

# 填海造陆用海项目的海洋生态补偿模式初探\*

刘霜<sup>1,2</sup> 张继民<sup>1,2</sup> 刘娜娜<sup>1,2</sup> 徐子钧<sup>1,2</sup>

(1. 国家海洋局海洋溢油鉴别与损害评估技术重点实验室 青岛 266033;

2. 国家海洋局北海环境监测中心 青岛 266033)

**摘要** 填海工程用海属于永久性改变所使用海域自然属性的一种用海方式,它对海洋生态造成的损害十分严重。文章从海洋生态补偿法制化、海洋生态补偿标准科学化和海洋生态补偿管理规范化3个方面探讨填海造陆用海项目的海洋生态补偿模式,以期为我国海域使用管理中建立海洋生态补偿机制提供有益参考。

**关键词** 填海造陆;海洋生态补偿;海域使用管理

自2002年《中华人民共和国海域使用管理法》实施后,我国填海造陆用海面积保持高速增长的势头。国家海洋局2004—2008年海域使用管理公报统计数据表明,我国填海造陆用海面积从2004年的5 352 hm<sup>2</sup>上升到2008年的11 000.71 hm<sup>2</sup>,填海面积增加了一倍多。填海造陆用海属于永久性改变海洋自然属性的用海方式,不可避免地会对海洋环境造成严重损害。《2008年中国海洋环境质量公报》表明,围填海活动已成为影响我国近岸海域生态系统健康的主要因素之一。填海造陆工程引起的环境恶化问题亟须得到控制和防治,而生态补偿机制为其提供了强有力的制度保障。

生态补偿是20世纪中期以来一些国家或地区为了解决经济和社会发展中产生的资源枯竭和生态破坏等环境问题而采用的一种环境经济手段,在协调经济发展与生态平衡方面发挥了较大作用。目前我国生态补偿的研究仍主要集中在其涵义、法规、

制度和模式等的理论研究以及陆域资源生态补偿实践探索阶段<sup>[1-4]</sup>,在海洋生态补偿研究领域,仅有少部分学者进行初步研究,如韩秋影等指出海洋生态资源生态补偿应包括经济补偿、资源补偿和生境补偿<sup>[5]</sup>,王森等从海洋生态补偿原则、补偿对象、补偿方式和资金来源等方面初步探讨了海洋生态补偿机制<sup>[6]</sup>,刘霜等初步提出我国填海造陆项目亟须引入生态补偿机制<sup>[7]</sup>。本研究从海洋生态补偿法制化、补偿标准科学化和补偿管理规范化三个方面探讨填海造陆用海项目的海洋生态补偿模式,以期为我国海域使用管理中建立海洋生态补偿机制提供有益的参考。

## 1 海洋生态补偿法制化

目前我国在一些法律和法规中规定了生态补偿,为保障其实施和运行提供了最基本的条件。2000年国务院颁布的《生态环境保护纲要》中首

\* 基金项目:国家海洋局北海分局课题基金资助。

先明确地提出要建立我国生态补偿机制,主要体现在防护林体系建设中,随后拓展到土地、森林、矿产、渔业、草原、动物保护和自然保护区等领域。《中华人民共和国土地管理法》规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。《中华人民共和国森林法》规定:“国家建立森林生态效益补偿基金,用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源,林木的营造,抚育,保护和管理”。随后的《中华人民共和国森林法实施条例》规定:“防护林、特种用途林的经营者有获得森林生态效益补偿的权利”。《中华人民共和国矿产资源法》规定:“开采矿产资源,必须按照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费”。《中华人民共和国渔业法》规定:“县级以上人民政府渔业行政主管部门应当对其管理的渔业水域统一规划,采取措施,增殖渔业资源。县级以上人民政府渔业行政主管部门可以向受益的单位和个人征收渔业资源增殖保护费,专门用于增殖和保护渔业资源”。

我国实施的一些海洋管理制度也体现了生态补偿理论的特征和要求。如,《中华人民共和国海洋环境保护法》规定:“造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害,并赔偿损失;完全由于第三者的故意或者过失,造成海洋环境污染损害的,由第三者排除危害,并承担赔偿责任。对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求”。《中华人民共和国海域使用管理法》规定:“国家实行海域有偿使用制度。单位和个人使用海域,应当按照国务院的规定缴纳海域使用金”。但是就目前的海洋生态补偿机制而言,《中华人民共和国海洋环境保护法》和《中华人民共和国海域使用管理法》还未能对该制度进行理论分析和精确设计,海洋行政主管部门也未出台相关的规章制度;海域使用金征收仅能按照其用海面积计算,但填海造陆用海对邻近海域海洋环境造成的损害,尤其是生态损害并未考虑在内,而且这种损害效应的作用是累

积的,无法适用《中华人民共和国海洋环境保护法》中的污染损害赔偿规定。因此,国家海洋行政主管部门应按照“谁开发谁保护,谁使用谁补偿”的原则,适时制定填海造陆用海项目的海洋生态补偿规章制度,以使生态补偿在具体操作过程中有法可依和有规可循,加快生态补偿制度化的生成,更好地为保护海洋生态服务。

