

法制建设与法学理论研究部级科研项目成果
中央民族大学“985工程”



少数民族地区 生态环境法制建设研究

SHAOSHUMINZU DIQU SHENGTAI HUANJING FAZHI JIANSHE YANJIU

乔世明

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



法制建设与法学理论研究部级科研项目成果

中央民族大学“985工程”

少数民族地区 生态环境法制建设研究

SHAOSHUMINZU DIQU SHENGTAI HUANJING FAZHI JIANSHE YANJIU

乔世明

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

少数民族地区生态环境法制建设研究/乔世明. —北京:
中央民族大学出版社, 2009. 8

ISBN 978-7-81108-760-4

I. 少… II. 乔… III. 少数民族—民族地区—生态
环境—环境保护法—研究—中国 IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 161618 号

少数民族地区生态环境法制建设研究

作 者 乔世明

责任编辑 一 丁

封面设计 金 星

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 厂 北京华正印刷有限公司

开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张:12.75

字 数 322 千字

印 数 1000 册

版 次 2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81108-760-4

定 价 32.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 生态环境概述	(1)
一、生态环境的界定	(2)
(一) 生态的概念及分类	(2)
(二) 环境的概念及分类	(4)
(三) 生态环境的概念、分类及特点	(6)
二、生态环境保护	(9)
(一) 生态环境保护的观点	(9)
(二) 生态环境保护的意义	(11)
(三) 我国生态环境保护的发展历史	(12)
三、生态环境安全	(15)
(一) 生态环境安全的概念及特点	(15)
(二) 影响我国生态环境安全的主要问题	(18)
(三) 我国现行生态环境安全制度的完善	(21)
第二节 我国生态环境现状分析	(23)
一、我国生态环境保护中存在的问题	(23)
(一) 土地资源的减少和退化	(23)
(二) 森林资源的不断缩小	(24)
(三) 水资源危机问题	(26)
(四) 物种资源和生物多样性面临严重威胁	(27)
(五) 矿产资源破坏严重	(28)
(六) 能源消耗增长	(28)
(七) 特殊生态环境保护不够	(29)
二、我国生态环境保护的基本原则	(30)

(一) 生态环境保护同经济、社会持续发展相协调的原则·····	(30)
(二) 污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复的原则·····	(31)
(三) 公众参与生态环境保护原则·····	(32)
三、我国生态环境保护法制建设中存在的问题·····	(32)
(一) 立法转型滞后·····	(32)
(二) 环境执法不力·····	(33)
第三节 少数民族地区的生态环境法制建设·····	(35)
一、少数民族地区生态环境现状·····	(35)
二、少数民族传统生态理念及其对环境的保护作用·····	(37)
(一) 藏族的传统生态理念对环境的保护作用·····	(38)
(二) 蒙古族的传统生态理念对环境的保护作用·····	(44)
(三) 其他少数民族的传统生态理念对环境的保护作用·····	(48)
三、少数民族地区生态环境问题及原因分析·····	(52)
(一) 生活上的贫困导致的恶性循环·····	(52)
(二) 人口增长超出了环境的承载能力·····	(55)
(三) 环境法制建设薄弱·····	(56)
(四) 部分区域资源耗竭·····	(56)
四、少数民族地区的环境法制建设亟待加强·····	(57)
(一) 利用民族区域自治的有利条件加快环境立法·····	(57)
(二) 环境立法要突出民族地区的地方特点·····	(59)
(三) 普及环境法律知识·····	(60)
(四) 严格依法保护生态环境·····	(61)
第二章 少数民族地区生态环境保护立法问题研究·····	(63)

