

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*

刘霜^{1,2} 张继民^{1,2} 唐伟^{1,2}

(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,它对海洋生态环境的损害十分严重。文章根据生态补偿机制的发展趋势,在对我国填海造地的态势及生态环境影响初步分析的基础上,结合我国有关法律法规政策,初步论述了我国填海造地用海管理中亟须引入生态补偿这一重要的新型环境管理模式,用以弥补填海造地对海洋生态损害的价值,以期迫使用海行为主体节约用海。

关键词 填海造地;生态补偿;海洋生态

“填海造地”是沿海地区缓解土地供求矛盾、扩大社会生存和发展空间的有效手段,具有巨大的社会效益。因此,许多沿岸的国家和地区,尤其是人多地少问题突出的城市和地区,都对填海造陆工程非常重视。如,日本、荷兰是世界上“填海造地”较多的国家,日本新造陆地面积在 1 500 km² 以上;荷兰有 1/5 的国土是从海洋中围起来的。我国也是填海大国,据不完全统计,在 1950—2002 年期间,我国已经实施围填海面积约 119 万 hm²,相当于现有滩涂面积的 55%^[1]。尤其近年来,随着我国陆域土地使用限制较为严格,越来越多的沿海城市实施“填海造地”,用以增加本区域土地面积,发展区域海洋经济。相比于其他用海方式如养殖用海而言,“填海造地”属于永久性改变海域自然属性的用海方式,会对海域资源及海洋生态环境造成不可逆转的破坏,导致海洋生态系统服务功能的丧失。针对填海造成的严重生态危害,我国已有不

少学者和政府官员提出严格控制填海的主张,并就禁止和限制“填海造地”的理由做过专门的论述^[2]。我国相继实施的《中华人民共和国海域使用管理法》和《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》、《关于加强区域建设用海管理工作的若干意见》等从法律法规上都对“填海造地”用海进行了相应规定,在一定程度上减少了填海工程对海洋资源和生态环境造成的影响。本文的生态补偿这一环境管理模式对“填海造地”用海管理进行了初步探讨,以期增加填海用海行为主体的成本,使其节约用海,从而更好地减少填海工程对海洋生态环境的影响。

一、生态补偿简述

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、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

* 基金项目:国家海洋局北海分局课题基金资助(2008);中国海洋发展研究中心科研项目资助(2008)。

大作用。目前,我国生态补偿的研究主要集中在对其涵义、法规、制度和模式等的理论研究和实践探索阶段。生态补偿是指“通过对损害(或保护)资源环境的行为进行收费(或补偿),提高该行为的成本(或收益),从而激励损害(或保护)行为的主体减少(或增加)因其行为带来的外部不经济性(或外部经济性),达到保护资源的目的”^[3]。生态补偿的理论研究方面,我国学者廖红等人以建立和完善生态环境补偿机制的时代背景为出发点,分析了我国建立生态补偿机制的必要性,并借鉴有关生态环境补偿机制的经验,提出了生态环境补偿机制的理论基础^[4]。随之,生态补偿机制的内涵得到明确,即它是以防止生态环境破坏、增强和促进生态系统良性发展为目的,以对生态环境产生或可能产生影响的生产、经营、开发和利用者为对象,以生态环境整治及恢复为主要内容,以经济调节为手段,以法律为保障的新型环境管理制度^[5]。生态补偿机制是自然资源有偿使用制度的重要内容之一,是使用者在合法利用自然资源过程中,对自然资源所有权人或对生态保护付出代价者支付相应费用的法律制度^[6]。我国的生态补偿制度化最先始于环保政策,在2000年国务院颁布的《生态环境保护纲要》中首先明确地提出了要建立我国的生态补偿机制,主要体现在防护林体系建设中,随后逐渐拓展到土地、森林、草原、渔业、矿产、动物保护和自然保护区等领域。生态补偿模式也从补偿制度法制化、补偿主体行政化、补偿手段市场化、补偿标准科学化、补偿方式多样化和补偿管理规范化等六个方面建立这一新型环境管理模式。

