

我国海洋生态产品的供给机制与制度设计研究

贺义雄^{1,2}, 叶芳^{3,4}

(1.浙江海洋大学经济与管理学院 舟山 316022; 2.南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海) 珠海 519000;
3.浙江海洋大学马克思主义学院 舟山 316022; 4.浙江海洋大学自由贸易试验区研究院 舟山 316022)

摘要:为更好地提供海洋生态产品和促进生态文明建设,文章基于海洋生态产品供需的理论框架,分析目前机制下我国海洋生态产品供给面临的主要问题,并从制度设计角度提出对策建议。研究表明:目前我国对具有公共物品属性的海洋生态产品的供给主要依靠政府部门;针对供给条件受损、供给不足、地方政府之间的横向需求实现机制欠缺以及多主体供给机制缺失等问题,亟须从优化政府管理机制、建立多元化供给体系和加强多角度协同保障等方面入手解决。

关键词:海洋生态产品;供给机制;公众参与;区域协作;供需均衡

中图分类号:F062.2;P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)08-0055-06

The Supply Mechanism and Institution Design of Marine Ecological Products in China

HE Yixiong^{1,2}, YE Fang^{3,4}

(1.College of Economics & Management, Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316022, China;
2.Southern Marine Science and Engineering Guangdong Laboratory (Zhuhai), Zhuhai 519000, China;
3.College of Marxism, Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316022, China;
4.Free Trade Experimental Zone Research Institute, Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316022, China)

Abstract: In order to better provide marine ecological products and promote the construction of ecological civilization, based on the theoretical framework of the supply and demand of marine ecological products, this paper analyzed the main problems faced by supply of marine ecological products under the current mechanism in China, and put forward countermeasures and suggestions from the perspective of system design. The results showed that at present, the supply of marine ecological products with the attribute of public goods mainly depended on government departments. To solve the problems of damaged supply conditions, insufficient supply, lack of horizontal demand realization mechanism between local governments, lack of multi-agent supply mechanism, should the government management mechanism be optimized, a diversified supply

收稿日期:2020-09-10;修订日期:2021-07-22

基金项目:浙江省高校重大人文社会科学攻关计划项目(2018QN045)。

作者简介:贺义雄,副教授,博士,研究方向为海洋经济和海洋资源价值

通信作者:叶芳,讲师,博士,研究方向为海洋治理

system be established, and multilateral collaboration be strengthened.

Keywords: Marine ecological product, Supply mechanism, Public participation, Regional collaboration, Balance of supply and demand

0 引言

生态产品短缺已成为制约我国经济社会发展的主要“瓶颈”之一。自党的十八大提出“增强生态产品生产能力”以来,生态产品供给方面的研究逐渐增多。海洋在我国经济社会发展中的地位越来越重要,更好地提供海洋生态产品对于满足人民群众日益增长的优美生态环境需要、促进生态文明建设以及保障经济社会的可持续发展都具有十分重要的意义。然而目前关于海洋生态产品供给方面的研究较少。

供给和需求共同构成自然生态系统向人类社会系统流动的动态过程^[1],从该角度研究生态系统服务对于经济社会的可持续发展具有重要的推动作用^[2]。鉴于此,本研究从经济学视角出发,基于海洋生态产品的供需均衡理论,分析目前机制下我国海洋生态产品供给面临的主要问题,并提出解决问题的制度设计,助力提供更多的优质海洋生态产品以及在海洋生态产品领域实施供给侧结构性改革。

1 海洋生态产品的供给与需求

早期的生态产品是指基于生态设计或生态工艺的具有低碳、环保和节约资源等生态特性的产品^[3]。随后一些学者从更具实用性和市场化的角度出发,认为有生态标签的产品即生态产品^[4]。2010年《全国主体功能区规划》将生态产品定义为维系生态安全、保障生态调节功能和提供良好人居环境的自然要素,包括清新的空气、清洁的水源和宜人的气候等,此概念与生态系统服务的定义相接近^[5]。本研究认为生态产品的概念较宽泛,其是包括人类生产的具有生态特性的产品和生态系统服务的产品束。

海洋生态产品是生态产品在海洋领域的具体解释,是生态产品的重要组成部分。根据产品形态,海洋生态产品可分为2个类型,即有形产品(人类生产的具有生态特性的海洋农产品和工业产品)和无形产品(大气调节、气候调节、废弃物处理、干扰调节

和生物控制等海洋生态系统服务^[6])。考虑人类生产的具有生态特性的海洋生态产品与一般产品同样属于私人物品^[7],可完全适用一般的经济学理论,本研究主要从海洋生态系统服务的角度分析。

