

长江大保护背景下长江流域生物多样性保护 法治研究

宋佳丽

南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年10月8日; 录用日期: 2024年10月18日; 发布日期: 2024年11月21日

摘要

长江流域作为中国的生态保护要塞, 拥有丰富的生物资源, 但过度开发和环境污染已导致生物资源急剧减少, 生物多样性面临严峻挑战。近年来, 中国通过实施《长江保护法》等法律法规, 加强了长江流域的生态保护和修复工作。然而, 当前保护法治仍存在监测体系科学性不足、栖息地保护权责不明、水生生态考核标准待完善等问题。为此, 本文提出了完善监测评估体系、健全栖息地保护标准、建立阶段性水生生态考核标准等优化建议。这些建议旨在促进长江流域生物多样性的有效保护, 推动生态文明建设和经济高质量发展。

关键词

长江, 生物多样性, 《长江保护法》

Study on the Rule of Law of Biodiversity Conservation in the Yangtze River Basin under the Background of Grand Yangtze River Conservation

Jiali Song

College of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Oct. 8th, 2024; accepted: Oct. 18th, 2024; published: Nov. 21st, 2024

Abstract

As China's ecological protection stronghold, the Yangtze River Basin has rich biological resources,

but overexploitation and environmental pollution have led to a sharp reduction of biological resources, and biodiversity is facing serious challenges. In recent years, China has strengthened ecological protection and restoration in the Yangtze River basin by implementing the “Yangtze River Protection Law” and other laws and regulations. However, at present, there are still problems such as insufficient scientific monitoring system, unclear rights and responsibilities of habitat protection, and incomplete assessment standards for water ecology. Therefore, this paper puts forward some suggestions to improve the monitoring and evaluation system, improve the habitat protection standard, and establish the phased water ecological assessment standard. The recommendations are aimed at promoting the effective protection of biodiversity in the Yangtze River basin and promoting the construction of ecological civilization and high-quality economic development.

Keywords

Yangtze River, Biodiversity, “Yangtze River Protection Law”

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“水是生命之源、生产之要、生态之基” [1]。长江流域贯穿中国的东部、中部至西部地区，扮演着连接沿海与内陆的纽带角色。国家将长江经济带的建设作为新的发展战略，这一重大部署为长江流域的生态恢复工作注入了新的时代意义。长江流域是中国的生态保护要塞，也是推动经济增长和区域均衡发展的关键力量。这个流域不仅自然资源丰富，制造业发达，还拥有发达的内河航运网络和明显的区域发展优势。长江流域“以 20%左右的国土面积，支撑起全国超 45%的经济总量，涵养着超过四成的人口” [2]。生物多样性的保护对于构建生态文明至关重要，它直接关系到国家的长远发展。中国长江流域覆盖了多样的地形和地势，拥有众多的水域和复杂的生态系统，生物资源极为丰富，因此在生物多样性保护中扮演着核心角色。然而，由于历史原因、自然条件和人为活动的影响，长江流域曾遭受过度开发，生态环境遭受了持续的破坏，导致生物资源急剧减少，许多珍稀物种面临灭绝的威胁，外来物种的入侵也日益严重，生物多样性正面临着严峻的挑战。作为层次丰富、功能多样的复合系统，流域水循环把环境、社会和经济等众多过程联结起来，不仅构成经济社会发展的资源基础、生态环境的控制因素，同时也是诸多生态问题、经济社会问题的共同症结所在 [3]。

