



2017

生态建设与改革发展

■ 张建龙 主编

Reform and
Development:
Research Reports on
China's Major Forestry Issues

林业重大问题

调查研究报告

■ 中国林业出版社

生态建设与改革发展



林业重大问题

Reform and Development:
Research Reports on China's Major Forestry Issues

调查研究报告

张建龙 主编

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

生态建设与改革发展:2017 林业重大问题调查研究报告 / 张建龙主编. —北京:中国林业出版社,2018. 12

ISBN 978-7-5038-9915-7

I. ①生… II. ①张… III. ①林业—生态环境建设—调查报告—中国—2017 IV. ①S718.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 285741 号

策划编辑 徐小英

责任编辑 何 鹏 梁翔云

封面设计 赵 芳

版式设计 骐 骥

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

E-mail forestbook@163.com 电话 (010)83143543

网址 <http://lycb.forestry.gov.cn>

发行 中国林业出版社

印刷 北京中科印刷有限公司

版次 2018 年 12 月第 1 版

印次 2018 年 12 月第 1 次

开本 889mm×1194mm 1/16

印张 16

字数 331 千字

印数 1~3000 册

定价 128.00 元

2017 年林业重大问题调查研究报告

编辑委员会

领导小组

组 长：张建龙

副组长：张永利

成 员：刘东生 彭有冬 李树铭 李春良 谭光明
张鸿文 胡章翠

编委会成员

李金华 赵良平 徐济德 李伟方 王志高 孙国吉 吴志民
杨 超 刘 拓 程 红 王海忠 闫 振 郝育军 孟宪林
潘世学 王连志 金 旻 周鸿升 丁立新 王永海 李 冰

编委会办公室

主 任：王永海 李 冰

副 主 任：王月华 菅宁红

成 员：张志涛 蒋 立 张欣晔 张 宁 王建浩

序

调查研究是党的优良传统和作风，是谋划工作、科学决策的重要依据，是谋事之基，成事之道。调查研究必须坚持问题导向，围绕突出问题，务求实效。针对林业和草原改革发展和生态建设中的全局性、战略性重大问题加强调查研究，是推动林业和草原现代化建设的重要基础工作。

林业重大问题调查研究工作自 2006 年启动以来，始终受到历届局党组高度重视，作为推动林业现代化发展的一项基础性工作来落实。地方林业部门也主动作为，积极开展调研，科研院所等社会力量参与调研，调研成果直接服务林业相关决策，推动了一系列林业改革发展相关政策完善出台，为林业在服务国家气候外交、粮食安全、生态安全等发展大局中发挥了重要作用。2017 年，林业重大问题调研工作深入贯彻落实习近平总书记关于生态文明建设和林业改革发展的重大战略思想，紧紧围绕中央部署的涉及林业改革任务和国家重大发展战略，针对林业改革发展中的重大理论和热点问题展开。调研报告主题涵盖了生态文明体制改革、林业现代化建设、林业改革、林业与国家发展战略等领域，调研报告内容详尽、分析透彻、建议针对性较强，为服务科学决策提供了有力的支撑和保障。

党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。现代化是人与自然和谐共生的现代化，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。2018 年中央决定组建国家林业和草原局，赋予了林草部门监督管理森林、草原、湿地、荒漠和陆生野生动植物资源开发利用和保护，组织生态保护和修复，草原监督管理和各类自然保护地管理的职责。党中央的一系列重大决策部署为林业和草原改革发展指明了方向，林业和草原发展面临着前所未有的历史性机遇和挑战。

实施乡村振兴战略，全面建成小康社会，打赢脱贫攻坚战等重大战略部署为林业和草原改革发展提出了具体要求。加快生态文明体制改革，理顺林业和草原管理

体制机制，加快实施山水林田湖草系统治理，完善林业和草原生态保护修复政策，林业和草原改革的任务更加繁重。面对这些新形势、新任务，各级林业和草原部门要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平生态文明思想，坚持以人民为中心的发展理念，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念。各级林草部门要坚持问题导向，围绕林业和草原发展面临的主要矛盾，研究当前和今后一个时期林业和草原改革的重大问题，开展前瞻性、战略性研究。要继续坚持开展调查研究，深入基层、深入群众，剖析存在问题，挖掘总结典型经验，不断开拓创新，为建设生态文明和美丽中国作出更大贡献。



