

严格湿地保护制度让“红线”变“红利”

□ 卓成霞

湿地是全球三大生态系统之一，是重点生态功能区，覆盖了地球表面仅6%的面积，却为40%的已知物种提供了生存环境，被誉为“地球之肾”。据估算，全世界有超过10亿人依靠湿地为生，全球湿地每年为人类提供生态服务功能价值高达47.4万亿美元。尽管湿地对全球可持续发展有重大贡献，但人类非理性的开疆拓土、填海造田，拓展出大量农业空间与城市空间，日益蚕食了湿地的生存空间，致使湿地面积减少和功能退化，人与湿地关系冲突不断。当前，在我国大力提倡循环经济的背景下，必须实行最严格的湿地保护制度，严守生态保护红线，对现有湿地生态系统的结构、功能和生态过程进行全生命周期的有效管护。唯有在划定生态保护红线的同时，进行可持续性开发，扛牢坚守湿地红线的责任，才能畅享湿地发展红利，实现保“红线”与变“红利”的良性发展。

加强保护和监管湿地资源的紧迫性。守护湿地就是守护人类本身。2024年，世界湿地日的主题是“湿地与人类福祉”，突出强调湿地系统为人类提供的营养、灵感和复原力。中国是世界上湿地类型最齐全、数量最丰富的国家之一，湿地资源“家底丰厚”。据统计，我国湿地面积达5635万公顷，居亚洲第一，世界第四。全国有82处国际重要湿地、58处国家重要湿地、903处国家湿地公园、13个国际湿地城市。这些资源有效发挥涵养水源、净化水质、维护生物多样性、蓄洪防旱、调节气候和固碳等总体生态功能，通过经济和非经济方式给予了人们多层面的生态福利。不能回避的是，我国湿地生态系统仍然存在“赤字”问题，比如，栖息地的丧失、环境污染、外来物种入侵、气候变化等。当前，我国湿地保护虽然取得了很大成效，但与国际先进水平相比还存在一定差距。一方面，有些地方对湿地的重要性认识不深，部分地区破坏和过度利用现象依然存在，依法保护和监管力度不强，湿地修复的科学性和系统性有待加强。另一方面，不同管理部门之间规章大量重叠、目的之间存在冲突，多部门协作机制亟待强化，湿地生

态、社会和经济综合效益未能充分显现。因此，大力推动湿地资源保护与监管势在必行。

在保护与监管中持续释放湿地价值红利。从湿地国际布局看，2025年《湿地公约》第十五届缔约方大会的Logo，凸显了人类保护与监管湿地生态系统的重要使命。我国要保留湿地的原真性、完整性与延续性，必须坚定不移把保护摆在第一位，尽最大努力保持湿地生态和水环境，在“规定动作”中有新的“自选动作”，以此提升保护和监管效能。

保持推行湿地休养生息的战略定力。从本质看，湿地是一种自我调适性很强的生命栖息地，确保湿地生态健康最好的方式是赋予湿地充足的休养生息时空。一是严格执行湿地休养生息机制。从人与自然和谐共生的高度出发，从维护人的生命健康实际出发，像保护眼睛一样保护湿地，把更多重要湿地资源纳入自然保护区。二是保持对湿地资源的敬畏之心。湿地开发利用要有“等一等”“停一停”的底气与魄力，确保一定时间内对其“不打扰”“不折腾”。比如，从湿地空间范围看，不打破湿地面积的“临界规模”，确保湿地的生态承载力稳步运行。三是不与湿地争夺发展空间。发展旅游不能牺牲湿地生态环境，不能搞过度商业化开发，不能搞一些影响生态环境的建筑，不能吃子孙饭。比如，从湿地生物种群数量看，不打破生物物种的“临界规模”，确保生物多样性繁衍的充足空间。

增强相关法律法规的刚性约束力。有法必依、执法必严是调湿地经济学准则与生态学准则冲突的金钥匙。从经济学准则看，湿地开发与保护的经济学标准，是依据资源开发所形成的经济净效益。从生态学准则看，其根本要求在于任何开发利用湿地资源的经济活动，都不能影响湿地生态系统功能的正常运行。当下，必须以法治手段平衡湿地经济学准则与生态学准则。一是立足地方湿地保护工作需求，严格执行湿地保护法、水法、海洋环境保护法等法律法规，督促指导有关部门结合实际制定修订湿地保护的地方性法规。二是相关部

