

湿地保护的立法与中国相关法律制度的完善

(硕士学位论文摘要)

专 业：国际法学

研究方向：国际公法

作者姓名：陈蓉

指导教师：李伟芳

随着全球环保意识的不断提高,湿地所具有的独一无二的生态价值和经济价值越来越受到人们的关注,通过完善的法律对湿地加以保护的呼声也越来越高。我国目前没有专门的湿地立法,湿地的保护尚依赖传统的资源法,面对我国湿地不断减少的现状,尽快进行专门的湿地保护立法迫在眉睫。本文通过对保护湿地的国际公约以及对发达国家如美国、澳大利亚湿地保护立法经验的介绍,为我国湿地保护的立法提出具体而有可操作性的建议。

全文共分为四个部分:

第一部分介绍了湿地的概况和价值。首先分析了各国对湿地的定义以及湿地所具有的特殊生态价值和经济价值,然后介绍了湿地不断丧失的现状以及保护湿地的紧迫性和重要性。

第二部分介绍了《湿地公约》对湿地的保护。首先介绍了《湿地公约》缔约国所承担了三大义务,其次重点介绍了《湿地公约》促进缔约国保护湿地的理念和手段,最后对公约的作用加以总结。

第三部分介绍发达国家湿地保护的立法和政策。该部分介绍了美国和澳大利亚的湿地保护经验以及值得借鉴之处,详细介绍了美国联邦湿地立法的理念以及机构协调和利益权衡机制,澳大利亚的国家湿地政策以及各州完备的公众参与制度。

第四部分就我国湿地保护立法的现状提出我国湿地保护立法的几点建议。具体来说分为四个方面,首先应制定专门的湿地保护立法,其次应确立保护性利用

的湿地保护的观念，再次构建良好的公众参与的制度，最后协调湿地保护管理机构的职能。

[关键词] 湿地 湿地保护 专门立法 可持续发展 公众参与

International Legislation on Wetland Protection and the Improvement on Relevant Legal System in China

(Thesis Abstract)

With the raise of the international environmental awareness, more and more people begin to realize the unique ecological and economic value of wetland, and the international society calls on every country to modify its legal system for wetland protection. Till now China has no special wetland protection law or regulation. The protection of wetland in China is still on basis of the traditional resources law. In view of the losses and degradation of wetland in China, China needs to formulate special wetland protection law without delay. On the basis of introduction of the successful experience of Wetland Convention and developed countries such as USA and Australia, the author tries to put forward some detailed and feasible suggestions on wetland protection legislation in China.

The thesis consists of four parties:

Part one gives the brief introduction of wetland and its values. Firstly the author analyses the different definition of wetland in different countries and the unique ecologic, economic and aesthetic value of wetland, and then the author presents the consistent losses and degradation of wetland in the world, whereas points out the importance and urgency of wetland protection.

Part two introduces the wetland protection in Wetland Convention. Firstly the author introduces the obligation of the parties of the Wetland Convention. Secondly the author emphasizes the idea and instruments of the Convention on how to promote the parties to modify their legal system to protect their wetland. Finally, the author summarizes the influence

of the Convention.

Part three introduces the legislation and policy of developed countries on wetland protection. The author detailed the successful experience of the USA and Australia on wetland protection. For the USA, the author stresses its federal wetland legislation and recommends the idea of its legislation and the mechanism of balance interest. As for Australia, the author commends its national wetland policy and its mechanism for attracting public participation.

Part four puts forward some legislation suggestions on wetland protection in China. The suggestions concern four aspects. Firstly, China should formulate the special wetland protection law. Secondly, China should establish the idea of protective use in wetland protection. Thirdly, China should design a mature mechanism of public participation. Finally, China should harmonize the function of management institutions.

[Key Words] Wetland, Wetland protection, Special legislation, Sustainable development, Public participation

论文独创性声明

陈蓉 的学位论文《湿地保护的国内立法与中国相关法律制度的完善》

是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外，不包含其他人或其它机构已经发表或撰写过的研究成果。其他研究者对本研究的启发和所做的贡献均已在论文中作了明确的声明并表示了谢意。

作者签名：

陈蓉

日期：

2007. 4. 19

论文使用授权声明

本人完全了解华东政法学院有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留送交论文的复印件，允许论文被查阅和借阅并制作光盘，学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采用影印、缩印或其它复制手段保存论文，学校同时有权将本学位论文加入全国优秀博硕士学位论文共建单位数据库。保密的论文在解密后遵守此规定。

作者签名：

陈蓉

导师签名：

李军

日期：

2007. 4. 19

湿地保护的立法与中国相关法律制度的完善

导 言

湿地与森林、海洋并称为地球三大生态系统，其中，森林与海洋一向倍受关注，而湿地很长一段时间未能得到人们的重视，只是被认为是肮脏无用的烂泥废地，或是被当成农田开垦的对象加以围垦。因此，全球湿地数量不断减少，构成全球生态环境恶化的一个重要因素。

20世纪中期以来，随着全球环境保护意识的不断增强，湿地所具有的不可替代的重要生态价值和经济价值越来越受到人们的重视，国际社会通过了一系列国际公约帮助缔约国加强湿地保护的立法，特别是鼓励缔约国加强湿地的专门立法。一些发达国家如美国、澳大利亚在湿地保护方面起步较早，积累了较为丰富的湿地保护经验，他们不断的完善国内的湿地保护立法，对湿地的开发和利用的行为加以限制，遏制湿地不断减少的状况，保护湿地的整体生态系统，促进湿地的可持续利用，以保证湿地生态价值的最大限度的发挥。

我国目前尚没有专门的国家湿地立法，湿地保护的法律法规散见于各种资源法中，由于传统的资源立法过多重视湿地的经济价值，忽视了湿地的生态价值，有些甚至对湿地的开发行为持鼓励的态度。此外，参与湿地保护的部门多而杂，缺乏统筹协调，各部门均以本部门的利益为出发点，导致湿地保护的效率下降，无法对湿地进行科学的管理，湿地保护的立法缺陷造成我国湿地的大面积破坏，湿地现状不容乐观，亟待湿地专门立法，而且我国已经加入了保护湿地的一系列公约，有义务对湿地进行专门立法保护。本文希望能够通过对保护湿地的国际公约以及对美国、澳大利亚等国家湿地保护经验的介绍，为我国湿地保护的立法提出具体而有可操作性的建议。

第一章 湿地的概况及其价值

第一节 湿地的含义和价值

一、湿地的含义

湿地是包含各种生态因素的一种特别的生态系统类型。¹湿地以水为基本要素，控制着环境以及相连的植物和动物。湿地表现为水体在陆地表面或邻近陆地表面或那些被浅水水域覆盖的陆地。²由于地理学家、土壤学家、水文学家、生物学家、社会学家及经济学家等对湿地研究的着重点不同，迄今为止，湿地的确切含义仍有争议。

(一) 发达国家湿地的定义

最早给湿地下定义的是美国鱼类和野生动物管理局，1956年其发布的第39号通知(Circular 39 definition)将湿地定义为：“湿地是被暂时的、间歇的或永久性的浅水层所覆盖的低地”。³到1979年，美国鱼类和野生动物管理局对湿地进行了重新定义：“湿地是介于陆生生态系统和水生生态系统的过渡土地，该地地下水位通常在地表面或接近于地表面，或者是该地的地面被浅层水所覆盖。同时，湿地必须至少具备下列特征中的一个：(1)土地以水生植物生长为优势（并非要求年年如此，只要满足周期性就行）；(2)地层土主要是没有水流的潮湿的土壤；(3)地层土在每年植物生长季节的某些时候被水浸泡或被浅层水覆盖。”⁴美国工程兵部队的定义：“湿地是指那些被地表水、地下水经常性地和持续地淹没或浸透，在正常情况下足以支持适合于在水饱和的土壤中生长的植物盛行的地区。”工程兵部队还设置了三个参数对湿地加以界定，这三个参数为：水生植被、潮湿的土壤和沼泽水文地理。如果所有这三个条件都被满

¹ Stephen R. Rubin, An Analysis of Nontidal Wetland Regulation in Maryland, Virginia Environmental Journal, Vol.16, 1997.

² 国家林业局《湿地公约》履约办公室编译：《湿地公约履约指南》，中国林业出版社2001年版，第2页。

³ S.P.Shaw & C.G.Fredine, Wetlands of the United States, Their Extent, and Their Value for Waterfowl and Other Wildlife, U.S. Department of the Interior, Fish and Wildlife Service, Circular 39, 67(1956) 转引自 David C. Forsberg, The Minnesota Wetland Conservation Act of 1991: Balance of Public and Private Interests, The William Mitchell Law Review, Fall, 1992.

⁴ Mitsch W. J.& Gosselink J. G, Wetlands, Van Nostrand Reinhold Company, 2000, 412.

足的话,那么这个区域就被认为是湿地。⁵

英国的湿地定义代表着欧洲的普遍观点,其定义为:“湿地是水支配其形成、控制其过程和特征的生态系统的集合,即在足够长的时间内足够湿润使得具有特殊适应性的植物或其他生物体发育的地方”。⁶

加拿大国际湿地工作组(1979)的定义为:“表土以湿地为主,并有水生植物生长,气候温暖时,地下水位接近或高于地面。”⁷加拿大湿地资料中心(1979)的定义:“土壤为水所覆盖,或长期饱和,以增进湿地或积水过程,且须包含湿土、水生植物和适应湿生环境的多样性生物活动。”⁸1987年8月,在加拿大、埃德蒙顿的国际湿地与泥炭生产讨论会上,加拿大专家提出的湿地定义:“湿地是一种土地类型,其主要标志是土壤过湿,地表积水(水深小于2米,有时含盐量高),土壤为泥炭(泥炭层大于40厘米)或潜育化沼泽土,生长水生植物,湿地生物或植物贫乏。”⁹

可见有关湿地的各种概念各不相同,然而不管采取何种形式进行概述,以下三点构成了湿地定义的基本骨架:(1)湿地的确定是以水的出现为标准的;(2)湿地通常具有独特的低地土壤与高地土壤相区别;(3)湿地生长着适应潮湿生态环境的植被。¹⁰但不同的定义所包含的侧重点各不相同,存在一些不足。美国鱼类和野生动物管理局的定义突出地强调了湿地是水体和陆地之间的空间过渡性,却忽略了其生态性质上的过渡性,因而就把湿地的概念仅仅限定在水体的沿岸带,排除了非邻近水体的湿地;工程兵部队的定义由于强调湿地植被特征,易于在法律和管理方面的实际应用。加拿大的定义更加强调湿地的水文和土壤特征,对植被特征没有足够的重视。英国的定义所重视的是湿地成因的主导因子—水文因素,而对土壤和植被条件的关注不够。

(二)《湿地公约》对湿地的定义

针对各国湿地定义中的不足,《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(以下简称《湿地公约》)中对湿地采用了比较广泛的定义方法,目前,

⁵ 刘曼明译:《美国有关湿地的各种定义》,

<http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?id=18423>, (访问日期:2006年11月21日)。

⁶ Edward Maltby, Waterlogged Wealth, Earthscan Publications Ltd, 1986, 32.

⁷ 王素兰,《湿地植物净化污水效能之研究》,

<http://webmail.yzps.tp.edu.tw/~93813/%B1%D0%AEv%AC%E3%A8s%B8%EA%AE%C6/plants.htm>, (访问日期:2006年11月21日)。

⁸ 同上。

⁹ 王飞、谢其明:《论湿地及其保护和利用——以洪湖湿地为例》,载《自然资源学报》1990年第4期。

¹⁰ 姜文来、袁军:《湿地》, <http://www.jwater.cn/zhuzuo/shidi/shidi1.htm>, (访问时间:2006年11月21日)。

该定义也是国际公认的对湿地的定义。《湿地公约》文本第一条第一款中对湿地做如下定义：“湿地系天然或人造，永久或暂时之死水或流水、淡水、微咸或咸水沼泽地、泥炭地或水域，包括低潮时水深不超过 6m 的海水区。”在公约第二条第一款中进一步明确：“湿地，可包括与湿地毗邻的河岸和海岸地区，以及位于湿地内的岛屿或低潮时水深超过 6 米的海洋水体”。¹¹因此，所有季节性或常年性积水地带，包括沼泽、泥炭地、湿草甸、湖泊、河流以及洪泛平原，河口三角洲，滩涂、珊瑚礁、红树林、水库、池塘、水稻田、以及低潮时水深浅于 6 米的海岸线等均属于湿地的范畴。此外，还包括人工湿地，诸如鱼塘、虾塘、农田池塘、灌溉农地、盐池、水库、沙砾矿坑、污水处理场以及运河。

（三）我国的湿地定义

我国目前国家立法中没有对湿地的明确定义，只是在某些资源立法中有所提及，如《土地管理法》中规定，“那些尚未施加保护措施的沼泽、滩涂、荒滩等天然湿地”。这样的规定容易使湿地被认为是除农用地、建设用地以外的未开发用地。我国某些地方性立法中对湿地的概念有所规定，比如《广东省湿地保护条例》中规定：“湿地是指天然或者人工的，永久或者暂时的沼泽地、泥炭地、水域地带，带有静止或者流动、淡水或者半咸水及咸水水体，包括低潮时水深不超过六米的海水区。”《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。”《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。”《江西省鄱阳湖湿地保护条例》中规定：“鄱阳湖湿地，是指天然形成的具有调节周边生态环境功能的水域、草洲、洲滩、岛屿等。”

地方性法规中对湿地的定义互不统一，对湿地的定义也宽窄不一。我国作为《湿地公约》的缔约国，并且《湿地公约》对湿地所作的定义已为世界范围的湿地保护与管理领域所接受，因此，我国湿地的概念可以采用《湿地公约》中的定义，但由于《湿地公约》中的定义过于宽泛，我国在采纳其定义时可以

¹¹ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, at http://www.ramsar.org/key_conv_e.htm, Nov. 2nd, 2006.

