

分类号: D922.69

学校代码: 10712

UDC: 349

研究生学号: SY20040914

密级: 公开



**西北农林科技大学**

2007 届攻读硕士学位研究生学位 (毕业) 论文

## 中国生态补偿制度的法律探究

学科专业 环境与资源保护法学

研究方向 生态环境保护法

研 究 生 王 琳 玥

指 导 教 师 张 硕 新 ; 教 授

完 成 时 间 2007 年 5 月

# 中国生态补偿制度的法律探究

## 摘要

随着经济的迅猛发展,人们的生活水平在不断提高,在享受这种日益见好的生活水平的时候,自然资源的过度开发,生物多样性锐减,土地荒漠化以及沙尘暴的频繁肆虐等等一系列环境危机凸显出来。如何保护环境,如何使人类、自然、社会能协调发展,如何让可持续发展观落到实处,进而实现我们盼望已久的和谐社会,生态补偿机制是一个不容忽视的方面,显现出其巨大的作用。它是使生态、经济、法律、人类社会良性循环的综合要素。

生态补偿机制首先是自然资源有偿使用制度的重要内容之一。所谓自然资源有偿使用制度,是指自然资源使用人或生态受益人在合法利用自然资源过程中,对自然资源所有权人或对生态保护付出代价者支付相应费用的法律制度。这一概念包括两层含义:一是自然资源作为资源性资产,具有经济价值和生态价值,使用权人向其所有权人支付一定的费用,这是所有权人实现其经济利益的方式;二是对生态环境保护做出努力并付出代价者理应得到相应的经济补偿,而生态受益人也不能免费使用改善了了的生态环境,应当对其进行补偿,因为,生态功能是具有价值以及市场价值的,这是近年来国内外学者所普遍关注的问题之一。

本文介绍了生态补偿机制的概念及其功能,借鉴大量的国际前沿性研究资料,从客观角度对比我国生态环境补偿制度,分析了我国生态补偿机制的缺点和不足之处,重点探讨我国生态补偿制度的如何完善,政府补偿和市场补偿的平衡。并对我国生态补偿制度如何落到实处,提出建设性意见。

关键词:生态补偿;自然资源;环境保护;法律制度;可持续发展

# RESEARCH ON THE ECOLOGICAL COMPENSATION SYSTEM IN CHINA

## ABSTRACT

With the development of economy, the living standard has been increasingly improved while a range of environmental crisis happened such as the excessive exploration of natural resources, the grave reduction of biological diversity, the desertification of land and the frequent devastating sandstorm. Ecological compensation plays a great role in protecting environment, promoting the harmonious development among men, nature and society, and establishing a long-expected harmonious society, and therefore is one of the key factors in maintaining a good circulation among ecology, economy, law and human society.

Ecological compensation system firstly is one of the important contents for compensable usage of natural resources. Compensable usage of natural resources refers to the legal system that in the process of legally using natural resources, the user of natural resources or the beneficiary of ecology should pay relevant fees to the owner of natural resources or to those who paid prices for the environmental protection.

This concept includes two aspects: on the one hand, as assets natural resources hold economical value and ecological value, so the owner can obtain his/her economical interest when the user pays some fees to him/her; on the other hand, those who have made efforts to protect environment and have paid some costs for it are supposed to be compensated because ecological function possesses market value, which is one of the main concerns among scholars both home and abroad recently.

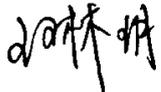
The definition of ecological compensation and its function are discussed. In addition, based on the results of relevant international research materials, current situation of domestic ecological compensation system in China was studied and the disadvantage of the domestic ecological compensation system analyzed. Issues on how to perfect our national ecological compensation system and on the balance between the administration compensation and market compensation are especially focused. Furthermore, some suggestions on how to put our national ecological compensation system into effect are proposed.

**KEY WORDS:** ecological compensation, natural resources, environmental protection, legal regulation, sustainable development

## 研究生学位论文的独创性声明

本人声明：所呈交的学历硕士学位论文是我个人在导师指导下独立进行的研究工作及取得的研究结果；论文中的研究数据及结果是按学校《关于规范西北农林科技大学研究生学术道德的暂行规定》获得的，如果违反此规定，一切后果与法律责任均由本人承担。

尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究结果，也不包含其他人和自己本人已获得西北农林科技大学或其它教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文的致谢中作了明确的说明并表示了谢意。

研究生签名： 时间：2007年6月1日

## 导师指导研究生学位论文的承诺

本人承诺：我的学历硕士研究生\_\_\_\_\_所呈交的学历硕士学位论文是在我指导下独立开展研究工作及取得的研究结果，属于我现岗职务工作的结果，并严格按照学校《关于规范西北农林科技大学研究生学术道德的暂行规定》而获得的研究结果。如果违反学校《关于规范西北农林科技大学研究生学术道德的暂行规定》，我必须接受按学校有关规定的处罚处理并承担相应导师连带责任。

导师签名： 时间：2007年6月3日

## 关于其他单位与人员对研究生学位论文使用授权的说明

任何收存和保管本论文各种版本的单位和个人未经本论文作者的导师授权，不得有对本论文进行复制、修改、发行、出租、改编等侵犯著作权的行为，否则，按违背《中华人民共和国著作权法》有关规定处理并追究法律责任。

经本论文作者的导师同意，授权西北农林科技大学可向主管上级有关单位送交论文的纸质件和电子文档，允许论文被查阅和借阅，可以采用复印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；否则，按违背《中华人民共和国著作权法》有关规定处理并追究法律责任。

研究生签名： 时间：2007年6月1日

导师签名： 时间：2007年6月3日

## 中国生态补偿制度的法律探究

### 文献综述

生态补偿制度是自然资源有偿使用制度的重要内容之一。它是指自然资源使用人或生态受益人在合法利用自然资源时,向自然资源所有权人或生态保护付出代价者支付相应费用的法律制度。生态补偿制度是建立在环境资源价值理论、环境经济学、循环经济理论、生态学原理与环境科学发展基础上的一种合理的制度模式。在了解生态补偿制度的同时,让我们先来了解一下生态系统,所谓生态系统,是由英国植物生态学家 A.G.Tansley 于 1935 年首次提出的。他强调生物和环境的不可分割性。在我国,所谓生态系统是指“在一定时间和空间范围内,由生物群落与其环境组成的一个整体。该整体具有一丁点大小和结构,各成员借助能量流动、物质循环和信息传递而相互影响、相互依存并形成具有自组织和自我调节功能的复合体。”<sup>1</sup>不难看出,其重要的一个功能就是自我调节。人类对自然资源的巨大需求和大规模开采消耗,从而使得自然资源的消弱、退化、枯竭。严重破坏了生态系统的这种自组织和自我调节能力。当前我国经济高速增长,正处于快速工业化、城市化进程中,而我国人口众多,原本资源丰富的土地人均资源就显得单薄和不足。单纯消耗资源和追求经济的迅猛增长的传统发展模式,正在严重的威胁着自然资源的有续利用。如何从法理上对生态补偿机制进行分析,对生态补偿机制的构建提供理性的思考和理论的依据,是既有理论意义又有现实意义的。生态补偿对于环境的保护、社会的可持续发展都具有重要的意义。如何以最低的环境成本确保自然资源的可持续利用,已成为我国以及当代世界各国在经济社会发展过程中所面临的一个重大课题。当务之急,要迅速建立系统完善的生态补偿机制,是实现科学可持续发展观的创新点。

首先,构建生态补偿机制,坚持科学发展观,是实现可持续发展的客观要求。在环境日益恶化的今天,坚持科学的发展观,而不是一味追求经济效益和经济的迅猛发展,是实现可持续发展的必要前提。由此,构建生态补偿机制已迫在眉睫。其次,加快生态补偿机制的立法是实现可持续发展、循环经济,构建节约型社会和顺应国际发展需求的趋势。鉴于国际层面环境保护法律法规的发展现状,加快生态补偿机制的立法,是解决环境日益恶化的有效途径。也是我国构建节约型社会发展的要求。

我国理论界的生态补偿概念主要是针对资源开发提出的。理解有广义和狭义之分。广义的生态补偿,包括污染环境的补偿和生态功能的补偿,即通过对损害资源环境的行

<sup>1</sup> 《环境科学大辞典》编委会,《环境科学大辞典》[M].北京:中国环境科学出版社,1991,326.

为进行收费或者对保护资源的行为进行补偿,以提高该行为的违法损害成本或受益,达到保护资源的目的。狭义的生态补偿是指生态功能的补偿,即通过制度创新实现生态保护外部性的内部化。让生态保护成果的受益者支付相应费用,通过制度设计,解决好生态产品这一特殊公共产品消费中“搭便车”现象。而环境科学、经济学、管理学、法学等领域都有对生态补偿问题的专门研究。环境科学领域主要是对西部地区生态环境特征的生态补偿制度的研究,经济学领域研究主要是从区域经济学、流域经济学、财政学等角度去研究生态补偿问题的经济理论支持,管理学领域的研究主要是从资源管理的角度去研究,法学领域的研究主要针对如何运用法律手段完善生态补偿立法,来保护生态环境。中国直到1979年《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布前后才真正开始对环境法进行专门研究,迄今为止不过20多年的时间,而在环境法学领域关注生态补偿问题的探索还是在西部大开发战略提出后进行的。环境法学专家蔡守秋教授是法学领域研究生态环境问题的代表人物,他从法学角度对西部生态环境和可持续发展问题作了较全面的论述,其观点主要体现在《可持续发展与环境资源法制建设》第十章“可持续发展与西部大开发”和《西部环境政策的影响因素和原则》中,他认为应在充分认识西部地区环境政策制定有利和不利因素的基础上研究西部地区生态环境法律制度建设,并提及过生态补偿制度的重要性和必要性。此外,他认为进行区域开发立法,规范区域开发行为是实施西部大开发过程中保护生态环境的有效途径。法学领域对生态环境问题的研究还很不全面,主要集中在对西部地区生态补偿问题的研究。中国政法大学法学硕士学位论文《西部开发中的生态补偿立法研究》,对这一问题进行了较为全面和深入地研究,论述了西部地区因生态环境保护而做出的特别牺牲给予特定形式的补偿是法律必须明确的问题,并认为我国应尽快构建西部地区生态补偿立法体系、确立立法原则、建立有效的管理制度、确定补偿的对象、标准、范围和形式以及严格法律责任。还有一些著作和论文也对西部地区生态补偿法律制度的进行过专门论述。南方周末报的一篇报道:马塞诸塞州诉讼环境保护署一案。称其是“环保主义者的节日”。在环境保护这个事关全人类大业之下,“官官相护”并不是一条没有例外的定律。美国政府与政府有时就会因为环保问题而打起来,而且一直打到最高法院。被告就是美国联邦政府的环境保护署。马塞诸塞州作为原告要求法院命令环境保护署恪尽职守,按照《清洁空气法》管理新汽车所排放的二氧化碳。美国最高法院判原告马塞诸塞州胜诉。消息传出,全世界的环保积极分子无不欢欣鼓舞,将其视为环保主义者的节日。汽车制造商等反对派不得不承认,这使他们的事业收到重大的挫折,马塞诸塞州一案,甚至给一向反对国际环保文书《京都议定书》的美国总统布什一记响亮的耳光,美国环保斗争取得了阶段性的胜利,胜利来之不易。南方周末对此次胜利作以报道的同时,提出“美国环保主义者的胜利,使我们想到,如果我们能够以投资股市的热情关心环境,如果我们能像计划生育那样规制汽车,我们的国家一定能够赶上并超越世界先进发达国家”。由此,如果我们能提高全民的环保意识,如果我们能够尽快完善环境法制建设,如果我们能让先进、完善的生态补偿制

