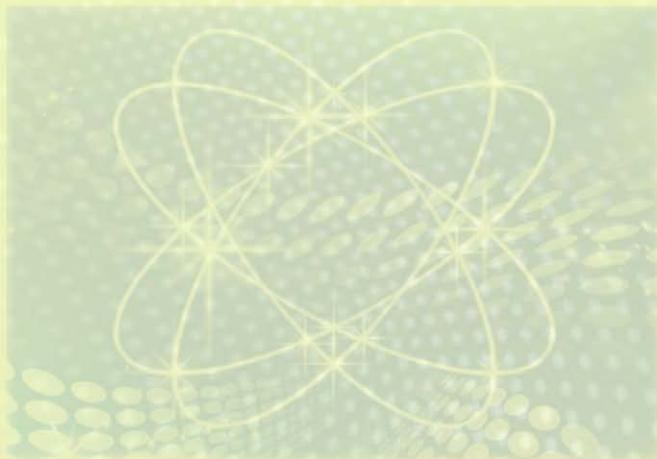


第三届中部崛起法治论坛  
论文集

河南省法学会 编



郑州大学出版社

第三届中部崛起法治论坛

# 论文集

河南省法学会 编

郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

第三届中部崛起法治论坛论文集/河南省法学会编.  
—郑州: 郑州大学出版社, 2010. 5  
ISBN 978 - 7 - 81106 - 518 - 3

I. 第… II. 河… III. 法学 - 文集 IV. D90 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 073735 号

PO 郑州市大学路 40 号

出版人: 邓世平

全国新华书店经销

郑州新海岸电脑彩色制印有限公司印制

开本: 710 mm × 1 010 mm

印张: 24.75

字数: 470 千字

版次: 2010 年 5 月第 1 版

邮政编码: 450052

发行部电话: 0371 - 66966070

1/16

印次: 2010 年 5 月第 1 次印刷

---

书号: ISBN 978 - 7 - 81106 - 518 - 3

定价: 46.00 元

本书如有印装质量问题, 由本社负责调换

# 第三届中部崛起法治论坛论文集

## 编辑委员会

主任: 李新民

副主任: 杨文杰

委员: (按姓名笔画为序)

王晓瑾 王雁山 叶青

刘德意 吴刚 吴本清

周小华 姚仁安 彭对喜

路平

# 前 言

中部崛起法治论坛是由中国法学会倡导建立的全国六大区域法治论坛之一,在中国法学会的指导下,由山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南六省法学会共同主办,轮流承办。2008年9月,中部崛起法治论坛组委会决定由河南省法学会承办第三届中部崛起法治论坛,并确定论坛的主题为“建设法治社会,服务科学发展”。在河南省委、省政府的高度重视和中国法学会的大力支持下,在中部其他五省法学会的紧密配合下,河南省法学会对这次论坛做了认真的筹备,从论坛主题的选定、论文的征集评审,到参会人员组织、议程的确定等,都做了精心细致的安排,为这次论坛的成功举办奠定了坚实的基础。

2009年11月11日至12日,第三届中部崛起法治论坛在郑州举行。中国法学会副会长李清林出席论坛并讲话,河南省委常委、省委政法委书记、省法学会会长李新民主持论坛开幕式并致辞,河南省政协副主席邓永俭、中国法学会会员部主任梁毅和中部六省法学会的有关领导同志等出席论坛。来自中部六省法学界、法律界的获奖论文作者以及河南各省辖市法学会、省法学会各学科研究会的负责同志等共180人参加了论坛。论坛共收到参会论文325篇,评出一等奖17项,二等奖28项,三等奖53项。论文普遍具有较高的学术价值,围绕“建设法治社会,服务科学发展”这一主题,从法学视野和法律层面对“区际合作法律问题研究”、“生态环境建设法律问题研究”、“耕地保护法律制度研究”和民主法制建设等中部地区改革发展过程中带有全局性、前瞻性、战略性、普遍性的重大课题进行了认真深入的探讨和交流,为中部地区经济社会发展和民主法制建设建言献策,提出了不少法学法律方面的真知灼见,具有很强的理论性、实践性和积极的借鉴意义。论坛气氛热烈、内容丰富、重点突出、富有特色、成果丰硕,取得了圆满成功,真正办成了一届有特色、多成果、高水平的区域法治盛会。这对于以科学发展观为指导,发挥中部地区法学研究资源优势,推动中部地区法学研究、法学教育事业的深入发展,促进中部地区法治建设,服务中部地区的改革发展稳定,进一步加快中部地区崛起进程,必将发挥积极的促进作用。

