

Research on the Legislative Problem of Sanjiangyuan
Nature Reserve's Ecological Protection

三江源自然保护区 生态保护立法问题研究

张立等◎著



中国政法大学出版社

Research on the Legislative Problem of Sanjiangyuan

Nature Reserve's Ecological Protection

三江源自然保护区 生态保护立法问题研究

张立等◎著



中国政法大学出版社

2014·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（CIP）数据

三江源自然保护区生态保护立法问题研究/张立等著. —北京：中国政法大学出版社，2014.3

ISBN 978-7-300-5257-9

I. ①三… II. ①张… III. ①自然保护区—生态环境—环境保护法—立法—研究—青海省 IV. ②D927.440.268.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第020166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 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 10
- 字 数 250千字
- 版 次 2014年3月第1版
- 印 次 2014年3月第1次印刷
- 定 价 32.00元

序 言

Preface

三江源是长江、黄河、澜沧江的发源地，素有“中华水塔”之称，在全国生态环境中具有不可替代的地位。但这里自然条件严酷，生态环境极其脆弱，近些年来生态退化形势严峻，急需采取有效的措施予以保护。

虽然三江源的生态意义已得到社会各界广泛的认同，国务院也拨付巨资启动了《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》的实施。但从目前来看，有关三江源的研究大多停留在自然科学层面上，而对于三江源有关社会科学和人文科学的研究不够重视，对三江源保护的法律制度研究严重不足。在该领域较有可行性的研究目前只有本课题组先后申请并完成的《三江源自然保护区法律对策研究》和《三江源国家级自然保护区生物多样性法律保护及生态补偿机制法制化研究》，以及《西部环境立法的若干问题研究》、《江河源生态环境保护与可持续发展之法律分析》、《三江源区生物多样性保护与生态补偿法律制度之构建》、《西部社会多元文化法律与公民诉讼意识问题研究》、《西部大开发法治保障的基础性制度之构建》等多篇论文。这些研究对三江源生态环境和生物多样性法律保护进行了实证性研究和基础理论分析，也提出了一些相应的法律对策。但由于立法的缺失，这些研究不能有效地转化为具体的法律规范，也不能有效地适用于三江源自然保护区的实践。因此，在上述

研究的基础上,有必要就三江源生态保护的立法问题进行系统研究,形成具有可操作性的、经得起三江源实证检验的法律规范体系。

从古至今,法律都承载着人类美好的理想,而立法是最首要的治国为政之道。通过本课题的研究,从立法的高度,为三江源自然保护区的建设奠定优良的制度基础,为人们创立一套先进的基本行为准则,三江源的生态才能有所保障。具体地说,本课题研究的意义和价值主要表现为:①为三江源生态保护提供法律保障,保证三江源的生态特质,为人类保留最原始的自然“本底”,为我国经济社会的发展提供“生态安全”的保障。②三江源生态环境保护规划的实施,仅有自然科学的研究和自然科技的支撑是不够的,必须要重视人文科学的研究。而要实现“十一五”规划以来所确定的“保护生态环境,加快建设资源节约型、环境友好型社会,促进经济发展与人口、资源、环境相协调”的目标,就必须将三江源生态保护纳入法制轨道。③三江源自然保护区生态保护的立法调研工作已被列入青海省人大常委会2006年的工作日程,而青海省政府法制办目前正在进行《青海三江源自然保护区管理条例》的立法论证工作,因此本课题的研究能够配合地方立法部门的活动,并及时地为青海省地方立法提供法理支持,为青海省执行三江源生态保护规划建言献策。④有利于提高当地居民的环保意识,培养源区居民的现代法治意识。

所有立法问题,无非分属于立法理论、立法制度、立法技术三大范畴。^[1]三江源生态保护立法亦然。具体而言,在立法中必然涉及以下具体问题,如:

(1) 应当把立法决策建立在什么样的基础上?

