

中国计量大学碳中和与绿色发展研究中心执行主任、研究员虞伟谈乡镇生物多样性保护

# “政策”扎根“泥土”方能落地生花

规范化和法治化是基层开展保护和治理的关键

◆本报见习记者江虹霖

今年国际生物多样性日的主题是“从协议到协力:复元生物多样性”,表达了将联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)第二阶段会议通过的昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架(以下简称“昆蒙框架”)这一历史性共识转化为行动的美好愿望。或许有人认为,“昆蒙框架”这一全球的行动目标与基层相距甚远。近日,浙江省宁波市的一个小乡镇,让人看到了“昆蒙框架”落地生根的影子。在5月18日举办的2023生物多样性友好城市主题活动中,宁波市海曙区《生物多样性友好乡镇 基于自然的解决方案实施指南》地方性技

术规范(以下简称《指南》)正式发布。“昆蒙框架”将基于自然的解决方案(以下简称NbS)纳入了行动目标。《指南》是国内首次将NbS全球标准进行地方标准转化的探索。

《指南》的制定源于龙观乡生物多样性友好乡镇试点的实践,这也带来一个思考:我国有上万个乡镇,因此,“昆蒙框架”要落地见效,不能只在政策里,也不能只在城市间,而是要扎根“泥土”,中。乡镇层面如何切实推动生物多样性保护?生物多样性保护和治理如何更加规范化?带着这个问题,记者专访了《指南》起草小组负责人、中国计量大学碳中和与绿色发展研究中心执行主任、研究员虞伟。

中国环境报:去年12月,《生物多样性友好乡镇规划指南》亮相COP15,成为我国首个生物多样性友好乡镇地方标准。标准对于乡镇开展生物多样性保护起到了什么作用?

虞伟:我认为,标准化路径是生物多样性保护和治理进入规范化轨道必不可少的一步。将基层的良好实践提炼成标准规范加以推广,同时用标准规范来指导基层实践,这也是推动“昆蒙框架”落地的重要推手。

以《指南》为例,我们之所以要制定这样一个标准,是因为NbS对于基层来说太抽象了,八大准则、28项指标,规定更多是方向性内容,应用到当下基层实践场景中有点困难,而基层目前需要的是份说明书或施工图。《指南》不仅“翻译”了NbS全球标准,还对如何应用提出了具体步骤,做了具体阐释,相当于方法论。

基于自然的解决方案不仅是解决生态环境问题的工具,还是一个涵盖环境、社会、经济等领域,需要跨界、跨部门协力的全方位解决方案。比如,规划作为饮用水水源的水库治理项目,过去可能会分成水环境治理和水库大坝加固两个独立项目实施,如果参照NbS来策划的话,那就是一个综合项目,可以将库区农村生活污水治理、汇水区林地、农地化肥农药治理、水库坝坝加固等一并考虑。同时,还可以发展一些生态研学项目,增加山区村民收

入,将环境治理、防灾减灾、社区发展等一并考虑。

事实上,《指南》是在提示政府在项目规划、建设等方面应该注意哪些问题以及如何评估生物多样性保护工作的成效。《指南》提出,在项目设计、方案编制等过程中,需要对标几项指标:社会挑战、增强生物多样性、具有经济可行性等。每一项一级指标中又分为几项二级指标,例如,在“带来生物多样性净增长和生态系统完整性”这项一级指标中,又设定了评估生态系统的现状以及生态系统退化的主要驱动力、阶段性评估定量生物多样性保护成效、监测并阶段性评估NbS可能对自然造成的不利影响等二级指标。

同时,《指南》对这些指标进行了量化,通过评分可以直观看出是否符合NbS标准。这种清晰的指标和量化,将抽象的理论简化为结构化的评分,便于抓落实,可以将生物多样性保护更好地融入乡村经济社会发展和治理过程。

我们后续还会制定一系列标准,不断完善生物多样性友好乡镇地方标准体系,再通过将标准的内容纳入乡镇的年度工作计划,强化标准的应用场景,确保标准在基层能得到较好的实施。

中国环境报:城市和乡镇开展生物多样性保护的侧重点有何不同?乡镇推行生物多样性保护工作的难点在哪里?如何解决?

