

# 论生态补偿制度的价值体系

李依林

(河南财经政法大学民商经济法学院,河南 郑州 450046)

**摘要:**法的价值是法之所以存在的逻辑原点,也是校正恶法、推进法治进步的指针。生态补偿制度的价值体系包括目的性价值和工具性价值。目的性价值是内在的灵魂,而工具性价值则是外在的形式。生态补偿制度的目的性价值包括环境公平、正义与秩序,其目的指向生态环境利益相关者之间实现利益的重构与平衡,并通过确立环境公平的优先位阶,实现生态利益的持续增加。在工具性价值中,确认性价值体现为以制度形式把生态补偿的目的性价值固定下来,使之具有法律的强制力;分配性价值体现为分配生态主体的权利和义务,从而实现权责对等的法治原则;而规范性价值则体现为生态补偿制度的实施机制。

**关键词:**生态补偿;制度;价值;体系

**中图分类号:**DF46 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2020)05-0096-10

**DOI:**10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2020.05.009

## 一、引言

生态补偿是以实现经济社会与环境保护相协调为目标、以调整生态环境相关利益主体之间的利益平衡为内容的一系列制度安排。生态补偿思想演化蕴含着人类对经济发展与生态保护的两重选择<sup>[1]</sup>。关于生态补偿的研究主要集中在两个方面:一方面是生态补偿的理论问题,包括生态补偿的内涵界定和理论基础等。国外早期的研究强调生态补偿是对生态环境破坏的恢复、弥补和替代,近期的研究认为生态补偿是对特定生态效益的利益相关者激励和协调<sup>[2]</sup>。国内的学者在研究中则揉合了上述两种观点,认为生态补偿是对相关方利益的调节,以实现生态环境保护和恢复的一种制度安排<sup>[3]</sup>。另一方面是生态补偿的运行,也就是生态补偿的机制问题。其中,较多的研究在肯定生态补偿涉及多个利益相关主体的利益诉求和行为选择前提下,对包括生态补偿的主客体及类型、生态补偿的标准、生态补偿的模式以及生态补偿的立法等方面展开具体的设计和运行验证<sup>[4]</sup>。

上述研究存在两个问题:一是理论的建构与运行机制的设计之间缺乏统一性和一贯性,理论研究

**收稿日期:**2020-07-29

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“南水北调工程生态系统保护法律制度创新研究”(18AFX022);教育部人文社会科学研究规划基金项目“环境健康损害赔偿制度研究”(20YJA820004)

**作者简介:**李依林,男,河南财经政法大学民商经济法学院环境与资源能源法研究中心研究员,法学博士,主要从事环境法基础理论研究。

无法为运行机制的设计提供支撑,运行机制也不能为理论的建构提供实证,存在着较严重的各说各话的现象。究其原因,是因为我们还没有在理论和运行之间搭建起一座桥梁,这座桥梁就是生态补偿制度的价值,它既是理论的内核,又是设计和运行生态补偿制度的方向指引,将生态补偿的各个要素、各个环节串联起来,形成一个高效的整体,发挥最大的效能。即使有研究触及了正义、公平、秩序的制度价值,甚至涉及了生态补偿的价值协调问题,认为有效协调生态补偿所涉及的利益相关者的利益分配,既是生态环境保护的需要,也是经济社会可持续健康发展的需要,更是提高人类社会福祉的必然要求,但对于这些不同价值之间的排序和优先级考虑,尚没有相应的研究视野和结论。二是理论与运行之间的制度形式尚不完备,生态补偿制度相关立法还较为落后,很多领域的生态补偿缺失严格意义上的法律规范,还处在先行先试的政策运行阶段,即使有一些领域制定了相关规定,也因位阶层级、技术储备、制度冲突等问题,而使得这些所谓的生态补偿制度缺乏完备性、确定性甚至缺乏公开性等,生态补偿制度在利益分配等方面的功能就很难到位,这也是生态补偿制度在形式价值方面的缺失。

## 二、制度价值体系的理论建构

制度即指法律制度,制度的价值是其满足人们特定需要的基本性能,是法律对人的有用性的具体体现。制度的价值反映在两个方面:一是人们对法律制度的期望与追求,是应然意义上的制度的价值;二是法律制度对于人的需要的满足,这是实然意义上的制度的价值。按功能和性质的不同,我们可以将制度的价值分为目的性价值和工具性价值。与其他分类方式不同,这一分类以“功能”为指针,直击“价值”之内核,构成更具有现实意义的制度价值体系。