2018 年 11 月

目 录

湿地总量管控制度研究报告	(1)
国有林场现代化建设研究报告	(14)
国有森林资源有偿使用制度相关问题研究报告	(36)
农村林业投融资体制调研报告	(47)
2017 年东北、内蒙古重点国有林区改革监测报告	(79)
2017 年东北、内蒙古重点国有林区民生监测报告	(106)
林业供给侧改革与提高林产品综合生产能力研究报告	(162)
林业领域政府与社会资本合作模式项目试点的浙江省调研报告	(180)
“一带一路”建设的林业合作战略研究云南调研报告	(196)
“一带一路”防治荒漠化合作机制研究报告	(214)
生态扶贫路径机制研究报告	(234)

湿地总量管控制度研究报告

【摘 要】第二次全国湿地资源调查结果显示，当前，我国湿地退化和丧失的速度依然较快，过去 60 多年，我国滨海湿地累计丧失 119 万公顷，占全国滨海湿地总面积的 50%；湿地不合理利用屡禁不止，保护与开发的矛盾还十分突出，湿地保护修复面临的形势依然严峻。2016 年国务院办公厅印发《湿地保护修复制度方案》（国办发〔2016〕89 号），提出了湿地总量管控目标，即到 2020 年，全国湿地面积不低于 8 亿亩。为确保实现湿地总量管控目标，需尽早完善相关制度，管住侵占和破坏湿地的行为。为此，国家林业局开展了湿地管控制度专题研究，并以江苏、福建和黑龙江省为案例点，进行了实地调研。研究发现，因社会经济发展基础条件不同，当地政府关于湿地保护的理念不同，各地湿地保护管理工作基础差别很大，湿地总量严加管控存在很多问题。建议尽快将湿地资源数据落到实地，完善湿地保护相关法规，明确各级政府保护湿地的责任。

一、导 言

湿地，是指常年或者季节性积水地带、水域和低潮时水深不超过 6 米的海域，包括沼泽湿地、湖泊湿地、河流湿地、滨海湿地等自然湿地，以及重点保护野生动物栖息地或者重点保护野生植物的原生地等人工湿地。与森林、海洋一样，湿地是地球上非常重要的生态系统，为人类经济社会发展提供了大量的物质资源；同时，湿地具有独特的生物物种多样性与遗传基因多样性，与人类的生存、繁衍、发展息息相关。保护湿地，事关我国的生态安全；确保全国湿地总面积不减少，是建设生态文明和美丽中国的基础和根本保障。

2016 年 11 月 30 日，国务院办公厅印发《湿地保护修复制度方案》（国办发〔2016〕89 号），提出了湿地总量管控目标，即“到 2020 年，全国湿地面积不低于 8 亿亩，其中，自然湿地面积不低于 7 亿亩，新增湿地面积 300 万亩，湿地保护率提高到 50% 以上”。为确

保实现湿地总量管控目标,需尽早完善相关制度,管住侵占和破坏湿地的行为。这也是本研究的目的和目标。

二、我国湿地总量概况

2009~2013年,我国完成了第二次全国湿地资源调查,对面积为8公顷(含)以上的近海与海岸湿地、湖泊湿地、沼泽湿地、人工湿地以及宽度10米以上、长度5千米以上的河流湿地,开展了湿地类型、面积、分布、植被和保护状况调查,对国际重要湿地、国家重要湿地、自然保护区、自然保护小区和湿地公园内的湿地,以及其他特有、分布有濒危物种和红树林等具有特殊保护价值的湿地开展了重点调查,主要包括生物多样性、生态状况、利用和受威胁状况等。通过此次调查,准确掌握了我国湿地资源及其生态变化情况,为有针对性地加强湿地保护和完善湿地保护政策提供了可靠的依据。

