

三江源区

生态环境保护法治化研究

王作全 ◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



三江源区 生态环境保护法治化研究

王作全 ◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

三江源区生态环境保护法治化研究/王作全主编. —北京:北京大学出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 301 - 13138 - 1

I. 三… II. 王… III. 自然保护区 - 生态环境 - 环境保护法 - 研究 - 青海省 IV. D927. 440. 268. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 180734 号

书 名: 三江源区生态环境保护法治化研究

著作责任者: 王作全 主编

责任编辑: 裴建饶 李 霞

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 13138 - 1/D · 1922

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 三河市新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 16.75 印张 283 千字

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

前言

青藏高原素有“世界屋脊”之称,因其独特的自然生态环境和生态安全地位而又被称为“世界第三极”,它是欧亚大陆上发育大江大河最多的区域。这些大江大河不仅是该地区所有生命的重要源泉,而且孕育了人类丰富灿烂的古代文明,还是现代文明得以继续发展和贯彻落实科学发展观,实现人类可持续发展的根本保障。因此,保护和建设好这一地区的生态环境有着十分重要的意义。

顾名思义,青藏高原是由青海和西藏两部分组成。由于地理位置和生态环境因素特殊,青海在整个青藏高原的生态环境建设和治理中具有十分重要的战略地位和作用。

青海是一个地大物博、多民族聚居的省份,因美丽神奇的青海湖而得名。多民族聚居、资源丰富、生态地位极其重要、自然条件严酷、经济社会发展相对滞后等,可谓是青海的几个显著特征。其中,它在“世界屋脊”的青藏高原,在全中国乃至在全球的生态地理位置极端重要是其最显著的特征。因为青海是长江、黄河、澜沧江的发源地,年输出总水量 630 多亿立方米,由此被誉为“中华水塔”、“江河源”,是我国主要的水源地和保障全国生态安全的重要屏障,其生态环境的保护和建设对广大中下游地区乃至全球更大范围都有着极其重要而特殊的影响。

广袤而苍凉、高寒的青藏高原竟然是世界上发育大江大河最多的地区,中华民族的母亲河长江、黄河以及流经亚洲六国的澜沧江均发源于此,因而,人们亲切地将这三大河流源出的地区称为“三江源”。该地区因其特殊的生态地理位置,受到世人的高度关注,并已经国家批准成立了三江源国家级自然保护区(以下简称“三江源区”)。三江源区地处青藏高原腹地,位于青海省南部,行政区域涉及青海的四个藏族自治州 16 个县和格尔木市的唐古拉山乡,总面积 36.3 万平方公里,约占青海省国土面积的一半。区内以山地地貌为主,山脉绵延,地形复杂,海拔在 3335—6564 米之间。三江源区河流密布、湖泊沼泽众多、雪山冰川广布,是世界上海拔最高、面积最大、分

布最集中的高原湿地生态系统。

三江源区在涵养水源、减缓径流、蓄洪防旱、防灾抗灾、降解污染、维持生物多样性、为人类生产和生活提供多种资源、调节气候等方面有着其他生态系统所不可替代的作用,具有巨大的生态功能,因而常常被人们誉为“地球之肾”、“生命的摇篮”。此外,三江源区所处的地理位置和独特的地貌特征决定了其具有丰富的生物多样性、物种多样性、基因多样性、遗传多样性和自然景观多样性。特别是三江源区严酷的高寒环境,构成了独特的生命存衍区,许多生物至此已达到边缘分布和极限分布,是珍贵的种质资源和高原基因库。

但同时,三江源区又是生态系统极为脆弱的地区。近几十年来,由于全球气候干暖化和人类活动加剧,三江源区草场退化与沙化加剧,水土流失日趋严重,源头产水量减少,草原鼠虫害猖獗,生物多样性急剧萎缩,人口持续增长带来的生态难民逐年增加,生态环境日趋恶化。更为严重的是,这些问题不仅导致了三江源区水源涵养功能急剧减退,三江河中下游广大地区旱涝灾害频繁,工农业生产和民众的生存、生活受到严重制约和威胁,而且已直接威胁到了长江、黄河、澜沧江流域以及亚洲诸国的生态安全。

