《温州市湿地保护办法（草案送审稿）》

起草说明

温州市自然资源和规划局

# 一、起草的必要性

湿地被誉为“地球之肾”、“物种基因库”、“储碳库”和气候变化的“调节器”，与森林、海洋并称地球三大生态系统。加强对湿地的保护和利用是生态文明建设的重要内容，习近平总书记高度重视湿地保护工作，多次作出重要指示批示。湿地是我国《环境保护法》的重要保护对象，湿地保护事关国家生态、粮食和水资源安全，事关经济社会可持续发展。

温州素有“浙南水乡”之称，城市和湿地融为一体，生态宜居。我市湿地资源分布广泛，类型多样，资源丰富，独具特色。全市湿地面积21.45万公顷，湿地面积全省第一；湿地类型多样，其中近海与海岸湿地18.47万公顷、河流湿地1.25万公顷、湖泊湿地12公顷、人工湿地1.73万公顷。湿地率约16.26%，湿地保护率约32.54%。温州拥有1600多公里的海岸线，近海与海岸湿地面积比重超76%。温州湿地在国际上具有重要影响。温州拥有南麂列岛国家级海洋自然保护区、乐清西门岛海洋特别保护区、龙港红树林省级湿地公园、温州湾等近海与海岸湿地，以及有中国最北最大、全省唯一的红树林湿地。其中温州湾湿地是世界八大国际候鸟迁徙路线之一的东亚—澳大利亚迁徙线途中重要的补给中转站。温州湾湿地被国际鸟盟列为重要鸟区，2019年入选《中国沿海湿地保护绿皮书（2019）》项目“最值得关注的十块滨海湿地”。湿地资源是我市生态文明建设的基底，历届市委市政府高度重视，开展蓝色海湾整治行动，实施湿地生态修复，维护湿地生物多样性和文化多样性，打造湿地保护的“温州样板”。

新时代，加快推进《温州市湿地保护办法》（以下称《办法》）的地方专门立法工作是十分必要的。主要理由概况为以下“四个需要”。

一是巩固我市湿地保护制度成果以及发挥地方立法的引领和推动作用的需要。在《浙江省湿地保护条例》、《浙江省人民政府办公厅关于加强湿地保护修复工作的实施意见》（浙政办发〔2017〕155号）等基础上，市政府及有关部门制定了一些专门规定。新时期，需要将行之有效的政策和地方经验上升为地方立法予以规范。“湿地保护立法”列入温州市人民政府2021年立法工作计划调研项目。《温州市创建国际湿地城市实施方案》（温政办〔2022〕10号）要求“推动湿地保护立法，2023年6月前完成全市湿地保护立法等政策制定工作”。这是进一步改善全市湿地生态环境，促进人类与自然和谐发展、城市和湿地美美与共，建设“千年商港、幸福温州”的迫切需要。

二是破解湿地保护和管理的难点堵点，提升我市湿地治理法治化、现代化水平的需要。湿地保护工作涉及领域多、涵盖范围广、综合性强，但我市在经济社会快速发展过程中，湿地保护面临不少亟待解决的现实问题：一是开发利用随意性大，存在着重开发轻保护、重眼前轻长远、重局部保护轻整体性系统保护现象；二是制度建设和体制机制不健全，缺乏综合性地方性法规或市政府规章，存在部门责任不清、分工不明、管理不到位的现象；三是湿地保护和建设资金匮乏，科研力量薄弱、技术支撑体系落后，特别是在湿地调查与资源监测、湿地研究与宣传教育、湿地管理与执法队伍建设等方面都缺乏专门的资金支持；四是湿地生态体系、湿地生态修复治理体系、湿地生态产业体系、湿地生态文化体系、湿地管护体系建设不够完善，缺乏湿地保护重大问题的统筹协调机制和协同执法机制；四是对于乡村人居环境有极大改善作用的小微湿地等一般湿地并未得到切实有效的全面保护；五是一般湿地占用等违法开发利用行为的法律责任不够细化。因此，加快《办法》的起草有利于促进湿地保护制度的完善，推动我市生态文明建设迈上新台阶。

