

# 国际湿地保护、恢复与管理经验借鉴

财政部农业司

国际上湿地保护经历了湿地过度开垦和破坏、湿地保护与控制利用、湿地全面保护与科学恢复三个阶段,湿地保护政策也相应经历了鼓励湿地利用、湿地保护与限制使用和“湿地零净损失”三个阶段。近年来,世界各国尤其是发达国家积极探索通过立法、政策调整和经济手段解决湿地面积锐减的问题,并在控制湿地面积总量减少的基础上,通过恢复、重建、迁移等方式恢复和扩大湿地面积,由此取得了一些值得学习和借鉴的经验。

## 发达国家完备的湿地保护政策

世界各国虽多重视湿地保护,但由于国情不同采取的具体行动和政策也有较大差异,发达国家由于社会整体发展水平较高,全民生态环境意识强,国家用于环境和生态保护的公共财政体系完善,其湿地保护政策更加完备。

### (一) 构建完善的湿地保护法规体系

从上个世纪70年代开始,国外发达国家重视通过立法明确湿地保护的社会责任,以及通过法律规范社会对湿地利用的行为。欧盟1979年签署的《鸟类法令》和1992年签署的《动物植物栖息地法令》组成了欧洲自然保护框架具有综合性和代表性的“Natura 2000网络”,其成员国需根据标准确认和保护相关区域。《欧洲水资源框架法令》要求成员国需在2015年前使各类水体水质达到良好水平,对违反欧盟法令规定的行为欧洲法院可强制执行处罚。上世纪90年代初期,美国政府颁布了《湿地零丧失政策》,指出任何地方的湿地都应该尽可能地受到保护,转为其他用途的湿地数量必须通过新建或恢复的方式予以补偿,从而保持甚至增加湿地资源基数。湿地零丧失政策很快影响到加拿大、德国、澳大利亚、日本等发达国家,相继出台了类似的国家湿地政策,标志着湿地进入了全面保护时期。美国的大部分州都有自己的湿地专门立法,有些州甚至对不同类型的湿地分别立法保护。比如马里兰州将本州的湿地分为三大类型,分别用非潮汐湿地法、潮汐湿地法、海岸区管理计划三部湿地法律进行分类保护。

### (二) 重视综合政策体系构建

湿地保护是一项建立在复杂利益关系调整基础上的事业,既涉及私人利益与公共利益关系的调整,也关系到国家短期利益与长期利益的取舍,这就客观要求湿地保护政策具有综合协调功能。美国在制定和实施湿地政策的过程中,比较注重各个部门之间的高度协调和各项政策之间的密切配合。

## 链接

### 《湿地公约》

为保护全球湿地以及湿地资源,1971年2月2日来自18个国家的代表在伊朗拉姆萨尔共同签署了《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(简称《湿地公约》,又称《拉姆萨尔公约》)。《湿地公约》确定的国际重要湿地,是在生态学、植物学、动物学、湖沼学或水文学方面具有独特的国际意义的湿地。自签署公约以来,人们对湿地功能和价值的认识不断深化,已从最初的关注湿地水禽栖息地保护,发展到今天注重整体生态系统的保护和生态服务功能的发挥,这是公约对全球生态保护做出的重要贡献。为纪念公约,1996年10月公约第19届常委会决定将每年2月2日定为“世界湿地日”。截至2014年1月,公约缔约方已达168个,共有2193块湿地被列入国际重要湿地名录,总面积2亿多公顷。我国自1992年加入湿地公约以来,现已指定国际重要湿地46块,总面积400.2万公顷,其中:湿地面积234万公顷。

例如，继1977年《清洁水法》规定许可证制度后，湿地转换为农地的门槛提高了；1985年《食品安全法》中的大沼泽条款着手解决联邦农场政策和湿地保护之间的冲突问题，对那些破坏湿地的农场项目不给予政策扶持；1986年《税收改革法》取消转换湿地成本的税收优惠待遇，进一步提高湿地转换的成本。这一系列政策环环相扣，互为补充，极大地增强了政策实施效果。又如，湿地“零丧失”目标的出台是由环境、农业、商业、研究机构、政府部门等各领域领导者共同参与讨论的结果，体现了各部门之间的高度协调。《紧急湿地资源法》放宽了湿地贷款法的权限，免去了先前的预付款规定；北美湿地保护行动创设湿地信托基金会，并且成立北美湿地保护委员会来负责湿地恢复工程的审批工作；再加上保护储备计划和湿地储备计划的密切配合，使“零丧失”政策得以顺利实施。

在湿地保护政策手段选择上，发达国家既重视法律和管理手段的应用，也越来越重视通过市场、税收、补偿等经济手段处理湿地保护和利用中的各种利益关系。如20世纪末，欧洲自然保护区旅游活动除了带来经济效益外，也给自然环境和当地社会造成了各种负面影响，尤其是生态破坏问题越来越严重，《欧洲保护区可持续旅游宪章》就是在这一背景下由欧洲国家公园联盟制定的，目的就在于促进旅游企业、旅游活动在保护地生态环境保护方面自我约束和管理，实行可持续旅游认证制度。保护区可持续旅游认证一方面使旅游企业有了动力和压力来提高其环境保护水平，减少旅游活动对生态环境的负面影响；另一方面，也唤起了旅游者对其旅游活动和消费行为的审视，使旅游者在选择旅行社、宾馆、饭店和其他旅游服务经营者时更加重视环境因素，从而直接或间接地为环境保护做出贡献。

