



南昌大学法学文库



生态减灾的法律调整

——以环境法为进路

黄智宇 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



南昌大学法学文库

生态减灾的法律调整

——以环境法为进路

黄智宇 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

生态减灾的法律调整：以环境法为进路 / 黄智宇著

— 北京：法律出版社，2018

(南昌大学法学文库)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2557 - 0

I. ①生… II. ①黄… III. ①环境保护法—研究

IV. ①D912.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 177620 号

生态减灾的法律调整：以环境法为进路

SHENGTAI JIANZAI DE FALÜ TIAOZHENG:

YI HUANJINGFA WEI JINLU

黄智宇 著

策划编辑 张泽华

责任编辑 沈小英 张泽华

装帧设计 李 瞻

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 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 马 丽

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经法治出版社

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 14

字数 252 千

版本 2018 年 8 月第 1 版

印次 2018 年 8 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

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

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、子公司销售电话：

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2557 - 0

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



黄智宇

1988年生，江西省丰城市人。童时撒欢于山间田野，志学之年却迷茫而不知所从，成人之际惊觉父母不易，遂发奋，得好学虚名。本科时偶读《寂静的春天》一书，立志于环境保护，硕、博有幸求学于武汉大学环境法所。现为南昌大学法学院讲师，南昌大学环境科学与工程博士后流动站助理研究员。2015年至今在《法学论坛》《江西社会科学》等核心期刊发表环境法、灾害法论文多篇。

生态减灾的法律调整

——以环境法为进路

总序

改革开放以来,随着我国法学教育和法学研究的迅速发展,我国法学理论研究一路高歌猛进,各种法学著述汗牛充栋、琳琅满目。出版各种系列丛书,已成为各大法律院校展示科研成果和研究实力的一种方式。“南昌大学法学文库”的出版也有这种目的。

南昌大学法学教育肇始于新中国成立前的国立中正大学法律系。抗日战争爆发时,国民政府深感经纬万端,亟待忠贞弘毅之士,推行博厚笃实之教育理念,于1940年在江西泰和杏岭建立国立中正大学,享誉海内外的植物学家和教育家胡先骕先生为首任校长。创立之初,即设文法学院、工学院、农学院,1947年文法学院分为文学院和法学院,1948年增设法律系。彼时,适值蔡枢衡先生回家乡永修探亲,被赣鄱父老、学术达士强烈挽留,终留南昌,主持中正大学法律系,任教授,兼任系主任。1949年南昌解放时,国立中正大学停办(我国台湾地区于1989年在嘉义恢复中正大学)。1980年江西大学设立法律系,法学之薪火得以在豫章故郡续燃。江西大学法律系在成立之初便云集了一大批优秀的教师,例如,刘焕文、胡正谒、丁文华、刘仕才、谢庆演、胡继群、卓凡等。许多现今知名的学者和专家也曾于20世纪80年代在江西大学法律系工作过,例如,著名民法学家徐国栋教授、山西省高级人民法院邱水平院长、原清华大学副校长谢维和教授。1993年江西大学与江西工业大学合并组建南昌大学,江西大学法律系亦改称为南昌大学法律系。经过老一辈法学家蔡枢衡、刘焕文、胡正谒等先贤筚路蓝缕、披荆斩棘和几代南昌大学法律人的奋斗,尤其是江西大学法律系成立以来的近40年,南昌大学法学院广聚人才、苦练内功,形成了梯队合理、结构优化的科研教学团队,取得了长足进步,学科优势地位日渐凸显。

“南昌大学法学文库”正是在上述背景下应运而生。文库设立初衷在于展示本校法学最新研究成果,弘扬严谨笃学、厚实勤勉的学术传统。入选文库的论著,既包括毕业于本院社会治理与法治系统工程专业的博士学位论文,也包括新进教师的博士学位论文及学院其他教师的新近力作。内容涵盖法学领域各个二级学科、法学与其他学科的交叉学科。期待经过若干年的连续出版,文库在保证质量的基础上,形成规模效应,为法学理论研究的持续繁荣锦上添花。

“南昌大学法学文库”由南昌大学法学院的教授组成编委会,甄别论著质量,筛选具有出版价值的优秀论著,法学院具体负责出版事宜。通过严格审查把关,力争出版一系列具有学术见地、学术创新的高水平著作。同时也对后学者施以激励,延续本学科优良的学术传统。

本文库的出版,有赖于法律出版社的积极筹划与倾力帮衬。长期以来,法律出版社对南昌大学法学学科给予了大力支持,今日文库出版,亦为双方戮力同心、协同发展合作关系的见证。借此机会,向法律出版社表示由衷的谢忱!

