

荒漠/荒漠化综合治理:辩证关系和立法理念

胡德胜

(重庆大学法学院,重庆 400044)

摘要:荒漠/荒漠化同时具有危害和有益的功能或作用。应当辩证处理荒漠/荒漠化综合治理中防治、保护、治理和利用四者之间的关系。运用矛盾论,荒漠/荒漠化的应然立法理念是如下整体观理念,即以面向荒漠零增长的荒漠化防治为首要,以重要(原生)荒漠(生态系统)保护为必要,以将适宜治理为草地草原、林地森林或农用地的荒漠予以消灭为重点,以鼓励不导致或不加剧荒漠化为限度而可持续利用荒漠土地上的自然资源为要务。《中华人民共和国生态环境法典(草案)》基于对荒漠实行普遍性保护的不科学理念,它的荒漠/荒漠化规定存在结构性缺陷。提出建议应基于整体观理念,对该法典(草案)的荒漠/荒漠化规定从3个方面进行结构性修改:突出荒漠化防治和荒漠治理,删除对荒漠(生态系统)进行普遍性保护的规定,以及鼓励对未纳入自然保护地体系的且不宜治理的荒漠土地上的自然资源进行不导致或不加剧荒漠化的利用。

关键词:荒漠/荒漠化;综合治理;辩证关系;立法理念;《生态环境法典(草案)》

中图分类号:D912.6;P967

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2025)09-0055-11

Desert/Desertification's integrated governance: dialectical relationship and legislative notion

HU Desheng

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Desert/Desertification have both harmful and beneficial functions or roles. The relations among desert/desertification's prevention, protection, harnessing and utilization in the integrated governance should be dialectically dealt with. By applying the theory of contradiction, the legislative notion on desert/desertification should be the following holistic view: prioritizing desertification prevention and control for desertification neutrality, protecting important (native) deserts (ecosystems) where necessary, focusing on eliminating deserts that are suitable for harnessing as grasslands, forests and/or cultivated land, and encouraging the sustainable utilization of desert resources without causing or exacerbating desertification. Due to following the unscientific notion of universal protection of deserts, the desert/desertification relating provisions in the Ecological Environment Code (Draft) have structural defects. The provisions on desert/desertification in the Code (Draft) should be structurally revised in the following three aspects based on the above holistic legislative notion: highlighting desertification's prevention and desert's harnessing, deleting the provisions on universal protection of deserts (ecosystems), and encouraging utilization of natural resources on desert land not included

收稿日期:2025-06-26 修回日期:2025-09-06

基金项目:国家社会科学基金重大项目“流域和海域环境协同治理的机制与路径研究”(22&ZD107)。

作者简介:胡德胜(1965—),男,河南卫辉人,重庆大学法学院教授、博士生导师,研究方向为国际法与比较法,自然资源、能源和生态环境科学、政策与法律的跨学科研究。

in the nature reserve system and not suitable for harnessing without causing or aggravating desertification.

Key words: desert/desertification; integrated governance; dialectical relationship; legislative notion; Ecological Environment Code (Draft)

荒漠既属于广义的土地(资源),又是组成地球生态系统的一种脆弱且稳定性低下但独特的子生态系统。广袤的荒漠虽然具有多方面的资源价值,但对其利用不当会造成其生态系统更为脆弱且稳定性低下,导致其他非荒漠土地成为荒漠的荒漠化。荒漠化于 19 世纪 60 年代被识别为一个难题。习近平指出:“荒漠化是影响人类生存和发展的全球性重大生态问题^[1]”。国际社会于 1994 年订立《联合国防治荒漠化公约》(以下简称《防治荒漠化公约》),以求通过法治路径解决日趋严重的荒漠化问题。我国是世界上土地沙化最严重的国家之一;而绝大部分沙化土地属于荒漠,且沙化土地面积超过 16 878 万公顷,占陆域国土面积的近 17.6%^[2]。科学合理地对荒漠化进行防治、对具有重要价值的(原生)荒漠(生态系统)予以保护、对宜治理的荒漠进行治理以及对不宜治理荒漠土地上的各种自然资源进行可持续利用,是践行新时代中国特色社会主义思想和习近平经济思想、落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念以及贯彻总体国家安全观的应有之义。对荒漠/荒漠化综合治理活动予以法律规制,是运用习近平法治思想落实新时代中国特色社会主义思想以及建设美丽中国和建设社会主义法治国家的必要。

2025 年 4 月 27 日,十四届全国人大常委会第十五次会议首次审议的《中华人民共和国生态环境法典(草案)》(以下简称《生态环境法典(草案)》)在第二条将荒漠纳入生态环境要素,在第三编“生态保护”第二章“生态系统保护”专设第六节“荒漠”,并在第六章“生态退化的预防和治理”设第二节“防沙治沙”。但是,《生态环境法典(草案)》,一方面未能科学合理界定“荒漠”和“荒漠化”,未能厘定“荒漠”与其在内涵和外延上相近或有所(严重)交叉的“荒漠化土地”“荒漠生态系统”“原生荒漠”“石漠”“石漠化”“石漠化土地”

“土地沙化”“沙化土地”等术语之间的关系并使用它们;另一方面对荒漠/荒漠化的有益和危害功能或作用缺乏基于全面和科学认知的辩证平衡。进而,规定了对荒漠实行普遍性保护的不科学理念,导致其荒漠/荒漠化规定存在严重的结构性缺陷。本文基于可持续发展原则,运用矛盾论,平衡对社会发展规律、经济发展规律和生态规律的尊重和运用,辩证地处理荒漠/荒漠化综合治理中防治、保护、治理和利用四者之间的关系,讨论荒漠/荒漠化的应然立法理念,就《生态环境法典(草案)》荒漠/荒漠化规定的结构性问题提出修改建议。

