

生态财产权的类型化建构与制度表达

陈宝山

(重庆大学 法学院,重庆 400044)



摘要 基于有效保护生态产品供给主体财产利益的要求,引入生态财产权概念,从外在和内在的类型化两个方面单独探讨供给主体生态产品财产利益的财产权建构。研究认为,生态财产权是供给主体对所供给生态产品的财产权利,是自然资源财产权的结构延伸以及生态补偿和生态产品价值实现机制的补充,有坚实的理论、制度和实践基础。此外,在类型建构的基础上,应遵循权利演进逻辑,以生态产品供给的需求、界分技术的支撑和利益结构的变化为限度,从单项和整体两个方面拓展生态财产权的类型,明确其使用、收益和处分权内容,实现其内在和实质的类型化建构。同时,完善生态产品的登记认证、抵消和移转制度,为生态财产权的生成和实现提供关键的制度保障。

关键词 生态产品; 财产利益; 财产权; 类型化

中图分类号:F 062.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)03-0152-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.03.017

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,提供更多优质生态产品是满足人民日益增长的美好生活需要的现实要求。党的十八大、十九大接连提出要“增强生态产品生产能力”“提供更多优质生态产品”,为我们更好地推动生态文明建设指明了方向,同时也凸显出我国生态产品供给任务的紧迫性^[1]。我国传统的生态产品供给主体以政府为主,其他社会主体的参与意愿不强,其核心问题是该类主体难以获得生态产品财产利益的有效保护。而对财产利益的有效保护既是公平分配财产利益的内在要求,又是激发全社会生态产品供给活力、加快推进生态文明建设的关键环节。为此,我国采取了实施多元化、市场化和综合性的生态补偿机制、试点生态产品价值实现机制、推进自然资源产权制度改革等措施来强化对供给主体生态产品财产利益的保护。然而,生态产品财产利益保护和建构的不足局限了这些制度的保护力度和范围。如多元化和综合性补偿的标准仍以成本、绩效和财力为主要考量因素,有时甚至远低于成本^[2],难以有效保护供给主体的生态产品财产利益。市场化补偿和生态产品价值实现机制的保护范围均局限于财产权明确的碳汇、水资源、绿色产品等领域,对于其他生态产品财产利益则鞭长莫及。自然资源产权登记内容限于自然资源和自然生态空间,虽然涉及生态产品的供给功能,但却未及于生态产品及其财产利益的登记和保护。除财产权化的碳汇权以及附着于传统产品且能得以实现的少数生态产品财产利益外,其他生态产品的财产利益均游离于制度保护之外。

目前,对供给主体财产利益的权利保护的研究主要集中在两个方面。一方面,沿袭补偿进路建构补偿权,对供给主体生态产品财产利益进行部分保护。研究认为,供给主体对生态产品增益有受偿权利^[3],应基于自然资源及其生态效益的生态财产权进行补偿^[2]。生态补偿权以履行生态保护责任和义务为前提,以开发利用限制的正当外部性生态效益为权利客体,以开发利用限制补偿为内容^[4]。该进路虽然认可供给主体的生态产品财产利益,但权利客体与内容的不一致局限了对生态产品财产利益

收稿日期:2021-01-04

基金项目:国家社会科学基金重大项目“生态文明法律制度建设研究”(14ZDC029);重庆市研究生科研创新项目“生态利益的财产权基础研究”(CYB19048)。

的保护范围,权益主体与补偿主体的不一致局限了受保护的供给主体范围。另一方面,对供给主体的部分生态产品财产权益进行部分或笼统保护。一是在生态产品权益体系中对供给主体权益进行部分保护。如在“环境物权”概念基础上,将环境容量使用权、环境资源利用权、“授权型”环境利用权、养护者收益权等涉及生态产品的财产权益合称为“环境财产权”^[5]“环境生态惠益物权”^[6]等。其中,供给主体对于生态产品仅有“养护者收益权”,而其他权益则被忽视了。二是在自然资源财产权体系中对生态产品财产权益进行笼统保护。如将自然资源生态产权分为“非开发性所有权”和“开发性所有权”,认为前者指水源地、森林、草原等生态产品载体的存在权,而后者为维持自然资源提供生态产品现状下的开发经营权^[7]。从而,将生态产品财产权益笼统为自然资源载体的“存在权”和“经营权”,忽视了具体的生态产品权益,导致权益内容模糊不清。

鉴于生态产品财产利益保护的关键性以及现行权利理论涵摄的局限和含混,有必要引入生态财产权概念,将其从自然资源财产权中析出,对供给主体的生态产品财产权益进行单独探讨。

一、生态财产权的概念厘定

1. 生态财产权的概念引入

生态财产权是供给主体对所供给生态产品的财产利益的权利化进路,其内涵可以从以下三个方面进行明确。

(1)生态财产权是生态产品供给主体的权利。生态产品供给主体,是指作用于作为生态要素的自然资源及其所形成的生态系统,从而维持和增加生态产品供给的主体。生态要素及其生态系统是法律主体生产和提供生态产品的必要中介。如果将生态产品供给视为生态产品生产的话,那么生态产品供给主体指向的即是生产要素的权利主体。除自然资源之外,生产生态产品的要素还包括劳动力、资本等。因而,生态产品供给主体应当是自然资源、劳动力、资本等生态产品生产要素的权利主体。当这些生产资料的权利主体为单数时,生态产品财产权归其单独所有;而当这些生产要素的权利主体为复数时,生态财产权则依生产要素的比例或分配协议而共有。