根据我国的具体国情，重点考虑湿地的人文因素、湿地上的土壤和植被特点以及生物多样性特征，在公约定义的基础上对湿地的概念加以适当调整。

二、湿地的作用和价值

(一) 湿地的生态价值

1. 维持生物多样性

湿地的生物多样性具有及其重要的地位，依赖湿地生存和繁衍的野生动植物极为丰富。全球超过 40% 的动植物依赖湿地生存，其中，有许多是珍惜特有的物种，许多濒危鸟类迁徙鸟类都在湿地中迁徙和繁殖。我国 40 多中国家一级保护鸟类中，约有一半生活在湿地。¹²同时，湿地也是重要的物种基因库，对维持野生动物种群的存续、筛选和改良都有非常重要的意义。

2. 提供大量淡水资源

水资源在人类文明史中被称为“生命之源”，尤其是淡水资源。但人们在讨论淡水资源时往往会忽略淡水湿地的重要作用。淡水湿地是大自然中最大的蓄水池，可以有效地蓄水、防洪并作为可以直接利用的水源或补充水源。20 世界以来，世界经济在高速发展的同时，全球环境也发生了巨大的变化，特别是淡水资源的匮乏严重制约和威胁着人类社会的发展。鉴于湿地在提供水资源方面的重要作用，《湿地公约》第八次缔约国大会把第七个世界湿地的主题定为“没有湿地就没有水。”¹³

3. 调节洪水，防洪排涝

湿地一般都位于地表水和地下水的承泄区，是水文循环的重要环节。同时由于湿地土壤的特殊水文物理性质，使湿地能稳固海岸线以及控制土壤侵蚀、成为天然蓄水库，洪水能被湿地储存于土壤之中，或以表面水的形式保存于湖泊和沼泽中。湿地通过拦截径流、蓄积暴雨的方式改变洪峰高度，减少洪灾发生。如美国的查尔斯河河流湿地在保护波士顿免受洪水危害方面要比工程措施发挥更重要的作用。如果查尔斯河流域 3400 公顷湿地消失，洪水危害每年将增加损失 1700 万美元。¹⁴美国许多专家也指出，如果密西西比河沿岸的湿地更加

¹² 陶信平：《略论中国湿地保护》，载《长安大学学报》2004 年第 4 期。

¹³ 赵永新：《没有湿地就没有水》，载《人民日报》2003 年 1 月 31 日第 14 版。

¹⁴ 王蓉：《论湿地与水资源保护》，<http://www.rieh.whu.edu.cn/show.asp?ID=1152>，（访问日期：2006 年 12 月 7 日）。

密集一些，那么 1993 年的密西西比河洪水的危害就会小很多。¹⁵

4. 净化水质，提高土壤质量

湿地在淡水循环中发挥着重大作用，许多湿地具有去除水体有机、无机物质和有毒物质的功能。此外，一些湿地植物能有效地吸收污染物，水葫芦、香蒲和芦苇都已被成功的用来处理污水。由于湿地的净水功能十分突出，能够清除土壤中的氮、磷污染，是人类生产生活污水的天然“过滤池”。¹⁶

(二) 湿地的经济价值

1. 提供丰富的水生动植物产品。

湿地可以给人们多种多样的产物，水稻、鱼类是众所周知的湿地产品。另外还有藕、菱、虾、贝、藻类等是富有营养的副产品；有些湿地的动植物还可入药；有许多动植物还是发展轻工业的原材料，如芦苇就是重要的造纸原料。据美国海洋与大气管理局估计每年美国河流内渔业资源销售额达 274 亿美元，其中 95% 以上的鱼类和贝类资源来自于湿地。¹⁷

2. 提供矿物资源。

湿地中有各种矿砂和盐类资源。我国青藏、蒙新地区的碱水湖和盐湖中，不仅蕴藏有大量的食盐、芒硝、天然碱、石膏等普通盐类，而且富含着硼、锂等多种稀有元素，而且我国的重要油田大都分布在湿地区域。

3. 教育科研价值。

复杂的湿地生态系统、多样的动植物群落、珍贵的濒危物种等，在自然科学教育和研究都具有十分重要的作用，它们为教育和科学研究提供了对象、材料和实验基地。有些湿地还保留了具有宝贵历史价值的文化遗迹，是历史文化研究的重要场所。有些湿地中保留了过去和现在的生物、地理等方面演化进程的信息，在研究环境演变、古地理方面有着不可替代的作用。

(三) 湿地的美学价值

1. 观光旅游

¹⁵ William K. Stevens, Restored Wetland Could Ease Threat of Mississippi Floods, New York Times, August 8, 1995. http://www.tpl.org/tier3_cdl.cfm?content_item_id=1102&folder_id=726, (访问日期: 2006 年 12 月 7 日)。

¹⁶ 王蓉:《湿地水资源保护管理对策构想》，载《林业经济问题》2004 年第 6 期。

¹⁷ Michael C. Blumm & D. Bernard Zaleha, Federal Wetland Protection under the Clean Water Act: Regulatory Ambivalence, Intergovernmental Tension, and a Call for Reform, 60 U. COLO. L. REV. 695, 697 n.3 (1989) 转引自: Daryn McBeth, Wetland Conservation and Federal Regulation: Analysis of the Food Security Act's "Swampbuster" Provision as amended by the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996, Harvard Environmental Law Review, 1997.

湿地具有自然观光、旅游、娱乐等美学方面的功能，许多重要的旅游风景区分布在湿地区域，如漓江、三峡、千岛湖等名胜。一些以湿地为基础的娱乐性活动，如垂钓、观鸟等可产生直接的经济效益。

2. 给人提供愉悦

湿地的这一功能很难用经济价值来衡量。对于大多数人来说，能够走到户外，欣赏满眼的绿色，各种水禽、白鹭、贝类以及其他动植物和谐共处、欣欣向荣的情景就是湿地美学价值的体现。美国第八巡回上诉法院审判的国家野生动物联盟诉农业稳定与保护局一案有力的支持了湿地的美学价值。该案中，野生动物联盟指出，农业稳定与保护局如果同意土地生产者转变湿地将极大的损害湿地的美学价值，人们原来可以对湿地上的野生动物进行观赏、喂养、拍摄的权利因此而收到损害。法院最后肯定了原告的诉请，指出，“被告的行为对湿地和湿地上野生动物给人们带来的美学价值是一种伤害，转变湿地的行为同时也造成了饮用水污染的增大，降低了地下水的供应量，这些都是与沼泽地翻犁条款的精神背道而驰。”¹⁸

第二节 湿地所处的现状及湿地保护的紧迫性

一、全球湿地的现状

(一) 全球湿地分布

全球湿地的总面积有多大，目前尚是未知数。据目前资料的初步统计，目前，全世界有湿地面积 5.14 亿公顷。加拿大湿地面积居世界首位，有 1.27 亿公顷，占全球世界湿地面积的 24%；美国 1.11 亿公顷，之后为俄罗斯。我国湿地面积约 3848 万公顷，约占全球世界湿地面积的 7%，居世界第 4 位、亚洲第 1 位。¹⁹

全球湿地以亚热带分布比较集中，约占全球湿地的 29.3%，其次以亚寒带

¹⁸ National Wildlife Federation V. Agricultural Stabilization and Conservation Service, 985 F.2d 569.

¹⁹ 国家林业局办公室：《世界湿地资源》，

http://www.forestry.gov.cn/subpage/content.asp?lm_Tname=sjly&lmdm=2000&f_lmname=%E6%B6%93%E6%A0%AB%E6%99%AB%E9%8F%8B%E6%A4%BE%E7%AC%9F&id=3，（访问时间：2006 年 12 月 10 日）。

分布居多，约占 13.4%。²⁰

（二）全球湿地现状

就世界而言，湿地经历着退化、丧失的过程，虽然没有精确的全球湿地丧失的统计数字，但有关数据足以表明湿地丧失十分严重。

人类活动的加剧和工业生产的迅猛发展，比如农耕，污染和无节制的伐木活动导致大量的湿地被破坏。美国鱼类和野生动物管理局估计在过去的两个世纪里美国超过一半的湿地被毁。最初的 2.2 亿英亩原始湿地已经变成了农田。超过 1 亿英亩的湿地被填平，目前，美国湿地仍以每年 14 万英亩的速度减少。在威斯康星州，最初的 1000 万英亩的湿地中，32% 的已经消失，只有 675 万英亩的湿地仍处于 1984 年的未开发状态；康乃狄克州、路易斯安娜州、明尼苏达州都已失去一半的湿地；伊利诺斯州 830 万英亩的湿地只剩下 91.8 万英亩。爱何华州 99% 的湿地被转化成农田；加利福利亚州 500 万英亩湿地中 91% 已消失。从 1950 至今，美国的湿地损失率达 54%。²¹

英国湿地类型齐全，湿地内动植物种群丰富，但如今许多由于人类活动已经发生了巨大的变化。1637 年，英国 Anglia 沼泽面积达 3380 平方公里，如今只剩下不到 10 平方公里。1970 年到 1980 年间，由于农业排水和农用地的增加，每年要损失沼泽面积约 6 万公顷，这种状况一直到 20 世纪 80 年代才有所好转。1950 年到 1980 年间，英格兰和威尔士的盐碱湿地功缩减 15%，泥炭沼泽则减少了 84%。²²据《拉姆萨尔公约》缔约大会最近的一次报告，英国的河口面积缩小了 23%，盐碱湿地损失率达 50%，湿地草原也缩小了 40%。²³

二、我国湿地的现状

（一）我国湿地的分布

我国湿地面积约 6594 万公顷（其中还不包括江河、池塘等），位居亚洲第一位，世界第四位。其中天然湿地约为 2594 万公顷，包括沼泽约 1197 万公顷，天然湖泊约 910 万公顷，潮间带滩涂约 217 万公顷，浅海水域 270 万公顷；人

²⁰ 王宪礼、李秀珍：《湿地的国内外研究进展》，载《生态学杂志》1997 年第 1 期。

²¹ Jennifer L. Bolger, *Creating Economic Incentives to Preserve Unique Ecosystem: Should Wisconsin Adopt a Private Wetlands Mitigation Banking Policy?* Marquette Law Review, Spring, 2000.

²² 朱建国、王曦：《中国湿地保护立法研究》，法律出版社 2004 年版第 70 页。

²³ Michael Moser, Crawford Prentice, & Scott Frazier, *A Global Overview of Wetland Loss and Degradation*, at http://www.ramsar.org/about/about_wetland_loss.htm, Nov. 10th, 2006.

工湿地约 4000 万公顷, 包括水库水面约 200 万公顷, 稻田约 3800 万公顷。我国湿地类型多、绝对数量大、分布广、区域差异显著、生物多样性丰富。我国湿地可分为 8 个主要区域, 即: 东北湿地, 长江中下游湿地, 杭州湾北滨海湿地, 杭州湾以南沿海湿地, 云贵高原湿地, 蒙新干旱、半干旱湿地和青藏高原高寒湿地。²⁴到 2005 年 2 月 2 日, 青海湖的鸟岛、湖南省洞庭湖、香港米埔、黑龙江兴凯湖等 30 处湿地已被列入国际重要湿地名录。²⁵

(二) 我国湿地的现状

1. 天然湿地面积急剧减少

由于 20 世纪中后期的不合理利用和破坏, 我国湿地的面积急剧缩减。近十年来, 我国沿海地区累计丧失海滨滩涂湿地面积约 200 万平方公里以上, 相当于沿海湿地面积的 50%。湖泊面积的萎缩和数量的减少更为突出, 号称“千湖之省”的湖北, 在 20 世纪 50 年代末有湖泊 1066 个, 目前面积大于 1 平方公里湖泊仅剩 181 个, 大于 10 平方公里的湖泊仅剩 44 个。洞庭湖因围垦, 湖泊面积已由建国初期的 4350 平方公里急剧缩小至现在的 2625 平方公里; 鄱阳湖面积也由 1949 年的 5200 平方公里减少到目前的 2933 平方公里。²⁶上世纪 50 年代, 我国红树林总体面积达 44 万公顷, 到 2002 年红树林面积已不足 1.5 万公顷, 减少了 73%。广州市海滨大量存在的红树林, 到 20 世纪末即使包括人工红树林也只剩下 3800 公顷, 减幅达 82%。海南和广西的红树林分布面积也分别减少了 52% 和 43%。²⁷三江平原是我国最大的平原沼泽分布区, 据统计, 1975 年三江平原自然沼泽面积为 244 万公顷, 占平原面积的 48%; 1985 年沼泽面积下降到 150 万公顷, 占平原面积的 29%; 到 1990 年沼泽面积仅剩 113 万公顷, 占平原面积的 22%。到 2000 年, 沼泽面积还剩 83.5 万公顷, 仅占三江平原面积的 7.7%, 从 1982 年至 2000 年间, 三江平原的沼泽湿地减少了 82% (由 1982 年的 15500 公顷减至 2000 年的 1700 公顷), 灌丛湿地和岛状林湿地逐渐

²⁴ 《中国湿地特点》, <http://www.wwfchina.org/aboutwwf/miniwebsite/2001wetland/wetdata3.htm>, (访问日期: 2006 年 12 月 12 日)。

²⁵ 赵胜玉: 《中国 9 处湿地列入国际重要湿地名录 总数达 30 处》, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-02/03/content_2541766.htm, (访问日期: 2006 年 12 月 12 日)。

²⁶ 李世杰: 《应重视湖泊科学的建设与发展》, 载《中国科学院院刊》2006 年第 5 期。

²⁷ 张忠华、胡刚、梁士楚: 《我国红树林的分布现状、保护及生态价值》, 载《生物学通报》2006 年第 4 期。

消失(由1982年的10100公顷减至2000年的零公顷)。²⁸该区域随着自然湿地面积的逐渐减小,湿地生态功能明显下降,生物多样性降低,出现生态环境恶化现象,如风蚀加重、土壤局部沙化、盐渍化、水土流失加重、旱灾次数增多等等。²⁹

2. 湿地生物多样性受到威胁

湿地是许多动植物资源生长繁育场所,是有价值的遗传基因库,对维持野生生物种群的存续有重要意义,其潜在价值难以估量。由于湿地的大量开发,导致湿地动植物生存环境的改变和破坏,使越来越多的生物物种,特别是珍稀生物失去生存空间而面临灭绝的危险。物种多样性的减少而使生态系统趋向简化,使系统内能流和物流中断或不畅,削弱了生态系统自我调控能力,降低了生态系统的稳定性和有序性。

三江平原是一块重要的国际湿地,其独特的生态位为举世瞩目。它支撑着一大批稀有、脆弱和濒危的动植物物种。三江平原湿地是众多珍稀水禽的栖息地和繁殖地,又是大量候鸟飞行的主要驿站,全区有国家一级保护鸟类9种,二级保护鸟类17种。丹顶鹤世界仅存一千余只,而三江平原湿地居有三百多只,且为繁殖群。在这一片繁华的野生世界中,有植物一千余种,其中药用,蜜源和纤维资源十分丰富。哺乳动物有50种,鸟类有92种,鱼类有51种。然而由于栖息地的破坏和人类活动的影响,现东北虎已经濒临灭绝,冠麻鸭已经绝迹,丹顶鹤群体数量减少,鱼产量仅相当于1960年的17%。湿地小叶樟草地和苇塘面积大幅度缩小。³⁰

3. 湿地污染严重,生态质量下降

我国工农业迅速发展的同时,大量有毒、有害的污水,生活废水排入湿地,湿地水环境遭到破坏。目前我国大多数江河和湖泊均遭到不同程度的污染,如鄱阳湖每年有10.4亿吨工业废水排入湖区。洞庭湖区现有工业污染源1,803个,其中重大污染源141个,年废水排放量达3.62亿吨,农药施用量近2万吨。³¹三江平原有

²⁸ 长春分院:《东北地理所:东北百年生态恶化向人们拉响警报》,

<http://www.cas.ac.cn/html/Dir/2003/06/16/5412.htm>, (访问日期:2006年12月12日)。

²⁹ 《中国湿地亟待保护的现状》, <http://campus.chinaren.com/00/03/article145240300.shtml>, (访问日期:2006年12月12日)。

³⁰ 沈孝辉:《救救“大地之肾”》, <http://www.green-web.org/infocenter/show.php?id=5011>, (访问日期:2006年12月12日)。

³¹ 董明辉、朱有志、庄大昌:《洞庭湖湿地生态旅游资源保护和开发利用研究》,载《资源科学》2001年第2期。

大小工矿、乡镇企业七千七百多个,年产工业废水1.43亿吨,生活污水0.56亿吨,大部分废水污水未经处理直接排入地表水体。³²这些都给湿地生态系统造成严重污染,导致湿地生态功能严重衰退,野生动植物种类和数量急剧减少。

4. 湿地的防洪排涝能力下降

我国湿地开发由于缺少总体规划和统筹兼顾,许多地区将大面积的沼泽、湖泊、河滩、海涂、草甸围垦或开发成耕地、牧场的同时,湿地大面积具有防洪功能的天然湿地永久消失。2003年“追寻通江湖泊”活动的调查表明,长江中下游地区湿地面积呈急剧萎缩趋势,原有的100多个通江湖泊只剩下洞庭湖、鄱阳湖、石臼湖3个,导致江湖生态系统遭到重创,防洪蓄洪能力明显降低。³³昔日“八百里洞庭”的洞庭湖已从40年代末期约43万公顷,减少至目前的约24万公顷,水面缩小40%,蓄水量减少34%。鄱阳湖因围垦损失库容45.22亿立方米,建国初至七十年代每年因围垦减少湖泊面积逾4000公顷。围垦恶化了湖区的水情,直接减少了对江河供水调蓄的容积,使洪水出现频率升高;而广大圩区的涝渍水反而还要向河湖排放,又加大了江湖调蓄压力,更增加了洪涝灾害风险,已经成为制约湖区经济发展的心腹之患。³⁴

