

生态效益补偿的法理辨析^{*}

——基于生态综合管理的研究进路

常丽霞^{*} 吕志祥 陈海啸

[摘要] 本文以国际新兴的生态综合管理这一方法论为理论基础,依据我国最能反映生态综合管理理念和原则的生态功能区划制度,对生态效益补偿的法律涵义、法律关系等进行了法理辨析,并基于此理论视角,对“由谁补”、“补给谁”、“补偿多少”、“补偿途径”等重要立法问题提供具有可行性和有效性的思路选择。

[关键词] 生态效益补偿 生态综合管理 法律涵义 法律关系

[中图分类号] F323.22 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-7470(2011)-09-0096(05)

[作者] 常丽霞 博士研究生 兰州大学西北少数民族研究中心 甘肃兰州 730000

吕志祥 教授 兰州理工大学人文学院 甘肃兰州 730050

陈海啸 硕士研究生 兰州理工大学人文学院 甘肃兰州 730050

在我国,建立生态效益补偿机制正在成为国家高度重视和社会各界普遍关注的热点问题。一方面,在生态效益补偿的研究领域,以20世纪80年代自然科学的初步研究为始,包括生态学、经济学、法学、社会学各学科领域的学者均从本学科视域出发,对生态效益补偿机制进行了逐步深入、渐次与实践相结合的理论研究。另一方面,在生态效益补偿的实践领域,由中央相关部委推动,以国家政策的形式先后实施了森林、自然保护区、流域、矿产资源开发等领域的生态效益补偿实践;同时,地方政府自主进行了一些探索性实践。^[1]在我国建立生态效益补偿机制成为一种社会共识,通过法律制度创新,有效降低政策的主观随意性与不稳定性,以确认相关利益主体的合法权益,调整相关利益各方的生态及经济利益的分配关系,以促进经济、社会可持续发展,更是我国生态法治进程中的必然选择。

本文旨在通过基于我国现实需求的生态效益补偿的法理辨析,以国际新兴的生态管理方式——生态综合管理这一方法论为视角,从研究进路、法律涵义、法律关系等方面进行探讨,并试图为回答“由谁补”、“补给谁”、“补偿多少”、“补偿途径”等重要立法问题提供具有可行性和有效性的思路选择。

一、生态综合管理的研究进路

1. 生态综合管理的科学内涵

生态综合管理是国际新兴的生态管理方式,其基本理论依据为生态系统服务功能及其价值理论。生态综合管理的主要思想和内容集中体现在《生物多样性公约》有关缔约方大会及其工作机构所提出的5项指导原则和12项管理原则中。^[2]其科学内涵和管理义理主要包括:首先,它是有关土地、水和生物资源综合管理的策略,目的是采用一种公平的方法促进其保护和可持续利用;其次,它是建立在

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“西北生态脆弱区生态补偿法律机制实证研究”(编号:11BFX078)、兰州理工大学校科研发基金项目“甘南高原牧区草地生态补偿法律问题研究”(编号:0912ZXC171)的研究成果。作者常丽霞为兰州理工大学人文学院副教授。

合理的科技方法基础上的,特别是建立在对生物圈各层次开展的科学研究的基础上;再次,它对结构、程序、功能和相互作用的关注是符合《生物多样性公约》关于“生态系统”的定义和逻辑的;四是它要求采用合适的管理手段来处理有关生态系统的复杂和动态性问题,并能应对诸如人类对生态系统功能认知不充分这样的问题;五是它并不排斥其他的管理和保持方法,并可以综合所有这些方法来处理复杂的问题。

2. 生态功能区划制度之解读

我国为改变按要素管理生态系统的传统模式,按照国际先进的生态综合管理思想,建立了生态功能区划制度,环境保护部和中国科学院于2008年7月共同公布了《全国生态功能区划》。

生态功能区划制度是根据区域生态环境要素、生态环境敏感性与生态服务功能空间分异规律,按照主导功能原则、区域相关性原则、协调原则、分级区划原则等基本原则,以生态系统的主导服务功能为主确定生态功能进而将区域划分成不同生态功能区,以生态功能区规范区域生态环境保护与建设规划、资源合理利用、工农业生产布局、区域生态环境保育等活动。

