



自然·生态·文明
ZIRAN SHENGTAI WENMING

[下册]

综合生态系统管理 法律制度研究

ZONGHE SHENGTAI XITONG
GUANLIFALÜ ZHIDU YANJIU

万宗成 李高协 殷悦贤 编著

甘肃人民出版社

自然·生态·文明
ZIRAN SHENGTAI WENMING



综合生态系统管理 法律制度研究

ZONGHE SHENGTAI XITONG
GUANLI FALÜ ZHIDU YANJIU

[下 册]

万宗成 李高协 殷悦贤 编著

甘肃人民出版社

第十五章 | 综合生态系统管理法律 质量评估要素

ZONGHE SHENGTAI XITONG GUANLI FALÜ

ZHILIANG PINGGU YAOSU

综合生态系统管理12项基本原则和20个法律要素以及评估方法、步骤,为我们在制定综合生态系统管理防治土地退化方面的地方性法规、政府规章以及规范性文件或者开展后评估提供了新模式,掌握并运用它有助于提高立法质量、增强政策与法律建设能力。

综合生态系统管理是一种全面的、科学的、民主的理念和方法。它彰显可持续发展精神,强调多部门合作,倡导公众参与。这一理念已被国际社会特别是亚洲许多国家所接受和推崇,并广泛应用于本国生态环境保护 and 土地退化防治领域,取得了显著的成果。这一理念不仅反映于这些国家相关主管部门和社会民众的思想方面,更重要的是体现在其法律政策能力建设领域。从运用综合生态系统管理方法较好的一些国家的实践来观察和分析,不难看出,其成功的重要原因之一就是在其制定的法律政策中,处处闪现着综合生态系统管理的火花,并形成一种社会共识。受其影响和濡染,在立法决策领域,逐渐形成了一系列反映综合生态系统管理(IEM)理念的评估指标。也就是说,涉及土地退化防治的相关法律和政策,是否成熟完善,具有很强的IEM能力,就要视其内容中是否充分反映了应当具有的法律要素。就如同评估一个工程质量优劣需要多项指标一样,IEM法律评估也有其独特的评估要素和要求。本章专门就综合生态系统管理法律质量评估要素及其与IEM12项原则的关联性作以介绍。

第一节 综合生态系统管理20个基本法律要素

一、立法目的和立法依据

要素内涵:制定综合生态管理法律所要达到的目的,以及制定该法律相关立法依据。

简要说明:本要素明确规定了法律文件中与综合生态系统管理总目标直接相关的立法目的和立法依据。该要素既可以在法律文件的首条中确立一项或者多项目的,也可以通过多项相互独立的规定条款来共同阐明该法律文件的宗旨或目的。

二、适用范围、对象

要素内涵:综合生态管理法律所要规范的空间范围以及相关主体。

简要说明:本要素明确规定与综合生态系统管理相关的该法律文件的适用范围或适用对象。该要素包括在法律文件的一项或者多项规定中阐述法律文件的时间效力、空间效力以及对人的效力或明确指出与综合生态系统管理相关的某类行为适用该法律文件。

三、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

要素内涵:自然人具有享受健康自然环境的权利;单位关于自然资源可持续开发、利用和管理的权利、义务;妇女在保护水、土、生命资源中的地位、作用、权利和义务;少数民族权益的保护(即:对有利于土地耕作和保护的伦理、民俗、传统知识和技巧的保存和承继)。

简要说明:本要素明确要求在关于水、土地等自然资源的可持续开发、利用和管理活动过程中,自然人、单位、妇女与少数民族的地位、作用以及他们应当享有的权利和必须履行的义务要在法律文件中有直接规

定。该要素还包括法律文件应当对有利于土地耕作和土地保护的伦理、民俗、传统知识和技巧的承继方面作出规定。

四、农村土地权益的保障和土地质量的保护

要素内涵:农村土地所有者的权益和义务;农用土地使用者的权益和义务;土地流转中的权益和义务;生态移民中农民权益的保护。

简要说明:本要素要求在法律文件中对国家、集体经济组织、土地承包经营者、土地流转关系中的受益者、移民等所享有的权益和应尽的义务作出规定,明确综合生态系统管理对土地权益的保障和土地质量的要求。

五、主要的名词术语界定

简要说明:本要素要求对法律文件主要名词术语或专业技术术语概念进行科学准确的界定或者描述解释。此种界定包括对相关术语内涵、范围和应用的一般层面上的解释,同时也包括与该法律实施的作用相关的直接的、技术层面的含义解释。

六、政策

要素内涵:本法律文件与国家政策的一致性;本法律与立法政策(对于我国来讲是法律及行政法规)的一致性;实施本法律文件的相关措施(含IEM理念的措施)。

简要说明:本要素要求法律文件中应包括有关综合生态系统管理的方向性、原则性和战略性规定,以及为实现这些目标而对原料开发进行管理的职能或者活动。本要素还可分解为贯彻综合生态系统管理理念的国家政策、立法政策以及实施的措施是否在该法律文件中得到具体体现。

