

# 生活垃圾跨区域处置生态补偿制度及其保障机制研究

李小强

**摘要:**《上海市生活垃圾管理条例》的颁布从立法层面昭示着生活垃圾由“倡导分类时代”迈向了“强制分类时代”,该条例第 52 条规定了生活垃圾跨区域处置生态补偿相关法律问题,这是生活垃圾跨区域处置生态补偿首次在实定法中出现。从生态补偿制度整体的图景来看,生活垃圾跨区域处置生态补偿应当是生态补偿制度类型范围的拓展。对于新兴的生活垃圾跨区域处置生态补偿制度,就其制度设想而言,应当从生活垃圾跨区域处置生态补偿的补偿原理、补偿原则、补偿机制、补偿标准、补偿类型和补偿模式等内容进行具体的分析和探讨;就其保障机制而言,应当从依据保障、资金保障、安全保障和实施保障等方面健全相关机制。

**关键词:**生态补偿;生态利益;生活垃圾跨区域处置;保障机制

**中图分类号:**D922.683.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2021)01-0045-09

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.01.005

## 一、问题的提出

2017 年 3 月由国务院办公厅发布《生活垃圾分类制度实施方案》,该方案提出在部分地区先行对生活垃圾强制分类进行试点的要求<sup>[1]</sup>。循此理念,上海市出台了《上海市促进生活垃圾分类减量办法》《关于建立完善本市生活垃圾全程分类体系的实施方案》和《上海市生活垃圾全程分类体系建设行动计划(2018—2020 年)》等一系列政策文件。在这些文件之中,最令人瞩目的当属上海市专门制定的地方性法规《上海市生活垃圾管理条例》(2019 年 1 月 31 日通过,7 月 1 日起开始实施)。

该条例第 52 条明确规定:“本市实行生活垃圾跨区域处置环境补偿制度,生活垃圾处置导出区应当向生活垃圾处置导入区支付环境补偿资金。生活垃圾跨区域处置环境补偿的具体办法,由市人民政府制定。”这一条是关于生活垃圾跨区域处置生态补偿法律问题的相关规定。就生态补偿法律制度而言,理论和实践中的探讨主要集中在生态保护补偿(正外部性)方面,很少关注生态损失补偿(负外部性)方面。生活垃圾跨区域处置补偿本质上属于生态损失补偿的范围。本文拟从生活垃圾跨区域处置生态补偿制度这一制度切入,探讨作为生态补偿制度范围重要拓展方面的生活垃圾跨区域处置生态补偿制度,明确生活垃圾跨区域处置生态补偿制度是如何从生态补偿制度中演化而

**基金项目:**国家社会科学基金项目“生态恢复性司法的实证考察与制度完善”(19BFX184);中国法学会环境资源法学研究会招标项目“中国环境法法典化之反思——兼论我国环境立法模式之选择”(CSERL-FDH-18011);上海市哲学社会科学规划一般项目“公民绿色消费的法制保障研究”(2019BFX2)

**作者简介:**李小强,华东政法大学经济法学院博士研究生,1240711801@qq.com(上海 200042)

来, 考量其如何展开以及通过哪些保障机制促使其顺利运行。

## 二、范围拓展: 生活垃圾跨区域处置成为生态补偿的新领域

生态补偿制度最初的范围主要是在森林领域, 其提出是为了应对严峻的“林业濒危”形势。随着生态补偿制度的发展和深化, 其范围拓展到了湿地、矿产资源、流域、水源、农业、草原、自然保护区、重点生态功能区、区域和海洋等多个领域<sup>[2]</sup>。就目前来看, 生态补偿制度拓展的最新范围当属生活垃圾跨区域处置领域。

### (一) 生态补偿制度范围: 肇始与现状梳理

生态补偿制度的缘起, 最早可追溯至 1989 年在四川乐山召开的“森林生态效益补偿”研讨会, 这次会议从理论层面探讨了与森林生态效益补偿的相关问题。就实践层面而言, 生态补偿制度肇始于 1992 年国务院批转国家体改委“关于 1992 年经济体制改革要点”的通知, 该通知明确提出要建立森林生态效益补偿制度的设想, 这是我国在国家层面文件中首次提及生态补偿制度, 因此也被视为我国生态补偿制度正式开展的依据。随后, 国家出台多项生态补偿制度文件。基于这些文件, 我国的生态补偿制度迅速展开。2001 年 11 月, 河北、浙江、黑龙江等地率先开展生态补偿试点工作。

