

我国海洋生态补偿机制的现实进展与发展进路

姜玉环,张继伟,赖敏,陈凤桂

(自然资源部第三海洋研究所 厦门 361005)

摘要:海洋生态补偿机制是促进海洋资源科学开发利用与海洋生态环境质量改善、推动海洋经济高质量发展的一项重要环境经济手段。文章结合新时期海洋生态文明领域政策演进的新动向,梳理近年来我国主要沿海省(自治区、直辖市)海洋生态补偿制度实践的进展情况,从系统性视角总结分析国家和地方层面海洋生态补偿政策与法律制度建设的经验和差距。着眼于海洋生态补偿政策体系完善和地方管理机制的改进需求,从统筹协调角度,建议未来从政策协同、多元机制协同、跨部门协同、跨区域协同和信息资源协同等方面,推动建立完善陆海统筹的海洋生态补偿协同治理体系。

关键词:海洋生态保护补偿;海洋生态损害补偿;地方实践;陆海统筹;协同机制

中图分类号:P76

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2022)11-0003-08

The Development Progress and Future Path of Marine Ecological Compensation Mechanism in China

JIANG Yuhuan, ZHANG Jiwei, LAI Min, CHEN Fenggui

(Third Institute of Oceanography, MNR, Xiamen 361005, China)

Abstract: Marine ecological compensation mechanism is an important environmental and economic means to promote the scientific development and utilization of marine resources, the improvement of marine ecological environment quality and the high-quality development of the ocean. Based on the new trend of policy evolution in the field of marine ecological civilization in recent years, this paper summarized the formulation and practice of marine ecological compensation mechanism in major coastal provinces and cities of China in recent years, and analyzed the experience and gap of marine ecological compensation policy and legal system construction at national and local levels from a systematic perspective. In order to meet the needs of the reconstruction of marine ecological compensation policy system and the improvement of local mechanism, it suggested that in the future, from the perspective of overall coordination, the establishment and improvement of the collaborative governance system of marine ecological compensation should be promoted with the coordination of land and sea from the dimensions of policy collaboration,

收稿日期:2022-03-11;修订日期:2022-09-21

基金项目:国家社科基金重大专项子课题(20VHQ014)的阶段性研究成果。

作者简介:姜玉环,助理研究员,博士,研究方向为海洋法律与政策

通信作者:陈凤桂,正高级工程师,博士,研究方向为海洋规划与管理

multi-mechanism collaboration, cross-sector collaboration, cross-regional collaboration and information and resources collaboration.

Keywords: Marine ecological protection compensation, Marine ecological damage compensation, Local practice, Land and sea coordination, Synergistic mechanism

0 引言

根据2020年《海洋生态环境状况公报》显示,我国海洋生态环境状况整体稳定,但是近岸海域水质和海洋生态问题仍然突出^[1]。进入“十四五”时期,我国海洋经济将延续恢复性增长态势^[2],海洋生态环境面临的压力依然巨大。随着我国生态文明建设进入以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期,海洋事业发展也迎来重要机遇期和转型期。新常态下,如何妥善处理海洋开发利用与海洋生态系统损失之间的矛盾关系,推动海洋社会经济和环境高质量发展,是我国沿海地方面临的重要挑战^[3]。海洋生态补偿机制作为一种调整海洋生态保护建设和海洋资源开发利用相关各方之间利益关系的环境经济政策和规制手段,是推进海洋经济绿色转型发展、保护海洋生态环境和推进海洋生态文明建设的一个重要工具^[4]。虽然学界对海洋生态补偿机制的概念界定尚未形成统一共识,但是已有的理论研究和规范实践都体现了共同的内核^[5]。多元化的海洋生态补偿机制在我国沿海地方海洋管理实践中得到广泛应用,不断积累了丰富多样的实践经验。近年来,国家陆续出台了一系列海洋生态保护修复和补偿机制相关政策文件,为新时期国家和地方层面加快健全海洋生态补偿制度,指明了新的目标和方向。在新时期海洋经济高质量发展的背景下,及时总结、反思海洋生态补偿政策和实践经验及启示,对于形成可推广、可复制的海洋生态补偿模式和路径十分必要。因此,本研究基于国家重要政策导向和目标要求,明确新发展阶段下海洋生态补偿制度建设的战略定位,分析当前沿海主要地方海洋生态补偿制度建设的基本经验,分析亟待突破的主要问题,在此基础上,寻求未来发展完善的解决方案。

