

中澳环境发展伙伴关系湿地管理政策、指南和能力建设项目
(ACEDP N0-P0001)

国际重要湿地管理计划指南

前言

国际重要湿地是符合国际重要湿地任一项指定标准的具有国际重要意义的湿地，是具有代表性、典型性、稀有性、特殊性的湿地或者是保持生物多样性的湿地。自我国 1992 年加入《湿地公约》，成为缔约国以来，中国已指定了 37 块国际重要湿地，总面积超过 360 万 hm^2 。到 2030 年，中国国际重要湿地的数目将增加到 80 块。国际重要湿地的指定，保护和管理建设，对中国的湿地生态系统保护与资源合理利用具有极其重要的现实意义。

正确引导国际重要湿地的建设，规范国际重要湿地的管理，对国际重要湿地发挥多种功能作用十分重要，编制《国际重要湿地管理计划指南》是国际重要湿地管理工作的重要内容之一。保护和合理利用湿地，制定一个既符合当地社会经济发展实际，又符合国际规范的管理计划，是我国国际重要湿地管理工作的当务之急。在“中澳环境发展伙伴关系”项目的支持下，国家林业局 2010 年 4 月以来，组织实施了“湿地管理政策、指南与能力建设”项目，目的在于加强中国环境保护和自然资源管理方面的政策制定，通过编制《国际重要湿地管理计划指南》、《国际重要湿地监测指南》、《湿地恢复指南》、《国家湿地公园建设指南》、《国家湿地公园评估指南》等五个指南，以加强我国湿地资源的有效保护与合理利用。

编制国际重要湿地管理计划在我国没有现成的经验可以借鉴，国外国际重要湿地管理计划编制的一些通行做法与我国的实际情况不尽相同，为此，中澳项目的国际咨询专家专门介绍了国际上关于管理计划的内容、编制步骤、方法等，通过赴澳培训，结合我国国际重要湿地大多为自然保护区的实际情况，以及自然保护区编制管理计划的经验，在中澳专家的共同努力下，编制完成了《国际重要湿地管理计划指南》。

《国际重要湿地管理计划指南》的编写，目的在于指导我国国际重要湿地编写各自的管理计划，有效保护和管理以及合理利用湿地资源。该指南第一部分对国际重要湿地及其管理的基本情况进行了介绍，第二部分给出了编制管理计划的基本要求，第三部分对编制管理计划应该包含的内容和章节进行了阐述，第四部分给出了如何编制管理计划的步骤或方法，第五部分阐述了管理计划的

实施、评估、修正等，附录给出了编制管理计划应该包含的附件附图要求。由于湿地涉及

到许多领域，国际重要湿地管理计划在我国又是一项新的内容，因此，管理计划的编写有一定难度，各国际重要湿地可根据《国际重要湿地管理计划指南》，按照各自的具体情况编写自己的管理计划。

感谢澳大利亚咨询专家 Richard Price, Alison Russell-French, 技术专家 Doug Watkins, Amanda Bigelow, Tony Sebastian, John Howes, Don Blackmore, 以及中方专家陈克林、雷光春、安树青、袁军、李晓文等，在《国际重要湿地管理计划指南》编写过程中给予的支持和提出的宝贵意见，特别感谢国家林业局湿地保护管理中心的领导，也感谢国家林业局湿地保护管理中心的姬文元、刘平、肖红、胡昕欣和湿地国际的陈晶，以及澳方 Judy Andrews 对管理计划指南编写所给予的支持和帮助，正是在他们的支持下，《国际重要湿地管理计划指南》才得以脱稿。另外，编写过程中参阅了许多资料，在此，谨向这些作者和机构表示感谢，正是以他们智慧的结晶为基础，作者才得以顺利完成编写工作。

感谢所有对《国际重要湿地管理计划指南》初稿审阅和修订做出贡献以及给予咨询意见的领导、专家和同仁。

编著者

2010年12月30日

《国际重要湿地管理计划指南》编著者

田 昆, **Warren Lee Long**

《国际重要湿地管理计划指南》编制成员

肖德荣, 郭雪莲, 张昆, 刘强, 王胜龙

术语注释

湿地

湿地系指不问其为、长久或暂时性的沼泽地，泥炭地或水域地带，静止或流动的淡水、半咸水、咸水水体，包括低潮时水深不超过 6m 的水域；同时，还包括邻接湿地的河湖沿岸、沿海区域以及位于湿地范围内的岛屿或低潮时水深不超过 6m 的海水水体。

湿地公约

《湿地公约》的全称是《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》，1971 年 2 月 2 日签署于伊朗的拉姆萨尔，1975 年 12 月 21 日正式生效，是全球第一个环境公约。湿地公约的初衷是保护水禽，主要通过各缔约方保护水禽栖息地的共同努力来实现，现在已经逐步扩展到了整个湿地生态系统的保护。中国 1992 年 3 月 1 日加入《湿地公约》。

国际重要湿地

国际重要湿地是符合国际重要湿地任一项指定标准的具有国际重要意义的湿地，是具有代表性、典型性、稀有性、特殊性的湿地或者是保持生物多样性的湿地。

国际重要湿地管理计划

国际重要湿地管理计划是用于指导和调控国际重要湿地特定时期内资源保护、管理与利用的基础性工作文件，是实现国际重要湿地管理目标所需要采取的各种具有科学性、逻辑性、有效性和可操作性行动的归纳，核心是维持湿地的生态特征。

国际重要湿地管理计划编制

编制国际重要湿地管理计划是在湿地基准信息描述，尤其是围绕如何维持国际重要湿地生态特征和湿地监测与评估的基础上，按照湿地公约相关大会决议、通过参与式，由相关部门组成的管理委员会共同制定。

生态结构特征

生态结构特征是指湿地生态系统中生物和非生物组分所体现的特征，包括植物、动物、微生物等生物组分，以及地质、地形、土壤、水文、气候等非生物部分相互作用而反映出的特征。

生态特征描述（ECD）

生态特征描述是指对由生态系统组成、生态过程及其生态服务功能在某一特定时间点综合体现出来的特征的描述。

目录

1	国际重要湿地管理概述.....	4
1.1	国际重要湿地的基本概念.....	4
1.1.1	国际重要湿地的含义.....	4
1.1.2	我国国际重要湿地的法律地位.....	5
1.1.3	中国的国际重要湿地概况.....	5
1.2	中国的国际重要湿地保护管理体系.....	9
1.2.1	管理的定义和目的.....	9
1.2.2	保护管理体系构成.....	10
1.2.3	保护管理体制和管理机构.....	10
1.2.4	相关法律法规、政策.....	11
2	国际重要湿地管理计划.....	14
2.1	国际重要湿地管理计划的概念.....	14
2.1.1	管理计划的定义.....	14
2.1.2	管理计划的目的意义.....	14
2.1.3	管理计划的作用和必要性.....	14
2.2	编制管理计划的基本要求.....	15
2.2.1	编制管理计划的一般原则.....	15
2.2.2	管理计划同其它规划的关系.....	16
2.2.3	管理计划的时限、文字和图件要求.....	16
3	国际重要湿地管理计划的基本章节.....	17
3.1	管理计划的主要内容.....	17
3.2	管理计划基本章节.....	18
3.3	管理计划章节分述.....	19
3.3.1	执行概要.....	19
3.3.2	前言.....	19
3.3.3	项目背景.....	19
3.3.4	目录.....	19

