

# 构建海洋生态补偿机制的关键问题探讨

王金坑, 余兴光, 陈克亮, 王炳坤

(国家海洋局第三海洋研究所 厦门 361005)

**摘 要:** 目前, 我国的生态补偿条例尚未出台, 虽然陆地资源生态补偿有一定程度的落实, 但海洋生态补偿却尚未进行。文章通过对海洋生态补偿机制的隶属问题、资金来源问题、海洋生态补偿评估标准与现行海洋环境保护法律体系的衔接性以及海洋生态补偿机制的运行等关键问题进行深入研究和探讨, 旨在为完善我国生态补偿条例的编制提供科学依据, 推进建立我国海洋生态补偿机制, 促进海洋环境与沿海社会经济的协调发展。

**关键词:** 海洋生态补偿; 机制; 关键问题

我国近 300 万 km<sup>2</sup> 的管辖海域蕴藏着丰富的生物资源、能源、水资源和金属资源等战略资源, 海洋对保障国家安全、缓解资源和环境的瓶颈制约、拓展国民经济和社会发展空间, 将起到更加重要的作用。2009 年, 我国海洋生产总值超过 3 万亿元, 占国内生产总值的比重达 9.53%, 在沿海地区生产总值中更占到 15.5%, 海洋经济已经成为新的国民经济增长点, 同时, 由于临海优越的区位优势, 沿海地区已成为全国经济最发达和人口聚集区<sup>[1]</sup>。

我国海洋经济的快速发展, 开发利用海洋活动的逐渐增多, 强度的不断增大, 已严重威胁海洋生态系统的健康。随着辽东沿海、环渤海、山东半岛、江苏沿海地区、长三角、海西、珠三角以及北部湾等东部沿海地区发展战略的推进, 沿海各地为进一步拓展发展空间, 解决土地资源紧缺、环境容量不足和降低成本等经济发展进程面临的突出问题, 都以向海洋要资源、要环境、要空间为着力点, 重点发展海洋产业和临港工业, 围填海等对海洋生态影响巨大的开发活动则首当其冲, 成为各地海洋开发的重点。2009 年, 全国共确权海域面积 178 366.86 hm<sup>2</sup>, 用海类型涵盖、渔业、工业、交通运输、旅游娱乐、海底工程、排污倾倒以及造地工程等多种行业与类型, 其中用于填海造地、构筑物建造、围海的达 38 700 hm<sup>2</sup> 余。大规模高强度的海洋开发活动将进一步加重近岸海域污染状况、导致海洋生境和生物多样性

受损, 海洋生态保护与建设的任务重、难度大、问题多, 海洋已成为影响国家生态安全的重要因素。

我国政府十分重视海洋生态保护工作, 《国务院关于国家海洋事业发展规划纲要的批复》明确指出“海洋问题带着国家根本利益”, 要求“始终贯彻在开发中保护、在保护中开发的方针, 进一步规范海洋开发秩序”。但由于我国尚未建立有效协调开发与保护的海洋生态调控政策体系, 海洋开发活动的生态环境代价未能得到有效补偿, 已受损或破坏的海洋生态环境得不到恢复, 对海洋保护区等具有重大生态价值的海域或对象保护性投入严重不足, 海洋生态系统的健康融化的趋势未能得到缓解, 各地政府和群众对海洋生态保护的热情和投入明显不高, 一些地方还出现了为了项目建设而调整保护区范围或功能分区的情况。

随着我国海洋经济的迅速发展, 生态和环境问题已经成为阻碍社会发展的瓶颈。而在环境保护和生态建设的实践中, 结构性的经济政策缺位, 使得生态效益及相关的经济效益在保护者与受益者、破坏者与受害者之间的不公平分配<sup>[2]</sup>。因此, 为了调整海洋开发与海洋生态保护的关系, 促进海洋资源的集约利用, 亟须建立海洋生态补偿机制, 通过对海洋生态破坏者、受益者、保护者及建设者之间的利益关系平衡和调整, 加强海洋经济与生态保护的分工协作, 共同推动区域可持续发展。

## 1 海洋生态补偿机制应纳入国家生态补偿的总体框架

我国海洋生态环境的脆弱性以及海洋环境问题的复杂性决定了沿海地区在工业化过程中不能走“先污染、后治理”的老路，而应该强化经济与生态环境的互动发展。海洋生态补偿机制作为国家生态补偿制度的重要组成部分，应纳入国家生态补偿的总体框架。

