

海洋生态文明视野下辽宁海域生态补偿机制研究

——基于大连海域的合作治理分析

蔡静¹, 沈杰人², 吴金浩², 仲琪璇³

(1. 大连海洋大学马克思主义学院 大连 116023; 2. 大连海洋大学海洋土木与工程学院 大连 116023;
3. 大连海洋大学水产与生命学院 大连 116023)

摘要:从海洋大国变为海洋强国是必然过程, 加快建立海洋生态补偿和生态损害赔偿制度是必然选择。因此, 海洋生态补偿机制建设是为了刺激的海洋生态服务的供应, 改善海洋生态质量, 促进海洋转型必要的方式。结合大连海域个案研究得出对辽宁省的启示, 在此基础上尝试构建三维互动的海洋生态补偿机制、补偿框架、路径与运行机制, 并提出加速海洋生态补偿立法进程; 完善生态补偿管理体制, 建立恰当的激励约束与考核奖惩并举的制度体系; 增加海洋生态补偿资金来源; 加速海洋生态资源产权制度建设; 增大相关补偿标准量化方式与相应技术的研究; 完善公众参与制度等政策建议。

关键词:海洋环境; 生态文明; 补偿机制; 合作治理; 生态补偿

中图分类号: X55; P74

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2017)09-0035-04

Ocean Ecological Compensation Mechanism in Liaoning Area from the Angle of Ecological Civilization Based on Analysis of Dalian's Cooperative Governance

CAI Jing¹, SHEN Jieren², WU Jinhao², ZHONG Qixuan³

(1. School of Marxism, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China; 2. College of Ocean and Civil Engineering, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China; 3. College of Fisheries and Life Science, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

Abstracts: How to speed up the establishment of marine ecological compensation and the ecological compensation system is inevitable choice from ocean country to marine power. Therefore, construction of marine ecological compensation mechanism is the effective means which incentives marine ecosystem services supply, improves the quality of marine ecology, promotes the ocean to the green transformation. Combined with Dalian maritime case study in Liaoning Province, three-dimensional interactive marine ecological compensation mechanism, the compensation framework, path and operation mechanism were built up. Suggestions on accelerating the legislation process; perfecting the management system; establishing proper system for both incentive constraint and reward-punishment; increasing the source of Ocean Ecological Compensation funds; accelerating

收稿日期: 2017-03-13; 修订日期: 2017-07-12

基金项目: 国家社科基金项目: 区域经济协调发展的财税政策创新与机制研究(14BJY003); 辽宁省社科基金项目: 辽宁海域生态补偿机制研究(L13djy057).

作者简介: 蔡静, 副教授, 博士, 研究方向为海洋社会学、海洋生态等

the establishment for Marine Ecological Resources Property Right System; strengthening the research on compensation standard quantization methods and corresponding technologies; perfecting the policies and advices of public participation system of Ocean Ecological Compensation were also proposed.

Key words: Marine environment, Ecological civilization, Compensation mechanism, Cooperative governance, Ecological compensation

1 提出问题

我国是海洋大国,海洋问题涉及国家利益和海洋环境,并与人民的福利相连。党的十八大提出“建立海洋强国”的重大部署,习近平总书记在中共中央政治局第八次集体学习时也正式强调,为了加速建设海洋生态补偿和生态损害赔偿制度,要把海洋生态文明建设纳入海洋开发总布局之中。

1.1 国内生态补偿发展历程

从已有文献来看,我国生态补偿的实践始于20世纪70年代的四川青城山,之后于1989年10月在四川乐山召开了有关森林生态补偿的研讨会,中国生态补偿的建设从此步入了正轨。

我国海洋生态补偿工作起步固然较其他国家来说较晚,可是对于海洋生态保护来说,地方当局的工作各有特色,取得了一定的成效。《渤海碧海行动计划》于2001年开始执行,大力监督陆地水源排污,逐渐减轻海洋工程项目对生态环境方面造成的不良反应,保护了渔业生产者的合法权益;2002年中国科学院生态研究中心提出要对不同生态系统之间的战略协调关系进行更深层次的研究;《水法》在2003年中国环境资源法学研讨会上被提出和修正;《近岸海域水污染防治“十二五”规划》编制组2011年在4个海区分别就水域科研的显著特征、重点内容、行动框架、完善考核等工作与技术内容方面编制大纲,最终形成了数据分析报告、共性问题意见、编制资料需求等重要技术类文件。