三、湿地保护的紧迫性

(一) 造成湿地减少的原因

湿地的大面积减少,首当其冲的原因是过度开发利用湿地。农用地开垦和城市开发占用天然湿地,直接削减了湿地面积;工农业用水增加,湿地得不到足量水的补给而退化甚至消失;对湿地生物资源的过度开发利用也严重破坏了湿地的生态平衡。其次,湿地污染加重。工业污水和生活用水的大量排放,废气、废渣等污染物的无组织排放,不仅使湿地水质恶化,而且对湿地的生物多样性造成严重危害。再次,水利工程对湿地也有负面影响。水利工程人为地切断了湿地中洄游鱼类的通道,切断了湿地汛期洪水的补给;使湿地生物群落发生变化,湿地沼泽化进程加快,出现盐碱化甚至干涸的现象。此外,自然因素的变化对湿地造成不良影响。随着全球气候变暖,许多地区持续高温、干旱,使一些地区湿地的地表水面

³² 沈孝辉:《救救“大地之肾”》, <http://www.green-web.org/infocenter/show.php?id=5011>, (访问日期: 2006年12月12日)。

³³ 《中国湿地综述》, <http://www.chnsd.com/list.asp?unid=233>, (访问日期: 2006年12月12日)。

³⁴ 王巍娜、龚远星:《我国湿地保护立法研究》, <http://www.rief.whu.edu.cn/show.asp?ID=2235>, (访问日期: 2006年12月13日)。

积锐减,矿物质富集,形成很多盐碱化湿地。最根本的原因是国家对湿地保护、管理不力。从全球总体来看,国家对湿地多种生态功能的认识、研究不够深入,环境资源意识薄弱,保护措施缺乏,管理工作力度不够。

(二) 湿地保护的重要性和紧迫性

湿地具有丰富的水资源、土地资源、矿物资源和物种资源,每一种资源的开发利用都能带来巨大的经济价值,同时,湿地优美的自然环境又提供了旅游休闲等美学价值。正因为湿地蕴涵的物质利益,人类历史上从来就没有停止过对湿地的开发和利用。只是在生产力不是欠发达的年代,人类活动对湿地的影响并没有真切的体现出来。如今,随着人类生产力水平的不断提高,对湿地的利用也达到了前所未有的程度。与此同时,湿地也面临着日益严重的威胁,天然湿地数量减少、质量下降的趋势愈演愈烈。究其原因,是由于人们仅仅认识到湿地资源的物质性价值,而缺乏对湿地整体生态功能的认识 and 了解。

湿地由水、土壤、生物等资源构成,这些资源同其他普通的水、土地或生物一样具有经济价值,可以为人类开发利用;但却不是任何由水、土、生物构成的生态系统都像湿地那样在调节气候、涵养水源、防洪蓄水等方面具有独一无二的生态价值,湿地最重要的生态价值在于其提供了丰富的水资源和物种资源,兼具水生、陆生生态系统的特点,具有巨大的环境调节功能,而这正是湿地区别于一般土地价值的根本。

在湿地蕴涵的各种价值中,生态价值是其他所有价值依附的根本。一旦湿地的生态系统遭到破坏,湿地上的生物多样性必然遭到破坏,湿地自身的功能也必然退化,则湿地所有的经济价值都无从谈起。正是鉴于湿地生态价值的极端重要性以及湿地环境不断恶化的现状,国际社会和各国加强湿地立法和保护,保护湿地的生态环境,保持湿地的可持续利用显得尤为迫切和重要。

第二章 《湿地公约》对湿地的保护

《湿地公约》于1971年在伊朗小城拉姆萨尔签订,故该公约又称《拉姆萨尔公约》。公约的全名是:“关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约”,

其初始文本的核心内容是保护水禽。其后，随着人们对湿地在生物多样性保护和人类生命健康方面所起的重要作用认识的深入，公约的内容也扩展到对湿地保护和合理使用的方方面面，该公约作为在湿地保护方面的宪章性公约被称为《湿地公约》。到2006年12月，公约共有153个缔约国，1634个国际重要湿地，总面积达145万平方公里。³⁵《湿地公约》的宗旨是：“通过当地的、区域的和国家的行动以及国际合作来保护和合理使用湿地，以此作为对全球可持续发展战略的贡献。”³⁶

第一节 《湿地公约》缔约国的义务

一、指定湿地的义务

缔约国的首要义务是至少指定其领土内的一块湿地列入《国际重要湿地目录》，并在今后根据生态学、植物学、动物学、湖沼学或水文学方面的国际意义标准指定其领土范围内符合条件的其他湿地增列入该目录。缔约国应指定并执行规划以促进对列入目录的湿地的保护，如果该湿地的生态特性已经发生变化、正在发生变化或可能发生变化，缔约国应及时将这些变化的情况向秘书处报告。如果该湿地已经消失或者缩小，缔约国应该通过其他可能的手段补偿失去的湿地资源。

二、合理使用的义务

合理使用是公约核心价值理念的体现，强调湿地在净化污染物、防洪、保持水质、保证地表水和地下水供应，对农牧渔业的支持以及稳定气候方面所体现的功能和价值。缔约国无论是对列入目录的指定湿地还是未列入目录的其他湿地，无论是在对湿地保护的规划中还是在实施湿地保护的措施中，都应该尽可能的合理使用领土内的湿地。公约对“合理使用”的定义是：“合理使用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

³⁵ The Ramsar Convention Manual, 4th edition(2006), at http://www.ramsar.org/lib/lib_manual2006e.htm, Oct. 10th, 2006.

³⁶ The Ramsar Convention Manual, 3rd edition(2004), at http://www.ramsar.org/lib/lib_manual2004e.htm, Oct. 10th, 2006.

用方式。”³⁷

合理使用原则要求缔约国，(1) 制定国家湿地政策，要求对国家有关湿地问题的立法体制和机构设置的重新审视，包括对政策指定机构、国家环境行动计划、国家生物多样性战略以及其他的国家战略性计划涉及湿地的部分的重新审视。(2) 发展有关湿地评估、监测、研究、培训、教育以及提高公共意识的项目。(3) 对指定湿地采取措施，包括制定指定湿地的综合性管理计划，从各方面对湿地加强管理，并处理好湿地与周围集水地带的关系。

三、国际合作的义务

由于有些湿地处于两国或多国交界处，有的湿地所处的水系分属不同国家，这些湿地的质量和数量取决于分属国家的河流、溪水、湖泊和地下水层的水质及其供应，而有些湿地上的物种属于迁徙的物种，因此对这些湿地的保护仅仅依靠一个国家的努力远远不够，需要一个国际协商与合作，交流经验，互赢互利的合作框架。公约第五条规定：“缔约国在执行公约义务时，特别是在湿地跨越一个以上缔约国的领土或一个水系为多数缔约国所共有的情况下，应相互协商。同时，各缔约国在目前和将来就指定湿地及其动植物保护政策和规章方面，应努力协调和合作。”对于跨界湿地和共有的流域，缔约国通过协议或跨界水体委员会进行相关法规和机构的合作，制定和实施联合规划，对共有水系加以保护。比如，丹麦、德国和荷兰共有的瓦尔登湖的管理，三国于1987年成立瓦尔登湖共同管理委员会共同管理长达500公里的瓦尔登湖沿岸的浅水区、沙床、泥滩和沿海沼泽。对于涉及迁徙物种的湿地，公约鼓励缔约国，(1) 加入有关水禽调查的国际合作之中，对本国领土范围内指定湿地上的水禽加以特别调查。(2) 就迁徙水禽的保护与别国签订多边或双边条约。如，中国与澳大利亚、日本之间达成的候鸟保护协定；美国和加拿大之间签订了迁徙物种协议。(3) 与处于与本国水禽迁徙路线相同的国家就资金和专家经验等方面进行合作。³⁸

³⁷ Guidelines for the Implementation of the Wise Use Concept, at http://www.ramsar.org/key_guide_wiseuse_e.htm, Oct. 10th, 2006.

³⁸ Recommendation 4.12 on Cooperation between Contracting Parties for the Management of Migratory Species, at http://www.ramsar.org/rec/key_rec_4.12e.pdf, Oct. 11th, 2006.

第二节 《湿地公约》促进国家保护湿地的理念和方法

一、合理利用原则的理念

合理使用原则是《湿地公约》的“理念支柱”。³⁹该原则的提出是公约对湿地保护理念的革命性发展。合理使用原则并非一味强调呆板的湿地保护，而是在尊重和保护湿地生态价值的基础上，在一定程度上和一定范围内对湿地加以开发，从而达到人对湿地内资源的索取和湿地自身恢复和更新二者的协调，即是可持续发展理念在湿地保护方面的具体体现。

在湿地的开发和利用上最主要的矛盾是生态保护和经济利用之间的矛盾，合理利用原则主要用于实现湿地保护和利用之间的平衡。从法律的角度来看，主要体现在三个方面，即维护公共利益和私人利益之间的平衡，维护效益和公正之间的平衡，维护当代与后代之间的平衡。

首先，维护公共利益和私人利益之间的平衡。合理利用原则没有明确的指出公共利益和私人利益孰重孰轻，它只是提出要求和想要达到的目标是生态和经济的共同进步和发展以及实现的具体方式是要改变过去传统的湿地上农业和渔业的利用方式。从总体上说，合理利用原则偏重与公共利益的保护，该原则下的所有措施的采用必须以维护公共利益即湿地的生态价值为前提，在此限度之内，可以适当的对湿地进行开发和利用，以此来达到其所倡导的生态和经济共同发展的目标。

其次，维护效益和公正之间的平衡。如果湿地的立法只是追求效益，那么该法律应该授予一切人最大限度开发利用湿地的权利，如果湿地的立法只是追求公正，那么该法律则应该禁止一起开发和利用湿地的行为。显然，这两种立法都有失偏颇，合理利用原则就是在这二者之间寻求一个平衡点。具体表现在：一方面，合理利用原则并不否定湿地利用和开发，而是对经济活动持积极的态度，允许一定程度的湿地破坏。另一方面，这种破坏的程度必须限制在环境自身可以承受的范围之内，不至于引起湿地生态特征的变化，合理利用原则将这两方面紧密联系起来，通过恰当的环境评价制度保证该理念的实现。

最后，维护当代与后代的平衡。合理利用原则要求当代人在合理利用湿地

³⁹ Pilot Project to Raise Awareness of the Ecological Importance of the Fish Ponds within the Mai Po Inner Deep Bay Ramsar Site, at <http://www.wwf.org.hk/eng/pdf/maipo/greenfishfarm/ECF%20all.pdf>, Oct. 11th, 2006.

的同时，必须保持后代人平等的享有利用湿地的权利。具体来说，对于不可再生的湿地资源，当代人不可以采用将其耗尽的掠夺式方法加以利用；对于可再生的湿地资源，当代人也应该在保证其可再生能力的前提下加以利用。

二、督促并指导缔约国制定国家湿地政策

（一）国家湿地政策的概念

“国家湿地政策”不同于“国家湿地计划”或“国家湿地战略”，公约中的“政策”定义为“表明一个组织或政府有计划的和接受的活动或指导原则的集合体”。“这里的“政策”指国家或相当于国家政府明确公布的声明，并具有可衡量的目标、时间表、承诺和行动预算；国家湿地政策是全国范围的，能起到一个框架作用，能对所需要的行动和期望的结果作出结论。

（二）制定国家湿地政策的必要性和重要性

目前，在很多国家，水、森林、土地、农业和其他行业等现有资源管理政策中很少清楚的包括湿地，湿地政策或战略只是国家可持续发展、水资源或其他行业环境政策的一个组成部分，缺少单独的，特殊的湿地政策。具体来说，制定国家湿地政策有以下几个方面的作用：一是促进政府政策中湿地保护目标的确立，二是促进政府机构间的协调和交流，三是有利于制定更好的湿地管理和鼓励措施，四是有利于面向公众、决策者和土地所有者的教育。

（三）国家湿地政策的内容

公约要求国家湿地政策包括具体的，可操作的执行战略。公约具体列出了国家湿地政策理应包括的内容，作为缔约国制定国家湿地政策的指南，以及评估缔约国国家湿地政策的标准。⁴¹

1. 国家湿地政策的目标：

- （1）保证国家湿地政策以及根据该政策制定的其他规章应与国家的土地、水、空气、野生动物保护经济发展政策相联系，以保证国家湿地的合理使用，履行湿地保护的国际责任。
- （2）防止现有湿地的进一步损失，鼓励国家恢复湿地，维护湿地的整体性，保

⁴⁰ Guidelines for Developing and Implementing National Wetland Policy , at http://www.ramsar.org/key_guide_nwp_e.htm#cs, Oct. 15th, 2006

⁴¹ 同上。

护湿地的生物多样性，保证湿地的娱乐和经济利用的可持续性。

2. 国家湿地政策应包含的主要内容：

- (1) 通过制定和协调各级湿地政策，建立统一的湿地保护目标，并把这些政策同有关土地、土壤、水、空气、野生动物保护和经济发展联系起来，以保证成为国家土地综合利用规划的组成部分；
- (2) 加强政府机构和非政府机构之间的沟通和协商；
- (3) 承认和鼓励当地社区的非政府组织在湿地保护方面的作用和努力；
- (4) 协调和理顺政府项目，以减少它们对湿地的负面影响，鼓励湿地保护，提出能够鼓励土地所有者和保护机构维护湿地自然状态的项目意向；
- (5) 保证那些已经建立的受保护的湿地，能够获得足够的维护和管理支持；
- (6) 消除现存的在湿地分类、调查、研究和评价等方面的不足；
- (7) 提高公众意识；
- (8) 保证国际承诺的兑现。

(四) 缔约国制定国家湿地政策的实例

1. 马来西亚国家湿地政策

马来西亚 1994 年加入《湿地公约》，1995 年公约缔约国大会以小型资助基金帮助马来西亚制定国家湿地政策。整个活动由马来西亚“国家湿地公约常务委员会”监督实施。该委员会成员包括公约代表、联邦和州政府的代表、大学和研究机构以及国际湿地亚太组织的代表。

政策制定初期，委员会对其他许多国家的湿地政策进行了检查和研究，还邀请了加拿大湿地政策专家出席马来西亚国家湿地公约常务委员会会议，基于加拿大的经验制定了湿地保护的联邦政策以及政策制定过程及其框架。其后，委员会成员会同马来西亚农业部、林业部、渔业部、环境部、科技部、以及林业研究所的代表组成了评审团，任务使准备背景文件和政策框架，并评审其变化和发展。

背景文件发送到马来西亚所有的关键和相关部门，评审团在 1996 年召开“制定国家湿地政策框架”的研讨会，根据从不同利益者获得的反馈信息，对背景文件加以改进。1997 年 7 月，成立起草委员会，基于背景文件准备国家湿地政策。1998 年 6 月，国家湿地政策成稿。五个月后，评审团组织召开全国研

讨会，对草稿加以评论并提出许多建议，随后于1999年初，起草委员会召开会议加入所有建议，将“国家湿地政策”提交马来西亚议会批准。⁴²

2. 乌干达国家湿地政策

乌干达的国家湿地政策的制定始于公约代表会同乌干达国内相关部委代表对其国内现有的政策和法律的审评。通过研究显示，在乌干达，没有一部专门针对湿地的法律。只有在《公众土地法案》和《公众卫生法案》中有关于沼泽的内容，但沼泽只是湿地的一种类型，而且这些法律的执法力度不够，无法保证对湿地加以有力的保护。对现有政策和法律的评审有助于协调各个部门之间的关系，对政策制定过程进行指导，确保与各个部门及其机构有关的问题能够适当的结合到全国湿地政策当中。通过对法律的评审，也帮助确定了现有政策的不足对湿地造成的负面影响，对于后来修订相关的法律和政策有一定的积极意义。同时，审评也进一步帮助确定有关机构在湿地管理方面的责任。

经过审评之后，乌干达制定了国家湿地政策，并于1995年递交了《湿地公约》秘书处。其后，乌干达内阁批准制定了一个法规来实施其国家湿地政策，同时，积极的制定国家一级的实施细则和地区与地方一级的相应条令。⁴³

3. 实例评析

马来西亚和乌干达同属发展中国家，其湿地保护立法不如发达国家起步早。但在湿地政策的制定方面表现的十分积极，其中，乌干达是非洲第一个制定湿地政策的国家，其制定湿地政策之后的十几年里，在湿地保护和合理利用方面取得显著成绩。

马来西亚和乌干达两国湿地政策的制定代表了两种模式。马来西亚的湿地政策是通过借鉴其他国家的经验，由本国各部门会同湿地公约和国外专家代表一起经历了从背景材料的准备到政策框架的确定最后到政策的出台的全过程。乌干达的湿地政策的制定则是建立在对本国既有的湿地法律和政策评审的基础上，通过对这些法律和政策的评估和修订最终制定了本国的湿地政策。这两种政策的制定模式都取得了成功，对于缔约国现存湿地政策法律和政策的完善程度不同可以选取不同的模式，如果现存的湿地法律和政策比较薄弱可以选取马

⁴² Sundari Ramakrishna Malaysia Wetland Policy: The Development and Coordination Process, at http://www.ramsar.org/key_guide_nwp_cs_e.htm#cs5, Oct. 16th, 2006.

