

# 自然资源物权视域下生态补偿机制的构建

朱丹

(福建工程学院 法学院, 福建 福州 350118)

**摘要:** 中国经济高速发展中带来的系列生态环境问题证明,自然资源的物权使用应当受到合理限制。出于对自然资源的有效保护的考虑,国家在生态综合治理过程中必须对自然资源权利人的一些权利给予必要并且合理的限制。当前,构建生态补偿机制还存在传统环境立法与物权理论的功能局限、难以货币化的补偿标准、边界模糊的法律关系主体以及不合理的征收与使用方式等困境,应通过突出法学物权理论研究在生态补偿机制建设中的优先性,侧重以体系化规则为思路健全立法供给,多路径确立补偿标准与补偿方式,建立健全生态补偿管理制度等推进生态补偿机制的进一步健全完善。

**关键词:** 自然资源; 物权; 合理限制; 生态补偿

**中图分类号:** D922.6:X 171.1      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1672-4348(2016)02-0126-06

## Constructing ecological compensation mechanism in the perspective of natural resource property

Zhu Dan

(Law School, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China)

**Abstract:** China's rapid economic growth has resulted in a series of eco-environment problems, which demonstrates that the utilization of natural resources property should be reasonably limited. To effectively protect natural resources, it is vital that the Government properly restrict some of the involved people's rights in the process of ecological comprehensive control. Problems in constructing eco-compensation mechanism are discussed, such as the functional limitation of the Chinese traditional environmental legislation and property theory, difficulty in monetization compensation, the fuzzy boundaries of the subject of legal relation and unreasonable environmental tax collection and usage methods. Suggestions on improving the eco-compensation mechanism are advanced, which include highlighting the priority of the legal theoretical research on property in constructing eco-compensation mechanism, laying a particular emphasis on systematization in perfecting legislation, launching manifold ways to establish compensation standards and methods and constructing a sound eco-compensation management system.

**Keywords:** natural resource; property right; reasonable limit; ecological compensation

### 一、自然资源物权生态补偿机制

#### (一) 自然资源物权的内涵与构成

自然资源,即物质与能量的统一,在人类长期

改造自然的历史中,不断被获得和利用。在法学视域下,自然资源物权以自然资源为客体,有其天然的物权属性——支配权与排除妨碍权,而此种权利的取得有赖于法律规定及合同约定。自然资

源在法学理论中常常被切分为两部分,一为土地,二为其他资源。与此相对应,我们不妨将依赖于自然资源而产生的自然资源物权切分为两部分,一为土地资源物权,二为其他自然资源物权。

自然资源物权具有相较于其他物权的特殊属性。自然资源是各国发展最为根本的生产资料,由自然资源作为客体而形成的自然资源物权被赋予了基础物权的地位。<sup>[1]</sup>由此可以推断,占有和支配自然资源从某种意义上可以理解为专有甚至垄断生产与生活资料。从自然资源基础物权的属性可以帮助我们定义自然资源物权体系,它应该由相互交织作用并形成一个整体的两部分权利构成,一为自然资源所有权,二为自然资源他物权(也称他项权利)。他物权本指所有权之外的其他物权权利,而放入自然资源体系内的他物权则指,自然资源非所有人依照法律的规定或者依照合同的约定,享有支配自然资源的权利。此项物权由自然资源担保物权和自然资源用益物权组成。

## (二)生态补偿机制的内涵与本质

由于自然资源物权在各国被赋予了基础物权的地位,衍生出了“资源价值论”理论体系。该理论的本质是用现代科学观念和手段评估自然资源的实际价值,“自然资源有价性”便是生态补偿机制产生、发展、实践的基础。我们运用矛盾理论可以看到,伴随社会生产的发展,不断代谢相应比例的资源及环境容量,前者的无限扩张性与后者的有限性必然产生一组无法调和的矛盾。而“资源价值论”理论体系恰好可以为缓和或者化解这一对矛盾提供理论支持,从保护生态、保证社会可持续发展的角度出发,除了运用政府调控手段,也可利用市场化运作促使利用,甚至损坏生态环境资源的这部分人支付对应的补偿。此种做法将激励社会在使用和保护环境和资源过程中保持一定的理性,防止“公有地悲剧”的发生。<sup>[2]</sup>利用生态补偿机制化解矛盾后应当形成的利益分配是,生产或出让生态利益的主体应当得到来自于享受生态服务的主体的支出与回报;恢复生态功能的主体应当得到来自于损坏生态服务功能的主体的支付与赔偿。

