

▼ 随着新一轮沿海开发浪潮，沿海各省的围填海工程都在进行中，海边常常能看到为围海修建的几公里长的堤坝。围填海工程加剧了中国滨海湿地的消失速度，过去 50 年间，中国的滨海湿地丧失了一半。

© 肖诗白 / Greenpeace 绿色和平

# 生态保护红线， “与海争地”的转机

江苏省无序围填海威胁滨海湿地

GREENPEACE 绿色和平

# 目录

一 前言 / 概述	01
二 中国滨海湿地现状	03
1 中国滨海市湿地概况	03
2 滨海湿地资源急剧萎缩	04
三 绿色和平的主要发现	07
1 农业侵占	08
2 工业侵占	09
3 旅游开发侵占	11
四 生态保护红线框架下的滨海湿地保护	12
1 杜绝以次充好	12
2 践行应划尽划	13
3 落实“三不”原则	14
五 绿色和平的建议	15

▼滨海湿地被快速围垦的同时，面临着垦区利用率低的问题。江苏省连云港市连云新城，几座新的商业房产伫立在新城里，附近人烟稀少，晚上楼盘亮灯率不高。在夜幕下一处即将被开发的空地，绿色和平以空置的楼盘为背景，进行了光绘摄影，希望用飞翔的鹭鸟群提醒人们，正是这样的无序开发和利用，造成了滨海湿地急剧缩减的现状。© 肖诗白 / Greenpeace 绿色和平

# 过去半个世纪， 超过50%的滨海湿地在中国消失



## 一 前言 / 概述

滨海湿地是陆地向海洋过渡的自然地带，中国东部滨海湿地是东亚 - 澳大利西亚候鸟迁飞区的重要组成部分，每年有上千万只候鸟依赖中国的滨海湿地作为迁徙途中的重要补给站，中国滨海湿地的健康地对于维护全球生物多样性具有不可替代的重要意义。但由于对滨海湿地生态价值的长期忽视，大部分的滨海湿地缺乏有效保护，导致过去 50 年间，中国的滨海湿地消失了一半<sup>1</sup>。随着新一轮向海要地的沿海开发策略的实施，仅存的滨海湿地也在围填海、污染以及入侵物种等威胁下急剧退缩。

绿色和平在 2017 年 3 月至 11 月间，在江苏省盐城市和南通市的滨海湿地进行了桌面和实地调研，走访了 4 个不同类型的涉及滨海湿地开发的项目区域。发现盲目围垦、利用率低、生态空间预留不足、违规排污等问题依然突出。有些工程建设还侵占了自然保护区和生态保护红线<sup>2</sup>，更有甚者还存在涉嫌违法审批或未批先建的行为。

滨海湿地和森林、湖泊等生态系统一样，具有重要且不可替代的生态价值。随着生态文明建设进程的加快，生态保护红线成为了中国环境保护工作的新契机<sup>3</sup>。生态保护红线划定后，将实现全国一张图，对红线区域内的生态环境进行严格保护，这对于所有生态空间，特别是滨海湿地这类长期存在保护空缺的生态空间来说，是一个难得的保护机遇。

2017 年底将有 14 个省市首先完成生态保护红线的划定，其中包括天津市、河北省、浙江省、上海市，以及滨海湿地面积最大的江苏省等五个沿海省市。这对于中国滨海湿地保护工作来说，是一个重要的节点。各省应严格落实生态保护红线“应划尽划”的原则，将具有重要生态价值的滨海湿地纳入红线范围，严格保护，守住即将突破的中国 8 亿亩湿地底线，保障和维护国家的生态安全。

1. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略项目 [R]. 2015: 20 页.

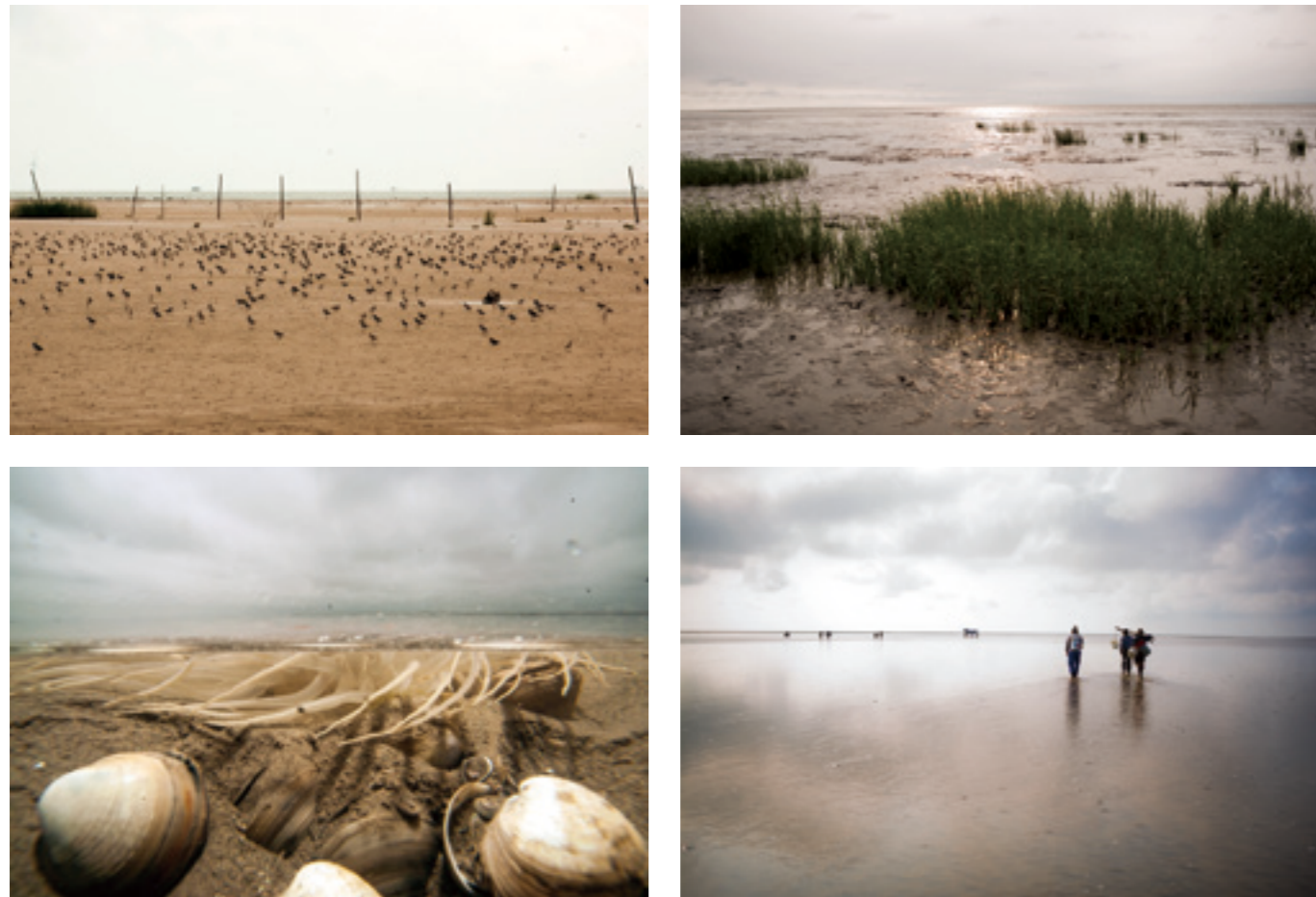
2. 2017 年底，京津冀和长江经济带共 14 省市将划定生态保护红线，目前已有部分省份出台了相关规划，其中江苏等省份也已出台了海洋生态保护红线规划。

3. 生态保护红线：指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

江苏东台的条子泥湿地因其独特的辐射沙洲地貌，曾被联合国教科文组织 (UNESCO) 认定为太平洋西岸唯一未被污染的滨海滩涂湿地。但 2011 年 12 月启动的东台条子泥围垦工程，是全国一次性批准用海面积最大的围垦项目。© 肖诗白 /Greenpeace 绿色和平



## 二 中国滨海湿地现状



▲ 江苏盐城东台条子泥湿地，是东亚 - 澳大利亚迁徙区的重要组成部分。每年春秋两季，大量的候鸟将这里作为迁徙中转站。该区域符合《湿地公约》中国际重要湿地的标准，但并未在现有的保护体系中得到有效的保护。© 肖诗白 / Greenpeace 绿色和平

## 1 中国滨海湿地概况

全国湿地资源第二次调查结果显示，中国滨海湿地面积为 579.59 万公顷，占全国湿地总面积的 10.85%，主要分布在江苏、广东、山东、辽宁、浙江、福建、上海、广西、河北、海南和天津 11 省（自治区、直辖市）<sup>4</sup>。中国滨海湿地的类型多样，包括浅海水域、珊瑚礁、淤泥质海滩、红树林、河口水域、沙洲等 12 种不同类型，其中浅海水域、淤泥质海滩和河口水域是占比最高的三种滨海湿地类型<sup>5</sup>。以杭州湾为界，以北的滨海湿地主要以淤泥质海滩为主，占全国淤泥质海滩的 71.91%，以南则以岩石性海滩为主，占全国岩石海岸的 87.81%<sup>6</sup>。

4. 国家林业局组织编写. 中国湿地资源 [M]. 中国林业大学出版社, 2015: 26 页.

5. 国家林业局组织编写. 中国湿地资源 [M]. 中国林业大学出版社, 2015: 30-31 页.

6. 国家林业局组织编写. 中国湿地资源 [M]. 中国林业大学出版社, 2015: 41 页.

7. Global production by production source 1950-2015 (FishstatJ), In: FAO Fisheries and Aquaculture Department: www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstatj/en. (2011 年日本渔业养殖和捕捞量共计 4786412 公吨)

8. 于洪贤, 黄璞祎. 湿地碳汇功能探讨: 以泥炭地和芦苇湿地为例 [J]. 生态环境, 2008, 17(05): 2103-2106.

9. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略项目 [R]. 2015: 9, 20 页.

10. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略项目 [R]. 2015: 21 页.

11. Clark N A, Anderson G Q A, Li J, et al. First formal estimate of the world population of the Critically Endangered spoon-billed sandpiper *Calidris pygmaea* [J]. Oryx, 2016: 1-10.