一、荒漠、沙化土地和沙漠:概念及其逻辑关系

现代政策法律意义上的名词“荒漠”和“荒漠化”就其英语来源而言,分别为“desert”和“desertification”。《防治荒漠化公约》第一条将荒漠化界定为“包括气候变异和人类活动在内的种种因素造成的干旱、半干旱和亚湿润干旱地区的土地退化”,并将防治荒漠化或者荒漠化防治界定为“包括干旱、半干旱和亚湿润干旱地区为可持续发展而进行的土地综合开发的部分活动,目的是:①防止和/或减少土地退化;②恢复部分退化的土地;③垦复已荒漠化的土地”。

在《新世纪汉英大词典》(第 2 版缩印本)中^[3]的解释是:①名词“荒漠”的英语有作为日常语言的单词“desert”和“wilderness”,而动词“荒漠化”的英语单词只有“desertify”;②名词“沙漠”的英语单词只有作为日常语言的“desert”;③动词“沙化”的英语单词只有“desertify”。在《新时代汉英大词典》(第 2 版缩印本)中^[4]的解释是:①名词“荒漠”的英语有作为日常语言的单词“desert”和“wilderness”,作为地理学术语的“(sandy/stony) desert”;②动词“荒漠化”的英语单词只有“desertify”;③名词“沙漠”的英语单词只有作为日常语言的“desert”;④动词“沙化”的英语单词只有“desertify”,名词“沙漠化”的英语单词只有

“desertification”。在 Merriam-Webster 在线词典中,作为名词的“desert”和“wilderness”是近义词乃至同义词,其原因在于前者有词义“通常植被稀疏的干旱土地,特别是,气候非常温暖,降水零星且年均降水量不足 250 mm 的土地”,后者有词义“未开垦且无人居住的地带或区域;一个基本上未受人类活动干扰并且有其自然发展的生命群落的地区”,而前者该词义下的土地通常是后者该词义下的地带或区域。

在《现代汉语词典》(第 7 版)中^[5]的解释是:

①名词“荒漠”的词义有“荒凉的沙漠或旷野”和“由于干旱、水土流失和人类活动等原因造成的不适于耕作、植被稀疏的广大地区。根据地表物质可分为沙漠、砾漠、岩漠、泥漠、盐漠等”;②动词“荒漠化”的词义是“由于气候变异和人类活动等因素造成的干旱、半干旱地区和湿润、半湿润地区的土地退化。包括沙质荒漠化(沙漠化)、石质荒漠化等”;③名词“沙漠”的词义是“地面完全为沙所覆盖,缺乏流水,气候干燥,植物稀少的地区”;④动词“沙漠化”的词义是“指沙质荒漠化,干旱、半干旱地区土地严重退化,地表渐渐被流沙覆盖”;⑤动词“沙化”的词义是“土地因受侵蚀或水土流失等原因含沙量增加而退化,不利于作物、牧草等生长”。

在我国政策法律文件中,对这些词语的解释、界定或使用虽然并不完全一致,乃至有些混乱,但是大概脉络基本清晰。《中华人民共和国防沙治沙法(2018 年修正)》以下简称《防沙治沙法》第二条指出,一般而言,“土地沙化是指因气候变化和人类活动所导致的天然沙漠扩张和沙质土壤上植被破坏、沙土裸露的过程”,但是该法称其规制的“土地沙化,是指主要因人类不合理活动所导致的天然沙漠扩张和沙质土壤上植被及覆盖物被破坏,形成流沙及沙土裸露的过程”,并规定“沙化土地,包括已经沙化的土地和具有明显沙化趋势的土地。具体范围,由国务院批准的全国防沙治沙规划确定”。①根据经国务院同意而印发的《全国

防沙治沙规划(2021—2030 年)》,沙化土地类型包括流动沙地(丘)、半固定沙地(丘)、固定沙地(丘)、沙化耕地、非生物治沙工程地、风蚀残丘(劣地)和戈壁,且涵盖了我国的所有沙漠(地区),并称“八大沙漠、戈壁面积占全国沙化土地面积 70.65%”。②国家林业局于 2017 年《国家沙漠公园管理办法》规范的国家沙漠公园包括石漠公园(第一条),该局 2016 年《国家沙漠公园发展规划(2016—2025 年)》将沙化土地、沙漠和石漠化土地并列。③第六次全国荒漠化和沙化调查对荒漠化的调查根据《防治荒漠化公约》的荒漠化定义设定指标,对沙化则采用不同的指标,其结果是,截至 2019 年,全国荒漠化土地(荒漠)面积 257.37 万 km²(占陆域国土面积的 26.81%),沙化土地(沙地)面积 168.78 万 km²(占陆域国土面积的 17.58%),两者都包括沙漠,而且有相当大一部分在黄河流域和塔里木河流域^[6]。在国家标准中,《土地荒漠化监测方法》(GB/T 20483—2006)将“荒漠 desert”定义为“气候干旱,降雨稀少(年降水量小于 60 mm 或湿润度小于 0.05)、多变,植被稀疏低矮,土地贫瘠的自然地带。荒漠按地表物质可分成岩漠、砾漠、沙漠、泥漠和盐漠等”;取代它的《土地荒漠化监测方法》(GB/T 20483—2025)扩大了荒漠的范围,将“荒漠 desert”定义为“气候干燥、降水稀少、植被稀疏低矮、土地贫瘠的自然地带”。

考虑到或许是借鉴美国 1964 年《荒野法》(Wilderness Act)和国际自然保护联盟(IUCN)保护区(protected area)分类体系,《生态环境法典(草案)》对荒漠实行普遍性保护并在“生态系统保护”一章专设第六节“荒漠”,故此需要讨论或介绍两者的荒野(规定)。《荒野法》的全称为《为全体人民的永久利益及其他目的建立国家荒野保全体系的法律》,被誉为世界上第一部荒野法。但是,该法仅保护被法律划定的“荒野区”,而且纳入美国国家荒野保全体系(preservation system)的划定“荒野区”多种多样,包括森林覆盖的山脉、沙漠、高山草甸、苔原、熔岩床、海岸和沼泽等。在 IUCN 保护区分类