“庙廊之才,非一木之枝”,我们希望各位学界同人批评指正,共同扶持青年后学。

杨峰

2017年12月31日于南昌大学前湖校区

序

“生态减灾法”的概念构成

——兼议“生态保护法”与“灾害减防法”的协同

—

中国科学院院士马宗晋认为,灾害是由于自然变异、人为因素或自然变异与人为因素相结合所引发的对人类生命、财产和人类生存发展环境造成破坏损失的现象或过程。环境法学关注灾害主要针对自然灾害。灾害学在美国是一门发展成熟的学科,其发展可追溯至所谓“环境时代”(Environmental Era)的20世纪70年代。美国灾害研究一开始以地球科学、军事科学与工程为方向,直到地理学家、人文生态学派代表吉尔伯特·怀特(Gilbert White,被誉为“灾害管理之父”)和社会学家尤金·哈斯(J. Eugene Haas)在1975年出版《自然灾难研究评鉴》(Assessment of Research on Natural Hazards)一书,才开启了灾害在有关经济、社会、政治等领域的跨学科研究。20世纪80年代科学技术的发达伴生着灾害的频发进一步强化了跨学科研究灾害的趋势。灾害学研究大致分为工程学科学派、人文生态学派、社区研究学派、行政学派和整合性灾害研究学派。工程学派认为,灾害仅指自然灾害,其观点建立在数据收集和分析上而不应用于实际中,是典型的理论派。人文生态学派关注人与自然互动所产生的风险,和灾害过程中自然与社会因素共同的影响互动关系。社区研究学派研究灾害行为的社会心理、“集体行为”或“社会组织理论”,关注受灾害影响社区的作用、存续和重建。行政学派,发源自公共行政学传统,关心政府的角色以及如何通过立法、政策、行政协调对灾害过程进行管理。整合性灾害研究学派是晚近灾害研究的主流,在前述地理学的天然风险研究和社会学的灾害研究的基础上形成。该学派从地理学、生态学、社会学、行政学和法律政策学等综合

性的角度出发,对灾害进行跨学科和领域的研究,开启了灾害研究的新范畴。

随着1992年可持续发展概念引入社会、经济和环境管理,在可持续发展的架构下综合研究灾害问题,成为当代灾害学发展的前沿走向。比如,凯特(Kates)等认为,灾害是社会与自然相互作用的产物,是影响区域可持续发展过程的因子,灾害形成常常表现为突变或渐变两种过程,以此影响不同时空尺度的可持续发展。当代灾害学认为,在自然系统的脆弱性之外,资源的开发利用是产生灾害的一个重要的驱动因素,人类的土地利用对自然地理系统的改变,工业化进程中对化石能源的开发利用以及其他人类开发资源过程中所产生的温室气体(稻田甲烷的释放、大面积森林砍伐、草场转为农田),都会导致和加强自然系统的脆弱性和不稳定性(如气候变暖和全球性的沙尘暴灾害),使地质灾害、气象灾害等自然灾害频发或加剧。灾害科学是一门综合性交叉科学体系,其中生态学派以减少灾害损失为行动目标,社会学派则以灾害相应与应急准备为行动要点。灾害科学是可持续发展科学的一个新领域,其所提倡的“可持续减灾”包含以下主要内容:环境质量、生活质量、社会对灾害的承受力、经济活力、代际和代内的资源和环境的公平分享,社会攻势下的社会行为公平参与。在这个意义上,灾害学与环境科学、生态学协同进入了可持续发展科学的研究领域。

