

关于我省湿地保护管理情况 专题调研的报告

海南省人大常委会专题调研组

海南省人民代表大会常务委员会:

湿地被誉为“地球之肾”与森林、海洋并称为全球三大生态系统,是生态安全体系重要组成部分和经济社会可持续发展的重要基础。为贯彻落实中共海南省委关于进一步加强生态文明建设,谱写美丽中国海南篇章的决定,进一步促进我省湿地保护管理工作。根据工作计划安排,省人大常委会组成由康耀红副主任为组长,有常委委员、环资工委委员及林业厅有关人员等参加的我省湿地保护管理情况专题调研组,于2017年10月11日至25日,对我省湿地保护管理情况开展了专题调研,调研活动由环资工委具体负责实施。调研组深入三亚、儋州、万宁、东方、乐东、临高、陵水、昌江等8市县5个类型(包含了海南全部的湿地类型)的19处湿地,就我省湿地资源存量、类型及分布;湿地自然保护区面积变化;湿地保护有关法律法规实施;湿地遭破坏;打击违法侵占湿地等情况及保护湿地工作存在的问题进行调研。现将有关调研情况报告如下:

一、湿地资源基本情况及生态功能

根据2009年—2013年国家林业局组织开展的第二次全国湿地资源调查结果显示，我省有近海与海岸湿地、河流湿地、沼泽湿地、湖泊湿地和人工湿地等五大类型湿地，总面积480万，其中近海与海岸湿地共有346块，303万亩，占总面积的63.02%；河流湿地共有907块，60万亩，占总面积的12.42%；湖泊湿地共有26块，0.9万亩，占总面积的0.17%；沼泽湿地共有2块，面积0.06万亩，占总面积的0.01%；人工湿地（不含水稻田）共有1184块，面积117万亩，占总面积的24.38%。

我省湿地的生态服务功能显著，生态价值巨大，在提供生产生活资源、净化水体、调节气候、缓解自然灾害、减轻侵蚀等方面发挥了重大作用，同时，还是发展休闲和生态旅游的重要资源，是海南国际旅游岛建设的重要支撑。湿地还发挥了生物多样性保护的价值，如：东方四必湾的红树林湿地是国际珍稀濒危鸟类黑脸琵鹭重要的栖息地、越冬地，为保护研究该物种提供了重要的场所。

二、管理保护湿地所开展的工作及成效

近年来，省政府及相关部门为了保护和管理湿地，做了一些工作，对于重要湿地通过设立湿地公园和自然保护区等方式进行保护，对湿地的保护管理起到了较好的促进作用。

（一）建立保护区和湿地公园，针对性保护湿地资源。
一是建立自然保护区。我省已建成各级以湿地生态系统为主

要保护对象或涉及湿地的自然保护区共 22 个，其中 20 个位于海南岛，2 个位于中沙与西沙。保护区总面积约 123 万亩，湿地面积将近 45 万亩。大部分水鸟栖息地、红树林、珍稀水生野生动物分布区和重要水源地纳入了自然保护区的范围。二是设立湿地公园。我省目前有 2 个国家湿地公园（定安南丽湖国家湿地公园、儋州新盈红树林国家湿地公园），1 个国家湿地公园试点（三亚东河国家湿地公园），另外有 2 个国家湿地公园正在申报试点（海口美舍河国家湿地公园、海口五源河国家湿地公园）。东方俄贤岭省级自然保护区（大广坝水库水源地）和儋州千古盐田红树林省级自然保护区也正在筹建中。为配合湿地保护管理体系的完善，在海南省人民政府与各市县签订的《“十三五”期间海南省森林资源保护和发展目标责任书》中明确要求：至 2020 年，各市县需建设 2 处及以上湿地公园或森林公园加强湿地保护管理。三是扩大保护区面积。东寨港国家级自然保护区湿地管护面积由原来的 5 万多亩增至 12 万多亩，生态环境得到较好保护。

（二）推动湿地资源纳入生态红线，构建保护长效机制。结合我省“多规合一”工作，及时跟进，启动了将全省 480 万亩湿地纳入生态红线管控的工作，现已有 323 万亩湿地纳入生态红线管控，占湿地总面积的 67%，基本做到了将具有重要生态功能或者生态环境敏感、脆弱的自然湿地划入生态红线，严格按照国家和本省有关生态保护红线管理的相关规定进行管控。对未纳入各市县生态保护红线的 1 5 7 万亩湿地，按照国家有关规定加强保护和管理，同时继续推动完成

