

专题

财政助力湿地保护

日前，中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》，首次全面专题部署生态文明建设，成为当前和今后一个时期推动我国生态文明建设的纲领性文件。作为地球上最富有生物多样性的生态系统和人类最重要的生存环境之一，湿地一向被认为是地球上重要的生命支撑系统，素有“地球之肾”和“生命摇篮”之美誉。自2010年起，中央财政设立湿地保护补助资金，建立湿地保护投入长效机制。多年来，经过各方面的努力，我国已初步形成较为完善的湿地保护体系，但前路漫漫，湿地保护形势依然严峻。



加强湿地生态系统的保护与恢复

财政部农业司

湿地既是独特的自然资源，又是重要的生态系统，不仅为人类提供丰富的物质产品和文化产品，而且在维护生态安全方面发挥着不可替代的作用。党的十八大报告提出，“扩大森林、湖泊、湿地面积，保护生物多样性”。近几年的中央1号文件也多次提到加强湿地保护，扩大湿地面积。在党中央、国务院的高度重视和积极支持下，我国湿地保护工作稳步推进。但由于长期的“历史欠账”，我国湿地面积减少、功能退化的趋势仍未得到根本性扭转，形势仍不容乐观。完善湿地保护政策，加强湿地保护与恢复迫

加强湿地生态系统的保护与恢复 18

湿地保护补助项目实施见成效 21

加大湿地保护力度 助力生态文明建设 23

充分发挥财政资金杠杆作用 促进湿地保护快速发展 25

湿地保护补助给力美丽龙江建设 27

国际湿地保护、恢复与管理经验借鉴 29



在青睐。

一、湿地保护工作稳步推进

根据2014年1月国务院公布的第二次全国湿地资源调查结果,我国湿地面积5360万公顷,居亚洲第一,世界第四,湿地面积占国土面积的比率(即湿地率)为5.58%。受保护湿地面积2324万公顷。两次调查期间,受保护湿地面积增加了526万公顷,湿地保护率由30.49%提高到现在的43.51%。在中央和地方的协同努力下,我国湿地保护各项工作稳步推进,湿地在维护生态安全、减缓气候变暖、防止水土流失、减少自然灾害等方面正发挥着越来越重要的作用。

(一)湿地保护认识逐渐提高。2003年,国务院批准了《全国湿地保护工程

规划(2002—2030年)》。2004年,国务院办公厅下发了《关于加强湿地保护管理的通知》。2009年中央1号文件明确“启动草原、湿地、水土保持等生态效益补偿试点”,同年召开的中央林业工作会议明确“建立湿地生态效益补偿机制”,此后几乎每年的中央1号文件和政府工作报告都对湿地保护提出了具体要求。2012年8月,国务院批准了《全国湿地保护工程“十二五”实施规划》。近年来,地方政府对湿地保护的认识也不断提高,加强了组织领导工作。黑龙江、辽宁都设立了以主管副省长任组长,林业厅、发展改革委、财政厅等部门为成员单位的湿地保护管理领导小组,并成立了湿地保护管理中心。黑龙江省湿地面积较大的双鸭山、佳木斯、鸡西、绥

化、黑河等地级市,集贤、抚远、萝北、嘉荫、巴彦等县也先后成立了湿地保护管理局或管理中心。

(二)湿地保护能力不断提升。一是加快湿地自然保护区建设。截至2014年,我国共建立国家级和地方湿地自然保护区570多处,其中近十年来新建的湿地自然保护区100多处、指定国际重要湿地46处、新建湿地公园900余处(其中国家湿地公园569处)。二是积极推进湿地立法和制度建设。2003年,黑龙江省在全国率先出台了《黑龙江省湿地保护条例》,要求本省各级政府将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划,并安排了专项资金予以支持。到2014年,出台省级湿地立法的省份达到20个。黑龙江、内蒙古、宁夏、江苏等省一些湿地面积较大的地级市先后出台了湿地管理办法,部分重要湿地的机构设置逐步健全,人员力量持续加强。

二、财政支持湿地保护力度不断加大

近年来,中央和地方财政积极发挥职能作用,通过完善财政政策和加大资金投入等方式,有力地支持了湿地保护与恢复工作。

(一)湿地保护投入持续增加。根据《全国湿地保护工程规划(2002—2030年)》,中央财政累计投入预算基建投资26亿元,实施湿地保护工程项目500余个,重点用于湿地保护恢复示范工程、可持续利用示范工程等基建补助,以及能力建设中的基础设施建设和大型仪器设备购置等。从2010年起,财政部会同国家林业局启动了湿地保护补助工作。2010—2014年中央财政共安排13.6亿元,主要用于国际重要湿地、国家重要湿地、湿地自然保护区及国家湿地公园监测监控设施维护和设备购置,以及退化湿地恢复和湿地所在保护管理机构聘

