

我国流域生态补偿法律制度构建现状与建议

程亚丽 (淮南师范学院政法系, 安徽淮南 232038)

摘要 结合我国流域生态补偿法律制度构建现状, 论述在《生态补偿条例》尚未颁布的条件下, 应该充分认识我国流域生态补偿法制构建中的问题, 在遵循责权利相统一、生态效益优先、公平和多方共同参与的原则之下, 建立合理的生态补偿法律体系及其配套体系能够更好地兼顾经济效益和生态效益, 保证跨区域生态资源的合理和公平使用, 有效贯彻推进生态文明建设的要求。

关键词 流域生态补偿; 生态效益; 环境保护; 法律; 构建

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)12-260-03

The Status and Suggestions for Constructing the Legal System of Basin Ecological Compensation in China

CHENG Ya-li (Department of Politics and Law, Huainan Normal University, Huainan, Anhui 232038)

Abstract Combined with the construction status of legal system of basin ecological compensation in China, it was elaborated that existing problems should be recognized before publishing *Regulations of Ecological Compensation*. Under the principle of fairness and multi-party participation, ecological benefit priority, integration of responsibility and right, establishing rational ecological compensation legal system and supporting system can better balance the ecological and economic benefits, ensure the rational and fair use of cross region ecological resources, and effectively implement the requirements of promoting the construction of ecological civilization.

Key words Basin ecological compensation; Ecological benefit; Environment protection; Law; Construction

2012年10月的十八大报告第八部分“大力推进生态文明建设”明确要求“深化资源性产品价格和税费改革, 建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度”^[1]。凸显了我国顶层设计中“经济、政治、文化、社会、生态”建设“五位一体”的战略部署, 也让社会再次聚焦于生态补偿法律制度的讨论。早在2010年10月, “生态补偿条例的起草工作被列为国务院2011年立法工作计划三类需要积极研究论证的项目, 国家发展改革委正在起草”^[2]。但截止目前也未正式对外发布条例, 更未能形成独立的法律制度。经济的发展在一定程度上加剧了生态环境的破坏, 有违国家可持续发展的战略部署; 对生态资源的开发利用难以保障区域间的经济和生态效益平衡, 有违公平原则。因此, 构建生态补偿法律制度迫在眉睫。生态补偿法律制度是防止生态环境退化的必然选择, 是解决生态环境恶化、保护投资和平衡地区差异的有力手段。笔者以生态资源中极为重要的流域资源为切入点分析流域生态补偿的概念及法律制度构建现状, 提出可行性建议, 以期对相关研究提供借鉴。

1 流域生态补偿的概念及研究背景

国际上生态补偿比较通用的概念是“生态或环境服务付费”(PES, Payment for Ecological/Environmental Services), 生态服务功能是其核心和目标, 付费是手段, 调整的也是保护者和受益者的环境及其经济利益关系。流域生态补偿的概念来源于流域生态服务市场, 而流域生态服务市场最早起源于流域管理和规划, 如美国田纳西州流域管理计划等。随着流域生态服务市场的日益壮大, 流域生态服务的市场化产品也应运而生, 这也是国外开展流域生态补偿的重要依据与

基础。

我国对生态补偿制度的研究始于20世纪90年代。在中国知网核心期刊检索到第一次使用“生态补偿”这一术语的是甘藏春等^[3], 其在《中国法学》1999年第1期上发表的文章提到“修改后的《森林法》建立了森林生态效益补偿基金制度……森林生态补偿基金必须专款专用, 不得挪作他用”; 张鸿铭^[4]最早在文章标题中使用“生态补偿”这一术语, 并讨论了建立生态补偿机制的必要性、进展情况和对策建议, 重在生态补偿机制建立实践的探讨。此外还有很多学者从多学科(生态学、经济学、环境学、管理学、法学等)、多角度对生态补偿内涵、原则、方式, 甚至框架、立法构想方面提出了相应的观点、建议。吕忠梅^[5]和李爱年^[6]等在生态补偿的内涵方面基于多个研究角度提出见解, 任勇等^[7]对流域生态补偿理论基础的研究主要基于外部性、公共产品理论、资源环境资本理论及社会公平理论, 钱水苗等^[8]从社会公正的视角对流域生态补偿制度的构建提出了设想, 陈兆开^[9]在分析黄河流域水资源利用现状的基础上, 对黄河流域生态补偿问题进行了研究, 张艳芳等^[10]对我国流域生态补偿进行了法律思考, 提出了流域生态补偿的定义——“指流域生态系统服务功能的受益者向流域生态系统服务功能的提供者(生态投入或失去可能的发展机会)给予的经济和非经济形式的补偿”。已有研究成果对流域生态补偿的内涵、理论基础和指导原则的论述较多, 为流域生态补偿法律制度研究起到了很好的铺垫作用。但是, 从法学视角对流域生态补偿进行研究的学术成果较少, 尤其是从法学层面对补偿主体、补偿方式、补偿标准、补偿途径等关系到流域生态补偿能否顺利进行的关键问题的论述严重不足, 对流域生态补偿法律制度的构建及相关制度的建立和完善的研究还非常欠缺, 有待对该制度的理论及实践作进一步的研究。

