

绥芬河市湿地保护“十四五”规划

(2021—2025 年)

绥 芬 河 市 林 业 和 草 原 局

黑龙江省林业和草原调查规划设计院牡丹江院

2022 年 11 月

项目名称：

绥芬河市湿地保护“十四五”规划

项目承担单位：

黑龙江省林业和草原调查规划设计院牡丹江院

项目负责人： 张兴云

编写人员：

张兴云 孟凡清 于建军 王春迪 张淑丽

刘亚力 张杰坤 曹慧茗 樊凤艳 唐丽丽

刘雁飞 曾 前 李 维 王运涛 孙先军

赵朝力 李 丹

绥芬河市林业和草原局参加编写人员：

贺树民 郑 茂 田思聪 刘 洋 陈佳杭

审核人员： 徐衍武 邓振海

目录

前 言.....	1
第一章 湿地保护意义.....	1
1.1 湿地保护形势.....	1
1.2 湿地保护面临的机遇.....	3
1.3 湿地保护面临的挑战.....	8
1.4 湿地保护必要性分析.....	11
第二章 湿地保护环境条件.....	17
2.1 自然状况分析.....	17
2.2 社会经济状况分析.....	19
2.3 湿地现状.....	22
2.4 湿地保护与管理对策.....	24

第三章 指导思想、目标任务.....33

3.1 指导思想..... 33

3.2 规划原则..... 33

3.3 规划依据..... 35

3.4 规划范围..... 38

3.5 规划期限与规划目标..... 38

第四章 全面保护湿地规划.....41

4.1 严格湿地用途管控..... 41

4.2 湿地实行分级保护管理..... 43

4.3 全面保护湿地..... 48

第五章 科学管理湿地规划.....55

5.1 规章制度建设..... 55

5.2 管理能力建设..... 56

5.3 功能分区..... 58

5.4 补偿机制建设..... 59

第六章 合理利用湿地规划.....61

6.1 保障重点.....61

6.2 科学经营..... 61

6.3 合理利用湿地..... 62

第七章 工作量、投资估算及效益分析..... 65

7.1 工作量测算..... 65

7.2 投资估算.....	66
7.3 效益分析.....	69
第八章 保障措施.....	75
8.1 制度保障.....	75
8.2 资金保障.....	77
8.3 技术保障.....	77
附表、附图.....	79
附表一 绥芬河市湿地面积统计表.....	81
附表二 规划期主要项目各年度工作量规划表.....	82
附表三 规划期湿地保护规划投资估算表.....	83
附表四 规划期湿地保护规划投资来源表.....	84
附图一 绥芬河市湿地资源现状分布图。.....	85

前 言

按照《中华人民共和国湿地保护法》的要求，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。开展湿地保护规划工作，是贯彻落实贯彻习近平生态文明思想，坚持“绿水青山就是金山银山”新发展理念，实施湿地资源监督管理规范化、科学化、制度化、法制化，有效保护湿地生态资源，遏制破坏湿地资源行为的重要举措。受黑龙江省绥芬河市林业和草原局的委托，黑龙江省林业和草原调查规划设计院牡丹江院参加了《绥芬河市湿地保护“十四五”规划》（以下简称《“十四五”规划》）的编制工作。《“十四五”规划》在编制过程中广泛听取了社会人员、湿地保护相关技术人员的意见和建议。

《“十四五”规划》坚持以《中华人民共和国湿地保护法》为依据、以黑龙江省及牡丹江市湿地保护“十四五”规划为指导，充分结合了《绥芬河市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和《绥芬河市国土空间总体规划（2021—2035年）》的相关内容。

《“十四五”规划》把生态建设放在首位，阐明规划期内

湿的保护利用战略，明确湿的保护利用的指导思想、目标任务和政策措施，引导全社会严格保护湿地、节约集约合理利用湿地、优化资源配置，提高湿的利用效率。《“十四五”规划》是指导绥芬河市湿地保护利用的统领性文件。是黑龙江省及牡丹江市湿地保护“十四五”规划重要组成部分，《“十四五”规划》的实施将为湿地的保护、恢复探索出一条在资源、技术、经济上自我完善、自我循环、自我发展可持续经营的有效途径，对湿地生态系统功能的保护和恢复产生十分重要的意义。

《“十四五”规划》以 2020 年为基准年，2025 年为规划目标年。规划期为 2021—2025 年。

第一章 湿地保护意义

古往今来，人类逐水而居，文明伴水而生，人类生产生活同湿地有着密切联系。湿地如同森林、耕地、海洋一样，是人类赖以生存和发展的资源宝库，天然湿地的生物多样性、生态功能和各方面的价值都不可替代的，被誉为地球之肾。由于湿地是陆地与水体的过度地带，因此它同时兼有丰富的陆生和水生植物资源，形成了其他任何单一生态系统都无法比拟的基因库。独特的土壤、水文和气候提供了复杂的动植物群落，具有不可替代的生态功能，在建设生态文明、实现中华民族永续发展中发挥着重要作用。保护湿地、实现湿地资源可持续利用，就是在保护人类赖以生存的“自然乐园”。

1.1 湿地保护形势

湿地广泛分布于世界各地，是自然界生物多样性最丰富的生态景观，从苔原带到热带，湿地无处不在。湿地不仅在环境与生物多样性保护等方面发挥着独特的作用，而且是人类赖以生存和持续发展的重要基础，与人类的生存、发展、繁衍息息相关。它是地球上具有多种独特功能的生

态系统，在调节水文、改善气候、降解污染、控制土壤侵蚀、保留营养物质、保护生物多样性、维持生态平衡等方面发挥其它系统不可替代的重要作用。湿地既是珍贵的自然资源，也是重要的生态系统，具有不可替代的综合功能。但是长期以来人类社会对湿地资源不合理的开发利用，已导致大量自然湿地丧失或退化。湿地丧失与退化已被公认为全球的生态环境问题和社会问题之一，引起国际社会的普遍关注。直到 20 世纪中叶，人类才真正认识到保护湿地的重要性。

我国湿地面积占世界湿地的 10%，位居亚洲第一位，世界第四位。但湿地生态系统环境十分脆弱，由于认识不足，法规不完善，保护机构不健全，管理力度薄弱，人们长期不合理开发利用湿地资源，侵占、破坏湿地的事件时有发生，导致湿地问题十分严重，已经影响到湿地的可持续发展和利用。突出表现在以下几个方面：一是湿地面积锐减；二功能减低；三是生物多样性受损；四是污染加剧。我国的大部分湿地均不同程度地遭到影响。20 世纪 90 年代以来，尽管我国采取了一系列湿地保护措施，但效果不佳，有些湿地的环境问题仍有恶化趋势。湿地生态系统的保护形势不容乐观。当前，保护湿地生态系统的任务相当艰巨，而且行动迫在眉睫。

1.2 湿地保护面临的机遇

健康的湿地生态系统，是国家生态安全体系的重要组成部分，国家林草局“十四五”时期将全力推进湿地保护立法，不断完善湿地保护修复制度建设。组织落实《湿地保护修复制度方案》。实施一批湿地保护修复国家重点工程项目，并对进一步加强湿地保护管理做出了部署。《中华人民共和国湿地保护法》将于2022年6月1日起施行。这是我国首部专门保护湿地的法律，标志着我国湿地保护走向法治化。我国湿地保护事业迎来了前所未有的发展机遇。

1.2.1 积极倾斜的国家政策

我国自1992年加入《湿地公约》，中国现已加入履行《湿地公约》国家委员会。国家林业局成立湿地保护管理中心(中华人民共和国国际湿地公约履约办公室)。在《湿地公约》的有力推动下，湿地保护与合理利用已经成为我国政府在可持续发展总目标下的优先行动。于1998年国家出台《关于加强湿地保护的決定》，全面停止开垦湿地。2000年国家林业局牵头、国家7个部委联合颁布了《中国湿地保护行动计划》。2003年国务院批准了《全国湿地保护工程规划(2002—2030年)》明确了湿地保护的指导思想、目的任务、建设重点和主要措施，制定了全国湿地保

护工程长期规划和分阶段实施规划。2004 年发出《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）指出：湿地保护是生态建设的重要内容，湿地保护属于社会公益事业，鼓励全社会共同参与湿地保护。明确保护湿地是各级政府的重要职责，要求林业部门要做好组织协调工作，在不具备建立自然保护区条件的湿地区，也要因地制宜，采取建立湿地公园等多种形式加强湿地保护，扩大湿地面积，提高保护成效。2005 年国家林业局在《关于做好湿地公园发展建设工作通知》（国家林业局公报 2005（3））中指出，发展建设湿地公园，既有利于调动社会力量参与湿地保护与可持续利用，又有利于充分发挥湿地多功能效益，同时满足公众需求和社会经济发展要求，通过社会的参与和科学的经营管理，达到保护湿地生态系统，维持湿地多种效益持续发挥的目标。2013 年，国家林业局颁布了《湿地保护管理规定》进一步明确了湿地保护管理的对象、目标、重点、责任主体和保护措施等。近年来，我国持续加强湿地生态保护修复，国家近期优先选择以湿地保护为重点，在湿地保护中又选择天然原生湿地保护和退化湿地进行示范性的生态恢复、重建为近期国家湿地保护战略的目标。在考虑公众利益的前提下，减少天然湿地的进一步丧失和退化。特别是党的十八大以来，我

国不断强化湿地保护，湿地保护管理体系初步建立，指定了 64 处国际重要湿地、29 处国家重要湿地，建立了 600 余处湿地自然保护区、1600 余处湿地公园，湿地保护率提高到 50%以上。内地国际重要湿地监测实现全覆盖，国际重要湿地生态状况总体稳定良好，退化湿地生态状况明显改善，各地开展湿地保护的积极性显著提高。2016 年 11 月，国办印发《湿地保护修复制度方案》，各省份相继出台省级实施方案。2022 年 1 月 20 日，《湿地保护法（草案）》首次提请全国人大常委会审议。“针对湿地保护进行立法，有利于从湿地生态系统的整体性和系统性出发，建立完整的湿地保护法律制度体系”。

这些政策、措施的出台，必将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产生十分重要意义。许多濒临干涸的湿地重新焕发生机，退田还湖、退耕还湿的面积开始由小变大。“十三五”期间，全国新增湿地面积达 300 多万亩。目前，我国初步建立以国家公园、湿地自然保护区、湿地公园为主体的湿地保护体系。在《湿地公约》第十三届缔约方大会上公布的全球首批 7 个国家的 18 个城市被评为首批“国际湿地城市”，其中 6 个为中国城市。《湿地公约》第十四届缔约方大会