海洋生态系统服务仅从宏观角度得出海洋生态系统为人类提供效用的情况^[8],但由于不同区域的海洋生态系统存在差异,其可实际提供的生态系统服务不尽相同,且这种差异导致人类生产的具有生态特性的海洋生态产品也不尽相同。此外,在政策、经济、文化习惯和认知水平等因素的共同作用下,不同区域和不同群体的具体需求有所不同^[9],因此海洋生态产品不一定都被需求或需求不一定都被满足。与此同时,海洋生态系统中存在众多尚待识别的生态系统服务^[10],且已被识别的生态系统服务中仍存在没有实际开发利用可能性的情况^[11]。因此,海洋生态系统可提供的生态系统服务在理论上远多于实际开发利用的项目。

基于此,本研究借鉴已有研究成果^[9,11],分别将海洋生态产品的供给和需求分为2种情况,即潜在供给和实际供给以及全部需求和实现需求。其中,潜在供给是当前海洋生态系统允许提供的全部生态产品,包括尚待识别的生态系统服务,是海洋生态产品供给的最大阈值;实际供给包括人类生产的海洋生态产品以及已被开发利用的海洋生态系统服务。因此,海洋生态产品的实际供给应不大于潜在供给,否则供给将不可持续。

综上所述,本研究构建海洋生态产品供给与需求的理论框架(图1)。

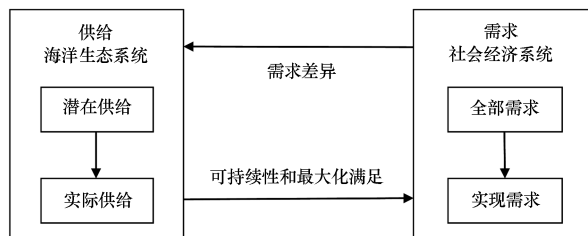


图1 海洋生态产品供给与需求的理论框架

从宏观角度看,社会经济系统是海洋生态产品的需求来源,而海洋生态系统是海洋生态产品的供给来源。根据经济学的供需均衡理论,当实际供给不大于潜在供给并能够满足区域或群体的全部需求时,即达到供给的最优状态;否则须对供给和(或)需求进行调整,以提升二者的匹配度。

2 我国海洋生态产品的供给主体和方式

2.1 供给主体

对于人类生产的具有生态特性的海洋农产品和工业产品等海洋生态产品,其供给主要通过市场实现^[7,12];而对于主要由调节和支持等海洋生态系统服务构成的具有公共物品属性的海洋生态产品,理论上政府、企业、社区、社会组织和公众等都是其供给主体,并通过保护海洋生态环境、开发利用海洋生态资源和增强海洋生态功能等途径实现供给^[13]。其中,政府主要颁布和实施相关法律法规、规章制度和行政决策,同时宏观调控相关产业和市场主体的行为;企业主要选择市场模式开发利用海洋生态资源,并承担保护海洋生态环境的责任;社区、社会组织和公众等主要提供相关政策咨询、监督政府管理行为和参与突发事件应急管理。

长期以来,我国公众在具有公共物品属性的海洋生态产品供给方面发挥的作用很小,相关的社会组织也不多,企业主要通过提供海洋生态旅游服务(如休闲渔业和海上观光)等有限的方式发挥作用。因此,目前我国主要依靠政府供给该类海洋生态产品。

2.2 供给方式

目前我国涉及海洋生态系统的政府部门主要包括自然资源部、农业农村部、交通运输部、生态环境部以及文化和旅游部。各部门基于海洋生态系统的实际情况,结合社会经济发展需求,在各自的职责范围内制定政策措施并进行监督管理,从而提供海洋生态产品,基本运行流程如图2所示。

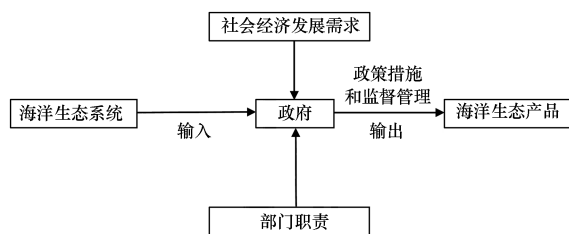


图2 海洋生态产品的政府供给

3 我国海洋生态产品供给机制存在的问题

基于海洋生态产品供给与需求的理论框架(图1),当海洋生态产品的潜在供给全部转化为实际供给且实际供给与全部需求相均衡时,海洋生态产品的供给达到最优状态。但在当前我国海洋生态产品的供给机制下,实现这一目标仍有很多问题亟须解决。

