



我国湿地保护法律问题研究

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

一、湿地基本问题分析

(一) 湿地的内涵

“湿地”一词源于英文wetland,它由两部分构成,即wet和land。wet是潮湿、湿润的意思,land即为土地,最直接的理解即为“湿地”。湿地一词最早出现在1956年美国联邦政府首次开展湿地清查和编目工作中。

由于湿地有许多特征,不同的人对湿地有不同的理解,湿地(wetland)有不同的定义。从它的定义也反映了湿地保护发展的各个阶段。1956年,美国鱼类和野生动物管理局首次提出并将湿地定义为:表面暂时或永久有浅层积水,包括各种类型的沼泽、湿草地、浅水湖泊,但不包括河流、水库和深水湖的地域。这一定义在今天看来显的不够全面,它只将湿地定义在暂时性的水体,而没有涉及河流、深水湖等稳定、生态效益更明显的水体。

1971年,由前苏联、加拿大、澳大利亚、英国等36个国家在伊朗签署的《拉姆萨尔公约》则将湿地定义为:不问其为天然或人工、长久或暂时之沼泽、湿原、泥炭地或水域地带,有或静止或流动、或为淡水、半咸水或咸水水体者,包括低潮时水深不超过6米的水域。同时又规定:可包括邻接湿地的河湖沿岸、沿海区域以及湿地范围的岛屿或低潮时水深不超过6米的区域。[1]从定义本身可以看出随着时间的推移,人们对湿地的认识逐步提高,湿地特征本身的定义也不断的宽泛。1979年,美国鱼类和野生动物管理局又重新定义湿地为:介于陆地和水域之间、水位接近或处于地表、或又浅层积水的地域,并且只须具有(a)至少周期性的生长又适应此环境的水生植物,(b)底层厌氧环境的湿土,(c)每年生长季节植物底层被水淹没的特征之一便可称为湿地。1987年,加拿大湿地专家在国际湿地研讨会上,将湿地定义为:水位接近或超过地表,土壤中水量长期处于饱和状态,有水生植物生长,并又适应潮湿环境的生物进行活动。该定义把湿土、水分和生物作为衡量湿地标准的参照物。[2]

中国的环境保护起步的比较晚,湿地这一概念进入中国的时间已是1987年的《中国自然保护纲要》。此纲要用国际上把沼泽和海涂合称为湿地作为湿地的首次定义在中国。

目前我国立法上对湿地尚无统一的界定,各类立法文件对湿地的定义宽窄不一,如《土地管理法》中的定义为,“那些尚未施加保护措施的沼泽、滩涂、荒滩等天然湿地”,未将农用地、建设用地等开发过的区域视为湿地。《黑龙江省湿地保护条例》中规定:“湿地是指自然形成的具有调节周边环境功能的所有常年或者季节性积水地段,包括沼泽地、泥炭地、河流、湖泊及泛洪平原等,并经过认定的地域。”该条例肯定了河流、湖泊的湿地属性。又如《甘肃省湿地保护条例》中规定:“湿地是指本省境内天然或人工形成的适宜喜湿野生生物生长、具有较强生态调控功能的潮湿地域。主要包括常年和季节性沼泽地、泥炭地、盐沼地、湖泊,以及生物功能明显的水域。”该条例确定的湿地概念将人工开发的部分纳入其中,并包括了湖泊等开阔水域,范围相对宽泛。[3]

时代发展到今天,在我国被广泛接受的湿地定义有2个:《国际生物学计划》中的定义和《湿地公约》中的定义。《国际生物学计划》中认为湿地是:陆地和水域之间的过渡区域或生态交错带(ecotone),由于土地浸泡在水中,所以湿地特征植物得以生长。该湿地定义是一个狭义的概念。

2000年我国编制的《中国湿地保护行动计划》,就采用了《湿地公约》中的定义,把湿地公约的定义作为官方公认的权威定义:不问其人工或天然,长久或暂时性的沼泽地,泥炭地或水域地带,静止或流动的淡水、半咸水、咸水水体,包括低潮时水深不超过6m的水域。同时还包括邻接湿地的河湖沿岸、沿海区域以及位于湿地范围内的岛屿或低潮时水深不超过6米的海水水体。按照这一定义,湿地包括湖泊、河流、沼泽(森林沼泽和草本沼泽)、滩地(河滩、湖滩和沿海滩涂)、盐湖、盐沼以及海岸带区域的珊瑚滩、海草区、红树林和河口等类型。[4]

各国由于对湿地研究的领域不同,对于湿地定义也有所不同,美国从湿地的条件入手对湿地作出定义,湿地公约的定义侧重于界定湿地的范围,但二者都认为湿地的本质特征在于湿地的水文特性,我国最终选取了湿地公约的定义作为官方的权威定义。笔者也倾向于将湿地公约的定义作为官方的权威定义,认为选取此定义的目的旨在扩大湿地的范围,即湿地包括陆地与水域的过渡地带也包括开阔水体,突出湿地生态系统的特征,强调从整体上保护湿地。

(二) 湿地的分类

由于各国对湿地的定义不同,不同领域的专家和学者结合自己研究的角度,对湿地的分类也不尽相同。如欧洲最新的分类系统是1982年芬兰学者Heikurainen和pakarinen制定的泥炭沼泽分类系统,美国最新的分类系统是美国人Lewis M.cowardin在1979年制定的湿地分类系统,主要分为系(最高单位)、类(中级单位)、型(基本单位),共分了5个湿地系,10个亚类,56个湿地型。

世界上许多国家都采用《湿地公约》中对湿地所做的分类，中国的湿地分类以时间概念引入中国为时间界限，早期的分类局限性很强，不能代表我国湿地资源的整体状况。当前最权威的湿地分类是国家环保网根据中国的湿地现状以及《湿地公约》分类系统，初步确定了全国湿地分类框架，共分为5大类28个类型。

（三）湿地的功能和价值

1.湿地的生态效益

湿地不但具有丰富的资源，还有巨大的环境调节功能和生态效益。各种类型的湿地在保护生物多样性、维持淡水资源、均化洪水、调节气候、降解污染物和为人类提供生产、生活资源方面发挥了重要作用。湿地的这些重要功能和价值一直是人类社会发展和文明进步的物质基础。湿地的生态效益表现在：

（1）保护生物和遗传多样性。自然湿地遵循着自然演替规律，生态系统结构的复杂性和稳定性较高，生物物种十分丰富，蕴藏着丰富的遗传资源。许多的自然湿地不但为水生动物、水生植物提供了优良的生存场所，也为多种珍稀濒危野生动物，特别是水禽提供了必须的栖息、迁徙、越冬和繁殖场所。

（2）减缓径流和蓄洪防旱。许多湿地地区是地势低洼地带，与河流相连，所以是天然的调节洪水的理想场所；降雨时湿地可以吸纳大量的水，干旱时又能释放水，这对于人民生活和生产是十分重要的。湿地被困或淤积后，这些功能会大大降低。

（3）固定二氧化碳和调节区域气候。导致全球气温变暖的主要原因是二氧化碳过多。科学家研究，在过去100年的10个气温最高年份中，有9个在1990至2001年的这12年间，这期间正是人类活动对自然生态，包括湿地生态系统造成破坏最严重的时期。湿地由于其特殊的生态特性，在植物生长、促淤造陆等生态过程中积累了大量的无机碳和有机碳，由于湿地环境中，微生物活动弱，土壤吸收和释放二氧化碳十分缓慢，形成了富含有机质的湿地土壤和泥炭层，起到了固定碳的作用。

（4）降解污染和净化水质。湿地具有很强的降解污染的功能，许多自然湿地生长的湿地植物、微生物通过物理过滤、生物吸收和化学合成与分解等把人类排入湖泊、河流等湿地的有毒有害物质转化为无毒无害甚至有益的物质，如某些可以导致人类致癌的重金属和化工原料等，能被湿地吸收和转化，使湿地水体得到净化。印度加尔各答市利用湿地进行污水净化，我国黑龙江省七星河的污水流经325hm²的芦苇地后被净化。当然，湿地净化水质必须在其自然承载能力之内，否则湿地降遭到严重破坏，丧失自我修复能力。