## 滨海湿地的生态功能

### 食物供给

2011 年，中国海岸带与近海海域的水产品产量为 2800 万吨（含天然捕捞及人工养殖），接近全球总产量的 20%，相当于同年日本水产品产量的近 6 倍。<sup>7</sup>



### 生物地球化学循环

受海陆交互作用，是生物地球化学作用非常活跃的场所，在极大程度上促进氧、碳、氮、硫、磷等关键元素的循环。湿地生态系统被称为“地球之肾”，能够净化水，吸收污染物，还能作为蓝色碳汇减缓气候变化。<sup>8</sup>

### 生态屏障

中国大陆海岸线长达 18000 公里，沿海地区的人口约占全国的 40%、大城市约占 50% 以上、国内生产总值（GDP）约占 60%，滨海湿地能够有效地防洪减灾，控制海岸土壤侵蚀，减缓风暴潮和台风危害，为沿海地区的城镇居民安全和经济发展保驾护航。<sup>9</sup>

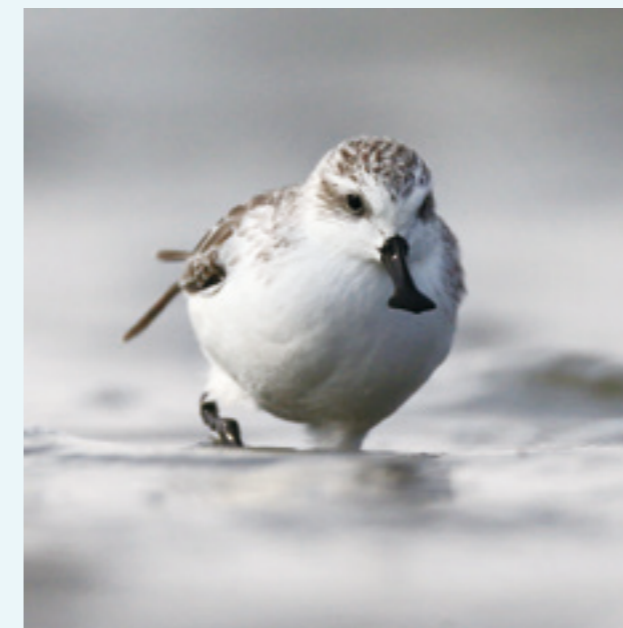


### 珍稀物种庇护所

中国的滨海湿地是生物多样性热点区域，是全球九条候鸟迁徙路线之一的东亚 - 澳大利亚迁徙路线的重要组成部分，每年为超过 5000 万只候鸟提供栖息地。这条迁徙路线也是九条路线中受威胁程度最高的一条，至少 27 种受胁或近危的物种通过这条路径迁徙，其中至少 24 种主要栖息于中国的滨海湿地，全球仅存不到 700 只的极危物种勺嘴鹬就是其中一员。这条迁徙路线上的受胁水鸟种类数量几乎是其他 8 条迁徙路线上受胁水鸟种类的总和。<sup>10</sup>

## 勺嘴鹬 (*Eurynorhynchus pygmeus*)

一种全球种群数量仅存 600-700 只的小型涉禽<sup>11</sup>，IUCN 红色名录中的极危物种，其濒危等级仅次于野外灭绝。勺嘴鹬是东亚 - 澳大利亚候鸟迁徙区的特有物种，其繁殖地位于北极海岸冻原沼泽，在东南亚湿地越冬。勺嘴鹬在中国主要为旅鸟，春季于 4-5 月，秋季于 9-10 月迁经中国，江苏东台 - 如东滨海湿地是其重要的中转栖息地，它们将在此觅食、休憩和换羽。



© 李东明



▲ 东亚 - 澳大利亚候鸟迁徙路线图

## 2 滨海湿地资源急剧萎缩

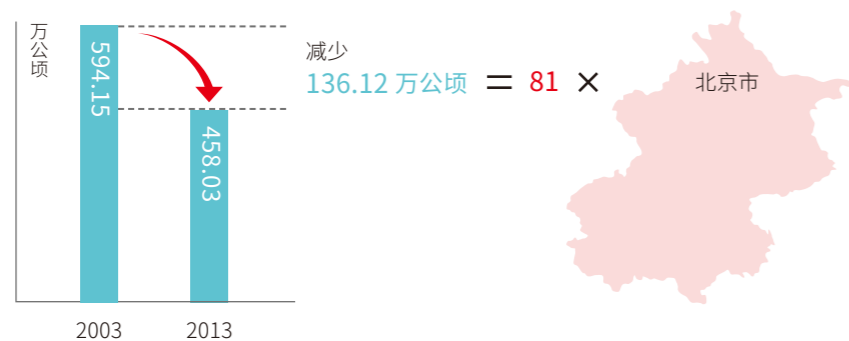
由于对滨海湿地生态价值的长期忽视，大部分的滨海湿地缺乏有效的保护。过去 50 年间，中国的滨海湿地消失了一半<sup>12</sup>。其中快速、大范围的围垦和填海是造成滨海湿地面积锐减的主要原因。

### 1 滨海湿地存在保护空缺

根据第二次全国湿地资源调查，我国沿海 11 省（直辖市、自治区）纳入保护的滨海湿地面积为 139.04 万公顷，滨海湿地受到法律保护的比例为 24%，明显低于我国湿地的平均保护率 43.51%<sup>13</sup>。其受到保护的面积仅占全国受保护湿地面积的 5.98%。由此可见，我国滨海湿地保护存在明显的保护空缺<sup>14</sup>。

由于保护力度薄弱，滨海湿地成为了中国湿地资源消失最严重的湿地类型。对比第一次和第二次全国湿地资源调查的数据可知，2003 至 2013 年十年间，中国的滨海湿地减少了 136.12 万公顷，相当于损失了 81 个北京市大小的滨海湿地，减少率为 22.91%，导致湿地生态发展空间严重不足<sup>15</sup>。

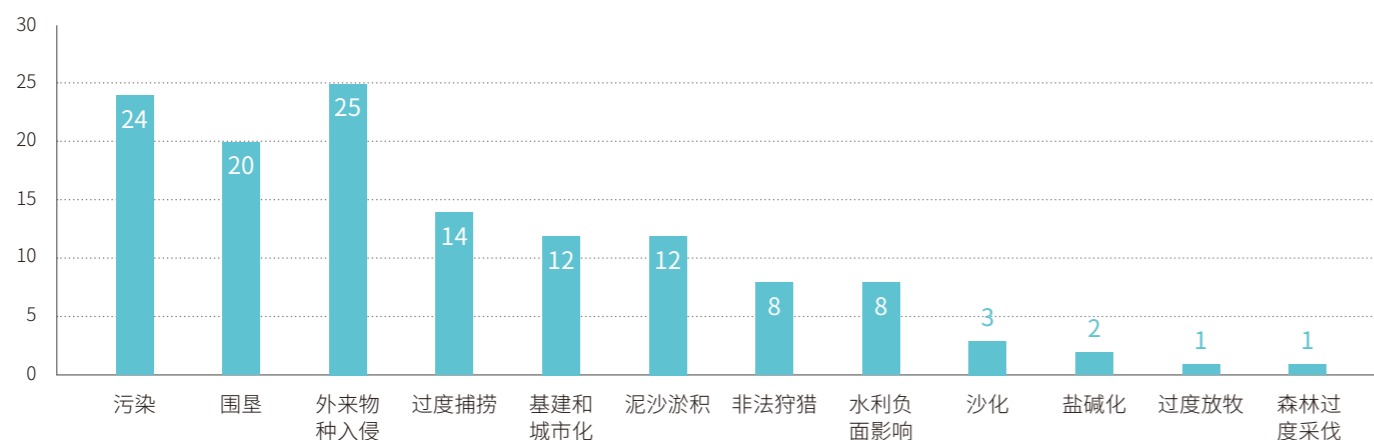
▼ 2003 至 2013 年的十年间，滨海湿地的减少率为 22.91%，相当于 81 个北京市的面积。



### 2 围填海工程是滨海湿地的主要威胁

第二次全国湿地调查对位于中国的 3 条候鸟迁徙路线之一的东亚 - 澳大利西亚迁徙路线进行了受胁状况的调查，其中围垦是对滨海湿地威胁最大的三个因子之一。

▼ 国家林业局对东亚 - 澳大利西亚迁徙路线上 53 块湿地进行调查后，得出的湿地威胁因子频次分布图。得分越高的因子，对滨海湿地的威胁也就越大。<sup>16</sup>



12. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略项目 [R]. 2015: 20 页.

13. 数据暂不含台湾，本报告如无特殊说明，数据均不含台湾。

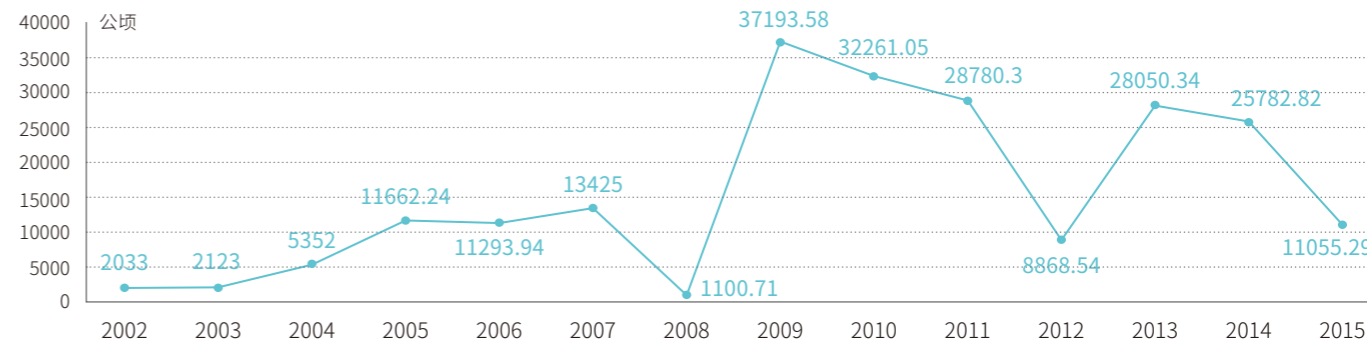
14. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略项目 [R]. 2015: 21 页.

15. 国家林业局组织编写. 中国湿地资源 [M]. 中国林业大学出版社, 2015: 138 页.

16. 国家林业局组织编写. 中国湿地资源 [M]. 中国林业大学出版社, 2015: 113 页.

中国滨海湿地超过 90% 为浅海水域湿地、淤泥质海滩和河口水域湿地，这些类型的湿地为滨海围垦提供了便利条件<sup>17</sup>。绿色和平收集了 2002 至 2015 年的海域使用管理公报中，关于围填海确权面积的统计数据<sup>18</sup>。数据显示近 14 年来，围填海面积震荡渐增，其中 2009-2011 年及 2013-2014 年的围填海面积最大，均超过 2.5 万公顷。

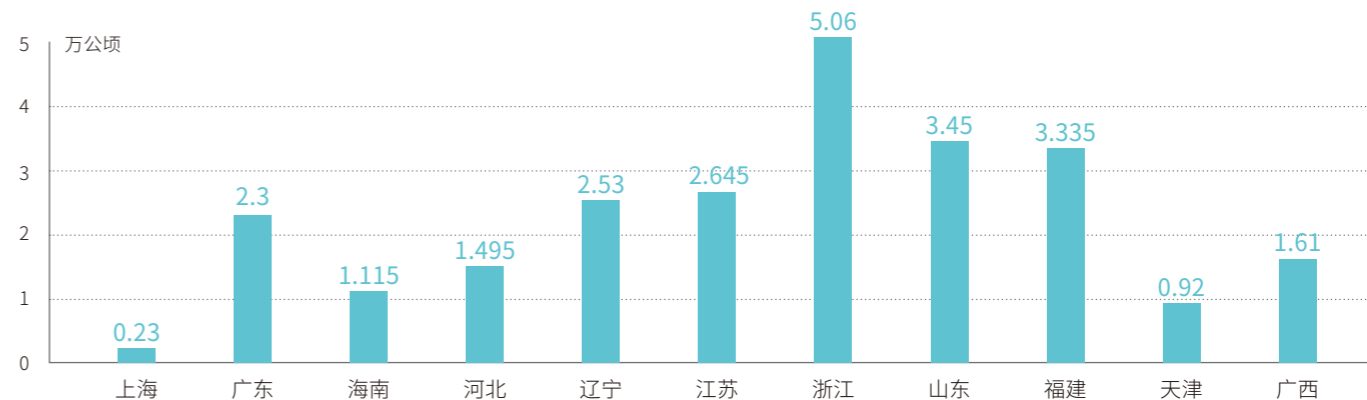
▼ 图 1: 2002-2015 年中国滨海湿地围填海面积变化趋势图



### 3 八亿亩湿地底线即将被突破

中国现有湿地面积为 5342.06 万公顷 (8.013 亿亩)<sup>19</sup>，《关于加快推进生态文明建设的意见》中要求，到 2020 年全国湿地面积不低于 8 亿亩。按照这个标准，未来的湿地开发量不能超过 8.7 万公顷。然而面对面对急剧萎缩的滨海湿地资源，沿海各省并没有停止围填海脚步。根据沿海各省市海洋功能区划，2011 至 2020 年，仍然有近 25 万公顷的滨海湿地已经或即将转换为其他用地类型。

