

创新举措提高生物多样性保护能力

徐海根 丁晖 崔鹏 卢晓强 刘立

生物多样性是宝贵的自然财富,是人类社会赖以生存和发展的基石,是生态文明水平的重要标志。加强生物多样性保护,是满足人民群众对良好生态环境期待的重要手段,也是维护国家生态安全、加快推进生态文明建设的迫切要求。

生物多样性保护存在的问题

近年来,我国政府采取多种措施保护生物多样性,并取得了积极进展,但生物多样性下降的总体趋势尚未得到有效遏制,仍然面临着生境退化、资源过度利用等威胁。生物多样性保护领域存在诸多问题,制约了相关工作有效开展。

一是本底不清,动态变化趋势不明。以往调查物种数量、生态系统类型较少,调查区域范围小,无法全面掌握全国生物多样性的现状。同时,现有生态观测台站多侧重于生态系统结构和功能的基础研究,对物种层面的观测关注较少,且覆盖面较小,不足以掌握全国生物多样性的变化趋势。

二是就地保护网络不够完善,迁地保护缺乏系统规划。我国对自然保护区的资金投入不足,加上基础设施、管护设施及科研监测设施等严重缺乏,日常巡护、科研、监测等工作受到严重影响。对于迁地保护,缺乏国家层面的总体规划、部署以及有效协调机制,布局不够合理。

三是恢复措施不足,监管能力欠缺。典型生态系统仍在持续退化,许多人工生态系统的服务功能较弱,一些珍稀、濒危物种的种群数量仍在下降,外来物种入侵和危害增加。此外,在生物遗传资源获取与惠益分享管理、进出口物种资源监管、生物安全监管、外来入侵物种防控等方面存在法律空白,管制名录缺失,检测技术手段仍在不足。

四是保护与减贫没有协同推进。我国生物多样性丰富的地区主要集中在中西部贫困地区,居民生活对自然资源的依赖程度较高,过度利用野生生物资源,对生物多样性破坏较大。

生物多样性保护的重点任务

当前和今后一段时期,必须推进《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011—2030年)的实施,以大力实施生物多样性保护重大工程为主线,以生物多样性保护优先区域为重点,坚持保护优先、永续利用、公众参与、惠益共享的基本原则,加强法律法规与标准体系建设,开展生物多样性调查、观测、评估,强化就地与迁地体系建设,推广保护、恢复与减贫示范技术,提高我国生物多样性保护的系统化、规范化、精细化、科学化水平。

一要强化法治环境建设。当前,我国在生态系统层面制定了《草原法》、《森林法》,在物种层面制定了《野生动物保护法》、《野生植物保护条例》等法律法规,但总体看来,生物多样性保护还存在法律法规空缺。因此,要系统梳理国内现行法律法规中有关生物多样

性保护的内容,加快修订和完善生物多样性保护法律法规体系,尤其是加强湿地保护、外来入侵物种管理、生物遗传资源管理等方面的法律法规,加快推进自然保护区条例等法规修订工作。从长远看,要推动建立《生物多样性保护法》,强化生物多样性保护法治环境建设。

二要加强标准体系建设。近年来,我国加强了生物多样性保护标准的制订工作,已发布《生物多样性观测技术导则》、《区域生物多样性评价标准》等生物多样性观测与评价标准,但标准体系建设与生物多样性保护要求仍有很大差距。为此,要尽快制定生物多样性标准体系规划,加快制定完善各级各类自然保护区管理与评估,生态系统、物种、遗传资源及相关传统知识的调查、观测与评价,外来入侵物种防控,转基因生物环境释放,评价等系列标准规范。加快制定一批开发建设活动对生物多样性影响的标准规范,加强对环境影响评价工作的指导。制定生物多样性恢复系列标准,加快成熟恢复技术的示范和推广。推动制定生物多样性开发利用标准,指导发展生态农业、有机农业等绿色产业。

三要开展基础调查与观测网络构建。以生物多样性保护优先区域为主,开展生态系统、物种和遗传资源及相关传统知识调查,建设生物多样性数据库,形成国家生物多样性信息平台,为生物多样性保护和管理提供数据支撑。根据生物多样性空间分布格局以及观测区的典型性、重要性和代表性,建设生物多样性观测样区和综合观测站,形成全国生物多样性观测网络,开展常态化观测,掌握生物多样性动态变化趋势。加快卫星遥感和无人机航空遥感技术应用,初步形成天地一体化的生物多样性观测技术体系。开发预警预测模型和技术,对物种灭绝风险、人类强烈干扰和突发自然灾害等开展预警。

