

# 超级基金制度对粤港澳大湾区海洋环境治理的启示

刘汉斌

广东海洋大学 广东 湛江 524400

**摘要：**海洋是推进中国式现代化建设的资源宝库，推进海洋生态治理关乎建设美丽中国和海洋强国战略目标。在全面阐述美国超级基金制度的起源、发展的基础上，系统分析超级基金管理机制、融资机制和监督反馈机制，指出其责任可回溯性和连带性的特点，立足粤港澳大湾区生态资源禀赋及区域社会经济差异性，指出湾区海洋生态治理陷入的困局，积极借鉴美国超级基金制度的经验，从湾区海洋生态标准体系、确立优先控制清单、创设蓝色基金及公众的监督反馈四大维度创新粤港澳大湾区海洋生态环境保护与治理，推动新时代大湾区海洋社会经济高质量发展。

**关键词：**粤港澳大湾区；超级基金制度；海洋生态治理；蓝色基金

引言：海洋是新时代高质量发展战略要地，是推进中国式现代化建设的资源库。建设海洋生态文明是生态文明建设的重要组成部分，关系建设美丽中国和海洋强国战略目标，关乎全人类的福祉。2023年全国生态环境保护大会明确指出“要坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，构建从山顶到海洋的保护治理大格局。”近年来，国家以建设美丽海湾为着力点，整体性推进“蓝色海湾”整治工程，强化海陆统筹综合治理和海洋生态修复，稳步有序推进中国特色社会主义海洋生态文明建设。粤港澳大湾区是国家战略层面建设城市群参与国际竞争，承载着美丽中国先行区建设中的示范重任，具有重要示范引领效应<sup>[1]</sup>。由于湾区地理上天然独立整体的自然属性和行政区域分割的社会属性，加之缺乏顶层设计和跨区域深度协同，大规模的围垦填海导致湾区自然岸线以及珊瑚礁、红树林、海草床等典型的沿海滩涂湿地面积缩减，珠江口、大亚湾处于亚健康状态，海洋生物多样性显著下降，生态系统功能退化，治理成效不稳的风险依旧存在。据统计1986-2021年期间大湾区的岸线利用指数30.12%上升至58.04%<sup>[2]</sup>；受港口建设的影响，部分区域珊瑚覆盖率持续下降甚至消失，大湾区面临着前所未有的环境压力。美国于1980年设立了超级基金制度，明确环境修复者的法律责任和连带责任，充分发挥社会公众、第三方组织及政府的作用，取得较大的成就。立足湾区生态资源禀赋及区域社会经济差异性，积极借鉴美国超级基金制度的经验，创新粤港澳大湾区海洋生态环境保护与治理，不断满足人民群众对湾区优质海洋生态环境需求，推动新时代大湾区海洋社会经济高质量发展。

## 1 超级基金制度模式

### 1.1 超级基金制度的起源及发展

超级基金制度的目的是为了破解污染地块的治理、治理修复费用的来源及产生相应费用如何负担的难题。1980年美国国会颁布了《综合环境污染响应、赔偿和责任认定法案》，建立了超级基金制度及法律体系，从法制的层面上明确了污染治理的责任主体、污染治理的程序、污染场地的评估和危险评级、污染治理资金的来源、公众监督机制等问题。随后，为了更好地适应实践提高环境治理绩效，超级基金制度于1986年、1997年、2002年、2009年先后出台《超级基金修正案与再授权法》《纳税人减税法》《小规模企业责任减轻和棕色地块振兴法》《恢复和再投资法》，进一步完善环境治理的法律体系（见图1-1）。美国超级基金制度的确立至今运行40余年，对环境的治理与修复发挥至关重要的作用，尤其对污染场地的修复。

