

中国湿地保护和利用 法律制度研究

STUDY ON LEGAL SYSTEM OF
WETLAND PROTECTION AND UTILIZATION IN CHINA

张 蕾 夏郁芳 等 编著



中国林业出版社

• 中国—全球环境基金干旱生态系统伙伴体系土地退化防治能力建设项目支持

中国湿地保护和利用 法律制度研究

张蕾 夏郁芳 等 编著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国湿地保护和利用法律制度研究/张蕾等编著. —北京: 中国林业出版社, 2009. 4

ISBN 978-7-5038-5616-7

I. 中… II. 张… III. ①沼泽化地-自然保护-法规-研究-中国 ②沼泽化地-资源利用-法规-研究-中国 IV. D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 101328 号

出 版: 中国林业出版社 (100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)

网 址: www.cfph.com.cn

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话: (010) 83224477

发 行: 新华书店北京发行所

印 刷: 农业出版社印刷厂

版 次: 2009 年 7 月第 1 版

印 次: 2009 年 7 月第 1 次

开 本: 170mm × 240mm

印 张: 10.5

字 数: 210 千字

定 价: 28.00 元

《中国湿地保护和利用法律制度研究》

编著委员会

主 编：张 蕾

副主编：夏郁芳 胡章翠

参 编：吴柏海 李 磊 余 涛

冉东亚 王 虹 涂逢新

张卫东 叶 兵 孟永庆

序

湿地是兼具陆地和水域特征的特殊生态系统，在自然界和人类生存发展中发挥着不可替代的重要作用。湿地既有涵养水源、蓄洪防旱、降解污染、调节气候、保护生物多样性等显著的生态功能，又有提供淡水资源、渔业资源和旅游资源等重要的经济功能，还有发挥美学及文化价值、支持社区发展等特有的社会功能。制定和实施湿地保护的法律法规，依法严格保护、科学管理和合理利用湿地资源，充分发挥其生态、经济和社会效益，对于改善生态环境，维护水资源安全、物种安全，促进经济社会可持续发展具有十分重大的意义。

1992年1月中国正式加入了《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》）。该公约倡导各缔约国进行湿地立法，以加强本国的湿地保护工作。韩国等一些国家已经按照《湿地公约》的要求，制定了本国的湿地保护法律，推动和促进了本国的湿地保护。为履行中国作为《湿地公约》缔约国的国际义务，将中国湿地保护管理工作提高到国际水平，维护中国作为一个负责任大国的良好国际形象，必须加快中国的湿地立法步伐。

加强湿地保护，可持续地发挥湿地生态系统的多种功能已成为全社会的共识。自加入国际公约以来，中国政府更加重视湿地资源的保护利用和科学研究工作，采取了一系列重大行动：成立了湿地管理中心，建立了跨部门的履行《湿地公约》的协调机构；制定了《中国湿地保护行动计划》；开展了全国湿地资源调查和中国湿地保护战略研究；实施了包括湿地保护在内的林业重点工程；启动了以长江中游“退田还湖”为标志的湿地生态恢复建设工程；建立了以保护“亚洲水塔”为标志的青海三江源湿地自然保护区；进行了科学调配水资源进行干旱半干旱地区退化湿地生态恢复等尝试。这一系列重大行动，

为湿地资源的保护和恢复奠定了初步的基础。同时，我们还应该看到，由于受人口急剧增长、经济迅速发展和粗放的经济 development 方式等因素的影响，加上部分立法工作相对滞后，执法工作不到位，盲目开垦和改造湿地，破坏和污染湿地，过度利用湿地生物资源和水资源等不合理行为还在不断的发生，十分不利于湿地资源保护。