体系中,荒野区(wilderness area)被列为六类中第一类(也就是受最严格保护的一类)的第二子类,通常是指“大片未经改造或稍作改造的地区,保留了其自然特征和影响,没有经常性或实质性的人类居住,保护并设法保持了其自然状态”^[7]。它是许多国家荒野乃至保护地体系立法中关于荒野定义的基础^[8]。

由此可以发现:①在汉语中,无论是基于词典释义,还是依据现行法律(如《中华人民共和国防沙治沙法》)和政策文件(如《全国防沙治沙规划(2021—2030年)》),根据内涵从小到大(外延从大到小)的排列顺序总体上依次是荒漠、沙化土地以及沙漠,而荒漠和沙化土地有严重交叉,都包括了沙漠;荒漠化和沙化则都包括沙漠化,而“荒漠化土地”和“荒漠”之间、“沙漠化土地”与“沙漠”之间都不时混用,“荒漠”“沙漠”和其他一些词语(如“戈壁”)经常被不符合逻辑地并列或混用^[9];②在日常英语中,“wilderness”于广义上,其外延大于但近于“desert”,而“desert”于广义上基本为汉语中的“荒漠”之义,于狭义上为汉语中的“沙漠”之意,或许这就是《防治荒漠化公约》中文版将“desert”和“desertification”分别译为“荒漠”和“荒漠化”的原因;③在生态环境的国际、外国法律和政策语言中,保护客体仅是划定的 wilderness area(其中可以有广义的 desert 地块),而不是对 wilderness 实行普遍性保护。如在美国国家荒野保全体系中,“wilderness”的外延大于“desert”,而且一处“wilderness”则远不限于“desert”,被美国国会划定的 803 个“荒野区”中名称中有“荒漠”(desert)的只有 5 个^[10]。

二、荒漠/荒漠化的功能或作用及法律界定和应然立法理念

一片广义上的土地,无论其大小,都是一个地理空间;作为土地的一片荒漠,也是一个地理空间。客观上为地理空间的荒漠,人们在不同视角或价值观下会对其功能或作用产生不同的,甚至利弊相反的认知或判断,并且因社会生产力发展

水平的差异而在不同历史发展阶段具有或产生不同的功能或作用。关于荒漠/荒漠化的应然立法理念的确立,应该以对荒漠/荒漠化有益的和危害的功能或作用的全面认知以及基于矛盾论的辩证为基础。

(一)荒漠的有益功能或作用

作为一种土地类型,荒漠具有可供人类利用的有益功能或作用。除可以成为一国领土外,荒漠主要具有如下 4 个方面的有益功能或作用。

(1)作为可开发为农用地的荒漠。人类社会农耕时代的历史,总体上就是对包括荒漠在内的大量未开垦且无人居住的土地或地区开发成为农用地的历史。至今,农业活动清理或改造了全球约 70% 的草原和 50% 的热带稀树草原^[11]。但是,有些荒漠适宜开发成为农用地,有些则不宜。基于现代科技知识,可以发现农耕时代一些对荒漠的过度或不当开发,产生了一些“人造”沙漠或沙地。例如,新中国成立初期面积达 4.22 万 km² 的毛乌素沙漠,在魏晋南北朝时期是水草肥美的土地^[12]。

(2)作为可开发为工业和军事用地的荒漠。进入工业化时代,随着科技的不断进步和广泛应用,人类社会不仅将更多的荒漠开发成为农用地,而且将其(开发)作为工业用地、军事用地。例如,我国的大型和中型风能发电项目、光伏发电和光热发电项目,很多都建设在荒漠^[9]。又如,大量的核武器试验在荒漠中进行。

(3)未考虑生态系统的作为保全地、养护(conservation)地和娱乐休闲地的荒漠。在生态学成型之前,基于不同的、但并未(且也不可能)考虑生态系统的价值或理念,西方国家出现了保全地、养护地和娱乐休闲地^[13],其中有些包括荒漠(土地)。例如,19 世纪及 20 世纪初,针对具有“美观或历史意义”的自然景观(地区)和建筑物,英国民间组织(如公地保护协会)建立的保全地^[14]。又如,美国基于保全理念于 1872 年建立的、被誉为世界上第一个国家公园的黄石国家公园。美国于 1916 年颁布的《建立国家公园管理局法》(National

Park Service Organic Act) 规定在内政部设立国家公园管理局,明确建立国家公园、纪念物和保护区的内在目标是“以所规定的方式和通过所规定的用途供人们欣赏或娱乐,并为后代保留其未经改变的状态”(第一条)。

(4)根据可持续发展理念和原则,基于生态规律的荒漠保护和利用。20世纪40年代初生态学步入了成熟阶段,人类社会随之逐渐从生态盲式的自然保存、自然养护以及以防治污染为主的环境保护中走出来,进入不断具有更强生态理性、发展优先的生态环境保护阶段,日益注重自然保存、自然养护以及环境要素保护三者之间的整合^[13]。世界环境与发展委员会1987年发表《我们共同的未来》报告,特别是其提出的可持续发展理念^①,标志着人类已经形成了成熟的立足生态理性考虑如何平衡生态环境与经济社会发展之间关系的理念。例如,美国《荒野法》在立法目的中虽然没有提及生态系统,但是负责对划定“荒野区”进行管理的内政部所属土地管理局、国家公园管理局、鱼类和野生动物管理局以及农业部所属林务局都在其工作手册或制度中将不对划定“荒野区”的生态系统造成不利影响作为重要考量^[15]。