虞伟:我们现在讨论的城市主要指城区,城区和乡村在物种分布、空间尺度等方面差异很大。城区人口密集,开展生物多样性保护更加侧重营造亲自然的生活环境;而乡镇空间更大,人口分布较散,物种和景观更加丰富,乡镇更多强调开发和建设过程中的生物多样性保护,通过修复、补偿的减缓措施来应对可能造成的生物多样性影响。乡镇层面还要探索如何通过生物多样性可持续利用来增加社会福祉,让村民从生物多样性保护中获益。整体而言,乡镇开展生物多样性保护工作潜力更大,可探索空间更多,最终的成效也会更明显。

评价环境保护工作的成效,不仅看水质、空气质量等传统环境要素指标,还要看生物多样性丰富程度。乡镇要践行生物多样性保护,基层干部和村民的保护理念、行动力非常重要,难点是如何缩短从理念到行动的距离。不

中国环境报:让生物多样性保护落地乡镇时更加规范化,法治化也是必不可少的一环。您认为,乡镇开展生物多样性保护的法治化路径有哪些?对推进乡镇生物多样性法治化有哪些建议?

虞伟:去年8月,宁波市海曙区人民检察院在龙观乡设立“生物多样性司法保护理论与实践基地”,探索乡镇生物多样性司法保护实践路径。生物多样性保护需要法治保障,生物多样性保护和可持续利用方面的经验和案例很多都来自乡镇和社区基层。生物多样性法治化路径可以从立法、执法、司法和守法四个方面来展开。

在立法层面,野生动物保护、野生动物驯养繁育、遗传资源获取和惠益、外来物种入侵以及生态修复和治理等方面的立法,要充分考虑到乡镇层面在保护生物多样性方面的痛点和难点问题,尤其是加快推进遗传资源获取和惠益分享的立法进程,保护遗传资源所有者的利益。

在执法层面,要理顺生物多样性相关主管部门职责,强化日常监督检查,发挥自然资源部门、

少村民虽然认同生物多样性保护理念,但也会觉得,生物多样性保护与自己关系不大,或者受多年习惯和认知影响,很难在行动中体现保护生物多样性的强烈意识。

我带着学生曾经在龙观乡做过一个调研,了解一下除草剂对生物多样性的影响。调研发现,农户更加注重除草剂对农作物的影响,对其他物种及环境影响的考虑较少。农户认为规范使用植物生长调节剂主要靠他们的自觉性,而让农户自觉的有效途径是让他们获得切实的利益。

如何才能增强村民的获得感与参与感?我认为,首先,要让村民得实惠。这几年,龙观乡通过开展生物多样性友好乡镇试点,名气和人气双增长,农产品卖得更快了,农家乐、民宿生意更好了,这些都是村民得到的明显实惠。要坚持需求导向,精准识别村民想要什么。比如,龙观乡引进中华蜜蜂养殖项目,通过“公

生态环境部门在乡镇的综合执法力量作用。同时,发挥公众力量,组建民间巡护队,招募生态巡护员等,形成各方配合的执法合力。

在司法层面,不仅要依法打击恶意破坏生物多样性的违法犯罪行为,还要支持对受损的生物多样性进行修复。要加强生物多样性案件行政和司法联动机制,做好公检法机关和生态环境部门、自然资源、海洋等行政主管部门的协调,共享信息,严格做好案件移送制度,做好民事责任、行政责任、刑事责任的衔接。坚持比例原则,强调罪、责、刑相一致,实现法律效果和社会效果相统一。

在守法层面,要加强法治宣传,努力做到精准投放。在乡村道路主要路口,甚至一些田间地头设立生物多样性法治宣传展板,增加法治宣传曝光度;探索创新性的传播推广方式,比如,龙观乡青年策划的生物多样性法治大

司+基地+农户”模式,帮助村民做技术培训,推广比“直筒养蜂法”更科学的“活框养殖法”,使农户养蜂增收30%。

其次,精神奖励也是必要的。乡村也是熟人社会,可以树立生物多样性保护和可持续利用先进典型,比如,最美巡护员、最美养蜂专业户等,通过荣誉感、激发村民生物多样性保护的积极性,让他们感受到政府对他们工作的肯定,这会让他们在村里特别有面子。

再次,要拓宽村民参与渠道。生物多样性保护对村民来说,或许是比较抽象的,要告知村民哪些行为有助于生物多样性保护,保护生物多样性还可以获益。比如,要让村民明白,因为生物多样性比较好,才引来流量;在生物多样性体验和研学活动中,可以聘用村民作为讲解员,通过参与讲解活动,实现他们原先没有实现的价值。

富翁游戏,受到青少年欢迎;通过修订村规民约,突出生物多样性保护内容,注重女性群体和社区居民的参与,提高全民生物多样性保护意识以及全民守法氛围。

当前,乡镇层面推行生物多样性法治化最大的挑战是执法能力不足的问题。如缺少必要的监控摄像头、红外相机等。自然生态环境好、野生保护动植物多的地方,一般比较偏僻,捕杀和偷盗行为很难被发现,乡镇的执法力量较难覆盖。还有一个问题是违法不知情,比如,工程施工时,不知道自己破坏了野生保护植物资源,这种情况可以通过前期物种调查和普法宣传来弥补。

