汉中市人大常委会

关于加强汉中市湿地保护管理的

决定（草案）

为了加强湿地保护，维护湿地生态功能和生物多样性，实现湿地生态系统的整体性保护和系统性修复，促进生态文明建设，推动人与自然和谐共生，根据《中华人民共和国湿地保护法》《陕西省湿地保护条例》等法律、法规，结合本市实际，决定：

一、【目的意义】汉中市湿地保护管理要坚持以习近平生态文明思想为指导，贯彻落实习近平总书记来汉中考察重要指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持实施山水林田湖草沙整体保护，遵循保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则，加强湿地原真性和完整性保护，发挥湿地涵养水源、调节气候、改善环境、维护生物多样性等多种生态功能，推动全市湿地保护高质量发展。

二、【保护责任】市、县（区）人民政府对本行政区域内的湿地保护负责。

各开发区管理机构和各自然保护地管理机构依据法律、法规授权或者相关行政管理部门委托负责辖区内湿地保护工作。

镇人民政府、街道办事处负责湿地保护相关工作，开展日常巡查，及时发现和报告非法侵占、破坏湿地资源的行为。湿地周边区域的村（居）民委员会应当主动配合本行政区域人民政府和有关部门做好湿地保护相关工作。

三、【部门任务】县级以上林业行政主管部门负责本行政区域内湿地资源及其开发利用的监督管理、湿地生态保护修复等工作。

县级以上自然资源行政主管部门负责为湿地生态保护修复提供空间指引，组织湿地资源调查评价，办理涉及湿地的自然资源权属登记，依法记载湿地的地理坐标、空间范围、类型、面积等信息。

县级以上水行政主管部门负责本行政区域内河流、湖泊、水库范围内湿地的保护、修复和管理，因地制宜采取水系连通、清淤疏浚、水源涵养与水土保持等治理修复措施。

县级以上住房城乡建设和城市管理行政主管部门，按职责分工负责本行政区域内城市湿地保护和管理，采取城市水系治理和生态修复等措施，提升城市湿地生态质量。

县级以上生态环境行政主管部门负责指导和监督湿地生态环境保护工作，开展水污染防治，审批涉湿地建设项目环境影响评价文件，组织协调生物多样性保护。

县级以上农业农村行政主管部门负责本行政区域内湿地生态农业保护发展，组织开展湿地及周边种植养殖、湿地农业种质资源以及水生野生动植物保护和管理等工作。

县级以上人民政府其他有关部门按照各自职责做好湿地保护相关工作。

四、【经费保障】市、县（区）人民政府应当把湿地保护纳入国民经济和社会发展规划，将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入本级财政预算，形成政府主导、部门协同、社会参与湿地保护的工作格局。同时，鼓励公民、法人和社会组织依法通过宣传、捐赠、资助、志愿服务等方式参与湿地保护活动，共同推动湿地保护事业的发展。

五、【行政奖励】市、县（区）人民政府按照国家和本省有关规定，对在湿地保护工作中做出显著成绩和突出贡献的单位、个人予以表彰奖励。

六、【总量管控】落实湿地面积总量管控制度。市、县（区）人民政府应当通过加大湿地保护修复力度、严格湿地用途监管等措施，落实国家和省上下达的湿地面积总量管控目标要求。

七、【分级管理】实行分级管理制度。按照湿地面积、生态区位以及维护生态功能、生物多样性的重要程度，分为国家重要湿地、省级重要湿地和一般湿地。重要湿地以外的湿地为一般湿地。重要湿地应当依法划入生态保护红线。

对符合申报重要湿地条件的一般湿地，市、县（区）人民政府应当积极申报省级重要湿地，鼓励符合条件的省级重要湿地申报国家重要湿地。

县级以上人民政府林业主管部门应当在重要湿地周边设立保护标志，标明湿地类型、保护级别和保护范围。禁止任何单位和个人擅自移动或者破坏湿地保护标志和提示内容。

一般湿地的名录及范围，由县级林业行政主管部门会同自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门编制，报本级人民政府审查，经市人民政府批准后发布，并向省林业行政主管部门备案。