3.3.5	基本情况描述.....	19
3.3.6	管理计划同其它规划间的关系.....	20
3.3.7	生态结构与功能特征描述.....	20
3.3.8	管理目标.....	20
3.3.9	存在问题及威胁因子分析.....	20
3.3.10	管理措施.....	20
3.3.11	行动计划时间进度与经费预算.....	23
3.3.12	致谢.....	23
3.3.13	参考文献.....	24
3.3.14	附件.....	24
4	国际重要湿地管理计划编制程序.....	25
4.1	管理计划编制步骤.....	25
4.2	管理计划编制方法.....	26
4.2.1	成立机构, 相关者分析, 建立协调机制.....	26
4.2.2	确定人员, 明确分工.....	26
4.2.3	收集和分析资料、本底调查.....	27
4.2.4	生态结构与功能特征分析.....	27
4.2.5	确定管理计划目标.....	27
4.2.6	存在问题、限制因子及威胁因子分析.....	28
4.2.7	提出解决问题的可能办法或方案.....	28
4.2.8	比较多种方案并确定保护管理项目.....	28
4.2.9	编写管理计划.....	29
4.2.10	征求意见、修改完善.....	29
4.2.11	评审论证, 报批.....	29
5	国际重要湿地管理计划的实施.....	31
5.1	管理计划实施步骤.....	31
5.1.1	依据进度表确定年度工作计划.....	31
5.1.2	明确责任、分工合作.....	31
5.1.3	实施行动计划.....	31

5.2 管理计划的评估与修正.....	32
5.2.1 制定监测计划（参见监测计划指南）.....	32
5.2.2 生态特征指标监测.....	32
5.2.3 项目跟踪监测，年度检查.....	32
5.2.4 成果评估、调整.....	33
5.2.5 修编论证.....	33
5.2.6 报批.....	34
附录.....	35
《管理计划》编制组.....	35
《管理计划》应提供的附件.....	36
《管理计划》应提供的附图.....	36

1 国际重要湿地管理概述

1.1 国际重要湿地的基本概念

1.1.1 国际重要湿地的含义

国际重要湿地一词源于《湿地公约》。《湿地公约》的全称是《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》，简单地说，国际重要湿地是具有国际意义的重要湿地，是因为最初衡量国际重要湿地的标准是水禽，而水禽在季节迁徙中可能超越国界，缔约国对迁徙水禽种群的养护、管理和合理利用负有国际责任，因此，提供水禽栖息觅食的湿地在生态学上、植物学上湖沼学上和水文学上具有国际重要意义。

按照《湿地公约》的规定，只要符合国际重要湿地指定标准中的一项，就可被视为国际重要湿地，因此，国际重要湿地应是具有代表性、典型性、稀有性、特殊性的湿地或者是保持生物多样性的湿地。这种湿地或者是能很好地代表所在生物地理区域的基本特征并处在自然或近自然状态的、具有所在生物地理区域上代表性、典型性、稀有性、特殊性的湿地；或者是拥有易危、濒危和极危物种或受到威胁的生态群落的湿地；或者拥有对维持特殊生物地理区与生物多样性的动植物种群的湿地；或者是为动植物生活史中的关键时期的栖息地或为动植物在不利条件下提供避难所的湿地；或者是正常状况下维持了 20,000 只或以上水禽的湿地；或者是维持某一水禽物种或亚种之 1% 的个体数量的湿地；或者是维持代表了湿地效益和/或价值的一定数量原产鱼类的亚种、种和科，或其生活期的一定阶段，或其物种相互作用的一部分和/或种群数量，因而能对全球的生物多样性做出贡献的湿地；或者是无论是否在该湿地区域上或以外的区域，是某种鱼类及其产卵地、生长地和/或鱼群洄游线路的重要食物来源的依靠的湿地；或者是正常情况下维持某一依赖湿地生存的非水禽物种或亚种之 1% 个体数量的湿地。

1.1.2 我国国际重要湿地的法律地位

国际重要湿地是国家湿地保护体系的重要组成部分，与湿地自然保护区、国家湿地公园、保护小区、湿地野生动植物保护栖息地以及湿地多用途管理区等共同构成湿地保护管理体系。我国目前没有专门的湿地法律、法规，但大部分国际重要湿地均为省级或国家级自然保护区，这些国际重要湿地按《中华人民共和国自然保护区条例》予以管理，其它不属于自然保护区的国际重要湿地按照我国的其它相关法律法规进行管理。

1.1.3 中国的国际重要湿地概况

1.1.3.1 国际重要湿地名录

中国是世界上生物多样性最丰富的国家之一，也是亚洲湿地类型最齐全，数量最多，面积最大的国家。我国自1992年加入《湿地公约》至今，共有37块湿地列入《国际重要湿地名录》，总面积363.24万 hm^2 （表1）：

表1 中国的国际重要湿地名录

名称	面积 hm^2	地理坐标	海拔 m	保护对象	列入 时间
黑龙江扎龙国家级自然保护区	210000	47° 12' N124° 12' E	143	丹顶鹤、白枕鹤等及生境	1992
吉林向海国家级自然保护区	105467	44° 02' N122° 41' E	156~192	丹顶鹤、白鹤等及其生境	1992
江西鄱阳湖国家级自然保护区	22400	29° 10' N115° 59' E	12~18	白鹤等珍禽及越冬生境	1992
湖南东洞庭湖国家级自然保护区	190000	29° 19' N112° 59' E	30~35	湿地及鸟类	1992
海南东寨港国家级自然保护区	5400	19° 59' N110° 35' E	0	红树林、河口滩涂、越冬生境	1992
青海湖国家级自然保护区	495200	36° 50' N124° 12' E	3185~3250	珍禽及栖息地	1992
香港米埔—后海湾湿地	1500	22° 30' N114° 02' E	0	鸟类及栖息地	1995
黑龙江洪河国家级自然保护区	21836	47° 49' N133° 40' E	51.5~54.5	沼泽及珍禽	2002
黑龙江三江国家级自然保护区	198000	47° 56' N134° 20' E	50	东方白鹤、大天鹅、丹顶鹤等及沼泽湿地	2002
黑龙江兴凯湖国家级自然保护区	222488	45° 17' N132° 32' E	59~81	丹顶鹤、东方白鹤、大天鹅	2002

国家重要湿地管理计划指南

				等及湿地生境	
大连斑海豹国家级自然保护区	11700	39° 15' N 121° 15' E	0~328.7	斑海豹及生境	2002
湖南南洞庭湖省级自然保护区	168000	28° 50' N 112° 40' E	28.5~33.5	白鹤、白头鹤、大鸨、中华秋沙鸭等珍禽、中华鲟、白鲟及生境	2002
湖南汉寿西洞庭湖省级自然保护区	35680	29° 01' N 112° 05' E	20.5~58.6	白鹤、白头鹤、黑鹳、大鸨等及中华鲟洄游地	2002
江苏盐城国家级珍禽自然保护区	453000	33° 31' N 120° 22' E	1.3~3	湿地及丹顶鹤等	2002
江苏大丰麋鹿国家级自然保护区	78000	33° 05' N 120° 49' E	1~2	麋鹿及其生境	2002
上海市崇明东滩鸟类自然保护区	32600	31° 38' N 121° 58' E	0~5	东方白鹳、白头鹤等及河口生境	2002
广东湛江红树林国家级自然保护区	20279	20° 54' N 110° 08' E	1~3	红树林生态系统	2002
广东惠东港口海龟国家级自然保护区	400	22° 33' N 114° 54' E	-10~25	海龟及其生境	2002
广西山口红树林国家级自然保护区	4000	21° 28' N 109° 43' E	3	红树林生态系统	2002
内蒙古达赉湖国家级自然保护区	740000	48° 33' N 117° 30' E	545~784	湿地、鸟类及珍稀濒危动物	2002
内蒙古鄂尔多斯遗鸥国家级自然保护区	14770	39° 48' N 109° 35' E	1440	遗鸥繁殖地及内陆湖泊	2002
辽宁双台河口湿地	128000	41° 00' N 121° 47' E	0~4	丹顶鹤、东方白鹳、大天鹅、黑嘴鸥等珍禽	2004
青海鄂陵湖湿地	64900	34° 56' N 097° 43' E	4268.7	珍禽及栖息地	2004
青海扎陵湖湿地	52600	34° 55' N 097° 16' E	4273	珍禽及栖息地	2004
西藏麦地卡湿地	43400	31° 08' N 093° 00' E	4800~5000	黑颈鹤等、野生动物及生境	2004
西藏玛旁雍错湿地	73700	30° 44' N 081° 19' E	4500~6500	黑颈鹤等、野生动物及生境	2004
云南纳帕海湿地	3434	27° 51' N 099° 38' E	3260	黑颈鹤及其生境	2004
云南拉什海湿地	1443	26° 53' N 100° 08' E	2440~3100	鸟类及其生境	2004
云南碧塔海湿地	2000	27° 42' N 100° 01' E	3568	中甸叶须鱼及生境	2004
云南大山包湿地	3150	27° 24' N 103° 20' E	2210~3364	黑颈鹤及其生境	2004
福建漳江口红树林国家级自然保护区	2360	23° 53'~57' N 117° 21'~30' E	-6~8	红树林生态系统、濒危动植物、水产种质资源	2008
广西北仑河口国家级自然保护区	3000	21° 31'~37' N 108° 00'~16' E	-1~2	红树林生态系统	2008
广东海丰公平大湖省级自然保护区	11590	22° 50'~23° 07' N 115° 11'~37' E	0~300	黑脸琵鹭、卷羽鹈鹕及栖息地	2008

