

本书获江西财经大学资助

生态补偿

财税责任差异化的法律机制研究

——与“共同但有区别责任”原则契合

SHENGTAI BUCHANG

CAISHUI ZEREN CHAYIHUA DE FALÜ JIZHI YANJIU

YU GONGTONG DANYOU QUBIE ZEREN YUANZE QIHE

徐丽媛◎著



中国政法大学出版社

本书获江西财经大学资助

生态补偿

财税责任差异化的法律机制研究

——与“共同但有区别责任”原则契合

SHENGTAI BUCHANG
CAISHUI ZEREN CHAYIHUA DE FALÜ JIZHI YANJIU
YU GONGTONG DANYOU QUBIE ZEREN YUANZE QIHE

徐丽媛◎著



中国政法大学出版社

2018·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

生态补偿财税责任差异化的法律机制研究/徐丽媛著. —北京:中国政法大学出版社, 2018. 2

ISBN 978-7-5620-8072-5

I. ①生… II. ①徐… III. ①生态环境—补偿性财政政策—环境保护法—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第022731号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
- 编辑邮箱 zhengfadch@126.com
- 承 印 北京中科印刷有限公司
- 开 本 880mm × 1230mm 1/32
- 印 张 6.125
- 字 数 150 千字
- 版 次 2018 年 2 月第 1 版
- 印 次 2018 年 2 月第 1 次印刷
- 定 价 39.00 元



本书为 2013 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“‘共同但有区别责任’原则下生态补偿财税责任差异化的法律机制”（项目编号：13YJC820086）最终研究成果。

暨 2016 年度国家社会科学基金项目“脱贫攻坚背景下贫困地区生态综合补偿转移支付法制研究”（项目编号：16BFX150）前期研究成果之一。

序 言

PREFACE

环境保护是我国的一项基本国策。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》坚持了环境影响评价制度、“三同时”制度、排污许可制度、排污申报登记制度、排污收费制度、限期治理制度、现场检查制度和污染事故报告制度等基本制度。同时重点建立健全了6项基本制度，环境监测制度、生态保护补偿制度、生态评估和修复制度、环境与健康监测调查和风险评估制度、重点污染物排放总量控制制度、环境保护目标责任制和考核评价制度等。可见，生态补偿是我国环境保护的一项基本制度。

我国对生态补偿进行了积极的探索与实践。自20世纪70年代开始实施退耕还林、退耕还草、天然林保护等具有生态保护补偿性质的重大生态建设工程以来，在各地和各有关部门的积极努力下，我国生态补偿已经取得了阶段性的进展。涉及森林、草原、湿地、流域和水资源、矿产资源开发、海洋以及重点生态功能区等领域。目前，重点生态功能区转移支付制度已基本形成，中央财政2008~2015年累计安排转移支付资金2513亿元。森林生态效益补偿制度不断完善，2001~2015年累计安排森林生态效益补偿资金986亿元；草原生态保护补助奖励政策全面实施，2011~2015年中央安排草原奖补资金773亿元；

湿地生态保护补偿机制正在积极探索,2014~2015 年中央财政累计安排湿地生态效益补尝试点资金 10 亿元;新安江等跨流域、跨区域生态保护补尝试点稳步推进,2012~2015 年,中央和浙江、安徽地方财政出资 15 亿元补偿新安江流域上游地区。党的十八大之后,随着我国生态文明建设的加快,生态补偿实践进程快速推进。2016 年国务院发布的《关于健全生态保护补偿机制的意见》要求,到 2020 年,实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖。

国际上,生态补偿一般被称为“生态系统服务付费”(Payment for Ecosystem Service, PES)。作为实现生态环境保护的外部成本内部化及平衡相关方利益最为重要的手段,环境服务付费受到了国际社会的广泛关注与实践。涉及森林、农业、流域、矿产资源开发、自然保护区等诸多领域,建立了形式多样的生态补偿手段。如一对一交易、限额交易市场、产品生态认证等自由市场交易;政府补贴与税费制度;国际组织代表受益方付费等。总体上,各国政府都成了生态补偿的参与者、生态服务的购买者。但由于政府资金的有限,越来越多的国家都逐步开始建立生态服务市场,注重发挥市场机制在生态补偿中的作用。