一般湿地管理办法由市级林业行政主管部门制定，报请市人民政府批准后执行。

八、【规划编制】湿地保护坚持规划先行。市、县林业行政主管部门应当建立湿地保护专家咨询机制，为编制湿地保护规划、一般湿地名录发布等提供评估论证服务。

市、县林业行政主管部门应当会同自然资源、水行政、生态环境等有关部门，统筹推动湿地资源整体性保护和系统性修复，依据本级国土空间规划和上一级湿地保护规划，编制本行政区域湿地保护规划，报本级人民政府批准后实施。

湿地保护规划应当明确湿地保护的目标任务、总体布局、保护修复重点和保障措施等内容。湿地保护规划需要调整的，应当征求有关单位、专家和公众的意见，并按照原批准程序办理。编制湿地保护规划应当与流域综合规划、防洪规划等规划相衔接。

九、【调查评价】实施湿地资源调查评价制度。市自然资源行政主管部门应当会同林业、水行政、生态环境、住房城乡建设、农业农村等部门定期开展全市湿地资源调查评价工作，对本市湿地类型、分布、面积、生物多样性、保护和利用情况进行调查，建立统一信息发布和共享机制。县（区）林业行政主管部门应当加强一般湿地的动态监测，并及时向上一级林业行政主管部门报告监测数据。

十、【生态修复】市、县（区）人民政府应当加强湿地修复工作，坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则，恢复湿地面积，提高湿地生态系统质量，对破碎化严重或者功能退化的自然湿地进行综合整治和修复，优先修复生态功能严重退化的重要湿地。

对具备恢复条件的原有湿地、退化湿地等，市、县（区）人民政府应当组织科学评估论证，采取污染治理、土地整治、地貌修复、野生动植物生境修复、植被恢复、生态补水、封育禁牧、有害生物防治等措施，恢复湿地生态功能和增强湿地碳汇功能。

重要湿地的修复，按照国家有关规定执行。一般湿地的修复，应当征求县级以上人民政府林业、水行政、自然资源、住房城乡建设等主管部门的意见。

十一、【占用管理】严格控制建设项目占用湿地。建设项目选址、选线应当避让湿地，无法避让的应当尽量减少占用，并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

建设项目规划选址、选线审批或者核准时，涉及一般湿地的，应当征求市级林业行政主管部门或者其授权单位的意见。占用重要湿地的，按照法律法规有关规定执行。

建设项目确需临时占用湿地的，用地单位或者个人应当依据土地管理法、水法、森林法、草原法等有关法律法规的规定办理，并向有关行政主管部门提交湿地临时占用方案，明确湿地占用范围、期限、用途、相应的修复措施等。

临时占用湿地的期限一般不得超过二年，并不得在临时占用的湿地上修建永久性建筑物。

临时占用湿地期满后一年内，用地单位或者个人应当恢复湿地面积和生态条件。

十二、【项目准入】市、县（区）人民政府及其有关部门应当采取措施，严格涉湿地项目审批，减缓湿地退化，维护生态功能稳定。

县级以上生态环境、自然资源、农业农村、水利等行政主管部门在办理环境影响评价、国土空间规划、养殖、防洪等相关行政许可时，应当严格审查湿地利用活动的必要性、合理性以及湿地保护措施的可行性等内容。

十三、【涉水工程】在河道管理范围内新建、改建、扩建水库、水电站、防洪工程、抽水站、岸线管控工程、河道整治和河湖生态修复等水利工程的，按照水法、防洪法、长江保护法、河道管理条例等有关法律法规定执行，并兼顾湿地保护需要，降低对湿地生态功能的影响。

县级以上水行政主管部门制定水资源开发利用规划和进行水工程建设管理、水资源调度，应当兼顾湿地生态保护用水需要，维持河流湿地的合理生态流量。

十四、【生态旅游】在湿地公园、重要湿地保护范围内开展生态旅游等活动，应当符合湿地公园总体规划和湿地保护规划。在一般湿地内从事生态展示、科普教育、生态旅游等活动，应当控制规模，不得超出湿地环境承载力、改变湿地生态功能、破坏野生动植物生存环境。

市、县（区）人民政府文化旅游主管部门应当会同林业行政主管部门，指导利用湿地资源开展生态旅游活动的单位或个人，根据《景区最大承载量核定导则》、湿地环境承载能力和资源监测评估报告，合理确定景区最大游客承载量并予以公布。当景区游客人数超过或接近最大承载量时，应当及时发布公告和采取必要措施，引导游客错峰旅游，控制入区游客数量，减轻对湿地生态环境的影响。