(2)生态财产权的客体指向供给主体所供给的生态产品。客体的差异性区分不同类型财产权利的关键^[8]。生态财产权之所以未能纳入当前财产权利体系得以保护,就在于生态产品无法纳入现行财产权的客体体系。生态产品是指维持生态系统安全、保障生态系统调节功能、舒适美好的生活环境等无形的生态系统服务,主要表现为清洁的空气、水源、土壤、茂盛的森林(的生态系统服务)以及适宜的气候等^[1]。其区别于有形的生态系统产品^[9],例如食物、木材等,以及绿色农产品、生态工业品等生态环境友好型产品。生态产品强调的是其维持生命支持、生态安全、环境舒适等生态系统支持性^[10];而绿色产品、生态工农产品皆无此直接功能。当前部分研究将有形产品纳入生态产品范畴^[11],既无必要,也有碍生态产品财产权益的单独保护。有形产品可以直接纳入传统农林、工业产品的范畴进行调整,其财产利益也可以直接纳入物权、自然资源物权等传统的财产权范畴进行保护。相反,生态产品却因其特殊性而未能纳入传统产品范畴,其财产利益也不能通过一般财产权进行保护^[12],因而需要进行单独探讨。

(3)生态财产权是生态产品财产利益的权利化,是指供给主体对所供给生态产品的财产权利。财产权,“以财产性利益为核心”^[8]。现实、预期和可实现的经济利益就是财产性利益,构成财产权的基础和内容,其权利化即指向财产权^[8]。当前资源利益与生态利益以及经济价值与生态价值的界分^[3-4]将无形生态系统服务——生态产品视为自然资源载体的生态利益和生态价值,使其沦为后者的附庸^[7]。这不仅导致将生态产品的经济价值与有形产品的经济价值混为一谈,阻碍生态产品生态价值与经济价值的界分,而且妨碍了对生态产品经济利益——财产利益的认知和识别。现行排污权、碳排放权等系列制度以及生态产品价值实现机制也时刻彰显着生态产品的财产利益。供给主体对所供给生态产品的经济利益——财产利益的权利化,就是生态财产权。

进而,生态财产权可以被初步定义为供给主体对所供给生态产品的财产权利。

2.生态财产权的体系功能

(1)生态财产权是自然资源财产权的结构延伸。尽管生态产品是自然资源及其生态系统的“无形产物”,但是,对自然资源载体及其有形产品的权利并不当然延伸至其无形生态产品。只有当后者财产权成立和存在时,才会出现这种延伸。因而,对无形生态服务的财产权是自然资源财产权的拓展和延伸,构成自然资源财产权体系的一部分^[13]。无独有偶,《国家人权行动计划(2016—2020年)》也基于认可和要求此种延伸,在自然资源资产产权制度中,提出建立健全生态环境性权益交易制度和平台的要求。

(2)生态财产权是生态补偿机制的补充。基于运作方式的不同,生态补偿通常被分为行政补偿和市场化补偿,因而,可以从这两个方面探讨这种补充。其一,生态财产权是传统行政性生态补偿的补充。根据《生态保护补偿条例》(公开征求意见稿)(2020)的规定,生态补偿是对生态保护主体因履行生态保护责任所增加的支出或付出的成本的适当补偿。可见,生态补偿局限于保护责任相关的支出和成本。生态财产权则可以构成这种局限的适当填补,为供给主体的财产权益提供额外的保护。一方面,可通过明确保护责任外的生态财产权,保护受偿主体(供给主体)受偿外的剩余权益。另一方面,可通过明确补偿领域外供给主体的生态财产权,保护他们的财产权益。从而,形成对行政补偿范围和领域的补充。其二,生态财产权是市场化生态补偿领域拓展的基础。财产权是市场化制度和其他许多制度的基础^[14]。当前,市场化生态补偿领域局限于财产权明确的生态产品供给领域,其原因很大程度上就在于财产权类型的局限。而生态产品及其生态财产权类型的建构和拓展,则可以推进市场化生态补偿领域的拓展,从而构成市场化生态补偿领域拓展的基础。

