

# 生态法基本原则体系之建构<sup>\*</sup>

于文轩

(中国政法大学 环境资源法研究所,北京 100088)



**摘要:**生态法的基本原则影响一国生态法的体系、内容和发展趋向,是衔接生态法的价值理念与法律制度的根本准则。生态法的基本原则体系应由生态优先原则、风险预防原则、受益者补偿原则和公众参与原则构成。在这一体系中,生态优先原则是目标性原则,风险预防原则和受益者补偿原则是构成性原则,公众参与原则是程序性原则。这四项原则构成完整而自洽的体系,为生态法律制度的建构和完善提供指引。

**关键词:**生态法基本原则;生态优先;风险预防;受益者补偿;公众参与

**中图分类号:**D901

**文章编号:**1007-4074(2019)05-0062-08

**基金项目:**中国政法大学科研创新项目(10818416);北京市社会科学基金重点项目(17FXA004)

**作者简介:**于文轩,男,博士,中国政法大学环境资源法研究所教授,博士生导师。

在生态文明入宪、大力推进生态文明建设和积极应对生态环境问题的宏观背景下,加强生态环境法治建设具有重要的现实意义。我国目前尚未制定专门的生态法,但生态法律规范已成为我国法律体系中的重要组成部分。然而,生态法在我国远未完备,现有的理论框架和制度资源均无法为迅速发展的生态法治实践提供有效支持。在这当中,生态法基本原则体系的健全与完善,是一个亟待解决的问题。

## 一、概述

生态法的基本原则,是指生态法明确确认或者间接体现的、反映生态法价值理念要求、在生态环境开发利用及其法律调整过程中遵循的根本准则<sup>[1]</sup>。生态法的基本原则承载生态法蕴含的理念追求和价值倾向,同时统摄生态法律规范的内容,是衔接生态法价值理念与法律规范并承上启下的重要环节。生态法的基本原则与生态环境管理需求的适应性和内容的科学性,可从理念基础、法律

依据和选择标准等方面进行衡量和确认。

生态法基本原则体系的理念基础,是贯穿于生态法始终的价值追求。在生态法中,基本原则并非单向度的目标,而是一个渗透了生态法价值理念的多元互补的自洽的体系。价值理念是生态法力图实现的、体现人类社会对于生态保护和可持续利用需求的目标或者状态。概言之,这一价值系统包括正义、秩序和效率三个方面。正义价值,是生态法对社会成员享受、利用和保护生态环境的自由权利以及在法律上所应享有的平等地位、平等机会和平等待遇的追求、确认和保障;秩序价值,是生态法对生态系统自身的健康和可持续发展以及法律上的安全性和可预见性的追求、确认和保障;生态法的效率价值,主要体现为符合正当目的、全面均衡发展、重视条件约束、关注隐性因素等四方面规定性<sup>[2]</sup>。生态法的基本原则,应充分体现这三个方面的价值追求。

生态法基本原则体系的法律依据,是关于生态环境保护基本原则和相关制度的合理的实在法

\* 收稿日期:2019-05-19

规定。现代意义上的生态法的发展,起步于狭义的环境法(即污染防治法)对生态系统的健康性、持续性及其对人类社会系统影响的关注。因而从法源角度看,生态法的基本原则应吸收环境法基本原则的有益成分<sup>①</sup>,同时充分考虑自身的内容和特点。另外,生态保护政策和立法中贯穿始终的、能够体现上述生态法的价值追求并符合生态管理需求的明确的或者隐含的合理规定,也是确立生态法基本原则的重要依据。

生态法基本原则体系的选择标准,是同时具备根本性、独特性、依据性、指导性<sup>[3]</sup>和前瞻性这五个内在特征。对于那些不具有根本性而应归入一般性原则的,或者由于不具有独特性而属于其他法律领域的一般法律原则的,或属于具体制度层面而非原则层面的,均不适合确立为基本原则。在此之所以特别强调生态法基本原则的适度前瞻性,其主要原因在于,生态法在实在法层面具有显著的动态发展特征。基本原则的适度前瞻性,可较好地适应生态法的这一特征,同时在实在法无法为法律实践提供充分的制度资源的情况下起到“补白”的作用。