七、共同管护义务

要素内涵:在规范和调整与法律文件有关的社会关系时,相关主体所共同承担的责任。

简要说明:本要素强调法律文书中要体现综合生态系统管理的方式和理念,要求所有相关的机构、部门、单位、个人彼此配合、共同参与、综合协调,充分体现责任和义务的共同性和一致性。

八、政府和行政机关的职能

要素内涵:本要素法律文件中要明确政府的职责;主管行政机关的职责;主管行政机关分管机构的职责;相关行政机关(即协管部门)的职责;行政首长的责任;政府首长责任;主管部门领导责任;行政协调机制。

简要说明:本要素通过政府及其相关机构管理职能方面的规定,为不同级别、具有各种行政职能的行政机关设定从事综合生态系统管理活动的职责,这中间包括政府、主管行政机关及其分管机构、相关行政机关的职责。这种通过采用组织“层级”结构或者机构“层级”的方式确定机构职责的方式,使得政府和行政机关的权力和责任明确清晰。

九、利益关联机构的设置和作用

要素内涵:

(1)科学研究和技术服务机构的设置和作用:科学研究机构的设置和作用(包括政府咨询服务和民间咨询服务);技术服务和推广机构的设置和作用(包括政府咨询服务和民间咨询服务)。

(2)农村各类组织的作用:农村自治组织的作用;农民自发形成的组织的设置和作用(如农民协会、经济互助组等)。

(3)其他民间组织的作用。

简要说明:本要素强调利益关联机构(或组织)在综合生态系统管理中的积极作用,包括科学研究和技术服务机构、农村各类组织以及其他民间组织的职能设置、一般性管理规定,对这些组织或机构赋予综合生态系统管理方面的责任,发挥其服务作用。本要素通常用于一些制度和机制的形成之中,例如组织的政策和目标、规章制度、激励机制、责任机

制、规范、传统、计划和程序、实践和惯例等,其目的是规范这些机制和政策的运行。

十、行政管制

要素内涵:对综合生态系统构成威胁的活动或进程作以评定;利用和保护自然资源的标准;资源开发利用中限制或禁止污染活动;行政管制的其他措施(如许可、现场检查等)。

简要说明:本要素明确规定在法律文件中行政部门设定对生态系统构成威胁的活动或进程的评定标准、制定自然资源利用和保护的生态标准及评价程序,明确阐述了资源开发利用活动中,要有导致污染活动的限制性或禁止性规定,以及与综合生态系统管理相关的现场检查、行政许可等行政管制措施。该要素在法律文件中可以在一条或多条中体现。

十一、教育、科研、宣传

要素内涵:信息传递、宣传(包括资金、人员、项目开展);教育、培训(包括资金、人员、项目开展)。

简要说明:本要素所言是法律文件中要包括与综合生态系统管理教育活动、科学研究活动、宣传活动有关的管理职能、活动、政策或者一般性规定。该要素应当包括技术培训课程、技能发展项目以及为从事这些活动而进行的资料准备和利用、资金和人员安排等内容。

十二、调查、监测、统计和评价

要素内涵:生态系统调查研究;资源、生态系统状况监测;自然资源和生态环境状况统计;自然资源和生态环境状况评价。

简要说明:本要素鼓励或者直接规定对综合生态系统管理活动进行系统调查,对资源、生态系统状况进行客观的监测、统计与评价,从而总结和概括那些用于综合生态系统管理的科学、技术、社会、经济或者文化等方面的信息和知识。

十三、公众参与

要素内涵:知情权;公众知情权;利害关系人知情权;公众参与的组织形式和机制(民间组织、公众参与的形式);听证(听证的事项、参与主体和程序);知情权的法律保障。

简要说明:本要素要求法律文件规定要有通过与社会公众建立互动关系,开展各种与综合生态系统管理有关的参与性活动,包括尊重公众与利害关系人的知情权、创建公众参与生态系统管理的组织形式、公众参与生态环境听证的制度以及健全公众参与的法律保障机制等内容。该要素的参考性内容包括:与综合生态系统管理有关的一般能力建设、提高认知度、知识与技能、问题识别以及某种形式的技术或者实践活动。此外,该要素还可以通过某一组织就问题识别而建立正式沟通机制和问题解决、决策和咨询程序。

