

海涂围垦的生态补偿机制初探

欧阳恩钱, 徐佳佳

(温州大学法政学院, 浙江温州 325035)

摘 要: 海涂围垦的生态补偿类似于邻避冲突的环境风险补偿。补偿机制的框架是“补偿关系主体三元”、“补偿方式三层”的综合。具体内容构建应将权力集中配置给环境保护部门, 责任明确督促环保部门积极正确作为, 权利分享提供环保集体行动的制度依据。机制的运行需要和环境影响评价衔接, 也要和海域使用金制度结合。

关键词: 海涂围垦; 生态补偿; 机制

中图分类号: D912.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-3555(2014)03-0012-09

DOI: 10.3875/j.issn.1674-3555.2014.03.002 本文的 PDF 文件可以从 xuebao.wzu.edu.cn 获得

按照日前由国家发改委牵头起草的《生态补偿条例》(以下简称《条例》), 生态补偿的范围包括森林、草原、湿地、矿产资源开发、海洋、流域和生态功能区。海涂围垦指在沿海修筑海堤围割部分海域并使其成为可用陆域的工程活动, 主要属于海岸工程建设项目。海涂围垦的生态补偿必然不完全同于海洋生态补偿, 属于相对独立的领域, 值得认真研究。

请在这里输入正文内容

一、海涂围垦生态补偿的必要性与特殊性

生态补偿是生态环境保护的一种经济手段, 原则上应该可以适用于一切造成生态环境破坏的生产、建设、经营活动。实践中, 这些活动主要有两大类: 各种自然资源开发活动, 如矿藏、土地、旅游、水、森林、草原、湿地、野生动植物等资源的利用开发; 造成生态破坏的建设项目, 如区域性开发建设、码头、公路、铁路、水电输油管线等建设。但是, 目前理论研究和立法基本局限于第一类活动。事实上, 建设项目也是对(土地)资源的利用。两大类活动对生态环境的影响并没有根本上的区别。海涂围垦属于重大开发建设项目, 按其所在位置不同, 分为顺岸围涂造地、海湾围割造地、河口围涂造地。尽管海涂围垦也会对生态环境保护具有正面效应, 如通过围垦工程和岸线整治, 可以有效防御风暴潮袭击, 避免或缓解海蚀作用的影响, 改善海岸线景观。不过, 海涂围垦更多被证实是对生态环境造成的严重负面影响, 如导致潮滩湿地的环境退化、降低海域的生态环境质量、降低海域的环境容量、影响海洋生物的多样性、改变海水动力系统等等。生态系统服务价值评估者^[1]以山东胶州湾为例, 得出 2003 - 2006 年填围海工程造成生态系统服务价值损失 2 885×104 元/每年。而生态环境效益评估者以深圳市为例^[2], 依据 2008 年海洋环境质量监测, 从海涂围垦对重点海洋功能区环境质量的影响、对海洋环境质量的影响、对生物质量的影响等 3 方面进行估评, 得出生态环境效益综合评价为轻度污染, 相较于 2007 年基本没有改

收稿日期: 2013-05-28

基金项目: 温州市社科规划重点项目(12jd01)

作者简介: 欧阳恩钱(1972-), 男, 湖南隆回人, 副教授, 博士, 研究方向: 环境法

观。不论哪种评估，评估者大多意识到，海涂围垦属于改变海域自然属性的永久性建设项目，对生态环境系统的影响具有不可逆转性，其显效是漫长的，因此短期的评估往往并不能说明问题。所以，如果说从生态环境保护出发，海涂围垦必须坚持审慎原则，生态补偿必然就是审慎的制度体现。

