

中办国办印发意见

# 进一步加强生物多样性保护

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强生物多样性保护的意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于进一步加强生物多样性保护的意见》全文如下。

生物多样性是人类赖以生存和发展的基础,是地球生命共同体的血脉和根基,为人类提供了丰富多样的生产生活必需品、健康安全的生态环境和独特别致的景观文化。中国是世界上生物多样性最丰富的国家之一,生物多样性保护已取得长足成效,但仍面临诸多挑战。为贯彻落实党中央、国务院有关决策部署,切实推进生物多样性保护工作,现提出如下意见。

## 一、总体要求

**(一)指导思想。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平生态文明思想,立足新发展阶段,完整、准确、全面贯彻新发展理念,构建新发展格局,坚持生态优先、绿色发展,以有效应对生物多样性面临的挑战、全面提升生物多样性保护水平为目标,扎实推进生物多样性保护重大工程,持续加大监督和执法力度,进一步提高保护能力和管理水平,确保重要生态系统、生物物种和生物遗传资源得到全面保护,将生物多样性保护理念融入生态文明建设全过程,积极参与全球生物多样性治理,共建万物和谐的美丽家园。

### (二)工作原则

——尊重自然,保护优先。牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,坚持保护优先、自然恢复为主,遵循自然生态系统演替和地带性分布规律,充分发挥生态系统自我修复能力,避免人类对生态系统的过度干预,对重要生态系统、生物物种和生物遗传资源实施有效保护,保障生态安全。

——健全体制,统筹推进。在党中央、国务院领导下,发挥中国生物多样性保护国家委员会统筹协调作用,完善年度工作调度机制。各成员单位应着眼于提升生态系统服务功能,聚焦重点区域、领域和关键问题,各司其职,协调一致,密切配合,互通信息,有序推进生物多样性保护工作。

——分级落实,上下联动。明确中央和地方生物多样性保护和管理事权,分级压实责任。中央层面做好规划、立法等顶层设计,制定出台政策措施、规划和技术规范等,加强对地方工作的指导和支持。地方各级党委和政府落实生物多样性保护责任,上下联动、形成合力。

——政府主导,多方参与。发挥各级政府在生物多样性保护中的主导作用,加大管理、投入和监督力度,建立健全企事业单位、社会组织和公众参与生物多样性保护的长效机制,提高社会各界保护生物多样性的自觉性和参与度,营造全社会共同参与生物多样性保护的良好氛围。

### (三)总体目标

到2025年,持续推进生物多样性保护优先区域和国家战略区域的本底调查与评估,构建国家生物多样性监测网络和相对稳定的生物多样性保护空间格局,以国家公园为主体的自然保护地占陆域国土面积的18%左右,森林覆盖率提高到24.1%,草原综合植被盖度达到57%左右,湿地保护率达到55%,自然海岸线保有率不低于35%,国家重点保护野生动植物物种数保护率达到77%,92%的陆地生态系统类型得到有效保护,长江水生生物完整性指数有所改善,生物遗传资源收集保藏量保持在世界前列,初步形成生物多样性可持续利用机制,基本建立生物多样性保护相关政策、法规、制度、标准和监测体系。

到2035年,生物多样性保护政策、法规、制度、标准和监测体系全面完善,形成统一有序的全国生物多样性保护空间格局,全国森林、草原、荒漠、河湖、湿地、海洋等自然生态系统状况实现根本好转,森林覆盖率达到26%,草原综合植被盖度达到60%,湿地保护率提高到60%左右,以国家公园为主体的自然保护地占陆域国土面积的18%以上,典型生态系统、国家重点保护野生动植物物种、濒危野生动植物及其栖息地得到全面保护,长江水生生物完整性指数显著改善,生物遗传资源获取与惠益分享、可持续利用机制全面建立,保护生物多样性成为公民自觉行动,形成生物多样性保护推动绿色发展和人与自

