



论长江流域生物多样性保护的法规制 ——以《长江保护法》为视角

董传举^{1,2*}, 赵 镔^{1,3}

(1. 河南师范大学法学院, 河南 新乡 453007;

2. 河南师范大学三农法律问题研究中心, 河南 新乡 453007;

3. 兰州大学法学院, 甘肃 兰州 730000)

摘要: 长江流域生物多样性保护在我国生态文明建设战略布局中居于重心地位。但多种因素, 尤其是法规制的长期空位和缺失, 导致长江流域生物多样性遭受严重破坏。《长江保护法》作为我国第一部流域专门法, 为实现长江流域生态环境高水平保护和社会经济高质量发展提供了法制保障。《长江保护法》在流域生物多样性保护方面注重目标导向, 并就搭建全流域统筹协调机制、建立水生生物完整性指数评价体系、构筑生态修复和生态保护补偿制度、开展生物多样性调查与生物资源监测以及深入推进禁渔工作等方面进行了明确规定和系统部署, 为我国长江流域生物多样性保护提供了坚实的法律基础。但需指出的是, 长江流域生物多样性保护制度构建仍处于探索阶段, 生物多样性保护依旧存在配套制度迟滞影响实效、迁地保护作用发挥不突出、多重执法主体造成状态混乱、外来入侵物种防控制度缺位等现实问题。本文针对上述问题, 提出加快配套制度和管理体制改革进程、重视迁地与就地双重保护作用、完善长江流域综合执法体系、填补外来入侵物种防控漏洞等完善建议, 以期对长江流域生物多样性有效保护和高效管理提供参考。

关键词: 长江保护法; 长江流域; 生物多样性; 法规制

中图分类号: S 937.0

文献标志码: A

生物多样性保护, 在生态文明建设过程中居于重要地位, 事关国家生存发展大计。我国长江流域横跨四大地貌单元和三大地势阶梯, 江河湖泊众多, 生态环境类型复杂, 生物资源丰富, 在生物多样性保护战略布局中居于重心地位。但由于历史、自然、人为等多种因素, 一度造成长江流域过度开发和生态环境持续破坏, 进而导致生物资源严重衰退, 多种珍稀物种濒临(或已经)灭绝, 外来有害生物入侵加剧, 生物多样性面临严峻危机。

当前, 对生物多样性加强保护已成为社会共识, 法律作为最直接、有效的手段, 集保护、引导、规范、制裁等众多功能于一体, 可为生物多样性保护提供有效的制度供给^[1]。而形成完整、系统、协调的制度规范, 已经成为新时代我国迈向生物多样性保护法治化道路的重要举措^[2]。在此背景下, 2021年3月1日, 历经三次审议的《长江保护法》正式施行, 开启了长江流域保护的新篇章, 为长江流域生物多样性保护与恢复构建了法治框架、提供了制度保障。

收稿日期: 2022-06-22 修回日期: 2022-10-27

资助项目: 国家自然科学基金(31801032); 长江流域重点水域禁捕项目(20201112)

通信作者: 董传举, 从事渔业法规与渔政管理、环境资源法研究, E-mail: cjd1989@126.com



本文首先对长江流域生物多样性保护法制历程进行全面系统的梳理, 在此基础上, 以《长江保护法》中生物多样性保护条款为切入点, 重点分析了长江流域生物多样性保护的立法规制及其不足, 并提出具体完善建议。通过本文研究, 期望能为长江流域生物多样性保护与管理提供一定的理论依据与参考。

1 长江流域生物多样性保护法制发展历程

纵观我国立法历程, 有多达 50 余部环境资源保护类法律、法规和规章涉及生物多样性的保护。这些碎片化的法律规定, 为长江流域生物多样性保护的制度建设和司法实践提供了一定依据。随着我国生态文明建设的不断推进, 生物多样性保护理念和规制措施也不断发生变化。因此, 在生物多样性保护法治建设进程中, 探究我国生物多样性保护法制演进, 对深刻把握长江流域生物多样性保护制度构建, 进一步填补和完善相关制度大有裨益。本文依据我国生物多样性保护法制发展特点, 将法制发展历程划分为以环境资源立法中凸显物种保护意识的萌芽阶段、以大量规范制定与修改为基础的过渡阶段、以体系构建为契机的稳步推进阶段和以《长江保护法》开创流域专门立法先河为引擎的高质量发展阶段。

1.1 萌芽阶段: 环境资源立法中突显物种保护意识 (1978—1993 年)

改革开放以来, 随着我国经济发展和工业化水平的提高, 环境污染和生态破坏问题日益尖锐。随着法制化的不断推进, 相关立法大量出台, 但由于当时尚未引入生物多样性的概念, 立法基本秉持传统保护理念。因此, 相关立法主要集中在环境保护与资源开发领域, 部分涉及生物资源保护, 比较典型的有《海洋环境保护法》《野生动物保护法》《环境保护法》《森林法》《渔业法》等。1992 年签署的联合国《生物多样性公约》, 以保护生物多样性为宗旨, 开启了世界范围内的生物多样性保护热潮, 为推进全球生物多样性保护奠定了基础。与此同时, 生物多样性保护理念开始进入我国公众视野, 迅速成为重要政治议题, 并呈现出取代传统物种保护观念的趋势。

1.2 过渡阶段: 大量生物多样性保护相关规范的制定与修改 (1993—2012 年)