(一)湿地总量

全国湿地总面积5360.26万公顷^①,湿地面积占国土总面积的比率(即湿地率)为5.58%。中国湿地总面积在加拿大、美国、俄罗斯之后位列第四,在亚洲居第一位。

根据《湿地公约》^②分类体系,结合中国国情,我国将湿地划分为5类34型,包括近海与海岸湿地、河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地和人工湿地,前四类为自然湿地(表1)。结果显示:全国调查范围内^③湿地面积5342.06万公顷^④,其中,近海与海岸湿地579.59万公顷,河流湿地1055.21万公顷,湖泊湿地859.38万公顷,沼泽湿地2173.29万公顷,自然湿地面积合计4667.47万公顷,占87.37%;人工湿地面积674.59万公顷,占12.63%。

表1 各类、各型湿地面积统计表

单位:公顷

湿地类	湿地型	湿地面积
近海与海岸湿地	浅海水域	3432007.88
	潮下水生层	1152.58
	珊瑚礁	6117.60
	岩石海岸	45461.92
	沙石海滩	187669.65
	淤泥质海滩	948981.56

① 香港、澳门、台湾的湿地面积为资料数据,另有水稻田面积3005.70万公顷未计入。

② 全称《国际重要湿地特别是水禽栖息地公约》,是1971年2月2日在伊朗的拉姆萨尔签署的第一个具有国际性的保护湿地及重要鸟类(主要是迁徙鸟类)栖息地的法规性文件;我国于1992年以无附加条款方式加入《湿地公约》。

③ 调查范围不含香港、澳门和台湾地区。

④ 以下全国湿地数据均指调查范围内。

(续)

湿地类	湿地型	湿地面积
近海与海岸湿地	潮间盐水沼泽	101823.44
	红树林	34472.14
	河口水域	875452.84
	三角洲/沙洲/沙岛	127614.71
	海岸性咸水湖	27427.88
	海岸性淡水湖	7774.48
河流湿地	永久性河流	7109157.31
	季节性或间歇性河流	1112371.06
	洪泛平原湿地	2330405.71
	喀斯特溶洞湿地	120.60
湖泊湿地	永久性淡水湖	3967533.47
	永久性咸水湖	4176708.08
	季节性淡水湖	149992.53
	季节性咸水湖	299576.72
沼泽湿地	藓类沼泽	2126.22
	草本沼泽	6487851.31
	灌丛沼泽	876775.57
	森林沼泽	1721543.10
	内陆盐沼	3362721.97
	季节性咸水沼泽	2355239.36
	沼泽化草甸	6919372.35
	地热湿地	6782.40
	淡水泉/绿洲湿地	499.12
人工湿地	库塘湿地	3091263.12
	运河/输水河	892154.87
	水产养殖场	2195720.36
	盐田	566725.44

调查范围内湿地按权属划分, 国有 4503.15 万公顷(84.30%), 集体 838.91 万公顷(15.70%)。自然湿地面积中, 国有 4124.88 万公顷(88.38%), 集体 542.59 万公顷(11.62%)。人工湿地面积中, 国有 378.27 万公顷(56.07%), 集体 296.32 万公顷(43.93%)。

国际重要湿地中, 国有 222.09 万公顷, 集体 12.54 万公顷。目前, 我国已有 49 块湿地列入《国际重要湿地名录》, 总面积 41.12 万公顷。

(二)湿地的区域分布

我国湿地在区域间分布不均,青海、西藏、内蒙古、黑龙江和新疆等 5 省(自治区)的湿地面积排前 5 位(表 2)。

表 2 全国各省(自治区、直辖市)湿地面积

单位:万公顷

省(自治区、直辖市)	湿地面积	省(自治区、直辖市)	湿地面积
北 京	4.81	湖 北	144.50
天 津	29.56	湖 南	101.97
河 北	94.19	广 东	175.34
山 西	15.19	广 西	75.43
内 蒙 古	601.06	海 南	32.00
辽 宁	139.48	重 庆	20.72
吉 林	99.76	四 川	174.78
黑 龙 江	514.33	贵 州	20.97
上 海	46.46	云 南	56.35
江 苏	282.28	西 藏	652.90
浙 江	111.01	陕 西	30.85
安 徽	104.18	甘 肃	169.39
福 建	87.10	青 海	814.36
江 西	91.01	宁 夏	20.72
山 东	173.75	新 疆	394.82
河 南	62.79	合 计	5342.06

