

# 域外海洋生态补偿法律制度对我国的启示

□ 李荣光

(辽宁大学, 辽宁 沈阳 110036)

**摘要:**我国现阶段的海洋生态补偿制度构建与实践都存在着不足,通过对域外典型国家的海洋生态补偿制度的特点进行比较分析,吸收借鉴域外的成功经验,为我国海洋生态补偿制度的完善提供参考实例。根据我国海洋生态补偿制度在国家 and 地方两层面的立法实践,分析立法中的现状和不足,并对存在的问题进行简要的介绍与分析,指出海洋生态补偿制度在主体、标准、方式等方面需要改进的问题。总结我国现有海洋生态补偿制度的不足,以此为基础借鉴域外补偿制度的成功经验,在明确补偿主体、落实补偿标准、健全补偿方式等方面提出符合我国国情的对策。

**关键词:**域外制度;海洋环境;海洋保护;生态补偿

**中图分类号:** D922.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1004-1494-(2018)06-0120-08

## 前言

随着生态补偿理论研究的不断深入,海洋生态补偿中的一些重要问题逐步显现。首先,我国海洋生态补偿制度不完善、不系统,虽然国家和地方一直努力尝试构建和发展海洋生态补偿制度,但却只是提出这一原则,并没有明确具体制度的内容和实践的规则程序。其次,由于法律法规和政策的不完善以及技术的落后等原因,我国关于海洋生态的探索还处于起步阶段,需要进一步研究。

我国的海洋生态研究相对于发达国家差距较大,2008年我国国家海洋局发布的《国家海洋事业发展规划纲要》首次明确了我国政府要将生态补偿机制全面运用于海洋生态保护事业,这标志着我国对“海洋生态补偿及其机制”问题的研究进入了一个全新的阶段。从2010年通过的“十二五”规划来看,海洋生态保护越来越受到国家的重视,海洋经济的发展在我国国民经济的发展中地位明显提

高。国家海洋局又于2013年颁布《海洋生态损害评估技术指南(试行)》,为完善海洋生态补偿提供了技术方面的指导。此后,生态保护补偿制度又在2015年实施的新《环境保护法》中被明确规定。同时,在我国各地区如东部沿海的辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东等地,分别制定了相关的海洋生态补偿法规,如福建专门制定了《福建省海洋环境保护条例》,在海洋环境保护条例体系中加入了“谁污染谁治理,谁开发谁保护”“污染者付费,受益者负担”等原则,从原则上为建立海洋生态补偿制度提供了基础。通过上述的分析可以看出,海洋生态补偿的核心在于特定受益主体在开发利用海洋资源的过程中,因其所造成的海洋生态破坏而对环境利益的牺牲者予以经济或其他形式利益填补<sup>[1]</sup>。

## 一、域外海洋生态补偿法律制度评析

### (一) 发达国家海洋生态补偿制度概述

收稿日期: 2018-07-28

基金项目: 辽宁省社会科学规划基金项目《全面依法治国背景下的循环经济核心法构造研究》(L18CFX004)的阶段性成果。

作者简介: 李荣光,男,辽宁大学法学院硕士研究生,主要研究方向:环境法学理论。

发达国家在实现社会经济的快速发展的同时也意识到保护海洋环境对促进经济发展的重要性,20世纪中后期以美国、加拿大、日本为代表的发达国家开始对海洋生态补偿制度进行深入的研究,同时取得了丰硕的成果。在进入21世纪后,美国、加拿大、日本在海洋生态补偿制度领域的持续性研究和实践,代表了世界范围内的最新动向,引领了世界发展的潮流。

### 1. 美国海洋生态补偿制度

在20世纪早期,为了应对过度开发自然资源所产生的环境问题,美国开始对生态补偿制度进行法学理论上的研究和司法制度实践,这是美国海洋生态补偿制度的起源。但美国真正将整个国家的海洋环境纳入环境保护体系之中,还是得益于1969年的《国家环境保护策略法案》,该法案在法律制度上最重要的价值在于确立了一项原则,即“海岸与海域自然环境保护”原则的确立,这是美国海洋生态补偿制度的先声。“1990年,美国相继出台《清洁水资源法》和《油污法》,进一步明确了损害补偿机制。在这一系列补偿机制中有两点最为突出:1.对海洋区域溢油事故责任主体的补偿责任予以强化;2.对国家油污基金中心建立的促成。”<sup>[12]</sup>20世纪末以来,随着美国海洋补偿使用经费的增长,尤其是2010年的墨西哥湾漏油事件,国家油污基金已不能满足现实的需要。在此背景下,“墨西哥湾溢油响应基金”及“海湾海岸索赔工具(GCCF)”应运而生。在对一系列重大生态破坏事件探索的基础上,美国生态补偿制度中的补偿主体、补偿范围和补偿标准等被进一步明确。这样不但可以在处理海洋生态损害事件时有法可依,而且有利于及时合理地恢复海洋所受的损害。通过这些法案的规定,明确了致损者补偿范围,具体包括修复费用、过渡期损失和评估费用等,为恢复受到损害的环境发挥了积极作用。此外,海洋环境损害评估标准还在这一制度中被明确规定,如果在此情况下出现了海洋污染等问题,受害者可以按照制度标准合理地得到相应的补偿。通过这些法律和制度的规范,有效地保护了美国的海洋资源,对其他国家也有重要的借鉴意义。

