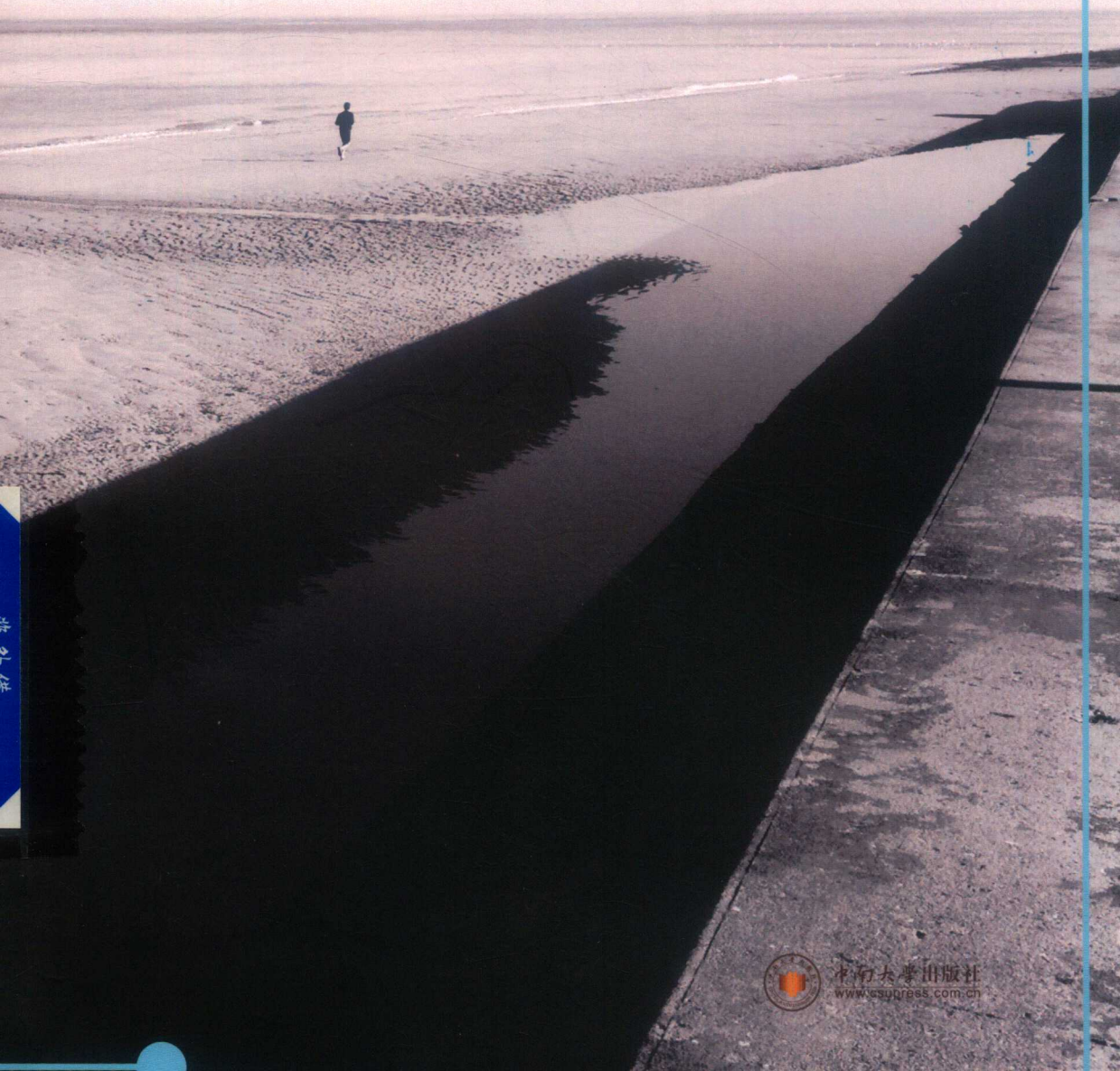


我国流域生态补偿的 法律机制研究

李峻 肖爱 © 著

Study on the Legal Mechanism of Ecological
Compensation of Watershed in China



中南大学出版社
www.csuoreas.com.cn

我国流域生态补偿的 法律机制研究

李峻 肖爱 著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

·长沙·

图书在版编目 (C I P) 数据

我国流域生态补偿的法律机制研究 / 李峻, 肖爱著. --长沙: 中南大学出版社, 2019. 2

ISBN 978 - 7 - 5487 - 3432 - 1

I. ①我… II. ①李… ②肖… III. ①流域—生态环境—补偿机制—环境保护法—研究—中国 IV. ①D922. 680. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 214948 号