3.1 市场失灵导致供给条件受损

在目前我国海洋生态系统管理政策中,命令-控制型工具约占50%,而对其他类型工具运用不足。面对数量众多和类型多样的海洋生态系统问题,单一性和强制性的命令-控制型工具的后续力量明显不足^[14]。同时,我国的海洋生态系统管理大多处于事前阶段,对事中和事后的监督和指导乏力,对于一些市场主体试探甚至跨越政策边界的行为,相关政策工具缺失问责手段,难以有效约束其行为。此外,由于实施程序和标准等制度不完善以及监督机制不健全,易出现权力“寻租”现象,且政府部门不能很好地把握具体问题的处理方式,从而影响管理效果。

我国实行自然资源归国家所有的公共产权制度^[15],因此可将海洋等自然资源视为公共资源。上述问题的存在使政府干预无法很好地解决资源公共性引起的市场失灵问题,导致海洋生态产品的供给条件受损,即海洋生态产品的潜在供给受到影响。

3.2 管理分割导致供给不足

目前我国采用分部门和分级管理相结合的海洋综合管理体制,即涉及海洋生态系统的管理职责分散在不同部门,同时各级沿海地区分别成立相关地方管理部门^[16]。各职能部门之间虽有联系(如海上搜救联席会议和联合执法行动),但整体协调仍不足,难以完全形成合力。此外,沿海地区之间的海洋开发利用存在大量的利益纠纷,且在根本利益上往往难以取得共识,再加上缺少法律的强制约束,导致大部分地方政府之间缺乏有效的沟通、协调和合作机制或相关机制的实施不尽如人意,不利于维护海洋生态系统的完整性。由于海洋生态系统服务是海洋生态系统中的各种资源相互作用的结果^[17],相关开发利用活动如不考虑系统性等问

题,将影响海洋生态产品尤其是海洋生态系统服务的潜在供给向实际供给的转化,还会导致出现海洋环境污染等问题或不利于有效解决相关问题。

3.3 地方政府之间的横向需求实现机制欠缺

不同的区域或群体对海洋生态产品具有不同的需求目标,其中经济欠发达地区对基本食物和能源等物质供给服务类海洋生态产品的需求较大,而经济发达地区更倾向于对非物质供给服务类海洋生态产品的需求^[18],因此各自的消费意愿有所不同。经济发达地区对海洋生态产品尤其是海洋生态系统服务需求的数量和种类均呈上升态势,但这类地区在发展过程中或多或少都已付出海洋生态环境代价,因此其海洋生态产品的实际供给难以完全满足其需求;考虑气候调节和生物多样性等海洋生态系统服务的影响范围具有大尺度性^[19],结合经济欠发达地区拥有较优越的海洋生态环境,经济发达地区的需求可由经济欠发达地区满足。

然而实现这一目标的关键在于保证经济欠发达地区在充分供给海洋生态产品的同时满足其对现实经济利益的需求^[20]。目前各级地方政府已对地区之间的生态保护补偿和生态功能区转移支付等相关工作提出要求并已着手实施,但从实际情况看,地方政府之间横向的海洋生态保护补偿机制仍十分缺乏,经济欠发达地区供给海洋生态产品的积极性不高,并普遍存在以海洋生态环境损耗为代价发展工农业以满足其物质需求的现象,进而导致所有地区海洋生态产品的实际供给都难以与其具体需求完全匹配。

3.4 多主体供给机制缺失

根据已有研究成果,无论是具有纯公共物品特征还是具有俱乐部物品特征的生态产品,只有当政府、企业、社区、社会组织和公众等主体合力供给时,才能产生更明显的实际效果^[21]。然而目前我国海洋生态系统服务领域的等价商品化交易还不能完全实现,同时尚未设置与海洋生态产品相关的市场交易标的,导致无法有效激发市场主体的积极性,难以形成强有力的供给主体。

此外,目前我国对社会组织和公众参与政策制定等活动仍缺乏明确的法律规定,相关管理部门和

海洋资源开发利用者等出于对自身利益的考虑甚至对公众隐藏信息,导致公众参与流于形式;由于海洋资源具有公共性以及相关问题与公众的切身利益感受没有紧密关联,公众往往乐于“搭便车”,也不想参与政策制定等活动;社会组织虽参与积极性较高,但由于其专业水平较低和专业人才匮乏,在参与涉及海洋经济和海洋生态以及多方利益协调发展等问题的解决时往往力不从心。