我国签署联合国《生物多样性公约》以来,

积极履行公约义务, 通过立法方式不断推动公约在国内落地生根, 自此我国生物多样性保护立法进入了快车道。该阶段先后制定修改了 50 余部涉及生物多样性保护的法律法规及规章, 涵盖生态环境保护、生物资源保护、生物安全等多个领域, 基本建立起了生物多样性保护的法制框架^[3]。

生态环境保护领域, 通过立法和修法方式推进环境法律体系化进程^[4]。例如, 森林、草原、海洋、河流、湖泊及湿地等复杂生态环境形态, 在维持生态平衡方面发挥着重大作用^[5]。《森林法》《草原法》《海洋环境保护法》等多部法律通过修改积极回应社会需求, 以独立系统专门立法的形式构建生物多样性保护新格局, 为生态系统的保护和修复提供法制保障。创新发展理念, 颁布《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等行政法规, 进一步明确保护与合理利用的关系, 力求资源开发与生态保护协同推进。出台《国家级森林公园管理办法》等部门规章, 推动保护管理职责有效落地, 增强全社会生态保护意识。

生物资源保护领域, 加大生物遗传资源调查、监测、收集、研究和保护力度。对《畜牧法》《渔业法》《野生动物保护法》《森林法》《草原法》《种子法》等法律, 《野生植物保护条例》《濒危野生动植物进出口管理条例》等法规涉及到的相关条款及时进行修改。

生物安全领域, 健全生物技术安全监测网络, 提升管理水平, 强化对生物技术环境风险的管控, 形成了由《农业转基因生物安全管理条例》《基因工程安全管理办法》等专门法规规章为基石的制度体系。不断加强外来入侵物种调查和监测, 持续提升综合治理实效, 构筑多部门工作统筹协调机制, 协同推进全国外来入侵物种监管。针对外来入侵物种的预警和防控方面, 我国缺乏专门法律规制, 但在《进出境动植物检疫法》《国境卫生检疫法》《野生动物保护法》《畜牧法》《种子法》《动物防疫法》等法律, 《森林虫害防治条例》《进境植物检疫禁止进境物名录》等法规规章, 《沈阳外来物种防治管理暂行办法》等地方性法规部分条款中均有所涉及。

该阶段我国涉及生物多样性保护的法律法规、法规和规章, 既深植于中华传统文化与法制传统, 又借鉴了部分国际先进经验, 在充分体现《生物多样性公约》基本要求的基础上, 开辟了具有中国特色的生物多样性保护之路。

1.3 稳步推进阶段：生物多样性保护体系的初步构建（2012—2021年）

党的十八大以来，我国更加重视生物多样性保护，并将其提升到国家重大战略地位，党的十九大对新时代生物多样性保护作出了新要求，即提出构建生物多样性保护网络的总体目标。在生态文明理念指引下，我国不断健全生物多样性保护法治体系建设，为生物多样性保护和管理提供了重要法律依据。

在生态环境保护方面，我国陆续修改《野生动物保护法》《草原法》《森林法》《海洋环境保护法》等法律，并于2014年将“推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展”写入《环境保护法》立法目的，充分融合现代理念，实现环境保护法在目标定位上的突破与转型^[6]。同时，我国先后出台修改《湿地保护管理规定》《生态环境标准管理办法》《风景名胜区条例》《自然保护区条例》等法规规章，及《江苏省湿地保护条例》等地方性法规，为风景名胜区、自然保护区、湿地等重要生态系统生物多样性保护和管理提供了更为充分的法律依据。

在生物资源保护方面，先后修改《草原法》《畜牧法》《森林法》《渔业法》《野生植物保护条例》《植物新品种保护条例》等法律法规，增设了大量关于生物遗传资源管理的内容，为生物多样性保护提供了更为科学的法律依据。稳步推进《野生动物保护法》修订工作，着力解决保护范围有限、监管不畅通、执法不科学等弊病^[7]，为进一步推进野生动物保护提供完善的制度保障。2018年颁布的《云南省生物多样性保护条例》，作为我国首部涉及生物多样性保护的地方性法规^[8]，对增强云南省生物多样性保护极具现实意义，对国家层面生物多样性保护法制建设的完善，起到积极推动作用。

在生物安全方面，生物安全立法是从法治层面推进落实生态文明思想的重要途径^[9]。2020年《生物安全法》的颁布，对筑牢生物安全风险防控和治理体系网络、积极应对生物安全重大风险挑战、健全外来入侵物种预警和防控机制、加强物种遗传资源的保护和监管、促进生物技术健康发展等方面均起到了积极作用。《生物安全法》涉及生物安全制度的完善，不仅加强了我国生物安全治理体系和治理能力建设，也为我国生物多

样性保护贡献了智慧^[10]。此外，《刑法修正案(十一)》增设非法植入基因编辑、克隆胚胎罪，加强了对该领域犯罪活动的打击力度。

与此同时，我国积极参加国际公约和相关会议，不断增强国际交流与合作。2020年，习近平主席在联合国生物多样性峰会上指出：凝聚全球治理合力，提升全球环境治理水平。面对生物多样性丧失日趋严峻的国际形势，人类社会遭遇前所未有的风险挑战，我国立足于中国智慧和中国方案的背景，进一步推动了全球生物多样性保护实践和制度构想，促进了地球生命共同体重大工程的建设。

稳步推进阶段中，我国生物多样性保护网络已成功搭建，长效机制平稳运行，基础性、覆盖生物多样性保护的综合性法律体系已初步构建，为我国长江流域生物多样性保护法律体系的构建提供了重要基础和成功经验。

