

# 西北地区生态补偿的法理基础和基本原则探析

吕志祥 吴宏川

(兰州理工大学,甘肃 兰州 730050)

**摘要:**西北地区不仅是中国乃至南亚、东南亚地区的“江河源”和“生态源”,还是中国以及东半球气候的“启动器”和“调节区”,是我国的生态屏障,生态地位十分重要。但是西北地区的生态又非常脆弱,急需恢复与补偿。近年来,西北地区的生态补偿取得了一定的成绩,局部地区的生态环境正在改善。但西北地区的生态补偿及其法律机制也存在着较多的问题和不足。探究生态补偿法理基础和基本原则,对重构或完善西北地区的生态补偿法律机制非常重要。

**关键词:**西北地区;生态补偿;法理基础;基本原则

**中图分类号:** D922.68

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1001—5647(2017)03—0092—05

## 一、西北地区生态补偿的法理基础

### (一)西北地区生态补偿的伦理根基

1. 从人类中心论到生态整体论。自20世纪60年代以来,曾经陶醉于工业文明巨大成就的人类发现,工业文明给生态环境造成了巨大的伤害。学界开始反思并寻找出路,哲学家则从环境伦理方面进行反思,从人类中心论到生态整体论的演进反映了环境伦理思想的发展轨迹。人类中心论是一种传统的伦理思想,它认为人是宇宙的中心,所以“一切都以人为尺度”,人可以征服、统治自然,自然不在道德范围之内,道德只调节人际关系,自然界只是满足人类欲望的工具。人类中心论把人从“神域”解放出来,提升了“人”的地位,推动了人类同自然界作斗争并取得了前所未有的成绩。但是,人类中心论“忽视了作为自然界一部分的人与自然之间的内在联系,否认自然的内在价值……从而为人类征服自然、破坏生态、污染环境提供了思想认识上的

根据”,<sup>[1]</sup>导致了人与自然的冲突不断,生态危机日益加剧。生态整体论是环境伦理学全新的一种视角,它把包括人类在内的自然界理解为一个整体,认为人是自然有机的组成部分,自然各部分之间的联系是有机的、内在的、动态的;自然界除具有外在价值即与人类有关的工具性价值之外,还具有不依赖人类评价而自为存在的内在价值。<sup>[2]</sup>所以,“人类应当把道德关怀的重点和伦理价值的范畴从生命的个体扩展到自然界的整个生态系统”,<sup>[3]</sup>应该根据对生态环境的影响判断人类行为的道德价值。生态整体论认为,人并非“万物之灵”,而是自然生态系统的普通一员,人类不应该试图控制自然,而应该寻求与自然和谐相处。作为“物种”之一,人类应该关心其他物种的命运,自觉维护生物多样性和价值的多样性并将其视为一项道德使命。

2. 生态整体论视阈下重构西北地区生态补偿法律机制的伦理根基。生态整体论的“整体”理论。

【收稿日期】2017-04-12

【基金项目】国家社科基金项目“生态文明视阈中藏族生态习惯法文化的传承与当代变迁研究”(13BFX018);甘肃省社科规划项目“西北地区生态补偿法律机制研究”研究成果。

