



## 我国生态补偿制度的法律构建

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

作为一种环境资源保护的经济性利益驱动机制、激励机制和协调机制，生态补偿机制是调动生态保护和建设积极性、促进环境保护的有效手段。生态补偿从狭义的角度理解就是指：对由人类的社会经济活动给生态系统和自然资源造成的破坏及对环境造成的污染的补偿、恢复、综合治理等一系列活动的总称。广义的生态补偿则还应包括对因环境保护丧失发展机会的区域内的居民进行的资金、技术、实物上的补偿、政策上的优惠，以及为增进环境保护意识，提高环境保护水平而进行的科研、教育费用的支出。

[1]

### 一、建立生态补偿法律制度的必要性

#### （一）生态补偿法律制度的缺失或不完善成为制约我国生态维护与建设的关键因素

生态补偿是维护生态利益平衡的最后一道防线。虽然我国的生态补偿有所成就，但我国的生态补偿法律制度仍落后于生态补偿实践的发展，不能满足新形势下生态维护与建设的需要。对生态资源的无偿使用与“搭便车”行为经济制约不足，刺激了恶意的“掠夺性”生态资源利用；同时挫伤人们改善生态环境的积极性，限制了公众对于生态建设投入的努力，直接是导致了生态利益的失衡和生态状况的恶化。近年来，我国政府也明确提出，要尽快建立生态补偿制度。<sup>①</sup>这样在一定的政治环境、经济发展水平与环境保护意识的催生下，生态补偿立法的必要性是显而易见的，生态补偿法律制度的缺失与不完善已成为制约我国生态维护与建设的关键因素。

#### （二）生态补偿不到位，生态利益失衡，滋生不满情绪，影响社会安定

由于生态补偿法律和政策的不到位，我国生态建设中出现了现有法律无法解决的新的问题，发生了一种利益失衡、不公平状况，即生态建设者、保护者的投入无法得到回报，其权益得不到维护。这种不公平的现象发生在生态各个要素的领域，如森林、草原、湿地等领域，也发生在流域内上下游之间和不同地区之间。这样产生的利益失衡、不公平状况，容易导致生态维护与建设者的心理落差，滋生不满情绪，甚至影响社会主义建设的安定局面。

#### （三）生态破坏严重，触动生态危机，影响国家生态安全

生态安全是国家安全的重要方面，如果生态安全问题不解决，不仅造成当代巨大的生命、财产损失、社会安定无法保证，还会造成生态问题的代际转嫁，给子孙后代带来不可逆的深重灾难，可持续发展便无从谈起。我国人口多，人均生态资源较少，且生态破坏严重。生态破坏严重必然引起大自然的惩罚，近年来自然灾害频发，生态危机的迫近引起人们对生态安全的重视。在这种情况下建立生态补偿法律制度，以生态补偿促进生态维护与建设，不仅是为增强自身综合国力，确保国民经济和社会可持续发展创造重要条件，也是维护国家生态安全与世界生态安全，对全人类环境事业负责的精神状态与切实行动。

### 二、构建生态补偿法律制度的理论基础

#### （一）公平理论

“真正的和真实意义上的公平乃是所有法律的精神和灵魂。实在法由它解释，理性法由它产生。”[2]但关于什么样的公平才是科学的公平观却一直没有达成共识。总体而言，就目前关于公平的争论，主要形成了三种公平观：第一种是起点公平；第二种是过程公平（即通过规则约束以实现过程公平，亦称规则公平）；第三种是结果公平。

环境法意义上的公平主要是结果公平，即“以现实的不平等为基础来建立公平体系，在承认市场主体资源禀赋差异的前提下，给每个主体以‘相对特权’，追求结果大体公平，即以不公平求公平。”[3]生态效益补偿理论的基石即在于公平理念，即利益共享、风险分摊、平等地分配利益、公平的承担责任、公平的履行义务，受益者或施害者公正地回馈或补偿受害者。从公平观的角度来看，建立生态补偿法律制度是在生态保护者和生态受益者之间寻求一种结果的平衡。

