

浙江沿海滩涂生态保护的地方立法应对

姜渊

浙江省位于东海之滨，海域面积辽阔，岛屿众多，海岸线绵延曲折，境内沿海滩涂数量众多、面积广袤。据调查统计，沿海滩涂面积约为 366.59 万亩，主要分布于河口、开敞式海区与港湾等三大地区。沿海滩涂作为海岸带的重要组成部分，是我国重要的后备土地资源，涉及渔业、养殖业、轻工业（如造纸业、化工）、矿业、交通运输业、能源业等诸多产业，具有重要的经济价值；同时，沿海滩涂地处海陆交接带，是海洋与陆地生态系统的重要组成部分，因而又具有重要的生态价值。作为国内的沿海滩涂大省，浙江省一直以来都极其注重研究、利用与开发沿海滩涂。但长期以来对沿海滩涂无节制地开发利用，导致沿海生态环境严重受损，尽管造成这种结果的因素是多方面的，但规范沿海滩涂保护和科学利用的法律制度缺失是其主要原因。

一、沿海滩涂重要的生态价值

古往今来，浙江地区对沿海滩涂的开发利用都极其倚重围垦这一途径，由此带来的直接后果就是大量沿海滩涂消失，在人们享受巨大经济利益的背后，沿海滩涂原本更重要的生态价值却被忽视与牺牲。

由于沿海滩涂的生态价值往往表现出极强的公益性，缺乏直观的价值评价，在与立竿见影的经济价值的博弈中往往处于下风。事实上，沿海滩涂的生态价值是一种极为重要的价值，甚至可以说，长远的生态价值比短期的经济价值更为珍贵。据美国学者 Costanza•R 的研究，沿海滩涂的生态价值主要分为调节大气、调节水分、净化污染、维持生物多样性、稳堤防洪等方面。首先，沿海滩涂可以通过大面积的水陆生植物的光合作用来为大气环境提供大量的氧气，同时将大气环境中游离的二氧化碳予以固定，沿海滩涂还可以通过大面积水陆生植物的蒸腾作用降低周边区域的温差变化，增加周边环境的湿度，完善周边生态系统的水资源循环；其次，沿海滩涂中的水流速较缓，污染物可以在此沉降，并通过沿海滩涂中的植物动物与微生物的物理过滤、生物吸收与化学作用得以降解和净化；再次，沿海滩涂生态系统结构复杂、稳定性较高，因而存在着丰富的物种资源，尤其是相当多的濒危、珍稀的水禽都将其作为自身的栖息、迁徙与繁殖场所；最后，沿海滩涂土壤具有特殊的水文地理特性，土壤往往具有极强的蓄水性与稳固性，是蓄水防洪最好的载体之一。可见，沿海滩涂是一种难以替代的生态循环载体。

就浙江省而言，沿海滩涂更表现出具体的、珍贵的生态价值。例如，浙江沿海滩涂具有丰富的鸟类资源，已记载的栖息在浙江沿海滩涂的鸟类多达 54 种，其中属于国家二级重点保护的有斑嘴鹈鹕、黄嘴白鹭、白琵鹭、黑头白鹇、黑脸琵鹭等，其中黑嘴鸥等 4 种鸟类是世界性濒危物种。此外，浙江沿海滩涂的贝藻类资源更为丰富，已记载的现有贝类 421 种，约占我国贝类种数的 30%，已记载的底栖海藻 174 种，占全国藻类种数的 20%，被确定为代表性的优势种有 34 种。再如，浙江沿海滩涂强大的环境净化和污染物吸附作用对周边的环境保护也起着重要作用，沿海滩涂中多有互花米草和芦苇等植物净化的碳仅有 15%再释放到大气环境中，且对环境沉积物中的氮、磷营养盐和重金属也有富集和净化作用。据现有的研究显示，浙江沿海滩涂单位面积的服务价值远远大于全国生态系统单位面积的服务价值。然而，浙江沿海滩涂过度的开垦，导致区域内鸟类多样性指数和均匀度均呈下降趋势，贝类存有量与繁殖量大幅减少，区域生态系统遭到破坏，导致沿海滩涂的污染净化、大气调节、稳堤防洪等作用大幅受损。

二、浙江省沿海滩涂立法的生态保护缺失

查询浙江沿海滩涂的历年立法都属于经济立法，基本不存在生态保护立法。仔细研究各项涉沿海滩涂法规、规章的具体内容，仍可以得出“重经济开发，忽视生态保护”的结论。现行的浙江沿海滩涂省级地方法规规章主要是《浙江省滩涂围垦管理条例（2015 年修正）》，顾名思义，这是一部以规制滩涂围垦行为为主要内容的法律。其中，总则第一条提及了“保护”与“开