第一节 少数民族地区生态环境立法概况	(63)
一、少数民族地区生态环境立法概念及其涵义	(63)
二、少数民族地区生态环境立法的特征	(64)
(一) 立法权限法定性	(65)
(二) 自主性	(66)
(三) 事实性	(66)
(四) 价值性	(66)
(五) 时间性和超前性	(67)
(六) 地域性	(68)
(七) 灵活性	(69)
(八) 可操作性	(70)
三、少数民族地区生态环境立法的原因及其发展阶段 ...	(70)
(一) 少数民族地区生态环境立法的成因	(70)
(二) 少数民族地区环境立法产生和发展阶段	(72)
四、少数民族地区环境立法体制	(74)
(一) 立法主体和权限	(74)
(二) 立法程序	(75)
(三) 立法监督	(75)
第二节 少数民族地区生态环境立法现状评析	(76)
一、我国生态环境保护立法现状	(76)
(一) 我国生态环境立法分析	(76)
(二) 我国生态环境保护立法问题分析	(82)
二、少数民族地区生态环境保护立法概述	(84)
三、西北少数民族地区生态环境立法现状评析	(89)
(一) 西北少数民族地区生态环境问题概述	(89)
(二) 西北少数民族地区生态环境立法现状	(97)
(三) 西北少数民族地区生态环境立法成果与不足 ...	(109)
四、西南少数民族地区生态环境立法现状分析	(114)

(一) 西南少数民族地区生态环境概况及立法现状 …	(114)
(二) 西南少数民族地区生态环境立法评析 ………	(132)
第三节 少数民族地区生态环境立法的不足……………	(145)
一、少数民族地区环境立法体制不完善之处……………	(146)
(一) 在立法主体和权限方面的不足 ……………	(146)
(二) 在立法程序方面的不足 ……………	(147)
(三) 在立法监督方面的不足 ……………	(148)
二、少数民族地区环境立法体系不完善之处……………	(148)
(一) 现行国家环境法律、法规对民族环境 立法规定不够完善 ……………	(149)
(二) 少数民族地方环境立法体系存在缺陷 ………	(150)
(三) 缺乏统一的生态环境法 ……………	(151)
(四) 我国环境保护的法律、法规、规章之间 不协调 ……………	(151)
第四节 完善少数民族地区生态环境保护立法的建议……	(152)
一、建立环境影响评价中的公众参与制度……………	(153)
二、建立切实可行的产权制度……………	(154)
三、加强对环境管理体制立法的研究……………	(155)
四、制定综合性的环境管理法律法规……………	(155)
五、加强少数民族地区可持续发展战略的立法工作 ……	(156)
六、尊重民族的传统文化和伦理道德……………	(156)
(一) 少数民族的传统文化对保护生态环境的 影响 ……………	(156)
(二) 少数民族的生态伦理观对生态环境的 保护 ……………	(159)
第三章 少数民族地区生态环境保护执法问题研究……………	(161)
第一节 生态保护执法概述……………	(161)
一、生态保护执法的概念与特征……………	(161)

(一) 生态保护执法的概念	(161)
(二) 生态保护执法的特征	(162)
二、生态保护执法分类	(164)
(一) 按照执法机关进行的分类	(164)
(二) 按照执法机关是否主动从事执法行为进行的分类	(165)
(三) 按照执法行为是否需要具备一定方式进行的分类	(165)
(四) 按照能否以环境执法机关单方意思表示成立执法行为进行的分类	(166)
三、环境执法的原则	(167)
(一) 合法性原则	(167)
(二) 合理性原则	(168)
(三) 及时性、公正性原则	(169)
(四) 权责统一原则	(170)
第二节 相关国外生态保护执法制度	(170)
一、美国生态环境执法	(170)
(一) 环境守法援助制度	(171)
(二) 经济激励机制	(172)
(三) 环境信息公开	(173)
二、日本环境执法	(174)
(一) 完善的执法机构	(174)
(二) 公司名录	(175)
(三) 私人污染防治协议	(175)
三、瑞典环境执法	(176)
(一) 管理监督机制	(176)
(二) 经济激励制度	(177)
(三) 环境标志制度	(177)

