

养护者受益权的界定及优位

唐钊 (西南政法大学, 重庆 400031)

摘要 分析养护者受益权的主体、客体、内容及养护者受益权的优位强势的含义、必要性。

关键词 公地; 养护者受益权; 环境

中图分类号 DF529 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)12-05184-03

Definition and Advantageous Status of the Beneficial Right for the Maintenance

TANG Zhao (Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031)

Abstract The subject, the object and the content of the beneficial right for the maintenance and the meaning and necessity of advantageous status of the right beneficial right for the maintenance were analyzed.

Key words Commonland; Beneficial right for the maintenance; Environment

1 养护者受益适用范围

环境资源问题的产生与控制,莫不与资源的配置方式和主体的权利义务运行模式直接相关。为解决“公地的悲剧”,我国有必要创设一种新型权利——养护者受益权。养护者受益权是指自然人、法人或非法人组织,以治污、造林和改善植被为目的,并以契约或实际占有并施以具体行为的方式,对严重污染、损毁或可能遭受严重破坏、危害生存的自然生态环境进行治理和投资,经确认、评估或交易享有获得相应报酬的权利,而相关责任单位及个人均不得以未经许可为由,拒绝履行支付他人代为治污和绿化的劳动报酬的义务。养护者受益原则适用于私权领域,这是容易理解的,因为养护者受益权从本质上来说是一种私权。另外,由于养护行为的公益性质,当我们在处理养护者受益权保障问题时,需要突破传统民法的原则,确立新的有利于环境保护和生存发展所必须的权利规则。养护行为的公益属性表现为:养护行为的目的,在于防止对社会公共环境秩序的侵害或改善环境质量,使全体人民能够在良好的环境中健康、舒适、安全地生活。养护的对象是土地、林木、草皮,其具有生态价值,受益的是广大群众。对养护者实施补偿的主体既包括一般责任主体,也包括政府。具体来讲,养护者受益原则适用于几种情况:一是自然人、法人或非法人组织治理污染,相关责任单位或个人不得以未经许可为由,拒绝履行支付他人代为治污的费用及劳动报酬的义务。二是自然人、法人或非法人组织,对遭天灾人祸毁坏的土地、林木、草地等进行养护,以改善环境质量,养护者有权受益。如农民在获得土地承包经营权后,对承包土地也应存在养护收益的问题。如农民对土地的养护收益能体现为一种权利,那现实中土地承包后出现的土地过度利用,肥力下降等土地永续利用的问题就可得到解决。同样的情形也适用于牧民们承包草地放牧过程中护草的问题。三是其他有益环境的养护行为。

2 养护者受益权的界定

2.1 基本理论 环境公共财产理论是经济学家基于公共物品经济学理论提出的。这一观点认为,环境污染的根源或环境质量之所以会恶化,关键是由于人们使用的环境资源所有权和使用权不够严密和周全所致。经济学家斯科特·戈登在

《渔业:公共财产研究的经济理论》中就曾指出:属于所有人的财产就是不属于任何人的财产,所有人都可以自由得到的财富将得不到任何人珍惜。任何时候只要许多人共同使用一种稀缺资源,便会发生环境的退化。科斯定理是建立在环境问题的外部经济性基础上的。在环境保护问题上,外部性问题是普遍存在的,其影响也是广泛的。既有正溢出,如养护者植树造林,公众可以享用改善了的环境;也有负溢出,环境污染与破坏就是典型的表现。科斯期望通过权利的界定和权利的安排将市场本身产生的外部不经济性重新纳入市场过程,以实现资源的有效配置。科斯定理中有关产权的界定和交易成本最小化的理论实施起来虽然困难重重,但关于权利界定的分析至少从理论上能给人以启迪。环境公共财产理论和科斯定理相似之处在于都认为因为财产权利主体或界限模糊而导致对财产的滥用,从而引起环境污染和破坏。由此可以得出,确定自然环境与资源所有权(资源产权)和使用权的必要性。确立养护者受益权的边界,能提高全社会的环保发展意识,让人民群众自觉投身到环境保护事业中去,努力建设资源节约型和环境友好型的和谐社会。养护者受益权,作为一种有别于传统权利的新生权利,必须概念明晰,构成要素分配合理,才能使立法者准确把握它与传统权利的界限,合理规定养护者受益权的内容,并保证养护者受益权在实践中顺利实现。对养护者受益权认识的分歧主要集中在对养护者受益权3个基本构成要素的不同认识上,依据不同的标准,对养护者受益权的权利主体、权利客体和权利内容也就会有不同的看法。要在法律上创设“养护者受益权”,必须先科学、合理地界定“养护者受益权”,而要科学、合理地界定养护者受益权,则首先必须对养护者受益权的3个基本构成要素及其范围进行严格界定和规范划分。

