

我国生态保护补偿法律机制问题的探讨

戚道孟

(南开大学环境科学与工程学院,天津,300071)

摘要 建立生态保护补偿法律机制是我国保护生态环境的当务之急,作者在分析了国内外有关研究现状的基础上,阐述了生态保护利益补偿机制的概念、内容以及我国在这个领域需要解决的问题,提出了解决我国生态保护利益补偿问题的对策。

关键词 生态保护;利益补偿;公益;私益;法律机制

生态环境是人类生存和发展的基本条件,是经济和社会发展的基础。如何运用法律手段规制生态环境保护中的利益补偿问题,是我国面临的一个十分迫切的任务。

近年来我国社会经济的发展,综合国力的增强,为全面实现生态环境的保护,改善人们生存条件提供了良好机遇。尤其是改革开放 20 多年来的科技革命和生态中心主义思潮的兴起,改变着人们社会经济发展的伦理价值观和决策思维,也为我国建立生态保护利益补偿机制充实了新的内容,提出了新的要求。

一、国内外生态保护补偿法律机制研究的现状

1. 国外有关理论的发展和立法现状

从 19 世纪末开始,德国、瑞士等西方国家就通过宪法等有关立法,对保护环境和维护生态平衡进行法律规制,取得了明显的效果。但由于当时历史的局限性,立法的法理基础出自“人类利益至上”的传统思想,对生态保护的效益补偿问题及其法律机制很少涉及。

在其后的历史发展中,许多国家的学者对此进行了理论研究和探讨,认识到生态保护就其实质来说是生态外部效应的合理补偿问题,并对生态外部性问题进行了大量的研究。传统经济学以庇古原则为代表主张使用津贴的办法补偿外部经济,使用税收的办法惩罚外部不经济,实现外部不经济性的内部化,以解决外部性所引起的市场失灵。

后来罗纳德·科斯在社会成本问题中提出著名的科斯定理后,对外部性问题的解决赋予了一种新的含义。美国经济学家罗纳德·科斯认为,适当地确定资源的财产权或使用权有利于消除外部不经济性。这种通过规定财产权或使用权的办法,由当事者自主解决外部性问题就首次进入了各国学者的理论视野。

从此,以理查德·波斯纳为代表的经济分析法学派的法学家和经济学家在上述科斯定理的基础上,把科斯定理具体化为适用于财产法领域的两大法律原则,这当中的核心思想是:可以通过提供法律制度供给以解决外部性对财产权的损害。

收稿日期:2003年6月

作者简介:戚道孟,教授,研究方向为环境法学。

在研究方法上,国外没有停留在单一的法学研究方法上,而是广泛地采纳了多学科的分析方法,尤其是经济学分析的方法,值得我们借鉴。

需要指出的是,国外对生态保护与利益补偿机制研究,侧重于生态损益层面的法律机制研究,没有涉及到生态增益层面的法律机制研究。因为生态保护并不只是生态利益遭受损害过程中的利益补偿的公平分配,也包括保全现有生态利益的基础上不断提高它的生态效应的增益过程。当然后一过程同样涉及到利益补偿的公平分配问题,所以也应该受到重视和研究。

纵观世界,现在多数国家都先后建立了相应的生态保护与利益补偿法律,如美国、德国、法国等西方国家,并运用生态利益法律机制,在实践中采用征收生态效益补偿费办法,效果显著。俄罗斯则制定了完备的生态法。

2. 国内的研究现状

1980年代以来,我国随着可持续发展观的确立,法律生态化的产生和注入,开始以生态主义法理基础思考生态保护问题,确立当代人与后代人、人与自然的法律价值取向,将法律的重心逐渐向人类生存的环境权转移,寻求生态环境、自然与社会经济的协调发展。

长期以来,我国注重经济价值的资源保护,并且以这种指导思想立法的我国“自然资源保护法体系”已经形成。同时自然资源也具有生态价值,对保护生态而言更为重要。从法律规制看是两方面合一,采用自然资源保护与自然资源管理,两者合用一个法律文件或体系的模式及注重行政管理的方式,这显然不能适应新形势下生态保护的需要,而且我国这方面相关配套机制不是不健全,就是还未建立。

我国在这个领域的理论研究,以往还没有进行生态利益补偿机制的研究,已有的研究也基本停留在单一的法学研究方法上,未能借助法学、生态学、经济学、生态经济学、社会学的理论和方法对其进行多视角、多层面的研究。另外,研究的侧重点也同国外一样,重生态损益层面的法律机制研究,欠缺生态增益层面的法律机制研究。

我国生态保护合理补偿问题,尤其关于外部不经济问题的解决,仅常见于对那些污染问题的分

析,而且很大程度上还是沿用传统经济学的原则和办法,显然有很大局限性。主要表现是学者多为一般性、理论性探讨,并未对生态外部性进行专门分析;再者,学者们的研究仅限于私人领域,包括自然人、法人及非法人单位、组织,侧重运用私法手段来解决私域外部性,基本没有涉及公域,比如对一个国家区域之间、国家之间的外部性进行分析研究,而只有后者才能逐步确立公域外部性的公法理念。

