

美国湿地保护和恢复政策综述

陈和平

(中国科学技术交流中心, 北京 100045)

摘要: 美国联邦政府湿地管理政策的演变大致可分为三个时期, 即湿地开发期、政策转型期和“零净损失”期。这三个时期贯穿整个美国历史, 在殖民和国家扩张时期, 湿地转换成其他用途的激励导致了湿地的损失。直接鼓励湿地转换的激励机制于20世纪后期结束, 随后直接和间接的激励逐渐被取消, 保护湿地的政策才渐渐地被公众所接受。随着“零净损失”目标的采纳, 保护和恢复湿地的努力也加快了速度。

本文主要介绍美国湿地保护和恢复政策, 如湿地其本情况、政府对湿地的管理和几点启示, 仅供参考。

关键词: 环境保护; 湿地保护; 湿地恢复; 湿地管理

中图分类号: P93 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2010.01.006

20世纪80年代中期之前, 美国联邦保护湿地的法律和政策通常把湿地看作是候鸟的栖息地, 尤其是野鸭子和天鹅。一些法律还在一定程度上鼓励对湿地开垦和利用, 主要体现在一些联邦税法、公共工程法和农业项目计划之中。

80年代中期之后, 情况发生了变化, 人们开始认识到湿地对环境和人类生存的价值, 美国联邦法律和国家政策也开始鼓励对湿地进行保护, 并反对和禁止对湿地进行破坏性开发行为。但是, 当时保护湿地免受破坏性开发的法律不完善, 综合程度也远不够。为此, 联邦政府实施了一项湿地保护规定, 取消开垦湿地农民享受联邦农业计划援助的资格, 同时规定, 不享受联邦农业计划援助的农民也必须无条件服从该项农业计划, 禁止随意开垦湿地。通过这类一系列保护措施, 使美国保护湿地的政策逐步走向完善。

近年来, 美国国会通过了不少保护湿地的农业法案, 其中最显著的是分别于1996年和2002年通过的法案。在这期间, 美国国会还通过了几个湿地保护计划, 提高了湿地保护拨款的上线, 但具体政策没有大的改变。

2008年4月, 美国联邦政府的一份报告称, 自2004年4月以来, 美国3600万英亩湿地得到了恢复和保护, 到2009年的地球日前受保护和恢复的湿地面积将新增4500万英亩。这份报告只是叙述了美国保护湿地的进展, 未提及到湿地受损情况。

美国国会曾几次为美国湿地利益冲突方提供辩论性的听证会的机会, 争辩涉及到科学和计划方面的问题, 以及包括私人产权和政府的作用。

一、简介

美国各种物理特性的湿地遍布全美各州, 各地区对湿地的叫法也不一样, 例如: 沼泽、湿地、泥塘、沼穴、干湖、湖泊和泥沼等。尽管这些湿地之间有着相当大差别, 但它们都是因为有潮湿的土壤而有着独特的植物或成了动物的集聚地。有些湿地常年处于被水覆盖, 而一些湿地则是部分地段有水。沿海地区的湿地往往会因海潮上涨被淹, 潮落而干。

湿地功能价值主要有二个: 一是生态; 二是经济。每块湿地的价值取决于其地理位置、面积大小以及与邻近土地和水系的关系。近年来, 湿

作者简介: 陈和平 (1953-), 男, 中国科学技术交流中心 副译审; 研究方向: 国际科技合作与交流。

收稿日期: 2009年7月6日

地的价值得到人们认可。湿地的改变常常会减少其综合价值。此外，湿地通常只是一个大水系的一部分，因此任何湿地改造工程产生的影响往往超出预想。20世纪90年代，随着自然灾害造成的经济损失加重，人们开始重视这一价值。

(一) 湿地

通常，科学家们赞同湿地的存在取决于三个要素：土壤、植物和水文。美国的一些法律文件对湿地的定义，如美国1986年紧急湿地资源法案，也是以这三个要素为基准。湿地的定义不带有特别的标准，如环境条件和存在的时间，这些都由科学和管理人员根据具体情况予以解释。不少具备这三个要素、被专家们认定为的湿地引发矛盾，原因是一些地段虽然有湿地特征，但在一年中只能维持一小段时间。同时，还有一些湿地由于人类直接或间接活动，使其原来面貌改变，但实际上确实仍在发挥湿地的作用。

目前，属美国联邦政府监管的湿地是多地段汇集地，在科学上称之为湿地。根据美国404条款计划，这些受政府管理的湿地在技术标准方面采用了美国陆军工程兵团1987年制定的湿地划定手册。

