

加快完善生物多样性保护政策法规

中国正在为实现“昆蒙框架”确定目标努力贡献力量

环保在行动

□ 本报记者 张维

近日，一条火上热搜的新闻，让生物多样性保护再次成为社会关注的焦点。

这就是“五爪金龙”现身云南的消息。科研人员近日在位于云南省红河哈尼族彝族自治州绿春县的云南黄连山国家级自然保护区，开展野生动植物监测工作时首次发现了国家一级保护野生动物——圆鼻巨蜥。圆鼻巨蜥因为身上长有黄色斑纹被称为“五爪金龙”，其寿命可达150年。

这次发现也被认为是云南黄连山国家级自然保护区生态环境日趋向好的生动印证，也让即将到来的第23个国际生物多样性日——5月22日，更添亮色。

联合国《生物多样性公约》宣布今年国际生物多样性日的主题为“从协议到协力：复元生物多样性”(From Agreement to Action: Build Back Biodiversity)。在生态环境部自然生态保护司司长王志斌看来，这个主题表达了世界各国将COP15(《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议)达成的“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”(以下简称“昆蒙框架”)这一历史性共识转化为行动，携手开创全球生物多样性保护新局面美好愿望。

道阻且长，行则将至，“昆蒙框架”重在落地见效。“王志斌表示，中国将坚定不移走生态优先、绿色发展之路，为实现“昆蒙框架”确定的目标贡献中国力量。

休戚与共 物种消失敲响警钟

生物多样性是人类赖以生存和发展的根基和血脉。

地球已经有46亿年的生命，出现最原始的生命体是在35亿年左右，而人类出现不过300万年左右的事情。

核心阅读

《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议达成的“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”，重在落地见效。中国将坚定不移走生态优先、绿色发展之路，为实现该框架确定的目标贡献中国力量。



“可见，没有人类，地球也会生机勃勃，但人类离开了地球又能走向何处?生于斯，长于斯，归于斯。这令我们看不到其他可行的选择。”王志斌说。

每一个物种也一样，都是与我们休戚与共的同伴，每一个物种消失都是大自然向人类敲响的一次警钟，当我们侧耳倾听大自然的声音，就会深切地感受到，工业文明以来物质文明日益繁荣的同时，人类正生活在一个“钟声四起”的氛围中。

“坚持走生态文明之路，保护我们共同的地球家园和保护生物多样性是我们必然的选择，是我们人类共同的责任，必须达成共识，积极行动。”王志斌提醒道。

中国环境科学研究院高级工程师杜乐山对生物多样性的价值给出这样的阐释：生物多样性具有直接使

用价值、间接使用价值和潜在使用价值。它可以给我们提供食物、药材等生产生活的必需品以及旅游观赏、科学研究和文艺创作等休闲娱乐场所，发挥净化水质和空气、防止水土流失、固定二氧化碳和释放氧气等重要调节作用，也为我们未来开发某种不可估量价值的生物资源提供了无限可能。

值得注意的是，自从1992年联合国签署《生物多样性公约》以来，世界各国都在为推动全球生物多样性治理积极努力。但是如生态环境部部长黄润秋所说：“我遗憾地告诉大家，迄今为止，全球生物多样性丧失的这么一个态势并没有得到根本扭转。”

这也让国际社会对中国作为主席国的COP15给予了特别关注，都希望在中国的领导下，让这次会议成为一个扭转生物多样性丧失的转折点，把生物多样性带上健康恢复的道路。黄润秋判断，如果此次会议上推动达成的“昆蒙框架”及一揽子配套的政策措施体系，包括资金机制、遗传资源、数字序列信息的落地机制都能成功，效果会非常好。

多措并举 力促昆蒙框架落地

中国自身，正在为实现“昆蒙框架”确定的目标贡献力量。

加快完善生物多样性保护政策法规。王志斌透露，“我们正在制定新时期国家生物多样性保护战略与行动计划，编制生物多样性保护重大工程实施方案，作为中国落实“昆蒙框架”的重要举措。”同时，积极推动将生物多样性保护纳入各地区、各部门、各有关领域中长期规划，制定和完善生物多样性保护相关政策制度，指导各地开展生物多样性调查监测评估，更新《中国生物多样性红色名录》。

