



联合国开发计划署 (UNDP)-全球环境基金 (GEF)

## 东亚-澳大利西亚迁飞路线中国候鸟保护网络建设项目

### 东亚-澳大利西亚迁飞区国家湿地保护相关法律比较分析

#### 合同任务书 (TOR)

合同编号: Flyway-2022-TYWP512-008

合同期限: 7个月

预计开始时间: 2022年6月

预期结束时间: 2022年12月

预算: 人民币拾万元整 (¥100,000.00)

2022/05/15

国家林业和草原局林草调查规划院

## 一、项目背景

东亚-澳大利西亚候鸟迁飞区（EAAF）是全世界范围最大的迁飞区，北到北极圈，南到澳大利亚和新西兰，西到孟加拉，从生物学意义上将北冰洋、西太平洋和东印度洋联系在一起，涉及 22 个国家，每年有约 250 种近 5000 万只水鸟在该迁飞区迁徙。由于人口增长和经济快速发展，东亚-澳大利西亚候鸟迁飞区正面临着栖息地丧失退化、污染、非法狩猎、过度捕捞和外来物种入侵等威胁，使其成为全球九大水鸟迁飞区中受威胁最严重的一条。中国中东部地区是该迁飞路线上的关键区段，对于 33 种受威胁水鸟的生存具有至关重要的作用。

联合国开发计划署-全球环境基金东亚-澳大利西亚迁飞路线中国候鸟保护网络建设项目(以下简称“UNDP-GEF 迁飞保护网络项目”)是全球环境基金第七增资期内，在我国生物多样性领域实施的赠款金额最大的单体项目，资金总额为 9598.7 万美元，其中 GEF 赠款 893.2 万美元、配套资金 8,705.5 万美元，项目于 2021 年 1 月正式签署，项目期为 2021 年至 2027 年。联合国开发计划署为国际执行机构，国家林业和草原局湿地管理司为国内项目执行牵头单位，国家林业和草原局调查规划设计院负责项目具体实施工作。

项目目标是通过在中国建立一个强大、有韧性和管理良好的东亚-澳大利西亚迁飞路线（EAAF）湿地保护网络，确保全球重要迁徙水鸟的安全。

项目目标将通过三个相互关联的组分来实现：

组分一：加强迁飞区保护地系统规划、政策制定、融资体系和主流化；

组分二：在项目点开展有利于迁徙水鸟保护和栖息地恢复的示范工作；

组分三：知识管理、意识提升、倡导性别主流化及监测与评估。

项目四个示范点包括：1) 辽宁辽河口国家级和省级自然保护区；

2) 山东黄河三角洲国家级自然保护区；3) 上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区；4) 云南大山包黑颈鹤国家级自然保护区。

项目将产生多重全球环境效益，重点聚焦 EAAF 关键水鸟及栖息地保护，新增约 20 万公顷的保护地。通过资金和技术支持，项目将对约 30 万公顷国际重要湿地加强管理，为我国有效履行《湿地公约》和《生物多样性公约》等多边环境公约做出贡献。该项目还将修复 6 万公顷水鸟重要栖息地，直接和间接减少二氧化碳量排放，助力我国实现“碳达峰”和“碳中和”目标。

## 二、合同任务背景

湿地作为地表水循环的载体生态系统，是联结陆地与海洋的重要生态系统，湿地保护与修复是应对气候变化、生物多样性丧失与衰退、水资源不可持续等生态环境问题的重要解决对策，也是确保可持续发展的前提基础。为加强湿地保护修复，杜绝占用、污染、过度利用等破坏湿地的行为，促进湿地合理利用，2021 年 12 月 24 日《中华人民共和国湿地保护法》公布，并将于 2022 年 6 月 1 日起施行。中国湿地保护修复工作自此具有了全面、系统的法律依据。

湿地专门法律(以下简称“湿地法”)是环境法体系的重要组成，由于各国历史文化与国情等因素，不同国家湿地相关法律在立法目的、湿地界定、适用范围、保护管理、法律责任等内在结构存在巨大差异。湿地相关的早期法律多为水法、渔业法、污染防治法等，如 1851 年美国明尼苏达州法第 103 章为水法，内容中包括湿地保护专门条款。虽然《湿地公约》于 1971 年签署，在 1975 年正式生效，但是 2000 年前后各国才陆续开始制定国家湿地专门法律。