(二) 湿地面积

美国鱼类和野生动植物管理局采用国家湿地盘存（NWI）形式定期对全美湿地面积进行普查。据估计，欧洲定居者踏上这块土地时，湿地面积在2.2亿英亩以上，约占总面积的5%。根据最近一次统计，2004年，美国湿地总面积约为1.07亿英亩。这一数据由美国国家资源保护局和鱼类和野生动植物管理局以不同的方法分别采集汇编，所得结果一样。两个结果都表明：美国湿地在近30年的时间里每年消失面积为50万英亩，近几年湿地面积成净增长趋势。美国鱼类和野生动植物管理局的调查表明，美国湿地面积从1998—2004年平均每年增加3.2万英亩，增加部分主要是浅池塘的面积扩大。而美国国家资源保护局的调查结果是，美国湿地面积从1997—2002年平均每年增加2.6万英亩。美国国家资源保护局警告对湿地增加提出精确的数据，因为统计的数据偏差。有一些环境保护主义者们警告，鱼类和野生动植物管理局统计的湿地增加数据是基于小型池塘的扩展，而不是

自然湿地的增加。

自1985年来，美国联邦政府对湿地的政策（以及经济环境）的变化，直接影响湿地流失的模式，但其复合效应未受到应有的重视。通常，新的湿地政策发布和执行到对湿地流失率的影响数据收集和分析需要很长时间，也很难区别是政策改变所取得的成效，还是诸如农业市场、发展压力和土地市场的因素所致。

此外，联邦政府提供的有关湿地数据往往只局限于湿地面积。这种现象如果发生在20、30年前是可以理解的，当时科学家们还不怎么清楚如何测定湿地价值和功能。除了湿地面积之外，联邦政府了解全美湿地的质量变化、位置、周边环境等方面的信息很少。不过，2004年地球日，布什总统在发表讲话说，作为一个接近实现“零净损失”湿地面积的国家，美国不仅应该制定使其湿地面积扩大政策，而且要出台使湿地质量不断提高的相关措施。

二、 联邦政府对湿地的管理

美国的联邦湿地的管理主要包括：对湿地资源流失、恢复和保护的行政管理；农业与管理项目之间的关系；所有在联邦项目中的湿地是否应同等对待；那些湿地应予监管；联邦政府对湿地项目的资助；保护湿地面积是否具有与保护湿地功能和价值同等的重要性。此外，还涉及到私人财产，美国湿地面积的3/4坐落在私人拥有土地范围之内。一些土地拥有者认为，联邦政府限制他们所拥有的湿地开发会给予经济补偿，原因是政府决策迫使含有湿地土地的市场价值下滑。

(一) 清洁水法案中的第404条款

清洁水法案（CWA）中的第404条款是美国联邦政府对湿地进行管理的主要法律依据。该法案旨在保护水资源和邻近的湿地，免受河道疏通物质的充填。生效于1972年，404条款要求地主和开发商在向水域（包括湿地）处置疏浚或充填物之前，必须获得由陆军工程兵团颁发的许可证。

1. 许可程序

陆军工程兵团的监管程序包括：向湿地地主发放与轻微自然灾害类似的对湿地造成损害影响很小的一般性行动许可，以及影响凸显的许可两

种。根据陆军工程兵团的报告，每年评估申请许可的份数为8.5万件以上，其中90%以上为一般性许可申请，这类申请通常都予以批准，被认定对湿地的影响极小。大约有9%的申请因涉及环境保护问题要进行更为详尽的评估，需要180天或更长的时间作决断。拒绝申请的数量占总申请数的3%，而绝大多数的申请要进行一些修改后，才能获得通过。申请者自行收回申请的项目占5%。2003财年，美国陆军工程兵团发出的湿地项目许可，影响湿地面积达2.133万英亩，而要求恢复的湿地面积为4.3379万英亩。

对环境可能造成影响的项目，每项申请都允许其他政府部门进行评议，并提出意见，为此可能造成许可批准的时间延误和难以确定的结果。美国环境保护局是唯一对陆军工程兵团的意见具有否决权的政府部门。30多年来，环境保护局动用否决权的次数仅为12次。人们对鱼类和野生动植物管理局无端耽搁审批时间提出多次批评。

在里根政府、布什政府早期以及克林顿政府期间，联邦政府都对湿地许可项目审批程序进行过简化，旨在加快审批程序并增强陆军工程兵团对湿地的监管效率，但是，人们总是既担心程序，又关心目标。