### 2. 加拿大海洋生态补偿制度

加拿大政府在1971年根据其《航海法》建立了海上油污赔偿基金(MPCF),这是世界上最早通过立法建立的海洋生态赔偿机制。但在1983年,

海上油污赔偿基金被新的船舶油污基金(SOPF)所代替,之后船舶油污基金的不足逐渐显现,加拿大政府对其进行多次修改和完善,最后在船舶油污基金的基础上增加了海洋生态补偿范围,并不断发展形成了完善的油污补偿机制。SOPF和国际基金组织也存在一定的关系,当海洋污染情况出现时,依据相应的规定,首先可以利用SOPF支付清污费,进行受害人的赔偿,之后再向损害主体和国际基金提出索赔,使事故发生后第一时间得到清污费和损失补偿。SOPF的资金主要来源于政府税收和向石油运输货主征收的摊款,SOPF带来的亮点不仅仅在于它将补偿资金的运作变得更加合理化、国际化、正规化,还在于它通过明确资金来源来确定海洋生态补偿主体。

### 3. 日本海洋生态补偿制度

二战结束以后,日本对海洋资源的大规模开发与利用,破坏了海洋生态环境,给海洋生态系统造成了巨大压力。面对这一生态破坏,日本对掠夺式的发展方式进行了反思,在综合国际理论与国内实践的基础上出台了一系列法律。由此,日本海洋环境保护与经济发展间的紧张关系逐步趋于缓和。时至今日,日本在海洋生态保护上积累了丰富的经验与实践成果,是值得我们学习和借鉴的先例。其立法成果主要包括以下内容:2007年4月通过《推进新的海洋立国决议》,“海洋立国”被确定为一项国策;2007年7月20日,《海洋基本法》被实施,在法律体系建构层面宣示日本“从岛国走向海洋国家”。日本海洋生态补偿制度主要有以下特点:(1)加强立法指引,完善政策补偿,加强生态治理和恢复。(2)通过政策引导政府、企业、社会、公民共同合作,齐心治理。日本政府总结海洋治理实践中的不足,不断对本国海洋生态补偿制度进行完善和创新,并且运用政策等多重方式修复和保护损害的海洋生态环境,在海洋生态补偿方面取得了长足进步。

#### (二) 海洋生态补偿制度的域外经验

通过对以美国、加拿大、日本为代表的发达国家的海洋生态补偿制度的介绍可以看出,其成功经验主要有:在立法上规范补偿主体、在补偿方式上完善以政府为主导的补偿政策、通过多重手段建立完善的补偿基金制度。在对三国的成功经验进行分析后,根据我国的实际情况,建立健全我国的海洋生态补偿制度。

### 1. 明确海洋生态补偿标准

我国的《海洋环境保护法》虽然从整体上对海洋生态补偿制度做了一些规定，但是这些规定不够详细并且操作性不强，其中补偿标准不明确是导致海洋生态补偿制度难以发挥其理想功用的最大障碍。美国为解决海洋生态补偿标准与资金不足的问题，通过《FUND1971》法确立了国家油污基金，另外在2010年墨西哥湾漏油事件中产生了墨西哥湾溢油响应基金。为了构建完备的补偿机制，美国在此类法律制度的设计上又多次进行完善，通过制度上的构建最终形成现行完备的补偿机制。按照这些法案的规定，明确补偿标准应包括修复费用、过渡期损失和评估费用等。

### 2. 明确海洋生态补偿的补偿主体

如上文所说，加拿大SOPF的资金主要来源于政府税收和向石油运输货主征收的摊款，这将提供资金来源的政府和石油运输货主的身份进一步确定下来。加拿大通过先确定补偿主体，再由补偿主体提供资金来完成整个补偿机制的设计，该流程的整体逻辑就是由致损者或获益者付费。“我国的《海洋环境保护法》虽然明确要完善海洋生态补偿制度但却没有将补偿主体具体化，沿海各省份的地方立法中对于补偿主体具体化的规定也乏善可陈。”<sup>[3]</sup>为了更好地落实我国《海洋环境保护法》所规定的海洋生态补偿制度，保护受损海域居民和其他利益相关人的利益，明确补偿主体也就十分迫切了。