按照《条例》，生态补偿的对象是“生态保护建设者”，可能是补偿其现实的因保护生态环境的投入，也可能是补偿其未来的发展机会。前者和国际上的生态系统服务付费（PES）基本相同，后者则是土地发展权补偿问题。土地发展权，即因土地用途改变而获得的增值收益，源自美国城市规划协会 1974 年 6 月提出的土地发展权转移（The Transfer of Development Right）建议。土地发展权补偿是生态环境保护的有效措施，但这种受补偿的区域限于“未开发利用地”。我国地方性立法对之有明确表述，如 2013 年《苏州市生态补偿条例》第 3 条规定“本条例中的生态补偿是指通过财政转移支付，对因保护水稻田、生态公益林、重要湿地以及水源地保护区等生态环境及其功能，且受到生态保护法律、法规限制而影响经济发展的镇村和农户给予一定的经济补偿”。海涂围垦属于开发建设项目，类似于一般陆地设施的建设，受影响者首先就是周边的居民。这些居民明显不符合土地发展权补偿的条件，但却正基本符合邻避冲突中的环境风险补偿的主体要求。邻避冲突（NIMBY）是指民众对那些能增进公共利益，但可能危害周边自然环境、居民身体健康或者影响其财产价值的邻避设施（NIMBY Facilities），如垃圾焚烧厂、化工厂、核电站等，反对在自家附近选址或设置而引发的冲突。尽管邻避冲突也涉及到经济利益的冲突，但邻避设施的环境风险无疑是邻避冲突及其治理中的核心问题。从环境风险角度，邻避冲突本质上就是政府、邻避设施建设或运营者、邻避设施周边的居民对邻避设施环境风险的界定与分配而产生的分歧与冲突。运行风险沟通机制，在风险共识基础上进行合理的风险补偿就是冲突治理的根本途径。众所周知，生态环境保护需要弘扬公民意识，也需要利用市民趋利特点。理论与实证均表明利益直接相关者永远是生态环境保护的重要力量。因为这点，伴随环境正义运动而出现邻避冲突，西方观察者更注重“风险抗争”中产生的保护生态环境的正面效应。将海涂围垦生态补偿和邻避冲突相联结，反映于生态环境保护制度层面，正是此种正面效应追求的应然。

海涂围垦的生态补偿特点就在于类似邻避冲突的环境风险补偿^①。因此，也就不完全同于海洋生态补偿。海水川流不息，变化莫测，使得“蓝色疆土”明显不同于陆地。海洋生态补偿包括四类：事故性生态破坏补偿；海洋工程生态补偿；跨区域间生态补偿；区域开发生态补偿。无论哪类补偿，都不存在明显的、直接的利益受害者，不可能符合邻避冲突的特征。当然，海涂围垦是对海域的利用。我国《海域使用管理法》将海域定义为“中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土”。因此，海涂围垦的生态补偿必定也和海洋生态补偿有着许多相通之处。

二、海涂围垦生态补偿机制的基本框架

“机制”原属物理学概念，指机器的构造和运作原理。随着科学理论研究与实践的发展，生物学和医学学科开始借用机制一词，并逐渐拓展到经济学、政治学、社会学、法学等学科领域使用。因此，现代意义上“机制”泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。本文在通常意义上使用机制一词，认为海涂围垦生态补偿机制包括生态补偿的内部构造关系，也包括生态补偿的实现过程。前者起着决定作用，不同的关系构造决定着不同的实现过程，不恰当的

① 邻避冲突中的邻避设施一般指公共设施，而海涂围垦项目可能是商业开发。邻避冲突中的补偿限于周边居民，而海涂围垦的生态补偿不限于周边居民。所以，海涂围垦的生态补偿仅是类似于邻避冲突的环境风险补偿。

关系构造使生态补偿无法实现。因此,海涂围垦生态补偿机制的基本框架可以概括为“补偿关系主体三元”、“补偿方式三层”的综合。

(一)“补偿关系主体三元”:政府-企业-居民

生态补偿关系主要是补偿人和受补偿人之间的关系,广义上也包括对补偿的监督、管理过程中形成的关系。《条例》明确生态受益者即补偿人,包括各级人民政府,也包括企业和自然人。“生态保护建设者”即受补偿人,包括各级人民政府和自然人。据此,政府是补偿主体,也是受补偿主体。对于森林、草原、湿地、生态功能区等领域的补偿,这无疑是恰当的。但海涂围垦生态补偿显然不能适用这种一般的模式。海涂围垦生态补偿的作用原理在于通过增加海域利用成本,减少海涂围垦活动,从而实现对生态环境的保护。如果规定政府作为补偿主体,将财政拨款作为补偿金的来源,其实就是鼓励围垦,完全违背海涂围垦生态补偿的原理和目的。所以,笔者认为,海涂围垦生态补偿主体只能是围垦项目的开发建设者。政府在其中承担“替代责任”。“替代”不是代替承担支付补偿金的实体责任,而是代替承担补偿行为的程序责任。政府利用其公共资源的占有优势,能够以较低成本将生态补偿付诸实践。并且,从环境保护角度,“事实上世界各国的环境保护均主要依靠环境行政权力的运用”^[3]。将政府界定为补偿程序责任主体,企业或其他经济组织界定为补偿实体责任主体,正是政府环境行政权力有效运作的机制保障。政府承担补偿程序责任,也能和政府的监督、管理责任相互配合、相互协调。当然,实践中也存在政府作为开发建设者的情况,此时建立于完善市场体制之上的生态补偿制度无法达到任何实效。因此,笔者认为对此最好另行专门立法,本文的论述也均不包含这种情况。

