

海域滩涂占用补偿制度研究*

赫 璟, 郭文路, 杨正勇

(上海海洋大学 上海 201306)

摘 要: 伴随着我国沿海地区发展海洋经济的热潮, 大量海域滩涂被占用, 渔民“失海”失业, 区域海洋环境受损的现象时有发生。如何完善海域滩涂占用补偿制度逐渐受到社会各界的广泛关注。文章在对主要渔区实地调研及对大量文献分析的基础上, 概括了现行海域滩涂占用的特点及其影响, 进而提出了建立全面补偿机制; 同时运用经济学和法学的相关理论, 分析现行补偿制度中的不足, 并着力为各级政府尽早完善海域滩涂占用补偿制度提出了相关建议和对策。

关 键 词: 海域滩涂; 占用; 补偿; 生态补偿

近些年, 沿海地区利用区位优势高速发展海洋经济的同时, 大量的渔业海域滩涂被占用。在经济发展过程中解决好由此带来的渔民失业、海洋生态环境受损问题, 成为实现沿海地区海洋资源可持续发展的前提。目前, 我国虽然没有统一的海域滩涂占用补偿的相关法规, 但各地已经初步建立了一些制度, 而且一些学者对该制度运行中突出的问题进行了分析并提出了合理化的建议。这些有益的探索对研究海域滩涂占用补偿制度具有基础性作用, 但尚有诸多问题仍需进行更加深入的研究。

在对主要渔业产区的实地调研以及对大量文献研究的基础上, 首先概括性地介绍当前海域滩涂占用的特点及其带来的不良影响, 在此基础上系统阐述海域滩涂占用补偿机制, 进而分析现行制度中存在的问题, 为制度的进一步完善提出建议和对策。

1 海域滩涂占用的影响

我国从20世纪80年代开始通过颁发养殖证和海域使用权证明明确赋予了渔民养殖捕捞权。2007年颁布实施的《物权法》进一步明确了渔民的养殖权和捕捞权为用益物权, 渔民享有在规定的期限内有偿使用海域滩涂的经营权。同

时, 依据《宪法》的精神, 《物权法》规定: 为了公共利益的需要, 国家依法可以征收、征用国家所有、国有由集体使用或渔村集体享有所有权的渔业水域、滩涂。因此, 为了宏观建设的需要国家占用海域滩涂也是有法可依的。

近年来, 伴随新一轮开发海洋经济的热潮, 渔民经营的海域滩涂和其他产业用海产生了冲突。课题组对辽宁、山东、江苏和浙江等地的主要渔业产区实地调研以及广泛收集的相关资料显示, 我国从南到北沿海各省地区大多存在着提前收回渔民的海域滩涂使用权的情形。虽然各地区的具体情况有所差别, 但是占用海域滩涂的主要原因可以归结为: 海上港口、交通、运输、工业及矿业等生产经营性项目建设, 旅游、军事等公益事业性项目建设, 以及因经济和社会发展需要使用的养殖海域等。

虽然各地占用海域滩涂都是从维护地区利益、促进全面发展的角度出发, 但在发展过程中客观上会对渔民、渔村和海洋环境产生一定的负面影响。

面临本世纪发展海洋经济的时代浪潮, 我国在占用海域滩涂进行开发的同时, 还要兼顾渔民的生存发展和海洋生态环境的保护修复, 其中最主要的途径就是对因占用海域滩涂而造

* 基金项目: 农业部东海区渔政局项目资助项目——“海洋渔业水域滩涂占用补偿制度研究”、2007年上海市高校选拔培养优秀青年教师科研专项基金——“海洋新秩序对渔业的影响”(B-8101-08-0031)。

成的损失进行合理的补偿。

2 海域滩涂占用补偿机制

根据《宪法》和《物权法》的规定,国家征收、征用不动产,应当给利害关系人给予补偿。《渔业法》进一步规定,国家建设征用集体所有的海洋水域、滩涂,按照《土地管理法》有关对征地的规定进行办理。《海域使用管理法》也确立了提前收回海域使用权应对权利人进行补偿的原则。

以上规定虽然从原则上明确了对海域滩涂占用时应当给予相应补偿,但均未涉及补偿的对象、范围和标准等具体问题。目前政府的政策和学界研究大多是把损失范围限定在占用海域滩涂给渔民、渔村直接造成的经济损失。

