

法治湖北论丛



生态文明 法律制度研究

主 编 吕忠梅
副主编 高利红 余耀军

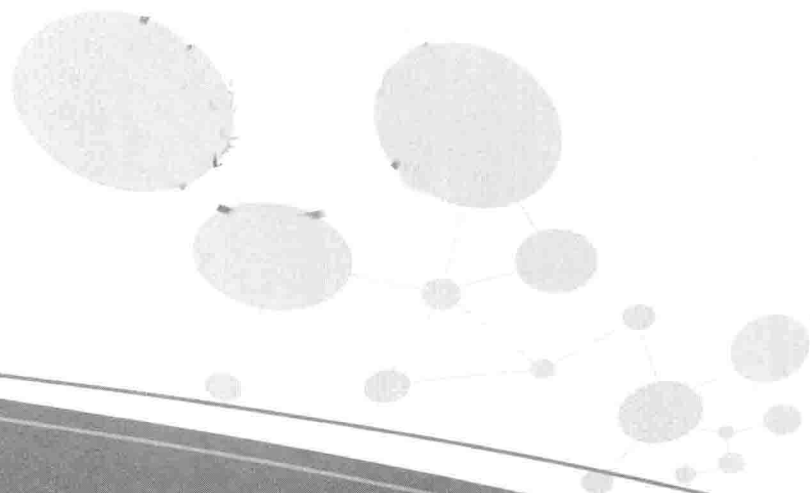


法治湖北论丛



生态文明 法律制度研究

主 编 吕忠梅
副主编 高利红 余耀军



图书在版编目(CIP)数据

生态文明法律制度研究 / 吕忠梅主编.

武汉: 湖北人民出版社, 2014.5

ISBN 978-7-216-08214-3

I. 生… II. 吕… III. 环境保护法—研究—湖北省

IV. ①D927.630.268.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第068808号

出 品 人: 袁定坤

责任部门: 高等教育分社

责任编辑: 黄 沙

封面设计: 张 弦

责任校对: 万山红

责任印制: 王 超

法律顾问: 王在刚

出版发行: 湖北人民出版社
印刷: 湖北新华印务有限公司
开本: 787毫米×1092 毫米1/16
版次: 2014年5月第1版
字数: 252千字
书号: ISBN 978-7-216-08214-3

地址: 武汉市雄楚大道268号
邮编: 430070
印张: 13.75
印次: 2014年5月第1次印刷
定价: 48.00元

本社网址: <http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店: <http://hbrmcbs.tmall.com>.

读者服务部电话: 027-87679656

投诉举报电话: 027-87679757

(图书如出现印装质量问题, 由本社负责调换)

“法治湖北论丛”编委会

主 任 郑少三

副主任 彭方明 李 龙

委 员 (按姓氏笔画排列)

王 龙 王亚平 王 晨 王瑞龙 方世荣

冯 果 吕忠梅 刘大洪 齐文远 李 龙

李长健 李仁真 肖伯符 吴汉东 汪习根

陈小君 周叶中 郑少三 赵 钢 胡兴儒

俞 江 姚 莉 姚仁安 秦前红 徐汉明

曹诗权 康均心 彭方明 彭真明 曾令良

温世扬 雷兴虎 熊 伟 熊世忠 魏纪林

总 编 彭方明

副总编 王 龙 陈志伟

《生态文明法律制度研究》编委会

主 编 吕忠梅

副 主 编 高利红 余耀军

编委会成员 (按姓氏笔画排列)

丁 雨 吕文艳 杜 群 李广兵

李长健 李仁真 李启家 李新水

罗 吉 高利红 黄德林 蔡守秋

裴丽萍

目 录

湖泊保护范围划定的立法问题刍议	刘佳奇	1
生态理念下林木性质的反思与重构		
——以《森林法》修改中的林木采伐、登记为中心	刘先辉	11
《侵权责任法》上的“损害”		
——以解释论为基础	喻 娟	19
创新我国饮用水水源预警和紧急处置制度	蓝 楠	33
我国农村污染防治法律		
——以环境公平理念为视角的分析	田香香	41
试析城中村改建中的环境责任分配		
——公权力运用后的责任承担	汪良丽	50
“两型”社会建设背景下区域协调发展与资源、环境统筹管理法律保障机制研究	张红展	59
湖北省水库执法问题研究	孟 琦	72
也谈我国构建碳排放权交易制度	皮里阳	85
我国农村环境自治及其法律制度建构初论		
——以农业面源污染治理为切入点	程多威	92
完善我国流域生态补偿制度的思考	肖 伊	106

