

# 中国保护红树林生态系的立法

陈震宇\*

(广西科学院 南宁 530003)

**摘要** 本文介绍作者所知道的中国红树林生态系的立法,呼吁人类和各国政府重视红树林的营造,欢迎感兴趣的各国科学家来广西红树林研究中心共同研究。

**关键词** 红树林 立法保护 中国

笔者曾向全国人大常委会查询有关“红树林”的法律、法规和管理条例,据法律资料库电脑检索结果,有三个法律、法规和管理条例明文提到“红树林”,既有保护也有禁止毁坏红树林生态系统的海岸工程项目。但是,对是否要考虑积极恢复和营造红树林生态的问题,则认为尚不甚明确,为此,又先后向政府发出建议两次,且均已得到答复,兹将之介绍如下:

经全国人大常委会颁布的《中华人民共和国海洋环境保护法》第二章、第九条、第二款:“禁止毁坏海岸防护林、风景林、风景石和红树林、珊瑚礁。”系1982年8月23日第5届人大常委会第24次会议通过并(令第9号)公布,1983年3月1日起实施。

1982年8月23日,全国人大常委会颁布,1983年3月1日实施的《中华人民共和国防治海岸工程项目污染损害海洋环境管理条例》(国务院第62号令)第二十四条“禁止在红树林和珊瑚礁生长的地区,建设毁坏红树林和珊瑚礁生态系统的海岸工程项目”。

根据林业部1986年5月25日《关于审定国家级森林和野生动物类型自然保护区的请示》,国务院于1986年7月9日公布的《国家级森林和野生动物类型自然保护区名单》……“十、东寨港自然保护区位于海南岛琼山县境内。1980年经广东省批准成立,面积二千五百多公顷。该区分布的红树林是热带、亚热带南部海岸特殊的森林植物群落,且分布面积较大,生长良好。对扩大海滩、维护海湾生态平衡等方面都有重要作用……”

中央机构编制委员会办公室于1992年4月23日以中编办案字(1992)23号《对七届全国人大五次会议第0931号建议的答复》全文如下:

×××代表:

您提出的关于请以法律形式明确“红树林”营造究应归何部门主管的建议收悉,现答复如下:

您的意见反映了您关心、保护我国红树林的迫切心情。

红树林作为我国的一种森林资源和海岸防护林,应由林业部门负责。原国家机构编制委

\* 七届全国人大和广西人大代表、七届广西人民政协常务委员。

1993年8月17日收稿

员会 1988 年 9 月 14 日批准的林业部“三定”方案中已明确规定，林业部是国务院主要林业行政的职能部门，并负责全国造林绿化和森林工业的行业管理；在林业部的十七项主要职责中，又具体规定林业部“组织指导全国植树造林、国土绿化和防护林、用材林、经济林等各类林业基地和项目的建设”。从上述规定中可以看出，红树林应包括在其中。因此，应该说由林业部门来负责红树林的营造是明确的。您提出的营造红树林的工作十分重要，我们在答复您的意见的同时，将您的意见转告林业部，今后您可以就有关红树林的营造工作的意见向各级林业部门报告。我们相信，您的有价值的意见一定会受到农业部和各级林业部门的充分重视。

由于林业部的“三定”方案，是个国家编委的文件，尚未成为法律和条例。今后我们将在行政法制建设中，逐步地加以完善、补充；各部门的“三定”方案逐步转变为部门的组织条例，成为国务院的一项行政法规。这是行政法制建设中一项比较艰巨的任务，还需要有一个过程。但是这并不影响您提出的意见得到林业部的应有重视与解决。

1992 年 9 月 1 日国家林业部以林案（1992）43 号《对七届全国人大五次会议第 4293 号建议的答复》全文如下：

×××代表：

您提出的《关于请林业部抓一下红树林营造的建议》收悉，现答复如下：

红树林是热带海岸生态系统的重要组成部分，也是我国沿海防护林体系建设的重点之一。营造红树林对改善沿海地区的生态环境、促进农业生产和地方经济发展都具有重大意义。

建国以来，党和国家十分重视沿海防护林的建设，经过沿海人民的不懈努力，取得了明显成效。1988 年 7 月，国家批准了林业部组织编制的《全国沿海防护林体系建设工程总体规划》，规划范围包括沿海 11 省、自治区、直辖市有海岸线的县（市、区）195 个（其中包括广西壮族自治区的北海市区、合浦县、钦州市和防城县）。工程建设的总体布局是：以全国 18000 公里海岸线为主线，以县级行政区为单元，以增加森林植被为中心，区别不同的海岸地貌类型，建立一个多树种、多林种、多层次、多功能的沿海防护林体系。当然，在规划中也包括了在华南沿海省区的泥岸滩涂营造红树林，以充分发挥红树林在保护海岸堤坝等方面的特殊功能。