### (一) 目的性价值构成法律制度所追求的目的

人对自然的认识和改造是为了实现人自身的目的<sup>[5]</sup>;同样,人对社会的认识和改造也是为了实现人自身的目的。目的性价值构成了法律制度所追求的目的,反映着制度法律产生和实施的初心和原点,它是关于法律制度所规范的社会关系的理想状态应该是什么的确定性蓝图,也是关于制度所分配的法律权利和法律义务的基本格局应当是什么的确定性指向。法律制度的目的性价值具有两特征:一是多重性,也可称之为多元性,这是法律制度在价值上的共性。任何法律制度都以一定的社会关系为其调整对象。社会关系其实是人的利益指向的交织、结合与碰撞,反映的是不同的利益或目标诉求,汇集在一起,就构成多元的制度目标体系。例如,效率与正义、秩序与自由都是法律制度的目的性价值。可以说,任何法律制度的目标都具有多元性,只不过不同的法律制度对不同的价值各有侧重与取舍而已。二是层次性,也可称之为有序性,这是法律制度在价值上的个性,是制度进化的结果。随着法治的发展,法律部门得以分化和细化,一个法律部门区别于其他法律部门的一个重要方面体现在其所调整的社会关系的种类和方法的不同。因此,不同的法律部门和法律制度在目的上当然存在差别,表现在对其所指向的多重价值目的进行按照部门和制度属性进行不同的排列和组合,从而在一个确定的法律制度的价值目的中,总是存在排序在前的目的价值和排序在后的目的价值。在制度实施和规范社会关系之时,若在前目的价值与在后目的价值发生冲突,在前目的价值就会受到优先保护,从而实现该制度目的的最大化。总之,制度的目的性价值体系正是多层次的、多角度的价值类型组成的系统,它指导着法律制度的具体功能和作用的实现。

### (二) 工具性价值是制度本身所具有的价值

工具性价值是法律制度在形式上所具有的价值,它是法律制度本身的价值,也即法律制度的“品质”。法律制度的工具性价值在内容上是开放的,包括确认性价值、分配性价值、衡量性价值、保护价值、认识性价值等<sup>[6]</sup>;工具性价值在形式上也具有多样性,体现为制度的完备性、明确性、可操作性、公开性,甚至灵活性、严谨性和简练程度等,都可以作为工具性价值表现形式和实现的程度。也就是说,

不具备或不完全具备上述优良品质的法律制度就不是“好”的制度,其工具性价值有待提升和拓展。工具性价值对目的性价值起着支撑和基础作用。工具性价值是“形”,目的性价值是“核”;工具性价值指向制度本身,是制度本身所具有的价值;目的性价值指向制度目的,是制度所承载的对外价值。正所谓皮之不存毛将焉附,如果没有法律制度工具性价值的实现,其目的性价值就无法显化和张扬,法律制度就不会对社会关系产生良好的规范效果;而如果没有或错误承载目的性价值,再美丽的工具性价值的表现形式也只能是一件“皇帝的新衣”,法律制度就不会对社会关系产生规范效果。可以说,工具性价值与目的性价值一起,构成判断某一制度“好”与“坏”的基本标准。

### (三) 制度价值体系的理论建构意义

研究法律制度的价值理论,对于法治的发展,特别是法制的完备和法在提升社会治理水平中的价值实现有着重要的意义。

其一,有利于促进法律制度的进步与完善。法的价值是法之所以存在的逻辑原点,也是校正恶法、推进法治进步的指针。可以说,法治之所以发展,既是外在的经济社会等各领域的需要,也是内在的法的价值驱动的结果。一方面,外在需要有两种情形:缺失相关制度的规定,或者虽有相关制度,但与应然意义上的制度目的价值相背离,与法治更是背道而驰。前一种情形是没有制定相应的法律制度,这促使人们制定更多、更全面的法律制度,从而使法律制度在形式上完备、公开、明确,实现制度的工具性价值,并通过这一工具性价值实现制度与现实需要的对接,进而实现目的性价值。后一种情形是由于制定主体的价值取向、时间的演进以及空间的拓展等原因,导致法律制度的制定和实施已完全背离公平、效率、秩序等目的价值,这一制度已成为所谓的“恶法”。在这种情况下,只能在鉴别、论证的基础上通过新的法律制度的制定来矫正或替代先前的法律制度,这也是以重新确认和重新排序的制度价值矫正或替代先前的制度价值的过程,从而确保始终是“良法”的治理。

另一方面,在法治发展的过程中,法律制度并非只是因外在的需要而被动的、应激的产生和实施。在有些情况下,法律制度也能够主动的、甚至超前的产生和发挥作用,其原动力正是来源于内在的制度价值的驱动,我们称之为制度价值的能动性。例如,《清洁生产促进法》《循环经济促进法》是我国环境法制的重要组成部分,这些法律制度产生的目的并非规制现实的清洁生产法律关系和循环经济法律关系,原因是清洁生产和循环经济并不在当下,它们的目的在于引导和促进清洁生产和循环经济法律关系的发展,这正是环境正义、环境公平等环境法的目的性价值驱动的结果。因此,至少在环境法领域内,我们应该在法的目的价值的指引下,能动地制定出更先进、完备的法律制度,以预防更严重的环境问题的产生。实际上,不只是法律制度的产生,法律制度的消灭也是其内在价值驱动的结果。终极意义上来说,法律制度终究消灭,即:当法律制度的存在对公平、正义、秩序等目的性价值不再具有“价值”,法的“形式”将不存在,法也将退出历史舞台,这是制度的目的性价值对工具性价值的扬弃。所以,制度价值是法治进步的内在依据与驱动力。