十四、资源可持续利用或生态保护区划、规划和计划

要素内涵:生态区划;资源可持续利用或生态保护规划;资源可持续利用或生态保护管理计划;关于资源保护计划的公布。

简要说明:本要素对法律文件中的规定,目的是使综合生态系统管理应用于生态区划、资源可持续利用或生态保护规划及其管理计划等活动之中。该要素的参考性内容包括:技术调查、数据库开发、与自然资源生态分布有关的知识整合、自然资源的生态状况、制定自然资源使用标准、自然资源评估、分类、环境评估、计划的制订、土地分区、计划实施参考建议、计划和行动监控以及说明材料的准备、资源保护计划的公开程度等。

十五、资源生态保护、生态系统管理

要素内涵:环境影响评价;保护责任书或协议;技术推广和服务。

简要说明:本要素要求对法律文件中的一般性规定、管理职能、活动或者项目等方面作出规定,从而使综合生态系统管理的方法和理念能够

直接应用于资源生态、生态系统管理项目之中。该要素的内容包括:环境影响评价、生态保护工程的特定类型、项目 and 设计标准、工程和项目的建设 and 实施以及对实施结果的监测;生态保护责任书或协议;综合生态系统管理和保护的技术推广和服务。此外,本要素还考虑制定环境保护标准的过程及实施程序。

十六、财政投入和市场激励机制

要素内涵:资源可持续利用和生态保护的财政投入;弱势群体小块土地开发与保护的财政援助、补贴和补偿;信贷扶持;优惠政策。

简要说明:本要素要求法律文件规定提供财政支持和激励机制,或者为实施综合生态系统管理筹集资金。

十七、遵守、执行和监督

要素内涵:约定信守;保护生态环境的行政监督管理;保护生态环境的临时措施;行政复议;保护生态环境的其他监督。

简要说明:本要素对法律文件中的一般性规定、管理职能或者实施机制等方面作出规定。包括对社会各方之间已经缔结的或构成的资源可持续利用和生态保护的权利义务的承诺必须遵守;主管部门开展保护生态环境的行动,及早发现破坏环境的不正当行为并及时加以防止;资源主管部门采取临时的保护措施或者工程措施,防止或者限制某项活动对资源生态整体性的进一步危害,甚至包括采取强制性手段制止该项活动。该要素的形式既可以是行政机关的通知、指示,也可以是行政决定。此外,该要素还包括实现这一目的所进行管理程序。

十八、纠纷解决机制

要素内涵:协商;调解处理(司法机关\行政机关\民间);行政裁决和复议;仲裁或诉讼。

简要说明:本要素是对法律文件中有关因自然资源的获取或者自然

资源的使用权等问题而在各方之间产生的冲突或者争议进行处理的法律救济制度。

十九、法律责任

要素内涵:民事责任;行政责任;刑事责任。

简要说明:本要素明确规定了违反综合生态系统管理法律及政策、破坏土地等自然资源的行为所承担的法律 responsibility 及相应的责任追究程序。

二十、其他

法律文件规定了与综合生态系统管理有关但是不属于上述十九项要素中任何一项的规定,属于本要素,比如法规解释的权限和施行的时间。

表 15-1 体现综合生态系统管理内容的法律要素指标概要

1.立法宗旨、依据 1.1 立法宗旨和目的 1.2 立法依据 2.适用范围、对象 2.1 适用范围 2.2 适用对象 3.社会主体在自然资源可持续开发、利用和管理中权利和义务 3.1 自然人享有健康自然环境的权利 3.2 单位的权利和义务 3.3 妇女的地位和权利 3.4 少数民族权益的保护 4.农村土地权益的保障和土地质量的保护 4.1 农村土地所有者的权益和义务 4.2 农用土地使用者的权益和义务 4.3 土地流转中的权益和义务 4.4 生态移民中农民权益的保护 5.主要的名词术语界定 6.政策 7.共同管护义务 8.政府和行政机关的职能 8.1 政府的职责 8.2 主管行政机关的职责 8.3 主管行政机关分管机构的职责 8.4 相关行政机关的职责 8.5 行政首长的责任 8.5.1 人民政府首长责任 8.5.2 主管部门首长责任 8.6 行政协调机制 9.利益关联机构(或组织)的设置和作用	9.1 科学研究和技术服务机构的作用 9.2 农村各类组织的作用 9.2.1 农村集体组织的作用 9.2.1 农民自发形成的组织的作用 10.行政管理 10.1 对生态构成威胁的活动或进程的评定 10.2 自然资源生态标准 10.3 资源开发利用活动、污染活动的禁止 10.4 资源开发利用活动、污染活动的限制 10.5 行政管制具体措施(如许可、现场检查等) 11.教育 11.1 信息传递、宣传(资金、人员、项目) 11.2 教育、培训(资金、人员、项目) 12.调查研究、监测和评价 12.1 调查研究 12.2 资源、生态系统状况的监测 12.3 自然资源和生态环境状况评价 13.公众参与 13.1 知情权 13.1.1 公众知情权 13.1.2 利害关系人知情权 13.2 公众参与的组织形式和机制 13.3 听证(听证的事项、参与主体和程序) 13.5 知情权的法律保障 14.资源可持续利用或生态保护规划、规划和计划 14.1 生态区划 14.2 资源可持续利用或生态保护规划 14.3 资源可持续利用或生态保护管理计划	14.4 关于资源保护计划的公布 15.资源生态、生态系统管理 15.1 环境影响评价 15.2 保护责任书或协议 15.3 技术推广和服务 16.财政投入和市场激励机制 16.1 资源可持续利用和生态保护的财政投入 16.2 弱势群体小块土地开发与保护的财政援助、补贴和补偿 16.3 信贷扶持 16.4 优惠政策 17.遵守和执行 17.1 约定信守 17.2 保护生态环境的行政监督管理 17.2.1 保护生态环境的临时措施 17.2.2 行政处罚 17.2.3 行政复议 17.3 保护生态环境的司法监督 18.纠纷解决机制 18.1 协商 18.2 调解处理(司法机关(行政机关(民间)) 18.3 行政裁决和复议 18.4 仲裁或诉讼 19.法律责任 19.1 民事责任 19.2 行政责任 19.3 刑事责任 20.其他
--	--	--