生态补偿机制应当作为一套系统长期服务于社会关系的调整过程中,该体制作作为一种法律机制而存在、发展,它涉及相关法律法规的产生、实

施。生态补偿机制的运行过程应当由法律范畴内各环节的交叉联系落实在调整社会关系中。解构其中的内涵,至少包含三个层面:一为结构,即机制内涉及的多方利益主体的相互关联;二为功能,即该机制在多重规律的引导下发挥的能效;三为过程,即该项机制运行的轨迹和以此推算出的运行原理。

通过上文解析,我们可以将生态补偿机制做以下理解:它作为一种生态保护机制,整合与协调社会生产过程中出现的生态环境受益方和施益方的利益得失,为平衡索取和禀赋,通过经济补偿的方式实现可持续发展;而依靠法律与制度作为支撑的生态补偿机制才能保障其公平有效的实施,才能让每一位参与者受益,为中国发展成为环境友好型社会提供支撑框架。

## 二、自然资源物权受到合理限制语境下生态补偿制度的逻辑起点

在生态经济学的思维中,往往将生态环境与自然资源作为资本看待。现代生态经济学认为,作为提供生产活动最重要的生产资料,环境容量与自然资源无疑具有天然赋予的有价性,相比较社会生产中存在的其他资本,比如人力和社会资本,自然资本的价值显示出其不可复制性和无法替代性。在生态系统范畴下研究自然资本的构成要素,不难发现,自然资源的存在总量与自然服务提供的流量相互独立却又相互作用,而前者为后者提供了存在基础。自然资源作为自然资源物权的客体,被法律赋予了有价性即财产属性。依据物权法理论,可以推导出自然资源物权的内涵,即单位或个人在行使该物权时,可以享有对自然资源的占有、使用、收益和有限制的处分权;在受到不法妨害时,可以行驶排除不法妨害和干涉的权利。但国家出于对自然资源的有效保护的考虑,不得不对自然资源进行生态治理,这就要求国家在治理过程中对自然资源权利人的一些权利给予必要并且合理的限制。我们可以假设这些限制体现在生态系统中最重要森林上,森林中的木材作为有形产品,在权利人的权利未受到合理限制的情况下,可以进行市场交换,权利人可获得收益,而现在国家为了保护自然资源,宣布该原始森林和天然林全部禁伐,权利人的收益将无法取得;反之,因禁伐而受益的非权利人与国家从中却享

受到了“无形”的利益。在这里,森林作为自然资源的一部分,因其有价性产生了物权所有人和非所有人之间利益分配,由于生态环境与自然资源保护将产生显著的“正外部性”,国家鼓励或强力推行,由此必将导致物权所有人放弃部分自身发展,牺牲自身利益(包含个体利益和地方利益),公平难以在自然资源配置中恒定存在,于是产生了矛盾。

因此,考察自然资源的资本属性及配置安排显得极为重要。这里依旧以森林为例,森林在生态系统中能够提供保持水土、涵养水源等一系列的自然服务。该项自然服务依赖足够的森林赋存状态才能实现。长期停留在人类惯性思维中的“搭便车”常常出现在对待自然资源的使用及享受上。破解自然资源是“免费物资”的错误观点有赖于自然资源资本属性在现代科学上的确立和法律制度的安排。

因此,作为一种有效的利益协调机制,生态补偿机制最突出的作用表现在整合社会资源,统筹各利益群体产生的矛盾与冲突。这里的利益协调机制放在上述语境中,可称为利益冲突的制度协调机制,即通过重新思考和计算不同利益主体之间的关系,从而做出调整性质的制度安排。纵观人类发展史,国家机器通过各种手段负责承担各主体间的利益协调,有学者也将此类协调称为“国家协调”,而法律制度往往位于利益协调的核心,为国家协调的顺利实现提供保障。现代国家非常突出法律机制在协调中的重要性与不可替代性,相比于经济协调、观念协调等其他方式,依靠法律机制做出的协调避免了执行者的自由裁量,能够在最大程度上破解矛盾,维护社会稳定。<sup>[3]</sup>而生态补偿机制被赋予的法律属性,即“补偿制度法制化”,促使补偿制度作为法律手段成为弥补受损利益的坚实保障,也将为自然资源物权受到合理限制而受损群体提供最为有力的补偿。

综上所述,在自然资源物权受限的语境下,生态补偿机制的实行,必须通过落实多样化的补偿模式,即由享受生态产品和服务的生态受益人和资源利用人依法给予保护生态环境、恢复生态功能而舍弃部分物权的权利人财政倾斜、资金补偿政策与技术支持,从而达成利益协调和矛盾化解,以巩固生态保护成果的长期性。