主会场 2022 年 11 月将在中国武汉市举办。湿地保护力度后来居上。

1.2.2 地方政府的大力扶持

黑龙江省湿地保护工作开展较晚，但保护力度大且成效显著。省委、省政府及林业厅相继发布了多个关于湿地保护的文件，加大了湿地保护管理的力度，彻底遏制了湿地的开发和破坏行为，使全省的湿地保护和管理走上了正轨。2003 年黑龙江省在全国率先颁布《黑龙江省湿地保护条例》。2015 年为适应新形势下湿地保护工作需要，重新制定了《黑龙江省湿地保护条例》。2016 年 1 月 1 日重新制订的《黑龙江省湿地保护条例》在黑龙江省正式施行。2016 年底省政府对外发布黑龙江省湿地名录。名录明确了湿地的名称、类型、保护级别、保护范围等内容。湿地名录的发布，有效地遏制了破坏湿地资源违法行为的发生，切实加强了湿地资源的有效保护和管理。2017 年出台了《黑龙江省湿地保护修复工作实施方案》，《湿地监测技术规程》等系列规章制度和地方标准，进一步完善了黑龙江省湿地保护管理制度体系。2019 年为适应机构改革和湿地保护工作的新形势，又对《实施方案》进行修订并印发，为维护黑龙江省湿地生态系统持续健康提供了制度保

障。2020 年印发了《关于进一步做好湿地监督管理工作的通知》，依法明确湿地执法主体和监督管理重点，加大对湿地违法行为的查处力度。

“十三五”期间，黑龙江省湿地保护管理制度框架基本形成。截至 2020 年底，黑龙江省已有国际重要湿地 10 处，数量居全国首位；哈尔滨市荣获了全球首批国际湿地城市称号，全球仅有 18 个城市获此殊荣；有省级以上湿地类型自然保护区 73 处，其中国家级 20 处，省级 53 处；有省级以上湿地公园 75 处，其中国家湿地公园 63 处，省级湿地公园 12 处；湿地保护小区 11 处。湿地保护率为 48.90%。形成了以湿地自然保护区为主体，湿地公园和湿地保护小区并存，其他保护形式互为补充的省级湿地保护管理体系。

在党中央、国务院关于湿地保护工作方针政策的指导下，根据《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035 年）》总体部署，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以满足人民对美好生活的向往和良好生态环境的需求为导向，加大湿地保护修复力度，维护湿地生态系统稳定性，提高湿地生态服务功能，让健康的湿地生态环境转变为最普惠的民生福祉，是今后一段时期湿地保护工作的重大使命和奋斗目标。

1.2.3 社会认知度极大提高

随着国家对生态建设的高度重视，社会对湿地的认识正在经历着把湿地看成是荒滩荒地到将湿地作为国家重要生态资源的转变。相应的，在思想观念上正在经历由注重开发利用到保护与利用并重，并逐步做到保护优先的转变。近期全国林草系统启动贯彻实施湿地保护法大学习大研讨活动，组织开展学习研讨、培训交流，让林草系统广大干部职工全面掌握湿地保护的核心要义和基本要求。组织开展多层次、多形式的普法宣传和政策解读，面向基层、面向群众广泛宣传湿地保护的新规定、新要求，必将推动湿地保护工作不断深入人心，凝聚珍爱湿地共识，深怀对自然的敬畏之心，减少人类活动的干扰破坏，守住湿地生态安全边界。伴随着现代科技的飞速发展，人类改造自然、发展经济的能力得到极大的提高，物质、文化、生活得到极大的改善，人民对生态系统的保护意识将更加强烈。

1.3 湿地保护面临的挑战

我们还要清醒地看到，湿地保护仍然是生态建设中的一个十分突出的薄弱环节，面临的形势还相当严峻。首先，面临着经济发展的巨大压力。过去的压力主要来自解决吃饭问题，为了增加耕地而大量开垦围垦湿地。当前的压力则更多的来自于对经济发展的追求，为了经济建设而过度开发湿地资源。其次，影响湿地保护管理工作的一些基本

问题未得到解决，特别是思想认识缺位，政策机制缺乏，资金投入缺少，管理体系薄弱。这些问题，导致了一些地方盲目开发利用、乱占滥用湿地的现象不断发生，使湿地面积不断减少，湿地功能不断下降。

1.3.1 湿地威胁因素增加，保护压力进一步增大

随着人口的不断增加和工业化、城镇化进程的加快，无形中导致了部分区域林缘后退、湿地面积减少、土壤侵蚀加剧、地表径流时间缩短、水土流失和沙化问题加剧，生态功能的严重退化，湿地受威胁压力进一步增大。从湿地调查情况来看，威胁湿地生态状况主要因子已从十年前的污染、围垦和非法狩猎三大因子，转变为现在的污染、过度捕捞和采集、围垦、外来物种入侵和基建占用五大因子，威胁因子出现频次增加，主要威胁因素、影响频次和面积都呈增加态势。

1.3.2 湿地保护与修复系统性认识不足

人们对于山水林田湖草沙作为生命共同体的内在机理和规律认识不足，落实整体保护、系统修复、综合治理的理念和要求还有很大差距。权责对等的管理体制和协调联动机制尚未建立，统筹生态保护修复面临较大压力和阻力。湿地生态工程建设目标、建设内容和治理措施相对单一，忽视水资源、土壤、光热、原生物种等自然禀赋的现象，

区域湿地系统功能整体提升成效不明显。探索性地开展湿地保护和恢复积累成功经验不多，缺少开展湿地保护的合作和宣传教育及培训活动机制，制约了湿地保护事业的发展。

1.3.3 湿地保护及修复多元化投入机制尚未建立

生态保护和修复工作具有明显的公益性、外部性，受盈利能力低、项目风险多等影响，加之市场化投入机制、生态保护补偿机制仍不够完善，缺乏激励社会资本投入湿地生态保护修复的有效政策和措施，生态产品价值实现转化缺乏有效途径，社会资本进入意愿不强。目前，保护费用主要以政府投入为主，投资渠道较为单一，资金投入整体不足。同时，生态工程建设由于自有财力不足立项难、建设慢、效果差问题表现突出，湿地保护管理工作不同程度地存在“等、靠、要”思想。

1.3.4 湿地保护及修复科技支撑能力不强

湿地生态系统保护和修复标准体系建设、新技术推广、科研成果转化等方面比较欠缺，理论与研究与保护利用存在一定程度的脱节现象，关键技术措施的系统性和长效性不足。科技服务平台和服务体系不健全，生态保护和修复产业仍处于培育阶段。支撑生态保护和修复的调查、监测、评价、预警等能力不足，湿地、水务、生态环境等各部门

之间信息共享机制尚未建立，湿地保护科研单位、大专院校教学单位与保护管理单位尚未深度融合，形成技术合力，湿地保护的科技支撑还十分薄弱，亟待提高。

1.4 湿地保护必要性分析

湿地是自然界富有生物多样性和较高生产力的生态系统。它不但具有丰富的资源，还有巨大的环境调节功能和生态效益。目前，我国自然生态系统总体仍较为脆弱，生态承载力和环境容量不足，经济发展带来的生态保护压力依然较大，部分地区重发展、轻保护所积累的矛盾愈加凸显。生态保护和修复系统性不足，推进有关重点生态工程建设中，山水林田湖草沙系统治理的理念落实还不到位，落实整体保护、系统修复、综合治理的理念和要求还有很大差距。这就要求我们要采取超常规手段，加强生态系统的全面保护和生态修复，进一步提高各类湿地在提供水资源、调节气候、涵养水源、促淤造陆、降解污染物、保护生物多样性等多种生态功能作用，为人类社会可持续发展发挥重要作用。

1.2.1 落实习近平生态文明思想的必然要求

中国共产党带领人民建设我们的国家，创造更加美好的生活，秉持的一个理念就是搞好生态文明，把节约资源保护环境确立为基本国策，进入新时代，以习近平为核心

的党中央把生态文明建设摆在全局工作突出位置，作出一系列决策和战略部署。党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，十八大审议通过《中国共产党章程（修正案）》，将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入党章，作为行动纲领。明确提出大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。这是新时期党中央向全国人民发出生态文明建设的新要求、新指令。要想达到这一要求，完成这一目的任务，我们就要开展了一系列根本性、开创性、长远性包括湿地保护在内的生态保护修复工作，全面加强湿地生态保护的基础上，不断加大湿地生态修复力度，持续推进湿地与河湖保护、修复、水土保持、生物多样性保护建设。推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，是生态文明建设的必然要求。

1.2.2 落实国家“三区三线”管理制度的必然选择

2019年11月，为统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》。意见要求以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，深入贯彻习近平生态文明思想，按照党中央、国务院决策

部署，落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，将三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，夯实中华民族永续发展基础。优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域，以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等区域划入生态保护红线。按照生态功能划定生态保护红线，必须强制性严格保护的区域。2022年8月17日，自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局共同印发《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》，对加强生态保护红线管理，严守自然生态安全边界提出具体要求。落实三条控制线的指导意见以及生态保护红线管理的通知，都对湿地保护利用提出具体要求，生态优先、严格保护、合理利用。

1.2.3 实现碳达峰、碳中和“双碳”目标有效途径

气候变化是人类面临的全球性问题，随着各国二氧化碳排放，温室气体猛增，对生命系统形成威胁。在这一背景下，世界各国以全球协约的方式减排温室气体。近年来，我国积极参与应对气候变化全球治理，积极参与国际社会碳减排，主动顺应全球绿色低碳发展潮流，积极布局碳中和，稳妥推进碳达峰。习近平主席七次在国际社会宣示中

国碳中和的 3060 目标，党中央、国务院已将实现碳达峰、碳中和作为中华民族永续发展和推动构建人类命运共同体的重大战略决策。中共中央、国务院制定《中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》、《国务院关于印发 2030 年前碳达峰行动方案的通知》。实现碳达峰，碳中和目标，中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施。由于，林地、草地、湿地是陆地最大的储碳库和最经济的吸碳器，在吸收二氧化碳、减缓大气中温室气体的上升以及调节气候变化等方面具有不可替代作用，林地、草地、湿地在应对气候变化的间接减排方面具有无可比拟的优势。因此，为保护人类生存环境，提高应对气候变化的能力，加强林地、湿地、草地生态系统全面保护和修复，增强森林、湿地、草地的碳汇功能，抵消自身产生的二氧化碳排放量，实现二氧化碳“零排放”，是实现“碳中和、碳达峰”的双碳 3060 目标最直接、最有效的方法之一。

1.2.4 保障国土生态安全、维护区域经济发展必然选项

湿地在维护国土生态安全、防止水土流失应对气候变化等方面具有重要的作用。绥芬河市地处我国的东部，是绥芬河水源涵养地，生态地位十分重要。随着人口的不断

增加和工业化、城镇化进程的加快，无形中导致了部分区域湿地面积减少、地表径流时间缩短、水土流失和沙化问题加剧，致使洪涝、干旱自然灾害频发。生态功能的严重退化，在对国土安全构成潜在威胁的同时，势必也影响着人们的生产和生活，制约经济社会可持续发展。因此，通过严格保护、科学恢复湿地，采取措施提高湿地质量和生态服务功能，是解决这些问题的重要途径，是维护本地区生态安全的迫切需要。“实践证明，经济发展不能以破坏生态为代价，生态本身就是经济，保护生态就是发展生产力”，坚定不移走生态优先、绿色发展之路是我们唯一选项。

