



评估法律体系实施综合生态系统管理能力的研究方法

——以全球环境基金—中国防治土地退化伙伴关系项目法律评估活动为例*

杜群

提 要:以全球环境基金—中国土地退化防治能力建设项目为例,介绍了评估法律体系实施综合生态系统管理能力的研究方法体系,该方法体系所包括的法律要素评价指标及内容和基本分析方法和步骤对法学研究和完善立法具有方法论上的指导和应用意义。

关键词:综合生态系统管理;土地退化防治法律体系;法律评估

一、问题的提出

自20世纪90年代末起,我国已经出现以可持续发展为指导的环境与资源立法改革。这一进程至少可追溯到1998年《森林法》和《土地管理法》的修订以及之后的一系列环境与自然资源法律、法规的制定和修订。尤其是在2002年,中国修订了三个主要的自然资源法律——《水法》、《农业法》和《草原法》,制定了重要的环境法律——《环境影响评价法》。这些立法活动明显地加强了我国环境资源法律体系及其在防治土地退化方面的能力。但是环境资源法历史性存在的问题诸如立法和机构职能存在重叠、部门决策缺乏综合和协调程序、缺乏自下而上参与决策的机制和部门利益冲突等仍然存在;解决这些问题成为环境与资源法改革的持续使命。

综合生态系统管理概念及其十二原则和实施指南¹是由《生物多样性公约》缔约国大会倡导的一套建立在生态学理论、生态系统服务功能理论和环境管理学理论基础上的管理规范体系。综合生态系统管理所采取的协调的、科学的、参与式的、适应性的管理方式,被认为是实现可持续资源环境管理的有效途径。正如《生物多样性公约》大会所指出的那样,“实

* 作者杜群,武汉大学法学院/环境法研究所教授、博士生导师,北京大学法学博士,英国女王大学博士后,研究领域为自然资源法、生态保护法和自然资源政策,代表作有《环境法融合论——资源、环境、生态保护一体化》、《生态补偿的法理判断》、《司法在环境法中的作用》等。E-mail: qdu@whu.edu.cn

¹ 参见 UNEP/CBD/COP/5/23, Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biodiversity at its fifty meeting, Nairobi, 15-26 May 2000, Decision V/6。中译文参见 PRC-GEF OP12 中央项目办公室编印:《PRC-GEF OP12 土地退化防治法律组分培训手册》,2007年。

施生态系统方式，国家应当将生态系统方式的原则，或已经存在的反映这些原则的类似的指南纳入恰当的机构、法律和财政体系”。²

中国-全球环境基金干旱生态系统土地退化防治伙伴关系（以下简称 PRC-GEF OP12）项目，是一个运用综合生态系统管理在中国西部地区减少贫困、抑制土地退化和恢复干旱生态系统的国际合作项目。该项目包括一个重要的组分称为“土地退化防治法律政策能力建设组分”（简称“法律组分”），目的是推进综合生态系统管理的实施并使其法治化和制度化，以达到防治土地退化的目标。PRC-GEF OP12 项目的“法律组分”的能力建设，是我国环境资源法领域开展的迄今为止规模最大的能力建设国际合作项目，它的开展为健全我国可持续的环境资源法提供了宝贵的契机。³

二、法律研究基本方法的选择和设计

为此，PRC-GEF OP12 法律组分设计了一项主要的能力建设内容，即评估现有的防治土地退化的法律法规和政策体系在实施综合生态系统管理方面的能力，在评估现状与了解问题的基础上提出改善和完善的建议。由于综合生态系统管理（即“生态系统方式”）的概念和原则还只是具有规范的意义，还不是具有法律意义的行为规范，如何使这些理念和原则为法律规范所体现，并在评估防治土地退化的法律、法规和政策体系的综合生态系统管理能力中发挥作用？在亚洲开发银行的支持下，笔者有幸与国际知名的水土资源法律专家 Ian Hannam 博士、PRC-GEF OP12 项目的国内法律专家一起参与此项工作的总体设计和实施，共同探讨这一问题。Hannam 博士通过对亚洲和其他国家的水土资源管理法律政策的研究，提出了一个以基本法律要素为核心的鉴定和评价法律体系可持续水土资源管理能力的基本方法。⁴受此启发，法律组分选择、设计了以下的基本研究方法。

