

# 湿地保护修复制度方案

湿地在涵养水源、净化水质、蓄洪抗旱、调节气候和维护生物多样性等方面发挥着重要功能，是重要的自然生态系统，也是自然生态空间的重要组成部分。湿地保护是生态文明建设的重要内容，事关国家生态安全，事关经济社会可持续发展，事关中华民族子孙后代的生存福祉。为加快建立系统完整的湿地保护修复制度，根据中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》要求，制定本方案。

## 一、总体要求

### (一)指导思想。

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，深化生态文明体制改革，大力推进生态文明建设。建立湿地保护修复制度，全面保护湿地，强化湿地利用监管，推进退化湿地修复，提升全社会湿地保护意识，为建设生态文明和美丽中国提供重要保障。

### (二)基本原则。

坚持生态优先、保护优先的原则，维护湿地生态功能和作用的可持续性；坚持全面保护、分级管理的原则，将全国所有湿地纳入保护范围，重点加强自然湿地、国家和地方重要湿地的保护与修复；坚持政府主导、社会参与的原则，地方各级人民政府对本行政区域内湿地保护负总责，鼓励社会各界参与湿地保护与修复；坚持综合协调、分工负责的原则，充分发挥林业、国土资源、环境保护、水利、农业、海洋等湿地保护管理相关部门的职能作用，协同推进湿地保护与修复；坚持注重成效、严格考核的原则，将湿地保护修复成效纳入对地方各级人民政府领导干部的考评体系，严明奖惩制度。

### (三)目标任务。

实行湿地面积总量管控，到 2020 年，全国湿地面积不低于 8 亿亩，其中，自然湿地面积不低于 7 亿亩，新增湿地面积 300 万亩，湿地保护率提高到 50% 以上。严格湿地用途监管，确保湿地面积不减少，增强湿地生态功能，维护湿地生物多样性，全面提升湿地保护与修复水平。

## 二、完善湿地分级管理体系

#### (四)建立湿地分级体系。

根据生态区位、生态系统功能和生物多样性,将全国湿地划分为国家重要湿地(含国际重要湿地)、地方重要湿地和一般湿地,列入不同级别湿地名录,定期更新。国务院林业主管部门会同有关部门制定国家重要湿地认定标准和管理办法,明确相关管理规则和程序,发布国家重要湿地名录。省级林业主管部门会同有关部门制定地方重要湿地和一般湿地认定标准和管理办法,发布地方重要湿地和一般湿地名录。(国家林业局牵头,国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等参与,地方各级人民政府负责落实。以下均需地方各级人民政府落实,不再列出)

#### (五)探索开展湿地管理事权划分改革。

坚持权、责、利相统一的原则,探索开展湿地管理方面的中央与地方财政事权和支出责任划分改革,明晰国家重要湿地、地方重要湿地和一般湿地的事权划分。(财政部、国家林业局会同有关部门负责)

#### (六)完善保护管理体系。

国务院湿地保护管理相关部门指导全国湿地保护修复工作。地方各级人民政府湿地保护管理相关部门指导本辖区湿地保护修复工作。对国家和地方重要湿地,要通过设立国家公园、湿地自然保护区、湿地公园、水产种质资源保护区、海洋特别保护区等方式加强保护,在生态敏感和脆弱地区加快保护管理体系建设。加强各级湿地保护管理机构的能力建设,夯实保护基础。在国家和地方重要湿地探索设立湿地管护公益岗位,建立完善县、乡、村三级管护联动网络,创新湿地保护管理形式。(国家林业局、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)

### 三、实行湿地保护目标责任制

#### (七)落实湿地面积总量管控。

确定全国和各省(区、市)湿地面积管控目标,逐级分解落实。合理划定纳入生态保护红线的湿地范围,明确湿地名录,并落实到具体湿地地块。经批准征收、占用湿地并转为其他用途的,用地单位要按照"先补后占、占补平衡"的原则,负责恢复或重建与所占湿地面积和质量相当的湿地,确保湿地面积不减少。(国家林业局、国土资源部、国家发展改革委、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)