然和谐共生的良好局面,努力建设美丽中国。

## 二、加快完善生物多样性保护政策法规

**(四)加快生物多样性保护法治建设。**健全生物多样性保护和监管制度,研究推进野生动物保护、渔业、湿地保护、自然保护地、森林、野生植物保护、生物遗传资源获取与惠益分享等领域法律法规的制定修订工作。研究起草生物多样性相关传统知识保护条例,制定完善外来入侵物种名录和管理办法。各地可因地制宜出台相应的生物多样性保护地方性法规。

**(五)将生物多样性保护纳入各地区、各有关领域中长期规划。**制定新时期国家生物多样性保护战略与行动计划,编制生物多样性保护重大工程十年规划。各省、自治区、直辖市制定国民经济和社会发展五年规划时,应提出生物多样性保护目标和主要任务。相关部门将生物多样性保护纳入行业发展规划,加强可持续管理,减少对生态系统功能和生物多样性的负面影响。各地可结合实际制定修订本区域生物多样性保护行动计划及规划,明确省、市、县生物多样性保护的目标和职责分工。鼓励企业和社会组织自愿制定生物多样性保护行动计划。

**(六)制定和完善生物多样性保护相关政策制度。**健全自然保护地生态补偿制度,完善生态环境损害赔偿制度,健全生物多样性损害鉴定评估方法和工作机制,完善打击野生动植物非法贸易制度。推行草原森林河流湖泊海湾休养生息,实施长江十年禁渔,健全耕地休耕轮作制度。落实有关从事种源进口等的个人或企业财税政策。

## 三、持续优化生物多样性保护空间格局

**(七)落实就地保护体系。**在国土空间规划中统筹划定生态保护红线,优化调整自然保护地,加强对生物多样性保护优先区域的保护监管,明确重点生态功能区生物多样性保护和管控政策。因地制宜科学构建促进物种迁徙和基因交流的生态廊道,着力解决自然景观破碎化、保护区域孤岛化、生态连通性降低等突出问题。合理布局建设物种保护空间体系,重点加强珍稀濒危动植物、旗舰物种和指示物种保护管理,明确重点保护对象及其受威胁程度,对其栖息生境实施不同保护措施。选择重要珍稀濒危物种、极小种群和遗传资源破碎分布点建设保护点。持续推进各级各类自然保护地、城市绿地等保护空间标准化、规范化建设。

**(八)推进重要生态系统保护和修复。**统筹考虑生态系统完整性、自然地理单元延续性和经济社会发展可持续性,统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和修复。实施《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》,科学规范开展重点生态工程建设,加快恢复物种栖息地。加强重点生态功能区、重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观及珍稀濒危物种种群、极小种群保护,提升生态系统的稳定性和复原力。

**(九)完善生物多样性迁地保护体系。**优化建设动植物园、濒危植物扩繁和迁地保护中心、野生动物收容救护中心和保育救助站、种质资源库(场、区、圃)、微生物菌种保藏中心等各级各类抢救性迁地保护设施,填补重要区域和重要物种保护空缺,完善生物资源迁地保存繁育体系。科学构建珍稀濒危动植物、旗舰物种和指示物种的迁地保护群落,对于栖息地环境遭到严重破坏的重点物种,加强其替代生境研究和示范建设,推进特殊物种人工繁育和野化放归工作。抓好迁地保护种群的档案建设与监测管理。

## 四、构建完备的生物多样性保护监测体系

**(十)持续推进生物多样性调查监测。**完善生物多样性调查监测技术标准体系,统筹衔接各类资源调查监测工作,全面推进生物多样性保护优先区域和黄河重点生态区、长江重点生态区、京津冀、近岸海域等重点区域生态系统、重点生物物种及重要生物遗传资源调查。充分依托现有各级各类监测站点和监测样地(线),构建生态定位站点等监测网络。建立反映生态环境质量的指示物种清单,开展长期监测,鼓励具备条件的地区