1 国家政策发展动向

党的十八大提出建设海洋强国目标,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。海洋生态补偿机制被确认为我国生态文明体系的重要建设内容,在我国海洋生态保护工作中的地位越来越得到重视,为这一机制的建立健全提供了坚实的政策基础。随后,国家陆续发布的各类政策文件中,为海洋生态补偿机制的实施提供了理念原则指引和实现方法支撑。尤其是党的十九大以来,坚持陆海统筹,加快建设海洋强国成为国家重大战略,推动实行最严格的生态环境保护制度,实现人与自然和谐共生等新的价值和理念为海洋生态补偿制度注入了新的时代内涵。2019年国家机构改革完成后,海洋自然资源利用生态环境保护管理体制机制不断理顺,海洋生态补偿的模式、类型、主体、范围、方式和标准等具体内容得以优化发展并形成。2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》提出“研究建立近海生态保护补偿制度;按照受益者付费的原则,通过市场化、多元化方式,促进生态守护者利益得到有效补偿;建立健全依法建设占用各类自然生态空间的占用补偿制度”,开启了海洋生态补偿制度改革的新发展阶段,推进市场化、多元化生态补偿机制的协同发展成为当前国家和地方层面的重要任务。

通过梳理分析主要政策文件的相关要求,可以归纳出海洋生态补偿政策体系的构成要素及其特征表现,主要如下:

(1) 补偿的指导原则。补偿原则包括补偿工作指导原则和补偿机制实施原则。补偿工作指导原则主要是从全局角度指导各级各类生态补偿机制建设和实施的总体思路。如:针对补偿制度发展模式,我国生态补偿制度建设主要基于政府生态保护

职责,实行政府主导、社会参与和市场调节的模式;在补偿制度改革推进策略方面,相关政策要求中突出强调相关各项制度之间的衔接配套与统筹协调,包括对多元要素补偿的统筹谋划以及资金统筹使用等方面,以提升生态环境保护的整体效益。同时,考虑到生态补偿作为一种兼具激励和约束双重属性的环境经济工具,这一制度的实施应当与社会经济发展的状况相适应,进而平衡生态保护和社会经济的协调发展关系。补偿机制实施原则主要涉及对各方利益相关主体的权利义务界定,作为一种利益调节手段,普遍认可的补偿原则是“谁受益谁补偿”或“受益者付费”原则,即受益和补偿相对应、享受补偿权利与履行保护义务相匹配,受益者和保护者及其权利义务关系是补偿制度的核心构成要素。

(2)补偿机制的类型。国家各类政策文件的要求突出体现了生态补偿机制的多元化特征,根据补偿基本要素、属性和运行方式,可以将补偿机制划分为不同类型。根据补偿属性,学界通常依据生态补偿的外部性特征将其分为生态保护补偿和生态损失(或损害)补偿两类,前者主要是对生态保护行为的正外部性实行的补偿(如重要生态功能区补偿、自然保护区生态保护补偿、渔业资源养护补贴^①等),后者针对相关主体活动造成的生态环境负外部性实行的补偿机制(如,资源开发补偿、空间占用补偿等)。根据补偿适用内容或要素,可分为区域综合补偿(如近海生态保护补偿、重要生态功能区补偿、自然保护区保护补偿等)、空间占用补偿(如湿地占补、海岸线占补等机制)和资源开发补偿(如渔业资源养护补贴等)。根据补偿运行方式,可分为纵向补偿(如重点生态功能区转移支付、生态脆弱脱贫地区生态保护补偿、自然保护区生态保护补偿等)、横向补偿(如跨省流域补偿)、市场化补偿(如生态补偿市场化交易机制等)。不同类型的补偿机制在要素和范围等方面存在交叉关系,如自然保护区生态保护补偿既属于区域综合性补偿,也属于纵向补偿的一种。对于存在空间或主体交叉或重叠的补偿类型,需要在实践中明确边界和理顺关系。