⁴³ Paul Mafabi Review of Sectoral Policies and Legislation Related to Wetland, at http://www.ramsar.org/key_guide_nwp_cs_e.htm#cs5, Oct. 16th, 2006.

来西亚的模式，从头制定；如果现存的湿地法律和政策已经较为丰富则可以借鉴乌干达的模式，通过修订的方式加以制定。不论采用何种模式，在国家湿地政策的制定过程中，《湿地公约》对缔约国提供了信息、专家和法律意见等方面的帮助，协助缔约国顺利完成政策的出台。

三、敦促缔约国对相关法律和机构加以审议

湿地公约建立了相关的机制要求每个缔约国制定国家湿地政策以支持湿地的合理利用，同时也要求各缔约国对其法律和机构框架进行审议以确保其基本符合承担合理利用义务的要求。⁴⁴

（一）法律和机构审议的目的

确定阻碍保护与合理利用的法律、措施和机构，为有利于保护与合理利用的法律和机构发展提供支持。

（二）审议组和审议的机构

审议组的组成人员可以根据各国的具体情况来确定，比如，可以由负责制定国家湿地政策的小组或者跨部门的湿地委员会成员来担任。审议小组至少应有一名具有法律知识的成员，同时可以考虑其他的专业人员，如，规划人员、经济学家、水文学家，生物学家，私人部门以及群众代表。

国家湿地委员会、部门间委员会或其他湿地问题协调机构承担审议和监督的职责，⁴⁵同时对审议组提出的建议进行考虑。如果没有此类机构，各缔约国可以考虑成立一个部门间指导委员会以确保所有相关的政府机构都能参与审议的过程。

（三）审议的过程

审议过程分为三个阶段，首先是建立有关法律和机构的材料库，然后对材料库进行评估，最后根据评估结果对现有的法律和机构提出改革建议。

1. 建立有关法律和机构的材料库

审议组的一个重要职责就是全面搜集或创建该国与湿地有关的法律和机构材料库。材料库的内容取决于各国的不同情况，但总体来说可以分为两类：一是有关湿地的立法和机构措施，指直接促进湿地保护与合理利用，包括直接

⁴⁴ Guidelines for Review Laws and Institutions to Promote the Conservation and Wise Use of Wetlands, at http://www.ramsar.org/key_guide_laws_e.htm, Oct. 16th, 2006.

⁴⁵ 该机构根据 Additional Guidance for the Implementation of the Wise Use Concept 1.1.2 而设立。

支持《湿地公约》实施的措施。二是直接或间接影响湿地的部门法规和机构措施。该材料中关键一步是，审议组要确定哪些过程和活动范畴导致了该国湿地功能、价值和效益的损失。

2. 评估材料库

一旦审议组建立起材料库后，就应该对所确定的材料库中的法律和机构措施进行评估。评估的主要内容有两个方面，一是评估现有的与湿地相关的法律和措施在促进湿地保护与合理利用中的有效性；二是分析部门法规和机构使如何直接或间接影响湿地的。

3. 对支持保护与合理利用所必需的法律和机构提出改革建议

在确定了该国法律和机构框架的优缺点后，审议组应对该国的法律和机构提出改革建议。首先，审议组应建议取消导致湿地损失的法律和机构措施。如果短期内无法完成，应采取所有可能的步骤逐步减少类似的措施。其次，审议组应确定并提出可以湿地现有法律和机构措施得到更好执行而不需要增加新的法律或法规的建议。最后，审议组应就那些方面的法律和机构措施需要得到升级或合并，哪些方面需要制定新的法律和经济措施作出轻重缓急的建议。

（四）我国对相关法律和机构的审议

我国作为公约的缔约国，一贯严格按照公约的要求忠实履行条约义务。在历次缔约国大会的国家报告中详细的回答了我国对湿地保护相关法律和机构审议的结果以及改进措施。在第八次缔约国大会的国家报告中，中国政府把湿地保护的重要性提上议事日程。中国设立了一个湿地保护的领导小组，其成员包括所有相关政府部门的代表，职责是负责湿地保护的国家行动的实施。中央政府在該领导小组下设湿地公约履约办公室，共有六个成员，其中两名领导，四名永久职员，他们都是接受过湿地保护和湿地公约相关知识的专门培训。⁴⁶中国并打算在湿地保护领导小组的基础上设立湿地委员会。此外，中国已有18个与湿地利用有关的法律法规，并正积极制定湿地保护的专门法律——《国家湿地保护条例》。⁴⁷

⁴⁶National planning tool for the implementation of the Ramsar Convention on Wetlands (And the approved format for National Reports to be submitted to the 8th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Spain,2002), at http://www.ramsar.org/cop8/cop8_nrs_china2.pdf, Oct. 18th, 2006.

⁴⁷ National planning tool for the implementation of the Ramsar Convention on Wetlands (And the approved format for National Reports to be submitted to the 8th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Spain,2002), at http://www.ramsar.org/cop8/cop8_nrs_china1.pdf, Oct. 18th, 2006.

在第九次缔约国大会的国家报告中，中国指出中国在 2002 年完成了湿地的全面调查和评估，为后来制定湿地政策和法规奠定了基础。2003 年，中国地方制定并拥有了关于湿地合理利用和保护明确的立法，如黑龙江省和甘肃省分别制定并颁布的《黑龙江省湿地保护条例》和《甘肃省湿地保护条例》，条例中包含湿地的规划、保护、管理和合理使用；水资源的合理使用以及当地经济的可持续发展等内容。同年，国务院原则上同意了，国家林业局会同国家发展和改革委员会等九个政府机构完成的《全国湿地保护工程规划》(2002-2030)。2004 年，国务院办公厅发出了《关于加强湿地保护管理的通知》，这是中国中央政府第一次就湿地保护作出的明确声明。其后，在北京召开了第一次“国家湿地管理和保护工作会议。”会议提出中国湿地保护的目标是到 2010 年，中国的湿地储备达 433 万公顷，70% 的国家重要湿地得到有效的保护，基本建成天然湿地保护网络系统。⁴⁸

四、小额资助基金提供资金支持

拉姆萨尔小额科研资助基金于 1990 年的第四次缔约国大会上设立，原先叫“湿地保护基金”，在第六届缔约国大会上更名为“小额资助基金”。该基金专门用于资助发展中国家或经济转型国家履行公约，帮助他们有效的对湿地资源加以保护和合理利用。基金对单个项目的资助最高可达 4,000 瑞士法郎，到 2006 年 7 月，基金资助的项目达 165 个之多，项目总额达 600 万法郎。⁴⁹

小额资助基金的来源很广，可以由国家捐助，也可以是非政府组织、民间机构甚至是个人捐赠。申请获得小型资助基金需要满足三个条件：其一，只要属于经济合作组织发展和援助委员会所列的援助对象的国家和地区都有资格获得基金的资助。⁵⁰其二，申请的项目符合公约 2003 年到 2008 年的战略计划，符合公约湿地保护和合理利用的理念。其三，该资金的使用必须在公约执行机构的监督下进行。

⁴⁸ National planning tool for the implementation of the Ramsar Convention on Wetlands (And the approved format for National Reports to be submitted to the 9th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Uganda, 2005), at http://www.ramsar.org/cop9/cop9_nr_china.pdf, Oct. 18th, 2006.

⁴⁹ Ramsar Small Grants Fund for Wetland Conservation and Wise Use, at http://www.ramsar.org/sgf/key_sgf_index.htm, Oct. 19th, 2006.

⁵⁰ The Use of OECD/DAC list for Ramsar assistance to attend meetings and eligibility to Ramsar funding under the SGF, WFF and other project, at http://www.ramsar.org/sc/25/key_sc25_docs27.htm, Oct. 19th, 2006.

我国自加入公约来于 1992 年、1993 年、1994 年、1997 年、1998 年、1999 年六次接受小额基金的资助，资助总额达 149,000 瑞士法郎。受赠的项目有扎龙和东洞庭湖自然保护区的保护计划、中国水禽和湿地保护技术培训项目、内蒙古鄂尔多斯高地湿地保护和管理项目、秦皇岛湿地保护和管理项目以及中国湿地保护和合理利用培训评估项目。⁵¹

五、《湿地公约》在国际湿地保护中的作用

到 2006 年 12 月，公约共有 153 个缔约国，1634 处国际重要湿地，可以说《湿地公约》的效力普及范围非常之广。公约敦促缔约国制定国家湿地政策，审议现有法律机构，取得了很好的效果。在对立法、机构和实践状况进行评价方面，全球共有 45 个国家在其递交的国家报告中表示已对本国的立法进行了回顾，其中有 36 个国家指出他们已经就此进行了适当的调整和修订。⁵²另一方面，缔约国已经努力制定国家湿地政策，不管是作为独立的湿地政策还是作为其国家保护规划文件（如国家环境行动计划、国家生物多样性战略或国家自然保护战略）的组成部分。目前，有 22 个缔约国表示已经具备国家湿地政策或行动计划，31 个国家表示已经在制定过程中，还有 24 个国家表示在近期制定这些政策。战略或行动计划。此外，91 个国家指出湿地已在其全国环境规划中得到考虑，27 个国家表示其水资源管理规划和政策包含了湿地的内容。⁵³

可以看出，《湿地公约》通过制定一系列指导性文件，督促缔约国按照文件的要求制定并完善本国的湿地保护法律和政策，以此来推广其“合理利用”的保护理念。在公约的推动下，缔约国纷纷积极制定和完善本国法律和政策，不论是制定了统一的国家湿地政策还是在本国的资源立法中纳入湿地保护的内容，各缔约国在湿地保护方面都取得了不同程度的进展。

⁵¹ Ramsar Small Grants Fund-Projects Funded from 1991 to 2000, at http://www.ramsar.org/sgf/key_sgf_synoptic.htm, Oct. 19th, 2006.

⁵² The Ramsar Strategic Plan 2003-2008, at http://www.ramsar.org/key_strat_plan_2003_e.htm, Oct. 22nd, 2006.

⁵³ 同上。

第三章 发达国家湿地保护的立法与政策

第一节 美国湿地保护的立法和政策

一、美国湿地保护的理念

美国是世界上少数拥有丰富湿地保护法规和政策的国家之一，其湿地保护已近 30 年的历史，湿地保护也取得了较大的成果，形成了一套湿地保护的立法理念。美国湿地保护与合理利用政策要点是：不正面鼓励湿地转化；禁止对湿地的破坏活动；保护湿地的自然状态；清淤或填埋湿地必须获得许可；公共政策应鼓励湿地的保护和恢复。激发公众保护意识，强化公众对湿地资源的认识，积极鼓励公众参与湿地保护运动；加强国家湿地的管理及其它有关国家计划中的湿地管理工作；在联邦受保护内加强湿地保护；加强各领域各层次的合作；重点保护有重要意义的湿地；充分保证国家湿地政策的科学性；推动国际湿地保护运动的发展。⁵⁴

1987 年美国环保局局长托马斯·李提出一个非常重要的湿地保护理念即湿地“净减少量为零”，指“任何可能存在的湿地都应受到保护，任何被转化为其他用途的湿地都应通过恢复、重建等方式得到补偿，从而保持甚至增加湿地的数量”。后来的克林顿政府和布什政府相继采纳了该立法理念，提出该理念的政策目标为：“净减少量为零”所要达到的目标不是让每一块湿地变成不能触碰的禁地，而是在给予许可的基础上对湿地进行保护性开发，只要该开发行为从短期来看可以保持损失的湿地和重获的湿地量平衡，从长期来看，湿地总体数量会增加即可。⁵⁵

二、美国联邦湿地立法概况

由于美国联邦制的政治体制，联邦政府和各个州均已立法保护湿地，但联邦在湿地保护方面发挥主要的作用，设立了许多管理机构负责相关湿地保护法

⁵⁴ 《湿地——生态安全体系中不可或缺的生命支持系统》，

<http://sdinfo.forestry.ac.cn/000new/fzll/index.cfm?pg=05>，（访问日期：2006 年 7 月 23 日）。

⁵⁵ Conservation and Environmental Policy: What is “no net loss” Policy, at <http://www.ers.usda.gov/briefing/ConservationAndEnvironment/Questions/consenvwet2.htm>, July 3rd, 2006.

律的落实，如：安全部工程兵部队负责包含可航水体的湿地的保护，环保局负责保护湿地物理、化学、生物的原始完整性，鱼类与野生生物事务局负责管理湿地上的鱼类与野生生物的生存、栖息。内政部、商业部、国家海洋与大地管理局负责管理国家的海岸资源，农业部自然资源保护局负责保护湿地不受农业保护的影响。

美国联邦立法体系中涉及湿地保护的法规十分丰富，如：《综合环境回复、赔偿与义务法》、《全国环境政策法》、《河口保护法》、《联邦水污染控制法》、《全国洪涝保险章程》、《联邦水工程法》、《鱼类和野生生物协调法》、《河流与港口法》、《流域保护与防治法》、《沿海湿地规划、保护与修复法》、《紧急占用湿地资源法》、《联邦拯救野生生物修订法》、《鱼类和野生生物保护法》、《草地法》、《北美湿地保护法》、《水堤法》、《水资源开发法》。⁵⁶

三、美国重要的联邦湿地立法

（一）河流与港口法

《河流与港口法》是最早体现对湿地的作用 and 价值的深刻理解，使得湿地由不受人们重视的废地成为财富的法规。⁵⁷《河流与港口法》制定于 1899 年，当初制定该法时并不以保护湿地为目的，但随着人们环保意识的增强，逐渐认识到湿地的价值，该法的规定逐步被用于湿地保护。

《河流与港口法》用于湿地保护的规定主要体现在第10和13部分，其中第10部分规定：禁止修建任何可能削弱美国水体的通航能力的人工设施，除非经过国会的同意。任何对可航水体的填埋或挖掘行为均为非法，除非该行为经工程兵部队建议并由部队首长同意。第13部分规定：禁止未经同意向可航水体内部倾倒废物的行为。后来的法院判决中对“可航水体”做了扩大解释，如在 *United States v. Riverside Bayview Homes Inc*⁵⁸ 中，法院指出，邻近可航水体的周期性或永久性水淹的地区属于可航水体；在 *United States v. Ciampitti*⁵⁹ 一案中，联邦法

⁵⁶ 王梅译：《美国的湿地保护和立法》，载《国土资源》2002年第2期。

⁵⁷ Daryn McBeth, *Wetland Conservation and Federal Regulation: Analysis of the Food Security Act's "Swampbuster" Provision as amended by the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*, *Harvard Environmental Law Review*, 1997.

⁵⁸ *United States v. Riverside Bayview Homes Inc*, 469 U.S. 1206.

⁵⁹ *United States v. Ciampitti*, 615 F.Supp. 116.