度尽快出台, 尽快推行, 尽快落实, 那么, 建立资源节约型社会, 实现经济、社会、环境保护和谐发展就指日可待。最大最有效的实现我国的可持续发展。

目前, 发达国家在资源开发中保护资源环境、调整资源枯竭型城市结构及发展循环经济等方面, 积累了许多成功的做法和经验。他们既重视发挥政府的主导作用, 又重视有效利用市场机制。从而使生态补偿机制在政府主导作用和市场机制作用配合下实施效果较理想。政府的主导作用主要体现在制定法律规范和制度、宏观调控、提供政策和资金支持上, 解决市场难以自发解决的资源环境保护问题。许多国家建立了有效的资金筹集机制。这些税费收入主要用于生态环境治理, 当这些资金不足以实现生态环境保护和修复时, 政府还会通过多方面、多渠道筹集资金加以补充, 不会在资源环境保护上留下资金缺口, 从而保障了生态补偿机制的有效实施。

上述的研究标志着生态补偿制度对西部地区生态环境法律制度研究已逐渐深入, 但是这些研究还存在着对我国目前的生态补偿制度状况分析不足, 并且较多侧重立法分析, 忽视对执法、司法、守法等法律制度重要方面的综合研究, 使得提出的建议不能协调起来成为一个有效的整体。因此, 本论文将在前面所述研究成果的基础上借鉴国外先进经验, 对我国生态补偿制度从立法、执法、司法、守法和法律监督以及制度设计等方面作较为全面和系统地研究, 以使其成为行之有效的法律制度, 从而实现人、自然与社会的和谐共处, 实现我国社会经济的可持续发展。

## 第一章 绪论

### 1.1 生态补偿制度概述

生态补偿制度是自然资源有偿使用制度的重要内容之一。它是指自然资源使用人或生态受益人在合法利用自然资源时,向自然资源所有权人或生态保护付出代价者支付相应费用的法律制度。生态补偿制度是建立在环境资源价值理论、环境经济学、循环经济理论、生态学原理与环境科学发展基础上的一种合理的制度模式。自1992年以来,国际学术界已广泛开展了对此项制度的研究,取得了不少研究成果。2003年3月在第十届全国政协会议上,一些政协委员提出议案,建议我国应该尽快建立生态补偿制度。而我国目前对于生态补偿制度的研究还较浅显,主要停留在国家政策和行政法规等单行法规的零星规定层面。伴随着经济的迅猛发展和生态环境的急剧恶化,生态环境问题也就日益凸现出来。随着我国社会主义市场经济制度的确定,生态补偿问题也就显现出来。

如何从法理上对生态补偿制度进行分析,对生态补偿制度的构建提供理性思考和理论依据,具有重要的理论意义和现实意义。

#### 1.1.1 生态补偿制度的含义

根据《环境科学大辞典》的解释<sup>[1]</sup>,自然生态补偿是指: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。由此可以看出,生态系统是一个庞大复杂的整体。对其的补偿并不是单一的或者个体的行为,而是对一个生态系统整体而言。

因此,当我们讲生态补偿制度时,生态补偿制度有广义和狭义之分,而我们所讨论研究的生态补偿制度一般指狭义的生态补偿。主要是指生态功能和生态价值的补偿。包括两个方面:一是对保护和恢复生态及其功能而付出代价的单位和个人进行补偿;二是因开发利用生态系统而损害生态功能,或因生产、生活行为导致生态价值丧失的单位和个人收取经济补偿。前者如退耕还林补偿,后者如收取资源费等<sup>[2]</sup>。

#### 1.1.2 生态补偿制度的特点

生态补偿制度面对的是一个庞大的生态系统。而生态系统是一个有机的整体。生态补偿实质就是为了实现这个系统在收到外界影响时,能尽快恢复生态平衡。其手段具有综合性特点。既是经济的、行政的、法律的、伦理的、遵循生态环境科学的机制,又是一个要求系统协调的机制。

## 1.2 生态补偿制度的性质和功能

### 1.2.1 生态补偿制度的性质

生态补偿的实质,就是生态补偿性质的最好体现。任何系统都存在物质、能量、信息三大流。生态系统也同样要遵循这三大流的平衡性,即保持生态系统的和谐、统一和稳定。生态系统的三大流在没有遭到破坏的前提下,会按照自控制、自调节、自发展的机制,使系统内部生物之间、生物与环境之间互相适应、协调和统一的状态<sup>[3]</sup>。一旦这种平衡被打破,就会造成系统的失衡。生态补偿的实质就是为了保持这种平衡。保持生态系统的和谐、统一和稳定。使生态系统处于平衡状态,使我国的生态系统保持这种平衡的状态、使全球的生态系统保持这种平衡的状态,由此不难看出,其具有广泛的公益性,或者说是社会公共利益性。

### 1.2.2 生态补偿制度的功能

加快生态补偿机制的立法是实现可持续发展、循环经济,构建节约型社会和顺应国际社会发展趋势的趋势。鉴于国际层面环境保护法律法规的发展现状,加快生态补偿机制的立法和完善,是解决环境日益恶化的有效途径。也是加速我国构建节约型社会发展的一个要素。同时也是实现科学可持续发展观的一个创新点。

## 1.3 生态补偿制度的理论基础

### 1.3.1 环境资源价值理论依据

根据自然资源价值理论的提出,生态环境资源是有价值的。因此,利用生态环境资源理应支付相应的补偿。生态补偿制度是自然资源有偿使用制度的重要内容之一。所谓自然资源有偿使用制度,它是指自然资源使用人或生态受益人在合法利用自然资源时,向自然资源所有权人或生态保护付出代价者支付相应费用的法律制度。这一概念包含两层含义:一是自然资源作为资源性资产,具有经济价值和生态价值。使用权人向其所有权人支付一定的费用,这是所有权人的权利以及实现其经济利益的一种方式。二是对生态环境保护做出努力和贡献并付出代价者理应得到相应的经济补偿,而生态受益人也不应该享用“免费的午餐”,免费的使用改善了生态环境。这就是生态功能的价值理论的体现,也是近些年来学者们普遍关注的问题。

### 1.3.2 环境经济学依据

经济外部性理论揭示了经济活动中一些低效率资源配置的问题,近些年来,很多学者以经济外部性理论视为环境经济学的理论基础。

经济外部性理论是1910年由著名经济学家马歇尔提出的。随后,英国经济学家庇固(A.C.Pigou)丰富和发展了这个理论。庇固在其所著的福利经济学中指出:“经济外

部性的存在，是因为当 A 对 B 提供劳务时往往使其他人获得利益或收到损害，可是 A 并未从受益人那里取得报酬，也不必向受损者支付任何补偿。”简单的说，外部性就是实际经济活动中生产者或者消费者的活动对其它消费者和生产者的超越活动主体范围的影响。是一种成本或效益的外溢现象。

根据外部性影响的结果，经济可分为正外部性（external economy）和负外部性（external diseconomy）。对外界造成好影响的称为正外部性经济，如植树造林，治理大气污染，教育等活动。如图 1