2 我国流域生态补偿法律制度的现状

从我国生态补偿的立法现状和实践发展来看, 生态补偿经历了从政策个别调整到国家立法规范、从地方试点先行到

基金项目 2012年安徽省高等学校优秀青年人才基金项目(2012SQ-RL181); 2013年度淮南师范学院资源型城市发展研究中心开放研究项目(zxyb201303)。

作者简介 程亚丽(1977-), 女, 安徽桐城人, 讲师, 硕士, 从事经济法、环境与资源保护法研究。

收稿日期 2016-03-30

全国推广的渐进过程。就法律制度而言,我国已经建立了较为完备的环境保护法和自然资源法体系,许多法律法规和政策文件中都对生态补偿作出了规定,但当前的生态补偿法律制度及政策还存在一定问题,主要表现在以下几个方面。

2.1 立法目的与指导思想的偏差 保护环境和资源的目的是为了生态效益和经济利益。生态效益是指为了恢复和重建生态系统,使生态系统具有良好的物质、能量循环功能和自净化功能,并使生态系统保持较高的能量转化率、物质积累率和最大的自净能力,而经济效益则要求在保持良好的生态环境的基础上,提高环境资源的利用率,使投入和产出达到最大化^[11]。生态补偿的生态目的是恢复和重建生态系统的生态价值,使生态效益得以维持和增值,生态补偿的法律目的是调整利益相关者之间的权利义务关系,实现环境公平和社会的正义。目前,我国自然资源与环境法律体系框架已经初步形成,法律法规中有很多涉及生态保护和生态补偿的规定,但是却缺乏明确、统一的生态保护的立法目的和指导思想,在自然资源保护法中,过于强调资源环境的经济价值,对其生态效益没有足够重视,使生态补偿缺乏法律依据和指导思想。所以,在修订现有的自然资源单行法律及制定相关生态补偿法律法规时,应明确其生态保护的立法目的及可持续发展的指导思想。

2.2 生态补偿法律体系的不完善

2.2.1 我国宪法中并没有生态补偿制度的规定。宪法是我国的根本法,我国宪法规定国家出于公共利益的需要可以对土地或公民的私有财产进行征收或征用,并给予补偿,但对土地及矿产、森林、水域等自然资源利用的限制造成的损失有无补偿、如何补偿并没有规定。

2.2.2 对生态保护行为所产生的生态效益的补偿没有规定。《中华人民共和国环境保护法》是关于环境保护综合性的基本法,颁布于1989年,其立法目的、基本原则、具体制度和法律责任都偏重于污染防治,只规定了对环境污染和生态环境破坏行为所产生的污染后果进行收费治理,而对生态保护行为所产生的生态效益的补偿却没有考虑。

2.2.3 生态补偿制度对生态保护的力度不够。很多自然资源单行法中虽然规定了生态补偿制度,但对生态保护的力度显然不够,忽视了生态效益价值及生态环境对人类社会可持续发展的意义。有些自然资源保护法律尽管确定了“维护生态平衡、保护生态环境”的立法目的,但没有具体规定自然资源的开发者和利用者应承担的保护生态的义务,使立法目的成为口号,难以实现。