▼ 图 2: 根据沿海各省 2011-2020 年用海规划，8 亿亩湿地底线即将突破。



2011-2020 年滨海湿地建设用围填海面积  
**24.69** 万公顷

到 2020 年滨海湿地开发上限  
**8.7** 万公顷

保护滨海湿地是中国生态文明建设中不可忽视的一环，为守住 8 亿亩湿地的底线，需要相关政府部门将滨海湿地纳入到现有的保护框架内，如建立保护区、湿地公园等，同时生态文明建设提出的生态保护红线的概念，也是保护滨海湿地的新契机。

17. 国家林业局组织编写. 中国湿地资源 [M]. 中国林业大学出版社, 2015: 120 页.

18. 《海域使用管理公报》，国家海洋局官网：<http://www.soa.gov.cn/zwgk/hygb/hysyglgb/>。其中 2009 年开始公报数据分析部分区分用海方式和用海类型，本报告使用的数据为用海方式中填海造地的面积和围海面积的合计。

19. 国家林业局组织编写. 中国湿地资源 [M]. 中国林业大学出版社, 2015: 26 页.



▲ 2017年6月29日。江苏东台的条子泥湿地因其独特的辐射沙洲地貌，曾被联合国教科文组织 (UNESCO) 认定为太平洋西岸唯一未被污染的滨海滩涂湿地。根据卫星图片的影像资料，从2014年条子泥一期围垦完成到现在，垦区内现已建成鱼塘和农用地的面积，仅占垦区面积的61.98%。在依然存在近40%利用空间的前提下，该区域还有继续扩大围垦区域的计划，到2020年，还将在条子泥、东沙高泥两地再围垦5.995万公顷滩涂。©Aaron/Greenpeace 绿色和平

### 三 绿色和平的主要发现



▲ 2017年8月31日。随着新一轮沿海开发浪潮，沿海各省的围填海工程都在进行中，海边常常能看到为围海修建的几公里长的堤坝。围填海工程加剧了中国滨海湿地的消失速度，过去40年间，中国的滨海湿地丧失了一半。© 严荼 / Greenpeace 绿色和平

2017年3月至11月间，绿色和平在江苏盐城到南通的滨海湿地进行了为期9个月的桌面调研和实地走访，发现除了大规模围填海对滨海湿地的占用，围垦后土地利用方式也使得滨海湿地经受着来自陆地和海洋的双重威胁。其中：

- **农业围垦：**盲目围垦、围而不用已经成为滨海湿地围垦的乱象之一，后续管理利用规划的缺失，不仅造成滨海湿地资源的浪费，同时存在生态空间预留不足及养殖业污染等问题；
- **工业侵占：**沿海化工园区的排污存在排放不达标的情况，会对生态保护红线内的滨海湿地造成长期持续的影响。此外，占用滨海湿地的大型建设工程，存在为规避审批，化整为零、分散审批的嫌疑，对滨海湿地的生态环境造成难以逆转的破坏；
- **旅游开发：**沿海旅游业的开发工程，占用保护区试验区和生态保护红线，破坏重要湿地原始地貌，会对生态保护红线的功能造成极大的影响。

在沿海11省（自治区、直辖市）中，江苏省的沿海滩涂围垦可以说是中国东部沿海开发的缩影。江苏是中国拥有最大滨海湿地面积的省份（占18.76%<sup>20</sup>），且拥有亚洲最大规模的同类湿地<sup>21</sup>，作为全球候鸟迁飞区的重要组成部分，江苏省不仅承载着丰富的生物多样性，同时也肩负着不可推卸的保护滨海湿地生态系统的国际义务。近年来，随着围填海工程的加速推进，江苏省面临着滨海湿地资源因过度开发而遭到破坏的问题。

江苏省的滨海湿地类型以滩涂为主，沿海滩涂开发经历了兴海煮盐、垦荒植棉、围海养殖、临港工业等为主要利用方式的多个阶段。新中国成立以来江苏进行了大规模的围海造地，1951-2008年累计围垦滩涂207个垦区，总面积27.5万公顷<sup>22</sup>，比沿海11省（自治区、直辖市）2011-2020年的总计划建设用围填海面积还要多。长期以来，粗犷的经济发展模式使得滨海湿地成为了缓解城市周边土地供需压力的牺牲品，城市扩张占用耕地，为了实现耕地的占补平衡，滩涂围垦成为了默认的解决方案，据统计，2001-2010年江苏全省新增补充耕地19.13万公顷，其中围垦开发补充耕地1.37万公顷，占7%。而2010年出台的《江苏沿海滩涂围垦开发利用规划纲要》中表明，2011-2020年的江苏省沿海滩涂围垦总规模为18万公顷（270万亩）<sup>23</sup>，围填海的发展模式依然在持续。

以江苏省滨海湿地围填海工程为例，绿色和平从农业、工业、旅游业建设三方面对滨海湿地的侵占及威胁进行分析。

### 1 农业侵占



▲ 2017年6月30日。江苏盐城东台条子泥湿地，被联合国教科文组织认定为太平洋西岸唯一未被污染的滨海滩涂湿地，也是东亚澳大利西亚候鸟迁分区的重要组成部分。这片湿地在2011年底经历过全国一次性批准用海面积最大的围垦项目。到2020年，还将有近6万公顷的滩涂被围垦。© Aaron / Greenpeace 绿色和平

#### 案例 1：条子泥围垦区对滨海湿地的侵占

**坐标：**江苏省，盐城市，东台市

以发展农业（种植和养殖）为目标的围垦，是滩涂利用的主要类型之一。江苏省东台市沿海湿地，其独特的辐射沙洲地貌，曾被联合国教科文组织（UNESCO）认定为太平洋西岸唯一未被污染的滨海滩涂湿地<sup>24</sup>。该区域曾是盐城湿地珍禽国家级自然保护区实验区的一部分，2002年《湿地公约》将之列入国际重要湿地名录<sup>25</sup>，2004年国际鸟盟（Birdlife）也认定它为国际重点鸟区（CN367）<sup>26</sup>。但1990至2014年上半年的近24年间，东台市围垦工程合计围垦了2.4869万公顷<sup>27</sup>。其中2011年12月启动的东台条子泥是全国一次性批准用海面积最大的围垦项目，截止2014年上半年条子泥工程第一期完成，围填面积约0.675万公顷<sup>28</sup>。短时间高强度的围垦，不仅大量侵占了天然滩涂，其后续的开发利用方式也对湿地资源造成了极大的影响。

#### 1 围垦区域利用率低

条子泥一期围垦围填海面积巨大，招商引资的步伐跟不上，填而不用、围多用少等情况非常普遍<sup>29</sup>。根据卫星图片的影像资料，从2014年条子泥一期围垦完成到现在，垦区内现已建成鱼塘和农用地的面积，仅占垦区面积（除规划“生态湿地”以外）的61.98%。在依然存在近40%利用空间的前提下，该区域还有继续扩大围垦区域的计划，到2020年，还将在条子泥、东沙高泥两地再围垦5.995万公顷滩涂<sup>30</sup>。

20. 国家林业局组织编写. 中国湿地资源 [M]. 中国林业大学出版社, 2015: 40 页.

21. 江苏沿海湿地面积居全国第一 湿地保护渐上台阶, 中国林业网: <http://www.forestry.gov.cn/main/72/content-849017.html>

22. 于宁, 徐向红. 江苏沿海滩涂围垦与生态可持续研究 [J]. 海洋开发与管理, 2012, 29(11): 27-30.

23. 省政府办公厅关于转发省发展改革委沿海办江苏沿海滩涂围垦开发利用规划纲要的通知, 江苏省人民政府网: [http://www.jiangsu.gov.cn/art/2010/9/4/art\\_46144\\_2544812.html](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2010/9/4/art_46144_2544812.html)

24. 抢救滩涂湿地, 湿地中国: [http://www.shidi.org/sf\\_DF7F2A8840CB480F80E631BA881E7C17\\_151\\_shidizx.html](http://www.shidi.org/sf_DF7F2A8840CB480F80E631BA881E7C17_151_shidizx.html)

25. 中国国际重要湿地, 湿地中国: <http://www.shidi.org/lib/lore/ramsar-about.htm>

26. 中国大陆重要自然栖息地 - 重点鸟区, 中国观鸟网络: [http://www.chinabirdnet.org/iba\\_inventoryc.html](http://www.chinabirdnet.org/iba_inventoryc.html)

27. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略研究 结论与建议 [R]. 2015: 8 页.

28. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略研究 结论与建议 [R]. 2015: 8 页.

