

中国国家湿地公园建设的政策驱动分析

Research of Politic Power in the National Wetland Parks Construction in China

宋 晴 崔心红*
SONG Qing CUI Xinghong*

文章编号: 1000-0283 (2021) 08-0002-05
DOI: 10.12193/j.laing.2021.08.0002.001
中图分类号: TU986
文献标志码: A
收稿日期: 2021-06-21
修回日期: 2021-07-01

宋 晴
1984年生/女/浙江宁波人/博士/上海市园林科学规划研究院, 上海市城市困难立地生态园林国家林业和草原局重点实验室, 国家林业和草原局城市困难立地绿化造林国家创新联盟, 上海城市困难立地绿化工程技术研究中心高级工程师/研究方向为湿地生态学(上海200232)

崔心红
1965年生/男/湖北秭归人/博士/上海市园林科学规划研究院副院长, 教授级高工/上海市城市困难立地生态园林国家林业和草原局重点实验室副主任, 国家林业和草原局城市困难立地绿化造林国家创新联盟, 上海城市困难立地绿化工程技术研究中心副主任/研究方向为水生植物应用、湿地园林绿化技术和城市湿地生态修复技术等(上海200232)

*通信作者 (Author for correspondence)
E-mail: kysxinhongcui@163.com

摘要

中国国家湿地公园建设起步较晚, 发展较快。近年来, 其规划建设、保护发展等相关规章制度层出不穷。通过对2005—2020年中国国家湿地公园建设情况与规划、政策、规章制度等制定发布情况的相关性研究, 将国家湿地公园建设分为4个阶段, 分别是2005—2008年建设初期、2008—2012年稳步发展期、2012—2016年蓬勃发展期和2016—2020年高速建设期。研究表明, 中国国家湿地公园建设的政策驱动力极强, 立法、建设和管理等方面相关政策的制定引领和保障了国家湿地公园建设的蓬勃发展。中国国家湿地公园分布呈“东密西疏”特征, 73.25%的国家湿地公园分布在“胡焕庸线”东南侧。国家湿地公园的标准化建设滞后于建设进程, 分类高质量管理、专项技术研究和应用亦有待加强。

关键词

国家湿地公园; 建设; 政策

Abstract

The construction of national wetland parks in China started late but developed rapidly. By now, the related rules and regulations about planning and construction, protection and development emerged in an endless stream. Through the researches on the correlation between the construction of national wetland parks and the release of planning, policies, rules and regulations in China from 2005 to 2020, we can divide the China's wetland park construction into four stages. They were the initial construction period from 2005 to 2008, the steady development period from 2008 to 2012, the vigorous development period from 2012 to 2016 and the high-speed construction period from 2016 to 2020. These policies strongly lead and pushed the wetland park construction in China, and guaranteed its development in legislation, construction and management. The results showed that, the spatial distribution of national wetland parks was denser in Eastern China and sparser in Western China. 73.25% of the national wetland parks are located in the southeast of "Hu Line". The standardization construction of National Wetland Park lagged behind the construction process. And it needs to strengthen the classified high-quality management, special technology research and application.

Key words

national wetland park; construction; policy

2004年, 崔心红^[1]等提出湿地公园是一种生态型公园, 具有多种形式和区域特色, 具有生物多样性保护、营造湿地景观、开展科学研究和科普教育等价值。2005年, 《国家林业局关于做好湿地公园发展建设工作的通知》(林护发〔2005〕118号)明确了湿地公园的定义。湿地公园是指以具有显著或特殊生态、文化、美学和生物多样性价值的湿地景观为主体, 具有一定规模和范围, 以

