

# 预警环境保证金制度在环境风险管理中的适用研究

周海华

(西南大学法学院,重庆 400715)

**摘要:**在环境不确定性管理模式中,潜在的环境损害者不仅需支付已知的损害成本,而且需为不确定的损害负责,此即预警环境保证金制度。通过交易成本及最小安全标准的理念界定预警环境保证金的适用范围,探讨这一制度的基本内涵及其适用中应注意的问题,以期对环境不确定管理的理性实现提供支持。

**关键词:**环境预警;环境不确定性管理;预警污染者付费原则;环境保证金制度

**中图分类号:**F123.16;X-01

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-4970(2017)02-0078-06

近年来,生态环境复杂性所导致的环境问题愈演愈烈,为应对这一问题,多数国家在环境管理决策中更加强调环境风险的预防,这也意味着环境管理由总量管理向风险管理实现战略转变,这是环境管理的高级阶段和发展趋势。环境风险管理标志着环境管理由传统的污染后末端治理向污染前预防管理的战略转型,环境风险评估与预警为环境风险管理提供科学依据和技术支持,已成为美国、日本、澳大利亚、加拿大及欧洲一些发达国家健康和环境管理必不可少的内容<sup>[1]</sup>。然而,环境风险预防的复杂性常会使环境管理者由于缺少有效的诱因而难以做出理性和有效的决策。破解这一难题的关键在于完善环境风险预防管理的法律机制,其中风险预防管理思维运用尤为重要,而基于此应运而生的法律制度也值得关注,预警环境保证金制度就是其中之一。

## 一、环境风险不确定性管理

《中国环境报》曾在“环境风险”专栏中给出环境风险的概念:“指在人类的活动或者是在人类的活动和自然的运动共同作用的情况下,通过一定的环境媒介所传播的,并且能够对人类的社会以及人类的生存、发展所需要的基础性环境造成破坏、损害以至于毁灭性的作用等不良后果的一系列事件发生的概率”<sup>[2]</sup>。环境风险不同于传统的环境问题,传统环境问题主要体现在环境被污染或者是资源被耗

尽等现象上,这就导致传统环境问题具有一定区域性,造成损害的结果具有一定可见性,而且造成损害结果存在时间相对较短。由于环境系统这一标的物较为复杂,导致学者对于环境退化的复杂关系难以提供完全有效与可信的答案给决策者,从而影响理性决策的有效性。如果将环境效果的时间延展到未来,将会发现此类问题存在更大的不确定性甚至无知。因此,作为新型环境问题的环境风险与传统环境问题相比具有更强的不确定性,并且环境风险所造成的不良后果是不可逆转的,同时具有很大的潜伏性。由此,不确定性和不可逆的危害性是新型环境问题的环境风险的本质特征。

环境风险不确定性管理即环境风险管理,是根据环境风险评价结果进行削减风险的费用和效益分析,综合考虑社会、经济、政治等因素,决定风险控制措施并付诸实施的过程。环境风险管理是基于科学决策的管理模式,体现了“防患于未然”的管理理念。环境风险规制过程包括风险评估和风险管理两个部分,前者是技术部分,旨在度量和物质相关的风险,包括确认可能的危险、确定剂量——效应曲线(个人接触物质的浓度和所带来的伤害风险之间的关联)、估算人体接触量和风险最终所致的结果类型等;后者是政策导向部分,是在面对风险评估所揭示出来的风险的基础上决定规制者应当做些什么<sup>[3]</sup>。环境风险复杂性及其不确定性背景,使得规

收稿日期:2016-06-07

基金项目:国家社会科学基金重大项目(14ZDC029);重庆市社会科学规划项目(2016PY55);西南大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(SWU1209381)

作者简介:周海华(1979—),女,安徽亳州人,讲师,博士研究生,从事环境管理政策与法律制度研究。

制环境风险成为环境行政的逻辑起点,对环境风险规制的重点不在于修改追求稳定性的立法,而在于能够“就事论事”的环境行政管理<sup>[4]</sup>。因此,为尽可能解决因环境不确定性带来的决策问题,必须不断调整环境不确定性管理的思维以期使得决策更符合环境风险管理的理性。