1.4 高质量发展阶段：《长江保护法》开创流域生物多样性保护立法先河（2021至今）

《长江保护法》是首部以国家立法形式颁布的流域专门法，也是我国重点领域法治建设和重大战略决策相衔接的重要立法成果^[11]，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”^[12]。《长江保护法》既有对一般法律的补充，也有对重点领域的特殊要求，特别是在涉及生物多样性保护条款方面有着极强的针对性。《长江保护法》在充分考虑长江流域保护的特殊性和区域差异性的基础上^[13]，从整体性和系统性出发，规定了全方位、深层次开展生态环境修复治理，长江流域休养生息、水生生物保护等制度，为我国长江流域生物多样性保护提供了坚实的制度基础。《长江保护法》颁布施行后部分相关配套规定也陆续出台，如农业农村部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。2022年6月1日施行的《湿地保护法》，为推进湿地保护法治化进程，保护长江流域分布广泛的湿地系统提供了法律依据，也在很大程度上补充了《长江保护法》在湿地生物多样性保护方面的不足，更有利于流域湿地重大生态功能及生物多样性的维护。2021年10月，在我国昆明举办的联合国生物多样性大会更是倡议将“生命共同体”理念融入生物多样性保

护实践, 这对长江流域生物多样性保护提出了更高质量、更高标准的价值目标。

2 《长江保护法》涉生物多样性保护的法规制

《长江保护法》透过法治思维和法治方法维护流域生态安全, 从独立、整体、空间三个流域特性回应了生物多样性保护的必由之路, 同时也肩负直面重点问题、协调区域冲突、填补法律漏洞的历史使命。《长江保护法》在生物多样性保护立法模式、思路和框架上都具有开创意义^[14]。

2.1 搭建全流域统筹协调机制

长江流经十一个省级行政区, 其生态功能复杂多样。我国在长江流域开发、保护和治理中一直采用较为分散的条块式立法和管理模式, 缺乏一体性思维和体制。因此, 容易造成法律法规相互冲突、衔接度不高, 流域执法、管理、监督职权重叠、交叉或缺失。从世界范围看, 生物多样性保护立法较早的美国和巴西对国内重点流域(区域)进行了专门立法, 并设立流域管理机构, 对流域(区域)生物多样性保护进行统筹协调。吕忠梅^[15]认为“流域机构设置和流域统筹协调机制, 是各国流域立法中必不可少, 最为重要的核心制度, 也是公认的解决‘长江病’的关键钥匙。”《长江保护法》在借鉴国外先进立法经验的基础上, 推动了流域管理体制从“条块分割”到“统筹协调”的重大转变。《长江保护法》遵循生态系统的内在规律, 革新流域管理体制, 统筹考虑生态系统整体性, 建立长江流域协调机制, 统一指导、统筹协调生物多样性保护工作, 妥善协调保护与开发之间的关系。该法从系统观视角着手, 考虑生物多样性及其要素分布特征和关联性, 形成生物多样性保护的整体动能^[16], 为长江流域生态治理与生物多样性保护注入了新的动力。

2.2 建立水生生物完整性指数评价体系

长江是中华民族的生命河, 水生生物资源极为丰富^[17]。近年来, 受水土流失、过度开发、拦河筑坝、非法捕捞等影响, 长江流域生态环境遭到严重破坏, 湿地面积大幅萎缩, 鱼类资源严重衰退, 生物多样性严重丧失, 中华鲟、长江鲟、白鱀豚等珍稀物种面临极危态势, 经济鱼类资源几近枯竭。多年来, 长江流域通过化学指标评估

区域水体质量, 标准单一, 不利于水生生物的科学保护。因此, 建立长江流域水生生物完整性评价体系势在必行。开展生物完整性评价是实现从较为单一的化学指标监测, 向综合的水生生态系统监测体系转变的重要举措, 更是实施水生态功能分区管理的必要基础。《长江保护法》从流域整体性、系统性出发, 建立水生生物完整性指数评价体系, 并将其变化作为评估长江流域生态系统和水生生物总体状况的重要依据。同时积极推进相关标准纳入执法、司法等环节, 对不同主体的行为予以监督和规制^[18]。该评价体系的建立对践行山水林田湖草沙生命共同体理念具有重要意义。

2.3 构筑生态修复和生态保护补偿制度

面对长江流域生物多样性指数下降、污染治理工作推进缓慢、共抓大保护合力不够等突出问题, 必须构建强力有效的长江流域生物多样性保护和治理制度。生态修复和生态补偿机制是推进长江流域休养生息, 恢复和保持长江流域生物多样性的重要举措。《长江保护法》坚持保护优先、自我修复、统筹协调、因地制宜、分类施策、管护结合的基本思路, 明确了流域生态修复的具体要求, 提出5方面措施: 一是统筹中央有关部门与长江流域省级政府协同治理能力并合理划定职责; 二是实施生态环境分区管控和生态环境准入清单; 三是加强重要物种栖息地保护和人工繁育基地建设, 支持开展水产种质资源保护区; 四是加强涉水工程水生生物修复力度, 结合实际情况采取过鱼设施、河湖连通、增殖放流、人工繁育等多种措施, 实施生态环境连通工程, 满足水生生物生态需求; 五是重点水域实行禁渔期制度, 在水生生物保护区内全面禁止生产性捕捞活动。《长江保护法》也对流域生态补偿机制进行了系统规制: 一是形成自上而下统一的生态补偿标准; 二是立足于流域整体性, 完善省域间补偿合作机制; 三是鼓励社会资金建立市场化运作的长江流域生态保护补偿基金^[19]。在生态修复与生态补偿双重机制的运作下, 长江流域逐步恢复自然湿地和物种栖息地, 对流域生物多样性保护具有重要推进作用。