湿地法是维持湿地生态特征的关键保障，对湿地生态组分、过程和生态系统服务的科学认知是立法的前提依据。各国湿地相关法律制定的时期不同，湿地相关法律的保护对象侧重和保护措施与当时湿地科学进展及保护实践经验密切相关。湿地是水鸟的栖息地，水鸟是湿地生态系统的指示因子，是湿地保护应重点关注的对象。迁徙水鸟因其生活史特性，其保护具有特殊的要求，法律中无水鸟专门相关条

款、内容是否符合迁徙水鸟及栖息地的特性，事关保护成效。

东亚-澳大利西亚迁飞区覆盖 22 个国家，除中国外，已通过湿地保护法的有美国、韩国等，其他国家湿地相关法规广泛分布于水、环境、生物多样性（含自然或野生动植物）等法律。中国的《湿地保护法》对湿地的界定与《湿地公约》基本保持了一致，融合了中国的湿地保护管理最新理念与实践，并专门制定了水鸟条款，将促进水鸟及栖息地的保护。而在迁飞区尺度开展水鸟保护，单个或几个国家难以实现，需要全域国家共同努力，这有赖于各国湿地及水鸟相关法律法规的保障。

为掌握迁飞区各国湿地与水鸟保护的保障状态，有必要梳理各国国家湿地法及相关法律法规的现状与发展过程，对比研究法律体系与相关内容异同，为中国《湿地保护法》的具体实施提供参考建议，为迁飞区各国湿地与水鸟保护提供交流素材。

该任务的顺利开展和完成将支持迁飞保护网络项目“组分一：加强国家和省级层面保护地系统规划、政策制定、融资体系和主流化”相关目标实现，促进“成果 2：通过立法、规划和部门主流化，加强迁飞路线的湿地保护。”

### 三、合同任务目标

2022 年 6 月，《湿地保护法》开始生效，将对中国湿地保护修复、管理和合理利用，以及包括迁徙水鸟在内的湿地生物多样性产生深远的影响。本项目将结合中国湿地保护工作的形势和要求，基于中国《湿地保护法》内在结构的要点分析，收集并梳理东亚-澳大利西亚迁飞区至少 5 个典型国家湿地专门法律与相关法律，对比研究中外湿地法律的侧重与异同，并重点研究水鸟及栖息地相关条款，解析各国法律与《湿地公约》、东亚-澳大利西亚迁飞区伙伴关系协定等国际条约和协定间的关系。

本项目将通过多种渠道获取迁飞区国家湿地专门法与水法、环境法、生物多样性法、渔业法等湿地相关法律法规的原文或英译文，分析迁飞区国家湿地法律体系。在体系现状分析的基础上，选取资料相对丰

富的国家，针对其湿地相关主要法律，梳理其内在结构以及相关法律之间的关系，提炼相关法律的关键信息。对比研究各国湿地相关法律的湿地界定、体制机制、部门分工、管理制度、保护措施、法律责任等内容，深入分析水鸟保护相关条款及实施中的潜在问题。完成各国湿地保护相关法律的对比分析报告，并对我国《湿地保护法》贯彻落实提出政策和措施建议等。

该任务具体贡献于项目：

产出 2.1：加强国家和省级层面湿地保护政策和法规的制定，包括《湿地保护法》及其他国家重要湿地的管理政策。

产出 5.1：通过有针对性的宣传和教育活动，提高公众对湿地和迁徙水鸟的认识

实现项目成果框架中的指标：

指标 7：关键部门的迁徙水鸟保护纳入了“十四五规划”的需求，包括：自然资源、农业农村、水资源

指标 8：在项目情景下试行的基于部门的可持续利用湿地资源的技术准则的数量

#### 四、主要任务

本合同承包方将在国家林草局指导下，与项目办，包括项目首席技术顾问和环境政策与立法专员，及其他相关专家（包括当地专家）密切合作，整理和比较迁飞区国家湿地相关法律，具体任务如下：

