



粮农组织
立法研究

75

山地及其相关法律

—— 发展趋势

联合国
粮食及农业
组织



中国科学技术出版社

山地及其相关法律

——发展趋势

A. Villeneuve
A. Castelein
M. A. Mekouar 著

为联合国粮农组织法律
办公室立法处所写

白菊平 李文炬 周 凌 译
王步军 校

中国科学技术出版社
·北 京·

粮农组织
立法研究

75



联合国
粮食及农业
组 织

罗马, 2002 年

内 容 提 要

目前,山地法还处于初级阶段,大多数国家还没有施行山地特别法,一般都利用其他领域现有的法律来处理山地的保护和发展中遇到的问题。然而,少数几个国家像法国、格鲁吉亚、意大利、俄罗斯联邦(北奥塞梯)、瑞士和乌克兰,已经有了专门针对山地的法律条文,其他国家也正在类似的立法进程中,这预示着未来山地立法的前进趋势。这本书着眼于山地立法的发展过程,第一部分综合地描述了山地特别法的主要因素,首先是国际法,其次是国内立法。第二部分包括来自不同国家的 6 个简短的案例分析,这些国家都通过了或正在推行山地法。

本书原版由联合国粮农组织出版,原书名为:Mountains and the Law—Emerging Trends。2004 年再次印刷。

CPP/04/17

ISBN 92-5-104830 4

本书中所使用的名称和材料的编写方式并不意味着联合国粮农组织对任何国家、领地、城市或地区或者其当局的法律地位、或对于其边界的划分有任何意见。

版权所有。为教育或其他非商业目的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许,只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可,不得为销售或其他商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应该致函联合国粮农组织新闻司出版管理处处长,地址:意大利罗马 Viale delle Terme di Caracalla,00100 或以电子邮件致 copyright@fao.org。

© 粮农组织 2002 年

中国农业科学院农业信息研究所
根据同联合国粮农组织协议翻译出版

引 言

尽管山地具有惟一的生物和人文多样性,世界上许多居住在山区的人们却受到贫穷与饥饿的折磨,并且山地生态系统也严重遭受到环境退化所带来的威胁。

然而,直到目前法律制定者还没有对山地的保护和发展采取有效的措施。第一个有关山脉的跨国议定书,阿尔卑斯协议到 1991 年才开始生效,在这之前,这个区域的第一个国家山地法才仅仅通过几年。因此,山地法还处于初级阶段。

本书对近期山地立法的发展进行了调查。第一部分综合地介绍了有关山地的相关法律文件,首先是国际法,其次是国内的立法。第二部分包括六个简短的案例分析,它们分别来自保加利亚、法国、格鲁吉亚、意大利、北奥塞梯(俄罗斯联邦)和瑞士,这些国家已经通过了或正在制定山地特别法。

大多数国家还没有通过山地特别法,他们通常利用其它领域(像林业、土地和水)的法律来管理山地的发展和保护。而当这些法规应用于山地时,由于地理范围非常广阔,因此,对于山地的特别需求和情况就不是非常适合。有几个国家已经颁布了一些关于山地的立法文件,其他国家也在制定类似立法的进程中。这些共同的努力应该是未来山地立法发展的趋势。

现有的国家和地区的法规都着重于类似的山地问题,因此,它们具有许多共同特征,主要包括以下方面:

- 它们共同的目标是推动山区团体的社会经济发展,同时保护山地环境;
- 由如何确定山地面积来确定它们的所辖范围,海拔高度通常作为主要的指标;
- 它们通常包括对山区发展管理职责分配的规定;
- 它们通过特别的基金、贷款、津贴、注册商标和其他鼓励措施来促进经济发展;
- 它们通过改善基础设施、教育、卫生和其他服务,来实现其服务于社会的目的;
- 最后,它们都努力探索保护山地环境的方法,主要是对山脉森林、土壤和水资源的保护作出规定。

这本书是 FAO 法律办公室和林业部共同努力的成果,是对国际山脉年的一个献礼。它是由两位法律实习研究员 Annie Villeneuve 和 Astrid Castelein,以及来自立法服务部的一位高级法律官员 Mohamed Ali Mekouar,共同合作完成的。