2.2.4 生态效益损失未被纳入补偿范围。我国现行民法与刑法分别规定了环境污染损害责任及环境犯罪的规定,但这些规定注重的是受害人的人身和财产的赔偿和保护,生态效益的损失并没有纳入补偿范围,并没有体现生态环境的保护及人类社会可持续发展的目的。

2.3 立法落后于实践的发展,不能满足新形势下生态维护与建设的需要 生态破坏的发展速度加快导致新的生态问题不断涌现,随着生态科学发展日新月异,新的生态理念和

管理模式也层出不穷,有些很快就成为生态保护和建设的重点内容或发展方向,应该尽快纳入立法轨道和国家管理范畴^[12]。但现实情况是:一方面我国现行多部法律多年来未曾修订,内容与现实严重脱节;另一方面,由于立法中要考虑诸多相关因素,广泛听取学界和民众意见,致使立法过程持久,远远落后于生态问题的出现和生态破坏的发展速度。《生态补偿条例》的制定是一项艰巨而复杂的系统工程,涉及面很广,直接关系到不同地区的发展,关系到广大群众的切身利益,至今历时近5年仍未公布实施。

2.4 生态补偿政策由于缺乏法律依据难以长期有效的实行 目前,我国涉及生态补偿内容的相关政策很多,各项政策的设计从不同角度对生态补偿问题做出了规定,可以说,我国生态补偿实践大多以政策为指导,但生态补偿政策在实施中存在明显的缺陷。生态补偿实质上是一种利益冲突和矛盾协调机制,这种协调可以通过经济、观念、政策、法律制度等多种途径予以实现,既需要法律提供长期支持和有力保障,也需要制定持续的、有效的生态补偿政策来组织实施。

3 我国流域生态补偿法律制度构建建议

当前我国众多流域面临着日益严重的生态环境危机,迫切需要构建科学的完备的生态补偿法律制度。

3.1 明确生态补偿法律制度构建的原则 生态补偿法律制度的构建应该遵循特定原则,主要包括以下内容。

3.1.1 责权利相统一的原则。生态补偿涉及多方利益调整,跨区域的流域生态补偿更是如此。生态补偿法律关系的主体范围非常广泛,包括国家、地方政府及其职能部门,生态环境的保护者、破坏者、受益者、受损者等^[13]。首先,国家环保部门和地方政府及其职能部门作为生态环境的管理者和生态补偿的主导者,法律不仅赋予其更多的公共权力,同时也强调其环境保护的责任。其次,由于权责不分,致使生态环境的受益者无偿占有环境利益,保护者得不到应有的经济补偿,破坏者未能承担破坏环境的责任和成本,受害者得不到应有的经济赔偿,责任人丧失保护的法律责任。

3.1.2 生态效益优先,兼顾经济效益的原则。自然资源具有巨大的生态效益和经济效益。自然资源 and 生态系统所具备的能量循环功能和自净化功能为自然和人类社会提供了优质的生态环境,即自然资源的生态效益。由于自然资源的稀缺和珍贵,决定了其生态效益和经济效益会发生冲突。不应将经济效益和生态环境效益割裂或对立,应当平衡环境资源使用者之间及其与公共利益之间的冲突与矛盾,协调平衡两者间的发展。生态效益补偿法律机制应该以解决资源的生态效益和经济效益所存在的冲突为主要目的。

3.1.3 公平原则。公平是法律永远的价值追求。生态环境作为公共物品是全人类共同的财富,任何人均没有权利只享有生态环境带来的利益而不承担相应的责任,环境利益与责任的公平原则应当成为环境法的基本原则。我国现行环境资源法在效率与公平价值关系的权衡上存在严重的失衡,总体来看,我国环境资源法在价值理念上过分注重对效率的追求,弱化和忽视了公平的理念,在价值取向上漠视公平。

3.1.4 政府主导、市场推进与社会参与相结合的原则。生态环境公共物品的属性及环境保护的公益性要求政府应该发挥主导作用。政府对生态补偿的立法和实践从整体上进行宏观调控,不仅要制定生态补偿的法律法规和政策,指导建设大型的生态建设工程,同时还要进行大量的财政投入,提供生态补偿资金支持。生态补偿的目的不仅仅是为了生态环境的保护,因为触及重新调整不同区域、不同群体间的环境和经济利益关系,所以也是影响广泛而深刻的民生问题。在生态补偿法律制度的构建中,应当加强宣传,在立法中广泛听取公共的建议和意见,保障生态补偿利益相关者的知情权、异议权、申诉权、举报权等权利,征得民间环境保护组织的支持和引导。

