



中央民族大学“985工程”
中国当代民族问题战略研究哲学社会科学创新基地
民族法理论探索丛书

民族自治地方资源法制研究

MINZU ZIZHI DIFANG ZIYUAN FAZHI YANJIU

主 编 乔世明

■ 副主编 赖力静 王永才

中央民族大学出版社

PRESS OF THE CENTRAL UNIVERSITY FOR NATIONALITIES

民族自治地方资源法制研究

主 编 乔世明

■ 副主编 赖力静 王永才

中央民族大学出版社
PRESS OF THE CENTRAL UNIVERSITY FOR NATIONALITIES

图书在版编目(CIP)数据

民族自治地方资源法制研究/乔世明主编. - 北京:中央民族大学出版社,2008.5

ISBN 978 - 7 - 81108 - 503 - 7

I. 民… II. 乔… III. 民族自治地方—环境保护法—研究—中国 IV. D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 055968 号

民族自治地方资源法制研究

主 编 乔世明

副 主 编 赖力静 王永才

责任编辑 郑玉琴

封面设计 布拉格工作室

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 880×1230(毫米) 1/16 印张:10

字 数 250 千字

印 数 2000 册

版 次 2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 81108 - 503 - 7

定 价 25.00 元

版权所有 翻印必究

参加编写人员：

包红艳	秦婧楠	公保战斗	李 钰
杨永革	李菊丹	薛建伟	张继伟
陆周莉	马雅谦	范秀利	安 然
代永生	肖华林	刘月峤	

总 序

“民族法理论探索”丛书是中央民族大学“985工程”中国当代民族问题战略研究哲学社会科学创新基地民族法研究中心的主要研究成果，并且由国家“985工程”专项经费资助出版。我们立足于将民族法学的基础理论与当前国家关于民族问题的相关立法、民族政策以及民族地区社会主义法制建设实际相联系，既注重理论的丰富与发展，也关注民族地区法制建设实际。在研究过程中，我们邀请了国内民族法学界较有影响的专家学者共同开展项目研究。

国内民族法理论研究已有二十余年，有了一定的学术积累，产生了一批有影响的成果，也形成了一支专业学术队伍。中国已经建立起具有中国特色的民族区域自治法律制度和民族区域自治理论体系。目前我们面临着在全球化、现代化背景下如何应对发展与创新的挑战，如何应对全球化和城市化进程中出现的新问题，如何结合形势发展，实现我国民族区域自治理论研究的与时俱进，如何通过推出高水平的研究成果，为国家民族法制建设提供政策咨询意见，如何通过研究和交流，增进世界各国对中国民族政策和民族法制建设的了解，这既是民族法研究中心的重要任

务，也是本丛书的基本价值取向。

该套丛书主要涉及如下研究方向：（一）民族区域自治法的实践与民族区域自治制度创新研究，主要包括：西部大开发与民族地区经济法制建设，民族自治地方刑事法律制度研究，民族自治地方财政法制建设研究，民族自治地方环境资源法制研究，广西瑶族地区的自治制度研究，民族经济法律制度研究，俄罗斯民族文化自治与人权保障，自治条例和单行条例研究；（二）中国少数民族自治历史研究，主要包括：中国古代至清代少数民族“自治”研究，近代少数民族“自治”研究，新中国成立以后民族区域自治制度的历史发展研究；（三）少数民族权益保障研究，主要包括：少数民族权益保障基础理论研究，以及民族教育、少数民族文化保护和对少数民族权利的司法保护等具体的少数民族权益保障研究。

长期以来，中央民族大学一直以研究民族问题见长，但是，如何使学科优势转化为社会经济效益，为将中央民族大学建设成为世界一流的民族大学，成为促进我国各项民族事业发展的重要理论研究基地以及党和国家民族问题决策的思想库，通过改革管理体制和运行机制做到资源整合、学科整合、人才整合、项目整合，提升科研创新能力和核心竞争力，依然需要更多的投入和做更多的努力。