村民委员会提起环境公益诉讼相关问题探析	冯 汝	114
从试点情况看我国环境污染责任保险投保模式的选择	梁莉莉	126
丹江口库区农村面源污染现状与治理对策研究	丁银河	132
环境与健康管理体制创新研究	郭怡平	143
湖北城乡居民对水产污染的认知及支付意愿的对比研究	王 丹 周 颖 曾 霞	155
《水资源保护条例》立法调研报告	袁建伟 吴国平 涂建峰	173
农村环境保护法治建设	黄曼秀	184
我国农村面源污染防治法律实效影响因素分析 ——以丹江口水库为例	黄 苗	193
湖北省“十一五”期间大中型水库移民后期扶持政策实施情况监测 评估报告	湖北省大中型水库移民后期扶持政策监测评估中心	203

湖泊保护范围划定的立法问题刍议^①

刘佳奇

摘 要：湖泊保护范围划定作为湖泊保护和管理中一项重要的法律制度，为具体保护措施提供了法律实施的空间基础。本文通过综合运用多种理论，分析湖泊保护范围划定所涉各种利益关系，结合相关立法实践，发现我国湖泊保护范围划定制度在立法上存在的问题并分析其中的原因，最终提出立法建议。

关键词：湖泊 保护范围划定 立法

对于湖泊立法而言，湖泊保护范围划定的立法研究显得尤为重要。湖泊保护范围的划定，直接决定着职能部门管理权的适用范围；直接决定着区划、规划具体适用范围；直接决定着各项法律制度的适用范围；直接决定着湖泊立法法律责任适用的空间范围。总之，湖泊保护范围的划定是整个湖泊保护立法的空间基础，是其他规范、制度设定的前提条件，必须给予高度重视。

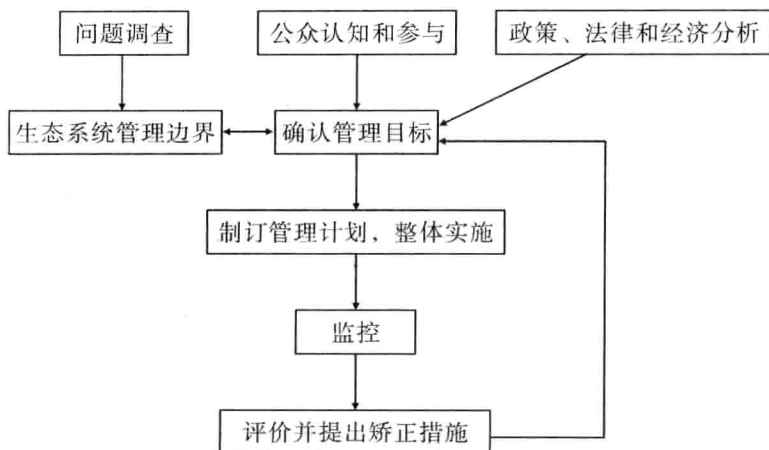
一、湖泊保护范围划定立法的理论依据

（一）生态系统管理理论——为何划线？

从 20 世纪 50 年代起，生态学家开始从生态系统的角度提出用一种新的方法进行生态管理。在 20 世纪 80 年代后期，这种基于生态系统的研究方法被越来越多的科学家、管理者所接受^②。生态系统管理的方法大致可以分为八个步骤，具体见图 1。

^① 基金项目：中南财经政法大学研究生创新教育计划“湖泊保护视角下土地管理制度之变革”（2012B0509）；湖北水事研究中心 2012 资助项目“湖泊保护范围划定制度研究”（2012B003）。