(3)生态财产权是生态产品价值实现机制的补充。这主要体现在以下三个方面。其一,生态财产权是生态产品价值收益合理分配的依据。财产权是收入分配的基本依据和规范工具^[14],因而也是合理分配生态产品财产利益的基本依据。正如社会资本参与自然资源和生态环境修复的大量实践所表明的,生态修复主体因为获得了生态产品经营权,所以获得了相应的财产利益。但生态财产权的缺失,阻碍了其他生态产品财产利益的分配,使之沦为外部性。其合理分配便要求生态财产权的建构。其二,生态财产权是生态产品价值实现机制与自然资源资产产权制度形成合力的桥梁。生态产品价值实现机制实现着生态产品的财产利益,但如上所述,自然资源财产权并不能自然延伸至生态产品财产利益,只有通过生态财产权的中介才能及于生态产品财产利益。例如,在生态修复的自然资源产权激励中,修复主体除需要获得自然资源财产权外,还需要获得其所供给生态产品的财产权,才能获得相应利益。其三,生态财产权也是拓展生态产品价值实现方式的基础。作为基于市场的机制,生态产品价值实现机制的拓展,也要求新的生态财产权类型的建构和拓展。新的生态财产权类型也正如构成市场化补偿领域拓展的基础一样,构成拓展生态产品价值实现机制的基础。

因而,生态财产权是自然资源资产产权制度、生态补偿机制、生态产品价值实现机制等系列制度形成合力的关键。

3.生态财产权的生成基础

一项利益主张成为权利,离不开充足的理由和基础。作为一项新型权利,生态财产权的生成也离不开充足的理由和基础。

(1)生态财产权的理论基础。这是供给主体生态产品财产利益财产权化的理论证成,不仅需要探讨生态产品财产利益权利化的理论基础,还需要分析供给主体享有这种利益以及这种利益权利化的正当性。

首先,外部性理论为生态产品财产利益的财产权化提供了坚实的理论基础。外部性是个体行为对交易关系之外的他人或社会产生的影响,包括利益和不利益,即正外部性和负外部性^[14]。外部性根本而言是尚未界定清楚的财产权,而这种财产权的界定或设置即是外部性的内部化^[14]。外部性的内部化即是产权的明晰,不仅是合理分配利益和负担的要求,还有利于促进社会总成本的减少和总收

益的增加。生态产品及其财产利益便通常被认为是生态保护行为的正外部性^[3-4]。根据外部性理论,被认为是正外部性的生态产品利益根本而言是尚未界定清楚的生态产品财产权。作为生态产品财产利益的权利化,生态财产权即是正外部性生态产品财产利益的内部化。这不仅是生态产品收益合理分配的要求,还是激励社会主体参与生态产品供给的要求。因为社会主体是趋利的,生态产品财产利益的权利化,是供给主体财产利益的合理保护与生态产品有效供给的适当激励。

其次,应得理论则为供给主体获得所供给生态产品的财产利益提供了正当性基础。“应得”是分配正义的核心原则^[15],意味着由于某些特性或行为而应获得回报。作为古典的正义原则,应得原则在当代之所以仍构成平等主义原则的巨大挑战,关键就在于公众对其内在标准的认可^[16]。斯密茨认为,人们应当得到他们应得之物,而社会应当根据人们的贡献按比例分配收益^[17],即人们应得某种利益源于其对社会所作的贡献。这个贡献便是人们的应得基础,彰显着人们主张这项利益的正当性。沃尔夫也认为,所有的应得,都应以贡献或努力为基础^[18]。供给主体通过作用于自然资源及其生态系统,维持和增加生态产品含量,为维持和增加社会总体生态产品含量作出了努力和贡献。其供给生态产品的行为和结果分别对应着作为应得基础的“努力和贡献”,为其获得相应的生态产品财产利益奠定了坚实的应得基础。同时,其获得相应的生态产品财产利益也正是社会按贡献分配该利益的要求。

最后,获取正义理论则为生态产品财产利益的权利化提供了正当性基础。诺齐克认为,分配正义问题并非是中央统筹机构或机制依据某一标准把已有的东西分发给个人,而是人们依据什么要求的持有是正义的^[19]。“持有”即财产权利的享有。他认为,“持有的正义”,包括获取的正义、转让的正义和矫正的正义。而获取的正义是指,无主物获取手段、过程和范围的正当性^[19],即财产权的获得不能侵犯他人的权利或使他人状况恶化。这种正当性限制与洛克的劳动财产权获取限制一脉相承。符合获取正义原则获得“持有”的人,对该持有是有权利的^[19],获得该权利也就是正当的。获取正义理论对生态财产权的获取提出了正当性要求,但反过来也为供给主体生态产品财产利益的权利化提供了正当性基础。一方面,生态产品财产利益的权利基础彰显着其权利化的正当性。生态产品是自然资源、劳动力等生产要素的“产出”,其财产利益的权利化不是无主物的获得,而是生产要素权利的延伸。供给主体基于对生产要素的权利获得所供给生态产品的财产权,满足财产权利获取的正当性要求。另一方面,生态产品财产利益的权利化也满足不损害公共利益和他人利益的正当性限制要求。虽然生态产品供给主体可以主张相应的财产利益,但这不仅不会妨碍公共利益或他人正当利益,反而会促进公私生态利益的共同增加,保障诸如环境权等公众权益的实现,从而消除“权利泛化”的担心。同时,这种权利化也不会影响其他主体通过供给生态产品而获得生态财产权的机会,因而也满足机会公平的正当性限制。