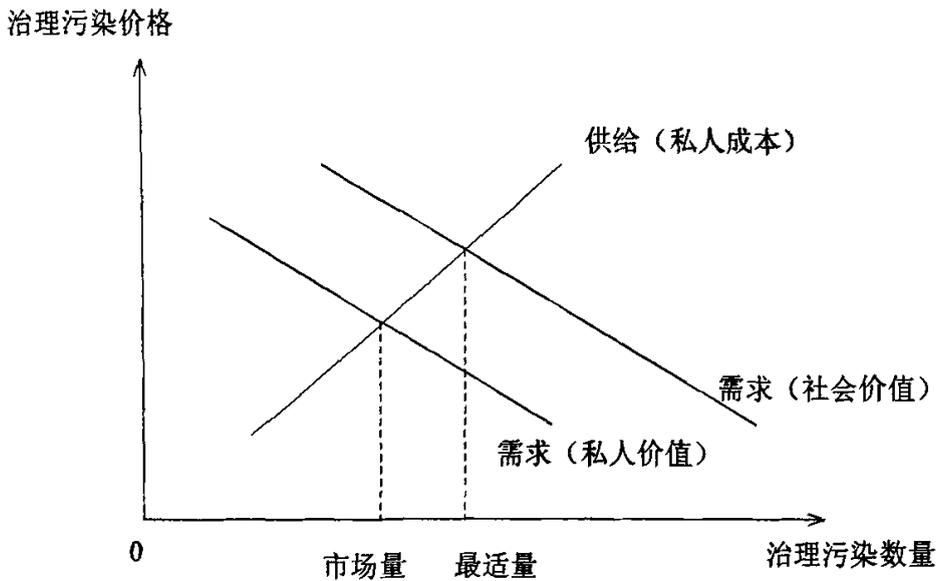


图 1 污染治理与社会最适（正外部性经济）示意图

对外界造成不良影响的称为负外部性经济，如对环境排放污染物，乱砍滥伐森林，草原的过度放牧等活动产生的都是经济的负外部性。如图 2

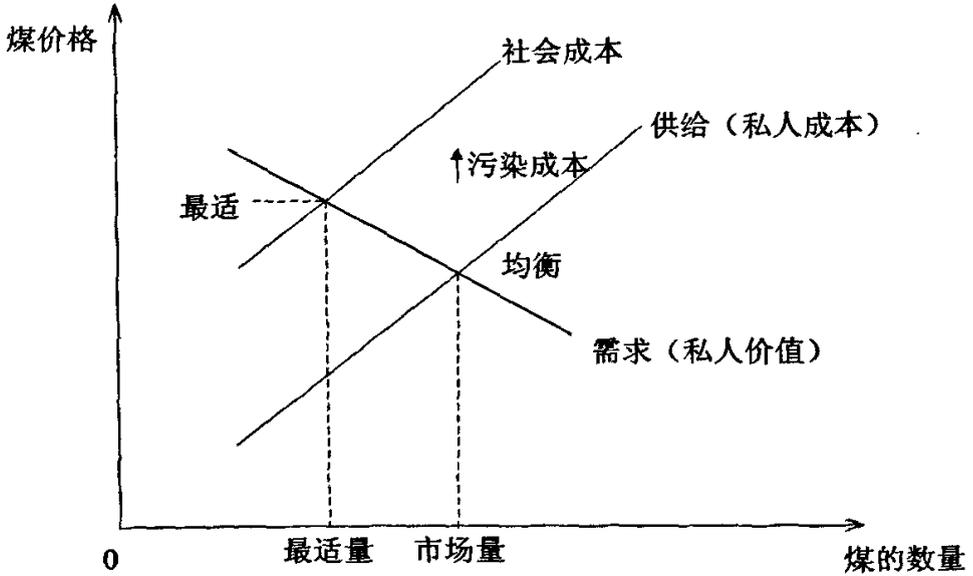


图2 煤的价格和社会最适（污染的负外部性经济）示意图

而在现实生活中，负外部性经济更为常见，当前人们面临严峻的环境污染和生态破坏等一系列环境问题就是这种负外部性经济的必然结果。下面以环境污染为例以图示来说明某一生产者，在其生产过程中表现出来的负外部性经济。如图3

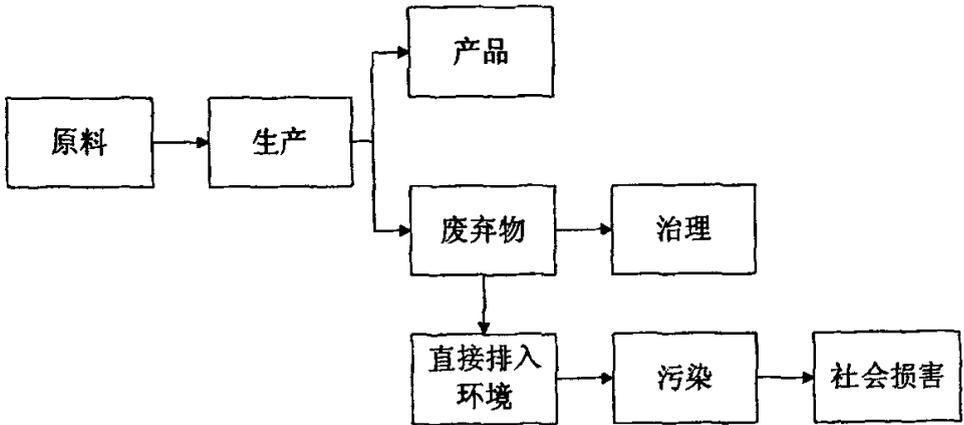


图3 生产流程中的环境污染与负外部性经济示意图

在生产过程中产生废弃物，一般说来是不可避免的，废弃物产生后有两种处理方式，一是对废弃物无害化处理然后排放入环境。二是，直接排入环境。生产者一般都会以追求利益最大化为目的，所以不会对废弃物治理后再排入环境，因为对废弃物的治理需要花费人力、物力，从而增加了支出，这一支出将成为生产者私人成本的一部分。由于增加了成本，生产者的利益必将得到损害。这是生产者最不愿接受的。所以，生产者很容

易倾向于舍弃治理而直接将废弃物排入环境,这样很容易节省了其私人成本。由此,污染物排入环境后造成了环境的污染,从而使其它人受到了损害,这就是图中所示的对社会造成的损害。这一损失简称为社会成本。这种生产者直接将废弃物排入从而使其降低了私人成本的行为,称为私人成本的社会化。这揭示了负外部性经济的普遍性的根源,事实上,环境污染造成的社会成本远远大于生产者节省的那一部分生产的私人成本。例如日本水俣湾污染事件,TISSO工厂从1908年起在水俣市生产乙醛,将含高浓度甲基汞的废水排入水俣湾。对水质和渔业等造成了污染,最终致使在人体内富集,使人产生精神系统疾病,患者的感觉和运动系统发生严重障碍,严重者,会全身痉挛而死亡,被称为水俣病。1991年3月,水俣病患者高达2248人,其中近一半人死亡。在当时造成的影响非常大。在日后对此次事件的调查分析中,1995年至1966年,TISSO工厂每年的环保投资以及运行费用仅为1.23亿日元。而舍弃治理造成的人身健康以及渔业等等损害据统计为每年126.31亿日元<sup>[4]</sup>。由此不难看出,这种私人成本社会化的差额是非常悬殊的。这也是生产者转嫁私人成本的动力所在。

根据环境经济学理论,商品的成本由生产成本(直接的生产成本),使用成本(现在使用环境资源而放弃掉的其未来效益的价值),外部成本(商品生产者所造成的环境污染、生态破坏而造成的损害和损失)三部分组成<sup>[5]</sup>。这三项本应由商品生产者来承担。而目前,生产者只承担了生产成本,而没有承担或者说回避了使用成本和外部成本,或者只承担了其中的一小部分。制定生态环境补偿制度,实质上是强制生产者承担生产过程中所产生的外部成本,从而激励其降低外部成本。发达国家实践证明这对环境保护和经济良性循环是非常有作用的。

了解环境经济学的基本理论,为生态补偿制度的设计提供了准确可测的理论依据。如以后章节提及的生态补偿费、环境税、政府补贴等等具体的环境政策和治理手段都是和此理论密不可分。

### 1.3.3 循环经济学依据

循环经济应该成为中国在未来将要实现的可持续发展中的重要途径和方式,循环经济是按照生态规律利用自然资源和环境容量,实现经济活动的生态化转向。传统经济是通过把有限的自然资源持续不断的开发、利用、变成废物来实现经济的数量型增长,其忽视了自然资源的价值,导致了自然资源的短缺与枯竭,并酿成灾难性的环境污染后果。而循环经济要求经济活动按照自然生态系统的模式,组成“资源—产品—再生资源”的物质循环流动系统,使得在整个经济系统中不生产或者只生产很少的废弃物,从根本上消除环境与发展之间的尖锐冲突。

循环经济是以资源综合利用为理念,依靠科技进步,积极采用无害或低害新型工艺、新型技术,大大降低原材料和能源的消耗,实现少投入、高产出、低污染,尽可能的把对环境污染的排放消除在生产过程之中。“垃圾是放错了地方的资源”在循环经济日益提

倡的当下，这句话已经成为大多数，且越来越多人的共识。在许多国家，再生资源的回收利用已经成为一个十分重要的产业，据不完全统计，目前世界上主要发达国家的再生资源回收总值已达到一年 2500 亿美元，并且以每年 15%—20% 的速度增长。

循环经济的提出离不开科学、严格的管理。循环经济不仅仅是一种新型先进的生态经济形态，又是一门集经济、技术和社会于一体的系统工程，不能只依靠先进的技术就能畅通无阻的推行，科学和严格的管理手段是实现和完善这种经济形态的重要条件。因此，生态补偿作为一项科学的，强制的法律手段，为实现循环经济或者说环境保护与经济社会发展和谐统一作出了有力支撑。

#### 1.3.4 可持续发展理论依据

1991 年世界自然保护联盟、联合国环境署、世界野生动物基金会在共同发表的《保护地球——可持续性生存战略》中，将可持续发展定义为：“在生存不超出维持生态系统涵容能力的情况下，改善人类的生活品质”。

可持续发展遵循的是平等性、协调性原则。所谓平等，一是，代内平等。其强调任何国家任何地区的发展，不能以损害其它国家或地区的发展为代价。还应特别注意维护后发展国家和地区的需求。根据此原则，各地区、各国家发展机会和权利应该是平等的<sup>[6]</sup>。二是代际平等。代际平等关注的是发展的未来。当代人的发展不能损害或者牺牲后代人的发展为代价。所谓协调性原则，一是指系统的大协调，在人与自然这个庞大的系统内，要求内部各子系统、各要素之间必须协调；二是指区域协调。可持续发展应该落实到特定的区域，由于区域具有相对的独立性，区域内部自然条件、社会条件的差异，使得区域间的发展必然会出现不均衡，这也是很自然的。因此应该在区域系统之间进行协调，以更好的发挥区域之间的各自优势，协调发展，实现区域系统的整合优势。生态补偿制度为其实现提供了现实可依的法律手段和实施办法。使不可持续发展观不仅仅是个理想化理念的倡导。生态补偿制度是可持续发展战略的必要补充和创新点。

#### 1.3.5 生态伦理学依据

生存的伦理要求在明确发达国家对当今世界生态危机负有不可推卸的责任的基础上，让发展中国家的人民享有生存和发展的权利<sup>[6]</sup>。因为，在世界生态危机中，由于落后而缺乏自卫能力的发展中国家的人民，深受环境恶化的灾难，但却不得和发达国家的人们一起接受危机的现实。在他们还在为小康而努力奋斗的时候，发达国家的人们早已肆意的消耗过自然资源。且转嫁过环境损害，例如震惊世界的印度博帕尔事件，有力地说明了这一点。1984 年 12 月 3 日，印度博帕尔农药厂发生毒气外泄事故。造成 2500 人死亡，25000 多人重残，20 多万人受到不同程度的影响。印度博帕尔农药厂是 1969 年美国碳化石油公司在印度的分公司建立的。生长杀虫剂。在联合国对这一恶性事故的调查中发现，由于发达国家的经济水平和公众环保意识高，环境立法也相对完善且大大严于发展中国家。美国碳化石油公司在本国和其它发达国家建立工厂，实施的环境保护

