

引用格式:潘佳,汪劲. 中国湿地保护立法的现状、问题与完善对策[J]. 资源科学, 2017, 39(4): 795-804. [Pan J, Wang J. The situation, problems and countermeasures surrounding wetland protection legislation in China[J]. *Resources Science*, 2017, 39(4): 795-804.] DOI: 10.18402/resci.2017.04.19

中国湿地保护立法的现状、问题与完善对策

潘 佳,汪 劲

(北京大学法学院,北京 100871)

摘 要:湿地具有重要的生态价值,在中国具有重要的生态地位,然而现有研究中对中国湿地保护立法进行整体、系统和深入分析的成果尚不多见,为此,从立法角度研究中国有关湿地保护的规定、问题及对策具有重要的现实意义。回顾中国湿地保护相关的立法及政策,相继经历了1992年中国加入湿地公约以前为谋取经济利益保护湿地生物资源立法时期,1992年加入湿地公约以后至2012年“十八大”前逐步认识湿地生态价值采取就地保护湿地的立法时期,以及“十八大”以来至今将湿地作为环境要素独立保护的立法时期。就当前中国有关湿地保护的立法而言,有关湿地保护规定的数量虽然多,却存在诸多不足,集中表现为:相关规定目标定位偏离、内容零散化、缺乏操作性;湿地保护的专门规定法律位阶过低;湿地的定义和范围界定混乱;有关湿地保护及利用的规定严重滞后。本质上讲,上述问题的产生源于专门和可操作的湿地保护法规缺位。由此,亟待完善湿地保护的相关立法,这些措施主要包括:以颁布《湿地保护条例》等专门法规为核心寻求突破;对涉及湿地保护利用的现有法规与政策规定进行系统评估和清理;完善与湿地保护相适应的配套机制和运行体制。

关键词:湿地保护;立法;问题;完善对策;中国

DOI: 10.18402/resci.2017.04.19

1 引言

中国拥有世界所有类型的湿地,在维护全球生态安全和保护生物多样性上占有重要位置^[1]。20世纪80年代,中国就制定了大量涉及湿地保护管理的规章制度。然而这些规章制度政出多门、零散且不系统,难以满足和适应湿地保护的需要,有些规定甚至有悖于湿地保护管理的客观要求。

有关中国湿地保护立法的研究,学界大多对制度缺陷、权属关系、制度化的管理体制、管理方式等问题进行探讨,缺少整体性分析。例如,秦玉峰等指出湿地保护立法的完整性不够^[2],郭会玲认为应制定单独的湿地环境影响评价标准^[3],毛玮卿认为应建立湿地产权制度^[4],李爱琴认为应针对湿地自然区的差异由最合适的部门管理^[5],白洁等认为将湿地划为未利用地是不合理的^[6]等等。总之,对中

国湿地保护立法进行整体、系统和深入研究的成果当前尚不多见。因此,从立法角度对中国有关湿地保护规定作历史梳理并全面考察评估其内在问题,十分必要。

本研究采用历史的、规范的研究方法,对中国湿地保护的有关规定进行系统剖析,论证湿地保护的立法不足及其问题根源,就推进中国湿地保护立法提出建议。

2 中国湿地保护的有关立法及政策回顾

2.1 为谋取经济利益保护湿地生物资源立法时期(1992年中国加入湿地公约以前)

在中国政府于1992年7月加入《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》^[7]以前,湿地的概念仅仅在自然科学研究中予以使用。基于社会主义建设和解决日益严重的环境问题的需要,中国

收稿日期:2016-09-01;修订日期:2017-01-23

基金项目:国家社会科学基金重点项目(12AZD062)。

作者简介:潘佳,男,河北保定人,博士生,主要研究方向为环境与资源保护法学。E-mail: pjpj99@foxmail.com

通讯作者:汪劲, E-mail: wangjin_law@pku.edu.cn

颁布了一些涉及湖泊、滩涂、草原等湿地要素及湿地生物资源保护的规范性文件。如1979年《环境保护法(试行)》^[8]将“水”、“草原”纳入其所调整的“环境”范围;1982年修改的《宪法》^[9]将“草原”、“滩涂”等湿地资源类型纳入宪法调整的自然资源范围。

限于当时对湿地概念及其生态价值的认识局限,湿地保护立法呈现出体系零散化、保护价值单一化的特征。例如,在1986年《渔业法》^[10]、1988年《水法》^[11]和1988年《河道管理条例》^[12]中都有禁止围湖造田、禁止围垦沿海滩涂等规定。这些规定虽在一定程度上具有保护湿地的效果,但规定旨在促进渔业养殖业的生产与发展,而非基于保护湿地的目的。与国家立法目的相一致的是,各省级地方人民政府在此间制定的野生动物、渔业、湖泊等保护的规范性文件中也有零散的类似规定,其保护目的同样是建立在保护资源是为了更好地开发利用和获取经济利益的前提之上。

中国对湿地保护认识的提高,是伴随城乡开发活动大量围湖造田、围湿地造城等导致国土资源严重破坏后才不断深化的。1987年由国务院十七个部委联合编写的《中国自然保护纲要》^[13]首次将湿地定义为沼泽与海涂的集合。为了保护国内湿地资源、适应国际湿地保护交流合作的需要,中国于1992年2月20日正式向湿地公约保存机构递交了加入书,同时指定了黑龙江扎龙、吉林向海自然保护区等6处国际重要湿地,同年7月31日加入书正式生效,中国成为公约第67个缔约方。