^② 吕永龙、贺桂珍：《现代环境管理学》，中国人民大学出版社 2009 年版，第 390 页。

图1 生态系统管理的方法步骤^①

其中，“生态系统管理边界”作为生态系统管理的步骤之一，主要指的就是“自然资源的生产力与生态过程中的整体性和半自然性”^②。也就是说，湖泊生态系统的管理目标不是一味的保护与禁止利用，而是从持续利用的角度对湖泊进行适度的管理。为了湖泊生态系统健康及湖泊资源的可持续利用，需要根据湖泊的具体情况加强对湖泊生态系统的管理^③，而管理界限或管理范围的适度自然是适度管理的应有之意。

（二）界面控制理论——在哪划线？

界面是相互作用、相互联系的事物或系统之间共同的部分或联系的渠道，界面上的人类活动常常是产生环境问题的重要原因之一。界面控制理论要求环境管理工作应当把注意力首先集中在界面上的活动，必须紧紧抓住对人类在界面上活动的协调，才能使人与自然的关系逐渐和谐^④。目前我国湖泊的现状不容乐观：数量减少、面积减小、水质下降等问题普遍存在，而围湖造田、填湖造地、入湖排污等人类活动正是湖泊存在上述问题的根源。因此，要实现对于湖泊的保护，必须对人类的活动，特别是人类

^① See Pavlikakis, Tsihrintzis, *Ecosystem Management: A Review of a New Concept and Methodology*. *Water Resource Management*, 2000.

^② 于贵瑞：《生态系统管理学的概念框架及其生态学基础》，《应用生态学报》2001年第12期。

^③ 孔令阳等：《基于生态适宜性分析的湖泊保护与利用——以湖北斧头湖为例》，《湖泊科学》2012年第1期。

^④ 叶文虎、张勇：《环境管理学》（第2版），高等教育出版社2006年版，第69～70页。

生产生活与湖泊生态系统的界面上行为加以管理和控制。换言之,人类生产生活与湖泊生态系统的界面就是加强对湖泊保护的核心区域,应当被明确地划定出来加以重点保护与管理。

(三)“生物圈保护理论”——如何划线?

生物圈保护区是联合国教科文组织“人与生物圈”研究计划自然区域遗传资源保护专题的专家们在1971年研究当时保护区的情况后所提出的一个崭新的概念;由于它是人与生物圈研究计划的成果,而且也显示保护区与人类密切的关系而得名^①。具体而言,生物圈保护理论将保护区划分成为核心区、缓冲区、实验区(后扩大为过渡区),它的基本任务就在于以保护为主,在不影响保护的前提下把保护与科研监测、教育培训、资源持续利用和生态旅游结合起来,使各项任务各得其所,以避免或缓解在实践中保护和发展可能产生的矛盾^②。

湖泊及其周边区域是人类活动最为密集和频繁的区域之一。因此,保护湖泊不可能是完全的封闭管理和禁止,必须将湖泊的保护与发展结合起来。生物圈保护理论无疑为湖泊的保护与发展相结合提供了路径——通过划定不同的保护区域,在不影响保护的前提下将保护与发展结合起来,从而实现人与自然的和谐发展。

二、对湖泊保护范围划定所涉关系分析

著名的法学家赫克一针见血地指出:利益是法律的产生之源,利益是法律规范产生的根本动因,法律命令源于各种利益的冲击^③。湖泊保护范围立法也不例外,之所以在立法上设计湖泊保护范围制度及法律规则,主要就是解决与之相关的各种利益的博弈。因此,分析利益各方的关系、协调各种利益的关系就成为湖泊保护范围立法的关键。

① 李秀彬:《全球环境变化研究的核心领域——土地利用/土地覆被变化的国际研究动向》,《地理学报》1996年第6期。

② 王献溥等:《论生物圈保护区与社会主义新农村建设的关系》,《资源环境与发展》2008年第3期。

③ Philip Heck: *The Formation of Concepts and the Jurisprudence of Interests*, translated and edited by Magdalena Schoch, Harvard University Press, 1948, p. 158.