2002年5月由环境保护局和陆军工程兵团联合修订的湿地管理规章引发争议，经修订了的规章将404条款中的内容分为两大块：充填性物质以及河道疏浚物质。这两个政府部门认为，原先两个部门对充填和河道疏浚物认识不一致，管理规章的修订旨在澄清模糊点，有利于两个部门间协调。不过，环境保护团体坚持认为，修订后的规章对一些充填物的监管力度降低了。为此，2002年6月，美国国会参院环境和公共工程委员会曾专门举办了向湿地倾倒渣土问题的听证会，并以法律的形式表明，湿地充填物不得含有害物质，但一直没有任何行动。美国第108、109以及110届国会都有过一些类似于保护湿地的议案得到通过。

2. 全美许可证

全美许可证的启用是陆军工程兵团试图减少其湿地监管压力，它类似于一般性许可，在全美范围内有效，前提是申请者必须符合相关条件。许可授权的活动对湿地环境不管是项目本身还是

未来只能造成轻微的影响，相当于一个小自然灾害。一般性许可允许湿地拥有者在取得许可之前实施项目，以减轻陆军工程兵团的监管工作量。

鉴于不同的原因，目前这一措施的支持者并不多。开发商认为它过于复杂，甚至趋于武断。环境保护主义者认为，保护水生资源的力度不够。涉及到较为复杂且预算较高的项目，这一措施既不能保护水生资源，又不能进行公正地监管。

全美许可的有效期不超过5年，延长需经陆军工程兵团的再次审议。2007年3月12日，陆军工程兵团发布了一项全美许可组合，替代自2002年生效的许可。2007年发布的全美许可组合，包含了6项新的全美许可：授权进行损坏大堤紧急修复；管道维护和修理；向河道和人工渠排放充填物；商业性贝类养殖；煤矿的再次开采以及地表水底下采煤，并对一些现行的许可条件和要求进行了修改。

3. 404条款司法程序

404条款成了许多诉讼的核心，其中大多数诉讼试图缩小其监管程序的地理范围。一个长期存在争议的问题是孤立水域是否在属于404条款管辖范围之内。孤立水域（其水没有永久性地表出口流到下游水域）与可通航地表水不毗邻，即使从技术上说是湿地，它也不具有湿地保护的许多价值。2001年，在北库克县固体废弃物处理部门(SWANCC)状告陆军工程兵团案件中，美国最高法院对清洁水法案是否授权陆军工程兵团和环境保护局管辖孤立水域和湿地做出判决，结果是5-4认为404条款以候鸟迁移为由对孤立湿地进行许可管理，已超越清洁水法案的授权范围。8年多来，这一监管程序撤回的影响程度还不清楚。美国环境保护主义者们深信，最高法院在这个问题上错误地解释了国会的意图，而湿地业界和地主社团都十分欢迎这一判决。

2001年最高法院判决宣布后，一些联邦法院对有关湿地的案件判决标准不尽相同，有的从狭义上解释SWANCC判例，尽可能限制许可管理的影响，但也有从广义上解释的。2004年4月，最高法院拒绝了对3个（对狭义解释SWANCC判例）案子进行审议。环境保护人士对最高法院的拒绝感到欣慰，而湿地业界和开发商们的律师们发誓，只

要联邦政府和国会未进行最后裁决，清洁水法案管辖问题将永远是双方博弈的焦点。

2003年2月，环境保护局和陆军工程兵团联合发布了一份法律备忘录。该备忘录基于狭义地解读了SWANCC判例，允许联邦政府对一些孤立水域的管理继续下去，但再遇这类事项需报上一级部门进行更为详尽的审议。政府部门的新闻稿称，这一指导原则表明，政府对“零净损失”湿地面积政策的承诺。不过，很明显，这个问题仍在讨论之中，原因是此时政府部门宣布了一份拟议规则征求意见的通知(ANPRM)，对如何界定监管水域的定义。事实上，ANPRM没有对规则提出改变的意见，只是预示为了进一步限制联邦管辖权力，清洁水法案的规则可能会基于SWANCC判例和随后的一些判决进行修正。联邦政府受到了13.3万份有关ANPRM的意见，绝大部分不赞成。环境保护人士和不少州政府公开反对修改规则，认为法律和以往的法院判定是要求对清洁水法案（以及SWANCC判例狭义解释）进行最广义的解释，但开发商们却寻求SWANCC判例澄清解释的修改。