1992年《生物多样性公约》第二条将生态系统界定为“植物、动物和微生物群落以及它们的无生命环境作为一个生态单元交互作用形成的一个动态复合体”。因此,地球上的任何一处或一类地理空间都可以被视为生态系统。例如,《防治荒漠化公约》第一条将土地界定为“具有陆地生物生产力的系统,由土壤、植被、其他生物区系以及在该系统中发挥作用的生态及水文过程组成”;该公约体系在对荒漠(化)进行以防治为主规制的同时,注意到对部分荒漠需要基于可持续发展原则进行保全和养护。

客观现实是,在当代科技条件和社会经济发展水平下,人类社会已经对荒漠进行多价值的综

合利用,而且规模越来越大。例如,在生态系统服务方面,虽然荒漠生态系统总体上脆弱且稳定性低下,但仍可以产出一定的生态系统服务;特别是,可在生物多样性方面提供一些不可替代的服务功能,尽管其他服务功能很低。又如,就荒漠土地(特别是沙漠和沙地)上丰富的风能或太阳能而言,随着应对气候变化而实施以可再生和清洁能源为导向的能源结构转型,越来越多的拥有荒漠或存在荒漠化问题的国家或地区(如中东和北非地区^[16],尤其是我国^[9])利用它们进行发电,规模正在不断扩大。国内外研究表明,荒漠中的光伏发电及其设施能够产出多种效用:通过增加区域空气湿度和土壤含水量,促进植被盖度及多样性增大;通过增加地表粗糙度、降低风速等,发挥风障和沙障作用,阻挡流沙和减少风沙危害;“光伏+”产业模式可以让当地居民摆脱贫困,助推乡村振兴^[17]。其实际效果是,荒漠土地不再是荒漠,荒漠生态系统(于一定程度上)不复存在。再如,荒漠旅游可以成为一种可持续发展的问题解决方案,同时也可助力防治导致贫困主要原因的荒漠化^[18]。目前,我国建有超过100个沙漠型旅游景区^[19]。特别是基于防、治、管、用协同的荒漠综合性开发利用效果明显^[20]。

(二)荒漠/荒漠化的危害功能或作用

荒漠/荒漠化,特别是沙漠/沙漠化、沙地/土地沙化,在历史上和当代都对人类生存和发展产生了巨大的危害功能或作用,严重阻碍可持续发展、威胁人类安全。这主要表现在以下4个方面。

(1)荒漠和荒漠化都缩减人类的生存和发展空间。它们对非旱地产生强烈的不利影响,受影响的地区可能在千里之外^[21]。20世纪20年代初期,我国沙化土地以每年2460 km²的速度扩大,后期以每年约3440 km²的速度扩大^[22]。1950—1980年全球只有10%~14%的土地为干旱土地,

^① 该报告指出:可持续发展是指“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。参见:世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[M]. 王之佳,等译. 长春:吉林人民出版社,1997:52.

但到 2000—2010 年增加至 25% ~ 30%。目前,全球每年有 1 200 万公顷农业用地因荒漠化而成为荒漠^[23]。

(2) 荒漠(特别是沙漠、沙化土地)极易导致其邻接土地被荒漠化,致使后者的生产力(严重)衰退。这不仅造成农业产量减少、威胁粮食安全,而且导致供水情况和水质恶化,影响水安全和公众健康,危及生态安全^[24]。当代,全球因荒漠化而成为不毛之地的农业用地,导致粮食每年减少 2 000 万 t^[23]。

(3) 荒漠和荒漠化都加剧气候变化以及沙尘暴等自然灾害。荒漠的涵养水土、固碳、防风固沙、调节气候、调控水文、保育土壤等生态系统服务功能低下,甚至十分低下,而荒漠化将因荒漠面积的增加而降低土地的这些功能,会加重荒漠化和沙土流失及降低固碳能力和固碳量,进一步加剧气候变化。20 世纪 60—90 年代,我国特大沙尘暴次数持续增加,分别是 8、13、14 和 23 次^[22]。21 世纪以来,我国沙尘天气先是在初期急剧增加,之后比较平稳,但近几年又呈现增加趋势^[25]。

(4) 荒漠化加重荒漠地区(特别是沙区)居民的贫困。荒漠地区(特别是沙区和沙漠地区)居民长期处于贫困的主要根源,是荒漠生态系统的脆弱且稳定性低下导致的恶劣生态环境。全球有 15 亿人口(其中 74% 为贫困人口)赖以生为的土地正在发生包括荒漠化在内的土地退化;撒哈拉以南非洲地区 5 亿农村居民的大多数以土地为生,荒漠化对他们的生计构成长期威胁^[23]。2017 年,在我国的 590 个国家级贫困县中,有 496 个在山区和荒漠化严重地区^[26]。

此外,由于(严重)影响环境质量以及威胁生产的正常和安全运营,荒漠化造成诸多破坏和巨大经济损失^[22]。在一些国家和地区(特别是非洲),因荒漠化加剧的饥饿、贫困和灾害,导致国内和国际冲突,影响世界和平^[27]。

(三) 荒漠/荒漠化的法律界定和应然立法理念

对法律文件中的基本术语作出立足科学研究成果、逻辑上周延、与日常用语尽可能一致的概念

界定,是确保立法科学性的基础和应有之义。基于本文第一部分的讨论,关于生态环境法典中荒漠和荒漠化的内涵和外延,为了与国家标准中的定义保持一致、避免同普通民众的理解大相径庭以及在法典中具有基本的逻辑性,并考虑与《防治荒漠化公约》的兼容性,建议在《生态环境法典(草案)》中对荒漠和荒漠化分别界定如下:①荒漠是指由于气候干旱、降水稀少、水土流失、气候变化和人类活动等因素造成的植被稀疏低矮或者生产力贫瘠的、通常不适于常规耕作的土地,根据地表物质分为沙漠(包括沙地)、石漠、砾漠、泥漠、盐漠等;②荒漠化是指气候变化和人类不合理活动等因素导致的非荒漠土地上植被和覆盖物破坏、土壤生产力贫瘠或者形成流沙及土壤裸露,进而导致荒漠扩大的过程。