其二,有利于预防和消除制度的价值冲突问题。法律制度的制定与实施过程本质上是一个价值评价和价值选择的过程,必然存在着价值冲突问题,表现在:一方面,此法与彼法之间的价值冲突与对立。例如,此法保护或扩张人的某项权利,而彼法却禁止或限制该权利;此法将A目的排在B目的之前,A目的处于更优先保护的地位,而彼法却反其道而行之;同一部门的法律规范之间,A法突出强调某一价值,而B法对该价值闭口不提,而突出强调其他的价值。另一方面,同一部法律内部的价值冲突问题,一般的表现为该法律的原则与具体制度之间的价值冲突,个别的情况也表现为此制度与彼制度之间的冲突。法律制度的价值冲突的原因,既可能是因为在立法中对多元的目的价值选择或排序的不当,也可能是因为立法技术、立法机制的缺憾所导致的工具性价值的缺位。虽然可以通过法的解释等方式在一定程度上寻求价值冲突的解决之道,但是法的解释属于事后的、弥补性的,只能在冲突形成之后才可发挥其作用。如果我们以制度价值体系理论来指导法的制定活动,则可以预防制度价值

冲突的产生,这才是根本之策。这里需要特别强调的是,在解决法律制度价值冲突时,不能仅仅满足于法的“完备性”,因为上述冲突问题都是在“有”法或者说“完备”的前提下才产生的,“完备性”并不能解决所有的制度价值冲突问题,我们更要注重法律制度的目的性价值的选择问题。

其三,有利于促进制度的实施并产生积极的效果。法律制度的价值与制度的实施不可分割。任何制度的价值使命都必须通过制度的实施来实现;而制度实施的过程与效果是制度价值的最终归依,离开制度的实施,制度的价值将无可实现。以制度的执行为例,明确性、合理性、公开性等特征是工具性价值体现,这些价值影响着执法者对法律制度的理解,决定了制度执行方向、力度和方式,继而决定了制度目的性价值的实现。可以说,不能通过制度的实施而实现的制度价值是无效的,我们称之为制度价值失效。失效的制度使得制度本身成为摆设,制度追求的所谓目的价值更无从谈起,制度的存在失去了意义。制度价值失效的原因肯定受到实施主体的影响,但是,面对制度价值的失效,我们不能总是习惯性地归咎于法律实施主体的法律素质和法律信仰,抑或是缺失制度实施的各种主客观条件等等,我们更应该看到,制度价值的失效归根结底是制度的工具性价值和目的性价值本身的问题,是制度的形式不当或者立法目的设置失当所致。因此,正确认识制度的价值并通过法的制定活动体现和设定这些价值,对于预防制度实施中的价值失效问题具有重要意义。

### 三、生态补偿制度的目的性价值

生态补偿制度的价值体系包括目的性价值和工具性价值。目的性价值是内在的灵魂。生态补偿制度的目的性价值包括环境公平、正义与秩序,其目的指向生态环境利益相关者之间实现利益的重构与平衡,并通过确立环境公平的优先位阶,实现生态利益的持续增加。

#### (一) 目的性价值的内容

为了实现最大多数人的生态利益最大化的目标,我们需要按照一定的价值标准引导和规范人们的行为。古往今来,世界各国的人们一直把“公平、正义”作为永恒追求的价值。“公平、正义”作为人类一直追求的价值,其本身有多种内涵。其中,古希腊哲学家亚里士多德的表述最为经典,即“同等情况同等对待,不同情况不同对待,使每个人各得其所,使受到破坏的分配秩序复原”<sup>[7]</sup>。生态补偿制度的目的性价值包括环境公平、正义与秩序,其目的指向生态环境利益相关者之间实现利益的重构与平衡。正义是法律的基本性格,追求正义是环境法的基本价值期待,环境问题若不与社会正义联系起来,就不会得到有效的解决<sup>[8]</sup>。环境正义强调在不同人群间文化、地区、血统、收入的公平与正义原则,并将其作为实现可持续发展、社会公平与环境整合的主要手段,主张大众都应享有社会资源的公平性、永续性,以提升人民的生活质量,而且每个人、每个社会群体都有平等享用干净的土地、空气、水与其他自然环境的权利。同时,环境正义以社会关怀为取向,重视环境损益的公平分配,甚至以此作为其价值的核心关怀<sup>[9]</sup>。“法治化”治理是当前中国社会治理的主要模式,该模式通过法律手段来解决利益配置的不均衡,以求维持良好的秩序状态,这种秩序不仅是人与人之间的民主法治和公平正义,也是人与生态环境之间的和谐共存秩序<sup>[10]</sup>。

生态环境具有公共属性,这就决定了生态环境不能像个人财产那样为个人所有,其主体为社会公众。社会公众循着各自的目的围绕着生态环境做出不同的行为,他们都构成生态环境的利益相关者。利益相关者理论兴起于20世纪60年代欧美发达国家的公司治理实践。美国斯坦福国际咨询研究所(原斯坦福研究所)认为:公司(企业)是股东与其他利益相关主体(包括债权人、董事、监事、职工等)之间的联系枢纽,相关利益主体的联络和利益平衡是公司(企业)得以维系的基本支撑,这些主体构成公司的利益相关者。该理论的精神实质是提示人们应科学合理地分配特定组织的利益相关者不同利益需求,从而促进该组织目标的实现。这一理论给我们的启发在于:围绕着一个特定的核心,总是存在着若

