关于《无锡市湿地保护条例》的解读

根据《无锡市制定地方性法规条例》的有关规定，现对《无锡市湿地保护条例》（以下简称《条例》）作如下解读：

一、制定《条例》的必要性

湿地被称为地球的“肾”，具有保持水源、净化水质、蓄洪防旱、调节气候和维持生物多样性等重要生态功能，与森林、海洋并称为地球三大生态系统。根据全国第二次湿地资源调查结果，我市湿地面积10.75万公顷，湿地总面积占辖区面积比重为22.5%。湿地资源是我市生态文明建设的基底，是全市生态文明建设体系的重要组成部分和社会经济可持续发展的重要基础。近年来，在市委、市政府的正确领导下，我市创建3家国家级湿地公园、6家省级湿地公园、26个湿地保护小区，自然湿地保护率达到62%，湿地保护工作取得长足进步。但湿地被占用、湿地资源不合理利用等问题屡有发生，湿地生态质量持续下降，湿地生态功能逐步减弱。湿地保护是多领域、多部门参与的生态保护事业，我市长期缺乏湿地保护重大问题的统筹协调机制和协同执法机制，且湿地保护管理经费得不到持续保障。溪、浜、泾、荡、圩、塘等遍布江南水网地区的对于乡村人居环境有极大改善作用的小微湿地并未得到切实保护。湿地生物繁衍栖息地不断缩减，湿地生物多样性遭到破坏。湿地科研监测和科普宣教尚未能建立完善体系。

综合以上，湿地保护工作迫切需要加强和规范。制定本条例，对于依法保护湿地资源、改善生态环境，巩固和提高生态文明建设成果具有重大现实意义。2016年《江苏省湿地保护条例》出台，南京、苏州、盐城等兄弟市也相继出台法规，这也为我市湿地保护立法提供很好参考。因此，制定一部符合我市湿地保护要求和实际、便于操作的地方性法规，非常必要。

二、《条例》的主要内容

《条例》共七章、五十六条，主要内容包括总则、湿地保护规划、湿地保护方式、湿地保护利用、监督管理、法律责任与附则。《条例》主要从以下几个方面作出了重点规定：

1. 关于湿地定义。

《条例》对湿地概念进行了科学界定，由于国家层面尚未立法，“湿地”在法律上概念尚未明确，本条例以《江苏省湿地保护条例》对湿地的定义为基础，明确湿地是指天然或者人工形成、常年或者季节性积水地带和水域，包括湖泊、河流、沼泽、库塘等湿地。

在调研和征求意见过程中，有些单位提出用狭义的湿地定义，即正在开展的国土三调确定的湿地范围。基于以下考虑，《条例》没有采用狭义的湿地定义，而是采用广义的湿地定义来确定本法的适用范围。一是国际湿地公约是采用了广义的湿地定义。我国政府于1992年正式加入湿地公约，湿地公约履约办公室设在国家林草局，意味着正式承认了广义的湿地定义。二是尊重湿地保护管理的历史现状。广义的湿地定义是科学的，能够更好的体现湿地生态保护的价值，也是为社会各界广泛接受和认可的定义。我市湿地一直以来是按照广义的湿地范围来进行保护和管理的，并且已经形成较为完整的湿地保护管理体系。三是与上位法衔接。《江苏省湿地保护条例》是广义的湿地定义。采用该定义有利于维持现有湿地保护体系和成效，也符合我们的立法初衷。

1. 关于湿地保护的基本原则

《条例》明确湿地保护遵循全面保护、生态优先、科学规划、合理利用和持续发展的原则，应当将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划，建立政府主导和社会共同参与的湿地保护机制。

1. 关于湿地保护管理机制

鉴于湿地保护管理涉及多领域、多部门，我市湿地保护管理事业长期缺乏协调机制，立足于我市湿地保护管理现状，从有利于湿地保护的角度出发，《条例》规定“市、县级市人民政府应当成立湿地保护委员会，组织、协调、决定湿地保护工作中的重大问题。”湿地保护委员会由湿地行政主管部门以及发展改革、水利、农业农村、财政、生态环境、住房城乡建设、公安、市政园林、交通运输、文广旅游、教育等多部门组成。同时建议区人民政府可以根据需要成立湿地保护协调机构，组织、协调、决定湿地保护工作中的重大问题。

1. 关于湿地宣传教育

湿地保护工作提升重在提升公众的保护意识。《条例》第九条规定“市、县级市、区人民政府及有关部门、新闻媒体、学校应当加强湿地保护宣传教育，普及湿地法律、法规和科学知识，提高全社会的湿地保护意识。”《条例》规定“每年四月的第三周为无锡市湿地保护宣传周。”宣传周选取的时期为鸟类繁殖季节，野生动物尤其是鸟类的多样性是衡量湿地保护成效的“金指标”。届时可结合鸟类生态习性、鸟类与湿地的关系、湿地与人类的关系、如何通过保护鸟类来更好地保护湿地等多个角度开展宣传活动。