海涂围垦的生态补偿类似于邻避冲突的环境风险补偿,受补偿的主体无疑首先就是围垦项目周边的居民。而这些居民在邻避冲突中的诉求是多样化的,可能涉及经济、政治、环境等多方面。多样化的诉求,又总是如休谟说的,“人们在很大程度上受利益和情感支配,臣服于情感的诱惑,而情感总是为所有接近的东西辩护的”^{[4]372-373}。因此,经济利益作为接近利益更多成为居民“风险抗争”的直接动因。但居民的经济利益诉求,如要求对围垦可能造成周边住房价格下跌进行补偿,明显丝毫不能促进环境利益增进。所以,围垦项目周边的居民是生态环境保护的重要力量和受补偿主体,却不是唯一的力量和主体。邻避冲突研究者指出^[5],邻避冲突的构成包括邻避设施、社会整体、地方民众三部分。从环境风险角度,邻避设施带给社会整体的显然不是利益,而是风险。尽管他们较之于邻避设施周边的居民,风险暴露程度可能会低些。但对他们而言,环境利益诉求就是唯一诉求。因此,完全应该将海涂围垦生态补偿中的“居民”扩张理解为包括环保组织在内的其他社会公众。严格来说,只有这些“居民”才是海涂围垦中的生态保护建设者,是生态环境保护的中坚力量。

(二)“补偿方式三层”:生态修复-输血型资金补偿-造血型能力建设

无论是我国的生态补偿,还是国际上的 PES,生态修复都是重要和基础性层次。20 世纪 80 年代后,随着生态补偿理论与实践的发展,输血型资金补偿逐渐成为补偿方式的递进性层次,广泛用于农业生态补偿、森林生态补偿等领域。生态补偿从“输血”到与“造血”的结合,以造血型能力建设为重心,总体上体现在 21 世纪以来的理论研究与实践之中。《21 世纪议程》序言指出“要对发展中国家提供大量新的和额外的财政资源”。在第 1 部分又强调“在人力资源开发和能力建设,特别是妇女的教育和培训,是极其重要的领域”。我国山东省 2010 年颁布的《山东省生态补偿条例》对此也有较好的体现,其第 5 条规定“生态补偿采用财政转移支付补偿、居民民生补偿和直接权益损失补偿、生态公益林管护补偿等方式。财政转移支付补偿重点用于生态环境建设与保护、农村社会事业发展。居民民生补偿重点用于医疗、社保等涉及民生的方面。”

在海涂围垦的生态补偿中,生态修复可以作用于因围垦造成的海洋与海岸带污染,但却明显难以消除海涂围垦对海域环境容量、海洋生物多样性、海水动力系统等的影 响。海涂围垦的生态补偿即环境风险补偿。从海涂围垦对生态环境系统影响的不可逆性出发,这种风险界于确定性与不确定性之间,人类应对的唯一方法就是“适应”。所以,有充足的理由认为,海涂围垦生态补偿的实现过程必然是“修复”、“输血”和“造血”的三层同构,而通过“输血”促进“造血”,促进适应能力提升就是核心。这里,我们清晰地看到海涂围垦生态补偿实现过程的显著特点。对于以生态修复为重心的生态补偿,恰如学者批评的^[6],“将生态补偿基金用于补助弱势群体、发展村小学教育、改善村部办公条件等,只字未提公益林的保护”,是对基金使用范围的严重误读,违背基金设立的目的。但对于以促进风险适应能力提升为核心的海涂围垦生态补偿,却是补偿金的正确用途。尤其是投资于围垦项目所在区域的教育、医疗、社保、交通等社会发展事业,提高居民对风险的认知与应对能力,正是风险适应的最重要途径。

三、海涂围垦生态补偿机制的主要内容

从法学学科角度,制度是机制的保障,机制本身也是制度的内容。因此,本文探讨的海涂围垦生态补偿机制的内容,也即生态补偿制度的内容。而法律制度的内容,在抽象层面无非就是权力与权利的配 置以及责任的规定。据此,笔者认为,海涂围垦生态补偿机制的内容应包括三方面:

(一) 权力集中配置给环境保护部门

权力在生态补偿中的运作主要包括 4 方面:规划、执行、管理、监督。所涉及的权力主体,在目前的正式立法文件中主要包括政府、财政部门、农林、水利以及国土行政主管部门,等等。我国最早的生态补偿地方性立法 2005 年《浙江省森林生态效益补偿基金管理办法(试行)》只字未提环境保护部门,2013 年《苏州市生态补偿条例》有所进步,第 5 条规定“发展改革、规划、环保、园林和绿化等部门按照各自职责,依法做好生态补偿的相关工作”。不过,“相关工作”具体指什么?不得而知。2010 年《山东省生态补偿条例》总体上不如《苏州市生态补偿条例》具体明确,但在第 11 条规定“环境保护行政主管部门应当与村集体经济组织或承包者签订生态保护与补偿协议”。据此,环保部门总算得以参与生态补偿的实践。初看之下,现有生态补偿立法确立的权力配置格局,似乎合理。政府代表全局利益,能够“全盘考虑”,财政、农林、水利、国土等各部门因对其业务熟悉,能够高效率地实施补偿制度。然而,必须看到,在生态补偿制度构建与运行中,生态环境保护是价值理性目标,对“生态保护建设者”的补偿是工具理性目标。我们将环境问题主要归于经济发展的副产品,而经济发展离不开政府的支持,于是,完全可以认为,政府这种集体化力量与环境问题的源起和恶化脱离不了因果联系。但是,我们又同意环境保护主要依靠政府推动的结论。显而易见的悖论中,其实隐藏着“去悖”的事实:政府加强环境保护的历史正是环境保护部门日显突出和独立的历史。不争的事实是,环境保护就是环保部门存在的意义,唯有环保部门才可能更好地协调统一生态补偿的价值理性目标与工具理性目标。前文提到我国学者批评地方政府将生态补偿基金挪作它用,正是这种判断的反证支撑。所以,既然理论与立法无一例外地同意生态补偿就在于加强生态环境保护,也就没有理由不将生态补偿中规划、执行、管理、监督等各项权力集中配置给环保部门。

海涂围垦生态补偿的直接目的在于尽可能减少用海、节约用海。权力的配置必定要和持有同样目的的围垦审批及围垦环境管理相互衔接、协调。按照《海域使用管理法》及相关政策文件规定,围垦审批由国务院以及省级人民政府负责。而海涂围垦中的环境管理权归属,目前立法规定尚存在疑问:从海域利用角度,依照《海洋环境保护法》的规定属于国务院海洋行政主管部门以

及地方各级海洋行政主管部门;若从建设工程角度,则根据2007年修订的《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》属于环境保护部门。众所周知,我国当前控制围垦用海基本依赖于严格审批权限。从2001年《海域使用管理法》规定国务院以及省级人民政府的审批权限,2002年国务院办公厅《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》中规定“审批权不得下放”,2003年国务院发布的《全国海洋经济发展规划纲要》再次强调,2012年国家海洋局《关于加强区域农业围垦用海管理的若干意见》中又重申。政策文件不断地重复禁令,从另类视角其实就是说明海涂围垦中生态环境保护愈加严峻化态势。同时,也清晰地表明必须立即修改《海洋环境保护法》和《海域使用管理法》,将海涂围垦中的环境管理职责明确归属于,专司环境保护的环保部门。由此,海涂围垦生态补偿的权力集中配置也就实现了与围垦审批及环境管理的衔接、协调。当然,衔接或协调必须建立在国务院和省级人民政府确实执行严格审批前提之上,否则存在隶属关系的环保部门完全无论如何难以发挥作用,不管是海涂围垦中的环境保护还是生态补偿,都只是空中楼阁、纸上谈兵。

