

论部分域外国家湿地保护制度对我国的启示

郭金华,张晏瑜

(大连海事大学 大连 116026)

摘要:湿地作为地球三大主要自然生态系统之一,在涵养水源、保护环境、应对气候变化以及保护生物多样性等方面发挥着重要作用。为加快生态文明体系建设,加强对湿地的保护与开发,我国出台了《中华人民共和国湿地保护法》,这标志着我国在湿地保护领域开启了法治化新征程。结合国内湿地保护立法现状,该法在湿地生态保护补偿制度、湿地许可开发制度、社会公众参与制度等方面的规定存有制度空白与缺陷,在实践中难以有效地实现对湿地的可持续保护与利用。文章通过介绍美国、英国、加拿大、澳大利亚等国家的湿地保护立法与政策,简要分析以上国家有关湿地的具体制度规定,以此对我国湿地保护提供有益借鉴,从而完善我国湿地保护相关法律制度,为我国开展湿地保护工作提供强有力的法律依据。

关键词:湿地保护;湿地开发许可;社会公众参与;生态保护补偿

中图分类号:P76;X3

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2023)09-0055-11

On the Enlightenment of Wetland Protection Systems in Some Foreign Countries to China

GUO Jinhua, ZHANG Yanqiang

(Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: Wetlands, as one of the three major natural ecosystems on earth, play a crucial role in conserving water sources, protecting the environment, addressing climate change, and preserving biodiversity. To accelerate the development of an ecological civilization and enhance the protection and development of wetlands, China has introduced the "People's Republic of China Wetland Protection Law," marking the start of a new legal journey in wetland conservation. Considering the current status of domestic wetland protection legislation, this law has shortcomings in areas such as wetland ecological compensation systems, wetland development permitting systems, and social public participation systems, making it difficult to effectively achieve sustainable protection and utilization of wetlands in practice. This paper, by introducing wetland protection legislation and policies from countries such as the United States, the United Kingdom, Canada, and Australia, briefly analyzes the specific institutional provisions related to wetlands in these countries. It aims to provide beneficial references for China's wetland protec-

收稿日期:2023-02-03;修订日期:2023-08-10

基金项目:中央高校基本科研业务费人文社科重大培育项目资助(3132023705)。

作者简介:郭金华,硕士研究生,研究方向为国际法

tion, thereby improving China's relevant legal systems for wetland conservation and providing a strong legal basis for wetland protection efforts in China.

Keywords: Wetland protection, Wetland development permit, Public participation, Ecological protection compensation

1 问题的提出

习近平总书记在党的二十大报告中强调“必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”，强调了“绿水青山”生态价值与经济价值的统一，该理念落实到湿地领域即为合理利用与开发湿地经济价值，实现生态效益与经济效益的统一。世界上湿地的种类繁多，各国根据其实际情况而采用了不同的湿地定义，其中具有较高影响力并为各国公认的湿地定义当属《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》）^[1]第一条中所规定：“不问其为天然或人工、长久或暂时的沼泽地、泥炭地或水域地带，带有静止或流动的淡水、半咸水或咸水水体，包括低潮时水深不超过六米的水域”。我国《中华人民共和国湿地保护法》（以下简称《湿地保护法》）也对湿地的定义做了明确阐述，该法第二条规定：“具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，包括低潮时水深不超过六米的海域，但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外”。可以看出，《湿地保护法》对湿地的定义基本与《湿地公约》相衔接。且相较于《湿地公约》的规定，我国出于对国家水产品安全以及满足大多数人口水产品的基本需要，同时也出于对农业和养殖业的从业者基本生活保障和其他合法权益的考虑，未将农业水田和用于养殖水产的湿地纳入湿地保护中，这也是我国保护湿地资源的同时，贯彻可持续发展理念的重要举措^[2]。

根据《第三次全国国土调查主要数据公报》显示，我国现有湿地面积达到 2 346.93 万 hm^2 ，且拥有包括自然湿地和人工湿地在内的多种类型的湿地^[3]。我国自 1992 年加入《湿地公约》后，逐步将湿地保护列入国家生态文明发展规划，对于湿地资源的开发与保护，主要从国家政策和专门立法层面开展湿地保护工作。针对我国在湿地领域的开发与保护，我国在 1994 年制定的《中国 21 世纪议程》中

第四部分“资源的合理利用与环境保护”中首次将湿地保护纳入国家重点发展规划，预示着我国开始进入湿地保护启蒙阶段。2013 年国家林业局公布《湿地保护管理规定》，标志着我国湿地资源开发与保护有了专门的法律依据。2016 年 12 月国务院办公厅发布《湿地保护修复制度方案》，该方案对湿地保护修复做出了明确的规定与安排，昭示我国全面开启保护湿地的历程。为了应对我国湿地资源持续遭到破坏，缓解利用和保护日益突出的矛盾，2018 年全国人大常委会正式提出将《湿地保护法》列入立法规划，并于 2021 年 12 月 24 日十三届全国人大常委会第三十二次会议表决通过，2022 年 6 月 1 日起施行。除了特定的湿地立法与政策外，关于湿地保护的规定还散见于《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国自然保护区条例》等多部单行法中。由此可以看出，无论是从湿地保护法律位阶，还是从湿地保护具体内容方面而言，都足以表现出我国对湿地保护的决心与重视。然而，我国湿地保护总体形式仍不容乐观，截至目前，我国 40% 以上的湿地资源遭到了不同程度的损坏，大量湿地被过度开发利用，造成大规模湿地面积减少、部分动植物灭绝、生态受损等严重问题^[4]。《湿地保护法》吸收了《湿地保护管理规定》主要内容，总结了多年以来我国湿地实践保护的有益经验。但不可否认的是，该法中部分制度仍以原则性规定为主，相关制度的具体规范和标准缺乏具体的实践操作性，对于湿地生态保护补偿制度、湿地分级保护与管理、湿地开发许可制度及公众参与湿地保护的具体规定有待进一步完善。

