



自然之友·环境政策与法律分析报告

第九期

(湿地管理篇)

编制单位：自然之友

2022年1月

致 谢

感谢北京市企业家环保基金会和自然之友月捐人对本项目的支持，以及一直以来给予自然之友的信任和对中国环境法治事业的支持！



目 录

前 言	1
第一章 湿地及其分类	3
一、湿地定义	3
二、湿地分类	4
第二章 湿地分级管理和名录制度	8
一、国家重要湿地	8
二、省级重要湿地	10
三、一般湿地	12
四、国际重要湿地	13
第三章 湿地资源管理	15
一、湿地资源调查评价与湿地监测	15
二、湿地面积总量管控	18
三、湿地保护规划	19
四、湿地资源确权登记	20
五、严格控制占用湿地	21
第四章 湿地保护与利用	22
一、我国湿地保护基本原则	22
二、湿地保护与利用	23
四、湿地保护管理体系	26
五、典型湿地保护	32
六、湿地生态保护补偿制度	36
七、生态环境损害担责	37
第五章 湿地修复	37

前 言

湿地既是独特的自然资源，又是重要的生态系统，不仅可以为人类提供丰富多样的物质产品和文化产品，而且在维护生态安全、气候安全、淡水安全和生物多样性等方面发挥着不可替代的作用。¹

我国高度重视湿地保护工作，自 1992 年加入《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（以下简称《湿地公约》）以来，中国政府与国际社会共同努力，在应对湿地面积减少、生态功能退化等全球性挑战方面采取了积极行动，通过推进湿地立法、开展湿地调查监测和保护修复工程等措施，全面强化湿地保护管理。

为了加强湿地保护管理，2013 年 3 月，原国家林业局发布《湿地保护管理规定》（2013 年 3 月国家林业局令第 32 号公布，2017 年 12 月国家林业局令第 48 号修改）。

2015 年 9 月，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，提出：建立湿地保护制度；将所有湿地纳入保护范围，禁止擅自征用占用国际重要湿地、国家重要湿地和湿地自然保护区；确定各类湿地功能，规范保护利用行为，建立湿地生态修复机制。

“十三五”期间，我国统筹推进湿地保护与修复，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。新增湿地面积 20.26 万公顷，湿地保护率达 52%。按照湿地生态区位、生态系统功能和生物多样性的重要性，对湿地实行分级管理，初步建立起以国际重要湿地、国家重要湿地、湿地自然保护区、国家湿地公园为主体的全国湿地保护体系。²

2016 年 11 月，国务院办公厅印发《湿地保护修复制度方案》（国办发〔2016〕89 号），要求完善湿地分级管理体系、实行湿地保护目标责任制、健全湿地用途监管机制、建立退化湿地修复制度、健全湿地监测评价体系、完善湿地保护修复保障机制。2017 年 5 月，国家林业局、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、国家海洋局联合印发《贯彻落实〈湿地保护修复制度方案〉的实施意见》（林函湿字〔2017〕63 号），确保《湿地保护修复制度方案》提出的各项目标任务和政策制度落实到位、取得实效。

2017 年 3 月，国家林业局、国家发展改革委、财政部联合印发《全国湿地保护“十三五”实施规划》（林函规字〔2017〕40 号），规划包括全面保护与恢复湿地、湿地保护与修复重大工程、可持续利用示范和能力建设等内容。

¹ 《全国湿地保护“十三五”实施规划》。

² <http://www.forestry.gov.cn/sites/main/main/liuyan/liuyanhuifu.jsp?cid=20210128112542827750674>。

2017年12月，我国修订了《国家湿地公园管理办法》（该办法自2018年1月1日起实施，有效期至2022年12月31日），明确了国家湿地公园的负面清单。

2020年6月，国家发展改革委、自然资源部联合印发《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》（发改农经〔2020〕837号），提出：到2035年，通过大力实施重要生态系统保护和修复重大工程，全面加强生态保护和修复工作，全国森林、草原、荒漠、河湖、湿地、海洋等自然生态系统状况实现根本好转。确保湿地面积不减少，湿地保护率提高到60%。

在滨海湿地保护方面，2016年12月，国家海洋局印发《关于加强滨海湿地管理与保护工作的指导意见》，要求各级海洋部门加强重要自然滨海湿地保护、开展受损滨海湿地生态系统恢复修复、严格滨海湿地开发利用管理、加强滨海湿地调查监测。2018年7月，国务院发布了《关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》（国发〔2018〕24号），对加强滨海湿地保护和严管严控围填海提出了明确要求。2018年12月，自然资源部、国家发展和改革委员会《关于贯彻落实〈国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知〉的实施意见》（自然资规〔2018〕5号），对完善围填海总量管控、严格新增围填海审批程序等作了详细的规定。为科学有序推进红树林保护修复工作，提高红树林生态系统质量和稳定性，2020年8月，自然资源部、国家林业和草原局联合印发《红树林保护修复专项行动计划（2020—2025年）》（自然资发〔2020〕135号），提出：对浙江省、福建省、广东省、广西壮族自治区、海南省现有红树林实施全面保护；推进红树林自然保护地建设，逐步完成自然保护地内的养殖塘等开发性、生产性建设活动的清退，恢复红树林自然保护地生态功能。

《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，加强黄河三角洲湿地保护和修复，严格围填海管控，加强滨海湿地保护，加强长江、黄河等大江大河和重要湖泊湿地生态保护治理，全面加强湿地保护，完善湿地生态补偿制度等。

2021年8月，国家林业和草原局、国家发展和改革委员会联合印发《“十四五”林业草原保护发展规划纲要》，明确提出，“十四五”期间我国将贯彻落实习近平总书记关于“全面保护湿地”的重要指示批示精神，落实湿地保护修复制度，增强湿地涵养水源、净化水质、调蓄洪水等生态功能，保护湿地物种资源。

2021年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强生物多样性保护的意見》，提出：到2025年，持续推进生物多样性保护优先区域和国家战略区域的本底调查与评估，构建国家生物多样性监测网络和相对稳定的生物多样性保护空间格局，湿地保护率达到55%。到2035年，生物多样性保护政策、法规、制度、标准和监测体系全面完善，形

成统一有序的全国生物多样性保护空间格局，全国森林、草原、荒漠、河湖、湿地、海洋等自然生态系统状况实现根本好转，湿地保护率提高到 60%左右。

2021 年 12 月 24 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过《湿地保护法》，自 2022 年 6 月 1 日起施行。

在地方政策和立法层面，《湿地保护法》规定，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以根据本地实际，制定湿地保护具体办法。我国众多省份开展了省级湿地立法，颁布了湿地保护地方法规，地方湿地保护修复制度实施方案和地方湿地名录等文件。

《湿地公约》第十四届缔约方大会将于 2022 年 11 月 21 日—29 日在湖北武汉举办。这是我国首次承办该国际会议，此次会议主题为“珍爱湿地，人与自然和谐共生”。《湿地公约》缔结于 1971 年，于 1975 年 12 月 21 日正式生效，是全球第一部政府间多边环境公约，现有 172 个缔约方，其宗旨是通过地区和国家层面的行动及国际合作，推动所有湿地的保护和合理利用，以此为实现全球可持续发展作出贡献。³《湿地公约》缔约方大会每 3 年召开一次，由公约秘书处主办，东道国承办。2021 年 11 月 3 日，国务院办公厅印发《关于同意成立〈湿地公约〉第十四届缔约方大会组织委员会和执行委员会的函》（国办函〔2021〕113 号），同意成立《湿地公约》第十四届缔约方大会组织委员会和执行委员会。

第一章 湿地及其分类

一、湿地定义

目前，国际上尚没有形成统一的湿地定义。

《湿地公约》规定，湿地系指天然或人造、永久或暂时之死水或流水、淡水、微咸或咸水沼泽地、泥炭地或水域，包括低潮时水深不超过 6 米的海水区。

《湿地分类》GB/T24708-2009 规定，湿地是指天然的或人工的，永久的或间歇性的沼泽地、泥炭地、水域地带，带有静止或流动、淡水或半咸水及咸水水体，包括低潮时水深不超过 6 m 的海域。

《湿地保护法》第二条规定，“本法所称湿地，是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，包括低潮时水深不超过六米的海域，但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外”。

³ http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/01/content_5404811.htm。

二、湿地分类

由于国际上尚没有形成统一的湿地定义，对湿地分类也不尽相同。

我国发布了《湿地分类》GB/T24708-2009，指导湿地综合调查、监测、管理、评价和保护规划。

我国湿地分类划分的原则是：

- a) 适合中国湿地类型的实际情况。
- b) 能与国际湿地局建议的湿地分类系统接轨。

综合考虑湿地成因、地貌类型、水文特征、植被类型将湿地进行分类。

第 1 级，按成因分类，将全国湿地生态系统分为自然湿地和人工湿地两大类。

第 2 级，自然湿地按地貌特征进行分类，第 2 级共分为近海与海岸湿地、河流湿地、湖泊湿地和沼泽湿地 4 类；人工湿地按主要功能用途进行分类，仅划分至第 2 级，共有 12 类。

第 3 级，自然湿地主要以湿地水文特征进行分类，包括淹没的时间、水质咸淡程度、湿地水源等特征因子，一些较为复杂的湿地类型，还采用了植被形态特征（如沼泽湿地）和采用基质性质（近海与海岸湿地）。自然湿地共分成 30 类。

《湿地分类》GB/T24708-2009 将全国湿地生态系统分为三级 42 类，其中自然湿地分为 3 级共 30 类，人工湿地分为 2 级共 12 类。

1、自然湿地

由自然地形和水体形成的湿地，包括近海与海岸湿地、河流湿地、湖泊湿地和沼泽湿地。

(1) 近海与海岸湿地

在滨海区域由自然的滨海地貌形成的浅海、海岸、河口以及海岸性湖泊湿地统称为近海与海岸湿地，包括低潮时水深不超过 6 m 的永久性浅海水域，分为浅海水域、潮下水生层、珊瑚礁、岩石海岸、沙石海滩、淤泥质海滩、潮间盐水沼泽、红树林、河口水域、河口三角洲 / 沙洲 / 沙岛、海岸性咸水湖、海岸性淡水湖，共 12 类。

(2) 河流湿地

河流是陆地表面宣泄水流的通道，是江、河、川、溪的总称。河流湿地是围绕自然河流水体而形成的河床、河滩、洪泛区、冲积而成的三角洲、沙洲等自然体的统称，分为永久性河流、季节性或间歇性河流、洪泛湿地、喀斯特溶洞湿地，共 4 类。

(3) 湖泊湿地

由地面上大小形状不一、充满水体的自然洼地组成的湿地，包括各种自然湖、池、荡、

漾、泡、海、错、淀、洼、潭、泊等各种水体名称，分为永久性淡水湖、永久性咸水湖、永久性内陆盐湖、季节性淡水湖、季节性咸水湖，共 5 类。

(4) 沼泽湿地

具有以下 3 个基本特征的自然综合体：

- a) 受淡水、咸水或盐水的影响，地表经常过湿或有薄层积水；
- b) 生长沼生和部分湿生、水生或盐生植物；
- c) 有泥炭积累或尽管无泥炭积累，但在土壤层中具有明显的潜育层。

