

《湿地保护修复制度方案》解读

(湿地保护管理中心 鲍达明)

2016年11月30日，国务院办公厅印发了《湿地保护修复制度方案》(国办发〔2016〕89号)，这是我国生态文明体制改革的全新成果，为完善湿地保护管理制度体系奠定了良好基础。

一、《制度方案》出台背景及编制过程

近年来，按照党中央、国务院的决策部署，各地区、各部门不断加强湿地保护，取得一定成效。我国现有国际重要湿地49处、各级湿地自然保护区602个、湿地公园1000多个，其中国家湿地公园836个，初步形成了以湿地自然保护区为主体的湿地保护体系，湿地保护率达到45%。但是，我国湿地仍面临着面积萎缩、功能退化、生物多样性减少等突出问题，社会经济发展对湿地的压力持续增大，湿地保护修复制度不健全。为全面保护湿地、维护湿地生态功能和作用的可持续性，制定湿地保护修复制度十分必要。《中共中央 国务院关于印发〈生态文明体制改革总体方案〉的通知》(中发〔2015〕25号)提出了“建立湿地保护制度”的改革任务，中央全面深化改革领导

小组 2016 年工作要点明确，国家林业局牵头组织编制《湿地保护修复制度方案》。

为扎实推进《制度方案》的编制工作，2016 年 3 月初，我局协商国土资源、环境保护、水利、农业、海洋等部门成立了《制度方案》编制领导小组及办公室、专家组，商有关部门制定了工作方案，组织专家赴内蒙古、山西、湖北、安徽、辽宁等 5 省（区）进行调研。6 月初，专家组提交《制度方案》（征求意见稿），《制度方案》办公室组织征求了有关部门意见。7 月 25 日，我局党组会议原则通过了《制度方案》；7 月 29 日，《制度方案》编制办公室将初步成果上报中央深改办，8 月 4 日，将《制度方案》送有关部门会签。8 月 30 日，根据中央领导和中央深改办意见，《制度方案》办公室组织相关专家对方案内容作了进一步修改完善，在征求部门意见时增加了国家发展改革委、财政部，就有关问题作了进一步沟通协调。8 月 31 日，经济体制和生态文明体制改革专项小组原则同意了《制度方案》内容。9 月 6 日，我局再次将《制度方案》送有关部门会签，各部门同意《制度方案》。11 月 1 日，中央深改组第二十九次会议审议通过了《制度方案》，并于 11 月 30 日由国办印发。

《制度方案》是根据《生态文明体制改革总体方案》对湿地工作的总体部署，结合我国湿地保护面临

的新形势、新任务，针对湿地保护面临的突出问题，以及湿地保护相关制度缺失的现状，为全面保护湿地、维护湿地生态功能和作用的可持续性，作出的顶层制度设计。体现在以下几方面：一是历史和现实相结合，考虑了全国湿地保护管理的历史情况，结合《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》等重要文件，提出分级管理、目标责任制、用途管制、湿地修复和监测评价等制度，需要将来逐步完善。二是全面总结提炼了地方保护管理经验，如湿地保护考核奖惩制度、综合行政执法制度、湿地管护员制度和志愿者制度等，吸收实践经验完善湿地保护制度。三是积极引入国际湿地保护管理经验，分级管理、利用监管、湿地修复等制度方案充分参考了《湿地公约》的各项决议。四是与现行法律法规和相关管理部门已有管理方式相结合，参照了《水污染防治行动计划》、《全国国土规划纲要（2016—2030年）》、《全国海洋主体功能区规划》、《关于实行最严格水资源管理制度的意见》等60多项法律法规和战略规划，力求弥补湿地保护制度空缺。