[1] 周旺生:“中国立法五十年”,载周旺生主编:《立法研究》(第1卷),法律出版社2000年版。

- (2) 立法应当以什么样的理论为基础?
- (3) 应当以什么样的思想原则指导立法?
- (4) 应当形成一个什么样的立法运作或运行机制?
- (5) 应当如何认识和处理中央与地方、上级与下级的关系?
- (6) 如何提高立法技术以保证立法质量?

这些问题差不多包含了三江源生态保护立法理论、制度和技術等方面的重要环节,研究并正确回答这些问题,是三江源生态保护立法的重要责任。基于此,本课题研究以科学发展观为指导,以“生物人权论”和“生命平等权论”为基本价值选择,形成充满人文关怀的、人与环境和谐相处的、以人为本的理念。在此基础上,探讨三江源自然保护区立法的上述相关问题,形成本课题研究的主要内容:

1. 三江源生态保护立法模式探讨。三江源虽然位居青藏高原,但其生态状况直接影响到全国经济社会的可持续发展。考虑到三江源特殊的生态地位,如果三江源立法仅采用地方立法的模式,恐难达到立法的目的。因而立足于地方,探索三江源流域立法或跨区域立法的模式,对三江源生态保护更有意义。

2. 三江源生态保护立法理念与目的。生态智慧在一定意义上是本课题研究的目标所在。如何才能在生态和资源的极限内生活?如何才能增加对自我约束的自然系统的敬畏心理?以及如何才能尊重文化的、民族的、种族的、宗教的和精神的多样性?在对这些问题进行研究的基础上确立三江源立法的基本理念和多元目的。

3. 三江源生态保护组织机构研究。向生态型社会转型要求建立起可持续的组织,以此为建设可持续社会率先垂范。因此需要建立积极行动、促进大众参与、致力于变革的组织。

4. 三江源立法的制度创新与构建。制度是由一系列调整特

定法律关系的法律规范形成的相对完整的规则实施系统，立法的目的必须通过具体的法律制度的实施得到贯彻和落实，因此，科学合理的法律制度构建是三江源生态立法的重要方面。

5. 三江源生态环境损害救济与生态补偿制度。基于社会公平性的要求，我们不能在追求三江源生态效益的同时忽视当地民众的生存与发展，而应将其置于首位，对他们在生态环境保护 and 建设中作出的特殊牺牲给予必要的补偿，以实现公平正义之理想，期待法律生活之安定。

本课题的重点和难点：提炼出体现科学发展观的新的法律理念的法律制度秉性特征，并结合三江源区经济、社会及生态环境现状，设计出既符合生态文明要求，又适应三江源区特殊社会、经济、文化要求，并便于实施的自然保护区法律制度体系。

本课题的主要观点：①以“促进人与自然的协调与和谐”的理念指导立法，秉持“人类是自然的一部分”的精神，依据社会利益本位与公法手段相结合的价值观，实现对环境依法管理。②建立起一套满足需要的、符合生态文明要求的法律规范体系，探索建立生态经济的新的概念体系和理论方法，实现三江源区社会经济的可持续发展。③充分发挥市场机制，重新认识自然资本的价值，运用经济学原理，构建三江源生态环境保护的法律制度。④加强政府职能，鼓励公众参与，形成三江源生态环境保护的激励机制。

本课题的创新之处：在法律一般原则指导下，探讨如何在立法中有效地吸收、兼容和整合三江源地区民族习惯法的优良资源。

本课题采用的研究方法：①实证调查法，通过对三江源地区的实地调查，获得三江源区生态保护与可持续发展的实证资料。②与有关部门协作研究的方法，使立法思考建立在实践基

基础上，具有可行性。③环境科学与资源生态学的分析法，使三江源自然保护区立法的理论建设和制度安排根植于环境科学和资源生态学的理论基础，最大限度地反映生态系统的规律。④生态经济与制度经济的分析方法，从经济制度分析入手提出构建法律规则和原则的解决途径，奠定三江源自然保护区立法的理性基础。⑤比较法研究，研究和借鉴国外在相关领域法制发展中取得的成就，同时强调把具体的法律制度和规范放到三江源的经济、社会、文化状况等整体背景中去考察，围绕具体法律制度的构建与实施，比较分析该制度及其赖以存在的条件。