(3)利益相关主体的关系。不同类型的补偿机制运行中,各方主体的地位作用及其相互关系不同^[6],具有复杂的网络结构特征(图 1)。生态保护补偿坚持政府主导性作用,不论是中央到省、市地方的纵向补偿机制,还是跨区域不同地方政府间的横向补偿机制,主要基于政府的生态保护责任,通过财政转移支付等手段实现。横向补偿主体间可通过协商形成良性互动的补偿权利义务关系。通过规制手段实行的生态损失(或损害)补偿机制,主体涉及政府和行为主体,双方是管理者和被管理者的关系,资源开发主体既是受益者,也是生态系统功能的破坏者,是补偿义务主体,而政府在补偿机制建立和监督实施过程中同样发挥主导作用。对于市场化补偿机制,市场交易主体具有平等主体地位,政府主要发挥宏观引导作用。社会主体在不同补偿机制中的作用和地位体现得并不明显,需要有力的参与机制予以保障。

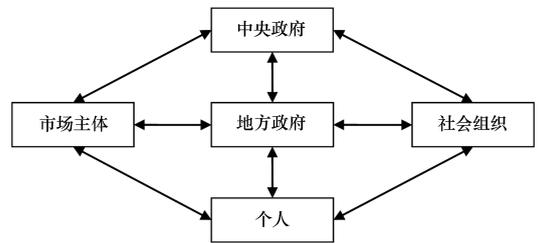


图 1 海洋生态补偿主体网络结构

(4)补偿实施的标准依据。目前我国尚未形成健全的海洋生态补偿评估方法体系,缺乏统一的海洋生态补偿标准的确立依据和核算指标。如何建立科学、合理和适度的补偿标准与技术方法,一直是各类生态补偿机制研究与实践的关键和难点,决定了生态补偿机制的科学性和可操作性。2021年的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》中提出了建立与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿总体目标,并为补偿标准的制定提供了需要考虑的指标要素和确立依据。其中,以生态环境要素为实施对象的分类补偿制度,需考虑生态保护地区

^① 根据《农业农村部办公厅 财政部办公厅关于实施海洋渔业资源养护补贴政策的通知》(农办计财〔2021〕44号),福建省和山东省出台了相应的《海洋渔业资源养护补贴政策实施方案》,体现了主管部门对资源利用主体的资源养护行为正外部性的补偿。

经济社会发展状况、生态保护成效等因素确定补偿水平,对不同要素的生态保护成本予以适度补偿;纵向和横向生态保护综合补偿制度坚持补偿力度与财政能力相匹配,与推进基本公共服务均等化相衔接原则;市场化、多元化补偿机制按照受益者付费原则开展,对履行自然资源资产保护义务的权利主体给予合理补偿等。在此基础上,进一步推进不同类型海洋生态补偿评估技术方法体系的规范化和标准化发展是未来国家和地方层面海洋生态补偿制度建设的一项重要内容。

2 地方制度建设与实践进展情况

党的十八大以来,沿海各省(自治区、直辖市)随之出台了与本地区实际条件相适应的海洋生态补偿政策,在地方的试点创新和实践探索过程中,海洋生态补偿机制的科学性和制度框架的完整性不断提升,各海区补偿政策效果逐年体现^[7]。