2003年12月，美国环境保护局和陆军工程兵团正式对外宣布，不寻求有关孤立湿地管理法律内容的更改。环境保护局官员表示，不希望对孤立湿地管理事宜进行无休止的争辩。环境保护人士和州的代表们对环保局的宣布松了一口气。但社会各方利益集团对2003年联邦政府的指导原则持批评意见，因为这一指导原则成了解释SWANCC判例的主要工具。环境保护人士担心，联邦政府部门的指导原则会导致对湿地保护力度下降，而开发商们认为，在没有新的裁定情况下，美国湿地管理法规的解释混乱以及矛盾不断的现象将持续下去。

美国审计总署(GAO)的报告认为，陆军工程兵团在确定联邦管辖的水面和湿地方面，在不同区域有着不一致解释和规章要求，并列举不少事例来要求陆军工程兵团进行综合性调查，以建立其解释和规章的一致性。湿地管理缺乏一致性和存有混乱现象也引发了美国国会的关注。

对2003年指导原则的争议在持续，为此，2006年5月，美国国会对2007财年环境保护局拨款议案通过了一项修正案(H.R.3586)。这项修正案

(222票对198票通过)禁止环境保护局用联邦政府拨款去实施2003年政策指导原则。这一修正案的支持者们说，2003年指导原则超越了最高法院SWANCC判例的要求，使不少小溪和湿地无法保护，处于乱开发状态。修正案的反对者们预测：这将使环境保护局和陆军工程兵团的管理难度加大。美国109届国会于2006年12月休会，之前未对这项拨款议案采取实质性行动。

联邦法院继续在解释和澄清SWANCC判例方面发挥关键作用。2006年2月，最高法院对称之为拉帕诺斯诉美国政府和卡拉贝尔诉美国陆军工程兵团两个诉讼案进行听证。这两个诉讼案寻求缩小清洁水法案湿地许可证管理应用的范围。这两个案子都涉及到清洁水法案在传统意义上为不可航运的水域部分，但可以与可航运的水域相连。许多法律界和其他方面的人士都希望最高法院对这两个案子的裁定能更加清晰描述出联邦政府管辖的范围。

最高法院(126 S.Ct. 2208 (2006))于2006年6月19日宣布裁定。案子由斯卡利亚大法官主持，5票赞成4票反对，裁定，下级法院用于衡量属于清洁水法案内有争议湿地的标准有误。肯尼迪大法官加入赞成行列，主张将案子发回下院进一步审议，但他后来在许多实质性的问题上的立场发生了变化。法律届人士认为，这一裁定(不管是近期还是远期来看)不清楚。原因是大法官所写的几个选择没有就联邦政府管辖的湿地和其他水域划出清晰的界线，结果倾向于个案处理，继续上诉。通过行政裁定也会给陆军工程兵团和环境保护局在澄清这类问题上带来新的压力。2006年8月1日，美国参院环境和公共建设工程委员会对最高法院的裁定所引发的问题进行了听证。委员会成员和作证人士要求环境保护局和陆军工程兵团宣布新的指导原则，以澄清湿地和水域管辖范围。

2007年6月5日，美国环境保护局和陆军工程兵团发布了一份指导原则，要求工作人员按照法院的判决执行清洁水法案。根据这份指导原则，联邦政府对一些水域拥有监管权，如传统的航运水域以及邻近的湿地。对其它水域的监管，如不具备航运条件且不是常年有水的支流以及邻近的湿地，将按个案处理，主要取决于它们与可通航

水域之间的关系。指导原则详细阐述了联邦政府部门评估的条件，旨在不增加或减少清洁水法案管辖的范围，同时也能确保不取代或废弃2003年1月的指导原则。

美国环境保护局和陆军工程兵团认为，为了对拉帕诺斯案裁决做出回应，联邦政府在考虑制定一个规章，但制定执行裁决的新规章要比设定指导原则需要更多的时间。此外，指导原则不仅易实施，而且见效快，但政府部门往往要用6个月的时间征求公众意见，并在半年后根据反馈意见对指导原则进行修改。

4. 区别对待

根据404条款司法程序，美国联邦政府对全美所有湿地的监管都是同等对待的，不管其面积、作用和价值大或小。实际情况不是这样，原因是陆军工程兵团对许多影响湿地所需的一般性许可证发放速度过快。批评意见主要集中在那些明显没有什么价值的湿地申请许可却得不到批准，以及没有获得联邦批准而改变湿地的地主受到严厉制裁。

