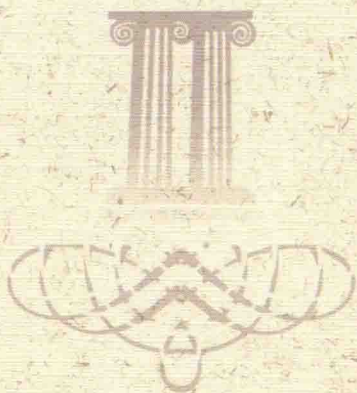


重大法学文库

生态环境修复法治研究

Study on the Rule of Law for Eco-environmental Restoration

王江 著



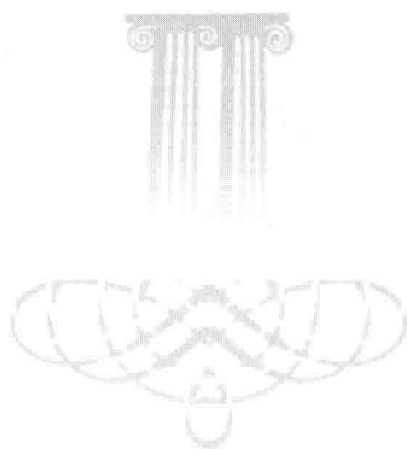
中国社会科学出版社

重大法学文库

生态环境修复法治研究

Study on the Rule of Law for Eco-environmental Restoration

王江 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

生态环境修复法治研究 / 王江著. —北京: 中国社会科学出版社,
2019. 5

(重大法学文库)

ISBN 978-7-5203-4674-0

I. ①生… II. ①王… III. ①生态恢复-环境保护法-研究-中国
IV. ①D922. 680. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 136358 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 沈丁晨
责任印制 郝美娜

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 环球东方(北京)印务有限公司
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 13. 75
插 页 2
字 数 231 千字
定 价 78. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

本书为中央高校基地项目“主体功能区制度的立法构建研究”（项目号：2018CDJSK08PT14）成果

《重大法学文库》编委会

顾 问：陈德敏 陈忠林

主 任：黄锡生

副主任：张 舫

成 员：黄锡生 刘西蓉 秦 鹏 张 舫

王本存 程燎原 陈伯礼 胡光志

曾文革 齐爱民 宋宗宇 杨春平

张晓蓓 焦艳鹏 张 燕

出版寄语

《重大法学文库》是在重庆大学法学院恢复成立十周年之际隆重面世的，首批于2012年6月推出了10部著作，约请重庆大学出版社编辑发行。2015年6月在追思纪念重庆大学法学院创建七十年时推出了第二批12部著作，约请法律出版社编辑发行。本次为第三批，推出了20本著作，约请中国社会科学出版社编辑发行。作为改革开放以来重庆大学法学教学及学科建设的亲历者，我应邀结合本丛书一、二批的作序感言，在此寄语表达对第三批丛书出版的祝贺和期许之意。

随着本套丛书的逐本翻开，蕴于文字中的法学研究思想花蕾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，再次审视重大法学学科发展与水平提升的历程，油然而生的依然是“映日荷花别样红”的浓浓感怀。

1945年抗日战争刚胜利之际，当时的国立重庆大学即成立了法学院。新中国成立之后的1952年院系调整期间，重庆大学法学院教师服从调配，成为创建西南政法学院的骨干师资力量。其后的40余年时间内，重庆大学法学专业和师资几乎为空白。

在1976年结束“文化大革命”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。

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。

值得特别强调的是，在校领导班子正确决策和法学界同仁大力支持下，经过校内法学专业教师们近三年的筹备，重庆大学于2002年6月16日恢复成立了法学院，并提出了立足校情求实开拓的近中期办院目标和发展规划。这为重庆大学法学学科奠定了坚实根基和发展土壤，具有我校法学学科建设的里程碑意义。

2005年，我校适应国家经济社会发展与生态文明建设的需求，积极申报“环境与资源保护法学”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。

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，2010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、法律史学等二级学科领域持续培养博士研究生。

抚今追昔，近二十年来，重庆大学法学学者心无旁骛地潜心教书育人，脚踏实地地钻研探索、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。

展望未来，重庆大学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，用智慧和汗水谱写努力创建一流法学学科、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，本套丛书的幽幽书香会逐渐淡去，但是它承载的重庆大学法学学者的思想结晶会持续发光、完善和拓展开去，化作中国法学前进路上又一轮坚固的铺路石。

陈德敏

2017年4月

序

《生态环境修复法治研究》一书是王江博士的第一本学术专著，是他在博士学位论文的基础上，经过进一步补充、修改和完善的作品。获悉这一成果即将付梓，感到些许的欣慰，特闲话几句。

往事如烟！2004年，王江考入重庆大学法学院，成为我带的2004级硕士生。在硕士期间，他就表现出了良好的学术潜质。读硕士期间，他共发表了6篇论文，其中CSSCI论文2篇，中文核心期刊论文2篇，全国性学术会议论文2篇。2007年，他又顺利考上了博士生，成为我的首届博士弟子。攻读博士学位期间，在我的指导下，他又发表了8篇论文，其中，CLSCI论文1篇，CSSCI论文4篇，中文核心期刊和会议论文3篇。此外，他还参加了我主持的包括国家社科基金、教育部基地重大项目等多项课题的申报、研究工作。无论从发表论文的数量和质量，还是从他参与课题研究中的表现来看，王江在整个研究生期间的科研成绩均较为优异。也得益于这些锻炼和培养，使得他能够在重庆大学法学院同届的30名博士生中脱颖而出，成为在三年内顺利攻下博士学位的三个博士学生之一。毕业后的第二年，他顺利地留校工作，自此，我与他之间又多了一层同事的关系。作为他的导师，看到学生有此成绩，备感欣慰；作为他的同事和领导，我除了继续对他进行工作上的关心、帮助外，还时常督促他继续上进。

记得就在他读博的第二年，我受国家留学基金委的资助赴英国牛津大学访学一年。在访学期间，我通过电话和邮件等方式对他的论文选题进行了多次指导，在他将选题报给我时，多年的研学和思考让我敏锐地意识到，王江的这个选题具有很强的前瞻性。在对他的选题给予充分肯定的同

时，我也有一些担心。我的担心主要源于两点：其一，根据他的汇报，生态环境修复源自恢复生态学，在自然科学领域已经得到了检验。但是要将其引入社会科学的研究领域，尤其是要纳入法学研究的范畴，必然要对其进行规范化改造和体系化构建，而这两个任务均需要在一篇论文中得以完成，其研究难度和工作量之大是显而易见的。其二，当时的环境法学界尚未对生态环境修复问题予以足够的关注，前期研究成果和可供参考的资料非常匮乏。令人欣慰的是，从最终的结果来看，王江博士较好地完成了研究任务，达到了预期设定的目标。及至现在来看，他的这一开拓性研究，无论对于后续的学术跟进，还是对于当前的生态环境修复实践，均有开创性意义和持续性价值。

文字是思想的载体，而思想是学术的灵魂。这本书中的部分文字承载了作者的学术思想，这些学术思想对于环境法的理论研究和环境法律的发展与演进均有一定的参考价值。书中可读之处很多，有待进一步思考和完善的地方也不在少数。希望王江博士能继续努力，奋发上进，追求更大的进步，也希望各位同仁能给予他更多的指导和帮助。

黄锡生

2019年2月20日

目 录

第一章 背景铺设：现实危机与理论回应的双域梳析	(1)
第一节 生态环境危机的催逼与因应失当	(1)
一 生态环境危机的催逼	(1)
二 生态环境危机的因应失当	(9)
第二节 跨学科研究成果述评	(19)
一 自然科学领域的域外研究成果	(19)
二 社会科学领域的国内研究进展	(32)
第二章 科学认知：生态环境修复的一般理论	(42)
第一节 生态环境修复概念的双域考辨	(42)
一 生态环境修复概念的求本溯源	(42)
二 生态环境修复法学概念生成的逻辑	(44)
三 生态环境修复法学概念的内涵解析	(46)
四 生态环境修复法学概念的外延厘清	(53)
第二节 生态环境修复的目标定位	(57)
一 国外学界的智识与共识	(57)
二 我国学界的认识与研判	(58)
第三节 生态环境修复的原则体系	(59)
一 生态环境修复应遵循的自然法则	(60)
二 生态环境修复应遵循的社会经济技术原则	(61)
三 生态环境修复应遵循的美学原则	(61)
第四节 生态环境修复的途径选择	(62)

第三章 实践样态：我国生态环境修复的实践观察	(64)
第一节 矿区生态环境修复实践	(64)
一 必要性和紧迫性	(64)
二 监管与资金	(64)
三 典型样本	(67)
第二节 草原生态环境修复	(68)
一 必要性和紧迫性	(68)
二 法制供给的状况	(69)
三 措施转型与成效	(70)
第三节 森林生态环境修复	(72)
一 必要性和紧迫性	(72)
二 法制供给	(73)
三 典型工程	(74)
第四节 湿地生态环境修复	(75)
一 必要性和紧迫性	(75)
二 法制供给梳理	(76)
三 典型工程	(78)
第四章 逻辑证成：生态环境修复法治的理论依据	(80)
第一节 生态环境修复法律制度的哲学依据	(80)
一 中国传统哲学思想对生态环境修复法律制度的理论支持	(81)
二 近代西方哲学思想对生态环境修复法律制度的理论支持	(83)
三 辩证唯物主义哲学观对生态环境修复法律制度的理论支持	(86)
第二节 生态环境修复法律制度的伦理依据	(89)
一 生态伦理的基本认识	(89)
二 生态中心主义伦理观对生态环境修复法律制度的理论支撑	(91)
三 生态整体主义伦理观对生态环境修复法律制度的理论支撑	(91)
四 可持续发展伦理观对生态环境修复法律制度的理论支撑	(93)

第三节 生态环境修复法律制度的经济理论依据	(94)
一 生态环境再生产理论及其对生态环境修复法律制度的理论支撑	(94)
二 “外部性”理论及其对生态环境修复法律制度的理论支持	(99)
第四节 生态环境修复法律制度的政治学理论依据	(101)
一 生态政治理论及其对生态环境修复法律制度的支持	(101)
二 绿色行政理论及其对生态环境修复法律制度的支持	(104)
第五章 可期愿景：我国生态环境修复法治的应然图景	(106)
第一节 我国生态环境修复法律制度的制度目标	(107)
一 制度目标的多层性预设	(107)
二 现行立法的整体性反思	(108)
三 理论供给的概括性检讨	(108)
四 法治框架的总体性构想	(111)
第二节 我国生态环境修复法律制度的价值追求	(112)
一 生态正义——生态环境修复法律制度的最高价值追求	(112)
二 生态秩序——生态环境修复法律制度的根本价值追求	(116)
三 生态文明——生态环境修复法律制度的重要价值追求	(118)
四 生态安全——生态环境修复法律制度的主要价值追求	(121)
五 生态环境可持续发展——生态环境修复法律制度的现实价值追求	(122)
第三节 我国生态环境修复法律制度的基本原则	(124)
一 生态环境优先原则	(124)
二 共同但有区别责任原则	(126)
三 从破坏者恢复责任原则到损害担责原则	(128)
四 公众参与原则	(132)
第六章 法治面向：我国生态环境修复法治的实然检视	(134)
第一节 我国生态环境修复法制的演进回溯	(134)
第二节 现行立法中生态环境修复相关规定的梳理与评介	(137)
一 现行立法对生态环境修复的确证	(137)
二 总体性评介	(144)

第三节	当前生态环境修复法律制度的主要缺失	(145)
第四节	生态环境修复在司法层面的样态	(148)
一	刑事司法领域	(148)
二	民事司法领域	(151)
三	行政司法领域	(153)
第七章	他山之石：生态环境修复法治的域外经验	(156)
第一节	美国生态环境修复法治的经验	(156)
第二节	澳大利亚生态环境修复法治的经验	(162)
第三节	德国生态环境修复法治的经验	(166)
第四节	加拿大生态环境修复法治的经验	(172)
第八章	法治实现：我国生态环境修复法治的展开	(174)
第一节	生态环境修复在立法层面的实现	(174)
一	生态环境修复在宪法层面的实现	(175)
二	生态环境修复在环保基本法层面的实现	(177)
三	制定“生态环境修复促进法”	(180)
四	与非法律制度的衔接	(181)
第二节	生态环境修复法治的制度贯彻	(181)
一	生态环境产权制度	(183)
二	环境影响评价制度	(187)
三	防治外来物种入侵制度	(189)
四	生态环境补偿制度	(192)
五	生态环境规划制度	(194)
六	生态环境价值评估制度	(195)
七	生态环境修复的招投标制度	(196)
八	生态环境修复保证金制度	(197)
参考文献		(199)
后记		(206)

第一章

背景铺设：现实危机与理论回应的 双域梳析

第一节 生态环境危机的催逼与因应失当

一 生态环境危机的催逼

自农业文明被工业文明所取代后，生态环境问题就成为威胁人类生存和发展的重要事项。当生态环境问题因因应不力而逐步严重，并最终恶化为危机时，人类因工业文明而获得的成就面临着系统性调整 and 整体性危机。发展至今，生态环境危机已经成为继贫穷、战争、瘟疫后影响人类生存和发展的又一重大危机。生态环境危机，是指生态系统的结构和功能被严重破坏，从而威胁人类生存和发展的现象。^① 视线转向中国，从以生态学为代表的环境科学视角审视，我国正面临着非常严重的生态环境危机。