当前, 生态补偿制度的范围还处于不断拓展之中, 目前生态补偿的范围主要有: 第一, 森林生态补偿。森林生态补偿制度发展较早, 时至今日已经相对成熟, 虽然现实中仍有一些问题<sup>[3]</sup>, 但补给谁、谁来补诸如此类的问题已经基本解决。第二, 湿地生态补偿。湿地生态补偿主要是由地方立法规定, 目前尚缺少国家层面的立法。第三, 矿产资源生态补偿。矿产资源生态补偿属于发展较早的一类生态补偿, 其实现主要是通过征收矿产资源税费而进行<sup>[4]</sup>。第四, 流域生态补偿。流域生态补偿是指上游地区保护生态环境增进了生态利益, 需要下游地区给予其一定补偿的制度。其中, 比较具有代表性的是新安江流域生态补偿<sup>[5][6]</sup>。第五, 水源地生态补偿。近几年, 我国水源地保护取得了比较明显的成绩, 但是水源地附近的居民生活和经济发展却受到较大限制, 因此需要水源地生态补偿来改变这种利益供给不平衡的现象。第六, 农业生态补偿。农业生态补偿是生态补偿在发展和完善过程中所形成的一类新的补偿领域, 我国农业生态补偿存在立法空白, 缺乏系统性和整体性等问题。第七, 草原生态补偿。草原生态补偿是为了应对我国草场退化、沙化的问题, 其在《草原法》中已经有明确的规定。第八, 自然保护区生态补偿。关于自然保护区生态补偿的研究相对较少, 立法层面也付之阙如。第九, 重点生态功能区生态补偿。重点生态功能区是提供生态服务和生态产品的主体功能区域, 增进了生态利益, 具有正外部性。因此, 该类生态补偿被视为生态补偿的重要方面。第十, 海洋生态补偿。海洋生态补偿对保护海洋环境具有极其重要的作用, 有必要对海洋生态补偿制度进行探讨。第十一, 区域生态补偿。区域生态补偿对协调区域之间的利益、保护生态环境具有重要意义。由于我国区域、区划复杂, 区域生态补偿也就构成了我国环境保护的重要组成部分<sup>[7]</sup>。以上所述已基本包含现有生态补偿类型, 随着生态补偿制度的不断发展, 必然会产生新的类型。

### (二) 生态补偿制度的范围拓展: 生活垃圾跨区域处置生态补偿

《上海市生活垃圾管理条例》是国内首部在生活垃圾强制分类单行立法中对生活垃圾跨区域处置生态补偿作出规定的法律。为何实定法会有关于生活垃圾跨区域处置生态补偿的规定? “社会不是以法律为基础的, 那是法学家们的幻想。相反地, 法律应以社会为基础, 法律应该是社会共同的、由一定的物质产生方式所产生的利益和需要的表现, 而不是单个人的恣意横行。”<sup>[8]</sup>生活垃圾跨区域处置生态补偿的产生也应作如是观。按照《上海市生活垃圾管理条例》的规定, 本条例包含了

垃圾的源头减量、投放、收集、运输、处置、资源化利用及其监督管理等一系列相关活动。生活垃圾跨区域处置生态补偿的确立有利于解决现实中“垃圾围城”的困境，平衡垃圾产生地区与垃圾处理地区之间的利益，从而消解由于环境问题产生的社会不正义现象。因此，生活垃圾跨区域处置生态补偿制度的建立，既是对生态补偿制度自身范围的不断拓展，也是对当下我国城市化进程中所产生的环境不正义现象的一种有效应对。

### 三、制度设想：生活垃圾跨区域处置生态补偿如何展开

与其他发展较早的生态补偿类型相似，生活垃圾跨区域处置生态补偿必然要从生态补偿之原理、原则、机制、标准、类型和模式等基本问题谈起。

#### （一）生活垃圾跨区域处置生态补偿的原理

生活垃圾跨区域处置生态补偿制度的理论基础主要借助了经济学的理论，即外部性理论和庇古税理论等。

1. 外部性理论。外部性理论是为了应对环境问题而产生的经济学理论，该理论起源于英国经济学家马歇尔的“内外部经济理论”。所谓的外部性是指生产者、消费者或者其他经济活动者对他人造成一定影响的行为。一般而言，外部性有正外部性和负外部性之分。对于生活垃圾跨区域处置生态补偿来说，生活垃圾的处置对生态利益会造成一定的负外部性，主要表现在对生活垃圾处置导入区的生态环境利益造成的减损。根据外部成本内部化原理，由于生活垃圾处置导入区的垃圾是由导出区产生的，但其后果却要导入区来承担，因此有必要让导出区给导入区一定的经济补偿。它正体现了外部成本内部化原理的落实。