院指出，人工湿地也属于“可航水体”。

但是该法只是以“可航水体”作为对湿地的管辖基础，因此在湿地保护上受到诸多限制，随着后来《清洁水法》和《食品安全法》等相关法律出台，对该法的管辖缺陷做了补充。

（二）《清洁水法》

《清洁水法》是在1948年《联邦水污染控制法》的基础上经过修订于1972年通过实施。该法全文没有一处提到“湿地”二字，但它却是联邦政府保护湿地的最主要法律依据，多数美国学者认为它是保护湿地的首要联邦法规。⁶⁰《清洁水法》的湿地保护条款主要体现在它的第404条款。

1. 《清洁水法》的管辖范围

《清洁水法》对湿地的管辖权主要来源于其第404条款，该条规定：向可航水体内倾倒疏浚或填充物质必须有工程兵部队的许可证。《清洁水法》对“可航水体”的解释为“美国境内的所有水域”，这一解释包含了河流，湖泊，潮汐水域和大部分的湿地。⁶¹工程兵部队的规章对“美国境内的所有水域”又作了进一步解释：“所有包括州际湿地的州际水域，其使用、退化、毁坏可能影响州际或国外商业的湿地以及与404条款规定具有管辖权的其他水域相邻的任何湿地”。根据这一规定，《清洁水法》的湿地管辖范围要远远大于《河流和港口法》的管辖范围，由于几乎所有的湿地都可以满足“可能对州际或商业产生影响”这一标准，所以《清洁水法》实际上可以管辖淡水湿地，海岸湿地，与水域系统邻近的湿地，甚至没有水域系统的孤立湿地。

2. 许可证颁发的条件

《清洁水法》对湿地上行为的规制是通过颁发许可证的方式进行，但并非所有的湿地和湿地上的行为都需要申领许可证，首先要考虑三点因素：第一，该土地是否符合联邦手册中有关湿地的技术判定标准。第二，符合条件的湿地上的行为是否为法规所明文规定需要加以管制的行为，即“倾倒疏浚或填充物质”的行为。第三，如果该“疏浚和填充行为”是获得了全面或国家许可的则无需申领许可证。获得全面许可证要满足三个条件：一是这些行为从本质上十分类似；二是

⁶⁰ Daryn McBeth, *Wetland Conservation and Federal Regulation: Analysis of the Food Security Act's "Swampbuster" Provision as amended by the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*, Harvard Environmental Law Review, 1997.

⁶¹ Memorandum: Clean Water Act Section 404 Regulatory Programme and Agricultural Activity, at <http://www.epa.gov/owow/wetlands/guidance/cwaag.html>, July 5th, 2006.

当分开考察这些行为时，它对环境的负面影响很小；三是，综合考察这些行为，它们对环境只有很小的负面影响，国家许可证是全面许可证的一种。

如某一行为确须申领许可证，土地所有者应向工程兵部队提出许可证申请，工程兵部队会按照一定的标准进行审查。审查标准同时适用“公众利益审查”标准和环保局的标准。“公众利益审查”标准包括：一，所申请的事项或活动的公众需求度；二，使用合理的替代地点或方法达到所申请活动目的的可行性；三，所申请活动可能带来的负面影响与其可能带来的收益在程度和期限上的权衡。环保局的标准一般从四个方面对项目的申请加以审查：一，不存在环境影响更小的替代措施；二，该项目对湿地并无重大不利影响；三，该项目已采用所有使环境影响减轻的合理技术；四，该项目不违反任何其它法律。⁶²

（三）沼泽地翻犁条款

1. 沼泽地翻犁条款的内容

虽然《河流和港口法》和《清洁水法》鼓励湿地保护，打击破坏湿地的活动，但由于其管辖范围的限制，并且农业部的农业补贴的存在，使得更多的排水和开发湿地的活动得到鼓励，由此造成了大量的湿地损失。在这种情势下，1985年，美国国会在《食品安全法》中制定了“沼泽地翻犁条款”，规定在1985年12月23日以后将湿地转化为农田种植农产品的农民不能获得农业补贴。

2. 沼泽地翻犁条款的执行机构

沼泽地翻犁条款的执行机构主要为农业稳定和保护事务局（the Agricultural Stabilization and Conservation Service）和土地保护事务局（the Soil Conservation Service），其中主要的管理和执行机构是农业稳定和保护事务局，它们将考察项目的合格性并给予一定的豁免，做现场调查以监督以确保项目按照法律的规定进行。土地保护服务部主要承担技术部分的工作，如给湿地的范围加以定性，根据“最小影响”条款给予豁免等。国家野生生物联盟（the National Wildlife Federation）监督该法的执行。

3. 对沼泽地翻犁条款的评价

（1）该条款取得的成果

沼泽地翻犁条款的最为成功之处在于它阻止了湿地排水和开发行为。由于此

⁶²朱建国、王曦等著：《中国湿地保护立法研究》，法律出版社2004年版第79—80页。

前的《河流和港口法》和《清洁水法》都是将正常的农业活动和对湿地的排水和开发行为排除在管辖之外。据统计,在过去的200年里,美国的湿地面积由215,000,000公顷锐减到1970年中期的99,000,000公顷,而失去的所有湿地中87%的湿地损失是由农业活动造成的⁶³。

(2) 该条款存在的缺陷

沼泽地翻犁条款的主要缺陷在于并非所有的农民都会受该条款的约束。由于该条款主要是依赖于剥夺农民的农业补贴达到控制农业活动的目的,但并非所有的农民都接受了联邦的农业补贴。对于不种植接受政府价格补贴农作物,不依赖于政府的补偿性贷款或保险计划的农户,该条款的影响力很小,只有那些加入联邦农业计划并以联邦补贴为其主要收入的农户才受到该条款的制约。此外,沼泽地翻犁条款并没有清晰的规定给予非农户以行政复审的权利。尽管许多人因为湿地排水行为而受到了不良影响,但他们不能要求行政机构就行政决定进行复审。

(四) 联邦湿地储备计划

联邦湿地储备计划可能是美国平衡环境保护和农业生产最佳的杰作。联邦政府在1991年的农业法中设立了该计划,与以往的简单通过监督许可农民在湿地上的活动的法规不同,该计划是通过向农民购买湿地上的耕作权来保护湿地。

1. 湿地储备计划的执行机构

湿地储备计划的主要执行机构是自然资源保护事务局(Natural Resources Conservation Service),但是在决定该计划的实施政策和规则的相关事宜时,自然资源保护事务局需与统一农业服务局(Consolidated Farm Service Agency)商议之后决定。自然资源保护事务局还须与渔业和野生生物事务局商讨决定该计划的具体执行细节,但自然资源保护事务局享有最终决定权。自然资源保护事务局还须与联邦或州的当地机构甚至私人环保组织签订“合作协议”致力于向公众宣传和执行该计划。

2. 湿地储备计划的内容

土地所有权人必须将土地的耕作权出让给联邦政府并且按照湿地储备计划的要求管理该土地,同时必须承诺自己以及自己的继承人和受让人都会遵守合同的约定。除了参加计划的土地上的耕作权优于土地上的其他任何权利,土地所有权人还需给予自然资源保护事务局某些特殊权利,如事务局可以为恢复和管理土

⁶³ Anthony N. Turrini, *Swampbuster: a report from the front*, *Indiana Law Review*, Vol. 24, 1991.

地的目的进入该地域。事务局还可以控制参加计划的土地的“协调使用”，“协调使用”包括狩猎、打鱼、伐木、周期性的放牧等活动。只有当这些活动从长远来看会有助于湿地的改良和提高时，事务局才会发放许可证，允许土地所有权人进入湿地从事上述活动。作为对土地所有者出让耕作权的回报，自然资源保护事务局给予所有者货币补偿。

3. 加入湿地储备计划的条件

土地所有权人要想加入该计划必须满足两个条件：一，土地所有权人必须在申请加入该计划时对土地享有的所有权超过了12个月，如未满12个月，但能证明该土地所有权的获得是源于遗嘱或者继承，或者土地所有权人能“充分证明”他购买该土地的目的不仅仅是为了加入该计划。二，土地所有权人能向自然资源保护事务局证明其土地有加入该计划的必要。

土地所有权人应在指定的时间内提交申请，自然资源保护事务局和渔业与野生生物事务局以及国家技术委员会一起商讨后给申请的土地分等级，根据购买耕作权的价格，重建，管理的费用以及该湿地功能和价值的大小，成功重建的可能性，决定耕作权的长短。土地所有权人在接到加入计划的要约后有15天时间签订约定。但该约定是暂时的，没有约束力的，自然资源保护事务局可以撤销该约定。土地所有权人与事务局正式签订合同后，该合同才具有法律约束力，合同内容会包括耕作权的地域，有效期以及其他条件。

四、美国湿地保护立法和政策的借鉴

（一）立法理念较为科学而完整

“净减少量为零”是美国湿地保护的立法理念中最为精髓的部分，该理念不是简单的将湿地保护起来，而是从宏观上保持湿地的总体数量稳中有升，将湿地保护的重点放在恢复和重建，维护和改良湿地上，充分体现了兼顾保护和开发这两个相互矛盾的需求体。据工程兵部队的数据，为了补偿在1993到2000年间损失的2.4万英亩湿地，已经新建了4.2万英亩湿地。⁶⁴“净减少量为零”的理念，既可以保证在湿地保护政策下湿地周围居民的生产生活可以正常进行，又可以保证湿地资源不会因为生产生活而遭受不可挽回的损失。

（二）对农业活动的规制体系相对完整而有效。

⁶⁴ 张蔚文、吴次芳、黄祖辉：《美国湿地政策的演变及其启示》，载《农业经济问题》2003年第11期。

过度和违法开垦、放牧、捕鱼、割草、种草、伐木等农业活动是湿地遭到破坏的主要原因。美国从其《清洁水法》404条款对向湿地的排放疏浚和填充物质的活动加以规制到《食品安全法》的沼泽地翻犁条款对湿地的排水和开发行为加以管理,从沼泽地翻犁条款对破坏湿地的行为加以惩罚的惩罚机制到湿地储备计划通过购买农民的土地耕作权激励其加入湿地保护的激励机制,可以说美国经过长期的发展,在控制农业活动对湿地的负面影响方面积累了丰富的经验:让尽可能多的土地加入湿地储备计划,防止湿地的进一步损失,同时尽可能对农民的各种农业活动加以控制,防止农业活动对湿地的破坏,并且建立其惩罚与激励并存的制度,使得农民更加积极而自觉的加入湿地保护中来。

(三) 注重公共利益和个人利益的协调

湿地保护本身更注重的是公众利益和长远利益的保护,必然会与个人的眼前利益产生冲突。如何协调二者的关系是立法机构和政府部门要考虑的问题。美国的湿地立法十分注重二者之间的权衡。在《清洁水法》404条规定:对于转化程度较小的湿地转化行为,政府颁发一般许可证;而对于彻底的湿地转化行为,政府相关部门会仔细考察申请项目的社会成本和私人收益,对二者进行权衡和评估以决定许可证的颁发。在联邦湿地储备计划中,自然资源保护事务局和渔业与野生生物事务局以及国家技术委员会一起商讨后给申请的土地分等级,权衡购买耕作权的价格,重建,管理的费用与该湿地功能和价值的大小,成功重建的可能性之间的利弊,最终决定耕作权的长短,是否与土地所有者签订购买耕作权的合同。

(四) 各个政府部门和政策相互协调一致

美国在制定和实施湿地政策的过程中,注重各个部门之间的协调一致,每一法律政策都有明确的主管部门。如沼泽地翻犁条款的主管机构为农业稳定和保护事务局,负责考察项目的合格性并给予一定的豁免,做现场调查以监督、确保项目按照法律的规定进行。土地保护事务局主要承担技术部分的工作,如给湿地的范围加以定性,根据“最小影响”条款给予豁免等。国家野生生物联盟监督该法的执行。联邦湿地储备计划的主要执行机构是自然资源保护事务局,但是在决定该计划的实施政策和规则的相关事宜时,自然资源保护事务局需与统一农业服务局商议之后决定。自然资源保护事务局还须与渔业和野生生物事务局商讨决定该计划的具体执行细节,但自然资源保护事务局享有最终决定权。

第二节 澳大利亚的湿地立法与政策

澳大利亚是世界上生物多样性最丰富的 12 个国家之一。目前澳大利亚共有国家级重要湿地 851 处，其中 56 处湿地列入《湿地公约》国际重要湿地名录。

66

澳大利亚是一个联邦制国家，其联邦环境署主管全国的湿地保护工作，主要职责是履行国际公约，制定国家湿地政策和法规，开展湿地项目和技术指导工作。澳大利亚联邦的湿地保护立法始于 20 世纪 70 年代，1975 年澳大利亚颁布了《国家公园和野生动物保护法》，也就是后来的《环境与生物多样性保护法》，该法对澳大利亚列入《湿地公约》国际重要湿地名录的湿地保护做了专门的规定。1997 年澳大利亚颁布了《国家湿地政策》，这是世界上第一部国家湿地政策，也是澳大利亚湿地保护的重要文件。

作为一个联邦制的国家，澳大利亚的各州都有独立的湿地保护政策和规划，相对独立的行使湿地的管理职能。各州就该州需保护的湿地区域设国家公园或自然保护区，各州下设局，负责该州的湿地保护工作。

一、澳大利亚的湿地保护原则

澳大利亚联邦政府湿地政策基于联邦对湿地有直接的管理责任、湿地公约义务和国际合作的需要制定。主要指导原则包括：在联邦湿地生境远景管理决策中，遵循风险预防和充分考虑湿地价值的原则；充分注意湿地保护中成员的广泛性与合作机制的重要性；公众的湿地保护与合理利用知识增加和意识提高是有效保护湿地的前提；在考虑生态利益、可行性和有效资金的前提下，着手恢复已退化的湿地。

风险预防原则指的是“为了保护环境，各国应按照本国的能力，广泛适用预防措施，遇有严重或不可逆转损害的威胁时，不得以缺乏科学充分确实证据为理由，延迟采取符合成本效益的措施防止环境恶化”。风险预防原则是针对环境恶化结果发生的滞后性和不可逆转性的特点而提出来的。⁶⁶澳大利亚环境法

⁶⁵ A Directory of Important Wetlands in Australia, at <http://www.environment.gov.au/water/wetlands/database/directory/index.html>, Aug. 5th, 2006.

⁶⁶ 胡斌：《论国际环境法的风险预防原则》，<http://www.rieh.whu.edu.cn/show.asp?ID=288>，（访问时间：2006 年 8 月 12 日）。

的一个特点是重视预防，有关许可制、环境影响评价、污染企业自我监控等法律措施和制度都是着眼于事前控制，有关预防措施的内容占法律条款的绝大多数，湿地政策中也体现了这一点。

公众参与原则是环境法的重要基本原则之一，有学者甚至称之为“环境法的精髓和灵魂”。⁶⁷澳大利亚湿地政策中特别载明公众参与的重要性，并从社区参与、土著人参与和非政府组织参与三个方面加以保障公众的参与度。

二、澳大利亚联邦政府湿地政策

1997年1月，澳大利亚政府颁布了国家湿地政策，作为指导各州湿地保护的纲领性文件。该政策特别介绍了澳大利亚国家生态可持续发展战略的目的、目标及指导原则，并详细阐述了澳大利亚联邦政府湿地政策的6大战略目标。

（一）国家湿地政策的目的

以保持生物赖以生存的生态进程方式提高现在和未来生活质量

（二）国家湿地政策的核心目标：

通过走一条维护后代人利益的经济发​​展道路，提高个人及社区的安康与福利，提供代内和代际间的平等，保护生物多样性，维护必要的生态进程和生物支持系统。

（三）国家湿地政策的战略

澳大利亚联邦政府的湿地政策有湿地保护、恢复及合理利用等6个战略，这些战略旨在与正在实施中的自然保护和自然管理倡议协调一致，旨在为管理人员进行机构改革提供框架和手段，确保联邦湿地得到适当的管理，支持国内和国际上采取有效的湿地科学和公众意识行动，并提供一系列改进政府和私人部门间合作伙伴关系的措施，以实现共同的目的。该6个战略分别为：战略一，管理联邦土地和水域上的湿地；战略二，执行联邦政策和法规，制定联邦计划；战略三，让澳大利亚人参与湿地管理；战略四，与州和地区政府合作；战略五，确保政策和管理有一个健全的科学基础；战略六，国际行动。

⁶⁷崔令之：《环保法基本原则之公众参与原则》，载《湖南科技大学学报(社会科学版)》2004年第4期。

三、澳大利亚地方湿地保护政策

(一) 澳大利亚各州湿地保护政策简介

澳大利亚各州在本州设国家公园或自然保护区对湿地进行保护，各州将该州的国家公园或自然保护区分成几大区域进行管理，每一大的区域下再设小的区域，每一小的区域并不设管理机构，而是由所属的大的区域的国际公园或自然保护区的管理机构代管，经常派人巡护。

