



城市湿地是全球生态系统和湿地的重要组成部分。随着我国城市化进程的加快，目前城市湿地保护与开发中出现了一些矛盾与问题，主要表现为概念模糊，城市许多具有湿地特征与作用的一般湿地排除在湿地名录之外，城市湿地认定缺乏标准；益利失衡，“土地财政”的诱惑导致城市湿地面积减少、资源萎缩和功能降低，占用和破坏城市湿地资源时有发生；保障不力，有的地方将城市湿地随意破坏或处置，保护与修复城市湿地体制机制尚待完善。要坚持问题导向，显内核、重适度、推改革，重塑城市湿地风光，扮靓人民美好生活。

凸显“三重内核” 留住城市湿地乡愁

狭义的湿地只是一个地理学的概念、存在于陆地与水域交汇处；而广义的湿地是兼具原料产出和维持生态平衡、保持生物多样性、涵养水源及调节气候等多种独特功能的生态系统。保护与修复城市湿地，不能仅仅局限于湿地的外在形态和气候学特征，而应树立整体的、系统的、联系的理念，将城市湿地与城市经济社会发展统筹谋划。让城市湿地既可看又可享还值得持续品味，关键是要将绿色发展、共享共建、文化特色的内涵贯穿于保护与修复的始终。

凸显绿色发展理念引领规划。推动高质量发展，离不开生态环境。要牢固树立生态优先、绿色发展理念，把全面保护与修复城市湿地作为推动长江经济带绿色发展的重要策略、作为推进城市生态文明建设的重要举措、作为推动高质量发展的重要内容。各级城市地方政府要将城市湿地保护与修复纳入本地国民经济和社会发展规划，制定湿地保护修复方案及湿地公园发展规划等，明确指导思想、主要任务、政策措施，明确阶段性目标及责任主体。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生态文明建设目标评价考核等制度体系，建立健全奖励机制和终身追责机制。发挥好规划的龙头作用，坚持一张蓝图绘到底，切实增强规划的严肃性，规划了的事项就要严格执行，规划调整必须依法依规，避免随意性。

凸显共享共建格局加大投入。城市湿地保护与修复具有公共性和公益性属性，其公共性和公益性决定了城市湿地资源消费的大众化与社会化，各级政府加大对湿地公共设施等投入力度，从政策扶持、资金支持上担纲建设主力。在财政年度及中长期预算中，列出湿地保护与修复、公共性和公益性基础设施建设资金，确保随着保护与修复要求的提高和公众需求的增加，财政投入逐步增长。

凸显区域文化特色长留乡愁。城市湿地保护与修复要遵循各湿地类型、地貌特征、资源禀赋及历史文化内涵等，尽可能还原自然生态原貌，力避“千城一面”。因地制宜改造建设城市湿地，在自然的人化中凸显湿地区域特点，呈现荷塘月色、苇塘芦花、草长莺飞、百鸟齐鸣等形态各异的湿地景观。特别注重讲好故事，传承文明，赋予与湿地景观相关联的历史典故、人物事件、农耕文化等新的时代内涵，让老百姓看得到美景、愉悦到身心、记得住乡愁。

坚持“三度开发” 推进城市湿地可持续发展

保护与修复城市湿地和适度开发城市湿地并行不悖。要坚持在保护中发展、在发展中保护，讲求开发频度、公益强度和开放程度，推动湿地经济健康发展，让广大人民群众分享湿地红利，实现经济效益、社会效益与生态效益有机统一。

讲求开发频度。合理划定纳入生态保护红线的湿地范围，明确湿地名录，并落实到具体湿地地块。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，确保湿地面积不减少。对未经批准将湿地转为其他用途的，按照“谁破坏、谁修复”的原则实施恢复和重建。划定城市湿地保护红线，今后凡商业开发尤其是房地产开发不得占用城市湿地资源；商业开发范围内涵盖湿地资源的，不得损害湿地资源建设永久性建筑物，应按城市湿地规划要求予以保护。要增强湿地物质生产功能，丰富湿地动植物资源。既做好城市湿地旅

