



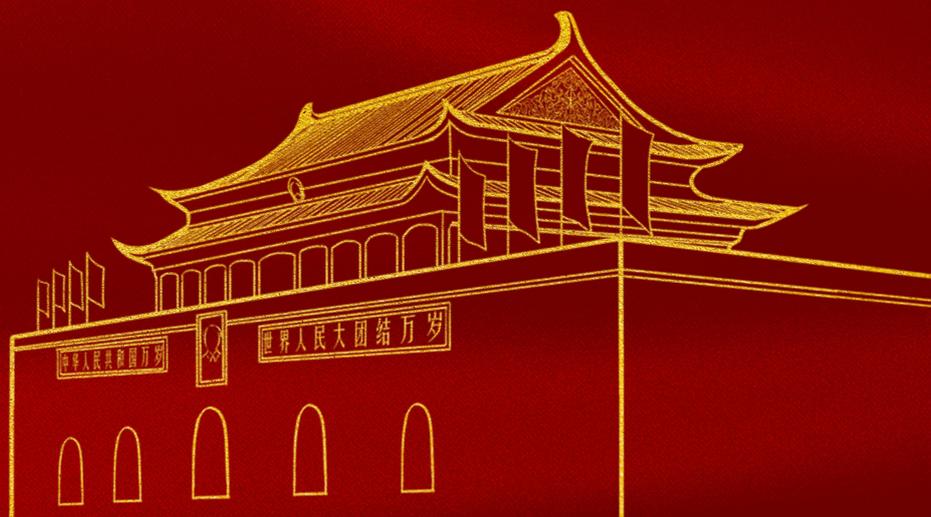
生物多样性保护与绿色发展

Biodiversity Conservation and Green Development

2022 “两会”议 / 提案

建议汇编

2022 Compilation of Proposals for the National People's Congress
and the Chinese People's Political Consultative Conference



第6卷 2023年2月 总第36期

Vol.6 Feb. 2023 Total issues 36

版权声明:

投稿作品(以见刊标题为准)须为投稿人的原创作品,投稿人享有对该作品(以见刊标题为准)的完整著作人身权。投稿人须确保所投本刊稿件的全体作者及著作权单位都知情文章全部内容,并同意作为稿件作者及著作权单位投稿本刊。

凡向本刊投稿者,均被认为自动承认其稿件满足上述要求,无抄袭行为,且不包含任何与现行法律相抵触的内容。投稿一经采用,即视为投稿人及作者同意授权本刊拥有对投稿作品使用权,包括但不限于汇编权(文章的部分或全部)、印刷版和电子版(包括光盘版和网络版等)的复制权、发行权、翻译权、信息网络传播权。

Copyright(c) Claim:

The work submitted to this journal must be original, no plagiarism. The author retains copyright of his/her work. The contributor must ensure that all authors and copyright holders of the work submitted to the journal are informed of the full content of the work and agree to submit it to the journal as the author and copyright holder of the work.

All contributors to this journal are deemed to automatically recognize that their manuscripts meet the above requirements, have no plagiarism, and do not contain any conflict to the current law. Once the submission is adopted, it shall be deemed that the contributor and the author agree to grant the journal the right of compilation (part or all of the article), reproduction, distribution, translation, and information network dissemination of the printed and electronic version (including CD-ROM version and online version, etc.

免责声明:

本刊本着促进百家争鸣,助力生物多样性保护与绿色发展研究的原则,好稿尽收。所刊文章观点(或言论)不代表本刊立场。

Disclaimer:

In order to build a sound sphere for biodiversity conservation and green development research, the journal welcomes all thoughtful and visionary articles. The views and opinions expressed in the articles do not necessarily represent those of the journal.

出版 Publisher: 德国绿色包豪斯基金会旗下机构 dbv

编辑 Editor: 中国生物多样性保护与绿色发展基金会

总编辑 Editor-in-chief: 周晋峰 Zhou Jinfeng

顾问 Advisory Board: Fred Dubee、John Scanlon、Jane Goodall、刘华杰、李迪华、
田松

主编 Editors: 熊昱彤 Xiong Yutong、王静 Wang Jing

编委 Editorial Board: Alice Hughes、Sara Platto、张思远、崔大鹏、卢善龙、
朱绍和、肖青、马勇、杨晓红、郭存海、孙全辉、张艳、陈劲锋、陈宏、吴道源、何秀英
王倩倩

编辑 Editors: 王晓琼、胡丹

美编 Art Editor: 胡丹

网站 Website: 胡东旭、王倩倩

国际标准刊号: ISSN 2749-9065

官网网址: z.cbcgdf.org/

BioGreen – Biodiversity Conservation and Green Development

Short description of content:

BioGreen - Biodiversity Conservation and Green Development is an Open Access international journal publishing the latest peer-reviewed research covering biodiversity, sustainability, environmental science and ecological civilization. It also provides rapid and arresting news and trends on frontier issues of environmental policies and governance.

Imprint:

Publisher:

dbv Deutscher Buchverlag GmbH

Wilhelm-Herbst-Str. 7
28359 Bremen
Germany
Tel. +49 (421) 3345 7070
Website: www.dbv-media.com

Editor:

China Biodiversity Conservation and Green Development Foundation
Unit B16E, Chengming Building, Xizhimen,
100038 Beijing
P.R. China
Tel. +010-88431370
Website: www.cbcgdf.org

Responsible for the content according to § 5 TMG: Dr. Zhou Jinfeng

Field(s): Biology, Environment, Ecology, Economy and Law

Keyword(s): General ecology | Biodiversity | Development policy | International | China

ZDB number: 3096891-4

Homepages: <http://z.cbcgdf.org/>

Frequency of publication: Full text, online

Note: In English, Chinese, German

Frequency: Monthly/irregular

目录

生态文明建设类（七篇）	
（一）关于城市园林建设应遵循自然原则重视生物多样性保护工作的建议	
（二）关于在我国大力发展自然教育的建议	
（三）关于以《生命关怀教育》课程落实《生命安全教育与健康教育近中小学课程教材指南》开展的建议	
（四）关于风光电项目充分做好生物多样性评估，避免生物多样性保护与绿色发展之间冲突的建议	
（五）关于在我国大力发展生态社区的建议	
（六）关于加快《生态补偿机制条例》出台的建议	
（七）关于在湿地公园规划和建设中加强栖息地保护的建议	
生物多样性类建议（二十二篇）	
一、 遗传（基因）多样性	
（一）关于建立国家珊瑚种质库的建议	
二、 生态系统多样性	
（一）关于提升大型水电站建设前后濒危水生生物栖息地质量（监测）建议	
（二）关于建议将社区保护地纳入国家自然保护地体系的建议	
（三） 关于加强环境解说系统建设推动粤港澳大湾区生物多样性保护与生态文明发展的建议	

三、 物种多样性	
(一) 关于开展全国沙棘遥感监测的建议	
(二) 关于建设沙棘碳汇林，加快我国“三北”地区水土流失防治和土地荒漠化治理，推动绿色发展的建议	
(三) 关于大力推进地方特色畜禽品种产业化的建议	
(四) 防控外来物种入侵，建议将考核主动权下放至地方政府 ..	
(五) 关于将生物多样性保护评估纳入工程建设规范标准编制中的建议	
(六) 旅游景区质量登记评定标准中增加生物多样性指标的建议	
(七) 关于加强三有保护野生动物非法贸易执法力度的建议 ...	
(八) 关于加强对地方法规、规章中“没收”宠物狗的规定进行合法性备案审查的建议	
(九) 关于推进中华蜜蜂生物生态资源化保护的建议	
(十) 关于建立中国海洋江豚保护区或保护行动联盟的建议	
(十一) 关于药用企业应当严格披露穿山甲的来源、库存和销量的建议	
(十二) 建议全国各大机场科学防鸟护鸟，保障机场安全和鸟类安全	
(十三) 关于将民间野生动物救助纳入国家救助体系并扩大共建的建议	
(十四) 关于协助皮草养殖产业逐步转型并关闭的建议	

(十五) 关于黄河禁渔 20 年的建议	
(十六) 关于完善罚没活体野生动物处置细则的建议	
(十七) 关于加强北京市野生动物非法交易行政执法的建议	
(十八) 关于出台动物拍摄福利伦理审查规范的建议	
(十九) 关于虎年终止现有老虎人工养殖场提案建议	
绿色发展类 (九篇)	
(一) 关于提高商标注册服务规费的建议	
(二) 建议有条件的允许商标代理人代理商标授权、确权行政诉 讼案件	
(三) 关于国家行政机关不再评审授牌国家森林康养基地的建议	
(四) 保护暗夜星空并设立暗夜星空保护日建议	
(五) 关于制定耕地碳汇的标准与政策支持, 通过绿色循环农业 发展实现减排固碳的建议	
(六) 修订《商业银行法》, 减少环境社会治理风险、助力绿色 金融	
(七) 加速绿色、环保、低碳的无机防水材料的应用与推广	
(八) 关于对上市企业全面实行 ESG 评价的建议	
(九) 关于未来科技创新与绿色低碳智慧产业发展的建议	
污染防治类 (一篇)	
(一) 建议立即采取针对性措施, 有效降低城市 PM2.5	
生物安全与健康 (四篇)	

(一) 关于批准生产销售兽用(宠物狗/猫)口服狂犬病疫苗,为实现联合国世界卫生组织 2030 全球实现零狂犬病目标提供中国公共品的建议全球实现零狂犬病目标提供中国公共品的建议。	
.....	
(二) 关于将校园饮用水安全作为政府考核指标的工作建议.....	
(三) 关于制定兽药管理法的提议.....	
气候变化应对(一篇).....	
(一) 全面推进企业进行碳评价的建议.....	
控烟类(两篇).....	
(一) 关于建议加快出台《公共场所控制吸烟条例》的建议.....	
(二) 关于《铁路法(修订草案)》增加控烟条款的建议.....	
粮食安全类(四篇).....	
(一) 关于在机关企事业单位加快落实以食物摄入量为规范的营养健康食堂建设的建议.....	
(二) 建议在社区建立可持续食物体系枢纽“妈妈厨房”保障居民健康膳食,推动社区可持续发展.....	
(三) 关于抢救老种子的建议.....	
(四) 关于加强食品行业职业技能培训与考评的建议.....	
立法类(七篇).....	
(一) 将《生物多样性保护法》列入 2023 年立法工作计划的建议.....	
(二) 关于调整《最高人民法院关于审理破坏野生动物资源刑事	

案件具体应用法律若干问题的解释》附表中关于穿山甲级别及数量认定标准的建议	
(三) 建议全国人大常委会对《野生动物保护法》中“不得虐待野生动物”的条款进行立法解释	
(四) 关于修改《中华人民共和国行政诉讼法》授权社会组织附条件地开展环境行政公益诉讼的建议	
(五) 关于修改《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十九条第二款授权社会组织开展海洋环境公益诉讼的建议	
(六) 关于立法禁产禁售野生动物猎捕工具的建议	
环境司法类 (三篇)	
(一) 关于检察机关对环境公益诉讼案件积极依法行使抗诉权的建议	
(二) 关于环境公益诉讼损害赔偿金由公益公募基金会成立专项基金用于环境修复的建议	
(三) 诉讼费——公益组织难以承受之重	163

生态文明建设类建议（七篇）

（一）关于城市园林建设应遵循自然原则重视生物多样性保护工作的建议

文/绿会宣传部

【案由】：

城市园林建设在实现城市可持续发展，满足城市健康、安全、宜居，推进城市生态环境修复方面具有非常积极的作用。当前，我国城市园林绿化建设工作取得了良好成效，也存在诸多问题。很多城市绿化规划缺乏科学论证，片面追求景观化，通过铲除良好自然生态植被来建设人工湿地、未做生物多样性调查评估就搞湿地公园的建设开发等现象层出不穷。

2021年12月，中国绿发会接到志愿者反映，福建龙岩新罗区自然河岸通过铲除周边良好自然生态植被，进行人工湿地建设。从志愿者提供的图片可以看到，大片的芦苇地已被铲平，自然生态环境被破坏，将改建成公园、人工绿地等。这样一来，周边正在逐渐恢复的生物多样性、生物链体系将被人为割裂。这样的例证，包括北京的沙河湿地把坡岸硬化做成景观水系、南苑湿地公园建设用人工绿地替代原野等行为都引起了社会很多反对声音。这种打着生态修复的名义破坏生态环境的行为亟待引起社会的广泛重视并在政策层面上进行相应调整和制度上的完善。

【建议】：

本着生态文明思想和生物多样性保护原则，城市园林建设应在环评规划的基础上系统地论证该地区的生物多样性，真正做到保护优先、生态优先，科学推进河流、湿地的生物多样性保护工作。

在已经建成的城市园林项目中，长期坚持开展对区域生物多样性的监测工作，掌握区域生物多样性的本地数据和动态变化轨迹，为提升城市园林建设服务

经济社会发展的“绿色功能”提供支撑。

加强城市园林绿化管理，在政策层面明确城市园林建设尽可能地保持原野环境，充分考量河流、湿地承担的重要生态功能，保护自然生态系统；严肃查处破坏自然生态环境修建人工湿地、以牺牲生物多样性为代价建设城市公园等行为。

（二）关于在我国大力发展自然教育的建议

文/吴道源

【背景】：

自然教育是生态文明建设的必然要求，也是全面建设生态文明时代践行人类命运共同体乃至生命命运共同体理念的先导性、启蒙性力量，对于重塑、重构人与人之间、人与社会之间的生态关系，推动产业创新和人类文明范式变革具有极其重要的意义。

党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”中国特色社会主义总体布局。党的十九大，习近平总书记在报告中提出人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然，顺应自然，保护自然。2004年国家林业局下发了《关于加强未成年人生态道德教育的实施意见》，要求加强未成年人的生态道德教育，大力推进自然与生态知识进学校、进课堂、进课本。2016年教育部等11部门下发了《关于推进中小学生研学旅行的意见》，2018年中国科协下发了《2018年全民科学素质行动工作要点》，2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，自然教育在这些政策中得到了空前的支持。2019年4月，国家林业和草原局颁发了《国家林业和草原局关于充分发挥各类自然保护地社会功能大力开展自然教育工作的通知》，要求自然保护地管理部门要有专人负责管理、协调、组织社会公众有序开展各类自然教育活动，鼓励著名专家学者亲自为公众讲授自然知识，打造富有特色的自然教育品牌，着力推动自然教育专家团队、优质教材、志愿者队伍建设，逐步形成有中国特色的自然教育体系。

百年大计，教育为本。全面建设生态文明时代，必须从教育入手，大力发展自然教育，使受教育者更好地认识自然、认识自我；推动人类文明范式变革、革新社会生产方式、真正践行人类命运共同体乃至生命共同体理念。

由于历史与现实等诸方面的原因，我国自然教育尚存在概念模糊、教育主客体、内容、形式、方式较为单一，市场创新动力不足，市场规模狭小，产业孵化能力较差等问题。这些问题严重影响了我国自然教育发展的深度和广度。

根据生态社区发展的实践需要，建议如下：

一、培养生态文明思想下的自然教育指导师人才，拟定行业标准

发展自然教育，首先要大力培育自然教育行业指导师人才。具体而言，就是培养具有生态素养的、能够履行自然教育工作职责的专业人才；拟定生态文明思想下的自然教育指导师人才培养专业标准、自然教育活动基本规范以及自然教育指导师专业发展基本准则等。

二、支持自然教育进大学、走进职业教育

我国大学生往往由于从小缺少自然接触和劳动教育，心理健康问题和动手能力缺乏已经引起社会的广泛关注。自然教育进大学可以很好地引导大学生在这个方向去进行社会实践，同时将引导更多大学生投入到自然教育的工作中来，有利于缓解大学生就业压力，弥补自然教育行业职业人才缺乏的问题。

具体操作可分两步：首先是自然教育思想进大学。支持构建以自然教育为导向的跨学科社团，引导社会实践和创新创业。其次支持设立自然教育方向的学科。

三、支持全国中小学生开展生物多样性调查的自然教育活动

教育要从娃娃抓起，建议由国家一级学会中国生物多样性保护与绿色发展基金会牵头，联合中科院相关一级协会，共同发起并指导在全国推动以生物多样性调查为方向的自然教育活动。鼓励青少年投入到自然教育和大自然的怀抱，培养青少年探索大自然的兴趣，并响应今年在我国即将召开的 COP15 “生物多样性公约”第十五次缔约方大会。

四、设立自然教育领域的产业引导基金

去年国家设立了绿色发展产业基金。建议绿色发展产业基金与中国生物多样性保护与绿色发展公益基金联合发起设立“自然教育产业投资引导基金”，推动自然教育行业发展。

（三）关于以《生命关怀教育》课程落实《生命安全与健康教育近中 小学课程教材指南》开展的建议

文/行动亚洲

【案由】：

青少年生命安全与健康教育一直以来都受到教育部门和家长们的重视，但对于青少年具有生命威胁的事件，却依然屡屡频发。仅过去两个月内：

一）2021年11月14日，安次警方接到报警，一学生在葛渔城镇某学校内被同学殴打。经查，11月9日，受害人于某某与张某某因琐事发声口角，后张某某纠集唐某某等四人在宿舍内对于某某进行殴打。

二）江苏启东一小学在2021年11月15日下午4时57分时，3名六年级的同班女学生发生坠楼事件，经校方报案后由警方介入，所幸3名女学生皆已脱离生命危险，体征平稳伤情稳定，其中1名女学生转往上海治疗。

三）2022年1月7日，男老师梁岗猥亵多名男学生一案在成都市成华区人民法院一审宣判，梁岗以强制猥亵罪被判有期徒刑八年；禁止梁岗自刑罚执行完毕之日或假释之日起五年内从事教育、培训相关职业。7日，北京青年报记者从受害学生处了解到，他们对这一判决结果感到遗憾，准备向检察院申请抗诉。

由上述案由中可见，对青少年具有生命威胁事件并非同一事由引起，实则来自各方各面。若从教育部2021年11月15日发布的《中国教育概况——2020年全国教育事业发展情况》所提供的2020年全国普通小学、初中在校生人数（每十万人口中的小学在校生人数7,661人，初中在校生人数3,510人）可得，占比全国人数约11.1%中小學生，每日正面对生命安全与健康教育的隐忧。在中国科学院心理研究所国民心理健康评估发展中心2021年发布的《乡村儿童心理健康调查报告》中提到，更是提到25.2%的乡村儿童存在抑郁风险。

综上建议：

从上述的案由中可见，在青少年的生命安全与健康教育落实中，如何培养独立思考能力和做出具有同理心的负责任行为，至关重要。如此才可能在事发前起到预防，事发时尽力降低错误的行为和伤害产生的影响。青少年的生命安全与

健康教育涉及领域广泛，从2021年11月2日教育部发布的《生命安全与健康教育进中小学课程教材指南》中，可见主要内容涉及健康行为与生活方式、生长发育与青春期保健、心理健康、传染病预防与突发公共卫生事件应对、安全应急与避险等5个领域30个核心要点。

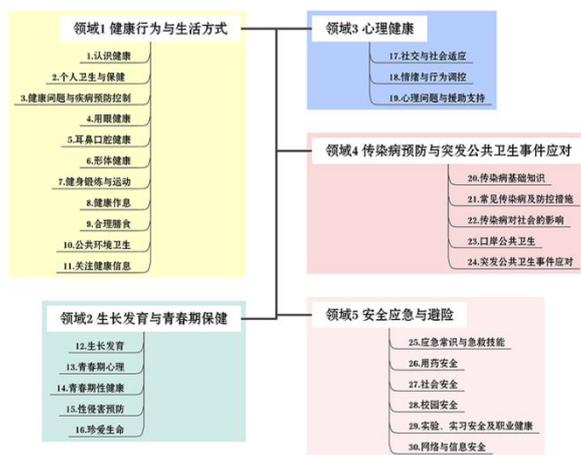


图1 生命安全与健康教育领域及核心要点

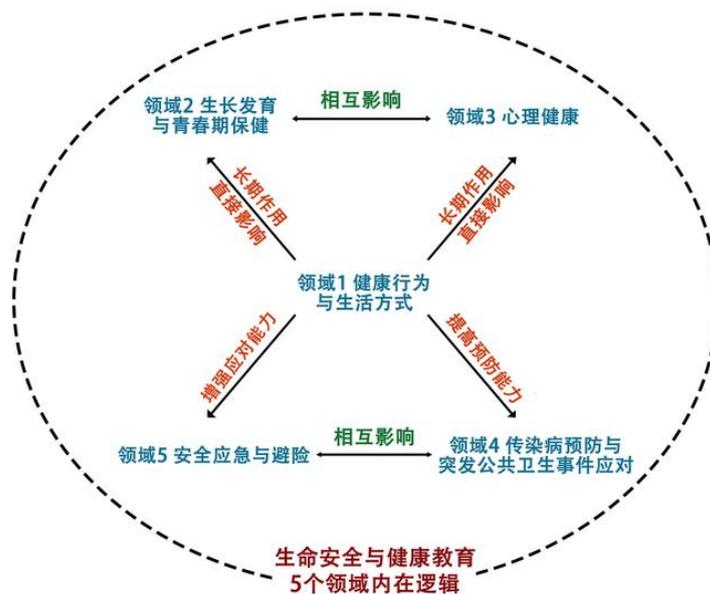


图2 生命安全与健康教育5个领域内在逻辑

《指南》指出，将生命安全与健康教育全面融入中小学课程教材，是实现生命安全与健康教育系列化、常态化、长效化的重要举措，对培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人具有重要意义。力求做到生命安全与健康教育进教材、进课堂、进学生头脑，在中小学课程教材中的布局安排更加系统、科学，内容更具针对性、适宜性、实用性。

《生命安全与健康教育进中小学课程教材指南》的发布，无疑需要教师们在日常学科教学中将生命安全与健康教育融入其中，也对老师们的教学素养有了更高的要求。

《生命关怀教育》课程，提供跨学科实践课程，内容涵盖道德和心理健康教育、公民素质教育、动物和人类的关系与安全互动、人与人的交往、环境议题等。为生命安全与健康教育进中小学课程，为一线教师们，提供了科学可行的操作方案。

《生命关怀教育》鼓励儿童的个体实践性和慎辨性思维，课程所设置的5大主题学习内容，为学生提供面对所处处境如何评估并做明智选择的锻炼，发展他们认识世界、感知世界和参与世界的社会化实践能力。

《生命关怀教育》课程设置覆盖小学6个学年共60个单元的五大主题课程，包括：

生命之网：学生们了解生物之间的生态关系，以及人类对环境的影响。

生命的感知：学生们学习有感知意味着什么——能感受快乐、痛苦、情绪，以及为什么别人的感受很重要。

关怀与尊重：学生们学习尊重人、环境和动物的重要性，包括如何关爱、照顾他们自己的宠物。

友善相处：学生们学习如何安全、负责地与人、动物和自然界互动。

情感智力：学生们培养关怀和同理心，学习如何在个人生活、社区和更广阔的世界中做出负责任的决定。

生命关怀教育课程包含覆盖一至六年级的6本教师指导手册（简称教案），经国家正规出版流程，第1册教案已于2015年由科学普及出版社正式出版，第2-3册教案已由团结出版社出版，第4-6册教材正在团结出版社出版流程。课程不仅为教师提供了系统科学的教学方案，更有科学的评价系统、教师的能力支持系统。

此项也协助了《指南》中的要求，要科学确定评价重点，既要考评学生的健康认知水平，也要关注学生的健康行为和习惯养成，以及对他人健康行为的影响等。采取多元评价方式，注重学生学习过程及行为表现观察记录的基础上进行评价。有效使用评价结果，发挥评价的诊断促进、反思改进等作用。

因此建议可开展《生命关怀教育》课程，以协助小学教师可以系统科学又不繁重地落实《生命安全与健康教育进中小学课程教材指南》，以推进青少年生命安全教育与健康教育。

【附件】：

教育部关于印发《生命安全与健康教育进中小学课程教材指南》的通知 - 中华人民共和国教育部政府门户网站.pdf

生命安全与健康教育进中小学课程教材目标内容及学科覆盖建议

江苏 3 名 11 岁小学女生坠楼警方通报

关于生命关怀教育课程的介绍说明

提案负责人**【行动亚洲】**

（四）关于风光电项目充分做好生物多样性评估，避免生物多样性保护与绿色发展之间冲突的建议

文/绿会国际部

【案由】：

2021年10月，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見》，指出要将生物多样性保护理念融入生态文明建设全过程，并强调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。在“双碳”目标和生物多样性国家政策的指引下，风光电项目应将环境影响评价做为风光电项目的前置审批程序。

风光电项目多选址为生态脆弱以及受保护区域，如荒漠、湿地、海域等地。这些生态脆弱敏感地带一旦被破坏，就会造成不可逆的影响。因此，要从项目源头做好预防。

“十四五”时期，中国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。一方面，要做好能源供应充足，满足发展的需要。另一方面，全国人民同仇敌忾，团结一心，显示了应对气候变化等环境问题的决心和努力。围绕“以降碳为重点战略方向”这一点，发展清洁能源成为了一个热点。紧锣密鼓的建设中以及国内外相关环境公益诉讼研究显示，清洁能源项目要避免陷入生物多样性保护与绿色发展之间的冲突。

【建议】：

指导思想

风光电项目有必要以生态文明为指导，同时，中国生物多样性保护与绿色发展基金会提出的人本解决方案 HbS 可作为一个重点。它可以作为理念指导，也可

以是行动方案，强调全民参与、采取行动，迎接共同面对问题和挑战，这事关全人类命运的共同体的建设。

具体实践

(1) 做好风光电项目生物多样性评估中对外来入侵物种的防范工作。

在实践中发现、以及权威专家得到再次证实，电力工程建设的一些操作常常导致外来入侵物种扩大到新的领域。以松材线虫病为例，电力线路周边、通讯基塔、铁路沿线、风景区、建筑工地周围都是松材线虫病的高发区域。因为电力建设（尤其是高压电线塔建设）之后包装材料常常被丢弃在山上，而包装材料中带来的寄主，导致了松材线虫病传播、侵染了新的森林。因此，对于电力工程建设，一定要把对于电力建设物资包装材料的妥善处理进行良好的考虑。

(2) 做好风光电项目生物多样性评估中对迁徙鸟类的保护工作。

为满足生产需要，风光电项目选址极具特殊性，而这通常与保护区距离较为邻近。而这些地带天然就是鸟类栖息地，鸟类聚集与生息繁衍。因此有必要识别建设的敏感区，项目选址与其划定距离；此外，也十分有必要加强对极易受到风叶伤害鸟类的繁育，以及对直径更小，生产效率更高的风叶增加研发投入。

（五）关于在我国大力发展生态社区的建议

文/吴道源

【背景】：

十九大明确指出“人民追求幸福美好的生活就是我们的奋斗目标”。2020年十九届五中全会指出：“要完善共建共治共享的社会治理制度，扎实推动共同富裕，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步。”

自2020年新冠疫情爆发以来，无论城市社区还是乡村社区，都成了我们抵抗疫情的最后堡垒。社区的生态化构建以及社区的可持续发展，再次成为了我们关注的焦点。同时今年是我国乡村振兴的第一年，乡村振兴的系统生态化重构也成为了我们思考的问题。

生态社区就是践行习近平总书记生态文明思想，落地到人民追求幸福美好生活的具体落脚点。我们每一个人都为幸福美好的生活努力，去实现生态可持续的社区生活，就是每一个普通百姓为推动生态文明进步所作出的具体贡献。

生态社区最近这几年在国内刚刚开始萌芽，而在国外发达国家，上世纪70年代中后期就开始出现了城市精英的返土归田运动，也就是我们现在出现的城市回归乡村的一种现象。目前在国际上已经有1000多个生态社区，基本上是在某一个地区长期自生长组成的，比如英国的芬虹生态社区，意大利的达曼胡尔生态社区，印度的太阳城，泰国的净土生态社区等。

在我国，由于中华文明自古就是提倡天人合一、道法自然的农耕生活方式和家族式的聚落乡村，因此我们之前的乡村社区原本就是一个一个的生态社区，只是这些年，快速的城市化进程，造成了城乡二元的社会结构以及乡村的凋敝。目前，国家已经提出了乡村振兴的目标；而城市化快速发展导致的问题也让更多的人开始思考回归乡村的生态生活；同时生态文明时代的到来和习主席提出了全球人类命运共同体的方向。相信未来10年，将是中国生态社区发展最蓬勃的十

年。

根据梳理国际国内对生态社区的定义，我们认为生态社区是：“在自然生态、产业生态和社会生态等多维度构建，可持续发展和谐共生的有机体”。他首先是一个有生命的有机体，正如我们是地球这个有机体的一员，我们也是生态社区这个有机体中的一员，与社区中的万物构成一个和谐共生的共同体，而且这个有机体必须是可持续发展的。怎么去实现他呢，那一定不仅仅是在狭义的自然生态这一个维度，还必须在社会生态和产业生态等多维度去共同构建。

我们可以想象一下，把这三个维度的生态画三个圆，产生交集（如上图）。自然生态和产业生态之间的交集应该是生态产品；自然生态和社会生态之间的交集应该是生态的生活方式；而产业生态和社会生态之间的交集应该是生态文明时代共生的生产关系。如果我们在一个社区的范围内实现了“生态可持续的生活方式”、使用和生产的都是“生态的产品”、这里的生产关系也是自由人和自由人的联合体形式的“共生的生产关系”，那么我们这个社区就成为了一个可持续发展的社区，就实现了人民追求幸福美好生活的目标，这样一个社区就是“生态社区”。

根据生态社区发展的实践需要，建议如下：

第一、建议各省成立生态社区研究中心，建立符合我国具体国情的生态社区理论与知识体系。健全生态社区建设的各项指标。推动各级政府制定《生态社区促进条例》，明确生态社区在经济建设和社会治理中的地位和作用。总结国内外生态社区的实践经验，研究开展生态社区试点建设方案，倡议社会各界一起来推动生态社区样板的构建。

第二、加强生态社区的党建工作，推进生态社区党的组织和党的工作有效覆盖。支持和引导企业家重点围绕增强人民群众获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步方面提供服务。如生态自然教育、社区健康中心、生态设计中心、乡村振兴和生态环境保护等领域开展有针对性的社会服务。

第三、构建生态社区的金融支持体系。去年国家成立了绿色发展的产业基

金，可以对生态社区的建设给予产业基金的支持；绿色发展产业基金可以和中国生物多样性保护与绿色发展公益基金联动，探索合作发起设立“生态社区产业投资引导基金，共同推动生态社区的发展。鼓励政府、企业、社会资本、引导基金等参与生态社区事业，探索支持生态社区发展的 PPP 模式；推动生态社区孵化空间、生态社区联盟、生态社区服务平台等服务组织的建设。

第四、着重培养年轻一代在生态生活方式上的实践机制。由于生态自然教育是最好转变生态生活方式的认知路径，因此建议支持各类创新创业大赛设立生态自然教育赛道，鼓励高校开设生态自然教育相关课程，开展生态自然教育研究，举办生态自然教育项目竞赛和实践活动。在新一代创业者当中增强生态自然教育意识，建立在生态自然教育中发展的职业路径，鼓励生态自然教育队伍的发展壮大。这将对乡村振兴和城市生态社区的发展起到极大的推动，是能够更好的落实人民追求美好生活这个目标，更快实现生态文明的社会和中华民族的伟大复兴。

（六）关于加快《生态补偿机制条例》出台的建议

文/绿会国际部

【案由】：

我国对生态补偿的探索持续了几十年之久。尽管国内方面，2021年9月12日，为深入贯彻生态文明思想，进一步深化生态保护补偿制度改革，加快生态文明制度体系建设，中共中央办公厅、国务院办公厅已经印发了《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》。地方也根据《意见》进行横向以及纵向的改革探索。然后更加具体，可以操作的《生态补偿机制条例》却迟迟没有出台。本提案旨在提供一个具体、可操作的“小而美”定向生态保护补偿机制试点建立的建议。

春秋两季，候鸟如千军万马开启迁徙之旅，在邻近湿地的农田周边形成一道独特的风景线。然而候鸟越冬给停留的农田以及湿地带来“人鸟冲突”问题。在这种情况下要求我们探索季节性保护地管理模式，按候鸟实际越冬范围实施定向生态补偿，实现人与鸟合理永续利用资源的可持续发展目标。这种生态补偿方式可以很好地兼顾农民的生计和生物多样性保护，维系湿地的正常功能，遏制濒危鸟类毒杀和盗猎，还能助力乡村振兴，建设美丽乡村，让人记得住乡愁。

国际方面，随着我国在全球环境治理中发挥的作用越来越突出，在多场国际公约的谈判中频频传来捷报，越来越多的生态文明主题下的会议也在中国举办，其中湿地也是其中一个重点（比如2022年《国际湿地公约》COP-14将在湖北武汉举办）这都为我国不断提高深度参与甚至引领环境治理的自信心。自信来源于理论、实践的探索和突破。

尽管如此，建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来。考虑到我国全球化战略布局与可持续发展的要求，我国要想成为引领发展中国家协调生态文明与经济发展关系的大国典范，就必须完善并扎实推进诸如生态补偿机制等生态环境保护相关政策与法律。

【建议】：

指导思想：

在生态文明思想指导下，中国生物多样性保护与绿色发展基金会提出的邻里生物多样性保护(BCON)可以作为小微湿地以及农田生态补偿机制建立重要内容。邻里生物多样性保护(Biodiversity Conservation in Our Neighborhood, 简称BCON)是由中国生物多样性保护与绿色发展基金会发起创立的自然保护倡议，在人民群众的生产生活中保护生物多样性。旨在发掘人类活动密集的地区有效保护生物多样性的最佳实践，兼顾保护和发展，协同可持续生计和生物多样性保护。