(二) 责任明确督促环保部门积极正确作为

对休谟而言,政府是精细和巧妙创造的组织,因而一定程度上可以免除个体人性“舍远求近”的缺点。“他们都满足于自己目前的处境和在社会中的地位,所以,他们同每一次正义的执法都有一种直接的利益关联。”^{[4]374}如此,只要我们将环境保护中的权力集中配置给环保部门,环境法制就能有效运行,环保目的就能完美实现。然而,我国的环境法制与环境保护的实践,明显摧毁了命题的公准性。我国2008年成立环保部,不断完善环境立法,社会舆论保护环境的决心与热情与日俱增,结果却是:环境质量不仅没有明显好转,相反有不断恶化的趋势^①。其中原因,运用经验主义的感性直观便可知:环保部门或者没有认真实施环境法,或者实施法律时偏离了环境保护目的。所以,有理由认为,海涂围垦的生态补偿机制设计中,将权力集中配置给环保部门,仅构成机制设计的基础。法律完成权力的组织化配置之外必需另外的制度装置,以弥补个体人性的缺点。再者,从组织层面而言,我们说环保部门较之其他部门可能更好地协调统一生态补偿的价值理性目标与工具理性目标,仅是“可能”,而不是必然。我们可以期望环保部门能为追求相对现实的工具理性目标而积极作为,但不能凭此就断言环保部门必然能为实现相对遥远的价值理性目标而正确作为。所以,休谟坚信正义的执法是因为有直接的利益关联,这种直接的利益在人类人为计谋和设计的法律制度中,其实正是“法定责任”。无论是从法律设计旨在弥补个体人性缺点,还是为保证环保部门协调统一两种目标追求,海涂围垦生态补偿机制的内容构建必须包括法律责任。“责任”不仅促使构成环保部门的个体不得不积极作为,也能保证环保部门正确作为。

上文主张将海涂围垦生态补偿中的权力集中配置给环保部门,因而责任的制度设计主要就是环保部门及其个体官员的责任。但是,政府负责领导组织生态补偿制度的建构与实施,并且,这种领导与组织明显具有关键性作用。所以,这里的责任必然也包含政府及其官员个体的责任。开发建设围垦项目的企业或其他经济组织是补偿金的支付主体,当然也是责任主体。不过,海涂围垦生态补偿机制的设计整体上必需以政府(环保部门)的主导为核心,政府(环保部门)责任不可避免地成为主要关注面。在目前颁布的生态补偿立法文件中,2005年《浙江省森林生态效益补偿基金管理办法(试行)》设立“责任”专章,但只有3个条文。其中仅第24条“挪用或骗取中

① 汪劲教授就明确提出:“三十年来形式上越来越完善的环保立法似乎并没有在实质上起到保护环境的作用,相反环境问题却越来越严重”。参见:汪劲. 环保法治三十年:我们成功了吗? 中国环保法治蓝皮书(1970-2010) [M]. 北京:北京大学出版社,2011:37.

央和省补助资金的责任”真正属于政府责任，另外两个条文规定“由省财政厅扣减其中央和省补助资金”，显然只是受补偿者的责任。2010年《山东省生态补偿条例》对政府责任只字未提。2013年《苏州市生态补偿条例》相比其他两个立法文件，有很大进步，第29、30条规定“各相关行政主管部门单位主要责任人和直接负责人管理混乱、监管不善的责任”，“挤占、挪用、套用补偿资金的责任”，“生态补偿相关职能部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的责任”等。

海涂围垦生态补偿的法律责任制度设计，可借鉴《苏州市生态补偿条例》的规定，但必须以“明确”为基本原则。明确的责任才能得到落实，只有明确的责任才能促使责任主体采取更理性的行动。所以，首先应区分组织责任和个体责任。组织责任即政府和环保部门的责任，根本上只能是政治责任。在法律制度层面，只能体现为组织负责人的个体责任，如撤职、降职等行政责任，扣发工资、资金等经济责任，以及刑事责任。因此，海涂围垦生态补偿的法律责任应以个体责任为重点。从海涂围垦生态补偿制度运行的过程角度，包括规划责任、实施责任、监督责任、管理责任、生态补偿绩效考核责任等。

（三）权利分享提供环保集体行动的制度理据

相对于权力，权利本身具有内在价值，权利就是权利行使的目的。因为这点，在环境法学界，自1972年《人类环境宣言》中明确宣布环境权原则，追求环境权的实证化，期望以之作为环境保护的法律利器，几成潮流。然而，环境权本质上是人类整体的权利、道德权利，它的实证化及其法律实现，如我国学者正确阐明的“人类整体性的环境权包含个体性环境权这个基础性判断是立不住的”^[7]。当然，权利是社会主体的法律存在形式，环境保护需要社会全员参与和合作。因此，我们不采纳环境权主张，却也绝不能放弃权利话语，否定权利对于环境保护的意义。