1.2.5 保护生物多样性、维护生态平衡的必然要求

长期以来人类活动不断增强，对自然生态系统干扰加大，导致森林、湿地水源涵养功能有所下降，濒危物种受到威胁，自然湿地面积减少，部分湿地植被受到破坏，水土流失严重，国土生态安全受到严重威胁。开展区域山水林田湖草沙生态保护与修复已刻不容缓。林、草、湿地是生物多样性的重要载体，规划进一步明确湿地保护等级和范围，制订相应的政策和措施，加大资金投入力度，促进湿地范围内野生动植物资源保护，是保护生物多样性的必然要求。

从某种意义上讲，保护湿地就是保护我们人类自己。当今，庞大的人口数量、快速的经济增长、有限的土地资源，使得湿地保护面临着严峻的挑战。这就需要各行各业的人们齐心协力，参与到湿地保护行动中，以实现国家的可持续发展战略。生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业。我国环境容量有限，生态系统脆弱，风险高的生态环境状况，在这个问题上，我们没有别的选择，只有加强保护、科学修复。

第二章 湿地保护环境条件

2.1 自然状况分析

2.1.1 地理位置

绥芬河绥芬河位于黑龙江省东南部，地理坐标为北纬 $44^{\circ} 23'$ ，东经 $131^{\circ} 9'$ ，东与俄罗斯远东最发达的滨海边疆区接壤；南、西、北三面被东宁市包围。绥芬河市处于东北亚经济圈的中心地带，是中国通往日本海的陆路贸易口岸之一。边境线长 27.5 公里。

2.1.2 地形地貌

绥芬河坐落在长白山脉支脉老爷岭向东北延伸的主要支脉太平岭，呈西南—东北走向，地貌以山地和丘陵为主，平均海拔高度 500 米左右，俗称“八山半水一份半田”。

2.1.3 气候特征

绥芬河市属于中纬度北温带大陆性季风气候。冬季漫长寒冷干燥，夏季较湿热多雨，春秋季风交替气温变化急剧，秋天常见早霜。市区年平均气温为 2.4°C 左右，最高气温 30.7°C ，最低 -28.1°C ，无霜期 162 天，年总降水量

782.5 毫米，空气良好天数达到 300 天左右。

2.1.4 水资源

绥芬河是境内最大河流，绥芬河有南北两源，北源小绥苏河发源于东宁县太平岭，南源大绥苏河发源于吉林省汪清县的老爷岭。两源于东宁县的道河镇下游约 3 公里处汇合，东流至东宁镇进入平原地区，继而流入俄罗斯境内，向南流入日本海。以大绥苏河为上源，全长 443 公里，其中在国境内长 258 公里；干流在中国境内长 61 公里，中俄界河长 2 公里。总流域面积 17321 平方公里，其中中国境内流域面积 10059 平方公里。绥芬河属山区性河流，水流急促。流域内多年平均降水量为 500 毫米，5-8 月份的降水量占 2012 年的 65%，春季和夏秋之际成为汛期。径流年际变化大，丰、枯水相差 10.8 倍。东宁站多年平均流量为 41.5 立方米/秒，折合年径流量为 13.1 亿立方米。绥芬河流域地表植被繁茂，覆盖率高，河流泥沙含量小。绥芬河多年平均封冻时间 128 天(11 月下旬至次年 4 月上旬)，多年平均最大冰厚 0.9 米。水能资源丰富，天然落差大，理论蕴藏量为 13.9 万千瓦，上中游已建成多座小电站，但大量水能资源尚待开发利用。地下水蕴藏量 1115.12 万立方米，占水总资源的 20.1%。

2.1.5 野生动植物资源

森林覆盖率为 45.87%，主要树种有松、桦、椴、柞、榆、杨、柳、槭、胡桃楸、水曲柳等；活立木蓄积量 99.145 万立方米。具有较高经济价值的野生植物资源主要有玫瑰、山葡萄、草莓、蕨菜、黄花菜、薇菜、黄芪、五味子、龙胆草、刺五加、芍药、贝母、百合、柴胡、桔梗、苍术、益母草、穿地龙、木耳、蘑菇等。水生植物主要有香蒲、芦苇、睡莲、浮萍。

野生动物资源主要有虎、熊、野猪、马鹿、狼、狐、貉、獾、狍、獐、黄鼬、水獭、稚鸡、飞龙、沙半鸡、蛇、蛙等。自然生长的鱼有鲤鱼、鲫鱼、鲇鱼、川丁子、泥鳅、细鳞、柳根子、葫芦子等。到上个世纪 80 年代，大型哺乳动物已少见。但随着天保工程的进一步实施，大型珍稀野生动物东北虎、豹已在周围出现。

2.1.6 矿产资源

绥芬河地下矿藏主要有沸石、铬铁、辰砂，绥芬河风光沸石中的赋存浊沸石分布较广，储量可观；土地开垦 55908 亩，垦殖率 8.8%，低于全国 10.4%和全省 18.5%的垦殖率。

2.2 社会经济状况分析

2.2.1 行政区面积及人口

绥芬河市行政区面积 460 平方千米（第三次国土调查绥芬河市行政区面积 422.41 平方公里），截止到 2020 年底常住人口 11.46 万人，主要民族有汉、满、蒙、朝鲜、回族等。城乡各半，下辖绥芬河镇、阜宁镇。是中国东北地区对外开放，参与国际分工的重要窗口和桥梁，也是承接我国振兴东北和俄罗斯开发远东两大战略的重要节点城市，被誉为连接东北亚和走向亚太地区的“黄金通道”。

2.2.2 社会经济状况

绥芬河市是牡丹江市管辖的 6 个县市中面积最小、人口最少、GDP 最低的县市，2020 年绥芬河市 GDP 为 50.18 亿元，虽然经济总量比较低，但是论人均 GDP 的话，绥芬河市处于黑龙江省前列。2011 年 6 月列为黑龙江省“省直管”试点市，受黑龙江省直接管辖，被赋予黑龙江省辖市政府的经济社会管理权限。

近年来，绥芬河市充分利用两种资源，大力开拓两个市场，初步形成了现代物流、商贸、进出口加工、跨境旅游等外向型经济体系。外贸产业方面。进出口商品达到 243 大类，3500 余个品种，资源类商品进口占全市贸易额的 80%，口岸过货量占黑龙江省 80%以上；与 96 个国家和地区有贸

易往来,其中对俄贸易额连续多年占黑龙江省的 1/4 以上。2019 年末,市有外贸经营业绩企业 469 家,贸易额超亿元企业 25 家,贸易额超 5000 万元企业 49 家。境外投资项目达到 70 个,投资总额到达 15.17 亿美元;自由港和超前发展区“驻区企业”新增 14 家;境外农业种植面积新增 3.6 万公顷,境外森林采伐面积新增 15 万公顷。

绥芬河市旅游业发展具有得天独厚的优势条件,是城市经济发展的支柱产业之一。2000 年,被国家旅游局授予“中国优秀旅游城市”称号,2017 年被列入国家旅游局发布的第二批国家全域旅游示范区创建名录。目前,绥芬河市现有旅行社 46 家,经营边境游的旅行社 29 家,经营国内游、入境游旅行社 11 家,外地旅行社在绥设分社 4 家。全市拥有景点、景区 20 余个,其中,2A 级景区 1 个、A 级景区 1 个。宾馆、酒店 67 家,其中,三星级酒店一家,二星级两家,床位 7000 余张。通过绥芬河到我国的主要休闲旅游胜地的产品已达 20 余条,已成为俄罗斯游客到中国腹地旅游的主要通道,通过绥芬河可以到达俄罗斯远东及腹地旅游的传统线路和时尚线路已经初具规模。全市景区、景点开发正在稳步推进:“百年系列”建筑、“博物馆系列”景点正在规范发展运营;中共六大资料陈列馆、绥芬河博物馆、中东铁路记忆馆已经对外开放;中俄自驾游营

地、红花岭东北抗联主题小镇 2021 年 6 月对外接待游客；天长山度假区“天长地久爱情谷”规划建设中、旗镇中俄风情小镇前期规划和招商工作正在推进中。红色游、研学游、对俄医疗旅游已逐渐成熟。对俄医疗旅游已经成为对俄旅游主打产品之一。

2019 年 8 月，国务院正式批复设立中国(黑龙江)自由贸易试验区。绥芬河作为自贸试验区片区之一，将聚焦贸易便利化、投资自由化、金融国际化，积极深化改革、探索制度创新，致力于发展木材、粮食、清洁能源等进口加工业和商贸金融、现代物流等服务业，致力于建设商品进出口储运加工集散中心和面向国际陆海通道的陆上边境口岸型国家物流枢纽，打造中俄战略合作及东北亚开放合作的重要平台。

2.3 湿地现状

2.3.1 湿地面积

根据黑龙江省林业和草原局关于加强湿地资源保护管理（[2022]-1003）文件的通知精神，现阶段以 2020 年国土变更湿地数据作为我省林草管理湿地范围的要求。依据 2020 年绥芬河市国土变更湿地数据，绥芬河市现有林草管理的湿地总面积 93.20 公顷，占全市国土面积的 0.22%。

湿地保护面积 43.69 公顷，湿地保护率 46.88%（现状保护面积及保护率包括湿地管护面积 29.22 公顷）。

见附图 1《绥芬河市湿地资源现状分布图》。

2.3.1.1 湿地类型

按照湿地类型划分，灌丛沼泽面积 78.73 公顷，占湿地面积的 84.47%；沼泽草地面积 14.47 公顷，占湿地面积的 15.53%。

详见表 2—1《绥芬河市各湿地类型面积统计表》和附表一《绥芬河市湿地面积统计表》。

绥芬河市各湿地类型面积统计表

表 2—1 单位：公顷、%

湿地类型	面积	百分比
合计	93.2	100
灌丛沼泽	78.73	84.47
沼泽草地	14.47	15.53

2.3.1.2 湿地分布

绥芬河市湿地全部分布在阜宁镇，具有分布散、小特点。

见表 2—2《绥芬河市湿地分布统计表》。

绥芬河市湿地分布统计表

表 2—2

单位：公顷、%

行政区	面积	百分比
合计	93.20	100.00
阜宁镇	93.20	100.00
建西村	14.47	15.53
绥芬河林场	78.73	84.47

2.3.1.3 湿地资源特征

湿地面积小，系统功能弱。绥芬河市地处黑龙江省东部地区，受到自然环境条件的制约，湿地面积分布较少，湿地生态系统脆弱，蓄水能力差，湿地内林草植被质量不高。现实湿地面积仅有 93.20 公顷，占全市国土面积的 0.22%。因湿地面积少，自身调节能力低，生态系统稳定性差，更易受到外界因素的影响。

