

中国法学会部级法学研究重点课题成果
山东建筑大学特色名校建设工程成果
绿色、工程、文化与法治研究系列成果



农村资源开发与 环境保护法制 保障研究

刘国涛 张百灵 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

中国法学会部级法学研究重点课题成果
山东建筑大学特色名校建设工程成果
绿色、工程、文化与法治研究系列成果

农村资源开发与 环境保护法制 保障研究

刘国涛 张百灵 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村资源开发与环境保护法制保障研究/刘国涛,
张百灵著. —北京:法律出版社, 2016. 4
ISBN 978-7-5118-9481-6

I. ①农… II. ①刘… ②张… III. ①农业资源开发
—法规—研究—中国 ②农业环境保护—环境保护法—研究
—中国 IV. ①D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 094306 号

农村资源开发与环境保护
法制保障研究

刘国涛 张百灵 著

责任编辑 刘秀丽
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 A5
版本 2016 年 5 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 10.75 字数 240 千
印次 2016 年 5 月第 1 次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张建伟

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/010-63939796/9632

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 978-7-5118-9481-6

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

一、研究背景

2005年,《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》做出“建设社会主义新农村”的重大决策,确立了“生产发展,生活富裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”的发展要求。2012年,中国共产党第十八次全国人民代表大会报告指出,我们要努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。我们要给自然留下更多修复空间,给农业留下更多良田,给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。2016年,国务院总理李克强《政府工作报告》中指出,“十三五”期间要“促进城乡区域协调发展”,“深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划,划定生态空间保护红线,推进山水林田湖生态工程,加强生态保护和修复。”

但是,农村已经不是我们想象中的一方净土。随着工业化和城镇化进程的加速,现代化带来的环境问题和环境风险已经向农村地区转移和渗透。例如,水、土地、气候、矿产资源过度开发利用,转基因农作物大量栽培,外来物种无节制引进,农用化学药品过量使用等,环境问题已经成为农村地区不容忽视的新型问题。

农村地区资源过度开发、环境恶化需要法制予以应对。1999年,

国家环境保护总局发布了针对农村环境保护的专门性文件——《关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》，明确了农村生态环境保护的目标与任务，提出了加强农村面源污染防治、改善水体和大气环境质量、开展环境综合整治等具体要求。2000年，国务院发布《全国生态环境保护纲要》，强调要“加强农村生态环境保护”。2007年，国务院办公厅转发了环保总局等部门《关于加强农村环境保护工作意见的通知》，阐述了加强农村环境保护的紧迫性和重要性。2011年，环境保护部《关于进一步加强农村环境保护工作的意见》指出，要“积极防范农村地区污染场地环境风险，开展农村地区污染场地调查与评估，建立农村地区污染场地清单，严格控制污染场地再开发利用的环境风险”，以及“提高农村环境风险防范意识和环境应急能力，保障农村环境安全”。2013年1月，环境保护部办公厅发布了《2013年全国自然生态和农村环境保护工作要点》，提出了加强生物安全管理、维护生物安全，推动土壤环境保护和综合治理、加强土壤环境保护法规制度建设等要求。

但是，长期以来，由于受到“大城市中心主义”和“大企业中心主义”立法思想的影响，我国环境法制建设主要集中在城市环境保护，缺乏对农村资源开发和环境保护的应有关注和有效回应，关于农村环境保护的法制建设非常缺乏。在此情况下，开展农村地区资源开发和生态环境保护的法制建设研究显得尤其迫切和必要。

二、主要内容

本著作主要包括上、中、下三个篇章。上篇是农村环境“法制体系协调”的基础理论。本部分对农村资源开发导致的环境问题进行了类型化分析，对农村环境法制建设现状进行考查与评析，结合可持续发展理论、外部性理论、环境正义理论和综合生态系统管理理论分析了农村环境“法制体系协调”的理论依据，并从宏观和微观层面对农村环境“法制体系协调”进行了总体构建。

中篇是农村环境“法制体系协调”的正向构建。所谓农村环境“法制体系协调”的正向构建,是指以促进正外部性行为为主的环境法制建设方式。本部分结合农村资源开发和生态环境保护中存在的大量正外部性行为,探讨环境法制“正向构建”的具体领域,主要包括:农产品质量安全的法制保障、生物质能开发利用的法制促进、生态农业、农业生态补偿法制的完善和农业文化遗产的法律保护。