三是促进湿地保护区域绿色、协调、高质量发展，为城乡共同富裕提供法治保障的需要。加快《办法》的起草工作，有利于健全湿地保护长效机制，让重要湿地、一般湿地都得到科学有效保护。而且，可以促进城乡环境基本公共服务的均等化，提升生态文明建设的获得感和幸福感，特别是促进农民农村实现共同富裕与乡村振兴，从而为国际湿地城市创建、滨海湿地申遗等工作提供法治保障。

四是贯彻《湿地保护法》和履行《拉姆萨尔湿地国际公约》的需要。《湿地保护法》生效实施后，地方政府需要予以落实和具体化，加强一般湿地的全面保护和管理。目前，除杭州市相关地方性法规正待省人大常委会审议批准外，省内其他设区的市尚未制定湿地保护方面的专门立法。我市有丰富的生态文明地方法治经验和数字化改革优势，加快制定《办法》，有助于打造长三角滨海湿地保护和管理的“金名片”，争当全省美丽浙江建设和全国共同富裕先行示范区建设的排头兵和示范生。

总之，为了全面加强湿地保护，打造“三江碧水千里海岸万顷水乡”的滨海湿地城市，促进人与自然和谐共生、城市与湿地美美与共，促进湿地生态文明建设与可持续发展，制定一部符合我市实际的《办法》是十分必要的，各方面条件也是成熟的。

# 二、起草的可行性

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）要求全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容，加强法律法规间的衔接，研究制定节能评估审查、节水、应对气候变化、生态补偿、湿地保护、生物多样性保护、土壤环境保护等方面的法律法规。《生态文明体制改革总体方案》要求建立湿地保护制度，将所有湿地纳入保护范围。2022年6月1日正式施行的《中华人民共和国湿地保护法》（以下称《湿地保护法》）是我国首部专门保护湿地的法律，将引领湿地保护工作全面进入法治化轨道。党的十八大以来，国家和我省省级层面累计建立90余项湿地相关制度，形成了湿地保护政策制度体系，开启全面保护湿地的新阶段。

此外，全国范围内已有70余部湿地保护、管理方面的地方性法规和政府规章，以及国外湿地保护法治经验，都可以为我市湿地保护立法提供有益参考。当前，温州正开展“国际湿地城市”的创建和滨海湿地申遗等工作，可以为制定本办法提供良好的实践基础。我市要与《湿地保护法》对标对表，按照小切口、精细化的原则，针对省级重要湿地、一般湿地制定更加符合我市实际、凸显我市特色与治理优势的办法，从而发挥地方立法的引领和推动作用。

# 三、起草的指导思想、依据与原则

（一）指导思想

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平生态文明思想、习近平法治思想为指导，贯彻落实习近平总书记关于湿地保护的重要指示要求。

二是坚持以人民为中心，坚持山水林田湖草海是生命共同体的理念，从维护湿地生态系统整体性出发，建立健全湿地保护、修复和管理制度体系，促进湿地生态文明建设与可持续发展。

（二）主要依据和原则

1.主要依据

法律法规方面，主要有《环境保护法》《湿地保护法》《野生动物保护法》《海岛保护法》《海洋环境保护法》《浙江省湿地保护条例》《浙江省生态环境保护条例》《浙江省海洋环境保护条例》《浙江省南麂列岛国家级海洋自然保护区管理条例》《浙江省温瑞塘河保护管理条例》《[浙江省温州生态园保护管理条例](http://www.baidu.com/link?url=yEbUySAAEek5-6H_2vja_Pff1LWuZXim5ZB_yWrE7LLE_OtlnACwssLMgbtUZHoCtar79DPb_H92Rts7SwtvLK)》《温州市楠溪江保护管理条例》等。