二、《制度方案》内容解读

《制度方案》具体包括：湿地保护修复的总体要求、湿地分级管理、湿地保护目标责任制、湿地用途管制、退化湿地修复、湿地监测评价、保障机制等 7

方面内容，共 25 条。

（三）目标任务。实行湿地面积总量管理，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。

依据：中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）提出：“到 2020 年，湿地面积不低于 8 亿亩”，提出通过“扩大森林、湖泊、湿地面积，保护和修复自然生态系统”的要求。根据第二次全国湿地资源调查，我国湿地保护率 43.51%，自然湿地面积 7 亿亩。新增湿地面积 300 万亩主要来自《退耕还湿实施方案（2016—2020 年）》和《全国湿地保护“十三五”实施规划》。

结合中央文件要求与全国湿地保护现状，《制度方案》提出：“实行湿地面积总量管理，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，湿地保护率提高到 50%以上。”湿地面积依据《全国湿地资源调查技术规程》（2008 年）、《湿地分类》国家标准（GB 24708-2009-T）。要保持总面积和自然湿地面积两个指标同时不减少，控制自然湿地

向人工湿地转变。8 亿亩湿地和湿地保护率变化每年都要进行监测，2017 年在宁夏开展试点。

（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。

依据：《生态文明体制改革总体方案》提出：“（二十二）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。”

结合我国湿地保护管理实践中面临的问题，《制度方案》提出根据生态区位重要性、生态系统功能脆弱性和生物物种稀缺性等，建立湿地分级体系，合理确定湿地利用与保护的关系。已有工作基础：2009 年制订了《湿地分类》（GB/T 24708-2009），2011 年制订《国家重要湿地确定指标》（GB/T 26535-2011），2000 年 17 个部门共同颁布《中国湿地保护行动计划》，提

出了 173 块国家重要湿地名单，第二次全国湿地资源调查将大陆范围 162 处进行了详细调查（省级人民政府同意公布），现有的国家重要湿地享受湿地保护恢复工程、湿地财政补贴等政策。新的国家重要湿地认定及名录发布，待有关标准和管理办法出台后继续实施，各省区市看可以考虑将 162 处国家重要湿地之外的其他重要湿地，优先确定为地方重要湿地。

具体制度：完善《湿地分类》、《国家重要湿地确定指标》，制定《国家重要湿地管理办法》、《国家重要湿地名录》、《湿地公约湿地城市认证申报办法》、《国际重要湿地申报管理办法》。（国家林业局、外交部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家海洋局，下列条款不再列出）。

地方政府落实的具体制度：《地方重要湿地和一般湿地认定标准》、《地方重要湿地和一般湿地管理办法》。

（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，逐步明晰国家重要湿地、地方重要湿地和一般湿地的事权划分。

依据：《总体方案》指出：“（三）坚持自然资源资产的公有性质，创新产权制度，落实所有权，区分自然资源资产所有者权利和管理者权力，合理划分中央

地方事权和监管职责，保障全体人民分享全民所有自然资源资产收益。(八)探索建立分级行使所有权的体制。对全民所有的自然资源资产，按照不同资源种类和在生态、经济、国防等方面的重要程度，研究实行中央和地方政府分级代理行使所有权职责的体制，实现效率和公平相统一。分清全民所有中央政府直接行使所有权、全民所有地方政府行使所有权的资源清单和空间范围。中央政府主要对石油天然气、贵重稀有矿产资源、重点国有林区、大江大河大湖和跨境河流、生态功能重要的湿地草原、海域滩涂、珍稀野生动植物种和部分国家公园等直接行使所有权。”

当前，我国湿地资源权属不清、监管责任不明确，难以遏制过度利用和无序滥用。2017年1月，中办国办印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》中提出：“(五)健全国家自然资源资产管理体制。区分自然资源资产所有者和监管者职能，健全国家自然资源资产管理体制，依照法律规定，由国务院代表国家行使所有权，探索建立分级代理行使所有权的体制。划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，按照不同资源种类和在生态、经济、国防等方面的重要程度，研究实行中央和地方政府分级代理行使所有权职责体制”