(2)现行制度引入生态财产权的可行基础。现行关于生态产品的财产权制度包括类型化的生态财产权和消耗生态产品的财产权,二者分别从正面和反面为生态产品的类型化以及财产权建构奠定了制度上的可行性基础。

首先,碳汇权、森林覆盖率指标权、湿地缓解银行信用权以及生态价值信用权等类型化的生态财产权从正面为生态财产权的类型拓展和一般化提供了可行的制度镜鉴。一方面,碳吸收、存储服务类型化、产品化和财产权化的碳汇权,及其核证、抵消和交易等制度保障,为其他单项生态服务的类型化、产品化和财产权化以及制度保障提供了借鉴。具体而言,可循此进路建构其他单项生态服务的生态财产权。另一方面,我国的森林覆盖率指标权、美国的湿地缓解银行信用财产权以及澳大利亚的生态价值信用财产权及其评估、认证、集中交易等制度保障则为多项生态服务的服务束的类型化、产品化与财产权化提供了制度参照。这三类权利分别是保护森林、湿地和土地获得的对该森林、湿地和土地的固碳放氧、涵养水源、调蓄洪水、气候调节、生物多样性维护等多项生态服务形成的生态产品的财产权利。它们分别采用对生态服务含量不作衡量的森林覆盖率、作功能性评价的湿地功能信用以及作价值量衡量的生态价值信用作为生态产品的特定化指标,为我国生态服务束的类型化、产品化和

财产权化提供了不同的进路参照。这既为供给主体的相应类型生态财产权提供了直接的制度基础,又为生态财产权的类型拓展和一般化提供了可行的制度参考,彰显其制度生成的可能性和可行性。

其次,排污权、碳排放权、用能权、水权、渔业权等消耗生态产品的财产权则从反面为生态财产权的生成提供着客观的制度参照。一方面,消耗生态产品的权利从反面为同类客体的生态财产权提供着类推基础。这些权利的行使是对环境纳污容量、碳容量、水资源存量、水生物资源、水生态产品等生态产品的消耗和占用。对一项产品,消费它的主体享有财产权,而生产它的主体却没有相应财产权,这无疑是违背权利直觉的。因而,这些权利从反面为供给主体享有同类生态产品的财产权提供了客观的制度基础。另一方面,减少生态产品消耗产生权利的方式,从反面为通过供给生态产品而获得生态财产权提供着类推基础。生态产品供给虽然不同于减排,但效果与之相同,二者都是减污、扩容和增量。例如,减少污染物和碳排放可以释放污染物和碳容量,生态产品供给通过吸收和净化服务也释放出污染物和碳容量。前者可以产生排污权和碳排放权,便可类推出后者产生相应的排污权和碳排放权。碳汇权即可构成这种类推的印证。同理,亦可推出其他类型生态产品的生态财产权。进而,消耗生态产品的财产权既为供给主体的对应类型生态财产权提供了间接的制度基础,又彰显出了后者类型拓展和一般化的可能性和可行性。

(3)环境制度前沿改革对生态财产权的实践支撑。除已类型化的生态财产权或消费生态产品的财产权外,环境制度前沿改革和试点中也出现了尚未类型化和权利化的生态产品财产权益,为生态财产权的类型拓展和一般化奠定了实践基础。

首先,生态修复的自然资源资产产权补偿中的部分实践包含着对所供给生态产品财产权益的认可。《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出,要通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等产权安排,激励社会主体参与生态保护修复。但是,这种产权是受国土生态空间用途管制制度限制的权利^[20],是对所修复自然资源的“生态型”利用或收益权,指向的不是矿业权或排污权,而是对所供给生态产品的经营利用权。例如,《生态产品价值实现典型案例(第一批)》《生态产品价值实现典型案例(第二批)》以及《社会资本参与国土空间生态修复案例(第一批)》中对所修复矿山、湿地的生态文娱、旅游、教育等生态财产权益^①。这些自然资源资产产权补偿的实质便是授予或认可修复主体的生态财产权。与之相对,亦有仅涉及土地使用权而不涉及生态财产权的自然资源修复激励实践。

其次,生态环境损害赔偿制度通过生态产品损失追偿权蕴含着生态产品财产权。根据《民法典》的规定,生态损害赔偿主要要求赔偿生态环境功能暂时或永久性损害导致的损失,即生产生态产品的功能损失。这种损失根本而言是功能丧失导致的生态产品损失,而非自然资源本身的损失。而生态损害赔偿的请求权基础通常被认为是自然资源的国家所有权^[21]。但无论将生态功能和服务(生态产品)视为自然资源的生态产品还是附属利益,单凭自然资源国家所有权并不能导出对生态功能和服务损失的赔偿请求权。当且仅当自然资源产权辐射或包含对生态功能和服务损失的产权和利益时,上述请求权基础才是有效的。换言之,该请求权的直接基础并非笼统的自然资源财产权,而是对生态功能所生产的生态产品的权利。因而生态损害赔偿制度认可和映射着生态财产权。