具体实践：

识别候鸟迁徙规律和路线，把握迁徙鸟类生活特点，做好鸟类生物多样性评估。

确定邻近湿地农田的总体分布以及特点，包括种植作物种类等，以建立一个多元化的农田体系。

相关部门与有意愿的农户协商并签订条约：邻近湿地的农田农户收割后，暂时不采取翻地措施，禁止在邻近湿地附近放牧，禁止人力捡拾土地里剩余粮食，将粮食留给停留候鸟，作为补给。并由相关部门对农户提供补贴。翻地可以错开候鸟停留季节。

候鸟迁徙停留地可以打造“生态友好的农产品”品牌，结合当地历史以及发展需要，宣传当地文化与自然风光，助力乡村振兴。

实践意义

提高农户收入。

减少候鸟盗猎以及毒杀，保护鸟类生物多样性。

让农户通过此种实践体会国家、政府以及社会层面对生态文明保护的认识以及重视。

带动当地农产品、文化以及旅游业的发展，助力乡村振兴。

（七）关于在湿地公园规划和建设中加强栖息地保护的建议

文/让候鸟飞

【摘要】

国务院办公厅于 2004 年下发的《关于加强湿地保护管理的通知》提出在不具备建立自然保护区条件的湿地区域，可以采取建立湿地公园等多种形式加强保护管理，扩大湿地面积，提高保护成效。国家林业局于 2005 年发布的《关于做好湿地公园发展建设工作的通知》将湿地公园列为国家湿地保护体系的重要组成部分，指出发展建设湿地公园是落实国家湿地分级、分类保护管理策略的一项具体措施。湿地公园是指拥有一定规模和范围，以湿地景观为主体，在保护湿地生态系统的基础上，兼顾湿地生态系统服务功能展示、科普宣教和湿地合理利用示范，蕴涵一定文化或美学价值，可供人们进行科学研究和生态旅游，予以特殊保护和管理的湿地区域。在“全面保护、科学修复、合理利用、持续发展”的方针指导下，我国湿地公园规划与建设工作的步伐很快，以北京市为例，《北京市湿地公园发展规划（2011-2020 年）》共规划了 42 处湿地公园，计划其中国家级湿地公园达到 6 个，其余为县级或市级湿地公园。

在湿地公园规划和建设实践中，我们注意到有重开发轻保护、重人工轻自然的现象；尤其在湿地生物多样性和栖息地保护方面，“全面保护、科学修复”的原则未能得到充分贯彻，甚至有“以修复之名行破坏之实”的现象发生。具体而言，有以下三个问题：

一是编制湿地公园项目的可行性研究报告和环境影响报告时，生物多样性本底调查和栖息地调查不充分，援引的数据多有错漏，因此对项目的生态环境影响分析和评价未建立在与事实相符的论据上，欠缺科学性；提出的生态保护措施也不能满足生物多样性和栖息地保护的需求。

二是湿地公园的植被改造和设施建设一般以提升景观效果为主导，可能对野生动物的适宜生境造成破坏。如为丰富景观层次以人工栽植的乔木、灌木替代

湿地原有的大片挺水植物，破坏鸟类筑巢孵化的场所；又如建造护岸导致小型兽类无法便利地饮水，等等。

三是湿地公园的运营管理仍遵循园林绿化管理思路，生态保护意识不足。如定期使用杀虫剂养护植物，致使鸟类及其它野生动物的天然食物来源大幅减少。

基于此，我们建议：

一是对已规划和投入建设，特别是涉及国家重点保护野生动物栖息地的湿地公园项目开展环评文件回溯。对于生物多样性本底调查和栖息地调查不足或数据不规范的，暂缓湿地公园建设，补充生物多样性调查和栖息地调查；基于科学、全面的调查数据重新评估项目的生态环境影响，制定并施行相应的生态保护措施。

二是在规划湿地公园的植被和设施建设时，广泛听取社会各界意见，组织生态学、鸟类学、兽类学、保护生物学等多学科会商。请相关专家就生物多样性保护和栖息地保护的需要，对湿地公园规划和建设提出指导意见。

三是在湿地公园的运营管理过程中，请生态学、鸟类学、兽类学、保护生物学等多学科专家在生物多样性保护和栖息地保护方面给予指导。

生物多样性类建议（二十二篇）

一、遗传（基因）多样性

（一）关于建立国家珊瑚种质库的建议

文/陈宏

2020年11月22日，习总书记说：“构筑尊重自然的生态系统，中方支持二十国集团在减少土地退化、保护珊瑚礁、应对海洋塑料垃圾等领域深化合作，打造更牢固的全球生态安全屏障”。保护珊瑚礁不仅仅是简单的环保行动，也是中国参与国际生态治理的重要抓手。

一、现状

根据世界珊瑚礁学会的调查，全世界的珊瑚礁处于衰退的趋势，我国有的科学家调查认为中国局部海域珊瑚礁近几十年来衰退了80%，总体衰退明显。

作为我国最珍贵的海洋物种种质资源之一，2021年2月5日，国家林业和草原局、农业农村部发布的国家重点保护野生动物名录中，新增了石珊瑚、角珊瑚所有种、以及苍珊瑚、水螅珊瑚、竹珊瑚等等都500多种珊瑚为国家二级重点保护动物。2006年热海所在国家海洋局等的支持下在三亚繁育了三千株珊瑚，我国珊瑚繁殖首次开展了规模化的珊瑚培育，后又经两轮海南省重大科技专项支持，该机构在中国培育了20多万株珊瑚，到2019年占全国的珊瑚培育总量的80%，上述工作为南海珊瑚礁的生态保护实践积累了深厚的科学与技术积淀。

我国科学家最近的一些研究证明，石珊瑚的造礁作用在虫黄藻的协作下是一个碳汇的过程，珊瑚礁占海洋的面积约有2%，我国有巨大的珊瑚礁资源，健康的石珊瑚对于碳中和的贡献一直没有被关注，在应对全球气候变化过程中，珊瑚应有积极的贡献。

为加强南海珊瑚礁的保护，中国生物多样性保护与绿色发展基金会还与热海所一

道，2016 年在西沙永乐环礁设立中华珊瑚保护地，通过多年的保护与研究，促进了南海珊瑚的保护。

二、存在问题

珊瑚礁衰退严重

近三十年来三亚的珊瑚礁退化了 80%以上，现在鹿回头小东海海域曾经退潮能见到的成片活珊瑚已难以见到，若不加以特别增殖，珍贵的珊瑚礁资源将会进一步的退化。三亚如此，全国其他珊瑚礁海域也有类似问题。

缺少种质资源

珊瑚礁的生态修复，种质资源是核心。但是我国至今还没有规模化的珊瑚苗种基地，缺少种质资源的支持，建设国家级的种质库，将解决这一卡脖子的问题，为我国珊瑚礁的生态修复提供宝贵的种质资源。

三、建议

建议国家在三亚成立“国家珊瑚种质库”，该种质库以我国 500 多种珊瑚为主，同时也收藏世界其它海域的珊瑚物种，包括红珊瑚；

建议该国家珊瑚种质库在现有的海南珊瑚种质库项目基础上升级，以充分衔接现有的科研支撑条件，其中野外库设立在三亚凤凰岛、陵水黎族自治县新村潟湖潟湖，及三沙市的永乐环礁，在涉外条件允许时，在世界珊瑚最多的国家印度尼西亚合作设立海外分库。室内库建在海南南海热带海洋研究所内；国家级珊瑚种质库不仅作为种质资源的保种基地，还是珊瑚基因库，深入开展珊瑚基因资源的研究，发掘珊瑚的荧光蛋白、耐热蛋白等珊瑚蛋白。此外，研究不同珊瑚的生态学特点，筛选快速成礁的珊瑚，为岛礁保护和珊瑚礁生物多样性服务；

建议由科技部牵头，农业农村部、环境保护部、自然资源部、海南省参与。

二、生态系统多样性

(一)关于提升大型水电站建设前后濒危水生生物栖息地质量(监测) 建议

文/荒野寻梦

【案由】：

持续的科学研究和监测，大型水电站的环境影响评价报告均清晰的指出，水电站的建设会对河流生态带来严重影响。具体表现为水电站大坝通过改变河流水文环境，进而对水生生物的栖息地（产卵场，索饵场，越冬场）产生深远影响。比如阻断鱼类洄游和索饵的通道，比如破坏其产卵环境导致鱼类无法产卵，进而无法繁育。

为了减轻这种生态影响，国家职能部门已经推出了不少法律，法规和管理办法。但在现实执行中，因为缺乏社会参与和监督，水电站往往重视工程性措施和人工增殖放流，而轻视栖息地的保护和管理。落实有质量的栖息地保护措施，可以为鱼类，尤其是濒危鱼类留下必要的生存空间，关乎一个物种的生死存亡。

【内容】：

长江重要支流大渡河上游正在建设的四川巴拉水电站，其环评显示，该电站将淹没两处国家一级保护动物，同时也是极危鱼类川陕哲罗鲑的产卵场，这对栖息地已经退无可退的川陕哲罗鲑来说，关乎生死存亡。

2018年以来，让鱼儿游志愿者团队持续关注和依法监督着水电站建设方各项鱼类保护措施落实，也观察着四川省职能部门对该水电站的例行监管工作。根据生态环境部环评批复的要求，巴拉水电站业主单位需要配合相关部门组织编制《大渡河上游鱼类栖息地生境保护总体规划》实施方案，建立综合协调、管理与经费分摊机制，明确关键时间节点，落实规划确定的各项保护措施。

在实施方案获得四川省生态环境厅批准前，不得实施截流。巴拉水电站业主单位需要组织开展大渡河上游川陕哲罗鲑资源调查评价，系统掌握其资源量和重要生

境分布情况，蓄水前形成科学考察报告，报送四川省环境保护厅和生态环境部。就阿柯河作为栖息地进行保护的可行性开展研究，根据研究结果考虑是否进一步扩大栖息地保护范围。配合相关部门，按照四川省人民政府的要求，在规划的鱼类栖息地保护河段，划定保护区。

根据我们保护的工作，还出现了野蛮施工导致水土流失，在鱼类增殖站完工前就开展电站主体工程等违法法律要求的事情。这些行为经过社会监督，已经得到有关部门的查处。

比起建设过程中的规范施工问题，栖息地的保护工作因为信息不公开不透明，现场难以观察，给社会监督和公众参与带来不小的困难。更重要的是，这个问题在大型水电站建设中十分普遍，且往往关乎濒危鱼类保护的成败。栖息地保护为什么重要的典型案例是中华鲟，人工每年增殖放流种群十分庞大，但因为其栖息地已经丧失，中华鲟无法完成自然繁殖。

因此，需要将大型水电站建设中的栖息地保护问题作为水电站建设中首先应该考虑的环保问题，优先予以识别和对待，应该制定专门的公众参与办法，鼓励公众和社会组织协助职能部门对水电站建设中的栖息地保护工作予以监督。基于

以上考虑，我们建议：

- 1，生态环境部门应该联合其他职能部门出台基于大型水电站建设中涉及鱼类栖息地保护内容的管理办法。办法应该涉及栖息地保护信息公开制度，公众参与和社会组织参与办法，职能部门例行通报会制度，社会监督机制及反馈机制。
- 2，基于以上管理办法，在实践中快速建立由当地职能部门主导，社会组织 and 公众（专家，媒体）参与监督的栖息地保护和管理模式。生态环境部门负责该模式的推广，落实和升级工作。
- 3，将栖息地保护的质量作为水电站开发前后环境保护的核心工作予以对待和考量。

提案负责人【让鱼儿游】

（二）关于建议将社区保护地纳入国家自然保护地体系的建议

文/绿会研究室

【内容】：

自然保护地是进行生态建设的核心载体，在维护国家生态安全中居于首要地位，发挥着保护生物多样性、保存自然遗产、改善生态环境质量的重要作用。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出要“建立国家公园体制”，标志着我国进入自然保护地建设与发展的新时代，开始由以自然保护区为核心向以国家公园为主体的自然保护地体系转变。这一转变是来自中央的顶层设计，是在对过往几十年自然保护工作经验、分析国情、厘清思路的基础上，对原有管理体系和既有利益格局进行的重大调整和系统部署。

一、我国国家自然保护地体系的基本现状

自1956年，第一个自然保护区（地）——广东鼎湖山自然保护区建立以来，截止2019年底，全国共建立各级、各类保护地逾1.18万个，保护面积占全国陆域国土面积的18%，管辖海域面积的4.1%，高于世界平均水平。基本形成了类型比较齐全、布局基本合理、功能相对完善的自然保护地体系。然而，随着保护地数量逐渐增多，保护地空间区域交叉重叠、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题愈发凸显。2018年，新一轮国务院机构改革，结束了自然资源及保护多头管理的局面，实现了由一个资源综合部门——自然资源部来管理，并确立了建立以国家公园为主体的自然保护地体系的总体方案和指导意见。根据2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》（以下简称，《指导意见》），将对现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区（点）、自然保护小区、野生动物重要栖息地等各类自然保护地开展综合

评价，按照保护区域的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理、调整和归类，按生态价值和保护强度高低依次划分为3类：国家公园、自然保护区和自然公园，逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统。

二、国家自然保护地体系可能的不足

《指导意见》指出，以国家公园为主体的自然保护地体系，强调了对国家代表性的、典型的、重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观的既严格保护又根据各类自然保护地功能定位，实行差别化管控的管理体制。虽然我国已建设的保护地数量和保护面积已高于世界平均水平，但是仍有一些不那么有国家代表性、不够典型的自然生态系统、珍稀濒危动植物的分布区并未受到保护。以滇金丝猴（国家一级保护，濒危EN）为例，根据2004年的调查结果显示，野外现存滇金丝猴15群中，仍有3群约280只在保护区外[1]。无独有偶，据2015年平晓鸥等对普氏原羚（国家一级保护，极危CR）的调查结果显示，该种分布在青海湖周边的12个分布区中，有2个分布区完全不在任何保护区范围内，有4个分布区在保护区周边[2]。这样的实例不胜枚举。从国家层面来说，保护经费、人员配备终究是有限的，确实很难做到将每一个受保护的生物及其栖息地纳入保护区内。

而社区保护地恰恰能补足现国家自然保护地这方面的不足。

三、什么是社区保护地？

社区保护地，国际上也被称为原住民和社区保护地（Indigenous Peoples' and Community Conserved Territories and Areas，简称ICCAs），为自然保护地类型的一种。世界自然保护联盟（IUCN）将社区保护地定义为“包括重要的生物多样性、生态系统服务和文化价值，通过习惯法或其它有效途径，由原住民和当地社区自愿保护的自然的或人工改造的生态系统。”社区保护地的提出，源于许多原住民和社区都与他们周遭的自然资源和生物多样性紧密相连，他们生于斯长于斯，他们的生产、生活、传统知识、精神需求、文化习俗都与这些自然资源和生物多样性交织在一起，他们与自然的关系远比划出一块土地设立保护区要复杂得多。如藏族的“神山圣湖”、傣族的“竜山”和彝族的“神树林”等，这

些特有的自然保护传统，形成了众多事实上的社区保护地。

我国已在青海、西藏和云南等地开展了社区保护地的建设尝试，如青海的措池社区保护地，覆盖面积约 2440 平方公里，保护地管理权属于当地村民，由村委会代表村民管理。该社区保护地自发成立“村级巡护队”，每年定期在指定的 17 个区域内进行野牦牛反盗猎巡查[3]。还有，中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称，中国绿发会）提出的“中国绿发会保护地体系”，其核心是基于社区，以社区人民为中坚力量，广泛吸纳社会力量参与的保护地体系。地方政府、社会组织、民间保护团体、个人等均可以提出申请成立中国绿发会保护地，以生物多样性保护和人文遗传保护为主，中国绿发会主要通过保护政策、技术方法、法律支持、募集资金、媒体宣传等形式对保护地的建设给予支持。以保护大鸨（濒危 EN）为例，它先后共建立了 7 个大鸨保护地，由点到线，再到形成网络，横跨五个行政区划，全方位保护大鸨的越冬地、繁殖地和迁徙歇脚地，几乎大鸨飞到哪就一路将保护地建到哪。通过科普宣传，广泛发展、支持当地野保志愿者开展巡护救助、拆鸟网、捡拾毒饵等，为大鸨年复一年的迁徙保驾护航。

四、社区保护地可提高自然保护地体系的保护效力，建议纳入现国家自然保护地体系

目前，我国这些社区保护地既没有得到法律认可，也没有得到当地政府的官方认可，主要是在国际和国内非政府组织支持下开展保护活动，还时常会被当地政府视为“添乱”而被排斥。然而，这些社区保护地却是自然生态环境以及生物多样性保护最广泛的群众基础，他们有的可能没有藏族、傣族和彝族等少数民族同胞们那样深厚的传统文化和信仰的牵绊，但是对故土的热爱，保护生态环境改善人居环境的心愿是一样的。

而且，社区保护地，可以不受保护区勘界、审定的约束，可根据物种的迁移路线、物种栖息地的变化而随之改变。没有了这些约束，社区保护地将是对国家自然保护地体系最好的补充。通过对未列入保护区的物种栖息地加以保护，能有效地把我国现有的破碎化的栖息地之间的连接建立起来，提高现国家自然保护地体系的保护效力。同时，社区保护地一般为自主成立，具有强烈的主观能动性，能够最大限度地调动当地民众的积极性和参与度，有利于提高全民保护意识，建

立健全公众参与自然保护的长效机制。

因此，建议自然资源部和生态环境部从顶层设计国家自然保护地体系时，将社区保护地纳入其中，明确社区保护地对自然保护的贡献，使其获得法律和政府的官方认可。并进一步的，开展社区保护地试点或是从已有的社区保护地（如少数民族的“神山神树”、中国绿发会保护地等）的建设和运营过程中总结经验，制定相应的法律法规或规章制度，规范社区保护地的行为。

参考文献：

- [1] 龙勇诚，武瑞东. 滇金丝猴 (*Rhinopithecus bieti*) 种群数量最新调查结果[C]. 灵长类资源的保护与利用：中国扶绥国际灵长类研讨会论文摘要集, 2006: 11.
- [2] 平晓鸽，李春旺，李春林，汤宋华，方红霞，崔绍朋，陈静，王恩光，何玉邦，蔡平，张毓，吴永林，蒋志刚. 普氏原羚分布、种群和保护现状[J]. 生物多样性, 2018, 26(2): 177-184.
- [3] 李晟之. 社区保护地建设与外来干预[M], 北京大学出版社, 2014.

(三)关于加强环境解说系统建设推动粤港澳大湾区生物多样性保护与生态文明发展的建议

文/绿会国际环境专项基金

【案由】：

粤港澳大湾区建设是习近平同志亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家战略，是新时代推动形成全面开放新格局的新举措，也是推动“一国两制”事业发展的新实践。作为我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，粤港澳大湾区在国家发展大局和“一带一路”建设中具有重要战略地位，也是落实 COP15《昆明宣言》、践行生物多样性保护与生态文明发展的重要区域经济体。

环境解说(environmental interpretation)，是用环境教育的方法，将生物多样性保护、自然保护、生态文明发展的专业信息转化为公众易于理解、并有兴趣了解的表述方式，进而实现一种更有效的传播、沟通和教育。基于粤港澳大湾区在经济、政治、生态、文化和国际交流领域的重要战略意义，建议尽快加强“环境解说系统”建设，为粤港澳大湾区的生物多样性保护和生态文明发展提供先进、权威的信息发布和公众科普教育的知识共享平台。

【内容】：

粤港澳大湾区包括香港特别行政区、澳门特别行政区、广东省广州市、深圳市四大中心城市，和珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市 7 个重要节点城市，总面积 5.6 万平方公里，总人口约 7000 万人。2019 年 2 月中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》，纲要指出粤港澳大湾区发展要坚持绿色发展、保护生态的基本原则，为居民提供良好生态环境，建设宜居宜业宜游的优质生活圈，促进大湾区可持续发展。《纲要》第七章“推进生态文明建设”对粤港澳大湾区生态文明建设做了具体部署，包括打造生态防护屏障、加强环境保护和治理、创新绿色低碳发展模式三个方面。

《粤港澳大湾区人口密集，产业聚集度高，发展空间面临瓶颈制约，资源

能源约束趋紧，生态系统的承载压力较大。加强生物多样性和生态系统保护与修复、推动生态文明发展，是大湾区建设世界一流湾区的关键基础条件，也是重要目标要求。

生物多样性保护与生态文明发展，是“十四五”规划的重要内容，也是实现高质量发展、践行人类命运共同体-地球命运共同体的重要方略与关键内容。该领域涉及范围广泛、专业复合、领域众多；亟需建立系统的专业内容分享系统和公众参与平台。随着环境教育和生态文明建设的发展，在践行“两山”理论、处理人与野生动物关系，以及抗击疫情和治理污染等一系列生态议题中，公众亲近和认识自然的需求日趋强烈。

生态文明建设与生物多样性保护的重要性不仅需要传播，更需要更多公众的关注和参与。环境解说作为连结人与自然的重要方式，具有不可或缺的重要社会意义。

通过对中国生物多样性科普教育发展现状、环境解说公众满意度情况、粤港澳大湾区生态保护及存在问题的了解与调研，我们认为：环境解说有利于增进生物多样性保护的全民参与和成果共享。它通过传达自然和人文环境特性，增进公众对资源及其意义的理解与欣赏，并经由愉快的体验产生对环境的关怀，培养积极参与生物多样性保护与生态文明建设的态度和行动，兼具教育、体验、游憩、资源保护、科普传播和经济功能，是满足公众需求，实现生物多样性保护、保护地环境教育和生态可持续发展的有效途径和必然选择。

环境解说系统是基于环境解说子系统构建的多学科交叉融合的内容体系，是一种链接供给侧与需求端的信息沟通方式。供给侧依托生态系统多种服务功能内涵，通过多种媒介方式，调整现有解说媒介在主题、空间、时间三维结构的配置；凝练自然、人文、行为等主题维度结构，界定点、线、面、网的空间维度结构，细化高峰期和低峰期的时间维度结构，更有效地促进生物多样性保护信息发布与生态文明科普教育功能，同时有利于开展公众环境行为引导工作，并为相关研究提供必要的结构化信息与资讯采集平台。

粤港澳大湾区的发展具备良好的地缘优势、产业基础和资源禀赋优势，但是在生物多样性保护及生态文明发展方面却差强人意，甚至出现珠江河口系统堵

塞、红树林生态系统遭受严重破坏等问题。有鉴于粤港澳大湾区生态文明发展的重要性、迫切性、紧迫性，以及环境解说在生物多样性保护与生态文明发展进程中发挥的重要作用，我们建议：尽快加强环境解说系统建设，为粤港澳大湾区的生物多样性保护和生态文明可持续发展提供资源信息平台、生物多样性系统支持和生态文明动力基础。具体建议包括：第一，基于生物多样性资源调查的环境解说系统内容建设；第二，环境解说媒介载体的开发与创建；第三，多学科合作研究，为环境解说系统建设提供专业支持，包括植物学、图形学、地理信息系统等；第四，聚焦粤港澳大湾区建立环境解说系统协同建设实验基地，为环境解说系统建设积累实践经验。

中国绿色发展与生物多样性保护发展基金会

国际环境专项基金

2022年1月20日

三、物种多样性

(一) 关于开展全国沙棘遥感监测的建议

文/绿会宣传部

【案由】：

沙棘的生态效应被广泛关注和利用，但由于沙棘资源数量和分布数据的完整性和可靠性不足、大面积精准监测技术的研发和应用实例极少、大范围的沙棘生态效应缺少科学评价等问题和困难阻碍了沙棘生态效应的进一步发挥，特别是阻碍了沙棘在防风固沙、保持水土，维护生物多样性和生态系统安全方面的所发挥作用的深入。为了更好地保护天然沙棘资源、科学种植和管理沙棘，建议水利部牵头开展全国沙棘本底遥感调查与空间制图、沙棘质量与健康遥感动态监测工作。

【内容】：

沙棘 (*Hippophae rhamnoides* L.) 是胡颓子科、沙棘属落叶性乔灌木植物，生长快且根萌蘖力强，具有广泛的适应性，是防风固沙、保持水土、改善生态环境的优良树种。在陡险坡面上，沙棘可利用其串根萌蘖特性增强绿化；在防洪沟道中，沙棘可利用其抗冲刷能力阻拦洪水下泻、提高沟道侵蚀基准面；在黄土地貌区域，沙棘可减少 80% 地表径流、75% 表土水蚀和 85% 风蚀、截留 8.5%-49.0% 降水、减少 4-6 倍冠内土壤水分蒸发。沙棘在生态环境治理中的作用日渐突出，得到了广泛的关注和利用。

沙棘耐寒、耐旱、耐瘠薄及迅速繁殖成林的特点，成为治理黄土高原水土流失的“法宝”或“秘密武器”。通过最近许多年许多地方的实践，沙棘能够在最恶劣的环境下生存、繁殖，并以最快的速度形成植被，发挥水土保持的作用。黄河流域或黄土高原水土流失地区，也是一般的造林难以成活的地区，而这种“非宜林地”却是水土流失的主要策源地，其面积远远大于能造林的地区。而沙棘能

在这些困难地区迅速成林。

同时，沙棘还是一种非常有用的经济植物，它的果实极富营养及生物活性物质，正被用来制造多种食品，保健品和药品。沙棘的叶子能制保健茶，也是很好的饲料，枝干是很好的薪柴。沙棘还是少有的几种能固氮的木本植物之一，能生长在极其贫瘠的土地上并能培肥地力。

目前，我国沙棘总面积约 3107 万亩，占全世界沙棘的 90%以上，沙棘的 7 个种、10 个亚种中就有 6 个种、7 个亚种生长于我国，主要分布在“三北”地区，包括东北、华北和西北的生态脆弱区，促进了当地的生态建设。然而，由于缺乏精准监测相关技术的应用示范、人工种植管理成本高且灌溉耗水大等因素的影响，我国天然沙棘林的保护措施不足、沙棘规模化种植和管理仍面临着推广和技术受限的困境。

为了进一步保护天然沙棘资源、科学种植和管理沙棘，保障沙棘林生态效益，管理者需要依靠一系列准确及时的沙棘数量、生理生化信息为栽种、灌溉、施肥、病虫害防治计划和决策提供基础数据。我国卫星遥感技术经过几十年的发展，获取数据的时间分辨率、空间分辨率、光谱分辨率和辐射分辨率取得了突破性进展，可以支撑沙棘数量、生理生化信息的高效、精准监测和生态效应评价。

因此，建议由水利部牵头在全国范围内开展沙棘本底遥感调查与监测工作，为进一步发挥沙棘的生态价值和经济价值奠定基础。

（二）关于建设沙棘碳汇林，加快我国“三北”地区水土流失防治和土地荒漠化治理，推动绿色发展的建议

文/绿会宣传部

【案由】：

沙棘是一种兼有生态、经济和社会效益的多功能植物资源。我国开发利用沙棘 30 多年的实践证明，种植沙棘是一项有效治理水土流失、防止土地退化和荒漠化的最有力也是最有效的生物措施。

沙棘的根、茎、叶、花、果，特别是沙棘果实含有丰富的营养物质和生物活性物质，被广泛应用于食品、医药、轻工、航天、农牧等国民经济的许多领域，具有巨大的经济潜力。沙棘适生林主要分布在我国“三北”地区，而且在我国“三北”防护林的建设中，沙棘是重要的树种之一，经过多年大面积种植，起到了防风，固沙，保持水土等作用，使“三北”地区的区域性生态环境得到改善。因此，大力发展沙棘种植对我国“三北”地区水土流失防治和土地荒漠化治理，农民防贫致富具有深远的意义，是促进“三北”地区生态经济和经济生态良性互动的一条有效途径。

近年来的研究证明，沙棘林具有很强的固碳能力。据测定，沙棘经济林的净固碳能力为每公顷 4095 吨（鄂尔多斯地区沙棘碳汇计量研究测定），高于大多数森林植物的固碳能力。因此，大规模种植沙棘不仅具有生态效益、经济效益和社会效益，同时还有巨大的固碳效益。建议在“十四”五期间，在我国“三北”地区，建设 300 万亩沙棘经济林，为我国“双碳”目标早日实现做出贡献。

【内容】：

沙棘生长快且根萌蘖力强，具有广泛的适应性，是防风固沙的绿色屏障，是改良土壤的固氮能手，对植被绿化有高效作用，是生态建设的先锋树种。在黄土地貌区域，沙棘可减少 80% 地表径流、75% 表土水蚀和 85% 风蚀、截留 8.5%-49.0% 降水、减少 4-6 倍冠内土壤水分蒸发。沙棘在生态环境治理中的作用日渐突出，得到了广泛的关注和利用。

沙棘耐寒、耐旱、耐瘠薄及迅速繁殖成林的特点使其具有强大的水土保持

能力，成为治理黄土高原水土流失的“法宝”或“秘密武器”。通过最近许多年许多地方的实践，沙棘能够在最恶劣的环境下生存、繁殖，并以最快的速度形成植被，发挥水土保持的作用。黄河流域或黄土高原水土流失地区，也是一般的造林难以成活的地区，而这种“非宜林地”却是水土流失的主要策源地，其面积远远大于能造林的地区。而沙棘能在这些困难地区迅速成林。

我国在黄土高原开展的沙棘生态建设工程，成功地治理了水土流失、减少入黄泥沙、改善区域生态环境，对推动黄河流域生态保护和高质量发展发挥了重要作用。以晋、陕、蒙交界的砒砂岩地区为例，经过 20 多年的沙棘生态建设，昔日寸草不生的砒砂岩区呈现沟底郁闭、沟坡连片、绿染荒原的喜人景象，取得了良好的生态、经济和社会效益。水土流失面积减少 53.6%（强度以上侵蚀面积减少 82.2%），减幅较黄土高原地区高了 6.1 个百分点，呈现面积、强度双下降趋势。种植 5 年后沟道中沉积的泥沙厚度为 20 至 120 厘米。项目区种植的 800 多万亩沙棘，每年可形成 3000 万吨的拦沙能力。项目区农牧民不仅可以从项目中获得劳务收入，还可以通过后期采果、采叶获得部分收益。据调查，项目区的农牧民每年种植沙棘 20 天，人均可获劳务收入 2 000 元。有水肥管理的沙棘经济林丰产后，亩均年收益可达 1 000 元。种植和采果大户，每年户均能增加 10000 元的采果收入。

全面推进黄河流域沙棘生态工程建设，治理水土流失，减少入黄泥沙，以实际行动实践“绿水青山就是金山银山”的理念，是习近平生态文明思想的具体体现。也是实施乡村振兴和巩固脱贫攻坚成果，改善区域生态环境，筑牢生态安全屏障的需要。

研究表明森林在碳吸收方面发挥重要作用，是目前世界上最为经济的“碳吸收”手段。森林碳汇是解决气候危机应对碳中和的高效途径。但是，在我国国土资源中，可耕地面积有限，不可能拿出更多的土地来营造大面积的森林。可是，我国有占国土面积 37% 左右的荒漠和半荒漠化土地有待治理，待修复矿山破坏土地 157 万公顷。普通的森林植物很难在荒漠化的土地上生存。沙棘可以在降雨量 280 毫米的地区生长。沙棘在砒砂岩地区的实践已经证明，种植沙棘是防治水土流失，治理荒漠化土地的有力措施。我国也只有荒漠和半荒漠化土地可以用来营造大面积的碳汇林，并西部地区大量待治理和复垦矿区废弃地用来营造沙棘碳

汇林。因此,我们建议在内蒙古自治区的鄂尔多斯和新疆的北疆地区,在“十四”五期间建设 300 万亩沙棘碳汇林。

建议由中国生物多样性与绿色发展基金会-国际环境基金牵头,会同国家发展和改革委员会、生态环境部、国家林草和草原局、中国科学院等部门一起制定沙棘碳汇林的发展规划,并优先纳入全国碳交易市场,让沙棘这一宝贵的生物资源为我国早日实现“双碳”目标做出应有的贡献,为世界的可持续发展贡献中国智慧和力量。

吕荣森

中国科学院成都生物研究所研究员 世界沙棘协会理事

中国生物多样性保护与绿色发展基金会国际环境基金顾问

【附件】：

收文(14)号 | 份
2001年11月18日

中华人民共和国国家发展计划委员会

温家宝、怒诚同志阅。

计农经[2001]2434号

温家宝 11月18日

接转州用

国家计委关于加强沙棘

在生态环境建设中作用有关问题的报告

管见并。行。

请阅此函。

温家宝副总理：

遵照您的批示(传 6815 号),我们对王定国同志的信和有关专家“关于进一步加强沙棘在我国西部生态环境建设中作用的报告”等进行了认真研究,并邀请水利部、科技部、林业局有关同志进行专门协商取得共识。现将有关情况和我们的意见报告如下。

周理

12.1.