（一）生态环境承载力下降，生态环境退化加剧

生态环境承载力亦称环境承受力或环境忍耐力，是指某一环境状态和结构在不发生对人类生存和发展有害变化的前提下，所能承受的人类社会作用在强度、规模和速度上的限值，它是环境的基本属性，即环境有限性的自我调节能力的量度。当人类社会对环境的作用，不论在强度、规模还是速度上超过这个限值后，环境状态和结构就将发生不利于人类生存和发

^① 王召明：《草原区域荒漠化防治与产业融合发展的探索》，《草原与草业》2017年第29期。

展的变化。^① 美国环境保护机构科学顾问委员会也曾明确指出：“生态系统，比如大气、海洋、湿地，都有一个吸收由人类行为所引起的环境恶化的容量极限。超过这个极限，生态系统迟早会发生恶化，人类的健康则迟早会受到破坏。”^② 生态环境承载力下降的直接表现是生态环境的退化加剧。我国的生态环境退化问题从以下几方面可以窥知全貌：

一是草地退化、土地沙化、荒漠化面积巨大。从总体上看，我国草原生态局部改善、总体恶化的趋势尚未根本扭转，绝大部分草原存在不同程度的退化、沙化、石漠化、盐渍化等现象。^③ 根据国家林业局 2015 年 12 月发布的《中国荒漠化和沙化状况公报》的数据表明，截至 2014 年，我国荒漠化土地面积 261.16 万平方公里，重度以上荒漠化土地面积 93.68 万平方公里，占全国荒漠化土地总面积的 35.87%；沙化土地面积 172.12 万平方公里，重度以上沙化土地面积 120.64 万平方公里，占全国沙化土地总面积的 70.09%，同时，全国具有明显沙化趋势的土地面积为 30.03 万平方公里，占国土总面积的 3.13%。

二是土壤侵蚀强度大，水土流失严重。我国是世界上水土流失最为严重的国家之一。数据表明，目前，我国水土流失面积为 367 万公顷，占国土面积的 38.2%，而且在以每年 1 万公顷的速度递增，每年流失 50 亿公顷土壤，损失 6.67 万公顷土地。此外，我国还是土壤侵蚀问题最严重的国家之一，几乎所有的大流域都存在严重的水土流失现象。水利部 2013 年 5 月发布的《第一次全国水利普查水土保持情况公报》的数据表明，到 2011 年全国（不含香港、澳门特别行政区和台湾省）共有土壤侵蚀面积 294.91 万平方公里，占普查范围总面积的 31.12%。突出的问题还有“边治理，边流失”的状况未得到扭转。西部地区植被稀疏、降水量少，导致流域人工种植的林地成活率不高，加剧了风蚀程度。此外，乱砍滥伐、内部河流的不合理开发以及部分水利开发建设项目不注重水土保持，也加剧了人为的水土流失。总体来看，我国水土流失和生态环境退化状况未得到有效控制。

① 罗肇鸿、王怀宁等主编：《资本主义大辞典》，人民出版社 1995 年版，第 1016 页。

② [美] 查尔斯·哈珀：《环境与社会——环境问题中的人文视野》，肖晨阳等译，天津人民出版社 1998 年版，第 323 页。

③ 李洪远、鞠美庭等：《生态恢复的原理与实践》，化学工业出版社 2005 年版，第 17 页。

三是自然灾害频发，地区贫困不断加剧。生态脆弱区是我国生态保护的重点区域，也是中国最贫困的地区。国家林业局 2015 年发布的《中国荒漠化和沙化状况公报》的数据表明，我国沙漠化土地面积中，生态脆弱的新疆、内蒙古、西藏、甘肃、青海 5 省（区），荒漠化土地面积占全国荒漠化土地总面积的 95.64%，沙化土地面积占全国沙化土地总面积的 93.95%。生态脆弱区每年因沙尘暴、泥石流、山体滑坡、洪涝灾害等各种自然灾害所造成的经济损失为 2000 多亿元人民币，自然灾害损失率年均递增 9%，普遍高于生态脆弱区 GDP 增长率。^①

