

第一辑

江西生态法律论丛

JIANGXISHENGTAIFALVLUNCONG

主 编 邓 辉
副主编 刘孝敏

江西人民出版社

第一辑

JIANGXISHENGTAIFALV LUNCONG
江西生态法律论丛

主 编 邓 辉
副主编 刘孝敏

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

江西生态法律论丛,第1辑 / 邓辉主编. —南昌:江西人民出版社,2012.9
ISBN 978 - 7 - 210 - 05691 - 1

I. ①江… II. ①邓… III. ①生态环境 - 环境保护法 - 研究 - 江西省 - 丛刊 IV. ①D927.560.268.4 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 221562 号

书名:江西生态法律论丛(第一辑)

作者:邓辉/主编 刘孝敏/副主编

责任编辑:于子佳 章虹

封面设计:关科

江西人民出版社出版发行

南昌市印刷一厂印刷 新华书店经销

2012年10月第1版 2012年10月第1次印刷

开本:1/16 印张:16.5 字数:270千字

ISBN 978 - 7 - 210 - 05691 - 1 定价:28.00元

赣版权登字 - 01 - 2012 - 478

版权所有 侵权必究

江西人民出版社 南昌市三经路47号附1号

邮政编码:330006 电话:0791 - 86898815(发行部)

编辑部电话:0791 - 86898332 0791 - 88600717

www.jxp-ph.com E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

序

生态环境问题是当今世界面临的最突出、最尖锐的问题之一。在全球生态环境持续恶化以及我国环境问题日益突出的情况下,我国提出了走可持续发展道路、建设资源节约型和环境友好型社会等一系列战略思想和重大举措。江西省从国家战略全局和长远发展出发,为积极探索经济与生态协调发展的新模式,承担起建设鄱阳湖生态经济区的历史使命。2011年2月25日,江西财经大学在江西省人大常委会的支持与帮助下,以鄱阳湖生态经济区建设为契机,成立“江西生态法律研究中心”,合作开展生态经济建设的法律制度研究,为生态、经济与社会的协调发展提供立法建议与政策参考。

江西生态法律研究中心的一项非常重要的工作,就是通过课题立项的方式引导江西法学研究者聚焦生态法律问题,针对江西生态法律问题开展对策性研究。在课题选题上对“江西问题”的重视,其直接意图当然在于提振研究者的“江西问题”意识,潜在的用意则是对研究者陈陈相因的“国家主义”乃至“国际主义”巨视研究进路的纠偏,或许还可以看作是对江西法学研究自觉和自信的一种期盼。

江西生态法律研究中心决定每年出版一辑《江西生态法律论丛》,这一系列出版物将集中展现相关对策性研究成果。《江西生态法律论丛》第一辑共收录25篇论文,可以分为以下几个学术栏目:

专题研讨(收录10篇以鄱阳湖生态经济区为主题的论文);理论前沿(收录3篇有关生态法律基础理论的论文);制度研究(收录9篇有关生态法律具体制度的论文);域外法制(收录2篇比较法论文和1篇国际法论文)。

与其在别处仰望,不如在这里并肩。我们期待与江西法学界同仁协力办好《江西生态法律论丛》系列出版物,期待它在不久的将来成为一个能够为鄱阳湖生态经济区建设提供长期法律支持和服务的平台,一个能够促进江西法学界开展深入合作研究的载体,一个在全国有影响的具有区域特色的生态法律学术读物。