我国流域生态补偿的法律机制研究

WOGUO LIUYU SHENGTAI BUCHANG DE FALÜ JIZHI YANJIU

李峻 肖爱 著

☐责任编辑 杨 贝

☐责任印制 易红卫

☐出版发行 中南大学出版社

社址: 长沙市麓山南路

邮编: 410083

发行科电话: 0731 - 88876770

传真: 0731 - 88710482

☐印 装 北京虎彩文化传播有限公司

☐开 本 710 × 1000 1/16 ☐印张 12.75 ☐字数 240 千字

☐版 次 2019 年 2 月第 1 版 ☐2019 年 2 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978 - 7 - 5487 - 3432 - 1

☐定 价 48.00 元

图书出现印装问题, 请与经销商调换

本书系教育部 2013 年人文社科研究青年基金项目“我国流域生态补偿的法律机制研究——以淮河流域和太湖流域为例(13YJC820045)”的最终成果。

内容摘要

生态文明起源于人们对环境问题和生态危机的回应,跨流域生态保护问题已经成为大国治理的重要内容之一。随着我国社会经济的全面发展,我国对水资源的需求量越来越大,对水质的要求也越来越高,而我国的水资源问题却越来越严重。由于河流湖泊自身的特点不同,开发利用和保护的程度不同,某种水资源问题在某条河流或某个湖泊会显得更加突出,这就需要超越制度建构的单一做法,而走向多维融合的“严密的法治”道路。

我国跨流域生态的公共物品属性与经济属性以及生态补偿的“合环境伦理”性是我国流域生态补偿的合理性来源。生态系统服务具有供给功能、调节功能、文化功能和支持功能。

生态文明是人类文明发展的新阶段,科学发展观是关于发展的科学世界观和方法论,其目标就是通过发展真正实现人与自然的和谐。流域生态补偿作为一种调节生态保护过程中相关利益关系的经济手段,在保护流域生态系统和调节利益关系的同时,更强调保障相关利益方的发展权。同时,我国流域往往分属不同的行政管辖区域,这就造成了流域上下游之间在水资源的开采、分配、利用过程中易产生利益冲突,导致跨行政区域的流域生态环境污染、破坏的加剧,以及流域水资源供需矛盾的加深,甚至可能引发严重的社会问题和生态危机。这就是我国流域生态补偿必要性的来源。

我国对流域生态补偿的认识与实践时间比较短,20世纪80年代以来,我国本着“谁开发,谁保护;谁破坏,谁付费;谁受益,谁补偿”的原则,开展了生态环境的保护、恢复与建设工作,在这个过程中针对生态补偿的理论与实践进行了许多前沿性的探索和试点工作。但从目前我国生态补偿的具体实践来看,还未建立一套相对完善的生态补偿政策体系和生态补偿机制。从历年的文件内容来看,我国生态补偿的法规政策文件具有如下特点:第一是规定最多的领域是森林和矿区环境治理;第二是正式的生态补偿法律和行政法规数量较少,国务院及其主管部门制定的政策文件较多;第三是生态补偿的义务主体中,少数直接涉及个人(如森林领域的退耕还林)和企业(如矿产资源开发企业),更多

的是对地方人民政府提出要求。在实践中,我国流域生态补偿存在深层困境,如补偿关系主体确定的合理性困境、流域生态补偿适用性的时空困境以及流域生态补偿方式与标准的有效性问题等。产生这些困境的主要原因包括府际恶性竞争的广泛存在、地方政府缺乏区域环境保护的内生动力、区域环境治理中相关利益主体缺位以及缺乏区域环境治理的长效机制。