### （三）实施湿地保护和恢复项目

由于湿地破坏造成严重的自然灾害，湿地公约、生物多样性公约等国际公约相继将湿地恢复列为全球发展目标。随着全球气候变化框架公约将湿地围垦带来巨大碳排放达成共识后，湿地保护与恢复成为清洁发展机制的重要目标。湿地恢复是湿地保护区管理的重要一环，各国政府对湿地恢复的投入力度也逐渐增大。如美国湿地恢复项目自1991年开始在少数州进行试点，1994年在全美展开。美国政府通过规定项目的实施面积来控制项目进度，1990年规定的项目面积上限是到1995年达到100万英亩，2002年上调到2275万英亩，2008年进一步上调到3041万英亩，到2009年受保护和恢复的湿地面积达到4500万英亩。2005财政年度，全美启动湿地项目9226个，新增湿地174.4万英亩，同时完善了137万英亩湿地的地役权。在州一级层面，美国国会授权成立由陆军工程兵团牵头负责小组，出具路易斯安那州沿海湿地恢复项目清单，并根据美国1990年保护和恢复法案的沿海湿地计划为湿地恢复项目提供资金支持。美国的湿地恢复预算在2005年的卡特里娜飓风灾害后出现井喷，仅仅Louisiana海岸带湿地恢复项目预算达到150亿美元。

在欧盟，各国实施相关湿地保护和恢复项目可以获得欧盟的资金支持。《欧盟农业共同政策》也提供了对湿地限制利用的相关补偿机制，欧盟补助湿地标准为每年每公顷350欧元。此外，德国、西班牙等国的中央、区域政府和企业也支持实施一大批湿地保护恢复项目。1979—2010年，德国实施了大规模河流湿地保护恢复项目，涉及30个项目，核心区域面积11.37万公顷，投资2.56万欧元。在恢复治理过程中，采取自愿原则、利益相关者之间的平衡原则和土地有偿转让原则，确保土地业主不

丧失所有权，并在限制利用时给予土地业主资金补偿。

### （四）建立湿地保护管理公务协商机制

在明确不同湿地保护管理部门的责权范围基础上，建立协调机构，形成共同参与的协商机制。如西班牙国家湿地委员会，作为非政府协调和合作机构，工作范围是制订和实施西班牙湿地保护和合理利用战略计划，支持和监督国家和地方履约，确认和协助申报国际重要湿地，解释和应用国际重要湿地标准，编写国家履约报告，组织湿地调查，开展水鸟调查，制订湿地恢复计划，资助特别和广泛使用的研究，协调和资助出版物等。

### （五）推动国际和区域交流合作

相当一部分湿地资源跨越了多个国家和地区，因此区域联动、通力协作就成为保护湿地及其他生态环境的必然选择。如斑尾塍鹬的迁徙，每年3月下旬500多万只斑尾塍鹬都要从南半球的新西兰出发，一刻不停地飞抵北半球的中国、朝鲜和日本等国家的滩涂，停歇约5周后继续飞往美国阿拉斯加繁衍后代，之后再飞回新西兰。这趟超过3.5万公里的旅程跨越了22个国家和地区，只有这些国家和地区共同努力，这趟迁徙才能顺利完成。为此，澳大利亚、日本每年都会出资召开研讨会，供沿途的国家交流数据，共享资料。美国还为一些鸟装上了小型卫星跟踪装置，并动用了3颗卫星进行全程监测，所得数据无偿提供给这22个国家和地区的相关组织。更重要的是，各个国家和地区都尽力保护沿途湿地，不轻易开发这些一年可能只被小鸟使用几周的湿地，大家深知一旦路途中的某块湿地受到破坏，这个跨越22个国家和地区的旅程就无法继续了。

另外，成立于1973年的欧洲自然与国家公园联盟作为一个非政府组织，目前在欧洲有39个国家400个成员单

位。其宗旨是促进自然保护地的良好管理实践,推动管理者和专家的合作与交流,促进政府和相关机构支持保护地的目标和工作。总部设在德国雷根斯堡,2007年在布鲁塞尔设立办公室。该组织设主席和协调员,任务是与总部和各部门、各分支机构沟通交流,加强成员间联络,组织研讨、会议和成员大会,准备项目建议,保持网络交流等。联盟作为各国家公园、生物圈保护区和自然公园等保护地的一体性组织,“代表欧洲保护地的声音”。

