

国家社科基金项目(01BFX014)

兰州大学 985 工程建设项目

西北民族地区 环境资源法律制度 创新研究

XIBEI MINZU
DIQU HUANJING
ZIYUAN
FALU ZHIDU
CHUANGXIN
YANJIU

胡晓红 著

民族出版社

国家社科基金项目(01BFX014)
兰州大学 9 8 5 工程建设项目

西北民族地区 环境资源法律制度 创新研究

胡晓红 著

XIBEI MINZU
DIQU HUANJING
ZIYUAN
FALU ZHIDU
CHUANGXIN
YANJIU

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

西北民族地区环境资源法律制度创新研究/胡晓红著.
北京:民族出版社,2006.4
ISBN 7-105-07626-7

I.西... II.胡... III.民族地区—环境保护
法—研究—西北地区 IV.D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 032995 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.e56.com.cn>

民族出版社微机照排 北京艺辉印刷有限公司

各地新华书店经销

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12.25 字数:320 千字

印数:0001-2000 册 定价:22.80 元

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换

(汉编一室电话:64271909;发行部电话:64211734)

内容提要

本书在科学发展观的指导下，首先以西北民族地区环境资源现状为切入点，较详细地介绍了当前西北民族地区的环境资源状况，探讨了西北民族地区环境资源保护与经济发展的关系，论证了退耕还林、退牧还草政策在经济发展与环境资源保护中的重要意义。其次将重点放在西北民族地区环境资源法律制度新设计中，主要内容和观点包括：在当地环境资源立法时，切实依据西北民族地区特点，在坚持立法的“及时性”的同时兼顾立法的“超前性”，并体现立法的“民族性”；根据经济学的产权制度理论，采用实证主义法学研究方法，主张实现物权法与环境资源法的互动，确立环境承载力物权制度的观点；在物权法和环境资源法中确立环境资源补偿机制，在注重发挥物的“物尽其用”的经济价值的同时，更加重视发挥物的生态价值，通过生态补偿机制减少或降低物权人因限制物权行使而遭受的经济损失。另外，针对西北民族地区水资源匮乏且浪费严重的情形，主张重构水资源二元所有权制度，实行国家所有的单一所有权制度，以保证水资源的合理利用、统一调配。

序 言

台湾诗人席慕蓉曾经在《新民晚报》上发表了一篇文章，题目是《发菜与开什米》。文章说，蒙古人的五畜，顺序不变，永远是马、牛、骆驼、羊、山羊这样的排列。在吃草的习惯上，马爱吃草的尖端和籽粒，所以要寻找草比较高的牧场。牛是用舌卷草吃的，矮草即可。羊的牙齿锐利，每每啃到草根，所以放过羊的牧场，一年只能使用一次，除非新草再生，不然无法放牧。而山羊更是毁草根毁得利害，牧民原来养山羊的头数是很少的，原因也就为此。但是，由于用山羊毛绒织的开什米毛衣又轻又暖，单价又高，利之所趋，在内蒙古开设的开什米毛衣工厂从十年前的四五家发展到目前的四五百家，完全没有人管制。读了这一则短文，我的感触挺深，穿着开什米毛衣，浑身不自在。但是，人人不穿开什米毛衣，工厂怎么办？工人怎么办？经济发展与环境保护真的是不可协调的矛盾吗？带着这些疑惑，我开始关注环境问题。

真正令我震惊的经济发展、人口增长、牲畜过牧等导致环境资源的严重后果的是 2000 年春季亲眼目睹了额济纳旗枯死的数百年的胡杨林、干涸的东居延海、荒漠化的草地、面积极小的围栏草场。而在当地人心目中留下的绿洲是霍尔扈特人博物馆悬挂的数百年的额济纳旗的绿洲美景。我深深地为当地牧民的生存所担忧。让我高兴的是，从 2001 年开始，在国务院的关注下，经过青海、甘肃、内蒙古等省区的努力，黑河流域实行分量供水，如今，东居延