2.4 开展生物多样性调查与生物资源监测

分析长江流域生态环境破坏程度、物种种群数量减少状况等因素是开展生物多样性保护工作的前提。因此, 在推进生物多样性的恢复和保护

工作中完善流域生物多样性的调查与监测建设最为重要。《长江保护法》分别从央地职权分工, 明确了生物多样性调查的法律制度。规定由国务院主管部门通过建立档案库, 定期开展野生动物及其栖息地状况普查工作, 地方政府对长江流域内水生生物重要栖息地开展生物多样性调查。对长江干流和众多支流广大区域的濒危物种和特有生物资源及其生境开展调查、观测, 不仅为进一步开展生物多样性调查和生物资源监测提供了基础^[20], 也为相关部门了解生物多样性状况、提高保护和管理水平及进行科学决策提供了依据。为进一步强化对生物多样性保护及其生态环境的修复, 《长江保护法》进一步提出统筹海陆、联动河海的要求, 加强对生物种群的监测, 搭建生物资源就地保护网络体系, 加大对生物多样性保护优先区的治理力度, 恢复生态功能, 提升重点保护区的管理质量和水平。

2.5 深入推进禁渔工作

长江流域水生生物完整性指数一度跌到惊人的“无鱼”级别^[21], 尤其是长江特有珍稀物种、重点保护物种濒临绝迹, 经济物种资源急剧衰退, 长江流域实施禁渔和生态修复工作刻不容缓^[22]。2020年1月, 农业农村部发布《长江十年禁渔计划》, 宣布实施长达十年的禁渔计划。在此基础上, 《长江保护法》强调在长江流域大范围的水生生物保护区全面禁止生产性捕捞, 进一步加强对渔业资源的管理, 将长江鱼类资源保护的政策和规划上升到法律高度, 增强了禁渔工作的稳定性和权威性。《长江保护法》坚持对症下药, 既有对当下重点问题的考量, 又有中长期规划, 为长江流域十年禁渔计划提供了法律依据和制度支撑^[23]。长江流域强化捕捞管理和深入推进禁渔工作, 在较大程度上规范了渔业市场, 逐步丰富水生生物种基因库, 对恢复整个长江水生生物多样性、完整性以及维护流域生态安全发挥着基础性作用。

3 长江流域生物多样性保护的问题聚焦及路径完善

《长江保护法》自施行以来, 在推进长江流域生物多样性保护, 实现生态安全方面获得了显著成效。但作为我国首部流域专门法, 《长江保护法》生物多样性保护有关规定难免具有周延性不足、保护性欠缺等问题。同时, 有关制度规范

在具体实施过程中也面临新的难题和挑战, 仍需不断完善或补充。

3.1 配套制度问题及其路径完善

配套制度迟滞影响实效 《长江保护法》虽然在生物多样性保护方面进行了制度创新, 但受制于立法传统和体例安排, 多为原则性规定。即很多规定, 仅在框架上进行构建, 相应的具体举措和程序规定未能及时制定, 致使相关条款实用效能大打折扣。这不仅增加了实践过程中案件处理的难度, 而且容易出现有法不依、有法难依、有损法律权威的窘迫局面。如: 《长江保护法》改革流域管理体制, 创造性地构建全流域统筹协调机制, 致力于推动“九龙治水”向“一龙管江”态势的转变, 为生物多样性的保护提供了整体视角。但宏观层面的统筹协调机制以及微观层面相关立法细则和管理规定均未及时落地, 影响了国家在流域整体上的协调作用以及地方统筹协调机制连串带动作用。《长江保护法》实施一年有余, 相关制度、配套措施和管理规定仍不能及时跟进, 最终损害的必然是长江流域生物多样性保护的实际效果。

加快配套制度和体制改革 首先要明确机构职责, 健全配套制度规范。《长江保护法》明确长江流域综合治理事项的落实和执行由流域协调机构负责。但目前无论是中央层面的流域协调机构还是地方层面的流域协调机构, 均未明确其组织结构、协调形式、协调程序、法律后果等内容, 不利于流域生物多样性进行系统性保护。首先, 通过具体明确的配套制度, 可加强长江流域生物多样性保护综合管理能力, 有效应对频发的职能部门分割管理和属地责任分割等难题。基于整体观和系统观探究生物多样性保护, 重视政策制定、流域发展规划和生态修复与保护等重大事项的统筹协调, 高效推进长江流域上中下游、江河湖泊、干支流协同治理, 提升流域治理实效^[24]。其次, 要改革管理体制, 创新综合治理模式。长江流域协调机构负责通盘筹划流域内经济社会发展与生态环境保护事宜, 不断加强“由上及下”的部门管理职责协调与联合, 通过信息共享、联合执法、协调议事等方式, 深化与各级地方政府之间的合作。另外, 要着重考虑各要素之间的密切关系, 构建在体系上相互协调和衔接的管理体制^[25], 加快推进流域协调机构的建设。加快推进

