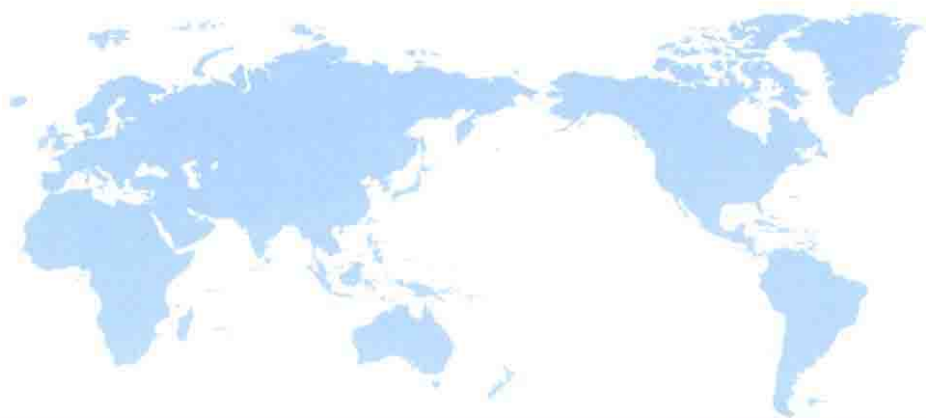


服务西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书

HUAN JING ZI YUAN FA QIAN YAN RE DIAN WEN TI YAN JIU

环境资源法前沿 热点问题研究

李永宁◎著



中国政法大学出版社

服务西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书

HUAN JING ZI YUAN FA QIAN YAN RE DIAN WEN TI YAN JIU

环境资源法前沿 热点问题研究

.....

李永宁◎著



中国政法大学出版社

2018·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

环境资源法前沿热点问题研究/李永宁著. —北京:中国政法大学出版社, 2018. 7
ISBN 978-7-5620-8416-7

I. ①环… II. ①李… III. ①环境保护法—研究—中国②自然资源保护法—研究—中国
IV. ①D922. 680. 4②D922. 604

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第170191号

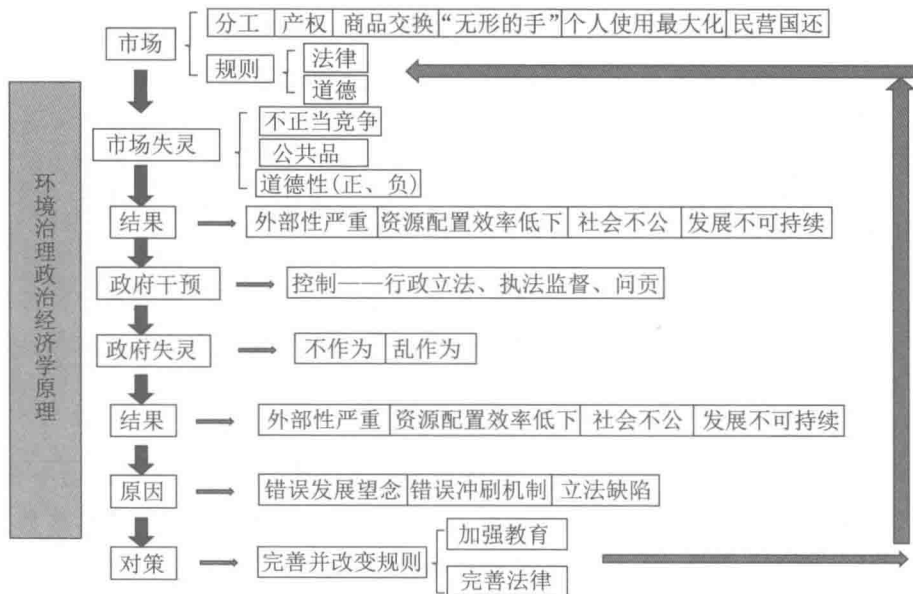
- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
- 编辑邮箱 zhengfadch@126.com
- 承 印 保定市中画美凯印刷有限公司
- 开 本 720mm×960mm 1/16
- 印 张 17
- 字 数 278 千字
- 版 次 2018 年 7 月第 1 版
- 印 次 2018 年 7 月第 1 次印刷
- 定 价 49.00 元