用临时管护人员等方面。同时,为了支持开展湿地资源调查、湿地生态监测等基础性工作,“十二五”以来中央财政在国家林业局部门预算中安排相关项目支出1.52亿元。在中央财政加大投入的同时,地方财政也积极建立并完善湿地保护投入机制。辽宁、黑龙江分别从2008年、2012年起每年都安排1000万元专项资金,用于湿地自然保护区监测点建设、必要的仪器设备购置和资源调查等方面支出。辽宁省还统筹中央财政安排的现代农业生产发展资金、小型农田水利建设资金及基本建设投资等,重点支持湿地排灌站改造渠系配套工程,2010年以来共投入6000多万元。黑龙江省为解决丹顶鹤主要栖息地——扎龙国际重要湿地的生态缺水问题,从2002年开始向扎龙湿地补水,每年省级财政投入200万元,齐齐哈尔、大庆市每年各投入100万元,年均补水2.5亿立方米。截至2012年底,已累计为扎龙湿地补水20亿立方米。

(二)开展退耕还湿和湿地生态效益补偿试点。根据《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(中发〔2014〕1号)等文件精神,财政部会同国家林业局启动了退耕还湿、湿地生态效益补偿试点和湿地保护奖励等工作,进一步完善了财政支持湿地保护支持体系。当年中央财政安排试点补贴10.9亿元,其中退耕还湿试点1.5亿元,对国际重要湿地、国家级湿地自然保护区及其周边范围内的符合条件的耕地实施退耕还湿;湿地生态效益补偿试点6.4亿元,对候鸟迁飞路线上的重要湿地因鸟类等野生动物保护造成损失给予补偿,以及对因保护湿地遭受损失或受到影响的湿地周边社区(村、组)开展生态修复、环境整治给予补助;湿地保护奖励试点3亿元,对经考核确认在湿地保护、退耕还湿等方面取得突出成绩的县级人民政府给予奖励。试点

省份积极落实退耕还湿任务,推进湿地生态效益补偿工作。黑龙江省主要通过三种方式退耕还湿:一是清退还湿。黑龙江省方正县依据《草原法》、《森林法》等法律法规,将松花江大堤内非法开垦的湿地逐步清退,同时帮助农民拓展其他就业门路。二是买断还湿。累计投入资金9880万元,一次性买断费用平均每公顷22995元。三是租地还湿。2011年,鸡西市密山县退耕还湿98公顷,以每年每公顷13050元的价格支付承包费,现已连续支付两年。2014年,盘锦市借助中央财政安排双台河口的湿地生态效益补偿支出,完善湿地生态效益补偿机制,促进湿地保护与恢复:一是对湿地及周边1公里内受鸟类觅食等原因造成减收的耕地承包者发放补偿金;二是开展湿地生态补水、生态修复和环境整治,促进湿地恢复。

三、湿地保护形势依然严峻

尽管我国湿地资源面积较大,但受围垦、污染、基建和过度捕捞等影响,我国湿地面积减少、功能退化、污染加剧的趋势未得到有效遏制,湿地保护形势十分严峻。

(一)湿地面积持续减少。根据第二次全国湿地资源调查结果,2003至2013的10年间,全国湿地面积减少了340万公顷,减少率达8.82%,其中:自然湿地减少了338万公顷,减少率达9.33%。据不完全统计,上世纪50年代以来,我国湿地开垦面积达1000多万公顷,沿海滩涂面积已削减过半,56%以上的红树林丧失。素有“千湖之省”之称的湖北省湖泊总面积从60年代初的800多万公顷缩减到现在的140多万公顷。面积在50公顷以上的湖泊数量已经从1962年的1066个减少到2008年的309个。长江中下游通江湖泊由过去的102个减少到只有2个。目前,减少或消失最快的是尚未纳入自然保护区、湿地公园的湿

地。湿地面积快速减少,加重了我国湿地面积相对不足。目前,我国自然湿地仅占国土面积的5.58%,远远低于8%—9%的世界平均水平,人均占有湿地仅为0.04公顷,相当于世界人均占有湿地面积的五分之一。