2.1 制度建设概况

沿海各省(自治区、直辖市)在海洋生态保护补偿和海洋生态损害补偿方面陆续出台了相关法规规章和规范文件以及配套的技术标准,指导地方实践的逐步开展。

2017年9月,福建出台《福建省海岸带保护与利用管理条例》,涉及海岸带资源开发的生态修复补偿要求。

2017年11月,江苏省连云港市出台《关于加强海洋生物资源损失补偿管理工作的意见》,涉及补偿类型为海洋生态损失补偿。

2018年4月,厦门市出台《厦门市海洋生态补偿管理办法》(有效期3年),涉及补偿类型包括海洋生态损害补偿和海洋生态保护补偿。

2019年10月,广西出台《广西壮族自治区海洋生态补偿管理办法》(有效期5年),涉及补偿类型包括海洋生态保护补偿和海洋生态损害补偿。

2020年6月,河北出台《河北省海洋生态补偿管理办法》(有效期5年),涉及补偿类型包括海洋生态保护补偿和海洋生态损害补偿。

2020年9月,海南省三亚市出台《三亚市潜水活动珊瑚礁生态损失补偿办法》(有效期5年),涉及补偿类型为海洋生态损失补偿。

2020年12月,山东出台《山东省海洋环境质量生态补偿办法》(有效期3年),涉及补偿类型包括海域水质补偿(赔偿)、入海污染物控制赔偿、海岸带生态系统保护补偿3类。

2020年12月,海南出台《海南省生态保护补偿条例》,涉及补偿类型包括海洋生态保护补偿、渔民补偿。

2021年7月,广东出台《海岸线占补实施办法(试行)》(有效期3年),涉及补偿类型为海岸线占用补偿。

从各主要省份的制度发展来看,2019年以来的进展显著。其中,海南省制定出台了综合性生态保护补偿地方性法规,厦门市和三亚市出台了专门的地方政府规章,其他省份多为政府相关部门单独或联合制定的具有时效性的规范性文件。这种方式虽然具有灵活性高、适用性强的优点,但也普遍认为存在权威性低、约束力弱的不足^[8]。

2.2 补偿机制特征

海洋生态补偿机制长期以来呈现地方实践引领和政府主导下的多元化发展趋势。地方根据国家政策要求和本地实际,规定了海洋生态补偿制度的具体内容。由于各地现实条件和发展水平的差异,海洋生态补偿的类型、范围、主体、方式、实施程序、资金管理、违法责任、评估方法和标准等具体规定既存在共性也存在较大差异。

2.2.1 补偿类型和主体

地方实践基本上包含海洋生态保护补偿和海洋生态损害(或损失)补偿两大类,补偿主体和范围不同。前者主要是依据海洋环境保护法律法规的规定,地方政府和部门对海洋生态环境保护的补偿性财政投入,一般通过纵向财政转移支付实现;后者主要是针对海洋资源开发利用活动主体造成的生态损害需要承担的保护或修复支出或成本投入。各地的补偿类型设计各不相同,河北、广西和福建厦门市建立了两类补偿机制,江苏连云港市、海南三亚市建立了专门的生态或生物资源损失补偿机制,福建实行了综合性生态保护补偿机制试点,山东省建立了包括海域水质、入海污染物控制和海岸带生态系统保护补偿在内的3类机制。

2.2.2 补偿方式

海洋生态保护补偿以资金补偿为主,损害补偿主要采取资金补偿或生境修复补偿,前者属于间接补偿,后者为直接补偿。资金补偿由开发者依据“开发者付费”和“污染者付费”原则,通过购买生态系统服务,或在缴纳资源使用费中涵盖生态损害补偿部分来实现。直接修复补偿主要通过损害前采取预防性措施、损害中和损害后开展保护建设和修复工程,以及替代生境建设等形式实现。采用何种补偿方式根据实际情况和地区特点确定,河北、江苏连云港、广西和厦门的做法是可以将补偿经费纳入补偿实施方案中进行测算,或在主管部门指导和监管下由开发主体自行或委托第三方进行修复性补偿。三亚市自 2017 年实施珊瑚礁生态损失补偿保证金制度,但是根据 2019 年 10 月国务院发布的《优化营商环境条例》要求,取消涉企保证金,因此,其 2020 年新出台的损失补偿办法采取了基于修复的补偿方式。