游经济文章，又把握好度，不因过度开发影响湿地保护与修复。水生植物采摘型湿地要控制季节性采摘人数与采摘量；渔业垂钓等体验型湿地要推广生态放养，合理确定禁捕期，合理确定日常捕捞数量，不搞竭泽而渔；地热温泉型湿地要根据地质条件有序适量开发，严禁污水排放；滩涂沙滩型湿地要保持河湖、港汊、海岸原貌，严禁人为破坏和垃圾遍地。

讲求公益强度。用有力有效的措施保证城市湿地资源的公益性。在不断提高城市湿地保护区建设管理水平前提下，进一步完善各城市湿地周边配套设 施与交通条件，方便群众抵达。推行特色城市湿地绿色发展试点示范，全面启动“最美湿地”“魅力湿地”示范建设，开展小微湿地示范建设，打造一批类似西溪集城市湿地、农耕湿地、文化湿地于一体的国字号湿地公园和地方品牌湿地公园。建设亲水、戏滩、赏荷、护树、观草、爱鸟等湿地基地，吸引市民及在校学生游览参观，强化全社会对保护爱护湿地重要性的认识。鼓励各级湿地联盟等公益保护组织积极参与城市湿地保护与修复。探索设立城市湿地管护公益岗位，建立完善管护联动网络，创新城市湿地保护管理形式。开展自愿服务行动，组织自愿者常态化清洁湿地环境。

讲求开放程度。国有产权湿地包括以生态保护、科普教育、自然野趣和休闲游览为主要内容的城市湿地公园应免费向公众开放，最大限度扩大本地城市居民及外地游客观费率，唤起人们进一步认识湿地功能和关注湿地保护的意识。鼓励民营业主参与保护与修复城市湿地，拓展多元市场主体投资渠道，形成政府投资、社会融资、个人投入等多渠道投入机制。加强城市湿地品牌宣介，扩大湿地影响。

注重“三项改革” 完善城市湿地保护机制

保护与修复城市湿地，既是一种情怀，需要广大干部从丰富群众美好生活、增强群众获得感的高度出发，进一步增强紧迫感、认同感，满腔热情投入工作；又是一种使命，需要各地各级党委政府立足当前、着眼长远，进一步增强责任感、使命感，加

快改革推进完善保障机制。

改革完善管理体制。要结合新一轮党政机构改革职责调整和优化，从组织结构上明确和落实由自然资源部门负责指导湿地保护工作，监督管理湿地开发利用。市县要科学设置承担湿地保护职责的内设机构，原林业部门从事湿地保护的大部分人员可继续从事此项工作，根据职责及工作任务合理充实工作力量，保证业务及监管的稳定性和可持续性。设区的市要厘清市区职责，探索开展湿地管理事权划分改革，坚持权、责、利相统一的原则，理顺关系，提升监管质效。

改革形成跨区域协调机制。坚持政府主导、社会参与，各城市地方人民政府对本行政区域内湿地保护负总责，鼓励社会各界参与湿地保护与修复；完善综合协调、分部门实施的湿地保护管理体制，充分发挥自然资源、生态环境、水利、农业农村、海洋等湿地保护管理相关部门的职能作用，形成湿地保护与修复合力。完善生态用水机制，维护湿地的生态用水需求。推进流域综合治理，建立湿地生态补水机制。

改革探索提高城市湿地保护与修复法治化建设水平。根据湿地职责调整优化开展涉机构改革相关文件清理规范。加快湿地保护法制建设，适应新时代湿地保护与修复新形势新要求，抓紧研究制定湿地保护管理法律法规，尽快出台湿地保护条例，从立法层面切实保护好湿地资源；各地各城市应结合实际制定完善城市湿地保护与修复的地方性法规，相关部门应进一步完善城市湿地保护与修复部门规章，真正做到有法可依、违法必究、执法必严。动态调整城市湿地核查与认定标准。有条件的地方，要探索建立湿地生态效益补偿制度。完善城市湿地监测网络，加强生态风险预警。探索建立相对集中行政处罚权的执法机制，严厉查处违法利用湿地的行为，严肃惩处破坏湿地行为。