本书编委会

2012年6月9日

目 录

专题研讨

- 鄱阳湖生态环境保护立法研究/周雍 (1)
- 关于鄱阳湖生态经济区地方立法的几点建议/易有禄 (14)
- 论鄱阳湖生态经济区生态保护机制建设/姜三明 熊震琦 (24)
- 鄱阳湖生态经济区发展低碳经济的分析和建议/黄婷婷 (31)
- 鄱阳湖生态经济区发展低碳经济的金融法制对策/刘城 巫文勇
..... (37)
- 鄱阳湖生态经济区开展碳排放权交易的地方
立法研究/王志龙 巫文勇 (46)
- 鄱阳湖生态经济区环境公益诉讼的困境与思考/梅虹 (52)
- 鄱阳湖生态经济区环境公益诉讼管辖模式探析/罗维 谢小剑 (62)
- 检察机关参与鄱阳湖生态经济区环境公益诉讼研究/谢小剑 (71)
- 鄱阳湖生态经济区环保合议庭运行现状调查分析/周慧敏 黄已佳
..... (83)

理论前沿

- 生态法基本范畴论纲/刘国 刘路瑶 (93)
- 所谓宪法,在水一方/陈运生 (106)
- 论碳排放权的物权属性/熊进光 焦梦云 (118)

制度研究

- 我国可再生能源发展的经济法律制度安排/秦守勤 (129)
- 我国生态农业发展的法律制度构建/秦守勤 (139)
- 项目建设与环境保护的法律制度/徐丽媛 (151)
- 我国促进绿色消费法律制度之构建/邓辉 邱晗 (160)
- 流域水资源管理中的府际关系协调机制探析/张强 (168)
- 试论赣江流域生态补偿机制的建立/徐丽媛 (179)
- 环境执法督察的职能定位与完善/朱丘祥 (189)
- 我国环境公益诉讼构建中的制度困境/王吉文 (200)
- 论我国环境公益诉讼制度之构建/李凯俊 (210)

域外法制

- 国外生态安全立法及其对中国的借鉴价值/黄晶 (230)
- 比较视野下的林业生态补偿制度/阙占文 (236)
- 论南极环境损害责任制度/阙占文 (247)

鄱阳湖生态环境保护立法研究

周 雍*

摘 要

由于特殊的自然地理环境、经济发展以及人为因素等种种因素的影响,“一湖清水”并非高枕无忧,鄱阳湖的生态环境安全面临着严重威胁,立法保护母亲湖的呼声越来越高。立法保护鄱阳湖生态环境,是践行科学发展观、落实《鄱阳湖生态经济区规划》的必然选择,是促进江西省经济文明与生态文明建设相统一的需要,是使鄱阳湖开发、利用和保护走上法制化、规范化和制度化轨道的需要。鄱阳湖生态环境保护立法应当包括立法遵循的原则、规划,立法调整的对象,保护的客体、范围,以及预设目标、保护措施、管理体制、法律责任等内容。

鄱阳湖是长江的重要调蓄湖泊和具有世界影响的重要湿地,具有良好的生态环境。鄱阳湖不仅滋养一个江西,而且对维系区域和国家粮食安全、生态安全、调节气候、维护世界生物多样性,都起着重要的作用。鄱阳湖地区是长江三角洲、珠江三角洲、海峡西岸经济区等重要经济板块的直接腹地,具有发

* 作者简介:周雍,江西省人大常委会法工委副主任。

2 江西生态法律论丛

展生态经济、促进生态与经济协调发展的良好条件。制定鄱阳湖生态环境保护的地方性法规,保护鄱阳湖“一湖清水”,对于落实《鄱阳湖生态经济区规划》的战略,保护江西省的生态环境质量、人民的健康和经济社会的可持续发展,保护长江中下游的生态环境,促进江西省生态文明与经济社会协调发展、人与自然和谐相处,具有重要的意义。

一、鄱阳湖生态环境的现状及其保护面临的挑战

鄱阳湖地处江西省北部,长江中下游南岸。鄱阳湖以松门山为界,分为南北两部分,北面为入江水道,南面为主湖体。鄱阳湖南北长 173 公里,东西最宽处达 74 公里,平均宽 16.9 公里,湖岸线长 1 200 公里。湖区最大丰水期面积 5 100 平方公里,平均水深 8.4 米,最深处 25.1 米左右,容积约 300 亿立方米。鄱阳湖是我国最大的淡水湖,也是我国四大淡水湖中唯一没有富营养化的湖泊。据有关资料显示,鄱阳湖迄今已有 1 600 年左右的历史。