### 三、建立自然资源物权受限下生态补偿机制的法律困境

#### (一)传统环境立法与物权理论的功能局限

首先,在环境产业高速发展的今天,环境法制的建设呈现出明显的滞后性。受立法程序和环境法律前瞻性不足的影响,现有的环境法律制度明显落后于生态补偿机制的建设,无法为其提供基本的立法保障。由于生态补偿的专门立法始终没有实现,而实践中的生态补偿只能依据与环境法有关的零散规定,其中虽不乏规章和规范性文件,但因为上位法的长期缺位,难免出现无法可依的尴尬。

其次,现行的《环境保护法》虽经几次修改,但依然将重心放在污染防治上,对生态环境的正外部性行为(如本文着重强调的自然资源物权受限下物权人的让步与牺牲)进行补偿尚缺乏统筹考虑和具体的实行规范。现有的环境法律以各部门对本部门所辖范围的单个环境要素为立法对象颁布相关的部门法律,具有明显的部门色彩,面对复杂环境问题的解决,各部门之间难以协调,导致很多环境问题无法解决。资源有偿使用原则确立的同时未从法律角度明确资源生态效益价值,丧失法律对于该项价值的确认,自然资源有偿使用原则在适用过程中难免陷入“空中楼阁”的局面;有些环境单行法尚未将代表“地球益”的先进理念放入其立法目的,不利于生态平衡的有效维护。

再次,物权法体系中的物权制度并没有客观反映和体现自然资源资本理论不断发展的诉求;在与自然资源相关的权利构建与使用问题上,现有的物权理论和制度设计未能做出及时的反馈。究其原因,传统物权制度的功能局限是其中最为重要的因素。

#### (二)难以货币化的补偿标准

首先,科学合理的补偿标准要求以生态保护与环境修复为标的进行考察,严格计算该标的的成本与效益。实践中,社会较容易感受到生态环境服务的恶化或改善,但反馈到价值评价机制中却常常遭遇困境,法律体系内尚缺乏核定生态服务背景下双方的利益与损失的执行程序与实施细则。只有良好的制度设计才能避免高昂的执行成本,从而体现保障生态保护与环境修复行为的长期性的制度价值。

其次,科学确定税率和补贴率是征收生态补偿税的前提,但它往往遭遇技术难题,政府必须支付高额的成本才能获取税收与补贴的详细信息。目前对于生态补偿数额,基本按照损失量与效益量的考察为执行标准,但此种粗放型的量化技术削弱了生态补偿税的执行效果。亟待解决的关键在于充分开发、升级生态影响评价机制,在研究开发生态损益数量化技术背景下搭建生态影响定量评估技术体系。

目前,环境法及其单行法将林地和草地明确划入其重点保护范畴,与此对应的自然资源物权人的部分权利必将受到因法律规定的合理限制,但基于权利受限下受损利益的补偿尚未有较强的法律规范提供保障,散见于各法中的法律条款间又常常出现逻辑混乱甚至矛盾。可见在高速发展的生态建设背景下,法律的疲软支撑影响了生态补偿制度的全面展开。例如,在承包体制下,承包人(自然资源物权的享有者)履行植树造林计划,伴随林木生长周期的是承包人的成本付出,林木成材后需要以此作为受益,但若此时法律将涉及承包面积的山林划为封山育林区,禁止采伐、挖掘,这必将导致物权人的利益受到损害,同时挫伤其种植与看护森林的积极性。

### (三) 边界模糊的法律关系主体

产权明晰是生态补偿制度顺利实现的理论基础,它解决的首要问题是由谁补偿,补偿给谁。在中国目前的大背景下,产权界定依旧是难题,反映在生态环境和自然资源领域,常常出现产权边界模糊虚化。产权不清将导致权利主体和义务主体(即受偿者与补偿者)的缺失。具体而言,自然资源物权人作为受偿人主体将首先面临主体资格的法律问题。

### (四) 不合理的征收与使用方式

“搭车收费”是当今生态补偿的基本做法。但由于目前各地、各部门、各行业缺乏积极反馈与良性互动,“条块分割”现象已然明显。由此导致各自为界,收支不规范,合力无法达到满意效果,甚至出现需要补偿者与实际受益者无法重合,补偿计划落空。

这一现象经常发生在水资源费征收问题上。我国目前征收的水资源费大部分来自下游区域,收费项目中包括补偿给上游区域的费用。我国流域所经省份众多,上下游具有很高的生态关联性,