2.3.2 国土划分湿地类型外其它湿地

绥芬河市除国土地类划分的湿地外，还有河流水面 178.73 公顷、水库水面 83.28 公顷、坑塘水面 79.05 公顷、养殖坑塘 42.53 公顷、沟渠 28.85 公顷。这些土地类型可作为今后湿地发展补充空间。

2.4 湿地保护与管理对策

针对当前湿地保护管理的形势，为适应国家全面加强生态建设的新要求，紧紧依靠地方各级政府和全社会力量，认真落实好《关于加强湿地保护管理的通知》要求，全面实施好《全国湿地保护工程规划》，努力实现湿地保护事业的快速健康发展。根据湿地生态系统环境的特点，湿地保护现阶段实际情况，“十四五”湿地保护管理工作采取主要对应策略应从以下几个方面考虑。一要从宏观引导方面完善湿地保护规划；二要完善基础设施，着力提升湿地服务功能；三要创新方法路径，着力拓宽社区共建渠道。湿地保护“十四五”规划要点，第一，严格执行湿地保护法，把湿地保护与合理利用纳入法制轨道。第二，完善管理机制，对自然湿地系统实施统一管理。第三，坚持保护与利用兼顾，保护为先原则。第四，保护多样性特色，促进湿地综合利用。第五，广开筹资渠道，加大湿地保护的投资力度。第六，提高全民湿地保护意识，树立湿地生态环境的观念。还应做到以下几点。

2.4.1 正确处理相互之间关系

（1）正确处理保护发展与开发利用的关系

在湿地保护工作中应正确把握和处理好保护发展与开发利用的关系。树立保护为基础的思想，坚持在保护中发

展，在发展中保护，以严格保护规范利用行为，以科学利用巩固保护成果，把湿地保护管理引入可持续发展道路。

(2) 正确处理长远利益与眼前利益的关系

按照统筹兼顾、协调发展的要求，把湿地保护发展与增加群众收入和提高生活水平结合起来，与推动区域经济发展结合起来，实现这三者之间的和谐统一。

(3) 正确处理重点工程实施与面上工作的关系

以大工程带动大发展，是林业建设的成功经验，也是湿地事业实现快速发展的重要途径。在实施好湿地保护工程的同时，做好湿地保护面上的工作，做到重点突破，全面推进。

(4) 正确处理部门主导与依靠各方力量的关系

按照由部门负责向全社会共同管理转变的要求，在认真履行林业部门关于湿地保护自身职责的同时，加强与有关部门的密切合作，形成全社会关心和支持湿地保护事业的有利局面。

2.4.2 抓好湿地保护、湿地恢复、可持续利用示范工作

实施全口径、全区域严格的湿地保护制度，全面加强

原始沼泽湿地保护，大力开展湿地质量精准提升，通过实施退耕还湿，实施生态补水，恢复湿地面积。保护自然生态系统与重要物种栖息地，维护生物多样性，实现湿地系统的良性循环和永续利用。健全湿地保护政策支持和科技支撑机制，加强湿地生态系统结构、功能及生态系统内在的生态学过程与相互作用机制研究；湿地生态系统生产力、恢复力、演替规律可持续性研究；湿地的环境功能及人类活动对湿地资源与环境的影响以及湿地水旱灾害、污染等湿地重点领域科学研究。研究湿地保护和恢复的关键技术，为湿地的科学管理和保护、利用提供科学依据，为大规模开展重大生态修复工程服务。保障湿地生态功能和永续利用，实现生态效益、社会效益、经济效益相统一。

抓好湿地保护、湿地恢复、可持续利用示范工程。湿地保护优先工程，就是加强湿地保护区建设，发挥保护区在保护自然湿地中的重要作用，同时要采取生物措施和工程措施控制湿地的污染；湿地恢复优先工程，就是在重要湿地保护区开展水资源调配与管理，对退化的自然湿地进行综合整治，努力恢复湿地的生态功能；可持续利用示范优先工程，就是选择具有开发潜力、有示范意义的区域和项目，采取多种形式开展湿地资源可持续利用示范，为湿地区域的农业产业结构调整提供经验；保护区与当地社区

建设优先工程，就是以社区为湿地保护的基层单位，以保护为中心设计和规划项目，大力实施有利于湿地保护和可持续利用的社区发展项目；提高保护能力建设优先工程，就是建立国家和地方湿地资源调查监测体系、科技支撑体系、宣传教育培训体系，提高湿地保护和管理水平。

2.4.3 做好湿地抢救性保护工作

根据当前湿地保护工作还处于抢救性保护阶段的实际，紧紧围绕扩大湿地保护和恢复湿地面积这一核心，做好各项重点工作。认真落实《全国湿地保护工程规划》，按照工程规划的要求编制好湿地保护工程近期实施规划，明确分阶段建设的目标和重点项目并认真组织实施。加强自然湿地的抢救性保护，将建立湿地保护区作为抢救性保护的关键措施，在具备条件的地区抓紧建立保护区，使更多的自然湿地尽快纳入保护范围，在条件所限暂时难以建立保护区的地方，因地制宜积极建立保护小区或设立保护站点；加快推进《湿地保护条例》的制定工作，把湿地保护管理引向法制化轨道；采取坚决有效措施，制止肆意侵占和非法破坏湿地的行为；加强湿地保护科学研究和科技支撑体系建设，加强湿地培训、资源监测和履约工作；深入开展湿地保护宣传教育，把提高全民湿地保护意识作为湿地保

护的基础性、前瞻性工作来抓，使湿地保护成为广大人民群众的自觉行动。

今后将按照十八大提出“扩大湿地面积”的战略部署，紧紧围绕生态文明建设的总体要求，积极推进湿地保护工作，健全湿地保护管理制度，完善湿地保护管理体系，加强湿地保护宣传教育，进一步扩大湿地保护面积，充分发挥湿地在维护生态安全、应对气候变化、改善生态环境中的重要作用。

2.4.4 加强法规和制度建设

坚持生态优先、绿色发展，完善湿地保护制度，严格按照《中华人民共和国湿地保护法》、《湿地公约》的要求，对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全口径湿地加强保护、修复和管理。江河、湖泊等的湿地保护、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》、《中华人民共和国渔业法》等有关法律的规定。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。明确湿地保护职责权限、管理程序和行为准则，制定湿地保护红线，完善湿地生态补偿制度，对湿地实行分级管理及名录制度。在查清湿地资源基础上，建立湿地资源信息数据管理系统

和湿地监督系统，及时跟踪和掌握湿地变化动态，湿地分布和演变规律。扩展湿地生态系统结构和功能、退化湿地修复和重建。依法对湿地利用进行监督，严厉查处违法利用湿地的行为。在湿地保护中选择天然原生湿地保护和对退化湿地进行示范性的生态恢复、重建。在考虑公众利益的前提下，减少天然湿地的进一步丧失和退化。

实施《全国湿地保护工程“十四五”实施规划》，加强重要区域湿地保护恢复和综合治理等，大力实施天然林保护和修复，连通重要生态廊道，切实强化重点区域沼泽湿地和珍稀候鸟迁徙地、繁殖地自然保护区保护管理，进一步增强区域水源涵养、水土保持等生态功能，逐步提升河湖、湿地生态系统稳定性和生态服务功能。在候鸟迁飞路线和国家重点生态功能区范围内的重要湿地，优先开展重大生态修复工程。积极保障河湖生态流量，初步形成了湿地自然保护区、湿地公园等多种形式的保护体系，改善了河湖、湿地生态状况。

重要湿地的修复方案应当报省级以上人民政府林业草原主管部门批准。林业草原主管部门在批准修复方案前，应当征求同级人民政府自然资源、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。重要湿地修复完成后，应当经省级以上人民政府林业草原主管部门验收合

格，依法公开修复情况。省级以上人民政府林业草原主管部门应当加强修复湿地后期管理和动态监测，并根据需要开展修复效果后期评估。随着全社会的共同努力，湿地生态环境日臻完善，处处是山清水秀、林草葱茂的大美景象。

第三章 指导思想、目标任务

3.1 指导思想

“十四五”规划期湿地保护管理工作的指导思想和奋斗目标是：以习近平生态文明思想为指导，贯彻党的十八大、十九大、二十大精神，落实党中央“五位一体”战略布局，统筹山水林田湖草系统综合治理。按照《全国湿地保护规划（2022—2030年）》要求，紧紧围绕保护湿地生态系统和改善生态功能为中心，坚持“积极保护、科学恢复、合理利用、持续发展”的原则。按照国家、省、市湿地“十四五”保护规划总体要求，以湿地的保护体系和管理体系建设为重点，坚持生态保护优先，全面加强湿地保护修复，提升湿地生态系统服务功能。促进湿地生态系统健康、稳定发展，加快构建与生态文明相适应的湿地保护新格局。统筹湿地保护利用与经济社会协调发展，充分发挥湿地的生态、经济和社会效益，为生态文明建设奠定坚实基础。

3.2 规划原则

湿地保护应当坚持保护湿地生态系统和改善生态功能为中心，严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则，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。

(1) 坚持保护优先、积极修复的原则

以生态保护和修复为主线，对湿地生态系统进行全面保护；对功能退化的湿地采取工程措施与生物措施相结合尽快恢复湿地生态系统；优化湿地生态系统结构、功能的和生态环境。使湿地成为一个生态结构合理、系统稳定的良性湿地生态系统。

(2) 坚持生态、经济与社会协调发展的原则

坚持在保护的基础上进行开发，以开发促保护。在保证生态系统得到良好修复的前提下，合理利用资源，建立以湿地保护区为核心的多类型、多层次的生态经济开发示范区，重点发展休闲旅游、绿色经济产业，实现生态经济的可持续发展和生态、经济与社会效益的最大化。

(3) 坚持因地制宜、科学规划的原则

按照湿地生态演替理论，分析湿地退化的机理和过程，确定主要影响因子，以自然修复为主导，或辅以人工措施，实现退化生态系统的恢复和改良。

(4) 坚持统一规划、分步实施的原则

注重长期、中期与近期目标相结合。既要按照湿地生态系统的运行规律和保护开发目标进行统一规划，保证生态系统修复或开发的科学性和严谨性、整体性。又要从实际出发，量力而行，分步实施，重点优先，滚动实施。先保护，后开发，在保护的基础上进行开发，以开发进一步促进湿地保护和生态系统的恢复。