四、加拿大环境执法·····	(178)
(一) 基层授权·····	(178)
(二) 责任制度·····	(178)
(三) 执法公正与一致性·····	(179)
五、国外生态环境保护执法制度的启示·····	(179)
(一) 行政管理体系·····	(180)
(二) 执法力度·····	(180)
(三) 执法手段·····	(181)
第三节 我国少数民族地区生态保护执法现状·····	(182)
一、生态保护管理体制不完善·····	(183)
二、政策法规不健全·····	(184)
三、生态环境保护力度不够·····	(185)
四、地方保护主义严重·····	(187)
五、保障公众知情权的规定不健全·····	(190)
第四节 完善我国民族地区生态保护执法制度·····	(191)
一、生态环境保护执法管理体制的完善·····	(191)
(一) 生态保护执法部门的协调·····	(191)
(二) 生态保护执法人员素质的提高·····	(194)
(三) 借鉴国外经验,建立信息管理系统·····	(195)
二、生态保护执法力度的加强·····	(196)
(一) 严格执行环境影响评价制度和“三同时” 制度·····	(196)
(二) 落实“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、 谁使用谁付费、谁受益谁补偿”制度·····	(209)
(三) 严格执行排污收费制度·····	(211)
(四) 坚持合理开发原则,实现可持续发展战略·····	(212)
(五) 控制污染产业转移,发展绿色产业·····	(218)
三、生态保护执法手段的多样化·····	(221)

四、生态保护执法观念的转变·····	(223)
五、地方利益的协调·····	(226)
(一) 建立少数民族地区政府环境与经济综合决策的 考核和监督机制 ·····	(226)
(二) 逐步改善少数民族地区政府财政收入及环保投 入的来源和结构 ·····	(227)
六、生态保护执法监管的加强·····	(231)
七、经济激励机制的完善·····	(238)
(一) 环境资源税制度 ·····	(238)
(二) 建立生态补偿机制 ·····	(241)
第四章 少数民族地区生态环境保护司法问题研究·····	(252)
第一节 生态环境保护司法概况·····	(252)
一、司法的含义及特点·····	(252)
(一) 职权的法定性 ·····	(252)
(二) 程序的法定性 ·····	(253)
(三) 裁决的权威性 ·····	(253)
二、环境司法·····	(253)
(一) 环境民事诉讼 ·····	(255)
(二) 环境行政诉讼 ·····	(259)
(三) 环境刑事诉讼 ·····	(262)
三、我国关于生态环境保护的司法现状·····	(263)
(一) 关于环境权利司法救济的现状 ·····	(263)
(二) 关于司法机关应对环境诉讼的措施 ·····	(265)
(三) 关于生态环境保护司法中专业法庭建设 的现状 ·····	(266)
四、澳大利亚司法中关于生态环境保护的启示·····	(267)
(一) 土地与环境法院制度 ·····	(267)
(二) 开放式的环境起诉资格制度 ·····	(269)

五、少数民族地区生态环境保护司法介绍·····	(269)
(一) 少数民族地区生态环境保护司法与相关司 法的比较·····	(269)
(二) 少数民族地区生态环境保护司法的主要 特点·····	(270)
第二节 少数民族地区生态环境保护司法中存在的 主要问题·····	(271)
一、少数民族地区生态环境保护司法主体方面 的问题·····	(271)
(一) 少数民族地区生态环境保护的司法主体不 健全·····	(272)
(二) 少数民族地区基层法院司法中对环境案件 不够重视·····	(273)
(三) 少数民族地区司法人员不能满足当地生态 环境保护司法审判及检察任务·····	(273)
二、少数民族地区生态环境保护司法依据方面的 问题·····	(275)
(一) 少数民族地区刑法中环境保护方面缺少 变通或补充规定·····	(276)
(二) 尊重少数民族风俗习惯与司法法治原则 相冲突·····	(278)
三、少数民族地区生态环境保护诉权主体 方面的问题·····	(280)
(一) 环境公益诉讼制度缺失及环境诉权主体 范围狭窄·····	(281)
(二) 少数民族地区生态环境保护诉权主体的诉讼 意识不强·····	(282)
(三) 少数民族地区生态环境保护诉权主体的诉讼	

