

生态文明背景下完善我国湿地生态补偿法律机制的对策

张颖

(福建农林大学 文法学院, 福建 福州 350002)

[摘要]当前,党中央高度重视生态文明建设,并把生态文明建设与政治建设、经济建设、文化建设和社会建设并列,成为我国经济社会发展的重要内容之一。就目前来看,对于湿地资源生态补偿方面重视程度不断提高,取得了一些成绩,但是也存在很多问题,如何实现对湿地资源的科学有序开发,进一步建立健全湿地生态补偿法律机制,是需要研究和思考的重要课题之一。文章主要就湿地生态补偿法律机制建设过程中存在的问题进行分析研究,尝试探索我国湿地生态补偿法律机制的路径。

[关键词]湿地生态; 补偿机制; 对策

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2017.03.013

[中图分类号] D922.68

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2017)03-044-04

湿地资源是自然生态环境系统的重要组成部分之一,在整个生态环境开发和保护过程中占据着重要位置,具有不可替代的生态作用和功能,越来越引起社会各界的广泛关注。近年来,随着经济社会的进一步发展,特别是在经济利益的驱动下,个别地区对湿地资源进行无序的围垦和开发,由于开发过程缺乏科学的论证和整体的规划,导致开放行为对湿地资源破坏严重,导致湿地面积大幅度减少,湿地的功能大幅度下降,对湿地周边地区的生态环境产生了重要的破坏作用。当前,党中央高度重视生态文明建设,并提出政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的“五位一体”整体布局,把生态文明建设列为我国经济社会发展的重要内容。就目前来看,随着我国环境意识的整体提升,社会各界对于湿地资源生态补偿方面重视程度不断提高,取得了一些成绩,但是也存在很多问题。就目前来讲,如何实现对湿地资源的科学有序开发,不断建立健全湿地生态补偿法律机制,是需要相关人士研究和思考的重要课题之一。

一、建立生态补偿法律机制的必要性

在生态保护法律机制建设方面,西方国家起步较早,美国等国家从从20世纪初就开始围绕环境保护等方面积极进行立法,不断建立和完善相关的法律机制,虽然没有就生态补偿专门立法,但是相关补偿机制已经建立,这对我国建立生态补偿机制提供了必要的借鉴。国外一些学者也对生态补偿法律机制的内涵进行了积极探索,主流的观点认为,生态补偿是指对遭受破坏的生态环境进行修复或异地重建以减少生态损失的做法。就目前来看,生态补偿法律机制构建的意义和作用主要体现在以下方面:

(一) 是转变经济增长方式的重要手段

当前,随着世界经济形势的不断变化,转变经济增长方式和调整经济结构,已经成为我国经济社会发展过程中一项重要的任务。在传统经济体制下,经济发展主要依靠消耗资源和损坏环境作为代价,这样的发展方式是不可持续的,负面影响也较大。随着我国跃升为世界制造业强国,对外出口加工企业不断增多,导致我国环境保护的压力和欠账越来越多,这也就决定了,我国在实现经济发展速度高速发展的同时,也要在环境保护方面付出更高的代价。从这个意义上来讲,完善和构建生态补偿法律机制,可以对那些盲目牺牲和破坏环境的发展方式进行规范和限制,促进企业改变发展方式和生产经营方式,更加合理地利用资源,提高科技含量和利用效率,减少对环境资源的破坏,进一步从根本上改变粗放的经济增长方式,不断提升我国经济发展方式的转变和质量提升。

(二) 是生态文明建设的内在要求

党的十八大报告中,明确将生态文明建设提升为国家战略,体现了党中央治理和保护环境、建设生态文明的信心和决心。从目前的情况来看,我国生态文明建设的任务十分艰巨,改革开放20年取得的经济成就,对环境造成的危害也十分巨大。统计数据显示,我国约有五分之一的土地面临荒漠化的危险,三分之一的土地已经面临被酸雨污染的危险,近一半的水资源的已经丧失功能。照现在的经济发展速度,未来我国生态文明建设的任务会更加艰巨。从这个意义上来讲,构建生态补偿法律机制,是生态文明建设的内在要求。生态补偿法律机制可以对企业和生产者的生产方式进行规范,尤其

[投稿日期] 2017-06-01

[基金项目] 福建农林大学文法学院农村法治研究中心课题(编号:wfky1615)

