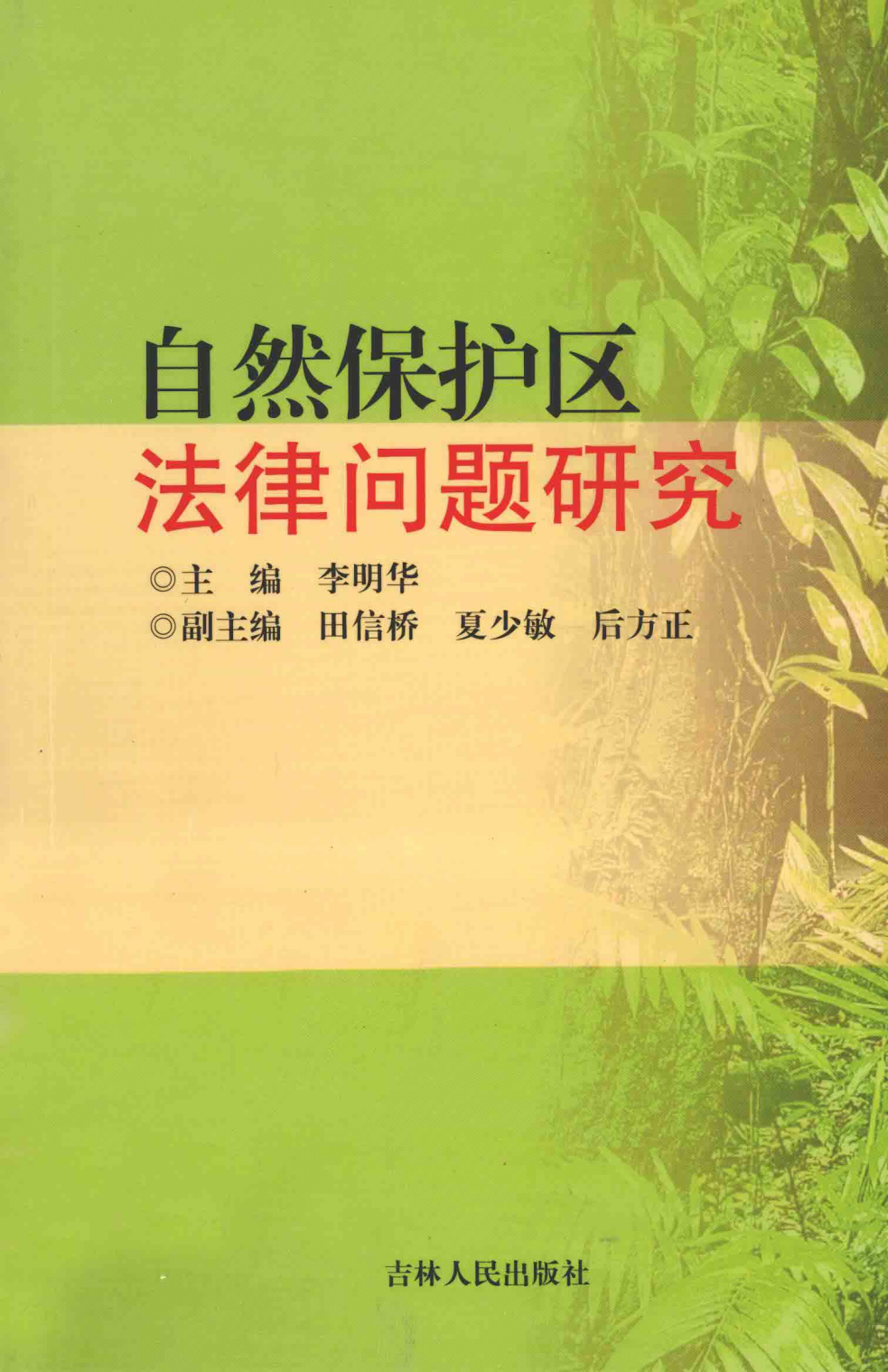




自然保护区 法律问题研究

◎主 编 李明华

◎副主编 田信桥 夏少敏 后方正

吉林人民出版社

自然保护区法律问题研究

主 编 李明华

副主编 田信桥 夏少敏 后方正

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

自然保护区法律问题研究/李明华主编.