中央民族大学有着良好的学术传统，深厚的人文底蕴，在国内外有广泛的学术影响，应当肩负起中国民族法学的教学、科研的重任，应当支撑起民族法学学科在中国法学学科中的应有地位，并在国际人权（特别是少数人权利保障）、国际上民族纠纷的法律解决机制、民族区域自治与其他类型自治的比较研究等方

面展开积极的对话，为我国党和政府正确处理国内民族问题提供切合国情的理论依据和有益借鉴。中央民族大学法学院在未来几年内将具备更加良好的办学条件，形成一支结构合理、教学科研力量雄厚的师资队伍，培养出一批民族法制理论研究和应用的高级人才，为推进民族法理论建设做出应有贡献。

在研究方法上，本丛书力图将人类学（民族学）的田野调查、社会学定量分析等社会科学研究方法与法学的规范实证分析方法相结合，充分发挥我校人类学、民族学和社会学研究的优良传统，并将其相关研究成果应用到法学研究上，既注重田野调查第一手材料的搜集，也加强从法学角度对人类学（民族学）田野调查材料进行分析，力图使本丛书研究建立在坚实而丰富的资料基础上，做到立足中国实际，理论与实际相结合。

本丛书在当前和今后一个时期具有广阔的应用前景。首先，力求探索一条适合我国国情的坚持和完善我国民族区域自治与少数民族权益保障制度的道路，为解决中国当前民族工作面临的各种问题做出理论尝试，而这对各民族长期的、稳定的、可持续发展，促进民族团结、维护国家统一具有重要的意义。第二，有助于向世界展示我国各少数民族在社会主义现代化建设中政治、经济、生活方面的成就，展示我国各少数民族所享有的权利和自由，展示我国党和政府为促进少数民族发展与保障人权方面所做的努力，使外国人民，尤其是相关领域的专家学者和国际组织了解中国包括少数民族在内的人权的真实状况，有力回击某些西方国家的无端攻击。第三，有利于加强民族法学学科的自身建设，培养造就一支有较高理论素养、较强科研能力和敬业精神的科学研究队伍，并将形成广泛的国际国内学术联系，能持续地为国家

输送高质量人才,以及为国家 and 政府各部门提供决策和咨询服务等,其效益、持续力是广泛久远的。第四,本丛书努力突出理论和需求的适应性,其对民族区域自治与少数民族权益保障等重大现实问题的研究,将直接为立法、司法、执法部门提供决策咨询服务,提供参考意见和材料。第五,通过本丛书的出版和发行,整合有利资源,突出学科优势,提升学科的核心竞争力,同时强化基础设施建设和办学条件的改善,使我校学生能够将强烈的使命感、对民族问题研究的浓厚兴趣与自身的学术功底相结合,为我国各民族的共同繁荣提供法律人才保证和智力支持。

徐中起

2008年5月

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 自然资源法概述	(1)
一、我国自然资源现状	(1)
二、我国自然资源法的基本原则	(7)
三、我国自然资源保护法制建设中存在的问题	(10)
第二节 少数民族自治地区的生态环境法制建设	(12)
一、少数民族自治地区生态环境特点	(12)
二、少数民族传统生态理念对环境的保护作用	(15)
三、民族自治地方生态环境问题及原因分析	(22)
四、少数民族自治地区的环境法制建设亟待加强	(25)
第二章 少数民族自治地方森林资源法制研究	(31)
第一节 民族自治地方森林资源概述	(31)
一、民族自治地方森林资源状况	(31)
二、我国民族地区森林资源立法保护现状	(37)
第二节 黔西南布依族苗族自治州森林变通立法探究	(47)
一、黔西南布依族苗族自治州森林变通立法的背景	(48)
二、变通立法依据及内容	(49)
三、《黔西南布依族苗族自治州执行〈中华人民共和国森林法〉变通规定》是我国森林立法的重要成果	(54)