在我国,流域生态补偿是一项公认的环境保护的经济措施,其实质是环境资源受益人遵循市场经济规律对为保护环境做出贡献或牺牲的人做出的补偿,包括其因环境保护直接减少的经济利益和因发展机会的减少而损失的经济利益。生态补偿(包括流域生态补偿)带有更明显的行政关系色彩,纵向转移支付的补偿甚至常常带有鲜明的命令成分。而我们应该将流域生态补偿的本质属性定位于社会性环保措施和发展权补偿的流域生态补偿,意在通过补偿增强和平衡地方环境保护、财富增长以及流域发展惠益分享的能力,对全流域发展机会、发展能力和利益分享能力予以平衡,最终实现流域社会总体利益的最大化。其目的是保障流域整体利益的可持续性最大化,具有依“约定”补偿的性质,流域生态补偿主体必须首先履行法定义务,这是前提性原则,同时遵循发展机会均等的原则。另外,应在补偿形式上实现多样化、补偿主体上倡导多元化。生态补偿的法律机制应该以直接规制为主导,适当兼及责任规则约束。要构建严格的监管机制,突出“约定”机制的核心地位,同时构建流域生态价值评估机制与参与机制。

我国流域生态补偿的法律机制构建需要树立生态法治化的基本理念,构建整体生态化的法律体系,并且使得法律运行过程实现全面生态化。通过重构区域环境法治的权力结构,强化地方人大立法决策权,摆脱司法“地方化”,强化基层社会组织化建设,构建流域纠纷诉讼机制以及区域水事司法的“专门化”,提倡环境公益诉讼等。

目录

第一章 绪 论	1
一、研究缘起	1
二、研究现状	8
三、研究意义	28
四、研究方法	29
五、主要研究内容与创新点	33
第二章 我国跨流域生态补偿的逻辑起点	35
一、我国流域生态补偿的合理性分析	36
二、跨流域生态补偿的必要性分析	57
第三章 我国流域生态补偿的实践历程与反思	66
一、我国生态补偿的制度建设	66
二、我国流域生态补偿的深层困境	75
三、跨流域生态补偿困境的归因分析	79
四、流域生态补偿本质属性再思考	82
五、流域生态补偿关系调整的重心	87
第四章 我国流域生态补偿法律机制构建的现实基础	92
一、区域环境法治的内涵	93
二、生态补偿法律机制的生态化取向	105
三、法治生态化的内涵与特征	113
四、区域环境法治中的权力结构	120

第五章 我国流域生态补偿法律机制的构建路径·····	126
一、跨行政区流域生态补偿关系的复杂性·····	126
二、协同法治：区域环境治理的法理依归·····	135
三、流域纠纷诉讼机制的构建·····	147
四、淮河流域与太湖流域生态补偿的案例分析·····	165
第六章 余 论·····	173
参考文献·····	180
后 记·····	193

第一章 绪论

随着中国经济的快速增长,流域跨界水污染现象及其带来的矛盾纠纷在我国正变得越来越普遍。这一问题产生的根源在于地方政府的“个体理性”与“集体理性”的冲突。长期以来,我国流域跨界水污染的治理还停留在传统方式上,主要还是“行政区行政”治理模式。流域跨界水污染这种区域公共问题的复杂性决定了传统的治理模式的失效,也决定了其必将走向区域公共管理的过程。

尽管近年来各地政府将环境保护纳入自身的发展战略重点中来,也根据自身发展的内在逻辑和实际需要,就流域水污染治理问题,采取了合作行动。但是这些合作行动的制度化程度相对较低,一旦涉及实质性利益,往往会由于分歧太大而无法达成共识。尤其在当前财政分权改革的宏观背景下,建立完善且稳定的制度,为流域跨界水污染合作治理提供保障很有必要。跨流域的生态补偿是跨流域水污染治理的重要内容之一。

一、研究缘起

“学术研究要想得到社会认同,就必须能回答当前社会主义建设实践中提出的问题,提供解决当前中国现实问题的最佳方案。”^①但是,如果没有研究问题产生的背景和深层次因素,没有探究“最佳方案”形成的动态过程,就很难找出最佳方案,即使找出一些方案,付诸实施的可能性也非常小。因此,加强我国跨界水污染的治理,缓解我国流域的污染程度,化解社会水事纠纷,就必须深入研究我国现时代对生态补偿制度的现实需求。

① 迈耶,伯内特,奥格登.比较政治学——变化世界中的国家和理论[M].罗飞,等译.北京:华夏出版社,2001:2.

