

我国海洋自然保护区生态补偿研究概述

◆徐跃珊

(延边大学, 吉林 延边 133000)

【摘要】随着我国海洋事业的发展,海洋生态环境保护逐步成为社会热点话题。在此背景下,探讨我国海洋自然保护区的生态补偿问题具有重要意义。本文从我国海洋自然保护区的现状切入,结合我国海洋自然保护区生态补偿的实践情况,概述我国相关领域学术研究现状,深化我国海洋自然保护区生态补偿问题研究的意义。

【关键词】海洋自然保护区;生态;补偿;保护;制度

海洋是极其重要的资源。相较于其他资源而言,由于海水本身是流动的,且不同陆地般具有明确的界限,其生态环境更具脆弱性及不确定性,严禁人们进行以经济利益为先的盲目开发。建立海洋自然保护区作为被国际所公认的用以维持、保护海洋生物多样性和防止海洋生态环境恶化的有效途径之一,如何更有效地对海洋自然保护区资源及生态环境进行保护,寻找社会经济发展与环境保护二者之间的平衡点,开始引起学界的广泛关注。

有报告提出,我国需坚持陆海统筹,加快海洋强国建设。同时强调,需加快我国生态补偿机制向市场化、多元化转型并形成完善的体制。2021年9月,《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》提出,应该继续完善健全生态保护补偿制度,进一步增强生态保护补偿制度的激励制约作用,始终以生态文明建设的总体目标为中心,积极发挥生态保护补偿政策的导向作用;并要求研究建立符合我国国情及自然地理环境的近海生态保护补偿制度,将其重心放在建立我国国家级海洋自然保护区及海洋公园生态保护补偿制度之上,等等。

一、我国海洋自然保护区现状

海洋自然保护区相较于其他海洋保护地而言,更具有独特性,并不是将经济发展与保护放在同一高度,或是为带动经济发展而划分的区域。恰恰相反,是国家以保护海洋生态环境和海洋自然资源为首要目的,维护海洋资源及生态环境的重要措施。到目前为,我国已建有271个海洋保护区,国家级海洋保护地102处,其中国家级海洋自然保护区35处,总面积39.4万公顷。根据我国2021年对24处典型海洋生态系统开展的健康状况监测,海洋生态系统较以往而言整体有所改善,但其中仅仅6处呈健康状态,17处海洋生态系统呈亚健康状态,1处呈不健康状态。对4处国家级海洋自然保护区开展的生态保护状况监测显示,其中3处保护区生态保护状态等级良(主要保护对象原生环境保护状况较好,虽存在开发干扰现象,但程度较轻),1处保护区生态状

况等级一般(主要保护对象原生环境破坏,开发干扰比较明显)。

截至目前,据有关部门不完全统计,于我国自然保护区核心区、缓冲区居住的人口数量达100多万,自然保护区内定居人口近7000人,居住于其周边社区人口也达5万多。我国自然保护区居住状况呈现人口众多、密度高等特点。并且据相关研究数据表明,自然生物资源丰富地区与经济贫困地区呈现较高的相关性,而自然保护区的建立一定程度上会限制,甚至颠覆当地居民原有的传统生活方式。由于当地居民生活收入水平较低以及出于对经济利益的追求,即便是采取限制或禁止措施,仍有自然保护区居民以及企业进入缓冲区,从事受限于传统生产活动的现象时常发生,对保护区内自然资源的可持续利用及保护、管理等方面造成压力。如何保护自然保护区生态环境及资源,与当地社会发展两者之间的矛盾渐趋凸现。海洋自然保护区作为我国重要的生态功能单元,其所存在的生态环境恶化、管理弱化、生态保护与管理经费不足、生态保护与当地社会发展二者间冲突等一系列问题,在一定程度上是源于海洋自然保护区生态补偿机制的缺位产生的。

二、我国海洋自然保护区生态补偿进程

2016年3月1日,我国首部关于保护区生态补偿的相关规定在省级开始生效。于同年,国务院办公厅提出相关意见:到2020年为止,我国应该达到全覆盖包括森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和开发禁区、重点生态功能区在内的区域生态保护补偿,而且各个区域内部补偿水平要适应当地社会发展、经济状况。同时,也标志着我国生态保护补偿机制正式进入法制化阶段。我国为确保未来政策落实的合理性,采取先在个别典型地区设立试点实验区的方式,对海洋自然保护区生态补偿进行试点实验研究并稳步推进,如天津市于2021年2月15日提出天津市湿地生态补偿办法,并开始着手实施。自2021年3月9日起进行天津古海岸与湿地国家级自然保护区生态补偿标