## 二、环境风险不确定性管理思维演进

### 1. 污染者付费原则的管理思维

污染者付费原则是根据外部性理论而在环境法上确立的具有直接适用价值的原则。在自由市场经济条件下,由于难于区分和界定环境(如大气质量)的所有权,环境的无形价值经常被人们忽略,因此不可能存在体现环境价值的市场,从而市场这只“看不见的手”在环境利益上失灵。为了处理污染问题,传统做法是国家出资治理污染、公民承担环境污染的危害。为此,为了转变环境外部不经济性的困境,就必须采取措施使治理环境的成本(外部费用)由污染者来承担,即使得外部费用内部化。污染者负担原则虽然在学理上已更多表述为受益者负担原则,但其核心仍是解决相对确定的环境损害该如何由环境利用主体承担的问题。污染者负担原则运用到环境风险管理中,其思维倾向是将环境退化外部成本或其有害影响予以内部化以促使、诱使行为决策者朝向环境友善的方向迈进。主要诉求的制度有设定环境标准、环境税或环境费、废弃物再生利用和回收制度、开发利用自然资源补偿费或税制度及建立环境保护的共同负担制度,但这些制度工具在面对环境不确定时,将面临一些难以解决的困境,此种环境不确定性管理模式认为环境不确定是由于我们对于产生环境退化的经济活动所带来的外部成本未能精确的确认所导致的。就此观点出发,很难判断设定环境标准(或可交易排放许可证)的管制工具与课征环境税或费的管制工具何者较适宜,除非知道估计的边际效益及成本函数与真实的边际效益及成本函数的关系。在污染者负担原则的管理思维运用中污染者所应当承担的主要有两种费用:一种是标准的污染者付费,即排污者只承担控制污染和消除污染的费用;另一种是扩展的污染者负担,即除上列费用之外,排污者还得给予遭受环境污染的居民一定补偿。因此,污染者负担原则反映了环境利用主体(潜在的环境损害主体)在环境管理决策中预先公平负担环境污染恢复责任的实质。

从法理角度分析,污染者负担是当环境污染和自然破坏等法律事实尚未出现前,赋予排污者支付费用义务的行为。因此,对于排污者而言,支付费用

属于依据科学知识推定排污等环境利用行为将导致环境损害出现所应当承担的恢复或填补义务。与之相关联,这种支付义务仅以行政法上的标准和维持一定程度的环境质量状况为限。由此可见,在环境不确定决策中想要确定环境污染者的责任时,即使确定已知的各种经济活动产生的环境退化水准,仍面临人类对环境退化回应的成本与效益的衡量成本问题,如果当我们利用现今最佳技术所获得的结果未能确认其正、负关系时,就会在环境不确定管理中产生错误决策,且并不能确定现在维持环境质量等标准和在此基础之上所采取的收取排污费的政策是否真能解决环境风险不确定所带来的所有成本。除此之外,如果将可持续发展的理念纳入决策范畴,会发现环境决策的衡量成本巨大,不仅包括未来世代的利益,而且涉及跨世代财产权分配的公平性问题。因此,面对环境不确定性的管理决策,污染者付费原则的适用虽有其优势但亦有限制。

### 2. 环境预警原则的管理思维

从环境法律规范体系的构成和对环境污染与破坏的防治方法上看,预防性措施先于管制性和救济性措施而首当其冲,这样就将预警原则推向了环境法原则的重要地位,要求在重大环境损害发生以前,采取政治、法律、经济和行政等各种手段,防止此类环境损害发生。预警原则应包含两层含义:一方面是运用已有的知识和经验,对开发和利用环境者可能带来的环境损害事先采取措施以避免危害的发生;另一方面是在科学不确定的条件下,基于现实的科学知识去评价环境风险,即对开发和利用环境者的行为可能带来的尚未明确的或者无法具体确定的环境损害进行事先预测、分析和评价,促使开发决策避免这种可能造成的环境不利后果及其风险的出现。环境预警原则在决策思维上更加倾向于增强风险防范意识,谨慎地对待具有科学不确定性的开发利用活动,因此,环境预警原则管理思维认为对危险性的预防比对危险的预防更为重要,因为危险性比具体危险出现在时间和空间上更有距离感,危险性即属于德国学者所谓的“危险尚未逼近”的状态<sup>[5]</sup>。环境预警原则在制度层面上体现为环境规划、计划法律制度及环境标准及环境影响评价等法律制度。

