

区域生态补偿的主体及其权利义务关系

——基于京津风沙源区的案例分析

潘 佳

(北京大学 法学院, 北京 100871)

摘 要: 京津风沙源区生态补偿的实践中, 区域补偿主体为中央政府, 受偿主体为乌兰察布市政府和张家口市政府; 其他有关主体有: 各级政府和发改委、财政部门、资源主管部门、分管部门, 以及企业、个人等各类社会组织。京津风沙源区的区域补偿主体权利义务的实现方式以上下级政府之间的财政转移支付为主, 还存在群众自筹资金及横向财政转移支付形式。根据生态补偿有关主体参与法律关系的不同及其角色行为, 可以归纳出三组主体及其权利义务对应关系。

关键词: 区域生态补偿; 补偿主体; 财政转移支付; 权利义务关系

中图分类号: D912.6

文献标志码: A

文章编号: 1009-1971(2014)05-0116-07

一、研究背景及问题意识

随着京津冀一体化正式上升为国家战略, 理论界和实务界对京津冀一体化的路径选择、顶层设计等问题展开了热议。诸多讨论中, 区域经济与区域生态关系的协调成为核心议题之一。各界普遍认为, 京津冀一体化的内涵之一, 就是要从科学发展、可持续发展的角度关注“人地关系”, 实现“人与自然的协调”和“区域与区域的协调”。^① 建立和完善区域生态补偿机制的关键, 最终需落在制度层面, 这与法学视域下区域生态补偿的研究不谋而合。

京津冀一体化战略的提出, 为河北省及周边地区生态补偿的研究提供了新的理论素材。由于法学界对区域生态补偿的起步较晚, 一直以来, 区域生态补偿未能为在京津冀等区域协调发展实践

中发挥先导作用和补强功能。由此, 从法律和政策层面, 研究区域生态补偿的基础理论, 对于迎合当前区域生态补偿的理论匮乏, 分析实践中的难点和障碍, 十分必要。2013年11月, 中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 明确提出“实行资源有偿使用制度和生态补偿制度”。之后, 全国人大常委会2014年4月修订了《环境保护法》, 其中规定“国家建立、健全生态保护补偿制度”。这些新要求和新举措, 将对区域生态补偿理论的研究及实践开展, 产生积极的影响。

鉴于主体的界定是构建生态补偿法律关系的前提^[1], 本研究拟结合京津风沙源区域生态补偿实践, 试图分析区域生态补偿的主体及其权利义务关系, 希望勾勒出区域补偿的法律关系主体及其权利义务对应关系。

^① 国际社会于20世纪后期提出了“生态系统服务付费”(Payments for Eco-system Service)的概念, 中国学者在结合中国客观实际的基础上提出了“生态补偿”(Eco-compensation)的概念。近年来生态系统服务付费的制度开始为部分学者在市场化机制的借鉴方面所谈及, 但究其整体内容来看, 对中国当前的政府的财政转移支付和税费制度等可供借鉴的部分有限。

收稿日期: 2014-06-09

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“完善生态补偿机制的制度建设与法律保障研究”(12AZD062)

作者简介: 潘佳(1986-), 男, 河北保定人, 博士研究生, 从事环境与资源保护法学研究。

二、分析框架

(一) 案例概述

为了京津地区有良好的生态环境,乌兰察布市和张家口市都开展了京津风沙源治理工程,建设内容包括荒山荒沙造林、退耕还林、营造农田(草场)林网、草地治理等,为生态环境恢复和保护做出了巨大的贡献和牺牲。同时,乌兰察布市和张家口市都属于国家较为贫困落后的市区。它们是国家重点生态功能区和限制开发区,同时又位于京津周边,担负着艰巨的生态保护重任,其生态环境和社会经济发展与京津地区具有不可分割的千丝万缕的密切联系。

另外,作为京津风沙源区治理的明显受益者北京,虽然不是以生态补偿为理由,但是分别从扶贫和合作共建的角度对乌兰察布市和张家口市给予了极大的帮助,如京蒙对口帮扶,京张合作共建。此外,北京市对张家口市赤城县的“退稻还旱”补贴也非常值得借鉴^{[2]227-235}。