(一) 跨流域生态保护问题已经成为大国治理的重要内容之一

作为世界上最大的发展中国家,改革开放 40 年来,迅速推进的工业化进程使我国从落后国家变为经济大国,从各个方面深刻地影响了世界发展的格局。^①然而,过去 40 年支撑中国工业化高速发展的“人口红利”“环境红利”“资源红利”等正在逐步消退。我国的发展模式正在面临转型,特别是高速发展的工业化推动我国经济高速发展的同时,高度稀缺的人均资源禀赋和极为有限的资源环境容量给工业发展和经济增长带来了瓶颈约束^②,在全面建成小康社会的最后攻坚阶段,我国工业化却面临着诸多困难,如资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化、空间开发格局无序、主体功能措施落实不力等^③。当前,面对依旧悬挂在人们头顶的资源、环境和生态危机所形成的“达摩克斯利剑”,我们必须警醒和反思工业文明所构建的生产方式、生活方式甚至是思维方式的非合理性。在保持国民经济持续较快发展的同时,必须从中国传统文化中寻找智慧,秉持“天人合一”的思想,坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族的永续发展。

实行科学合理的生态补偿制度与完善生态补偿体系,是我国生态文明制度体系构建与达成生态文明的一项重要举措,也是保持我国经济社会持续健康发展、加快社会主义现代化建设的一项重要任务,更是我国实现中华民族伟大复兴与中国梦的必要途径。党的十八大以来,我国生态环境建设取得了长足的进步,生态文明建设不仅被写入了新党章,还提出并规划了“建设美丽中国”的宏伟战略目标,把推进生态文明建设上升到国家重大战略的高度,可以说,能否建设社会主义生态文明制度已经成为事关中国特色社会主义建设成败的战略决策,全国各级政府与民间都在生态文明建设方面掀起了一场持久的“生态革命攻坚战”。党的十八届三中全会提出,要“推进国家治理体系和治理能力现代化”与“实行生态补偿制度”。2015 年出台的新《环境保护法》第三十条对生态补偿做出原则性规定:要“国家建立、健全生态保护补偿制度……国家建立、健全生态保护补偿制度。国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。国家指导受益地区

① 金梧. 国运制造: 改天换地的中国工业化[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013: 318.

② 中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2015(14): 5-14.

③ 张高丽. 大为推进生态文明努力建设美丽中国[J]. 求是, 2013(24): 3-11.

和生态保护区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。”

这不仅充分体现了党中央从战略高度极端重视社会主义生态文明制度的建设和发展，也为中国社会主义建设特别是生态文明建设提供了前所未有的契机和不可或缺的制度保障。

作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分之一，党的十九大报告将“坚持人与自然和谐共生”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四个基本方略之一，报告指出：“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理，实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。”报告在生态文明建设问题上的一系列新思想、新论断、新提法、新举措特别值得我们关注：一是要推进绿色发展。加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，构建市场导向的绿色技术创新体系，发展绿色金融，壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。二是要着力解决突出环境问题。坚持全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战；加快水污染防治，实施流域环境和近岸海域综合治理。三是要加大生态系统保护力度，实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性。四是要改革生态环境监管体制，加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。

地方流域生态补偿试点取得成效。为探索建立生态补偿机制，一些地区积极开展工作，研究制定了一些政策，取得了一定成效。江苏、辽宁、河南、河北、湖南、福建、浙江、山西、山东、江西、海南、广东均出台了流域生态补偿的相关政策和法律规定。浙江、福建和广东等经济发达省份，已经开展实施了水权交易、异地开发、自发组织的私人贸易等多种生态补偿模式，如广东广西同治九州江、浙江新安江的上下游共治体系、福建汀江的上下游协同治理体系。陕西、河北等地根据跨界断面水质水量考核的标准，在流域上下游之间实施水质污染补偿，开拓了流域生态补偿的模式，也取得了良好的效果。另外，虽然流域生态服务补偿法尚未出台，但我国也颁布了一些环境保护相关法律，例如先后出台的《森林法》《草原法》《环境保护法》《防沙治沙法》等。近两年左