将流域联系成为一个有机整体。但是,目前国内的流域管理,依然按照行政区划分割,多以部门或行业来确定和划分收费主体和使用主体,“条块分割”某种程度上阻止了其他环境与资源保护主体的受偿与补助。长期的上游区域财政减收,农户无法依靠生态补偿渠道得到足额补贴,势必削弱上游区域施益主体对流域保护的积极性。

## 四、自然资源物权受限下健全生态补偿机制的思路与措施

### (一) 突出法学物权理论研究在生态补偿机制建设中的优先性

#### 1. 明晰界定自然资源产权

明晰自然资源产权是生态补偿机制研究范畴内应当解决的首要问题。该项权利,内容应当包含权利归属、主体之间的权利义务关系、侵权程度,等等。在我国,生态环境与自然资源附属于国土而存在,所以其本质是公共财产,国家和集体享有自然资源所有权。这一观点长期深植于社会,某种程度上弱化了自然资源现实的经营者与管理者(自然资源物权所有人)的权利。所有权人的权利虚化,已成为事实。可行的做法是,在尊重国家和集体原权利的同时,强化社会经济参与人的环境产权意识,尽可能将自然资源的实际经营者与管理者进行细致划分,这部分主体应当被赋予直接接受生态补偿资金的权利;可将自然资源定位为资产领域的一部分,给予有效调整<sup>[4]</sup>。只有这样,才能赋予权利人对应的产权并施以制度上的保障。

#### 2. 明确补偿主体

通过对生态补偿机制的解读,可以将该机制下涉及的法律关系参与人划分为:公共主体(政府、相关的组织和机构)和市场主体(受损补偿关系中的权利人、义务人)。政府及其相关组织在生态补偿机制中扮演的角色至关重要,生态经济的公共性要求首先保证补偿主体行政化,促使行政主体主导和统筹生态补偿活动的运作,对自然资源物权受限下的受损权利人应当给予必要的政府扶持。从长远看,稳健而充分的保障应当成为生态补偿机制有效实施的基石。

### (二) 以体系化规则为思路健全立法供给

#### 1. 确立生态补偿的宪法地位

宪法作为母法,可以从根本上有力地推进生

态补偿机制的实现。在宪法中,应当给予可持续发展战略更多的支持,并在法条中明确规定战略选择和制度安排才是可持续发展的实现保障,以此明确生态补偿机制的宪法地位。与此同时,关于生态环境产权制度也应当在宪法中予以明晰。

## 2. 制定与完善我国的环境保护法

在环保法范畴内,将可持续性发展作为其立法的宗旨并指导立法,以此为基础,将自然资源的有价性体现在生态补偿机制中,并将此写入环境法原则和制度中。在环保单行法不断更新和完善的今天,应当侧重生态补偿机制在单行法的体现,特别在《环境影响评价法》中明确写入生态补偿制度,促使生态补偿能够具体实行,使之具有可操作性 and 科学性。环境保护法的上述改进,将提供给受损权利人更加具体的补偿方式和富有保障的体制安排,以促成补偿成果。

同时,应尽快出台《生态补偿法》这一独立的环境基本法,有效整合各部门的环境立法,并通过部门立法将《生态补偿法》细化,使之具有可操作性。

## (三) 多路径确立补偿标准与补偿方式

### 1. 补偿标准的确立是生态补偿机制中的一大难点

国家作为环境资源所有权原权利人,全面制定和实施环保制度与政策。依据法律,生态补偿制度的实现必须通过一系列政府行政行为为保障实现。政府行为的行政性能够保障当收益权受到不公平对待时给予补偿。补偿标准的确定,是政府在统筹考虑经济效益与生态效益的基础上,寻求到的平衡点。

补偿标准的确立过程实际上就是对自然资源价值的评估过程。在学术界,探讨评估自然资源价值的方法很多,但在自然资源物权受限语境下,对于权利受限人的损失评估,可以通过以下途径实现。

#### (1) 效果评价法

环境资源的价值性是使用效果评价法的理论基础。环境效果即是环境有价性体现于社会生活的正外部性,环境效果外部性的计算需要依据环境科学来完成。依旧以森林为例,森林资源产生的正外部性要完成定量值的计算,可以以一年为时间计算单位,考察一年中森林涵养的水源吨数、释放出的氧气面积,通过价值评估计算出森林资

源的效益价值。

#### (2) 收益损失评估法

评估自然资源的效益,还可以参考自然资源物权人的受损利益。上文提到的因封山育林而导致的物权人利益受损,可以通过计算因权利受到限制导致的收益差,由此作为补偿数值的参考。