在湿地保护法律制度建设方面，中国现行有关法律、法规中涉及到一些保护湿地的内容，一些省、自治区制定并颁布了专门的保护湿地的地方法规。但到目前为止，还没有一部国家用于规范保护和合理利用湿地行为的专门法律或法规，湿地管理工作缺乏相应的法律依据。在现行的法律体系中，虽然已有一些散见于有关法律中的相关规定，可以用来规范湿地资源、水资源、生物资源的保护和利用行为，但这些相关立法不是以保护和利用湿地资源为主要目的的，缺乏对湿地的系统全面、针对性和可操作性比较强的法律规定。这种立法现状与中国湿地资源保护管理工作纳入法治化轨道的迫切需要极不适应。

《中国湿地保护和利用法律制度研究》一书，是作者对中国现行法律框架下湿地保护和利用的研究，针对中国立法现状，借鉴国际经验，提出了湿地立法的必要性和紧迫性、立法的指导思想、强化组织协调职能、完善湿地管理体制、建立健全湿地保护利用等法律制度设想和强化湿地宣传教育等建议，为加快我国的湿地立法提供了科学依据。希望该书的出版发行，能够为湿地保护工作者、有关立法机构和广大读者提供参考，为国际社会了解中国的湿地立法现状及前景，促进中国湿地保护事业的发展，建设生态文明发挥积极作用。

贾治邦

国家林业局局长
2009年3月

目 录

序

1 湿地保护立法的必要性和紧迫性	(1)
1.1 湿地保护立法的必要性	(1)
1.2 湿地保护立法的紧迫性	(1)
2 湿地的法律概念	(3)
2.1 界定湿地概念的重要性	(3)
2.2 国际公约中的湿地概念	(4)
2.3 国外湿地定义	(4)
2.3.1 美国	(4)
2.3.2 加拿大	(6)
2.3.3 日本	(6)
2.3.4 欧洲诸国	(7)
2.4 中国现行法律法规对湿地概念的界定	(8)
2.4.1 相关法律法规中湿地概念的规定	(8)
2.4.2 地方性法规中湿地概念的界定	(9)
2.5 结论与建议	(11)
3 中国湿地保护和利用的现状及其存在的问题	(12)
3.1 湿地资源概况及其特点	(12)
3.1.1 湿地资源总量	(12)
3.1.2 湿地分布情况	(13)
3.1.3 湿地特点	(15)
3.2 湿地保护和利用现状	(16)
3.2.1 湿地保护现状	(16)
3.2.2 湿地利用现状	(18)
3.3 湿地保护和利用面临的主要问题	(19)

3.3.1	盲目开垦和占用湿地的现象不断发生	(19)
3.3.2	水资源不合理利用的现象严重	(20)
3.3.3	湿地污染严重	(22)
3.3.4	生物资源过度利用	(23)
3.3.5	泥沙淤积日益严重	(24)
3.3.6	湿地保护投入不足	(24)
3.4	产生问题的根源	(24)
3.4.1	社会经济根源	(25)
3.4.2	法制原因	(25)
3.4.3	体制原因	(26)
4	中国湿地保护和利用相关法律法规评价	(27)
4.1	涉及湿地的立法现状	(27)
4.2	涉及湿地的立法评价	(32)
4.2.1	相关法律法规对湿地保护范围不够全面	(32)
4.2.2	相关法律法规对湿地保护目标不够明确	(33)
4.2.3	相关法律法规对湿地保护规范不够系统	(33)
4.2.4	相关法律法规对湿地保护措施不够得力	(33)
4.2.5	相关法律法规对湿地保护存在不利影响	(33)
4.3	结论与建议	(34)
5	国际湿地保护和利用法律法规综述及借鉴	(35)
5.1	国际湿地保护	(35)
5.1.1	世界湿地保护现状	(35)
5.1.2	湿地保护国际公约	(36)
5.2	国外湿地保护和利用法律法规综述	(36)
5.2.1	美国有关湿地保护和利用的法律法规	(36)
5.2.2	英国有关湿地保护和利用的法律法规	(40)
5.2.3	日本有关湿地保护和利用的法律法规	(43)
5.2.4	韩国有关湿地保护和利用的法律法规	(46)
5.3	国际湿地保护和利用的启示与借鉴	(49)
5.3.1	湿地开发与保护并重	(49)
5.3.2	公共利益与个人利益之间寻求平衡	(49)
5.3.3	构建完善的法律体系,注重各部门之间的协调	(50)
5.3.4	通过经济手段实现政府的政策目标	(50)
5.3.5	社会公众监督	(50)