四要完善就地和迁地保护体系。统筹完善和实施全国自然保护区发展规划,在生物多样性丰富、生态功能重要、生态环境脆弱区域,新建一批自然保护区,较大幅度提高自然保护区占国土面积的比例。推进自然保护区管理和科研的标准化建设,明确保护区范围、界限和功能区划,提高管护水平。建设生物廊道,提高破碎化生境的联通水平。建设各类保护小区,加强对珍稀、濒危物种和遗传资源破碎分布点的保护。加强生物遗传资源迁地保护体系建设,加快我国珍贵生物遗传资源的收集和保存。

五要开展恢复与减贫示范。在生物多样性保护优先区域内,选择人类活动干扰引起生物多样性和生态系统功能下降的区域,开展生物多样性恢复和生态系统修复示范,提升其生物多样性和生态系统服务功能。在生物多样性丰富,同时又是集中连片特殊困难地区的区域,开展生物多样性保护与减贫示范。根据不同区域生物资源条件和优势,开展替代生计、绿色产业发展、有机农业、生态旅游、遗传资源惠益分享等

多种模式的研究与示范,通过促进地方脱贫,降低对当地野生生物资源的依赖程度,达到生物多样性保护与地方经济发展的双赢。

生物多样性的保障措施

为完成上述重点任务,加强我国生物多样性保护工作,必须花大力气解决机制体制、保护战略、资金投入、科技支撑等方面的问题,从根本上提高生物多样性保护能力。

第一,加强组织领导,完善考核机制。要切实发挥我国生物多样性保护国家委员会的领导作用,加强统筹协调。形成环境保护部牵头,各部门分工合作、密切协同的良好局面。地方政府是生物多样性保护的责任主体,要建立完善生物多样性保护协调机制,显著提高地方生物多样性保护意识和能力。将生物多样性纳入国家和地方生态文明建设目标体系,建立体现生物多样性保护要求的生态文明建设目标体系、考核办法、奖惩制度,纳入地方政府绩效考核。

第二,将生物多样性保护纳入经济社会发展总体规划。

当前,经济社会发展总体规划对生物多样性保护能力建设的规定明显不足,现行的行业和部门规划大多偏重于生物资源利用和产业规划,生物多样性保护的地位不高。要高度重视生物多样性保护的重要性,使保护生物多样性成为决策的重点,提高生物多样性保护在政府工作的地位。要明确生物多样性保护的指导思想、总体目标、主要任务和对策措施,并区别轻重缓急,逐步解决保护和管理能力薄弱的问

第三,加大投入,建立稳定的资金机制。

相关链接

充分认识保护的重要意义

充分认识保护生物多样性对推动绿色发展和建设生态文明的重要意义,是做好生物多样性保护的前提。

首先,保护生物多样性是提高生态文明建设水平的迫切需要。习近平总书记明确提出,实施重大生态修复工程,增强生态产品生产能力,保护生物多样性。生物多样性是绿水青山的重要前提,是生态文明的重要内容,是我国中国的应有之义。今年4月,《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》对生物多样性保护提出了明确要求,保护生物多样性对加快推进生态文明建设、构建美丽中国意义重大。

其次,保护生物多样性是实现中华民族永续发展的有力保障。目前,资源环境约束已成为我国经济社会持续健康发展的瓶颈因素。保护生物多样性有利于提高资源环境承载力,是推动我

国经济结构优化升级、破解经济社会发展难题的重要举措。生物多样性不仅是发展生物产业的基础,更是一个国家的重要战略资源,其价值难以估量。保护生物多样性就是为国家守住永续发展的根基。

第三,保护生物多样性是落实国家战略部署的现实要求。2011年,我国成立了中国生物多样性保护国家委员会,李克强总理、张高丽副总理先后担任主席,统筹协调生物多样性保护工作。2010年,《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011—2030年)发布,明确了生物多样性保护的基本原则、战略目标,优先领域和优先行动。《全国主体功能区规划》、《全国生态功能区划》等都都将生物多样性保护列为重要内容。生物多样性保护已提升到国家宏观战略高度,成为实现两个百年目标的现实要求。