（5）防浪固岸的作用。海浪、潮浪和河水等对沿岸地区构成巨大威胁，许多湿地没有保护好的地区，这些威胁对农田、鱼塘、盐田甚至村庄均会遭到不同程度的破坏。在我国南部沿海地区，由于缺乏红树林等湿地植被的保护，有些地方海岸线每年都要倒退几米。而湿地植被生长良好的地方，海浪的流速和冲击力都会减弱，使水中泥沙逐步沉淀形成新的陆地。因此，湿地对保护国土安全具有重大作用。据国际权威自然资源保护组织测算，全球生态系统的总价值为33万亿美元，仅占陆地面积6%的湿地，生态系统价值就高达5万亿美元。中国的生态系统价值为7.8万亿人民币，占国土面积3.77%的湿地，生态系统价值达2.7万亿人民币，单位面积生态系统价值非常高。[5]

（6）防止海水入侵和补给地下水的作用。沿海地区入海的淡水减少时，海水会沿着江河向上扩展，严重时会影响人民的生活。天津市和上海市多次发生过海水倒灌，山东莱州至烟台沿海因海水入侵造成4万多hm²土地盐渍化。如果地下水得不到及时补充，会造成地下水位下降，会使地面沉降，危及人们的生活和生命安全，这个功能十分重要。山东济南的地下水能维持泉水的自喷，主要是地下水能得到及时的补给。

2.湿地的经济效益和社会效益

（1）提供丰富的动植物食品资源和水资源。湿地生态系统物种丰富、水源充沛、肥力和养分充足，有利于水生动植物和水禽等野生生物生长，使得湿地具有较高的生物生产力，且自然湿地的生态系统结构稳定，可持续提供直接食用或用作加工原料的各种动植物产品，如水稻、肉类、鱼类、水生植物等一直是人类赖以生存和发展的基础。正是这些重要的经济功能，使湿地成为水产品捕捞、人工养殖和湿地经济植物的优良场所。

（2）提供了丰富的工业原料和能量来源。湿地还可以为人类社会的工业经济的发展提供包括食盐、天然碱、石膏等多种工业原料，以及硼、锂等多种稀有金属矿藏；湿地还有多种可用于工农业生产加工原料的生物产品，如造纸、饲料、药材、原料加工等为工业社会的发展注入了强大活力；有数据表明，湿地的生产力高于非湿地。湿地动植物资源的利用还间接带动了加工业的发展；中国的农业、渔业、牧业和副业生产在相当程度上要依赖于湿地提供的自然资源。中国的青藏、蒙新地区的碱水湖和盐湖盐的种类齐全，储量极大。盐湖中还富集着硼、锂等多种稀有元素。中国一些重要油田，大都分布在湿地区域，对发展国民经济意义重大。湿地中的泥炭是很好的燃料，此外水力发电是人类生活中的重要能源之一。我国水能蕴藏占世界第一位，达6.8亿千瓦，有着巨大的开发潜力。水运是最古老也是最廉价的运输方式，某些地方水运是唯一的运输方式。中国约有10万km内河航道，内陆水运承担了大约30%的货运量。

（3）湿地为人类提供了集聚场所、娱乐场所、科研和教育场所。长期以来，由于湿地特有的资源优势和环境优势，一直以来是人类居住的理想场所，是人类社会文明和进步的发祥地。人类文明发源于大河，国外的尼罗河、底格里斯河、幼发拉底河、恒河、湄公河和我国的黄河都是人类文明的发祥地。湿地具有自然观光、旅游、娱乐等方面的功能，中国有许多重要的旅游风景区都分布在湿地地区。城市中的水体在美化环境、为居民提供休憩空间方面有着重要的社会效益。湿地丰富的野生动植物和遗传基因为教育和科学研究提供对象和实验基地。湿地保留的过去和现在的生物、地理等方面演化进程的信息，具有十分重要和独特的价值。

二、我国湿地保护立法现状

（一）我国湿地的概况

1.我国湿地的现状

中国湿地面积约6594万公顷，这还不包括江河、池塘等，占世界湿地的10%。位居亚洲第一，世界第四。据全国湿地资源调查统计，我国现有100公顷以上的各类湿地3848.55万公顷（不包括水稻田），其中滨海湿地594.17万公顷，河流湿地820.7万公顷，湖泊湿地835.16万公顷，沼泽湿地1370.03万公顷，库塘湿地228.5万公顷。[6]截止2006年底，全国湿地自然保护区达470多处，总面积4900多万公顷，其中1700多万公顷的自然湿地位于保护区，占全国自然湿地面积的45%。[7]

2.我国湿地破坏的具体表现

我国是湿地大国，湿地资源相当丰富，但湿地生态环境十分脆弱，由于人们对湿地资源缺乏足够的认识和了解，不合理利用湿地资源，缺乏有效的保护，湿地环境问题十分严重，已严重影响到湿地的可持续发展和利用，突出表现在以下几个方面：

（1）湿地面积锐减

盲目的农用地开垦、改变天然湿地用途和城市开发占用天然湿地，直接造成了我国天然湿地面积削减和功能下降，其主要原因在于湿地开发用于工业、农业或其他领域用途用地时不尊重自然规律，缺乏合理、统一和科学系统的规划。我国最大的沼泽集中分布区——三江平原，已有300万hm²湿地变为农田，目前仅有沼泽104万hm²，如果不加以控制，这些沼泽湿地将丧失殆尽。有些地方被眼前利益所驱动，随意破坏，盲目开发建设等造成水土流失，湿地面积不断缩小，湿地自身的生态功能被严重破坏，对调蓄洪水，调节气候的功能不断下降和丧失，使当地的生态环境不断恶化，最有说服力的就是98年的特大洪水，上游大量砍伐树木，造成水土流失，下游为了眼前利益，大肆破坏湿地资源，使下游的湿地资源丧失了调蓄洪水的功能，给我们上了生动的一课。在滨海区，由于建筑挖沙，使得许多良好的海岸遭受破坏，海岸受到侵蚀加剧。

（2）水资源过度开采

湿地是工农业和居民生活等的主要水源地，过度和不合理的用水已使中国湿地供水能力受到极大影响。因过度从湿地取水或开采地下水，使西北、华北部分地区的湿地水文受到严重威胁，导致湿地水质碱化，湖泊萎缩。许多湿地因此而被破坏或消失，如西部的玛纳斯湖、罗布泊、居延海等。围湖造田是湖泊和湿地的面积不断缩小，直接的影响就是，湿地资源的生态功能不断退化乃至丧失，直接恶化了当地的气候和水情，减少了对江河供水调蓄的容积，洪水泛滥成灾的机率不断升高。

（3）生物多样性受损

我国重要的经济海区和湖泊，过渔滥捕现象十分严重，不仅使天然鱼类资源受到严重破坏，而且也严重影响了湿地的生态平衡，威胁着其他水生生物种的安全。我国许多海域的经济鱼类年捕获量明显下降，渔捕物种类日趋单一，种群结构低龄化、小型化。在内陆湿地生态系统中，生物多样性受到严重威胁，我国的红树林由于过度围垦和砍伐(木材、薪柴)，面积已由20世纪50年代初的约5万hm²下降到目前的1.4万hm²。

（4）污染加剧

污染是中国湿地面临的最严重威胁之一，湿地污染不仅使水质恶化，也对湿地的生物多样性造成严重危害。目前许多天然湿地已成为工农业废水、生活污水的承泄区。20世纪80年代以来，我国水质严重污染的湖泊数量急剧增加，仅20世纪80~90年代的10多年间，就有20%的湖泊因污染丧失了基本使用功能(水质为V类)。有约2/3的湖泊受到不同程度的富营养化污染危害，其中有约10%的湖泊达到严重富营养化程度。1998年的环境公报显示，大的淡水湖泊和城市湖泊均为中度污染。我国五大淡水湖之一的巢湖，每年接纳工业废水1.4亿t以上。20世纪90年代以来，尽管我国采取了一系列湿地保护措施，但上述现象并未得到根本性扭转，有些湿地的环境问题还在加剧。必须采取有力措施，切实加强湿地的保护管理工作，特别要制止目前普遍存在的掠夺性开发湿地资源的行为，以保证湿地资源的可持续利用。