6 加强湿地保护和利用立法的几点建议..... (51)

6.1 国家应对湿地保护和利用专门立法..... (51)

6.2 立法中的湿地范畴..... (51)

6.3 用科学发展观指导湿地立法..... (52)

6.4 完善湿地管理体制..... (52)

6.5 建立健全湿地保护利用法律制度..... (53)

6.5.1 强化湿地用途管制, 实行湿地占补平衡..... (53)

6.5.2 建立湿地环境影响评价制度..... (54)

6.5.3 建立湿地资源开发许可制度..... (54)

6.5.4 建立湿地资源恢复制度..... (55)

6.5.5 建立湿地生态补偿机制..... (56)

6.5.6 建立湿地土地权属制度..... (57)

6.5.7 建立湿地产业控制制度..... (58)

6.5.8 建立湿地建设和恢复基金制度..... (58)

6.6 提高公众的湿地保护意识, 强化湿地宣传教育..... (58)

6.7 完善土地管理法规, 赋予湿地以重要的地位..... (59)

6.8 明确各级政府保护湿地生态平衡的行政责任..... (59)

参考文献 (61)

后 记 (63)

1.1 湿地保护立法的必要性

湿地是重要的生态系统，又是宝贵的自然资源。湿地具有巨大的生态、经济和社会效益：在调节气候、蓄洪防旱、降解污染、保护生物多样性、固定二氧化碳等方面发挥着巨大的生态效益；为人类的生产和生活提供多种资源，是人类饮水、食物和许多原材料的重要来源，发挥着重大的经济效益；在改善人居环境、满足游憩需求，增进人们身心健康方面具有独特的社会效益。因此，湿地对维系生态平衡，减轻自然灾害，促进经济发展，提高人民生活质量等多方面都发挥着不可替代的作用。只有通过立法，严格保护、积极恢复和合理利用湿地资源，才能最大限度地保障湿地生态系统的完整性，保护生物多样性，使湿地资源长期为经济发展和人民生活服务。

自然界一些湿地跨国、跨区域分布，水资源分配、渔业捕捞利益、水域污染都涉及国际关系，特别是季节性迁徙的水鸟、鱼类如果超越国界，就成为国际性资源。对于这样的湿地，仅靠某一个国家是难以有效保护的，相关国家必须履行各自的国际义务。我国是《湿地公约》的缔约国，《湿地公约》要求各缔约国通过立法保护湿地，以执行该公约的各项决议，切实履行缔约国义务。为此，只有加快湿地立法步伐，依法保护湿地资源，有效管理湿地保护、利用活动，才能树立我国在国际上的良好形象，掌握外交主动权，为我国和平发展营造良好的国际环境。

1.2 湿地保护立法的紧迫性

长期以来，人们对湿地功能、价值认识不足，缺乏保护意识，粗放型的经济增长方式，导致人们以牺牲湿地资源为代价追求经济发展的行为时有发生。特别是由于缺乏专门的法律法规，致使不合理开发、非法侵占或破坏湿地的行为得不到及时有效的制止，我国湿地已遭到严重破坏，至今仍严重存