2.2 构成要素

2.2.1 “养护者受益权”的主体。要界定其主体范围,应从适合立法的角度,并以传统法学理论和现存法律体系为基础。养护者受益权的权利主体只能是人和其他的拟制体(即法人、其他组织)。权利主体是一个历史范畴,其不是一成不变的。在原始社会,没有法律,也没有权利的概念,更不用说权利主体了。在漫长的奴隶社会、封建社会里,权利主体只限于少数统治阶级,而奴隶及广大劳动人民是被排除在权利主体之外的。在市场经济社会里,自由、平等、民主的观念被广大人民所接受,权利主体范围也大大拓展了。不但劳动人

作者简介 唐钊(1975-),男,湖南衡阳人,博士,讲师,从事经济法、环境资源法学方面的研究。

收稿日期 2008-01-15

民拥有一定权利,法人也被赋予主体资格。生态保护意识的加强,使得人们从现代伦理学和生态哲学的角度思考问题,有人认为动植物、其他非人自然体具有自身价值,应跟人一样,具有主体资格。土地伦理学家利奥波德主张土地、水等环境要素也拥有权利,应被视作权利主体。有些国家通过立法,禁止虐待动物,这也反映了人类对动植物和其他自然体的关爱。从保护生态的角度来看,人类对动植物多些关爱是必要的,但据此就把动植物当做权利主体是不妥的。因为这类主体通常概念模糊或极具包容性,无法真正充当法律意义上的权利主体。权利主体的设定并不是一种摆设,它必须在现实的法律关系中能享有权利并使其权利得到实现。尽管传统法学理论和现存法律体系在环境问题出现以后,面临诸多不足,但在界定“养护者受益权”的主体时,不能游离于传统法学理论和现存法律体系之外。当然这并不是说现存法学理论和法律体系就无需改革和创新,相反,正是传统法学理论和权利体系存在空白点,我们才创设“养护者受益权”,这是对传统法律的创新。按照某一存在体能否成为主体的标准来看,自然人具备意志性、能动性和支配性,其成为“养护者受益权”的权利主体当不会有多大疑义。法人和其他组织具有认识能力和意志能力,而且也符合当代法律权利主体理论,也应当能成为“养护者受益权”的权利主体。赋予法人和其他组织“养护者受益权”的权利主体资格,能充分利用法人和其他组织强大的财力和物力,更好地改造环境,弥补了单个公民势单力薄的不足。因此,养护者受益权的权利主体是自然人和人的拟制体(即法人、其他组织)。相对应的,养护者受益权的责任主体包括自然人、人的拟制体(法人、其他组织)。需注意的是,为保障养护者受益权的实现,应将政府作为特殊情形下的责任主体。因为有些情况下是很难确定责任者的,有些情况下责任者没有能力承担责任,这些情形下,将政府作为责任主体,有利于保障养护者合法权益。从经济学上讲,环境资源属于公共品的范畴,公共品与私用品的一个重要的区别就是公共品具有非排他性。养护者作为公共品的提供者很难通过市场途径取得报酬,也不能阻止他人享受环境改善带来的利益,这必然产生其他受益者“搭便车”的现象,这是市场失灵的表现之一,即具有生态效能的公共品由于没有市场价值和价格,市场是无法对它补偿的。例如,林木在涵养水源、防风固沙、净化空气、保护生物多样性方面具有很高的生态价值,但是,如何实现林木的价值却是个难题。林木的经济价值可能通过市场交换实现,但林木的生态价值却根本不能通过市场取得。科斯在分析环境公共物品的外部不经济性时,认为之所以出现对环境物品的滥用,就在于环境公共物品产权的模糊性,只要明晰环境资源的产权,就能通过市场机制解决外部不经济性问题。从理论上讲,似乎科斯定理能够在没有政府直接干预的情况下解决外部性问题。但无法通过任何手段将某些环境要素置于某一主体的控制之下,这是科斯不得不承认的现实;并且,在多数情况下,交易费用高得使交易不可能。另外,人的生命健康权是最宝贵的,是任何东西都不能交换的,因此,在某些情况下,要保障养护者合法权益,还得依靠政府的干预。福得经济学家庇古早在20世纪初就提出,由于外部性的出现