湖北洪湖湿地	41412	29° 42' ~ 59' N 113° 12' ~ 30' E	20.7 ~ 28.5	鸟类及越冬生境	2008
上海市长江口中华鲟自然保护区	3760	31° 28' ~ 33' N 122° 03' ~ 08' E	0	中华鲟、河口湿地	2008
四川若尔盖湿地国家级自然保护区	166570	33° 25' ~ 34' 00' N 102° 28' ~ 59' E	3422 ~ 3704	黑颈鹤及高原湿地生态系统	2008
杭州西溪湿地	325	30° 14' ~ 17' N, 120° 02' ~ 05' E	3 ~ 10	湿地生态系统	2009

1.1.3.2 类型和分布

中国湿地资源丰富，几乎包括了世界上所有的湿地类型，并拥有独特的青藏高寒湿地。按照湿地公约的湿地分类，我国的国际重要湿地包括沼泽、泥炭地、湖泊、河流、河口湾、海岸滩涂、盐沼等各种自然和鱼塘等人工湿地。

黑龙江扎龙国家级自然保护区国际重要湿地拥有湖泊、沼泽、湿草甸三种类型；吉林向海国家级自然保护区国际重要湿地拥有永久性淡水草本沼泽、泡沼、时令湖、永久性河流和人工湿地等多种类型；江西鄱阳湖国家级自然保护区国际重要湿地拥有湖泊、永久性河流、时令湖、永久性淡水草本沼泽和泡沼等湿地类型；湖南东洞庭湖国家级自然保护区国际重要湿地拥有湖泊、永久性河流、时令湖等类型；海南东寨港国家级自然保护区国际重要湿地为滨海湿地类型，包括浅海水域、潮间带森林湿地和滩涂；青海湖国家级自然保护区国际重要湿地的主要湿地类型包括盐湖、内陆盐湖和时令碱、咸水盐沼；香港米埔——后海湾国际重要湿地属滨海湿地，包括浅水河口三角洲、潮间带滩涂、红树林、基围和鱼塘；黑龙江红河国家级自然保护区国际重要湿地主要包括泛滥地、草本泥炭地、盐湖等湿地类型；黑龙江三江国家级自然保护区国际重要湿地主要包括永久性河流、时令河、永久性淡水草本沼泽、泡沼和人工湿地类型；黑龙江兴凯湖国家级自然保护区国际重要湿地主要类型有湖泊、永久性淡水草本沼泽、泡沼和人工湿地等；大连斑海豹国家级自然保护区国际重要湿地属滨海湿地类型；湖南南洞庭湖省级自然保护区国际重要湿地包括湖泊、永久性河流、人工湿地等类型；湖南汉寿西洞庭湖省级自然保护区国际重要湿地的主要湿地类型包括湖泊、永久性淡水草本沼泽、泡沼和人工湿地等；江苏盐城国家级珍禽自然保护区国际重要湿地类型主要有永久性浅海水域、滩涂、盐沼和人

工湿地等；江苏大丰麋鹿国家级自然保护区国际重要湿地的主要类型包括滩涂、时令河及人工湿地；上海市崇明东滩鸟类自然保护区国际重要湿地类型主要包括滩涂、河口水域及人工湿地；广东湛江红树林国家级自然保护区国际重要湿地属潮间带森林湿地类型；广东惠东港口海龟国家级自然保护区国际重要湿地主要湿地类型包括沙滩、砾石与卵石滩、滩涂和永久性浅海水域；广西山口红树林国家级自然保护区国际重要湿地属潮间带森林湿地类型；内蒙古达赉湖国家级自然保护区国际重要湿地主要湿地类型包括永久性河流、湖泊、灌丛湿地等；内蒙古鄂尔多斯遗鸥国家级自然保护区国际重要湿地主要包括盐湖、淡水湖泊和人工湿地等湿地类型；辽宁双台河口国际重要湿地包括盐沼、滩涂、永久性浅海水域、河口水域、永久性河流、时令河及人工湿地等类型；青海鄂陵湖与扎陵湖两个国际重要湿地为东西相望的姊妹湖，主要湿地类型包括湖泊、高寒草甸、沼泽化草甸、河流等；西藏麦地卡国际重要湿地主要包括永久性淡水草本沼泽、泡沼、泛滥地、湖泊、高山湿地和灌丛湿地等类型；西藏玛旁雍错国际重要湿地主要包括湖泊湿地、高山湿地和灌丛湿地等湿地类型；云南纳帕海国际重要湿地主要包括草本泥炭地、高山湿地和时令湖等湿地类型；云南碧塔海国际重要湿地主要包括湖泊湿地、高山湿地和草本泥炭地等湿地类型；云南拉什海国际重要湿地主要包括湖泊湿地和高山湿地类型；云南大山包国际重要湿地的主要类型包括高山湿地、草本泥炭地和人工湿地；福建漳江口红树林国家级自然保护区国际重要湿地的主要湿地类型有红树林、滩涂、水域及河口湿地；广西北仑河口国家级自然保护区国际重要湿地主要湿地类型有红树林、滩涂、河流及河口湿地；广东海丰公平大湖省级自然保护区国际重要湿地的湿地类型主要包括天然近海、海岸湿地、河流、沼泽和沼泽化草甸、人工湖泊湿地等；湖北洪湖国际重要湿地的湿地类型主要有湖泊、永久性草本沼泽、池塘、河渠等；上海市长江口中华鲟自然保护区国际重要湿地属河口湿地类型；四川若尔盖湿地国家级自然保护区国际重要湿地的主要湿地类型有泥炭沼泽、湖泊、河流等；杭州西溪国际重要湿地属人工湿地类型，主要湿地类型有池塘、河流、沟渠等。

我国自然湿地中沼泽湿地主要分布在东北和青藏高原；湖泊湿地主要分布在青藏高原和长江中下游平原；滨海湿地主要分布在我国沿海 12 个省区；河流湿地主要分布在东部平原；人工湿地主要分布在东部。

图 1 为我国的国际重要湿地分布图。



图 1 我国国际重要湿地分布图

1.2 中国的国际重要湿地保护管理体系

1.2.1 管理的定义和目的

国际重要湿地的管理是指国际重要湿地管理机构中的管理者，通过行使计划、组织、配备人员、指导与领导的职能来协调人与保护对象和湿地环境之间的关系，实现国际重要湿地管理目标的活动过程。

管理的目的是有效保护和合理利用湿地资源，依据《湿地公约》缔约国的义务履约。

1.2.2 保护管理体系构成

我国国际重要湿地管理体系由中央和地方管理机构组成。

1.2.2.1 中央政府

国务院成立了中华人民共和国国际湿地公约履约办公室负责《湿地公约》履约工作，国务院指定国家林业局“组织、协调、指导和监督全国湿地保护和有关国际公约的履约工作”，国家林业局成立了湿地保护管理中心承担履行湿地保护职责，目前，我国指定的国际重要湿地有 37 处。与国际重要湿地管理和建设相关的行政主管部门有：国家水利部、国家农业部、国家环保部、国家国土资源部（含国家海洋局）、国家建设部等。

1.2.2.2 地方政府

地方政府有关部门的设置，基本与中央政府各部门的设置一致，先后成立了湿地保护管理办公室，归口省（自治区）林业厅管理，形成了典型的行业管理模式。其它相关行政主管部门协助林业厅湿地保护管理办公室管理国际重要湿地。