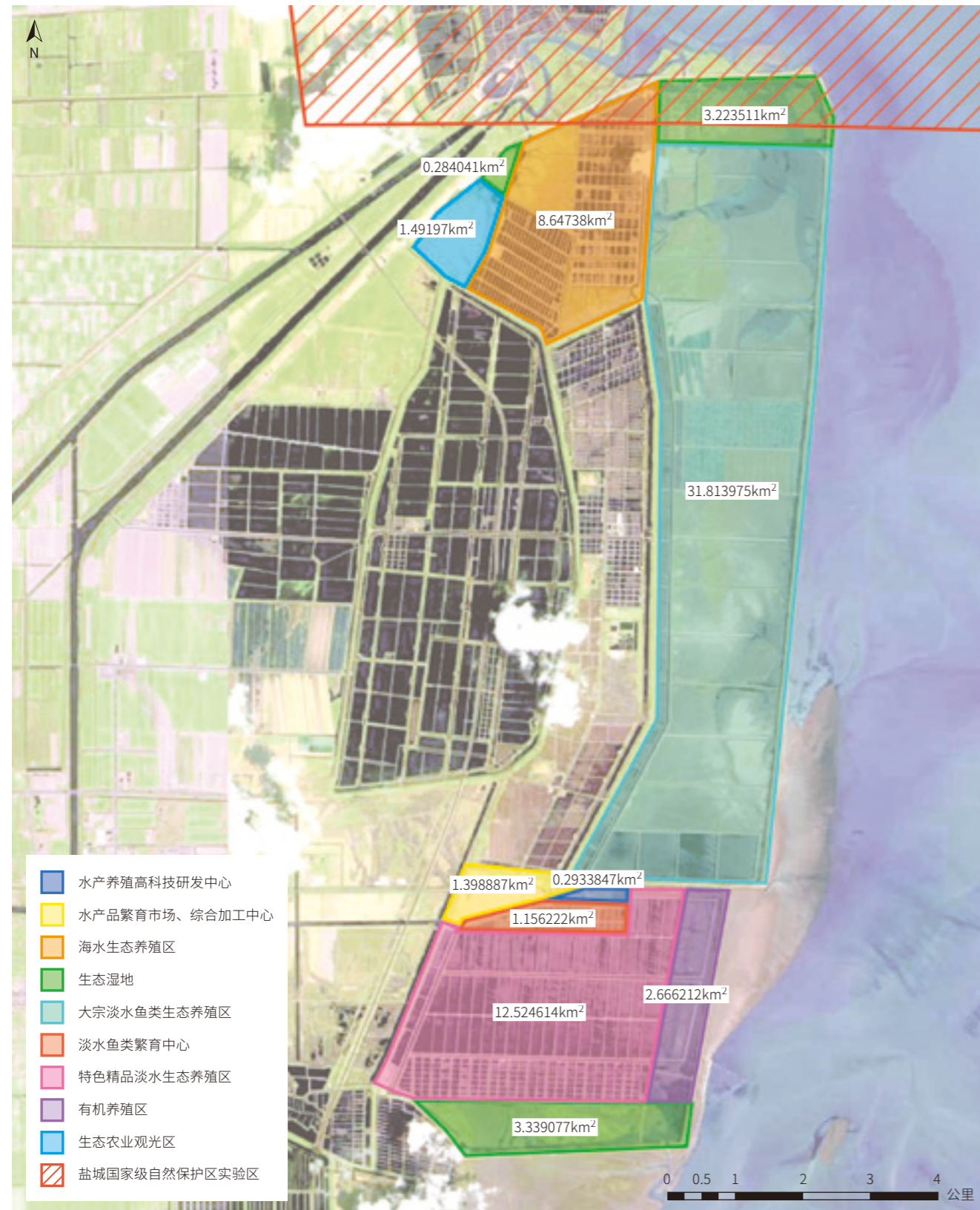
29. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略研究 结论与建议 [R]. 2015: 12 页.

30. 保尔森基金会. 中国滨海湿地保护管理战略研究 结论与建议 [R]. 2015: 8 页.

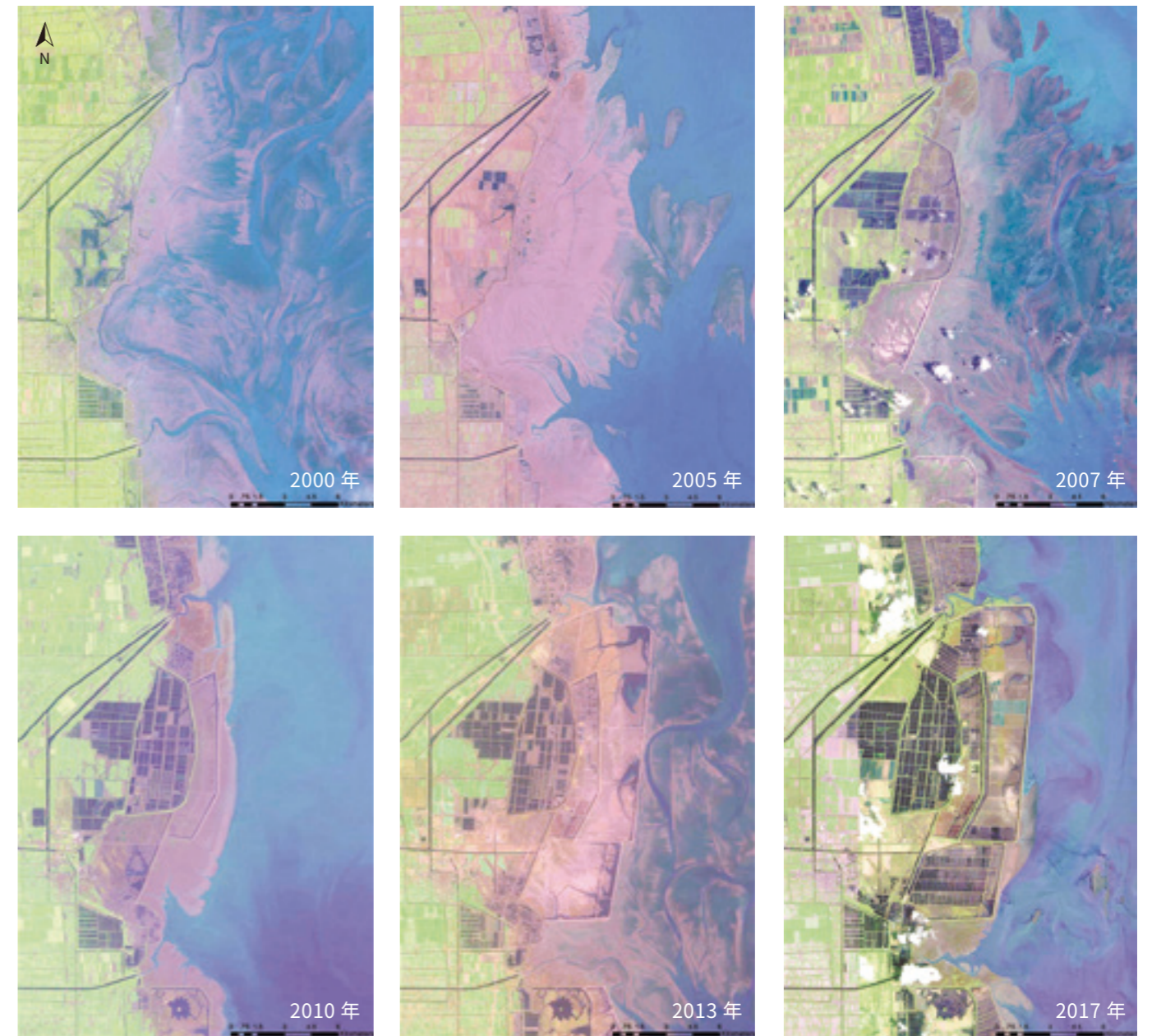


## 2 生态空间预留不足

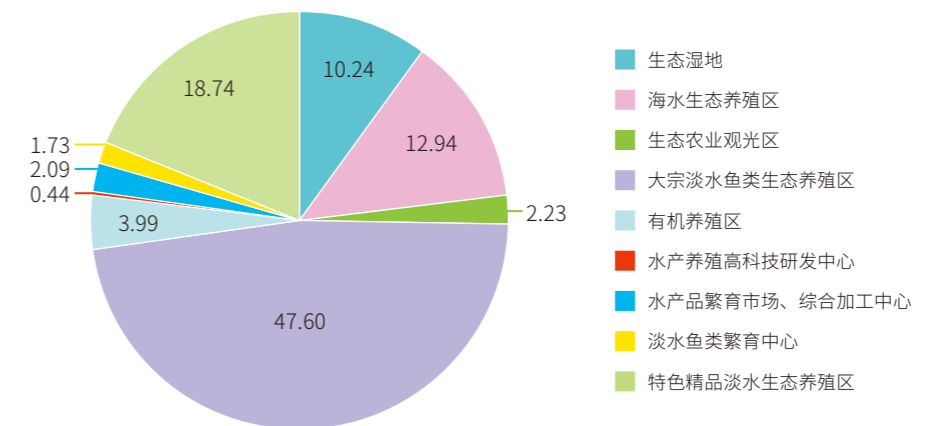
按照江苏沿海开发的总体规划，条子泥围垦工程中的农业、生态、建设用地比例大致为 6:2:2<sup>31</sup>。然而，叠加后的卫星图片和条子泥围垦土地利用图（图 3）显示，条子泥围垦区大部分被规划用于农业及水产养殖业，生态湿地面积仅占 10.24%，远小于官方所称的 20%，且区域零散，分三块位于围垦区角落。对该区域围垦养殖的生态损益分析表明，围垦后除了食品供给价值，条子泥滩涂其余各项生态服务价值均明显降低，尤其造成了水质净化、气候调节和栖息地生态服务价值的巨大损失<sup>32</sup>。



▲图 3：条子泥围垦区生态湿地面积仅占 10.24%，远小于江苏省沿海开发总体规划要求的 20%（2017 年 6 月 8 日 Sentinel 2 卫星影像）



▲图 4：2000-2017 年间，条子泥滨海湿地因围垦而急剧消失。（Landsat 5 2000 年 9 月 17 日、2005 年 3 月 23 日、2007 年 3 月 20 日、2010 年 5 月 24 日、Landsat 8 2013 年 4 月 14 日、Sentinel 2 2017 年 6 月 8 日共 6 景假彩色合成影像。）



▲图 5：条子泥围垦区各类用地所占比例示意图（%）

31. 条子泥围垦工程的环境使命，人民网：<http://leaders.people.com.cn/GB/219908/244308/18061610.html>

32. 王静，徐敏，张益民. 滩涂围垦养殖的生态损益分析——以江苏条子泥滩涂围垦养殖为例[J]. 南京师大学报(自然科学版), 2012, (02): 113-119.

### 3 候鸟的栖息地丧失

每年在条子泥过境的候鸟中有很大大一部分是鸬鹚类，鸬鹚类不能在过深的水域取食和栖息，短时间高强度的围垦使沿海滩涂急剧萎缩，堤外自然滩涂不断变窄，到高潮期潮水将淹没滩涂和潮上坪，候鸟被迫迁至堤内次生湿地。但围垦区内次生滩涂也很难满足候鸟的需要：秋季由于部分农田水床干涸，底栖动物较为匮乏，春季又因渔业需要，鱼塘内水位被人为抬高，鸬鹚类难以觅食和停歇，条子泥能为过境候鸟提供的有效栖息地大为减少<sup>33</sup>。

### 4 养殖污染

农业及水产养殖业会影响条子泥近岸海域的健康。围垦前对氮、磷营养盐具有显著的截留效果的滩涂植物，在围垦后将失去作用。农业及水产养殖废水的排放成为新的氮、磷污染源，造成了湿地底质和水体的污染，加剧近海地区海水富营养化和赤潮灾害。最终不仅破坏了海域生态平衡，引发海洋浮游、底栖和游泳生物乃至水鸟的大量死亡，也同时导致了渔场的饵料基础的丧失，造成海洋渔业减产乃至衰退<sup>34</sup>。

#### 江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区<sup>35</sup>

江苏盐城国家级珍禽自然保护区，地处江苏中部沿海，是我国最大的滩涂湿地保护区之一。主要保护丹顶鹤等珍稀野生动物及其赖以生存的滩涂湿地生态系统。保护区地理位置独特，是东北亚与澳大利亚候鸟迁徙的重要停歇地，也是水禽的重要越冬地。每年春秋有300余万只岸鸟迁飞经过盐城，有近百万只水禽在保护区越冬。保护区还是我国少有的高濒危物种地区之一，已发现有29种被列入世界自然资源保护联盟的濒危物种红皮书中，盐城保护区在国际生物多样性保护中占有十分重要的地位。

