



梅宏 著

滨海湿地保护 法律问题研究

BINHAI SHI DI BAO HU
FA LU WEN TI YAN JIU

中国海洋大学「985工程」海洋发展人文社会科学研究基地建设经费资助
教育部人文社科重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院资助
中国海洋大学文科出版基金资助

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



中国海洋大学“985工程”海洋发展人文社会科学研究基地建设经费资助
教育部人文社科重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院资助
中国海洋大学文科出版基金资助

梅 宏 著

滨海湿地保护 法律问题研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

滨海湿地保护法律问题研究 / 梅宏著. —北京: 中国法制出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2504 - 9

I. ①滨… II. ①梅… III. ①海滨 - 沼泽化地 - 生态环境 - 环境保护 - 立法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 118912 号



责任编辑 王佩琳

封面设计 杨泽江

滨海湿地保护法律问题研究

BINHAI SHIDI BAOHU FALÜ WENTI YANJIU

著者/梅 宏

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2014 年 1 月第 1 版

印张/11 字数/256 千

2014 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2504 - 9

定价: 36.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010 - 66038139

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033296

序

环境资源法学是一门面向环境资源生态问题、应用性很强的应用学科；结合环境资源保护和生态文明建设的实践，研究现实的法律问题和法学理论，是环境法学研究的基本途径和发展方向。近年来，梅宏博士主持并完成了中国博士后基金项目“滨海湿地保护法律问题研究——基于国际法学和比较法学的研究方法”、世界自然基金会黄海大生态区生物多样性保护小额基金支持项目“沧州滨海湿地保护法制调研与环境教育”、中国海洋大学文科发展基金项目“滨海湿地保护的法律问题研究”（H09YB02），以及我主持的“我国滨海湿地保护的问题与对策研究”等科研项目。《滨海湿地保护法律问题研究》一书，就是他多年进行湿地保护法律问题研究的结晶。

湿地被誉为“地球之肾”、“生命的摇篮”和“物种基因库”。作为生态价值最高的生态系统，它与森林、海洋并称为全球三大生态系统。健康的湿地生态系统，既是维护国家生态安全的需要，也是保障我国经济社会可持续发展的重要支撑。面对包括滨海湿地在内的湿地生态系统的严重退化，“法律如何保障滨海湿地生态系统保护与管理”是政府、公众关注的重要问题。相比其他类型的湿地，滨海湿地处于经济发展快、社会关注度高的海岸带，这里人口密集，相应的，公众的法治观念、权利意识也较强，对沿海地方日益突出的用地需求与滨海湿地保护之间的法律冲突普遍有认知，一定程度上更可能通过公众检举、监督的方式推动滨海湿地保护制度化、法律化。有鉴于此，本书择取滨海

湿地法律研究为突破口，重点探讨了“滨海湿地生态系统保护与管理的法律保障”等滨海湿地保护法律问题。

本书作者对近四十年来国际法律文件中有关湿地保护的内容做了系统的分析：总结、评价了《湿地公约》及其历次缔约方大会传播的湿地保护思想；系统分析了在《生物多样性公约》框架文件中内容日益丰富的“生态系统方法”。作者发现，随着《湿地公约》将公约保护的范围确定为整个湿地生态系统，湿地生态系统管理的观念也日益明确，特别是在《生物多样性公约》提出“生态系统方法”之后，《湿地公约》与《生物多样性公约》共同实施联合工作计划，致力于推动湿地生态系统管理。作者阐释了“千年生态系统评估”的概念框架与“生态系统方法”的一致性，进而结合《千年生态系统评估报告》预设的四种不同的湿地未来情景，分析说明：全球各国合理利用湿地的途径应当是积极主动地进行生态系统管理，并注重在日趋全球化的当代社会加强湿地保护的国际合作。基于研究上述国际法律文件得出的结论，作者主张，各国决策者应当在湿地保护的政策与法律中落实“生态系统途径”，保护、恢复或重建湿地生态系统；跨部门的湿地生态系统管理途径应当采用协商原则和透明原则，以“循序渐进的方式”（incremental approach），有效地处理好各种利益得失关系，确保湿地所提供的供给服务和支持服务的长期可持续性。

