

我国湿地保护的立法思考

王巍娜

(福建省福州大学法学院, 福州 350002)

摘要: 湿地被称为“地球之肾”, 具有重要的生态价值、经济价值和社会价值。我国湿地面积广大, 但近些年来由于各种原因, 湿地面积却在急剧减少。因此, 迫切需要构建湿地保护的法律制度, 为湿地保护提供法律保障。笔者在对我国湿地开发与利用现状及其管理体制、相关立法存在的问题进行分析的基础上, 对我国湿地保护立法提出一些立法构想。

关键词: 湿地; 湿地保护; 立法

中图分类号: P343; X176

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2005)03-0184-03

The Legislation Reflection on Wetland Protection in China

WANG Wei-na

(The Law College of Fuzhou University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: The wetland is considered as the kidney of the globe. It has important ecological value, economic value and social value. The wetland area in our country is vast. However, in recent years the wetland area has been diminishing sharply due to many kinds of reasons. Therefore, it is urgent to establish the law system about wetland protection and provide law safeguard for the wetland protection. The author first analyzed the problem existing in the exploitation of wetland, the administration system and the related legislation, then put forward some propositions on the wetland protection legislation.

Key words: wetland; the wetland protection; legislation

按照《国际湿地公约》的定义, 湿地是指天然的或人工的、永久的或临时的沼泽地、泥炭地、或水域地带, 带有静止或流动的淡水、半咸水或咸水水体, 包括低潮时水深不超过6m的水域。^[1]湿地不仅有重要的生态价值, 例如它是生物多样性的发源地, 可以调蓄洪水, 提供水资源等, 而且具有巨大的经济价值和社会价值, 它与森林、海洋并称为全球三大生态系统。我国的湿地面积约为6584万 hm^2 (不包括江河、池塘), 占世界湿地总面积的10%, 居世界第四位, 从寒温带到热带、从沿海到内陆、从平原到高原均有湿地分布。^[2]然而, 近些年来由于各种原因, 我国湿地面积却在急剧减少, 这其中有其自然因素, 而人为破坏更是一个重要原因。因此, 我们有必要从法律角度来探讨湿地的保护问题。

1 立法必要性

1.1 我国湿地开发与利用中存在的问题要求立法保护湿地

湿地的开发与利用给人们带来了经济利益, 促进了我国经济的发展。但是, 过度的资源开发利用也给我国湿地生态环境带来一系列负面影响。目前, 我国湿地的开发与利用存在诸多问题, 表现在:

1.1.1 盲目围垦, 任意改变湿地用途

由于受经济利益的驱使, 人们一度盲目开垦、围湖造田, 占用天然湿地, 这直接导致了我国天然湿地面积锐减, 功能下降。而且, 围湖造田恶化了湖区的水情, 直接减少了对江河供水调蓄的容积, 使洪水出现频率升高。昔日“八百里洞庭”的洞庭湖已从40年代末期约43万 hm^2 , 减少至目前的约24万 hm^2 , 水面缩小40%, 蓄水量减少34%。随着自然湿地面积的逐渐减少, 湿地生态功能明显下降, 生物多样性受到威胁, 生态环境恶化现象(如风蚀加重、土地局部沙化、盐渍化、水土流失加重、旱灾次数增多等)屡屡出现。

1.1.2 湿地资源不合理利用

人们在利用湿地资源时, 由于对生物多样性的价值缺乏认识, 对湿地资源不合理利用, 造成了严重后果。每年春季, 在鄱阳湖湿地区域都会刮起抢采藜蒿的歪风; 国家重点保护植物东乡野生稻被用作牲畜饲料或当柴烧。这种“掠夺”式利用方式, 使得一些珍贵物种面临灭绝的境地, 造成了鄱阳湖湿地生物资源的极大浪费和生态系统的再生能力下降。^[3]由于管理不力, 近几年来, 在中国重要的经济海区和湖泊, 酷渔滥捕的现象十分严重。人们为了尽可能多地捕捉, 不择手段, 竭泽而渔的事件时有发生。这不仅使重要的天然经济鱼类资源受到很大的破坏, 而且也严重影响着这些湿地的生态平衡, 威胁

