

论农村环境法治实现的路径

——来自日本里山里地环境保护机制的启示

裴敬伟

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)



摘要 农村环境问题复杂,多种类型污染与生态破坏相互交织,仅靠国家通过制度构建进行规制难以应对,自发秩序的生成应是农村环境法治的重要路径。日本在农村环境保护过程中,重视里山里地环境保护自发秩序生成机制,采取包括强制性协议和自愿性协议在内的合意措施,确认环境保护相关习惯的法律效力,保护和改善了环境。我国在农村行政资源匮乏情况下,更应促进农村环境保护自发秩序的形成,构建农村环境保护协议制度,确认相关习惯与村规民约的法律效力,以实现农村环境法治。

关键词 农村环境保护;法治问题;强制性协议;自愿性协议;习惯法;农村生态环境

中图分类号:D F468 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2014)04-0017-07

农村环境通常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^[1]。通常情况下,农村的面积占一国面积的绝大部分,农村环境质量决定着国家的整体环境状况,可以说农村环境是一个国家整体环境的本底。农村环境范围广、类型丰富,农村环境问题相较于城市环境问题要复杂得多。在环境污染方面,农村除因农业生产产生的面源污染外,还因农村工矿业的发展,使得具有城市特征的点源污染同样存在。在生态破坏方面,城市生态系统较为简单,而农村则是由山林、湿地、野生动植物等组成的复杂生态系统,承担着保存生物多样性的功能。而且,农村环境问题并不仅仅是由于农村自身造成的,很大程度上也是因为城市环境问题向农村转移造成的。面对这些复杂问题,农村环境法治的要求必然与城市有所不同,农村环境法治实现的路径应该更为多元化,特别是要符合农村自身特点。

一、困境与不足:对我国农村环境法治路径的检视

哈耶克曾提出“社会秩序规则二元观”,即“人造

秩序”与“自发秩序”,人造秩序是由理性构建形成的,而自发秩序是一种自我生成的或源于内部的规则秩序^[2]。此两种秩序的形成路径并非是对立与不可调和的,没有孰优孰劣的问题,但它们之间却存在着互相侵扰与统合的问题,特别是在现代中国语境下,谈及法治必联想到“立法”,对于国家构建的严重依赖已经影响到了法治的发展,在农村环境法治方面尤为突出。

1. 国家规制难以应对农村环境问题

在我国环境法治建设过程中,通过理性构建制定国家法律,由国家进行规制已然成为基本思路。但目前我国环境立法基本上是以城市环境为中心,重视工业生产与都市生活对环境造成的影响,而忽视农村环境问题。自1979年我国第一部环境保护法律《环境保护法(试行)》实施以来,我国大约制定了30多部环保相关的法律,但并没有一部是专门针对农村环境的。对此,全国人大环境与资源保护委员会法案室主任孙佑海曾指出:面对严峻的农村环境问题,应加快农村环境法律、法规和标准体系建设,制定综合性农村环境法规以及土壤、畜禽等专项农村环境管理法规,解决农村立法滞后问题^[3]。当然,在现行环境法律中,还是有一些涉及农村环境保护的内容,但是原则性内容较多,具有实际可操作性的内容较少。如在污染防治立法方面,最为典型的

是 2008 年修订的《水污染防治法》,其第四章第四节专设“农业和农村水污染防治”相关内容,对农药、化肥、畜禽养殖、水产养殖、灌溉用水等仅作出了原则性的规定。这主要是因为农村环境问题存在“细、散、广”的特征,难以建立统一的、具体的应对措施。在自然生态保护法方面,则主要是针对自然保护区的保护,而没有涉及广大农村地区的自然生态环境。在地方立法方面,2012 年银川市制定并通过了《银川市农村环境保护条例》,这是我国首次制定专门性的农村环境保护地方条例,但该条例在内容上大量重复和借鉴现行《环境保护法》的相关规定,对于促进农村环境法治的发展意义不大。由此可以看出,对农村环境的忽视以及农村环境问题的散在性与多样性成为构建农村环境保护制度的重要障碍因素。