(5) 坚持国家投入为主体，社会积极参与的原则

发挥政府在规划、建设中主导作用，行使管理和引领职能；社会团体、职工群众积极参与，科研单位、设计部门积极配合，是实现湿地保护与修复的重要保证。

3.3 规划依据

3.3.1 国际公约

(1) 《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（1982 年修订）；

(2) 《生物多样性公约》（1992 年制定）；

3.3.2 法律法规

(3) 《中华人民共和国湿地保护法》（2022 年 6 月实施）；

- (4) 《中华人民共和国森林法》（2019 年修订）；
- (5) 《中华人民共和国水土保持法》（2010 年修订）；
- (6) 《中华人民共和国环境保护法》（2014 年修订）；
- (7) 《中华人民共和国水污染防治法》（2017 年修订）；
- (8) 《中华人民共和国环境影响评价法》（2018 年修订）；
- (9) 《中华人民共和国野生动物保护法》（2018 年修正）；
- (10) 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修订）；
- (11) 《中华人民共和国野生植物保护条例》（2017 年修订）；
- (12) 《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》（2016 年修订）；
- (13) 《中华人民共和国自然保护区条例》（2017 年修订）；
- (14) 《黑龙江省湿地保护条例》（2018 年修正）；
- (15) 《黑龙江省野生动物保护条例》（2019 年重新制定）；

3.3.3 政策文件

(16) 《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

(17) 《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）

(18) 《关于做好湿地保护规划编制工作的通知》（黑龙江省林业和草原局〔2022—199〕）；

2.3.4 相关规划

(19) 《湿地保护修复制度方案》（国办发〔2016〕89号）；

(20) 《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》；

(21) 《全国湿地保护规划（2022—2030年）》（2022年10月）；

(22) 《“十四五”林业草原保护发展规划纲要》（2021年9月）；

(23) 《黑龙江省湿地保护修复工作实施方案》（黑林草规〔2019〕10号）；

(24) 《黑龙江省林草保护发展“十四五”规划》（2021年9月）；

(25) 《黑龙江省湿地保护“十四五”规划》(2021年9月)；

(26) 《牡丹江市湿地保护“十四五”规划》(2022年8月)；

(27) 《绥芬河市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》(2021年3月)；

3.4 规划范围

根据黑龙江省林业和草原局关于加强湿地资源保护管理([2022]-1003)文件的通知精神,以绥芬河市2020年国土变更湿地数据作为本次规划范围,本次绥芬河市湿地规划范围包含绥芬河市下辖的2个(乡)镇,总面积93.20公顷。

3.5 规划期限与规划目标

3.5.1 规划期限

规划基准年为2020年。规划期限为五年,即2021—2025年。

3.5.2 规划目标

(1) 规划总目标

认真落实好《关于加强湿地保护管理的通知》要求,

通过区域内湿地全面有效保护，实施湿地生态系统修复与重建，积极开展湿地资源可持续利用示范，努力维护湿地水系互连互通、改善湿地生物栖息地生态环境，增加湿地生物多样性。提高湿地监管能力、健全湿地保护体系、完善湿地保护机制、大力推进湿地污染整治。规划期内：湿地得到全面保护，有效的遏制湿地面积萎缩和功能退化，湿地面积不减少，生态功能不减低，逐步恢复湿地生态系统多种功能，提高湿地生态系统稳定性，湿地保护与利用步入良性发展的轨道。实现湿地生态、社会及经济上的可持续利用，人与湿地和谐共处的目标。

（2）规划具体目标

结合现有湿地保护现状，重点加强湿地保护能力建设，建成比较完善的湿地生态环境保护体系，提升湿地保护的监测、管理及保护水平。到 2025 年绥芬河市湿地保护规划具体目标，

①规划期保护面积；93.20 公顷/年；

②湿地保护率达；由现在的 46.88%提高到规划期末的 68.65%；

③建设保护小区：面积 49.51 公顷；

④实施生态修复：面积 14.47 公顷。

详见表 3-1 《湿地保护发展主要目标规划表》。

湿地保护发展主要目标规划表

表 3—1

指 标	单 位	属 性	现 状	目 标
湿地保护率	%	约束性	46.88	68.65
湿地保护面积	公顷	约束性	43.69	63.98
其中：地方湿地保护面积	公顷	约束性	43.69	63.98
一般湿地保护小区	公顷	预期性	0	49.51
实施生态修复面积	公顷	预期性	0	14.47
投资规模	万元	预期性	0	171.47

备注：现状保护面积及保护率包括湿地管护面积 29.22 公顷

第四章 全面保护湿地规划

实行最严格的保护制度，避免对湿地生态要素、生态过程、生态服务功能等方面造成破坏。科学确定湿地管控目标，坚持湿地“占补平衡”原则，确保湿地总量稳定。优化湿地保护体系空间布局，改善湿地生态状况，维护生物多样性，实现人与自然和谐共生。

4.1 严格湿地用途管控

4.1.1 严格限制湿地转为建设用地

严格执行国家林业局《湿地保护管理规定》（国家林业局令第48号）和《中华人民共和国湿地保护法》、《黑龙江省湿地保护条例》等相关法律法规，规范支持类、控制类、禁止类建设项目占用湿地。坚持湿地主要用于林业发展和生态建设为主的原则，严格控制擅自改变湿地用途。建立各级林业主管部门对建设项目占用征收湿地的提前介入机制，建立使用湿地预审、评审制度，对建设项目拟占用湿地涉及的生态建设敏感区及珍稀野生动物栖息地，要采取避让和保护措施，切实做到对现有湿地资源的保护，做到各项建设工程少占、不超占湿地，严格执行占用征收林地定额总量控制制度。

4.1.2 严格控制湿地转为其它用地

禁止湿地开垦、取土（碳）等将湿地转化为其它用地。结合2020年湿地变更数据，做好湿地清理工作，对湿地被非法侵占情况进行认真查处，对违法侵占的湿地限期进行退耕还湿、退耕还滩等恢复原有湿地。同时，加强对污染物排放、野生动植物资源利用、取水、挖砂、取土、开矿、引进外来物种和科学考察等活动的管理。

4.1.3 严格保护重要湿地

合理区划界定重要湿地范围，按照事权等级全面落实湿地生态效益补偿基金制度和管护制。严禁擅自改变国家、省级重要湿地性质、随意调整国家、省级重要湿地面积、范围或降低保护等级；禁止在国家、省级重要湿地取土、取碳，严格控制工程建设占用征收国家、省级重要湿地。除国务院有关部门和省级人民政府批准的基础设施建设项目外，不得占用征收国家、省级重要湿地和省级重要湿地。

4.1.4 加大临时占用湿地和退化湿地修复力度

加强对临时占用湿地的管理，坚决杜绝超批准时间、批准面积占用湿地，对占用期满后项目必须按要求恢复湿地生态要素，及时植树造林，恢复乔灌植被。加强湿地和生态系统的防灾、抗灾、减灾能力建设，减少自然灾害

损毁湿地数量，对灾毁湿地及时进行修复治理。积极修复退化湿地。增强湿地生态系统自然修复能力，重点开展生态功能严重退化湿地生态修复和综合治理。加强重大战略区域湿地保护和修复。

4.1.5 规范湿地保护管理

完善湿地资源用途的管理制度，合理设置湿地资源利用的强度和时限。严格限制和审批湿地的综合开发利用，注重保护、修复和观赏相结合，严厉查处围垦占用湿地行为，造成湿地生态系统破坏的，由湿地具体管理相关部门责令限期恢复原状，情节严重或逾期未恢复原状的，依法给予相应处罚，涉嫌犯罪的，移送司法机关严肃处理。

4.2 湿地实行分级保护管理

4.2.1 科学划分湿地保护等级

坚持全面保护与突出重点相结合的原则，结合绥芬河市所辖湿地实际，根据湿地所处生态区位以及维护生态功能、生物多样性的严重程度等综合指标，对湿地进行系统评价定级，划分为重要湿地和一般湿地 2 个保护等级。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。重要湿地（国家重要湿地、省级重要湿地）是国家和黑龙江省重要生态功能区内予以特殊保护

和严格控制生产活动的区域，以保护生态环境、生物多样性、特有自然景观为主要目的。重要湿地依法划入生态保护红线。

国家和黑龙江省重要湿地是生态功能区内予以保护和禁止经营利用的区域，以生态修复、生态治理、构建生态屏障为主要目的。一般湿地是维护区域湿地生态平衡，是需予以保护并引导合理、适度利用的区域。绥芬河市按照国家公布的湿地名录所辖范围内没有国家重要湿地；省级重要湿地待省级湿地名录公布后进行调整。

4.2.2 湿地分级保护管理

围绕实现可持续发展林业战略，以严格湿地保护为前提、以科学经营为核心，统筹区域湿地保护利用。将对生态区位重要和生态脆弱区域内的湿地进行重点保护，保障国家生态屏障。优化湿地保护利用结构与空间布局，统筹生态、经营、建设使用湿地，分级明确湿地保护利用方向和重点，对不同区域湿地实行有针对性的差别化保护利用政策，规范湿地利用秩序，确保湿地保护利用整体效益最大化。

4.2.2.1 重要湿地保护管理措施

实行全面封禁保护，禁止生产性经营活动，禁止改变

湿地用途，同时要遏制湿地退化。以严格保护为前提，确保湿地规模保持稳定。通过严格湿地用途管制，严厉打击毁林开垦和违法占用湿地现象发生。严格保护管理现有湿地，防止湿地退化，通过生态自我修复和加大综合治理，补充因占用减少的湿地面积；通过实行生态重要区域陡坡耕地和生态脆弱区域耕地退耕还湿，确保湿地的数量不减少。

(1) 禁止占用国家重要湿地

建设项目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。

(2) 实施事权等级审批制度

建设项目确实需要占用重要湿地的，规划选址、选线审批或者核准时，要按照事权等级进行审批，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，应当按照管理权限，报省级管理部门批准，并征求县级以上地方人民政府授权的部门的意见，

(3) 实施重要湿地生态修复制度

湿地管理单位应当根据当地对湿地退化情况，按照自然恢复或者人工恢复（重建）的方式恢复湿地生态功能；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。

(4) 实施重要湿地动态监测制度

林业草原湿地主管部门应当按照监测技术，规范开展重要湿地动态监测，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。

(5) 加强重要湿地综合治理

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、动物保护等措施，增强湿地生态功能和碳汇功能。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。

综合治理包括将退耕还湿地块设置界桩界碑，加强巡护，防止复耕；整治沟渠，截水还湿；人工补水，促进还湿等措施。

4.2.2.2 一般湿地保护管理措施

实施局部封禁管护，严格控制占用征收湿地。除必需的工程建设占用征收湿地外，不得以其他任何方式改变湿地用途，严格控制湿地转变为其它地类。鼓励各森林经营单位实施退化湿地修复工程予以恢复，提高湿地生产力。