门依法依规对湿地保护、修复、利用等进行监督检查，严厉查处破坏湿地的违法行为，开展湿地保护约谈，对相关单位和责任人进行严肃追责，加大执法工作力度，让严的法律责任落到实处。三是树立湿地开发的正确政绩观。实行湿地保护目标责任制，将湿地保护成效纳入地方政府综合绩效评价体系。比如，在林长制、湖长制考核范围中开展湿地保护率等指标考核，确保湿地利用保持合理空间。

强化相关责任主体的执行联动力。湿地保护与监管是一项整合性、协同性的工作，横向、纵向联动是关键。一是建立信息垂直通报机制。林业草原主管部门有责任会同自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等主管部门按照职责分工上下联动，形成一体化推进保护湿地工作的大格局。二是建立保护协作管理机制。建立和完善湿地资源调查评价、面积总量管控、分级管理、生态修复等重要配套制度，向有关部门共享湿地调查监测数据、规划数据和名录管理数据等，协同推进湿地保护与国土绿化、水土流失治理、岸线整治等工程建设，不同部门形成长效合力。三是强化责任主体对政策的执行力。当前，我国陆续制定出台了关于湿地较为完备的文件、规范和标准等。比如，《全国湿地保护规划（2022—2030年）》、《小微湿地保护与管理规范》国家标准、《湿地生态修复技术规程》行业标准等。不同层级、不同部门联动协作、执行有力，必将大大提高湿地保护和监管的效能。

强化典型创新模式的培优引领力。选树培优是地方创新实践的标杆和动力，将为全国湿地保护节约大量时间成本、减少试错成本。比如，2024年江苏无锡开展“湿地带”试点建设。“湿地带”将种植苦草、睡莲、芦苇等水生植物，并投放鲢鱼、鳙鱼等水生动物，逐步构建起稳定的水生生物群落，从而提升水体自净能力。又如，福建闽江河口赋予湿地“户口本”。此次确权登记全面摸清了闽江河口湿地各类自然资源的质量、数量和保护诉求，通过法律手段公示明确其权属、用途及生态保护要

求等，为湿地资源有效保护和开发利用提供了重要借鉴。

强化精准监测监管的智能支撑力。从实践看，人工智能对湿地生态系统形成与演化、湿地生态水文过程、湿地生物地球化学循环等方面具有技术监测与监管优势。一是真正发挥湿地生态站专项“前哨”作用。湿地生态站的关键作用是积累湿地生态系统长期动态观测与实验数据，探索湿地生态系统动态变化的规律，推广湿地保护与修复的技术模式，为湿地相关国家战略提供决策支持。二是完善智慧湿地监管平台。平台以低空无人机监测数据为基础，以卫星遥感数据为底图，结合实地辅助调查数据，构建集成卫星遥感、无人机航测遥感和地面观测的“空天地”观测网络，实现对湿地生态要素的可视化。三是构建湿地动态监管体系。运用“互联网+实时监控+云端访问”技术，实时在线监测湿地资源生态因子的相关状况，形成湿地生态数据库，准确把控湿地生态变化并及时预警，重点开展国家重要湿地动态监测，指导开展省级重要湿地动态监测。

提高公众价值效应的场景感知力。湿地是为公众服务的，湿地保护修复得好不好，公众最有发言权。一是创新湿地功能的宣传路径，让公众可感可及。结合《湿地公约》缔约方大会、世界湿地日、湿地保护宣传周等开展宣传教育活动，增强全社会湿地保护的動力。二是创新公众参与模式。探索建立公众开展湿地监管活动的付费机制。适度开放自然教育和生态体验领域，推动湿地生态工程全民共建、生态产品全民共享，提高湿地保护的大众参与度和获得感。三是建立湿地保护公众监督机制。鼓励基层的群众性自治组织、社会组织、志愿者开展湿地保护监督活动，广泛运用线上线下多种途径对公众开展监督培训，增强全民监督意识。



