

重大法学文库



社会主义新农村建设的 环境法律问题研究

黄锡生 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

2007年度司法部重点课题“社会主义新农村建设的环境法律问题研究”
(07SFB1009)



重大法学文库

社会主义新农村建设的 环境法律问题研究

黄锡生 著

图书在版编目(CIP)数据

社会主义新农村建设的环境法律问题研究 / 黄锡生
著. —北京:法律出版社, 2015. 5
ISBN 978 - 7 - 5118 - 7804 - 5

I. ①社… II. ①黄… III. ①农村—社会主义建设—
环境保护法—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第078276号



黄锡生 著

责任编辑 刘文科 李峰云
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
版本 2015 年 6 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 18.5 字数 261 千
印次 2015 年 6 月第 1 次印刷
编辑统筹 学术·对外出版分社
经销 新华书店
责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

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:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-7804-5

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)

重大法学文库出版感言(代总序)

随着本套文库的逐本翻开,蕴于文字中的法学研究思想火花徐徐展现在我们面前。它是近年来重庆大学法学学者治学的心血与奉献的累累成果之一。或许学界的评价会智者见智,但对我们而言,仍是辛勤劳作、潜心探求的学术结晶,依然值得珍视。

掩卷回眸,“5”在重大法学学科发展与水平提升的历程中显得格外有意义。

1945年,当时的国立重庆大学即成立了法学院,到新中国建立后的1952年院系调整,法学院教师成为建立西南政法学院的师资力量的一部分。其后的40余年时间内,重庆大学法学师资和专业成为了空白。在1976年结束“文革”并经过拨乱反正,国家进入了以经济建设为中心的改革开放新时期,我校于1983年在经济管理学科中首先开设了“经济法”课程,这成为了我校法学学科的新发端。

1995年,经学校筹备申请并获得教育部批准,重庆大学正式开设了经济法学本科专业并开始招生;1998年教育部新颁布的专业目录将多个部门法学专业统一为“法学”本科专业名称至今。需要提及的是,1999年我校即申报“环境与资源保护法学”硕士点,并于2001年获准设立并招生;这是我校历史上第一个可以培养硕

士的法学学科。

2005年,我校适应国家经济社会发展与生态文明建设的需求,合力申报“环境资源与保护法学”博士学位授权点,成功获得国务院学位委员会批准。为此成就了如下第一:西部十二个省区市中当批次唯一申报成功的法学博士点;西部十二个省区市中第一个环境资源法博士学科;重庆大学博士学科中首次有了法学门类。这里需要特别强调回顾的是,在法学界同仁的支持下,经过近三年的筹备,重庆大学于2002年6月16日恢复成立了法学院,并提出了近中期的办院目标和发展规划。正是有以上的学术积淀和基础,随着重庆大学“985工程”建设的推进,2009年我校获准设立法学一级学科博士点,除已设立的环境与资源保护法学二级学科外,随即逐步开始在法学理论、宪法与行政法学、刑法学、民商法学、经济法学、国际法学、刑事诉讼法学、知识产权法学、法律史学和新闻法学等学科领域培养博士研究生。

抚今追昔,近二十年来,重大法学学者心无旁骛地潜心教书育人,脚踏实地的钻研探索、团结互助、艰辛创业的桩桩场景和教学科研的累累硕果,仍然历历在目。它正孕育形成重大法学人的治学精神与求学风气,鼓舞和感召着一代又一代莘莘学子坚定地向前跋涉,去创造更多的闪光业绩。

眺望未来,重大法学学者正在中国全面推进依法治国的时代使命召唤下,投身其中,锐意改革,持续创新,用智慧和汗水谱写创建一流法学学科、一流法学院的辉煌乐章,为培养高素质法律法学人才,建设社会主义法治国家继续踏实奋斗和奉献。