可以看出,这一阶段与湿地保护相关立法的目的主要是促进资源的开发利用,对湿地保护起到的作用是有限的。

2.2 逐步认识湿地生态价值采取就地保护湿地的立法时期(1992年加入湿地公约以后至2012年“十八大”前)

为履行湿地公约保护湿地的义务,中国制定了一系列保护湿地生态系统及其功能的规范性文件。1994年9月《自然保护区条例》^[14]第10条首次规定湿地应当建立自然保护区。1999年12月修订的《海洋环境保护法》^[15]第20、22条要求将“滨海湿地”建立海洋自然保护区。2002年12月修订的《农业法》^[16]第62条强调“禁止围湖造田以及围垦国家

禁止围垦的湿地。已经围垦的,应当逐步退耕还湿。”2008年2月修订的《水污染防治法》^[17]第61条规定了在饮用水水源准保护区内应建造湿地等保护措施,防止水体污染。为保护依赖湿地生存的鸟类、哺乳动物、鱼类和两栖动物等野生动物。2011年9月,国务院制定的《太湖流域管理条例》^[18]第48条也特别强调“保护湿地,促进生态恢复。”

这一时期,除上述规定外,国务院及其主管部门还分别针对湿地保护颁布了包括《国家重点保护湿地名录》^[19]、《中国湿地保护行动计划》^[20]、《全国湿地保护工程规划》^[21]、《关于加强湿地保护管理的通知》^[22]等在内的湿地保护文件。2005年以来,国家林业局和原建设部就国家湿地公园建设、湿地生态风险防范以及国际重要湿地保护等制定了一系列行业标准和技术规则,初步构建了中国湿地保护的法规规章和标准体系。

总体而言,这一时期并没有专门的湿地立法;关于湿地的规定散见于各单项法律中,大多内容为湿地保护及管理的原则性或单方面规定;湿地保护的行业标准、技术规则、名录、计划与规划等规范初步建构起来。

2.3 将湿地作为环境要素独立保护的立法时期(“十八大”以来至今)

2012年11月十八大报告提出要扩大湿地面积。2013年3月,国家林业局颁布了《湿地保护管理规定》(以下简称“规定”)^[23],这是中国第一个专门规范湿地保护的国家层面文件。2014年4月全国人大常委会修订的《环境保护法》^[24]第2条将“湿地”作为唯一新增列的环境要素。这是中国法律首次通过修改“环境”定义的方式将“湿地”列举为法律明确保护的主体。2015年5月中共中央、国务院发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》^[25]对湿地保护提出了新措施。2015年8月修订的《大气污染防治法》^[26]第68条特别强调“扩大绿地、水面、湿地和地面铺装面积,防治扬尘污染。”2015年9月中共中央政治局通过的《生态文明体制改革总体方案》^[27]指出保护森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态,确定湿地等自然生态要素的产权和确权登记制度,对生态功能重要的环境要素直接行使所有权。该方案特别提出建立湿地保护制度,将所有湿

2017年4月

地纳入保护范围,禁止擅自征用占用国际重要湿地、国家重要湿地和湿地自然保护区;确定各类湿地功能,规范保护利用行为,建立湿地生态修复机制;制定完善湿地保护等方面的法律法规等。

2016年3月中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于健全生态保护补偿机制的意见》^[28]。该意见将湿地列为七个生态保护补偿的重点领域之一,提出到2020年,实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖。要求稳步推进退耕还湿试点,适时扩大试点范围,探索建立湿地生态效益补偿制度,开展补偿试点。2016年7月修订的《野生动物保护法》^[29],将第二章标题改为“野生动物及其栖息地保护”,强化了对湿地的保护。2016年11月,经中央全面深化改革领导小组审议通过,国务院办公厅发布了《湿地保护修复制度方案》^[30](以下简称《方案》)。该方案突出了生态优先,保护优先的原则,规定了湿地统一协调与分部门结合的湿地保护管理体制、湿地保护目标责任制、健全湿地用途监管机制、建立退化湿地修复制度、健全湿地监测评价体系、完善湿地保护修复保障机制等内容。

为了抢救和全面保护湿地,2006年以来全国人大代表多次呼吁制定统一的湿地保护法律,国务院各年度立法规划都将制定湿地保护条例作为二类立法任务。目前,《湿地保护条例》草案已起草完成报国务院法制办审议,同时完成了对社会公众意见的征求。该草案共分为总则、规划和保护、管理和监督、法律责任、附则五部分内容。

根据第二次湿地调查,中国共有1579块湿地,其中602个是湿地自然保护区^[31]。截止至2016年底,中国已有49个湿地分九批列入了湿地名录。地方湿地保护层面,自1999年天津市政府制定中国首部有关湿地保护的地方政府规章《天津古海岸与湿地国家级自然保护区管理办法》^[32]后,江苏省、福建省、西安市人大常委会等相继制定了有关湿地保护的地方性法规,山东省、河北省、拉萨市等分别以颁布地方政府规章的形式对湿地进行专门保护(截至2016年12月,中国共40余部有关湿地保护的地方性法规,10余部地方政府规章。地方湿地立法结合