使社会资源的配置达不到帕累托所提出的最优状态,有必要由政府进行宏观调控,给造成正外部性者以补贴,对造成负外部性者课税、补贴或课税相等。

2.2.2 “养护者受益权”的客体。“养护者受益权”的客体,是“养护者受益权”之所依,也是养护者与其他主体结成相互关系的利益对象。学界对客体的判断标准并不一致,要准确定位“养护者受益权”的客体范围,必须先对客体本身的判断标准予以规范。首先,要在传统法学和法律体系的基础上来判断客体。客体范围不应太泛化,否则难以把握。其次,权利客体也是一个历史的概念,随着历史的不断发展,其范围和形式、类型也在不断地变化着。在古代,奴隶是不能做权利主体的,而是和物一样被当做权利客体。水、森林等环境要素也长期被人们当作普通物来对待,但后来被人们视作权利客体。由于生态环境的恶化,人类逐渐认识到环境要素蕴含的巨大价值,越来越多的环境要素被人们当做客体。“养护者受益权”的客体包括物、行为、精神财富。一般来说,物要成为权利客体,必须具有可支配性、存在性和效用性。显然,养护者所种植的树木、草皮等可被当做客体。作为客体的行为是指能满足权利人利益的行为,通常也称给付。养护者可请求责任主体为一定行为,这种行为能满足养护者利益需要,则这种行为就是“养护者受益权”的客体。精神财富不同于有体物,其价值在于物中所承载的信息、知识、技术、标识(符号)和其他精神文化;同时它又不同于人的主观精神活动本身,是精神活动的物化、固定化。精神财富在某些特殊情况下可以视为“养护者受益权”的客体。

2.2.3 “养护者受益权”的内容。权利的内容和法律关系的内容是不同的,法律关系的内容是指法律主体之间基于客体所形成的具体联系(即权利和义务),而权利的内容则仅是权利主体对客体可以实施行为的范围。“养护者受益权”的内容,是养护者对客体发生作用的具体表现,它在一定程度上体现了“养护者受益权”的本质。从法律分为实体法和程序法的角度来看,“养护者受益权”的内容不仅包括实体权,而且包括程序权。实体权包括防止损害发生的请求权、损害赔偿请求权等;程序权是指权利人依法享有的参与决策过程、诉诸司法救济的权利。从权利表现的具体形态来看,养护者受益权主要包括生态性权利和经济性权利。前者表现为养护者享受环境改善带来的生态利益的权利,后者表现为养护者对环境资源的开发和利用及求偿。对于经济性权利,可能有人质疑,认为它属于传统物权的范畴,不应作为养护者受益权的内容。养护者受益权的内容中确实存在与传统物权相交叉的部分,这主要表现在对自然资源的使用收益。但养护者受益权与传统物权也存在明显区别,前者重在改善环境,后者的行使往往会破坏环境。

3 养护者受益权的优位强势

3.1 养护者受益权优位强势的含义 养护者受益权的优位强势,是指在“公地”环保的一般状态下,养护者受益权并不排斥所有权,但“公地”所有权中的收益权在环境保护问题上不能对抗养护者受益权。养护者受益权优位强势的确立,并不是指养护者受益权总是处于优势地位,养护者受益权在多数情况下是与其他物权并存的,但在环境保护问题上,养护