2.2.3 补偿程序安排

在我国海洋环境影响评价制度中,制定环境保护、恢复及替代方案、落实环境保护及补偿措施和环境保护投资概算等是评估及审批的重要内容,在海域使用论证过程中,制定项目用海的生态保护和修复方案也是主要组成内容。因此,在环评或海域使用论证及其审批阶段,主管部门可根据海洋开发活动的审批权限加强环境评价与海域使用管理,通过适当的程序性要求督促义务相对人切实履行生态保护、修复和整治义务。地方海洋生态损害补偿实践中,河北、厦门、江苏连云港是将项目编制的补偿实施方案纳入环评文件中,连云港还与主管部门签署补偿协议,进一步根据补偿协议制定具体的补偿实施方案,广西通过在用海项目海域使用报告时进行专章论述的途径实施补偿机制。前置性程序安排的作用在于启动补偿机制和界定主体间权利义务关系,据以对开发活动进行事中和事后监督,以及后续责任认定,有利于形成全链条审查与监管制度,如三亚市的做法,有力地保障损害补偿机制的有效执行。

2.2.4 补偿标准依据

国家层面尚未制定形成统一完善的海洋生态

补偿标准体系,除了针对海洋保护区的行业标准《海洋保护区生态保护补偿评估技术导则》(2021 年),对其他重要生态功能区、生态保护红线区等缺乏权威的补偿技术标准,对于海洋开发活动生态损害的评估标准和方法较为分散,侧重渔业资源的损失和生物资源的损失,先后颁布了行业标准(SC/T 9110—2007)《建设项目对海洋生物资源影响评价技术规程》和国家标准(GB/T 21678—2008)《渔业污染事故经济损失计算方法》,2017 年颁布了国家标准(GB/T 34546.1—2017)《海洋生态损害评估技术导则 第 1 部分:总则》。补偿标准的确立是地方海洋生态补偿法律制度发展过程中需要同步开展研究和实证的重要课题。理论上,生态保护补偿金额应大于生态系统服务提供者的机会成本,小于生态系统服务对受益者的价值^[9]。近年来,沿海省(自治区、直辖市)基于自身实际通过适用已有标准或另行制定地方标准的方式为补偿工作提供支撑。例如,海南、三亚、厦门、江苏、山东均制定地方标准。河北主要依据现有国家标准或行业标准实行,如:生态功能补偿按照(GB/T 28058—2011)《海洋生态资本评估技术导则》核算,海洋渔业资源现状调查和补偿金额核算依照(SC/T 9110—2007)《建设项目对海洋生物资源影响评价技术规程》,海洋生物资源生物量的取值不低于(DB13/T 2999—2019)《涉海建设项目对海洋生物资源损害评估技术规范》提出的海洋生物资源平均生物量等。

3 现有政策与制度实践存在的问题

3.1 国家政策法规体系有待完善

国家层面的海洋生态补偿相关政策要求较为宏观和原则性,直接用于指导地方实践的可操作性不强,需要地方通过立法和制度建设予以本地化和具体化,但又可能导致基于不同的理解或意愿不足而选择性实施的情况。同时,不同领域的政策基于不同目标而提出的补偿机制发展要求具有明显的分散性,分布在综合性生态文明体制改革、自然资源资产产权制度、生态环境保护等政策框架中,概念表述较为多样化,具体原则和内涵有待厘清,涉及不同部门职责的相关政策和机制尚处于不断更新发展中,需要从宏观视角将其有效衔接和系统性