（二）我国湿地保护立法的现状及存在的问题

1.我国湿地保护立法现状

（1）国家湿地保护的相关立法

纵观湿地保护立法的发展进程，不难看出我国已经有多部法律法规涉及湿地保护和管理问题。在国际法领域，我国加入了《湿地公约》等一系列国际公约，自加入该公约以来，湿地保护进程取得了很大的进步。1994年《自然保护区条例》首次采用了“湿地”一词。在国内法领域，虽然有众多涉及湿地保护的法律法规，但在全国还没有一部统一的湿地保护法律法规，立法具有零散性和片面性。如我国《水生野生动物保护实施条例》提出“重视维护和改善水生野生动物的生存环境，尤其强调保障和维护重点保护的水生野生动物生息繁衍的水域、场所和生存条件”；要求“将具有特殊保护价值的海岸、海域、岛屿、湿地、内陆水域、森林、草原和荒漠划为自然保护区。”《防洪法》强调“平原、洼地、山谷、盆地等易涝地区”的治理和湿地的蓄滞洪水的作用，《水法》强调“维持江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水的合理水位，维护水体的自然净化能力。”其中第2条规定：“禁止围湖造田，禁止围垦河流，确需围垦的必须经过科学论证，并经省级以上人民政府的批准。”此外，《森林法》、《水土保持法》、《海洋环境保护法》、《草原法》等都有类似规定，这些法规虽然未对湿地作出明确规定，但客观上却实际保护了湿地要素。

（2）地方性湿地保护立法

为了便于保护湿地资源，各地方政府纷纷出台了湿地保护的地方法规，这也是中国湿地保护立法的一个里程碑。2002年河北省出台了《河北衡水湖湿地和鸟类自然保护区管理办法》，拉开了地方立法的序幕：（见附表）

表中所示为2003年---2008年省级地方湿地保护法规

发布时间

实施时间

主要特点

黑龙江省湿地保护条例

2003-06-20

2003-08-01

第一次将湿地资源档案管理制度、湿地补水机制、湿地监测机制、湿地许可制度等通过立法予以确立

云南省昆明市海高原湿地保护管理条例

2003-09-28

2003-09-28

突出对国家一、二级野生动植物的保护

江西省鄱阳湖湿地保护条例

2003-11-27

2004-03-20

强化了湿地自然保护区作为湿地保护的重要手段

甘肃省湿地保护条例

2003-11-28

2004-02-02

注重湿地的恢复治理

湖南省湿地保护条例

2005-07-30

2005-10-01

突出了对湿地水资源的保护和利用规划

陕西省湿地保护条例

2006-04-02

2006-06-01

倡导湿地保护优先经济发展的理念

广东省湿地保护条例

2006-06-01

2006-09-01

从保护区生态安全和生物多样性出发，确立重点湿地的范围

内蒙古自治区湿地保护条例

2007-05-31

2007-09-01

实行湿地生态效益补偿制度

辽宁省湿地保护条例

2007-07-27

2007-10-01

突出维护湿地生态系统基本功能，促进湿地资源可持续利用

宁夏回族自治区湿地保护条例

2008-09-19

2008-11-01

建立健全湿地评审制度

四川省的湿地保护条例正在调研过程中，预计在2010年前出台相关法规，此外还有一些地方规章，如2003年10月15日通过的上海市九段沙湿地自然保护区管理办法，2006年7月27日通过的拉萨市湿地保护管理办法等。此外，云南、河南等地的省政府及办公厅还发布了有关湿地保护的通知和规定。这些法规和相关政府规章的颁布与实施，为湿地保护的全国立法提高了良好的经验，奠定了坚实的实践基础，为我国湿地保护步入法治化轨道迈出了重要一步。

2.我国湿地保护立法中存在的问题

我国有着丰富的湿地资源，但为何湿地资源却在不断的退化和消失，湿地的生态系统遭到严重的破坏，究其原因，主要有以下几点：

（1）湿地保护的全国性立法仍是目前立法领域的空白

人类社会发展到今天，环境问题已称为影响人类可持续发展的重大问题。为了改善人与环境的关系，协调人类发展与自认规律之间的矛盾，使人与环境和谐统一，人类制定了许多环境立法。通过立法保护环境是非常有效的途径。湿地作为最重要的环境要素，是法律保护的重要对象。我国的根本大法宪法中没有提及湿地的概念，只是笼统的列举了几种环境要素，更没有对湿地保护的专门法律规定。这一立法的缺失是不能不说是湿地保护最大的遗憾。中国迄今为止还没有一部关于湿地保护与利用的全国性立法，对湿地保护和利用中存在的问题只能参照与湿地相关的其他法律，相对于专门立法来说这些法律偏重资源要素的保护，有些仅仅是

从侧面、间接的进行调整,这些法律调整范围极其有限,不能把所有湿地保护的范畴都纳进去。[8]而且重要的是缺少具体的实施细则或条例,与湿地相关的其他法律规定都是非常笼统和原则性的,甚至大多数连“湿地”这一概念都没有提及,不具有可操作性,没有相应的法律责任和惩罚措施,这无形中加大了湿地保护实践工作的难度;同时缺少针对湿地生态系统及其生物多样性综合保护的内容以及规范政府行政管理行为的规定。我国目前还没有一部专门的法律明确规定湿地的所有权问题,只在多部法律中分别有体现:如《宪法》中规定湿地中的土地(包括林地、草地、滩涂、荒地等)除属于集体所有以外均属于国家所有;《水法》中规定湿地的水资源均属于国家所有;《野生动物保护法》中规定湿地中的野生动物资源属于国家所有。但却没有野生植物资源权属问题在法律规定中明确体现。

湿地专门立法保护的缺失,使湿地保护在一定程度上得不到法律的威严和强制力的有效保障,导致了湿地的开发利用行为没有有效的制约机制,湿地的管理和保护更不具有统一和协调。国家没有明确公众在湿地保护中的地位,没有明确公众参与的途径和方式,不能为公众参与提供法律保障。

(2) 湿地管理和监测的体制不健全

我国的湿地资源丰富,湿地的类型也是呈现多样性和功能的复杂性。而我国的湿地管理采用的是综合管理和部门管理的原则,虽然能够在主管部门的统一管理下发挥管理的优势,但在实践中,由于权责不明,法律规定模糊,对湿地保护认识的界定不同,对保护职责重要性的认识不够等原因经常出现不同的行政部门管辖范围交叉,管理权限冲突,有利益需求是相互争夺管理权限,没有利益驱动时相互扯皮,相互推诿,使湿地保护管理没有形成良好的协调机制。

湿地保护不仅需要有良好的管理体系,还需要有良好的监测体系。由于我国各个地区的经济发展不平衡,全国没有统一的湿地保护立法和湿地监测的标准,不同部门的监测方法,设备的差异,标准参照的不一致,直接影响了监测作用的发挥,部门,单位之间缺少信息共享机制,缺乏动态的综合监测数据,在保护和开发中难以协调一致。

我国还没有对湿地做出有效的环境影响评价,这与缺乏科学统一的湿地评价体系和指标体系,有着直接的关系。我国开展湿地保护的工作起步较晚,对湿地生态、经济和社会效益价值评估的研究开展得也比较少,经济社会的飞速发展与政府部门和社会大众对湿地的功能效益的有效、科学、准确和系统的环境影响评价产生了矛盾,极大的影响了湿地的保护和合理开发。