#### (3) 随机评估法

该方法主要运用于环境资源市场价值的推算。可以运用调查问卷或实际访问获得受益者对环境资源愿意支付额的最高值,以此作为环境资源价值的参考。

实践中应当考虑多种手段相结合,客观分析和计算环境资源的价值,给合理的补偿方式与补偿金额的计算提供技术支撑。

### 2. 建立多层次的补偿系统,实行多样化的生态补偿方式

这里的补偿系统应当包含国家、地方、区域、行业等多个层次;补偿方式应当包括政府主导、市场运作、公众参与等多个方式。

#### (1) 政策与技术配合下的补偿模式

这里涉及到两类补偿形式,一种是政策补偿,即上级政府对下级政府在法律范围内的补偿。接受补偿的下级政府在分配的权限内制定先进的政策体系,并依法筹集补偿资金从而促进当地生态补偿顺利实施;另一种是技术补偿,即各级人民政府及其部门利用技术手段提升环境与资源的防治效率,具体表现为为补偿主体提供技术支持、技术指导和人员培训。

#### (2) 连续或单次补偿分别适用的补偿模式

两种补偿形式运用于不同情况,一种是连续补偿,以退耕还林为例,由于生态环境的重建与修复需要长期、循序渐进的过程,退耕还林致使森林资本的物权人面临失去全部或者部分生产资料的处境,为了弥补给物权人造成的损失,由国家或者政府作为补偿责任人施行补偿,并依此平稳推进农户生产经营方式的转变;另一种是单次补偿,一些生态环境需要永久重建的区域,自然资源物权人面临无限期失去生存基础的处境,可采取“生态移民”政策,一次性发放给农户补偿资金用以移民安家,可配合适用重新划拨承包地等补偿手段。

#### (3) 政府和民间补偿相互融合的补偿模式

一种是政府补偿,即由政府主导设立公共支

付体系,资金储备在体系内稳定存在,支付对象为自然资源的物权人;另一种是民间补偿,通常产生于协议,协议双方即为补偿责任人和受偿人,在自然资源物权人遭受利益损失时依合同约定执行补偿。

(四) 建立健全生态补偿管理制度

1. 生态补偿必须坚持“受益者补偿、保护者受益”的基本原则

这一原则作用于在自然资源物权受到合理限制时,环境受益人在享受生态利益的同时承担补偿义务,向物权受限人(即环境保护者)支付对应价值的补偿资金。这种平衡利益的补偿原则让物权受限人获得回报,凸显民法体系中“公平原则”的内涵与本质。

2. 建立统一管理机构

首先,在自然资源权利受限的情景中,对于物权受限人享有的物权标的应当明确其价值存量,涉及到的自然资源应当适时观测、核查与统计,完善价值核算程序与方法,以便及时更新资源产权变动,构建自然资源帐户登记制度与管理制度。其次,国家应当构建环境督察制度,特别关注跨流域、经济区的环境资源跟踪和管理,为平衡区域经

济差异、调整流域和经济区差异建立统一的管理机构,提供行之有效的管理制度。

3. 实行统一监督办法

生态补偿制度作为一项特殊的引导与激励机制,其有效性的发挥要依靠透明的信息公开和健全的审计制度。与之并行的是将生态补偿金的发放与使用纳入绩效考核,严格执行考核程序和考核办法,并引入公众参与机制,鼓励社会监督。

自然资源物权的有限性与经济发展的无限性天然就是一对矛盾体,如何看待和正确处理好这一对矛盾关系到经济发展的可持续性,关系到环境友好型、资源节约型社会建设的全面推进。生态环境的综合治理是个全局性的大问题,涉及到各个方面、各个权利主体以及各种资源要素的协同、协调。平衡好各权利主体的利益冲突进而最大程度地实现权利主体间的共识达成,是生态补偿机制建设能够发挥重要作用的关键所在。因此,持续深入推进生态补偿机制建设,对于经济发展和生态文明建设有着重大的理论意义和现实意义。

参考文献：

[1] 黄锡生,王江. 自然资源物权制度的理论基础研究[J]. 河北法学,2008(5):15-21.  
[2] 袁伟彦,周小柯. 生态补偿问题国外研究进展综述[J]. 中国人口资源与环境,2014(11):76-80.  
[3] 马国勇,陈红. 基于利益相关者理论的生态补偿机制研究[J]. 生态经济,2014(4):32-35.  
[4] 欧阳志云,郑华,岳平. 建立我国生态补偿机制的思路与措施[J]. 生态学报,2013(3):686-691.

(责任编辑：许秀清)