

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2017〕131号

---

## 云南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

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

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）和《国家林业局 国家发展改革委 财政部 国土资源部 环境保护部 水利部 农业部 国家海洋局关于印发〈贯彻落实《湿地保护修复制度方案》的实施意见〉的函》（林函湿字〔2017〕63号）精神，进一步建立健全我省湿地保护修复制度，加强湿地保护和恢复，经省人民政府同意，现提出以下意见：

### 一、充分认识建立湿地保护修复制度的重大意义

我省湿地具有生态区位重要、类型多样、生态功能突出、生

物物种丰富、生态系统脆弱、湿地景观优美等特点，根据第二次湿地资源调查结果，全省湿地总面积 845 万亩，湿地动植物种数以及特有物种数居全国之首，保育了全国 53% 的湿地植物和 43% 的湿地脊椎动物种数，其中湿地鸟类种数占全国的 70%，是维护生态安全和保护生物多样性的关键敏感区域，为全省经济社会发展提供了重要的自然资源基础，承担着维护区域、国家和国际河流生态安全的战略任务。近年来，我省在湿地保护、退化湿地修复及制度建设等方面开展了大量工作，取得了明显成效。但湿地保护意识不强、湿地资源过度利用、自然湿地面积萎缩、湿地破碎化和功能退化、局部区域外来有害生物危害严重等问题依然存在，湿地保护修复任务仍然十分艰巨。建立健全我省湿地保护修复制度，全面保护湿地，扩大湿地面积，增强湿地生态服务功能，对加快构筑我国重要的生物多样性宝库和西南生态安全屏障，争当全国生态文明建设排头兵具有十分重要的意义。

## **二、明确保护目标，落实保护责任制**

(一) 全面保护湿地。依据第二次湿地资源调查结果，对全省湿地资源实行面积总量管控，逐级分解落实，全面有效保护，确保湿地面积不减少，特别是自然湿地面积不减少。合理划定纳入生态保护红线的湿地范围，并落实到具体湿地地块，实现湿地资源管理“一张图”。到 2020 年，全省湿地面积不低于 845 万亩，其中自然湿地面积不低于 588 万亩，湿地保护率不低于 52%。(各州、市人民政府，省发展改革委、国土资源厅、环境

保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、林业厅、水利厅等部门负责)

(二) 提升湿地生态系统功能。加强自然湿地保护,通过自然恢复,因地制宜辅以污染治理、水系连通、植被恢复、栖息地恢复和外来有害生物防控等措施,全面提升湿地生态功能。到2020年,重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到87%以上,全省湿地野生动植物种群数量保持稳定,湿地生态功能逐步恢复,维持湿地生态系统健康和稳定。(省林业厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门负责)

(三) 健全湿地保护考评机制。各级政府对本行政区域内湿地保护负总责,政府主要领导承担主要责任,其他有关领导在职责范围内承担相应责任,将自然湿地面积、保护率和湿地生态状况等纳入各级生态文明建设有关考核评价内容。加强考核评价结果运用,形成责权明确、管理高效的湿地保护制度体系。对湿地资源造成破坏的,严格按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(中办发〔2015〕45号)和《云南省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则(试行)》(云办发〔2016〕5号)规定进行追责。(各州、市人民政府,省发展改革委、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、林业厅、水利厅等部门负责)

### **三、加快湿地认定,健全分级管理体系**

(四) 加快推进湿地认定工作。加快推进省级重要湿地认定,

全面推进一般湿地认定，及时公布重要湿地和一般湿地名录，实行动态管理，及时更新，到2020年基本完成省级重要湿地和一般湿地认定。省林业主管部门会同有关部门提出省级重要湿地名录，报省人民政府批准公布。州、市林业主管部门牵头制定一般湿地认定办法，报本级政府批准后，指导各县、市、区开展一般湿地认定。一般湿地名录由县级政府公布，并报省林业主管部门备案。认定后的湿地应明确湿地边界及管理主体，设立界桩界标，根据资源条件建立保护地进行分类管理，开展湿地资源保护和合理利用。按照国家部署逐步开展自然资源统一确权登记。（省林业厅，各州、市人民政府牵头；省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门配合）