作 者

2013 年 11 月

目 录

CONTENTS

序 言	001
第一章 三江源自然保护区生态概况及其保护现状	001
第一节 三江源自然保护区概况	001
一、三江源自然保护区基本状况	001
二、三江源自然保护区生态环境特点	003
第二节 三江源自然保护区生态地位及其现状	004
一、三江源自然保护区生态地位	005
二、三江源自然保护区生态环境现状	011
三、生态恶化对源区社会经济发展的制约	018
第三节 三江源自然保护区生态保护与建设状况	023
一、三江源自然保护区生态保护与建设的 基本原则	024
二、三江源自然保护区生态恢复与保护的 具体措施	027
三、三江源自然保护区生态环境保护效果分析 ...	034

第二章 三江源自然保护区立法条件分析..... 048

第一节 三江源自然保护区生态保护立法的必要性 ... 048

一、保障中华民族生态安全之必要 048

二、实现三江源区“就地保护”之必要 050

三、实现社会公平及利益衡平之必要 051

四、实现经济社会可持续发展之必要 053

第二节 三江源自然保护区生态保护立法的可行性 ... 055

一、法律基础 056

二、观念基础 058

三、调研组织基础 060

四、物质和科研基础 060

第三章 三江源自然保护区生态保护立法的目的和

基本原则 062

第一节 三江源自然保护区生态保护立法的

目的理念 062

一、三江源自然保护区生态保护立法的

指导思想 063

二、三江源自然保护区生态保护立法的目的 067

第二节 三江源自然保护区生态保护立法的

基本原则 073

一、可持续发展原则 074

二、衡平原则与合作原则 076

三、公众参与原则 078

四、使用者付费原则 079

五、国家干预原则 081

第四章 三江源自然保护区生态保护立法的理论分析	083
第一节 三江源自然保护区生态保护立法的 法理分析	083
一、三江源自然保护区生态保护立法核心 概念的界定	083
二、三江源生态保护立法的调整对象和范围	085
第二节 三江源自然保护区生态保护立法所涉 权益的确认	090
一、三江源自然保护区立法中的基本利益关系	090
二、三江源自然保护区生态保护立法中基本 权利的确认	093
第三节 三江源自然保护区生态保护立法与相关 立法的协调	104
一、严守法制统一的原则	104
二、与现行国家立法的协调	105
三、地方立法应注意的问题	109
四、兼顾民族区域自治的要求	113
第五章 藏民族生态文化的理性吸纳	118
第一节 藏族生态文化面面观	119
一、藏族生态文化的表现	119
二、藏族生态文化的伦理思想	121
第二节 藏族生态文化的现实功效	125
一、树立了朴素的生态伦理观	125
二、对自然环境形成有效的保护	129
三、为践行公众参与制度奠定了良好的观念基础	132

第三节 三江源生态立法对藏族生态文化的

理性吸纳	135
一、藏族与自然和谐相处的自然观成为三江源生态立法的思想基础	135
二、以朴素的多元价值理念指引三江源生态立法的目的	137
三、赋予藏族习惯法规则以国家法的形式与效力	139
四、形成多元的环境纠纷解决机制	142

第六章 国外自然保护区立法比较研究

第一节 国外自然保护区相关立法	146
一、美国资源开发与生态保护立法	146
二、加拿大自然保护区立法	148
三、巴西自然保护区立法与管理	152
四、新西兰自然保护区立法	157
第二节 对三江源自然保护区生态立法的启示	160
一、注重立法，体系完备	160
二、科学规划，分类管理	162
三、公众参与，关注民生	164
四、统一管理，职责分明	165

