

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [从《湖南省湿地保护条例》看东洞庭湖自然保护区的保护](#)

## 从《湖南省湿地保护条例》看东洞庭湖自然保护区的保护

作者: 陈柳翀 点击量: 248 发布日期: 2006-3-28

摘要: 湿地对人类的生态保护有重要的价值, 其脆弱性需要法律加以特别保护。本文主要介绍了湖南省东洞庭湖自然保护区的现状、《湖南省湿地保护条例》对保护区现存问题在立法上的解决, 并针对保护区存在问题的解决办法进行初步探讨。

关键词: 湿地, 东洞庭湖自然保护区, 湿地立法, 《湖南省湿地保护条例》

按《国际湿地公约》的定义, 湿地系指天然或人造, 永久或暂时之死水或流水, 淡水, 微咸或咸水沼泽地或水域, 包括低潮时水深不超过6米的海水区。根据此定义, 湿地可以是村庄里一个小小的水塘, 也可以是太平洋海岸广及数千万公顷的水域; 可以是内陆河流三角洲, 也可以是滨海岩溶洞穴。它们可以说是地球上生物多样性最丰富的家园。湿地对于地球上的生命能持续维持自然平衡同样起着重要作用。因此, 人民通常把湿地称作地球的“肾脏”。我国的湿地面积为6584万公顷(不包括江河, 池塘), 居世界第四位, 是湿地资源大国, 《湿地公约》中划分的40类湿地在中国均有分布, 但是, 当前中国湿地保护的形势十分严峻, 由于对湿地作用认识不足、重视不够, 重开发利用、轻保护管理等思想直接导致了长期以来一些地方盲目开发利用、乱占滥用湿地的现象不断发生, 致使湿地面积不断减少, 湿地功能不断下降。因此, 用法律手段来保护它已成为大多数学者和环保人士的共识。笔者本次赴湖南省东洞庭湖自然保护区的调研活动, 旨在了解保护区现状、介绍《湖南省湿地保护条例》草案, 并对草案略陈管见, 以求得法学界学者的指教。

### 一、东洞庭湖自然保护区概况

东洞庭湖自然保护区于1982年成立, 1994年正式被批准成为国家级自然保护区, 总面积190000公顷。保护区位于长江中游湖南省荆江江段南侧, 北与湖北省监利县接壤, 属于中亚热带过渡气候区, 湿润、光热充足、四季分明。整个东洞庭湖为一个完整的外流型淡水湖, 接纳湘、资、沅、澧四水和长江三口的分流, 由岳阳城陵矶流入长江, 水深4~22米, 年均气温4~4.5度, 年降水量1200~1300毫米。土壤为河流淤积土。保护区内动植物资源丰富, 其中有国家一级保护鸟类白鹤、黑鹤、中华秋沙鸭等6种。二级保护鸟类有天鹅、灰鹤等26种。还有中华鲟、白暨豚等珍稀动物以及水生植物40科131种。丰富的动植物资源和完整的生态系统使之成为首批被列入国际重要湿地的七块之一。

### 二、东洞庭湖自然保护区现状

本次调研发现当地在开发和保护湿地的过程中存在一系列问题, 这些问题主要表现在:

#### 1. 权属不明

卡贝基说过: “一项资源的产权意味着对该资源的控制权, 这样的控制权对资源的市场交易具有关键意义, 当产权不能合理界定, 不具有排他性或没有法律保护时就会产生市场失灵的问题, 最终造成资源的过度开发和破坏。”湿地作为一个整体资源, 理应由统一机关统一管理。但由于缺乏具体的资源所有权主体代表, 在制度上没有明确中央政府、地方政府、部门以及所在地居民的权利义务, 因此, 在实际上国家和集体的所有权已被部门所有, 地方所有, 社会所有和个人所有这样一种非正规的资源所有权体系所取代。据湖南省人大环境与资源保护委员会法规办主任刘帅介绍, 东洞庭湖保护区水域涉及9个市、县、区、场, 权属复杂, 混乱, 从所有权角度看, 既存在国家所有权, 又存在集体所有权; 从经营和使用主体的角度看, 农场、芦苇场以及承包者分别针对不同水域行使经营、使用权。正因如此, 参与东洞庭湖管理的有环保、土地、林业、渔政、水利等部门, 这些部门各司其职、各行其是, 各争其利, 不仅不利于湿地整体之