随着岁月流逝,本套文库的幽幽书香会逐渐淡去,可是它承载的重大法学学者的思想结晶会持续发光、完善和拓展开去,将化作中国法学前进路上又一轮坚固的铺路石。

陈德敏

2015年5月1日

前 言

2006年3月14日,十届全国人大四次会议通过了《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要的决议》(以下简称《规划》),提出了“坚持统筹城乡经济社会发展的基本战略,在积极稳妥地推进城镇化的同时,按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求,扎实稳步推进新农村建设”的总体战略构想,并以第六章“建设资源节约型、环境友好型社会”突出农村环境保护的重要性。随后,党中央、国务院又依据《规划》的精神,进一步制定了《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,指出要把农村环境保护贯穿于推进社会主义新农村建设的进程中。两大纲领性文件深刻阐明了农村环境保护问题在社会主义新农村建设过程中的重要地位,集中体现了中央在推行社会主义新农村建设过程中对农村环境问题的高度重视。本书结合我国具体实际,借鉴国外先进经验,分别从宏观层面和微观层面上对我国社会主义新农村建设中的环境法律问题进行了深入研究,剖析了新农村建设中环境问题的成因及制度,并提出了完善农村环境法律制度的具体建议。

全书分两编,共十章。第一编包括第一至五章,主要包括绪论、基本理论、环境立法、环境管理、环境规划

等内容,对新农村建设中环境保护宏观性问题进行了系统性探讨。第二编包括第六章至第十章,分别从农业生产、农村生活和资源利用等方面展开论述,对典型的农村环境污染防治和具体资源利用等微观性问题进行了研究。具体内容如下:

第一章为绪论。该章主要阐述了本书的研究背景与意义、国内外研究现状以及研究方法和思路,旨在表明研究本书的重要性和紧迫性,交代本书的研究目的,介绍研究路径和方法。

第二章为新农村建设与环境法律制度的变革。该章主要从宏观层面探讨了新农村建设与环境法律制度的关系,分析了新农村建设对环境法律制度的影响,阐述了新农村环境法制建设的总体构想。主要观点有:新农村建设与环境保护密切相关,新农村建设包含了农村环境建设,农村环境保护是新农村建设的重要内容之一;新农村建设为农村环境法治建立完善提供了历史性契机,而现行环境法律制度体系,无论从理念层面还是具体制度层面,都不能完全适应新农村建设的要求,必须进行历史性变革;打破传统的“城市中心主义”环保思维,根据统筹城乡环境保护要求,革新环境法治建设理念、转变环境管理模式、创新环境管理手段,推进农村环境保护法治化和实现经济、社会、环境的协调与可持续发展。

第三章为新农村环境立法问题研究。研究立法问题实际上是为新农村环境执法司法乃至守法等提供行为依据,对第二篇各章的污染防治和资源生态保护具有指导意义,因此将其放在农村环境管理法律研究之前。主要观点有:我国环境保护法律法规按照管制型和服务型进行分类,过去的环境立法基本上是管制型立法;法理学对法律规范类型的分类说明法律甚至在同一部法律中,可能由于其所规范的行为的性质或主要行为的性质不同,立法要分别用管制型规范(义务性规范)和激励型规范(授权性规范)来调整人们的行为,而不是一概用禁止性、强制性规范;新农村存在生产性行为、消费性行为和生态修复行为;我国环境立法在理念、原则、立法内容等方面存在的不足;提出了新农村环境立法的原则、立法重点领域和环节等。

第四章为农村环境管理法律问题研究。该章主要探讨了我国农村环境管理体制本身在管理组织、权力配置问题,以及行政管理模式和管理手

段等方面的问题,并分析背后的深层次原因,有针对性地提出体制完善的建议。主要观点有:现行环境管理体制存在一系列问题。如在环境管理组织方面有以行政区划为特征的机构设置与农村环境问题的跨区域性之间的矛盾;基层环境管理机构难以满足农村微观环境管理的需要。在权力配置方面出现横向职能交叉和重叠导致的“多头管理”;环境主管部门虚位,因而难以实现“统管”作用。在职权运行机制方面,存在环境与发展综合决策的人为分割、协调机制可操作性差、监督机制不健全等现实问题。新农村环境管理模式应从单一的命令强制转向多种手段并用,从重管制的秩序行政向重激励诱导的回应行政转变。

