

守护生物多样性 共筑绿水青山

——云南省开展生物多样性法治保护探索实践工作回顾

■ 王方渝(云南)

生物多样性是人类赖以生存的基本条件,是经济社会可持续发展的基础,更是国家的重要战略资源。2019年1月1日,《云南省生物多样性保护条例》(以下简称《条例》)正式施行。作为我国第一部生物多样性保护的地方性法规,它的制定不仅填补了地方立法在该领域的空白,标志着云南生物多样性保护与管理进入了规范化、法治化的新阶段,更是云南省人大常委会深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想的实际行动。当时,我作为省人大常委会研究室的一员,有幸见证了《条例》审议通过的时刻。站在新的历史起点,回顾《条例》的立法历程,剖析其核心要义,总结其实践成效,对于进一步加强生物多样性保护、服务国家生态文明建设具有重要的现实意义。

立法过程:回应时代需求的法治征程

生物多样性是生物(动物、植物、微生物)与环境形成的生态复合体以及与此相关的各种生态过程的总和,包括生态系统、物种和基因三个层次。云南作为全球36个物种最丰富的热点地区之一,生物多样性资源位居全国之首,是中国重要的生物多样性宝库和西南生态安全屏障。然而,云南生物多样性的特有性与脆弱性极为突出,一旦被破坏就很难恢复,保护任务艰巨而紧迫。与此同时,国家层面尚无生物多样性保护的专项法律,相关规定散见于森林法、草原法等多部法律法规中,缺乏系统性,其他省(区、市)也没有类似法规可供借鉴。在保护任务日益繁重的时代背景下,

制定一部系统规范生物多样性保护的地方性法规已刻不容缓。

然十年磨一剑,《条例》的出台并非一蹴而就,而是经历了从政策酝酿、战略谋划到立法攻坚的漫长过程。

早在2008年,云南省政府就出台了关于加强滇西北生物多样性保护的若干意见及相关的行动计划与规划纲要,为后续立法积累了实践经验。2011年,省环境保护厅(现省生态环境厅)启动《条例》调研和草案起草工作。随后,在2013年批准的《云南生物多样性保护战略与行动计划(2012—2030年)》中,制定《条例》被列入优先行动项目。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,标志着其从部门工作上升为省委、省政府的主要任务之一。经过数年的调研、论证与反复修改,逐渐形成了较为成熟的《条例》草案框架。

2017年,《条例》制定正式列入省人大常委会和省人民政府立法工作计划。为确保立法质量,省人大常委会提前介入,联合西南林业大学等科研机构开展专题立法研究,为立法提供智力支撑。经过反复研究修改,形成省政府议案,提请省人大常委会审议。

2018年9月21日,《条例》草案在省十三届人大常委会第五次会议上审议通过,2019年1月施行。云南生物多样性保护和管理从此进入法治轨道,也为国家层面相关立法探索了先行经验。



2018年8月,云南省生物多样性保护条例(草案)起草组开展立法调研。

立法重点:紧扣云南实际的制度设计

《条例》紧扣云南实际,聚焦关键问题,构建了一套系统完备、权责明晰、具有鲜明地方特色的生物多样性保护制度体系。

确立保护优先原则。《条例》突出了“保护优先”的原则,确保在经济社会发展过程中,始终把生物多样性保护放在重要位置。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,规定要采取就地保护、迁地保护、离体保存相结合的方式,建立生物多样性保护体系和网络;从保护措施上看,涵盖了生物多样性保护的规划编制、调查与监测、行政执法、公众参与等方面,为依法加强生物多样性保护奠定

了法治基础。

明确生物多样性保护职责分工。《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、自然资源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。