十五、【生态农业】市、县（区）人民政府及其农业农村主管部门应当推广适合本地的农业生产技术，鼓励、引导湿地周边原住居民发展生态农业，合理施用化肥农药，科学处置农用薄膜、农药容器等废弃物，防止污染湿地生态环境，维护湿地生态系统。

十六、【采砂管理】在湿地范围内采砂，应当减少对湿地生态系统的影响，严格实施许可管理，禁止掠夺式、粗放式采砂活动。水行政主管部门编制采砂规划时应当征求林业行政主管部门意见。

县级以上水行政主管部门应当会同公安、自然资源、林业、住房城乡建设、城市管理、交通运输等行政主管部门开展常态化联合巡查，加强采砂现场管理，建立问题台账，及时发现、纠正、查处违法采砂行为。

十七、【保护协作】市、县（区）人民政府应当建立湿地保护协作和信息通报机制，县级以上人民政府林业、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等主管部门应当依照职责分工对湿地保护、修复和管理等活动进行监督检查，依法查处破坏湿地的违法行为。

市、县（区）人民政府应当根据湿地保护工作需要，组织林业、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等主管部门开展湿地保护联合执法。

十八、【科学研究】支持开展湿地保护理论研究、技术开发和应用推广等工作。加强湿地保护专业技术人才培养，提高湿地保护科学技术水平。支持开展湿地保护科学技术、生物多样性、候鸟迁徙等方面的国际合作与交流。

十九、【公众参与】鼓励社会公众参与湿地保护，加强湿地保护宣传教育。

任何单位和个人都有保护湿地的义务，对破坏湿地的行为有权举报或者控告，接到举报或者控告的机关应当及时处理，并依法保护举报人、控告人的合法权益。

对污染湿地环境、破坏湿地生态等行为，符合条件的社会组织或者人民检察院可以依法提起公益诉讼。

二十、【宣传教育】市、县（区）人民政府及相关部门、新闻媒体应当加强湿地保护宣传教育，鼓励基层群众性自治组织、社会组织、志愿者开展湿地保护法律法规和湿地保护知识宣传活动，营造保护湿地的良好氛围。

每年七月的最后一周为本市湿地保护宣传周。

二十一、【汉江湿地保护】汉江湿地流域的县（区）人民政府及其有关部门应当统筹开展南水北调水源地湿地生态环境保护、生态修复工作，重点开展汉江及其支流湿地保护的同时，兼顾一般湿地的水土流失治理、水污染防治、河湖水域岸线保护修复、生态公益林建设等生态保护修复工作，增强湿地生态系统稳定性，统筹发展好湿地保护、农业生产和生态旅游的关系。

汉江湿地流域的县（区）人民政府应当统筹开展水污染防治、生态保护修复工作，加强水源涵养林建设和水生生物、鸟类栖息地保护，动态开展水质监测，保护和改善水生态，发挥湿地净化水质、维护生物多样性的生态功能。

市、县（区）人民政府及其有关部门应当采取有效措施加强朱鹮及其栖息地保护，开展水稻田面源污染防治，加强野外巡查保护力度，在朱鹮保护栖息地及周边区域禁止使用农药，确保朱鹮及伴生鸟类生存安全。

二十二、【损害赔偿】县级以上林业行政主管部门应当负责湿地资源生态环境损害赔偿工作，依法追究损害湿地生态环境单位、个人的修复责任和赔偿责任。

因违法占用、开采、开垦、填埋、排污等活动导致湿地破坏的，违法行为人应当负责修复。违法行为人变更的，由承继其债权、债务的主体负责修复

二十三、【渎职追究】国家机关及其工作人员违反本条例规定，有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未依法履行湿地保护修复、监督管理等职责，致使湿地资源受到严重损害的；

（二）发现违法行为或者接到违法行为的举报后不予查处或者不依法查处的；

（三）其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

二十四、【考核机制】湿地的保护、修复和管理情况纳入年度目标评价考核制度体系、领导干部自然资源资产离任审计、林(山)长制考核体系。

二十五、【施行时间】本决定自公布之日起施行。

关于《汉中市人大常委会关于加强汉中市湿地保护管理的决定（草案）》的说明

《汉中市人大常委会关于加强汉中市湿地保护管理的决定》是市人大常委会确定的2025年地方性法规审议项目，现将《汉中市人大常委会关于加强汉中市湿地保护管理的决定（草案）》（以下简称《决定（草案）》）有关情况做以下说明：