当地湿地特点与保护现状,分别对湿地的恢复治理、重点湿地、促进湿地资源可持续利用等方面结合地方特色做出了规定,为国家立法提供了地方知识和积累了实践经验)。

综上所述,十八大之后党和国家对湿地保护越来越重视,提出了具体的制度要求,但迄今为止,除新修改的环境保护法和大气污染防治法有原则性规定外,其他法律法规尚未作具体、深入的回应。

3 中国湿地保护立法存在的问题

3.1 相关规定目标定位偏离、内容零散化、缺乏操作性

中国还没有专门的湿地保护法律或行政法规。由于现行立法并未将湿地作为一个独立的自然要素予以保护,诸如湖泊、水库、滩涂、草原、海滨、江河、水生野生动物及其生存环境等被湿地保护所包含的自然要素散见于海洋环境保护、水污染防治、草原、渔业、水法(河道管理)、野生动物保护以及水土保持等法律法规中。而且有关湿地的地方性法规、规章大多着眼于湿地的资源开发而非生态保护。

总体上看,资源法律法规中湿地保护的规定多为原则性宣示、抑或条文规定点到为止,湿地保护立法的系统性、完整性不够。单项资源立法中,湿地保护管理规定呈现出零散化和碎片化趋向,难以对多元湿地要素达成统一保护目标。草原法、森林法、防洪法等法律尽管有保护湿地的规定,鉴于其立法目的并非保护湿地,因其前置审批的目的也不是出于湿地保护的需要。即使对草地、林地、河道等的前置审批考虑到湿地,也会因审批目的并非针对湿地而使湿地保护的需要处于审批决策的次要地位。

就现有立法而言,有些涉及湿地保护规定不具有可操作性。以湿地保护中最为重要的活动之一湿地生态补水为例,国家和地方均没有对重要的天然湿地所应采取的紧急补水措施作出规定,仅能参照适用《水法》^[33]“生态环境用水”的规定。但是,由于湿地生态系统对于水资源的依赖程度很大,“生态环境用水”的概念不能涵盖“湿地生态补水”的内容、不能在湿地生态用水分配上显现其特殊需求。此外,水法未能规定湿地生态补水的有关程序规则,没有明确对随意挤占、破坏“生态环境用水”的

法律责任。而且,尚未纳入自然保护区的天然湿地,还无法获得法律上的保护。

3.2 湿地保护的专门规定法律位阶过低

为落实“十八大”报告关于湿地保护的要求,近几年中央政府层面制定的较为重要的湿地保护规范性文件主要有二:一是2013年3月国家林业局颁布的《湿地保护管理规定》^[34];二是2016年11月国务院办公厅发布的《湿地保护修复制度方案》^[35]。从立法的性质上分析,前者属于国务院部门规章,而后者属于中央政府公文。依照《立法法》^[36],它们都不具有普遍适用的法律性质。

首先,该规定仅仅是林业部门颁布的部门规章,位阶较低,难以全面指导湿地保护管理的实践。由于中国湿地保护管理体制一直实行“要素式”管理^[37],湿地管理部门众多而具体权限划分不明,容易造成责任推诿^[38]。例如,草甸类湿地由农业部门管理;沼泽类湿地由林业部门管理;河流类湿地由水利部门管理;城区湖泊类湿地由城建部门管理等。对农业、水利、国土、海洋等湿地保护有关部门而言并无适用的拘束力,适用时仍需服从于国家法律、法规的规定,

国家层面高位阶立法的缺位,还导致地方立法在有关湿地保护制度的确立上受阻。尽管各地湿地保护法规规章的数量较多,但由于没有国家层面专门湿地立法为依据,地方在诸如保护责任划分、保护机构设置、保护经费落实以及生态补偿、土地用途管制等方面的规定并无上位法依据。此外,在湿地保护的实际工作中,地方湿地保护管理部门不仅在监管权限上受到法律授权不足、制度措施空泛等制约,还受到行政体制和机制障碍的限制。

3.3 湿地的定义和范围界定混乱

依照湿地公约的定义,湿地是指“不问其为天然或人工、常久或暂时之沼泽地、泥炭地或水域地带,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6m的水域。”此外,“湿地可以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超过6m的水域。”

国家林业局的规定将“湿地”界定为:常年或者季节性积水地带、水域和低潮时水深不超过6m的海域,包括沼泽湿地、湖泊湿地、河流湿地、滨海湿

地等自然湿地,以及重点保护野生动物栖息地或者重点保护野生植物的原生地等人工湿地。这一界定,尽管比公约相对清晰,但由于国务院涉及湿地管理的有关部门较多,在不同的部门规章、规范性文件以及地方性法规中对湿地概念和范围的表述仍各不相同。虽然水法、防洪法、农业法、土地管理法等法律中都有严禁围垦国家禁止围垦的湿地等规定,但由于法律未明确规定何为“湿地”以及湿地作为法律保护“客体”的范围与边界等,导致具体实施法律时于法无据。