2. 我国长江保护法治进路

近 20 年来，长江流域实现了经济的高速增长，但各自为政的大规模开发也导致了高耗能、高污染的能源重化工超负荷发展，环境污染严重，生态系统失衡，水安全问题突出等严峻后果 [4]。长江生态环境出现透支，沿江污染物排放基数大，流域环境风险隐患突出，长江生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级，整个长江流域生态系统、生态环境受到了极大损害 [2]。自 20 世纪 80 年代起，中国经历了包括 1998 年长江流域特大洪水在内的多起自然灾害，这促使国家对生态修复工作的关注度不断提升。2001 年底，长江水利委员会启动实施长江流域“水土保持生态修复工程”，选取 10 个试点县拉开了长江流域生态环境修复的序幕 [5]。“十五”期间，长江流域水土保持生态修复试点取得初步成效，生态修复由点向面 [6] 此后的很长一段时间，长江流域生态环境修复仍集中于河道、河口、河漫滩、河岸带、湿地等的修复实践 [7]。然而，在经济发展与 GDP 比拼的热潮中，长江重化工业杂乱无序及过度开发，污染物的排放等加

剧了长江生态系统的破坏[8]。

党中央和国务院始终将长江的生态环境恢复作为一项重要任务，2016年，习近平在长江经济带发展座谈会上明确指出，保护和修复长江的生态环境是最为紧迫的任务，这为长江流域的生态恢复工作指明了战略方向和基本准则。2018年，国务院办公厅印发了《关于加强长江水生生物保护工作的意见》，明确指出了长江水生生物保护的紧迫性，并强调了加强保护工作的措施。随后，为了进一步强化长江流域的生态保护和修复，2021年国家实施了《长江保护法》，这部法律专门针对长江流域的水生生物多样性保护提出了规定，标志着我国“流域生物保护立法已经从法治边缘正式走向了中心地带”[3]。作为我国首部针对特定流域的法律，它突出了水生生物保护作为长江生态健康的关键指标，并构建了一个既聚焦重点又兼顾全局的保护新体系，为长江水生生物保护提供了坚实的法律基础。《长江保护法》在补充现行法律的同时，也对某些关键领域提出了特别的要求。特别是在生物多样性的保护方面，该法律提供了明确的指导和强化措施。其中，法律第41条确立了生物完整性指数评价制度，为长江水生生物多样性保护提供了法律依据。同年，《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》再次着重指出了持续推进长江保护与修复工作的重要性，为长江流域实现“贯彻新发展理念、构建新发展格局、促进高质量发展”提供了清晰的指导方向。农业农村部2021年颁布《长江水生生物保护管理规定》《国家重点保护野生动植物名录》，为具体落实《长江保护法》相关规定提供了支撑。2021年10月，联合国生物多样性大会在中国昆明召开，期间提出了将“生命共同体”的概念整合到生物多样性保护的实际行动中，这为长江流域的生物多样性保护工作设定了更高的质量和标准要求。到了2022年2月1日，《长江水生生物保护管理规定》正式施行，这项规定对长江水生生物多样性的维护提出了具体的要求，进一步完善了保护管理制度。

3. 长江流域生物多样性保护法治问题

3.1. 监测体系科学性不足

长江流域覆盖了中国的东部、中部和西部地区，充当着连接沿海与内陆的纽带。国家将长江经济带的建设作为新的支撑带，这一重大战略部署为长江流域的生态环境修复注入了新的时代内涵。目前，长江流域已经建立了包括水文、水质和生态监测在内的各类监测体系。《水污染防治法》(2017年修正)第25条和《水法》第16条分别对水质和水文监测提出了要求。《长江保护法》第8条和第35条对生物多样性和水质监测做出了规定，第36条还特别提到了总磷监测。这些监测数据对于生态调度、水污染治理、栖息地状况评估、增殖放流和长江禁渔效果评估至关重要。然而，监测元素的分割并不符合完整生态系统的综合治理需求，不利于长江流域山水林田湖草的一体化保护。与水质和水量监测相比，长江生态监测具有多学科交叉、复杂性和分散性的特点。根据《长江流域水生生物完整性指数评价办法》，选择的指标需要考虑长江流域水生生物完整性的内涵和外延，包括鱼类状况、重要物种状况和生境状况(其中生境状况包括水质和水文)。按照不同部门和元素进行的检测可能会导致监测项目的重复建设，同时跨部门和区域的信息共享可能不够充分，导致仅有监测数据而无法产生实际的保护效果。