第三章 少数民族自治地方野生动植物资源法制研究	(61)
第一节 三江源地区野生动物保护立法研究	(61)
一、三江源地区自然保护区野生动物情况概述	(62)
二、三江源地区野生动物保护中立法概况及存 在的问题	(70)
三、三江源地区野生动物保护立法的完善	(72)
(1) 四、其他国家野生动物保护立法情况介绍及其 (1) 简要评价	(90)
(7) 第二节 宁夏回族自治区野生植物资源保护法律 (01) 制度研究	(93)
(10) 一、宁夏野生植物概述	(94)
(51) 二、我国野生植物保护立法存在的问题	(97)
(151) 三、宁夏野生植物保护法律制度的建立和完善	(99)
(21) 四、国外野生植物保护立法情况介绍及评析	(110)
第四章 民族医药知识产权保护研究	(117)
(1) 第一节 我国民族医药与知识产权保护	(120)
(11) 一、我国民族医药的概念和特点	(120)
(111) 二、可纳入知识产权保护领域的民族医药	(126)
(1111) 三、我国民族医药知识产权保护的必要性分析	(133)
(1) 第二节 我国民族医药知识产权保护立法模式探讨 ...	(144)
一、我国保护民族医药的现行法律体系特点分析	(144)
(111) 二、我国民族医药知识产权保护的专门立法 模式之选择	(153)
(1) 第三节 我国民族医药知识产权保护的利益分享 (111) 法律机制	(156)
一、我国民族医药知识产权保护利益分享机制的 基本问题	(156)
(1111) 二、我国民族医药知识产权保护利益分享机制的保	

(582)	障性措施	(162)
	第五章 民族自治地方冰川及水资源法制研究	(167)
(585)	第一节 西藏自治区冰川保护的法制建设研究	(167)
(589)	一、西藏自治区冰川保护的重要性和严峻性	(170)
(593)	二、西藏自治区冰川保护法制现状分析	(177)
(597)	三、西藏自治区冰川保护法制完善之建议	(196)
(601)	第二节 宁夏回族自治区水资源利用保护法律制度研究	(206)
	一、宁夏回族自治区水资源概述	(208)
	二、宁夏回族自治区水资源利用保护法制分析	(215)
	三、宁夏回族自治区水资源利用保护法律制度 的完善	(226)
	四、其他国家在水资源利用保护方面的情况介绍 ...	(250)
	第六章 民族自治地方矿产资源法制研究	(254)
	第一节 新疆维吾尔自治区矿产资源法制研究	(256)
	一、新疆维吾尔自治区矿产资源概述	(256)
	二、新疆维吾尔自治区矿产资源法制现状分析	(260)
	三、新疆维吾尔自治区矿产资源法制的完善	(266)
	四、其他相关配套制度的完善	(271)
	第二节 内蒙古自治区矿产资源法制研究	(274)
	一、内蒙古自治区矿产资源概述	(274)
	二、内蒙古自治区矿产资源法制现状分析	(278)
	三、内蒙古自治区矿产资源法制建设的问题及 其完善	(286)
	第七章 民族自治地方草原资源法制研究	(291)
	第一节 我国少数民族地区草原资源保护概述	(291)
	一、我国少数民族地区草原资源概况	(291)
	二、我国少数民族地区草原资源法律保护现状及存	