规章方面，主要有《城市湿地公园管理办法》《国家湿地公园管理办法》《国际湿地城市认证提名暂行办法》等。

规范性文件方面，主要有《国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知》（国办发〔2004〕50号）、《国务院办公厅关于印发湿地保护修复制度方案的通知》（国办发〔2016〕89号）、《浙江省人民政府办公厅关于加强湿地保护修复工作的实施意见》（浙政办发〔2017〕155号）以及《温州市创建国际湿地城市实施方案》（温政办〔2022〕10号）等。

国际公约方面，主要有《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（Convention on Wetlands of Importance Especially as Waterfowl Habitat，简称《拉姆萨尔公约》）等。

2.起草的原则

以《环境保护法》《湿地保护法》等法律为依据，坚持科学立法、民主立法、依法立法。主要原则如下：

一是坚持保护优先、系统治理、科学修复和合理利用，推动湿地的系统保护和可持续发展。在保障湿地生态功能和生物多样性的前提下，促进湿地生态产品价值转化，推动绿色发展。

二是注重解决湿地保护和管理中的重点难点问题，妥善处理湿地保护中政府有关部门的协同配合关系，做好与相关法律法规的衔接，增强地方立法的针对性、适用性、可操作性。

三是坚持政府主导、社会参与，强调与《湿地保护法》等国家法的衔接与具体化，发挥地方立法重在拾遗补阙、适度创新和制度具体化的功能。

四是坚持立法稳定性和创新性的统一，吸收已被实践证明可行的地方典型做法与法治经验，借鉴国际、其他省市湿地立法经验，既有温州辨识度，更争当示范引领。

四、起草过程

《办法》（草案送审稿）起草主要做了以下几方面工作：

（一）加强组织领导。一是在“湿地保护立法”列入温州市人民政府2021年立法工作计划后，市委市政府高度重视，温州市自然资源和规划局成立立法工作领导小组和工作专班，多次组织专题研讨会，征求法律专家意见和建议，立足我市湿地资源优势和保护实际，以建设“三江碧水千里海岸万顷水乡”的滨海湿地城市、创建国际湿地城市等为重要目标，协助政府印发《温州市创建国际湿地城市实施方案》。二是制订立法工作方案，明确立法工作目标任务、组织机构、实施步骤和工作要求，加强立法工作组织领导和统筹协调，加快办法草案的研究和起草步伐。

（二）广泛调研学习。一是为强化业务支撑，委托曾负责起草《浙江省湿地保护条例（修订草案）》《杭州市湿地保护条例（草案）》（已列入杭州市人大立法计划项目）等地方性法规的浙江农林大学环境法学科团队承担具体起草研究工作，促进科学民主立法。二是在2022年8月—9月期间，赴温州市鹿城区、龙湾区、乐清市等地调研，赴省林业局、省自然资源厅、省生态环境厅等部门对接业务和立法研究工作，开展代表性重点湿地的调研、座谈会等。通过前期在温州市、杭州市、宁波市、台州市等地调研，为立法提供基础。

# （三）系统谋划拟定。近半年来，通过与相关主管部门、湿地公园管理机构交流座谈、实地考察、征求专家意见等方式听取吸纳各方意见和建议，于2022年8月底形成《办法》草案初稿。2022年9月中下旬，召集湿地保护领域相关专家进行讨论和论证，并根据局有关处室、区县、其他主管部门和相关专家的意见，进一步修改完善草案初稿。2022年11月9日—12月9日期间，办法草案在温州市政府门户网站面向社会各界征求意见和建议，共收到反馈意见13条，市自然资源和规划局认真酌斟、充分吸纳，于2023年1月初形成《办法》（草案送审稿）。