(三)湿地面积减少情况

与第一次调查同口径比较^①,近十年来我国湿地面积减少了 339.63 万公顷,减少率为 8.82%。其中,自然湿地面积减少了 337.62 万公顷,减少率为 9.33%。河流与湖泊湿地沼泽化、河流湿地转为人工库塘、填海与围湖造地等情况非常严重。

(四)湿地生态与受威胁状况

当前,我国湿地退化和丧失的速度依然较快,湿地不合理利用屡禁不止,保护与开发的矛盾还十分突出,湿地保护修复面临的形势依然严峻。

1. 湿地严重萎缩

过去 60 多年,我国滨海湿地累计丧失 119 万公顷,占全国滨海湿地总面积的 50%。全国围垦湖泊面积达 130 万公顷以上,湖泊消失了 1000 多个,减少蓄水 350 亿立方米。

^① 1995~2013 年,我国开展第一次全国湿地资源调查,调查对象为单块面积 100 公顷以上的湿地;为与国际接轨,此次调整为单块面积 8 公顷。

新中国成立以来,湖北省面积在 100 公顷以上的湖泊减少了 477 个,武汉市湖泊由 127 个减少到目前的 38 个;洞庭湖面积从 4350 多平方千米减少到现在的 2650 平方千米。黑龙江三江平原的自然湿地由新中国成立初的 500 万公顷减少到 91 万公顷,减少了约 82%。全国水利普查公报显示,全国流域面积在 100 平方千米以上的河流由 20 世纪 90 年代的 5 万多条减少到现在的约 2.3 万条,减少了一半以上。北京市的永定河,已经断流 30 多年,早就失去了饮用水源地的功能,目前每年还要人工补充 1.3 亿立方米水,让北京段恢复流水。北京的湿地从 20 世纪 50 年代的 2500 多平方千米,退化到目前的 481 平方千米。河北省 95% 以上的河流出现断流,号称“华北之肾”的著名湿地白洋淀,从 20 世纪 60 年代的近 1000 平方千米,萎缩到目前的约 300 平方千米。

2. 湿地严重破碎化

大规模的无序开发建设,造成湿地破碎化,许多湿地成为生态“孤岛”,影响了整体功能的发挥,湿地的自我修复、自我调节能力明显下降。长江中下游原有面积大于 10 平方千米的通江湖泊 110 多个,现在只剩下洞庭湖、鄱阳湖 2 个,导致河流、湖泊的防洪蓄洪能力大大降低,洪涝灾害发生的频次和强度显著增加,给人民生命财产造成重大损失。四川和甘肃交界的若尔盖湿地是黄河重要的补水区,黄河在枯水期流经该区域后,流量增加近 40%。自 20 世纪 60 年代起,为扩大草场面积,当地对泥炭沼泽进行了大规模开沟排水,仅若尔盖县就有约 10 万公顷的沼泽地被排干,造成湿地碎片化,直到现在部分草原严重沙化,降低了湿地涵养水源的功能,成为黄河水量减少的一个重要因素。

3. 湿地功能严重退化

根据《2015 中国生态环境状况公报》全国 967 个地表水国控断面(点位)开展的水质监测,Ⅰ~Ⅲ类、Ⅳ~Ⅴ类和劣Ⅴ类水质断面分别占 64.5%、26.7% 和 8.8%,我国十大流域中,海河、淮河、辽河和黄河等流域水质受污染比较严重,劣Ⅴ类水质断面比例仍然较高。调查显示,黑龙江兴凯湖国际重要湿地,每年约有 7000 吨化肥通过地表径流入湖,湖泊不断富营养化,近年来水质由Ⅱ类以上降至Ⅳ类,生态功能严重退化。在我国东南沿海,红树林湿地面积由新中国成立初期的 6 万公顷减少到现在的 2.2 万公顷,红树林湿地生态系统已处于濒危状态。