我国的灾害防治研究起步较晚。新中国成立初期,为尽快从战争中恢复国民经济,我国把灾害防治的重点放在交通路线的周边,为工业建设保障基础设施建设。在20世纪70年代研究者已经意识到灾害的地区分布性,除了对川藏、陇海、成昆、宝成、金沙江、川江航道进行交通防灾,还在国土整治、自然保护区建设、环境保护领域开始灾害治理。这是我国灾害防治的探索和摸索规律的阶段。目前,我国灾害防治的研究正从以前的事中救灾和事后治理转向研究灾害的形成、运动机理和重灾点的示范工程;从以前单一的危害治理转变为综合的灾害防治,在灾害治理上强调综合治理和综合效益;由过去的灾害抢险救灾转变为灾前的主动防范避难。总体上,我国灾害科学研究学者在通过借鉴国外研究成果,以生态学、系统论等综合角度研究灾害问题,注重揭示灾害形成过程的机理与机制、建立将灾害形成机理与过程耦合的灾害动力学模型。这种研究有时存在学院派弊端,研究成果与管理推广存在断带。

伴随灾害学、生态学的发展,与灾害和生态相关的管理和法律实践一直在应用中成长,并表现出从单纯的灾害管理,向综合灾害管理和与生态保护管理

相衔接的灾害管理发展的趋势。从20世纪三四十年代开始,日本、美国等自然灾害频发的国家就开始建设专门的灾害减防法律体系和行政管理体系。日本先后在1947年、1961年制定了《灾害援助法》《灾害对策基本法》,其单项灾害防治法的范围几乎覆盖了日本经常遭受的所有灾种,形成了与灾害的各个阶段(备灾、应急、恢复重建系统)相应的法律法规。日本比较完备的灾害管理法律体系,为良好的防灾减灾运行机制提供了有效的法律保障和依据。美国第一个与灾害有关的法律出现在1950年,数次修改后于1970年颁布了《灾害救助法》。美国的单项灾害防治法的范围覆盖了该国经常遭受到的所有灾种:防御洪水灾害的立法(1936年的《防洪法》及其补充,1986年的《国家洪水保险法》,1973年的《洪水、灾害、防御法》,1972年的《国家大坝监测法》等),1974年的《灾害救济法》。美国于1979年4月成立的联邦应急管理署,是联邦政府应急管理核心协调决策机构,领导全国做好防灾、减灾、备灾、救灾和灾后恢复工作。在20世纪70年代后期,灾害立法开始兼顾生态保护的要求,如1977年地震法要求采用完善的建筑规范和土地利用准则加以防御,在1976年颁布的以减轻沿海自然灾害为目标的海岸带管理法提出的海岸带管理计划中,要求突出防洪、海岸侵蚀、土壤稳定性、气候和气象学等方面的内容。美国和日本灾害管理法制较为健全,均有自己的灾害管理综合法,且单向法覆盖面较广,可操作性较强;实行中央到地方的分级管理体制,有相应的综合灾害管理机构,实行一元化领导;注重防灾减灾教育,强调以社区为本的灾害管理,在社区水平上普及推广综合减灾实用技术,发挥社区在灾害管理中的作用;注重灾前的防灾与备灾工作;国家对减灾工作有可靠的资金保证。

20世纪末随着综合生态系统管理理念的盛行,“环境”或者“生态”减灾、防灾在欧美成为潮流。美国的反坝运动、欧洲的“环境水利”,就是利用自然生态规律,减少人为的工程性影响,通过合理设计水土蓄洪涵养能力、土地利用规划和生态恢复和建设措施进行防洪减灾的实践,取得了良好的效果。

二

然而,法学领域的“生态保护法”与“灾害减防法”交叉研究尚未形成普遍范式,相应的研究成果也不多。自然灾害法领域的代表性成果当属王建平教授的《减轻自然灾害的法律问题研究》(1994年版、2008年版)。这是我国学者以法律机制减轻自然灾害为目的的第一本法学专著,填补了灾害法研究的