[作者简介] 张颖(1982-),女,山西沁源人,讲师,硕士,研究方向:农业法、环境法。

本着谁破坏谁治理的原则,将会对那些肆意破坏环境的行为产生极大的遏制作用,从而对生态文明建设产生积极的影响和促进作用。

(三) 是全面建成小康社会的重要指标

党的十八大明确提出,到2020年全面建成小康社会的宏伟目标,而生态环境的治理和保护也是全面建成小康社会的重要指标之一。当前,个别地区尤其是欠发达地区也急于实现经济发展、脱贫致富,往往在发展过程中不计环境成本,无视环境保护,对当地人民群众的生产生活造成了极大的危害,甚至一些排污企业的周围地区经年遭受环境污染,已经变得不再适合人居,对当地人民群众的生产生活造成了不便,甚至危害人民群众的身体健康。通过构建生态补偿法律机制,可以通过立法手段,严厉打击那些严重污染环境和人民群众生产生活的企业和行为,保障人民群众的合法权益,最大限度地保障和改善民生,保障社会安定,促进社会稳定发展。

二、我国湿地生态补偿制度建设中的问题

(一) 湿地生态补偿缺乏持续的理论探索

一是缺乏持续的理论支撑。就目前的情况来看,湿地生态补偿研究是在近一个时期才逐渐兴起的,还属于一个全新的研究领域,从事该项研究的专家学者一般都处于起步阶段,并没有突破性的研究成果,更缺乏现成的理论依据,就目前的研究进展来看,但就理论层面上也无法满足当前湿地生态补偿中存在的诸多问题,由于缺乏有效的理论支持,极易造成湿地生态补偿在实际操作中出现这样那样的偏差,或多或少地造成一定盲目性,不利于湿地生态补偿机制的建立和完善。二是研究存在真空和死角。目前,学术界的主要研究方向,都是利用生态补偿理论体系来解释和主张湿地生态补偿的相关观点,需要看到的是,二者之间存在很明显的诧异,而且,国内生态补偿机制的研究也并不完善,无法为湿地生态补偿机制提供科学的理论范例。三是缺乏客观真实的研究数据。对于湿地资源破坏的客观数据,相关方面都是讳莫如深,根本不进行必要的信息公开,因此,获得相关信息的难度很大,无法为理论研究提供客观的数据支撑,造成湿地生态补偿的研究存在一定的失真现象。四是研究的可操作性还需提高。目前,关于湿地生态补偿的理论研究主要集中在主要的理论分支上,而对于在实际操作中出现的很多问题没有给出有效的解释和解决路径,还需要进一步加强理论探索。

(二) 湿地生态补偿缺乏完整的法律体系

一是法律制度尚不完善。当前,湿地生态补偿

法律体系的构建步伐刚刚开始,虽然各地都高度重视此项工作,但是各方面的法律条文尚不完善,虽然在立法层面上取得了一定的进展,中央和地方都相继出台了一些法律法规,比如《中央财政湿地保护补助资金管理暂行办法》《湿地保护管理规定》等,极大地促进了湿地生态补偿机制建立,但是需要看到的是,这些法律条文还是存在一定的滞后性,无法同步地解决湿地生态补偿过程中的诸多问题,还需要进一步加大调研力度,不断加快立法步伐。二是现有的制度体系存在一定局限性。当前,湿地补偿机制相关的法律条文主要是一种全局性的规定,缺乏地方特点,没有体现出地域特色,没有体现不同城市和区域之间存在的差异,比如在补偿标准、补偿主体等方面,由于不同的地区存在不同的实际情况,在这方面,现有的制度体系并没有完全涵盖,存在一定的死角。三是缺乏有效的操作性。当前,现有的法规大多属于原则性的规定,比如,各个城市和地区出台的《湿地保护条例》等临时性法规,只是属于一种规范性的法律条文,无法直接应用到实际的补偿过程中,无法对破坏湿地的行为进行处罚和约束,甚至对湿地资源的具体范围和法律边界都不能进行有效界定。

(三) 湿地生态补偿缺乏明晰的权责关系

一是没有明确行政主体。就目前的情况来看,湿地生态补偿涉及到的政府部门很多,比如,林业、农业、土地、水利、环保、城建等,但是,众多的管理部门却很难形成有效的管理合力,反而在实际管理过程中出现推诿扯皮的现象,在职权重叠的部分,由于各个部门的管理权限没有有效的明确,所以,这些部门很难形成齐抓共管的良好局面,反倒由于缺乏主体部门,使湿地生态补偿制度难以真正落实到实际的操作中。二是行政执法过程中存在盲目性。当前,湿地生态补偿法律机制尚且没有构建,而职能部门出台的各种规定中,对于补偿范围、对象、标准等的刚性规定,缺乏可操作性,很难有效地在实际工作中发挥作用,极易造成实际工作被动。三是缺乏相关的配套资源。当前,由于湿地生态补偿机制尚未完全建立,各地区在补偿过程中主要是采取财政资金为主,这样一来,极易受到资金、人员安置等瓶颈问题的困扰,使补偿难以持续开展。四是没有协调好生态环境与经济发展之间的关系。各地区在构建湿地生态补偿机制过程中存在一定的矛盾心理,没有有效地解决好生态补偿和经济发展之间的关系,没有真正实现发展方式转变和经济结构调整,自然对湿地生态补偿制度建设与实践起到了明显的阻碍作用。