环境预警原则的管理决策主张在预期潜在自然环境损害存在时便采取若干防止措施,而非等待确定损害后再采取行动,即籍由现在资源防护措施的承诺来避免某些决策所带来未来潜在的负面效果。由此可清晰看到,预警原则隐含环境管理者意图籍由现在资源防护措施的承诺(环境规划等)与环境安全标准的设定,来避免某些决策所带来未来潜在

的负面效果或不可回转损害的问题,理论基础是环境损害常具有时间延时性、空间扩展性及破坏不可回转性的高度不确定性<sup>[6]</sup>。因此,预警原则基本上是一种环境保险的理念、一种风险规避的策略,此原则在理念上有其适用性,因为事前的预防成本往往比事后补救所花的成本费用少。对于决策者来说,当一种活动造成危害人类健康或环境威胁时,应采取预防性措施,即使有些因果关系在科学上还不能完全确定。这时,证明的负担应该由活动的支持者而不是公众承担。

实际运用这一原则时常会考虑适用最小安全标准来进行不确定性风险的衡量和制度的设计和选择。最小安全标准策略不仅保留环境资源保护或保育所带来的成本负担,更以保护或保育为优先考虑,其举证责任由保护或保育效益转移至保护或保育成本的举证以减少衡量成本,并赋予资源有恢复更新的可能空间,我国所实施的最小安全保育标准(生态红线)正是此种策略的体现。此观点对于环境资源可持续利用具重要的意义,即当环境资源保育效益可能使当代产生某种程度的福祉减少,但却保留了未来世代可享用环境资源功能的权利时,为兼顾现世代的权利,可由现世代来决定这些福祉损失(负担)是否在可接受的范围并以此做出管理决策。就我国目前环境管理现状而言,预警原则环境管理的策略常体现在环境风险评估阶段,并常会以几级预警的形式发布,如大气污染的黄色预警或红色预警等,也就是说,是否进一步采取措施还有待于环境管理决策阶段来完成。总之,对于环境、经济与社会的协调持续发展而言,环境预警原则理应解决一部分的环境不确定性问题而在环境管理中可达到事前预防的效果,因此被学界所推荐。但由于欠缺单一、一致且普遍接受的伦理理论,以回应我们对未来世代的责任,致使环境预警原则在实际运作时面临难以达成的昂贵成本。将此原则应用于环境退化管理,在公平、简化行政处理、可接受性与环境风险缩减上虽然优于经济诱导处理方式,但在效率上还不如污染者付费原则的经济诱导手段。由于以上两种原则各有优缺点,因此如何结合预警原则与成本效益原则或污染者付费原则以有效管理环境退化问题,便成为一项重要课题。

### 3. 环境预警污染者付费原则的管理思维

面对环境不确定性时的种种困境,必须有新的环境风险管理制度取向来回应此现象,连接污染者付费原则与预警原则的预警污染者付费原则(简称4P)便是此理念下的产物<sup>[7]</sup>。预警污染者付费原则最基本的思想是在风险尚不确定时即采取必要的实

质行动。预警污染者付费原则中“预警”的正确理解对此原则的适用至关重要。目前国内的法律界及某些文章将此原则表述为“风险预防原则”,并认为该原则适用的主要制度应为环境风险评估制度、环境影响评价制度、环境风险预防保证金制度及环境风险信息搜集及监测制度等<sup>[8]</sup>。这表明风险预防面对的问题在于那些仅仅怀疑并无确凿的科学证据证明的环境风险问题。此原则在环境不确定性管理中适用的关键在于风险程度临界标志线的确定、根据不同风险程度所应采取的适当预防措施、对风险程度和收益的综合性评估以及科学不确定性级别的确认。因此,预警原则的内涵使其在适用中不仅体现在环境风险的评估阶段,也体现在环境管理的决策及执行过程中,即通过结合经济诱导因素的污染者付费原则,使得污染者不仅需支付已知的损害成本,而且需为不确定的损害负责。