技能偏低	(283)
(四) 环境诉讼中诉权主体的少数民族语言权尚未 得到切实执行	(284)
第三节 关于完善我国少数民族地区生态环境保护司法 的思考	(287)
一、完善少数民族地区生态环境保护司法的必要性	(288)
(一) 完善少数民族地区生态环境保护司法是 实现科学发展观和可持续发展的内在要求 ...	(288)
(二) 完善少数民族地区生态环境保护司法是 建设环境友好型社会的基本保障	(289)
(三) 完善少数民族地区生态环境保护司法 是提升司法在民族地区环境法治建设 中地位的需要	(290)
二、完善少数民族地区生态环境保护司法的 若干构想	(290)
(一) 关于少数民族地区生态环境保护司法有效 运行的前提保障设计	(291)
(二) 少数民族地区生态环境保护司法体系的 完善	(296)
(三) 关于少数民族地区生态环境保护司法制 度的完善	(307)
第五章 少数民族地区生态环境保护守法问题研究	(321)
第一节 少数民族地区生态环境保护守法现状分析	(321)
一、守法的定义及其法理依据	(321)
二、少数民族地区生态环境保护守法现状	(323)
第二节 少数民族地区生态环境保护守法问题分析	(325)
一、少数民族地区社会组织和公民个人守法观念的 偏差	(326)

(一) “重义务、轻权利”的消极守法现象·····	(326)
(二) “守法就是不违法犯罪”的消极守法现象·····	(327)
二、少数民族地区国家机关在生态环境保护工作中 的守法主体角色缺失·····	(328)
三、少数民族地区生态环境保护守法环节中少数民 族特色的缺乏·····	(331)
四、少数民族地区生态环境保护守法环节中缺少激 励机制·····	(332)
第三节 关于解决少数民族地区生态环境保护守法 问题的若干途径·····	(334)
一、强化少数民族地区生态保护守法意识·····	(335)
(一) 生态环境保护普法对象上的侧重 ·····	(336)
(二) 生态环境保护普法教育内容上的侧重 ·····	(336)
(三) 生态环境保护普法教育的方式 ·····	(337)
二、落实政府机关在生态环境保护中的守法主体 身份·····	(338)
(一) 完善政府环境责任立法 ·····	(338)
(二) 调动政府机关守法的积极性 ·····	(340)
(三) 建立广泛的社会公众监督机制 ·····	(340)
三、充分发挥少数民族习惯法在生态环境保护中的 作用·····	(342)
(一) 习惯法的涵义 ·····	(342)
(二) 少数民族习惯法在生态环境保护方面的 主要内容 ·····	(344)
(三) 少数民族习惯法对生态环境的保护作用 ·····	(346)
(四) 合理吸收少数民族习惯法 ·····	(348)
四、建立少数民族地区守法激励机制·····	(350)
(一) 适用守法激励机制的条件 ·····	(350)

(二) 适用环境守法激励机制的方式	(352)
(三) 关于守法激励机制适用的范围及资金的来源	(353)
(四) 关于守法激励机制顺利实施的保障	(354)
五、加强少数民族地区环境教育	(354)
(一) 环境教育的提出及其内涵	(354)
(二) 我国的环境教育	(356)
(三) 我国少数民族地区的环境教育	(358)
案例	(360)
一、宁夏瀛海公司盲目选址造成巨大损失案	(360)
二、石羊造纸厂、天池造纸厂、龙凤化工厂超标排污案	(362)
三、陈金才等人非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物案	(363)
四、买合苏提·马那甫、阿不都·热合满不服乌鲁木齐草原监理所对其采挖、拉运麻黄草行政处罚决定案	(365)
五、山坡采石引起水土流失案	(367)
六、仙塘村村民委员会不服诏安县人民政府关于滩涂围垦确定行洪道处理决定案	(370)
七、红豆杉盗伐案	(374)
八、《无极》剧组破坏环境被罚 9 万，当地分管副县长免职	(376)
九、张纪中版《神雕侠侣》破坏九寨沟生态	(378)
十、环保处罚令获法院支持，污染昆明滇池者不再我行我素	(379)
十一、杨某等非法采伐国家重点保护植物案	(380)
十二、蜂世新等非法采伐、毁坏国家重点保护	