现行生态环境法制体系的结构性缺位以及生态效益及相关经济利益关系的扭曲,严重制约我国的生态保护。笔者选择生态综合管理这一研究进路,主张基于生态功能区划构建我国生态效益补偿机制。

首先,我国生态功能区划是以先进的生态综合管理思路指导下建立的,且《全国生态功能区划》已正式公布,因而当前生态环境领域的政策和法律应当符合其“划分生态功能区,明确对保障国家生态安全有重要意义的区域,以指导我国生态保护与建设、自然资源有序开发和产业合理布局,推动我国经济社会与生态保护协调、健康发展”的指导思想,实现我国生态保护工作由“经验型管理向科学型管理转变、由定性型管理向定量型管理转变、由传统型管理向现代型管理转变”的宗旨。从这个意义上讲,当前亟待建立的生态效益补偿机制应当充分体现科学的生态综合管理思想,并与生态功能区划制度相衔接,以充分保障现行生态环境政策以及法律的一致性、科学性和系统性。

其次,基于生态功能区划制度的理论视角,能够为解决当前生态效益补偿制度构建及政策实施的

困境提供合理的研究路径。由于生态功能区的确定要与国家主体功能区规划、重大经济技术政策、社会发展规划、经济发展规划和其他各种专项规划相衔接,我国生态功能区划制度是针对区域的主导生态功能进行保护,而对于特定区域的非主导生态功能,可以在生态综合管理理念和生态功能区划制度的指导下进行合理开发,以此实现该区域的发展权。基于生态功能区划制度的生态效益补偿能够更好地实现区域环境权与发展权的有效协调和社会经济可持续发展。

二、生态效益补偿的法律涵义辨析

作为生态效益补偿机制研究的基本问题,我国有许多学者从不同学科视角对生态效益补偿的概念予以界定。甚而,同一学科,对于生态效益补偿的内涵和外延有不同的诠释和理解。

准确界定生态效益补偿的法律涵义,是构建符合我国现实需求的生态效益补偿法律制度的前提和基础。“尊重和体现生态规律的原则”以及“突出和运用环境经济学方法的原则”是生态立法应当遵循的指导原则,^[3]因而,应当充分考虑和尊重生态学关于自然和生态演变的规律,以地球生态系统平衡的基本原理作为制定生态法律的理论基础;同时,通过将环境经济学研究的成果确立在生态立法中,可以实现社会、经济、环境三方面效益的均衡和综合决策。

基于此,本文拟通过追溯生态效益补偿这一概念在生态学、经济学领域的发展,并在比较分析生态学、经济学视野中关于生态效益补偿的涵义的基础上,辨析并界定生态效益补偿的法律涵义。

1. 生态学视野中的生态效益补偿

作为生态学上的概念,生态效益补偿是指生物有机体、种群、群落或生态系统受到干扰时所表现出来的缓和干扰,调节自身状态、使生存得以维持的能力,或者可以看作生态负荷的还原能力,或者是自然生态系统对由于人类社会、经济活动造成的生态环境破坏所起的缓冲和补偿作用。^[4]依据生态学的生态效益补偿概念,自然生态系统对人类的生产和生活活动所造成的次生环境问题在环境容量的范围内具有容纳、调节和化解的能力。由于这种自然状态下生态系统维持其生态平衡的容纳、调节能力是有限的,从而决定了人类的生产、生活活动必

须受到有限的环境容量的限制,以维持自然生态系统的生态平衡和人类社会的可持续发展。

生态学的生态效益补偿是从将生态系统视作一个有机的封闭的整体,以生态系统自身的环境容量为限,以维系生态系统的生态平衡为补偿的目标。

2. 经济学视野中的生态效益补偿

以生态环境价值理论和外部性理论为理论基础,生态效益补偿的经济学涵义定义为:生态效益补偿是我国防止生态资源配置扭曲和效率低下的一种经济手段,具体来说是指通过一定的手段实行生态环境保护的外部性的内部化,让生态保护产品的消费者支付相应的费用,生态保护产品的生产者获得相应的报酬;通过制度设计解决好生态产品这一特殊公共产品消费中的“搭便车”现象,激励公共产品的足额提供;通过制度创新解决好生态投资者的合理回报,激励人们从事生态环境保护投资并使生态资本增殖。^[6]