在农村环境行政规制方面,由于我国行政资源有限更是难以有效管控现有的农村环境问题。通常而言,行政资源是由人员、经费、技术等要素构成,各国的行政资源都是有限的。行政资源各要素的规模以及比例不仅受到社会经济水平的制约,还受到民主政治的制约,一个精简、高效的行政架构是每个国家所向往的政府构成模式。由于我国存在的城乡二元结构以及整个环境行政资源的分配不均,导致农村地区的环境行政资源严重短缺。如县一级的环境监察机构在我国还存在很大的空白,截至 2008 年年底还有 201 个县一级行政区没有专门的环境监察机构^[4]。即使是设有环境监察机构的农村地区,执法人员的素质和技术保障方面还是全面落后于城市。

总体而言,我国在环境保护立法方面,长期以来侧重于城市环境利益的保护,虽经不断地发展和完善,仍突出表现为大中城市利益中心主义和大中企业中心主义的特征,在环境保护机制上也一直存在过于单一化问题,即主要依赖于行政主导的强制实施^[5]。此种情形也就形成两种后果:一是直接导致农村环境立法滞后;二是为机械地保障“依法行政”,而强调环境执法的标准性与统一性,但这与农村环境问题多样复杂性形成尖锐矛盾。这样,最终导致我国农村环境形势的严重恶化,已然形成点源污染与面源污染共存、生活污染和工业污染叠加、各种新旧污染与二次污染相互交织、工业及城市污染向农村转移的复杂情形^[6]。

2. 农村环境保护自发秩序生成不足

根据哈耶克的“社会秩序规则二元观”,农村环

境法治的形成除国家构建外,还存在“自发秩序”生成路径。环境保护自发秩序一旦生成,在应对分散、细小、多样且复杂的农村环境问题方面应该是可行的。况且长期以来,我国农民对于国家法律是陌生的,国家政治和司法、执法机制对农村权利的长期漠视,使得法律很难融入到村民的生活中去,法律对农村经济和社会生活的影响非常有限^[7]。因此,与其国家统一立法,不如以农村各地的自身习惯、信仰、偏好为基础组成自愿共同体,然后通过互动在自由沟通和平等协商的基础上型塑他们自己的规则。在国家制定法界限内,个人与集体的行动或者是自由选择的,或者是依据参与者之间的协议而采取的,或者是基于个人或集体利益的考虑而做出的,或者是根据所构成的集体规则采用的^[8]。如此,所形成的自发秩序规则对农村环境资源利用行为可能更有影响力。

目前,此种自发秩序主要表现为习惯遵守与村规民约。但随着大量西方法律制度的移植,我国原有的民间习惯法基本上被瓦解。可以确定的是,在当代中国,只有法律承认其效力的习惯,才能作为补充制定法的渊源,但制定法中除了在涉及国内少数民族和对外关系的问题上,一般是轻视习惯的^[9]。换言之,现行制定法将习惯基本排除在外。另外,村规民约在农村环境保护中所起作用有限。现在一些地区的农村制定村规民约时,在卫生、饮用水、沼气燃料、农业生态技术等方面形成规范,农村环境自治获得一定发展。但是从全国各地村民自治实践中存在的问题来看,村民自治权保障整体状况不尽如人意,村民自治“行政化”和“走过场”现象比较突出^[10]。况且,村民自治事务种类繁多,环境保护仅是其中一项而已,也就使得村民自治难以顾及到环境保护。

总体而言,目前我国农村环境法治的实现面临种种困难。在国家构建方面,我国农村环境法治资源相当匮乏,况且仅依靠国家规制也难以应对农村环境问题。在农村环境保护自发秩序生成方面,虽较为符合农村环境法治发展需要,但目前我国传统习惯为制定法所排斥并且有瓦解之势,农村社会自我型塑规制秩序亦难以获得法治效果。所以,基于我国农村实际考量,在国家构建所需资源投入短缺且效果有限情况下,促成环境保护自发秩序的生成也许更为有利于农村环境法治的实现。