实践中,海域滩涂造成的损失不仅包括渔民的直接经济损失,还会涉及渔民因失海而丧失发展机会的损失,以及对环境与资源生态系统造成的损失。因此,笔者认为占用补偿应当全面,包括如下3个方面:一是因海域滩涂占用对渔民造成的直接经济损失的补偿;二是对渔民因此丧失发展机会的损失进行补偿;三是对生态环境的损失进行补偿。

2.1 直接经济补偿

补偿的主体是指在占用海域滩涂过程中开发受益的人或组织。具体来说,政府进行基础设施建设占用海域滩涂的,由政府财政拨款进行补偿;企事业单位等非政府组织因发展需要依法获得海域滩涂的使用权,一般由该组织自行进行补偿。接受补偿的对象为对被占用海域滩涂依法享有养殖证或海域使用证的单位和个人。一般为原使用海域滩涂的农村集体经济组织或村民委员会或投资个人等直接利益相关者。

对于补偿范围,参照《土地管理法》的规定,我国渔业海域滩涂征用补偿政策中对于补偿费用一般包括4个方面:①渔业水域补偿费,对渔业水域理念的投入成本和预期收益的补偿。投入成本包括固定性养殖生产器材和池式构筑物等;预期收益主要是按养殖产品中的成品市场价格进行计算。②安置补助费,渔业水域滩涂被征用之后,原拥有使用权、经营权者,失

去了赖以生存的劳动对象,以致产生生活得不到保障,当地政府或征用单位给予的安置补助。

③青苗补偿费,对渔业水域滩涂被征用前已放养鱼、虾、贝、蟹、藻及其他生物的苗种,为达到商品规格所造成的损失的补偿。④附着物补偿费,对渔业水域滩涂区域中的渔业生产构筑物设施,如渔民座家船、防护林、航标灯和防浪堤等的补偿^[1]。

对于补偿标准,《土地管理法》确立了上述4种费用具体的计算标准,然而由于生产方式的差异,对于渔业海域滩涂的补偿不能照搬占用土地补偿的计算标准^[2]。目前对于渔业海域滩涂占用补偿标准,国家尚未出台统一的法律政策。在各地对失海渔民进行补偿中,一些地方没有制定统一标准,基本上是用一事一议,标准各不相同。如山东省、浙江省和江苏省等地;也有些地方已经或正在制定的统一补偿办法,如2008年福建省颁布了全国第一部省级海域使用补偿办法,而且其内容涵盖了海域使用权补偿的适用范围和调整对象、补偿方式、补偿标准和补偿的程序等内容。这些规定对我国其他地方在解决海域滩涂占用补偿问题上具有一定的示范意义。

2.2 机会损失补偿

一次性支付经济补偿金的直接经济补偿方式,不能解决渔民此后的发展问题,政府需要采用多种政策间接补偿渔民的损失。在这方面,尤其是对那些世代以渔为生的渔民应该给予更多的关注。在生产方面,对于占用海域滩涂后,确有海域可供按原用途使用的,应当提倡采取异地搬迁的方法。在生活方面,要为失海渔民建立基本养老保险和医疗保险及最低生活保障制度^[3]。在鼓励就业方面,政府可以为失海渔民提供多种政策扶持。如政府可以提供就业培训和服务机制,以提高渔民的文化素质和职业技能;政府还可以采取给渔民提供低息或无息贷款,解决其创业中的融资困难,从而鼓励多渠道就业。

各地对机会补偿虽然比不上对经济补偿的重视程度,但一些地方仍然出台了有关机会补偿方面的政策。如,在烟台,政府带头发展高

科技多层海域养殖技术,从而节约了海域空间,引领渔民利用科技提高了海域的收益率。在威海市,每年政府出资为辖区所有渔民开设转产专业培训,帮助渔民获得新的技能,使其具有从捕捞领域扩展到养殖业、加工行业以及其他行业的能力。在日照市,政府鼓励渔民转变生产方式,从捕捞业转为养殖业,从普通养殖转为浅海养殖、池塘养殖、工厂化养殖,并且鼓励渔民开展休闲渔业。通过地方政府的政策扶植,当地的渔业经营者成功完成了转产转业,在保障自身生存权、发展权的基础上,也为地区经济作出更大的贡献。