在可持续发展的理念下,环境风险不确定情形下决策应否赋予环境利用者开发权时,应提前通过制度设计使得潜在的环境损害由利用者承担。面向这一课题,弹性保证金制度是较好回应,此保证金制度的设计理念是将环境准则与环境不确定性纳入经济系统,并诱使正面环境技术的创新。此修正的环境预警原则,既隐含环境经济学家所考虑的诱因制度与环境外部效果内部化,即环境成本由污染者负担,同时又考虑未来环境成本不确定性的处理而将之扩充至污染者付费原则,将课税与补贴的经济诱导手段结合在一起,即所谓的可回收保证金。

## 三、预警污染者付费原则的适用: 预警环境保证金制度

环境保证金制度运作方式为“除了对确定已知产生的环境损害直接收取费用之外,并对未来可能产生的潜在环境损害收取一定数额的保证金”<sup>[9]</sup>。就预警环境保证金制度的基本属性而言,其应属于环境行政保留的性质,因此在法律适用上也应遵循法律保留原则及比例原则。为了保留预警原则的承诺,此保证金数额大小视公权力机关的环境专家采用如今最佳估计技术估计出来的最大决策赌注(最坏结果)预期值高低而定,并将此保证金“扣押”而存于有利息收入的公证托管账户。基于环境不确定性管理的目的,使得环境预警保证金兼具行政保留及风险预防功能的双重属性,因此,如果潜在环境损害已不会发生并获得审查单位认可,此保证金将连本带利归还给原缴纳者;若证实预期最坏结果的最大损失低于原先估计者,则保证金数额随之向下修正;如果预期的损害事后确实发生时,则此扣押的保

证金将被没收,被用来作为环境损害修复的成本支出或用来补偿受害者。

### 1. 预警环境保证金制度适用的功能

预警环境保证金制度的理论基础在于环境效果常具有时间延时性、空间扩展性及破坏不可回转性的高度不确定性,以及利用市场信息的经济诱因来促使潜在环境损害者自动地面对并降低未来环境成本的不确定性。由于诱使潜在环境损害者朝向环境退化方向的扭曲性信息的重要因素之一为时间尺度的不完全资讯,因而此种“强迫储蓄”制度在相关条件配合之下,预期将可发挥环境安全防卫的积极作用。

#### (1) 有助于生态安全的实践

环境保证金制度将未来潜在的环境成本由社会大众负担倒转为由潜在的损害者负担,并依预期损害大小决定成本负担高低的做法,不仅符合成本有效性的概念亦满足贡献原则的公平理念。从贡献原则的公平观点而言,如果不对潜在环境损害者收取费用,结果将产生无贡献者获得收益权利或损害者不必支付代价的不公平现象,进而产生潜在环境使用者(损害者)与非使用者(非损害者)间“资源利益分配产生羡慕和嫉妒”的不公平的结果。虽然环境保证金制度符合贡献原则的公平理念,但仍会产生因反弹而延伸的成本,不过此成本应不会太大,因此制度的保证金仅是扣押性质。如果事后环境损害没发生,则可“连本带利”回赎,此时潜在环境损害者如果真有损失,仅是此保证金用于其他投资的可能收益高于其存于公证托管账户利息收入的部分。由于预警环境保证金制度提供私部门有回赎保证金的机会,而生态技术的研发将成为一个有助于增加回赎机会的诱因,因此只要生态技术研发所产生的效益大于其研发投入成本时,私部门的潜在环境损害者便会主动增加生态科技研发资源的投入,此处科技研发效益不仅包括私人的回赎效益,亦包括此生态科技智慧财产权所带来的效益,其投入资源将致其所产生的边际成本等于边际效益为止。如果未来潜在环境损害愈大,则投入生态科技研发的效益愈大,结果会发现生态科技研发的投入将会与损害预期值大小呈同方向演进。除此之外,在适当奖励措施下,此制度亦会增加管理部门生态科技基础研究的投入,因为保证金大小决定于管理部门内环境专家利用最佳估计技术估计经济活动决策最大赌注(最坏结果)的预期值,为了获得此资讯便不得不投入资源于此研究上。如果生态科技研发的动态效能能够发挥,“好”的潜在环境损害者将会自然淘汰“坏”的环境资源利用者,从而所有的环境主体皆成