鄱阳湖上承赣江、抚河、信江、饶河、修河五大河等区间来水。经调蓄后,由湖口注入长江。鄱阳湖每年流入长江的水量超过黄河、淮河、海河三河水量的总和,是一个过水性、季节性、吞吐型的淡水湖,高水位是湖像,低水位是河像。鄱阳湖水系流域面积 16.22 万平方公里,约占全省流域面积的 97%,占长江流域面积的 9%,其水系平均径流量 1 525 亿立方米,约占长江流域年均径流量的 16.3%。经鄱阳湖调节,赣江等河流的洪峰可减弱 15%—30%,减轻了长江洪峰对沿岸的威胁。由于受暖湿东南季风的影响,鄱阳湖年降雨量平均 1 636 毫米。鄱阳湖多年平均水位为 12.86 米,最高水位是 1998 年 7 月 31 日的 22.59 米,最低水位是 1963 年 2 月 6 日的 5.9 米。年内水位变幅在 9.79—15.36 米,绝对水位变幅达 16.69 米。随水量变化,鄱阳湖水位升降幅度较大,具有天然调蓄洪水的功能。由于水位变幅较大,所以湖泊面积变化较大。汛期水位上升,湖面陡增,水面辽阔;枯期水位下降,洲滩裸露,水流归槽,湖面仅剩几条蜿蜒曲折的水道。

鄱阳湖生物多样性非常丰富。湖滩洲地的生物仅浮游植物就达 800 多种,高等植物 600 多种。鄱阳湖及其周围的青山湖、象湖、军山湖等数十个大小湖泊湖水温暖,水草丰美,有利于水生生物繁殖。浮游动物有 607 种,产鱼类 104 种,贝、螺、虾、蟹、水禽、莲藕和湖草等水生动植物产量丰富,滨湖平原盛产水稻、黄麻、大豆、小麦,是江西省主要的农业产区,全国重要的商品粮基地。

鄱阳湖保护区有鸟类 310 多种,占全国鸟类的四分之一,其中属于国际湿地公约指定的水鸟有 152 种,珍禽有 50 多种。鄱阳湖作为重要的候鸟栖息地,鸟类已达 300 多种,近百万只,其中的白鹤种群总数达 4 000 只以上,是世界上最大的鸟类保护区,是“白鹤世界”“珍禽王国”。

从国际地位来讲,鄱阳湖是国际重要湿地,长江干流重要的调蓄性湖泊,是我国十大生态功能保护区之一和世界自然基金会划定的全球重要生态区之一,同时也是我国唯一的世界生命湖泊网成员,对维系区域和国家生态功能起着重要作用。

江西省委、省政府历来高度重视鄱阳湖的治理、开发和保护。特别是近年来,积极开展保护“五河一湖”的活动,大力推动主要污染物减排,城市建设污水处理厂,实施造林绿化“一大四小”工程等,对保护鄱阳湖的生态环境起到了积极作用。但是,由于特殊的自然地理环境、经济发展以及人为因素等种种原因影响,“一湖清水”并非高枕无忧,鄱阳湖的生态环境安全面临着严重威胁,立法保护母亲湖的呼声越来越高。鄱阳湖生态环境问题主要表现在:一是干旱缺水,洪涝灾害,制约鄱阳湖生态经济与社会发展;二是水环境污染;三是出现水土流失和泥沙淤积;四是生物多样性破坏明显;五是血吸虫病令人担忧;六是土地沙化日趋严重;七是水资源忧患意识不强,环保基础设施滞后,水质监控能力有待提高;八是体制不顺,制约鄱阳湖生态环境保护。