【作者简介】吕志祥,男,法学博士,兰州理工大学法学院院长、教授,甘肃省哲学社会科学重大研究基地“甘肃生态建设与环境保护研究中心”副主任。研究方向:环境法。

吴宏川,男,兰州理工大学法学院硕士研究生。研究方向:环境法。

生态整体论强调人类是自然的一部分,“每一个个体都是因为我的具体的思想和体验而存在,但它也是作为它自己体验的中心而存在的”。<sup>[4]</sup>所以,人类应该时时刻刻为生态整体利益着想,主动限制超越生态系统承载力的物质欲求和经济增长。人类应该建构符合“整体”理论的法律价值和制度模式,法律特别是生态环境法不仅要符合社会规律,也要符合自然规律。及时修复和补偿生态环境,有利于人与自然的协调、“相容”。生态整体论的内在价值理论。生态整体论认为自然界具有其内在价值,这种价值不以人的意志为转移,“它就在那里”。正如美国哲学家H·罗尔斯顿所说:“自然的价值主要体现在它的创造性,即各类生物在自然环境中生存、依赖、竞争和发展并使自然界本身得以进化,自然的价值是由生态系统的内在整体结构决定的,其全面的协调和发展是人类发展的基础。”<sup>[5]</sup>所以,“仅倡导人类理性与人类正义是远远不够的,还应当尊崇自然正义和生态正义”。<sup>[6]</sup>生态整体论的生态资本理论。生态资本是指能够带来经济效益、社会效益的自然资源和生态环境,包括自然资源存量、环境质量、生态系统等。毫无疑问,整个自然环境都是资本,假如没有空气、土壤、水等生态要素,人类何以生产?如何生产?生态资本理论要求人类不仅要追求生态环境的经济价值,还要注重其生态价值和社会价值并试图用市场的手段实现经济和生态的双赢。因为,人与自然的和谐共处具有天然合理性。生态整体论的生态安全理论。生态安全是指生态系统处于一种不受污染、破坏和威胁的状态,是指“所有生物的生态安全权利及其实现受到保护,生物的生活、健康、安乐、生活保障来源、必要资源、社会秩序和适应环境变化的能力等方面处于无生态危险或不受生态危险威胁的状态”。<sup>[7]</sup>生态整体论的生态安全包括自然生态安全、经济生态安全和社会生态安全,政府作为公共产品最有力的提供者,对生态安全负有不可推卸之责任。生态整体论的“生态人”假设。生态人是指“处于生态系统中,具有生态风险意识和生态品格,追求经济效益、社会效益、生态效益三种效益协调、和谐发展,以‘人类和生态共同利益’

为中心的理性人”。<sup>[8]</sup>它不同于“经济人”和“社会人”,它是代表“人”与“自然”共同利益的“复合人”,它“不能只考虑‘生态安全’而否定自身的经济利益……也不能一味追求自身的经济利益而无视‘生态安全’”,<sup>[9]</sup>它强调人与自然平衡的向往。

## (二)西北地区生态补偿的法理基础

1. 权利、义务对等性要求。权利、义务总是相互对应、相互依存的,享有一定的权利就负有一定的义务,承担一定的义务就应该享有一定的权利。特定区域譬如生态功能区为了建设生态安全屏障,被限制了一定的发展权利,一些排污的企业甚至被直接关停;但流域的下游地区在享受美好生态环境的同时,并没有承担相应的义务,未对其享受的生态服务支付对价,这不符合权利、义务对等性原则。长此以往,当然不利于生态建设和环境保护。<sup>[10]</sup>所以,建立生态补偿法律机制,使生态受益者承担补偿义务,赋予生态建设者受偿权,会使生态建设者和生态受益者的权利义务关系保持一种相对平衡的状态,符合权利、义务对等性之要求。

2. 法的正义观的体现。正如博登海默所说,“尽管正义有着一张普罗透斯似的脸,但也是正义的观念,把我们的注意力转到了作为规范大厦组成部分的规则、原则和标准的公正性与合理性之上”。<sup>[11]</sup>在可持续发展的范畴中,正义是其公平观的体现,这种公平不仅仅是我们这一代人之间的公平,也包括世代之间的公平;要维护各主体合法权利和自身利益,调动民众生态建设的热情,保持退耕还林的持久性,公平必不可少。但实际上,现实中依然存在着因不同的生态区位或生态建设任务而出现的区域之间的不公平。譬如,一些地区利用先发优势甚至一些特权,将本地区经济的发展推到了极致,这里的居民既享受着发达的物质文明,也享受着“上游地区”生态保护带来的高质量的生态福利。而另一些更需要发展的地区却因生态建设而受到资源开发以及经营规模等方面的限制,经济、社会等方面的发展非常迟缓,难以实现全面小康,这当然不符合法的正义观。生态补偿法是“公平性法则”的体现,是法的正义观的体现,可以较好地维护各地区、各行业之