#### (六) 广泛的社会参与政策

湿地保护需要各级政府、当地社区以及各相关利益方的共同参与。在湿地保护与恢复的进程中,通过加大公众宣教力度,确保社区、个体积极参与湿地保护与管理。澳大利亚为确保各政府机构及社会群体积极参与湿地保护政策制定,于1995年7月成立了国家湿地咨询委员会,委员会负责向澳大利亚政府提供范围广泛的政策咨询。澳大利亚环境与遗产部还将实施社区教育,提升公众对湿地价值及功能的认识纳入全国性的项目或计划。1979年,美国环保署在其颁布的法规中明确了公众参与公共决策的重要性,并就公众会议、咨询小组、许可证实施细则、财政资助协议等做出相应规定。2003年,美国环保署制定了《公众参与政策》,鼓励和支持公众在湿地保护与管理中发挥更大的作用。西班牙多尼亚纳国家公园20年来一直是环境教育发展的先锋,公园与14个周边城市的政府和学校有成人和儿童教育计划,每年安排10项学校课程计划,受教育学生达1.7万多名;每年安排3个成人教育计划,共有7000多名参与者。他们广泛建设了公共参与设施,包括休闲娱乐、科学和农业旅游、感知自然运动等,每年有30万名游客在游客中心注册。公园还开展了2项重要的志愿者行动,让来自各地的人都可以得到培训并

与公园工作人员共同工作,且建立了志愿者网络,每年有250多人参与到志愿者服务中。此外,通过立法和相关制度建设搭建公众参与湿地保护的平台,利用社会力量增加湿地保护投入,并通过湿地保护信息公开制度加大社会监督是发达国家湿地保护政策的新走向。

### 典型案例

#### (一) 美国密西西比河三角洲滨海国家湿地恢复案例

密西西比河三角洲,位于路易斯安那州南部沿海,是美国重要的能源基地、海运港口和生物栖息地,每年这一区域有500万只迁徙水鸟。20世纪期间,路易斯安那沿海地区流失了4800平方公里土地,这些土地大部分是由沼泽湿地变为敞水域,湿地流失占美国大陆湿地流失量的80%。1990年11月29日,“滨海湿地规划、保护与恢复法”获得美国国会通过,美国联邦政府开始着手保护和恢复沿海湿地,针对堤防与航运工程导致的河口水沙量减少、河口淡水生态系统萎缩导致的海平面上升与陆地下沉、石油和天然气开采及航运工程的建设引起的海水入侵等采取保护措施。滨海湿地规划、保护与恢复法的执行组织是联合工作组,由来自美国陆军工程、环境保护局、路易斯安那州政府、内政部及国家鱼类及野生动物管理局、农业部、商务部等部门共同组成。其职责是确定优先的湿地恢复项目名录与预算,制定联邦与州政府项目规划,并对湿地恢复计划每三年进行一次评估。

项目建设阶段的费用由联邦和非联邦组织分别负担75%和25%。2005年卡特里娜飓风后,美国陆军工程与路易斯安那州自然资源厅获得150亿美元用于恢复路易斯安那州滨海湿地生态系统。2012年工程与州滨海保护与恢复管理局共同提出了路易斯安那州“可持续滨海区域综合总体规划”,计划在50

年内投入资金500亿美元。

#### (二) 莱茵河湿地恢复案例

莱茵河,被称为“映照着整个欧洲历史和文明的辉煌与自豪的骄傲之河”,从18世纪中期开始出现环境问题。20世纪50年代,莱茵河水资源环境进一步恶化。到了70年代,伴随着流域中下游国家工农业的高速发展,人口数量激增,城市化步伐加快,莱茵河的生态灾难也达到顶峰,大量没有经过处理的工业废水排入河中,河水中溶解氧含量极低,莱茵河基本丧失自净能力。为此,莱茵河流域各国政府决心开展莱茵河流域治理,早在1950年德国、法国、卢森堡、荷兰与瑞士成立了莱茵河流域国际管理委员会,目前全流域9个国家已经全部加入了委员会。各成员国共同实施莱茵河行动计划以及欧盟水框架指令,改善水质与生物多样性。莱茵河协调委员会于2001年成立,包括流域委员会之外的匈牙利、意大利等国家,协调、管理资金相关事宜。成员国依据共同的“财务规定及程序”筹集专项资金与常规运行经费,其中欧盟承担2.5%,瑞士承担12%,德国32.5%,法国32.5%,卢森堡承担2.5%,荷兰承担32.5%。

1987年,开始实施“莱茵河2000行动计划”,莱茵河流域的生态环境出现改善;1992年,莱茵河所有污染物实现了50%以上消减率的目标,部分污染物排放减少了90%,目前96%的污染物已经得到控制,氮、磷等营养物质和非点源污染实现有效控制,河水富营养化明显改善,水体中氯化物显著下降,重金属浓度控制在较低水平。

目前,流域委员会制定了“莱茵河2020——莱茵河可持续发展规划”,内容包括“还河流空间”,洪泛湿地恢复、牛轭湖通江、水利工程生态改造,生境斑块连通性提高与河海生态连通性提高,莱茵河洄游鱼类等。□

责任编辑 李艳芝