

# 加强对湿地的保护修复

智库圆桌

(第68期·总118期)

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

## 最富生物多样性的生态系统

主持人:湿地具有哪些重要功能?近年来我国为加强湿地保护修复出台了哪些政策?

姜明(中国科学院东北地理与农业生态研究所所长、研究员):湿地是地球上最富生物多样性的生态系统和人类最重要的生存环境之一,具有抵御洪水、涵养水源、补给地下水等诸多特殊的水调节功能,以及控制污染、调节气候、固定二氧化碳、提供野生动植物栖息地和维护区域生态平衡等生态功能。

由于湿地类型的多样性、分布的广泛

性以及淹水条件的易变性,加上不同学者的学科方向和研究目的差异,湿地定义较多。目前更多被采用的是来自于《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》)中的定义,即天然或人工、长久或暂时的沼泽地、泥炭沼泽或水域地带,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6米的水域。《湿地保护法》中把湿地定义为具有显著生态功能的自然或者人工、常年或者季节性积水地带、水域,包括低潮时水深不超过6米的海域,水田以及用于养殖的人工水域和滩涂除外。湿

地的定义虽然有多种,但基本都包括水、土、植物三个要素,多水(积水或饱和)的环境、独特的土壤和适水的生物活动是湿地的基本特征。

党的十八大以来,党中央高度重视湿地保护修复工作,出台一系列政策文件,作出一系列决策部署。2016年12月,国务院办公厅印发《湿地保护修复制度方案》,提出实行湿地面积总量管控,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。2022年6月,我国启动实施《湿地保护法》,这是我国为强化湿地保护修复,首次专门针对湿地保护进行立法,旨在从湿地生态系统的整体性和系统性出发,建立完整的湿地保护法律制度体系,为国家生态文明和美

未来我国湿地保护的使命仍然艰巨,还有诸多工作需要加强和完善。

首先,加强对现有重要自然湿地的保护仍然是首要任务。湿地尤其是沼泽湿地、泥炭地、高原湿地对水文和气候变化非常敏感,人为干扰和气候变化双重作用下其保护难度加大。例如,泥炭和高原湿地是“高碳湿地”,这类湿地碳储量高、生态脆弱,对环境变化敏感,如何增强其自身稳定性和韧性,维持其固碳和调节气候等生态屏障功能,无论在机理研究还是实际保护上,都需要加大研究力度并制定切实有效的管理措施;再如,我国海岸滩涂面积不断减少、水质污染严重等问题没有得到根本遏制,保护与合理利用相得益彰的路径还需要不断探索和完善。另外,湿地保护的空間尺度问题也十分重要。一方面,需要注重旗舰物种保护与生物多样性的关系,既保证湿地野生动物维持种群稳定发展所需要的地理空间,又要协调好与各类生物的直接和间接关系,形成多样性友好格局。另一方面,尽管近年来我国湿地保护率有所提高,但国家重点生态功能区、候鸟迁徙路线、重要江河源头、生态脆弱区和敏感区等重要湿地还未全部纳入保护体系,全国湿地保护的空缺还较多。

其次,遏制湿地功能退化和开展生态修复的任务仍然艰巨。2022年11月,联合国宣布世界人口达到80亿。这意味着资

源利用和消耗的增加以及资源利用强度大的局面不会减轻,湿地在供给、调节、支持等服务功能方面压力还会加大。就我国而言,人口对湿地人为干扰的压力不会降低,湿地功能退化、生物多样性减少等威胁因素依然存在,维持8亿亩湿地红线的压力仍然很大。需要从多维度、采用多种形式加大湿地恢复和建设力度,如以湿地城市建设为契机推进湿地城市建设,充分利用小微湿地的生态功能等,都是行之有效的方法。

再次,湿地保护、修复和管理涉及诸多部门和多方利益。这里需要改善的问题主要有三点。一是管理层面,涉及林草、水利、生态环境保护、文化旅游和安全管理等。实现这些部门联动,将各方力量和积极性都调动起来,是提高湿地保护和综合效益的关键。二是利益相关方合作层面,在许多地区,湿地保护修复或治理等主要还是由政府担当,发挥企业、学术团体、民间组织作用以及提升区域合作效益,如让企业、社区参与修复,与学校合作发挥湿地文化功能,与文旅部门组织研学、自然教育活动等,在流域内通过优势互补加强跨区域合作,是提升保护和修复效果的重要途径。三是要加强湿地管理部门与高校和科研院所合作,通过科学研究指导湿地保护、合理和持续利用,提升湿地生态功能和惠民福祉。

政投入,积极引导和带动社会资本参与,充分发挥各项政策措施合力,大力支持湿地保护,积极发展绿色金融,引导社会资本以市场化方式投向湿地保护领域,通过建立更为完备的湿地保护修复生态补偿机制实现对湿地的更好保护。