1.2.3 保护管理体制和管理机构

由于我国没有专门的法律法规涉及或规定湿地资源的管理问题，因此，我国目前的湿地并没有作为一个整体的生态系统进行统一管理，为了适应我国的行政管理体制，依照现行法律法规的规定，构成了湿地的不同资源要素必须由不同的行政主管部门管理的局面，1998 年国务院批准的国家各部委局机关改革方案中明确规定了国家林业局、农业部、国家环保总局（环保部）等部门在湿地资源监督管理方面的权限与分工。其中：

国家林业局负责“组织、协调、指导和监督全国湿地保护工作和有关国际公约的履约工作”。2008 年 7 月《国务院关于机构设置的通知》（国发[2008]11 号）规定国家林业局的主要职责为：“拟订全国性、区域性湿地保护规划，拟订湿地保护的有关国家标准和规定，组织实施建立湿地保护小区、湿地公园等保护管理工作，监督湿地的合理利用，组织、协调有关国际湿地公约的履约工作”。

农业、水利、国土资源、环保、建设、海洋等主管部门，按照职责分工，分别负责渔业生态环境和水生野生植物、水资源、土地资源、环境保护、建设、海洋资源等与湿地保护有关的保护管理工作。

中国地方政府有关部门的设置，基本与中央政府各部门的设置一致，形成了典型的行业管理模式。

2005年8月成立了国家林业局湿地保护管理中心，受国家林业局领导，与中华人民共和国国际湿地公约履约办公室合署办公，承担组织、协调全国湿地保护和有关《湿地公约》履约的具体工作。

1.2.4 相关法律法规、政策

1.2.4.1 相关法律法规

目前我国尚没有一部关于湿地保护及合理利用的综合性专门法规，但现有法律法规的一些规定涉及与湿地保护相关的内容（表2）。在这些专项立法中，法律将湿地各资源要素的管理权，分别授予了水利部门，土地部门，林业部门，渔业部门等。因此，我国现行法律法规对湿地保护的突出特征是“要素式”管理，即针对湿地各个组成要素，如水、土地、生物等，由不同政府部门依法实施管理。

表2 中国与湿地各要素保护相关的法律法规

名 称	颁布年份
《中华人民共和国野生动物保护法》	1988
《中华人民共和国森林法》	1998
《中华人民共和国环境保护法》	1989
《中华人民共和国水土保持法》	1991
《中华人民共和国水污染防治法》	1996
《中华人民共和国防洪法》	1997
《中华人民共和国渔业法》	2000
《中华人民共和国海洋环境保护法》	2000
《中华人民共和国环境影响评价法》	2002
《中华人民共和国农业法》	2002
《中华人民共和国水法》	2002

《中华人民共和国土地管理法》	2004
----------------	------

另外，中国部分省（区、市）还专门出台了湿地保护条例，对规范湿地保护和利用行为起到了很好的作用（表3）。

表3 部分省市湿地保护条例表

条 例 名 称	实施年份
《广东省湿地保护条例》	2006
《湖南省湿地保护条例》	2005
《甘肃省湿地保护条例》	2003
《辽宁省湿地保护条例》	2007
《陕西省湿地保护条例》	2006
《黑龙江省湿地保护条例》	2003
《四川省湿地保护条例》	2010
《宁夏回族自治区湿地保护条例》	2008
《内蒙古自治区湿地保护条例》	2007

1.2.4.2 湿地政策

我国政府十分重视湿地保护工作，先后颁布了《中国湿地保护行动计划》和《全国湿地保护工程规划》（2002-2030），并于2006年启动了全国湿地保护工程。

2000年6月,《中国湿地保护行动计划》编制完成,由国家林业局等17个部委联合颁布实施,作为全国湿地有效保护、科学管理和合理利用的行动纲领。这是我国政府认真履行国际《湿地公约》,加强湿地保护工作的重大举措。

2001年12月,六大林业重点工程之一的“全国野生动植物保护及保护区建设工程”正式启动,其中湿地保护和恢复示范、湿地监测等内容也纳入其中,成为国家重点支持项目。

2003年8月,国家林业局会同国家发改委等九个单位完成了《全国湿地保护工程规划》(2002-2030),9月得到了国务院的批复。

2004年6月,国务院办公厅发出了《关于加强湿地保护管理的通知》,这是中国中央政府第一次就湿地保护做出的明确声明,表明湿地保护已经纳入国家议事日程,具有里程碑的意义。

2005年12月14日国务院常务会议通过《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出:“要完善生态补偿政策,尽快建立生态补偿机制。中央和地方财政支付应考虑生态补偿因素,国家和地方可分别开展生态补偿试点。”

2008年12月通过的《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》(中发〔2009〕1号文件)第14条款指出:“提高中央财政森林生态效益补偿标准,启动草原、湿地、水土保持等生态效益补偿试点。”

2010年5月财政部和国家林业局提出了《财政部、国家林业局关于2010年湿地保护补助工作的实施意见》,决定从2010年起开展湿地保护补助工作。其中划定了湿地保护补助资金安排的原则和范围,湿地保护补助资金的申请与下达流程,湿地保护补助资金的使用管理方法。

中国目前实施的湿地生态补偿有下列两种情况:

- 因为政府实施湿地建设,规划湿地保护行为而受到损害的单位和个人从政府获得利益补偿,如国家规划的蓄滞洪区内的退耕还湖、移民并镇、自然保护区或生态功能区内退耕还渔、还草、还湿等情况。
- 单位或个人对湿地进行生态环境的保护,改善或恢复建设时,应当就其保护和改善湿地环境而受的损失从政府得到的利益补偿。

2 国际重要湿地管理计划

2.1 国际重要湿地管理计划的概念

国际重要湿地管理计划的编制同其它所有管理地一样，目的是为了提高管理效率，通过制定管理计划，按照管理计划有组织地开展各种保护、管理、经营活动，并依据管理计划协调、检查执行情况，有效发挥所有人力、物力和财力资源，使国际重要湿地资源得到有效保护和合理利用。

2.1.1 管理计划的定义

国际重要湿地管理计划是实施湿地资源管理的行动方案，是用于指导和调控国际重要湿地特定时期内资源保护、管理与利用的基础性工作文件，是实现国际重要湿地管理目标所需要采取的各种具有科学性、逻辑性、有效性和可操作性行动的归纳。

2.1.2 管理计划的目的意义

管理计划的目的首先是提高工作效率，通过管理计划的制定使管理者清楚国际重要湿地在一段时期内所面临的主要问题，以及管理部门内部有那些人力、物力、财力资源可以调配，并据此确定如何有效利用这些资源来解决所面临的问题；其次，管理计划的另一目的还可使国际重要湿地管理机构或国内外捐赠者了解国际重要湿地的重点领域，以便于针对性地提供支持。管理计划的第三个目的是便于主管机构掌握国际重要湿地保护、管理等行动实施的进展，及时督促检查。

2.1.3 管理计划的作用和必要性

国际重要湿地是国家对《湿地公约》履行承诺的具体对象，而管理计划是国际重要湿地开展管理工作的指导性文件及实施管理的行动方案，是国际重要湿地开展所有工作的行动纲领，通过管理计划的实施，避免资源的浪费和不必要的工作重复，保证国际重要湿地管理工作的有效性、连续性，因此，编制管

管理计划是国际重要湿地提高保护和管理效率的需要，也是衡量国际重要湿地管理水平和效率的重要指标，是国家有效保护湿地资源和合理利用湿地资源的体现，是国家维护水生态安全、维护国际形象，履行《湿地公约》的需要。

其作用主要体现在以下几方面：

- 明确管理目标
- 明确各个时期管理工作的具体任务和要求
- 明确每一个时期的工作重点
- 制定实现管理的政策、规章和措施
- 规定各项工作的实施主体
- 规定各项工作的实施地点
- 规定各项工作的时间进度