二、经验与成效:日本农村里山里地环境保护自发秩序生成机制

日本环境法治可以说已经取得相当成果。日本环境法已经实现从防止人体健康与财产损害(个人法益保护)的消极目的的“公害对策法”向维持地域良好环境(乃至于地球环境)这一积极目的的“环境管理法”的转变^[11],同时各种环境诉讼损害赔偿也都基本获得认可,“公害列岛”的环境发生了根本性变化。但是,即使在国家环境法律相对完善并获得有效实施的前提下,日本仍存在一些农村环境问题,即里山里地的环境问题。

所谓“里山”是相对于“深山”而言的,“里”在日语里为故乡之意。里山里地通常是某一地区居民为日常生活、自给型农业以及传统手工业利用其资源,并进行维持管理,以林地、耕地为中心的地区^[12]。日本《新生物多样性国家战略》曾指出,里山里地是深山地域与城市地域之间幅员辽阔的中间地域,具有生态多样性价值,且是权利关系错综复杂的地区空间,其核心是由次生林构成,包含周边农地,占四成国土面积的广阔区域。换言之,里山里地就是位于城市地域与深山自然地域中间位置,由包围村落集镇的次生林,以及农地、池塘、草地等构成的地域概念,可以说是属于农村地域最重要的组成部分。日本环境省为制定切实可行的生物多样性国家战略,在1999—2001年之间委托日本自然环境研究中心和日本自然保护协会对日本里地里山进行了一次调查,并指出里山里地是很多濒危物种集中分布区,某些地区对于里山里地放任不管,导致一些生物物种消失,使得森林物种单纯化,破坏生物多样性,同时由于各种开发活动以及生活垃圾和产业废弃物的非法投弃,造成里山里地环境质量显著下降^[13]。

日本在农村环境国家规制方面,由于城乡一体化程度较高且国土面积狭小,城乡之间规制能力差别并不明显。但是对于农村里山里地的环境保护,国家规制仍显不足。日本《生物多样性国家战略2012—2020》提出,对于里山里地保护,将来需要进一步推动农药化肥正确使用管理措施、设定每种农药的使用标准、制定农业环境影响评价方法、推进有机农业技术体系确立与普及的指导体制和管理等等,同时这也显出农村环境国家规制的不完善。另

外,在农村地区,日本除了适用一般环境法律规制外,很多地方还制定了里山里地的地方保护条例,如《千叶县促进里山保护、管理与利用相关条例》《高知市里山保护条例》等等,对里山里地进行专门保护。在这些法律资源中,日本除继续构建一般的命令控制型国家规章制度外,还采取了一些促进或确认自发秩序生成的措施,以促进民众能动地保护里山里地环境。

1. 强制性协议

从20世纪60年代开始,对于所有权的理解开始从强调自由的所有权转变为强调社会性的所有权,对于农村土地所有权的行使,受到了来自生态上制约,所有权行使就不再具有任意性^[14]。换言之,原来根据所有权绝对原则,对于土地所有权的处分应基于当事人自身意思,但是出于环境生态保护的需要,对于土地所有权处分便带有了一定的强制性。

日本《森林法》的森林整备协议制度就属此类^①。森林整备协议制度是指森林所有者对于市町村行政首长所发出的森林间伐、保育的指导不予遵守的,或者在有不遵守的可能性时,要求其将森林所有权、使用收益等权利、或者森林整备事业转移给愿意接受市町村行政首长指导的人的协议。如果该协议协商不顺利,自指导发出2个月内可以向都道府县知事提出调停申请。如果仍然不能接受都道府县知事的调停案,接受指导的指定者自该指导发出之日6个月内,对于该森林中的林木可以申请以下协议缔结的裁定:一是森林所有者和育林者签订林木共同分享协议(也称分收育林协议);二是实行间伐林木的所有权移转与为实行间伐而必须使用的土地的使用权设定的协议。裁定协议缔结的要件包括2个方面。第一,间伐或者保育没有实施,或者根据其提交意见书的内容以及综合考虑其他事项,可以推定其在持续时间内没有实施间伐或者保育措施是确实的。第二,没有实施间伐或保育措施符合以下任一事项:有可能导致周边发生泥石流或崩毁的;具有防止水灾功能的地域而有可能引起水灾的;具有水源涵养功能的地域而有可能对水源涵养产生破坏的;有可能造成周边地区环境显著破坏的。裁定一经公布,就表明在申请者与森林所有者之间所申请的协议缔结生效。但同时又规定,对于协议中的利益分享金额部分可以提起诉讼。