二、生态保护利益补偿机制的有关概念和内容

(一)概念

生态保护和利益补偿,通常是指基于利益公平和利益共享原则,对那些因从事保护生态系统的社会主体的受损利益的补偿。

按照生态保护的利益标的和利益指向主体的不同,可以将生态保护的利益补偿分为以下几种类型:

1. 生态保护利益的公益补偿,一般是指当生态保护的利益标的是生态系统整体素质的时候(即指自然资源所处的生命支持背景系统),或者生态保护的利益指向主体是全体国民时,即为公益补偿。

2. 生态保护利益的私益补偿,是指当生态保护的利益标的是相对独立的自然资源,或者生态保护的利益指向主体是特定人群时,即为私益补偿。

3. 两者的竞合。这是指当生态保护的利益标的生态系统整体素质和自然资源客体同时偶合的情况下,即为公益补偿和私益补偿的竞合。

以上这些概念的界定和它们之间的法律关系的辨识十分重要,它有助于这一领域的理论研究和生态利益补偿法律制度的发展。

(二)生态保护利益补偿机制研究的基本内容

1. 生态的外部性问题。包括外部经济与外部不经济,即积极影响与消极影响两个方面。它的主要观点是,外部不经济在很大程度上是因为生态的环境利益——经济性影响,没能通过一系列的内化机制转化为生态效益制造部门的自身利益,从而造成经济性制造者所采取的一种消极对抗手段,例如乱砍滥伐现象,其实质是产权遭受损害前提下所采取的自我救济手段。包括法律救济手段在内的内化机制的长期缺位,自然造成了自我救济的滥用,长此以往的后果是:(1)带来生态灾难,(2)局部产权长期侵蚀又是造成生态破坏的根源之一。结论是依据外部性

原理,通过构建国家补偿制度来克服生态的外部性影响。

2. 利益补偿机制问题。包括市场机制和非市场机制。在自然资源的开发和利用是通过市场机制完成的情况下,其补偿机制为市场机制。相反,在自然资源的开发和利用是通过行政而非市场机制完成的情况下,如通过价格、税收、标志、抵押金、保险、信贷和收费等手段,是非市场机制。法律手段作为利益分配机制,可以贯彻在生态保护和利益补偿之中。

3. 生态保护的客体问题。生态保护的客体是指整个生态系统及其服务功能。生态保护的客体包括生态保护的受益客体和受损客体。

4. 生态保护的利益主体问题。广义的理解,主体是指全体国民和未来世代。政府是主体的受托人,政府在生态保护和生态效益补偿法律机制中起关键性和主导作用。显然,政府是公权利的行使者,政府在行使受托人委托的生态效益补偿职权时,必须依法行政。另外,生态保护的利益主体有别于以下主体:公众主体、资源产权主体、生态保护受益主体与受损主体。

5. 生态保护补偿权利义务的内容问题。主要包括对生态系统的维护和对自然资源的合理利用、利益损益主体之间的利益平衡措施等。

6. 生态保护补偿标准问题。首先,制定补偿标准的法律原则有:公平补偿原则、充分或适当补偿原则、替代补偿原则等。依据这些原则,制定的补偿标准分为公益补偿标准和私益补偿标准等,可建立多元化补偿标准。也可根据各地经济发展水平、收入水平、价格水平,分区域制定补偿标准,标准要明确规定补偿数额,注明是实物还是现金等。

另外,标准还包括资源补偿和资源生态补偿的物理当量标准等。

7. 生态保护利益补偿的资金渠道、基金等管理和使用问题。

8. 生态保护利益补偿的贯彻途径、验收和监督。其中包括但不限于生态保护客体的保存和恢复的实际效果、利益牺牲或受损者利益补偿的实际效果。

9. 生态保护利益补偿的救济和惩罚。其中包括利益未受补偿的救济、利益已补偿但生态保护义务

未履行的法律后果等。

三、我国生态保护利益补偿领域需要解决的问题

1. 生态系统区域之间的补偿问题。这个领域的补偿主要是指资源优先利用或者对优惠利用者利益牺牲或受损者的补偿。

2. 生态系统流域(上、中、下游)利益主体之间的补偿问题。

以上两个领域中的具体问题,包括退耕还林、退牧还草、退田还湖、湿地保护、封山育林、上游天然林严禁砍伐等措施实施当中的生态利益补偿问题。

3. 生态系统行业之间优惠者与利益损失者之间的补偿问题。如矿产资源开发与林业、农业之间的利益补偿问题。

4. 我国东西部地区之间生态保护利益平衡之补偿问题。该领域的问题包括开发西部石油、天然气(“西气东输”),西部治理荒漠化、沙漠化,源头水土保持工程,严伐天然林等东西部之间利益平衡之补偿问题。

5. 生态系统具体资源开发利用中的补偿问题,其中主要与土地、林地、耕地等资源权属密切相关。该领域要解决自然资源产权制度与确权中的补偿问题。

6. 生态系统中具体生态保护项目或工程中的补偿问题。这方面典型例子是生态移民,如长江“三峡”工程的大规模移民,退耕还林等。该领域主要解决生态移民和退耕还林等工程项目中的生态利益补偿问题。

