



王艳峰

湿地公园建设的功能定位及应对之策

党的十九大报告把“强化湿地保护和恢复”作为“实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络”的重要抓手。近年来，各地湿地公园建设取得重大进展，到2020年3月，经国家批准和试点建设的国家湿地公园已达901处，湿地公园建设已经成为湿地建设和开发、生态系统保护和修复的重要载体。但湿地公园建设也进入瓶颈期，需要我们厘清其功能定位，以期在保护中发展，在发展中保护。

湿地公园是人与自然和谐共生的重要载体。湿地是地球上介于水生和陆生生态系统之间的一种独特的水文、土壤、植被、生物等特征的过渡性生态系统。在涵养水源、调节水量、降解污染、促淤造陆、净化生态、美化环境等方面具有重要作用，素有“地球之肾”“储碳库”“物种基因库”等美称。湿地公园是美丽中国建设的独特一环，集湿地保护、生态恢复、休闲游览、科普科研等功能于一身，是自然保护体系的重要组成部分。

湿地公园承载着三重功能：其一，生态保护和建设功能。湿地公园具有“渗、滞、蓄、净”等水土保持功能，像海绵一样涵养水体、维护生态安全、维系生物多样性，以及降解人类消费物。其二，经济发展功能。作为良好的自然生态系统，湿地公园对人类社会物质生产有着直接或间接、有形和无形、可量化和不可量化的经济效益和价值功能。其三，文化教育功能。湿地公园因其自身具有美学价值，可以通过设立文化美育基地来提升人类的人文素养，实现生态美与心灵美的“美美与共”。这三重功能表明，湿地公园建设需要树立系统治理思维，既要认识其生态功能的基础性和先在性，也要观照湿地对人的经济价值和文化价值，这样才能实现生态、经济、文化等功能的协同发力，实现人与湿地的和谐共生，走好湿地保护与利用双赢的可持续发展之路。

国家湿地公园面临的新问题。从现实情形看，国家湿地公园存在资金投入不足、基础设施建设不完善、湿地景观资源开发程度不高等问题，并衍生了湿地水质污染、知名度不高等问题。

首先，湿地保护与开发建设失衡。现实中，湿地开发过度而保护不足。由于湿地的建设资金主要来源于财政拨款，单一的投资渠道与较大资

伴随着经济高速发展与城市化进程推进加快，我国现有的风险管理体系难以满足生态环境风险防范的要求，构建生态环境风险防范体系，是我国生态文明建设的需求，也是提升国家治理能力的重要体现。

所谓“生态环境风险”是指因自然因素或人类活动所导致的能源枯竭、物种多样性降低、生态系统退化和环境污染，而给人类未来的生活和生产造成短期灾害或者长期不利影响，甚至危及人类未来生存和发展的一种可能性。

我国国土幅员辽阔，各地经济社会发展水平、资源环境禀赋以及生态系统的多样性和脆弱性存在很大差异，由此造成各地所面临的生态环境安全问题类型、程度也不尽相同，总体上突发性和累积性环境风险并存，大气、水、土壤以及生态系统安全形势复杂而严峻。

“十三五”是我国经济结构调整、社会发展转型以及全面建成小康社会的关键时期。“十三五”乃至未来的一段时间内，我国仍将处于经济增速换挡期、结构调整阵痛期以及工业化、城市化、自然资源利用持续增长、社会转型等叠加阶段。这一阶段也将是社会经济发展和环境保护的胶着期，严峻的生态环境风险形势将继续存在，是我国未来经济社会可持续发展

核心阅读

湿地公园建设需要树立系统治理思维，既要认识其生态功能的基础性和先在性，也要观照湿地对人的经济价值和文化价值，这样才能实现生态、经济、文化等功能的协同发力，实现人与湿地的和谐共生，走好湿地保护与利用双赢的可持续发展之路。

金需求量之间形成突出矛盾，特别是由于湿地建设资金来源的不可持续，一方面造成一些湿地建设项目的滞后，另一方面又造成当地湿地公园主管部门过度开发湿地，比如无限制发展湿地旅游业，这种粗放式开发湿地资源的涸泽而渔的做法，严重违反了湿地保护底线和建设初心。