着其它水生物种的安全。除了鱼类外,湿地水禽、红树林、珊瑚礁等也由于过度利用而遭受重创,其生态功能受到严重影响。在水资源方面,因过度从湿地取水或开采地下水,已使我国西北、华北的部分地区湿地水文受到威胁,塔里木河、黑河等重要的内流河下游缺水,黄河水量干枯的趋势加剧。

1.1.3 污染日趋加剧,湿地环境质量下降

人们在追求经济发展的同时,给环境造成了污染,湿地也难逃其厄运。在湿地污染方面,最为严重的是水污染。目前,许多天然湿地已成为工农业废水、生活污水的承泄区。这不仅使湿地的水质恶化,也对湿地的生物多样性造成严重危害。

上述我国湿地开发与利用中存在的问题,要求必须加强湿地保护立法,用法律来规范在湿地区域内从事各种活动的行为,使湿地的开发、利用活动规范化、法制化,这不仅有利于维护湿地生态系统的完整性,也有利于我国的经济发展与

1.2 政出多门、管理体制不顺要求立法保护湿地

目前,我国在湿地保护管理方面,政出多门。1998年国务院机构改革后,决定由国家林业局负责组织、协调全国湿地保护和有关国际公约的履约工作;由农业部负责指导宜农滩涂、宜农湿地的开发利用工作以及海洋渔业资源管理;水利部负责统一管理水资源;国土资源部负责组织编制和实施国土规划、土地利用总体规划,统一指导土地开发和利用;国家环保总局负责监督检查湿地环境保护工作;国家海洋局负责监督管理海域使用、海洋生物多样性和海洋生态环境保护,监督管理海洋自然保护区和海洋特别保护区。地方各级人民政府均设有与中央政府相应的管理机构,负责管理本行政区域内湿地的保护和合理利用。

由于湿地的类型复杂、分布地区广,因此会受到不同地区、不同部门的管理。而不同地区、不同部门,因在湿地保护、利用和管理方面的目标不同,利益不同,各自为政,各行其是,影响了湿地的科学管理。以扎龙保护区为例,由于扎龙保护区的行政区划分属齐齐哈尔市和大庆市,保护区管理局受黑龙江省林业厅和齐齐哈尔市政府双重领导,保护区涉及4县两区,14个乡镇,水、草分别归水利部门、畜牧部门管理,保护区管理局没有自然资源管理权,致使诸多问题无法协调解决。

为解决由于政出多门、管理体制不顺造成的问题,必须加强湿地保护立法。通过立法对相关的湿地管理部门职权范围及相互关系重新统一规范,避免不同职权部门在湿地管理问题上的不协调。同时,通过立法解决一些保护区的管理机构有职无权的现状,明确不同功能类型非保护区湿地的主管部门和协管部门及其相应的权力范围。

1.3 现有的与湿地有关的法律法规不健全,要求立法保护湿地

目前,我国已有多部法律法规涉及到与湿地相关的资源(包括湿地土地资源、湿地动植物等),如《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共

和国渔业法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《风景名胜区管理暂行条例》《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》《中华人民共和国基本农田保护条例》《中华人民共和国自然保护区条例》《海洋自然保护区管理办法》。这些法律法规涉及到资源的权属关系、资源的利用与保护、破坏资源行为的法律责任等方面的内容,特别是对滩涂、湖泊、河道、草地的垦殖,对野生动植物的捕采,对地表、地下水源的开采与保护,对渔业资源的开发与保护等方面做了具体规定。^[4]

然而,从湿地立法角度看,以上法律法规存在如下明显不足:

1.3.1 概念不统一、外延不确定

尽管上述法律法规分别对与湿地有关的内容做出了部分规定,但这些规定仅是针对湿地的某些类型而言的,如《土地管理法》就“养殖水面”,《环境保护法》就“水、草原、野生动物”,《海洋环境保护法》就“海滨”,《渔业法》就“内水、滩涂”,《水法》就“江河、湖泊、水库、渠道”,《水污染防治法》就“江河、湖泊、运河、渠道、水库”等进行了规定。“湿地”尚未作为一个统一概念在立法中得以运用,即使是在出现“湿地”一词的《中华人民共和国自然保护区条例》《海洋自然保护区管理办法》中,也是将“湿地”与属于湿地亚类的“内陆水域”、“河口”、“滩涂”、“海湾”、“海岸”、“渔业资源”等相提并论,这足以说明“湿地”概念在法学领域尚不统一。