代 序

环境治理的政治经济学原理^[1]

政治经济学是以不同阶段的生产关系或经济关系为研究对象的社会科学。环境治理的政治经济学原理，就是着重从与环境有关的生产关系以及经济关系的角度考察环境治理的一种研究方法。生产关系作为人在物质资料生产过程中结成的社会关系，具体到环境治理，就是指与环境活动有关的人和人之间的社会关系。以此为线索，揭示环境治理的发展脉络，寻找环境治理的理论解释和环境治理的最佳途径和方法，就是环境治理的政治经济学所要解决的问题。



[1] 本代序源于2017年10月在厦门“生态环境损害赔偿高级研修班”上，上海交大王曦教授的同题目授课内容，后由李永宁教授根据个人理解整理、加工、扩充而成。在此，向王曦教授表示感谢。

一、出发点：市场

市场是什么？市场的最初含义是指交易的场所。但类似当代中国最发达的网购，并不存在特别明确而且固定的场所。所以，现在理解市场，更多地倾向于把市场理解为所有交易关系的总和。在经济学的理论假定里面，如果是完善的市场就会达到最完美的状态；此处，环境治理的核心应该是通过调整环境社会关系而达成的；市场毫无疑问是发生所有环境社会关系的最重要的场所。因此，市场就成为研究环境治理的政治经济学原理的逻辑起点。

关于市场，有两个重要的着眼点：

（一）分工

一般来说，分工是市场产生的前提或者基础。反过来，也可以说，有市场才会有分工，分工是市场的重要特征之一，是决定市场之所以为市场的根本原因。与市场有关的要素主要有以下几个：

1. 产权

有了分工，就意味着对不同生产要素的独特占有，因而可以生产出与其他人不同的产品。所以，要确保分工的稳定性以及维持分工的存在，就必须依赖于产权制度。有了产权制度，不同的产品提供者才能保障对独特生产要素的稳定占有。

2. 商品交换

有分工，并有相对完备的产权制度，必然意味着会出现剩余产品，因为生产者不可能将自己生产的全部产品独占使用，也即，生产者为了得到自己生产不出来，而要由别人生产出来的产品，就要设法用自己生产的、由自己使用之外的剩余产品去交换，因而，分工和剩余产品就催生了商品交换。通过商品交换，达到互通有无，实现生产者和消费者的满足最大化。

3. 无形的手

所谓无形的手，即价格机制，具体就是通过价格的变动来实现商品交换，引导社会资源的分配。如果，价格高，产品就增加，使用的社会资源的数量就增加；反之，如果价格低，生产的产品就减少，使用的社会资源的数量也会减少。因而，如果价格机制能充分发挥作用，就能确保每个生产者都能各得其所。

4. 个人效用最大化

价格机制的作用既然能让每个人各得其所，确保个人实现最大满足，同时，价格机制也会推动资源分配达到最合理化，因为价格会在不断波动中，趋向于一个大众都能接受的公平价格，因而，把供需双方的数量调整到最匹配的状态，就不可能出现过剩，也不可能发生紧缺，意味着资源分配不仅公平，资源配置的效率也能达到最大化。

5. 当个人和社会都能充分实现利益时，必然反映为民富国强

因为，每一个人都能实现最大的价值，社会能实现可持续发展，没有浪费，也没有稀缺性压力，这就是典型的民富国强。民富国强可以看成是市场带给社会的福利，所以，市场被认为是最好的制度之一。

（二）规则

无规则不成方圆。市场交换的进行也是离不开规则的，有规则就能保障有秩序，交换才能顺利并持续地进行。规则无非两个部分：法律和道德。

1. 法律

法律本质上是统治阶级的意志，法律的出现就源于奴隶社会的末期。奴隶社会末期之所以出现法律，就是因为分工和剩余产品的出现。分工和剩余产品出现后，就产生了对剩余产品的占有关系。为了让占有成为稳定的关系，就需要对其加以保护，以确保占有。同时，交换还需要秩序，这个也得由法律加以规定。

2. 道德

除了法律，还有道德。法律是经过立法程序确立的，但每个人内心里都存在对善恶的判断和追求，特别是人们以此指导行为的时候，就意味着道德发生了作用。所以，我们既提倡依法治国，更强调以德治国，就是要同时发挥两者的作用。