请阅此函

一、我国沙棘开发的基本情况

沙棘不仅在治理水土流失、快速恢复植被方面具有显著作用,而且因其果实和叶可应用于开发食品、药品和保健品,经济开发潜力也很大。早在一千多年前,沙棘就已经是藏药、蒙医中的一味重要成分。近 10 多年来,我国已累计种植沙棘 2000 多万亩,沙棘面积在 20 万亩以上的县增加到 20 多个。沙棘产业也有了较大发展。据水利部沙棘中心统计,目前全国有沙棘企业 200 多家,分布在北京、河北、山西、内蒙、辽宁、四川、甘肃等省(自治区、直辖市),产品包括药品、保健品、食品、化妆品等几十种。同时,沙棘优良品

请阅此函 5/12 刘

12.4 印

清庭生

阅叶按阅

局长批阅

沙棘问题

迟延有封到

同办林工部

— 1 —

马、770

原件存档,印件送

家第385号

国务院收文

种的选育等基础研究工作和沙棘产品开发等实用研究工作也在逐步开展,并取得了可喜成果。目前我国在沙棘育苗、育种方面处于国际领先地位。沙棘资源的利用与产品开发等方面总体上落后于国外。

近年来,我委结合生态环境建设和水土保持工作,积极支持在三北等适宜沙棘种植的地区发展沙棘种植、改善生态环境工作,并把在晋陕蒙砒砂岩区实施沙棘生态工程写入了《全国生态环境建设规划》。1998年以来,我委会同水利部、农业部和国家林业局,把种植沙棘作为一项重要的生物措施列入重点地区生态环境建设综合治理工程中,并在建设投资上给予支持。

二、下一步工作建议

多年来的实践说明,沙棘的优势在于生态效益、社会效益、经济效益的最佳结合。开发其经济价值,让广大农民通过种植沙棘获得比较合适的经济收益,才能有效地提高沙棘的成活率和保存率,推动水土流失治理步伐,同时推动沙棘产业的进一步发展。

今后,我委将继续商有关部门,在三北地区各类生态环境建设项目的中央投资中,拿出一部分作为沙棘种植的专项资金,在适宜沙棘生长的地区,扶持、引导、鼓励群众种植沙棘,加快沙棘种植规模的增长速度。

鉴于水利部门在沙棘的种植、育苗育种和新品种引进、沙棘产品的产业化、国际交流等方面,已经做了大量工作并初具规模,今后仍请水利部会同科技、林业、农业等有关部门,结合水土保持工

作开展沙棘的开发利用工作。科研推广等工作,由水利部商有关部门争取科研经费,通过公开招标的方式,组织国内外科研单位实施,努力提高我国的沙棘开发利用水平。同时,请水利部商有关部门和地方,研究提出促进沙棘产品生产企业发展的政策措施,以推动沙棘产业化健康发展。

我们已根据上述情况,函复王定国同志。

以上特此报告。

附:温家宝副总理批示复印件



主题词:水土保持 沙棘 报告

抄送:水利部、科技部、国家林业局

3
培英、春心同志：请计委会同林业、

温家宝副总理：

您好！

水利、科技等部门研究。温家宝
八月十日

我很高兴地应邀参加了今年7月25日在京召开的“沙棘在西部大开发中的国际研讨会”。特向您汇报：会议开得很好。经过与会者充分讨论，一致认为：种植沙棘，对治理黄土高原水土流失，防止沙漠化，实践证明效果明显。继续加大沙棘研究开发的力度，大面积种植沙棘对我国西部生态环境建设将会起到非常突出的作用，并达成共识。为此，会议特邀专家学者联合签名给您写了一个“关于进一步加强沙棘在我国西部生态环境建设中作用的报告”。我很赞成这个报告，它如实地反映了这次会议的成果。盼望您对报告给予批示，以便更好地落实对沙棘的开发。

温副总理，大西北很多地方我都去过，那是当年红军长征中西路军战斗过的地方，我是西路军红军女战士，对这些地方我是很有感情的。现在我国政府实施西部大开发战略，我特别关注。全国各个方面都行动起来了，有了江主席“三个代表”重要思想的指导，有您对报告的批示，大西北生态环境建设必将会早日得到更大的发展。

特写信向您表示诚挚的敬意！

7971

2001.9.14

原件存档；复印件送计委。

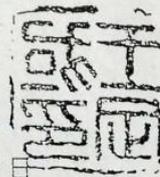
抄送水利部、科技部

部，马骥同志。

王定国

2001年8月15日

国务院收文
传 6815 1号
2001年8月30日



关于进一步加强沙棘在我国西部 生态环境建设中作用的报告

温家宝副总理：

1998年9月，吕荣森等六位沙棘专家就沙棘在治理黄土高原水土流失中作用问题，给朱镕基总理和您写了一封信，汇报了沙棘的主要作用，并建议有关部门加强领导，给予支持。同年11月1日和3日，朱总理和您对这封信给予了批示（见附件）。批示传达到有关部门后，进行了部署和安排。给了沙棘一定的经费支持，在沙棘生态工程中起到了作用。但是，这与我国防沙治沙、治理水土流失等艰巨的任务相比，还远远不够。1999年以来，我国北方各地连续三年干旱，许多地区农业减产，部分地区因缺水，无法种地，不少的林木枯萎甚至死亡。由于大面积植被破坏和枯死，土壤干燥，造成沙尘暴的频度和范围不断扩大。不但影响了我国华北和京津地区，甚至影响到日本和美国。但是，在同样的气候条件下，沙棘林基本安然无恙，仍然正常生长。这充分显示了沙棘耐旱、抗风沙的突出能力，沙棘的确是治理荒漠化的法宝。

为了落实朱总理和您的批示，宣传沙棘的作用，交流我国沙棘在治理水土流失，控制荒漠化方面的成就，在国家计委农经司和水利部沙棘中心的支持下，我们于今年7月25日在北京召开了“沙棘在西部大开发中的作用国际研讨会”。参加会议的有中国科学院院士、中国工程院院士及有关专家学者、国务院有关部委专业司局的负责人、国际组

织代表、有关国家驻华使馆的代表等 60 余人。经过充分讨论，大家一致认为沙棘在我国西部生态环境建设中可以起到非常突出的作用，并就此达成了共识。以下是会议得出的结论和建议，我们认为有必要再次向您汇报，希望能加大对沙棘开发利用的支持力度。并盼给予批示。

基本结论

1. 我国西部的生态环境建设，应以恢复和重建植被为主要方针。在我国西部的 300 多万平方公里的荒漠化地区、水土流失地区、沙荒地区，由于生态环境极其脆弱，加上气候干旱，土地贫瘠，基本上已经不具备建设大规模乔木森林的可能性。生态建设的主要任务应该是在控制人口增长，调整农牧业结构的基础上，遵循自然规律，退耕还林还草，恢复和重建植被。

2. 植被建设应以种植灌木为主。乔木和草类次之，大力提倡混交林。经过多年和多地区试验，事实证明，通过种植沙棘控制水土流失和土地荒漠化，治理沙荒土地是我国人民的一大创造。沙棘在植被建设中是一个关键树种，种植沙棘是一项突破性的技术，应该大力发展。也是中华民族对人类社会的又一贡献。

建议

1. 在生态优先的原则下，为加速西部地区植被的恢复和重建，应实行草地承包责任制，划定禁牧区域，实行舍饲养畜。国家还应该立法，依法保障植被建设的成果。

2. 建议国家协调西部生态环境建设的资金分配，加大植被建设的力度，增加对沙棘生态工程的投入。在今后 50 年内，在西部地区

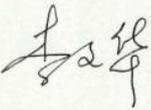
种植 40 万平方公里以沙棘为主的混交林，加上已有的林木面积，就能使西部生态脆弱带的植被覆盖率达到 35% 以上。由于沙棘成林快，投资少（沙棘造林费只相当于林业工程造林费的一半）。需要的资金估计为：40 万平方公里 \times 12 万元/平方公里 = 480 亿元人民币。需要国家每年的投入为 9.6 亿元人民币。建议沙棘生态工程单独立项，严格按照生态工程项目管理实施。

3. 沙棘开发利用是一项综合性的系统工程，需要强有力的科研支撑。建议建立国家沙棘专项科研开发基金，以推动沙棘科学研究，产品开发。建议国家每年投入 1000 万元人民币作为沙棘基金，“十五”期间共投入 5000 万元人民币。沙棘基金由专门委员会管理。科研项目公开招标，以吸引全国有志于沙棘研究的人士参加。建议该基金由国家计委，科技部，水利部，林业局等有关部委共同管理。

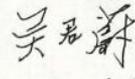
4. 建议出台政策，鼓励民间人士，海外华人，国际组织，民营企业及个人参与国家生态建设工程。

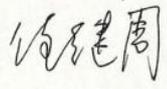
附：会议文件一套及光盘一张，供参考。

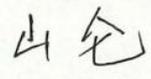
会议特邀专家联合签名

李文华 中国工程院院士 

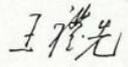
阳含熙 中国科学院院士 

关君蔚 中国工程院院士 

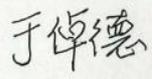
任继周 中国工程院院士 

山 仑 中国工程院院士 

王 涛 中国工程院院士

王礼先 北京林业大学教授 

黄 铨 中国林业科学研究院研究员 

于倬德 黄河上中游管理局教授级高级工程师 

吕荣森 中国科学院成都生物研究所研究员（执笔） 

二〇〇一年七月二十六日于北京

（三）关于大力推进地方特色畜禽品种产业化的建议

文/民革龙岩市委会

【案由】：

随着人们生活水平的提高，食品正由生存型消费向健康型、享受型消费转变，绿色特色优质肉类食品越来越受到人们的青睐。据权威机构预测，我国绿色肉类食品的消费需求将以每年 20% 的速度增长。

一、我市地方优质畜禽品种十分宝贵，市场前景广阔

我市得天独厚的生态环境和自然资源孕育了许多深受消费者喜爱的地方特色优质畜禽品种，如长汀河田鸡、连城白鸭、闽西南黑兔、上杭槐猪、官庄花猪、龙岩山麻鸭、武平象洞鸡等，均列入了省级以上畜禽遗传资源保护名录，具有品质好、肉质鲜美、风味独特、营养丰富等特点，其中河田鸡是“世界五大名鸡”之一，连城白鸭是我国唯一药用鸭。这些绿色优质畜禽肉类产品广受追求高品质生活人们的欢迎，市场前景十分广阔。

二、我市地方优质畜禽品种产业化面临的问题和挑战

1. 保种场基础设施薄弱。现有保种场设施设备简陋，如官庄花猪还没有建立保种场，而且都没有建立备份场，易受疫情影响导致灭绝。

2. 经济效益不高。地方品种具有适应性强、耐粗饲、抗病力强，肉质鲜美等优点，但因生长速度慢，经济效益不高。

3. 产业化程度不高，缺乏龙头企业带动。龙岩市地方畜禽产业不管是源头养殖还是加工环节，都存在体量偏小、产业化、规模化程度低等问题，产品深加工技术、功能性食品的开发比较薄弱，市场竞争力不强。

三、建议：

1. 全市统筹安排推进特色优质畜禽品种高质量发展。

全市统筹谋划畜禽产业布局，打破长期以来以县为单位的局限性，做大做强做优畜禽产业。以标准化、品牌化、优质化推动地方特色畜禽发展，将生态资

源优势转化为产业竞争优势，逐步打造以河田鸡、连城白鸭、闽西南黑兔、象洞鸡、龙岩山麻鸭、槐猪、官庄花猪等为主导的特色畜禽养殖、加工基地。

2. 品种永续，坚持原种场扩繁场提纯复壮。

开展特色畜禽保种、品种选育、提纯复壮、扩繁等品种保护与开发利用工作。坚持引育结合，逐步完善“原种场-扩繁场-商品生产场”宝塔式畜禽良种繁育体系，打造一批育繁推一体化种业企业。建设一批“机械化、自动化、信息化、智能化”高标准规模畜禽养殖基地。

3. 抓好特色优势产业，精准突破加工环节。

做大做强农产品加工龙头企业，与农户建立紧密型利益联结机制，发展“扩繁基地+标准化养殖基地+屠宰加工+冷链物流配送+销售”全产业链一体化经营，以产业龙头带动产业振兴。一种一策，根据畜禽种类不同风味特点，分门别类，重点攻关精深加工技术，生产多种形式的加工产品，积极开发适应市场需求的生鲜食品、休闲食品、方便食品、保健功能食品等产品。

4. 壮大链条，完善物流体系

建设现代化标准冻库及仓库，发展冷链物流配送体系，扩大畜禽销售半径，打造区域畜禽产品冷链物流枢纽，结合互联网与物联网，以大数据贯通供应链服务。通过冷链物流提升畜禽产品保鲜保质期，推动龙岩特色农产品“走出去”。

5. 数字兴农，打响品牌

建议依托“红古田”，打响畜禽农产品品牌，由我市龙岩农业发展公司牵头，与各类地方畜禽产品生产企业合作，生产标注“红古田”品牌优质畜禽产品，鼓励我市旅游市场推广销售“红古田”畜禽农产品，用好革命老区高质量发展示范区乡村振兴政策，大力推广销售畜禽农产品。适时出台相配套的地方特色畜禽产品线上销售扶持政策，拓展线上销售市场，借助淘宝、京东、抖音等网络营销平台，加快推广“互联网+”等销售新模式，推动线上线下销售有机融合。

（四）防控外来物种入侵，建议将考核主动权下放至地方政府

文/杨晓红

【背景】：

外来入侵物种防控，事关国家粮食安全、生物安全和生态安全。

2020年以来，习近平总书记多次对外来入侵物种防控做出重要指示批示。2021年4月15日，《生物安全法》颁行后，也明确规定：“国家加强对外来物种入侵的防范和应对，保护生物多样性。”2021年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强生物多样性保护的意見》中，再次要求制定完善外来入侵物种名录，持续提升外来入侵物种的防控水平。目前，由国家农业农村部牵头、国家林业和草原局、生态环境部、海关等多部委参与的《国家重点管理外来入侵物种名录》正在制订之中。

【内容】：

2017年，为推进我国生态文明建设，生态环境部率先推出全国生态文明示范市县的创建活动。在其创建指标中，对外来物种入侵防控，做出了明确规定，要求对国家重点保护野生动植物保护率、外来入侵物种的防治状态等，作为区域生物多样性保护成效的考核指标。其中，各地区对外来入侵物种的判定，主要参照2012年《国家重点管理外来物种名录（第一批）》（农业部公告第1897号）、《关于发布中国第一批外来入侵物种名单的通知》（环发【2003】11号）、《关于发布中国第二批外来入侵物种名单（第三批）的公告》（环境保护部2014年第57号）。

截止至2021年底，生态环境部已在全国命名362个国家生态文明建设示范市县。在5年多来的实际评选中，由于现已经纳入国家重点管理的外来入侵物种（含动植物）在各省市县分布的不同，导致外来物种防控状况的考核评价天差地别，比如被纳入国家重点管理的外来入侵物种，在我国东部省份的分布数量、种类、危害，远高于中西部地区，部分中西部省份甚至没有分布国家重点防控的外来物种。这样，按生态环境部目前颁布的生态文明示范市县创建指标，没有外来物种分布的地区，不用任何防治投入，其考核就是满分；而外来物种入侵严峻的东部省份，由于外来入侵物种众多，其防控比例通常占低，不能实际反映相关地

区对外来入侵物种防控的投入状况，甚至倒挂。

因此，建议国家相关部委在对外来物种入侵防控考核中，将考核权下放至地方政府，由地方政府依据各地区外来入侵物种的分布状况，来综合评定其防控工作，以客观反映各地区对外来物种入侵的防控成效。

（五）关于将生物多样性保护评估纳入工程建设规范标准编制中的建议

文/安勤勤

【背景】：

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。而当前，全球物种灭绝速度不断加快，生物多样性丧失和生态系统退化对人类的生存和发展构成重大风险。

我国是世界上生物多样性最丰富的国家之一，中共十八大以来，在习近平生态文明思想引领下，中国坚持生态优先、绿色发展，生物多样性保护进入了新的历史时期。2021年10月，《中国生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议（CBD COP15）第一阶段会议在中国昆明成功举行，大会通过《昆明宣言》，《宣言》承诺加强制定、更新本国生物多样性保护战略与行动计划。同月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强生物多样性保护的意見》，指出要将生物多样性保护理念融入生态文明建设全过程，并强调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。可见，我国对生物多样性保护工作的重视。

工程建设可以带来经济发展和社会效益，然而，一些项目工程在施工、项目运营等过程中与生物多样性保护产生冲突，例如鄱阳湖建闸通航规划、天津北大港水库调蓄扩容工程、以及大量城市建筑中出现的玻璃幕墙鸟撞事件等引起社会高度关注。工程建议规范标准编制是以人民生命财产安全、人身健康、工程安全、生态环境安全、公众权益和公共利益，以及促进能源资源节约利用、满足社会经济管理等方而为前提，然而工程建设规范标准中未将生物多样性保护考虑在内。以住房和城乡建设部办公厅发布的《2022年工程建设规范标准编制及相关工作计划（征求意见稿）》为例，《森林培育与利用设施项目规范》《湿地保护工程项目规范》《自然保护区与野生动植物保护设施项目规范》《林产工业工程项目规范》《森林防火工程项目规范》和《生态修复工程通用规范》涉及的项目

均属于生态敏感型项目，在规划选址、项目设计、工程建设的材料使用、施工工程管理，以及工程成效等环节均与生物多样性增益或损失相关，但在其规范制定计划中，并未将生物多样性评估考虑在内；在《油气输送管道穿越工程施工规范》《城市配电网规划设计规范》《光伏发电工程验收规范》《光伏发电工程施工组织设计规范》《水库调度设计规范》《内河通航标准》《智能建筑设计标准》《智能建筑工程质量验收规范》和《绿色建筑评价标准》等工程项目建设会对生物资源造成不良影响，但在国家和全球高度重视生物多样性保护的前提下，也未将对生物多样性评估纳入标准修订中。

【建议】：

工程建设规范标准编制是为建设节约友好型的社会服务的，对生产安全、环境保护、资源利用等方面具有引领和规范作用。生物多样性保护与社会公共利益，乃至整个人类生存息息相关。因此我们建议，将生物多样性评估纳入到工程建设规范标准编制中，以加强对生物多样性的保护。

（六）旅游景区质量登记评定标准中增加生物多样性指标的建议

【背景】：

随着我国经济文化不断发展，生态文明建设不断深入，保护绿水青山、提升生态环境质量与水平成为发展的新目标。新时代旅游业发展要坚定不移走生态优先、绿色发展的道路，以“两山”理论为指导，推动旅游的绿色发展。

我国现行的《旅游区（点）质量等级的划分与评定》（GB/T 17775-2003）国家标准是2003年开始实行的，距今已有18年。截止到2020年12月17日，我国5A景区共302家。1A至4A景区评定工作由各省文化和旅游相关部门负责，数量则成千上万。尽管旅游景区（点）的等级为广大旅游者提供了很好的选择性和参考性，然而，当时的旅游区（点）质量等级评定标准，已经不符合今天生态文明建设与绿色发展的要求，亟需与时俱进。

举例来说，河南西峡县王里桥乡云华蝙蝠洞，是我国发现的最大蝙蝠群落栖息地之一。2000年科学家考察发现，那里的蝙蝠种类有7种，数量不下10万只。2006年科学家再去考察时，发现仅隔6年时间，这里的蝙蝠已濒临灭绝。这就是一个因旅游开发导致栖息地丧失、进而物种灭绝的案例。

过去18年来，诸如以上因为旅游开发导致生物多样性急剧丧失的例子比比皆是。全国的旅游景区发展迅速，景区数量飞速提升，但是生物多样性的丧失却未能减缓。但如果能从标准的角度加以约束，必将对我国旅游业未来的生态文明建设与可持续发展至关重要。但是，我们认真研究了现行《旅游区（点）质量等级的划分与评定》国家标准的详细内容，发现关于生物多样性保护、野生动植物的保护的标准几近缺失。

【建议】：

生物多样性是人类赖以生存和发展的基础。加强生物多样性保护，是生态文明建设的重要内容，是推动旅游业高质量发展的重要抓手。

修订和完善2003年版本的《旅游区（点）质量等级的划分与评定标准》，将生物多样性保护的相关内容作为重要指标纳入，从而推动我国旅游区（点）的生态文明和可持续发展。

（七）关于加强三有保护野生动物非法贸易执法力度的建议

文/让候鸟飞

【摘要】：

2020年以来，我们在吉林、黑龙江、辽宁、内蒙古、河北、北京、河南、甘肃、陕西、四川、重庆、贵州、广西、山东、江苏、浙江、上海等多地都发现了以非法贩卖三有保护鸟类为主的鸟市，所售野生鸟类均无法提供合法来源和检验检疫证明。鸟市相关的野生动物非法贸易一般不涉及国家重点保护动物，或涉国家重点保护动物的数量很少，但三有保护野生动物的涉案种类和数量往往很多。非法鸟市在全国多地的长期存在对生态安全和公共卫生安全构成威胁。

森林公安转隶公安部之后，明确只负责野生动物刑事案件的侦办，而林业部门因为既往依靠森林公安代管行政案件，林业行政执法队伍建设进展较缓慢，基层普遍人手不足，并缺乏物种鉴别知识和相关执法经验，导致我们在非法鸟市上常看到三有保护野生动物交易等行政案件陷入无人执法的困境。

这一困境在线上交易场合同样存在。对于通过微信群、QQ群、快手等网络平台进行的三有保护野生动物线上交易案件，因涉案物种并非国家重点保护动物，达不到刑事立案标准，有技侦手段的森林公安无法介入，而林业行政执法人员又缺乏办案经验和必要的技侦手段，无力对售卖三有保护动物的违法行为进行查处。

综上，林业部门行政执法队伍的建设尚需时日，但从公共卫生安全、生态安全和生物多样性保护的角度考虑，解决三有保护野生动物非法贸易的执法困境又刻不容缓。

为此，我们建议：

一是针对三有保护动物线下非法贸易案件的执法问题，引入切实有效的社会监督机制和追责问责机制。地方林业部门在行政执法过程中如有推诿逃避、怠于履责的情况，应追究执法过错责任直至追究行政责任。

二是针对三有保护动物线上非法贸易案件的执法问题，考虑到当前各部门办案资源和手段不平衡的因素，建议明确森林公安除办理涉野涉刑案件外，继续

代办网络非法交易行政案件，或明确林业部门接收网络非法交易举报信息，转交森林公安协助办理。即必须明确接报主体责任，避免出现有法可依却不能依法办理的情况。

三是加强林业行政执法队伍建设，扩充基层执法人力，组织相关专业知识和技能培训和考核。

（八）关于加强对地方法规、规章中“没收”宠物狗的规定进行合法性备案审查的建议

文/王文勇

【说明】：

犬只专指城镇居民个人饲养的作为宠物的犬只，不包括导盲犬、专业性饲养的犬只；捕杀、没收主要指在公共场所甚至翻墙撬锁入户当场实施的行政行为，包括现场给予行政处罚决定书和行为后补发行政处罚决定书的行为，也包括非当场实施的行政行为。

一、提案背景：什么问题？对犬只的捕杀、没收等执法行为造成了极大的负面影响，引发了大量社会问题。

对犬只的捕杀、没收等执法行为造成了极大的负面社会影响。城市管理者在执法过程中对犬只的现场捕杀、无害化处理（杀害的一种温和方式）和没收等执法行为，特别是当场捕杀和没收的做法，粗暴对待伴侣动物，伤害伴侣动物主人的感情，破坏和谐的社会氛围，引起了民愤民怨，引发了社会舆情，在国际上也对我国的国际形象产生了负面作用，此种情况需要我们反思：哪里出了问题？是什么问题？如何解决问题？

城市犬只数量会越来越多，养犬人也会越来越多，所以城市犬只管理问题会愈加突出，改善犬只管理具有紧迫性。随着中国全面小康社会的建成，我国向着中等发达国家发展的步伐正在加快，部分发达地区的社会发展程度已经与发达国家相差无几，人们对物质生活之外的生活品质追求会更加强烈，犬作为伴随人类最长久的伴侣动物，数量还会大幅度增加。

对犬只管理方面的负面舆情与我国大力建设生态文明的要求背道而驰，我们应该学习先进国家的犬只管理经验，改进管理方式。建设人与动植物和谐共生的美好世界，善待动物，这是我们国家既定的生态文明建设大计，这要求我们必须摒弃对犬只的粗暴管理方式，借鉴成功的犬只管理经验，结合我国实际情况，做到既更好地维护城市管理秩序，又能善待作为人类老朋友的犬只。

现行规定：问题在哪里？犬只管理问题出在地方法规和地方政府规章方面。

根据初步梳理，我国现有 103 部专门针对养犬的地方性法规和 35 部地方政府规章，这些地方性法规和规章中均有“没收”相关条款，少数地方法规和规章中有“捕杀”条款。这些没收、捕杀条款是各地犬只管理执法的法律依据。

2、地方法规规章中的“没收”处罚的上位法律依据在哪里？

其一，捕杀、没收犬只是行政处罚，这些地方法规规章中没收授权的上位法律依据是什么？我们梳理发现，绝大部分地方法规规章中都笼统地写明是依据相关法律法规，只有极少数写明依据的是《动物防疫法》，没有发现写明依据《行政处罚法》的。或许这也表明很多地方没有认为没收犬只是一种行政处罚，如果这样认为，那就太没有法治观念了。当然很多地方（比如北京）在没收犬只后会给相对人发“行政处罚决定书”，这就清楚地表明没收犬只就是一种行政处罚。

其次，行政处罚的设定和实施是必须严格遵守法律法规的。目前我国法律中规定对公民合法财产没收的处罚只有两种，一是刑事处罚，一是行政处罚，刑事处罚不在本题目讨论范围内。

行政处罚必须遵守行政处罚法的规定，根据我国现行法律规定，需要探讨的只有三个问题：地方法规中没收犬只的规定是属于行政处罚法规定的没收种类，还是属于地方法规设定的新的处罚种类，还是属于其他法律法规中规定的处罚？

其三，没收犬只的处罚不属于行政处罚法第九条规定的前五类具体处罚种类。行政处罚法第九条规定的前五类具体处罚中涉及到没收的只有第（二）项“没收违法所得、没收非法财物”，显然本提案说的被没收的犬只是不是违法所得，这一点无需多说。被没收的犬只是否属于非法财物呢？

根据“人大网”的界定，没收非法财物是指行政机关对违法当事人的物品收归国有的处罚方式。可成为没收对象的是：1. 当事人非法所得的财物。就性质来讲，这些财物不属于当事人所有，而是被其非法占有；2. 财物虽系当事人所有，但因其用于非法活动而被没收，例如用作赌资的金钱等；3. 违禁品。违禁品是国家法律、法规明文禁止生产、加工、保管、运输、销售的物品及在某些场所禁止携带的物品，如在车、船、飞机上查出的易燃易爆物品、黄色书刊、黄

色录音录像带等淫秽物品、毒品、内容反动的宣传品等。由此可见，被没收的犬只也不属于非法财物。

其四，其他法律法规中有本案所说的没收犬只的规定吗？与此题目有关的法律是《动物防疫法》，其中涉及到“没收”概念的共有六处，但是没有一条是适用到本提案所说的“没收犬只”的。其他法律法规中我们也没有发现没收犬只规定。

结论：地方法规规章中没收犬只的规定是各地设定的新的行政处罚种类，其上位法依据是《行政处罚法》。

3、地方法规设立没收犬只的新处罚种类合法吗？地方法规新设定的处罚也必须遵守行政处罚法的相关规定，不能违反行政处罚法的基本原则和程序性规定。

首先，没收犬只的处罚违反了违法行为与法律后果相适应的基本法律原则，也违反了行政处罚法的基本原则。《行政处罚法》第五条规定：设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。地方法规设立新的处罚必须严格遵守这个基本原则，否则就会出现而且现实中已经大量出现没收价值高昂的犬只或者没收很大数量犬只的情况。

其次，地方规章无权设定新的处罚种类，我国法律禁止地方规章设立新的处罚种类。地方规章在没有上位法依据的情况下规定没收犬只是违法的，已经有这种规章的地方应该修改或者撤销。

其三，捕杀、没收犬只的处罚不能适用简易程序，不允许当场捕杀、没收。行政处罚法明确规定，只有警告和罚款可以适用简易程序当场执行，其他的处罚没有规定就不能适用简易程序。现在很多地方出现的捕杀、没收犬只行为都属于适用简易程序导致的违法行为。

三、提案内容

1、全国人大或者人大常委会全面审查地方法规规章中关于捕杀、没收犬只的相关条款；

2、撤销地方法规规章中当场捕杀犬只的规定；

3、撤销地方法规规章中没收犬只的规定；

4、严令地方人大和政府严格遵守《行政处罚法》和《动物防疫法》，纠正不当执法行为。

（九）关于推进中华蜜蜂生物生态资源化保护的建议

文/淮河卫士、中国绿发会蜜蜂保护地·桐柏山主任 霍岱珊

【背景】：

2018年为响应国家关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的推进生态文明建设的指导思想，环保社会组织淮河卫士向中国生物多样性与绿色发展基金会申请并建立了“中华蜜蜂自然保护地·桐柏山”。近三年来通过在桐柏山进行生态保育、生物考察、企业参与、与桐柏县政府合作共建、民众监督等活动使保护地得到了有效的建立和保护。但中华蜜蜂生物资源保护问题依然严峻。

立足于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的今天，为实现生态文明建设新进步、中华蜜蜂生物生态资源化保护新进步，淮河卫士与中国生物多样性与绿色发展基金会进行深度探讨与研究，为保护我国重要的生态森林和农业种植业资源，推进中华蜜蜂生物生态资源化保护已刻不容缓。

一是中华蜜蜂生物资源的重要性。

中华蜜蜂是以杂木树为主的森林群落及传统农业的主要传粉昆虫。中华蜜蜂采集力强，能够广泛利用零星蜜源植物，不仅采蜜期长，利用率高，而且其适应性强，抗螨抗病能力强等优点是其它蜜蜂品种所无法企及的，因此非常适合中国山区饲养。而在食物生态位、时间生态位和空间生态位上均大于其他蜂种。

中华蜜蜂一直起着重要的平衡生态作用，特别有利于高寒山区的植物，我国北方很多树种都是早春或是晚秋开花的，还有的是零零星星开花，如果没有中华蜜蜂，植物受粉就会受到影响，这也是其它蜂种所不具备的特性。中华蜜蜂一旦完全灭绝，会影响整个与之相关的植物共生生态系统的变化。中华蜜蜂抗寒抗敌害能力远远超过西方蜂种，一些冬季开花的植物如无中华蜜蜂授粉，必然影响生存。而洋蜂的嗅觉灵敏度低生态位小，因此不能给这些植物授粉。

2、中华蜜蜂保护的困境

桐柏山是千里淮河的发源地，群山巍峨，森林茂密，是我国南北自然分界线，其生物多样性特征显著。在桐柏山野生中华蜜蜂自然种群的分布踪迹屡被发现，人工饲养也有悠久的历史。

如今，中华蜜蜂面临生物生态危机，其主要包括以下几个方面：

1、人力破坏：由于野生中华蜜蜂主要生活在山中石缝和部分野生树枝上，人为通常进行毁灭性采集蜂蜜，致使中华蜜蜂巢穴受损无法恢复。人为农药的滥用导致中华蜜蜂成群死亡现象屡见不鲜、其幼蜂发育不全。

2、森林植被树木被破坏：虽然近几年来开展义务巡山护林、协助政府林业管理部门、森林公安打击林业犯罪团伙等活动使毁林案件由每年的 260 多起下降为 4-5 起，有效地遏制了乱砍滥伐。但依然存在着小规模乱砍乱伐的现象，保护森林资源依然刻不容缓。

3、外来物种入侵：中蜂与胡蜂存在着本质的、长期以来的相互作用与竞争关系，而意蜂能直接入侵中蜂的巢穴杀死中蜂的蜂王，导致中蜂的毁灭性打击。由于两种蜂类的夹击作用导致中蜂急剧减少。

4、恶性循环：中蜂的灭绝，就会降低当地植物授粉总量，使多种植物授粉受到影响，逐渐减少一些植物种类的数量，直至最终绝灭，结果导致山林中植物多样性减少。而山林植物种类减少加剧中蜂数量的减少。中蜂数量的减少导致近亲交配的概率和遗传漂变激增，中蜂种质退化或部分基因消失，形成恶性循环；

5、地方领导缺乏保护意识和保护作为，把上级扶持保护中蜂的专项拨款挪用或改作发展意蜂专用；

6、缺乏学术研究跟进：“中华蜜蜂自然保护地·桐柏山”缺乏学术研究团队对中华蜂的利用价值及作用方式的科学指导，在饲养方式和资源化保护方面缺乏正确的指导方案。

为此，建议：

一是保护先行、数量优势、增质增量。在原有保护区内对已经发现的野生中蜂自然种群集中地（位于深山山洞、树洞、悬崖）实行专人定点保护，禁止乱采野生蜂蜜（作为蜂群越冬和发展幼蜂的饵料），确保野生种群的发展需要。坚

持保护中蜂、驱赶胡蜂、限制意蜂的保护策略。把发展、保护中蜂，作为生态文明和美丽乡村建设的重要一环，开展技术培训，使人工饲养量在原有的基础上增加。

二是生态环境保护与宣传保护并行。继续组织起村民护林队，开展义务巡山护林，协助政府林业管理部门、森林公安打击林业犯罪团伙等活动，打击乱砍滥伐行为，确保植物种质资源优势。开展技术培训，发展茶叶、山野菜、山葡萄、猕猴桃、木瓜、药材的种植，扩大蜜源，并把饲养中蜂作为其中的发展项目，促进中蜂种群发展。并扩大宣传，印制保护地、保护项目宣传册，广为宣传，以中蜂产品的质量优势形成市场优势，以市场优势促进中蜂种群的发展优势，进而带动其他类别的林下经济产业发展

三是种质资源化和与外界合作交流。在原有保护基地的基础上建立科学的中华蜜蜂种质资源，使中华蜜蜂成为我国优质种质资源库。成立并跟进中华蜜蜂研究项目，宣传正确合理的养殖方法、挖掘产品价值、增加其文化与产业输出作用。

建议在桐柏山建立中华蜜蜂遗传资源保护中心，扩大深山与外界的交流与合作，增进学术研究项目、聚集保护资源能力、增强中华蜜蜂的保护实力；同时，把桐柏山中华蜜蜂的优秀遗传资源输送至中蜂种群退化或种群消失的地区，扩大其在全国蜂群总量中的比重。

（十）关于建立中国海洋江豚保护区或保护行动联盟的建议

文/绿会研究室

【案由】

近些年，与备受关注生活在淡水中的“长江江豚”相比，生活在全国沿海各地海岸线周边的海水江豚的未来堪忧。近年来，从南到北的媒体报道里，“东亚江豚”、“印太江豚”的非正常死亡现象屡见不鲜。

中国的海岸线绵长，随处都可以见到海水江豚。媒体多次报道在某地海岸带“东亚江豚”、“印太江豚”死于非命。由于多方原因，绝大多数公众并不知道这两种国家二级濒危物种的存在。