另外,《景观法》也有类似规定。对于村落集镇

及其毗邻地区能构成一体形成景观的地区,可以制定景观计划,规定相关的限制事项。其中,对于农村地区可以制定“景观农业振兴地域整備计划”,将农业振兴和景观保护进行调和,要求区域内的农地所有者和基于所有权以外的权利而获得利益者,遵守计划的指导。如果不听从指导者,要求他们与愿意进行计划的人协商进行权利的设定或转让。

此类协议,在协议签订上是强制性的,但是在协议内容方面却是当事人之间的合意。对于转让者而言,不愿遵守行政机关制定的有利于环境保护的计划或指导,其相关权利会受到限制;对于受让者而言,愿意接受此种计划或指导,并自主、能动地针对不同环境采取有利于环境保护的措施,将大幅提高环境保护的效果。但是,从日本各地方已经签订的森林整備协议来看,受让者绝大多数是各地具有官方背景的森林管理机构,民间组织和私人主体的参与明显不足。

2. 自愿性协议

基于当事人自愿方式而达成环境保护协议的在日本环境法中比较常见。《森林法》中的林业公益性功能维持增进协议便属此种。该协议是指由森林管理局长为增进国有林的公益性功能,而与国有林形成一体的民有林的林木所有者或者土地所有者一起签订的“公益性功能维持增进协议”,其主要内容包括协议区域面积、采取的措施、费用负担、有效期(不超过 10 年)、违约责任等。当然,此协议必须获得民有林林木所有者或土地所有者的同意。

在地方里山里地保护条例中也通常规定有此类自愿性协议。如《高知市里山保护条例》就规定了里山保全协议制度,即政府与土地权利者之间设定的关于里山保护的协议。规定各种保护事项、相关的区域、行为限制等内容以及有效时间、违反保护协议的责任等等。协议区域内土地权利者在遵守保护协议的同时,还应该致力于里山自然环境的保护和恢复,当协议区域内出现树木灭失,或地形发生显著变化的时候,应立即向市长报告。市长在里山保护区域内,对于能够作为市民积极接触自然环境的场所,可以向土地所有者取得相应权利,设置“市民的里山”,向市民开放。市长对协议区域内土地权利者应采取相关的指导与帮助措施。

除政府与土地权利者之间协议外,有些地方还规定支持环境团体与土地权利者之间签订里山保护

协议。日本《千叶县促进里山保护、管理与利用相关条例》就规定环境团体在积极参与里山保护、恢复、利用相关活动之时,应与该活动所在地的土地权利者,签订里山保护、恢复、利用的协议,并通知县知事予以认定。协议内容主要包括:目标区域、里山活动团体举行的保护、恢复、利用相关的活动事项、有效期、违约责任等。里山保护协议必须获得里山保护协议相关的环境团体和土地权利者的一致同意。

此类自愿性协议根据协议的具体内容和要求,各个地方达成协议的个案数量并不一致,而且政府实际补助的程度也不高,据不完全统计,每年每个协议补助的金额,基本上不超过 100 万日元(约 6 万人民币)^[12]。但是,协议一旦达成,在协议范围内包括环保团体的相关各方都积极参与到协议规定地域的环境保护活动之中,积极、自愿地保护和改善农村环境,并且对整个社会都起到一种良好的环境教育示范作用。

3. 习惯法的适用

习惯一般是社会自发形成的一种稳定的规则,如日本的寺庙在传统上有保护森林的习惯,所以一直到现在日本主要寺庙周边都是一副郁郁葱葱的景象^[15]。但习惯如果要上升为习惯法,通常需要获得法的效力或者制定法的认可。如日本里山里地上存在一种经过民法确认的习惯,称之为“入会习惯”。入会习惯也称为“入会权”,是一定地域居民享有的对于地域内的山林或原野共同进行管理,并可以进行伐薪、采集草木、放养家畜等习惯上的权利^[16]。日本民法规定入会习惯的共有两条,即第 263 条规定具有共有性质的入会权,依照各地方习惯处理外,按共有的规定处理;第 294 条规定不具有共有性质的入会权,依照各地方习惯处理外,按地役权规定处理。换言之,入会权通常应按照各地方的习惯来处理。