批评人士们认为，湿地的监管需要分层次。美国前几届国会曾经就建立多层次管理湿地的立法进行过讨论，将政府监管分为3个类别，范围从严格保护到价值不大的水面和湿地。

有关分类监管湿地方面，提出了三个问题：一是实施分类计划会有什么样的影响？二是如何准确对湿地进行分类？三是是否要对不同地区的湿地采取不同的保护政策？大多数湿地保护人士也都承认，所有湿地保护采取一致性措施不合适。但他们担心，湿地保护分类会成为湿地大面积受损害的第一步。此外，他们希望能看到所有湿地都能得到充分地保护。

美国各州拥有的湿地面积大小不一。阿拉斯加州的湿地约占其总面积的1/3，可进行商业性开发的面积很小，联邦政府应对其湿地的监管的政策不应与其他州一样。美国联邦政府认为：阿拉斯加州在其湿地总面没有损失1%前不受404条款约束的立法建议。事实上，一些不同类型的湿地在开发方面已经采取了不同政策予以处理，如沙漠中盆地以及草原沼穴在政府湿地保护规定中都予以不同于湿地的区别对待。

（二）农业与湿地

美国国家统计数据表明：美国20年之前80%的湿地流失面积是用于农业耕种，美国联邦政府决策者们注意到这一发展趋势，设法保护湿地。美国国会从1985年开始在农业立法中安排有关保护湿地的规划。美国第110届国会启动立法程序，通过了2012年农业发展规划（食品、水土保持以及2008年能源法案）。在农业法案中的水土保持规划采用抑制和鼓励的措施激励土地地主保护和恢复湿地。湿地保护规定和湿地储备计划的出台为美国政府进行湿地保护提出两项重要措施，但其它诸如保护湿地的储备计划、缓冲区域试验计划以及加强保护储备计划等都在保护湿地。

美国2008年农业法案授权建立新的进一步保护湿地的计划。最近，美国农业部下属的自然资源保护局对全美湿地流失情况进行了调查，并将有关调查数据与1997年和2002年的数据进行了对比，增加了26000英亩，美国湿地面积总数首次出现年度增长。不过，自然资源保护局警告，判定湿地面积有所增长，统计数据具有不确定性。2008年农业法案在美国国会通过时，湿地保护成为议员们讨论的焦点。

美国农业界对湿地保护存有形式多样的看法，有坚决反对的，也有特别支持的。对湿地保护的看法不一，往往容易形成两个担忧：一是不管湿地的社会价值如何，坚决反对联邦政府对私人拥有湿地的监管；二是许多农民对自己耕种的土地近期和长远的期待，这涉及到他们的经济风险。因此，如果湿地座落在他们耕种的土地上，他们希望得到保证，这些湿地的地界就设定在那儿，永远不要变动。

1. 湿地保护规定

湿地保护规定于1985年实施，禁止对农用土地上的湿地进行随意开垦。该规定对诸如湿地擅自排水、挖掘、充填、平整或其它用途活动的农民取消其享受政府粮食价格和收入支持资格。农民担心联邦政府有可能改变农田湿地保护的地界，而湿地保护人士们担心湿地没有得到充分的保护。自从1995年以来，自然资源保护局根据要求，开始对湿地地界进行确定，因为湿地监管和相关法律的修订会直接影响到农业湿地界线的划分。至

今，自然资源保护局已对260万个湿地地界进行了确定，最终需要确定地界的湿地约为400万个。

1996年美国政府对湿地保护规定进行了修订，在监管方面增加一些弹性，如用于耕种后自行恢复湿地原貌、可以免除惩罚等。美国2008年农业法案要求美国农业部对湿地保护的执行情况进行一次评估。

2. 其它农业湿地计划

根据1990年实施的湿地储备计划，放弃在湿地上进行农耕的地主可以获得经济补偿。以经济补偿鼓励地主对湿地进行保护和恢复，并提高湿地质量以及建立野生动物植物保护区。美国2002年农业法案制定出2007财年计划，将把美国湿地面积增加的上限提高到227.5万英亩，每年平均增加25万英亩。同时，自然资源保护局还采取了一些行政措施支持这一计划的实施，如设立新的计划，投资2600万美元，2004年6月，与社会和私人机构合作，在内布拉斯加州密苏里河下游恢复湿地1.9万英亩。

2005财年，全美启动湿地项目9226个，新增湿地174.4万英亩，同时，完善137万英亩湿地的地役权。完善地役权的湿地主要集中在路易斯安那州、密西西比州和阿肯色州。根据自然资源保护局2007财年预算报告，美国永久性地役权的湿地占绝大部分，只有10%是以10年恢复期协议确定的。