2 域外湿地立法与实践经验

国外的湿地开发与保护大致经历了 3 个阶段，即过度开发湿地、初步保护与合理开发、全面保护与科学修复^[5]。相应的，湿地保护立法与政策也经

历了鼓励湿地使用、湿地保护与限制使用和湿地“零净损失”3个阶段。在世界范围内,美国、英国、加拿大与澳大利亚较为重视湿地保护,且拥有类型多样的湿地资源,在开展湿地保护制度方面起步较早,具有较为丰富的经验和有益借鉴,以下将简要分析上述国家的做法,为我国湿地保护提供经验支持。

2.1 美国

在美国建国初期,湿地价值一直被低估,导致在过去 200 多年中,美国大约 53% 的湿地面积受损,虽然近些年来湿地受损速度有所放缓,但在 1986—1997 年仍以每年 2.37 万 hm^2 的速度损失湿地面积^[6]。因此,美国联邦政府在认识到湿地价值后,转变对湿地利用的态度,尤其注重对湿地资源的修复和补偿。此后,联邦政府于 1988 年提出要实现湿地“零净损失”的目标,即为了维持本国湿地资源总面积不变现状,必须通过开发或者修复的途径对用于其他用途的湿地数量加以补偿^[7]。同时联邦政府出台了《清洁水法》《紧急湿地资源法》等法律,并进一步提出湿地保护项目与联邦湿地储备计划,说服农民退耕还湿,种植植被以改善土壤、水和野生动物的生存状况,以此恢复了 6 个州多达 20 万 hm^2 的湿地^[8]。其中在湿地保护实践过程中,逐渐形成了具有代表性的湿地缓解银行制度与湿地开发许可制度,保证了美国最大限度上能够对湿地资源进行合理的开发利用。

2.1.1 湿地缓解银行

湿地缓解银行(Wetland Mitigation Banking)制度是以美国《清洁水法》第 404 条为法律依据,以“零净损失”为政策指导而得以运行和发展起来的一种事前生态补偿机制,该法将湿地缓解银行定义为:在某块湿地区域上,修复受损湿地、新建湿地、加强现有湿地功能和保存湿地及现有水生物资源,并将修复好的湿地以“湿地信用”(通常以湿地面积作为信用)的方式,通过政府拟定市场定价标准而将湿地出售给那些具有湿地需求的开发者,从而达到补偿湿地损害的目的^[9]。该制度最大的优势在于湿地开发利用前就已经得到了相应的湿地补偿,从而控制了湿地总量,甚至在原基础上增加了湿地资

源基数。湿地缓解银行的主要特征是引入市场机制以扩大湿地修复的资金来源,减轻政府对湿地修复的财政支出负担,本质是在政府的监管下为坚持湿地总量不变的原则下对湿地的异地补偿,而开展此项制度的前提是湿地产权制度,即能够在市场上流通的湿地归属于个人所有^[10]。

湿地缓解银行运行的基本要素主要包括三方主体,即湿地建设者、湿地开发者和银行监管者。湿地建设者即出售湿地“信用”的一方,一般为非政府组织或企业,他们从政府部门取得湿地出售的权利并通过人工修复的方式恢复受损的湿地,根据各州对湿地面积的定价将其出售给湿地开发者以获取利益^[11]。根据法律的规定,湿地开发者在正式动工建设项目之前,就该项目可能对湿地造成损害的情况下,开发者需要事先征得主管机关的同意,随后通过向湿地建设者购买可能造成损害的同等面积的以及同等生态服务功能的湿地,以实现对其生态补偿^[12]。银行监管者主要为美国陆军工程兵团,在整个湿地银行运作过程中承担着批准许可文件和监管湿地建设的职能^[13]。需要注意的是,湿地银行制度遵循“就近原则”,即当补偿项目发生在临近或延续原始湿地的区域时,对现场湿地采取修复措施是首选,如果有必要进行异地修复,则选择的地点应尽可能位于与受损害湿地相同的地理区域或相同的流域。

2.1.2 湿地开发许可制度

美国实行严格的湿地面积管控制度,每一项湿地资源的开发利用必须经过严格的开发许可审查,根据美国《清洁水法》第 404 条的规定:“在湿地中的开发活动均需要通过陆军工程兵团审查并决定是否授予许可权”,同时也规定了美国联邦环境保护局有权提出颁发许可证时所遵守的许可规范,但如果发现两部门间的许可规范发生冲突时,则美国联邦环境保护局也有权否定部队所通过的批准,而这种政府部门间交叉控制的模式也进一步反映出美国政府在湿地资源开发利用许可证机制的严密性^[14]。在开发许可制度中,开发者要想获得湿地的开发利用权首先要满足 3 个条件才能提交申请:第一,没有比对湿地环境产生危害影响更小的可替代

方案;第二,湿地开发利用活动不能对湿地生态功能造成不可修复的影响;第三,尽可能制定详尽的措施将湿地损害降到最小^[15]。同时,在湿地开发者提交申请之后,审批部门就该申请应当向社会公开,征求与听取社会民众的意见,并组建联合审查小组,包括鱼类和野生动物管理局、自然资源保护局及美国国家海洋和大气管理局等部门,集中对该湿地开发申请进行审查并发表意见,此等举措有效阻止了对湿地开发利用不合理的项目,降低了对湿地破坏的可能性^[16]。

2.2 英国

英国是世界上湿地资源较为丰富的国家,尤为注重湿地资源保护。英国政府通过中央立法和地方立法形成了较为完备的湿地保护法律体系,如中央政府颁布的《自然保育法》《水资源法》,地方政府颁布的《苏格兰自然保护法》为湿地保护提供了法律保障。至2019年,在国际重要湿地保护名录当中,世界约170个缔约国登记国际重要湿地总共达2341处,其中英国拥有176处国际重要湿地,位居世界第一,可见英国足够重视对湿地资源的保护。