二、市场失灵与治理的不完全性

市场失灵就是市场不发生作用，或者市场的作用受到了影响，或者价格机制被某种因素所扭曲，由于其不能发挥出价格机制应有的作用，就发生了失灵。市场失灵之下，产品产出的数量被错误引导，资源的使用和配置也受到消极影响，因此资源配置的效率不高，可能出现资源浪费，也可能对环境形成不利影响。

西方经济学认为，市场失灵主要包括以下三个原因：

1. 垄断

垄断是由自然原因或人为原因导致的、在某些行业出现的资本过度集中、从而排斥竞争的现象。包括城市自来水供应、电力、天然气等自然垄断行业，也包括了诸如某些资源性行业，矿藏、石油开采等行业，资源的稀缺性使得这些行业容易形成垄断性开采，因为占有稀缺资源就意味着他人的进入被限制。当存在垄断时，最大的问题是，垄断企业在制定价格方面具有很大的优势，可以单方面决定价格的高低，与市场自发产生的价格发生背离。由于垄断价格并不反映市场的真实情况，因而价格机制的作用就会被严重削弱，甚至不起作用，对资源配置产生错误引导，致使资源配置的效率低下，出现资源浪费、环境破坏等问题。

2. 公共物品

公共物品是和私人物品相对的概念，私人物品就是指消费时需要支付价格的物品；并且对于私人物品，当一个人消费之后，别人不可能再消费同一物品。其只有支付了价格才能消费的性质，反映的是私人物品的排他性。一人消费后别人不能再消费，如甲消费一个面包之后乙就不能再消费的现象，叫作私人物品消费的争夺性或竞夺性特征。但是，与私人物品相对，还有些物品，比如国防、警察的服务，天气预报以及城市绿地、道路桥梁等，每个人在消费的时候并不支付价格，都是免费消费，即该物品不需要支付价格就能消费。同时，有一种物品，当某人消费后并不影响他人的继续消费，如天气预报大家都能听，不可能因某个人听了其他人就不能再听了。这些物品就叫作公共物品，前者被称为公共物品的非排他性特征，后者被称为公共物品的非竞争（竞夺）性特征。由于公共物品的这两个特征，因而在公共物品的消费领域，价格机制是不发生作用的，因此公共物品的消费和资源配置过程中就可能产生低效率和大量浪费的现象，形成短缺压力甚至环境问题。

此外，还有些公共物品并不具有纯粹性特征，它可能具有非排他性，但同时却具有一定的争夺性，比如公海里的鱼大家都可能捞，反映这种鱼没有排他性；但是，如果一个人捞得多了，其他的人就得少捞或者捞不到了，意味着这里的鱼的消费存在一定的争夺性。所以，把这种产品——具有非排他性但同时具有竞夺性的这种物品，就叫公共资源。构成公共资源的大到环境、生态利益，小到城市绿地、道路桥梁等。市场机制对公共资源的配置是不发

挥作用的,“公地的悲剧”说的就是这种情况。

3. 外部性

外部性,简单说就是一个人的活动对他人的影响,但该人无需对这种影响承担责任的现象。具体有生产外部性和消费外部性。同时包含正、负两个方面。生产外部性,如企业排污,是负外部性,其消极影响一般由他人自己排除;蜜蜂采蜜是正外部性,引起的农场产量的增加并非农场主自己投入的结果,而是养蜂人代替农场主支出的。消费外部性,如一个人美化自己庭院的环境,周围的邻居也从中得到福利,这就是消费的外部性。外部性的存在,也意味着市场机制不发生作用,因为环境污染者无需担责,生态利益的享受着无需支付代价。因此,环境领域利益关系出现混乱,资源配置完全没有效率。

三、不完全治理条件下的环境资源状况

(一) 外部性严重

1. 环境污染严重

外部性存在时,因为外部性的制造者并不承担责任,就比如我国2014年以前的《环境法》所规定的超标排污收费制度,规定企业只要达标排放就不用缴纳排污费,不用对排污承担责任。但忽视了一个问题,即使达标排放,但累积的排污必然超过环境容量,对环境造成极大损害。此外,诸如汽车尾气、个人及家庭消费都不承担污染治理的责任,这也可能是导致我国北方地区污染严重,特别是秋冬季节持续雾霾的重要原因。