入会权的行使在习惯上通常有一个原则,即享有入会权的全员一致同意原则。在日本鹿儿岛县垃圾处理场建设案件中,政府本想在村庄附近修建一个垃圾处理场,该村召开了居民会议,在绝大多数居民同意该提案的前提下,居民会议根据多数决原理通过了该项建设项目,但是几个持不同意见的居民将该项建设工程许可诉讼到了法院,法院则根据入会权的全员一致原则,判决禁止了该项目建设^[17]。入会权本是一种财产权,但是意外具有了一

种环境保护的功能。

入会权其实质就是一种传统的土地利用规则。通常而言,传统的土地利用规则应该具有某种程度的环境保护效果,试想如果长时期运行的规制会导致环境破坏,则此种规制还能为大家所接受并长久稳定运行下来吗?作为入会地的里山里地多半具有水源涵养、保水防沙、防风固土的功能,作为入会权者的村民会对入会地进行防虫防火、防止盗伐林木、对池塘进行修补等劳动管理,且行为一直持续并形成习惯。对于入会地,如果要开发利用,只要有一名成员表示反对并要求保持原貌的,此开发利用行为就难以为继,同时也就达到了环境保护效果。但同时也应注意到,此类习惯必须为制定法所认可或通过某种方式具有法的效力,上升为习惯法。

三、借鉴与构想:日本里山里地保护对我国农村环境法治发展的启示

在日本“环境立国”理念兴起之后,国家通过不断制定和修改环境法律,强化环境行政,升格环境行政机构^②,在环境诉讼中确认受害者的损害赔偿要求,强制污染者承担健康损害赔偿的费用等等,国家环境获得根本性转变。但在这一过程中,由于农村里山里地生态环境的特殊性,仅靠国家规制仍会产生一些问题,对此,环境保护自发秩序运行机制便显出其适应性。

而我国经过30多年的环境法治发展,各种问题依然严峻。完善环境法律制度、强化环境行政能力、提高环境司法水平等等都是我国当前环境法治发展过程中的重要问题,这些需要花费大量时间与资源,对我国农村地区而言加强环境法治可能就更为艰难了。但如果我国农村地区能较多促进环境保护自发秩序生成,则有可能更好、更快地实现环境保护效果。首先,我国相当数量的农村环境问题是由于不合理的开发利用造成的,滥伐、滥牧、粗放式农业生产等成为农村环境问题的根源^[18],这与日本里山里地保护过程中出现的环境问题具有一定的相似性,并且农村环境问题与自发秩序具有一定的契合度。其次,一定地域内的农村社会较为稳固,有利于地域内合意达成或者自发形成稳定的规则秩序。最后,环境保护自发秩序主要是依靠社会合意或已经存在的规则,在占用社会时间与资源方面会少很多。所

以,日本里山里地环境保护自发秩序生成机制对我国农村环境保护具有重要的启示作用。

1. 改善农村环境保护自发秩序生成条件

农村环境保护自发秩序生成一般是通过自愿或集体合意形成的,如果要保障此类机制有效运行,应该具备一定条件。在日本,公害事件的悲惨教训、不断提高的环境保护意识、良好的法治氛围等等,都促成了里山里地环境保护自发秩序形成。但是,在我国农村社会这些条件是不充分的,如果需要在我国农村地区推进环境保护自发秩序形成,至少有3个方面应注意。

(1)提高环境保护意识。较高的环境保护意识是自发秩序生成的主观条件,一般可通过环境教育或者环境活动来提高。根据调查,我国农民的环境维权意愿是相当强烈的^[19],但环境维权意愿并不能完全等于环境保护意识。环境维权意愿有些被动的意味,而环境保护意识具有主动意味。对此,应该通过多种渠道,加强维权者的能力,以促进环境维权意愿向环境保护意识的转化。