(二) 分析思路

京津风沙源区的区域补偿涉及三类利益相关主体:生态受益者、生态保护者及利益受损者。后两个主体存在同一性。按照一般的逻辑,鉴于政府财政转移支付这一非市场化的且以资金拨付为主的补偿方式,可以构建出最重要的法律关系主体,进而分析出与之关联的其他主体。

区域生态补偿的主体为区域利益和区域行为的主体,由于政府往往成为区域利益的代表,因此,区域生态补偿的利益边界往往和行政边界重合。即使区域利益的边界和行政边界不完全重合,实践中政府往往系某一行政区域的代表,主要通过财政转移支付实现区域生态补偿的目的。

京津风沙源区的区域生态补偿,并非理论层面单一的横向或者纵向财政转移支付关系,而是基于各种类型生态补偿的项目工程的组合下的多种补偿。然而,在实践中,不仅受益者的范围没能

明确,补偿的方式、主体也很复杂,而且受偿的目的很难界定。一直以来,京津风沙源区的区域生态补偿缺乏明确的利益协调机制,由于该案例工程实施较早,尚未能置于主体功能区划的背景下统筹安排。由此,对于区域生态补偿的研究,重要的是厘清不同补偿方式的目的、主要的利益相关者有哪些、涉及的利益相关群体是什么等。尽管如此,因京津风沙源区的区域补偿实践牵涉的补偿类型多样化,利益关系主体复杂化,补偿方式多元化和“反常规化”,反而更有研究价值。

三、京津风沙源区生态补偿实践的补偿主体和受偿主体

(一) 生态补偿法律关系及补偿主体与受偿主体

生态补偿法律关系主体是指在生态补偿法律关系中权利的享有者和义务的承担者^{[3]108}。生态补偿的补偿主体^①(付偿者)是指:依照生态补偿法律规定有补偿权利能力和行为能力,负有生态环境和自然资源保护职责和义务,且按照法律规定或合同约定应当向他人提供生态补偿费用、技术物质甚至劳动服务的政府机构、社会组织和个人。生态补偿的受偿主体^②指:因向社会提供生态服务、生态产品、从事生态环境建设等使正常的生活条件受到不利影响,依照法律规定或者合同约定,应当得到物质、技术、资金等优惠的社会组织、地区和个人^[4]。

关于生态补偿的主体,不同的分类模式决定了不同的补偿主体类型。同一生态补偿主体,因不同的角色定位和主体功能,可能成为不同语境下生态补偿的同一主体。

首先,常见的分类方法中,生态补偿的补偿主体分为两类:“正外部性的补偿主体”和“负外部性的补偿主体”。其中,正外部性的补偿符合“受益者负担原则”,^③体现了对环境生态系统造成的符合人类需要的有利影响^[5]。“负外部性的补偿”体

①与补偿主体对应的两个概念为“受偿主体”或者“补偿客体”,此外,还有表述为“补偿对象”等内容。以笔者所见,“受偿主体”即“补偿对象”,系直接接受补偿的自然人、法人、团体等组织。“补偿客体”,系接受补偿的标的或者价值,主要包括:有物质实体的生态环境价值的损失,丧失发展机会的居民的直接财产损失、人身健康损失,自然资源自身价值的损失,环境与资源可能带来的预期价值等。

②有学者将生态补偿的受偿主体界定为“补偿受益主体”,进一步将其分为:实施主体中的接受主体、作为资源经济价值所有的国家、以及全体人民。详见杜群:《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,第188页。

③对于生态补偿的原则,目前学界主要有两种观点。一种认为生态补偿的基本原则仅为“受益者负担”,并基于此构建生态补偿的法律制度及相应机制;另一种认为,基本原则还包括“环境资源开发利用者付费,损害者补偿”的内容。有必要强调的是,受益者中的“益”,指代的是“环境利益”,而非直接的经济利益。申明这一点十分重要,因为其直接决定受益者的角色定位。因为环境的受益者可能是经济利益的受损者,经济利益受损者可能是环境利益的受益者。

现了“破坏者补偿、开发利用者付费”的原则。其次,根据生态补偿主体法律关系的基本性质,生态补偿的主体可以分为主法律关系主体和从法律关系主体。主法律关系的参与者是生态补偿的主法律关系主体,从法律关系的参与者是生态补偿从法律关系的主体。鉴于生态补偿的经济利益调整功能,资金的给予者和接受者在参与生态补偿社会关系中所形成的法律关系为主法律关系,其参与主体为主法律关系主体,即“补偿主体”和“受偿主体”。基于财政等资金行为有关的主体在参与生态补偿社会关系中所形成的法律关系为从法律关系。从法律关系主体主要有组织协调主体、配合实施主体、监管主体和评估主体。