### 3. 完善海洋生态补偿方式中的政策补偿

日本不仅颁布了一系列海洋资源开发与环境保护法律，而且使政策补偿在海洋生态补偿方式中的作用和类型进一步完善。政策补偿主要是各级政府通过制定相关的政策措施在宏观上进行引导，提倡科学合理地开发利用海洋环境，减少对海洋环境的破坏。例如：(1) 加强有关部门立法指引，完善政策补偿，加强生态治理和恢复。(2) 通过政策引导政府—企业—社会—公民共同合作、齐心治理。(3) 通过行政手段制定有利于海洋生态保护的财政补偿政策，为发生在该领域的生态保护提供资金上的补偿或相应的措施优待，如：调整产业结构，引入劳动密集型与高新技术企业，同时将对海洋生态环境造成严重破坏的污染性企业迁出，为土地使用、企业搬迁等提供一定的税收优惠。

### 4. 拓展补偿资金来源渠道

美国为了解决海洋生态补偿资金不足的问题，

通过《FUND1971》法确立了国家油污基金。2010年墨西哥湾漏油事件产生之后，美国建立了墨西哥湾溢油响应基金。为了构建完备的补偿机制，美国政府在确立新的船舶油污基金之后，在法律制度的设计上又多次进行完善，通过制度的构建最终形成现行完备的补偿机制。除这类基金外，域外海洋生态补偿基金获得资金的途径也多种多样，如征收生态税、环保社团捐助、政府财政拨款等；另外政府通过设置相应的专业基金管理机构进行行政管理，并运用法律确保此类基金正常运营。完备的资金管理制度，为贯彻落实海洋生态补偿奠定了坚实的基础。

## 二、我国海洋生态补偿法律制度的现状与不足

### (一) 我国海洋生态补偿法律制度的现状

#### 1. 我国国家层面海洋生态补偿的立法实践

在2017年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法修正案》中将原先的第二十四条修改为“国家建立健全海洋生态补偿制度……对重点海洋生态功能区以及生态敏感、脆弱的其他海域实行严格保护”<sup>[4]</sup>。较之前的“国家建立健全海洋生态补偿制度……不得造成海洋生态环境破坏”并无实质性的改变，而且该条文带有明显的宣示性质，没有规定如何将该条文中的海洋生态补偿制度落实到现实的法律实践中，导致原本很合理的一项制度缺乏可操作性。另外，在其他国家层面的海洋生态补偿的规范性文件中更多的也是宣示性条款，诸如《国家海洋事业发展规划纲要》<sup>①</sup>《国家海洋局关于进一步规范海洋自然保护区内开发活动管理的若干意见》<sup>②</sup>《关于进一步加强海洋环境监测评价工作的意见》<sup>③</sup>。

#### 2. 我国地方层面海洋生态补偿的立法实践

山东、海南、福建等一些沿海省份都在积极确立和修改海洋生态补偿法律制度，它们在自己所确立的法规政策中有明确的要求：所有的开发者在挖掘海洋资源的同时都必须遵守“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复”的原则，既开发又保护，不能忽视自己的责任和义务。《山东省海洋生态损害赔偿费和损失补偿费管理暂行办法》<sup>④</sup>是我国首部明确规定海洋生态补偿问题的办法，该办法为我国构建海洋生态补偿制度提供了重要的设计参考，成为我国海洋生态补偿法规中较完备的一部分。首先，该办法从近几年山东省海域开发利用的具体情况出发，认真



分析了该省在海洋生态效益、损害赔偿、评估等方面的实践经验。其次,这一办法的颁布使该省关于海洋生态补偿方面的成功经验成为技术指导,该办法提升了海洋生态补偿制度的可操作性,有一定的实践指导作用。海洋生态损害赔偿与海洋生态损失补偿的概念在这一办法中也被清晰界分,并进一步明确了两者在行为、主体、费用等方面的规定。其他各省市的规定,诸如《厦门市海洋环境保护若干规定》第十八条<sup>⑤</sup>,《福建省海洋环境保护条例》第十六条第二款<sup>⑥</sup>,《浙江省海洋生态损害赔偿和损失补偿管理暂行办法》<sup>⑦</sup>,也对我国海洋生态补偿制度的完善提供了积极的参考。