众所周知，环境法学是一门正在成长的新兴学科，传统的法学鲜有专门适用于解决环境保护和生态文明建设的法学理论，基础理论和研究方法的构建问题一直都是影响环境法学健康与科学发展的难点、重点和全局性问题。可喜的是，梅宏博士在其研究中开始寻找新的理论解释工具，并通过它们对环境法基本概念等环境法基础理论进行塑造。“生态系统管理”，是一次真正的思维模式的转移。它是人类以科学、理智的态度利用、保护生存环境

和自然资源的行为体现，其目标是实现所在区域的可持续发展。湿地生态系统管理是实现可持续发展的手段和重要途径。本书作者完成的这本书旨在借鉴生态系统方法，通过基于生态系统管理的法理创新与制度构建，完善滨海湿地保护的法律保障。作者认为，滨海湿地的保护与管理，复杂性远超乎传统的自然资源管理，这将引起法律观念变革、立法模式转变、制度更新。基于生态系统管理的法理创新与制度构建，是滨海湿地保护法制建设的有效途径。为克服滨海湿地保护向传统法理提出的难题，作者展开法理探索：对“法益”、“损害”、“立法模式”、“法律责任”、“法律调整机制”等法的核心范畴的内容予以更新，力求实现基于生态系统管理的法理创新。作者主张，以生态系统方法为指导，确立生态系统管理立法模式，构建滨海湿地保护法律制度框架，加强海陆过渡地带生态保护的法律统筹，建立滨海湿地生态治理体制，推动滨海湿地保护主流化进程。在立法设计中，本书作者以“生态系统方法”为指导，构建滨海湿地保护法律制度，并以其主笔的《青岛市湿地保护条例（草案代拟稿）》作为立法实践的有益探索。

实践出真知。本书的出版说明，环境法学研究工作者只有紧密联系环境保护、生态修复的实践，深入到现实的环境资源生态法治建设中去，才能做出卓有成效的研究成果。

梅宏博士不仅受过系统的法学知识训练，具备系统、扎实的环境法学知识和技能，而且善于借鉴和运用环境科学、海洋科学和管理科学的知识，在跨学科、跨领域、跨部门的交叉、边缘地带，取得了具有创新性、应用性的成果。这说明，环境法学是一门具有综合性、需要跨学科知识的交叉学科，法学工作者只有不断学习、吸收其他相关学科的理论 and 知识，才能使古老的法学开出新叶、结出硕果。

梅宏博士是一位勤于学习、刻苦钻研、勇于实践、富于创新的青年学者，我目睹了他学习、成长的过程，关心着他的发展与奋斗。对于他的学术专著《滨海湿地保护法律问题研究》的出版，我感到非常高兴，并向学界同行及广大读者介绍和推荐他的研究成果。我希望并相信，梅宏博士能够继续努力，在今后的研究工作中取得新的成绩，开拓进取，多出精品，为中国环境资源生态法治建设的繁荣与发展做出自己的贡献，故特此为序！

中国环境资源法学研究会会长



2013年8月于武汉大学珞珈山

目 录

导 论	1
一、研究目标	1
二、国内外研究的现状和趋势	1
三、研究思路与主要内容	5
四、研究方法	7
五、创新之处	8
第一章 滨海湿地保护法律研究的基本概念	9
第一节 湿地的定义	9
一、近半个世纪有影响的湿地定义	11
二、基于广义的“湿地”定义引发的思考	16
第二节 滨海湿地的定义及其法律规定	18
一、滨海湿地的定义	19
二、有关滨海湿地的法律规定	20
第三节 滨海湿地保护法律研究的紧迫性	21
一、全球滨海湿地亟待法律保护的现实	21
二、我国滨海湿地保护面临的法律问题	23
三、聚焦滨海湿地生态系统保护与管理的法律保障	24
第二章 国际法上湿地保护思想的产生与发展	26
第一节 《湿地公约》及其历次缔约方大会传播的湿地 保护思想	26
一、《湿地公约》:由保护水禽栖息地到保护湿地 生态系统	26
二、《湿地公约》系统法律文件中的湿地保护	