【案由分析】

为改变“东亚江豚”、“印太江豚”的生存困境，我们针对中国沿海各地经济开发、基建速度越来越快、滨海潮间带出现严重生态危机、海水江豚生活环境受到人类生产生活干扰愈加严重等问题进行了系列调研。

目前国内海水江豚保护的现状如下：

第一，学界对东亚江豚和印太江豚的研究重视程度不够。相对系统的“海洋江豚生态调研”科学考察在2018年5月21日由中科院黄海水产研究所在山东沿海启动，针对黄渤海湾东亚江豚。在全国海岸线上的东亚江豚和印太江豚数量及生活习性科研数据无从得知。此类濒危物种科研进程严重滞后于海洋生态文明建设进程。

第二，公众对东亚江豚、印太江豚两个物种的认知程度极低。绝大多数人根本不知道这两个物种的存在，更谈不上参与实际保护。而渔民误捕情况频发。东亚江豚，又称“渤海河神”。

据保守估计，每年中国海岸线上有3000-5000多头东亚江豚、印太江豚默默无闻的死亡。公众十之七八并不清楚海水江豚的存在及其生存状态。

第三，由于海洋生态保护部门的职责分工不同，导致东亚江豚、印太江豚的保护经常处于真空状态。作为濒危水生野生动物，其主管部门是农业农村部。

现实案例，通常是发现死亡海水江豚之后，渔政部门才会去事发现场进行后续相关处理。东亚江豚、印太江豚的命运，在诸多次被媒体报道的可能性，基本是其死亡之后被发现的现场。

第四，与国家二级濒危物种东亚江豚、印太江豚保护可适应的相关法律法规极其有限，不构成《野生动物保护法》及《刑法》第三百四十一条规定有关情节的，基本上无法约束。

国家二级濒危物种东亚江豚、印太江豚的保护，历来没有被各个层面提到一个高度上来。长此以往，只能等到其由易危演变成超级濒危，才会有可能被关注。

【建议】

为了加快推进制定《中国海岸带濒危海洋哺乳动物东亚江豚、印太江豚保护办法》，形成各部门协调联动，特提出如下建议：

（一）建议尽快将学界及研究机构对“东亚江豚、印太江豚的生存现状”进行系统科考落实到有关部门议事日程。建立以农业农村部为主要协调单位的海水江豚保护联动机制，建立相应的海洋江豚保护委员会。

（二）建议将“东亚江豚、印太江豚”与其洄游线路的入海河道污染及围填海生态破坏联系起来。由于海水江豚，是在海洋和近海河道里生活，近些年的入海河道污染或者硬化工程，导致很多自然岸带受到破坏，其基本生境受到严重损毁。

（三）建议将“东亚江豚、印太江豚”宣传保护由沿海各地教育局牵头纳入到沿海各地市各区中小学科普读物中。据了解，国内的海洋科普历程中，极少提及“东亚江豚、印太江豚”这两个物种。

（四）建议将“东亚江豚、印太江豚”保护与中国沿海各地海湾生态保护等国家级海洋生态保护综合战略接轨。作为国家二级濒危保护物种，海洋生态指示物种，海水江豚是有效判断海洋环境治理成果的参考依据。

（五）建议农业农村部牵头，指导国内沿海各地农业农村局渔政部门加强对渔民误捕“东亚江豚、印太江豚”的监督管理，并采取相应保护措施。

以上五个方面建议的有效载体是建立中国东亚江豚、印太江豚保护区或依托现有的海洋类相关保护区等资源组建保护行动联盟。

【附件】：

东亚江豚，分布于台湾海峡的沿岸海域（包括台湾西部沿海）、中国东海北部、环渤海和黄海，韩国和日本水域。

印太江豚，分布在印度洋亚洲部分近海海域，包括浅海湾，红树林沼泽和河口，偶尔会出现在远离岸边的浅水海域。印太江豚分布在台湾海峡以南的印度-太平洋沿岸水域，东海南部。

根据我们多方调研走访，从南到北的海岸线上，河道入海处及海湾，比较适合运作海水江豚保护区，比如辽河入海口、长海县附近海域，旅顺老铁山附近海域、黄河入海口、胶州湾、长江入海口、闽江入海口、深圳大鹏湾、广西北部湾等等。

东亚江豚、印太江豚保护区的日常工作、保护区的经费，由各地市政府有关部门来统一安排、协调、筹措，并将该保护区作为当地海洋生态文明建设的重点窗口来运行。

目前，国内没有一个为海水江豚保护而建立的保护区，该濒危物种的保护长期滞后。若是目前不具备建立各级海水江豚保护区的先决条件，则建议依托现有的海洋类相关保护区等资源组建保护行动联盟。

基于目前现状，建议各个有关政府部门、民间组织、高校、社会各界，涉海类保护区，海洋公益基金会联合起来，依托现有的各种资源，共同就东亚江豚、印太江豚物种保护采取行动。

东亚江豚、印太江豚物种保护，对于建设“海洋强国”的地位有着十分重要的战略意义和深远的现实意义。

（十一）关于药用企业应当严格披露穿山甲的来源、库存和销量的建议

文/杨洪兰

【案由】：

2020年6月5日，国家林业和草原局发布关于穿山甲调整保护级别的公告（2020年第12号）：将穿山甲属所有种由国家二级保护野生动物调整为国家一级保护野生动物。穿山甲是全球最濒危的野生动物之一，也被认为是全球非法贸易最为猖獗的哺乳动物，从亚洲到非洲，全球8种穿山甲已被逼至濒临灭绝的边缘。为了保护穿山甲，2016年，全球8种穿山甲全部被提升至CITES附录I，全面禁止国际商业性贸易。然而在食用和药用的巨大市场需求以及巨大的经济利益驱动下，仍然有大批穿山甲被非法交易，给穿山甲的生存带来了严重威胁。国家虽然已禁止食用穿山甲，但是依旧允许合法的药用，给监管带来诸多难度，存在洗白走私甲片的可能，增加了管理和执法成本，而且还误导公众，认为穿山甲是可以交易的，而且目前充斥市场的甲片，已不再是曾广泛分布在我国南方的中华穿山甲，而大多数为马来穿山甲和非洲的穿山甲，这不仅违背《国家重点保护野生动物名录》标准，还有不履行国际贸易公约的嫌疑，严重影响我国保护穿山甲的国际形象。也使通过海关走私活体穿山甲或甲片牟利的不法分子有了可乘之机，而未经过无害化处理和没收的走私穿山甲和甲片不及时销毁，重新流入市场将造成更大的利益链条。

【内容】：

基于以上情况，建议国家食品药品监督管理局制定政策要求相关穿山甲的药用企业严格披露穿山甲来源、库存和销量，出台更有力的保护措施，具体如下：

一、建议加强监督体系、保证透明度

尽管在2007年11月，国家五部委联合发布了《关于加强赛加羚羊、穿山甲、稀有蛇类资源保护和规范其产品入药管理的通知》（林护发[2007]242号），要求停止核发穿山甲的特许猎捕证，对穿山甲的原材料进行严格监管，穿山甲原材料仅限用于定点医院临床使用和中成药生产，并不得在定点医院外以零售方式

公开出售，但遗憾的是，国内穿山甲甲片库存量和来源等信息，目前仍然十分匮乏。执行中依旧存在很多问题：（1）穿山甲相关的行政许可信息不透明，甲片的利用难以溯源；（2）穿山甲的经营利用管理专用标识管理松散，存在执法惰性；因此，建议加强对获得批准合法制作的穿山甲标本及制作穿山甲制品的企业进行监管，防止利用漏洞而从事非法贸易。增加政府信息的透明度，鼓励全民参与保护，强化社会监督，对涉嫌非法的情况必须及时响应和处理，并向社会公布。

二、 建议从事穿山甲经营的企业公开库存来源、数量及销售去向

在最新出版的 2020 年版《中国药典》中，穿山甲从药典中除名，意味着以后不再入药。但是我们从国家食品药品监督管理局的网站上仍能查到有些中药片中含有穿山甲的成分，并且也存在大量黑市和药材市场依旧存在销售穿山甲甲片的情况，甚至还可以通过淘宝网在线购买和快递。且部分妇幼保健院仍在私自销售穿山甲成分的中药饮片，更有甚者将其看做神药，但甲片制品并不是救命奇药，其药用价值尚未得到现代医学的确认，也未见有权威性的机理研究。

在目前穿山甲已经上升到国家一级保护动物的情况下，必须要求与穿山甲有关的药用企业及时公布药品材料来源、库存以及销售去向，通过对这些数据的管理，实时监管从事穿山甲药用企业的经营常态。既能从源头上杜绝对穿山甲的非法迫害，又能防止假冒伪劣产品的产生。

（建议由国家食品药品监督管理局承办）

（十二）建议全国各大机场科学防鸟护鸟，保障机场安全和鸟类安全

文/秦秀芳

【背景】：

2021年候鸟迁徙季，10月下旬在国内某个机场，有10多只国家重点保护野生鸟类在机场防鸟网一次性遇害。而据了解，全国所有机场，不论军用还是民用，均会在机场跑道旁设置防鸟网，以避免鸟撞事件。这些传统防鸟网通常高3米、每条长度至少在1公里以上。从其使用效果看，这些防护网除了防鸟，也其实是在明目张胆地捕鸟，而且捕杀的多是国家重点保护动物。不少国内机场仍在采用的传统防鸟网，其网绳比民间各地普遍禁用的防鸟网网绳更粗、更具鸟类杀伤力，且发生野生鸟类伤害后无任何及时抢救措施。

如果机场的地理位置，正处于候鸟迁徙主通道上，迁徙季候鸟密集，其所造成的鸟类伤害更大，生态损失也加倍沉重。机场防鸟措施，如何在保障飞行安全的前提下，做好生态保护，目前国际上已有不少采用生物防治、以及生境改造等方式开展的防鸟措施，在防止鸟撞事故的同时，也兼及了生态保护、避免了规模化鸟类伤害事件发生。

【建议】：

（1）机场选址时做好选址规划，调研，避开生物多样性密集区，以及避免对生物及生境产生重大影响。

（2）全国所有机场在科学防鸟方面，与时俱进，，创新性寻求鸟击事件最低发生率与合理保护鸟类及其迁徙安全之间的最佳平衡。

（3）机场设置野生动物救助站，对误入防护网或被误伤的野生动物提供及时救助，必要时送往野生动物救助站接受专门的救助，尽可能地避免野生动物伤亡。

（十三）关于将民间野生动物救助纳入国家救助体系并扩大共建的建议

文/杨晓红

【案由】：

2017年8月，广西钦州海警查获34只马来穿山甲（其中32只活体，2只死体），后依法移交广西陆生野生动物救护研究与疫源疫病监测中心（以下简称广西救护中心）。至2017年10月22日，该批次穿山甲全部在广西救护中心死亡。

类似事件，在广西、广东、湖南、浙江、湖南、湖北、江西、黑龙江、天津等省份广泛存在。经中国绿发会研究室调研，发现国内各省份在野生动物救助方面，都普遍面临着救护技术不足、救护力量不足、或救助经费短缺等诸多限制，导致野生动物救助环节明显成为我国野生动物保护及生态保护的一大短板。

【内容】：

自党的十八大以来，生态文明建设已成为国家发展战略。尤其是2020年新冠疫情以来，国家和社会对生态环境及野生动植物为代表的生态系统保护高度重视。而野生动物救助，是维护生态平衡、建设生态文明建设的重要一环。

2018年10月26日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过修订的《野生动物保护法》第五条，也明确规定：国家保护野生动物及其栖息地。县级以上人民政府应当制定野生动物及其栖息地相关保护规划和措施，并将野生动物保护经费纳入预算。国家鼓励公民、法人和其他组织依法通过捐赠、资助、志愿服务等方式参与野生动物保护活动，支持野生动物保护公益事业。而民间组织通过与各地林业系统的野生动物救护站合作共建，共同实施野生动物保护，正是我国《野生动物保护法》所倡导的。

此外，从中国绿发会研究室长期开展野生动物保护与救助的实践来看，国内各省市林业系统的野生动物救护站在实际运作中，普遍存在技术力量不足、救护人员不足、救助经费短缺等问题，这些问题长期存在，直接干扰了我国野生动

物的救助力度，使我国生态保护出现明显漏洞。如广西野生动物救护中心近年来出现穿山甲屡救屡死现象，即与技术力量不足直接相关；再如哈尔滨林业系统在2020年12月允许中国绿发会志愿者千里迢迢将候鸟运抵南方越冬，其中一个重要原因就是救助经费不足，将数百只查获的野生鸟类养三个月，仅食物和场地费用就高达数十万元，当地林业部门无法承受。

与之相反的是，河北省林业系统开放与民间志愿者在野生动物救护方面的合作，均取得良好社会效应。以河北唐山市小清河野生动物救护站为例，这是一家民间野生动物救护站，但长年接受当地林业部门送过来救治的野生动物。自2013年以来，该救护站救护成功并放飞的斑海豹、丹顶鹤、遗鸥、大天鹅、小天鹅、白鹤、白枕鹤、金雕、大鸨、东方白鹳、黄胸鹀等国家一、二级保护野生动物，达到8000-9000只。2020年底，河北省已与2家民间野生动物救护机构达成共建合作关系，保护成效明显。

从已经摸索多年的丰富实践案例来看，国内各省市野生动物救护工作综合考虑政府救护与民间救护力量，推动二者融合，形成统一的救助体系，目前各方面条件已经具备成熟，且已取得明显成效，因此建议各省市林业部门将民间野生动物救助站纳入统筹管理，推动双方发挥各自所长，在救助技术、救助人员及救助经费方面彼此支撑，共同联合，发挥最大的野生动物保护及生态保护效益。

(十四) 关于协助皮草养殖产业逐步转型并关闭的建议

文/行动亚洲

【案由】：

自 2020 年 4 月以来，欧洲和北美 12 个国家的水貂养殖场检测到新冠病毒 (SARS-CoV-2)，其中 4 国有病毒在人类与水貂间互传的记录，以及向社会溢出的报告。世卫组织、联合国粮农组织、世界动物卫生组织的三方评估和多个相关研究已表明，皮草养殖给人与动物带来冠状病毒传播的潜在风险，尤其作为易感物种的水貂所携带的变异体，具有在社会中的广泛传播力并可能影响疫苗效力。我国皮草养殖体量位列全球前三，存在著高度潜在病毒风险。

【内容】：

自 2020 年 4 月荷兰首次报告水貂 COVID-19 病例以来，欧洲和北美 12 个国家（荷兰、美国、丹麦、西班牙、加拿大、瑞典、意大利、希腊、法国、立陶宛、波兰、拉脱维亚）的 430 多座水貂养殖场检测到了新冠病毒 (SARS-CoV-2)。在荷兰、丹麦、波兰和美国，都有病毒从人到水貂、从水貂到水貂、从水貂到人的传播途径记录，以及后续向人类溢出并再传播的报告。最近的 2021 年 12 月，在拉脱维亚包斯卡镇附近一座有 10 万只水貂的养殖场，新冠病毒不受控制地发生变异，并已经反复在人与动物之间反复交叉传染。

皮草养殖场的动物所带来的病毒风险是隐蔽的。受感染的水貂养殖场的报告经常显示，水貂既没有症状，死亡率也没有明显上升。波兹南生命科学大学临床前科学和传染病学系教授 Pomorska-Mó l 等人于 2021 年 7 月在 ScienceDirect 发表的一篇科学论文报告中提到，“流行病学调查表明，养殖场的大部分水貂可以在几天内感染……这会使养殖工人和兽医暴露在巨大的病毒接触之下”，“养殖场水貂的感染规模令人担忧，主要是因为病毒能够通过大量高度易感动物，可能出现新的危险突变和/或获得新的生物特性”。最后该论文指出“水貂养殖场可能是一个有潜在危险，但并不总是公认的 SARS-CoV-2 动物宿主库”。

只要这种冠状病毒能继续由水貂传染至人类，并在人群中传播，水貂养殖的存在就意味着人畜共患的病毒库随时会被建立，人与水貂之间交互感染

SARS-CoV-2 病毒的风险就始终存在。正如在人类身上发现的德尔塔变异毒株，尽管人们已经接种了疫苗，仍然很容易感染该病毒并出现症状。

我国作为全球主要的皮草养殖国之一，皮草养殖体量位居全球前三。据中国皮革协会《中国水貂、狐、貉取皮数量统计报告(2020年)》，2020年我国水貂、狐、貉取皮数量分别为931万、1253万、1046万。在国内疫情仍时有波动的情况下，需警惕养殖水貂等易感物种带来的人畜共患病潜在风险。

当前，严峻的全球疫情已使我国及世界各国遭受了巨大的经济损失。经济效益有限的皮草产业，却仍在导致多国养殖场内冠状病毒持续暴发，加剧全球大流行下公共卫生和经济发展的巨大风险。出于公共卫生安全考量，已有多国采取关闭皮草养殖等应对措施，以阻断病毒传播途径。

为尽快结束当前新冠肺炎(COVID-19)疫情的社会和经济影响，以及防止未来流行病再次大暴发，发挥中国在生态平衡与经济发展领域的示范作用，建议由国家农业农村部牵头尽快采取以下措施：1. 尽快为我国的皮草养殖场（尤其主要毛皮养殖地区的水貂场）的动物及人员，进行新冠病毒检测，预防大规模传播；2. 禁止养殖水貂等冠状病毒易感物种，禁止水貂活体及其皮草制品进出口运输与交易；3. 出台有偿补助政策，协助皮草养殖产业逐步转型并关闭，发展兼顾公共卫生安全、生态平衡的可持续相关产业。

附件：

1. 皮草养殖潜在病毒风险的全球现况与相关研究
2. 全球疫情下关闭皮草养殖的必要性说明

提案负责人【行动亚洲】

（十五）关于黄河禁渔 20 年的建议

文/绿会森林保护地·成都市区主任 尹山川

【案由】：

黄河是中华民族的母亲河，是中华文明的摇篮。黄河全长 5464 公里，流域面积近 76 万平方公里，是中国第二长河，也是世界性的大河。

黄河孕育了五千年的中华文明，黄河也进行了几千年的开发利用。黄河水生资源更是经历数千年的捕捞，特别是最近半个世纪黄河流域人口剧增，经济高速发展，黄河鱼类资源遭受前所未有的破坏，已经到了无鱼可捕的程度，其渔业资源贫乏程度并不比长江差。

黄河多年禁渔的迫切性

上世纪 80 年代黄河水系曾有鱼类 191 种，黄河干流有鱼类 120 多种，而到本世纪初下降为 80 多种！近 30 年间黄河鱼类资源数量减少约一半，土著珍稀保护鱼类资源减少六成。目前黄河到底多少种鱼不得而知！在上个世纪八九十年代，黄河中的鱼类资源就已经面临枯竭的状况，又经历 30 多年的高强度捕捞，目前黄河渔业资源岌岌可危，无鱼可捕的状况绝非危言耸听。

黄河鲤鱼、刀鱼、雅罗鱼等如今的名贵鱼种，曾经只是是黄河里经济鱼类的代表，但最近几年这些鱼类很难看见，变得十分珍稀。黄河鳊鲃、北方铜鱼更是消失殆尽，不见踪影。

水电工程、截水断流、水质污染三大因素是造成黄河鱼类资源减少的基础性原因，而过度捕捞却是造成渔业资源灭绝性减少的直接原因。不分地点与鱼种任意捕鱼，繁殖季节捕鱼，使用电鱼毒鱼绝户网等毁灭性工具捕鱼是过度捕捞的罪魁祸首。渔业资源的枯竭将给整个黄河生态带来巨大破坏，包括黄河水生植被、飞禽、昆虫、两栖爬行动物、水质等带来一系列不可预料的后果。

2018 年，黄河流域开始从每年的 4 月 1 号至 6 月 30 日实施全流域 3 个月的禁渔，但是禁渔时间太短，保护力度有限，对于整个黄河流域几千年的开发开垦，上百年的建设利用，几十年的疯狂捕捞，3 个月的禁渔期无异于杯水车薪，无法

从根本上壮大上百种鱼上千种水生生物的种群数量与自然生境的修复。

黄河多年禁渔的可行性

长江流域已于 2021 年 1 月 1 日起全面进入了十年禁渔期，不仅对恢复长江流域生态带来巨大的实际效果，同样对黄河全年禁渔，恢复黄河生态带来强大的示范作用，对黄河流域全面禁渔开启引领宣传效果。

目前黄河流域全年的水产品捕捞量仅有 6 点 5 万吨，比 30 年前下降了 80% 以上。而这个捕捞量仅占全国一年水产品总量 6500 万吨的千分之一。黄河水产品产量在全国水产品供应链中微不足道，黄河流域禁渔对全国水产销售几乎没有任何影响。

黄河流域以捕鱼为业的人员远远少于长江流域，这就意味着黄河全面禁渔对渔民的救助总资金少于长江流域禁渔，对渔民的就业安排压力远远少于长江流域，由于地理气候造成资源增长所限，黄河流域渔民对黄河捕鱼的依赖程度远远低于长江渔民对长江的依赖度，这些因素决定黄河流域禁渔比长江流域禁渔更容易，难度更小。

黄河禁渔 20 年的必要性

黄河地处中国北方，大部分地区在秦岭——淮河中国南北分界线以北，气候条件比南方气温较低，降水较少，相对干旱，大部分河段又经过生态脆弱的黄土高原，生态条件差，恢复难度大且慢！再加上黄河流域渔业资源受到破坏的程度比长江流域更深，开发利用的时间更久远。这就决定黄河流域的禁渔周期应该比长江流域更长。因此，长江流域目前禁渔周期为十年，我们认为黄河流域禁渔周期二十年更好。另外，如果目前渔民在进行补助及就业安置后，仅仅过去十年又造就一批新的渔民，国家将面临新的负担与课题，禁渔二十年将延缓国家的财力压力与黄河的生态渔业资源压力。

综上，建议：

1、对黄河开展全流域 30 年禁渔管理，恢复其生态系统多样性，助力黄河流域高质量发展；

2、加强对黄河禁渔 20 年后的延伸管理。黄河禁渔二十年后，希望对国家

黄河流域水生鱼类资源作出新的管理规范，在禁渔期结束后，即使年捕捞量达到现在的 5 倍，也只有 30 万吨，这个捕捞量依然太少，只占现在中国水生产品总量的千分之五，不到百分之一。对于一个居住上亿人口的黄河流域消费也是粥少僧多！所以调整黄河鱼类资源功能势在必行，让鱼类资源更多为生态与环境服务，把黄河作为鱼类资源的种源保有库，不设立禁渔期，只在某些河段每年设立 3~5 个月的捕鱼期，持证按定量捕鱼，其余时段一律禁止捕鱼。

不管禁渔十年还是二十年，目的就是恢复黄河鱼类资源，恢复后要永久保护鱼类资源不濒危，保护鱼种一个不灭绝是根本，所以我们只能以养殖鱼类消费为绝对主力，野生鱼类消费只是一个点缀！如果我们最后把野生鱼种一个个都搞灭绝，那真是断绝人类生存发展的后路，愧对子孙万代与地球母亲。

（十六）关于完善罚没活体野生动物处置细则的建议

文/让候鸟飞

【摘要】：

2021年11月，国家林业和草原局就《罚没野生动植物及其制品处置管理办法（征求意见稿）》公开征集意见。其中第十二条对执法罚没的活体野生动物处置办法做出了如下规定：“适宜放归野外的，及时组织放归；有伤病或者无放归条件的，依照《野生动物收容救护管理办法》先行救护，待体况恢复后，根据情况决定采取何种处置方式；……对于不适宜放归或者不需要返还境外的，以公益捐赠、调配、变卖、公开拍卖等方式处置；对存在生物安全、生态安全或者公共卫生安全隐患的，作无害化处理。”

我们在罚没活体野生动物处置实践中看到，有大量尚需专业救助、并无放归条件的活体野生动物被轻率放归，背离了保护野生动物的初衷。如2021年12月，志愿者调查、举报江苏盐城射阳县非法收购、宰杀、出售野生动物的窝点时发现，大批剪断了飞羽的野鸭被放归至野外，这些失去飞羽的鸟类并不具备野外生存能力。

我们认为，这一问题的出现有以下三个原因：

一是现场执法人员缺乏相关专业知识和经验，或是未对罚没野生动物进行详细检查，因此无法对“是否适宜放归野外”一事做出科学的判断。

二是缺乏专业人员在活体野生动物处置实践中提供及时的支持，对活体野生动物的状况进行科学评估，判断活体野生动物是否具备野外生存能力。

三是对不当的活体野生动物处置行为缺乏追责问责机制。

基于此，我们建议：

一是优化活体野生动物的放归流程。野生动物主管部门对活体野生动物做出处置决定，应在动物体检和听取专业人员的评估意见两个步骤之后。

二是对造成国家重点保护野生动物死亡等后果的不当处置行为建立追责问责机制。

三是针对林业执法人员组织野生动物医学等相关专业知识的培训和考核。

（十七）关于出台动物拍摄福利伦理审查规范的建议

文/绿会研究室

【案由】：

2021年11月，热播电视剧《当家主母》被质疑为达成拍摄效果，给猫注射数次不明液体，陷入“虐猫”风波。此外也曾有多个影视作品同样被质疑粗暴对待动物，甚至故意炸死动物，令人发指。同月，衡水野生动物园在网络短视频平台发布猕猴穿衣服、抽烟、翘二郎腿等视频，亦引发争议。用不科学、违背动物天性、猎奇式的动物拍摄来博取流量、直播带货，其中也不乏国家重点保护的野生动物老虎、猕猴等。2015年综艺节目《奇妙的朋友》因拍摄演艺明星与黑猩猩等野生动物亲密接触，传递错误的野生动物保护信息，对公共安全造成潜在威胁，更是受到联合国类人猿生存合作组织等多家国际机构的联署抗议。电影电视、网络视听节目等拍摄利用动物，如何把握福利伦理尺度，如何善待动物，是一个亟待解决的社会问题。

【内容】：

近年来，公众的动物保护意识不断增强，对虐待、伤害动物等行为的容忍度也相应降低。电视电影、网络视听节目因传播面广、触及人群多，也更受到公众的关注。虽然我国已有一些动物保护相关规定，比如《野生动物保护法》第二十六条不得虐待野生动物、《网络短视频内容审核标准细则（2021）》第二条第二十一款第96项、《关于善待实验动物的指导性意见》（国科发财字（2006）398号）等。但从解决现实问题的角度来看，在拍摄利用动物方面仍显薄弱，甚至可以说是空白，更多的仅仅是行业自律。公众、拍摄利用方、管理部门对动物虐待的定义和理解不一致，质疑声此起彼伏，无法防范争议再起。

很多动物在拍摄前后和过程中难以得到妥善的照料。哪怕是受到现有法律保护的野生动物，仍得遭受长途的运输、嘈杂的拍摄环境、非固定、非专业的饲养场所，动物无法得到根据其习性所需确保必要的活动空间和生息繁衍、卫生健康条件，不符合有关技术标准，也存在虐待动物之嫌。例如2021年上映的电影《阳光劫匪》，在拍摄现场，三只老虎仅能生活在小铁笼中，且与工作人员零、

近距离接触。

野生动物拍摄利用的行政审批核发前后缺乏行政管理和社会监督，信息未有实质性公开，存在权利寻租、洗白盗猎、违法经营利用的隐患。2019年12月，高邮法院判处了一例直播饲养猕猴背后的非法贸易案件，在两年多的非法贸易中造成20只猕猴的死亡。

此外，绝大多数被利用来拍摄动物，是没有受到法律保护的一般动物，如猫、狗、马、鸟、兔子等。因为动物不受保护，拍摄方更是肆无忌惮的伤害动物。为了效果、博人眼球等，故意致伤致残致死动物。这也导致公众的情感受到伤害，甚至产生心理阴影，缺乏对生命的尊重与人道关怀。

动物呈现萎靡不振的精神状态、刻板等非自然行为，亦或者是被物化或萌宠化，存在严重误导，背离了科学普及、自然和谐的原则。

【建议】：

1、引入独立第三方认证机构，建立动物福利伦理审查的程序和机制，对影视拍摄动物的制作进行动物福利方面的评估与认证，包括并不限于现场评估监督，并纳入放映前的审核中，以促进人与自然的和谐发展，促进生态文明建设。

2、善待被用于拍摄动物，在饲养管理和拍摄动物过程中，要采取有效措施，使动物免遭不必要的伤害、饥渴、不适、惊恐、折磨、疾病和疼痛，保证动物能够实现自然行为，受到良好的管理与照料。具体可参考善待实验动物方面的规定和国家标准等。

3、配合政策鼓励无真实动物拍摄的作品，提升和发展CG特效、全息投影等技术软实力。

4、拍摄制作方应该主动将野生动物拍摄利用的行政许可全文及时、有效的公开，流程化和制度化事后监管，公示动物流向信息，鼓励社会监督和公众参与。

建议承办单位：国家广播电视总局

建议协办单位：国家电影局

【附件】：

美国 No Animals Were Harmed®认证指南（翻译稿）

<https://pan.baidu.com/s/1ufKBPCu6JadTxihkPm2-vg?pwd=hsh5>

2、《实验动物 福利伦理审查指南》（GB/T 35892-2018）

<http://c.gb688.cn/bzgk/gb/showGb?type=online&hcno=9BA619057D5C13103622A10FF4BA5D14>

3、深观察 | “动物演员”不该成为流血的道具

https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_15604036

4、综艺节目《奇妙的朋友》遭到 19 个国际组织的抗议：

<https://yule.sohu.com/20150326/n410337485.shtml>

5、网红直播养猕猴牵出一村干部，20 只猕猴死在他手上

<https://www.163.com/dy/article/EVDIV0250521IU7A.html>

提案负责人 **【拯救动物表演】**

（十八）关于虎年终止现有老虎人工养殖场提案建议

【案由】：

关闭商业性老虎养殖场ⁱ，以助终止老虎及与其制品的任何交易及商业繁育。全球老虎的数量在过去的 120 年里急剧下降超过 95%，从 1900 年的大约 100,000ⁱⁱ只猛跌至少于 4,000 只ⁱⁱⁱ。2015 年，世界自然保护联盟（IUCN）发布的《濒危物种红色名录》估计，中国的野生老虎大约 20 只，濒临灭绝。^{iv}2018 年，我国林草局专家估计有 55 只野生老虎生活在与俄罗斯接壤的边境^v，这与 1950 年官方统计的 4,000 只数量相去甚远。

【内容】：

在全亚洲广泛存在野生老虎不断被捕猎，以满足日益增加的需求的现象。光 2021 年在与我国临近的印度，被捕杀的老虎数量比 2015 年翻了一倍。^{vi}而自从上一个虎年即 2010 年圣彼得堡保护老虎国际论坛^{vii}之后，野生老虎在柬埔寨^{viii}、越南及老挝^{ix}都已灭绝。在一些国家尤其是我国，因对野生老虎皮、骨、牙齿、爪、生殖器及其他器官的旺盛市场需求，跨国野生动物犯罪集团通过非法盗猎谋取暴利。这些老虎制品多作为炫耀社会地位的异国情调奢侈品而被消费，如室内装饰用的虎皮地毯或昂贵的虎骨酒。另外，虎骨也会用于中药制药。

与此同时，合法及非法的老虎人工饲养，却加剧了当前市场对老虎器官及制品的需求，并让其作为一种奢侈品的可接受度及吸引力的理念得以延续，严重的影响了该物种数量的恢复。2019 年估计有 8,307^x到 8,659^{xi}只繁育老虎生活在四个“老虎养殖”国家，即：我国、老挝、泰国及越南（附件 1）。这其中超过 6,000 只在国内各大小养殖场。因人工饲养的居住环境，这些老虎一般都不适合最终被放归自然，所以这对野生老虎的保护没有发挥作用。

适得其反的是，市场上繁育老虎器官及制品的充足供应，给消费者发出了错误信号，反而刺激了对野生及饲养老虎产品的需求，从而破坏了对老虎的物种保护进程。非法交易中缴获的制品来源不明，也给执法增加了难度，例如要辨别虎骨是来自野生还是人工繁殖老虎，几乎是不可能的。

国际社会对老虎养殖场及器官交易对野生老虎保护带来的危害已有共识。

2007 年濒危野生动植物国际贸易公约 (CITES) 一个决定^{xii}已经指出“老虎不能因其器官及其他制品来被人工繁殖。”

尽管在野生老虎保护上面临压力，目前在我国商业繁育老虎及交易器官仍然合法。国内许可证制度下的养殖老虎器官合法交易，并没有缓解野生物种数量恢复的压力，反而刺激了猎杀野生老虎的非法行为和所谓高端野生老虎产品市场的产生。在控制需求上的问题，已经正在蔓延到包括豹子在内的其他大型猫科动物，它们的器官也会被像老虎的一样被出售。

在那些老虎数量逐渐恢复的国家，中央政府的干预与更完善的法律，对杜绝野生动物贸易及促进良好执法起到重要作用。这些国家也不再拥有老虎养殖场，因为养殖场只能对老虎的保护更多的起到负面作用。例如，南亚在老虎保护取得的成功，除了某种程度上归功于其传统文化对老虎的尊重，也因为其通过严格的法律来禁止对老虎器官、制品的私人收藏及交易。

在这个即将到来的虎年，尤其是 9 月将在俄罗斯举办的新一届保护老虎国际论坛，我国可以借此契机成为全球老虎保护的重要推动者。在 2020 年联合国生物多样性大会（第一阶段），包含《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15），我国通过承诺投入 15 亿人民币（约合 2.3 亿美金）的昆明生物多样性基金^{xiii}，及建立包括吉林省东北虎豹在内的 5 个国家公园，展示出了国际影响力^{xiv}。同样，我国也能通过禁止建立老虎养殖场，消除对老虎器官制品的市场需求，以及杜绝猎杀，来加快保护老虎的进程。过去，我国在象牙贸易上已经取得显著成绩，这样的经验在老虎的保护上同样值得借鉴。

