

我国滨海湿地管理及其法律保障

On China's Coastal Wetland Management and The Legal Protection

梅宏 王航

(厦门大学法学博士后流动站 福建厦门 361005; 中国海洋大学法政学院 山东青岛 266100)

内容摘要: 有必要通过立法统一“湿地”或“湿地资源”的法律定义; 确立滨海湿地生态系统管理的基本目标; 健全滨海湿地管理机构, 建立滨海湿地管理公务合作机制; 重视建立非政府监督机制和公众参与机制。

关键词: 滨海湿地 生态系统管理 法律保障

中图分类号: D912.6 文献标识码: A 文章编号: CN41-1233/D(2011)04-19-03

一、我国滨海湿地保护立法现状

1992年,我国加入《湿地公约》后,将湿地保护与合理利用项目纳入《中国21世纪议程》优先项目计划。1994年,我国完成《中国生物多样性保护行动计划》。至1998年,国务院正式公布《全国生态环境建设规划》。2000年,由林业部牵头、国务院17个部委局共同编制的《中国湿地保护行动计划》正式发布、实施,此计划成为各级政府对湿地进行保护的行动指南。为了实现我国湿地保护的战略目标,国家林业局等10个部门依托《中国湿地保护行动计划》,共同编制《全国湿地保护工程规划》(2004—2030年)。^①该《规划》得到国务院批准,于2006年正式启动。《规划》打破部门界限、管理界限和地域界限,明确我国湿地保护工作的指导原则、主要任务、建设布局和重点工程,对指导开展中长期湿地保护工作具有重要意义。为尽快扭转自然湿地面积减少、生态功能退化的局面,2004年6月5日,国务院办公厅发布《关于加强湿地保护管理的通知》,明确提出将湿地保护作为改善生态的重要任务,加强对湿地保护管理工作的组织领导,并强调“要认真坚持和逐步完善综合协调、分部门实施的湿地保护管理体制,各级林业部门要做好组织协调工作,各有关部门应按照国家分工,发挥各自的优势,团结协作做好相关的湿地保护管理工作。”2006年,《全国湿地保护工程实施规划(2005—2010年)》经国务院审批通过。该《规划》确立湿地保护建设的目标、任务和具体措施,并强调以保护与恢复工程为重点,加强对自然湿地的保护监管,在近期对我国湿地实施抢救性保护。

然而,迄今我国还未出台湿地保护专门立法。由于滨海湿地包含土地、动植物、水等多种自然资源,故国家有关土地、海域、动植物保护以及其他自然资源行政管理的法律、法规适用于滨海湿地保护与管理。此外,我国建立的自然保护区中包含滨海湿地,自然保护区管理规定中的相关规范亦适用于滨海湿地。

为了弥补国家立法的不足,各级地方政府根据国家法律法规,结合本地区实际情况,制定、颁行一些地方性法规、规章,例如,辽宁、天津、上海、江苏、广东、海南等省市的地方性立法对滨海湿地保护行政管理做出较为明确的规定。最早对滨海湿地保护予以明确规定的是《辽宁省湿地保护条例》(2007年通过),该条例在规定“县级以上人民政府负责湿地保护工作。省、市、县(含县级市、区)林业行政主管部门负责组织、协调本行政区域内湿地保护工作”的基础上,明确指出“滨海湿地的保护工作,由海洋与渔业行政主管部门负责。”该条例还规定“国土资源、环境保护等行政管理部门按照各自职责,依法做好湿地保护相关工作。乡镇人民政府应当积极配合有关部门做好湿地保护工作。”由此,明确了滨海湿地“统一管理与分部门管理相结合、中央管理与地方管理相结合”的管理体制。