2.2 编制管理计划的基本要求

2.2.1 编制管理计划的一般原则

2.2.1.1 坚持可操作性和可实施性原则

国际重要湿地管理计划的有效性受许多因素影响，一份完美的管理计划并不一定是最有效的。管理计划的编制一定要在认真分析管理部门现有资源或现实条件的基础上，面对关键问题，分析确定通过管理部门的努力能够在管理计划规定的时限内实现或完成的任务，只有这样，管理计划才具有可操作性或可实施性。

2.2.1.2 坚持维持湿地生态结构与功能特征的原则

湿地管理计划的核心是维持湿地的生态结构与功能特征，充分认识湿地生态系统的脆弱性，确实处理好保护与可持续利用的辩证关系，协调好整体利益和局部利益、长远利益与当前利益的关系。在充分保证湿地不受到破坏的前提下，发挥湿地多功能价值，促进湿地资源与环境的可持续利用。

2.2.1.3 坚持参与性原则

充分吸纳不同利益群体的意见，鼓励社区群众参与管理计划的制定，并且在保护利用中受益，使管理计划更具合理性与可操作性。

2.2.2 管理计划同其它规划的关系

我国的国际重要湿地目前尚无专门的总体规划，但约 90%的国际重要湿地均属自然保护区，所以，国际重要湿地的保护管理工作应在保护区总体规划的框架下开展。按照自然保护区管理要求，保护区均具有总体规划，总体规划是保护区管理的总纲，相当于保护管理的长远规划，国际重要湿地的管理计划就相当于总体规划的阶段性计划，强调对国际重要湿地日常保护管理工作的指导，指导落实国际重要湿地一定时期内的具体工作，并通过阶段性计划的实施逐一实现总体规划确定的阶段性目标，最终实现总体规划的总体目标。此外，有的保护区根据《总体规划》还编制了许多单项规划，如《旅游规划》、《水土保持规划》、《实施规划》、《保护恢复规划》等，国际重要湿地管理计划与这些单项规划的关系是：国际重要湿地是一定时期内的行动计划，包含单项规划涉及的活动，而单项规划则是具体的活动，可以是一定时期内的具体活动，是管理计划阶段性计划中的一部分。

2.2.3 管理计划的时限、文字和图件要求

管理计划是指导国际重要湿地一定时期内管理工作的文件，这一时期为 5 年，每年可根据实施过程中的具体情况对管理计划进行调整和修订完善。

管理计划的文字一般使用中文，为了便于国际交流与合作，以及争取国际资助，可同时使用英文和其它语言。

基本图件应包括位置图、水系图、土地利用现状图、植被分布图、珍稀特有动、植物分布图、范围和功能分区图、巡护、科研监测等行动布局图。

3 国际重要湿地管理计划的基本章节

3.1 管理计划的主要内容

国际重要湿地管理计划的主要内容有 5 个部分，即国际重要湿地基本情况描述、生态结构与功能特征描述、存在问题及威胁因子分析、管理对策和措施、行动计划与经费预算。

各部分内容间的关系见图 2。

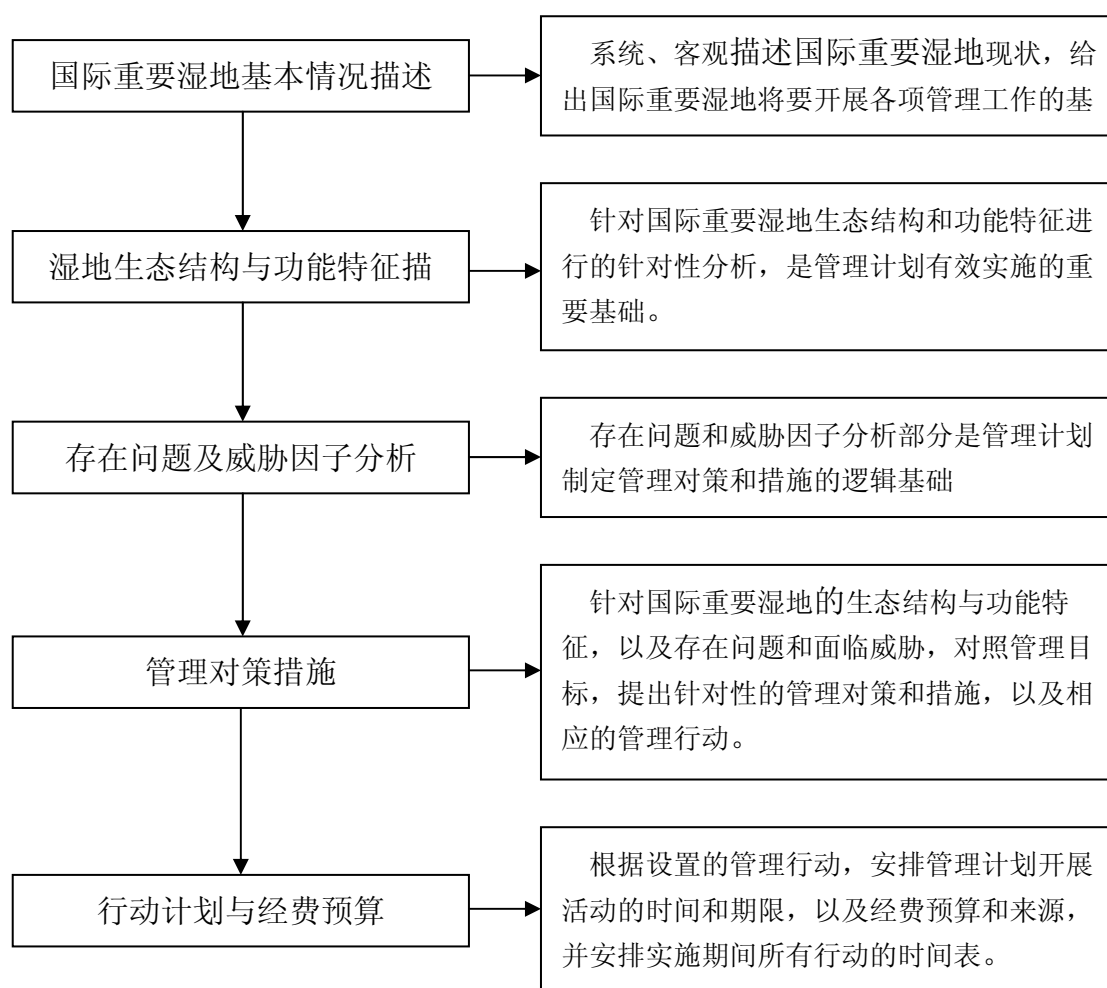


图 2 国际重要湿地管理计划基本章节间的关系

3.2 管理计划基本章节

国际重要湿地管理计划应包含的基本章节主要有：

- (1) 执行概要
- (2) 前言
- (3) 目录
- (4) 项目背景
- (5) 基本情况描述
 - ① 地理位置、界限范围与面积
 - ② 列为国际重要湿地名录所符合的标准
 - ③ 湿地类型
 - ④ 历史沿革
 - ⑤ 土地利用现状
 - ⑥ 相关利益群体分析
 - ⑦ 保护、管理现状
- (6) 管理计划同其它规划的关系
- (7) 生态结构与功能特征
 - ① 生态结构特征
 - ② 生态过程
 - ③ 生态服务功能
- (8) 管理目标
- (9) 存在问题及威胁因子分析
- (10) 管理措施
- (11) 行动计划时间进度与预算
- (12) 致谢
- (13) 参考文献
- (14) 附件

3.3 管理计划章节分述

3.3.1 执行概要

执行概要是对管理计划的概括，相当于总论。是把管理计划中的内容浓缩概括出来，以便于大家，特别是各级领导和有意向资助的国内外组织能在短时间内了解管理计划想做什么事，要达到什么目标，为什么，如何实现这些目标，需要多少经费等等。包括国际重要湿地为何编制管理计划，重要意义和必要性、基本情况描述、生态结构与功能特征描述、存在问题、限制和威胁因子、拟采取的措施、实施期限、资金需求等。

3.3.2 前言

前言主要简述管理计划的编写过程，那些组织、哪些机构或个人参与了管理计划的编写工作，提供了什么样的帮助等等，以及编写情况，包括与相关利益群体共同讨论、征求意见等，最后对支持和帮助管理计划编写的单位、组织和个人表示感谢。