对于法律法规而言,概念的准确性决定了该法律法规所调整范围的边界。由于“湿地”概念不统一,进而外延不明确,导致了不同法规之间在管辖范围上的冲突,由此出现了某一调整对象多路管辖或无人管辖的局面。因此有必要通过立法明确或统一“湿地”或“湿地资源”的概念。

1.3.2 不同法规的具体规定不协调

立法本身的意义在于协调各种社会关系,不同法规之间就同一社会关系的调整手段也必须协调,否则就会因法规之间的冲突而导致法在调整某一社会关系时出现无所适从的现象。我国在湿地资源管理方面没有关于湿地保护的统一法律法规,现行与湿地保护有关的法规中在湿地资源保护和利用方面的规定又存在某些不协调的成分,例如,某些现行法规在明确鼓励宜农荒滩、荒水开发的同时,没有制定对开发土地的湿地功能的保护规定;某些法规虽然规定对受工程损害土地应采取恢复措施,但没有明确规定对受工程影响之湿地的功能恢复等。立法上的不协调,导致了执法监督上所采用法律依据的不统一。

1.3.3 湿地保护区土地权属未理顺

由于历史、政策等方面的原因,我国自然保护区土地权属问题含糊不清。虽然1994年出台的《中华人民共和国自然保护区条例》第7条第2款规定:“自然保护区内的土地,依法属于国家所有或者集体所有。……依法确定的土地所有权和使用权,不因自然保护区的划定而改变。”但这种不顾保护区实际情况的规定,不仅没有明确保护区土地的权属,反而

造成自然保护区管理机构因为没有对保护区土地的使用权而无法有效地对自然资源进行保护和管理。这一自然保护区土地权属状况,导致了我国湿地保护区土地权属未理顺。

由于我国湿地保护区土地权属模糊不清,各部门受经济利益的驱使,不顾保护区的利益,大肆进行短期破坏性的资源开发和利用,最终导致湿地退化和湿地资源的枯竭。此外,湿地保护区土地权属模糊不清,也导致保护区与周边社区的关系难以处理,土地纠纷时常发生。

1.3.4 与生态环境保护的需要不适应

我国从中央到地方的资源立法传统上都有一个特点,就是以部门立法为主导,有多少部门就有多少法,资源立法呈割据状态。各部门的立法受到其管理权限、协调能力和部门利益的局限,使得资源难以获得统一的管理,这和资源的生态属性是不相符的。有关湿地资源的立法同样面临这类问题。而且,无论是从法规数量,还是从单个法规的内容比例来看,这些立法都是以开发利用为主,而有关资源的保护和更新的内容虽然近年来日益受到重视,但仍然存在与开发利用的速度和强度不协调,与生态环境保护的需要不适应等情况。

除了上述问题外,我国与湿地有关的法律法规还存在内容比较陈旧(许多法律是上世纪80年代制定的),调整力度不够(如有的法律条款未规定法律后果及相应的救济措施),地方立法跟不上等问题。

如何解决这些问题?笔者认为,加强湿地保护立法是最佳途径。立法方法有二,或者对既有的与湿地有关的法律法规进行修改,或者进行湿地保护的专门立法。考虑到现有的与湿地有关的法律法规数量较多,若对其一一修改,则难度大,成本高,并且,我国对与湿地并称为三大生态系统的森林、海洋已有专门立法,所以宜对湿地专门立法。

2 立法构想

2.1 立法模式

根据我国湿地管理、利用现状,建立湿地保护的法律法规体系,以《宪法》《环境保护法》为指导,由全国人大常委会制定颁布“湿地保护法”,由国务院组织有关部门制定“湿地保护法实施细则”,各地省级人民代表大会及其常委会可以依据“湿地保护法”,结合本地区实际情况,分别制定地方性法规。

2.2 立法指导思想

有关湿地保护的专门立法应以可持续发展为指导思想。“可持续发展”这一概念自1992年在联合国环境与发展大会上提出后,得到世界各国的普遍重视。本世纪初我国通过的环保方面的法律基本上将可持续发展作为立法指导思想。顺应国内外立法的大趋势,我国湿地保护的专门立法也应将可持续发展,即“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”^[7]作为立法指导思想。

2.3 立法原则

立法原则是贯穿于立法过程始终的准绳和依据。在湿地保护专门立法上,应遵循以下原则:

(1)生态主义原则。该原则是针对经济发展与湿地生态

保护的关系提出的。它要求我们在处理经济发展与湿地生态保护的关系问题上,应重视湿地的生态利益,不能为了追求一时的经济增长,而牺牲湿地的生态利益。

(2)预防为主原则。预防为主原则是预防为主、防治结合、综合治理原则的简称。它是我国环境立法的一项重要原则,标志着我国环境保护由“末端治理”转变到“源头控制”的轨道上来。作为湿地保护立法的一项原则,预防为主原则要求我们在湿地保护过程中,应事先采取预防措施,防止人类活动对湿地资源造成污染和破坏,做到防患于未然;对不可避免的或已经发生的环境污染和生态破坏,应采取积极措施进行治理。^[8]

(3)开发利用和保护相结合原则。我国环境保护方面的法律法规以开发利用方面的规定为主,保护方面的规定较少,这造成了人们在实践活动中往往只重视开发利用,而忽视保护。湿地保护立法应从中吸取教训,将开发利用和保护相结合作为立法原则,要求人们在开发利用湿地资源的过程中,把开发利用和保护结合起来,以达到可持续利用的目的。

(4)公众参与原则。群众是智慧的源泉。在我国,由于各方面的原因,公众在环保方面的意识还不高,群众这一智慧之源尚未真正得以利用。应通过立法赋予公众环境知情权和参与权,提高公众对湿地保护的关注程度,依靠公众对湿地资源管理部门进行监督。

2.4 “湿地保护法”的基本内容

作为一部法律,“湿地保护法”必须具备科学性、逻辑性、严密性、可操作性。根据湿地的特性,笔者认为“湿地保护法”应由总则、监督管理、湿地生态保护、湿地污染防治、法律责任和附则六部分组成。现简要介绍如下:

(1)总则。规定湿地保护的立法指导思想和立法依据、基本原则等,明确湿地的概念、类型以及湿地资源的权属问题。

(2)监督管理。规定湿地的管理体制、管理机构及其权限,机构与机构之间的沟通协调原则和程序及湿地保护管理制度。

(3)湿地生态保护。具体规定国家各级主管部门在湿地保护方面应采取的措施,规定湿地资源开发利用的各种行为以及开发利用者在湿地保护方面的权利义务。

(4)湿地污染防治。具体规定对湿地造成污染的各种行为,规定排放污染的程序和标准。

(5)法律责任。具体规定各种违反法律的行为及其应当承担的法律责任。

(6)附则。规定“湿地保护法”的生效、解释、对相关法律法规的适用等。

2.5 “湿地保护法”应确立的法律制度

“湿地保护法”应确立如下法律制度:

(1)湿地土地权属制度。湿地土地权属问题,应按非保护区湿地和保护区湿地区别对待。对于非保护区湿地,应严格按照《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》的相关规定处理。而对于保护区湿地,由于我国湿地保护

(下转第200页)

水质环境,维持池内生态平衡。如由广东微生物研究所研制的低聚糖类肠道微生物生态制剂,作为生物绿色添加剂应用效果良好。通过有益菌群优势和产生抗菌物质抑制有害菌生长,能提高水产养殖动物的健康水平和改造养殖水体环境。

(3)投放中草药 通过多种已开发和待开发的中草药的推广和研究,可以充分利用我国的传统资源和低成本、无毒、无害等优势,合理配伍,科学用药减低、取代化学药物和药品对养殖生物、养殖水体、底泥的污染使得养殖用水循环、有序利用。

(4)生物遗传选育、抗病遗传选育 如多倍体技术就是通过增加染色体组的方法来改造生物的遗传基础,从而培育出符合人们需要的优良品种。多倍体育种方法简单,技术可行易于操作,与性控、选育等技术结合可以生产具有生长速度快、抗病力强、成活率高和饲养管理方便的新品种。通过品种选育,为养殖单位推荐优质健康种苗,防止品种退化,提高成活率。目前的多倍体研究主要集中在促进鱼类生长、控制鱼类过度繁殖、延长鱼类生长周期等方面。三倍体草鱼在美国

参考文献:

- [1] 孙铁珩 污水生态处理技术体系及发展趋势[J]. 水土保持研究, 2004, 11(3): 1- 3
- [2] 中国环境科学学会 中国环境科学年鉴[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1991. 245- 247.
- [3] 房英春, 杨丽欣 沈阳市渔用药物使用问题的探讨[J]. 水产科学, 2001, 20(3): 40- 41.
- [4] 凯恩斯, 等 水污染的生物监测[M]. 北京: 中国环境出版社, 1989. 100- 145.
- [5] 朱传忠, 邹桂伟 鱼类多倍体育种技术及其在水产养殖中的应用[J]. 淡水渔业, 2004, (3): 53
- [6] 王苏民, 冀鸿身 中国湖泊志[M]. 北京: 科学出版社, 1998. 10- 30
- [7] 汪明娜, 汪达 水资源危机与水资源可持续利用[A]. 环境保护与环境工程[C]. 西安: 陕西人民教育出版社, 2002. 12- 19.

(上接第186页)

区土地所有权问题已严重影响了保护区管理机构对湿地资源的有效管理,所以要解决这一问题,我国应借鉴国外经验,即国家在建立保护区时,应赋予湿地保护区管理机构土地所有权,使保护区管理机构有足够的权利对保护区内所有资源进行管理。而其他行政部门以及当地社区应当在保护区管理机构的指导下,对保护区资源进行合理的开发和利用,这样才能真正实现对湿地保护区的有效管理。

(2)环境影响评价制度。与2002年通过的《环境影响评价法》相适应,“湿地保护法”应规定环境影响评价制度,包括湿地资源开发影响评价因子正确选择与标准的订立,湿地资源开发社会环境影响评价广度与深度的确定,湿地资源开发对生态环境的影响,湿地资源开发对后代影响等等。

参考文献:

- [1] 宋国光 合理利用和保护我国的湿地[J]. 国土经济, 2003, (4): 35- 37.
- [2] 陶信平, 商原李刚, 袁婧 湿地保护问题初探[A]. 2003年中国法学会环境资源法学研究会年会论文集[C]. 2003. 159- 162
- [3] 潘世钦 鄱阳湖湿地立法必要性研究[J]. 法学杂志, 2004, 25: 74- 75
- [4] 朱建国 我国湿地保护立法的意义、现状及几点建议[J]. 中国土地科学, 1999, 13: 13- 14
- [5] 朱建国 中国湿地资源立法管理问题思考[J]. 中国土地科学, 2000, 14: 34- 38
- [6] 李挚萍 中国海岸湿地保护法律法规建设情况评述——以南中国海地区为重点[A]. 2003年中国法学会环境资源法学研究会年会论文集[C]. 2003. 391- 397.
- [7] 王曦 国际环境法[M]. 北京: 法律出版社, 1998. 101.
- [8] 曹明德 生态法原理[M]. 北京: 人民出版社, 2002. 215

天然水域中放养,既可以锄草又能阻止大量繁殖破坏生态平衡,三倍体的不育特性在渔业资源管理中越来越受到重视^[5]。

5.2 化学方法修复

通过投放生石灰、麦饭石、沸石粉等改善底质,减少换水(主要是抽取地下水)量。通过养殖水质的外源和内源污染指标的监测,掌握水质的自身调控能力和外界因子对其的影响规律。

5.3 投喂优质饲料

通过投喂优质全价硬颗粒饲料及推广膨化颗粒饲料应用,使鱼类不仅生长快,而且抗病力强,提高饲料利用率,减少饲料对水体的污染。

5.4 科学健康管理

加强防病措施,定期检测水质极其变化。防止新、旧鱼病暴发,寻找安全用药的途径和方法。杜绝药物残留,减少水质污染,节约水资源。

5.5 生态环境调控治理^[7]。

(3)湿地生态效益补偿制度。湿地既具有经济效益,又具有生态效益。很多时候,湿地的经济效益与生态效益不能在同一时点上产生,经济效益的实现意味着生态效益的终结。为此,人们在开发利用湿地资源,追求其经济效益的同时,应对生态效益进行补偿,建立生态效益补偿机制,对因开发利用资源而遭到破坏的湿地除了实施生态补偿费制度外,还必须限期恢复和维护湿地生态平衡。

(4)法律责任制度。我国环境保护法律中法律责任规定不明确,这是导致执法不严、违法不究的重要原因。“湿地保护法”应强化法律责任,对各种违法行为规定相应的惩罚措施,从而真正发挥法律的功能。法律责任制度具体应包括民事法律责任制度、行政法律责任制度、刑事法律责任制度。