第四,强化科学技术对生物多样性保护的支撑。生物多样性保护专业性很强,科技进步是生物多样性保护目标实现的重要支撑与保障条件。在各级科技发展规划中,应将生物多样性的保护作为重点加以支持。发挥生物多样性保护与利用方面的科技优势,有效地整合有关大专院校、科研单位的技术力量,建立起生物多样性保护与开发利用的高水平科技队伍。组织科技力量围绕生物多样性保护与利用的重点与难点问题

进行协同攻关。

第五,加强宣传教育,促进公众参与。加强“联合国生物多样性十年中国行动”年度方案的组织实施,办好国际生物多样性日、世界环境日、地球日等重要纪念日活动,充分发挥新闻媒体作用,加强宣传,普及相关知识,报道先进典型,曝光违法行为,提升公众保护生物多样性意识。支持社会团体开展生物多样性保护研究、试点示范,支持学校将生物多样性知识引入课堂,支持社区自觉参与保护工作,营造政府引导、企业履责、社会参与的良好氛围。

作者单位:环境保护部南京环境科学研究所

党的十八届三中全会首次提出要划定生态保护红线。新《环境保护法》规定“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线”,将划定生态红线纳入法律范畴。我国西部地区生态资源丰富,是重要的生态安全屏障,因此,迫切需要出台具体的生态红线措施和政策。

西部地区的经济发展水平不高,生态红线保护工作落后于东中部地区,主要存在以下一些问题:一是生态红线范围划定模糊。生态红线的概念性大于操作性。如有些地区分布着国家级自然保护区,但这些自然保护区中还分布着城镇、村落等,人类生产生活与生态功能区的界线并没有严格划分。重点生态功能区是生态红线划定的基础,但不等于生态红线。到底应该怎样划定生态红线?目前还缺乏具体、可操作的标准和方法。二是有些人追求政绩的理念偏颇。西部经济发展较为落后,因此,一些地方党委、政府受“唯GDP论英雄”观念影响较深,部分决策者先发展后保护的思想依然存在。加之环境治理设备和措施落后,可支配资金短缺,导致环保欠账越来越多,旧的污染问题未解决,新的环境问题又产生。三是人才资源配置匮乏。专业人员匮乏是西部地区生态红线保护工作最大的制约。由于体制、机制、区域条件等原因,突破人员编制束缚十分困难,想要留住专业人才更是难上加难。生态红线的划定与保护是专业性、技术性、政策性很强的工作,如果没有强有力的人才资源支撑,就难以顺利推进相关工作。

四是法律法规配套不全。生态红线是保障生态安全和可持续发展的底线,具有约束性和强制性。然而目前与之配套的法律法规并不健全,尤其是没有制度保障和具体罚则规定。

五是生态补偿机制不顺。国家生态补偿制度在逐步推进,但仍存在一些问题:生态补偿资金来源及方式单一,西部地区仅有国家财政转移支付或项目投入;生态补偿项目偏少,目前仅有公益林补偿和国家重点生态功能区转移支付,水流域、大气、矿产、耕地等生态补偿尚未纳入范畴;农林生态补偿标准偏低,当前只考虑农民种粮食的直接成本,没有补偿其发展带来的效益,如退耕还林补助为230元/亩,在延长期减半,公益林补贴最高17元/亩、最低7元/亩,国家重点生态功能区转移支付不足150元/人。

第四,坚持辩证转化思维,建立生态红线动态机制。任何事物的静止和运动都是相对的,生态红线划定后的区域也不是绝对禁地,重大自然灾害、重大基础设施建设等活动都会改变其功能区性质。地方党委、政府在生态红线划定与保护上,要严格实行分级管理,仿照自然保护区划分标准设立一级保护区、二级保护区、缓冲区、建设区。作为核心部位,一级保护区内禁止一切与保护无关人为活动,其他区域则留给经济社会发展空间。随着时间推移,建设推进,其他区域生态功能会发生变化,因此,各生态功能区可以轮休转换,不断调整、完善、界定生态红线范围。同时,建立生态红线淘汰机制,一旦不适宜,可慎重予以取消。

第五,坚持过程发展思维,完善生态红线补偿机制。

生态红线划定后,能不能守住生态红线,关键在于生态补偿制度建设和配套资金到位。这是一个长期争取、长期发展、长期积累和不断完善的过程。生态补偿制度涉及两个当事者:一是生态补偿主体责任者,即享受生态保护成果的受益者;二是生态补偿受体,即生态系统的保护者。