Lawrence Christy
立法服务部
法律办公室 主任

Douglas McGuire
林业部
国际山脉年协调部主管

目 录

引言	(Ⅲ)
内容提要	(1)
第一部分 总论	
I 国际框架:主要法律文件	(5)
1.1 条约法	(5)
1.1.1 缺少一个世界范围的山地协议	(5)
1.1.2 一个区域山地特别协议:阿尔卑斯协议	(5)
1.1.3 其它区域性协议草案	(6)
1.2 弹性法规	(7)
1.2.1 一个全球山地宣言:21 世纪议程的第 13 章	(7)
1.2.2 关于山区人口的世界宪章草案	(7)
1.2.3 其它法律文件:一些例子	(8)
II 国家立法:主要特征	(9)
2.1 目标与范围	(9)
2.1.1 立法的目的	(9)
2.1.2 法律的范围:山地定界	(10)
2.1.3 相关法规的补充	(10)
2.2 机构设置	(10)
2.2.1 专门的山区机构	(11)
2.2.2 非专门从事山区事务的机构	(11)
2.3 经济发展	(12)
2.3.1 山地基金	(12)
2.3.2 山地农业	(12)
2.3.3 山地旅游	(13)
2.3.4 地方特产	(13)
2.4 社会政策	(13)
2.4.1 发展基础设施和通讯	(14)
2.4.2 促进文化和教育	(14)

2.4.3 提高生活水平	(14)
2.5 环境保护	(15)
2.5.1 森林保护	(15)
2.5.2 防止土壤侵蚀	(15)
2.5.3 水资源保护	(16)
结论	(17)
参考文献	(18)
附录	(21)
第二部分 案例研究	
I 保加利亚	(25)
1.1 引言	(25)
1.2 山区定界	(25)
1.3 山区机构	(25)
1.3.1 国家山区委员会 NBRM	(26)
1.3.2 山区市委员会	(26)
1.3.3 山区市的协会组织	(26)
1.4 山区发展	(26)
1.4.1 经济发展	(26)
1.4.2 社会发展	(27)
1.5 山区保护	(28)
1.5.1 森林	(28)
1.5.2 水资源	(28)
1.5.3 保护区	(29)
1.6 结论	(29)
参考文献	(30)
II 法国	(31)
2.1 引言	(31)
2.2 山区定界	(31)
2.2.1 法国城市	(31)
2.2.2 海外山区	(32)
2.2.3 山脉	(32)
2.3 山区机构	(32)

2.3.1	国家山区理事会	(32)
2.3.2	山区委员会	(33)
2.4	山区发展	(33)
2.4.1	经济发展	(33)
2.4.2	社会发展	(35)
2.5	山区保护	(36)
2.5.1	森林	(36)
2.5.2	水资源	(36)
2.5.3	土壤	(36)
2.6	结论	(37)
参考文献		(38)
III 格鲁吉亚		(41)
3.1	引言	(41)
3.2	山区定界	(41)
3.3	山区机构	(41)
3.4	山区发展	(42)
3.4.1	经济发展	(42)
3.4.2	社会发展	(42)
3.5	山区保护	(43)
3.6	结论	(43)
参考文献		(44)
IV 意大利		(45)
4.1	引言	(45)
4.2	山区定界	(45)
4.3	山区机构	(46)
4.3.1	权力分散的机构框架	(46)
4.3.2	山区社团的重要性	(46)
4.4	山区发展	(47)
4.4.1	经济发展	(47)
4.4.2	社会发展	(47)
4.5	山区保护	(47)
4.5.1	环境	(47)
4.5.2	森林	(48)

4.6 结论	(48)
参考文献	(49)
V 俄罗斯联邦—北奥塞梯—阿兰共和国	(51)
5.1 引言	(51)
5.2 山区定界	(51)
5.3 山区机构	(52)
5.4 山区发展	(52)
5.4.1 自然资源的利用:使用者的权利和义务	(52)
5.4.2 自然资源的管理:经济和财政条文	(52)
5.5 山区保护	(53)
5.6 结论	(53)
参考文献	(54)
VI 瑞士	(55)
6.1 引言	(55)
6.2 山区定界	(55)
6.3 山区机构	(56)
6.4 山区发展	(57)
6.4.1 经济发展	(57)
6.4.2 社会发展	(59)
6.5 山区保护	(59)
6.6 结论	(59)
参考文献	(61)