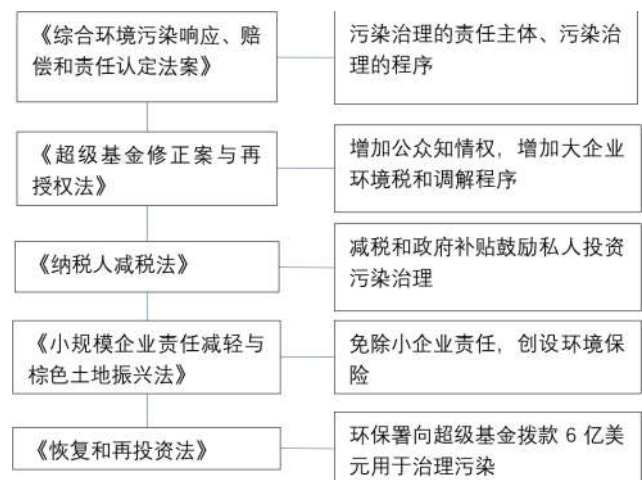


图1-1 超级基金法律体系

### 1.2 超级基金制度运行机制

#### 1.2.1 管理机制

美国超级基金制度具体执行由国家环境保护局全面

负责, 环保局下设超级基金修复和技术创新办公室, 负责统一管理全国的场地污染、治理和修复的工作。通过公众、环保机构、新闻媒体等个人或单位的举报发现污染的场地, 场地经过初步评估、深入扩大调查, 根据污染程度、对环境破坏及人类健康的损害程度多维度综合评价危险等级, 考虑是否纳入国家优选治理名单。只有进入国家优先治理名单的污染场地才能启动超级基金<sup>[4]</sup>。对纳入国家优先名单的污染场地的修复工作经可行性研究, 确定修复标准、费用及技术方案; 展开场地的修复工作完成后, 需要5年的跟踪调查, 待最终确定后方可从名单中删除。从启动到完成整个过程接受全民的监督, 持续的时间也较为长久。

### 1.2.2 融资机制

超级基金打破了“污染者付费”或“消费者付费”的治理费用单一性, 积极拓宽融资的多样性。其基金主要来源政府的拨款、高污染产品的税收、大企业的的环境税、基金的利息收入及社会的捐献等。同时, 为了鼓励企业或社会团体积极参与环境治理当中, 通过补贴或政策优惠的措施将受到污染而没得到修复的场地出售出去, 综合运用市场和行政的手段推动棕色土地的开发。

### 1.2.3 监督反馈机制

超级基金启用到结束, 包括污染场地的发现、评估、定级、修复方案的确定、实施修复过程、运营与跟踪整个流程都秉持公开透明的原则, 鼓励社会公众参与监督。如环保署将污染场地纳入优选治理名单需要为社会大众提供不能少于30天的公示, 并要对民众提出的意见予以书面回复; 为了鼓励公众的参与, 还专门制定了《超级基金公众参与手册》, 设置“优秀公众参与奖”等, 保障整个过程社会大众的知情权<sup>[5]</sup>。同时, 在场地修复与可行性研究、修复工程实施的阶段, 环保署还会举办听证会, 认真听取公众的意见, 接受社会公众的监督。

## 1.3 超级基金制度的特点

### 1.3.1 责任可回溯性

超级基金制度建立之前, 由于历史认知的限制, 潜在责任人当时被允许或者不受当时法律限制的污染行

为, 依照现时的法律条文对环境构成损害的, 可以追溯其法律责任并承担相应的赔偿费用。这严格的责任机制能有效杜绝企业的投机行为, 避免了政府兜底买单, 做到源头的管控。

### 1.3.2 责任连带性

多个责任主体之间承担无限连带责任。对场地环境造成损害或污染的, 责任多主体是否存在过失, 是否符合当时法律, 都需承担相应的修复费用<sup>[7]</sup>。该机制有效解决修复基金不足的问题, 督促企业间的相互监督管理的问题。