沼泽湿地分为苔藓沼泽、草本沼泽、灌丛沼泽、森林沼泽、内陆盐沼、季节性咸水沼泽、沼泽化草甸、地热湿地、淡水泉 / 绿洲湿地，共 9 类。

2、人工湿地

人类为了利用某种湿地功能或用途而建造的湿地，或对自然湿地进行改造而形成的湿地，也包括某些开发活动导致积水而形成的湿地，分为水库、运河输水河、淡水养殖场、海水养殖场、农用池塘、灌溉用沟渠、稻田 / 冬水田、季节性洪泛农业用地、盐田、采矿挖掘区和塌陷积水区、废水处理场、城市人工景观水面和娱乐水面，共 12 类。

我国湿地分类具体见表 1。

表1 湿地分类表

1 级	2 级	3 级	分类界定
自然 湿地	近海与海岸湿地	浅海水域	湿地底部基质为无机部分组成, 植被盖度<30%的区域。包括海湾、海峡。
		潮下水生层	海洋潮下, 湿地底部基质为有机部分组成, 植被盖度 $\geq 30\%$ 的区域, 包括海草层、热带海洋草地。
		珊瑚礁	基质由珊瑚聚集生长而成的浅海区域。
		岩石海岸	底部基质 75%以上是石头和砾石, 包括岩石性沿海岛屿、海岩峭壁。
		沙石海滩	由砂质或沙石组成的, 植被盖度<30%的疏松海滩。
		淤泥质海滩	由淤泥质组成的植被盖度<30%的泥 / 沙海滩。
		潮间盐水沼泽	潮间地带形成的植被盖度 $\geq 30\%$ 的潮间区域, 包括盐碱沼泽、盐水草地和海滩盐泽、高位盐水沼泽。
		红树林	由红树植物为主组成的潮间沼泽。
		河口水域	从近口段的潮区界(潮差为零)至口外河海滨段的淡水舌锋缘之间的永久性水域。
		河口三角洲 / 沙洲 / 沙岛	河口系统四周冲积的泥/沙滩、沙洲、沙岛(包括水下部分), 植被盖度<30%。
	海岸性咸水湖	地处海滨区域, 有一个或多个狭窄水道与海相通的湖泊, 也称为泻湖, 包括海岸性微咸水、咸水或盐水湖。	
	海岸性淡水湖	起源于泻湖, 但已经与海隔离后演化而成的淡水湖泊。	
	河流湿地	永久性河流	常年有河水径流的河流, 仅包括河床部分。
		季节性或间歇性河流	一年中只有季节性(雨季)或间歇性有水径流的河流。
		洪泛湿地	在丰水季节由洪水泛滥的河滩、河谷, 季节性泛滥的草地, 以及保持了常年或季节性被水浸润内陆三角洲的统称。
		喀斯特溶洞湿地	喀斯特地貌下形成的溶洞集水区或地下河/溪。
	湖泊湿地	永久性淡水湖	面积大于 8 hm^2 , 由淡水组成的具有常年积水的湖泊。
		永久性咸水湖	由微咸水或咸水组成的具有常年积水的湖泊。
		永久性内陆盐湖	由含盐量很高的卤水(矿化度 $>50\text{g/l}$)组成的永久性湖泊。
		季节性淡水湖	由淡水组成的季节性或间歇性湖泊。

沼泽湿地	季节性咸水湖	由微咸水 / 咸水 / 盐水组成的季节性或间歇性湖泊。
	苔藓沼泽	发育在有机土壤的、具有泥炭层的以苔藓植物为优势群落的沼泽。
	草本沼泽	由水生和沼生的草本植物组成优势群落的淡水沼泽, 包括无泥炭草本沼泽和泥炭草本沼泽。
	灌丛沼泽	以灌丛植物为优势群落的淡水沼泽, 包括无泥炭灌丛沼泽和泥炭灌丛沼泽。
	森林沼泽	以乔木植物为优势群落的淡水沼泽, 包括无泥炭森林沼泽和泥炭森林沼泽。
	内陆盐沼	受盐水影响, 生长盐生植被的沼泽。
	季节性咸水沼泽	受微咸水或咸水影响, 只在部分季节维持浸湿或潮湿状况的沼泽。
	沼泽化草甸	为典型草甸向沼泽植被的过渡类型, 是在地势低洼、排水不畅、土壤过分潮湿、通透性不良等环境条件下发育起来的, 包括分布在平原地区的沼泽化草甸以及高山和高原地区具有高寒性质的沼泽化草甸。
	地热湿地	由地热矿泉水补给为主的沼泽。
淡水泉 / 绿洲湿地	由露头地下水补给为主的沼泽。	
人工湿地	水库	以蓄水和发电为主要功能而建造的, 面积大于 8 hm ² 的人工湿地。
	运河、输水河	为输水或水运为主要功能而建造的人工河流湿地。
	淡水养殖场	以淡水养殖为主要目的修建的人工湿地。
	海水养殖场	以海水养殖为主要目的修建的人工湿地。
	农用池塘	为农业灌溉、农村生活为主要目的修建的蓄水池塘。
	灌溉用沟、渠	以灌溉为主要目的修建的沟、渠。
	稻田/冬水田	能种植水稻或者是冬季蓄水或浸湿状的农田。
	季节性洪泛农业用地	在丰水季节依靠泛滥能保持浸湿状态进行耕作的农地, 集中管理或放牧的湿草场或牧场。
	盐田	为获取盐业资源而修建的晒盐场所或盐池。
	采矿挖掘区和塌陷积水区	由于开采矿产资源而形成矿坑、挖掘场所蓄水或塌陷积水后形成的湿地, 包括砂 / 砖 / 土坑; 采矿地。
	废水处理场	为污水处理而建设的污水处理场所, 包括污水处理厂和以水净化功能为主的湿地。
城市人工景观水面和娱乐水面	在城镇、公园, 为环境美化、景观需要、居民休闲、娱乐而建造的各类人工湖、池、河等人工湿地。	

第二章 湿地分级管理和名录制度

我国对湿地实行分级管理及名录制度。

《湿地保护修复制度方案》要求将全国湿地列入不同级别湿地名录，定期更新。

《湿地保护法》规定，国家对湿地实行分级管理，按照生态区位、面积以及维护生态功能、生物多样性的重要程度，将湿地分为重要湿地和一般湿地。重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地，重要湿地以外的湿地为一般湿地。国际重要湿地应当列入国家重要湿地名录。

国务院林业草原主管部门会同国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门发布国家重要湿地名录及范围。红树林湿地应当列入重要湿地名录；符合国家重要湿地标准的，应当优先列入国家重要湿地名录。符合重要湿地标准的泥炭沼泽湿地，应当列入重要湿地名录。

省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的部门负责发布省级重要湿地名录及范围，并向国务院林业草原主管部门备案。一般湿地的名录及范围由县级以上地方人民政府或者其授权的部门发布。

县级以上人民政府林业草原主管部门建立湿地保护专家咨询机制，为制定湿地名录、制定相关标准等提供评估论证等服务。

截至 2021 年 3 月，我国指定国际重要湿地 64 处，发布国家重要湿地 29 处、省级重要湿地 830 处。⁴

一、国家重要湿地

国家重要湿地是指湿地生态功能和效益具有国家重要意义，符合《国家重要湿地确定指标》GB/T26535-2011，按照有关规定予以保护和管理的特定区域。

《湿地保护法》规定，国务院林业草原主管部门会同国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门发布国家重要湿地名录及范围，并设立保护标志。

《湿地保护管理规定》和《湿地保护修复制度方案》要求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。

为规范国家重要湿地认定和名录发布，2019 年 1 月，国家林业和草原局发布《国家重

⁴ <http://www.forestry.gov.cn/main/6088/20210304/192123977865414.html>。

要湿地认定和名录发布规定》(林湿发[2019]10号),对国家重要湿地的申报和发布作了规定。

目前,我国已发布国家重要湿地29处。

(一) 国家重要湿地确定指标

《国家重要湿地确定指标》GB/T26535-2011规定了确定国家重要湿地的12项指标及其详细说明。

根据湿地功能和效益的重要性,凡符合下列任一指标被视为具有国家重要意义的湿地,即国家重要湿地:

a) 具有某一生物地理区(使用气候、土壤、植被覆盖等生物和地理参数建立起来的,在地理学、动物区系、植物区系、土壤和植被类型上具有一致特定的自然区域)的自然或近自然湿地的代表性、稀有性或独特性的典型湿地;

b) 支持着易危、濒危、极度濒危物种或者受威胁的生态群落;

c) 支持着对维护一个特定生物地理区的生物多样性具有重要意义的植物或动物种群;

d) 支持动植物种生命周期的某一关键阶段或在对动植物种生存不利的生态条件下对其提供庇护场所;

e) 定期栖息有2万只或更多的水鸟;

f) 定期栖息的某一水鸟物种或亚种的个体数量,占该种群全球个体数量的1%以上;

g) 栖息于本地鱼类的亚种、种或科的绝大部分,其生命周期的各个阶段、种间或种群间的关系对维护湿地效益和价值方面具有典型性,并因此有助于生物多样性保护;

h) 是鱼类的一个重要食物场所,并且是该湿地内或其他地方的鱼群依赖的产卵场、育幼场或洄游路线;

i) 定期栖息某一依赖湿地的非鸟类动物物种或亚种的个体数量,占该种群全球个体数量的1%以上;

j) 分布在河流源头区或其他重要水源地,具有重要生态学或水文学作用的湿地;

k) 具有中国特有植物或动物物种分布的湿地;

l) 具有显著的历史或文化意义的湿地。

(二) 国家重要湿地申报

根据《国家重要湿地认定和名录发布规定》,国家重要湿地名录发布采用申报制,省级

林业和草原主管部门组织本行政区域内国家重要湿地名录的申报，于每年 3 月 31 日前向国家林业和草原局提出国家重要湿地申报名录。

对跨省级行政区域的重要湿地，相关省级林业和草原主管部门联合开展国家重要湿地名录的申报。

根据《国家重要湿地认定和名录发布规定》，符合下列条件的湿地，可申报列入国家重要湿地名录：

(1) 经省级人民政府或者林业和草原等有关部门发布的省级重要湿地。

(2) 符合国家标准《国家重要湿地确定指标》GB/T26535-2011 的湿地。

申报列入国家重要湿地名录应当提交如下材料：

(1) 国家重要湿地申报书及其电子文本。国家重要湿地申报书内容包括湿地名称、行政区域、地理坐标、四至范围、面积（包括总面积以及近海与海岸湿地、河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地、人工湿地等各类湿地面积）、湿地类型、保护方式、主要保护对象、责任主体、湿地权属、符合国家重要湿地认定标准的条件、湿地资源现状等内容。