1.2 国内外研究现状综述

国外学者针对海洋生态补偿类型、手段等问题提出自己的观点,而国内学者在海洋生态补偿方面的研究主要集中在3个方面:海洋生态价值、海洋生态系统服务及价值评估以及海洋生态补偿机制。较为系统的论著是以中国21世纪议程管理中心编著的《生态补偿:国际经验与中国实践》^[1]《生态补偿原理与应用》^[2]

《生态补偿的国际比较:模式与机制》^[3];中国生态补偿机制与政策研究课题组著的《中国生态补偿机制与政策研究》^[4]和以丁四宝的科研团队对区域生态补偿机制的系列成果。而涉及海洋生态补偿方面的研究有:张继伟基于环境风险视角,探讨海洋自然保护区的生态补偿问题;唐俐通过《南海海洋生态补偿法律问题探析》^[5]一文对南海地区生态补偿进行了专门研究;李晓冰发表《关于建立我国金沙江地区生态补偿机制的思考》^[6]等。但总体来说,生态补偿总论多,分论少;森林、矿山等资源性补偿研究多,海域生态补偿研究少,且主要集中在5个方面,即为什么补偿(补偿的价值及功能)、谁来补偿(补偿主体)、补偿谁(补偿客体)、怎么补偿(补偿方式)、补偿什么,而涉及辽宁海域的研究成果更不多见,要么散见于论著中,如闫伟编著的《区域生态补偿体系研究》^[7]第六章和第八章中,要么体现在个别论文中,如丘君等的《渤海区域生态补偿机制的研究》^[8]、于霖等的《建立渤海海洋生态保护补偿制度研究》^[9]等。这些研究无疑给辽宁海洋生态补偿理论和实践提供了借鉴和参考,但因生态补偿是个复杂的系统,不仅涉及多层次的利益主体关系,而且在技术操作层面各行业、各领域也均有不同。

其实,海洋生态补偿的本质就是生态利益、经济利益和社会利益的重新分配机制,使这种分配机制顺利实现,就要进行合作治理,因为合作是一种能够创造奇迹和变化的神奇力量^[10]。基于此,我们试图从社会学所指的合作治理(社会治理)出发,以大连周围海域为研究对象,探讨海洋生态补偿机制的框架构建、路径与运行体系,提出构建和完善辽宁海域生态补偿机制的政策建议。

2 海洋生态补偿机制的个案研讨——以大连海域为例

大连拥有丰厚的海洋资源,2016年,大连市经济生产总值达到了2 728亿元,同比增长6.8%,初

步形成了港口运输、海洋渔业、滨海旅游业、海洋化工等系统的海运业的雏形。然而,在发展海洋经济的同时,一些不合理的开发活动对海洋资源和生态环境也存在巨大的影响。

2.1 围填海活动

近年来,大连的围填海面积居辽宁之首,这对海洋生态环境造成很大的影响,主要表现在6个方面:①对海洋环境的污染加剧;②损坏了滨海海滩湿地环境;③海域面积迅速减少,水文条件发生变化;④海岛资源被严重破坏;⑤海岸自然景观的破坏;⑥影响了其他海洋产业。尽管大连市加强了对海洋主体功能区的研究,科学编制和规划海洋功能以及围填海,对区域建设用海加大管理力度,严格项目海域使用论证、创立围填海项目跟踪监测和后期评估规制,同时出台相应海域补偿办法,但仍存在较多问题。

2.2 大连海区及新港溢油事故

油污问题日渐成为大连海域环境污染的主要问题。因此,最大限度地保护海域环境,减少船舶污染事故的发生、降低污染所造成的损失,是做好污染防治工作最积极有效的方法。同时,还需要做好事故调查、污染取样、行政处置等相关工作,从而及时有效地补偿污染造成的损失。