经济学的生态效益补偿最早用来解决环境污染和生态环境破坏所产生的外部不经济性问题,以促进环境污染和生态破坏外部成本内部化。伴随生态环境问题从早期突出表现为区域性的环境污染严重(如20世纪30年代至60年代发生的一系列严重公害事件)发展到跨区域、跨国界的全球性生态环境问题(如酸雨、臭氧层破坏、全球性气候变化、生物多样性锐减、土壤退化、海洋污染等大规模生态环境危机),人类对于环境问题的解决路径从先污染后防治的“末端控制”转变为预防为主、防治结合的“全过程控制”,各国更加重视和强调对于地球生态系统的保护,经济学理论的生态效益补偿概念其涵义也因此得到拓展,保护生态环境的外部经济性问题成为生态效益补偿的应有之义。

考察生态效益补偿的经济学概念的发展过程,其内涵从早期强调生态环境问题外部不经济性内部化,扩展到通过经济激励机制的安排,对生态保护和建设者的外部经济性行为进行补偿。

3. 生态效益补偿的特点辨析

综合生态学和经济学关于生态效益补偿的概念界定,生态效益补偿具有以下特点。

(1) 生态效益补偿的概念界定具有发展性。在人类不同的发展阶段,生态环境问题呈现出不同的特点,^①人类对于人类与自然的关系以及生态系统服务功能的认知也处于不断的发展之中,由此决定

了生态效益补偿这一概念的内涵随着人们对于生态系统服务系统的认知水平不同而具有发展性的特点。

(2) 生态效益补偿的客体是生态系统服务功能。考察生态效益补偿的生态学涵义强调“生态系统的生态平衡”,而经济学概念则强调“生态环境保护的外部性的内部化”和“生态保护产品”,显然都是从对人类有用的生态系统功能角度对生态效益补偿予以界定。生态系统功能与生态系统服务功能是不同的概念:生态系统功能是生命物种间的相互作用形成的复杂的生态系统所产生的生态系统功能,包括能量转换、营养循环、调节大气成分、调节气候和水循环等;生态经济学将对人类有价值的生态系统功能,即人类从生态系统获得的效益称为生态系统服务功能。^[6]从某种意义上讲,人类受益于几乎所有的生态系统功能。因而,生态效益补偿的客体是生态系统服务功能。

由于人类对于生态系统服务功能认知的有限性,生态效益补偿不可能对所有生态系统服务功能进行补偿;同时,不同区域的生态敏感性与生态服务功能不同,因此,生态效益补偿应当针对特定生态区域的特定生态系统服务功能进行补偿,依据生态功能区划制度,应当针对特定生态区域的主导生态功能进行补偿,惟此,生态效益补偿才具有实践的可行性。

(3) 生态效益补偿具有生态功能区位上的差异性。由于不同区域的生态系统服务功能不同,其主导生态系统服务功能亦不同,由此决定了生态效益补偿呈现出生态功能区位上的差异性。比如,同样是森林生态效益,位在大江大河源头的森林资源其森林生态效益相对较高。即使是同一森林系统,其各项生态系统服务功能,如涵养水源、净化空气等具体生态功能在不同生态区位上也具有差异性。比如在水源丰富地区的森林资源,其涵养水源的生态服务功能则相对于生态环境脆弱的江河源头地区要

^①工业革命以前,人类的生产、生活方式对于生态环境的影响尚在生态系统的环境容量范围之内,该时期的环境问题主要表现为一定范围内的环境污染。工业革命之后至二战期间,随着科学技术迅猛发展,生产力水平迅速提高,人类对于自然环境的开发利用达到了空前的程度。大规模的工业污染开始出现,局部地区自然环境遭到严重破坏。二战后,生态环境不断恶化,全球性气候变化、生物多样性锐减、酸雨、海洋污染、土地退化等全球性生态环境问题开始出现。

弱。

(4) 生态效益补偿与特定的社会经济发展水平密切相关。生态效益补偿制度设计的目的在于通过制度创新调整生态效益及相关的经济效益在保护者与受益者、破坏者与受害者之间的分配关系,促进生态环境保护,促进区域间的可持续、协调发展。从这一角度讲,生态效益补偿标准的合理确定必然有赖于两方面因素。一是国家的财政支付水平。因为依据经济学理论,生态产品大多属于公共物品,应当主要由政府或公共部门供给,因而生态效益补偿与国家的社会经济发展水平密切相关。二是特定社会对于生态产品的现实需求。这决定了生态效益补偿的实施主体对于特定生态产品的支付意愿以及受偿主体的受偿意愿。