(2) 拟列入国家重要湿地的范围、湿地类型分布的矢量图。

(三) 国家重要湿地名录发布及更新

《湿地保护修复制度方案》要求将全国湿地列入不同级别湿地名录，定期更新。

《国家重要湿地认定和名录发布规定》提出，国家重要湿地名录原则上按年度发布。

国家重要湿地名录发布内容主要包括国家重要湿地名称、行政区域、地理坐标、总面积、湿地面积、湿地类型、保护方式、主要保护对象、责任主体，以及范围图、湿地类型分布图等图件和矢量数据。

国家重要湿地的名称采取如下命名方式：“省（自治区、直辖市）+地（市）或县（市、区）+湿地名称+国家重要湿地”，如“天津市滨海新区北大港国家重要湿地”、“湖北省荆门市漳河国家重要湿地”、“湖南省宜章县莽山浪畔湖国家重要湿地”等。

2020 年 5 月，国家林业和草原局发布了《2020 年国家重要湿地名录》（林湿发[2020]53 号），将天津市滨海新区北大港等 29 处湿地列入 2020 年国家重要湿地名录。

二、省级重要湿地

《湿地保护法》规定，省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的部门负责发布省级重要湿地名录及范围，并向国务院林业草原主管部门备案。

根据《湿地保护管理规定》和《湿地保护修复制度方案》，自治区、直辖市人民政府林业主管部门应当在同级人民政府指导下，会同有关部门制定地方重要湿地认定标准和管理办法。

各省陆续颁布了湿地保护地方法规、地方湿地保护修复制度实施方案和地方湿地名录等文件，规定了地方湿地分级管理和名录制度。本报告以贵州省为例，说明省级重要湿地的名录制度及管理要求。

根据《贵州省湿地保护条例》，湿地分为重要湿地和一般湿地。重要湿地包括国际重要湿地、国家重要湿地和省重要湿地。国际重要湿地和国家重要湿地的认定，按照有关规定执行。符合下列条件之一的，应当认定为省重要湿地：

- (1) 珍稀濒危湿地物种集中分布地，湿地鸟类主要繁殖栖息地或者重要迁徙停歇地；
- (2) 湿地生物多样性丰富的区域；
- (3) 具有重要科学研究价值或者特殊保护价值的湿地；
- (4) 具有生态系统典型性和代表性的湿地；
- (5) 其他具有重要生态功能的湿地。

省重要湿地的认定，由省人民政府林业行政主管部门会同有关部门根据省重要湿地条件和湿地资源状况提出，省湿地保护专家组论证，经省人民政府湿地保护委员会审核，报省人民政府批准并公布。认定省重要湿地的具体办法由省人民政府制定。

2017年12月，贵州省人民政府办公厅发布了《贵州省重要湿地认定办法》（黔府办函〔2017〕221号），对贵州省重要湿地的认定标准、认定程序和保护标志设立等做了详细规定。

《贵州省重要湿地认定办法》规定，根据湿地功能和效益的重要性，凡符合下列12条指标的任一指标可认定为省重要湿地：

- (一) 珍稀濒危湿地物种集中分布地，湿地鸟类主要繁殖栖息地或者重要迁徙停歇地。
 1. 贵州特有野生动物或植物集中分布的湿地；
 2. 定期或规律性支持着 ≥ 500 只野生水鸟生存、繁殖、越冬、迁徙停歇的湿地。
- (二) 湿地生物多样性丰富的区域。
 3. 分布有 ≥ 80 种湿地野生高等植物或 ≥ 40 种湿地野生脊椎动物的湿地；
 4. 分布有超过涉及县域内鱼类种类60%的湿地。
- (三) 具有重要科学研究价值或者特殊保护价值的湿地。
 5. 具有重要科学研究价值或者特殊保护价值的国家重点保护野生动植物物种栖息地的

湿地；

6. 已建立省级以上自然保护区或湿地公园的湿地；
7. 维系区域水生态安全的 8 大水系源头或其它重要饮用水水源地区域的湿地；
8. 在全省或全国具有显著的历史或文化意义的湿地；
9. 面积 ≥ 1 公顷, 有自然泥炭层分布的泥炭湿地。

(四) 具有生态系统典型性和代表性的湿地。

10. 具有贵州喀斯特地区代表性、稀有性或独特性的自然或近自然湿地。

(五) 其他具有重要生态功能的湿地。

11. 总库容 ≥ 1 亿立方米的水库；
12. 面积 ≥ 8 公顷的其它自然或近自然湿地。

此外,《贵州省重要湿地认定标准》DB52/T1252—2017 规定了贵州省重要湿地认定原则、认定指标和认定指标说明。

《贵州省湿地名录管理办法(暂行)》(黔林湿发〔2018〕94号)对湿地命名、公示内容和保护标志设置、湿地名录调整与备案等做了规定。

2018年4月23日,贵州省人民政府办公厅发布了《贵州省第一批省重要湿地名录》(黔府办函〔2018〕57号),公布了73处省重要湿地。

三、一般湿地

《湿地保护法》规定,一般湿地的名录及范围由县级以上地方人民政府或者其授权的部门发布。

本报告以贵州省为例,说明一般湿地的名录制度及管理要求。

《贵州省湿地保护条例》规定,不具备省重要湿地条件,但有科研或者保护价值的湿地,应当认定为一般湿地。一般湿地的认定,由市州、县级人民政府林业行政主管部门会同有关部门根据相关条件提出审核意见,报同级人民政府批准和公布,并报上一级人民政府林业行政主管部门备案。

根据《贵州省湿地名录管理办法(暂行)》,一般湿地名称为:市级或县级行政区域规范化简称+湿地名+湿地。县级以上人民政府应在省重要湿地和一般湿地名录公布后,在湿地范围内醒目位置设置保护标志。一般湿地名录调整,由县人民政府提出调整意见,报市州人民政府批准公布。

2018年12月29日,贵州省黔西南州人民政府办公室发布了《关于公布黔西南州第一

批州级一般湿地名录的通知》(州府办函〔2018〕174号),公布了11处州级一般湿地。

此外,为规制一般湿地的认定和管理,我国多地发布了认定办法或标准,如:济南市人民政府办公厅印发了《济南市重要湿地和一般湿地认定与管理办法》规范重要湿地和一般湿地认定和管理工作;云南省昭通市发布了《一般湿地认定》DB5306/T32-2019规定了15项一般湿地认定指标及条件等。

四、国际重要湿地

根据《湿地保护法》,国际重要湿地应当列入国家重要湿地名录。

《湿地公约》规定,每个缔约国应指定其领土内适当湿地列入《国际重要湿地名录》。列入《国际重要湿地名录》的湿地,是在生态学、植物学、动物学、湖沼学或水文学方面具有独特的国际意义的湿地。根据《湿地保护管理规定》,符合国际湿地公约国际重要湿地标准的,可以申请指定为国际重要湿地。申请指定国际重要湿地的,由国务院有关部门或者湿地所在地省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门向国家林业局提出。国家林业局应当组织论证、审核,对符合国际重要湿地条件的,在征得湿地所在地省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门同意后,报国际湿地公约秘书处核准列入《国际重要湿地名录》。

截至2020年9月,我国国际重要湿地数量达64处,其中内地63处,香港1处。

根据《湿地保护管理规定》,国家林业局对国际重要湿地的保护管理工作进行指导和监督,定期对国际重要湿地的生态状况开展检查和评估,并向社会公布结果。2018年,国际湿地公约履约办公室组织对中国境内国际重要湿地的生态状况开展全覆盖连续监测,调查了国际重要湿地的面积、水源补给、水质、富营养化、湿地植物及植被、湿地鸟类、外来入侵物种、湿地利用、主要威胁等9方面指标。结果显示,我国国际重要湿地总体生态状况良好。同时,我国国际重要湿地面临的主要威胁有五大类,即人类生产生活的影响、基础设施和旅游活动的影响、环境污染的影响、外来物种入侵、气候变化的影响。受到人类生产生活影响的国际重要湿地有22处,主要为社区农业生产、牧业生产、渔业生产等生产活动的负面影响。受基础设施建设和经济开发影响的国际重要湿地有11处,主要体现为基础设施建设和经济开发干扰了湿地生态环境;受旅游开发影响的国际重要湿地有8处,旅游开发对湿地生态环境及湿地栖息的鸟类造成了负面影响。受环境污染影响的国际重要湿地有15处,污染来源主要为周边村镇的工业污水排放、农业面源污染等。受外来物种入侵的主要有6处近海与海岸类型的国际重要湿地,有互花米草入侵;内陆国际重要湿地虽然没有大面积的入侵物种,但入侵物种在流通水系的沟渠中发现率较高,种类也比较多,对内陆国际重要湿地的生

态系统构成一定程度的威胁。受气候变化的影响，导致一些国际重要湿地内的部分濒危物种种群数量减少甚至消失。⁵2019年1月，国家林业和草原局首次发布《中国国际重要湿地生态状况白皮书》，为我国国际重要湿地保护管理和履行《湿地公约》等工作提供了科学依据。

2020年2月，国家林草局发布2019年度《中国国际重要湿地生态状况白皮书》，本次监测期为2019年，监测内容包括国际重要湿地的分布和面积、水源补给、水质、水体富营养化、湿地植物、湿地鸟类分布、植物入侵状况、湿地修复和利用、湿地面临的主要威胁等9个方面指标。结果显示，我国内地国际重要湿地生态状况总体保持稳定，与上一监测期相比，国际重要湿地内湿地面积增加了2479.29公顷⁶。

根据《湿地保护管理规定》，国际重要湿地所在地的县级以上地方人民政府林业主管部门应当会同同级人民政府有关部门对国际重要湿地保护管理状况进行检查，指导国际重要湿地保护管理机构维持国际重要湿地的生态特征。国际重要湿地保护管理机构应当建立湿地生态预警机制，制定实施管理计划，开展动态监测，建立数据档案。2014年，国家林业局发布《国际重要湿地生态特征变化预警方案（试行）》，要求选取可直接反映湿地生态特征发生变化的水量、水质、富营养化状况、自然湿地面积、动物、植物等作为生态特征监测指标。各国际重要湿地管理机构可根据湿地的自然条件、生态状况、主要保护对象的不同，自行增加部分监测指标，但须将增加的监测指标报中华人民共和国国际湿地公约履约办公室备案。各国际重要湿地管理机构要将每年的监测数据汇总，并经省级林业主管部门上报备案。遇到突发紧急事件造成或可能造成湿地生态特征重大变化时，应立即通过省级林业主管部门上报。国家林业局将会同国家履约委员会有关成员单位每3年对监测结果进行评估，编写各国际重要湿地生态特征变化的趋势报告，通报国务院有关部门。预警级别将依据评估结果中监测指标的变化情况确定，由低到高依次为黄色预警、橙色预警和红色预警三级。当发生黄色预警时，国家林业局将向国际重要湿地所在地省级林业主管部门和国际重要湿地管理机构通报预警信息；发生橙色预警时，除上述单位，国家林业局将向中国履行《湿地公约》国家委员会有关成员单位通报预警信息；发生红色预警时，国家林业局还将国际重要湿地所在地省级政府通报有关情况。预警信息发布后，国际重要湿地管理机构和各级主管部门要及时做出响应。必要时，国家林业局要会同国家履约委员会有关成员单位，组织或督促做好应急处置与恢复治理工作。根据预警后所采取措施的效果和生态特征的后续变化情况，国家林业局将在会商国家履约委员会有关成员单位后适时提升、降低预警级别，或解除预警。

