

重庆市人民政府办公厅
关于印发重庆市湿地保护修复制度
实施方案的通知

渝府办发〔2017〕68号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

《重庆市湿地保护修复制度实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

重庆市人民政府办公厅

2017年5月17日

（此件公开发布）

重庆市湿地保护修复制度实施方案

为贯彻落实《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，切实加大湿地保护修复力度，全面提升湿地生态系统服务功能，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，全面落实习近平总书记视察重庆重要讲话精神，贯彻落实新发展理念，按照市委、市政府推进生态

文明建设总体部署，全面加强湿地保护修复，推进湿地分级管理，完善管理制度，创新管理机制，促进湿地综合效益发挥，增强全社会湿地保护意识，为筑牢长江上游重要生态屏障、保护生物多样性、建设生态文明提供保障。

（二）基本原则。坚持生态优先、保护优先的原则，维护湿地生态功能和作用的可持续性；坚持全面保护、分级管理的原则，将全市所有湿地纳入保护范围，重点加强自然湿地及重要湿地的保护与修复；坚持政府主导、社会参与的原则，各区县（自治县，以下简称区县）人民政府对本行政区域内湿地保护负总责，鼓励社会各界参与湿地保护与修复；坚持综合协调、分工负责的原则，充分发挥林业、国土资源、环境保护、水利、农业、移民等湿地保护管理有关部门的职能作用，协同推进湿地保护与修复；坚持注重成效、严格考核的原则，将湿地保护修复成效纳入对区县人民政府领导干部的考评体系，严明奖惩制度。

（三）目标任务。通过建立湿地分级管理体系、完善湿地保护修复制度、创新管理机制、强化科技支撑制度，全面提升湿地生态系统服务功能，实现湿地生态系统的自然性、完整性、稳定性。到2020年实现以下目标：

——湿地总量不减少。实行湿地面积总量管控，全市湿地面积不低于310万亩，其中，自然湿地面积不低于130万亩。

——湿地生态功能显著提升。全市湿地保护率提高到50%以上，重要河库水功能区水质达标率达到80%以上，自然岸线保有率不低于80%，生物多样性更加丰富，水鸟种类不低于110种。

——体制机制全面创新。建立系统完善、科学规范、运行有效的制度体系和政府主导、多元投入、公众参与、部门协作的政策机制，基本形成法律制度完善、科技支撑有力、责任主体明确、社会公众参与的湿地保护新机制。

二、主要任务

（一）健全湿地保护制度。

1. 科学划定湿地生态保护红线。根据全市第二次湿地资源调查结果，市林业局会同有关部门合理划定纳入生态保护红线的湿地范围，落实到具体湿地地块，建立湿地名录。

（市林业局牵头，市发展改革委、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局配合，各区县人民政府具体落实。以下均需各区县人民政府落实，不再列出）

2. 建立湿地分级管理体系。根据生态区位、生态系统功能和生物多样性等因素，将全市湿地划分为国家重要湿地（含国际重要湿地）、市级重要湿地、区县级重要湿地和一般湿地，列入不同级别湿地名录，定期更新。市林业局会同有关部门制定市级重要湿地、区

县级重要湿地和一般湿地认定标准与管理办法，发布市级重要湿地和一般湿地名录；区县林业主管部门会同有关部门发布区县级重要湿地名录。（市林业局牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市园林局配合）

3. 探索开展湿地管理事权划分改革。按照国家湿地管理事权划分改革进度安排，适时探索开展市、区县两级湿地财政事权和支出责任划分改革。（市财政局、市林业局牵头，市发展改革委、市农委、市水利局、市移民局配合）

4. 完善湿地保护管理体系。市政府有关部门按照职责分工负责指导全市湿地保护修复工作，编制全市湿地保护发展规划。各区县人民政府具体负责实施本行政区域湿地保护修复工作，编制本行政区域湿地保护发展规划。对生态敏感和脆弱地区的重要湿地，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、森林公园、饮用水水源保护区、风景名胜区、地质公园、世界文化（自然）遗产区域等方式加强保护，加快推进湿地保护管理体系建设。（市林业局、市财政局、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市园林局等按照职责分工负责）

5. 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。完善涉及湿地相关资源的用途管理制度，合理设立湿地利用的强度和时限，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。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，禁止对湿地野生动植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。进一步加强对挖砂、取土、开矿、引进外来物种和涉外科学考察等活动的管理。加强湿地用途管制，保持湿地范围和用途的长期稳定，确因工程建设等需要占用、征收重要湿地，应开展对湿地生态系统影响评价。（市林业局、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市园林局等按照职责分工负责）