以上两方面因素决定了生态效益补偿与特定社会经济发展水平密切相关。

4. 法学视野中生态效益补偿

社会各界研究生态效益补偿的焦点亦即难点问题是无法准确界定生态效益补偿,或者说无法将生态效益补偿范围、标准准确化。本文拟以生态综合管理方法论作为理论基础,根据我国目前最能体现生态综合管理理念和原则的生态功能区划制度,以《全国生态功能区划》为依据,根据生态效益补偿的特点,界定生态效益补偿的法律涵义。

辨析生态效益补偿在不同学科的涵义以及生态效益补偿的特点,笔者对法律意义上的生态效益补偿涵义定义为:生态效益补偿是指为了恢复与保护生态系统的生态功能以维护生态平衡,在一定的生态功能区,针对该区域的特定生态系统服务功能所进行的补偿,其主要包括两部分内容:一是对恢复和保护该区域特定生态系统服务功能的直接投入;二是该区域内居民为恢复和保护特定生态系统服务功能而牺牲的发展机会成本。

尽管我国现行生态环境立法体系中有关排污费以及各自然资源单行法中有关资源管理、保护的资源税(费)也不同程度地反映着生态效益补偿的性质,本文所界定的生态效益补偿的法律涵义仍然与排污费、资源税(费)区分开来。^②其理由包括两个方面。一方面,构建生态效益补偿机制的目的正是为了弥补我国当前生态环境领域的政策与法律均呈现出结构性缺位这一不足(即我国过去一直重视建立调整环境污染和资源开发利用的政策与制度,而

关于生态保护和建设的政策及制度严重不足,从而导致生态保护与建设行为得不到应有的激励),故生态效益补偿不宜涵盖排污费、资源税,以免其外延过宽,尤显混乱。另一方面,上述定义以生态功能区划制度为依据,与我国传统按自然资源要素管理和保护的方式(如资源税即以此为依据)相对应,强调生态综合管理(其宗旨是针对主导生态功能进行保护)的新兴、科学理念。故应当依据不同的生态环境管理理念将生态效益补偿与排污费、资源税(费)相区分。

上述定义基于生态综合管理理念,通过强调特定区域的特定生态系统服务功能,将“生态效益(即生态系统服务功能)”特定化(即根据生态功能区划制度将生态系统服务功能按照其主导生态系统服务功能予以补偿);以此为研究进路,本文以建立在生态综合管理理念基础上的生态功能区划制度为依据界定生态效益补偿法律关系,以期为解决“由谁补”、“补给谁”、“补偿途径”、“补偿标准”等实践问题提供有效可行的思路。

三、生态效益补偿法律关系辨析

1. 生态效益补偿法律关系的主体

生态效益补偿法律关系的主体应当包括在生态效益补偿中享有相应权利、承担相应义务的法人和自然人,包括生态补偿主体(即“由谁来补偿”)和生态受偿主体(即“补偿给谁”)。

(1) 生态补偿主体。依据生态法的基本原则“受益者负担原则”,^[1]应当由生态效益(即生态系统服务功能)的受益主体来补偿。生态系统服务功能应当由全社会负担,即由政府作为全社会的利益代表而购买生态效益。从这一角度讲,生态效益受益主体具有范围广、不特定性的特点,由此阻碍相关生态效益补偿政策的有效施行。为有效确定生态效益受益主体,依据生态综合管理思想,如前文所定义,由于生态效益补偿界定为针对特定区域的特定生态系统服务功能进行补偿,因而生态效益受益主体需要综合几方面因素予以确定。一是确定特定区域的特定生态系统服务功能,可依据《全国生态功能区划》予以确定。二是确定该特定区域的特定生