者受益权应优先于所有权中的收益权。养护者受益的途径,除了责任主体支付费用外,养护者的经营收入应作为考虑范围。科尔沁(万平)生态示范区就是一个很好的例子,科尔沁是一个常年风沙肆虐,生态环境十分恶劣的地方,2000年“中国自费治沙第一人”万平带着毕生的积蓄来到科尔沁,经过艰苦努力,建立了科尔沁生态示范区。万平通过与村民合作的方式既改善了当地的环境,又使自己获得了收益。重庆歌乐山也有这样的具体实例。另外,为了保护养护者的合法权益,有必要建立养护者受益行政补偿制度,资金筹集可以通过建立专门的补偿基金和政府专项划拨解决。改善环境的公益性决定其经济补偿的资金来源必须以国家投入为主,因为养护行为导致环境生态价值的提升,而国家是社会利益的代表,国家理应对养护者进行补偿。

3.2 养护者受益权与所有权的冲突 法所体现的意志的背后乃是各种利益。所谓利益,就是人们受客观规律制约的,为了满足生存和发展而产生的,对于一定对象的各种客观需求。但社会中的需求是多样化的、普遍存在的,当存在着不同主体的不同利益需求指向同一资源的可能时,利益冲突就不可避免。法调整社会主体利益的模式是权利和义务,其中,权利以利益为前提和基础,它最直接体现了权利主体的利益。利益冲突反映到法律上,就表现为权利冲突。养护者受益权与所有权的冲突就体现着社会主体(也就是权利主体、利益主体)对建立在环境资源不同价值属性之上的利益之间的冲突。所有权所体现的利益是建立在所有物的经济价值之上的,养护者受益权所体现的利益是建立在环境生态价值之上的。

人类对财富会产生需求,这种对财富的欲望和追求就成为了所有权产生的动力或内在依据。但人类发展史表明,对财富的过度追求给环境带来了极其严重的危害。为了解决日益严重的环境问题,美国密执安大学的萨克斯教授提出了“环境公共财产论”和“环境公共委托论”,此理论认为,空气、水、阳光等人类生活所必须的环境要素,在当今受到严重污染和破坏,以至威胁到人类正常生活的情况下,不应再被视为“自由财产”而成为所有权的客体,环境资源就其自然属性和对人类社会的极端重要性来说,它应该是全体国民的“共享资源”,是全体国民的“公共财产”,任何人不能任意对其占有、支配和损害。为了合理支配和保护“共有财产”,共有人可委托国家来管理。从环境问题的解决和环境法的产生看,公有制具有不可比拟的优越性,但同时也有其不足之处。公地,即非排他性和集团消费性的公共财产,最少受到爱护,对其毁灭和破坏也就在所难免。哈丁在《公地的悲剧》中讨论了公共草场的问题:如果草场是公共的,为了增加收入,每个牧民都希望增加自己的牲畜,这将带来过牧的问题,并导致草场退化,最终会给所有的放牧人带来悲剧。单靠私有化也是难以解决“公地的悲剧”的,但私有土地总比公地更能得到权利人的呵护,最多人拥有的东西往往是最少受到关照的。个人一般不会关注土地的生态价值,并且对于别人破坏生态环境的行为一般也是无动于衷的,除非明显地威胁到他自己的利益,这主要是认识不够或能力不够。

根据我国现行法律规定,自然资源归国家和集体所有。

2004年通过的《中华人民共和国宪法修正案》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;由法律规定属于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”。由于缺乏具体的资源产权代表者,没有明确中央政府、地方政府、各有关部门及所在地居民的权利和义务,使自然资源要么成为人民公地人人可践踏且又颇具主体象征意义的所有权客体,要么沦为实质上归地方政府及主管部门,甚至某些有权力的个人所占有、使用、收益和以国家的名义处之。由于自然资源的稀缺性和资源开发成本与资源税费后收益之悬殊,导致了地方政府、主管部门、法人和个人都在争夺自然资源的开发收益,根本不顾及自然资源的可持续供应。要在坚持公有制的前提下,解决公地的悲剧,可以从两方面着手,一是公民与自己使用的土地息息相关,公民制止他人破坏公地的行为是值得的。二是养护者在改善生态环境的前提下,应享有受益权。由此产生的问题是,当同一资源的所有者与养护者不同时,就必然会发生养护者受益权与所有权的冲突。