内容提要

山地覆盖地球表面的 1/4，并且至少有 1/10 的人居住在山区。山地生态系统具有独特的人文多样性，并且是生物多样性的重要保存地，同样也是世界上主要河流的发源地和淡水的供应地。然而，山区的居民属于世界上最贫穷和饥饿的人群之一，山区也是最容易遭受环境退化、城市发展和气候变化影响的地区之一。

尽管山地的重要性贯穿于人类的发展历史，并且有丰富的资源财富，可是直到近期政策决策者和经济规划者才开始注意到它的重要性。国家和国际的法律制定者也同样忽视了这个问题，最近才开始对山区有所重视。直到 1991 年的阿尔卑斯协议，才有了第一个有关山脉的跨国议定书，在这之前的几年才通过了这个地区的第一个国家山地法。因此，山地法还处于初级阶段，因为，目前只有少数几个国家和国际山地法是比较合理的。

这本书的第一部分着重这类立法的发展过程，综合地介绍了有关山地的法律文件，首先是国际法，其次是国内立法。尽管有许多其他法规同样影响山地的法律状况，比如农业、林业、土壤、水域、环境、税收以及土地使用规划等法规，而这里讨论的重点只限于山地的法律框架。

第二部分包括六个简短的案例分析，它们分别来自保加利亚、法国、格鲁吉亚、意大利、北奥塞梯（俄罗斯联邦）和瑞士，这些国家已经通过或制定了山地特别法。这些国家的研究试图用例证说明在第一部分中所介绍的山地特别法的主要特征。

第一部分 总论

I 国际框架：主要法律文件

因为许多山脉跨越多个国家或者山脉本身就是国界线，这就必然产生一些跨越国界线的问题，需要进行国际或者区域性的协作。然而，除了阿尔卑斯协议以外，综合性的有关山地的特别法还没有被接受，不管是全球性的还是区域性的。

1.1 条约法

1.1.1 缺少一个世界范围的山地协议

至今，还没有专门的全球性的山地协议正式生效，这部分原因是由于许多协议尽管不是专门针对山地问题的，但是却涉及到山区的人民和资源，例如，在防治土壤沙漠化协议的导言中，认为沙漠化已经威胁到非洲干旱地区、中亚以及高加索山脉地区的山地生态系统。生物多样性协议的主要目的是保存生物多样性、持续利用其资源和公平公正地享用基因资源所带来的利益，因为山地生态系统经常也是生物多样性丰富的地区，所以，该协议与山地也有直接的关系。另一个例子是关于气候变化的框架协议，在其导言中特别提及“脆弱的山地生态系统”最容易遭受气候的影响。一些早期的协议也与山地有关，其中包括 1972 年的世界遗产协议（因为世界遗产名录中包括的许多自然景观是山脉地区）和 1968 年的非洲自然与自然资源保存协议（也涉及到与山地有关的问题，比如，农业和土地利用规划中的土壤侵蚀等）。然而，这些协议对可持续的山区发展所面临问题的解决是非常有限的。

这些协议除了与山地有关的规定以外，还有关于山地生态系统的国际环境法规方面的一些常规法则。其中之一就是地方政府有责任管理其所属的自然资源，从而不至于对“其他地方或国界以外的区域的环境造成破坏”（里约热内卢环境与发展宣言中的第 2 原则）。另一个就是地方政府有义务促进相互之间的合作（宣言中的第 7 条），这适用于由两个或多个地区共同拥有的山地的管理。持续性原则尽管没有在此被详细说明，但是它对山地生态系统的管理是非常关键的。这意味着在环境、经济、社会和文化方面，要更明智和更公平地来利用山地资源，在目前和将来合理地分享其所带来的利益（Fodella 和 Pineschi, 2000）。