和设备完全两套标准。该公司在本国和发达国家,配置了由计算机控制的报警装置,并规定在 1.6 公里范围内不准有人居住,生产原料因为其本身的剧毒性,要求必须储存在小型不锈钢圆筒内防止泄漏,并存放于钢筋水泥结构的密闭库房内等等。而在印度,这些环境保护装置一概没有,且工厂建于人口密集的博帕尔城市内。这便是发达国家对发展中国家实施的污染输出和生态危机转嫁。最终,美国碳化石油公司于赔款 4.7 亿美元告终,可是这对深受毒害的博帕尔市人民来说,实在是微不足道。这一事故震惊世界的同时,留给了人们更多生态伦理的思考。以及得出的启示。使生态补偿制度必须浮现在当今世界环境保护问题的最显要位置。

与此同时,发达国家还谴责发展中国家为了发展需要而造成的环境问题。这种指责是及其不公平的<sup>[7]</sup>。

所以,让发达国家帮助发展中国家,应用其成熟完备的先进技术和设备,以及对发展中国家实施无偿捐助,进而实现生态补偿措施是合情合理的。

## 1.4 生态补偿制度的研究方法

对于生态补偿的研究,目前学者所谓术业有专攻,各显其长。方法也是五花八门。但是综合起来,主要有以下几种:

### 1.4.1 比较法

我国学者沈宗灵教授认为<sup>[8]</sup>,简单地说,比较法是对不同国家(或特定地区)的法律制度的比较研究,并认为比较法的主要特征在于比较。根据比较法的定义,可以把比较环境法学定义为:“专门对各国包括一国内实行不同法制的地区和联邦制国家各组成部分的环境法律、环境法律实践和环境法学进行比较研究,从它们的同和异之中认识并阐述环境法和环境法律现象的一般规律的一门社会科学。”

在探究我国生态补偿制度的问题上,我们可以通过对不同国家的法律进行比较和分析,认识到各国法律的优点与不足,从中吸取精华,进而找到更适合本国的法律制度。本文将与西方发达国家以及环境保护制度先进、完善的国家的生态补偿制度进行比较和分析,探寻和借鉴适合我国国情的生态补偿制度。

### 1.4.2 分析和综合法

分析与综合法的基本要求是在系统各要素的相互关系中考察系统的功能和特性,同时又从系统整体出发,分析每一个要素的特点以及与其它要素的相互作用方式。全面分析、综合评价来获得新的有价值的结论或见解。对生态补偿制度立法的研究,一方面,将其置于社会发展的整体基础上,分析生态补偿制度自身的特点及作用;另一方面,又将其视为相对独立的因素,分析其对整个社会的运行以及经济发展产生的作用和效果。

### 1.4.3 交叉研究法

环境法学是一门交叉性的学科，这是国内学者普遍认同的。而生态补偿制度作为保护环境的一项制度，在研究它时也同样具有学科的交叉性。生态补偿制度的研究涉及到社会的经济发展、环境保护、国家的法制建设等很多方面，其立法的研究也涉及许多其他相关学科如《法理学》、《经济学》、《环境法学》、《环境经济学》、《生态学原理》等的交叉性研究，同时还要借鉴西方发达国家关于生态补偿法律法规，从多方面、多角度地看待并分析我国的生态补偿法律制度的构建。

## 第二章 生态补偿制度的研究现状

### 2.1 发达国家生态补偿立法

总体来说,发达国家经济水平和公众环保意识都普遍高于发展中国家。环境立法方面也起步较早,更是较发展中国家完善和严格。发达国家在资源开发中保护资源环境、调整资源枯竭型城市结构及发展循环经济等方面,积累了许多成功的做法和经验。如普遍采用“污染者付费”等经济手段促进循环经济的发展的同时,也采取激励机制来实现环境保护。既重视发挥政府的主导作用,又重视有效利用市场机制。政府的主导作用主要体现在制定法律规范和制度、宏观调控、提供政策和资金支持上,解决市场难以自发解决的资源环境保护问题。许多国家建立了有效的资金筹集机制。通过权利金调节不同资源使用者之间的关系,通过矿产权出让金或矿业权有偿使用费调节国家与矿业权人之间的关系,通过具有生态税特征的消费税等调节资源消费者与社会的关系。这些税费收入主要用于生态环境治理,当这些资金不足以实现生态环境保护和修复时,政府还会通过多方面、多渠道筹集资金加以补充,不会在资源环境保护上留下资金缺口。

#### 2.1.1 德国的生态补偿立法

德国在生态补偿机制问题上有其显著特征,值得借鉴。其最大的特点是资金到位,核算公平。资金支出方式主要是横向转移支付。所谓“横向转移”,是指由富裕地区直接向贫困地区转移支付。换句话说,就是通过横向转移改变区域间利益格局,促使经济和公共环境即得利益的均衡。这类似我国生态补偿现行提倡的区域协调。德国有一整套复杂的计算及确定转移支付的数额标准。横向转移支付的另一个重要特点是州际间横向转移支付,它是以州际财政平衡基金为主要内容。横向转移支付基金由两种资金组成:一是扣除了划归各州的销售税的25%后,余下的75%按各州居民人数直接分配给各州;二是财政较富裕的州按照统一标准计算拨给贫困州的补助金。实现固有的行政区域间的区域协调。

#### 2.1.2 美国的生态补偿立法

美国在环境保护问题上已走在了世界的前列。美国公民的环境保护意识非常强。美国政府对生态环境的建设与保护十分重视,在生态补偿问题上,政府承担大部分资金投入<sup>[9]</sup>。值得一提的是,激励机制也被政府广泛使用。为加大流域上游地区农民对水土保持工作的积极性,采取了水土保持补偿机制,即由流域下游水土保持受益区的政府和居民向上游地区做出环境贡献的居民进行货币补偿。二十世纪后期,美国的水土保持上了一个新台阶,实现了进一步改善环境质量、保持生态系统稳定协调发展的目标,传统水土保持技术设计也逐步发展到以保证区域总体生态质量为宗旨的新理念。

### 2.1.3 日本森林生态效益补偿立法

日本是一个自然灾害频发的岛国。民众和政府对于森林资源的建设和保护制度以及实施效果非常重视。民间以设立“绿色羽毛基金”制度来支持森林建设事业。政府将保安林制度作为基本国策加以贯彻。具体做法是：损失补偿，对于禁伐、择伐等采伐限制给森林所有者造成的经济损失，经过资质机构的评估，按年度给予全额补偿。而在税收优惠和财政补贴上也是双管齐下，特定区域税收得以减免，对于保安林的抚育和采伐后的再造，都给予高于一般林地的财政补贴。享受低利率、长周期的政策性贷款和诸多的项目支持<sup>[10]</sup>。

### 2.1.4 其它国家的生态补偿立法

瑞典主要是通过生态税收来强制实施环境保护。生态税收规模较大，种类也较多是瑞典保护环境政策的突出特点。目前，瑞典的生态税收主要是对能源的征税，从而使环保资金得以保证。

在理论研究和实践探讨方面，哥斯达黎加 1995 年就开始实施环境服务支付项目 (Payments for Environmental Services(PES) Programme)，成为全球环境服务支付项目的先导。英国伦敦的国际环境与发展研究所(International institute of Environment and development, IIED、美国的森林趋势组织(forest trends)分别就环境服务市场及其补偿机制在世界范围内对自发或政府组织推动的案例进行研究和诊断,以作为理论探讨和市场开发的依据<sup>[11]</sup>。这为生态补偿强化市场机制来协调政府干预，使其平衡发展提供了可贵思路。

也有一些国家的生态补偿不是用经济补偿，而是用水循环利用的方式。即你出来多少，我经过处理后再给你反馈多少，只不过这样的水用途是不相同的。这种做法称为“中水回用”，典型的国家有以色列、日本。以色列在中水回用方面最具特色。以色列水源奇缺，人均水资源占有量仅为 476 立方米。根据实际情况，采用了农业节水和城市中水回用政策，占全国污水处理总量 46%的出水直接回用于灌溉，其余 32.3%和约 20%分别回灌于地下或排入河道，中水回用的效率世界第一。回用流程是：城市污水收集—传输到处理中心—处理—季节性储存—输送到用户—使用及安全处置。回用的方式既包括小型社区的就地回用。也有中等规模城镇和大城市的区域级回用。目前，以色列 100%的生活污水和 72%的城市污水得到了回用。

## 2.2 发达国家立法对中国立法的启示

作为一个发展中的大国,中国正面临着比美国更为严峻的环保形势。虽然我国已经建立了一个比较完整的环境法律体系,但就于保障生态补偿制度的执法力量依然薄弱。无论是环境管理机构的地位,还是人力、物力的投入,都与美国还有一段明显的差距,管理体制的内在缺陷直接制约了执法能力的提升。而执法手段过于单一、执法理念僵化、执法

技术落后、人为因素浓厚导致了执法效果并不理想。使得生态补偿制度无法落到实处。同样是市场与法治社会,面临着类似的环保压力和制度约束,美国政府实施强硬手段的经验值得借鉴。

发达国家更多的利用激励机制保护环境,如价格、税收、和财政政策等经济手段激励和刺激保护环境。生态补偿制度也作为一项重要的制度被广泛应用。“污染者付费”也是重要经济手段之一,是发达国家推动循环经济发展的有机延伸。因为“费用也是新增成本的一种主要来源<sup>[112]</sup>。”而我国的主要差距在于:第一,虽然我国的“谁污染、谁治理”政策类似于“污染者付费”政策,但实施效果并不理想。很多政策、法规以及实施细则对污染付费的标准订立的过低,使得污染者的违法成本大大低于环保成本。第二,我国的环保企业使用其它企业的废弃物,如工业残渣、粉煤灰等,原来的企业不仅不付费,还要向使用者收费,使综合利用企业无利可图,严重挫伤资源综合利用企业的积极性。第三,我国对资源综合利用企业的税收优惠时常落实不到企业头上。

在促进我国环保事业中,除了借鉴瑞典开征环境税收之外,还应该注意发挥税收的调节功能,支持和鼓励有关环保产业的发展。政府要在这些方面加大立法、司法、执法的力度。这样,一方面可以促进我国环保事业的有序发展;另一方面又可以为国家环保聚集更多的资金。每个纳税者既是奉献者也是受益者。我国目前对利用“三废”作为生产原料的企业给予税收优惠。促进企业对废弃物的开发利用。变废为宝。这就是发挥了税收在调节产业结构、优化市场资源配置的积极作用,最好的体现了那句“垃圾是放错地方的资源”。此外,还需相应的配套财政补贴措施,与税收政策相辅相成,使得这种调整更加的发挥其积极有效的作用。生态补偿制度的建立和完善是使这些政策、手段等贯穿起来成为有机整体的重要制度。