## 2 海洋生态补偿标准科学化

海洋生态补偿标准科学化是生态补偿制度化形成过程中的一个非常重要的环节,涉及用海主体行为者的切身利益。若补偿标准确定过高,将会限制用海者的用海行为,最终影响到沿海地区经济的发展;若补偿标准确定过低,又达不到海洋生态保护的目标。因此,海洋生态补偿采用何种补偿方式以及补偿到何种程度都需要尽快进行深入研究,通过建立一套科学化的海洋生态补偿标准体系保证补偿过程的合理性,才能体现实施海洋生态补偿机制的意义。海洋生态补偿标准的确定可以从海洋生态破坏的修复成本和海洋生态系统服务的价值两个方面进行参考。

### 2.1 海洋生态破坏的修复成本

按照“谁开发谁保护,谁使用谁补偿”的基本原则,海域使用者有责任和义务按国家海洋行政主管部门实施的海洋生态保护行动要求进行补偿。一方面,填海造陆不可避免地要占用海域资源,改变所使用海域的自然属性并对原有海域的海洋生态造成破坏;另一方面,填海造陆也会对邻近海域的生态带来负面影响,如,海水污染加剧、自净能力降低和经济生物种类减少等。而要恢复到工程建设前的状态,则需要开展生态修复工作,如采用污水处理、生物资源增殖和生境重建等措施,其所产生的修复费用可作为海洋生态补偿标准确定的参考依据之一。然而,目前的生态修复手段花费较高,用海主体行为者往往难以承受,因此尚需探索价格较为低廉的生态修复技术和修复措施,从而为建立不但科学合理而且能应用于实践的海洋生态补偿标准

体系服务。

## 2.2 海洋生态系统服务的价值

生态系统服务 (Ecosystem Services) 是人类直接或间接从生态系统得到的利益, 其价值化研究一直是国内外学术界普遍关注的热点和难点。中国环境与发展国际合作委员会 2006 年度政策报告指出, “如果生态系统服务功能的市场价值能够被准确地评估和量化, 那么它应该是确定生态补偿标准最好的依据。”通过对海洋生态系统服务价值的科学化评估, 可以确定填海造陆活动对海洋生态的破坏及资源的滥用所造成的海洋生态系统损失, 从而确定海洋生态补偿的标准。然而, 目前我国海洋生态系统的服务价值评估方法与陆地生态系统相比有较大差距, 对海洋生态系统服务的价值评估仍存在许多不合理之处, 不但亟须创建更加科学合理的海洋生态系统服务价值评估的计量模型, 而且需要深入开展海洋生态系统服务价值应用研究。

## 3 海洋生态补偿管理规范化

海洋生态补偿机制的形成是不同群体利益分配的调整过程, 涉及很多不同群体的切身利益, 因此建立切实有效的海洋生态补偿管理机制非常必要,

其有助于及时解决不同利益群体间可能产生的矛盾, 有利于海洋经济和海洋生态保护间的协调发展。海洋行政主管部门应充分发挥在海洋生态补偿机制中的主导作用, 从填海项目管理、利益群体间矛盾化解以及生态补偿资金征收与监管等方面建立海洋生态补偿管理规范化制度; 通过加强对填海项目状态的实时监控和协调不同利益群体间可能产生的矛盾, 建立健全海洋生态补偿资金使用绩效考核评估制度, 使海洋生态补偿资金更好地发挥生态保护的效用; 此外, 还应建立并实施海洋生态补偿资金信息公开制度, 接受全社会监督, 便于海洋生态补偿机制的顺利实施。

## 4 结束语

中国共产党“十七大”报告中首次明确提出我国要建设“生态文明”的理念, 使我国生态环境质量明显改善, “生态文明”观念在全社会牢固树立, 而生态补偿机制为实现这一目标提供强有力的制度保障。面对填海活动导致海洋生态环境恶化的趋势, 我国需要从补偿制度法制化、补偿标准科学化和补偿管理规范化等方面尽快开展海洋生态补偿机制的建设, 向建设海洋生态文明的目标迈进。

### 参考文献:

- [1] 毛显强, 钟瑜, 张胜. 生态补偿的理论探讨 [J]. 中国人口·资源与环境, 2002, 12 (4): 38-41.
- [2] 廖红. 建立和完善生态补偿机制 推动可持续发展战略实施 [J]. 中国发展, 2003 (3): 1-7.
- [3] 曹光辉. 生态补偿机制: 环境管理新模式 [J]. 环境法制建设, 2005 (11): 46-48.
- [4] 曹明德. 对建立我国生态补偿制度的思考 [J]. 法学, 2004 (3): 40-43.
- [5] 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.
- [6] 王森, 段志霞. 关于建立海洋生态补偿机制的探讨 [J]. 海洋信息, 2007 (4): 7-9.
- [7] 刘霜, 张继民, 唐伟. 浅议我国填海工程海域使用管理中亟须引入生态补偿机制 [J]. 海洋开发与管理, 2008, 25 (11): 34-37.