前文提到，围垦项目周边的居民是生态环境保护的重要力量和受补偿主体，其他社会公众是中坚力量和受补偿主体。项目周边的居民不符合土地发展权主体条件，他们享有的仅是归属于海域使用权项下的，诸如捕鱼权，养殖权等经济性权利。经济性权利通常可理解为可分的、个体化私权利。在我国民法学界，自2001年《海域使用管理法》颁布以来，学者们纷纷致力于将海域使用权“私权化”^[8]。私权利直接驱动着围垦项目周边的居民进行“风险抗争”，但其指向的对象只会是局部的、个别化的利益。而环境利益恰恰是整体利益，经济性权利为居民的环保行动提供了制度依据，却不可能使居民成为实现环保目标的“常态”力量。但是，当我们将关注点转向“其他社会公众”时，立刻发现，他们是“生态保护建设者”，是实现环保目标的“常态”力量，但他们明显不具有环保行动的制度依据。《人类环境宣言》确立环境权原则的同时也宣布“人类负有保证和改善环境的庄严责任”，国内立法如我国《环境保护法》还明文规定“人人负有保护环境的义务”。然而，这里的责任或义务，准确来说只是道德责任或道德义务。法律义务的履行必定具有消极性，以不妨碍他人为原则。所以，这些社会公众作为环保自愿者，主动参与海涂围垦生态补偿的实践，可以理解为是在履行义务，但只是道德义务。道德义务无论如何不能成为行动的制度依据。

围垦项目周边的居民拥有权利，但不能成为实现环保目标的“常态”力量；“其他社会公众”能够充当“常态”力量，却不拥有权利。显而易见的权利配置不当，其中也昭示正确配置的进路：海域使用权的“分享”。无论如何，必须承认海域空间资源会随着海水的流动而产生很大的变化，使得海域使用权客体的特定性并不典型。海域具有功能的多宜性、生态的复杂性、资源的多样性和开发利用的立体性等诸多特点，排他性也必然受到限制^[9]。所以，完全可以认为，因为权利客体—海域的自然属性，海域使用权事实上不可能成为纯粹的“私权”。归属于海域使用权项下的任何一个权利的行使或救济要求，都和其他权利不能截然分开。因应这里经由事实的逻辑推演，法

律制度构建显然唯有突出海域使用权的“公共性”，在《海域使用管理法》中明确规定“人人有权使用海域”。其他社会公众“分享”的海域使用权，是一种“未来使用”、“未来收益”权利，它和环境利益具有相容与相通性，和海域使用权的私属性也不直接冲突，环境保护必需的集体行动因此却具有了制度基础。

四、海涂围垦生态补偿机制的运行

海涂围垦生态补偿目前没有出台专门立法文件，但是各地较早地就开始了实践探索，如据2010年国家海洋局生态补偿小组的调研，共有大连、福建、江苏、广东、天津、浙江、舟山、辽宁等8个省市开展了包括海涂围垦在内的海岸（洋）工程生态补偿实践^[10]。归纳起来，存在以下几个明显特点：（1）补偿标准的确定基本依据生态价值损失的评估；（2）补偿方式以海洋生态修复为主，大连、江苏等地包括对受影响单位和个人的补偿；（3）将生态补偿实践和建设项目的环境影响评价相衔接，要求环境影响评价将生态补偿作为专项内容。法律是实践科学，实践理性规定着理性实践的条件，反过来，理性实践的条件又构成实践理性的内容。如此，我们从海涂围垦生态补偿实践中抽象出制度的一般运行规律，必定是经由理性整理的规律，它和海涂围垦生态补偿制度的构建应具有逻辑完整性。据此，笔者认为，实现海涂围垦生态补偿机制的有效运行：