2. 生态破坏严重

由于不存在生态修复的严格责任,采矿及其他资源开采业往往是只开发,但很少承担生态修复责任,导致生态系统遭到严重破坏,生态系统退化,自然灾害频发,也给其他资源利用者带来消极影响。

3. 生态利益制造者得不到有效保护

如流域上游地区为保护水源进行的生态修复,甚至关停污染企业,由此所制造的生态利益得不到实现,被流域下游、社会和其他人无偿占有和使用,严重影响生态保护者积极性。类似乱砍滥伐,过度使用土地等行为的大量出现,与生态利益制造者得不到其所创造的正外部性利益有直接的关系。

（二）资源配置效率低下

市场失灵的结果，导致价格机制不能有效发生作用，无形的手失去应有作用，资源配置的合理性、公平性与可持续性受到威胁。由于对各种资源的使用不能正确反映成本（类似于我们过去理解的资源无价）以及这种认识的惯性作用，致使资源的大量浪费和资源性产品的过度产出，破坏资源的可持续性使用，也可能发展导致进一步出现资源瓶颈。如我国的高速发展后遗症，由于资源使用的压力越来越大，资源配置效率严重不足。

（三）社会不公

因为外部性严重，价格机制扭曲，出现的社会不公主要有：

（1）外部性不能克服，意味着个人代替别人付出的成本没有办法收回，或者给别人造成的危害无需付出代价，出现明显的社会不公。

（2）在资源领域，资源的使用者无需承担可持续发展的代价，也不用承担资源修复和保护生态系统的责任，造成资源使用者的暴富，却给社会留下严重污染和生态破坏的恶果。出现少数人暴富，但地区却陷入贫困的现象。

（四）发展不可持续

以上情况，必然导致发展的不可持续。

（1）资源约束趋紧，资源压力越来越大。比如，我国经历几十年高速发展之后，到了20世纪末21世纪初，发展的压力越来越大，引起全球性的资源价格上涨，导致制造业成本越来越高，资源稀缺性增强，发展陷入困境。

（2）由污染引起的社会问题突出。出现一系列污染事件甚至群体性事件，如北方地区持续严重的雾霾天气，致使群众正常生活受到严重威胁。

（3）由生态破坏引起的社会问题突出。滑坡泥石流、塌陷地裂等自然灾害频发，生态系统不平衡的问题突出，生态承载力遭受破坏，可持续性承载力不足，威胁人类健康发展。

（4）由社会不公引起的社会问题突出。因为社会不公，社会不同群体产生一定的对立情绪，富者愈富，穷者愈穷。个别社会阶层出现奢侈消费、炫耀消费、公款挥霍性消费等不正常消费现象，并因此滋生大量腐败现象。这些问题对社会稳定和可持续性发展造成威胁。

四、对市场失灵起补充作用的政府干预

市场失灵导致了外部性、资源配置问题以及社会不公和发展的不可持续

性问题等，因此，政府有必要采取积极的措施克服市场失灵问题。解决市场失灵最直接、最简单的办法就是，运用政府力量弥补无形的手的缺陷。所以，政府干预的产生与市场失灵密切相关。

政府干预，核心是对经济活动的政府管制。

政府管制，是指政府干预市场的活动总称。具体是指，政府为达到一定的目的，凭借其法定的权利对社会经济主体的经济活动所施加的某种限制和约束，其宗旨是为市场运行及企业行为建立相应的规则，以弥补市场失灵，确保微观经济的有序运行。

政府管制属于政府的微观经济管理职能，它与旨在保证经济稳定与增长的宏观经济调控一起构成政府干预经济的两种主要方式。它是指政府行政机构依据法律授权，通过制定规章、设定许可、监督检查、行政处罚和行政裁决等行政处理行为，对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制和控制的行为。

管制的主要方式有行政立法、执法监督和问责三种。

行政立法是指有权行政机关依照法定程序，在自己的职权范围内制定并颁行有关行政管理事项普遍应用的规则的活动。行政执法监督是指负有监督职责的国家机关对于行政执法主体实施的行政执法行为，是否符合行政法律规范进行监察和督促，并对违法行为予以纠正的活动。问责是追究政府官员的责任，意即权责对等，是政治文明的体现。问责是个大的概念，具体来说，有四个层次。