⁵ <http://www.forestry.gov.cn/main/304/20190226/085751551816162.html>。

⁶ <http://www.forestry.gov.cn/main/586/20210203/075340164540636.html>。

根据《国家重要湿地认定和名录发布规定》，国际重要湿地应当直接列入国家重要湿地名录，由国际重要湿地所在地省级林业和草原主管部门向国家林业和草原局按规定提交材料后，由国家林业和草原局发布。

第三章 湿地资源管理

一、湿地资源调查评价与湿地监测

《湿地保护法》规定，国家建立湿地资源调查评价制度。

国务院自然资源主管部门应当会同国务院林业草原等有关部门定期开展全国湿地资源调查评价工作，对湿地类型、分布、面积、生物多样性、保护与利用情况等进行调查，建立统一的信息发布和共享机制。

根据《湿地保护管理规定》，国家林业局定期组织开展全国湿地资源调查、监测和评估，按照有关规定向社会公布相关情况。县级以上地方人民政府林业主管部门及有关湿地保护管理机构应当组织开展本行政区域内的湿地资源调查、监测和评估工作，按照有关规定向社会公布相关情况。

（一）全国国土调查中的湿地调查

《土地利用现状分类》GB/T21010-2017在对GB/T21010-2007修订时增加了湿地归类表，规定可将土地利用现状分类中的水田、红树林地、森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、盐田、河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、沿海滩涂、内陆滩涂、沟渠、沼泽地归入湿地类。

为全面查清了全国国土利用状况，2018年9月，国务院统一部署开展第三次全国国土调查（以下简称“三调”）。基于生态文明建设需要，“三调”将“湿地”调整为与耕地、园地、林地、草地、水域等并列的一级地类，2019年1月，自然资源部发布《第三次全国国土调查技术规程》TD/T1055-2019，规定了《第三次全国国土调查工作分类》，将红树林地、森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、盐田、沿海滩涂、内陆滩涂、沼泽地归入湿地类。

2021年8月，国务院第三次全国国土调查领导小组办公室、自然资源部、国家统计局发布《第三次全国国土调查主要数据公报》。“三调”以2019年12月31日为标准时点，全面查清了全国国土利用状况，掌握了全国主要地类数据，其中全国湿地类数据如下：

湿地 2346.93 万公顷（35203.99 万亩）。湿地是“三调”新增的一级地类，包括 7 个二

级地类。其中，红树林地 2.71 万公顷（40.60 万亩），占 0.12%；森林沼泽 220.78 万公顷（3311.75 万亩），占 9.41%；灌丛沼泽 75.51 万公顷（1132.62 万亩），占 3.22%；沼泽草地 1114.41 万公顷（16716.22 万亩），占 47.48%；沿海滩涂 151.23 万公顷（2268.50 万亩），占 6.44%；内陆滩涂 588.61 万公顷（8829.16 万亩），占 25.08%；沼泽地 193.68 万公顷（2905.15 万亩），占 8.25%。湿地主要分布在青海、西藏、内蒙古、黑龙江、新疆、四川、甘肃等 7 个省份，占全国湿地的 88%。

（二）全国湿地资源调查

1、湿地资源调查技术规程

根据《湿地保护管理规定》，湿地资源调查、监测、评估等技术规程，由国家林业局在征求有关部门和单位意见的基础上制定。

2008 年 12 月，国家林业局发布《全国湿地资源调查与监测技术规程》（林湿发〔2008〕265 号），规定了湿地调查分类、调查方法、调查区划等技术性、原则性要求。

为加快建立自然资源统一调查、评价、监测制度，健全自然资源监管体制，2020 年 1 月，自然资源部发布《自然资源调查监测体系构建总体方案》（自然资发〔2020〕15 号），提出：开展包括湿地资源调查在内的专项调查。查清湿地类型、分布、面积，湿地水环境、生物多样性、保护与利用、受威胁状况等现状及其变化情况，全面掌握湿地生态质量状况及湿地损毁等变化趋势，形成湿地面积、分布、湿地率、湿地保护率等数据。每年发布湿地保护率等数据。建立自然资源调查监测评价指标体系，评价各类自然资源基本状况与保护开发利用程度，如全国湿地状况及保护情况分析评价等。

根据《自然资源调查监测体系构建总体方案》，湿地资源调查工作分工如下：湿地的分布、范围、面积等，由自然资源主管部门牵头组织；湿地生物多样性、湿地生态状况，以及湿地的水质、富营养化等，由林业和草原主管部门会同有关部门负责。

2021 年 1 月，自然资源部办公厅印发《自然资源调查监测标准体系（试行）》（自然资办发〔2021〕5 号），其中包括“全国湿地资源专项调查技术规范”、“重点自然资源专题监测技术规范（系列）”等与湿地相关内容。

2、全国湿地资源调查

《湿地保护修复制度方案》提出，国务院林业主管部门会同有关部门组织实施全国湿地资源调查，调查周期为 10 年。

从 1995 年到 2003 年，国家林业局组织开展了建国以来首次大规模的全国湿地资源调查。

从 2009 年到 2013 年，我国开展了第二次全国湿地资源调查。2014 年 1 月，公布了第二次全国湿地资源调查调查结果。调查结果显示，全国湿地总面积 5360.26 万公顷，湿地面积占国土面积的比率（即湿地率）为 5.58%。与第一次调查同口径比较，湿地面积减少了 339.63 万公顷，减少率为 8.82%。其中，自然湿地面积 4667.47 万公顷，占全国湿地总面积的 87.08%。与第一次调查同口径比较，自然湿地面积减少了 337.62 万公顷，减少率为 9.33%。

第二次全国湿地资源调查将湿地分为近海与海岸湿地、河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地、人工湿地 5 类，其中近海与海岸湿地 579.59 万公顷、河流湿地 1055.21 万公顷、湖泊湿地 859.38 万公顷、沼泽湿地 2173.29 万公顷、人工湿地 674.59 万公顷。从分布情况看，青海、西藏、内蒙古、黑龙江等 4 省区湿地面积均超过 500 万公顷，约占全国湿地总面积的 50%。受保护湿地面积 2324.32 万公顷。

两次调查期间，受保护湿地面积增加了 525.94 万公顷，湿地保护率由 30.49% 提高到了 43.51%⁷。

（三）湿地监测、评价及预警

《湿地保护法》规定，国务院林业草原主管部门应当按照监测技术规范开展国家重要湿地动态监测，及时掌握湿地分布、面积、水量、生物多样性、受威胁状况等变化信息。

国务院林业草原主管部门应当依据监测数据，对国家重要湿地生态状况进行评估，并按照规定发布预警信息。

省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门应当按照监测技术规范开展省级重要湿地动态监测、评估和预警工作。省级以上人民政府林业草原主管部门应当加强修复湿地后期管理和动态监测，并根据需要开展修复效果后期评估。

县级以上地方人民政府林业草原主管部门应当加强对一般湿地的动态监测。

县级以上人民政府有关部门应当按照职责分工，开展湿地有害生物监测工作，及时采取有效措施预防、控制、消除有害生物对湿地生态系统的危害。

《湿地保护修复制度方案》要求健全湿地监测评价体系，对明确湿地监测评价主体、完善湿地监测网络、监测信息发布和应用等提出了明确要求。

国家林草局和国家海洋局发布了一系列标准，指导湿地监测和评价。

《重要湿地监测指标体系》GB/T27648-2011 确定了重要湿地的监测指标和方法。重要湿地监测指标体系包括状态监测指标、影响状态的调查和监测指标。状态监测指标包括湿地

⁷ <http://www.forestry.gov.cn/main/65/content-758154.html>。

类型监测、湿地面积监测、气象要素监测、水文监测、水质监测、湿地土壤监测、湿地植被及其群落监测、湿地野生动物监测和外来物种监测等。影响状态的调查和监测包括人口、农业、渔业和水产业、牧业、旅游业、交通运输、污染物排放等。

国家海洋局发布了《滨海湿地生态监测技术规程》HY/T080-2005、《红树林生态监测技术规程》HY/T081-2005、《珊瑚礁生态监测技术规程》HY/T082-2005 等指导滨海湿地、红树林、珊瑚礁生态监测。

《湿地生态系统定位观测指标体系》LY/T2090-2013 规定了湿地生态系统定位观测指标包括湿地总体概况指标、湿地气象观测指标、湿地土壤观测指标、湿地水文观测指标、湿地水质观测指标、湿地生物观测指标及湿地灾害观测指标。

《湿地生态系统定位观测技术规范》LY/T2898-2017 规定了湿地生态系统气象、土壤、水文、水质、生物和灾害观测的指标和方法。

《湿地生态系统服务评估规范》LY/T2899—2017，规定了湿地生态系统服务评估的总体评估流程、评估指标体系及评估方法、综合评价等。

《红树林湿地健康评价技术规程》LY/T2794—2017 规定了红树林湿地健康的定义、评价指标体系和评价方法等内容。

为指导湿地范围的开发与利用建设工程产生的湿地生态风险评估，《湿地生态风险评估技术规范》GB/T27647—2011 规定了进行湿地生态风险评估所应遵循的一般原则、要求和办法。

二、湿地面积总量管控

《湿地保护法》规定，国家实行湿地面积总量管控制度，将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。

国务院林业草原、自然资源主管部门会同国务院有关部门根据全国湿地资源状况、自然变化情况和湿地面积总量管控要求，确定全国和各省、自治区、直辖市湿地面积总量管控目标，报国务院批准。地方各级人民政府应当采取有效措施，落实湿地面积总量管控目标的要求。县级以上地方人民政府对本行政区域内的湿地保护负责，采取措施保持湿地面积稳定。

《湿地保护修复制度方案》提出，实行湿地面积总量管控；严格湿地用途监管，确保湿地面积不减少。要求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。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。

《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》明确提出,到2035年,确保湿地面积不减少,湿地保护率提高到60%。

2014年1月公布的第二次全国湿地资源调查结果显示,全国湿地总面积5360.26万公顷⁸。“十三五”期间,我国安排中央投资98.7亿元,实施湿地保护与修复项目53个,新增湿地面积20.26万公顷⁹。