发、利用”沿海滩涂，皆为该法的目的之所在；第五条规定“滩涂围垦应当注意环境效益与社会效益、经济效益的统一”；第六条提及“环保部门属于参与制定全省滩涂围垦总体规划的众多部门之一”。除此以外，该条例再未提及任何有关沿海滩涂生态保护的内容。需要指出的是，第三章“保护与管理”中的“保护”指的是对滩涂开垦后水利设施的保护（第十八条）、建设工程及其配套设施的保护（第十九条），而非对沿海滩涂本身的生态保护。因而，《浙江省滩涂围垦管理条例》虽然部分提及沿海滩涂生态保护，但仅仅是原则上作了宣示，而未有具体的条款，在法律责任条款中也未见设置针对破坏沿海滩涂生态环境行为的罚则。

不仅浙江沿海滩涂地方立法忽视了生态保护这一重要内容，整个浙江沿海滩涂地方法律体系及管理制度都秉承了这一缺陷。梳理现行所有提及“沿海滩涂”的浙江省级地方法规规章，几乎所有的“涉滩涂”条款都以开发沿海滩涂为主要内容。浙江沿海滩涂地方法律体系也皆未能注意到沿海滩涂重要的生态价值，从而导致浙江沿海滩涂生态保护在法律内容中的缺失。

三、生态保护制度缺失的法律原因

1. 因为浙江省缺乏一部针对沿海滩涂的综合性专门法。为了实现沿海滩涂的生态保护，浙江需要一部饱含生态保护意蕴的专门法。但是，制定一部单纯以生态保护为主题的专门法并不是一项一蹴而就的简单立法行为，而是必须从全局和长远利益出发，统筹考虑经济价值与生态价值的得失，适当限制追求眼前利益的短期行为，造福百姓和后代的宏观战略决策。生态保护不仅意味着需要对沿海滩涂采取主动的环保行为（如建立自然保护区），更需要将环保理念与规则渗透进入所有沿海滩涂的开发与利用行为当中。如围垦滩涂要注意不能逾越滩涂“生态红线”，不能污染到周边海域，不能毁损珍稀动植物等；滩涂制盐要注意不能污染滩涂土壤、不能破坏滩涂基本结构等；滩涂养殖不能造成海水富营养化，不能破坏滩涂生态食物链等。由于缺乏饱含生态保护意蕴的沿海滩涂专门法，导致了沿海滩涂的相关地方立法不能统一地规制所有沿海滩涂利用与开发行为，也难以有效地规划实施沿海滩涂生态保护行为。

2. 没有一部完整的专门法，导致行政管理主体和管理权限设置的随意性。没有任何一个行政部门具有可以统一、权威地调控所有涉及沿海滩涂行为的权力，造成管理混乱无序。由于各部门只负责自己行政范围内的行为调控，其追求必然是最大化地从沿海滩涂上攫取经济价值和完成政绩考核指标，甚少考虑如何实现生态保护与经济开发的平衡。即使个别行政部门有心考虑沿海滩涂的生态保护，也会因为生态保护需要全局协同的原因而导致难以实现这一良好意愿。

3. 与沿海滩涂相关的法规、规章没有设置完整的生态保护法律制度。根据现有的浙江沿海滩涂地方立法，涉沿海滩涂的法律制度主要包括开发许可制度、开发规划制度与专项资金使用制度。开发许可制度不是一项沿海滩涂的专门制度，而是一项环境与资源开发的通用制度。沿海滩涂的各行政部门根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事涉及沿海滩涂的行为。开发规划制度同样是一项环境与资源开发的通用制度，《浙江省滩涂围垦总体规划》为2005-2020年的浙江沿海滩涂的围垦行为制定了总体规划。理论上，开发许可制度与开发规划制度都应当包含生态保护的内容，但这些制度并未在沿海滩涂开发上表现出足够的生态保护考量。事实上，国内国外都存在相当多的沿海滩涂生态保护法律制度，可对此进行有效借鉴。

4. 浙江沿海滩涂地方立法未能建立起有效的公众参与机制与程序。公众参与机制不是专门为生态保护而设的机制，然而它却对生态保护有着极其重要的意义。现代民主行政语境下的公众参与，是指政府及其机构之外的个人或社会组织，通过法律规定的途径与程序，直接参与政府公共决策的制定和执行过程，从而影响公共决策，维护公共利益的行为。在海洋管理这一领域，公众参与机制甚至已经开始促成“多元治理”这一海洋法律与行政格局。但纵观浙江沿海滩涂地方立法，都未规定公众能否参与、如何参与沿海滩涂相关活动，从而导致公众这一重要的生态保护力量未能发挥出应有的作用。

