

吉林省人民政府办公厅关于贯彻落实

湿地保护修复制度方案的实施意见

吉政办发〔2017〕80号

各市（州）人民政府，长白山管委会，长春新区管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

湿地在涵养水源、净化水质、蓄洪抗旱、固碳释氧、调节气候和维护生物多样性等方面发挥着重要功能，是重要的自然生态系统，也是自然生态空间的重要组成部分。我省是全国湿地资源较为丰富的省份之一，近年来，各地区政府和有关部门在湿地保护修复方面做了大量工作，取得了一定的成效。但由于长期以来人们对湿地生态价值认识不足、保护管理能力较弱，全省湿地呈现面积减少、功能退化的趋势。为深入贯彻落实《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）精神，加快建立湿地保护修复制度，增强湿地保护修复的系统性、完整性和协同性，经省政府同意，结合实际，现提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，全面贯彻党的十九大精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，坚持生态优先、绿色发展、深化全省生态文明体制改革，建立健全湿地保护修复制度，全

面加强湿地保护，加快湿地修复，提升湿地功能，为建设人与自然和谐共存的美丽吉林提供重要保障。

（二）基本原则。

——坚持生态优先、保护优先。保护湿地生态系统，提高湿地生态质量，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。将全省所有湿地纳入保护范围，实行全面保护和分级管理，维持全省湿地保有量不减少，加强对重要湿地的保护与修复。

——坚持政府主导、社会参与。湿地保护是重要的生态公益事业，各地区政府对本行政区域内湿地保护负总责。鼓励社会各界积极参与湿地保护与修复。

——坚持综合协调、分工负责。充分发挥林业、国土资源、环保、水利、农委、畜牧、住房城乡建设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工作。

——坚持严格考核、强化监督。将湿地保护修复成效纳入各级政府负责人的考评体系，严明奖惩制度。

（三）主要目标。

将全省湿地全部纳入保护管理体系，实行全面保护、严格湿地用途监管和总量管控，维持全省国土空间湿地保有量，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。到 2020 年，全省湿地总面积不低于 1500 万亩（100 万公顷），自然湿地面积不少于 1305 万亩（87 万公顷），湿地生态系统稳定性明显增强，湿地野生动植

物种群数量显著增加。

二、建立湿地分级保护管理体系

（四）建立湿地分级监管体系。根据生态区位、生态系统功能和生物多样性，将全省湿地划分为国家重要湿地（含国际重要湿地）、省级重要湿地和一般湿地。制定省级重要湿地和一般湿地认定标准，列入不同级别湿地名录，经省政府批准后，向社会公开发布，实行动态管理，定期更新。认定后的重要湿地要设立界碑、界标，标明湿地面积、类型、主要保护物种、主管部门和管理单位等，做好分类管理。（省林业厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责，各市州、县市区政府负责具体落实。以下均需各地区政府落实，不再列出）

（五）探索开展湿地管理事权划分改革。坚持责、权、利相统一原则，探索开展湿地保护管理方面的中央与地方财政事权和支出责任划分改革，明晰国家重要湿地、省级重要湿地和一般湿地的事权划分，并按事权划分明确各级财政支出责任和湿地保护相关部门保护管理责任。省级重要湿地和一般湿地的保护修复相关支出按照分级管理的原则，由省级财政和各级财政承担。（省林业厅、省财政厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

（六）完善湿地保护管理体系。省林业厅负责指导全省湿地保护修复工作，各市（州）、县（市、区）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。加强省、市、县三级湿地保护管理机构能力建设，强化乡镇林业站湿地管护职能。对重要湿地要通过设立国家公园、湿地自然保护区、湿地公园、水源地保护区、水产种质资源保护区等方式加强保护。理顺管理体制，夯实保护基础，建立覆盖全省重要湿地的保护体系。

在重要湿地探索设立湿地管护公益岗位，建立完善县、乡、村湿地管护联动网络。（省林业厅、省编办、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅按职责分工负责）