3.2 构建合理的生态补偿法律体系

3.2.1 确立宪法地位。宪法作为国家根本法,规定的是主要的国家制度及公民基本权利,生态补偿作为环境法体系中的一个具体制度,不可能通过宪法条文明确规定,宪法的根本法的地位决定了宪法中关于生态环境保护的规定是生态补偿的立法依据,但我国现行宪法中关于生态补偿制度的立法依据并不明确。确立生态补偿的宪法地位应该在宪法中明确两点:首先,将环境权作为一项基本权利写入宪法;其次,对生态环境和自然资源的产权进行明确界定。自然资源权属明确是国外生态补偿可持续推进并取得良好效果的前提。我国是社会主义性质的国家,现行《宪法》明确规定,诸如矿床、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等大部分自然资源都属于国家所有,农村的部分土地和自然资源属于集体所有。因此,建议宪法在保证自然资源国家和集体所有权不变的前提下,实行所有权与经营权、使用权相分离,将自然资源的经营者和管理者确定为生态补偿的对象,以此建立起责权利相协调的竞争和激励机制。

3.2.2 修改环境保护基本法。根据《立法法》规定,我国法律分为基本法与一般法两大类。《环境保护法》的修订方向就是要将其由行业性的一般法升级为环境保护的基本法。其主要内容是确定国家对于环境保护的价值目标、基本原则、权利的界定、责任的分配、体制的安排及罚则基准等,为环境保护和自然资源单行法律法规提供法律依据。我国现行《环境保护法》存在指导原则上的偏差和明显的缺陷,已经无法适应生态环境保护的现状,应该将生态补偿制度确定为环境保护基本法律制度,以确立其在环境保护基本法中的地位。

3.2.3 完善自然资源保护单行法。我国在1989年修订了《环境保护法》后,制定了近30部环境与资源保护的单行法及相关法,构成了环境法体系的重要组成部分。其中,《森林法》《水土保持法》《草原法》《野生动物保护法》等已确立生态补偿制度,其他单行法中虽然包含有生态保护的内容,也基本确立了资源有偿使用的原则,但普遍缺乏生态补偿制度的细致规定。因此,自然资源保护单行法需要进一步修改和完善。同时,需要充分发挥法的强制力的保障作用,在立法中加强对破坏生态环境、违反生态补偿制度的行为的处罚力度。

3.2.4 尽快发布《生态补偿条例》。《生态补偿条例》是国务

院制定的对生态环境、自然资源的开发和利用过程中的建设者和利益受损者、牺牲者给予补偿,维护生态平衡的行政法规。“制定《生态补偿条例》是贯彻落实科学发展观、加快推进生态文明建设的必然要求,是落实党中央、国务院关于建立健全生态补偿机制精神和有关战略部署的重大举措,是推进形成主体功能区、促进区域协调发展的制度保障”^[2]。该条例的颁布和实施不仅能够表明国家改善我国生态环境,促进和谐社会的决心,也可以提高全社会保护生态环境的积极性,给生态环境保护和建设者提供经济和法律的保障,对巩固生态建设成果、促进环境正义具有重大意义。

3.2.5 完善相关部门法。长期以来,人们普遍认为对生态环境和自然资源的保护只是政府环保部门和环境法的使命,现实情况是我国各政府部门之间存在一定权益冲突,环保部门受制于地方政府,缺乏独立性与权威性,加上日益扩大的流域之间和地区之间的发展差距,单靠环保部门的努力及环境法的规范无法完成生态保护的使命,需要建立一套环境资源法律与其他相关部门法相协调的法律体系。生态补偿作为生态保护的重要环节,在其他部门法中也应该得到体现。如我国《刑法》中有关破坏环境资源保护罪的规定,其目的是为了保护公私财产及公民健康权益,按生态补偿的指导思想,需要对《刑法》加以修改完善。除了立法支持之外,生态补偿制度的有效实施还必须依赖相应的配套制度,如进一步完善生态补偿财税制度、生态补偿救济制度、生态补偿管理体制等配套制度等^[14]。