《条例》第三十条规定“鼓励和支持以湿地学校、湿地修复教育基地等形式开展以湿地环境认知、湿地保护为主题的自然教育活动，推广普及湿地知识。”第三十八条规定“鼓励和支持利用梁鸿湿地、蠡湖湿地、长广溪湿地、江阴长江窑港口湿地、宜兴太湖湿地等自然景观独特、历史和人文价值显著的湿地资源，加强对吴文化等本土文化的宣传，打造无锡湿地文化品牌。”条款侧重于湿地科学知识在青年群体中的普及推广以及无锡湿地特色文化品牌的打造。

1. 关于湿地保护规划

保护湿地，要从源头抓起，规划先行。《条例》就湿地保护规划的编制程序、编制内容、咨询机制、湿地名录管理等内容做出规定。《条例》规定湿地保护规划应当符合国土空间总体规划，明确湿地区域范围、目标任务、总体布局、保护重点、保障措施、保护投入和利用方式等内容，并与环境保护规划、防洪规划、水资源规划、水功能区划、河湖保护规划、水土保持规划等相衔接。湿地保护规划是湿地保护、利用、管理的依据，任何单位和个人不得擅自修改或者调整。确需修改或者调整的，按照原编制和批准程序报批、公布和备案。

1. 关于湿地名录管理和湿地分级保护

根据《国务院办公厅关于印发湿地保护修复制度方案的通知》关于“建立湿地分级体系”的规定和《江苏省湿地保护条例》规定，《条例》规定对湿地实行名录管理制度和分级保护制度。《条例》第十五条规定“湿地名录应当明确湿地的名称、类型、面积、图斑、土地权属、保护级别、保护范围、主管部门、管理单位等内容。”第十六条规定“根据湿地保护规划和湿地生态功能、生物多样性的重要程度，湿地分为国家重要湿地、省级重要湿地、市级重要湿地、一般湿地，并以湿地名录予以确定。”

1. 关于湿地保护方式

《条例》规定对湿地实施全面保护，增强湿地生态功能、提升湿地生态质量。通过自然保护区、湿地公园、湿地保护小区等形式开展湿地保护。值得提出的是，《条例》第二十条规定“面积小于八公顷的湖泊湿地、沼泽湿地、库塘湿地，以及宽度十米以下、长度五千米以下的河流湿地，作为小微湿地管理。”条例第二十四条规定“小微湿地的保护范围、保护措施、保护标准由市湿地行政主管部门制定，经市湿地保护委员会讨论后，报市人民政府批准并公布实施。对退化和遭破坏的湿地按照湿地保护规划采取多种措施进行修复。”小微湿地保护为《条例》首次提出。无锡地处江南水网地区，八公顷以下的小微湿地密布。长期以来湿地保护侧重于大的湖泊、河流湿地的保护，对于浜、荡、圩等江南水乡特有的小微湿地未得到妥善保护。开展小微湿地保护修复，可以扩大湿地面积，弥补人类活动引起的湿地损失，改善乡村人居环境，提升湿地生态系统服务功能。

1. 关于湿地野生动物保护

2020年野生动物保护与公共卫生安全的关系提升到前所未有的高度。《条例》第二十八条第一款规定“市、县级市、区人民政府应当加强湿地野生动物保护，健全野生动物救护联动机制，引导全社会增强野生动物保护意识。”一方面突出加强野生动物疫源疫病监测，公共卫生安全设立生态屏障；另一方面强调了野生动物救护，通过有效的机制推动湿地野生动物保护。第二款规定“湿地行政主管部门应当将水鸟集中栖息和候鸟迁徙停歇的湿地划定为鸟类栖息地。鸟类栖息地所在的湿地管理责任单位应当采取措施保护和营造鸟类繁殖、栖息环境。”此条款设立源于《湿地公约》全称为《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》，全球湿地保护的初衷是为了更好的保护湿地水鸟。此外，湿地生态价值和生态服务功能集中体现在湿地的生物多样性，而生物多样性则更直观的体现在物种多样性上。无锡野生动物资源主要为野生鸟类。湿地水鸟的数量、种群分布、濒危程度直接反映湿地生境的保护和营造成效。因此，有必要专门设立条款突出湿地野生动物尤其湿地鸟类的保护。

（九）关于湿地保护利用

《条例》规定在确保湿地面积不减少、生态功能不受损、湿地资源再生能力不受影响，符合湿地保护规划要求的前提下，可以在湿地范围内开展湿地资源利用活动。利用活动包括农业利用、科普教育、文化宣传等内容。《条例》第三十九条、第四十条对湿地征占用原则和湿地临时占用做出规定。

（十）关于湿地监督检查

为了切实履行好湿地监督管理职能，结合湿地保护有关部门职责分工，《条例》第五章对湿地监督管理作出了规定，重点明确了责任考核、执法协作、湿地监测、资源调查、应急处置、生态补偿、举报投诉等内容。

同时，《条例》就湿地保护的法律责任作了明确规定。

 解读人：席永清