完善生物多样性保护制度。《条例》的一大创新亮点是将生物多样性调查评估制度化,要求省级生态环境部门定期发布三大名录:生物物种名录摸清“有什么”,生物

物种红色名录评估“濒危程度”,生态系统名录掌握“生态系统类型”。这三大名录的建立,为精准保护提供了科学依据。

突出云南地方特色。结合云南物种多样性高、珍稀濒危物种多的特点,《条例》构建了多层次的保护网络,就地保护以自然保护区、国家公园等自然保护区为核心,迁地保护以建设植物园、种质资源库等为补充,离体保存通过低温冷冻等技术保存遗传资源。特别规定对极小种群物种实施抢救性保护,对云南特有物种和仅分布于云南的物种实施重点保护,精准回应了云南生物多样性的独特省情。此外,为弘扬民族生态文化,《条例》鼓励涉及生物多样性利用的民族传统知识依法申请专利、商标、地理标志产品保护等,传承好生物多样性保护利用的传统文化。



2018年9月,云南省十三届人大常委会第五次会议通过《云南省生物多样性保护条例》。

立法效果:法治护航下的显著成效

《条例》实施以来,云南生物多样性保护事业取得了显著成效,法治的引领和保障作用日益凸显。

生物多样性保护法治体系日益完善。《条例》作为“龙头”法规,带动了云南生物多样性保护法治体系的配套。《云南省自然保护区管理条例》《云南省创建生态文明建设排头兵促进条例》《云南省滇池保护条例》《云南省森林条例》等一系列地方立法相继制定或修订,加之各州、市出台相关配套政策法规,共同构成了层次分明、覆盖全面的生物多样性保护法规体系。

生物多样性资源调查阶段性完成。获得了云南省优先区域陆生生物和水生生物及生物多样性相关传统知识的本底数据信

息。全面完成第二次野生动植物资源调查,摸清了580个物种资源分布情况。全省中药资源普查记录物种10566种,其中明确有药用价值的5529种。

生物多样性监测体系加快构建。全省已建15个生态定位站、12个湿地生态监测站,建成10个省级自然保护区监测点、7个鸟类环志站,生物多样性监测网络向体系化、技术化、全覆盖方面发展。

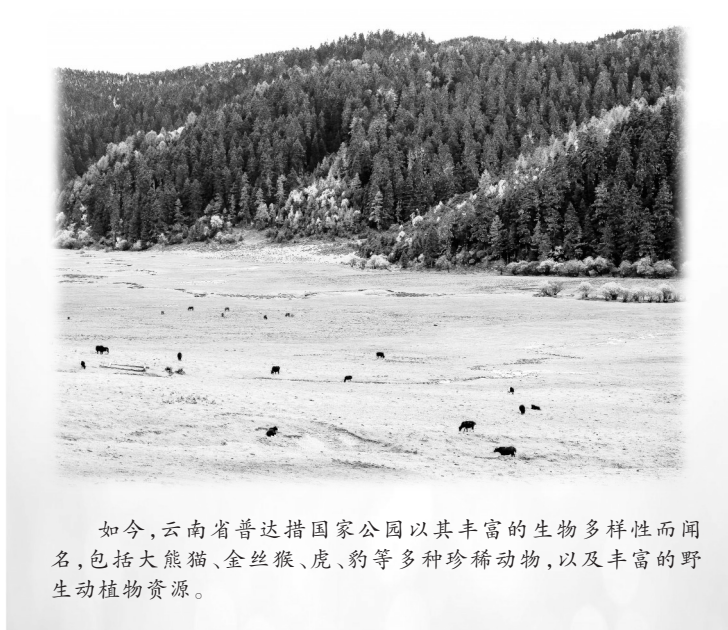
生物多样性保护成效显著。全省生态保护红线划定面积为11.84万平方千米,占国土面积的30.90%,不仅延续“三屏两带”重要生态安全格局,还进一步优化了生态保护红线空间分布格局,增强了生态系统的完整性和连通性。强化了全省珍稀濒危物种集中分布区、九大高原湖泊一级保护区等区域的保护,建立各类自然保护区166个,全省90%的典型生态系统和85%的重要物种得到有效保护。