持续优化生物多样性保护空间格局。山水林田湖草沙是一个相互依存、紧密联系的生命共同体，需要系统推进重要生态系统保护和修复。王志斌介绍说，这些年来一方面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，划定并严守生态保护红线，陆域红线面积占比超

过了30%，让重要自然生态系统得到最严格的保护，不断完善生物多样性的就地保护；另一方面优化建设植物园、濒危植物扩繁和迁地保护中心等迁地保护设施，完善生物资源迁地保存繁育体系。

此次发现“五爪金龙”的云南黄连山国家级自然保护区，正是因为黄连山晋升为国家级自然保护区以来，采取了一系列卓有成效的“硬举措”，如结合保护区实际，积极开展生物多样性监测，同时，加强引导保护区周边群众增强自觉保护森林资源的意识，构建了县、乡、村三级网格化参与，全面保护好黄连山的森林资源和生物多样性。

强化生物安全管理和生物遗传资源保护。生物安全是国家安全的重要组成部分，生态环境部正在推动生物安全法的落实，建立健全生物技术环境安全评估与监管技术支撑体系，健全国门生物安全防范机制，防范物种资源流失和外来物种入侵。加强重点区域外来入侵物种的调查、监测、预警、控制等工作，提升外来入侵物种管控水平。

创新生物多样性可持续利用机制。生物多样性有着极高价值，与人类福祉密切相关。“我们将加强资源开发和可持续利用技术研究。规范生物多样性友好型经营活动。在适当区域开展自然教育、生态旅游和康养等活动，构建高品质、多样化生态产品体系。”王志斌说。

强化执法检查和责任追究。“天下之事，难于立法，而难于法之必行”。王志斌表示，将持续开展中央生态环境保护督察以及“绿盾”自然保护地监督检查等专项行动，强化生物多样性保护管理监督和执法检查，严厉打击破坏生态环境和野生动植物资源违法犯罪行为。“近期中央生态环境保护督察对一些地区违法食用野生动物和非法贸易活动进行了查处。”

全面推动公众参与，也是重要一环。“众力并，则万钧不足举也；群智用，则庶绩不足康也。”据了解，生态环境部有意借5月22日国际生物多样性日主场宣传活动，普及保护生物多样性的意义和相关领域知识，

切实提高社会各界的认知程度和保护意识。并完善社会参与机制，推动形成全社会共同推进生物多样性保护和可持续发展的良好氛围。

摸清家底 建成全面监测体系

在生物多样性保护上，我国还有一项了不起的成就，那就是我国已初步建成科学、全面、长时间序列的生物多样性监测体系，取得了一系列国际领先的先进成果。

以窥见著，洞察先机，把握趋势，指导决策。高效的生物多样性监测网络对完善生态环境监测网络，摸清生物多样性“家底”具有重要的作用。

王志斌介绍说，我国建立了全国生物多样性监测网络，掌握生物多样性现状与变化趋势。针对关键生物类群的分布与迁徙特点，我国形成了覆盖陆生脊椎动物、昆虫、淡水鱼类等多个类群及多种生态系统的专项监测网络。其中，依托生物多样性保护重大工程建立的全国生物多样性观测网络在全国31个省(自治区、直辖市)建立了749个监测样区，获得监测记录180万条，开发了全国生物多样性信息管理平台，积累了长时间、大量的监测数据。

我国还形成了目标明确、系统全面的顶层设计，科学指导各尺度、全方位的生物多样性监测建设。2021年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强生物多样性保护的意见》，同期，生态环境部印发了《区域生态质量评价办法(试行)》，首次将生物多样性指标纳入了考核办法，明确了以物种多样性为基础的生物多样性综合评价方法。

此外，生物多样性监测能力逐步提升，监测手段不断优化升级。例如，浙江丽水、广东车八岭等地率先建设了生物多样性智慧监测体系，探索以科技创新助力提升生物多样性监测水平，建立了“天眼+地眼+人眼”三位一体的生态环境数字监测监管体系，建成生物多样性调查与监管系统，发布生物多样性公众参与小程序，引导公众积极参与生物多样性监测。