## (二) 我国海洋生态补偿法律制度的不足

### 1. 海洋生态补偿标准难确定

海洋生态补偿本质上是一种经济利益的补偿,通过海洋生态价值货币化可将这种补偿转化为真正的货币补偿。这就要求该制度不能仅仅停留在政策层面,更重要的是将制度落实到实践中。因此,海洋生态补偿应该有一个具体量化的标准。“基于实践中存在着生态监测、环境保护检测等方面的需求,环境法的立法和运行也不可避免地纳入大量的科学技术规范和操作规程。”<sup>[5]</sup>对海洋生态的补偿更多是侧重于对海洋环境本身的补偿,但我国立法机构在补偿标准方面对利益相关人却没有明确规定,重要原因就是我国的海洋相关立法习惯性地侧重于海洋资源保护方面,对海洋资源保护之外的利益相关者的补偿标准却很少关注。“海洋生态补偿具备了部分实现的可能性,很大程度上得益于这些规定中的相关条款为海洋资源的生态补偿提供了可以具体操作的补偿标准,然而我国有关海洋生态补偿中对利益相关人的补偿标准却相对模糊。”<sup>[6]</sup>海洋生态补偿难以完全具体操作的主要原因就是缺少可依据的标准,而进一步深入到立法层面就是法律法规对补偿标准问题的规定不明确。

### 2. 海洋生态补偿主体不具体

现行的《海洋环境保护法》中对海洋生态补偿主体的规定涉及甚少,缺乏相应的司法解释导致补偿主体不具体、落实补偿困难等问题出现。《海洋环境保护法》规定了海洋生态补偿制度却没有相关的法律法规明确具体的补偿主体,海洋保护的内容在法律中也仅有原则性的规定,使本条款在司法实践中的可操作性降低。行政法规占据现行海洋生态环境保护相关法律规定的主导地位,但是对应的法

律条文没有进行与时俱进的调整,导致现行制度的基础内容落后于具体实践内容。

### 3. 海洋生态补偿方式单一

长期以来,我国进行海洋生态补偿的主要方式就是资金补偿,通过转移支付的方式对受损地区提供资金,但这一方式在实践中暴露出一系列问题。由于海洋环境的不稳定性和自身恢复的缓慢性以及沿海受损的多样性导致政府经济补偿与受损对象存在着巨大的脱节,单一的经济补偿难以修复受损的海域和满足相关利益群体的多样化需求。

### 4. 补偿资金来源渠道狭窄

“以政府转移支付为主导的海洋生态补偿模式,极易出现补偿资金不充分的问题,导致以政府对海洋生态环境的补偿不足。”<sup>[7]</sup>政府在海洋生态补偿方面能够投入的资金是有限的,导致以政府为主导的经济补偿力度不足,我国在海洋生态补偿制度的补偿方式方面缺乏规范化的指导,没有为补偿的资金提供多元的来源渠道。

## 三、完善我国海洋生态补偿法律制度的建议

### (一) 健全海洋生态补偿的标准制定机制

海洋生态补偿的顺利实施在很大程度上取决于科学合理的补偿标准。然而,“海洋生态功能往往难以准确计量,海洋生态补偿标准也难以确定,这就需要逐步形成和完善相应的法律法规,采取科学的方法,制定出切实可行的补偿标准,使海洋生态补偿主体和补偿对象双方认可。”<sup>[8]</sup>

#### 1. 核算与协商并重确定补偿标准

“海洋生态保护方的投入、海洋生态破坏的机会成本以及修复成本三者的总和”<sup>[9]</sup>应是海洋生态保护补偿标准的底线。海洋保护区得到的海洋生态保护补助,主要是对其受损区域发展机会的补偿。

由于经济发展水平、区域生活水平等方面存在发展不平衡的现象,为制定因地制宜的补偿标准,应将此类因素纳入海洋生态保护补偿标准制定因素的范畴。在补偿面临不均等的现状下,更需要确立好补偿的标准,否则补偿将难以实现。核算法是对接环境资源和环境账户与货币账户的一种一体化核算方法,所要实现的路径是将环境资源价值与环境货币金额进行对接,但是其并不是简单的公式所能表述的,因为还涉及到人文、经济等因素,这将出现不能被公众认知和接纳的计算结果,因为其与实际

际情况和利益相关方的预想结果之间存在不同程度的偏差。

海洋生态资源具有自然属性这一特点,使得在确定补偿利益相关者方面要比陆地资源更为复杂和更加注重协商的重要性。在海洋生态补偿中,政府运用不同的调节手段,适时充当管理者、实施者、中间者及规划主导者的不同角色。在海洋开发活动中,企业主要希望尽量减少海洋生态补偿的经费、海域使用金、违法用海的罚金和其他成本性支出,得到尽可能多的海洋资源,以使利益最大化。