《“十四五”林业草原保护发展规划纲要》提出全面保护湿地,落实湿地面积总量管控。“十四五”期间,我国将实施湿地保护修复重点项目,通过栖息地改造、水系连通、植被恢复等措施,开展湿地生态修复,提升退化湿地生态功能,恢复湿地100万亩。

三、湿地保护规划

《湿地保护法》规定,县级以上人民政府应当将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划,并将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入预算。

国务院林业草原主管部门应当会同国务院有关部门,依据国民经济和社会发展规划、国土空间规划和生态环境保护规划编制全国湿地保护规划,报国务院或者其授权的部门批准后组织实施。

县级以上地方人民政府林业草原主管部门应当会同有关部门,依据本级国土空间规划和上一级湿地保护规划编制本行政区域内的湿地保护规划,报同级人民政府批准后组织实施。

省级以上人民政府及其有关部门根据湿地保护规划和湿地保护需要,依法将湿地纳入国家公园、自然保护区或者自然公园。

县级以上地方人民政府应当按照湿地保护规划,因地制宜采取水体治理、土地整治、植被恢复、动物保护等措施,增强湿地生态功能和碳汇功能。

县级以上人民政府林业草原主管部门建立湿地保护专家咨询机制,为编制湿地保护规划提供评估论证等服务。

湿地保护规划应当明确湿地保护的目标任务、总体布局、保护修复重点和保障措施等内容。经批准的湿地保护规划需要调整的,按照原批准程序办理。

编制湿地保护规划应当与流域综合规划、防洪规划等规划相衔接。

根据《湿地保护管理规定》,湿地保护规划应当包括下列内容:

- (1) 湿地资源分布情况、类型及特点、水资源、野生生物资源状况;

⁸ <http://www.forestry.gov.cn/main/65/content-758154.html>。

⁹ <http://www.forestry.gov.cn/main/142/20210206/173655459237370.html>。

- (2) 保护和合理利用的指导思想、原则、目标和任务；
- (3) 湿地生态保护重点建设项目与建设布局；
- (4) 投资估算和效益分析；
- (5) 保障措施。

经批准的湿地保护规划必须严格执行；未经原批准机关批准，不得调整或者修改。

2003年9月，国务院批复了《全国湿地保护工程规划（2002-2030年）》，作为我国湿地保护中长期规划，明确了我国湿地保护的近期、中期和远期目标。要求根据国民经济和社会发展规划，同步编制五年期同步实施规划，进一步加大湿地保护的投入力度。目前，经国务院批准，国家林草局牵头编制并组织实施了湿地保护“十一五”、“十二五”、“十三五”规划。

2020年6月，国家发展改革委、自然资源部联合印发《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》（发改农经〔2020〕837号），明确提出到2035年推进森林、草原、荒漠、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态系统保护和修复工作的主要目标和任务。通过大力实施重要生态系统保护和修复重大工程，全面加强生态保护和修复工作，全国森林、草原、荒漠、河湖、湿地、海洋等自然生态系统状况实现根本好转。确保湿地面积不减少，湿地保护率提高到60%。

2021年8月，国家林草局发布《“十四五”林业草原保护发展规划纲要》，提出全面保护湿地，落实湿地面积总量管控，健全湿地保护体系，提升重要湿地生态功能；修复退化湿地，开展湿地修复，加强重大战略区域湿地保护和修复，实施红树林湿地保护专项行动；加强湿地管理，完善湿地管理体系，统筹湿地资源共管。

四、湿地资源确权登记

国家实行自然资源统一确权登记制度。《湿地保护法》规定，办理自然资源权属登记涉及湿地的，应当按照规定记载湿地的地理坐标、空间范围、类型、面积等信息。

为推进自然资源确权登记法治化，2019年07月，自然资源部、财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局联合印发《自然资源统一确权登记暂行办法》（自然资发〔2019〕116号），以不动产登记为基础，充分利用国土调查成果，首先对国家公园、自然保护区、自然公园等各类自然保护地，以及江河湖泊、生态功能重要的湿地和草原、重点国有林区等具有完整生态功能的自然生态空间和全民所有单项自然资源开展统一确权登记。

根据《自然资源统一确权登记暂行办法》和《自然资源统一确权登记工作方案》，自然

资源统一确权登记以自然资源登记单元为基本单位。

国家批准的国家公园、自然保护区、自然公园等各类自然保护地应当优先作为独立登记单元划定。在国家公园、自然保护区、自然公园等各类自然保护地登记单元内的水流、湿地等不再单独划定登记单元，作为自然保护区、自然公园等自然保护地登记单元内的资源类型予以调查、记载。

水流可以单独划定自然资源登记单元。在河流、湖泊、水库等水流范围内的，不再单独划分湿地登记单元。

湿地可以单独划定自然资源登记单元。以湿地作为独立自然资源登记单元的，依据全国国土调查成果和湿地专项调查成果，按照自然资源边界划定登记单元。

五、严格控制占用湿地

《湿地保护法》规定，国家严格控制占用湿地。

禁止占用国家重要湿地，国家重大项目、防灾减灾项目、重要水利及保护设施项目、湿地保护项目等除外。

建设项目选址、选线应当避让湿地，无法避让的应当尽量减少占用，并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

建设项目规划选址、选线审批或者核准时，涉及国家重要湿地的，应当征求国务院林业草原主管部门的意见；涉及省级重要湿地或者一般湿地的，应当按照管理权限，征求县级以上地方人民政府授权的部门的意见。

建设项目确需临时占用湿地的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等有关法律法规的规定办理。临时占用湿地的期限一般不得超过二年，并不得在临时占用的湿地上修建永久性建筑物。临时占用湿地期满后一年内，用地单位或者个人应当恢复湿地面积和生态条件。《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号）规定了界定临时用地使用范围、临时用地选址要求和使用期限、规范临时用地审批、落实临时用地恢复责任、严格临时用地监管等内容。

除因防洪、航道、港口或者其他水工程占用河道管理范围及蓄滞洪区内的湿地外，经依法批准占用重要湿地的单位应当根据当地自然条件恢复或者重建与所占用湿地面积和质量相当的湿地；没有条件恢复、重建的，应当缴纳湿地恢复费。缴纳湿地恢复费的，不再缴纳其他相同性质的恢复费用。湿地恢复费缴纳和使用管理办法由国务院财政部门会同国务院林

业草原等有关部门制定。

违反《湿地保护法》规定，建设项目擅自占用国家重要湿地的，由县级以上人民政府林业草原等有关主管部门按照职责分工责令停止违法行为，限期拆除在非法占用的湿地上新建的建筑物、构筑物和其他设施，修复湿地或者采取其他补救措施，按照违法占用湿地的面积，处每平方米一千元以上一万元以下罚款；违法行为人不停止建设或者逾期不拆除的，由作出行政处罚决定的部门依法申请人民法院强制执行。

建设项目占用重要湿地，未依照《湿地保护法》规定恢复、重建湿地的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令限期恢复、重建湿地；逾期未改正的，由县级以上人民政府林业草原主管部门委托他人代为履行，所需费用由违法行为人承担，按照占用湿地的面积，处每平方米五百元以上二千元以下罚款。

第四章 湿地保护与利用

《湿地保护法》规定，国家坚持生态优先、绿色发展，完善湿地保护制度，健全湿地保护政策支持和科技支撑机制，保障湿地生态功能和永续利用，实现生态效益、社会效益、经济效益相统一。

县级以上地方人民政府对本行政区域内的湿地保护负责，采取措施保持湿地面积稳定，提升湿地生态功能。

一、我国湿地保护基本原则

《湿地保护法》规定，湿地保护应当坚持保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则，发挥湿地涵养水源、调节气候、改善环境、维护生物多样性等多种生态功能。

《湿地保护修复制度方案》要求“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”。

二、湿地保护与利用

根据《湿地保护法》，地方各级人民政府及其有关部门应当采取措施，预防和控制人为活动对湿地及其生物多样性的不利影响，加强湿地污染防治，减缓人为因素和自然因素导致的湿地退化，维护湿地生态功能稳定。

（一）湿地保护目标责任制

国家实行湿地保护目标责任制，将湿地保护纳入地方人民政府综合绩效评价内容。对破坏湿地问题突出、保护工作不力、群众反映强烈的地区，省级以上人民政府林业草原主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人。

湿地的保护、修复和管理情况，应当纳入领导干部自然资源资产离任审计。

《湿地保护修复制度方案》要求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。

（二）湿地保护与利用

根据《湿地保护法》，在湿地范围内从事旅游、种植、畜牧、水产养殖、航运等利用活动，应当避免改变湿地的自然状况，并采取措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

县级以上人民政府有关部门在办理环境影响评价、国土空间规划、海域使用、养殖、防洪等相关行政许可时，应当加强对有关湿地利用活动的必要性、合理性以及湿地保护措施等内容的审查。

地方各级人民政府对省级重要湿地和一般湿地利用活动进行分类指导，鼓励单位和个人开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、生态教育、自然体验等活动，适度控制种植养殖等湿地利用规模。地方各级人民政府应当鼓励有关单位优先安排当地居民参与湿地管护。

县级以上地方人民政府应当充分考虑保障重要湿地生态功能的需要，优化重要湿地周边产业布局。县级以上地方人民政府可以采取定向扶持、产业转移、吸引社会资金、社区共建等方式，推动湿地周边地区绿色发展，促进经济发展与湿地保护相协调。

县级以上人民政府应当加强对国家重点保护野生动植物集中分布湿地的保护。任何单位和个人不得破坏鸟类和水生生物的生存环境。

在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地开展观鸟、科学研究以及科普活动等应当保持安全距离，避免影响鸟类正常觅食和繁殖。

在重要水生生物产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等重要栖息地应当实施保护措施。经依法批准在洄游通道建闸、筑坝，可能对水生生物洄游产生影响的，建设单位应当建造过鱼设施或者采取其他补救措施。

禁止向湿地引进和放生外来物种，确需引进的应当进行科学评估，并依法取得批准。

国务院水行政主管部门和地方各级人民政府应当加强对河流、湖泊范围内湿地的管理和保护，因地制宜采取水系连通、清淤疏浚、水源涵养与水土保持等治理修复措施，严格控制河流源头和蓄滞洪区、水土流失严重区等区域的湿地开发利用活动，减轻对湿地及其生物多样性的不利影响。

（三）湿地用途管控

《湿地保护修复制度方案》健全湿地用途监管机制。

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。

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。

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。

（四）禁止性规定

《湿地保护法》规定，禁止下列破坏湿地及其生态功能的行为：

- （1）开（围）垦、排干自然湿地，永久性截断自然湿地水源；
- （2）擅自填埋自然湿地，擅自采砂、采矿、取土；
- （3）排放不符合水污染物排放标准的工业废水、生活污水及其他污染湿地的废水、污