积极将湿地纳入我国以国家公园为主体的新型自然保护地体系建设。自2019年以来,我国开展全国自然保护地体系优化整合工作,旨在建设以国家公园为主体、自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地体系。随着以国家公园为主体的新型自然保护地体系的建立,国家公园将整合一批自然保护区和湿地公园。在全国首批5个国家公园中,三江源是面积最大的国家公园,面积达12.31万平方公里,包含可西里世界自然遗产地、鄂陵湖国际重要湿地、扎陵湖国际重要湿地、星星海湿地、德曲源国家湿地公园等重要湿地生态系统。正在创建的国家公园中,黄河口国家公园、辽河口国家公园、若尔盖国家公园、青海湖国家公园等均以湿地生态系统为主体。其他创建中的国家公园也整合了湿地生态系统,如祁连山国家公园整合了盐池湾国际重要湿地、神农架国家公园整合了大九湖国际重要湿地、香格里拉国家公园整合了碧塔海国际重要湿地。未来要继续积极将湿地纳入以国家公园为主体的新型自然保护地体系建设中,全面提高我国湿地保护率与保护成效。

根据第三次全国国土调查及2020年度国土变更调查结果

全国湿地面积约5634.93万公顷

湿地是自然界最富生物多样性的生态景观和人类最重要的自然资源之一。作为山水林田湖草沙生命共同体的重要组成部分,湿地的保护与管理对美丽中国建设至关重要。我国湿地总面积8亿亩以上,主要分布在东北、华北、西南和青藏高原地区。其中,东北西部湿地位于半干半湿润的农牧过渡带,生态环境脆弱,约占全国湿地的三分之一,有着名的扎龙、向海、查干湖、莫莫格和大布苏等国家湿地自然保护区,其中向海、扎龙和莫莫格湿地被列为国际重要湿地。同时,东北西部地区是我国重要的商品粮基地,也是国家统筹补充耕地的重要区域,有超千万亩集中连片耕地后备资源。该区域也是国家最重要的盐碱地等耕地后备资源开发区。合理保护东北西部湿地,科学开发盐碱地等耕地后备资源,对促进区域可持续发展以及保障国家粮食安全意义重大。

过去几十年,随着人口迅速增长,经过多轮土地资源开发,东北西部地区草甸湿地、沼泽湿地和沼澤化草甸湿地等不断被开发为耕地,面临湿地大面积缩减、土壤盐碱化程度加剧、生态功能退化等生态环境问题。该地区湿地保护率仅为35%左右,与《全国湿地保护规划(2022—2030年)》中到2025年湿地保护率达到55%的要求相差甚远。此外,新开垦的耕地大部分地力差、产量低,由于缺乏后期管护和施肥,有些新开垦的耕地存在复荒、再生盐渍化等问题。而自然资源的长期粗放利用、管理失序又加剧了环境恶化。东北西部地区作为开发不足和过度开发并存的地区,如何在区域可持续发展的基础上,保护性开发盐碱地等耕地后备资源,在提高粮食生产能力的同时改善区域生态环境,是一项长期而艰巨的任务。

东北西部地区在保障粮食安全的基础上,应兼顾遏制湿地面积萎缩、功能退化的趋势。因此,提出以下几点建议。

科学划定湿地保护红线。为正确处理湿地保护和补充耕地之间的关系,要依据东北西部地区湿地特点,建立东北西部地区湿地生态评价指标体系。将自然湿地占比较高且集中分布的地区,划定为核心湿地保护区,该区域应坚决退耕还湿;对于占比达二分之一左右的地区,划定为缓冲区,该区域内严禁大规模土地资源开发。在红线划定过程中,尽量使湿地资源集中连片,以发挥其最大生态效益。

合理开发利用盐碱地等耕地后备资源。盐碱地是重要的耕地后备资源,盐碱地的保护性开发,对守住我国耕地保护红线,保障粮食安全至关重要。东北西部地区是我国典型的苏打盐碱地分布区,能否科学有序开发利用盐碱地,是缓解补充耕地与湿地结构性矛盾的关键。要在第三次全国国土调查基础上,开展盐碱地等耕地后备资源调查工作。做好顶层设计,细化评估盐碱地开发的适宜性,精准划定开发规模和具体地类。深化水平衡和水土资源承载力研究,优化水资源配置,加快水利配套工程建设,提高盐碱地改良治理的水资源保障。

权衡湿地与耕地的比例关系和布局。东北西部地区的可持续发展,关键在于如何让湿地和耕地各司其职,权衡好湿地与耕地的比例关系和布局。在粮食主产区,做到耕地数量不减、质量不降,尽可能向自然条件好的优势区集中,再根据水土匹配状况,适度确定区域耕地保护数量和比例。盐碱地等耕地后备资源开发与湿地保护的矛盾,本质上是区域农业与生态的复杂边界问题,为有效解决该问题,需对东北西部地区湿地与耕地数量与布局进行多情景模拟;科学评估多情景下的经济效益、生态系统功能和价值,揭示不同情景下土地功能变化的权衡与协同作用及空间差异;提出新的国土空间规划方案,在保障粮食产量的基础上,追求生态效益最大化。