加快建立生物多样性主流化长效机制

□ 普晓妍

生物多样性主流化是指将生物多样性纳入各级政府的政治、经济、社会、军事、文化及生态环境保护、自然资源管理等发展建设主流的过程。可以说生物多样性主流化是最有效的生物多样性保护与可持续利用措施之一。2024年我国发布的《中国生物多样性保护战略与行动计划（2023—2030年）》，将重要自然生态空间的保护修复作为应对生物多样性丧失威胁的重要措施。这份计划不仅是我国履行《生物多样性公约》的重要工具，也是推动落实“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”的国家行动。我们应清醒地看到，当前生物多样性丧失趋势尚未扭转，全球生物多样性仍面临诸多困难和挑战。我国拥有世界最全面的生态系统类型，鉴于生物多样性丧失和生态系统退化呈加速态势，生物多样性保护工作面临着严峻的挑战。因此，加快建立生物多样性主流化长效机制，尤为迫切。

构建整体、系统的生物多样性法律法规体系。目前，我国虽已初步构建起生物多样性保护法律体系，并在生物多样性保护与可持续利用中发挥着关键作用，但我们仍需在此基础上持续完善法律法规体系，为生物多样性保护和治理筑牢制度保障。

首先，应加强针对生物多样性保护的综合性立法。现阶段我国生态环境保护面临诸多问题，虽有对不同类型保护对象区分规制的立法，但往往仅关注生物多样性保护的某一方面，缺乏整体性和系统性，不仅会导致法律法规之间相互冲突、各领域法律法规难以有效衔接，还容易出现立法空白，直接影响生物多样性保护法制合力的形成。故而，亟须在国家层面制定针对生物多样性保护的基础性、综合性上位法，统筹协调我国目前已经制定修订的50多部与生

物多样性保护相关的法律法规，确保法律体系协调一致。同时，仍需要持续重点关注生物多样性保护与经济发展之间的平衡，加快开展农业、渔业、生物安全、生物遗传资源获取与惠益分享等领域法律法规的制度修订工作，因势利导推进生物多样性相关领域法律法规的制定修订、生态保护补偿制度和生态环境损害赔偿制度的健全优化等工作。

其次，完善重要生态空间法律保护制度。对现有的生物多样性保护相关法律法规加以梳理评估，在重要生态空间法律保护方面，进行生物多样性保护法治建设成效评估及空缺分析，加快开展农业、渔业、生物安全、生物遗传资源获取与惠益分享等领域法律法规的制度修订工作，积极推动野生动植物就地保护及其栖息地（包括湿地、森林、草原、海洋等重要生态系统）保护相关的立法修法工作。

最后，出台针对生态保护红线的法律法规。生态保护红线是国土空间规划中的关键管控边界，涵盖全国重要的生态空间，跨度广泛，仅依赖政策性文件进行规范，易导致不同区域的生态保护红线制度内容不统一甚至相互冲突。因此，需要制定针对性法律，明确生态保护红线的划定标准、审批及调整程序、监管责任等关键要素，从而给各地方依据统一的程序和标准划定红线区域提供依据，有效管控重要生态空间，保障生态功能不减弱、面积不缩减、性质不改变。

完善生物多样性保护协同治理机制。党的十八大以来，我国生物多样性保护战略地位不断强化，根本在于我国持续推进生物多样性主流化，全面提升生物多样性保护和管理水平，在生态文明建设全过程中融入生物多样性保护理念。可见，生物多样性保护需要建立健

全国家与地方、政府多部门间协同联动机制，发挥各级政府在生物多样性保护工作中的主导作用。

首先，在生物资源的可持续开发方面，应加强生物多样性保护主管部门与行业主管部门之间的工作协调机制。坚持保护优先的原则，明确生物资源的普查、收集和保藏工作，尤其注重野生种质资源和特殊生物资源的评估、挖掘、利用，确保生物资源开发的可持续。

其次，协同统筹生物多样性就地保护和迁地保护，注重体系建设，提升保护水平。统筹构建国家公园与国家植物园等保护区网络，协同各级相关职能部门共同推进自然保护区、城市和乡村的保护体系形成，建设相互衔接、互为补充的生物多样性保护体系，提升全国生物多样性保护水平。