(3) 与湿地保护相关的法律条文之间缺乏协调

在现行的环境法律中,与湿地保护相关的法律法规有着各自的调整范围和作用,对于湿地的保护也只是对湿地生态系统中的土地、水、野生动物等单项资源加以保护和管理,多数法律法规也都以湿地及其生物多样性的整体保护为重点。对湿地而言,它们起不到真正的规范作用。我国资源立法大多体现部门利益,资源保护的呈分割状态。各部门的立法受到其管理权限、协调能力和部门利益的制约,使得资源难以得到合理的配置。单行法之间缺乏整体配合,部门利益冲突严重。我国现行的各部自然资源法是由相应的资源管理行政部门负责起草的,最直接的弊端就是往往不能从全局考虑,而是较多考虑部门和系统利益,从各自的角度管理、保护和开发相关资源,成为扩展部门权力,维护部门利益的工具。[9]如:某些现行法规在明确鼓励宜农荒滩、荒水开发的时候,没有规定如何对湿地保护;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。

(4) 传统资源保护立法的指导思想是单纯以经济价值优先

湿地生态系统所具有的纳垢净污、调节气候等独特功能,是湿地区别于一般环境要素的根本所在。传统资源法对自然资源的利用主要从经济利益的角度加以考虑,很少考虑到资源的生态价值,而我国尚处于湿地保护的起步阶段,对湿地的研究才刚刚开始,湿地的潜在价值还没有被发掘出来,造成的后果就是湿地资源破坏严重,生态功能和效益不断下降,生物多样性逐渐丧失。生态恶化反过来造成的经济损失确是巨大的,约占国民生产总值的4%-8%。[10]这种建立在对资源经济利益基础上保护环境的立法指导思想,是难以起到切实保护湿地资源的作用。

(5) 湿地保护的资金匮乏

在我国湿地保护主要靠政府投资,而政府的投资往往满足不了湿地保护的需求,在诸如湿地调查,保护区建设,水质治理,保护监测和研究等方面都明显不足,政府应在立法中明确对湿地保护的资金投入,来支持和保障湿地保护的可持续发展。我们更要学习国外的先进经验,使湿地保护的多元化,既引入了闲置的社会资金,又减轻了政府投入的压力。

(6) 湿地保护的地方性法律法规存在诸多问题

我国的湿地保护地方性法规对湿地保护起到了重要的作用,弥补了在缺少全国统一的专门湿地保护法律缺失多带来的法律空白,应当肯定的是在一些重要的湿地资源保护过程中能够做到有相应的法律规定给予保障,如保护鄱阳湖的《江西省鄱阳湖湿地保护条例》等等。许多省、自治区的湿地保护立法不断出台,但总体来说还有不尽如人意的地方:

第一、湿地自然保护区管理机构及其他部门的职责不明确

湿地保护的地方性法规大多规定了湿地保护的管理机构及职责,但是对于湿地自然保护区管理机构的职责却无明确规定。但有些就规定的很具体,如《黑龙江省湿地保护条例》规定了湿地自然保护区管理机构的主要职责及当地林业主管部门对于该机构的监督措施。《江西省鄱阳湖湿地保护条例》规定了湿地自然保护区管理机构应当开展湿地资源的普查和监测工作,应当建立健全珍稀水禽、水生野生动物救护机制等。

第二、湿地保护地方法规中基本没有涉及有关湿地资源的信息、数据的共享机制

湿地是一个整体的生态系统,有时不单单局限于一个行政主管部门的管理下,往往是跨地域,跨流域的,它需要相关的行政主管部门相互合作,建立湿地有关信息、数据的共享机制。既有利保护湿地资源,也有利于节约保护成本,实现湿地保护的互动。

第三、湿地保护地方性法规的规定过于简单

纵观我国现行的湿地保护地方性法律的规定，大多重实体，轻程序，重公法调整，轻私法规制，重视法律义务的确认，轻视法律权利的赋予，重省内的规制和保障，缺少区域、流域、国家和国际合作，原则性规定居多，具体可操作性规定少，主观性规定突出，客观性规定欠缺等等，[11]从而使各地的现行湿地资源法律的规定，处于一种失衡的状态，较大削弱了实践中的可操作性和对湿地资源的保护力度。

立法是保护环境最强有力的手段和途径。我国湿地资源破坏严重的直接因素就在于湿地保护立法的不完善，湿地保护的专门立法缺失，湿地保护相关的法律之间不协调，导致了湿地开发利用行为没有有效的制约机制。

三、完善我国湿地保护立法的建议

针对我国湿地生态环境的特点，以下从利用、保护原则和对策，湿地保护具体法律制度几方面分别加以论述。

（一）制定《湿地法》，把湿地保护与合理利用纳入法治轨道

湿地与森林、海洋共同构成地球的三大生态系统。在我国三大生态系统中，森林和海洋均已通过立法得到保护，唯独湿地保护无法可依。这是导致我国湿地问题形势严峻的主要原因之一。为了从根本上解决湿地所面临的严峻问题，建议国家尽快制定《湿地法》及相应的法律、法规体系。以法律的形式确定湿地保护和开发利用的方针、原则和行为规范，明确各级、各行业机构的权限以及管理分工，规定管理程序、对违法行为的处罚等，为从事湿地保护与合理利用的管理者、利用者等提供基本的行为准则。在《湿地法》出台之前，建议修改与湿地有关的《环境保护法》、《水法》等相关法律，增加突出湿地保护的条款。

（二）完善湿地保护的管理机构

以自然湿地单元(系统)为单位的统一规划管理湿地保护管理、开发利用牵涉面广、部门多，至今尚未形成良好的协调机制。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，矛盾十分突出，影响了湿地的科学管理。湿地既是一个完整的生态环境系统，又是一个完整的生态经济系统。因此，一个自然湿地单元(系统)的利用和保护应该统一管理。然而，我国目前的湿地管理被人为地按行政地域分而治之。建议组建以自然湿地单元(系统)为单位的跨行政区域的湿地管理机构，对自然湿地系统实施统一管理。

（三）湿地保护的基本原则

布莱克法律辞典对法律原则的定义为：法律的基础性真理或原理，为其他规则提供基础性或本院的综合性规则或原理，是法律行为、法律程序、法律规定的决定性规则。[12]环境法的基本原则是指，通过环境法明确规定或者体现的，反映环境法基本理念、价值、特点和目的的，对环境工作或活动具有普遍性指导作用的准则。[13]湿地利用和保护立法的基本原则将贯穿整个立法的体系，是对我国湿地保护领域基本思想的高度概括和总结，并充分体现我国在湿地保护方面的基本方针、政策，反映我国湿地保护方面的价值取向：将充分尊重自然规律和人类社会发展的基本规律；将充分吸收环境保护实践中相对成熟的规则和理论研究的成果，以发展的思维不断丰富和完善湿地保护基本原则的内容。

1.协调与可持续发展原则

协调与可持续发展原则的目的是实现经济效益、社会效益和环境效益的和谐统一，保障国家生态安全，保护当代人类环境利益和未来人类环境利益。它是湿地保护立法基本原则的核心。在任何时候，任何状况下，我们都不能以破坏自然环境和生态平衡为代价来追求所谓的经济利益，为了不损害下一代人的利益，在发展经济的同时提出对环境与资源的保护，以确保当代人和后代人能“以与自然和谐的方式过健康而富有生产效果的生活。”[14]

湿地资源保护同经济社会的协调、可持续发展正是以强调在湿地资源的承载范围内发展经济为出发点，维护湿地生态平衡的完整性；要把湿地的环境效益同经济效益、社会效益有机结合起来，资源已成为制约经济发展的瓶颈，在经济效益方面单纯的保护而不开发也不是现实，不符合我国的实际情况的；要制定经济增长、合理利用湿地资源的长期规划。

2.遵循自然生态规律、合理使用原则

遵循自然生态规律原则是指在进行环境保护立法时，应当充分考虑和尊重自然和生态演变的规律，把地球生态系统平衡的基本原理作为制定法律及其法律规范确立的理论基础，作为制定法律和指导下调整生态社会关系的法律准则。[15]

湿地生态系统具有自我调节能力，当湿地生态系统受到外界影响而发生变化时，因其自我调节能力，不久便能恢复其原有状态。但是湿地生态系统的自我调节能力是有限度的，当湿地生态系统所承受的压力超过一定限度时，生态系统的调节能力不再发生作用，使能量流和物质流循环受到破坏，生态系统就会失去平衡。[16]