33. 葛振鸣, 王天厚, 施文彧, 周晓. 长江口杭州湾鸬鹚形目鸟类群落季节变化和生境选择 [J]. 生态学报, 2006,(01):40-47.  
34. 黎慧, 万夕和, 王李宝, 沈辉, 凌云. 条子泥围垦海域氮磷分布及富营养化评价 [J]. 江苏农业科学, 2015,(08):370-373.  
35. 江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区概况, 江苏盐城国家级珍禽自然保护区官网: <http://www.yczrbhq.com/about.asp?id=28>  
36. 江苏省沿江沿海港口布局规划 (2015-2030 年) (附全文), 中商情报网: <http://m.askci.com/news/chanye/20170519/09282298433.shtml>

## 2 工业侵占

以大型基建工程建设为目的的围填海，以及建设沿海化工园区后对滨海湿地的污染，是滨海湿地被破坏的另一主要原因。以江苏为例，其沿海化工园区和大型基建密布，沿岸共11个港区<sup>36</sup>，平均每99.09公里有一个港口；沿海三市（连云港、盐城、南通）建有化工园区94个，平均每345.74平方公里就有一个化工园区。通过案例2和3可以看出，工程建设直接破坏滨海湿地的同时，工厂排污对周边湿地和底栖生物也会产生深远的影响。

### 案例 2：小洋口滨海湿地正在受到工程侵占

坐标：江苏省，南通市，如东县



▲ 2017年8月29日，正在施工的“小洋口（洋口镇）重装设备成套基地”，该工程距离小洋口勺嘴鹬保护区的中心位置不到2公里。© 余永泽 / Greenpeace 绿色和平

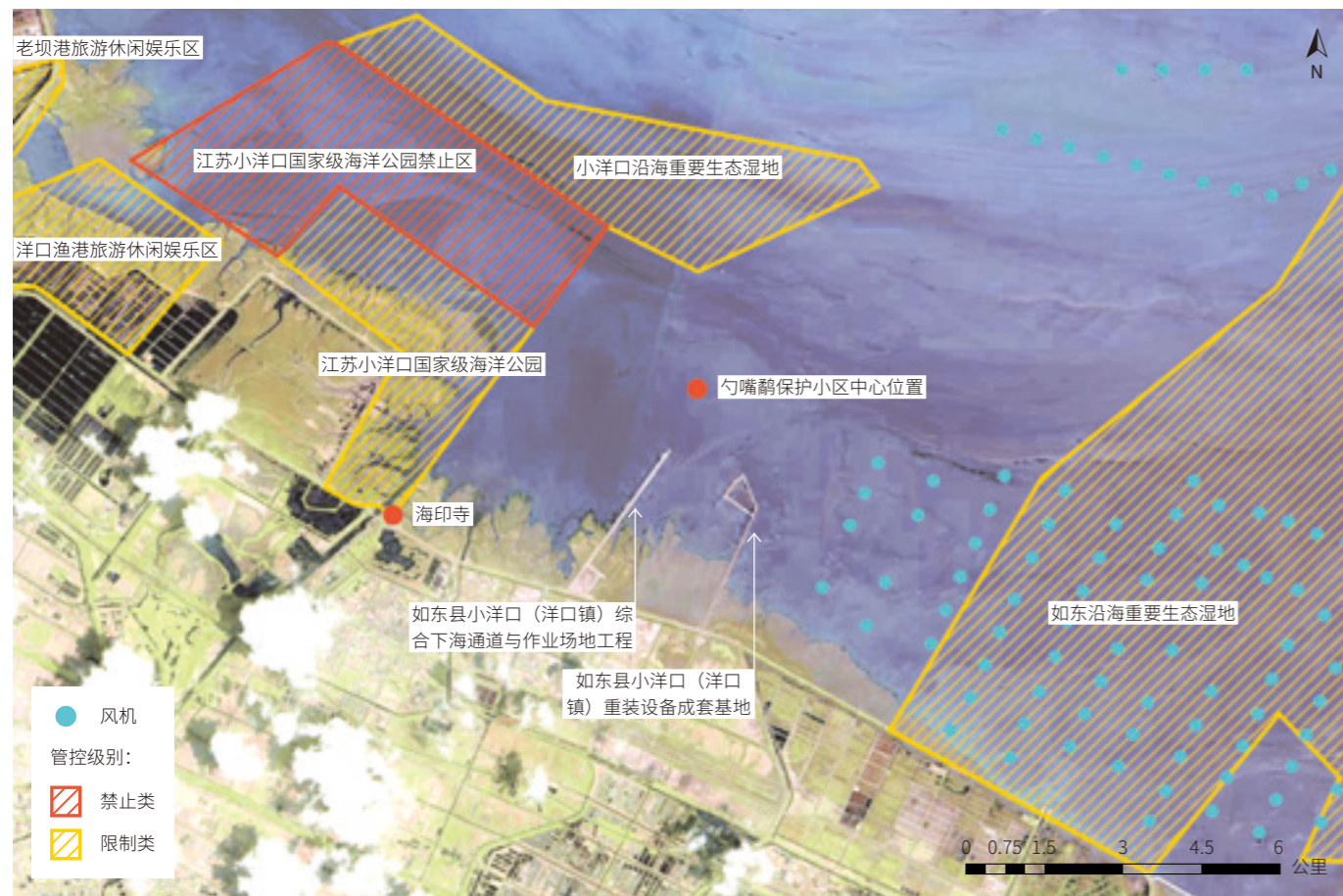
江苏省南通市的如东沿海滩涂，是IUCN极危鸟种勺嘴鹬的重要栖息地，而这片滩涂上已经建有国家一级渔港口港、洋口化工区等诸多大型工程。正在建设中的“如东县小洋口（洋口镇）综合下海通道与作业场地工程”和“小洋口（洋口镇）重装设备成套基地”（以下分别简称“下海通道工程”和“重装基地工程”），就是工程建设侵占滨海湿地的典型。这两个工程不仅对小洋口滨海湿地的鸟类栖息地造成破坏，还涉嫌“化整为零”，违规审批。

### 1 侵占勺嘴鹬保护小区

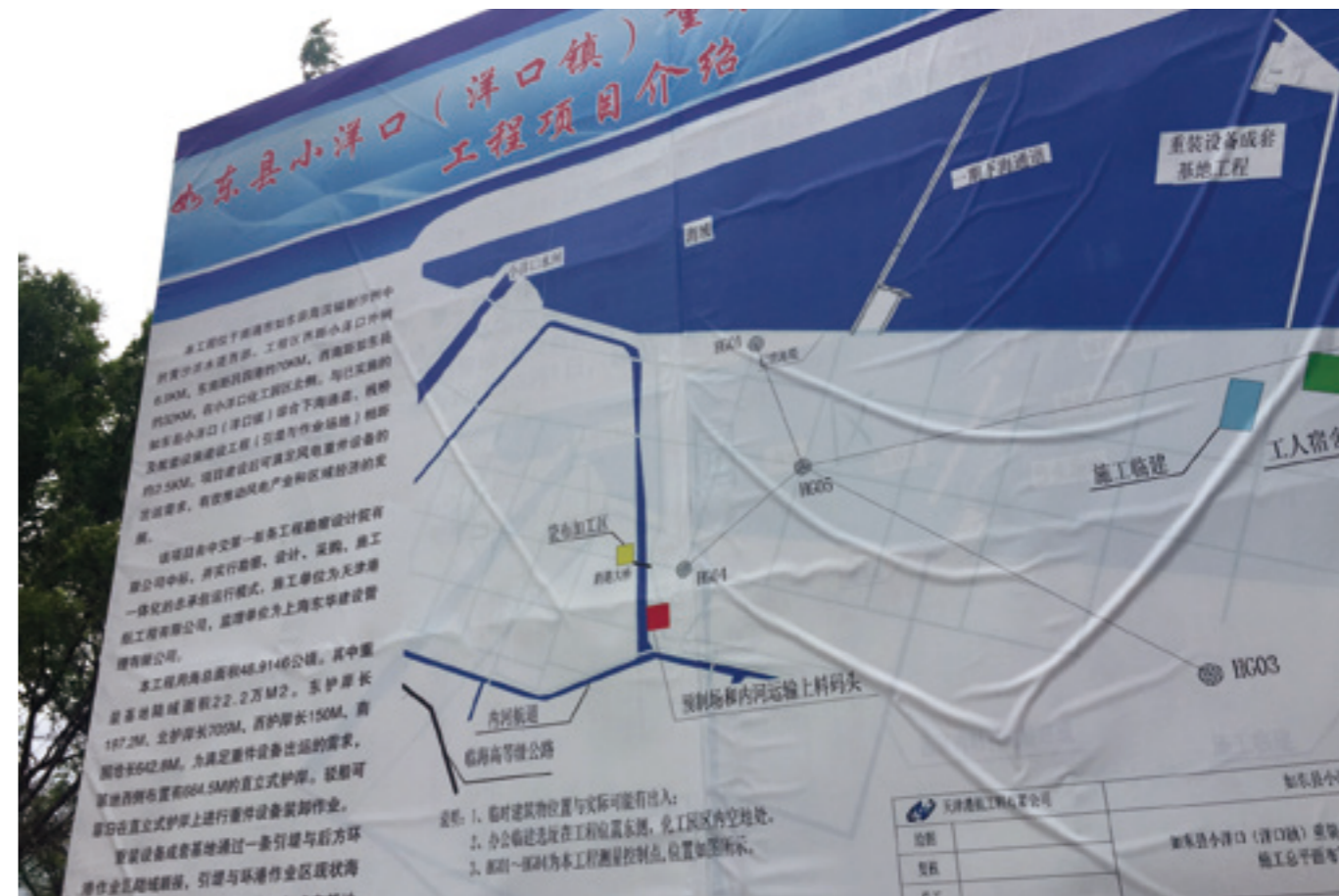
施工占用的滩涂湿地在江苏如东小洋口勺嘴鹬栖息地保护小区内，卫星影像显示“下海通道工程”和“重装基地工程”距保护小区中心位置不足2km（图6），工程的施工及后期投入使用后必将对保护小区范围内候鸟的生境构成威胁。



▲ 2017年8月29日。如东小洋口勺嘴鹬保护小区，标识牌后面就是小洋口工业园区，标识牌几百米处就是正在施工的“小洋口（洋口镇）重装设备成套基地”。© 严茶 / Greenpeace 绿色和平



▲图6：下海通道和重装基地工程和勺嘴鹬保护小区、江苏省海洋生态保护红线的相对位置（2017年6月8日 Sentinel 2 卫星影像）



▲图7：“小洋口（洋口镇）重装设备成套基地”施工现场的工程介绍，其中“如东县小洋口（洋口镇）综合下海通道与作业场地工程”标注“一期下海通道”字样，说明两个工程存在关联。©Greenpeace 绿色和平

### 江苏如东小洋口湿地勺嘴鹬栖息地保护小区

该保护小区于2013年经如东县人民政府批准设立，旨在保护包括勺嘴鹬在内的133种野生水鸟及海洋生物。保护区西起海印寺，东到龙源风电场，中心位置为东经121°6'11"，北纬32°35'2"，核心区面积4000公顷，实验区6020公顷。每年超过半数的勺嘴鹬，会在迁徙途中在此觅食休息和换羽。“十三五”期间，如东县还计划将保护小区扩增至25880公顷，建立世界珍稀鸟勺嘴鹬省级保护区<sup>37</sup>。