在涉及湿地的地方性法规规章中,因各地自然条件和地形差异造成湿地表现形态不一,地方立法对湿地的解释也就因需要而异、五花八门。由于定义混乱,难以起到对湿地的有效保护^[39]。例如,绝大多数地方从经济利益的角度将湿地解释为应当开发利用的自然资源而非生态保护的对象;有的地方完全采用湿地公约的概念;有些地方则将湿地定义为“湿地以及依附湿地栖息、繁衍、生存的野生生物资源”;有的还将上述“野生生物资源”改为“野生动物资源和植物资源”。此外,还有一些地方立法规定以不同湿地的特征、功能作为湿地认定的构成标准。

上述法律法规和地方立法关于湿地的解释并不统一,是造成各地湿地保护管理混乱的原因之一。

3.4 有关湿地保护及利用的规定严重滞后

目前,涉及湿地开发利用及其保护的规定总体上滞后,这种滞后一方面表现在很多规定的价值目标滞后,另一方面表现在十八大来党和国家的新要求未得到具体落实。

除少数环境保护的法律法规将湿地要素作为保护对象外,一般自然资源立法均将有利用价值的湿地作为资源对待而规定大力开发利用,而没有经济价值的湿地则无法问津,部分资源立法与湿地保护的目标背道而驰。

一些涉及湿地的自然资源法律不仅未能保护湿地,相反还对湿地保护起到破坏作用。例如,《土地管理法》(2004年修订)^[40]第4条按照土地利用的用途标准将土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类。而中国目前土地分类体系中,许多类型的

2017年4月

天然湿地在土地分类体系中既非农业用地也非建设用地,而是被列入到作为后备土地的“未利用”土地行列。许多涉及破坏湿地的开发利用活动中,正是因为缺少专门的湿地征占用前置审批制度,才使得滩涂、沼泽、湖泊、河道等大量天然湿地被作为“未利用地”、“荒地”或者“劣地”被土地管理部门合法地批准给建设项目使用。因此,上述规定对全国各地湿地保护工作的开展起到关键性和制度性的阻碍和破坏作用。

十八大以来,党和国家在多个政策文件中多次提出制定完善湿地保护等方面的法律法规,要求建立湿地保护制度,探索建立湿地生态效益补偿制度,将所有湿地纳入保护范围、确定各类湿地功能,规范保护利用行为,建立湿地生态修复机制以及禁止擅自征用占用国际重要湿地、国家重要湿地和湿地自然保护区,稳步推进退耕还湿试点,适时扩大试点范围等要求。然而,上述要求以及与湿地相关的生态红线、生态补偿、统一核算、总量管理、确权登记等制度至今尚未具体确立,十八大来党和国家的新要求亟待通过立法实践加以落实。

4 完善中国湿地保护立法的建议

中国湿地保护的立法完善,首先应当对湿地保护利用的法规进行评估与清理;其次,应当在改革与完善《湿地保护条例(草案)》的基础上,使其尽快颁布生效;此外,还需要制定有关湿地保护的其他配套规章制度,补强湿地保护的专门立法,以形成完备的湿地保护规范体系。

4.1 对涉及湿地保护利用的法规进行系统评估和清理

中国现行法律法规中,涉及湿地开发利用及保护的诸多规定散见于《海洋环境保护法》^[41]、《水污染防治法》^[42]、《草原法》^[43]、《渔业法》^[44]、《水法》^[45]、《河道管理条例》^[46]、《野生动物保护法》^[47]、《水土保持法》^[48]等规范性文件中。有必要在现行法律法规中,对湿地保护利用等内容全面评估。有利于湿地保护的规定予以保留,不利于湿地保护以及阻碍湿地保护的规定,予以修改或者废止。

4.2 完善《湿地保护条例(草案)》,推进其尽快颁布施行

相较于国家林业局颁布的规定而言,目前的

《湿地保护条例(草案)》补充了湿地保护的支持措施、湿地资源的调查规划制度、占有或者征收湿地的规定、湿地生态效益补偿制度、湿地生态用水制度、湿地有关的环境制度等,此外,在湿地保护的统一与分部门管理体制、湿地分级管理制度、国家和地方湿地的划定等方面也进行了修改完善。

中国当前滞后的湿地保护立法现状决定了尽快颁布《湿地保护条例》(以下简称《条例》)势在必行,这是解决中国当前湿地保护各领域立法问题的根本途径。为此,首先建议国务院在完善现有条例草案的基础上,尽快颁布草案,以使其生效。其次,针对现有草案的具体完善,建议逐一做好如下工作。

第一,鉴于湿地保护的立法目标为强化湿地生态系统的整体保护,建议将草案中的立法目的“为了加强湿地保护管理,维护湿地生态功能和生物多样性,促进湿地可持续利用,履行湿地公约”,调整为“为了维护湿地的生态效益和生物多样性,促进湿地可持续利用,加强湿地保护管理,履行湿地公约”,以突出对湿地系统的保护优先。

第二,鉴于草案对湿地概念沿用了《规定》的定义,因此,有必要在《条例》中进一步考虑不同的部门规章、规范性文件及地方性法规中对湿地概念和范围的不同表述,明确湿地的内涵与外延,以减少适用中的冲突。

