

# 中华人民共和国湿地保护法(草案)

(二次审议稿)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 湿地资源管理
- 第三章 湿地保护与利用
- 第四章 湿地修复
- 第五章 监督检查
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

# 第一章 总 则

**第一条** 为了加强湿地保护，维护湿地生态功能及生物多样性，保障生态安全，促进生态文明建设，实现人与自然和谐共生，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国领域及管辖的其他海域内从事湿地保护、利用、修复及相关管理活动，适用本法。

本法所称湿地，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，包括低潮时水深不超过六米的海域，但水田以及用于养殖的人工水域和滩涂除外。国家对湿地实行分级管理及名录制度。

江河、湖泊、海域等的湿地保护、利用及相关管理活动还应当适用《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国长江保护法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等有关法律的规定。

**第三条** 湿地保护应当坚持保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则。

**第四条** 县级以上人民政府应当将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划，并将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入预算。

县级以上地方人民政府对本行政区域内的湿地保护负责，采

取措施保持湿地面积稳定，提升湿地生态功能。

乡镇人民政府、街道办事处组织群众做好本辖区的湿地保护工作，村民委员会、居民委员会予以协助。

**第五条** 国务院林业草原主管部门负责湿地资源的监督管理，拟定湿地保护规划和相关国家标准，负责湿地生态保护修复工作，监督管理湿地的开发利用。

国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等其他有关部门，按照职责分工承担湿地保护、修复、管理有关工作。

县级以上人民政府应当加强湿地保护协调工作。县级以上地方人民政府有关部门，按照职责分工负责湿地保护、修复、管理有关工作。

**第六条** 各级人民政府应当加强湿地保护宣传教育和科学知识普及工作，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，增强全社会湿地保护意识，营造保护湿地的良好氛围。

教育主管部门、学校应当在教育教学活动中注重培养学生的湿地保护意识。

新闻媒体应当开展湿地保护法律法规和湿地保护知识的宣传，对破坏湿地的行为进行舆论监督。

**第七条** 国家鼓励单位和个人依法通过捐赠、资助、志愿服务等方式参与湿地保护活动。

对在湿地保护方面成绩显著的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。

**第八条** 国家支持开展湿地保护科学技术研究开发和应用推广，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。

**第九条** 国家支持开展湿地保护科学技术、候鸟迁徙等方面的国际合作与交流。

**第十条** 任何单位和个人都有保护湿地的义务，对破坏湿地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。

## 第二章 湿地资源管理

**第十一条** 国家建立湿地资源调查评价制度。国务院自然资源主管部门应当会同国务院林业草原等有关部门定期开展全国湿地资源调查评价工作，对湿地类型、分布、面积、生物多样性、保护与利用情况等进行调查，建立统一的信息发布和共享机制。

**第十二条** 国家实行湿地面积总量管控制度，将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。

国务院林业草原、自然资源主管部门会同国务院有关部门根据全国湿地资源状况、自然变化情况和湿地面积总量管控要求，确定全国和各省、自治区、直辖市湿地面积总量管控目标，报国务院批准。各级地方人民政府应当采取有效措施，落实湿地面积

总量管控目标的要求。

**第十三条** 国家对湿地实行分级管理，按照生态区位、面积以及维护生态功能、生物多样性的重要程度，将湿地分为重要湿地和一般湿地。重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地，重要湿地以外的湿地为一般湿地。

国务院林业草原主管部门会同国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门发布国家重要湿地名录及范围。国际重要湿地应当列入国家重要湿地名录。重要湿地依法划入生态保护红线。

省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的部门负责发布省级重要湿地名录及范围，并向国务院林业草原主管部门备案。

一般湿地的名录及范围由县级以上地方人民政府或者其授权的部门发布。

**第十四条** 国务院林业草原主管部门应当会同国务院有关部门，依据国民经济和社会发展规划、国土空间规划和生态环境保护规划编制全国湿地保护规划，报国务院或者其授权的部门批准后组织实施。

县级以上地方人民政府林业草原主管部门应当会同有关部门依据本级国土空间规划和上一级湿地保护规划，组织编制本行政区域内的湿地保护规划，报同级人民政府批准后组织实施。

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。经批准的湿地保护规划需要调整

的，按照原批准程序办理。

县级以上人民政府林业草原主管部门建立湿地保护专家委员会，对编制湿地保护规划进行评估论证。

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。

**第十五条** 国务院林业草原、标准化主管部门会同国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村主管部门组织制定湿地分级分类、监测预警、生态修复等国家标准；国家标准未作规定的，省、自治区、直辖市人民政府可以制定地方标准。