3.2. 栖息地保护权责不明

《自然保护区条例》第2条明确了自然保护区的范围包括陆地和水体。然而，《自然保护区功能区划技术规程》和《自然保护区总体规划技术规程》主要基于陆生生物保护的需求而制定，并未充分考虑河流生态系统的连续性特点。由于河流生态系统的连续性，完全禁止人类活动如取水和航运是不现实的，这与《自然保护区条例》第27条关于禁止进入核心区的规定存在冲突。根据《自然保护区条例》第8条的规定，自然保护区的管理是按要素分部门进行的。长江流域的栖息地管理涉及多个部门，包括农业、林业、住房和城乡建设、环境保护、水利和自然资源等。这些部门在管理过程中需要遵循一系列中央和

地方的法律法规。

在这种情况下,如果没有一个具有足够权威的流域管理机构来进行有效的组织和规划,而仅仅依靠一个部门作为主导,其他部门进行配合,不仅无法有效解决长江流域跨行政区域的栖息地管理问题,而且还可能导致部门之间的责任推诿和效率低下,从而影响栖息地管理的效果和效率。

3.3. 水生态考核标准待完善

长江水生生物多样性作为一种公共资源,其保护责任主要落在政府各级部门肩上。但是,水生态考核的机制往往缺乏具体性和明确性,相关的实施细节和程序也没有明确的法律规定。例如,《长江保护法》第78条提到上级人民政府应当考核下级人民政府在生态环境保护和修复目标的完成情况,但并未详细说明考核的具体程序和依据。此外,地方性环境法规对地方政府环境责任追究机制有不同的规定,缺乏统一性。在实际操作中,一些地区的管理部门将水域管理视为一种短期的、应急性的行动,更倾向于追求即时的成果,而忽视了长期的、持续的规划,导致制定的计划缺乏长远的考量和持续性,结果往往是资源的浪费。此外,尽管长江流域在水质污染治理方面有统一的标准,但实际上由于污染原因的多样性,相应的治理措施、难度和程度都有所不同。这种标准化的考核方式缺乏必要的灵活性和科学性,难以实现针对性的细致管理,导致河湖管理者可能只关注容易处理的问题,而忽视了深层次的问题,只做表面文章,没有真正解决问题。目前,行政考核主要依据水质标准,考核指标较为单一,而流域综合管理的对象应当是整个生态系统,而不仅仅是水质、水量或水生态。应当将水生态保护情况与水污染防治重点工作放在同等重要的位置,并进行合理的行政绩效考核。

4. 长江流域生物多样性保护优化建议

4.1. 完善监测评估体系

监测体系是保护长江水生生物多样性的关键基础,它所收集的数据对于预防措施的制定、政策调整以及保护效果的评价都至关重要。为了构建一个科学的监测评估体系,我们需要从以下几个方面入手:首先,要从河流生态系统的结构完整性出发,将生物和非生物因素的指标结合起来,并建立一个监测数据共享的机制。其次,考虑到长江流域的广阔地理特性,需要从整个流域的角度进行总体规划,并根据上游、中游和下游的区域特点有针对性地实施监测。同时,要根据河流上下游之间的关系,以省份为单位或者由具有相同生态类型的省份联合开展生态监测,建立联合预警和预报机制,以便在需要时共同启动预警响应和相互通报监测数据。目前,农业农村部在武汉成立了长江流域水生生物资源监测中心,负责数据的汇总和收集。这个中心可以作为统筹部门,从流域生态整体性的角度出发,对水文、水质和水生生物的数据进行整合和总结。可以建立一个长江流域水生态监测信息共享平台,实现生态预警,满足长江经济带发展、流域综合管理、水利设施建设、水生态监测等方面的需求,从而实现长江流域的可持续管理。

