

附件一

## 《湿地保护条例（草案）》听证议题

湿地与森林、海洋并称为全球三大生态系统。湿地具有涵养水源、净化水质、蓄洪防旱、调节气候和维护生物多样性等重要生态功能，健康的湿地生态系统是维护国家生态安全和经济社会可持续发展的重要基础。保护湿地对于维护生态平衡，改善生态状况，保护生物多样性，实现人与自然和谐都具有十分重要的意义。

但是，我国湿地仍遭受非法占用、围垦、污染、过度捕捞和采集、外来物种入侵等威胁，其主要原因就是我国至今没有一部国家层面的专门针对湿地生态系统保护的法律法规。为了适应湿地生态系统保护的客观要求，完善湿地保护法律制度，我局草拟了《湿地保护条例（草案）》。为体现立法的科学性和民主性，根据《行政法规制定程序条例》第十二条的规定“起草行政法规，应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取召开座谈会、论证会、听证会等多种形式”和《国务院关于严格控制新设行政许可的通知》（国发〔2013〕39号）（以下简称国发〔2013〕39号）的有关要求，结合《湿地保护条例（草案）》的相关内容，特安排本次听证会。

### 议题一：国家和地方重要湿地确定

《湿地保护条例（草案）》中规定的国家和地方重要湿地确定审批制度是否必要、可行？

背景介绍：根据湿地的重要程度、生态功能、价值等，湿地分

为国家重要湿地、地方重要湿地和一般湿地。对湿地划分不同等级实行分级保护，是充分发挥湿地功能的重要措施。国家和地方重要湿地是我国湿地的精华，其生态区域敏感、脆弱，是开展湿地保护管理的重点和主战场。2000年，由国家林业局牵头，外交部、国家计委、财政部、农业部、水利部等国务院17个部门共同颁布的《中国湿地保护行动计划》确定了173块国家重要湿地。但目前由于缺乏国家和地方重要湿地确定和调整的具体程序性规定，在此之后没有再确定新的重要湿地，不利于对重要湿地的保护管理。

为规范国家和地方重要湿地的保护管理，在《湿地保护条例（草案）》中对国家和地方重要湿地确定及调整的审批程序作出具体规定。

#### **《湿地保护条例（草案）》条文：**

**第十九条** 国家重要湿地及其调整，由国务院林业主管部门会同国土资源、环境保护、城乡建设、水利、农业、海洋等主管部门提出意见，经专家论证后，报国务院批准。

地方重要湿地及其调整，由省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门会同有关部门提出建议，经专家论证后，报省、自治区、直辖市人民政府批准公布，并报国务院林业、国土资源、环境保护、城乡建设、水利、农业、海洋等主管部门备案。涉及省际、省界河流、湖泊的，省、自治区、直辖市人民政府应当征求有关流域管理机构的意见。

#### **议题二：国际重要湿地确定**

**《湿地保护条例（草案）》中规定的国际重要湿地确定审批制度是否必要、可行？**

**背景介绍：**1971年2月2日，来自18个国家的代表在伊朗拉姆萨尔签署了《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（简称《湿地公约》）。《湿地公约》于1975年12月21日正式生效，是全球第一个针对单一生态系统的环境公约，目前公约缔约方已达168个。《湿地公约》第二条第一款规定，每个缔约国必须指定其领土内适当湿地列入《国际重要湿地名录》，并给予充分、有效的保护。截至2014年4月8日，全球共有2178个湿地被列入国际重要湿地名录，国际重要湿地总面积超过2.08亿公顷。中国于1992年加入《湿地公约》后，积极参与公约事务，响应公约倡导，截至2013年底我国已有46处湿地列入国际重要湿地名录，总面积399.38万公顷，为抢救性保护我国湿地、认真履行湿地公约义务、提升我国的国际影响力和“软实力”发挥了非常重要的作用。

为进一步规范我国国际重要湿地申报管理，根据《湿地公约》的要求并结合我国实际和多年实践经验，在《湿地保护条例（草案）》中对国际重要湿地的确定及审批程序作出具体规定。