空白。其对减轻自然灾害的法律问题的研究主要围绕灾害的集体行动,也就是灾害发生后的减轻损失的法律问题,研究视角基本着眼于灾害的应急管理,关注的议题主要围绕既发灾害的法律问题,如灾区和灾民的特征、赈灾的法律机制、灾害状态的法律对策、国家的减灾责任和灾区的减灾责任。王建平教授的这本专著尚未能够从生态保护和防范控制模式解读自然灾害,其学术旨趣并不在于讨论“生态保护法”与“灾害法”的范畴关系和定位、协同关系和协同性法律制度的构建等问题。

不过,在灾害和生态问题的应对上,很多学者已经自觉或自发地将环境法中的自然资源保护,生态恢复、保护和建设的政策纳入灾害防治法律政策体系的对策研究,也出现了在理论上探讨生态保护法(或环境法)与灾害防治法在什么维度上具有统一性和协调性的理论问题。蔡守秋认为,环境资源法体系从内容上由污染防治法、自然资源利用和管理法、国土开发整治法、灾害防治法、自然保护法、生态环境建设法、能源法等子体系构成。李广兵认为,有关灾害防治、自然保护、环境整治和生态建设的法律规范可以统构为“生态保护建设法”。周珂认为,环境法的功能包括防御和减轻自然灾害,灾害主要表现为生态外部空间环境的灾难性恶化,即所谓原生环境问题或第一环境问题,而对维护外部生态空间安全即人类与生态外部空间关系的法律调整只能归口于环境法而非其他法律。张善信也认为现代生态环境法体系应包括污染防治法、自然资源保护法、灾害防治法。王权典在其论文《论环境安全视角下的我国灾害防治法制建设》中认为,灾害防治法属于环境法在我国理论界已形成主流共识,但在我国现行相关立法与执法方面并没有协调处理好传统环境法律体系与自然资源法律体系和自然灾害防治法律体系的三者关系问题,如现有的《森林法》《水土保持法》《草原法》等就防治荒漠化而言,它们的目标功能一致,但缺乏相互协调一致的系统性规范机制,进而导致执法领域的混乱与困难;如《气象法》,兼有气象灾害防治、气象气候资源开发利用和保护的相关零星规定,但未系统化;《全国生态环境保护纲要》虽已注意到了灾害防治为我国生态安全建设即加强环境保护的重要目标,但还仅是一个政策性纲领,有待于相关立法加以贯彻落实。陈海嵩认为,灾害法与环境法有着不同的调整对象,简单地将灾害防治法纳入环境法范畴,是机械的、不符合法律调整规律的。缺乏对两个子部门法(法群)的法理论证和范畴划定的理论深度。可见,我国对环境法与灾害法交集领域的研究即对环境法与灾害法协同作用和同构法律制度和法律体

系的研究已经被较广泛地关注,但其学理论证和制度构建尚不够系统和深入。

这与我国较为薄弱的灾害防治法律体系密切相关。综观我国灾害防治专门立法,虽然法规规章数量不少,但是属于国家法律却不多:2007年的《突发事件应对法》,1999年《气象法》,1998年《防御与减轻地震灾害法》,1998年《防洪法》和1992年《矿山安全法》。我国在1998年发布的《减灾规划(1998—2020年)》中明确提出,加强减灾法制建设,积极开展减灾立法的研究工作,健全和完善减灾法律法规体系。但是结合环境资源立法,我国生态保护与灾害减防法律体系存在的不足之处主要有:(1)缺少综合性的灾害基本法。《突发事件应对法》的突发事件的定义范围大于灾害的定义范围,该法适用于灾害,但是不仅针对灾害,不过该法在2008年的雪灾中暴露出了可操作性较差的缺点,难以充当承担灾害防治法律的基本法。(2)灾害立法偏重于突发性自然灾害的防治立法,对渐进型灾害没有给予重视。(3)环境保护立法对渐进性灾害的管制和调整也不够重视,环境保护立法在防灾减灾方面立法意识不强,涉及这方面的法律规范不充分也不完善。(4)在灾害管理体系上,基本上处于单项灾害治理、自成系统的局面,没有统一的灾害管理主管部门。(5)在基本建设、生态保护方面没有综合考虑合理的减灾、防灾规划和措施,缺乏灾害信息预报传输处理机制、灾害预防预警制度、灾害应急制度及灾后重建制度等。