# 五、体例结构和特色亮点

《办法》（草案送审稿）分设总则、规划建设、保护利用、监督检查、社会参与、附则等六章，共46条，主要内容有：

（一）关于湿地保护管理体制

鉴于湿地保护和利用工作专业性、综合性很强，明确了“综合协调、分部门实施”的管理体制与统筹协调机制。一是强化政府责任。市县两级政府应当加强湿地保护工作的领导，将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划，将湿地保护管理经费和湿地生态保护补偿经费列入同级财政预算，建立政府主导和社会共同参与的湿地保护机制（第四条）；组织开展湿地保护宣传教育，普及湿地保护法律法规，利用湿地公园、湿地博物馆等传播湿地文化、湿地科学知识，提高全社会湿地保护意识（第六条）。二是明确主管部门。市、县（市、区）自然资源和规划主管部门是本市湿地保护工作主管部门（第五条第二款）。三是强化部门协同。发展改革、科技、财政、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水行政、农业农村、文化广电旅游、应急管理、大数据发展管理、综合行政执法、公安等主管部门应当按照各自职责，加强协同配合，依法配合做好湿地保护相关工作（第五条第三款）。同时，还规定了湿地名录所确定的湿地管理责任单位的职责（第三十六条）。

（二）关于湿地资源调查评价制度

《湿地保护法》对地方湿地资源的调查评价未作规定，故《办法》（草案送审稿）第八条规定“市自然资源和规划主管部门应当会同有关部门每五年开展一次湿地资源调查评价工作，建立全市湿地资源信息数据库及其信息发布和共享机制。湿地资源调查评价数据应当作为编制或者调整湿地保护规划、采取湿地保护和管理措施的依据。”该条规定明确了开展湿地资源调查评价的责任部门，以及开展湿地资源调查评价的期限，即每五年开展一次。

（三）关于湿地分级和名录管理制度

基于我市行政区域内的湿地在面积、范围、生态等方面重要性差别，《办法》（草案送审稿）第十一条规定“本市湿地实行分级保护制度，按照生态区位、生态系统功能和生物多样性等重要程度，分为重要湿地和一般湿地。”在国家关于湿地分级的基础上，根据我市湿地保护的地方需要，将一般湿地分为市级一般湿地和县级一般湿地，规定本市湿地实行名录管理制度，规定湿地名录应当明确湿地的名称、类型、保护级别、四至范围、湿地管护责任单位等事项。划定或调整湿地保护名录方案时，应当征求相关权利人意见。湿地名录应当根据湿地调查和动态监测结果等情况适时调整更新，并向社会公布。（第十二条）此外，还要求设立湿地保护标志，规定任何单位和个人不得擅自设置、移动、涂改或者损毁保护标志（第十三条）。

（四）关于湿地占用管控

《湿地保护法》对占用其他一般湿地的建设项目管理控制，未作实体上的细致规定。因此，《办法》（草案送审稿）第十四条规定“本市严格控制湿地占用。禁止占用一般湿地，市级以上重大项目、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。因占用、临时占用一般湿地致使湿地所有者、使用者合法权益受到损害的，应当按照有关规定给予补偿；造成湿地生态环境损害的，应当依法承担生态环境损害赔偿责任，及时开展湿地生态修复或者委托具备修复能力的第三方机构进行生态修复，并向相关主管部门申请验收”，并要求建设项目选址、选线与湿地自然景观、生态环境和人文历史风貌相协调（第十六条），规定环境影响评价应当征求市、县（市、区）自然资源和规划主管部门的意见。（第十五条）

（五）关于湿地保护方式

湿地保护和利用要求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。为此，《办法》（草案送审稿）第十七条规定“除依法将湿地纳入国家公园、自然保护区或者自然公园外，本市湿地采用建立水产种质资源保护区、饮用水水源保护区、湿地公园、湿地保护小区等方式予以保护和利用”，并规定了市级湿地公园和湿地保护小区制度、湿地公园管理制度，规定任何单位和个人不得擅自命名、挂牌市级湿地公园、湿地保护小区。（第十八条、第十九条）。