下篇是农村环境“法制体系协调”的负向构建。我们把以抑制负外部性行为为主的法制建设称为环境法的“负向构建”。农村环境“法制体系协调”要求环境法制的“正向构建”和“负向构建”缺一不可,在加强“正向构建”的同时,仍需要增强农村环境法制的“负向构建”。由于农村环境立法的普遍缺乏,很多领域的负外部性行为仍然缺乏法律控制。例如,土壤污染、环境污染向农村转移,重金属污染,畜禽水产养殖污染,农药化肥地膜污染等,本著作结合这些问题,从内源性控制和外源性控制两个方面进行法律探讨。此外,还将结合近年来我国农村地区频繁发生的环境污染事件,分析环境污染受害者的法律救济问题。

三、主要观点

(一)我国环境立法实践中存在重视以抑制负外部性为主的污染防治法、忽视以增加正外部性为主的生态保护和恢复法的倾向,这种立法状况导致农村环境法律体系不协调。

(二)农村环境保护中,区域生态保护、流域生态保护、生态农业发展、生物质能开发利用、农业文化遗产保护等正外部性现象大量存在,需要有不同于负外部性问题解决的环境法律需求。

(三)无论是正外部性现象还是负外部性现象都导致农村资源难以实现最优配置,因此,需要从“正”、“负”两个方面加强环境法制建设,实现农村环境法制体系的协调发展。

(四)农村环境法制的“正向构建”是一个系统工程,涉及环境法

基本理念的转变、法律原则的更新和法律制度的创新。从具体领域分析,包括农产品质量安全的法制保障、生物质能开发利用的法制促进、生态农业和农业生态补偿法制的完善和农业文化遗产的法律保护。

四、研究方法

(一)类型化方法。这是本著作最为突出的研究方法,从“农村生态环境问题的类型化”到“农村生态环境法制的类型化”,始终以类型化思维为主要分析工具。

(二)法经济学研究方法。把经济学中的外部性理论运用于环境法领域,从“正”、“负”两个方面探讨环境保护中“利益”和“损害”外溢的内部化问题,从法制体系协调的角度开展资源开发与农村生态环境保护法制保障研究。

(三)综合运用了实证分析、规范分析、历史分析等研究方法。作者对农村生态环境问题进行实证考察,对农村环境法制建设进行历史回顾,对城乡统筹背景下农村环境法制建设进行规范分析。在此基础上,还借用了生态学中的综合生态系统管理理论以及环境社会学、环境管理学的理论和方法,力求在方法交融中进行某些创新性思考。

五、创新之处

(一)从有利于法制体系化建设角度出发,对资源开发引发的农村生态环境问题进行类型化分析。

(二)以经济学中的外部性理论为主要理论工具,在加强“负向构建”的同时,创立与完善“正向构建”。

(三)明确提出了应该更为重视资源开发与农村生态环境保护中的“正外部性”,并针对“正外部性”引发的法律问题提出了农村环境法制的“正向构建”。

六、不足之处

资源开发与农村生态环境保护协调发展的法制保障研究是一个宏大的命题,受到经费、时间、精力等因素的限制,本研究中仍存在许多不足之处。例如,开展的实地调研不够全面,对农村环境“法制体系协调”的理论论证还不够充分,对“正向构建”中生态恢复等法制问题的研究不够具体,在今后的工作中,作者将会继续加以关注和研究。

七、致谢

本著作是中国法学会部级重点课题《资源开发与农村生态环境保护协调发展的法制保障研究——以“法制体系协调”为策略》[编号CLS(2011)B01]资助成果。该成果付梓之际,感谢有关专家、领导对课题组成员的信任、肯定和支持!感谢立项与完成课题中所参考文献的作者们!感谢法律出版社的编辑和领导们!感谢长期以来给予关怀和帮助的学界师友们!感谢给予理解、帮助和支持的山东建筑大学、山东师范大学的领导和老师们!感谢所有应当给予衷心感谢的友人们、亲人们!

作者于泉城

上篇 农村环境“法制体系协调”的基础理论

第一章 资源开发与农村环境保护的基础理论	3
第一节 基本概念界定	3
第二节 自然资源与经济发展关系辨析：“资源诅咒”及其启示	9
第三节 自然资源价值的重构	15
第二章 农村生态环境问题的类型化与解决途径	22
第一节 农村生态环境问题类型化的标准	23
第二节 农村生态环境问题类型化的实证分析	24
第三节 类型化视角下农村环境问题的解决途径	33
第三章 农村环境法制建设考查与评析	36
第一节 农村环境法制建设实证考查	36
第二节 农村环境法制建设缺陷分析	57
第四章 农村环境“法制体系协调”的理论论证	67
第一节 农村环境“法制体系协调”释义	68
第二节 可持续发展理论	72
第三节 外部性理论	74