干的利益相关者,他们之间的利益联系状态要么是正向的、平衡的,核心就能持续地向这些利益相关者输出利益;要么是负向的、失衡的,核心就较少甚至不能输出利益,直至损灭。

我们以生态补偿制度中的政府为例。政府是生态环境管理者,也代行公共生态资源的所有者权利<sup>[11]</sup>,在生态补偿的利益相关者中,如果没有强互惠政府的介入,结果只能是“公地悲剧”,使得博弈均衡走向不保护,不补偿<sup>[12]</sup>,我们应该在环境正义、公平和秩序价值指导下,全方位界定政府在生态补偿中的地位。其一,保护者的行为增益了生态环境利益,也就是增益了政府作为管理者和所有者的利益,因此,政府因受益而有义务对保护者提供生态补偿;其二,公共生态环境资源的受益者因政府做出的保护行为而受益,政府有权利从公共生态环境的受益者那里获得生态补偿;其三,生态环境的破坏者既会造成个人生态利益的损失,也会造成公共生态利益的损失,政府作为公共生态利益的受害人,也应该获得相应的生态补偿。近年来,我国先后设计了环境公益诉讼制度和生态环境损害赔偿制度,其制度目的就是补偿或赔偿公共生态利益的损失。特别是生态环境损害救济制度作为生态文明制度体系的重要组成部分<sup>[13]</sup>,有利于实现生态补偿制度的秩序价值。例如,海洋生态环境损害国家索赔不仅涉及国家利益维护,而且对海洋生态环境保护具有重要保障<sup>[14]</sup>。

## (二) 目的性价值的功能

伴随着科技的飞速发展与经济的高速增长,人与生态环境的冲突与矛盾不断激化,产生了污染、破坏、退化等生态环境问题。从微观角度看,生态环境问题产生的原因是与生态环境有关的主体之间的利益不平衡造成的,或者说,生态环境问题的本质是利益失衡的结果。所谓失衡,简单地讲就是获益者没有承担相应的生态成本,反之,付出了相应生态成本的主体却没有得到相应的利益回报。例如,草地、湿地生态系统对于维护生态平衡、应对气候变化、保护物种多样性、净化环境污染等方面都有着不可替代的生态意义。然而,统计显示,全国的草原及重要湿地均面临着不同程度的退化、沙化;其中,重要湿地的退化比例为40%,草原退化、沙化的比例为90%左右<sup>[15]</sup>。究其原因,就在于这些生态环境的相关利益主体之间的利益失衡所致。围绕着生态环境的利益主体具有多样性,包括保护者和受益者、破坏者和受害者等,他们都是生态环境利益相关者,他们之间围绕着生态环境的利益一旦失衡,生态成本的承担者不愿或不能继续承担这一成本,生态利益逐渐被透支,必然产生生态环境问题。因此,我们应努力实现利益相关者之间的利益平衡。为此,我们需要用生态补偿的方式对生态环境主体之间的利益格局进行再造,实现环境公平、正义与秩序的制度价值。

其一,矫正保护者与受益者之间的利益失衡,实现生态补偿制度的公平、正义价值。保护者的保护行为使得生态环境得以保护和优化,其保护行为包括积极的保护行为和谦抑的利用行为。积极的保护行为是保护者做出积极的保护行为,包括其有利于增益生态环境效益的积极行为,如种树、收集处理垃圾等,也包括对他人不当利用、破坏生态环境行为的监督、阻止和追责等。任何积极的保护行为都需要保护者付出一定的代价和成本,如果得不到弥补或补偿,则在经济上会耗尽保护者用来保护生态环境的物质资料,在精神上也不能让保护者得到满足感,从而损及保护者的保护能力和保护积极性,当保护者不再或不能保护生态环境的时候,问题必然产生。另一方面,受益者因他人的保护行为而获得利益,如享受清洁的空气和水、欣赏优美的森林环境等,这些生态环境利益来源于自然界的馈赠、保护者的努力,如果受益者无代价占有或仅以较低的代价获得这些生态利益,则其就不会珍惜甚至会过度浪费这些生态资源。当有限的生态资源无法满足这些无代价的受益行为时,生态环境问题也会产生。因此,在保护者与受益者之间实施生态补偿有利于矫正两者之间的利益失衡,实现生态补偿制度的公平、正义价值。

其二,矫正污染破坏者与受害者之间的利益失衡,实现生态补偿制度的秩序价值。生态环境的污染破坏者与一般的破坏或侵权存在较大差别,其利大于害。原因在于:生态环境的污染和破坏往往是伴随着生产活动而产生的,生产活动会增益社会财富,但同时也会耗费资源、排放污染物,增益的社会

