



# 山东省人民政府办公厅文件

鲁政办发〔2017〕85号

## 山东省人民政府办公厅 关于推进湿地保护修复的实施意见

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等学校：

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，以下简称《方案》），确保各项目标任务和政策制度在我省落实到位，取得实效，经省政府同意，现提出以下实施意见：

### 一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻落实党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，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，为经济文化强省建设提供重要保障。

(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，将全省所有湿地纳入保护范围，重点加强自然湿地，国家和省、设区的市、县（市、区）重要湿地的保护与修复；坚持政府主导、社会参与的原则，各级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、海洋与渔业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。

(三) 目标任务。实行湿地面积总量管控，到2020年，全省湿地面积不低于2600万亩，其中自然湿地面积不低于1655万亩，新增湿地面积20万亩，湿地保护率提高到70%以上。严格湿地用途监管，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。

## 二、完善湿地分级管理体系

(四) 建立湿地分级体系。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）、省重要湿地、设区的市重要湿地、县（市、区）重要湿地和一般湿地，列入不同级别湿地名录，分级分类管理。国家重要湿地名录的确定和管理办法，按照国家有关规定执行。省林业主管部门会同有关部门制定省重要湿地认定标准和管理办法，明确相关管理规则和程序，发布省重要湿地名录。设区的市、县（市、区）林业主管部门会同有关部门制定设区的市、县（市、区）重要湿地和一般湿地认定标准和管理办法，发布设区的市、县（市、区）重要湿地和一般湿地名录。2018年年底前各设区的市、县（市、区）要公布湿地保护名录。（省林业厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等参与，各市政府负责落实。以下均需各市政府落实，不再列出）

(五) 探索开展湿地管理事权划分改革。坚持权、责、利相统一的原则，探索开展湿地管理方面的省、设区的市、县（市、区）财政事权和支出责任划分改革，明晰国家重要湿地（含国际重要湿地）、省重要湿地、设区的市重要湿地、县（市、区）重要湿地和一般湿地的事权划分。（省财政厅、省林业厅会同有关



部门负责)

(六) 完善保护管理体系。各地要将湿地保护工作纳入国民经济和社会发展规划，科学编制湿地保护规划，并与相关规划进行有效衔接。省湿地保护管理相关部门指导全省湿地保护修复工作。各级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。对国家和省重要湿地区，或生态敏感和脆弱地区，要通过划定保护区域，限制开发，建立湿地自然保护区、湿地保护小区、湿地公园、水产种质资源保护区、海洋特别保护区等方式加强保护。加强各级湿地保护管理机构的能力建设，夯实保护基础。在国家和省、设区的市、县（市、区）重要湿地探索设立湿地管护公益岗位。建立完善县、乡、村三级管护联动网络，创新湿地保护管理形式。（省林业厅、省财政厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等按职责分工负责）

### 三、实行湿地保护目标责任制

(七) 落实湿地面积总量管控。省、设区的市要根据第二次湿地资源调查和其他国土空间调查结果，将湿地面积管控目标逐级分解落实到各设区的市、县（市、区），作为湿地保护的硬性指标和刚性约束。按照国家和省有关要求，划定纳入生态保护红线区的湿地范围，并勘界定标，严守生态保护红线。（省林业厅、省国土资源厅、省发展改革委、省环保厅、省水利厅、省农业

厅、省海洋与渔业厅等按职责分工负责)

(八) 提升湿地生态服务功能。制定湿地生态状况评定标准,从影响湿地生态系统健康的水量、水质、土壤、野生动植物等方面完善评价指标体系。到2020年,重要水功能区水质达标率提高到80%以上,海域自然岸线保有率不低于35%,水鸟种类不低于160种,全省湿地野生动植物种群数量不减少。2020年年底前,省林业主管部门制定湿地生态健康状况评定标准、湿地鸟类监测技术规范。(省林业厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省国土资源厅、省海洋与渔业厅等按职责分工负责)

(九) 建立湿地保护成效奖惩机制。各级政府对本行政区域内湿地保护负总责,政府主要领导成员承担主要责任,其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任。省里从2018年起,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等制度体系,建立健全奖励机制和终身追责机制。各地要加强对湿地保护工作目标和重点任务落实情况的监督检查。加强对湿地保护修复的考核评估,严格责任追究,确保各项目标任务有效落实。(省林业厅牵头,省发展改革委、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等参与)

#### 四、健全湿地用途监管机制



(十) 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。禁止擅自征收、占用国家和省、设区的市、县（市、区）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、省农业厅、省海洋与渔业厅等按职责分工负责）