在湿地保护中重视分类保护,在此基础上英国形成了类型化湿地自然保护区制度^[17]。在该制度下,英国根据湿地面积、专属功能以及湿地自身特性将本国湿地划分为了特殊科学价值区、环境敏感区、国家自然保护区、近海自然保护区、硝酸盐脆弱区和特殊保护区等类型,建立了国家自然保护区联合委员会对全国湿地进行管理,并授权地方机构在各自行政区域内实施保护和管理^[18]。此种划分标准能够从各种湿地类型的特殊性出发,进一步挖掘湿地的潜在价值,在保护湿地生态价值的同时能够带来一定的经济价值。

2.3 加拿大

加拿大拥有的湿地面积居世界前列,约占世界湿地总面积的25%,保护好湿地资源对加拿大的生态环境保护具有重要意义^[19]。然而加拿大并没有专门的湿地保护立法,而是采取资源型立法加之政府政策指导的方式对湿地进行保护,如中央政府颁布《渔业法》《加拿大水法》等,于1991年颁布的《联邦湿地保护政策》对本国的湿地保护起到统领作

用,该政策宣称联邦拥有的湿地及其功能不能再减少或受损。基于此政策的指导,加拿大地方各省制定了相应的湿地保护政策,如爱德华王子岛制定的《湿地保育政策》、马尼托巴省提出的《水资源保护法》等^[20]。鉴于我国自然资源属于公有制的国情,以下将重点介绍加拿大湿地生态补偿制度下的替代费补偿制度。

作为一种事后补偿方式——替代费补偿制度,即湿地开发者遵循“先占有,后补偿”的规则,在湿地开发建设过程中因不可避免的施工活动导致湿地生态功能严重受损的情况下,由湿地开发者根据受损湿地自身特性、受损面积和湿地生态功能受损严重性为标准,向第三方机构缴纳等量的补偿费用,由该第三方机构用于保育、修复和新建湿地,以此维持湿地面积整体不变^[21]。值得注意的是,该制度也体现了市场机制的作用,作为补偿主体的第三方机构,主要为专门从事湿地生态保育的企业或组织。

2.4 澳大利亚

澳大利亚是世界上最早制定自然环境保护法的国家之一,其立法可追溯到20世纪60年代^[22]。自1996年起,联邦与省政府为保护本国生态环境,相继筹集12.5亿澳元作为自然遗产基金,将该基金投入到养护土地、河流、保护物种多样性、海岸和海洋等自然遗产当中。国家重要湿地项目也成为该基金项目的重要组成部分,政府投入约1400万澳元基金用于制定国际重要湿地管理计划、更新国家湿地名称、出台国家湿地政策、开展湿地研究等^[23]。与此同时,1997年澳大利亚政府专门针对湿地保护出台了《国家湿地政策》,该政策具体包括:治理联邦湿地、执行联邦政府政策与法律、与地方政府紧密合作、确保科学的湿地政策、开展湿地保护国际合作。各地方政府据此开展保护湿地政策与立法,由此澳大利亚的联邦、省、市三级政府都有相应湿地立法,逐渐形成了体系完备的湿地保护法律制度^[24]。

澳大利亚在湿地保护实践中,最具创新性的且较为成熟的制度为社会公众参与制度。该制度引入多方主体参与湿地保护,拓宽公共参与的途径,

除了联邦政府与省政府等官方机构开展湿地保护外,澳大利亚通过立法规定允许国际和国内非政府组织、社会公众以及当地原住民参与湿地保护。具体表现在:一方面,国际非政府组织诸如鸟类国际、湿地国际等在澳大利亚设有分支机构,与本国涉禽研究组、湿地保护协会等国内非政府组织开展湿地保护与物种保护合作,并组建了澳大利亚湿地联盟,定期召开会议,为本国的湿地保护提供有益经验;另一方面,基于历史原因澳大利亚许多湿地周边长期生存着原住民群体,考虑到该群体较为原始的生存与发展条件,在开展保育与开发湿地政策过程中,着重将该群体意见纳入规划当中,例如在《昆士兰大堡礁海洋公园管理条例》中规定,执行湿地政策须充分考虑到原住民生活特点与习惯,给予原住民参与湿地管理和保护的权力,该规定同样体现在昆士兰州出台的相关条例中,即一切有关湿地的开发利用都应以该地的原住民群体的需求为标准^[25]。

综上所述,相比较我国而言,美国、澳大利亚、加拿大、英国等国家的湿地保护起步时间早,通过立法和国家政策指导的方式已经逐步建立起完备的湿地保护体系,具备了较为丰富的湿地保护经验。在湿地生态补偿方面可融合事前补偿机制,例如我国可借鉴湿地缓解银行做法,适当引入市场模式以增加补偿资金来源与拓宽补偿主体范围。同时,根据湿地类型,以生态功能作为主要考量因素,构建起符合我国实际情况的分级管理制度。在湿地保护公众参与方面,可参考澳大利亚当地人治理与非政府组织参与治理的经验,鼓励多方主体投入湿地保护实践中。但不可忽视的是,我国与上述国家在管理体制、自然生态环境等方面各有不同,在吸收借鉴基础上,应探索适用于我国国情的湿地保护制度。

3 我国现有湿地保护法律制度存在的不足

近年来,我国陆续开展与探索湿地保护的途径,同步出台了一系列湿地开发与保护的相关政策文件,为新时期国家和地方层面加快完善湿地保护法律制度,指明了新的目标和方向。但仍有部分制度在实践中未能充分发挥其作用,制约了湿地的保

护和利用,也为湿地管理的矛盾冲突留下隐患,具体表现在如下制度中。

3.1 完备的湿地生态补偿制度体系尚未形成

2013年国家林业局发布的《湿地保护管理规定》第二十七条和第二十八条提出建立“湿地生态效益补偿制度”,明确要求对湿地实行保护和管理。随后,我国出台的《中华人民共和国湿地保护法》(以下简称《湿地保护法》)第三十六条中规定:“国家建立湿地生态保护补偿制度”,这说明了生态补偿制度对我国建设生态文明体系具有深刻意义。但经过多年的湿地生态补偿实践,至今仍未形成统一的生态补偿法律制度,对于湿地生态补偿法律机制的研究在理论层面与实践方面表现出诸多问题。