间利益的动态平衡。<sup>[12]</sup>

3. 协调生存权、发展权、环境权之需要。随着生态环境问题的日益凸显和公民环境意识的提升,广大民众对其自身价值及其使命感的要求,由原来的主要追求生存权、发展权转变为重视环境权,环境权应当成为社会主体享有的权利。新《环境保护法》对环境权给予肯认,是一个非常大的进步。但是,现实中如何协调生存权、发展权与环境权的关系,却往往较为尴尬,地方政府发展经济的任务依然很重,环境保护有时是“雷声大,雨点小”。所以,完善生态补偿法律机制,将生态功能区环境资源的消费者转化为生态服务的提供者,国家和下游地区给予合理的补偿,以维护他们的生存权和发展权。<sup>[13]</sup>同时,生态补偿制度可以大幅度提高有关主体保护生态环境的积极性,进而维护公民的环境权,使民众享受优美环境带来的安宁和幸福。显然,协调环境权与生存权、发展权之间的冲突正是生态补偿正当性、合理性的法理依据。

## 二、西北地区生态补偿的基本原则

### (一)西北地区生态补偿的指导思想

1. 可持续发展理念及其内涵。所谓可持续发展是指特定区域的发展不危害或削弱其它区域的发展能力,同时,当代人的需要不损及后代人的需求的发展。1980年,联合国大会第一次使用“可持续发展”的概念;<sup>[14]</sup>1987年,世界环境与发展委员会在长篇专题研究报告《我们共同的未来》中,首次较为系统地阐述了可持续发展的概念和战略。2002年,联合国可持续发展问题世界首脑会议指出:经济发展、社会发展和环境保护是可持续发展的三大支柱思想。各界也普遍认为,可持续发展的内涵主要包括三个方面:经济持续。可持续发展当然包括经济增长,因为经济增长是国家实力和社会财富的现实要求。而且,经济持续不仅仅重视增长数量,更重视增长的质量,它追求用最少的自然资源创造出最大的经济效益,强调循环经济和低碳经济,实施清洁生产和文明消费。社会持续。可持续发展强调社会的进步,因为说到底,经济的发展是要解决人的问题,要以改善和提高民众的生活质量为目标。但事实

上,我们这个社会还存在着很多社会问题,不少人仍处于贫困或半贫困状态,他们的生产方式简单粗放,对自然资源的依存度很高,较难摆脱“资源的诅咒”。所以,消除贫困,解决民生问题,是可持续发展的应有之义。生态持续。可持续发展要以保护生态为基础,与环境的承载能力相协调。虽然,发展是必须的,但发展的同时必须保护生态环境,包括控制和减少环境污染,改善和提高环境质量,保护地球生命系统,保持地球生态系统的完整性,以可持续的方式利用可再生资源,在地球承载能力之内实现人类的永续发展。<sup>[15]</sup>显然,可持续发展是生态保护和经济、社会发展的矛盾的统一,是一种新的发展观,它意味着要建立一种全新的社会生产方式。可持续发展强调既不能因为保护生态环境而阻碍经济、社会的发展,也不能因为追求经济、社会的发展而破坏生态环境。也就是说,可持续发展理念,“既要有保持经济、社会、环境持续发展,保持世代永续发展的内涵,又有实现经济、社会和环境协调发展的内涵”。<sup>[16]</sup>

2. 可持续发展理念对重构西北地区生态补偿法律机制的指导性意义。理念是一种理想的、永恒的、精神性范型,可持续发展理念是一种基于人类和生态环境共同利益而提出的有利于人类长期发展的理想的、永恒的、精神性范型。《环境保护法》(2014)虽强调“经济社会可持续发展”和“生态文明建设”,并坚持“保护优先、预防为主”的原则,但是,我国的部分环境单行法(包括其他法律法规)并未以可持续发展理念为指导思想,仅强调“谁污染,谁治理”的末端治理,已不能适应西北地区生态建设的需要。同时,现行的环境法律法规并未充分考虑后代人的利益,极易造成代际不公平。显然,为了实现可持续发展,就应该在环境法律法规(包括其他法律法规)中明确规定可持续发展理念为其指导思想。在可持续发展理念的指导下,西北地区生态补偿法律机制的重构需要重点处理好(也应该能处理好)两个问题:第一,实现经济社会发展与生态环境相协调,达到经济效益、社会效益和生态效益的共赢。人类经济社会的发展一定要限制在生态环境的