澳大利亚各州的保护区和管理机构通常都是根据本州的立法机构订立的法律规定设立。如，新南威尔士州根据州政府颁布的《1974 年国家公园与野生生物法》成立国家公园与野生生物咨询委员会，并建立和管理国家公园及自然保护区；北领地有《1980 年保护委员会法》规定保护委员会的组成和职能，《1980 年领地公园与野生动物保护法》则对保护区的建立和管理作出了相应的规定。对于重要的保护区，各州还有一些相应的法律和管理条例，如大堡礁国家公园除了《1975 年大堡礁海洋公园法》外，还有《1993 年大堡礁海洋公园环境管理许可证收费法》、《1993 年大堡礁海洋公园环境管理普通收费法》以及《大堡礁海洋公园管理条例》。

澳大利亚各州虽然都有各自独立的湿地政策和规划，但在管理模式上有一个共同的特点，就是采用保护区社区参与管理的模式以及与当地土著居民，土地拥有者共同管理的模式。

(二) 澳大利亚湿地保护区社区参与管理实例

1. 南澳洲艾培克斯公园水质检测项目 (Apex park waterwatch program)

艾培克斯公园位于阿德来德市郊西海岸，对该公园水质的检测是对公园湿地保护的一个重要项目。水质检测计划是由自然遗产基金资助的一个计划，该计划由当地社区支持并组织活动监测当地的湿地和河流的生态健康状况、建立数据的采集和共享机制，对受损湿地进行恢复和重建。艾培克斯公园的水质检测组在当地设立湿地保护的信箱和社区湿地信息日并在当地报纸上加以宣传，以此来吸引当地人对公园的兴趣。这一举措十分成功，当地的社区，环保组织，学校，咨询单位和民众都积极加入到公园的湿地保护中来，在当地建立了 15 个湿地保护机构。水质检测组还在当地 7 所学校增设湿地保护的课程和讲座，当地的西海岸初级中学还担任了公园湿地的日常水质和生态监测的任务。

此外，志愿者们收集当地的植物种子，在公园中种下三千株当地植物，将湿地内的水份抽干，恢复湿地自我的干湿循环系统，将公园内上千尾外来鲤鱼移走。通过这些行动，公园内湿地的水位上升，湿地内自身的鱼种得以存活，公园内的生物多样性得以维持。⁶⁸

2. 维多利亚州库纳湾拉姆萨尔指定湿地(Corner Inlet Ramsar Site)

库纳湾指定湿地是澳洲大陆对南的海湾，由许多支流汇集而成，包括大量的潮间带和复杂的岛屿和河流网络。大洋洲的湿地国际从自然遗产基金获得资助在库纳湾设立了一个以社区为基础的监督管理湿地项目。从1999年到2000年，专门设立了一个小组用于该项目的实施。该小组由当地的居民来领导，其成员包括来自当地社区的海洋科学、湿地管理方面的专家。该项目的目标是为实现以社区为基础的监督管理湿地的计划，具体包括四个方面的行动：一是审议并确定所有需要监督管理的内容，二是与利益相关者和当地社区组织一起建立一个湿地保护的研讨会，共同商讨湿地保护事宜，三是继续坚持现有的监督管理项目并增加新的监督管理项目，如，水鸟数量统计，植被状况评估，水质检测，集水区土地使用情况的变化，威胁湿地的具体行为。四是对维多利亚湿地公园、社区和志愿者监督管理行动加以总结并作出报告。

库纳湾地区的许多利益相关者都广泛的加入到湿地保护的研讨会和碰头会中，并共同建立了一个指导委员会规划和协商将来的湿地监督管理事宜。指导委员会的设立畅通了信息渠道，使得维多利亚湿地公园管理处的湿地管理经验与社区的管理经验能及时得到汇总和交流，并且指导委员会也为新的监督管理计划的实施提供了资金支持。

库纳湾湿地以社区为基础的监督管理项目的实施十分成功，在该项目的推动下，当地先后实施了24个监督管理行动，包括对水鸟、其他动物群、植物群落、有害物种和水质的监测。这些行动都得到了当地社区、土地所有者和政府机构的有力支持。通过该项目的实施，当地居民的湿地保护意识得到极大的提高，当地政府与州政府和联邦政府就湿地保护建立起了联系纽带。该计划也使澳大利亚政府认识到当地社区在湿地保护和管理中的独特活力，在1999年的国家湿地会议上，库纳湾以社区为基础的监督管理模式被列为范例在澳大利亚各

⁶⁸ Environmental Action through Community Monitoring: case studies, at <http://www.waterwatch.org.au/publications/communitymonitoringstudies.html>, Aug. 15th, 2006.

州加以推广。⁶⁹

(三) 澳大利亚湿地保护区土著人参与湿地管理实例

1. 昆士兰大堡礁海洋公园 (Great Barrier Reef Marine Park)

大堡礁海洋公园管理处设立了很多立法和行政安排以确保土著人可以参与到大堡礁海洋公园的管理决策中来。管理处承认土著人对湿地的传统看法以及他们从湿地上获得的利益,在制定政策时,管理处也优先考虑到这一点。拥有四名成员的土著人政策联络处 (Indigenous Policy and Liaison Unit) 就是土著人与管理处就湿地管理和保护问题交流的一个纽带,从而保证土著人可以参加到湿地保护的讨论和协商中来。1975年制定的《大堡礁海洋公园管理法案》中明确规定大堡礁海洋公园管理处董事局中应有土著人的席位,该法案还规定在大堡礁咨询委员会委员 (Great Barrier Reef Consultative Committee) 的提名中至少应有两个土著人。在作为讨论大堡礁管理方面关键性问题的四大大堡礁顾问委员会 (Reef Advisory Committee) 里,管理处也确保每一委员会中至少由一名土著人以专家的身份出现,而不是以列席代表出现。出入大堡礁海洋公园的许可证申请标准是根据《大堡礁海洋公园管理条例》的规定,“以保护土著人传统文化和遗产的需要为标准”。所有的许可证申请都以当地土著人的需求为标准,此外,进入保护区的一些活动和行为由土著人加以监督和管理。大堡礁海洋公园管理处还以土著人的名字为尚未命名的礁石命名,以此来促进土著人对保护区的主人翁意识。针对土著人捕捉海龟和儒艮的情况,管理处给予土著人自我管理的权利,支持希望谷土著群落 (Hope Vale Aboriginal Community) 发展海关和儒艮捕猎管理计划,根据该计划,公园内捕猎许可证的发放都是由土著人决定,管理处希望通过这样的方式保证公园内的捕猎行为能在符合当地传统和习俗的情况下保持生态的可持续发展。⁷⁰

2. 北领地卡卡杜公园管理委员会 (Kakadu National Park Board of Management)

卡卡杜公园位于北领地首府达尔文市以东 200 公里处,是一个典型的生态

⁶⁹ Companion Document-Australia National Report-Eight Conference of Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), at <http://www.environment.gov.au/water/wetlands/ramsar/report8-comp/objective2d.html>, Aug. 16th, 2006.

⁷⁰ Companion Document-Australia National Report-Eight Conference of Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), at <http://www.environment.gov.au/water/wetlands/ramsar/report8-comp/objective2e.html#4>, Aug. 16th, 2006.

平衡地区，也是列入拉姆萨尔公约国际重要湿地目录的国家公园。1989年卡卡杜公园管理委员会成立，其目的是为了让当地的土著人能完全的加入到公园的规划和管理中。卡卡杜公园管理委员会有15个成员，其中10人是土著人，在委员会的第一次会议上就决定该委员会的主席由土著人担任。

管理委员会的主要职责是：一，准备并制定公园的管理规划；二，根据公园的管理规划，作出有关公园管理行动的决定，负责公园内资源的整体配置，并将执行公园管理规划的原则放在执行行动的优先位置；三，对公园的管理状况加以监督；四，就公园未来各方面的发展前景向政府官员提出建议。

管理委员会就公园湿地管理的具体行动：一，制定了河流管理战略。委员会为公园内主要的河流体系的发展制定了长期的河流管理战略。具体包括对公园内的河流进行普查，实行各种形式的监督行动，比如对公园内船只航行和垂钓对公园湿地环境造成的影响进行评估，确定何种类型的船只可以在公园内河流上航行以及可以垂钓何种种类的鱼类，并对这些活动进行的程度加以限制。管理委员会根据这些监督行动的结果制成详尽的备忘录以指导今后的管理活动。二，禁止带领游人捕猎。土著人有权在公园内捕猎并获取所捕的自然资源，带领游人捕猎是公园的一个传统项目，但该项目造成了大量的鹤类和鹅类的死亡，公园管理委员会决定禁止该项目的继续实施，为此，他们采取了三项措施，一是通知当地土著人，二是开展其他可以替代的项目，三是对禁令强制执行并加以监管。⁷¹

四、澳大利亚湿地保护立法和政策的借鉴

（一）重视并以制度保证公众参与

澳大利亚的湿地政策采用保护区社区参与管理的模式以及与当地土著居民，土地拥有者共同管理的模式。比如，南澳洲艾培克斯公园以社区为基础完成公园湿地水质监测计划。维多利亚州的库纳湾湿地以社区为基础设立了湿地监督管理小组，并且以当地居民为该小组的领导，统领湿地的管理工作。这些以社区为基础的湿地管理模式都取得了很好的效果，其中，库纳湾的监督管理模式被列为范例在澳大利亚各州加以推广。

⁷¹ 同上。

澳大利亚许多湿地都是土著人聚居的地方，土著人世代在湿地上生活，形成了许多独有的与湿地相处的模式和方法，其中，有些可能会对湿地保护造成负面影响。澳大利亚政府在执行湿地政策时，充分考虑到土著人的特点，给予土著人参与湿地政策制定的权利。如，大堡礁湿地管理处咨询委员会和顾问委员会中都有土著人的席位，而卡卡杜公园管理委员会15个成员中，有10人是土著人。由于土著人在湿地保护决策和管理中的充分参与，使得湿地政策既顾及到土著人的传统和习俗，又增加了土著人保护湿地的积极性和自觉性。

（二）不完全依赖行政手段，设立完善的磋商机制

澳大利亚的湿地保护政策的实施不完全依靠呆板的行政手段，而是建立起磋商机制，加强湿地政策执行中的灵活性。如，在艾培克斯湿地公园的管理中，公园的水质监测小组在当地设立了意见箱，收集当地居民对湿地保护和管理方面的意见，从而为科学决策奠定基础。在维多利亚州库纳湾湿地管理中，利益相关者和当地社区组织一起建立一个湿地保护的研讨会，共同商讨湿地保护事宜。这样一方面最大程度的保证政策的科学性和可操作性，另一个方面也向当地民众宣传了湿地保护的政策和计划，更有利于湿地保护的顺利实施。

第四章 我国湿地保护的立法现状及完善

第一节 我国有关湿地保护的立法状况

一、国家立法

从国家立法来看，我国至今尚无一部专门的“湿地法”。因此，在湿地保护方面缺乏立法的针对性与直接的立法依据，湿地立法工作是作为整体自然保护工作的一部分加以纳入立法的范畴，我国宪法就将滩涂、草地等与湿地有关的资源列入了调整范围，规定国家保护自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物，禁止任何组织和个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。

近十几年来，我国相继颁布了一系列有关自然资源及生态环境保护方面的法律法规，其中《森林法》（1983）、《水污染防治法》（1984）、《土地管理法》

(1986)、《野生动物保护法》(1988)、《水法》(1988)、《环境保护法》(1989)、《水土保持法》(1991)、《枪支管理法》(1996)、《海洋环境保护法》(1999)等15部法律都与湿地保护有关。与湿地保护有关的主要行政法规有《风景名胜区管理暂行条例》(1985)、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》(1990)、《防止船舶污染海域管理条例》(1990)、《陆生野生动物保护实施条例》(1992)、《水生野生动物保护实施条例》(1993)、《基本农田保护条例》(1994)、《自然保护区条例》(1994)等18部。

二、地方立法

从地方立法来看,部分地方的人大及政府根据国家有关法律,结合本地实际情况,制定并颁布了相应的实施办法、细则以及一些地方性法规。如《甘肃省湿地保护条例》、《黑龙江省湿地保护条例》、《广东省湿地保护条例》、《江西省鄱阳湖湿地保护条例》、《陕西省湿地保护条例》、《湖南省湿地保护条例》、《海南省珊瑚礁保护规定》、《海南省红树林保护规定》、《上海市九段沙湿地自然保护区管理办法》等等;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,为我国湿地保护最终步入法治化轨道迈出了重要一步。

三、与湿地保护有关的规划和计划

自1992年正式加入《湿地公约》以来,我国政府开始加大对湿地的管护力度。1994年3月国务院通过了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,其中许多章节关系到湿地保护及合理利用;同年完成的《中国生物多样性保护行动计划》,综合阐述了包括湿地生物资源在内的各种生物资源及其生态系统所受到的威胁现状及原因,提出了生物多样性保护行动计划的目标和具体措施;1995年制定的《中国21世纪议程——林业行动计划》是实施《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》的一个专项行动计划,其中提出了湿地资源保护与合理利用的目标和行动框架;1996年国务院批准了《跨世纪绿色工程规划》,其中包含了国家和地方的大量水污染治理和生态环境保护工程;1998年公布了《全国生态环境建设规划》,对到21世纪中叶全国的生态环境建设进行了全面部署;2000年制定了《中国湿地保护行动计划》,确立了300多个具有

全球意义的项目；2003年9月批准了《全国湿地保护工程规划》，2004年6月又以国务院办公厅名义发布了《关于加强湿地保护管理的通知》。这些都为我国的湿地保护提供了依据。

第二节 我国湿地保护存在的问题

一、缺乏专门的湿地立法

（一）国家立法缺乏统一的法律或法规。

目前根据湿地结构要素可将目前湿地相关立法划分为《水法》、《野生动物保护法》、《水污染防治法》、《渔业法》和《草原法》等,这些法律虽然都涉及到湿地的保护,但由于将湿地各要素分割开来,分别加以保护,忽视了湿地生态系统的整体性、区域性和差异性,使得对湿地生态系统的保护缺乏协调性。同时,由于国家缺乏统一立法,缺乏对地方立法的统一指导,使得国家和地方的湿地立法缺乏一致性

（二）地方性法规存在缺陷

虽然我国部分地区地方人大和政府也颁布了湿地保护的地方性法规和实施细则,但总体考察我国现行地方性湿地资源法律的规定,存在诸多缺陷,亟待解决。如侧重实体法规定,欠缺程序法规定。重于公法调整,疏于私法规制;重视法律义务的确认,轻视法律权利的赋予;重在省内法规制,缺少国内、国际合作;原则性规定居多,具体性规定不足;主观性规定凸现,客观性规定欠缺,等等,所有这些,都是我国地方现行湿地资源保护法规和条例自身存在的缺陷和不足,从而使各地的现行湿地资源法律的规定,处于一种失衡状态,极大地削弱了它们的可操作程度和对湿地资源的保护力度。

二、湿地管理部门混乱

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。在现行立法体制下,湿地归林业部门,同时不同资源要素由不同机关分支管理,环保、土地、林业、渔政、交通、卫生等部门都有可能涉及。由于不同地区,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,矛盾较为突出,这不仅不利于湿地整体之保护,有时甚至会加剧破坏,影响了湿地的科学管理。

比如,在上海崇明东滩湿地保护区,对东滩有管辖权的单位有:水务部门,上海实业公司,渔政部门,崇明县林业局,国家海洋局,上海市滩涂造堤公司,及保护区管理处。这几家单位管理权限交叉重复,仅有的沟通机制限于定期或临时的连席会议,无法作到事先沟通,事后合作,几方经常冲突,严重影响行政管理的效率和效果。特别是水务部门和保护区管理处的冲突最为严重,崇明东滩湿地保护区的所有开发利用项目都由水务部门审批,水务部门从中可以获得申请项目的费用,水务部门对于单位和个人对湿地资源利用申请的批准不需征询保护区管理处的意见,也无需管理处同意,使得管理处对于危害保护区生态的项目的管理处于被动,只有在危害行为被发现时才被动进行制止,这种情况不利于防危害于未然,同时也造成了大量行政资源的浪费,给申请资源利用的个人和单位也带来的麻烦。由于资源管辖权归于水务部门,所有权属界定不明,即使管理处发现了危害生态环境的行为,对其的制止也惩罚也明显不力,水务部门处于经济利益考虑,对管理处执法行为的干涉使得管理处不得不将问题诉诸法院,有时甚至得依靠媒体,而作为保护区主管部门的管理处无法有效的管理保护区内的违法活动。