首先,我国对于湿地生态补偿制度的研究起步较晚,学界在理论层面对该制度的研究成果较少,虽然不少的法律文件中提到“湿地生态保护补偿”的概念,但仍缺少一个明确的制度定义予以指导实践。其次,从我国多年的补偿实践来看,目前的湿地生态补偿以政府财政转移支付和专项资金拨款的方式为主,但因地域差异较大,各地区因保护生态受到损失的程度不同,因此以相同的标准进行政府财政转移支付是不合理的,对于经济落后地区也是不现实的^[26]。据中华人民共和国财政部公布的资料表明,2022年中央财政投入约20亿元人民币湿地保护相关资金,资金规模是2012年的10倍。据统计,2018—2022年中央财政累计安排湿地保护相关资金近92亿元人民币^[27]。当下我国在湿地生态补偿主体中,政府基本承担了生态保护补偿的主要责任,巨大的财政支出会进一步加重政府财政负担,此种补偿方式在短时间内可能为湿地补偿提供强大的资金支持,但长时间来看,可能因后期资金供应不足、政府财政支出预算受限等原因而导致生态补偿制度无法继续开展^[28]。最后,长时间由政府承担湿地生态补偿责任则可能与我国《中华人民共和国环境保护法》中“污染者负担”原则相违背,长此以往,只会纵容一些肆意破坏湿地的行为人逃避补偿责任,违背社会公平^[29]。同时,《湿地保护法》鼓励引入市场机制进行生态保护补偿,但就如何利用市场机制进行补偿的具体举措未有实质性规定,

存在法律空白。

3.2 缺乏明确的湿地开发许可标准

我国《湿地保护法》中并没有采用“建立健全湿地开发许可制度”的相关表述,而是在该法第二十一条以国家严格控制占用湿地的规定予以体现,规定了湿地开发者在申请开发建设湿地项目时,需征得林业主管部门同意。

一方面,在坚持湿地 0.53 亿 hm^2 生态保护红线的基础上,湿地开发者若想得到开发湿地的许可,应当具备的申请条件未明确,并没有对申请主体应当具备的资质加以必要限制,以至于在实践中出现了无论是个人、企业抑或是社会组织都可以提交湿地开发申请的局面;另一方面,湿地开发许可制度是对于湿地各项权益如所有权、使用权、承包经营权、捕捞权、取水权的取得、转让和终止进行确认的法律制度^[30]。湿地的开发利用涉及多部门审批与管理,《湿地保护法》第五条虽已明文规定国务院林业草原主管部门负责开展全国湿地资源的监管、规划、修复与管理,但该部门具体在哪个方面拥有审批权限并不明确,且在实践中仍出现林业、水利、农业、环保等多部门齐抓共管的局面,依照我国现行的行政管理体制安排,林业部门与其他部门之间处于同级行政地位,很难做到有效地组织与开展湿地保护工作,这可能会发生权责难以统一的现象,进而导致各部门之间因出现责任承担时互相推诿,从而影响湿地开发制度落到实处^[31]。最后,湿地开发者申请建设工程项目,涉及国家与省级重要湿地的情况下,仅规定征求国务院林业草原主管部门与地方林业部门意见,未将与湿地有密切联系的利益相关者意见与诉求考虑在内,难免存有决策失误和行使自由裁量权过大的可能性,不利于湿地的开发与保护。

3.3 湿地分级管理存有局限性

在《湿地公约》呼吁下,截至 2020 年,我国现有国际重要湿地共有 64 处已纳入《国际重要湿地名录》,为更好地践行缔约国义务,原国家林业局颁布《湿地保护管理规定》《国家湿地公园管理办法》,分别建立自然保护区与湿地公园用于保护湿地资源。《湿地保护法》第十四条、第二十四条仍沿袭上述法

律的规定,根据湿地所处生态区位、面积以及维护生物多样性 3 个维度出发,将我国分为重要湿地与一般湿地两级,但此种较为笼统的分类,一定程度上增加了管理难度,不利于发挥独特性的保护优势。一方面,实行分级管理制度仅从纵向层面划分,此种两级划分制度仅过度关注湿地生态效益,未将湿地的社会效益与经济效益考虑其中,湿地特殊价值除了保护生物多样性外,还体现在调节气候、旅游观光、养殖水产以及教育科研等诸多方面;另一方面,我国湿地面积较广,仅将其分为重要湿地与一般湿地两级,这在一定程度上也加大了相关部门的管理难度与负担,由政府每年通过财政转移支付下放的湿地保护专项资金也不能有针对性地投入使用,且多部门共管模式下易造成权责不清与资金浪费的问题。

3.4 社会公众参与有待落于实处

良好的公众参与机制能够调动社会积极性,提高公众保护湿地的意识,以构建人与自然和谐共生的良好氛围。《湿地保护法》第七条同样规定了公众参与湿地保护,政府通过开展湿地保护宣传教育活动以鼓励群众、社会组织与企业等主体参与湿地保护,但是实践情况来看并没有达到预期效果,对于公众参与,仅停留在宣传教育阶段,并未拟定出具体的公众参与机制以提供参与途径。

具体到湿地保护领域,主要体现在以下几个方面。

(1)社区共管模式尚未健全,公众参与湿地保护意识较弱。对于自然资源的保护,包括湿地保护在内,相关立法文件均规定了采取社区共管模式,即由政府部门与社区自然资源周边生存的居民协调合作,共同开展自然资源保护工作。但目前我国社区共管模式仍处于初级探索阶段,且未形成系统性机制。目前仍有多数公众未认识到湿地与人们的生活息息相关的重要性,除公众主观保护意识不强以外,客观上也存在参与渠道不通、信息闭塞等问题。《湿地保护法》第五条虽规定国务院林业草原主管部门会同国务院自然资源、水行政以及农业农村等主管部门建立湿地保护协作和信息通报机制,但就湿地保护工作现状是否向社会公众公布以

