

2019年12月27日，农业农村部发布关于长江流域重点水域禁捕范围和时间的通告，明确2020年1月1日起，在长江流域的332个自然保护区和水产种质资源保护区全面禁止生产性捕捞。2021年1月1日起，长江干流和重要支流除保护区以外天然水域实行暂定期10年的常年禁捕，其间禁止天然渔业资源的生产性捕捞。洞庭湖、鄱阳湖等大型通江湖泊也将最迟从2021年1月1日起进入10年禁渔期。

长江是中华民族的母亲河。长江流域大约有1000多种生物，包含鱼类424种，其中特有鱼类183种，是全球七大生物多样性丰富河流之一。由于人类活动的影响，水土流失、工业污染、过度捕捞等因素导致长江部分水系严重断流、河湖生态功能退化、生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级，有“水中大熊猫”之称的白鱈豚2007年被宣布功能性灭绝，有长江生态“活化石”之谓的长江江豚2017年数量仅存1012头，本世纪初长江鲟野生种群基本绝迹，自2013年起就难检测到野生中华鲟自然产卵，中国水产科学研究院长江水产研究所有关专家指出长江白鲟可能已经灭绝，即便是常见的“四大家鱼”生存环境也岌岌可危。过去几十年粗放式的发展使长江付出了沉重的环境代价，据农业农村部统计，长江流域濒危鱼类物种达到92种，濒危物种接近300种，迫切需要扭转以往几近原始野蛮捕捞等竭泽而渔的渔业生产方式。

从18年前国家推出长江短期禁渔计划，到2002年起每年春季3个月时长的阶段性禁渔，至今年起实施的10年禁渔令，是我国面对长江日益恶化的生态和长江“无鱼”的窘境作出的保护长江的百年大计，是有效缓解长江生物资源衰退和生物多样性下降危机的关键之举，是维护长江生态宝库安全的战略考量，是践行长江经济带共抓大保护、不搞大开发的战略决策。

禁捕要到位，在法治思维中提高长江生态治理水平

10年禁渔对于长江生态资源的恢复与保护是非常及时有效的措施。保证长江10年禁渔战略举措落地落实，要坚持法治思维，依照法律规定和法



定程序实施禁捕，努力提高长江生态治理能力水平。

依法禁渔措施切实到位。强化政策宣传。近期，全国人大常委会首次审议了《长江保护法草案》。这是我国第一部流域性法律，强化有关长江流域生态修复、环境治理以及绿色发展的特殊性问题，对维护长江流域乃至国家生态安全具有重要意义。农业农村部等三部委联合发布的《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》明确规定长江10年禁渔内容，加大力度对长江水生生物进行保护。为此，要结合有关长江保护法的组织立法，积极宣传《渔业法》《水法》《防洪法》《水污染防治法》《环境保护法》《野生动物保护法》等为长江流域法治保护提供基本支撑的法律规定，不断增强广大干部群众依法保护长江生态的法律意识与法治能力。强化禁渔措施。严格执行《农业农村部关于长江流域重点水域禁捕范围和时间的通告》，所涉各级部门及从事禁捕工作的人员要认真学习掌握禁捕有关制度和程序要求，严格按照禁捕范围和时间落实责任，细化措施，抓好督办，开展定期巡察，及时发现问题及时进行整改，健全风险防控和应急处置预案。要强化舆论引导。长江10年禁渔持续时间长，其间每年都应定期进行政策法规宣传，营造良好社会氛围，让这一政策深入人心。坚决避免因政策法规宣传不到位而导致部分渔民心存侥幸、监管措施时紧时松、禁捕出现反弹、影响禁渔效果等情形。

渔民安置切实到位。禁捕要产生实效，必须做好渔民的安置工作。只有解决好渔民基本生计问题，才能让渔民真正“弃船上岸”不再违规捕

捞。禁渔令涉及沿江10个省市的近30万渔民。各级各地应高度重视，积极采取措施，妥善安置退捕渔民。要坚持以人为本，保障渔民利益。要加强实地调研，倾听渔民合理诉求，保障渔民合法权益。广辟渠道，通过转产转业安置，提供补助资金、技能培训及社会保障等方式，为退捕渔民提供工作生活条件，确保渔民退得出、稳得住、能小康。按照全面覆盖、突出重点、绩效导向、分类施策的理念，积极稳妥引导退捕渔民转岗创业。地方政府要尽可能为退捕渔民提供公益服务性岗位，充实江河巡逻员及禁捕工作力量应优先考虑较高素质上岸渔民，民营企业要履行社会责任为上岸渔民提供更多适宜就业岗位。对符合条件的退捕渔民建档立卡，确保补奖资金足额到户、配套措施保障到人，切实加强财政资金管理。特别注重关心因病致贫及年老体弱的退捕渔民，充分体现党和政府的温暖。