整合,进而形成纵横结合、多元协同的海洋生态补偿政策合力,这也为地方层面综合性海洋生态补偿制度的构建提出了更高要求和较大挑战。《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十四条关于海洋生态保护补偿制度的规定亟须通过修订或修改进一步完善和细化,为海洋生态补偿制度体系重构提供全面、明确的法律依据,为地方法规规章和规范性文件制定提供上位法的有力支撑。

3.2 地方制度规范体系有待健全

地方层面普遍存在相关规范性文件位阶较低,现有政策执行监督的力度不强,地方实践中往往采取另行签署补偿协议(如江苏的做法)或配套环境信用管理(如三亚市的做法)等组合方式强化对开发主体的约束性。地方的补偿机制适用范围较窄,主要以生态保护补偿为主,或侧重于生态损失或生物资源损失补偿,海洋生态系统整体保护效果难以保证,需要进一步积累和总结试点经验,细化完善海洋生态环境保护相关地方法规的上位规定,加快制定和完善综合性海洋生态补偿制度办法。同时,地方实践制定了支撑相应补偿类型和范围的补偿标准,标准依据、评估指标和价值测算方法各异,优点在于灵活适应地方政策实施和管理需要,但需要注意与国家层面先后颁布的各类行业标准和国家标准之间的有效衔接问题,避免造成技术标准的冲突,影响补偿机制的效力和科学性;缺点在于受补偿范围的局限,评估指标和内容侧重于海洋生态系统的部分功能或服务,可能造成评估结果低于海洋生态系统价值、补偿不到位的情况。

3.3 市场化和多元化补偿机制有待创新

目前海洋生态补偿的主要途径是以政府主导的对生态保护正外部性的补偿,而资源开发主体对生态环境负外部性成本的补偿,居于辅助地位。今后既要增加政府公共财政对生态保护补偿的投入及其效益,还需要建立健全开发利用活动生态补偿机制,探索生态补偿市场化和社会化机制与实现路径。2019年《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出,探索建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制,对履行自然资源资产保护义务的权利主体给予

合理补偿。实践中对海洋资源开发个体和企业的保护行为激励不足,仅有渔业资源养护补贴等政策措施,无法调动起全社会参与海洋生态保护补偿的积极性,亟须拓宽资金来源渠道。现行的生态空间占用补偿实践虽然在保障生态空间面积总量稳定方面发挥一定作用,但仍存在时间和人力成本大、缺乏管控目标调剂机制、不利于生态产品价值实现等问题,对此,国际生态银行模式和国内湿地银行试点经验可以为海洋生态空间占用补偿的市场化机制建设提供有益借鉴。

4 未来发展完善的思路

海洋生态补偿制度的发展演进是国家政策体系和地方实践密切互动的动态过程,国家宏观层面的政策和战略目标为地方海洋生态补偿制度建设和实践探索提供方向引领,地方通过持续的试点示范为国家海洋生态保护和资源开发政策制定提供实践基础和现实依据。当前实践中存在的问题和差距,需要国家和地方推进多层次、多维度和多尺度的系统整合与协同治理,推动从根本上解决政策破碎化、体系分散性和制度不成熟等问题,进而充分发挥海洋生态补偿的综合性制度优势。以下从协同治理视角,提出未来发展完善海洋生态补偿政策和制度的思路。

4.1 加强政策协同

首先,政策目标需要协同规划与落实。国家层面基于自然资源管理或生态环境保护等不同目标和重点任务出台的各项政策,共同支撑了海洋生态补偿制度框架的构建,新的关于生物多样性保护和“双碳”战略的要求,持续丰富着中国海洋生态补偿制度的内涵与外延,因此,从目标协同角度,地方层面的制度建构和改革实践建立在对相关政策的全面和准确理解与贯彻基础上,从系统角度整合不同领域政策目标要求,避免对政策进行分解或部分实施,进而加剧政策体系的破碎化。同时,海洋生态和资源空间规划需要有效衔接^[10],避免规划冲突和管理不协调问题。其次,不同政策工具需要协同实施。海洋生态补偿制度具有类型多样性、机制多元化、手段综合性的特征,与其他海洋生态环境保护修复和海域资源管理机制具有密切联系,因此,在