第七章 三江源自然保护区生态保护立法模式与

管理体制	169
------------	-----

第一节 三江源自然保护区生态保护立法模式探讨

一、综合性立法模式的选择	169
--------------------	-----

二、中央立法	171
三、地方立法	172
第二节 三江源自然保护区管理体制	174
一、三江源自然保护区现行管理体制及 存在的问题	174
二、三江源自然保护区“社区共管”模式的 具体展开	180
三、三江源自然保护区“社区共管”机制之 应有内涵	188
四、立法建议	193
 第八章 三江源自然保护区生态保护制度体系设计	199
第一节 三江源自然保护区生物多样性保护制度	199
一、三江源生物多样性的特点及其价值	201
二、三江源自然保护区生物多样性保护和利用	205
三、立法建议	212
第二节 三江源自然保护区生态补偿制度	220
一、生态补偿概述	221
二、构建三江源自然保护区生态补偿机制的 必要性	228
三、三江源自然保护区现有生态补偿存在的 问题	234
四、立法建议	238
第三节 三江源自然保护区生态环境损害救济制度	253
一、环境生态损害的定义及特征	253
二、立法建议	256

第四节 三江源生态环境保护立法框架结构设计	261
-----------------------------	-----

附录 三江源生态移民及其权益保障

——关于三江源自然保护区生态保护立法的 调研报告	270
-----------------------------------	-----

附表 三江源自然保护区生态环境保护立法

问卷调查表	289
-------------	-----

参考文献	293
-------------------	-----

后 记	304
------------------	-----

第一章

三江源自然保护区生态概况及其保护现状

第一节 三江源自然保护区概况

一、三江源自然保护区基本状况

三江源自然保护区(以下简称“三江源区”)是长江、黄河、澜沧江的发源地,位于东经 $89^{\circ}24'$ ~ $102^{\circ}23'$,北纬 $31^{\circ}39'$ ~ $36^{\circ}16'$ 之间,西、西南与新疆维吾尔自治区、西藏自治区接壤,东、东南与四川省、甘肃省毗邻。在行政区域上涉及玉树藏族自治州的玉树、治多、杂多、称多、曲麻莱、囊谦六县,果洛藏族自治州的玛多、玛沁、达日、甘德、久治、班玛六县,海南藏族自治州的兴海、同德两县,黄南藏族自治州的泽库、河南两县,格尔木市代管的唐古拉乡,共16县1乡,总面积 31.8万 km^2 ^[1],占青海省总面积的44.1%,占我国国土面积的3.3%,是目前世界上所建的自然保护区中海拔最高、跨流域最广、湿地面积最大的自然保护区。据2007年统计资料,区内总人口为69万人,^[2]民族构成以藏族为主,占90%左右,经济以

[1] 此面积数不包括可可西里国家级自然保护区面积。

[2] 资料显示,1949年,三江源地区的人口为13万人。近几年来,三江源区的人口以每年2万~3万人的速度递增,2003年达61万人,2004年增加至65.1万人,2007年区内总人口69万人。快速增加的人口给三江源区的经济社会发展和生态环境带来了越来越大的压力。

草地畜牧业为主。

三江源区位于“世界屋脊”——青藏高原的腹地，是青藏高原的主体部分。区内地形多变，地貌复杂，从东南到西北依次为高山峡谷、高原山地、山缘和滩地、丘状谷地。长江和澜沧江源区群山高耸，雄伟壮观，以冰川地貌、冰缘地貌、高山地貌、高平原丘陵地貌为主，间有温泉谷地、盆地沼泽。黄河源区海拔相对较低，呈强烈侵蚀的中山地貌、弱侵蚀剥蚀的高原低山丘陵地貌、湖盆地貌和河谷地貌。境内最低海拔 3335m，最高海拔 6860m，大部分地区海拔 4000m ~ 5000m。海拔 5000m 以上的山峰可见古冰川地貌，因此被称为地球的“第三极”。