2. 庇古税理论。“庇古税理论”是由著名经济法学家庇古提出，该理论认为对于现实社会中的外部性现象，市场调节会失灵，因此应当由政府通过“有形的手”以补贴或者征收税费的形式来解决<sup>[9]</sup>。具体而言，对于正外部性给予补贴，对于负外部性征收税费。生活垃圾跨区域处置生态补偿本质就是对负外部性的一种补偿，因此，对于生活垃圾处置导出区，政府需要对其征收税费以对导入区给予补偿。

#### （二）生活垃圾跨区域处置生态补偿的原则

1. 受益者补偿原则。生态补偿制度依据的原则是“谁受益，谁补偿”<sup>[10]</sup>。同样，生活垃圾跨区域处置也适用该原则。就《上海市生活垃圾管理条例》来看，生活垃圾处置导出区属于生态利益的受益方，生活垃圾处置导入区属于生态利益的受损方。在遵循受益者补偿、受损者得偿的原则下，生活垃圾处置导出区应当给生活垃圾处置导入区一定的补偿。另外，由于生活垃圾处置具有一定的公益性，政府也应当以财政转移支付的方式给予导入区一定的补偿。

2. 污染者付费原则。污染者付费原则是指造成环境污染的主体有责任对环境进行治理并对治污主体进行补偿<sup>[11]</sup>。在生活垃圾跨区域处置生态补偿制度运行的过程中，也存在着受益方和受损方，具体而言，生活垃圾处置导出区是受益方，生活垃圾处置导入区是受损方。生活垃圾处置导出区将垃圾转嫁至导入区，造成该区域环境质量状况下降，使人们承受环境不利益行为，因此，生活垃圾处置导出区就应当给予生活垃圾处置导入区一定的费用。

3. 正义原则。生活垃圾跨区域处置生态补偿制度的建立秉持环境正义理念。环境正义理念要求在处理环境问题时坚持权利和义务对等。就生活垃圾跨区域处置而言，生活垃圾处置导出区由于将垃圾处置的事宜转移到了生活垃圾处置导入区，较多的享受了权利，而生活垃圾处置导入区则承担了较多义务。因此，生活垃圾处置导出区应给予导入区相应的补偿。

### (三) 生活垃圾跨区域处置生态补偿的机制

生态补偿的机制是明确生态补偿法律关系的相关议题,其中,最为主要的是补偿主体和受偿主体<sup>[12]</sup>的确定,即“补给谁,谁来补”的问题<sup>[13]</sup>。生态补偿关系的确定意味着生态补偿具有了适用性,也是生态补偿制度从理论走向实践的过程。长期以来,生态补偿制度存在着诸多理论分歧,并且各种生态补偿制度的补偿机制也并不相同。对于一项具体的制度而言,在机制的建立上应当从最具体的方面入手,对制度进行精细化的研究,才能概括出制度的共同性质。

1. 补偿主体。补偿主体是说明“谁来补”的问题,一般而言,生态补偿主体主要包含了生态利益的受益者和作为国家公共利益代表的政府。生活垃圾跨区域处置生态补偿作为生态补偿的最新拓展类型,其补偿主体有哪些呢?按照《上海市生活垃圾管理条例》的规定,补偿主体应当主要包括两个:其一,生活垃圾处置导出区政府。生活垃圾处置导出区由于将其自身产生的生活垃圾转移至生活垃圾处置导入区,由此保持了自己所属区域的生态利益,但是,生活垃圾导入区却由此受到生态利益的减损。因此,应当由利益享有者生活垃圾处置导出区的政府作为补偿主体给生活垃圾处置导入区进行补偿。其二,共同的上一级政府。生活垃圾处置导出区政府和生活垃圾处置导入区政府的共同上一级政府应当成为补偿主体,因为生活垃圾处置所维护的是环境利益,环境利益又是一种共生性的环境公益<sup>[14]</sup>,政府作为公共利益的代表者和维护者,有义务作为补偿主体对生活垃圾处置导入区处理生活垃圾的行为进行补偿。

