



海南省生态立法现状评析及其发展完善

赵明伟

(海南大学 法学院,海南 海口 570228)

摘要:海南作为“旅游大省”、“生态大省”,生态环境的保护在其发展过程中有着关键地位,而海南作为“经济特区”,在立法上享有“立法优先权”,可以根据自身情况制定符合当地情况发展的法律法规。但目前的调研却发现,海南省近几年的生态立法远远不能达到建立生态大省、保护海南生态的需求。扩大海南生态立法范围,完善生态补偿机制,是在科学发展观指导下实现海南可持续发展的必由之路。

关键词:生态立法;可持续发展;生态补偿

中图分类号: D922.68

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2015) 05-0038-04

一、研究的背景

海南省位于中国国土最南端,拥有中国最广阔的海洋面积和最具特色的热带动植物资源,由于开发相对较晚,海南省目前的生态状况较大陆省份保护相对完整,海洋、渔业、农业、热带资源非常丰富。早在上世纪末,海南省就颁布了《海南省人民代表大会常务委员会关于批准海南生态省建设规划纲要的决定》,明确规定了海南建立生态省的目标、任务及其重要的战略地位,标志着海南省的可持续发展战略进入了实质性的进程;为呼吁建设国际旅游岛的要求,国务院于2009年通过了《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》,使海南省的建设事业进入一个全新的阶段。因此,海南省生态立法面临前所未有的机遇和挑战,与此同时,如何以完善有效的生态法律机制配合海南省国际旅游岛的建设现状,在科学发展观的指导下实现海南省生态建设可持续发展,以期达到海南省旅游产业和生态保护并列平衡发展的科学发展水平。

二、海南省生态立法现状评析

通过对1995至2015年海南有关生态的法律法规数量的进行统计,我们绘制出图1曲线,通过分析可以看出,海南省关于生态立法的数量在2000年和2009年左右分别达到了两次制高点,不难看出是因为政策原因的推动作用。比如,在2009年建设国际旅游岛的政策呼吁之后,海南省的生态立法的法律法规数量一度达到了30(其中行政法规2个)个之多,内容广泛涉及到了城镇水资源保护、主要河流的水源保护、珊瑚礁及生态补偿等多个方面,但是纵观主要内容,大多是泛泛而谈、具体实施规定欠缺,比如对生态补偿的规定就只涉及到了发放补偿金这一单一的补偿模式,内容略显空洞。在随后的2010至2015年,生态立法数量呈急剧下降趋势,及至2014年,生态立法的数量只有区区3个,且其中一个仍涉及到海南省旅游产业的发展规定。

根据图1和近几年海南省所有有关生态立法的数量分析,笔者得出以下结论:

收稿日期:2015-06-15

基金项目:海南大学法学院研究生创新中心2014年立项课题“风险社会下的海南生态立法研究”阶段性成果(项目编号:14fxky01-47)。

作者简介:赵明伟(1988-),女,河南南阳人,海南大学法学院助教,研究方向:中国刑法及其他。

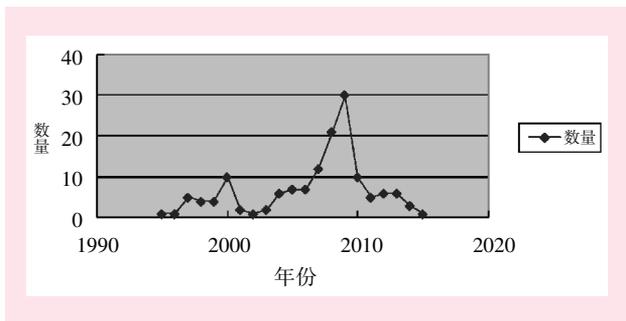


图1 1995-2015年海南生态立法变化曲线

首先,从数量上看,2009年之前,尤其是在国家建设海南省国际旅游岛的呼吁提出之后,生态立法数量呈逐年上涨之势,但自2009年之后的五年,其数量却呈现出逐年递减的趋势,对于生态立法数量的减少及其原因,不得不引起重视;其次,从内容上看,虽然立法趋势开始逐渐由传统的橡胶、矿产等资源保护逐步向红树林、珊瑚礁及沿海相关海洋植物的保护(尤其是从1999年国家批准建立海南生态省后,生态立法的内容便扩大到海洋、土地、林地、渔业甚至是气象等各个反方面),但是涉及生态立法范围仍有相当大的局限性,主要体现在海洋生态保护和热带雨林保护方面的立法相对欠缺,甚至尚处于零状态;再次,从发展趋势上看,随着09年之后建设国际旅游岛政策的深入,对于生态立法发展有趋向于向主要旅游景点进行发展,这既是对主要景点的保护,也一定程度上缩小了生态立法保护的范围,扩大了生态立法保护的局限性;最后,从保护对象来看,生态立法的发展,不仅仅把保护对象局限于环境,而是把范围扩大至生态环境的补偿,在生态环境补偿机制方面也有了突破性进展,笔者认为这是以部分生态补偿为起点,逐步扩大到整个海南生态补偿范围的一个突破点。