## 2 涉嫌化整为零违规审批

通过桌面和实地调研，绿色和平发现，“下海通道工程”和“重装基地工程”名为两个独立工程，实则很可能是互为配套的工程建设。

环评报告中，“下海通道工程”用途是“保障小洋口附近养殖人员安全的下海通道工程和提供养殖设施堆放空间的作业场地工程”，“重装基地工程”的用途则是“供风电重件设备组装、堆放及转运使用”。两个工程的环评报告彼此独立，文字说明中均未提及对方，然而，有证据表明两个工程均为海上风电建设的配套设施：

- 两项工程投资主体、项目总承包、勘察设计，及施工单位相同；
- 重装基地项目的环评报告中，工程总平面图中绘有下海通道及重装基地两项工程，说明两个工程存在联系，而不是彼此割裂的；
- 如东县政府信息公开网站，关于下海通道工程竣工的报告中显示，下海通道是小洋口风电母港项目的组成部分<sup>38</sup>。下海通道已经竣工，但至今仍未投入使用；
- 绿色和平在现场拍摄的工程宣传牌，明确地在下海通道工程处标注“一期”字样（图7）。对施工现场工人的多次访谈也表明两项工程同属海上风电配套设施。

《中华人民共和国海域使用管理办法》第十八条规定，填海50公顷以上的项目用海应报国务院审批。环评及用海公示显示，下海通道工程填海造地用海24.7083公顷，重装基地工程项目填海造地用海27.1199公顷，目前两个工程的环评报告批复均由江苏省海洋渔业局完成<sup>39</sup>。若两个项目确实服务于同一个风电工程，则填海总面积合计51.8282公顷，达到了需要国务院审批的规模。《海域使用权管理规定》第十六条规定<sup>40</sup>：“同一项目用海含不同用海类型的，应当按项目整体受理、审查、审核和报批”。下海通道及重装基地工程的审批和建设存在“化整为零”的嫌疑。

化整为零、分散审批是围填海工程中常见的违规操作，也是造成围填海乱象的主要原因之一。2015年，大连市金州湾的世茂御龙湾因工程未批先建、审批“化整为零”被叫停<sup>41</sup>；海南省儋州市海花岛28个楼盘项目未取得环评批复陆续开工建设，由市生态环境保护局下达《行政处罚决定书》<sup>42</sup>。《国务院办公厅关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》<sup>43</sup>中，特别指出“要严格按照规定和审批权限审批项目用海，不得越权审批或者化整为零、分散审批”。但是，目前相关法律对“化整为零”尚未做出明确定义，致使诸多围填海项目有机可乘，巧立名目，规避审批，对滨海湿地的生态环境造成难以逆转的破坏。

37. 南通如东打造勺嘴鹬省级保护区 湿地保护升级，南通新闻网：<http://www.nztgw.com/nantong/32235.html>

38. 小洋口（洋口镇）综合下海通道项目主体工程竣工，如东县人民政府网：<http://xxgk.zgrd.gov.cn/xzf/zdjsxm/content/54BC54404B2826EDE0533E59830A9820.html>

39. 下海通道环评公示，江苏省海洋与渔业局官网：[http://hyyyj.jiangsu.gov.cn/art/2015/1/9/art\\_47727\\_3603632.html](http://hyyyj.jiangsu.gov.cn/art/2015/1/9/art_47727_3603632.html)；重装基地环评公示，江苏省海洋与渔业局官网：[http://hyyyj.jiangsu.gov.cn/art/2017/1/6/art\\_47727\\_3604746.html](http://hyyyj.jiangsu.gov.cn/art/2017/1/6/art_47727_3604746.html)

40. 关于印发《海域使用权管理规定》的通知（国海发[2006]27号），国家海洋局官网：[http://www.soa.gov.cn/zwgk/gfxwj/hygl/201507/t20150724\\_39266.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/gfxwj/hygl/201507/t20150724_39266.html)

41. 焦点访谈 20150525 被违建侵蚀的海湾，今日资讯在线：<http://zhongyang13.com/cctv13/jiaodianfangtan/20150525/28868.html>

42. 海洋督察交办件“边督边改”情况一览表（海南），搜狐网：[http://www.sohu.com/a/190480408\\_726570](http://www.sohu.com/a/190480408_726570)

43. 《国务院办公厅关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》，国家海洋局官网：[http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwyj/gwyfjgwj/201211/t20121105\\_5260.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwyj/gwyfjgwj/201211/t20121105_5260.html)



### 案例 3：盐城沿海工业园区对滨海湿地的污染

坐标：江苏省，盐城市，滨海县

盐城市沿海化工园区是苏北沿海众多的工业园之一，位于滨海县滨淮镇境内。园区横跨中山河两岸，分为一期与二期，主导产业为精细化工和医药化工。该园区一期位于 1983 年设立之初的盐城保护区实验区，2007 年保护区调整边界后，增建了二期工程，形成了目前的园区规模。如图所示，化工园区的西北端距盐城自然保护区试验区仅一步之遥。园区一期污水处理厂排污口位于保护区试验区内，二期、三期污水处理厂的的排放口，紧邻保护区范围内的海域。根据各类环保督查通报及绿色和平实地走访，近年来，滨海化工园区存在上马违规产业和超标排放的行为，这些污染物的违规排放会对保护区内的滨海湿地造成严重影响。

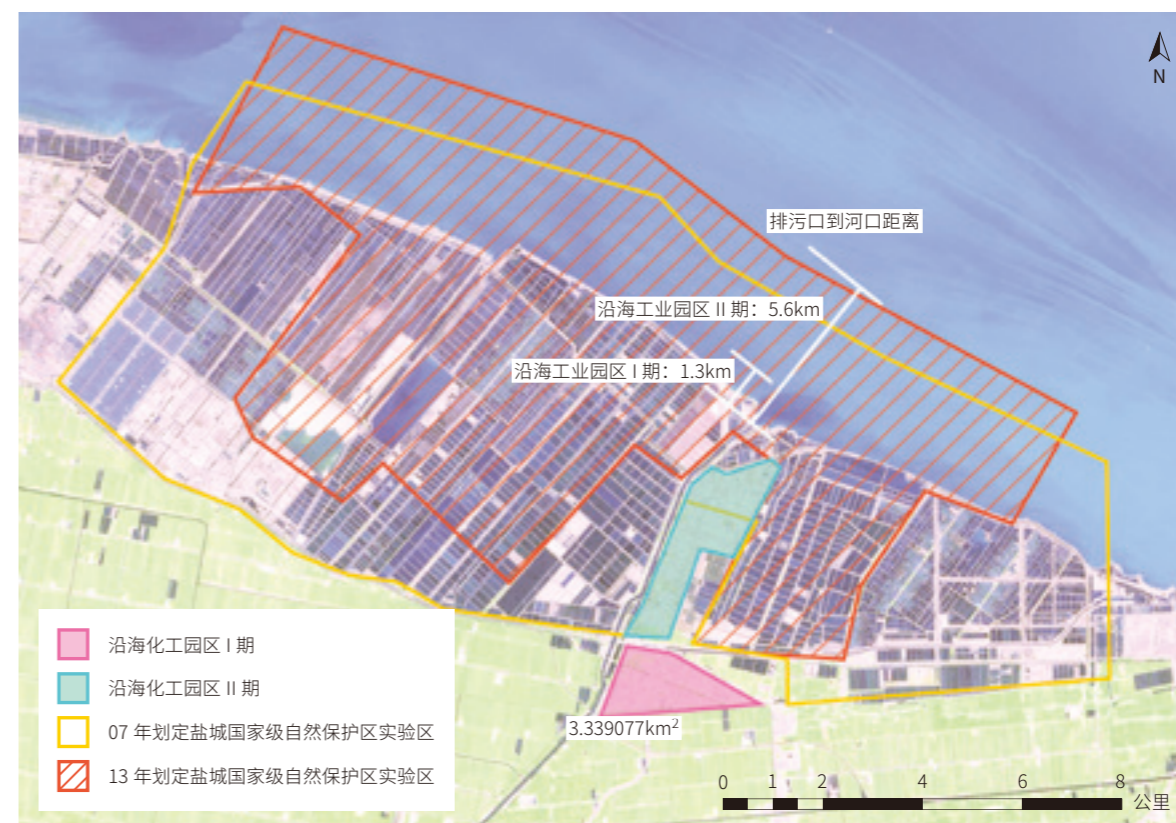


图 8：江苏盐城沿海化工园排污口和盐城保护区试验区，同时也是江苏省海洋生态保护红线限制类区域的相对位置。（2017 年 4 月 29 日 Sentinel 2 卫星影像）

- 2015 年 6 月，江苏省环保厅现场检查时发现，园区污水一期处理厂（滨海艾思伊环保有限公司）废水总排口 COD 浓度超标 0.3 倍<sup>44</sup>。江苏省环保厅向这家公司下达了《责令改正违法行为决定书》，责令立即改正废水超标排放的环境违法行为<sup>45</sup>。
- 2016 年 11 月，中央第三环境保护督察组对江苏省督察的报告<sup>46</sup>中指出，盐城市沿海化工园区存在着违反规划环评要求的情况，在二期建设中大量引进了染料、医药、农药等项目。督察组更明确点名 2015 年在盐城市经信委备案的三泰化工周位酸项目，还在采用国家明令淘汰的铁粉还原工艺<sup>47</sup>。后江苏省对相应的涉事单位进行了取缔和整改处理<sup>48</sup>。
- 2016 年，有对虾养殖户曾投诉滨海工业园的污染造成了虾塘大面积的损失。经取样调查研究得出，对虾死亡的原因是沿海工业园中的化工企业排污和夜间燃烧化工废物所致<sup>49</sup>。
- 2017 年 8 月 20 日，绿色和平工作人员来在园区中山河入海闸口处发现，河口水面由于排污呈现铁锈红色，一直延伸到远处的海面。当地渔民介绍，受工厂排污影响，一到涨潮时间污水就会随着潮水倒灌回河口，而河口所在区域正是盐城保护区实验区的范围。

44. 两起污染举报调查结果公开，凤凰网：[http://news.ifeng.com/a/20160219/47489325\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20160219/47489325_0.shtml)

45. 江苏滨海开发区沿海工业园被指存在环境问题 滨海县已制定拆迁安置计划，新华网：[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-02/18/c\\_128730445.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-02/18/c_128730445.htm)

46. 江苏省贯彻落实中央第三环境保护督察组督察反馈意见整改方案，中华人民共和国环境保护部官网：[http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201704/t20170428\\_413172.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201704/t20170428_413172.htm)

47. 中央第三环境保护督察组向江苏省反馈督察情况，中华人民共和国环境保护部官网：[http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201611/t20161115\\_367497.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201611/t20161115_367497.htm)

48. 江苏省贯彻落实中央第三环境保护督察组督察反馈意见整改方案，中华人民共和国环境保护部官网：[http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201704/t20170428\\_413172.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201704/t20170428_413172.htm)

49. 网曝盐城滨海沿海工业园污染严重，虾农求助遭“踢皮球”，人民网：[http://view.inews.qq.com/a/20161101A040FX00?refer=share\\_recomnews](http://view.inews.qq.com/a/20161101A040FX00?refer=share_recomnews)