追捕处罚切实到位。要不断完善立法，明确规定违捕行为处罚条款。《长江保护法草案》规定长江干流和重要支流等重点水域十年内全面禁止生产性捕捞。对违法捕捞者罚款，情节严重者要追究刑责。对在长江流域重点水域禁捕范围和时间内违法从事天然渔业资源捕捞的，应依照《渔业法》和《刑法》关于禁渔区、禁渔期的规定处理。严格公正文明执法，加大违捕行为处罚力度。突出加强执法队伍和能力建设，规范渔业执法程序。加强水产品质量监管，打击贩卖、销售长江鱼类行为。司法部门要严格依照有关法律規定和法定程序，对顶风作案违规捕捞涉及犯罪的人员

予以处理，坚决打击违规捕捞所涉及的犯罪行为。

保护要精准，在合力攻坚中赓续长江生态图谱

长江10年禁渔，是通过保护长江生物多样性，保护长江流域生态环境，维护长江流域生态平衡，推进绿色发展。禁捕只是手段，真正的目的是保护与恢复。一方面要确保各项禁捕策略不折不扣落实，另一方面要积极推进各项保护措施精准实施。切实做到“几个一手”。

一手抓禁捕一手抓放流。过去春季3个月的禁渔，对长江鱼类资源恢复起了积极作用，但长江流域近30万渔民整体捕捞强度相对较大，每年解禁后的捕捞很快抵消了上半年春季禁渔的效果，季节性禁捕迫切需要作出调整。从鱼类恢复周期看，短生命周期一般在3至4年，中华鲟等物种则需要十几年，10年禁渔之举或可让部分鱼类得到二三个世代的恢复。确保禁渔措施落实到位的同时，相关部门及地方政府不能“一禁了之”，要坚持保存量与扩增量的有机结合，持续抓好增殖放流，主动增加长江鱼类，扩大鱼类品种，恢复自然水域资源。

一手抓“水域”一手抓“岸域”。树立“场域”概念，将长江流域作为一个生态整体，狠抓流域保护。除了突出长江“水域”的禁与护，关键是要抓住破坏长江流域生态的根源。近些年来，沿长江新建、扩建工业园区和化工项目，重污染企业违法违规排放屡禁不止，“化工围江”问题突出，

长江支流非法采砂现象较为严重，直接造成长江干支流水体污染，形成安全隐患，给长江鱼类及其他水生动植物繁衍带来严重影响。确保长江10年禁渔取得实际效果，必须坚持水岸联动，限制人类活动对长江流域环境的破坏，依法依规对长江污染物排放及航道、码头、桥梁等交通设施建设加强监督管理，将生产生活对长江水生动植物的影响降到最低程度。禁止在长江干支流岸线一公里范围内新建、扩建工业园区和化工项目，禁止重污染企业和项目向长江中上游转移。建立长江流域河道采砂许可制度，依法划定禁止采砂区和禁止采砂期，控制采砂船舶总量，依法依规打击非法采砂。

一手抓专项整治一手抓联合治理。长江鱼类等资源的保护与恢复需要多措并举、共同促进。严格长江流域禁捕专项督察，建立“护鱼员”协管巡护制度，强化执法队伍和能力建设，严格渔政执法监管，确保长江流域重点水域禁捕制度顺利实施。各级渔业主管部门应在各级人民政府的领导下，加强与农业农村、财政、人社、公安、市场监管等相关部门的协同配合，多方联动，相互协调，快速响应，形成共治格局。完善河、湖长制，将长江禁渔措施的落实情况及长江生态保护成效纳入考核重要内容。