4 结语

经济的发展在一定程度上加剧了生态环境的破坏,生态资源的受益方在很大程度上是受益于生态资源受损方对于资源的保护和生态环境的维持。无论是经济发展过程中兼顾经济效益与生态效益从而追求可持续发展,还是在对生态资源的开发和利用上确保区域间的公平公正,都亟需国家和地方政府制定不同层次的生态补偿法律制度,跨区域的流域生态补偿制度构建更是迫在眉睫。只有正视我国生态补偿法制构建现状中的问题,在遵循责权利相统一、生态效益优先、公平和多方共同参与的原则之上建立合理的生态补偿法律体系及其配套体系才能真正兼顾经济效益和生态效益,保证跨区域生态资源的合理使用,为我国的生态文明建设迈出坚实的一步。

参考文献

- [1] 新华网. 十八大报告(全文)[EB/OL]. [2016-02-25]. http://www.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.
- [2] 国家发改委. 我委正起草生态补偿条例[EB/OL]. [2016-02-25]. http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/t20120228_464343.htm.
- [3] 甘藏春,魏蔚华,李炜.《土地管理法》的修订与自然资源立法的发展趋势[J]. 中国法学,1999(1):50-56.
- [4] 张鸿铭. 建立生态补偿机制的实践与思考[J]. 环境保护,2005(2):41-45.
- [5] 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.
- [6] 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.
- [7] 任勇,冯东方,俞海. 中国生态补偿理论与政策框架设计[M]. 北京:中国环境科学出版社,2008.

前所未有的快速发展阶段。多种疾病诊断、治疗手段更新快速,新的研究成果不断出现,将这些前沿知识引入课堂,可帮助学生理解学习动物组织胚胎学的意义。为此,在教学过程中,注重将动物组织胚胎学学科研究前沿的最新成果穿插在授课内容中。如在血液学教学中加入液体活检技术,可帮助癌症的早期诊断;脂肪组织可以产生瘦素控制脂肪沉积;胚胎基因编辑对胚胎发育的作用及其伦理争议等。实践表明,最新学科前沿动态的插入可以缓解大量理论知识对学生造成的学习和理解负担,同时活跃课堂氛围,提高学生的注意力。

1.4 相关课程交叉融合教学的应用 动物解剖学与动物组织胚胎学是动物相关专业的重要专业基础课程,都属于形态学范围。这两门课程从不同的维度和视角来阐述动物机体的正常结构,它们之间存在多种联系;病理学和临床诊断学等课程是以解剖学与组织胚胎学为基础的课程。教学过程中,将相关课程进行交叉融合教学,按从宏观到微观,从器官形成逆向看胚胎发生,从正常到异常的思路来学习组织胚胎学,帮助学生形成系统性的专业知识体系,即以点带线或带面的知识框架,有助于使学生对动物组织胚胎学的理论知识掌握得更加牢固^[4]。为此,在教学中注重将交叉学科课程融合到动物组织胚胎学的教学之中,如将大体解剖学中各器官的宏观形态特点与其组织结构相结合进行讲解,将常见疾病病理结构变化与正常组织结构进行比较阐释,均获得较好效果。

2 教学效果与体会

动物组织胚胎学教学改革不可能一蹴而就,需要教师在教学实践过程中不断探索和改进,注重多与学生交流和互动,根据学生的学习效果和知识掌握情况来逐步完善。另外,教学方法之间不是相互独立的,教师要能够将多种教学方法相互融合,有机结合应用,才能达到理想的教学效果^[5]。除了以上提到的教学方法外,笔者所在教研室还将形象教学法和综合性实验教学方法应用于动物组织胚胎学教学之中,取得较好的教学效果。

2.1 激发学生学习兴趣,活跃课堂气氛 多媒体教学的应用、教学视频和动画的穿插、生命科学前沿的引入有效改变了动物组织胚胎学教学中理论知识的枯燥和乏味,学生普遍反映课堂注意力更加集中,对专业知识更加理解^[6]。课堂的学习气氛轻松活跃,学生在理论知识讲解阶段认真记笔记,在拓展阶段积极思考和提问。有的学生会针对感兴趣的知识点课后找教师讨论和查阅文献资料,极大地提高了学生的