（一）第一步，筛选基本法律要素作为法律规范载体，并赋予这些基本法律要素以综合生态系统管理的新内容

首先，选取一系列基本的法律要素。基本法律要素指的是在考察较多国家的环境资源立法和政策性文件以后，归纳出具有普遍性的具体法律规则或具体规范（如法律措施或行政指令），以及具有普遍意义的指导立法或制定具体规范的法律原则。其次，对选取的每一个法律要素的内容进行开发，对这些法律要素赋予综合生态系统管理和可持续资源管理的新内容，使得基本法律要素能够反映或承载综合生态系统管理的概念和原则或其精髓。这实际上是通过基本法律要素实现综合生态系统管理的原则的法律规范转化的过程，是一项具有创新性和挑战性的工作。它要求不仅要领会和掌握综合生态系统管理的概念和原则，同时还要求对其相关的渊源——《生物多样性公约》和《防治荒漠化公约》等国际环境规范进行研究和把握。此外，还要求从外国环境法律规范和实践中汲取在综合生态系统管理和可持续自然资源管理方面的先进经验。如此，形成了由一系列反映综合生态系统管理理念的基本法律要素体系，在具体的评估活动中，它们被称为“基本法律要素指标体系”。基本法律要素——其数量可以根据评价的内容而增减和设定，PRC-GEF OP12 项目的法律评估选取了后文所述的 20 个基本法律要素。

（二）第二步，构建拟评估的法律规范体系

这一步关键的法律技巧是，不是简单地筛选出纳入评估的法律、法规和规范，而是要把入选评估的法律规范文件，按照所选定的基本法律要素，进行法律规范的拆分，之后重新组

² 同注 1。

³ PRC-GEF OP12 项目由一个为期 10 年（2003 开 2012 年）的国家规划框架（CPF）管理，该框架于 2002 年 10 月在全球环境基金理事会暨第二届成员国大会上通过，预计 10 年总投资为 15 亿美元，其中全球环境基金将提供 1.5 亿美元赠款。中国政府高度重视实施 PRC-GEF OP12 项目及其国家规划框架，专门成立由财政部牵头、以国家 11 个部门（包括全国人大法制工作委员会、国家发展与改革委员会、科技部、财政部、国土资源部、水利部、农业部、国家环境保护部、国家林业局、国务院法制办公室和中国科学院）为成员单位的中央项目指导委员会、中央项目协调办公室和中央项目执行办公室，并在甘肃、青海、新疆、宁夏、内蒙、陕西等 6 个项目省（区）成立相应的项目执行机构。PRC-GEF OP12 项目的国家规划框架第一个项目是关于加强基础条件和能力建设。

⁴ 参见[澳]Ian Hannam:《鉴定和评估亚洲水土管理法律政策体系的方法：南亚和中国研究的结果》，国际水管理机构（IWMI）第 73 号出版物 2003 年版。

合为新的法律规范体系，作为法律规范评估的对象。这一技巧可以称为“法律规范的拆分-组合法”。拆分-组合法主要是针对评价的法律文件是多个且主题领域为多个的情况。PRC-GEF OP12 项目的法律评估的法律规范对象是庞大、复杂的土地退化防治法律、法规和政策体系，法律规范拆分-组合法的运用因此显得尤为必要。

基本法律要素指标体系本身可以构成一个单项法或法规的主要内容架构，所谓“应然状态”的“综合生态系统管理法”或“综合生态系统管理条例”。而对拟评估的多个法律文件通过法律规范的拆分-组合后形成的法律规范体系，旨在构建一个“虚拟的”（形式上而言）“实然状态”（内容上而言）的“综合生态系统管理法”或“综合生态系统管理条例”。这样，两种状态下的法律规范就形成了比较分析的情景。