综上所述,我国对具有公共物品属性的海洋生态产品的供给主要依靠政府。但政府存在缺乏竞争、无法全面掌握市场信息和易出现权力“寻租”等问题^[22-23],导致海洋生态产品的供给效率降低,实际供给甚至远小于潜在供给中已被识别的部分所能达到的水平^[21]。

4 完善我国海洋生态产品供给机制的建议

4.1 优化政府管理机制

4.1.1 完善并搭配使用不同类型的政策工具

命令-控制型政策工具属于强制性的“硬管理”,而其他类型政策工具属于疏导性的“软管理”,不同类型的政策工具既相互独立又相互补充。因此,应针对不同的政策环境和政策问题,合理搭配使用不同类型的政策工具,实现优势互补和相得益彰的政策目标。同时,针对“十四五”时期进一步深入贯彻落实生态文明建设要求以及推动建立改善生态环境质量长效机制等的现实需求,应做好各种类型政策工具的改革、完善和创新工作。

4.1.2 加强事中和事后控制

目前我国海洋生态系统管理的事前控制效果已逐渐减弱,而对用海行为全过程进行监督、检查和指导的事中控制效果相对更好。因此,应积极开展并不断完善海洋督察和政策评估等事中控制工作,探索更加有效的措施;建立完善的事后控制机制尤其是针对经济欠发达地区的海洋生态保护补偿机制,从而实现海洋生态系统管理事前、事中和事后控制的有效接续。

4.1.3 健全政府行为的监督制约

明确已有制度对程序安排和方式方法等的具体阐释和要求,保证对政府行为的监督制约有可操作的依据;建立并落实严格的海洋资源环境保护责

任、海洋资源审计、海洋资源环境损害责任终身追究和海洋生态文明建设评价考核等制度,更好地约束政府行为;构建并完善包括多主体和多部门在内的全方位、多层次和网络型监督体系并严格实施,保障政府行为的规范性。

4.1.4 增强跨部门和跨地区的统筹协调能力

统筹协调各涉海部门,构建良好的沟通协调机制(如福建的海岸带综合管理联席会),形成自上而下和长期有效的制度安排;注重陆海统筹,加强陆地和海洋管理部门的沟通协作;以强化法律约束为基础,在充分考虑各地区正当利益诉求的前提下,建立并完善地区间的沟通协调和合作机制,实现良好的跨地区协同效应。

4.2 建立多元化供给体系

建立包括政府、企业、社区、社会组织和公众等在内的多元化海洋生态产品供给体系,提高供给效率和保障供给效果。

4.2.1 充分调动市场的积极性

为更好地调动企业等市场供给主体的积极性,可采用政府部门与私人部门合作的PPP模式等手段实现目标^[23]。大力发展有利于实现海洋生态产品价值的非传统市场化交易形式,如海洋生态旅游和渔村文娱等的私人经营,海洋生态修复和维护等项目的外包,政府购买产品以及蓝碳权、排污权 and 海水权等生态权益的市场交易。

4.2.2 促进社会组织和公众参与

在政策制定过程中明确界定社会组织和公众的参与权以及针对不同事项的参与方式、运行程序、人员构成、选择方法、保障措施和结果采纳等内容,还可建立反馈机制等闭环管理架构,增强社会组织和公众参与的效果;适度放宽对社会组织登记注册的要求,从根源上解决阻碍社会组织发展的问题;出台支持社会组织发展的政策,如支持社会组织适当开展海洋生态系统保护方面的有偿服务;完善海洋公益诉讼制度,鼓励和支持社会组织积极参与;保障包括社会组织和公众在内的多主体监督体系的有效实施;建立健全信息公开机制,切实做好相关法规、规章、规划和政策,数据统计,用海项目环境影响核准,海域使用审批以及海洋资源开发利

用者等情况的信息公开,便于公众监督。

4.3 加强多角度协同保障

面向全社会加强海洋知识普及,增强公众的海洋保护意识,提高公众对海洋事件的关注度;建立健全归属清晰、权责明确、流转顺畅和监管有效的海水权、排污权和蓝碳权等生态权益体系,基于公平性等原则构建完善的产权保护机制,更好地发挥产权制度的激励和约束作用,科学合理优化配置资源;加强经济发达地区与经济欠发达地区之间的横向联系,从加强沟通协调,促进交通便捷化以及提高资本、科技和人才的流动性等方面着手,促进区域融合发展。