正因为如此,三江源区的生态环境保护和建设问题引起了世人的高度关注,也得到了我国政府的高度关怀和大力支持。2000年5月设立了三江源自然保护区,2003年1月升格为国家级自然保护区,2005年1月国务院正式批准了《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》。该规划明确提出了三江源区生态保护和建设的总体目标,即通过对自然保护区和生态功能区生态保护与建设项目的实施,基本上扭转整个三江源区生态环境恶性循环的趋势,保护和恢复林草植被,遏制草地植被退化、沙化等高原生态系统失衡的趋势,增加保持水土、涵养水源能力,水源涵养量增加,建立起为三江源区生态环境建设和可持续发展全方位服务的生态保障体系,实现山川秀美、经济发展、人民富裕、民族团结的总目标。该规划还决定工程总投资75亿元,计划用7年时间实施完成。可以说,该规划的实施,作为一项规模宏大的生态保护和建设工程,为保护和建设三江源区的生态环境,改变该地区贫困落后的面貌,实现规划确定的总体目标,全面建设小康社会,带来了千载难逢的机遇和希望。

就三江源区生态保护和建设的制度手段而言,除了实施好上述的保护

和建设的大项目外,更应该注重制度建设和制度的保障作用。在举国上下大力实施依法治国方略,全面建设社会主义法治国家的今天,不管是三江源区生态环境保护 and 建设项目实施本身,还是形成三江源区生态环境保护 and 建设的长效机制,运用法律制度并走法治化的道路,应当是最理想的选择,是最为重要的制度和建设手段。作为法学理论工作者,基于上述思考,我们组织相关研究人员于2003年向国家哲学社会科学规划办申请了以“三江源国家自然保护区生物多样性法律保护与生态补偿机制研究”为题目的国家级课题,并于2003年10月获得了批准。之后,我们按照课题的设计,积极开展认真而艰辛的研究工作,于2005年底顺利结项。本书就是在这一国家级课题的基础上撰写出来的。

本书以专著的形式,对三江源区生态环境保护法治化问题进行了认真梳理,并提出了法治化建议,其具体内容如下:

第一篇为三江源区生态环境及其保护现状。在这一篇中,首先对建立三江源自然保护区的意义和三江源区特殊的生态环境以及生物多样性的概况、特点与价值等问题进行了研究(第一章)。其次,对三江源区生态环境恶化的状况、成因以及生态环保面临的问题与法制困境进行了分析,并提出和论证了构筑三江源区法律保障体系的基本思路(第二章)。

第二篇为生态法文化与三江源区生态环境保护法治化。在这一篇中,首先从生态法文化的基本理论出发,对高原藏族生态法文化的形成、发展、现代性意义以及生态环保法治化的具体构想等问题进行了研究(第三章)。其次,以实地调研为基础,对三江源区生态法文化诸问题,特别是生物多样性保护的民族习惯法等宝贵资源,进行了研究(第四章)。

第三篇为三江源区生物多样性法律保护。在这一篇中,首先对生物多样性保护的基本问题和生物多样性保护的国际法律制度进行了详细介绍(第五章)。其次,从我国生物多样性保护的理论与实践出发,对三江源区生物多样性法律保护问题进行了认真分析(第六章)。

第四篇为三江源区生态补偿机制法治化。在这一篇中,首先从生态补偿的法理基础及其法治化要求出发,分析论证了三江源区生态补偿立法的宗旨和原则(第七章)。其次,对三江源区生态补偿法律制度、立法的具体构想以及生态补偿制度的实现机制进行了研究(第八章)。