(二)京津风沙源区生态补偿实践中的补偿主体和受偿主体

实施区域生态补偿的核心目标就是要平衡不同的区域之间生态、环境和经济利益的失衡,因此各级政府成为当然的主体。当政策是政府的主要作为时,区域生态补偿表现为细一些的政策体系^{[6]1}。中国的地方—区域之间的生态补偿,更多的是由上级政府参与的生态补偿^[7]。

在京津风沙源区生态补偿的实践中,区域生态补偿的补偿主体和受偿主体,并不严格遵守生态补偿的基本原则,甚至是“悖行”。由于提供和接受补偿主体的确定是进行区域生态补偿的关键。区域生态补偿权利义务主体的“错位”是我们进行区域生态补偿需要面临的难题,而且现行研究对“谁应该补偿谁”的问题涉及较少^[8]。

京津区域生态补偿主要是由生态环境受益方(国家,包括中央政府和北京市政府)向生态环境服务提供方(乌、张)提供的良好的生态服务和丧失的发展利益的一系列补偿政策、措施和工程的“组合拳”,这些组合拳,形成一套补偿机制方案,并依托政府强制力促使方案实施^{[6]2},总体上看体现了“受益者负担”原则。然而,京津风沙源区的区域生态补偿还不是严格意义上的区域生态补偿,因为主要的资金来源为中央政府,而不是来源于作为直接的受益主体的北京、天津等地区。从另一个角度来看,国家作为最终的受益者,由中央政府实施上下级之间的财政支付,似乎又存在合理性。

由此,从实证层面考察,北京市政府和国家均可以看作是受益主体,北京市政府是直接的,国家是间接的。理论上讲,北京市政府和天津市政府

等受益地区政府应当作为补偿主体。这是因为,区域利益的代言人——政府的利益边界与区域边界是相一致的,政府所掌控的各类资源使其能够成为区域行为的主体。政府的公共服务职能,也决定了其作为公共利益代言人的地位^{[3]108-109}。

在案例中,乌兰察布市和张家口市得到的生态补偿主要是以国家项目形式为主的政府财政转移纵向支付,补偿主体主要是国家。然而,主要的问题在于,北京市政府作为主要的受益者,应当对生态建设者和利益受损者给予补偿,而且这种补偿应该目的明确,性质鲜明,围绕“生态补偿”进行。具体而言,中央财政支付的欠款主要涉及的用途和种类有:2000—2010年,四子王旗京津风沙源治理项目(包括退耕还林、禁牧舍饲、易地移民等)。2008—2010年,张家口市得到的上级下达的各类环境保护资金47.6亿元,除此之外,该区还获得退耕还林项目补助、生态效益林补助基金和草原生态保护补助奖励机制政策等来自国家财政的补助。

此外,作为京津风沙源区治理的明显受益者北京,虽然不是以生态补偿为理由,但是分别从扶贫和合作共建的角度对乌兰察布市和张家口市给予了极大的帮助,如京蒙对口帮扶,京张合作共建,而且,北京市对张家口市赤城县的“退稻还旱”补贴也非常值得借鉴。对此,以本文所见,北京市政府不是基于受益者负担的原则对内蒙和张家口实施了补偿,理由在于:第一,就补偿方式和内容来看,不具有生态补偿的性质;第二,扶贫和合作任务实施较早,远早于中共中央和国务院2005年首次在中央文件中论及“生态补偿”一词。无论是当时还是现在,在当地政府和民众对区域生态补偿的认知都很淡薄。

更进一步讲,这种补偿主体关系的错位,反映了区域生态补偿利益相关者责任界限的不明确。比如,内蒙古自治区从旗县到市区领导之所以认为向北京等受益区申请补偿不太可能,原因之一在于风沙源受益者不仅包括北京、天津,还包括工程区自身和河北省等东部省份,难以明确界定利益相关者的责任界限^{[2]232}。倘若更深层次地理解这一问题,尚需要解决两方面的议题:第一,区域产权的问题,区域产权规定了区域的公共财政收入只来源于本区域,因此,区域财政提供的公共物品严格限定在本区域内;第二,生态服务具有全国公共物品属性,需要找到一个公共财政理论不支