生态补偿财税责任制度构建有利于实现生态补偿的可持续发展。恰当的生态补偿机制必须能够有效地募集与支出资金,充足的可持续资金是实施有效生态补偿项目的先决条件。生态补偿的财税政策主要包括两方面:一是生态补偿资金筹集的财税政策;二是生态补偿资金支出的财税政策。在现阶段政府补偿为主的情况下,生态补偿资金主要来源于环境保护类收费与征税。但政府补偿资金毕竟有限,有些补偿标准依然偏低,生态补偿效果不明显。需要多元化的筹资聚道,调动全社会的力

量参与，促进生态补偿的可持续发展。政府生态补偿的支出方式主要是转移支付。转移支付包括了一般性转移支付和专项转移支付。生态补偿转移支付以专项转移支付为主，专款专用，科目繁杂，限制了地方生态补偿资金的统筹安排。如果多设定为一般性转移支付，赋予地方更多因地制宜的权利，同时明确责任，将会提高资金的使用效果。

我国生态补偿应建立“差异化”的财税责任制度。习近平总书记在党的十九大报告中指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾。地区之间发展不平衡的现实得到了国家高层的确认。中国中、东、西部地区自然条件差异大，资源禀赋各有不同，地区之间经济发展水平不同。在承认生态补偿共同责任的基础上，中央与地方、地方与地方之间在政府与市场生态补偿方式上、财政与税收手段运用上应体现差异化，有所侧重。差异化的财税责任机制设计不仅增强了生态补偿的可行性，也更符合我国的实际，法律视角的生态补偿财税机制研究能为生态补偿实践提供指引。本书立意于此，在借鉴国际环境法“共同但有区别的责任”原则的基础上，拟构建差异化的生态补偿财税责任法律机制。特别是针对政府与市场生态补偿相融合的法律机制、中央与地方政府生态补偿事权划分的法治进路、生态税实现生态补偿的法律思考三方面做专章阐述，在厘清相关理论的基础上进行法制思考，力求为我国《生态补偿条例》的制定提供一定的参考。

目 录

CONTENTS

序 言	001
第一章 “共同但有区别责任” 原则与生态补偿财税制度的 契合理论	001
第一节 生态补偿制度概述	001
第二节 生态补偿财税责任制度研究的意义与现状	011
第三节 “共同但有区别责任” 原则引入生态补偿财税 制度的必要性和可行性	015
第四节 “共同但有区别责任” 原则与生态补偿财税 制度的契合理论	020
第二章 我国生态补偿财税责任制度及其立法演变	024
第一节 我国生态补偿财税责任制度的发展历程	024
第二节 我国生态补偿财税责任承担的实证分析	033
第三节 我国生态补偿财税责任制度的立法检讨与目标	059
第三章 生态补偿财税责任立法的国际经验	068
第一节 大陆法系国家生态补偿财税责任立法	068

第二节	英美法系国家生态补偿财税责任立法	075
第三节	国际生态补偿财税责任立法的特点与启示	085
第四章	生态补偿政府与市场有效融合的理论基础与 法律机制	094
第一节	政府与市场生态补偿运行现状及评析	094
第二节	生态补偿中政府与市场作用有效融合的理论 基础	104
第三节	生态补偿中政府与市场有效融合的关键	110
第四节	政府与市场生态补偿有效融合的法律机制	120
第五章	中央与地方政府生态补偿事权划分的理论与 法治进路	125
第一节	中央与地方生态补偿事权划分：现行制度安排与 未来走向	126
第二节	中央与地方生态补偿事权划分的实质与理论基础 ..	131
第三节	法治视野下中央与地方生态补偿事权划分的障碍 ..	136
第四节	中央与地方生态补偿事权划分的法治进路	143
第五节	对国家《生态补偿条例》相关条文的建议	150
第六章	我国生态税实现生态补偿的法律思考	152
第一节	生态税介入生态补偿的必要性	152
第二节	国外生态补偿税收的立法实践	157
第三节	国内生态税实现生态补偿的现状与问题分析	160
第四节	我国生态税实现生态补偿的对策建议	165