其次，整体开发利用不当引发水体污染与物种单一性。一些湿地公园在建设时出于生态系统的整体性考虑，将附近的农村耕地一并规划在内，结果出现了农村土地使用方向与湿地建设方向相冲突。农村用地由于种植业、水产养殖业、畜禽业等生产需要而产生的污水被排入湿地，造成湿地水体污染。再加之未能拦截的工业污水、湿地旅游产生的垃圾，都使湿地的自净功能严重退化。此外，由于盲目引进外来物种，使湿地的本土物种受到威胁，湿地物种单一性日渐凸显。例如，互花米草在我国沿海地区湿地的泛滥就是一个典型事例。

再次，建设水平低与品牌效应差并存。湿地公园建设面貌单一，缺乏当地的生态和人文特色。国内大多湿地公园只提供简单的游览休憩设施，很少开发有趣丰富的湿地旅游产品，不能满足游客的体验性、参与性的旅游需求。再者，由于当地政府对湿地公园的“生态旅游”形象不明确、定位不准确，使湿地公园的开发建设游离于本地旅游产业之外，缺乏官方媒体、社会媒体的广泛宣传报道，湿地公园即使在本地区居民当中也“少有耳闻”，在更大范围产生品牌效应就难上加难。

这些问题从深层来看，主要涉及三个问题：一是缺乏系统思维和战略眼光，不能从生态系统的整体性角度来保护和开发湿地。二是没有解决好湿地建设“钱从哪里来、用到哪里去”的问题，不能在公益定位的基础上有效利用社会资本，使湿地建设能够可持续发展。三是没有守好生态建

设的底线，特别是在解决湿地水体保护这一“湿地的灵魂”的问题上，出现了很大的偏差。

新时代国家湿地公园的突围与超越。国家湿地公园的建设该向何处去？只注重湿地原生态建设，或者只注重湿地的资源开发与经济效益，都是片面的。由于湿地的保护开发是一个系统工程，任何单一维度的建设，都不能打好这手牌，必须把生态保护、经济建设、文化品牌建设融合起来，同步打好这“三张牌”。

一方面，打好“生态牌”。保护生态系统是湿地公园建设的首要目标，是美丽中国建设的重要内容，也是展示各地生态建设成就的有力抓手，因此要抓好湿地公园的生态治理。一是生态优先。当生态效益与经济效益相冲突时，湿地公园建设应优先保障生态效益。二是适度干预。遵循“最小干预”原则，保持湿地原生态，不建亭台楼阁，不盲目引进危害生态食物链的外来物种，减少对湿地的人为破坏，使生态自然修复。三是有序开发。结合当地的生态城市建设实际，有序开发湿地资源，形成生态优先、有序开发的可持续发展格局。

另一方面，打好“经济牌”。湿地公园建设是公益性事业，需要注重生态效益，但由于维护湿地需要大量资金的投入，也需要讲经济效益，因此既不能无视生态效益的“涸泽而渔”，也不能舍弃经济效益的“缘木求鱼”，而是要实现生态保护与经济发展的融合互动、良性发展。一是采取多元融资、差异化建设的模式。在国家当地政府项目资金支持的基础上，可按照“谁治理、谁受益”的原则，通过社会投资、公益捐助、门票收入、开发体验式旅游产品等办法，拓宽多元化的融资渠道。因此，国家湿地公园建设也应合理地开发各类生态资源，增强湿地公园的吸引力。二是留好“底牌”，确保不超过湿地生态资源的承载限度。

以保护湿地生态资源为底线，合理控制湿地旅游、湿地体验项目的规模。对湿地公园生态保护的管理和宣传要落小落细，对破坏湿地资源的行为处罚要从重从严且起到重大警示意义。三是培育“生态养生”品牌。湿地公园是“天然氧吧”，应突出“生态养生”的经济价值，着力发展健康休闲、养生度假、民俗体验、环湖特色体育等新兴业态融合发展的湿地旅游养生产业。四是用足“乡村振兴战略”政策红利，统筹推进周边地区居民的乡村建设，积极吸纳转移劳动力参与湿地公园的特许经营活动，使当地百姓从吃“公家饭”到吃“生态饭”转变。