为了进一步扩大第三届中部崛起法治论坛的影响,充分展示中部地区法学、法律工作者的学术风采,应参会人员的要求,将获奖论文汇编成册,以飨读者。

河南省法学会

二〇一〇年三月十八日

# 目 录

## 生态环境建设法律问题研究

### 我国自然保护区的立法与实践问题研究

——兼论自然保护区的法律保护与中部崛起 ..... 郭玉军 刘元元(3)

### 对构建我国环境公益诉讼制度的思考

——兼论检察机关提起环境公益诉讼的主体资格和诉讼程序

..... 黄世斌 谢定才 杨海燕(12)

煤炭资源开发利用中的城市生态安全法律问题 ..... 马存利(18)

论环境公益诉讼的启动主体 ..... 田 凯(24)

流域管理体制变革和流域管理立法 ..... 石学虎 刘红星(29)

论生态利益表达权利的实现 ..... 许 娟(35)

经济危机背景下的节约能源立法研究 ..... 陈洪波 陆宜峰 姚 婷(40)

我国煤矿安全生产激励机制建设现状分析 ..... 白 昕(47)

论环境公益诉讼制度 ..... 谢敏钟(52)

我国环境刑事保护立法的完善 ..... 范战平(57)

环境公益诉讼法律制度研究 ..... 李建新(63)

论我国公民环境公益诉讼制度建构 ..... 祁雪瑞(68)

试论我国城市化进程中的环保问题及其对策 ..... 赵际红(74)

### 试论用刑事法律武器加强环境污染预防和治理的必要性

..... 薛满果 白丽云(79)

刍议堤防损害补偿制度的建立 ..... 张华林(84)

浅析我国土壤污染防治立法的完善问题 ..... 周清水(86)

## 区际合作法律问题研究

### 区际合作共同打击犯罪问题研究

——以“7·5”事件为研究对象 ..... 康均心 杨新红(93)

关于建立中部六省打击犯罪合作机制的几点思考 ..... 姚天民(100)

中部区际保障农民工权益法律问题的思考 ..... 宋相国(104)

### 中部区际民事诉讼合作问题研究

——以建立民事诉讼案例指导制度为视角 ..... 解明霞(110)

关于跨区域性群体事件的成因及对策 ..... 陈升阳(117)

中部区际保障农民工权益法律支持系统研究 .....	李宏伟( 122)
中部区域侦查协作问题研究 .....	史社军( 127)
中部合作提升中小企业应对金融危机的法治对策研究 .....	周 煜( 133)
关于中部地区三条大河岸线资源有偿使用的法律思考 .....	李同珍( 137)
论中部崛起与区际经济协调合作发展的法治化建设 .....	陈广计( 142)

## 耕地保护法律制度研究

社会变迁与中国土地法制改革: 回顾与前瞻

——基于 30 年立法史的一个初步考察 .....	沈开举 郑 磊( 151)
农村土地承包经营权作价入股的制度障碍及解决路径 .....	刘 俊 黄国华( 157)
论我国土地利用规划的法治化 .....	宋雅芳( 165)
土地征收征用中的公共利益考辨 .....	张国华( 172)
征地纠纷解决机制之探究 .....	张 麟 尚明芳( 178)
农村土地股份合作制法律问题探究 .....	胡 建 唐启光( 185)
论农村集体土地所有权主体制度的完善 .....	张大成( 190)
大旱反思: 农田水利设施建设及早灾应急管理法律体制构想 .....	张广修( 196)
耕地占用税征管亟待完善的几个方面 .....	朱丘祥( 201)
《物权法》中“土地承包经营权”规定之不足与完善 ——基于规范分析的方法 .....	周振超( 207)
我国土地征收程序的完善 .....	何 珂( 214)
房屋拆迁制度的不足和完善 ——从土地制度改革的角度 .....	宋炉安 李继红( 220)
我国农村集体土地使用权流转法律问题研究 .....	苏芸芳( 227)
土地承包经营权流转的法律思考 .....	徐国庆( 233)
公共利益与私人利益之间的平衡 ——论农地征收中的基本原则 .....	马忠泉( 239)
我国土地征用补偿制度存在的问题及完善 .....	于庆生( 245)
农村土地承包经营权流转法律规制研究 .....	刘泽海( 251)
对当前农村土地使用权流转案件的调查分析 .....	韩群长( 256)
城乡一体化中农村土地流转法律问题探析 ——以农村土地承包经营权的流转为中心 .....	靖志民 王 涛( 261)
中部崛起进程中土地征用制度存在的问题分析及对策建议 .....	王运慧( 268)
我国现行土地立法视阈中的农用地辨析 .....	黄金桥( 273)
司法实践中的农村妇女土地承包经营权及征地补偿权问题浅析 .....	汪 丽( 278)