### 2. 明确公众参与海洋生态补偿标准制定

从现实来看,能真正参与环境保护的公众通常集中在与环境相关的特定领域,海洋生态环境保护所涉及的主体范围当然也不例外。生活在海洋生态恢复区的民众,既是该类补偿的直接受益者,又是沿海环境损害的直接受害者,因此应保证公众能最大限度地参与到海洋生态补偿的整个过程中,完善公众参与程序,建立决策信息公开与披露制度。根据《环境影响评价法》及其相关的规定,现在公众参与的方式不外乎以下几种:座谈会、论证会、听证会等。“为保证信息渠道的畅通,可以设立受损海域信息采集中心、制定受损海域恢复计划等对受损海域进行评价报告,保障公众能及时获取相关信息,知悉当地的环境保护情况,维护自己的合法权益。”<sup>[10]</sup>

### 3. 确定海洋生态补偿标准制定的考量因素

对受损区域的海洋生态补偿可以适用民法补偿中的“填补规则”,即具体以受害者所应当获得的利益而没能获取的部分来确定补偿数额。但在海洋生态补偿实践中,通常会发现一些服务功能的价值无法进行量化处理,比如“恢复和治理海洋生态系统服务功能的恢复成本和费用与给受影响的群体及所在区域的经济的发展所造成的损失”<sup>[11]</sup>。为了充分发挥海洋生态补偿制度的效用,应将这些服务功能的价值充分纳入到补偿标准的制定中,这就需要在补偿标准外增加机会成本、恢复成本等。

#### (二) 明确海洋生态补偿主体

根据“受益者补偿”的原则,理论上“海洋生态补偿主体应界定为生态环境保护的受益者、合法开发活动的受益者。”<sup>[12]</sup>但是理论上的规定和实践中的操作有所不同,由于过于笼统地根据“受益者补偿”来确定海洋生态补偿的主体范围,所以不能涵盖所有开发活动的受益者,进而导致在实际补偿中

出现主体认定复杂的问题。与海洋相关的受益者不是单一主体,在“受益者补偿”原则下,应贯彻由具体的受益者进行补偿的理念,那么这些受益者的范围究竟该如何认定?海洋生态补偿的主体范围从以下几方面加以分析论证。

#### 1. 政府作为海洋生态补偿主体

海洋资源是公共产品,而国家作为海洋资源的所有者,应积极行使权力。政府提供公共服务的职能决定了政府在海洋生态保护中所承担的重要责任。具体就海洋生态补偿领域而言,政府的主要职责就是代表国家进行海洋生态资源养护和海洋建设,并在法律调控范围内对因海洋生态破坏而利益受损的相关者给予补偿。与其他主体相比,拥有公权力的政府的最大优势是垄断占有使用社会资源,尤其是信息资源,可以快速宏观调配。政府所拥有的特殊职能实质上并不是与市场作用分离的,其职能的发挥更能促进市场价值的实现。中国的行政监管是一种条块结合的构造,行政权力的划分决定了如何实施海洋生态环境管理。从全国整体性海洋环境破坏现状出发,中央综合分析国家海洋环境和海洋资源的开发、利用情况,在中央政府的统一协调下,地方政府“根据辖区海洋生态保护和修复状况开展相应的生态建设和海洋生态补偿活动”<sup>[13]</sup>。

#### 2. 企业作为海洋生态补偿主体

企业的生产经营活动都与海洋自然生态资源直接相关联。以近海常见的海产品培育加工、海岸旅游等活动为例,企业在生产经营的同时攫取利益,因此其对海洋生态环境造成破坏进行负担补偿是合理的。本着“污染者付费,受益者承担”的原则,企业需要向因其对海洋环境的破坏而受到不利影响的对象支付费用,这种付费行为可降低企业将其破坏海洋生态的成本转嫁给社会和他人的可能,也是海洋生态补偿领域利用社会资源遵循公平公正原则的体现。企业给付的海洋生态补偿费用是海洋生态建设的资金来源之一,可以在一定程度上减少企业的海洋生态破坏行为。

#### 3. 公民作为海洋生态补偿主体

与组织结构细密的企业组织相比,公民作为开发利用海洋资源的主体更加活跃。尤其是在滨海地区生活的公民,毗邻海洋环境也使得当地的生产生活活动例如海洋旅游项目、海产品生产等与海洋环境息息相关。这一系列的生产经营活动都给海洋生态带来不同程度的负面影响。因此在海洋生态补偿

的补偿主体认定中,公民获得自身所需要的价值来自于海洋并多以受益者的身份出现,这一过程造成的损害理应承担,例如在旅游开发、生态产品生产等方面交纳相关费用,承担相应的生态补偿责任。