具体制度：《国家重要湿地管理事权划分改革方

案》，设计阶段初步思考是：国际重要湿地、跨国界和省界国家重要湿地等属于中央事权，其他国家重要湿地属于中央事权地方代管，其他所有湿地属于地方事权。

（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。

依据：完成到 2020 年湿地保护率达到 50% 的具体行动，二调湿地保护面积的九种保护形式（自然保护区、自然保护小区、湿地公园、湿地多用途管理区、森林公园、饮用水水源保护区、风景名胜区、海洋特别保护区、海洋公园）为基础，增加国家公园、地质公园、世界文化自然遗产等保护形式，鼓励和支持地方和部门建立多种保护形式加强湿地保护。创新湿地保护管理形式，正在开展九处国家公园试点（三江源、东北虎豹、大熊猫、神农架、武夷山、钱江源、南山、

长城、香格里拉普达措)中5处(三江源、神农架、钱江源、南山、香格里拉普达措)与湿地有关。设立湿地管护公益岗位借鉴青海经验,湿地办发文(林湿综字〔2017〕3号)报送湿地生态管护员相关信息,我局正在积极争取将湿地生态管护员纳入“生态保护人员”系列,享受国家有关财政政策。

为解决三江源地区生态保护和民生等问题,从2015年开始,青海省在果洛、玉树海南、黄南等四个藏族自治州启动三江源生态公益性岗位工作。如今,上述做法已经在整个青海省全面推广。截止2016年,全省已经设置生态公益岗位1.65万个,其中,草原1.01万个。林业生态公益岗位0.64个(含公益林、天保、湿地)(林业实际完成7729个)。根据青海省生态保护与扶贫攻坚行动计划,计划到2017年,设置生态公益岗位4.31万个,安排建档立卡贫困人口4.31万人从事生态公益管护工作。

具体制度:《全国湿地保护体系总体规划》、《湿地管护公益岗位设置办法》。

(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数量和质量相当的湿地，确保湿地面积不减少。

依据:《关于加快推进生态文明建设的意见》提出：“到2020年，湿地面积不低于8亿亩”，“科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态红线”。目前，全国湿地总面积8.04亿亩，今后确保“占补平衡”才能实现“不低于8亿亩”的最低目标。为此，需要将各级政府的湿地保护管理责任落实到具体地块。

2017年2月中办国办印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》指出：“生态空间是指具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间，包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等。生态保护红线是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。”《制度方案》的湿地范围，包括河流、湖泊、沼泽、滨海以及具有重要生态功能和保护价值的人工湿地。

总体目标。2017年底前，京津冀区域、长江经济

带沿线各省市划定生态保护红线；2018 年底前，其他省区市划定生态保护红线；2020 年底前，全面完成全国生态保护红线划定，勘界定标，基本建立生态保护红线制度。

明确划定范围。环保、发改会同有关部门，于 2017 年 6 月底前制定并发布生态保护红线划定技术规范，明确水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等生态功能重要区域，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的评价方法，识别生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域的空间分布。将上述两类区域进行空间叠加，划入生态保护红线，涵盖所有国家级、省级禁止开发区域（自然保护区、世界文化自然遗产、风景名胜区、森林公园、地质公园，自动进入国家禁止开发区域名录），以及有必要严格保护的其他各类保护地等。

拟定将《全国主体功能区规划》禁止开发区、限制开发区中的湿地，《环境保护法》的敏感区、脆弱区中的湿地（敏感区和脆弱区的划定，由省级执行），国家、地方重要湿地，自然保护区、湿地公园等保护形式中的重要湿地划入红线。《国务院关于同意新增部分县（市、区、旗）纳入国家重点生态功能区的批复》（国函〔2016〕161 号）新增纳入国家重点生态功能区的 240 个县（市、区、旗）及 87 个重点国有林区林

业局的湿地，共有 748 个（市、区、旗）和林业局纳入国家重点生态功能区。

全国只有一根红线。部分省份在生态保护红线上过去开展了一些工作，按照中办国办文件精神需要做相应调整。我们力求将更多湿地纳入红线范围，因此相关省份可以努力将已经纳入省级红线范围的湿地继续保留（浙江等省的做法），对全面保护湿地产生积极作用。