理念、制度与战略·····	29
三、四十年来历久弥新的湿地保护思想·····	42
第二节 在《生物多样性公约》框架文件中日益	
丰富的“生态系统方法”·····	44
一、生态系统方法概述·····	45
二、生态系统方法的基本内容·····	49
三、生态系统方法对滨海湿地生态系统管理的启示···	73
第三节 《千年生态系统评估报告》对“生态系统方法”	
的回顾与前瞻·····	77
一、“千年生态系统评估”的概念框架与“生态系统	
方法”的一致性·····	78
二、“千年生态系统评估”的概念框架与《湿地公约》	
提出的“合理利用湿地”理念的关联性·····	81
三、在“千年生态系统评估”预设的未来情景中	
合理利用湿地的途径·····	84
第三章 沿海国家滨海湿地保护政策法律、管理	
体制、国际合作的经验与镜鉴·····	90
第一节 美国滨海湿地保护政策法律中的生态系统	
管理思想·····	90
一、美国滨海湿地保护的 policy 与法制·····	93
二、美国滨海湿地生态系统管理面临的困难与机遇···	109
第二节 “瓦登海三国”湿地保护立法中的生态系统	
方法·····	119
一、“瓦登海三国”及其共管的湿地·····	119
二、“瓦登海三国”保护滨海湿地的法律依据·····	121
三、《瓦登海多边保护计划》确立生态系统方法·····	130
第三节 澳大利亚滨海湿地管理体制的形成与发展·····	135

一、纲领性的湿地保护政策与多层级的湿地保护	
法律	136
二、滨海湿地管理体制的特点:统一协调框架下的	
地方主导型	146
三、政府部门的责任意识、公民参与意识推动大堡	
礁海洋公园管理创新	152
第四节 日韩湿地立法和黄海生态区滨海湿地保护	
国际合作	161
一、日本滨海湿地保护立法的特点及其启示	161
二、韩国滨海湿地保护立法的发展历程及其启示	172
三、黄海生态区滨海湿地保护的国际合作	181
第五节 中国滨海湿地保护法制的现状与问题	187
一、湿地保护法制建设的历程	187
二、我国滨海湿地保护立法存在的问题	221
第四章 基于生态系统管理的法理创新	231
第一节 滨海湿地保护与管理向传统法理提出的难题	232
一、法律如何保护生态系统的结构与功能?	233
二、如何完善生态利益的法律保护?	236
三、以“损害赔偿”为法理的法律能否有效应对	
生态损害?	238
四、湿地保护主流化何以得到法律保障?	247
五、如何协调海洋生态法与陆地生态法?	251
第二节 应对滨海湿地保护法律问题的法理探索	253
一、由生态损害的法律诉求至生态系统管理的	
法律保障	254
二、确立生态系统管理立法模式	258
三、生态治理:推动滨海湿地保护主流化进程	263

四、构建滨海湿地综合性法律调整机制	271
五、加强海陆过渡地带生态保护的法律统筹	278
第五章 滨海湿地保护法律制度构建与立法探索	281
第一节 滨海湿地保护法律制度构建	281
一、滨海湿地保护法律制度的基本原则	281
二、滨海湿地保护法律制度框架	287
第二节 滨海湿地保护的立法探索	
——以《青岛市湿地保护条例(草案代拟稿)》	
为例	299
一、制定《青岛市湿地保护条例》的依据	300
二、《青岛市湿地保护条例(草案代拟稿)》的指导	
思想	302
三、《青岛市湿地保护条例(草案代拟稿)》的主要	
内容	302
附录:青岛市湿地保护条例(草案代拟稿)	310
参 考 文 献	337
后 记	341