**《湿地保护条例（草案）》条文：**

**第二十条** 具有全球代表性或者稀有性或者独特性的湿地，或者对保护生物多样性具有国际重要意义，并符合国际湿地公约规定的湿地，可以确定为国际重要湿地。

国际重要湿地的确定，由国务院有关主管部门或者湿地所在地省、自治区、直辖市人民政府向国务院林业主管部门提出，国务院林业主管部门组织专家论证并审核后，经国务院同意，报国际湿地公约秘书处核准。

### **议题三：占用或者征收重要湿地审核**

**《湿地保护条例（草案）》中规定的占用或者征收重要湿地审核制度是否必要、可行？**

**背景介绍：**根据第二次全国湿地资源调查结果：全国湿地总面积 5360.26 万公顷，湿地率仅为 5.58%，远低于世界 8.6% 的平均水平。10 年间湿地面积减少了 339.63 万公顷，减少率 8.82%，其中自然湿地面积减少了 337.62 万公顷，减少率为 9.33%。湿地面积减少的主要原因是围垦和基建占用，根据调查，近 10 年来受基建占用威胁的湿地面积由 12.76 万公顷增加到 129.28 万公顷，增长了近 10 倍。这种现象如不遏止，必然将进一步加剧我国湿地丧失和破坏，进而导致湿地面积进一步减少、生态系统服务功能退化、生物多样性丧失，对我国生态安全和经济社会持续发展带来不良影响。

为了严格控制占用或者征收湿地行为，实施湿地用途管制，扭转湿地持续减少趋势，确保实现我国到 2020 年湿地面积不少于 8 亿亩的目标，在《湿地保护条例（草案）》中对占用或者征收国际重要湿地、国家重要湿地和地方重要湿地的审核程序作出具体规定。

#### **《湿地保护条例（草案）》条文：**

**第二十三条** 工程建设应当不占或者少占湿地。

占用或者征收国际重要湿地的，应当经国务院林业主管部门审核同意后，方可依法办理有关审批手续。

占用或者征收国家重要湿地的，经国务院林业、国土资源、环境保护、城乡建设、水利、农业、海洋等有关部门按照职责分工审核同意后，方可依法办理有关审批手续。

占用或者征收地方重要湿地的，经省、自治区、直辖市林业、国土资源、环境保护、城乡建设、水利、农业、海洋等有关部门按照职责分工审核同意后，方可依法办理有关审批手续。

#### **议题四：湿地公园设立审批**

**《湿地保护条例（草案）》中规定的湿地公园审批制度，是否必要、可行？**

**背景介绍：**湿地公园是我国湿地保护体系的重要组成部分，是保护湿地生态系统行之有效的重要举措。《国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知》（国办发〔2004〕50号）规定“对不具备条件划建自然保护区的，也要因地制宜，采取建立各种类型湿地公园等多种形式加强保护管理”。根据《国务院办公厅关于印发国家林业局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2008〕93号）的规定，我局承担了组织实施建立湿地公园保护管理工作。截至2013年底，我国已建立国家湿地公园429处，面积达189万多公顷，保护湿地面积149万多公顷；地方湿地公园294处，面积达160多万公顷。湿地公园的快速发展，对有效保护湿地、扩大湿地面积、恢复湿地生态功能发挥了巨大的作用，对改善区域生态状况，促进经济社会可持

续发展，实现人与自然和谐共处具有十分重要的意义。

为进一步规范湿地公园设立审批行为，促进国家和地方湿地公园健康发展，在总结实践经验的基础上，在《湿地保护条例（草案）》中对湿地公园的设立审批程序作出具体规定。

**《湿地保护条例（草案）》条文：**

**第二十九条** 设立国家湿地公园，由省、自治区、直辖市人民政府林业主管部门向国务院林业主管部门提出申请。国务院林业主管部门组织有关专家进行论证，对符合条件的，予以批准。

国家湿地公园的撤销、范围调整应当经原批准机关同意。

地方湿地公园的设立和管理，由省、自治区、直辖市规定。