2.3 生态补偿

生态补偿是指对于遭受破坏的环境进行的修复以及对于保护(或破坏)环境的行为进行的补偿(赔偿)。这种生态补偿涉及的利益关系非常复杂,不仅涉及资源使用者与资源所有者、生态受益者与生态维护者之间的利益分配,还牵涉不同利益主体间的补偿问题^[4]。生态补偿的主体可以是生态环境的破坏者,也可以是生态效益的受益者,具体说,可以包括国家、受益的地区、部门、企业和个人。而生态补偿的对象可以是从事生态建设的活动者,也可以是生态建设的损失者。由于分配与协调各方利益群体的困难,对自然环境资源的补偿要比渔民的经济补偿复杂得多。对于生态补偿的标准,理论上应以生态建设的成本费用、生态建设中丧失发展机会的成本作为计算标准^[5]。然而迄今为止对于具体测算补偿标准的研究尚处于起步阶段。

我国的生态补偿虽然起步较晚,但在政府的高度重视下发展较快。2005年12月颁布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,2006年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》等,关系到中国未来环境与发展方向的纲领性文件都明确提出,要尽快建立生态补偿机制。目前正在探讨建立促进生态保护和建设的长效机制。为此,党中央在十六届五中全会上提出“按照谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁受益谁补偿的原则,加快建立生态补偿机制”。应当说,在宏

观层面上,生态补偿问题已经得到了高度重视,但在具体的协调各方利益及计算补偿标准等方面还需要进一步的研究。

鉴于生态补偿的标准数额难以确定以及资金来源难以解决等问题,目前我国大部分沿海省份尚未大规模开展对占用海域滩涂进行生态补偿。然而,随着社会对环境问题的日益关注,沿海各地开始进行一些有益的尝试。目前的生态补偿,主要是以人工增殖放流、建设过鱼设施和建设人工鱼礁或鱼巢等方式进行^[6]。如,山东日照港在727码头工程项目上,用海企业与渔业主管部门联合行动,投放鱼苗,取得了良好效果;广西防城港在兴建大型钢铁基地项目中,针对渔业资源环境损害补偿问题签订了《防城港钢铁项目渔业生态补偿协议书》,其中包括补偿数额、付款方式、实施年限、补偿措施和实施单位等内容。这些为下一阶段众多填海项目渔业生态补偿的落实提供借鉴。

3 海域滩涂占用补偿中存在的问题

3.1 对渔民权益重视不足

在“三农”问题成为各级政府工作重心的背景下,农民的基本权益受到高度重视。渔民,广义上被当作农民,实际上却无法享受和农民同样的权利。他们的权益长时间没有得到立法者、执法者和社会应有的关注。渔民陆地上没有地,甚至没有固定居所,文化素质低,没有其他生存技能,渔业是其唯一的谋生手段。渔民一旦失海,即会丧失基本的生产条件。在整个社会结构中,如果将农民界定为弱势群体,那么,渔民就是弱势群体中的弱势群体。

3.2 缺乏占用渔业海域滩涂的法定事由

关于合法占用不动产的法定事由,《宪法》和《物权法》仅原则性规定“为了公共利益的需要”可以依法进行。在正常的社会秩序中,引发争议的往往是对“公共利益”的界定。因为我国现行法律法规对公共利益的范围没有作出明确的界定,对其判断和解释由政府进行,政府享有很大的自由裁量权。除了公共利益之外,商业性开发能否被列入合法占用的范畴也

是一个值得我们思考的问题。

3.3 缺乏统一的补偿标准

由于缺乏统一补偿标准,各地在占用海域滩涂时,往往自行制定占用补偿与安置的标准。实践中,有的地区以确定海域养殖面积为测算单位;有的依照养殖品种和产值来确定补偿标准;还有的以养殖器材和养殖种苗两部分进行补偿,按不同养殖品种和方式,执行不同的补偿标准^[7]。很多地方采取一事一议的补偿方法,虽然灵活,但过于随意。补偿标准的高低不一,难以做到真正公平合理的补偿,也是引发诸多社会矛盾的重要原因。作为和种植业相比,技术含量更高、风险更大、收入更高的养殖捕捞业,如何建立起与其生产现实相适应的合理占用补偿标准,是个非常需要值得研究的问题。