导 论

一、研究目标

其一，突破部门法研究之间的界限以及生态保护法与资源管理研究的界限，基于生态整体主义视角分析、应对滨海湿地保护法律问题。

其二，探讨基于生态系统管理的法理创新与制度构建，既分析滨海湿地保护国际立法的背景、实践与发展趋势，又对美国、澳大利亚、日本、韩国和中国的滨海湿地保护法律问题予以比较研究，为滨海湿地保护法制建设提供研究成果。

二、国内外研究的现状和趋势

湿地是陆地上碳素积累速度最快的生态系统，也是全球最大的碳库，在减缓与适应气候变化方面具有重要作用。滨海湿地，系湿地三大类型之一。因其为脆弱的生态敏感区，又处于人类高强度经济活动区，最容易受到湿地开发活动的破坏，故为自然保护和全球变化研究的重要对象。

（一）国外研究现状

自1982年第一届国际湿地会议召开，湿地研究进入蓬勃发展时期。根据美国大学文献检索目录和有关资料，美国自1990年以来每年发表有关湿地的论文约100—250篇，滨海湿地的研究比内陆湿地受到更大重视。1993年，由Mitsch与Gosselink合作

出版的《湿地》^①和1996年由Kadlec与Knight合作出版的《对待湿地》^②代表了当代湿地理论综合研究的最高水平。2000年举办的“千年湿地大事件活动”是湿地科学发展史上的里程碑。此后十年间,各国湿地研究成果颇丰。《千年生态系统评估》系列报告(2005)《生态系统与人类福祉:湿地与水综合报告》提出,保护、维护或重建湿地生态系统,可以成为减缓气候变化整体战略中一个切实可行的组成部分。该报告指出,现有的机制几乎很少考虑采用涉及范围更广的生态系统管理途径。澳大利亚学者Gabriele Bammer对实现整体主义研究范式的系统方法提出六个问题,分析了支持整体主义研究范式的五个核心概念。^③David J Pannell则运用经济学研究方法对影响自然资源管理中公益保护与私益保护的政策框架机制予以细致分析,这对滨海湿地法律问题研究颇有启发。^④Gerardo Perillo等强调,滨海湿地面临着因海平面上升和海岸带社会发展不断干扰的双重压力。^⑤曾在澳大利亚留学的梁群先生在比较研究澳中海洋保护区时,不仅分析了澳大利亚基于生态系统的海洋规划与管理,还以山口红树林保护区为例分析了中国海洋保护区管理的实践与经验。^⑥韩国学者Kim界

① Mitsch, W. J., Gosselink, J. G.: *Wetlands*. 2nd Edition. Van Nostrand Reinhold: NY, NY, 1993.

② Kadlec R. H., Knight R. L. *Treatment Wetlands*. Lewis Publishers, 1996.

③ Bammer Gabriele, 'Integration and Implementation Sciences: Building a new specialisation', in Pascal Perez and David Batten (ed.), *Complex science for a complex world: Exploring human ecosystems with agents*, ANU ePress, Canberra, Australia, 2006, pp. 95-107.

④ David J. Pannell, Steven G. M. Schilizzi: *Economics and the Future: Time and Discounting in Private and Public Decision Making*, Edward Elgar, 2008, pp. 182.

⑤ Perillo Gerardo, Wolanski Eric, Cahoon Donald, Brinson Mark. *Coastal wetlands: An Integrated Ecosystem Approach*, Elsevier Science; 1st edition, 2009.

⑥ Qun Liang, *Study of Marine Protected Areas in Australia and in China*, A Thesis for the degree of Master of Philosophy of University of New South Wales at the Australian Defence Force Academy, 2009.