三、建立湿地保护目标责任制

（七）加强规划引导。各市（州）、县（市、区）政府要根据上一级政府批准的湿地保护规划，与当地土地利用总体规划等相关规划相衔接，结合本行政区域湿地生态系统的实际状况，制订地区湿地保护规划，报有批准权的政府批准后公布，并将湿地保护事业纳入本地区经济和社会发展规划，明确湿地保护和合理利用的总体目标、方案及措施。县级以上政府发展改革、林业、农业、水利、交通运输、环保、住房城乡建设、旅游等部门制定相关规划涉及湿地内容应当包括湿地保护相关措施。

（省林业厅、省发展改革委、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅按职责分工负责）

（八）落实湿地面积总量管控。将全省湿地面积管控目标分解落实到各市（州）、县（市、区），明确湿地的面积和边界四至，确定各地区政府及相关部门湿地面积总量保护责任目标。科学划定纳入生态保护红线的湿地范围，公布湿地名录，落实具体地块，接受社会监督。经批准征收、占用湿地并转为其他用途的，用地单位要制定湿地保护工程方案，采取有效措施减缓对湿地的影响，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，生态功能不降低。（省林业厅、省国土资源厅、省发展改革委、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

（九）建立湿地保护考核评价制度。各市（州）、县（市、

区)政府对本行政区域的湿地保护负总责,政府主要负责人承担主要责任,其他负责人在职责范围内承担相应责任。制定湿地生态状况评价标准,完善考核评价体系。将湿地面积、湿地生态状况、湿地保护区、湿地公园建设情况等保护修复成效指标纳入全省生态文明建设目标考核评价体系,按照《吉林省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》,落实各项奖惩措施。将领导干部湿地保护情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。强化湿地保护修复奖励机制和湿地损害终身追责机制。(省审计厅、省林业厅、省发展改革委、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

四、健全湿地用途监管机制

(十)建立湿地资源用途管控机制。按照主体功能定位,科学确定各类湿地功能,严格实行负面清单制管理。禁止擅自征收、占用重要湿地,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。(省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅、省交通运输厅按职责分工负责)

(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上限,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。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。科学确定湿地取水量、载畜量、养殖量、采砂量和生态旅游环境容量等上限。(省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省林业厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省旅游发

展委按职责分工负责)

(十二) 强化湿地保护执法。省、市、县各级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,对湿地资源破坏严重的地区或有关部门进行通报批评,对相关领导进行约谈。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。认真落实《吉林省湿地保护条例》,进一步加大执法力度,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。探索建立相对集中行政处罚权的执法机制。市、县级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。(省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

五、健全退化湿地修复制度

(十三) 明确修复责任主体。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,承担湿地修复责任。对破坏责任主体明确的,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、因公共利益造成生态破坏以及因重大自然灾害受损的湿地,经科学论证确需恢复的,由各地区政府承担修复责任,所需资金列入财政预算。(省林业厅、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责)

(十四) 加强退化湿地修复。大力实施湿地保护修复工程。坚持自然恢复为主、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,重点在国家 and 省级重要湿地,通过湿地生态效益补偿、退耕还湿、河湖水系连通、自然湿地岸线维护、野生动物栖息地恢复、植被

恢复、人工补水、污染清理等手段，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。（省林业厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

（十五）满足湿地生态用水需求。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。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。全省各级水资源保护和利用规划必须为重要湿地生态补水预留用水指标，满足最小生态用水需求。水库蓄水和泄洪要充分考虑相关野生动植物保护需求。（省水利厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省林业厅、省环保厅按职责分工负责）

（十六）强化湿地修复成效监督。按照国家湿地修复绩效评价标准，逐步建立湿地修复工程绩效评价和评估体系，组织各级湿地保护管理相关部门开展好湿地修复工程的绩效评价。实行湿地修复公示制度，依法公开湿地修复方案、修复成效，并接受公众监督。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

