

云南率先出台生物多样性保护条例

保护管理进入规范化法治化轨道

编者按

地处我国西南边陲的云南省,是我国重要的生物多样性宝库和西南生态安全屏障,生物多样性丰富性、特有性、脆弱性十分突出,保护任务十分繁重。在目前国家层面还没有关于生物多样性保护的专项法律法规,其他省(区、市)也没有类似法规的情况下,云南省历时近8年探索创新,在全国率先出台了生物多样性保护地方性法规——《云南省生物多样性保护条例》,为云南省进一步健全生物多样性保护法规体系、依法加强生物多样性保护提供了坚强的法律保障。云南省的做法值得学习和借鉴。

◆本报记者蒋朝晖

云南省第十三届人民代表大会常务委员会第五次会议于9月21日表决通过的《云南省生物多样性保护条例》(以下简称《条例》),将于2019年1月1日起施行。这是全国生物多样性保护的第一部地方性法规。《条例》的施行,标志着云南省生物多样性保护和管理进入了规范化、法治化轨道。

如何全面领会《条例》的精神实质,准确把握条例的基本内容,宣传和贯彻实施好《条例》,云南省人大常委会于10月16日在昆明市举行《条例》新闻发布会,介绍相关情况,为公众答疑解惑。

探索依法加强生物多样性保护 多方联动历时近8年完成立法

云南省人大常委会环境与资源保护工作委员会副主任董英介绍,《条例》是全国第一部生物多样性保护的地方性法规,开创了我国生物多样性保护立法的先河。从2011年省环保厅开始《条例》草案起草,到今年9月21日省人大常委会第五次会议审议通过,历时近8年,来之不易。

云南省是我国生物多样性最丰富的省份,也是全球34个物种最丰富且受到威胁最大的生物多样性热点地区之一,是我国重要的生物多样性宝库和西南生态安全屏障。云南省国土面积仅占全国的4.1%,却囊括了地球上除海洋和沙漠以外的所有类型,涵盖了从热带到寒带的各种生态类型;各类物种种数、国家重点保护的物种种数均接近或超过全国的50%,居全国之首;同时云南省生物多样性特有性、脆弱性十分突出,保护任务十分繁重。

云南省委、省政府历来高度重视生物多样性保护,在全省各级各部门和社会各界的共同努力下,不断加强管理,加大投入,积极保护,全省生物多样性保护取得了明显成效。同时,云南省生物多样性保护仍面临认识不深、保护意识不强、投入不足、管理不力、法规体系不完善等突出问题。

为进一步健全云南省生物多样性保护法规体系,加强生物多样性保护,2008年,省政府出台了《云南省人民政府关于加强滇西北生物多样性保护的若干意见》《滇西北生物多样性保护行动

计划(2008~2012年)》《滇西北生物多样性保护规划纲要(2008~2020年)》等文件。2012年4月,云南省生物多样性保护联席会议发布《云南省生物多样性保护西双版纳协定》,明确要“颁布施行《云南省生物多样性保护条例》”。2013年5月,省政府批准实施的《云南省生物多样性保护战略与行动计划(2012~2030年)》进一步将“制定《云南省生物多样性保护条例》”列入优先行动和优先项目。2014年,《条例》立法工作被列入《省委全面深化改革领导小组工作要点》,省政府把开展《条例》立法作为生态文明制度建设的主要任务之一来抓。

为落实云南省委的决策部署,省级各有关部门相互配合,积极支持,为《条例》立法先后开展了资料收集、文献查阅、草案起草、实地调研和咨询论证等大量工作,各州(市)县、省内外各有关科研院所、大中专院校、专家学者和社会公众也为《条例》草案的修改提出了许多意见和建议。

董英认为,云南省在全国率先出台《条例》,对健全我国生物多样性保护法规体系、推动国家开展相关立法具有积极促进作用,对进一步加强云南省生物多样性保护具有深远的历史意义和重要的现实意义。《条例》的出台,是把云南省建设成为中国最美丽省份和全国生态文明排头兵的重要举措,还将有利于国家履行生物多样性公约,对保护国家生物多样性战略资源具有十分重要的意义。

《云南省生物多样性保护条例》

1 总则

《云南省生物多样性保护条例》已由云南省第十三届人民代表大会常务委员会第五次会议于2018年9月21日审议通过,现予公布,自2019年1月1日起施行。

7章40条

物种和基因多样性保护、生态系统多样性保护、公众参与和惠益分享

监督管理、法律责任、附则

各级人民政府应当对本行政区域内的生物多样性保护负责。

县级以上人民政府环境保护主管部门,对本行政区域内生物多样性保护工作实施综合管理。

2 监督管理

县级以上人民政府——

- 对生物多样性的保护、利用和管理工作进行监督检查,建立健全生物多样性联合执法机制,根据生物多样性保护和管理工作需要实施综合行政执法。
- 落实生态环境损害赔偿制度和生态保护补偿制度,建立损害者担责、保护者得到补偿的生物多样性保护机制。
- 鼓励、支持、引导社会资金参与生物多样性保护。

