

论流域生态补偿法律关系主体

成红,孙良琪

(河海大学法学院,江苏南京 210098)

摘要:对流域生态补偿法律关系认识的混乱,一定程度上影响到流域生态补偿的制度实践及制度完善。明确流域生态补偿法律关系的主体是正确认识流域生态补偿法律关系的前提。抑损性流域生态补偿法律关系的主体包括政府(流域生态补偿费的征收主体)和受益者(流域资源的开发利用者),增益性流域生态补偿法律关系的主体包括政府(流域生态补偿的实施主体)和贡献者(为流域生态恢复与改善作出贡献的公民、法人或其他组织)。立法确立政府在流域生态补偿法律关系中的主体地位,发挥其在流域生态补偿中的协调作用,满足受益者的流域资源开发利用需求,调动贡献者的流域生态保护积极性,建立以行政权为核心的良性互动的流域生态补偿法律关系体系,有助于我国流域生态补偿法律制度的完善。

关键词:流域生态补偿;受益者补偿;抑损性流域生态补偿;增益性流域生态补偿;法律关系主体

中图分类号:D922.6

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2014)01-0080-04

近年来,我国流域生态安全问题频发,一些地方尝试引入流域生态补偿制度,以弥补政府单方面投入生态恢复性建设的局限。然而,一方面,由于对流域生态补偿法律关系及其主体缺乏实践角度的充分了解和法理角度的准确认识,各地流域生态补偿立法差异很大,相关授权甚至和上位法相冲突;另一方面,囿于我国水资源产权制度缺失、产权交易市场未建立的现状,通过市场渠道进行流域生态补偿的条件尚不具备。鉴于此,本文拟以政府主导的流域生态补偿为研究对象,明晰流域生态补偿法律关系及其主体,以期为流域生态补偿制度完善及制度价值的实现提供理论基础。

一、流域生态补偿实践背景

流域经济、社会和环境关系的失衡,流域内不同区域间利益分享机制的失范,可能导致具有全流域公共利益属性和基础资源属性的流域生态环境崩溃,最终使得流域整体发展毁灭。因此,流域生态补偿本质上应是一种社会性环境保护措施,可在理论层面将其定位于发展权补偿和平衡,包括对因发展机会损失和基于流域生态恢复、维护而产生的现实利益损失等的价值补偿和惠益分享^[1]。

在实践层面上,中央和地方先后进行了一些有

益探索。例如,江苏省出台了《江苏省太湖水污染防治条例》、《江苏省水资源保护条例》等地方性法规,实施环境资源区域补偿、生态建设以奖代补措施,并以国务院《太湖流域管理条例》为基础,从饮用水安全、水资源保护、水污染防治等方面对太湖流域进行环境综合整治,推行流域生态补偿。在南水北调中线工程中,依据2013年3月《国务院关于丹江口库区及上游地区对口协作工作方案的批复》,主要通过国家和社会提供的生态功能区经济补偿、受水区与水源区之间的省际经济补偿及针对水源区发展机会损失补偿等方式募集资金,对丹江口水源地的生态环境开展生态补偿^[2]。综观流域生态补偿实践,虽取得一定成果,但仍存在生态补偿主体不明确、生态补偿对象有局限、生态补偿标准不完善、生态补偿形式过于单一、政府的环保工作与生态补偿缺乏协调性、非政府组织及公民参与度不高等问题,加之国家层面的《生态补偿条例》因意见分歧迟迟未能出台,亟待通过专门立法理顺流域生态补偿法律关系,确立流域生态补偿实现机制,规范流域生态补偿相关行为。

在国外,流域生态补偿通常被称为生态服务付费制度,其更强调市场规律的作用,尊重补偿主体与受偿主体的平等性,国家的功能仅限于宏观调控。

收稿日期:2013-12-10

作者简介:成红(1963—),女,安徽滁州人,副教授,硕士,从事环境资源法学研究。

例如,德国的流域生态补偿主要采用政府间横向转移支付的方式;美国流域生态补偿的资金投入主要由政府承担,同时采取相应补偿机制以增强流域上游地区对生态保护工作的积极性,即由流域下游受益区的政府和居民向对上游环境作出贡献的居民进行货币补偿;哥斯达黎加的流域生态补偿也较为成功,即由众多公共或私营的水电公司经由国家林业基金渠道对保护流域水体的个人作出补偿^[3]。如何实现上述域外经验的本土移植,域外经验本土化的有效性如何,这些均有待实践论证,更离不开我国法律制度的合法性支撑。