同时，打好“文化牌”。文化是人类共有的精神家园，湿地文化的挖掘是绿色发展的题中应有之义，也只有打造独具文化特色的湿地景观，才能实现湿地公园建设的“腾笼换鸟”和“换挡提质”。一是探索“湿地+教育”模式，积极传播湿地生态文化。例如，依托丰富的自然人文资源，积极开发和推广自然教育课程，进学校、进企业、进社区。二是探索“湿地+文化”模式。不同的地理、水文、气候，孕育不同的湿地文化，要从尊重历史的前提下，深入挖掘当地湿地文化资源，力避“千城一面”。比如，在社会文化打造上，收集有关历史传说、反映湿地文化的实物等，赋予湿地公园以历史文化元素，让游客置身其中“忆得起乡愁”。特别是不断开发湿地文化的深度体验项目，深入挖掘历史文化建设的成功案例，增强湿地公园对游客的吸引力。三是探索“湿地+互联网”模式。利用互联网、大数据的现代科技成果，为游客提供“智慧化服务”。提升湿地生物文化的宣教功能，大力普及生态文化和湿地知识，使游客通过实地观摩、人与自然的交互性虚拟体验、户外科普的可视化活动、生物多样性数据采集与监测等，给游客上一堂生动的“自然生物课”，完成探索大自然的生态教育之旅。四是加强湿地的保护宣传。利用新媒体、融媒体平台，大力宣传和推广湿地公园的社会价值，在全社会和当地学校开展户外游学活动。在社会宣传方面，建设含有湿地景观元素的文化长廊、生态步道、生态文化公共设施等，举办环湖自行车赛、湿地文明行、湿地垃圾清理志愿活动等公益活动，提高公众对湿地公园的保护意识，在全社会营造爱护湿地、建设湿地的良好氛围。

幽幽大秦岭，栖息着这样一个族群——古老而珍贵，纯美而忠贞，高洁而典雅。它坚强地走过濒临灭绝的困境，走进人与自然相伴相生的新世界；它是碧水蓝天间的“吉祥之鸟”，灵动婀娜，宛若从天而降的仙子，为人类带来幸福与美好；它是典雅、高洁的“东方宝石”，从大山深处走来，向世界传播和平与友好。

它，就是素有“天堂鸟”之称的朱鹮。

巍峨的秦岭是中国南北气候的分界岭，雄伟的山峰挡住了北方的寒流南下，这里有中国最古老的内陆河——汉江。气候温润，植被丰茂，雨水充沛的汉中盆地，是适宜朱鹮生存的宝地，秦岭南麓洋县的姚家沟是它们最后栖息地。

这是一个静谧的小村庄，仅有7户村民过着与世隔绝的田园生活。朱鹮与村民相生相伴，和谐相处，但是面对不测风云，朱鹮弱小的种群随时面临着灭绝的危险。这种情况下，刘荫增的出现，成为朱鹮在这个世界上的“保护神”，并成为无数秦岭生态故事的新开端。

朱鹮，在地球上已经生活了6000万年。然而，当人类来到20世纪80年代的时候，古老的朱鹮却遭遇了最严重的生存危机。1963年、1975年、1981年，苏联、朝鲜、韩国、日本，相继宣布野生朱鹮灭绝，并成为引发全球关注的重大生态事件。

“中国还有野生朱鹮？”——整个世界的期待，全球的目光聚焦在中国。这，也是全世界生态保护工作者最深沉的思考和最热切的期待。

早在1972年，日本政府就曾向中国政府提出过寻找野生朱鹮的请求。当时中国林业部、中科院给国务院答复：1930年以前，中国14个省份普遍见到朱鹮；1950年前后，陕西、甘肃部分地方稻田、河坝可见朱鹮；1960年代，鸟类学家在秦岭采集过标本；1970年代，已无朱鹮消息。