(四) 湿地生态补偿缺乏有效的社会参与

从法律的角度来看,各地区出台的法规对损害者的主体责任已经规定的十分明晰,但就目前来看,在湿地生态补偿过程中,生态损害者的主体责任往往并没有真正履行,受到各地区招商引资等政策的影响,很多排污企业和生态损害者并没有为自己的行为埋单,最终,湿地生态补偿只能依靠各级政府来完成,通过财政转移支付和转型资金的形式来解决,这无形中大大增加了地方财政的负担,造成补偿机制难以持续。同时,由于各地区和城市的财政状况存在很大的差异性,尤其是一些欠发达地区,很难拿出一定数额的专项资金,进行湿地生态补偿,所以,极易造成湿地生态补偿机制流于形式,无法真正落实到位。此外,一些生态损害者虽然表面上虽然承担了补偿主体责任,但是由于这种只是与政府之间的补偿行为,缺乏第三方的监督和管理,在实际的补偿过程中极易出现虚假行为,甚至很多地方政府通过各种形式,将生态损害者的补偿款变相返还给企业,使补偿行为形同虚设。

三、我国湿地生态补偿法律机制建立的路径

(一) 尽快完善湿地生态补偿的制度体系

党的十八届四中全会明确提出,要实现依法治国,这为建立和完善湿地生态补偿制度体系提供了难得的历史机遇和有利契机。因此,必须要加快湿地生态补偿制度建设的步伐和力度。一要充分结合实际情况。湿地生态补偿制度建设必须要体现国情,体现不同的地区和城市的特点,从实际出发,不能一味的求高求全,要真正体现不同地区的差异性和地域性。二是要借鉴其他国家的先进经验。湿地生态补偿制度建设在我国来讲,毕竟是一项全新的任务,现成的理论和经验借鉴不多,需要借鉴发达国家的成功经验和有效做法,不断推动我国湿地生态补偿制度建设的进程。三是加大立法力度。湿地生态补偿,必须要实现有法可依,针对目前,法律条文和规定尚不完善的现状,一定要加大立法步伐,通过修订《中华人民共和国环境保护法》等,充分考虑和重视湿地保护的立法诉求,有效推动湿地生态补偿制度建设。

(二) 要增强湿地生态补偿制度的可操作性

一要充分进行调论证研。目前,湿地生态补偿机制建设,很多时候都停留在理论层面上,专家和研究人员进行实地研究的时候不多,更多都是通过间接方式进行研究,对我国湿地补偿机制的真实情况缺乏客观的了解和判断。因此,在制度建设过程中,特别是立法前期,必须要加强调查研究,尤其

要充分对一些具体的湿地补偿案例进行深入分析,对补偿过程中的各种真实数据进行分析论证,对补偿过程中可能出现的问题进行一一对照,对现有的法律法规进行精准的修订和完善。二要增强湿地补偿制度建设的可操作性。湿地生态补偿机制建设,不能仅仅停留在法律规范和理论研究的层面,必须要体现在实际的补偿过程中,必须要具有较强的可操作性。各地区和有关部门在出台相关规定时,尽量不要仅仅制定一些原则性规定,更要立足补偿实际,对湿地生态补偿原则目标、补偿对象等进行细化分解,使相关制度可以直接指导补偿行为,促使湿地生态补偿顺利进行。

(三) 要实现湿地生态补偿方式的多样化

当前,我国湿地生态补偿机制中,更多体现在对于人的补偿上,而对于如果对湿地资源进行恢复等,则缺乏关注,没有致力于环境的补偿和恢复。因此,在湿地生态补偿过程中,一方面要注重对人的补偿,对因湿地资源破坏而受到影响的群众进行物质补偿外,另一方面,也要将着眼点放在湿地资源的恢复上,让补偿机制真正发挥作用。此外,就目前的情况来看,我国湿地生态补偿形式主要是物质补偿,辅之以政策补偿等,应该实现输血功能和造血功能并重,对于一些因湿地恢复而失业和失地的农民,不仅仅要给予物质补偿和资金,更积极进行技能培训等,让他们重新获得就业技能,尽早融入社会。针对我国湿地补偿主要采取财政专项资金的问题,应该积极探索新的形式,可以让企业在建设之初,就向环保等部门缴纳一定的环境保证金,一旦所在企业发生破坏湿地环境的行为,就可以直接利用保证金进行补偿。另外,也可以通过湿地银行等其他有益的补偿形式,让多种补偿形式共同发挥作用。