基于这些理念基础、法律依据和选择标准,生态法的基本原则体系应由生态优先、风险预防、受益者补偿以及公众参与四个方面构成。这四个方面从不同角度回应生态法的价值追求,形成一个完整的基本原则体系,同时为制度建构及其有效实施提供支持。

## 二、生态优先原则:扬弃“协调发展”

生态法上的“生态优先原则”,是指当经济发展与生态保护发生冲突时,将生态系统的健康性、完整性以及生态系统功能不受无法恢复的负面影响的要求置于优先地位的根本准则。根据生态优

先原则的内在要求,应从整体论视角处理人与自然的关系,人类应承认自身行为具有生态边界并应加以自我约束<sup>[4]</sup>。

在人类社会的发展进程中,由于存在生产力的不断发展与生态承载力的有限性之间不断紧张的内在张力,使得经济利益与生态利益的冲突从时隐时现发展到某些情形下的不可调和。从这一意义上讲,生态优先原则是对可持续发展原则的承继与发展,是在经济利益与生态利益两种正当利益之间的关系处理过程中对“协调发展原则”的扬弃<sup>[5]</sup>。从实施情况看,协调发展原则虽强调平衡经济利于与生态利益,但现实中往往成为“经济优先原则”的代名词。例如,日本原《公害对策基本法》规定的关于维护生活环境的目的应与经济健全发展相协调的“平衡条款”,在实践中从“协调发展”走向“经济优先”<sup>[6]</sup>,直至1970年法律修改后,这种情况方得改善。生态优先原则的这一被“发现”并逐步受到认可和确立的过程,是生态整体观<sup>②</sup>在法律层面的具体体现,是经历了经济优先的政策流弊之后的必然的、理性的选择。

在各国立法中,俄罗斯对生态优先原则的规定最为直接和彻底。《俄罗斯联邦宪法》确认了社会成员享受良好的环境和获得环境信息的权利、环境健康或财产受损时要求赔偿的权利,以及保护自然环境的义务(《俄罗斯联邦宪法》第42、58条)。《俄罗斯联邦环境保护法》在引用宪法内容基础上,规定每个人都有义务保护自然和环境,明确自然资源是人民可持续发展、生活和活动的基础。因此,法律要求在利用自然资源时,应当坚持保护优先的原则。《俄罗斯联邦动物保护法》(Федерального Закона о Животном Мире)第1条规定,如果将动物从自然环境中捕获或移除的行为有害于生态环境或动物本身,则这种行为将不被允许<sup>[7]</sup>。此外,在开展土地使用和保护活动时,也必须作出优先保护身体健康的决定后再开展活

<sup>①</sup> 严格上说,“生态”与“环境”具有不同的内涵。从环境法制发展史上看,现代法意义上的生态法,是狭义的环境法发展到一定阶段的产物——这与古代环境法不同,后者在很多情形下发端于对生态规律的本能的认知。目前在一些政策文件中存在“生态”与“环境”并用或者混用的情形,这实际上是不严谨的。

<sup>②</sup> 生态整体观认为:“世界是一个具有内在关联的动态系统,是由事物间动态的、非线性的、永无止境的相互作用组成的复杂关系网络,呈现为一个可机械分割的有机整体。”参见:余正荣《生态世界观与现代科学的发展》,《科学技术与辩证法》1996年第6期。