财富归属于生产者,并通过市场等途径流通到其他领域;但是,鉴于企业生产经营活动对社会正面价值大于负面作用,在国家根据环境容量限度设定的许可排污范围从事的活动不被视为违法<sup>[16]</sup>,且生产者主观上往往没有过错,其往往并不被究责。但是,污染破坏者利用自然资源进行社会活动导致其耗费资源和排放污染物所形成的“副产品”造成生态环境的污染和破坏,外部化为其他主体的“成本”。企业生产经营必然产生可能危及环境及健康、财产安全的副产品——污染物,而污染物的排放又是企业进行长期持续生产经营的必要保障<sup>[17]</sup>。此问题的本质是,个人A在对个人B提供某项支付代价的劳动过程中,附带地,亦对其他人提供劳务或损害,而不能从受益的一方取得支付,亦不能对受害的一方施以补偿<sup>[18]</sup>。既然造成他人利益受损,破坏者理应承担防治污染、恢复生态和赔偿他人的责任<sup>[19]</sup>。即使生产者因排污和破坏行为承担了相关税费等义务,但这些义务并没有在与外部成本对等的意义上进行设计,且这些义务往往也并非直接向受害者履行,从而形成了污染破坏者与受害者之间实际的利益不平衡。我们应以“秩序”价值作为指引,矫正破坏者与受害者之间的权利义务对等的利益格局,将外部不经济、不环保的成本内部化。可以说,不能将生态保护的外部效应内部化,就不能进行有效的生态环境治理<sup>[20]</sup>。生态补偿机制能够将影响生态环境行为的外部成本内部化,进而保护自然环境,是协调经济发展与生态环境利益相关主体间关系的制度安排,这正是生态补偿制度的“秩序”价值。

### (三) 目的性价值的位阶

然而,生态补偿制度的目的性价值的实现过程也会产生价值冲突问题。我国环境保护法的立法目的具有二元性,无论是1989年《环境保护法》,<sup>①</sup>还是2014年修订后的《环境保护法》,<sup>②</sup>都在第1条宣示了该法的二元目的性,即:力求实现可持续发展的经济发展与环境保护之间的相协调关系。在我国,关于二元目的的关系或哪一个更优先的问题上一直是有争议的。1989年《环境保护法》第4条的目的在于追求环境保护工作与经济、社会建设发展相协调。第4条要求国家实施经济、技术政策及措施要有利于环境保护,要以环境保护工作与经济、社会建设发展协调发展为目的。在这一规定中,环境保护所体现的公平与正义价值要与经济建设所体现的效率价值相协调,效率价值显然处于更优先的地位,当公平价值与效率价值发生冲突和矛盾时,环境公平价值往往是被牺牲的那一个,这就是我国生态环境质量在1989年《环境保护法》规制下的20多年中每况愈下的制度根源所在。2014年《环境保护法》的修订改变了这一局面。该法第4条规定,“……国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施,使经济社会发展与环境保护相协调”。仔细研究后发现,“使经济社会发展与环境保护相协调”的表述显然不同于之前的“使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”,“环境保护”与“经济建设”的地位发生了互换,在最新的规定中,“环境保护”显然处于更核心的地位,该法第5条首先确立的保护优先原则也进一步强化了环境保护的优先地位。也即:公平、正义与效率之间,效率的位阶低于公平、正义,环境公平正义显然更加优先,这意味着:违反正义获得的利益是毫无价值的<sup>[21]</sup>。立法者已经意识到这一点,并已经通过立法把正义的优先部分确立了下来。

生态补偿的价值不仅仅满足于整体社会效益(福利)的增加,也不仅仅是生态利益的绝对值的暂时增加,而是生态利益的优先和持续的增加。因为,“人应该做出能达到最大化效益的行为”依旧是功利主义理论核心,这种功利化的所谓“最大化”其实是将生态效益价值货币化作为生态价值补偿的标准,在理论上是错误的,在现实社会中也难以被接受,补偿标准应该以有利于生态保护的持续性为出

<sup>①</sup>1989年《环境保护法》第1条规定:“为保护和改善生活环境与生态环境,防治污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展,制定本法。”

<sup>②</sup>2014年修订后的《环境保护法》第1条规定:“为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。”

发点,在考虑国家社会经济发展水平的同时,充分考虑国家经济发展对生态效益的需求,力求平衡国家社会经济发展和其对生态效益的需求<sup>[22]</sup>。比如美国,海洋生态侵权有可能适用补偿性原则加惩罚性原则,即侵权责任不仅要承担受害人的实际受损额,还可能被苛以高额的惩罚性损害赔偿<sup>[23]</sup>。生态补偿本质上就是经济领域向生态领域的回填,任何生态补偿都必然在静态上增益生态利益,也经常地体现为整体社会利益的增加,但是,这种增加未必是可持续的,特别是生态利益的一时增加很可能无法在根本上治理、消除生态环境问题,甚至无法阻遏生态环境的继续加速恶化,这种生态补偿益处何在?在生态利益尚未遭受损害的状态下,人类尽管还可以与生俱来地从中获得好处,但绝不可能持续下去<sup>[24]</sup>。公平和正义在生态补偿制度价值体系中的优先地位应该能促进生态环境利益的永续增益,并从根本上解决生态环境问题。

#### 四、生态补偿制度的工具性价值

生态补偿制度的价值体系包括目的性价值和工具性价值。目的性价值是内在的灵魂,而工具性价值则是外在的形式。在工具性价值中,确认性价值体现为以制度形式把生态补偿的目的性价值固定下来,使之具有法律的强制力;分配性价值体现为分配生态主体的权利和义务,从而实现权责对等的法治原则;而规范性价值则体现为生态补偿制度的实施机制。