概述之,目前海南省的生态立法对象主要集中于林业、河流、矿产、城乡城镇及旅游方面,而对于海南目前所拥有的最广阔的海洋生态立法保护几乎鲜有涉及,这似乎与现实需求有极大不符,目前海南省生态立法的数量有逐年下降的趋势,笔者大胆预测这一趋势预示着海南目前的生态立法现状进入到了一个瓶颈,如何走出瓶颈,开展海南生态立法的新局面,是我们接下来要讨论的问题。

三、海南省生态立法发展的完善及建议

(一) 风险社会理论与海南生态发展

2000年,在吉林化工原料桶流入松花江的水污染事件中,政府和企业努力掩饰污染事件造成的严重后果,同时专家也把公众的担心说成是毫无根据的、不科学的。尽管如此,“政府和企业想方设法地隐瞒和掩饰风险,意识到风险严重性的学者和处在风险之中的人们联合起来,动员各种社会力量自下而

上地质疑政府的作为和不作为,这种社会事件贝克称之为‘亚政治行动’^[1]。贝克是德国著名社会学家,他在21世纪初出版的书籍向世界展示了他的“风险社会理论”,近几年中国出现的类似松花江水污染的事件并不少见,比如福建PX项目两次爆炸引发了民众强烈的不满,并对此进行了大规模的集体抗议,这虽不能意味着中国已经进入风险社会,但是风险社会理论的“亚政治行动”和对于生态危机的预防、生态环境的保护是值得被本文借鉴的。以海南的生态环境保护为例,民众对于海南省阻止大型污染工厂进入海南省和对海南省的原始生态进行有利保护有迫切的现实意义,且海南目前的环境容量也决定了必须阻止大型化工厂的进入,尤其涉及到对海洋环境的保护,如何避免大型油污染、保护海洋环境、避免出现海洋生态危机是海南省目前立法状态中所缺失的,因此,保护生态环境、预防生态危机,加强海南省的生态立法研究势在必行。

(二) 海南省生态建设必须完善海南生态立法

1. 发挥地方立法优势,建立生态立法模式

(1) 充分发挥海南省的地方立法优势。海南的特区立法是一种具有特殊性质的立法,具有双重性:从立法权的来源讲,全国人大与海南的特区立法之间的关系是授予与被授予的关系,特区立法从属于全国人大;另一方面,从立法的内容和效力讲,海南的特区立法又具有地方立法的性质,属于地方立法。海南特区立法对于法律和行政法规中非“基本原则”的内容,可以根据特区具体情况和实际需要,作出变通性规定,这是全国人大授权立法的宗旨所在,同时也为“为海南经济特区的市场经济建设开辟了广阔的立法空间,为特区法制建设和挥特区立法“试验田”作用奠定了坚实的法理基础^[2]”。因此,海南应该充分发挥其立法功能和优势,制订符合海南生态环境可持续发展的生态立法体系。

(2) 建立生态立法模式。生态立法,“是指国家权力机关依照法定程序,在现有法律的指导和借鉴下,在不违背当前法律的前提下,以保护生态为目的、以生态发展为导向、以生态保护为内容,依据法定程序,使对生态的保护上升为国家意志,从而通过法律的形式强制实施的一种特殊的立法状态^[3]”。以此可知,生态立法是将生态保护上升为国家意志的一种立法模式,与此同时,徒法不能以自立,笔者认为生态立法模应该本着“立法-经济-补偿”三位一体的发展途径,建立一套独立、完整的循环立法模式,促进海南省生态保护的发展。

首先,建立生态立法模式,立法是前提。法律在很大程度上是国家为了达到一定的目的而有意识地制造的,生态立法其目的在于保护生态环境,因此有效的生态立法体制是退订生态环境保护的前提。生态立法的制定过程中,应该注意制定主体、定程序和