农村水环境治理是农村人居环境整治和美丽乡村建设的重要内容。近年来，政府对农村水环境整治出台了一系列政策，投入了大量的精力和财力，农村的水环境得到了较大程度的改善。但是，当前农村水环境治理投入过度依赖政府的现象还比较严重，设施运行维护主体不明晰的情况也没有得到很好的解决，部分地方甚至出现政府投入重金兴建农村水污染控制工程，但 这些工程却躺着“晒太阳”的现象。长此以往，不仅治理效果得不到保障，政府投入也不可持续。因此，加快探索一条市场化治理农村水环境的路径非常必要。

完善市场秩序。目前涉及水环境的相关法律主要有环境保护法和水污染防治法。应研究出台适合于农村地区水环境治理的相关法律法规及地方农村水环境治理规划方案，使农村水环境治理具体措施和配套措施都具有法律依据。明确农村水环境治理的财政补贴制度、项目实施运行维护主体、设施建设标准、设施运行维护标准、污水排放标准、污水排放监测制度以及设备准入和人员认定等相关内容，维护正常的市场秩序。

建立利益机制。农村水环境治理具有公益性特征，项目本身较难产生现金流，难以吸引市场主体进入。这一问题是困扰市场化治理农村水环境的难点。要破解这一难题，可以通过特许经营许可、整合多项治理项目以及“捆绑”农村水环境项目与其他产业项目等，通过提升整体项目收益来解决。比如，对于具备一定收益的农村污水处理项目就可以从财政进行项目建设投入转变为政府购买产品和服务，用特许经营的方式，通过市场办法界定相应企业的责任和风险；对于有条件的地区可以将农村水环境治理项目与产业、园区、乡村旅游等进行“捆绑”，实行一体化开发和建设，实现相互促进、互利共赢；通过多个小收益项目组合“打包”以及建设和运营全生命周期“打包”，降低项目风险、提高收益，保证建设和运营的持续性和稳定性，增加对市场主体的吸引力。形成绿色消费的倒逼机制，完善农村污染企业排污权交易制度，使生态环境污染破坏的外在压力转化为企业内部成本。强化对建管企业的考评，运用价格手段通过市场竞争不断改进治理效果。

强化准入机制。明确规定农村水环境治理的各类设施建设标准、技术性能指标、质量要求以及后期运行维护要求，从源头保障水环境治理设施能够长期、稳定运行，并减少后期运行维护的技术投入、人员投入，降低运维成本。

建立收费制度。农村水环境治理投资和运维资金目前还是以中央和地方政府财政补贴为主，地方政

农村水环境构建市场化污染治理机制

府也可发行专项债券支持水环境治理。应根据农民的实际情况，积极探索财政补贴和农户付费合理分担机制，逐步形成收费制度。

完善监测体系。利用互联网和通讯技术将农村的河、塘、沟以及污水处理排放口和重点污染源排放口统一纳入监测体系，提高水质监测断面等级，监督运维企业经营情况，重点防控农村水环境污染，同时将农村水环境绩效纳入政府管理考核，倒逼地方政府重视水污染监管工作。

总之，应根据农村水环境污染的特点，结合农村经济社会发展的情况，积极探索市场导向的农村水环境治理体系，依靠市场力量，优化各类资源配置，发挥好市场和政府两个方面的积极作用，确保农村水环境治理有成效。