合理使用原则是指在进行湿地保护的立法时，应当充分考虑和尊重湿地的自然和生态演变规律，合理布局，为自然资源的再生，为人类社会和经济的持续发展预留一些空间，使之长久为人类利用。合理使用是《湿地公约》核心价值理念的体现，是使人类从生态系统的开发中受益和生态系统自然特性二者共存的一种可持续的使用方式。[17]在进行湿地保护的进程中，应当时刻以生态规律衡量某项调整人类行为的法律规范，在考虑保护当代人自身利益的同时，还必须考虑保护人类的赖以生存的物质条件和基础——生态系统，

在进行湿地保护的进程中，应当时刻以生态规律衡量某项调整人类行为的法律规范，在考虑保护当代人自身利益的同时，还必须考虑保护人类的赖以生存的物质条件和基础——生态系统。自然资源的有限性、稀缺性和不可再生性不仅日益显著，而且已对人类造成空前的危机，倘若再不珍稀有限的自然资源，遵循客观规律来利用自然资源，那么自然必然将遭受自然规律的惩罚。

3.预防为主、防治结合的原则

采取预防为主，防治结合的原则，可以尽量避免损害的发生，或将其消除在产生阶段，做到防患于未然；对于不可避免的污染损害，则通过各种治理措施，达到环境目标的要求，这无疑是一种投资少、收效大，把经济建设与环境保护协调起来，把经济效益、社会效益和生态效益统一起来的富有成效的措施。

环境污染和破坏一旦发生,将很难消除和恢复,具有不可逆转的特性,环境问题的成因复杂,在时间和空间上的可变性很大,并具有缓慢性和隐蔽性。人类很难判断环境污染的成因来自何处,也不能从根本上把握自己活动对环境影响的程度,更不能确切指导环境损害的长远影响和最终后果。环境问题出现以后要解决必须花费很高的代价,往往要耗费巨额资金。

湿地资源作为一种不可再生的自然资源,不仅是一种对人类有较高经济价值的资源,而且还是一个复杂多元化的生态系统。这个生态系统的平衡一旦被打破,将很难治理和恢复,耗费的时间和资金也是高昂的,其危害结果也是人类不可预知的。

湿地资源的特殊自然属性,要求我们在湿地资源的开发利用过程当中要全面规划,了解湿地的自然属性、特点、生态联系、承载能力和环境容量,在科学指导选择湿地开发的强度和模式,不超出湿地的自我调节的限度,避免盲目活动造成的无法挽回的损失。健全湿地的管理和许可证制度,从源头上把住好湿地开发利用的关,最大限度的减少人类活动的不利影响。

4. 有偿使用、污染者负担原则

湿地与湿地内的生物种群一起,构成了独特的生态系统湿地是全球三大生态系统。当前湿地资源破坏严重的主要原因就是湿地资源无偿的别开发利用。许多国家的经验教训已经告诉我们无偿使用是自然资源遭到破坏的根本原因之一,而有偿利用则是自然资源保护的有效手段。为了避免湿地资源进一步遭到破坏,更好的保护我们赖以生存的湿地资源,在湿地立法中体现湿地有偿使用的原则。

湿地开发利用者,在开发利用湿地资源的同时,应当向政府支付相应的费用,补偿因其开发利用湿地所造成的损耗、损失,同时也是政府投资环保,维护湿地资源生态价值的重要渠道。在构建湿地价值体系中应体现湿地的生态补偿效益。为使开发利用湿地的主体依据其对湿地开发利用的强度和对生态系统影响的性质和程度,按照资源价值理论和资源经济学基本理论,而承担相应的生态保护责任,以弥补资源生态系统价值、功能的丧失,确保资源生态系统的整体生态价值总量的增加或不致减少。

当前湿地破坏严重的主要原因就是湿地无偿的被开发利用。依照市场经济的规律对资源价值的利用必须遵循有偿原则。许多国家的经验已经证明了无偿使用是自然资源破坏的根本原因之一,而有偿利用则是自然资源保护的有效手段。[18]

国际上针对污染者的责任问题,曾提出“污染者负担原则”(polluter pay principle)。环境污染会直接或间接地造成经济损失、人身危害或环境损害。随着环境污染的加剧,环境保护的支出不断加大。以往各国政府对环境保护都实行财政援助政策。但是这一政策广受非议,政府过大的财政援助,等于把本应有污染者承担的经济责任转嫁给全体纳税人。70年代初的经济合作与发展组织理事会首先提出了“污染者负担原则”,认为实行这一原则可以促进合理利用环境与资源,防止并减轻环境损害,实现社会公正和公平。这一原则被很多国家确定为环境法的一项基本原则。[19]

湿地资源遭到污染破坏结果的发生往往是长时间复合累积爆发或多次反复污染显现出来。对污染破坏主体的认定存在不确定的可能。因此,立法上不论其主观有无过错,也不论各行为人之间有无共同损害事实的行为,只要那些对污染破坏有共同危险责任的行为人,对污染破坏的发生、持续有着直接或间接的因果关系,那么就需要承担相应的赔偿责任。

(四) 湿地保护立法具体法律制度构建

1. 湿地环境影响评价制度

环境影响评价制度(EIA),亦称环境质量预断评价,是指对规划和建设项目实施后,可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施,进行跟踪监测的方法和制度。

环境影响评价制度是改革传统经济发展模式,贯彻可持续发展原则的重要手段,能有效协调经济发展和环境保护的关系,为决策者提供科学合理的依据,改变传统的发展模式,贯彻可持续发展的理念。同时环境影响评价制度是环境管理的有效手段。

湿地环境影响评价制度是指在湿地区域内进行开发活动之前,对实施该活动可能给湿地环境质量造成的影响进行调查、预测和评估,并作出科学合理的分析、处理的意见和建议。

国家环境保护部在1994年3月《关于加强湿地生态保护工作的通知》规定:加强湿地开发的环境管理,组织制定湿地保护的法规。对于以湿地为对象进行经济开发,涉及湿地丧失或功能该百年的在建项目,凡未做环境影响评价的应当责成补做;凡经评价或科学论证属于不合理利用的项目,应向主管部门或当地政府提出处理意见。今后,凡涉及湿地开发利用的项目,都应符合湿地保护与利用规划的要求,河流源头和上游区、泄洪区、水土流失严重区、干旱区、珍稀动植物栖息分布区以及对区域生态和气候有重要影响的湿地严禁开发。对于因地制宜以开发利用湿地资源为目的的生产项目,要把开发利用的强度限制在湿地生态系统可承受的程度之内,并做好资源的养护增值使其持续使用。

日本的《环境影响评价法》将湿地填埋或排干等十二种大规模的公共行为列为需要事前进行环境影响评价的行为,明确规定了环境影响评价的申请、调查、审批、公告以及补偿金的交纳等实体内容和具体程序,以及建设者对环境影响评价结果所应采取的措施。并且以建设项目为据,分为一类和二类。对不同类型的湿地针对一类和二类分别列出了积水面积和改变面积标准。[20]

在我国,由于人们对湿地保护的重要性缺乏足够的认识,目前还没有在专门法律对湿地合理利用的环境影响评价作出规定。一些地方的环境保护部门根据环境保护法的有关规定,对一些湿地的开发利用进行了初步评价,主要采取定性描述的方式,也没有统一的可参照的评价标准和完整的评价体系,对湿地的保护和合理利用产生的积极效果微乎其微。对于一些跨流域的湿地,区域的湿地环境影响评价往往缺乏整体性和协调性,评价的效应也并不能完全反映湿地的特性和湿地的整体生态系统,由于平时对跨流域湿地的监测和保护缺乏动态的信息交流及数据共享,区域地方的生态影响评价的局限性较大,其科学性和权威性大大折扣。