## 2 粤港澳大湾区海洋生态治理的困境

### 2.1 制度性和体制性障碍明显, 湾区治理格局分割

粤港澳大湾区具有“一个国家、两种制度、三个关税区”的独特性, 不同制度区域体制机制差异甚大, 行政区域与组织界限的壁垒势将长期存在, 海洋生态环境保护与治理制度、模式和手段存在异质性。在海洋生态治理过程中, 虽然三地之间建立“联席会议-专项小组”合作框架, 签署《粤港环保合作协议》《粤澳环保合作协议》《港澳环境保护合作协议》等系列协议, 但具体的运行各地方受囿于自身的利益, 运行起来存在具有不稳定性和延迟性, 导致大湾区的海洋生态保护与治理任务难以深化落实。如大湾区海水污染的治理, 从入海河流到海上废弃物的排放各个区域或者城市, 按照自身的标准规范和法律制度只管理自身区域范围, 缺少综合权威机构的总体谋划和监督, 导致珠江口、大亚湾的海洋生态环境处于亚健康状态。制度的差异导致湾区整体性遭受割裂, 而湾区海洋生态环境又隶属于公共产品属性, 各地方政府难免陷入“搭便车”和“公地悲剧”的怪圈。

### 2.2 陆海生态协同, 区域联动的机制尚未构建

海洋生态污染具有全局性、流动性和扩散性的特点, 粤港澳大湾区覆盖的区域广、各城市间的经济社会发展目标不一, 对海洋生态造成的损害及治理修复的方式不同, 给区域间的协同治理带来较大的困难。在推进陆海统筹治理过程中, 由于不同区域间对海洋污染物的循环机理及生态效应规律认识不足, 加之区域间海洋生态保护规划的不衔接, 生态要素流动不通畅等问题, 导致在大湾区海洋生态治理中出现“重叠区”和“真空盲区”。如在应对海漂垃圾和海洋微塑料时, 如何统一谋划建立陆域固体废弃物-船舶垃圾-海上生活垃圾-养殖垃圾的一体化管理机制。海洋生态污染治理机构牵扯到生态环境局、自然资源局、农业农村局、财政局等多部门, 香港、澳门与广东的机构设置与运行存在差异导致

**作者简介:** 刘汉斌(1987年), 男, 汉族, 广东湛江人, 硕士, 助理研究员。研究方向: 海洋经济、海洋政策。

**备注:** 广东省哲学社会科学规划“粤港澳大湾区海洋环境治理府际合作网络与治理绩效评价”项目(GD20XYJ22); 广东海洋大学人文社科“中国海洋生态效率测度、时空演变及影响因素研究”项目(C20116);



条块分割在短期内很难消除。区域联动缺乏主动性和海洋污染无边界性,在推动海洋生态环境治理过程中产生的高成本单一政府难于承受,可能会造成海洋生态治理不作为。

### 2.3 法制基础薄弱,规范标准不一

广东、香港和澳门隶属于不同法律制度管理,在短期之内难于构建统一的法律体系。“9+2”城市间的海洋生态环境保护与治理一般是针对某一领域以签署行政协议的方式进行。如《“粤港澳‘大湾区+’”各省市环保产业高质量发展战略合作协议》《珠澳环境保护合作协议》《粤港澳区域大气污染联防联控合作协议书》等,而行政协议缺乏法律法规的强制性和保障性,加之协议的内容多为原则性的条款,缺少惩罚和考核监督机制,在执行上缺乏可操作性。囿于现行薄弱的法制基础,大湾区的海洋生态治理合作目标单一,对海洋生态的评估、监测和修复等采用的技术规范和标准不统一,各自在自我管辖的海域展开海洋生态管理和保护工作。如三地之间的海洋监测标准,香港采纳的是环保署内部的分析标准和美国环保部门的监测检测标准,澳门采用的是我国颁布的HJ标准系统和广东的DB标准。由于监测点、监测技术、监测指标不统一,三地之间监测数据虽在一定程度上可以共享,但数据的可比性和系统性不强,应用意义有限。如在针对入海河流的水质评价标准上,究竟是采用地表水环境质量评价标准还是海水水质质量评价标准,不同的标准体系得出的结果又不一样,这给大湾区海洋生态的评估造成很大的困扰。