2. 受偿主体。受偿主体是用来明确“补给谁”的问题,在生态补偿法律关系中,受偿主体因为其生态利益受到减损而从补偿主体那里获得补偿。一般情况下,生态补偿法律关系中补偿主体由于利益减损而都不愿意作为补偿主体。生态补偿中受偿主体由于为了保护生态环境而使自己的生态利益遭受损失,因此有必要得到补偿主体的补偿。从《上海市生活垃圾管理条例》第52条可以看出,在生活垃圾跨区域处置生态补偿法律关系中,受偿主体应当是生活垃圾处置导入区的政府。因此,生活垃圾处置导入区政府应当成为生活垃圾跨区域处置生态补偿的受偿主体。

由是观之,在生活垃圾跨区域处置生态补偿发展的初期,该机制的运行应当在生活垃圾跨区域处置导出区和生活垃圾跨区域处置导入区共同的上一级政府主导下通过协商达成补偿协议,从而明确补偿主体、受偿主体、补偿标准等内容。确立由共同上一级政府和生活垃圾处置导出区政府作为补偿主体,对生活垃圾处置导入区政府进行补偿的生活垃圾跨区域处置补偿制度。

### (四) 生活垃圾跨区域处置生态补偿的标准

生态补偿标准的确立是生态补偿得以顺利进行的根本前提,没有补偿标准生态补偿的内容就不能实现,目的也无法达到。生态补偿标准一般是以经济补偿的方式进行<sup>[15]</sup>,正如《上海市生活垃圾管理条例》第52条所规定的一样,“生活垃圾处置导入区应当向生活垃圾处置导出区支付环境补偿资金”,从这一条不难看出,生态补偿主要以资金的形式来实现。关于生态补偿的标准没有明确的概念界定<sup>[16]</sup>,实践中存在着两种比较具有代表性的做法:其一,核算法。所谓的核算法就是指以生态环境的治理成本和生态环境损失为标准进行核算,生态环境的治理成本是治理环境问题所需要的成本投入,一般而言这种成本是相对容易量化的标准;而生态环境损失主要计算的是生态系统服务功能价值,这种价值的计算往往需要借助环境科学和生态学等非法学学科的帮助。其二,协商法。所谓协商法则是指在生态补偿中补偿主体和受偿主体等利益相关者通过协商方式就补偿达成一致,该种补偿标准充分尊重了利益各方的自由意志。当然,生态补偿的标准还有其他划分方式,比如法定补偿标准和意定补偿标准等。

那么,生活垃圾跨区域处置生态补偿应当遵循哪一种补偿标准?核算法的补偿标准和协商法的补偿标准各有利弊,相比较而言,核算法补偿标准对生态补偿的具体补偿内容进行了量化计算,看起来更客观。但是此种补偿标准只是从计量的角度解决了问题,却忽略了其他因素。由于部分生活

垃圾导出区的经济发展水平不一定能够满足生活垃圾处置导入区的补偿要求，所以完全的适用核算法标准并不合适。若是完全的适用协商法似乎过于意思自治，没有一个统一的标准，这很容易导致生活垃圾处置导出区和生活垃圾处置导入区的“权力角逐”，在补偿协商过程中造成哪一方“要价”能力强就处于优势地位的状况。

故此，在生活垃圾跨区域处置生态补偿标准确立上既不能完全以核算法为准，也不能完全以协商法为准，合理的做法应当是在核算法之下的协商，也即在核算法范围内的协商法。这种补偿标准的确立既具有一定的刚性，也具有一定的柔性，更容易为补偿双方所接受。

#### （五）生活垃圾跨区域处置生态补偿的类型

一直以来，学界对于生态补偿制度并不加以细化，甚至有学者将生态补偿的概念与生态保护补偿的概念混同使用，认为生态保护补偿就是生态补偿。很明显，这种不加区分的概念使用会对尚处于不断发展完善的生态补偿制度造成危害。就目前来看，《环境保护法》第31条采用了“生态保护补偿”<sup>[17]</sup>的概念，这并不能说明作为生态补偿另外一种类型的生态损失补偿就不存在。事实上，作为生态损失补偿的生态补偿在实践中大量存在，比如矿产资源生态补偿就属于生态损失补偿的范围。