由上述政策、规划、法律、法规可以看出,我国滨海湿地保护立法工作已经开始朝着专门化方向发展。

二、我国滨海湿地管理中存在的主要问题

滨海湿地保护涉及多政府部门,各机构政策的协调、行动的统一和配合是一项巨大的挑战。国际湿地保护的经验的说

收稿日期: 2011-02-11

作者简介: 梅宏(1973-),男,汉族,陕西安康人,中国海洋大学法政学院副教授,厦门大学法学博士后流动站研究人员。主要研究方向: 国际法学、环境法学。

王航(1983-),男,汉族,山东青岛人,中国海洋大学法政学院2009级法律硕士。主要研究方向: 民商法学、环境法学。

基金项目: 本文系梅宏主持的中国博士后科学基金面上资助项目“滨海湿地保护法律问题研究”(项目编号: 20100470874)的阶段性成果。

①《全国湿地保护工程规划摘要》,载《中国绿色时报》2004年2月2日。

明,管理机构不协调、政策冲突是影响湿地保护成效的关键因素^②。目前,滨海湿地多头管理、各自为政是我国湿地管理中的一大弊端。滨海湿地界于水陆之间,涉及土地、水、动物、植物等多种自然资源要素,而目前我国针对湿地资源的管理,仍采取各自然资源部门分类管理的体制。尽管从传统意义上讲,湿地生态系统中诸项资源分类管理有利于明确部门分工、发挥部门优势,但由于没有专门机构对上述部门进行权力协调,造成部门间因管辖范围交叉而出现管辖权冲突,亦导致不同行政管理部从本部门权力、利益出发,“有经济效益就抢着管,没有利益和要承担责任时就往外推”的现象。在实际调研中,地方湿地保护管理部门都反映,管理体制分散,协调工作很难开展,出现问题互相推诿,导致滨海湿地生态系统管理混乱。例如,当前我国对红树林湿地的管理就是由多个部门联合进行,实际上形成了无人担负责任的局面。

另外,湿地资源家底不清,湿地边界不明,也是我国湿地管理中的重大问题。由于湿地概念的不明确性,以及湿地类型、湿地权属的复杂性,往往不可能比较准确地查清湿地的家底。相当多的保护区在设立时边界、林权等问题未得到明确落实,导致发生社区与保护区管理工作的冲突,给保护区工作的开展带来很大困难。^③例如,海南清澜港保护区的范围至今未确定,给保护区工作的开展带来很大困难。另外,由于环境的改变,一些湿地的边界线也发生改变,例如,入海口的滩涂就有可能在较短的时间内发生增减,如果不及进行调整,也很难保护到位。我国未进行过滨海湿地的专项调查,滨海湿地的“家底”还不是很清楚,故有必要对全国滨海湿地开展一次详细普查。同时,创建滨海湿地监测网,对滨海湿地进行实时动态监测。在此基础上,应用计算机进行湿地编目,编制全国滨海湿地地图,建立全国滨海湿地资源数据库以及各类子数据库,建立以地理信息系统、遥感系统和全球定位系统等技术为基础的滨海湿地信息管理系统,为滨海湿地的科学管理和合理利用提供科学决策的依据。

三、完善我国滨海湿地管理的法律保障

法律制度是管理制度的法律化。法律手段在我国滨海湿地保护规划与管理的实施过程中不可缺少。有鉴于此,对完善我国滨海湿地管理的法律保障提出如下建议:

(一) 统一“湿地”或“湿地资源”的法律定义

目前“湿地”尚未作为一个统一概念在我国立法中得以运用,例如,我国《自然保护区条例》、《海洋自然保护区管理办法》中,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。^④

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

(二) 确立滨海湿地生态系统管理的基本目标

根据综合生态系统管理的定义和内涵,结合滨海湿地的自然特点,立法中应考虑确立滨海湿地生态系统管理的基本目标:

第一,维系滨海湿地生态系统结构的完整性。

第二,维系滨海湿地生态系统服务的可持续性。

通过对生态系统功能的维系来满足人类对滨海湿地资源、物品和生态质量的需求,提高滨海湿地生态系统的承载能力,促进资源的合理利用,并最大程度地降低资源使用上的冲突。

第三,滨海湿地社会经济系统的可持续性。

保障滨海湿地内社会经济系统发展的可持续性,并使滨海湿地特殊文化的保护在生态系统管理过程中得到充分考虑。

(三) 健全滨海湿地诸项资源管理体制

1. 健全湿地管理机构。建立、健全湿地保护的组织机构是我们做好湿地管理工作的基础,也是实施湿地保护各项制度的组织机构保障。根据中央机构编制委员会办公室《关于国家林业局成立湿地保护管理机构的批复》(中央编办复字[2005]96号)、国家林业局《关于成立国家林业局湿地保护管理中心(中华人民共和国国际湿地公约履约办公室)的通知》(林人发[2005]176号)文件,国家林业局湿地保护管理中心于2007年2月正式组建。同年10月,中国履行《湿地公约》国家委员会成立,该委员会由国家林业局、外交部等16个部门组成,秘书处设在中华人民共和国国际湿地公约履约办公室。各级林业部门应逐步做到有专门的机构和人员开展湿地工作,在省一级应设立专门的湿地保护管理处,地县级林业部门应设立湿地保护专门的科室,做到有专人负责湿地工作。所有湿地自然保护区都应成立专门的保护区管理机构,避免湿地自然保护区“批而不建、建而不管、管而不力”的现象,提高湿地自然保护区的建设质量和管理水平。我国应逐步形成自上而下的湿地保护机构网络,保证各项工作有人抓、有人管。另外,各级人民政府要加强湿地保护的科研队伍建设,国家林业局应成立专门的湿地研究中心,指导全国湿地保护的科学研究工作。

2. 建立滨海湿地管理公务合作机制。建立滨海湿地管理的公务合作机制是我国滨海湿地保护与利用的发展目标能否顺利实现的关键因素,也是湿地保护事业发展的重要保障条件。为此,应明确以下几点:一是各级林业部门应负责做好滨海湿地管理与保护的组织协调工作,各级环保、国土资源、水利、发展改革、财政、科技、农业、建设、旅游等部门要按照职责分工,发挥各自优势,密切合作做好相关的湿地保护管理工作;各级河道、水库和湿地风景区管理机构要切实搞好各自管理区域的湿地保护工作。二是以全国湿地保护领导小组(可以与我国履行《湿地公约》国家委员会统一起来)为领导,形成湿地保护与合理利用领域共同合作的有效协调机制,通过部门间的联合行动,促进国家及各部门的决策注重评估湿地的自然价值、生态功能及其生产力和生物多样性的综合效益。三是在领导小组下组建由相关主管部门湿地保护管理人员组成的工作组,建立联席工作制度,协调各部门的相关工作。明确规定林业行政主管部门编制、实施湿地保护规划以及在编制、实施过程中与其他相关部门公务合作的职责。同时,对编制的标准和程序,实施方案制定的标准、程序、实施的绩效考核指标、考核程序、奖罚措施,各职能部门公务合作的程序、信息反馈权利和义务、法律责任,地方政府实施规划的时间、内容和措施要求、法律责任等,