(十一) 规范湿地用途管理。要充分利用我省湿地资源丰富的优势，科学有序推进湿地生态旅游，探索湿地合理利用，推进湿地对工业污水、生活污水净化处理示范区建设。湿地保护相关部门要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。进一步加强对取水、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。（省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省海洋与渔业厅、省旅游发展委等按职责分工负责）

(十二) 严肃惩处破坏湿地行为。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，对湿地破坏严重的地区或有关部门进行约谈，探索建立湿地利用约谈和预警机制。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，涉嫌犯罪的，移送司法机关严肃处理。探索建立相对集中行政处罚权的执法机制。各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。对向湿地区域排污以及建设项目占用湿地等行为，要严格实行环境影响评价制度和审批制度。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅、省法制办等按职责分工负责）

## 五、建立退化湿地修复制度

（十三）明确湿地修复责任主体。各级林业主管部门要加快制定湿地修复管理办法，建立健全谁破坏、谁修复制度。对未经批准将湿地转为其他用途的，能够确认责任主体的，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，由地方各级政府承担修复责任，所需资金列入财政预算。探索实施“湿地银行”制度，制定湿地生态系统损害鉴定评估办法和损害赔偿标准，提高破坏和征占用湿



地成本。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等按职责分工负责）

（十四）多措并举增加湿地面积。各级政府要根据资源状况，加大湿地保护力度，在稳定和扩大国家和省级湿地保护区域的同时，加快设区的市、县（市、区）保护体系建设，扩大湿地保护面积。对近年来湿地被侵占情况进行认真排查，并通过退耕还湿、退养还滩、生态补水、污染控制、盐渍化土地复湿和综合整治等措施，恢复原有湿地。各地要在水源、用地、管护、居民搬迁安置等方面，为增加湿地面积提供条件。对湿地保护区和湿地公园内的集体土地，可通过征收等方式转为国有，也可以通过入股等方式，或者通过地方立法，以条例或规章的形式，把湿地的使用性质固定下来，统一保护和经营。严禁占用永久基本农田建设湿地。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等按职责分工负责）

（十五）实施湿地保护修复工程。省林业主管部门会同同级相关部门编制湿地保护修复工程规划。坚持自然恢复为主、与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，优先修复生态功能严重退化的国家和省、设区的市、县（市、区）重要湿地。通过污染清理、土地整治、地形地貌修复、自然湿地岸线维护、河湖水系连通、植被



恢复、野生动物栖息地恢复、拆除围网、生态移民和湿地有害生物防治等手段，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、省农业厅、省海洋与渔业厅等参与）

（十六）完善生态用水机制。县级以上政府应当采取措施保障湿地生态用水。水资源利用要与湿地保护紧密结合，统筹协调区域内的水资源平衡，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、资金投入以及相关部门的责任和义务。（省水利厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省林业厅、省环保厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等参与）

（十七）强化湿地修复成效监督。湿地生态系统修复主要采用生物、生态及工程技术，逐步恢复退化湿地生态系统的结构和功能。省级湿地保护管理相关部门要制定省级湿地修复绩效评价标准，并组织开展国家和省级湿地修复工程的绩效评价。建立退化湿地第三方修复机制，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，接受公众监督。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等按职责分工负责）

## 六、健全湿地监测评价体系

(十八) 明确湿地监测评价主体。要加强湿地资源监测体系建设，建立动态管理平台，组织协调有关部门、科研机构及时开展湿地资源监测和评价，实时掌握资源动态变化。省级林业主管部门会同有关部门组织实施国家、省重要湿地的监测评价，制定全省湿地资源调查和监测、重要湿地评价、退化湿地评估等规程或标准，组织实施全省湿地资源调查，调查周期为 10 年。设区的市、县（市、区）林业主管部门会同有关部门组织实施设区的市、县（市、区）重要湿地和一般湿地的监测评价。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、省农业厅、省海洋与渔业厅等参与）

(十九) 完善湿地监测网络。统筹规划国家、省重要湿地监测站点设置，建立国家、省重要湿地监测评价网络，提高监测数据质量和信息化水平。省林业主管部门要制定湿地生态定位监测站点规划。健全湿地监测数据共享制度，林业、国土资源、环境保护、水利、农业、海洋与渔业等部门获取的湿地资源相关数据要实现有效集成、互联共享。加强生态风险预警，出台湿地生态风险预警办法，防止湿地生态系统特征发生不良变化。鼓励各级、各部门广泛跟踪调研，因地制宜，实事求是，不断提炼和总



