



甘肃政法学院法学文库

崇 德 明 法 弘 毅 致 公

GANSU NONGYE XUNHUAN JINGJI LIFA YANJIU

甘肃农业循环经济 立法研究

赵海燕 盛玉华 / 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



甘肃政法学院法学文库

崇 德 明 法 弘 毅 致 公

GANSU NONGYE XUNHUAN JINGJI LIFA YANJIU

甘肃农业循环经济 立法研究

赵海燕 盛玉华 / 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

甘肃农业循环经济立法研究 / 赵海燕, 盛玉华著.
—北京: 法律出版社, 2015. 4
(甘肃政法学院法学文库)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 7772 - 7

I. ①甘… II. ①赵… ②盛… III. ①农业资源—资
源经济—法规—立法—研究—中国 IV. ①D922. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 068533 号

甘肃政法学院法学文库

甘肃农业循环经济立法研究

赵海燕 盛玉华 著

编辑统筹 政务出版分社

策划编辑 张瑞珍

责任编辑 周洁

装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 吕亚莉

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 13.75

字数 200 千

版本 2015 年 4 月第 1 版

印次 2015 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

编辑电话/010-63939635

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司/010-62534456

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

第一法律书店/010-63939781/9782

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 7772 - 7

定价: 38.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

赵海燕,女,甘肃武都人,法学硕士,副教授,硕士生导师,兼职律师。主要从事经济法、知识产权法等教学和研究工作,先后在国家及省级刊物上发表论文40多篇;出版专著2部,参编教材3部;主持完成甘肃省社科规划项目1项和校级重点科研、教改项目多项,参与完成省级项目2项。主持和参与获得省级教学成果教育厅级奖3项。

盛玉华,女,浙江兰溪人,法学硕士,甘肃政法学院民商经济法学院讲师。主要从事经济法的教学和研究工作。在省级刊物发表论文多篇;参与甘肃省教育科学规划项目1项,参与教材和专著编写各5部;主持学校青年科研项目1项。

总 序

在很多人的印象中,地处西北内陆的甘肃,尽管有着厚重的传统文化积淀,但在历史长河的大浪淘沙之下,这一方水土早已过多地与贫瘠、落后相联系。然而,让我们引以为豪的是,这里活跃着一支默默奉献的耕耘者队伍,他们热爱法学教育事业,愿意在艰苦的条件下为我国法学教育尽绵薄之力——他们,是甘肃政法学院事业发展的中坚力量和未来希望。

改革开放以来,法治现代化的进程催生了法学教育的繁荣。甘肃政法学院,正是伴随着中国法治建设和法学教育的步伐而成长起来的一所高等政法院校,她起始于1956年建立的甘肃省政法干部学校,几经变迁于1984年经教育部批准成为普通高等本科院校。近60年的发展历程、30年高等教育的历史积淀与传承,一代又一代的政法人秉承艰苦奋斗、自强不息的精神,薪火相传,实现了发展史上一次又一次的飞跃。筚路蓝缕,玉汝于成,今天的甘肃政法学院,已经形成本科教育、研究生教育、干部培训教育等多层次的办学结构和培养体系,为地方经济社会发展和法治建设培养了大批合格的法学法律人才,做出了积极的贡献。虽然,由于历史和现实原因,学校目前尚不能与国内著名的法学院校比肩,但是,她毕竟在发展壮大,在向“立足甘肃、面向全国、西部一

流”的目标迈进,并昭示出光明的前景。

在甘肃政法学院即将迎来建校 60 周年之际,学校与法律出版社协商,策划出版了“甘肃政法学院法学文库”。它既是甘肃政法学院当前法学研究成果的集中展示,也是对 60 周年校庆的厚重献礼。其中的著述,或为创新法学理论的学术探析,或为追踪法制实践的实务研判,从法学理论和法律实践的不同视角,为中国的法治建设求是探理、建言献策。文库是学校法学教学科研人员呕心沥血、笔耕不辍的结晶,展现了甘肃政法学院法学学人思索拓新的积淀。

应该感谢我们所处的这个时代,正是由于对社会进步的渴望、对法治的崇尚和追求,才有了中国法学教育事业的迅速发展,才有了砥砺催生法学新思想和新理论的沃土和摇篮。我们由衷地期望,“甘肃政法学院法学文库”的出版,能够为学界了解甘肃政法学院学科建设和科研工作提供一个窗口,能够成为观点碰撞、思想交流乃至学术批评的平台,能够成为促进提高学校科学研究水平的契机。

我愿意借此机会,向多年来关心和支持甘肃政法学院事业发展的各界朋友表示诚挚的感谢;向为我国法学教育事业奉献着青春、智慧和力量的政法学人表达由衷的敬意!让我们共同期待中国的法学教育和法学研究取得更多、更丰厚的收获;也真诚地祝愿甘肃政法学院以 60 年校庆为契机,以 60 年发展为起点,“百尺竿头,更进一步”,为中国的法学教育和法治建设谱写光辉灿烂的新篇章。

谨以“文库”作为庆祝甘肃政法学院建校 60 周年的献礼!

