

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2013.02.018

# 湖泊保护范围划定的立法研究

刘佳奇<sup>1,2</sup>

(1.中南财经政法大学,湖北 武汉 430073;2.湖北水事研究中心,湖北 武汉 430205)

**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。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,结合我国相关立法实践探讨我国湖泊保护范围划定制度在立法上存在的问题及原因,并提出立法建议。

**关键词:**湖泊;保护范围划定;立法

**中图分类号:**D922.38 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2013)02-0103-04

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决定着职能部门管理权、区划、规划、各项法律制度、湖泊立法法律责任等的适用范围。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

20世纪50年代,生态学家从生态系统的角度提出用一种新的方法进行生态管理。到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。<sup>[1]</sup>生态系统管理的方法大致可以分为如图1所示的八个步骤。其中,“生态系统管理边界”作为生态系统管理的步骤之一,主要指的是对于生态系统管理的实际操作进行边界的限定。其与生态系统管理的核心——“确认管理目标”之间是相互影响的关系,即图中双向箭头所示。一般意义上,对湖泊生态系统的管理定位于“适度管理型”,其管理的目标是“维持自然资源的生产力与生态过程中的整体性和半自然性”。<sup>[2]</sup>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于湖泊进行适度的

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,<sup>[4]</sup>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。

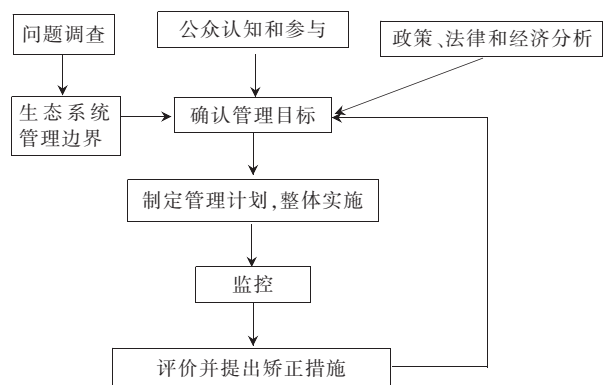


图1 生态系统管理的方法步骤<sup>[2]</sup>

### (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,才能使人与自然的的关系逐渐和谐。<sup>[4]</sup>目前我国湖泊的

收稿日期:2013-02-28

基金项目:湖北水事研究中心2012资助项目(2012B003);中南财经政法大学研究生创新教育计划暨中央高校基本科研业务费科研创新课题(2012B0509)

作者简介:刘佳奇(1986-),男,辽宁沈阳人,中南财经政法大学法学院博士研究生,湖北水事研究中心兼职研究员,主要从事环境资源法学研究。

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,为了实现湖泊的保护,必须对人类的活动特别是人类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——怎么划线

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于1971年研究当时保护区的情况后所提出的一个崭新概念。它是“人与生物圈”研究计划的成果,因显示保护区与人类密切的关系而得名。<sup>[5]</sup>具体而言,生物圈保护理论将保护区划分为核心区、缓冲区、实验区(后扩大为过渡区),它的基本任务是以保护为主,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的矛盾。<sup>[6]</sup>

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,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、湖泊保护范围划定立法存在的问题及原因

我国湖泊保护立法近年来发展很快,如江苏、湖北都出台了地方综合性湖泊保护条例;云南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》。但我们通过对上述立法的分析发现,立法中对于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、明确的规定,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)湖泊保护范围划定立法存在的问题

第一,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,而目

前我国湖泊保护立法对于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”这一个层次,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。

第二,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分为“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。

第三,划定湖泊保护范围的主体不明。在目前的立法中,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,究竟是哪些部门或政府负责划定湖泊保护范围,各地立法莫衷一是。

### (二)湖泊保护范围划定立法存在问题的原因分析

第一,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”。这就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。但目前的立法对于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“核心区”的保护和管理在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。

第二,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即这些条款在什么样的空间发挥作用却被忽视了。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,如此一来,再具体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的重复说明。立法的真正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。

第三,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,较少涉及湖泊的旅游、水质、养殖、水生态、通航等其他功能。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》中划定的“禁采区”显然是依据《防洪法》针对防洪、防汛对河道管理的需要来划定的,其功能仅仅在于满足水利部门自身的管理需要,却无法对其他功能保护和管理的需要。

### 三、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这一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;<sup>[7]</sup> 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。<sup>[8]</sup>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。<sup>[9]</sup>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。”<sup>[10]</sup>

因此,建议湖泊保护范围划分为三个层次: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,它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

我国湖泊立法对于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。

第一,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,则武汉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。这样既维护了立法的统一性,又兼顾了各地区湖泊的差异性。

第二,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。这样的规定有二个优点: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,这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,再综合本地区经济社会发展水平和湖泊保护的需要确定。

第三,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,目前对于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,相关立法对于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适用,如果硬性规定几条“线”则可能出现与相关法冲突的情况。

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,对控制区具体的划定应当根据湖泊的不同情况和功能作出有针对性的划定。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。这样一方面保证了湖泊立法与相关立法的协调,另一方面在立法中规定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的主体

鉴于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,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。

### 参考文献:

- [1] 吕永龙,贺桂珍.现代环境管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2009.390.
- [2] See Pavlikakis, Tsihrintzis, Ecosystem Management: a Review of a New Concept and Methodology [J].Water Resource Management,2000.
- [3] 于贵瑞.生态系统管理学的概念框架及其生态学基础[J].应有生态学报,2001,(12):787-794.
- [4] 孔令阳.基于生态适宜性分析的湖泊保护与利用[J].湖泊科学,2012,(1):67-74.
- [4] 叶文虎,张勇.环境管理学(第2版)[M].北京:高等教育出版社,2006.69-70.
- [5] 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[J].地理学报,1996,(6):553-558.
- [6] 王献溥.论生物圈保护区与社会主义新农村建设的关系[J].资源环境与发展,2008,(3):1-11.
- [7] 金相灿,尚榆民,徐南妮.湖泊富营养化控制和管理技术[M].北京:化学工业出版社,2001,147-153.
- [8] 胡小贞.湖泊缓冲带范围划定的初步研究——以太湖为例[J].湖泊科学,2011,(5):719-724.
- [9] 金相灿,周思毅,郭慧光.湖泊污染控制技术指南[M].北京:中国环境科学出版社,1997.43-46.
- [10] 史志刚.美国的水土保持与植物缓冲带技术[J].江淮水利科技,2006,(6):5-6.

(责任编辑:卢圣泉)

(下转第127页)