第三,鉴于草案仅对湿地生态用水、补水做了原则性规定,建议在《条例》中增加湿地生态环境用水、补水的程序制度,明确技术路线、资金投入以及相关部门的责任和义务。

第四,考虑到地方湿地保护管理中存在专门的湿地保护管理机构,如湿地公园管理局、湿地公园管理处、湿地自然保护区管理局等,因此,关于草案规定的湿地保护管理体制,建议将其中的“明确县级以上地方人民政府林业主管部门和其他有关部门依照职责分工,负责本行政区域内的湿地保护管理工作”,在《条例》中修改为“明确县级以上地方人民政府林业主管部门、有关部门及其他机构依照职责分工,负责本行政区域内的湿地保护管理工作”。

第五,完善湿地利用与保护的法律责任制度。由于当前的草案仅规定了利用湿地过程中个人或

者组织的违法行为,而缺乏对公权力行为的制约,为此,建议在《条例》中明确湿地保护管理部门与工作人员的违法行为及相应的法律后果,以实现法律责任配置的全面与公平。

第六,在草案中增加湿地保护的确权制度,纳入到《条例》中。明确对湿地资源所有权统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的湿地资源资产产权制度。

第七,在草案中增加湿地保护的护目标责任制、用途监管制度,纳入到《条例》中。吸收《方案》中的相关内容,将湿地保护目标责任制和湿地用途监管制度作为《条例》的重要制度内容,确立湿地生态保护目标评价考核制度、湿地负面清单管理及用途管理等内容。

第八,在现有草案中增加湿地退化修复制度,纳入到《条例》中。适当借鉴《方案》内容,明确修复利益相关主体的权利义务、资金机制、修复工程的规划和实施评价制度、修复过程的公众参与及信息公开制度。

4.3 完善湿地保护的配套制度与实施机制

进行法规清理和专门立法并不能解决湿地保护的所有问题,还需要一些列配套机制的跟进:首先,将国家的湿地保护规划在地方发展规划中予以贯彻,并细化;其次,各级政府及湿地管理有关部门应当加大对湿地保护的人力投入,落实湿地保护管理机构的人员编制;再次,地方各级政府应当设置与湿地保护事项相适应的财政预算、使地方湿地保护的财权事权相匹配;另外,把湿地保护与党政干部考评结合起来,将湿地保护作为地方各级政府“绿色政绩”考评的重要内容;最后,强化湿地保护的宣传教育工作,健全公众参与机制,保障及扩大公众在湿地保护中的知情权、参与权、表达权、监督权。

5 结论

中国自然资源 and 环境保护的法律法规中已经有零散的湿地保护规定,各地也制定实施了大量湿地保护的地方性法规和政府规章。当前,湿地保护管理存在相关规定目标定位偏离、内容零散化、缺乏操作性;湿地保护的专门规定法律位阶过低;湿地的定义和范围界定混乱;有关湿地保护及利用的

规定严重滞后等问题。鉴于此,亟待清理和修改不利于湿地保护的自然资源法律法规,尽快颁布《湿地保护条例》,并通过完善湿地保护的配套机制,形成完整的湿地保护体系。

参考文献(References):

- [1] 鲍达明. 构建基于生态文明理念的湿地保护管理制度[J]. 湿地科学与管理, 2016, 22(1): 4-7. [Bao D M. Construction of wetland management system based on the concept of ecological civilization[J]. *Science and Management of Wetland*, 2016, 22(1): 4-7.]
- [2] 秦玉峰. 美丽中国理念下我国湿地立法研究[J]. 湿地科学与管理, 2016, 40(3): 131-135. [Qin Y F. Research on wetland legislation in China under the concept of beautiful China[J]. *Science and Management of Wetland*, 2016, 40(3): 131-135.]
- [3] 郭会玲. 江苏省湿地保护地方立法现状及其完善[J]. 林业资源管理, 2009, 44(6): 19-23. [Guo H L. Current situation and improvement of wetland protection in Jiangsu Province[J]. *Forestry Resource Management*, 2009, 44(6): 19-23.]
- [4] 毛玮卿. 关于湿地生态补偿的一些思考[J]. 北京农业, 2011, (33): 56-57. [Mao W Q. Some thoughts on wetland eco-compensation[J]. *Agricultural Engineering*, 2011, (33): 56-57.]
- [5] 李爱琴. 基于低碳经济背景的湿地立法研究[J]. 学术交流, 2015, 32(3): 111-114. [Li A Q. Research on wetland legislation based on background of low carbon economy[J]. *Academic Exchange*, 2015, 32(3): 111-114.]
- [6] 白洁, 马静, 徐基良, 等. 我国湿地保护管理现状与优化对策[J]. 世界林业研究, 2012, 25(4): 58-62. [Bai J, Ma J, Xu J L, et al. Current situation and countermeasures of wetland protection and management in China[J]. *World Forestry Research*, 2012, 25(4): 58-62.]
- [7] 缔约国. 关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约(1971)[EB/OL]. (2012-02-18)[2017-01-10]. <http://biodiv.coi.gov.cn/fg/gy/04.htm>. [Contracting State. Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (1971)[EB/OL]. (2012-02-18)[2017-01-10]. <http://biodiv.coi.gov.cn/fg/gy/04.htm>.]
- [8] 全国人民代表大会常务委员会. 环境保护法(试行)(1979)[EB/OL]. (2005-09-01)[2017-01-11]. <http://law.npc.gov.cn/FLFG/flfgByID.action?txtid=1 & flfgID=516 & showDetailType=QW>. [Standing Committee of the National People's Congress. Environmental Protection Law (Trial)(1979)[EB/OL]. (2005-09-01)[2017-01-11]. <http://law.npc.gov.cn/FLFG/flfgByID.action?txtid=1&flfgID=516&showDetailType=QW>.]