第二节 综合生态系统管理12项原则 与20个基本法律要素的关联性

本章第一节已介绍过，任何一部涉及综合生态系统管理和土地退化防治的法律、法规，都应当是20个法律要素的集中展现和综合反映，缺少了其中一项，从严格意义上来讲，都不符合IEM原则的要求。那么，综合生态系统管理的20个法律要素与其12项原则之间又是什么关系，它们之间构成怎样的逻辑联系，在相关法律和政策的制定上，如何使其法律要素（法律条款）充分体现12项原则，最大限度地为综合生态系统管理能力的提升和土地退化的防治提供强有力的制度支持和保障。根据综合生态系统管理法律制度的要求，需要注意以下几个方面相互关联的问题：

第一，IEM第一项原则即“确定土地、水及其他生命资源管理目标是一种社会选择”应当在所制定的法律文书中通篇贯穿，这项原则可以概括为是“目标着眼社会”原则，它体现的是以人为本、执政为民的精神，符合现代治国理念的要求。

第二，IEM第二项原则即“管理必须下放到最低的适当层级”是法律中应当有所表达的核心条款之一，体现的是“管理面向基层”的民主性理念，该由公众或基层民众自己管理的事，全交由其自己去处理，作为行政机关只给予指导，公众遇到困难和问题时给予排除。

第三，IEM第五项原则即“为了保持生态系统服务，保护生态系统结构和功能应成为生态系统方式的一个优先管理目标”应当自始至终反映在法律文书当中，这项原则可以概括为“系统保护优先”原则，它反映的是经济的发展应当是可持续的、健康的，要树立科学发展观，不能以牺牲生态环境为代价去发展经济。

第四，IEM第十项原则即“生态系统方式应寻求生物多样性保护

与利用间的适当平衡与统一”要在法律文件的大多数条款中体现。这项原则可以概括为是“保护利用结合”原则，它所反映的是资源的开发既要满足现实的要求，但不能搞掠夺性开发，不能断送子孙后代的生活之路。

第五，综合生态系统管理12项原则应当在法律评估要素9“利益关联机构的作用”，要素10“行政管制”，要素11“教育、科研和宣传”，要素12“调查、监测、统计和评价”，要素13“公众参与”，要素19“法律责任”中都有所体现。

有关综合生态系统管理20个法律要素与其12项原则的关联性详细内容见表15-2。

表15-2 综合生态系统管理12项原则与20个基本法律要素的关联性

[illegible]

第十六章 | 综合生态系统管理法律 质量评估方法

ZONGHE SHENGTAI XITONG GUANLI FALÜ

ZHILIANG PINGGU FANGFA

质量是法律的生命力所在。法律质量的高低最终要靠实践来检验,但迄今为止,由于缺乏统一、完备的法律评价体系 and 指标,对它的评价,无论从认识还是从实践看,目前总体上仍处在探索阶段。综合生态系统管理法律评价方法的特点,是把综合生态系统管理的要旨归纳为12项基本原则作为评价的定性依据;把法律构成细化为20个基本要素进行打分作为评价的定量依据,大大增强了评价的可操作性,尽管还不完善,但却是目前世界上把定性 with 定量分析相结合评价法律质量的先进方法。该方法为我们在制定涉及综合生态系统管理防治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,有助于提高立法质量。目前该方法仅在生态系统法律领域应用,今后,也可以在其他法律领域进行研究、应用。本章的内容就是应用这个先进方法从单项法和领域法两个方面评估的实证和示范,无疑对法律评估领域的研究探索具有较强的借鉴意义。

.....