**第十六条** 办理自然资源权属登记涉及湿地的，应当按照规定记载湿地的地理坐标、空间范围、类型、面积等信息。

**第十七条** 国家严格控制占用湿地。

禁止占用国家重要湿地，国家重大项目、防灾减灾项目、重要水利及保护设施项目、湿地保护项目等除外。

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，涉及国家重要湿地的，应当征求国务院林业草原主管部门的意见。涉及省级重要湿地或者一般湿地的，应当按照管理权限，征求县级以上地方人民政府授权的部门的意见。

**第十八条** 建设项目确需临时占用湿地的，应当依照《中华

《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》等有关法律法规的规定办理。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。

**第十九条** 除因防洪、航道、港口或者其他水工程占用河道管理范围及蓄滞洪区内湿地外，经依法批准占用重要湿地的单位应当根据当地自然条件恢复或者重建与所占用湿地面积和质量相当的湿地。没有条件恢复、重建或者恢复、重建不符合湿地修复标准的，应当缴纳湿地恢复费，不再缴纳其他相同性质的恢复费用。

湿地恢复费缴纳和使用管理办法由国务院财政部门会同国务院林业草原等有关部门制定。

**第二十条** 国务院林业草原主管部门应当按照监测技术规范开展国家重要湿地资源动态监测，及时掌握湿地分布、面积、水量、生物多样性、受威胁状况等变化信息。

国务院林业草原主管部门应当对国家重要湿地资源的监测数据进行评估，并按照规定发布预警信息。

省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门应当按照监测技术规范开展省级重要湿地动态监测、评估和预警工作。

县级以上地方人民政府林业草原主管部门应当加强对一般湿地的动态监测。

### 第三章 湿地保护与利用

**第二十一条** 省级以上人民政府及其有关部门根据湿地保护规划和湿地保护需要，依法将湿地纳入国家公园、自然保护区或者自然公园。

**第二十二条** 各级地方人民政府及其有关部门应当采取措施，预防和控制人为活动对湿地及其生物多样性的不利影响，加强湿地污染防治，减缓人为因素和自然因素导致的湿地退化，维护湿地生态功能稳定。

在湿地范围内从事旅游、种植、畜牧、水产养殖、航运等利用活动，应当避免改变湿地的自然状况，并采取措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

县级以上人民政府有关部门在办理环境影响评价、国土空间规划、海域使用、养殖、防洪等相关行政许可时，应当加强对有关湿地利用活动的必要性、合理性以及湿地保护措施等内容的审查。

**第二十三条** 各级地方人民政府对省级重要湿地和一般湿地利用活动进行分类指导，鼓励单位和个人开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、生态教育、自然体验等活动，适度控制种植养殖等湿地利用规模。鼓励有关单位优先安排当地居民参与湿地管护。

**第二十四条** 县级以上地方人民政府应当充分考虑保障重要

湿地生态功能的需要，优化重要湿地周边产业布局。

县级以上地方人民政府可以采取定向扶持、产业转移、吸引社会资金、社区共建等方式，推动湿地周边地区绿色发展，促进经济发展与湿地保护相协调。

**第二十五条** 禁止从事下列破坏湿地及其生态功能的活动：

(一) 开（围）垦、排干自然湿地，永久性截断自然湿地水源；

(二) 擅自填埋自然湿地，擅自采砂、采矿、取土；

(三) 排放不符合水污染物排放标准的工业废水、生活污水及其他污染湿地的废水、污水，倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物；

(四) 过度放牧或者滥采野生植物，过度捕捞或者灭绝式捕捞，过度施肥、投药、投放饵料等污染湿地的种植养殖行为；

(五) 其他破坏湿地及其生态功能的活动。

**第二十六条** 县级以上人民政府有关部门应当按照职责分工，开展湿地有害生物监测工作，及时采取有效措施预防、控制、消除有害生物对湿地生态系统的危害。

**第二十七条** 县级以上人民政府应当加强对国家重点保护野生动植物集中分布湿地的保护。任何单位和个人不得破坏鸟类和水生生物的生存环境。

禁止在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地从事捕鱼、挖捕底栖生物、捡拾鸟蛋、破坏鸟巢等危及水鸟生存、

繁衍的活动。开展观鸟、科学研究以及科普活动等应当保持安全距离，避免影响鸟类正常觅食和繁殖。

在重要水生生物产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等重要栖息地应当实施保护措施。在洄游通道建闸、筑坝，对水生生物洄游有严重影响的，建设单位应当建造过鱼设施或者采取其他补救措施。