持一个区域或者为其他地区的生态服务提供财政转移支付^{[9]78}。

总之,从实证层面考察,京津风沙源区的区域生态补偿的补偿主体为中央政府,受偿主体为乌兰察布市政府和张家口市政府。鉴于该区域生态补偿实际上是不同类型的生态补偿项目的综合,而每一个生态补偿项目工程的最终受益者主要为居民个人,因此,该区域生态补偿的间接主体为居民个人。此外,鉴于北京、天津等地域作为主要的生态受益者,北京市政府和天津市政府等受益地区政府理应成为主要的生态补偿主体。

(三)京津风沙源区的区域生态补偿的其他有关主体

京津风沙源区的区域生态补偿系一系列具有生态补偿性质的“集合”。由此,每一个项目工程均涉及一类组织实施主体、监督管理主体以及考评主体。

总体而言,除了财政部门之外,区域生态补偿各项目工程中的公权力主体有:统一领导和综合协调主体(各级政府和发改委),资源主管部门,分管部门。

除了上述工程项目中主要的公权力主体之外,还存在企业、个人和社会组织等共同参与进行区域生态补偿的案例。比如:内蒙古乌兰察布市多伦县是京津地区最近的风沙源,近年来在国家京津风沙源治理工程和退耕还林等政策的推动下,生态和环境得到了很大改变。为了表示答谢,由天津市总工会、市妇联等联合主办,西班牙米盖尔皮草服饰(天津)有限公司协办的天津第三届米盖尔情集体婚礼,倡导新人在结婚时捐款10元到多伦种树,建造了500亩的“天津情侣林”。目前这片情侣林长势良好,对多伦县的生态建设、旅游观光等方面起到了积极的促进作用^{[2]230-231}。

对于本案例来说,尚不存在生态价值评估主体。这也是当前区域生态补偿的主要问题之一。由于生态服务具有“俱乐部物品”性质,或者“全国性区域生态物品性质”,现有的公共财政理论不支持一个区域为其他的区域提供转移支付。即使区域愿意承担转移支付的责任,如果问题涉及到支付标准,就会遇到生态服务的价值评估问题,而这个问题到目前为止还没有一个大家所接受的方

法^{[9]75-76},这是造成评估主体缺位的重要因素。

综上,京津风沙源区的区域生态补偿的每一个项目工程均涉及单独的组织实施主体、监督管理主体以及考评主体。除了财政部门之外,区域生态补偿各项目工程中的公权力主体有:统一领导和综合协调主体(各级政府和发改委),资源主管部门,分管部门。此外,还存在企业、个人等各类社会组织。

四、京津风沙源区生态补偿各主体的权利(力)义务及其实现形式^①

如前所述,京津风沙源区的区域生态补偿中,补偿主体和受偿主体主要系给予补偿和接受补偿的区域,政府是区域的代表,最终受偿主体是居民个人。其他有关的主体包括:政府及其部门、个人及其他组织等。具体而言,各主体的权利关系具体如下:

(一)补偿主体和受偿主体的权利义务

京津风沙源区的区域生态补偿的补偿主体为中央政府,直接受偿主体是为生态环境保护做出牺牲的乌兰察布市和张家口市,乌兰察布市政府和张家口市政府可以作为该区域的代表。由于该区域生态补偿实际上是不同类型的生态补偿项目的综合,而每一个生态补偿项目工程的最终受益者主要为居民个人,因此,该区域生态补偿的受偿主体间接地表现为居民个人。

中央政府主要通过履行职责的形式,实现对乌兰察布市和张家口市的补偿。具体而言,职责为:通过财政转移支付的手段,实施包括退耕还林、禁牧舍饲、易地移民、生态效益林补助基金和草原生态保护补助奖励机制政策等一系列具有区域生态补偿性质的项目工程。

乌兰察布市和张家口市作为受偿主体,其义务主要是:配合实施国家的一系列具有区域生态补偿性质的政策工程,如退耕还林、禁牧舍饲、易地移民等,并保证涉及居民个人的补助足额、及时入账。其权利主要是,接受上述各项目中的补助款项。居民个人的主要义务是配合实施项目工程,权利是接受包括资金在内的各种形式的补助。