尽快关闭商业性老虎养殖场，以助停止所有人工繁殖及野生老虎器官及制品交易，进而让消费者及各地方主管单位，确保老虎不再被视为一个可交易商品，并销毁所有公私持有的老虎器官及制品。

尽管近年来我国在保护老虎方面做出了重要努力，老虎养殖场的存在依然会限制已取得的成就，并有损我国在物种保护领域上的国际声望。与南亚相似，老虎在我国具有重要的文化及历史价值，更是保护生物多样性的重要部分。我们最终目标，是实现包括对饲养老虎在内的所有老虎器官及制品的零需求，以达到真正的物种保护。另外，发展对野生动物友好的可持续旅游，在为带来经济效益

的同时，也将提升我国在全球生态建设上的模范作用。

为了进一步改善我国野生虎保护总体状况，响应国家生态文明建设的倡导，在虎年即将来临之际，我们呼吁国家林业和草原局等有关部门采取“零需求“与”零杀戮“的策略，这就需要禁止一切老虎器官及制品交易，并取缔商业用途的圈养及繁育。

人工养殖及交易已经证明对杜绝野生虎交易没有起到任何作用，为了恢复并保证今后野生虎的数量，我们深切希望有关部门尽快采取措施：尽快制定一个有具体时间的行动方案来关闭商业性老虎养殖场。

附件：

1. 全球老虎数量估计（1988 年至今）
2. 2010 年圣彼得堡保护老虎国际论坛《全球野生虎分布国政府首脑宣言》
3. 环境调查署对修改《中华人民共和国野生动物保护法》的建议
4. 世界银行全球老虎倡议秘书处 2011 年《全球老虎康复项目 2010-2022》

ⁱ 商业性老虎养殖场是一个刻意用来（或有一定概率）供应或直接从事商业性老虎器官或衍生制品交易的人工饲养老虎场所。

ⁱⁱ 商业性老虎养殖场是一个刻意用来（或有一定概率）供应或直接从事商业性老虎器官或衍生制品交易的人工饲养老虎场所。

ⁱⁱⁱ 国家林业和草原局《7.29 全球老虎日》

<http://www.forestry.gov.cn/main/5462/20200729/151659042742246.html>

^{iv} Goodrich, J., Lynam, A., Miquelle, D., Wibisono, H., Kawanishi, K., Pattanavibool, A., Htun, S., Tempa, T., Karki, J., Jhala, Y. & Karanth, U. 2015. *Panthera tigris*. 2015 年国际自然保护联盟濒危物种红色名单

^v 姜广顺带领的国家林业和草原局猫科动物研究中心科研团队与来自世界野生生物学会（WCS）、世界自然基金会(WWF)、美国加州大学、黑龙江野生动物研究所等国内外机构的专家合作在《生物保护》杂志在线发《整合评估呼吁建立东北亚的可持续的东北虎集合种群》。

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320721003025>

^{vi} 印度野生生物保护学会《老虎捕杀数据》<https://www.wpsi-india.org/statistics/index.php>

^{vii} 2010 年圣彼得堡保护老虎国际论坛《全球野生虎分布国政府首脑宣言》

https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/st_petersburg_declaration_english.pdf

^{viii} 柬埔寨 2019 年第三届老虎保护清点大会关于全球老虎康复计划进展报告

^{ix} Akchousanh Rasphone, Marc Kery, Jan F. Kamler, David W. Macdonald, 记录了老虎, 豹子的不幸遭遇及其他肉食猎食动物的状况; 老挝最宝贵的保护区: Nam Et – Phou Louey, 全球生态保护杂志 2019 年第 20, e00766, ISSN 2351-9894, <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2019.e00766>

^x 濒危野生动植物种国际贸易公约 (CITES) 决定 17.229 (a) : 圈养亚洲大型猫科动物的场地数量回顾 (Felidae ssp),SC70 附件 2(Rev.1) 第 51 个文件 <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/70/E-SC70-51-A2-R1.pdf>

^{xi} 环境调查署 (EIA) 2020 出版报告 - 待宰的羔羊 <https://eia-international.org/wp-content/uploads/On-the-Butchers-Block-Tigers-Mekong-Report-2020-SCREEN-SINGLE-PAGES.pdf>

^{xii} 濒危野生动植物种国际贸易公约 (CITES) 决定 14.69 & 17.102 圈养和牧场标本 <https://cites.org/eng/dec/index.php/42069#:~:text=Parties%20with%20intensive%20operations%20breeding,in%20their%20parts%20and%20derivatives.>

^{xiii} 习近平在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上的主旨讲话 (全文) http://www.xinhuanet.com/world/2021-10/12/c_1127949005.htm

^{xiv} 中华人民共和国生态环境部《全文实录 : 联合国生物多样性大会高级别会议新闻发布会》 https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202110/t20211016_956781.shtml

绿色发展类（九篇）

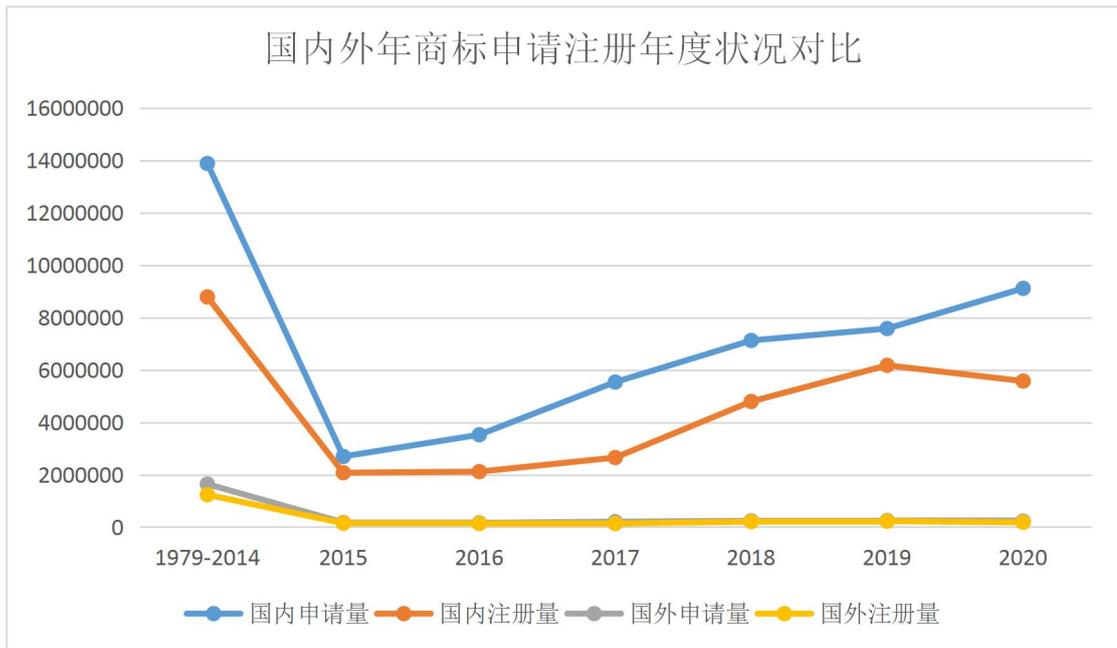
（一）关于提高商标注册服务规费的建议

文/商标业内人士

商标注册服务规费是指国家规定收取的商标注册费用。自1992年以来，国家一再下调商标注册服务规费，1992年商标注册服务规费是1000元，2017年4月起，为配合国家鼓励企业创新、减轻企业负担政策，国家商标注册服务规费下调为300元，即一个商标在一个类别申请在10种商品或者服务的注册费用是300元，通过网上提交电子申请则为270元。通过几年的实践，商标服务业及商标行政管理部门人士多次研讨形成基本共识，认为随着商标便利化改革的日趋推进、商标服务内容的日渐完善与流程手续的日益简化，我国的商标事业也步入高速发展期，知识产权服务这种主要依靠人才知识投入的行业，所需的人力、物力、财力上涨，商标注册规费的标准也理应随之提升。目前的费用标准却“不升反降”，商标注册服务规费过低，负面效果严重，应当尽快上调。

一、商标注册服务规费过低，导致商标注册成本过低，商标注册量虚增，恶意抢注行为增多，耗费行政资源，企业正常开展经营活动注册商标困难。

自2017年以来，商标申请注册量呈爆发式增长。2016年商标申请量是369.1万件，2017年爆发增长到574.8万件，2018至2020年继续爆发增长，分别是738.9万件、783.7万件、911.6万件。截止2020年底，我国商标有效注册量3017.3万件，年商标申请量连续多年位于世界第一，甚至比其他发达经济体商标申请量的总和还多（见下图）。



爆发式增长的商标申请量，虽然有中国市场主体高速增长产生了巨大

商标注册需求的原因，但是过低的企业商标注册成本，使企业注册商标的随意性大大增强，是商标申请量爆增的重要原因，负面效果显现。一是恶意注册商标行为严重，持续出现单一企业或者关联企业成百成千上万的提出商标申请，其中大量的商标申请不是经营活动需要而是为囤积商标待价而沽，注册商标进行销售成为一种牟利方式甚至是一种产业，急需使用商标的企业因注册困难而不得不直接选择购买商标，这种情况又进一步催生了很多投资商标交易平台的企业，最终造成“商标生意”红火，恶性循环加剧，严重损害诚信经营市场主体和社会公众的合法利益，严重危害商标注册秩序。自 2019 年《商标法》通过改法进一步加强对恶意注册行为的规制以来，国家知识产权局先后出台了一系列行政规章，包括《规范商标申请注册行为若干规定》、《打击商标恶意抢注行为专项行动方案》等，并未彻底解决恶意注册和大量囤积商标问题。仅 2021 年，国家知识产权局打击恶意商标注册申请 48.2 万件，快速驳回抢注“长津湖”“全红婵”“清澈的爱”等商标注册申请 1111 件，向地方转交涉嫌重大不良影响及商标恶意注册案件线索 1062 条。二是大量注册商标闲置不用，严重占用商标资源。商标以中文字词和图形的形式居多，大量闲置商标占用了大量中国字词和图形，使真正想注册商标者难以注册需要的字词和图形商标。对在先权利商标提出撤销三年不

使用是很多企业注册商标的常规措施。然而，撤销三年不使用涉及的程序比较复杂和冗长，目前所需的审查周期远长于商标申请或驳回复审的周期。假如在先商标被撤销，商标注册人还可以进入复审乃至行政诉讼一审、二审及再审等阶段，耗费时间较长，聘请专业的人员也需要花费巨大的财力。同时，注册满三年是硬性条件，事实上，很多“僵尸商标”都是2017年4月以来大量出现，无法通过撤销三年不使用的来解决。由此来看不仅违背了政府初衷——减轻企业经营负担，降低创建品牌的门槛，反而增加了善意注册人的成本。商标届资深人士基本共识是全国闲置商标在百万级以上。三是规费过低造成商标申请随意性加大，商标申请量大幅增加但是商标合规性差，商标驳回量加大，商标驳回率提高，如：仅2020年驳回复审量已达298171件，驳回数量超过百万件。商标从提交申请至驳回，需经过收文、扫描、录入、形式审查、划分商品类似群、划分图形要素、划分分卡要素、财务对款流程、下发《受理通知书》、首次实审、实审复核、审核驳回、自检、抽检、下发《驳回通知书》、等待驳回复审等众多业务环节，尤其是实质审查阶段（首次实审、实审复核、审核驳回）最耗费时间。商标注册申请实质审查概括而言，主要进行合法性审查、显著性审查以及在先权利的审查三方面工作。合法性审查是对商标注册申请是否属于商标法禁止使用规定的审查。显著性审查，是对申请注册的商标，在相关商品或服务上是否能被消费者识别，作为商标并予以区分商品和服务来源进行审查。在先权利的审查是对商标注册申请是否与他人在先的权利或者在先申请相冲突的审查，主要是通过检索商标数据库对比检索的结果，综合分析并做出相同还是近似的判断。随着商标申请数量持续快速增长，我国商标数据量十分庞大，使得审查人力和预算资源压力日益增大。例如，审查一件25类服装上的卡通图形商标，数据量为将近9万条，按照目前使用的审查系统，一页12条，按照每页1.5秒的审查时间，需要耗费超3小时。9类圆图形，在先数据量有将近1.4万条，需耗费5个多小时。商标审查机关有商标审限要求，大量的商标申请，给审查机关带来巨大审核压力，大量的商标申请被驳回造成行政资源浪费，审查人员的工作没有得到应有尊重，效能降低。

类型	2020年/件	2019年/件
复审请求	367029	360996
(1) 驳回复审	298171	302096
(2) 复杂案件	68858	58900
(a) 无效宣告	53019	43170
(b) 撤销注册复审	12615	13413
(c) 不予注册复审	3222	2314
(d) 其他	2	3

商标驳回复审数据

二、商标服务规费过低，严重损害商标代理行业健康发展

20世纪90年代，我国开始推行商标代理制度，2003年取消了商标代理机构和商标代理人资格审批，2013年准许律师全面从事商标代理业务。现行《商标法》和《商标法实施条例》规定了商标代理机构的权利和义务，明确了违法违规行为应承担的法律责任。目前，约90%的商标申请是通过商标代理机构的，其他驳回复审、商标异议、商标无效宣告等商标授权确权等案件基本是通过商标代理机构办理的。代理商标注册本身，看起来只是简单的程序化申请，实际上却涉及很多复杂且专业的问题，商标代理人员作为一项专业性很强的工作，对代理人的专业水平、知识面、道德修养等提高了较高的要求。作为一名合格的商标代理人，不仅要熟悉相关知识产权法律法规，熟悉商标分类和商标业务流程，譬如在申请前，商标检索查询的评估就涉及在先商标近似的判断复杂问题、商标的显著性、不良影响等很多法律禁止的绝对条款。这些都需要具备丰富法律知识和专业经验的代理人才给予正确的评估和提示，以减少企业风险，提高商标注册的成功率。过低的商标服务规费，致使商标代理服务费用遭到打压（商标注册规费800元时段，商标代理服务费一般在千元左右，商标注册服务规范300元时段，迫使商标代理机构服务费下调，因为很多客户认为国家的注册规费这么低，凭什么代理服务费不下调，而实际上商标代理服务内容并无本质变化），商标代理服务水平难以提高。同时，由于2003年起，商标代理机构资质审批被取消，代理市场变得无门槛、无条件，商标代理低价的恶性竞争也致使代理质量下降，扰乱了商

标行业的正常发展。

7-2 分地区国内商标申请、注册及有效注册量						
Trademark Applications, Registrations and Trademarks in Force Originated from Home by Origin						
单位：件						(Unit:piece)
地区 Regions	申请量		注册量		年末有效注册量	
	Number of Application		Number of Registration		Number of in Force	
	2019年	2020年	2019年	2020年	2019年	2020年
全国总计 Total	7582356	9116454	6177791	5576545	23543513	28393188

三、我国商标服务规费大大低于世界发达国家商标注册规费，不仅显失平衡，也是自降我国知识产权服务价值。

世界发达国家中，美国、俄罗斯、澳大利亚、英国、法国、德国、日本、韩国等国的商标规费几乎都是中国的五到十几倍，部分欧美发达国家还在不断上调商标规费，以保证知识产权体系的有效管理和战略运营。（详情请见下图）

海外商标申请官方费用表					
国家（地区）	官费				
	注册商标				
	申请费	申请费附加	注册费	费用合计	折合人民币/元
美国	每类350美元（电子） 每类250美元（电子+USPTO已批准） 每类500美元（马德里）			500美元	3241
日本	12000日元（首类）	8600日元/类（第二类以上）	28200日元/类（10年保护期） 16400日元/类（5年保护期）	40200日元	2362
德国	290欧元（电子）（一标三类） 300欧元（纸质）（一标三类）			300欧元	2281
英国	每类170英镑（电子） 每类200英镑（纸质）			200英镑	1794
法国	190欧元（首类）	40欧元（第二类以上）		190欧元	1445
欧盟	首类850欧元（电子） 首类1000欧元（纸质）	50欧元/类（电子，2类） 150欧元/类（电子，3类起）		1000欧元	7605
韩国	62000韩元/类（电子） 72000韩元/类（纸质）	2000韩元/类（20类以上）	211000韩元/类 2000韩元/类（超过20类）	283000韩元	1598
俄罗斯	15000卢布（首类）	2500卢布（第二类到第五类） 3500卢布（第六类起）	18000卢布/类（五个类别以内） 1000卢布/类（第六类起）	33000卢布	2904
澳大利亚	400澳元（首类）	400澳元/类		400澳元	1899
印度	每类4500卢比（个人/创业公司/小企业用电子方式） 9000卢比（其他申请人）			9000卢比	787

汇率换算：2021.8.10

世界发达国家商标注册费用表

我国商标注册成本低，会导致国际商标注册市场秩序混乱，造成恶意抢注国外注册商标行为增加，2021年1月14日，美国专利商标局在其网站上公布《中

国商标与专利：非市场因素对申请趋势和知识产权体系的影响》，指责我国使用非市场手段（补贴、政府指令、恶意商标申请等）刺激商标申请，影响我国知识产权保护方面的国际声誉。

综上，从目前的现实状况来看，商标注册费用并不是越低越好。由于注册商标的资源有限，过低的商标服务规费，造成一味追求注册量，实际效果是导致企业注册商标难度加大，不利于商标战略的实施。当前，我国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，市场竞争正由“数量扩张”“价格竞争”逐步转向“质量型”“差异化”为主的商标品牌竞争，消费模式正由“产品消费”逐步转向“商标品牌消费”。应着力推动商标品牌建设从鼓励注册向倡导使用转变，推动市场主体从单纯追求商标注册数量向提升商标品牌质量转变，从商标大国向品牌强国迈进。为此。建议尽快提高商标服务规费以及相关程序规费标准，恢复商标代理行业准入制度，这对于构建社会主义创新社会与促进创新主体的发展而言，利大于弊。

介绍人：北京君策知识产权发展中心负责人

（二）建议有条件的允许商标代理人代理商标授权、确权行政诉讼代理人

文/商标业内人士

本提案所称商标代理人是指商标代理组织中接受委托人委托，以委托人名义办理商标注册申请或者其他涉及商标申请复审、商标异议、商标无效宣告等商标事宜的从业人员。目前，全国在国家知识产权局商标局备案的商标代理组织有 5 万余家，从业人员达 50 万以上。长期以来，全国商标代理人为我国商标事业的发展做出了重大贡献，目前每年几百万件（2020 年商标注册申请量为 911 万件）商标注册申请中 90% 通过商标代理组织代理，商标局每年几十万件商标驳回复审、商标异议、商标无效宣告等案件基本通过商标组织代理；2015 年 3 月前法院每年办理的几万件商标授权确权行政诉讼代理人基本通过商标代理机构的商标代理人承办代理。但是，自 2015 年 2 月 4 日起，根据最高人民法院颁布的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（法释【2015】5 号）文件，商标代理人失去了作为具有商标专业知识的商标行政纠纷诉讼代理人（以下简称商标诉讼代理人）资格，律师取代了商标代理人担任商标诉讼代理人的地位（该文件列举了社会团体可推荐诉讼代理人的条件，但是仅明确中华全国专利人协会可以推荐专利代理人担任专利纠纷案件诉讼代理人，没有提及其他社团，即中华商标协会没有推荐资格，自然就将商标代理人排除商标诉讼业务外）。对此情形，全国商标代理人深感不满和失落，认为一刀切式的排除商标代理人作为商标诉讼代理人显失公平和公正。因为，一是大量的商标代理人多年研究且专门研究商标业务，精通商标法律，有着丰富的诉讼经验，在商标业务诉讼方面的能力与水平应当优于多方面法律业务研究的一般律师，多年实践证明完全有能力可以担任商标诉讼代理人；二是做高院文件中明确规定专利代理人经中华全国专利代理人协会推荐，可以在专利行政案件中担任诉讼代理人。中华商标协会成立 20 多年，是商标代理服务机构的行业组织，会员单位中有一大批精通商标业务的商标代理人，完全可以承担推荐商标诉讼代理人职能；三是文件实际执行中，已有某商标代理机构作为唯一的商标代理机构，应当是通过社会不知的程序获得资格，其从业人员可

以担任商标诉讼代理人。

将广大商标代理人排除作为商标诉讼代理人，令社会各界高度怀疑是为特殊群体即律师群体执业排除竞争，是有关部门利益和律师组织专门利益无序扩张，是反市场经济行为。

《行政诉讼法》第三十一条：当事人、法定代理人，可以委托一至二人作为诉讼代理人。下列人员可以被委托为诉讼代理人：（一）律师、基层法律服务工作者；（二）当事人的近亲属或者工作人员；（三）当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。最高人民法院此文件将中华商标协会排除了属于《行政诉讼法》规定的可以推荐诉讼代理人的社会团体。中华商标协会持续多次向最高人民法院反映，建议最高人民法院支持中华商标协会属于《行政诉讼法》第三十一条第二款第三项规定的“有关社会团体”，可以推荐其会员单位中符合条件的人员，作为《行政诉讼法》第三十一条规定的商标诉讼案件的诉讼代理人。中华商标协会原主管部门原国家工商行政管理总局曾于2015年以《关于商请明确中华商标协会属于行政诉讼法第三十一条规定的社会团体的函》（工商办函字【2015】94号）致函最高人民法院，最高人民法院复函是建议与司法行政部门进行沟通，并征求全国人大常委会法工委意见。中华商标协会在原国家工商总局支持下，与有关部门进行协商但无果。中华商标协会请求有关部门认真研究此问题，中华商标协会可以按照有关部门意见制定商标诉讼代理人推荐管理办法，使广大商标代理人按照一定的管理办法可以被推荐成为商标诉讼代理人，为有效维护商标权利人合法权益作出积极贡献。

一、商标代理人代理商标诉讼案件具有历史渊源

自2001年《商标法》修改，商标评审委员会的决定可诉至法院后，商标代理人一直是商标授权确权行政诉讼案件的核心代理力量。商标从注册、异议、复审到诉讼业务流程比较长，时间跨度比较大，要求代理人对客户的历史和背景有更为深入的了解，同时要兼具良好的法律专业知识，以及对商标授权确权复杂程序的了解。一大批商标代理人经多年的诉讼代理实践，积累了丰富的经验，能够胜任商标行政诉讼案件的代理工作，其专业水平不逊或超越一般律师。

二、商标代理人代理商标诉讼案件的法律依据

(一) 商标代理人从事商标行政诉讼等商标代理服务是法律法规政策赋予的职责

《商标法》第十八条规定，申请商标注册或者办理其他商标事宜，可以自行办理，也可以委托依法设立的商标代理机构办理。外国人或者外国企业在中国申请商标注册和办理其他商标事宜的，应当委托依法设立的商标代理机构办理。

《商标法实施条例》第八十三条规定，商标法所称商标代理，是指接受委托人的委托，以委托人的名义办理商标注册申请、商标评审或者其他商标事宜；第八十五条规定，商标法所称商标代理从业人员，是指在商标代理机构中从事商标代理业务的工作人员。

因此，商标法律法规赋予了商标代理人从事商标代理工作的职责，使之成为知识产权代理服务行业的专业人员。

(二) 商标代理人从事商标行政诉讼符合商标授权确权法定程序的需要

根据《商标法》第三十四条的规定，申请人向商标局提交商标注册申请后，如果收到驳回决定，可以向商评委申请复审，对商评委复审决定不服的，可以向人民法院起诉。在这种情况下，行政诉讼程序为整个商标注册程序的不可分割的一个步骤。

三、商标代理人代理商标诉讼具有必要性

(一) 有利于维护当事人的利益，降低企业成本

商标行政诉讼程序是商标行政程序的后续程序，工作内容重叠性很高，商标代理人代理商标行政诉讼，有利于商标诉讼案件审理的高效性和连贯性。在商标行政程序中，商标代理人对行政案件的事实、理由、依据等案情充分掌握，允许其继续代理商标行政诉讼，有利于维护当事人权益，也更能保障诉讼的顺利进行。

《商标法》规定，当事人不服商标评审委员会决定的，应当在 30 日内向法院提起行政诉讼。在多数案件中，当事人选择委托行政程序中的商标代理人继续

代理诉讼，可以有效节约时间成本和费用成本，维护当事人的权利。

（二）有利于法院提高审判效率和质量

商标代理人作为衔接当事人和法院之间最重要的一环，在法院提高审判效率和审判质量方面起到了重要的作用。商标代理人在行政程序中的对案情的充分了解，为行政诉讼案件顺利审理创造了条件。除此之外，商标代理人一直协助法院通知和送达，尤其是为法院向涉外第三人送达提供了便捷的途径，解决了法院送达困难的实际问题。因为商标代理人是法院和当事人之间的信息连接点，不允许商标代理人担任诉讼代理人，作为案外人，商标代理人并不具有法定通知义务，丧失了信息传递的积极性，法院则需要耗费更多的人力和物力去进行送达，必将提高通知、送达成本，增加不必要的司法资源的浪费。在实践中，这类问题已成为困扰法院的一个无解难题。

四、中华商标协会具备推荐诉讼代理人的能力

中华商标协会作为商标代理行业组织，依据法律赋予的职能，加强行业自律，严格会员管理，明确了推荐商标代理人作为诉讼代理人的标准，建立了诉讼代理人推荐机制，完全具备推荐合格的商标代理人担任商标行政诉讼案件诉讼代理人的能力。

（一）制定了诉讼代理人推荐办法

2013年1月1日新修订的《民事诉讼法》开始实施，我会属于该法第五十八条规定可以推荐诉讼代理人的社会团体，专门制定了诉讼代理人推荐办法，明确了范围、标准和程序等，并逐步建立推荐商标案件诉讼代理人名单库和信用档案。我会推荐的商标代理人具备代理行政诉讼案件的专业能力，他们大多来自诚信度高、经营规范的会员单位，积累了丰富的经验。

截止2021年8月，我会已推荐了一批优秀的商标代理人参与诉讼，累计出具近千份推荐函，被法院所接受，但只是很少一部分法院接收我会出具的推荐函。我会通过推荐商标代理人参与诉讼的方式，不仅为代理组织提高服务水平树立了标杆，也有力地促进了代理组织的行业自律，对维护商标管理秩序，推动知识产权战略实施发挥了重要作用。

（二）举办商标法律实务培训

为确保商标代理人的知识更新和技能不断提升，我会每年都举办多次关于商标法律知识、商标诉讼实务等方面的培训，老师分别来自北京市高级人民法院、北京知识产权法院、国家知识产权局商标局等机构。我会于 2015 年至 2019 年，举办了五年“商标代理人业务培训考试”活动，参加业务培训人员共计 3500 余人，其中近千人通过考试。

（三）商标代理人参与商标行政诉讼在国外司法实践中已有先例

日本、韩国、德国等国均有商标代理人代理行政诉讼案件的规定。例如，《日本弁理士法》第五条规定：“弁理士可以出庭参加诉讼，提供陈述意见，或者协助委托人调查取证，或者从事与专利、实用新型、外观设计、商标、国际注册申请、集成电路布图、不正当竞争有关的代理业务。”《韩国辩理士法》第八条规定：“辩理士可以成为专利、实用新型、外观设计、商标相关事项的诉讼代理人。”此外，《德国商标法》也有关于 patentanwalt(译为专利顾问)可以作为代理人参加专利法院诉讼的规定。由此可见，在一些国家，商标代理人可以独立代理商标行政诉讼案件，而且这种代理并非是公民个人代理，而是特种诉讼代理人。

中华商标协会期望根据《行政诉讼法》第三十一条规定，能够继续允许商标代理人在商标授权确权行政诉讼案件中担任诉讼代理人，并愿意按照有关要求进一步完善诉讼代理人推荐办法，以保障商标代理法律服务行业的健康发展。建议在司法实践中对中华商标协会作为推荐商标代理人代理商标诉讼案件予以明确。

介绍人：北京君策知识产权发展中心负责人

（三）关于国家行政机关不再评审授牌国家森林康养基地的建议

文/绿会宣传部

【案由】：

2019年3月，国家林业和草原局、民政部、国家卫生健康委员会、国家中医药管理局联合发布“关于促进森林康养产业发展的意见”，规划了森林康养产业的发展目标，并具化了任务，即：到2022年，建设国家森林康养基地300处；到2035年，建设国家森林康养基地1200处。

为实现规划目标，上述4部委办公厅于同年7月再次联合发布《关于开展国家森林康养基地建设工作的通知》，并正式开展国家森林康养基地建设。随后，在2020年3月，第一批107个国家森林康养基地名单公示，除21个以县为单位申报的国家森林康养基地外，其余均为经营主体单位申报。

根据国家森林康养基地管理办法（征求意见稿）规定，“国家森林康养基地是由国家林业和草原局、民政部、国家卫生健康委员会、国家中医药管理局（以下简称“四部门”）联合公布的森林康养基地，其他单位和机构不得以国家森林康养基地名义开展相关活动和服务。”且“适用于国家森林康养基地的推荐、评审、公布、运行与监督管理等工作。”

在现有政策规划下，国家行政机关鼓励国家森林康养基地建设，但现行体制下意味着，上述国家四行政机关是国家森林康养基地的审批者，同时也是监管者，既是裁判员又是运动员，就像左手跟右手的关系。且在经营主体广泛参与国家森林康养基地建设的情况下，这种体制，也给权利寻租、贪污腐败提供了广泛空间。这与野生动物驯养繁殖许可的审批、监管于一体，出现野生动物驯养繁殖许可证滥发、审核监管不严，进而导致大量非法野生动物驯养繁殖和利用情况广泛存在的情况类似。

以贵州天鹅堡森林康养基地为例。贵州赤水的天鹅堡、天岛湖项目楼盘矗立在青山茂盛丛林的掩映中，以空气好，宜养生的卖点，吸引了全国各地人员来此置业。但2020年，这两个历时七八年、已建成2万多户住宅的项目，因“大面积损毁国家公益林，严重破坏生态环境”，项目经中央第七生态环境保护督察组查处后被叫停。

在中央环保督察发现问题之前，天鹅堡、天岛湖两个项目也拥有众多荣誉。除了分别位列中国林业产业联合会自2016年发布的第二批、第五批全国森林康

养基地试点建设单位名单外，2020年8月12日，贵州省森林康养健康效应与服务营销培训班在天鹅堡森林康养基地举行，该试点基地还作了典型交流发言。尴尬的是，不到一个月，这两个项目大范围征占用重点防护林开发房地产、大面积损毁国家公益林的问题，便被暴露出来。

那么，这样严重破坏生态，占用大片林地的项目，是如何拿到“依法依规”的审批的呢？除了把项目化整为零、分期分批，降低审批层级外，来自当地政府，特别是林业主管部门的“隐形”支持也是其中重要原因。

【建议】：

暂停或取消国家行政机关评审、发布国家森林康养基地的做法，由第三方机构对其进行评审，国家机关承担兼管与服务职责，进而有效实现政企、政社分开，确保公平与公正，也有助于在国家森林康养基地建设中进一步落实好国家生态文明建设的要求。

建议受理部门：国家林业和草原局

（四）保护暗夜星空并设立暗夜星空保护日建议

文/绿会研究室

【背景】：

近年来为应对全球气候变化，世界自然基金会倡议每年三月最后一个周六当

地时间晚上 20:30 熄灯一小时，以此来激发人们对保护地球的责任感，“地球一小时”也称“关灯一小时”活动。

为了呼吁治理全球光污染，保护暗夜，1988 年，非营利性组织国际暗夜协会成立，致力于暗夜星空保护。暗夜星空保护是指通过控制和治理光污染，在具备条件的地区发展符合标准的暗夜保护地，推进以星空保护、星空科普和星空旅游为基本内涵的星空文化产业，动员社会力量共同关注夜间环境、关爱美丽星空。在中国更是如此，近几百年来过度使用照明带来的光污染，破坏了自然的昼夜模式，全球三分之二的城市已看不到银河和主要星座，人类共同的星空资源和遗产正在消失。保护美丽星空，不光是防治光污染、保护生态环境、推动节能与绿色发展的需要，同时也有助于呵护人类自身的健康。

2019 年新西兰当地时间 10 月 20 日至 23 日“新西兰 2019 星空大会”在新西兰南岛特卡波镇举行，宣传新西兰作为“世界上第一个暗夜国家”的概念并奠定这一特殊地位；同时，全球众多天文观星团体、组织、爱好者和来自不同背景的专家学者共同探讨了关于暗夜星空保护与光污染防治等相关议题，还针对包括夜间人造光对恒星观测、生态环境以及对人类健康的影响，作为生物多样性保护的有效方式，设立暗夜保护地不仅可以控制光污染，保护畏光生物与人类健康，并且通过倡行节约能源的理念，能减少照明能源过度使用，实现绿色发展。此外，暗夜保护地还可作为向青少年科普的天文科教基地，对外也可以作为生态旅游的示范景区，促进当地科教和旅游事业健康发展。

截至到 2020 年 8 月底，IUCN 世界暗夜顾问委员会更新《世界暗夜保护地名录》，最新名单包含了全球共计 231 个保护地。

截至目前新增的 7 个暗夜保护地分别为：

加拿大的 Spruce Woods Dark Sky Preserve（保护地面积为 52700 公顷）。

新西兰的 Wai-iti International Dark Sky Park、葡萄牙的 Vale do Tua Starlight Tourism Destination。

西班牙的 Fuencaliente de La Palma (Canarias) Starlight Tourism Destination。

西班牙的 Sierra de Albarracín Starlight Reserve and Starlight Tourism Destination。

西班牙的 Parque Nacional de Algüestortes i Estany de Sant Maurici Starlight Tourism Destination。

美国的 Hawthorn Woods International Dark Sky Community 和 Ridgway International Dark Sky Community。

在最新版本的《世界暗夜保护地名录》中，收录了来自四个最新的中国成员。这四个中国绿发会保护地分别是：

“中华暗夜星空保护地·太行洪谷”

“中华暗夜星空保护地·野鹿荡”

“中华暗夜星空保护地·葛源”