第四节	环境正义理论	80
第五节	综合生态系统管理理论	86
第五章	农村环境“法制体系协调”的宏观构想与微观构建	91
第一节	城乡统筹背景下城乡环境正义的追求与实现	91
第二节	农村环境风险应对中政府环境责任的完善	98
第三节	综合性法律调整机制的构建	110
第四节	“正向构建”与“负向构建”的协调一致	123
 中篇 农村环境“法制体系协调”的正向构建		
第六章	农产品质量安全的法制保障	131
第一节	农产品质量安全体系	131
第二节	农产品质量安全的正外部性及其法制建设	139
第三节	农产品质量安全立法的完善重点	144
第七章	生物质能开发利用的法制促进	156
第一节	生物质能开发利用:挑战与机遇并存	157
第二节	国外促进生物质能开发利用的立法和政策	164
第三节	我国生物质能法制现状及其完善	171
第八章	生态农业和农业生态补偿法制的完善	182
第一节	生态农业及其正外部性解析	182
第二节	国外生态农业和农业生态补偿法制建设及其借鉴	189
第三节	生态农业法制的完善重点	197
第四节	农业生态补偿法律机制的重构	205

第九章 农业文化遗产的法律保护	217
第一节 国内外视野下的农业文化遗产保护	218
第二节 农业文化遗产保护法律体系及存在的问题	229
第三节 农业文化遗产保护的立法构想	234

下篇 农村环境“法制体系协调”的负向构建

第十章 农村地区内源性环境问题的法律控制	251
第一节 秸秆焚烧和综合利用中农民权益维护和法制的完善	252
第二节 农药、化肥污染防治法制的完善	259
第三节 畜禽养殖污染防治法制的完善	266
第四节 乡镇企业环境责任的增强与完善	275
第十一章 农村地区外源性环境问题的法律控制	288
第一节 环境污染向农村转移现象剖析	289
第二节 控制环境污染向农村转移的国内外立法	295
第三节 控制环境污染向农村转移的法律对策	300
第十二章 农村环境污染法律救济机制的完善	311
第一节 问题的提出：“血铅事件”的个案分析	311
第二节 农村环境污染救济范围的扩展	315
第三节 农村环境污染救济途径的完善	320
参考文献	329

上 篇

农村环境“法制体系协调”的
基础理论

第一章 资源开发与农村环境保护的基础理论

地球资源是有限的,因此持续的不受限制的增长是不适当的。^①

——[英]马尔萨斯

丰富的自然资源不一定能促进一国经济增长,反而会阻碍经济增长。^②

——[美]奥蒂(Auty)

第一节 基本概念界定

任何研究和探讨的开展都需要一个基本平台,那就是对基本概念进行界定,从而确定研究的范围,本研究也不例外。

① [美]罗伯特·艾尔斯著:《转折点——增长范式的终结》,戴星翼、黄文芳译,上海译文出版社2001年版,第160页。

② 转引自胡华:“资源诅咒命题在中国各区域成立吗?——基于省际面板数据的实证研究”,载《云南财经大学学报》2012年第3期,第84页。

一、农村与农村生态环境的内涵与范围

无论在日常生活还是在学科研究中,农村都是一个耳熟能详的概念,但是纵观目前的各种法律、法规和政策文件,基本都缺乏对农村这一概念的定义或法律解释。《农业法》(1993年7月2日通过,2002年12月28日修订)有关于农业的定义,即农业“是指种植业、林业、畜牧业和渔业等产业,包括与其直接相关的产前、产中、产后服务”,但却没有对农村的定义。《村庄和集镇规划建设管理条例》(1993年5月7日公布)定义了村庄、集镇和村庄、集镇规划区^①,但也没有对农村进行定义。2008年1月1日起开始施行的《城乡规划法》第2条虽然指出“本法所称城乡规划,包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划”,但也没有对城乡、城市、镇、乡和村庄的定义或名词解释,更没有“农村”的定义。

一般而言,对于农村,主要存在以下三种理解:^②一是认为除了城市就是农村,其研究范式是“城、乡二分法”即以城市为中心或以城市为标准来确定农村范围;二是认为从事农业生产的区域是农村,其研究范式是“工业、农业二分法”;三是认为农民居住或生存发展的区域就是农村,其研究范式是“市民(城市人)、农民(乡下人)二分法”。

但是,上述三种理解也存在一定缺陷。如果按照“城、乡二分法”,把整个区域简单、机械地划分为城乡二元结构,很容易将一些荒凉、原始的自然区域视为农村,扩大农村和农村环境保护的范围。此外,目