4. 湿地物种减少

由于湿地破碎化和严重污染,生物多样性受到威胁。无论是三江平原、松嫩平原、江汉湖群等湿地集中连片分布的区域,还是小型河流和湖泊分布区域,随着湿地的不断消失和退化,湿地生物多样性也不断下降。两次全国湿地资源调查结果对比表明,仅从湿地鸟类资源变化情况看,全国记录到的鸟类种类由 271 种减少到 231 种,有超过一半的鸟类种群数量明显减少。分布于长江的白鳍豚已处于功能性灭绝状态。洪湖湿地鱼类由 20 世纪 50 年代的 100 多种减少到 50 多种。

5. 湿地受威胁压力增大

根据第二次全国湿地资源调查结果, 污染、过度捕捞和采集、围垦、外来物种入侵和基建占用成为威胁湿地生态状况的主要因素。其中, “污染”主要集中在长江中下游, “过度捕捞和采集”主要集中在长江中下游和一些沿海省份, “围垦”主要集中在长江中下游和黄河中下游, “外来物种入侵”集中在黄河中下游和西南区域, “基建占用”集中在长江中下游和西北地区。影响频次和面积呈增长态势。

针对上述问题, 如果不能对湿地进行全面从严保护, 在当前我国经济社会发展对自然资源日益增长的需求压力之下, 威胁湿地的因素还会增多, 中央确定的 2020 年湿地保护目标很难实现, 湿地生态系统将受到毁灭性破坏, 经济社会可持续发展的基础不保。

三、我国湿地保护相关政策和法规

作为《湿地公约》缔约国, 我国政府日益重视保护湿地资源及其生态系统, 广泛开展湿地保护宣传、教育工作, 并先后制定了一系列与生态环境建设、湿地资源保护、生物多样性保护、可持续发展有关的国家纲要、议程、计划、规划等政策性文件, 提出了关于加强湿地保护及其相关法律建设的政策性内容。

(一) 湿地保护相关政策性文件

1994 年 3 月 25 日, 国务院批准了《中国 21 世纪议程》, 明确提出: 对现有湿地资源严禁盲目围垦; 对确需使用的, 应当全面规划、充分论证、合理布局, 严格履行审批手续; 加强重要湿地区域的保护区建设, 建立相应管理机构, 制定法律法规, 确保湿地保护有法可依; 开展湿地资源科学研究, 调查湿地资源数量、分布, 评价湿地资源质量, 研究湿地保护与利用合理模式。此外, 该《议程》还将“按照资源有偿使用原则, 研究制定自然资源开发利用补偿收费政策”确定为“可持续发展战略与重大行动方案”中的一项行动内容; 将保护湿地、珊瑚礁、红树林、河口、湖泊等特殊生态系统和候鸟等迁徙性动物的生境, 协调自然保护区管理与当地居民生计性开发之间矛盾, 以及对有代表性的退化生态系统实施恢复, 确定为《生物多样性保护行动方案》的行动目标。

1994 年 3 月 31 日, 国家环保总局印发了《关于加强湿地生态保护工作的通知》(环然〔1994〕184 号), 强调“保护湿地资源, 维持湿地基本生态过程, 是改善我国生态环境和保障经济社会持续发展的需要”; 提出“凡涉及湿地开发利用的项目, 都应符合湿地保护与利用规划的要求, 河流源头和上游区、泄洪区、水土流失严重区、干旱区、珍稀动植物栖息分布区以及对区域生态和气候具有重要影响的湿地严禁开发”“要把开发利用的强度限制在湿地生态系统可承受的限度之内”。

2000 年 9 月, 国家林业局、国家环保总局、农业部、水利部、国土部等 17 个部门联合编制完成了《中国湿地保护行动计划》, 明确将“维护湿地生态系统的生态特征和基本