我国是世界上自然灾害最严重的国家之一,70%以上的人口、80%以上的工农业和城市受到气象、海洋、洪水和地震等灾害的严重威胁。每年的自然灾害大约造成1万多人死亡和2000亿元的经济损失。自2000年以后,我国生态事故和灾难进入频发期,严重影响国家发展战略的实现和生态文明建设以及人民群众的生活安定。2010年10月国务院提出《制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划建议》。该建议提出了加快建设资源节约型、环境友好型社会,提高生态文明水平的规划目标,并从五个方面进行了全面部署,其中之一就是“加强环境保护和防灾减灾体系建设”。值得注意的是,这是国务院首次将“生态保护”和“防灾和减灾”作为一个整合、协同的领域明确提出,并作为一个规划目标进行建设。虽然1998年的长江特大洪水和2000年左右的北方沙尘暴灾害是我国大力开展生态保护和生态建设的契机,但是一直以来我国在国家战略规划中仍然将灾害减防和生态保护作为独立的发展目标进行部署。因此前述“十二五”规划的如此表述,不仅是词组的整合,而且是国家在充分认识到综合灾害治理的必要性和重要性之后的一种战略性选择。对此,

时任国务院总理温家宝特别指出,近几年我国重特大自然灾害频发,接连遭受汶川、玉树地震和舟曲山洪泥石流等重大自然灾害,给人民生命财产和社会经济发展造成重大损失;必须加强生态环境保护,坚持保护优先和自然恢复为主,从源头上扭转生态环境恶化趋势,减轻和防治自然灾害的影响。2011年国家社科基金课题指南将“促进生态保护与灾害减防法律体系建设”纳入理论研究课题,充分表明了从理论上论证、研究“生态保护与灾害减防法律体系”的必要性和紧迫性,以及对建设生态文明法治具有的重大现实意义。

三

经过长期的学术锻造,环境法学界对环境法的调整领域体系基本形成共识,即其由三大子法领域——污染防治法、自然资源法和生态保护法构成。其中,生态保护法系统性研究非常不足。2014年新修改的《环境保护法》虽然在生态保护上有所加强,仍然没有形成突破之势。然而,我国生态保护的管理试点实践和制度创新却不断涌现和成长,迫切需要环境法学者对生态保护法的基础理论、基本制度和责任构成等问题进行理性思考和系统解说。早在2000年我国生态保护第一个政策性文件——《生态保护纲要》出台的时候,笔者就开始关注生态保护法子部门法理论建构问题,并长期开展生态保护法管理实践追踪研究。在考察国家实施生态保护、生态建设工程时,笔者发现自然灾害的减轻和预防是实现生态系统安全的具体目标,因此生态保护与自然灾害减防具有同质性和同构性。2011年笔者成功荣获国家社科基金重点项目“构建生态保护与自然灾害减防法律体系一体化”。这一课题的研究旨趣在于证成“生态保护与自然灾害减防可以同构为一个相对独特的法律体系”,即“生态保护与灾害减防领域法构成”,以此丰富环境法学科基础理论研究,并为生态保护法辨识、筛选更恰当的法律调整领域和法律制度形态。

经过几年的研究,课题组形成了两个主要的重要成果。一是笔者在项目执行初期出版、后被法学界较为认可的《生态保护法论》。二是笔者指导、黄智宇撰写的博士学位论文《生态减灾的法律调整:以环境法为进路》,该成果经过作者在博士后攻读期间的完善,现在以专著的形式呈现在读者面前。

这两项成果具有逻辑承续性。笔者的成果构成了“构建生态保护和减灾防灾法律体系研究”的上篇,即“构建‘生态保护法’”。在该部分成果中,首先,笔者综合考察生态保护和生态减灾防灾的一体化法律体系,提出在综合生