最后,生态产品价值实现机制也通过对生态产品经济利益的保护而为生态财产权提供着实践支撑。生态产品价值的实现即其生态价值的货币实现,旨在获得生态产品的对价^[9]。而获得生态产品对价的前提就是其财产利益的享有,即生态财产权的享有。例如,《浙江(丽水)生态产品价值实现机制试点方案》要求的生态产品政府采购、生态产品交易市场培育等制度体系构建和完善,都必然以“生态产品财产利益的排他性”为基础,从而认可着生态财产权。因为,财产权的本质即是利益的排他

^① 《生态产品价值实现典型案例(第一批)》中威海市华夏城矿坑生态修复及价值实现案例、余姚市梁弄镇全域土地综合整治促进生态产品价值实现案例等即是其例。

占有^[22]。

此外,其他涉及生态产品经营的生态产业等也涉及生态财产权利,例如森林康养^①等。限于篇幅,本文不再赘述。

二、生态财产权的演进拓展

1. 生态财产权的演进逻辑

新型权利是制度因应社会发展需求、科学技术变革以及社会利益关系和利益结构多元变化的一种“自然”反应^[23]。而这些因素也构成生态财产权类型演进和内容拓展的规律和限度。

(1)生态财产权的类型演进以生态产品的稀缺性和供给的紧迫性为限度。稀缺是财产权的必然前提。稀缺且社会需要具有供给紧迫性的生态产品类型才有必要采用生态财产权这一激励工具。我国仍然严峻的生态环境治理形势,以及人民对美好生活的向往与优质生态产品供给不足^[12]的矛盾,彰显着生态整体保护修复、应对气候变化以及满足人民需求的生态产品的稀缺性和供给任务的紧迫性。进而,彰显出相应类型生态财产权建构的必要性和限度。

(2)生态财产权的类型演进还受到生态产品界分技术成熟度的制约和支撑。生态产品是无形的,而且多数都表现为公共产品。界分技术不仅决定着生态产品的类型界分和财产权建构,还决定着其特定化和生态财产权的现实生成。而技术的成熟度则制约着界分成本的可接受性。因而,生态财产权的类型演进受到生态产品合理界分技术的成熟度的制约。而《生态保护红线生态功能评价技术指南(征求意见稿)》《生态保护红线保护成效评估技术指南(征求意见稿)》等标准的发布,标志着生态功能和服务调查、监测、核算和评价等技术的可行应用,为生态产品的功能评价、数量核证及其财产利益的合理界分提供了有力支撑。

(3)生态财产权的内容则应以社会利益关系和利益结构的变化为限度。生态产品具有经济价值^[12],其供给带来生态产品财产利益的增加和变化,诱发社会主体间利益关系和利益结构的变化。公共生态产品的私人 and 市场供给便要求合理界分^[24]公私主体和私人主体间的生态产品经济利益。这种界分即是生态产品供给中多元利益关系及其结构的明晰。生态财产权内容的拓展和明确即应以此为限度。

2. 生态财产权的类型演进

基于生态产品消耗和保护修复的需求,以界分技术为支撑,可从以下两个方面拓展供给主体对所供给生态产品的财产权类型。

(1)基于生态产品的消耗需求,可明确供给主体的增量排污权、增量水权和增量用能权。生态产品的消耗需求包括排污、排碳、用能和取水等。供给这些生态产品除能产生碳汇权外,还可以产生以下财产权类型。其一,增量排污权,即供给主体对新增环境纳污容量的财产权。新增环境纳污容量是指通过生态保护、修复和建设等提供吸收和净化污染物服务产生和增加的环境纳污容量。其二,增量水生态产品财产权。通过水源涵养地区生态保护和建设,或者新建水源地等,可以形成增量水能、增量水源水量、增量流量等水生态产品。进而,可形成相应的增量水能财产权、新增取水权以及新增养殖权等水生态财产权。其三,增量用能权,即对增量用能量的财产权。通过植树造林、营造能源林等提供碳吸收和存储服务可以形成新的用能量——增量用能量,从而产生增量用能权。此外,随着生态产品消耗需求的变化,也会产生新的权利类型。

(2)基于整体保护和系统性修复需求,可明确供给主体对湿地、森林或一定区域的类型或整体生态产品的财产权。湿地和森林的多种生态服务是当前最有可能和有必要进行整体生态产品化而产生相应财产权的。其一,湿地生态财产权。湿地提供的固碳放氧、调节气候、涵养水源、调蓄洪水、维持

① 《关于促进森林康养产业发展的意见》(林改发[2019]20号)《“关于发展森林康养,促进大众健康的建议”复文》(2020年第4269号)等系列文件支持森林康养产业,为生态财产权提供了实践基础。

生物多样性、栖息地等各项生态系统服务的综合,可以形成综合性的湿地生态产品及其财产权。例如湿地生态服务整体指标化的湿地信用和湿地信用财产权。其二,森林生态产品及其财产权。森林的调节气候、涵养水源、保持水土等多项服务的综合可形成综合性的森林生态产品及其财产权。例如森林生态服务综合指标化的森林覆盖率指标及其财产权等。其三,文娱、消遣、康养等服务的产品化及其财产权。这是文化类生态系统服务的产品化和产权化。一定区域范围内各项生态要素单独或整体提供的景观、氧源、愉悦身心等功能可形成文娱、消遣、康养等生态产品以及相应的财产权。例如,供给主体基于所供给的生态产品提供生态观光、生态教育、生态疗养等服务并获取相应的财产利益。此外,山水林田湖草是一个生命共同体,还可将一定区域范围内的无形生态服务整体作为一束生态产品,实现其财产权益。

