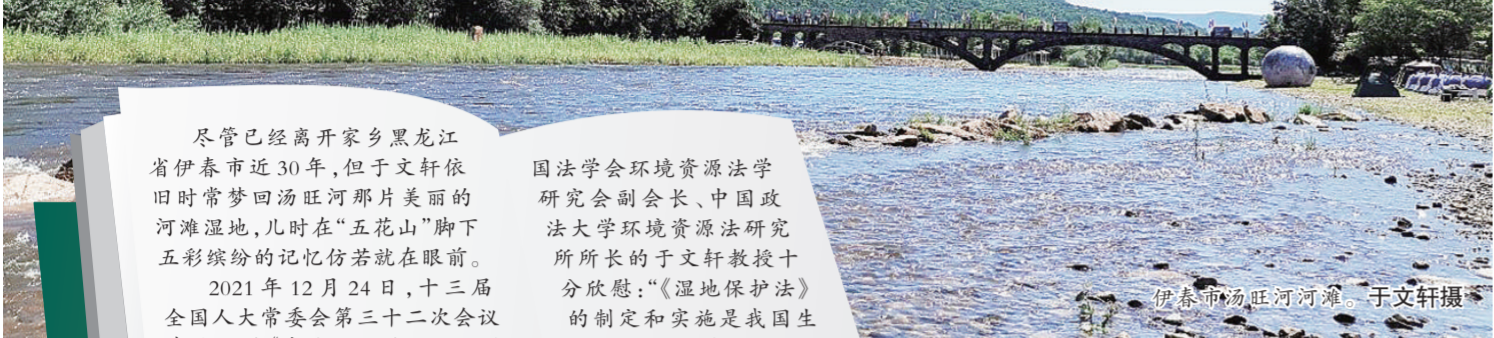


# 家乡的那片河滩有了专门的保护法

◆本报记者文斐



伊春市汤旺河河滩。于文轩摄

尽管已经离开家乡黑龙江省伊春市近30年,但于文轩依旧时常梦回汤旺河那片美丽的河滩湿地,儿时在“五花山”脚下五彩缤纷的记忆仿若就在眼前。

2021年12月24日,十三届全国人大常委会第三十二次会议表决通过《中华人民共和国湿地保护法》(以下简称《湿地保护法》),自2022年6月1日起施行。这是我国首次针对湿地保护制定的专门立法。

《湿地保护法》的出台,让在环境法领域不懈追求20余年,身为中

国法学会环境资源法学研究会副会长、中国政法大学环境资源法研究所所长于文轩教授十分欣慰:“《湿地保护法》的制定和实施是我国生态文明法治建设的重要成果,必将对我国生态文明法治建设作出重要贡献。”他兴奋地说:“家乡的那片河滩终于也有了专门的法律保护。”

政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等有关部门,按照职责分工承担湿地保护、修复、管理有关工作。

“这样的制度设计,一方面充分尊重现有的与湿地保护相关的行政管理实践,另一方面也为林草部门牵头,其他相关部门按职责分工负责的管理体制提供了明确的法律依据。”于文轩指出,考虑到协调机制的重要性,该法还要求有关部门建立湿地保护协作和信息通报机制,从而为湿地协同保护提供依据。

在管理制度方面,《湿地保护法》规定了调查评价、总量管控、分级分类管理、规划编制、湿地标准、确权登记、占用管理、监测与预警等重要制度,同时还配合关于行政管理体制方面的规定,明确了专家咨询机制。

于文轩强调,“特别值得关注的是分级分类管理制度和与自然保护地体系之间的衔接。”该法要求按照生态区位、面积以及维护生态功能、生物多样性的重要程度,将湿地分为重要湿地和一般湿地,其中重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地,重要湿地以外的湿地为一般湿地,重要湿地实行名录制度并划入生态保护红线,从而厘清了各级、各类湿地之间的关系,并明确了名录制度这一基本管理手段。

## 原则:平衡保护与发展关系

在湿地保护与产业发展之间的关系上,于文轩认为,“在一些情境下,两者之间的张力是存在的,但这一问题应当上升到发展方式转型的高度来看待和处理,有时需要相当大的勇气、智慧和耐心。”

于文轩举例说,伊春曾经是一个高度依赖森林工业的城市,但随着上世纪末本世纪初“封山育林”政策的渐次实施,整个城市在一段时间内面临着发展方式转型的挑战。经过20多年的努力,伊春市目前已发展成为著名的生态旅游城市。“尤其是各种保护地建立以后,汤旺河的水质确实有了不小的改善。”