水，倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物；

(4) 过度放牧或者滥采野生植物，过度捕捞或者灭绝式捕捞，过度施肥、投药、投放饵料等污染湿地的种植养殖行为；

(5) 其他破坏湿地及其生态功能的行为。

违反《湿地保护法》规定，开（围）垦、填埋自然湿地的，由县级以上人民政府林业草原等有关主管部门按照职责分工责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并按照破坏湿地面积，处每平方米五百元以上五千元以下罚款；破坏国家重要湿地的，并按照破坏湿地面积，处每平方米一千元以上一万元以下罚款。

违反《湿地保护法》规定，排干自然湿地或者永久性截断自然湿地水源的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并处五万元以上五十万元以下罚款；造成严重后果的，并处五十万元以上一百万元以下罚款。

《湿地保护法》规定，禁止在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地从事捕鱼、挖捕底栖生物、捡拾鸟蛋、破坏鸟巢等危及水鸟生存、繁衍的活动。开展观鸟、科学研究以及科普活动等应当保持安全距离，避免影响鸟类正常觅食和繁殖。

《湿地保护法》规定，禁止向湿地引进和放生外来物种，确需引进的应当进行科学评估，并依法取得批准。违反《湿地保护法》规定，向湿地引进或者放生外来物种的，依照《中华人民共和国生物安全法》等有关法律法规的规定处理、处罚。

目前，我国部分地区存在违规占用湿地、排干湿地等问题，如：位于河北省与内蒙古自治区的察汗淖尔，是华北地区现存最大的内陆咸水湖，集草原、沼泽、咸水湖三种生态系统于一体，是遗鸥、小天鹅等 130 余种鸟类繁殖的理想场所和南北迁徙的重要通道，也是京津冀地区抵御浑善达克沙地南侵的最后一道防线。近年来，由于流域内耕地和水浇地面积大量增加，农业灌溉等长期大量超采地下水，导致察汗淖尔水面大幅萎缩。2000 年后，察汗淖尔逐渐成为季节性湖泊。随着水面和湿地面积进一步萎缩，2017 年以来，湖泊的湖底全部裸露出来，只在夏季雨水频繁时，可以形成小范围水面。¹⁰辽宁省康平县三台子水库是当地的省级重要湿地，自 2016 年开始，29000 多亩的三台子水库，有 6000 多亩被排干，建起了大量光伏发电项目。¹¹大连市普湾经济区规划建设局在未依法依规办理海域使用等审批手续的

¹⁰ http://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dczg/202009/t20200929_801374.shtml。

¹¹ https://www.sohu.com/a/290900365_362042。

情况下，违法组织实施填海工程，破坏滨海湿地面积达 150 公顷。¹²在黄河湿地国家级自然保护区的核心区和缓冲区暗藏大规模养殖群。¹³

四、湿地保护管理体系

《湿地保护法》规定，省级以上人民政府及其有关部门根据湿地保护规划和湿地保护需要，依法将湿地纳入国家公园、自然保护区或者自然公园。

《湿地保护修复制度方案》要求完善保护管理体系。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。

《湿地保护法》规定，重要湿地依法划入生态保护红线。根据《生态保护红线划定指南》（环办生态〔2017〕48号），各地可结合实际情况，根据生态功能重要性，将有必要实施严格保护的各类保护地纳入生态保护红线范围，其中涵盖重要湿地（含滨海湿地）等重要生态保护地。

《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》提出，要确保湿地、水域、等珍贵自然资源，以及所承载的景观、地质地貌和文化多样性得到有效保护。将自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区、自然公园 3 类。自然公园包括森林公园、地质公园、海洋公园、湿地公园等。

截止到 2021 年 3 月，我国建立湿地自然保护区 600 多处、湿地公园 1665 处，初步形成了以自然保护区和湿地公园为主的全国湿地分级保护体系¹⁴。

（一）湿地自然保护区

根据《湿地保护管理规定》，具备自然保护区建立条件的湿地，应当依法建立自然保护区。自然保护区的建立和管理按照自然保护区管理的有关规定执行。

《自然保护区条例》规定，具有特殊保护价值的湿地，应当建立自然保护区。《海洋环境保护法》规定，具有特殊保护价值的滨海湿地，应当建立海洋自然保护区。我国建立了多个国家级和地方级湿地自然保护区。

《自然保护区条例》规定了自然保护区核心区、缓冲区和实验区的管理要求及有关法律责任。

¹² http://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dcji/202107/t20210720_849290.shtml。

¹³ http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbqw/qt/201806/t20180625_443670.htm。

¹⁴ <http://www.forestry.gov.cn/main/6088/20210304/192123977865414.html>。

为加强地方级湿地自然保护区的管理,各地陆续出台了湿地自然保护区有关法规,如《天津古海岸与湿地国家级自然保护区管理办法》《武汉市湿地自然保护区条例》等。

（二）湿地公园

根据《湿地保护管理规定》，以保护湿地生态系统、合理利用湿地资源、开展湿地宣传教育和科学研究为目的，并可供开展生态旅游等活动的湿地，可以设立湿地公园。湿地公园分为国家湿地公园和地方湿地公园。

1、国家湿地公园

国家湿地公园是指以保护湿地生态系统、合理利用湿地资源、开展湿地宣传教育和科学研究为目的，经国家林业主管部门批准设立，按照有关规定予以保护和管理的特定区域。

根据国家林草局官方网站 2021 年 2 月数据，截至 2020 年我国设立国家湿地公园共 899 处。2021 年 12 月 29 日，国家林业和草原局发布通知，公布了 2021 年国家湿地公园试点验收结果，山西怀仁口泉河等 44 处国家湿地公园通过验收。因此，截至 2021 年底，我国共设立国家湿地公园共 943 处。¹⁵

为加强国家湿地公园建设和管理，促进国家湿地公园健康发展，有效保护湿地资源，2017 年 12 月，国家林业局发布了修订后的《国家湿地公园管理办法》（自 2018 年 1 月 1 日起实施，有效期至 2022 年 12 月 31 日）。

国家湿地公园实行晋升制。根据《湿地保护管理规定》和《国家湿地公园管理办法》，具备下列条件的，可申请设立国家湿地公园：

（1）湿地生态系统在全国或者区域范围内具有典型性，或者湿地区域生态地位重要，或者湿地主体生态功能具有典型示范性，或者湿地生物多样性丰富，或者集中分布有珍贵、濒危的野生生物物种；

（2）具有重要或者特殊科学研究、宣传教育和文化价值；

（3）成为省级湿地公园两年以上（含两年）；

（4）保护管理机构和制度健全；

（5）省级湿地公园总体规划实施良好；

（6）土地权属清晰，相关权利主体同意作为国家湿地公园；

（7）湿地保护、科研监测、科普宣传教育等工作取得显著成效。

¹⁵ <http://www.forestry.gov.cn/main/216/20210203/142236974231800.html>；《国家林业和草原局关于 2021 年国家湿地公园试点验收结果的通知》（林湿发〔2021〕115 号）。

申请晋升为国家湿地公园的，由省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门向国家林业局提出申请。国家林业局对申请材料进行审查，组织专家实地考察，召开专家评审会，并在所在地进行公示，经审核后符合晋升条件的设立为国家湿地公园。

国家湿地公园的湿地面积原则上不低于 100 公顷，湿地率不低于 30%。国家湿地公园范围与自然保护区、森林公园不得重叠或者交叉。

国家湿地公园应当按照总体规划确定的范围进行标桩定界，任何单位和个人不得擅自改变和挪动界标。

国家湿地公园应划定保育区。根据自然条件和管理需要，可划分恢复重建区、合理利用区，实行分区管理。保育区除开展保护、监测、科学研究等必需的保护管理活动外，不得进行任何与湿地生态系统保护和管理无关的其他活动。恢复重建区应当开展培育和恢复湿地的相关活动。合理利用区应当开展以生态展示、科普教育为主的宣教活动，可开展不损害湿地生态系统功能的生态体验及管理服务等活动。保育区、恢复重建区的面积之和及其湿地面积之和应分别大于湿地公园总面积、湿地公园湿地总面积的 60%。

国家湿地公园的撤销、更名、范围和功能区调整，须经国家林业局同意。

除国家另有规定外，国家湿地公园内禁止下列行为：

- (1) 开（围）垦、填埋或者排干湿地。
- (2) 截断湿地水源。
- (3) 挖沙、采矿。
- (4) 倾倒有毒有害物质、废弃物、垃圾。
- (5) 从事房地产、度假村、高尔夫球场、风力发电、光伏发电等任何不符合主体功能定位的建设项目和开发活动。
- (6) 破坏野生动物栖息地和迁徙通道、鱼类洄游通道，滥采滥捕野生动植物。
- (7) 引入外来物种。
- (8) 擅自放牧、捕捞、取土、取水、排污、放生。
- (9) 其他破坏湿地及其生态功能的活动。

省级以上林业主管部门组织对国家湿地公园的建设和管理状况开展监督检查和评估工作，并根据评估结果提出整改意见。

因自然因素造成国家湿地公园生态特征退化的，省级林业主管部门应当进行调查，指导国家湿地公园管理机构制定实施补救方案，并向国家林业局报告。

经监督评估发现存在问题的国家湿地公园，省级以上林业主管部门通知其限期整改。限

期整改的国家湿地公园应当在整改期满后 15 日内向下达整改通知的林业主管部门报送书面整改报告。

因管理不善导致国家湿地公园条件丧失的,或者对存在重大问题拒不整改或者整改不符合要求的,国家林业局撤销其国家湿地公园的命名,并向社会公布。撤销国家湿地公园命名的县级行政区内,自撤销之日起两年内不得申请设立国家湿地公园。

2、地方湿地公园

根据《湿地保护管理规定》,地方湿地公园的设立和管理,按照地方有关规定办理。

各地陆续出台了湿地公园管理办法,规范地方湿地公园的设立、建设和管理,如《青海省湿地公园管理办法(试行)》、《安徽省省级湿地自然公园管理办法》、《阜阳市湿地公园管理办法(试行)》等。

本报告以青海省为例,说明地方湿地公园的管理。

《青海省湿地公园管理办法(试行)》对湿地公园建立、湿地公园规划、湿地公园管理与保护做了详细规定。

根据《青海省湿地公园管理办法(试行)》,具备下列条件的,可申请建立省级湿地公园:

- (1) 湿地面积在 20 公顷以上,湿地面积比例不低于规划面积 30%。
- (2) 湿地生物多样性丰富,包括珍稀、濒危生物种的集中分布地,国家和省级重点保护水鸟的主要繁殖地、栖息地。
- (3) 湿地生态系统在全省或者区域范围内具有典型性,或者区域地位重要、湿地主体功能在全省或者区域范围内具有示范性。
- (4) 湿地自然景观优美,具有重要或者特殊的生态保护、科学研究、宣传教育价值。
- (5) 对规划区域内的湿地资源有合法所有权或使用权。
- (6) 法律、法规和国家规定的其他条件。