(1) 建设项目应合理选址

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。

(2) 禁止破坏湿地及其生态功能的行为

①开（围）垦、排干自然湿地，永久性截断自然湿地水源；

②擅自填埋自然湿地，擅自采砂、采矿、取土；

③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；

④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；

⑤其他破坏湿地及其生态功能的行为。

(3) 因地制宜恢复湿地生态功能

湿地主管部门应当科学论证，对具备恢复条件的原有湿地、退化湿地、盐碱化湿地等，因地制宜采取措施，恢复湿地生态功能。

4.2.2.3 湿地分级保护利用方向

国家重要湿地、省级重要湿地功能定位是以生态功能为主，一般湿地功能定位坚持以生态功能为主兼顾社会功能的战略定位。

湿地各保护等级保护措施、利用方向表

表 4-1

保护等级	国家重要湿地	省级重要湿地	一般湿地
功能定位	生态功能	生态功能	生态功能兼顾社会功能
保护措施	禁止改变湿地功能的一切活动，遏制湿地退化	禁止工程项目占地湿地，严格控制湿地逆转，保证湿地质量	严格控制占用林地，补充林地数量，限制取土、取沙等
利用方向	强化湿的生态效益最大发挥	大力改善湿地质量，提高湿地综合效益	优化湿地利用结构。实现湿地利用效益最大化

4.1.3 实行湿地名录制度

我省湿地保护名录现阶段正在修订之中，一旦修订完成，公布湿地保护名录数据，将按照有关规定进行管理。

4.3 全面保护湿地

4.3.1 建立湿地保护体系

根据各类湿属性、受威胁程度，以有效保护湿地生态系统及生物多样性。按照要求应完善和建设以湿地自然保护区为主体，湿地公园和自然保护小区并存的湿地保护体

系。加强各级湿地保护管理机构建设，强化湿地保护管理的组织、协调、指导、监督工作，提高湿地保护管理能力。

(1) 建设湿地类型自然保护区（湿地公园）

由于绥芬河市湿地面积小、功能低的现状特点，不具备建设湿地类型的自然保护区和湿地公园条件，规划期内没有建设湿地类型的自然保护区和湿地公园规划。

(2) 重点保护其它自然保护区内湿地

目前，绥芬河市行政区内已建成自然保护区共有两处，即绥芬河国家森林公园（国家级）和黑龙江绥芬河金家沟自然保护区（市县级），隶属绥芬河市林草局管理。保护地同样具有自然生态系统、生物多样性等综合功能，其中的湿地是自然生态系统保护体系的重要组成部分，保护自然保护区内的湿地，有利于保护区域内野生动植物资源及其栖息环境、保护物种的生物多样性、增加自然保护区的碳储量。

规划期内对其它自然保护区内的湿地严格执行相关法律法规进行严格保护，实施总量控制，严禁占用征用湿地，采用综合治理的措施加大自然保护区湿地生态系统修复力度，增强自然保护区原始生态系统的生态功能，保护和加强自然保护区的生物多样性。

(3) 建立湿地类型保护小区

划定湿地保护小区是完善湿地保护体系、保护一般湿地生态系统和功能的必要手段。对具有重要保护和科研价值的湿地、野生动物栖息地、湿地野生植物原生地和生态敏感、脆弱地区，通过设立湿地保护小区等形式加强对湿地的保护，扩大湿地保护范围。并增加保护资金投入和人员配备，提升湿地保护与管理力度，夯实保护基础。

湿地保护小区以湿地生态系统保护、修复及科教为主，湿地保护小区尽量选择在湿地分布集中连片，斑块面积相对较大的地块。不允许修建永久性的建筑设施及其人为破坏活动。对划出的湿地小区，报相关部门批准后，要设立界桩、标牌、宣传栏等，提示人们注意保护的事项。

规划期将绥芬河林场内地块较大（面积 49.51 公顷）的湿地规划建立湿地保护小区。

4.3.2 管控湿地数量、提升湿地质量

（1）实行湿地面积占补平衡

按照 2020 年绥芬河市国土变更湿地数据逐级落实湿地图斑管护责任，明确湿地面积和边界。严格遵守征收、占用湿地的标准办法，经批准征收、占用湿地并转为其他用途的，用地单位要按照“先补后占、占补平衡”的原则，负责恢复或重建与所占湿地面积和质量相当的湿地。强化对占用征收湿地的控制和引导，实行建设项目占补平衡。

恢复的湿地面积不得少于因占用征收林地而减少的湿地面积，并且不降低湿地功能效益。

(2) 提升湿地生态功能

依据湿地生态状况评定标准，对影响湿地生态系统健康的破损因素进行科学分析评价，采取针对性措施做好湿地修复工作，提升湿地生态功能。

(3) 落实湿地保护责任

政府对本行政区域内湿地保护负总责，主要负责人承担主要责任，分管负责人承担相应责任，要将湿地面积、湿地保护率、湿地生态状况等保护成效指标纳入本地区生态文明建设目标评价考核等制度体系。

4.3.3 遏制湿地退化

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。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。推广应用先进科技成果和实用技术，防止并减少湿地退化；对已经退化的湿地有针对性地进行规划并实施退化湿地修复工程。

(1) 湿地生态恢复与重建工程

退化湿地修复措施包括退化湿地恢复、湿地生态修复和野生动植物生境恢复等类型。坚持自然恢复为主，人工修复为辅的方式，重点对功能退化、受威胁程度严重的自然湿地进行修复和综合整治。通过土地整理、生态补水、填埋原沟渠、植被恢复、封围蓄水等措施，恢复湿地生态功能，遏制退化趋势。通过污染清理、环境治理、地形地貌修复、自然湿地岸线维护、河湖水系连通、植被恢复和湿地有害生物防治等措施，逐步恢复湿地生态功能，增强湿地碳储存库功能，维持湿地生态系统健康。

湿地恢复技术包括：湿地的基底恢复，通过采取工程措施，维护基底的稳定性，稳定湿地面积，并对湿地的地形、地貌进行改造。基底恢复技术包括湿地及上游水土流失控制技术、湿地基底改造技术等；湿地水状况恢复，包括湿地水文条件的恢复和湿地水环境质量的改善。水文条件的恢复通常是通过筑坝(抬高水位)、修建引水渠等水利工程措施来实现；湿地水环境质量改善技术包括污水处理技术、水体富营养化控制技术等。由于水文过程的连续性，必须加强河流上游的生态建设，严格控制湿地水源的水质；湿地土壤恢复，包括土壤污染控制技术、土壤肥力恢复技术等。

（2）湿地污染整治工程

城市（镇）等人口集中区、工业集中分布区等湿地水污染问题突出。

主要建设内容：加强工业污染整治，全面实施重点污染企业在线自动检测监控，依法打击违法排污行为。加大城镇污水整治力度。全面提高污水收集和处理能力。人口不多且较为分散的乡镇，应采取地埋方式无动力生活污水处理净化池或适当污水处理系统等多种方式进行处理。按照雨污分流和集中处理的要求，加快对现地有排水系统的分片截留改造，配套完善污水资源化利用政策。

加大面源污染整治力度。靠近城镇的农村集中区采取管网收集排入城镇市政管网，最终进入城镇污水处理厂集中处理的方式，分散式农民居住区大力推广生活污水分户收集和资源化利用。

（3）水源涵养林技术工程

以湿地周边无立木林地和宜林地为重点，大力建设以水源涵养林、水土保持林为主的人工林，完成疏林地、低产林低质低效林地改造，开展中幼龄林抚育，恢复地带性植物群落，加强以鸟类为主的野生动物栖息地建设和野生动物疫源疫病防控、恢复原始湿地结构与功能。

(4) 可持续利用示范工程

在不超过区域生态承载力的前提下，整体打造融有机农产品生产和农业观光、文化体验、滩涂泥疗、生态度假等功能一体的现代农业示范区。

4.3.4 预防外来物种侵入

建立外来物种入侵的检测系统，加大对外来有害生物的检疫和封堵，保护本地物种的多样性和生态环境安全。凡是从外来区域引进本市原有生态环境不存在的动植物，应组织有关专家和检测机构进行科学的风险评估后，向有关主管单位提出申请，办理相关手续，方可引进。对已经传入并造成危害的入侵物种，有关部门要及时采取措施，迅速予以控制，避免外来物种入侵。同时加强对动植物销售市场管理，防止外来入侵物种任意流入自然环境。

第五章 科学管理湿地规划

5.1 规章制度建设

5.1.1 建立管理规章制度

以国家和省、市关于湿地保护管理的法律、法规、政策为基础，通过政府制定规范性文件，制定本区域内湿地（湿地保护小区）保护管理办法，确定本区湿地保护与开发利用的方针、原则和行为规范，规范管理程序及对违法行为的处理方法，为开展湿地保护与合理利用提供基本的行为准则。

完善湿地保护工作机制。结合绥芬河市湿地保护实际，明确全市湿地保护管理的责任主体，组建执法机构，加强湿地保护管理执法力度，定期组织对湿地保护利用工作监督检查，及时制止破坏湿地资源的违法行为。

认真落实湿地保护目标责任制，将湿地保护纳入林长制考核评价体系，进一步压实地方政府对湿地保护管理的主体责任。主动协调有关部门，建立湿地保护协作和信息通报机制，形成统筹协调、各司其职、齐抓共管的工作格局。强化对湿地保护的监督检查，对问题严重的地方和单

位要及时约谈通报。要推动完善湿地行政执法机制，开展行政执法、协同执法、联合执法，坚决遏制乱垦滥占湿地现象。

5.1.2 建立管理协调制度

在市政府主导下，建立由林业、水利、生态环境、财政等多部门组成的湿地保护联席制度，共同制定全市湿地保护方案和行动计划，由市林业局具体负责全市湿地保护的日常协调、统计分析、方案拟定、湿地保护措施执行情况反馈等工作。

5.1.3 建设共建共管制度

建立以政府为主导、林业主管部门牵头、有关部门密切配合、社会力量大力支持、社区群众广泛参与的湿地共建共管运行机制。

5.2 管理能力建设

5.2.1 科技支撑和科技推广体系建设

成立以湿地保护科研单位、大专院校专家为主，湿地管理部门、重点生产科技人员参加的湿地保护与可持续发展科技咨询委员会，指导开展湿地保护利用科学研究，实用技术推广为主的研究探索，总结湿地保护利用成功经验，大力推广湿地保护和利用新技术、新方法。

5.2.2 监测与评价体系建设

建立和完善湿地监督管理体系，把湿地监督工作纳入制度化、规范化、法制化轨道。在省、市湿地资源监测机构的指导下，建立湿地生态监测站，开展湿地监测工作。各级资源监督机构要认真履行职责，依法对本地区的湿地保护管理、湿地生态修复、重点工程建设等各项工作实施全面监督管理。根据湿地保护与修复绩效评价标准，指导绥芬河市湿地保护与修复工程绩效评价。

(1) 全年开展动态监测

规划期内加大投资力度，完善全市湿地监测站点建设，力争形成布局合理、功能完善的湿地监测网。实现与林草、水务、自然资源、生态环境、农业农村的湿地资源数据互联互通，监测数据共享。