海又有了湖水和鱼类。相信多年后，额济纳旗的绿洲美景可与数百年前美景相媲美。可见，制度的强有力实施对于环境资源保护和管理以及经济发展具有重要作用。

作为地处生态环境资源脆弱的黄土高原的法律工作者，关注经济发展与环境资源保护并实现“双赢”是我的一项职责。于是，《西北民族地区环境资源法律制度创新研究》思路形成了。为了本书的完成，我遴选了一些地方进行实地调研，特别是甘肃省甘南藏族自治州玛曲县的环境资源保护、藏族牧民利益的维护成为我关注的重点。玛曲县是黄河首曲，土地沙化严重威胁着黄河水源涵养功能，退牧还草对于恢复这里的生态具有现实意义。然而，令人困惑的是，我国的环境资源法律制度从1979年开始建立至今基本已经趋于完善，西北民族地区环境资源地方立法也普遍存在，环境问题依然十分严重，它既是全球问题，也是我国国家问题和地方问题。环境资源立法的制度设计是否合理、科学，如何才能使有效的环境资源法律制度在西北民族地区发挥作用？研究中，本人发现两个基本问题：一个是环境资源具有有限的承载力，它是环境资源所固有的，一旦环境资源的开发、使用超越其承载力，则环境资源必然遭到破坏；二是现有的物权制度设置关注“物尽其用”，却忽视物的生态价值功能，导致权利人行使物的权利的时候尽最大努力发挥物的使用价值或重视物所带来的经济价值。有关物的生态价值仅是环境资源法律制度所关注的。这种法律制度的设计使物权法律制度与环境资源法律制度形成隔离，并且对环境资源保护、管理形成障碍。

为贯彻、实施《中华人民共和国草原法》，玛曲县在2003年曾经鼓励牧民“围栏”，但由于成本较高，围栏实施遇到一定挫折。2003年该县正式贯彻党中央、国务院的“退牧还草”政策，这一政策实施项目包括：国家和地方通过货币和粮草方式对当地牧民给予补贴，牧民个人承担小部分“围栏”和“禁牧”成本。据当地有

关部门讲，禁牧区植被不好，补贴对牧民十分有益。但限制性畜头数虽然一直在倡导，但实行起来难度太大，年年在限制，年年都有限制住。实际上这是玛曲牧区始终最难办的一件事，也是应当必须抓好的一件事，是一项长期任务。如果真正将牲畜数量控制在理论载畜量以内，对牧民的收入一定有影响，但不会很大，这就要求努力实现从目前的数量畜牧业向质量效益型畜牧业转变，这也同样是当前和今后相当长一段时间的任务。就现行土地承包经营责任制讲，玛曲县草地承包经营基本完成，草地权属问题基本解决，牧民在属于自己承包经营的草地内养畜，在物权制度下，他人无权干涉，因而，限制性畜数目显然缺乏物权制度支持。但过度放牧导致草地退化严重，“公地悲剧”同样也会发生在牧民承包经营的草地内。因此，实现牧区草地的可持续利用对于当代人和后代人均具有重大意义。由此演绎，西北民族地区实现环境资源的可持续发展是现实的必然要求。

法律制度的基本价值功能有利于贯彻实施可持续发展战略。无论是环境资源法还是物权法均应将可持续发展战略贯穿于立法、守法、执法的全过程。科学发展观就是党的十六届三中全会提出的“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”的基本要求。全面发展，就是“要以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化建设，实现经济发展和社会全面进步”；协调发展，就是“要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，促进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调”；可持续发展，就是“要促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证一代接一代地永续发展”。今后我国的立法只有以科学发展观作为立法的理论基础和指导思想，才能实现“人与自然和谐发展”

的目标。

尽管本书在吸收现有成果基础上对于我国环境资源法律制度设置具有创新之处，但是，由于“退牧还草”工作西北各民族地区正在实施，因而，其效果还未完全显现出来。当然，从长远讲，经济发展与环境资源保护在可持续发展观指引下可以实现“双赢”；从眼前讲，经济发展与环境资源保护是存在矛盾的。这一眼前矛盾的解决只能依靠生态补偿机制，尤其是依靠国家财政支持才能实现，西北民族地区居民生活水平才能持续、稳定提高。有鉴于当前的现实，本书尚有一定不足，但期望文中观点能够对西北民族地区做好环境资源保护工作提供一定的理论上的帮助。同时，也诚恳地希望同行们批评、指正。