生物多样性执法监管深入开展。把专项检查和常规检查结合起来,开展《条例》

执法检查,加强生物多样性保护执法监督,发挥法治助力生物多样性治理的积极作用,有效遏制生物多样性领域违法违规活动。加强对外来物种的监测与监管,防止外来物种入侵,维护本地生态系统的平衡。

生态品牌持续擦亮。云南率先建设国家公园,开展极小种群野生植物保护,建成全国唯一的“中国西南野生生物种质资源库”,普洱市景东县被联合国环境规划署列为生物多样性保护典型案例。2021年联合国《生物多样性公约》缔约方第十五次大会(COP15)在昆明举办,不仅表明了云南生物多样性在国际上具有重要地位和代表意义,也说明国际社会对中国及云南生物多样性保护成就的认可。

抚今思昔,《条例》的制定与实施,是云南深入贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想的生动实践,它不仅是一部地方性法规,更是一份守护绿水青山、留给子孙后代的庄严法治承诺。随着《条例》的持续深入实施及其配套制度的不断完善,云南必将在法治的轨道上,继续书写人与自然和谐共生的壮美篇章。



如今,云南省普达措国家公园以其丰富的生物多样性而闻名,包括大熊猫、金丝猴、虎、豹等多种珍稀动物,以及丰富的野生动植物资源。

■ 张乾(河北)

源浚者流长 根深者叶茂

——从河北省石家庄市首届人代会红色精神中感悟政绩观的时代导向

1949年7月,在党中央的直接指导下,河北省石家庄市首届人民代表大会胜利召开。当时的《人民日报》称之为“提供了全国实行人民民主的范例”。大会开创了普选制先河,选举产生了中国共产党领导下的第一个新民主主义城市政权。石家庄市首届人民代表大会蕴含的“对党忠诚、人民至上、发扬民主、勇创范例”红色精神,在政治品格、价值本源、实践指向、精神特质等方面,与树立和践行正确政绩观的要求一以贯之,为新时代党员干部树立和践行正确政绩观提供了历史镜鉴。

铸牢对党忠诚之魂 夯实正确政绩观的政治根基

“对党忠诚”是石家庄市首届人民代表大会召开的坚实政治基础。1947年,在全国尚未全部解放的背景下,党中央对石家庄作出重要指示:“要在半年内正式选出区、街政府,一年内选出人民政府,召开市人民代表大会,组织正式的民主市政府”。石家庄坚决贯彻党中央指示要求,把党的领导贯穿组织召开石家庄市首届人代会始终。刘少奇同志在对石家庄工作的指示中提出,要“创造出一套石家庄的东西,为全党工作重心从农村转向城市提供样本”。石家庄市首届人民代表大会把党的建政纲领转化为城

市治理的具体实践,完成了肩负的特殊历史使命。

石家庄市首届人民代表大会的成功召开,根本在于党的坚强领导。1949年,石家庄市委多次召开常委会,专题研究人代会事宜,就大会的主要原则、日程、选举等工作进行安排部署。7月,市委成立了大会临时党组,全面负责各项工作的路线方针政策的政权机关,将党的意志通过法定程序转化为人民的共同意志,生动诠释了“对党忠诚”的政治品格。忠于党的事业,不是抽象的口号,而是体现在坚决贯彻党中央决策部署,发挥党总揽全局协调各方作用的具体行动之中。

政绩观问题是一个大本大源的根本性问题,起决定作用的是党性。石家庄市首届人民代表大会彰显的忠诚,是老一辈革命先辈党性强的集中体现。历史的回响催人奋进,时代的号角指引前行。忠诚于党的领导与事业,是确保政绩观不偏向、不走样的政治灵魂与根本前提。

坚守人民至上立场 锚定正确政绩观的价值原点

“人民至上”是石家庄市首届人民代表大会的根本追求。从代表构成来看,国营企业职工、私营行业工人、店员、农民、革命军人、革命职员、技术人员等“工农兵”,占79.2%;工商业者11名,占8.5%;手工业者、自由职业者、学生及其他阶层,占12.3%。代表结构的多样性充分体现了代表来源的广泛性与人民当家作主的地位。参加大会的159名正式代表共提出481份代表提案,内容涵盖市政建设、文化教育、职工劳资等多个领域。这些写在小纸条、香烟盒上的提案大多聚焦于解决人民群众的实际问题,无不彰显着人民至上的核心就是人民利益至上。