（六）关于小微湿地保护

分散在农业种植养殖区或者城镇居民集中区周边的小型池、塘、沟、渠等小微湿地，是农业种植养殖面源污染和居民生活污水进入主要河道的重要前置蓄积库，保护小微湿地对于“五水共治”、美化居住环境、发展乡村生态产业等具有重要作用。为此，《办法》（草案送审稿）要求改造提升八公顷以下的小微湿地，开展小微湿地保护与合理利用示范点建设，建设景观美、生态优且兼具一定生产功能的小微湿地群落，改善城乡人居环境。（第二十条）

（七）关于湿地修复

《办法》（草案送审稿）在《湿地保护法》的基础上，对湿地修复予以具体规定。首先，要求开展湿地水环境污染管控、面源污染管控、点源污染防治、湿地土壤环境治理，建立湿地生态补水机制，实施河湖水系连通工程，加强流域综合治理和湿地水利设施建设（第二十一条）。其次，规定“湿地修复以自然恢复为主、人工修复为辅，避免过度修复。鼓励和支持农村集体经济组织、生态环境服务机构和社会资本依法参与湿地修复项目的投资、设计、修复、管护等过程”，加强一般湿地的修复、非基本农田的退耕还湿计划和生态功能退化的湿地修复（第二十四条、第二十五条）。

（八）关于红树林保护

近年来，由于沿海开发强度加大，加之近海海水污染、过度捕捞，我市红树林面积锐减。因此，2020年国家制定了首个红树林保护修复专项行动计划，浙江省要求对现有红树林资源实施全面保护。对此，《办法》（草案送审稿）第二十六条要求全面加强红树林保护，禁止非法移植、采摘、采挖、采伐、砍伐等毁坏红树林的行为。鼓励、支持红树林湿地所在县（市、区）人民政府将符合条件的红树林湿地申报重要湿地（第十一条）。

（九）关于湿地保护生态补偿

2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》要求“完善政府有力主导、社会有序参与、市场有效调节的生态保护补偿体制机制”。我市曾发布《温州市人民政府关于建立生态补偿机制的意见》《温州市级饮用水水源地生态保护补偿专项资金管理办法》等规定，规模化推进“退养还湿”，启动湿地生态补偿机制试点。对此，《办法》（草案送审稿）第二十九条规定“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，市或者区、县（市）人民政府应当依法给予补偿，具体补偿办法由市人民政府负责制定。本市探索建立多元化的湿地生态补偿制度，促进湿地生态产品价值实现。”

《办法》（草案送审稿）的特色亮点主要有：强化湿地保护统筹协调机制（第四条第二款）和专家委员会制度（第四十三条）；下沉管理体系（第四条第三款），强化乡镇人民政府、街道办事处保护小微湿地的责任（第二十条）；湿地保护宣传周（第六条）；重要湿地和一般湿地的分级保护和管理制度（第十一条）；规定湿地占补平衡与占用管控制度（第十四条）；湿地保护补偿制度（第二十九条）；生态产业与生态产品价值转化（第三十条）；挖掘温州“浙南水乡”文化资源，促进湿地生态文化体系建设和世界自然遗产申报（第三十一条）；加强智慧监测和监测站点建设，健全监测体系，提高湿地执法与监管的数字化、智慧化水平（第三十四条、第三十五条）；凸显滨海湿地、红树林的保护和研究（第十一条、第二十六条、第四十四条）；志愿服务组织和志愿者制度（第四十条）等。

此外，《办法》（草案送审稿）还规定了湿地资源信息数据库及其信息发布和共享机制、湿地规划制度、湿地面积总量控制制度、湿地区域绿色低碳发展制度、湿地生物多样性保护制度、湿地文化多样性保护制度、湿地执法协作机制、湿地预警和应急制度、湿地生态环境损害赔偿制度、湿地保护公益诉讼制度等，初步构建起我市湿地保护和管理的制度框架。