四、对浙江沿海滩涂地方立法的思考

1. 需要一部富含生态保护意蕴的沿海滩涂专门法。这部法必须具备三大特点：（1）沿海滩涂是具有独特物理、生化特性

的生态系统，有其特有的自身形成、活动、变迁规律。因此，该法必须是一部为沿海滩涂这一特定对象量身定做的专门法；（2）沿海滩涂在整个大自然循环系统中具有无可替代的生态价值，立法目的应当是从全局和长远利益出发，促进沿海滩涂的科学、合理利用，防止人类社会活动中急功近利的生态破坏行为；（3）沿海滩涂生态保护目标必须是通过法律规范全部的涉沿海滩涂养护、利用行为得以实现的，因此该法应当是一部具有较高法律效力并能够规制所有涉沿海滩涂行为的综合法。在现有的浙江地方立法中，《浙江省钱塘江管理条例》能为设立这样一部专门法提供很好的借鉴，该条例以实现钱塘江生态保护为目的，以规制所有涉钱塘江行为为内容，要求地方政府部门为钱塘江流域的环境质量而负责。浙江应当以此条例为范例，设立一部富含生态保护意蕴的沿海滩涂专门法。

2. 建立统一、合理、高效的执法体制、机制。《浙江省钱塘江管理条例》在水行政主管部门之下创设了钱塘江管理局，由钱塘江管理局代表水行政部门统一行使管理涉钱塘江行为的权力与职责，从而有效地防止了各部门因为自身利益的需求过度开发钱塘江的环境与自然资源。未来设立的浙江省沿海滩涂专门法同样需要在自身条款中创设一个统一管理浙江沿海滩涂的行政部门，级别应当与钱塘江管理局保持一致，即隶属于水利厅或海洋渔业管理局。综合考虑沿海滩涂所处的地域，其生态系统更接近于海洋生态系统，因而从对象特征和执法效率角度看，沿海滩涂的对口行政执法机构归口海洋渔业管理局更为有利。它的权力与职责应包含且不限于沿海滩涂中海域活动与渔业活动的范围，任何以沿海滩涂为对象的行为，尤其是开发利用行为都应当受到该行政机构的制约与规制。现有的沿海滩涂相关制度都应以该行政机构为主体，例如赋予其制定沿海滩涂整体规划的权力，将其纳入各项沿海滩涂开发利用活动的审批主体等等。与浙江省沿海滩涂专门法一样，该行政机构最终的职责是确保浙江省沿海滩涂的生态环境不受到过度破坏、以沿海滩涂为依托的经济发展持续繁荣。

3. 要牢固树立涉沿海滩涂法律制度建设和经济生活全过程中的生态保护理念。从制度建设到各项生产、生活行为的实施都要将沿海滩涂的生态保护意识贯彻始终。具体来说主要包含两个层面的内容。

一是现有的涉沿海滩涂法律制度应当向侧重生态保护的方向发展与革新：确立开发减损制度应当将沿海滩涂 M 生态保护而不是经济开发作为优先考量的基本原则，对任何可能造成不可承受或不可预估生态破坏的开发利用行为要坚决说“不”，决不能因为眼前利益的诱惑而放弃生态价值的长远考量；开发许可制度应当要求审批部门注重考虑开发与利用行为可能造成的生态影响，申请者应当提供相应的生态保护计划与具备必要的生态保护条件，在许可后的开发利用行为中必须切实落实保护计划；专项资金制度应当由鼓励围垦行为向鼓励沿海滩涂生态保护行为转变，对主动进行生态保护行为的个体给予资金补偿，将围垦等开发利用行为缴纳的税费作为生态保护的专款专用等。

二是应当积极引入新的沿海滩涂生态保护法律制度。如“零净损失”就是一项新颖的法律制度，该制度的内容是“任何地方的滩涂都应该尽可能地受到保护，转换成其他用途的滩涂数量必须通过开发或恢复的方式加以补偿，从而保持甚至增加滩涂资源基数。”此外，还有生态补偿制度、功能区划制度等都应正式成为沿海滩涂保护和利用的法律制度范畴。

4. 沿海滩涂法律制度建设中必须全面贯彻民主与法治的现代行政理念，设立公众参与的机制与程序。行政主体应当在行政过程中听取公众意见，了解公众意愿，吸纳社会力量参与社会事务的组织和管理。在沿海滩涂行政管理这类长远生态价值与短期经济价值博弈的领域，政府部门往往会因为短视而不再“全能”，公众的提醒、监督对政府在针对沿海滩涂的行政过程中增强生态保护意识是极其有效的。当下我国社会正处于环境危机的阴影笼罩中，公众环保意识的觉醒既需要有效疏导，也需要将之转化为行政的参与力量。具体而言，沿海滩涂地方立法需要设立信息公开机制、行政决策参与机制、公益诉讼机制等，并在相关行政部门的政绩考核中设立公众参与绩效评价指标，确保沿海滩涂的立法、司法与执法都处于公众的有效监督与参与中。

本文系 2018 年度浙江省法学会法学研究立项课题“浙江沿海滩涂·生态保护的地方立法应对”（编号 2018NC22）的阶段性成果。（作者单位：浙江财经大学）