荒漠和荒漠化土地(通常简称为“荒漠土地”或“荒漠”)因其有益的功能或作用而可以成为自然资源并供人类开发利用,荒漠/荒漠化因其危害的功能或作用而给人类造成灾害或带来巨大的灾害威胁,而且后者是主要矛盾。2023 年 7 月 17 日,习近平在全国生态环境保护大会上强调:“要坚持重点攻坚,抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,对突出生态环境问题采取有力措施,以重点突破带动全局工作提升。”“对于……荒漠化……等生态退化突出问题,要坚持以自然恢复为主、辅以必要的人工修复,宜林则林、宜草则草、宜沙则沙、宜荒则荒。”^[28]关于荒漠和荒漠化的治理方略,不应违反科学和现实地将两者割裂,而应着眼于综合治理,基于可持续发展理念,立足安全第一的常态生存发展逻辑下的荒漠化防治是其中的主要矛盾,其他方面则处于次要矛盾的地位;而在次要矛盾中,对荒漠中具有重大科学文化或自然遗迹价值的那些重要的荒漠(生态系统)进行保护,是次要矛盾的主要方面。因此,应该将防治荒漠化作为第一要务,而后才是对其中占荒漠面积一小部分的重要荒漠(生态系统)(主要是部分原生荒漠生态系统)实施保护,对宜治理的荒漠(化)土地进

行治理以使之脱离荒漠状态,对占绝大部分面积但不宜治理荒漠土地上的各种自然资源进行不导致或不加剧荒漠化的利用。为此,非洲联盟于2007年启动绿色长城计划(Great Green Wall Initiative),提出到2030年恢复荒漠化土地1亿公顷、固碳2.5亿t和创造1000万个绿色就业机会的目标。荒漠面积占其大陆领土70%强的澳大利亚,实施了包括绿化澳大利亚项目(Greening Australia)和2000万棵树项目(20 Million Trees Program)的荒漠绿化计划(Desert Greening Initiative)^[29]。我国则持续组织实施了“三北”防护林体系建设、退耕还林还草、沙化土地封禁保护修复等重点工程,国务院于2025年颁布《“三北”工程总体规划》,提出了到2050年工程区森林覆盖率增加1.9%、林草覆盖率达43%、可治理沙化土地基本得到治理、沙化土地综合植被盖度达25%以上等目标。正是基于此,联合国2030年可持续发展目标15“保护、恢复和促进陆地生态系统的可持续利用,可持续地管理森林,防治荒漠化,制止和扭转土地退化,遏制生物多样性的丧失”之下,目标15.1并没有将荒漠生态系统及其服务列入需要进行普遍性保护的范畴,而是在目标15.3中规定:“到2030年,防治荒漠化,恢复退化的土地和土壤,包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地,努力建立一个不再出现土地退化的世界。”

立法理念指导立法活动,对于制定科学而良善的法律,进而树立法律的权威、发挥法治的作用极其关键。我国荒漠/荒漠化的应然立法理念应当是这样一种整体观理念:以面向荒漠零增长的荒漠化防治为首要,以重要(原生)荒漠(生态系统)保护为必要,以将适宜治理为草地(包括草原,下同)、林地(包括森林,下同)或农用地的荒漠予以消灭为重点,以不导致荒漠化或不加剧荒漠化为限度而可持续利用面积广袤荒漠土地上的自然资源为要务。

三、《生态环境法典(草案)》荒漠/荒漠化规定的结构性缺陷

由于缺失对荒漠/荒漠化的有益和危害功能

或作用进行全面考量、分析以及基于矛盾论的科学合理平衡,割裂荒漠和荒漠化,片面强调(原生)荒漠生态系统的保护、忽视或轻视荒漠的治理和其上自然资源的利用,加之未对“荒漠”“荒漠化”以及相近术语“荒漠化土地”“(土地)沙化”“沙化土地”进行界定并对它们进行了逻辑混乱、前后矛盾或易遭误解的使用,《生态环境法典(草案)》采取了对荒漠实行普遍性保护的不科学理念,以致其荒漠/荒漠化规定存在结构上的错误或不当、混乱。这主要表现在如下3个方面。

(一)关于荒漠普遍性保护的规定违反了科学和现实以及可持续发展原则

《生态环境法典(草案)》第三编“生态保护”第一章“一般规定”第六百七十二条规定:“国家加强对森林、草原、湿地、海洋、江河湖泊、荒漠、雪山冰川、耕地等生态系统的保护”。第七百四十八条规定:国家“建立荒漠生态系统保护制度,发挥荒漠生态系统防风固沙、调节气候、调控水文、保育土壤、维护生物多样性等多种功能”。这是对荒漠生态系统与对森林、草原、湿地、江河湖泊等有益或中性生态系统一样,进行普遍性保护的规定,而这是未将荒漠/荒漠化之害作为主要矛盾处理,是严重违反科学和现实以及可持续发展原则的。

首先,无论从一般词义还是从我国官方文件(如《全国防沙治沙规划(2021—2030年)》)来说,荒漠的主体是沙漠或沙化土地。虽然一处荒漠构成一个生态系统,但是对人类来说,对地球上所有荒漠生态系统都维持其(极其脆弱且稳定性低下的)平衡是十分有害的。正如黄秉维院士所指出的:生态“平衡可以是好的,也可以是坏的;不平衡也是这样”^[30]。其次,众所周知的科学常识是,荒漠生态系统的防风固沙、调节气候、调控水文和保育土壤功能极其低下。总体而言,它与森林、草原、湿地和江河湖泊这些有益或中性生态系统不同,对于人类社会的发展来说荒漠之害是主要矛盾,必须予以治理并防治荒漠化,并在条件允许的情况下通过绿化等措施而消灭宜治理的荒漠。这