禁止向湿地引进和放生外来物种，确需引进的应当进行科学评估，并依法取得批准。

**第二十八条** 国务院水行政主管部门和各级地方人民政府应当加强对河流、湖泊范围内湿地的保护，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，严格控制河流源头和蓄滞洪区、水土流失严重区等区域的湿地开发利用活动，减轻对湿地及其生物多样性的不利影响。

**第二十九条** 国务院自然资源主管部门和沿海各级地方人民政府应当加强滨海湿地的保护，严格管控围填滨海湿地。经依法批准的项目，应当同步实施生态保护修复，减轻对滨海湿地生态功能的不利影响。

**第三十条** 国务院住房城乡建设主管部门和各级地方人民政府应当加强对城市湿地资源的保护，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，发挥雨洪调蓄、净化水质、休闲游憩、科普教育等功能。

**第三十一条** 红树林湿地所在地县级以上地方人民政府应当

组织编制红树林湿地保护专项规划，采取有效措施保护红树林湿地。

红树林湿地应当列入重要湿地名录，对符合国家重要湿地标准的，应当优先列入国家重要湿地名录。

禁止占用红树林湿地。经省级以上人民政府有关部门评估，确因国家重大项目、防灾减灾等需要占用的，应当依照有关法律的规定办理，并做好保护和修复工作。相关建设项目改变红树林所在河口水文情势、对红树林生长产生较大影响的，应当采取有效措施减轻不利影响。

禁止在红树林湿地挖塘，禁止采伐、采挖、移植红树林或者过度采摘红树林种子，禁止投放、种植危害红树林生长的物种。因科研、医药或者红树林湿地保护等需要采伐、采挖、移植、采摘的，应当依照有关法律法规办理。

**第三十二条** 泥炭沼泽湿地所在地县级以上地方人民政府应当制定泥炭沼泽湿地保护专项规划，采取有效措施保护泥炭沼泽湿地。

符合重要湿地标准的泥炭沼泽湿地，应当列入重要湿地名录。

禁止在泥炭沼泽湿地擅自开采泥炭和地下水，禁止将泥炭沼泽湿地蓄水向外排放，因防灾减灾需要的除外。

**第三十三条** 中央财政应当加大对国家重要湿地保护的投入，加大对国家重要湿地所在地区的财政转移支付力度。

国家鼓励湿地生态保护地区与湿地生态受益地区人民政府通过协商或者市场机制进行地区间生态保护补偿。

因生态保护等公共利益需要，造成湿地所有者或者使用者合法权益受到损害的，县级以上人民政府应当给予补偿。

## 第四章 湿地修复

**第三十四条** 县级以上人民政府应当坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则，加强湿地修复工作，恢复湿地面积，提高湿地生态系统质量。

县级以上人民政府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。

**第三十五条** 县级以上人民政府组织开展湿地保护与修复，应当充分考虑水资源禀赋条件和承载能力，合理配置水资源，保障湿地基本生态用水需求，维护湿地的生态功能。

**第三十六条** 国家鼓励和支持因地制宜采取退耕还湿、退牧还湿、退养还湿、退塘还湿等措施，恢复湿地生态功能。

县级以上地方人民政府应当按照湿地保护规划，因地制宜采取水体治理、土地整治、植被恢复等措施，增强湿地生态功能和碳汇功能。

**第三十七条** 红树林湿地所在地县级以上地方人民政府应当对生态功能重要区域、海洋灾害风险等级较高地区、濒危物种保护区域或者造林条件较好地区的红树林湿地优先实施修复，对严

重退化的红树林湿地进行抢救性修复，修复应当尽量采用本地树种。

**第三十八条** 泥炭沼泽湿地所在地县级以上地方人民政府应当因地制宜，组织对退化泥炭沼泽湿地进行修复，并根据泥炭沼泽湿地的类型、发育状况和退化程度等，采取相应的修复措施。

**第三十九条** 修复重要湿地应当编制湿地修复方案，并按照湿地修复方案进行修复。

**第四十条** 国家重要湿地的修复方案应当报国务院林业草原主管部门批准，国务院林业草原主管部门应当征求国务院自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门的意见。

国家重要湿地修复完成后，应当经国务院林业草原主管部门验收合格，依法公开修复情况。

**第四十一条** 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。

因重大自然灾害造成湿地破坏，以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的，由县级以上人民政府组织实施修复。