“中国绿发会暗夜星空保护地·照金”

光污染是继废气、废水、废渣和噪声等污染之后，一种新的环境污染源，主要包括白亮污染、人工白昼污染和彩光污染。光污染侵蚀美丽夜空，让我们难以仰望星空，对人眼的角膜和虹膜造成伤害，抑制视网膜感光细胞功能的发挥，引起视疲劳和视力下降；光污染还可能引起头痛、疲劳、增加压力和焦虑，甚至诱发癌症；光污染还带来生态问题，会影响动物的自然生活规律，受影响的动物昼夜不分，使得其活动能力出现问题。

中国绿发会星空工作委员会向世界自然保护联盟暗夜顾问委员会建议：设立一个“世界暗夜保护日”，来宣传暗夜保护的价值。

【建议】：

一、目前未设立光的主管职能部门，建议明确环保部、质监、市场监督管理总局归属。

二、建议让暗夜星空保护走进我们身边成为普遍化，或者建立暗夜星空保护试点，让每个城市都拥有 1 个暗夜星空保护观测站点

三、建议暗夜星空成为自然保护地中的一种保护类型。

(五) 关于制定耕地碳汇的标准与政策支持,通过绿色循环农业发展实现减排固碳的建议

文/绿会企业摄影家自然基金

【案由】:

关于制定耕地碳汇的标准与政策支持,通过绿色循环农业发展实现减排固碳的建议。

【背景介绍】:

国务院发布的《2030年前碳达峰行动方案》明确推进农业农村减排固碳,大力发展绿色低碳循环农业。《方案》提出研发应用增汇型农业技术,开展耕地

质量提升行动，实施国家黑土地保护工程，提升土壤有机碳储量。对我国而言，若将土壤农田有机质提高 1%，相当于土壤从空气中净吸收 CO₂ 306 亿吨（中国科学院研究数据）。因此，利用生态科技技术增加土壤有机营养，激活土壤微生物，有效补充有机态中微量元素，持续快速提升土壤有机质，实现健康土壤培育，同时提高土壤固碳能力，强化碳捕捉能力，降低碳排放，打造碳汇农业模式。快速持续的土壤有机质提升是全世界正在探索的碳中和方案，可以实现种植农作物和增加土壤有机质同步进行，适合中国国情。

【提案内容】：

根据甘肃省农科院的持续研究表明，现有传统施肥情况下，土壤有机质想要增加一个百分点，最少需要 100 年以上的时间。持续快速的提升土壤有机质，特别是土壤微生物生物量碳是土壤固碳的核心。

经过十几年的研发和测试，《生物质生化裂解生物工程技术》（以后简称该技术），采用“模拟生物酶法”降解处理方式，将农业生产、生活废弃物（畜禽粪污、秸秆、废弃菜叶及藤蔓、林果枝条、厨余垃圾等），粉碎、调配、混合、搅拌，经催化剂初步降解，再经反应釜高温高压进一步水解，使纤维素、半纤维素、木质素、脂肪及蛋白质降解为小分子有机物质，其主要成分为氨基酸及小肽、含氮化合物、抗性物质及内源激素代谢、吸收促进物质，同时借助于高温与高压，将有机废弃物携带的病原体完全杀死的处理方法。降解完成后，经固液分离、中和调节，将水溶液体转化成有机水溶肥及复合微生物肥料（水剂），固体残渣作为生物有机肥及菌肥发酵剂，分离纤维可用于生产生态膜、生态毯等生态产品，实现废弃物细分式资源化再利用、生物质能的全价利用。通过该技术的应用，将农业废弃物变为高效有机营养液，调配施用可为植物根系微生物提供必需的养分，改善土壤理化性质，为植物促生菌（生防菌）的生长提供便利的同时抑制部分植物有害菌生长，改善土壤微生物多样性结构，从而提升土壤有机质，在解决农业面源污染的基础上快速持续提升土壤有机质的能力，并探索出了一个农业生态减排固碳的路径和方法。

该技术已经获得 5 项发明专利，以产业化、工业化的方式高效资源化利用秸秆、畜禽粪污等农业有机废弃物转化为高效有机营养液以及生物质系列产品，并

通过系统的产品应用可有效实现农业碳减排、碳固定。一是通过给作物施用配方有机营养液可减量使用化肥、农药实现农业碳减排，二是通过生物质营养液的应用使土壤微生物群落增加和富集实现固碳固氮，三是使用专用的秸秆膨化饲料养殖反刍动物，甲烷排放量减少 40-55%，可以使反刍动物的二氧化碳排放减半。四是可快速实现土壤有机质提升，目前已经在全国 16 个省市应用覆盖 40 多个农作物品种的实验、示范。实验表明利用该技术可以快速苹果园有机质提升 0.52%、小麦田有机质提升 0.23%、樱桃园有机质提升 0.32%、玉米田有机质提升 0.34%，有机质平均提升 0.35%。以年为周期，其有机质提升是传统有机质提升方式的几十倍，能够快速提升土壤有机质，并保持土壤有机质水平。

如果能够将该减排固碳路径与方法以及工业化、产业化的绿色循环发展模式进行试点推广，围绕农业生态减排固碳项目进行技术论证、标准制定、碳汇核算与交易对接等工作，使农业生态减排固碳落地实施，这必将实现农业高质量发展，并且以农业生态固碳减排支持工业发展，再以工业化推动农业绿色循环，实现一、二级产业联动发展，推动农业生态保护和农业高质量循环发展，提前实现碳达峰与碳中和的战略目标。

基于以上情况我们建议：

1、组织进行农业生态固碳减排项目论证

建议由发改委联合农业农村部、生态环境部进行农业生态固碳减排模型与技术方案的论证，组织相关领域的专家就土壤固碳、农业生态减排技术路线、方案设计等进行充分研讨与论证，形成适合推广应用的农业生态固碳减排实施方案。

2、进行农业生态固碳减排项目试点

建议由农业农村部安排各省农业农村厅，按照农业生态固碳减排项目方案，以创新技术《生物质生化裂解生物工程技术》为依托，在陕西、黑龙江、内蒙古、湖北、江西、新疆、河南等地选择合适区域与机构，进行大田、大棚等多点多样的农业生态固碳减排项目试点。试点项目面积 2000 亩。

3、建立模型与标准，进行土壤数据常态化检测

建议农业农村部安排在具备条件的省份建立土壤数据常态化检测，按照农业生态固碳减排方案的要求，以月为周期，通过大数据应用、随机检测、创新技术（物联网）应用等方式形成土壤关键数据动态检测，建立农业生态固碳减排土壤动态数据库。

4、与碳汇认证、碳汇交易市场等机构进行对接

以试点项目为基础，根据农业生态碳汇模型，与碳汇认证机构进行对接，按照可核实、可重复、可复查的要求确定项目碳减排量核算原则与流程、项目边界、基准线识别、核算方法、监测等要求。以相关机构为实施主体，进行农业生态碳汇项目的申报和实施，与碳汇市场进行项目对接。

5、加快区域面源污染物本地化处理的立法与政策支持

以区域面源污染物就地处理和本地化资源化利用为目标，降低面源污染物的二次污染，通过面源污染物本地化处理的相关法律制定、建立处理标准、形成面源污染物处理补贴政策以及产业化发展政策等，促进面源污染物本地化处理的规模化和标准化。

【建议人及背景介绍】：

中国绿发会企业摄影家自然基金（以下简称 EPNF）成立于 2015 年 10 月，EPNF 作为中国生物多样性保护与绿色发展基金会的专项基金是国内首家以影像公益为切入点，关注生态保护、生态扶贫和自然教育的公益基金。基金以长江江豚作为基金标志，以“用镜头拯救生命”为口号，以影像这一最直观的方式，让更多人了解自然，保护生态，推动生物多样性保护和绿色发展，并致力于中国境内的湿地、森林，野生动植物物种的研究、观测、与保护。

2018 年 EPNF 组织其签约摄影师和志愿者在长江重新发现并拍摄到白鱀豚的影像资料，这是时隔 16 年后首次拍到白鱀豚的活动证据，并成功让 IUCN 暂停了白鱀豚野外灭绝的认定。

2020 年 EPNF 与其理事单位秦衡生态农业科技有限公司和君道环保科技（深

圳)有限公司携带其研究成果《生物质生化裂解生物工程技术》登上 UNCCD CoP14 大会,该技术在有效的解决农业面源污染物综合利用、土壤改良、荒漠化治理以及减排固碳方面有着十分杰出的表现,收到与会的各国首脑和专家的一致好评。并于 2021 年在联合国粮食系统峰会上获得全球 50 佳项目。

中国绿发会企业摄影家自然基金创始人

(六) 修订《商业银行法》，减少环境社会治理风险、助力绿色金融

文/绿会宣传部

近年来,中共中央一系列重大部署宣示了以习近平同志为核心的党中央推进生态文明建设、创建美丽中国的坚定决心:党的十八届五中全会提出五大发展理念,绿色发展成为推动高质量发展的题中之意;十九大明确提出加快生态文明体制改革,建设美丽中国;十九届五中全会再次强调“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”。

中国党中央和政府已经认识到金融业尤其是银行业对绿色转型的根本作用。多年来,中国已经在绿色金融领域做出了诸多实践,绿色金融相关政策和规章已经形成了一个走在全球前沿的绿色金融制度。

然而,当前中国绿色金融制度主要体现在部门规章和政策等“志愿性”的“软法”层面,缺乏承担相应法律责任的规定。部分政策或者规章虽然有禁止性条款,却无违反该条款后需承担的责任规定或规定比较笼统。2016 年,中国人

民银行等七部委联合印发的《关于构建绿色金融体系的指导意见》提出“立足国情，探索研究明确贷款人尽职免责要求和环境保护法律责任，适时提出相关立法建议”，但一直未有明确法律条款。

绿色金融制度缺乏法律规制的结果是，尽管绿色金融在我国蓬勃发展，与此并行的却是不少商业银行一方面参与提供绿色融资，一方面仍在支持造成污染、高碳排放、破坏生物多样性等对社会和环境造成负面影响的商业活动。这无疑为中国全面、有效地实现绿色转型大打折扣。为推进绿色金融法治建设，有必要在现有的规章和政策基础上，进一步上升到相关法律的层面，明确金融机构的法律责任、提出有针对性的惩戒措施。

目前，《中华人民共和国商业银行法》（后称《商业银行法》）修改工作已列入2021年立法工作计划。2020年10月，中国人民银行对外发布其《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》（简称《商业银行法》修改建议稿），向社会公开征询意见。

《商业银行法》作为金融法治顶层设计的重要组成部分，应从宏观层面融入绿色金融相关理念，有效监管银行投融资的环境和社会风险，明确银行业为实现生态文明、捍卫生态红线应承担的责任和义务。

绿色金融缺乏法律规制导致的问题

《中华人民共和国环境保护法》（后称《环保法》）规定“一切单位和个人都有保护环境的义务……企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任”。然而，我国商业银行无视环保法律法规的规制，向污染或破坏环境的企业发放贷款的情形还比较常见。例如，各省市银监会对为环保红牌或差评企业和客户提供贷款的商业银行已经开出多项行政处罚。如：2020年8月5日，中国工商银行广州华南支行因违规向环保红牌企业放贷，被罚70万。

几年前，社会团体福建省绿家园环境友好中心（后称福建绿家园）提出了首例针对银行的环境公益诉讼，将“银行为污染企业贷款是否需要担责”这一追问推向了公众视野。2019年，武汉海事法院受理了原告福建绿家园与被告宜城市

光大农牧有限公司环境污染民事公益诉讼一案，并依据福建绿家园提出的追加被告申请，依法追加中国银行股份有限公司襄阳分行为共同被告。根据《南方周末》对该案件的报道，绿家园起诉银行的初衷是因为银行许多污染企业背后都有银行的身影，如果能使银行更重视贷前审查和贷后监管，能从源头上减少污染。

2021年11月1日，法院一审判决被告企业向公众赔礼道歉，并赔偿生态环境损失766035元，但由于福建绿家园主张中国银行襄阳分行违反中国人民银行制定的《贷款通则》的规定，应当承担相应的民事责任没有法律依据，法院不予支持。同时，要求中国银行襄阳分行应当通过本案提高思想认识，有效开展绿色信贷，发挥银行业金融机构在促进经济社会全面协调可持续发展中的作用。法院一审判决凸显了这起首例银行环境公益诉讼背后的难点，在于我国暂无银行承担环境民事责任的法律依据。

在一次受到广泛关注的针对绿家园诉银行案例的法律研讨会上，几位国内知名的法律学者和律师分析提出，尽管《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国公司法》、《环保法》等多部法律都有适用于指向性勾勒银行环境社会责任的“原则性”条款，目前中国的法律体系尚且缺乏对银行环境社会责任的界定和规制。由此，社会甚至监管机构难以依法向为污染、高排放企业贷款和融资的银行追责。在这场研讨会上，多位学者和律师共同提到《商业银行法》的修改迫在眉睫。

为加速我国生态文明建设，实现碳中和目标，商业银行需彻底转变其角色。目前的数据显示，中国的主要商业银行仍在为采掘和使用化石燃料的公司提供数量巨额的融资，自签订巴黎协议以来，仅中国银行、中国工商银行、中国农业银行和中国建设银行四家就提供了2400亿美元。同时，几乎所有主要中国商业银行都对极有可能导致毁林的农林产品生产提供了融资。在全球范围内，棕榈油、大豆、牛肉等农产品的生产是导致全球森林消失的主要因素。根据世界资源研究所的估计，仅是热带森林毁林所导致的碳排放，就高于整个欧盟2016年全年的碳排放。

不难看到，要让银行支持甚至引领中国的绿色转型，仅靠目前绿色金融的工具还不够；中国迫切需要以硬法来界定银行的环境责任，以便对银行不作为或违

反有关规定做出充分的惩处。《商业银行法》必须与现有的绿色金融政策传达出的绿色理念、以及《环保法》等法律的要求保持一致。

国际上，不同国家和地区已经以制定和修改法律的方式，来进一步对金融业进行有效规制和引导。欧盟在 2019 年开始实行一部针对金融行业可持续性有关披露的法规。在此法规下，自 2021 年起，欧盟的银行需要披露其投资对人类和地球的主要负面影响，并且发布其“尽职调查”政策的主要细节，以确保其能全面地辨别、预防、规避以为这些负面影响负责。同时，欧盟现行的《可持续金融分类方案》明确了一项“无重大损害原则”，即金融机构的投融资支持的商业活动必须不对生态环境和相关人群造成重大损害，才能有资格被认定为可持续。法国于 2017 年通过了《企业责任警戒法》（Duty of Vigilance Law）。在该法的框架下，雇员超过一定规模的大型法国企业需要对其在全球各地对人权和环境造成的损害负责。具体来说，该法律要求所有相关企业建立、发布和有效执行年度警戒方案（尽职调查方案）——相当于要求企业采取风险管理的模式，来辨识和规避可能造成的损害。该法律涵盖法国所有的主要商业银行，包括法国巴黎银行（BNP Paribas）、法国外贸银行（Natixis）和法国农业信贷银行（Crédit Agricole）等。

《商业银行法》修改主要建议：

以下建议基于 2020 年 10 月向社会公开征询意见的中国人民银行《商业银行法》修改建议稿。

建议的目的是确保《商业银行法》为中国绿色转型提供金融法治顶层设计，确保商业银行服务于生态文明建设。建议围绕指导原则、风险管理、明确责任和义务三大方面提出，具体修改意见如下：

在总则中，应增加“保护生态环境、应对气候变化”有关内容，明确法律与生态文明、绿色金融有关政策相衔接。

明确将“环境和社会风险”纳入商业银行宏观审慎管理与风险监管。同时，加强商业银行对“环境和社会高风险”行业的融资限制。有关环境和社会高风险”行业的具体定义可以参考《环保法》以及其他相关产业政策，也可参考例如亚洲

基础设施投资银行环境和社会框架草案对高风险活动定义。

建议将“第四章 资本与风险管理”中的四十六条修改为：（宏观审慎管理与风险监管） 商业银行开展业务活动和实施经营管理行为，应当按照中国人民银行、国务院银行业监督管理机构的规定，遵守宏观审慎管理和风险管理要求，包括资本监管指标、资产管理指标、流动性监管指标、集中度监管指标、跨境资金逆周期监管指标、与环境和社会有关的风险监管指标，以及其他宏观审慎管理和风险监管指标。”

在此基础上，有关部门应对环境和社会高风险行业做出定义、并对环境和社会高风险行业融资做出限制。

在“第四章 资本与风险管理”等与资本与风险管理相关的章节，明确提出统一的风险管理机制和策略，为行业提供指引，促进公平竞争和有效监督。

建议将“第四十七条（风险管理机制）”的第一部分修改为：“商业银行应当建立与其规模、业务类型和风险状况相适应的以尽职调查为主要手段的全面风险管理机制，以辨别、预防和规避财务、环境和社会风险，并确保该机制运转有效、沟通顺畅。”

应明确提出银行在经营业务时应支持和顺应国家生态文明和绿色转型宏观策略，在授信前后严格审查客户的环境和社会表现、并将其环境和社会表现有关情况纳入风险管理机制。明确限制对环境和社会表现不合规客户的授信和融资。

建议将第五十一条修改为：（总体业务原则） 商业银行应当坚持风险可控服务实体经济和的原则，依法合规开展业务，履行社会责任，保护生态环境，不断提升经营管理水平。

建议将第五十八条第一部分修改为：（授信审查）“商业银行开展贷款及其他授信业务，应当对客户的资信状况、授信用途、偿还能力、还款方式、环境和社会表现等情况进行严格审查，并建立授信审查尽职免责制度。对环境和社会表现不合规、或可能不合规客户，商业银行应当不予贷款。”

在有关章节对商业银行信息披露做出统一和明确的要求，提高业务透明度，

促进有效执法和社会监督。

建议在“第八章 监督管理”中，增加“银行应定期公布其风险管理有关信息，包括公布其风险管理政策、其如何实施风险管理等内容”。

该法应对(考虑)为“环境和社会高风险”融资的银行提出更高的披露要求，并要求有关部门制定有关披露办法，为银行提供引导。例如应要求有关银行每年公布其提供融资的公司及其有关项目的名字和地点、公布任何有关环境和社会影响的投诉和应对办法。

在“第十章 法律责任”章节，应增加当银行没有开展恰当的尽职调查、或未做相应的信息披露时的责罚措施。有关惩罚措施应具备足够威慑力。

(七) 加速绿色、环保、低碳的无机防水材料的应用与推广

文/绿会宣传部

【案由】：

一、背景：2020年9月，中国提出二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。2021年10月24日，中共中央、国务院发布的《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》明确要求各行业大力发展绿色低碳产业，加快推动产业结构优化升级并与绿色低碳产业深度融合。

建筑业是我国国民经济的重要支柱产业之一，随着国家“双碳”战略的推进，建筑节能是一道不可跨越的关口，防水行业作为建筑建材行业的其中之一，其未来也一定是贴合国家“双碳”政策，追求绿色可持续发展。按照国务院发布的“产业升级与绿色低碳相融合”之要求，未来防水行业应是用最低碳的方法实现不漏水的目标。截至目前，无论国内外，大量成功案例证明无机防水材料具有良好的防水效果且能够做到与建筑结构同寿命，无机防水材料在生产、使用及回收处理过程中无废气、废水产生，所使用原材料、生产方式、施工方式（可与建筑结构同步施工）、回收处理方式与建筑结构本身基本一致，在节能、环保、耐久

等方面具有很大的综合性优势（见《附件一》），采用无机防水材料既可使建筑结构达到防水目的，又可助力并加速该领域碳排放的减排。2021年9月15日，住建部科技与产业化发展中心发布的《绿色建材产品目录框架（2021年）》将无机防水材料作为推广材料列入其中。（《见附件二》）

二、现状

目前所实行的《地下工程防水技术规范》GB 50108 以及《建筑与市政工程防水通用规范》（征求意见稿 2021年7月版）中有关条文却对无机防水材料提出使用限制，即在二级及以上防水工程中不能单独使用（《见附件三》），一旦颁布实施，其影响力将持续很长时间，将导致无机防水行业细分整体面临着巨大的生存压力，严重制约了细分行业整体的发展。

现行的工程质量验收标准亦未充分考虑工程结构自身质量对防水工程质量的影响，对防水施工前的工程结构缺陷和裂缝未作检验要求（超过 0.2mm 以上裂缝），导致实际工程结构质量不能完全满足防水工程施工要求，变成工程结构质量“带病”做防水，最终的防水效果和质量无法保障，实践过程中，总包单位和施工单位责任主体不清晰，结合防水施工单位的弱势地位，因此演变成“渗漏是由防水没做好而导致的”，而非工程结构质量本身的问题，导致防水行业整体承担了不属于自己的责任，防水施工行业大量工匠被挤出行业，不利于行业健康发展以及根本上解决防水质量，《建筑与市政工程防水通用规范》（征求意见稿）中提出的“地下工程防水设计工作年限不应低于工程结构设计工作年限”这一要求亦难实现。

【建议】：

（1）在拟颁布实施的通用规范标准层面上取消对无机防水材料在防水工程中不能单独使用的限制，加速降低其在全国推广应用的市场准入门槛；

（2）提高结构质量验收标准，落实工程结构自身质量的检验标准，倡导建筑精细化施工，从根本上解决工程结构导致的渗漏问题，促进建筑工程防水的高质量发展；

（3）加速水泥基渗透结晶、无机水剂渗透结晶等绿色、环保、低碳的无机

防水材料的碳足迹、碳排放计算标准和应用标准，保障“双碳”目标与高质量防水工程，实现安居工程。

附件一：

无机防水材料与有机防水材料产品生产环节碳排放数据对比表

材料类别		单位产品生 产能耗值	二氧化碳排 放量	备注		
无机防水材料	防水砂浆		0.0218kg/m ²	① 防水砂浆及无机粉剂防水材料单位产品生产能耗值数据来源CECS标准《绿色建材评价刚性防水材料》（征求意见稿），无机水剂防水材料单位产品生产能耗值数据来源CECS标准《绿色建材评价标准工程修复材料》（征求意见稿） ② 1立方防水砂浆能够		
	无机粉剂防水材料	外涂型	0.0035 kg/m ²			
		内掺型	0.0012 kg/m ²			
	无机水剂防水材料	外喷涂型	均值为0.7 kgce/m ³		0.0003 kg/m ²	
		内掺型			均值为0.5kgce/t	0.0002 kg/m ²

有机类防水材料	卷材	沥青类卷材	均值为 0.15kgce/m ²	2	0.3740kg/m	单位产品 生产能耗值数 据来源《沥青 基防水卷材单 位产品能源消 耗限额》（GB 30184-2013） “单位产品能 耗准入值”
		高分子卷材	2	0.03kgce/m	2	0.0748kg/m
	有机类柔性防水涂料	水性	2.5kgce/t	2	0.0199kg/m	单位产品 综合能耗量数 据来源《绿色 建材评价防水 涂料》（T/CECS 10040-2019）， 有机类防水涂 料用量一般在 3.2kg/m ²
		高固含型	11.5kgce/t	2	0.0368kg/m	

注：根据碳排放交易网 2021 年 12 月 3 日公布的数据显示，1kg 标煤(kgce)产生的二氧化碳排放量为 2.493kg。

无机防水材料与有机防水材料产品综合性能对比表

材料类别	节能性	环保性	耐久性	功能性
无机防水材料	<p>① 单位面积产品生产能耗值平均水平相对较低</p> <p>② 无需保护层、找平层，某些特殊工法（干撒法、内掺法）可与混凝土同步施工，工期直接为零，能够有效节约工期，从而有效降低工程建设过程中的能源消耗</p>	<p>① 生产过程无废水、废气产生</p> <p>② 加水搅拌即可施工，或直接掺入混凝土中，无刺激性异味及污染环境的物质排放</p> <p>③ 主要原材料与混凝土同材质，使用过程中不会向周边环境释放出污染物</p>	<p>① 与混凝土同材质，材料自身寿命及防水效果可与混凝土结构同寿命</p>	<p>① 雨披式表层防水，防水层一旦破坏，整个防水层基本失效；</p> <p>② 对混凝土结构缺陷有自修复效果，或能有效提高混凝土的抗裂性能；</p> <p>③ 与混凝土同材质，不易剥落，确保防水效果持久</p>

<p style="text-align: center;">有机类防水材料</p>	<p style="text-align: center;">① 单位面积产品生产能耗值平均水平相对较高</p> <p style="text-align: center;">② 产品施工不能有效节约工期，雨雪等特殊天气甚至会延长工期，从而导致整个工程建设过程中的能耗有所增加</p>	<p style="text-align: center;">① 生产过程中，产生大量废水、有毒有害气体</p> <p style="text-align: center;">② 施工过程中需要有机类的辅助材料进行施工，会释放出刺激性气味的气体</p> <p style="text-align: center;">③ 长期浸水的过程中，材料中的一些有机物会少量溶解于水中并扩散至周围环境，造成环境局部污染，个别材料已被禁止使用</p>	<p style="text-align: center;">① 有机类材料耐用年限有限，防水效果无法做到与混凝土结构同寿命</p>	<p style="text-align: center;">① 雨披式表层防水，防水层一旦破坏，整个防水层基本失效；</p> <p style="text-align: center;">② 对混凝土结构缺陷无自修复效果；</p> <p style="text-align: center;">③ 与混凝土不同质，属界面粘结，易剥落</p>
--	--	--	--	---

附件二：

住房和城乡建设部科技与产业化发展中心 (住房和城乡建设部住宅产业化促进中心)

关于发布《绿色建材产品目录框架（2021年）》 的通知

有关单位：

为加快绿色建材产品推广应用，促进绿色建材产品认证实施，根据绿色建材发展需求，我中心组织编制了《绿色建材产品目录框架（2021年）》，经专家评审通过后予以发布。请结合实际加大绿色建材产品推广应用力度，为推动建设领域实现碳达峰碳中和目标提供支撑。

附件：绿色建材产品目录框架（2021年）

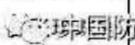
住房和城乡建设部科技与产业化发展中心

2021年9月15日



 中国防水报道

绿色建材产品目录框架

一级	二级	产品示例
主体及围护 结构工程用 材	预拌混凝土	C15 及以上混凝土
	预拌砂浆	水泥砂浆、抹灰砂浆、饰面砂浆、石膏基自流平砂浆等
	砌体材料	轻集料混凝土小型空心砌块、加气混凝土砌块、复合保温砌块、石膏砌块、普通混凝土小型砌块、蒸压灰砂砖、非承重混凝土空心砖、承重混凝土多孔砖、蒸压粉煤灰砖等
	石材	天然石材等
	防水密封材料	弹性体改性沥青防水卷材、塑性体改性沥青防水卷材、改性沥青聚乙烯胎防水卷材、自粘聚合物改性沥青防水卷材、预铺/湿铺防水卷材、热塑性聚烯烃(TPO)防水卷材、道桥用改性沥青防水卷材、种植屋面用耐根穿刺防水卷材、水泥基渗透结晶性防水材料、 <u>聚合物水泥防水砂浆、无机堵漏防水材料等</u>
	密封胶	硅酮类密封胶、硅烷端聚醚类密封胶、聚氨酯类密封胶、聚硫类密封胶、丙烯酸类密封胶、丁基类密封胶等
	保温隔热材料	玻璃棉制品、柔性泡沫橡塑制品、模塑聚苯乙烯泡沫塑料、挤塑聚苯乙烯泡沫塑料、泡沫玻璃、发泡陶瓷、硬质聚氨酯、真空绝热板、  中国防水报道

附件三：

《建筑与市政工程防水通用规范》（2021年7月份征求意见稿）中防水做法表

4.2.1 地下工程现浇混凝土结构防水做法应符合下列规定：

1 主体结构防水做法应符合表 4.2.1 的规定。

表 4.2.1 主体结构防水做法

防水等级	防水做法	混凝土结构自防水	外防水层 ¹		
			防水卷材	防水涂料	水泥基防水材料
一级	不应少于三道	应选	不应少于二道		
二级	不应少于二道	应选	不应少于一道		
三级	二道	应选	应选一道		

注：1 水泥基防水材料含防水砂浆、水泥基渗透结晶防水材料。外防水层应至少选择一道防水卷材或防水涂料，当二道均为涂料时，指同种反应型高分子类防水涂料。

《地下工程防水技术规范》GB 50108 对水泥基渗透结晶防水材料限制使用说明

4.4.1 地下工程应用的防水涂料既有有机类涂料，也有无机类涂料。

..... ，水泥基渗透结晶型防水涂料是一种以水泥、石英砂等为基材，掺入各种活性化学物质配制的一种新型刚性防水材料。它既可作为防水剂直接加入混凝土中，也可作为防水涂层涂刷在混凝土基面上。该材料借助其中的载体不断向混凝土内部渗透，并与混凝土中某种组分形成不溶于水的结晶体充填毛细孔道，大大提高混凝土的密实性和防水性，在地下工程防水

• 120 •

中应用日益增多。...