我国的环境资源法，通常可以按照环境与资源因子划分为若干领域法，环境与资源法这一部门法就是由多个领域法有机地集合而成的。某个环境或资源的领域法，又可以由一个或几个主打的环境资源法为统帅，其他与之相关的条例、法规和规章作为配套法规集合构成，如土地管理和保护的领域法，统帅法是《土地管理法》，配套法规是《土地管理法实施条例》（1998）、《农田基本保护条例》（1998）、《土地复垦条例》（1988）等。领域法的划分，不是绝对的；它的范围也不是固定的，可以根据法律分析的需要而变换焦距。比如，如上的土地管理和保护的领域法，可以将《防沙治沙法》和《农村土地承包法》纳入其中，构成更大的领域法。

分析领域法是否体现综合生态系统管理，方法上将领域法的法律规范按照已经确定的基本法律要素进行拆分，拆分以后的法律、法规和规章的规范内容，在形式上按照基本法律要素重新归类组合，构成一个综合性的虚拟的“领域实体法”。这样，就可以比照基本法律要素指标体系的内容进行逐项的能力评价和分析。

对由若干个领域法组合而成的某一主题的法律体系开展综合生态系统管理能力的评估，也同样适用拆分-组合法。每一个领域法的法律规范，都按照确定的基本法律要素进行拆分-组合，尔后形成一个关于某个主题的虚拟的“体系实体法”。之后，就可以比照基本法律要素指标体系的内容对其进行逐项的能力评价和分析。

（三）第三步，按照一定的程序和内容进行评估

一个全面的评估，要求评估的内容覆盖全面，在方法上，可以采取对照已确定的基本法律要素及其综合生态系统管理的要求，分别就单项法、领域法和法规体系三个层面进行能力评价。每一个层面的评价内容又可涉及三个渐进方面：一是法律要素呈现性评估，即现有法律规范是否呈现体现综合生态系统管理的基本法律要素？二是法律要素表达性评估，即如果存在呈现性，则现有法律规范在立法内容表达上，是如何体现综合生态系统管理的内容的？三是法律要素实施性评估，即那些体现综合生态系统管理内容的现有法律规范，在实施方面成效如何？

以下介绍 PRC-GEF OP12 项目根据上述的法学基本方法所采取的法律评估的具体程序。

二、PRC-GEF OP12 项目法律评估的具体程序

PRC-GEF OP12 法律组分的任务之一是完善西部 6 省（区）法律和政策体系进行综合生态系统管理的能力，以最终实现防治干旱地区的土地退化。为此，法律组分拟定的一个关键性的活动就是全面评价法律和政策体系贯彻综合生态系统管理的能力，通过评价，找出问题和不足，并提出完善的建议和行动方案。为此，法律专家经过讨论，运用了一个包括如下五个步骤的评估方法。

（一）步骤 1：建立法规政策分析和评价的指标体系

该步骤包括两个方面的工作：

1. 确定法律分析的基本法律要素。项目专家一共确定了 20 个基本法律要素，具体为：立法目的、依据，适用范围、对象，社会主体关于自然资源可持续开发、利用和管理的权利和义务，农村土地权益的保障和土地质量的保护，主要名词术语界定，政策，共同管护义务，政府和行政机关的职能，利益关联机构（或组织）的设置和作用，行政管制，教育、科研、宣传，调查、监测、统计和评价，公众参与，资源可持续利用或生态保护规划、区划和计划，资源生态管理和生态系统管理，财政投入和市场激励机制，遵守、执行和监督，纠纷解决机

制，法律责任和其他。⁵

2. 将 20 个基本法律要素与综合生态系统管理的基本原则相结合，参照国际和国外综合生态系统管理的先进实践经验，共同构成法律、法规和政策分析和评价的指标体系。

（二）步骤 2：运用“法律规范拆分-组合法”构建一个综合、全面的“土地退化防治法律政策体系”，作为评估对象

为了全面评价法律、法规和政策体系实施综合生态系统管理的能力，确定合适的评估对象是必要的。PRC-GEF OP12 项目法律评估的第二步就是构建一个比较综合、全面的“土地退化防治法律、法规和政策体系”，作为评估的法律规范。这一过程中，有以下两个步骤。