保护湿地生态系统完整性、维护湿地生态过程和生态服务功能,并在此基础上以充分发挥湿地的多种功能效益、开展湿地合理利用为宗旨,可供公众浏览、休闲或进行科学、文化和教育活动的特定湿地区域。湿地公园是湿地保护体系中的重要组成部分,也是发挥湿地社会服务功能的重要载体,其生态学、社会学和经济学价值已引起生命科学、环境科学、生态学、社会学等领域学者的关注^[2-7]。湿地公园以湿地资源为主要载体,以满足生物需求为主要目标,集生态保护、观光休闲、科普教育、科学研究等多功能于一体的典型生态型公园,是解决湿地开发与保护问题的主要途径之一^[8-9]。

面对现下湿地面积锐减、质量降低的困境,发展建设湿地公园是目前维持、保护和扩大湿地直接有效的途径之一,也是落实国家湿地保护管理策略的一项重要具体措施。湿地公园属中国林业部门管理,可分为国家湿地公园和地方湿地公园。我国相关湿地公园的政策法规、制度办法、技术标准等相继出台。《国家湿地公园管理办法》明确指出,国家湿地公园是指以保护湿地生态系统、合理利用湿地资源、开展湿地宣传教育和科学研究为目的,经国家林业和草原局批准设立,按照有关规定予以保护和管理的特定区域。县级以上林业主管部门对国家湿地公园有指导、监督和管理责任。目前对国家湿地公园的科学研究多集中于生物多样性保护、湿地生态修复、可持续评估标准、建设格局分布特征等方面,鲜少有关于国家湿地公园保护管理政策与其建设发展相互关系的研究。文章以时间轴的形式梳理了我国近15年来关于湿地公园建设和管理的政策法规等的制定和发布,分析了国家湿地公园历年建设发展的阶段性情况和空间分布特征,佐证了政策性驱动力对我国国家湿地公园建设发展的强度和时效的作用,并提出绿色发展背景下国家湿地公园的建设建议。

1 中国国家湿地公园制度建设进展

1.1 多部位联动协作,湿地抢救性保护起步

相较于欧美等国,我国关于湿地保护管理方面的研究起步较晚^[10]。1992年,中国正式成为《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》)第67个成员国,中国湿地公园建设正式起步。2000年,国务院17个部门联合颁布了《中国湿地保护行动计划》,开展湿地保护的战略研究,并将“建立和完善湿地保护政策、法制体系”纳入湿地行动计划的优先行动中,同时鼓励地方立法机构建立并完善地方

法规与规章,为地方湿地保护提供法制保障。2003年,国务院批准了《全国湿地保护工程规划》(2004—2030年),将湿地保护落到了实处。该《规划》由国家林业局等8个部委共同编制,于2006年正式启动,对指导开展中长期湿地保护工作具有重要意义。《规划》明确到2030年我国湿地保护工作的指导原则、任务目标、建设布局和重点工程,到2030年全国湿地保护区达到713个,国际重要湿地达到80个,90%以上天然湿地得到有效保护。2004年,国务院办公厅发布《关于加强湿地保护管理的通知》中明确指出,扩大湿地面积,对自然湿地实施抢救性保护将是我国当前和今后一段时期湿地保护的重点任务。2005年,杭州西溪国家湿地公园由国家林业局批准设立,这是中国第一个集城市湿地、农耕湿地、文化湿地于一体的国家级湿地公园。党中央、全国人大、国务院高度重视生态补偿机制建设。党的十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次提出,“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则,加快建立生态补偿机制。2006年,国家“十一五”规划中明确提出湿地保护与修复的具体要求,拟建设222个湿地保护区,其中国家湿地保护区49个。