参考文献	171
一、中文著作类	171
二、中文期刊、报纸、论文类	174
三、外文类	182

“共同但有区别责任”原则与生态补偿财税制度的契合理论

第一节 生态补偿制度概述

一、生态补偿的概念界定

“生态补偿”是我国特有的称谓，国外一般称“生态系统服务付费”（Payment for Ecosystem Service, PES）。由于研究视角的不同，加之生态补偿本身的复杂性，不同学科对其有不同的定义。

在生态学意义上，《环境科学大辞典》将生态补偿定义为“自然生物有机体、种群、群落或生态系统受到干扰时，所表现出来的缓和干扰、调节自身状态，使生存得以维持的能力，或者可以看作生态负荷的还原能力，或者是自然生态系统对由于人类社会、经济活动造成的生态破坏所起的缓冲和补偿作用”。本概念一是强调对生态环境的补偿，二是强调生态系统自身的恢复补偿力量，不借助人力而为之。

此后的定义开始强调人力对生态环境的补偿。张诚谦认为，所谓生态补偿就是从利用资源所得到的经济收益中提取一部分并以物质或能量的方式归还生态系统，以维持生态系统的物质、

能量在输入、输出时的动态平衡。^{〔1〕}吕忠梅对生态补偿进行了广义和狭义的定义,认为“狭义的角度理解就是指对由人类的社会经济活动给生态系统和自然资源造成的破坏及对环境造成的污染的补偿、恢复、综合治理等一系列活动的总称。广义的生态补偿则还应包括对因环境保护丧失发展机会的区域内的居民进行的资金、技术、实务上的补偿、政策上的优惠,以及为增进环境保护意识,提高环境保护水平而进行的科研、教育费用的支出”。^{〔2〕}吕忠梅对生态补偿的这一定义不仅体现了人对生态环境的补偿,其突出贡献还在于提出了人对人的生态补偿。

在经济学上,多将生态补偿视为一种减少生态环境损害的经济刺激手段,目的是环境成本实现内部化。毛显强等将生态补偿界定为“通过对损害(或保护)资源环境的行为进行收费(或补偿),提高该行为的成本(或收益),从而激励损害(或保护)行为的主体减少(或增加)因其行为带来的外部不经济性(或外部经济性),达到保护资源的目的”。^{〔3〕}2013年4月国家发改委主任徐绍史代表国务院向全国人大常委会作的《国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告》中,将生态补偿机制阐释为“在综合考虑生态保护成本、发展机会成本和生态服务价值的基础上,采取财政转移支付或市场交易等方式,对生态保护者给予合理补偿,是使生态保护经济外部性内部化的公

〔1〕 张诚谦:“论可更新资源的有偿利用”,载《农业现代化研究》1987年第5期。

〔2〕 吕忠梅:《超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新》,法律出版社2003年版,第355页。