制定内容三个方面，制定主体是全国人民代表大会及其常务委员会，同时，海南省应该充分发挥地方立法优势，以省级标准出台相关法规，不仅快捷、方便，也更易符合海南省的具体情况；有关制定程序，笔者认为最关键的是做好法律法规制定之前的宣传和争取意见程序，争取能最大限度、最大范围争取各方意见，尽量做到取各方意见，最后达成一致，形成法律法规；有关制定内容笔者将在接下来的论述中提及，在此不再赘述。

其次，建立生态立法模式，关键是拓展生态立法的发展途径。海南省目前的生态状况较为乐观，但是生态的发展仍需要以经济来支撑，因此，应该大力发展高新科技产业和旅游产业，实施循环生态经济模式。一方面，“从旅游地各利益相关者入手，强化对客体旅游资源的保护，重视其与主体间的利益博弈等相关研究^[4]”；另一方面，“发展生态经济和生态产业，在招商引资、产业规划和项目审批上严格把关，制定鼓励垃圾回收处理、循环利用的环保工业优惠政策和措施，鼓励发展利用本省资源、高科技含量、高附加值的资源生态型工业企业，以推动生态省建设”。

最后，建立生态立法模式，完整的生态补偿机制必不可少。生态补偿的主要目标是矫正外部性，使外部成本内部化，其机理在于将生态环境视为一种公共物品，并采用经济激励手段来促进生态环境公共物品的有效供给^[5]。但根据我们目前的调查研究，海南省目前的生态补偿主要有金钱补偿一种方式，且数额规定简单、单一，根本无法满足海南省建设生态大省的需要。

2. 完善生态立法的具体建议

根据目前调研情况，海南的生态立法尚不健全，体系不完整，存在链条上脱节现象，尤其在建设国际旅游岛的过程中，这些缺陷将会越来越明显。但就目前实践来看，这个链条的完善亦不是一朝一夕可以解决的，以下，笔者将就个人发现的具体问题和建议做出以下总结：

(1) 完善生态立法的前提是坚持可持续发展。可持续发展自1972年提出后，便在世界各国广为提起，但是真正做到可持续发展的国家少之又少。科学发展观是中国经济、社会发展的主要指导思想之一，它首次在文明发展过程中提到了生态文明发展，生态文明发展的要义之一即实现可持续发展，这不仅代表着中国目前的环境保护政策上升到了新层面，也意味着中国目前严重的环境问题亟待改变的现实。预防生态危机，保护海洋环境，实现科学发展、可持续发展，是保护海南生态环境的关键。坚持可持续发展原则，就要同时坚持公平性原则、可持续原则、和谐性原则、需求性原则、高效性原则和阶跃性原则，这与科学发展观的内涵不谋而合。“科学发展观理念的提出使得企业间接利益相关者及其社会责任问

题开始被社会各界关注^[6]”，海南省生态立法的前提必须是以可持续发展为总的发展目标，制定符合海南省生态发展线路的法律法规，发展循环经济，建立环境发展的长远目标，以生态经济发展带动生态建设发展。

(2) 加强海洋保护、油污污染和热带动植物保护立法。第一，海南作为我国拥有海洋面积最大的省份，建省后对于海洋的保护很少，没有充分发挥海洋的作用，尤其是在生态系统抵抗力较为薄弱的大陆架部分没有充分的立法保护，因此应该逐步加大海洋保护的立法，尤其是在大陆架渔业、红树林、海洋水环境污染等保护方面。第二，中部水源区的保护不够完整，“该地区经过几年的粗放式耕作使得土壤养分下降，水土流失面积增加，并有进一步加剧的趋势^[7]”，因此，应该在水源地、树林、土地、资源、动物等各个方面同时加以立法规定。第三，热带雨林是海南省的特色资源，也是重要的生态保护对象，海南省应该出台立法措施对其进行特殊保护。最后，南海油气资源在国家政策的保护下已经进行了一定程度上的开发，且南海处于国际交通要道，海南省应该就如何预防海洋油污污染作出决定，并且应该做好事件发生后的应急处理措施，同时与国际协调机制接轨，以免扩大油污影响范围。

(3) 生态立法应该注重实践、现实效果。立法确立是为了实践的发展，如何将生态立法确立的政策进行实践是生态立法实施过程中的核心。根据对各法院执行局、环境保护机关的调查我们发现，海南省环境污染事件中最大的难题在于执行的难度日益上升，很多有效的环境政策根本无法执行到实处，由此造成了近年的立法在惩罚机制方面几乎是零的怪状。有鉴于此，立法机关在进行生态环境立法的同时应该同属注意制定相应的保护制度，而且应同时建立与之相适应的惩罚制度，对破坏环境的行为予以严厉惩罚。