在开（围）垦、污染、淤积、掠夺式利用等问题。据统计，20 世纪后半期，我国有 50% 的滨海湿地、13% 的湖泊湿地被围垦；56% 的天然红树林丧失；长江中下游湿地面积丧失率达 34%；黑龙江三江平原 78% 的天然沼泽湿地因围垦而丧失。由于湿地面积锐减，蓄洪调洪能力受损，因而洪水灾害频繁发生。同时，湿地生物多样性受到严重威胁。白鳍豚、中华鲟、达氏鲟、江豚等已成为濒危物种。更为严重的是，在全国有监测的 1 200 多条河流中已有 850 条受到污染，鱼虾绝迹的河道长达 5 322 千米，90% 以上城市水域污染严重，50% 重点城镇水源地不符合饮用水标准，50% 湖泊已富营养化。要改变这种局面，除了加强宣传，普及湿地知识，增强保护意识，转变经济增长方式，合理利用湿地资源以外，必须尽快立法，规范湿地的保护和利用，严格执法，严厉打击破坏湿地资源的违法行为。随着依法治国方略的逐步实施，加快湿地立法步伐，出台专门的保护湿地的法律或法规，既是使我国湿地尽快摆脱严重威胁的迫切需要，也是新时期依法行政的现实要求。

2.1 界定湿地概念的重要性

在湿地保护和管理立法中，如何科学地界定湿地的法律概念是极为关键的基础性问题。从法理上看，法有概念、原则和规范三种要素。而概念是最为基础的要素，因为无论是原则还是规范，必须包含两个或者两个以上的概念要素，才能表现为判断形式而存在。从立法学上看，部门法律体系由原则和制度构建，原则和制度是以条款形式的规范来表现的，而规范必须以概念为基础。因此，要进行湿地保护和管理立法，首先必须科学地界定法律语境中的湿地的内涵和外延，明确湿地的法律概念。

湿地的法律概念同样也是一个历史性概念，随着社会经济发展和人们认识水平的提高，湿地内涵和外延也不断发生变化。同时，湿地法律概念也是一个区域性概念，世界各国或地区都根据本国或者本地区湿地的实际情况，从各自保护和利用的目的出发，对本国或者本地区的湿地法律概念界定相应的内涵和外延。

目前，我国关于湿地保护的法规规定，分散在不同的环境保护和自然资源法律法规之中，虽然有些规定直接采用了“湿地”一词，但是湿地与内陆水域、河口、滩涂、海湾、海岸、渔业水域等共存，并未形成一个准确严谨的法律概念。这种情况给我国湿地保护和管理带来一些问题：在实践中，无法对湿地进行系统全面的保护和管理；在立法中，国家和地方一些相关立法之间往往会产生冲突，有的规定要严格保护湿地，而有的规定却在鼓励开发利用湿地。出现这些问题的症结，在于没有形成一个科学统一的湿地法律概念。

本章从国际、国别和国内3个层次，分析有关湿地的法律概念，并结合我国湿地实际情况，提出既与国际接轨、又符合我国国情的湿地法律概念和范围，以使未来建立的湿地保护法规具有较强的科学性和可操作性。

2.2 国际公约中的湿地概念

1971年2月,由前苏联、加拿大、澳大利亚等36个国家在伊朗拉姆萨尔签署了《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》)。这一全球性政府间公约的通过,标志着湿地保护正式走上国际化和契约化的轨道。《湿地公约》签署以来,国际影响日增,已有150多个国家加入了该公约。

《湿地公约》关于湿地定义被认为是最权威的湿地法律概念,其定义不仅对缔约国具有直接的影响,对其他国家也有着重要的影响。《湿地公约》(1982年修订)第1.1款明确:“湿地系指天然或人造、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6米的海水区。”同时,《湿地公约》还制定了一个湿地类型的分类系统,它包含42种类型的天然湿地和人工湿地,其中天然湿地有32种。

当初,各国签署《湿地公约》是为了通过国家行动和国际合作共同开展全球迁徙水禽及其栖息地的保护。随着湿地和水禽保护实践的不断发展,人们逐步认识到湿地除作为水禽栖息地外,还有其他巨大的生态效益、经济效益和社会效益。于是,1982年对湿地的范围又进行了扩展,湿地还包括河滨和海岸、岛屿或低潮时水深不超过6米的海域。这个补充把原定义的湿地的周边土地和湿地内水深不超过6米的海域归为湿地范围,因而使湿地的概念更为丰富,范围更加宽广。