流域管理体制改革的, 依托新形式的治理结构, 构建以新型流域管理机构为主导, 以协同治理为指引的中央和地方长江流域生物多样性保护机制。

3.2 迁地保护问题及其路径完善

迁地保护规定不完善 迁地保护策略是生物生存区域供养条件极度匮乏、生物种群生存需要难以维持、生物资源数量急剧下降乃至极度濒危时的必要举措之一。因此, 迁地保护可为濒危物种提供生物资源和最后的避难所, 有利于提升生物种群遗传多样性, 迁地保护区域还能够以教育示范区的定位, 提高群众参与生物多样性保护的积极性。当前, 迁地保护措施已上升到与就地保护措施同等重要的地位, 在长江流域生物多样性保护的实践中发挥着重要作用。例如, 2021年5月对“微笑天使”长江江豚的迁地保护, 成为栖息地遭破坏殆尽后的唯一可行的保护路径。可见迁地保护方式对长江流域生物多样性保护具有不可替代的作用。但《长江保护法》关于生物多样性保护的重点在于就地保护, 即以生物物种栖息地和自然保护区的生态修复为第一抓手, 就迁地保护而言, 仅规定修建迁地保护设施, 既无配套立法规定, 又无具体规划指南, 迁地保护措施存在流于形式的风险。迁地保护功能缺失, 必将影响生物多样性保护的质量和效果, 致使亟待寻求替代生境的物种加速走向灭绝。

重视迁地与就地保护的双重作用 首先要因地制宜, 落实迁地保护策略。在新形势下, 推动迁地保护制度落地实施是增强生物多样性保护管理水平的重要举措。在长江大保护浪潮和《长江保护法》施行的背景下, 既要充分考虑流域开发与生态保护之间的矛盾, 又要考虑生物多样性保护的特殊性和经济性, 要坚持因地制宜的思路, 使迁地保护策略发挥最大优势。目前在长江水生生物的迁地保护探索实践中, 这一策略已在长江江豚的保护上发挥了良好效益, 可进一步推广适用。其次要革新发展理念, 兼顾社会服务功能。目前最为有效的迁地保护措施就是建立国家公园等专门保护区域。国家公园以多形态的环境特征和丰富的生物资源, 以及具有大众教育的良好优势, 逐渐成为生态文明建设的重要载体。在对濒危物种开展迁地保护工作中, 全面提升迁地保护水平, 注重保护区域综合功能建设, 充分发挥迁入区科研探索、通识教育、旅游观光等社

会服务功能, 提升生物多样性保护在社会层面的重要性和关注度。最后要强化支撑保障, 提升双重机制效益。就《长江保护法》关于迁地保护的规定来看, 立法对迁地保护的重视程度并未达到应有的高度, 尤其是在重点生物资源原生存环境已无恢复可能时, 更加凸显迁地保护的优势所在。因此, 法律应当提升迁地保护的法律效力, 加强对迁地保护的政策支撑, 构建就地与迁地保护联系渠道畅通、转换方式便捷、合作效益显著的体制机制。

3.3 流域执法状态混乱及其路径完善

多重执法主体导致流域执法状态混乱 长江流域横跨我国东、中和西部三大经济区, 共计19个省、市、自治区, 故执法环境相当复杂。在分散立法模式下, 长江流域存在多重执法主体, 不仅有中央部门的专门流域执法机构, 且地方各级政府及其职能部门也承担着相应的执法任务。在此背景下, 各执法主体职能之间存在大量重叠、冲突及空白等问题, 致使执法状态混乱, 不利于生物多样性的整体保护。按照属地责任和主管部门职能分工, 流域执法责任被不断分割。在国家治理体系和治理能力现代化深入推进的大背景下, 执法责任的分割具有一定的合理性和可行性。但在实际工作中, 因执法压力和责任落实问题, 地方严格落实执法责任意愿并不强烈, 常常出现执法主体有法不依、执法不严, 甚至相互推诿、扯皮的现象。《长江保护法》虽然规定了各地区各部门应加强跨区域、跨部门协调联合, 但各部门分属行政区域有别、执法权能存在差异, 在没有配套规定具体落实细化的情况下, 难以形成立竿见影的协作成效, 更不能迅速形成协同体系。因此, 常规执法已不能满足执法需要, 应当由不同执法主体通过构建协同机制^[26], 发挥联合作用, 提升综合执法水平。

完善流域综合执法体系 首先要推行网格化管理, 明确执法主体责任。构建长江流域全方位、多层次、宽领域的管理模式, 推进网格化规范管理, 形成重点区域与边缘区域全覆盖, 不留保护盲区的执法体系。打造以县级行政区域为基础单元, 依法划定属地行政区域的管理职责, 对流域管理实行定人定岗、定职定责, 加强执法能力建设、严格落实执法主体责任。对于跨行政区域、较大范围的河湖水域, 建立畅通的协同管理机制,

形成网格化管理合力, 谱写流域协同治理的新篇章。其次要加强部门衔接, 提升综合执法水平。《长江保护法》对相关机构开展联合执法行动进行了规定。各部门应根据各自职责范围, 分别牵头制定联合执法长效机制, 以保证执法的制度化 and 常态化。在该制度保障下, 各执法部门充分发挥专业化优势, 加强执法过程中的职能优势互补, 搭建设施共建和资源共享机制, 统筹相关执法主体执法合力, 提升综合执法效能, 形成稳健而长效的执法体系。最后要规范执法过程, 加强执法监督。执法是基础, 规范执法是要求, 监督执法是保证。目前长江流域执法不规范事件时有发生, 主管部门和地方政府要对执法工作人员实行严格管理, 完善执法程序, 加强执法者持证检查和资质审查力度, 坚持执法过程回头看和执法细节跟踪记录。建立健全执法规范体系, 加强对执法人员的技能培训, 打造优秀执法示范队伍, 提升执法规范化水平。建立执法行为考评制度, 依法对执法活动开展监督检查, 对执法成绩突出的队伍进行表彰激励和公开宣传, 对执法工作中的不作为、乱作为等违法行为加大追责问责力度。