- 论土地承包经营权流转中农民权益的法律保护 ..... 刘 宇 王 楠(284)  
农地流转维度中的农村社会保障法制需求探析  
..... 熊玉双 刘 彬 冯营丽(290)

### 法制建设问题研究

- 试述武汉城市圈“两型社会”建设中应树立的法治理念 ..... 黄 洪(297)  
论农民阶层对社会利益原则的影响 ..... 李长健(306)  
河南省县域生态环境和谐发展法律问题研究 ..... 崔秀花(316)  
金融危机视阈中的农民工再就业及其法律应对  
——从“被动返乡”农民工谈起 ..... 何士青 熊 坤(322)  
城乡预防和打击“两抢一盗”犯罪的对策 ..... 邱爱玲(329)  
论律师在构建和谐社会的重新定位 ..... 曹行平(333)  
论构建提升中小企业应对金融风险能力的中部合作机制  
——以知识产权证券化为切入点 ..... 欧广远 张林海(339)  
农民工等弱势群体合法权利保护的有效途径: 依法行政 ..... 师 静(345)  
支持农产品加工业发展背景下农产品生产者权益保护的立法思考  
..... 程宇光(350)  
湖北民族地区返乡农民工权益保障问题初探  
——以生存权和发展权为视角 ..... 覃美洲 陈 军 陈秀平(356)  
群体性纠纷解决机制研究  
——以武汉周边农村为研究视角 ..... 曹才荣 吴 娜(362)  
群体性纠纷的现状分析与对策 ..... 张宏国(368)  
全球金融危机背景下的我国税法体系 ..... 李 想(374)  
市场经济维度中农民工权利实现路径解析 ..... 刘 鹏(378)

# 生态环境建设 法律问题研究



# 我国自然保护区的立法与实践问题研究

## ——兼论自然保护区的法律保护与中部崛起

郭玉军 刘元元<sup>\* 1</sup>

随着社会经济的不断发展,世界各国已充分认识到以环境的破坏和资源的过度开发为代价发展经济所带来的一系列问题,各国的环保意识不断增强。自然保护区是大自然赋予人类的珍贵遗产,是生物多样性“银行”,是基因库,是一种资本,对人类社会的繁衍生息和可持续发展至关重要。保护区是保护生物多样性以及重要自然与文化遗产的根本措施和有机载体,是保护生态环境和自然资源的基本方式,具有重大的经济、生态、文化、科学以及美学和娱乐等价值<sup>①</sup>。自然保护区不仅保护着当代人的生存环境,而且保护着子孙后代的生存条件和物质财富<sup>②</sup>。自然保护区的保护是可持续发展的内在要求。自然保护区网络已成为生态保护体系框架的重要组成部分,具有十分重要的作用。然其作用发挥的前提是对自然保护区的有效保护,而法律保护是重要手段。我国目前的立法取得一定的成效,但在实践中存在一些问题。本文将从我国自然保护区的立法现状入手,在对立法和实践中存在的问题进行分析研究的基础上,归纳出存在的主要问题,提出解决问题的对策。此外,由于中部六省拥有丰富的自然资源,也建立有大量的自然保护区,因此本文也将对中部崛起与自然保护区保护之间的关系加以论述。

### 一、我国自然保护区法律保护的现状

我国对自然保护区的保护始于1956年,建立了第一个具有现代意义的自然保护区——鼎湖山自然保护区。截至2008年底,我国自然保护区数量已达到2538个(不含港澳台地区),总面积14894万公顷,约占我国陆地领土面积的15.13%。在现有的自然保护区中,国家级自然保护区303个,占保护区总数的