1978年9月，受国务院委托，中科院动物研究所刘荫增带领的中国朱鹮考察队风餐露宿，历尽艰辛，走了大半个中国，在几乎认定朱鹮已经绝迹的情况下出现了奇迹。

考察队沿着曾经有朱鹮分布的燕山、中条山、吕梁山、大别山搜寻，未曾发现朱鹮的蛛丝马迹。随后，将搜索范围一再扩大，北起兴凯湖，南至海南岛，西自甘肃东部，东临海岸线，实施“拉网式过滤”……

接近3年，行程5万公里，却一无所获，绝望的情绪与日俱增、天天蔓延。1980年，在甘肃天水市发现了3根朱鹮的羽毛，多少为科学家带来了坚持下去的精神动力。1981年5月，考察队第三次进驻洋县，这已是复查计划。考察队不厌其烦，每到一处，即让村民观看朱鹮幻灯片，并承诺提供一条有价值线索奖励100元钱。不久，考察队接到纸坊乡两位农民何丑旦、何天顺的报告：在全家河山上见到过在幻灯片中看到的鸟。

1981年5月23日，由何丑旦、何天顺带路，考察队向洋县北部的秦岭深处进发。傍晚时分，在马道梁不远处突然传来了两声“啊……啊……”的鸣叫声。“快看！”大家顺着何丑旦手指的方向，看到一只大鸟正从头上掠过。

“天哪——朱鹮！是它，真的是

朱鹮，正从秦岭起飞

党双忍

它！”此时，刘荫增没有像其他队员那样挥臂高呼、欢呼雀跃，只觉得一股巨大暖流冲击着心扉，眼眶里不由自主地涌出泪水……“飞到那边去了！”兴奋的考察队员忘记了疲劳和饥饿，朝着朱鹮飞去的方位狂奔，翻越一座座小山，终于在八里关乡大店村姚家沟近距离地看到了它们。

苦苦寻觅3年的朱鹮就在眼前，半山腰上长着15株百年青冈树，在由低向高延伸的第7株树上，刘荫增他们像做梦一样发现了一对朱鹮和3只嗷嗷待哺的幼雏，在相邻的另一棵树上又发现了一对成鸟。这——就是已有“6000万年历史”朱鹮的最后家园，是当时世界上仅存的7只野生朱鹮。

中国发现7只野生朱鹮的消息正式对外公布后，立即在整个世界引起了轰动……并由此开始了中国朱鹮保护的事业。

39年，无数人一起走过，与朱鹮共度艰苦岁月，中国朱鹮保护事业取得了了不起的成就，为世界创造了拯救濒危物种的成功典范，朱鹮野外种群迅速发展，在世界东方的蔚蓝色天际，已经有4000余只“吉祥鸟”，展开了翅膀，优雅的飞翔……

朱鹮，在唐代诗人张籍笔下，它“羽毛如薊色如染，远飞欲下双翅敛。避人引子入深壑，动处水纹开泮港”。在当代著名作家陈忠实眼里，它拥有迷人的仙安丽影，看见它就有某种拜谒至仙的感觉。今天，让我们通过优美的文字和图画，再一次认识这圣洁的生灵，感悟人与自然的和谐共生的真谛。

朱鹮，它来自中华民族的祖脉秦岭。朱鹮已成为生态代言鸟，它代表着中国飞向世界。朱鹮，正从秦岭起飞……



生态环境风险防范下的国土空间规划

徐 鹤

各类空间性规划，形成国土空间开发、保护、利用、修复的空间格局，实现国土空间开发保护一张图。

国土空间规划融合生态环境风险防范的要求，关键在于强化生态环境保护的先导性、约束性。在国土空间规划划定的空间范围内附以生态环境资源现状属性，决定国土空间的用途管制，制定生态安全、环境质量和资源消耗的管控要求，并将其作为生态环境管控的重要依据，对于生态空间、城镇空间、农业空间内的生态红线保护、产业准入、污染排放、资源消耗等行为设置合理的准入管控要求，成为生态环境风险防范的重要抓手。风险源与生态环境风险受体是生态环境风险的两个重要因素，是突发性生态环境事件和累积性生态环境事件发生的两个必要条件。有限的空间范围内，风险源与生态环境敏感受体的概率。突发性生态环境事件与累积性生态环境事件均可以通过空间规划划定“三区三线”和对各类空间的用

