

生态福利制度探索

邓禾¹, 蒋杉秋²

(1. 西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120; 2. 重庆大学 法学院, 重庆 400044)

摘要:生态福利是因居民生存和发展需要,由政府向居民提供了一种以生态利益为内容的新型社会公共福利。作为一种新的福利类型,普惠性、政府主导性、整体性和非排他性是生态福利的主要特点。随着经济增长与时代进步,生态福利已是社会生态文明发展的客观需求,并将逐渐成为其成熟标志。构建生态福利制度迫在眉睫、意义重大。中国在构建生态福利制度的过程中,应充分发挥政府主导作用,以全体居民为受益对象,满足居民日益增长的基本生态需求。

关键词:生态利益;生态福利;保障制度

中图分类号:DF46 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2014)01-0126-05

生态问题研究在当今世界各国炙手可热,中国也不例外。尤其在党的十八大报告明确提出要将生态文明建设放在突出地位后,生态问题研究更是达到了前所未有的热度。笔者将从“生态利益”这一新型公共利益出发,以其衡平问题为着眼点,探究生态福利这一新型社会公共福利制度。

一、生态福利的内涵解读

要对生态福利制度进行研究,首先需了解生态福利的基本含义。而生态福利作为一个全新词汇,笔者拟用拆词法,分别从大家相对熟悉的“生态”、“福利”两词入手,给出生态福利的定义,再进一步分析生态福利的特点。

(一)生态福利的概念厘定

生态福利中的“生态”其实根植于“生态利益”这一概念。相较于“利益”一词本身的古老,“生态利益”显得颇为新鲜;同时“利益”一词又十分抽象,对其定义学界至今仍争论不休,所以在此基础上要明确何为生态利益并不容易。用文字将其具体化,生态利益即是生态公共物品服务功能对人的需要的满足,是通过人对生态公共物品的占有与分享来实现的。从经济学角度说,生态利益满足社会公共物品的特性,具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性^[1]。受益上的非排他性,用法学语言表达,就是单个受益对象无法排他行使自己的权利;由于生态本身的整体性特征,生态利益必然是一种以群体为受益对象的公共利益。这种关乎人类生存和发展的基本利益,该由全体社会成员无差别地享受,也就需要通过相关福利制度的构建予以基本保障。

在中国,主流意见将社会福利与社会保险、社会救助、社会优抚共同作为中国社会保障制度的组成部分,认为社会福利是国家和社会向全体或部分社会成员

修回日期:2013-11-20

基金项目:国家社会科学基金项目“生态利益衡平的法制保障研究”(12BFX120)

作者简介:邓禾(1968-),女,重庆人,西南政法大学经济法学院副教授,经济法博士,硕士研究生导师,主要从事环境资源法研究;蒋杉秋(1988-),女,重庆丰都人,重庆大学法学院硕士研究生,主要从事环境资源法研究。

提供物质帮助或相关服务,以改善和提高其生活质量的制度。而进一步,社会福利又可分为公共社会福利和弱势群体社会福利,前者以全体社会成员为受惠对象,后者只针对老人、妇女、残疾人等少数弱势群体。以此界分标准,生态福利该是一种社会公共福利。

将公民对生态利益的享受纳入福利范畴,由政府进行保障,即“生态福利”的由来。综上所述,笔者认为生态福利是因居民生存和发展需要,而由政府向居民提供的一种以生态利益为内容的新型社会公共福利。

(二)生态利益成为福利的依据

生态利益为何要作为福利内容由政府进行保障,其本身值得探寻。随着可持续发展理念越来越深入人心,生态利益作为一种新型利益类型,开始跃入人们视野。而这种看似“新型”的利益其实与人类基本生活息息相关,人们每天接触到的空气、水、食物,这些决定生活质量好坏的基本要素无一不受其影响,因而生态利益其实是一种关乎人类生存和发展的基本利益。这种基本性使生态利益具备了成为福利内容的潜质。

而这样一种基本利益,从分享现状来看,却不平衡。中国地大物博,经纬跨度广泛,南北东西地理气候条件迥异,导致各地生态状况优劣悬殊。之外,经济水平差异和人文素质差异,也对各地生态状况产生不同影响。地理、气候我们无法掌控,但后两种因素却可以人为消弭。将生态利益作为福利内容进行保障,正是能让居民公平分享生态利益的有效途径之一。