规范生态补偿主体责任应从3方面着手:从国家层面看,在生态转移资金支付上重点向生态红线保护区倾斜,逐步缩小污染治理资金分配不均的差距,真正体现污染防治与生态保护并重的环境保护方针;从地方政府层面看,让生态受益的城市补偿生态保护的城市,缩小地区间因发展不平衡带来的贫富差距,实现先富带动后富的目标;从社会公众层面看,将优惠贷款、社会捐助、个人赞助、企事业单位投入等作为有益补充。

做好生态补偿受体的工作应从两方面考虑:一是地方政府享受的生态补偿资金标准,最终应达到上一年度地方财政收入和生态红线地区城乡居民人均纯收入水平,实行禁止开发区国家全额补偿,限制开发区差额补偿。二是必须充分保证当地农民应享受的生活利益,同时考虑生态移民,对分散居住在深山老林、溪沟沟壑的农民实行移民搬迁。

第六,坚持以人为本思维,保障生态红线人力资源。守住生态红线关键是靠人才技术资源。针对生态红线保护机构设立难、人员严重匮乏等问题,地方党委、政府要敢于正视问题,不回避矛盾,树立办法总比困难多的理念;敢于接受批评,多请示汇报;敢于放下架子,与关键部门沟通协调,有效解决生态红线保护人员、机构等方面的问题,为生态红线划定工作的顺利实施提供技术支持。

作者单位:湖南省张家界市环境监测中心站

◆胡家忠

党的十八届三中全会首次提出要划定生态保护红线。新《环境保护法》规定“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线”,将划定生态红线纳入法律范畴。我国西部地区生态资源丰富,是重要的生态安全屏障,因此,迫切需要出台具体的生态红线措施和政策。

西部地区划定生态红线的阻碍

西部地区的经济发展水平不高,生态红线保护工作落后于东中部地区,主要存在以下一些问题:

一是生态红线范围划定模糊。生态红线的概念性大于操作性。如有些地区分布着国家级自然保护区,但这些自然保护区中还分布着城镇、村落等,人类生产生活与生态功能区的界线并没有严格划分。重点生态功能区是生态红线划定的基础,但不等于生态红线。到底应该怎样划定生态红线?目前还缺乏具体、可操作的标准和方法。

二是有些人追求政绩的理念偏颇。西部经济发展较为落后,因此,一些地方党委、政府受“唯GDP论英雄”观念影响较深,部分决策者先发展后保护的思想依然存在。加之环境治理设备和措施落后,可支配资金短缺,导致环保欠账越来越多,旧的污染问题未解决,新的环境问题又产生。

三是人才资源配置匮乏。专业人员匮乏是西部地区生态红线保护工作最大的制约。由于体制、机制、区域条件等原因,突破人员编制束缚十分困难,想要留住专业人才更是难上加难。生态红线的划定与保护是专业性、技术性、政策性很强的工作,如果没有强有力的人才资源支撑,就难以顺利推进相关工作。

四是法律法规配套不全。生态红线是保障生态安全和可持续发展的底线,具有约束性和强制性。然而目前与之配套的法律法规并不健全,尤其是没有制度保障和具体罚则规定。

五是生态补偿机制不顺。国家生态补偿制度在逐步推进,但仍存在一些问题:

生态补偿资金来源及方式单一,西部地区仅有国家财政转移支付或项目投入;生态补偿项目偏少,目前仅有公益林补偿和国家重点生态功能区转移支付,水流域、大气、矿产、耕地等生态补偿尚未纳入范畴;农林生态补偿标准偏低,当前只考虑农民种粮食的直接成本,没有补偿其发展带来的效益,如退耕还林补助为230元/亩,在延长期减半,公益林补贴最高17元/亩、最低7元/亩,国家重点生态功能区转移支付不足150元/人。

守住生态红线的哲学思考

党的十八届三中全会提出,建立重点生态功能区,设立禁止开发区、限制开发区。这是辩证唯物主义指导实践的结果。因此,守住生态红线的实质就是生态红线的划定和保护能否落地生根。为此,笔者认为应从6方面着手。

