附件2

关于《云南省湿地保护条例（修订草案）》

的说明

为贯彻落实《中华人民共和国湿地保护法》（以下简称《湿地保护法》），进一步完善我省湿地保护法规，省林草局组织起草了《云南省湿地保护条例（修订草案）》，现就有关情况说明如下：

一、修订背景

湿地作为“地球之肾”，在涵养水源、净化水质、调节气候、改善环境、维护生物多样性等方面发挥着重要作用。云南高原湿地有着生态区位重要、生物多样性丰富、生态功能突出等特点，是我省及区域社会经济高质量发展的重要资源载体。云南省委、省人大、省政府历来高度重视湿地保护工作，各级各部门尽职履责，加强湿地保护。长期以来，我省在加强湿地保护制度建设和严格依法保护湿地方面一直走在全国前列，根据自身的资源特点和省情实际，建立了行之有效的制度。2014年1月1日起施行的《云南省湿地保护条例》（以下简称《条例》），为我省湿地保护提供了法律依据，明确了湿地的管理机构和职责，建立了湿地规划和认定制度，理顺了湿地保护的管理体制，加强了湿地保护管理。全省湿地面积稳中有增，湿地生态功能不断提升，黑颈鹤、黑鹳、紫水鸡等珍稀水禽，莼菜、野菱、海菜花等重点保护植物的分布范围不断扩大、种群数量不断增加。目前，全省共有国际重要湿地5处、国家重要湿地3处、省级重要湿地29处，划建了17处湿地类型自然保护区、19处湿地公园，湿地保护取得显著成效。

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视湿地保护和修复工作，把湿地保护作为生态文明建设的重要内容，作出系列决策部署。习近平总书记对湿地保护作出一系列指示批示，党的二十大报告明确提出，要“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”“推行草原森林河流湖泊湿地休养生息”。2016年11月，国务院办公厅印发《湿地保护修复制度方案》（国办发〔2016〕89号），提出要建立湿地保护修复制度，全面保护湿地，强化湿地利用监管，推进退化湿地修复，提升全社会湿地保护意识，为建设生态文明和美丽中国提供重要保障。2022年6月1日起施行的《湿地保护法》，对湿地定义、湿地资源管理、保护与利用、修复、监督检查及法律责任作出了最新的规定。我省《条例》由于制定时间较早，部分规定与上位法不一致；一些规定过于原则，对一些新问题、新情况缺乏规范，已不适应新形势下湿地保护管理的要求。此外，我省多年的湿地保护工作已形成了具有云南特色的实践和改革经验，有必要在总结实践经验的基础上，将其上升为地方性法规制度进行固化运用。因此，迫切需要对《条例》予以修订，进一步完善有关制度措施，确保湿地保护管理各项工作在法治轨道上运行，不断推动我省湿地保护高质量发展。

二、起草过程

经过现地调研、资料收集、修订意见征集，形成了《云南省湿地保护条例（修订草案）》〔以下简称《条例（修订草案）》〕（征求意见稿），征求了省直有关部门、州（市）人民政府和州（市）林草局的意见，召开了专家咨询会、风险评估会和《条例（修订草案）》行政处罚设定论证会，并完成社会公众意见征求、合法性审查及局党组审议等程序。

（一）意见征求情况。《条例（修订草案）》书面征求16个省直有关部门和16个州（市）人民政府意见，共收到14个单位意见建议共47条，其中全部采纳39条，部分采纳1条，未采纳7条。

（二）有关论证情况。2023年11月召开了《条例（修订草案）》风险评估论证会，经专家组评估为低风险，风险发生的可能性较低且在可控范围。2024年3月召开了《条例（修订草案）》行政处罚设定论证会，专家组认为设定的建设项目擅自占用省级重要湿地和破坏湿地保护设施、设备法律责任行政处罚既是对上位法规定的补充，又填补云南湿地保护法律责任空白；符合立法技术规范，也契合云南湿地资源价值禀赋和社会经济发展水平。根据专家组论证意见及人大代表、各部门代表意见，删除了《条例（修订草案）》中关于擅自在自然湿地内清淤的行政处罚，进一步修改完善，形成《条例（修订草案）》（送审稿）。

三、修订的主要内容

修订草案共7章42条，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。主要内容为：

（一）关于管理体制。根据《湿地保护法》有关规定以及机构改革情况，结合我省现行管理实际，修订草案进一步细化和完善了我省的管理体制，理清了政府和有关部门在湿地保护中的职责，有利于形成齐抓共管的良好工作局面。**一是**明确了县级以上人民政府是湿地保护和修复的责任主体及其相关职责。**二是**明确了湿地保护实行综合监督与分部门管理相结合的管理体制。**三是**明确了县级以上人民政府林业草原主管部门负责本行政区域内湿地资源的监督管理，负责湿地保护规划和相关湿地标准拟定、湿地开发利用的监督管理、湿地生态保护修复工作。**四是**明确了县级以上人民政府自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村、发展改革、科技、财政、交通运输、文化和旅游等有关部门，在职责范围内承担本行政区域内湿地保护、修复、管理有关工作。（第四条、第五条）