保护，有时甚至会加剧破坏。虽然岳阳市政府在1990年就给东洞庭湖自然保护区管理委员会核发了“山林权属证书”，但面对如此繁多的部门和单位，简单的划地定权根本无法施行。权属的无法集中，直接制约了保护区的行政力度，间接造成了保护区的过度开发和破坏。

## 2. 围湖造田

围湖造田从宋代就开始流行，明清时期“民本主义”的“开明仁政”更滋养了无止尽的围垦，虽然那时的龚明之等有识之士提出了围垦会给环境带来破坏的意见，可惜没有受到统治者的重视。建国后，为了解决农民生计问题，政府更是鼓励人们围湖造田。1949年，洞庭湖面积4350平方千米，到1989年为1308平方千米，湖泊水面缩小了三分之二，昔日八百里洞庭被人为分割成如今的东、西、南三块。而被分割而来的东洞庭湖也逃不了“围垦风”的厄运。调查中，有42.9%的人认为自家的农田是围湖造田后发放的。围湖造田并伴随着大量农民的迁入，使得保护区湖面缩小，这种片面追求湿地中土地资源的经济价值而不顾其整体生态价值的做法不仅使人们洪水的肆虐下无能为力，而且使保护区湿地面临被蚕食的危险。

## 3. 过度捕捞

熟话说：“洞庭渔米乡。”保护区内鱼类资源丰富，包括绝大多数湖泊定居性鱼类，半洄游性鱼类和洄游性鱼类，共分12目23科70属117种，丰富的渔业资源吸引了来自湘、鄂、川、渝、苏、皖7省46个县市的渔民在此捕捞生产，高水季节捕捞渔民达11000人，年捕捞产量15万担。渔民的增多迫使渔民进行掠夺性经营。每一个渔民都想尽一切办法想打到更多的鱼，于是他们开始疯狂使用“迷魂阵”。调查中，51.4%的人反映渔民使用“迷魂阵”捕鱼，这种“迷魂阵”一网插下去后，不论大鱼、小鱼还是鱼仔，全部无法逃脱厄运，这样，每一个追求从湖面取得最大收益的捕鱼者将获得增加鱼量所带来的预期收益，同时，他只负担由全体捕鱼者造成的过度捕捞所造成后果的一小部分，这种掠夺性捕捞虽然使渔民个体捕捞量暂时上升，但湖面的整体鱼量确逐年下降，这种短视的做法最终导致鱼类资源耗竭的“公共地的悲剧”。而且，渔政管理部门赞同的渔业规模养殖也有可能对湿地水质造成严重破坏，或者威胁其他水生生物的生存。

## 4. 猎捕鸟类

“洞庭鸟，知多少？飞时遮尽云和月，落时没了湖边草。”保护区适宜的气候吸引了大量的候鸟前来越冬。每年的9月到12月，数以万计的候鸟迁徙至保护区，其中不乏大量的国家级珍稀鸟类。鸟类的聚集同时也引得不法分子垂涎三尺，他们用猎枪、弹弓等工具猎捕鸟类，当地居民则用一种俗称“封喉药”的剧毒农药毒杀鸟类。肆意的猎捕行为致使白鹤、白枕鹤、白额雁等迁徙鸟类数量锐减，使湿地生态系统的整体性遭受到破坏。由于近见年的鸟类变化数据还在统计之中，所以在这里我们只能参考一下过去的的数据：