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

上 篇

西北民族地区环境资源现状分析

第一章 西北民族地区环境资源概况	(3)
------------------------	-------

一、西北民族地区环境资源的特点及现状	(3)
--------------------------	-------

二、宁夏回族自治区环境资源的现状	(10)
------------------------	--------

三、青海环境资源的现状	(13)
-------------------	--------

四、甘肃省环境资源的现状	(19)
--------------------	--------

五、新疆维吾尔自治区环境资源的现状	(23)
-------------------------	--------

六、西北民族地区环境资源保护与建设的措施	(28)
----------------------------	--------

第二章 西北民族地区经济发展和环境保护关系研究	(33)
-------------------------------	--------

一、对“发展”的一般再认识	(33)
---------------------	--------

- 二、人类社会发展与自然界关系演进的逻辑必然
——深思环境问题,走可持续发展之路 (35)
- 三、从罗马俱乐部到里约热内卢会议——可持续
发展观的渐趋成熟和为世界各国所共识 (39)
- 四、中国的可持续发展观——科学发展观 (42)
- 五、西北民族地区经济发展和环境保护关系的规
范性分析 (46)
- 六、西北民族地区经济发展与环境保护关系的实
证分析——以甘肃玛曲县退牧还草为例 (57)

中 篇

西北民族地区环境资源法律制度新设计

- 第三章 西北民族地区环境资源法律制度 (67)
 - 一、西北民族地区环境资源立法概况 (67)
 - 二、环境资源法律规范内容概述 (69)
 - 三、西北民族地区环境资源立法存在问题分析 (92)
- 第四章 西北民族地区环境资源立法权研究 (111)
 - 一、立法权概述 (111)
 - 二、中国立法权及立法体制 (120)

三、我国的环境资源立法·····	(128)
四、西北民族地区环境资源立法中存在的问题 及解决对策·····	(136)
第五章 西北民族地区环境承载力的物权法研究·····	(160)
一、环境承载力概述·····	(160)
二、环境承载力法律制度·····	(169)
三、环境承载力的物权理论分析·····	(177)
四、体现环境承载力的物权制度内容·····	(193)
五、环境承载力物权制度实证分析 ——以甘南藏族自治州玛曲县为例·····	(208)
第六章 西北民族地区环境资源容量法律问题研究·····	(215)
一、环境资源容量及环境资源容量法律制度·····	(215)
二、环境资源容量的法律定位——作为一种 物权制度法律化的合理性·····	(230)
三、环境资源容量使用权·····	(239)
四、西北民族地区环境资源容量法律制度之构建·····	(251)
第七章 西北民族地区水资源法律制度研究·····	(262)
一、水资源概述·····	(262)
二、水权理论分析·····	(274)
三、西北民族地区水资源法律制度完善·····	(285)

下 篇

西北民族地区环境资源现状调查报告

第八章 青海、宁夏、甘肃、新疆等省(区)

环境资源现状调研报告·····	(299)
一、甘肃玛曲县调研报告·····	(300)
二、新疆和静县调研报告·····	(314)
三、宁夏回族自治区固原市的调研报告·····	(334)
四、青海三江原地区调研报告——以 玉树藏族自治州为主·····	(353)
附 录·····	(370)
后 记·····	(377)

上篇

西北民族地区 环境资源现状分析

第一章 西北民族地区环境资源概况^①

一、西北民族地区环境资源的特点及现状

西北地区地处亚欧大陆腹地中心，自古是交通要塞。从我国行政区划上来说西北地区是指陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区五省区。西北五省区占全国土地总面积的32.29%，人口占全国的7.13%，人口密度28.8人/平方公里，是全国人口密度最小的地区。

西北民族地区大多数处于我国生态环境的脆弱地带，生态环境的总体现状和特征是自然条件恶劣、生态环境十分脆弱、生存条件较差、经济技术水平不高。西北地区较典型的气候特征是干旱，土地常年处于过载状态，土地承载力急剧退化和下降。西北脆弱的生态以及人类生产和生活活动的粗放，加上掠夺式开发，导致西北地区土地的盐碱化、荒漠化和水土流失十分严重。