那么，为何会将生活垃圾跨区域处置生态补偿归属于生态损失补偿之类，首先要明白生态保护补偿与生态损失补偿之间的区别是什么。对于生态保护补偿和生态损失补偿两种类型的划分，目前并没有形成一个普遍的定论。众所周知，对于事物类型的划分必须确定一个标准，生态补偿的划分自然也不例外。一般来说，标准确立则生态补偿类型的方向就能确定。对于生态补偿应当以生态利益为标准进行划分，该标准的确立也是为了达到保护生态利益的目的<sup>[18]</sup>。按照这种标准，对于生态补偿制度而言，应当界分为生态保护补偿（增益性的生态补偿）<sup>[19]</sup>和生态损失补偿（损益性生态补偿）。就生态保护补偿来说，由于受偿主体的相关行为或者活动给生态利益形成了利益增进的后果，所以受益主体作为补偿主体应当给受偿主体一定的补偿；就生态损失补偿来说，由于相关行为或者活动给受偿主体生态利益造成了利益减损的后果，所以受益主体应该作为补偿主体给予受偿主体一定的补偿。

很明显，生活垃圾跨区域处置生态补偿是一种典型的生态损失补偿。虽然学界很少对生态补偿制度进行类型化的具体构建，生态损失补偿的概念之提出或许有着理论上的不足，但是，这种类型化的区分可使生态补偿制度更加明晰、精细，具有实践操作性。生活垃圾跨区域处置生态补偿是一种典型意义上的生态损失补偿制度，该制度与矿产资源生态补偿制度<sup>[20]</sup>具有类型上的一致性。

#### （六）生活垃圾跨区域处置生态补偿的模式

一般来说，生态补偿的模式主要有政府补偿模式和市场补偿模式两种类型。目前，在国家“简政放权”的大背景之下，生态补偿制度亦在倡导建立市场化的补偿机制，但是如果完全建立市场化的生态补偿机制，以市场补偿来实现生态补偿制度的目的似乎并不现实。对于生态补偿的模式来说，应当是有政府主导补偿模式和市场主导补偿模式<sup>[21]</sup>。所谓政府主导补偿模式是指在该制度施行过程中政府发挥的作用更多，而市场主导补偿模式是指在该制度施行的过程中市场起更加重要的作用。生活垃圾跨区域处置生态补偿的政府主导模式是指由上级政府进行主导，对生活垃圾跨区域处置导出区收取相关环境税费，以对生活垃圾跨区域处置导入区进行补偿的模式；而生活垃圾跨区域处置生态补偿的市场主导模式则是指由生活垃圾跨区域处置导出区以平等协商方式对生活垃圾跨区域处置导入区进行补偿的一种模式。相较而言，两种模式各有利弊，对于政府主导补偿模式而言，一般效率较高但是容易造成权力寻租的状况；而对于市场主导补偿模式而言，比较尊重补偿双方的意思自治但是效率低下，容易造成补偿一方“强者霸权”。

1. 政府主导模式。有学者认为生态补偿模式应该以政府主导模式为主<sup>[22]</sup>。因为环境问题的出

现就是由市场失灵所导致的，所以在治理环境问题的制度构筑上就需要政府这只“看得见的手”出面干预。另外，从我国制度推行和制度变迁的演进过程来看，多数情况下制度的实施都是依靠国家通过一种“自上而下”方式进行。从生态补偿制度自身来看，生态补偿制度事关公益，政府作为维护公益的代表，应当在生态补偿模式的制度建构中发挥主导作用。政府主导的补偿模式一般通过政府财政转移支付或者专项资金等非市场方式进行补偿，这一模式由于是政府主导，资金能够很快到位，补偿效果立竿见影。其中，具有代表性的当属新安江流域生态补偿模式，此种模式是典型的政府主导补偿模式。该流域补偿由中央政府引导，地方政府具体实施，建立了以中央政府和地方政府为补偿主体和地方政府为受偿主体的模式。另外，中央政府将资金投放给安徽省进行流域上游的生态保护和水环境治理，以达到保护生态利益的目的。