附：保护区内近几年鹤类的数量变化情况（单位：只）

1992~1993 1993~1994 1994~1995 1995~1996

白鹤 白枕鹤 白头鹤 3710387 228922 247253 614849

不过，从上表和保护区负责人的讲话中我们可以了解到，随着近几年保护区宣传、打击力度的加强，鸟类减少的现象正逐步得到遏制，部份灭迹鸟类又开始出现在保护区中。

## 5. 人资紧缺

东洞庭湖自然保护区管理委员会下属林业警察人数有限，人员的缺少在候鸟越冬时的管理更显捉襟见肘，虽然管委会通过多年对当地人们进行宣传教育并发动了当地一些治安队配合管理，非法捕猎案件有所减少，但面对诺大的保护区，人手是显然不够的，这也在一定程度上制约了对非法捕猎者的打击。而且保护区管委会隶属于岳阳市林业局，资金有限，资金的瓶颈，直接限制了管委会对东洞庭湖保护区的监测及保护等技术设施建设的投入，使保护区的基础设施等远远落后于发达国家的水平。

## 6. 环境污染

环境污染是东洞庭湖保护区面临的又一顽症。据调查，保护区现在的污染源主要有：①生活垃圾。渔民长时间在湖中作业，生活垃圾无处丢放，使得湖面上经常能看到漂流的生活垃圾；②工业废水。沿岸造纸厂排放的工业废水流入洞庭湖中，使得湖水水质下降，局部水面死鱼横流，渔民怨声载道，也直接影响了保护区水质；③药物污染。血吸虫病是湖区一大顽疾。为了防治血吸虫病，有关部门定期对湖水施药，消灭血吸虫的同时也对湖区动植物产生了一定的破坏。④过度采掘。湖区中除了渔船，还能看到采砂船。对矿石的开采，使保护区某些区域水位下降，植被遭到破坏，而且采掘伴随的噪音也严重影响了鸟类的栖息。

## 7. 三峡截流

三峡大坝的建设，总的来说是利国利民的，但是，它给东洞庭湖生态的变化也造成了一定的影响。在岳阳县渔政管理局的一份《情况汇报》中就曾提到，三峡水库的建设使鱼类生长区与繁殖区分离，洄游鱼种数量下降。还有诸如三峡大坝夏季水位被人为控制得很低，而冬季水位则大大升高，由此带来水鸟需要的浅水湿地减少的风险等问题。这些潜在的问题都日益显现出来，令人担忧。

## 8. 农产结构调整

大规模的农产结构的改变也导致越冬鹤类和雁类数量的变化。比如收割后的稻田是灰鹤喜欢的栖息地，受当地农产品结构调整的影响，这些稻田改成了甘蔗地、莲藕塘，灰鹤就不可能再来栖息了。再如杨树的种植在湖南可以说已经泛滥，许多杨树种植地都是一些纸业集团的林纸基地，受利益驱动，不仅农民把它看作是致富之路，政府也大力提倡。许多稻田被改种杨树，杨树种植遍布试验区和缓冲区，更有甚者将之种向了核心区。前几年还有雁鸭栖息的滩地，如今已被种上杨树，雁鸭不得不另觅住所。

“乾元用九，乃见天则。”湿地正在一点一点的被破坏，大家深切体会到保护湿地，并不是哪个部门，哪个人能解决的，湿地的保护必须要有一个专门的法律来约束人类的行为。

## 三、《湖南省湿地保护条例》（草案）

为了确保东洞庭湖等省内一些具有重要意义的湿地得到保护，湖南省人大环境资源委员会牵头起草了这一主要针对东洞庭湖自然保护区的《湖南省湿地保护条例》（简称《条例草案》）。

作为一部法规，《条例草案》从酝酿到起草到修订历经了数次讨论，听取了各方意见，使得整部法规在科学性，逻辑性，缜密性和可实施性方面都做得相当充分。《条例草案》共30条，由总则、管理监督、生态保护、法律责任和附则五部分组成：

1. 总则。阐述了湿地保护的立法指导思想、立法依据和基本原则。解释了湿地的概念，明确了湿地的权属；
2. 管理监督。明确了湿地的管理机构、协调机构、管理制度以及管理方法；
3. 生态保护。规定了各方主体在参与湿地有关的活动时的权利和义务，并规定排污标准以及防治措施；
4. 法律责任。规定了各种主体违反法律应承担的法律责任；
5. 附则。规定了《条例》的生效期。