及如何公布、公布程序等事项未予以明确规定,从而导致社会公众无法知悉内部信息而降低了参与湿地保护的积极性^[32]。作为保护湿地的重要举措,也是建立人与自然和谐共生的桥梁,由于该模式缺乏相应的配套机制,致使社区居民参与湿地保护的积极性大打折扣。同时,社会公众参与湿地决策的渠道与信息公开机制不完善,使得多数居民仍未真正参与其中,共同承担湿地共管的责任^[33]。

(2)湿地保护专家咨询委员会的第三方独立性弱。为更好地保护与利用湿地,我国也尝试建立专门的社会公众参与机制即由专门的湿地保护专家、学者等具有湿地保护专业性经验的人组成的专家委员会,《湿地保护法》第十七条重申了县级以上人民政府建立专家咨询机制的重要性,从而提高湿地保护的专业性与科学性。但从以往的实践操作中发现,专家咨询机制仅是对政府部门起到了辅助作用,并且多数情况下,专家组的工作均通过湿地保护主管部门下达,自主性较低,最终的决策权仍掌握在主管部门手中,这在不同程度上消磨了其作为第三方的中立性,无法从客观上真正地发挥提供科学建议与监督的作用,例如《云南省湿地保护条例》第十三条第二款规定湿地专家委员会的具体工作由省级人民政府林业行政主管部门负责组织实施,与英国的湿地管理委员会相比缺少实质性的参与机制。

4 我国湿地保护法律制度的完善路径

因政治体制以及生态环境的不同,各国湿地保护法律制度也各有特色与优势,通过分析美国、英国、加拿大与澳大利亚的相关湿地制度,并结合当下我国相应制度存在的现状,分析在湿地保护法出台的背景下,从湿地生态补偿制度、开发许可制度、分级管理制度以及社会公众参与层面提出切实可行的完善建议,从而提高我国湿地保护的整体水平。

4.1 建立完备的湿地生态保护补偿制度体系

美国与加拿大在开展湿地生态补偿制度上具有较为丰富的实践经验。美国联邦政府建立了以市场机制为主体的湿地缓解银行制度,利用市场力量修复和补偿湿地,从而实现湿地“零净损失”的目标。而加拿大的替代费制度则侧重于湿地保护的

事后修复与治理,以引入第三方修复主体的模式同样值得我国学习与借鉴。因此,结合我国实际,对于我国湿地生态保护补偿制度的完善,可以从以下几个方面予以展开。

(1)加大对湿地生态保护补偿制度理论基础的研究。明确湿地生态保护补偿的概念,并围绕生态补偿的主体范围、方式、机制等开展深入研究,在此基础上建立湿地生态保护补偿制度,并明确规定具体的操作要求,这样才能更有利于我国开展湿地保护工作与实现湿地资源的可持续利用。结合我国实际情况,可尝试将湿地生态保护补偿定义为:为保护湿地生态环境或改善湿地生态系统服务功能,在相关部门指导下采用行政、市场等手段,由良好生态受益者或者是破坏生态者向生态保护者或因生态损害而受损失的人,通过直接采取资金补偿或间接的生态修复补偿的方式,以弥补、改善与恢复湿地生态受损的行为。

(2)在公共产品理论指导下,建构起以政府为主、市场为辅、多方主体参与的补偿主体框架。《中华人民共和国宪法》第九条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。湿地资源作为我国国有资产,所有权归国家所有,因此国家可承担起湿地生态补偿的主要责任,在坚持政府通过财政转移支付的方式作为湿地补偿主体的地位下,可适当引入市场机制,由政府下放湿地使用权以激发市场活力。基于我国湿地资源属于国家所有或集体所有(在法律规定下),且实行登记制,因此,可借鉴美国湿地银行经验,实行生态服务有偿使用,对我国引入市场机制予以适当变通,具体操作如下:对于湿地资源归国家所有的,湿地主管部门可将部分具有较高经济价值的湿地以“湿地定价”的方式向社会公示,具有湿地需求且符合申请条件的开发者可予以申请,并根据湿地的区位、面积、生态功能价值与经济价值大小予以定价,向湿地开发者征收湿地使用费。

(3)以生态修复为主、财产罚为辅,体现损害者负担原则。《湿地保护法》在法律责任一章中,虽体

现损害者担责的原则,但从整体来看,忽视对湿地原生态功能价值的修复,湿地损害者承担的责任更偏重于财产罚且罚款金额高低数额之间差距较大,相关部门处罚权拥有较大的自由裁量性,存有滥用公权的嫌疑。但承担湿地修复责任下不可忽视的问题是,在现实中,多数湿地损害者(一般多为工程建设项目建设者)往往不具备科学的修复技术,因此可借鉴加拿大湿地替代费制度,由损害者与第三方机构就湿地生态修复达成协议以转移生态修复责任,第三方机构应遵循原址修复或就近修复的原则,尽可能地恢复湿地生态功能,但若经主管部门评估后原址修复已无可能,则应责令损害者根据生态等价原则,以修建同等价值的人工湿地作为承担责任的方式。同时,统一湿地财产罚标准,按照湿地分级管理制度,应根据受损湿地所处类别,结合湿地所在区位、所占面积以及生态与经济价值的受损程度设置相应罚款幅度,并将湿地破坏者的主观恶意、修复湿地的成本费用考虑在内,综合各方面的赔偿因素以形成科学合理的处罚金额。