1.2 《保护条例》颁布,行业标准支撑操作细则

2008年,《中华人民共和国湿地保护条例》(草案)出台,有效引导各地方陆续着手制定省级湿地保护条例。至2020年,全国已出台31个省级湿地保护管理条例或办法,确保了湿地保护与管理的省级立法地位。同年,国家湿地公园评估标准(LY/T1754-2008)^[11]和国家湿地公园建设规范(LY/T1755-2008)^[12]出台,第一次以行业标准的形式规范了国家湿地公园的定义、评估原则与方法、检查和验收的技术方法。由此,我国湿地公园建设进入发展期。随着国家湿地公园建设量和开放量的增加,为响应管理需求,2010年,国家林业局发布了《国家级湿地公园管理办法(试行)》(林湿发[2010]1号),设立了国家湿地公园建设“保护优先、科学修复、合理利用、持续发展”的方针,明确了国家湿地公园的行政管理部门及其申请、建设、管理和撤销的要求和流程。各省市根据自身湿地资源和保护目标,陆续制定了地方湿地公园管理办法。截至2020年底,共有19个省、市、自治区制定了省级湿地公园管理办法。相对于湿地保护条例而言,少了12个省级地方,制定时间也稍晚些。随着我国生态补偿制度框架的不断完善、生态补偿资金投入的不断增多、生态补偿试点的不断拓展,2010年,财政部会同林业局启

动了湿地保护补助工作，将27个国际重要湿地、43个湿地类型自然保护区、86个国家湿地公园纳入补助范围。

1.3 各省市配套政策落地，湿地保护与恢复模式成形

2012年，《全国湿地保护工程“十二五”规划》出台，我国湿地公园建设进入持续发展阶段。《规划》主要以自然湿地为保护对象，特别是国际及国家重要湿地、湿地自然保护区和国家湿地公园，重点关注沿海湿地、高原湿地、泥炭湿地以及跨流域、跨地区湿地，大力开展湿地保护与恢复工程；同时加大科研、宣教力度，开展湿地资源合理利用示范；还就建立生态补偿机制问题作了专门阐述。截至2020年底，北京市、江西省、山东省、青海省、云南省、浙江省、广西壮族自治区等31个地方出台了省级湿地保护条例和办法。湖北省、江西省、安徽省等21个地方出台了各省市辖区管理范围内的湿地公园管理办法。在国家林业局牵头组织实施的湿地保护“十一五”和“十二五”两个五年规划的基础上，已探索形成了我国湿地保护与恢复的有效模式，全面实现了湿地保护的阶段性目标。2011年和2014年，先后印发了《中央财政湿地保护补助资金管理暂行办法》和“开展湿地生态效益补偿和退耕还湿试点”的要求，中央财政启动湿地生态效益补偿试点工作，以经济手段为主，平衡湿地开发利用中利益相关者的关系，最终实现区域生态系统服务和客体福祉的双赢^[13]。重要生态区位的国家湿地公园是湿地生态补偿的主要客体之一。

1.4 《“十三五”规划》出台，启动全面保护新阶段

2016年，《全国湿地保护“十三五”实施规划》的出台，标志着我国湿地进入“全面保护”新阶段^[14]，国家湿地公园建设也进入了高速发展期。随着湿地建设与管理难度和压力的逐渐增加，对新现象、新问题、新科技的不断探索与实践，湿地保护与管理的目标和方针也在不断变化。同年，国务院办公厅印发了《湿地保护修复制度方案》，强化湿地利用监管，推进退化湿地修复，提升全社会湿地保护意识。截至2020年底，全国31个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团全部出台了省级湿地保护修复实施方案。2017年，国务院提出《建立国家公园体制总体方案》，并将8个国家湿地公园纳入试点。同年，国家林业局修订了《湿地保护管理规定》，将湿地全面纳入保护范围：明确了湿地保护可以采取的手段、措施，强调了湿地保护的机构和体系建设要求；明确了湿地认定、申报晋

升和分类的标准、管理办法和程序；进一步严格规范对湿地征占用和禁止的限制；规定了县级以上人民政府林业主管部门对湿地火灾和生物灾害的防治责任。国家林业局修订了《国家湿地公园管理办法》。新《办法》中提出建立国家湿地公园的方针由“保护优先”变更为“全面保护”；进一步明确了国家湿地公园应建立和谐的社区共管机制，发挥生态保育、科普宣教等功能；进一步细化了国家湿地公园建立的必备条件和禁止在国家湿地公园内实施的行为。