甘肃政法学院院长



二〇一四年三月十日

目 录

导 论 1

第一章 循环经济理论背景和内容 6

第一节 循环经济理论背景阐释 6

第二节 循环经济的主要内容 17

第二章 农业循环经济理论及法制建设 38

第一节 农业循环经济理论 38

第二节 国外农业循环经济法律制度经验 50

第三节 我国中央层面农业循环经济政策法制建设 55

第四节 我国部分省份农业循环经济政策法制建设 91

第三章 甘肃农业循环经济的实践和发展 98

第一节 甘肃农业基本情况 98

第二节 甘肃发展农业循环经济的必要性 103

第三节 甘肃发展农业循环经济的可行性及模式选择 106

第四节 甘肃发展农业循环经济的现状 109

第四章 甘肃农业循环经济立法现状 116

第一节 甘肃农业循环经济立法状况 116

第二节 甘肃农业循环经济立法取得的成就 117

第五章	甘肃农业循环经济立法存在的问题	121
第一节	循环经济理念的贯彻还不够深入	121
第二节	部门法的属性还不明确	123
第三节	地方立法比较滞后	125
第四节	已有立法不够完善	128
第五节	与其他部门法的关系不够协调	134
第六节	地方立法缺乏特色	136
第六章	构建和完善甘肃农业循环经济立法的对策	138
第一节	强化循环经济理念	138
第二节	明确农业循环经济法的环境法性质	139
第三节	构建农业循环经济的地方立法体系	145
第四节	完善现有的农业循环经济法规	154
第五节	协调与部门法之间的关系	161
第六节	突出地方立法的特色	173
参考文献		176
附录	甘肃主要农业循环经济地方法规、规章选编	182
后记		212

导 论

一、本研究的主要观点

循环经济是一种有效平衡经济增长、社会发展和环境保护三者关系的经济发展模式,是实现农业增长方式转变的根本途径。然而,发展农业循环经济的设想具有一定的前瞻性,不仅需要涉农主体生产观念的转变,而且需要其生产方式的切实改变,由于受主观思想和客观经济条件的制约,并不是所有的涉农主体都会理解并主动实施贯彻循环经济的理念。所以,国家及各地方政府当勇担社会重任,通过立法教育引导涉农主体树立循环经济的理念,规定主体的权利义务,鼓励和奖励符合农业循环经济的行为,强制各主体承担相应的法律责任等,从而为农业循环经济发展营造一个良好的法制环境,使绿色农业有法可依。目前,国家及甘肃省虽然制定有一些涉农循环经济的法律法规,但总体看还比较滞后,无法适应循环农业发展的现实需要。本书主要从甘肃农业循环经济的实际需要出发,在不与宪法、法律和行政法规相抵触的前提下,对甘肃农业循环经济关系进行规范,对已有地方立法内容提出修改完善意见。本书的主要观点有以下几点:

1. 甘肃省处在西部生态脆弱区,经济又欠发达,经济发展和环境污染的矛盾尤为突出,发展农业循环经济刻不容缓,地

方农业立法需要转变末端治理的传统观念,突出循环理念,坚定地走农业循环发展的道路。

2. 农业循环经济法需要明确法律性质。循环经济法律性质的不明确,将影响到对其立法指导思想、理念、立法目的、价值取向、法律原则、调整对象、制度构建等一系列问题的认识,是循环经济立法应当明确的前提性和基础性命题。研究认为,农业循环经济的调整对象、核心理念、主要法律价值和原则以及法律内容特征等方面都说明农业循环经济法属于环境保护法的组成部分,无须另起炉灶,只需深入环境保护法的巨大根系下,汲取养料,完善内容,反过来也推动其母法环保法的成熟,促使其尽快升级换代。

3. 构建甘肃省农业循环经济的地方立法体系。我国乃至甘肃农业循环经济立法还未形成体系,立法滞后,绿色农业无法可依的现象还普遍存在,与循环农业建设和可持续发展的要求不适应。到目前为止,还没有专门针对农业循环经济的基本法和专项法,有必要尽快建立和填补空白。制定“甘肃省循环农业条例”作为甘肃省循环农业的基本法,抓紧规划和制定“甘肃省化肥农药管理条例”、“甘肃省有机农产品管理条例”等循环农业专项法,从而形成循环农业的地方法律体系。

