

完善我国农业生态补偿法律制度

——以建设环境友好型社会为契机*

李长健,邵江婷,阮晓毅

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

摘要:建立农业生态补偿机制是实现农业外部性内部化的关键。在我国农业生态补偿法律体系的制度设计中,应制定相关的农业生态补偿法律;发挥和农业生态补偿相关重要法律法规的指导作用;充分保障社会中间层和农民的监督权利。生态补偿制度“以补偿促进环境保护”是对我国目前生态保护制度的重要补充。生态补偿制度的我国实现由传统“惩罚性”的生态环境保护机制向多元的保护机制有重大意义,对于保护生态环境和实现环境友好型社会有重大的意义。

关键词:农业生态补偿;利益;外部性;内部化

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1007-4074(2009)04-0128-04

基金项目:教育部人文社会科学研究规划项目(06JA820015);湖北省社会科学基金项目([2007]064)

作者简介:李长健(1965—),男,湖南泸溪人,法学博士,华中农业大学文法学院教授,博士生导师。

邵江婷(1984—),女,湖北襄樊人,华中农业大学文法学院硕士研究生。

阮晓毅(1983—),男,山东淄博人,华中农业大学文法学院硕士研究生。

农业作为一个社会生产部门在恢复和维系自然生态系统平衡、保护自然环境和自然资源的功能已经越来越明显,日益突出的表现了其在整个社会中的多种功能。农业多功能性(multi-functionality of agriculture)的概念最早出现在20世纪80年代末90年代初日本的“稻米文化”中,在“稻米文化”之后,农业的多功能性这一概念在《21世纪议程》、《罗马宣言和行动计划》等联合国文献中出现。农业的多功能性是指农业部门除了生产粮食等农产品以外,农业还承担着日趋重要并不断扩大的社会、经济、生态、环境、社会稳定等社会功能。然而,农业生态系统是受人类影响最大的生态系统,在过去的50年里,全球食物的需求已经对农业生态及其他陆地和水域生态系统造成巨大的压力,严重影响这些系统向人类社会经济系统持续提供生态服务功能的能力。^[1]因此,农业生态补偿的实现是确保农业生态可持续发展,促进整个生态系统的发展,推进建设环境友好型

社会的有效动力。

一、生态环境问题恶化的根本原因——利益驱动

利益问题,特别是利益矛盾和冲突及协调问题是文明社会的制度焦点,也是人类设立制度的原点问题。^[2]在各种社会关系中,最基本的是利益关系。没有对利益的需求人们就不会产生从事经济、政治、文化活动的动机和行为,也就不会有文化学意义上的人类本身。美国社会法学的创始人罗斯科·庞德则把利益分为三类:个人利益、社会利益与公共利益。他认为公共利益是指国家的人格利益与物质利益以及国家作为社会利益捍卫者的利益。社会利益是指包含在文明社会生活中并基于这种生活的地位而提出的各种

要求、需要和愿望。^{[3](P41)}英国功利主义法学家边沁则提倡个人利益应与公共利益相统一,他认为社会公共利益是许多私人利益的相加,增进私人利益就增进了整个社会的利益。在目前市场经济新时期,随着“国家——社会”二元化结构的初步形成,社会利益和国家利益中逐渐分离,两者共同构成社会公共利益的内容。社会公共利益是社会成员的共同利益,主要指以劳动人民为主的社会大多数成员的共同利益。社会公共利益的主体是公共社会,具有公众性。社会公共利益的主体既不能与个人、集体相混淆,也不能是国家所能代替的。在农业生态环境恶化的过程中也是农民的个人利益与社会公共利益、农民个人经济利益与个人的生态利益等一系列相矛盾冲突的过程。

环境破坏的背后都是有利益驱动的,不管是经济利益还是政治利益,不管是单位利益、地方利益还是局部利益。在农业生产过程中也存在利益博弈的现象,农业生产所产生的经济利益在和生态利益间的博弈中取得的优势地位是造成我国农业生态环境恶化的根本原因。生态环境作为社会公共产品,其发展的好坏直接关系到每个人、团体、组织的利益。但是现阶段,由于生态环境污染和破坏的加剧,导致各利益阶层在以环境利益为基点而衍生的相关经济利益、文化利益、政治利益等一系列的利益冲突更加尖锐。然而,利益的矛盾双方其实是相互依存的,在原生态不均衡运动态势中,强势一方在以过分掠夺弱势一方利益的方式消灭掉对方的同时,也会消灭掉自身。农民在贫困、饥饿的情况下,对农业生态环境实行掠夺式生产是一种理性的行为,这是损坏生态环境而维持起码的生存是必然的选择。然而这种掠夺导致的最终后果就是人类赖以生存的整个农业生态环境甚至是整个生态系统的崩溃。