3.生态财产权的内容拓展

财产权以财产利益为核心,其内容包括占有、使用、收益和处分权^[25]。这种四分法是财产权内容解构的通常进路。可基于此探讨和明确生态财产权的内容。但生态产品是无形的,其占有体现为法律和制度上的占有,通常通过权利凭据的占有而体现。因而,生态财产权的内容可以从其他三个方面进行展开。

(1)生态产品使用权,即供给主体使用所供给生态产品的权利。涉及财产的各类活动最终均可归结为使用权的范畴^[26]。使用是实现财产利益的基本方式,也是生态产品财产利益实现的基本方式。具体而言,其一,供给主体消耗、占用其所供给生态产品增量的权利。消耗、占用生态产品增量在某种程度上呈现为供给前原状的恢复或维持,并不产生环境负担。因而,供给主体有权消耗或占用该生态产品增量。在生态环境容量管控背景之下,生态产品消耗权的本质是供给量向消耗限额的转化,体现为供给量与消耗量的抵消,即生态产品的“供消平衡”“供消中和”。例如增量排污权、增量用能权、增量水权分别转化为排污限额、用能量限额、取水权,抵消相应的管控限额。其二,供给主体也有非消耗性利用所供给生态产品的权利。例如娱乐、观赏等非消耗性利用。该项权利不涉及生态产品的减损,此不赘述。

(2)生态产品收益权,即供给主体获取所供给生态产品经济利益的权利。获取收益是财产权行使的目的,已然成为财产权的核心内容^[8,27]。供给主体财产利益的保护是生态财产权建构的初衷,收益权便是其权利保障。其生态产品收益权体现在以下两个方面。其一,生态产品经营权,即在维持或增加生态产品含量的前提下,利用所供给生态产品开展经营活动的权利。经营权的本质是挖掘生态产品的非消耗价值,将所供给生态产品视为固定资产,进行“非开发性”^[7]的保护性经营,是维持和改善生态产品水平和生产能力前提下的可持续利用。例如,通过提供观景、康养、旅游、观光、娱乐、美学、体验等服务开展生态产品产业经营的权利。其二,参与生态产品收益分配的权利。在横向生态补偿或生态产品价值实现机制中,作为利益代理人的地方政府往往忽视了具体供给主体的生态财产权^[5],进而忽视了相应利益的分配。对此类以及其他的分散性生态产品集中经营和实现情形,供给主体均有权参与收益的分配。

(3)生态产品处分权,即供给主体改变所供给生态产品权属的法律能力。处分权是主体处理其财产或财产利益的最终决定权,是财产权益实现的关键保障^[25]。作为生态财产权的权利主体,供给主体有权在不损及他人权益和社会公共利益的情况下决定所供给生态产品及其财产利益的处理方式,包括全部和部分的处理。生态产品处分权是供给主体实现其财产权益的关键保障。具体而言,供给主体可以放弃所供给生态产品的财产利益,可以自用或转让其使用权以获取财产利益,也可以转让其部分或全部生态财产权以实现其利益。例如,供给主体有权将其使用权让与他人,使他人能利用该使用权抵消相应的生态产品管控限额。

三、生态财产权的制度表达

作为无形生态产品财产利益的权利设置,生态财产权面临着生态产品及其财产利益界分困难、可

实现权益类型单一、分布碎片化等问题。生态产品利益的合理界分或品质担保无疑构成生态财产权现实生成的基础,而更多权益类型以及碎片化权益的实现途径则构成生态财产权实现的关键。制度的功能就是帮助人们解决反复面临的某类问题^[14]。笔者认为,可以从以下三个方面构建生态财产权的关键制度保障。

1. 完善生态产品登记和认证制度

登记和认证制度是生态财产权现实生成和特定化的制度保障。登记既是明确财产权归属关系的要求,也是财产权变动公示的要求^[6]。得到登记的自然生态空间、自然资源虽然可以确定其生态产品的财产权归属。但生态产品及其财产权的权利变动和流转公示也要求登记。同时,生态产品与其他无形财产一样不具备直接的客体表征能力,而且其载体也不能彰显其(利益)类型和数量。对此,不同类型的生态产品面临着不同的要求。依据表征形式的不同,可将生态产品分为数量型和品质型。增量和信用量生态产品即属于数量型,而文娱、消遣等生态产品则属品质型。其一,数量型生态产品需要明确其数量,以实现特定化。碳汇、森林覆盖率和湿地信用的特定化,均需按照法律规定的标准或规则经相关资质机构对相应类型生态产品的含量或增量进行核证、评估和登记^[28]。这为其他生态产品的特定化提供了制度参照。以碳汇权为例,其需经国家主管部门备案的核证机构按照核证规则核证温室气体减排量,并在国家温室气体自愿减排交易注册登记系统中登记才能生成和特定化。因而,其他数量型生态产品亦需要依据法律规定的标准或规则经相关资质机构对其数量或增量进行确认(统计、计量)和担保,并进行登记,以实现特定化。其二,品质型生态产品则需基于其含量进行品质认证和登记,以产生公信力。生态产品品质认证可以为社会公众提供品质担保,是生态产品经济利益实现的促进机制^[28]。因为,虽然法律可以清晰界定生态财产权的排他性归属关系,但只有能实施和实现的才是真正的财产权。具体而言,生态产品登记和认证制度应进行以下两方面的完善。