---

\* 郭玉军,武汉大学国际法研究所教授、博士生导师,武汉大学艺术法研究中心主任;刘元元,武汉大学国际法研究所硕士研究生。

① 祝光耀《世界保护区发展的新动向》,载《世界环境》2003年第9期。2003年9月8日,国际自然保护同盟(IUCN)在德班举办了第五届世界保护区大会(WPC),在《德班倡议》中也提出了自然保护区的重要作用。

② 国家林业局野生动植物保护司、国家林业局政策法规司编《中国自然保护区立法研究》,中国林业出版社2007年版,第7页。

11.93%,地方级保护区中省级自然保护区 806 个,初步形成类型比较齐全、布局比较合理、功能比较健全的全国自然保护区网络。<sup>①</sup>

我国自然保护区网络的建立,需要系统、全面、科学的法律来规制和管理,才能充分发挥其具有的巨大价值和作用。我国立法的渊源主要体现在以下三个方面。

#### (一) 全国性立法

专门针对自然保护区的立法是 1994 年 10 月颁布的《中华人民共和国自然保护区条例》(以下简称《条例》)。该《条例》是我国自然保护区立法中的一个重要的里程碑,是我国第一个关于自然保护区的正式的综合性的法规,结束了我国自然保护区执法工作中无法可依的局面。

目前,除《条例》外,我国还有《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、《海洋自然保护区管理办法》、《水生动植物自然保护区管理办法》、《自然保护区土地管理办法》。这些管理办法分别对三种不同类型的自然保护区的保护做了详细规定。

此外,我国还有一些与自然保护区的管理和执法相关的规定,主要包括《中国自然保护区发展规划纲要(1996~2010)》、《国家级自然保护区总体规划大纲》等。其他相关法律中也涉及自然保护区的相关规定,包括《环境保护法》、《森林法》、《野生动物保护法》、《海洋环境保护法》,但这些法律中并没有详细的规定。

#### (二) 地方性立法

地方自然保护区立法也是我国自然保护区立法体系中的一个重要组成部分。它适合对本地区自然保护区的建设和保护,具有可操作性,对执行法律有很大的辅助作用。目前,除台湾地区外,全国有自然保护区的 31 个省(自治区、直辖市)都或多或少地制定了关于自然保护区的相关立法。如《四川省自然保护区管理办法》、《黑龙江省丰林国家级自然保护区管理条例》、《湖南省湿地保护条例》等。这些地方性法规目前我国自然保护区管理和建设中担当着不可或缺的重任。

#### (三) 国际条约

鉴于建立各类型保护区以保护国际环境是全球各国的一项义务,一些国际

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国环境保护部《全国环境统计公报》(2008年),湖北环境保护网 <http://www.hbepb.gov.cn/>,2010年1月6日访问。

条约也要求各国建立自然公园或类似的自然保护区<sup>①</sup>。我国自 20 世纪 80 年代开始就积极参与各种国际保护行动,参加了多项国际公约,主要包括《保护世界文化和自然遗产国际公约》、《生物多样性公约》、《濒危动植物物种国际贸易公约》、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》。

我国另一重要立法渊源是国际双边或多边协定,这些协定也在保护自然保护区以及与周边的国际合作中发挥了重要作用,如 1986 年我国与澳大利亚签订的《保护候鸟及其栖息环境的协定》;1994 年我国与蒙古国和俄罗斯签订的《关于建立中、蒙、俄共同自然保护区的协定》。

## 二、我国自然保护区立法中存在的问题及对策

### (一) 立法目的有待进一步明确

我国目前的立法不能适应可持续发展的需要,虽然《条例》第 1 条和第 4 条有所规定,但均没有突出保护生物多样性,维护国土安全和国家生态安全,促进生态文明建设及社会经济可持续发展的精神,而这些恰恰是自然保护区保护的核心之所在。

