

# 《杭州市人民政府关于印发〈杭州市一般湿地划分认定办法（试行）〉的通知》起草情况说明

为深入贯彻习近平生态文明思想，加强杭州市湿地分级管理，规范名录发布，根据《中华人民共和国湿地保护法》《浙江省湿地保护条例》《杭州市湿地保护条例》相关规定，我们起草了《杭州市一般湿地划分认定办法（试行）》（以下简称《认定办法》）。现将有关情况说明如下：

## 一、起草背景

2023年5月1日，《杭州市湿地保护条例》正式施行。其中第十三条规定：“本市按照国家规定对湿地实施分级管理和名录制度。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。本市一般湿地根据生态区位、面积、功能的重要程度，分为市级湿地、县级湿地和其他湿地。具体划分办法由市人民政府另行制定。”

一般湿地划分认定是通过行政确认的方式对一般湿地进行划分认定，是我市湿地纳入《杭州市湿地保护条例》依法进行分级保护和管理的关键环节，是依法保护湿地的必然要求；《认定办法》中明确了一般湿地的分级、认定标准、认定程序等内容，是实现一般湿地科学规范管理的重要基石。

## 二、起草过程情况

根据《中华人民共和国湿地保护法》《浙江省湿地保护条例》《杭州市湿地保护条例》相关规定，参照《国家湿地公园管理办法》《国家重要湿地认定和名录发布规定》等文件要求，并借鉴其他城市先进经验和成功做法，市林水局会同国家林草局华东院认真研究，多次讨论修改，形成《认定办法》（征求意见稿）。

## 三、主要条款及依据

《认定办法》主要包括一般湿地分级、认定标准、认定程序、申报资料、命名方式、保护标志和名录调整等 7 方面内容。

### 1. 一般湿地分级

（1）主要内容：本市一般湿地根据生态区位、面积、功能的重要程度，分为市级湿地、县级湿地和其他湿地。

#### （2）制定依据

《中华人民共和国湿地保护法》第十四条规定了“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、生物多样性的程度，将湿地分为重要湿地和一般湿地。”

《杭州市湿地保护条例》第十三条规定了“本市一般湿地根据生态区位、面积、功能的重要程度，分为市级湿地、县级湿地和其他湿地。”

### 2. 认定标准

(1) 主要内容：从面积、典型性、生物多样性、其他重要价值、保护形式、范围权属等方面规范市级湿地、县级湿地的认定标准。

## (2) 制定依据

一是湿地面积方面。参考浙江省“申报列入省重要湿地名录，湿地面积应当 $\geq 8$ 公顷条件”的条件，杭州市级湿地规定了“湿地面积应 $\geq 8$ 公顷”的条件；考虑杭州市湿地资源特点，部分具有重要价值的小微湿地也应列入湿地名录，规定了县级湿地“面积原则 $\geq 8$ 公顷”。

二是湿地典型性方面。参考《国家重要湿地确定指标》(GB/T 26535—2011) 指标 a) “具有某一生物地理区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”，以及浙江省级重要湿地申报条件“省内特有或稀有湿地类型的湿地”，规定了市级、县级湿地应是“具有代表性、稀有性或独特性的典型湿地”。

三是湿地生物多样性方面。参考浙江省级重要湿地申报条件“候鸟迁飞线路重要节点区、水鸟等野生动物重要栖息地或关键停留点、珍贵、濒危鱼类洄游所在地”“分布的野生湿地高等植物 100 种以上，或者分布的野生湿地脊椎动物 50 种以上”，以及《杭州市湿地保护“十四五”规划》中市县级重要湿地应符合“当地湿地类型特殊或珍稀野生动植物物种分布区”或“当地重要鸟区或候鸟栖息地”的要求。规定了列入市级湿地应符合“生

物多样性丰富，湿地野生高等植物 80 种以上，或者分布的湿地野生脊椎动物 40 种以上；或稳定分布濒危珍稀物种、省重点保护物种”或“候鸟迁飞路线节点、水鸟等野生动物栖息地、珍贵濒危鱼类洄游路线”的条件，列入县级湿地应符合“重要鸟区、候鸟栖息地或珍稀野生动植物物种分布区”的条件。

四是其他重要价值方面。参考《国家重要湿地确定指标》（GB/T 26535—2011）指标 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”，指标 1）“具有显著的历史或文化意义的湿地”，浙江省级重要湿地申报条件“水源涵养区、水土流失重点预防区或重要饮用水水源地等区域的湿地”“省内特有或稀有湿地类型的湿地；具有重要科学研究价值或者较高历史文化价值的湿地”，《杭州市湿地保护“十四五”规划》中市县级重要湿地应符合“当地城乡居民的重要供水区”或“当地有重要历史人文意义、重要旅游区湿地”等要求。规定了列入市级湿地应符合“水源涵养区、水土流失重点预防区、重要饮用水水源地或具有较高科学研究、历史文化价值的湿地”，列入县级湿地应符合“重要水源地、蓄滞洪区、骨干河流等生态功能突出的湿地”或“重要生态旅游、生态种植、生态养殖等合理利用区域的湿地”的条件。