(291)	在的问题	(292)
(293)	三、完善我国少数民族地区草原资源的法律保护	(294)
(296)	第二节 内蒙古自治区草原资源法制研究	(296)
(297)	一、内蒙古自治区环境概况	(296)
(298)	二、内蒙古自治区草原保护存在的问题	(298)
(301)	三、国外草原保护立法情况介绍及评价	(301)
(304)	四、内蒙古草原资源利用保护法律制度的完善	(304)
(306)		
(308)		
(312)		
(320)		
(322)		
(324)		
(326)		
(328)		
(330)		
(332)		
(334)		
(336)		
(338)		
(340)		
(342)		
(344)		
(346)		
(348)		
(350)		
(352)		
(354)		
(356)		
(358)		
(360)		
(362)		
(364)		
(366)		
(368)		
(370)		
(372)		
(374)		
(376)		
(378)		
(380)		
(382)		
(384)		
(386)		
(388)		
(390)		
(392)		
(394)		
(396)		
(398)		
(400)		
(402)		
(404)		
(406)		
(408)		
(410)		
(412)		
(414)		
(416)		
(418)		
(420)		
(422)		
(424)		
(426)		
(428)		
(430)		
(432)		
(434)		
(436)		
(438)		
(440)		
(442)		
(444)		
(446)		
(448)		
(450)		
(452)		
(454)		
(456)		
(458)		
(460)		
(462)		
(464)		
(466)		
(468)		
(470)		
(472)		
(474)		
(476)		
(478)		
(480)		
(482)		
(484)		
(486)		
(488)		
(490)		
(492)		
(494)		
(496)		
(498)		
(500)		
(502)		
(504)		
(506)		
(508)		
(510)		
(512)		
(514)		
(516)		
(518)		
(520)		
(522)		
(524)		
(526)		
(528)		
(530)		
(532)		
(534)		
(536)		
(538)		
(540)		
(542)		
(544)		
(546)		
(548)		
(550)		
(552)		
(554)		
(556)		
(558)		
(560)		
(562)		
(564)		
(566)		
(568)		
(570)		
(572)		
(574)		
(576)		
(578)		
(580)		
(582)		
(584)		
(586)		
(588)		
(590)		
(592)		
(594)		
(596)		
(598)		
(600)		
(602)		
(604)		
(606)		
(608)		
(610)		
(612)		
(614)		
(616)		
(618)		
(620)		
(622)		
(624)		
(626)		
(628)		
(630)		
(632)		
(634)		
(636)		
(638)		
(640)		
(642)		
(644)		
(646)		
(648)		
(650)		
(652)		
(654)		
(656)		
(658)		
(660)		
(662)		
(664)		
(666)		
(668)		
(670)		
(672)		
(674)		
(676)		
(678)		
(680)		
(682)		
(684)		
(686)		
(688)		
(690)		
(692)		
(694)		
(696)		
(698)		
(700)		
(702)		
(704)		
(706)		
(708)		
(710)		
(712)		
(714)		
(716)		
(718)		
(720)		
(722)		
(724)		
(726)		
(728)		
(730)		
(732)		
(734)		
(736)		
(738)		
(740)		
(742)		
(744)		
(746)		
(748)		
(750)		
(752)		
(754)		
(756)		
(758)		
(760)		
(762)		
(764)		
(766)		
(768)		
(770)		
(772)		
(774)		
(776)		
(778)		
(780)		
(782)		
(784)		
(786)		
(788)		
(790)		
(792)		
(794)		
(796)		
(798)		
(800)		
(802)		
(804)		
(806)		
(808)		
(810)		
(812)		
(814)		
(816)		
(818)		
(820)		
(822)		
(824)		
(826)		
(828)		
(830)		
(832)		
(834)		
(836)		
(838)		
(840)		
(842)		
(844)		
(846)		
(848)		
(850)		
(852)		
(854)		
(856)		
(858)		
(860)		
(862)		
(864)		
(866)		
(868)		
(870)		
(872)		
(874)		
(876)		
(878)		
(880)		
(882)		
(884)		
(886)		
(888)		
(890)		
(892)		
(894)		
(896)		
(898)		
(900)		
(902)		
(904)		
(906)		
(908)		
(910)		
(912)		
(914)		
(916)		
(918)		
(920)		
(922)		
(924)		
(926)		
(928)		
(930)		
(932)		
(934)		
(936)		
(938)		
(940)		
(942)		
(944)		
(946)		
(948)		
(950)		
(952)		
(954)		
(956)		
(958)		
(960)		
(962)		
(964)		
(966)		
(968)		
(970)		
(972)		
(974)		
(976)		
(978)		
(980)		
(982)		
(984)		
(986)		
(988)		
(990)		
(992)		
(994)		
(996)		
(998)		
(1000)		

第一章 概述

第一节 自然资源法概述

一、我国自然资源现状

自然资源是人类生存发展不可缺少的物质依托和条件，离开了这一必备条件，经济发展将成为无源之水、无本之木。然而，随着全球人口的急剧增长和经济的高速发展，人类对自然资源的需求也与日俱增，有限的资源与日益膨胀的需求之间形成了明显的供求矛盾，大量的掠夺性开采使得很多资源濒临耗竭，人类生存受到了严重的威胁。