因而,在今后的立法中,首先要明确自然保护区的法律保护目的,要突出自然保护区除环境保护和资源保护之外的其他价值,关注生态安全和保护生物多样性等目的,这也是与我国加入的一些国际公约相符的。可喜的是,在全国人大环资委 2006 年先后出台的《中华人民共和国自然保护地法》(草案征求意见稿)(以下简称《自然保护地法》意见稿)和《中华人民共和国自然保护区域法》(草案征求意见稿)(以下简称《自然保护区域法》意见稿)中,第 1 条均明确规定,“为加强自然保护地的建设和管理,保护自然资源、生态系统和生物多样性,维护生态安全,促进人与自然的和谐,保障经济社会可持续发展,制定本法”,增加了保护生态系统和生物多样性,维护生态安全等目的,正是这一趋势的及时反映。

### (二) 立法原则有待明确

目前我国立法中立法原则不统一的情况已经不能适应实践的需要。法出多门,由于没有统一的基本法,所以目前立法体系是各部门分别立法的模式。这些部门的法规在涉及自然保护区问题上,内容容易交叉,缺乏统一的指导原则。因而,确立统一的立法原则,也是解决和协调各部门分散立法所带来的问题的途径之一。

---

<sup>①</sup> 如 1903 年《非洲公约》及其 1968 年和 2003 年的补充,要求其成员国积极开拓在国内建立国家公园和严格自然保护区的可能性。见 Alexander Gillespie: obligation, gaps, and priorities within the international regime for protected areas, 19 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 1 (2006)。

在立法原则上,需要明确整体保护原则、宏观管理与微观管理相结合的原则、依靠群众保护自然保护区的原则。<sup>①</sup>

1. 整体保护原则,即要对自然保护区境内的全部自然环境和自然资源都视为自然保护区的构成要素,要受到统一的保护,而不是只保护其中的某一种或某几种自然环境要素和自然资源。

2. 宏观管理和微观管理相结合的原则,即要把各级人民政府及其职能部门的管理和自然保护区管理机构的管理结合起来。宏观管理是微观管理的依据,微观管理是宏观管理的基础。

3. 依靠群众保护自然保护区的原则,即要把自然保护区管理机构的专门管理和广大群众的监督保护管理结合起来,走群众路线,加强宣传教育、提高群众自然保护意识,依靠群众共同保护管理好自然保护区。根据国际的经验,自然保护区的建设、管理和保护应当充分地发挥群众的积极性。这在《自然保护区法》(意见稿)中有所体现,第12条规定了群众参与的途径,如公示和听证。

### (三) 自然保护区的分类有待科学化

在自然保护区范围和分类方面最有影响的是世界自然保护联盟(IUCN),它将自然保护区分为严格自然保护区/荒野地保护区、国家公园、自然纪念物保护区、生境和物种管理保护区、陆地和海洋景观保护区、资源管理保护区等6类。目前世界上只有澳大利亚是完全按照IUCN的保护范围来界定自然保护区的,虽然IUCN的关于分类的规定是一种“软法”(soft law),是某种意义上的“正在制定的法”,但是它至少为以后的自然保护区的分类和保护拟定了框架<sup>②</sup>,许多国家都是在IUCN的基础上根据本国的具体情况进行有针对性的立法。比如新西兰、印度尼西亚就是参照其分类进行的立法。

根据国家环保局于1993年批准的《自然保护区类型与级别划分原则》,我国自然保护区分为三个类别九个类型<sup>③</sup>。显然,现行我国在立法层面并未将国家公园(森林公园、地质公园)、风景名胜区、海洋保护区、生态功能保护区和历史文化遗迹纳入自然保护区范畴。

我国的自然保护区分类上存在不科学之处,忽略了自然保护区的除其自然特征以外的其他价值,因而,顺应国际上自然保护与生态建设的一般趋势,我国应从更广阔的视角来认识和发挥自然保护区的生态、社会、经济、科学、文化等

<sup>①</sup> 彭守约《自然保护区法律保护的几个问题》,载《环境与科学技术》1989年第4期。

<sup>②</sup> Christopher Rodgers, Protected Areas in International Environmental Law, 21 JENVTL 513, 2009.

