

建立生态补偿机制的法律思考

王琳玥 张砾新*, 胡静静 (西北农林科技大学人文学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 生态补偿机制,就是以改善或恢复生态系统服务功能为目的,以经济手段为主,调整相关利益者(保护者、破坏者和受益者)利益分配关系的一种制度安排,生态补偿机制的实施有利于解决地区发展不平衡和社会不公平问题,法律是生态补偿机制有效实施的重要手段。从生态补偿机制的核心入手,分析了其实施法理基础和基本原则。

关键词 生态补偿;法律制度;流域管理;社会公平

中图分类号 X171.1 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)15-04679-01

Reflection on the Legislation establishing of Ecological Compensation System with Legal Principle

WANG Lin yue et al (Institute of Humanities, North West Sci-tech University of Agriculture & Forestry Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract Ecological compensation system, which aims at improving or recovering the serving function of eco-system mainly with means of economy, is to readjust interest distribution relationship among the respective interest-related party(protector, destroyer and profit-receiver). The implementation of ecological compensation system is beneficial to solving the issue on the unbalance of regional economy and social inequality. Since law is an important means for effective implementation of such system, the author would start with the core of ecological compensation system to analyze its legal principle and basic principle.

Key words Ecological compensation system; Law institution; Watershed management; Social equality

1 生态补偿机制基本内涵

“生态补偿”一词包含两个含义,一是指自然生态系统由于外界活动而遭干扰或破坏后的自我调节、自我恢复;二是将生态补偿理解为对损害环境的行为进行收费,加大该行为的成本以激励损害行为的主体减少因其行为带来的外部不经济性,或对保护资源的行为予以补偿或奖励从而达到保护环境的目的。生态补偿机制是指一种为保护区域生态环境和维护、改善或恢复生态系统服务功能,调整相关利益者因保护或破坏生态环境活动产生的环境利益及其经济利益分配关系,内化相关活动产生的外部成本,具有经济激励作用的制度安排。从本质上看,生态补偿机制概念界定与国际上的生态服务付费(Payment for Ecological Services)和生物多样性补偿(Biodiversity Offset)的内涵有较大的相通性^[1]。建立生态补偿机制就是要通过制度创新实行生态保护外部性的内部化,让生态保护成果的受益者支付相应的费用;通过制度设计解决好生态资源这一特殊公共产品消费中的合理价值定位;通过制度变迁维护好生态投资者的合理回报,激励人们从事生态保护投资并使生态资本增值。

2 建立生态补偿机制的必要性

2.1 地区协调发展 我国自然环境复杂多样,生态资源丰富,但人口众多,人均资源严重不足。尽管经济获得长足发展,但由于长期投入不足,重开发、轻保护、粗放经营,整体生态环境长期超载、生态功能下降、抵御各种自然灾害的能力减弱、灾害频发、危害强度增大。在传统发展模式,生态环境价值往往不被考虑,导致“环境无价、资源低价、商品高价”,助长了资源开发者把开发造成的生态破坏的外部不经济性转嫁给社会。众所周知,我国西部是江河源头。作为重要的生态功能区,脆弱的生态环境一旦遭到破坏,整个生态系统将受到严重破坏。这里的生态环境的变化必然会拨动整个生态系统的神经。保护好了,全国受益;被破坏了,殃及全国。而这些地方恰恰多是少数民族地区,居住着相当比例

的贫困人口。他们受贫穷困扰急于摆脱贫困、改善生存条件的种种努力,又往往直接构成对脆弱生态环境的破坏,加重当地生态破坏的压力^[2]。当没有更好的可持续的生活方式可供选择时,要求他们安于贫困、抑制思富求变的愿望,接受诸多限制是不公平的,也是难奏效的。

2.2 实现社会公平 资源环境具有公共产品的特性,跨区域的资源环境所产生的成本和效益应该由相应的地区承担和享受,受益地区应该为付出地区提供必要的资助。使用受益者有责任对提供优良资源环境的地区和群众进行适当补偿,并承担相应的生态修复和污染消除责任。从构建社会主义和谐社会、促进社会公平、正义的角度来看,妥善协调东西部、上下游的利益关系是关键环节。国家应下大决心建立生态环境补偿机制,承认生态环境具有公共物品的性质,在经济建设和市场交换中体现生态价值。补偿是社会矛盾、利益差别、认识分歧的整合器,补偿对行为具有明显的示范、定向、塑造作用,补偿可改变成本收益的时空、动态关系,促使有害行为的外部不经济性内在化,激励有益行为普及并社会化且得到回报,促进人的全面发展,实现社会公平、正义。