第一是引咎辞职。比如，某个领导因官僚主义作风导致未深入调研，或者对重大隐患没有进行防范和处理，造成了严重的后果就要承担领导责任，要引咎辞职。

第二种是停职。是指事情还没有调查清楚之前，先停掉工作等待调查。

第三是免职。事情已经比较清楚了，是一定要承担责任的。被停职和免职不是终点，如果在调查中发现有权钱交易现象，将会进一步追究司法责任。

第四种就是撤职。撤职已经属于行政处分的一种了，是指在事态已经非常清楚的情况下，直接给的行政处分，表明要追究官员责任了。

纪律处分、组织处理和经济处分。纪律处分由轻到重依次包括：警告、记过、记大过、降级（职）、撤职、留用察看、开除。组织处理包括：调离、停职、引咎辞职、责令辞职、免职等。经济处分包括：扣减薪酬等。

五、政府治理的失灵

面对市场失灵，政府可以采取一系列干预手段，确保市场发挥积极的作用，用有形的手弥补无形的手存在的不足，但真实的情况是：政府也可能发生失灵，政府失灵意味着政府干预不一定能充分弥补市场失灵的消极影响，不一定能解决市场失灵导致的各种危害。

政府失灵包括两个方面：行政不作为和行政乱作为。

1. 行政不作为

行政不作为是指行政主体及其工作人员有积极实施行政行为的职责和义务，应当履行而未履行或拖延履行其法定职责的状态。行政不作为是指行政主体未履行具体的法定作为义务，并且在程序上没有明确意思表示的行政行为。所谓行政中的“不作为”行为，是基于公民、法人或其他组织的符合条件的申请，行政机关依法应该实施某种行为或履行某种法定职责，但行政机关无正当理由却拒绝作为的行政违法行为，亦称“不作为违法”或“消极违法”行为。行政不作为行为，比如对违规占用耕地不予查处，对未批先建采取默认做法等。

行政“不作为”其表现形式大致有拒绝履行、不予答复、拖延履行，它与行政中“乱作为”一样，都将可能侵犯或损害行政相对人的合法权益。

2. 行为乱作为

行政乱作为是指行政主体作出的一种错误行为方式，即行政主体在履行提供公共服务、承担行政责任等职责过程中，未尽到应有的义务或管了不该管的事，导致国家政令不通、执行不力，同时还损害国家的全局发展和影响人民群众的正常生活。表现形式有行政“错位”、行政“越位”等。“乱作为”滥用法律赋予的权力谋取私利，是一种渎职行为，具有明显违法性的特点。乱作为具体譬如土地财政之下的违规审批土地，对环境违法行为“以罚代管”，甚至环境数据造假等行为。

不作为和乱作为致使行政干预无法达到弥补市场不足的目的，最终无法解决市场失灵情况下产生的各种环境生态问题。

六、政府失灵下的环境治理

显然，因为政府失灵政府干预并不能达到最初的目的，因此，现实的情

况是市场仍然会回归到最先失灵的状态。在加入政府失灵之后，甚至出现比单纯的市场失灵更严重的后果。

最基本的后果，仍然会像单纯的市场失灵一样：外部性问题没有解决、资源配置效率低下、存在社会不公和发展不可持续性的问题。因此仍然需要采取必要的措施解决这些问题。更严重的后果是，政府失灵可能对生态系统造成更大的危害，特别是政府急于监管的情况下，环境保护可能陷入无政府主义的泥潭，危害更大。

那么，出现这样的情况究竟是什么原因呢？

七、政府环境治理失灵的原因

祈求政府干预解决市场失灵，政府为什么又会失灵呢？原因主要有以下几个：错误发展理念、错误激励机制、立法缺陷。

1. 错误发展理念

从1978年改革开放开始，直到2012年党的十八大之前，我国一直奉行经济优先的发展理念，虽然邓小平曾提出“两手抓，两手都要硬”，但事实是只有经济发展是最显性、最实惠和最能深切感受到的，所以真正抓的主要还是经济建设，精神文明和文化建设长期被忽视。经济发展论英雄，虽然不能完全说成是“唯GDP”论，但事实上把GDP当作“硬道理”，当作最大的政绩，全社会无一例外地把追求经济增长作为最核心的任务。当作1989年实施的《环境法》，都在法条当中贯穿了经济优先的理念，如明确了“环境保护与经济发展相协调”的原则，即当环境保护与经济发展有矛盾时候，环境保护就必须要让位于经济发展。其他环境保护单行法律也无一例外地把经济发展放在突出的地位，环境保护只是从属地位。干部晋升、地方评比、人才流动都围绕着经济发展这个中心，错误的发展理念必然导致对资源的无度索取、对生态的无限依赖、对环境的无节制破坏。