二、鄱阳湖生态环境保护立法的必要性

(一)立法保护鄱阳湖生态环境,是践行科学发展观、落实《鄱阳湖生态经济区规划》的必然选择

2009 年 12 月 12 日,《鄱阳湖生态经济区规划》获得国务院正式批复,标志着建设鄱阳湖生态经济区已经上升为国家战略。这是新中国成立以来,江西省第一个被列为国家战略的区域性发展规划,是江西省发展史上的重要里程碑。全面落实科学发展观,实施《鄱阳湖生态经济区规划》,就必须坚持既要金山银山,更要绿水青山,必须坚持绿色发展、和谐发展、可持续发展。以鄱阳湖为核心的生态经济区,范围包括南昌、景德镇、鹰潭 3 市,以及九江、新余、抚州、宜春、上饶、吉安市的部分县(市、区),共 38 个县(市、区),国土面积为 5.12 万平方公里。鄱阳湖生态经济区占江西省约 30% 的国土面积,承载了全省近 50% 的人口,创造了 60% 以上的经济总量。该区域是长江三角洲、珠江三角洲、海

4 江西生态法律论丛

峡西岸经济区等重要经济板块的直接腹地,是中部地区正在加速形成的增长极之一,具有发展生态经济、促进生态与经济协调发展的良好条件。立法保护鄱阳湖的“一湖清水”,走科学发展、绿色崛起之路,是落实科学发展观,实施《鄱阳湖生态经济区规划》的必然选择,是全省人民的共同心愿,有利于以维护人民群众的利益为根本出发点,用统筹兼顾的方法协调经济发展、社会进步、环境保护的关系,把经济与社会纳入全面协调可持续发展的轨道。

(二)立法保护鄱阳湖生态环境,是促进全省经济文明与生态文明建设相统一的需要

环境与资源目前已成为当今世界日益严峻的问题。保护生态环境,建设生态文明,已成为人类文明永续发展的必然选择。生态环境的好坏是衡量区域承载能力高低的重要依据,将成为决定区域发展权利、发展空间和发展后劲的重要因素。

当前,江西生态环境形势不容乐观。主要污染物排放总量仍然偏高,许多水体不同程度受到污染,酸雨频率较高,水土流失没有得到根本好转。另外,江西省正处在工业化、城镇化发展的关键阶段,能源、资源需求大幅增加,节能减排任务艰巨,环境保护压力突出,鄱阳湖区域综合经济实力不强,区域竞争力较弱,优势产业和企业不多,社会事业发展滞后,经济与社会发展的基础薄弱,重开发、轻保护的传统发展模式惯性较大,污染综合防治机制存在障碍。随着工业化、城市化的不断推进,生态环境面临的压力将越来越大。鄱阳湖生态环境状况不仅关系到江西省生态环境质量,也关系到长江中下游水生态安全。立法保护鄱阳湖生态环境,有利于保护和修复生态功能,保护自然资源和生物多样性,推进绿色生态江西建设;有利于洁净水源,改善水质,保护水量,保障江西省生态安全。立法保护鄱阳湖生态环境,将促使鄱阳湖区域改变传统的生产方式和消费模式,创新体制机制,合理利用资源,发展生态经济,推动工业文明向生态文明迈进,是江西省构建社会主义和谐社会,促进经济文明与生态文明相统一的需要。

(三)立法保护鄱阳湖生态环境,是使鄱阳湖开发、利用和保护走上法制化、规范化和制度化轨道的需要

世界上许多发达国家湖泊生态环境治理和保护的经验表明,当人们对生态环境的索取大大超过其承受能力时,生态系统就会严重失衡,发展下去将产

生严重的生态灾害。因此,必须给予生态环境必要的时间和空间,发挥生态系统的自我修复、自我更新功能,使生态环境的生产力得以恢复、发展,使生态系统由严重失衡走向“平衡”,进入良性循环,实现人与自然的和谐发展。立法保护鄱阳湖生态环境,依照国务院《鄱阳湖生态经济区规划》,科学界定鄱阳湖湖体核心保护区、滨湖控制开发带,规定保护的原则、范围、对象、措施和目标等,规范五河流域相关单位的行為和责任,有利于依法处理鄱阳湖区域经济建设、人口增长与资源利用、环境保护的关系,在保护中发展,在发展中保护,探索生态、经济、社会协调发展的新模式,走出一条生态良好、生产发展、生活富裕之路,有利于使鄱阳湖的开发、利用和保护走上法制化、规范化、制度化的轨道。