态系统管理原则基础上的生态保护法律框架体系和规则体系的建构方法、基本法律要素及其内容,建构了能够承载生态保护的14个基本法律要素(包括:立法宗旨与目的;个人的权利和责任;战略和规划;政府和行政机关的职能;综合生态管理的组织架构;行政管制;资源可持续利用和生态保护区划、规划、计划;资源生态保护、生态系统管理措施;调查、研究、监测、评价;公众和社区参与;教育、宣传和培训等能力建设;财政投入;遵守和执行;法律责任追究和争议处理)。其次,笔者归纳提出并评价了我国生态保护法的主要监督管理法律制度——生态功能区划制度、生态功能保护区制度和生态监察制度,并提出国家应当制定保护生态系统立法——《生态保护法》。

而黄智宇的博士学位论文则构成了“构建生态保护和减灾防灾法律体系研究”的下篇,即以生态保护法(在二级部门法上是环境法)为进路“建构‘生态减灾法’”。黄智宇博士学位论文的研究目标是,从多学科角度解释环境—资源—生态保护与减灾防灾关系,总结、归纳生态保护与减防自然灾害的统一性、协同性特征,进而解析灾害法与环境资源法的交集关系(或者说自然灾害减防法在环境资源法中的地位),构建生态保护法与减防自然灾害法功能协同的法律体系——“生态保护与灾害减防领域法”,提出具体的法律制度形态及其规范性构建方案。

无论是从博士学位论文指导教师还是专著的评审专家的角度来看,黄智宇博士的专著《生态减灾的法律调整:以环境法为进路》都较好地完成了预期的研究任务,可以说这是环境法学人在“生态减灾法领域”出版的前驱性专著。专著从环境法的视角研究防灾减灾问题,其核心思想是以生态保护实现自然灾害减防目标,将生态系统管理拓展至减少灾害风险领域,实现生态保护与防灾减灾的有效结合,共同融入可持续发展的大框架之中;从灾害法的角度重新审视环境问题,认为环境问题不仅局限于环境污染和生态破坏,还涉及二者共同作用下对自然灾害的影响。在此基础上,拓展环境法的调整范畴,延伸至防灾减灾的调整之上,论证环境法在防灾减灾中的正当性和合理性。具体而言,专著在以下方面取得了可喜的学术拓展。

1. 论证了“生态减灾法”的法理基础——生态减灾的理念和行为模式

自然灾害是自然事件与社会因素的综合产物,随着社会、经济和科技的发展,形成了包括应急管理、风险管理和适应性管理等多元共存的灾害管理理念和方式。生态减灾是新型的减灾理念和方式,具有风险管理和适应性管理的特点;它通过生态系统方式减少灾害风险的发生,利用生态系统服务功能的完

整性与健康性来增强社会生态系统在自然灾害面前的恢复力和适应力。从行为上分析,生态减灾是指人类通过保护、维护、修复和建设的方式保障生态系统服务功能以防止、减少或转换灾害风险,提高“社会—生态”系统抵御自然灾害冲击的活动。

2. 解释了“生态减灾法”在法律体系中的地位——“生态保护法”与“灾害法”交集之法域

生态减灾领域法是指调整人类对生态系统的保护、建设和修复(以下统称生态系统管理)以实施减少灾害风险行为而形成的社会关系的法律规范总称。生态减灾领域法的调整对象是调整人类使用、保护、建设和修复生态系统服务功能(生态系统管理)以实施减灾的社会关系,具体分为通过生态系统管理实施的灾害预防行为、通过生态系统管理实施的灾害应急行为、通过生态系统管理实施的灾后恢复重建行为。生态减灾领域法的基本特征包括多元化的法律目的、融合性的法律体系和适应性的法律方法。生态减灾领域法的基本原则包括生态弹性原则、风险预防原则和混合责任原则。