第五章为农村环境规划法律问题研究。行政规划在行政法学研究中有多种分类,从抽象和具体行为的划分来看,应属于具体行政行为并应归入第二篇。但是,基于规划在环境法治建设中的根本性和重要性,同时规划还是对第二篇所论述的诸种环境资源要素的综合安排,对其他各章具有指导作用,因此把它放在第一篇作为基本理论研究。该章主要探讨了新农村建设中所面临的环境规划问题及其原因,并对这些新农村建设中面临的环境规划问题,提出了相应的立法建议。该部分主要围绕如下观点加以展开:环境规划法律制度的诸多弊病是产生农村环境问题的重要制度原因之一;新农村建设中应以“规划先行、科学指导、因地制宜、区别对待”为指导,把握村庄功能性特征,逐步完善村庄基础设施;完善新农村建设中环境规划法律体系;提出新农村环境规划的农村社区化目标,并对规划原则和标准作了具体论述;注重在环境规划法律法规的制定中引入环境影响评价制度;设置强有力的监督机制;强化环境规划执法力度、落实违法规划责任。

第六章为农村土地污染防治法律问题研究。该章主要探讨了我国土壤污染防治方面的制度缺陷和立法完善。主要观点有:目前我国没有关于土壤污染防治的专门立法,而已有相关规定具有分散性、附属性等特征,由此导致土壤污染防治工作无法可依,监管不力,无力遏制农村土壤污染持续恶化的严峻态势。有必要制定更高立法层级的《农村土地污染防治法》,以统摄性的专门立法对目前呈现分散性、附属性的法律法规进行体系化的梳理与整合,从而使农村土壤污染防治的规范体系走出相互

冲突、杂乱无序的困境,完善土壤污染防治立法的执行与监管体制,建立和完善农村土壤污染的预防和整治制度,完善农用地污染防治标准制度以及法律责任制度等,并考虑和已有的相关法律法规的协调,加大农村土壤污染防治力度。

第七章为农村畜禽养殖污染防治法律制度研究。该章主要探讨了我国农村畜禽养殖污染的现状与危害,并针对性地分析了现有立法的不足,提出了完善立法的建议。主要观点有:我国应注重用环境经济手段防治畜禽养殖污染,注重法律的配套性、系统性和可操作性;坚持减量化、无害化、资源化、生态化、产业化等原则,完善相关法律;制定内容全面、可操作性强的《畜禽养殖污染防治法》,健全畜禽养殖污染防治的相关制度安排。

第八章为农村生活污染防治法律制度研究。该章以农村生活污染的基本特点和产生原因作为切入,探讨农村生活污染问题及其防治的必要性,提出在建设社会主义新农村背景下完善农村生活污染防治的立法建议。主要观点有:我国农村生活污染日益严重的表面原因在于居民环保意识的薄弱、规划不合理、环境管理机构缺位、污染治理技术滞后、政府重视不够等,但更深层的原因是法律制度上的缺失;提出科学处理与循环利用原则,完善农村生活污染防治立法,健全监管体制,将生活污染物的处理方式科学化和法定化;引入经济激励制度,禁止城市生活垃圾向农村转移,因地制宜地选择农村生活污染防治措施,明确污染者的法律责任,加强执法,做好环境信息公开,完善公众监督机制等。

第九章为农村饮用水源保护法律制度研究。该章主要探讨我国农村饮用水源保护所存在的几个主要问题,并分析其制度原因,在“科学发展观”的思想指导下,本着优先、预防、安全和国家扶持与因地制宜相结合的原则,为完善我国农村饮用水源保护制度提出立法建议。主要观点有:农村饮用水源保护是人权保护和新农村建设的内在要求;农村饮用水源保护的主要问题是来自水质和水量方面的威胁,以及分散式水源难以监管,地下水源保护未受重视等问题;国外饮用水源保护可资借鉴的包括饮用水源保护区制度、严格的饮用水源水质保护标准、完备的饮用水源应急措施、地下饮用水源保护;应以科学发展观为指导,以农村饮用水源优先保护、农村饮用水源保护的预防和、国家扶持与因地制宜为原则,对现

行三大饮用水源保护制度进行完善,对农村饮用水源污染防治制度加以创新,切实保护农村饮用水源,维护农村居民的饮用水安全。

第十章为农村集体林权改革法律问题研究。该章主要探讨集体林权的理论基础,考察我国集体林权制度的历史沿革和集体林权改革的经验与不足,指出农村集体林权改革的必要性,并提出法律对策。主要观点有:集体林权改革是新农村建设的重要内容;健全的林业产权安排是平衡农村经济社会发展与环境保护的“控制阀”。集体林权改革应打破传统集体林权属配置的主体虚化、权属不清的弊端,完善林地林木产权制度、规范林权流转机制、完善纠纷解决机制、森林保险制度和其他相关法律制度等。