全省 360 万亩自然湿地纳入各市县生态红线，争取做到应保尽保。

（三）开展湿地修复，恢复湿地功能。一是制定修复保护方案。2017 年省政府印发《海南省湿地保护修复制度实施方案》，建立了湿地保护目标责任制，明确了责任单位、时间节点和修复设施等，为湿地的修复保护提供了依据；二是加大修复与保护的资金投入。2013 年以来，争取中央及省级湿地保护与恢复工程、湿地补助资金、绿化宝岛资金等累计 1.24 亿元，主要用于湿地保护与恢复的相关支出，包括监测监控设施维护和设备购置、退化湿地恢复、聘用临时管护人员、造林等。同时，争取生态公益林资金用于湿地资源的保护管理，保护区内的红树林已经被纳入到生态公益林管理范围；三是各市县正在采取行动积极进行湿地修复，湿地的修复保护工作取得了阶段性成效。如：海口市通过利用创新性的湿地生态修复技术，对美舍河进行抢救性保护与修复，修复面积达 414 公顷，美舍河告别了脏、乱、臭的模样，披上了景色优美，生态良好的新装；三亚市结合“双修”工作，通过对东河和西河的生态进行修复，合并申报设立了三亚河国家湿地公园，恢复了良好的生态湿地，还原了“山、海、河、林、田”立体生态体系；陵水县正对新村黎安泻湖区进行生态修复，积极申报国家红树林湿地公园。

（四）加强湿地保护管理，巩固放大生态效果。通过退塘还林、打击破坏行为和加强管理等措施加强保护管理，使湿地的生态功能进一步好转。如昌江海尾湿地，通过创新方

式，引进企业进行保护管理，取得了很好效果。调研组在海尾湿地调研时看到了，湖泊、森林相映，候鸟成群嬉闹，美不胜收。东方四必湾保护区通过加强管理，生态恢复，黑脸琵鹭数量不断增加，大批候鸟聚集，成了冬季观鸟胜地。万宁通过对青皮林湿地、水椰子林的保护管理，保护区内生态系统保持完整，珍贵保护植物长势良好。儋州、乐东等地通过红树林补种、改善物种结构、退塘还林等措施，使得湿地面积不断扩大，保护效果不断改善。

（五）开展合作研究与国际交流，提高湿地保护管理工作水平。近年来，省林业部门与厦门大学、华南师范大学、中国林业科学院热带林业所等科研院校合作开展科研项目，内容涉及湿地资源调查、湿地监测、湿地修复、有害生物防控等方面，取得了显著成果。这些研究对及时了解和掌握我省湿地的资源变化状况提供了基础数据，对海南湿地保护管理工作水平具有较好的科学指导意义。2013年，启动了全球环境基金（GEF）海南湿地保护体系项目，该项目期5年，目标是增强海南湿地保护体系有效管理，促进全球重要生物多样性保护，目前项目进展顺利。

三、存在的问题及原因

近年来，省政府及相关部门为管理保护湿地做了大量工作，也取得了一定成绩，但一些地方对湿地保护未引起足够重视，随意侵占、破坏湿地的现象时有发生。主要表现为：

（一）宣传不够，人们对湿地保护重要性认识不足。目前我省也开展了一些诸如“世界湿地日”、“爱鸟周”、“野生动物

保护宣传”等活动，但这些活动受众不广，影响不大。湿地保护宣传教育工作的广度、力度、深度不够，宣传教育工作明显滞后于经济发展资源保护形势的要求。目前，全社会还普遍缺乏湿地保护意识，湿地还没有作为一个相对独立的生态系统被认识，被全社会所关注和重视，人们对湿地生态价值普遍认识不足，保护意识淡薄。对湿地的保护管理工作没能引起足够的重视。在调研过程中发现，群众对湿地、范围、概念和作用知之甚少，甚至政府履行湿地保护职责相关部门的一些工作人员对湿地的认识也模糊不清。

（二）法规不完善，保护机构不健全。虽然我省已出台了《自然保护区管理条例》、《南渡江生态保护条例》、《红树林保护规定》等法规，但这些法规仅适用于“特定”湿地的保护，对特定范围之外大面积的湿地还没纳入法规保护范围之内，存在立法缺位，造成保护管理缺乏法规支持；目前，我省虽建有多个国家级、省级、市县级湿地相关自然保护区，但除3个国家级及4个省级保护区外，其余省级、市、县级湿地自然保护区均处于无专门机构人员、无管理经费、无管理设施的“三无”状态。