三、公众参与度低

公众参与可以粗略地划分为当地居民参与、当地社区参与和非政府组织参与。《湿地公约》建议4110 和决议516 鼓励当地社区参与国际重要湿地管理计划的编制及湿地合理利用有关的决策过程。《湿地公约》第七次缔约国会议发布了《关于建立和加强当地社区和本地人参与湿地管理的指南》。决议718 指出,地方和本地居民对湿地管理的参与能不断促进湿地的各种管理实践活动,而这些活动能够推动湿地公约合理利用目标得到更好的实现。

目前,我国湿地的法律保护主要依靠的是政府力量,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;同时导致

湿地利益相关者缺乏湿地保护的法律意识，盲目开采和过度利用资源现象严重。

比如，在上海崇明东滩保护区，保护区周边人口最为密集的集镇。陈家镇居民主要的收入来源于农业生产，少量的渔业生产、乡镇企业以及外出打工。陈家镇的镇村两级企业有45个，个体企业72个，从业人员4500人，是该镇主要的经济来源。农业生产以水稻、油菜、奶牛、肉猪、家禽为主。⁷²陈家镇居民对保护区湿地保护的参与很少，几乎没有。反而，崇明岛上有悠久的捕鸟历史，附近许许多多农民以捕鸟为业，思想观念根深蒂固，在保护区内采用投毒、网捕或者射杀等方式猎捕鸟类的活动屡禁不绝。

我国现有的湿地保护立法中的公众参与原则仍停留在法律的原则性规定之中，尚未具体化、制度化，缺乏可操作性，特别是公众参与权的行使程序基本上付之阙如。没有明确规定对妨碍公众参与湿地保护的制裁措施，缺乏相应的法律救济。从参与的内容来看，目前公众参与主要集中在参与宣传教育方面，尚未触及和延伸至湿地保护决策的参与，这极大地限制了公众参与的层次和公众参与作用的发挥；从参与的过程看，主要侧重于对违法行为的事后监督，事前的参与不够，不能实现湿地保护法律法规的预防目标，

四、缺乏协调与磋商机制

湿地保护所涉及的公共利益更多的是长远利益，与个人利益往往会产生冲突，这就需要有完善的法律制度来协调二者的关系。但我国目前没有建立起一套完整的环境评估，利益权衡制度，许多项目未经环评，就获准开工建设，如1994年辽宁省政府在未经征得辽宁省和丹东是环保部门同意的前提下，批准减少横穿大洋河口的丹东——大连高速公路，致使鸭绿江口保护区遭到破坏。1996年建成的大庆市龙虎泡南北走向的八支干引水工程使得扎龙保护区严重被毁。⁷³

纵观各个地方的湿地法规，均写明了湿地范围内禁止从事的活动、湿地范围内违法活动的处罚措施，但没有规定关于湿地保护措施的磋商机制。仅有行政手段加以规制和处罚过于生硬，不利于利益相关人自觉的遵守湿地法规，而磋商机制可以充分调动各方积极性，提高湿地法规最终的执行效果。

⁷² 上海崇明东滩保护区管理处：《保护区周边社会经济概况》，<http://www.dongtan.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=69>，（访问日期：2006年5月17日）。

⁷³ 朱建国、王曦等著：《中国湿地保护立法研究》，法律出版社2004年版第29页。

第三节 我国湿地保护立法的完善

一、制定专门的湿地保护法律

利用立法手段调整某种社会关系，通常可有两种方式：一是制定专门法规。即针对该种社会关系，国家尚无专门立法予以调整或者现行立法不能胜任的情况下，国家通过专门立法予以调整。另一是完善现行法规。即针对该种社会关系，现行立法调整力度不足，从而通过修订现行立法予以调整。⁷⁴从我国湿地的管理和利用的现状来看，我国应采用专门立法的模式，由全国人大制定并颁布专门的湿地保护法，地方可以根据本地区具体情况，依据湿地保护法制定地方性保护法规。

（一）湿地专门立法的必要性

1. 履行《湿地公约》等国际公约的要求。

我国于1992年正式签署了《湿地公约》，此外还先后加入了《生物多样性公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》等国际公约。作为国际公约的签约国，我国政府负着保护湿地生态环境、保护全球生物多样性、保护世界自然遗产的履约责任和义务。根据条约法的理论，我国加入《湿地公约》，自然应该承担履行公约各项规定的义务，也可以将公约的内容直接纳入国内法加以实施。由于公约的内容多是一些原则性的要求，具体执行时在程序上和内容上会有困难，但公约要求缔约国及时的审议国内既有的湿地保护的机构和加以完善以规范湿地保护和合理利用，同时公约也要求缔约国积极制定国家湿地政策，以统一的法律政策确保湿地的合理利用。因此，通过湿地保护专门立法的形势，强化我国湿地保护与管理的法律制度，是确保我国有效的履行《湿地公约》的重要保障。

2. 国家环境保护政策的要求。

近十几年来，我国对湿地保护和可持续利用给予了高度重视，陆续制定了生态环境保护国家政策、规划、纲要等政策性文件，多次提出加强湿地保护以及强化湿地管理立法的具体要求。如《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》中提出：加强湿地区保护，尤其是在世界湿地资源领域有着特殊重

⁷⁴ 朱建国：《中国湿地保护立法——必要性与可行性讨论》，载《林业工作研究》2004年第12期。

要性的湿地保护区的建设，建立相应的机构，制定法律法规，使湿地保护有法可依。又如，《中国湿地保护行动计划》湿地保护优先行动(一)“建立和完善湿地保护政策、法制体系”中提出：“评估现行政策和现有法律法规对中国湿地保护现在、未来的作用；改革现有政策中制约、阻碍湿地保护与合理利用发展的内容；及时增补、修订法律法规中的不完善内容，尽快制定国家湿地政策”。优先行动(二)“建立湿地保护的管理协调机制”中提出：“制定法律法规，进一步明确各部门以及各级人民政府在湿地保护和合理利用方面的管理职权责任，规范部门间协调机制。”此外，《全国生态环境建设规划》和《全国生态环境保护纲要》也提出要通过加强生态环境保护法律制度建设，实现湿地保护及可持续利用目的。这些国家政策的出台使得湿地专门立法呼之欲出，并为其最终制定提供了有力的支持。

3. 现有湿地保护法律法规的要求。

我国现有的湿地保护的法律法规散见在各个资源法规中，如《环境保护法》、《农业法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《水法》、《土地管理法》、《野生动物保护法》等法律法规中，此外，有些地方也制定了专门的湿地保护地方性法规，如黑龙江、甘肃、江西、湖南、上海等地。一方面，现有的法律法规存在许多缺陷和不足，亟需一部专门的湿地保护法对湿地保护的法律法规加以统一，对地方性法规加以指导；另一方面，现有的湿地保护法律法规也积累了一定的立法经验，为我国制定湿地保护专门法提供了支持和依据。

(二) 湿地专门立法的重要性

1. 专门立法有利于湿地的整体保护

湿地作为一种特殊的资源，它的整体功能的发挥与否关键是看其各组成要素能否形成一个相互协调、相互支持的动态平衡的整体，这就需要对湿地各要素的保护加以通盘考虑。而目前我国的国家现存法律都是涉及湿地某一要素的规定，如《水污染防治法》只是规定湿地中水体的保护，《森林法》只是规定湿地上植被的保护，《野生动物保护法》只是规定湿地上动物的保护。这样将湿地各要素分开来加以保护，可能会导致法律保护之间的冲突，造成有的要素的保护同时被两个或多个法律加以规制，有的要素的保护则处于于法无据的状态，不利于湿地的整体保护。湿地的专门立法可以从整体上对湿地各要素的相互关系以及某些

要素的特殊性加以考虑,使得湿地各个要素可以得到恰当的保护,从而保证各要素之间的协调发展,维持湿地生态系统的平衡。

2. 专门立法有利于中央和地方立法的统一

由于我国目前没有专门的国家湿地立法,各地方根据当地的湿地状况制定了地方性的湿地保护条例,但由于缺乏统一的国家立法指导,各地的湿地立法都是各自为政,互不统一,比如仅湿地的概念各地的立法就各不相同,范围宽窄不一。此外,还存在如侧重实体法规定,欠缺程序法规定。重于公法调整,疏于私法规制;重视法律义务的确认,轻视法律权利的赋予;重在省内法规制,缺少国内、国际法合作;原则性规定居多,具体性规定不足等缺陷。国家通过湿地专门立法可以统一湿地保护的理念原则和措施,地方在湿地专门立法的原则指导下,再根据地方具体情况,制定湿地保护的实施细则,有利于中央和地方的立法统一,也有利于各地方之间开展湿地保护方面的合作。

3. 专门立法有利于湿地的统一管理

尽管国务院将湿地保护和管理的权力交给了林业部门,但法律中没有具体的规定,在目前没有专门立法的情况下,不同的资源法都对湿地保护加以规制,导致不同的资源管理部门根据本部门的资源法都具有湿地管理的权力。这种多头立法导致的后果是具有湿地管理权力的各个部门各司其职、各行其是,威胁湿地的整体保护。国家通过湿地的专门立法可以确定林业部门在湿地管理中的领导地位,同时规定其他各部门的协调和配合的责任,从而保证湿地的管理可以协调有序的进行。

二、明确湿地保护的立法理念

不论是《湿地公约》的合理利用理念,还是美国的“净损失为零”的理念,还是澳大利亚的“风险预防、公众参与以及充分考虑湿地价值”的原则,归根到底都是可持续发展理念的体现。我国在确立湿地保护的立法理念时应首先以可持续发展理论作为自己的立法理念的基石。

(一) 可持续发展理论的概念

“可持续发展”的概念最初是由挪威前首相布兰特朗夫人领导的世界环境与发展委员会于1987年在其报告《我们共同的未来》中首先提出的。按照《我们共同的未来》所作的解释,可持续发展是指“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。”它包括两个重要的概念：一是“需要”，尤其是世界上贫困人民的基本需要，应放在特别优先的地位来考虑；二是“限制”，即技术状况和社会资助对环境满足眼前和将来需要的能力上施加的限制。⁷⁵

（二）可持续发展的核心和基本原则

可持续发展的价值核心体现为生态价值观。生态价值观主张人与自然和谐共处的思想，⁷⁶认为人类应该同自己的生存环境共同发展和进化，强调人类对后代、社会和自然的道德责任。⁷⁷

可持续发展是在对传统发展模式的反思与批判中提出来的，其基本原则有公平性、持续性和需求性。⁷⁸

可持续发展所追求的公平性原则包括三层意思：一是本代人的公平即同带入之间的横向公平性，二是代际间的公平，即世代人之间的纵向公平性，要给世代代以公平利用自然资源的权利，三是公平分配有限资源。

可持续发展要求的持续性就是要求人们在实现自己的需求的同时，自觉的进行限制，即根据可持续性的条件调整自己的生活方式，在生态可能的范围内确定自己的消耗标准，关键是人类的经济和社会发展不能超过资源与环境的承载力。

可持续发展的需求性是指满足所有人的基本需求，向所有人提供实现美好生活愿望的机会。该原则充分体现了可持续发展以人为本、消灭贫困、共同进步的性质。

（三）我国应确立“保护性利用”为湿地保护的立法理念

从可持续发展理论的核心和基本原则可以看出，发展经济和提高生活质量是人类追求的目标，但这一目标的实现首先需要有自然资源和良好的生态环境为依托。合理的保护和改善环境为发展提供强有力的物质基础，忽视对资源的保护，经济发展就会受到限制。环境污染会随着经济发展而恶化，受害者可能不是享受发展结果的受益者，而是继承遭到破坏了的环境的后代人。⁷⁹

鉴于此，我国的湿地保护立法应该以可持续发展为理论基础，结合我国湿地

⁷⁵ 世界环境与发展委员会著，王之佳等译：《我们共同的未来》，吉林人民出版社 1997 年版第 52 页。

⁷⁶ 蔡守秋著：《环境政策法律问题研究》，武汉大学出版社 1999 年版第 65 页。

⁷⁷ 世界自然保护同盟、联合国环境规划署、世界野生生物基金会合编：《保护地球——可持续生存战略》，中国环境科学出版社 1992 年版第 112 页。

⁷⁸ 蔡守秋等著：《可持续发展与环境资源法制建设》，中国法制出版社 2003 年版第 390 页。

⁷⁹ 韩德培主编：《环境资源法论丛》（第一卷），法律出版社 2001 年版第 110 页。

保护的状况，将“保护”二字放于“利用”之前，强调“保护”的优先地位。因为我国湿地长期以来以开发利用为主，已经导致湿地资源和环境的严重破坏，湿地破坏造成的经济损失已经远远大于湿地开发产生的经济利益，此外，我国现行法规中对湿地的利用主要是从经济效用的角度加以考虑，对湿地生态价值的考虑不够，其目的在于如何更好地对资源进行开发、利用而非保护，即便有些法规中愈来愈多地考虑到生态因素，也只是为了在如何尽量避免对生态环境造成破坏的前提下更好地对湿地加以经济利用，而非积极利用湿地的生态价值，这对湿地保护是一种潜在的威胁，可以说，在现代环境法的立法目的理念已经由以人类利益保护为中心朝着以人类和地球自然环境、生态系统的全体利益保护为中心的方向发展的今天，强调甚至鼓励湿地开发利用的理念是应该被摒弃的。

因此，在我国湿地保护的立法中，应该明确湿地保护重于湿地开发利用的立法目标，将“保护性利用”作为立法理念体现于湿地保护的专门法中。

三、确立公众参与制度

（一）公众参与的理论基础

公众参与是指公众参与政策制定，从而确保政策符合民意及政策合法化的根本途径。现代湿地保护领域中的公众参与是指公民有权通过一定的程序或途径参与湿地利益相关的决策管理活动，使得该项政策符合公众的切身利益，且有利于湿地保护。⁸⁰ 作为公民环境权的一个部分，公众参与应该包括的内容有：知情权、参与权和请求权。

首先，知情权是指公民获得本国乃至世界的环境状况、国家的环境管理状况以及自身的环境状况等有关信息的权利，是公民参与国家环境管理的前提和基础。正如《我们共同的未来》中所说，“人人有权知道环境的真实状态”。⁸¹

其次，参与权是指公众有机会和正常途径向有关决策机关充分表达其所关心的环境问题的意见，并确保其合理的意见能为决策机关所采纳。⁸²具体到湿地保护来说，包括，参与国家湿地管理的预测和决策过程，参与开发利用的湿地管理

⁸⁰ 李明华、张经辉：《自然保护区公众参与制度研究》，载《资源节约型、环境友好型社会建设与环境资源法热点问题研究——2006年全国环境资源法学研讨会（年会）论文集》。

⁸¹ 世界环境与发展委员会著，王之佳等译：《我们共同的未来》，吉林人民出版社1997年版第330页。

⁸² 史玉成：《论环境保护公众参与的价值目标与制度构建》，载《法学家》2005年第1期。

过程以及湿地保护制度实施过程,参与湿地科学技术的研究、示范和推广,组成湿地保护的团体,参与湿地保护的宣传教育和实施公益性保护行为,以及参与湿地纠纷的调解。通过参与权的确立一方面使各种利益集团能够充分表达不同的利益诉求,建立各种利益平衡,使得湿地保护的法律法规和政策能够顺利实施。另一方面由于建立了公众监督机制,有利于防止因行政机关的违法或不当行为而导致的公共利益受到损害的悲剧。⁸³