学习兴趣。但是,在多种教学方法应用过程中要掌握主次,不可喧宾夺主,一味为了吸引学生注意力而加入太多课外内容或使课件过于花哨,忽略理论知识的讲解和理解,导致“课堂效果好,教学效果差”的局面。

2.2 提高学生自主学习能力 大学培养人才的一个重要方面是培养学生的自主学习能力,保证学生在任何环境下均能够迅速适应社会的发展和需要。动物组织胚胎学教学过程十分注重学生自主学习能力的培养,通过 PBL 教学法、综合性实验教学(如血涂片)等让学生充分发挥主观能动性;教师提出问题,学生自己探索解决问题的教学方法,可使学生变被动学习为主动学习,能够在兴趣指引下对所学内容进行相应扩充,并不断发现问题、解决问题;在分组讨论教学中,学生掌握了书本知识和课外知识,同时增进了学生的交流,开拓了思维,也培养了团队合作精神,为其他课程的学习打下良好的基础。

2.3 成绩提高明显,教学效果显著 通过对动物组织胚胎学教学方法的改革与探索,将多种教学方法融合应用于教学之中,课程教学效果显著提高。在对每节课的提问反馈中,大多数学生对理论知识掌握较好。学生表示,课后会对课堂内容进行讨论(尤其是与生活紧密相关的知识点),重要知识点的记忆更加牢固。多门相关课程的交叉引入使学生知识体系更加系统化,提到一个知识点,学生便能很快回忆起相关的知识点,也为其他专业知识的学习提供了很多帮助。

3 结语

总而言之,在动物组织胚胎学课程教学中,笔者所在教研室充分吸收当前较好的教学方法,注重现代教学方法与传统教学方法的有机结合,融合运用多种教学方法,从而活跃了课堂气氛,变呆板教学为生动教学,充分调动了学生学习的积极性与主动性,培养了学生理论联系实际的能力,有效提高了动物组织胚胎学的教学效果和教学质量。

参考文献

- [1] 吴高峰,石娇,李林,等. 引导-探索-发现模式在家畜组织胚胎学教学中的应用[J]. 高等农业教育,2015(12):65-67.
- [2] 张巍. 现代教育技术在组织胚胎学教学中的应用与思考[J]. 解剖学研究,2010,32(5):283-285.
- [3] 张国荣,孟凡洁,王文奇. 如何提高组织胚胎学教学质量[J]. 中国教育技术装备,2014(22):119-120.
- [4] 张国权,金迅,李辉,等. 解剖学和组织学与胚胎学交叉融合教学改革初探[J]. 基础医学教育,2014,16(9):885-887.
- [5] 李红,陈晓蓉,吕红梅,等. 乐教乐学教学法在组织胚胎学教学中的应用[J]. 中国高等医学教育,2013(7):114-115.
- [6] 李文娟,施志仪,李倩,等. 渐进-启发式在《组织胚胎学》教学中的探索与实践[J]. 安徽农业科学,2014(9):2815-2817.
- [7] 张炳厚. 生态补偿机制的法律分析[J]. 河北学刊,2008(1):172-176.
- [8] 钱水苗,王怀章. 论流域生态补偿的制度构建:从社会公正的视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2005(5):80-84.
- [9] 陈兆开,施国庆,杨涛. 黄河流域水资源生态补偿问题研究[J]. 人民黄河,2008(2):39-40.
- [10] 张艳芳, TAYLOR M. 对中国流域生态补偿的法律思考[J]. 生态经济,2013(1):142-146.
- [11] 万军,张惠远,王金南,等. 中国生态补偿政策评估与框架初探[J]. 环境科学研究,2005(2):1-8.
- [12] 郑坤,万雅琴. 流域生态补偿法律关系主体研究:以汉水流域为例[J]. 安徽农业科学,2015(13):324-327.
- [13] 程亚丽. 我国生态补偿法律制度构建研究[D]. 合肥:安徽大学,2010.

(上接第262页)