(2)进一步落实环境法律责任。环境法律责任虽是一种事后救济措施,无过失责任、因果关系推定、公益诉讼制度等使得环境法律责任日趋严格化。为预防因严格化的环境法律责任所引起的庞大风险损失,在环境保护上达成合意或者遵从习惯也就成为当然。

(3)仍然需要国家保障乃至促进。环境保护自发秩序生成仍然不能完全摆脱国家规制的保障,自发秩序不能与国家割裂开来^[2],自发秩序的形成仍然需要国家的保障乃至促进。

2. 构建农村环境保护协议制度

农村环境保护协议可以具有一定的强制性也可以完全出于自愿。对于具有强制性的协议,由于其对私权干涉较多,所以应该仅在农村环境保护特别区域内执行。此种农村环境保护特别区域应分为2种:一种是农村环境保存区域;一种是农村环境恢复区域。前者是在一定农村范围内,选择环境保护良好的区域作为农村环境保存区域,这样可以为农村环境保留一定“本底”,避免农村环境的全面恶化。而后者则是专门针对环境已经恶化的区域,由政府 and 土地所有者共同对环境进行治理,以恢复到适宜人类居住、生活、能够从事正常农业生产的区域。在这一方面,《银川市农村环境保护条例》有类似规定。

该条例第 34 条规定对污染严重的农村区域,由市、县(区、市)人民政府划定为农村环境综合整治区,进行环境综合整治。该条例第 35 条规定对于生态环境脆弱的农村地区,由市、县(区、市)人民政府划定农村生态保护区,进行统一保护。但是在如何保护上却没有详细内容。其实,可以在此 2 种区域内,要求土地利用者应受到农村环境特殊保护区设立目的的限制,如果土地利用者不想受到此种限制,则应强制其转让土地部分权利给愿意接受限制者,但在收益上可以共享。

对于自愿签订农村环境保护协议,一方为农地权属者,另一方可以是政府,也可以是环境保护团体。前者的协议具有一定公法上的性质,而后者的协议则属于私法范畴。通过协议,农地权属者可以获得来自协议相对方的支持或者援助,并遵守协议中关于农村环境保护的内容。当然,除了资金与技术上的援助外,还可以获得政府或环境保护团体的环境认证,在其农产品上可以使用相应的绿色标签,以表明其产品的生态品质,以促进农地权属者积极签订与履行协议。

3. 确认农村习惯以及村规民约的环境保护法律效力

当前我国法学界对于习惯的研究主要集中在少数民族的习惯上,而对于社会中的一般习惯研究甚少,这也许正是我国制定法对于习惯排斥的表现。但是,随着我国法治的逐步完善,当代中国制定法在有关习惯问题上已经显露出一些缺陷,在法律理论上则存在盲点^[9]。虽然不可否认,有些习惯可能是一些陋习,但是习惯既然一直保存下来,在其背后总是具有一定合理性的。特别是对于环境保护相关的习惯而言,面对农村环境如此恶化的局面,只要其未与重大法律原则相抵触,应该还是承认其效力。习惯往往是大家约定俗成的,在大家生活中自然而然地会主动遵守,弥补成文法的种种不足与疏忽,减少不断细化法律所需的立法成本。另外,通过村民之间创设出的规范,即村规民约,也可以同样起到环境保护的功能。但是当前我国农村的村规民约在制定时,很多是以政府的倡导、推动甚至一刀切的强制为前提和保障机制,从而使政府赖以方便地进入并控制乡民社会^[20]。此种村规民约并不是村民自觉地从事的自治活动,其内容往往与现行法律或政策相重复,并没有多少意义。只有真正为村民自主合意

达成的村规民约,才有可能在村民日常活动中发挥出保护环境的功能。

四、结 语

农村环境问题复杂,国家规制必不可少。但如果仅依靠国家规制的构建最终会走向失败,这一点似乎已经为现实所证明。所以,农村环境法治的实现更应发挥出民众的主动性、能动性,通过合意的方式,通过确认习惯或村规民约的环境保护法律效力的方式,促进农村环境保护自发秩序的生成,这不啻为一条“低成本、高效率”的农村环境法治之路。