开展周期性调查。持续推进农作物和畜禽、水产、林草植物、药用植物、菌种等生物遗传资源和种质资源调查、编目及数据库建设。每5年更新《中国生物多样性红色名录》。

**(十一)完善生物多样性保护与监测信息云平台。**加大生态系统和重点生物类群监测设备研制和设施建设力度,加快卫星遥感和无人机航空遥感技术应用,探索人工智能应用,推动生物多样性监测现代化。依托国家生态保护红线监管平台,有效衔接国土空间基础信息平台,应用云计算、物联网等信息化手段,充分整合利用各级各类生物物种、遗传资源数据库和信息系统,在保障生物遗传资源信息安全的前提下实现数据共享。研究开发生物多样性预测预警模型,建立预警技术体系和应急响应机制,实现长期动态监控。

**(十二)完善生物多样性评估体系。**建立健全生物多样性保护恢复成效、生态系统服务功能、物种资源经济价值等评估标准体系。结合全国生态状况调查评估,每5年发布一次生物多样性综合评估报告。开展大型工程建设、资源开发利用、外来物种入侵、生物技术应用、气候变化、环境污染、自然灾害等对生物多样性的影响评价,明确评价方式、内容、程序,提出应对策略。

## 五、着力提升生物安全管理

**(十三)依法加强生物技术环境安全监测管理。**严格落实生物安全法,建立健全生物技术环境安全评估与监管技术支撑体系,充分整合现有监测基础,合理布局监测站点,快速识别感知生物技术安全风险。完善监测信息报告系统,建立生物安全培训、跟踪检查、定期报告等工作制度,制定风险防控计划和生物安全事件应急预案,强化过程管理,保障生物安全。

**(十四)建立健全生物遗传资源获取和惠益分享监管制度。**实施生物遗传资源及其相关传统知识调查登记,制定完善生物遗传资源目录,建立生物遗传资源信息平台,促进生物遗传资源获取、开发利用、进出境、知识产权保护、惠益分享等监管信息跨部门联通共享。完善获取、利用、进出境审批责任制和责任追究制,强化生物遗传资源对外提供和合作研究利用的监督管理。

**(十五)持续提升外来入侵物种防控管理水平。**完善外来入侵物种防控部际协调机制,统筹协调解决外来入侵物种防控重大问题。开展外来入侵物种普查,加强农田、渔业水域、森林、草原、湿地、近岸海域、海岛等重点区域外来入侵物种的调查、监测、预警、控制、评估、清除、生态修复等工作。完善外来物种入侵防范体系,加强外来物种引入审批管理,强化入侵物种口岸防控,加强海洋运输压载水监管。推进野生动物外来疫病监测预警平台布局建设,构建外来物种风险评价和监管技术支撑体系,进一步加强早期预警狙击、应急控制、阻断扑灭、可持续综合防御控制等技术研究和示范应用。

## 六、创新生物多样性可持续利用机制

**(十六)加强生物资源开发和可持续利用技术研究。**开展新作物、新品种、新品系、新遗传材料和作物病虫害发展动态调查研究,加强野生动植物种质资源保护和可持续利用,保障粮食安全和生态安全。提高种质资源品种改良生物技术水平,推进酿造、燃料、环境、药品等方面替代资源研发,促进环保、农业、医疗、军事、工业等领域生物资源科技成果转化应用。

**(十七)规范生物多样性友好型经营活动。**引导规范利用生物资源,发展野生生物资源人工繁育培育利用、生物质转化利用、农作物和森林草原病虫害绿色防控等绿色产业。进一步扩大生物多样性保护与乡村振兴相协同的示范技术、创新机制等应用范围。制定自然保护地控制区经营性项目特许经营管理办法,鼓励原住居民参与特许经营活动,在适当区域开展自然教育、生态旅游和康养等活动,构建高品质、多样化生态产品体系。