2. 错误激励机制

关于错误的激励机制，主要有两方面的倾向性，一是追求政绩工程，二是过分重视GDP。政绩工程的核心就是经济发展，地方经济发展了、工业经济比值上升了，就意味着地方领导人作出了成绩，就能受到进一步的重用，而不问是否对环境造成了影响。为此，地方领导人宁可牺牲环境，破坏生态。甚至出现了好多拆除文物古迹、重要历史遗迹、填湖造田、平山造地等追求

发展的极端事例，目的只有一个——发展经济，只要经济发展了，就是最大的政绩。过分注重 GDP，是与政绩工程相伴随的，甚至出现了好多所谓“能人”违规进入干部队伍，评价标准就是他能带来经济增长，而不顾其身份和其他表现。错误激励机制的引导，使得环境生态承受的压力越来越大，不可持续发展的的问题越来越突出。

3. 立法缺陷

立法缺陷集中表现在旧《环境保护法》当中，比如①环境保护不重视政府及其部门的作用，过分依赖环保部门“单打独斗”；②相关法律法规的强制性明显不足，不足以对违法行为起到积极的遏止作用，比如环境影响评价制度软弱到可以事后补办环评的程度；③有些法律规定带有明显放纵违法行为的痕迹，如限期治理制度等于无意中放纵了违规企业“治理期间”可以继续违法的嫌疑；④还有的规定完全抹杀环境侵权与一般侵权的区别，如超标收费制度，完全轻视污染的累积后果造成的环境危害；⑤再比如环保执法软弱无力，缺乏强制性规定，致使执法部门面对违法只能望洋兴叹，没有强力措施相配合。以上种种，反映环境资源立法存在很大的缺陷，这也是 2014 年全面修订环保法的根本原因。

找到了原因，就应该采取有针对性的对策来解决存在的问题，这样环境治理才能转入正道，环境保护事业才有希望。

八、充分治理的对策：完善并改变规则

上述分析，可以看到单纯依靠市场解决不了环境治理问题，依靠政府干预也不能完全解决市场失灵条件下出现的问题。环境问题的解决需要新的理念，需要改变传统的规则，才有望从根本上解决问题。有两个思路：

1. 加强教育

环境问题不单单是环保部门的事情，不单单是政府的事情，也不单单是企事业单位的事情。环境问题涉及方方面面，环境问题的解决需要依靠全广大人民群众，需要每一个人从自身做起，自觉保护环境。如果广大人民群众都参与到环境保护当中，人人都能对环境负责，“天蓝、地绿、山青、水秀”的美好河山就一定能实现。因此，必须加强环保教育，强化每个人的环保意识，从我做起，让环境保护成为每个人的自觉行动。这一点，我们过去做得很不足，我们一直都视环境为公共物品，人们都希望免费乘车，而无须为享

用环境付出代价，很少有人自觉为环境保护贡献力量。十八大以来，这方面有了很大改观，奢靡之风被遏止，低碳节俭和共享消费的生活方式逐步形成，全民参与环境保护已经蔚然成风。良好的环境治理有了希望。

2. 完善法律

十八大以来，党和政府为环境治理和生态文明建设做了大量工作，修改并制定了一批环境资源法律法规，仅中央深改组（截至2017年9月），通过的环境类顶层设计文件就有50项之多。最重要的就是修订了环保法，新修改的环保法体现了五大亮点，开启了环境治理的一个新纪元。主要有：①环境保护的理念发生了根本改变，从经济优先转变成保护优先；②形成了多元共治的环境治理模式，并且强化了多主体参与环境保护的责任和义务，环境治理被完全落到了实处；③推动形成了绿色发展模式，确定了环境保护基本国策的地位，并明确了绿水青山就是金山银山；④建立并完善了系列新型环保制度，特别突出的有按日计罚制度、行政拘留制度和查封扣押制度等，极大地强化了环保部门的执法能力；⑤把农村环境保护纳入了法律保护的范围，环境保护工作得到了全面落实。完善法律的活动，把环境保护工作的方方面面都纳入了法治的轨道，环境治理从此进入生态文明新时代。