分发达国家滨海湿地政策发展的三个时期,指出韩国自2005年进入重视生态保护的滨海湿地保护时期。国外学者专门研究滨海湿地保护法律的法学论著尚难见到。^①

(二) 国内研究现状

我国自1992年7月31日加入《湿地公约》,之后国家海洋局在滨海湿地生态保护与建设领域安排了一系列重大的基础研究和攻关项目,自然科学研究者在滨海湿地研究方面取得许多新成果,如《中国滨海湿地》、《中国滨海湿地退化》、《山口红树林滨海湿地与管理》。^②近年,《人与生物圈》推出《滨海湿地》专辑,《环境保护》推出社会调查报告《国家级湿地遭遇失地尴尬》、《在修改功能区划的冲动面前》等,《湿地科学与管理》发文介绍日、韩、澳等国滨海湿地保护立法的经验与问题,从不同角度为我国完善滨海湿地管理体制、法律提出问题、思路及可资借鉴的示例。不过,基于法学研究角度的专著、论文、报告有限。

学者对中国湿地保护与管理立法、湿地自然保护区跨部门管理、中国湿地法律实施机制、国外湿地立法之体例、宗旨与管理体制、湿地生态影响评估制度、湿地生态补偿制度、湿地环境管理制度体系等予以研究。^③《中国海岸带湿地保护行动计划》对

① Kim S. G. *The Evolution of Coastal Wetland Policy in Developed Countries and Korea*, Ocean & Coastal Management, Vol. 53, 2010.

② 关道明:《中国滨海湿地》,海洋出版社2012年版;张晓龙等:《中国滨海湿地退化》,海洋出版社2010年版;范航清:《山口红树林滨海湿地与管理》,海洋出版社2005年版。

③ 李广兵、王曦:“中国的湿地保护政策与法律”,载《中国环境管理》2000年第4期;朱建国、王曦等:《中国湿地保护立法研究》,法律出版社2004年版;钱水苗、巩固:“我国湿地保护立法初探”,载《环境保护》2004年第10期;王蓉:“中国湿地法律实施机制总体评估及立法建议”,载法与可持续发展研究中心网站;黄锡生、黄亚珍:“我国湿地保护的法律责任”,载《中国人口·资源与环境》2005年第6期;王蓉、王仲怀、周训芳:“《里约宣言》与中国的湿地环境管理”,载《中南林业科技大学学报》2012年第12期。

“中国海岸带湿地资源保护利用政策法规研究”做了项目计划。^①有学者以南中国海地区为重点,评述中国海岸湿地保护法律法规建设情况。^②专家指出,开展滨海湿地对气候变化的响应研究,已被列为今后中国滨海湿地保护的工作重点。^③2010年全国环境资源法学研讨会上,学者围绕是否针对湿地进行全国性立法发表了或肯定或否定的意见。^④学者认为,湿地法制建设明显落后于湿地保护管理的实践;强调要明确湿地的法律内涵,进而提出构建我国滨海湿地综合性法律调整机制;^⑤从权力分配的角度指出湿地立法的难点;^⑥或主张将湿地保护纳入国家核心的制度设计和决策的整体性考虑中。^⑦2012年11月出台的《全国湿地保护工程“十二五”实施规划》在重点区域、主要任务中对滨海湿地建设保护作了规划和部署。台湾湿地学会近年举办的台湾湿地生态系研讨会上,与会代表也达成共识,敦促尽速通过“湿地法”、“海岸法”立法。