重庆合川凝聚法治合力护航长江流域十年禁渔

□ 本报记者 战海峰
□ 本报通讯员 杨刚

“现在是禁渔期，我们每天都会采取‘流域巡航+视频巡查’的方式，对三江流域开展常态化巡查。”5月16日上午，重庆市合川区联合四川省武胜县、岳池县在嘉陵江南溪口、渠江丹溪口流域开展川渝两地区域联合巡查江工作。

合川区位于长江上游，因嘉陵江、涪江、渠江三江汇流而得名，境内共有大小河流235条，总流程1647公里，渔业资源十分丰富。自长江流域禁捕以来，合川区坚持以法治思维、法治方式推进“长江流域十年禁渔”合同履行，不断强化执法、司法、守法各项工作，确保以法治之盾保卫鱼类生命家园，以法治利剑守护三江碧水东流，单船捕捞量从禁渔前的3.58千克上升至8.84千克。

严格规范执法

合川境内河流众多、流程长，仅靠人防是防不住的。合川区通过构建“人防+技防”“专业队伍+社会共治”“联合执法+交流共建”等相结合的禁渔机制，实现立体式、全方位执法监管。

“长江流域十年禁捕，需要严格执法，同样也成就了禁渔执法改革。”合川区积极推进农业综合执法改革，成立相对独立的渔政执法大队，组织协调片区执法、专项执法、交叉执法、异地执法，实现禁渔执法队伍专业化。

整合农业农村、公安、市场监管、交通等部门和沿江镇街综合行政执法力量，合川区成立专职护渔队，设立护渔网格员，探索推出“区级分片负责、镇街辖区负责、专职护渔队分段负责”三级禁渔防护网。同时，积极推进技防设施建设，增添执法艇、泵船、渔政船、无人机等执法装备，并在禁渔水域建设93组视频监控，确保非执法捕捞行为“管得住”。

深化川渝两地区域、跨部门禁渔协作联动，合川区还建立交界水域护渔工作站，联合制定“谁发现、谁固证、谁处理”“快查快处机制，形成“水上打、岸上管、市场查”执法闭环，实现“部门间、上下游、左右岸”联动联动。

强化刑行衔接

聚焦实施拯救保护计划，合川区科学制定《合川区增殖放流规划》，深入开展生态环境保护增殖放流活动，累计投放名优鱼苗200余万尾，有效推进水生生物资源养护。

合川区建成重庆首个渔业生态修复司法保护示范基地，设立法治教育基地和鱼苗增殖放流点，创新推出“专业法律监督+恢复性司法实践+社会化综合治理”的生态检察模式，通过敦促被告人积极履行赔偿义务或采取增殖放流、治理污染等方式修复受损生态，并将生态赔偿和增殖放流等情况作为被告人认罪悔罪表现和酌定量刑依据，努力实现办理一个案件，保护一片水域，恢复一方生态。

依托渔业生态修复司法保护示范基地，合川区检察院设立了渔业生态检察官办公室，统筹办理非法捕捞水产品等环境资源刑事事件、刑事附带民事公益诉讼案件和环境资源民事、行政公益诉讼案件。通过制定禁渔领域“两法衔接”证据标准、程序规则和案件移送等机制，实现渔政执法与检察监督有效衔接，补齐禁渔执法全链条，推动形成长江流域禁渔监管“一体化”大格局。

压实普法责任

“为进一步规范禁捕水域禁渔秩序，请广大钓友不要在禁渔期内垂钓……”3月1日，合川区组织执法人员、护渔队伍在文峰古街码头集中开展2023年禁捕禁渔执法宣传。

合川区将长江流域十年禁渔宣传纳入“八五”普法规划，压紧压实“谁执法谁普法”工作责任制，完善以案释法和典型案例发布制度，建立“线上+线下”普法集群和矩阵，在城区滨江沿线安装人体感应语音播报禁渔宣传广播40个，设置禁渔宣传牌315块，并依托普法宣传队伍，深入农村院落、田间地头、三江六库，广泛开展禁渔宣传1200余次。

安置好退捕渔民是长江禁渔工作的关键环节。合川区专门出台退捕渔民安置保障政策实施细则，探索建立退捕渔民安置保障、动态精准帮扶和分组件片等制度机制，推出就业帮扶培训、片区专场招聘会等措施，确保退捕渔民有社保、有房住、有学上、有工作。