位于伊春市的乌拉嘎金矿位于新青白头鹤国家级自然保护区内,几年前被叫停所有生产活动,由此面临着因停工带来的发展等诸多问题。于文轩说:“生态保护需要充分考虑当地的实际情况,采取合理的配套措施,解决由于湿地保护而受到影响的职工安置等问题。这些问题在乌拉嘎金矿得到了较好的解决。”《湿地保护法》出台后,类似问题的解决也有了较为明确的法律依据。

乌拉嘎金矿的经历在当前湿地保护工作中很有代表性。《湿地保护法》在确立保护优先原则的同时,努力平衡发展与保护的关系。

《湿地保护法》就生物多样性保护的诸多方面也做出了规定。于文轩告诉记者,《湿地保护法》特别关注生物入侵对湿地和生物多样性的负面影响,在法律责任部分要求与《生物安全法》衔接,依法处理和处罚外来物种入侵相关违法和犯罪行为。还要求有关部门开展湿地有害生物监测工作,及时采取措施预防、控制、消除有害生物对湿地生态系统的危害。

于文轩认为,《湿地保护法》的制定和实施,是我国高度重视湿地保护工作的重要标志。他表示,这部立法对湿地资源管理、湿地保护与利用、湿地修复、监督检查、法律责任等方面做出了全面的规定,为湿地保护提供了更为充分的法律依据,必将对我国湿地保护、生物多样性保护和生态安全保护产生积极的意义和深远的影响。

“这部立法将为湿地保护的国际合作提供有益的借鉴。”于文轩告诉记者,我国将于今年11月举办第十四届湿地公约缔约方大会。“相信这也会成为我国在湿地保护领域为国际社会提供中国智慧和方案的重要契机。”

## 立法:突破三大难点

于文轩的家乡——黑龙江省伊春市,位于小兴安岭山脉中段腹地,汤旺河由其境内流过。得天独厚的自然环境使“山水林田湖草”齐聚伊春,其中湿地面积达到306277公顷。这些湿地不仅对伊春,对三江平原、松嫩平原的生态环境也都具有十分重要的意义。

伊春市河流纵横交错、湖泊星罗棋布。著名的黑龙江新青国家湿地公园是世界珍稀濒危鸟类白头鹤的重要栖息繁殖地,也是东北地区泥炭沼泽湿地保护与可持续发展的示范基地。

在汤旺河畔长大的于文轩亲眼见证了家乡湿地的变迁,也见证了湿地保护专门立法的进程。

“制定湿地保护专门立法的努力在十几年前就开始了。一些地方先行试点立法,比如,北京市、江苏省已经出台了地方条例。”于文轩介绍说,“国家层面也一直在努力推动湿地保护专门立法。但此前的‘湿地保护条例’历经十余年,几次征求意见,都没有实质性进展。”

“湿地专门立法至少有3个难点必须要突破。”于文轩认为,其一湿地的范围。“不同部门之间的统计口径不同。”比如在国土统计中,湿地的范围包括红树林地、森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、沿海滩涂、内陆滩涂、沼泽地;而在林草部门的统计中,湿地则包括自然湿地和人工湿地。其二管理体制机制。“长期以来,湿地管理也存在着类似于‘九龙治水’的情况。”于文轩分析道,也正因此,在综合性生态系统保护立法过程中,关于管理体制的规定是最为重要的内容之一,也往往是协调难度最大的内容之一。其三是与相关立法的关系。此前的一些立法与湿地保护相关,湿地保护专门立法如何处理与这些立法的关系,也是一个必须解决的问题。

办法总比困难多。十多年来,立法机关、主管部门和各领域的专家学者在湿地保护和相关政策与立法方面做了很多探索和尝试。特别是在湿地保护与生物多样性保护立法的协调与协同、法律制度的整合与健全、立法技术的完善等方面,于文轩一直参与其中。

基于对我国湿地保护法治开展的长期研究,以及长期关注其他国家的做法并得出的经验,于文轩认为,“依法强化对湿地的保护是不少国家在湿地保护方面的共同经验。”例如,欧盟针对生物栖息地保护、鸟类保护、水资源保护等方面专门立法,美国也在《清洁水法》中规定了湿地保护方面的内容。

胡静教授是中国政法大学环境资源法研究所党支部书记,与于文轩共事十余年。在他看来,于文轩在生物多样性保护、湿地保护相关立法的研究上几近痴迷。“他从读硕士的时候就开始从生物安全的角度关注生态安全。”胡静说,“二十多年来这方面的研究从没有间断过,还参加了大量的相关工作。”他解释说,“湿地保护从生物多样性的角度讲属于生态系统保护的范畴,他在这方面颇有见地。”

对此,汕头大学研究生院副院长、长期专注于环境法研究的副教授吴鹏也深有同感:“有一次,我谈起淮南采煤塌陷地区的人工湿地。从那之后每次见面,他都与我谈人工湿地。”