4.2. 健全栖息地保护标准

流域生态系统中,水是连接各个组成部分的关键媒介,水量和水质的好坏直接影响水生生物的多样性。水生生物自然保护区在地理上贯穿了河流的上游和下游,两岸之间,跨越了不同的行政区划。基于“山水林田湖草是一个生命共同体”的理念,我们需要改革传统的以部门、要素和行政区划划分的管理体制,建立一套专门的水生生物保护区标准,整合和优化现有的、相互重叠的自然保护地,构建一个新的分类体系,并实施统一的保护区设置,以及分级和分区的管理。《建立国家公园体制总体方案》也提出了建立统一管理机构的建议,要求整合相关的自然保护地管理职能,并进行体制改革,由一个部门统一

负责国家公园等自然保护地的管理职责。对于长江流域内的“自然保护地”管理，不仅要遵循自然保护的类型特征，还要充分考虑流域管理和行政区域管理的结合，以及统一管理和分级管理的结合，形成一个综合性的流域管理体制。

4.3. 建立阶段性水生态考核标准

水生态修复是一项长期而复杂的工作，成效往往不会立即显现。面对河道采砂、垃圾污染、污水排放、重金属污染和河道侵占等多种问题，需要采取不同的措施，而这些措施的实施难度和所需时间也各有不同。因此，对于这些问题及其严重性，应该制定科学、细致且有针对性的考核标准。考虑到长江水生生物多样性的恢复是一个缓慢的过程，可以将长江的水环境质量、水生生物栖息地的保护状况以及水域生态功能的恢复情况作为阶段性的目标进行评估。为了更全面地反映保护成效，可以将现有的、分散的考核内容进行整合，并增加水生生物多样性保护的相关考核内容。这符合《长江水生生物保护管理规定》第13条的规定，即建立一个长江流域水生生物完整性指数评价体系，并将评价结果作为衡量长江流域生态系统整体状况和水生生物保护措施执行情况的重要依据。

5. 结语

习近平总书记多次强调“绿水青山就是金山银山”[9]，在长江流域实施生物多样性的法律保护是推进生态文明建设的关键举措，同时也为经济发展提供了坚实的基础。这样的保护措施有助于治理长江流域的水污染，保持河流和湖泊的生态健康，并且能够创新国家水安全管理制度，完善水污染的治理机制。国家长江经济带建设重大战略部署和共抓大保护重大决策，为长江流域生态环境修复赋予了新的时代意涵。通过研究长江大保护背景下长江流域生物多样性保护法治中出现的问题与优化对策，以健全和完善长江流域生物多样性法治规制，促进水生态的良性健康发展。由于笔者能力有限，问题未针对某一特定流域展开讨论，但作为理论阵地的新兵，我愿为进一步推动长江流域高质量发展贡献绵薄之力。

参考文献

- [1] 陈雷. 保护好生命之源、生产之要、生态之基: 落实最严格水资源管理制度[J]. 河南水利与南水北调, 2013(6): 29-30.
- [2] 栗战书在长江保护法执法检查座谈会上的讲话[J]. 中国人大, 2022(13): 6-9.
- [3] 陈虹. 流域法治何以可能: 长江流域空间法治化的逻辑与展开[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(10): 18-23.
- [4] 陆大道. 长江大保护与长江经济带的可持续发展: 关于落实习总书记重要指示, 实现长江经济带可持续发展的认识与建议[J]. 地理学报, 2018, 73(10): 1829-1836.
- [5] 夏斐, 周王熊. 长江流域将实施生态修复工程: 实施范围 10 个县, 项目总经费 900 万元[N]. 光明日报, 2001-11-28(A01).
- [6] 张小林. “十五”期间长江流域生态修复由点向面[N]. 人民长江报, 2006-02-11(1).
- [7] 刘冬梅, 高大文. 生态修复理论与技术[M]. 第 2 版. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学出版社, 2020: 18.
- [8] 刘照普. 长江生态修复有多难[J]. 中国经济周刊, 2016(8): 20-23.
- [9] 王伟光. 马克思主义中国化的当代理论成果: 学习习近平总书记系列重要讲话精神[J]. 中国社会科学, 2015(10): 4-28, 203.