3.4 外来入侵物种预防盲点及其路径完善

外来入侵物种预防存在盲点 长江流域是我国遭受外来物种入侵最严峻的地区之一, 多种外来物种形成严重危害, 不断挤兑本土物种的生存空间, 致使流域生物多样性遭受严重破坏。《长江保护法》明确禁止在长江流域开放水域投放外来物种, 具有一定的积极作用, 但在外来入侵物种的防控方面仍存在大量制度空白。首先, 缺少监测预警和风险评估制度。当前我国已经开展了针对长江流域部分入侵生物的监测调查, 但工作成效和工作基础仍不足, 且检测技术和相关仪器设备较为落后。同发达国家相比, 长江流域外来物种的管控和风险评估制度不健全, 极大地影响了监测预警和政策制定的有效性和准确性。其次, 资金投入不足。我国在长江全流域开展外来物种防控工作, 投入资金规模小, 存在巨额缺口, 严重限制了外来物种治理的成效。再者, 综合治理不完善。长久以来长江流域应对外来物种入侵主要以传统的化学防治为主, 虽然见效快、易于推广, 但容易波及生态环境、属地物种以及人畜健康。长江流域缺乏针对外来物种的综合治理的法律规定, 更没有为生物手段治理以及无害

化防控技术开辟道路。最后, 法律涉及范围有限。关于外来物种防控的法律规制, 《长江保护法》在调整范围上具有局限性, 仅强调了长江流域开放水域, 并未从长江全流域综合角度出发, 没有把物种入侵防控同生物多样性保护和生态安全等问题统筹考虑。

填补防控的漏洞和空缺 首先要加强监测预警, 构建风险评估制度。外来物种防控前期是关键, 准确监测和评估是重中之重。要不断改进生物多样性监测技术, 搭建网络平台, 利用互联网大数据、遥感观测、人工智能等先进技术, 改善监测设施, 优化监测布局, 建立外来入侵物种信息登记平台, 推动构建信息共享机制。同时, 加强外来入侵物种风险的预警, 设计可量化的测评标准规范。2022年5月31日, 由农业农村部等部门共同签署的《外来入侵物种管理办法》颁布, 其中就坚持了风险预防、源头管控的原则, 成为加强对长江流域外来入侵物种管理的规范依据, 也是落实细化《长江保护法》在涉及外来入侵物种防控制度的生动体现。其次要设立长效机制, 吸收国际先进经验。外来入侵物种的防控涉及领域众多, 是一门跨学科的系统工程。外来物种入侵隐患难以通过一次治理或者单一途径实现, 必须着眼长远, 制定完善的防控计划, 以立法为依托, 加强外来物种防控的资金投入和设施建设。同时, 吸取国外关于外来物种防控的有益经验, 顺应国际预防生物入侵法制建设的发展趋势, 立足国情和实际, 形成稳定的长效机制。最后要立足战略目的, 扩充法律覆盖范围。外来物种入侵严重影响长江流域生态平衡和生物多样性, 甚至威胁国家生物安全, 应对外来物种入侵必须站在国家安全的战略高度。因此, 应该将其扩展到与生物多样性保护相关的其他领域, 从长江全流域预防生物入侵和维护生物安全的整体布局, 加强与《生物安全法》等相关法律法规的有效衔接, 扩大相关条款的适用范围。

4 结语

《长江保护法》的颁布顺应了时代潮流, 深刻践行了生态文明法治思想^[27], 该法涉及生物多样性保护的相关规定为长江流域生物多样性提供了整体和系统的保护, 展现了我国新时代立法中闪烁的生态智慧。法律的生命在于实施^[28], 《长江保护法》的实施是由应然向实然转化的过程,

必然伴随着困难和挑战。正所谓, 法律的实施是一个具有系统性、持久性的建设工程, 实施效果可能不是立竿见影的^[29], 必须从立法、执法、司法、守法、法律监督等各个环节进行落实。《长江保护法》在一年多的实践过程中, 为生态保护划定“红线”, 也为遏制日趋严重的破坏行为设置“高压线”^[30], 对于切实保障流域生态安全, 维护生物多样性, 提升长江流域绿色、高质量发展起到关键作用。同时, 也为《黄河保护法》以及接续加强相关流域特别法体系建设提供了重要参考。但需要指出, 《长江保护法》以及长江流域生物多样性保护的相关制度在立法以及法律实施过程中也暴露出一系列突出问题, 仍需不断完善。

(作者声明本文无实际或潜在的利益冲突)

参考文献 (References):