—长春:吉林人民出版社,2005.7

ISBN 7-206-04762-9

I.自… II.李… III.自然保护区—环境保护法—研究—中国

IV.D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 085746 号

自然保护区法律问题研究

主 编:李明华

责任编辑:李艳萍 封面设计:雪 琳

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春市第九印刷有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:8.625 字 数:260 千字

标准书号:ISBN 7-206-04762-9

版 次:2005 年 8 月第 1 版 印 次:2005 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:20.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

自然保护区是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划定一定面积予以特殊保护和管理的区域。我国自 1956 年在广东设立鼎湖山自然保护区以来,到 2003 年止,共设立 1999 个自然保护区,总面积达到 14000 公顷。占国土面积的比例达到 14%,超过全世界 6% 的平均水平。从而使我国 70% 的陆地生态系统种类、80% 的野生动物和 60% 的高等植物,特别是国家重点保护的珍稀濒危动植物绝大多数都在自然保护区得到较好的保护。自然保护区的建设和发展对于保护环境和自然资源、监测和评价人为活动对环境的影响,认识和掌握其性质规律,促进科学文化产业和社会文明的发展与进步,都产生重要作用。

我国的自然保护区保护的立法除了一定环境和资源保护的法律规定以外,1985 年,国务院发布了《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》,1988 年,全国人大七届四次会议通过《中华人民共和国野生动物保护法》,1994 年 9 月,国务院颁布了《中华人民共和国自然保护区条例》,1995 年 7 月,为加强自然保护区的土地管理,原国家土地管理局和原国家环保局颁布了《自然保护区土地管理办法》等。这些法律条文的制定,为自然保护区的建设和管理提供了法律保障。同时,与快速发展的我国自

然保护区建设管理产业相比,与世界先进国家的要求相比,我国的自然保护区法律保障还存在很多不足和薄弱环节。比如,以行政法规形式的条例,法律地位太低;不同法律之间的协调不足;同一法律内部条文之间的矛盾;管理体制的不顺畅等问题。特别是我国南方,自然保护区扩展过程中的集体山林所带来的所有权和使用权问题;旅游开发和自然保护的矛盾;投入不足,执法不力等问题,更是成为制约我国自然保护区发展的关键问题。为此,全国人大在立法规划中把《自然保护区法》作为五年立法规划的重要内容之一。

有鉴于此,我国环境法学界有责任研究自然保护区的系列法律问题,要通过深入的调查和系统的理论研究,为《自然保护区法》的制定作好学术上的准备,从而推进自然保护区的法制建设。浙江林学院环境法研究所,在20世纪90年代起开始关注这一问题,并于2001年起与清凉峰国家级自然保护区合作,开始有关法律问题的调研。2003年,田信桥老师主持的“浙江省自然保护区管护中的的法律问题研究”等一批课题获得浙江省社科规划领导小组的立项批准,从此开始了更为系统和全面的研究。2005年5月,浙江林学院环境法研究所发起,会同清凉峰国家级自然保护区管理局联合召开“自然保护区法律问题研讨会”。研讨会得到浙江省人大法制委员会、浙江省高级人民法院研究会、浙江省林业厅、浙江省社科院以及临安市政府领导的大力支持。中国社会科学院法学研究所马骧聪研究员,中国人民大学周珂教授,浙江大学钱水苗教授等一批知名的环境法学专家出席会议并作专门的学术发言。会上,来自政府部门、实践部门、学术部门三方面的同志作系统研讨。本书汇集这次会议的研究成果。特别将马骧聪教授,万斌教授,周珂教授的发言征求本人同意后,整理成文作为专论;将课题组同志的论文作