（五）探索开展湿地管理事权划分改革。按照《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）以及《云南省人民政府关于推进省以下财政事权和支出责任划分改革的实施意见》（云政发〔2017〕7号）精神，坚持权、责、利相统一原则，探索开展湿地管理方面的省与各地财政事权和支出责任划分改革，明晰国际重要湿地、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。（省财政厅、林业厅牵头负责）

（六）加强保护管理体系建设。结合全面推行河长制、湖长制和饮用水水源地保护等工作，加快建立自然保护区、湿地公园、水源保护区、风景名胜区和保护小区等保护地，提高湿地保

护率。加快推进湿地公园建设，创新国家湿地公园建设和管理机制，全面提升全省国家湿地公园建设和管理水平。出台省级湿地公园建设管理办法，启动省级湿地公园建设工作。创新湿地保护管理，积极探索社会组织参与湿地保护管理模式。加强各级湿地保护管理机构能力建设，探索设立湿地管护公益岗位，利用生态功能区转移支付、国家湿地保护项目等引导当地部分剩余劳动力转化为湿地管护人员。（省林业厅，各州、市人民政府牵头；省发展改革委、财政厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门配合）

#### **四、加强保护执法，严格湿地用途管控**

（七）强化湿地保护执法。严格执行《云南省湿地保护条例》。各级湿地保护管理部门，要按照职责分工依法对湿地保护和利用进行监管，对湿地破坏严重的地区或有关部门进行约谈。不断完善以森林公安为主相对集中行使湿地行政处罚权的执法机制，依法打击和查处破坏湿地资源的违法行为，遏制各种破坏湿地生态的行为。（各州、市人民政府，省林业厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门负责）

（八）严格湿地用途管理。按照主体功能定位确定各类湿地功能，实施负面清单管理。加强土地利用总体规划、城乡总体规划、第三轮矿产资源规划和湿地保护规划等规划间的衔接，严格土地用途管制和土地规划、矿产资源规划控制。合理确定湿地有关资源利用的强度和时限，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，为湿地休养生息留足生态空间。实行严格的湿地范围内建设项目审批制度。禁止擅自改变湿地用途，因重大基础设施、重大民生保障项目建设等需要调整的，经批准后，依法办理供地手续，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。强化已有矿业权管理，积极探索已有矿业权逐步退出湿地范围的机制。在湿地范围内的已有矿业权，依法不予办理扩大勘查开采范围、扩大生产规模、变更勘查开采矿种和变更开采方式等有关变更登记手续，依法不予受理探矿权转为采矿权申请。已有矿业权到期，未征得湿地主管部门同意的，依法不予办理矿业权登记手续。（各州、市人民政府，省发展改革委、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、林业厅、水利厅等部门负责）

## **五、强化机制探索，建立健全湿地保护修复制度**

（九）明确湿地修复责任。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，由其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，由各级政府承担修复责任。（各州、市人民政府，省林业厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门负责）

（十）加强退化湿地修复。县级林业主管部门要对近年来湿

地退化和被侵占等情况进行认真调查摸底，并会同有关部门编制本地湿地保护修复规划。遵循自然规律，采取自然恢复为主、人工促进自然恢复相结合的方式，对破碎化严重、功能退化的自然湿地进行修复和生态综合整治，提升湿地生态质量和服务功能。采取近自然人工湿地的方式，探索乡村湿地建设。在有条件的社区、学校和厂矿，积极建设人工湿地，增加湿地面积，改善人居环境。（各州、市人民政府，省林业厅、发展改革委、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门负责）

（十一）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，科学核定重要江河湖泊生态流量和生态水位，建立湿地生态补水机制，维持湿地自然状态水位需求。加强水功能区分级分类管理，强化水资源用途管控，全面推进用水管理。完善重要湖泊入湖河道保护规划，实行流域综合治理，留足河道生态空间，保护和维护河道自然属性，科学开展河流湿地生态治理。优化水资源配置，兼顾生产、生活和生态用水。科学安全蓄水，水库蓄水和泄洪要充分考虑湿地生态用水和野生动植物保护需求。（省水利厅，各州、市人民政府牵头；省发展改革委、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、林业厅等部门配合）

（十二）强化湿地修复成效监督。省湿地保护管理部门组织开展湿地修复工程绩效评价。湿地修复工程实施单位要建立湿地

修复专家咨询机制和技术支撑制度，由第三方机构开展湿地修复工程竣工评估和后评估，依法公开湿地修复方案、修复成效，接受公众监督。（省林业厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门负责）