3.3 养护者受益权的优位强势的必要性 养护者受益权优位强势的确立,有助于公众投身养护事业。因为有了受益的保障,可以激励大批养护者规模化地改造荒山、荒地、荒滩,即通过市场机制变生态环境的消极治理为生态环境的积极治理。无论是对利益的承认、协调或重整都涉及一定的原则,这些原则体现为对各种利益关系的处理中不同的价值侧重。在法治社会中,法对利益加以适当的调控,必须正确处理好3种利益关系:公共利益与私人利益的关系;短期利益与长期利益的关系;关于物质利益与精神利益的关系。正如拉伦兹所言:在利益衡量中,首先必须考虑“于此涉及的一种法益较其他法益是否有明显的价值优越性”。所有权中的收益权和养护者受益权是不同的,前者一般表现为对所有物加以使用收益。所有人关注的是所有物的经济利益,譬如一片树林,所有人可能会砍伐林木加工成家具或直接卖掉来收益。所有人收益了,所有物一般也就消失了或改变性状了。而养护者则是通过改善环境来受益,其追求的利益主要是生态利益,但不排除经济利益。生态利益和经济利益的关系,其实体现了公共利益与私人利益、短期利益与长期利益的关系。生态利益对人类公共利益和长远利益十分重要,当个人权利的行使危及公共利益时,必须确认和贯彻“公共利益优于私人利益”的原则,我们更不能为了短期利益而牺牲长远利益,这样只会危及人类的生存和发展。因此,为了社会公共利益,必须对所有权人的权利加以限制。关于环境与经济权利冲突的解决与利益衡量,现行法律中已有不少规定。如民法中的物权制度、关于人类生存的权利配置制度、关于侵害环境资源的权利救济制度等。这些制度在客观上并非直接以保护环境为目的,但对保护环境资源有一定作用,如新近出台的物权法对于环境权利的规定。由于在我国法律中并没规定养护者受益权,因此在养护者受益权与其他权利发生冲突时,养护者很难维护自己的权益。我国物权法和环境

(下转第5188页)

于某些学校片面追求升学率,不重视学生的思想品德教育,忽视学生的心理健康,不去关注儿童的情绪与情感的变化,致使留守儿童的心理问题得不到解决;再加上有些学校的管理方式简单,某些教师的职业道德素质不高,学校又缺乏有效的监管,导致个别教师教学方法粗暴,对留守儿童的身心健康更是一种严重的伤害。

2.4 安全感缺失 留守儿童绝大多数生活在农村,农村的治安环境不良,对违法犯罪行为的打击力度也不够,再加上留守儿童自我保护意识和能力不够,导致危害留守儿童身心健康的犯罪行为频频发生。近年来,留守儿童人身安全受到影响,受侵害的案件呈上升趋势。据邓州市法院少年法庭对近三年来审理的涉及留守儿童合法权益受侵害案件调查,发现这类案件每年以将近15%的速度递增。2005年以来,该庭共审理未成年人被侵害案件133件,被侵害的未成年人达208人,涉及留守儿童126人,占被侵害未成年人数的60%,其中2005年留守儿童被侵害达38人,2006年52人,2007年上半年已达36人,呈逐年上升态势。

3 关于农村留守儿童心理健康问题的应对策略

3.1 加强对父母的责任心教育 河南省某村有一外出打工者,经过多年的打拼,率先在村里建起了小洋楼。但物质上的充实并没有让他高兴起来,因为他的4个孩子,有3个学习成绩很差,“为了赚更多的钱,却忽略了对孩子的照顾和教育,孩子的前途耽误了,我赚更多的钱又有什么用呢。”此打工者懊悔地说:“如果现在能重新选择,我会更看重孩子的前途。”像这样后悔的父母远不止一个,有的已认识到教育孩子的重要性,而有的还没有认识到。因此,有关部门要加强对留守儿童父母的教育引导,使他们不仅从思想上更要从行动上切实担负起对孩子的监护责任,这是不可推卸的责任。