## 亮点:创新界定湿地范围

2021年1月20日,《中华人民共和国湿地保护法(草案)》首次提请全国人大常委会会议审议。“随着生态文明法治建设的深入推进,《湿地保护法》的出台时机逐渐成熟。”于文轩告诉记者,《湿地保护法》的出台不仅适应生态文明建设的需要,而且吸收了近年来生态文明法治建设的最新成果,比如《生物安全法》的相关内容。

谈到《湿地保护法》的亮点,于文轩几乎不假思索地答道,“它根据我国湿地保护和管理的实际需要,创新性地界定了湿地的范围。”

《湿地保护法》第二条规定,湿地是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域,包括低潮时水深不超过6米的海域,但排除了水田、用于养殖的



近年来云南省曲靖市沾益区海峰湿地生态环境和湿地内生态系统得到不断改善,吸引候鸟来此栖息。 人民图片网供图

人工的水域和滩涂。与此不同,《国际湿地公约》对湿地的定义是,天然或人工、长久或暂时性的沼泽地、泥炭地或水域地带、静止或流动、淡水、半咸水、咸水体,包括低潮时水深不超过6米的水域。于文轩笑道:“如果严格按照这个定义,水田都不能种了。”

“《湿地保护法》借鉴了《国际湿地公约》的合理规定,同时也考虑了我国湿地合理利用和可持续保护的现实需要,有助于在最大限度保护湿地生态系统的同时,保护农业、养殖业相关权利人的合法权益,充分体现了生态环境法的协调发展原则的内在要求。”于文轩解释道。

于文轩看来,更重要的是《湿地保护法》为今后的类似立法提供了一个成功的范例。

针对湿地保护“九龙治水”的问题,《湿地保护法》规定,国务院林业草原主管部门负责湿地资源的监督管理,以及湿地保护规划和相关国家标准制定、湿地开发利用的监督管理、湿地生态保护修复工作;自然资源、水行

# 那一刻,我真切感受到国旗的分量

◆本报见习记者董亚楠

伴随着一名小号手吹响《我和我的祖国》,鲜艳的五星红旗在176名代表手中一一传递,他们是我国各行各业的代表、国家功勋人员及56个民族的代表。

2022年2月4日,北京2022年冬奥会开幕式在国家体育场鸟巢举行。这场万众期待的盛会上,手相传国旗的一幕让人们心中的爱国情怀奔涌,甚至眼噙热泪。176名代表中,就有一位生态环保人——北京市延庆区生态环境局行政审批科科长刘金柱。

## 这将是我最难忘的宝贵经历

“尊敬的刘老师您好,我是北京冬奥会开闭幕式工作部工作人员。经国家表彰奖励办公室推荐,欢迎您加入冬奥会开幕式大家庭。”2021年11月18日晚上8点,刘金柱收到一条这样的信息。

回顾被选中时的感受,刘金柱记忆犹新。“当我得知能被选为冬奥会开幕式国旗传递者,那一刻的心情,既意外又万分激动。能够作为代表在奥运会开幕式上手传国旗,见证祖国的盛世华章,这是一份来之不易的荣誉,也将是我永生难忘的宝贵经历。”

开幕式现场,每人参与传递国旗的过程仅有10秒钟,但刘金柱的手触碰到国旗时,那种激动从指尖传递至周身,让人久久不能平复。“能够生在这个伟大的时代,能够受邀参加这样重大的盛典,我深刻地感受到国家的强大,真切地感受到国旗的分量,内心无比自豪。”刘金柱说。

在彩排期间,同样有一个细节铭刻在刘金柱脑海里。他告诉记者,张艺谋导演在排练的时候,时刻叮嘱100多名国旗传递者,“你们在台上的每一分钟,都要时刻秉承着我在传递‘一起向未来’的理念。面对国旗要有自信感和满满的人民情怀,传递出中国文化的自信。”

“我和我的祖国,一刻也不能分割”,当全场上空响彻这动人的旋律,刘金柱对“一起向未来”有了更深的感受:那是中华儿女携手起来,和全世界一起,为了更好的未来并肩前行。

## 业务“多面手”的办奥感悟

“刘金柱能作为生态环保人的代表成为国旗传递者之一,我们也感到很激动。”北京市延庆区生态环境局二级调研员赵云霞告诉记者,“他是个不折不扣的环保业务‘多面手’,他值得这份殊荣。”