- 1) 收集可获取的迁飞区国家湿地专门法与水法、环境法、生物多样性法、渔业法等湿地相关法律的原文或英译文，分析迁飞区国家湿地法律体系，包括现有法律数量、法律类别与性质、法律制定时间、过程及趋势。
- 2) 在法律体系与现状分析的基础上，选取法律数量与背景资料相对丰富的国家，针对这些典型国家湿地相关主要法律，梳理法律内在结构以及相关法律之间的关系，提炼相关法律的关键信息，分析各国法律总体特点和实施进展等。



- 3) 对比研究选取俄罗斯、美国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰等典型国家湿地相关法律的湿地界定、体制机制、部门分工、管理制度、保护措施、法律责任等内容，并深入分析水鸟与栖息地保护相关条款及法律落实情况，包括存在的问题、瓶颈、机会、成效及经验和做法等，分析其与《湿地公约》、东亚-澳大利西亚迁飞区伙伴关系协定以及其他相关多边环境公约的关系和一致性，总结与《湿地保护法》的主要法律制度相关的典型国际案例（Best management practices）。
- 4) 形成各国湿地保护相关法律的对比分析报告，并对我国《湿地保护法》贯彻落实提出针对性的政策和措施建议等，提交项目办和国家林业和草原局湿地管理司。

## 五、预期产出

《东亚-澳大利西亚迁飞区国家湿地保护相关法律比较分析报告》  
(终稿)

注：

- 1) 本合同的所有产出均需由各利益相关方认可；
- 2) 本合同的所有产出归项目办所有，分包商应按照产出时间进度要求，及时向项目办提交；
- 3) 如有成果宣传品，应在适当位置体现项目标识（LOGO），具体要求项目办负责解释。

## 六、进度要求

产 出	完成时间	提交文本
1、初步确定工作方案	合同签署 15 日内	中文方案一份
2、收集和分析迁飞区国家湿地法律文本	合同签署 3 个月内	迁飞区国家法律文本列表（中文）
3、对比研究中国与其他迁飞区	合同签署 5 个月内	中文报告初稿

国家湿地相关法律，完成《东亚-澳大利西亚迁飞区国家湿地保护相关法律比较分析报告》（初稿），并征求意见。		
4、根据意见完善报告，并通过专家评审会。	合同签署 6 个月内	
5、提交《东亚-澳大利西亚迁飞区国家湿地保护相关法律比较分析报告》（终稿）	合同签署 7 个月内	中文报告全文及英文摘要

## 七、任务预算

本合同预算为人民币壹拾万元整（¥100,000.00），用于完成本合同的所有工作任务。

## 八、 资质要求

（一）中华人民共和国境内注册的独立法人机构：

- 1) 开展过十年以上生态、环境、生物多样性等领域研究项目；
- 2) 主要研究领域包括湿地相关法律体系建设、生物多样性、迁徙水鸟、多边环境公约或协定等；
- 3) 在人员、技术、资金等方面具有相应的能力，参与过全球环境基金国际合作项目经验者优先。

（二）项目小组应符合以下要求：

- 1) 项目负责人应具有生态学、环境学等相关领域的博士学位，高级专业技术职称（需提供相应证明文件）；
- 2) 项目负责人应具有东亚-澳大利西亚迁飞区国际合作的工作经验；
- 3) 项目负责人应从事湿地生态系统和环境领域研究工作 15 年以上，具有较强的学术和应用研究基础，掌握全球湿地保护前沿形势，熟悉中国《湿地保护法》、《湿地公约》等内容；
- 4) 项目负责人应具有良好的中、英文读写能力；

- 5) 项目负责人负责过生物多样性等国际合作项目的优先；
- 6) 项目成员应具有生态学、外国语言文学等相关领域的多元化学科背景（需提供学历和学位证明）；
- 7) 项目成员至少 1 人具备与多个项目利益相关方协调工作的能力。

## 九、 实施分包依据的主要文件

- ✓ 国家林草局/UNDP/GEF “东亚-澳大利西亚迁飞路线中国候鸟保护网络建设项目”项目文件
- ✓ 项目 2022-2023 双年度工作计划（TYWP），活动编号：5.1.2 湿地保护法律体系国际做法整理与比较