为研究报告;另外,将研讨会的发言作为系统的综述;加上部分翻译的论文作为适当的分类;并将相关法律条文和研究成果的文献索引作为附录以供研究参考。

本著作是集体努力的成果。除署名的作者外,研讨会的综述由李明华教授、徐祺同志根据录音整理。附录中的相关法律条文由夏少敏副教授选录,相关论文索引由徐祺同志整理。在这中间渗透着我们浙江林学院人文学院的领导和环境法研究所全体同仁的心血和努力。特别是,中国社会科学院法学研究所马骥聪先生、浙江省社科院院长万斌教授、中国人民大学周珂教授、浙江省人大法制委员会丁祖年副主任、浙江省林业厅叶胜荣副厅长、吴鸿副厅长、浙江省高级人民法院研究室徐友国主任,自始至终给予关心和支持,清凉峰国家级自然保护区管理局的后方正局长以及其他领导为开好研讨会提供了有力帮助,没有这些专家和领导的关心和支持,我们的研究是很难顺利进行的。在此深表感谢。本著作只是我们研究的一个阶段成果,以此为集,作为总结,也作为激励。

李明华

2004年11月16日于东湖

目 录

专 论

- 自然保护区法律问题研究的法理学基础…………… 万 斌(3)
自然保护区法制建设的现状和问题…………… 马骥聪(6)
自然保护区法律问题研究的八个关系…………… 周 珂(11)

研究报告

论自然保护区管理中存在的问题与法

- 制因应…………… 田信桥 李明华(21)

野生药材资源保护与自然保护区立法

- 刍论…………… 夏少敏 卢永元(37)

自然保护区林权争议的法律适用问题

- 探讨…………… 周伯煌(55)

试论我国自然保护区的法律保障及其

- 完善…………… 钱杭园 李明华 田信桥(62)

对我国自然保护区管理体系的分析与

- 探讨…………… 余 翁(74)

- 浙江省自然保护区法制建设探讨…………… 赵 瑾(93)

实践探索

清凉峰国家级自然保护区的建设与法

律问题探讨…………… 后方正(99)

天目山国家级自然保护区管理和建设

中的法律问题探讨…………… 楼 涛(109)

域外视窗

资源目录和图示:构建欧洲自然政策

的认识路径…………… 赵赤 译(121)

博格拉自然保护区管理规划

草案…………… 夏少敏 傅佳维 译(137)

研讨综述

自然保护区法律问题研讨会综述…………… (165)

1. 研究的意义与背景 …………… (165)

2. 问题与建议 …………… (170)

3. 法律调整对策 …………… (185)

附 录

中华人民共和国自然保护区条例…………… (193)

自然保护区土地管理办法…………… (203)

浙江省陆生野生动物保护条例…………… (209)

中华人民共和国森林法实施条例…………… (219)

中华人民共和国野生动物保护法…………… (232)

森林和野生动物类型自然保护区管理办法…………… (239)

中华人民共和国水生动植物自然保护区管理办法…………… (243)

中华人民共和国森林防火条例·····	(250)
相关文献索引·····	(259)
参考文献·····	(268)

考

论

自然保护区法律 问题研究的法理学基础

万 斌

自然保护区法律问题不仅仅是一个实践问题，而且事关重大，有很深的学术价值。这个问题的原理从哲学的领域上来讲，它涉及到生产者以至整个当代社会怎样以更加合理的态度来体现出人和自然的关系的问题。因为人和自然的关系是人类社会最基本、最深层次的关系，是整个人类社会的第一性的基础，所以对这个问题应进行全方位的反思。这个问题得到了法律学家、政治学家、伦理学家的关注。我们知道，人本身是自然的存在物，人从自然界分化出来以后在实践中与自然界形成了既对立又统一的关系。这种关系从哲学领域来看实际上经历了三个阶段：第一个阶段是人对自然的盲从，是奴隶般的服从，人的主体性还不是很强，科学技术还不能够有效地破解自然规律，人们还没有足够的能力来破解自然，所以这个时候对自然的征服还停留在狂想和宗教神话阶段。第二个阶段，随着大规模生产的进行，人类主体性有了极大的提高，实现了对自然界大规模的征服，在这种情况下人类陶醉于对自然界的暂时胜利，造成了严重的环境问题和生态问题，实际上，我们已经受到了自然界的报复，这引起了政治家、思想家的反思。现在