另一方面,生态工程往往投资巨大,且无法在短期内收回成本,鉴于市场经济的盲目性、外部性弱点,很难寄希望于私人积极自发从事生态建设,而不得不由国家伸出宏观调控之手,以福利形式保障公民对此项基本利益的享受。随着经济水平的提高和环保意识的深入人心,将生态利益作为一项福利内容进行全民保障必要且可行。

(三)生态福利的特点

生态福利作为一种新型公共福利,普惠性与政府主导性是其与传统公共福利所共有的一般特点,而整体性、非排他性则是其有别于传统福利的新型特点。

第一,普惠性。所谓普惠性是指福利制度以全体社会成员为受益对象,受众普遍。生态福利作为社会公共福利的一种,也应以一国全体居民为受益对象。因为生态利益是一种新型公共利益,与之对应的生态福利必然应由全体居民无差别地享受。而事实上,生态利益的分享不平衡现状正是催生生态福利制度的

一大诱因。

第二,政府主导性。政府主导性是指政府在构建生态福利制度的过程中承担主要义务,并起主导作用。社会福利建设乃政府基本职能之一,政府在整个建设过程中不只是部分公共物品的提供者,也是协调各方关系的领导者。明确政府为构建生态福利制度的责任主体,对制度的具体构建有着至关重要的指导意义。在生态福利的建设过程中,政府不得将责任转嫁或变相转嫁到公民个人身上。

第三,整体性。整体性是指生态福利在施惠时的不可分割性,这一特性是由生态本身的系统性决定的。不同于传统的医疗福利、卫生福利,一片森林的建成,改善的往往是整个地方的空气质量,受益人也必然为所有当地居民,因而生态福利很难向某个公民单独提供。

第四,非排他性。所谓非排他性,从法学角度理解,即某权利人在行使权利的同时无法阻止其他权利人行使相同权利。比如所有权即具有排他性,这本书归你所有后,就不会同时归他人所有,你可以排除他人行使相同权利。但生态利益作为一种公共利益,天生就具有非排他性:你无法在呼吸新鲜空气的同时,禁止同在一片蓝天下的他人跟你呼吸同样的新鲜空气。因而生态利益得以同时让多人享受,这也是生态福利的一大特点。

二、构建生态福利制度的必要性

居民对生态利益的享受要落到实处,就需要政府构建完整制度来保障生态福利的实施。随着时代发展,生态福利制度的构建十分必要且意义重大。

(一)是社会发展到一定阶段的必然结果

过去几十年,因为经济水平的局限,中国的公共社会福利建设往往停留在基本生活层面。而西方国家的社会福利建设所涵盖的内容则更为全面。他们认为,国家和社会为改善和提高全体社会成员的物质、精神生活而采取的各种措施和提供的各种设施及服务,包括人们的衣、食、住、行、乐、环境、教育等各个方面,都可以纳入到社会福利中^[2]。尽管西方国家“从摇篮到坟墓”的福利政策广受诟病,但不可否认,社会福利水平往往体现着国家的经济发展水平。生态利益可说是经济发展到一定水平后人们对更高生活品质的追求。这种对生存环境、居住环境的更高要求,是随着经济水平和文化意识的提高而提出的合理要求。传统关注衣食住行的福利,仅将目光局限在对大自然的索取上,已不符合当今时代可持续发展的要求。中国改革开放几十年来,经济水平已发生了质的

变化,相应地福利水平也应提高,不应还局限在衣食住行等低层生活需求方面。

以生态利益为内核的生态福利正是顺应时代而生的一种新型公共社会福利。说其新,是因为生态利益近年来才开始被频繁提及,是超出了传统衣食住行范围的新型利益。但从其本质属性看,生态利益其实并未高于衣食住行对于人类生存的基本性,甚至比衣食住行更为基本,只是过去由于人类视野的局限性而遭到忽视甚至破坏。这样一种关乎人类基本生存问题的利益其实并未超出福利基本范畴,也未超出现今中国经济水平可以负担的范畴,更因时代的发展变得很有保障必要。