## 七、加大执法和监督检查力度

**(十八)全面开展执法监督检查。**建立重要保护物种栖息地生态破坏定期遥感监

测机制,将危害国家重点保护野生动植物及其栖息地行为和整治情况纳入中央生态环境保护督察、“绿盾”自然保护地强化监督等专项行动。定期组织开展海洋伏季休(禁)渔和内陆大江大河(湖)禁渔期专项执法行动,清理取缔各种非法利用和破坏水生生物资源及其生态、生境的行为。健全行政执法机制,严厉打击非法猎捕、采集、运输、交易野生动植物及其制品等违法犯罪行为,形成严打严防严管严控的高压态势。健全行政执法与刑事司法联动机制,建立健全案件分级管理、应急处置、挂牌督办等机制,对严重破坏重要生物物种、生物遗传资源等构成犯罪的依法追究刑事责任。结合生态保护红线生态破坏监管试点,严肃查处危害生物多样性行为。

**(十九)严格落实责任追究制度。**构建生物多样性保护成效考核指标体系,将生物多样性保护成效作为党政领导班子和领导干部综合考核评价及责任追究、离任审计的重要参考,对造成生态环境和资源严重破坏的实行终身追责。

## 八、深化国际合作与交流

**(二十)积极参与全球生物多样性治理。**秉持人类命运共同体理念,主动参与全球多边环境治理,加强关键议题交流磋商,推动制定“2020年后全球生物多样性框架”,切实履行我国参加的生物多样性公约、湿地公约、濒危野生动植物种国际贸易公约等生物多样性相关的国际条约,积极参与生物多样性相关国际标准制定。

**(二十一)加强多元化生物多样性保护伙伴关系。**借助生物多样性公约和湿地公约等缔约方大会、“一带一路”绿色发展国际联盟等契机和平台,加强生物多样性保护与绿色发展领域的双多边对话合作,增强伙伴关系认同,推动知识、信息、科技交流和成果共享,提升国际影响力。继续积极参与打击跨境生物资源贸易犯罪国际专项联合执法行动。

## 九、全面推动生物多样性保护公众参与

**(二十二)加强宣传教育。**加强生物多样性保护相关法律法规、科学知识、典型案例、重大项目成果等宣传普及,推动新闻媒体和网络平台积极开展生物多样性保护公益宣传,推动生物多样性博物馆建设,推出一批具有鲜明教育警示意义和激励作用的陈列展览,面向地方各级党政干部加大教育培训力度,引导各级党委和政府、企事业单位、社会组织及公众自觉主动参与生物多样性保护。

**(二十三)完善社会参与机制。**通过政府购买服务等形式激励企事业单位、社会组织开展生物多样性保护宣传教育、咨询服务和法律援助等活动。完善违法活动举报机制,畅通举报渠道,鼓励公民和社会组织积极举报滥捕滥伐、非法交易、污染环境等导致生物多样性受损的违法行为,支持新闻媒体开展舆论监督。强化信息公开机制,及时回应公众关注的相关热点问题。建立健全生物多样性公益诉讼机制,强化公众参与生物多样性保护的司法保障。

## 十、完善生物多样性保护保障措施

**(二十四)加强组织领导。**地方各级党委和政府要严格落实生态环境保护党政同责、一岗双责,进一步加强相关组织建设、队伍建设和制度建设,切实担负起生物多样性保护责任,推进环境污染防治和生物多样性保护协同增效。各有关部门要认真履行生物多样性保护相关职能,将生物多样性保护有关工作纳入绩效考核内容,实行目标责任制,加强协调配合,推动工作落实。

**(二十五)完善资金保障制度。**加强各级财政资源统筹,通过现有资金渠道继续支持生物多样性保护。研究建立市场化、社会化投融资机制,多渠道、多领域筹集保护资金。

**(二十六)强化科技与人才支撑。**加强生物多样性保护、恢复领域基础科学和应用技术研究,推动科技成果转化应用。发挥科研院所专业教育优势,加强生物多样性人才培养和学术交流。完善人才选拔机制和管理办法,建设高素质专业化人才队伍,增强生物多样性保护和履约、对话合作能力。