我们可以说，人对自然的保护应该进入到一个新的时期，即进入到第三阶段，把天人合一的原则贯彻到人和自然的关系中。最近有的同志提出应把对自然的征服转化为人和自然的和平共处、协调发展。还有的学者提出“仁者爱人、智者爱人”，把人道主义原则广泛深入地贯彻到人和自然的关系中去，这在哲学里面都是非常深刻的。国外著名的生态整体主义理论提出整个宇宙是个整体，而人类和人类社会只是这个整体中的一部分，人类自身的利益不能超过生态的利益，必须服从生态的利益，在人类社会达到与自然和谐统一的情况下，要自觉服从生态的整体利益。要达到整个生态的和谐发展，首先要人类内部自身的和谐；要达到内部的和谐就必须解决各种社会机制，发挥人道的机制，不仅是横向的一代人之间的道德问题，还有代际之间的道德问题，不能给我们的子孙后代带来隐患，这是社会的问题。生态问题 and 环境问题很可能引发政治的动荡，这是政治家们关注的问题。我们在工作中涉及到处理政绩观的问题，当然在实践中也涉及到发展的问题。科学政绩观和发展观的关系实质上关系到怎样按照人类的利益、怎样按照人类的长远利益来处理人和自然的关系的问题，不能以牺牲生态、环境的利益为代价来染红某些人的红顶子，有些干部为了自己升官发财不惜牺牲生态环境，这是罪恶滔天的，当然这也是法律问题。法律作为一种社会调节机制，它能够约束人的活动。我记得我在1988年写了一本书在学术界引起了很大的反响，书里面就讲了法律与社会的调整机制，不仅要调整社会关系更要调整人和自然的关系。法律作为人类理性的产物，作为科学的结晶，它必然肩负着这样的历史使命。20世纪80年代，尽管法律界“左”的思想还是比较严重的，但是值得庆幸的是我们法学界的理论工作者、实践工作者还是能够利用科学理性、利

用法律来调节人和自然的关系。他们在不断地探索、不断地前进并取得了丰硕的成果。

自然保护区的法律问题，这也是一个涉及政治和法律的问题，很多部门的领导在这方面作了讨论。当然法律可以调整人与自然的关系，这是一个十分抽象的理念，怎么调整、怎么适应人民群众的需要、怎么从各个地区特殊情况出发来制定相应的法律条文，来不断地适应人与自然的关系的新的变化，新的发展，有待进一步研究。这种条文要有一定的稳定性，当然它也是处于一定的变动之中的。所以我觉得，我们现在来讨论自然保护区的法律问题，而且在清凉峰自然保护区管理局来讨论它这样一个具体的实践问题，这个问题牵涉到深层次的法学理念和哲学理念，既是一个实践问题，也是一定意义更大的理论问题，因而具有二重性。

自然保护区法制建设的现状和问题

马骧聪

一、自然保护区法制建设的现状

自然保护区是我国环境管理工作中一个非常重要的部分，自然保护区的发展如何代表了一个国家的文明发达程度。在今天生态环境日益恶化的情况下对自然保护区进行管理，这对人类社会和人类的生存发展越来越重要。就我国来讲，随着经济发展的需要，人类对生态环境的保护的需要也更加强烈。所以，从这个角度来说我们的自然保护区事业研究是很重要的。具体来说，我们国家自然保护区从1956年开始建立，当时中科院副院长竺可桢教授在人大提出议案，建立第一批自然保护区，如天目山等。当然在当时没有多大的发展，改革开放以后一直到1994年我们制定了《自然保护区条例》后才有了很大的发展。现在，情况又有了变化，在这种形势下我们来研究自然保护区的法律问题，是适合我们当前的迫切需要的。1994年制定了这个条例以后，情况不断在变化，不仅是自然保护区的数量增多了，而且这里面也产生了很多的问题。特别是在这个期间，无论在我国还是在国际上，环境保护的观念、人与自然和谐发展的观念在可持续发展思想提出以后有了很大的增