#### 4. 社会组织作为海洋生态补偿主体

在海洋生态补偿实践中,社会组织作为海洋生态补偿主体中的一员,越来越发挥着举足轻重的作用。这些社会组织多为非盈利性质,“在诸多类型的社会组织中有一部分社会组织由于自身活动和发展已经对海洋生态环境产生一定不利影响甚至造成某种损害,为了达到修复生态环境的目的,因而其理所当然的作为补偿主体;而另一部分社会组织本身肩负补偿义务和责任,完全属于公益性组织。”<sup>[14]</sup>这类公益性组织以保护生态环境为宗旨,致力于协调多重社会关系共同推进环境保护。

### (三) 构建多样化的海洋生态补偿方式

在民事领域涉及的补偿一般直接指向经济补偿和精神损害赔偿,主要是经济补偿。但是在海洋生态补偿方面却不这样单一局限,灵活多样的补偿方式可以满足实践中所出现的各类需求,从而更好的将这一制度落实到具体实践。在传统的海洋生态补偿实践中经济补偿是最常见的一种方式,但是随着科学技术的进步和利益相关人对补偿方式需求的多样化,技术补偿、政策补偿等方式应当被补充到传统补偿方式中,做到多种方式相互结合、互为补充,共同发挥积极作用。

#### 1. 经济补偿

在当前的海洋生态补偿方式中,经济补偿是常用而有效的方式。海洋资源是公共产品,国家是海洋资源的所有权占有者,都决定了在提供海洋生态补偿中政府所承担的首要责任。其中政府最重要的是落实好补偿的准确性,政府究竟提供多大的财政投入,中央财政投入和地方财政投入如何划分等都必须确保受益范围与受益对象的一致性。在经济补偿中,以财政转移支付最为直接、实用,而在当前的转移支付实践中以地方各级政府接受上一级政府的税收返还、专项补助、过渡期转移支付补助为主,该种支付模式对协调区域公平发展意义重大。中央政府在实施转移支付的过程中应当考虑各地政府的不同情形而制定不同的补偿数额,首先,应当以保护和修复海洋生态环境而直接投入的人力、物力和财力为基准,这些直接投入是容易统计的,与

之相比为修复生态破坏而导致丧失发展的机会成本却是不具体的,这类机会成本就是因实施生态保护而放弃经济发展所损失的财政收入以及修复和生态补偿而增加的财政支出,例如产业结构调整而损失的行业税收、发展新产业而进行的先期投入、对闲置劳动力进行培训的费用等等。再者,还要考虑生态受损区的既有条件、修复任务难度等客观因素,进一步细化进行转移支付的考量因素,做到因地制宜,更加充分地发挥转移支付政策在海洋生态补偿中的作用。

#### 2. 市场补偿

市场补偿本质上是市场交易主体充分利用公平交易的经济手段对法律规定的可以流转交易的权利进行转让,进而达到协调双方利益关系的目的。随着我国市场经济体制的逐步完善,市场补偿必然会在我国日后的海洋生态补偿中发挥举足轻重的作用。在实践方面,国家财政制度往往存在着诸如资金划拨不足、资金针对性不强等一系列问题,这些问题的出现迫切需要政府制定政策进行合理引导。例如在碳排放权得到界定的前提下,生态补偿可以通过自愿协商、有偿交易、气候资源产权交易予以落实的。因此在渔权、海域使用权等自然资源产权和用益权得到界定的前提下,生态补偿可以通过这些权益交易制度予以落实。市场的作用可以弥补政府在财政支出方面的不足,同时也契合海洋生态补偿耗费巨额资金投入的需求。

#### 3. 政策补偿

中央和地方政府都要重视政策补偿在海洋生态补偿中的重要地位,充分发挥政策补偿在宏观上、方向上的引导作用。各级政府应根据自己的职责,运用科学的方式合理高效地开发利用海洋资源,并通过制定一系列的海洋生态保护政策减少对海洋环境的破坏行为,在突出面临的产业结构升级、转变经济发展方式、对剩余劳动力的技术培训等方面进行政策指导,对补偿临接区域在招商引资方面予以支持,大量吸引第二、三产业的进驻,促进当地产业结构升级,实现区域经济发展。在企业搬迁方面,淘汰落后产能,将高污染、高排放的企业搬离,吸收引进高新技术企业。转变传统依靠渔业捕捞、海产品养殖的经济发展方式,通过政策积极引导发展生态旅游,促进单一产业结构向多元经济发展方式推进。同时政府应该为海洋生态保护补偿提供充足稳定的财政资金支持,对剩余劳动力进行