3.4 缺乏具体统一占用程序的规定

渔业海域滩涂占用程序是渔业海域滩涂占用主体实施占用过程中所遵循的方式、步骤、顺序及时限的总和。正当程序是保证占用顺利进行、保障社会公平的基本手段。失去正当程序控制必然造成行政权力的滥用。目前一些地方出台的占用补偿规定中也涉及占用程序,主要包括发布收回公告、办理补偿登记、签订补偿协议、支付补偿的相关费用和收回使用权等环节。其对于防止并控制占用实践中滥用权力现象,维护相对人的合法权益起到了积极作用。但现行法律中有关占用、听证、补偿和分配等具体规定依然存在过于笼统、抽象和缺乏可操作性,结果造成在海域滩涂占用过程中,普遍存在忽视渔民的知情权、参与权和听证权的情况。这种状况与我们建设法治国家、依法行政的发展目标是不相适应的。

3.5 资源特性决定的利益相关者之间利益冲突

海洋渔业资源是一种具有流动性且竞争性使用的自然资源。这种特性决定了其保护者与受益者之间不一定能够一一对应。如,东海群的带鱼产卵场在舟山浴场及长江口渔场,但其洄游路线会跨浙江、上海、江苏和山东等省市。所有处在这些省市的近海捕捞渔民都是此类资源的使用者,同时也因此而具有保护该资源的责任和义务。然而如果舟山产卵场周边的渔民

保护了这种渔业资源未对其进行捕捞,这些资源也可能被其他地区的渔民所捕获。对于那些保护者,其所付成本可能难以回收。如果各地渔民都追求自身利益最大化而忽视保护资源,势必会导致生态补偿中的“谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁受益谁补偿的原则”难以得到真正落实。面对着有逐利的经济理性动机的渔业资源生态补偿之利益相关者,我们必须通过制度的完善与更高层面的协调机制的建立来解决这种资源生态补偿中存在的“囚徒困境”。

4 对完善海域滩涂占用补偿制度的建议

4.1 强化渔民组织的培育,夯实海域滩涂占用补偿制度的组织基础

海域滩涂占用的补偿,不仅需要健全、有效的法律制度的保障,而且需要具有能够为自己进行谈判的渔民及其组织的参与。毕竟,渔民是海域滩涂占用最直接的利益相关者。作为国家和渔村社会之间的重要纽带,渔民组织在制约公权滥用的同时,也能在一定程度上制约渔民个人权利的滥用。根据课题组的调查,在我国海洋渔业中,真正运行较好的渔民组织并不是很多。在目前已经建立起来的渔民专业合作社、渔民协会等组织中,还存在着财务制度不健全、管理制度不规范、参与者话语权没有得到真正体现等一系列问题。加强渔民组织的培育仍然是今后推进海域滩涂占用补偿制度建设的一项重要工作。在具体推进渔民组织培育的工作过程中,重点应当放在对其“领头羊”的培养以及制度建设的指导等方面。

4.2 明确界定“公共利益”,平等维护公私产权

《宪法》已经原则性地规定了行使占用权的前提条件是为了公共利益,在其他相关法律中应该增加对“公共利益”的严格限定。具体地说,应当包括以下几类:国防军事用地;国家政府机关及公益性事业单位用地;能源、交通用地,如道路、机场等;公共设施用地,如水、电、气等管道用地;水利、环境保护用地,如水库、防护林等;公益及福利事业用地,如公立性质的医院、学校、敬老院等;其他公认或法院裁定的公共利益用地。除了列举,还应该

设立一个排除性条款,即明确排除哪些事项不属于公共利益的范围,如一般的房地产开发、高尔夫球场等^[8]。对于非公益目的占用海域滩涂的情况,应明确规定不能列入占用范围,而是纳入市场机制,坚持平等自愿、协商一致的原则。

4.3 尽快出台海域滩涂占用补偿的标准

关于占用补偿标准,国内外主要有三种类型:一是完全补偿;二是适当补偿;三是公平补偿。目前世界上大多数国家和地区的占用补偿都是根据市场的公平原则来确定的。考虑到我国现阶段发展海洋经济的国情,对于补偿如果整体采用完全补偿或适当补偿标准,不利于提高日益紧张的海域资源配置和利用效益。

因此,补偿标准的制定需要在考虑大局统一的前提下,兼顾地区的差异。为此可以采取统分结合的方式,制定不同效力等级的法律规定。在国家相关部门制定的法规中,主要规定占用补偿机制的框架,其中包括:明确渔民的权利和义务,占用的基本原则和法定事由,对渔民的救济机制,以及侵犯渔民渔业权应该承担的责任。在省级政府制定的地方性法规中,应该规定本省占用补偿的具体方法,尤其是补偿主体、补偿对象与范围、补偿标准及方式,以及补偿的程序等。在县市级政府制定具体标准时要综合考虑海域滩涂的类型、质量状况、渔民对水域的投入、水产品的价格、水域的等级、产值、水域区位、人均水域面积、土地供求关系、当地发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素^[9]。