本研究仅以大连新港溢油事件为例,来探讨国家、地方政府、养殖户、民众以及开发投资主体存在的经济利益关系。其中,国家对海洋生态资源及海洋生态系统服务持有所有权及价值主张权,由于新港原油泄漏事件损伤了海洋生态资源的价值,理应从生态破坏中得到补偿;海洋经济既作为临海城市重要的经济“顶梁柱”,又是地方政府不可或缺的财政根基,新港原油泄露事件也破坏了景观资源,使周边旅游业等受到重大影响,影响到地方的财政收入,所以生态补偿对象也应将地方政府纳入其范围之内;原油泄露事件导致新港海产品降低产量达到九成,沿岸养殖业户也损失了大量的鱼、虾等海洋产品,因此原油泄露事件也应对新港靠近海岸线的养殖户补偿,不论是对本年养殖业还是此后养殖业产量低落,都应给予大量补偿;海产品极有可能因原油泄露事件的污染对民众的身体状态产生重大危害,所以全体民众也应得到原油泄露事件的补偿。同时,海洋生态污染导致了海洋生态的损害以及

生态服务功能的破坏,所以补偿机制还应当补偿生态受损者。关于生态修复,包括物理修复技术和生物修复技术相结合的生态工程技术,如海岸人工湿地技术,红树林、海草床等典型的海岸带生境修复。生态补偿机制理应包含这些生态修复技术费用。

以上所有技术和管理系统所带来的经济费用也必须得到补偿,其中包括科研方面的投入,对于高素质科研人员的培养费用,以及一些管理人员和工作人员的管理培训的费用。

3 海洋生态补偿框架的构建、实现途径和运行机制

3.1 海洋生态补偿机制基本框架与实现途径

凭借海洋生态补偿的相关理论依据,不难看出海洋生态补偿机制设计集中包含下列几个方面:①利益相关方。也就是补偿所涉及的相关部门、组织以及个人工作。②补偿标准。经过合理地评价估计生态建设的损失和效益,采纳对应的量化方式,制定科学的生态补偿标准。③补偿方式与途径,研究要素之间的互相作用的过程、方法和规律。④补偿保障机制。其主要作用在于解决“怎么保证补偿”的问题。⑤补偿的效果评估机制。主要关键在于实时了解生态补偿机制的全体运行效果,并为补偿机制的进一步完善提出实践方面的经验性参考。

3.2 海域生态补偿机制委员会运行机制建立

成立海域生态补偿机制委员会,并下设4个常规办公室,即补偿财政办公室、监督评估办公室、科研机构院校办公室以及民众舆论办公室。4个办公室分工明确、相辅相成,既有配合,又有监督。职责任务如下。

(1)补偿财政办公室(主体)。主要分管财政分配机制,具体机制为:①资金筹集机制,拓展海洋生态补偿资金的主要途径。充分施展海洋生态环境税费的作用,完善向企业和利用海洋资源的人员征收海洋生态环境税费。建立海洋生态补偿保证金制度,即为利用多少海洋资源和缴纳的保证金成正比。②资金预算机制,(政府手段)完善补偿方式及转移支付以平衡预算。规范海洋生态专项转移支付资金的使用,鉴于政府是公共财政支付的主体,支付手段主要有直接投资、政府购买、转移支付等,用来购买海洋生态产品和服务,补贴海洋生态系统

损失等。补偿方式多样化,生态补偿方式呈现多重化,包括实物补偿、货币补偿,技术培训等,依照市场原则,补偿生态补偿受损者的利益,补偿标准参照市场价值实行,体现公正和效率。③资金分配机制,合理选择补偿项目。通过税费优惠政策进行补偿;通过市场手段完善生态补偿项目。