绿色发展以节约资源和保护环境为前提。城乡生活垃圾处理是城乡治理和环境保护的重要内容，是社会文明程度的重要标志，关系人民群众的切身利益。目前，“垃圾围城”“垃圾下乡”以成为城乡发展的“痛点”，严重影响人居环境。实行垃圾分类，综合施策是人居环境改善的关键。近年来，我国加速推行垃圾分类制度，全国垃圾分类工作由点到面、逐步启动、成绩初显，但仍面临一些薄弱环节和发展瓶颈。垃圾问题不是一个孤立问题，它集中体现了人与环境相互之间的关系，并与整个社会的共同价值、法治精神、环保意识、自律意识等密不可分。因此，努力推进城乡垃圾分类处理，提高垃圾分类制度覆盖范围，培育全民节约资源和保护环境意识，让人们学会正确处理各类垃圾，合理地处理垃圾，加强垃圾分类治理，对我国改善人居环境意义重大。

推动垃圾分类机制建设与政策创新。垃圾分类工作涉及政府部门众多，分类投放关乎环卫部门，回收利用涉及商务部门，有毒有害处理有关环保部门，实施主体则是属地政府。目前各类垃圾的回收处置标准未完全建立，不利于规范化管理；垃圾分类治理的责任主体未完全落实到位，监管体系尚未全面形成；对乱扔垃圾行为的处罚力度严重不足，有法不依、执法不严等问题突出存在，部门之间各自为政。这一系列问题仅靠环境卫生部门和少数其他管理部门之力很难有效推进、彻底解决。因而痼疾难除，垃圾分类已成为一块难啃的硬骨

头。因此，政府成立垃圾分类工作领导小组，建立部门联席会议制度，统筹协调各部门工作，形成合力，协同打好垃圾污染治理攻坚战，推动垃圾分类机制建设与政策创新。

一方面，各地财政对日常垃圾处置的投入主要应放在末端，即实行垃圾填埋和焚烧处置的财政补贴政策。另一方面，随着生活垃圾分类处置设施不断完善，管理水平要求相应提高，前端运营成本随之增加。各地财政持续加大投入，仍无法满足日益增长的垃圾分类前端日常收运处置费用的支出需求，欠发达地区更是一筹莫展。垃圾资源化利用难以顺利开展，垃圾处置的经费投入方式亟待改变。施行垃圾分类后，从源头上减少了垃圾量，减轻了垃圾填埋场和焚烧厂末端处置的压力，末端成本支出相应减少。因此，在总投入不变的情况下，应合理调整和优化资金投入方式，用垃圾末端处置节省的费用补贴前端回收利用耗费的成本。依据垃圾填埋或焚烧的补贴标准，按回收企业每年回收利用的垃圾数量给予补贴。

建立垃圾分类回收精细化治理体系。社区是城乡治理的“最后一公里”，城乡精细化治理的重点也在社区。城乡社区或居民小区设置再生资

源回收站，可大大激发群众参与垃圾分类回收及其资源化利用的积极性。居民可将可再循环利用的垃圾投放到智能化分类垃圾箱，对纸张、塑料、金属、玻璃、有害垃圾等进行分类回收。通过扫描APP，系统自动记录分类垃圾重量，并根据重量为居民积分。这些积分可以兑换礼品，也可兑换现金使用。在小区设智能再生资源回收站，可与生活垃圾分类回收体系相结合，通过在地化方式把可回收利用的垃圾资源化，减少二次分拣工作量，大大提高垃圾分类的效率和质 量。

可以说，实行社区大件生活垃圾专项收集处置这一点尤为重要。各社区、居民小区应设置临时大件生活垃圾堆放点，由属地环卫人员巡回收集、集中处置。各地环卫部门要建立大件家具破碎车间，对旧沙发、床垫等大件垃圾先破碎分解成细小部件，再进行处理。对于金属、塑料包装物等可回收利用部分，分类运送到再生资源回收利用单位，实现资源化利用，有效减少垃圾处置末端的填埋和焚烧量。同时，政府有关部门要公布上门收集大件生活垃圾的服务电话，方便群众投放，提高大件生活垃圾的处置效率。