从海洋生态破坏的责任主体分析，进入海洋的污染物中有80%以上来自陆地排放和河流输入，海岸带人类活动是造成滨海湿地丧失、海洋生态系统破坏的主要原因。因此，海洋生态保护与生态建设，需要国家层面上的重视，把海洋纳入国家生态补偿的机制上，是对海洋的特别牺牲予以补偿。

从现实来看，在我国沿海地区，发展不平衡的现象仍然存在，尤其是在我国已经建成的170多处海洋自然保护区和特别保护区所在的区域，海洋保护区对当地居民的传统生产活动和生活方式产生了一定的影响，对当地的产业布局 and 项目的落户产生了较大的制约，进一步拉大区域发展的不平衡。

因此，为加强我国的典型海洋生态系统和海洋生物多样性，保障国家生态安全，也亟须从国家立法层面上，在满足各行政区之间公平性为基础，按照海陆统筹和海洋生态系统区域管理的思路，同时考虑经济最优的目的，完善环境责任界定<sup>[3]</sup>，推进海洋领域的生态补偿工作。

## 2 海洋生态补偿资金的来源问题

### 2.1 政府提供

海洋生态公共物品的特性决定了政府提供在生态补偿中负首要责任，各级政府依据受益范围原则和成本与受益对称原则，为海洋保护区的生态补偿提供财政转移。财政转移支付的资金来源主要有两个：一个是财政预算，国家通过财政专项补助，事业拨款等形式，为海洋保护区生态补偿提供资金扶持。地方政府也要根据自己承担的海洋保护区保护职能，在财政

预算中保障生态补偿资金。另一个是发行国债，由中央政府通过发行国债筹集所需资金，相当于向未来借钱，将来用财政收入还债。地方政府可以向中央政府申请使用国债用于当地海洋保护区生态建设。

### 2.2 海洋开发利用的受益者或海洋生态的破坏者支付

按“谁开发、谁保护，谁收益、谁补偿”的原则，立足于“以海养海”，筹措海洋生态补偿资金<sup>[2]</sup>。

海洋开发活动受益者补偿是海洋生态保护贡献者与经批准的开发活动利益获得者（受益者）之间通过某种给付关系建立起来的物质性补偿关系，通过协议除了明确海洋开发活动的恢复措施与责任外，还包括通过货币方式实施的异地修复、区域生态保护的补偿。

我国具有广阔的海域资源，大部分海洋开发活动主要集中于东部沿海地区，而东部沿海分布着大量的海洋生物、生态资源和国家级、地市级海洋自然保护区；在现阶段，对于这一部分的生态补偿如果仅通过中央政府财政转移支付的方式，实施对海洋保护区的生态补偿工作，不仅中央财政难以负担，也难以弥补受影响地区的发展机会的丧失，无法达到协调区域发展的平衡<sup>[4]</sup>。因此，在考虑政府资金补偿的同时，还应该按照“谁开发、谁保护，谁收益、谁补偿”的原则，要求海洋开发活动在占用、利用海域空间、生物及非生物资源、海洋环境容量过程中，对海洋生态系统造成的不利影响，从法律层面上要求责任者履行相应的生态补偿责任。同时，在国家《生态补偿条例》立法过程中，应根据海洋生态补偿的特点，明确规定，对填海造地、海上构筑物建造、围海、海洋油气及海砂开采、海洋倾废等对生态损害较严重的海洋开发利用活动征收生态补偿金，用于实施海洋生态建设和生态修复，以及对受到海洋自然保护区建设影响发展的区域的补偿。

目前，这种方式的生态补偿在各地的海洋生态补偿机制建设实践中，已被证明是海洋生态补偿的有效手段与独特优势，具有法理充分、简便易行，又可取之于海、用之于海，同时又

基本不增加中央及地方的财政负担<sup>[5-6]</sup>。

### 3 构建海洋生态补偿评估标准的问题

建立海洋生态补偿机制, 其中一个至关重要的问题就是构建海洋生态补偿机制的国家战略和政策框架, 以发挥路线图作用, 指导相关工作的进程。较科学规范并符合政策性要求的生态补偿机制的内涵可以表述为: 生态补偿机制是为改善、维护和恢复生态系统服务功能, 调整相关利益者因保护或破坏生态环境活动产生的环境利益及其经济利益分配关系, 以内化相关活动产生的外部成本为原则的一种具有经济激励特征的制度<sup>[7]</sup>。