(二)是确认和实现环境权的依据

环境法学界普遍认为:环境权乃公民的基本权利。然而关于环境权的具体概念在学界却众说纷纭。有人认为其是一项基本人权,是兼具公权与私权、程序性权利与实体性权利性质的复合型权利^①。有人认为其不只包含基本权利,还要求人类在享用适宜环境的同时尽到合理保护环境的义务^②。还有人认为环境权包括在良好环境中生活和合理利用资源两个方面^③。而这些分歧根本上源于对“权利”这一基本法学概念的认识不同。康德曾经说过,“问一位法学家‘什么是权利’就像问一个逻辑学家‘什么是真理’一样使他感到为难”^[3]。要讲清众所周知的东西往往不容易。你有什么样的权利观对你怎样界定环境权有着至关重要的影响。

在众多的权利学说中,功利法学派代表人物耶林认为权利不是主体的意志,也不是法律命令,权利的真正实质在于主体的利益、利益的实际效用和享有,法律的功能就在于分配和保护人们的利益^[4]。权利在本质上是指正当的利益。根据此种权利利益说,有学者认为:环境权即是指人类从环境中获得的正当利益,这种利益是随着环境问题的出现和人类需求层次的提高而产生的不同于以往法律所保护的新型利益^[5]。生态利益正是这样一种新型的公共利益,而保障这种新型利益的生态福利制度无疑成为了确认和实现环境权的依据之一。

尽管对环境权的实际内容学界存在巨大分歧,但对当下中国应提高对公民环境权的保护力度学界却毫无争议。公民的环境权作为公民的一项基本权利,需要政府从基础建设做起,提供相关保障。构建生态

福利制度正是政府保障公民环境权的基本要求。

(三)是政府职能转变的客观要求

政府的职能之一当是向公众提供服务,为公众谋取福利。近代以来,社会契约论等学说认为政府的产生源于政府对公众的价值。亚里士多德曾说:“就我们各个人说来,以及就社会全体说来,主要的目的就在于谋取优良的生活。”^[6]洛克在《政府论》中谈到:“虽然人们在参加社会时放弃他们在自然状态中所享有的平等、自由和执行权,而把它们交给社会,由立法机关按社会的利益所要求的程度加以处理,但是这只是出于个人为了更好地保护自己、他的自由和财产的动机……”^[7]简单地说,公民向政府让渡部分权利,使自己受政府管辖,是为了更好地保护自己其他诸如人身、财产等基本权利。所以,向公众提供服务,为公众谋取福利,是政府的基本立足点,也是政府的首要职能。

随着政府学说的不断完善,国家经济水平的提高,以及国民意识的觉醒,政府已逐渐由原来的干预型政府、权力型政府向服务型政府转变。所谓服务型政府,是指在公民本位、社会本位理念的指导下,在整个社会民主秩序的框架内,通过法定程序,按照公民意志组建起来,以为公民服务为宗旨,实现着服务职能,并承担着服务责任的政府。政府的基本作用是向全社会提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务,以满足广大社会成员日益增长的公共需求和公共利益诉求^[8]。在环境领域,政府的行政方式也由过去的“干预行政”开始向“服务行政”转变。干预行政主要是政府利用公权力来维护公共安全及社会秩序。但随着人们生活水平的提高,对生活质量要求的上升,主要使用国库为给付的服务行政开始占据重要地位。环境干预行政虽然仍有其不可替代的积极意义,但环境服务行政已是不可逆转的发展方向。

构建生态福利制度正是政府行使职能的体现,是政府对环境行政领域由“干预型”向“服务型”转变的标志,是对人民日益增长的公共利益诉求的回应。

(四)是转变经济增长方式的有效手段

中国发展至今,过去粗放型、高碳型、忽略环境型的经济增长方式已不能适应时代需求,取而代之的是以集约型、低碳型、环境友好型的经济增长方式。生态福利制度的建设即是转变经济增长方式的客观要

①具体参见吕忠梅《超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新》,法律出版社2003年版,第253页。