准研究；山东省实施黄河三角洲国家级自然保护区条例等。

在政府的统一部署和管理下，有关各部门和区域积极推进生态补偿制度建设，在森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地7个领域建立了生态补偿机制，并取得了明显成效。但到目前为止，在我国海洋自然保护区生态补偿方面，相比其他领域而言是缺乏的，且补偿主体较为单一，依旧仅为国家自身，由相关部门代表国家履行补偿责任。在生态补偿方面存在着生态补偿覆盖面有限、各地区政策重点不够突出、补偿标准混乱、奖惩力度弱、相关主体之间的利益协调困难、社会公众参与度低等现实问题。

三、我国海洋自然保护区生态补偿研究现状概述

近些年来，我国生态补偿制度研究取得了重大进展，特别是在森林领域，成功实施了效益显著的生态补偿。自然保护区生态补偿制度研究以此为基础，研究依次在经济学、生态学、管理学、法学领域逐步开展。目前，愈来愈趋向于各个领域交叉融合进行研究。

据《生态补偿法律保障机制研究》，如果要建立并完善一套完整的生态补偿法律制度体系，首先要从根本上强调生态补偿的重要性，这就需要充分利用宪法作为我国根本大法的最高地位，将生态补偿的地位上升到一定高度。其次，中央需从国家层面制定统一的生态补偿条例，进行“上位封顶”，使得生态补偿在地方进行落实时有宏观的框架，提供切实可见的法律依据。同时，各级地方政府需紧密结合当地社会实际经济发展情况，增强在实践中的可操作性。再次，需对我国环境保护法进行及时变更及修订，以适应因情势变更、不可抗力等实践发展的需要，完善我国现有的与环境保护相关联的一系列单行法。最后，加强对生态补偿相关知识及法律的传播，带动社会公众参与度及责任意识。

研究指出，我国现行自然保护区立法所采用立法模式为类型化部门立法的分散化立法，存在着部门之间利益协调困难、法律体系内部冲突、立法空白等问题，为实现对自然保护地的整体性保护，须通过综合性立法以协调各方利益，找寻其中的平衡点，进而推进立法的发展及实施。

此前，学者们针对海洋自然保护区生态补偿的主体和客体进行了探讨，运用其认为最为恰当的模式对补偿标准进行了评估测算。如以海洋自然保护区的生态效益为标准：首先，以为了保护保护区生态环境资源的保护所牺牲的利益价值，来确定对周边居民的补偿标准；其次，以自然保护区建立后所增加的生态效益价值，对管理组织或机构进行补偿；或是以机会成本补偿为参考，制定专属于海洋自然保护区生态补偿标准计算方法。当前，理论界学者们对生态补偿标准的确定持有各自的不同见解，但对生态补偿标准的基线基本达成了初步共识，基线的上限是生态保护区所提供的生态系统服务价值，下限是生态保护区丧失的发展机会成本。

在著作《海洋保护区生态补偿机制理论与实证研究》中，学者在如何才能完善和保障海洋生态补偿体系顺利实施方面提出了倡议。在其立法方面，明确辨析利益相关者、加强各级政府对当地海洋自然保护区环境的管理、提高社会公众及利益相关者的责任意识以及主人翁精神，结合各海洋自然保护区的实际情况，建立和完善海洋自然保护区生态补偿制度等。首先，继续完善我国现有的海洋生态损害赔偿制度。其次，结合典型的海洋自然保护区生态系统服务类型和供给消费空间关系，形成一套海洋自然保护区所特有的生态补偿制度体系。再以此为基础，综合考量当地海洋自然保护区独特的生态情况、社会经济发展及居民切身需求实际状况，在国家宏观的海洋自然保护区生态补偿的政策指导下，制定并完善符合当地的海洋生态保护、资源利用管理等补偿制度，以确保并提高其在当地实施的可操作性。以学者对洪湖自然保护区进行的调研为例，实现洪湖自然保护区全面退渔的关键是当地渔民的利益补偿问题，而且当地存在着相关部门干预不当等现象。可采取听证等形式保障大众参与政府决策，切实保障退捕渔民的权利，再分配充分将公平放在首位、兼顾效率，建立健全监督审查体制等。