同时，合川区深化“枫桥经验”实践，推出多元化解“有支撑”、诉调对接“无缝隙”、纠纷调处“全覆盖”的涉渔矛盾纠纷化解模式，排查化解涉渔矛盾纠纷30余起，聚力法治合力，为长江流域十年禁渔营造和谐稳定的社会氛围。

推动黄河生态环境保护法治化

慧眼观察

□ 熊梓林 公子晨

2023年4月1日，《中华人民共和国黄河保护法》正式实施，该法是我国继《中华人民共和国长江保护法》之后制定的又一部流域性法律。该法的出台，是进一步加强对黄河流域生态环境保护的重要举措，对于保障黄河安澜，推进水资源节约集约利用，实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展具有重大意义，是全面推进国家“江河战略”法治化的又一标志性立法。该法的实施，标志着以下四大法治功能的实现：

一是填补了黄河流域生态保护法律漏洞。一方面，黄河具有水少沙多、水沙关系不协调、生态环境脆弱的特点，对此，一般性法律缺乏针对性，对特色问题难以覆盖。黄河保护法针对黄河滩区管理、水沙关系协调等黄河特有进行了制度构建，还制定了如水资源刚性约束、调水调沙、淤地坝管理、入海备用流路管理等制度，具有极强的流域针对性，填补了立法的缺失。另一方面，过去立法缺乏对于新污染物有效治理机制的规定。黄河保护法首次回应了这一问题。如第80条明确了持久性有机污染物等新污染物进行管控和治理的主体，再如第74条赋予了省级人民政府对没有国家水污染物排放标准的特色产业、特有污染物补充制定地方水污染物排放标准的权力。

二是疏通了黄河流域生态保护依法管理体系。一方面，变“九龙治水”为“一龙管河”。黄河保护法第4条要求国家建立黄河流域生态保护和高质量发展统筹协调机制，全面指导、统筹协调黄河流域生态保护和高质量发展工作。这一规定改变了过去各地方、各部门分而治水、缺乏联动的不利情形，有效

增强了黄河生态保护的系统性、整体性、协同性。另一方面，以法律形式厘清了治水各方权责边界，强化了政府监管职责。黄河保护法中，有84条规定了政府的相关责任及对政府的监督，占全部条文的68.8%。其中直接点名国务院部委13个，规定了县级以上地方人民政府职责82处，是规定各方责任最多的法律之一。

三是强化了破坏黄河流域生态的法律责任。黄河保护法积极贯彻了“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的要求。其一，实行“双罚制”。即单位违法，不仅处罚单位，而且对直接负责的主管人员和其他直接责任人员也应当给予相应罚款的行政处罚或者处分。其二，加大处罚力度。如在黄河流域水土保持法中规定的罚款额度更高的罚款。再如黄河保护法第109条将罚款上提提升至500万元。其二，扩大了处罚范围。如新增4项与黄河流域重点保护区、饮用水水源保护区、野生动物保护、自然保护区保护有关的刑事责任。

四是构建了黄河流域生态保护的法治框架。过去，适用于黄河流域生态保护的法律法规有多部，在法律层面就有环境保护法、水法、水污染防治法、防洪法和水土保持法。这虽然初步建立了水资源开发利用与保护的法治体系，但缺乏系统性、整体性和协同性，甚至存在法律冲突现象。黄河保护法集统一了黄河流域生态保护法律制度，是黄河流域生态保护保护的“法典”。此外，从黄河治理角度而言，黄河流域是一个独特、完整、复杂、庞大的生态系统，一般的法律无法妥善处理好黄河流域生态保护的特殊性问题。制定流域性专门法律，可以为妥善处理好黄河流域生态保护领域内上下游、左右岸以及不同地区、部门间各种利益关系提供法律框架，为推动黄河流域绿色发展提供法治保障。

“徒法不足以自行”。在黄河保护法实施过程

中，还需要各地方进一步细化相关制度，严格、公正、文明执法，加强法治宣传，在社会中形成自觉守法、学法、守法、用法的良好氛围。

在立法方面，黄河流域各地方人大应当积极推动有关立法，根据黄河保护的条文内容，进一步明确职责分工，加强协同联动，细化重要制度。特别要根据黄河保护法中的授权、委托条款，建立生态环境保护机制，以进一步落实黄河保护的有关要求，实现立法目的。