(4) 完善生态补偿机制，实现保护、补偿机制协调统一。在海南省立法层面，当前有关生态补偿的立法严重缺位，生态补偿机制名不副实，为保证生态补偿机制长期稳定的实施，海南省立法机关及政府有必要出台专门的法律法规或行政条例，以实现生态补偿机制制度化运作。生态补偿模式的建立在我国目前主要有市场主导和政府主导两种模式，由于“我国的生态环境资源消费主体规模庞大，通过市场主导模式解决环境外部性并不现实，这就决定了目前我国推行市场主导流域生态补偿机制的条件尚未成熟^[8]”，因此，笔者认为我国目前应该建立以政府为主导的生态补偿机制。

在海南省建立以政府主导为主的生态补偿模式，应该注意以下几点：首先，在此模式中应该充分发挥政府作用，以政府行为完善生态补偿监督机制；

其次,采用经济手段将外部行为内部化,促进生态环境物品的有效供给;再次,应该明确生态补偿的范围,且对补偿对象进行具体规定;最后,“生态补偿应该确立保护着受益,受益者补偿、权利义务对等的原则”^[9],建立合理、清楚的生态补偿计算标准。

四、结语

建设旅游大省、生态大省,不仅仰仗于生态建设的发展程度,还在于生态循环经济的维护,而发展循环经济、建立生态大省的基础,无不依赖于对海南生态的保护与合理开发利用。只有建立在充分进行海南生态立法基础之上的开发利用,才能对海岛乃至整个海洋经济的发展具备积极的推动意义。本文以生态立法为中心,基于可持续发展和科学发展观的指导思想,通过比较海南省目前的生态立法现状,提出进一步完善海南生态立法的几点建议,以期推动实现海南省的可持续发展。

参考文献:

[1] 王小刚. 贝克的危险社会理论及其启示——评《风险社会》和《世界风险社会》[J]. 河北法学, 2007, (1): 6-10.

- [2] 魏如松. 探索创新铸就法治新丰碑——海南立法 23 年系列报道[N], 2011, (6): 45-53.
- [3] 韩晓莉. 生态困境与海南突破——海南省生态政策创新研究[M]. 北京: 中国文史出版社, 2011: 109-110.
- [4] 唐承财, 钟林生, 成升魁. 旅游地可持续发展研究综述[J]. 地理科学进展, 2013, (6): 984-992.
- [5] 黎洁, 李树苗. 基于态度和认知的西部水源地农村居民类型与生态补偿接受意愿: 以西安市周至县为例[J]. 资源科学, 2010, (8): 1505-1512.
- [6] 买生, 匡海波, 张笑楠. 基于科学发展观的企业社会责任评价模型及实证[J]. 科研管理, 2012, (3): 148-154.
- [7] 马荣华, 黄杏元, 胡孟春, 等. 海南生态环境现状评价与变化分析[J]. 南京大学学报(自然科学版), 2001, (3): 269-274.
- [8] 王军锋, 侯超波, 闫勇. 政府主导型流域生态补偿机制研究——对子牙河流域生态补偿机制的思考[J]. 中国人口, 资源与环境, 2011, (7): 101-106.
- [9] 李文华, 刘某承. 关于中国生态补偿机制建设的几点思考[J]. 资源科学, 2010, (5): 791-796.

[责任编辑: 许海燕]

Evaluation and Perfection on the Status of Ecological Legislate in Hainan Province

ZHAO Ming-wei

(The Law School of, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: As the "tourism province" and "ecological province", the ecological environment plays a key role in Hainan's development. As "special economic zone", Hainan has a "legislative priority" which let Hainan make laws and regulations according to their own circumstances. According to the recent researches, Hainan ecological legislation in recent years cannot meet the needs of establishing ecological province and protecting Hainan ecological environment. Expanding the scope of Hainan Ecological legislation and improving the ecological compensation mechanism are the only way to achieve sustainable development.

Key words: ecological legislation; sustainable development; ecological compensation

(上接第 31 页)

Application Research on Institutional Analysis Method Based on the Literature Review

LI Ya-ru

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: System analysis is not only a tool, but also an independent comprehensive research methods. This paper analyzes the methods from the aspects of basic hypothesis, the logical starting point, research path, the conditions and limits. It especially uses definition analysis of the system, system analysis, combing the different levels of institutional analysis, studying characteristics of institutional analysis, listing the specific steps, providing the reference for the application of the system analysis method.

Key words: institutional analysis; basic assumptions; research steps; application study