动,确保人类生命得到保护,防止对其健康产生负面影响<sup>[8]</sup>。

在司法层面,一些国家以判例的形式遵循生态优先原则。以美国为例。在联合电力公司诉联邦环境保护局案中(Union Electric Co. v. Environmental Protection Agency et al. 427 U. S. 246),一个重要的争议焦点是,确定一级空气质量标准时是否应考量经济与技术上的可行性。法院最终认为可以不考虑经济或技术不可行性的要求。在卡尔弗特·克利夫协调委员会诉美国原子能委员会案<sup>①</sup>中,上诉法院要求,原子能委员会必须修改其在决策时未考虑环境问题的规则,因为《国家环境政策法》要求政府部门在进行决策时必须行使实质性的自由裁量权,“尽可能地”保护生态与环境。这些判例表明,政府部门在决策过程中必须考虑生态因素,并应将生态因素置于优先地位考量。

在我国,环境法上的“协调发展原则”的内涵在 30 年间经历了重大的变化,体现出经历了自身演变与扬弃之后面向生态优先原则的转向过程。1989 年《环境保护法》规定,“国家采取有利于环境保护的经济技术政策和措施,使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”<sup>②</sup>不难发现,此时环境保护的立足点仍然是服从于经济建设的要求。至新世纪初,这一立足点开始发生变化。2005 年,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》要求“促进地区经济与环境协调发展”,“在生态环境脆弱的地区和重要生态功能保护实行限制开发,在坚持保护优先的前提下,合理选择发展方向”。2006 年《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》则进一步要求“加快建设

资源节约型、环境友好型社会,促进经济发展与人口、资源、环境相协调”。2014 年《环境保护法》又明确提出“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”(参见《环境保护法》第 4 条),并明确要求环境保护要坚持保护优先原则(《环境保护法》第 5 条)。这一转向在具体制度安排中也有所体现。例如,《环境保护法》规定的生态红线制度,要求在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线,实行严格保护(《环境保护法》第 29 条)。这实际上是生态优先原则的体现,即:若经济发展与生态保护难以协调,在必要时应放弃一定的经济利益,以确保生态平衡与生态安全<sup>③</sup>。

### 三、风险预防原则:回应科学不确定性

生态法上的“风险预防原则”,是指在生态环境开发利用活动有可能对生态环境造成严重的、不可逆转的危害时,即使科学上没有确实的证据证明该危害必然发生,也应采取必要预防措施的根本准则<sup>④</sup>。风险预防原则源自“预防原则”或“预防为主原则”的理论转向。预防原则最初经由国际环境法确认,并在国家法层面逐渐得到认可。该原则旨在通过预防与治理相结合的手段,达到预防和治理生态环境损害的目的。但随着风险社会的来临,预防原则在一些领域已无法应对现代科技引起的生态环境问题,风险预防原则由此而生。这些领域包括气候变化应对、生物多样性保护、转基因生物安全保障等,它们对生态安全正在

<sup>①</sup> 参见: Calvert Cliff's coordinating Committee, Inc., et al., Petitioners, v. United States Atomic Energy Commission and United States of America, Respondents, Baltimore Gas and Electricity Company, Intervenor. 449 F. 2d 1109.

<sup>②</sup> 《环境保护法》(1989 年)第 4 条。本文法律文本未标明实施年份的,均为现行法;标明年份的,为修订之前的法律文本。

<sup>③</sup> 当然,这并不意味着生态法遵循生态伦理学意义上的“生态中心主义”,而只是意味着法律在面对两类利益时所遵循的价值倾向。

<sup>④</sup> 参见:于文轩《论生物安全法的风险预防原则——从美国联邦地区法院的一则判例谈起》,载李恒远、常纪文主编:《中国环境法治 2007 年卷》,法律出版社 2008 年版。在此,风险(Risk)意指“遭遇危难、受损失或者伤害等之可能或者机会”。参见:Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English with Chinese Translation,商务印书馆 1988 年版,第 982 页。