② 黄云霞、张邹:《我国湿地管理问题及政策法律化探析》,载《环境保护》2011年第1期。

③ 陈桂珠、兰竹虹、邓培雁:《中国湿地专题报告》,中山大学出版社2005年版,第106页。

④ 曹明德:《生态法原理》,人民出版社2002年版,第95页。

都必须做出明确规定。

(四) 非政府监督机制与滨海湿地保护管理

由政府或政府部门主导的湿地保护管理往往缺乏必要的监督机制,导致滨海湿地管理法律、法规形同虚设。滨海湿地保护在以经济建设为中心的浪潮中不断丧失、萎缩。滨海湿地管理机构是贯彻落实国家有关湿地方针政策的最基层组织,是实现滨海湿地保护目的和任务的重要条件和依托,也是滨海湿地保护管理开展资源保护、科学研究以及日常管理的常设机构。管理机构的职能只是类似于一个执行机关,要实现设立管理机构的目的还是不够的。同理,滨海湿地的管理机构理所当然地包括监督机构,才算得上一套完整的湿地管理机构。实际上,这种想法也有法律上的依据。问题的关键是,滨海湿地监督机关和滨海湿地管理机关都是政府的职能机关,有着千丝万缕的“血缘”关系,监督机关能真正起到监督检查的作用吗?没有监督机制的存在,作为政府职能机关下属的湿地管理机构就无力阻止以追求经济发展为首要目标的地方政府的决策行动,因此,滨海湿地非政府的监督机制是非常必要的。

(五) 公众参与机制与滨海湿地保护

公众参与湿地决策和管理是湿地资源合理利用、保护和改善的基本保障。完善的滨海湿地保护管理机制离不开公众参与。然而,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。我国在公众参与滨海湿地保护方面,虽然有一定的意识,但是由于种种原因,参与程度还不高,涉及面还比较窄,这与滨海湿地保护事业发展的需求产生了一定的脱节。

当前,随着我国“小政府、大社会”改革目标的实施,加上人们高涨的环保热情,是推进公众参与滨海湿地保护的大好时机。故应通过立法赋予公众环境知情权和参与权,提高公众对滨海湿地保护的关心程度,依靠公众对滨海湿地资源管理部门进行监督。

滨海湿地对于社会公众具有两方面的利益:一是生态利益,即滨海湿地生态系统对人的有用性或满足人的环境需要的属性,其为生态系统提供给所有人的客观利益,二是经济

利益,即滨海湿地能提供给人们经济上的利益。我国立法应考虑明确规定人们的生态利益。这样,当滨海湿地遭受生态损害时,公众才有可能运用法律手段进行生态损害司法救济。在全面保护滨海湿地给予人的生态利益的同时,也应对那些依靠滨海湿地资源为生的人们遭受的财产损害及纯经济损失进行补偿,并妥善安排其生产、生活。滨海湿地的开发和利用应有相关的科学制度。这些内容都需有一部湿地保护法律进行规定,使其制度化,以便指导下位法对这些制度再进一步具体规定,达到切实保护公民在滨海湿地方面的合法权益的目的。目前,公众对滨海湿地的重要性认识还不够,除了要加强公众滨海湿地保护方面的科学教育外,确有必要进行滨海湿地保护立法,以期引起人们对滨海湿地问题的重视,唤醒人们的滨海湿地保护意识。滨海湿地作为自然环境的一部分,其质量的维护除了政府进行积极、主动、有效地管理外,更需要全社会的共同参与。因为公众既是滨海湿地资源的保护者,也是滨海湿地资源的消费者。公众参与管理的重要性已被越来越多国家政府所认可。公众参与的广度和深度在很大程度上决定着滨海湿地保护的水平。

我们建议,在滨海湿地保护立法中,应将公众参与制度融入到滨海湿地资源保护与管理各项行为的决策及实施过程之中。立法应明确规定公众知情权、参与权、救济权以及公众参与的领域、环节和程序,政府信息公开、反馈公众建议、建立公众参与激励机制、承担法律责任等内容。应不断扩展公众参与的环节和渠道,完善公众权利的保障措施。环节的扩充应将现行的公众参与侧重行政决策环节转化为行政管理的各个环节;主体的扩充应将充分发挥非政府组织在公众参与的各个环节的作用及协助政府提供社会公众服务方面的职责;在公众检举、控告权利行使渠道的扩展方面应尽快建立公益诉讼制度;在公众权利的保障方面应强化政府作为生态利益托管人的身份,保障起履行生态补偿的职责;在对滨海湿地进行社区共管的方面应鼓励和引导当地居民及社区组织参加滨海湿地保护工作。

(责任编辑 陈晓景)