我国的《环境影响评价法》对评价对象、评价内容、评价主体、评价程序及法律责任等方面进行了规定,是一般性的规定。但是湿地是一个重要的生态系统,需要考虑湿地的特性,整体性等方面,因此有必要在将来的湿地立法中体现出来,一方面具有可操作性,利于环境影响评价部门对湿地保护和开发进行环境影响评价,从而更好的保护湿地资源;另一方面能规范湿地的环境影响评价,在法理上提供依据,提高湿地环境影响评价的整体水平。

进一步完善我国的湿地保护,在环境影响评价方面应当考虑:一,将环评纳入政府行为。我国的很多环境影响评价往往流于形式,原因在于目前环评主要由施工方负责,环评机构的环评结果往往受到施工方或其他方面的影响,很难体现科学和客观。甚至一些没有资质的机构也在进行环评,这本身也影响了环评结果的科学性和权威性,从而将一项利民的好制度变成了一种谋取的经济利益的形式而已。二、应当考虑环境问题的隐蔽性和缓慢性。人类很难从根本上把握自身活动对环境影响的程度,即使造成污染或损害,也不一定在可能的时间发现和解决。这一特性使得环境问题的效应不断累加,因此在环评时应多从长远整体科学的角度考虑。三、将湿地环评的对象扩展。对比我国和日本的对湿地的环境影响评价方面规定,可以看出我国环境影响评价法对在建项目和规划进行环评的规定太笼统,在实际操作中困难太多,日本的做法,列举了应当环评的湿地开发活动,并规定在湿地进行的有可能影响湿地整体生态系统的活动都应当进行环境影响评价。在这一点上是值得我们认真学习和借鉴的。四、对跨流域的湿地,区域环评只能体现区域湿地的特性,整体环评不一定能体现所有区域的特性,这就要求我们在环评是充分考虑两者之间的关系,将所有的要素都要考虑在内,立法在这一点上也要具体的体现,这样在环评时不会导致同一流域的不同区域之间为了自己的利益互相扯皮或推诿责任。

2.湿地调研监测与生态保障制度

环境监测是环境信息的捕获、传递、解析和综合的过程。为开展环境工作提供全面、科学的依据,是及时掌握和评价环境质量状况和发展趋势的重要手段,同时也是正确处理环境污染事故和合理解决环境污染纠纷的技术依据和权威证据。

我国《环境保护法》第11条对环境监测作了原则性规定。1983年原城乡环境保护部发布的《全国环境监测管理条例》第2条规定:环境监测的任务,是对环境中各要素进行经常性监测,掌握和评价环境质量状况及发展趋势;对各有关单位排放污染物的情况惊醒监视性监测,为政府部门执行各向环境法规、标准,全面开展环境管理工作提供准确、可靠的监测数据和资料;开展环境监测技术研究,促进环境监测技术的发展。

我国的湿地监测体系建构不完善,由于没有专门的湿地保护法和地区经济发展的平衡,导致,监测的项目不完善,监测参照的标准不统一,监测数据的准确性不一致。没有跨地区跨流域的统一协调机构,无法实现信息共享和数据参照。由于管理容易受到地方的钳制,监测过程中发现的问题难以及时得到解决,要么不能引起当地政府的重视,要么直接被忽视,直至累计起来形成重大的环境事件。在这一点上,我们的教训是深刻的,但还是不能引起足够的重视。

完善监测制度应一、制定湿地监测规划,采用统一的监测标准,引进先进的技术和方法,并注重监测站点的合理布局,构成湿地监测站的点、线、面立体监测网络,在资金、技术和设备上适当向经济欠发达地区倾斜。二、进行全国统一的湿地资源调查工作,收集全国各湿地区域的基础数据,建立全国湿地资源数据信息库,同时还要建立以地理信息系统、遥感观测和全球定位系统等技术为基础的湿地信息管理系统。三、建立有关湿地资源的信息、数据的共享机制,协调各个湿地保护部门的工作,不断提高湿地保护工作的整体水平。四、建立垂直管理系统,排除地方及其他各种影响的干扰,直接、客观、科学的为湿地的管理和合理利用提供科学的依据。

湿地是一个动态的生态系统,不断地发生变化,湿地生态功能的持续发挥还需要生态保障制度,最基本就是生态用水保障制度。扎龙湿地保护区是我国目前保存下来的相对原始和完整的芦苇沼泽湿地,1987年经国务院批准成为国家级自然保护区,被列入《国际重要湿地名录》。近年来,由于严重持续缺水,扎龙湿地的面积不断萎缩,直接影响了丹顶鹤等珍稀鸟类的栖息和繁衍。

在未来的湿地立法中,应当在法律条文中明确体现湿地的生态保障用水,建立长期综合的流域内水资源利用规划,协调生态保障用水和工农业、生活用水的矛盾及区域用水的矛盾,实现流域水资源管理和区域水资源管理的有机结合,建立健全湿地水资源管理的法律体系,不断加强依法行政力度。各流域的主管部门,各湿地资源所在的地方政府部门,要根据流域或区域水资源承载能力和水资源状况,因地制宜,因水制宜,在优先保障湿地生态系统的生态保障用水的情况下,合理布局产业结构和经济发展规模,建立长期稳定的生态用水保障制度。

湿地生态功能的持续发挥还需要生态还需要生态补偿制度。生态补偿机制是建立在环境资源价值理论、环境经济学、生态学理论基础上的合理的制度模式,同时也是对湿地资源保护的具体体现。湿地生态补偿制度在我国不管是在法律层面上还是在实践过程中都处于一个相对薄弱的环节,湿地生态效应补偿更是刚刚起步。它需要平衡社会公共利益和区域相关者权益。

湿地资源的保护过程必然是对经济利益的限制,它也直接影响区域公众的相关利益。湿地资源作为一种重要的生态资源,同时也是一种不可再生的资源,构建生态补偿机制在法律中体现将称为我国湿地保护一项重要的制度。如果不能平衡公共利益和相关权益者的利益,将直接影响湿地资源的保护进程,更严重的是可能称为湿地保护的严重阻力。同时构建生态补偿最为严重的问题应该是通过法律与政策的完善努力拓展生态补偿的资金渠道,不能过分依赖政府的投资,实现生态补偿机制资金来源的多元化,是促进湿地保护行动的最有效的手段。

权利人利益补偿能否落实关键在于补偿资金的是否具备。基于公权力的国家生态补偿资金由国家财政支付,而国库收入有限但用途广泛,结果难以保障生态补偿资金的需求。为此,拓宽国家生态补偿资金的收入来源,使其多元化并保证其专款专用,才能满足生态补偿的资金需要。补偿资金的来源可作如下考虑:一是设置生态受益税;二是征收生态价值减损补偿费;三是建立生态补偿基金。[21]

3.湿地开发利用许可证制度

环境资源许可证制度是指可能对环境造成不良影响的各种建设项目的经营者或建设者,需要事先向主管机关提出申请,经审查批准,发给许可证后方可从事该项活动的一系列管理制度的总称。许可证制度便于对资源开发、利用者和污染者进行统一监督管理,同时也体现了管理的灵活性,有利于维护生态平衡。湿地许可证制度是对湿地资源各项权益的取得、转让、使用和终止的行为进行法律确认的制度。

在美国，依《清洁水法》第404条款，任何对湿地的开发，均需由专门机构核发许可证。许可证申请者应避免或减轻对湿地的损害，如对湿地造成的损害不能减轻到最低程度，则要求许可证持有者或由其支付费用的第三方恢复受损湿地的原状，或新建毗邻湿地作为对该损害的补偿。[22]

我国目前在许多行业实行了许可证制度。我国现行野生动物保护法有狩猎证、特许猎捕证、驯养繁殖许可证制度；现行渔业法中有捕捞许可证制度；对林地、森林、林木的管理中采用了林木采伐许可证制度；对探矿权、采矿权的管理办法勘察许可证、采矿许可证。但是在湿地资源方面法律规定的许可证制度还是空白。[23]