虽然《湿地公约》允许缔约国根据本国情况调整湿地概念,但是《湿地公约》还是提供了一个权威的湿地法律概念。事实上,几乎所有的缔约国都参考或者直接引用《湿地公约》界定的湿地概念。此概念不仅对缔约国具有直接的影响,对其他国家也有着重要的影响。

2.3 国外湿地定义

2.3.1 美国

美国是世界上率先提出和使用湿地概念的国家。早在1956年,美国联邦政府开展湿地清查和编目时,就已经使用湿地这一专业术语。不过,湿地在法律中的运用有一个逐步发展的过程。

(1) 联邦法律

迄今为止,美国联邦法律并没有明确界定湿地的法律概念,湿地有关规

定主要散见在有关环境法律法规和判例中。《河流和港口法》提出“可航水体”的概念。该法要求：在可航水体中建造堤坝需经过国会同意；在可航水体中填埋、排水等活动应经过工程兵团许可。由于“可航水体”这一概念涵盖的范围过于狭小，加之当时社会对湿地的功能和价值认识不够，在随后几十年里，该法并未对保护湿地产生效果。

随着对湿地生态价值认识和公众环保意识的增强，联邦最高法院在一系列判例中逐渐对该法关于“可航水体”做出扩大的解释：将《河流和港口法》适用范围扩大到非“可航水体”的地区，如人工提高水位的地区也属于“可航水体”；邻近传统可航水体的周期性或者永久性水淹的地区也属于“可航水体”；甚至人工湿地也属于“可航水体”。随着判例让该法适用范围不断扩大，“可航水体”的内涵也不断扩大，包括了多种湿地类型。但是由于该法以“可航水体”作为管辖的基础，侧重于商业用途，对湿地的生态保护仍受到诸多限制。此状况直至1972年美国工程兵部队和环保局出台《联邦水污染控制法》（又名《清洁水法》）才有所改变。

美国的《清洁水法》将“可航水体”定义为“包括领海内的美国水体”。这一定义与“水体”的湿地概念几乎相同，并在以后历次修改中得到延用。随后，联邦法院在多个判决中采用了这一广义的“水体”概念，从而加强了扩大解释的法律地位。有关部门在相关法律中对湿地进行了定义。比如，《清洁水法》中，将湿地定义为：“地表周期性或永久性被地表水或地下水淹没或浸没的地区，符合典型的湿生植物的生长条件。一般包括沼泽、湿草地、泥炭地和其他相似的区域。”

进入21世纪以来，美国加强制定湿地立法保护政策，出台了《美国联邦政府湿地保护政策》。克林顿政府在此政策中对“美国水域”、“湿地”以及“人工湿地”进行了说明，并建议国会坚持《清洁水法》中的“美国水域”广义概念，在以后立法中补充“孤立水域”的湿地情况，并关注天然湿地和人工湿地的划定和保护。

（2）州湿地立法

截至1993年，美国已经有至少29个州制定了湿地保护方面的法律，一些州在关于湿地保护的立法中，也采取了《清洁水法》中有关湿地的法律定义。

在这些州的湿地立法中，海岸湿地比内陆湿地更受重视。对于内陆湿地，有些州是通过综合性法律进行保护的，而有些州如佐治亚州、亚利桑那州、爱达荷州则没有内陆湿地立法。沿海各州基本上通过立法和规划确定湿地及其权属。目前，在公私湿地所有权划界中，大多数采用的方法是：对于海岸

湿地，公共所有权从海床延伸至高潮线；对于淡水湿地，一些州规定河床和湖底至高水位线属于公有范围，另一些州则规定河床和湖底归私有。虽然各州的规定不尽一致，但可以看到所保护湿地的范围是很大的。