7. 建立自然保护区和治理荒漠化、沙漠化中的生态利益补偿问题等。

四、解决我国生态保护利益补偿问题的对策

(一)运用生态利益补偿理论的主要观点指导立法

(1) 在立法中摒弃损害赔偿的民商法理念在生态外部性如部门和地区之间这种带有公域性质领域的适用,只有这样才能便于创建具有公法性质的国家生态利益补偿制度。

(2) 国家补偿在立法中应该围绕生态保护与克服生态利益扭曲配置两方面进行。

(3) 立法中应遵循和考虑以下原则:生态的单纯

受益者,虽然不承担私法上赔偿责任,但基于公平原则,也应该承担生态保护的特定义务,将生态保护与生态改善作为全社会的一种共同责任。

采用上述观点指导立法,是基于以下考虑:生态利益是一种社会利益,同时又具有公共性。前者易于理解,社会利益将会使人人得益,因此人人都会自愿、努力地增进和维护社会利益。而后者,具有公共性则使社会中每一个人都能均等地分享这种利益,而不管他是否付出了成本。一般人要增进和维护社会利益是要付出成本的,付出成本必然要求得到回报,但一旦发现他付出成本得到的收益,不仅归他分享,也为社会所有人分享时,他就会认为吃亏了,从而不愿意为社会利益再付出个人成本。因此,现实中的人不是人人愿意为社会利益主动作贡献,而更愿意坐享其成。

社会利益的公共性还会导致另外一种后果——损害社会利益并未满足或增进个人利益。因为这种公共性容易造成个人无成本而将社会利益转化为个人利益的情况,当有人发现自己可以无成本地获益,就会产生吞蚀社会利益的强烈动机并设法实施。

将上述观点运用到生态保护利益补偿问题上就会出现两个层面:一是生态增益层面的“收益外溢”,也就是社会收益如何转化为个人收益的问题,二是生态损益层面的“成本外溢”,也就是个人收益如何转化为社会收益的问题。由此可见,解决问题就在于如何通过有效法律机制的激励使生态保护的过程中不同层面的个人收益与成本、社会收益与成本取得一致。法律对策应该是这样一个趋势:生态损益层面利益补偿法律机制的建立应该体现“个人权利社会化”,而生态增益层面的利益补偿法律机制的建立应该体现“社会权利个体化”。

(二)解决我国生态利益补偿机制的立法对策

1. 修改我国《环境保护法》是当务之急。当前我国急需一部好的环境保护基本法来发挥基础作用,并由此理顺基本法和其他环境资源法律、法规之间的关系,尽快建立统一、协调、完善的自然资源生态利益补偿制度。与此同时,还要在可持续发展战略思想和法律生态化观点指导下,研究制定环境法与民法、经济法、行政法等部门共同遵守的基本原则。

2. 在生态利益补偿法律制度建设中,要坚持生

态环境保护与生态环境建设并举,坚持污染防治与生态环境保护并重,处理好资源开发与环境保护的关系。顺理自然资源法与生态环境保护法之间的关系,促进立法的完善。

3. 国家要尽快制定出台一部《征收生态利益补偿费暂行条例》,规定统一的征收标准(可分区域制定征收标准)、征收主体、费用的收取与使用、征收工作的监督管理等,由点到面推广施行。

(三)针对我国的基本原则设想

1. 流域、区域之间包括江、河水系上、中、下游,湖泊、水库等流域或水体,以及各种其他生态类型的行政区域之间,其利益补偿要考虑历史渊源、政策因素等各种情况。其主要法律特点是具有公益和私益的双重性,而法律机制的选择,应该是互相协调、互相促进,以求双赢,既促进生态保护,又保障经济建设。

2. 东西部地区生态保护的利益补偿。这是适应国策即西部大开发战略的需要,开发西部就必须首先考虑保护西部脆弱的生态环境,当然东部发达地区要补偿。其法律特点显然应架构在公益补偿的要求和水平上。而法律机制的选择是在公益补偿资金方面设立东部经济资本对西部生态资本的平衡,以求实现东部和西部人民生态保护惠益的平衡。

3. 具体生态保护项目或者工程的补偿。这方面所包括的范围和种类很多,其法律特点归纳而言是具有公益和私益的双重性。法律机制涉及的问题很多,其中权属关系是生态保护利益再分配的核心关系,也就是说生态保护利益补偿之后的生态系统客体或自然资源物体的权属是否发生变化,是遇到和要解决的关键问题。

参考文献

- 1 金瑞林. 环境法学. 北京:北京大学出版社,1999
- 2 李永宁. 外部性损害与国家补偿制度研究. 中国法学(送法下乡与西部开发专刊),2000 增刊
- 3 理查德·A·波斯纳. 法律的经济分析. 北京:中国大百科全书出版社,1999
- 4 吕忠梅. 环境法新视野. 北京:中国政法大学出版社,1997
- 5 李永宁. 外部性补偿与西部开发. 当代经济科学,2000,(4)
- 6 康芒斯. 制度经济学. 北京:商务印书馆,1992