科研要深入，在科学探索中建立长江生态可持续长效机制

保护与恢复长江鱼类资源是维护长江生态安全的一项系统工程，既要各级各部门行政力量的强力担当作为，又要

科研机构的科技支撑。

加强长江鱼类天然种质资源库建设。越是在长江“无鱼”的窘境下，越要特别重视科研的重要作用。要加强长江鱼类天然种质资源库建设。遵循生物学规律，及时补充优质的野生亲鱼，改善种群，改变鱼类因人工养殖多代繁衍出现的遗传多样性退化现状。各级渔业主管部门要为长江鱼类天然种质资源库建设创造便利条件，禁捕期间因育种、科研、监测等特殊需要采集水生生物的，由有关省级渔业主管部门根据资源状况制定管理办法，对捕捞品种、作业时间、作业类型、作业区域、准用网具和捕捞限额等作出规定，按程序报批后组织实施。简化程序，为科研院开展科研提供便捷。推动江湖联通，重建和修复鱼类产卵场所。对珍稀物种进行迁地保护，对濒危物种建立救护中心。加大科研投入，鼓励多元主体投入长江水产科研，激活研发潜能。

加强长江鱼类动态监测。对长江鱼类进行全面“摸底”。中国科学院水生生物研究所课题组历时10年采集到长江鱼类样品，首次对长江流域鱼类进行了全面的多样性评估，并建立了长江鱼类条形码数据库，让长江鱼也有了“身份证”。要抓住长江10年禁渔的有利时机，进一步完善长江鱼类的DNA条形码参考数据库和遗传多样性资料，在科技支撑下推进长江鱼类DNA条形码计划，动态掌握长江鱼类品种增减，制定保护性措施和及时对部分濒临灭绝珍稀鱼类进行抢救性保护。

加强长江鱼类恢复评估。长江10年禁渔关乎长江百年大计甚至国家生态安全，应该从长计议。要紧紧联系长江流域实际，对长江禁捕期鱼类恢复、区域变化、水体环境、生态面貌等进行阶段性和综合性评估。注重鱼类实验样本采集，建好原始台账，根据鱼类恢复及变化情况适时组织科研人员集中研究、集中攻克难题，客观评价禁捕效果，提出既管长远又利当下的对策建议，为顶层设计提供有力参考。



蓝碳生态系统

地球上约93%的二氧化碳，据估算为40万吨吨，是地球上最大的碳汇体，并且每年清除30%以上排放到大气中的二氧化碳。海岸带植物生物量虽然只有陆地植物生物量的0.05%，但每年的固碳量却与陆地植物相当。

在时间尺度上，与碳在陆地生态系统可储存数十年相比，埋藏在滨海湿地土壤中的有机碳和溶解在海水里的惰性无机碳可储存千年之久。

蓝碳系统的主要成员。红树林、盐沼和海草均为主要成员，占海洋植被栖息地的大部分，但仅相当于陆地上植物生物量的0.05%。尽管它们占地面积小，但它们每年可以储存相当数量的碳，是高效的碳汇。

海草包括约60种水生被子植物，可以在除南美洲以外的各大洲沿岸生长，因光照和水质而有所不同，全世界海草总面积高达432万平方公里。海草草甸的最大深度可达50米。目前世界海草草甸总面积为60万平方公里。

海草生长的区域受到沿海富营养化、海水温度升高、沉积物增加、沿海开发、海平面上升等环境因素变化的威胁，可能会降低光合作用的有机碳转换率。但具体原因目前尚不十分清楚，在过去几十年里，海草损失加速，从1940年前的每年0.9%增加到1990年的7%。

分布在世界各地的红树林是蓝碳的重要组成部分，科学研究表明，目前世界浅海的珊瑚礁由于污染严重，普遍面临白化的问题，而红树林下生长的珊瑚就可以减轻污染的危害，这也证明红树林具有一定的海水污染降解作用。

盐沼存在于以草本植被为主的潮间带生态系统中，从北极到亚热带的海岸线上都有分布。在热带地区，沼泽被红树林取代为主要的沿海植被。

(清 风)

加快生态文明制度体系建设的三个维度

□ 吕 虹

党的十九届四中全会《决定》提出“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”，从实行最严格的生态环境保护制度，全面建立资源高效利用制度，健全生态保护和修复制度，严明生态环境保护责任制度4个方面，为新形势下加强和改进生态文明建设规定了努力方向和重点任务。从逻辑体系上看，生态文明制度体系是一个从源头、过程、后果三个维度，按照“源头严防、过程严管、后果严惩”的思路构建的制度体系。