3. 以减灾为目标、以环境法(生态保护法)为进路,解构生态减灾的法律制度和法律责任体系

生态减灾制度分为减少灾害危险的法律制度、控制灾害暴露的法律制度、降低社会脆弱性的法律制度与提高灾害恢复力的法律制度。通过对具体生态保护法律制度的解读、拓展或融合,将可持续发展、生态保护与减少灾害风险等问题综合衡量,明确这些制度中生态减灾的主体、权利、义务和责任,以此指引和规范生态减灾的行为,真正保障生态减灾的有效、有序实施。在生态减灾的法律责任问题上,认为预防损害和填补损害同等重要。随着人类对自然灾害的影响范围和深度的加深,自然灾害的“非自然”性逐渐成为共识,自然灾害从一种天灾式的“不幸”遭遇转变为一种“社会不公”的进程和结果;减灾已经成为一种权利,未履行减灾义务的主体便需承担相应的法律责任,唯此才能促使“从灾害共同体走向责任共同体”。生态减灾责任追究应当遵循全民负担为主、功能破坏者为辅的原则。

4. 从生态减灾的法律调整现状出发提出法治建设对策

生态减灾法是一个概念性法域,其实证法律制度构建需依循生态保护法和灾害法,但在生态减灾调控方面,这两个实体法体系在立法理念、集成目标认知和建构基础等方面均缺乏体现和重视。对自然灾害法来说,应急管理为

主的灾害管理理念促使整体灾害法体系无法在横向上将其调整轴拉长至灾前生态系统的保护和灾后生态环境的建设;建立在纯自然动力基础上的自然灾害概念上的自然灾害法,往往忽略了人为动力对灾害成因和发展过程的影响,大大降低了灾害的可减防度;自然灾害法对生态减灾的态度始终无法明确,这种态度既受其自身理念和建构基础的限制,也受现实中利益冲突下的成本效益之术的束缚。而对于环境法来说,它对生态减灾的法律认可也面临着一系列的困境,包括未贯彻综合生态系统管理理念、基于人为动力机制的环境问题的建构基础以及对生态减灾态度的不明朗。因此,生态减灾法律问题未能在自然灾害法和环境法实体法体系中得到有效的融合。本书提出加强生态减灾法治建设的对策:在法律责任追究上,应当基于自然灾害是自然事件与社会因素综合产物的认知,重新反思自然灾害作为不可抗力之法定事由的效力;在灾害行政管理上,应扭转侧重于灾害应急救助,侧重预防与减缓灾害;在环境法调整机制上,要改变过去单纯进行污染控制、资源经济价值的开发利用以及单个物种保护的现状,转而注重生态系统的整体管理与保护。

四

在2017年8月召开的中国环境资源法学研究会年会上,四川大学的王建平教授与我讨论了环境法与灾害法协同作为的问题。王教授从事灾害法研究的时间与我关注生态保护法的时间差不多,但是他在灾害法研究上的建树令人瞩目。例如,在四川大学独创灾害法学博士培养方向,定期出版《灾害法》研究集刊,建立了灾害法省校共建科研平台。他的成绩令我敬佩。我们不谋而合地同意在“生态保护法”与“灾害法”协同领域主动合作并推进这方面的科研、人才培养和学科建设。现在,我们正在积极筹备组建中国环境资源法研究会所属的“生态保护与灾害防治法律研究委员会”,希望为生态减灾法研究创造一个更有可为的学术“敖包”。而黄智宇博士的《生态减灾的法律调整:以环境法为进路》一书无疑是这个学术“敖包”上新添的一朵出彩的飘带。

杜群*

2018年7月23日

* 武汉大学环境法研究所教授。

目录

引 言	1
第一节 研究背景和意义	1
一、选题背景	1
二、研究意义	2
(一)现实意义	2
(二)理论意义	5
第二节 国内外研究现状	6
一、生态减灾的形成与发展	6
(一)“生态减灾”的术语考证	6
(二)“生态减灾”的内涵	7
(三)生态减灾的具体实践	9
(四)生态减灾的现实局限	11
二、国内法学研究现状	12
(一)自然灾害的法学研究	12
(二)生态系统管理的法学研究	17
(三)生态减灾的法学研究	19
(四)国内研究的不足	20
三、国外法学研究现状	22
(一)自然灾害的法学研究	22
(二)生态减灾的法学研究	24
(三)国外研究的总结	26
第三节 研究目标与方法	27