动态监测评价逐步优化国土利用空间格局。以东北西部地区可持续发展为目标,从水资源承载力、粮食产量、生态效益三方面建立国土空间规划指标评价体系。构建针对耕地和湿地保护红线的监测预警体系,依据监测数据和评价指标体系,逐年对区域湿地与耕地的规模、布局以及经济、生态、社会等各项指标的变化进行分析评估。建立国土空间规划反馈调整机制,以年度评估结果为依据,对标国家战略,探索湿地保护与补充耕地开发的平衡机制,阶段性实现东北西部地区国土利用空间格局优化。

(作者系自然资源部国土整治中心研究员)

## 实现全国湿地面积8亿亩目标

主持人:我国湿地保护取得哪些成效?还面临哪些问题?

盛连喜(东北师范大学环境学院教授):湿地作为兼具水陆两类生态系统特征的一类生态单元,有着强大、多样的生态服务功能和价值,与人类生存发展关系极为紧密。我国是世界各国中湿地类型最为齐全的国家,湿地面积位居世界第四。常见的自然湿地类型有沼泽、红树林、湿原、泥炭地、滩涂和其他积水地带。我国湿地生物资源非常丰富,湿地植物达2300余种,水鸟类320余种。

我国湿地保护取得历史性成就。目前,湿地面积约5635万公顷,实现了“到2020年全国湿地面积不低于8亿亩”的保护目标。我国加入《湿地公约》30年来,认真履行对国际公约的承诺,采取了扎实有效的保护策略,包括:确定64处国际重要湿地,29处国家重要湿地,1021处省级重要湿地,设立901处国家湿地公园,建设600余处湿地自然保护区,湿地保护率达50%以上;在全球范围内首个制定和实施《湿地保护法》;恢复大量退化湿地,建设各类人工湿地,包括城市

湿地和各种“小微湿地”。

我国湿地保护取得显著成效的经验是国家重视、区域规划、部门合作、协同落实。例如,以生态强省建设为目标的吉林省,近3年来先后启动“大水网”工程和“万里绿水长廊”建设工程,在全省范围内全力推进水资源综合利用、空间均衡优化和河湖综合治理。其中,“大水网”工程着力于在流域尺度上构建“两纵四横”水网,优化全省水资源配置格局,提升水资源利用效率。通过河湖连通改善和提升全省生态环境质量,保护和恢复一批重要湿地,连通该省西部地区已退化或干枯湖沼203个,湖沼湿地面积恢复到4890多万公顷,比工程实施前增加40%,扭转了湿地退化的格局,维持了几十种水鸟栖息、繁殖的境,水鸟种类和数量明显增加,白鹤种群由20世纪80年代的300余只增加到现在的3000余只,适宜生境面积扩大。同时区域内的生态环境质量和功能也得到明显提升,区域生态安全性更加稳定和可持续,使9个市(州)28个县(市、区)和1764万人受益。

要增进湿地惠民全球福祉,适应气候变化,发挥湿地功能,保护生物多样性,推进可持续发展,给各国人民带来更多实惠,

## 全面贯彻实施《湿地保护法》

主持人:要实现《全国湿地保护规划(2022—2030年)》中到2025年湿地保护率达到55%的目标,应如何发力?

张明祥(北京林业大学教授、国家林草局自然保护区研究中心秘书长):截至目前,全国建立了602处湿地自然保护区、1600余处湿地公园和为数众多的湿地保护小区,湿地保护率达52.65%。增强湿地生态功能,维护湿地生物多样性,提高湿地保护率,要以《湿地保护法》实施为契机,全面加强我国湿地保护和修复力度。

全面实行湿地面积总量管控制度。保持湿地面积稳定,是湿地保护最紧迫的任务。《湿地保护法》第十三条明确规定我国实行湿地面积总量管控制度,并将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。一方面,这要求各地采取有效措施,根据湿地资源状况、自然变化情况和湿地面积总量管控目标,研究制定湿地面积总量管控制度,合理划定纳入生态保护红线的湿地范围;另一方面,要求建设项目在选址、选线时应当避让湿地,无法避让的应当尽量减少占用,并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响,国家要制定占用和临时占用湿地的管理办法,湿地恢复费缴纳和使用管理办法,压实占用湿地单位的责任。

“十三五”期间

各地普遍加大湿地保护修复投入力度

组织实施湿地保护修复项目

超过3000个

完成退化湿地修复

38.31万公顷

新增湿地

20.26万公顷

数据来源:《全国湿地保护规划(2022—2030年)》

本版编辑 裴文美 编 王子莹

来稿邮箱 jrbjzsk@163.com