(二)其他有关主体的权利义务

一是组织及具体实施主体的职责。如前所

^① 权利义务的实现形式,类似于通常意义上的补偿形式或补偿方式。本文中的权利义务的实现形式,指具有生态补偿性质的法律关系,补偿主体通过何种方式满足受偿主体的经济利益。

述,除了财政部门之外,区域生态补偿性质的各项目工程中的公权力主体有:统一领导和综合协调主体(各级政府和发改委),资源主管部门,分管部门。上述主体的职责主要分别是,各级政府或者政府成立的项目领导小组负责项目工程的总体领导和管理,发改委负责项目审批,资源主管部门负责本领域各项目工程的主要实施,分管部门负责不同领域项目工程的配合实施。

二是监督管理主体的职责。首先,上级政府及其有关部门对下级贯彻项目工程的情况进行监督管理;其次,审计部门对财政部门贯彻落实项目有关资金发放的监督管理;再次,纪检监察部门对政府及其各部门的工作人员玩忽职守行为的监督管理。

三是评估主体的职责。评估存在于区域生态补偿有关的各政策工程中。政策的贯彻落实主要通过政府内部的审核、监督和考察。评估主体主要为各级政府,其职责为对下级履行项目工程的情况进行监督考评。

四是非政府主体的权利义务。在京津风沙源区实践中,为多伦植树捐助的新人,作为生态建设者,系生态补偿的主体,多伦县接受补偿,系受偿主体。捐款主体间接享受了生态服务,享受了“奉献公益”的精神价值,系权利的享受形式。受偿主体接受了捐款,系权利的享有,为周边供给了良好的生态服务,实现了捐助者的“精神夙愿”,系义务的履行。

(三)补偿主体和受偿主体的权利义务的实现形式

财政转移支付是生态补偿机制的重要组成部分,这一机制通过改变地区间的既得利益格局,来实现地区间发展的均衡^[10]。政府的财政转移支付政策有助于协调地区之间、行业之间、部门之间、阶层之间的各种利益关系^[11]。

京津风沙源区的区域生态补偿中,补偿主体和受偿主体权利义务实现的方式主要为政府之间的财政转移支付方式,通过国家项目形式为主的政府财政转移支付的方式,以及地方配套资金,实现对乌兰察布市和张家口市的补偿。

此外,还存在群众自筹资金以及具有横向财政转移支付性质的“退稻还草补贴”的形式。群众自筹资金即内蒙古乌兰察布市多伦县企业、个人和社会组织等共同参与进行区域生态补偿的案例。关于“退稻还草补贴”的形式,张家口市赤城

县为保证对北京的供水量,从2006年起开始启动“退稻还旱”工作,北京市每年按照平均550元/亩的标准,对赤城县退耕农民给予资金补贴,截至目前还旱面积达3.2万亩,每年可多为北京输水2000多万立方米,实现了长效补偿^{[2]232}。

上述各种方式中的资金涉及的项目类型繁多,包括退耕还林、禁牧舍饲、异地移民、生态功能区转移支付、京津风沙源治理资金、退耕还林补助、生态效益林补助、草原生态保护补助奖励政策。

另外,尽管北京市政府响应中央号召,分别从1995年和1996年开始实施京张对口支援、京蒙对口帮扶政策,实施对口捐助、援助、项目合作、资金和技术援助等一系列措施。然而,因其不具有生态补偿的性质,不属于区域生态补偿权利义务实现的形式。

总之,京津风沙源区的区域生态补偿中,补偿主体和受偿主体权利义务的实现方式主要是上下级政府之间的财政转移支付方式,此外,还存在群众自筹资金以及横向财政转移支付形式。

五、对法律关系主体及其权利义务对应关系的进一步归纳

某一主体的功能定位并非固定,主体参与不同的法律关系,被纳入不同的法律关系主体调整范畴,继而成为不同的权利(力)义务(职责)的承担者。根据前面的分析,总结出如下几对主体关系范畴。

首先,区域生态补偿主体和受偿主体系最为重要的法律关系主体。这一法律关系中,补偿主体的职责主要对应受偿主体的权利。京津风沙源区的区域生态补偿的补偿主体为中央政府,直接受偿主体是为生态环境保护做出牺牲的乌兰察布市和张家口市,乌兰察布市政府和张家口市政府为该区域的代表。该区域生态补偿的受偿主体间接地表现为居民个人。