首先，补偿标准的确定应摆脱对自然科学的片面依赖，从单纯依据专家理性向重视社会理性转变。生态补偿就是对人的补偿，国家发改委牵头起草的《条例》明确规定受补偿主体就是“生态保护建设者”，在海涂围垦生态补偿中即项目周边居民和其他社会公众。所以，无论如何，依据自然科学的生态损失价值评估只能是参考。补偿标准有且只有在政府及环保部门的主持下，由围垦项目开发建设方与受补偿方共同商定。没有社会理性的专家理性是空洞的。更重要的是，社会理性是民主的哲学表达，生态环境保护必须充分发扬环境民主，调动全社会的力量。海涂围垦项目周边居民和其他社会公众，必须参与海涂围垦生态补偿的全过程。当然，“周边”究竟是多大的范围，其他社会公众又包括哪些？在海涂围垦生态补偿机制的具体运行中，必然要求明确确定。一般来说，“周边”即风险暴露的高强区域，因围垦用途的不同而有所不同。如围垦用于兴建核电设施，按照我国2011年《核动力厂环境辐射防护规定》的规定，厂址半径10公里范围内不应有10万人以上的城镇。不过，这种通常根据专家理性而“法定”的“周边”，和社会公众的接受度之间明显存在差距。如意大利博洛尼亚大学学者Giuseppe Pignataro和Giovanni Prarolo的实证研究，发现距离核设施40公里以外，公众的反对率才开始出现0.2%的下降比例^①。当然，设施的规模、地方政府的政策、信息的可获得性、公众的风险认知等等都直接影响公众的反对态度。“40公里”不一定符合我国海涂围垦项目周边居民的社会理性判断。有理由认为，海涂围垦生态补偿机制具体运行必然要确定的“周边”，无疑也只有在专家理性和社会理性的辩证关系中确定，诸如《核动力厂环境辐射防护规定》规定的“10公里”，应该理解为最低限度地对权力（利）滥用的限制，以及对社会理性的一种方向性引导。目前我国要求重大建设项目必需进行社会稳定风险评估，完全可以也应该借鉴Giuseppe Pignataro和Giovanni Prarolo的研究方法在评估中具体确定“周边”。至于“其他社会公众”，它有着更广袤的范围。确定的因果关系应该成为界定条件，即作为生态保护建设者，其建设行为和海涂围垦之间应存在直接的因果联系。换言之，有权主张生态补偿的“其他社会公众”，应该有证据证明其生态保护建设行为就指向某一海涂围垦项目的

① 参见：Pignataro G, Prarolo G. NIMBY Clout on the 2011 Italian Nuclear Referendum [EB/OL]. [2013-12-22] <http://ssrn.com/abstract>.

开发。和海涂围垦项目周边的居民范围确定不一样的是，“其他社会公众”参与生态补偿应该没有时间的限制，他们作为生态保护的中坚力量，历时性的参与正是实现海涂围垦生态补偿终极目的——“减少用海、节约用海”的重要保障。

其次，补偿方式的适用应从普遍整体性思维向具体对象性思维过渡，注重促进受补偿者风险适应能力的提升。补偿方式构成补偿标准的规定性内容，不同的方式必然有着不同的标准。补偿标准有且只有在政府及环保部门的主持下，由围垦项目开发建设方与受补偿方共同商定。但立法规定必须有某种基础确定性，从而才能以“稳定的预期”构建起“商谈”的框架，也才能担当起（社会）理性的方向性引导角色。补偿方式无疑正是这种“基础确定性”的构成部分。如《山东省生态补偿条例》就明确规定“生态补偿采用财政转移支付补偿、居民民生补偿和直接权益损失补偿、生态公益林管护补偿等方式”。当然，“法定”补偿方式的现实运行，必然要求从普遍整体性思维过渡到具体对象性思维。前文提到，海涂围垦生态补偿应该是“修复”、“输血”和“造血”的三层同构，立法规定（如《山东省生态补偿条例》）可以直接将“同构”转换为条文规范。但条文规范的实施，在具体对象性思维之下，至少以下两方面要纳入审视范围。第一，目前各地的补偿实践以海洋生态修复为主，采用增殖放流方式。虽然易于施行，但存在根本不足：海洋生物资源补偿的主要目的在于保护海洋生物多样性，这种多样性绝对不是人们选择性的增殖放流就能修复的。第二，对于大连、江苏等地补偿因项目建设受影响的单位和个人，必需明确，对这种经济利益损失的补偿和生态环境保护不能产生直接的联系，原则上不属于生态补偿的范畴。此类补偿通常适用征收的规定，如《海域使用管理法》规定“在海域使用权期满前提前收回海域使用权的，对海域使用权人应当给予相应的补偿”。不过，考虑到经济利益是驱动围垦项目周边居民参与生态环境保护的直接动力，可以通过法制统筹将之纳入生态补偿之中。但是，统筹或合并并没有改变它的法律性质，绝对不能将其等同于生态补偿。无论如何，在生态补偿方式的具体运作中，必须肯定，我们将围垦项目周边的居民作为生态补偿的受补偿主体，不是因为他们享有经济性的私权利，而是基于他们承担着因围垦带来的不合理风险。同样，“分享”着海域使用权的其他社会公众作为受补偿主体，也不是因为其“未来使用”、“未来收益”权利，他们获得风险补偿的原因完全是因为风险在无边界地蔓延。法律治理模式从“权利-救济”到“风险-补偿”，正是贝克说的从短缺社会的财富分配逻辑向晚期现代性的风险分配逻辑转变^[1]，构成我们将海涂围垦生态补偿视为环境风险补偿，理论构建所规定着的实践必然。基于以上两方面，不可否认，具体对象性思维主导下生态补偿方式的现实运作，无疑主要就是对项目周边居民和其他社会公众的环境风险补偿，促进其风险适应能力提升就是核心。当然，环境风险相对于现实的经济性利益总是具有“远期性”，受补偿者完全有可能将补偿金用于直接的经济性利益的满足，而偏离补偿的目的。所以，具体对象性思维也需要在普遍整体性思维的方向性引导之下，立法可以说应该以普遍性的条文规范，明确补偿金的基本用途，如《山东省生态补偿条例》规定的“居民民生补偿重点用于医疗、社保等涉及民生的方面。”需要注意的是，生态环境具体整体性，而具体的保护行为往往指向局部环境或某一环境要素，因此海涂围垦生态补偿实践还得考虑统筹问题。可以在协商确定的补偿标准上，由政府按 100%加成征收补偿金汇入统一的生态补偿基金之中，既能保障持续环保行动的后续资金来源，也能统筹整个生态环境系统的保护。