国土资源部等 7 部委下达关于印发《自然资源统一确权登记办法（试行）》（国土资发[2016]192 号）提出，以湿地作为独立自然资源登记单元的，由登记机构会同湿地管理机构、水利、农业等部门制定工作方案，依据土地利用现状调查（自然资源调查）成果，参考湿地普查或调查成果，对国际重要湿地、国家重要湿地、湿地自然保护区划定登记单元界线，收集整理用途管制、生态保护红线、公共管制及特殊保护规定或政策性文件，并开展登记单元内各类自然资源的调查。

具体制度：《国家重要湿地面积管控目标》（2016 年发布的林业发展十三五规划，附带各省管控湿地面积）、配合出台生态保护红线划定技术，提出需要纳入红线范围规范、《湿地占补平衡管理办法》。

（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。

依据：《关于加快推进生态文明建设的意见》（2015）提出：“到 2020 年，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 80%以上，饮用水安全保障水平持续提升，自然岸线保有率不低于 35%”。根据第二次全国湿地资源调查，共记录湿地鸟类 13 目 33 科 231 种。为了切实提升湿地生态功能，《制度方案》提出了不低于中央文件要求（或保持现状）的保护目标，并对反映湿地健康状况的主要指标开展监测。岸线是一个地理学的概念，是水体与陆地接触的分界线。自然岸线是没有经过人为干扰的水体与陆地的分界线，是潮涨潮落的变动位置。自然岸线保有率是指我国自然岸线占大陆岸线长度的比例。

具体制度：《湿地生态状况评定标准》（湿地生态系统健康功能和价值评价）、《湿地鸟类监测技术规范》。

（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，政府主要领导承担主要责任，其他有关领导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。

依据:《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(2015)第三条:“地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责,党委和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。”和第四条“党政领导干部生态环境损害责任追究,坚持依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则。”

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态文明建设目标评价考核办法》指出,生态文明建设目标评价考核在资源环境生态领域有关专项考核的基础上综合开展,采取评价和考核相结合的方式,实行年度评价、五年考核。

《制度方案》提出,在各地生态文明建设目标考评制度体系中纳入湿地保护成效指标,完善相关奖励机制和终身追责机制。

具体制度:《纳入生态文明建设目标评价考核制度体系的湿地保护成效指标》。

(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。

（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、挖沙、取土、开矿、引进外来物种和涉外科学考察等活动的管理。

依据：《生态文明体制改革总体方案》提出：“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。”第十项属于禁止性条款，第十一项属于限制性条款。

《全国主体功能区规划》指出，国家禁止开发区域要依据法律法规规定和相关规划实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，引导人口逐步有序转移，实现污染物“零

排放”，提高环境质量。限制开发区域（国家重点生态功能区）要以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务，因地制宜地发展不影响主体功能定位的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。需参照主体功能区的禁止开发区和限制开发区的有关要求，确定各类湿地生态功能。

《全国国土规划纲要（2016-2030）》指出，以资源环境承载力评价为基础，依据主体功能定位，按照环境质量、人居生态、自然生态、水资源和耕地资源5大类资源环境主题，区分保护、维护、修复3个级别，将陆域国土划分为16类保护地区，实施全域分类保护。

严格“三线”管控。划定城镇、农业、生态空间，严格落实用途管制。科学确定国土开发强度，严格执行并不断完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环保制度，对涉及国家粮食、能源、生态和经济安全的战略性资源，实行总量控制、配额管理制度，并分解下达到各省（区、市）。设置“生存线”，明确耕地保护面积和水资源开发规模，保障国家粮食和水资源安全；设置“生态线”，划定森林、草原、河湖、湿地、海洋等生态要素保有面积和范围，明确各类保护区范围，提高生态安全水平；设置“保障线”，保障经济社会发展所必需的建设用地，促进新型工业化和