在同事眼里,刘金柱不仅精通业务,还总是冲锋在前、不畏艰难、无怨无悔。他先后于2018年9月获评首都环境保护先进个人、2020年12月获北京市先进工作者。

在污染防治攻坚战中,他求真务实、兢兢业业。“特别是世园会期间,作为大气污染防治工作的具体



刘金柱在冬奥会开幕式现场。

负责人,他放弃节假日,全力投入工作。”赵云霞向记者讲述道。

“我是一名普通的生态环保人,能够出席冬奥会开幕式,倍感荣幸。但这份荣誉不只属于我自己,它还是对生态环保人的认可。”刘金柱告诉记者,自己得以入选有多个原因:“首先得益于国家、北京市对生态环境保护工作的高度重视,将‘绿色办奥’理念贯穿始终;其次,在生态文明建设中,延庆区始终努力走在北京市前列;最后更得益于国家、北京市对延庆区基层一线生态环保人的认可和肯定。”

北京冬奥会秉持绿色、共享、开放、廉洁的办奥理念,“绿色”被放在首位,低碳场馆、低碳能源、低碳交通等多项措施,都在诠释“绿色”的涵义。

冬奥会中,多项绿色低碳举措让刘金柱印象深刻。“比如,赛时全部的场馆实现了100%使用绿色电力。再比如,作为本届冬奥会的三大赛区之一,延庆赛区也尽显绿色奥运理念——100%使用风电、太阳能电力的绿色清洁能源。”刘金柱如数家珍,语气里满满骄傲:“我们投入节能与清洁能源车辆提供交通服务比率高达85.84%,为历届冬奥会之最。212辆氢燃料车为延庆赛区冬奥会提供客运服务,氢燃料汽车是北京冬奥会实现‘碳中和’的重要举措,也是冬奥会为延庆留下的一份‘绿色遗产’。”

刘金柱说,“我要将‘一起向未来’的冬奥精神带回延庆,将生态文明的理念与奥林匹克精神融为一体,为建设山清水秀、绿色低碳、人与自然和谐共生的最美冬奥城贡献一份力量。”

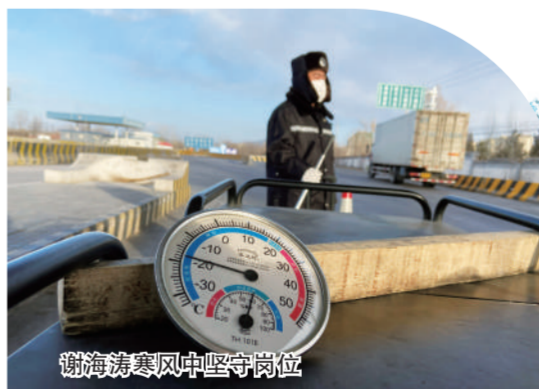
# 绿色办奥背后的延庆环保人

连日来,冬奥会的蓝天被网友们纷纷点赞,这背后离不开像刘金柱一样奋斗在一线的基层生态环保工作者。

延庆作为北京冬奥会的三大赛区之一,在服务保障冬奥、办好绿色冬奥中做出了卓越贡献。延庆区生态环境局扎实推进生态环境保障组各项工作,落实筹办承诺,传递绿色理念,统筹推进延庆赛区生态修复工作,圆满完成216万平方米修复任务,打造了良好的赛区生态环境,让“山林场馆、生态冬奥”由蓝图变为现实。

北京市延庆区生态环境局二级调研员赵云霞告诉记者,延庆区有很多奋战一线的基层环保人,为了让更多人获得蓝天幸福感,他们的故事令人动容。

在完成好各项工作的同时,延庆区生态环境局还抽调4名90后同志到冬奥延庆赛区闭环管理系统,从事媒体服务、人事保障、生态保护等工作,他们中有的新婚不久,有的人无法亲自照顾怀孕的妻子,但他们舍小家为大家,服务保障在冬奥会的前沿阵地。



谢海涛寒风中坚守岗位

“延庆区生态环境局的主要领导和负责大气污染防治攻坚的同事们已经连续6年除夕、春节期间坚持在岗在位。特别是监督管理科工作人员谢锐,自2018年参加工作以来,连续几年春节期间在岗。他们每天紧盯电脑屏幕,实时监控空气质量,每小时汇总空气质量状况,发送给相关单位和属地,为精准执法提供服务。”



刘奕超(中)在工作现场

“在延庆区,谢海涛、曾智明等多位进驻综检站的执法人员,连续多年开展24小时不间断的全时执法工作。进京口夏季暴晒温度高,冬季又寒风呼啸,气温达-20℃左右。为保障空气质量,他们不放过每一辆尾气超标排放的车辆,对每一辆进京的重型柴油车尾气进行检查。2016年-2021年期间,进京综检站累计检查重型柴油车223.4万辆,处罚7.6万辆。”



谢锐(前排左)与同事春节期间坚持值守

“刘奕超同志肩负着延庆赛区筹办领导小组办公室的各项工作。为了做好延庆赛区的生态修复工作,他隔三差五就到实地查看进展,遇到困难出谋划策,并及时联系专家现场指导,他对216万平方米的修复点位都能做到心中有数。”