也是国际社会订立《防治荒漠化公约》的基本动因。对于仅荒漠中的沙化土地面积就占陆域面积的近 18% 的我国来说,更是如此。否则,我国就既没有必要缔结《防治荒漠化公约》,也没有必要从 1987 年开始实施“三北”防护林工程,更没有必要三次制定“全国防沙治沙规划”并予以实施,国务院常务会议也没有必要审议通过《“三北”工程总体规划》。根据可持续发展原则,从“不对后代人满足其需要的能力构成危害”而保护生物多样性来看,虽然为子孙后代保全占其一小部分的那些重要(原生)荒漠(生态系统),并对之进行保全型或养护型保护是必要的,但是为“满足当代人的需要”,防治荒漠化、通过科学的种草植树等绿化治理措施而消灭宜治理的荒漠、以不导致或不加剧荒漠化为限度而利用不宜治理的荒漠,才应当占据主体。只有这样,才能在“满足当代人的需要”与“不对后代人满足其需要的能力构成危害”之间实现应有的合理平衡。

(二)关于荒漠普遍性保护的规定与防沙治沙的规定之间存在矛盾

由于违反科学和现实地割裂荒漠和荒漠化,混淆“荒漠”和“荒漠生态系统”,忽视或轻视荒漠的治理和其上自然资源的利用,并以保护原生荒漠和防沙治沙的目的不同(前者是保护作为生态系统的原真性和生态功能,后者是防治因人为原因导致的天然沙漠扩张、植被破坏、流沙等生态破坏后果)为由^[31],《生态环境法典(草案)》将荒漠生态系统保护和防沙治沙放在不同的章节分别予以调整。一方面,整体上对荒漠作为有益或中性的生态系统进行保护,特别是在第三编“生态保护”第二章“生态系统保护”中专门设第六节“荒漠”;另一方面,在第六章“生态退化的预防和治理”设第二节“防沙治沙”,即对荒漠中占我国陆域面积近 18% 的沙化土地进行综合治理。这种逻辑上的明显自相矛盾不仅让人们产生“对荒漠是应当进行保护,还是应当治理予以消灭或利用?”的困惑,而且会导致人们在法律的细化和实施中或

无所适从,乃至让违法犯罪的行政相对人以及政府有关主管部门或其工作人员有机可乘。这一自相矛盾将导致难以产出“使坏人无法任意横行,使好人可以充分做好事”的良法善治。试问:对于我国目前可治理的、面积达 4 726 万公顷的沙化土地^[2],难道要对其生态系统进行普遍性保护吗?

(三)关于荒漠普遍性保护的规定阻碍了对荒漠土地上自然资源的可持续利用

除并不丰富的生物资源外,荒漠土地拥有一些丰富的其他自然资源,特别是风能和太阳能资源通常极其丰富。开发利用风能和太阳能资源成为诸多荒漠面积广袤和荒漠化严重国家进行荒漠综合治理以及利用可再生能源以应对气候变化的重要举措。对于风能和太阳能发电,沙特计划到 2030 年年度发电量达 1.3 亿千瓦·时,阿曼设立了到 2026 年占电力结构 30% 的目标,阿联酋设立了加上核电到 2050 年占能源消费结构 44% 的目标^[16]。我国三北沙漠戈壁荒漠地区的八大沙漠和四大沙地面积 6 766 万公顷、戈壁(含石砾地)面积 4 786 万公顷,其中大部分区域的风能和太阳能资源极其丰富,建设可再生能源发电站场的潜力巨大^[32]。国家于 2022 年颁布的《以沙漠、戈壁、荒漠地区为重点的大型风电光伏基地规划布局方案》计划到 2030 年库布齐、乌兰布和、腾格里和巴丹吉林沙漠基地规划装机 2.84 亿千瓦,其他沙漠和戈壁地区规划装机 1.34 亿千瓦。国务院办公厅于 2022 年转发的《关于促进新时代新能源高质量发展实施方案》,提出“加快推进以沙漠、戈壁、荒漠地区为重点的大型风电光伏基地建设”。国家颁布的《三北沙漠戈壁荒漠地区光伏治沙规划(2025—2030 年)》为治理约 67.3 万公顷沙化土地,规划到 2030 年新增光伏装机 2.53 亿千瓦。这表明,占荒漠绝大部分的沙漠和沙地中的大部分地区,将成为我国风能和太阳能发电基地。显而易见,就土地面积而言,在大多数荒漠成为大规模利用对象的情况下,关于荒漠普遍性保护的规定无疑将成为虚设,而这种虚设性的规定不仅妨碍

荒漠土地上风能和太阳能资源的合理开发利用,而且损害社会主义法治的权威。

四、法典化的荒漠/荒漠化立法进路和草案规定的结构性修改

(一)法典化的荒漠/荒漠化立法进路

脆弱且稳定性低下的荒漠生态系统平衡对于人类社会的危害是主要矛盾,但其又确实因其独特性而对生物多样性有益,保全占荒漠一小部分的那些重要(原生)荒漠(生态系统)而对“不对后代人满足其需要的能力构成危害”确属必要。习近平指出,“要统筹森林、草原、湿地、荒漠生态保护修复”;他强调,“加强荒漠化综合防治,深入推进‘三北’等重点生态工程建设,事关我国生态安全、事关强国建设、事关中华民族永续发展”^[1]。生态学和生态规律以及人类社会的发展历史告诉我们,人类的生产和生活实践活动不能超越生态共同体的安全边界和底线^[33]。国家“十四五”规划要求“科学推进水土流失和荒漠化、石漠化综合治理,开展大规模国土绿化行动”。因此,对待荒漠,不应当是就荒漠(生态系统)而论其保护,而是应当基于山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,将“沙”这一生态环境组成部分以及荒漠这一子生态系统统筹于山水林田湖草沙整体生态系统之下,根据地理、气候和降水等自然条件,尊重和利用生态规律,实行基于分类分区施策的荒漠/荒漠化综合治理。基于防治荒漠化并不断尽可能使宜治理荒漠成为草地、林地乃至农用地为主,对占其中一小部分的重要(原生)荒漠(生态系统)纳入自然保护地体系予以保护,对不宜治理荒漠土地上的自然资源(如风能和太阳能等能源资源,生物资源,旅游资源)进行可持续利用。或许,《生态环境法典(草案)》过度保护荒漠的体例是借鉴美国的《荒野法》建立的国家荒野保全体系,但不能罔顾的是,美国法律保护荒漠仅仅是被美国国会纳入划定“荒野区”的、数量不超过十处的荒漠。