利益关系不和谐,社会关系是难以和谐的。在我国当前社会快速转型的过程中,经济体制转轨和社会结构转型相互交织,利益阶层分化趋势加剧,在利益多元化的格局中各阶层的利益冲突表现为多种形式。要在这种市场经济改革的大背景下,体现和协调各利益阶层不同的利益关系和利益诉求,实现不同主体之间的和谐共生,需要我们运用利益机制对各利益阶层的利益关系进行调整。从某种意义上来说,在普遍受到信息不对称和外部性因素困扰的经济社会中,人类通过各种精巧的利益机制所实现的制度安排都只是一种手段而不是目的,它最终的任务也无非是为了应对人类个体利己主义理性所带来的挑战,实现人类从由片面追求个体福利最大化所引发的社会整体利益不和谐向由全面追求各个利益群体共同福利相对最大化所产生的社会整体利益均衡与和谐的变迁。因此,建立合理的利益调整机制以协调各利益阶层的利益关系是当今社会的现实需要。生态补偿便是综合运用政府、法律和市场手段落实生态文明建设的重要路径,对损害生态环境的行为或产品进行收费,对保护生态环境的行为或产品进行补偿或奖励,对因生态环境破坏和环境保护而受到损害的人群补偿,以激励市场主体自觉保护环境,促进环境与经济协调发展。生态补偿制度的建立是通过制度设计,以利益补偿的方式对个利

益主体进行利益调整,促进整个社会利益和谐。

二、农业生态补偿的必要性分析——农业生态环境的外部性内部化的关键

建立环境友好型社会的基础就是实现生态环境的良性发展,而农业生态环境作为生态环境的重要部分,在环境友好型社会的建设中要引起我们的足够的重视。如果农业生态环境遭到破坏势必会影响到整个生态环境的发展。因此,建立农业生态补偿制度,保护农业生态环境是我国建设环境友好型社会的重要内容之一。要农业承担承载了沉重的整个社会生态保护的责任,对于农业和农民来说在一定程度上损害了其经济利益。农业生态效益的受益者是整个社会,社会应该给予农业一定的补偿。农业所保护的生态资源是整个社会都赖以生存的资源。农业的多功能性使农业作为一个社会公共部门的属性日益明显,作为经济部门的属性在逐步弱化。农业作为一项社会公共属性较强的准公益性产业,具有很强的外部性,农业部门生产的很多产品都是准公共产品或半公共产品。农业的外部效用即生态效益去被全社会无偿享用。因此,必须要实现农业生态补偿以保护农业生态系统,实现农业的外部性内部化。

新古典经济学继承了斯密的观点,他们在“理性人”和“完全信息”的假设下,构建了一个“最大化—均衡—效率”的分析框架,认为完全竞争的自由市场能够实现“消费者的效用最大化”、“生产者的利润最大化”以及“资源有效配置”,从而达到帕累托最优。然而,1929年至1933年的经济危机,使人们认识到,单纯地依靠市场机制,依靠“看不见的手”的作用,并不会自发地实现资源的有效配置,反而会出现“市场失灵”。在对新古典经济理论批判的基础上,凯恩斯提出了与新古典经济学的放任不同的政策主张,他强调政府在经济运行中的积极作用,坚持政府对经济的干预,实行扩张性的财政政策和货币政策。按照西方经济学家的观点,导致市场失灵的原因主要有垄断、外部性的影响和公共物品以及不完全信息存在。^[4]由于外部影响的存在,使得完全竞争条件下的资源配置偏离了帕累托最优状态,“看不见的手”在外部影响面前失去了应有的作用。在福利经济学和新制度经济学看来,无论是正外部性还是负外部性,都会导致资源配置不当。因为,在正外部性的条件下,经济主体的私人收益小于社会收益,但社会从私人经济活动中所得到的额外利益,并未通过一定的手段或途径转移到该经济主体手中,这使该经济主体不会增加生产或消费。在此情况下,从社会福利的角度看,该经济主体对资源的使用不足。总之,外部性的存在,使得社会资源使用不当,这就使资源的配置达不到帕累托最优,影响了社会的福利水平。因此,以庇古为代表的福利经济学和以科斯为代表的新制度经济学认为,应采取措施,对经济主体进行调节,以达到资源的最佳配置,从而实现帕累托最优。