（二）完善湿地修复制度。

6. 明确湿地修复责任主体。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面积和质量相当的湿地，确保湿地面积不减少。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，责令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。对因历史原因或公共利益造成生态破坏的、因重大自然灾害受损的湿地，经科学论证确需恢复的，由区县人民政府承担修复责任，所需资金列入财政预算。

（市林业局牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局配合）

7. 多措并举增加湿地面积。各区县人民政府要对本行政区域近年来湿地被侵占情况进行认真排查，分析被侵占原因，落实责任主体，制定恢复方案，并通过旱地改水田、退耕还湿、退养还滩、排水退化湿地恢复等措施限期恢复原有湿地。各区县要在水源、用地、

管护、移民安置等方面，为增加湿地面积提供有利条件。（市林业局、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局等按职责分工负责）

8. 加强湿地公园、湿地自然保护区保护与修复。市林业局会同有关部门编制湿地公园、湿地自然保护区湿地保护修复工程规划，明确目标、任务、保障措施。加强湿地公园、湿地自然保护区基础设施建设和能力建设，提高保护管理水平。强化湿地植被重建、污染控制、清理淤泥、生态补水、增殖放流等措施，逐步改善湿地生态环境，丰富生物多样性。（市林业局牵头，市发展改革委、市财政局、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局配合）

9. 开展河库湿地恢复与治理。在生态脆弱和与经济社会发展密切相关的河库湿地开展湿地恢复与综合治理示范，通过污染清理、土地整治、地形地貌修复、自然湿地岸线维护、河库水系连通、植被恢复、野生动物栖息地恢复、拆除围网等手段，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。（市林业局牵头，市发展改革委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市园林局配合）

10. 加强三峡水库消落区湿地保护与修复。坚持自然恢复为主与人工修复为辅的方式，加大三峡水库消落区湿地保护与修复力度。开展三峡水库消落区湿地现状详查工作，编制三峡水库消落区湿地综合修复规划，提出科学保护与修复三峡水库消落区湿地的方向、目标、措施和模式。加强三峡水库消落区湿地保护与修复示范点建设，探索消落区湿地修复机制和政策措施，推动三峡水库消落区湿地保护与修复工作。（市移民局牵头，市发展改革委、市财政局、市环保局、市水利局、市林业局、市园林局配合）

11. 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、资金投入以及有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。（市水利局牵头，市发展改革委、市财政局、市农委、市环保局、市林业局配合）

12. 提升湿地生态功能。完善评价指标体系，加强对影响湿地生态系统健康的因子进行科学分析评价，采取针对性措施做好湿地修复工作，提升湿地生态功能。到2020年，重要河库水功能区水质达标率达到80%以上，自然岸线保有率不低于80%，水鸟种类不低于110种，全市湿地野生动植物种群数量不减少。（市林业局、市水利局、市环保局牵头，市农委、市国土房管局、市移民局、市园林局配合）

13. 强化湿地修复成效监督。根据国家制定的湿地修复绩效评价标准，组织开展湿地修复工程绩效评价。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，接受社会公众监督。（市林业局牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市园林局配合）

（三）健全湿地监测评价体系。

14. 明确湿地监测评价主体。市林业局会同有关部门组织实施市级重要湿地、区县级重要湿地和一般湿地的监测评价，制定全市湿地资源调查和监测技术规程或标准，组织实施全市湿地资源调查，调查周期为10年。加强部门间湿地监测评价协调工作，统筹解决重大问题。（市林业局牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市园林局配合）

15. 完善湿地监测体系。结合全市第二次湿地资源调查结果，建立重庆市湿地资源信息数据库。规划建设三峡库区、嘉陵江、乌江等重点区域湿地生态定位观测站，建立全域湿地生态监测评价网络。健全湿地监测数据共享制度，实现林业、国土资源、环境保护、水利、农业、移民等部门获取的湿地资源相关数据有效集成、互联共享。加强湿地生态预警监测，防止湿地生态系统特征发生不良变化。（市林业局牵头，市发展改革委、市财政局、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局配合）

16. 监测信息发布和应用。市林业局会同有关部门制定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，定期向社会公布全市湿地生态环境质量状况，主动接受社会监督。将监测评价信息作为考核区县人民政府落实湿地保护责任的主要依据。建立监测评价与监管执法联动机制。（市林业局牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局配合）

（四）强化科技支撑。

17. 制定湿地保护修复技术规范。市林业局会同有关部门制定湿地保护、恢复、监测、评价、风险评估等技术规范，有序推进湿地保护与恢复标准化工作。（市林业局、市质监局牵头，市科委、市农委、市环保局、市水利局、市移民局配合）