我国法律已经规定的许可证制度，如林业、矿业及渔业等仅有原则性规定，缺乏具体的标准性规定和程序性规定。在实践中缺乏可操作性，直接影响许可证制度本身确立的生态意义，往往成为一种形式，而没有作为一项实体制度加以运用。因此，湿地立法保护应借鉴国外的相应规定那个结合我国的实际情况制定相对完善的许可证制度。

4. 湿地自然保护区制度

湿地自然保护区在湿地资源和湿地整体生态效应的维护方面发挥着不可替代的作用。目前我国湿地自然保护区制度发展迅速，表现在湿地自然保护区的数量突飞猛进和湿地自然保护区制度在地方湿地立法的体现。但还需要进一步完善。

我国把自然保护区主要分为资源管理保护区、自然古迹保护区、科研保护区、国家公园、管理保护区、文化景观保护区六种。要想推进湿地保护的进程，无疑，将湿地自然保护区作为一种独立的自然保护区类型，通过立法加以确立，更能把湿地保护提到一个重要的位置上来。在明确湿地保护区类型的基础上，构建完善的湿地自然保护区网络，形成点、线、面的立体网络和跨流域跨区域的湿地保护网络。不能严重依赖政府的投入，要使湿地保护的资金来源，多层次，多渠道，多元化。中央及各级政府要将湿地保护、监测、研究等项目列入经济与社会发展规划，保证湿地保护的资金投入。保护区在合理、科学的生态开发中及其他途径实现可持续发展。利用社会集资，个人捐赠等方式获得更多的社会资金支持，同时加强自身保护工作，争取国际社会对我国的技术和资金的支持。湿地生态系统是全球生态系统中重要的一环，它所体现的生态效应往往不局限一个地区，一个国家，一个地域。加强国际交流合作，借鉴国外在湿地自然保护区开展较早并且保护较好的国家的先进经验。把我国的湿地自然保护区公众推向一个新的里程碑。

5. 公众参与湿地保护制度

公众参与是西方发达国家在环境保护中普遍采用的一种制度。我国《环境保护法》第6条规定：一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。

目前，随着我国经济的持续快速发展，公众的环保意识不断增强，全社会关心、支持、参与湿地保护的意识和行动的氛围不断增强，但是湿地保护还没有提升到一个新的高度，即成为公民的积极个人行为。我国目前湿地的法律保护主要依靠的是政府力量，而当地居民、社区和非政府组织缺乏参与有关湿地决策的有效途径，这就导致湿地利益相关者未能与区域政府、行政部门平等对话，不能有效解决环境权益和经济利益冲突，盲目开采和过度利用资源现象严重。[24]利益相关者及非政府组织缺乏有关湿地决策的有效途径。由于经济发展不平衡，不同地区，不同群体之间的湿地保护意识也存在差别，公众参与的机制不健全，宣传和教育的力度跟不上湿地保护的要求，尤其是湿地区域相关利益者存在着较高的经济利益意识和较低的责任保护意识。法律和地方法规的规定过于抽象和原则，缺乏可操作性，由于没有明确的公众参与的规定和公众参与程序的规定使得湿地保护的公众参与行动步履蹒跚。

鉴于我国湿地保护目前的状况，对于公众参与，需要将意见征询、举报、听证制度、新闻和社会舆论监督以及诸如当前逐渐成熟的网民网上质询和跟帖追踪问责热点事件的法律保障等公众参与制度在国家法律和地方法规中的体现。

从长远角度，需要不断提高公众参与湿地保护的能力，我们可以借鉴国外的有益经验：

第一、培养专门的湿地保护和开发的专门人才。湿地资源是人类不可或缺的资源，也是不可替代的，对他的保护和开发是建立在科学研究和长期监测的基础上的，所以它需要一支专门的行业队伍的支持保障湿地的生态功能的持续发挥。我国的高等学府和科研院所众多，但致力于湿地保护的专业方向、研究领域和专门人才却显得捉襟见肘。因此应当根据实际情况，设立与湿地保护有关的研究方向和专业领域，培养湿地保护与管理的高级专业人才。

第二、加强湿地教育和宣传的力度。我们在前文讲到澳大利亚的环境保护署在它的一层大厅专门设了一个免费供人们取资料阅读的资料室，任何一种最新科研报告、书籍都放在这里，任公民自由索取。在湿地保护专区，教育展览厅同样有许多图片、书籍、介绍专栏。澳大利亚的经验是值得学习的，我们也需要组织专家和专业技术人才编写用于科学普及、基础教育和专业人员培训的科普书籍和专业教材，广泛普及湿地保护的理念，同时结合特定的形式，如“世界湿地日”、“野生动物保护宣传月”等活动，通过报纸、电视等媒体的扩散效应，一方面让参与者更多的了解和认识人类与湿地的关系，提高自己对湿地保护的意识，另一方面通过参与者的传递不断影响和引导更多人的意识，更多人的参加和行动将极大促进湿地的保护。在大力宣传的同时，我们还要进一步加强各级领导干部、湿地保护管理人员、湿地开发利用者、行政执法人员，特别是青少年的湿地保护与合理利用的意识教育。

第三、依法保障公众网络质询和问责的热情和权益。我国已成为仅次于美国拥有网民数量最多的国家，而且随着我国经济的高速发展，网民的数量不断增加，在不远的将来，将成为世界上网民数量最多的国家。网络的优势将不是传统的传媒手段能够相比的，电视、报纸等传统传媒只能单方面的向公众传导相关信息，但是网络一方面向公众传导相关信息，另一方面还为网民发表个人意见建议及质询、问责等提供了一个良好的平台，不但方便公众在任何时候、任何地方、任何情况下都能积极、直接、高效的参与进来。网民的高点击率和高跟贴率，最能体现网民的高关注度，一方面为热点事件的真相揭开提供了持续的动力，因为更多的公众一直在关注；另一方面形成最强大的社会舆论压力，增加了事件处理的透明度和公正客观性，能最有效的引起相关部门的重视，最直接打破会公众利益的相关人员，同时也能对即将实施或已经实施还没有暴光的犯罪形成强有力的威慑作用。但是我国现行法

律中没有专门的法律规定来保障网民的这一权利，在业已发生的许多网络追踪和质询问责事件中，网民的热情或多或少受到不同程度的打击。我们需要有法律规定中网民权益的体现和保障，也需要有相应的程序规定来完善，如网民网络质询，相关部门回应及处理过程和结果的时限、处理过程的视频公开，相关部门以何种方式解释公众的质疑，这也是需要我们继续探索的。

第四、建立环境保护专门的手机信息平台，湿地保护的相关信息作为这一平台的重要组成部分。我国的人口众多，人民生活水平提高很快，手机在我国的普及率很高，我国已称为世界上拥有手机用户最多的国家。这也是宣传湿地保护理念，提高公众参与意识的一个十分有效的途径。我们可以向公众免费发送相关湿地保护的信息，建立手机信息活动的平台，让更多关心环保事业，热爱环保行动的人们直接有效的参与进来，这是一个比网络更加便捷快速的渠道，没有时间、地域的限制，没有复杂程序的限制。手机信息的优势也是其他传媒手段无法比拟的，我国有很多通过手机募集社会公益资金的先例，我们也可以通过手机信息的方式募集更多的湿地保护的基金，每个手机用户的一份爱心汇集起来也是不可限量的，这将改变湿地保护政府投入的单一途径和政府投入的有限性，实现湿地保护资金来源渠道的多元化和投入的无限性。我们需要建立相关的机制和程序规定，即能把湿地保护的理念深入人心，又能保障公众的热情和爱心真正的用在湿地资源的保护上。

（五）广开筹资渠道，加大湿地保护的投入力度

资金严重不足是湿地保护与管理工作面临的主要问题。在湿地调查、保护区及示范区建设、污水治理、湿地监测、湿地研究、人员培训、执法手段与队伍建设等方面都缺乏专门的资金支持。由于资金短缺，使许多湿地保护项目和行动难以实施，已建立的湿地自然保护区不能发挥其正常的保护功能，必要的湿地基础研究难以进行。建议国家和各级政府加大对湿地保护与开发的财政投入，设立湿地保护专项基金，并充分运用市场机制，全面推动湿地保护和合理利用的社会化进程，争取社会各方面的投资、捐赠和国际资金的融入。