（一）土地资源的减少和退化

土地的概念分为狭义和广义两种。狭义的土地是指裸露在陆地上的表层；广义的土地概念则包括耕地、水域、林地、山岭、草地、沙漠、滩涂等等。在环境科学领域，土地是指地貌、土壤、岩石、水、气候、植被等自然要素组成的综合体。它既是一种环境要素，是人类生存的基本环境条件；又是一种重要的自然资源，是人类进行物质生产不可缺少的生产资料，是国家宝贵的物质财富。土地既是土地法和农业法保护的对象，也是环境保护法中重要的保护对象。

土地资源具有数量有限、位置固定和土地肥力的可培育性等几个基本特征。这些基本特征决定了人们必须珍惜和节约用地,提高土地的利用率,在有限的土地上创造出更多的物质财富。同时,要求人们开发利用土地时,必须坚持因地制宜的原则,遵循自然生态规律,处理好用地和养地的关系,采取有效措施,改良土壤,提高地力,实现土地资源的永续利用。

然而,现实生活中,人们对土地资源的珍惜、节约和保护却表现出了明显的不足,城乡建设和交通、工矿、能源发展占用了大量的耕地;建设项目占地宽打宽用,多征少用,早征晚用,征而不用,可以征用荒地、劣地的也设法征用好地、良地等现象都屡有发生。土地资源损失问题日益突出,尤其是可耕地资源的损失问题,已成为全球性问题。据联合国环境规划署的资料显示,从1975年至2000年,全球已有3亿公顷耕地被侵蚀,另有3亿公顷可能被压在新的城镇和公路之下。我国的耕地面积也正在以每年700~800万亩的速度持续减少,尤其是近几年,我国耕地面积减少的速度更快。

(二) 森林面积的不断缩小

森林是陆地生命的摇篮,自然界中的一切动物都要靠氧气来维持生命,而森林是天然的制氧机,如果没有森林等绿色植物制造氧气,则生物生存将失去保障;森林是削减环境污染的万能净化器,它能阻滞酸雨、衰减噪声,还可以降尘及通过分泌杀菌素杀死空气中的细菌等等;森林是自然界物质能量转换的加工厂和维持生态平衡的重要原动力,它可以使动物界排出的二氧化碳转化为生物能量,调节气候,促进水循环,延缓干旱和沙漠化发展,保护农田,增加有机质,改良土壤;森林还是陆地上最大、最理想的物种基因库,它繁育着多种多样的生物物种,保存着世界上珍稀特有的野生动植物。

森林为人类生存所必须,然而,人类对这一宝贵的自然资源

保护不足、毁坏有余。自从大规模的农业开垦以来,温带落叶林已减少33%左右,使温带地区的森林植被遭到了明显的破坏。近几十年来,热带森林的毁林现象也日益突出,据估计,1981~1990年间,全世界平均每年损失森林达1690万公顷。虽然平均每年也有1054万公顷的再植森林,但显然是入不敷出,所以,森林面积少的形势仍是非常严峻的。

中国曾经是一个森林资源富有的国家。在古代,我国的森林覆盖率达49%,到了清朝初期,覆盖率是26%。但从18世纪初开始,随着人口增长与垦殖规模的扩大,大量森林被砍伐,所以,到了20世纪40年代,中国已成为森林资源缺乏的国家。目前,我国的森林覆盖率仅有13%,是世界森林覆盖率平均水平的54.2%;如果按人均计,我国人均森林面积仅为世界平均水平的15%,是人均占有森林最少的国家之一。

森林减少之后,土地涵养水源的功能势必大大降低,一旦大雨来临,森林不再吸纳,大量雨水直下江河,造成江河水位暴涨。其次,森林可以覆被土地,保护土壤不遭雨水冲刷,而在森林大量减少之后,水土便不能免于大量流失的厄运,而水土沿江河而下,在水势趋缓之际便开始淤积,垫高河床,缩小湖面,使水灾的威胁增加。20世纪80年代以来,中国水灾增加,水患转剧,其中重要的原因之一就是森林的大量被毁。1998年的长江水患也不例外。长江上游的川陕一带,本有许多老林深谷,由于大批移民和流民的进入,刀耕火种,无土不垦,古老的植被年复一年地遭到严重破坏,仅以1957年—1986年为例,短短的30年时间里,森林覆盖率就由22%下降到10%。森林的减少直接导致了水土流失面积的扩大。而长江流域水土流失面积的不断扩大,又导致了泥沙的随雨而下,从而使长江成为我国第二条“黄