#### (八)提升湿地生态功能。

制定湿地生态状况评定标准,从影响湿地生态系统健康的水量、水质、土壤、

野生动植物等方面完善评价指标体系。到 2020 年，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 80%以上，自然岸线保有率不低于 35%，水鸟种类不低于 231 种，全国湿地野生动植物种群数量不减少。(国家林业局、环境保护部、水利部、农业部、国土资源部、国家海洋局等按职责分工负责)

(九)建立湿地保护成效奖惩机制。

地方各级人民政府对本行政区域内湿地保护负总责，政府主要领导成员承担主要责任，其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任，要将湿地面积、湿地保护率、湿地生态状况等保护成效指标纳入本地区生态文明建设目标评价考核等制度体系，建立健全奖励机制和终身追责机制。(国家林业局牵头，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等参与)

四、健全湿地用途监管机制

(十)建立湿地用途管控机制。

按照主体功能定位确定各类湿地功能，实施负面清单管理。禁止擅自征收、占用国家和地方重要湿地，在保护的前提下合理利用一般湿地，禁止侵占自然湿地等水源涵养空间，已侵占的要限期予以恢复，禁止开(围)垦、填埋、排干湿地，禁止永久性截断湿地水源，禁止向湿地超标排放污染物，禁止对湿地野生动物栖息地和鱼类洄游通道造成破坏，禁止破坏湿地及其生态功能的其他活动。(国家林业局、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)

(十一)规范湿地用途管理。

完善涉及湿地相关资源的用途管理制度，合理设立湿地相关资源利用的强度和时限，避免对湿地生态要素、生态过程、生态服务功能等方面造成破坏。进一步加强对取水、污染物排放、野生动植物资源利用、挖砂、取土、开矿、引进外来物种和涉外科学考察等活动的管理。(国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局、国家海洋局等按职责分工负责)

(十二)严肃惩处破坏湿地行为。

湿地保护管理相关部门根据职责分工依法对湿地利用进行监督，对湿地破坏严重的地区或有关部门进行约谈，探索建立湿地利用预警机制，遏制各种破坏湿地生态的行为。严厉查处违法利用湿地的行为，造成湿地生态系统破坏的，由湿地保护管理相关部门责令限期恢复原状，情节严重或逾期未恢复原状的，依法给予相应处罚，涉嫌犯罪的，移送司法机关严肃处理。探索建立相对集中行政处罚权的执法机制。地方各级人民政府湿地保护管理相关部门或湿地保护管理机构要

加强对湿地资源利用者的监督。(国家林业局、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)

## 五、建立退化湿地修复制度

### (十三)明确湿地修复责任主体。

对未经批准将湿地转为其他用途的,按照"谁破坏、谁修复"的原则实施恢复和重建。能够确认责任主体的,由其自行开展湿地修复或委托具备修复能力的第三方机构进行修复。对因历史原因或公共利益造成生态破坏的、因重大自然灾害受损的湿地,经科学论证确需恢复的,由地方各级人民政府承担修复责任,所需资金列入财政预算。(国家林业局、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)

### (十四)多措并举增加湿地面积。

地方各级人民政府要对近年来湿地被侵占情况进行认真排查,并通过退耕还湿、退养还滩、排水退化湿地恢复和盐碱化土地复湿等措施,恢复原有湿地。各地要在水源、用地、管护、移民安置等方面,为增加湿地面积提供条件。(国家林业局、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)

### (十五)实施湿地保护修复工程。

国务院林业主管部门和省级林业主管部门分别会同同级相关部门编制湿地保护修复工程规划。坚持自然恢复为主、与人工修复相结合的方式,对集中连片、破碎化严重、功能退化的自然湿地进行修复和综合整治,优先修复生态功能严重退化的国家和地方重要湿地。通过污染清理、土地整治、地形地貌修复、自然湿地岸线维护、河湖水系连通、植被恢复、野生动物栖息地恢复、拆除围网、生态移民和湿地有害生物防治等手段,逐步恢复湿地生态功能,增强湿地碳汇功能,维持湿地生态系统健康。(国家林业局牵头,国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等参与)