美国2008年农业法案将湿地保护面积增加的上限从227.5万英亩提升至301.4万英亩，并包括了一些适应野生动物赖以生存的私有和部落拥有的湿地、耕地、草地。该法案在政策上有所调整，如确定了项目申请的标准，以及要求农业部根据计划向国会提交湿地长期储备地役权的情况报告。该法案还授权建立新的强加湿地储备计划，允许农业部与州政府签订协议共同资助湿地保护项目。

2002年农业法案要求将湿地保护储备计划(CRP)中的地缓冲区试验项目从50万英亩湿地扩至100万英亩，可以与地主签订10年到15年的湿地保护合同。2008年农业法案对缓冲区试验项目进行了修订，进一步增加面积，要求参与该项目的地主恢复湿地水系，维护植被，不要进行商业性的开发。

2008年农业法案还对几个农业保护计划进行了修订，如环境质量奖励计划(EQIP)、农田保护计划以及野生动物栖息地奖励计划。当然，也有一些计划是以间接的形式保护湿地，如由政府出资修建农业基础设施的养护管理计划、新农业用水(地下水和地表水质量)管理计划以及其他水资源管理计划。

(三) 私人财产权利和土地所有者的补偿

美国湿地面积的74%为私人拥有，联邦政府对私人拥有的湿地进行征用管理或限制改变其用途应予经济补偿。美国宪法表明：政府征用私人财产应予经济补偿。通常，法院也是根据这一原则作判定。美国许多个人和公司购置土地，都有他们能改变土地使用目的期待。没有期待，土地的市场价值会大幅度地下降。许多美国人认为，一旦被指定为湿地，这块地就等于被政府征用了。

(四) 湿地恢复与缓解政策

过去的10年，美国联邦湿地政策的趋势是增强湿地恢复。缓解湿地流失的努力是使不少湿地得到恢复重要因素之一。缓解流失的概念具有广泛的吸引力，但对它的实施却是一个冲突的记录。至今，争论的结果不一，主要取决于湿地的类型以及监管和维护的程度。近几年，美国国会几次表示支持缓解湿地流失。

1. 路易斯安那州湿地恢复

美国路易斯安那州湿地恢复受到关注，该州沿海湿地流失面积占全美沿海湿地流失总面积的80% (全美沿海湿地面积占美国湿地总面积的5%)。早年，沿海湿地流失最高年份达1.5万英亩。为应对大面积沿海湿地的流失，美国国会授权成立有陆军工程兵团牵头专责小组，准备一份路易斯安那州沿海湿地恢复项目清单，并根据美国1990年保护和恢复法案(又称布鲁法案)的沿海湿地计划为全美湿地恢复项目提供资金支持。项目的种类包括再次引入淡水、清除沉积物、建造海岸围坝以及种植植被。总投资17.8亿美元，完成项目147个。

美国总审计局在其2007年的一份报告中说，由于监管力量不足，很难认定路易斯安那州沿海湿地恢复是否成功。总审计局依据布鲁法案项目设计，对74个项目进行了评估。其他联邦政府部

门，包括国家海洋大气局，不同意总审计局的看法，认为从长远来看，沿海湿地恢复项目不仅数量大，而且有积极的成效。

2005年夏季，卡特里娜和丽塔飓风袭击了路易斯安那州，美国政府向国会提出再次资助湿地恢复计划项目，以巩固路易斯安那州南部恢复的湿地。不采取补救行动，有飓风造成的湿地损失可能会成为永久性的，特别是那些延海岸的湿地。不过，部分沿海湿地损失被由飓风造成的一些新湿地所抵消。在飓风发生以前，美国国会计划拨款20亿美元，用于路易斯安那州沿海湿地的恢复项目。但在飓风发生之后，美国国会通过了墨西哥海湾能源安全法案，拨款140亿美元，用于受飓风袭击近海石油和天然气生产设施的恢复，其中包括了用于沿海湿地恢复的资金。

2. 其他联邦机构的保护行动

近年来，不少联邦机构积极参与湿地保护工作。例如：美国鱼类和野生动植物管理局在实施其经国会批准于2011财年结束的鱼类和野生生物计划。2005年，该计划的项目与3.7万个地主合作，恢复湿地75.3万英亩、天然草地和高地186万英亩、河岸6806英里，并消除鱼类通行坝阻260处。

还有一些恢复和保护美国国内和国际湿地项目。其中之一来自于北美湿地保护法案，项目于2012财年结束，每年拨款上限为7500万美元。该法案为加拿大、墨西哥以及美国湿地保护项目提供资金。鱼类和野生动植物管理局2007财年预算称，通过1500个项目，美国与其国际伙伴合作保护和恢复、增加以及改良了的湿地面积达590万英亩。鱼类和野生动植物管理局将项目资金与其它相关的法律综合起来，建立一个称之为北美湿地保护基金。