2017年4月

- [9] 全国人民代表大会. 宪法(1982)[EB/OL]. (2000-12-06)[2017-01-10]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm. [National People's Representative Meeting. Constitution (1982) [EB/OL]. (2000-12-06) [2017-01-10]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm.]
- [10] 全国人民代表大会常务委员会. 渔业法(1986)[EB/OL]. (2000-01-15)[2017-01-10]. http://www.34law.com/lawfg/law/6/1188/print_893824891743.shtml. [Standing Committee of the National People's Congress. Fisheries Law (1986) [EB/OL]. (2000-01-15)[2017-01-10]. http://www.34law.com/lawfg/law/6/1188/print_893824891743.shtml.]
- [11] 全国人民代表大会常务委员会. 水法(1988)[EB/OL]. (2012-10-11)[2017-01-10]. http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_69807_0_7.html. [Standing Committee of the National People's Congress. Water Law (1988) [EB/OL]. (2012-10-11)[2017-01-10]. http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_69807_0_7.html.]
- [12] 国务院. 河道管理条例(1988)[EB/OL]. (2009-11-15)[2017-01-10]. <http://www.gdmsa.gov.cn/hyma/ShowArticle.asp?ArticleID=1651>. [The State Council. Regulations on River-way Management(1988)[EB/OL]. (2009-11-15)[2017-01-10]. <http://www.gdmsa.gov.cn/hyma/ShowArticle.asp?ArticleID=1651>.]
- [13] 国务院. 中国自然保护纲要(1987)[EB/OL]. (2008-05-11)[2017-01-10]. <http://www.chinabaik.com/article/baik/1000/2008/200805111455370.html>. [The State Council. Outline of China's Nature Conservation(1987)[EB/OL]. (2008-05-11)[2017-01-10]. <http://www.chinabaik.com/article/baik/1000/2008/200805111455370.html>.]
- [14] 国务院. 自然保护区条例(1994)[EB/OL]. (2005-09-27)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/flfg/2005-09/27/content_70636.htm. [The State Council. Regulations of Nature Reserves(1994)[EB/OL]. (2005-09-27)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/flfg/2005-09/27/content_70636.htm.]
- [15] 全国人民代表大会常务委员会. 海洋环境保护法(1999)[EB/OL]. (2012-11-13)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/fwxx/content_2265086.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Marine Environmental Protection Law(1999)[EB/OL]. (2012-11-13)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/fwxx/content_2265086.htm.]
- [16] 全国人民代表大会常务委员会. 农业法(2002)[EB/OL]. (2009-11-11)[2017-01-10]. <http://hk.lexiscn.com/law/law-chinese-1-39807.html>. [Standing Committee of the National People's Congress. Agricultural Law(2002)[EB/OL]. (2009-11-11)[2017-01-10]. <http://hk.lexiscn.com/law/law-chinese-1-39807.html>.]
- [17] 全国人民代表大会常务委员会. 水污染防治法(2008)[EB/OL]. (2008-02-18)[2016-12-20]. http://www.gov.cn/2008lh/content_904542.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Water Pollution Control Act(2008)[EB/OL]. (2008-02-18)[2016-12-20]. http://www.gov.cn/2008lh/content_904542.htm.]
- [18] 国务院. 太湖流域管理条例(2011)[EB/OL]. (2011-09-16)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/zwgk/2011-09/15/content_1948417.htm. [The State Council. Regulations of the Taihu Basin (2011) [EB/OL]. (2011-09-16) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/zwgk/2011-09/15/content_1948417.htm.]
- [19] 国家环境保护局. 国家重点保护湿地名录(1994)[EB/OL]. (2009-10-22)[2017-01-10]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_171868.htm. [State Environmental Protection Administration. List of National Key Protected Wetlands (1994) [EB/OL]. (2009-10-22) [2017-01-10]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_171868.htm.]
- [20] 国家林业局. 中国湿地保护行动计划(2000)[M].北京:中国林业出版社,2000. [State Forestry Administration. Action Plan for Wetland Conservation in China (2000) [M]. Beijing: China Forestry Publishing House,2000.]
- [21] 国务院. 全国湿地保护工程规划(2005-2010)[EB/OL]. (2007-12-23)[2017-01-11]. http://www.shidi.org/sf_234BA5FBA6964C9296E74F89D5A2859C_151_shidi.html. [The State Council. National Wetland Protection Project Planning (2005-2010) [EB/OL]. (2007-12-23) [2017-01-11]. http://www.shidi.org/sf_234BA5FBA6964C9296E74F89D5A2859C_151_shidi.html.]
- [22] 国务院. 关于加强湿地保护管理的通知(2004)[EB/OL]. (2004-06-05)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62845.htm. [The State Council. Circular on Strengthening the Management of Wetland Protection and Protection (2004) [EB/OL]. (2004-06-05) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62845.htm.]
- [23] 国家林业局. 湿地保护管理规定(2013)[EB/OL]. (2013-04-09)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/gzdt/2013-04/09/content_2373337.htm. [State Forestry Administration. Provisions on the Administration of Wetland Protection(2013)[EB/OL]. (2013-04-09) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/gzdt/2013-04/09/content_2373337.htm.]
- [24] 全国人民代表大会常务委员会. 环境保护法(2014)[EB/OL]. (2014-04-25)[2017-01-10]. http://zfs.mep.gov.cn/fl/201404/t20140425_271040.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Environmental Protection Law (2014) [EB/OL]. (2014-04-25) [2017-01-10]. http://zfs.mep.gov.cn/fl/201404/t20140425_271040.htm.]
- [25] 中共中央国务院. 关于加快推进生态文明建设的意见(2015)[EB/OL]. (2015-05-05)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm. [The Communist Party of China Central Committee and the State Council. Opinions on Accelerating the Construction of Ecological Civilization (2015)