整部法规建立在保护优先，突出重点；合理利用，代内公平原则基础上。首先，保护优先原则体现了对湿地的治理由“末端治理”转到“源头控制”上的决意，力图节约环境管理成本，改变环境与生产两张皮的状况；其次，确立了开发、利用和保护相结合的原则。立法者充分意识到了过去人们接近掠夺的利用方式给湿地带来的破坏，所以《条例草案》从中吸取教训，将开发和保护相结合，既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成威胁，最大程度地给最大多数人最长时间地服务，以达到可持续发展的目的。并且《条例草案》的制订者充分认识到湿地资源的生态价值是湿地之得天独厚，是应予保护的根源之所在。故而，在价值取向上，《条例草案》以湿地生态功能之维护为根本，社会价值次之，在二者允许的前提下兼顾经济价值。

下面笔者将具体介绍《条例草案》针对东洞庭湖保护区存在的若干问题做出的具体法律规定：

1. 解释湿地，明确定义。以往许多的法规仅针对湿地的类型而做规定，如《土地管理法》就“养殖水面”，《环境保护法》就“水，草原，野生动物”，而“湿地”尚未作为统一的概念在立法中得以运用。《条例草案》明确了湿地的定义以及湿地所包含的范围，即“适宜喜湿野生生物生长、具有较强生态调控功能的潮湿地域，包括湖泊、河流、水库、河口三角洲、滩涂、沼泽、湿草甸等常年积水和季节性积水的的海域。”（第2条）这就为管委会确认保护区湿地范围提供了明确的依据。
2. 明确权属，理顺体制。针对权属不明，难以划地定权的问题，《条例草案》明确规定由县级以上林业部门主管，渔业、水利、国土资源、环境保护部门按照自己的职责，协调做好相关的湿地保护工作，在立法层面上解决了各自为政，各行其是，管理体制不顺的问题。（第6条）
3. 控制开垦，恢复湿地。针对围湖造田、占用湿地的现象，《条例草案》明确规定严格控制开垦，占用湿地或者改变其用途。因重点建设等特殊原因需要开垦，占用湿地或改变其用途的，必须依法进行环境影响的评测，办理有关深审批手续，并抄告同级林业行政主管部门。（第11条）同时，县级以上人民政府应当

采取措施，对退化的湿地进行恢复改造，并鼓励和支持自愿从事湿地恢复改造的活动。（第22条）

4. 控制捕鱼，禁止猎鸟。《条例草案》一再重申捕捞必须遵守有关规定，办理合法证件，遵守禁渔期规定；在候鸟越冬期，禁止捕杀候鸟，拣拾鸟蛋和在候鸟栖息地进行捕猎等危急鸟类生存的活动，并责令有关部门加强在禁猎期、禁渔期的执法监督。（第17条）

5. 预防污染，治理污染。湿地作为一种介于私人 and 公共产品之间的“准公共产品”，对它的管理就注定存在真空，因此必须由法律明确规定防治措施，《条例草案》规定：①禁止违反环境保护法律、法规向湿地排放废水和倾倒固体废弃物等污染物，对农用薄膜、农药容器、渔网等不可降解或难以腐烂的农用废弃物，其使用者应当回收。（第15条）②因预防血吸虫病需要向湿地施药时，负责施药的单位应当通报当地人民政府渔业行政主管部门或湿地自然保护区管理机构，共同采取防治措施，避免或者减少对水生动植物和生态环境的破坏。（第18条）③在湿地采砂的单位和个人必须按照有关规定清理尾堆，防治破坏湿地生态环境。（第21条）

#### 6. 湿地环境的测评

作为一种脆弱的生态系统，对其环境质量及可能的变化及时测评十分重要。因此，除了环境影响评价体系外，湿地资源开发生态环境预警系统的建立也十分必要。《条例草案》指出，县级以上人民政府环境保护行政主管部门应当会同农业、水利等行政主管部门加强对湿地环境的监测。（第15条）省人民政府林业行政主管部门应当会同省渔业、水利、国土资源、环境保护等行政主管部门建立全省湿地资源监测指标及技术规范，建立湿地资源档案，开展湿地资源动态监测和研究，定期公布全省湿地资源资料。（第25条）