②具体参见蔡守秋《论环境权》,载《金陵法律评论》,2002年春季卷。

③具体参见周训芳《论环境权的本质——一种“人类中心主义环境权”》,载《林业经济问题》,2003年第6期314-318页。

求。因为生态与经济本身既有对立的一面,也有和谐的一面。

一方面,生态对经济有着制约作用。粗放型的增长方式乃一种短视行为,资源枯竭,经济最终也将停滞不前,以破坏生态为代价换取经济片面增长,最终必将得不偿失。而另一方面,生态利益与经济利益是一种协同关系。生态系统中的一草一木、一虫一鸟都非等闲,生态系统本身具有巨大的经济价值。生态产业已成为生命力旺盛的新型产业,未来在拉动经济增长方面有着不可估量的作用。作为生态系统中的一员,人能在整个系统中发挥不同于其他成员的主导作用,从经济角度出发,我们要使利益最大化,也应尽力维持生态平衡,合理使用自然资源。

生态福利制度的构建虽以满足居民基本生态需求为出发点,但客观上必然起到改善生态环境的作用。在转变经济增长方式的时代背景下,符合可持续发展理念的生态福利制度也就成为了保护生态环境,促进经济增长的有效手段之一。

(五)是维持社会和谐的重要法宝

“和谐”是新纪元中国社会建设的主题,几千年的儒家文化强调以和为贵,在社会矛盾突出的今天,这一祖训显得颇为重要。改革开放以来,社会发展过快,但各方面改革步调却没有相应跟上,导致社会出现一些不和谐因素,生态环境问题便是其中之一。近年来,随着中国公民权利意识的觉醒,各地群众阻挠环境污染工程落户的事件屡有发生。雾霾天气再一次给世人敲响警钟。在构建和谐社会的道路上,生态环境建设已成为不能忽视的一环。

整体来说,福利制度的全面建设是维持社会和谐的一种有效手段。因为社会在完成初次分配后,往往两级分化严重,贫富差距过大极易诱发各种不稳定因素,造成社会动荡,这时就需要对社会财富进行再次分配,以期达到相对公平,维护社会稳定。福利制度正是进行再次分配的一种有效方式。随着中国人民生活水平的提高,人们对生活质量的要求也相应提高,过去被忽视的生态环境问题变得越来越重要,生态利益分享上的不平衡也逐渐引发民众不满。生态福利制度正是要通过一种再分配方式实现居民在生态利益分享上的相对公平,维持社会和谐。因此建设生态福利制度是促进社会和谐的重要法宝之一。

三、构建生态福利制度的若干建议

生态福利制度具体怎么构建,牵扯到法律、经济、管理等方方面面的问题。笔者仅拟从宏观角度提供以下几方面建议。

(一)发挥政府主导作用^[9]

根据福利的含义及生态福利本身的特点,政府在整个生态福利制度的构建过程中具有至关重要的地位,应充分发挥其主导作用。

第一,政府是具体计划及目标的制定者。向国民提供福利乃政府基本职能,生态福利究竟该如何提供,并需完成怎样的既定目标,都应由政府于工作计划中具体构划。此乃构建生态福利制度的第一步骤。政府主导、市场参与,行政手段与经济手段并用乃当今世界最有效的发展模式。在此背景下,政府首先需担任好“舵手”一职。

第二,政府是生态利益的提供者。保障居民对生态利益的享受是生态福利制度的主要内容,而生态利益作为一种公共利益,理应由政府提供。由于生态工程耗资巨大,周期过长,在市场经济条件下,政府是最适合的责任主体。政府在生态福利制度中的作用之一即是要通过建设生态工程等方式,保障居民对生态利益的享受。

第三,政府是建设生态福利制度的领导者。虽然政府在生态福利制度的建设过程中承担着最为重要的责任,但个人、企业、非政府组织等其他主体也会参与其中,而政府在各主体间显然居于领导者地位。政府应负责提供完好的建设行为的范本,把这个范本推广和应用于社会^[10],并在整个建设过程中负责协调、监督各方,以保证生态福利制度建设目标顺利实现。

(二)明确全体居民为受益对象

明确受益对象是开展生态福利制度建设的另一关键问题。谁能获益,谁该获益,在法学看来,是实然和应然两个问题。而无论从实然还是应然层面,生态福利都该以一国的全体居民为受益对象,这是由生态福利自身的整体性与非排他性特点所决定的。