五是保护方式方面。《浙江省林业局关于抓好重要湿地保护管理工作的通知》（浙林湿〔2021〕61号）要求了“省级以上

湿地公园、国土三调湿地地类等优先纳入重要湿地范围”。为了与《杭州市湿地生态保护补偿实施办法(试行)》(杭创湿办〔2022〕15号)政策相配套,将具有保护形式的湿地优先纳入市级湿地管理,北京、天津、山西、吉林、江西等地方重要湿地认定办法均有将具有保护方式的湿地优先纳入湿地分级体系的类似表述。具体保护形式分类参照《国家林业和草原局办公室关于印发2023年林草生态综合监测技术方案和技术规程的通知》(办资字〔2023〕34号)。

六是范围权属方面。《浙江省湿地保护条例》第十四条第二款规定“设区的市、县(市、区)人民政府批准湿地保护名录前,应当与相关权利人协商,并征求有关村民委员会的意见”。列入一般湿地名录的湿地,应当满足“范围边界清晰,权属无争议,相关权利人无异议”的条件。

### 3. 认定程序

(1) 主要内容:明确市级湿地、县级湿地和其他湿地认定的责任部门、市级湿地划分认定和名录发布的具体程序;县级湿地、其他湿地认定程序可参照市级湿地执行。

#### (2) 制定依据

《杭州市湿地保护条例》第十四条规定了“需要将湿地列入市级湿地名录的,由湿地所在地区、县(市)人民政府提出申请,市林业主管部门会同有关部门审核提出意见,经市人民政府批准

后予以发布。”“市林业主管部门可以会同有关部门根据湿地保护规划，在征求湿地所在地区、县（市）人民政府意见后，提出需要列入的市级湿地名录，经市人民政府批准后予以发布。”“区、县（市）人民政府或者其授权的部门负责发布县级湿地、其他湿地的名录和范围，同时确定每个湿地的管护责任单位，并报市林业主管部门备案。”市人民政府、县级以上人民政府或者其授权的部门按照事权划分，分别负责市级湿地、县级湿地和其他湿地的认定和名录发布工作。

#### 4. 申报资料

（1）主要内容：申报列入市级湿地，应当提交市级湿地申报书及其电子文本，市级湿地的分布范围、湿地类型分布和图件，矢量数据库电子材料；县级湿地和其他湿地申报材料可参照市级湿地。

#### （2）制定依据

参照《国家林业和草原局关于印发〈国家重要湿地认定和名录发布规定〉的通知》（林湿发〔2022〕84号）第七条中国国家重要湿地申报材料要求“申报列入国家重要湿地，应当提交如下材料：（一）国家重要湿地申报书及其电子文本（见附）。（二）拟列入国家重要湿地的范围、湿地类型分布的图件及其电子材料。（三）矢量数据库电子材料（包括国家重要湿地的分布范围、湿地图斑和涉及的行政界线）。”

《浙江省林业局关于抓好重要湿地保护管理工作的通知》（浙林湿〔2021〕61号）中申报浙江省级重要湿地需提交的材料包括“申报书、范围图、湿地类型分布图（矢量图，统一使用大地2000坐标系，参照第三次全国国土调查数据要求），须提供一式两份纸质文件，同时提交电子版。”

## 5. 命名方式

（1）主要内容：市级湿地命名方式为：“区、县（市）+湿地名称+市级湿地”；县级湿地命名方式为：“区、县（市）+湿地名称+县级湿地”；其他湿地命名方式为：“区、县（市）+湿地名称+其他湿地”。

（2）制定依据：

参照《浙江省林业局关于抓好重要湿地保护管理工作的通知》（浙林湿〔2021〕61号）中重要湿地命名方式：“湿地所在地涉及一个县（市、区）的，采用‘县（市、区）+湿地名称+国家或省重要湿地’；涉及多个县（市、区）的，采用‘地（市）+湿地名称+国家或省重要湿地’”。

## 6. 保护标志

（1）主要内容：规定市级湿地、县级湿地自发布起1年内应设立保护标志，保护标志由市林业主管部门统一式样；明确保护标志包括标志牌和界桩，规范标志牌和界桩应标明的内容。

（2）制定依据

根据《杭州市湿地保护条例》第十五条规定了“经发布的市级湿地、县级湿地应当由所在地区、县（市）林业主管部门设立保护标志。”“保护标志由市林业主管部门统一式样，标明湿地名称、类型、保护级别、保护范围、管护目标、管护责任单位及其联系方式、监督电话等内容。”

## 8. 名录调整

（1）主要内容：规定合法占用市级湿地和县级湿地，确需调整名录的，应当按照原认定程序进行处理；确需撤销命名的，经同级林业主管部门提出，由原批准单位撤销，并向社会公布；县级湿地和其他湿地名录调整需报市林业主管部门备案。

### （2）制定依据

《浙江省湿地保护条例》第十六条规定了“省、设区的市、县（市、区）人民政府应当根据湿地保护的 Need 和湿地资源的变化情况，及时调整、补充省重要湿地名录、湿地保护名录并公布。”

参照《中华人民共和国湿地保护法》第十九条中国家重要湿地的管控要求“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”。

参照《浙江省林业局关于抓好重要湿地保护管理工作的通知》（浙林湿〔2021〕61号）中关于积极稳妥开展省级重要湿地名录调整的有关要求：“因生态系统自然演替或因交通、能源、通讯、水利等国家和省重点建设项目确需征收、占用或者改变用



途造成重要湿地面积、水质、生物多样性等发生重大变化的，结合自然保护区整合优化工作，在科学论证的基础上，可申请调整。”