- [1] 刘彤彤. 整体系统观: 中国生物多样性立法保护应然逻辑[J]. 理论月刊, 2021(10): 130-141.
Liu T T. A holistic system view: the logic of biodiversity legislation protection in China[J]. Theory Monthly, 2021(10): 130-141 (in Chinese).
- [2] 秦天宝. 论生物多样性保护的系统性法律规制[J]. 法学论坛, 2022, 37(01): 119-128.
Qin T B. On the systematic legal regulation of biodiversity conservation[J]. Law Forum, 2022, 37(01): 119-128 (in Chinese).
- [3] 秦天宝. 中国生物多样性立法现状与未来[J]. 中国环境监察, 2021(10): 60-61.
Qin T B. Current status and future of biodiversity legislation in China[J]. China Environmental Monitoring, 2021(10): 60-61 (in Chinese).
- [4] 徐以祥. 论我国环境法律的体系化[J]. 现代法学, 2019, 41(03): 83-95.
Xu Y X. On the systematization of China's environmental laws[J]. Modern jurisprudence, 2019, 41(03): 83-95 (in Chinese).
- [5] 秦天宝, 田春雨. 生物多样性保护专门立法探析[J]. 环境与可持续发展, 2021, 46(06): 34-40.
Qin T B, Tian C Y. Exploration of special legislation for biodiversity conservation[J]. Environment and Sustainable Development, 2021, 46(06): 34-40 (in Chinese).
- [6] 吕忠梅 (主编). 环境法 (第二版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2017.
Lv Z M, ed. Environmental law (second edition) [M]. Beijing: Higher Education Press, 2017.
- [7] 吕忠梅, 陈真亮. 《野生动物保护法》再修订: 背景、争点与建议[J]. 生物多样性, 2020, 28(05): 550-557.
Lv Z M, Chen Z L. Revision of the Wildlife Protection Law: background, arguments and suggestions[J]. Biodiversity, 2020, 28(05): 550-557 (in Chinese).
- [8] 于文轩, 牟桐. 我国生物遗传资源获取与惠益分享的法律框架与地方实践[J]. 中国食品药品监管, 2021(04): 100-105.
Yu W X, M T. Legal framework and local practice of access and benefit sharing of biogenetic resources in China[J]. China Food and Drug Administration, 2021(04): 100-105 (in Chinese).
- [9] 于文轩. 生态文明语境下的生物安全法: 理念与制度[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(20): 15-21.
Yu W X. Biosafety law in the context of ecological civilization: concept and system[J]. People's Forum - Academic Frontier, 2020(20): 15-21 (in Chinese).
- [10] 孙佑海. 生物安全法: 国家生物安全的根本保障[J]. 环境保护, 2020, 48(22): 12-17.
Sun Y H. Biosafety law: the fundamental guarantee of national biosafety[J]. Environmental Protection, 2020, 48(22): 12-17 (in Chinese).
- [11] 肖融. 我国流域保护立法的价值表达与功能建构——以《长江保护法》为分析对象[J]. 长江流域资源与环境, 2021, 30(12): 3017-3028.
Xiao R. Value expression and function construction of China's watershed protection legislation: the Yangtze River Protection Law as an object of analysis[J]. Yangtze River Basin Resources and Environment, 2021, 30(12): 3017-3028 (in Chinese).
- [12] 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.
Chen H. The logic and unfolding of spatial rule of law in the Yangtze River Basin[J]. China Population-Resources and Environment, 2019, 29(10): 18-23 (in Chinese).
- [13] 吕忠梅. 关于制定《长江保护法》的法理思考[J]. 东方法学, 2020, 74(2): 79-90.
Lv Z M. Jurisprudential reflections on the formulation of the Yangtze River Protection Law[J]. Oriental Law, 2020, 74(2): 79-90 (in Chinese).
- [14] 孟庆瑜, 张思茵. 流域法治的空间审思与完善进路[J]. 中国水产学会主办 sponsored by China Society of Fisheries