从实然层面说,如前文所述,生态福利没办法向个人单独提供,无论建造森林或免费开放自然景区,受益者必然是群体而非个体,也就意味生态福利相关政策一旦落实,全体居民均为受益对象将成为既定事实。而从应然角度说,“居民”是比“公民”更为宽广的概念。通常认为,向一国政府纳税的人即是有权享受该国福利的人。居住于一国,往往便会因各种原因向该国政府纳税,比如简单的日常购物即会产生消费税。因此,任何人,无论年龄、性别、民族,甚至国籍,只要居住于一国,向政府缴纳了税收,即应享受政府提供的生态福利。另一方面,若认可环境权为基本人权,生态福利作为确认和实现环境权的依据之一,也应由全体居民无差别享受。因而,在生态福利制度的

构建过程中要明确以一国全体居民为受益对象。

(三) 以满足居民基本生态需求为标准

作为社会再分配的一种形式,福利制度旨在通过“取有余而补不足”的方式调节社会的两极分化,维持一种相对的均衡状态。过高的社会保障水平会给国家财政带来过重负担,并不利于激发国民创造财富的积极性,这正是西方高福利国家广受诟病的原因所在。因此,理论上,福利制度所该提供的只是最低限度的保障。就生态福利而言,这种最低限度的保障即是要满足居民的基本生态需求。

随着生活水平的提高,居民生存和发展的基本需求也相应提高。过去经济不发达的时代,人们的基本需求只是吃饱穿暖。而在解决了温饱问题后,拥有良好居住环境,呼吸新鲜空气,享用洁净水源等成为居民们新的需求。要满足这些基本需求,空气和水质不说要“优秀”,至少也应“合格”。具体执行过程中,怎样才算合格,有关部门早已出台了具体的科学标准。将处处都建为“天然氧吧”、“疗养胜地”,我们目前显然还力不能及。但让空气无毒害,居民都敢放心上街是我们最起码该努力的方向。建设生态福利制度理应以满足居民生存和发展的基本生态需求为最低标准。

在生态福利制度的构建过程中,我们应充分发挥政府主导作用,以全体居民为受益对象,满足居民

的基本生态需求。

参考文献:

- [1] 秦颖. 论公共产品的本质——兼论公共产品理论的局限性[J]. 经济学家, 2006(3): 77-82.
- [2] 覃有士, 樊启荣. 社会保障法[M]. 北京: 法律出版社, 1997: 357.
- [3] 康德. 法的形而上学原理——权利的科学[M]. 沈叔平, 译. 北京: 商务印书馆, 1991: 39.
- [4] 莱翁·狄魏. 宪法论(第一卷)[M]. 钱克新, 译. 北京: 商务印书馆, 1959: 204.
- [5] 黄锡生, 韩卫平. 环境侵权与侵犯环境权——兼论环境权的本质[R]. 环境侵权救济机制论坛——环境法学分会 2012 年会暨国际研讨会. 福州: 福州大学法学院, 2012.
- [6] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭, 译. 上海: 商务印书馆, 1964: 130.
- [7] 洛克. 政府论(下篇)[M]. 叶启芳, 瞿菊农, 译. 上海: 商务印书馆, 1964: 79-80.
- [8] 张建伟. 政府环境责任论[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2008: 57.
- [9] 毛小杨. 生态文明建设的政府主体责任研究[J]. 重庆大学学报: 社会科学版, 2013(6): 114-119.
- [10] 黄锡生, 邓禾. 行为与规制: 建设“两型社会”法制保障研究[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 55.

The Preliminary Research on Ecological Welfare System

DENG He¹, JIANG Shanqiu²

(1. College of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China; 2. School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Ecological welfare is a new type of social welfare which is provided by government to residents for ensuring their enjoyment of eco-interest, and meeting their fundamental eco-demand. The same with other social welfare, ecological welfare is benefited by all residents, and dominated by the government; the difference with other social welfare is in that it is integrity and non-exclusive. With the economic growing and the times going forward, ecological welfare is the objective requirement of the development of ecological civilization, and will gradually become its mature symbol. Constructing ecological welfare system appears imminent and significant. During the process of the constructing, we should let the government play the leading role for all residents in meeting their increasing basic eco-demand.

Key words: eco-interest; ecological welfare; security system

(责任编辑 胡志平)