另外,为了增进对三江源区生态环境保护法治化状况的进一步了解,我们收集了近二十年来与三江源区生态环境保护相关的法规和规章,作为附录编于本书的最后。

三

本书由四篇八章组成,具体分工如下:第一篇由王恒生、王佐龙撰写;第二篇由王作全、王佐龙、苏永生撰写;第三篇由王作全、张立、苏永生撰写;第四篇由王佐龙、张立、苏永生撰写。初稿形成后,由王作全修改统稿,调整布局,审定成稿。

在对“三江源区生态环境保护法治化问题”这一项目进行研究的过程中,我们不仅得到了本书作者所在单位青海民族学院以及青海民族学院法学院的大力支持和帮助,而且得到了青海省政协和青海省林业局、环保局等各有关部门的多方配合和支持,在此一并表示诚挚的谢意。另外,还要感谢北京大学出版社的杨立范副总编辑及法律事业部的编辑们,正是有了他们的关心和帮助,才使得本书能够在北京大学出版社出版。

作者

2006年7月于高原古城西宁

CONTENTS 目 录

第一篇 三江源区生态环境及其保护现状

第一章 三江源区的地位及其生态环境的价值分析 3

第一节 建立三江源自然保护区的意义 3

一、三江源自然保护区的概况及地位 3

二、建立三江源自然保护区的背景 5

三、三江源保护区的建立与可持续发展 7

第二节 三江源区特殊的生态环境 9

一、地形地貌和气候 10

二、土壤、水文和植被 10

第三节 三江源区生物多样性的概况、特点与价值 11

一、三江源区生物多样性的概况 11

二、三江源区生物多样性的一般特点 16

三、三江源区生物多样性的价值分析 17

第二章 三江源区生态环境保护法治化的基本思路 20

第一节 三江源区生态环境恶化及其产生的消极影响 20

一、三江源区生态环境恶化的状况 20

二、三江源区生态环境恶化的消极影响 25

第二节 三江源区生态环境恶化的成因分析 29

一、气候因素 29

二、经济因素 29

CONTENTS 目 录

三、政策与法制因素	32
第三节 三江源区生态环境保护的实践经验与面临的问题	34
一、三江源区生态环境保护的实践经验与措施	34
二、三江源区生态环境保护所面临的问题	35
第四节 构筑三江源区法律保障体系的基本思路	39
一、传统法律制度对生态环境保护的理论缺陷	39
二、构筑三江源区法律保障体系的基本理念	41
三、三江源区法律保障的制度设计与立法构想	45

第二篇 生态法文化与三江源区生态环境保护法治化

第三章 高原藏族生态法文化与生态环境保护法治化	53
第一节 生态法文化的基本理论	53
一、传统生态法文化	53
二、我国学者的生态法文化观	55
三、国际条约中的生态法文化理念	56
四、西部社会的生态法文化观	57
第二节 高原藏族生态法文化的形成与发展	60
一、高原藏族生态法文化观的形成和发展	61
二、高原藏族的生态环境保护习惯与法律法规的形成与发展	64

CONTENTS 目 录

第三节 高原藏族生态法文化的现代性意义	67
一、高原藏族生态法文化对现代经济意义	67
二、高原藏族生态法文化对构建现代型社会的意义	69
三、高原藏族生态法文化对生态环境保护法治化建设的意义	75
第四节 高原藏族生态法文化与生态环境保护法治化的具体构想	79
一、高原藏族生态法文化与生态环境保护立法	80
二、高原藏族生态法文化与生态环境保护法的执行	85
三、高原藏族生态法文化与生态环境保护的公众参与	87
第四章 三江源区生态法文化	92
第一节 三江源区生态法文化研究应遵循的基本理念	92
一、人与自然和谐的理念	92
二、以人为本的理念	94
三、尊重自然之权利的理念	95
第二节 三江源区生态理念缺失与生态灾难	97
第三节 三江源区生态法文化的实证调研分析	99
一、三江源区民众生态法文化价值观的实证调研分析	99