3 法律责任

各级人民政府和负有生物多样性保护管理职责的部门有下列情形之一的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- 应当编制生物多样性保护规划或者计划没有编制,或者在编制中弄虚作假的
- 擅自变更生物多样性保护规划或者计划的
- 发现违反本条例的行为未及时处理
- 其他滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守的行为

徐小雪 制图

突出生物多样性保护重点 《条例》具有较强可操作性

董英介绍,《条例》共7章40条,分别为总则、监督管理、物种和基因多样性保护、生态系统多样性保护、公众参与和惠益分享、法律责任、附则。《条例》遵循保护优先、持续利用、公众参与、惠益分享、保护受益、损害担责的原则,结合云南省生物多样性的特点,针对生物多样性保护面临的问题和困难,突出生物多样性保护的重点,具有较强的地方特色和可操作性。

一是体现了“保护优先”的原则。从保护对象上看,《条例》将生物多样性的生态系统、物种和基因三个层次都作为保护对象;从保护方式上看,《条例》规定要采取就地保护、迁地保护、离体保存相结合方式,建立生物多样性保护体系,推动国家开展相关立法具有积极促进作用,对进一步加强云南省生物多样性保护具有深远的历史意义和重要的现实意义。《条例》的出台,是把云南省建设成为中国最美丽省份和全国生态文明排头兵的重要举措,还将有利于国家履行生物多样性公约,对保护国家生物多样性战略资源具有十分重要的意义。

二是明确了生物多样性保护的职责。《条例》规定各级人民政府应当对本行政区域内的生物多样性保护负责。这就意味着各级人民政府是生物多样性保护的责任主体。结合各相关部门的职能职责,《条例》明确县级以上人民政府环境保护主管部门,对本行政区域内生物多样性保护工作实施综合管理,林业、农业、水利、住房城乡建设、国土资源、卫生等行政主管部门依照有关法律法规的规定,对生物多样性保护工作实施监督管理的体制,进一步明晰了环境保护部门和各有关部门在生物多样性保护工作中的职责分工。

三是完善了生物多样性保护的制度。为建立健全生物多样性保护制度,《条例》在总结了云南省多年来开展生物多样性保护工作经验的基础上,建立了生物多样性调查规划与监测预警制度、损害赔偿与保护补偿制度、外来入侵物种管理制度、惠益分享制度和联合执法机制、资金投入机制、信息共享机制、跨境保护合作机制等。并且规定在制定有关规划时,应当与生物多样性规划或者计划衔接。通过这些制度的设置,云南省生物多样性保护制度进一步完善,建立了生物多样性保护的长效机制。

四是突出了云南省的地方特色。近年来,云南省率先在全国各省(市、区)发布了生物物种名录、物种红色名录和生态系统名录,在国内外引起了很大的反响,并得到了国家相关部门的高度肯定。《条例》在总结前期工作的基础上,明确了编制并发布相关名录,并对极小种群物种实施抢救性保护,对云南省特有物种和在中国仅分布于云南省的物种实施重点保护。云南省是我国少数民族最多的省份之一,民族文化丰富多彩。为弘扬民族文化,充分发挥少数民族传统知识对生物多样性保护的作用,《条例》明确了要加强与生物多样性保护相关传统知识、方法和技能的保护,并建立了生物遗传资源及相关传统知识的获取与惠益分享制度。这既体现了《生物多样性公约》的相关精神,也突出了云南省的地方特色。

二是落实重点工作。完善云南省生物多样性保护委员会制度,组织实施《云南省生物多样性保护战略与行动计划(2012~2030年)》。建立健全保护地体系、保护网络、保护设施,保护好国家和省重点保护动植物、特有物种、珍稀濒危物种、极小种群物种,以及重要的生态系统。环保部门还要在规划编制、制度完善、数据共享、重点区域划定等方面积极发挥作用。

三是制定配套政策。省环保厅将结合生态文明体制改革,配合修订《云南省自然保护区管理条例》,研究制定《云南省生态红线管控办法》;开展生物多样性和生态系统服务价值评估试点,探索建立生物遗传资源及相关传统知识获取与惠益分享制度;积极协调林业、农业、发展改革、财政等有关部门,推动有关政策措施尽早出台。