(三) 国内外研究成果的不足之处

1. 未体现研究的系统性。国内外法学界对滨海湿地保护法律问题关注不够。法学研究既未及时反映湿地科学的最新成果,也

① 吕彩霞:《中国海岸带湿地保护行动计划》,海洋出版社2003年版。

② 李挚萍:“中国海岸湿地保护法律法规建设情况评述”,载《2003年中国环境资源法学研讨会论文集》。

③ 王斌:“中国滨海湿地保护工作进展”,载印红主编:《湿地生物多样性保护主流化的理论与实践》,科学出版社2009年版,第187页。

④ 参见张红杰、胡中华等:“中国法学会环境资源法学研究会2010年年会综述”,载《中国环境法学评论》(第7卷),科学出版社2011年版。

⑤ 蔡守秋、张百灵:“论我国滨海湿地综合性法律调整机制的构建”,载《长江流域资源与环境》2011年第5期。

⑥ 参见张红杰、胡中华等:“中国法学会环境资源法学研究会2010年年会综述”,载《中国环境法学评论》(第7卷),科学出版社2011年版。

⑦ 周训芳:“湿地保护的主流化与湿地法律制度的生态化”,载《华东政法大学学报》2010年第1期。

未运用环境法学的整体主义理论范式全面开展滨海湿地法制研究。

2. 法学研究的理论深度不够。湿地保护法的基本理论问题有待解决；国内已有著述的湿地生物多样性保护研究亦需从案例研究上升至学理研究层面。

（四）国内外研究的趋势

完善滨海湿地保护法律保障。这是滨海湿地保护法律问题研究的重点与难点，也是理论联系实际的研究过程中需要解决的问题。

三、研究思路与主要内容

本书以“滨海湿地保护法律研究”为题，沿着“基本概念”——“国际法律文件研究”——“比较法分析”——“法理分析”——“制度构建与立法实践”的思路分五部分展开研究。

第一章为“滨海湿地保护法律研究的基本概念”。运用逻辑和语义分析法对国际、国内有影响的五个湿地定义予以解读；基于广义的“湿地”定义引发思考，突出湿地生态系统的特征，强调从整体上保护湿地；阐述滨海湿地的定义及其法律规定；认识研究对象，界定研究范围，明确本书研究的重点问题是滨海湿地生态系统保护与管理的法律保障。

第二章为“国际法上湿地保护思想的产生与发展”。分析《湿地公约》及其历次缔约方大会传播的湿地保护思想，引出“湿地生态系统管理”这一观念；依据英文文献和国内外研究者的权威评论，详述“生态系统方法”的内容在《生物多样性公约》框架文件中日益丰富；概述《千年生态系统评估报告》对“生态系统方法”的回顾与前瞻，说明“千年生态系统评估”的

概念框架与“生态系统方法”具有一致性，强调在“千年生态系统评估”设定的各种情景中，如果采取积极主动或预防在先的生态系统管理途径，增强生态系统的自恢复力，将更有利于人类福祉的改善。

第三章为“沿海国家滨海湿地保护政策法律、管理体制、国际合作的经验与镜鉴”。论述美国滨海湿地生态系统管理面临的困难与机遇；介评欧洲“瓦登海三国”湿地保护立法中体现的生态系统方法；分析澳大利亚滨海湿地管理体制的特点；评价日本、韩国滨海湿地立法的特点，联系我国情况，讨论黄海生态区滨海湿地保护国际合作的现状与未来；细致分析中国滨海湿地保护法制的现状与问题，对包括新近颁行的《湿地保护管理规定》等法律、政策、规划予以评论。

第四章为“基于生态系统管理的法理创新”。运用多种法学研究方法抽丝剥茧般地剖析滨海湿地保护与管理向传统法理提出的难题：法律如何保护生态系统的结构与功能？如何完善生态利益的法律保护？以“损害赔偿”为法理的法律能否有效应对生态损害？湿地保护主流化何以得到法律保障？如何协调海洋生态法与陆地生态法？为应对上述滨海湿地保护法律问题，对“法益”、“损害”、“立法模式”、“法律责任”、“法律调整机制”等法的核心范畴的内容展开研讨，力求实现基于生态系统管理的法理创新。研讨内容包括五个论题：由生态损害的现实诉求入题，揭示生态损害法律问题的本质，讨论生态利益的法律保护，探求生态系统管理的法律保障之途；确立生态系统管理立法模式；为推动滨海湿地保护主流化进程，应当建立滨海湿地生态治理体制；构建滨海湿地综合性法律调整机制；加强海陆过渡地带生态保护的法律统筹。

第五章为“滨海湿地保护法律制度构建与立法探索”。先从