（三）缺乏协调，没有形成保护合力。湿地保护管理部门涉及林业、水务、农业、国土、环保、海洋等多个部门。但调研中发现，我省在湿地管理保护过程中，管理体制、协调机制不明确，相关各部门缺乏良好的沟通协调，没能形成共识和合力，造成管理缺位，各部门间如何分工合作，有效开展工作的的问题亟待解决。

（四）湿地屡遭破坏，保护与开发利用矛盾突出。随着城市的发展和城市化进程的加快，对土地的需求量急剧增加，存在着湿地生态系统破坏和不合理占用的问题。一是湿地内非法开垦、围垦、填埋、采砂、养殖现象屡禁不止。调研组在乐东、万宁等地调研时看到，湿地范围内挖塘养殖现象时有发生。二是房地产及其他商业项目大量征收占用湿地。如，定安南丽湖开发建设，使得湿地面积大幅减少。澄迈县的富力湾房地产项目所在地就处于湿地范围内。三是生产、生活等污染和基建、泥沙淤积等也在破坏和威胁着湿地的生态环境。调研组所到之处都能看到生产、生活污染，基建、城市化及泥沙淤积等威胁和破坏湿地生态环境现象的存在。四是外来物种侵害、破坏湿地生态系统安全。如调研组在儋州新盈湾国家湿地公园内调研时发现，引进种植的外来树林物种生长快、体型高大，导致本地体形小、生长较慢的红树林因阳光受挡面临死亡的威胁。调研组了解到，陵水在修复新村泻湖区时，也在引进种植了大量的外来物种红树林。

四、意见建议

湿地保护功在当代，利在千秋，要把加强湿地保护，恢复湿地生态功能，作为贯彻落实党的十九大精神，进一步加强生态文明建设，谱写美丽中国海南篇章的一件大事，予以高度重视，并切实抓紧抓好。

（一）加大宣传，努力提高全社会的保护意识。湿地保护，宣传先行。要把加强湿地保护同建设生态宜居、人民幸

福的美好新海南目标结合起来，运用多媒体，采取人们喜闻乐见的形式，加大湿地知识普及和湿地保护意义宣传的力度，动员全社会关心、支持和参与湿地保护与建设事业。同时，也要加大对政府有关部门业务人员宣传培训力度，让湿地保护管理意识入脑、入心，明确职责，以点带面。

（二）明确职责，统筹协调保护管理工作。湿地保护与建设是一项牵涉面广、协调难度大的系统工程。各级政府要高度重视湿地保护与管理工作，建立和加强林业、水务、国土、环保和海洋等相关部门的沟通协调机制，及时研究解决湿地保护与管理工作中的问题，充分发挥各有关部门的优势，明确职责，团结协作，做好湿地保护与管理工作。

（三）加强科研，完善湿地保护范围。开展系统的调查研究，加强湿地的科学研究工作，建立湿地资源信息数据管理系统和监测系统，摸清湿地资源家底，掌握湿地的动态变化，研究湿地恢复与重建的方式和技术手段。在此基础上，继续推动我省自然湿地纳入生态红线管控范围，做到应保尽保。同时，也要加强湿地精细化管理，对现有的保护区进行研究梳理，根据湿地的区们、范围大小及重要程度建立保护站点，对保护对象消失，保护区划定范围也影响了当地经济发展和人民群众生产生活的，应考虑调整保护区规划。

（四）加大投入，促进湿地保护和建设。湿地保护与建设是一项长期而艰巨的任务，属于社会公益事业，政府应在政策、资金、科学治理等方面大力支持，起到主导、示范作用。加大人工湿地建设的投入，并通过政策引导，动员社会

力量加入到人工湿地的建设中来。同时，要完善和加强湿地保护机构建设，确保在保护和管理湿地过程中能充分发挥作用。要加强湿地保护设施建设，完善和提高湿地资源监测设备技术水平，建立资源监测数据库。对外来物种引进种植要结合实际，谨慎进行。

（五）加强执法，坚决制止随意侵占和破坏湿地的行为。要通过加强日常巡查，重点打击等手段，加大执法力度，坚持保护优先的原则，坚决克服“先建设，后保护”、“先侵占，后恢复”的不当做法，对现有湿地实行普遍保护，要继续推进退塘还湿地工作，坚决制止随意侵占和破坏湿地的行为。要加快湿地保护与建设的立法步伐，并争取《海南省湿地保护条例》早日颁布实施，使湿地保护与建设工作有法可依，对随意占用湿地、改变湿地用途的行为，要依法坚决查处。