城镇化健康发展，确定能源和重要矿产资源生产基地及运输通道，确保国家能源资源持续有效供给。

参照《湿地公约》相关决议，《制度方案》提出：“按照主体功能定位确定各类湿地功能，实施负面清单管理”，明确禁止“开（围）垦、填埋、排干湿地”等目前对我国湿地生态系统破坏最为严重的行为。通过规范湿地用途管理，降低湿地资源利用强度。

具体制度：《确定基于主体功能定位的各类湿地功能》、《湿地生态保护负面清单》、《各类湿地污染物排放限额》、《湿地取水实施细则》、《湿地挖沙、取土、开矿实施细则》、《湿地引进外来物种管理办法》、《湿地涉外科学考察活动管理办法》。

（十二）严处破坏湿地行为。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。

依据：《生态文明体制改革总体方案》提出：“建立资源环境承载能力监测预警机制，…，对资源消耗和环境容量超过或接近承载能力的地区，实行预警提醒和限制性措施。”《制度方案》提出：“探索建立湿地利用预警机制”。

鉴于全国湿地由多部门交叉管理的现状，应积极探索实行相对集中行政处罚权，以提高管理和执法效率。为加强西洞庭湖湿地资源的保护、利用和统一协调管理，落实生态保护红线制度，湖南西洞庭湖国家级自然保护区多年来先后在“联合执法、委托执法、公安执法和集中执法”四个层次，做了大量探索与尝试，有声势有成效，最终走上了“集中执法”的创新之路。于2014年5月批准设立“保护区综合派出所”，于2015年7月，成立了自然保护区管理局综合行政执法大队，将八个部门的行政处罚权赋予保护区，真正实现了集中执法。

具体制度：《湿地破坏案件约谈机制》、《湿地利用预警机制》、探索开展《相对集中行政处罚权执法机制》试点。

（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。对因历史原因形成的、因公共利益造成生态破坏的、因重大自然灾害而受损的湿地，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。

（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被侵占湿地情况进行认真排查，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。

（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。

依据：《关于加快推进生态文明建设的意见》提出：要“实施重大生态修复工程，保护和修复自然生态系统。”第二次全国湿地资源调查结果显示，两次调查期

间,全国湿地面积减少了 339.63 万公顷,减少了 8.82%;其中自然湿地减少了 337.62 万公顷,占 99.41%;河流、湖泊湿地沼泽化、河流湿地转为人工库塘等情况突出。为加快推进全国退化湿地修复,《制度方案》提出“建立退化湿地修复制度”。根据“谁破坏,谁修复”的原则,确定修复责任主体。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。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。国务院和各省人民政府都要编制本地区湿地保护工程规划,多部门行动。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个规划纲要》指出:加大京津保地区营造林和白洋淀、衡水湖等湖泊湿地恢复力度,共建坝上高原生态防护区、燕山—太行山生态涵养区。设立长江湿地保护基金。建立海洋生态红线制度,实施“南红北柳”湿地修复工程和“生态岛礁”工程,加强海洋珍稀物种保护。保障重要河湖湿地及河口生态水位,保护修复湿地与河湖生态系统,建立湿地保护制度。加大风景名胜区、森林公园、湿地公园、沙漠公园等保护力度。建立森林、草原、湿地总量管理制度。

具体制度:《湿地修复管理办法》、《退耕还湿条例》、国家和省级《湿地保护修复工程规划》等等。

（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到相关野生动植物保护需求。

依据：湿地生态用水，是指在特定的时空范围内，维持湿地生态系统正常发育与相对稳定所必需消耗的水资源。《水法》等法律多次对生态用水提出要求，第二十一条 开发、利用水资源，应当首先满足城乡居民生活用水，并兼顾农业、工业、生态环境用水以及航运等需要。在干旱和半干旱地区开发、利用水资源，应当充分考虑到生态环境用水需要。第二十二条 跨流域调水，应当进行全面规划和科学论证，统筹兼顾调出和调入流域的用水需要，防止对生态环境造成破坏。