为受益者。

#### (2) 有利于增进环境管理的效率

当设定一个游戏规则后,为了确保此游戏规则能顺利运作,必须面对在游戏中主导游戏的活动者是否会遵守规则中所设定的相关规范。置身于游戏规则中的潜在环境损害者基于自身利益的考虑,会在既有意识形态及既有资讯判断下评估遵守或违反规则行为的利弊得失,然后选择对其较有利的行为。除非,参与者具有自律的意识,否则游戏规则裁判员必须投入监督(含衡量)的资源以发现适用规则者是否有违反规定的情形,而仅有监督没有罚责的执行仍无法保证相关主体遵守规定。但能建构与人性一致的游戏规则,预期将可缩减政策监督与执行的相关附带成本,因为环境退化必须能改变诱使经济个体从事环境退化活动的错误资讯,进而避免将人类羁绊在恶性循环的陷阱中,否则可能仅是在抑制问题而不是解决问题,环境不确定情况下所采取的管理制度亦不例外。这些扭曲性的资讯信息,除了共有地悲剧的不完全财产权制度与欠缺市场的外部性外,尚存在未来迟延效果这一时间跨度的不完全资讯,这将导致个体所谓的理性演变成集体非理性的结果。因此,若想改变个体理性行为的非社会理想化结果,除了在交易成本与所得效果可籍由财产权建立的协商机制完成外,必须传达合乎理性化水准的价格信息给经济个体,这些价格信息不仅包括不需为环境外部成本支付代价的信息,亦包括不需为环境未来迟延效果支付代价的信息。因此,相对价格信息相当重要,如果能利用经济诱导促使潜在环境损害者感觉遵守规则相较于违反规则更加有利时,他们便有动机自动修正行为,朝向对生态环境友善的方向进行,亦可抑制投机取巧者,杜绝潜在违约者将变成现实违约者,如此将有助于达成缩减政策附随成本的效能。

通过以上论述,不难发现环境保证金这种“强迫储蓄”的制度在相关条件配合之下,预期将可发挥环境安全防卫正面积作用,是一种很直接、很有效率达成环境行政管理目的的手段。

#### 2. 预警环境保证金制度适用的障碍及解决

总体来看,预警环境保证金制度作为我国各地加强环境法实施效果而推出的创新手段,客观上发挥了促进相对人履行法律义务、保障环境优先和环境法律制度贯彻执行的作用。但保证金管理仍处于初步探索阶段,多数预警保证及征收不能完全符合行政法治主义的理念,甚或导致制度实施背离了原

本具有预防风险及便于追究责任的功能价值取向,这导致目前保证金在环境不确定管理中适用存在障碍。目前环境保证金制度存在泛化的现象,应当注意保证金制度的适用范围和局限性,不应过度依赖该制度来实现行政目的,监管者更不应依赖该制度而有意或无意地放松环境监管<sup>[10]</sup>。因此,理性认识预警保证金制度适用范围中存在的问题并予以解决是非常重要的。

#### (1) 预警环境保证金制度适用中存在的问题

预警环境保证金制度适用的实践走在了立法前面,目前的环境保证金制度主要集中在地方立法中,由于各地预警环境保证金管理工作缺少概要性、原则性规定来统一保证金制度的贯彻和规范实施以及指导各地因地制宜建立预警保证金制度,致使保证金管理实施过程中遇到了一系列亟待解决的问题。

其一,相关规定不完善。如保证金缴存标准和测算方式缺乏理论依据,环境治理恢复验收标准不明确,对拒不缴存、不按时缴纳不严格执行环境治理恢复方案的行为难以处理等。

其二,管理不到位。环境保证金制度存在3个主要缺陷:道德风险、流动性限制和合同执行的不完全性。道德风险是指监管者有可能会为了谋求个人或部门利益最大化没收保证金,而不管生产者是否已经履行了环境责任。当前阶段,预警环境保证金管理仍倾向于行政命令控制管理,而不是市场自主选择条件下的经济调节手段,从管理部门角度看,受保证金管理制度不完善等多方面限制,各级管理部门在行使职能过程中对保证金的定期监管、评审验收、返还和使用等方面的管理职能没有得到充分发挥。一方面,由于企业缴存的保证金及利息最后要全部返还,无法给当地政府带来直接的财政收益,部分地方主管部门也存在积极性不高的现象;另一方面,对矿山企业拒不缴纳、不按时或不足额缴纳保证金,拒不编制或严格执行环境治理恢复方案的行为,部分管理部门管理手段较为单一,仅为下发催款通知书,处罚也仅限于罚款和吊销相关许可证,这些直接影响部门职能作用的充分发挥。