产生越来越大的影响。

在风险预防原则中,一个关键要素是生态环境风险,即生态系统及其组成部分所承受的结构性和功能性的损害的风险<sup>[9]</sup>。生态环境风险具有不确定性特征,难以通过事先获取的有限信息准确判断生态环境事件发生的具体情况,包括发生的确切时间、具体强度和影响范围等;另一方面,生态环境风险同时具有客观性特征,即生态系统中必然存在风险,其存在和发生不以人的意志为转移<sup>[10]</sup>。生态法上的风险预防原则正是从法律原则层面对生态环境风险的这两方面特征的积极回应,其主旨在于防止生态环境损害的发生,同时更加侧重采取预防措施以避免生态环境恶化的可能<sup>[11]</sup>。概括而言,风险预防原则的核心要素包括三个方面:环境风险的潜在损害威胁是重大的或不可逆转的;存在科学上的不确定性;预防措施应符合成本效益原则<sup>①</sup>。

在国际法层面,风险预防原则主要体现在应对气候变化、生物多样性保护和两极保护等领域。例如,1973年《濒危野生动植物物种国际贸易公约》框架下的《将物种和其他分类单元从附录一和附录二撤销的标准》要求,降低某一物种的保护级别,或者取消对某一物种的保护,应当有充分的证据证明该物种不需要被保护或者可以降低保护程度,否则不得降低保护程度<sup>[12]</sup>。1992年《联合国生物多样性公约》明确地要求,在生物多样性遭受严重减少或损失的威胁时,不应以缺乏充分的科学定论为理由,而推迟采取旨在避免或尽量减轻此种威胁的措施(《联合国生物多样性公约》“序言”)。在其他国际法文件中,如《实施卫生与植物卫生协议》(SPS)、《国际植物保护公约》(IPPC)以

及《关于环境保护的南极条约议定书》等国际法文件中,也体现了风险预防原则。

自20世纪六七十年代起,风险预防思想陆续在一些国家的立法和实践中运用。1973年美国《濒危物种法》是较早体现风险预防思想的成文法<sup>[13]</sup>。该法的保护对象既包括已科学确定的面临灭绝风险的物种,也包括在可预见的未来可能会变得濒危的物种<sup>[14]</sup>。在法国,风险预防原则主要适用于环境保护、食品健康安全特别是转基因产品及公众健康等相关领域。在目前的审判实践中,法院越来越多地采纳了风险预防的观点<sup>[15]</sup>。这些立法的内容和法律实践发展表明,风险预防原则在涉及生态安全的领域内正在逐步得到认可和适用。

在我国,体现风险预防原则最明显的是土壤污染防治领域。早在1999年,原国家环境保护总局就公布了《工业企业土壤环境质量风险评价基准》,并在2014年由原环境保护部公布了《污染场地风险评估技术导则》等一系列环境标准对其进行更新。2018年《土壤污染防治法》显著地体现了风险预防思想,就土壤污染防治的各个方面做出了全面的规定。在该法中,仅“风险”一词就出现了125次之多。该法要求将土壤污染防治工作纳入生态环境保护规划,并编制土壤污染防治规划;同时规定,从生态环境主管部门到地方人民政府有关部门,均对土壤环境监测承担相应的责任(《土壤污染防治法》第11~15条)。该法还通过土壤有毒有害物质名录、土壤污染重点监管单位名录制度(《土壤污染防治法》第20、21条)、土壤污染风险管控制度(《土壤污染防治法》第35~68条)等,贯彻风险预防原则。不仅如此,风险预防

① The President/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, Risk Assessment and Risk Management in Regulatory Decision-making. Final Report, 1997(02):192. 在法国,风险预防原则的适用被认为包含以下措施:(1)所有风险均应被定义、评估和分级;(2)风险分析应区别作为与不作为的情形;(3)在决策之前,任何风险分析必须进行成本效益分析;(4)风险评估机构在相互配合的同时应确保自身的独立性;(5)通过研究,避免风险的不确定性;(6)决策应尽可能具有可修正性,并采取可逆且相称的解决方案;(7)决策程序和安全保障措施应当且连贯有效;(8)决策程序和安全保障措施必须可靠;(9)评估、决策、监督以及相关机构应公开透明,需接受公众监督与质询;(10)必须保障公众享有充分的知情权,并通过政治权力的行使调整公众参与的程度。参见:P. Kourilsky et G. Viney: Le principe de précaution, éd. , Jacob[M]. La documentation française, 1999.