右的实例表明:流域生态补偿制度在地方实践中取得了一定成效,使流域生态环境得到保护,水质水量得到明显改善。

跨省流域生态补偿陷入困境。跨省流域的生态补偿,是大国生态治理的特有难题。跨省流域的生态补偿虽已在多个省份推行开来,如跨广西和广东的九洲江、跨福建和广东的汀江、跨江西和广东的东江、跨河北和天津的滦河、跨陕西和甘肃的渭河等,但成熟模式的探索仍任重道远。我国部分省份已经开展了跨省流域生态补偿的具体实践,比如:新安江流域、渭河流域、东江流域等,但是,在理论领域,有关跨省流域生态补偿机制的研究却比较少,大多数研究都是在流域生态补偿制度中一笔带过,缺乏系统性,更未形成统一的框架机制,这就导致了我国流域生态补偿的理论研究远远落后于实践,满足不了实践的需求。这就说明按照建立省内流域生态补偿的逻辑建立跨省流域生态补偿是行不通的,跨省流域生态补偿补偿机制从根本上来讲就是省际利益平衡机制,补偿的主体不在一个省级行政辖区内,所以补偿的内容不能由一个省级行政主体自行决定;补偿的标准和补偿的依据是多省平等协商后的结果,其是否具有强制实施力,各方地方政府应承担的责任和责任形式都没有规定;由于地方政府“自利性”及地方政策法规的效力限制,跨省流域的生态补偿问题仅靠省级政府之间的协调是不能实现的,必须对跨省流域生态补偿进行深入研究。

(二) 淮河、太湖流域跨流域生态治理的紧迫性

淮河、太湖流域跨越苏沪浙皖等多个经济最为发达的省市,近年来该地区跨行政区域的生态纠纷日益增多,是我国流域生态治理的重点区域,探索生态补偿长效互惠机制既可以促进该地区经济社会协同发展,又可以为我国进一步完善流域生态补偿体制机制提供“标杆”。

随着我国社会经济的全面发展,我国对水资源的需求量越来越大,对水质的要求也越来越高,而我国的水资源问题却越来越严重。由于河流湖泊自身的特点不同,开发利用和保护的程度不同,使得某种水资源问题在某条河流或某个湖泊会显得更加突出。

太湖流域地处我国东部沿海、长江三角洲南缘,包括江苏省的苏州、无锡、常州、镇江和浙江省的杭州、嘉兴、湖州等7个地级市,以及上海市的大陆部分。太湖流域面积36900 km²,仅占全国总面积的0.4%,但人口、国内生产总值和财政收入却分别占全国的3.4%、13%与19%,城市化率已达71%,是我国经济最发达的地区之一。据预测,到21世纪30年代,全流域的国内生产总值将比现在再翻两番,城市化率将达82%左右,经济社会发展水平初步实现现代化。太湖流域自然条件优越,水陆交通便利,农业生产基本条件好,工业发

达,经济基础雄厚,人口稠密,劳动力素质较高,科技力量较强,市场信息灵通,基础设施和投资环境较好,目前以其为核心的长三角地区已发展成为我国重要的区域经济中心之一。

中国政府和江苏省历来对太湖流域水污染治理非常重视。在中央政府和各地方政府的一致努力下,太湖水污染治理已经取得了阶段性的成效,尽管太湖流域水污染的状况尚没有得到根本性的改变,但是应该认识到太湖流域浅水湖泊和缓流水体,其治理有长期性、艰巨性和复杂性等特点。从流域面积和流域人口来看,太湖流域是中国乃至世界上人口密度最大的,也是工业密度最大的地区之一。2007年开始的“蓝藻危机”告诫人们,太湖污染已呈现出“一体化”趋向,环太湖各方相关利益攸关方没有谁能够置身其外,太湖流域水污染治理的复杂性不仅在于涉及多个行政区划的分割,而且还涉及多个跨区域的部门,因此,治理太湖、保护环境,不可能靠一个机构,也不可能靠一个地区来解决,而是要各个部门、各个地区齐心协力,要树立一损俱损、一荣俱荣的观念。本人认为,构建环太湖若干地方政府合作治理太湖流域水污染的机制,不光十分有必要,而且也是当务之急,应该被学者和各级政府所重视、所探讨。苏州、无锡地区是江苏省环太湖区域的主要城市,如能达成合力治污,对江苏省甚至整个太湖流域水污染的治理具有重要的实践意义,对我国其他跨行政区湖泊的治理也具有抛砖引玉的意义。