最后，协调国内和国际，推动国际合作与标准制定，提升我国在全球生物多样性治理中的影响力。中国作为主席国举办《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）期间，推动达成“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”并成立“昆明生物多样性基金”。一方面，我国需要协调好国内国际，积极参与生物多样性相关国际标准制定，加强关键议题的交流磋商，在全球生物多样性治理新征程的开启和行进中持续作出中国贡献。另一方面，要发挥基金对国际社会保护生物多样性资金投入的示范引领作用，推进生物多样性国际合作，帮助发展中国家和地区制定生物多样性保护战略与行动计划，持续提升我国在全球生物多样性治理中的话语权和影响力。

持续提高全社会对生物多样性及其价值的认识。生物多样性是人类赖以生存和发展的基础，广泛的公众意识和社会认知能够推动形成保护生物多样性的

社会共识，要统筹协调政府、企业、社会大众三个层面，推动形成生物多样性保护合力。

首先，充分发挥政府在提高生物多样性保护意识方面的引导作用。明确生物多样性的经济效益、社会效益和生态效益。同时，通过公共教育和宣传活动，探索建立公众参与生物多样性保护的激励机制。此外，号召科研项目进社区，支持科研院所、高校、环保组织等机构将生物多样性相关的科研融入生活，刺激保护生物多样性社会共识形成。

其次，深化企业在经济生产活动中提高生物多样性保护意识。在企业运营中融入可持续发展理念，制定环境管理标准，降低对生态环境的负面影响。同时，与社会组织合作，共同开展生物多样性监测和保护项目，提升企业的社会责任。此外，通过年度可持续发展报告等形式向社会公众汇报生物多样性保护方面的努力与成就，将企业环境影响透明化。

最后，着力提高社会大众对生物多样性保护意识与实践水平。一是积极践行绿色低碳生活方式，主动参与环保活动，以亲身实践加深对生物多样性保护的理解和认同。二是通过绿色产品消费观念养成和消费方式改变，推动市场逐渐向环保方向转变。三是学习生物多样性知识，广泛关注并积极参与相关政策制定与实施，为保护工作贡献公众监督力量。



近年来，作为我国发展现代林业的重要载体，国家储备林通过营造林建设、现有林改培、中幼林抚育、建设林业支撑体系等途径，储备培育一批珍稀大径级森林资源，加快提升了森林质量。这是对绿水青山就是金山银山理念的生动诠释。国家储备林建设不仅关注降碳、减污、扩绿、增长，更是满足人民美好生活对优质生态产品的需求，旨在实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。推动国家储备林“链”式发展是坚持系统观念，完善国家储备林建设体系的具体体现。其基本要求是以可持续发展为导向，整合林业相关环节的各个参与方，从提高产品质量，实现经济效益和环境效益双赢目标的供应链体系层面出发，进一步推进现代林业产业升级。

构建多元化收益保障。贯彻落实党的二十届三中全会提出的深化生态文明体制改革部署，以《国家储备林建设规划（2018—2035年）》《“十四五”国家储备林建设实施方案》为指引，紧跟国家重要战略导向和产业发展趋势，将经济林、森林康养、林下经济等产业纳入经营范围，多元化提升和保障收益，推进现代林业产业“链”式发展。一方面，通过对林地立体化经营，推广“大径材+珍贵树种+林下经济”复合模式，构建一个混交、复层、异龄、多功能的森林群落，提高森林质量，发挥森林资源多重效益，推动实现林业资源的经济、社会、生态效益最大化。另一方面，针对部分农村适龄劳动力匮乏导致山林抛荒及林农、村集体分散经营与管理能力有限致使收益微薄等问题，探索建立“国企出资金、林场出技术、林农出土地，山权不变、林权共有，收益按比例分成”合作模式，推行以股份合作为主导的林地经营权流转，变“林权为股权、林农成股东”，实现租金、薪金、股金的“三金”收益，带领农民一起干、一起赚。与此同时，依托森林生态资源、景观资源、食药资源和文化资源，提供游憩度假、保健养生、康复疗养、健康养老等服务，促进林业三次产业深度融合，激发林旅消费新潜能，为山区振兴发展注入新动力。