##### (一) 工具性价值的内容

1. 生态补偿制度的确认性价值。确认性价值通过立法活动把生态补偿的目的性价值以法律的形式固定和肯定下来,使之具有法律的强制力,得到强有力的保障和实施。没有以法制的健全和完善来保障的文明,其文明是不完整的,也是难以长久的<sup>[25]</sup>。在确认性价值实现中,一个重要的任务就是推动高位阶的立法的出台,确认生态补偿的相关利益主体及其生态利益关系,这是提升生态补偿法律制度确认性价值的必然要求。以森林生态补偿制度为例,森林生态补偿制度可以确认以下利益相关者对森林保护、开发利用以及破坏中的利益关系。(1)森林周边居民。一部分居民因森林生态系统保护而失去其他相关发展机会<sup>[26]</sup>,经济利益受损,他们应该作为森林生态补偿制度中的保护者;还有一部分居民会因森林资源开发利用者的行为造成利益损失而成为受害者。(2)森林资源的开发、利用和破坏者。这些主体通过对森林资源进行开发利用获得经济利益,但同时也减损了森林生态利益,他们应该对相应的生态损失进行补偿或赔偿。(3)政府及其相关管理部门。政府通过行使行政权力,对森林资源的开发利用者课以税费等经济征收活动,然后政府直接作为保护者进行保护活动,或者通过转移支付的方式对其他森林保护者进行生态补偿,政府起到了生态补偿制度运行枢纽的作用;另外,政府作为森林资源和森林生态的所有权人,可以对森林生态环境的受益者、破坏者,以保护者、所有者或受害者的身份主张生态补偿。

2. 生态补偿制度的分配性价值。工具性价值的第二个方面就是生态补偿制度的分配价值,具体来说就是分配特定主体的权利义务。在生态补偿的法律原则方面,除了前面分析到的保护优先原则之外,另一项重要的原则就是权责对等原则,即:生态环境的受益者或破坏者应该承担与其受益或损害额度相应的义务或责任,保护者或受害者也有获得相应的补偿或赔偿的权利。权责对等原则是公平与正义价值的体现,对应的是生态补偿标准制度。生态补偿标准制度是公平和正义价值外化、权责对等原则落地的基本条件,关系着生态补偿制度价值目标实现的效率和程度。不过,我国生态补偿标准的相关规定十分欠缺,目前主要还是学术研究的一些观点。例如,有学者认为应当把利益的绝对量、补偿的时限长短以及相关主体对补偿额度的心理预期等因素纳入标准制定考量范围;也有学者认为应该以补偿方的获益总额与其经济成本之间的差额来确定生态补偿的具体量化额度;还有学者以生态恢复的重建成本作为生态补偿的测算标准<sup>[27]</sup>。虽然各种观点都有一定的优劣性,但总体上,关于生态补

偿标准制度的学术研究已经基本成熟,在设计生态补偿具体标准时,应充分吸收上述国内外理论研究成果,同时还要参考已有的部分实践经验,在广泛调研的基础上确定补偿标准的制度内容,从而实现该制度的确定性、可操作性的工具价值。

3. 生态补偿制度的规范性价值。这里所指的规范性价值是对生态补偿制度所确认和分配的权利义务以禁止、限制、保护、鼓励等方式加以落实和实施。通过建立并有效实施生态补偿机制,协调好生态环境建设区的发展和生态环境保护的关系,是推进可持续发展战略的关键<sup>[28]</sup>。在客体上,生态环境问题具有复杂性和多样性;在主体上,生态环境利益相关者也都有不同的利益诉求。因此,生态补偿制度的规范方式也具有多样性,可以采用促进性、提倡性和奖励性规范方法,也可以采用禁止性、限制性和惩罚性的规范方法。在设计生态补偿制度时,我们应该充分考量政府、企业和个人等不同主体的特点,发挥行政管理和市场等多种方式实现生态补偿制度的目的性价值。例如,可以在主体分散且产权界定模糊的情况下适用政府主导的补偿方式,主要是对生态资源利用征收税赋、生态恢复费等方式实现生态补偿资金的汇集,并由政府主导对保护者进行转移支付和补偿;而在主体集中且产权界定清晰的情况下适用市场主导的补偿方式,虽然生态领域的市场失灵是生态破坏和造成严重环境问题的重要原因,然而这并不能否定市场调节功能在生态补偿领域的作用和价值<sup>[29]</sup>。我们应通过市场对接、市场定价、市场调节资源,实现破坏者和受害者、保护者和受益者之间的生态补偿,从而建立起多层次、多维度、多途径的生态补偿权利实现和义务承担方式和多元化生态补偿模式<sup>[30]</sup>。

## (二) 工具性价值的形式

内在的目的性价值需要通过法律原则和法律制度进行外化、固定和强化。目的性价值是灵魂,法律原则和法律制度是承载灵魂的躯体和外在形式。没有灵魂的制度毫无用处,也不可能实现法的目的;没有外在形式的目的性价值也将无所着附,不存在发挥作用的可能,这也正体现了制度的工具性价值。因此,完备的、明确的和可操作的生态补偿制度性规定不可或缺。