目 录

CONTENTS

○ 代 序 环境治理的政治经济学原理	▶ 001
○ 第一章 什么是环境资源法	▶ 001
第一节 环境资源法的含义	▶ 001
第二节 环境资源法的特征	▶ 005
第三节 环境资源法的调整对象	▶ 008
第四节 环境资源法律关系	▶ 013
第五节 环境资源法的任务、目的和作用	▶ 018
第六节 环境资源法的产生和发展	▶ 024
第七节 小 结	▶ 027
○ 第二章 新《环境保护法》的框架、内容和主要亮点	▶ 029
第一节 概 述	▶ 029
第二节 我国新《环境保护法》的基本框架	▶ 030
第三节 我国新《环境保护法》的内容变化	▶ 031
第四节 我国新《环境保护法》的主要亮点	▶ 042
○ 第三章 生态文明的涵义、政策及立法	▶ 053
第一节 概 述	▶ 053
第二节 生态文明的含义	▶ 054
第三节 生态文明的特征	▶ 058
第四节 生态文明相关政策与立法	▶ 062
第五节 小 结	▶ 067

○ 第四章 论自然资源法的原则	▶ 069
第一节 概 述	▶ 069
第二节 自然资源法原则的涵义及其特征	▶ 070
第三节 自然资源法原则研究的现状及存在的问题	▶ 073
第四节 自然资源法原则的主要内容	▶ 076
○ 第五章 生态补偿研究的理论误区及其修正	▶ 086
第一节 概 述	▶ 086
第二节 关于生态补偿的涵义	▶ 087
第三节 关于生态补偿的经济学依据	▶ 091
第四节 小 结	▶ 095
○ 第六章 生态补偿的法学涵义及其法律制度完善	▶ 097
第一节 概 述	▶ 097
第二节 生态补偿社会关系的分类及其经济学本质	▶ 099
第三节 生态补偿社会关系的特殊性及其法学涵义	▶ 104
第四节 生态补偿法律制度的完善	▶ 111
○ 第七章 防旱抗旱法律对策研究	▶ 118
第一节 概 述	▶ 118
第二节 我国防旱抗旱法制建设的现状	▶ 118
第三节 现有法规规章存在的问题	▶ 121
第四节 《关于加快水利改革发展的决定》的制度创新	▶ 126
第五节 防旱抗旱的法律对策	▶ 130
第六节 现行防旱抗旱法制体系完善之路径	▶ 135
○ 第八章 西部农业的生态问题与国家补偿	▶ 147
第一节 概 述	▶ 147
第二节 我国西部农业的现状与问题	▶ 150
第三节 西部农业的外部性及其产权损害	▶ 158
第四节 西部农业外部性补偿的价值选择：生态价值还是经济价值	▶ 180
第五节 解决西部农业生态问题的方案：国家补偿法律制度	▶ 185

○ 第九章 西部地区环境法治建设的几个问题	▶ 195
第一节 西北地区存在的主要生态环境问题	▶ 195
第二节 虚拟水理论及其对西北地区环境法制的启示	▶ 198
第三节 西北地区水安全的法律保障	▶ 207
第四节 西北地区资源优势不能转化为经济优势的法律障碍	▶ 215
第五节 西北内陆区农业生态问题治理的宏观策略与政策法规	▶ 218
○ 第十章 陕西秦岭生态文明建设存在的问题及法律对策	▶ 226
第一节 概 述	▶ 226
第二节 陕西秦岭的主要环境生态功能	▶ 227
第三节 陕西秦岭环境保护存在的主要问题	▶ 230
第四节 陕西秦岭生态环境保护立法存在的主要问题	▶ 233
第五节 陕西秦岭生态文明建设的法制思路	▶ 238
○ 后 记	▶ 250