5 结语

在供给侧结构性改革的过程中,应优化政府管理机制、建立多元化供给体系和加强多角度协同保障,从而更好地供给海洋生态产品。完善海洋生态产品供给机制是复杂的系统工程,切实落实上述措施需要各种技术方法和政策安排的支撑配合(如海洋资源审计离不开资源调查评价的前期准备),这就表明改革将是长期和持续的过程,须稳步向前并协调好各种关系和因素,因地制宜制定发展策略。同时,随着我国经济社会的不断发展,新的供给方式和途径必然会产生,良好的海洋生态产品供给目标一定会实现。

参考文献

- [1] 张立伟,傅伯杰.生态系统服务制图研究进展[J].生态学报,2014(2):316—325.
- [2] 李双成,王珏,朱文博,等.基于空间与区域视角的生态系统服务地理学框架[J].地理学报,2014(11):1628—1639.
- [3] MAXWELL D. Developing sustainable products and services [J]. Journal of Cleaner Production, 2003, 11: 883—895.
- [4] 黄如良.生态产品价值评估问题探讨[J].中国人口·资源与环境,2015(3):26—33.
- [5] 肖建红,王敏,刘娟,等.基于生态标签制度的海洋生态产品生态补偿标准区域差异化研究[J].自然资源学报,2016(3):402—412.
- [6] 张朝晖,叶属峰,朱明远.典型海洋生态系统服务及价值评估[M].北京:海洋出版社,2008.
- [7] 孙庆刚,郭菊娥,安尼瓦东·阿木提.生态产品供求机理一般性分析:兼论生态涵养区“富绿”同步的路径[J].中国人口·资源

- 与环境, 2015(3):19—25.
- [8] FISHER B, TURNER R, MORLING P. Defining and classifying ecosystem services for decision making[J]. *Ecological Economics*, 2009, 3: 643—653.
- [9] 严岩, 朱捷缘, 吴钢, 等. 生态系统服务需求、供给和消费研究进展[J]. *生态学报*, 2017(4): 2489—2496.
- [10] 沈满洪, 毛狄. 海洋生态系统服务价值评估研究综述[J]. *生态学报*, 2019(3): 2255—2265.
- [11] VILLAMAGNA A M, ANGERMEIER P L, BENNETT E M. Capacity, pressure, demand, and flow: a conceptual framework for analyzing ecosystem service provision and delivery[J]. *Ecological Complexity*, 2013, 5: 114—121.
- [12] 张瑶. 生态产品概念、功能和意义及其生产能力增强途径[J]. *沈阳农业大学学报(社会科学版)*, 2013(6): 741—744.
- [13] 林黎. 我国生态产品供给主体的博弈研究: 基于多中心治理结构[J]. *生态经济*, 2016(7): 96—99.
- [14] 许阳. 海洋环境治理的政策工具选择与应用: 基于 1982—2016 年政策文本的量化分析[J]. *太平洋学报*, 2017(10): 49—59.
- [15] 李胜兰. 对我国自然资源产权的法律思考[EB/OL]. <http://www.cnjlc.com/law/4/200707074959.html>, 2007—07—07.
- [16] 张德贤, 陈中慧, 戴桂林, 等. 海洋经济可持续发展理论研究[M]. 青岛: 青岛海洋大学出版社, 2000.
- [17] BARBIER E B. Marine ecosystem services[J]. *Current Biology*, 2017, 11: 507—510.
- [18] PLIENINGER T, DIJKS S, OTEROS-ROZAS E, et al. Assessing, mapping and quantifying cultural ecosystem services at community level[J]. *Land Use Policy*, 2013, 33: 118—129.
- [19] 马琳, 刘浩, 彭建, 等. 生态系统服务供给和需求研究进展[J]. *地理学报*, 2017(7): 1277—1289.
- [20] 解建仓, 席保军, 黄俊铭. 流域水资源保护补偿博弈分析及蚁群算法解[J]. *自然资源学报*, 2014(1): 39—45.
- [21] 谷中原, 李亚伟. 政府与民间合力供给生态产品的实践策略[J]. *甘肃社会科学*, 2019(6): 41—48.
- [22] 曾贤刚, 虞慧怡, 谢芳. 生态产品的概念、分类及其市场化供给机制[J]. *中国人口·资源与环境*, 2014(7): 12—17.
- [23] 李繁荣, 戎爱萍. 生态产品供给的 PPP 模式研究[J]. *经济问题*, 2016(12): 11—16.