

《中华人民共和国湿地保护法》是我国首次针对湿地保护进行的专门立法，于 2021 年 12 月 24 日在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，自 2022 年 6 月 1 日起施行。《湿地保护法》共 7 章 65 条，内容分为总则、湿地资源管理、湿地保护与利用、湿地修复、监督检查、法律责任和附则。

一、湿地保护立法的重要性和必要性

（一）湿地保护立法是贯彻落实习近平总书记重要指示批示和党中央决策部署的重要举措。

党的十八大和十九大报告分别提出“扩大湿地面积，保护生物多样性，增强生态系统稳定性”和“强化湿地保护和恢复”。习近平总书记多次强调指出，要建立湿地保护修复制度，实行湿地面积总量管理，严格湿地用途管制，增强湿地生态功能，维护湿地生物多样性，为湿地保护立法指明了方向，提供了根本遵循。针对湿地保护进行立法，是将习近平总书记重要指示批示和党中央决策部署落实落细，将党的主张通过法定程序转化为国家意志，为全社会强化湿地保护和修复提供法律遵循。

（二）湿地保护立法是为强化湿地保护和修复提供法治保障的迫切需要。

湿地是全球重要生态系统之一，具有涵养水源、净化水质、维护生物多样性、蓄洪防旱、调节气候和固碳等重要的生态功能，对维护我国生态、粮食和水资源安全具有重要作用。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》均提出要制定湿地保护方面的法律法规。针对湿地保护进行立法，有利于从湿地生态系统的整体性和系统性出发，建立完整的湿地保护法律制度体系，为强化湿地的保护和修复提供法治保障。

（三）湿地保护立法是坚持人民至上、回应社会期待的必然要求。

人和自然是生命共同体，良好生态环境是最普惠的民生福祉。湿地保护立法也是多年来代表持续关注的重要议题，十届全国人大会议以来，陆续有代表提出湿地保护立法的相关议案和建议，这些议案表达了代表的意愿，也反映了人民的心声。湿地保护立法坚持生态优先的原则，坚持以人民为中心，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，通过制度规范保护湿地生态环境，让湿地成为人民群众共享的绿色空间，满足人民日益增长的对优美生态环境的需要。《湿地保护法》规定，任何单位和个人都有保护湿地的义务，对破坏湿地的行为有权举报或者控告，国家支持开展湿地保护科学技术研究开发和应用推广，加强湿地保护专业技术人才培养，提高湿地保护科学技术水平，鼓励单位和个人依法通过捐

赠、资助、志愿服务等方式参与湿地保护活动。对在湿地保护方面成绩显著的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

（四）湿地保护立法是履行湿地公约的重要行动。

经过近 50 年发展历程,《国际重要湿地特别是水禽栖息地公约》(以下简称“湿地公约”)已经从单纯的候鸟保护,转向湿地生态系统的全面保护,更加注重湿地生态系统及其多种功能的发挥。2021 年是湿地公约缔约 50 周年,我国将于 2021 年在武汉承办湿地公约第十四届缔约方大会。加快我国湿地保护立法进程对于全面履行湿地公约,参与和引领国际湿地保护,彰显中国推进构建人类命运共同体的良好国际形象,具有重要的促进作用。《湿地保护法》明确规定国家支持开展湿地保护科学技术、生物多样性、候鸟迁徙等方面的国际合作与交流。

二、湿地的定义和范围

（一）湿地法律定义。

《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。

(通俗的讲,湿地就是江河、湖泊、水库、近海海域等。)

（二）我市湿地基本情况。

2012 年林业部门全国第二次湿地资源调查统计的我市湿地总面积为 61106 公顷。我市湿地主要类型为滨海湿地、河流湿地

和人工湿地。我市湿地主要分布在沿海各县（区），北部山区湿地分布较少，其中，分布在沿海地区的滨海湿地 38441 公顷，约占 63%；分布于北部山区各河流流域的河流湿地 11719 公顷，约占 19%；其余为水库、坑塘等人工湿地 10946 公顷，约占 18%。

秦皇岛市各县区湿地资源一览表

单位：公顷

行政区域名称	面积合计	近海与海岸湿地	河流湿地	人工湿地
秦皇岛市	61106.0	38441.1	11719.0	10945.9
海港区	3929.6	2671.8	1224.0	33.8
山海关区	3694.6	2734.4	641.2	319.0
北戴河区	4188.9	3788.2	180.6	220.2
北戴河新区	34833.9	29066.1	649.3	5118.5
开发区	75.1	0.0	75.1	0.0
抚宁区	2714.9	0.0	1092.1	1622.8
卢龙县	1911.0	0.0	1902.0	9.0
昌黎县	2277.1	180.7	1595.1	501.3
青龙县	7481.0	0.0	4360.0	3121.0