淮河在中国,论长度比不上长江、黄河,论流域面积甚至不及松花江和珠江。但是这依然没有撼动它在中国大江大河中的地位。自古以来,淮河就被列为“四渎”(古称江、河、淮、济为四渎)之一。而今它与秦岭一道共同形成贯穿中国轴心的南北分界线。它不仅是中国自然景观的分界线,还是人文风貌的分水岭。淮河发源于河南省桐柏县桐柏山太白顶西北侧河谷,跨河南、安徽、江苏三省。河流全长1000千米,流域面积26.9万平方千米,沿途汇百川、纳千溪,最终流入长江,汇入黄海。根据地形划分,从淮源至洪河口为淮河的上游;洪河口至洪泽湖入淮口为淮河中游;从洪泽湖出口至三江营为淮河下游。

淮河本是一条清晏大河,它甘甜的河水哺育着淮河两岸人民,素有“江淮熟,天下足”之美誉。但是,历史上淮河出现过水患让流域人民生活受损,特别是随着改革开放我国工业化进程的推进,淮河流域水污染治理成为中国水污染问题治理的一个缩影。淮河流域是重要的农业基地,是以电力、煤炭等为主的工业基地,也是全国平均人口密度较大的地区之一。自20世纪70年代后期以来,淮河流域开始面临水污染问题,由于沿淮各地区迫切发展经济,建设了大批造纸、制革、电镀和化工等污染严重的工厂,造成淮河干、支流水环境逐渐恶化,水质污染严重。“50年代淘米洗菜,60年代洗衣灌溉,70年代水质变

坏,80年代贻误后代”,一曲民谣唱出了淮河流域的沧桑。到了90年代,好几次,沿岸的自来水厂深度处理都无济于事,居民家里的水龙头里流出黑水、臭水,发电厂都因水质太差而停产,淮河已非治不可了!1994年,淮河下游发生特大污染事件。7月份,整个淮河流域天气异常,春旱连着夏旱,雨量极少,整个夏季晴热高温,遭受着60年未遇的高温干旱袭击。而淮河上游的沙河、颍河流域却普降大雨,由于沙河、颍河污染十分严重,造成大量污水下泄,形成了一条长达70千米的污水带,污水量超过以往任何一次。污水直扑洪泽湖,所到之处河水无法饮用,如淮河下游江苏省盱眙县群众靠买矿泉水和排队打井水度日,淮河沿岸重要城市蚌埠更是“水贵如油”,工厂被迫停产,水中生物遭殃。据统计,2004年7月20日至27日,承载全国1/6人口的中国第三大河流——淮河突然暴发有史以来最大的污染团,5亿多吨污水,形成150多公里长的污水带,“扫荡”淮河中下游,创下淮河污染“历史之最”。淮河水污染治理再度引起公众关注。淮河污染主要与该流域内大量排放污水的化工厂、印刷厂、造纸厂等有关。一些工厂为节约治污成本,治污措施不力,造成水质严重污染,经济损失严重,还直接损害着人民群众的健康。可以说淮河水污染是与工业发展同步并且逐渐加剧。1994年国务院决定治理淮河,使之成为第一个依法进行全面综合治理的流域,1995年8月8日国务院颁布了我国第一部流域性法规《淮河水污染防治暂行条例》,淮河走上了依法治水的轨道。根据国务院对“三河三湖”的水污染治理的总体部署,1996年7月1日之前,关闭了沿岸所有产量在5000吨以下的小造纸厂。1997年12月31日零点之前实现了淮河流域所有重点工业企业废水基本达标排放。1998年1月1日对依然超标排污的企业关停,实施淮河治污“零点行动”。2000年年底,国务院要求淮河水恢复清澈。“九五”以来,重点流域水污染的防治是以淮河治理为先导,巢湖、海河及辽河等流域相继展开。此外,近十几年来,淮河也是我国流域水污染防治规划中进行水污染控制的重点流域。尽管在水污染治理和控制方面有许多政策手段可供选择,如排污收费、污水处理收费和水价等方式,但目前没有形成明确、有效的水污染治理政策体系。基于此,通过综合分析管制手段、经济激励手段和公众参与等各种方式,构建淮河流域水污染治理政策体系显得尤为必要。