承载力之内,如果人类追求经济社会的发展而损害了生态环境,实施生态补偿的目的就在于对受损的生态环境进行修复和补偿,使其恢复再生能力。同时,为避免那些因生态环境建设的特殊牺牲者陷入经济上的窘境,国家对这些公民也要给予补偿。这样,既维持了生态环境的平衡,又有利于人类的生存和发展。第二,实现当代人和后代人之间的公平。经生态补偿,在满足当代人需求的同时,不损及后代人发展的需求和机会。可持续发展理念不仅强调代内公平,还强调代际公平。所以,考虑到人性的贪婪、自私等本性及可能出现的对生态环境的“透支”,生态补偿不仅要重视当下的借债和还债,还要重视未来的借债和还债,以实现当代人与后代人之间的公平。<sup>[17]</sup>

## (二)西北地区生态补偿的基本原则

1. 生态优先原则。生态优先原则即生态环境保护要优先于经济增长之准则,我国新《环境保护法》规定的“经济发展与环境保护相协调”即为此意;所以,在退耕还林等生态工程中要把“生态”放在第一位,这也符合世界生态法的发展潮流。美国的《国家环境政策法》(1969)规定:鉴于人类活动对于自然环境的一切构成部分的内在联系具有深远的影响,并鉴于恢复和保持环境质量对于人类的普遍幸福和发展具有极端重要性,国会将采取一切切实可行的手段和措施,创造和保持人类与自然得以在一种建设性和谐中生存的各种条件,实现当代美国人以及子孙后代对社会、经济和其他方面的要求,这乃是联邦政府一如既往的政策。显然,早在20世纪60年代末,美国联邦政府就已把生态优先原则确立为美国环境法的基本原则。<sup>[18]</sup>改革开放以来,我国的经济得到快速发展,较大地提高了综合国力,改善了老百姓的生活条件,较为落后的西北地区也得到了空前的发展。但这种发展是建立在粗放的大规模采挖资源的基础之上的,同时给环境带来了极大的压力,西北地区原本较为脆弱的生态环境已不堪重负。那么,如何解决区域开发与生态保护的冲突问题,树立人与自然之间和谐共存的生态优先原则,就显得非常重要。

2. 以人为本原则。以人为本原则是指在生态补偿过程中要充分考虑到人的利益,必须以保障和改善民生为核心,以促进发展和维护公平为根本。以人为本,也是科学发展观的核心,是我们党全心全意为人民服务根本宗旨的体现。以人为本要求生态建设同样要从民众的根本利益出发,切切实实保障民众的权益,因为人类认识和改造自然的目的就是为人类创造更加美好的生存条件和发展环境。我们生活的世界是由自然、人、社会共同组成的,以人为本的新发展观从根本上说,就是要寻求人与人、人与自然之间更加和谐的关系。所以,生态补偿法以生态恢复为目的,以增进老百姓福祉为核心。要通过一系列切实可行的补偿措施,切实保障退耕还林区农牧民的基本生活,并逐步提高其生活水平;要积极引导和鼓励当地民众转变生产和生活方式,走循环经济和低碳经济之路。同时,生态补偿法必须以促进发展、维护公平为根本。处理好生态保护与区域发展的关系,处理好生态补偿过程中政府主导与市场引导的关系,处理好生态补偿中钱粮等直接补助与技术培训、合作开发等间接补偿的关系,形成符合市场经济要求的正确导向。在搞好生态环境保护的同时,确保生态功能区、退耕还林区享有与其他地区同等的基本公共服务权利和机会,推进西北地区跨越式发展,逐步缩小与其他地区的发展差距。

3. “污染者付费,受益者补偿”原则。所谓“污染者付费,受益者补偿”是指,污染或破坏生态环境的行为人有义务对其污染或破坏的生态环境进行修复和治理;环境资源的利用人和生态的受益人应当对环境资源的权利人和生态服务的提供者给予补偿。<sup>[19]</sup>“污染者付费,受益者补偿”原则也是法的权利义务对应性原则在生态补偿法中的体现,新《环境保护法》规定了环境保护坚持……损害担责的原则。生态补偿法确立“污染者付费,受益者补偿”原则是顺理成章的——“污染者付费,受益者补偿”原则体现了环境正义和社会公平,<sup>[20]</sup>应当贯穿于生态补偿法的始终。为了治理渭河污染,陕西省政府在2010年决定在渭河流域开始实行水污染补偿制度,城市出境水污染每月超标1毫克,需要承担10万元