四、结束语

首先，我国海洋生态补偿制度存在立法体系、利益相关者不明确、补偿机制不健全、补偿标准计算不统一、补偿资金筹措方式及补偿方式过于单一等诸多实践问题。在此背景下，构建中央和地方双层效力层面的海洋生态补偿，形成专属海洋生态补偿方面完备的立法体系，并结合海洋自然保护区的特殊性，建立海洋自然保护区的生态补偿机制显得尤为重要。

加之，由于我国生态补偿研究起步较晚，所以目前国内相关研究大多侧重于生态补偿的概念、基本要素等理论上，进展较为迟缓。而且经查阅资料发现，我国针对海洋自然保护区生态补偿建立的相关制度和理论较少；在学术方面，对海洋自然保护区生态补偿研究也不多，特别是理论和实际生态补偿的实现途径探索相结合的研究领域。从目前的研究成果来看，依然需要对我国海洋自然保护区生态保护补偿机制的法律依据、考量因素、实际可操作性等方面进行进一步的研究和探讨。在我国海洋生态补偿实际试点区域的经验以及前人学者所研究的海洋及自然保护区生态补偿框架下，结合近期学者们针对我国海洋自然保护区进行实地考察，及有关部门对海洋自然保护区的督查情况，提出通过完善的海洋自然保护区生态补偿机制以解决保护区现存生态环境保护及经济发展方面的问题，具有一定的创新性。

从理论角度，研究我国海洋自然保护区生态补偿问题，可以丰富我国海洋自然保护区生态补偿研究理论与生态补偿实践途径相结合的研究领域，为我国海洋自然保护区生态补

偿制度的建立和完善添砖加瓦,提供一定的理论支撑。同时,从实践角度而言,对此进行研究可以不断改善我国海洋自然保护区的生态环境,减轻海洋自然保护区当地生态保护与经济利益间的矛盾,兼顾保护生态与社会发展之间的关系。要深化大众的海洋保护意识,使人们意识到生态补偿与其息息相关,将置身事外的态度转化为主人翁精神,提高公众的参与度及积极性,以此促进绿色发展。

参考文献:

- [1]刘阳,赵振斌,李小永,等.自然保护地社区居民感知冲突的空间响应及形成机制——以西昌邛海国家湿地公园为例[J].地理科学,2022,42(03):401-412.
- [2]冯莉婷.通过社区共管实现自然保护地原住民权益保障的制度构建[J].世界环境,2021(05):88-89.
- [3]陶广杰,潘善斌.自然保护地原住民权益保护问题探究[J].林业调查规划,2021,46(05):45-50,157.
- [4]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(01):68-74.
- [5]谈萧,苏雁.陆海统筹视野下海洋保护地法律制度研究[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2021(01):79-89.
- [6]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(06):1901-1909.
- [7]何跃军,陈淋淋.认知滞后与制度滞后:海洋生态补偿的双重滞后与改进[J].海峡法学,2020,22(01):37-46.
- [8]冯银银,朱明明,汪健平,等.盐田制卤区养殖活动对保护区生态影响分析——以滨州贝壳堤岛与湿地国家级自然保护区为例[J].环境保护科学,2020,46(06):110-116.
- [9]鹿莹.海洋自然保护区生态补偿制度研究[D].上海:上海海洋大学,2019.
- [10]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.
- [11]赖明蓓,齐海丽,李强华.退捕渔民利益补偿政策中政府失灵及其矫正——以长江大保护背景下洪湖自然保护区为例[J].中国渔业经济,2019,37(01):71-78.
- [12]毛海玲.广东省海洋自然保护区海域使用管理研究[D].湛江:广东海洋大学,2017.
- [13]于志鹏,余静.海洋保护区生态补偿标准的初步探讨——以厦门海洋珍稀物种国家级自然保护区为例[J].海洋环境科学,2017,36(02):202-208.
- [14]闫雪.我国自然保护区生态补偿制度研究[D].哈尔滨:东北林业大学,2015.
- [15]仲娜.海洋自然保护区生态补偿法律制度研究[D].宁波:宁波大学,2014.
- [16]孙昭妍.关于完善我国海洋自然保护区法律制度的思考[J].法制与社会,2013(21):40,50.

作者简介:

徐跃珊(1998—),女,朝鲜族,吉林通化人,硕士,研究方向:经济法。