目 录

前言 / 001

第 一 编

第一章 绪论 / 003

第一节 研究背景 / 003

一、本书研究的国际背景 / 004

二、本书研究的国内背景 / 005

第二节 研究意义 / 008

一、贯彻科学发展观、构建和谐社会之客观要求 / 008

二、建设环境友好型、资源节约型社会之重要保障 / 010

三、环境资源保护法治化之理论准备 / 011

第三节 研究现状 / 013

一、国内研究成果综述 / 013

二、国外研究成果综述 / 013

第四节 研究的路径和方法 / 015

一、研究的路径 / 015

二、研究的方法 / 016

第二章 新农村建设与环境法律制度的变革 / 018

第一节 社会主义新农村建设与环境保护 / 018

一、社会主义新农村建设的内涵、历史背景和意义 / 018

二、社会主义新农村建设的特 / 025

三、社会主义新农村建设与环境保护 / 030

第二节 社会主义新农村建设与环法律制度
的关系 / 033

一、环法律制度是社会主义新农村建设的重要保障
之一 / 033

二、社会主义新农村建设是环法律制度完善的历史
契机 / 035

第三节 环法律制度的历史发展与面临
挑战 / 036

一、现行环法律制度及其发展历程概述 / 036

二、新农村建设与现行环法律制度的挑战 / 038

第四节 社会主义新农村建设视野下的环法
回应 / 041

一、新农村环法制建设的三大理念 / 042

二、尽快制定《农村环境保护法》，促进农村环法律
体系形成 / 044

三、加快环管理从强制命令型向诱导服务型
转变 / 045

四、着力加强和改进对环行政管理行为的
监督 / 047

五、加快推进环公益诉讼制度建设 / 049

第三章 新农村环立法问研究 / 052

第一节 有关农村环立法的实证分析 / 052

一、关于法律规范分类及作用的法理分析 / 052

二、新农村环法律调整规制对象和范围界定 / 053

三、对相关环法律法规的实证分析 / 055

第二节 新农村环立法中存在的问题 / 056

一、重强制命令，轻市场激励 / 056

二、重行政管制，轻公众参与 / 057

第三节 新农村环立法理念及实现 / 059

一、新农村环境立法应秉承“城乡一体化立法理念” / 059

二、新农村环境立法原则 / 060

三、新农村环境立法重点领域和环节 / 063

第四章 农村环境管理法律问题研究 / 069

第一节 我国农村环境管理体制研究 / 069

一、农村环境管理体制的概念界定和内部机构辨析 / 069

二、我国农村环境管理体制的现状 & 法律问题
分析 / 075

三、完善我国农村环境管理体制的法律对策 / 084

第二节 新农村环境管理模式研究 / 095

一、压缩传统环境行政管理方式适用空间 / 097

二、运用弹性、柔和的行政方式 / 098

三、环境管理中正当程序精神的输入 / 099

第三节 新农村环境行政管理手段的研究 / 100

一、严格规范事前审查,强化事中检查监督,加大事后
责任追究 / 100

二、积极运用行政指导和自愿性环境协议等手段引导
相对人的行为 / 102

三、发挥环境税费、环境补贴制度功能,调节市场主体
行为 / 104

四、积极引导环境非政府组织发挥作用 / 106

第五章 农村环境规划法律问题研究 / 108

第一节 新农村环境规划概述 / 108

一、环境规划与新农村环境规划 / 108

二、我国当前农村环境规划问题现状 / 110

第二节 我国农村环境规划问题的制度原因
分析 / 112

- 一、规划法律意识落后,农村环境规划法律体系尚未形成 / 112
- 二、规划管理体制不完善,规划法律法规执行乏力 / 114
- 三、规划环境影响评价流于形式且缺乏有效监督 / 115
- 第三节 新农村环境规划的原则 / 116
 - 一、规划先行,科学指导原则 / 116
 - 二、前瞻性原则 / 117
 - 三、功能分类,综合建设原则 / 117
 - 四、因地制宜,区别对待原则 / 118
 - 五、多样性和特色性原则 / 119
- 第四节 新农村环境规划法律制度的完善 / 120
 - 一、新农村环境规划对法律制度本身的要求——体系完善 / 120
 - 二、新农村环境规划的目标要求——农村社区化 / 121
 - 三、对新农村环境规划本身的要求——遵守规范标准 / 122
 - 四、农村环境规划效力保证——严格责任追究 / 125