功能,保持和最大限度发挥湿地生态功能和效益,保证湿地资源可持续利用”作为“行动计划”的总体目标,将“制定湿地保护及可持续利用的全国性专门法律法规”“鼓励地方立法机构建立并完善地方湿地保护法规规章”“明确湿地保护与合理利用管理的部门职责,建立、规范部门间湿地保护管理协作机制”“建立对天然湿地开发以及用途变更的生态影响评估、审批管理程序”“加强水资源开发对湿地生态及生物多样性影响的预测、监测”“开展退化湿地恢复、重建示范建设”“建立天然湿地补水及鱼类保护保障机制和补救措施”“开展湿地野外动植物种群及其栖息地的长期监测”“实行天然湿地开发利用许可制度”“建立湿地环境影响评价及项目审批制度,实行湿地开发生态影响和环境效益的预评估”“逐步建立、完善湿地开发利用有偿补偿与生态恢复管理政策”“建立湿地监测与信息共享机制”“建立湿地保护公众参与机制”以及“建立湿地保护资金保障机制”等,列入我国湿地保护行动计划的优先行动。这些优先行动,为我国湿地保护法律制度的建立与完善提出了基本的框架。

2000年12月22日,国家环保总局、国家林业局等部门制定了《全国生态环境保护纲要》,在规划未来全国生态环境保护工作时,将湿地保护列入全国生态环境保护工作的主要内容范畴,首次提出了“生态用水”及其水平衡,以及自然资源开发履行生态环境影响评价程序的概念,为湿地生态用水概念的提出以及湿地资源开发、占用中实行生态环境影响评价,提供了政策支持。

2004年6月5日,国务院办公厅发布了《关于加强湿地保护管理的通知》(以下简称《通知》)(国办发〔2004〕50号),以“加快推进自然湿地抢救性保护”为目的,强调水资源利用与湿地保护要紧密结合,统筹协调区域或流域内水资源平衡,充分兼顾湿地保护等生态用水的需要;采取积极措施,在适宜地区抓紧建立湿地自然保护区;不适宜建保护区的,采取湿地保护小区、湿地公园或划定野生动植物栖息地等多种形式加强保护管理。《通知》提出了多种形式的湿地保护方式,也为基于湿地保护为目的的湿地公园、湿地保护小区等的湿地生态系统保护体系的建设提供了依据。

以上政策性文件的发布,不但说明我国政府对湿地保护工作的重视程度越来越高,以及对完善湿地保护法律制度的迫切要求,而且更重要的也为完善我国湿地保护立法或者进行湿地保护专门立法,构建湿地保护制度框架,提供了一定的依据。

(二)湿地保护立法

我国现行法律法规中,与湿地保护管理有关的大致可分作三种类型:一是直接将湿地或湿地生态系统作为管理对象,如各省出台的《湿地保护条例》;二是以湿地构成要素自然资源为管理对象,如《中华人民共和国水法》;三是在其他资源和生态系统保护管理法规中涉及了湿地资源,如《中华人民共和国环境保护法》。

1. 直接将“湿地”或其生态系统作管理对象的

1994年《中国21世纪议程》发布以来,已有多部国家政策性文件提出制定湿地保护

立法,但在全国人大、国务院或国务院有关行政主管部门颁布的法律法规中,直接将“湿地”或其生态系统作为管理对象的,到目前为止仅有《中华人民共和国农业法》(2002 年)、《中华人民共和国海洋环境保护法》(1999 年)、《自然保护区条例》(1994 年)、《林业标准化管理办法》(2003 年)、《城市规划编制办法》(2005 年)、《海洋自然保护区管理办法》(1995 年)。它们都是将“湿地”作为一类资源要素或者生态系统类型,结合对其他类型自然要素或生态系统的管理,不同程度地作出了相应的保护、利用及管理的规定。

2. 以构成湿地的单要素自然资源为管理对象

目前,我国绝大部分与湿地资源或其自然生态系统保护、利用、管理有关的法律规定,基本上都分散在与构成湿地自然综合体或生态系统的各单个资源要素有关的法律法规之中。或者说这些以单要素自然资源管理为主的法律法规,由于这些资源要素是构成湿地的重要组成,因此法律规定中所采取的制度、措施,也必然影响到湿地资源及其生态系统的保护与管理。但由于这些法律法规的立法初衷毕竟并非专门针对湿地的保护,所以其规定对湿地保护的意义也只会起到兼顾的作用,有些甚至还存在一定程度上的矛盾冲突。