强。因此，我们需要适应新的形势来研究这个问题，来审视我们这些年来的立法并予以完善。另外，从当时 1994 年制定这个条例的情况来说，条例本身就有很多欠缺和不完善的地方，当时我也参加了这个工作。实际上，我们国家在制定了第一部环境保护法以后就打算制定自然保护区条例，但制定过程中矛盾冲突很多，直到 1994 年才出台了这个条例。然而 1994 年的条例也是在脱节的情况下产生的。当时我们在制定的时候就感到有很多的缺陷和没有解决的问题。另外我们现在来讨论这个问题也是在总结立法以后的实践经验，我们制定的条例实施近 10 年了，究竟情况如何？哪些规定是符合实际需要，行之有效的，哪些是不合适的、不能起到作用的，我们要根据实践经验改进。现在国家也提出了这个问题，我们很多学者、教育者也很关注这个问题，所以现在正处于很好的时机。去年新一届人大换届以后、在非典前召开了一次会议，讨论新一届人大的立法规划。在这次会议上，我们就环境立法上应立哪些法律提出了很多的意见。首先包括我在内的很多学者提出要将自然保护区条例上升为法律，后来据说，实践部门也提出了这样的要求。人大同意研究制定和环境有关的两部法律：一个是自然保护区法，一个是海岛保护法。所以，在这样的情况下，我们在浙江省来研究这个问题，理论与实践相结合，提出一些建议，我们林学院和几个自然保护区所做的这个工作都是非常有意义的。我们尽管有很多的问题，但从 20 世纪 80 年代到 1994 年制定《自然保护区条例》，直到现在，我们自然保护区的管理水平总的来说还是大大提高了。使我们感动的是，我们基层的自然保护区的同志们确实做了很多工作，对保护区工作中存在的问题也有很多的看法，这比过去有很大的进步。这说明，我国提出的民主法制建设、依法治国的思想对这方面工作确实有

很大的促进。

二、有待解决的自然保护区法律问题

我认为自然保护区有待解决的法律问题有如下一些：

第一、自然保护区的性质。1994 年制定条例时的自然保护区定位是事业性单位。国家根据一定的程序对有生态意义的、对有特殊保护价值的物种划定一定区域来进行保护，这个区域就是自然保护区。我觉得最大的问题是它是事业单位但又不是一般的事业单位。自然保护区要完成国家的任务，需要解决很多的关系，不仅是与周围群众的关系，还有发展旅游、进行开发的关系等，那么在这里面就存在一部分执法的问题，这个问题我们现在还没有解决好。自然保护区管理机构首先要把自然保护区管理好，但是它如何管理、保护，处理与群众的关系过程中必然会产生与外界的冲突，在处理违法的过程中它有什么权利、职责、义务，这方面的规定不明确。今后在制定自然保护区有关的法律法规时，这是要解决的一个问题。我个人认为，自然保护区事业单位的性质不会变，关键是要把自然保护区的管理机构的职权规定清楚，通过立法的授权或上一级主管部门的委托给它一定的执法权。我们可以明确规定，为了某些需要而设立森林警察、森林公安来进行执法，这些都需要把它明确规定清楚。

第二、自然保护区的保护和合理开发利用的关系。这一点我同意大家的看法，当时我们在制定条例的时候确实强调了保护的指导思想，这个从现在的实践来看是有问题的，特别是可持续发展观提出来以后使我们觉得在理论上是有问题的。环境资源保护必须与发展结合起来，具体到自然保护区也是一样。虽然它是特殊保护对象，需要坚持以保护为主，但是也要因地