18. 加强湿地保护与恢复技术研究。强化具有重庆特色的湿地保护、恢复、重建和管理技术体系集成，加强湿地产业、生态补偿机制、监测评估技术、碳汇（源）、生态服务功能、湿地与气候、生物多样性、水资源安全等重点领域关键共性科技研究，重点开展三峡水库消落区恢复植被群落演替机理研究及其经营、保护、合理利用技术体系集成优化，深入推进消落区湿地适生植物筛选、群落模式等工作。（市林业局牵头，市科委、市农委、市环保局、市水利局、市移民局配合）

19. 加快技术成果推广应用。加快湿地重点技术领域先进、适用、成熟技术成果转化，重点推广应用湿地产业、湿地植物配植、湿地污染治理、三峡水库消落区湿地修复等适用技术。（市林业局牵头，市科委、市农委、市环保局、市水利局、市移民局配合）

20. 建立湿地专家技术咨询委员会。加强湿地保护管理重大理论和政策研究，提高湿地保护工作科学决策水平，充分发挥专家智囊作用，成立湿地专家技术咨询委员会，为湿

地保护修复工作提供技术咨询。（市林业局牵头，市科委、市农委、市环保局、市水利局、市移民局配合）

（五）加快法制建设。

21. 推进湿地保护立法。加快推进《重庆市湿地保护条例》颁布实施，以立法形式确定湿地保护利用的方针、原则和行为规范，明确各部门管理职责及对违法行为的处罚措施和程序等。（市政府法制办牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市林业局配合）

22. 制定完善政策制度。加强制度建设，制定《重庆市湿地公园管理办法》《湿地公园管理评价制度》《湿地分级管理制度》《重庆市湿地红线管理制度》等一系列规章制度。（市林业局牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市政府法制办配合）

23. 严肃惩处破坏湿地行为。市、区县湿地保护管理有关部门根据职责分工依法对湿地利用进行监督，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。适时开展打击破坏湿地行为的专项行动。严厉查处违法利用湿地的行为，造成湿地生态系统破坏的，由湿地保护管理有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。探索建立破坏湿地相对集中行政处罚权的执法机制。（市林业局、市农委、市公安局、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市园林局等按职责分工负责）

（六）落实资金投入。

24. 加大资金投入力度。发挥政府投资的主导作用，通过财政贴息等方式引导金融资本加大支持力度，形成政府投资、社会融资、个人投入等多渠道投入机制。探索建立湿地生态效益补偿制度，积极开展重要湿地生态效益补偿试点。（市财政局、市发展改革委、市林业局牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、人行重庆营管部、重庆银监局配合）

（七）推行目标管理。

25. 制定湿地保护修复制度方案。各区县人民政府是实施湿地保护修复工作的责任主体，负责制定本行政区域湿地保护修复制度方案，明确职责、任务。（各区县人民政府牵头）

26. 严格目标任务考核。实施目标责任考核制度，各区县人民政府对本行政区域内湿地保护负总责，政府主要负责人承担主要责任，其他有关负责人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

目标评价考核指标体系，建立健全奖励机制和终身追责机制。（市政府督查室牵头，市发展改革委、市财政局、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市林业局配合）

（八）强化保障。

27. 加强组织领导。各区县人民政府要加强对湿地保护工作的领导，把湿地保护纳入重要议事日程，及时解决重大问题。林业、国土资源、农业、水利、环境保护、移民等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。（各区县人民政府牵头）

28. 建立部门协调联动机制。适时召开由市发展改革、财政、科技、国土资源、农业、环境保护、水利、移民、林业、法制等部门参加的工作会议，研究解决湿地保护修复工作重大问题。加强协调配合、联动联治，推动联合执法、应急联动，落实国家湿地保护修复各项制度。（市林业局牵头，市发展改革委、市财政局、市科委、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市政府法制办配合）

29. 加强湿地保护机构能力建设。各区县人民政府要加强湿地保护管理机构的能力建设，夯实保护基础。按照国家制定的《湿地管护公益岗位设置办法》相关规定，设立湿地管护公益岗位，建立完善区县、乡镇（街道）、村（社区）三级管护联动网络，创新湿地保护管理形式。（市林业局牵头，市财政局配合）

30. 加强宣传教育。以展示、讲解、互动等形式向公众传播湿地功能价值、普及湿地科学知识、弘扬生态文明。要利用“国际湿地日”“爱鸟周”等有利时机，通过广播、电视、互联网和移动媒体等手段，普及湿地科普知识，提高公众对湿地价值和效益的认识，营造全社会关注湿地、保护湿地的良好氛围。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。（市林业局、市教委牵头，市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市移民局、市园林局配合）