## 2.3 中国生态补偿制度立法现状和特点

### 2.3.1 中国生态补偿制度立法现状

中国直到1979年《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布后才真正开始对环境法进行专门研究,迄今为止不过20多年的时间,而在环境法学领域关注生态补偿问题的探索还是在西部大开发战略提出后进行的。

在环境法领域,宪法关于环境保护的规定是环境法体系的基础,是各环境法律、法规、制度的基础。我国宪法对环境保护的基本政策和原则作了一系列的规定,如宪法第9、10、22、26条。其中第9条第2款是直接针对环境资源的:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人利用任何手段侵占或者破坏自然资源。”这些条文是环境立法的基础。在综合性环境基本法层面上,《中华人民共和国环境保护法》是1989年颁布并实施的。法律开宗明义规定:“为保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展,制定本法。”也并未就生态补偿机制有系统的规定。

由此可见,从我国目前的环境法体系来看,我国的生态补偿机制立法还处于初级阶段,这些法律并未对生态补偿做出系统的规定,而是一些综合性法律法规和单行法规的零星规定。

### 2.3.2 中国生态补偿制度立法特点

我国生态补偿制度以针对西部地区生态环境的研究已逐渐深入,对于区域性研究有了一些成果,对于流域性的研究还很肤浅,这些研究还存在着对我国目前的生态补偿制度状况分析不足,并且较多侧重立法分析,忽视对执法、司法、守法等法律制度重要方面的综合研究,使得提出的完善建议不能协调起来成为一个有效的整体,而发挥环境保护的作用。

## 2.4 中国生态补偿制度立法的缺陷

我国现行的生态补偿制度还存在着,概念不清晰、主体不明确、补偿标准不统一、补偿形式单一、补偿资金管理和使用存在漏洞、等等一系列的问题。目前,世界各国的森林都在经历一个产业化向生态服务功能蜕变的新时期,我国有效的实施了退耕还林政策。除了国家的退耕还林政策这种生态补偿方式之外,上下游之间、区域之间的生态补偿制度只是在少数地方实施,纵观全国的情况,生态环境服务基本上属于“免费的午餐”<sup>[13]</sup>。

以我国实施较好的森林生态效益补偿制度为例,生态补偿不到位的问题,甚至生态补偿缺位的问题仍然存在。浙江省临安市天目山自然保护区的200多名村民集体状告当地政府的生态补偿不作为行为。强烈要求给予生态补偿,当时引起了社会各界的关注。而我国早在1999年财政部和国家林业局向国务院递交了《关于报请审批〈森林生态效益补偿基金筹集和使用管理办法〉的请示》该项办法中指出,应当建立“有偿使用、全民受益、政府统筹、社会投入”的生态补偿制度,这有利于改善森林生态效益“吃大锅饭”、“多数人受益、少数人负担”的状况。但是国家的有关部门一直没有出台具体可实施的森林生态效益补偿办法,在“怎么补”、“补多少”的问题上留下了立法空白。一些自然资源法的出台,都已有了生态补偿原则的体现和规定,但是缺少下位法的支持,在实施细节上,具体操作上无法可依、无章可循。

我国生态补偿制度虽规定明确,但资金难以落实已成为现实的一大难题。以煤炭行业为例,当前,我国煤炭企业的主要税费有资源税和矿产资源补偿费,依法律规定,资源税纳入一般性财政收入,解决的是级差收入<sup>2</sup>的问题,矿产资源补偿费纳入国家财政预算,主要用于矿产资源勘查等方面的支出。再加上地方各级政府财政资金不足,又难

<sup>2</sup> 源于资源及其开发条件差异的收入。在资源有限并为国家垄断的条件下,为了满足社会对矿产品和盐的需要,除对优等和中等资源进行开采外,还必须对劣等资源进行开采。为了维持劣等资源的开采,同一产品的市场价格必须由劣等资源的个别价格来决定。这样,开采优等和中等资源的企业就会因其价格优和成本低,经常获得超额平均利润以上的收入,这种收入即为级差收入。开采矿产品和盐的级差收入也应该收归国家所有,这样才能解决企业间的苦乐不均问题,为企业创造一个公平竞争的环境。<http://baike.baidu.com/view/319480.htm>

以从其它方面筹集资金用于资源环境保，更不用说拿出资金补偿由于当下和历史原因造成的资源枯竭型城市的转型，或者生态建设的补偿。所以这为我国生态补偿制度留下了很大又难补上的资金缺口。

## 第三章 中国西部地区生态补偿

### 3.1 中国西部地区环境现状

中国的自然环境差异巨大,人口数量居世界首位,人均自然资源远远低于世界平均水平。自改革开放以来,我国经济持续多年快速增长,导致环境负荷过大,自然资源供需矛盾突出,生态环境面临的态势十分严峻。而且,生态环境恶化与贫困是相辅相成,在我国西部地区,贫困县占全国的70%。而西部地区是我国江河源头,是水土流失敏感地区,在中国的江河上游、风沙源头,其生态环境的质量直接关系到中下游及全国广大区域,从而影响全国的经济社会发展和生态环境保护。

西部地区地域辽阔,土地面积约占全国国土面积的71.4%,能源和矿产资源较富集,是中国“资源与能源的战略基地”。其中水能资源占全国的80%以上,天然气储量占70%以上,煤炭储量占60%左右。但是,西部地区又是我国生态环境的脆弱地区,技术条件落后、资金紧缺和生态环境法律制度不健全,水土流失严重、森林植被锐减、森林生态保护功能下降是西部地区生态环境的普遍性状,荒漠化、石漠化是西部生态恶化的极端表现,而且有越演越烈之势。究其根源是多方面,首先,西部地区一直作为我国的原料基地,而这些原料产品价值长期偏低,加上长期实行能源补贴,促使能源消费不合理,加剧了西部生态环境破坏;其次城乡分治的二元体制长期限制了城乡劳动力流动,固化了社会与经济的二元结构,进而限制了西部地区人民的脱贫活动空间;第三,由于长期以来“生态环境无价”的错误观念,生态功能的价值没有被承认,甚至根本没被认识到;第四,竭泽而渔的资源开采模式也是造成西部地区生态环境恶化的重要原因。一方面,东部地区产业升级过程中,一些落后的生产技术、工艺和污染行业正逐步向中西部地区转移,出现“污染西移”现象;另一方面“西气东输”和“西电东送”等重大能源工程的实施,客观上使西部一些地区环境污染与生态破坏加剧;在开发西部资源的过程中,对西部生态环境的保护与补偿措施滞后甚至缺位。

西部地区生态环境的恶化不仅会直接威胁当地的生产能力的维持和发展,而且对东部发达地区的发展也将造成灾难性的影响,甚至直接关系到国家的经济安全。因此,西部地区生态环境问题已不仅是西部地区的区域问题,而是保证全国实现可持续发展的关键所在。长期以来,这些地区向发达地区输出资源,承担生态破坏的成本,却没有得到相应补偿,导致地区生态不断恶化。截至目前,西部地区水土流失面积已达282.59万平方公里,占全国水土流失总面积的77%,青海省草原退化面积已达440万公顷,内蒙古自治区草原遭严重破坏的达937万公顷。由于生态植被大面积遭到破坏,西部地区

1000 多万人口吃水长期困难<sup>[14]</sup>。

中国政府在 2000 年以来实施西部大开发战略的五年中,先后投入 1100 亿元用于西部地区的生态补偿,大力实施退耕还林还草工程。截至去年底,西部地区累计完成陡坡耕地退耕还林 1.18 亿亩、荒山荒地造林 1.7 亿亩。这对改进当地生态与环境质量,促进经济可持续发展发挥了重要作用<sup>[15]</sup>。

### 3.2 中国西部生态恶化的根源

在我们看到西部环境恶化的同时,东部经济的崛起和其形成了鲜明的对比。是什么造成了我国东富西贫的现状?资源开发生态补偿机制是一种新型的环境管理模式,还处于摸索阶段。长期以来,我国一直存在着资源无价、原料低价、产品高价的扭曲价格体系,原料生产与加工企业凭借对环境资源的无偿或低价占有获得超额利润,环境资源却没有得到任何补偿。近二十年来,中国东西部地区经济发展差距日趋加剧的一个很重要原因是,国家发展政策的倾斜。在优先发展东部,允许一部分人先富起来的国策在发展东部的同时,并没有向预期的那样,继而带动西部的发展,反而,促进东部地区经济发展和加强我国整体经济实力的同时,牺牲了西部地区的发展机会和利益。

主要表现在,“七五”计划和“八五”计划期间,我国的投资政策是倾斜东部的;在开发西部资源的问题上,如“西气东输”和“西电东送”这样重大的能源工程的实施,实质上使得西部一些地区环境污染和生态破坏加剧,但对西部生态环境的保护与补偿措施是严重滞后甚至缺位的;再如我国对产业格局的规划问题,东部沿海地区以加工制造业和新兴产业为主,西部以能源开发和原材料供给产业为主。国家“七五”计划明确规定了国家区域发展战略和发展政策,中西部地区重点发展能源、原材料工业,重点开发矿产资源等等。在此指引下,西部地区的发展实际上走上了资源开发为主的道路。大规模的资源开发为东部沿海地区快速发展提供了廉价的能源支持,在此同时,遭受着污染严重、生态恶化以及部分地区的极度贫困。

### 3.3 中国西部生态补偿的实施和实施的必要性

如上文所述,在我国东富西贫的基本国情下,东部经济的崛起和快速发展是建立在西部地区大规模的廉价能源的供给和原材料的支撑上,西部地区耗费了大量的环境资源所产生出来的产品,诸如陕北的天然气,价格廉价到几乎是无偿援助的输送到北京。这期间所消耗大量环境资源所带来的收益并没有被西部地区所享用,而是转化为东部地区和政策倾斜地区的生活质量的提高和利益的收获。在遭受环境污染和生态破坏所带来的灾难的同时,还要遭受发达地区的责难。戴上落后、环保意识单薄等等的帽子。这公平吗?