原则在生物安全等领域早已制度化<sup>①</sup>,并成为主导性的法律原则。

#### 四、受益者补偿原则:超越负外部性的“内部化”

受益者补偿原则,是指因开发利用生态环境而受益的法律主体因其开发利用行为而对生态环境造成的损害给予弥补的根本准则。在此,“受益”是指享受生态服务及其带来的利益,其中既包括能够以金钱形式衡量的货币惠益,也包括无法以金钱形式衡量的非货币惠益(《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》第5条)。在实践中,受益者补偿原则最主要的实现方式,是以生态补偿的形式弥补生态系统服务功能的损失。一般认为,我国《环境保护法》规定的损害担责原则的最主要的理论基础,是经济学上的负外部性的内部化理论,旨在消除生态环境开发利用导致的污染和破坏后果的负面影响,具有显著的“抑负性”特征。生态保护机制仍以“谁污染,谁治理”原则下的事后惩戒模式为主,没有形成多种利益负担分配原则的复合构成,难以实现生态环境保护机制中不同利益主体的权利保护,并最终促进可持续的生态环境保护<sup>[16]</sup>。与此形成对照的是,受益者补偿原则更加关注对生态利益保护需求的积极回应,旨在基于“增益性”手段实现生态法的目标。这一原则并不满足于个别环境要素的治理,而更加关注对生态整体性以及基于此衍生的生态利益的弥补和保障,具有更大的前瞻视野。

受益者补偿原则在不少国家的生态保护实践中起到非常重要的作用。譬如在自然生态环境的保育和恢复方面,美国渔业与野生动物保护方案(FWS)针对生物多样性保护和其他的生态服务设计了经济激励机制。此外,保护保障计划(CSP)、湿地保存计划(WRP)也已在一些流域实

施了具有生态补偿性质的流域管理计划,贯彻了受益者补偿原则<sup>[17]</sup>。对于受益者补偿标准确立的依据,在美国环境质量激励项目(EQIP)中被确定为:高于生产者成本,但低于生产者的潜在收益。以“湿地补偿银行”为例,20世纪70年代开始实施的“湿地银行”方案,旨在使那些开发环境而对湿地造成损害的开发商,通过另一处湿地的改善和恢复来获得信贷支持,通过合理的市场价格出售给破坏湿地者,以抵消其对湿地的破坏。

美国还基于项目合作的方式贯彻受益者补偿原则。以实施最为成功的“中央山谷栖息地交换项目”(Central Valley Habitat Exchange)为例。在加利福尼亚州,由于发展农业而引入的灌溉基础设施网络,逐渐威胁到该州中央山谷的许多濒临灭绝的物种。为此,加利福尼亚州通过实施相关措施,保护物种的栖息地。该项目的参与方包括环境保护组织、州政府机构、中央谷地农业生产者和代表、防洪和水管理机构等。在这一项目中,该州评估特定地块上栖息地的价值,在各方达成共识后,即可在通过项目配对后由土地所有者(农民和牧场主)向私人 and 公共投资者出售特定栖息地地块的土地保有权或占有权(land tenure),以此为基础实施栖息地保护计划。为保障合作机制长期运行,监管机构要求签订绩效合同。通过这样的交换机制,土地所有者获得资金流,使其能够通过恢复功能性栖息地来获得收入,投资者也可通过项目实施得到经济利益或者其他相关利益。最重要的是,栖息地的生态环境得到改善,物种资源也因此受到保护<sup>②</sup>。这是典型的基于市场机制践行受益者补偿原则的范例。

受益者补偿原则在我国生态保护政策和立法上也有体现。例如,《草原法》规定,因建设征收、征用或者使用草原的,应当交纳草原植被恢复费;草原植被恢复费专款专用(《草原法》第39条)。《环境保护法》也明确规定了生态保护补偿制度