3 生态补偿机制的法理基础

我国是一个资源分布很不均衡的国家,国家应对资源利用进行平衡和调整,这种平衡和调整指的就是生态补偿。环境法意义上的生态补偿,是指生态环境受益人、其他组织、国家、社会对因保护生态环境而利益受到损害或者付出经济代价者给予适当的经济补偿,以达到保护生态环境的目的。生态补偿说到底就是环境公平问题。所谓环境公平是指在环境资源的开发、利用和保护上所有主体一律平等,享有同等的权利、承担同等的义务。任何主体的环境权益都有可靠的保障,受到侵害时均能得到及时有效的救济,对任何主体违反环境义务的行为都要予以及时有效地纠正和处罚。从我国生态补偿的实践来看,主要是东部地区对西部地区的补偿,体现西部生态补偿机制的环境公平的内容除了环境保护法规定的环境正义原则所包含的代内公平、代际公平、种际公平外,更为突出的特征是区域公平^[3]。就我国基本国情而

作者简介 王琳玥(1979-),女,陕西西安人,硕士研究生,研究方向:资源与环境保护法学生态补偿。* 通讯作者,教授。

收稿日期 2007-02-16

言,生态补偿机制的法理基础是公平。环境公平原则是生态补偿的理论基础,生态补偿机制的本质是一种政治安排,实施生态补偿需要中央与地方政府建立财政转移支付制度、建立区域可持续发展的环境财政制度,而环境伦理学从提高认知程度、提供相关信息资料和参与研究与实践等方面为生态补偿机制提供了支持。决策者、企业家、媒体、科学家、公众等不同社会群体应该承担相应的责任与义务。

4 建立生态补偿机制的基本原则

4.1 坚持保护者受益、损害者付费、受益者补偿的原则

开发者不但要为其利用资源环境付出代价,而且有责任和义务对造成的生态破坏和环境污染损失作出赔偿。受益者有责任和义务向提供优良生态环境质量的地区和人们提供适当的补偿。针对资源和环境保护中三类主体,分别确定其在生态补偿中的基本地位,并构成较为全面的生态补偿相关主体框架。按受益者补偿的原则,生态补偿的主体应包括国家、社会和自身,具体可分为:国家补偿、社会补偿和自我补偿。国家补偿是指中央政府对西部生态建设给予的财政拨款和补贴。为保障西部生态建设有稳定的资金来源,中央政府应按国民收入的一定比例将西部的生态建设拨款和补贴纳入财政预算,按年度拨付。社会补偿包括以下4个方面:一是各种形式的捐助,包括国际、国内各种组织和个人对西部生态环境建设的捐款。二是自然资源的开发利用者对生态恢复的补偿。如采煤、采矿、水力开发等,应给予当地生态补偿。生态环境资源具有价值,同时生态环境资源又具有稀缺性,因而开发利用生态环境资源应支付相应的经济补偿。这一经济补偿应主要用于生态环境资源的保护、恢复、更新,以保证生态环境资源的永续利用^[4]。此外,环境受益者也有责任和义务对为此付出努力的地区和人民提供适当的补偿。这样才能鼓励全社会共同为保护生态环境做出贡献。三是资源输入地区对资源输出地区的

补偿。四是下游地区对上游地区的补偿。上游地区不仅对生态保护进行了资金投入,而且限制了自身若干产业的发展,从中受益的下游地区应对上游地区进行补偿。自我补偿是指西部地方政府对直接从事生态建设的个人和组织进行的补偿。因为从长远来看,西部地区自身将是生态建设最大的受益者。但由于西部地区目前经济较为落后,大部分地区较贫困,自身进行生态建设的能力十分薄弱。因此,现行的生态补偿政策应以国家和社会补偿为主,自我补偿作为补充的办法较为切实。

4.2 可持续发展原则

可持续性发展原则的核心是要求人类的经济和社会发展不能超越资源和环境承载能力。然而,我国现实状况却是采用传统的“高投入、高消耗、高污染”的发展模式,造成的环境污染、生态破坏,已经远远超过生态系统所能承载的能力范围。可持续发展只能是高效率和高效益的发展,这种效益体现为经济社会和生态系统收益统一的综合效益。生态补偿的效率性就是要求以最少的劳动占用与消耗尽可能地获得生态系统内的物质、能量转化效率可存量最大化,其目的在于实现人类对社会经济效益和生态效益两个方面的追求。

4.3 坚持政府主导、市场参与的原则

建立生态补偿机制和实施生态补偿,主要是通过创新政府管理制度,完善政府调控措施,以弥补市场调控的缺陷,因此,必须坚持政府主导的原则。同时,生态补偿作为一项经济制度,有必要引入并完善资源分配和利益调整等方面的市场运作机制,从长远来看,通过市场机制实施生态补偿将是生态补偿的重要手段。

参考文献

- [1] 洪尚群,马丕京,郭慧光.生态补偿制度的探索[J].环境科学与技术,2001,93(5):40-43.
- [2] 陈瑞莲,胡熠.我国流域区际生态补偿:依据、模式与机制[J].学术研究,2005(9):71-74.
- [3] 刘晓星.建立生态补偿机制[N].中国环境报,2005-03-07.
- [4] 曹明德.环境侵权法[M].北京:法律出版社,2000.