六、健全湿地监测评价体系

（十七）明确监测评价主体。开展重要湿地监测评价、全省湿地面积变化及湿地保护率核查工作，制定全省湿地资源调查和监测、重要湿地评价等标准，组织实施全省湿地资源调查。县级以上政府林业主管部门会同有关部门组织开展辖区内的一般湿地监测评价。加强部门间湿地监测评价协调工作，统筹解决重大问题。（省林业厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

（十八）完善湿地监测网络体系。结合实施的重点生态工程，统筹规划省级重要湿地监测站点设置，以向海、莫莫格、查干湖、哈泥、龙湾、雁鸣湖等重要湿地类型保护区、湿地公园为依托，建立省级重要湿地监测评价网络，形成布局合理、功能完善、“天地一体化”的湿地监测网络。健全湿地监测数据共享制度，林业、国土资源、环保、水利、农牧、气象等部门获取的湿地资源相关数据要充分对接，实现有效集成、互联共享。（省林业厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

（十九）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。定期向社会公布全省各地湿地资源变化情况、湿地生态环境质量状况。将监测评价信息作为考核各地区政府落实湿地保护责任的主要依据。建立监测评估与监管执法联动机制。（省林业厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

七、建立湿地保护修复保障机制

（二十）加强组织领导。逐步建立省级湿地保护修复工作联席会议制度，协调解决湿地保护修复中遇到的困难和问题。各地区政府要把湿地保护作为改善生态环境，加强生态文明建设的重要工作，纳入重要议事日程，及时解决重大问题。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，全面推进全省湿地保护工作。（省林业厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅、省交通运输厅按职责分工负责）

（二十一）健全湿地保护法规体系。认真贯彻落实国家湿

地保护有关法律、法规和《吉林省湿地保护条例》，制定出台湿地保护修复、监测评价、资源利用、湿地生态效益补偿等相关政策，进一步健全湿地保护法规体系，切实保护好水、土地、野生动植物等资源。（省林业厅、省法制办、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

（二十二）加大资金投入。各地区政府要将湿地保护纳入当地国民经济和社会发展规划，公益性湿地保护管理经费列入同级财政预算。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支持力度，有条件的地方可研究给予风险补偿。探索建立多元化的湿地生态效益补偿机制，率先在国家重要湿地和国家级湿地类型自然保护区探索推进湿地生态效益补尝试点，提高湿地保护修复水平。（省林业厅、省发展改革委、省财政厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、人民银行长春中心支行、吉林银监局按职责分工负责）

（二十三）完善科技支撑体系。加强湿地保护相关职能部门与省内外科研院所、大专院校的合作，强化科技支撑体系建设。加强湿地基础和应用科学研究，着力破解制约我省湿地保护发展的技术瓶颈，提升湿地科研成果转化能力。加强湿地与气候变化、生物多样性等方面的研究，积极推进湿地碳汇研究和泥炭沼泽碳库调查。开展沼泽、湖泊、河流等各类湿地保护与修复技术示范，力争在关键技术上取得突破，实现湿地科学保护和系统修复。（省林业厅、省科技厅、省发展改革委、省教育厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局、省住房城乡建设厅职责分工负责）

（二十四）广泛开展宣传教育。积极开展形式多样的湿地科普宣教活动，普及湿地知识。创新宣传方式，拓宽宣传渠道，面向公众开展形式多样的湿地保护宣传活动，普及湿地科学知

识，努力形成全社会关心湿地、重视湿地、保护湿地的良好氛围。抓好大中小学生湿地保护科普教育，树立湿地保护意识，广泛影响和带动社会各界参与湿地保护的主动性、自觉性。（省林业厅、省教育厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农委、省畜牧局按职责分工负责）

吉林省人民政府办公厅

2017 年 12 月 24 日

（此件公开发布）

抄送：省委各部门，省纪委办公厅，吉林日报社、新华社吉林分社，各人民团体，各民主党派。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。

吉林省人民政府办公厅文电处 2017 年 12 月 26 日印发