我国现行立法当中能够涉及湿地单要素资源保护与利用管理的立法包括:土地资源管理立法、水资源管理立法、野生动植物资源管理立法、渔业资源管理立法、森林资源管理立法、草地资源管理立法。

3. 其他环境及生态系统保护管理相关法规

我国现行与湿地保护有关的立法除了涉及自然资源单要素保护与利用管理的立法之外,还有一部分法律法规涉及与湿地生态环境及生态功能有关的立法。例如,环境保护与污染防治管理立法、自然生态系统保护立法以及其他生态功能管理立法。

四、我国湿地总量管控面临的问题

2016 年,国务院印发了《湿地保护修复制度方案》(国办发〔2016〕89 号),各省明显加强了湿地保护的力度。但因社会经济发展基础条件不同,当地政府关于湿地保护的观念不同,各地湿地保护管理工作基础差别很大,湿地总量严加管控存在很多问题。

(一) 湿地资源数据更新滞后

湿地面积、边界四至等基础性资源数据是红线划定的基础。我国湿地主管部门认可的最新湿地资源数据是第二次全国湿地资源调查(2009~2014)的数据。从目前红线划定对湿地资源数据的需求看,将二次资源清查数据应用于红线划定存在两个方面的问题,一是二次资源清查要求调查方法采用以遥感(RS)为主、地理信息系统(GIS)和全球定位系统(GPS)为辅的“3S”技术,即通过遥感解析获得湿地型、面积、分布、平均海拔、植被类型及面积、所属三级流域等信息。通过野外调查、现场访问和收集最新资料获取水

源补给状况、主要优势树种、土地所有权、保护管理状况等数据。二调时一般使用的是分辨率 20 米的卫片，精度不高；另外，有些地方工作方式粗放，造成部分地区湿地资源数据偏差比较大。二是这几年中国的社会经济发展比较快，一些地方的湿地转化为其他类型的土地，湿地面积出现萎缩，跟二调时的数据对不上了。

（二）国家生态保护红线划定湿地部分不以湿地主管部门为主

根据 2017 年 5 月份环境保护部、国家发展改革委发布的《生态保护红线划定指南》，生态保护红线环境保护部、国家发展改革委会同有关部门开展国家生态保护红线顶层设计，提出各省（自治区、直辖市）生态保护红线空间格局和分布建议方案，明确需要保护的湿地、草原、森林等生态系统分布范围，指导各地生态保护红线划定。各省（自治区、直辖市）依据工作方案和技术方案组织开展划定工作，参照国家生态保护红线空间格局和分布建议方案，结合本地实际情况，形成本行政区生态保护红线划定初步方案（含文本、图件、登记表），征求相关部门和地方政府意见，开展专家论证。经修改完善报省（自治区、直辖市）人民政府审议同意后，形成生态保护红线划定方案（送审稿）。采取自上而下和自下而上相结合的方式划定全国和各省（自治区、直辖市）生态保护红线。在黑龙江哈尔滨调研时，调研组发现目前生态保护红线实际划定的方式是环保部规划部门在组织地方的生态红线划定，地方湿地管理部门只是以被征求意见的形式参与生态保护红线划定。鉴于保护区和湿地公园等湿地区域边界划定的复杂性，不仅涉及自然因素，也涉及社会的、历史的因素，湿地主管部门被动参与降低了工作效率，也不易化解划定过程中产生的矛盾。

（三）审批权层层下放的管理方式值得商榷

部分省厅（局）湿地管理部门管理湿地的想法是发布省内湿地名录，落到图册，以文件形式下发到各市县，湿地保护、审批权限也同时下放，省厅湿地管理机构只负责省域内湿地保护监督。层层下放审批权的方式将湿地保护的压力往基层压，基层政府及湿地管理机构一方面顶住压力保护好湿地，一旦出现问题面临追责；另一方面中国的行政管理体制的特点下级要服从上级，基层政府和湿地管理机构在应对社会发展引致的征占用需求时抗压能力不足，人为造成基层政府及湿地管理部门压力巨大的局面。