2.3.2 加拿大

截至目前，加拿大尚未出台其管辖权限仅限于湿地保护的专门法律，湿地保护是以《候鸟公约法》、《联邦野生动植物法案》、《国家公园法案》、《联邦海洋法案》、《联邦渔业法案》、《联邦环境评估法案》以及《联邦所得税法案》等7部法律中涉及湿地的相关条款为法律基础。

综合起来，上述法律分别对以下湿地类型进行保护：候鸟栖息地的保护区，野生动植物生存栖息地的陆地、内水、领海保护区，包括沿海湿地在内的海洋生物栖息地、鱼类栖息地，工程实施中需要进行环境评估的泥塘、沼泽、泥潭和泥沼。加拿大还采取税收方式来鼓励湿地保护。值得注意的是，《联邦所得税法案》在1995年后增加了对生态环境保护捐赠者就捐赠部分减免所得税的规定，私有权限明晰的生态敏感地域捐赠可以免税。到目前为止，大量生态敏感区作为珍稀生物栖息地的私有土地被捐赠作为受保护土地，其中包括大量咸水湿地、河岸湿地、淡水湿地、沼泽和湿草地。上述法律并没有一个统一的湿地法律概念，不属于保护湿地的专门法律，但是这些法律在实现其主要目标时，也确定了湿地的范围，对相关类型的湿地给予了保护。

加拿大各地政府没有制定专门的湿地管理法令，各地也是效仿联邦政府，通过类似环境法、自然资源法、公园法、土地法等法令中涉及湿地的相应条款，对本辖区范围内湿地进行保护。如阿尔伯塔省《环境法》对特定湿地进行保护，《水资源法》通过构建水管理计划框架，对水环境这一类型湿地进行保护。

2.3.3 日本

日本迄今尚无一部专门用于湿地保护的专门法律，湿地保护的法律规定散见于《自然环境保护法》、《自然公园法》、《鸟兽保护及狩猎法》、《濒危野生动植物种保护法》以及《环境影响评估法》。按照上述法律的规定，日本法律保护湿地范围非常广泛。比如，《自然公园法》中规定对国立公园或者国定公园区域内划定的特殊区域进行自然景观保护，特殊区域内凡从事涉及河道、湖沼等水位、水量增减的活动，在指定湖沼、湿原的水系范围内或其周围1 000米区域水域范围内建立污水或者废水设施的活动，以及填埋或者

拓干湿地的活动，必须得到环境长官或者都道府县知事的许可。同时，对于普通区域，必要时可以限制或者禁止上述行为。此外，《自然公园法》对划定海洋公园的海域或拓干沿海滩涂进行保护。在《濒危野生动植物种保护法》中，还明确规定，国内稀有类型湿地应该作为濒危野生动植物栖息地保全区予以保护。

在日本湿地保护方面，《自然环境保护法》的地位和作用非常突出。《自然环境保护法》是日本自然环境综合管理的法律。该法规定了自然环境保护的基本方针，设定了原生态自然保护区域和自然环境保全区域。这些区域涵盖了森林、海岸、湖沼、湿草原或河川地区，以及近海海域、动植物栖息地等。该法多处直接引用了湿地的概念。如第十七条第一款规定，在原生态自然环境保全区内不得从事“填埋地表水或者拓干湿地”的活动。第二十二条明确规定，“面积超过政令规定标准的，其自然环境（包括区内动植物）仍保持良好自然状态的海岸、湖泊、沼泽、湿地、河流”等区域，可以确定为自然环境保全区。

从总体上看，虽然《自然环境保护法》中将湿地与其他自然资源并列，并没有统一的科学的湿地概念，但是由于《自然环境保护法》属于环境保护综合立法，是日本法律向自然环境领域的延伸，具有非常重要的法律地位和效力，在很大程度上减少了单项法律具体内容方面存在的冲突。