3.2 提高“四老”的教育水平 在河南省,留守儿童随“四老”生活的占37.27%,这些“四老”家长(爷爷、奶奶、姥姥、姥爷)大多体力差、精力差,文化水平不高,文盲半文盲占大多数。在监护留守儿童时普遍存在着重物质轻精神,重养育轻教育,重看管轻沟通的现象。为此,河南省妇联发出倡议:以家庭教育为切入点,通过创办简便易行的“四老”家长学校和留守儿童家庭教育中心,开展一些有益的亲子活动,让“四老”家长们在学习交流中掌握科学的家教方法,教育引导留守儿童健康成长。目前,河南各地拥有“四老”家长学校2930所,留守儿童家庭教育中心570多个。这些机构在提高“四老”家长素质的同时,为留守儿童的健康成长也提供了保障。

(上接第5186页)

保护法应完善,在环境保护问题上,养护者受益权应优先于所有权中的收益权。可持续发展的前提是环境资源的可持续供应。如果我们坚持所有权中的收益权优于养护者受益权,则会大大挫伤养护者改善环境的积极性,可持续发展战略的实施将会因无法落实而大打折扣。

3.3 加快农村寄宿学校建设 在国家、政府还不能完全解决现阶段留守儿童问题的情况下,农村寄宿学校的建立是一种良好的探索模式。在安徽省界首市砖集镇,有一个砖集二小,吸引着周边四、五个县的农村外出务工家长,纷纷把孩子送到这里,这是一个农村青年王震创办的实行吃、住、管、教的全寄托式学校,学校制定了一整套管理细则,涉及学生学习、生活、娱乐、心理关怀等多个方面,解决了800多名留守儿童的生活、学习问题,得到社会的一致认可。目前,河南农村都在推广全日制寄宿学校的做法,各地创造条件使寄宿学校切实成为留守儿童的家。

3.4 国家政策引导 我国现行的《义务教育法》规定:国家对所有儿童实行九年制义务教育,但按规定儿童是在户口所在地享受这种待遇,离开户籍所在地的学龄儿童不能进入当地公立学校接受义务教育。过去,农民工子女要进入公办学校借读,每年要交纳少则几千元多则几万元的赞助费。现在,许多城市制定政策、创造条件使公办学校尽量多的接纳农民工子女,免收借读费,减少农民工负担。

从2007年起,我国农村中小學生全部免收学杂费,此举惠及1.5亿农村儿童。这项举措的实施保证了农村留守儿童完成义务教育,减少了儿童辍学率,减轻了农民负担,为农村儿童的发展提供了有力条件。同时,教育部副部长陈小娅强调,各地建立农村留守儿童档案,健全动态检测机制,及时掌握留守儿童情况,把做好留守儿童教育、管护工作列入当地巩固提高义务教育工作的重要内容。

4 结语

留守儿童是农民的希望,也是国家的希望。切实解决好这一社会问题,将为农民办件大好事,使农民兄弟放心务工,安心生产。但这一问题的解决需要家庭、社会、学校多方面参与,需要政府各个部门教育、共青团、妇联、关工委等协作共管。只要大家共同努力,就能使农村留守儿童的工作做得更好,和谐新农村建设更有利进行。

参考文献

- [1] 李峰.新农村建设视野中的留守儿童教育和管理探析[J].安徽农业科学,2007,35(27):8688-8689.
- [2] 孙玉娜,孙玉艳.中国农村留守儿童问题分析[J].安徽农业科学,2007,35(7):2084-2086.
- [3] 李杰.河南办“四老”家长学校 让留守儿童有合格监护人[N].人民日报,2007-01-03.
- [4] 周兴旺.谨防留守儿童变成问题儿童[N].工人日报,2006-06-12.
- [5] 赵国勤,秦刚.留守儿童不想在守望中孤独地长大[N].检察日报,2007-08-13.
- [5] 陈海发,冀天福.保护农村留守儿童合法权益[N].人民法院报,2007-11-09.

参考文献

- [1] 张怡.创建养护者受益环保法基本原则[J].现代法学,2005,27(6):12-17.
- [2] 程正康.环境法概要[M].北京:光明日报出版社,1986:43.
- [3] KARL LARENZ.法学方法论[M].陈爱娥,译.台湾:五南图书出版公司,1996:319.
- [4] 王树义.可持续发展与中国环境法治[M].北京:科学出版社,2005:232.