^① 该条例第3条规定:“本条例所称村庄,是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点。本条例所称集镇,是指乡、民族乡人民政府所在地和经县级人民政府确认由集市发展而成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。本条例所称村庄、集镇规划区,是指村庄、集镇建成区和因村庄、集镇建设及发展需要实行规划控制的区域。村庄、集镇规划区的具体范围,在村庄、集镇总体规划中划定。”

^② 蔡守秋:“论农村环境保护法规制的主要领域”,载《中国地质大学学报》(社会科学版)2008年第6期,第1~2页。

前存在的城乡二元结构已经造成环境保护立法中的“城市中心主义”，导致农村环境保护法律制度的缺失，因此，在农村环境保护立法中不宜继续采用这种划分方式。按照“工业、农业二分法”也会带来一定的问题，对于农业本身有不同的理解，一种我们称为大农业，包括农、林、渔、牧、副业等；另一种我们称为小农业，仅指种植业。因此，在这种分类方式下，农业界定的不同也会影响到农村的范围。此外，随着农村人口向城市流动的加强，按照“市民（城市人）、农民（乡下人）二分法”界定农村范围也面临困境，因为城市不会因为大量农民的涌入而变为农村，农村也不会因为城市人的“光顾”而变为城市。^①

为了确定农村生态环境保护法的适用范围及其规制的主要领域，笔者将我国农村分为狭义的农村和广义的农村。狭义的农村是指以从事农业生产为主的人聚居的区域，泛指行政村；广义的农村是人们生产、生活聚集程度较低的地区，涵盖乡镇和行政村。^② 本研究采取广义农村的概念。

在定义农村的基础上，对农村生态环境进行如下界定：农村生态环境是指在农村范围内影响人们生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括农村范围内的大气、水域、耕地、林地、草地、矿藏、野生生物、生活区设施和生产区设施等。农村生态环境不是某种单个环境介质（如水、大气、森林等），它是由多种单个环境介质组成的区域环境，在农村环境中既有人工生态系统也有天然生态系统。^③ 农村生态环境包括农业生态环境、农村生活环境等各个方面。

① 参见蔡守秋：“论农村环境保护法规制的主要领域”，载《中国地质大学学报》（社会科学版）2008年第6期，第1~2页。

② 侯广斌、王晓成、周疏：“新农村体育建设背景下农民、农村概念的界定及农民群体划分的探讨”，载《湘南学院学报》2008年第5期，第110页。

③ 蔡守秋：“论农村环境保护法规制的主要领域”，载《中国地质大学学报》（社会科学版）2008年第6期，第3页。

二、自然资源的含义、性质与分类

(一) 自然资源的含义

资源这一概念源于经济学,一般是指“由人发现的有用途和有价值的物质”^①。资源有广义和狭义之分:广义的资源既存在于自然界中,也存在于人类社会中,按其属性可以分为自然资源和社会资源两种;狭义的资源仅指自然资源。在环境法学研究领域,一般是在狭义的意义上使用资源这一概念即仅指自然资源。

地理学家金梅曼(Zimmermann, 1933年)较早给自然资源下了较为完整的定义,至今仍得到广泛认同。他在《世界资源与产业》一书中指出,环境或其某些部分,只有它们能(或被认为能)满足人类的需要时,才是自然资源;自然禀赋或称之为环境禀赋,在能够被人类感知到其存在、认识到能用来满足人类的某些需求并发展出利用方法之前,它们仅仅是“中性材料”。^②联合国环境规划署对自然资源的定义是:“所谓自然资源,是指在一定时间、地点条件下能够产生经济价值的,以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件的总称。”^③因此,自然资源是客观存在于自然界并可供人类利用的一切物质和能量的总称。

(二) 自然资源的属性

事物属性具有多样性,自然资源也不例外。自然资源之所以称为“资源”,就在于其具有有用性和稀缺性,但自然资源又不同于一般的资源,因为其还具有公共性。

1. 有用性

资源能够满足人类某种需要的属性,因此具有有用性。从广义上

^① [美]阿兰·兰德尔著:《资源经济学——从经济角度对自然资源和环境政策的探讨》,施以正译,商务印书馆1989年版,第12页。转引自:金海统:《资源权论》,法律出版社2009年版,第95页。

^② 蔡运龙编著:《自然资源学原理》(第二版),科学出版社2007年版,第23页。

^③ 刘成武、杨志荣、方中权等编:《自然资源概论》,科学出版社2002年版,第24页。