制度建设过程中,需要妥善处理不同政策工具的衔接、组合及实施边界问题,包括:海洋生态保护补偿和损害补偿等不同补偿类型的协同互补,避免补偿适用范围的重复或离散;海洋环境质量、生态系统功能和生态产品等多要素需要统筹考虑,加强对海洋生态系统的整体保护;生态损害补偿和赔偿需要有效衔接,界定清晰合理的利益相关方权利、责任、义务,包括第三方社会治理主体的责任差别,全方位地促进生态环境损害成本内部化、生态环境修复的执行和违法责任的救济;理顺海洋资源开发补偿机制与环评、海域使用论证和海域使用金等管理制度之间的关系,确保不同机制的相互衔接、补充和促进。

4.2 加强多元机制协同

多元化海洋生态补偿机制涉及政府、社会和市场等多元利益相关主体,政府的主导性作用既体现在承担海洋自然资源所有者和生态环境保护修复与管理职责,以确保为人民提供优质、可持续的海洋生态公共产品的社会服务职责等方面,还体现为通过构建多维协调的政府机制、市场机制和社会机制体系,为市场主体和社会公众或组织参与到生态保护补偿中创造开放、透明的制度条件和良好的竞争环境。政府层面需要通过激励和约束性政策调控,加大对生态保护行为正外部性的补偿,同时兼顾对生态破坏行为的规制或惩罚性补偿;针对市场化补偿机制创新,需要积极开发海洋生态补偿金融产品,规范交易规则和平台体系,引导激励社会资本加大对海洋生态保护修复产品的投入,拓宽补偿资金来源渠道;广大社会公众或组织对政府履行生态保护职责的过程和成效具有知情权和监督权,需要建立完善海洋生态补偿信息发布机制和公众参与机制,推广社会信用机制在海洋生态补偿机制中的最佳实践经验,促进多元化补偿机制的协同增效。

4.3 加强跨部门协同

在政府主导的海洋生态补偿模式框架下,跨部门间的协调与协同尤为重要。纵向补偿涉及重点生态功能区、生态红线区、自然保护区等区域范围,对于存在不同部门职责交叉和空间边界重叠等问题,需要不同部门之间或同一部门不同机构间的协

调。横向补偿的实现建立在跨政府和跨部门协调合作基础上,但是不同地区间经济社会发展不均衡,各地区对海洋生态系统功能与服务的脆弱性和依赖性存在差异,不同区域或群体对海洋生态产品具有不同的需求目标,政府间横向补偿各方主体在权利义务关系界定与协商过程中可能呈现不同的意愿或地位,除了发挥上级政府的调节作用或政策倾斜,还需要进一步完善地区间横向需求实现机制,实现发达地区和欠发达地区的有效匹配和对接^[11],避免欠发达地区延续以海洋生态环境损耗为代价的发展模式。海洋生态损害补偿机制涉及海洋资源开发和生态环境保护相关部门的管理职责,当前的制度实践中也主要依托环评或海域使用论证程序启动补偿成本评估和修复方案制定等程序,尤其需要生态环境部门和自然资源部门明确各自的责任分工,事前、事中和事后保持密切协调与配合。另外,跨部门协同并非万能的解决方案,实践中需要结合目标和结果导向,强化考评机制的综合运用^[12],提升绩效评价的协同性,对相关部门海洋生态补偿的各自绩效和整体绩效进行评估,为各部门的协同收益分配和实施激励提供依据,增强跨部门组织和人员协作的内在动力,形成跨部门合力。