#### 7. 生态效益的补偿

生态效益的补偿是一个大工程，涉及到各个主体间的关系和各方面的内容。在湿地保护中，最迫切、最重要的是对湿地资源权利人的补偿。湿地保护主要是通过对经济活动的限制与禁止来实现的，但湿地同时又是由各种不同权属的资源要素所构成，对开发活动的限制或禁止会导致资源使用价值的限制，客观上必然会导致所有权人或使用权人财产权能的下降，造成其现有权益的损失，以东洞庭湖自然保护区为例，保护区内世代生活着大量的居民，对保护区的保护也就意味着对他们捕鱼、种田等耕作方式的禁止，这就需要牺牲他们的个人利益。如果这种牺牲单单由权利人个人承担，显然是不公平的。因此，如何在保障社会利益的同时最大限度地保障相关人的权益也是十分重要的。《条例草案》就规定，对因保护湿地而受到损失的个人或者单位应当依法给予补偿。（第八条）据湖南省环资委主任刘帅介绍，对东洞庭湖自然保护区的补偿问题，一直是争论的焦点，经过多次协调，初步规定对于核心区，岳阳市政府和湖南省人大准备通过征收的方式将非国有湿地变为国家所有，对居民予以充分补偿，使当地居民生存脱离对湿地的依赖，真正做到把湿地“养”起来。而对于缓冲区，因为并非禁止一切经济活动，所以国家不一定要取得湿地所有权，但应对因对湿地用途限制而给权利人带来的损失给予一定的补偿，鼓励其另谋生计。

此外，《条例草案》还制定了诸如生态补水，濒危动物救助等一系列措施，尽可能地做到为湿地保护提供有法可依。总之，作为一部即将出台的地方法规，它摒弃了以往资源法主要从经济效用角度考虑对自然资源的利用而甚少考虑资源的生态功能之价值的传统思想，真正从湿地的生态价值角度考虑，力求能够切实达到保护湿地的效果。

#### 四、关于加强东洞庭湖保护区保护的几点建议

毋庸置疑，《条例草案》的出台及时弥补了关于湖南省湿地保护的空缺，也使东洞庭湖保护区现实存在的几大困难在法律层面迎刃而解。但是，作为一部地方性法规，它的制定肯定也存在一些问题，它的效果也是有限的，如何加强对东洞庭湖自然保护区的保护，笔者深有感受，提出几点拙见：

1. 丰富宣传教育形式。笔者认为在湿地宣传教育的形式上要不拘一格，可以在广播、电视、报纸、网络上开辟专栏，或发表和广播与湿地保护有关的信息，在对中学生的调查问卷中，就有相当学生认为应当把湿地保护的相关知识写进中学教材或者聘请名人明星担任公益大使，使广大青少年从小树立保护意识。像岳阳市东洞庭湖自然保护区管理委员会就采取了“观鸟大赛”这样一种形式，通过邀请国际知名鸟类专家、环保专家，组织市民、学生广泛参与到“观鸟大赛”中，不仅有效解决了部分资金问题，也取得了较好的宣传效果。

2. 扩大公众参与空间。公众参与对于湿地保护是必不可缺少的，《里约环境与发展宣言》就认为，环境问题最好是在全体有关市民的参与下进行处理，在国家一级，每一个人都应当能适当地获得公共当局所持有地有关环境的资料，并应有机会参与各项决策进程，各国应通过广泛提供资料来便利及鼓励公众的认识。所以，应当把公众参与作为一项立法原则，通过赋予公众环境知情权，完善人大代表、政协委员监督检查制度，使公众不仅在末端参与，而且参与到预案参与、过程参与与行为参与中来。对涉及湿地开发与利用等重大工程设立听证制度等手段，像法制发达的美国就制定了“许可授与程序”：工程兵团在接到一项改变湿地状况的申请后，应向公众公开申请书征求意见，对于大型项目，应当举行听证会，对任何参与许可程序且对许可决定不满的公民，可向联邦法院提请司法复审。只有这样才能调动公众参与的积极性，真正使公众了解湿地，关注湿地。

