

构建我国无居民海岛生态补偿机制研究^{*}

李晓冬，许 莉

(国家海洋技术中心 天津 300112)

摘 要：我国无居民海岛的开发利用活动正处于快速发展时期，作为无居民海岛生态环境保护的重要措施之一——生态补偿也被作为研究的方向逐渐得到重视。文章采用系统研究的方法，针对无居民海岛生态补偿机制的内涵、特征、建立的必要性、所遵循的原则以及具体措施的完善等方面展开研究，重点从法律政策体系、评价标准体系、融资体系和监督管理体系等角度构建并完善我国无居民海岛生态补偿机制。

关 键 词：无居民海岛；生态补偿机制；体系构建

作为环境资源管理领域研究的热点问题之一，生态补偿被一致认为是协调经济发展与环境保护、促使可持续开发利用环境资源的有力措施。国内外学者针对生态补偿的概念内涵、生态补偿机制的构建和生态补偿的实践等内容开展了大量的研究工作^[1-3]。现有的生态补偿理论和实证研究主要集中于陆地资源及河湖等淡水资源的研究^[4-7]，针对海洋的生态补偿研究不多。ELLIOTT 和 CUTTS^[8]认为海洋资源生态补偿可分为经济补偿、资源补偿和生境补偿，国内刘文剑^[9]提出海洋资源和海洋环境开发、使用补偿费的核算方法，韩秋影等^[10]对生态补偿在海洋生态资源管理中的应用做了一般性的理论探讨。目前，国际上通用的生态补偿制度主要通过政府补贴、财政援助、开征生态税和借助国内外基金等方式进行^[11]。国内海洋生态补偿的实践多发生在渔业资源管理领域，而在海岛等其他海洋资源管理领域，生态补偿几乎是空白。本研究将在无居民海岛生态补偿内涵、特征、补偿机制建立的必要性、所遵循的原则以及具体措施的完善等方面展开研究，为无居民海岛资源生态补偿的研究与实践提供借鉴。

1 内涵和特征

1.1 无居民海岛生态补偿的内涵

生态补偿是一个兼具自然属性和社会属性

的双重概念。从自然属性的角度讲，生态补偿可以被界定为生物有机体、种群、群落或生态系统收到干扰时所表现出来的缓和干扰、调节自身状态使生存得以维持的能力，或者可以看作生态负荷的还原能力^[12]。从社会属性的角度讲，生态补偿机制则是一种资源环境保护的经济手段，也是促进环境保护的利益驱动机制和激励机制。而这里提到的无居民海岛的生态补偿更多的则是从社会属性的角度去理解的^[11]。与无居民海岛生态补偿理解为一种制度或机制，它是通过生态补偿机制来发挥作用，达到“破坏者赔偿、使用者付费，保护者补偿”的效果，从而保障无居民海岛产业发展和生态环境保护相互促进、相互协调。

1.2 无居民海岛生态补偿的特征

1.2.1 公平性

目的是为保障无居民海岛开发主体间或开发主体与其他主体间的利益保持均衡。通过建立无居民海岛生态补偿机制，对无居民海岛生态环境破坏者进行惩罚、生态环境“受益者”支付适当费用、生态环境保护者进行补偿等手段，保障各方利益的均衡，达到公平性目的。

1.2.2 差异性

差异性是指无居民海岛生态补偿的标准不统一，主要体现在 3 个方面：① 同一时段、同

^{*} 基金项目：海洋公益性项目《海岛分类管理政策框架研究》(200905004—5)。

类项目的补偿标准在不同沿海地区存在差异。
② 同一类补偿项目在不同时段的补偿标准有差异，原因在于物价的不断上涨导致机会成本不断增加。
③ 不同类型的无居民海岛开发，其投入和产出差别较大，且对无居民海岛的生态环境的影响也不尽相同。