作为湿地国际公约（通常称之为拉姆萨尔公约）134个成员国之一，美国承诺减缓重要区域湿地消失率。1971年，湿地国际公约在成员国中确定了1229个湿地保护区域，美国拥有19个，总面积为300万英亩。

3. 缓解政策

缓解政策是404条款的基石。1990年美国联邦政府与湿地管理相关部门共同签署了一份备忘录，提出了实现缓解的三个步骤：一是尽可能地

避免在湿地区域实施工程，占用湿地；二是若实在不可避免，应将影响减到最小；三是如果影响不可避免，则应实施缓解。备忘录要求缓解湿地与补偿的功能性湿地比率是1:1。因此，以缓解为保护湿地途径成了依据404条款发放许可的条件之一。

一些湿地保护人士认为，缓解政策是将破坏湿地的行为合法化，404条款许可程序应该避免任何侵占湿地行动。他们认为，即使有一个非常好的设计，流失了的湿地价值的影响常常得不到充足的缓解，得不到有效的监督，更得不到很好的维护。尽管支持缓解政策的人士们认为，缓解政策基本上能实现预先的设想，但支持他们这一看法的有力数据并不多。总之，1990年备忘录的实施所带来的问题以及湿地流失补偿引发的矛盾使湿地保护的争辩更为复杂化。

为回应国家研究委员会和总审计局2001年10月的批评，陆军工程兵团发布了新的指南，旨在加强流失湿地补偿的标准。这一指南受到了环境保护团体和一些国会议员们的批评，他们认为，陆军工程兵团在没有与其他联邦部门商议情况下，发布指南，其结果不仅没有能增强湿地补偿的标准反而减弱了缓解政策的要求。2002年12月，陆军工程兵团和环境保护局联合发布了含17项内容的行动计划。这两个政府部门深信，这项计划将使湿地恢复工作更为有效。

2008年3月，陆军工程兵团和环境保护局联合发布一个补偿性缓解规则替代1990年的备忘录，对项目建设、采矿和农耕所造成的湿地流失补偿提出更为明确的要求。这项规则提出了湿地补偿缓解的三个类型标准：缓解银行；代替费缓解；持证人负责的缓解，制定了流失湿地以及相关水资源补偿缓解标准，旨在增强湿地及水资源的补偿缓解计划、改善管理。规则还采纳了国家研究委员会2001年提出的建议，确保湿地“零净损失”。根据这一规则的要求，所有补偿项目有12项基本内容的缓解计划，例如：目标、选地标准、缓解工作方案以及维护方案等。

“缓解银行”的概念得到广泛应用，它是申请者申请缓解许可（占用湿地）以便新建、恢复和改善湿地不可缺少的“信誉”。为此，美国成立了

不少的公营和私营银行，但很多人认为，现在评论其成功与否还过早。

2005年，环境法研究所的调查报告说，全美有营业活动的缓解银行数量为330家，出售了75家，另外还有169家在申请营业许可。美国的一些法律，如1996年农业法案以及1998年交通公平法案，都含有支持缓解银行概念的条款。2003年12月，美国国会将湿地缓解条款作为一项内容并入2004财年国防部拨款授权法案之中，要求国防部在其国防建设项目实施中损害或占用湿地时，需向湿地缓解银行支付补偿资金。

三、几点启示

美国联邦政府湿地管理政策的演变大致可分为3个时期，即湿地开发期、政策转型期和“零净损失”期。这3个时期贯穿整个美国历史，在殖民和国家扩张时期，湿地转换成其他用途的激励导致了湿地的损失。直接鼓励湿地转换的激励机制于20世纪后期结束，随后直接和间接的激励逐渐被取消，保护湿地的政策才渐渐地被公众所接受。随着“零净损失”目标的采纳，保护和恢复湿地的努力也加快了速度。

从总体上看，我国天然湿地不断丧失、湿地功能也持续下降、污染加剧等问题突出，湿地保护管理的任务显然十分艰巨。为此，建议采取以下措施进一步强化我国湿地资源的保护和管理。

1. 完善湿地保护的政策和法规

我国湿地的保护管理、恢复改造、开发利用、执法监督等存有多头管理、责任不清、管理不到位等现象，直接影响到湿地保护的力度和成效。因此，当前的关键是，进一步完善湿地保护的政策和法规，通过立法来规范湿地的保护和监管，建立行之有效的湿地保护管理的政策法规，保护我国湿地和推动湿地资源的合理利用。