1.5 拟定湿地专项立法，确立湿地保护合法地位

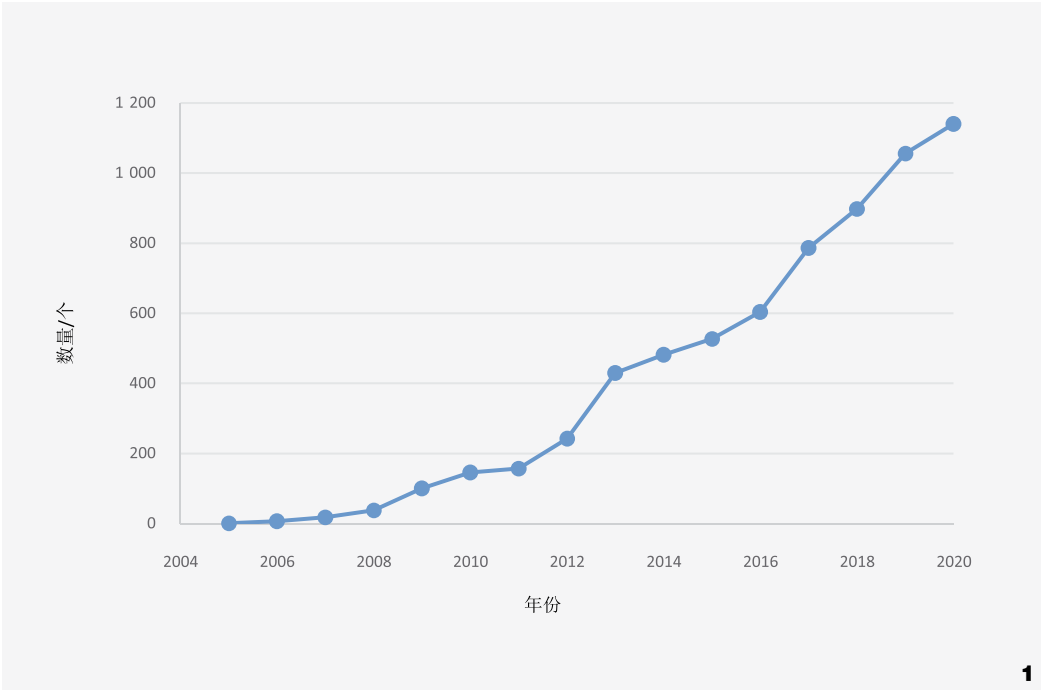
2021年，《中华人民共和国湿地保护法（草案）》通过了第十三届全国人大常委会第二十五次会议审议，并面向社会公开征求意见。草案从湿地管理、湿地保护、湿地修复、检查与监督、法律责任5个方面，明确了监管部门及其法律责任，提出了湿地保护、修复、利用和管理的原则与要求，规范了责任主体、方案和措施。这标志着我国首次针对湿地保护进行立法，拟从湿地生态系统的整体性和系统性出发，建立完整的湿地保护法律制度体系，为强化湿地的保护和修复提供强有力的法治保障。

2 中国湿地公园建设进展

2.1 建设数量

国家湿地公园作为我国湿地公园建设标准、审核要求、管理监督最高的湿地公园，其建设发展历程可充分说明我国湿地公园建设发展情况。根据2005—2018年《中国林业发展报告》、2018—2020年《中国国土绿化状况公报》统计资料，截至2020年底，全国共建立湿地公园1699处，其中国家湿地公园899处。2019年和2020年分别新增国家湿地公园158座和80座。