4. 针对甘肃省已有农业循环经济立法中存在的突出问题,在可持续发展的目标指导下进行修改和完善。合理分配各主体在发展农业循环经济中的权利义务,奖惩分明,鼓励一切有利于农业循环经济发展的行为和措施,严格各方责任尤其要突出政府责任,使其发挥应有的主导作用。细化制度内容,增加法规的可操作性。

5. 协调农业循环经济法与各部门法之间的关系。农业循环经济立法超出了一部农业循环经济基本法和相关单项法的范畴,涉及整个法律体系的更新。所以在完善农业循环经济产业法律的同时,也要协调好与所有支持性法律的关系。具体应处理好纵向关系和横向关系。处理好纵向关系主要是修改上位法。如《宪法》和《环境保护法》。而处理好横向关系则是指处理农业循环经济法与各个部门法的关系,如财税法,商标法、专利法、教育法、行政法、刑法等法律。

争取获得各部门法的大力支持。

6. 制定有甘肃特色的地方农业循环立法。甘肃应抓住全国唯一循环经济试点省份的特殊地位,并结合甘肃省生态、资源、经济发展和文化等诸多方面的实际,吸收借鉴各国和各地区农业循环经济立法的经验,勇于尝试,制定出符合省情又具有示范性的地方农业循环经济法律法规,推动国家及甘肃省生态农业的发展。

二、本书的意义与目的

(一) 研究意义

甘肃省处在西部生态脆弱区,经济又欠发达,经济发展和环境污染的矛盾尤为突出,发展农业循环经济刻不容缓,国家又将甘肃作为首个省级循环经济示范区给予其重点支持。研究甘肃省农业循环经济地方立法制度具有重要的理论和现实意义。第一,有利于加快甘肃农业循环经济的进程,实现农业可持续发展,缓解甘肃经济发展和环境污染之间的矛盾。第二,为我国各地发展农业循环经济提供立法经验。目前,全国很多地区都正在积极构建农业循环经济地方立法体系和完善相关法律制度,作为首个省级循环经济示范区,甘肃应在农业循环经济地方立法方面有所作为,力争与其示范区的地位相适应,同时也为兄弟省份的地方立法提供可资借鉴的经验。第三,弥补和完善我国循环经济法律体系中的地方立法层面的内容,使农业循环经济有法可依。

(二) 研究目的

本书的目的在于,通过对甘肃省近年来发展农业循环经济的实际考察和对现有涉及农业循环经济的法律法规的梳理分析,肯定我省在地方立法方面取得的成绩,指出存在的主要问题及原因,从甘肃实际出发,参考借鉴我国其他省市及国外一些成功的做法和经验,提出强化农业循环理念、明确农业循环经济的环保法属性、构建地方循环农业立法体系、完善现有涉农法律、协调农业循环经济法与门法之间的关系、突出甘肃地方立法特色等一系列思路,为建设美

丽甘肃,发展生态农业、制定制度决策政策等提供一定的理论依据和实践参考,从而推动我省农业循环经济的快速发展,不负首个循环经济示范省的使命。

三、本书的基本思路和方法

(一)基本思路

从法学理论角度出发,对农业循环经济理念,循环经济法性质,地方立法体系构建,地方立法问题及完善,区域生态法文化与农业循环经济地方立法建设的互动进行研究。从实证考察角度出发,对甘肃农业循环经济实践进行实证分析,借鉴国外成熟经验,结合甘肃“本土资源”进行农业循环经济的地方立法构建。

(二)研究方法

本书将综合运用多种研究方法,如实证研究的方法、历史研究的方法、比较研究的方法、理论法学的研究方法、社会学研究的方法。其中,实证研究的方法、历史研究的方法和比较研究的方法是本课题的主要研究方法。