...。水泥基渗透结晶型防水材料在施工缝中的应用也比较多，普遍反映防水效果较好。但值得注意的是二级及以上防水工程中单独采用水泥基渗透结晶型防水涂料防水要慎重对待。

（八）关于对上市企业全面实行 ESG 评价的建议

文/绿会研究室

2006年，联合国前秘书长科菲·安南牵头发起责任投资原则（UNPRI）。UNPRI提出的“责任投资原则（PRI）”将社会责任、公司治理与环境保护相结合，首次提出ESG理念和评价体系，旨在帮助投资者理解环境、社会和公司治理等要素对投资价值的影响，并支持各签署机构将这些要素融入投资战略、决策及积极所有权中，以降低风险、提高投资价值并创造长期收益，最终实现全社会的可持续性发展。ESG是环境（Environmental）、社会（Social）以及治理（Governance）的英文缩写，是关注企业环境、社会、治理绩效而非财务绩效的投资理念和企业评价标准。全球投资者对ESG关注度的不断提升，ESG投资正在逐渐成为全球的主流趋势。欧美发达经济体ESG投资起步较早，目前处于完善阶段。我国ESG投资还处于初步阶段。

对企业而言，卓越的ESG评级代表市场认同企业于社会责任方面的投入和表现，有效帮助企业建立良好的品牌形象。许多欧美投资机构的投资筛选流程中已经将企业的ESG评级纳入投资决策考虑因素，因此良好的ESG评级能够进一步帮助企业吸引投资，甚至能够以更低成本进行融资。

自2016至2020年，中国相继发布与实施了责任投资直接相关的政策，体现出中国在ESG方面的努力。各级监管机构通过一系列支持和引导政策，对绿色金融、ESG在国内发展起到了积极的作用，促进了上市公司ESG信息披露，推动了国内各相关机构对ESG投资的研究和落地。

全球ESG评级机构已达600家，而中国本土ESG评级正处于起步阶段。ESG评价存在披露制度不统一、评估评级缺乏系统性、监管不统一等一系列问题，亟需建立具有科学实用性与可行性，且有中国特色的ESG评价体系来综合评价中国企业和机构的ESG水平，并能适用于国外企业和机构ESG评级。中国生物多样性保护与绿色发展基金会标准工作委员会联合中国证券业协会、中国发展研究院、中国可持续发展研究会、国际中国环境基金会，共同讨论制定了ESG评价标准。

为企业和机构提供环境、社会及治理的评价体系，规定了评价的基本原则、实践要求、评价指标和评价方法等内容，旨在规范社会责任的同时，促进企业和机构在全球背景下的可持续发展，推进我国生态文明建设，构建人类命运共同体。

【建议】：

对上市企业全面实行 ESG 评价，规范社会责任，促进企业和机构在全球背景下的可持续发展，推进我国生态文明建设，构建人类命运共同体。

（九）关于未来科技创新与绿色低碳智慧产业发展的建议

文/崔大鹏

为体现四个自信之文化自信，特借鉴岳阳楼记的文体书写如下：

冬奥两会紧锣密鼓。展望全年，国际政治经济军事疫情大变局，国内双循环共同富裕大促进，乃稳字当头低碳转型，碳中和谓主赛道，生态文明建设之七大产业俱兴也。须秉持实事求是，知行合一，海纳百川，无中生有，一以贯之，还须发扬长征精神、企业家精神、二弹一星精神，愚公移山精神，方能攻坚克难，开创新局也。

予观夫双碳目标，重在氢能产业链。凡新科技新商业模式，中国皆可弯道超车，后发优势，浩浩汤汤，横扫全球，如高铁 5G 特高压稀土航天风电光伏等等，气象万千，此乃中华民族伟大复兴之大观也，古今中外，中华文明，伟大了四次，生生不息，自强不息，置于死地而后生。反观域外欧美亚，当地各文明只伟大一次，便一蹶不振或消亡殆尽耳。

看今日大兴，国际机场世界一流，创新驱动有优势，原始创新有能力。要前沿布局国家实验室与综合性国家科学中心。力求基础原创成果和底层技术突破。

建专业孵化器、天使创投资本、长期投资与硬科技投资，设公共平台、底层技术、龙头企业之创新生态，实现高精尖产业能级跃升。要集聚战略科学家、敢闯“无人区”的领军人才创新团队以及项目经理、技术经纪人。用此战略对策、路线图、施工图、方法论，大兴经济必百花齐放，精彩纷呈也。

若夫京津冀协同发展，大兴区牵头，氢能产业链首开记录，北连张家口乌兰察布赤峰白城，南接山东长三角大湾区，西通一带一路沿线各省各国，必然五星出东方利中国。我们要政府引导，企业主导，智库指导，基金孵导，把政、产、学、研、基金、国际、社团诸要素结合起来，利用好第一性原理、复杂系统、混沌边缘、蝴蝶效应、量子跃迁、跨界交叉等底层逻辑，筚路蓝缕，科技创新，时势造英雄也，时代呼唤新一代的钱学森，时代呼唤中国的马斯克。

碳中和之外，还有数字经济，万物互联，各行各业皆须智慧化，要做到十可：可测量、可报告、可核查、可控制、可管理、可服务、可创新、可推广、可合作、可分享，满目皆新，智慧北京智慧大兴，遍布大街小巷矣。

学习范仲淹之情怀，则必曰“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”乎！天下为公，世界大同，人类命运共同体乃人间正道也。

污染防治类（一篇）

（一）建议立即采取针对性措施，有效降低城市 PM2.5

文/中国绿发会宣传部

习近平总书记 2014 年指出，应对雾霾污染、改善空气质量的首要任务是控制 PM2.5。到 2020 年，在 74 个重点城市中，88% 的城市 PM2.5 仍处在超标状

态。PM2.5 是绝大多数城市最主要的大气污染物，在所有的空气污染物中，PM2.5 造成的健康损失占到了 99%。

有效控制 PM2.5，主要的手段是控制它的前体物，这些前体物包括二氧化硫、氮氧化物、氨气、挥发性有机物、可过滤颗粒物和可凝结颗粒物。目前二氧化硫已经得到有效控制，氮氧化物、挥发性有机物和可过滤颗粒物已在大气污染控制指标之中，可凝结颗粒物和氨气却没有得到关注，根据相关的研究，目前阶段，可凝结颗粒物和氨气是导致 PM2.5 超标的主要原因，建议立即采取措施加以控制。

1. 可凝结颗粒物和氨气对 PM2.5 的影响

1) 可凝结颗粒物 (CPM)

人类活动直接排放的一次颗粒物分为两类，一类是可过滤颗粒物，俗称烟尘，可以通过滤膜过滤；另一类是可凝结颗粒物 (CPM)，不能通过滤膜挡住。CPM 是形成 PM2.5 气溶胶的核心物质，它的特征是粒径小(亚微米级)、消光性强、粒数巨大(每立方厘米以千万计)、很难沉降，同时还能吸湿放大，直接导致雾霾。

目前达到超低标准的烟气里，CPM 显著存在。南京师范大学盛重义教授检测出京津冀地区 10 个达到烟尘超超低标准 (5 毫克/立方米) 电力机组的 CPM 平均值是 5.17 毫克/立方米。中国环科院任阵海院士整理出上海环境监测中心等机构对上海，陕西，山西等地 17 个达到超低标准 (10 毫克/立方米) 电力机组进行的测试数据，CPM 的平均值是 13.93 毫克/立方米。国内外其它的文献，我们也发现，在应用已有的治理技术排放的烟气中，实际排放的颗粒物当中，约 50%是 CPM 的排放。

中国人民大学宋国君教授通过对关中平原近三年的 PM2.5 超标排放的监测和统计分析，也发现 PM2.5 超标日的主要排放原因是可凝结颗粒物 (CPM) 主导。2018 年至 2021 年，关中平原的 PM2.5 年日均值有所降低，但严重污染日的 PM2.5 浓度没有明显改善，PM2.5 重污染日仍然较多。根据咸阳市的空气污染健康损失

计算结果，PM2.5 是造成咸阳市健康损失最高的空气污染物，占 PM10 总健康损失 75%以上，健康损失达 NO2 和 O3 的数十倍。

PM2.5 的污染特征主要有 3 点：区域性污染，超标日 90%以上是区域性污染（3 个以上相邻监测点高度相关和一致）；二次污染（CPM、二氧化硫、氮氧化物三种前体物）为主，占超标日的 60-70%；二次污染中，CPM 主导占累积浓度的 80%以上。

对北京市的监测数据分析也得出同样结论：二次污染主要由 CPM 主导，且 CPM 主导比例逐渐上升，且已趋近 100%。这一特征全年与采暖期基本一致。

但目前我国颗粒物超低标准只有烟尘，没有纳入 CPM，也就是说，达到超低（或超超低）排放标准的烟气里含有巨量 CPM，没有得到监管和控制，从而导致 PM2.5 和雾霾天数居高不下。

2) 氨气

氨气是大气中唯一的高浓度碱性气体，它们与大气中酸性气溶胶化合，在空中形成极细的二次颗粒物。美国盐湖城 2017 年雾霾爆发，其主要原因是大气中氨含量升高。我国合成氨产量从 1999 年的 3432 万吨增长至 2013 年的 5739 万吨，增长了 2307 万吨，期间农用氮肥使用折纯量增长仅约 214 万吨，合成氨增长量的绝大部分被用于非农领域。2012—2016 年的合成氨产量大约维持在 5700 万吨以上。非农业用氨中，烟气氨法脱硝（氮氧化物）用氨增长速度快、用量大。中国这几年大气中氨含量上升，主要由于对工业烟气和柴油车尾气实施超低的氮氧化物脱除标准，造成氨的大量使用，其中约 1/4 的氨逃逸到大气中。法国科学家发现，中国东部地区，2011 年到 2015 年二氧化硫和氮氧化物分别下降了 37.5%和 21%，而大气中氨含量反而增加 49%。

薛文博，王金南，王跃思等专家 2016 年研究“氨排放对全国城市 PM2.5 浓度的影响”。结果表明，氨排放对全国城市硫酸盐，硝酸盐，铵盐及 PM2.5 年均浓度贡献率分别为 4.2%，99.8%，99.7% 和 29.8%。“国家大气污染防治攻关联合中心”在“大气重污染成因与治理攻关项目”的课题报告指出目前大气中氨含量超过环境容量 76%。这些研究已经清楚的表明大气中氨含量超量存在，而且对

PM2.5 的贡献率接近 30%!

尽管烟气排放里有氨气含量的限制，由于氨逃逸的渠道和载体分散，氨排放实际上没有得到控制。

治理建议

对可凝结颗粒物 CPM 治理的建议

经验和研究中专家们发现，CPM 的治理技术是可行并且成本较低的，因为主要技术可以同时回收烟气余热和水蒸气。目前，如果把 CPM 当成需要去除的污染物，合适的技术有：湿式电除尘技术、冷凝技术，以及余热回收技术。像余热回收技术，它不但可去除 CPM，也可以回收水蒸气和余热，除了技术比较成熟和稳定，还有成本投入产出的优势，可以取得减污，减碳和增收的多重效果。

由于目前直接检测 CPM 成本较高，在我们的排放标准中，可考虑增设烟气湿度这一标准，因为 CPM 一般都是通过水蒸气携带出来，通过增设这样的指标，可以同时控制 CPM 和水汽的排放，因为水汽也是产生雾霾的因素。

对氨气治理的建议

超低的氮氧化物减排标准导致企业过度用氨，是大气中的氨含量升高的主要原因。超低标准超出了最佳化学反应区，导致过量的氨逃逸，其带来的负作用远远超过其降低氮氧化物的效益。

建议将氮氧化物排放标准恢复到实施超低以前，这样可大幅减少氨逃逸，对雾霾的发生起到釜底抽薪的作用。尽管这样的调整，氮氧化物指标会有所升高，但对空气质量和健康影响有限。同时，全面评估工业氨排放的渠道和载体，从而制定针对性的政策，采取更合适的技术，多渠道，多方法的控制氨排放。

生物安全与健康（四篇）

（一）关于批准生产销售兽用（宠物狗/猫）口服狂犬病疫苗，为实现联合国世界卫生组织**2030**全球实现零狂犬病目标提供中国公共品的建议全球实现零狂犬病目标提供中国公共品的建议。

文/人人健康

【受理与批准机构】：农业农村部

【案由】：

2020年2月14日，习近平总书记在中央全面深化改革委员会上指出：要从保护人民健康、保障国家安全、维护国家长治久安的高度，把生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力。人类流行病，尤其是人类生活密切相关的家禽、家畜、以及宠物等禽畜为宿主的致命“人-畜-禽共患病”，带来的生物安全威胁与日俱增。2020年10月17日习近平主席签署公布的《中华人民共和国生物安全法》，为中国应对生物安全威胁，促进我国生物安全防御能力提升，整合国家各部委的资源协同支持先进的“人-畜-禽共患病”疫苗技术的研制与推广，提供了有力的法律与政策支持。中共中央政治局2021年9月29日下午就加强我国生物安全建设进行第三十三次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，要贯彻落实国家生物安全法，统筹发展、协同配合，加快推进生物科技创新和产业化应用，推进生物安全领域科技自立自强，打造国家生物安全战略科技力量；要加强国家生物安全风险防控和治理体系建设，提高国家生物安全治理能力，筑牢国家生物安全屏障。

2015年12月10日，世界卫生组织和世界动物卫生组织联合召开专门的全球狂犬病会议，共同制定2030年前消除狂犬病的全球计划，中国是该计划的成员国。全球狂犬病的传播链顺序依次是：森林温血动物（臭鼬/獾/刺猬等）—森林与城乡结合部的农村狗/猫、流浪狗/猫—城市宠物狗/猫，在这个传播链过程中如果人被携带狂犬病毒的动物咬伤就要连续5次接种人用狂犬病疫苗。美国采用20年飞机持续向森林投撒动物口服狂犬病疫苗将狂犬病防控端口前移的方式，从源头有效控制了狂犬病向城市和乡村蔓延的局面，由于美国一直将动物口服狂犬病疫苗归为生物安全高度保密技术，严禁向中国和一带一路国家输出该疫苗技术，导致中国和一带一路国家无法从源头控制狂犬病向城市和乡村的蔓延。

中国科技部已经完成了兽用 ERAmg333 毒株口服狂犬病疫苗（简称国产兽用口服狂犬病疫苗）重大科技专项验收（科技部重大专项编号：Z14110000230000），急需农业农村部批准生产使用，该疫苗具有中国自主知识产权，该疫苗零毒性/直接对标并且替代欧美先进的同类狂犬病疫苗技术产品，是中国和一带一路国家实现联合国世界卫生组织2030年全球零狂犬病的目标的重要公共品支撑平台。

【内容】：

前沿的疫苗技术是筑建中国生物安全的免疫长城。美国将生物安全、网络技术和人工智能三大领域列为美国国家安全的最高等级，美国采用生物安全技术长臂霸权管辖的方式对中国疫苗技术和疫苗生产原料进行了长期封锁。。世界卫生组织及其成员国于2015年12月10日在日内瓦公布了2030年前实现全球零狂犬病的目标，并重点强调必须加强对犬类进行大规模免疫。

科技部国家科技重大专项—国产兽用狂犬病口服疫苗的研发技术项目，已于2016年3月通过科技部产业化项目验收，包括技术鉴定、动物临床功效评审、批量生产产业化评审等，该疫苗“ERAmg333 毒株”疫苗填补了国内空白，毒性几乎为零，无任何散毒风险，处于世界领先水平。我国狂犬病泰斗俞永新院士、夏咸柱院士认为该疫苗技术对于中国和全球实现2030年消除狂犬病的目标具有重大根本意义。欧美发达国家通过给动物口服狂犬病疫苗阻断感染人类的通道，并彻底消灭狂犬病。目前我国还没批准使用“国产口服狂犬病疫苗”，而给宠物狗/猫注射接种的疫苗不足10%（农村犬接种比例仅有3%），导致中国成为仅次于印度的世界第二大“狂犬病流行国”。国产兽用口服狂犬病疫苗通过口腔粘膜免疫可以阻断“野生动物—宠物狗/猫—人”的跨种间狂犬病传播，美国通过推广使用兽用口服狂犬病疫苗已经在全球率先实现了零狂犬病的目标，美国一直将兽用口服狂犬病疫苗作为涉及美国的生物安全高度保密技术严禁向其他国家转让该技术。国产兽用口服狂犬病疫苗综合性价比优于美国的兽用口服狂犬病疫苗，国产兽用口服狂犬病疫苗完全符合原农业部（现农村业农村部）2017年4月7日公布的《中华人民共和国农业部公告第2514号》中的规定，该文件中涉及的“动物狂犬病活疫苗（包括多联活疫苗）”是指注射用活疫苗，而国产兽用口服狂犬病疫苗是通过口腔粘膜免疫将动物狂犬病毒减为零，可以快速阻断“野生动物—宠物狗/猫—人”的跨种间狂犬病传播，是中国构建生物安全免疫长城的国之重器！

国产兽用口服狂犬病疫苗的产业化承担单位—人人健康（北京）生物科技有限公司（简称人人健康公司）与广东省农村业农村厅、湖北省农村业农村厅，就人人健康公司向农村业农村部所属的中国兽医药品监察所申报兽用兽用和宠物狗/猫口服狂犬病疫苗进行了详细地交流，广东省农村业农村厅和湖北省农村业

农村厅对该疫苗的创新性与市场前景予以了肯定，并表示愿意协同农村业农村部尽快完成该疫苗产业化与推广应用，填补中国“人-畜-禽共患病”疫苗的空白。

为此，建议如下：

一．由农村业农村部畜牧兽医局牵头，联合中国兽医药品监察所，聘请俞永新院士、夏咸柱院士等专家组成专家组对国产口服狂犬病疫苗进行产业化论证并达成专家共识，农村业农村部畜牧兽医局在达成的专家共识基础上，出具在广东和湖北建设人人健康兽用（宠物狗/猫）口服狂犬病疫苗生产基地的业务支持函。在此基础上，由农村业农村部畜牧兽医局协调广东省农业农村厅和湖北省农村业农村厅、给人人健康公司核发兽用（宠物狗/猫）口服狂犬病疫苗 GMP 工厂建设许可证（第一期年产能 20 亿剂生产示范线），兽用（宠物狗/猫）口服狂犬病疫苗 GMP 工厂建设验收合格后，中国兽医药品监察所向人人健康核发兽用（宠物狗/猫）口服狂犬病疫苗生产销售批准文号。

二、与农村业农村部、财政部、国家林业和草原局等相关部委建立畅通的沟通机制，创新并精准配置政策支持人人健康公司加快兽用（宠物狗/猫）口服狂犬病疫苗的产业化进程，加快中国成为“人-畜共患病全球公共产品”的疫苗供应大国强国。

三．人人健康公司首先在在广东和湖北完成年产总计 20 亿剂的兽用（宠物狗/猫）口服狂犬病疫苗疫苗产能，逐步与一带一路国家合作将该疫苗产能增加到 100 亿剂产能供应给中国和一带一路沿线国家市场，在森林投喂给野生动物阻断狂犬病，同时用于饲喂宠物狗/猫阻断狂犬病。在农村业农村部支持下联合一带一路国家共建“一带一路狂犬病大数据监测与干预中心”，与世界卫生组织共享狂犬病监测数据。承担全球 2030 年前实现全球零狂犬病目标的中国担当与责任！

（二）关于将校园饮用水安全作为政府考核指标的工作建议

文/中国绿发会水安全

【案由】：

2020-2021年绿会水安全公益项目前往云南富宁、云南丽江、广西大化、江西宜春、辽宁葫芦岛、湖南湘西、陕西延安、宁夏沙坡头等地进行水质改善计划，针对我们的到访到多数学校表示欢迎，但听说要进行水质检测，上到教育局、县政府，下到学校校长都表示了担忧，害怕因为水质不达标导致追责到自身，甚至某些地区的县政府知道我们自行带了检测设备后，不同意我们进行水质检测。由于水源污染、管道失修很多学校的终端水水质存在不达标的情况，尤其是乡村学校的饮用水水质存在极大安全隐患（校址有限，水源地距旱厕太近等问题普遍存在）菌落超标是常客，水质硬更是常态，部分山区学校的饮用水是从长满浮萍的水坑里直接引流。某些地区因为地缘性因素本土的重金属含量超标，导致水源重金属也存在超标隐患，乡村学校的水安全意识相对淡薄，加上经济能力有限，

很难通过自身来解决该部分的问题，社会组织正在积极介入，但现有的学校存在各种顾虑，导致社会组织不能尽最大的能力去为他们解决问题，甚至会存在某种程度的阻碍（如：不提供水质检测报告、提供假的检测报告、拒绝社会组织进行水质检测等）。

针对地方政府可能存在的担忧，我们也表示了理解，在保证能向捐赠人交代清楚情况的同时，尽最大可能不提及水质的问题，但如此“讳疾忌医”似的解决方案，无法更准确、更具针对性及更有效率的解决学校的用水安全问题，只能花费更多的资源进行全面的水质过滤。

后续针对滤芯更换问题更多也只能依仗学校部门自行更换，没有水质检测的监督和标准，无法更好的保证孩子们能够切实喝到安全水。

【内容】：

- 1、每学期开学对水源地水质进行水质检测并向上级汇报，必要时向公众公布；
- 2、没半学期对终端水进行水质检测并向上级汇报，必要时向公众公布。

（目的：更好的监管学校孩子们的饮用水状况，为社会组织的介入提供更准确的信息）

附件：

- 一、当场行政处罚决定书；
- 二、微信聊天记录；
- 三、水质检测报告。

附件一：



卫生行政执法文书

编号: 2019-21

当场行政处罚决定书

被处罚人(单位/个人): [redacted] 地址(住址): [redacted]
法定代表人/负责人: [redacted] 性别: [redacted] 民族: [redacted] 电话: [redacted]
卫生许可证或营业执照号码/身份证号: [redacted]

本机关于 2019 年 11 月 21 日查明你(单位)有下列违法行为: 提供
的号饮用水桶盖及水桶盖, 不符合桶盖标准, 水桶盖没有底面
上述行为已违反了《学校卫生工作条例》第十七条第二款
之规定, 现依据《学校卫生工作条例》
第二十三条 之规定, 决定予以你(单位)警告; 罚款 元
的行政处罚。同时责令(立即/30日内)改正违法行为。

罚款于收到本决定书之日起 15 日内缴至
逾期不缴罚款的, 依据《行政处罚法》第五十一条第(一)项规定, 可以每日按罚
款数额的 3% 加处罚款。

如不服本处罚决定, 可在收到本处罚决定书之日起 60 日内向 文山市卫生健康委员会
或 文山市 人民政府申请行政复议, 或者 6 个月内向 文山市 人民法院
起诉, 但不得停止执行本处罚决定。逾期不申请行政复议也不向人民法院起诉, 又不履
行处罚决定的, 本机关将依法申请人民法院强制执行。

卫生监督员签名 张发全 周天明



我于 2019 年 11 月 21 日 收到本决定书, 卫生监督员在处罚前已向被(单位)告知了权
利, 并听取了我的陈述和申辩。

当事人签名: 张红明
2019 年 11 月 21 日

备注: 本决定书一式二联, 第一联留存执法案卷, 第二联交当事人。
中华人民共和国国家卫生健康委员会制定

附件二:

9月24日 下午16:35



都龙卫生院王元旭

@所有人，各位老师，今天马关县卫生监督局到茅坪小学，金竹山小学，送之前抽水样检查的结果，1.都存在大肠杆菌超表，已被警告处罚。同时也检查学校传染病工作，2.发现无传染病各类制度，（在电脑里面也不行）。3.无水池消毒记录。4.消毒产品无相关许可批件，消毒产品检验报告。

在此，希望大家引以为鉴，规范一下这方面的工作。做这些工作其实不是没事为难大家，目的是为了学生的卫生安全，也是为了自我保护，我们把这些相关工作做好，有什么问题的时候拿得出资料证明自己。还有请健康证过期的老师，抓紧去办理一下，国庆节收假后季度检查就要来了。换了管水人员的话请指定一位在职男老师管水（水管水龙头坏的时候能修，能清洗水池），请办理健康证。

附件三:

第1页共2页

[马卫] 水质检测中心
检验(测)结果报告单

【马卫】水检字(2019)第 054 号

采样日期: 2019-3-28	收样日期: 2019-3-28	检验日期: 2019-3-28	检完日期: 2019-4-28
样品名称: 米桶水	生产厂家: [REDACTED]		样品来源: [REDACTED]
采送单位: 马 [REDACTED]	采送样人: 王开慧		编号或批号: 2019054
样品数量: 500ml*2	环境条件: 温度: 20-30℃ 湿度: 50-70%		检测地点: 检验科实验室
受检单位: 马白镇下寨幼儿园			
样品状态及包装	液体, 无菌瓶装		
主要仪器	GR-246干燥灭菌器 (MGDCD-JD-4-2) / 721型分光光度计 (MGDCD-JD-4-3) 、 BT224S电子天平 (MGDCD-JD-4-5) 、 HP-500电热恒温培养箱 (MGDCD-4-7) 、 A1S9700原子荧光仪 (MGDCD-JD-4-26) 、 AA400原子吸收仪 (MGDCD-JD-4-10) 、 G C2014C气相色谱仪 (MGDCD-JD-4-14) 、 PHS-3C酸度计 (MGDCD-JD-4-8) 、 AA6880原子吸收仪 (MGDCD-JD-4-25) 、 IS C-1100离子色谱仪 (MGCD-JD-4-31)		
检验依据	生活饮用水标准检验方法 GB/T5750.1~5750.13-2006		
判定依据	《生活饮用水卫生标准》GB 5749-2006		

检验项目	检验结果	标准限值	单位	检验依据
001铁	<0.05	≤0.3	mg/L	GB/T 5750.6-2006 (2.1)
002锰	<0.05	≤0.1	mg/L	GB/T 5750.6-2006 (3.1)
003铜	<0.05	≤1.0	mg/L	GB/T 5750.6-2006 (4.2)
004锌	<0.05	≤1.0	mg/L	GB/T 5750.6-2006 (5.1)
005镉	<0.005	≤0.005	mg/L	GB/T 5750.6-2006 (9.1)
006铅	<0.005	≤0.01	mg/L	GB/T 5750.6-2006 (11.1)
007总硬度	92.1	≤450	mg/L	GB/T 5750.4-2006 (7.1)
008浑浊度	<1	≤1	NTU	GB/T 5750.4-2006 (2.2)
009pH	8.1	6.5-8.5		GB/T 5750.4-2006 (5.1)
010色度	<5	≤15	铂钴色度	GB/T 5750.4-2006 (1.1)
012肉眼可见物	无	无		GB/T 5750.4-2006 (4.1)
013臭和味	无	无异臭、异味		GB/T 5750.4-2006 (3.1)
014耗氧量	0.640	≤3	mg/L	GB/T 5750.7-2006 (1.1)
015三氯甲烷	<0.0001	≤0.06	mg/L	GB/T 5750.8-2006 (1.2)
016四氯化碳	<0.0001	≤0.002	mg/L	GB/T 5750.8-2006 (1.2)
017氰化物	<0.002	≤0.05	mg/L	GB/T 5750.5-2006 (4.1)
018挥发酚类(以苯酚计)	<0.002	≤0.002	mg/L	GB/T 5750.4-2006 (9.1)
019阴离子合成洗涤剂	<0.050	≤0.3	mg/L	GB/T 5750.4-2006 (10.1)

报告未记录下列:

（三）关于制定兽药管理法的提议

文/中国绿发会国际部

【案由】：

我国是肉类生产第一大国，根据国际肉类组织公布，我国畜禽肉类生产量约占世界生产总量的 29%，连续 21 年居世界第一。其中猪肉（占 47%）、羊肉（28%）产量居第一位，禽肉（17%）位居第二，牛肉（10%）居第三位。由于养殖密度大、畜禽疫病复杂多样再加上监管不力等多种因素，普遍存在抗生素过量使用甚至滥用等问题。2017 年，全球 73% 的抗生素用于动物，中国是兽用抗生素的最大绝对消费国（2017 年为 41967 吨），占全球使用量的 45%，并为第二大相对消费国，每公斤肉产品的生产中平均消耗 200 毫克的抗生素。抗生素的长期大量不合理使用，催生了各类病原菌产生耐药性，不仅使抗生素疗效降低、疗程延长、复发率升高，而且还会引起饲养者加大用药剂量，从而使细菌耐药性加剧，进入恶性循环。中国科学院院士朱永官的研究表明，动物摄入的抗生素大部分以原药或代谢产物形式经动物粪便和尿液进入土壤、水体，并通过食物链对整个生态环境产生毒害，影响植物、土壤微生物和动物的正常生命活动和功能。抗生素残留及耐药性问题不仅产生了严重的食品安全问题，也成为制约我国畜禽产业发展的瓶颈，关系到动物福利、食品安全、生物安全及环境安全等。

【内容】：

针对兽用抗生素滥用所引发的危害，我国各级政府部门出台了相关兽药管理政策欲以规范兽药使用。2019 年，农业农村部发布了 194 号公告，自 2020 年 1 月 1 日起，退出除中药外的所有促生长类药物饲料添加剂品种。2021 年，农业农村部制定了《全国兽用抗菌药使用减量化行动方案（2021—2025 年）》，到 2025 年末，50% 以上的规模养殖场实施养殖减抗行动，建立完善并严格执行兽药安全使用管理制度，全面落实兽用处方药制度、兽药休药期制度和“兽药规范使用”承诺制度。以上文件的发布及相关行动的开展可以得知我国兽用抗生素的利用逐渐规范化。但在规范兽用抗生素利用的具体工作中，国家政策只能作为原则、方针，具有宏观性，且部分行动方案处于初步阶段，在实施过程中存有不足之处。

如全国兽用抗菌药使用减量化行动方案中，将兽用抗菌药规范化使用与减量化使用作为其目标，但实施减抗行动的养殖场的范围及力度不一，增加了执法机构进行监管工作的难度。

许多发达国家在认识到兽用抗生素滥用的危害后，采取了有效措施遏制抗生素的使用。比如，欧盟于 2003 年便通过了法规（EC）No 1831/2003，从 2006 年 1 月起禁止使用抗生素作为生长促进剂，并于 2018 年再次通过立法，于 2022 年禁止使用抗生素作为预防性的防控治疗手段，并强化落实对促生长抗生素的禁令。此外，对于向欧盟出口的产品，非欧盟国家也必须遵守对促生长抗生素的禁令，以及关于欧盟指定的人用抗生素的限制。

兽用抗生素的有效利用需要专门的法律来保障。我国现行法律中并没有直接规范兽用抗生素的法律，往往只能通过高位阶的法律予以规范，但是高位阶的法律原则性较强，需要下位法予以补充。在我国兽用抗生素的管理主要是依据国务院制定的《兽药管理条例》。虽其属于行政法规，但是鉴于兽用抗生素滥用的情况较为严峻，我国兽药行业管理和监督机制也不够健全，在执行时，存在一定的难度。因此，建议修改《兽药管理条例》并上升为《中华人民共和国兽药管理法》，对兽用抗生素的研发、生产、销售、使用、监管、处罚及替代品研发等环节进行严格规定，在解决抗生素滥用这一问题时能够有法可依。

附件：

1. 世卫新报告呼吁立刻采取行动，以避免抗微生物药物耐药危机
2. 动物养殖业的抗生素抗性组——现状与出路

气候变化应对（一篇）

（一）全面推进企业进行碳评价的建议

文/刘夏明

案由：

2020年9月22日，习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话指出：“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”；2021年10月，中共中央 国务院印发《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》（以下简称《意见》），同月，国务院发布《关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知》；以上讲话精神、意见及方案主要对碳达峰碳中和这项重大工作进行了系统谋划和总体部署，进一步明确总体要求。企业是实现碳达峰碳中和过程中的主题，为了能够如期的完成双碳目标和任务，急需要规范和监督企业关于碳排放的行为。

基于总体部署要求，应深度调整产业结构，强化能源消费强度和总量双控，大幅提升能源利用效率，特别是需要加强重点行业的重点企业以及上市公司在双碳方面的引领作用和社会责任。中国生物多样性保护与绿色发展基金会积极响应党中央、国务院决策部署，制定实施了《企业碳评价标准》，并从战略、产品、组织行为、研发投入及生产技改、供应链、碳公益和信息披露七个方面对碳评价进行了规范。因此，建议由国家层面出台涉及企业碳评价相关规定，由第三方符合条件的机构进行公平、公正、科学的开展评价工作，引导和激励企业减排，促进企业碳中和长远目标的达成。

内容：

- 1、建议国家标准化管理委员会以《企业碳评价标准》为基础制修订相关国家标准。
- 2、建议企业碳评价划定范围为：重点行业的重点企业、国有控股企业及上市公司等。

- 3、建议由符合条件的第三方进行企业碳评价工作，第三方包括但不限于社会组织、认证机构等。
- 4、建议对评价结果定期在国家标准化管理委员会官网进行公示。

控烟类（两篇）

（一）关于建议加快出台《公共场所控制吸烟条例》的建议

文/绿会政研室

背景：

中国控烟履约近 15 年来，截止到目前，北京、上海、杭州、广州等 24 个城市立法，实施了控制吸烟的地方性法规或政府规章。截至 2020 年，中国有超过 10% 的公众已受到室内全面无烟的法律法规的保护。”

2019 年我国颁布的《健康中国行动（2019—2030 年）》中提出，控烟行动的目标之一是到 2022 年和 2030 年，全面无烟法规保护的人口比例分别达到 30% 及以上和 80% 及以上。

据统计 2019 年中国烟民已超过 3.5 亿，我国控烟形势依然不容乐观。在一些交通工具、公共场所依然控烟无明显进展，比如飞机场国内外出发口、火车站站台，在乘客的必经通道，尤其在商场内设置的吸烟室、绿皮火车上的吸烟区等严重影响妇女儿童的身体健康，危害未成年人的身心健康。只能对以上两种情况，绿会提起的两起环境公益诉讼，绿会首例室内公共场所控烟环境公益诉讼案和绿会无烟列车环境公益诉讼，并被法院正式受理。

虽然中国已加入 FCTC《烟草控制框架公约》，且 2014 年《公共场所控制吸烟条例》形成草案送审稿上报国务院。但是一直未通过，实施。至今没有国家层面的全面无烟、控烟立法。

综上，建议我国政府采取进一步行动，把握立法契机，尽快出台《公共场所控制吸烟条例》，落实控烟行动，共同推进我国控烟法制化进程。

（二）关于《铁路法（修订草案）》增加控烟条款的建议

【案由】

《“健康中国 2030”规划纲要》中明确提出控烟行动目标是到 2022 年和 2030 年，全面无烟法规保护的人口比例分别达到 30%及以上和 80%及以上；把各级党政机关建设成无烟机关，逐步在全国范围内实现室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面禁烟。中国是世界卫生组织《烟草框架控制公约》的缔约方，其中《公约》第 8 条明确要求缔约方应采取立法等措施以防止在室内公共场所、公共交通工具、室内公共场所等接触烟草烟雾。根据《公共场所卫生管理条例》规定，列车车站候车室和所有列车内部全部为公共场所。目前高铁及动车组列车已经实现了全面禁烟，但普速列车仍未实现。2021 年初，中国绿发会对中国国家铁路总公司等 3 被告提起“无烟列车”公益诉讼。涉案列车在本案立案不久，即拆除了吸烟装置，取消了吸烟区，并同时取消了两个非涉案车次的吸烟区和吸烟装置。第十三届全国人大常委会五年立法规划将《铁路法》纳入第一类项目，2021 年底通过的全国人大常委会 2022 年度立法工作计划明确包括《铁路法》的修订，借此契机，建议《铁路法》中能够加入控烟相关条例，实现普速列车全面禁烟，助力实现“2030 健康中国”。

【具体建议】

1. 第一章 总则第一条修改为：为了保障铁路运输和铁路建设的顺利进行，促进铁路高质量发展，维护旅客健康安全，适应建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国和人民日益增长的美好生活的需要，制定本法。

理由：铁路运营首要保障旅客安全，其次要为旅客提供良好、舒适的乘车环境，保障旅客健康权益。以上均应作为本法立法宗旨体现在总则第一条中。

2. 第一章 总则第四条修改为：铁路行业应当贯彻创新、协调、绿色、健康、开放、共享的发展理念，坚持以人民为中心，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针。

理由：根据《“健康中国 2030”规划纲要》，人民的健康至关重要，本法中应予以确认。

3. 第一章 总则第十四条修改为：铁路运输企业应当采取有效措施做好旅客

运输服务工作，做到文明礼貌、热情周到，保持车站和车厢内的清洁卫生，保障所提供食品和饮用水的安全，确保车厢内空气质量符合国家标准。

理由：列车车厢属于室内公共场所，其空气质量应该符合中华人民共和国《环境空气质量标准》。

4. 第四章 铁路装备第四十七条修改为：承担公共运输工作的铁路机车车辆驾驶人员应当参加国务院铁路行业监督管理部门组织的考试。考试成绩合格，方可取得相应类别的铁路机车车辆驾驶证。铁路运输企业工作人员禁止在车站和列车等室内公共场所吸烟。饮酒，吸食、注射毒品，或者患有妨碍安全驾驶铁路机车车辆的疾病，不得驾驶铁路机车车辆。

理由：除对旅客外，铁路运输企业工作人员也应该受到约束，禁止在车站和列车等室内公共场所吸烟。

5. 第五章 铁路安全第五十八条“禁止实施下列危害铁路运营安全和秩序的行为”第（五）项修改为：在列车、车站站台或排队等候的区域等公共场所吸烟，或者使用能够产生烟雾的卷烟替代品及其他物品。

理由：（1）客运列车和候车室设置吸烟区及烟具允许吸烟，PM2.5、PM10、甲醛会严重超标（最高达 999 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ）；（2）违反《中华人民共和国消防法》，存在引发爆炸和火灾的风险；（3）违反《中华人民共和国未成年人保护法》第五十九条，侵害未成年人和孕妇的合法权益；（4）不利于公众健康、不利于健康中国的实现。

粮食安全类（四篇）

（一）关于在机关企事业单位加快落实以食物摄入量为规范的营养健康食堂建设的建议

文/良食基金

合理膳食是健康的基础。《中国食物与营养发展纲要（2014-2020年）》要求，传承以植物性食物为主、动物性食物为辅的优良膳食传统，提出了到2020年，实现全国人均全年口粮消费135公斤、食用植物油12公斤、豆类13公斤、肉类29公斤、蛋类16公斤、奶类36公斤、水产品18公斤、蔬菜140公斤、水果60公斤的膳食结构多样化的健康消费模式目标。《中国居民膳食指南（2016）》也对于各类人群给出了各类食物的建议摄入量范围，突出了平衡膳食模式的原则，可以被用作制定和实施营养相关政策和标准的基础。