三、我国湖泊生态环境保护的立法现状,以及国外湖泊生态环境保护立法经验的启示

水是生命之源,孕育了人类文明,滋润着世间万物,是人类社会宝贵的战略和经济资源。湖泊是地球淡水资源的重要载体,也是独特的重要生态系统,就像天然水库,调蓄水量,维持自然生态平衡。湖泊仅占全球淡水万分之一的水量和全球面积不到1%的水体,却提供了全球40%的生态服务价值,为保障经济与社会可持续发展发挥着极其重要的作用。然而,湖泊又是自然界中非常脆弱的生态系统。随着工业化和城镇化进程的不断加快,人类生产生活方式的改变,各类人为因素对湖泊的影响不断加剧,污染和富营养化严重,生态功能退化萎缩,直接影响到人类生产、生活、生存与发展。因此,世界各国都采取包括立法在内的各种措施,治理与保护湖泊生态环境。

从我国的立法实践来看,还没有制定一部专门规范湖泊生态环境保护的国家层面的法律,但与湖泊生态环境保护有关的单行法律却制定得较多,主要有环境保护法、固体废物污染环境防治法、水污染防治法及其实施细则、大气污染防治法、防沙治沙法、清洁生产促进法、环境影响评价法、循环经济促进法、野生动物保护法、野生药材资源保护管理条例、野生植物保护条例、森林和野生动物类型自然保护区管理办法、陆生野生动物保护实施条例、水生野生动物保护实施条例、水法、森林法及其实施条例、土地管理法及其实施条例、水土保持法、草原法、渔业法等。另外,2008年国家环保总局等部门制定了《关于加强重点湖泊水环境保护工作的意见》。从地方立法层面来看,青海省制定了《青海湖流域生态环境保护条例》,云南省制定了《滇池保护条例》。为了保护

鄱阳湖生态环境,江西省先后制定了《鄱阳湖湿地保护条例》《鄱阳湖自然保护区候鸟保护规定》《关于实施山江湖工程推进绿色生态江西建设的若干意见》《关于加强“五河一湖”及东江源头环境保护的若干意见》《关于加强鄱阳湖及其他重要湖泊水环境保护工作的意见》。

从全球范围来看,与中国一样,各国的湖泊生态环境保护都面临着许多问题。大体可分为两类情况:一是水质污染与负营养化、富营养化;二是湖泊的生态退化,也就是一些干旱地区湖泊的盐化问题。认真研究、分析、借鉴国外湖泊生态环境保护立法经验,对我们制定鄱阳湖生态环境保护法规无疑具有积极意义。

启示一,立法先行,“一湖一法”。由于湖泊成因不同,湖泊周边生态情况各有特点,湖泊与入湖河流的水文关系、排入湖泊的污染物构成与数量的差异,因而有的国家采取立法先行、“一湖一法”的方式来保护湖泊生态环境。位于欧洲的博登湖是横跨瑞士、德国、意大利的湖泊,也是周边 150 万居民的饮用水源。博登湖从前的水质很好,由于第二次世界大战后经济迅速发展、人口大量增加,排放污染物也越来越多。有些工业污水进入湖泊,一些家庭主妇开始使用新型含磷的洗衣粉洗衣,然后污水排入河流进入湖泊。因多种污染,最终造成了湖泊的富营养化。为了保护博登湖的生态环境,瑞士、德国、意大利于 1960 年成立了博登湖国际会议委员会,委员会分析、研究了湖泊区域的现状,制定了《博登湖保护制度》和一些行动计划,内容之一,就是专门针对这个湖泊的生态环境保护制定了一些措施,控制工业以及城市的污染物排放。虽然国际会议的条例没有法律约束力,但邻国必须依据条例制定法律,来执行国际会议的条例。经过多年的依法保护,博登湖的生态环境恢复得较好。