2. 市场主导模式。市场主导的生态补偿模式是与政府主导模式相对应的另一类补偿方式。市场主导补偿模式补偿双方主体地位平等，一般通过协议的方式自愿达成补偿合同。其中，比较有代表性的是东阳—义乌水权交易补偿<sup>[23]</sup>。生活垃圾跨区域处置生态补偿既不能一直以政府主导模式来进行，也不能完全以市场主导模式来展开。对于政府主导模式来说，存在着资金来源单一、受益者与补偿者权利义务不一致和交易成本过高等诸多问题；对于市场主导模式来说，存在着补偿难度大、补偿积极性不高和补偿机制运行不稳定等诸多问题。就生活垃圾跨区域处置生态补偿制度来说，由于该制度处于发展的初期，从国内外的生态补偿实践来看，应当以政府主导模式为主，随着生活垃圾跨区域处置生态补偿制度的不断发展和完善，必然要求该制度走向市场主导的模式。因此，对于生活垃圾跨区域处置生态补偿制度而言，其补偿模式并非固定不变，而是从初期的以政府主导模式逐渐走向市场主导模式的动态演化。

#### 四、机制保障：生活垃圾跨区域处置生态补偿何以运行

在明晰生活垃圾跨区域处置生态补偿的原理、原则、机制、标准、类型和模式等内容后，并不代表该制度就可以完全展开并运行良好。若要生活垃圾跨区域处置生态补偿良好有效地运行，还需要诸多保障机制。具体而言，这些保障机制中包含依据保障、资金保障、安全保障和实施保障等方面。

##### （一）依据保障：建立生活垃圾跨区域处置生态补偿多层次法律体系

第一，建立宪法上的生态补偿制度。由于生态补偿制度的补偿内容涉及公民权利和义务的变化以及国家环境义务的执行，所以有必要在宪法中对该制度进行规定。就目前《宪法》中的规定来看，关于生态补偿制度的内容明显缺失。第二，在《环境保护法》现有规定的基础之上完善生态补偿制度<sup>[24]</sup>，明确生态补偿包含生态保护补偿和生态损失补偿。第三，制定专门的生态补偿条例，规定明确的补偿主体和受偿主体，明晰生态补偿的法律关系、补偿标准和补偿模式等具体内容。第四，在单行法中对各类生态补偿制度进行规定。这类依据目前实践中比较常见，比如森林、草原、湿地和矿产资源等单行法规定的内容。随着该制度不断发展，此类规定会逐渐增多。第五，其他法律中关于生态补偿制度的规定。这些规定并非生态补偿的“主体性”制度，而是生态补偿制度的“冗余性”制度，也就是说它们辅助生态补偿制度发挥作用。另外，对于单行法中生态补偿制度的规定，应该既有中央层面的立法，也有地方层面的立法。《上海市生活垃圾管理条例》作为地方立法，在单行法中规定了生活垃圾跨区域处置生态补偿制度，这也是我国首部在单行法中规定生活垃圾跨区域处置生态补偿制度的地方性法律。

##### （二）资金保障：建立生活垃圾跨区域处置生态补偿基金制度

从目前有关生态补偿的实践来看，虽然有政策补偿、实物补偿等补偿形式，但是总体上仍然以

资金补偿为主。对于生态补偿基金制度的建立，实践中已经有诸多实例。例如，存在于流域生态补偿中的新安江流域生态补偿基金属于比较具有代表性的生态补偿基金制度，该基金为了保障流域生态补偿有效进行，由中央财政和处于流域上下游的皖、浙两省共同设立生态补偿基金，明确基金用于流域生态补偿的用途<sup>[25]</sup>。另外比较成功的例子是森林生态效益补偿基金制度的确立，由国务院、财政部和国家林业部门共同建立森林生态效益补偿基金，以保障该制度顺利实施。可见，从实践的角度而言，生态补偿基金制度的建立有可资借鉴的成功经验。

生活垃圾跨区域处置生态补偿资金来源大致有以下几种：其一，政府拨款。政府为了保障生活垃圾跨区域处置生态补偿制度顺利推行和实施，可以通过财政拨款的方式注入相应的资金，以其作为生活垃圾跨区域处置生态补偿基金的主要来源<sup>[26]</sup>。其二，基金收益。基金自身可以通过保值增值的方式获得一定的收益，从而确保生活垃圾跨区域处置生态补偿基金制度顺利实施。其三，社会捐助。由于生活垃圾的处理是保护公众环境，该行为具有一定的公益性，因此该基金可以接受来自个人、企业或者其他组织的社会性捐款。通过政府拨款、基金收益和社会捐助共同组成生活垃圾跨区域处置生态补偿基金制度中资金的来源。