(2) 定期开展绩效评价

定期开展全市湿地资源调查，建立湿地资源档案，实时对区域湿地资源档案进行更新。按照湿地评价、评估等规程和标准，定期对重要湿地和一般湿地的监测评价。通过对湿地的监督，有针对性解决湿地保护利用中的重大问题。

(3) 监测信息发布和应用

规范湿地监测信息发布内容、流程、权限和渠道等。市湿地管理部门要对及时了解全市湿地监测评价信息，及时运用监测和评价结果，为湿地保护决策、管理和考核提供科学依据。

5.2.3 教育与培训体系建设

结合湿地保护小区的建设，建立湿地保护修复技术教育、培训基地。完善湿地保护教育培训设施，制定湿地保护管理人才引进和培训计划，邀请湿地保护管理方面的专家、学者到实地开展湿地保护利用知识交流。鼓励湿地保护管理技术人员参与各类湿地保护科研、推广活动，提高技术人员的专业知识和技术水平。

5.3 功能分区

按照分区施策、差别管理、统筹调控的原则要求，制定并实施差别化湿地管理措施。由于绥芬河市湿地只有四个图斑，且分布在一个乡镇，面积小仅有 93.20 公顷，功能分区只划为一区，即绥芬河湿地水源涵养功能区。功能区主攻方向应实施湿地质量精准提升工程、有效改善湿地环境、恢复湿地质量，保护湿地生态系统与重要物种栖息地，加快打造绿色生态廊道，维护生物多样性，实现区域林地、草地、湿地资源的良性循环和永续利用。

5.4 补偿机制建设

国务院和省级人民政府应当按照事权划分原则加大对重要湿地保护的财政投入，加大对重要湿地所在地区的财政转移支付力度。

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。

第六章 合理利用湿地规划

根据绥芬河市经济和社会发展规划，围绕生态体系建设的各项目标，坚持优化结构、保障重点、科学经营、持续利用的方针，合理利用湿地，充分发挥湿地的功能与效益。

6.1 保障重点

绥芬河市是我国东北边陲重镇，生态屏障地位极其重要。建成比较完备的森林、湿地、草地生态体系，构建我省东部地区的重要生态屏障网，优先保障生态建设用地十分必要。

6.2 科学经营

科学利用湿地。会同有关部门切实加强对湿地利用活动的监管，避免改变湿地自然状况，切实减轻对湿地生态功能的不利影响。积极筹建湿地生态系统类型自然保护区，开展湿地野生动植物资源调查及生态系统研究。加强保护区的防火及管护系统建设，开展湿地生态系统的科研及监测。鼓励开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农

业等活动，适度控制种植养殖等湿地利用规模。指导协调地方政府优化重要湿地周边产业布局，通过采取定向扶持、产业转移等方式，推动湿地周边地区绿色发展。充分发挥湿地的科普教育功能，积极开展自然教育和生态体验，让社会公众走进湿地、亲近湿地、珍爱湿地，让湿地真正成为人民群众共建共享共护的绿色空间。

加强科研和高新技术的推广应用，以湿地植被恢复和生态修复为重点，尽快实现生态治理重点区域的生态状况明显好转。实现自然资源的永续利用。

6.3 合理利用湿地

自然资源可持续发展是社会经济可持续发展的基础，湿地又是十分宝贵和重要的自然资源。用可持续发展的思想结合湿地现状提出湿地资源可持续发展理论是合理利用湿地的行动指南。因此在一切利用湿地资源的行为必须要坚持湿地资源禀赋，在自然资源承载范围内开展。

6.3.1 合理安排各类生产活动

在法律允许、资源承载能力的范围内，突出区域特色，合理安排各类生产活动，积极倡导生态保护与旅游开发良性互动的产业发展模式开展经营湿地，最大限度地挖掘湿地生产力。按照湿地保护等级，在不破坏湿地生态功能情

况下适度开展湿地科学研究，科研监测，科普教育等活动。同时积极开展多种经营，综合开发和合理利用湿地资源，引导当地群众脱贫致富，增加湿地地区的自养能力，实现管理可持续发展。

6.3.2 分类指导规范使用湿地

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。在湿地范围内从事旅游、种植、畜牧、水产养殖等利用活动，要通过县级以上人民政府有关部门办理环境影响评估；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，避免改变湿地的自然状况，并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

第七章 工作量、投资估算及效益分析

7.1 工作量测算

规划期内湿地保护与修复主要工作量有湿地管护、重要湿地修复、重点湿地封护和重点建设项目。

7.1.1 湿地管护

湿地管护主要由管护、封育、栖息地管理、禁牧、外来入侵物种治理等构成。规划期年管护工作量 93.20 公顷。

7.1.2 重要湿地修复

重要湿地修复包括生态补水、植被恢复、栖息地重建、土地整理、污染治理等构成。规划期工作量14.47公顷。

7.1.3 重点湿地封护

重点湿地封护包括设立界碑、界桩，重点地区架设围栏，加强巡护等措施。规划期工作量 63.98 公顷。

7.1.4 重点项目建设

重点项目建设包括湿地保护体系建设、湿地保护基础设施、科研监测等建设内容。规划期建设湿地保护小区，面积 49.51 公顷。

规划期主要项目工作量见表 7—1《规划期主要项目工作量测算表》。规划期各年度工作量详见附表二《规划期主要项目各年度工作量规划表》

规划期主要项目工作量测算表

表 7—1 单位：公顷

工程项目名称	合计	备注
一、湿地管护	466.00	93.20 公顷/年
二、重要湿地修复	14.47	保护地湿地
三、重点湿地封护	14.47	
四、重点建设项目		
建设湿地保护小区	49.51	包括封护、修复

7.2 投资估算

本规划投资估算包括与湿地保护（湿地保护、湿地修复）直接费用；与湿地保护相关的湿地公园、自然保护区建设费用；湿地保护管理、监测项目基础设施建设和设施设备购置费用（各项工程投资估算费用不包括依法应纳入水利、生态环境等相关行业投资的费用）。

7.2.1 投资依据

- (1) 国家发改委《投资项目可行性研究指南》(2002)；
- (2) 《重点区域生态保护和修复工程建设投资估算指

南（试行）》2021；

（3）《重点区域生态保护和修复中央预算内投资专项
管理办法》；

（4）《生态保护和修复支撑体系中央预算内投资专项
管理办法》；

（5）《中央预算内直接投资项目管理办法》；

（6）现行的当地经济技术指标，现行价格。

7.2.2 主要指标

封禁等自然恢复0.5—1万元/公顷；水生植被恢复3—6
万元/公顷；退化湿地修复1—3万元/公顷；生态廊道10—
50万元/公顷；外来入侵物种治理1.2—7.5万元/公顷。

湿地保护基础设施主要技术经济指标

表 7—2

项目	内容	单位	单价 (万元)	小型	备注
管理 标识	界碑	座	1.5-3	根据主要路口数量和需要 确定	石、钢质等
	界桩	个	0.05-0.15	根据地形和转向点确定，转 向点处必须设置界桩	不限
	标识牌	个	0.5-2	项目区的出入口处、项目区 内居民点和人为活动频繁 处应设置	
	围栏 (网)	km	20-30	在村镇、路口、人员干扰较 大地方或需隔离种群的地 方因需设置	以大中型兽类为主要保护 对象的湿地不宜设置围栏 (网)
管护基 础设施	管护点	m ²	0.2-0.3	≤3 个	每个管护点 60m ² ~150m ² (按 2 人~3 人配置)

7.2.3 投资估算

初步估算，绥芬河市湿地保护规划期总投资171.47万元，其中：工程建设直接费用132.15万元，占总投资额的77.09%；湿地管护经费9.32万元，占总投资额的5.41%；设备设施购置费30万元，占总投资额的17.50%。各年度投资额详见附表三《规划期湿地保护规划投资估算表》。

7.2.4 资金来源

湿地保护属于公益事业，资金来源渠道以国家投资为主，地方政府补充，多渠道筹集湿地保护建设资金。一是湿地保护管理、监测、宣传研究、队伍建设所需经费以地方投资为主，按照事权做好湿地保护资金预算，列入地方财政支出；二是重点建设项目积极申报国家专项资金，以国家投资为主，省、市配套资金；三是加大宣传教育，积极吸引社会资本投入湿地保护建设事业。

经计算总投资中：中央预算内投资 134.38 万元，占投资比例的 78.37%，地方政府配套（含融资）37.09 万元，占投资比例 21.63%。各年度投资来源额详见附表四《规划期湿地保护规划投资来源表》。

7.3 效益分析

绥芬河市湿地保护“十四五”规划是以保护修复生态系统及生物多样性为主，是集资源保护、水源涵养、科普宣传教育、科学研究、自然资源可持续发展等多功能于一体的综合治理方案。规划的实施使湿地在保护、科研、教育培训、开发利用等方面的功能将得到充分的发挥，更好地提高区域内的湿地生态效益、社会效益和经济效益，从而为人类自然保护事业和自然科学研究事业作出更大的贡献。

7.3.1 生态效益

湿地等自然资源是人类和许多生物赖以生存和发展的基础，丰富的生物多样性、复杂的结构和生态过程，对改善生态环境，维持生态平衡，保护人类生存发展环境起着不可替代的作用。通过工程实施，在气候调节、涵养水源、土壤保育、蓄洪防旱、固碳释氧、净化空气、防风固沙、游憩康养和维持生物多样性等方面产生巨大的生态防护效益。

(1) 保护了湿地生物多样性

湿地生态系统结构的复杂性和稳定性较高，是遗传的基因库以及生物演替的温床。本次规划完善了保护制度，

健全了保护机构，制定了一系列的保护措施，为顺利开展湿地各项保护工作提供了依据和保障。这些保护措施都对维护湿地生态系统的平衡创造了条件，从而提高了生物多样性。通过全面保护和退化湿地修复工程，物种迁徙生态廊道全面连通，生物多样性保护能力持续增，将扩大珍稀种群数量、增加生境类型的多样性，使生态系统更为完整。

(2) 增强了湿地涵养水源功能

保存完好的湿地生态系统，是一个天然的大型“储水库”，具有较强的蓄水、集水和保水的生态功能，对涵养水源、保持水土、控制水土流失、防止下游的干旱和洪涝灾害、调节区域气候和维持生态平衡等方面，均具有极其重要的生态作用。同时，也为周边地区工农业生产对水资源的需求提供了重要保障。

(3) 提高了湿地固碳功能

由于湿地特殊的生态特性，在植物生长、促淤造陆等生态过程中积累了大量的无机碳和有机碳，起到固碳的作用。

(4) 强化了湿地滞留有害物质功能

湿地生长的湿地植物、微生物还具有吸收以及转化有害物质的功能，因此湿地具有很强的降解污染的功能。这

些湿地植物以及微生物通过物理过滤、生物吸收和化学的合成与分解等作用可以把有毒有害的物质转化成无害甚至有益的物质。经湿地吸收和转化后，湿地的水体可以得到一定程度的净化。湿地在降解污染和净化水质方面功能强大，也因此被誉为“地球之肾”。