启示二,治湖治水治山,有机统一。琵琶湖是日本的第一大淡水湖,邻近日本古都京都、奈良,横卧在经济重镇大阪和名古屋之间,是日本近年来经济发展速度最快的地区之一。湖泊风景旖旎,是日本著名的风景名胜。20 世纪 60 年代,由于经济的高速增长,琵琶湖也遭到了严重的污染与破坏,赤潮经常发生,水质下降,浅水区漂浮着各种垃圾。为了保护琵琶湖,日本制定了《琵琶湖特别法案》,地方政府还颁布了《富营养化控制法》等 10 多部法律、法规。根据日本的有关法律、法规,日本滋贺县政府把流入琵琶湖的数十条河流及其支流,以琵琶湖为供水之源的下游地区加以全面考虑,进行治理。为使琵琶湖

保持清洁、充足的水资源,将琵琶湖周围山上的针叶林人工改造成常绿阔叶林。由于山上覆盖的都是常绿阔叶林,起到了很好的蓄水保土作用,雨季避免了水土流失,旱季又将蓄积在地下的水分释放出来。日本依法将湖泊、河流、山川的治理与保护有机统一起来,对改善和优化琵琶湖的生态环境起到了积极的作用。

启示三,突出立法的针对性和实效性。虽然各国保护湖泊生态环境的立法不尽相同,但都有一个特点,就是立法强调针对性和实效性。如美国为保护阿勃卡(Apopka)湖的生态环境,佛罗里达州政府专门通过了《阿勃卡湖法案》和《地表水改善和管理法案》,对保护阿勃卡湖的水质和水量规定了富有针对性的、切实可行的措施。荷兰的费吕沃(Veluwe)湖只有几平方公里大,20世纪70年代时暴发大量蓝藻,通过立法规定,政府采取了专门的换水和底泥疏浚等措施,使蓝藻得到遏制。

此外,国外湖泊生态环境保护立法中的湖泊保护与合理开发计划的连续性制度、分级分类管理制度、动态监管制度、湖滨带特殊保护制度、湖泊污染防治分布与受益制度,都值得我们在立法中借鉴。

四、鄱阳湖生态环境保护立法构想

鄱阳湖生态环境保护立法涉及的范围广,调整的对象较为复杂,立法难度大。摆在立法理论工作者和实际工作者面前的任务,首先是必须有一个科学、合理的立法架构,才能解决好鄱阳湖生态环境保护应该怎样立法、具体规范什么内容的问题,才能解决好法规的针对性、操作性、科学性和实效性的问题。笔者认为,鄱阳湖生态环境保护立法应当包括立法遵循的原则、规划,立法调整的对象、保护的客体和范围,以及预设目标、保护措施、管理体制、法律责任等内容。

(一) 鄱阳湖生态环境保护立法应当遵循的原则

(1) 协调、可持续发展原则。鄱阳湖生态环境保护立法必须遵循协调、可持续发展的原则,在发展经济的同时保护鄱阳湖的生态平衡,防止和减轻其自然灾害,防止生态环境的破坏和生态功能的退化,保护与恢复鄱阳湖区域的生态系统和生态功能。

(2) 保护优先、预防为主、防治结合的原则。鄱阳湖生态环境保护立法必须坚持在加大生态环境建设力度的同时,遵循保护优先、预防为主、防治结合

的原则,全面规划、合理布局,以扭转一些地方边建设边破坏的被动局面。

(3)公众参与原则。鄱阳湖生态环境保护立法必须使公众有权通过一定的程序或途径参与有关的立法活动,参与与生态环境保护相关的活动,并有权受到相应的法律保护和救济。

(4)生态环境保护与产业结构调整相结合的原则。立法保护鄱阳湖生态环境,应当把保护鄱阳湖生态环境与发展经济结合起来,与产业结构调整结合起来,与转变发展方式结合起来。要把生态优势转化为经济优势,把绿水青山变成金山银山。