3.3.3 项目背景

这一部分主要交代项目的来龙去脉，项目的必要性及其意义。

3.3.4 目录

这一部分建议用三级目录。

3.3.5 基本情况描述

这一部分主要是系统、客观地描述国际重要湿地的现状，给出国际重要湿地将要开展各项管理工作的基础，内容包括地理位置、界限范围与面积、列为国际重要湿地名录所符合的标准、湿地类型、历史沿革（国际重要湿地的发展历史）、土地利用现状、相关利益群体分析（包括与国际重要湿地管理相关的

利益群体及其管理主体与各利益群体的关系、社区经济、管理计划实施的正负影响分析等)、保护、管理现状评价等。

3.3.6 管理计划同其它规划间的关系

考虑到一个国际重要湿地可能有几个规划,因此,这一部分主要应交代和阐述管理计划同其它规划间的关系,把管理计划同国际重要湿地已有的每一个规划间的关系阐述清除,弄清各个规划或计划的地位,使管理计划不会同其它规划相互冲突。

3.3.7 生态结构与功能特征描述

这一部分内容主要是针对国际重要湿地的生态结构和功能特征进行的针对性分析,是管理计划有效实施的重要基础。内容包括生态结构组成及其特征(生物资源及其组成与结构特征、非生物组成结构及其特征)、生态过程(包括湿地形成、水文变化、土壤发育、植被演替等)、生态服务功能(突出其主要的生态服务功能)。

3.3.8 管理目标

管理目标的确定是在对各种情况和现有条件充分分析的基础上,在管理计划时限内要达到的目的或国际重要湿地保护管理阶段性的目标,是一定时间内要实现或能实现的具体目标。

3.3.9 存在问题及威胁因子分析

存在问题和威胁因子分析部分是管理计划制定管理对策和措施的逻辑基础。内容主要是分析确定国际重要湿地现状中存在的问题,面临的威胁,以及解决这些问题和威胁的困难或限制因素。

3.3.10 管理措施

管理措施是管理计划的主体。这一部分主要针对国际重要湿地的生态结构与功能特征,以及存在问题和面临的威胁,对照管理目标,提出针对性的管理

措施，以及相应的管理行动，并阐明每项管理行动的目标、必要性、要求、工作程序、人员需求等，以及确定实现目标应开展的具体项目、子项目，最终提出一系列具体的行动，甚至子行动。项目或子项目相当于大的目标，行动或子行动才是能够在管理计划中直接操作的活动，具有相对的独立性和完整性，行动与子项目间没有定义上的明确界限，一般由编写人员根据实际情况做出判断。有些行动或子行动是一次性的，不具有连续性或周期性，有的行动或子行动则是长期性或周期性的，例如湿地监测。每一个国际重要湿地应针对自身的具体情况，提出切实可行的管理措施和行动，原则是提出的行动既不能繁琐复杂，也不能包罗万象。每个具体行动的描述格式为：

(1) 行动（或子行动）编号、名称

编号与其对应的行动名称在管理计划中不能与其他编号或名称重复，应是唯一的。

(2) 理由

阐明采取该行动的必要性。

(3) 内容描述

对行动的具体内容进行简要描述，使没有参加编写的工作人员能了解行动的主要内容，且能实施这一内容。

(4) 实施单位

明确国际重要湿地管理机构中，哪个科室，哪个部门负责行动的实施。

(5) 经费预算

经费预算包括工程、材料、设计、雇工、补助等等。预算中应标明工作量、人数、单价等内容。

(6) 实施时间

给出行动在何年何月开始至何年何月结束。如果行动内容较多或由于其它因素限制，实施行动的时间可安排多个时间段。

下面框图给出的只是措施建议，这一部分最重要的是建立与问题或威胁因子的逻辑关系，可针对各自存在问题的分析，提出具有逻辑关系的相应对策和措施。

● ——管理对策和措施建议——

(1) 项目 1: 国际重要湿地保护管理体系能力建设

- 行动 1: 建立国际重要湿地管理协调机制;
- 行动 2: 建立职责明确的管理制度;
- 行动 3: 完善国际重要湿地边界及功能分区;
- 行动 4: 保护管理基础设施(设备)建设;
- 行动 5: 开展湿地资源保护管理与利用知识和技能培训;
- 行动 6: -----

(2) 项目 2: 退化湿地生态系统修复与重建

- 行动 1: -----

(3) 项目 3: 完善生物多样性保护与可持续利用政策

- 行动 1: 制定生物多样性保护政策;
- 行动 2: 探索自然资源可持续利用模式;
- 行动 3: 社区参与共建共管;
- 行动 4: -----

(4) 项目 4: 加强生物多样性保护监测与科研支撑体系建设

- 行动 1: 开展基础资源本底调查;
- 行动 2: 加强湿地监测(按照自身生态结构特征和管理目标确定关键监测因子);
- 行动 3: 加强科研队伍建设;
- 行动 4: 建立国际重要湿地保护管理的基础数据库或信息管理平台;
- 行动 5: -----

(5) 项目 5: 加强湿地生物多样性保护宣传与教育

- 行动 2: 加强对外交流与合作;
- 行动 1: 湿地生物多样性保护宣传教育和公众参与;
- 行动 3: -----

(6) 项目 6: -----

● **管理措施举例**

X X 项目（子项目）

行动：旅游活动对湿地环境影响分析

理由：了解旅游活动对湿地生态环境和物种保护的影响程度。

描述：对开发景点的环境、旅游路线、游客容量、游客行为、排泄物和垃圾处理、市场趋势以及收益分配等进行调查分析、评估、撰写报告。

实施单位：XXXX 科。

经费预算：X 万元。

经费来源：专项经费。

实施时间：20 X X 年。

3.3.11 行动计划时间进度与经费预算

行动计划与经费预算部分主要是根据设置的管理行动，安排管理计划开展活动的的时间和期限，以及经费预算和来源，并安排实施期间所有行动的时间表，同时根据所有管理行动的经费预算，统计整个管理计划的经费预算。

（1）行动时间表

行动时间表是提高管理计划管理效率的重要环节，主要包括项目或子项目名称、编号、行动时间等。

（2）预算及预算说明

预算主要针对投资计划和运行费进行预算。预算说明包括依据的国家标准，市场价格、资金来源等说明。

3.3.12 致谢

这一部分主要是对支持和帮助管理计划编写的人员、单位或组织表示感谢，同时也应对引用的资料所有者表示感谢。

3.3.13 参考文献

参考文献表明了资料来源和信息来源，列出的格式是管理计划规范化的重要体现。按照目前我国期刊的引用规范，两种方法中建议管理计划的编写采用作者、论文或专著题目、期刊或出版社、时间、页码的方法。作者如有3人以上，在第三人后加等，用逗号隔开，三人以内全部列出。参考文献按文中引用顺序排序，文中引用处用括号在其后注明，并在括号内给出作者和发表时间，应将文本中的文献引用和后面的参考文献对应起来，在管理计划正文中引述的论文或专著，能在参考文献中查到，在参考文献中所列的作者，其论述的文字或数据能在正文中找到。