### （三）安全保障：建立生活垃圾跨区域处置生态补偿保险制度

在生态补偿制度的建立过程中，引入保险制度尤为必要<sup>[27]</sup>。众所周知，环境事故的发生具有不可预知性，很多情况下对于事故的发生人们并不知情，等到人们知道时往往已经造成了较大的损害，并且这种损害范围大、地域广、波及面宽。在生态补偿制度实践中，已经有部分生态补偿保险制度。以森林生态补偿保险为例，森林生态补偿保险制度是为了保护森林资源，防止森林灾害发生对森林造成毁损所建立的一种保险制度<sup>[28]</sup>。该制度为森林生态保护补偿顺利实施起到了重要的保障作用，补充和完善了生态补偿制度的具体实施。

那么，是否有必要建立生活垃圾跨区域处置生态补偿保险制度，答案是肯定的。从实践中来看，生活垃圾处置比较容易造成环境问题，特别是容易对土壤、水、空气等环境要素造成污染。由于这些环境要素和人们的生活息息相关，一旦造成污染，很容易对周围人群造成影响。并且，该类环境污染对人们造成的影响往往是群体性的，易酿成群体性事件。生活垃圾跨区域处置生态补偿保险制度在一定程度上可以有效地对环境污染造成的损害进行补偿救济，从而避免群体性事件发生，减少社会的不稳定因素。因此，建立生活垃圾跨区域处置生态补偿保险制度有其合理性和必要性。

### （四）实施保障：建立生活垃圾跨区域处置生态补偿监督制度

生态补偿制度的顺利实施离不开健全的监督机制，以平衡公共利益和私人利益、经济利益和环境利益、资源利益和生态利益<sup>[29]</sup>。生态补偿监督制度包含资金的使用、补偿内容的实现、补偿机制的运行以及公众参与等多个方面。从主体的角度来看，生态补偿监督制度应当包含两部分：其一，国家层面的监督。生态补偿往往涉及的资金数额大、部门多，为了能够确保补偿资金到位、补偿目的实现、补偿机制平稳运行，就必须通过有效的监督制度“保驾护航”。其二，社会层面的监督。社会层面的监督涉及主体较多且广泛，体现了一定的民主性特征，因此，生态补偿监督制度的构建必然离不开社会监督；并且，从实践的层面来看，已经有部分地区制定了社会监督的相关政策<sup>[30]</sup>。

对于生活垃圾跨区域处置生态补偿来说，建立相关监督制度很有必要。具体而言，生活垃圾跨区域处置生态补偿监督应当包含几个方面：其一，上级政府的监督。生活垃圾跨区域处置生态补偿法律关系多数建立在同级政府之间和上级政府与下级政府之间，所以需要上级政府的监督。其二，同级政府的部门监督。同级政府部门通常有审计监督机关，因此这也构成了生活垃圾跨区域处置生态补偿监督制度的组成部分。其三，社会监督。生活垃圾的处理涉及公共利益，公众有知情权。因此社会监督也就成为监督制度的重要组成部分。

## 五、结 语

《上海市生活垃圾管理条例》的颁布从立法层面昭示着生活垃圾从“倡导分类时代”迈向了“强制分类时代”，从此，生活垃圾治理问题由政策推动转向了法律推动。该条例第52条首次从立法层面规定了生活垃圾跨区域处置生态补偿制度，彰显了其是生态补偿制度一个最新的拓展领域。从制度原理来看，生活垃圾跨区域处置生态补偿基本遵循了生态补偿制度的机理。在可预见的将来，生活垃圾跨区域处置生态补偿很可能成为生态补偿的主要类型之一。