技术培训,帮助受训者自主择业和创业,并积极扶持劳动密集型产业,在土地使用、企业搬迁等方面给予一定的优惠。

#### (四) 拓展海洋生态补偿的资金来源

##### 1. 健全完善生态税制度

生态税是国家为治理环境污染、修复生态破坏,通过生态环境资源定价来筹集环保资金,对特定主体开发利用生态环境所造成的破坏依法征收的特定税。由此可见,生态税的目的不是开辟税源增加财政收入,其在本质上是一种经济奖惩措施,通过税收方式奖励保护生态环境的行为,进而遏制环境污染和生态破坏行为。2018年1月1日《中华人民共和国环境保护税法》开始实施,该法的亮点之一就是大气污染物、水污染物、固体废弃物、噪声等四种重点污染源进行收费,实现由费到税的“平移”。根据现行排污费项目设定税目,将排污费的缴纳人规定为环境税的纳税人,“将污染物的排放量作为纳税依据,将现行排污费的征收标准作为环境税的征收下限”<sup>[15]</sup>。但我国环境保护税更多的体现在对污染治理方面的规定,对于生态破坏的补偿却没有做出规定<sup>[16]</sup>。因此,我国逐步加大生态税的征收力度、扩大征收范围是海洋生态补偿制度深入实施必然要求,进一步通过立法明确生态税的规定<sup>[17]</sup>。例如:生态税的征收应坚持中央与地方相协调的原则。建议对生态严重破坏,治理难度大的区域由中央政府负责征收。对于破坏程度较轻的区域性修复则由地方税务部门负责征收。这种中央与地方的相互协调有利于改变以往环境问题由中央负责的观念,调动地方的参与积极性,使地方政府也能在生态环境保护过程中发挥更多积极作用。国家应当加强对生态税审批和税款使用方面的监管,建议县级以上环境行政管理部门应作为生态税款的审批机关,审批机关应该配有专门人员负责生态税款项目的立项、审查、评估等工作。审批机关应该严格按照申请人的申请范围加以审批,未经申请人的申请不得随意更改申请范围。环境税款应坚持专款专用,如果发现不按批准使用生态税款的情况,应立即命令在规定的期限内治理,逾期不治理的,收回生态税款。这些都将决定生态税能为海洋生态补偿提供多大的激励作用。

##### 2. 建立健全海洋生态补偿基金制度

作为专项资金管理制度的海洋生态补偿基金制度,在融资渠道方面可以多向发展。为了提高基金

的规模效益,使基金保值升值,应对生态补偿基金实行预算管理,“整合不同渠道的生态补偿资金,加强对资金使用的调控与监督”<sup>[18]</sup>,明确资金使用方向和领域。

建立政府主导、市场推动与社会广泛参与的多层次筹集渠道,确保生态补偿资金来源的稳定性和可持续性是非常必要的。首先,中央和各级地方政府最有力的保障方式是把生态建设和保护所需的资金纳入其年度财政预算范围,为海洋生态补偿提供稳定资金。其次,社会也是不可以忽略的部分,政府应加强引导,充分调动社会力量投身公益建设,群策群力,为海洋生态补偿基金机制的建设贡献自己的力量,比如号召慈善机构捐助和设立公益账户等。最后,应将国内外的捐赠纳入到海洋生态补偿的资金来源体系中,借助国内外公益基金的援助,如世界自然基金、世界环保组织、中华环境保护基金会的资金,用于保护海洋生态环境<sup>[19]</sup>。

#### 结 语

随着社会经济的快速发展,人类对各类自然资源的需求越来越多,所谓“物欲难平”,以致对自然的开发也越发无序。野蛮而又粗放的开发利用方式也使得我国近海原本脆弱的海洋生态环境遭受越来越严重的破坏。在有序开发海洋资源与和谐建设海洋经济之间寻求平衡,不仅可以满足我国日益增长的经济需求,还可以减少对海洋生态的破坏,从而形成海洋生态环境利用与保护的共赢。实现协调可持续发展,已经成为包括各沿海国家在内的整个人类社会所共同关注的问题。

我国拥有三百万平方公里的可开发“海洋国土”,是名副其实的海洋大国。经过多年的坚持创新,我国海洋经济取得了长足发展,并朝着海洋强国的目标一步步前进。我国要实现由海洋大国向海洋强国崛起的战略目标,必然离不开海洋生态补偿制度的助力。我国要加快向海洋强国发展的步伐,促进我国海洋经济的崛起,在海洋经济的新兴领域赶超世界发达国家,必然要构建完善的海洋生态补偿制度。海洋生态补偿制度通过对受损区域的补偿与修复,降低海洋生态破坏对海洋经济可持续性发展所造成的不利影响,缓解海洋经济发展与海洋生态环境保护间的紧张关系,实现海洋资源可持续开发利用与海洋生态环境保护的协调发展。在明确海