的补偿金,用于水污染的治理。<sup>[21]</sup>

4. 公众参与原则。所谓公众参与原则即“依靠群众保护环境的原则”或“环境保护的民主原则”。<sup>[22]</sup>细言之,公众参与原则是指环境保护事业必须依靠民众和社团的参与和支持,民众和社团有权参与到生态补偿的决策、实施和过程管理等环节以及对生态环境职能部门进行监督。1969年,美国出台的《国家环境政策法》确立了“公众参与”原则;1972年,随着联合国《人类环境宣言》的公布,更多国家认识到公众参与原则的重要性;1992年,联合国环发大会通过的《21世纪议程》详细阐述了公众参与原则的内容;随后,更多国际法文件也强调了公众参与原则在生态环境保护中的作用。公众参与原则下公众的主要权利有:(1)环境信息获取权,即公民或社团有权及时获得有关生态环境信息并妥善利用之;(2)环境决策参与权,即公民或社团有权利参与到环境决策中来;(3)环境公益诉讼权,即公民或社团有权通过司法程序或行政程序,包括适当的及

参考文献:

[1][6][7][8][9]陈泉生等.环境法哲学[M].北京:中国法制出版社,2012.8,53,73,75,44.

[2][5][美]H·罗斯顿.环境伦理学:自然界的价值和对其的义务[A]//邱仁宗.国外自然科学哲学问题.北京:中国社会科学出版社,1991.

[3]赵晓红.从人类中心论到生态中心论——当代西方环境伦理思想评介[J].中共中央党校学报,2005,(04).

[4]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,2003.96.

[10]尤晓娜等.建立生态环境补偿法律机制[J].经济论坛,2004,(21).

[11][美]博登海默.法理学——法律哲学与法律方法[M].北京:中国政法大学出版社,2004.261.

[12]尤艳馨.我国国家生态补偿体系研究[D].河北工业大学博士学位论文,2007.

[13]王兴运.“牛玉琴等人的法律难题”解析[J].河北法学,2005,(07).

[14]钱阔,陈绍志.自然资源资产化管理——可持续发展的理想选择[M].北京:经济管理出版社,1996.11.

[15]吕志祥.经济法基本问题研究[M].兰州:甘肃人民出版社,2003.84-85.

[16][17]张锋.生态补偿法律保障机制研究[M].北京:中国环境科学出版社,2010.17,42-43.

[18]曹明德.生态法新探[M].北京:人民出版社,2007.228.

[19]王灿发.环境法学教程[M].北京:中国政法大学出版社,1997.213.

[20]马骥聪.环境资源法[M].北京:北京师范大学出版社,1999.73.

[21]曹志政.聚焦渭河之三:污染的悲伤[N].甘肃经济日报,2010-11-01.

[22]蔡守秋.环境法教程[M].北京:法律出版社,1995.78.

[23]汪劲.中国环境法原理[M].北京:北京大学出版社,2000.100.

[24]金瑞林等.20世纪环境法研究评述[M].北京:北京大学出版社,2003.181.

[25]李爱年.生态效益补偿法律制度研究[M].北京:中国法制出版社,2008.204.

时的补偿和补救程序,与破坏生态环境的行为作斗争并捍卫自己的环境权。<sup>[23]</sup>

5. 区域协同合作原则。区域协同合作原则是指以可持续发展为目标,审视国内不同区域之间的生态环境利益,促成各区域间广泛的技术、资金、信息等的交流与援助,在生态补偿问题上进行深度的协作和互助。这就好比国家是一个大村庄,村庄由不同的区域组成,某区域生态环境的污染或者破坏终将反应到村庄的整体之中。<sup>[24]</sup>事实上,区域和区域之间、流域和流域之间存在着更为紧密的联系,“一荣俱荣,一损俱损”,这种关系是不可分割的“唇齿相依、唇亡齿寒”的关系。<sup>[25]</sup>西北生态的重要性不言而喻,当地民众为了保护西北生态做出了极大的努力,也付出高昂的代价,西北生态的改善使东部地区民众有了良好的生态源。所以,在西北生态治理和生态补偿机制中应该确立区域协同合作原则,加强东西部之间的合作,以缓解由于生态保护给西北地区经济发展所带来的压力。

责任编辑:马先惠