沿海防护林体系建设是一项服务沿海、造福于社会的生态工程，必须坚持自力更生为主，国家、集体、个人一起上的原则。要充分发挥沿海地区的经济优势，发扬自力更生，艰苦奋斗精神，立足地方，依靠社会，动员集体和群众的力量，全社会办林业，全民搞绿化。对必须的资金投入，要坚持“地方自筹为主，国家补助为辅”的原则，多方筹集，努力开创海防林建设新局面。为落实规划、全面推进沿海防护林体系建设，近两年来我部虽然拨出 2000 多万元专项补助资金支持沿海省区营造沿海防护林，但远远满足不了海防林建设的需要。今后，随着沿海防护林建设的深入发展和国家财政状况的好转，我们将努力争取更多的资金投入沿海防护林体系建设。

鉴于“八五”期间，林业科技专项经费有限，您提出专门安排广西红树林示范区的营造实验配套资金尚有困难。

由上可见，中华人民共和国全国人民代表大会和政府有关主管部门对红树林生态系的护岸和造陆功能是早有远见并给予充分肯定的。明确红树林是森林中的“沿海防护体系”，“应该说由林业部门来负责红树林的营造是明确的”。所以，从立法的观点看，1979 年 2 月 23 日和 9 月 13 日第五届全国人大常委第 6 次和第 11 次会议原则通过的《中华人民共和国森林法

(试行)》和《中华人民共和国环境保护法(试行)》虽然没有提出“红树林”字样,但实已包括在“森林资源”之内。《森林法》已于1984年9月20日经第6届全国人大常委会第7次会议通过,同日中华人民共和国主席令第17号公布,1985年1月1日起施行;《环境保护法》已于1989年12月26日第7届全国人大常委会第11次会议通过,主席令第22号公布,当日施行。上举各项法律中有诸多条文要求对生态环境、海洋环境和森林资源给予积极的保护和大力营造各种防护林,此处不再一一列举。

1991年1月8日至11日首次全国海洋工作会议通过的《九十年代我国海洋政策和工作纲要》之“八、强化海洋环境执法工作,保护海洋环境”……“(四)制定海洋自然保护规划,增划一批海洋自然保护区,加强珊瑚礁、红树林及其他海洋生态保护……”,使红树林生态系的保护工作从立法向执法推进了一大步。

1990年6月11日进行的全国海洋功能区划项目中的浙、闽、粤、琼、桂的报告和图件,都有红树林功能岸段。

国家科委(社会发展司)于1990年下达《广西北部湾红树林生态系及其快速恢复的研究》给广西红树林生态系的研究工作注入新的生机,广西政府也非常重视,成立了“广西红树林研究中心”,并对应着合浦县山口国家红树林海洋生态自然保护区,划定防城县马兰基港近千公顷桐花树群落为自治区级的北仑河口红树林海洋生态自然保护区,使广西海岸东西两边都保存着一片可供学者研究、可供游人观赏、能以发挥护岸造陆功能、可养殖大量海产动物的天然宝库,也是检查有关红树林的法制实施情况的场所。对保护红树林生态系的立法工作来说,有法可依并不等于万事大吉,除了要有全民族的法制意识和奉公守法的良好社会风尚外,经济基础是不容忽略的,更重要的是要使全体人民具有生态意识,而生态意识则需有一定的文化和科学素养,这也是导致海洋主要生态系的红树林面积日益缩减的主要原因。试想,在生活能源无着落的发展中国家的渔民,禁止砍伐红树林的法令能行得通吗?对于发达国家,单纯的保护红树林生态系是行得通的,但是从合理开发海洋资源和造福于人类的角度来考虑,充分利用红树林区的高生物量和林木的自然繁殖与更迭,依照客观演变规律去从事红树林区养殖鱼、虾、蟹、贝的应用研究是一种积极的思路,它有可能为热带、亚热带海岸潮间带建设以红树林区为基底的海洋农牧场提供科学依据和技术途径,也可为科学的立法奠定基础。

《广西红树林研究中心的发展方向和主要研究任务》就是根据上述思路设计的,同时申报了若干相关的应用研究项目,也竭诚欢迎各国科学家带项目到广西红树林研究中心来合作研究,使国际的红树林立法工作得以在各国全面铺开,使全人类对积极保护红树林生态系均有共识,这也是所有海洋科技工作者毕生应尽之义务。最后,笔者拟建议国内外红树林专家、学者和科学家联合发出呼吁,国际社会理应对红树林的保护和立法给予足够的重视,将它提高到同臭氧层出现空洞和热带雨林被毁相等的危机感和忧虑程度,红树林生态系已不是单纯的科学研究问题,乃是人类福祉之所在。

## Legislation on Mangrove Ecosystem Conservation in China

Chen Zhenyu\*

(Guangxi Academy of Sciences, Nanning 530003)

**Abstract** This paper introduces Chinese legislation known by the author on mangrove ecosystem conservation, and calls up the people and governments of countries around the world driving attention to plantation of mangroves. Welcome research fellows who are interested in mangroves come to do scientific researches with scientists of Guangxi Mangrove Research Center.

**Key words** mangroves, conservation legislation, P. R. China

---

\* Representative of the 7th National and Guangxi People's congress, Standing Committee Member, Guangxi Committee of C P P C C

Add: Dormitory of Guangxi Academy of Sciences, Xiyili, Jiangnan Rd., Nanning, Guangxi, 530031 P. R. China.

Cable: 3570

Tel: (0773) 224408 (Office), (0773) 222094 (Home)