在认识到西部地区的特殊地容地貌以及特殊的地域环境问题,国家对西部 12 个省

区市实施了生态补偿,补偿形式有三种,第一,国家财政补偿,如国家对西部重要生态区域的财政支付;第二,项目支持,包括退耕还林工程、“三北”及长江流域防护林体系建设工程等多个生态环境保护和建设项目等;第三,征收生态环境补偿税费,设立固定的生态环境保护与建设的资金渠道,实现保护资金的规范化、社会化和市场化。根据5月31日起施行的《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》,国家征收的矿产资源补偿费在安排使用时,要加大对民族自治地方的投入,并优先考虑原产地的民族自治地方。政府依照开发者付费、受益者补偿、破坏者赔偿的原则,从国家、区域、产业三个层面,通过财政转移支付、项目支持等措施,对在环保方面做出贡献的民族自治地方,给予合理补偿。山西省从1979年开始,先后开征了能源基地建设基金、煤炭生产补贴款、专项维检费、水资源补偿费、煤炭城市建设附加费等,但目前只剩下能源基地建设基金和水资源补偿费政策在执行。这些政策是国家在全国煤炭供应紧张情况下,为确保山西能源重化工基地建设和煤矿技术改造有可靠的资金来源,鼓励山西提高煤炭产量、增加煤炭外调量而制定的特殊政策。20多年来,这些政策共为山西筹集资金500亿元,几乎全部用于基本建设,包括建立了一批煤炭、电力骨干企业。但是,由于这些税费没有真正体现保护资源环境的要求,因而也难以为生态补偿机制提供资金保障

在“APEC 循环经济与西部大开发”会议上,“推动循环经济应加大对西部生态补偿”成为与会代表的一个热点话题。建立一个合理的区域性和跨区域的生态补偿机制对中国西部地区来说尤为重要和紧迫。全国人大环境资源委员会主任毛如柏接受新华社记者采访时说,近年来,“谁受益、谁补偿”、“谁破坏、谁恢复”、“谁污染、谁治理”的生态补偿原则开始得到社会认可,建立下游地区对上游地区、受益地区对受损地区、城市对乡村、富裕人群对贫困人群的生态补偿机制将可平衡各方利益。并强调,生态补偿机制是再造绿色西部的强力保障和长效之路。

由此,建立生态补偿制度迫在眉睫。这已不再是“扶贫政策”,更不是东部对西部的“恩赐”,而是一种协调发展的基点,是社会分工和利益互补。实施生态补偿,从而可以理顺长江流域的生态利益冲突,加快西部发展的同时,减少东部的自然灾害。促进全流域的协调发展。西部大开发战略和可持续发展战略是相一致的。都是为了实现人口、资源、环境相协调发展。核心都是为了实现生态与经济的协调发展。

## 第四章 中国生态补偿制度法律体系的构想

### 4.1 中国生态补偿立法的理论基础

宪法关于环境保护的规定是各种环境法律、法规、制度的基础。我国宪法对环境保护的基本政策和原则作了一系列的规定,如宪法第9、10、22、26条。其中第9条第2款是直接针对环境资源的:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人利用任何手段侵占或者破坏自然资源。”这些条文是生态补偿制度立法的基础。

我国《森林法》对生态补偿机制也作了一些规定。据报道:1999年国家财政部和林业局就向国务院递交了《关于报请审批〈森林生态效益补偿金筹集和使用管理办法〉的请示》。无疑,这给生态补偿金的解决提供了可贵的思路。至于对利用生态系统获利而导致损害生态系统者收取费用问题,我国已有了成功的尝试,如矿产资源补偿费等。

### 4.2 中国生态补偿立法的政策基础

我国最有影响的生态补偿政策是“退耕还林”对农户的补偿。这项政策的实践从二十世纪七十年代开始。第一阶段,七十年代至八十年代是以建设用商品材林为主的退耕还林时期,从关注生态环境脆弱性角度看,由于没有选择水土流失严重的中低山区进行退耕,因此生态效益不明显。第二阶段,八十年代至九十年代是以营造经济林为主的退耕还林时期。第三阶段,就是退耕还林工程,进入以营造生态经济林为主的新阶段。这项工程标志着中国政府充分认识到森林植被对于全国的生态功能具有的巨大价值,也标志着中国在跨区域生态补偿方面迈出的第一个巨大步伐。

1998年通过的森林法修正案规定,国家建立森林生态效益补偿基金,用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理。2001年发布的《森林法实施条例》中明确规定,防护林、特种用途林的经营者,由获得森林生态效益补偿的权利。从而使森林生产经营者获取补偿的权利法定化<sup>[16]</sup>。在1998年实施天然林保护工程后,于2000年在西部13个省、市、区174个县开始了大规模退耕还林工程,它以生态恢复为主要目标。在我国一些地区,多年来已涌现出一些行政区域内的生态补偿机制案例,特别是在一些成功的小流域治理或是生态农业县的实践中,实现了在一个较小范围内将生态保护与农业经济协调起来。例如,黄土高原一些地区为了使山上农民安心保护森林,在山下为他们拨出“基本粮田”,用内部生态补偿机制实现了生态保护与经济发展的双赢。近年来,我国部分地区出现了跨行政区域进行水利基础设施建设和水商品买卖的现象,这意味着在水资源利用方面生态补偿关系的确立<sup>[17]</sup>。

再如,1984年,我国第一次开始征收矿产资源税,我国政府以矿产资源所有人身份

向矿山企业征收税费。征收的初衷在于调节资源自然条件形成的资源级差收入，平衡企业利润水平，为企业间的公平竞争创造良好环境。而不是为了补偿资源的价值，更不是为了生态补偿。1994年，国家重新颁布了资源税征收条例，对资源税的征收办法作出了“普遍征收，级差调节”的修改。自此原则实施以来，对于矿产资源的合理开发产生了积极的效果。直到1998年，我国《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权开采权管理办法》三个法规的出台。将矿业权的有偿使用制度具体化。探矿权使用费和采矿权使用费都是由矿业权人根据其申请得到的矿区范围的面积，按照标准逐年缴纳。从理论上讲，探矿权使用费和采矿权使用费都是资源占有和开采的使用费，其征收依据也是自然资源有偿价值理论的体现，由此体现了资源价值补偿的性质。

1994年，我国正式开始征收矿产资源补偿费。征收主体仍为采矿权人。中央与地方就收取的矿产资源补偿费4:6分配。中央将分配所得的资金纳入国家财政预算，实行专项管理，其中70%用于矿产勘查支出、20%用于开采矿产资源环境保护支出、最后10%用于矿产资源补偿费征收部门的经费补助。由此可见用于环境保护的也仅占20%。而我国矿产资源补偿费占矿产品收入比例不足2%。这个数据仅相当于发达国家资源所有者权益的权利金的10%左右。但还是为我国自然资源的有偿使用和生态补偿制度留下可贵的思路。为我国矿产资源的持续利用战略政策迈出了可喜的一步。

### 4.3 遵循原则

#### 4.3.1 污染者负担原则

污染者负担原则是指：开发利用环境和资源或向环境排放污染物，对环境造成不利影响和危害者，应当支付尤其活动所形成的环境损害费用或治理其造成的环境污染和损害。国际经济合作与发展组织环境委员会于1972年提出“污染者负担原则”或“污染者付费原则”。由于这一原则有利于合理的利用环境和资源，防止并减轻环境损害，达到公平负担，因此很快得到了国际社会的认可。并被很多国家确定为环境法中的一项基本原则。

向环境排放污染物其实是对环境容量资源的利用。过度的排放，必然会使造成环境的污染。排放行为一方面是对有价值的环境资源的利用，另一方面也是产生负外部性经济的根源。因此，排污者应对其排污行为根据一定的量支付相应的补偿。

污染者负担原则，既是生态补偿制度的一项基本原则应予以确立，也是当今世界各国在解决环境损害责任负担方面所坚持的一项基本原则<sup>[18]</sup>。

#### 4.3.2 谁受益谁补偿原则

由于生态环境资源本身的外溢性，在生态环境遭到破坏的时候，会使人受到损害，但是生态环境改善的时候，同样会使人受益。这些人，一般是指广泛的大多数人，而这

些人里也有固有的特定人群，而我们所说的“谁受益谁补偿原则”是特制的这部分人对固定的特定人群。由此生态环境质量改善而从中受益者应该支付相应的费用。

#### 4.3.3 公平性原则

自然资源是全人类的共同的财富，每个人在占有和使用自然资源时都不应该损害他人的利益。否则，就应该对受到损害的一方予以相应的补偿。这种平等是有其特殊性的。既要求代内的平等，就是同代人在占有和利用资源时的平等，也要求代际的平等<sup>[19]</sup>，既是当代人对未来人在占有和利用资源时的平等。国外也有学者将此原则诠释为“对后代负责的原则”（The Principle of Responsibility for Future Generations or Intergenerational Justice），人们必须以一种不危及后代人满足其能源需求的能力的方式开发利用能源。当代人对未来人在资源的继承上是负有不可推卸的责任的。同时，还要求一个国家区域间的平等，和国家与国家间的平等，这主要指发达国家和发展中国家间的平等。

#### 4.3.4 公众参与原则

公众参与原则在我国环境法学著作中表述不一。但实质是说广大公众有参与环境保护管理的权利和义务。也是目前在各国环境保护管理中普遍确立的一项基本原则。公众参与原则首要的一条就是要保证公众的知情权，即获得各种资料的权利，包括公众所在的国家、地区、区域环境状况的资料，公众所关心的开发建设活动、生产经营活动可能对环境的影响及其防止对策的资料，国家和地方关于环境保护的法律法规资料等。其次，要保证公众对有关环境活动的决策参与权。也就是要能够使公众有机会和正常的途径向有关决策机关充分表达其所关心的环境问题的意见，并确保其合理的意见能够为决策机关所采用。最后，当环境或公众的环境权益受到侵害时，人人都可以通过有效的司法和行政程序，使环境得到保护，使受到侵害的环境权益得到赔偿或补偿<sup>[20]</sup>。从而提高公众的环境保护意识。

## 第五章 结论与建议

### 5.1 结论

第一,总体上看,我国对生态建立生态补偿制度和评价体系研究还处于探索阶段,其研究领域主要集中在以下几个方面:一是生态补偿机制概念和基本理论的探究;二是结合国家生态保护政策的倾向和生态保护建设工程开展生态补偿问题的研究;三是生态建设补偿机制、生态建设体制和生态建设配套制度的研究;四是生态补偿主体、补偿对象、补偿方式、补偿渠道等各要素方面的研究;五是生态补偿的一些需要量化的技术问题,如计算依据、补偿标准等,实际要解决“怎么补、补多少”的问题的研究;六是地区间、流域内上中下游之间的生态补偿问题的研究;七是生态产业补偿及优惠政策等。

第二,中国生态补偿制度的法律缺位问题严重。我国生态补偿制度的研究研究面虽广,但基本理论仍有空隙,甚至留有法律缺位。在一个政策出台的同时,下位法的出台常常滞后或者法律缺位,这势必会留给司法和执法的漏洞,使得法律裁量权无限放大或者无法裁量,同时就会影响执法的效果,给执法带来困难。