农业在生产农产品的同时,还有改善生态的功能。农业的外部效用即生态效用被全社会无偿享用,同时又被大

多数人所忽视。但是,我们要认识到,农民在贫困、饥饿的情况下,“靠山吃山、靠水吃水”是一种理性的行为,损坏生态环境而维持起码的生存是必然的选择,其结果将有可能导致全局性的生态恶化,纵有巨资也难以治理,最后丧失治理的价值,陷于万劫不复之境。那不仅是农村的悲剧,也是城市的悲剧。只有在宏观范围内实施生态补偿,才能避免生态恶化,保住山河秀美。通过提供农业生态补偿的方式促使农民采取生态系统服务功能保护型的可持续性农业生产方式,能够为外部提供的生态服务利益,这是一种正的外部性贡献。外部应该“感激”并为农民的这种“付出”埋单,以促使农民的这种外部性贡献得到内部化。因此,农业生态补偿是确保农业生态可持续发展与农民经济利益平衡的关键政府在农业决策过程中必须充分考虑到农业生态系统的服务价值,建立农业生态补偿机制,确保农业生态可持续发展与农民经济利益的平衡,促进环境保护,促进环境友好型社会的建设。

三、我国农业生态补偿法律体系的对策设计

只有转化成法定的权利,它才有最终实现的可能。^[5]在民主法制尚不健全的我国,应然权利只有被除纳入到法定权利中,以法律的方式对农业生态效益补偿进行确认,将其纳入法律保护的范围,运用法律和国家的强制力保障实施。法律成本和收益在当时可以精确计算,有时则不可能预先考虑周详;其成本可能由一代人承担,而收益却由以后的几代人分享;反过来讲,制定法律远期实施成本留给后人。立法机关在立法时要考虑不同代人之间的福利交易关系,收入后或福利的跨代分配。^[4]法经济学认为法律收益观是法律的基本价值取向。法律收益观是指通过法律对权利、义务、责任的确认分配和救济,促进实现社会资源的最佳配置,满足法律主体的最大需要和利益,并促使社会公共生活更有效率的法律观念和法律原则的总和。它承认法律机制运行的核心是有效利用资源,最大化增加社会财富为目的。^[6]由于生态保护和牺牲了很多农民利益,必须要给予相应的救济,即建立合理的利益补偿机制,提供一定的补偿。建立农业生态补偿机制不仅要在法律上予以确认,更要把农业生态补偿权利是现实生活中得到实践。

(一) 制定相关的农业生态补偿法律

我国农业生态环境补偿机制缺乏完善的法律依据是较为突出的问题,也是发展生态农业、保护农民权益的重大障碍。通过法律的保护,是实现农民生态环境补偿权的最强有力的保护措施。西方国家为促进生态环境保护都会出台相应的法律法规,为生态环境建设提供制度支持,其中就包括农业生态补偿制度。我国农业生态效益补偿的立法落后于生态保护和建设的发展,部分法规条例已经难以适应新的体制变化和发展的需要,对新的生态问题和生态保护方式缺乏有效的法律支持。因此,我国应尽快出台农业生态补偿的专项法律法规,使生态补偿工作依法规范地

开展。

首先,要在立法上对农业生态的补偿权利进行确认。从法理上看,法律救济使权利取得法律上的效力,产生对其他社会主体的强制性,无此要件的权利只是“道德权利”或“习惯权利”,而不是法律权利。因此,要首先在立法上对农业生态的补偿权利的进行确认。我国农业生态效益补偿方面还没有相应的法律法规予以规范。在对新的农业生态问题和生态补偿方式缺乏有效的法律支持;在法律中确认农业生态效益的补偿权利是实现农业生态效益保护的合法宣言书。其次,在立法上建立关于农业生态效益补偿机制的实施机制和救济机制。要对各利益相关者权利义务责任的界定、对补偿内容、方式和标准做出比较细致的规定。仅仅权利的宣告是不行的,要把纸上的权利转化为现实中的权利还须有一套完善的实施与救济机制。发展和完善农业生态补偿机制的终极目标是为了实现农民的发展权,进而深层体现对发展权的核心诉求,能否真正走向成功的权利实践将直接影响其发展目标的最终实现。建立相应的实施和救济机制是农业生态的补偿权利最终走向合法性的必经之路。

(二) 发挥和农业生态补偿相关重要法律法规的指导作用

经过多年的努力,虽然在农业生态补偿方面出现法律缺失,但是我国在农业环境立法方面取得了一定进展,建立了初步的资源法和环境保护法体系,国务院还制定颁布了有关环境与农业补贴方面的行政法规 30 余部,许多法规和政策文件中都明确规定了对生态保护与建设的扶持、补偿要求及操作方法,目前的法律条文中,对补偿范围、补偿主体、补偿对象、补偿方式以及补偿标准都做了一些相应地规定。但总体说来,我国关于农业生态效益补偿的法律法规体系还相对薄弱,对各利益相关者权利义务责任的界定、对补偿内容、方式和标准的规定不明确。目前涉及生态保护和生态建设的法律法规都没有对利益主体做出明确的界定和规定,一些重要的法规对生态保护和补偿的规范不到位。