中央政府主要通过履行职责的形式,实现对乌兰察布市和张家口市的补偿。具体而言,职责为通过财政转移支付的手段,实施包括退耕还林、禁牧舍饲、易地移民等具有区域生态补偿性质的项目工程。

乌兰察布市和张家口市作为受偿主体,其义务主要是配合实施国家的一系列具有区域生态补偿性质的政策工程,并保证涉及居民个人的补助

足额、及时入账。其权利主要是,接受上述各项目中的补助款项。居民个人作为间接受偿主体,其义务主要是配合实施项目工程,权利是接受包括资金在内的各种形式的补助。

其次,资源主管部门和居民个人的关系系另一对重要的法律关系。这一对法律关系中,居民的义务较为明显,直接对应各资源主管部门的权力。资源主管部门的职责是核定资源补偿有关的数据、资料,负责补偿政策的实施。居民的义务主要有:落实项目工程的要求、责任约定等,配合主管部门实施有关区域生态补偿的各项工程。具体而言,资源主管部门中,林业、农牧、国土资源、粮食、水利等部门负责各自领域的生态补偿工作的实施。

最后,协调管理主体、监管主体及评估主体形成的法律关系。主要存在如下具体的类型:

第一,组织和被组织主体,实施主体及配合实施主体形成的法律关系。各级政府和发改委及被组织和申请审批的部门形成的法律关系。各级政府主要负责各区域补偿项目工程的综合决策贯彻落实,发改委负责项目工程的审核审批。作为具体的实施法律关系而言,实施主体与配合实施的组织(个人)。其中,发改委负责综合协调和项目审批,各级政府或者某些领域的领导小组负责该领域生态补偿工作的组织领导;林业、农牧、国土资源、粮食、水利等负责各自领域的生态补偿工作的实施;财政部门负责生态补偿资金的拨付;与生态补偿工作有关的其他部门依照规定和职责分工,配合主管部门实施生态补偿的有关工作;此外,公安、监察部门负责政府工作人员违法违纪的查处;审计厅负责财政资金的审计监管;统计部门负责自然资源有关的数据统计。上述组织和实施主体针对的相对人以及居民主要是配合履行工作的义务。

第二,监督管理主体和被监督管理主体形成的法律关系。该法律关系涉及三个层面的关系:一是上级政府及其有关部门对下级贯彻落实区域生态补偿有关的各项目工程进行的监督管理关系;二是审计部门对财政部门贯彻落实项目补助的资金发放的监督管理关系;三是纪检监察部门对政府及其各部门的工作人员玩忽职守的监督管理关系。

第三,评估主体和被评估主体形成的绩效考核法律关系。区域生态补偿通过各项目工程分别

考核,上级政府对下级政府履行生态补偿项目工程的情况实施考评便形成了相应的法律关系。由此,评估主体为上级政府,被评估主体为下级政府。评估主体的权力对应被评估主体的义务。评估主体的权力为对下级政府履行职责情况进行量化考核监督,被评估主体的义务为接受考评监督。

第四,非政府主导的补偿实践中个人、组织和受偿区域形成的法律关系。在“新人植树”案例中,为多伦植树捐助的新人,作为生态建设者,系生态补偿的主体,多伦县接受补偿,系受偿主体。捐款主体间接享受了生态服务,享受了“奉献公益”的精神价值,系权利的享受形式。受偿主体接受了捐款,系权利的享有,为周边供给了良好的生态服务,实现了捐助者的“精神夙愿”,系其义务的履行。

余 论

面对区域协调发展这个科学命题和重大实践,生态补偿要同时解决人地关系中的区域关系,这就是区域生态补偿问题^{[12]74},日益严重的区域生态问题,从根本上说是区域各利益主体从个体理性的角度博弈的结果^{[8]19}。因此,关注区域主体,并通过区域政策手段解决这些问题,是生态补偿体系中的重要部分^{[12]74}。京津风沙源区的区域生态补偿,是各种类型的生态补偿或者类似生态补偿的项目工程的组合。其主要目的是内蒙古和张家口为京津提供良好的生态环境。