事实上,改革开放以来,我国十分重视环境保护工作,与此相随,环境保护领域的立法亦被高度重视,尤其是在水资源、水环境领域立法方面,无论是其立法数量还是立法频率都是非常高的,可以说是发展最为迅速、立法最为活跃的法律领域之一<sup>[31]</sup>,我国在生态补偿制度建设方面也已经取得了一些成绩和较好的做法。譬如,在我国现行法律中,《森林法》(1998年修订)是较早规定生态补偿制度的法律。为了更好地营造、抚育、保护和管理生态防护林及特种用途的森林资源、林木,《森林法》(1998年修订)规定国家设立森林生态效益补偿基金用于开展以上活动。之后,2002年出台的《退耕还林条例》也明确规定了退耕还林的资金等补助措施,保证了退耕还林工作的顺利进行。除了森林领域之外,2008年修订的《水污染防治法》将生态补偿制度首次引入水环境生态保护法律之中,对位于饮水水源保护区区域、江河湖泊及水库上游地区的水环境通过国家财政转移支付等方式建立健全了生态保护补偿机制。这一规定得到了之后在2010年修订的《水土保持法》的呼应,该法第31条规定,“国家加强江河源头区、饮用水水源保护区和水源涵养区水土流失的预防和治理工作,多渠道筹集资金,将水土保持生态效益补偿纳入国家建立的生态效益补偿制度”。至此,生态补偿制度以国家立法的形式被确认下来。除此之外,地方在推行生态补偿试点中,也在流域保护、资源开发等方面出台了一些生态补偿的政策性规定。例如,浙江省出台的《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》就比较具有典型性。近20年来,我国还开展了退牧还草、退耕还林、天然林保护、风沙治理、石漠化治理、三江源保护等一系列具有生态补偿性质的生态建设工程。但是,总体上看,我国生态补偿制度建设尚十分落后,还存在着补偿范围不明确、补偿标准不科学、补偿模式比较单一、资金来源缺乏等问题,这些都是因为生态补偿法规体系建设滞后影响了制度工具性价值的实现。

2019年11月15日,目前我国关于生态补偿制度最新最全最权威的政策性规定《生态综合补偿试点方案》(以下简称《方案》)由国家发展改革委印发。该《方案》作为官方文件,首次提出“生态综合补



偿”,并在安徽省等十省区选择50个县(市、区)开展以维护国家生态安全、加快美丽中国建设为目标,以完善生态保护补偿机制为重点的试点工作。《方案》对于生态保护地区发展方式的转变、各方参与生态保护积极性的调动、自我发展能力的增强、优质生态产品供给能力的提升及生态保护地区和受益地区良性互动的实现均具有重要的推动作用并将对其产生深远的影响。《方案》规定:创新森林生态效益补偿制度,科学发展林下经济,实现保护和利用的协调统一;推进建立流域上下游生态补偿制度,加强省内流域横向生态保护补偿试点工作;鼓励地方探索建立资金补偿之外的其他多元化合作方式。毋庸置疑,这些规定将会不断积累大量生态补偿的经验,为从国家层面出台生态补偿条例夯实基础,也会不断推进生态保护补偿工作制度化和法制化进程。不过,该《方案》的出台并不意味着我国生态补偿的立法有多大的进展。首先,在制定主体上,这也仅仅是一个国家政府部门的一个文件,其效力等级与法律和行政法规无法比拟。其次,在形式上,《方案》仅相当于一项工作安排和要求,与法律等法规性文件相比,没有法的强制实施效力。最后,在内容上,《方案》侧重于生态补偿资金整体使用效益,着力于生态补偿资金筹措渠道的拓宽及生态补偿资金使用方式的创新,也就是说,主要是生态补偿资金的一些要求或规定,并非对我国生态补偿制度的系统性规定。

## 五、结 语

生态补偿制度的价值体系包括目的性价值和工具性价值。如果只注重生态补偿的创制活动而忽视环境公平、正义和秩序价值的植入,结果可能是“废法”或“恶法”一部,无法实现保护生态环境的目的;公平、正义和秩序等目的性价值也必须附着在一定形式的制度规定之中,而不能仅仅停留在想法或理论阶段,离开具体的规定,也无法体现生态补偿制度的确认、分配和规范等工具性价值。另一方面,我们也不能仅仅停留在价值体系的分析和认识层面,生态补偿制度价值是否能得以实现依赖于完备的制度体系,更有赖于其严格、高效的实施,我们还必须将目的性价值和工具性价值统一于生态补偿制度的实施过程中,这就需要对制度体系和制度实施进行“价值实现”评估或评价,包括制度评价、实施评价,实施评价又可以进一步细化为实施前评价和实施后评价等。需要指出的是,即使是先行先试的生态补偿政策和案例,也仅仅处于“立法”和“实施”的探索阶段,而价值实现评估或评价尚处于空白状态。当然,科学合理的设计评价指标、选取评价方法、拟定评价标准并不是靠主观臆想即可实现的,需要有大量的案例实施效果才可进行。因此,生态补偿制度的价值实现是一个逐步渐进的过程。