3. 签订公害防止协定。公害防止协定起源于日本，是指地方居民或地方公共团体为了保护环境，防止公害的发生，与该地方企业基于双方合意，商定双方采取一定的作为或不作为所签订的书面协议。在“谁污染，谁治理”的原则下，立法者的本意想“用污染者的钱来治理环境”，但是环境的脆弱性和不确定性并不能通过短期的投入来预期，很多情况下，政府是理性的，理性的政府要维持一种“零和博弈”的状态，即政府用于治污的钱等于企业缴纳的治污费，否则政府将处于经济的“负效益”，而理性的政府会尽力避免经济“负效益”状态，就导致环境的“负效益”。并且，基于“公共信托”理论，水、空气等人类离不开的环境要素不是无主物而是全体人民的共有财产，国民只是将共有财产委托给政府管理。因此，政府与国民之间只是委托人与受托人的关系，政府无权处分这些财产，企业要利用这部分财产，必须和公众签订协议。这种事先预防机制，能根据当地的风俗民情，切实地制定保护东洞庭湖保护区的对策，可以达到保护东洞庭湖湿地，增强政府与企业收入的目的，促进公众与企业、政府的和谐共处，以达到最大化公共利益而最小化其消费的目的。

4. 完善社会中介组织。由于水质提高，湿地环境改善产生的是公共利益，所以企业和个人没有动机去无条件改善公共利益。并且政府并不具备专门的技术等条件从事环境治理工作，鉴于以上原因，笔者认为应从服务、监管和治理出发，不断完善社会中介组织，如发展环境工程咨询公司、环保投资公司、排污收费监理所、环境治理企业等。这些中介组织在环保政策执行较好的发达国家都是必不可少的，而恰是我国所缺乏的。

5. 加强环保团体间的交流与合作。民间环保团体的出现是社会民主化进程的结果，是利益多元化的体现。积极开展与保护国际（CI）、世界自然基金会（WWF）、全球环境基金（GEF）等民间团体的合作，不仅能扩大自身的影响力，解决部分融资问题，而且能引进国外先进的湿地管理理念，学习到先进的管理技术。如前述“观鸟大赛”就是与世界自然基金会，国际爱动物基金会及奥地利SWAROVSKY公司合作举办，取得了良好的效果。

## 五、结语

“昨日洞庭今何在，郁郁葱葱梦难圆。”东洞庭湖自然保护区的保护不仅需要政府的携持，企业的投入，更需要公众的参与，希望更多的环保人士加入到保护东洞庭湖的人群中来，为保护我们共同的湿地而奋斗。

## 主要参考文献：

1. 《湿地公约履约指南》，国家林业局《湿地公约》履约办公室编译，中国林业出版社2001年版；
2. 《中国湿地生物多样性保护与可持续利用》项目修订文件，中国政府、联合国开发计划署2005年版；
3. 《环境法新视野》，吕忠梅著，中国政法大学出版社2000年版；
4. 《国际环境法与比较环境法评论》第2卷，王曦主编，法律出版社2004年版；
5. 《环境伦理学》，Des Janlins著，北京大学出版社2002年版；
6. 《Free Markets and Social Justice》，Cass R. Sunstein, Oxford University Press, 1997；
7. 《中国湿地资源立法管理问题思考》，朱建国著，《中国土地科学》2000年1月；
8. 《生态法原理》，曹明德著，人民出版社2002年版；

9. 《中国湿地保护立法研究》，朱建国、王曦等编著，法律出版社2004年版；
10. 《东洞庭湖渔政管理及禁渔期渔民生产生活情况汇报》，岳阳县渔政局2005年；
11. 《我国湿地保护立法初探》，钱水苗、巩固，中国环境法网
12. 《论我国自然资源法制及立法完善》，孟庆瑜、陈传，载《经济法学、劳动法学》1999年第9期；
13. 《环境问题的制度根源与对策》，何茂斌，载《环境资源法论丛》，吕忠梅，徐祥民主编，法律出版社2002年版

转自：<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=3794>

文章评论：

---

当前没有评论

你可以在下面发表你此文章的评论：

标题：

姓名：

内容：