## 第五章 监督检查

**第四十二条** 县级以上人民政府林业草原、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村主管部门应当依照本法

规定，按照职责分工对湿地的保护、修复、利用等活动进行监督检查，依法查处破坏湿地的违法行为。

**第四十三条** 县级以上人民政府林业草原、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村主管部门进行监督检查，有权采取下列措施：

（一）询问被检查单位或者个人，要求其对与监督检查事项有关的情况作出说明；

（二）进行现场检查；

（三）查阅、复制有关文件、资料，对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料予以封存；

（四）查封、扣押涉嫌违法活动的场所、设施或者财物。

**第四十四条** 对县级以上人民政府林业草原、自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村主管部门依法履行监督检查职责，有关单位和个人应当予以配合，不得拒绝、阻碍。

**第四十五条** 国务院林业草原主管部门应当加强对国家重要湿地保护情况的监督检查。省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门应当加强对省级重要湿地保护情况的监督检查。

县级人民政府林业草原主管部门和有关部门应当充分利用信息化手段，对湿地保护情况进行监督检查。

**第四十六条** 国家实行湿地保护目标责任制，将湿地保护纳入地方人民政府综合绩效评价内容。

对破坏湿地问题突出、考核不达标、群众反映强烈的地区，

省级以上人民政府林业草原主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人。

**第四十七条** 湿地的保护、修复和管理情况，应当纳入领导干部自然资源资产离任审计。

## 第六章 法律责任

**第四十八条** 县级以上人民政府有关部门发现破坏湿地的违法行为或者接到对违法行为的举报，不予查处或者不依法查处，或者有滥用职权等其他不依法履行职责行为的，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。

**第四十九条** 违反本法规定，建设项目擅自占用国家重要湿地的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期拆除在非法占用的湿地上新建的建筑物、构筑物和其他设施，修复湿地或者采取其他补救措施，按照违法占用湿地的面积，处每平方米一千元以上一万元以下罚款。违法行为人不停止建设或者逾期不拆除的，由作出行政处罚决定的部门依法申请人民法院强制执行，强制拆除、建筑垃圾清运处置等费用由违法行为人承担。

**第五十条** 建设项目占用重要湿地，未依照本法规定恢复、重建湿地的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令限期恢复、重建湿地；逾期未改正的，由县级以上人民政府林业草原主管部门委托他人代为履行，所需费用由违法行为人承担，按照占

用湿地的面积，处每平方米五百元以上二千元以下罚款。

**第五十一条** 违反本法规定，开（围）垦、填埋自然湿地的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并处被破坏湿地每平方米五百元以上五千元以下罚款；破坏国家重要湿地的，并处被破坏湿地每平方米一千元以上一万元以下罚款。

违反本法规定，排干自然湿地或者永久性截断自然湿地水源的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并处五万元以上五十万元以下罚款；造成严重后果的，并处五十万元以上一百万元以下罚款。

**第五十二条** 违反本法规定，在红树林湿地内挖塘的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，处被破坏湿地每平方米一千元以上一万元以下罚款；对树木造成毁坏的，责令限期补种成活被毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，无法确定毁坏株数的，按照相同区域同类树种生长密度计算株数。

违反本法规定，在红树林湿地内投放、种植妨碍红树林生长物种的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期清理，处二万元以上十万元以下罚款；造成严重后果的，处十万元以上一百万元以下罚款。

**第五十三条** 违反本法规定，擅自开采泥炭的，由县级以上

人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并处采挖泥炭每立方米二千元以上五千元以下罚款。

违反本法规定，从泥炭沼泽湿地向外排水的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令停止违法行为，限期修复湿地或者采取其他补救措施，没收违法所得，并处一万元以上十万元以下罚款；情节严重的，并处十万元以上一百万元以下罚款。

**第五十四条** 违反本法规定，未编制修复方案修复湿地或者未按照修复方案修复湿地，造成湿地破坏的，由国务院林业草原主管部门责令改正，处十万元以上一百万元以下罚款。

**第五十五条** 破坏湿地的违法行为人未按照规定期限或者未按照修复方案修复湿地的，由县级以上人民政府林业草原主管部门委托他人代为履行，所需费用由违法行为人承担。

**第五十六条** 违反本法规定，拒绝、阻碍县级以上人民政府有关部门依法进行的监督检查的，处二万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，可以责令停产停业整顿；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

**第五十七条** 违反本法规定，造成生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权依法请求违法行为人承担生态环境损害赔偿责任。

**第五十八条** 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第五十九条** 本法下列用语的含义：

(一) 红树林湿地，是指由红树植物为主组成的近海和海岸潮间湿地；

(二) 泥炭沼泽湿地，是指有泥炭发育的沼泽湿地。

**第六十条** 本法自 年 月 日起施行。