1.2.3 多元性

无居民海岛生态补偿机制的建立需要相应资金的支持。无居民海岛生态补偿资金主要由中央财政和地方财政支持。在具体的生态补偿方式方面，由于不同类型的用岛开发对无居民海岛生态环境的影响也不同，所以具体的补偿方式也会各异。另外，在无居民海岛生态补偿融资手段方面也不仅仅依靠财政支出或财政转移支付等手段，还可以通过吸收民间资金的介入，建立相关保护基金的途径等手段来丰富融资手段。因此，无居民海岛生态补偿机制在无居民海岛生态补偿资金的来源、生态补偿方式以及生态补偿的融资手段等方面都具有多元性。

2 建立生态补偿机制的必要性

2.1 建立生态补偿机制是发展可持续发展理念的必然要求

可持续发展理念是一种注重长远发展的经济增长模式，是指既满足当代人的需求，又不损害后代人满足其需求的能力，将经济、社会、资源和环境的发展有机协调起来。生态补偿是这样一种机制，从广义上理解，它包括对损害资源环境的行为进行收费或对保护资源环境的行为进行补偿，以提高该行为的成本或收益，达到保护资源的目的。通过对资源重新进行配置，促进代际平衡的效果。无居民海岛的生态环境比较脆弱，所以为了保障无居民海岛开发利用的可持续性，被动地保护无居民海岛生态环境仅仅是一个方面，还需要采取改善无居民海岛的生态环境，建立生态补偿机制等有效的主动保护手段。

2.2 建立生态补偿机制是维护社会公正的重要措施

生态补偿机制具体是通过运用一定的政策手段，将生态保护外部性的结果内部化解决。

并对损害或保护生态环境的主体间的利益关系不断进行调整，以达到保护生态环境，促进自然资本或生态服务功能增值目的的一种方式。这也是维护社会公正的一种体现。对无居民海岛的开发情况来说，若开发者的开发行为导致无居民海岛的生态环境受到严重破坏，则需要对开发者进行惩罚，对其破坏的环境进行生态修复，对受到影响的主体进行补偿。如果由国家或无居民海岛的某个使用者出面，对无居民海岛的生态环境进行整治和修复，其他无居民海岛使用者因此而收益，那么其他使用者也应当为此支付一定费用给修复者。另外，对于保护无居民海岛生态环境的单位和个人，要对其进行奖励和补偿，以鼓励其行为。

2.3 建立生态补偿机制是健全生态保护经济激励机制和融资机制的有效手段

目前，我国的生态保护实践还缺乏有效的利益驱动机制，一方面生态破坏者基本没有对内部化造成的外部成本支付相应的税费，受益者无偿享受他人保护生态成果的现象也普遍存在；另一方面，生态保护者产生的外部经济性没有得到应有的补偿。前者变相鼓励社会经济活动主体破坏生态环境，后者使保护生态环境的主体缺乏利益动力。这种情况在无居民海岛的开发利用方面则普遍发生。所以，建立完善的生态补偿机制，一方面可以建立健全无居民海岛生态保护的经济激励机制，鼓励开发者保护和改善无居民海岛的生态环境；另一方面其所依赖的税费经济手段和转移支付等财政手段同时还兼具着重要的融资功能，为保障无居民海岛的生态环境安全奠定基础。

2.4 建立生态补偿机制是改善无居民海岛使用的基本保障

在我国《海岛保护法》颁布之前，无居民海岛开发破坏生态环境的现象普遍发生，一些无居民海岛甚至被破坏消失。《海岛保护法》颁布之后，虽然在开发利用的监管方面管理者出台了一些措施，但在对重要的生态保护以及如何科学地开发利用无居民海岛等方面进行规范还存在严重的不足，很多地区的无居民海岛开发方式还处于粗放阶段，无法有效地保障无居

民海岛的可持续利用。通过建立生态补偿机制,在行政手段之外建立一套完善的调节开发者和保护者之间利益关系且有利于无居民海岛生态保护的经手手段,对于改善无居民海岛粗放式使用无疑起到有效的促进作用。