二、流域生态补偿及其法律关系

在环境法学领域,生态补偿是指为了恢复、维持和增强生态系统的生态服务功能,由国家导致生态功能减损的自然资源合理开发利用者收费^①,并对为生态保护作出贡献的增益行为者和发展受限者进行补偿^②。从本质上看,生态补偿的目的是通过利益协调真正实现受益者补偿和贡献者受益^③。具体而言,通过生态补偿,一方面,能够将自然资源开发利用中的外部成本内部化,使自然资源的合理开发利用者承担起生态补偿的责任;另一方面,能够在生态环境恢复和改善过程中对增益行为者和因生态保护需要而发展受限者实现充分补偿。

作为一种特殊的生态环境系统,流域因其资源的流动性、资源利用者的广泛性、资源形态的多样性、流域范围与行政区域范围的非重合性,在进行流域生态补偿时,有别于其他类型的生态补偿。所谓流域生态补偿,是指从流域整体的角度出发,国家通过构建合理的转移支付渠道,实现流域资源合理开发利用者所应负担的流域生态补偿对价通过国家的利益协调合理分配给为流域生态服务功能的恢复和改善作出贡献的个体。

在流域生态补偿中存在着3个方面的法律关系。首先,基于流域资源开发利用的需求,经由政府这一国家自然资源所有权的行使主体,向流域资源开发利用者征收流域生态补偿对价,由此在政府与

流域资源开发利用者之间形成了相关法律关系,其具有行政法律关系的性质;其次,基于流域生态环境维护的需求,政府作为流域生态环境公共利益的代表,对为流域生态环境维护作出贡献者进行补偿,由此在政府与贡献者之间形成了“增益性流域生态补偿”法律关系,其也具有行政法律关系的性质;最后,基于流域生态补偿的现实需求,在政府内部存在如何实现由“受益者”向“贡献者”转移支付的问题,该问题的解决涉及中央政府和地方政府的权限划分、政府内部各部门之间的权力配置等复杂环节,其仅限于政府内部职责划分,有别于抑损性和增益性流域生态补偿法律关系。在该领域,现阶段各级政府都进行了卓有成效的实践探索。笔者认为,在保障各地基本的流域资源生态需求和公益需求的基础上,转移支付的渠道可以尽量多样化,不宜对政府的各类制度创新过多限制,在法律关系层面似无进一步展开论述的必要。下文仅从抑损性流域生态补偿法律关系和增益性流域生态补偿法律关系的角度对流域生态补偿法律关系主体展开讨论。

三、抑损性流域生态补偿法律关系主体

抑损性流域生态补偿法律关系的主体包括两部分,其一是基于流域资源的国家所有权而管理流域资源,并具体行使生态补偿对价征收权的行政主体,其二是基于对流域资源的开发利用而获益,并应支付相应的流域资源对价的行政相对人。

1. 政府:抑损性流域生态补偿法律关系中的行政主体

(1) 流域资源所有权是政府作为抑损性流域生态补偿法律关系主体的前提

流域资源属于国家所有,这在我国环境法领域是不言自明的。政府作为国家利益的行使机关,有权代表流域资源所有者向流域资源开发利用者征收抑损性流域生态补偿对价。依据《中华人民共和国水法》规定,国家对水资源开展取水许可制度和有偿使用制度之下的收费。也就是说,除了家庭生活和零星散养、圈养畜禽饮用等少量取水以外,从江

① 此处所谓的“合理开发利用”是指在生态环境可承受范围内的开发利用。当生态环境的利用者对流域生态环境的利用超过合理限度并造成环境污染和破坏时,就不再适用生态补偿了。应对对流域生态资源不合理、不合法的利用定义为环境侵权,环境侵权应当承担赔偿责任,不能仅用生态补偿来约束。

② 在生态补偿概念方面,学术界尚无定论。有学者认为,生态补偿就是政府对破坏环境服务持续供给的行为者收费,并对保护环境服务持续供给的行为者补偿的行为;有学者则认为,生态补偿不仅是受益者对为生态保护作出牺牲的人的补偿,还应当包括国家对生态环境进行的补偿;还有学者认为,应创设市场途径,使受益者可以通过市场途径直接对为生态保护作出牺牲的个体进行补偿。笔者从生态补偿价值目标角度分析,对生态补偿作出上述概念界定。

③ 此处的“受益者”是指流域资源的开发利用者,“贡献者”是指为流域生态环境的恢复与改善作出贡献的增益行为者和发展受限者,包括公民、法人和其他组织。

河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人,都应当按照相关规定申请领取取水许可证,并缴纳水资源费,取得取水权。在流域生态补偿法律关系中,政府作为国家所有权的行使主体,代表国家向作为受益者的流域资源开发利用者征收流域资源开发利用的对价,从而将受益者对流域资源开发利用的外部成本内部化,实现受益者之间的公平正义。这不仅是政府的权力,也是政府的职责所在,并且政府因此而成为抑损性流域生态补偿法律关系的主体。