4.4 完善海域占用补偿程序,依法维护养殖户权益

完善的占用补偿程序会对对维护渔民的权益起到重要的作用。关于海域滩涂占用补偿程序,可以前后设定5个程序,其中包括:事前听证程序、事前临时补偿、事后损失评估、补偿协商以及补偿纠纷处理^[10]。事前听证程序是在借鉴国外预征制度基础之上形成,渔业海域滩涂等不动产的占用必须提前一段时间,例如3个月,进行公告。公告表明占用的原因、占用单位及占用海域滩涂的范围,从而增强占用工

作的公开性和透明度,使被占用海域滩涂的渔民做到心中有数。听证委员会的成员组成包括规划部门、渔业行政部门、律师、学者、渔民代表。听证会前,委员会必须到现场查看并准备相关材料,如地图、规划等。在听证会上,在综合方面的意见和证据后进行裁决。事前临时补偿能够解决渔民的生产、生活需要,又能够打消其担心事后得不到补偿的顾虑,有利于其积极配合海域滩涂占用措施的实施。事后损失评估是确定最终补偿额的基础,有利于确定渔民的确切损失。补偿协商是让渔民能够真实表达要求的必需程序,能够防止行政机关单方决定补偿数额。补偿纠纷处理是保障渔民权利的正当程序,补偿异议协商不成的,渔民可以提起行政诉讼。

4.5 建立救济机制,维护弱势群体利益

占用补偿中的救济是原渔业经营者的权利和利益因占用而受到侵害时的防卫手段和申诉途径。当前,占用引起的纠纷主要表现为两类:一类是对国家占用行为的合法性存在疑问而引起的纠纷;另一类是因占用补偿标准、数额、方式等问题引起的纠纷。因此,对占用救济机制的构建也应当从这两个方向来进行。

对第一类因海域滩涂占用行为的合法性存在疑问而引起的纠纷,应明确规定其属于我国行政复议法、行政诉讼法的受理范围。公民、法人及其他组织对国家海域滩涂占用行为不服的,可以依法申请行政复议,或者直接向人民法院提起行政诉讼。对第二类因占用补偿问题引起的争议问题中,渔民与行政部门就占用形成的纠纷大多是由占用的主体——行政部门来处理的,这样行政部门既是运动员又是裁判,难以真正维护渔民的权益。因此,应该尽早规定将这类纠纷纳入司法审查制度中,由法院对这些纠纷进行处理。

4.6 加强海域滩涂生态补偿研究,为补偿制度假设提供科学依据

前面的研究指出,海域滩涂生态补偿制度的研究滞后是导致海域滩涂占用补偿工作难以科学推进的重要原因。为推进这一工作的开展,必须尽快推进和加强这方面的研究。具体来说,

应当在海域滩涂生态系统服务价值评估、海域滩涂占用补偿的范围、融资机制、不同补偿机制的绩效、不同地区与国家间的生态补偿制度及其绩效的比较、不同渔业生态系统补偿方式的比较等方面进一步开展研究。

参考文献

- [1] 杨子江. 我国渔业水域滩涂占用补偿问题的探讨[J]. 中国水产, 2009(4):10.
- [2] 许友光, 易建平, 黄滨. 对渔业水域滩涂征用补偿的思考[J]. 江西水产科技, 2006(1):4.
- [3] 郭萍. 因公益提起收回海域使用权及补偿研究[D]. 大连:大连海事大学, 2007:55.
- [4] 李远, 赵景柱, 严岩, 等. 生态补偿及其相关概念辨析[J]. 环境保护, 2009(12):65.
- [5] 吕忠梅. 环境法原理[M]. 上海:复旦大学出版社, 2007:408.
- [6] 杨文波, 李继龙. 加强我国渔业生态补偿工作的探讨[J]. 中国水产, 2009(4):15.
- [7] 王建廷. 海域征收补偿制度研究[J]. 中国渔业经济, 2008(4):27.
- [8] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社, 2005:712.
- [9] 谭业国, 由书慧. 积极探索建立征用渔业水域的补偿与安置标准[J]. 中国水产, 2005(5):24.
- [10] 申天恩. 渔业水域征用的法律分析[J]. 法治论丛, 2008(6):138.