第三,我国仍较多的关注生态补偿立法的研究,研究侧重西部开发中生态补偿的实践和效果,这是很好的。但是生态补偿是一个系统的理论机制或者说是一个系统整合才能体现效益和价值的制度。其研究不应该仅限于特殊自然条件的区域、特殊经济环境的区域或某个特殊自然资源,而是把环境作为大局审视,使生态补偿制度发挥其协调功能,让生态补偿制度更好的发挥其效用、体现其价值。

第四,中国生态补偿制度的民众意识淡薄。我国在生态补偿问题上,主要支撑来源于政府。民众意识淡薄,以观望政府态度为主流。不仅是民众自发参与意识淡薄,政府在组织民众参与活动也很薄弱。如一些重大环境建设项目听证会等,大多都是“走过场”的形式。

### 5.2 生态补偿制度建议

#### 5.2.1 生态补偿制度设计

第一,解决法律缺位问题。完善我国生态补偿制度设计,在上位政策出台的同时,就应该备有下位法的支撑。让一个制度的出台,能有效的推行下去。实现生态补偿制度在实际运用中,成为有法可依、执法必严、违法必究的一项原则性制度。

第二,注重生态补偿制度的综合研究。国外发达国家生态补偿制度除了对生态补偿基本法理的研究以外,注重评估环境费用和效益的经济价值、公众参与及公众意愿、从全球可持续发展角度,探讨温室气体排放补偿以及其它(如国际河流)国家间的生态损害

和受益的补偿,我国在这方面存在欠缺。

第三,完善我国生态税费的合理评估体系。我国在设计、实施征收生态税费的时候,没有对资源做出合理的税费评估体系。在征收如文中所述的诸多税费的初衷没有以特别为生态补偿为目的和用途的。而是生态补偿在凸现重要性的当下,使用其中一部分或占用很少份额来实现。由此在生态补偿经费上存在缺口。使生态补偿制度失去最基础的支撑。应该在生态补偿税费方面转向税费性征收或建立生态补偿基金。

第四,强化资金来源,保证生态补偿资金到位的一些建议。

首先,税、费、补贴等三种形式并举,协调调控市场平衡。因为任何一个国家,税费的征收,往往是限制某些企业或产业的发展,从而减少业务或者退出一个行业。而补贴,正好相反,是激励某些企业产业的发展。唯有恩威并施方可平衡发展。这也是市场、政府双向调节的最好施展场地。

其次,争取更多的国际资金援助,加强国际合作。在《21世纪议程》中明确规定:发达国家每年应拿出其国内生产总值(GDP)的7%用于官方发展援助(ODA),这一发展援助实质上就是指生态补偿<sup>[21]</sup>。是发达国家在其发展过程中对全球环境造成的生态破坏的补偿。

再次,借鉴西方国家的环境责任保险制度,建立我国生态补偿责任保险制度。环境责任保险开始于英国,经过多年的发展,在西方国家已经形成了一套成熟的机制。一般而言,环境损害所造成的范围大,影响面广,赔偿金额巨大,污染者往往无力负担如此庞大的赔偿责任,环境责任保险提供了有效的解决途径。实质上,环境责任保险制度与生态补偿亦具有相同特点,建立生态补偿责任保险制度十分必要。从国外的实践来看,环境责任保险分任意保险与强制保险两种类型<sup>[22]</sup>,从我国目前生态补偿的发展现状以及优先保障生态补偿相对人利益的目的出发,建议强制采用生态补偿责任保险,从立法上保证相对人及时、充分地获得补偿,并对投保人、保险人解除或终止保险合同的条件予以限制。由此建立的生态补偿责任保险制度,也是大型事故或者灾难突发时最及时的应急预案。

最后,发行生态“彩票”,建立专项生态补偿基金。我国建国以来,有了较完善的“彩票”设立、发行以及监督体制。以有了较广泛民众参与热情。为生态环境保护设立生态“彩票”,不但可以为设立专项生态补偿基金添砖加瓦,也可以提高民众对生态环境保护的参与热情。

### 5.2.2 完善生态补偿体系

第一,既要注重国门以内的生态补偿制度的研究,也要与国际接轨。我国加入WPO后,我国的生态环境建设已受到国际的广泛关注。而此时,我国的学者更多是在研究我国的生态补偿的立法等问题。忽视了国际间的合作和可以得到的帮助。世界银行等国际组织都愿意以长期优惠贷款、捐赠等形式为我国生态建设工程提供支持。而在争取资金

中如何与国际接轨，按照国际惯例办事是一个紧迫的问题。按照国际惯例，国际资金支持项目都要求以参与的方式进行项目的社会评估，而我国对这些方法掌握甚少，社会评估学者稀缺，严重阻碍了与国际合作。

第二，加强部门合作，强化教育宣传，提高民众意识。生态补偿制度不仅仅是一项立法难题，只针对如何立法、如何健全法律制度本身的研究是远远不够的，它是一项需系统整合才能发挥最大作用和效力的制度。需要立法、司法、执法等各部门的协调配合以及民众守法意识的提高来完善的一项法律制度。

第三，建立非政府组织，完善环境保护组织体系。非政府组织，专指那些以某种社会福利目标为其宗旨，从事非赢利性活动的社会团体。通常，在国际上，环境保护是非政府组织比较集中的领域。例如保护野生动物协会、保护湿地的组织、专门从事环境保护资金运作的基金会等等，其中不乏有环境科学领域的专家学者，他们在这些方面的信息、知识、经验等都较丰富。这对于提高环境与发展的综合决策水平有特殊的作用。而且这种组织构成相对灵活，可以工作组、讨论组形式帮助政府部门解决环境问题。

第四，通过政府和市场的双向调节，共同发挥作用。面对经济发展与环境发展的矛盾日益尖锐的现实，过分依赖强制性、无偿性的政府补偿逐渐显示出诸多弊端。单靠政府主导的生态补偿是远远不够的。由国家来补偿受害人、环境保护付出者的损失，无疑变成全民对该污染或破坏环境的行为负责，违反了环境责任原则，与现代环境法的趋势和理念相悖。也助长了生态受益人转嫁其应有的责任。因此，只有通过政府和市场的双向调节，共同发挥作用，才能维持环境与经济、社会的可持续发展。

## 参考文献

主要参考文献:

- [1] 《环境科学大辞典》编委会.《环境科学大辞典》[M].北京:中国环境科学出版社,1991年版.
- [2] 曹明德.对建立我国生态补偿制度的思考[J].时事评论,2004,(3),2.
- [3] 曹明德.《生态法原理》[M].北京:人民出版社,2002年版.
- [4] 日本环境厅地球环境经济研究会著.《日本公害的教训》[M].张坤民,王伟译.北京:中国环境科学出版社,1993年版.
- [5] 朱启贵.《可持续发展评估》[M].上海:上海财经大学出版社,1999年版.
- [6] 张文显.《法哲学范畴研究》[M].北京:中国政法大学出版社,2001年版.
- [7] 麻朝晖.可持续发展中的生态环境补偿机制建设思考[J].求索,2003,(1),40-142.
- [8] 万劲波,周艳芳.比较环境法的概念及其特征[J].法学杂志,2002,23(1),1.
- [9] [美]理查德 A 波斯纳.《法律的经济分析(上册)》[M].蒋兆康译.北京:中国大百科全书出版社,1997年版.
- [10] 王登举.日本的森林生态效益补偿制度及最新实践[J].世界林业研究,2005,18(5),10-11.
- [11] 张陆彪,郑海霞.流域生态服务市场的研究进展与形成机制[C].生态保护与建设的补偿机制及政策国际研讨会投稿论文集,北京:2004,35-36.
- [12] E. Seskin, R. J. Anderson, R. Reid. "An Empirical Analysis of Economic Strategies for Controlling Air Pollution". *Journal of Economic and Management X*. 1983, 112-124
- [13] 李瑞娥.环境产权界定与环境资源保护的理性思考[J].当代经济科学,1999,(3),54-58.
- [14] 张崇防,陈晓虎,张晨.《生态补偿机制再造中国绿色西部》[R].新华网  
<http://www.xinhuanet.com> 2005,6.
- [15] 杜万平.完善西部区域生态补偿机制的建议[J].中国人口、资源与环境,2001,(3)119-120.
- [16] 新华社.《我国稳步实施森林生态补偿制度》[R].中经网 <http://sd.ep.cei.gov.cn> 2002,5.
- [17] 郑易生、钱蕙红《从战略全局高度加强对我国生态补偿机制的研究》[R].  
<http://www.cass.net.cn/chinese/s05-sjj/hjzx/lt02091.htm> / 2003.5.
- [18] 王灿发.《环境法教程》[M].北京:中国政法大学出版社,1997年版.
- [19] 李克国主编.《环境经济学》[M].北京:中国环境科学出版社,2003年版.
- [20] 王灿发.《环境法教程》[M].北京:中国政法大学出版社,1997年版.
- [21] 联合国新闻部信息技术科学.《21世纪议程》[R].  
<http://www.un.org/chinese/events/wssd/agenda21.htm> 2000.4.
- [22] 沈满洪.《环境经济手段研究》[M].北京:中国环境科学出版社,2001年版.

其它参考文献:

- [23] 庇古.《福利经济学(上)》[M].台北:台湾银行经济研究室,1971年版.