## 参考文献

- [1] 范文宇,薛立强. 历次生活垃圾分类为何收效甚微——兼论强制分类时代下的制度构建[J]. 探索与争鸣, 2019(8).
- [2] 汪劲. 中国生态补偿制度建设历程及展望[J]. 环境保护, 2014(5).
- [3] 梁增然. 我国森林生态补偿制度的不足与完善[J]. 中州学刊, 2015(3).
- [4] 曹明德. 矿产资源生态补偿法律制度之探究[J]. 法商研究, 2007(2).
- [5] 徐键. 论跨地区水生态补偿的法制协调机制——以新安江流域生态补偿为中心的思考[J]. 法学论坛, 2012(4).
- [6] 柯坚,吴凯. 新安江生态补偿协议:法律机制检视与实践理性透视[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2015(2).
- [7] 车东晟. 论我国生态补偿法律化的原理与规范路径[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(3).
- [8] 蒋传光. 马克思主义法学的基本原理及其科学意义[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2018(6).
- [9] 毛显强,钟瑜,张胜. 生态补偿的理论探讨[J]. 中国人口·资源与环境, 2002(4).
- [10] 史玉成. 生态补偿的法理基础与概念辨析[J]. 甘肃政法学院学报, 2016(4).
- [11] 曹明德. 论生态法的基本原则[J]. 法学评论, 2002(6).
- [12] 史玉成. 生态补偿制度建设与立法供给——以生态利益保护与衡平为视角[J]. 法学评论, 2013(4).
- [13] 才惠莲. 我国跨流域调水水权生态补偿的法律思考[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2009(4).
- [14] 张璐. 环境司法专门化中的利益识别与利益衡量[J]. 环球法律评论, 2018(5).
- [15] 杜群. 生态补偿的法律关系及其发展现状和问题[J]. 现代法学, 2005(3).
- [16] 李静云,王世进. 生态补偿法律机制研究[J]. 河北法学, 2007(6).
- [17] 李爱年,邓雅静. 生态保护补偿制度的价值取向和立法选择[J]. 时代法学, 2014(6).
- [18] 李小强,史玉成. 生态补偿的概念辨析与制度建设进路——以生态利益的类型化为视角[J]. 华北理工大学学报(社会科学版), 2019(2).
- [19] 韩卫平. 生态补偿概念的法学界定[J]. 甘肃政法学院学报, 2016(2).
- [20] 曹明德. 矿产资源生态补偿法律制度之探究[J]. 法商研究, 2007(2).
- [21] 杨道波. 民族地区生态补偿机制研究[J]. 贵州民族研究, 2006(1).
- [22] 曹明德,黄东东. 论土地资源生态补偿[J]. 法制与社会发展, 2007(3).
- [23] 王军锋,侯超波. 中国流域生态补偿机制实施框架与补偿模式研究——基于补偿资金来源的视角[J]. 中国人口·资源与环境, 2013(2).
- [24] 李爱年,刘旭芳. 对我国生态补偿的立法构想[J]. 生态环境, 2006(1).
- [25] 黄锡生,焦念念. 试论流域生态补偿基金制度的构建[J]. 时代法学, 2013(5).
- [26] 杜万平. 完善西部区域生态补偿机制的建议[J]. 中国人口·资源与环境, 2001(3).
- [27] 李雪松,孙博文. 生态补偿视角下环境污染责任保险制度设计与路径选择[J]. 保险研究, 2014(5).
- [28] 王华丽,张宇. 生态补偿视角下政策性森林保险的实施效果评价[J]. 林业经济, 2019(4).
- [29] 张术环,杨舒涵. 生态补偿的制度安排体系研究[J]. 前沿, 2010(19).
- [30] 才惠莲. 我国跨流域调水生态补偿法律问题的探讨[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2014(2).

## Research on the Ecological Compensation System and Its Guarantee Mechanism for Cross-regional Disposal of Household Garbage

LI Xiao-qiang

**Abstract:** The promulgation of the Regulation of Shanghai Household Garbage Management indicates the shift of household garbage classification from advocating to forced taxonomy. Article 52 stipulates the ecological compensation legal issues about cross-regional disposal of household garbage, the first one in real law. From the perspective of the overall picture of ecological compensation system, ecological compensation of cross-regional disposal of household garbage should be a new extension in this field. In terms of its system envision, it is essential to carry out specific analysis on the compensation principles, standard, mechanism and pattern. In terms of its safeguard mechanism, it should be improved from the safeguard of basis, fund, security and implementation.

**Key words:** ecological compensation; ecological benefits; cross-regional disposal of household garbage; safeguard mechanism

(责任编辑 周振新)