关于补偿主体和受偿主体。京津风沙源区的区域生态补偿的补偿主体为中央政府,直接受偿主体为乌兰察布市政府和张家口市政府,间接受偿主体为居民个人。此外,北京市政府、天津市政府等受益区域政府作为主要的生态受益者代表,理应成为补偿主体。

就其他有关主体来看,京津风沙源区的区域生态补偿的每一个项目工程均涉及单独的组织实施主体、监督管理主体以及考评主体。除财政部门之外,区域生态补偿各项目工程中的公权力主体有:统一领导和综合协调主体(各级政府和发改委),资源主管部门,分管部门。此外,还存在企业、个人等各类社会组织。

上述有关区域生态补偿的各类主体,在实施具体的项目工程中,履行相应的角色义务(职责),享有相应的角色权利(权力)。主体权利义务的实现方式方面,京津风沙源区的区域生态补偿主要

是上下级政府之间的财政转移支付,此外,还存在群众自筹资金以及横向财政转移支付形式。

在京津风沙源区的区域生态补偿实施过程中,在补偿主体和受偿主体、组织被组织主体、实施主体及配合实施主体、监督管理主体和被监督管理主体、评估主体和被评估主体之间以及非政府主导的补偿实践中个人、组织和受偿区域形成了相应的法律关系。

上述内容系本文基本观点的归纳。就目前的研究来看,本文尚存在一些问题没有解决,譬如:对补偿的有关主体做到层层到底的细化有无必要(如区分哪一级政府、哪一个部门、甚至到哪一个内部机构实施了补偿);作为补偿资金主要来源的政府,其资金来源和补偿主体之间究竟存在哪些关系;如何在主体功能区划背景下结合京津冀一体化,正确认知区域补偿等。总之,本文的观点仅系“我所做到的是畅所欲言而已”,倘若“能起些抛砖引玉的作用,于愿足矣”。

参考文献:

[1] 张建,夏凤英.论生态补偿法律关系的主体:理论与实践[J].青海社会科学,2012,(4):100.

[2] 秦玉才,汪劲,等.中国生态补偿立法路在前方[M].北京:北京大学出版社,2013.

[3] 任世丹.重点生态功能区生态补偿法律关系研究[J].湖北大学学报:哲学社会科学版,2013,(5).

[4] 尤艳馨.我国国家生态补偿体系研究[D].天津:河北工业大学博士学位论文,2007:45—49.

[5] 李永宁.论生态补偿的法学内涵及其法律制度的完善——以经济学的分析为视角[J].法律科学(西北政法学报),2011,(2):133—140.

[6] 王昱,等.中国区域生态补偿中的补偿标准问题研究[J].中国发展,2011,(6).

[7] 王金南,等.关于我国生态补偿政策与机制的几点认识[J].环境保护,2006,(19):24—28.

[8] 仲俊涛,米文宝.基于生态系统服务价值的宁夏区域生态补偿研究[J].干旱区资源与环境,2013,(10).

[9] 李宁,等.关于我国区域生态补偿财政政策局限性的探讨[J].中国人口资源与环境,2010,(6).

[10] 梁红梅,易蓉蓉.基于西部生态补偿视角的横向转移支付制度研究[J].财会研究,2011,(15):10—12.

[11] 张守文.财税法学(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2010:20.

[12] 王昱,等.区域生态补偿的理论与实践需求及其制度障碍[J].中国人口资源与环境,2010,(7).

Main Regional Eco—Compensation and Related Issues

——A Case of Beijing and Tianjin Sandstorm Source Region

PAN Jia

(School of Law, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: During the practice of Beijing and Tianjin sandstorm source Eco—Compensation, regional compensation body is the Central Government, and the subjects who accept the compensation are Wulanchabu Municipal Government and Zhangjiakou Municipal Government. Other subjects include all levels of government and Reform Commission, the financial sector, resources department, other departments and enterprises, individuals and other social organizations. The realization form of rights and obligations for subjects in practice of Beijing and Tianjin sandstorm source Eco—Compensation is financial transfer payment. There are still ways of masses of self—financing and horizontal fiscal transfer payment. According to the different legal relation of Eco—Compensation subject participation and the role behaviors, it can be summed up in three groups of subjects with rights and obligations relationship.

Key words: regional Eco—Compensation; compensation body; fiscal transfer payment; rights and obligations relationship

[责任编辑:王 春]