《青海省湿地公园管理办法(试行)》规定了申请建立省级湿地公园应当提交的材料及申请设立省级湿地公园的程序。

根据《青海省湿地公园管理办法(试行)》,湿地公园规划分为总体规划和详细规划。总体规划的规划期一般为 5 年,并依据湿地公园的性质确定分期建设规划。湿地公园详细建设规划应当符合湿地公园总体规划。编制湿地公园规划应当广泛征求有关部门、公众和专家的意见;必要时,应当进行听证。

湿地公园分为湿地保育区、恢复重建区、宣教展示区、合理利用区和管理服务区,实行分区管理。湿地保育区除开展保护、监测等必需的保护管理活动外,不得进行与湿地生态系

统保护和管理无关的活动；恢复重建区只能开展培育和恢复湿地的相关活动；宣教展示区可开展以生态展示、科普教育为主的活动；合理利用区可开展不损害湿地生态系统功能的生态旅游等活动。管理服务区可开展管理、接待和服务等活动。

除国家另有规定外，湿地公园禁止下列行为

- (1) 开（围）垦湿地、开矿、采石、取土、修坟以及生产性放牧等。
- (2) 擅自排放湿地蓄水或者修建阻水、排水设施，截断湿地与外围的水系联系；
- (3) 从事房地产、度假村等不符合主体功能定位的建设项目和开发活动。
- (4) 擅自猎捕、采集野生动植物，捡拾或者破坏鸟卵等行为。破坏野生动物重要繁殖区及栖息地，破坏鱼类等水生生物洄游通道，采用灭绝性方式捕捞鱼类及其他水生生物。
- (5) 投放有毒有害物质、倾倒固体废弃物、排放污水，倾倒垃圾等破坏湿地资源或湿地景观的活动。
- (6) 破坏湿地保护设施设备。
- (7) 其他破坏湿地及其生态功能的行为。

3、城市湿地公园

城市湿地是指符合湿地定义，且分布在城市规划区范围内的，属于城市生态系统组成部分的自然、半自然或人工水陆过渡生态系统。城市湿地是城市重要的生态基础设施。¹⁶

《湿地保护法》规定，国务院住房城乡建设主管部门和地方各级人民政府应当加强对城市湿地的管理和保护，采取城市水系治理和生态修复等措施，提升城市湿地生态质量，发挥城市湿地雨洪调蓄、净化水质、休闲游憩、科普教育等功能。

为全面加强城市湿地保护，改善城市生态环境，住房和城乡建设部于2017年10月印发《城市湿地公园管理办法》（建城[2017]222号）。

根据《城市湿地公园管理办法》，城市湿地公园是在城市规划区范围内，以保护城市湿地资源为目的，兼具科普教育、科学研究、休闲游览等功能的公园绿地。

城市湿地应纳入城市绿线划定范围。严禁破坏城市湿地水体水系资源。城市湿地公园及保护地带的重要地段不得设立开发区、度假区，禁止出租转让湿地资源，禁止建设污染环境、破坏生态的项目和设施，不得从事挖湖采沙、围护造田、开荒取土等改变地貌和破坏环境、景观的活动。

城市湿地实施全面保护、分级管理，具备下列条件的城市湿地公园，可以申请设立国家

¹⁶ 《城市湿地公园管理办法》。

城市湿地公园：

(1) 在城市规划区范围内，符合城市湿地资源保护发展规划，用地权属无争议，已按要求划定和公开绿线范围。

(2) 湿地生态系统或主体生态功能具有典型性；或者湿地生物多样性丰富；或者湿地生物物种独特；或者湿地面临面积缩小、功能退化、生物多样性减少等威胁，具有保护紧迫性。

(3) 湿地面积占公园总面积 50%以上。

《城市湿地公园管理办法》对国家城市湿地公园的设立程序、国家湿地公园规划、湿地资源调查和动态监测等做了详细规定。

(三) 水产种质资源保护区

水产种质资源保护区，是指为保护水产种质资源及其生存环境，在具有较高经济价值和遗传育种价值的水产种质资源的主要生长繁育区域，依法划定并予以特殊保护和管理的水域、滩涂及其毗邻的岛礁、陆域。为规范水产种质资源保护区的设立和管理，加强水产种质资源保护，2011 年 1 月，农业部发布《水产种质资源保护区管理暂行办法》（农业部令 2011 年第 1 号）。

依据《水产种质资源保护区管理暂行办法》，下列区域应当设立水产种质资源保护区：

- (1) 国家和地方规定的重点保护水生生物物种的主要生长繁育区域；
- (2) 我国特有或者地方特有水产种质资源的主要生长繁育区域；
- (3) 重要水产养殖对象的原种、苗种的主要天然生长繁育区域；
- (4) 其他具有较高经济价值和遗传育种价值的水产种质资源的主要生长繁育区域。

水产种质资源保护区分为国家级水产种质资源保护区和省级水产种质资源保护区。根据保护对象资源状况、自然环境及保护需要，水产种质资源保护区可以划分为核心区和实验区。

在水产种质资源保护区内从事修建水利工程、疏浚航道、建闸筑坝、勘探和开采矿产资源、港口建设等工程建设的，或者在水产种质资源保护区外从事可能损害保护区功能的工程建设活动的，应当按照国家有关规定编制建设项目对水产种质资源保护区的影响专题论证报告，并将其纳入环境影响评价报告书。

单位和个人在水产种质资源保护区内从事水生生物资源调查、科学研究、教学实习、参观游览、影视拍摄等活动，应当遵守有关法律法规和保护区管理制度，不得损害水产种质资源及其生存环境。

禁止在水产种质资源保护区内从事围湖造田、围海造地或围填海工程。禁止在水产种质资源保护区内新建排污口。在水产种质资源保护区附近新建、改建、扩建排污口，应当保证保护区水体不受污染。

五、典型湿地保护

（一）滨海湿地

滨海湿地是指低潮时水深浅于六米的水域及其沿岸浸湿地带，包括水深不超过六米的永久性水域、潮间带（或洪泛地带）和沿海低地等。¹⁷滨海湿地（含沿海滩涂、河口、浅海、红树林、珊瑚礁等）是近海生物重要栖息繁殖地和鸟类迁徙中转站，是珍贵的湿地资源，具有重要的生态功能。

《湿地保护法》规定，国务院自然资源主管部门和沿海地方各级人民政府应当加强对滨海湿地的管理和保护，严格管控围填滨海湿地。经依法批准的项目，应当同步实施生态保护修复，减轻对滨海湿地生态功能的不利影响。

2016年12月，国家海洋局印发《关于加强滨海湿地管理与保护工作的指导意见》，要求各级海洋部门加强重要自然滨海湿地保护、开展受损滨海湿地生态系统恢复修复、严格滨海湿地开发利用管理、加强滨海湿地调查监测。

为切实提高滨海湿地保护水平，严格管控围填海活动，2018年7月，国务院发布了《关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》（国发〔2018〕24号），对加强滨海湿地保护和严管严控围填海提出了明确要求。

严控新增项目。完善围填海总量管控，取消围填海地方年度计划指标，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批。新增围填海项目要同步强化生态保护修复，边施工边修复，最大程度避免降低生态系统服务功能。未经批准或骗取批准的围填海项目，由相关部门严肃查处，责令恢复海域原状，依法从重处罚。

严格审批程序。党中央、国务院、中央军委确定的国家重大战略项目涉及围填海的，由国家发展改革委、自然资源部按照严格管控、生态优先、节约集约的原则，会同有关部门提出选址、围填海规模、生态影响等审核意见，按程序报国务院审批。省级人民政府为落实党中央、国务院、中央军委决策部署，提出的具有国家重大战略意义的围填海项目，由省级人民政府报国家发展改革委、自然资源部；国家发展改革委、自然资源部会同有关部门进行论

¹⁷ 《海洋环境保护法》。

证，出具围填海必要性、围填海规模、生态影响等审核意见，按程序报国务院审批。原则上，不再受理有关省级人民政府提出的涉及辽东湾、渤海湾、莱州湾、胶州湾等生态脆弱敏感、自净能力弱海域的围填海项目。

加快处理围填海历史遗留问题。严格限制围填海用于房地产开发、低水平重复建设旅游休闲娱乐项目及污染海洋生态环境的项目。原则上不受理未完成历史遗留问题处理的省（自治区、直辖市）提出的新增围填海项目申请。在 2017 年底前批准而尚未完成围填海的，最大限度控制围填海面积，并进行必要的生态修复。

严守生态保护红线。对已经划定的海洋生态保护红线实施最严格的保护和监管，全面清理非法占用红线区域的围填海项目，确保海洋生态保护红线面积不减少、大陆自然岸线保有率标准不降低、海岛现有砂质岸线长度不缩短。

加强滨海湿地保护。全面强化现有沿海各类自然保护地的管理，选划建立一批海洋自然保护区、海洋特别保护区和湿地公园。将天津大港湿地、河北黄骅湿地、江苏如东湿地、福建东山湿地、广东大鹏湾湿地等亟需保护的重要滨海湿地和重要物种栖息地纳入保护范围。

强化整治修复。制定滨海湿地生态损害鉴定评估、赔偿、修复等技术规范。坚持自然恢复为主、人工修复为辅，加大财政支持力度，积极推进“蓝色海湾”、“南红北柳”、“生态岛礁”等重大生态修复工程，支持通过退围还海、退养还滩、退耕还湿等方式，逐步修复已经破坏的滨海湿地。

严格用途管制。坚持陆海统筹，将滨海湿地保护纳入国土空间规划进行统一安排，加强国土空间用途管制，提高环境准入门槛，严格限制在生态脆弱敏感、自净能力弱的海域实施围填海行为，严禁国家产业政策淘汰类、限制类项目在滨海湿地布局，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。

2018 年 12 月，自然资源部、国家发展和改革委员会《关于贯彻落实〈国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知〉的实施意见》（自然资规〔2018〕5 号），对完善围填海总量管控、严格新增围填海审批程序等作了详细的规定。

（二）红树林湿地

红树林湿地，是指由红树植物为主组成的近海和海岸潮间湿地。红树林是热带、亚热带海岸带海陆交错区生产能力最高的海洋生态系统之一，在净化海水、防风消浪、维持生物多样性、固碳储碳等方面发挥着极为重要的作用。

《湿地保护法》规定，红树林湿地所在地县级以上地方人民政府应当组织编制红树林湿

地保护专项规划，采取有效措施保护红树林湿地。

红树林湿地应当列入重要湿地名录；符合国家重要湿地标准的，应当优先列入国家重要湿地名录。

红树林湿地所在地县级以上地方人民政府应当对生态功能重要区域、海洋灾害风险等级较高地区、濒危物种保护区域或者造林条件较好地区的红树林湿地优先实施修复，对严重退化的红树林湿地进行抢救性修复，修复应当尽量采用本地树种。