(1)扩大登记和认证范围。第一,逐步增加对容污量、增量用能量、增量水量等单服务和森林、湿地等多服务类型生态产品的登记和认证,并根据认证或交易对其产权进行确认或变更登记。具体而言,可分别参照我国碳汇核证、美国的湿地信用评估开展单服务和多服务类生态产品的认证。第二,逐步开展区域性分类或整体生态产品的核证和登记,明确其可使用或转让生态产品的类型、数量。具体而言,可以各地实践的生态系统服务核算、价值量核算数据等为底数^[20]分类开展区域生态产品的核证和登记。

(2)在数量性认证外,增加价值量、品质性或特色性的生态产品认证,并设置区分等级和标准。例如娱乐、消遣等精神享受类生态产品认证、特殊生态产品组合的特色认证等。通过这种适度开放的品质、特色认证,可以充分激发生态产品供给的市场活力。此外,还应设置不同的认证等级和标准,提升认证公信力,为公众提供可行的参考。例如,参考生态红线功能评价的优秀、良好、一般、较差四个等级设置生态品质等级。

2. 拓展生态产品抵消制度

生态产品抵消制度是生态产品使用权的制度保障。抵消制度的局限严重阻碍了生态产品使用权的实现。明确生态产品供给对生态产品消耗和损害的抵消效力,是明确生态产品使用权效力、融通“两山”的关键环节。

(1)明确单项服务类型生态产品的使用权对消耗性生态产品财产权的转化和抵消效力。进而,增量排污权、增量用能权、增量水权可转化为相应的排污权、用能权、取水权,抵消相应的限额。单项服务类生态产品的供给和消耗经过科学的方法可较为准确地测算出来。因而,上述抵消具备着相应的技术基础。

(2)逐步认可同类自然资源要素的整体性生态产品供给及其财产权对生态产品修复和赔偿责任的抵消效力。这是因为,同类自然资源要素的整体性生态产品具有相似性。生态修复和赔偿责任包括生态修复、损失责任与惩罚性责任三部分。增加生态产品供给一方面可抵消恢复生态产品供给的责任,另一方面可部分填补生态功能丧失导致的生态产品供给量的损失。虽然生态产品供给对修复

责任的抵消不可能完全的“恢复原状”,但通过修复可以基本恢复到“原来的生态产品供给水平”^[29]。对生态功能丧失导致的生态产品供给量损失的填补亦是如此^[29]。因而,部分生态修复和损失赔偿责任可通过生态产品供给予以抵消。但惩罚性责任则需根据过错程度和惩罚力度而视情况给予抵消。因为这既是科学性问题,又带有一定的政策性考量^[29]。例如,可依据惩罚性供给倍数乘以大于1的过错系数进行抵消。企业有时无力负担天价的生态环境损害赔偿。在国际紧张局势以及国内经济下行压力背景下,生态产品抵消无疑可以成为生态、经济和社会效益“三效合一”的绝佳策略。

3. 构建生态财产权移转制度

移转是生态财产权实现的关键。然而,大部分供给主体无法以较低成本参与生态产品交易,成为其生态产品财产权益实现的拦路虎。通过易于参与的集中经营和交易平台移转和实现生态财产权,浙江丽水的政府采购、福建南平的生态银行以及美国的湿地缓解银行等制度实践为我们提供了可行的制度和实践参考。

(1) 建立生态产品政府采购制度。生态产品政府采购,是指政府向生态产品供给主体购买生态产品或生态产品供给服务。政府采购是一种市场方式,可以成为生态补偿机制的替代,构成生态财产权实现的重要方式。有条件的地区可以推进横向和纵向生态补偿机制逐步向生态产品购买机制过渡,促进生态财产权的实现。例如,浙江丽水《云和县生态产品政府采购试点暂行办法》即规定了县政府向村社公司等组织购买调节服务类生态产品的制度。

(2) 建立生态产品银行制度。通过生态产品银行,可以分类整合不成型、分散的生态产品,集中实现生态财产权。例如,整合分散的生态产品,开展集中经营,或按照产品类型打包出售,以参股或份额等方式实现其权益。无力经营生态产品产业的、生态产品分散性和碎片化供给的,均可通过生态产品银行实现其财产权。此外,生态产品银行还可以成为生态产品交易^[10]和财产权移转的平台。通过集合认证和登记功能,生态产品银行能够进行生态产品质量和数量的认证,记录权利主体,并出售给有需求的主体。具体而言,森林和湿地是当前生态服务类型化和产品化程度较高的生态要素,可逐步建立森林、湿地生态产品银行,促进森林、湿地生态财产权的实现。