3 无居民海岛生态补偿应遵循的原则

3.1 公平补偿原则

公平是人类行为追求的最终目的之一,在生态补偿范畴则是追求生态公平的价值目标。在生态环境领域内则不仅同代人之间的代内公平,它还包括不同时代之间的代际公平。生态补偿的公平思想主要包括两方面内容,即同代人之间在分配环境利益方面的公平与隔代人之间尤其是当代人与未来人类之间的公平。无居民海岛是我国领土的重要组成部分,具有非常重要的经济社会利益和国防利益。其所蕴含的价值不仅对我们当代人,对我们的后代人的价值也是十分巨大的。生态补偿机制的建立恰恰是维护这种公平利益的体现。

3.2 生态利益原则

生态利益是以生态为中心的广泛的利益关系,是建立生态补偿机制所追求的终极目标,它是生态补偿关系的产生、发展和变化的主要动因,也是协调生态关系和谐平衡的重要砝码。生态利益的确定决定了生态补偿机制中主客体的关系,明确了建立生态补偿机制所追求的核心价值,也决定了生态补偿的主要方式手段,因此它是建立无居民海岛生态补偿机制的重要原则之一,也是实现无居民海岛开发利用经济和社会效益必须遵循的原则^[11]。以往的生态环境保护主要依靠行政和经济手段,但并没有建立起一套建立在生态系统管理理念下的保护体系,应当避免走“先污染、后治理,先开发、后保护”的老路,真正建立生态系统管理的理念,将对经济利益的追求转变到对生态效益的追求,这也是建立生态补偿机制的意义所在。

3.3 “谁保护、谁受益,谁破坏、谁付费”的原则

“谁保护、谁受益,谁破坏、谁付费”的原则是生态环境保护的一个传统原则,要求向

那些过度利用自然生态系统、损害他人利益的主体征收费用^[13],并向那些因其破坏生态环境行为而受到各种损失的受害者支付补偿:生态环境保护者和生态环境建设者的付出应当由生态效益的受益者做出补偿。这一原则最大的优点就是明确了生态补偿机制的受益者和补偿者以及二者之间的关系。它基本对破坏者怎么惩罚、使用者怎么付费、受益者怎么付费以及保护者如何得到补偿等方面都有原则性的约束,对具体的规则 and 政策的制定具有极强的指导性。

4 无居民海岛生态补偿机制的建立

无居民海岛生态补偿机制实质上主要包括两方面内容:一方面通过对破坏生态环境的行为进行收费,提高该行为的成本,从而达到约束损害行为的主体减少因其行为产生的负面影响;另一方面通过对生态环境建设者和保护者的激励,调动他们保护生态环境的积极性,进而达到生态与经济可持续发展的目的。具体实施还要依靠国家或地方政府有关管理部门。目前,发达国家特别是欧盟地区多采用生态税收、绿色环保税收等多种特定税收来维护环境,保持生态平衡。我国没有专门的生态税,当前主要通过资源税、城镇土地使用税、耕地占有税和土地增值税等税收手段来提高资源使用率,对保护环境也起到了积极的作用。但并没把海岛资源列入保护性开发与利用资源的征收范围。

从无居民海岛生态补偿的模式上来讲,主要包括国家生态补偿和区域生态补偿两种。国家生态补偿是由中央政府直接或间接参与,对跨省市乃至跨国的影响生态活动的行为进行补偿,而区域生态补偿则是以行政单位或生态功能区域或用岛类型等为划分依据,进行区域性的生态补偿。目前,我国无居民海岛的生态补偿体系是以国家生态补偿的模式为主,还需在区域生态补偿机制方面进行探索和发展。无居民海岛生态补偿机制主要包括无居民海岛生态补偿法律政策体系、生态补偿标准评价体系、生态补偿融资体系以及生态补偿监督管理体系等4个部分的内容。