2005至2020年，我国国家湿地公园建设呈稳步上升趋势，31个省市、自治区、直辖市建有国家湿地公园。这15年国家湿地公园的建设情况（图1），可划分为4个发展阶段：第一阶段，2005—2008（含2008）年建设初期，是我国建设国家湿地公园的起步阶段。国家湿地公园正式挂牌，实现了从无到有的突破。至2008年，已建国家湿地公园38座。第二阶段，2008—2012（含2012）年稳步发展期。至2012年，已建国家湿地公园242座，年平均建设量为40.8座/年，是第一阶段的4.29倍。第三阶段，2012—2016（含2016）年蓬勃发展期。



1. 2005—2020 年国家湿地公园建设概况

至2016年，新建国家湿地公园361座，本阶段建设总量高于前两个阶段的建设总量之和，且年平均建设量是第二阶段的1.77倍。特别是2012—2013年，建设量显著增加。第四阶段，2016—2020（含2020）年高速建设期。至2020年，已建国家湿地公园1140座。年平均建设量达102座/年，是第三阶段的1.41倍，是第一阶段的10.74倍。

2.2 空间布局

刘汉湖等指出，中国湿地公园空间分布呈“东密西疏”特征^[15]，86.9%的湿地公园分布于“胡焕庸线”东南侧，其主要影响因素是经济总量、公路密度、居民可支配收入、城镇化率和湿地率。根据国家林业部门官方统计数据，我国国家湿地公园分布于31个省市，成“东密西疏”的特征（表1）。全国有73.25%的国家湿地公园分布在“胡焕庸线”东南侧，与刘汉湖等研究结果中提到的湿地公园空间分布趋势相似。可见，在我国湿地公园建设发展历程中，国家湿地公园的建设发展具有代表性。从分布方向来看，沿“胡焕庸线”较近的省份国家

湿地公园建设数量较大。内蒙古自治区、新疆、黑龙江等地虽然经济发展水平不高，但国家湿地公园的数量都在66个以上，且以自然湿地为主。可见，在中国湿地保护处于“抢救性”保

表1 2020年全国各地国家湿地公园数量

省/直辖市	数量/个	省/直辖市	数量/个	省/直辖市	数量/个
北京	3	安徽	33	四川	39
天津	6	福建	11	贵州	55
河北	27	江西	45	云南	23
山西	26	山东	91	西藏	27
内蒙古	66	河南	52	陕西	49
辽宁	22	湖北	82	甘肃	13
吉林	27	湖南	99	青海	28
黑龙江	76	广东	36	宁夏	17
上海	2	广西	33	新疆	66
江苏	32	海南	9	总计	1 140
浙江	18	重庆	27		

护阶段时，国家湿地公园的建设对象以具有典型的、少有的、且具有生态区位特征的大型自然湿地为主。

3 结论

我国湿地保护虽然起步较晚，但从伊始就充分认识到湿地保护必须依靠多部门、多学科协同联合才能实现，组织多个行政管理部门共同制定《保护计划》，迈好了湿地保护的第一步。湿地公园作为湿地保护的重要形式之一，其建设、管理以及其中的科学问题已成为湿地学科热点。借助“世界湿地日”“生物多样性日”、湿地科普馆、野生动植物保护等主题活动，社会公众对湿地保护的意识越来越强。政府积极制定湿地公园相关建设和管理政策，并能根据国情、事情的变化和观念的更迭及时修订重要规章制度。2021年，《湿地保护法（草案）》的意见征询，充分显示了我国制定一部全国性湿地保护的法律法规，保障生态文明建设和全面推进绿色发展的决心。

纵观15年来我国湿地公园相关政策的制定及其建设的发展，总结如下：

（1）中国国家湿地公园建设主要分为4个时期，分别是2005—2008（含2008）年建设初期、2008—2012（含2012）年稳步发展期、2012—2016（含2016）年蓬勃发展期和2016—2020（含2020）年高速建设期。国家湿地公园相关政策从国家到地方，从法律法规到技术规范，从规划建设到保护管理，涉及林业、水务、生态、社会等多个行业 and 部门。