### 2.4 资金来源单一,责任主体不明确

海洋生态治理包括污染现场调查、污染程度评价、治理方案及可行性报告制定、治理方案实施及跟踪等流程,加之海洋污染的流动性和扩散性增加了生态治理的难度,所需的资金较为庞大。现阶段粤港澳大湾区还没有单独的海洋生态环境治理基金,都是纳入生态基金大盘子中。资金来源有限,主要是源于地区政府财政,企业、社会团体及公众并未参与其中。如海洋生态修复基金主要就是来自中央财政专项资金,依照《海洋生态保护修复资金管理办法》用于生态保护、修复治理、能力建设和生态补偿等范围,资金缺口较大。同时,由于大湾区缺乏统一的谋划,当发生海洋污染事故,地方政府之间的相互推脱导致丧失最佳治理时间,致使环境污染影响加剧。因主体责任不明确,多元主体参与区域治理集体行动步调不一,难以充分发挥区域多元主体环境守法的协同效应。

## 3 借鉴超级基金制度对我国海洋环境污染治理的启示

### 3.1 统一海洋生态环境标准体系,推进治理能力现

代化

统一海洋生态环境质量标准及评价体系,打造湾区海洋生态环境数据“一张图”。探索在粤港澳三地建立海洋生态环境的统一标准与规范,推动三地之间的海洋生态数据的共享共建。持续开展珠江口、大亚湾和香港岛等重点海域入海污染源的调查、海岸带压力及生态承载能力的调查工作,统一湾区海洋排污标准及总量控制。积极推动湾区海洋生态廊道建设,因地制宜开展海洋生态修复。整合大湾区各城市海洋生态质量数据,从全局整体上对大湾区海洋生态进行谋划,打造海洋生态数据蓝图,全面提升海洋生态质量及其服务功能。

构筑跨区域、跨部门的协同机制,明确溯源责任主体。大湾区海洋生态保护与治理具有系统性和整体性,须进一步整合生态环境、自然资源、水利、农业农村、航运、林草等部门,加快制定《粤港澳大湾区海洋生态治理与修复流程与标准》,从法律的层面上明确海洋生态分区、管控、考核、问责等细则,将湾区“9+2”城市的协同治理纳入地方政府的范畴,推动湾区海洋生态治理的法制化。坚持陆海统筹,河海互动和整体施策,探索研究制定《海洋生态环境损害司法鉴定评价及主体责任认定办法》,按照“谁污染,谁治理”的原则,规范环境责任问责主体和问责程序,实时实地的监控检测明确责任主体,明晰政府、市场、企业、社会等各自责任,推动大湾区海洋生态治理综合能力的提升。

### 3.2 建立海洋污染综合管理系统,确定优先控制清单

构筑粤港澳大湾区海洋生态污染综合管理平台,打造多维度动态的海洋环境监测预警系统。全局谋划,科学布点,推动河岸、海岸、海域、海岛、流域上下游全过程全域监督管理,形成“海底-海水-海岸-流域”四位一体的大湾区海洋生态环境监管网络体系。通过整合湾区“9+2”城市群海洋生态监测数据,对湾区海洋生态系统的服务功能、生态结构与承载、碳排放、质量等进行科学评估,一体化推进海水、海上垃圾和微塑料的治理和海洋生物多样性的修复,全面提高海洋生态环境治理水平和效能,打造粤港澳大湾区的中国生态修复系统治理的样板区。

摸清大湾区海洋生态的“家底”,确定优先控制清单。由中央统一谋划,广东、香港、澳门三地统筹共建从山顶到海洋的现代化保护治理大格局,稳步有序开展大湾区海洋生态健康大调查。重点摸排濒危海洋生物、鸟类、海龟等水生动物的产卵器、洄游通道、索饵场等自然生态保护区,红树林、海草床、珊瑚礁、盐沼等重要的滨海湿地以及海水养殖区的生态状况,科学评估其

海洋生态损害程度和危害等级,确定优先控制名单。按照《海洋生态修复技术指南(试行)》的规定,遵循海洋生态系统内在发展规律,注重自然恢复和人工修复,因地制宜,提高大湾区海洋生态韧性,锻造出稳定、健康的海洋生态系统,