(三)对我国生态法治化治理的思考

生态文明起源于人们对环境问题和生态危机的回应,而这种回应从一开始就与规范性制度建设的诉求联系在一起。世界各国比较一致的做法,就是通过政府公共权力的介入,对危害或可能危害环境的行为先通过政策进行规制,然后在传统部门法领域拓展,再发展到以专门的立法进行规范;或通过司法个案

积累并逐渐依赖成文法而发展出环境法律体系,如美国的环境法就是在现代侵权法理论、环境规制理论以及环境司法判例基础上发展起来的。我国对环境污染和生态危机的回应,先采取资源保护政策和初步立法,然后对环境污染和资源破坏按照环境要素进行行政规制,再逐渐发展到对生态环境的法律之治。当前我国生态文明建设顶层设计是“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势”^①而系统性做出的,因而,必须非常重视制度建设,中共十八大以及十八届三中全会都反复强调建立健全“生态文明建设制度体系”;中共中央十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称“《中央全面深化改革决定》”)也将生态文明制度建设作为深化改革的重大问题之一设专节进行规定,指出:“建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。”^②2013年5月24日,习近平总书记在中共中央政治局第六次集体学习时也强调指出,“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”^③。也就是说,生态文明建设不能仅仅靠中央或地方的“政策”,它不仅需要构建“最严格的制度”体系,更需要超越制度建构的单一作法,而走向多维融合的“严密的法治”道路。

生态文明建设法治的“严密”主要体现在两个方面,一是要有系统完备的制度和法律,并使这些制度和法律实现生态化,不只是环境保护法而是各个部门法都要实现生态化;二是这些法律都得以有效运行并能产生积极的法律效果,即生态文明建设法治的严密要求法律运行全过程都充分尊重和顺应生态规律。一般而言,法律运行包括立法、执法、司法、守法以及法律监督。法律监督事实上贯穿着法律运行全过程,尤其是司法和守法本身就具有法律监督功能。法律监督的“生态化”因而也是融贯于其他过程之中的。党的十八大报告提出,“要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究”。其中,“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”被称为依法治国的“新十六字方针”。因而,本书以此“新十六字

① 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R]. 2012.

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),“十四、加快生态文明制度建设”。

③ 据新华社电:《习近平在中共中央政治局第六次集体学习时强调坚持节约资源和保护环境基本国策 努力走向社会主义生态文明新时代》,中华人民共和国环境保护部网站, http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201305/t20130527_252744.htm, 2014年7月28日访问。

方针”为纲，而对生态文明法律监督不做专章论述。总之，生态文明建设的法治保障要超越依靠法律制度建构的单一做法，走向通过法律运行全过程的多维保障；不仅需要依靠完善的环境法，更需要融贯生态保障要求的整个法律体系的多维革新，这些正是“法治生态化”命题的内涵。只有展开多维的“法治生态化”，才能真正为生态文明建设提供最严密的法治保障。

二、研究现状

（一）国外研究现状

从 20 世纪中期开始，由于经济社会发展过程中资源枯竭和生态破坏问题愈加严重，一些国家和地区开始尝试利用经济手段解决环境问题。区域发展和能源开发造成的生态环境问题，已经受到了世界各国的重视，特别是在发达国家，随着经济的不断发展，它们相继出台了有关生态保护和环境补偿的法律、法规以及相关的政策措施，以促进资源利用区域的可持续发展。