1.1.2 一个区域山地特别协议：阿尔卑斯协议

阿尔卑斯山脉保护协议是目前惟一在一个区域内通过的有关山脉的法律文件。该协议于 1991 年在奥地利的萨尔茨堡通过，1995 正式生效。最初的签署国有：奥地利、法国、欧共体、德国、意大利、列支敦士登和瑞士，随后加入的有斯洛文尼亚（1993）和摩纳哥（1994）。所有 9 个成员于 1999 年批准该协议。

作为一个统一的区域生态系统，协议对在整体上对阿尔卑斯山的保护和可持续发展作出

规定,成员国一致同意制定一个全面的方针政策以实现此目标。他们也努力通过预防、警告和谁污染谁赔偿的原则,在一些有共同利益的领域内相互合作,包括农业、林业、土地利用规划、地貌保护、人文、休闲和空气污染的控制等。

这是一个框架协议:它的具体条款都采用通用的术语,需要通过附加的约定进行特别的说明,从而有效地实施。目前共有9条这样的约定:(1)1994年3个条约在法国的尚贝里签署,内容涵盖了山地农业、自然资源保护和地貌保存、以及土地利用规划和可持续发展;(2)1996年在捷克斯洛伐克的布尔多签署了2个关于山脉森林和旅游方面的条约;(3)1998年在斯洛文尼亚签署了2个关于土壤保护和能源方面的条约;(4)2000年另外2个条约在瑞士被签署,包括运输和分歧的解决。

一些条约,尤其是关于运输方面的条约,非常难以磋商和达成一致。另外,其他4个关于人文、水资源、空气质量和废物处理的条约也引起人们的注意,但是还没有被正式接受。

尽管大多数成员国都已签署条约,在正式形成法律文件的时候却只有列支敦士登批准现有的条约。然而,奥地利和德国预期也会很快批准,其他成员国将逐步批准。因此,这些条约在2002年之前将有可能正式生效,因为协议规定当有3个成员国正式批准,3个月以后则开始生效。

1.1.3 其他区域性协议草案

阿尔卑斯协议被认为是世界上其他地区山脉协议的一个模型,类似的区域范围内的协议目前正在被制定,它们处于不同的准备和制定阶段,包括:

- **阿尔泰山脉**,周边的国家有中国、哈萨克斯坦、蒙古和俄罗斯。在这种情况下于1998年通过了一个意向条约,由此,4个国家意识到在保护和发展阿尔泰山地区中共同的职责,认识到促进经济发展的必要性,并努力来增加收入和发展基础设施(Pradhan, 1999);
- **高加索山脉**,周边的国家有亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚和俄罗斯。这些国家于2001年6月举行一次会议以后,形成了一个决议,决议认为高加索山脉作为地球上最重要的一个山脉生态系统,主要是由于它丰富的生物和地貌多样性。决议的形成基于了高加索地区在地理、生态和社会学上的一体性原则;
- **喀尔巴阡山脉**,周边国家有捷克共和国、匈牙利、摩尔多瓦、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、乌克兰和南斯拉夫。于2001年11月在乌克兰举行一次会议以后,开始展开国际合作,努力推动喀尔巴阡山脉的保护和持续发展。从那以后,这些国家开始考虑制订一个协议,以推动区域整体的可持续发展,并且还要考虑到一些特殊的需求,比如旅游、农业和运输等(Egerer, 2002)。

在欧洲理事会(CE)的框架下,一个欧洲山地协议草案于2000年诞生,协议内容包括了山区发展和保护的大多数方面,是在早期的欧洲山地宪章的基础上制定的。以上被提及的协议都在努力探索加快山脉地区的社会经济发展、满足当地居民的需求、同时以和谐的方式保护环境的方法。最近欧洲理事会长委员会对这些协议草案开始重视,但是还没有通过。

1.2 弹性法规

弹性法规文件包括声明、决议、行动计划和行为规范等，通常通过国际论坛和会议的形式产生和通过，在使用它们的过程中可以促进正式法律文件的形成，从而推动硬性法规协议的发展。许多这样的弹性法规涉及到山区的人民和生态系统，比如 21 世纪议程的第 13 章和里约热内卢会议以后的一些法律文件，其中一些将在以下章节中被简要描述。