（一）生态保护与经济发展之间的关系

人类对湖泊的认识，起初看重的主要是湖泊在调蓄洪水、发展养殖业等方面的经济价值，但过度、无序地开发利用湖泊的经济价值，导致湖泊的生态价值大受影响。湖泊生态功能的减损反过来也制约了其经济功能的发挥，随后人类逐步认识到保护优先的重要性。但湖泊及其周边自古以来就是最适宜人类生存的区域之一，人类对湖泊资源的利用不可避免地会影响湖泊生态环境。这就要求湖泊保护必须处理好人类对水资源和土地的开发活动，必须限定在一个适度的不从根本上危害自然生态系统的阈值之内^①。反映在立法上就是必须解决湖泊生态利益与经济利益之间的协调发展关系。湖泊保护范围划定正是协调这两种利益关系的重要制度：一方面通过保护范围的划定，通过保护范围内外的差异化制度设计，确保维持湖泊生态功能的最基本区域要求。另一方面，在确保最基本的生态保护需要基础上不是一味地禁止，而是有条件、分区域地限制开发利用。通过保护范围内不同区域的差异化制度设计实现生态保护与经济发展的协调。

（二）公民与政府之间的关系

湖泊是公民的共同财产，享受良好的环境是公民的权利。湖泊对于公民而言，除了具有经济价值之外，湖泊沿岸及其周边地区更是公民享受湖泊美学价值之所在。因此，对湖泊及其周边地区的特殊保护，不仅是为了保护湖泊水体，同样重要的是保留公民享受湖泊美学价值的“天然本底”。政府作为公民权利的受托主体，自然应为权利的归属主体（公民）提供良好的湖泊美学价值的服务。故通过立法在湖泊及其周边划定一定范围的区域进行保护和管理，特别是预留公共走廊和视觉通道以保障公民享受由湖泊带来的良好环境的权利，是政府的职责所在。

（三）政府之间的关系

湖泊保护范围划定涉及的政府之间关系包括：（1）上下级政府之间的关系。湖泊作为生态整体，各地地方政府对湖泊的保护负有当然的责任，我国相关立法中也确立了地方政府的责任制，并以此作为考核和约束政府实现湖泊保护职能的制度。立法上湖泊保护范围的划定正是落实各级地方政府责任制的基础，因为考核的标准、问责的依据主要就是湖泊保护范围的保护水平和状况。

^① 刘莹：《浅议我国西北地区城市发展与水生态系统的关系》，《甘肃社会科学》2011年第5期。

换言之,湖泊保护的 范围也是各级地方政府湖泊保护责任制的区域范围。(2)跨区域湖泊 所涉政府间的关系。环境问题产生的一个重要原因就是“搭便车”,湖泊是一个整体,尽管一地加大投入大力保护湖泊,但另一地却继续破坏或坐享其他地区的投入成效,实际上是不利于地区间的环境公平的。特别是湖泊不区分上下游的特殊性会加重这种不公平的程度。而湖泊保护范围在立法上一旦确定,对于跨区域湖泊所在的互不隶属的各地政府而言,均需遵照立法确定的保护范围,按照立法规定的统一标准和制度保护湖泊、管理湖泊,这样就可以防治互不隶属的政府间在湖泊保护问题上“搭便车”的现象,有利于解决其在湖泊保护与开发、投入与收益之间的关系。

(四) 政府职能部门之间的关系

我国目前职能分割的湖泊管理体制导致水利、环保、农业、林业等多部门在湖泊保护上都有职责,但都无法单独履行湖泊保护的所有职责。有关湖泊的问题,很大程度上是由于管理失效所致,而管理失效在很大程度上又是由于管理体制存在缺陷所致^①。要管好湖泊,就必须处理和解决好政府各职能部门之间在湖泊保护与管理上的关系,即湖泊管理体制的问题。而无论确立何种管理体制,各职能部门的关系主要是在湖泊保护范围内进行协调、处理、整合,因为各部门实现其自身职能和部门利益,对湖泊进行管理的制度、手段、方式均集中在这个区域。更为重要的是,湖泊保护范围划定本身就是对政府职能部门关系和利益的协调,因为湖泊保护是一个系统性、整体性工程,任何一个部门无法单独划定湖泊保护范围,必须在各部门充分协商、沟通、整合的基础上综合划定,各部门协商划定保护范围,最终在立法上确定保护范围的过程本身就是政府各职能部门之间关系和利益的协调和处理过程。通过湖泊保护范围划定的过程以及最终的结果,实现政府各职能部门之间的沟通与协调,有利于理顺其相互之间的关系、整合其相互之间的利益。