4.1 无居民海岛生态补偿法律政策体系的建立

当前首先需要做的工作就是在国家层面制

定无居民海岛生态补偿相关法律、法规或规章，出台相应政策，明确对补偿依据、补偿标准、补偿对象和补偿程序的规定，对无居民海岛生态环境破坏者如何进行处罚、对无居民海岛生态环境遭受破坏侵害的主体如何进行赔偿和补偿、对减少无居民海岛生态环境破坏者如何进行补偿以及对无居民海岛生态环境保护者如何进行奖励等问题进行了明确规定，同时还需要针对无居民海岛生态补偿具体的补偿方式和测算依据等技术标准出台相应技术规范，为规范和指导无居民海岛生态补偿活动奠定基础。

其次还需要沿海地区地方主管部门根据各自地区的无居民海岛开发现状和特点，因岛制宜、因地制宜地制定各地区无居民海岛生态补偿政策，分区域对无居民海岛的生态补偿措施进行明确，对生态补偿项目的进展进行监管，从上到下逐渐建立起一套完善的针对无居民海岛生态补偿机制的法律政策规范体系。

4.2 无居民海岛生态补偿标准评价体系的建立

无居民海岛生态补偿标准评估体系是按照科学、合理的价值评估标准对无居民海岛生态补偿客体进行衡量，予以量化补偿的方法体系。其中，补偿标准是关键所在。补偿标准是无居民海岛生态补偿机制的核心内容，也是进行无居民海岛生态补偿评价工作的重要依据。只有明确具体的补偿标准，才能为后来的补偿评价活动奠定基础。而具体的补偿投入一般应当根据相关收集整理和现场测算得出的数据和资料，并考虑到相关影响因素来确定。这其中涉及以下几方面内容。

4.2.1 评价主体

评价主体是无居民海岛生态补偿标准评价活动中最主要的参与者，他们掌握关键的评价依据和评价方法，他们所出具的评价结果可以作为生态补偿标准的重要参考。一般来说，评价主体可以选择具体的资产评估机构或土地评估中介机构来承担。

4.2.2 评价依据

无居民海岛生态补偿标准评价活动的评估依据一般为国家或地方政府发布的与无居民海岛生态补偿相关的政策法规或技术标准，所以

我国应当加快这方面的研究和制定。

4.2.3 评价程序

一般来说，应当包括评估项目的建立、相关材料的收集、现场数据参数的调查整理、评价过程及评价结果等内容。针对不同的用岛类型，采用不同的调查方式和数据参数，依据相应的计算方式，测算出具体的评价结果。

4.2.4 评价方法

应采用生态环境价值评估方法，具体包括直接市场评价法、显示偏好法和意愿调查法。直接市场评价法是通过观察环境的物理变化，估计注重变化对商品和服务造成的经济影响评价环境变化的经济价值，并用货币价值表现出来的一类方法；显示偏好法是通过考察人们与市场相关的行为，尤其是在与环境联系紧密的市场中所支付的价格或他们获得的利益，间接推断出人们对生态环境的偏好，以此来估算生态环境的价值的一种方法；意愿调查法则是通过对有关人群进行调查，获得人们对生态环境资源的假想变化的价值进行评估的一种方法。

4.3 无居民海岛生态补偿融资体系的建立

除生态补偿法律政策外，各类资金补偿手段是最常见的补偿方式。结合我国无居民海岛的生态补偿现状，目前主要的融资方式仍是政府财政支持这一最为直接的手段。但为提高无居民海岛生态补偿资金的使用效率，要进一步完善和健全在这方面的财政转移支付制度。加大对生态比较脆弱和生态保护重点地区的支持力度，在国家一级和省一级的财政支出中设立专门的无居民海岛生态补偿专项资金，专款专用，并纳入各级政府的财政预算。逐步完善按项目支出的方式，具体支持无居民海岛的生态环境保护 and 生态开发一级重大生态工程建设等方向，根据项目内容安排项目资金，并加强对资金使用的监管和审查。另外，对重点领域和区域以及对无居民海岛生态环境产生重大影响的用岛类型的生态补偿，要制订相关的使用和管理措施，明确补偿方式、补偿标准和补偿对象。