在行政执法方面，黄河流域各地方政府应当制定和完善黄河生态保护相关规范性文件，确立相关执法机制，规范行政执法活动。比如，梳理黄河保护法中赋予的权力，制定或完善权力清单；根据黄河保护法中确立的法律责任，进一步制定行政裁量基准。

在司法方面，各地人民法院应当充分发挥环境资源审判职能作用，增强系统观念，突出问题导向，大兴调查研究，不断完善环境资源审判体制机制，发布典型案例，在黄河流域生态文明建设中提供完善的司法救济。各地检察机关也应当积极落实最严格制度、最严密法治，结合黄河流域司法保护特点，丰富完善预防性、惩罚性、恢复性司法措施，为保障黄河秀美安澜提供坚强有力的司法监督。

在守法方面，应当加强黄河保护法有关制度的宣传工作。在政府内部，应当积极组织对黄河保护法的培训，帮助执法人员深刻领会黄河保护法的立法目的、立法精神和具体制度，更加公正、文明执法。在社会上，应当积极组织黄河保护法有关制度的宣传，帮助人民群众理解黄河生态环境保护的重要性，认识破坏黄河生态环境应当承担的法律责任，减少违法现象，实现法治国家、法治政府、法治社会的统筹推进、一体建设。

(作者分别系东南大学法学院教授，博士生导师，东南大学教育部教育立法基地研究人员)

云南持续创新为生态文明建设提供科技支撑

本报讯 记者石飞《法制与新闻》见习记者陆敬 近日，云南省生态环境厅召开云南省生态环境科学研究院(以下简称研究院)科技成果新闻发布会，向外界通报了该院近年来在高原湖泊治理、土壤污染防治、“双碳”研究、固体废物资源化利用、生态产品价值实现、智慧生态等领域的创新成果。

为了让媒体记者更深刻感受到集“影响力、创新力、转化力”于一体的环保科研成果是如何为云南生态文明建设和生态环境保护提供强有力的科技支撑，此次新闻发布会专门设置了实地探访环节。站在云南九大高原湖泊之一的星云湖湖畔，古梗莲池、长堤春柳的湖滨景观令人心旷神怡，这正是由研究院设计的“星云湖湿地、湖滨带提质改造工程”带来的直观感受。作为星云湖水污染综合治理的一项重要民生工程，该项目的实施不仅能有效改善湖滨生态环境治理，提升河口湿地水质净化能力，还能为当地群众提供休闲和游玩去处，更有助于用直观的方式提高游客、群众的环保意识，实现生态、经济和社会效益的多赢。

记者了解到，研究院积累了云南九大高原湖泊流域近30年数十万个水环境特征数据，集成了流域污染负荷调查和高

精度水环境模拟技术，在湖滨带生态修复、河塘库湿地集成、汛期污染综合防控等方面取得重要突破，连续支撑三个五年规划九湖污染治理顶层设计，形成了百余项“湖泊革命”攻坚的决策支撑成果。

在生态产品价值实现领域，研究院还开发了适用于高原湖泊流域的生态产品价值核算的技术体系并在九湖流域试点，支撑了赤水河流域贵州跨省横向生态补偿，为全国全省生态产品价值实现探索实践提供了样板。

作为全省最早开展低碳研究的科研机构之一，研究院还承担了亚洲开发银行在国内第一个省级低碳项目，实施了8个国家清洁发展机制基金(CDM)赠款项目和数十项省级低碳和气候变化重点项目，配合起草了云南省碳达峰碳中和“1+N”政策体系文件。

据悉，研究院创建于1976年，目前全院科研队伍已达280余人，“十二五”至今，该院共完成2000余个各类环境科技项目，先后获得国家级、省部级科技奖11项、国家专利授权100余项，发表论文600余篇，出版专著30余部，覆盖了众多环境领域。



渭南开展主城区渣土车联合整治统一行动

近日，陕西省渭南市公安局交警大队、渭南市城市管理执法局、渭南市生态环境局联合开展主城区渣土车联合整治统一行动。重点查处渣土车、工程运输车遮挡号牌、尾气不达标、密闭不严、沿路抛撒等违法行为。因为在310国道渭南城区段，民警联合综合执法人员对工程运输车辆进行检查。

本报通讯员 崔正博 摄