## 六、推进湿地监测，健全监测评价体系

（十三）明确湿地监测评价主体。省林业主管部门牵头制定全省湿地资源调查和监测、重要湿地评价等规范，组织实施重要湿地监测评价和全省湿地面积变化及湿地保护率年度核查工作，按照国家安排部署定期组织开展全省湿地资源调查。州、市林业主管部门牵头组织开展本地一般湿地监测评价。（省林业厅牵头；省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门配合）

（十四）加快湿地生态监测体系建设。按照《云南湿地生态监测规划（2015—2025年）》布局，开展全省湿地生态监测站点建设，健全完善湿地生态监测指标体系，加强湿地生态监测能力建设，提高监测数据质量和信息化水平。加强生态风险预警，防止湿地生态系统特征发生不良变化。到2020年，初步建成全省湿地生态监测网络。（省林业厅牵头；省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门配合）

（十五）规范湿地监测信息发布和运用。建立健全湿地监测数据共享机制，林业、国土资源、环境保护、住房城乡建设、水利、农业等部门获取的湿地资源有关数据要互联共享。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。加强湿地监测、核查数据的运用，运用大数据对湿地资源进行动态管理，为考核各地落实湿地保护责任情况等提供科学依据和数据支撑。（省林业厅牵头；省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门配合）

## **七、加强组织协调，完善保护修复保障机制**

（十六）强化组织领导。各地各部门要增强抢救性保护湿地资源的紧迫感和责任感。省林业主管部门要会同有关部门建立湿地保护修复联席会议制度，协调解决全省湿地保护发展中的重大问题。省直有关部门根据工作职能职责，密切配合，全面推进全省湿地保护工作。各州、市、县、区人民政府要加强组织领导，制定工作方案，层层压实责任，切实抓好湿地保护修复制度贯彻落实，确保各项工作落到实处。（各州、市人民政府，省发展改革委、财政厅、教育厅、科技厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、林业厅、水利厅等部门负责）

（十七）完善保护政策法规。依据国家湿地保护有关法律法规和《云南省湿地保护条例》，制定出台湿地资源有偿使用、生态效益补偿、水资源保护等政策，进一步完善湿地保护政策法规体系。（各州、市人民政府，省林业厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅、法制办等部门负责）

（十八）健全资金投入机制。发挥政府在湿地保护修复工作中的主导作用，按照湿地管理事权与支出责任划分原则，各级政

府要将湿地保护修复资金纳入同级财政预算，保障湿地保护与修复工作的开展。采取财政贴息等方式引导金融资本加大支持力度，创新湿地保护及投融资机制，积极探索政府和社会资本合作（PPP）模式，加大政策性贷款力度，鼓励社会资本参与湿地保护与资源合理利用。完善生态功能区等有关转移支付办法，拓宽融资渠道，建立多元化的湿地保护投入机制。（省林业厅、发展改革委、财政厅，各州、市人民政府牵头；省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅，人民银行昆明中心支行、云南银监局等部门配合）

（十九）强化科技支撑。充分发挥“云南省湿地保护专家委员会”的咨询作用，进一步提高科学决策水平。支持有条件的高校设置与湿地保护有关的学科、专业，加快湿地科技人才培养和队伍建设。加强湿地基础和应用科学研究，提高湿地科研成果转化率，着力破解制约我省湿地保护发展的科学技术瓶颈。重点加强高原退化湿地修复、湿地生态服务功能价值评估、湿地生态补偿、湿地与气候变化、湿地生物多样性保育、水资源安全等方面的研究，开展湿地保护与修复技术示范，构建湿地保护、恢复和资源合理利用的标准体系。（省教育厅、科技厅、林业厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门负责）

（二十）加强宣传教育。面向公众开展湿地科普宣传教育，采用互联网、移动媒体等方式，大力宣传湿地保护知识、政策、措施和成效。采取湿地知识“进社区”“进学校”“进课堂”等形

式，抓好大中小学生湿地保护教育，树立湿地保护意识，形成良好的社会氛围。探索建立湿地保护志愿者制度，充分调动社会力量参与湿地保护的积极性。（省林业厅、教育厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、水利厅等部门负责）

云南省人民政府办公厅

2017年12月18日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。  
滇中新区管委会。

---

云南省人民政府办公厅

2017年12月18日印发

---