三、湖泊保护范围划定在立法中存在的问题及原因分析

我国湖泊保护立法近年来发展很快,如江苏省、湖北省都出台了地方综合性湖泊保护条例;云南等省针对滇池等重要湖泊制定了“一湖一策”性质的地方性法规;太湖出台了层级更高的《太湖流域管理条例》。但通过对上述立

^① 赵志凌等:《我国湖泊管理体制机制研究——以江苏省为例》,《经济地理》2009年第1期。

法的分析我们发现,对湖泊保护范围划定这个湖泊立法重要的空间基础和“抓手”并没有科学、明确的立法,尚存在相当大的问题,这直接制约了湖泊立法的实际效果。

(一) 湖泊保护范围划定在立法中存在的问题

其一,湖泊保护范围划定的层次不足。依据“生物圈保护理论”,对于生态系统的保护理论上一般分为核心区、缓冲区和过渡区,尽管在立法的表述上不需要完全依照理论上的称谓,但在立法中至少应当有对应的称谓与理论上的区域划定相一致。但目前我国湖泊保护立法对划定层次的规定明显不足,如《江苏省湖泊保护条例》只规定了“湖泊保护范围”一个层次,其中的“湖泊禁采区”仅限于“禁止采砂、取土、采石”,保护范围与禁采区的关系也不明确。保护范围划定的层次不足,不利于对不同区域实施差别化的管理和保护。

其二,湖泊保护范围划定缺乏必要的标准。湖泊保护范围划定的标准是实现区域划分的手段,如果立法上对划分标准规定不明确甚至缺乏标准的规定,那么即使立法中规定了所谓的保护范围,也会因为缺乏划定标准而成为一纸空文。如《云南省抚仙湖管理条例》规定:“本条例适用于抚仙湖水域及其集水区。”这条规定中包含的意思应当是立法将保护范围划定为“水域”和“集水区”两层区域,但是集水区如何划定在立法中没有明确的规定,而立法的不明确带来的将是执法缺乏可操作性的依据。

其三,划定湖泊保护范围的主体不明。目前立法中,划定湖泊保护范围的主体主要包括:(1)水行政主管部门会同有关部门,如《江苏省湖泊保护条例》规定:“县级以上水行政主管部门应当会同有关部门按照湖泊保护规划划定湖泊的具体保护范围,设立保护标志。”(2)水行政主管部门,如《武汉市湖泊保护条例》规定:“市、区水行政主管部门应当对湖泊进行勘界,划定湖泊规划控制范围,设立保护标志,标明保护范围和责任单位。”(3)地方人民政府,如《昆明市湖泊沿岸公共空间保护规定》规定:“市、县(区)人民政府应当采取有效措施切实保护湖泊流域公共空间,维护湖泊生态系统的完整性。”各地区对于划定湖泊保护范围的主体尚没有形成统一的立法规定,究竟是哪个部门、哪些部门还是政府负责划定湖泊保护范围,各地立法莫衷一是。

(二) 对问题原因的分析

其一,对湖泊生态系统理解的片面性。根据生态系统管理的理论,湖泊生态系统是一个开放性的系统,湖泊生态系统的管理目标也是“适度型管理”。需要在保护的前提下,将湖泊的各类功能加以整合,而不是仅把湖泊视为一个

封闭的区域严格限制。但目前的立法对湖泊生态系统的理解存在片面性,反映在湖泊保护范围划定的问题上就是只重视对于所谓的“保护区”、“保护范围”的划定,法律规定也主要集中于对这个区域各类行为的“禁止”和“限制”,而忽视对于保护区以外的缓冲区、过渡区的立法规定。实际上,对于湖泊保护的“核心区”的保护和管理,立法上和实践中已经不存在争议,关键问题是“核心区”以外的区域,这些区域对于“核心区”的保护意义重大,同时又是人类活动与湖泊生态系统的界面,更需要立法的关注和明确规定,但目前的湖泊立法显然没有完全做到这一点。