7.3.2 社会效益

(1) 改善人居环境

规划坚持生态修复治理与人居环境改善并举，加快建设绿色生态屏障，治理水土流失，减少自然灾害的同时，推进山、水、林、田、湖、草、路、居相依的美丽乡村等建设，不断增加绿量空间、优化自然景观、提升生态品位，建成绿色、优美、宜人的人居生态空间，人居环境明显改善，人民生活质量显著提升，广大群众共享生态建设成果。

(2) 促进社会和谐发展

着力保障和改善民生是经济发展的根本，是实现社会进步和国家长治久安的基础。规划的实施在实现本地居民充分就业、持续提高居民收入的同时，完善社会保障体系，减轻社会居民负担，同时减轻对其它资源的依赖，有效改善民生，有力促进社会稳定，对实现当地社会和谐发展具

有重大而深远的意义。

(3) 理想科普教育基地

湿地得天独厚的自然地理条件、丰富的生物多样性、典型的湿地生态系统类型、多样的自然景观等在科研中有着重要地位；一些湿地中保留着过去和现在的生物、地理等方面演化进程的信息，在环境演化，古地理方面有着重要科考价值。它们为科研、教育提供了研究基地及教学实习的理想场所。

(4) 提升湿地文化传播

湿地公园的建设，游客通过参观与旅游，在享受优美的湿地景观和良好环境的同时，可以深深地体验和感受浓郁的湿地历史文化、乡村民俗文化、候鸟文化，丰富群众湿地文化知识，满足其向往、回归大自然的愿望，唤起公众自然保护意识，促进自然资源保护，推动精神文明建设，促进湿地文化形成，激发人们热爱祖国、热爱大自然的情感。

(5) 提供生态休闲场所

湿地具有自然观光、旅游、娱乐、科研和教育等方面的功能，同时具有特定的湿地小气候环境，清新的空气，

优美的环境和丰富的旅游产品，是人们返璞归真、回归自然的理想场所。其湿地资源优势 and 生态环境优势，将吸引越来越多的本地居民和外来游客前来进行生态旅游，融入自然，接近自然。

7.3.3 经济效益

湿地保护建设是一项社会公益事业，虽然是以生态和社会效益为主要目的，但也包含有很高的经济效益。在科学的指导下，合理地利用保护区的现有资源将实现保护生态的同时，创造良好的经济效益；同时，生态旅游业的兴起，将促进地方经济发展，实现保护与发展的良性循环，具有巨大的经济效益。

（1）提高湿地产品产量，促进增产增收

湿地资源拥有大量的水产产品、果蔬产品、绿色食品等，湿地资源的成功保护和维护，改善区域内生态条件，可有效提高湿地产品的产出能力。通过规划的有效实施，引导本地区湿地保护、利用走上合理、协调的轨道，实现资源开发与环境保护一体化，促进生态建设的良性循环。水资源进一步得到保障，可促进工、农业产品的增收增收。

（2）发展生态旅游产业，带动第三产业

原生态的湿地景观和人文景观，是一处极具旅游吸引

力的观光、度假、游览之地。在保护湿地生态环境的前提下，合理利用湿地的自然资源和文化资源等，发展生态休闲等特色产业，将对当地群众的脱贫致富，提高居民的生活水平，为地方经济的发展起到促进作用。同时，通过开展生态休闲发展第三产业，可以带动地方经济发展。

(3) 广泛吸引社会资金，发展区域经济

湿地公园通过发展生态旅游，可吸引四面八方大规模的人流，必然会带来资本流、物流、商流、信息流等，通过发展旅游，与外界建立广泛的横向经济联系，吸引投资，引进人才、资金、技术和设备，对地方经济可产生全方位的拉动作用，具有明显的经济收益。

总之，湿地保护作为保护自然的有效措施，具有显著的生态、社会效益和良好的经济效益。我们要增进湿地惠民福祉，发挥湿地功能，推进可持续发展，应对气候变化，保护生物多样性，给人民带来更多实惠。

第八章 保障措施

充分利用社会各种新闻媒体和宣传工具,大力宣传《中华人民共和国湿地保护法》和国家林业局关于开展湿地保护规划的要求,提高各级领导干部的思想认识,增强全社会保护湿地的法律意识,为《绥芬河市湿地保护“十四五”规划》的实施创造良好的社会氛围。

8.1 制度保障

按照湿地保护的相关法律、法规及政策,制定严格的湿地保护、使用、补偿制度,用法律制度规范和管理湿地保护利用行为。

(1) 确立管理制度

绥芬河市要成立规划实施领导小组,由市县主要领导任组长,成员由相关单位主要负责人组成,市级林业主管部门负责具体指导本行政区域湿地保护规划实施相关工作,基层单位(乡镇)具体落实,逐步形成市(县)、乡(镇)、村(场)三级湿地保护规划实施管理体系,明确各级管理职能、落实管理人员,充分发挥各机构在规划实施工作中

的组织管理作用。

(2) 确定法律地位

湿地保护规划由同级林业部门组织编制、经政府批准后湿地保护规划具有法律效力。地区内各部门编制的城乡、交通、水利、能源、旅游、工业、农业、生态环境和生态建设等相关规划，应与湿地保护利用规划相衔接，符合湿地保护利用的方向和要求，切实落实各项湿地保护利用目标任务。严禁擅自修改湿地保护规划。确需对规划进行修改和完善的，在实施评价的基础上进行修改，报原批准机关批准后颁布实施。

(3) 强化监督考核

林业（湿地）部门要建立健全监督检查制度、效绩考核制度，实行专项检查与经常性检查相结合，要切实加强对规划实施的监管，及时指导，及时检查，发现问题，认真研究，切实解决，确保规划工作规范、有序、健康运行。建立健全规划实施考核评估机制，统一考评标准，按实施时间段进行考评，并对未实现预期目标、预期效果的及时提出整改要求，确保规划的有效实施。各级监督机构加大执法力度，对擅自修改湿地保护规划的行为要严肃查处，追究责任；对违反规划使用湿地的行为，依法查处，限期

整改。

8.2 资金保障

(1) 积极争取国家建设资金

发挥政府投资的主导作用，形成政府投资、社会融资、个人投入等多渠道、全方位筹措资金，确保规划顺利实施。充分利用重点区域生态保护和修复工程建设上给予优惠政策，积极争取国家和省对湿地保护修复方面的补偿试点和补助资金，申请国家和省级湿地建设专项资金，加强湿地类型保护地（保护小区）补助资金投入。

(3) 更加广泛吸引社会资金

加大股份制改造力度，吸引社会资金，鼓励职工群众参股入股。积极推进制度改革，建立湿地保护利用补偿机制、支持绿色森林生态产业发展等。扩大开放，加大经济技术合作力度，拓宽资金来源渠道，争取国内、国际资金雄厚企业参与湿地保护。通过“政策扶持，科技支撑，典型辐射，项目拉动”强力推动规划方案顺利实施。

8.3 技术保障

(1) 人才队伍建设

要注重湿地保护利用管理队伍的人才建设，加大人才

培养力度，采取切实有效措施，努力提高湿地保护利用管理水平，造就一支懂技术、善管理的湿地保护人才队伍。要发挥市职工培训中心和再就业中心的作用，强化管理人员和技术人员的培训，提高他们的业务技能，真正建立一支数量充足、专业配套、素质优良、适应发展需要的人才队伍。

(2) 推动科技联合

依托国家、省科学院所、大专院校单位的技术力量，加强规划实施全过程的科技指导工作，解决保护管理过程中遇到的实际难题，切实提高湿地保护管理质量和科技含量。

(3) 加快成果转化

积极运用成功的湿地保护与修复最新的技术成果，指导全市湿地保护与修复工作。强化对湿地与气候变化、生物多样性、水资源安全等关系的科学研究。鼓励建设湿地保护和合理利用科技推广示范基地，加强湿地保护利用科技成果推广，使湿地科学技术转化为湿地保护利用生产力，做到研以致用。

道阻且长，行则将至；行而不辍，未来可期。让我们共同努力，谱写湿地保护新篇章。

附表、附图

附表一 绥芬河市湿地面积统计表

序号	地块所在乡镇	湿地类型	权属者名称	湿地面积（公顷）	标识码
1	阜宁镇	灌丛沼泽	绥芬河林场	29.22	2.31081E+17
2	阜宁镇	沼泽草地	金家沟水库	0.31	2.31081E+17
3	阜宁镇	灌丛沼泽	绥芬河林场	49.51	2.31081E+17
4	阜宁镇	沼泽草地	建西村	14.16	2.31081E+17

附表二 规划期主要项目各年度工作量规划表

单位：公顷

工程项目名称	合计	2021—2025 年					备注
		2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	
一、湿地管护	466.0	93.20	93.20	93.20	93.20	93.20	
二、重要湿地修复	14.47			0.31	7.08	7.08	保护地 湿地
三、重点湿地封护	14.47			0.31	7.08	7.08	
四、重点建设项目							
建设湿地保护小区	49.51			15	15	19.51	包 括 封 护、修复

附表三 规划期湿地保护规划投资估算表

表 7—3

单位：万元

工程项目名称	合计	2021—2025 年					备注
		2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	
合计	171.	1.86	1.86	25.60	72.68	69.45	
一、湿地管护经费	9.32	1.86	1.86	1.86	1.86	1.86	包含防火、病虫害防治等
二、重要湿地修复	43.4			0.93	21.24	21.24	
三、重点湿地封护	14.4			0.31	7.08	7.08	
四、重点建设项目	74.2			22.50	22.50	29.27	
建设湿地保护小区	74.2			22.50	22.50	29.27	包括修复、封
五、设施、设备	30				20	10	
(1) 管护站点	10				10		
(2) 监测设施、	20				10	10	

附表四 规划期湿地保护规划投资来源表

单位：万元

工程项目名称	合计	2021—2025 年				
		2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
总计	171.47	1.86	1.86	25.60	72.68	69.45
1、中央预算内	134.38	0.93	0.93	19.92	57.59	55.00
2、地方政府融资	37.09	0.93	0.93	5.68	15.09	14.45
一、工程建设费	132.15			23.74	50.82	57.59
1、中央预算内	105.72			18.99	40.66	46.07
2、地方政府融	26.43			4.75	10.16	11.52
二、管护经费	9.32	1.86	1.86	1.86	1.86	1.86
1、中央预算内	4.66	0.93	0.93	0.93	0.93	0.93
2、地方政府融资	4.66	0.93	0.93	0.93	0.93	0.93
三、设施、设备	30.00				20.00	10.00
1、中央预算内	24.00				16.00	8.00
2、地方政府融资	6.00				4.00	2.00

附图一 绥芬河市湿地资源现状分布图。