1. 实证研究的方法。通过实地调查研究,掌握甘肃四大农业区域农业循环经济发展的第一手资料,为课题的深入研究奠定基础。

2. 历史研究的方法。我国历代的“天人合一”的传统思想是我国各地农业循环经济发展及法律构建的文化基础和思想宝库。

3. 比较研究的方法。对国外及各地区相关制度进行比较研究,结合甘肃省特殊的地缘法律特征寻求可资借鉴的经验。

4. 理论法学的方法。通过现有的各种文献资料分析整理,按照理论法学的方法创设理性的地方立法体系。

四、本书的不足及今后努力的方向

本书主要分析研究了甘肃省现有涉农立法的不足和完善建议以及对空白的农业循环经济基本法和专项法的重点研究和突破。这将有助于加快甘肃省

农业循环立法的步伐,引起社会各界更多的关注,推进循环农业的发展。但由于科研时间、资料掌握限制等多方面原因,对一些立法问题尚需进一步研究,如现有涉农法律的修改还需要在体现自然和经济规律方面加深研究以便提高法规的操作性;在填补法律空白方面还需要对涉及循环农业的专项法、体现我省循环农业的特色法(如生态补偿法规)、生态农业投资法规等内容进行进一步研究。

第一章

循环经济理论背景和内容

第一节 循环经济理论背景阐释

一、发展观的演变与循环经济的产生

发展是硬道理,硬发展没道理。发展是人类社会的永恒主题,但“如何发展”却是一个不断演进的命题,随着生产力水平、生产方式、消费方式的改变以及人们认识水平的提高而不断在其演化进程中被赋予新的内容。发展观是关于发展的“世界观”,是一定时期内人们对发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法和根本观点。发展观不同,人们观察和解决发展问题的原则、方法和价值取向不同,对发展道路、发展模式和发展战略的选择也不同。从总体来说,人类社会对于发展的认识经历了一些重要变革,即从增长理论到发展理论,再到后来的可持续发展理论。从单纯强调 GDP 的增长,忽视整个社会的全面发展,到重视经济社会的整体发展,再到经济社会和环境的全面地、可持续发展。

(一)以经济增长为核心的发展观

20 世纪 40 年代末到 60 年代初,发展的内涵主要是经济

的增长。^{〔1〕}“二战”后,世界各国的首要任务是恢复和发展经济,提高全体国民的生活水平,因此“发展”被等同于经济的增长。认为“经济发展问题实质上就是通过增加人均产出来提高国民收入水平,使每一个人都能消费得更多”,^{〔2〕}促进经济增长最有效的途径就是资本积累和工业化。将国民生产总值和人均国民收入作为衡量发展的基本参数,追求 GNP 和 GDP 的水平不断提高。可以看出,这一时期的发展观将发展看作走向工业化社会进而实现经济增长的过程:发展=工业化=经济增长。这一发展观虽然在战后对于各国的经济复苏起了一定的作用。但是将发展理解为单纯的经济增长,盲目迷恋于追求经济的高速增长,视单一的经济增长和物质财富的增加为发展的元价值,认为只要经济发展了,其他问题就可以迎刃而解,将发展单向度的指向经济是片面的。事实上,社会生活是多方面的,社会的发展虽以经济为基础,但经济增长不一定能自动带来社会的发展、人类的发展。相反,有时它还会导致一系列的严峻问题,如分配不公、社会腐败、政治动荡、人口爆炸、环境危机等。

与之相对应,在以经济增长为核心的发展观指导下,各国经济发展运行的是传统的经济增长模式。人们高强度地把地球上的物质和能源提取出来,然后又把污染和废物大量排放地排放到水、空气和土壤中,对资源的利用是粗放的和一次性的,通过把资源持续不断地变成为废物来实现经济的数量型增长。可以说,传统的经济增长模式是一种“自然资源→粗放生产→过度消费→大量废弃”单向流动的线性经济发展模式,其特征是高开采、低利用、高排放。在这里,自然资源被假设为非稀缺性物品,大自然中有着取之不尽、用之不竭的财富,并且深信依靠科学和技术的发展,人类没有解决不了的问题。借助科学“我们就可以使自己成为自然的主人和统治者”,^{〔3〕}为了发展经济,追求经济增长,人们大量开采资源、大规模生产、大量消耗、大量消费,并大量排放废弃物,造成环境的污染和生态的破坏,导致了人与自然的异化。人们在征服自然时忽