《湿地公约》关于生态用水的多项决议：9.1 附录 C 湿地公约水资源相关指导的综合框架。9.1 附录 C ii 管理地下水以保持湿地生态特性的指导意见。9.3 湿地公约参与当前水资源相关多边进程。

水是湿地生态系统安全的基础。为此，《制度方案》提出：区域用水要“维护湿地的生态用水需求。”和“考虑相关野生动植物保护需求。” 进入上世纪 90 年代，

由于上游地区工农业用水增加挤占生态用水，扎龙湿地缺水问题日益加剧。造成湿地生态功能下降，荒火频发。2001年开始，黑龙江省政府作出决定，为扎龙湿地生态补水，2009年，批准建立扎龙国际重要湿地长效补水机制，每年投入扎龙湿地生态补水专项经费400万元，平均每年为扎龙补水2.5亿立方米，截至2016年年底，累计补水23.35亿立方米，通过补水，保障了扎龙湿地生态用水，维护了扎龙湿地生态安全。

具体制度：《重要湿地生态用水保障机制》。

（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。

依据：湿地生态系统的恢复主要采用了生物、生态及工程技术，逐步恢复退化湿地生态系统的结构和功能，最终达到湿地生态系统的自我持续状态。湿地修复过程易受诸多不确定因素干扰，修复成效需要接受社会监督。因此，《制度方案》提出：对湿地修复工程，“由第三方机构开展湿地修复工程竣工评估和后评估。”并“建立湿地修复公示制度。”

具体制度：《湿地修复绩效评价标准》、《退化湿地第三方修复机制》、《湿地修复公示制度》。

(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。

依据:《关于加快推进生态文明建设的意见》提出:“加快推进对能源、矿产资源、水、大气、森林、草原、湿地、海洋和水土流失、沙化土地、土壤环境、地质环境、温室气体等的统计监测核算能力建设,提升信息化水平,提高准确性、及时性,实现信息共享。”

《国务院办公厅关于印发生态环境监测网络建设方案的通知》(国办发〔2015〕56号),共分六部分二十条,对今后一个时期我国生态环境监测网络建设做出了全面规划和部署。指出:生态环境监测是生态环境保护的基础,是生态文明建设的重要支撑,要坚持全面设点、全国联网、自动预警、依法追责,形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的生态环境监测新格局。

为提升湿地资源统计、监测和评价水平,《制度方案》提出:各级湿地保护管理部门统筹协调,“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。” 2018 年开始准备第三次全国调查，2019 年正式开始调查。我局已经启动第三次全国湿地资源调查的相关准备工作，多部门配合。

具体制度：《重要湿地监测指标体系》（GB/T 27648-2011）、《湿地生态风险评估技术规范》（GB/T 27647-2011）、《国家重要湿地确定指标》、《湿地分类》、《湿地信息分类与代码》等国家和行业标准。

地方政府落实的具体制度：《地方重要湿地和一般湿地监测和评价技术规程》。

（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。

（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。

依据:《国务院办公厅关于印发生态环境监测网络建设方案的通知》(国办发〔2015〕56号)提出:“到2020年,全国生态环境监测网络基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖,各级各类监测数据系统互联共享,监测预报预警、信息化能力和保障水平明显提升,监测与监管协同联动,初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络,使生态环境监测能力与生态文明建设要求相适应。”

《制度方案》提出:“统筹规划国家重要湿地监测站点设置,……,健全湿地监测数据共享制度,……,湿地资源相关数据要实现有效集成、互联共享。”

具体制度:《国家重要湿地监测站点规划》、《湿地生态定位监测站总体规划》、《湿地生态风险预警办法》、《湿地监测数据共享和发布机制》。

(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，共同加强相关湿地的保护管理。

依据：鉴于湿地由多部门管理，湿地保护修复重大问题协调面临诸多困难。《制度方案》提出：“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。”，这是 2004 年国办下发《关于加强湿地保护管理的通知》（国办发〔2004〕50 号），提出的管理模式，也是现有各部门湿地保护管理模式的延续。