<sup>①</sup> 在此方面,较为典型的是转基因生物安全领域的风险评估和风险管理制。《基因工程安全管理办法》按照危险程度,将基因工程工作分为四个安全等级,并针对不同安全等级规定了不同的管理措施;《农业转基因生物安全管理条例》就风险评估范围和对象、评价机构、评价步骤、检测、实施程序等方面作出了详细规定。在风险管理方面,我国确立了分类、分级、归口申报审批的制度。

<sup>②</sup> Central Valley Habitat Exchange。资料来源:美国环保协会(EDF)官网, <https://www.edf.org/ecosystems/central-valley-habitat-exchange>, 最后访问时间 2019 年 4 月 22 日。

(《环境保护法》第31条),由此在环境基本法层面确立了受益者补偿原则。2016年,国务院办公厅发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》,提出了7个方面的体制机制创新,明确了生态补偿的目标和覆盖范围。2017年,党的十九大也对生态修复工作作出了战略性安排,为受益者补偿原则的落实和发展提供了更加明确的政策依据。

## 五、公众参与原则:保障科学决策

生态法上的“公众参与原则”,是指法律主体有权通过法定的程序参与与其生态环境权益相关的活动,以确保行政决策的合法性和合理性。在生态环境保护领域中,公众为了维护自己的权益,首先应当能够了解与自身或者生态环境利益相关的信息,并且现有的法律应能够为公众了解此种信息提供制度资源;其次,在了解信息之后,公众还应当能够参与生态环境管理决策和监督,使自己的意见和建议得到应有的重视;再次,如果公众的参与权受到不法阻却,法律应当能够提供适当的途径予以救济。因此,公众参与生态环境保护的权利应至少包括生态环境信息知情权(知悉并合法利用行政机关和其他主体掌握的生态环境信息的权利)、生态环境保护决策参与权(参与国家生态环境管理活动,针对行政行为发表意见和建议,监督行政机关合法行使职权)以及生态环境保护公众参与救济权(在前述两项权利受到侵犯时,依法采取救济行动的权利)三个方面<sup>①</sup>。

公众参与原则在不少国家的生态环境保护法律及其实施中已成为主导性原则。美国国会认为,人人均有权享受健康之环境,同时亦有责任参与环境之维护与改善(Sec. 101 (c) [42 USC §

4332] NEPA)。美国环境保护署、内政部等机构负责“提供理性的政治程序,以确保在行政决策过程中受到广泛影响的利益,能够获得公平的代表”<sup>[18]</sup>。特别地,在美国,公民诉讼是公众参与权延伸到司法领域的具体表现,针对执行生态环境法律的行政机构的不作为,以及生态环境标准适用的强制执行,均可提起公民诉讼。在俄罗斯,2002年《俄罗斯联邦生态教义》(Экологическая Доктрина Российской Федерации)提出,公众的生态环保意识不高和环境保护素质不强是导致生态环境退化的主要因素之一。因此,应当贯彻环境保护的公众参与原则,在适当的监管和法律支持下,鼓励各种社会群体获取环境知识。此外,公众对环境问题的知情权也应得到保障,因为公民获取信息和参与决策的权利是一项宪法权利(《俄罗斯联邦宪法》第3、29、31条)。公众行使这些权利,意味着每个人都有机会参与其中,由此应保证任何人都能够获得有关生态环境问题的全面信息。在法国,任何人都拥有通过一定的途径和程序对一切有可能对环境产生影响的公共决策草案发表意见,公共行政机构应将意见考虑在内。在法国法中,公众参与原则的实施主要通过公众调查程序、公众辩论程序、地方公民投票等程序予以保障。此外,环境法典也对公众参与原则作出了详细规定<sup>②</sup>。

在我国,生态环境保护的公众参与原则不仅有《宪法》上的依据<sup>③</sup>,而且在行政法上也有相关规定<sup>④</sup>。作为环境基本法的《环境保护法》规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”(《环境保护法》第6条)该法还专设第五章,就环境保护的公众参与作出专章规定。此外,一些专