### 参考文献:

- [1]穆怀中,王珍珍,王玥.基于人口年龄结构的生态补偿理论研究[J].经济学家,2017(4):45-50.
- [2]PAGIOLA S,ARCENAS A,PLATAIS G. Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America [J]. World Development,2005,33(2):237-253.
- [3]胡斌,陈妍.论海洋生态红线制度对中国海洋生态安全保障法律制度的发展[J].中国海商法研究,2018(4):94-101.
- [4]马国勇,陈红.基于利益相关者理论的生态补偿机制研究[J].生态经济,2014(4):33-36.
- [5]穆艳杰,李忠友.从哲学的视角解析生态文化内涵[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2016(4):93-97.
- [6]周珂.环境与资源保护法[M].4版.北京:中国人民大学出版社,2019:18.
- [7]张文显.二十世纪西方法哲学思潮研究[M].北京:法律出版社,1996:572.
- [8]何跃军,陈淋淋.人与自然是命运共同体——“环境法中的法理”学术研讨会暨“法理研究行动计划”第十三次例会述评[J].法制与社会发展,2020(2):197-215.
- [9]张成福,聂国良.环境正义与可持续公共治理[J].行政论坛,2019(1):93-100.
- [10]李自冬.生态补偿的价值目标研究[D].长春:吉林大学法学院,2011:34.
- [11]王秀卫.论生态环境损害侵权责任的立法进路——《民法典侵权责任编(草案)》(二次审议稿)第七章存在的问题

- 及解决[J]. 中国海商法研究,2019(2):3-9.
- [12] 谭婉冰. 基于强互惠理论的湘江流域生态补偿演化博弈研究[J]. 湖南社会科学,2018(3):158-165.
- [13] 楚道文,唐艳秋. 论生态环境损害救济之主体制度[J]. 政法论丛,2019(5):139-150.
- [14] 韩立新,陈羽乔. 海洋生态环境损害国家索赔主体的对接与完善——以《海洋环境保护法》修改为契机[J]. 中国海商法研究,2019(3):3-13.
- [15] 湿地中国网, 瀟上人家. 关于我国湿地退化问题[EB/OL]. (2015-08-08)(2020-02-02). [http://www.shidi.org/sf\\_F2F5EA3C3731482C84D32C8418074858\\_151\\_chanbawetland.html](http://www.shidi.org/sf_F2F5EA3C3731482C84D32C8418074858_151_chanbawetland.html).
- [16] 姜涛. 社会风险的刑法调控及其模式改造[J]. 中国社会科学,2019(7):109-134.
- [17] 吕忠梅. 环境损害赔偿法的理论与实践[M]. 北京:中国政法大学出版社,2013:113.
- [18] 庇古. 福利经济学:上册[M]. 陆民仁,译. 台北:台湾银行经济研究室,1971:14.
- [19] 严海,刘晓莉. 草原生态补偿的理论蕴含[J]. 广西社会科学,2018(10):107-112.
- [20] FISHER B, POLASKY S, STERNER T. Conservation and Human Welfare: Economic Analysis of Ecosystem Services [J]. *Environmental and Resource Economics*, 2011, 48(2):151-159.
- [21] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,何包刚,廖申白,译. 北京:中国社会科学出版社,1988:28.
- [22] 李爱年,彭丽娟. 生态效益补偿机制及其立法思考[J]. 时代法学,2005(3):65-74.
- [23] 李莹莹. 海洋生态侵权诉讼若干问题[J]. 中国海商法研究,2019(3):14-23.
- [24] 刘卫先. 环境法学中的环境利益识别、本质及其意义[J]. 法学评论,2016(3):153-162.
- [25] 杨秀萍. 习近平生态文明思想的科学思维方式[J]. 南通大学学报(社会科学版),2018(3):7-11.
- [26] 吕忠梅. 超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新[M]. 北京:法律出版社,2003:355-356.
- [27] HU Y, LI Y S. On the Management of Ecological Capital and the Construction of Eco-service Compensation Mechanism [J]. *Journal of Fujian Normal University: Philosophy and Social Sciences Edition*, 2010(4):11-16.
- [28] 史玉成. 生态补偿的理论蕴涵与制度安排[J]. 法学家,2008(4):94-100.
- [29] 张钧,王焱. 生态补偿法律制度的理论考察与二元架构[J]. 晋阳学刊,2014(4):137-143.
- [30] 王前进,王希群,陆诗雷,等. 生态补偿的经济学理论基础及中国的实践[J]. 林业经济,2019(1):3-23.
- [31] 张莉莉. 水资源市场化配置法律保障的结构分析[J]. 南京社会科学,2015(10):97-103.

## On Value Framework of Ecological Compensation System

LI Yilin

(School Of Civil Commercial and Economic Law, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou 450046, China)

**Abstract:** The value of law is the logical origin of the existence of law, and also the guide to correct the evil law and promote the progress of the rule of law. The value framework of ecological compensation system includes purpose value and instrumental value. The purpose value is the inner soul, while the instrumental value is the external form. The purpose value of ecological compensation system includes environmental equity, justice and order. Its purpose is to realize the reconstruction and balance of interests among the stakeholders of ecological environment, and realize the continuous increase of ecological interests by establishing the priority of environmental equity. Among the instrumental values, the confirmatory value is embodied in fixing the objective value of ecological compensation in the form of system, so that it has the force of law; the distributive value is embodied in distributing the rights and obligations of ecological subjects, so as to realize the rule of law principle of equal rights and responsibilities; and the normative value is embodied in the implementation mechanism of ecological compensation system.

**Key words:** ecological compensation; system; value; framework



(责任编辑 陶舒亚)