优化多渠道筹资服务。党的二十届三中全会提出，实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系。这一部署将有效激励社会资本和经营主体参与国家储备林建设，从而进一步发挥政策导向和兜底作用，优化投融资结构，推动国家储备林建设朝着“链”方向强化项目筹资保障。一是《国家储备林建设规划（2018—2035年）》明确，国家储备林建设项目列入中央财政补助范围，可获得最长期限30年、宽限期8年并执行基准利率的贷款支持，资金既可用于营造林工程、营造林配套保障工程、林业碳汇、林业产业发展，也可用于与林业相关的二、三产业及基础设施建设。用好政策性信贷，不仅为林业发展投融资和高效社会化经营开辟新路径，更能破解乡村振兴投入不足难题。二是以国家储备林建设项目为载体，抢抓国家实施“双碳”战略的重大机遇，集聚碳汇资源，积极参与碳汇市场交易管理，实现“林地流转—碳汇收储—基地经营—平台交易—收益反哺”的全链条闭环管理，破解资源转换资本的命题。三是国家储备林建设新规明确国家、省、市、县和项目所在地林草主管部门分工，鼓励金融机构积极为国家储备林建设及相关活动提供信贷支持。具体来说，各主体方应密切跟踪中央和省级资金支持方向，紧扣中央和省级预算内投资、中央林业草原相关资金及超长期特别国债等政策，统筹使用财政资金，发挥其撬动作用，吸引金融和社会资本更多投入。

构筑多类型人才供给。重塑林业产业成为山区县域“碳汇”储备和“两山”转化的重要通道，亟须系统推进技能人才和服务体系建设。一是对基层农技推广人才，可以实行定向人员招生与公开招聘乡镇（街道）从事林业技术推广工作人员并轨培养。对林业高新技术专业人才，应积极

□ 张孟洋

推动国家储备林「链」式发展

极与高等院校、科研院所、博士创新工作站建立合作关系，大力支持“校企”合作平台建设和林业重点实验室建设，定期举办以国家储备林建设为主题的交流研讨活动。二是对乡村本土实用人才，应依托技师学院、农民学校、共富技能学堂等载体，细化技能培训手册，开展实用技能培训。对项目建设管理人才，应选配一支资质好、懂林业、善金融、会管理的项目建设运营团队，提供林业技术服务，提升项目管理能力。三是还要瞄准目标，靶向发力，以合理的制度安排激发人才的主观能动性，注重“引育用管留”全链条人才服务体系建设，构建多元化人才发展专项资金、多维基金、职称认定惠才、津补贴等优惠政策，最大程度供给人才和发挥人才效用。

筑牢多层次安全支撑。国家储备林建设前期投入大、生产周期长、短期收益低、政策风险大，需要多角度提高认识，多方形成合力，减少信息不对称，健全风险防控机制。一方面，以森林保险托底，参照公益林森林综合保险补贴政策，把国家储备林建设项目纳入中央财政森林保险补贴范围，降低项目经营风险系数，为山区县域绿色发展增添“护身符”。同时，在项目建设中注重数智赋能，运用互联网、物联网、大数据、人工智能等新一代信息技术，推动林业资源数字化全生命周期管理，完善信息监测系统，积极推进数字化林业经营管理平台建设，通过数字化平台助力项目落地落实、高效长效，实现现代林业“链”式“项目透明化、管理精准化、服务智慧化、监管实时化”发展。另一方面，进一步守牢生态安全底线，科学布局和建设森林防火基础设施设备，推动更多林业机械设备纳入国家农机补贴范围，加大对森林病虫害防治和知识普及力度，持续优化树种比例配置、林木经营管理，提高森林生态系统稳定性和安全性。同时，推进林业经营方式创新，还要持续完善激励干部敢于担当、积极作为与约束并重机制，坚持严管厚爱相结合，完善容错纠错机制，落实“三个区分开来”，为推动实现国家储备林高质量建设提供有力支撑。