<sup>①</sup> 美国联邦环境保护署(US EPA)将“公众参与”的实现途径(public involvement)归纳为几个方面:信息公开(Information disclosures)、公众会议(Public meetings)、参与环境保护署的活动(Input into Agency activities)以及决策公开(Publication of decisions)。

<sup>②</sup> Resume de la formation du 28 septembre 2017 sur Les grands principes du droit de l'environnement, CCEAG[C]. 2017:26-27。

<sup>③</sup> 《宪法》第2条规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”第41条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利。”

<sup>④</sup> 例如,《行政许可法》《行政处罚法》均规定了听证制度。参见:《行政许可法》第46~48条,《行政处罚法》第42、43条。

门领域环境保护法和相关立法,如环境影响评价、清洁生产等方面的立法,也就公众参与作出了进一步规定(《环境影响评价法》第5条,《清洁生产法》第6条)。

## 六、结论

科学地确定生态法的基本原则,并基于此形成完整而自洽的生态法基本原则体系,是在推进生态文明建设宏观背景下进一步完善生态法制的必要条件。生态法的基本原则体系由生态优先原则、风险预防原则、受益者补偿原则和公众参与原则构成。根据这四项基本原则在生态法中所起的作用,可将其划分为目标性原则、构成性原则和程序性原则三个层次。其中,“目标性原则”旨在确立生态法的目标和宗旨,影响着生态法的发展趋向和制度安排路径;“构成性原则”具有区别于其他法律领域的突出特征,为生态法特有的法律制度和法律机制的构建提供理念基础和方向指引,同时为生态法目的的全面贯彻提供实体性依据;“程序性原则”旨在为实现生态法的目标性原则和构成性原则的要求提供程序上的保障。

生态法的四项基本原则之间具有密切的关联性。生态优先原则是对环境法上的“协调发展原则”的扬弃,它要求在生态保护及其法律制度建构与实施中摒弃摇摆不定的观念与做法,在经济利益与生态利益相冲突时优先选择生态利益,这也是其他制度安排的出发点和归宿,由此成为生态法的目标性原则。风险预防原则是预防原则在生态法领域内的适用、延展和加强,展现了生态法在面对科学不确定性问题时的立场。与污染防治法关注单一化、要素化的环境污染问题相比,生态法所关注的生态问题具有更强的系统性和整体性特征,因此至少从生态问题的积极应对和有效治理角度看,风险预防的理念应贯穿始终。受益者补偿原则更具生态法的独特性,它并非污染防治法上损害担责原则在生态法领域的简单适用。在更大程度上,受益者补偿原则是对负外部性内部化的“抑负性”理念的超越。风险预防原则和受益者补偿原则规定了实现生态法的价值追求和生态优先原则的具体方式,为生态法的制度设计提供相对具体的方向性指引,是生态法的构成性原则。

公众参与原则以机制化的方式保障生态环境行政决策的科学性与生态环境开发利用行为的合理性,是实现上述三项基本原则有效实施的保障,由此成为生态法的程序性原则。概言之,从各项基本原则的内容及其在生态法的制度体系中的地位、作用和适用关系观之,这四项基本原则相互交叉、相互渗透、相互补充、相互支撑,共同构成完整的生态法基本原则体系,为生态法律制度的体系科学构建和有效实施提供依据。