<sup>③</sup> 即自然生态系统类型(森林生态系统类型、草原与草甸生态系统类型、荒漠生态系统类型、内陆湿地和水域生态系统类型、海洋和海岸生态系统类型)、野生生物类型(野生动物类型和野生植物类型)和自然遗迹类型(地质遗迹类型、古生物遗迹类型)。

各方面的价值和作用,扩大自然保护区立法的调整范围,以更有效、更全面地保护我国具有重大生态、科研、经济、社会乃至景观美学意义的区域。目前《自然保护地法》(意见稿)和《自然保护区法》(意见稿)已经出台,可以在日后颁布的法律中考虑扩大自然保护区的定义和范围。

#### (四) 自然保护区的管理体制有待改进

依法建立自然保护区只是保护环境和资源的第一步,更重要的一个问题是如何进行有效的管理,很好地实现对资源进行管理和利用的目的。

目前从多国主要采纳的管理体制来看,美国和加拿大由于国内立法各部门分工细致,职权划分严格,所以采取多部门分散管理的体制,而这种体制的弊端在于各个部门分工及职权的划分中容易出现冲突,目前已被许多国家摒弃。而其他国家主要由环境保护部门主管,如日本;或者设立专门的部门进行统一管理,如英国。这两种模式略有不同,但均为统一管理的模式。可以看出现今世界许多国家对自然保护区实行统一管理,这是一种总体趋势。

我国目前采取的是综合管理与分部门管理相结合的管理体制。环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理,国务院林业、农业、地质矿产、水利、海洋等有关行政主管部门在各自职责范围内主管有关的自然保护区(《条例》第8条)。《自然保护地法》(意见稿)中仍然保留了这一做法。

在实践中,林业部门通过林业重点工程建设,在我国自然保护区建设中发挥了重要的作用。农业、国土、海洋、水利等部门,也通过建立各种保护区,成为自然保护区体系的重要组成部分。但是,《条例》中没有关于如何保障管理机构之间相互协调的规定,也没有综合管理部门与分工负责部门之间应当如何协调和配合的规定,结果造成了分工负责与综合管理的脱节。再则,我国没有设立综合性的更加具有权威的专门机构来负责同级环境保护行政管理部门之间的有效协调和监督。实践中易出现就保护区的管理各自为政的局面,不仅大大降低了行政效率,也容易形成“建设上重复,权利上争夺,责任上推卸”的局面。

同时,按照《条例》规定,在自然保护区的管理和保护中,环境保护行政管理部门应占主导地位,其他部门处于协助地位。但我国《森林法》、《土地管理法》、《草原法》、《矿产资源法》等法律中规定了,在自然资源的开发和利用中,资源管理部门是主管部门,这在客观上导致环境保护部门对其他职能部门管辖区域内的自然资源的开发和利用失去了应有的监督与约束。因而如何协调自然资源相关立法和《条例》中的相关规定已成为制约自然保护区管理和保护的重要问题。

要解决目前存在的问题,第一,应当结合我国的自然保护的实际情况,借鉴国际上合理的管理体制,逐渐向统一管理的体制改进,建立由某一特定部门进

行集中管理的体制<sup>①</sup>。这样可以改变我国目前的分工和管理存在的不协调。《自然保护区域法》(意见稿)中规定了“对位于同一地域范围的不同类别的自然保护区域,有关地方人民政府应当本着综合、协调、精简和效能的原则,在不影响各类保护功能的前提下,设置统一的管理机构”。但在针对自然保护区的专门规定中仍然采用了原有的管理体制。

第二,可以借助社会力量进行管理和保护,考虑将社会公益组织纳入自然保护区管理体制,如在英国,私人 and 自愿者组织在自然保护区建设中起了重要作用,他们促进了国家自然保护区的发展,并与自然保护区密切合作,开展各项工作。

### 三、自然保护区保护实践中存在的问题及对策

由于立法上存在问题,导致在实践的执法过程中也存在一定的问题,主要表现为以下几方面。

#### (一) 生态补偿问题

自然保护区的建立、管理和保护对于生态环境的积极作用是毋庸置疑的。然而,自然保护区的建立和管理,在一定程度上是以牺牲周边社区和居民的利益为代价的。《条例》规定,禁止任何人进入自然保护区的核心区;自然保护区核心区内原有居民确有必要迁出的,由自然保护区所在地的地方人民政府予以妥善安置。然而,保护区当地居民大都“靠山吃山”,经济收入的途径少,对保护区内的资源依赖程度大,一旦生活在此处的居民被划入核心区时,则可能要迁出,而未明确规定给予补偿,这容易激起当地居民的反感情绪,加剧保护区保护与居民间的矛盾,增加保护的难度。因而,良好的生态补偿机制的建立势在必行。生态补偿机制的建立,通过缓解自然保护区保护给当地群众带来的消极影响以及两者之间的冲突和对立,将地方居民从可能的破坏者转化为现实的保护者,从根本上有利于自然保护区的长远管理。