（四）部分地区湿地占补平衡难

保持湿地总量稳定的一个重要条件是湿地占用平衡、先补后占。按照湿地河流、湖泊、沼泽、滨海湿地、人工湿地等不同类型的点，滨海湿地一旦被占用，很难补充。在现实中也出现了类似的情况，江苏省东台市自 2010 年以来，滨海湿地已经被占用大概 5% 的面积（与湿地第二次清查数据比较），福建也有部分滨海湿地被占用，面积比较大，无法采用其他方式补充。

（五）国家不同部门出台规划之间存在冲突

在调研中发现，林业部门在保护湿地，有些部门关注重点在经济的发展，有些批复或

者决定造成了湿地功能的丧失。这种情况在经济高速发展地区更为多见。在江苏盐城调研时发现，当地很多实体或单位实施了多项滩涂围垦开发工程，这些工程项目的建设导致多块自然湿地变化为人工湿地，有些区域已经演变调整为建设用地、农业用地等地类，失去了自然湿地的基本功能。其中有江苏省发展改革委根据《江苏沿海地区发展规划》批复的工程，也有国家海洋局为发展围垦养殖批复的工程规划。不同部门的决定、规划之间相互冲突，造成了一些政府部门不断呼吁保护，另外一些政府部门不断破坏的局面，不利于湿地面积和功能的稳定。

五、调研案例

针对拟研究内容，重点考虑湿地类型及湿地保护管理的代表性等因素，项目组在国家林业局湿地办后确定江苏、福建和黑龙江为调研的案例点。到各省调研时，调研组先到省厅湿地管理中心座谈，然后考察省厅推荐的两个点，一个是湿地保护管理比较好的点，另外一个点是湿地保护面临问题比较多的点。调研组在黑龙江省考察了哈尔滨市道外区和宾县的省级湿地保护区；在江苏省考察了苏州的湿地公园和盐城的湿地和湿地保护区；在福建考察了泉州湾河口省级湿地保护区和福建闽江河口国家级湿地自然保护区。

（一）黑龙江省湿地资源及保护管理状况

黑龙江是全国湿地资源最为丰富的省份之一，区内有黑龙江、松花江、乌苏里江、绥芬河等多条河流，低平的地势造就了广袤壮美的大面积湿地。黑龙江省是中国最东北的省份，经第二次全国湿地调查显示，全省自然湿地面积 556 万公顷，占全省国土面积的 11.8%，占全国自然湿地的八分之一（位列第四位，前三位分别为青海、西藏、内蒙古）。黑龙江省自然湿地包括河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地和人工湿地四种类型。其中沼泽湿地 427 万公顷，占全国沼泽湿地的五分之一，是黑龙江省最典型的湿地类型，在区域划分上，松嫩平原（黑龙江部分）有湿地 198 万公顷，三江平原有湿地 91 万公顷。全省有扎龙、洪河、三江、兴凯湖、七星河、南瓮河、珍宝岛和东方红 8 块国际重要湿地。截至目前，黑龙江省已建湿地自然保护区 138 处（其中国家级 27 处，省级 60 处，其余为市县级），有富锦等 77 处省级以上湿地公园和 11 处湿地保护小区。

2000 年，黑龙江省政府成立了湿地管理领导小组，由主管副省长任组长，省发展改革委员会、省财政厅等 11 个部门和单位为成员单位，领导小组办公室设在省林业厅；2012 年，成立了省湿地保护管理中心，湿地面积较大的佳木斯、黑河等市也都成立了湿地保护管理局或中心。1998 年，黑龙江省委、省政府出台了《关于加强湿地保护的決定》，《決定》全面禁止开发湿地转为全面保护；2003 年，在全国率先出台了《黑龙江省湿地保护条例》，2016 年重新制定并实施了新的《黑龙江省湿地保护条例》，新《条例》在明确职责、管理方式、合理利用、执法监督等方面进行了强化和创新，2006 年以后，兴凯