最后,请求权是指公民的环境权益受到损害时,通过适当的法律程序与污染破坏环境的行为作斗争,从而使受损害的环境权益得到恢复赔偿的权利。

(二) 我国湿地立法公众参与制度的构建

1. 借鉴国外湿地立法中公众参与的有益经验

西方国家如美国、澳大利亚等国在推进公众参与方面起步较早,也积累了较为丰富的经验。他们在湿地保护和管理上主要通过以下方式进行:一是由省或州拥有和管理。二是由本地社区拥有和管理,这主要是基于当地社区居民自身环保意识较高,可以自己进行湿地的保护和管理。三是由非政府组织拥有和管理。非政府组织可以受委托或租赁或购买后在经营和管理。在公众生态意识高的地方,许多土地拥有者都把自己的山林或湿地,按生态旅游和持续发展的要求来经营,发展成为了自然保护区。⁸⁴

在这些模式中,澳大利亚湿地保护区的社区共管模式有效的协调了土著居民和国家公园之间的关系问题,是公众参与的良好典范。比如在前文中提到的澳大利亚卡卡杜公园,该公园管理委员会的15个成员中有10人是土著人,并且由土著人担任管委会的主席。公园管委会负责公园内湿地的所有具体保护政策的制定和执行,因此土著人可以通过管委会有效的参与到湿地保护中来。

又如澳大利亚大堡礁海洋公园,该公园管理处的董事局中保留有土著人的席位,管理处制定政策时重要的咨询机构如大堡礁咨询委员会、大堡礁顾问委员会中都有土著人担任成员并且具有投票权,此外,管理处还特别设立了土著人政策联络处以保证土著人参与政策制定的过程。

可见,澳大利亚湿地管理中的公众参与不是原则性的规定,而是具体的、实

⁸³ 吕忠梅著:《环境法新视野》,中国政法大学出版社2000年版第130页。

⁸⁴ 周琳:《对我国自然保护区实行共同管理制度的探讨》, <http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=1716>, (访问日期:2006年11月5日)。

质性的参与决策并有良好的制度保障,大堡礁海洋公园和卡卡杜国家公园的管理模式有效的调动和保障了当地居民特别是土著居民参与湿地保护和管理,收到了很好的效果。

2. 我国湿地立法中公众参与的构建

我国现有湿地保护的相关立法中对公众参与的规定多为原则性的规定,缺乏可操作性。在湿地的专门立法中应对此加以完善,详细的设立公众参与的机制,具体来说有四个方面:预案参与、过程参与、事后参与和行为参与。

首先,预案参与是公众参与的前提。决策部门或主管部门制定湿地政策、法规和规划的时候,应征询公众意见。对公众的意见吸取或不宜采纳应当作出解释和说明。征询意见的方式可以采取问卷调查、专家咨询、公众听证会、座谈会等多种形式。可以吸取澳大利亚土著人参与决策程序的经验,在公众听证会或座谈会上邀请公众代表,对公众不认可的决策不能出台。

其次,过程参与是公众参与的关键。在湿地保护决策的实施过程中,要随时听取公众的意见,接受舆论的监督。可以采用意见箱、热线电话、新闻曝光等各种形式,定期召开信息发布会,保证公众的知情权以及意见的更好征集。

再次,事后参与是公众参与的保障。对公众的意见特别是公众有关破坏湿地环境的信访或申诉及时的予以答复。对湿地纠纷的处理上也应该充分听取公众的意见,处理结果以听证会的方式与公众见面。

最后,行为参与是公众参与的根本。为使公众能自觉投入湿地保护中来,应该面向公众进行湿地法律政策的宣传教育,提供公众的保护意识。充分发挥街道、居委会、村委会的作用,实现监督参与和自我约束的有机结合。

四、协调湿地管理机构的职能

(一) 借鉴美国湿地管理机构设置的经验

美国是较早制定湿地法规和政策加强湿地保护的国家,积累了丰富的湿地保护经验。美国在制定和实施湿地政策的过程中,十分注重各个部门之间的协调一致,每一法律和政策都规定了明确的主管部门。如沼泽地翻犁条款的主管机构为农业稳定和保护事务局,其职责包括考察项目的合格性并给予一定的豁免,做现场调查以监督、确保项目按照法律的规定进行。土地保护事务局主要承担技术部

分的工作,如给湿地的范围加以定性。国家野生生物联盟则负责监督该法的执行。又如联邦湿地储备计划的主要执行机构是自然资源保护事务局,但在决定该计划的实施政策和规则的相关事宜时,自然资源保护事务局需与统一农业服务局商议之后决定。

美国湿地管理机构的设置是以湿地保护的法律法规为基础,每一法律法规的实施由不同的部门完成,而每个部门之间的职责由该法律法规具体规定,这样各个部门可以各司其职,相互沟通和协调。但正因为美国湿地管理机构的设置以法律法规为起点,因此对于不同的法律法规,其执行的机构也互不相同。比如沼泽地翻犁条款的主管机构是农业稳定和保护区事务局,而联邦湿地储备计划的主要执行机构是自然资源保护事务局,所以当不同法律法规的内容存在交叉的时候,其所属的机构的职能也可能存在重叠的情况,这时需要由司法机关对法律法规作出解释,对机构的权属作最后的界定。

(二) 我国应采取综合性管理和分部门管理相结合的管理机构设置

我国在湿地的专门立法中可以借鉴美国的经验,对湿地保护的机构及其职能作出明确的规定,同时,可以结合我国的国情和湿地资源本身的特点采用综合性管理和分部门管理相结合的管理机构的设置模式。

湿地资源是一种类型多样、功能多样的特殊资源,不仅涉及到土地、水、生物、矿产等自然资源,而且还涉及到经济、社会、生态、环境等各个方面。由于其多样性的特点,在湿地的保护利用中必然会涉及到多个行政管理部门。比如,与湿地有关的土地资源的管理由土地行政管理部门主管,与湿地有关的环境监督工作由环境保护部门统一管理,水资源的开发利用由各级水行政管理部门统一负责,水产资源和水生动物资源由渔业部门管理,野生植物的管理工作则由林业部门负责。

针对湿地的特点,从横向上看,设置单一的管理机关负责湿地保护的所有方面无疑存在困难,因此应该确立一个主要的负责机关,其他的机关与其协助,同时划分清楚各个机关之间的职责和分工。从纵向上看,我国幅员辽阔,湿地又具有很强的地域性,中央很难具体实施管理,而地方政府的职权和利益往往与湿地及其资源息息相关,由地方政府进行统一管理更为方便,也更为有效。在具体机构设置时,可以考虑根据我国湿地的区划设立与地方政府平级的专门地方湿地管

理的综合机构，统一领导该区划内的湿地管理工作，同时，在根据湿地各要素管理的具体需要，将管理任务分派到各个地方政府部门，明确各部门对其管辖下湿地的权利范围。目前，我国《江西省鄱阳湖湿地保护条例》确立了这样的管理体制。该条例确定江西省人民政府鄱阳湖湿地保护综合协调机构负责湿地保护工作，同时进一步规定该综合机构由环境保护、农业、林业、水利等有关行政部门组成，还规定了其他部门的配合作用。这种管理模式通过新设立的专门的湿地保护的综合管理机构统一湿地管理权，将其他部门的权利限制在配合、监督、提出异议，既权利集中、分工明确又能协调各部门的权责，提高湿地保护的效率。

结 束 语

湿地具有独一无二的生态价值，不仅能够提供了丰富的水资源和物种资源，还可以调节气候、涵养水源、防洪蓄水，保护湿地不仅湿地保护环境的需要，也是促进经济发展的需要。我国作为《湿地公约》的缔约国，应从遵守国际公约的立场出发，坚持可持续发展的环境法基本理念，积极制定湿地专门立法，同时借鉴国外发达国家湿地保护的经验和做法，立足本国国情，从统一国内立法、理顺行政管理体制、增加公众参与、协调各方利益等方面加以完善，使得湿地在保持其生态价值的同时，能够为社会主义市场经济发展提供更为丰富的资源。

参考文献

一、著作及编著类

- 1、国家林业局《湿地公约》履约办公室编译：《湿地公约履约指南》，中国林业出版社 2001 年版。
- 2、朱建国、王曦：《中国湿地保护立法研究》，法律出版社 2004 年版。
- 3、林业部野生动物与森林植物保护司：《湿地保护与合理利用—中国湿地保护研讨会论文集》，中国林业出版社 1995 年版。
- 4、世界环境与发展委员会著，王之佳等译：《我们共同的未来》，吉林人民出版社 1997 年版。
- 5、蔡守秋著：《环境政策法律问题研究》，武汉大学出版社 1999 年版。
- 6、世界自然保护同盟、联合国环境规划署、世界野生生物基金会合编：《保护地球——可持续生存战略》，中国环境科学出版社 1992 年版。
- 7、蔡守秋等著：《可持续发展与环境资源法制建设》，中国法制出版社 2003 年版。
- 8、韩德培主编：《环境资源法论丛》（第一卷），法律出版社 2001 年版。
- 9、世界环境与发展委员会著，王之佳等译：《我们共同的未来》，吉林人民出版社 1997 年版。
- 10、吕忠梅著：《环境法新视野》，中国政法大学出版社 2000 年版。

二、杂志类

- 1、王飞、谢其明：《论湿地及其保护和利用——以洪湖湿地为例》，载《自然资源学报》1990 年第 4 期。
- 2、陶信平：《略论中国湿地保护》，载《长安大学学报》2004 年第 4 期。
- 3、王蓉：《湿地水资源保护管理对策构想》，载《林业经济问题》2004 年第 6 期。
- 4、李世杰：《应重视湖泊科学的建设与发展》，载《中国科学院院刊》2006 年第 5 期。
- 5、董明辉、朱有志、庄大昌：《洞庭湖湿地生态旅游资源保护和开发利用

- 研究》，载《资源科学》2001年第2期。
- 6、王梅译：《美国的湿地保护和立法》，载《国土资源》2002年第2期。
 - 7、张蔚文、吴次芳、黄祖辉：《美国湿地政策的演变及其启示》，载《农业经济问题》2003年第11期。
 - 8、崔令之：《环保法基本原则之公众参与原则》，载《湖南科技大学学报(社会科学版)》2004年第4期。
 - 9、朱建国：《中国湿地保护立法——必要性与可行性讨论》，载《林业工作研究》2004年第12期。
 - 10、李明华、张经辉：《自然保护区公众参与制度研究》，载《资源节约型、环境友好型社会建设与环境资源法热点问题研究——2006年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》。
 - 11、史玉成：《论环境保护公众参与的价值目标与制度构建》，载《法学家》2005年第1期。
 - 12、张忠华、胡刚、梁士楚：《我国红树林的分布现状、保护及生态价值》，载《生物学通报》2006年第4期。

三、报纸类

- 1、赵永新：《没有湿地就没有水》，载《人民日报》2003年1月31日第14版。

四、中文网站类

- 1、刘曼明译：《美国有关湿地的各种定义》，
<http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?id=18423>
,
(访问日期：2006年11月21日)。
- 2、王素兰，《湿地植物净化污水效能之研究》，
<http://webmail.ymps.tp.edu.tw/~93813/%B1%D0%AEv%AC%E3%A8s%B8%EA%AE%C6/plants.htm>, (访问日期：2006年11月21日)。
- 3、姜文来、袁军：《湿地》
<http://www.jwater.cn/zhuzuo/shidi/shidi1.htm>,
(访问时间：2006年11月21日)。

- 4、王蓉：《论湿地与水资源保护》，
<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=1152>，
(访问日期：2006年12月7日)。
- 5、国家林业局办公室：《世界湿地资源》
http://www.forestry.gov.cn/subpage/content.asp?lmTname=sjly&lmdm=2000&f_lmname=%E6%B6%93%E6%A0%AB%E6%99%AB%E9%8F%8B%E6%A4%BE%E7%AC%9F&id=3 (访问时间：2006年12月10日)。
- 6、赵胜玉：《中国9处湿地列入国际重要湿地名录 总数达30处》，
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-02/03/content_2541766.htm，(访问日期：2006年12月12日)。
- 7、长春分院：《东北地理所：东北百年生态恶化向人们拉响警报》，
<http://www.cas.ac.cn/html/Dir/2003/06/16/5412.htm>，
(访问日期：2006年12月12日)。
- 8、沈孝辉：《救救“大地之肾”》，
<http://www.green-web.org/infocenter/show.php?id=5011>，
(访问日期：2006年12月12日)。
- 9、王巍娜、龚远星：《我国湿地保护立法研究》，
<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=2235>，
(访问日期：2006年12月13日)。
- 10、胡斌：《论国际环境法的风险预防原则》，
<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=288>，
(访问时间：2006年8月12日)。
- 11、上海崇明东滩保护区管理处：《保护区周边社会经济概况》，
<http://www.dongtan.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=69>，
(访问日期：2006年5月17日)。
- 12、周琳：《对我国自然保护区实行共同管理制度的探讨》，
<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=1716>，
(访问日期：2006年11月5日)。

四、外文案例类

- 1、National Wildlife Federation V. Agricultural Stabilization and Conservation Service, 985 F.2d 569.
- 2、United States v. Riverside Bayview Homes Inc, 469 U.S. 1206.
- 3、United States v. Ciampitti, 615 F.Supp. 116.

五、外文论著类

- 1、Mitsch W. J.& Gosselink J. G., Wetlands, Van Nostrand Reinhold Company, 2000.
- 2、Edward Maltby, Waterlogged Wealth, Earthscan Publications Ltd, 1986.

六、外文论文类

- 1、Stephen R. Rubin, An Analysis of Nontidal Wetland Regulation in Maryland, Virginia Environmental Journal, Vol.16, 1997.
- 2、David C. Forsberg, The Minnesota Wetland Conservation Act of 1991: Balance of Public and Private Interests, The William Mitchell Law Review, Fall, 1992.
- 3、Daryn McBeth , Wetland Conservation and Federal Regulation: Analysis of the Food Security Act' s “Swampbuster” Provision as amended by the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996, Harvard Environmental Law Review, 1997.
- 4、Jennifer L. Bolger, Creating Economic Incentives to Preserve Unique Ecosystem: Should Wisconsin Adopt a Private Wetlands Mitigation Banking Policy? Marquette Law Review, Spring, 2000.
- 5、Anthony N. Turrini, Swampbuster: a report from the front, Indiana Law Review, Vol. 24, 1991.

七、外文网站类

- 1、Materials Related to Ramsar Convention, at <http://www.ramsar.org>, Nov, 2006.
- 2、Materials Related to Australian Department of the Environment and Water Resources, at <http://www.environment.gov.au>, Aug., 2006.

- 3、 P. Ford, A pact to Guide Global Investing Promised Jobs, at <http://www.csmonitor.com/durable/1998/02/05/intl.6.htm>, Feb. 26, 1998.
- 4、 William K. Stevens, Restored Wetland Could Ease Threat of Mississippi Floods, New York Times, August 8, 1995. http://www.tpl.org/tier3_cdl.cfm?content_item_id=1102&folder_id=726, Dec. 7, 2006.
- 5、 Conservation and Environmental Policy: What is “no net loss” Policy, <http://www.ers.usda.gov/briefing/ConservationAndEnvironment/Questions/consenvwet2.htm>, July 3, 2006.
- 6、 Memorandum: Clean Water Act Section 404 Regulatory Programme and Agricultural Activity, at <http://www.epa.gov/owow/wetlands/guidance/cwaag.html>, July 5, 2006
- 7、 A Directory of Important Wetlands in Australia, at Environmental Action through Community Monitoring: case studies, at <http://www.waterwatch.org.au/publications/communitymonitoringstudies.html>, Aug. 15, 2006.

在读期间发表的学术论文与研究成果

1. 《跨国公司滥用市场支配地位的法律规制》，载《西南法学评论》2006年第8卷。
2. 《美国湿地保护的立法和政策及我国湿地保护的完善》，载《研究生法学杂志》2006年第11期。
3. 《涉外仲裁案件中的重新仲裁制度》，载《中国仲裁与司法》2006年第5期。
4. 《网络版权侵权案中网络服务商法律责任的认定》，载《安徽科技》2006年第10期。
5. 《浅谈提高违约成本降低维权成本的必要性及措施》，载《法制与社会》2006年第8期。