1.2.1 一个全球山地宣言：21 世纪议程的第 13 章

“脆弱生态系统的管理：可持续山地开发”是这一章的标题，21 世纪议程中专门针对山地的一章，于 1992 年在里约热内卢环境与发展大会上正式通过。这样一个全球论坛，成员来自 180 个联合国成员国和国际性的团体，由最高权威层签署了文件，第一次明确和正式地对全球山地问题作出共同的关注，因为世界上山地是自然界和人类资源最基本的聚集地，需要被保护、恢复和开发。

第 13 章是指导国家和国际社会行动的一个决策工具。它特别指出农村发展、食物安全、淡水、生物多样性、森林、气候变化、文化、传统知识和观光旅游等主要的山区发展问题。它努力寻求可持续的山区发展途径，主要有以下措施：（1）提高山区人民的意识并支持他们来努力扭转山地退化的趋势；（2）寻求有实力的赞助商，建立国家、区域和全球性的山地机构网络。

在评估自从里约热内卢会议以后第 13 章的实施所取得的成就中，可持续发展委员会认为，到 2001 年世界上大多数山区的经济发展水平将“继续维持在非常低”的水平。然而，同时也会有重大的进步，特别是在鼓励山地问题的参与者之间的相互合作等一系列的改革机制所取得的成效方面，以及注重平衡发展和环境利益等。

1.2.2 关于山区人口的世界宪章草案

来自 70 个多山国家的 800 多人，于 2000 年 6 月在法国的巴黎和尚贝里举行了世界山地研讨会，并共同签署了一份世界宪章草案，草案代表了山区人口的需求与愿望（世界山地研讨会，2000a 和 2000b）。根据宪章草案，要满足山区人口的需求以下 3 个条件是至关重要的：

（1）山区人民必须拥有自己的社会地位，同时继续保留他们的自身特征；（2）山区人民要发挥他们的自身优势，必须面对经济竞争来努力改变其贸易地位；（3）山区人民需要继续主导他们的生存环境，开发他们的自然资源，根据自身需要进行管理，同时要代表国家和全世界的利益。

宪章草案设想建立一个世界范围的组织机构，被称为“世界山脉”，它代表山区的利益，它的成员包括当地权威机构、代表山区人民的协会和团体。伴随这个机构的应该还有一个财政机构，可以以基金会的形式存在，促进资源上的合作，在有山脉的区域和国家之间开展合作伙伴关系。

宪章正处于讨论和修正过程中，有观点认为可以在第二届世界山区人口大会上被正式通过，此次大会于 2002 年 9 月在厄瓜多尔的基多举行。一个新的版本于 2002 年 5 月发行，从