结湿地保护修复工作中的好经验、好做法，逐步完善湿地保护修复的体制机制。（省林业厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等参与）

（二十）监测信息发布和应用。各地要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。在重要湿地的显著位置设立湿地标示牌，标明湿地面积、类型、主要保护物种、保护修复目标、主管部门和管理单位、举报电话等内容。建立湿地保护修复信息报送制度，动态跟踪进展情况，定期向社会公布。对全省范围、跨区域、跨流域以及国家、省重要湿地监测评价信息，由省林业主管部门会同有关部门发布。各地要建立监测评价与监管执法联动机制。运用监测评价信息，为考核各级政府落实湿地保护责任情况提供科学依据和数据支撑。（省林业厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等参与）

## 七、完善湿地保护修复保障机制

（二十一）加强组织领导。各级政府要加强组织领导，把湿地保护纳入重要议事日程，实施湿地保护科学决策，及时解决重大问题。各有关部门要认真履行职责，进一步完善综合协调、分部门实施的湿地保护管理体制，确保实现湿地保护修复的目标任务。各地要建立湿地保护工作协调机制，协调解决落实湿地保护

修复制度中的重点难点问题，指导监督各地顺利推进湿地保护修复工作。实行湿地保护目标责任制，将湿地保护修复成效纳入对各级政府领导干部的考评体系，建立考核奖惩制度，对成绩突出的有关部门或单位进行表扬奖励，对失职失责的要严肃问责。（省林业厅牵头，省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等参与）

（二十二）加快法制化规范化建设。抓紧研究制定系统的湿地保护管理地方性法规，确保湿地保护管理规范有序推进。省林业主管部门要进一步调研，尽快组织起草《湿地保护条例》（草案），并抓紧修改论证，及时报送审议。有条件的设区的市可结合实际，制定相应的地方性法规或政府规章。各地要结合实际，建立退化湿地修复制度、湿地资源有偿使用制度，健全湿地用途监管机制、湿地监测评价体系等制度框架。（省林业厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省法制办、省海洋与渔业厅等按职责分工负责）

（二十三）加大资金投入力度。各地要充分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。鼓励各地结合实际将湿地保护管理、湿地生态效益补偿等所需资金列入财政预算，探索通过财政贴息、融资担保等多种方式引导社会资本投入湿地保护，有条件的地方可研究给予风险补



偿。坚持谁受益、谁补偿的原则，探索建立体现湿地生态价值的生态效益补偿制度，出台湿地生态效益补偿办法。按照国家统一部署，在国家级湿地自然保护区、国家重要湿地开展补偿试点，积极探索在省级及以下湿地自然保护区和重要湿地开展补偿试点。探索湿地生态资源价格形成机制，推动湿地生态服务功能价值化。（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、省农业厅、省海洋与渔业厅、人民银行济南分行、山东银监局等参与）

（二十四）完善科技支撑体系。加强湿地基础和应用科学研究，突出湿地与气候变化、生物多样性、水资源安全等关系研究，在湿地修复关键技术上取得突破。开展重点领域科学研究，推广湿地保护恢复关键技术和修复治理先进模式，大力开展新技术试验示范，为湿地生态修复提供科技支撑。建立科学决策咨询机制，各级林业主管部门要建立专家库，整合科研力量，加强湿地保护研究和监测，为湿地保护决策提供技术咨询服务。（省林业厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅等按职责分工负责）

（二十五）加强宣传教育。各地要做好湿地保护工作的宣传教育和舆论引导，广泛深入地开展湿地保护全民宣传教育，特别是抓好广大中小学生湿地保护知识教育。研究建立湿地保护志愿

者制度，制定湿地保护志愿者管理办法，动员公众参与湿地保护和相关知识的传播。根据重要工作节点，精心策划组织，运用多种宣传形式，加强宣传科普力度，不断增强公众保护湿地的责任意识和参与意识，努力形成全社会保护湿地的良好氛围。（省林业厅、省教育厅、省国土资源厅、省环保厅、省水利厅、省农业厅、省海洋与渔业厅、省新闻出版广电局等按职责分工负责）

（二十六）明确工作进度。各市要抓紧出台工作方案，并指导所辖县（市、区）出台工作方案，该项工作应于2018年6月底前完成。对于《方案》明确要求建立相关制度办法或标准规范的，应于2020年年底建立。

山东省人民政府办公厅

2017年12月25日

（此件公开发布）



---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。  
各民主党派省委。

---

山东省人民政府办公厅

2017年12月25日印发

---