1、九个领域法组成的“土地退化防治法律、法规和政策体系”

经过项目专家的讨论，“土地退化防治法律、法规和政策体系”由九个领域法所组成，这九个领域法依次为草原法、防沙治沙法、水土保持法、水法、森林法、农业法、土地管理法、环境保护法和环境影响评价法。每一个领域法下，按照法律渊源——国家法律、行政法规、部门规章和重要规范性文件，筛选直接相关的、最适宜的若干重要的法律、行政法规、部门规章和规范性文件，形成土地退化防治的领域法法群，纳入拟评估的法律规范体系。

每个项目省（区）在建立省（区）土地退化防治法规政策体系时，为了较全面把握“体系法”的覆盖度，在每一个法律渊源下，可以扩大考察、筛选立法的时间尺度，比如可以回顾过去 20 年的立法，按照时间次序尽可能完全地将直接相关的重要的法律、行政法规、部门规章和规范性文件纳入体系中。这样做，主要是照顾法规呈现性评估的全面性。此外，还要注意，在一个法律渊源下，如果没有适合的直接相关的法律、行政法规、部门规章和重要的规范性文件，可以从其他部门的法律、条例和规章中选取相关的法律规范条文。这样做，也是出于法律规范条文能够全面覆盖法律要素的考虑。

2、运用拆分-组合法构成虚拟的“土地退化防治法”规范体系

每一个领域法的单项法和政策法律文件按照 20 个基本法律要素，对法律规范通过列表方式进行拆分、重新归类，在形式上组合形成虚拟的综合的“土地退化防治法”规范体系。

（三）步骤 3：单项法分析和评价

在准备完毕法律评价的指标体系和法律评价对象规范体系之后，则进入对单项法的分析和评价阶段。又分为以下两个方面。

1、对单项法的概括评价

对单项法对照 20 个基本法律要素在要素呈现、内容表达和实施成效方面进行评价。⁶

（1）对单项法在 20 个要素的呈现性评价，分为以下五等：A. 该法规明文有规定；B. 明文规定该要素内容被其他法律法规所指引⁷；C. 该要素内容被其他法律、法规所支持⁸；D. 该要素内容没有被法律法规所体现，但在其他规范性文件中有所体现；E. 该要素内容没有出现在规范性文件中。

（2）对单项法在 20 个要素的内容表达性评价，分为以下五等：A. 覆盖比较全，且所反映的内容与综合生态系统管理原则和要素指标比较相符；B. 覆盖比较全，但所反映的内容与综合生态系统管理原则和要素指标尚有差距；C. 有涉及，且所反映的内容与综合生态系统管理原则和要素指标比较相符；D. 有涉及，但所反映的内容与综合生态系统管理原则和要素指标尚有差距；E. 没有表达。

（3）对单项法在 20 个要素内容的实施性评价，分为以下五等：A. 经常性适用，实施成效好；B. 一般性适用，实施成效好；C. 经常性适用，实施成效一般；D. 一般性适用，实施成效一般；E. 基本上不适用。

2、对单项法的综合评价

要求进行下述内容的分析和评价：就该单项法出台的背景、解决的主要社会问题、主要特征、颁布以来的实施情况和是否达到预期效果等进行简要说明；结合生态系统管理原则的要求，就单项法的概括评级进行文字解说和分析；对每个要素的欠缺、优势及其原因分别进行分析；结合土地退化问题和原因的分析，就该单项法对如何完善立法、加强执法提出建议。

⁵ 这里把“其他”作为一个机动性要素，它在法律评估中体现为实在的要素内容。

⁶ 根据项目专家的建议，可以在以下评价等级上设置权重系数进行量化评定。以下同。

⁷ 这里的“被其他法律法规所指引”是指法律规范之间的相互指向。以下同。

⁸ 这里的“被地方法规所支持”是指法律规范之间虽然没有明确的相互指向，但是可以从法律原则和立法目的等具有指导意义的基本法律规范的内在含义和逻辑联系中判断法律规范的相互支持。以下同。