三、湿地管理的职能分工

湿地管理是一项跨部门、跨行业、跨地区的综合工作，需由多部门的协调与合作才能完成，因此，从政策和立法层面加强湿地保护和管理尤为重要作用。《湿地保护法》在诸多方面就林业草原部门与其他部门之间的分工合作作了规定，为湿地协同保护提供了依据。

(一) 法律规定的政府主要职责。

《湿地保护法》第四条、第六条第七条规定 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。

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。

乡镇人民政府组织群众做好湿地保护相关工作，村民委员会予以协助。

各级人民政府应当加强湿地保护宣传教育和科学知识普及工作，通过湿地保护日、湿地保护宣传周等开展宣传教育活动，增强全社会湿地保护意识；鼓励基层群众性自治组织、社会组织、志愿者开展湿地保护法律法规和湿地保护知识宣传活动，营造保护湿地的良好氛围。

(二) 法律规定的部门主要职责。

《湿地保护法》第五条、第七条规定 国务院林业草原主管部门负责湿地资源的监督管理，负责湿地保护规划和相关国家标准拟定、湿地开发利用的监督管理、湿地生态保护修复工作。国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等其他有关部门，按照职责分工承担湿地保护、修复、管理有关工作。

国务院林业草原、标准化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、农业农村主管部门组织制定湿地分级分类、监测预警、生态修复等国家标准。

教育主管部门、学校应当在教育教学活动中注重培养学生的湿地保护意识。

县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工负责湿地保护、修复、管理有关工作。

(三) 我市各部门主要湿地管理职能分工。

1. 林业局负责湿地资源的监督管理，负责湿地保护规划拟定、湿地开发利用的监督管理、实施湿地（公园）生态保护修复工作。

2. 海洋与渔业行政主管部门负责保护近海生态环境，维护湿地生物多样性；

3. 水行政主管部门负责河流、湖泊、水库等区域湿地的水土保持、水资源保护与管理工作；

4. 资源规划主管部门负责做好城乡规划与湿地保护规划的衔接工作；对湿地依法登记，会同相关部门指导湿地开发利用；

5. 环境保护行政主管部门负责开展汇入湿地水体的水环境功能区的水质监测、质量评估，定期发布水环境质量监测信息和评估结果，并提出湿地环境治理建议；

6. 农业行政主管部门负责湿地区域内农业生产的管理工作，减少因农业生产造成的湿地生态环境污染；

7.科学技术行政主管部门支持开展湿地保护、利用等方面的科学技术研究和成果推广应用;

8.其他行政主管部门按照职责分工配合做好湿地保护工作。

四、湿地管理机制

(一) 主要管理制度。

《湿地保护法》完善了湿地保护和管理的制度体系,规定了调查评价、总量管控、分级分类管理、规划编制、湿地标准、确权登记、占用管理、监测与预警等重要制度,同时还配合关于行政管理体制方面的规定,明确了专家咨询机制。

1.湿地资源调查评价制度。第十二条——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。

2.湿地面积总量管控制度。第十三条——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。

3.湿地分级管理及名录制度。第十四条——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。重要湿地依法划入生态保护红线。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。这一条款厘清了各级、各类湿地之间的关系，并明确了名录制度这一基本管理手段，充分发挥有关部门对河湖湿地、滨海湿地、城市湿地保护的职能作用。按照该条款对湿地的划分标准，我市列入国家名录情况如下：我市是“西伯利亚—东亚—澳大利亚”鸟类迁徙途径的重要节点，是“中国观鸟之都”，沿海湿地是迁徙鸟类的重要栖息地。为此，我市北戴河湿地、新区黄金海岸湿地、昌黎滦河口湿地曾被列入国家和省级重要湿地，当前按照新的调查标准和各县区意见正在开展重新认定工作。

4.专家咨询机制。第十七条——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、制定湿地名录、制定相关标准等提供评估论证等服务。

5.湿地生态保护补偿制度。完善湿地保护支持措施，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纳入预算；同时，建立湿地生态保护补偿制度，加大湿地保护转移支付力度，鼓励开展地区间生态保护补偿。第三十六条——国家建立湿地生态保护补偿制度。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。

6.湿地保护目标责任制。第四十九条——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。

此外，落实湿地保护与管理的协同机制，形成部门分工协作的保护工作机制和信息通报机制，有关主管部门就湿地保护方面的重大政策与规划、跨地区跨部门重大事项等积极地进行协调和沟通，形成保护合力。

（二）湿地资源管理主要工作。

1.湿地规划。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。

2.湿地监测。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，并依据监测数据，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。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。

3.湿地合理利用。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,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,可采取定向扶持、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。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。

4.湿地保护与修复。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。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。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。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。

(三) 我市湿地主要工作情况。

1. 成立了市湿地保护管理领导小组

2017年9月28日，成立了由市政府副市长杨铁林担任组长，各湿地管理部门主要领导任成员的市湿地保护管理领导小组。领导小组办公室设在市林业局。湿地保护管理领导小组负责及时协调解决湿地保护管理中出现的重大问题。