我认为,在乡镇层面推进生物多样性主流化有助于法治化的落实,这两者是相辅相成的。具体来说,出台政策、编制规划和制定标准并有效实施,对乡镇推动生物多样性法治化工作尤为重要。

## 我的帮扶故事 征文选登

### 晨曦朝露去,披星戴月归

◆马延军



2022年7月25日,我被选派参加山东省潍坊市生态环境局组织的第五轮夏季VOCs污染防治攻坚监督帮扶工作,与潍坊市生态环境局的8位同事一起,对生态环境部推送任务企业开展夏季帮扶。

本次帮扶涉及的企业涵盖工业涂装、包装印刷、石化化工等涉VOCs重点行业。为确保帮扶工作取得实效,帮扶组成员制定了帮扶工作“一张清单”,确保帮扶对象“一个不漏”。

在帮扶过程中,帮扶组紧紧牵住VOCs排放情况这一“牛鼻子”,对企业进行全方位检查。2022年7月27日,在某化工企业进行监督帮扶时,帮扶组成员利用便携式PID、FID检测仪对企业VOCs废气收集情况、废气排放浓度、储罐及连接阀泄漏点、在线自动监测设备等进行全面“体检”,不放过任何一个环节、不漏掉任何一个细节。

针对企业涉VOCs工序未按要求收集处理、在线监测设备不正常运行等问题,帮扶组现场“手把手”教学,向企业负责人宣讲相关政策要求,并提出切实可行的整改意见,为企业落实整改指明了方向、明确了路径。企业负责人由衷地说:“帮扶小组上门帮我们找短板、补漏洞、解困惑,既让我们感受到了执法的温度,也极大提升了企业的绿色发展水平,我们十分感谢。”

作者单位:潍坊市生态环境局青州分局

## 送达公告

天津市创世宇盛家具制造有限责任公司(统一社会信用代码:91120223MA06BD3B7Y):

依据《中华人民共和国行政处罚法》第六十一条、《中华人民共和国民事诉讼法》第九十五条的规定,向你单位公告送达《天津市生态环境局督促履行义务催告书》(津市环催字[2023]3号)。本公告自发出之日起,经过三十日,即视为送达。

附件《天津市生态环境局督促履行义务催告书》(津市环催字[2023]3号)见天津市生态环境局官网([https://sthj.tj.gov.cn/ZW/GK4828/ZFXX/GK8438/FDZD/GK27/XZCFQZXZCFXX7581/202305/t20230510\\_6236386.html](https://sthj.tj.gov.cn/ZW/GK4828/ZFXX/GK8438/FDZD/GK27/XZCFQZXZCFXX7581/202305/t20230510_6236386.html))。

天津市生态环境局  
2023年5月23日

本报讯 近日,广东省东莞市生态环境局完成了全市行政处罚案件办理过程中同步开展生态环境损害赔偿“双案并查”“双案并结”的首宗案件。这宗案件也是东莞市首宗因违法企业积极履行生态环境损害赔偿义务而获得减轻处罚的案例。

4月19日,东莞市生态环境局清溪分局(以下简称清溪分局)执法人员利用无人机巡航检查时,发现一家金属制品企业擅自拆除两套喷淋设备,压铸熔融工序产生的废气经管道收集后未经处理直接排至外环境,造成生态

## 处罚赔偿同步办理双案并查并结

# 东莞依法对一企业减轻处罚16万元

环境损害。清溪分局随即对其进行调查取证并立案上报。

鉴于这家企业废气直排的行为造成了大气环境污染损害,经鉴定评估,清溪分局在行政处罚过程中决定同时启动生态环境损害赔偿索赔程序,实行行政处罚案件与生态环境损害赔偿案件同

步进行。企业负责人积极配合开展磋商,在作出行政处罚决定之前,确认全部违法事实,及时完成整改并签署了赔偿协议,主动承担生态环境损害赔偿义务,履行了协议中的全部义务。

根据《行政处罚法》《生态环境损害赔偿管理规定》有关规定,

“赔偿义务人积极履行生态环境损害赔偿责任的,相关行政机关和司法机关,依法将其作为从轻、减轻或者免于处理的情节”,综合考虑企业积极整改的态度及完成整改的效果,东莞市生态环境局决定按拟处罚款金额的50%进行减轻处罚,即最终罚款金额由原先的32万元减至16万元。

何闪闪 王远思

CEN 中国环境报 | 公益发布

## 推进生态文明 学校教育

- 培养青少年生态文明行为习惯
- 自觉做生态环境保护的倡导者、行动者、示范者