### 3.3 创设海洋生态治理与修复蓝色基金,构建湾区海洋生态补偿机制

积极拓宽融资途径,创设大湾区海洋生态治理与修复蓝色基金。借鉴美国超级基金制度的经验,打破传统单纯依靠中央财政拨款的单一渠道,通过政策的优惠和补贴,探索成立以企业、社会团体及大众的投资为主的粤港澳大湾区海洋生态治理与修复蓝色基金。基金主要用于大湾区的海洋生态污染的治理、生态修复、应急处置、评估鉴定等范围,突破制度的藩篱,坚持市场化运作,激活海洋生态要素和潜在的价值,推动污染海域的有效治理和生态的修复,缓解政府财政的压力。

探索海洋生态环境损害赔偿新模式,服务保障大湾区生态文明建设。聚焦粤港澳大湾区的海洋生态环境的优化美化,大力推进海洋生物多样性保护、海洋生态修复和海洋污染治理;同时,大力践行绿水青山就是金山银山的理念,推进湾区的海洋产业生态化和发展“蓝色碳汇”工程。海洋生态环境具有公共产品的属性,粤港澳大湾区须突破区域的壁垒,高层次构建高规格海洋生态利益协调机构,创新公共财政横向转移支付机制和纵向蓝色生态补偿机制。坚持以客观事实为依据,畅通大湾区各城市利益主体之间的诉求和表达渠道,综合运用市场的手段引导和约束各利益主体的行为,构建湾区海洋生态补偿与海洋生态损害赔偿新格局,全面提升大湾区海洋环境协调治理的能力。

### 3.4 强化公众参与和社会监督,推进海洋命运共同体建设

提高公众参与度,建立有效的监督机制。探索建立粤港澳大湾区海洋生态监督交流平台,突破地方保护主义及组织的界限,鼓励公众积极参与海洋环境政策的制定和海洋生态环境治理的监督。政府要关注和解决群众反映集中、社会普遍关注的突出海洋生态环境问题,举办民主恳谈会、环保听证会、社会公示会等会议,提高湾区行政决策的科学性、民主性。利用网络媒介拓宽

公众意见反馈渠道,畅通公众监督环境治理的线上和线下渠道,充分调动公众参与环境治理的积极性。公众要充当海洋环境管理中监督者的角色,对政府在海洋环境管理过程中的法律、行政等行为展开监督,避免政府不作为、“政府失灵”的情况发生;同时对涉海企业、工程项目的入海污染排放展开监督,有效遏制各种非法用海、污染物和污水超标排放的现象,提升海洋生态环境保护法律政策的实施质量。

### 结语

凝聚优质海洋生态共识,共谋大湾区最普惠的民生福祉。海洋生态系统作为“山水林田湖草生命共同体”一体化保护和综合治理的关键领域,优质的海洋生态环境是最普惠的民生福祉。建设“水清滩净、鱼鸥翔集、人海和谐”的美丽海湾建设已经成为粤港澳大湾区社会群众的高度共识。清醒认知大湾区的海洋生态保护、海洋生态治理和海洋资源开发于一体的特点,强化对海洋生态廊道的整体和跨界保护,构建人海和谐共生格局。

### 参考文献

- [1]刘汉斌.迈向绿色智慧,打造海洋生态文明新模式[EB/OL].[https://gongyi.gmw.cn/2024-04/28/content\\_37292520.htm](https://gongyi.gmw.cn/2024-04/28/content_37292520.htm),2024-04-28.
- [2]汪义杰,李丽,何颖清,等.1986—2021年粤港澳大湾区自然岸线时空变迁及保护对策[J].中国水利,2023(07):49-53.
- [3]杨骥瑛,阮一帆,杨姗姗.美国《超级基金法》及其对我国土壤污染防治政策的启示[J].领导科学论题,2023(1):62-66.
- [4]朱雅萱,宋海鸥.美国《超级基金法》对我国土壤污染防治的启示[J].环境与发展,2020,32(10):72-74.
- [5]闫海,张馨予.我国土壤修复基金法律制度的建立与设计——基于美国超级基金立法的经验教训[J].国土资源情报,2016(08):14-19.
- [6]谷庆宝,颜增光,周友亚,等.美国超级基金制度及其污染场地环境管理[J].环境科学研究,2007(05):84-88.
- [7]陈莉莉,王怀汉.美国超级基金制度对我国海洋环境污染治理的启示[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2017(01):30-35.