### 参考文献:

- [1] 曹明德. 论生态法的基本原则[J]. 法学评论, 2002(6): 60-68.
- [2] 于文轩. 生物多样性政策与立法研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2013: 21-29.
- [3] 王灿发. 环境法学教程[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 72-73.
- [4] 李嵩誉. 生态优先理念下的环境法治体系完善[J]. 中州学刊, 2017(4): 64.
- [5] 王灿发. 论生态文明建设法律保障体系的构建[J]. 中国法学, 2014(3): 43.
- [6] 曹明德. 生态法新探[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 227-229.
- [7] Батычко В. Т. Экологическое право. Краткий конспект лекций[M]. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2009.
- [8] Неизвестный. Теория государства и права [M]. Лекции, 2013.
- [9] 苏特尔. 生态风险评价[M]. 2版. 尹大强, 林志芬, 刘树深, 等译. 北京: 高等教育出版社, 2011: 4.
- [10] 高泰伟. 论欧盟行政法上的风险预防原则[J]. 比较法研究, 2010(3): 58.
- [11] KLEISS M E. NEPA and Scientific Uncertainty: Using the Precautionary Principle to Bridge the Gap [J]. Minn. L. Rev, 2003, 87(4): 1215-1245.
- [12] 王曦. 国际环境法 [M]. 北京: 法律出版社, 2005: 221.
- [13] 何雪梅. 风险预防原则在美国的适用及对我国的启示[J]. 经济体制改革, 2014(1): 169-173.
- [14] BODANSKY D. The Precautionary Principle in US Environmental Law [M]//O'RIORDAN T, CAMERON J. Interpreting the Precautionary Principle. Earthscan Publications Ltd., 1994: 204.
- [15] VANNEUVILLE R. Stephane Gandreau: Le principe de précaution saisi par le droit [M]. La documentation française, 2006: 61-62.

- [16] 陈云霞. 民族地区生态保护立法的理念与路径选择 [J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2018 (1):93.
- [17] PERROT-MAITRE D, DAVIS P. Case Studies of Markets and Innovative Financial Mechanisms for Water Services from Forests [J]. American Journal of Human Biology, 2001, 1(2):185 - 189.
- [18] STEWART R B. The Reformation of American Administrative Law [J]. Harvard Law Review, 1975 (88):1669 - 1670.

(责任编辑:粟世来)

## On Basic Principles of Ecological Law

YU Wenxuan

(Institute of Environmental Resources Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

**Abstract:** The basic principles of ecological law affect the system, content and development trend of ecological law in a country, and they are the fundamental criteria to link up the value concept and legal system of ecological law. The basic principles of ecological law system should be composed of ecological priority principle, risk prevention principle, beneficiary compensation principle and public participation principle. In the basic principle system, the ecological priority principle is the target principle, the risk prevention principle and the beneficiary compensation principle are the constructive principle, and the public participation principle is the procedural principle. These principles constitute a complete and consistent system, which provide guidance for the construction and improvement of the ecological legal system.

**Key words:** basic principles of ecological law; ecological priority; risk prevention; beneficiary compensation; public participation

### “新时代·新青年·新学术:博士生论坛”征稿启事

青年是国家的未来和民族的希望。青年兴则国家兴,青年强则民族强。一代有一代之主题,一代人有一代人之使命,一代人亦有一代人之学术追求。值中国特色社会主义进入新时代,国家发展进入新的历史方位,中华民族完成改革开放 40 年奋斗征程并向着民族伟大复兴目标奋力迈进之际,青年学人肩负着新时代赋予的责任与使命,伫立时代发展潮头,将成为新时代中国哲学社会科学事业重要的开创者和建设者。

作为青年中的优秀代表,博士研究生是建设有中国自信、中国理论、中国表达、中国智慧的哲学社会发展体系的新生力量。长期以来,《吉首大学学报(社会科学版)》关注新人、发掘新人、重视新人、扶持新人,注重对学术新人的发现、锻炼和培养。为更好地展示博士研究生这一富有活力、具有创造性的青年群体的研究成果,从 2019 年起,《吉首大学学报(社会科学版)》将专门开设“新时代·新青年·新学术:博士生论坛”。论坛不分学科,只重问题意识、拓进功力、创新精神和学术质量,扶持勇于探索者茁壮成长,助力踏实求真者脱颖而出。热忱欢迎广大博士研究生积极投稿支持!

电子信箱:jsdxxb@qq.com(来稿请标注“博士生论坛投稿”字样)。