同时，加快厨余垃圾回收利用体系建设也迫在眉睫。厨余垃圾通常占生活垃圾的50%以上，若能有效回收利用，垃圾减量化收效将十分明显。我国部分地区已开始厨余垃圾回收利用的尝试。对这部分垃圾采取严格的分类收集、分类运输、生物降解处理和堆肥检测，最终产生有机肥料。还可以利用厨余垃圾制作沼气，既可作为普通生活燃料，也可作为汽车燃料，或作为能源进行供热、发电，具有较高的经济利用价值，发展前景极为广阔。大力开展厨余垃圾的回收利用体系建设，是垃圾分类治理工作中最为艰巨，也是最为重要和紧迫的任务。

搭建垃圾分类大数据管理信息平台。以城乡行政区为单位建立垃圾分类回收管理信息平台，是提升垃圾分类管理质量和效率的重要手段。垃圾分类单位（社区）可以通过微信客户端的一键上门回收下单，由专门的回收人员和车辆上门回收各类垃圾，同时上传记录和交投量，以及垃圾在各个节点的回收处置情况。垃圾监管部门和运营单位通过信息平台，可以实时看到各街道、企事业单位、学校、社区的垃圾分类回收情况，并在平台上公开垃圾分类前端、中端和末端的

各项运行数据，接受群众的监督。通过对实时数据纵向对比分析，可以为网络化管理及垃圾分类监管提供重要的大数据支撑。

形成多元社会主体广泛参与垃圾分类新格局。建立垃圾分类回收循环经济产业园，促进绿色发展。首先，要科学合理地统筹规划循环经济产业园。产业园建设需以实现集约、高效的垃圾分类回收处理为目标，在满足当地经济社会发展需要及当地城镇建设总体规划要求的基础上，选址尽量避开人口较密集的中心区和住宅区。

其次，积极探索循环经济产业园的共建共享模式。循环经济产业园因地制宜，采用多种模式来建设。一是合作分工模式，双方依据合作协议明确分工，权责对等，利益共享。在规划制定、资金投入、开发建设、运营管理等多个方面全面合作，发挥合作双方的各自优势。二是物业托管模式，投资方主要为入园企业建设厂房、电力及污水处理厂等基础设施，然后拓展到为入园企业提供服务和投融资等扩大生产事务上。三是股份合作模式，采用“政府指导、协会主导、市场化运作”的共建共享机制，由行业协会或企业联合会组织发起产业投资基金募集工作，引入先进技

术，开展专业化生产。再次，要加强产业园区项目监督管理。定期对产业园区的各个项目进行评估考核，重点考核垃圾减量化、资源化和无害化的实施情况，及时淘汰落后企业，不断提高产业园区的垃圾处理质量。同时，严格监督产业园区各企业运营过程，做好产业园区环境影响评价工作，及时向公众公开环评报告，接受社会监督。

做好垃圾分类推广宣传，调动公众参与积极性。一是要充分认识到垃圾分类的重要意义，通过政府、学校、社会组织、媒体等多方力量多层次加强宣传，积极培育生态文化和生态道德，引导全社会树立生态文明理念，让广大人民群众自觉行动起来，培育习惯的养成。二是要深入普及垃圾分类知识，做到刚性法律宣传与柔性教育推广相结合。通过社区居委、楼宇党支部或楼组干部的宣传引导，让居民清楚地了解垃圾分类怎么分，混装垃圾对环境的影响、危害等，从内心形成自觉意识，并在行动上率先垂范。三是因地制宜，挖掘生态文化资源，建立生活垃圾分类教育基地。通过展览展示、树立典型等方式，广泛宣传，组织学校和企事业单位实地参观学习分类知识、典型做法。同时，在社区推广垃圾分类示范居住区或居住户，通过引导、教育、激励等方法，鼓励全民自觉参与垃圾分类。