其三,适用范围不明确。虽然预警环境保证金制度具有适用上的便利和优势,但却会面临交易成本问题(如信息收集与衡量的成本、监督与执行的成本、政治交易成本)。因此,制度的供给会受到潜在环境损害利益团体的影响。由于预警环境保证金制度将带给潜在环境损害者额外成本,因而将促使这些制度受损者组成利益团体,通过合法甚或不合

法的政治投资来避免负担额外成本,如保证金数额将带来潜在环境损害者游说降低保证金的租利竞逐问题。再言之,环境保证金制度的运用是有条件的,只有在充分理解环境损害成本、生产者的行为可观察(即不存在道德风险)、需要监管的生产者不多、缴款的时间范围固定、无不可逆转的环境效应等因素的前提下运用才能体现其制度功能,而许多环境损害并不满足这些条件,比如非点源污染问题、排放者众多且行为难以观察和监测时,就不宜适用环境保证金制度。

#### (2) 预警环境保证金制度完善可考量的方向

首先,保证金立法体系应予以健全完善。我国应当通过立法尤其是通过修订《环境保护法》将保证金正式确立为我国环境保护的一项新型制度,确立制度的立法原则及其基本构架,统一环境保证金制度的贯彻和规范实施。对于保证金的缴存形式可采用多元化形式,可以是现金、全程保证金和分阶段保证金、信托基金、不可撤销信用证、财务证书等,这样有利于缴纳主体高效率使用现金流,有效缓解资金压力。即便缴存的保证金金额达不到预计治理恢复目标所发生的费用,但采取金融担保、保险等多元化的缴存形式,也能激励并确保环境利用人履行治理恢复的责任和义务。就环境保证金缴纳和返还的数额,必须以保证的治理恢复义务履行为依据。

其次,预警保证金管理应特别重视两个环节:一是明确特定环境区域的生态恢复标准,二是构建具体全面的保证金复审程序规范。环境不确定管理要落到实处,政府必须考量相关制度的实现效率,预警环境保证金制度也不例外,政府应主动采取措施搜集信息以降低执行成本,尤其是政治交易成本。为了避免异化或扭曲的政府行为,若能将所有利害关系人组织成一个共同管理预警环境保证金制度的委员会,也许会产生部分抑制作用。因此,保证金数额设定及管理的实现亦应纳入公众参与机制,此将有助于缩减“租利竞逐”活动所带来的资源浪费并符合科学民主化与程序理性等面对风险不确定性下的管理决策理念。

最后,依据土地功能规划来确定预警环境保证金制度运用范围。目前我国土地资源的掠夺是环境退化问题的重要面向,土地资源的保护是健康环境的关键,因此,国土规划管理的良莠将显著影响环境政策目标的实践。除此之外,为了降低生态潜在环境损害者的不确定性,以减少不必要的信息搜寻成本,环境不确定性的应对主要集中在降低生态环境潜在损害者的不确定性,即防止潜在损害者损害环

境的行为发生,因此有必要明确界定权利与义务的游戏规则。由于生态环境系统的复杂性及其公共财产的特性,极易导致过高的衡量成本与监督成本,进而增加执行成本,若能将部分生态环境需完成的任务透过财产权比较明确的土地来实现,预期将有利于生态环境管理的理想实现,并可以减少若干的交易成本。于此,从事环境预警保证金制度设计时应特别着重国土规划管理的思维,并参考最小安全标准策略,以最佳技术估计决策赌注预期值大小与回转不确定性高低作为土地资源的利用依据<sup>[11]</sup>,将国土利用时赌注愈大或不可回转不确定性越高者则越倾向划设为“红色禁止区”,赌注愈小者或不可回转不确定性越低者倾向划设为“绿色发展区”,两者之间的情况划设为“黄色警戒区”。