^②关于生态效益补偿与排污费、资源税等概念之间的关系,很多学者从经济学角度作过充分的分析论证。

态系统服务功能的受益主体, 一般包括: 该特定区域居民、该特定区域外的其他受益地区居民。实践中, 可以确定为具体区域 (包括上述该特定区域和其他受益地区) 的具体政府部门及居民。如有学者以陕西吴起县退耕还林工程为例,^[6] 探讨如何根据森林生态系统的相关生态效益确定生态效益受益主体, 具体如针对该工程的“涵养水源”这一特定生态效益, 受益地区包括下游黄河流域内的水利、水电、农业部门、工矿企业及城镇居民。

合理确定生态补偿主体, 能够为选择补偿资金途径提供法理支撑。鉴于我国目前政府财政支付能力较弱、人们对于生态系统服务功能认识不足的现实, 生态效益补偿资金宜采取多元化筹集途径, 故除了作为生态效益受益主体的相关政府及其部门作为特定生态系统服务功能主要购买者外, 对于受益地区的“居民”可作扩大化解释, 即将地球生态系统作为一个有机整体, 地球星球的每一个“居民”均可能成为受益主体, 而负有一定的补偿义务, 依此可以拓展生态效益补偿的社会化途径和市场化途径, 以补充国家补偿途径。

(2) 生态受偿主体。主要指生态效益补偿的接受主体, 即为恢复和保护生态系统的生态平衡, 在特定区域为维持特定生态系统服务功能而进行生态保护和建设的主体。

确定生态受偿主体, 解决的是确定生态效益补偿对象的立法问题。实践中, 依据《全国生态功能区划》对于不同生态功能区的划分, 确定特定区域进而可以确定生态受偿主体, 即该特定区域的政府及居民。

2. 生态效益补偿法律关系的客体

生态效益补偿法律关系的客体, 即生态效益补偿法律关系的主体的权利、义务所指向、作用的对象, 是特定区域的特定生态系统服务功能。《全国生态功能区划》就是以生态系统的主导生态服务功能确定生态功能进而对全国生态功能区进行划分。故依据《全国生态功能区划》即可确定某特定区域需要予以补偿的特定生态系统服务功能。

通过确定生态效益补偿法律关系的客体, 可以据此确定生态效益补偿的标准, 这始终是生态效益补偿机制构建中的困难所在。理论界普遍认同: 补偿标准应该在国家的经济发展水平和其对生态效益的需求间寻求平衡点。生态效益补偿标准能否有效

确定是关系生态效益补偿能否有效实施的关键因素, 因而应当基于我国对于生态效益的现实需求, 综合几方面因素予以确定: 一是生态经济学关于某种特定生态系统服务功能的价值评估; 二是中央及不同区域的各级地方政府的经济发展水平; 三是社会对于生态效益的支付意愿水平和受偿意愿水平; 四是生态效益补偿不同利益方的生存权、环境权、发展权等权益的协调与平衡。

四、结语

构建生态效益补偿机制实质是一项系统工程, 需要生态学、生态经济学、法学、社会学等各学科的合作与努力, 由此, 生态效益补偿机制的构建必然是一个动态的、发展的过程, 这一过程应当坚持: 一是基于中国的现实生态需求; 二是符合生态综合管理的科学理念。笔者主张基于生态综合管理的科学理念, 依据生态功能区划制度, 构建我国生态效益补偿法律机制, 以期能够为生态效益补偿立法提供符合我国现实生态需求的决策思路。

参考文献:

- [1] 中国生态效益补偿机制与政策研究课题组. 中国生态效益补偿机制与政策研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [2] 杜群. 我国生态综合管理的政策与实践 [A]. 中国环境资源法学评论 [C]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [3] 金瑞林, 汪劲. 20世纪环境法学研究评述 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [4] 杜群. 生态补偿的法律关系及其发展现状和问题 [J]. 现代法学, 2005, (03).
- [5] 李爱年, 彭丽娟. 生态效益补偿机制及其立法思考 [J]. 时代法学, 2005, (03).
- [6] Herman E. Daly. 生态经济学 [M]. 郑州: 黄河水利出版社, 2007.
- [7] 常丽霞. 西部生态保护视野下的受益者负担原则实证研究 [J]. 商业时代, 2008, (10).
- [8] 秦伟等. 退耕还林工程生态价值评估与补偿——以陕西省吴起县为例 [J]. 北京林业大学学报, 2008, (05).

责任编辑: 杨建伟
校对: