

我国矿区 生态安全法治建设

WOGUO KUANGQU
SHENGTAI ANQUAN FAZHI JIANSHE

王 莉·著



中国政法大学出版社



我国矿区 生态安全法治建设

WOGUO KUANGQU
SHENGTAI ANQUAN FAZHI JIANSHE

王 莉·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

我国矿区生态安全法治建设/王莉著. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 11
ISBN 978-7-5620-7848-7

I. ①我… II. ①王… III. ①矿区—生态安全—生态环境保护—环境保护法—研究—中国 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第278282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	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	9
字 数	220 千字
版 次	2017 年 11 月第 1 版
印 次	2017 年 11 月第 1 次印刷
定 价	39.00 元

C 目 录

CONTENTS

导 言	(1)
一、问题缘起	(1)
二、研究综述	(4)
三、研究意义	(7)
(一) 从理论上探求资源开发与矿区生态 安全保障的协调可持续发展	(7)
(二) 从制度上为矿区的法治现代化保驾 护航	(8)
(三) 从立法上为我国的法治建设提供 必要的理论参考	(9)
四、研究方法和内容	(10)
第一章 生态安全法治的基本理论	(11)
一、生态安全的时代价值	(11)
二、生态安全的内涵诠释	(13)
(一) 生态安全的一般解读	(13)

(二) 生态安全的法律解读	(15)
三、生态安全的保障机制	(19)
四、生态安全的法治进路	(21)
(一) 法律价值的调整	(21)
(二) 生态安全权利的确认	(23)
(三) 生态安全立法的供给	(24)
五、环境管理转型是生态安全实现之根本	(26)
(一) 生态安全需要环境管理走向环境治理	(26)
(二) 环境治理一体化模式的要求	(29)
(三) 环境治理市场化与社会化的要求	(30)
第二章 我国矿区资源开发的现状	(34)
一、矿区资源被无序开发	(34)
(一) 矿区饮用水污染	(35)
(二) 矿区土壤污染	(36)
(三) 矿区固体废弃物污染	(37)
二、矿区资源被无偿开发	(38)
三、矿区资源被反复开发	(42)
(一) 土地沙化和石漠化严重	(43)
(二) 水土流失加剧	(45)
(三) 生物多样性丧失	(46)
四、矿区资源过度开发对农业生产造成恶劣影响	(47)
(一) 矿区耕地资源过度开发造成土壤肥力下降	(47)

(二) 矿区水资源过度开发影响粮食安全	(49)
(三) 矿区林地资源过度开发制约林业生产	(50)
(四) 矿区草地资源过度开发限制畜牧业发展 ...	(51)
五、矿区资源开发对矿区居民利益的损害	(52)
(一) 对矿区居民财产权利的侵害	(53)
(二) 对矿区居民健康权、生命权的侵害	(54)
(三) 对矿区居民环境权利的侵害	(56)
第三章 我国矿区生态安全法治的制度障碍	(59)
一、我国矿区生态安全的制度概览	(59)
二、我国矿区生态安全的法治障碍及因由	(62)
(一) 法治障碍	(63)
(二) 法治实施障碍	(65)
三、破解我国矿区生态安全法治制度障碍的 制度进路	(68)
(一) 良法生成	(68)
(二) 良法的良好实施	(72)
第四章 资源开发生态安全法治的考察和借鉴 ...	(77)
一、国外资源开发生态安全的立法考察	(77)
(一) 美国西部矿区生态安全立法	(77)
(二) 日本北海道地区资源开发与生态环境 保护立法	(84)
(三) 以色列对荒漠地区的开发与生态环境 保护立法	(90)

二、我国西部大开发中的生态环境保护立法	(93)
(一) 西部大开发战略的提出及发展	(93)
(二) 西部大开发中生态环境保护反思	(96)
三、资源开发与生态环境保护立法比较借鉴	(102)
(一) 立法先行	(103)
(二) 重视规划的龙头作用	(103)
(三) 建立强有力的专门开发管理机构	(104)
(四) 有关法律政策相配套协调	(104)
第五章 我国矿区生态安全法治的理论分析	(105)
一、矿区生态安全法治的理论渊源	(105)
(一) 哲学基础: 生态主义伦理观	(105)
(二) 经济根源: 公共物品理论和资源价值 理论	(109)
(三) 制度动因: 环境正义和公共利益保护 理论	(117)
二、法治在矿区治理中的地位	(127)
(一) 法治是矿区环境治理的必然选择	(127)
(二) 法治是矿区生态安全的根本保障	(128)
(三) 法治化是矿区生态安全保障的终极目标 ...	(130)
三、矿区生态安全法治的逻辑基点	(132)
(一) 矿区资源开发环境保护制度的无序构 建与无效运行	(132)
(二) 保障制度有序构建并有效运行是制度理性 研究的价值	(133)

(三) 影响制度理性三对因子的关系梳理	(134)
(四) 矿区生态安全制度理性的应然选择	(138)
四、矿区生态安全的法治选择	(143)
(一) 法治理念的确立	(143)
(二) 法治价值的选择	(150)
(三) 法治原则的构建	(153)
 第六章 我国矿区生态安全法治的制度体系	
建构	(157)
一、形成矿区多元共治的生态环境治理格局	(157)
(一) 从单一治理到多元共治的嬗变	(159)
(二) 多元共治的特征及优势	(171)
(三) 麦肯锡 7S 模型契合矿区环境治理转型的 内生需求	(174)
(四) 基于麦肯锡 7S 模型中国矿区环境治理体系 建构的制度框架	(182)
二、建立矿区生态安全的预警机制	(195)
(一) 划定矿区生态保护红线	(196)
(二) 建立、健全矿山环境监测制度	(202)
(三) 完善矿区突发环境事件应急机制	(206)
三、完善矿区生态补偿机制	(209)
(一) 多方筹集矿区生态补偿资金	(210)
(二) 制定科学的矿区生态补偿标准	(220)
(三) 建立矿区生态补偿法律责任机制	(221)

四、完善矿区生态修复制度	(222)
(一) 矿区生态修复的制度检视	(224)
(二) 矿区生态修复制度的完善框架	(227)
五、积极参与企业环境信用评价	(232)
(一) 企业环境评价制度的立法及实践现状	(233)
(二) 企业环境信用评价制度存在的主要问题 ...	(235)
(三) 我国企业环境信用评价体系建设完善的 对策建议	(241)
六、推进矿区生态损害的社会化救济	(250)
(一) 矿区生态损害社会化救济的动因	(250)
(二) 矿区生态环境损害社会化救济的方式	(253)
主要参考文献	(268)

一、问题缘起

20 世纪 70 年代，西方国家严重的环境危机催生生态安全这一崭新词汇进入了法律语境，采取法律手段遏制生态危机，保障生态安全迫在眉睫。改革开放以来，我国经济社会得到快速发展，但资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的形势日益严峻，生态安全问题已经成为关系人民福祉和民族未来的大事。习近平总书记指出，既要重视传统安全，又要重视非传统安全，应构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。生态安全被明确纳入国家安全体系之中。这是在准确把握国家安全形势变化新特点、新趋势基础上作出的重大战略部署，对于提升生态安全重要性认识，破解生态安全威胁，意义重大。党的十八届五中全会进一步明确提出，坚持绿色发展，有度、有序利用自然，构建科学合理的生态安全格局。生态安全的重要性日益得到广泛认可和重视：生态安全与政治安全、军事安全、经济安全一样，都是事关大局、对国家安全具有重大影响的安全领域；生态安全是其他安全的载体和基础，同时受到其他安全的影响和制约；当一个国家或地区所处的自然生态环境状况能够维系其经济社

会的可持续发展时，它的生态就是安全的，反之，“覆巢无完卵”，一旦生态环境遭到严重破坏，生态不再安全，必然会影响社会稳定，危及国家安全等。

矿山资源在我国国民经济发展中具有举足轻重的作用，矿山生态建设是切实保障矿山生态系统健康与矿山可持续发展的必由之路。矿产资源开发是企业、政府或个人等具有独立行为能力的主体，主观有意地对资源数量、质量、分布等状况进行干预和改变以获取预期效益行为的总称；随着工业化、城镇化步伐的加快和人民生活水平的提高，我国资源能源需求增长持续强劲，资源能源的刚性需求导致矿产资源开发在很多地方如火如荼地开展，资源开发是适应我国经济建设和社会发展需求的常态和必须行为。理想状态的矿产资源开发，需要处理好资源开发行为与生态环境保护的关系，做到在开发中保护，在保护中开发，以实现经济、社会和生态环境效益的融合。但是由于长期的矿业活动，特别是矿产资源不合理的开发利用，对矿区及其周围的生态环境造成严重的污染和破坏，土地沉陷不仅使周围的农民失去了耕地，也对周围的生态环境造成难以修复的影响；煤矸石的堆放和自燃，不仅占用大量的耕地，而且成为矿区周围环境污染的重要污染源；矿产资源的开采也对水资源造成了破坏等。因此矿区已成为人与环境矛盾最为尖锐的区域，矿区的生态环境安全面临巨大的威胁。于是，一起又一起由于矿产资源能源开发利用导致的恶性环境污染或破坏事件频频进入公众视野：福建紫金矿业的屡次事故、福建屏南县的“癌症村”，陕西凤翔儿童血铅超标事件……无数次惨痛的集体污染事故表明：矿产资源开发区域是我国环境污染事故频发的重灾区、矿产资源开发区域生态环境是不安全、矿产资源开发与生态环境保护是不协调的。获得阿姆斯特丹纪录片电影节

(IDFA) 新人单元评委会大奖的自由摄影师王久良在拍完《垃圾围城》和《塑料王国》之后,最近两年又在着手拍摄新作《城市从哪里来》,一台照相机呈现出来的面目全非、满目疮痍的矿区发人深省。已有学者指出我国的矿产资源开发呈现“无序开发、无偿开发、反复开发、过度开发”的特点,并由此带来“环境污染上山下乡、国有资产浪费流失、生态环境急剧恶化、对农业生产影响恶劣”等严重的、亟待解决的现实问题。^[1]

党的十八大提出大力推进生态文明建设,实现国强民富、政治清明、社会繁荣、环境优美,都离不开良好的制度安排以及制度的良性运行。在这个意义上,法治对“中国梦”的实现具有不可替代的作用,^[2]生态文明建设必须坚决地走法治化之路。法治是一个古老的命题,《牛津法律大辞典》认为,“法治”是一个“无比重要的但未被定义,也不是随便就能定义的概念”。亚里士多德认为法治不仅是应然的,而且也是必然的,尽管他也没有对法治给出一个明确的界定,但却给出了法治的两个必备的要素:“已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”。^[3]有鉴于此,良法和良法的良好实施是法治社会的两大标杆,其中良法是基础,而良好的实施是法治的核心。^[4]

生态文明时代大背景呼唤早日实现法治化,而环保法治化

[1] 田土成主编:《资源开发与生态环保协调发展的法治保障》,河南人民出版社2012年版,第8~29页。

[2] 吕忠梅:“用法治呵护‘中国梦’”,载《中国社会科学报》2013年3月8日。

[3] [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第199页。

[4] 徐汉民:“法治的核心是宪法和法律的实施”,载《中国法学》2013年第1期。

是法治化的首要和核心环节。矿产资源开发区域是我国环境污染破坏的重灾区，也是我国环境治理和生态文明实现的瓶颈，矿产资源开发区域的环保法治化能否实现是关乎整个国家环保法治化能否实现的关键环节。矿产资源开发区域环保的法治化在今天的中国比以往任何时候都显得更为迫切，一方面，资源开发行为上山下乡，在偏远的农村遍地生花，长期的城乡二元体制使得我国的农村环境法治更为薄弱，法律碎片化显生，立法薄弱、缺失、凌乱，带来的无疑是一起又一起恶性环境污染破坏案件；另一方面，资源开发区域的政府在经济效益的偏好下，对本地区的环境容量过于乐观，对污染行为疏于监管、流于形式，甚至听之任之，而资源开发区域的民众受收入、就业、弱性的影响，最终成为癌症村、血铅患者中的一员。良法与良好实施的双重缺失，造就了矿产资源开发区域现如今环境污染和破坏的窘境，因此适合矿产资源开发区域的法律法规完善，和在此基础之上的法律法规有效实施是走出污染和破坏频生窘境的处方，此两方面与法治的内生需求是一致的。

有鉴于此，我国矿区生态安全方面的立法缺乏系统性和完整性，多头执法、选择性执法现象仍然存在，如何强化矿区生态安全的法治建设研究就显得尤为重要。我们要加快体制机制建设，以对人民高度负责的态度全力维护矿区的生态安全。党的十八大报告指出“法治是治国理政的基本方式”，可以预见未来的中国必将是法治的中国，破解矿产资源开发区域生态环境恶化也必须坚决走法治化之路。法治建设是社会进步的重要标志，也是国家实现矿区生态安全的必要保障。

二、研究综述

“生态安全”一词是20世纪后半期提出的概念，是“一个

国家赖以生存和发展的生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态”，通常具有两重含义：一是指生态系统自身是否安全，即其自身结构是否受到破坏，功能是否健全；二是指生态系统对于人类是否安全，即生态系统所提供的服务是否能满足人类生存发展的需要。我国在 2000 年发布的《全国生态环境保护纲要》中，第一次明确提出了“维护国家生态环境安全”的目标。

矿区生态安全，是指一个矿区及其周围生态系统生存和发展所需的生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态，即使矿区及其周围居民的生活、健康、安居环境以及适应环境的能力不受或少受破坏及威胁。环境法学界已经开始关注矿产资源开发区域严重的环境问题，并著书立说以求破解的方案。在国内，与“矿区生态安全法治”相关的国内研究主要集中在四个方面：一是矿区严重的环境污染或破坏现状（赵旭阳等，2009 年）；二矿区环境问题解决的理论破解，如生态系统方法论（蔡守秋，2011 年）、生态人模式（陈泉生，2009 年）、资源环境承载阈值论（张兴，2011 年）、产权经济学的“交易费”理论（任建雄，2010 年）等；三是制度完善建议；四是少量研究从生态安全角度关注个别区域，如城市及小城镇的环境问题（王志琴，2008 年）。但现有成果多集中在如何改造原有制度或生成新制度，如建立各方参与的公共治理机制（吕忠梅等，2011 年），严格的矿山开采准入制度（曹明德等，2008 年），基于功能区划分的矿区生态补偿制度构建（张文驹，2007 年），农民环境权的完善（李挚萍、陈春生，2009 年）等，就制度改造或生成而言也仅是粗线条的点状勾勒，缺乏根植于现行立法政策的统筹安排，尚未能充分考量城乡二元结构、资源开发经济社会效益、民众弱性等立法政策之外的深层次社会因素。同时，鲜有学者系统的就其所设计制度进行适用有效性的评估，并就如何使制度有

序并有效运行展开深入的研究,研究通常戛然而止于制度设计,似乎顺理成章的认为所设计的制度必然是能够良好适用或实施的制度。正如有学者提出,环境法学研究误区之一便是立法至上,学者们最直观的表现是只关心立法问题,不关心实施问题。多数理论都是关于环境立法的探讨,对法的适用则关心甚少,一碰到问题,就呼吁新法,很少考虑通过对现行法的解释和适用来解决问题。这使得环境法学几乎成为一种“面向未来”的理论——总是觉得法律不够用,总是在呼吁制定新法,而不去认真考虑如何最大化地发挥现行法的功能。讨论立法时往往只关注价值正当性或原理科学性等真理性问题,不把社会认可度、实施前景和社会效果作为抉择的考虑因素,似乎实施纯粹是执法部门的事。只谈目标和要求,不考虑“群众基础”和现实条件。价值正当性或原理科学性成为一项制度证立的充分条件,而制度实施所需要的具体条件和实际成本则很少论及,更少有人对制度的实施条件作出切实可行的安排。〔1〕

在国外,生态安全的理论研究相对成熟。美国学者科斯坦萨(Costanza R. 1992年)认为健康是生态安全的核心要求,并给出了生态健康的景观模型、生态模型等具体评价方法。在理论层面,不同学者提出了不同的生态安全保障的理念或原则,如可持续发展理念(埃莉诺·奥斯特罗姆等,2000年)、为生态服务付费(PES)(Mayrand K, Paquin M, 2004年),风险预防原则(J. Momm, 2000年)、生态系统整体管理原则(R. 芬德利,1986年)等。在具体措施研究上,有的学者提出了确立环境权制度以保障生态安全(Boyle & Michael R. Anderson, 1998年),有的学者认为应从注重环境单项客体的保护向注重整体生态环境功能的保护过渡(富井利安,1995年),有的学者则认

〔1〕 巩固:“环境法律观检讨”,载《法学研究》2011年第6期。

为应综合运用法律、经济、技术等手段才能有效保障生态（[加]布鲁斯·米切尔，2004年）。国际上，国际应用系统分析研究所（IIASA，1989年）提出了生态安全最为客观的概念，被很多国家应用于环境保护标准的制定，有关综合性国际文件（如《人类环境宣言》《我们共同的未来》）和专门性国际条约（如《南极矿产资源活动管理公约》）对生态安全和矿产资源开发区域的环境保护有原则性或框架性规定。

因此，我国生态安全研究需要向法学尤其是环境法学领域，向更需关注的地域如矿区进一步深入、系统推进，并与依法治矿、建设法治矿区的国家宏观策略并轨。借鉴生态安全和法治化的基本理论，在梳理中国矿区法治建设的现状的基础上，形成系统的矿区法治建设的制度体系建构。以生态安全为目标的矿区生态安全法律规制是保护矿区生态环境、促进社会整体和谐的根本保障。

三、研究意义

鉴于矿区资源开发与生态环境安全的双向需求刚性，本课题研究具有十分重要的理论和现实意义。其突出表现在如下三个方面。

（一）从理论上探求资源开发与矿区生态安全保障的协调可持续发展

环境资源法学作为一门新兴学科，理论基础有待进一步深化。目前，矿区生态环境问题已经引起环境资源法学界的广泛关注。但是，大多数学者认为，现阶段矿区及其民众的特殊困境——立法缺位、配备不足、利益冲突、自身弱性——导致了矿区生态环境状态的极度恶化，资源开发与生态环境的协调发展在当今中国农村几乎是不可实现的。我们认为，在农业文明

时期，由于社会生态环境容量极大，人们对资源开发的能力有限，所以资源开发对农村生态环境的影响可以忽略不计，为了促进经济社会发展，资源开发几乎可以不受任何限制。到了工业文明时期，随着大工业的不断发展，人们对资源的需求量日益增加，开发能力逐步增强，社会生态环境容量也逐步有限。所以，人们不得不考虑并逐步加强对资源开发与生态环保的管制。随着工业文明的发展，人们在充分享受工业文明带来的物质生活的同时，对精神生活、特别是精神生活质量的需求也日益增强。因此，人们希望进入生态文明时期，严格限制矿区资源开发，合理划分人类生存空间的功能区分，此时矿区的生态环境问题势必提到议事日程。这就需要环境资源法学理论适时作出调整。比如，从单项环境要素保护向环境生态功能保障的转化、经济利益和生态利益的适度协调、人类生存空间的功能划分……因此，从理论上深入探讨资源开发与矿区生态安全保障的协调可持续进行的理论及制度建设，对于环境资源法学理论的拓展有着积极的理论意义。

（二）从制度上为矿区的法治现代化保驾护航

党的十八大报告指出“法治是治国理政的基本方式”，十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。要贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。这其实涉及法治如何现代化的问题。全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。反过来，国家治理现代化离不开法治的现代化。经验也告诉我们，越是强调法治，越是要注重法的质量与品格，