(二)鄱阳湖生态环境的保护规划

对鄱阳湖生态环境保护规划的编制,法规应当从以下三个方面进行规范:一是明确鄱阳湖生态环境保护规划的主管部门;二是规范鄱阳湖生态环境保护规划的内容;三是界定鄱阳湖生态环境保护规划的编制程序及其法律效力。

(1)关于鄱阳湖生态环境保护规划的主管部门。根据环境保护法的有关规定,环保部门是环境的主管部门,法规应当遵循此规定。同时,鄱阳湖生态环境保护规划涉及的领域很广,涉及的部门很多,仅靠环境保护部门一家难以完成此项任务,故应当规定,江西省人民政府环境保护部门应当会同江西省发展和改革委员会、工业和信息化部、农业、林业、水利、国土资源、住房和城乡建设、交通运输、旅游等有关主管部门编制鄱阳湖生态环境保护规划,报江西省人民政府批准后实施。

(2)关于鄱阳湖生态环境保护规划的内容。鄱阳湖生态环境保护规划不是一般的城乡规划,有其特殊性,明确规划的内容显得尤为重要。根据生态环境的特点,参照兄弟省、市的法规规定,笔者认为,规划应当包括保护的范围,保护的长远目标和近期目标,保护的重点区域、主要任务和措施。

(3)关于鄱阳湖生态环境保护规划的编制程序及其法律效力。为了保证鄱阳湖生态环境保护规划编制的科学、可行、切合实际,主管部门在编制规划时,应当广泛听取相关部门、公众和专家对规划的意见,并通过召开座谈会、论证会或者听证会等方式,对有关重大问题进行论证。在规划的编制过程中,应当考虑将鄱阳湖的土地利用、矿产资源开发、农业开发、防洪与水资源利用、城乡建设、旅游发展、自然保护区发展规划与鄱阳湖生态环境规划相衔接。经过批准的鄱阳湖生态环境规划具有法律效力,必须严格执行。

(三) 鄱阳湖生态环境保护立法调整的对象、保护的客体和范围、主要目标

(1) 鄱阳湖生态环境保护立法调整的对象。鄱阳湖生态环境保护立法所调整的是人们在开发利用鄱阳湖生态资源、保护改善鄱阳湖生态环境和防治鄱阳湖生态环境污染过程中产生的各种社会关系。这类社会关系以人类—鄱阳湖生态环境为基础。主要包括两个方面的关系:首先是合理开发、利用鄱阳湖生态资源的关系,具体为人类在开发、利用鄱阳湖的水体、湿地、植被、野生动物等生态环境资源过程中所产生的社会关系。其次是防治鄱阳湖生态环境污染和其他公害的社会关系。这类关系可简称为污染防治关系,具体为人类在防治生产、生活过程中产生的对鄱阳湖水质污染,对鄱阳湖湿地、植被、野生动物破坏等活动中形成的各种社会关系。

(2) 鄱阳湖生态环境保护立法所保护的客体。从生态学上讲,湖泊生态环境保护是以维护生物多样性、保护自然生态系统为目标,以水体、湿地、植被、野生动物为保护要素的。借鉴兄弟省、市的法规规定,应将水体、湿地、植被、野生动物作为鄱阳湖生态环境保护立法所保护的客体。一是水体。湖泊是地球淡水资源的重要载体,作为独特的重要生态系统,水是构成湖泊的主体,无疑应当成为湖泊生态环境保护的重要客体。二是湿地。湿地可包括邻接湿地的河湖沿岸、沿海区域以及位于湿地范围的岛屿与低潮时水深不超过6米的海水水体。三是植被。植被作为自然界最丰富、最稳定和最完善的碳贮库、基因库、资源库、蓄水库和能源库,在防治水土流失、改良土壤质量、涵养水源、净化水质、防风固沙、降低风速、净化空气、减少噪音、维持碳平衡、调节全球气候、保护生物多样性方面具有重要作用。四是野生动物。野生动物是自然生态环境系统中的重要组成部分,是人类的宝贵财富,是人们生产和生活中必不可少的物质资源和有益伴侣。因此,保护野生动物也是一个区域维护生态平衡的需要。