最近成立的非政府组织，即世界山区人口协会中增加了一些内容。在基多会议最后定稿之前，在六个区域预备会议上草案应该进一步被讨论和修改。

1.2.3 其他法律文件：一些例子

里约热内卢会议所取得的成就就是，受 21 世纪议程的第 13 章的启发，在世界上许多区域的政府和非政府论坛上，形成了山地生态系统的一些弹性法律文件。例如：

- **关于山地生态系统可持续发展的库斯科宣言**：2001 年在秘鲁的库斯科，由来自不同大陆的 18 个国家的代表草拟。宣言认为环境、社会和经济措施是山地可持续发展的基本元素（山地可持续发展国际研讨会，2001）；
- **山区可持续发展的中亚宪章草案**：相关的国家包括哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦；相关国家部长之间进行了磋商，达成一致的共识，即在 2002 年全球山脉峰会上开始通过宪章（第 4 届山区可持续发展国际会议，2001；联合国环境规划署，2001）；
- **欧洲山地宣言**：来自中欧、东欧和西欧 15 个国家的 36 个山区机构组成一个协会，在定期召开的大会上欧洲山地协会已经通过了不同的宣言文件。在第二届欧洲山脉大会（2000 年于意大利的特兰托举行）上作出一个最后宣言，即山地作为环境和文化多样性聚集地的优势是非常显著的。以全球化的观点来看，山脉地带经济行为的可持续性只有通过高质量、高价值的产品才能保证（欧洲山脉会议，2000）。在欧洲山脉第三届会议上（2002 年在苏格兰举行），主要讨论欧共体农业体制和区域发展政策对山脉地区农业的改革问题。会议再次强调高品质产品的重要性，认识到在欧共体内部和一些其他欧洲国家，山脉地区农业的积极作用（对地貌、农村、观光旅游等的影响）（欧洲山脉会议，2002）；
- **非洲山脉和高地宣言**：1997 年于马达加斯加举行的非洲山地协会国际研讨会上正式通过。宣言指出了影响非洲山地生态系统的主要问题，提供了一些解决问题的推荐政策（非洲山地协会，1997）；
- **阿尔卑斯登山家协会国际联盟（UIAA）加德满都宣言**：于 1997 年在尼泊尔的加德满都举行的阿尔卑斯登山家协会国际联盟大会上正式通过，这个宣言号召对山地环境的有效保护、对山区人民和文化的敬仰，以及以友谊、尊敬与和平的精神促进登山队员之间的联系（阿尔卑斯登山家协会国际联盟，1997）；
- **比利牛斯山脉保护宪章**：1995 年由保护比利牛斯山脉国际联合委员会提出，宪章有三个目标：保存山脉生态；引导游客进入；尊重环境的经济发展（比利牛斯山脉保护国际联合委员会，1995）。

11 国家立法：主要特征

回顾以上一些国际性的法律文件，反映了政府对主要山地生态系统保护和发展的共同关心。因为许多山脉都跨越国界线，因而，经常需要国际协议和行动来说明和规范国际山地政策的目标。然而，实际上山地保护和开发，主要是通过国家的立法在一个地区内实施。

与山地有关的立法还在初级阶段，迄今为止，只有大约 12 个地区已经通过全面的或者是部分领域的山地特别法，其中包括古巴、法国、格鲁吉亚、希腊、意大利、瑞士和乌克兰。其他国家例如俄罗斯（包括西伯利亚）、摩洛哥和罗马尼亚，计划草拟或颁布类似的法规。在保加利亚，一个关于山地的议案于 1993 年起草，正在被正式通过的进程中。

此外，在一些国家山地立法已经在地区内开展，其中的一个例子就是俄罗斯的北奥塞梯-阿兰共和国，1998 年 12 月 30 日制定了与山地有关的法规。在意大利，于 1996 到 2000 年间大多数山区都颁布了山地法。国家和地区立法的主要例子列在附录中。

对国家有关山地法律文件的分析显示了许多相似之处——目标和范围；立法框架；所反映的经济、社会和环境政策等。这一部分讨论的问题简单地勾画出山地立法的主要特征，第二部分的案例研究将详细地讨论几个山地法。

2.1 目标与范围

2.1.1 立法的目的

山区有着特别的自然、经济和社会特点，包括地理位置孤立、气候和环境条件恶劣、生态系统脆弱、处于政策边缘以及大部分都很贫穷，对山地立法就是试图解决这些问题。

推动山区的保护和可持续发展是大多数与山地有关法规的首要目标。在此目标下，强调的重点是调整它适合国家的相关政策。例如，法国 1985 年颁布的 85-30 法律条款，确定了山区的发展、管理和保护政策，要“使当地居民及官员能够有效地控制他们的发展，在山区与其他地区之间，创造平等的收益和生活条件，同时充分尊重山区人民的文化特点”。

尊重山区团体的文化特点也是大多数法律考虑的目标之一。各地方颁布的法规迎合了山区人民和整个山脉覆盖地区的特别需要，能够很好地发挥它们的作用。例如，格鲁吉亚 1999 年颁布的法律，既定目标是满足目前山区人民的需求，同时也要考虑将来的发展。

1998 年俄罗斯北奥塞梯-阿兰共和国颁布法规，协调在山区发展中建立社会、经济和法律基地的各种需求，同时要保护和合理利用自然资源。同样，乌克兰 1995 年颁布了山区居住法，目的是为了改善山区居民的生活条件，推动当地的社会和经济发展。最后，1997 年瑞士颁布的投资法规的目标之一，就是通过合理分配基础设施的资金使用，推动山区的可持续发展。