目前,我国生态补偿制度有待建立,生态补偿的标准也有待明确和细化<sup>②</sup>。《自然保护区域法》(意见稿)第15条规定“国家建立和完善自然保护区域补偿机制,具体办法由国务院制定”。笔者认为,此处的规定也是做了初步的部署,还有待国务院部门的具体补偿细则的出台,才能更有效地解决补偿的问题。

---

<sup>①</sup> 有学者认为,我国目前的管理体制与我国的管理职能部门的划分是分不开的,如果要改变现今的管理体制,很可能要在各部门的设置间进行一次“大洗牌”,这样势必会增加机构设置成本。参见国家林业局野生动植物保护司、国家林业局政策法规司《中国自然保护区立法研究》,中国林业出版社2007年版,第61~63页。

<sup>②</sup> 生态补偿标准的建议可以参见冯艳芬、王芳、杨木壮《生态补偿标准研究》,载《生态环境与保护》2009年第11期。

## (二) 经费投入问题

《条例》第 23 条规定“管理自然保护区所需经费,由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理,给予适当的资金补助”。第 6 条规定“自然保护区管理机构或者其行政主管部门可以接受国内外组织和个人的捐赠,用于自然保护区的建设和管理”。依此规定,自然保护区的经费主要来源于所在地的政府财政的投入,部分来源于社会捐赠。然而,在实践中,资金不足已成为制约自然保护区发展的“瓶颈”。据调查,全国仅 1/3 具有较为健全的管理机构,经费基本够用的保护区只占 11.5%。据 1999 年对 85 个自然保护区的调查,保护区平均得到的经费是 52.7 美元/ $\text{km}^2$ ,其中 46 个国家级自然保护区是 113 美元/ $\text{km}^2$ ,而发达国家这一数字是 2058 美元/ $\text{km}^2$ ,发展中国家是 157 美元/ $\text{km}^2$ 。可见,与发达国家乃至发展中国家相比,我国自然保护区经费严重不足。<sup>①</sup>

我国自然保护区实行分级管理,绝大多数国家级自然保护区由所在地的当地政府管理。然而,在中央政府把责任委托给地方政府的同时,并没有投入相应的资金。这种“地方为主,国家为辅”的投入政策,使得国家级自然保护区的基本建设投资 and 人员事业经费长期没有纳入国家财政预算,基本是靠地方政府财政。这易于导致,一方面,地方政府为了增加财政收入,对自然保护区进行过度开发;另一方面,由于自然保护区的开支成为政府财政支出的“包袱”,导致对自然保护区的资金投入不足,疏于管理和保护。而有些处于偏远、贫困地区的自然保护区的资金的投入就更加难以保证。如江西省云山省级自然保护区,由于资金问题,申请退出自然保护区。

资金的投入是有效保护和管理的必要前提,有必要将自然保护区的保护经费纳入国家财政预算,给予自然保护区所在地的政府更多的财政支持,对经济相对落后地区给予适当的补贴,从经济源头上保证保护区的资金投入。《自然保护区法》(意见稿)中第 29 条专门规定了对自然保护区的资金保障,这样的规定改变了过去自然保护区没有纳入国家财政预算和缺少国家财政支持的现状,有利于解决制约自然保护区保护和管理的“瓶颈”。

世界绝大多数国家都建立了自然保护区多渠道的资金筹集机制。因而,适当拓宽资金来源,如争取更多的社会捐赠,有限地、合理地从事一些开发经营活动,实现政府补偿和市场补偿的有机结合,也是克服自然保护区资金来源匮乏和紧张的有效途径。

## 四、自然保护区与中部崛起

2006 年 2 月 15 日,温家宝总理主持召开国务院常务会议,研究促进中部地

<sup>①</sup> 转引自周敬玫、黄德林《自然保护区生态补偿的理论与实践探析》,载《理论与实践》2007 年第 12 期。