经过长期的环境管理实践,我国许多行之有效的管理制度都体现了生态补偿理论的特征和要求。如,《中华人民共和国环境保护法》中的排污收费制度、《中华人民共和国海洋环境保护法》中的污染损害赔偿规定和《中华人民共和国

海域使用管理法》中的海域使用金征收制度等,都已经表明生态补偿机制在某种程度上得到了应用,只是还缺乏对该制度的理论分析和精确设计。

二、“填海造地”用海管理中实施生态补偿的必要性

1. 提高“填海造地”行为的成本,实现节约用海,保护海洋生态资源

为了加强海域使用管理,促进海域的合理开发和可持续利用,我国在2002年颁布并实施了《中华人民共和国海域使用管理法》。国家海洋局依据这一法律规定,强化了对海域的使用管理,实施海域使用许可证和海域使用金制度,建立和完善了海域使用执法检查制度,强化了海域使用管理的执法监督工作,严格用海项目的审批,这在一定程度上减少了围填海工程对海洋生态环境的破坏强度。通过征收海域使用金,对海域实行有偿使用制度和明确海域的使用权,有利于合理开发利用海洋资源,在一定程度上对于防治海洋污染损害,维护海洋生态平衡具有重要的促进作用。然而,由于我国征收的海域使用金标准较低,而造成海域使用金征收额度较低,且低于填海工程损害的海洋生态价值,因此也就满足不了海洋生态保护要求。根据2007年国家财政部和国家海洋局联合下发的《关于加强海域使用金征收管理的通知》,我国海域使用金征收标准最高也仅为195元/m²,而最低仅征收30元/m²。而我国学者彭本荣等人通过建立一系列生态经济模型,评估出厦门海域每平方米“填海造地”生态损害的价值为279元,加上海域作为生产要素的价值,厦门工业用海“填海造地”海域使用金征收标准应该为327.82元/m²^[7];王静等人采用剩余法初步评估出连云港市连岛度假区填海工程的海域使用权价格为388元/m²^[8],这些研究结果远高于现行的“填海造地”海域使用金的

征收标准。从生态系统具有的价值方面而言,我国的海洋生态价值巨大,我国学者陈仲新等人参照 Constanza 等的分类方法、经济参数与研究方法,估算出我国海洋生态系统效益的价值约 21 736.02 亿元人民币/年,且仅是保守估计^[9]。由此可见,填海造陆对海洋生态的损害价值是很大的,现有的海域使用金征收额度远低于海洋生态损害价值;而通过实施生态补偿,可以提高填海造陆行为的成本,从经济上制约大部分填海造陆项目的盲目实施,从而使海洋生态损害的行为减少,迫使用海行为主体节约用海,在一定程度上达到保护海洋生态资源的目的。

2. 有利于保护和改善海洋生态环境

2002 年《中华人民共和国海域使用管理法》实施后,我国“填海造地”用海面积仍保持高速增长的势头。国家海洋局 2002—2007 年海域使用管理公报统计数据表明,我国“填海造地”用海面积呈快速上升趋势,已从 2004 年的 5 352 hm² 上升到 2007 年的 54 006.53 hm²,增加了 9.1 倍。“填海造地”用海属于永久性改变海洋自然属性的用海方式,众多的填海造陆工程不可避免地会对海洋环境造成损害,表现为滨海湿地、红树林、珊瑚礁、河口和海湾等重要生态系统严重退化,生物多样性降低;重要经济鱼类的产卵场、育幼场等生存环境遭到破坏,渔业资源量锐减;原始岸滩地形地貌改变,海洋灾害的破坏程度加剧,最终导致用海区域内海洋生态系统服务功能的下降或丧失。例如,深圳市“填海造地”工程使西部海岸地区滩槽演变剧烈,不稳定性加强,给今后西部港区运作环境带来威胁;沿海水环境污染加重,深圳市西海岸海水普遍达不到 3 类水标准;西部伶仃洋海岸地区纳潮量减少 20%~30%,深圳湾纳潮量减少 15.6%,纳潮量的锐减更加不利于污染物的稀释与扩散;海岸生态承载力下降,生物多样性降低,物种数量大幅减少^[10]。而福建省泉州湾的填海工程则促进了海