《中华人民共和国宪法》也对生态文明、生态环境保护 and 自然资源开发利用进行了规定,在一

定程度上以根本法的形式明确了生态安全的宪法基础^[34]。对于事关国家生态安全的荒漠/荒漠化综合治理,《生态环境法典》需要基于对荒漠/荒漠化防治、保护、治理和利用四者之间关系的辩证处理,立足荒漠/荒漠化的前述应然立法理念,将立法进路确定为:以荒漠化防治为首要任务,对其适宜改造为草地、林地或农用地部分进行消灭性治理,对占其一小部分的那些重要(原生)荒漠(生态系统)纳入自然保护地体系进行保护,对不适宜消灭的其他部分荒漠上的自然资源进行不导致或不加剧荒漠化为限度的可持续利用。

(二)《生态环境法典(草案)》荒漠/荒漠化规定的结构性修改

基于上述立法进路,需要从3个方面对《生态环境法典(草案)》的荒漠/荒漠化规定进行结构性调整。

第一,突出荒漠化防治和荒漠治理。习近平强调:“人类要更好地生存和发展,就一定要防沙治沙。”^[1]他指出:“党中央高度重视荒漠化防治工作,把防沙治沙作为荒漠化防治的主要任务。”^[1]防治荒漠化以及对荒漠和(特别是)荒漠化土地进行综合治理,是荒漠/荒漠化工作中的主要矛盾,因此必须作出突出性规定。一是,将第一编“总则”第二章“监督管理”第四十三条中的“各级人民政府应当……防治土壤污染和土地沙化……”修改为“各级人民政府应当……防治土壤污染和荒漠化……”。二是,将第三编“生态保护”第六章“生态退化的预防和治理”的标题修改为“水土保持和荒漠(化)综合治理”,将其第二节标题由“防沙治沙”修改为“荒漠(化)综合治理”,并就荒漠化防治、宜治理荒漠的治理及不宜治理荒漠土地上的自然资源可持续利用作出(原则性的)集中规定。后续事宜方面,在《生态环境法典》经全国人大通过后,总结《防沙治沙法》二十四年来实施中的经验教训,并结合气候变化加剧下的新形势,可考虑两种方案:一是修改《防沙治沙法》,二是制定《荒漠和荒漠化综合管理法》并以之取代《防沙治

沙法》。笔者倾向于方案二。

第二,删除对荒漠(生态系统)进行普遍性保护的规定,对具有代表性的、需要进行保护的占荒漠一小部分的那些重要(原生)荒漠(生态系统)在第五章的“自然保护地”一节中作出规定,将之纳入自然保护地体系即可。追求体系化的生态环境法典,需要以形式逻辑作为基础、辅以矛盾论逻辑调整来组织结构。就运用空间范式而言,鉴于可以不同的标准依形式逻辑划分空间,就需要确定以哪个标准的划分分别作为第一、二、三级序列,次级序列应该在上一级序列的基础上进行划分;否则,必然造成逻辑结构上的混乱。以国家公园为主体的自然保护地体系应该是重要大流域和区域之外重要地理单元的第一级序列,因此建议:①将第三编“生态保护”第一章“一般规定”第六百七十二条“国家加强对森林、草原、湿地、海洋、江河湖泊、荒漠、雪山冰川、耕地等生态系统的保护……”中的以及第六百八十一条第一款和第六百八十三条中的“荒漠、”予以删除;②删除第三编“生态保护”第二章“生态系统保护”的第六节“荒漠”,并将第七百五十一条关于建立健全原生荒漠和原生植被保护制度的规定、第七百五十二条关于对生态区位重要的原生荒漠实施封禁保护的规定,纳入前所建议第三编“生态保护”第六章“水土保持和荒漠(化)综合治理”的第二节“荒漠(化)综合治理”之中;③在该第一节“自然保护地”中,注意将占荒漠极小部分的那些具有重大科学文化价值的(原生)荒漠(生态系统)纳入自然保护地体系中的国家公园予以保护;④甚至可以考虑将第二条生态环境定义中的“荒漠”予以删除。

第三,对于未纳入自然保护地体系的,不宜治理为草地、林地或农用地等的荒漠土地,鼓励对其上自然资源进行(综合)开发利用。建议在前述“荒漠(化)综合治理”一节中,就这部分荒漠土地上自然资源的开发利用作出如下原则性规定:国家鼓励对其上的生物资源、风能太阳能等可再生能源以及其他自然资源进行开发利用,特别是综

合性开发利用,但项目建设单位应当依法进行生态环境影响评价,确保不导致项目所在地荒漠生态系统更为脆弱及其稳定性的降低,不导致荒漠化、不产生荒漠化风险和加剧荒漠化。

五、结语

荒漠是一种土地资源,其生态系统(极其)脆弱且稳定性低下,而荒漠化是阻碍人类社会发展与和平的重大灾害。虽然主要基于“不对后代人满足其需要的能力构成危害”而需要为子孙后代保留占其一小部分的那些重要(原生)荒漠(生态系统),荒漠/荒漠化的应然立法理念应当是如此整体观理念:以面向荒漠零增长的荒漠化防治为首要,以重要(原生)荒漠(生态系统)保护为必要,以将适宜治理为草地、林地或农用地的荒漠予以消灭为重点,以不导致或不加剧荒漠化为限度而可持续利用荒漠土地上的自然资源为要务。《生态环境法典(草案)》由于采用对荒漠实行普遍性保护的不科学理念,对荒漠/荒漠化防治、保护、治理和利用四者之间的关系处理不当,进而关于荒漠/荒漠化的规定存在结构性问题。对此,需要从突出荒漠化防治和荒漠治理、删除对荒漠(生态系统)进行普遍性保护的规定以及鼓励对未纳入自然保护地体系的且不宜治理荒漠土地上的自然资源进行不导致或不加剧荒漠化的可持续利用这三方面,进行结构性调整。