(2)实现受益者补偿原则是政府作为抑损性流域生态补偿法律关系主体的目的

向流域资源的开发利用者征收抑损性流域生态补偿对价,是实现受益者补偿原则的要求,而补偿主体间公平正义的实现则是其核心。然而,我国现有立法尚无向流域资源开发利用者征收流域生态补偿费的具体规定,即建立抑损性流域生态补偿法律关系的初衷在现有法律框架内未能实现。

依据现有立法,国家有权向从江河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人征收水资源费和排污费,但这两项收费的设立均非基于流域生态补偿的目的。水资源费的征收标准只考虑了水资源节约、保护和管理的成本,而排污费只体现了污染治理的成本,二者都没有包括水资源生态补偿的对价,这使得流域生态补偿在资金筹集阶段就陷入困境。现阶段流域生态补偿的资金主要来自于国家专门设立的流域生态补偿基金,流域资源开发利用者并没有为其对流域资源的使用支付相应的生态补偿费,不符合受益者补偿原则,地方政府和受益者之间亦未真正建立起流域生态补偿行政法律关系。2013年年初,国家发改委下发《关于水资源费征收标准有关问题的通知》,明确了水资源费征收标准的制定原则,为地方水资源费征收标准的确立提供了依据,为进一步规范水资源费的征收行为提供了方向指引^①。该规定明确了在水资源费征收标准的确立过程中,应当考虑流域生态补偿的因素,区别对待不同的流域资源开发利用者,为流域生态补偿费的征收及其标准的确立提供了法律依据,对推进流域生态补偿资金筹集渠道的完善具有积极作用,但是其仅仅从原则上对水资源费的征收进行了规定,还缺乏相应的监督和授权审批程序规定,其实施效果有待实践考察。

2.流域资源的开发利用者:抑损性流域生态补偿法律关系中的行政相对人

(1)流域资源的开发利用者是受益者

流域生态补偿法律关系中的补偿主体应当是流

域资源开发利用的受益者。对受益者的准确界定是需要立法解决的问题。每个公民每天都在利用流域资源和流域生态环境,那么,是否每个公民都应当是流域生态补偿法律关系中的补偿主体呢?从理论上说,每个人都享有生存权,都需要依赖环境资源以维持其生存^[4],因此,每个人都应该享有基于生存需要的环境资源开发利用权。也就是说,自然生态环境供给我们基本的生存条件,人们在生存需求的范围内利用自然资源,而自然资源可以通过自身的恢复和调节功能维持现有的可持续发展的资源最优状态。因此,这些为了合理的生存需求而取用流域资源的主体并非真正意义上的流域资源开发利用的受益者。真正意义上的受益者应当是指随着人类对自然资源的开发利用,超过了环境自净能力和自然生态恢复能力范围的经济性使用。个体为了追求经济利益获取剩余价值,开始超限度地从流域生态系统中索取资源,通过对自然资源的开发利用积累社会财富,这个时候,对自然资源的开发利用者即成为了真正意义上的受益者。

(2)流域资源的开发利用者因受益而应履行流域生态补偿义务

在流域资源的开发利用过程中,正常的生态环境可能受到影响,需要有人对超出自然负荷利用所造成的干扰承担恢复或重建生态系统、修复生态系统功能的责任,责任的承担者应当是流域资源开发利用的受益者,包括企业、事业单位和其他法人团体。流域资源开发利用者的开发利用行为在令其自身受益的同时,会对流域环境造成一定的影响甚至破坏,并影响到一定区域或流域内公民的生产和生活,基于受益而支付流域生态补偿对价就成为必须,受益者成为流域生态补偿法律关系适格主体也就成为必然。因此,作为行政相对人的流域资源开发利用者与政府之间就形成了传统意义上的行政法律关系,即基于从流域资源开发利用过程中受益的事实,其有义务依据相关法律规定向政府支付流域生态补偿对价。

四、增益性流域生态补偿法律关系主体

增益性流域生态补偿法律关系的主体包括两部分,其一是基于流域生态恢复与改善职责而作为流域生态补偿实施主体的政府,其二是基于对流域生态保护的贡献而作为流域生态补偿受偿主体的自然人、法人和其他组织。

1.政府:增益性流域生态补偿的实施主体

(1)流域生态恢复与改善是政府的基本职责
进行流域生态恢复与改善是政府应当履行的基

^①参见发改价格[2013]29号《关于水资源费征收标准有关问题的通知》。

本职责。作为环境公共利益的代表,政府在基于抑损性流域生态补偿法律关系进行流域资源管理的同时,还应在增益性流域生态补偿法律关系中承担起流域生态恢复与改善的职责。因为,一方面,公民有基于生存和发展的目的合理利用流域资源的权利,并在因流域资源利用而受益的同时履行流域生态保护的义务,即应当对流域资源超限度使用所导致的生态环境破坏承担生态恢复的责任;另一方面,需要由政府运用行政权力进行环境治理,对于生态环境恢复与改善这样一种需要资金长期投入和统筹整个流域不同行政区域的综合性工程来说,由作为个体的流域资源利用的受益者自主进行几乎是不可能实现的,惟有政府基于社会契约的理论,接受全体公民的委托,通过行政权力的行使,才能担负起流域生态恢复与改善的重任。因此,政府是增益性流域生态补偿法律关系的当然主体。