四是严格监督管理。省环保厅将组织制定各类自然保护地监管制度并监督检查,承担自然保护地、生态红线相关监管工作;监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动、重要生态环境建设和生态破坏恢复工作;强化生物多样性、生物遗传资源保护和生物安全管理,防范外来物种入侵;发挥综合管理作用,指导协调和监督地方履行生物多样性保护责任和义务。



云南省第十三届人大常委会第五次会议全票通过了《云南省生物多样性保护条例(草案)》。图为投票表决现场。李健伟摄

相关链接

针对当前社会各界广泛关注的与《云南省生物多样性保护条例》(以下简称《条例》)颁布实施相关的问题,云南省人大常委会、省环保厅、西南林业大学、中国科学院昆明植物研究所等单位相关负责人在新闻发布会现场进行了解答。

★《条例》是一个创新性立法,其主要特点有哪些? 云南省人大常委会法制工作委员会副主任谭丛:

《条例》的主要特点体现在四个方面:一是全国首个生物多样性保护的地方性法规。目前,国家层面没有生物多样性保护的专项法律法规,其他省(市、区)也没有类似的法规。

二是条例建立了科学合理的管理体制。《条例》中明确规定由环境保护主管部门实施综合管理和有关行政主管部门部门管理相结合的管理体制,有利于形成管理的合力,共同做好生物多样性的保护工作。

三是《条例》将编制生物物种目录、生物物种红色名录和生态系统名录法定化。《条例》将云南省保护中的好经验、好做法上升到地方性的法规中予以规范。

四是注意规划之间的衔接。在《条例》中明确规定政府及其有关部门,在制定有关规划时应当与生物多样性保护规划或者计划衔接,将生物多样性保护内容纳入建设项目、自然资源开发环境影响评价,从源头上避免或者减少有关规划的编制、实施以及建设、开发活动对生物多样性可能造成的不利后果。

★《条例》与现行相关法律法规相比,填补了哪些方面的空白? 云南省人大常委会副秘书长、办公厅主任史政:

在20世纪80年代,听说云南迪庆香格里拉有滇金丝猴,一部分志愿者组织了一个工作组进驻白马雪山自然保护区想去拍滇金丝猴,大约花了一个月的时间,只拍到了一张滇金丝猴背脊的照片。现在大家可以近距离看到到滇金丝猴,在迪庆维西县萨玛格有一个滇金丝猴的观赏点,外来物种引入,以及外来入侵物种防控、生物多样性价值评估和保护补偿等方面进行了具体规定,对行为进行了规范。《条例》颁布实施后,如果生物多样性保护小区域区域性发展起来,以后星罗棋布的生物多样性保护小区会不会形成云南省旅游发展的一个亮点?比如,一个具有成千上万只蝴蝶聚集在一起,就会形成一个以蝴蝶为主的区域性的生物多样性区域,会让很多人都向往。我国有13亿人口,那么多人,有一小部分人喜欢一个点,也是很大的关注群体了。

《条例》中有“划定并向社会公布生态保护红线”的相关规定,划定生态保护红线对保护生物多样性有什么作用? 云南省环保厅副厅长高正文: 生态保护红线是把生态空间里具有重要生态功能的区域划定出来保护好,现在划了三条线:永久基本农田、城镇开发边界、生态保护红线。生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,通常具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等生态功能。这当中,生物多样性维护功能是极其重要的一个方面。

划定生态保护红线工作由省、市政府部署,省环保厅组织。今年6月,省政府发布的《云南省生态保护红线》包含了生物多样性维护、水源涵养、水土保持三大类型,生态保护红线的划定使全省重要生态系统、最珍贵的地带性植被、珍稀濒危物种栖息地,以及六大水系上游区70%以上的面积得到了保护。

★《条例》中对外来入侵物种放生有了处罚规定,普通民众如何辨别哪些物种为外来入侵物种,如果发现疑似外来入侵物种又该如何处理? 中国科学院昆明植物研究所所长、研究员孙航:

2003年,原环境保护部联合中国科学院发布了《中国第一批外来入侵物种名单》。截至目前,中国自然生态外来入侵物种名单共发布了四批。大家可以通过生态环境部官网下载。名单图文并茂,针对每个物种均配有照片,方便大家辨识,并有外形特征、分布、入侵危害、控制方法等方面的文字描述。下一步,科研部门将对外来物种进行新的调查和梳理。计划开展编制《云南省外来入侵物种名单》工作,图文并茂,便于市民了解外来物种;加大相关知识的宣传,提高公众对外来物种的认知。关于放生过程中带来的外来物种入侵物种问题,《条例》第二十五条第二款规定:任何单位和个人发现疑似外来物种的,应当及时向当地环境保护、林业、农业、卫生等行政主管部门或者相关自然保护地管理机构报告。