（二）关于湿地面积总量管控。根据《湿地保护法》第十三条的有关要求，我省需要结合实际对湿地面积总量管控作出具体规定，填补现行条例制度规定空白，修订草案作出规定：**一是**明确省人民政府林业草原、自然资源主管部门会同同级有关部门，根据国家确定的本省湿地面积总量管控目标以及本省湿地资源状况、自然变化情况确定各州（市）湿地面积总量管控目标，报省人民政府批准。**二是**州（市）人民政府林业草原、自然资源主管部门会同同级有关部门，根据省级确定的本州（市）湿地面积总量管控目标以及本州（市）湿地资源状况、自然变化情况确定各县（市、区）湿地面积总量管控目标，报州（市）人民政府批准。**三是**实行湿地保护目标责任制，将湿地保护纳入综合绩效评价内容。省、州（市）人民政府应当定期对下一级人民政府湿地面积总量情况进行责任审计。（第十四条）

（三）关于湿地保护规划。湿地保护规划是湿地保护、修复和管理的重要依据。为此，修订草案作出规定：**一是**规划依据。对国家上位法进一步明确和细化，规定湿地保护规划依据本级国民经济和社会发展规划、国土空间规划，按照上一级湿地保护规划编制本行政区域内湿地保护规划，并与国土空间规划“一张图”进行核对。**二是**规划编制主体。湿地保护规划由县级以上人民政府林业草原主管部门会同有关部门编制，报同级人民政府批准后组织实施。（第十五条）

（四）关于湿地保护方式。修订草案从突出重点、分类保护的角度出发，对湿地保护作了规定：**一是**建立湿地名录管理制度。湿地实行分级管理及名录制度。分别对省级重要湿地名录及范围发布、一般湿地名录及范围发布，以及设立保护标志作出了规定。**二是**明确湿地保护方式。县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等予以保护管理，明确湿地管护机构。**三是**明确省人民政府水行政主管部门和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；省人民政府住房城乡建设主管部门和各级人民政府应当加强对城市湿地的管理和保护。（第十条、第十一条、第十二条、第十九条、第二十条、第二十一条）

（五）关于湿地保护措施。修订草案对湿地保护措施作出了规定：**一是**严格控制占用湿地，并对占用程序作了有关规定。**二是**明确了湿地保护机构职责。**三是**规定了湿地公园的申报设立、审查同意、更名、撤销、范围和功能区调整，以及规划修编等内容。**四是**明确了除《湿地保护法》规定的禁止破坏湿地及其生态功能的行为外，湿地内还应当禁止的有关行为。（第十七条、第三章）

（六）关于湿地修复。修订草案结合我省实际，注重加强湿地修复，从湿地修复方案的编制，湿地修复的原则和方法，生态补水，泥炭沼泽湿地保护修复等方面明确规定了湿地修复应当开展的工作。此外，还结合我省实际，特别规定了按照“谁建设谁管理、谁审批谁监管”的原则做好人工湿地的管理维护，确保人工湿地生态功能稳定发挥。（第四章）

（七）关于监督管理。为了加强湿地保护的监督管理工作，修订草案作出了具体规定：**一是**明确县级以上人民政府林业草原等主管部门可以会同有关部门开展湿地联合监督检查工作。**二是**明确县级以上人民政府应当加强湿地保护和管理的队伍建设，建立湿地执法协作机制，可以根据湿地保护和管理工作的需要实施综合行政执法。**三是**明确湿地保护责任单位应当加强对所管辖湿地内的建设项目、生产经营项目以及其他利用湿地资源活动的管理和监督。**四是**在湿地范围内进行有关活动，应当服从湿地保护机构管理。（第五章）

修订草案还对违反本条例行为的法律责任作了规定。（第六章）

四、修订的特色亮点

此次修订《条例（修订草案）》，结合云南省湿地保护的实际情况，总结了近年来取得的经验，充分体现出云南在湿地保护中的特色，主要体现在以下几个方面：**一是**明确林业草原、自然资源、住房城乡建设、水行政等主管部门在湿地保护中的职能职责，对于责任明确划分起到重要作用。**二是**明确了湿地保护实行综合监督与分部门管理相结合的管理体制。**三是**明确了按照“谁建设谁管理、谁审批谁监管”的原则做好人工湿地的管理工作，为解决我省人工湿地建设存在的重建设轻管理、功能不能有效发挥等问题，提供制度保障。**四是**强化湿地公园的管理，对省级湿地公园的设立以及湿地公园的规划编制、调整等进行了明确规定。