#### （二）公共物品理论

根据是否具有竞争性和排他性，经济学上将物品划分为公共物品和私人物品。一般认为，公共产品是指这样一种产品，即每个人对它的消费都不会导致别人对该产品消费的减少。它有两个基本特征：非竞争性和非排他性。非竞争性是指对于一个给定的公共品，增加消费者消费该产品，不会引起产品成本的增加，或者说一个人对公共物品的消费并不削减可供其他消费者的消费量。非排他性是指某个人消费某种公共品时，不能同时排除其他人也消费这种物品。公共产品的两个基本特征使其自身很难排除他人染指其产生的不可分割的效益，这就使得公共产品使用过程中容易产生两个问题：“公地的悲剧”（Tragedy of the commons）<sup>②</sup>和“搭便车”（Free Rider）<sup>③</sup>问题。

生态环境具有典型的公共物品的属性。一方面，作为公共产品的生态产品，由于消费中的非竞争性往往导致“公地的悲剧”，

即过度使用，资源耗竭；另一方面，当环境恶化时只要有人付费来改善环境状况，那么所得的利益都是由公众一起来分享的，即其他人可以得到生态环境改善的收益而免于为此支付费用。这种情况下，个体对环境状况的改善支付代价所带来的惠益将由公众所分享，个体则面临着私益的受损。这就使得经济主体不愿主动为公共物品付费，而希望做一个“搭便车者”——由他人支付环境物品的消费成本自己来坐享其成。如此以来，现实中既没有人支付生态环境改善所付出的费用，也没有人愿意从事生态建设。导致渴望享受环境好处的人越来越多，愿意投资的人越来越少，势必出现资源耗竭、生态恶化。因此，必须建立一种补偿制度，给与那些为保护生态资源而牺牲自己利益的人们一定的补偿，同时调动他们从事生态建设的积极性。最终保证全体成员的利益不受损失。

### 三、构建我国生态补偿法律制度的思考

#### （一）确立生态补偿的宪法地位

宪法是我国的根本大法，而生态补偿是推进可持续发展的重要举措，所以只有明确生态补偿的宪法地位才能顺利实现可持续发展。宪法关于生态保护的规定，是生态补偿的立法依据。在对生态危机的法律对策中，越来越多的国家把生态保护条款列入宪法。

我国《宪法》对生态环境的保护作了明确规定。《宪法》第9条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。

确立生态补偿的宪法地位主要是对生态环境的产权进行严格的界定。所以，建议对国家和集体所有的自然资源应在原所有权不变的前提下，应当尽可能的分散自然资源的经营权和管理权，将因生态保护所得的补偿直接分配给自然资源经营者和管理者，并建立起责权利相协调的竞争和激励机制。

#### （二）完善相关部门法

由于我国各政府部门之间存在利益纷争，生态环境建设地区与生态环境受益地区之间的发展差距也在日益扩大，所以我们还需要建立一套生态补偿法律与非环境资源法的法律共同形成的法律体系。建议应该由国务院制定关于生态补偿的行政法规，使参与生态补偿工作的执法者的行为和行政执法过程受法律约束，这样不仅有利于实现生态补偿的程序化和法制化，还有利于提高政府补偿的效率。

对于《民法》，其作为保护财产的基本法，应建立适应生态补偿的物权制度。建议在特殊的生态功能区，如我国西部地区，实行特殊的物权制度，特别是土地、草原、山林、水面的所有权和使用权制度，如延长森林和草原的承包期，将承包权物权化等。

对于《刑法》，按照生态补偿的要求，主要是完善其立法目的，要从保护生命、健康和财产安全转向包括对生态系统的保护。如果法律中对破坏环境的处罚规定没有达到一定的威慑力，就难以预防破坏环境和生态的行为。而生态资源的效益在人类社会发展中起着举足轻重的作用。尤其是在环境问题日益成为全球问题的今天，其作用不容置疑。

#### （三）完善我国环境保护法，明确对生态补偿的规定

《环境保护法》对生态环境保护明显忽视。目前，作为综合性基本法的《环境保护法》存在着结构性缺陷，其实际上是防治污染的法律，并没有明确规定保护自然资源的基本原则、基本制度和监督管理机制，关于生态环境补偿方面的规定更不够具体明确。由于当时的立法背景，《环境保护法》的基本原则、具体制度、法律责任等方面都偏重于污染防治，只规定了对排污行为所产生的外部不经济进行收费，而没有考虑对生态环境保护行为所产生的正外部性进行补偿。