2. 建立湿地保护管理的协调机制

加强各级湿地保护管理机构的建设，尤其是基层保护管理机制的建设，使湿地保护管理和监管工作能够深入到基层，确保国家有关保护管理的法律、法规和政策得到贯彻。湿地资源保护和合理利用管理涉及多个政府部门和行业，关系多方的利益。不同地区、不同部门，因对湿地保护、

利用和管理的目标不同、利益不同，影响了湿地的保护管理和监管。因此，建立有效的湿地保护管理与监管的协调机制，在政府部门之间加强协调与合作，形成合力，十分必要。这也是涉及我国湿地保护和合理利用的目标是否顺利实现的重要因素，是湿地保护的重要保障条件之一。

3. 增加对湿地保护的资金投入

保证湿地保护与管理和监督方面有足够的资金非常重要。在湿地调查、保护区及示范区建设、污水治理、湿地监测、湿地研究、人员培训、执法手段与队伍建设等方面都需要专门的资金支持。虽然，目前，我国“全国野生动植物保护和自然保护区建设工程”投入了大量资金开展湿地保护和恢复工作，但这还不能满足全国湿地保护、管理和监管对湿地保护需要大力增加的资金投入。

4. 注重湿地调查、监测、保护、恢复等的科技研发

我国湿地保护的基础研究和技术开发还不强，特别是对湿地的监测、恢复、功能、演替规律等方面缺乏系统、深入的研究，不能很好地为湿地保护、管理和监管决策服务，这制约了湿地保护与管理工作的开展。应重视对湿地保护、管理以及监管的科技研发工作，设立相关的科技研发项目，建立湿地定期调查和动态监测体系，掌握湿地资源与环境动态，为湿地保护、合理利用与管理提供科学依据。加强湿地保护、恢复等方面的可行性研究工作，对已经退化的湿地资源进行人工恢复。

5. 加强湿地自然保护区的建设与管理

建立保护区是保护湿地最积极、最直接、最有效的措施，多年来我国政府部门大力推进湿地保护区建设，积极将一批重要湿地以建立保护区的方式纳入保护管理范畴。应加大做好发展湿地保护区工作的力度，使更多的天然湿地尽快纳入保护管理范畴。同时，积极组织条件具备的重要湿地申请加入国际重要湿地名录，对已有的国际重要湿地加强建设和管理，使其具备完善的保护和管理设施，有效保护中国的湿地生物多样性。

6. 提高人民群众湿地保护意识

湿地保护是一项新兴事业，目前，全社会还普遍缺乏湿地保护意识，对湿地的价值和重要性

缺乏认识。政府应把加强宣传教育，提高全民湿地保护意识作为湿地保护管理的基础性工作来做。采取多种形式的宣教活动，向人民群众宣传湿地的功能和效益，宣传保护湿地的重要意义：一是利用每年“世界湿地日”、“爱鸟周”等时机，在电视、报纸等媒体上举办形式多样的宣传活动，同时组织中小学生参与和参观在湿地举办保护湿地和鸟类的活动，培养他们爱自然、护环境和求知识的良好习惯；二是发挥社团组织联系面的优势，开展宣传活动。■

参考文献：

- [1] Conserving America's Wetlands , May 2008.
- [2] Understanding of the Wetland,April 27, 2008.
- [3] Congressional Research Report on Wetland,Feb. 2, 2009.
- [4] National Wetland Inventory, Jan. 2009.
- [5] National Resources Conservation Service,March, 2008.
- [6] U.S. Army, Corps of Engineers, “Regulatory statistics” , Spring, 2008.
- [7] Wetlands Regulation and the Law of Property Rights, March 1, 2008.

Overview of Wetland Protection and Restoration Policies in U.S.

CHEN Heping

(China Science and Technology Exchange Center, Ministry of Science and Technology, Beijing 100045)

Abstract: The evolution of U.S. government's policies for wetland management can be divided in three phases which are wetland development period, policy transferring period, and no-net-loss period, which ran through the U.S. history. During the colonizing and expanding period, the acre of wetland for other purposes resulted in loss of wetland. Direct encouragement for changing wetland into other purpose ended in late 20th century. As direct and indirect encouragement for exploring wetland was fading out, the policies for protection of wetland are gradually accepted by the public. While the goal of no-net-loss is adopted, the effort to protect and restore wetland is strengthened.

The paper presents the overview of U.S. policies for wetland protection and restoration, such as wetland basic situation, the management of wetland by federal government, and some inspiring for reference.

Key words: environmental protection; wetland protection; wetland restoration; wetland management