第二编

第六章 农村土地污染防治法律问题研究 / 129

- 第一节 农村土地污染的概念及危害 / 129
 - 一、农村土地污染的概念 / 129
 - 二、农村土地污染的特征及危害 / 132
- 第二节 我国农村土地污染的现状及原因分析 / 135
 - 一、我国农村土地污染的现状 / 135
 - 二、我国农村土地污染的原因分析 / 138
- 第三节 我国农村土地污染防治法制现状与反思 / 140

一、我国农村土地污染防治法制现状 / 140

二、对我国现行农村土地污染防治法律制度的

反思 / 145

第四节 国外农村土地污染防治法律制度

考察 / 148

一、国外农村土地污染防治立法简介 / 148

二、国外农村土地污染防治法律制度经验借鉴 / 152

第五节 我国农村土地污染防治法律制度的

完善 / 155

一、完善农村土地污染防治法律制度的必要性 / 155

二、构建农村土地污染防治法律制度的理论基础 / 157

三、完善我国农村土地污染防治法律制度的具体

构想 / 159

第七章 农村畜禽养殖污染防治法律制度研究 / 170

第一节 农村畜禽养殖污染概述 / 170

一、农村畜禽养殖污染概述 / 170

二、产生农村畜禽养殖污染问题的理论分析 / 172

第二节 我国农村畜禽养殖污染现状及立法

缺陷 / 175

一、我国农村畜禽养殖污染现状及特点 / 175

二、我国农村畜禽养殖污染防治的立法现状 / 177

三、我国农村畜禽养殖污染防治的法律缺陷 / 181

第三节 我国农村畜禽养殖污染防治的法律

完善 / 184

一、我国农村畜禽养殖污染防治法律完善的

原则 / 184

二、我国农村畜禽养殖污染防治法律制度的

完善 / 187

第八章 农村生活污染防治法律制度研究 / 191

第一节 农村生活污染概述 / 191

一、农村生活污染的范围及分类 / 191

二、农村生活污染的特点 / 192

三、农村生活污染的原因分析 / 192

第二节 我国农村生活污染防治的意义与现状 / 195

一、我国农村生活污染防治的意义 / 195

二、我国农村生活污染防治的现状 / 196

第三节 完善我国农村生活污染防治的法律对策 / 197

一、我国农村生活污染防治的总体要求 / 197

二、完善我国农村生活污染防治的法制对策 / 197

第九章 农村饮用水源保护法律制度研究 / 204

第一节 我国农村饮用水源保护概述 / 204

一、农村饮用水源保护的涵义 / 204

二、我国农村饮用水源保护存在的问题 / 208

第二节 农村饮用水源保护法律制度分析 / 209

一、农村饮用水源保护法律制度现状 / 209

二、农村饮用水源保护法律制度存在的缺陷 / 213

第三节 我国农村饮用水源保护法律制度的完善 / 217

一、完善农村饮用水源保护法律制度的指导思想 / 217

二、农村饮用水源保护法律制度的基本原则 / 218

三、完善农村饮用水源保护法律制度的具体设计 / 222

第十章 农村集体林权改革法律问题研究 / 228

第一节 林权的基本理论概述 / 228

一、林权及相关概念界定 / 228

二、我国林权制度的历史沿革 / 235

三、集体林权改革的理论基础 / 238

四、集体林权改革的内容和意义 / 242

第二节 当前我国集体林权改革实践及其法律
问题分析 / 246

一、我国各地林权改革取得的成效 / 246

二、我国林权改革中凸显的法律问题 / 248

第三节 完善我国集体林权改革法律制度的
构想 / 254

一、我国农村集体林权改革的指导思想和基本
原则 / 254

二、完善我国农村集体林权改革的具体法律制度 / 257

主要参考文献 / 270