4.4 加强跨区域协同

陆海统筹和区域协调发展是国家重要战略,海洋生态补偿的空间发展格局应坚持陆海统筹和区域协调原则,统筹规划、保护和利用陆海生态空间^[13],理顺陆海生态补偿机制建设路径和管理框架。针对河口、海湾等重要区域建立河海之间、陆海之间和跨区域单元之间的生态补偿协同机制。尤其是我国近海生态环境问题突出的重点海域、海湾和河口,加强陆海统筹的生态补偿协同机制建设更加迫切^[14]。现有地方实践中已经开展的入海污染物和海水环境质量生态补偿机制,以及实行区域性生态修复补偿方案的做法,丰富和发展了基于生态系统的生态补偿方法,未来需要在经验总结的基础上,进一步整合衔接从流域到海域、海岸线(带)和近海、海湾跨区域生态补偿机制,协调陆海和跨行政区域的组织和技术支撑力量,形成区域联动和机制连贯的协同发展格局。

4.5 加强信息和资源协同

海洋生态补偿机制的实施有赖于完善的海洋生态系统价值评估、生态损失评估方法支撑和指标数据的监测与统计能力支持。现有的理论体系构建和研究方法创新均有待提升^[15],对各类经济社会活动的潜在影响研究及应用是海洋生态管理水平提升的重要科学支撑。因此,相关技术方法和标准体系的协同创新有助于解决当前各级各类标准存在的差异大、片面性和衔接弱等问题,推动国家层面尽快完善统一、权威和系统性的补偿标准和评估技术支撑及服务体系。各类保护资金的统筹和整合是综合性生态补偿制度改革与试点的重要内容,也是未来加大海洋生态保护补偿资金投入的重要保障,包括海域使用金、环境税(排污费)、资源税等各类收益,以及中央各类海洋生态保护修复方面的财政转移支付资金,需要加强整合和统筹使用,促进海洋生态补偿机制的内涵式、可持续发展。

参考文献

- [1] 生态环境部.2020年中国海洋生态环境状况公报[R].2021.
- [2] 自然资源部海洋战略规划与经济司.2020年中国海洋经济统计公报[R].2021.
- [3] 高如峰,彭琳,温泉,等.以生态修复为导向的海洋生态补偿模式研究[J].海洋开发与管理,2019,36(1):53-56.
- [4] 万骁乐,邱鲁连,袁斌,等.中国海洋生态补偿政策体系的变迁逻辑与改进路径[J].中国人口·资源与环境,2021,31(12):163-176.
- [5] 李宇亮,刘恒,陈克亮.海洋自然保护区生态保护补偿机制[J].生态学报,2019,39(22):8346-8356.
- [6] 陈克亮,张继伟,姜玉环.中国海洋生态补偿立法的理论与实践研究[M].北京:海洋出版社,2018:72-77.
- [7] 石晓然,阎祥东,方馨.海洋生态补偿试点政策效果评估[J].中国渔业经济,2020,38(3):25-32.
- [8] 赵玲.中国海洋生态补偿的现状、问题及对策[J].大连海事大学学报(社会科学版),2021,20(1):68-74.
- [9] 赖敏,陈凤桂.基于机会成本法的海洋保护区生态保护补偿标准[J].生态学报,2020,40(6):1901-1909.
- [10] 彭勃,王晓慧.基于生态优先的海洋空间资源高质量开发利用对策研究[J].海洋开发与管理,2021,38(3):78-83.
- [11] 贺义雄,叶芳.我国海洋生态产品的供给机制与制度设计研究[J].海洋开发与管理,2021,38(8):55-60.
- [12] 董战峰,璩爱玉,郝春旭,等.深化生态补偿制度改革的思路与重点任务[J].环境保护,2021(21):48-52.
- [13] 徐永臣,牟秀娟,刘晓东,等.新时代国土空间规划中陆海统筹的重点内容和实现路径[J].海洋开发与管理,2021,38(4):75-79.
- [14] 梅宏,陈佩彤,陈克亮.流域、海域生态补偿制度研究[J].环境保护,2019(2):49-53.
- [15] 李京梅,张金哲.海洋生态系统服务价值的知识图谱:基于CiteSpace的计量分析[J].海洋开发与管理,2021,38(5):64-69.