河”，改变了我国以往“有河患而无江患”的历史。^①

（三）水资源危机问题

水虽然占地球表面积的 71%，但是，由于这些水资源有 97% 左右分布在世界的海洋上，陆地上的地面水除去无法取用的冰川和高山顶上的冰雪之外，又有一半是盐碱湖和内海，所以，适用于人类饮用的淡水和河流的水量不到地球总水量的 1%。我国水资源总量较多，但人均占有量却仅为世界人均占有量的 1/4。同时，由于水资源地区分布上的不均匀，所以造成了局部地区严重缺水的状况。如华北、东北、西北地区就常常出现水荒，黄河下游还出现过枯水期断流情况。

水资源出现危机的另一个重要原因是水体污染严重，目前，全世界每年约有 4200 多亿立方米的污水排入江河湖海，污染了 5500 亿立方米的淡水，约占全球径流量的 14% 以上。估计今后 30 年内，全世界污水量将增加 14 倍，为了稀释这些污水需要的河水量将为实际稳定流量的 3.3 倍，从而将进一步加重水源危机。

水资源危机的第三个原因是用水浪费和盲目开采。城市生活用水和工业用水都存在大量的浪费，尤其是城市生活水平较高的国家，其生活用水浪费更大。工业用水上的浪费主要体现在工业用水中实际消耗的只占用水量的很小一部分，而大约 90% 以上的工业用水作为废水排放，浪费了大量的水资源。此外，盲目开采和超量开采造成的水资源问题也很大，特别是盲目超量开采地下水。目前，由于超采地下水，我国一些沿海城市已经发生了海水入侵的现象，上海、天津还发生了地面下沉问题。^②

^① 参见章明：《长江水患敲响环保警钟》，载《中国教育报》，1998 年 10 月 4 日，第一版。

^② 参见关伯仁主编：《环境科学基础教程》，中国环境科学出版社，1995 年版，第 122 页。

(四) 物种资源和生物多样性面临严重威胁

生物界多种多样的物种是大自然的基本组成成分，是全人类所共有的重要自然资源，人类的食物、药物、工业原料等无不需要生物，而科学技术的创造发明，文化、艺术、教育、美学的进步发展，也离不开千姿百态的生物界。因此，物种不仅具有巨大的经济价值，而且还有无法按金钱估计的科学和精神方面的价值。

中国幅员辽阔，自然条件复杂，孕育了丰富的物种资源。据统计，全国约有苔藓、蕨类和种子植物 30000 种，占世界该类物种的 10%；兽类、鸟类、爬行类、两栖类动物有 2100 多种，约占世界该类物种数的 10%；鱼类约 2100 种，再加上种类繁多的无脊椎动物，中国物种资源约有 100 万种。

但是，近些年来，由于人口的快速增长与经济的高速发展，人类对自然资源的需求也在逐渐加大，森林超量砍伐、草原开垦、过度放牧、不合理地围湖造田、开垦沼泽，过度利用土地和水资源，导致生物生存环境破坏非常严重，影响到物种的正常生存。同时，由于过度捕杀、化学污染及气候变化等因素的影响，使得物种种群减少，物种丧失。据资料记载，近半个世纪以来，中国仅动物中已经绝灭的物种就达数十种。此外，尚有数百种生物面临绝灭的境地，有些低等动植物种，很可能在被人类认识之前就已濒危甚至绝灭。

(五) 矿产资源破坏严重

矿产资源是地壳形成后，经过几千万年、几亿年甚至几十亿年的地质作用而生成的。随着经济的不断发展，矿产资源的消费也正在日益加大。我国矿产资源的特点是贫富兼有，但富矿少，贫矿多，大多数品位低，能直接供冶炼的和利用的较少。加之开采中采富弃贫，使矿产品位下降，富矿越来越少。同时由于我国共生矿多，单一矿少，很多复矿含有伴生和共生的元素达十几种