(3) 鄱阳湖生态环境保护立法所保护的范围。根据鄱阳湖生态系统的特征和现状,参照兄弟省、市湖泊立法的经验,同时考虑到与《鄱阳湖生态经济区规划》相衔接,笔者认为,将鄱阳湖生态环境的保护范围规定为湖体核心保护区、湖滨控制开发带,同时兼顾影响鄱阳湖生态环境的鄱阳湖流域的要素,较为科学、合理。湖体核心保护区的范围为鄱阳湖水体和湿地,以1998年7月30日鄱阳湖最高水位线(吴淞高程湖口水位22.48米)为界线,面积为5181

平方公里。此区域是保护的重点,应当强化生态功能,禁止开发建设。滨湖控制开发带的范围为沿湖岸线邻水区域,以最高水位线为界线,原则上向陆地延伸3公里,核定面积为3746平方公里。此区域应当构建生态屏障,严格控制开发。上述两个区域,加上影响鄱阳湖生态环境的鄱阳湖流域的相关要素,相互联系,相互依存,共同构成立法应当保护的鄱阳湖生态环境的范围。

(4) 鄱阳湖生态环境保护立法所要达到的目标。规定保护所要达到的目标,应当考虑鄱阳湖的现状,遵循自然规律,考虑到全省经济、社会和环境发展的实际,考虑到历史与现状、理想与现实、需要与可能。从定性来看,鄱阳湖生态环境保护应当以“一流的水质、一流的空气、一流的生态环境、一流的人居环境、一流的绿色生态保护和建设机制”为目标,构建鄱阳湖生态环境安全格局,使鄱阳湖永保“一湖清水”。从定量来讲,可考虑以下因素来确定鄱阳湖生态环境保护的目标:一是水资源得到有效保护,鄱阳湖水质常年稳定在Ⅲ类以上;二是鄱阳湖天然湿地面积保持在3100平方公里,湿地生态功能不断增强;三是空气质量达到国家Ⅱ级标准;四是生物多样性得到有效保护,珍稀濒危动植物数量有所增加;五是河道行洪畅通,防洪抗旱、治涝减灾能力进一步提高;六是森林覆盖率和森林质量不断提高,水土流失面积和土地沙化面积持续减少;七是工业污染和农业面源污染防治取得明显成效;八是城镇公共绿地面积不断扩大;九是湖泊综合管理能力大幅增强,生态环境质量位居全国湖泊前列。

(四) 保护鄱阳湖生态环境的措施及其生态环境补偿机制

笔者认为,应根据鄱阳湖生态环境的构成情况和生态保护的要求,从保护的客体和保护的区域两个方面来进行规范。

(1) 从保护的客体规范保护措施。关于对水体的保护。要坚持防治并举,统筹生产生活,兼顾城市和乡村,实行最严格的污染防治制度,全面提高污染防治水平。关于对植被的保护。要坚持宜林则林、宜草则草的原则,建设沿湖、沿河、沿路生态保护带。关于对湿地的保护。要加大湿地恢复治理力度,增强净化水质、涵养水源、休养生息的能力。关于对野生动物的保护。要加强对候鸟的保护,建设完善候鸟疫病监测防治体系。实施鱼类资源保护工程,落实休渔措施,妥善安排因实施渔业资源养护措施造成生活困难的居民生活。保护和封育湖区沙洲天然植被,禁止垦荒放牧。重点加强白鹤、江豚、鲟鱼等