4.2 明确湿地开发许可的主体、标准与程序

完善的开发许可制度是阻止建设项目对湿地造成重大破坏的重要举措,在申请开发阶段由有关部门进行资格审查,从而减少湿地破坏的可能性。湿地的开发与保护实际上是经济与生态价值的统一,因当下我国湿地的开发利用多为宽泛性与原则性规定,难以达到二者的协调。因此,建立配套的湿地开发许可制度对我国湿地保护而言具有重要意义。

首先,明确湿地开发者主体资格与申请条件。为避免湿地开发利用而造成永久性损害或不可修复性情况发生,开发者要向主管部门证明,只能在此块湿地上进行开发建设,没有其他可替代性方案,且将建设项目对湿地的影响降到最小^[34]。同时,开发者在建设前须按法律规定开展湿地环境影响评价,若主管部门有理由认为该项目的建设对湿地造成严重破坏的,可要求开发者缴纳一定数额的保证金用于以后的湿地修复。其次,国家林业与草原局可下设专门的湿地委员会,由湿地委员会牵头,具体实施湿地开发许可审批。对于审批许可

流程,可以以申请者所申请的湿地分类等级适用一般许可程序与重要许可程序,适用于一般许可程序的开发申请可直接由湿地委员会予以审批通过,涉及国家重要湿地与省级重要湿地的应适用重要许可程序,可与相关部门开展联席会议听取多方意见,建立跨部门联合评估小组审查开发方案,并最终由湿地委员会作出许可决定。值得注意的是,开发项目所选区域涉及周边民众利益的,应当听取公众意见、接受监督并赋予周边民众参与联席会议发表意见的权利,充分尊重公众合法权益。

4.3 构建多层次湿地分类管理体系

目前我国的湿地层级管理仅以生态功能为主要标准划分为重要湿地与一般湿地两级,且此种分级未能体现各种类型湿地的特殊价值,在开展保护工作中仅存在普遍性保护对策而缺乏个性化保护对策,难以真正做到有效管理。在借鉴英国类型化湿地分类的基础上,并结合湿地法对湿地类型的划分,综合考量相关因素以构建起符合我国实际的分级分类管理制度。

首先综合考虑湿地生态、经济与社会价值标准以进行分级管理。一般来说,遴选标准根据性质可分为几类,包括生态性标准、社会性标准、经济性标准,如生态性标准可细分为包括生物物种多样性、自然环境的真实性、生态系统代表性等^[35]。因此,在以生态功能为主要划分标准基础上,湿地的经济价值与社会价值包含在内,可将我国的湿地分为国家级湿地、省级湿地、区域湿地三级。其后可根据湿地内所生存野生动植物珍稀状况、特殊科学实验价值、维持生态平衡状况以及经济利用价值等标准将每一级湿地分为核心保护区、科学实验修复区、缓冲地带利用区。同时,核心保护区要根据各级主管部门批准,可将核心区湿地纳入国家自然保护区,主要包括滨海红树林湿地、泥炭沼泽湿地、珍稀野生动植物栖息地。此外,可根据湿地分级设置国家、省级与区域湿地委员会,具体以对照湿地保护的生命周期:调查—监测—评价—保护—修复—利用等阶段履行以下职责:管理所在辖区湿地、监督湿地开发利用、编制湿地保护资金使用办法、开展湿地动态监测与生态评估、制定湿地个性化修复方

案以及协调与其他相关部门与公众的关系^[36]。

4.4 重视民间力量以拓宽公众参与渠道

在湿地保护工作中,公众是公认的重要参与者,湿地的保护需要公众的智慧参与其中,然而由于公众湿地保护意识较低、渠道不通等原因,极大地降低了公众参与度,也就失去了这个制度的初衷。因此,可借鉴澳大利亚的做法,以借鉴当地原住民参与治理、重视民间组织参与保护的经验和完善我国社会公众参与制度。

(1)完善社区共管模式,保障周边居民权利。根据近年来我国推行的用于保护自然资源的社区共管模式所总结的试点经验,该管理模式可适用于人群聚居区的湿地保护,即湿地管理主管机构与所在社区居民建立伙伴关系,按照法律程序及时向公众公开湿地管理现状、专项资金利用等相关信息以保障公众的知情权,制定透明的监督规则,通过线上线下结合方式合理引导公众监督、举报违法行为。政府也可通过税收减免政策、提高个人湿地补偿标准、提供就业岗位减轻就业负担等方式,鼓励居民积极参与本地区的湿地保护管理方案的拟定与实施,这样既可以缓解主管部门的管理压力,也可以提高公众保护意识与参与力度,主动参与到湿地保护中保障与自己切身利益相关的环境权益。

(2)提高湿地专家咨询委员会地位。咨询委员会的设置于湿地保护中发挥着重要作用,该团体以其拥有的专业知识与人才、技术参与湿地保护,但多数情况下在政府主导下工作,难以发挥自身独立性。因此,应在《湿地保护法》中明文规定专家委员会的权利与义务,明确其作为第三方的中立性地位,除了向政府部门提供科学建议外,适当赋予其执行与监督的权力,在决议的执行过程中,专家委员会负责监督、规范各方参与主体的行为,从而起到缓解部门间因缺乏沟通、理解而形成的矛盾的作用,最终推动湿地保护工作开展。

(3)重视民间环保组织的作用。近年来,我国环保民间组织以其专业优势与社会影响力在推动环境保护与生态文明建设方面已有相当大的成就,不仅如此,环保组织可在环境影响评价、政府环境行动、环境保护监督、环境公益诉讼以及环境宣传

教育等方面大有作为。基于此,在湿地保护工作中,环保组织可发挥桥梁作用,通过调查走访、科学评估我国湿地资源的开发利用潜力,以此确定可优先开发的经济类湿地,向主管机构提出规划建议,同时,环保组织可利用自身影响力,加大湿地保护的宣传教育,定期开展湿地保护志愿服务活动、开展湿地专题讲座等,以此提高公众的参与湿地保护的社会责任感。