其二,湖泊保护立法的定位不准。目前我国湖泊立法重点在于设计禁止性或限制性的条款来限制人类开发利用湖泊的行为,力图通过限制人类的行为达到保护湖泊的目的。但更为重要的立法内容却被忽视了——这些条款在什么样的空间发挥作用。立法中仅仅泛泛地规定“集水区”、“控制区”、“保护区”而缺乏必要的划定保护范围的标准,再具体、再明确的保护措施也失去了法律实施的空间基础。湖泊保护立法的定位不应局限在具体的保护措施上,因为,绝大部分的具体措施都有上位法或本地方相关立法的明确规定,无需湖泊保护立法过多地重复说明。真正立法的重点是要明确这些已有的具体措施应当在什么样的范围内实施,即湖泊保护范围划定的问题。进一步说,湖泊保护立法的定位在于划定具体保护措施实施的范围而不是对具体保护措施的重叠规定。

其三,部门立法下的部门利益。目前我国水事立法一般都由水利部门负责起草,一般都规定水利部门为主管部门,如《水法》、《防洪法》等。这仍然体现着部门立法下对部门利益的追求。湖泊是一个多功能、多价值的生态综合体。水利部门对湖泊进行管理主要针对调蓄、防洪等功能,对于湖泊的旅游、水质、养殖、水生态、通航等其他功能涉猎较少。反映在湖泊保护范围划定的问题上就是保护范围的划定只注重对湖泊单一功能的保护,忽视对其他功能的保护。如水利部门起草的《江苏省湖泊保护条例》划定的“禁采区”显然是依据《防洪法》规定,针对防洪、防汛对河道管理的需要划定的,其功能仅仅满足水利部门自身的管理需要却无法满足对其他功能的保护和管理的需要。

四、完善我国湖泊保护范围划定的立法建议

(一) 明确湖泊保护范围划定的层次

从自然科学的角度看,对于湖泊保护范围划定层次问题已经有了比较科学

的研究成果。按照目前的研究成果,一般将湖泊保护的 范围分成湖泊水域、湖滨带、缓冲带三大区域。湖滨带是水陆生态交错带的一种类型,湖泊缓冲带是湖泊一定水位线之上的沿湖部分陆域地域,是湖泊生态系统的重要组成部分,是湖滨带外围的保护圈。其中,湖滨带管理是湖泊流域生态系统管理的重要环节,加强退化湖滨带的管理是湖泊生态环境保护的重要工作;而湖泊缓冲带“是 将近岸区域的人类活动和水体环境有效隔绝的缓冲区域”。也就是说,从自然科学的角度将湖泊保护范围大体分为湖泊水域、湖滨带、缓冲带三个层次。

根据自然科学的研究成果,建议湖泊保护范围应当划分为三个层次:第一层次是湖泊水域,这是湖泊保护范围的核心区,因为水是湖泊得以存在的基础,保护湖泊首先要保护湖泊水域。第二层次是湖滨带,是湖泊水陆生态交错缓冲区域,是湖泊生态系统管理的关键区域,要加以重点保护。第三层次是缓冲带,是人类生产生活与湖泊生态系统之间的必要缓冲区域,需要对本区域的人类活动进行必要的控制。参照目前立法中关于湖泊保护区域的称谓,湖泊保护范围大致可以分为湖泊水域、保护区和控制区三个层次。

(二) 明确湖泊保护范围划定的基本标准

我国湖泊立法对湖泊保护条例划定的标准大都囿于立法定位不准而缺乏明确规定。在将湖泊保护范围划分为三个层次的基础上,立法应当重点加强对三个区域如何具体划定的规定,为具体措施构建空间基础。