具体制度：《湿地保护修复工作部际联席会议制度》，经国务院领导批准成立的中国履行《湿地公约》国家委员会，部分省份已经设立湿地保护省级联席会议制度。

（二十二）加快法制建设。抓紧研究制定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地方法规。

依据：目前，国家层面湿地立法进展缓慢，各省湿地保护条例相继出台（仅湖北（湖泊保护条例）、海南（红树林保护条例）、上海、重庆、山西 5 省（市）未发布），加快推进全国湿地立法势在必行。出台省级湿地保护立法的 26 个省（区、市），覆盖了国土面积的 96%。

《制度方案》提出：“加快法制建设，…，研究制定系统的湿地保护管理法律法规。”，将《湿地保护条例》上升为系统的湿地保护管理法律法规，将有更大的立法空间。

具体制度：《中华人民共和国湿地保护条例》。

地方政府落实的具体制度：尽快出台和修订完善省级《湿地保护条例》。

（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金融支持，有条件的地方可研究予以风险补偿。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。

依据：国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》（2016）指出：“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、国际重要湿地、国家重要湿地开展补尝试点。”

为增加湿地保护修复的资金投入，《制度方案》提出：要“发挥政府投资的主导作用”，并通过探索建立湿地生态补偿制度，拓展湿地保护修复资金来源，拟“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”。在湿地范围开展符合湿地保护修复目标的投资存在风险，建立风险补偿机制（包括优惠政策、

基金等)有助于减少投资风险。

具体制度:《湿地保护贷款中央财政贴息资金管理
办法》、《湿地生态效益补偿制度》。

(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、生物多样性和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。要建立湿地保护管理决策科技支撑机制,提高科学决策水平。

依据:科技支撑不足在湿地保护管理、生态修复和调查监测上显得尤为突出。按照《意见》的总体部署,结合深化科技体制改革,建立符合生态文明建设领域科研活动特点的管理制度和运行机制,加强重大科学技术问题研究,开展污染治理、生态修复等领域关键技术攻关,在基础研究和前沿技术研发方面取得突破。增加森林、湿地碳汇等手段,有效控制二氧化碳、甲烷等温室气体排放,提高湿地适应气候变化水平。

湿地纳入生态文明建设目标评价考核办法,把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,技术支撑还不完善。湿地生态修复关键技术、湿地演替规律研究等还处于起步阶段。国际社会普遍关注湿地与碳汇的关系,将极大拓展人们对湿地生态功能的认识,拓展林业发展空间。同时,加强与湿地

相关研究机构能力建设。

（二十五）加强宣传教育。要面向公众开展湿地科普宣教，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。要抓好广大中、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。

依据：《关于加快推进生态文明建设的意见》指出：

（二十九）提高全民生态文明意识。积极培育生态文化、生态道德，使生态文明成为社会主流价值观，成为社会主义核心价值观的重要内容。从娃娃和青少年抓起，从家庭、学校教育抓起，引导全社会树立生态文明意识。把生态文明教育作为素质教育的重要内容，纳入国民教育体系和干部教育培训体系。组织好世界地球日、世界环境日、世界森林日、世界水日、世界海洋日和全国节能宣传周等主题宣传活动。

《生态文明体制改革总体方案》指出：（五十五）加强舆论引导。面向国内外，加大生态文明建设和体制改革宣传力度，统筹安排、正确解读生态文明各项制度的内涵和改革方向，培育普及生态文化，提高生态文明意识，倡导绿色生活方式，形成崇尚生态文明、推进生态文明建设和体制改革的良好氛围。

《湿地公约》的多项决议关于宣传教育，如 12.9

湿地公约宣传、能力建设、教育、参与和意识提高(CEPA)计划(2016-2024年)。12.12行动起来,确保和保护湿地现在和未来的需水量。

具体制度:《湿地保护志愿者管理办法》。