- [EB/OL]. (2015- 05- 05) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm.]
- [26] 全国人民代表大会常务委员会. 大气污染防治法(2015)[EB/OL]. (2015- 08- 30) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/30/content_2922117.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Air Pollution Control Act (2015) [EB/OL]. (2015- 08- 30) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/30/content_2922117.htm.]
- [27] 中共中央国务院. 生态文明体制改革总体方案(2015)[EB/OL]. (2015-09-21)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm. [The Communist Party of China Central Committee and the State Council. The Overall Plan of Ecological Civilization System Reform (2015) [EB/OL]. (2015- 09- 21) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm.]
- [28] 中央全面深化改革领导小组. 关于健全生态保护补偿机制的意见(2016)[EB/OL]. (2016-05-13)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/13/content_5073164.htm. [The Central Committee Deepened the Reform Leading Group. Opinions on Perfecting Ecological Compensation Mechanism (2016) [EB/OL]. (2016- 05- 13) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/13/content_5073164.htm.]
- [29] 全国人民代表大会常务委员会. 野生动物保护法(2016)[EB/OL]. (2016- 07- 03) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/03/content_5087722.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Wildlife Protection Act (2016) [EB/OL]. (2015- 07- 03) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/03/content_5087722.htm.]
- [30] 国务院办公厅. 湿地保护修复制度方案(2016)[EB/OL]. (2016-12-12)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/12/content_5146928.htm. [Office of the State Council. Wetland Protection and Repair System (2016) [EB/OL]. (2016- 12- 12) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/12/content_5146928.htm.]
- [31] 新华网. 我国湿地保护体系逐渐完善 [EB/OL]. (2016-08-26) [2016-12-27]. http://news.xinhuanet.com/energy/2016-08/26/c_1119457708.htm. [Xinhuanet. China's Wetland Protection System gradually Improved [EB/OL]. (2016-08-26)[2016-12-27]. http://news.xinhuanet.com/energy/2016-08/26/c_1119457708.htm.]
- [32] 天津市政府. 天津古海岸与湿地国家级自然保护区管理办法(1999)[EB/OL]. (2011-08-19)[2017-01-19]. http://www.mlr.gov.cn/wskt/flfg/201108/t20110819_926804.htm. [Tianjin Municipal Government. Administrative Measures for Tianjin Coastal and Wetland National Nature Reserves (1999) [EB/OL]. (2011- 08- 19) [2017- 01- 19]. http://www.mlr.gov.cn/wskt/flfg/201108/t20110819_926804.htm.]
- [33] 全国人民代表大会常务委员会. 水法(2016)[EB/OL]. (2016-10-08) [2017-01-10]. http://www.zhb.gov.cn/gzfw_13107/zcfg/fz/xzfg/201610/t20161008_365107.shtml. [Standing Committee of the National People's Congress. Water Law (2016) [EB/OL]. (2016- 10- 08) [2017- 01- 10]. http://www.zhb.gov.cn/gzfw_13107/zcfg/fz/xzfg/201610/t20161008_365107.shtml.]
- [34] 国家林业局. 湿地保护管理规定(2013)[EB/OL]. (2013-04-09) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/gzdt/2013-04/09/content_2373337.htm. [State Forestry Administration. Provisions on the Administration of Wetland Protection (2013) [EB/OL]. (2013-04-09) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/gzdt/2013-04/09/content_2373337.htm.]
- [35] 国务院办公厅. 湿地保护修复制度方案(2016)[EB/OL]. (2016-12-12)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/12/content_5146928.htm. [Office of the State Council. Wetland Protection and Repair System (2016) [EB/OL]. (2016- 12- 12) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/12/content_5146928.htm.]
- [36] 全国人民代表大会. 立法法(2015)[EB/OL]. (2015-03-18) [2017- 01- 10]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/18/content_2835648.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Legislation (2015) [EB/OL]. (2015-03-18) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/18/content_2835648.htm.]
- [37] 马涛, 陈家宽. 我国湿地保护立法探讨[J]. 湿地科学与管理, 2013, 19(3): 65-68. [Ma T, Chen J K. Discussion on wetland protection legislation[J]. *Science and Management of Wetland*, 2013, 19(3): 65-68.]
- [38] 姜宏瑶, 温亚利. 我国湿地保护管理体制的主要问题及对策[J]. 林业资源管理, 2010, 38(3): 1-5. [Jiang H Y, Wen Y L. The main problems and countermeasures of wetland protection management system[J]. *Forest Resources Management*, 2010, 38(3): 1-5.]
- [39] 秦玉峰, 郭洋波. 美丽中国理念下我国湿地立法研究[J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(3): 131-135. [Qin Y F, Guo Y B. Study on wetland legislation under the concept of beautiful China [J]. *Environment and Sustainable Development*, 2016, 41(3): 131-135.]
- [40] 全国人民代表大会常务委员会. 土地管理法(2004)[EB/OL]. (2010-09-11) [2017-01-10]. http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/364060.html. [Standing Committee of the National People's Congress. Land Management Law (2004) [EB/OL]. (2010-09-11) [2017-01-10]. http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/364060.html.]
- [41] 全国人民代表大会常务委员会. 海洋环境保护法(2013)[EB/OL]. (2013-12-18)[2017-01-10]. http://www.gov.cn/jrzg/2013-12/28/content_2556422.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Marine Environmental Protection