(二)湿地生态功能下降。我国湿地的生态功能状况不容乐观。一是对水资源的净化功能减弱。由于湿地面积的减小和污染物的快速增加,大部分湿地原有的减缓污水流速,沉淀和排除杂质、通过植物吸收有毒物质等能力迅速下降,很多已不再具备净化水质的功能。二是应对气候变化能力削弱。与森林生态系统一样,泥沼、沼泽等湿地生态系统也发挥了巨大的固碳作用。随着被围垦、污染、征占用的湿地越来越多,很多不仅失去了吸碳减排的作用,而且原来已经固化的二氧化碳也被释放出来。三是生物多样性减退。十年来,两次调查记录到的野生鸟类种类呈迅速减少趋势。河北省衡水湖湿地是南北候鸟不同迁飞路线的重要交汇点之一,是同纬度地带生物多样性最丰富的区域。但目前的候鸟种类已不足十年前的70%。

(三)湿地水体污染严重。近年来,我国湿地受工农业面源污染影响不断加剧,促进了湿地的富营养化,内陆湖泊湿地的“水华”和沿海滩涂湿地的“赤潮”现象屡见不鲜。1980年前,我国内陆湖泊大多数处于中营养状态,约占91.8%,富营养状态湖泊只占5%。截至目前,富营养化湖泊所占比例急剧上升到55.01%。保护力度相对较大的武汉东湖、杭州西湖、南京玄武湖、济南大明湖等,也都曾受到富营养化的影响。

(四)湿地缺水现象普遍。受气候变暖等自然因素和某些人为因素的影响,我国大部分湿地出现生态缺水现象。内蒙古自治区达赉湖是我国北方最大的淡水湖,受缺水影响,湖面低于流入河面

从而完全变成内陆湖，并导致湖泊盐碱化。目前达赉湖水盐分比例为6‰，已达到半咸水标准。

中央财政将继续认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，完善政策，加大力度，积极支持湿地保护与恢复工作。一是加快湿地立法，依法保护湿地。配合国家林业局等有关部门，尽快出台并实施《湿地保护条例》，依法保护湿地资源。划定湿地红线，将湿地纳入经济社会发展评价体系。严格限制湿地开发利用，征占用湿地的要按照法律规定的程序申请审批。严厉打击非法占用或破坏湿地行为。推动相关法律、法规完善，明确湿地作为独立的土地利用类型。二是促进深化改革，理顺管理体制。逐步提高湿地保护管理机构隶属的行政级次，将条件成熟的国际重要湿地和湿地类型国家级自然保护区逐步交由省级林业主管部门管理。加强湿地保护小区建设，完善我国湿地保护管理体系，提高保护成效。三是不断完善政策，加大支持力度。认真总结退耕还湿、湿地生态效益补偿试点经验，完善财政支持政策，加大湿地保护与恢复的投入力度。同时，推进整合中小河流治理财政专项资金、水污染防治专项资金、林业国家级自然保护区补贴等涉及湿地保护与恢复方面的资金，切实提高资金使用效益。□

责任编辑 李艳芝

湿地保护补助项目实施见成效

内蒙古自治区财政厅



内蒙古自治区国土面积118.3万平方公里，东西直线距离2400公里，南北跨度1700公里。从暖温带至寒温带，从大兴安岭北部的冷湿地区向西南至中亚戈壁，几乎涵盖了除滨海类湿地以外的所有湿地类型。根据国家第二次湿地资源调查，全区湿地总面积601.06万公顷，占自治区国土面积的5.08%，面积位居全国第三。

长期以来，由于气候干旱，降雨量小，补水不足，自治区大部分湿地不同程度都存在萎缩退化现象。个别湿地受到不同程度污染，生物多样性下降。如，乌梁素海湿地由于生活污水、农业废水的排放，造成富营养化非常严重，野生动植物栖息和繁殖受到极大影响。而且，湿地保护投入不足，基础设施设备严重缺乏，湿地保护工作非常困难。自治区大部分湿地因缺少保护经费无法有效保护

而面临萎缩、污染、退化和消失的危险。虽部分湿地实施了保护工程和保护补助项目，但因不能连续实施，还是无法得到长期保护。部分重点湿地因投入不足工作人员配备不足，特别是没有湿地管理人员而无法对湿地进行有效管护。

湿地保护工作得到了自治区党委、政府的高度重视。2007年颁布了《内蒙古自治区湿地保护条例》，各级林业主管部门逐步成立了湿地管理机构，以湿地自然保护区和湿地公园为保护形式的湿地保护体系已初步建立。纳入保护体系的湿地面积147.6万公顷，占全区湿地总面积的24.6%。部分重点湿地实施了国家湿地保护工程和湿地保护补助项目，湿地资源得到了有效保护。2009年中央1号文件提出“启动湿地生态效益补偿试点”，从2010年开始，国家新设立了湿地保护的财政专项资金。财政部