（四）步骤 4：对领域法的分析和评价

分为以下两方面的工作。

1、对领域法的概括评价

对领域法在 20 个要素在要素呈现、内容表达和实施成效方面进行评价。

（1）对领域法的 20 个要素的呈现性评价，分为以下五等：A. 领域法内有明文规定；B. 领域法内的要素内容主要被法律、法规所指引；C. 领域法内的要素内容主要被法律、法规所支持；D. 该要素内容没有被法律、法规所体现，但在其他规范性文件中有所体现；E. 该要素内容没有出现在规范性文件中。

（2）对领域法的 20 个要素内容表达性评价，分为以下五等：A. 覆盖比较全，所反映的内容与综合生态系统管理原则和要素指标比较相符；B. 覆盖比较全，但所反映的内容与综合生态系统管理原则和要素指标尚有差距；C. 有涉及，且所反映的内容与综合生态系统管理原则和要素指标比较相符；D. 有涉及，但所反映的内容与综合生态系统管理原则和要素指标尚有差距；E. 几乎没有表达。

（3）领域法的 20 个要素内容的实施性评价，分为以下五等：A. 经常性适用，实施成效好；B. 一般性适用，实施成效好；C. 经常性适用，实施成效一般；D. 一般性适用，实施成效一般；E. 基本上不适用。

2、对领域法的综合评价

内容包括：结合生态系统管理的原则要求，就领域法对每个要素所得到的评级进行归纳、总结和文字说明；对每个要素的欠缺、优势及其原因分别进行分析；就该领域法对如何完善立法、加强执法提出建议；就地方立法与中央立法的协调性和统一性进行分析，指出地方立法的优势与不足，地方立法与中央立法有没有冲突和矛盾。

（五）步骤 5：对法律或法规、政策体系的分析和评价

通过对单项法和领域法的立法条款和法律实施的归纳和分析，对“土地退化防治法律、法规和政策体系”进行综合评价分析。具体内容是：识别和评价国家和省区各个层次的发展政策，以及他们对项目省区内生态系统管理产生的积极或消极的影响，并识别当前的发展政策中需要改变的方面；识别和评价国家和省区与生态系统管理有关的法律、法规、规章、重要规范性文件，识别当前立法环境中应予以改善的方面；识别国家和省区内，在生态系统管理过程中发挥作用的现有机构（村、镇、县、省区、中央政府、非政府组织、公众组织和私营企业等），评价政府机构与私营实体在综合管理中的地位和作用；识别国家和省区内那些与改进生态系统管理有直接或间接利益关系的权益相关者，评价对目前管理方式的改变可能给他们产生的正面和负面的影响，提出相应的激励措施；识别那些需要通过省区间协调与合作来解决的利益冲突的问题（如流域管理上下游之间的关系），促进西部地区资源的保护和利用分配的平等性和公平性。

甘肃省根据上述法律评估程序对本省土地退化防治法规和政策体系的综合生态系统管理能力进行了细致、中肯的评估，其具体评估结果和最终报告内容已经较为完整地反映在程友清、杨作林主编的《甘肃立法（国际合作卷）》一书中。⁹ PRC-GEF OP12 项目关于土地退化防治法律、法规政策体系生态综合管理能力评估的最终成果参见 PRC-GEF OP12 中央项目办公室编印《PRC-GEF OP12 土地退化防治法律政策体系生态综合管理能力评估最终报告》（2008 年）。

三、PRC-GEF OP12 项目法律评估的经验和意义

综合生态系统管理（或者生态系统方式）强调土地、水等自然资源和生活资源的系统管理，并以公平的方式促进资源的保护和持续利用。目前，许多全球性的土地利用和管理的关键性战略和行动计划都在提倡、运用综合生态系统方法，借此实现促进可持续发展的资源环境管理和减少贫困的发展目标。¹⁰中国土地退化防治的能力建设项目法律组分是以综合生态系统管理的理念和方法为基础的法律政策完善活动，是在全球环境基金、亚洲开发银行等国际组