▲图9：2017年8月20日，紧邻江苏盐城滨海经济开发区沿海化工园的中山河河口，河口处一片铁锈红色的污水，一直延伸到海面。河口及沿岸是盐城保护区实验区的湿地，园区的长期排污，对于保护区的生态环境存在长期的不良影响。©Greenpeace 绿色和平

在江苏，在沿海围垦区域建设产能落后的高污染工业园是一个普遍现象。连云港的灌南工业园区、南通如东县的小洋口工业园区都在对滨海湿地造成不可忽视威胁。上海交大农业与生物学院邱江平教授曾多次到访滨海化工园区。“一般认为靠海近，建化工园区就有了缓冲带，这种思路是不对的。”邱教授指出，“并且，因为靠海偏远，又难防监管不力，企业容易发生偷排漏排。”盐城的化工污染之殇在邱教授眼里是必然的。“当时受利益驱动，而不重视环境种下的因子。”<sup>50</sup>

### 3 旅游开发侵占

滨海湿地为人类提供的生态系统服务中，“文化服务”也是不可忽视的一部分。健康完整的滨海湿地能够帮助人类发展认知、丰富精神生活、提供娱乐和美学欣赏等非物质服务。绿色和平在实地调研中发现，有些依靠滨海湿地开发的旅游项目，完全改变了原有的湿地地貌，破坏了湿地的完整性，把天然滩涂变成了人造景观，使湿地丧失了应有的生态功能。

#### 案例 4：月亮湾海滨浴场对滨海湿地的侵占

坐标：江苏省，盐城市，滨海县

月亮湾海滨浴场工程位于江苏省盐城市滨海县滨海经济开发区内，该围海工程是月亮湾旅游度假区中的一部分，从2015年8月开始到2016年加紧施工<sup>51</sup>，现海上堤坝部分已经完工，正启动沙滩更换工程。月亮湾海滨浴场的建设改变了自然滩涂湿地的地貌，且涉嫌一系列违法违规操作。

#### 1 占用保护区实验区内滨海湿地



▲图10：2017年8月31日。绿色和平实地调研拍摄月亮湾海滨浴场（左，©余永泽 /Greenpeace 绿色和平）与滨海县新闻播报中公布的规划图（右）对比<sup>52</sup>

月亮湾海滨浴场的建造试图通过建造防波挡沙堤，改变湾内水流的流态和水体交换条件从而减少海水含沙量，“通过围海净水，打造蓝色海滨主题游乐园”<sup>53</sup>，而该工程所在的江苏盐城湿地是天然淤泥质海滩，且属于江苏盐城国家级珍禽自然保护区实验区的一部分（图11）。

《中华人民共和国自然保护区条例》<sup>54</sup>第三十二条规定：“在自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施”。月亮湾海滨浴场违背了相关的法律规定，该工程的修建将从根本上破坏该区域滨海湿地的潮流、波浪、泥沙和地形地质等自然条件，其防波挡沙堤和沙滩更换工程将彻底改变滨海湿地的自然景观，影响滨海湿地原有的自然资源和生态功能。



▲图11：月亮湾海滨浴场与盐城自然保护区实验区区域相对位置。海滨浴场几乎完全位于实验区内，且紧邻古黄河入海口。（2017年4月29日 Sentinel 2 卫星影像）

50. 邱江平教授：盐城整治水源关闭17家工厂烂账谁埋单，上海交通大学学术网：<http://www.sjtu.edu.cn/info/1267/11645.htm>

51. 月亮湾海滨浴场：项目实施过半 进度不断加快，滨海县人民政府网：<http://www.binhai.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=531515>

52. 视频截图来自2016年1月9日，滨海县人民政府官网新闻，月亮湾海滨浴场：项目实施过半进度不断加快。<http://www.binhai.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=531515>

53. 月亮湾旅游度假区入选省“十三五”旅游业重点项目，滨海县人民政府网：<http://www.binhai.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=537637>

54. 《中华人民共和国自然保护区条例》中的相关规定：

第二十二条 自然保护区管理机构的主要职责

（六）在不影响保护自然保护区的自然环境和自然资源的前提下，组织开展参观、旅游等活动。

第三十二条 在自然保护区的核心区和缓冲区内，不得建设任何生产设施。在自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施。

## 2 侵占生态保护红线

月亮湾海滨浴场所在施工区域还是江苏省海洋生态保护红线的限制类红线区，《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》<sup>55</sup>（以下简称《意见》）中明确了生态保护红线优先地位，并强调：生态保护红线一旦划定，应“确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”。根据绿色和平 2017 年 8 月 20 日现场拍摄的照片可以看出，月亮湾海滨浴场修建的防波挡沙堤已经明显改变了局部水文（图 12），淤泥质滩涂湿地由于被围围，堤坝内部的水面已经逐渐向开发商希望的“蓝色海滨”的景象转变，其改变很可能在更大尺度上对周边湿地的生态环境和功能产生负面影响，严重违反了《意见》中的“三不”要求。



▲ 图 12: 2017 年 8 月 31 日，江苏省盐城市滨海县，盐城自然保护区实验区区域内，月亮湾海滨浴场防波挡沙堤已经明显改变了原生的黄海滨海湿地的生态环境 © 余永泽 / Greenpeace 绿色和平

## 3 未批先建，非法侵占滨海湿地资源

月亮湾海滨浴场是月亮湾旅游度假区的重要项目之一，资料显示该度假区综合开发项目在今年 3 月入选了江苏省“十三五”旅游业重点项目<sup>56</sup>，绿色和平在关注该事件之后随即向江苏省环保厅申请公开月亮湾旅游度假区综合开发项目的环境影响评价报告，江苏省环保厅 9 月 27 日回复“申请的信息在我厅不存在，也未咨询到获取该信息的其他渠道”。

与此同时，今年 9 月国家海洋局在全国范围内针对海洋围填海问题进行了围填海专项督察，绿色和平就月亮湾海滨浴场涉嫌违法建设破坏滨海湿地的情况向国家海洋督察组第三组进行了反映。并于 10 月 10 日收到江苏省海洋与渔业局的回函，确认月亮湾海滨浴场项目属于未批先建。回函称“该公司在未取得海域使用权的情况下，擅自占用海域，实施海滨浴场景观和月亮湾防波挡沙堤工程”。《海域使用权管理规定》中明确指出：海域使用权证书是海域使用权的法律凭证<sup>57</sup>。月亮湾海滨浴场工程没有取得海域使用权，其工程建设属于违法行为。江苏省海洋与渔业局告诉我们，该项目“被国家海洋局海监第五支队于 2016 年 2 月 1 日立案查处……目前，该公司已按照要求，停止了施工，并履行了行政处罚决定。该项目自处罚后一直处于停工状态”。

绿色和平随后与负责查处的国家海洋局海监第五支队取得了联系，根据东海分局第五支队的反馈，按照相关法律规定<sup>58</sup>，对该工程涉嫌违法施工的挡浪堤和观景平台工程进行处罚，处罚主要有三部分：停工并恢复原貌、行政罚款以及按要求申请海域使用权。对于项目位于保护区试验区和生态保护红线内的信息，对方表示并不知情，后续会再跟进调查。对月亮湾海滨浴场的查处，目前行政处罚罚款已经到位，第五支队表示该工程依法应恢复原状，但海域一旦建设围填很难恢复，所以督促办理海域使用权证。8 月 20 日，绿色和平在现场依然看到装载石料的工程船停在堤坝内侧，周边的道路也依然在施工过程中。

令人担忧的是，尽管月亮湾海滨浴场的建造会彻底改变该区域的自然生态环境，并且和现行的生态保护红线的政策相冲突，但目前该项目补办的各项审批仍在进行中。工程一旦恢复施工并投入使用，对滨海湿地必将产生更加严重的破坏。

55. 《意见》中确立了生态保护红线优先地位，并强调：生态保护红线一旦划定，应“确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”。生态保护红线划定后，相关规划要符合生态保护红线空间管控要求，不符合的要及时调整。空间规划编制要将生态保护红线作为重要基础，发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用。

56. 滨海县月亮湾旅游度假区入选省“十三五”旅游重点项目，中国盐城网：[http://www.yancheng.gov.cn/xwzx/xqdtwxzx/201703/t20170314\\_629388.html](http://www.yancheng.gov.cn/xwzx/xqdtwxzx/201703/t20170314_629388.html)

57. 关于印发《海域使用权管理规定》的通知（国海发[2006]27号），第二十四条：海域使用申请人应当按项目用海批复要求办理海域使用权登记，领取海域使用权证书。海域使用权证书是海域使用权的法律凭证。国家海洋局官网：[http://www.soa.gov.cn/zwgk/gfxwj/hygl/201507/t20150724\\_39266.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/gfxwj/hygl/201507/t20150724_39266.html)

58. 关于印发《海域使用权管理规定》的通知（国海发[2006]27号），第四十六条：未经批准擅自转让海域使用权的，没收非法所得；有非法新建用海设施的，限期拆除，逾期拒不拆除的，依照《海域法》第四十二条、第四十七条的规定处理。国家海洋局官网：[http://www.soa.gov.cn/zwgk/gfxwj/hygl/201507/t20150724\\_39266.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/gfxwj/hygl/201507/t20150724_39266.html)



▲ 2017 年 8 月 31 日。江苏省盐城市滨海县，盐城自然保护区实验区区域内，月亮湾海滨浴场防波挡沙堤已经明显改变了原生的黄海滨海湿地的生态环境 © 余永泽 / Greenpeace 绿色和平

## 四 生态保护红线框架下的滨海湿地保护



▼ 2017年11月8日。清晨条子泥湿地上越冬的候鸟在滩涂上觅食，远处是步步逼近的入侵物种护花米草。© 肖诗白 / Greenpeace 绿色和平

滨海湿地的生态价值长期被忽略，是造成其被各种工程随意侵占的主要原因。近年来，随着生态文明建设进程的加快，生态保护红线成为了生态保护工作的新契机。海洋生态保护红线是生态保护红线的重要组成，其划定和监管工作，关系到海洋资源健康和沿海经济的可持续发展。生态保护红线划定后，将实现全国一张图，对红线区域内的生态环境进行严格保护，这对于所有生态空间，特别是滨海湿地这类长期存在保护空缺的生态空间来说，是一个难得的保护机遇。

目前已经有部分省份划定了生态保护红线的初稿，其中江苏省在今年三月出台了包括滨海湿地在内的海洋生态红线保护规划。在此，绿色和平以江苏省海洋生态红线保护规划中围绕滨海湿地的生态保护红线划定工作为例，结合项目组实地调研发现，列出生态保护红线划定和监管工作中存在的一些问题。

### 1 存在以次充好的现象

中国在实施耕地红线的过程中，在执行层面遇到的问题，同样值得开展生态保护红线相关工作借鉴。在耕地保护红线制度实施过程中，“以次充好”成为了诸多乱象之一。一些地方以次充好、偷换概念，腾退占补名不副实，一些标定的红线区被侵蚀，有不少变成了休闲观光区、高档住宅区。这些都弱化了耕地红线保护制度的作用<sup>59</sup>。生态保护红线划定过程中的类似情况也需要引起重视。