- 北方法学, 2021, 15(2): 89-101.
- Meng Q Y, Zhang S Y. Spatial consideration and improvement of the rule of law in watersheds[J]. Northern Jurisprudence, 2021, 15(2): 89-101 (in Chinese).
- [15] 邱秋. 多重流域统筹协调:《长江保护法》的流域管理体制创新[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1): 30-35.
- Qiu Q. Multi-basin coordination: the innovation of the Yangtze River Protection Law's basin management system[J]. Environmental Protection, 2021, 49(Z1): 30-35 (in Chinese).
- [16] 秦天宝, 袁昕. 推进生物多样性跨境区域保护的中国实践[J]. 生物多样性, 2021, 29(02): 220-230.
- Qin T B, Yuan X. Chinese practice of promoting cross-border regional conservation of biodiversity[J]. Biodiversity, 2021, 29(02): 220-230 (in Chinese).
- [17] 仲嘉, 易少奎, 于永耀, 等. 长江流域泥鳅与大鳞副泥鳅种质资源调查与研究[J]. 水产学报, 2015, 39(8): 1089-1098.
- Zhong J, Yi S Q, Yu Y Y, *et al.* Survey and research on germplasm resources of mudskipper and Chinook salmon in Yangtze River basin[J]. Journal of Aquaculture, 2015, 39(8): 1089-1098 (in Chinese).
- [18] 秦天宝. 论生物多样性保护法律规制的范式转变[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(04): 42-51.
- Qin T B. On the paradigm shift of legal regulation of biodiversity conservation[J]. People's Forum - Academic Frontier, 2022(04): 42-51 (in Chinese).
- [19] 杨朝霞, 王赛, 林禹秋. 我国生态文明法制建设的回顾和展望: 从“十三五”到“十四五”[J]. 环境保护, 2021, 49(08): 56-60.
- Yang C X, Wang S, Lin Y Q. Review and prospect of the legal construction of ecological civilization in China: from the 13th to the 14th Five-Year Plan[J]. Environmental Protection, 2021, 49(08): 56-60 (in Chinese).
- [20] 薛达元, 武建勇. 长江中上游生物多样性与保护研究——以滇西北为例[J]. 环境保护, 2016, 44(15): 31-35.
- Xue D Y, Wu J Y. Study on biodiversity and conservation in the middle and upper reaches of the Yangtze River: the case of northwest Yunnan[J]. Environmental Protection, 2016, 44(15): 31-35 (in Chinese).
- [21] 续衍雪, 孙宏亮, 马乐宽, 等. 基于《长江保护法》做好长江生态环境保护修复[J]. 环境保护, 2021, 49(19): 56-59.
- Xue Y X, Sun H L, Ma L K, *et al.* Good ecological environmental protection and restoration of Yangtze River based on the Yangtze River Protection Law[J]. Environmental Protection, 2021, 49(19): 56-59 (in Chinese).
- [22] 何好如, 黄硕琳, 邱亢铖. 现代渔业治理的伦理逻辑[J]. 水产学报, 2021, 45(4): 621-631.
- He Y R, Huang S L, Qiu K C. The ethical logic of modern fisheries governance[J]. Journal of Aquaculture, 2021, 45(4): 621-631 (in Chinese).
- [23] 刘佳奇. 《长江保护法》中生态环境保护制度体系的逻辑展开[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1): 36-41.
- Liu J Q. The logical unfolding of the ecological environmental protection system in the Yangtze River Protection Law[J]. Environmental Protection, 2021, 49(Z1): 36-41 (in Chinese).
- [24] 黄硕琳, 唐议. 渔业管理理论与中国实践的回顾与展望[J]. 水产学报, 2019, 43(1): 211-231.
- Huang S L, Tang Y. Review and prospect of fisheries management theory and practice in China[J]. Journal of Aquaculture, 2019, 43(1): 211-231 (in Chinese).
- [25] 王灿发. 论生态文明建设法律保障体系的构建[J]. 中国法学, 2014(03): 34-53.
- Wang C F. On the construction of the legal guarantee system for the construction of ecological civilization[J]. China Law, 2014(03): 34-53 (in Chinese).
- [26] 罗文君. 融合与创新:《长江保护法》的保障、监督与法律责任体系[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1): 48-53.
- Luo W J. Integration and innovation: the protection, supervision and legal responsibility system of the Yangtze River Protection Law[J]. Environmental Protection, 2021, 49(Z1): 48-53 (in Chinese).
- [27] 于文轩, 胡泽弘. 生态文明语境下生物多样性法治的完善策略 [J/OL]. 北京理工大学学报(社会科学版): 1-11 [2022-03-15].
- Yu W X, Hu Z H. The improvement strategy of biodiversity rule of law in the context of ecological civilization [J/OL]. Journal of Beijing University of Technology (Social Science Edition): 1-11 [2022-03-15].
- [28] 张文显. 习近平法治思想研究(中)——习近平法治思想的一般理论[J]. 法制与社会发展, 2016(5): 5-37.
- Zhang W X. Study of Xi Jinping's Thought on the Rule of Law (in)-General Theory of Xi Jinping's Thought on the Rule of Law[J]. Legal and Social Development, 2016(5): 5-37 (in Chinese).

- [29] 李卓谦. 用法律“方药”守卫“健康”长江 [N]. 民主与法制时报, 2021-01-12(4).
Li Z Q. Guarding the "healthy" Yangtze River with legal "prescriptions" [N]. Democracy and Law Times, 2021-01-12(4).
- [30] 吕忠梅. 《长江保护法》适用的基础性问题[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1): 23-29.
Lv Z M. Fundamental issues of the application of the Yangtze River Protection Law[J]. *Environmental Protection*, 2021, 49(Z1): 23-29 (in Chinese).

On the legal regulation of biodiversity protection in the Yangtze River basin from the perspective of the Yangtze River Protection Law

DONG Chuanju^{1,2*}, ZHAO Bin^{1,3}

(1. School of Law, Henan Normal University, Xinxiang, Henan 453007, China;
2. Research Center on Legal Issues Concerning Agriculture, Countryside and Farmers,
Henan Normal University, Xinxiang 453007, China;
3. School of Law, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: The conservation of biodiversity in the Yangtze River basin is at the centre of gravity in the strategic layout of China's ecological civilisation. However, a number of factors, in particular the long-standing absence of legal protection, have caused serious damage to the biodiversity of the Yangtze River basin. The Yangtze River Protection Law, as the first special river basin law in China, provides legislative safeguards to achieve a high level of ecological protection and high-quality economic and social development in the Yangtze River basin. The Yangtze River Protection Law is goal-oriented in terms of biodiversity conservation in the river basin, and provides clear provisions and systematic arrangements for the establishment of a basin-wide coordination mechanism, the establishment of an aquatic life integrity index evaluation system, the construction of an ecological restoration and ecological protection compensation system, the conduct of biodiversity surveys and biological resources monitoring, and the in-depth promotion of fishing bans, providing a solid legal basis for biodiversity conservation in the Yangtze River basin. However, it should be noted that the construction of a biodiversity protection system in the Yangtze River basin is still in the exploratory stage, and there are practical problems in the protection of biodiversity in the basin, such as a delayed supporting system that affects the effectiveness, the lack of prominent protection functions in relocated areas, confusion in the enforcement status due to multiple enforcement bodies, and blind spots in the prevention of invasive alien species. Focusing on the above problems, this paper put forward targeted suggestions so as to speed up the reform process of the supporting system and management system, emphasise the dual role of relocation and in situ protection, improve the comprehensive law enforcement system in the Yangtze River basin, and fill the loopholes and gaps in the prevention and control of invasive alien species, with a view to providing some reference for the conservation and management of biodiversity in the Yangtze River basin.

Key words: Yangtze River Protection Law; Yangtze River basin; biodiversity; legal regulation

Corresponding author: DONG Chuanju. E-mail: cjd1989@126.com

Funding projects: Natural Science Foundation of China (31801032); Banned Fishing Projects in Key Waters of the Yangtze River Basin (20201112)