CONTENTS 目 录

二、三江源区生态环境保护的法文化理论	102
基础实证分析	102
第四节 生物多样性保护的民族习惯法	107
优良资源整合	107
一、藏族习惯法中的优良资源	107
二、民众参与：民族习惯法优良资源发挥	113
作用的关键	113
第三篇 三江源区生物多样性法律保护	
第五章 生物多样性保护的基本问题及国际	
法律制度	117
第一节 生物多样性保护的基本问题	117
一、生物多样性保护的战略意义	117
二、生物多样性保护面临的问题	120
三、生物多样性保护与可持续发展	124
第二节 生物多样性保护的国际法律制度	127
一、国际社会对生物多样性的保护	127
二、国外生物多样性保护的立法与实践	132
第六章 三江源区生物多样性法律保护问题研究	140
第一节 我国生物多样性保护的基本理论	140
与实践	140
一、中国古代对生物多样性的认识和保护	140
二、我国生物多样性保护的法律规定	145

CONTENTS 目录

第二节 三江源区生物多样性保护法制化

问题研究 147

一、三江源区生物多样性保护的几个主要问题 147

二、影响三江源区生物多样性保护法制化的
原因分析 152三、三江源区生物多样性保护的法律制度之
构建与完善 158

第四篇 三江源区生态补偿机制法治化

第七章 三江源区生态补偿机制法治化的基本问题 167

第一节 生态补偿的法理基础及其
法治化要求 167

一、三江源区生态补偿的必要性分析 167

二、建立生态补偿机制的理论根据 173

三、生态补偿机制法治化的基本要求 179

第二节 三江源区生态补偿立法的宗旨和原则 182

一、三江源区生态补偿立法的宗旨 182

二、三江源区生态补偿立法的基本原则 184

第八章 三江源区生态补偿法律制度及其
实现机制 188

第一节 三江源区生态补偿法律制度 188

一、自然资源产权制度 188

二、自然资源价格制度 190

三、环境税收制度 192

四、公众参与制度 195

CONTENTS 目 录

第二节 三江源区生态补偿立法的具体构想	199
一、生态补偿的对象	199
二、生态补偿的范围	200
三、生态补偿的标准	201
四、生态补偿的形式	202
五、生态补偿费的征收	203
六、生态补偿费的管理、使用和监督	204
第三节 三江源区生态补偿制度的实现机制	204
一、三江源区生态补偿法律制度实现机制的 建立和完善	204
二、三江源区环境行政执法违法责任的 构建	207
附录	211
青海省实施《中华人民共和国环境保护法》 办法	211
青海省实施《中华人民共和国草原法》细则	217
青海省实施《中华人民共和国野生动物 保护法》办法	223
青海省矿产资源管理条例	228
青海湖流域生态环境保护条例	237
果洛藏族自治州生态环境保护条例	241
果洛藏族自治州野生动物保护条例	246
玉树藏族自治州野生动物资源保护管理条例	248
主要参考文献	251

第一篇

三江源区生态环境 及其保护现状

第一章 三江源区的地位及其生态环境的价值分析

第一节 建立三江源自然保护区的意义

一、三江源自然保护区的概况及地位

(一) 三江源自然保护区概况

三江源国家级自然保护区(以下无特殊要求时,简称为“三江源区”)是2000年8月19日由江泽民总书记亲笔题写碑名的全国面积最大的自然保护区,位于青藏高原腹地、青海省南部,西与新疆、西藏接壤,东与四川、甘肃毗邻,包括青海省的玉树、果洛、海南、黄南四个藏族自治州的16个县和格尔木市的唐古拉乡,总面积36.3万平方公里,约占青海省总面积的50%,人口55.6万人,其中藏族人口占90%以上。区内黄河干流全长5464公里,流域面积16.7万平方公里,占保护区面积的46.1%;长江干流全长6300公里,流域面积15.9万平方公里,占保护区面积的47.6%;澜沧江干流全长4600公里,流域面积3.7万平方公里,为保护区面积的10.3%。