**案例 2** 中如东小洋口滨海湿地的生态保护红线划定工作就有“以次充好”的嫌疑。江苏省海洋生态红线保护规划中，将小洋口国家级海洋公园划入了限制类和禁止类的管控红线，和海洋公园相邻的勺嘴鹬保护小区却并没有被划入红线范围。根据绿色和平实地走访，小洋口国家级海洋公园被划入限制红线区的部分护花米草蔓延，生态功能降低，无法有效地为候鸟提供觅食和栖息的场所。相比之下，临近的勺嘴鹬保护小区存有大面积的自然滩涂湿地没有受到护花米草侵蚀，是 IUCN 极危的勺嘴鹬重要的迁徙中转地。这片滩涂湿地符合《湿地公约》中对国际重要湿地的定义，具有重要的国际意义，如果不能被划入红线进行保护，随时可能因受到破坏而消失。

生态保护红线是“保障和维护国家生态安全的底线和生命线”，在规划过程中更应该有质有量，落在实处。长期以来，滨海湿地保护为经济发展“让道”已成为常态，生态保护红线作为中国环保的新契机，应杜绝“以次充好”的现象发生，将真正具有重要生态价值且缺乏有效保护、监管机制的栖息地划进生态保护红线进行保护，才能最大化生态保护红线的价值。

### 2 违背“应划尽划”原则

《生态保护红线划定指南》<sup>60</sup> 要求，“生物多样性维护功能是生态系统在维持基因、物种、生态系统多样性发挥的作用，是生态系统提供的最主要功能之一。生物多样性维护功能与珍稀濒危和特有动植物的分布丰富程度密切相关，主要以国家一、二级保护物种和其他具有重要保护价值的物种（含旗舰物种）作为生物多样性保护功能的评估指标。”以及“结合关键物种的实际分布范围最终划定确保物种长期存活的保护红线”。

**案例 1** 中涉及的条子泥湿地，符合《湿地公约》对国际重要湿地的要求，是国家二级保护动物卷尾鹈鹕、小青脚鹬、黑脸琵鹭，以及 IUCN 极危鸟种勺嘴鹬等珍稀鸟种的栖息地。条子泥滩涂湿地曾是盐城保护区实验区的一部分，2013 年被调规出保护区。保尔森基金会发布的《中国滨海湿地保护管理战略研究项目》报告中，将条子泥列为中国亟需保护的重要水鸟栖息地之一。

虽然条子泥湿地在维护生物多样性方面具有极其重要的生态价值，但目前并没有被划入江苏省海洋生态保护红线。

全国生态保护红线划定技术组组长高吉喜在接受采访时说“各地划红线的面积比例一定要切合本地实际……更不能怕被套上紧箍，不敢划、不想划。”<sup>61</sup> 环保部长李干杰也在环境保护部、发展改革委召开落实《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》视频会议中说“确保应划尽划、应保尽保”<sup>62</sup>。对照目前江苏省的海洋生态红线保护规划来看，仍有改进的空间。

除江苏外，其他沿海省市在滨海湿地的生态保护红线划定工作，也应践行“应划尽划”的原则。保尔森基金会曾邀请国内知名湿地和鸟类保护专家，就中国沿海的湿地进行了调研和评估，并根据《湿地公约》中对国际重要湿地的规定，列出了中国目前亟需保护的 11 块滨海水鸟栖息地：

省份	湿地名称
辽宁	丹东港周边海滨（含合隆水库、鸭绿江西航道）
	盘锦南小河湿地
天津	滨海新区滨海湿地（含汉沽滨海滩涂）
河北	滦南滨海湿地
江苏	赣榆滩涂湿地
	连云港滩涂湿地
	东台滩涂湿地（琼港、条子泥）
	如东滩涂湿地（含小洋口）
上海	上海沿岸滩涂湿地（南汇东滩、横沙东滩）
浙江	杭州湾湿地（含四灶浦水库）
	温州湾湿地（含灵昆岛、永强海滨）

目前，除了滦南滨海湿地（正在筹建湿地保护区），剩余的滨海湿地都没有被划入任何保护体系，这和它们的生态重要性严重不符。沿海各省在制定和调整生态保护红线规划时，应重点关注以上区域，重视滨海湿地的生态功能，应保尽保。

### 3 生态保护红线监管不力

绿色和平发现，在江苏省海洋生态红线保护规划中，有部分生态保护红线和化工园区等污染源紧邻，如**案例 3** 中的江苏盐城沿海工业园区，**案例 2** 中的小洋口化工园区等。**案例 4** 中的月亮湾海滨浴场更是建在生态保护红线内。化工工业排放的污染物以及破坏湿地原始地貌的围填海工程，会对生态保护红线内的滨海湿地环境造成长期的影响。如果此类现象得不到有效管控，势必会影响生态保护红线的重要生态功能，届时将很难保证生态保护红线的“功能不降低、性质不改变”。

环保部部长李干杰曾强调“划定并严守生态保护红线，是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大决策部署……让红线划得实、能落地、守得住、有权威”。可见守住红线和划定红线一样关键。要保障红线区域能真正发挥重要的生态价值，加强对红线区域内开发工程的监管、合理规划红线区域周边产业，及时淘汰落后产能才是关键。

59. 甘孜州将划定 9.6 万平方公里生态保护红线区，甘孜人民政府网站：<http://www.tibet.cn/news/focus/1488941366817.shtml>

60. 《生态保护红线划定指南》，30-31 页，中华人民共和国环境保护部官网 [http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201707/t20170728\\_418679.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201707/t20170728_418679.htm)

61. 至少 13 个省划定生态红线专家：不能盲目扩大，人民网：<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0220/c1001-29092547.html>

62. 环境保护部、发展改革委召开落实《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》视频会议，中华人民共和国环境保护部官网：[http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201707/t20170718\\_418080.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201707/t20170718_418080.htm)

## 五 绿色和平的建议

滨海湿地和森林、湖泊等生态系统一样，具有重要且不可替代的生态价值。如能将现行的生态保护红线与滨海湿地保护相结合，将会对滨海湿地产生最大化的保护效力。因此，绿色和平建议相关政府部门：

1. 对报告中提及的四个案例中涉嫌违法违规的行为，展开彻查，确定违法事实后严厉查处。
2. 2017 年即将完成生态保护红线划定的江苏省、河北省、天津市、上海市和浙江省等五个沿海省市，在现有基础上，加大滨海湿地在生态保护红线中的比例（具体区域可参考专家提出的亟待保护的 11 块重要滨海湿地名录<sup>63</sup>），划定过程中杜绝以次充好的现象，践行应划尽划原则，守住 8 亿亩湿地底线；
3. 尽快制定生态保护红线监管机制，杜绝在滨海湿地生态保护红线内或周边开展破坏湿地生态功能的工程，落实生态保护红线“功能不降低、面积不减少、性质不改变”的原则。



▲ 滨海湿地被快速围垦的同时，面临着垦区利用率低的问题。大丰围填海后的新区，建有大型主题游乐园，却空无一人。每到夜幕降临，工作人员会点亮 120 米高的摩天轮上的霓虹灯。绿色和平在摩天轮前做了光绘摄影，希望用翩翩起舞的丹顶鹤提醒人们，正是这样的无序开发和利用，造成了滨海湿地急剧缩减的现状。© 肖诗白 / Greenpeace 绿色和平

63. 保尔森管理基金会：《中国滨海湿地保护管理战略研究结论与建议》，2015 年，保尔森基金会曾邀请国内知名湿地和鸟类保护专家，就中国沿海的湿地进行了调研和评估，并根据《湿地公约》中对国际重要湿地的规定，列出了目前亟需保护的 11 块滨海水鸟栖息地，可以作为生态红线划定的依据之一。



## 附录：相关法律法规

### 2002 《中华人民共和国海域使用管理办法》

第十八条：下列项目用海，应当报国务院审批：

- (一) 填海五十公顷以上的项目用海；
- (二) 围海一百公顷以上的项目用海；
- (三) 不改变海域自然属性的用海七百公顷以上的项目用海；
- (四) 国家重大建设项目用海；
- (五) 国务院规定的其他项目用海。

前款规定以外的项目用海的审批权限，由国务院授权省、自治区、直辖市人民政府规定。

### 1994 《中华人民共和国自然保护区条例》

第三十二条：... 在自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施。

### 2015 《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》

(二十一) ... 在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态红线，严格自然生态空间征（占）用管理，有效遏制生态系统退化的趋势。

### 2006 《海域使用权管理规定》

第十六条：下列项目的海域使用申请，由国家海洋行政主管部门受理：

- (一) 国务院或国务院投资主管部门审批、核准的建设项目；
- (二) 省、自治区、直辖市管理海域以外或跨省、自治区、直辖市管理海域的项目；
- (三) 国防建设项目；
- (四) 油气及其他海洋矿产资源勘查开采项目；
- (五) 国家直接管理的海底电缆管道项目；
- (六) 国家级保护区内的开发项目及核心区用海。

上述规定以外的，由县级海洋行政主管部门受理。跨管理海域的，由共同的上一级海洋行政主管部门受理。

同一项目用海含不同用海类型的，应当按项目整体受理、审查、审核和报批。

第二十四条：海域使用申请人应当按项目用海批复要求办理海域使用权登记，领取海域使用权证书。海域使用权证书是海域使用权的法律凭证。

第四十六条：未经批准擅自转让海域使用权的，没收非法所得；有非法新建用海设施的，限期拆除，逾期拒不拆除的，依照《海域法》第四十二条、第四十七条的规定处理。

### 2017 《国家生态保护红线划定指南》P30

A.1.4 生物多样性维护功能是生态系统在维持基因、物种、生态系统多样性发挥的作用，是生态系统提供的最主要功能之一。

▼ 互花米草是中国东部滩涂湿地常见入侵物种，自然扩散速度极快，已扩展到渤海湾以南的众多滩涂湿地，导致滨海湿地的严重退化，抢占了水鸟的栖息地。  
© 肖诗白 /Greenpeace 绿色和平



守住8亿亩湿地红线

GREENPEACE  
绿色和平

▲ 2014年条子泥一期围垦完成至今，垦区内已建成鱼塘和农用地的面积，仅占垦区面积的61.98%。在依然存在近40%利用空间的前提下，条子泥还有继续扩大围垦区域的计划。绿色和平在晨光中的条子泥湿地进行了光绘摄影，希望能提醒人们，如果围填海不能得到有效控制，中国的8亿亩湿地底线将被突破。© 肖诗白 / Greenpeace 绿色和平

绿色和平是一个全球性环保组织，  
致力于以实际行动推动积极的改变，  
保护地球环境与世界和平。

#### 免责声明

1. 本报告中引用的信息均来源于已公开的资料，绿色和平对这些信息的及时性、准确性及完整性不做任何保证。
2. 本报告的调查结果是本机构基于调查时限内所获得的信息进行独立调查、分析、研究所得。
3. 本报告所援引的法律条文仅限于绿色和平所能搜集的法律文件，仅代表绿色和平对相关法律法规的理解。

**GREENPEACE 绿色和平**

地址：北京市东城区东四十条甲 25 号嘉诚有树 B 座 303A 室

邮编：100007

电话：86 (10) 65546931

传真：86 (10) 64087851

[www.greenpeace.org.cn](http://www.greenpeace.org.cn)

发布日期：2017 年 12 月