⁹ 程友清、杨作林主编：《甘肃立法（国际合作卷）》，兰州：甘肃人民出版社，2008 年。

¹⁰ 参见联合国环境规划署：《联合国环境规划署土地使用管理和土壤保护战略：一种强化了的功能方法》，联合国环境规划署系列政策 2004 年版，第 18 页。

织资助和支援下，我国西部六省区学习和实践科学发展观，加强自然资源可持续管理的非常有意义的法律研究和实践活动。法律、法规、政策体系能力建设要求现行的法律、法规和政策应当反映水、土地等自然资源的生态属性和社会功能，以及水、土地等自然资源保护和管理的跨部门性和综合性等特征。在学习和借鉴国际、国外先进经验的基础上，PRC-GEF OP12项目要求对现有的法律、法规和政策体系开展综合生态系统管理能力的法律评估，对照生态系统管理的原则和要求寻找差距，制定法律政策完善的对策和建议，并在项目实施期间切实开展完善法律政策立法实践。

从法律技术层面上考察，PRC-GEF OP12 项目的法律评估活动的经验和作用，表现为以下几个方面。

第一， PRC-GEF OP12 项目的法律评估活动，是综合生态系统管理原则向法律规范转化的有益尝试。它创新性地将生态系统的综合性、动态性和复杂性特征纳入国家的法律政策框架下进行综合审视、统筹考虑；通过行为规范和政策规范实现综合生态系统管理理念和原则的法律规则转化，为提高原有的法律政策体系在综合生态系统管理方面的能力寻找到一条可行的技术途径。

第二，在实体法律规范上，提出了反映综合生态系统管理理念的规范载体和媒介——基本法律要素。针对具体的自然资源可持续管理议题和要求，体现具体法律议题的基本法律要素可以有所不同，PRC-GEF OP12 项目结合亚洲和欧洲等国家和地区有关水土资源可持续管理的立法经验，以及《生物多样性公约》缔约国大会所提出的关于生态系统管理的原则要求，提出了 20 个基本法律要素，并对其基本内容进行了归纳和总结¹¹，以此作为评估和分析土地退化防治法律、法规和政策体系在综合生态系统管理方面的能力的规范载体。在法律研究中，这些基本法律要素及其内容为总结立法经验、发现问题，并提出改善对策和建议提供了比较全面和客观的标准。

第三，在法律分析和研究方法上，创制性提出并运用法律规范拆分-组合法和基本法律要素评价分析法，对法律、法规和政策体系贯彻综合生态系统管理能力进行全面和客观的评价。从法律技术上看，法律规范拆分-组合法和基本法律要素评价分析法的优势主要表现在以下方面：

(1) 在不存在一个综合性的防治土地退化的实体法（国家法律或地方法规）的情况下，不是教条地提出要建立一个专门的实体法规规范，而是把现有的与土地相关的环境资源法律和法规，按照立法领域（包括水污染防治、水资源保护、水土保持、土地管理、野生动物、环境保护、农业、草原和防治沙漠化）架构为一个虚拟的、宏观的、统一的“土地退化防治的体系法”。这个“土地退化防治的体系法”是一个统一的防治土地退化的法群体系，是一个开放的法律规范集合体，它由调整土地、水、草地、生物多样性和农业资源等特定的、多个专门性法律和法规共同构建组成。这种通过法群体系形式构架防治土地退化的立法体系的方法，在法律与政策研究和实践中被证明是有成效的。作为一个开放的法群体系，它不仅能够包涵生态环境管理问题的复杂性，而且通过对其核心的、基本的法律要素赋予新的规范内涵的演变，它同样能够承载一个法律体系从分散型的框架（一个由森林、水、生物多样性、沙漠化、土地使用、土地管理等多个单行法律、法规所组成的、基本法律要素和谐统一的土地退化的法群体系）向一个集中型的框架（在条件成熟的时候制定专门的综合生态系统管理法或一个新的综合性土地退化防治法）进化的过程。综合生态系统管理要求采取多元机制和制度来管理土地退化问题，要求国家建立一个协调统一的立法和政策框架，以实现不同行政管辖级别上的土地退化防治和管理的需要。这里，多元的立法模式是兼容的。无论采取分散型的还是集中型的立法模式，从综合生态系统管理的角度说，都要求法律、法规和政策体系能够形成一个内在结构协调统一的规范系统。