(2) 政府对流域生态保护的贡献者负有补偿义务

政府是增益性流域生态补偿的实施主体。流域生态恢复与改善是政府的基本职责,政府对生态环境养护负有直接的义务,而单位或者个人则不然。一方面,当政府将生态环境养护责任转移给单位或者个人时,应当由政府对单位或者个人的养护行为进行补偿;另一方面,如果政府的生态环境养护活动导致单位或者个人发展机会受损或带来潜在的经济损失,应当由政府对这些发展机会成本进行补偿^[5]。可见,为流域生态保护作出特别贡献者既包括进行流域生态环境养护的自然人、法人和其他组织,也包括因为国家进行流域生态环境养护而导致发展机会受损或造成潜在经济损失的自然人、法人和其他组织,政府对其为流域生态保护作出的贡献负有补偿义务。

2. 流域生态保护的贡献者:增益性流域生态补偿的受偿主体

(1) 有所贡献是流域生态保护的贡献者作为受偿主体的前提

如前所述,政府对生态环境养护负有直接的义务,而单位或者个人则不然。凡是为流域生态恢复与改善作出贡献的公民、法人或其他组织都有权利获得与之贡献相适应的补偿。这里所说的“贡献”,不仅指因为国家进行流域生态恢复与改善而给相应地区居民造成的发展机会损失以及潜在的经济损失,还应包括主动参与流域生态恢复性建设的增益行为者对流域生态环境所进行的养护。随着公民环

保意识的不断增强,一些愿意无偿进行生态环境保护的自然人或社会团体作为生态增益行为者开始出现,并因其对流域生态保护的贡献而成为流域生态补偿的受偿主体。

(2) 贡献者因流域生态保护而减损的利益应当获得充分补偿

公民、法人和其他组织为流域生态保护作出贡献,其作为增益行为者和发展受限者,因为流域生态公共利益保护的需要而减损的个人利益应当得到填补。流域生态补偿“包括对发展机会损失、流域生态服务的价值补偿和惠益分享等,也包括对因流域生态服务的生产而产生的现实利益损失等进行补偿”^[1],对贡献者进行充分补偿恰是其基本要求。合理的补偿标准有利于调动流域内公民开展生态保护的积极性,在社会中形成保护流域生态环境的环保意识,提升公民整体素质。为了保障补偿标准的合理性和合法性,在对补偿标准本身进行考察的同时,还应当建立健全利益相关者参与机制、公众监督机制、信息公开和公众参与机制,以保障公民权利不受公权力的损害。

综上所述,在现阶段我国流域资源产权制度尚不健全的背景下,“政府主导型”的生态补偿为我国理论界和实务界所广泛认同^①,流域生态补偿的实现主要借助于国家职权的行使,国家(经由政府)理所当然地成为流域生态补偿法律关系主体之一。通过立法确立国家在流域生态补偿法律关系中的主体地位,发挥国家在流域生态补偿中的协调作用,尽量满足流域资源利用者的资源利用需求,同时充分调动流域生态保护贡献者的生态保护积极性,建立以国家行政权为核心的良性互动的流域生态补偿法律关系体系,有助于我国流域生态补偿法律制度的完善。

参考文献:

- [1] 肖爱,李峻.流域生态补偿关系的法律调整:深层困境与突围[J].政治与法律,2013(7):136-145.
- [2] 李怀恩,史淑娟,党志良,等.南水北调中线工程陕西水源区生态补偿机制研究[J].自然资源学报,2009(10):1764-1771.
- [3] 樊万选,方珺.国外流域生态补偿对我国区域经济平衡协调发展的启示与借鉴[J].创新科技,2013(10):8-10.
- [4] 周训芳.论基于生存需要的自然资源开发利用权[J].中南林业科技大学学报:社会科学版,2007(1):21-24.
- [5] 徐堃,田义文.流域生态补偿理论探析[J].北方环境,2011(7):3-4.

^①也有学者提出不同观点,例如王清军在《生态补偿主体的法律构建》一文中指出:在生态补偿主体制度中过分强调政府的补偿主体地位容易形成一个封闭的和单一的生态补偿主体,不利于形成开放的生态补偿主体体系,生态补偿主体的类型化可能背离生态补偿立法与实践的客观需求,弱化生态补偿理论的摄援力。