〔1〕 蔡卫红:“发展与发展观的内涵、演进及其在我国的启迪与推进”,载《发展研究》2011年第5期。

〔2〕 [德]海因茨·阿恩特:《经济发展思想史》,唐宇华、吴良健译,商务印书馆1999年版,第52页。

〔3〕 [法]笛卡尔:《探求真理的指导原则》,商务印书馆1991年版,第36页。

视了自然力量的存在,似乎忘记了人是自然界的产物,也是自然界的一员。

(二) 追求经济、社会协调发展的发展观

20 世纪 60 年代中期到 70 年代,发展的涵义有了新发展。一部分理智的学者已公开反对将发展视为单纯的经济增长的发展观,他们提出了一种新的追求经济、社会协调发展的发展观。认为发展是社会政治、经济及文化等各方面综合协调发展的系统工程。正如著名发展经济学家汉斯·辛格所指出的:“发展是增长加变化,而变化不单在经济上,而且还在社会和文化上,不单在数量上,而且还在质量上。”这种发展观意味着对发展的理解已由单一走向多面,由一元走向多元,是一种较为全面的发展观:发展 = 现代化 = 全面发展。从以经济增长为核心的发展观走向关注经济、社会协调发展的发展观,是人类发展认识过程中的一次飞跃,但经济、社会协调发展的发展观“只注重社会系统内部经济、政治及文化等方面的关系,没有进一步揭示社会系统与自然系统发展的联系,它关注的是当前的状况,没有考虑发展后劲,虽在一定程度上缓和了人与自然的联系,但未能从根本上解决人类的延续发展问题”。^[1]

与之相对应,经济、社会全面协调发展的发展观选择的是“先污染,后治理”的经济发展模式,即“自然资源→粗放生产→过度消费→大量废弃→末端治理”。这是对传统经济增长模式所进行的“亡羊补牢”式的修正。人们已经开始对环境问题有所警觉,在遍尝环境污染、生态失衡的恶果后,国际社会开始有组织地进行环境整治运动,循环经济思想也开始萌芽。1966 年美国经济学家波尔丁在其《未来的太空飞船——地球经济》一书中提出了著名的“宇宙飞船”理论,首次提出了循环经济的思想。波尔丁认为人类长期奉行的传统经济增长模式是“牧童经济”,只管放牧而不顾草原的破坏。把地球看成取之不尽的资源库进行无限度的索取,大量地、迅速地消耗自然资源,同时造成废物大量累积,环境污染日益严重。受当时发射的宇宙飞船的启发来分析地球经济的发展,波尔丁认为飞船是一个孤立无援、与世隔绝的独立系统,靠不断消耗自身资

[1] 丘培藩:“发展观演变过程的辩证法”,载《现代哲学》2001 年第 1 期。

源存在,最终它将因资源耗尽而毁灭。唯一使之延长寿命的方法就是要实现飞船内的资源循环,尽可能少地排出废物。同理,地球经济系统如同一艘宇宙飞船。尽管地球资源系统大得多,地球寿命也长得多,但是也只有实现对资源循环利用的循环经济,地球才能得以长存。因此,人类社会需要由“牧童经济”向“飞船经济”转变,否则地球这一封闭系统的资源将耗尽。^[1] 1972 年罗马俱乐部在《增长的极限》报告中指出,稀缺自然资源将制约直至最终将使发展停止,而达到增长的极限。实际上,循环经济就是对资源耗竭的担忧在现代意义上的表达。然而,在这一时期循环经济的思想更多的还是表现为先行者的一种超前性理念,人们并没有积极地沿着循环经济思想发展下去,因为当时世界各国关心的主要是污染物产生之后如何通过治理而减少其危害问题,^[2] 重视在不改变生产系统或工艺程序的状态下,针对已经存在的环境问题,研究和探索具体的污染治理技术和方法,即环境保护的末端治理模式。

(三) 实现可持续发展的发展观

20 世纪 80 年代,由于人口膨胀、资源耗竭和环境污染问题越来越严重,人们逐渐认识到“先污染、后治理”的末端治理模式,是问题产生后进行处理被动措施,不仅治理成本高,而且不可能从源头上避免废弃物的产生,更不可能解决日益严重的资源耗竭问题。于是,人们开始探索可持续发展问题。1980 年,国际自然保护同盟(International Union for the Conservation of Nature)在《世界自然保护战略:为了可持续发展的生存资源保护》中首次提出了“可持续发展”一词。^[3] 其后,《我们共同的未来》系统地阐述了发展与环境之间的关系,对可持

[1] Boulding K. E., *The Economic of the coming Spaceship Earth*, In Jarret H., *Environmental Quality in A Growing Economy*. 转引自俞金香、何文杰、武晓红:《循环经济法制保障研究》,法律出版社 2009 年版。

[2] 1962 年,美国生态学家卡逊发表了《寂静的春天》,指出生物界以及人类所面临的化学品危险。其后,各国开始反思工业发展的负面影响,逐渐采取带有强烈末端治理特征的污染治理与控制的措施和手段。

[3] Rudolf. Streinz, *Repercussions of the Right to Sustainable Development - Help or Hindrance? Law and State*, Volume 59/60. 1999. 转引自李挚萍:《经济法的生态化》,法律出版社 2003 年版,第 2 页。