一、资源情况

湿地是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外。根据汉中市国土三调成果和2023年国土变更调查数据，经函商市自然资源局，确定全市有湿地494.80平方千米，占国土总面积的1.82%，位居全省第二。按流域划分：汉江流域湿地面积约为403.913平方千米、嘉陵江流域湿地面积约为90.877平方千米，市域内现有9处省级重要湿地、3处涉湿地自然保护区和3处国家级湿地公园。

二、起草背景、依据和过程

（一）起草背景

汉中市北依秦岭、南屏巴山，嘉陵江南北穿流，汉江横贯东西，是南水北调中线工程的重要水源地，为其提供近30%的安全水资源。汉中市湿地生态系统在涵养水源、调节气候、维护生物多样性等方面发挥着重要作用。

2023年7月，习近平总书记在汉中考察时强调：**“汉江及其支流是南水北调中线工程的主要水源汇集区和供给地，保护好这一区域的湿地资源责任重大、意义深远。”**为深入贯彻习近平总书记重要指示精神，坚决扛牢“一泓清水永续北上”的政治责任，进一步加强汉中市湿地保护管理，市人大常委会将《决定》作为2025年地方性法规审议项目列入2025年立法工作计划，由市林业局承担起草任务。出台《决定》是健全汉中市湿地保护法律体系、提升湿地保护管理水平的重要举措，对保障南水北调中线工程水源安全以及保护汉中市湿地生态系统具有重要意义。

1. 起草依据

主要依据《中华人民共和国湿地保护法》《陕西省湿地保护条例》和《汉中市湿地保护管理暂行办法》等法律法规和政策规定。

1. 起草过程

根据工作安排，市林业局起草《决定》（征求意见稿）并广泛征求各县（区）政府，市发改委、市水利局、市自然资源局等相关部门及社会公众意见，征询省林业局意见。邀请市湿地保护专家库专家、人大代表、政协委员开展评审论证，根据征求意见回复情况及专家意见，市林业局进一步完善，形成《决定（草案）》。

三、主要内容及说明

（一）主要内容

《决定》草案共25条，拟从总量管控、分级管理、规划编制、生态修复、占用管理、损害赔偿等方面，推动全市湿地整体性保护和系统性修复工作开展。

（二）有关说明

1. 关于汉江湿地保护：《决定（草案）》在《陕西省湿地保护条例》关于汉江湿地保护规定基础上，明确提出汉江流域涉及县区，在重点做好汉江及其支流湿地保护的同时，兼顾开展流域内一般湿地的水土流失治理、水污染防治、河湖水域岸线保护修复、生态公益林建设等生态保护修复工作，达到维持汉江湿地生态系统稳定，保护南水北调水源地湿地资源安全的目的。

2. 关于每年七月最后一周为全市“湿地保护宣传周”：《决定（草案）》将每年七月最后一周设定为全市“湿地保护宣传周”，是落实习近平总书记2023年7月29日来汉中考察时重要指示精神的有力抓手，通过集中宣传湿地保护法律法规和科普知识，推动社会各界了解湿地、关爱湿地，提高社会公众保护湿地的行动自觉。

3. 关于湿地采砂规定：《决定（草案）》在《陕西省湿地保护条例》基础上，进一步明确了湿地范围内采砂活动的管理要求，规定采砂应减少对湿地生态系统的影响，严格实施许可管理，禁止掠夺式、粗放式采砂活动。

4. 关于《决定（草案）》未明确法律责任：目前，对非法占用重要湿地、开垦、填埋、排干自然湿地或永久性截断自然湿地水源等破坏湿地的违法行为，《中华人民共和国湿地保护法》《陕西省湿地保护条例》有详细处罚规定。对向湿地引进或放生外来物种等违法行为，湿地保护法律法规明确规定依照《中华人民共和国生物安全法》等有关法律法规处罚。因此，在《决定（草案）》中未明确和制定相关法律责任的条款。