在实施农业生态补偿制度时要充分发挥其他相关法律的指导作用,如:《环境保护法》、《农业法》和《退耕还林条例》等法律制度。众所周知,法律是存有漏洞的。漏洞经常在法律实践过程中被发现,而发现的缺陷往往不能即时克服。正如拉伦茨指出的:“大家日益承认,无论如何审慎从事的法律,其仍然不能对所有——属于该法律规整范围,并且需要规整的——事件提供答案,换言之,法律必然‘有漏洞’。”^[7]法律尽管不能从终极意义上克服漏洞,但可通过一定的制度、原则等适当进行填补。《环境保护法》《农业法》和《退耕还林条例》等法律制度虽然不是专门针对农业生态效益补偿的法律,但是它们在实施农业生态效益补偿对我们也有巨大的指导意义。法律基本原则既是法律基本精神的体现,也是人们在总结实践经验和教训的基础上达成的最大程度的共识。法律基于其内在的正义精神提炼出一些基本原则在实际的操作中都有一定的指导作用。

(三) 充分保障社会中间层和农民的监督权利

生态环境作为一种准公共产品,关系到整个社会的利益。因此,在农业生态补偿机制建立过程中包括社会其他主体也应承担一定的义务。社会其他主体的作用主要体现在以下两个方面:

第一,导入新的监督主体——社会中间层。传统的社会契约论构建了“政治国家——市民社会”的两元架构,两元架构下出现了“市场失灵”和“政府失灵”的现象,于是人们对社会结构提出了新的需求,社会中间层应运而生。社会中间层是指以供给准公共产品为主要取向,不以盈利为主要目标,不具有强制性,实行自愿和自治式运作,独立于政府部门和私人部门之外的民间组织机构。^[8]正是基于社会中间层在对农业生态效益补偿的监督工作中具有天然的优势。社会中间层的公益性、非营利性和民间性,使得其在农业生态效益补偿监督工作中更加公正,并且更容易取得广大农民朋友的信任,这有利于实现对政府机关的监督 and 协调农民与政府和其他社会阶层的利益平衡。

第二,农民主体的监督。根据唯物史观和“以人为本”理论,人民群众作为历史创造的主体是生产力中最活跃、最革命的因素,无论是生产力发展还是生产关系的变革,其主体都是人民群众。农民应该是农业生态补偿最有动力的监督主体,但是由于经济、政治、文化的原因,我国农民的参政议政的意识还不强,对于许多不是关系到其根本利益的问题一般不会积极发挥其监督的职权。因此,在农业生态补偿实施过程中要积极宣传,让农民知道取得农业生态补偿是其权利,是受法律保护的,农民享有监督权。农民要充分发挥主人翁意识,对农业生态补偿进行监督,对于一切在出现违反相关法律规定乱用、挪用、贪污的行为都有权提出建议批评,并向相关部门提出,以保证实现农业生态补偿的目标,促进农业生态环境的保护和发展。

四、结语

生态补偿制度的建立对于我国生态环境保护有重要意义,是环境友好型社会的题中之义。生态补偿制度“以补偿促进环境保护”是对我国目前生态保护制度的重要补充。生态补偿制度的我国实现由传统“惩罚性”的生态环境保护机制向多元的保护机制有重大意义,对于保护生态环境和实现环境友好型社会有重大的意义。

参考文献:

- [1] 陈源泉,高旺盛.农牧交错带农业生态服务功能的作用及其保护途径[J].中国人口.资源与环境,2005(15).
- [2] 李长健.论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角[J].中国法学,2005(3).
- [3] [美]庞德.通过法律的社会控制法律的任务[M].北京:商务印书馆,1984.
- [4] 钱弘道.经济分析法学[M].北京:法律出版社,2005.
- [5] 周晓虹.正当性、合理性和现实性——世贸组织法中发展中国家的特殊和差别待遇[J].法制与社会发展,2002(4).
- [6] 吕忠梅,刘大洪.经济法的法学与法经济学分析[M].北京:中国检察出版社,1998.
- [7] [德]卡尔·拉伦茨.学方法论[M].陈爱娥,译.台北:台湾五南图书出版公司,1997.
- [8] 李长健.论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角[J].中国法学,2005(3).

(责任编辑:彭介忠)

On Improving China's Legal System of Agro-ecology Compensation

LI Chang-jian, SHAO Jiang-ting, RUAN Xiao-yi

(School of Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070, China)

Abstract: A system of agro-ecology compensation is important in internalizing agricultural externality. In building the legal system of agro-ecology compensation, relevant laws should be made to guide the practice and fully protect the benefits of peasants and intermediaries. Agro-ecology compensation system, as a supplement of ecological protection system in our country, is significant in turning the traditional system of “punishment” into the system of multiple ways of protection and realizing an environment-friendly society.

Key words: agro-ecology compensation; benefit; externality; internalization