2. 湿地保护体系逐步完善

在市政府领导下，建立了黄金海岸湿地类型自然保护区、北戴河国家级湿地公园、青龙县青龙湖国家级湿地公园和卢龙县一渠百库国家级湿地公园，加上北戴河国家海洋公园、各水源地保护区和水产种质保护区等，形成湿地保护体系。湿地保护面积41552公顷，湿地保护率68%。

我市湿地公园总面积9629.58公顷，约占湿地总面积的16%。2015年河北北戴河国家湿地公园经过5年的建设通过评审验收，正式挂牌，湿地公园面积306.7公顷。2015年12月，我市青龙县河北青龙湖国家湿地公园开始建设，计划2021年通过评审验收，湿地公园面积8400公顷。2016年12月我市卢龙县河北卢

龙一渠百库国家湿地公园开始建设，最迟 2022 年通过评审验收，湿地公园面积 922.88 公顷。

3.重要湿地修复工作

全市规划重要湿地 11 处，林业、水务、海洋等部门按各自职能开展修复工程，其中七里海潟湖湿地生态修复工程、北戴河河口海湾综合整治修复工程、滦河口北岸滨海湿地整治修复工程共计修复湿地面积 979.7 公顷。

十三五期间投资 1700 万元开展了北戴河国家湿地公园等湿地修复项目，完成坡岸生态修复、保护隔离栅设置、监控设施建设、外来物种清除，病虫害防治等工程。

4.编制完成全市湿地保护规划

2018 年 4 月聘请国家林业局规划院编制了《秦皇岛市湿地保护规划（2018-2025 年）》。规划的主要内容是对全市湿地范围边界、湿地保护体系、保护名录、湿地保护修复工程等进行了科学、合理的划定。随着国家生态红线的划定，近期内我局将按照生态红线有关要求对湿地规划进行进一步修订。

5.湿地申遗进展情况。我市北戴河区大潮坪湿地、新区七里海湿地、山海关区石南岛湿地 2019 年被列入中国黄（渤）海候鸟栖息地（第二期），申请入选《世界遗产名录》。目前已经编制完成申遗工作方案和申遗文本，计划 2023 年完成申遗工作。

五、主要条款

（一）保护原则与要求。

第三条——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。

第二十四条——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。该条款明确了湿地保护与以国家公园为主体的自然保护地体系建设之间的衔接关系，对进一步加强湿地保护、优化自然保护地管理都具有重要意义。

（二）占用规定。

第十九条——国家严格控制占用湿地。

第二十条——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。

（三）湿地修复要求。

明确自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的湿地修复原则；区分不同情况，明确湿地修复责任主体，区分不同类型，明确湿地修复要求：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（第三十七条）；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（第三十八条）；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。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（第三十八条）。

第四十二条——修复重要湿地应当编制湿地修复方案。建立健全湿地修复方案编制和审批以及湿地修复验收、后期管理、修复效果评估等制度，加强对湿地修复的全过程监督。

（四）监督检查措施。

第四十六条——县级以上人民政府林业草原、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村主管部门进行监督检查，有权采取下列措施：1.询问被检查单位或者个人，要求其对应与监督检查事项有关的情况作出说明；2.进行现场检查；3.查阅、复制有关文件、资料，对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料予以封存；4.查封、扣押涉嫌违法活动的场所、设施或者财物。

（五）禁止行为。

第二十八条——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。

第三十条——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。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。林业部门坚持积极开展鸟类资源的保护工作，组织开展专项执法行动，严厉打击各类乱捕乱猎、违规经营利用野生动物的违法行为。

第三十九条——禁止违法占用耕地等建设人工湿地。

（六）相关立法衔接。

在法律适用过程中与相关立法建立有效衔接，《湿地保护法》规定江河、湖泊、水库、海域等湿地保护、利用及相关管理活动，还应当适用有关法律的规定。

第二条——江河、湖泊、海域等的湿地保护、利用及相关管理活动还应当适用《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国长江保护法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等有关法律的规定。

第二十条——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

《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。

五、总结

针对湿地保护进行立法，有利于从湿地生态系统的整体性和系统性出发，建立完整的湿地保护法律制度体系，为强化湿地保护和修复提供法治保障。长期以来，秦皇岛市非常重视湿地保护工作，林业部门坚持多种主题宣传教育活动，通过自然保护区、湿地公园申报建设加快野生动植物及其栖息地（特别是鸟类栖息地建设）；加强水资源保护，开展饮用水水源地保护区上游污染综合治理项目，充分发挥“河长制”和“湾长制”工作机制作用，加强近岸海域污染防治。2022年6月1日起，我国湿地保护工作将进入法治化新阶段，下一步，市林业局将全方位组织开展普法宣传培训，增强全社会湿地保护意识，提高各级湿地保护管理机构履职能力，适时出台配套制度政策，多措并举保护与修复湿地、维护湿地生态功能及生物多样性、推动湿地保护工作迈上新台阶。