四、结 语

生态财产权,是供给主体对所供给类型化和产品化无形生态系统服务的使用、收益和处分等系列财产权利的集合,是自然资源财产权的延伸以及生态补偿和生态产品价值实现机制的补充,其建立在坚实的理论、制度和实践基础之上。通过生态财产权的概念厘定、类型演进和内容拓展,实现了其外在和内在的类型化建构;通过拓展与完善登记、认证、抵消和移转制度,则建构了其关键制度保障。从而,为加快推进乡村振兴、吸引广泛的社会主体参与生态产品供给和生态文明建设提供了坚实的权利基础和吸引力,为有效控制生态风险,应对发展变局,融通“两山”,统一生态、经济和社会效益提供了可行的路径和参考,也为推动构建人类命运共同体提供了一个生态环境保护国际权责探讨和中国贡献识别的关键视角。

参 考 文 献

- [1] 曾贤刚,虞慧怡,谢芳.生态产品的概念、分类及其市场化供给机制[J].中国人口·资源与环境,2014,24(7):12-17.
- [2] 杨萍.重点生态功能区农户生态补偿机制研究——基于农户生态财产权视角[J].农村经济,2015(2):20-23.
- [3] 张百灵.“增益受偿”原则的构建与环境法的演进[J].山东社会科学,2017(7):168-173.
- [4] 杜群,车东晟.新时代生态补偿权利的生成及其实现——以环境资源开发利用限制为分析进路[J].法制与社会发展,2019,25(2):43-58.
- [5] 崔金星.环境财产权制度构建理论研究[J].河北法学,2012,30(6):132-141.
- [6] 杜寅.环境生态惠益的物权化研究[J].中国地质大学学报(社会科学版),2016,16(4):18-26.

- [7] 徐双明.基于产权分离的生态产权制度优化研究[J].财经研究,2017,43(1):63-74.
- [8] 吴汉东.财产权的类型化、体系化与法典化——以《民法典(草案)》为研究对象[J].现代法学,2017,39(3):31-41.
- [9] BROWN T C, BERGSTROM J C, LOOMIS J B. Defining, valuing, and providing ecosystem goods and services[J]. Natural resources journal, 2007, 47(2): 329-376.
- [10] 俞敏,李维明,高世楫,等.生态产品及其价值实现的理论探析[J].发展研究,2020(2):47-56.
- [11] 刘伯恩.生态产品价值实现机制的内涵、分类与制度框架[J].环境保护,2020,48(13):49-52.
- [12] 王金南,王夏晖.推动生态产品价值实现是践行“两山”理念的时代任务与优先行动[J].环境保护,2020,48(14):9-13.
- [13] 谷树忠,吴太平.中国新时代自然资源治理体系的理论构想[J].自然资源学报,2020,35(8):1802-1816.
- [14] 罗必良.新制度经济学[M].太原:山西经济出版社,2005:113-271.
- [15] 张国清.分配正义与社会应得[J].中国社会科学,2015(5):21-39.
- [16] 王立.劳动、应得与正义[J].社会科学研究,2016(2):131-137.
- [17] SCHMIDTZ D. Elements of justice[M]. New York: Cambridge University Press, 2006.
- [18] WOLFF J. The dilemma of desert[M]// OLSARETTI S. Desert and justice. New York: Clarendon Press, 2003.
- [19] 罗伯特·诺齐克.无政府、国家与乌托邦[M].何怀宏,译.中国社会科学出版社,1991.
- [20] 国务院,中共中央办公厅.关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见[EB/OL].(2019-04-14)[2020-12-29].http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content_5382818.htm.
- [21] 杨朝霞.论环境公益诉讼的权利基础和起诉顺位——兼谈自然资源物和环境权的理论要点[J].法学论坛,2013,28(3):102-112.
- [22] 斯蒂芬·芒泽.财产理论[M].彭诚信,译.北京:北京大学出版社,2006.
- [23] 姚建宗.新兴权利论纲[J].法制与社会发展,2010,16(2):3-15.
- [24] ROBBINS K. Allocating property interests in ecosystem services: from chaos to flowing rivers[J]. Harvard environmental law review, 2018, 42(1): 197.
- [25] 王涌.财产权谱系、财产权法定主义与民法典《财产法总则》[J].政法论坛,2016,34(1):103-118.
- [26] 冉昊.财产权的历史变迁[J].中外法学,2018,30(2):379-392.
- [27] 白雪秋,包云娜.牧区草场“三权分置”内涵、目标及改革重点——基于《资本论》土地所有权理论[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(1):9-17.
- [28] 自然资源部办公厅.关于印发《生态产品价值实现典型案例》(第一批)的通知[EB/OL].(2020-04-23)[2021-01-22].http://g.mnr.gov.cn/202004/t20200427_2510189.html.
- [29] 吕忠梅,窦海阳.以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系[J].中国社会科学,2020(2):118-140.

(责任编辑:金会平)