(2) 运用基本法律要素评价指标体系这一基本方法，改变传统的纯粹定性的法律政策评价风格，开辟了环境法学研究领域进行相对量化评价分析的新途径。比如，对有关法律和法规的基本法律要素进行表达数量分析和表达内容的等级分析，籍此评价某一项法律或某一个领域的法律体系的法律规定、行政措施和技术手段是否满足自然资源的可持续利用和综合管理的要求。正如甘肃省的法制工作专家所说，“综合生态系统管理 12 项原则和 20 个法律

¹¹ 参见 PRC-GEF OP12 中央项目办公室编印：《PRC-GEF OP12 土地退化防治法律政策体系生态综合管理能力评估指南》，2006 年。

要素以及评估方法、步骤，为我们在制定涉及综合生态系统管理防止土地退化方面的地方性法规、规章以及法规、规章的后评估提供了新模式，有助于提高地方立法质量”。¹²

第四，由于基本研究方法的设计和选择具有客观、全面的特点，因此评价结果具有较强客观性和说服力。

(1) 从评价的客观性看，土地退化防治法律、法规和政策体系综合生态系统管理能力评估活动“把农业、森林、水、水土保持、土地、草原、防沙治沙、生物多样性、环境影响评价和环境保护作为一个系统研究，给我们提供了一个研究问题的新视角”，“把法律、政策和机构作为一个整体进行全面评估，有利于防止片面性，提高评估质量，有助于提高立法机关和行政机关决策的科学性”。¹³

(2) 从评估的结论看，较准确地把握了我国土地退化防治立法中综合生态管理的能力，达到了 PRC-GEF OP12 项目法律评估活动的目标。评估发现，“土地退化防治法律与行政法规相比，对 20 个法律要素和综合生态系统管理原则及其理念的体现与表达要好一些。对照 20 个法律要素分析，可以发现相关法律法规对立法目的、使用范围、主要名词术语界定、政府和行政机关的职能、行政管制、法律责任等法律要素的体现与表达要充分一些，而对妇女的地位和权利、少数民族权益的保护、生态移民中农民权益的保护、共同管护义务、资源可持续利用或生态保护区划、规划和计划等法律要素的体现与表达则要差一些。立法不足、立法实施不力、司法保障欠缺是 PRC-GEF OP12 项目六省区土地退化共同的法律原因”。¹⁴也因此，PRC-GEF OP12 项目法律组分提出了未来完善我国土地退化防治政策和立法的方向和任务——“应充分吸收和贯彻国际公约中综合生态系统管理、可持续发展以及公众参与等理念；尽快弥补立法空白，比如制定综合性的土地退化防治立法并修订相关单行立法；进一步完善相关法律制度，重点集中于现行法律制度实施机制的健全，加强制度的可操作性，不仅着力于解决立法层面上制度设计的合理性问题，更重要的是改善法律实施效果；通过专门立法方式等，合理改革现行有关管理体制，以解决部分管理机构重复设置、统一监督管理部门与分管部门关系不明晰、某些管理职权的设置不符合科学管理规律、缺乏公众对执法部门的执法进行监督等问题”。¹⁵

(初审编辑：谷德近)

¹² 程友清、杨作林主编：《甘肃立法（国际合作卷）》，兰州：甘肃人民出版社 2008 年，第 31 页。

¹³ 程友清、杨作林主编：《甘肃立法（国际合作卷）》，兰州：甘肃人民出版社 2008 年，第 31-32 页。

¹⁴ PRC-GEF OP12 中央项目办公室编印：《PRC-GEF OP12 土地退化防治法律政策体系生态综合管理能力评估最终报告》，2007 年。

¹⁵ 同注 14。