5 结论

湿地是地球上集生态价值、经济价值与社会价值于一身的环境载体,在具体功能上发挥着涵养水源、应对气候变化、保护生物多样性等作用。但面临着经济开发的巨大压力,大规模湿地面积遭到破坏与退化,丧失原本的生态价值,世界各国应当加强国际合作,共同携手保护湿地。在我国出台《湿地保护法》后,虽使我国湿地保护有法可依,但在具体制度设计上仍存有不足。在湿地生态保护补偿制度中,其基础理论研究、补偿主体、补偿方式与范围尚未明确。此外,在湿地开发许可申请主体与审批程序、湿地分级保护的单一性、公众参与湿地保护的积极性不高与参与渠道受限等制度内容方面仍缺乏相应的具有实际可操作性的配套制度与标准,导致我国在湿地保护过程中缺乏程序与制度依据,继而降低了湿地保护的实效性。因此,结合我国实际情况,可适当借鉴美国、英国、加拿大、澳大利亚等国家的湿地保护经验,把科学保护湿地的理念原则和有益做法经验上升为法律制度,立足湿地生态系统的整体性保护修复、填补我国生态系统立法空白,丰富完善我国生态文明制度体系,实现对湿地的可持续保护与利用。

参考文献(References):

- [1] Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar, 2 February 1971, in force 21 December 1978).
- [2] 王瑞卿,张明祥,武海涛,等.从《中华人民共和国湿地保护法》解析湿地定义与分类[J].湿地科学,2022,20(3):404-412.
WANG Ruiqing, ZHANG Mingxiang, WU Haitao, et al. Analysis on the definition and classification of wetlands from the Law of People's Republic of China (PRC) on Wetland

- Protection [J]. *Wetland Science*, 2022, 20(3): 404-412.
- [3] 孙剑鑫. 国土资源“家庭”如何? 一图了解《第三次全国国土调查主要数据公报》[J]. *环境经济*, 2021(17): 8-9.
SUN Jianxin. What about the “family” of land and resources? 1. Understanding the Bulletin of Main Data of the Third National Land Survey [J]. *Environmental Economy*, 2021(17): 8-9.
- [4] 张颖. 中美两国湿地生态补偿法律机制比较研究[J]. *世界农业*, 2017(9): 95-98+198.
ZHANG Ying. Comparative study on legal mechanism of wetland ecological compensation between China and America [J]. *World Agriculture*, 2017(9): 95-98+198.
- [5] HOLLY V. CAMPBELL. New directions for wetland mitigation and implications for the nation's waters[J]. *The Environment Law Reporter*, 2007, 37.
- [6] JOSHUA P W. Firm ground for wetland protection: using the treaty power to strengthen conservation easements[J]. *Stetson Law Review*, 2006, 36(1).
- [7] 刘金森, 孙飞翔, 李丽平. 美国湿地补偿银行机制及对我国湿地保护的启示与建议[J]. *环境保护*, 2018, 46(8): 75-79.
LIU Jinmiao, SUN Feixiang, LI Liping. The mechanism of wetland compensation bank in the United States and its enlightenment and suggestions for wetland protection in China [J]. *Environmental Protection*, 2018, 46(8): 75-79.
- [8] GARDNER R. Rehabilitating nature: a comparative review of legal mechanisms that encourage wetland restoration efforts [J]. *Catholic University Law Review*, 2003, 52(3): 573-620.
- [9] GARDNER R. Perspectives on wetlands and biodiversity: international law, Iraqi marshlands, and incentives for restoration[J]. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2004, 1-18.
- [10] VAISSIERE A C, LEVREL H. Biodiversity offset markets: what are they really? An empirical approach to wetland mitigation banking[J]. *Ecological Economics*, 2015, 110(C): 81-88.
- [11] MALLOY B. Symbolic gestures or our saving grace: the relevance of compensatory mitigation for Florida's wetlands in the climate change era[J]. *Journal of Land Use & Environmental Law*, 2011, 27(1): 103-152.
- [12] 黄超. 国外湿地生态补偿法律制度与实践研究[C]//“补决策论坛——管理决策模式应用与分析学术研讨会”论文集(下), 武汉:《决策与信息》, 2016: 131-134.
HUANG Chao. Study on the legal system and practice of wetland ecological compensation abroad [C]//Proceedings of “Supplementary Decision Forum-Symposium on Application and Analysis of Management Decision Model” (Part II), Wuhan: Decision and Information, 2016: 131-134.
- [13] 荣冬梅. 美国湿地缓解银行制度对我国生态补偿的启示[J]. *中国国土资源经济*, 2020, 33(8): 65-69.
RONG Dongmei. Enlightenment of American wetland mitigation bank system on ecological compensation in China [J]. *China Land and Resources Economy*, 2020, 33(8): 65-69.
- [14] HOUGH P, ROBERTSON M. Mitigation under section 404 of the clean water act: where it comes from, what it means [J]. *Wetlands Ecology and Management*, 2009, 17: 15-33.
- [15] ROBERT L. GLICKSMAN. Regulatory safeguards for accountable ecosystem service markets in wetlands development[J]. *Pollution eJournal*, 2014, 62: 943.
- [16] REISS K C, HERNANDEZ E, BROWN M T. An evaluation of the effectiveness of mitigation banking in Florida: ecological success and compliance with permit criteria[J]. *Fluid Phase Equilibria*, 2007, 152(2): 299-305.
- [17] 侯方森, 李培, 陈勇. 世界部分国家湿地保护法律制度比较及启示[J]. *世界林业研究*, 2021, 34(5): 1-7.
HOU Fangmiao, LI Pei, CHEN Yong. Comparison of legal systems of wetland protection in some countries in the world and its enlightenment [J]. *World Forestry Research*, 2021, 34(5): 1-7.
- [18] 刘雁翎, 董小雨. 中外湿地保护法律制度比较及借鉴[J]. *环境保护*, 2018, 46(17): 63-67.
LIU Yanling, DONG Xiaoyu. Comparison and reference of legal systems of wetland protection between China and foreign countries [J]. *Environmental Protection*, 2018, 46(17): 63-67.
- [19] 赵峰, 鞠洪波, 张怀清, 等. 国内外湿地保护与管理对策[J]. *世界林业研究*, 2009, 22(2): 22-27.
ZHAO Feng, JU Hongbo, ZHANG Huaiqing, et al. Countermeasures for wetland protection and management at home and abroad [J]. *World Forestry Research*, 2009, 22(2): 22-27.
- [20] RUBEC C.D.A, HANSON A.R. Wetland mitigation and compensation: Canadian experience[J]. *Wetlands Ecol Manage*, 2009, 17: 3-14.
- [21] AUSTEN E, HANSON A. Identifying wetland compensation principles and mechanisms for Atlantic Canada using a Delphi approach[J]. *Wetlands*, 2008, 28: 640-655.
- [22] FINLAY-JONES J. Aspects of wetland law and policy in Australia [J]. *Wetlands Ecology & Management*, 1997, 5(1): 37-54.
- [23] 李国强. 澳大利亚湿地管理与保护体制[J]. *环境保护*, 2007(13): 76-80.
LI Guoqiang. Australian wetland management and protection system [J]. *Environmental Protection*, 2007(13): 76-80.