除财政支持手段之外，还需要进一步拓宽融资渠道，积极探索使用市场手段补偿生态效

益的可行性。通过政府引导，在财政、税收、金融方面出台一系列扶持优惠政策，推动市场资金进入无居民海岛生态补偿领域，鼓励社会公众的参与，形成来自全社会的无居民海岛生态补偿力量。如税收方面，可采取征收无居民海岛资源税的形式来筹集海岛生态补偿的资金。金融方面，可对有利于海岛生态资源保护的行为推广优惠信贷，既能刺激借贷人有效地使用贷款，也可以提高贷款资金的生态效率。鼓励各用岛类型企业发展绿色环保产业，推动生产加工技术工艺的创新与升级，减少对无居民海岛生态环境的污染和排放。还可以借助国内外涉及海洋、海岛保护的基金如世界自然基金（WWF）的资金，用于保护海洋生态资源。

同时，在被补偿的海岛开展免费的智力服务，培训受补偿群体的技术人员和管理人员。通过多种渠道宣传无居民海岛生态补偿的相关知识，鼓励公众参与进来，形成全方位、各领域的配合，共同促进无居民海岛生态补偿机制的建立与完善。

4.4 无居民海岛生态补偿监督管理体系的建立

建立无居民海岛生态补偿监督管理体系应主要从生态补偿资金的管理、生态补偿项目的具体运作、生态补偿标准的评估活动及生态补偿考评验收等方面入手，建立一套完整的、贯穿整个无居民海岛生态补偿活动的监管体系。

首先要加强对生态补偿资金的管理，建立相关的管理制度和措施，从资金的来源、获取、使用等方面严格把关，健全相关财务制度，定期进行审计，提高资金的使用效率，增加资金的使用收益。

其次要对生态补偿项目进行业务化管理。从项目的申请、审批、监管以及项目完成后的验收等环节，推动项目进展的标准化，尤其要在最后的审查验收环节，严格审查项目资金的使用情况以及对项目的绩效考评。

最后，建立完善生态补偿标准的评估体系。从评估主体、评估对象、评估程序和评估方法

等方面加强研究和实践，进一步提高生态补偿标准制定的科学性和指导性，加强评估方法的实践指导性，为无居民海岛生态补偿机制的建立奠定基础。

参考文献

[1] 程济生．黄渤海近岸水域生态环境与生物群落[M]．青岛：中国海洋大学出版社，2004：20—43.

[2] 金显仕．渤海主要渔业生物资源变动的研究[J]．中国水产科学，2001，7(4)：22—26.

[3] HARVELL C D, KIM K, BURKHOLDER J M. Emerging marine diseases-climate links and anthropogenic factors[J]. Science, 1999, 285: 1505—1510.

[4] CUPERUS R, CANTERS K J, UDO de H HA, et al. Guildlines for ecological compensation associated with highways[J]. Biological Conservation, 1999, 90: 41—51.

[5] 钟瑜, 张胜, 毛显强．退田还湖生态补偿机制研究：以鄱阳湖区为案例[J]．中国人口·资源与环境，2002，12(4)：46—50.

[6] 董得红．三江源区森林资源生态环境价值补偿问题刍议[J]．青海环境，2003，13(4)：142—144.

[7] 于振伟, 陈玮．森林生态效益补偿机制研究[J]．中国林业企业，2003(3)：19—20.

[8] ELLIOTT M, CUTTS N D. Marine habitats: Loss and gain, mitigation and compensation[J]. Mar Pollut Bulletin, 2003, 49: 671—674.

[9] 刘文剑．海洋资源环境开发使用补偿费核算探讨[J]．中国海洋大学学报：社会科学版，2005(2)：14—17.

[10] 韩秋影, 黄小平, 施平．生态补偿在海洋生态资源管理中的应用[J]．生态学杂志，2007，26(1)：126—130.

[11] 闫伟．区域生态补偿体系研究[M]．北京：经济科学出版社，2008：26—29.

[12] 环境科学大辞典编委会编．环境科学大辞典[M]．北京：中国环境科学出版社，1991：2—34.

[13] 中国 21 世纪议程管理中心．生态补偿原理与应用[M]．北京：社会科学文献出版社，2009：170—173.