生态补偿实质是社会成员享用生态环境资源成本的给付, 是生态责任和生态利益的重新分配。由于海洋生态系统的复杂性以及我国经济发展的地区差异较大, 因此, 生态补偿依据宜采用统一评估方法, 如制定《海洋生态损害评价技术导则》, 个案评估确定的方式。

对于海洋开发活动的生态补偿依据与标准制定, 主要是依据受损海洋生态系统的恢复能够得到实施(对无法就地恢复的, 则可通过替代性修复或区域性保护得以实现)的成本支出进行计算。包括: 海洋生境的丧失和海洋环境功能损害的损失; 海洋生物物种、种群和群落的损失; 生态系统能量流动和物质循环等基本功能的损失; 为修复、恢复及异地修复、恢复上述海洋生态损害而需要支付的费用; 为上述目的而支付的检测、监测和评估等费用; 对于一些围填海项目还可以通过建立一系列生态—经济模型来评估填海造地生态损害的价值以及被填海域作为生产要素的价值<sup>[8-9]</sup>。

对于海洋保护区, 生态补偿的实质是补助受损失的发展机会, 具体应考虑国家和地区的具体情况, 综合考虑经济社会发展水平、平均利税率、平均 GDP 增速、保护区与相邻区域生活水平的差别进行综合考虑。此外, 还包括: 地方政府、单位和民众为保护海洋生态受损失发展机会的弥补; 对因保护海洋生态的目的而转产转业的企业、自然人给予补偿补助等<sup>[10]</sup>。

### 4 与现行海洋环境保护法律体系的衔接性问题

我国已经颁布实施了《海洋环境保护法》《海岛保护法》等一系列的海洋环境保护的法律法规, 海洋生态补偿机制的建设中, 既要考虑与全国性的生态补偿制度建设的统一, 也要充分考虑与海洋环境保护制度的衔接。

#### 4.1 与海洋环境保护监管机制、职责和责任统一

根据《海洋环境保护法》和国务院有关海洋环境保护的职责分工, 国家海洋局承担海洋环境保护的责任, 负责海洋生态损害国家索赔工作。海洋生态补偿工作一方面要纳入国家生态补偿的统一协调之中, 同时也应明确国家海洋行政主管部门在实施海洋生态补偿工作中的责任。

#### 4.2 与现行海洋环境影响评价制度的衔接

《海洋环境保护法》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》确定了环境影响评价工作在海洋工程建设项目管理中的法律地位, 是必须执行的义务和程序。

鉴于我国的海洋环境影响评价制度可为生态补偿的实施与技术支撑, 可以将海洋生态补偿的运行与海洋工程环境影响评价的管理紧密结合; 因此, 在现阶段生态补偿条例出台前, 可以参照海洋工程环境影响评价的管理, 要求海洋开发利用活动在申请用海许可前, 必须进行海洋生态损害评估, 提交海洋开发利用活动的海洋生态损害评估报告。按照法律规定需要提交环境影响报告书的建设项目, 可以在环境影响报告书中设专章评估海洋开发利用活动可能造成的海洋生态损害。海洋行政主管部门在海洋工程环境影响报告书核准意见中, 根据海洋生态损害评估结论和补偿方案提出的海洋生态损害补偿的事实、理由, 明确海洋开发利用者应当履行的海洋生态损害补偿义务, 包括补偿数额、履行方式和期限等, 并纳入日常监督和竣工验收工作内容。但由于海洋环境影响评价和生态补偿的依据不完全相同, 因此还需要研究在管理程序的具体操作问题。

## 5 海洋生态补偿机制的运行问题

### 5.1 海洋生态补偿的落实与监督

海洋行政主管部门作为海洋生态补偿落实者和监督者,应当将生态补偿纳入海洋工程建设的日常监督和竣工验收工作内容。在海洋开发利用活动竣工验收和监督管理过程中发现海洋生态损害情形不符合原海洋生态损害评估结论的,应要求海洋开发利用者重新进行海洋生态损害评估,并根据新的评估结论按照本办法的有关规定提出索赔要求。海洋开发利用活动申请人未按本办法规定事先开展海洋生态损害评估、履行海洋生态损害补偿责任的,海洋行政主管部门可不批准其用海申请。