### (十六)完善生态用水机制。

水资源利用要与湿地保护紧密结合,统筹协调区域或流域内的水资源平衡,维护湿地的生态用水需求。从生态安全、水文联系的角度,利用流域综合治理方法,建立湿地生态补水机制,明确技术路线、资金投入以及相关部门的责任和义务。水库蓄水和泄洪要充分考虑相关野生动植物保护需求。(水利部牵头,国家发展改革委、财政部、国家林业局、环境保护部、农业部、国家海洋局等参与)

### (十七)强化湿地修复成效监督。

国务院湿地保护管理相关部门制定湿地修复绩效评价标准,组织开展湿地修复工程的绩效评价。由第三方机构开展湿地修复工程竣工评估和后评估。建立湿地修复公示制度,依法公开湿地修复方案、修复成效,接受公众监督。(国家林业局、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)

## 六、健全湿地监测评价体系

### (十八)明确湿地监测评价主体。

国务院林业主管部门会同有关部门组织实施国家重要湿地的监测评价,制定全国湿地资源调查和监测、重要湿地评价、退化湿地评估等规程或标准,组织实施全国湿地资源调查,调查周期为 10 年。省级及以下林业主管部门会同有关部门组织实施地方重要湿地和一般湿地的监测评价。加强部门间湿地监测评价协调工作,统筹解决重大问题。(国家林业局牵头,国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等参与)

### (十九)完善湿地监测网络。

统筹规划国家重要湿地监测站点设置,建立国家重要湿地监测评价网络,提高监测数据质量和信息化水平。健全湿地监测数据共享制度,林业、国土资源、环境保护、水利、农业、海洋等部门获取的湿地资源相关数据要实现有效集成、互联共享。加强生态风险预警,防止湿地生态系统特征发生不良变化。(国家林业局牵头,国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等参与)

### (二十)监测信息发布和应用。

建立统一的湿地监测评价信息发布制度,规范发布内容、流程、权限和渠道等。国务院林业主管部门会同有关部门发布全国范围、跨区域、跨流域以及国家重要湿地监测评价信息。运用监测评价信息,为考核地方各级人民政府落实湿地保护责任情况提供科学依据和数据支撑。建立监测评价与监管执法联动机制。(国家林业局牵头,国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等参与)

## 七、完善湿地保护修复保障机制

### (二十一)加强组织领导。

地方各级人民政府要把湿地保护纳入重要议事日程,实施湿地保护科学决策,及时解决重大问题。各地区各有关部门要认真履行各自职责,进一步完善综合协调、分部门实施的湿地保护管理体制,形成湿地保护合力,确保实现湿地保护修复的目标任务。强化军地协调配合,共同加强湿地保护管理。(国家林业局牵头,国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等参与)

### (二十二)加快法制建设。

抓紧研究制订系统的湿地保护管理法律法规，切实保护好水、土地、野生动植物等资源，督促指导有关省份结合实际制定完善湿地保护与修复的地方法规。(国家林业局、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国务院法制办、国家海洋局等按职责分工负责)

(二十三)加大资金投入力度。

发挥政府投资的主导作用，形成政府投资、社会融资、个人投入等多渠道投入机制。通过财政贴息等方式引导金融资本加大支持力度，有条件的地方可研究给予风险补偿。探索建立湿地生态效益补偿制度，率先在国家级湿地自然保护区和国家重要湿地开展补尝试点。(国家林业局、国家发展改革委、财政部牵头，国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、人民银行、银监会、国家海洋局等参与)

(二十四)完善科技支撑体系。

加强湿地基础和应用科学研究，突出湿地与气候变化、生物多样性、水资源安全等关系研究。开展湿地保护与修复技术示范，在湿地修复关键技术上取得突破。建立湿地保护管理决策的科技支撑机制，提高科学决策水平。(国家林业局、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)

(二十五)加强宣传教育。

面向公众开展湿地科普宣传教育，利用互联网、移动媒体等手段，普及湿地科学知识，努力形成全社会保护湿地的良好氛围。抓好广大中小学生湿地保护知识教育，树立湿地保护意识。研究建立湿地保护志愿者制度，动员公众参与湿地保护和相关知识传播。(国家林业局、教育部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局等按职责分工负责)