禁止占用红树林湿地。经省级以上人民政府有关部门评估，确因国家重大项目、防灾减灾等需要占用的，应当依照有关法律规定办理，并做好保护和修复工作。相关建设项目改变红树林所在河口水文情势、对红树林生长产生较大影响的，应当采取有效措施减轻不利影响。

禁止在红树林湿地挖塘，禁止采伐、采挖、移植红树林或者过度采摘红树林种子，禁止投放、种植危害红树林生长的物种。因科研、医药或者红树林湿地保护等需要采伐、采挖、移植、采摘的，应当依照有关法律法规办理。

违反《湿地保护法》规定，在红树林湿地内挖塘的，由县级以上人民政府林业草原等有关主管部门按照职责分工责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，按照破坏湿地面积，处每平方米一千元以上一万元以下罚款；对树木造成毁坏的，责令限期补种成活毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，无法确定毁坏株数的，按照相同区域同类树种生长密度计算株数。

违反《湿地保护法》规定，在红树林湿地内投放、种植妨碍红树林生长物种的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期清理，处二万元以上十万元以下罚款；造成严重后果的，处十万元以上一百万元以下罚款。

为加强红树林保护，部分沿海地区出台了红树林保护相关地方法规，如《广西壮族自治区红树林资源保护条例》《海南省红树林保护规定》等。多个省份湿地保护地方法规设有红树林保护专章或专门条款，如：《广东省湿地保护条例》设了“红树林湿地保护”专章，《福建省湿地保护条例》设有多个红树林有关条款。

为科学有序推进红树林保护修复工作，提高红树林生态系统质量和稳定性，2020年8月，自然资源部、国家林业和草原局联合印发《红树林保护修复专项行动计划（2020-2025年）》（自然资发[2020]135号），提出：对浙江省、福建省、广东省、广西壮族自治区、海南省现有红树林实施全面保护。推进红树林自然保护地建设，逐步完成自然保护地内的养殖塘等开发性、生产性建设活动的清退，恢复红树林自然保护地生态功能。实施红树林生态修复，在适宜恢复区域营造红树林，在退化区域实施抚育和提质改造，扩大红树林面积，提升红树

林生态系统质量和功能。到 2025 年，营造和修复红树林面积 18800 公顷，其中，营造红树林 9050 公顷，修复现有红树林 9750 公顷。

要求维护红树林生境连通性和生物多样性，实现红树林生态系统的整体保护；遵循红树林生态系统演替规律和内在机理，采用自然恢复和适度人工修复相结合的方式实施生态修复；针对红树林保护修复的突出问题，明确优先在红树林自然保护地内开展修复，逐步扩大到其他适宜恢复区域；健全红树林保护修复的责任机制，积极引导社会力量参与保护修复工作。

优先保护红树林生态系统。在生态保护红线划定中，按照应划尽划、应保尽保的要求，依据相关基础性调查及科学评估成果，将红树林相关自然保护地，以及自然保护地外的红树林、红树林适宜恢复区域，全部划入生态保护红线实行严格保护。

严格红树林地用途管制。从严管控涉及红树林的人为活动，红树林自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动；其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，可在有效实施用途管制、不影响红树林生态系统功能的前提下，开展适度的林下科普体验、生态旅游以及生态养殖，经依法批准进行的科学研究观测、标本采集等活动。除国家重大项目外，禁止占用红树林地；确需占用的，应开展不可避让性论证，按规定报批。

明确各地要按照保护面积不减少的要求，完成现有红树林自然保护地的优化调整，并推进新建一批红树林自然保护地。有序清退自然保护地内的养殖塘，并进行必要的修复改造，为营造红树林提供条件。

为规范红树林建设，国家林业局、国家海洋局发布了《红树林建设技术规程》LY/T1938-2011、《红树林植被恢复技术指南》HY/T214-2017、《困难立地红树林造林技术规程》LY/T2972-2018 等一系列技术文件。

2021 年 8 月，自然资源部办公厅印发《海洋生态修复技术指南（试行）》（自然资办函〔2021〕1214 号），规定了海洋生态修复的原则和 workflow，以及红树林、盐沼、海草床、海藻场、珊瑚礁、牡蛎礁等典型生态系统和岸滩、海湾、河口、海岛等综合生态系统修复的问题诊断、基本要求、修复措施、修复效果监测与评估等方面的技术要求。

2021 年 10 月，自然资源部办公厅、国家林业和草原局办公室印发《红树林生态修复手册》（自然资办函〔2021〕1809 号），为对红树林生态修复工作提供技术支持。

目前，我国部分沿海地区存在破坏红树林的情况，如广西北部湾港务集团违规施工，导

致导致红树林大面积死亡；¹⁸海南澄迈县沿海区域围海造地、毁坏红树林。¹⁹

（三）泥炭沼泽湿地

泥炭沼泽湿地，是指有泥炭发育的沼泽湿地。作为湿地资源的重要组成部分，泥炭沼泽湿地是陆地生态系统中的重要碳库，单位面积碳储量在各类陆地生态系统中最高，在调节区域环境等方面具有重要作用。保护泥炭沼泽，是我国应对全球气候变化、实现“双碳”目标的重大举措。²⁰

《湿地保护法》规定，泥炭沼泽湿地所在地县级以上地方人民政府应当制定泥炭沼泽湿地保护专项规划，采取有效措施保护泥炭沼泽湿地。

符合重要湿地标准的泥炭沼泽湿地，应当列入重要湿地名录。

禁止在泥炭沼泽湿地开采泥炭或者擅自开采地下水；禁止将泥炭沼泽湿地蓄水向外排放，因防灾减灾需要的除外。

泥炭沼泽湿地所在地县级以上地方人民政府应当因地制宜，组织对退化泥炭沼泽湿地进行修复，并根据泥炭沼泽湿地的类型、发育状况和退化程度等，采取相应的修复措施。

违反《湿地保护法》规定开采泥炭的，由县级以上人民政府林业草原等有关主管部门按照职责分工责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并按照采挖泥炭体积，处每立方米二千元以上一万元以下罚款。

违反《湿地保护法》规定，从泥炭沼泽湿地向外排水的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并处一万元以上十万元以下罚款；情节严重的，并处十万元以上一百万元以下罚款。

六、湿地生态保护补偿制度

生态保护补偿制度作为生态文明制度的重要组成部分，是落实生态保护权责、调动各方参与生态保护积极性、推进生态文明建设的重要手段。

《环境保护法》规定，国家建立、健全生态保护补偿制度。《湿地保护法》提出，国家建立湿地生态保护补偿制度。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出，健全生态保护补偿机制。完善森林、草原和湿地生态补偿制度。制定实施生态保护补偿条例。

¹⁸ http://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dcji/202105/t20210517_833121.shtml。

¹⁹ http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/201908/t20190809_713908.html。

²⁰ <http://www.forestry.gov.cn/main/586/20211221/091037912719853.html>。

2021年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，提出到2025年，与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度基本完备。到2035年，适应新时代生态文明建设要求的生态保护补偿制度基本定型。要求完善湿地生态保护补偿机制，逐步实现国家重要湿地（含国际重要湿地）生态保护补偿全覆盖。

根据《湿地保护法》，国务院和省级人民政府应当按照事权划分原则加大对重要湿地保护的财政投入，加大对重要湿地所在地区的财政转移支付力度。

国家鼓励湿地生态保护地区与湿地生态受益地区人民政府通过协商或者市场机制进行地区间生态保护补偿。

因生态保护等公共利益需要，造成湿地所有者或者使用者合法权益受到损害的，县级以上人民政府应当给予补偿。

七、生态环境损害担责

《湿地保护法》第六十一条规定，“违反本法规定，造成生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权依法请求违法行为人承担修复责任、赔偿损失和有关费用”。

违反《湿地保护法》规定，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 湿地修复

《湿地保护修复制度方案》提出建立退化湿地修复制度，推进退化湿地修复。

《湿地保护法》规定，县级以上人民政府应当坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则，加强湿地修复工作，恢复湿地面积，提高湿地生态系统质量。

县级以上人民政府对破碎化严重或者功能退化的自然湿地进行综合整治和修复，优先修复生态功能严重退化的重要湿地。

县级以上人民政府组织开展湿地保护与修复，应当充分考虑水资源禀赋条件和承载能力，合理配置水资源，保障湿地基本生态用水需求，维护湿地生态功能。

县级以上地方人民政府应当科学论证，对具备恢复条件的原有湿地、退化湿地、盐碱化湿地等，因地制宜采取措施，恢复湿地生态功能。

修复重要湿地应当编制湿地修复方案。重要湿地的修复方案应当报省级以上人民政府林业草原主管部门批准。林业草原主管部门在批准修复方案前，应当征求同级人民政府自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门的意见。修复重要湿地应当按

照经批准的湿地修复方案进行修复。违反《湿地保护法》规定，未编制修复方案修复湿地或者未按照修复方案修复湿地，造成湿地破坏的，由省级以上人民政府林业草原主管部门责令改正，处十万元以上一百万元以下罚款。

重要湿地修复完成后，应当经省级以上人民政府林业草原主管部门验收合格，依法公开修复情况。省级以上人民政府林业草原主管部门应当加强修复湿地后期管理和动态监测，并根据需要开展修复效果后期评估。

因违法占用、开采、开垦、填埋、排污等活动，导致湿地破坏的，违法行为人应当负责修复。违法行为人变更的，由承继其债权、债务的主体负责修复。破坏湿地的违法行为人未按照规定期限或者未按照修复方案修复湿地的，由县级以上人民政府林业草原主管部门委托他人代为履行，所需费用由违法行为人承担；违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的，由县级以上人民政府组织实施修复。

因重大自然灾害造成湿地破坏，以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的，由县级以上人民政府组织实施修复。

《湿地保护修复制度方案》要求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。

“十三五”期间，我国统筹推进湿地保护修复，编制实施了《全国湿地保护“十三五”实施规划》《红树林保护修复专项行动计划（2020—2025年）》《湿地保护修复制度方案》等。

2020年8月26日，自然资源部办公厅、财政部办公厅生态环境部办公厅关于印发《山水林田湖草生态保护修复工程指南（试行）》的通知（自然资办发〔2020〕38号），指导和规范各地山水林田湖草生态保护修复工程实施。

2021年8月，自然资源部办公厅印发《海洋生态修复技术指南（试行）》（自然资办函〔2021〕1214号），规定了红树林、盐沼、珊瑚礁、牡蛎礁等典型生态系统和岸滩、海湾、河口等综合生态系统修复的问题诊断、基本要求、修复措施、修复效果监测与评估等方面的技术要求。

自然之友·法律与政策倡导

电话号码：010-56259474

电子邮箱：gyss@fonchina.org



微信订阅号



微信服务号



成为月捐人

声 明

本报告著作权系北京市朝阳区自然之友环境研究所所有，未经本研究所书面许可，任何单位和个人不得以任何方式和任何手段复制、抄袭、转载或引用本报告的部分或全部内容。