(2)监督评估办公室。主要分管监督进程和项目评估工作。①前期监督和评估,主要为评估补偿提供依据,明确补偿主体、补偿对象、补偿方式和补偿手段。②中期监督和评估,确定补偿标准。以第二步为基础,通过多目标决策优化技术或者利益相关者的博弈来确定生态补偿的标准,进行补偿。③监督和评估补偿过程中的公平公开公正,确保补偿落到实处,并评估补偿带来的后续效果。

(3)科研机构院校办公室。主要提供科技研发与管理工作。①联系科研机构和办公室,加大生态修复方面的研究和高素质人才的长效培养。②研究分析更高效,更与时俱进的生态补偿方案。③积极维护和保护知识产权。

(4)公众舆论办公室。主要负责收集公众舆论意见、建议及发布补偿进程。①收集媒体、公众对于海洋生态补偿的意见和建议,以及一些贪污和不公正不透明的方面。反馈给其他3个办公室。②实时、及时发布赔偿进程及款项筹集和分配去向。③积极维护和保护知识产权。

4 构建和完善海域生态补偿机制的政策建议

(1)加速海洋生态补偿立法进程,保证海洋生态补偿顺利开展。加快完善生态补偿法律和政策,国家层面制定建立生态补偿机制的总原则,地方层面根据实际情况制定适合本地发展的法律法规,细化不同地域、不同补偿类型的补偿主体、内容、标准,明晰各部门、各主体的责、权、利,做到有法可依、分工明确。同时,鼓励加快成功经验总结的步伐,加大以点带面的试点力度,更好地创造建立生态补偿的政策平台。

(2)全面建设政府规划体制,强化组织,增强管理。逐渐完善生态补偿管理体制,成立相应机制或专门机构来统一协调管理。建立恰当的激励约束与考核奖惩并举的制度体系,实行生态补偿绩效评价考核和责任追究制度,勇于接受社会监督。

(3)完善融资体制,拓宽融资渠道,增加海洋生态补偿资金来源。充分发挥政府、市场和社会的合力作用,拓展补偿来源多元化,如建立专项基金、发行彩票、BOT融资、引进国外资产;增加环保投入,开拓资金渠道,完善投资保障机制。

(4)加速海洋生态资源产权制度建设步伐,推进生态补偿市场化进程。首先,对海洋资源的归属、侵权行为、侵权程度等做出界定,其次,强化社会经济主体的环境资源产权意识,并且要建立海洋环境资源代价共担机制。

(5)加强科研投入,增大相关补偿标准量化方式与相应技术的研究。一是在实践的基础上,增强研究力度,推进科技创新,提高海洋生态环境保护水平;二是政府加强教育培训力度,提供相应的技术支撑与指导。

(6)调动公众参与,发挥群体力量。增加宣传的强度,提升公民生态环保与参与意识,逐渐建立健全相应生态补偿评价体系,增强补偿决策力度,充分发挥社会舆论监督力量,完善公众参与制度,扶持绿色社团和环保组织。

参考文献

- [1] 中国21世纪议程管理中心,可持续发展战略研究组.生态补偿:国际经验与中国实践[M].北京:社会科学文献出版社,2007.
- [2] 中国21世纪议程管理中心.生态补偿原理与应用[M].北京:社会科学文献出版社,2009.
- [3] 中国21世纪议程管理中心.生态补偿的国际比较:模式与机制[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [4] 中国生态补偿机制与政策研究课题组.中国生态补偿机制与政策研究[M].北京:科学出版社,2007.
- [5] 唐俐.南海海洋生态补偿法律问题探析[J].法学杂志,2010(1).
- [6] 李晓冰.关于建立我国金沙江地区生态补偿机制的思考[J].云南财经大学学报,2009(2).
- [7] 闫伟.区域生态补偿体系研究[M].北京:经济科学出版社,2008.
- [8] 丘君.渤海区域生态补偿机制的研究[J].中国人口·资源与环境,2008(2).
- [9] 孙非亚,于霖.建立渤海海洋生态保护补偿制度研究[J].辽宁法治研究,2009(1).
- [10] 福克斯,米勒.后现代公共行政—话语指向[M].楚艳红,曹沁颖,吴巧林,译.北京:中国人民大学出版社,2002.