参考文献:

- [1] 勇担使命不畏艰辛久久为功 努力创造新时代中国防沙治沙新奇迹[N]. 人民日报,2023-06-07(1).
- [2] 关志鸥. 国务院关于防沙治沙工作情况的报告:2024年11月5日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上[J]. 全国人民代表大会常务委员会公报,2024(6):970-974.
- [3] 杜瑞清. 新世纪汉英大词典(第2版缩印本)[M]. 北京:外语教学与研究出版社,2016:708,1452,1453.
- [4] 潘绍中. 新时代汉英大词典(第2版缩印本)[M]. 北京:商务印书馆,2017:793,794,1574.
- [5] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[M]. 7版. 北京:商务印书馆,2016:572,1132.
- [6] 曾国盛,王翠萍,李锋,等. 第六次全国荒漠化和沙化

- 调查主要结果及分析[J]. 林业资源管理,2023(1):1-7.
- [7] WORBOYS G L, LOCKWOOD M, KOTHARI A, et al. Protected area governance and management [M]. Gland: IUCN, 2015:18.
- [8] KORMOS C F. A handbook on international wilderness law and policy [M]. Golden: Fulcrum Publishing, 2008: 33-37.
- [9] 刘杨. “十四五”装机约2亿千瓦第二批风光大基地规划落地[N]. 中国证券报,2022-02-28(A5).
- [10] RIDDLE A A, NARDI E P, HOOVER K. Wilderness: issues and legislation[R]. Washington D. C: U. S. Congressional Research Service, 2022:5-32.
- [11] UNEP. Becoming #Generation Restoration: Ecosystem restoration for people, nature and climate [M]. Nairobi: UNEP, 2021:16.
- [12] 龚仕建. “毛乌素绿洲”的生态奇迹[N]. 人民日报, 2020-05-14(5).
- [13] 胡德胜. 西方国家生态文明政策法律的演进[J]. 国外社会科学,2018(1):81-90.
- [14] MURRAY P J. The Council For the Preservation of Rural England, suburbia and the politics of preservation[J]. *Prose studies*, 2010,32(1):25-37.
- [15] RIDDLE A A, HOOVER K. Wilderness: overview, management, and statistics [R]. Washington D. C: U. S. Congressional Research Service, 2022:12.
- [16] YOUNG K, SIM L C. Accelerating solar power deployment in the Arab Gulf States[R]. Washington D. C: Middle East Institute, 2024:1-6.
- [17] 肖斌,刘淑娟,袁宏波,等. 沙漠地区光伏电场的生态环境效应及其治沙效果研究现状与展望[J/OL]. 能源研究与管理,1-9[2025-09-06]. <https://link.cnki.net/urlid/36.1310.TK.20250811.1535.002>.
- [18] UNEP, World Tourism Organization, Tour Operators' Initiative for Sustainable Tourism. *Tourism and deserts* [M]. Nairobi: UNEP, 2006:6.
- [19] 孙冰颖. 中国沙漠型旅游景区发展现状及前景[J]. 中国沙漠,2021(1):75-81.
- [20] 杨朔,盖笑慷,赵国平. 沙漠地区生态产品价值及实现程度研究:以毛乌素沙地为例[J]. 干旱区资源与环境, 2025(4):45-56.
- [21] ADEEL Z, SAFRIEL U, NIEMEIJER D, et al. *Ecosystems and human well-being: desertification synthesis* [M]. Washington, D. C.: World Resources Institute, 2005: 2.
- [22] 国家林业局. 全国防沙治沙规划(2005—2010年) [EB/OL]. (2005-03-09)[2025-09-01]. <https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/200709/P020191104623212046119.pdf>.
- [23] Secretariat of the UNCCD. *Desertification: the invisible frontline* [R]. 2nd ed. Bonn: Secretariat of the UNCCD, 2014: 2-15.
- [24] 荒漠化危害有哪些[N]. 新华每日电讯,2024-06-17(7).
- [25] 高晶,陈金琪,石茹琳,等. 近23 a中国北方强沙尘暴时空分布特征及环流分析[J]. 山地气象学报,2025(3): 93-98.
- [26] 铁铮,田阳. 沙漠里的精准扶贫与产业崛起[N]. 中国科学报,2017-09-20(8).
- [27] Secretariat of the UNCCD. *Ground for peace: land restoration for international peace and security* [R]. Bonn: Secretariat of the UNCCD, 2024:13-16.
- [28] 习近平. 在全国生态环境保护大会上的讲话(2023年7月17日)[J]. 求是,2025(15):4-16.
- [29] RIEBL C. *Greening Australia: innovator and collaborator in achieving nature-based solutions through restoration* [R]. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy,2020:7.
- [30] 侯雨坚. “生态环境”用语产生的特殊时代背景[J]. 中国历史地理论丛,2007(1):117-120.
- [31] 于文轩. 空间治理范式下生态保护规范的法典表达[J]. 中国人口·资源与环境,2025(8):1-8.
- [32] 吴兆喆,牛志愿. 三北沙漠戈壁荒漠地区光伏治沙规划印发[N]. 中国绿色时报,2025-06-27(1).
- [33] 林智钦. 以和谐共生论推进人与自然和谐共生目标的实现[J]. 中国软科学,2024(增刊2):11-18.
- [34] 谢宇. 我国宪法中的国家安全条款:体系、挑战与完善[J]. 法学论坛,2025(3):141-151.

(本文责编:润 泽)