因此要对现行的《环境保护法》作必要的修改：对《环境保护法》的立法理念进行更新，引进生态保护的思想。将生态环境补偿制度上升为环境保护法基本制度的范畴，使国家生态环境补偿机制法制化。并完善生态环境补偿制度的相关内容，增加保护自然资源和生态环境的比重，改变其偏重于污染防治的现状，从整体上对环境和自然资源进行综合保护和利用，强调环境生态功能的保护、恢复和整治。

#### （四）修改环境保护单行法，建立起一套生态环境保护与自然资源利用相统一的环境资源法律体系

自然资源保护单行法对生态环境保护的力度不够。如：资源有偿使用原则未体现生态效益价值，对开发利用者应承担的保护环境义务未作规定；有的单行法未将维护生态平衡作为其立法目的；有的法律立法措施过于抽象化，法规之间缺乏协调性，存在立法空白；另外有些规定法律偏重于经济利益，不利于生态环境保护<sup>④</sup>。这些都在一定程度上影响了生态补偿的充分实施。

生态补偿法律应与其他环境资源法形成体系，建立起一套生态环境保护与自然资源利用相统一的环境资源法律体系，避免“头痛医头，脚痛医脚”的片面性，减少各部门法之间的适用冲突。对《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》、《水土保持法》等自然资源法已确立的生态补偿制度要进一步具体化、完善化，使之具有可操作性和科学性。对其它自然资源保护和污染防治法要增加生态补偿制度，尤其是生态补偿要融入《环境影响评价法》中，因为环境影响评价能解决和满足生态补偿融入环境保护实践所需各种条件，又具备独特的优势和便利。同时，修改环境保护标准中的某些环境质量标准和污染物排放标准，为生态补偿的顺利开展奠定坚实的技术基础。

#### （五）制定《生态补偿条例》

针对目前我国具体的生态补偿办法、法律缺失的状况，应尽快加强关于生态保护和生态补偿的专项立法工作，从法律上明确各生态补偿主体及其义务、生态补偿责任、补偿形式、补偿标准的制定方法等等，对一些成熟的政策及时在法律上予以规范化，使之实质上具有法律的地位，使生态补偿有法可依，避免政府不合理的滥用补偿费用，并可以对市场机制下的生态补偿纠纷进行及时的处理，为生态补偿制度的规范化运作提供法律依据。

建议由国务院发布《生态补偿条例》，使这一制度以国家行政法规的形式确定下来。在条例中可以对生态补偿的目的、原则、具体制度、标准、程序、途径等以及补偿的主体、对象、范围、方式、法律责任等方面作出详细规定。

#### （六）充分发挥生态补偿政策的法律辅助手段作用

现代行政法发展的一个重要趋势，是打破政府的政策与立法机关制定的法律之间的泾渭分明的状况，政策与法律相互渗透与配合，趋同作用，这在环境法领域更显特色。在生态补偿中，生态补偿政策的灵活性可以弥补法律的刚性与不足，且具有因地制宜的优势，它可以结合不同地区自然条件和经济社会发展水平、探索多样的生态补偿方式，使生态补偿能满足多层次和全方位现实或潜在的需求，可以成为推进生态补偿的法律辅助手段。

注释：

①国务院：《2006年政府工作报告》。

②[德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学》，韩朝华译，北京：商务印书馆2000年11月第1版，第139页。

③[德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学》，韩朝华译，北京：商务印书馆2000年11月第1版，第139页。

④李爱年.关于征收生态效益补偿费存在的立法问题及完善建议[J].中国软科学.2001,(1):31.

参考文献：

[1]吕忠梅.超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新[M].北京:法律出版社,2003:355.

[2][美]金勇义.陈国平,韦向阳,李存捧,等译.中国与西方的法律观念[M].沈阳:辽宁人民出版社,1989. 79.

[3]吕忠梅.环境法新视野[M].北京:中国政法大学出版社,2000. 223.

The establishing of China legal system  
for Ecological Compensation

LI Zhiying

(Northwest University of Politics & Law,Xi'an710063)

Abstract:The economy sustainable development depends on the abundance of resource supplying and the effective environment protection. This is on the establishment and improvement of Chinas legal ecological compensation mechanism should be noted several major issues explored with a view to the restoration of the ecological environment and the protection of labour modest effect.

Key Words:ecological compensation; legal system; environmental protection

[存档文本](#)