(四) 要凸显“谁损害、谁负责”的补偿原则

当前,我国湿地生态补偿机制建设的一个难点,就是责任主体执行难的问题。一些生态损害者虽然很容易认定,但是在执行过程中却常常由政府埋单,没有体现出损害者担责的原则。因此,一要加强监督机制建立。要成立专门的监督机构和部门,对生态损害者的行为进行认定,对生态补偿行为进行监督,避免政府越俎代庖,对生态损害行为兜底负责。二是增加补偿成本。当前,我国对于湿地补偿机制建设中,补偿的范围主要是对湿地经济功能的补偿,而美国等其他国家,更加注重对于湿地生态功能的补偿,二者存在巨大的差异,我国也应该讲关注点放在生态功能补偿上,适当让企业增加补偿成本,从源头上尽量杜绝湿地资源的污染和破坏行为。三是采取市场补偿方式。通过设立湿地银行和缴纳生

态税等方式, 进一步增加补偿主体的多样性, 避免企业因为资金等因素限制, 无法有效地进行补偿而影响企业的生产经营活动。

(五) 加强配套制度建设

需要看到的是, 湿地补偿机制建设不是可以一蹴而就的, 而是一项庞大的系统工程, 涉及到环保、农业、林业、土地等各个部门, 涉及到资金、就业、社保等方方面面, 而补偿行为也并非全部可以通过物质补偿方式来完成, 更需要建立一整套科学有效的配套政策, 对补偿行为衍生出来的其他问题进行解决和保障。比如, 个别生态污染企业因为资金困难等问题, 无法单靠自己的力量进行补偿, 那么,

政府可以通过贴息垫款等方式, 帮助企业渡过难关, 既保障了企业的生产经营活动, 又确保补偿能够顺利进行, 总之, 类似的配套政策都要及时出台和建立, 只有实现法律法规制度和相关配套制度在内的并重, 才能让湿地生态补偿在湿地保护中充分发挥重要作用。

参考文献:

- [1] 汪劲. 论生态补偿的概念: 以《生态补偿条例》草案的立法解释为背景 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2014 (1): 1-8.

[责任编辑 陶爱新]

Countermeasures to improve China's wetland eco-compensation legal mechanism in the context of ecological civilization

ZHANG Ying

(College of Arts and Law, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: Currently, the Central Party Committee pays high attention to develop ecological civilization, and make it juxtaposed with political, economical, cultural and social developments. According to present situation, there is an increasing attention in wetland eco-compensation and we have made some fulfilment. Yet there are some problems, such as how to develop the wetland resources scientifically and orderly, and establish and improve the wetland eco-compensation legal mechanism. They are issues to be thought and study. This paper makes analysis of the problems existing in constructing wetland eco-compensation legal mechanism, and tries to fulfill the construction.

Key words: wetland ecology; compensation mechanism; countermeasures

(上接第 43 页)

综上, 理工科院校应发挥自身学科优势, 在国家创新驱动发展战略中为知识产权人才培养作出自己的贡献。

参考文献:

- [1] 郭川. 专利大战: 中国企业如何应对这没有硝烟的战争 [N]. 人民邮电报, 2017-01-05.

- [2] 朱一青. 我国知识产权人才支撑体系建设研究 [J]. 中国人力资源开发, 2015 (11): 79-85.

- [3] 郑丽娜, 于慧丽. 理工类院校知识产权人才培养模式探析 [J]. 长春教育学院学报 2013 (1): 15-16.

- [4] 刘介明, 王雪琪. 我国高校知识产权人才培养面临的问题及其解决策略 [J]. 教育与职业 2015 (17): 94-95.

[责任编辑 陶爱新]

Research on the intellectual property talent cultivation

FENG Rui-lin

(College of Arts and Law, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: In the process of promoting innovative national construction, intellectual property is the key. At current the intellectual property talent is of shortage, the hierarchical structure is unreasonable, the knowledge structure is not comprehensive. The emergence of these problems is due to the fact that China's traditional intellectual property education is limited to the legal profession. With China's economic and social development, only the professional background of law can not meet the needs of society, enterprises and organizations need is talent of polytechnic background, and proficient in intellectual property law knowledge comprehensively. This paper analyzes the science and engineering colleges in compound intellectual property advantages of talents cultivation, and puts forward the training program of the intellectual property talents in the science and engineering college.

Key words: Science and Engineering; intellectual property; compound talents; training program