第一,坚持实事求是思维,科学认知生态红线保护。

生态红线保护是经济社会可持续发展的生命线和安全线,但在短期内,生态红线保护在局部区域与经济社会发展存在矛盾。特别是西部地区,工业发展滞后,资源优势在生态。生态红线的划定和保护是长期、动态的,不是一成不变。与此同时,生态红线划定必须保证当地政府和农民的切身利益。要清醒地认识到,生态红线的划定与保护任重道远,地方党委、政府一定要树立正确的生态观,切忌在生态红线划定范围、生态红线保护措施制定上急功近利,凭主观、凭经验、凭想象一划了之,要有持续发展的思想。

第二,坚持统筹兼顾思维,合理制定生态红线政策。

为生态红线科学立法是当务之急。为使立法更接地气、更完善、更具可操作性,在国家法律未出台的情况下,应充分发挥地方生态保护的主体能动性。西部地区的地级城市可以自行制定地方生态红线保护法规,先行先试,探索出更符合西部地区实际的生态红线保护法律法规体系。

此外,各地生态系统类型不一,生态红线范围划定的标准、方法和保护内容各异。生态红线的划定不能靠环保部门单打独斗,而应与发改、国土、农业等部门有效衔接,坚持“三个结合”原则:与土地利用、国土、城乡等规划相结合,正确划定生态红线界线;与城镇化建设相结合,在推进城镇化过程中适时消纳生态红线范围内的居民户;与西部大开发和西部扶贫攻坚相结合,实施生态红线保护过程中带动群众脱贫致富。

第三,坚持实践求证思维,注重生态红线政绩。

生态红线保护要在实践中得以发展,关键是把保护结果直接运用到地方领导干部的政绩考核上,党政同责要落到实处。应由上一级地方党委制定考核细则,将环境质量、资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入评价体系,由地方政府组织实施,由纪检监察部门全过程监督,被考核人是各级地方党委、政府“一把手”,使考核具有权威性和可操作性。

运用哲学思维坚守生态红线

第四,坚持辩证转化思维,建立生态红线动态机制。

任何事物的静止和运动都是相对的,生态红线划定后的区域也不是绝对禁地,重大自然灾害、重大基础设施建设等活动都会改变其功能区性质。地方党委、政府在生态红线划定与保护上,要严格实行分级管理,仿照自然保护区划分标准设立一级保护区、二级保护区、缓冲区、建设区。作为核心部位,一级保护区内禁止一切与保护无关人为活动,其他区域则留给经济社会发展空间。随着时间推移,建设推进,其他区域生态功能会发生变化,因此,各生态功能区可以轮休转换,不断调整、完善、界定生态红线范围。同时,建立生态红线淘汰机制,一旦不适宜,可慎重予以取消。

第五,坚持过程发展思维,完善生态红线补偿机制。

生态红线划定后,能不能守住生态红线,关键在于生态补偿制度建设和配套资金到位。这是一个长期争取、长期发展、长期积累和不断完善的过程。生态补偿制度涉及两个当事者:一是生态补偿主体责任者,即享受生态保护成果的受益者;二是生态补偿受体,即生态系统的保护者。

规范生态补偿主体责任应从3方面着手:从国家层面看,在生态转移资金支付上重点向生态红线保护区倾斜,逐步缩小污染治理资金分配不均的差距,真正体现污染防治与生态保护并重的环境保护方针;从地方政府层面看,让生态受益的城市补偿生态保护的城市,缩小地区间因发展不平衡带来的贫富差距,实现先富带动后富的目标;从社会公众层面看,将优惠贷款、社会捐助、个人赞助、企事业单位投入等作为有益补充。

做好生态补偿受体的工作应从两方面考虑:一是地方政府享受的生态补偿资金标准,最终应达到上一年度地方财政收入和生态红线地区城乡居民人均纯收入水平,实行禁止开发区国家全额补偿,限制开发区差额补偿。二是必须充分保证当地农民应享受的生活利益,同时考虑生态移民,对分散居住在深山老林、溪沟沟壑的农民实行移民搬迁。

第六,坚持以人为本思维,保障生态红线人力资源。

守住生态红线关键是靠人才技术资源。针对生态红线保护机构设立难、人员严重匮乏等问题,地方党委、政府要敢于正视问题,不回避矛盾,树立办法总比困难多的理念;敢于接受批评,多请示汇报;敢于放下架子,与关键部门沟通协调,有效解决生态红线保护人员、机构等方面的问题,为生态红线划定工作的顺利实施提供技术支持。

作者单位:湖南省张家界市环境监测中心站

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039