三江源区河流密布,湖泊、沼泽众多,雪山冰川广布,是世界上海拔最高、面积最大、湿地类型最丰富的地区,素有“江河源”、“中华水塔”之称。其中,黄河三江源区域面积16.7万平方公里,占黄河总水量的49%;长江三江源区域面积15.9万平方公里,占长江总水量的25%;澜沧江三江源区域面积3.7万平方公里,占澜沧江总水量的15%。

三江源区是世界高海拔地区中生物多样性特点最显著的地区,具有独特而典型的高寒生态系统,有植被型9种,国家二级保护植物3种,列入国际贸易公约兰科植物的有31种,青海省重点保护植物34种,野生动物85种,鸟类237种,其中有国家一级重点保护动物岩羊、藏羚羊等35种,被称作“高寒生物自然种质资源库”。

(二) 三江源自然保护区的地位

三江源区是我国生态系统最脆弱和最原始的地区之一。由于青藏高原海拔在3335—6564米之间,隆起时间不长,下垫面的物理属性差,多数土

壤、植被尚处于年轻的发育阶段,在干旱寒冷的生存环境中,结构和功能简单,自身调节机制不健全,恢复能力差。一旦被破坏,很容易造成水土流失,水源涵养能力下降,将会给三江源区和长江、黄河中下游地区社会经济发展带来不可估量的损失。若要人工恢复生态,则需要付出几倍甚至几十倍的代价,如果治理不当,更会陷入“破坏——治理——再破坏”的恶性循环之中。

三江源区是青海省典型的经济欠发达地区。约占全青海省 50% 的土地,10% 的人口,其区内生产总值只占到全省的 3%,人均不足 500 美元,不及全国水平的一半。三江源区的群众以畜牧业为主要经济来源,仅在东部、东南部有少量的耕地。由于自然条件、经济基础、交通运输、社会事业、市场发育等方面因素的制约,给三江源区社会经济发展带来严重的影响。

三江源区是我国社会和经济发展的要地带,也是支撑我国 21 世纪可持续发展的命脉。自 20 世纪 70 年代初以来,三江源区的生态状况已对中国、亚洲乃至世界范围内的生态空间格局和生物多样性产生了极大影响。所以,在这里开展生物多样性保护,探讨环境变迁与生物演化的关系,研究人类活动对生物多样性的影响程度等,必将为全球生态环境保护作出重大贡献。

三江源区是青藏高原的主要组成部分,其生态环境状况,尤其是作为下垫面的水文、水系变化和土地利用、土地覆盖变化,直接影响到青藏高原的热力作用,进而影响我国季风的进展和性质,同时它又是全球气候敏感区,其生态环境的优势对我国的气候稳定具有不可忽视的作用。

三江源区生态环境状况的变化,不仅影响青藏高原生物基因资源的保护,生态系统的平衡以及研究、开发和利用,而且因干旱、风沙及水土流失等因素,直接影响该地区农牧业生产,制约青藏高原地区经济的可持续发展,也会影响到人们的生存质量。恶化的生态环境还导致自然灾害频繁。据调查统计,1950—1964 年的十五年间,青海全省成灾面积 133 万公顷,占同期播种面积的 20%,粮食减产近 8 亿公斤,为同期粮食产量的 10.9%。1978—1983 年的六年间,青海全省成灾面积 78.8 万公顷。近二十年中,东部农业区 14 县出现春旱的频率在 55% 以上,全省每年成灾面积 13 万公顷以上。

鉴于此,三江源自然保护区的建立,不仅使生物多样性能够得到保护,更重要的是能使生态环境得到保护和恢复,使水源环境得到有效改善。这不仅关系到整个长江、黄河流域的生态安全,对澜沧江下游东南亚几国的生