途管制，减弱布局类的生态环境事件的发生概率亦或是规避此类生态环境事件的发生。

通过规划编制优化风险源与生态环境受体的布局，以减少突发性生态环境事件的发生概率；以环境质量改善为核心，围绕生态安全和资源消耗的角度，对于空间用途进行科学有效的管制，减缓或避免累积性生态环境事件的发生。同时，空间规划应衔接生态保护目标、环境质量控制线和资源消耗“天花板”，设置严格的生态环境准入要求并将其作为在空间规划实施过程中的重要空间约束，以对各类区域空间落实生态环境管控的要求，防范生态环境风险。空间规划将资源承载能力和环境容量作为战略决策的依据和规划编制的前提条件，通过资源环境条件前置并引导和约束空间规划的编制与实施，以空间规划倒逼发展转型，实现人与自然和谐。

国土空间分区划分衔接环境管控单元划分，以实现国土空间用途管制和生态环境准入约束管理工作的协调

配合，增强空间规划的环境合理性和协调性。制定生态环境准入政策时，结合空间规划，以各区域的发展目标与定位为指引，提出切实可行的管控要求，使环境保护与区域发展相协调，促进环境管控措施和生态环境风险防范措施的落地。

建立国土空间规划体系是一项具有根本性、全局性、长远性的工作，需要坚持问题导向和目标导向为原则，立足当前、面向未来、统筹谋划。同样，系统构建事前严防、事中严管、事后处置的全过程、多层次风险防范体系也是一项需要逐步完善的工作。为使国土空间规划融合生态环境风险防范的机制更加完善，国土空间治理能力得到进一步提高，提出如下政策建议。

一是健全完善空间规划相关的法律法规体系，强化顶层设计，建议在国土空间规划基本法的总则部分明确在编制国土空间规划的过程中确立环境优先生态安全的原则，将对生态环境风险防范作为国土空间规划的基

本考虑，明确生态环境风险防范在国土空间相关法律中的地位。二是建立统筹协调的部门管理机制。明确建立跨部门协同管理的机制体制，打破部门行政壁垒，以自然资源部、生态环境部牵头，联合农业农村部、国家林业和草原局等相关部委，成立统一的、分工明确的管理机构体系，发挥生态环境风险防范体系的作用。三是建立完善的监督机制。明确监督反馈对国土空间规划的重要作用和地位，构建基于空间管控的生态环境风险防范的保障机制，将公众参与，开设线上及线下等多渠道公众监督平台，建立高效监督反馈机制，提升公众监督的效能作为各项管控工作的重要保障措施，促进相关工作有序进行。四是明确法律法规之间的关系，明确出台的国土空间规划相关的法律、条例、技术导则和技术指南之间的关系和地位，强化之间的衔接，通过“三区三线”划定，建立基于空间规划体系的生态环境风险防范机制。

本考虑，明确生态环境风险防范在国土空间相关法律中的地位。二是建立统筹协调的部门管理机制。明确建立跨部门协同管理的机制体制，打破部门行政壁垒，以自然资源部、生态环境部牵头，联合农业农村部、国家林业和草原局等相关部委，成立统一的、分工明确的管理机构体系，发挥生态环境风险防范体系的作用。三是建立完善的监督机制。明确监督反馈对国土空间规划的重要作用和地位，构建基于空间管控的生态环境风险防范的保障机制，将公众参与，开设线上及线下等多渠道公众监督平台，建立高效监督反馈机制，提升公众监督的效能作为各项管控工作的重要保障措施，促进相关工作有序进行。四是明确法律法规之间的关系，明确出台的国土空间规划相关的法律、条例、技术导则和技术指南之间的关系和地位，强化之间的衔接，通过“三区三线”划定，建立基于空间规划体系的生态环境风险防范机制。