- [24] VISHNU N, PRAHALAD, LORNE K. Implementation of the Ramsar convention on wetlands in Tasmania[J]. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 2010, 13: 205-239.
- [25] NURSEY-BRAY M. Social contexts and customary fisheries; marine protected areas and indigenous use[J]. *Australia. Environmental Management*, 2011, 47: 671-683.
- [26] 韩君芳, 田信桥, 马兰兰. 国际立法中的湿地恢复激励机制及启示[J]. *世界林业研究*, 2017, 30(3): 6-11.
HAN Junfang, TIAN Xinqiao, MA Lanlan. Incentive mechanism of wetland restoration in international legislation and its enlightenment [J]. *World Forestry Research*, 2017, 30(3): 6-11.
- [27] 中华人民共和国国家林业和草原局, 2022年中央财政安排20亿元湿地保护相关资金[EB/OL]. (2022-11-17)[2023-01-06]. <http://www.forestry.gov.cn/main/142/20221117/153114190797594.html>
National Forestry and Grassland Bureau of People's Republic of China (PRC). In 2022, the central government allocated 2 billion yuan for wetland protection[EB/OL]. (2022-11-17)[2023-01-06]. <http://www.forestry.gov.cn/main/142/20221117/153114190797594.html>.
- [28] 刘子刚, 卫文斐, 刘喆. 我国湿地生态补偿存在的问题及对策[J]. *湿地科学与管理*, 2015, 11(4): 32-36.
LIU Zigang, WEI Wenfei, LIU Zhe. Problems and countermeasures of wetland ecological compensation in China [J]. *Wetland Science and Management*, 2015, 11(4): 32-36.
- [29] 梁增然. 湿地生态补偿制度建设研究[J]. *南京工业大学学报(社会科学版)*, 2015, 14(2): 48-54.
LIANG Zengran. Study on the construction of wetland ecological compensation system [J]. *Journal of Nanjing University of Technology (Social Science Edition)*, 2015, 14(2): 48-54.
- [30] 张倩. 浅析国外湿地保护立法对我国的启示[J]. *江西农业学报*, 2011, 23(2): 190-192.
ZHANG qian. Analysis on the enlightenment of foreign wetland protection legislation to China [J]. *Journal of Jiangxi Agriculture*, 2011, 23(2): 190-192.
- [31] 洪洋. 我国湿地保护立法的反思与重构: 兼论湿地保护法的制度构建[J]. *河南工程学院学报(社会科学版)*, 2020, 35(3): 42-49.
HONG Yang. Reflection and reconstruction of wetland protection legislation in China: also on the system construction of wetland protection law [J]. *Journal of Henan Institute of Technology (Social Science Edition)*, 2020, 35(3): 42-49.
- [32] 张晏瑜, 王宇. 中国海洋事务信息公开之现状与发展方向[J]. *大连海事大学学报(社会科学版)*, 2021, 20(6): 15-22.
ZHANG Yanqiang, WANG Yu. The present situation and development direction of marine affairs information disclosure in China [J]. *Journal of Dalian Maritime University (Social Science Edition)*, 2021, 20(6): 15-22.
- [33] 张引, 杨锐. 中国自然保护区社区共管现状分析和改革建议[J]. *中国园林*, 2020, 36(8): 31-35.
ZHANG Yin, YANG Rui. Analysis of the current situation of community condominium in China Nature Reserve and suggestions for reform [J]. *China Garden*, 2020, 36(8): 31-35.
- [34] 张健, 刘倡, 陶以军, 等. 美国湿地补偿银行制度对我国滨海湿地保护的启示[J]. *湿地科学与管理*, 2021, 17(2): 50-53.
ZHANG Jian, LIU Chang, TAO Yijun, et al. Enlightenment of American wetland compensation bank system on coastal wetland protection in China [J]. *Wetland Science and Management*, 2021, 17(2): 50-53.
- [35] 祝明建, 黄怡菲, 徐健, 等. 美国和澳大利亚海洋类国家公园管理建设对中国的启示[J]. *中国园林*, 2019, 35(12): 74-79.
ZHU Mingjian, HUANG Yifei, XU Jian, et al. Enlightenment of the management and construction of marine national parks in the United States and Australia to China [J]. *China Garden*, 2019, 35(12): 74-79.
- [36] 卓凌, 黄桂林, 唐小平, 等. 中国湿地保护标准体系优化研究[J]. *湿地科学*, 2022, 20(2): 133-138.
ZHUO Ling, HUANG Guilin, TANG Xiaoping, et al. Study on the optimization of wetland protection standard system in China [J]. *Wetland Science*, 2022, 20(2): 133-138.