参 考 文 献

- [1] 蔡守秋. 论农村环境保护法规制的主要领域[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2008(6): 1-6.
- [2] 邓正来. 社会秩序规则二元观——哈耶克法律理论的研究[J]. 北大法律评论, 1999(2): 395-445.
- [3] 孙佑海. 运用环境法治推动农村环境保护[J]. 环境保护, 2008(8A): 11-13.
- [4] 汪劲. 环法治三十年: 我们成功了吗[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 216.
- [5] 张建伟. 论农村环境保护法的实施机制[J]. 当代法学, 2009(3): 45-51.
- [6] 唐丽霞, 左停. 中国农村污染状况调查与分析——来自全国 141 个村的数据[J]. 中国农村观察, 2008(1): 31-38.
- [7] 张德友, 翟印礼. 法与农村社会变迁[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 74.
- [8] 邓正来, 亚历山大. 国家与市民社会[M]. 北京: 中央编译出版社, 2002: 33.
- [9] 苏力. 当代中国法律中的习惯——一个制定法的透视[J]. 法学评论, 2001(3): 19-33.
- [10] 陈忠禹. 村民自治权保障论——基于科学发展观视阈[M]. 北京: 知识产权出版社, 2012: 231.
- [11] 大塚直. 環境法[M]. 2 版. 東京: 有斐閣, 2006: 20.
- [12] 南貞二. 里山保全の方向性と法の仕組み[J]. 法政理論, 2008, 3(4): 24-53.
- [13] 日本環境省. 日本の里地里山の調査・分析について(中間報告)[EB/OL]. (2013-10-21)[2013-11-25]. [http://www. env. go. jp/nature/satoyama/chukkn. html](http://www.env.go.jp/nature/satoyama/chukkn.html).
- [14] 松本博之. 環境保護と法[M]. 東京: 信山社, 1999: 13-15.
- [15] 野村好弘. 日本における森林の保護と育成[J]. 環境法研究, 1985(17): 107-125.
- [16] 中村忠. 入会権と入会習慣[J]. 高崎経済大学論集, 2003(4): 79-97.
- [17] 采女博文. 入会権の全員一致原則の機能——奄美大島瀬戸内町の入会権[J]. 法学論集, 2004(2): 27-79.

- [18] 陆新元,熊跃辉,曹立平,等.对当前农村环境保护问题的研究 [J].环境科学研究,2006,19(2):115-119. 北京大学出版社,2009:5.
- [19] 李挚萍,陈春生.农村环境管制与农村环境权保护[M].北京: 2004(4):49-56.
- [20] 谢晖.当代中国的乡民社会、乡规民约及其遭遇[J].东岳论丛,

注 释:

- ① 日本《森林法》所称的森林是指集团生长的林木及其土地,但是主要以农地或者住宅地为对象的土地及该土地上的林木不在此内。里山里地虽包含农地,但其核心是二次林,所以里山里地中除以农地或住宅为对象的土地外应属《森林法》适用范围。
- ② 2001年日本中央环境行政机构——环境厅升格为环境省。

On the Realization of Environmental Rule of Law in Rural Area

——Enlightenment from the Environmental Protection Mechanism of Satoyama in Japan

PEI Jing-wei

(College of Humanities and Law, Huazhong Agriculture University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Environmental problems in rural area are very complicated in China since there are multi-type pollution as well as degradation of ecosystem. It is difficult to deal with these problems merely by the regulation of the government through system construction. Therefore, the growth of spontaneous orders should be a significant path of environmental rule of law in rural area. In the course of rural environmental protection, Japan attaches great importance to the growth of spontaneous orders in environmental protection of Satoyama. The rural environment in Japan is protected and improved through adapting both compulsory agreement and voluntary agreement and acknowledging the custom law. Due to the shortage of administrative resources in rural areas, China should promote the formation of spontaneous orders in rural environmental protection, establish the system of rural environmental protection agreement, acknowledge the legal effect of village customs and rules so as to realize environmental rule of law in rural area.

Key words rural environmental protection; the problems of rule of law; compulsory agreement; voluntary agreement; custom law; rural ecological environment

(责任编辑:刘少雷)