2.3.4 欧洲诸国

目前，就欧洲湿地法律和政策的研究而言，《欧洲各国湿地保护政策与立法情况简介》（以下简称《简介》）是一份非常重要的文件。《简介》简要地介绍了阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、比利时等 24 个国家的湿地保护立法状况。总的来说，欧洲诸国关于湿地保护的立法进度不一，总体上还是处于初期发展阶段。目前，瑞士、匈牙利等国在 20 世纪 90 年代以《湿地公约》为基本框架，陆续制定了湿地保护的专门法规，其他国家虽然没有制定针对湿地保护的专门法案，但有的在相关立法或国家政策中，专门安排了有关湿地的章节或者论述了湿地管理问题，并对所涉及的“湿地”给出了相应的定义以及概念的外延。

一方面，从“湿地”的定义来看，比利时在《保护自然和自然环境令》和《保护具有生物利益的湿地行政命令》中，均采用的是《湿地公约》的定义，不过后者只适用于具有生物价值的湿地；法国在其《水法》（1992）中将“湿地”定义为“已被开发或者未被开发的，永久性或者暂时性充满淡水或者咸水的土地”，并在《湿地行动计划》中引用了《水法》的定义；爱沙

尼亚、挪威等国在立法中直接采用了《湿地公约》的湿地定义。另一方面，从立法所明确涉及的调整对象或者调整范围来看，亚美尼亚在制定《国家环境行动计划》时，将调整范围明确为自然湿地和人工湿地、永久性湿地和非永久性湿地类型。丹麦在《自然保护法》中采用列举方式，规定了湖泊、水道、沼泽、泥炭地、永久湿草地等野生动植物栖息地类型的湿地为立法调整对象。匈牙利将稳定的和流动的水体，特别是湖泊、河流、沼泽、泉、咸水湖、池塘、洪水冲积地、芦苇区等列为该法所涉及的湿地类型。

虽然《简介》提供的关于湿地定义的立法例并不多，但是从上述欧洲诸国的立法例来看，一些国家的做法是：首先，在立法中对“湿地”概念给出一个相对抽象的定义，然后在此基础上采取肯定式列举法，逐一列出该法所要调整的各种湿地类型，从而表明，凡列入该法的类型，均为该法的调整内容。这种定义方法具有较强的操作性，同时也具有一定的弹性，有利于在必要情况下对调整对象进行调整。

2.4 中国现行法律法规对湿地概念的界定

我国的湿地保护经历了一个曲折的过程。湿地保护的提出是近几十年的事情，湿地概念是随着人们对其功能及重要性的认识而逐渐深化的。以往，人们只是将湿地作为由水、土地、生物构成的简单组合，没有认识到湿地系统整体之独特生态功能的重大意义。因此，法律法规中既无“湿地”概念，也无湿地保护的内容。法律只是分别对湿地各构成要素如水、土地、植被、动物等作出规定，缺乏整体性考虑。而且，由于没有意识到湿地生态价值的重要及土地资源的日益稀缺，我国还一度提倡围湖造田、排水造田等对湿地产生毁灭性影响的开发行为，致使湿地资源遭到严重破坏。后来逐渐认识到湿地作为一种特殊资源的重要性和稀缺性，湿地作为一个独立的整体性概念逐渐被接受，对湿地的法律保护也提上了国家和地方的立法日程。

2.4.1 相关法律法规中湿地概念的规定

在20世纪90年代加入《湿地公约》之前，我国法律中并未将湿地整体作为专门的保护对象，更无专门的保护立法；90年代之后，尤其是1992年我国加入《湿地公约》之后，湿地才逐渐进入立法者的视野，一些法律中开始陆续使用“湿地”概念，并将其作为一个单独的对象加以规制。

(1) 1992年以前法律法规关于湿地的规定

传统的环境法中，没有提及湿地概念，涉及湿地保护的规定散见在环境