3.3.14 附件

附件部分主要是给出编制管理计划所必需的文件、表格和图件等，具体要求见后。

4 国际重要湿地管理计划编制程序

4.1 管理计划编制步骤

开始编写管理计划之前，要对开展国际重要湿地管理计划编制的目的、项目由来等背景做一个简要的阐述，让大家知道国际重要湿地管理机构将要做什么。

制定管理计划的步骤主要包括：确定总体目标、描述分析、评价、提出对策措施、制定具体行动、反馈、调整修订等，如下图（图3）所示。

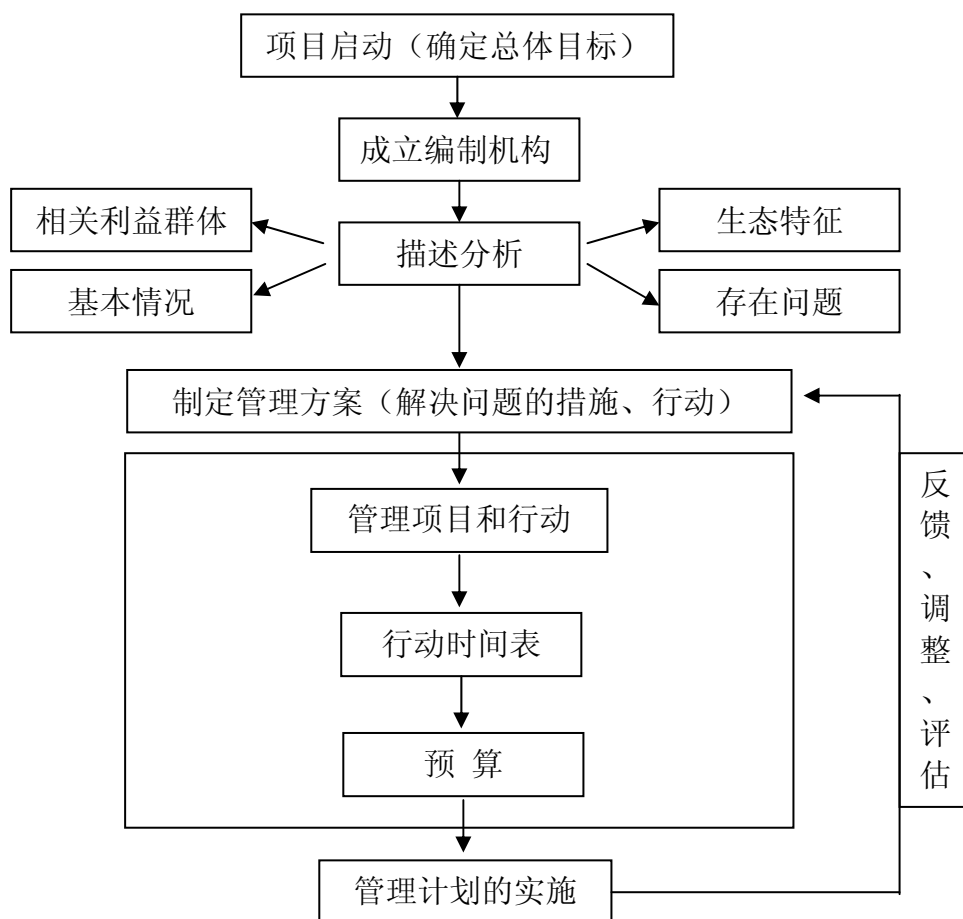


图3 管理计划编制步骤图

4.2 管理计划编制方法

4.2.1 成立机构，相关者分析，建立协调机制

编制管理计划是国际重要湿地实施管理工作的一项重要内容。开始编制管理计划前，首先要做的事是成立管理计划编制小组，由于国际重要湿地涉及到许多相关利益群体，需要建立对话或沟通机制，因此，编制小组应专门确定一名主管领导负责管理计划的编制工作，对可能涉及到的相关利益群体进行分析，哪些部门、那些社区、那些个人与国际重要湿地的保护、管理与利用有关，管理计划的制定将会对各相关利益群体产生什么样的影响等等。分析确定了所有涉及到的相关利益群体后，应成立相关利益群体共同参加的编制领导小组，定期召开相关利益群体协调会议，建立针对编制管理计划的目的、指导思想、原则等重大问题的各方协调、讨论机制。

4.2.2 确定人员，明确分工

机构成立后，应确定参加管理计划编制的人员，由于国际重要湿地管理计划的编写涉及到许多学科和领域，因此，编制小组应首先确定一名技术负责人负责管理计划编写小组人员的分工安排。编写小组的技术人员应尽量由国际重要湿地管理机构内部专业人员组成，专业人员的配备应结合国际重要湿地各自的实际情况，不要求大求全，对于缺乏专业人员的国际重要湿地，可聘请外单位人员参加编制小组，共同编制管理计划。

人员确定后，明确小组成员各自负责的章节，按时提交各自承担的内容。管理计划编写过程中，应按时间安排召开相关利益群体共同参加的征求意见会，对管理计划涉及的一些重要问题进行讨论，达成共识。

另外，需要说明的是，管理计划不是学术论著，编写的文体格式和内容要紧紧围绕管理计划是国际重要湿地开展各项工作的政策性文件这一主题，言简意赅，清晰明了，不要编成学院式的长篇大论。

4.2.3 收集和分析资料、本底调查

国际重要湿地的本底资料是管理计划编制的基础。对于开展过本底调查或有研究基础的，应针对管理计划编制的需要，对收集的各种资料进行分析整理，选取编制管理计划所必需的资料或数据。一般来讲，基础资料包括：自然条件、社会经济、文化、历史资料（包括国际重要湿地的相关法律法规、政策、批复文件、通知、规章制度等）、调查资料和研究报告、论文等。经过分析整理，收集到的资料不能满足管理计划的编制需求，则应开展补充调查。对缺乏本底资料的国际重要湿地，则需开展针对性的本底调查，本底调查可委托具有专业学科结构的大专院校或科研机构实施，同时，安排国际重要湿地管理机构的技术人员共同参与调查，一方面向专家学习，另一方面帮助调查承担部门熟悉情况。

4.2.4 生态结构与功能特征分析

每一个国际重要湿地都包含有许多信息，对于国际重要湿地管理计划的编写，不应泛泛列出所有信息，应该对湿地的生态结构和功能特征进行分析，寻找影响国际重要湿地自身最为关键的因子，以便于针对性地分析问题，提出对策。这一部分是管理计划编制过程最重要的步骤和环节。湿地生态结构与功能指的是组成湿地生态系统的生物、非生物结构，以及由此所体现出来的生态服务功能。所谓功能特征，即是由其结构的特殊性所体现出来的独特的功能作用，而不是泛泛的湿地所应具有的所有功能作用。生态学理论告诉我们，结构决定功能，湿地生态结构与功能特征分析，就是从国际重要湿地自身结构分析影响该湿地的关键结构特征，以及由此导致的功能丧失、退化特征，这样才能抓住问题的关键，确定管理计划时限内要解决或能解决的问题，使管理计划更具时效性，并能确实实现行动计划目标。

4.2.5 确定管理计划目标

管理计划目标的确定是管理计划编制中的首要内容，是在对国际重要湿地自身生态结构与功能特征进行分析的基础上得出的，是在管理计划时限内要达

到的目的或国际重要湿地保护管理阶段性的目标，不是泛泛而谈的长远目标，而是一定时间内要实现或能实现的具体目标。

4.2.6 存在问题、限制因子及威胁因子分析

国际重要湿地管理工作可能面临许多问题，制约国际重要湿地保护管理的限制因素也非常多，并存在许多威胁因子，重要的是，要通过分析，找出最为关键的问题或威胁，解决了这一关键问题，其它问题都迎刃而解。对存在问题的分析应同湿地生态结构与功能特征分析紧密相连，在对湿地自身生态结构与功能特征分析的基础上，找出制约和影响国际重要湿地保护管理的因素，包括由自然力或人为干扰导致的湿地自身结构问题，如保护对象种群数量逐年减少、有效栖息地面积缩小、功能退化等，以及实现保护管理目标的限制因素，如管理机构管理水平低下、管护资金缺乏、科研监测设施设备陈旧或缺乏等等。并由此找出威胁保护对象及制约国际重要湿地管理最为关键的因子，分析根据国际重要湿地现有资源或条件，在管理计划时限内可以解决的问题、限制因子和威胁因子，也就是说编写人员应把可以依靠现有条件或资源能解决的问题放在优先地位，并对管理计划时限内难以解决的问题进行分析阐述，列入国际重要湿地保护管理日程，提出可能的解决思路或计划。另外，对国际重要湿地给当地社区带来的影响，也应予以讨论。

4.2.7 提出解决问题的可能办法或方案

在对存在问题、限制因子及威胁因子充分分析的基础上，以维系湿地生态结构特征与恢复或发挥其湿地功能为目标，提出在管理计划实施期内能够解决问题、解除限制因子、消除威胁因子的切实可行的对策措施或方案。