其一,湖泊水域的划定标准。《武汉市湖泊保护条例实施细则》规定“湖泊水域线为湖泊最高控制水位”,而《江苏省湖泊保护条例》则规定“湖泊保护范围为湖泊设计洪水位以下的区域”。这是两个不同的标准,湖泊水域划分标准不一致的原因主要是各地区洪水水位的差异,武汉市如果也依据最高洪水水位划定湖泊水域面积,则该市大部分陆地面积均将包含在这个区域内,会出现保护范围过度扩张的情况。故从理论上讲,湖泊水域面积的边界应当被界定为“最高控制水位”。而“最高控制水位”可以是最高洪水位,也可以根据本地区的情况具体设计。这样既有利于立法的统一性,又照顾了各地区湖泊的差异性。

其二,湖泊保护区的划定标准。湖泊保护区是湖泊保护中需要重点保护的区域,也是实现公民享受湖泊良好环境的主要区域。如武汉市规定:“湖泊绿化用地线以湖泊水域线为基线,向外延伸不少于 30 米”,也就是说湖泊保护区的范围是水域线以外不少于 30 米的区域。这样的规定优势有二:首先是范围明确,其次是确定性与原则性相结合。立法设定了保护区划定范围

的最低标准，一方面可以满足保护区最起码的宽度要求，另一方面可以依法设立更宽的保护范围，提升对湖泊的保护水平。因此，建议湖泊立法规定湖泊保护区以湖泊水域线为基线，向外延伸不少于若干距离。具体的距离可以根据自然科学研究成果，综合本地区经济社会发展水平和湖泊保护的需要在立法中加以确定。

其三，湖泊控制区的划定。湖泊控制区的划定是立法中最需要加强的环节，目前对控制区立法比较明确的仅有《武汉市湖泊整治管理办法》，该办法规定：“湖泊外围控制范围以湖泊绿化用地线为基线，向岸上延伸不少于300米。”这样的规定看起来也具有整齐划一的优点，但看似可操作性强的背后却面临着困境：湖泊的保护范围与湖泊的功能定位直接相关，将作为饮用水源的湖泊与作为养殖水体的湖泊统一划定保护范围显然存在问题。从法律上看，相关立法对不同功能的水体保护也有不同的要求，如《自然保护区管理条例》对自然保护区的划定有明确规定，这些规定对于作为自然保护区的湖泊当然是适用的。如果硬性规定几条“线”，则可能出现与相关立法冲突的问题。

因此，在立法中应当明确划定湖泊控制区的基本原则而不是具体标准，应当根据湖泊的不同情况和功能对控制区进行有针对性的划定。建议立法规定湖泊控制区在湖泊保护区外围根据湖泊保护的需要划定，原则上不少于保护区外围一定宽度的范围。这样规定一方面保证了湖泊立法与相关立法的协调，另一方面立法中规定了一个控制区的最低宽度标准也给各地区、各重点湖泊因地、因湖划定控制区预留了空间。

（三）明确湖泊保护范围划定主体

湖泊生态系统的整体性、湖泊功能的多样性和部门立法的现状，导致任何一个部门都无法单独通过划定湖泊保护范围实现对湖泊的保护。湖泊保护作为一个整体性、系统性的工程，最终应当由各级人民政府决定对保护范围的划定并以各级人民政府的名义予以公布。理由是《环境保护法》第十六条规定：“地方各级人民政府，应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量。”政府的负责是对环境整体质量的负责，而湖泊保护正是对一个有机的环境生态整体的保护。湖泊保护立法不是仅仅针对湖泊的某一项或某几项功能的保护，而是从生态的、系统的、整体的高度对湖泊进行保护，而整体保护的职责法律已经赋予地方各级人民政府。故建议立法中应当既要明确各部门在划定保护范围中的地位和作用，又要明确划定保护范围的主体。具体说来，县级以上地方人民政府水行政主管部门应当负责拟定湖泊保护范围，征求同级其他有

关部门意见后，报同级人民政府批准并公布实施。这样的规定既保证了水行政主管部门在湖泊保护中的主管地位（牵头），又可以充分发挥相关部门的自身优势和职能属性，还体现了地方政府对环境整体负责的法律规定。

（作者系中南财经政法大学法学院博士研究生）