2017年4月

- Law (2013) [EB/OL]. (2013-12-18) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-12/28/content_2556422.htm.]
- [42] 全国人民代表大会常务委员会. 水污染防治法(2008) [EB/OL]. (2009-02-24) [2017-01-11]. http://www.360doc.com/content/09/0224/16/45084_2632836.shtml. [Standing Committee of the National People's Congress. Water Pollution Control Act (2008) [EB/OL]. (2009-02-24) [2017-01-11]. http://www.360doc.com/content/09/0224/16/45084_2632836.shtml.]
- [43] 全国人民代表大会常务委员会. 草原法(2013) [EB/OL]. (2012-11-13) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/fwxx/content_2265097.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Grassland Law (2013) [EB/OL]. (2012-11-13) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/fwxx/content_2265097.htm.]
- [44] 全国人民代表大会常务委员会. 渔业法(2013) [EB/OL]. (2014-06-20) [2016-12-10]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-06/20/content_1867661.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Fisheries Law (2013) [EB/OL]. (2014-06-20) [2016-12-10]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-06/20/content_1867661.htm.]
- [45] 全国人民代表大会常务委员会. 水法(2016) [EB/OL]. (2016-10-08) [2017-01-11]. http://www.zhb.gov.cn/gzfw_13107/zcfg/fg/xzfg/201610/t20161008_365107.shtml. [Standing Committee of the National People's Congress. Water Law (2016) [EB/OL]. (2016-10-08) [2017-01-11]. http://www.zhb.gov.cn/gzfw_13107/zcfg/fg/xzfg/201610/t20161008_365107.shtml.]
- [46] 国务院. 河道管理条例(2011) [EB/OL]. (2011-01-05) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1860820.htm. [The State Council. Regulations on River-way Management (2011) [EB/OL]. (2011-01-05) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1860820.htm.]
- [47] 全国人民代表大会常务委员会. 野生动物保护法(2016) [EB/OL]. (2016-07-03) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/03/content_5087722.htm. [Standing Committee of the National People's Congress. Wildlife Protection Act (2016) [EB/OL]. (2016-07-03) [2017-01-10]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/03/content_5087722.htm.]
- [48] 全国人民代表大会常务委员会. 水土保持法(2010) [EB/OL]. (2014-11-07) [2017-01-10]. http://www.360doc.com/content/14/1107/00/8378385_423211207.shtml. [Standing Committee of the National People's Congress. Soil and Water Conservation Act (2010) [EB/OL]. (2014-11-07) [2017-01-10]. http://www.360doc.com/content/14/1107/00/8378385_423211207.shtml.]

The situation , problems and countermeasures surrounding wetland protection legislation in China

PAN Jia, WANG Jin

(Peking University Law School, Beijing 100871, China)

Abstract: Wetlands have important ecological value, and important ecological status in China. However, there are few systematic and in-depth analyses of wetland protection legislation in China. It is of great practical significance to study the regulations, problems and countermeasures surrounding wetland protection from a legislative point of view. Historically, China's wetland protection legislation and policies have involved several periods. Before China's accession to the Convention on Wetlands in 1992, the legislation period was one of wetland biological resources for economic benefit. After joining the Convention to the 18th CPC National Congress in 2012, the legislation period involved protecting wetlands on the spot while recognizing the great ecological value of wetlands. Wetlands have been protected as an environmental factor since the 18th CPC National Congress. Current wetland protection legislation in China has many deficiencies. For example, some relevant provisions have deviant targets, scattered content and lack operationalization. The legal hierarchy of special wetland provisions is too low. The definition and scope of wetlands are confusing. The regulations on wetland protection and utilization are seriously lagging. Essentially, these problems arise from the absence of specific and operational wetland protection legislation and it is urgent that we perfect relevant legislation wetland protection. These measures mainly include promulgating the Wetland Protection Ordinance and other specialized laws and regulations as a core breakthrough. Systematically evaluating and cleaning existing regulations and policies related to wetland conservation and utilization is needed. Last, wetland protection can be improved by adapting to the matching mechanism and operating system.

Key words: wetland conservation; legislation; problem; countermeasures; China