同时,还应开展建设项目海洋生态补偿的后评价。目前的建设项目环境影响后评价主要包括两个方面:一方面是将建设项目运行一定阶段后与环境保护验收时的情况进行比较,以提出相应的改进措施;另一方面是将建设项目运行一定阶段后与环境影响评价中预测内容进行比较,以检验环境影响评价的准确性和可靠性。考虑到海洋生态补偿的重要性,在进行后评价的同时,还应将海洋生态补偿的工程实施、资金使用与生态效益纳入海洋保护区定期考核与绩效评估,实施监督。

### 5.2 海洋生态补偿资金的管理与使用

海洋保护区生态补偿的运行机制就是其生态补偿各组成要素之间相互影响、相互作用的规律以及他们之间的协调关系,通过一定的运行方式和途径,把各构成要素有机地联系在一起,以达到海洋保护区生态补偿顺利实施的目的。海洋生态补偿是以保护或恢复海洋生态系统为目的,可以采取不同的补偿方式但都离不开资金的筹措(来源)、使用与监督管理。

海洋生态补偿金应纳入财政预算,建立海洋生态保护专项资金进行管理,并主要用于下列项目:为恢复、减轻海洋生态损害而实施的工程与非工程项目;海洋生态损害的应急监测、损害评估与跟踪监测、后评估;区域性海洋生态保护与污染治理项目及生态救济。

因此,在资金筹措和监理上,沿海县级以

上人民政府的财政部门可设立海洋生态补偿金、赔偿金专门账户,对资金的收入、支出实施有效监管;在资金使用上,沿海县级以上人民政府的海洋行政主管部门应组织编制海洋生态补偿金的使用计划,按照预算管理的规定纳入财政预算,严格支出管理,接受审计监督。

## 6 结束语

当前,随着我国海洋经济的蓬勃发展、海洋开发活动的日益频繁,海洋生态保护已经成为我国海洋环境保护的重点,而海洋生态补偿作为海洋生态保护的有力杠杆更是今后研究的重中之重。目前,我国虽然在陆地资源生态补偿上有一定程度的实践,而在海洋的生态补偿方面却尚未进行。笔者针对构建海洋生态补偿机制的关键问题进行探讨,为完善我国生态补偿条例的编制提供参考,以促进海洋环境与沿海社会经济的协调发展。

### 参考文献

- [1] 国家海洋局. 中国海洋发展报告 2010[R]. 北京: 海洋出版社, 2010.
- [2] 李文华, 刘某承. 关于中国生态补偿机制建设的几点思考[J]. 资源科学, 2010, 32(5): 791-796.
- [3] 许晨阳, 钱争鸣, 李雍容, 等. 流域生态补偿的环境责任界定模型研究[J]. 自然资源学报, 2009(8): 1488-1495.
- [4] 周映华. 我国地方政府流域生态补偿的困境与探索[J]. 珠江现代建设, 2008(6): 4-7.
- [5] 韩秋影, 黄小平, 施平, 等. 生态补偿在海洋生态资源管理中的应用[J]. 生态学杂志, 2007(1): 126-130.
- [6] 张建肖, 安树伟. 国内外生态补偿研究综述[J]. 西安石油大学学报: 社会科学版, 2008, 18(1): 23-28.
- [7] 任勇, 于海, 冯东方, 等. 建立生态补偿机制的战略与政策框架[J]. 环境保护, 2006(10): 18-23.
- [8] 彭本荣, 洪华生, 陈伟琪, 等. 填海造地生态损害评估: 理论、方法及应用研究[J]. 自然资源学报, 2005(9): 714-725.
- [9] 彭本荣, 洪华生, 陈伟琪. 海岸带环境资源价值评估: 理论方法与案例研究[J]. 厦门大学学报: 自然科学版, 2004(增刊): 184-189.
- [10] 陈尚, 张朝晖, 马艳, 等. 我国海洋生态系统服务功能及其价值评估研究计划[J]. 地球科学进展, 2006(11): 1127-1123.