（六）加强湿地科学研究，扩大国际合作

保护湿地必须依靠科技，开展以下湿地科学研究十分必要。

1.加强湿地的基础研究，包括湿地分类系统、分布、发生学及演化规律和湿地过程的研究，以及自然湿地和人工湿地生态系统结构与功能研究。

2.加强应用技术研究，包括保护技术，湿地恢复重建模型，持续利用技术及管理技术研究、湿地效益评价指标体系和湿地与水旱灾害关系等的研究。

3.以生态经济学、系统生态学和生物工程学等理论为指导，研究湿地资源开发利用的最佳模式，在保护湿地的基础上充分发挥湿地资源的生态、社会与经济效益。

4.加强湿地资源的保护与合理利用研究，注重湿地生物多样性保护以及区域湿地保护研究，特别要加强对已退化的湿地生态系统整治、恢复及重建技术的研究等。湿地科学在国内外均属新兴学科。需要及时掌握国内外最新的学术动态，总结和推广湿地保护、开发、利用的成功经验；建立国际交流机制，扩大合作领域，开展社会、经济、人文等多学科、多课题的综合研究。

参考文献

- 1、国家林业局，湿地公约履约办公室：《湿地公约履约指南》，北京，中国林业出版社，2001
- 2、李扬帆，刘青松：湿地与湿地保护，北京，中国环境出版社2006.11
- 3、世界环境与发展委员会，我们共同的未来。王之佳，等，译。吉林，吉林人民出版社。1997.
- 4、中国湿地保护行动计划，<http://www.hbyzy.com>
- 5、洪崇恩：中国湿地价值2.7万亿，《文汇报》2004.12.25
- 6、中国湿地网
- 7、邹益雄：中国湿地研究利用概述，现代农业，2007.4，82-83
- 8、万志前：我国湿地保护立法的若干思考，法制与社会，2006.1，167-168
- 9、秦天宝：关于我国自然资源保护法律体系的评价及立法取向，中国人口·资源与环境
- 10、陈红军：论我国湿地保护中的冲突及对策，经济与法，2006.1，351--352
- 11、王刚：论我国湿地资源保护法的建构，东北林业大学，2002年
- 12、张文显：法理学，高等教育出版社，2003.11，第2版
- 13、蔡守秋等：环境与资源法教程，北京，高等教育出版社，2004，100
- 14、联合国：关于环境与发展的里约宣言，原则1，1992
- 15、曹明：关于修改我国环境保护法的若干思考，东北林业大学。2006
- 16、亢颖：中国湿地资源立法问题研究，东北，东北林业大学，2004
- 17、Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept. <http://www.ramsar.org/key guide use> .Seb.10,2008
- 18、秦天宝：关于我国自然资源保护的立法思考，国土与自然资源研究，1999，4，47-48
- 19、金瑞林：环境法学，北京大学出版社，2005.3第7版，95
- 20、朱建国，王曦：中国湿地保护立法研究，法律出版社，2004
- 21、张建伟：“生态补偿机制构建的若干法律问题研究”，《甘肃政法学院学报》，2006年第5期，30-36
- 22、陈勇：“对建立我国水权制度的立法思考”，《人民长江》，2006年第7期，第36-37页
- 23、刘振东，杨庆仙：我国湿地保护管理还需法律规范，河北法学，2005.8，147
- 24、邹亚莎，许颖：我国湿地保护法律对策研究，文教资料，2006，1，178-179

Abstract: wetland is a special, independent, complex ecosystems, the Earth's surface is the most valuable and productive ecosystem. The ecological value of wetlands, the economic value and social value to human survival and development of an irreplaceable role in wetland ecological functions and values of these has been the development of human society and the material basis of civilization and progress, the protection of wetlands is to protect the living environment of mankind. Wetland ecosystems as a result of their own is a very high economic value and very fragile set of biological diversity and the complexity of the whole system, we have to take the concept of sustainable development to look at the use of wetlands protection. China's wetland protection and utilization of the existing problems, from a legal point of view, the deeper reason is the lack of specific legislation, resulting in the overall characteristics of wetlands and the wanton neglect of wetland resources and destruction of any off. Because there is no specific wetlands legislation, wetland protection is still needed to improve environmental protection rely on the Basic Law and the resources of the traditional method, it is difficult to effectively protect the wetland. Study on wetland protection legislation is to legislation of wetland problems existing in the specific legislation for wetland conservation suggestions and standardize the management of wetlands and the development and utilization of administrative behavior, ecological effects of wetland protection. In this paper, based on the legal issues of wetland research, combined with the natural attributes of wetlands, using the method of analysis to study the legislation of China's wetlands, the wetlands in order to discover scientific laws of the legislature. Through research and analysis on improving the legislation of wetland his opinion, the primary issue of wetland protection legislation is to determine compliance with the laws of nature and suitable for wetland protection in China the concept of wetland protection legislation and the fundamental principles of legislation; rationalize and establish a unified wetland resources management system is the current legislation needs to focus on wetlands issues. Improve the legal system of China's wetland protection legislation is to protect an important aspect of wetland protection. I believe that from the environmental impact assessment of wetland systems, wetlands and ecological studies to monitor security system, wetlands permit system, wetlands and nature reserve system, public participation in the system to create and perfect the legal system of wetland protection. These systems will eventually affect the protection of wetlands and wetland protection legislation and runs through the entire process.

Key Words: Wetland; Wetland Protection; Legislative Research; Legal Framework

- [1] 国家林业局, 湿地公约履约办公室:《湿地公约履约指南》, 北京, 中国林业出版社, 2001
- [2] 李扬帆. 刘青松: 湿地与湿地保护 北京中国环境出版社 2006.11
- [3] 世界环境与发展委员会, 我们共同的未来. 王之佳, 等, 译. 吉林, 吉林人民出版社. 1997.
- [4] 中国湿地保护行动计划, <http://www.hbyzy.com>
- [5] 洪崇恩: 中国湿地价值2.7万亿, 《文汇报》2004.12.25
- [6] 中国湿地网
- [7] 邹益雄: 中国湿地研究利用概述, 现代农业, 2007.4, 82-83
- [8] 万志前: 我国湿地保护立法的若干思考, 法制与社会, 2006.1, 167-168
- [9] 秦天宝: 关于我国自然资源保护法律体系的评价及立法取向, 中国人口·资源与环境
- [10] 陈红军: 论我国湿地保护中的冲突及对策, 经济与法, 2006.1, 351--352
- [11] 王刚: 论我国湿地资源保护法的建构, 东北林业大学, 2002年
- [12] 张文显: 法理学, 高等教育出版社, 2003.11, 第2版
- [13] 蔡守秋等: 环境与资源法教程, 北京, 高等教育出版社, 2004, 100
- [14] 联合国: 关于环境与发展的里约宣言, 原则1, 1992
- [15] 曹明: 关于修改我国环境保护法的若干思考, 东北林业大学. 2006
- [16] 亢颖: 中国湿地资源立法问题研究, 东北, 东北林业大学, 2004
- [17] Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept. <http://www.ramsar.org/key guide use> .Seb.10,2008
- [18] 秦天宝: 关于我国自然资源保护的立法思考, 国土与自然资源研究, 1999, 4, 47-48
- [19] 金瑞林: 环境法学, 北京大学出版社, 2005.3第7版, 95
- [20] 朱建国. 王曦: 中国湿地保护立法研究, 法律出版社, 2004
- [21] 张建伟: “生态补偿机制构建的若干法律问题研究”, 《甘肃政法学院学报》, 2006年第5期, 第30-36页
- [22] 陈勇: “对建立我国水权制度的立法思考”, 《人民长江》, 2006年第7期, 第36-37页
- [23] 刘振东. 杨庆仙: 我国湿地保护管理还需法律规范, 河北法学, 2005.8, 147
- [24] 邹亚莎. 许颖: 我国湿地保护法律对策研究, 文教资料, 2006, 1, 178-179

[存档文本](#)