1. 关于流域生态补偿的概念性研究

在国际上，一般使用“生态或环境服务付费”(payments for ecological services, PES)表达生态补偿的含义。早在 20 世纪初，国外在流域生态补偿的理论研究方面就取得了一定的进展。1920 年，庇古(Pigou)提出的外部性理论为后期流域生态补偿的研究奠定了早期基础。他认为环境资源在生产和消费过程中具有外部性特征，而这种外部性会导致市场失灵，因此政府有必要通过干预以解决外部性问题。到 20 世纪中期，科斯(Coase)提出了产权交易理论，他将外部性问题产生的实质归结于产权界定不清，在明确产权和交易成本的前提下，能够借助市场解决外部性问题，从而为明确流域生态补偿主体，建立补偿机制以消除水资源的外部效应提供了理论铺垫。哈丁(Hardin)提出的公共产品理论则将资源的滥用和资源消费中的“搭便车”现象归结于公共物品的产权开放性。

20 世纪 70 年代，美国麻省马萨诸塞大学的 Larson 和 Mazzarse (1976)就提出了第一个湿地快速评价模型，帮助政府颁发湿地开发补偿许可证。但是在国外的研究中，并没有“生态补偿”这个概念，与其含义相近的主要有生态/环境服务付费(Payment for Ecological/Environmental Services, PES)、生态/环境服务市场(Market for Ecological/Environmental Service)和生态/环境服务补偿(Compensation for Ecological/Environmental Services)，其中使用最广的是生态/

环境服务付费(PES)(Simon Zbinden, David R Lee, 2005),其内涵与中国的生态补偿的概念并无本质区别。

国际上对 PES 的概念界定较有影响的有两个,分别是由“国际农业发展基金会”(IFAD)参与的生态环境服务付费与奖励山地贫困的行动研究项目 RUPES、国际林业研究中心(CIFOR)界定的。^①

按照理解的不同,国外学者对生态补偿概念主要观点有以下几方面: Cuperus (1996)等认为生态补偿是指针对生态功能或生态环境质量受损而采取的一系列替代措施; Allen (1996)等认为生态补偿是为了对生态破坏地区的生态恢复,或者建立新的生态场地对原有地区生态功能或生态质量的替代; Cowell(2000)则认为生态补偿是采取一些积极的环境措施去纠正、平衡或者弥补已经损失的环境资源; Pagiola(2005)认为生态补偿是对自然资源管理者产生的部分生态服务给予一定的补助,以提高其保护生态服务的积极性; Wunder (2005)强调生态补偿是一种在自愿、协商前提下的影响生态效益提供者土地利用的策略。Pagiola (2008)将哥斯达黎加的 PSA (the Pago por Servicios Ambientales)计划概括为水文服务补偿、生物多样性补偿、碳汇补偿和景观美感服务补偿等。

国外学者们的研究目前已经延伸到生态补偿的补偿类型、服务机制及评价方法等各个方面。Daily(1997)、Costanza(1997)等分别将生态服务的功能进行了分类,并且将流域生态服务总结归纳为:生态产品提供、气候调节、生物生活居住环境的提供以及信息功能等。其中多数研究主要集中在流域生态系统的休闲娱乐价值方面,评估方法主要采用了市场替代法、旅游费用法、概念模型、径流与流域生态服务关系的经验模型等(Young, Gray, 1972; K Bayha, C Koski, 1974; J Daubert, R Young, 1981; F A Ward, 1987)。

可见,按照宏观角度和微观角度的分类,宏观角度有 Kelsey Jack(2008)、Tefanie Engel(2005)等学者从生态补偿的定义、适用范围、实施原则、项目特征与目的意义等多个角度对生态补偿进行了全面的论述,并从制度设计的角度确定了生态补偿的主要内容。微观角度有 Plantinga(2001)、Cooper 和 Osborn(1998)、Junjie 和 Bruce(1999)、Harnndar(1999)、Ambasthactal(2007)等学者利用供给曲线、序贯响应离散选择模型、随机效用模型、条件估值法(CVM)等多种方法对参与进行生态补偿项目的主客体之间的利益关系进行了具体分析,对于补偿意愿、受偿意愿以及分配比例等都有涉及。

^① 靳乐山,李小云,左停.生态环境服务付费的国际经验及其对中国的启示[J].生态经济,2007(12): 156-158,163.