注重源头严防，抓好生态文明制度体系建设的基础性工作。源头严防，是建设生态文明、建设美丽中国的治本之策。新形势下加快生态文明制度体系建设，需要从源头抓起，从基础性工作抓起。自然资源产权制度是生态文明制度体系中最典型的基础性制度。只有在产权上明确了自然资源的归属，相应的权利所有人、相对人才能更好地行使权利和履行义务，相应的生态文明制度完善工作才能依次展开。健全自然资源产权制度，要求全面贯彻落实习近平生态文明思想，以完善自然资源产权体系为重点，以落实产权主体为关键，以调查监测和确权登记为基础，着力促进自然资源集约开发利用和生态保护修复，加强监督管理，注重改革创新，加快构建系统完备、科学规范、运行有效的中国特色自然资源产权制度体系。

要健全自然资源产权体系，推动自然资源所有权与使用权分离，加快构建分类科学的自然资源产权体系，着力解决权利交叉、缺位问题；要明确自然资源产权主体，加快统一确权登记。研究建立国务院自然资源主管部门行使全民所有自然资源所有权的资源清单和管理体制；要强化自然资源整体保护，尽快编制实施国土空间规划，划定并严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线，建立健全国土空间用途管制制度、管理规范和技术标准，对国土空

间实施统一管控，强化山水林田湖草整体保护；要促进自然资源集约开发利用，深入推进全民所有自然资源有偿使用制度改革，加快出台国有森林和草原有偿使用制度改革方案；要健全自然资源监管体制，发挥人大、行政、司法、审计和社会监督作用，创新管理方式方法，形成监管合力，实现对自然资源开发利用和保护的全程动态有效监管，加强自然资源督察机构对国有自然资源的监督，国务院自然资源主管部门定期向国务院报告国有自然资源资产情况。

注重过程严管，抓好生态文明制度体系建设的主干性工作。过程严管，是建设生态文明、建设美丽中国的关键。新形势下加快生态文明制度体系建设，要注重过程严管，对生态文明建设的主干性工作针对性的制度引导。根据当前的生态环境保护需要，要重点从三个方面入手。

首先，要完善绿色生产和消费的法律制度和政策导向。按照《决定》精神，构建包括法律、法规、标准、政策在内的绿色生产和消费制度体系，加快推行源头减量、清洁生产、资源循环、末端治理的生产方式，推动形成资源节约、环境友好、生态安全的工业、农业、服务业体系，有效扩大绿色产品消费，倡导形成绿色生活行为，既是更加自觉地推动绿色低碳循环发展的内在要求，也是推动新时代我国经济高质量发展的重要内容。需要统筹推进绿色生产和消费领域法律法规的立改废释工作，结合实际促进绿色生产和消费，鼓励先行先试，做好经验总结。着力完善能耗、水耗、地耗、污染物排放、环境质量等方面标准，完善绿色产业发展支持政策，完善市场化机制及配套政策，发展绿色金融，推进市场导向的绿色技术创新。

其次，要全面建立资源高效利用制度。人类对资源的开发利用既要考虑服务于当代人过上幸福生活，也要为子孙后代永续发展留下生存根基。要

严惩，坚持问题导向和结果导向，对责任明确和责任追究入手，严明生态环境保护责任制度。

要健全生态环境监测和评价制度。要有科学的生态环境监测和评价，就无法对生态环境保护责任进行明确。要深化生态环境监测评价改革创新，统一监测和评价技术标准规范，依法明确各方监测事权，建立部门间分工协作、有效配合的工作机制，统筹实施覆盖环境质量、城乡各类污染源、生态状况的生态环境监测评价。

要落实中央生态环境保护督察制度。中央生态环境保护督察制度是日常发现、督促解决生态环境问题的重要利器。实践证明，中央环境保护督察制度建得及时、用得有效，是一项经过实践检验、行之有效的制度安排。下一步，需要拓展督察内容，从单方面的督察生态环保向促进经济、社会发展与环境保护相协调延伸，从着重纠正环保违法向纠正违法和提升守法能力相结合转变，指导地方全面提高生态环境保护能力。

要建立生态文明建设目标评价考核制度，落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度，实行生态环境损害责任终身追究制。强化环境保护、自然资源管控、节能减排等约束性指标管理，严格落实企业主体责任和政府监管责任。开展领导干部自然资源资产离任审计，在领导干部离任时，对一个地区的水资源、环境状况、林地、开发强度等进行综合评价，对生态环境损害的责任进行终身追究，对实行损害赔偿制度，对造成生态环境损害的责任者严格追究赔偿责任。