（2）中国国家湿地公园建设受政策驱动极为显著。特别是2008年、2012年和2016年三个时间节点，分别发布了《中华人民共和国湿地保护条例》（草案）、国家湿地公园评估标准（LY/T1754-2008）、国家湿地公园建设规范（LY/T1755-2008）、《全国湿地保护工程“十二五”规划》、湿地公园生态补偿机制，以及《全国湿地保护“十三五”实施规划》，引领各省市陆续颁布相应的湿地保护条例、湿地补偿机制、湿地公园管理办法等文件，从立法、建设和管理等方面支撑我国湿地公园建设的持续发展。

（3）标准化建设与工程建设进程错位。2008年发布第一个国家湿地公园建设和评估标准之前，我国已批建了38个国家湿地公园，标准化建设稍滞后于工程建设。至2020年，我国已建有1 140个国家湿地公园，且分布于全国31个省市自治区，各有特色，宜着手制修订相关行业技术规范，以符合生

态文明建设的发展需求。国家湿地公园极具地方特色的代表性，但地方出台的技术规范大多数仅支撑于省级湿地公园，建议在行业规范层面按照国家湿地公园分类出台标准，实现国家湿地公园的高质量管理。

（4）专项技术研究和应用有待加强。管理规范的落地性和可操作性缺乏细节支撑，应进一步深入专项技术的研发和应用，特别是执法巡护、监督考核、定额管理养护、生态补偿等。为保障国家湿地公园建设目标明确、建设过程规范、管理养护科学，切实从湿地生态系统的社会、经济和生态服务功能出发，鼓励国家湿地公园专项研究走在建设的前面，注重落实关键技术工程和管理中的应用。

参考文献

- [1] 崔心红, 钱又宇. 湿地公园[J]. 中国园林, 2004(4): 60-61.
- [2] 崔心红. 建设湿地园林, 改善生态环境——上海市湿地园林建设的探索[J]. 中国园林, 2002(6): 60-63.
- [3] HUANG C C, YANG F. Study on the Planning of Wetland Park[J]. Contral South Forest Inventory and Planning, 2004(8): 26-29.
- [4] WU. J. Ecological Planning About Wetland Park of Chongming Dongtanin Shanghai[D]. Shanghai: East China Normal University, 2005.
- [5] 戴建兵, 俞益武, 曹群. 湿地保护与管理研究综述[J]. 浙江林学院学报, 2006, 23(3): 328-333.
- [6] 汪辉, 欧阳秋. 中国湿地公园研究进展及实践现状[J]. 中国园林, 2013(12): 112-116.
- [7] 吴迎霞, 徐鹏, 张林, 等. 基于知识图谱的中国湿地保护研究可视化分析[J]. 湿地科学与管理, 2020(3): 47-52.
- [8] ZHAO S Y, SHI F F. The Concept of Wetland and Design of Wetland Park[D]. Nanjing: Southeast University Press, 2006.
- [9] 王立龙. 中国国家级湿地公园运行现状、区域分布格局与类型划分[J]. 生态学报, 2010, 30(9): 2406-2415.
- [10] 刘婧. 中国湿地资源研究综述[J]. 资源与产业, 2007, 9(4): 21-23.
- [11] 崔丽娟, 张曼胤, 王义飞. 国家湿地公园评估标准[S]. 北京: 中国标准出版社, 2008.
- [12] 崔丽娟, 张曼胤, 王义飞. 国家湿地公园建设规范[S]. 北京: 中国标准出版社, 2008.
- [13] 严有龙, 王军, 王金满, 等. 湿地生态补偿研究进展[J]. 生态与农村环境学报, 2020, 036(005): 618-625.
- [14] 安树青, 张轩波, 张海飞, 等. 中国湿地保护恢复策略研究[J]. 湿地科学与管理, 2019, 15(2): 41-44.
- [15] 刘汉湖, 刘奕, 宋景辉, 等. 中国湿地公园空间分布及其影响因素研究[J]. 湿地科学与管理, 2020, 16(3): 63-68.