〔3〕 毛显强等:“生态补偿的理论探讨”,载《中国人口·资源与环境》2002年第4期。

共制度安排”。^{〔1〕}经济学意义上生态补偿也强调人（受益者）对人（保护者）的补偿。

法律视角，学者对生态补偿给出的典型定义有：第一种观点认为：“生态补偿指国家或社会主体之间约定对损害资源环境的行为向资源环境开发利用主体进行收费或向保护资源环境的主体提供利益补偿性措施，并将所征收的费用或补偿性措施的惠益通过约定的某种形式转达到因资源环境开发利用或保护资源环境而自身利益受到损害的主体以达到保护资源的目的的过程。”^{〔2〕}第二种观点认为：“生态补偿是指为实现调节性生态功能的持续供给和社会公平，国家对致使调节性生态功能减损的自然资源特定开发利用者收费以及对调节性生态功能的有意提供者、特别牺牲者的经济和非经济形式的回报和弥补的行政法律行为。”^{〔3〕}第三种观点认为：“生态补偿，是指生态系统服务功能的受益者向生态系统服务功能的提供者支付费用。”^{〔4〕}第四种观点认为：“流域生态补偿是指为保障流域整体利益的可持续性最大化，流域生态服务受益人或需要更高质量生态服务的主体，与流域生态服务的提供者或因更高的生态要求而使其权益受损者，在履行法定义务的基础上，遵从发展机会均等和流域发展惠益共享原则，自发地或在公共机构引导或组织下，通过约定由前者给予后者经济的、发展机会的回报或弥补，以平衡

〔1〕 靳乐山：《中国生态补偿全领域探索与进展》，经济科学出版社2016年版，第41~42页。

〔2〕 杜群：“生态补偿的法律关系及其发展现状和问题”，载《现代法学》2005年第3期。

〔3〕 李爱年、刘旭芳：“生态补偿法律含义再认识”，载《环境保护》2006年第19期。

〔4〕 曹明德：“对建立生态补偿法律机制的再思考”，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2010年第5期。

主体间利益结构。”〔1〕

以上四种观点都不同程度地认为生态补偿是一种法律行为，应纳入法律调整范围。其中，第二种观点强调生态补偿“行政法律行为”的性质，更多地将生态补偿界定为政府补偿。随着国家社会上“生态服务付费”概念的提出与引入，第一、三、和四种观点都体现了市场补偿的“约定”特征。第一种观点涵盖了政府与市场生态补偿，但却没有体现“生态系统服务价值”这一市场生态补偿的关键要素，难以真正融合政府与市场生态补偿。第三种观点简洁明了的定义其实也包含了政府补偿和市场补偿，但“支付费用”一词忽略了“有条件性”这一生态补偿付费的核心要素。“有条件性”可能意味着国家的相关法规、政策倾向、政府的协调等。第四种观点较为全面地定义了生态补偿，也体现了政府生态补偿与市场生态补偿的融合，但适用范围受限于“流域生态补偿”。

法律意义上，生态补偿应是一种纳入法律调整的社会关系，发生在人与人之间，即生态系统服务的受益者和生态系统服务的提供者之间，同时注重生态系统服务提供者和受益者之间的平等性。如在国际社会上，生态系统服务付费一般被理解为：一种自愿交易，其中一个获得良好定义的生态系统服务，或者一种可能保障该服务的土地利用方式被至少一个生态系统服务购买人“购买”自至少一个生态系统服务提供人，当且仅当该生态系统服务提供人保证提供生态系统服务。这一界定强调自愿交易原则、生态服务内容和范围确定、生态系统服务的受益者为生态服务支付公平的对价。

受到多重社会目标主义理论的影响，国际上定义生态补偿

〔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”，载《政治与法律》2013年第7期。

与“生态系统服务价值、自愿、效率、公平、可持续发展、缓解”这些关键词密不可分。这些关键词在强调市场竞争作用的同时，也重视政府规制的影响，是我们在定义生态补偿时不可忽视的。现今，政府生态补偿和市场生态补偿已成为生态补偿的两种基本方式：政府生态补偿以转移支付为主，带有强制、命令性质，使得这种生态补偿主体关系具有了行政关系的色彩；而以科斯定理为基础的市场生态补偿是一种强调生态系统服务价值的经济交易关系，强调主体关系的平等特征。要融合这两种关系，需要重新定位生态补偿的属性，不能单纯注重其经济性措施属性，而应依据其多重社会目标主义理论框架，将其定位为兼具经济性和社会性的环保措施。^{〔1〕}经济性措施这一属性要求生态补偿遵循市场经济规律，特别是“契约”精神这一本质特征。社会性措施这一属性要求政府行政命令维持在维护社会公共利益的必不可少的范围，遵循“合法性”这一本质特征，目的是实现环境、经济和社会的可持续发展。