植物案·····	(381)
十三、陈兴忠与佛山市顺德区环境保护局环保行政 处罚纠纷上诉案·····	(382)
十四、黎长仁非法采伐国家重点保护植物案·····	(386)
十五、金平苗族瑶族傣族自治县非法转让土地案·····	(389)

第一章 概述

第一节 生态环境概述

生态环境是整个人类社会赖以生存和发展的物质基础。自从人类的诞生之日起,人类对生态环境的影响就开始了。在人类社会的各个发展阶段,人类活动都会对生态环境产生影响。随着生产力的发展,人类活动对生态环境的冲击和影响越来越大,生态环境逐渐无力承受这种冲击,难以维持其自身的平衡。于是,生态环境状况日益恶化:大气、水与海洋污染更加严重,野生动植物的生存环境遭到严重破坏,许多动植物濒临灭绝,森林的过度砍伐与能源资源的过度开采都给人类生存与发展带来了现实的威胁。近 50 年来,我国水土流失面积达 356 万平方公里,占国土面积的 37%。因水土流失毁掉的耕地达 4000 多万亩,造成退化、沙化、盐碱化草地约 100 万平方公里。沙化土地面积有 174 万平方公里,90% 以上的天然草原退化,土壤质量和生产力下降,造成一些地区人民生活和生产条件的严重恶化。内蒙古阿拉善地区,由于沙尘暴影响,许多地区已失去生存条件,2.5 万人成为生态灾民。云南、贵州和广西三省(区)石漠化地区由于环境不断恶化,部分区域已完全失去生存条件。贵州省有 30 万人被迫搬迁,广西已有 20 多万人迁徙。^① 时至今日,一直以地球

^① 吴晓青:《加强生态保护维护国家生态安全》,载《环境保护》2006 年第 6 期,第 9—12 页。

主人自居的人类终于认识到，人类只不过是地球生物圈大家庭的一个成员，即使科技再发达也不能摆脱生态环境对人类生存和发展至关重要的影响。人类只能与地球以及地球上的其他生物同命运、共存亡。

生态环境恶化不仅影响人类生存的自然环境，同时还影响社会稳定，加剧贫困，阻碍社会的进步，严重制约经济和社会的可持续发展。比如，一些地区农民因水的污染、利用等问题而发生械斗，还有因环境恶化、资源缺乏、灾害频繁，导致粮食减产、物种消失或旅游品位降低，产品出口也遇到了“绿色贸易壁垒”等问题。据世界银行及国内有关研究机构测算，20世纪90年代中期，我国每年因环境污染造成的经济损失占GDP总数的6%—8%，2003年国家环境保护总局估算该比率为5%—13%，由此可见我国环境污染问题的严重性，可见我国生态环境的形势实在不容乐观。^①

一、生态环境的界定

（一）生态的概念及分类

“生态”概念的形成和发展经历了一个漫长的历史过程。生态（Eco-）一词源于古希腊字，意思是指家（house）或者我们的环境。在古希腊时代大哲学家亚里士多德的哲学著作中，已经有关于生态的内容。1859年达尔文在《物种起源》中已经有了生态学中食物链和生态平衡的概念。尽管在我国古代文献中没有出现“生态”这个词汇，但是中华文明史是一部不断认知生态原理的历史，中国古代文献中有许多体现生态理念的思想。如老子

^① 伍东亮：《从生态环境保护谈人与自然的和谐发展》，载《陕西教育》2008年8月，第124页。