最后，补偿机制运行需要和环境影响评价衔接，也要和海域使用金制度结合。目前各地开展的补偿实践普遍要求涉海建设项目的环境影响评价要将生态补偿作为专项内容，总体上是正确的。但环境影响评价考量的是对人类活动对自然环境的影响，作用仅仅在于为人类理性选择提供参考。笔者认为，“衔接”的主要意义应在于，为补偿方与受补偿方协商时提供共同的话语背景。

海域使用金是《海域使用管理法》推行海域有偿使用的一项重要制度,根本目的在于利用市场机制,实现效率用海、节约用海。显然,海域使用金制度和生态补偿制度具有共同的目的。既然如此,合并两项制度:一方面有利于资金的监督管理;另一方面也减少了交易费用,有利于生态补偿制度的效率运行。

参考文献

- [1] 郑伟. 典型人类活动对海洋生态系统服务影响评估与生态补偿研究[M]. 北京: 海洋出版社, 2011: 109.
- [2] 胡斯亮. 填围海造地及其管理制度研究[D]. 中国海洋大学图书馆: 中国海洋大学, 2011: 60-61.
- [3] 杜万平. 环境行政权的监督机制研究: 对环境法律实施状况的一种解释[C] // 吕忠梅. 环境资源法论丛. 北京: 法律出版社, 2006: (6): 41-60.
- [4] [英] 休谟. 人性论[M]. 石碧球, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [5] 黄德秀. 补偿对邻避现象的影响[D]. 国立台北大学图书馆: 国立台北大学, 2002: 9-10.
- [6] 竺效. 我国生态补偿基金的法律性质研究[J]. 北京农业大学学报, 2011, (1): 1-9.
- [7] 徐祥民. 对“公民环境权论”的几点质疑[J]. 中国法学, 2004, (2): 109-116.
- [8] 尹田. 中国海域物权制度研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2004: 38.
- [9] 朱娟. 中国海域权属法律制度研究[C] // 王树义. 环境法系列专题研究: 第三辑. 北京: 科学出版社, 2008: 398-415.
- [10] 张继伟. 海洋环境风险的生态补偿机制[M]. 中国环境科学出版社, 2011: 38.
- [11] [德] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2003: 15.

Preliminary Investigation about the Ecological Compensation Mechanism of Tideland Reclamation

OUYANG Enqian, XU Jiajia

(College of Law and Politics, Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: The Ecological Compensation Mechanism of Tideland Reclamation is a kind of environmental risk compensation of adjacent to avoid conflict. The compensation mechanism is the comprehensive framework of “ternary subjects for compensation relations”, “triplex layers for compensation mode”. Specific content to build should be concentrating power allocation to the environmental protection departments, clearing responsibility to supervise the environmental protection department to act actively and correctly, sharing rights to highlight the public nature and form the environmental social force. The operation of mechanism needs to link up the environmental impact assessment and combine with the payment system of sea area use.

Key words: Tideland Reclamation; Ecological Compensation; Mechanism

(编辑: 周斌)