当时当选的市政府委员陆春长在发言中表示,“我要服务到底,一天不死,我就要为群众做一天工作!”生动注解了党的各项工作始终将实现广大人民根本利益作为出发点和落脚点。大会讨论决定了城市工作施政方针,讨论过程与最终

成果都映照出“一切为了人民、一切依靠人民”的鲜明底色。

“为民造福”是最大政绩,与石家庄市首届人民代表大会“人民至上”的追求高度契合。鉴往知来,前行致远。树立和践行正确政绩观,要牢记党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民,政绩好不好,最终要看人民是不是真正得到了实惠。要尊重人民群众主体地位,倾听人民呼声,真正做到“民之所好好之,民之所恶恶之”。要聚焦群众急难愁盼问题,以党员干部的“辛苦指数”提升人民群众的“获得指数”“幸福指数”。

坚持发扬民主原则 践行正确政绩观的时代要求

石家庄市首届人民代表大会是一次“发扬民主”的盛会。1949年4月,石家庄市出台《代表选举办法的决定》《代表会议代表选举办法实施细则》,规定“凡年满十八岁者,除患精神病及剥夺公权者外,不分阶级、职业、性别、民族、宗教、信仰、财产与教育程度的差别,皆有选举

权与被选举权”。

从选举权与被选举权的民主行使,到会议议程的民主讨论,从政府工作报告的民主审议,到各项决议案的民主表决,发扬民主不仅保证了决策的精准、科学,更激发了人民群众参与城市管理的热情与智慧。

正确政绩观不仅关乎“为谁创造政绩”,也关乎“如何创造政绩”。石家庄市首届人民代表大会的民主决策启示我们,发扬民主是确保政绩观创造过程科学规范、成果惠及人民的重要方法,也是凝聚人心、汇聚力量、攻坚克难的强大源泉。我们必须通过民主程序汇聚民智、反映民意、凝聚共识,健全民主决策、民主协商、民主监督机制,确保各项工作顺应民心,以实实在在的民主实践,树立经得起人民检验的正确政绩观。

弘扬勇创范例精神 把准正确政绩观的实践路径

1949年7月21日,《石家庄日报》在庆祝大会开幕的报道中说,“在我们石

家庄,这样的大会还是开天辟地第一回,就全国来说,我们也是开在头里。”这次大会开创了多个“首次”。大会创新了代表产生方式,区域代表完全由普选产生;会议议程设置科学严谨;选举过程公开透明;决议落实有力有效,大会在结束后不到两年时间里,持续推动决议全部落实。

“勇创范例”是石家庄市首届人民代表大会鲜明的精神特质。在缺乏现成经验的情况下,大会在民主理念、建政纲领、选举程序等方面进行了开创性探索。石家庄市首届人代会“勇创范例”蕴含的事实求是、科学决策、担当开拓等核心要义,为探索全过程人民民主积累了宝贵经验,也是新时代新征程树立和践行正确政绩观新的使命任务和重要抓手。

历史的荣光源于实干,未来的辉煌依靠笃行。树立和践行正确政绩观,必须将高质量发展作为核心内容。要紧扣中国式现代化、“十五五”规划等重大部署,加强调查研究,把正确政绩观融入具体工作,防止“拍脑袋决策、拍胸脯蛮干”。要提升专业本领,增强推动高质量发展、服务群众、防范化解风险的能力,以科学方法创造无愧于群众的业绩。要发扬“功成不必在我、功成必定有我”的精神境界,以“钉钉子”精神一锤接着一锤敲,一茬接着一茬干,在应对风险挑战、破解发展难题中勇闯新路。