



环境退化 防治法研究

RESEARCH OF THE LAW TO PREVENT
AND CONTROL ENVIRONMENT DEGRADATION

毛仲荣 著



中国政法大学出版社

环境退化 防治法研究

RESEARCH OF THE LAW TO PREVENT

毛仲荣 著



中国政法大学出版社

2017·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

环境退化防治法研究/毛仲荣著. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-5620-8026-8

I. ①环… II. ①毛… III. ①污染防治—环境保护法—研究—中国
IV. ①D922.683.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第002003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	北京九州迅驰传媒文化有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	6.375
字 数	160 千字
版 次	2017 年 12 月第 1 版
印 次	2017 年 12 月第 1 次印刷
定 价	36.00 元

自序

PREFACE

无论是从世界范围的情况看，还是从国内的情况来看，环境保护最终目标的实现及环境立法的高度完善都不可能一蹴而就。然而，相比以前，环保事业及环保立法呈现出的是一片繁荣景象。具体表现为，民众环境保护意识的普遍增强，环境教育的开展和兴盛，环境运动的欣欣向荣等。在我国，环境保护的国家意志甚至达到空前的高度，加强环境保护的政治基础已经基本形成，建设“资源节约型、环境友好型社会”被确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。因此，在此背景下，环境法学界所肩负的历史使命也很特殊。环境法理论研究也呈现出百花齐放、百家争鸣的气象。应该说，改革开放30多年来，中国的环境法学研究取得了丰硕的成果。

在提及环境问题时，人们可能普遍地认定，所谓环境问题的表现形式就是环境污染、资源减少和生态破坏等。在环境法学界，学者普遍关注并致力于研究的是与环境污染、资源减少和生态破坏有关的问题，而环境法体系也是立足于对这些既定环境问题的认识、认可而形成的法律体系。尽管对这一体系还存在这样那样的不同理解，但环境法体系中包括污染防治法、资源保护法和生态保护法也应是共识。

我一直在中国的西部生活工作，西部是我国发展相对落后的地区，对于那里的环境状况我是很了解的。那就是，环境问题越来越多，越来越复杂，对本地区人们的生存带来严重的威胁。但是同时，西部人们需要摆脱贫困的愿望也很迫切。在这里，各种因素交汇造成人与自然的的关系尤其紧张。这一点，我的感受更为真实一些。在博士学习开始之前，我和大多数人的观念一样，认为环境问题就是指污染问题、资源减少问题和生态破坏问题。我研究的视角也是停留在对这些环境问题的认识及其相关法律和实践问题上。但是，在博士入学之后，导师徐祥民教授建议我立足西部的环境问题来从事环境法学研究，并且让我思考一类特殊的环境问题，即环境退化。当然，环境退化也并无特殊之处。之所以说特殊，是因为它现在还没有走进人们的视线，或确切地说，是人们忽视了对它的认识。当时，带着问题或者说是导师指派的任务，并且怀有一种疑惑之情展开了探索。随后，通过查阅资料，我发现，环境退化这个术语虽被学界、政界甚至商界广泛地使用，但它已经是一个非常泛化的概念。而且，在环境法学界，环境退化这个术语可以泛指任何环境问题。不管是污染问题、资源减少问题抑或生态问题似乎都是一种环境退化现象。因此，在公开的学术场合和公开发表的学术刊物上，鲜有关于环境退化问题的专门研究。于是我感觉到，这方面的确存在研究的空间，而且应该是我今后研究的方向。2012年7月，带着一种期望和忐忑之情我踏上了去甘肃民勤县调研的路，开始了本书实证研究的工作。我希望此行能验证最初的关于环境退化这个命题的猜测和判断，以使我对继续研究这个课题的信心更加坚定。当然，也有一种可能，就是之前的猜测和判断脱离了实际，自己在这方面的研究工作就要停滞。到民勤县之后，面对满目的土地荒漠化景象，我突

然有了一种非常“自负”的感觉，感觉自己的路走对了。但是，这种好心情并没有持续保持下来。一方面，我进一步认识到了导师让我关注环境退化问题的深意，另一方面，面对恶劣的土地荒漠化现象所造成的日益紧张的人环关系现实，我不仅感到我们环境法研究者的历史任务的巨大，而且深刻认识到，类似荒漠化的环境问题无法用污染、资源和生态这些术语来概括阐释。但这些只是一些感性的认识，如何使之理论化、系统化是摆在我面前的一个重要课题。我还隐隐感觉到，对这个问题研究的展开不仅在环境法学理论上是一个突破，而且这些理论也有助于我们来重新认识环境问题，对研究环境退化这类环境问题能立足实践起到推动作用。如果污染、资源和生态不能或不能完全用来概括这些特殊的环境破坏现象，环境退化就是客观存在的一类环境问题，防治环境退化的法律和制度就不能笼统地归入污染防治法、资源保护法或生态保护法等体系中，环境退化防治法在整个环境法体系中也应有一席之地。当然，这些只是我起初的一些感受，真正要让人们接受这些观点需要充分的论证，这也是本书撰写的目的所在。

事实上，在日常生活中，我们随处可以发现环境退化现象。但是，目前，从实践到研究，环境退化现象很少被人们关注和认可。我以为，这与人们对环境问题的认识不深有关系。从环境问题的发生、发展来看，环境问题的实质是人类活动及其影响超出环境能力或环境承受能力的极限（简称为环境极限）而出现的后果。环境问题的解决具有紧迫性，我们必须保护环境。但是，从起点上来看，没有环境极限就没有环境问题，没有环境问题就没有环境保护。而环境法是保护环境的最有效的手段之一。环境法的目的和任务是要防治环境问题。所以，环境问题既是环境保护（法）的起点，也是环境保护（法）的终点。

环境立法、环境执法、环境司法及环境法学的研究都离不开对于环境问题本身的深刻认识和探讨。

按照传统环境法理论，环境问题有三类，即污染问题、资源减少问题和生态破坏。以这些环境问题作为防治对象的环境法依次被称为污染防治法、资源保护法和生态法。但是，在现实中还有一类环境问题，它既不具有污染的特征，也不具有资源的属性，更不具有生态的表现。其实，这类环境问题可以被称为环境退化，防治它的环境法就是环境退化防治法。

本书立足理论和实践两个方面论述了环境退化防治法存在的必要性以及它在环境法体系中具有不可替代的地位。本书对于环境退化的认识还只是一些初步的判断和论证，对环境退化作为独立环境问题类型还需要更进一步的“证成”工作。我相信，通过我的努力，这个“梦”在不久的将来定会实现。

毛仲荣

2017年11月11日

目 录

CONTENTS

自 序	001
导 言	001
一、本书选题的意义	001
二、国内外研究现状	002
三、本书研究方法	007
四、本书创作思路	008
五、本书创新之处	008
第一章 环境退化是一类独立的环境问题	010
第一节 对环境概念及环境问题的再认识	011
一、对环境概念的再认识	011
二、对环境问题的再认识	012
第二节 环境退化之为独立环境问题类型的依据	014
第二章 现实中的环境退化现象及其危害	016
第一节 一般的环境退化现象	016
第二节 环境退化的危害	019

第三章 环境退化及与其它环境问题	022
第一节 环境退化的内涵、特征和类型	022
一、环境退化的内涵	022
二、环境退化的特征	024
三、环境退化的类型	025
第二节 环境退化与其它环境问题的联系与区别	027
第三节 环境退化与生态退化	031
一、生态退化的内涵与特征	031
二、环境退化不同于生态退化	034
第四节 作为环境法及环境退化防治法防治对象的环境退化 ...	036
一、作为环境法防治对象的环境退化	036
二、作为环境退化防治法防治对象的环境退化	038
第四章 环境退化防治的实践	040
第一节 环境退化的严峻现实要求积极进行环境退化防治 ...	040
一、环境退化现象日趋多样和复杂	040
二、环境退化防治的难度日益增大	041
三、对环境退化的防治应主动并稳步推进	042
第二节 环境退化防治方法具有特殊性	043
一、传统环境治理方法存在缺陷	043
二、环境退化防治方法不同于传统的环境治理方法 ...	046
第三节 实证：民勤县的荒漠化防治实践	049
一、民勤县面临严峻的荒漠化威胁	049
二、民勤县荒漠化的成因	050
三、民勤县荒漠化防治状况	051

四、教训及启示	053
第五章 环境退化防治法及其在环境法体系中的地位	056
第一节 环境退化防治法是环境法体系的重要组成部分	056
一、学界对环境退化防治法法律性质的理解有分歧 ...	056
二、环境退化防治法体系是环境法体系的一个分支 ...	058
第二节 环境退化防治法在环境法体系中具有独特的 功能与作用	061
一、环境退化防治法以环境退化作为自己的防治对象 ...	061
二、环境退化防治法具有自己特有的调整对象	062
三、环境退化防治法与国际法的密切性决定了它具有 独立存在的价值	068
第三节 环境退化防治法与环境法体系中其他子部门法的 关系	069
一、环境退化防治法具有相对独立性	069
二、环境退化防治法与其它环境法的协调统一性	070
第六章 环境退化防治法	072
第一节 环境退化防治法及其特点	072
一、环境退化防治法的基本含义	072
二、环境退化防治法的特点	073
第二节 环境退化防治法的立法目的	073
一、对传统环境法的立法目的之争辩	074
二、环境退化防治法的立法目的之演化	075
三、应对环境基本法的立法目的进行修正	077
第三节 环境退化防治法的基本原则	079

一、风险预防原则	079
二、综合防治原则	081
三、积极防治原则	082
四、保持与保存原则	082
五、科学防治原则	083
六、国际协同原则	084
第四节 国际和国内的环境退化防治法	085
一、防治环境退化的国际法	085
二、我国的环境退化防治法	086
第五节 环境退化防治法的基本制度	086
一、规划制度	086
二、水土流失防治制度	089
三、防沙治沙制度	089
四、退耕还林、退耕还草制度	091
五、封山绿化制度	093
六、植被管护制度	093
七、环境移民制度	094
八、替代生计制度	095
九、基本农田保护制度	096
十、节能减排制度	097
第七章 实证研究：我国水土保持立法发展	099
第一节 与时俱进的 60 年：中国水土保持立法历程及经验 ...	099
一、奠基之期（1949~1982）：以《水土保持暂行纲要》 和《水土保持工作条例》为代表的水土保持法 ...	100

二、发展期 (1983~1991 年):《水土保持法》的制定与成就	106
三、完善期 (1992~2010 年):《水土保持法》的修订 ...	112
四、水土保持法的实施状况	136
第二节 水土保持法在环境法中的地位	145
一、环境法学界对水土保持法的属性持不同见解	145
二、水土保持法是环境退化防治法	148
第三节 义务本位视角下的我国水土保持立法之检视	151
一、水土保持立法应树立义务本位理念	152
二、义务本位视角下的我国水土保持立法之检视	154
三、对检视结果的一个总体评价	167
第四节 中国水土保持立法展望	167
一、转变理念:完善水土保持法的前提	168
二、构建体系:水土保持立法的重点	173
三、提高地方立法的实效:水土保持工作的基石	175
四、培养政府决策者的忧患意识和责任感:水土保持立法的永恒主题	177
五、国际合作:水土保持立法的新课题	179
结 论	181
参考文献	184
后 记	192

导 言

一、本书选题的意义

本书选题的理论与实践意义表现在：意在证明环境退化是客观存在的一类环境问题，证明环境退化防治法存在的必要性。上述目的实现，不仅具有一定的理论价值，而且具有一定的应用价值。

（一）研究的理论意义

（1）从理论上完善了环境问题的类型，丰富了环境保护的内容。在学界，对环境保护的主要内容，目前主流的观点是：环境保护的主要内容有三个方面的内容，即环境污染防治、生态保护和自然资源保护。主流观点的立足点在于对环境问题类型的主流意识，即从某个视角来看，环境问题可以分为环境污染问题、生态问题和自然资源破坏问题。环境退化在理论上的证成无疑会使环境问题的分类更加科学。证明了环境退化这类环境问题的特殊性也就必须将环境退化的防治作为环境保护的主要内容之一，这无疑完善了环境保护的内容。如此，环境保护的主要内容至少有四个方面：环境污染防治、环境退化防治、生态保护和自然资源保护。

（2）完善了环境法体系。环境法体系不同于环境立法体系。环境法体系应当是作为一国法律体系中一个特定法律部门的内部系统。环境法体系也是由若干个子系统组成的。对环境法体系的认识不同同样也能反映学者在环境问题及环境保护内容上

的观点分歧。传统上认为,环境法有环境污染防治法和自然资源保护法两个子系统。部分学者认为环境法是由污染防治法、自然资源法和生态保护法三部分构成的。还有学者认为防灾减灾法也是环境法体系中的一个子系统。徐祥民教授主编的《环境与资源保护法》一书将环境法体系概括为环境事务法系统和环境手段法系统两大类。其中在环境事务法子系统中四个支系统,即环境污染防治法、环境退化防治法、生态保护法和自然资源保护法。因此,从环境法体系的建立角度,证成环境退化防治法存在的价值就等于完善了环境法的体系。

(二) 研究的实际应用价值

前已提及,环境问题是环境保护和环境立法的起点和终点。认识是行动的先导。只有认清了某类环境问题的存在、它的特点、特性及其对于人类的危害程度,人们才能有的放矢地去对待它。环境问题发生发展的历史告诫人类,在应对环境问题上,虽不至于谈虎色变、亦步亦趋,但至少应该谨小慎微。环境问题的解决需要全人类的普遍参与。

预防为主的环境问题应对原则应是环境法最主要的原则。预防原则的落实首先应以对于环境问题的科学认识为基础。将环境退化确立为一类环境问题,一方面,会提高人们对于环境问题的认识,这对于保护环境来说无疑具有推动作用,另一方面,对于环境法律制度的建设也具有积极意义。环境退化防治需要立法来应对,立法也必须对这类环境问题作出规定。如此,环境退化问题才能得以解决。

二、国内外研究现状

作为一类环境问题,环境退化是一个新提法,之所以新,是因为它不是以一个独立的环境问题进入人们视野的。以学术的眼

光来判断,这类事情还不存在。在我看来,一些应该被冠以环境退化防治法的法律往往被学者们作为其他环境分支法来对待。抛开学术来说,环境退化这个提法并不新,在学界和实务上已经被广泛地运用。在其他学科中,在法学界包括环境法学界,环境退化术语的适用频率在增加,而且其中一些观点存在可借鉴的价值。因此,在这里,我觉得至少应该从三方面来对这些理论或观点予以说明。它们中有的将直接关涉我写作的内容,有的将是我本书值得借鉴的部分,还有相当一部分将是我文章批判的对象。

在搜集和整理资料的过程中,笔者也注意到了其它领域对于环境退化问题的研究。

(1) 从国外来看,就法学特别是环境法学而言,对于环境退化防治法进行系统性的研究目前没有先例可循。从非法学研究的角度来看,环境退化问题备受他们的关注,研究的范围也比较广泛。在这些领域,环境退化往往和社会问题结合在一起,发人深省。

1994年,联合国社会发展研究所在《环境退化与社会融合》一文中指出,环境与社会融合之间具有内在的联系。一方面,不同的社会关系形式对于环境有影响,而环境问题,特别是环境退化,对社会结构也会产生影响。^[1]

21世纪以来,在消除全球贫困的迫切需要背景下,环境保护与消除贫困之间的相互关系成了环境政策争论的重要内容。^[2]如

[1] United Nations Research Institute, "Environmental Degradation and Social Integration", UNRISD Briefing Paper No. 3, World Summit For Social Development, November 1994.

[2] Hunter L. M., Toney M. B., "Religion and Attitudes toward the Environment: a Comparison of Mormons and the General U. S. Population", Soc. Sci. J., 2005, 42: 25 ~ 38. Adams W. M. et al., "Biodiversity Conservation and the Eradication of Poverty", Science, 2004, 306: 1146 ~ 1149.

何在发展的同时保护环境成为政策和法律协调的关键点。观念上, 贫困与环境退化之间有一定的联系, 它们可能互为因果, 这种关系经常被引称为“贫困陷阱”。^[1]保护与消除贫困之间的联系都是动态的, 也存在区域差异^[2]。有学者对此有不同的看法。他们认为, 把环境退化的主因归根为贫困不是一种科学的态度, 因为发达国家也普遍地存在环境退化现象。可见, 贫困导致环境退化的观点并不可靠^[3]。显然, 上述有限的论述并没有说明什么是环境退化、环境退化的表现和类型、环境退化的特征和危害, 更没有对环境退化与污染问题、资源问题和生态问题加以比较。在这些学者视野中, 环境退化是一个大概念, 一些常见的环境问题, 诸如环境污染、资源减少、生态破坏, 都属于环境退化的范畴。但是, 这些学者的论述对于我们掌握环境退化的危害、理解环境退化这个现象也大有裨益。

2. 在国内学界, 从现有的环境法学研究看, 徐祥民教授主编的《环境与资源保护法学》中给环境退化和环境退化防治法确立了一个框架。该书将环境退化防治法独立列一章, 主要从环境退化的概念与类型, 环境退化防治法律制度几方面做了研究。虽然这些内容基本上是框架性的介绍, 但是将环境退化防治法上升为独立性的环境事务法来研究在环境法学界还是第一例。在该书中, 作者表达了以下一些观点: 所谓环境退化, 是

[1] Zhang L., "Exploration of Ecological Pitfalls Embedded in the Human-land Interaction", *Acta Ecologica Sinica*, 2006, 26: 2167~2173. 陈健生: "论退耕还林与减缓山区贫困的关系", 载《当代财经》2006年第10期。

[2] Adams W. M. et al., "Biodiversity Conservation and the Eradication of Poverty", *Science*, 2004, 306: 1146~1149.

[3] Anantha Duraiappah, "Poverty and Environmental Degradation: a Literature Review and Analysis", CREED Working Paper Series No 8, 1996; 张嫻: "农业环境成因分析", 载《农业经济》2011年第11期。

指由于人类活动造成的对于自然环境原有状态的破坏,致使自然生态系统失衡、结构破坏、物质能量循环出现障碍、功能减弱;环境退化是一类环境问题,环境退化防治法是环境法事务法系统中的一个子系统;环境退化防治法律制度有节能减排制度,退耕还林、还草制度,环境退化区域综合防治体系制度。^[1]仔细推敲,上述对环境退化概念的阐释存在一定的问题。其一,这个概念并没有清楚地表达环境退化的内涵。根据该概念的表述,“环境退化,是指由于人类活动造成的对于自然环境原有状态的破坏,致使自然生态系统失衡、结构破坏、物质能量循环出现障碍、功能减弱”,而“自然生态系统失衡、结构破坏、物质能量循环出现障碍、功能减弱”这种列举式表述方法似乎并不能完全概括环境退化的外在表现形式。其二,从这个概念中,我们仍很难对环境退化与污染问题、资源问题和生态问题作出区分,并不能感受到环境退化是一类独特的环境问题,因为“自然生态系统失衡、结构破坏、物质能量循环出现障碍、功能减弱”完全可以以污染问题、资源问题和生态问题应具有的形式展现出来。^[2]既然如此,环境退化问题存在的客观性及环境退化防治法存在的必要性就很受人质疑。

另外,有些学者从外围对环境退化作了阐释,有的学者对某些环境退化防治单行法作了研究。对环境退化的定义基本上是对地理学、生态学、环境科学和环境社会学中的环境退化概念的翻版。在地理学中,环境退化被定义为:环境退化是人类对环境不合理的开发利用,导致环境系统的结构发生变化,从而使环境系统自我调节能力下降,功能衰退的现象;^[3]生态学

[1] 徐祥民:《环境与资源保护法学》,科学出版社2008年版,第94~102页。

[2] 李志刚:“生态城市建设问题研究”,载《吉林农业》2011年第6期。

[3] 贾国山:“环境保护与经济发展关系研究”,载《才智》2013年第22期。