(一) 气候干旱少雨，水资源匮乏，利用不合理

水资源是指地球表层可供人类利用的水。水资源是生命赖以存

^① 本书所称西北民族地区包括：新疆、青海、甘肃、宁夏以及内蒙古额济纳旗。将内蒙古额济纳旗纳入西北地区是由于其历史上的原因和地理位置。

在的基础。西北民族地区大部分由于深居欧亚大陆腹地,平均降水量在160毫米以下,基本上不产生地表径流,水资源十分匮乏,新疆、青海等省区的少雨地区降水量不足100毫米,陕、甘、宁三省区的少雨地区年降雨量不足300毫米。地面水和地下水径流总量约为2864亿立方米/年,仅占全国水资源总量的10.07%,形成世界上最严酷的干旱区之一。另外加上对水资源的过度开发和不合理利用,引起了一系列环境问题。例如河道缩短、水质咸化、土壤沙漠化、植被退化等。河西走廊、准噶尔和塔里木盆地等最主要的干旱区,水资源利用率都超过了65%,远远超出世界干旱区平均水资源利用率30%的水平。在局部地区,如乌鲁木齐河流域和石羊河流域,水资源利用率已分别达到108.1%和104.7%,超过流域可更新的水资源量。水资源利用程度的提高直接引起干旱区水文状况的剧烈变化,河道缩短,湖泊退缩或干涸,区域地下水位下降以及流域水量的时空重新分配。由于流域内对水资源的过度利用,导致各内陆河大部分支流消失或断流,干流水流补充严重不足。塔里木河是中国西北干旱区最长的内陆河流,全长约2200公里,共有大小支流183条,在20世纪初有常年性河流128条,现在仅有较大的阿克苏河、和田河和叶尔羌河3条支流尚有径流汇入塔里木河,其他支流均在20世纪80年代初就全部断流,消失于各自河流水库和灌溉绿洲。^①

(二) 水污染严重

西北地区水资源的缺乏,一方面表现在总量的缺乏,另一方面表现在与人类活动主要区域分布的不完全一致,因而在人类主要活动区域内的水环境容量非常有限。随着人口的增加和人类活动的加

^① 傅德印、于泽俊:《再造一个山川秀美的西北》,12页,兰州,兰州大学出版社,2002。

剧，大量废污水排入水体，造成水质严重恶化。在 20 世纪 80 年代以前，水质污染主要存在于大城市和工业区附近，例如黄河兰州河段、包头河段、疏勒河金昌河段、湟水西宁河段等。20 世纪 80 年代后，水污染范围不断扩大，原有污染河段未能得到有效控制，不少清洁水体相继被污染。目前，黄河主要支流渭河已受到严重污染，尤其是渭河陕西河段污染严重，有些河段甚至满足不了农业灌溉的要求。湟水西宁以下河段严重污染，部分菜农反映，用河水浇过的地，青苗竟被致死。黄河支流中流经大中小城市的河段绝大部分受到严重污染或重污染，许多季节河在枯水断流期间河道内积存大量废污水，环境恶劣，而一旦洪水来临，污染物随流而下，成为形成洪峰污染的重要原因。一些尚未断流的中小河流，由于一个或几个厂矿（尤其是造纸厂或化工厂）向其排污而被严重污染的现象随处可见。

西北地区地下水质局部也受到污染，污染区域主要在重大污染源附近和地表水受到严重污染区域，主要在城市近郊。1997 年，新疆 14 个城市的地下水中，有 14.3% 受到轻度污染，35.7% 受到中度污染，7.1% 受到严重污染。黄河岸边兰州市的主要供水水源地马滩、迎门滩和崔家大滩地下水源地均已受到污染，主要污染物有酚、油、氰化物、铅、硝酸盐氮等，其检出率均超过 50%。

（三）荒漠化速度在加快

土地沙漠化是在干旱、半干旱地区多风和疏松沙质地表条件下，由于自然因素和人为过度地利用土地资源，破坏了脆弱的生态平衡，使原非沙漠的地区出现了类似沙漠景观的环境变化过程。沙漠化过程也包括沙漠边缘，在风力作用下，沙丘前移入侵和原来固定的、半固定的沙丘由于植被破坏所产生的沙丘活化。《第二次全国荒漠化监测》公布的数据表明，1999 年全国荒漠化土地总面积为 267.4 万平方公里，其中西北地区荒漠化土地总面积在 60 万平