4.2.8 比较多种方案并确定保护管理项目

在上述对策措施方案的基础上，提出多套解决方案，并对不同方案的优缺点进行比较，客观分析其有效性和可行性，是提高国际重要湿地保护管理水平的体现。通过比较确定了最佳方案后，下一步要做的即是采取行动落实方案，也就是说，针对确定的每一种方案提出具体的行动，同时给出为什么要采取这

一行动的目的、必要性，以及如何开展这些行动，开展这些行动需要多少经费，什么时间实施等等。

4.2.9 编写管理计划

编写管理计划是实际操作过程，在上述工作完成后，首先应给出编写提纲，文本格式，包括字体和字号要求，参考文献的体例等，编写人员根据安排，按照统一格式承担各自章节的编写，并由技术负责人负责管理计划文本的统稿，包括前言等的撰写、排版编辑。管理计划初稿完成后应提交相关部门征求意见。

4.2.10 征求意见、修改完善

征求意见是管理计划编制的重要环节，通过征求各相关利益群体的意见，完善管理计划的方案和行动内容，是保证管理计划有效性和可操作性的重要步骤。征求意见范围一般分几个层次，地方一级主要包括与国际重要湿地相关的主管部门，以及社区老百姓等较为直接的相关利益群体，省一级主要包括与国际重要湿地相关的省级主管部门，如林业、环保、国土、水利、农业、旅游、财政等相关利益群体。在充分征求意见后，修改完善的管理计划初稿应提交省级主管部门组织评审论证。

4.2.11 评审论证，报批

国际重要湿地管理计划经过征求意见，编制形成送审稿后，应由国际重要湿地管理机构行文上报上级主管部门安排评审和论证。参加评审的应包括省级相关利益群体的部门领导、有关专家，必要的话应邀请社会代表（包括 NGO）参加论证。评审论证的内容主要包括管理计划的科学性、先进性、前瞻性、有效性、可操作性等，并据此提出评审意见或建议。

编制部门应根据专家意见，对管理计划进行修改完善，国际重要湿地管理计划经评审论证后形成报批稿，送主管部门审批，主管部门审批后报送国家林业局湿地保护管理中心（中华人民共和国湿地履约办公室）备案。

经批准的国际重要湿地管理计划是国际重要湿地开展保护管理工作的行政文件，具有行政效率，国际重要湿地管理机构应按管理计划实施管理，政府有关部门应根据批准的管理计划给予资金和技术支持。

5 国际重要湿地管理计划的实施

5.1 管理计划实施步骤

国际重要湿地管理机构应按照批准生效后的管理计划落实工作，明确管理计划是指导管理工作的基础文件，国际重要湿地各项工作的开展都应依据管理计划来展开，且不受管理机构班子调换的影响。

5.1.1 依据进度表确定年度工作计划

国际重要湿地管理机构应按照管理计划确定的行动计划时间表来制定年度工作计划，这是提高管理工作有效性的重要环节，也是检查落实管理计划中具体工作的基础，通过一项一项落实，使管理计划确定的工作任务能够保证按时完成。

5.1.2 明确责任、分工合作

管理计划涉及面广，一方面涉及到管理机构外部的许多部门，因此，建立良好的协调机制和工作环境，对管理计划的实施非常重要，另一方面需要管理机构内部各科室或部门间的协调与合作，建立岗位责任制，明确责权利，把任务分解到科室，到个人，相互间既有合作，又有分工，并建立激励机制，把工作落实是否、工作实施好坏作为职工考核的指标，与升职、奖惩等挂钩。

5.1.3 实施行动计划

上述工作准备完成后，管理机构即可开始实施管理计划。按照管理计划的工作目标、工作任务、年度计划等按部就班地实施行动计划，并在实施过程中不断修正、完善。

5.2 管理计划的评估与修正

管理计划实施到一定阶段或在实施过程中，需要对管理计划的实施效果进行检验和评估，同时，随着年度计划执行效果的反馈，应对管理计划实施中出现的不合适的行动计划进行修改或调整，确保湿地管理计划的动态性和有效性。

5.2.1 制定监测计划（参见监测计划指南）

为了确保管理计划实施过程中有效保护和合理利用湿地资源、确保所有国际重要湿地的生态特征不会出现不可逆转的变化，及时发现风险，实施有效的管理措施，并对管理计划的实施效果做出客观准确的评价，最重要的是制定监测计划（参见国际重要湿地监测计划指南），因为衡量湿地管理的有效性取决于湿地监测与评估，通过湿地监测，为国际重要湿地的信息更新和管理计划的修编提供事实依据。

5.2.2 生态特征指标监测

湿地生态特征监测是管理计划实施效果和湿地环境变化评价的必要手段，湿地生态特征变化的监测，包括湿地生态系统的组分、过程与生态系统服务功能的变化监测，重要的是确定监测指标，而监测指标的确定以维持湿地生态特征为目标，即从湿地生态特征的关键成分和生态特征的威胁因子设定监测指标，充分利用湿地调查所获取的湿地生态特征信息，并将其指标作为监测的基点，包括湿地的关键性成分、过程和服务，可变化范围的限度，威胁因素等（参见国际重要湿地监测计划指南）。

5.2.3 项目跟踪监测，年度检查

年度检查与项目跟踪监测是国际重要湿地管理计划的重要组成部分，必须充分体现到管理计划中，并配备足够的人力、物力与财力，按照管理计划制定的年度计划对实施的行动进行跟踪监测，一方面检查行动计划是否按部就班地执行，另一方面对实施的效果进行监测，以利于做出评估。

5.2.4 成果评估、调整

通过监测跟踪和年度检查，对行动计划实施过程中可能产生的对环境，以及各项管理活动对湿地生态特征的影响做出评估，目的是检验管理计划是否满足管理的需求，能否真正起到指导国际重要湿地管理工作的需要。通过评估，来判断管理计划的实施效果，以及管理计划的质量，总结出需要改进和调整的地方，及时予以调整。可从以下 5 个方面进行评估：

5.2.4.1 科学性

评价管理计划制定的管理方案或行动是否科学，是否能维持湿地的生态结构与功能特征，是否提高了国际重要湿地的管理效能。

5.2.4.2 系统性

确认管理计划中的行动计划或管理方案之间相互协调，互为呼应，是一个提高国际重要湿地管理能力的系统、完整的整体计划。

5.2.4.3 针对性

确认管理计划对存在问题、限制因子和威胁因子的分析切合实际，管理计划的制定能够解决关键因子，较具针对性。

5.2.4.4 有效性

管理计划的实施，使得国际重要湿地管理效能和管理水平提高，管理计划提出的管理方案或行动解决了国际重要湿地面临的问题。

5.2.4.5 可操作性

评价管理计划制定的实施方案或行动实施起来是否容易操作，是否可行，是否能达到目标。

5.2.5 修编论证

调整管理计划需按批准程序进行，首先由国际重要湿地管理机构根据管理计划实施过程中出现的需要调整或修改的内容进行研讨，提出修改意见，组织

专家进行论证，也可通过咨询专家以函评形式进行论证。管理计划应定期修订，使之不断满足管理工作的新形势和新需要，确保管理计划的动态性和有效性。

5.2.6 报批

通过论证后，国际重要湿地管理机构应行文上报上级主管部门审批，并附上管理机构意见和专家意见。在未获批准前仍按原计划执行。

附录

《管理计划》编制组

管理计划编制组包括以下几个部分：

- (1) 管理计划编制领导小组
- (2) 技术负责人
- (3) 管理计划编制小组成员

《管理计划》应提供的附件

- 附件 1 批复文件
- 附件 2 珍稀濒危保护动物和特有动物名录
- 附件 3 珍稀濒危保护植物和特有植物名录
- 附件 4 管理计划行动时间进度表

《管理计划》应提供的附图

- 附图 1 全国国际重要湿地分布图
- 附图 2 位置图
- 附图 3 水系图
- 附图 4 土地利用现状图
- 附图 5 植被分布图
- 附图 6 珍稀特有动、植物分布图
- 附图 7 范围和功能分区图
- 附图 8 巡护、科研监测等行动布局图