★生物多样性保护是专业性很强的工作,如何从科学教育的角度支撑、服务好《条例》的实施? 西南林业大学教授、绿色发展研究院院长吴松:

西南林业大学将发挥优势,重点从三个方面为《条例》的实施提供科技支撑和专业服务:一是把生物多样性保护与利用作为生态文明和绿色发展学科建设的重大项目,制定研究计划,开展多学科、多层次、多角度的理论探讨和科学技术研究,自觉为《条例》的实施提供坚实的理论和有力的科技支撑,努力成为生物多样性研究的先行军。

二是在林业、生保、植保、野保等相关专业的人才培养中,全面加强生态文明和生物多样性保护的专业教育,培养生物多样性保护的专门人才,为生物多样性保护提供人才支撑。同时,在全校学生的生态文明素质教育中,融入生物多样性保护的教育,培养全体学生牢固树立生态文明理念、增强生物多样性保护的意识、掌握生物多样性保护的能力,自觉做生态文明建设和生物多样性保护的宣传者、践行者,努力成为生物多样性保护的生力军。

三是充分发挥学校的云南生物多样性研究院和绿色发展研究院等平台的作用,整合相关资源,组织全校师生,面向社会面向中小学开展《条例》实施的宣传辅导,推动各级各类学校开展《条例》实施的教育,促进全社会形成生物多样性保护的良好氛围,努力成为服务《条例》实施的主力军。

蒋朝晖 整理

全省合力推动条例落地见效

提高生物多样性保护和管理水平

◆本报记者蒋朝晖

《云南省生物多样性保护条例》(以下简称《条例》)是全国第一部生物多样性保护地方性法规,也是全国第一部全面规范生物多样性保护的法规。着眼进一步提高云南省生物多样性保护和管理水平,促进生物多样性保护取得更好成效,省人大常委会对认真做好《条例》的学习宣传和贯彻实施工作建言献策,省环保厅就抓好当前重点工作提出了具体措施。

政府履行主体责任,认真落实相关制度

云南省人大常委会环境与资源保护工作委员会副主任董英认为,各级政府及相关部门要从全局的角度和依法行政的高度,切实做好《条例》的学习和宣传工作,合力推进《条例》的贯彻落实,认真抓好《条例》确立相关制度的落实,抓紧做好《条例》配套的政策制定。

在合力推进《条例》的贯彻落实方面,各级政府要切实履行生物多样性保护的主体责任,建立健全多部门共同参与的协调机制,鼓励公众积极参与。有关部门和单位要全面、深入学习《条例》规定的内容,认真执行相关制度和要求,合力推进全省生物多样性保护工作。各级人大要认真履行法律赋予的监督职责,采取执法检查、听取汇报、代表视察等多种形式,加强对《条例》贯彻实施情况的监督检查,进一步推动《条例》的贯彻实施。

在抓好《条例》确立的相关制度落实方面,各级、各部门

要按照《条例》明确的职责,加强生物多样性保护。认真落实生物多样性保护工作责任制,加大资金投入力度;编制生物多样性保护规划和计划,开展生物多样性资源调查、评估和监测,完善生物多样性保护体系建设;加强生态系统结构和功能的保护,实施退化生态系统恢复,加强重要物种保护和遗传资源管理;严格执法监管,落实生态环境损害赔偿与生态保护补偿制度;建立健全外来入侵物种管理制度和惠益分享制度,完善信息共享机制、跨境保护合作机制等,切实把各项制度落到实处。

董英建议,各级各部门要根据《条例》有关规定,结合云南省生物多样性保护工作的需要,大胆创新,因地制宜地制定相应的规章和政策制度,保障各项制度的配套和衔接,为顺利贯彻和实施《条例》做好相关工作。

着力落实重点工作,抓紧制定配套政策

云南省环保厅副厅长高正文在新闻发布会上表示,《条例》的颁布,将对保护中国乃至全球生物多样性宝库,进一步提供法治保障。《条例》将在提升保护意识、明确保护重点、强化保护责任、实行惠益分享、弘扬民族文化、促进绿色发展六个方面发挥重要作用。

高正文说,生物多样性保护工作责任重大、使命光荣、任务艰巨。下一步,省环保厅将以《条例》颁布实施为契机,真抓实干,重点做好以下四项工作:

一是抓好学习宣传。在广播电台、报刊杂志等公共媒体和省环保厅官网和“两微”公众平台(微博、微信)、云南生物多样性保护网等网站刊发专家解读文章和学习材料供大