洋生态保护补偿的主体、方式、补偿标准等内容的基础上,因地制宜、因时制宜建立起符合我国国情的海洋生态补偿制度,并且将科学、法治、和谐的理念融入到海洋生态补偿的配套制度中去,实现我国海洋生态环境和谐有序的健康发展。

#### 注释:

①《国家海洋事业发展规划纲要》要求:“制定海洋生态受损评估标准,开展海洋生态补偿机制研究控制各类建设项目或开发活动;因重点建设项目确需在保护区试验区内进行开发的,应对保护区生态环境造成影响的给予一定的补偿金,用于保护区生态检测和恢复”。

②《国家海洋局关于进一步规范海洋自然保护区内开发活动管理的若干意见》要求:“海洋自然保护区内严格控制各类建设项目或开发活动;因重点建设项目确需在保护区试验区内进行开发的,应对保护区生态环境造成影响的给予一定的补偿金,用于保护区生态检测和恢复”。

③《关于进一步加强海洋环境监测评价工作的意见》要求:“对海洋工程特别是对围填海项目实施动态监测,评估海洋生态环境变化,确定生态受损程度,为生态修复与补偿奠定基础”。

④《山东省海洋生态损害赔偿费和损失补偿费管理暂行办法》规定“海域使用、海水利用及其他海洋开发利用活动的环境影响评价报告书(表),应当包括海洋生态损失补偿的内容……”。

⑤《厦门市海洋环境保护若干规定》第十八条规定市海洋行政主管部门对涉海工程建设项目的环境影响报告进行审核或者核准时,应当组织对海洋环境和生态影响程度进行评估论证,根据评估论证结果提出相应的海洋生态补偿意见,并监督实施。市海洋行政主管部门组织制定海洋生态补偿的实施细则。

⑥《福建省海洋环境保护条例》第十六条第二款规定“采挖海砂、开发海岛及周围海域资源的,应按照国家地方的有关规定采取严格的生态保护措施。造成海岛地形、岸滩及海岛周围海域生态环境破坏的,开发者应当承担整治和恢复的责任”。

⑦《浙江省海洋生态损害赔偿和损失补偿费管理暂行办法》规定“实施海洋工程导致海洋生态环境改变的,应当缴纳海洋生态损失补偿费。”

#### 参考文献:

- [1]黄秀蓉,钊晓东.海洋生态补偿概念及其内涵辨析[J].生态经济,2016(11):31.
- [2]黄秀蓉.美、日海洋生态补偿的典型实证及经验分析[J].宏观经济研究,2016(8):13.
- [3]黄庆波,戴庆玲,李焱.中国海洋油气开发的生态补偿机制探讨[J].中国人口·资源与环境,2013(12):81.
- [4]戈华清.构建我国海洋生态补偿法律机制的实然性分析[J].生态经济,2010(4):100.
- [5]刘自俊.论我国海洋生态补偿制度的建构[J].宁波大学学报,2013(11):75.
- [6]王 森,段志霞.关于建立海洋生态补偿制度的探讨[J].中国渔业经济,2008(3):93.
- [7]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(3):87.
- [8]曹洪军.海洋生态损害赔偿的国际经验与借鉴[J].学术交流,2013(8):31.
- [9]李茂春.生态文明视野下的生态补偿法律制度探析[J].辽宁行政学院学报,2009(10):55.
- [10]王干.我国环境侵权民事责任制度的现状分析及完善[J].科技与法律,2005(12):64.
- [11]王金南,万军,张惠远.关于我国生态补偿机制与政策的几点认识[J].环境保护,2006(9):88.
- [12]连婷婷,陈伟琪.填海造地海洋生态补偿利益相关方的初步探讨[J].生态经济,2012(4):72.
- [13]尤艳馨.我国国家生态补偿体系研究[D].石家庄:河北工业大学,2007:15.
- [14]金三林.我国生态补偿的主要机制[N].中国税务报,2007(7):74.
- [15]王金坑,余兴光,等.构建海洋生态补偿机制的关键问题探讨[J].海洋开发与管理,2011(11):90.
- [16]国家环境保护总局环境与经济政策研究中心.建立生态补偿机制的战略与政策框架[J].专家视点,2008(10):18.
- [17]葛察忠,王金南.利用市场机制削减污染——排污收费、环境税与排污交易[J].经济研究参考,2001(2):85.
- [18]曹锦秋.基于循环经济的生态税收法律体系之构建[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2007(1):93.
- [19]刘佳奇.环境保护税收收入用途的法治之辩[J].法学评论,2018(1):64.

责任编辑 陆 莹