三江源区属青藏高原气候系统，高寒、干旱为气候的显著特点，是地球上仅次于南极和北极的第三寒冷区域。全区分为冷温半湿润气候区、冷温半干旱气候区、湿润气候区、高寒湿润气候区、高寒半干旱气候区、高原寒漠气候区六种类型。总的来看，主要由于地势高、空气稀薄、干燥少云等，气候呈现出以下特点：一是气温低。年均气温 $-4.1^{\circ}\text{C} \sim 10.0^{\circ}\text{C}$ ，且冷季漫长，暖季短促，四季不分明；日间气温上升快，夜间气温急剧下降，日温差达 15°C 左右。二是降水量少。年均降水量在 262.2mm ~ 772.8mm 之间，而且分布的空间和时间不均。在区域分布上，由南到北、自东向西逐渐减少；在时间分布上，夜间雨量占全年降水量的 80% 以上，暖季雨量比例高达 55% ~ 66%。受大气环境及季风影响，长江、黄河天然径流量年内分布不均，具有夏秋季丰、冬春季枯的特点。雨量虽少，但雨热同期，降水有效性高，有利于生物生长。此外，因该区降水量少、干燥，饱和差较大，所以蒸发量大，年蒸发量 1350mm 左右，远大于降水量。三是光照丰富。年日照时数在 2300 ~ 2900 小时，且太阳辐射强，年总辐射量为 $5600\text{MJ}/\text{m}^2 \sim 6300\text{MJ}/\text{m}^2$ 。

青藏高原是近二三百万年才开始隆升成陆地的，成土过程和环境又非常特殊，土壤尚处于年轻的发育阶段，其特点是微

生物活动少，化学作用较弱，土层浅薄，土壤层比重较轻，物理属性较好，潜在养分较高，速效养分不足，呈缺磷、少氮和钾的状况。土壤类型分为高寒草甸土、高山灌丛草甸土、高山草甸土、高山草原草甸土、高山草原土和高山寒漠土。土壤的多样化和特殊性使生物出现了区域分异现象及独特性。土壤受环境、地形、地貌的影响，土层薄，质地粗，土壤氮磷含量偏低，风蚀严重，植被稀疏，覆盖面小，植被的原始性和脆弱性突出，部分地区仍保持原始景观，植物发育生长缓慢，而且高原干燥猛烈的西北风不利于植物生长，植物一旦被破坏后难以恢复，生态环境会遭到严重破坏。同时，特殊的自然条件和生产力水平决定了其草原载畜力较低，过度放牧自然会导致草场退化，承载力进一步下降。历史的经验告诉我们，三江源生态环境极为脆弱，破坏容易恢复难，尤其是农牧业生态环境破坏一旦形成，修复难度大，而且时间长，成本高。

二、三江源自然保护区生态环境特点

三江源自然保护区是青藏高原地区生态系统最集中、生态地位最重要、生态体系最完整的区域之一。该地区江河、湖泊星罗棋布，特殊的地理气候环境孕育了众多种类的野生动植物资源，是生命禁区生物多样性和人类文明的宝库，是我国江河中下游地区和东南亚国家生态安全及区域可持续发展的生态屏障。该区的生态系统具有原始性、独特性、脆弱性的特点。

1. 原始性。三江源自然保护区地域辽阔，人口稀少，社会经济发展相对滞后，人为活动对自然生态的破坏较轻，各类型生态系统基本保持着原始的自然风貌。另外，三江源区地势高耸、地形复杂、地处边远、交通不便，也在一定程度上阻隔了其他生态分布区的生物物种对该区原始生态系统生物群落的演替侵扰。这些决定了高原区域生态系统的原始性，自然生态的原始性也决定了以牧为生、靠天养畜的原始人文生态。