- [24] 庇古.《福利经济学(下)》[M].台北:台湾银行经济研究室,1971年版.
- [25] 周鸿.《文明的生态学透视——绿色文化》[M].安徽:科学技术出版社,1997年版.
- [26] 韩培德主编.《环境资源法论丛》[M].北京:法律出版社,2001年版.
- [27] 金瑞林,汪劲.《20世纪环境法学研究评述》[M].北京:北京大学出版社,2000年版.
- [28] 夏光编著.《中日环境政策比较研究》[M].北京:中国环境科学出版社,2000年版.
- [29] (英)罗杰·伯曼(Roger Perman).《自然资源与环境经济学》[M].北京:中国经济出版社,2002年版.
- [30] 张帆.《环境自然资源经济学》[M].上海:上海人民出版社,1999年版.
- [31] (美)D·梅多斯.《增长的极限》[M].于树生译.北京:商务出版社,1984年版.
- [32] 常继锋,潘家坪,温作民.征收森林生态效益税的探讨[J].南京林业大学学报(人文社会科学版),2001,(4),26-30.
- [33] 沈满洪,杨天.生态补偿机制的三大理论基石[R].  
<http://www.lcnews.com.cn/news/2004203202/327771.php>,20042112201,2002.
- [34] 洪尚群.论“谁受益,谁补偿”原则的完善与实施[J].环境科学与技术,2000,(4),44-47.
- [35] 王明远,马骥聪.论我国可持续发展的环境经济法律制度[J].中国人口·资源与环境,1998,(8),64.
- [36] 竺效.论经济法之法律目的[J].西南政法大学学报,2002,(3),34.
- [37] 洪尚群.生态补偿制度的探索[J].环境科学与技术,2001,(5),40-43.
- [38] 于璞和.日本防护林法律研究[J].林业资源管理,1997,(4),60-63.
- [39] E. Seskin, R. J. Anderson, R. Reid. "An Empirical Analysis of Economic Strategies for Controlling Air Pollution". *Journal of Economic and Management*[M]. 1983, 112-124
- [40] 李爱年.关于征收生态效益补偿费存在的立法问题及完善的建议[J].中国学,2001,(1),30-34.
- [41] (美)L. M. 弗里德曼.《法律制度——从社会科学角度观察》[M].李琼英译.北京:中国政法大学出版社,1994年版.
- [42] 葛洪义.《法理学》[M].北京:中国政法大学出版社,1999年版.
- [43] 李启家.中国环境立法评估:可持续发展与创新[J].中国人口·资源与环境,2001,11(3),3.
- [44] 汪劲.《环境法律的理念与价值追求》[M].北京:法律出版社,2001年版.
- [45] (日)加藤新平.《法哲学概论》[M].有斐阁译.北京:法律出版社,1983年版.
- [46] 文伯屏著.《西方国家环境法》[M].北京:法律出版社,1988年版.
- [47] 王曦.《美国环境法概论》[M].武汉:武汉大学出版社,1992年版.
- [48] 陈泉生著.《环境法原理》[M].北京:法律出版社,1987年版.
- [49] 金瑞林.《中国环境法》[M].北京:法律出版社,1988年版.
- [50] 尤明青.《〈1999年加拿大环境保护法〉评介》[C].环境资源法论丛,武汉:武汉大学出版社,2002,239.
- [51] 高远安.试论修改《中华人民共和国环境保护法》的原因和原则[J].重庆环境科学,2003,25(2),6.
- [52] 马骥聪.论我国环境资源法体系及健全环境资源立法[J].现代法学,2002,24(3),3.
- [53] (法)亚历山大·基斯著.《国际环境法》[M].张若思编译.北京:法律出版社,2000年版.
- [54] 沈满洪,陆菁.论生态保护补偿机制[J].浙江学刊,2004,(4),11.
- [55] 彭若愚.试论环境标准的法律意义[J].中山大学研究生学刊(社会科学版),2006,27(4),4.
- [56] 蔡守秋.论环境标准与环境法的关系[J].环境保护,1995,(4),22-23.

- [57] 廖建凯, 黄琼. 环境标准与环境法律责任之间的关系探析[J]. 环境技术, 2005, (4), 37 - 39.
- [58] 美国国家环境保护局编. 《环境执法原理》[M]. 王曦等译, 北京: 民主与建设出版社, 1999年版.
- [59] 国家环境保护总局政策法规司编. 《中国环境保护法规全书》[M]. 北京: 学苑出版社, 1999年版.
- [60] 周珂. 《生态环境法论》[M]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [61] 沈木珠. 环境规则与我国环境法律制度的完善及创新思考[J]. 法律科学, 2003, (3), 106.
- [62] 杨琴. 论实施可持续发展与完善我国环境法律制度之思考[J]. 贵州省政法管理干部学院学报, 2000, 12(2), 7.
- [63] 吕忠梅. 《环境法新视野》[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997年版.
- [64] (日)原田尚彦著. 《环境法》[M]. 余敏译. 北京: 法律出版社, 2000年版
- [65] 吕忠梅, 高利红, 余耀军. 《环境资源法学》[M]. 北京: 科学出版社, 2004年版.
- [66] 胡玉鸿. 《法学方法论导论》[M]. 山东: 山东人民出版社, 2002年版.
- [67] 赵国青主编. 《外国环境法选编》(第一辑下册)[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000年版.
- [68] 汪劲. 《环境法律的理念与价值追求》[M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [69] 李木盾. 《法律社会学》[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [70] (英)菲利普·桑兹. 《国际环境法原理(英文版)》[M]. 曼彻斯特: 曼彻斯特大学出版社, 1995.
- [71] 郑少华. 《生态主义法哲学》[M]. 北京: 法律出版社, 2002.
- [72] 纪侗. 丹麦环境保护法[A]. 韩德培. 环境资源法论丛: 第1卷[C]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [73] 汪劲. 《中国环境法原理》[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [74] 蔡守秋. 《环境资源法教程》[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004.
- [75] 刘兰红. 环保执法不利原因及对策[J]. 河北青年管理干部学院学报, 2000, 4(总第48期)
- [76] 中国环境年鉴编辑委员会编. 《中国环境年鉴1999》[M]. 北京: 中国环境年鉴社, 1999.
- [77] 中国环境科学学会编. 《市场经济与环境保护》[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1999.
- [78] 中国科学院可持续发展研究组. 《中华人民共和国可持续发展国家报告》[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2002年版.
- [80] 陆新元, 黄振中主编. 《环境执法难点与对策》[M]. 北京: 兵器出版社, 2004年版.
- [81] 钱弘道. 《经济分析法学》[M]. 北京: 法律出版社, 2003年版.
- [82] 洪银兴主编. 《可持续发展经济学》[M]. 北京: 商务印书馆, 2000年版.
- [83] 朱崇实主编. 《中国经济法学(部门法)研究综述》[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2002年版.
- [84] 林南枝, 陶汉军. 《旅游经济学汇》[M]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [85] 吴晓青, 洪尚群. 生态融资技术和业务的设计与开发[J]. 生态经济, 2002, (7): 40-42.
- [86] 芬德利R W, 法贝尔 D. A. 《美国环境法简论》[M]. 程正康译. 北京: 中国环境科学出版社, 1986.
- [87] Steven Ferry. Environmental law: Examples and Explanations [M]. New York: Aspen Publisher Inc, 2003.
- [88] 欧祝平, 肖建华, 郭雄伟. 《环境行政管理学》[M]. 北京: 中国林业出版社, 2004.
- [89] 吴晓青, 陀正阳, 洪尚群. 生态建设系统动力学生态建设动力: 凝聚组织和发动[J]. 云南环境科学, 2002, (1): 1-4.
- [90] 曲格平. 《梦想与期待—中国环保的过去与未来》[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2000年版.
- [91] 肖剑鸣. 《比较环境法》[M]. 北京: 中国检察出版社, 2001年版.
- [92] Anne Gouyon. Rewarding the Upland Poor for Environmental Services: A Review of Initiatives from Developed Countries, 2003, <http://www.worldagroforestrycentre.org/sea>

- 
- [93] Johnson N. White A. Parrott-Maitre D. Developing Markets for Water Services From Forests Issues and Lessons for Innovators. Forest Trends. Washington DC, 2001, World Resources Institute the Katoomba Group, <http://www.forest-trends.org>
- [94] 蔡守秋主编. 《环境资源法教程》[M]. 北京:高等教育出版社, 2004年版.
- [95] 于振伟, 陈玮. 森林生态效益补偿机制研究[J]. 中国林业企业, 2003(3):19-20.
- [96] Findley R W, Farber D A. Environmental law in Nutshell [M]. Translated by Cheng Z K. Beijing: China Environmental Science Publishing House, 1986年版.
- [97] 中国环境年鉴编辑委员会编. 《中国环境年鉴2000》[M]. 北京:中国环境年鉴社, 2000年版.

## 致 谢

时光如梭，原以为这是小学课本里的一个形容词，哪知道这是生活的真实写照。三年研究生学习生涯即将结束。

经过半年的忙碌和工作，本次毕业论文设计已经接近尾声，作为一个跨专业的研究生，如果没有导师的督促指导，以及一起工作的同学们的支持，想要完成这个设计是难以想象的。

在论文写作过程中，得到了张硕新教授的亲切关怀和耐心的指导。他严肃的科学态度，严谨的治学精神，精益求精的工作作风，深深地感染和激励着我。从课题的选择到项目的最终完成，张教授都始终给予我细心的指导和不懈的支持。多少个日日夜夜，张教授不仅在学业上给我以精心指导，同时还在思想、生活上给我以无微不至的关怀，除了敬佩张教授的专业水平外，他的治学严谨和科学研究的精神也是我永远学习的榜样，并将积极影响我今后的学习和工作。在此谨向张硕新教授致以诚挚的谢意和崇高的敬意。

在论文即将完成之际，我的心情无法平静，从开始进入课题到论文的顺利完成，有多少可敬的师长、同学、朋友给了我无言的帮助，尤其是，田义文教授、张忠潮教授、王志彬教授、王育才教授、李松柏副教授、侯曦教授、以及答辩委员会的各位老师等。在这里请接受我诚挚的谢意！最后我还要感谢培养我长大含辛茹苦的父母，谢谢你们！

最后我还要感谢人文学院和我的母校西北农林科技大学三年来对我的栽培。

## 作者简介

王琳玥，女，汉族，1979年2月生，陕西省西安市人。1997—2001年就读于北京第二外国语学院，获学士学位。2001年6月—2002年10月，在北京市招商局任海外领队。工作期间一直在中国人民大学法学院进修法律专业基础课程。于2004年9月考入西北农林科技大学人文学院，环境与资源保护法学专业，生态保护方向。

本人现任，九三学社西安市委海联专委会副主任。《学子报》编辑，记者等。在校期间发表多篇论文如下：

- 1, 王琳玥，张硕新. 建立生态补偿机制的法律思考[J]. 安徽农业科学, 2007,(6). 国内刊号 CN34-1076/S; 国际刊号 ISSN0517-6611.
- 2, 许迎春，田义文，王琳玥. 论我国反虐待动物立法的可行性和必要性[J]. 求实. 2006, (3): 103-104. 国内刊号 CN36-1003/D; 国际刊号 ISSN1007-8487.
- 3, 凌淑珍，王琳玥. 《嘉莉妹妹》中服装意象的作用[J]. 校长阅刊, 2005, (11): 119-120. 国内刊号 CN22-1281/1; 国际刊号 ISSN1009-5489.