四是气候干旱，水资源短缺，资源环境矛盾突出。我国北方生态脆弱区耕地面积占全国的 64.8%，实际可用水量仅占全国的 15.6%，70% 以上地区全年降水不足 300 毫米，每年因缺水而使 1300 万—4000 万公顷农田受旱。根据《生态环境质量公报》的数据显示，2017 年全国平均降水量为 641.3 毫米，但内蒙古大部、宁夏、甘肃中部、青海中部、西藏中西部、新疆北部等地降水量为 100—400 毫米；新疆南部、甘肃西北部和内蒙古西部等地降水量不足 100 毫米。西部地区的降水不足，同时，由于水土流失并带走大量的氮、磷、钾等营养元素，从而导致土地干旱、贫瘠化、退化现象十分严重。再加上我国人口多、耕地少，土地后备资源相对匮乏，人地矛盾越来越突出。

五是湿地退化，调蓄功能下降，生物多样性丧失。我国现有湿地面积位居亚洲第一，世界第四。^② 但我国的湿地正面临着严重的生态功能的退化和丧失风险。根据第二次全国湿地资源的调查结果，一方面，我国湿地面积持续减少，近十年来我国湿地面积减少了 339.63 万公顷，其中自然湿地面积减少了 337.62 公顷，减少率为 9.33%。此外，河流、湖泊湿地沼泽化，河流湿地转为人工库塘等情况突出；另一方面，湿地受威胁压力进一步增加。湿地受威胁因素从原有的三因素增加至现在的污染、过度捕捞和采集、围垦、外来物种入侵和基建占用五大因子，主要威胁因素增多，影响频次和面积都呈增加态势，生态功能严重退化。

① 地区贫困问题与生态环境密切相关。统计表明，我国《“八七”扶贫计划》所涉及的 592 个贫困县，中西部地区占 52%，其中 80% 以上的贫困县地处生态脆弱区。2005 年全国绝对贫困人口 2365 万，其中 95% 以上分布在生态环境极度脆弱的老少边穷地区。

② 徐慧博、乔红娟、雷茵茹：《中国湿地保护现状问题及对策分析》，《南方农业》2018 年第 19 期。

六是脆弱生态系统分布广泛、面积增大。生态学研究表明,脆弱生态系统是抵抗外界干扰能力低、自身稳定性差的生态系统,它极易沦为退化的生态系统,最终导致生态环境的退化。我国生态脆弱生态系统面积超过国土面积的1/5。^①数据表明,最近30年,由于人为过度干扰,植被退化趋势明显,水土流失面积平均每年净增3%以上,土壤侵蚀模数平均高达3000吨/平方公里/年,云贵川石漠化发生区,每年流失表土约1厘米,输入江河水体的泥沙总量为40亿—60亿吨。

上述事实和数据是我国生态环境承载力下降,生态环境退化加剧的直接证据。

(二) 生态系统退化导致生态环境类型的多样性受到挑战

正如生物多样性对于生态环境的重要性,生态环境类型的多样性对于生态环境的健康和稳定,乃至对于生物多样性都有重要的意义。根据《2017年中国生态环境状况公报》统计的数据,中国具有地球陆地生态系统的各种类型,其中森林类型212类、竹林36类、灌丛113类、草甸77类、荒漠52类。我国淡水生态系统复杂,自然湿地有沼泽湿地、近海与海岸湿地、河滨湿地和湖泊湿地4大类。近海海域有黄海、东海、南海和黑潮流域4个大海洋生态系统,分布滨海湿地、红树林、珊瑚礁、河口、海湾、潟湖、岛屿、上升流、海草床等。虽然我国生态系统的类型具有多样性,但退化现象也十分严重。以我国的几大流域的生态环境为例,由于水资源与水电资源的大规模开发,河流生态系统面临巨大冲击,河流断流、湿地丧失及废水排放显著增加,水环境污染严重、流域类生态环境的多样性受到挑战。例如,长江上游支流水电开发强度大,河道断流普遍发生。断流、水环境严重污染以及水库和水电站建设,导致河道片段化、江湖阻隔和水环境恶化,野生动植物栖息地丧失与退化。又如黄河27条主要支流中,11条常年干涸,黄河下游干流已经成为人工控制的“水渠”。海河流域优、良等级森林生态系统面积比例仅为4.6%,水土流失面积比例为30.7%,水资源总开发利用程度为98%,全流域浅层地下水超采严

^① 我国脆弱生态系统的分布为北方半干旱—半湿润区、西北干旱脆弱区、华北平原区、南方丘陵区、西南石灰岩山地、西南山地和青藏高原区。其中,西部12省(自治区、直辖市)是我国生态脆弱区的集中分布区。转引自李洪远、鞠美庭《生态修复的原理与实践》,化学工业出版社2005年版,第18页。