滩的淤浅,减小了内湾的纳潮量和环境容量,使得泉州湾内湾水质恶化,导致填海工程附近海区生物种类多样性普遍降低,优势种和群落结构发生改变^[11]。填海造陆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。通过对征收的海洋生态补偿金采用专款专用的方式,更加有利于保护和改善海洋生态环境。

三、实施生态补偿中存在的问题及建议

目前,我国已有学者关注海洋生态补偿的问题,如韩秋影等人^[12]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,并提出了海洋生态资源生态补偿的未来研究方向,即海洋生态资源价值评估及海洋生态资源生态补偿的基本理论问题,这对我国实施海洋生态补偿具有重要的借鉴意义。然而,海洋生态补偿是新型的环境管理理念,其实施仍将受到某些条件的限制,笔者认为至少存在以下两方面。

1. 缺乏明确的法律依据和政策保障

《中华人民共和国海洋环境保护法》和《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》都提出了开发利用海洋资源,不得造成海洋生态环境的破坏,但都未明确提出生态补偿问题;此外,海洋行政主管部门也未出台有关海洋生态补偿的规章制度,这给生态补偿的实施带来许多法律上的障碍和限制。缺乏生态补偿的相关法律和法规依据,就难以制订生态补偿金的征收办法及程序标准等,也难以名正言顺地开展生态补偿活动。因此,笔者建议海洋行政主管部门可先出台海洋生态补偿的有关行业规定,待时机成熟后再以法律条文的形式保障生态补偿制度化。

2. 生态补偿标准尚需研究

海洋生态补偿机制最重要的是成本计算,即补偿标准。生态补偿标准可以被归结为海洋生态服务功能价值,海洋生态价值评估是进行海洋生

态补偿的前提,而我国对海洋生态系统服务功能与价值评估的研究在理论和方法上与陆地生态系统有较大差距,对海洋生态系统的价值评估存在许多不合理之处。因此,亟须创建海洋生态价值评估机制的理论体系和计量模型,深入开展海洋生态价值应用研究。目前,我国“908”专项“海洋生态系统评价——海洋生态系统服务功能及其价值评估”这一重大评价课题的实施,有望为我国近海生态价值的确定提供重要的参考依据。

四、结束语

海洋生态环境保护是功在当代、利在千秋的伟大事业,是我国海洋经济可持续发展的重要基石。面临我国填海面积增加和生态环境恶化的严峻趋势,海洋行政主管部门需要在填海造陆用海的管理中引入生态补偿机制,使填海行为的成本不低于海洋生态自身的价值,从经济上制约大部分填海造陆项目的盲目实施,迫使用海行为主体节约用海,并对征收的生态补偿费用专款专用,更好地保护和改善海洋资源生态。

参考文献

[1] 刘育, 龚凤梅, 夏北成. 关注填海造陆的生态危害

- [J]. 环境科学动态, 2003(4): 25-27.
- [2] 孙书贤. 关于围海造地管理对策的探讨[J]. 海洋开发与管理, 2004(6): 21-23.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 曹明德. 对建立我国生态补偿制度的思考[J]. 法学, 2004(3): 40-43.
- [7] 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, 20(5): 715-726.
- [8] 王静, 徐敏. 连云港市连岛度假区填海工程宗海估价[J]. 海洋开发与管理, 2006(3): 47-49.
- [9] 曾江宁, 陈全震. 海洋生态系统服务功能与价值评估研究进展[J]. 海洋开发与管理, 2005(4): 12-16.
- [10] 郭伟, 朱大奎. 深圳围海造地对海洋环境影响的分析[J]. 南京大学学报, 2005, 41(3): 286-295.
- [11] 陈彬, 王金坑, 张玉生, 等. 泉州湾围海工程对海洋环境的影响[J]. 台湾海峡, 2004, 23(2): 192-198.
- [12] 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.