综上所述，本书将生态补偿界定为旨在实现环境、经济、社会的可持续发展和社会公平，国家依法实施调控或指导，由生态系统服务的受益者和生态系统服务的提供者约定有条件地支付激励，以弥补权益损失，实现利益均衡。这一定义包含以下内容：

第一，生态补偿的目的是实现环境、经济、社会的可持续发展和社会公平。生态补偿通过对权益损失者或发展机会的牺牲者的利益弥补，使生态系统服务的提供者有更多的动力进行生态环境保护，增加生态系统所能提供的服务功能，从而为经济社会发展和人类生存提供更加有利的条件，实现环境、经济、

〔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”，载《政治与法律》2013年第7期。

社会的可持续发展。生态环境一般被认为是公共物品。生态补偿作为解决环境外部性的一种措施,是对公共利益的维护,除了要求效率外,追求公平、实现利益均衡是生态补偿可持续运作的关键要素。

第二,生态补偿是有条件的支付,融合了政府和市场两种补偿方式,兼顾“法定”和“约定”两重属性。政府生态补偿要考虑生态系统服务等级、价值,以及生态系统服务提供者的约定义务等有条件性。“约定”可以是主体间的自发约定,也可以是各方主体在政府等公共机构引导或组织下约定。市场生态补偿在相关法律法规约束下有条件地实现或促成。

第三,生态补偿的基本原则。生态补偿应坚持补偿法定原则,不管是政府生态补偿,还是企业、其他组织或个人等实施的生态补偿,都应该在法律框架下进行,这是前提性原则。生态补偿毕竟是对公共利益的维护,不允许存在以生态补偿之名义行“生态赔偿”之实。生态补偿应遵循受益者付费,受损者获补原则。凡是享受到生态系统服务的个人、企业、其他组织或政府都有可能成为受益者,对受损者进行补偿。一般情况下,受损者获补的情况有三种:其一是为保护生态环境所作投入获得补偿;其二是放弃了发展机会所致损失获得补偿;其三是被划入禁止开发区域,进行保护性投入获得补偿。生态补偿应坚持实现充分补偿,保证利益均衡原则,这是实现生态补偿可持续性的关键因素。生态系统服务的供给具有周期长、风险大等特性,需要投入大量的人力和物力才有可能实现生态系统服务的恢复、增强和保持,不出现反复恶化的情况。这就要求受益者给予充足的补偿,实现权责相当,利益均衡。

第四,补偿形式多样化。生态补偿形式应该具有开放性,可以是金钱给付、政策优惠、技术支持、教育援助、居民民生

补偿等，也可以是水权交易、排污权交易、碳汇交易、生态标志认证、股权补偿，以及对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等等。不同的生态领域、不同的地域所需要的补偿形式可能有所不同，具体形式的选择需要主体在充分参与、沟通中约定并适时调整。

二、生态补偿法律关系的认识

法律关系是纳入法律调整范围的人与人之间的权利和义务关系。生态补偿法律关系主要指纳入生态补偿法律法规调整，发生在生态补偿活动中人与人之间的权利义务关系。包括主体、客体和内容三方面：

1. 生态补偿法律关系的主体是生态补偿实施中权利的享有者和义务的承担者。主要包括生态系统服务的提供者和生态系统服务受益者。生态系统服务的受益者是指享受到生态系统服务惠益的个人、单位、政府和国家；生态系统服务的提供者是指为维护和创造生态系统服务做出努力（投入人力、物力、财力等）或做出牺牲（包括其因提供生态系统服务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）的利益相关者（个人、单位、政府和国家）。

2. 生态补偿法律关系的客体包括物和行为。具体而言，“生态系统服务”作为生态补偿法律关系的客体，应被广义理解为“生态物品和服务”，包括了生态产品、生态友好型产品、环境容量和生态系统服务行为。

（1）生态产品，根据《全国主体功能区规划》的定义，指“维系生态安全、保障生态调节功能、提供良好人居环境的自然要素，包括清新的空气、清洁的水源和宜人的气候等”。吕忠梅