总之,在面对环境不确定性时,设定安全标准的负担社会可以忍受,并且保育和保持的价值远远大于开发所获得利益的程度时,宜划为“红色禁止区”,如生态环境脆弱或敏感区,将禁止赋予开发利用权;当保育和保持的成本大到社会无法承受时,而依据成本效益原则赋予开发权的结构所产生的环境负外部性可以通过环境税或环境费的政策工具予以内部化时,即是“绿色发展区”;当知道此时赋予开发权的结果可能会产生潜在的环境成本且机率不确定时,为了避免这些未来可能出现的环境成本由他人负担,即划定为“黄色警戒区”,该区域的管理中应用预警保证金制度有利于赋予限制性或附条件的开发权所致利益的实现。简言之,将国土划设为不同等级而赋予不同的发展权利,目的在于实现土地资源利用的永续性,从而促进环境风险不确定性管理的有效性。若全部赋予资源开发权,当代主体虽可享受即时利益,并有可能将开发所带来的利益传承给未来世代,但亦可能将开发所带来的生态负债由未来世代偿还,如若发生不可回转的生态损害的情况,生态负债则往往成为永远的呆账;反之,如果全部禁止开发,虽现世代与未来世代皆可拥有完整的生态环境,但现世代却需面对经济发展停滞的后果,而未来世代亦会失去现世代传承的开发利益,因此完全赋予开发权或完全禁止开发的此种“全有”“全无”的管理政策,可能皆是非永续性的做法。除此之外,依边际成本均等原则,此种依不同等级而赋予不同发展权利的资源分配方式预期可达最低成本的效果,只需以“受益付费、受害补偿”原则的适用来衡量,绿色发展地区所获得的规划利益应当对价补偿红色禁止发展地区的损失。而处于中间地带的黄色警戒区可通过设置保证金制度实现有限的利用及开发。

## 四、结 语

在环境风险不确定性的管理中,针对环境退化的任何管理方式都会有相应的成本,故在实际评估展开前,预警保证金制度对达成可持续发展的目标是否比其他政策工具有效并不确定,因为环境效果常存在长期性的特性,如果仅要求环境使用者、污染者或掠夺者支付确定效果的代价,结果便会产生潜在环境风险损失由其他社会大众或未来世代来承担的结果,并会产生这些污染者伤害他人或他物种的诱因,结果社会将迈向非永续性的路径。如果将这些潜在的、未来的环境成本由“污染者”付费加以承担,则恰可产生与前述相反的结果。为了保留这些“污染者”谨慎的、有节制的利用环境的诱因,需让这些“预先支付的费用”有“回赎”的一天。因此,在环境风险不确定性管理中适用预警环境保证金制度时,不仅应体现合法性原则,还应注重其适用的正当性等问题。

### 参考文献:

- [1] 查玮. 风险评估与预警是环境管理必然趋势[N]. 中国环境报,2014-08-25(1).
- [2] 刘晓星. 降低环境风险 防范突发事件[N]. 中国环境报,2012-06-04(3).
- [3] 史蒂芬·布雷耶. 规制及其改革[M]. 李洪雷,宋华琳,苏苗罕,译. 北京:北京大学出版社,2008:8-9.
- [4] 刘超. 环境风险行政规制的断裂与统合[J]. 法学评论,2013(3):75-82.
- [5] 陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京:中国政法大学出版社,2003.
- [6] FAUCHEUX S, FROGER G. Decision-making under environmental uncertainty [J]. Ecological Economics, 1995(15): 29-42.
- [7] COSTANZA R, CORNWELL L. The 4P approach to dealing with scientific uncertainty[J]. Environment, 1992, 34(9): 12-20.
- [8] 张志勋,郑小波. 论风险预防原则在我国环境法中的适用及完善[J]. 江西社会科学,2010(10): 176-180.
- [9] COSTANZA R, PERRINGS C. A flexible assurance bonding system for improved environmental management [J]. Ecological Economics, 1990(2): 57-75.
- [10] 吴卫星. 论我国环境保证金制度及其合法性问题[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2014, 16(2): 78-82.
- [11] FUNTOWICZ S O, RAVETZ J R. Science for the post-normal age[J]. Futures, 2003, 20(7): 739-755.

(责任编辑:高虹)