然而，相比这些标准，我国居民的膳食结构还远未达标。突出的不合理之处体现在：肉类摄入量过高且品种单一；蔬菜水果、豆类、奶摄入不足；油、盐摄入过量；粗杂粮摄入过低。

单位职工食堂、中小学校和大专院校食堂等就餐场所对于保障许多人口的合理膳食起到重要作用。2020年12月，为贯彻落实《“健康中国2030”规划纲要》《健康中国行动（2019-2030年）》《国民营养计划（2017-2030年）》，引导餐饮业不断增强营养健康意识，提升营养健康服务水平，国家卫生健康委研究制定了《营养健康食堂建设指南》等指南，对单位食堂的营养健康建设提出了标准，强调合理膳食和减盐、减油、减糖（简称“三减”）。

建议机关企事业单位率先落实《营养健康食堂建设指南》时，强调实现各类食物的合理摄入量（符合《中国居民膳食指南（2016）》、《“健康中国2030”规划纲要》和《健康中国行动（2019-2030年）》的建议范围），并加强相应的实施保障机制。

因为：当前的《营养健康食堂建设指南》对合理食物摄入量的强调较少，现实中食堂经营也在这方面存在短板。

以植物性食物为主、动物性食物为辅的膳食结构不但是最大程度保障人体营养和健康的基础，同时也可以减轻农业生产对于环境的压力，减轻我国对于进口大宗饲料粮的依赖，从根本上保障粮食安全。

不断增长的对动物蛋白的需求，以及不可持续的农业集约化，也是温室气体排放与生物多样性流失的主要因素，实现合理食物摄入量对于实现中国 2030 年碳达峰、2060 年碳中和以及加强生物多样性保护等承诺也十分关键。同时，有助于降低人畜共患疾病出现的风险。

企事业单位食堂应加快率先落实以食物摄入量为规范的营养健康食堂建设，发挥管理和行业引领作用，带动营养健康食堂在学校等更多单位的实现。

建议加强机关企事业单位营养健康食堂相应的实施保障机制：

加强政策制定，可考虑借鉴一些行之有效的国际经验，如新加坡要求所有政府用餐的主食都必须含有全谷物成分。

对食堂经营方、厨师、营养师等群体开展以合理食物摄入量为核心的职业培训，以直观易行的方式提升意识（如使用直观数据，植物性食物供能比 80%，蛋白质中植物蛋白占比 70%等），从食谱创新到就餐环境等各方面设计着手，增强蔬果、豆类、粗杂粮等各类摄入不足食物的吸引力，使就餐者实现合理的食物摄入量。

利用数据平台，对单位食堂的食谱、食材采购量、消耗量、用餐人数等进行监测分析，提高政策执行的透明度。利用智慧化系统，为就餐者个人提供营养分析和合理食物摄入量指导。

在地方层面建立多元主体参与的治理模式，如建立食物委员会，依法制定、实施以合理食物摄入量为核心的相关团体标准，交流良好实践，推广先进典型，并充分发挥地域特色食材与饮食传统文化。

提案负责人【良食基金】

(二)建议在社区建立可持续食物体系枢纽“妈妈厨房”保障居民健康膳食，推动社区可持续发展

2020 年 09 月，习近平总书记在主持经济社会领域专家座谈会时，就正确认

识和把握中长期经济社会发展重大问题发表重要讲话强调，“要加强和创新基层社会治理，使每个社会细胞都健康活跃，将矛盾纠纷化解在基层，将和谐稳定创建在基层”。民以食为天，居民健康膳食是保障民生，和谐稳定基层的基础。2020年12月，为贯彻落实《“健康中国2030”规划纲要》《健康中国行动（2019-2030年）》《国民营养计划（2017-2030年）》，引导居民不断增强营养健康意识，提升营养健康水平。

建议在城市社区建立健康持续食物枢纽“妈妈厨房”，以温暖健康的方式，构建社区共同体，帮助社区居民合理膳食，培养健康饮食观念，实现人和社区可持续发展（符合《联合国可持续发展目标》、《中国居民膳食指南（2016）》、《“健康中国2030”规划纲要》、《健康中国行动（2019-2030年）》建议范围），并加强相应的实施保障机制。

因为：当前的可持续食物体系建设中没有深入到社区，同时在社区基层治理体系中，也缺乏对食物系统治理的关注。二者结合，可以形成杠杆，互相增益，使得政府和民间，多元主体之间实现有机融合，共建共治共享。

就像是建立社区党群服务中心和居家养老服务中心一样。在社区建立可持续的食物体系枢纽“妈妈厨房”，打造健康、可持续和觉醒食物的实验室、演播室、厨房、教室，联合食物、厨师、营养师、科学家、农民、社会工作者和居民的力量，立足于本地健康菜谱和食材的开发，增加每天生产和消费的食物多样性，向所有人提供更好的饮食质量；通过教育和培训，培育更多的食物创变者，引领饮食习惯的改变，推动食物生产体系的转型。同时加强与生产者和消费者之间的联系，采取社区共建的方式，使“妈妈厨房”项目落地，成为社区的“可持续食物体系枢纽”，提供可口、健康和可持续的餐食，改善生活方式和人与自然的的关系。

通过“妈妈厨房”这一社区可持续食物体系枢纽，不但可以培养居民健康饮食观念，优化餐盘结构，提升身体素质，一定程度上减少居民医疗支出。还可以最大可能的挖掘和整合与食物相关的社区资源，如老种子、农特产品、餐饮企业、家庭厨房、各类食堂、社会组织、厨师、营养师等，开设课程，开展互动，孵化项目，培育健康饮食倡导，以及社区饮食文化传播，本地农产品消费等等。社区居民膳食的营养健康，不但是最大程度保障国民营养和健康的基础，同时也

可以减轻食物生产、运输和消费对于环境的压力，通过进行合理化引导，构建软性的社区健康膳食保障系统，增强社区食物系统韧性，从根本上保障粮食安全和居民健康。

不合理的膳食结构和过度的浪费，也是温室气体排放与生物多样性流失的主要因素。《自然-食物》杂志上发表的一项最新研究表明，从土地利用变化、农业生产到包装和废弃物管理等全方面的测算，全球粮食系统在 2015 年的温室气体排放量为 180 亿吨二氧化碳当量，占全球总排放量的 34%。另据联合国粮农组织 2011 年的推算统计，全球生产出的食物最终可能有三分之一被损耗和浪费。因此居民实现合理的食物摄入量，避免浪费对于实现中国 2030 年碳达峰、2060 年碳中和以及加强生物多样性保护等承诺也十分关键。同时，有助于降低人畜共患疾病出现的风险。

社区治理应加快落实以营养健康和可持续发展为导向的食物体系枢纽建设，弥补可持续食物体系建设在基层社会治理中的结构性确实。

建议加强社区健康可持续食物体系枢纽建设的实施保障机制：

加强政策支持，可考虑借鉴一些行之有效的国际经验，如美国纽约的食物政策体系。

通过“妈妈厨房”对社区社会工作者、厨师、营养师等群体开展以膳食健康为核心的技能培训，长期扎根，以贴近生活，零距离的互动方式，从食谱创新到就餐环境等各方面着手，提高生物多样性食材及各类摄入不足食物的吸引力。在政府购买社会服务时，增加和扩大如“妈妈厨房”这类“社区可持续食物体系”建设相关项目的支持比重，鼓励和孵化相关项目的落地。在社区层面建立多元主体参与的治理模式，如建立社区食物委员会，社区健康可持续饮食标准等，并充分挖掘地域特色食材与饮食传统文化，为社区文化发展助力。

提案负责人【良食基金】

（三）关于抢救老种子的建议

文/吴道源

背景：

种子和土地，决定了一个国家或民族的未来。土壤耕作层消失了，人类文明就消失了，自留种消失了，人类文明一样没有未来。

2020年12月，在北京举行的中央经济工作会议明确提出“解决好种子和耕地问题”是今年经济工作的8大重点之一。

会议强调，保障粮食安全，关键在于落实藏粮于地、藏粮于技战略。要加强种质资源保护和利用，加强种子库建设。要尊重科学、严格监管，有序推进生物育种产业化应用。要开展种源“卡脖子”技术攻关，立志打一场种业翻身仗。

2019年，联合国粮农组织（FAO）发布的《世界粮食与农业多样性报告》称：人类栽培种植了超过6000种植物作为食物，但仅有不到200种具有显著的生产水平，而现在全球9种作物（甘蔗、玉米、大米、小麦、马铃薯、大豆、棕榈果、甜菜和木薯）的产量，就占到了全球粮食总量的66%。也就是说，养活人类的食物支撑非常集中且少（主要是9种），同时也就是大量的粮食多样性在丧失。从已公开科研数据看，20世纪，全球大约已有3/4的农作物遗传多样性丧失，并且这个速度今天还在加剧……

内容：

中国是世界农作物的起源中心之一，国土广阔，有着丰富的生物多样性，因此过去很长一段时间都有着很好的种子资源。有记录显示：此前仅水稻就曾保存有4.8万个种质材料，小麦保存有2万个种质材料，而现在国内主要推广的水稻、大豆和小麦，才各50个品种，玉米30多个品种。出现这种趋势的原因主要是大量从国外进口或者由国外企业提供种子，而我国的许多“土品种”则被杂交、转基因等技术下的产品所淘汰。值得注意的是，从科学和基因的角度来说，这些“土品种”有着不可忽视的价值；另一方面随着人民生活水平的进一步提高，对原生态的土品种消费人群在进一步扩大，价格和效益都在逐渐显现。

目前国家构建有种子库，国际上也有著名的斯瓦尔巴种子库。这种集中的保存管理好的一面显而易见，从另一个角度看这种集中的保存也是不安全的因素。

故我们提出以下四点建议：

一、支持鼓励藏种于民，在各地分散的构建民间种子库和网络。将种子分散于民，在广大乡村分散保留，藏种于民。在每个乡镇都开辟一个小空间构建在地的老种子博物馆，在教育上可以做研学，在实操上可以做种子的交流和保管。国

家可以推动建立一个全国性的老种子抢救网络，形成“数据库+种子库”、“科研+实践”、“农民+市民”、“劳作+艺术”、“种子保育+人才培养”的立体网络，以改变当前老种子保育战各自为阵的状况。这项工作可以交给中国生物多样性保护与绿色发展基金会这样的国家级社会组织来落实。

二、在可控的前提下支持民间老种子的交流和交易。建议在国家级社会组织的参与和管理下有序的开放老种子的交流和交易，促进民间老种子的流动。

三、加大宣传，推动全民生态的生活方式，提高老品种生产农户的经济效益。

四、加大科研力度引导，让老品种在生态的种植方式下产量和经济效益得到显著提高。（绿会研究室）

（四）关于加强食品行业职业技能培训与考评的建议

文/郭红蕾

一. 案由

"民以食为天，食以安为先"。国民饮食的健康和安全，是关系到国家长治久安的头等大事。为实现这一目标，国家近年密集出台了多条行业政策，以指导和推动食品健康和安全的工作：

2019年2月，中共中央颁布《地方党政领导干部食品安全责任制规定》，实行地方党政领导干部食品安全责任制，强化食品安全的地方管理责任，健全食品安全工作责任制，保障人民群众“舌尖上的安全”；

2019年3月，教育部颁布了《学校食品安全与营养健康管理规定》，规定学校、食堂、供餐单位等主体职责，保障学生和教职工在校集中用餐的食品安全与营养健康。

2019年5月，中共中央、国务院发布了《关于深化改革加强食品安全工作的意见》，规划建立食品安全现代化治理体系，提高从农田到餐桌全过程监管能力，提升食品全链条质量安全保障水平；

2019年6月，国务院食品安全委员会发布了《2019年食品安全重点工作安排》，着重指示完善食品安全标准管理制度，将农药兽药、婴幼儿乳粉、校园食品等列为重点食品安全工作；

2020年6月，市场监督管理总局发布《校园食品安全守护行动方案（2020-2022年）》，全面落实学校食品安全校长负责制，学校集体用餐配送单位食品安全主题责任和属地部门管理监督责任，严防严管严控校园食品安全风险，遏制群体性重大食品安全事故的发生；

2020年9月，国家卫健委发布了《食品安全标准管理办法》（征求意见稿），规范食品安全标准管理工作，落实食品安全标准；

2021年8月，国家卫健委发布《2021年度食品安全国家标准立项计划》，把握食品安全国家标准的起草要求，以食品安全风险评估结果为依据，参考相关国际标准和风险评估结果，以保障健康为宗旨，充分考虑我国经济发展水平和客观实际需要，确保标准严谨、科学。

二. 内容

国家在法规、制度、国家标准、监管责任等方面，为食品健康和安全管理工作的推进费尽心思，殚精竭虑。2021年6月，中国绿发会获国家人社部授权，主持承担“肉制品加工、畜禽屠宰加工、豆制品制作、酱油酱类制作、食醋制作、果蔬坚果加工、调味品品评师、公共营养师、食品安全管理师和农产品食品检验员”10项食品相关工种的国家职业标准制定和修订工作。中国绿发会从食品行业的专业人才培养、考评和监管角度，提出以下建议，辅助国家的食品健康安全战略：

推进食品行业专业从业人员的职业技能培训、等级考评工作；通过提高专业从业人员的持证上岗比例，保障从业人员的专业能力、知识更新、制度法规熟知度。国家可以通过制度规定食品相关企业的从业人员各级职业技能等级证书的持

证上岗率，以促进企业重视和落实员工的职业技能培训和资质考评工作。

建立食品行业专业人员职业档案，涵盖专业从业人才的培养、专业考评、职业操守管理和职业发展支持等工作的人才发展与管理体系。记录专业人员的工作履历、岗位创新成果、职业操守记录，奖惩记录等信息记录入档，供用人企业在线查询，以此鞭策专业人员恪守职业操守、钻研技艺、积极创新，避免弄虚作假。

在食品行业相关的教育机构、企业中提高双师型教师的培养和队伍建设，协助和主导行业中的学术学科建设，推动专业技能的发展和交流。

鼓励和促进食品等相关企业在自身专业技能领域的创新、应用和发展与国际化接轨，加强与国际先进企业的交流，提升食品企业的国际影响力和竞争力，提升专业人员的行业视野和融会创新能力。对产生成果的企业及从业人员予以表彰，并纳入到绿色食品、食品安全企业及专业职称晋升的考核中，予以加分。

为提升国民的膳食营养水平，建议参考国际标准和我国国情，制定执业公共营养师在国民中的最低比例以及食品检验员在食品企业的最低比例，推动企事业单位、学校、社区、幼儿园、养老院、食品企业、餐饮供应商等机构，按配备最低比例以上数量的公共营养师及农产品食品检验员，并责任到位，提升国民的膳食营养性和安全性。

强化食品生产加工企业的绿色发展意识，建立“绿色企业”学习计划，企业负责人须学习包括：生态文明、双碳减排、绿色生产、食品安全等利国利民、实现企业可持续发展的内容课程。

对产生优质就业机会、提升企业专业水平、创造地方及行业优势的职业技能培训给予适当倾斜的补贴政策。

中国绿发会食品绿色标准工作委员会

立法类（七篇）

（一）将《生物多样性保护法》列入 2023 年立法工作计划的建议

文/绿会法律部

【案由】

2021 年 10 月 11 日至 15 日联合国生物多样性大会（第一阶段）高级别会议在云南昆明召开，这是联合国首次以生态文明为主题召开全球性会议，5000 余位代表通过线上线下结合方式参加大会，共同开启全球生物多样性治理新进程。会议正式通过“昆明宣言”，宣言承诺，确保制定、通过和实施一个有效的“2020 年后全球生物多样性框架”，以扭转当前生物多样性丧失趋势并确保最迟在 2030 年使生物多样性走上恢复之路，进而全面实现人与自然和谐共生的 2050 年愿景。呼吁各方采取行动，共建地球生命共同体。第二阶段会议将于 2022 年上半年以线下会议方式召开，会上将审议和决定“2020 年后全球生物多样性框架”。

面对生态环境挑战，中国主动承担与国情和能力相适应的国际责任，积极参

与全球环境治理。中国森林面积和森林蓄积量连续 30 年保持“双增长”，成为全球森林资源增长最多的国家；各类自然保护区约占陆域国土面积的 18%，超额完成“爱知目标”提出的目标要求；提出力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和的目标；并宣布成立昆明生物多样性基金等举措，助力推动全球生物多样性治理迈上新台阶，体现了负责任大国的担当。

但是截至目前，从国家立法层面上看，我国尚未制定一部关于生物多样性保护的基本法律或者专项法规，因此，为落实昆明宣言的承诺和积极推动第二阶段会议的召开，建议将制定《生物多样性保护法》列入 2022 年立法工作计划。

【内容】：

中国于 1992 年签署联合国《生物多样性公约》，2000 年 9 月联合国首脑会议上，包括中国在内的 189 个国家共同签署了《联合国千年宣言》，提出 2010-2015 年要完成八项“千年发展目标”（MDGs）。然而，根据 2015 年 7 月中国公布的《中国实施千年发展目标报告》，尽管中国已提前完成了多个千年发展目标，但仍有一项未完成，那就是其 7B 项：“降低生物多样性丧失，到 2010 年显著降低生物多样性降低的速度。”目前尽管我国政府做出了卓越的努力，在爱知目标的实现上取得了举世瞩目的成就，但生物多样性保护依然形势非常严峻。导致这一问题的原因当然是多方面的，但是从国家立法层面看，缺少一部专门的针对生物多样性进行保护的专门法律也是导致生物多样性受到破坏的原因之一。

地方上，云南省在 2018 年 9 月 21 日率先出台了我国第一部生物多样性保护的专项地方性法规——《云南省生物多样性保护条例》，而全国第一部地市级生物多样性保护地方性法规《湘西州生物多样性保护条例》也已经于 2020 年 10 月 1 日起正式施行，这些地方性法规的颁布为国家层面的立法提供了实践经验。并且 2020 年 10 月 19 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見》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。该意見明确指出加快完善生物多样性保护政策法规，加快生物多样性保护法制建设，健全生物多样性保护和监管制度，研究起草生物多样性相关传统知识保护条例……

2016 年，在中国科协的支持下，中国生物多样性保护与绿色发展基金会牵

头负责了《中华人民共和国生物多样性保护法（建议稿）》起草项目，组织三次高端学术交流研讨会和起草工作小组，讨论了制定生物多样性保护法的可行性、范围及应该涵盖的主要内容等，2019年两会期间，绿会“关于制定《生物多样性保护法》，加强生态安全”的提案建议得到了两会代表委员的提交，并在此基础上经代表委员进一步研究补充，最终形成议案递交到两会。

2018年我国正式将“生态文明”写入宪法，因此，在联合国《生物多样性公约》第15次缔约方大会第二阶段会议即将召开之际，把握立法契机，制定一部国家层面的《生物多样性保护法》，向世界展示中国作为东道国在生物多样性保护上的决心与魄力。

建议具体可由自然资源部牵头，并协调生态环境部、国家林业与草原局、农业与农村部等，尽快启动有关立法工作。

（二）关于调整《最高人民法院关于审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》附表中关于穿山甲级别及数量认定标准的建议

文/杨洪兰

案由：

2020年6月5日，国家林业和草原局发布关于穿山甲调整保护级别的公告（2020年第12号）：为加强穿山甲保护，经国务院批准，将穿山甲属所有种由国家二级保护野生动物调整为国家一级保护野生动物。而在《最高人民法院关于审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》附表中，穿山甲仍是二级国家保护动物。

内容：

中华人民共和国刑法第三百四十一条，非法猎捕、杀害国家重点保护的珍贵、濒危野生动物的，或者非法收购、运输、出售国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；情节严重的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；情节特别严重的，处十年以上有期徒刑，并处罚金或者没收财产。

上述罪名中，“情节严重”、“情节特别严重”的认定标准适用的是《最高人民法院关于审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，在这个司法解释的附表中，非法猎捕、杀害、收购、运输、出售珍贵、濒危国家一级、二级野生保护动物触犯的犯罪情节都有其相应的数量规定。例如，对于金丝猴、大熊猫、虎、豹、亚洲象、野马等这类国家一级野生保护动物，在数量上一只就算“情节特别严重”，行为人侵犯这些物种中的任何一只，就需要承担十年以上有期徒刑，并处罚金或者没收财产的严重犯罪后果。

这个司法解释发布于2000年，当时，穿山甲还属于国家二级保护野生动物，在这个司法解释的附表中，穿山甲在数量上“8只”属于情节严重，“16只”属于情节特别严重。这一规定显然与目前穿山甲作为国家一级野生保护动物的重要地位不相符。所以，根据与时俱进的原则，法律也要根据社会经济生活的变化，作出相应的调整，因此，建议最高人民法院对《审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》附表中针对穿山甲的级别及数量上的规定作出相应的调整。

附件：

- 1、国家林业和草原局公告（2020年第12号）
- 2、《最高人民法院关于审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》附表（部分）

[权威发布]国家林业和草原局公告（2020年第12号）（穿山甲调整保护级别）

国家林业和草原局政府网 <http://www.forestry.gov.cn/> 2020-06-05 来源：国家林业和草原局政府网

【字体：大 中 小】 打印本页

国家林业和草原局公告

2020年第12号

为加强穿山甲保护，经国务院批准，现将穿山甲属所有种由国家二级保护野生动物调整为国家一级保护野生动物（详见附件），自公布之日起施行。

附件：国家重点保护野生动物名录

国家林业和草原局
2020年6月3日

附表

非法猎捕、杀害、收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物

刑事案件“情节严重”、“情节特别严重”数量认定标准

中文名	拉丁文名	级别	情节严重	情节特别严重
蜂猴	Nycticebus spp.	I	3	4
熊猴	Macaca assamensis	I	2	3
台湾猴	Macaca cyclopis	I	1	2
豚尾猴	Macaca nemestrina	I	2	3
叶猴（所有种）	Presbytis spp.	I	1	2
金丝猴（所有种）	Rhinopithecus spp.	I	0	1
长臂猿（所有种）	Hylobates spp.	I	1	2
马来熊	Helarctos malayanus	I	2	3
大熊猫	Ailuropoda melanoleuca	I	0	1
紫貂	Martes zibellina	I	3	4
貂熊	Gulo gulo	I	2	3
熊狸	Arctictis binturong	I	1	2

穿山甲	<i>Manis pentadactyla</i>	II	8	16
豺	<i>Cuon alpinus</i>	II	4	6
黑熊	<i>Selenarctos thibetanus</i>	II	3	5
棕熊 (包括马熊)	<i>Ursus arctos (U.a.pruinosus)</i>	II	3	5
小熊猫	<i>Ailurus fulgens</i>	II	3	5
石貂	<i>Martes foina</i>	II	4	10
黄喉貂	<i>Martes flavigula</i>	II	4	10
斑林狸	<i>Prionodon pardicolor</i>	II	4	8
大灵猫	<i>Viverra zibetha</i>	II	3	5
小灵猫	<i>Viverricula indica</i>	II	4	8
草原斑猫	<i>Felis lybica (=silvestris)</i>	II	4	8
荒漠猫	<i>Felis bieti</i>	II	4	10
丛林猫	<i>Felis chaus</i>	II	4	8
猞猁	<i>Felis lynx</i>	II	2	3
兔狲	<i>Felis manul</i>	II	3	5
金猫	<i>felis temmincki</i>	II	4	8
渔猫	<i>felis viverrinus</i>	II	4	8
麝 (所有种)	<i>Moschus spp.</i>	II	3	5
河麝	<i>Hydranotes inermis</i>	II	4	8

(三) 建议全国人大常委会对《野生动物保护法》中“不得虐待野生动物”的条款进行立法解释

案由：

2021年11月初，一则短视频引发网友的关注，视频中一只小猴子在抽烟，被烟雾熏的不停地眨眼睛，据拍摄者河北衡水野生动物园回应，拍摄此视频是为了宣传吸烟有害健康。同样，洛阳王城公园里的大象双脚被锁上链子也曾引发游客的关注，公园回应是为了防止大象打架，同时也方便训练。但问题是无论强迫猴子吸烟还是给大象上锁链，这是否算是虐待野生动物？

《中华人民共和国野生动物保护法》第二十六条规定：人工繁育国家重点保护野生动物应当有利于物种保护及其科学研究，不得破坏野外种群资源，并根据野生动物习性确保其具有必要的活动空间和生息繁衍、卫生健康条件，具备与其繁育目的、种类、发展规模相适应的场所、设施、技术，符合有关技术标准和防疫要求，不得虐待野生动物。

但问题是哪些行为属于“虐待野生动物”的行为，至今没有明确的共识，更没有立法层面的约束，我们都知道新闻报道中那些伤害野生动物生命和健康的行为肯定属于虐待，但贩卖野生动物是否属于虐待？强迫野生动物表演是否属于虐待？

2019年春节期间，大连长兴岛公安破获一起斑海豹盗捕大案，此次涉案的幼崽数量，相当于整个辽东湾斑海豹年产崽量一半以上。据警方调查，这些斑海豹的幼子大部分已经被海洋馆预定了，将送往海洋馆，以供游客观赏。但问题是改变野生动物的生存环境，把野生动物放到人工环境下饲养、训练，是否属于虐待野生动物？每到节假日，海洋馆、动物园门口总是排起长队，观众买票去海洋馆看海狮、海象表演，动物们表演到精彩之处，大人孩子一片欢呼，几乎没有人意识到海洋馆涉嫌虐待野生动物，同样在动物园里，狮子在表演滚绣球、老虎在配合游客合影，也没人意识到可能老虎狮子是在被虐待，所以，如果不从立法层面上对虐待野生动物的行为作出可量化的具体规定，会导致社会公众对这个问题没有明确的认知，那么社会实践中对公众的行为就容易产生误导性倾向。

正因为《野生动物保护法》中对虐待野生动物的情形没有明确的具体规定，这导致了一个更严重的问题，那就是第四章“法律责任”篇中，竟然没有针对虐待野生动物的惩罚性条款，在第四篇中，违法买卖野生动物、猎捕野生动物、繁育野生动物以及无合法证明的出售、利用、运输等，都会受到相应的行政处罚，构成犯罪的，还会被依法追究刑事责任。但是，虐待野生动物会被如何处罚，却

是法律空白。

建议：

为了更好的实施《中华人民共和国野生动物保护法》，贯彻维护生物多样性和生态平衡，推进生态文明建设的立法宗旨，建议全国人民代表大会法律工作委员会对野生动物保护法中“不得虐待野生动物”的情形进行立法解释。同时，此立法解释的意义还将有利于填补本法“法律责任”篇中针对虐待野生动物的行为缺少惩罚性条款的空白，为以后的立法修订打下基础。

（四）关于修改《中华人民共和国行政诉讼法》授权社会组织附条件地开展环境行政公益诉讼的建议

文/绿会法律部

案由：

《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款规定：人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家

利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。也就是说这条规定赋予了监察机关提起环境行政公益诉讼的权利。

而最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)第八条规定：“社会组织针对行政机关或者法律、法规、规章授权的组织实施的行政行为提起的诉讼，或者虽然没有直接针对行政行为提起诉讼，但其提出的诉讼请求，需要以人民法院审查行政行为是否合法为前提的，不属于人民法院受理环境民事公益诉讼的范围。”也就是说，社会组织无权提起环境行政公益诉讼。

内容：

在目前的法律框架下，有权提起环境行政公益诉讼的只能是检察机关。但是，检察机关与专注于环保事业的公益社会组织相比，由于受制于体制内身份的限制，容易遇到地方政府的阻力，出现动力不足、工作积极性不高的情况；并且检察机关由于受编制名额的限制，在环境公益诉讼领域，人员配备也不足；同时受传统业务领域的限制，审判监督领域、刑事领域，一直是检察机关的重点业务领域，但在民事领域、行政领域，力量与经验相对单薄一些。

而专注于环保事业的社会公益组织这些年来在环境民事公益诉讼领域，已经得到了很好地历练、积累了不少经验，也取得了比较好的社会成果，他们可以作为检察机关开展环境行政公益诉讼的补充力量，避免检察机关开展此类诉讼受制于地方政府的行政干扰。

环境行政公益诉讼着眼于行政部门对生态环境问题出现履职不当。检察机关的检察建议以及环境行政公益诉讼的提起未必能全面覆盖，有时会出现体制和精力难以全部关注的时候。例如“祁连山系列环境污染事件”爆出后，中国生物多样性保护与绿色发展基金会第一时间向当地相关机关发出法律建议，并启动环境公益诉讼，但是并无结果。由此看出，检察机关在提起环境行政公益诉讼时中难免会遇到一些压力或者是阻力，这时社会组织就可作为补充力量提出环境行政公益诉讼，以便让生态环境能得到及时有效的保护。

从诉讼成本以及属地范围角度考虑，社会组织对于通过环境行政公益诉讼来监督和纠正政府相关部门在环保履职中的不当行为，与检察机关相比更具有及时性和积极性，并且不耗费国家财政经费。

建议：

修改《中华人民共和国行政诉讼法》，授权社会组织有条件的开展环境行政公益诉讼。例如可以设立前置程序，可规定在社会组织发现有关部门出现涉环境污染履职不当行为时，可向属地检察机关反馈，若 60 日内检察机关未发出检察建议或没有提起环境行政公益诉讼，则社会组织可以提起环境行政公益诉讼。

（五）关于修改《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十九条第二款授权社会组织开展海洋环境公益诉讼的建议

文/绿会法律部

案由：

2017 年 11 月 5 日施行的《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十九条第二款规定：“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区，给国家造成重大损失的，由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。”该条款明确将海洋自然资源与生态环境损害索赔的权利专门赋予依法行使海洋环境监督管理权的部门。

但是，2021 年 1 月 1 日正式实施的《中华人民共和国民法典》，第七编侵权责任编第七章环境污染和生态破坏责任中，第 1234 条和 1235 条明确规定了国家规定的机关或者法律规定的组织的对环境破坏行为拥有赔偿请求权。而海洋法

第 89 条却将赔偿请求权只限定在拥有海洋环境监督权的部门，这显然与民法典的规定相悖。

同时，海洋法第 89 条的这一规定与《中华人民共和国民事诉讼法》的规定也相背离，民诉法第 55 条第一款规定：对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。

并且对于最高人民法院 2018 年 1 月 15 日施行的《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》，最高人民法院民四庭负责人就该《规定》答记者问时明确答复海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼属于民事公益诉讼范畴。

内容：

实践中，海洋污染及生态破坏形势严峻，但海洋环境公益诉讼数量较少，主要源于《中华人民共和国海洋环境保护法》限制了诉讼主体资格，不能及时有效地通过法律手段制止污染损害的发生。现实中出现多起由社会组织提起的海洋环境公益诉讼案件因为海洋法的上述规定被裁定不予受理。法院认为，具有海洋环境公益诉讼原告适格主体的只能是“海洋环境监督管理部门”，而不能是社会组织。

但是《中华人民共和国环境保护法》第 58 条则规定，对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为，符合规定的社会组织可以向人民法院提起诉讼。由此看出，海洋法第 89 条第二款的规定，与环保法的规定也相冲突。

建议：

为了更好的保护海洋环境生态资源，也为了国家法律规定的统一性，建议全国人大常委会对《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十九条第二款作出修改，授权社会组织开展海洋环境公益诉讼。

（六）关于立法禁产禁售野生动物猎捕工具的建议

文/让候鸟飞

摘要

《中华人民共和国野生动物保护法》第二十四条规定：“禁止使用毒药、爆炸物、电击或者电子诱捕装置以及猎套、猎夹、地枪、排铳等工具进行猎捕，禁止使用夜间照明行猎、歼灭性围猎、捣毁巢穴、火攻、烟熏、网捕等方法进行猎捕，但因科学研究确需网捕、电子诱捕的除外。”我们经过长期监测发现，野生动物猎捕工具可轻易通过拼多多、淘宝、京东等电商平台购买获得，且举报只能令部分商品短期下架，无法根除这一问题。我们认为，相关法律法规不够完善是这一问题得不到有效解决的根本原因，具体而言，有以下三个方面：

一是现有法律法规只罗列了部分禁止使用的猎捕工具和方法，但随着科学技术的发展，猎捕工具已发展出更多种类，更智能、更高效，仅通过列举无法全部涵盖。如用于捕蛇的蛇笼和用于捕鸟的打笼等就不在列举范围内，对这些猎捕工具的查处完全无法可依。

二是现有法律法规只对电商平台和线下的商品交易市场构成约束力，而制作、

售卖野生动物猎捕工具的工厂、作坊、个人、实体店、散摊等都不违法，无法对这些单位和个人进行查处打击。电商平台和市场方也缺乏专业能力和动力去主动核查、清理违法违规的猎捕工具。

三是市场管理部门在依法对电商平台或商品交易市场进行查处时，因为缺乏相关专业知 识，往往难以认定平台所售的猎捕工具是否为法律禁用的猎捕工具，从而无法作出进一步的行政行为。

基于此，我们**建议**：

一是明确立法禁产禁售野生动物猎捕工具，同时对各类野生动物猎捕工具的鉴别和认定进行配套说明并定期更新。

二是对于捕鸟网等大多数情况下用于非法捕鸟活动，少数情况下用于科研等合法活动的猎捕工具，进行公开招标，保证每一张捕鸟网的生产、销售、使用都可追溯。

三是将查处非法生产、制造、销售野生动物猎捕工具的执法责任划归更专业的林草部门。此举省去了市场管理部门在行政作为之前必须有林草部门专业认定的麻烦，避免跨部门管理可能带来的执法混乱、推诿扯皮的情况。而禁产禁售野生动物猎捕工具，又与林草部门保护管理野生动物资源的职责一脉相承。

环境司法类（三篇）

（一）关于检察机关对环境公益诉讼案件积极依法行使抗诉权的建议

文/王文勇

背景：

一、对环境公益诉讼案件的抗诉在实践中暂时缺位。

对法院有错误的裁判提出抗诉是我国宪法赋予检察机关监督法律实施的一个重要手段，也是启动对已生效但又确有错误的裁判进行再审的重要渠道。通过抗诉纠正了很多错误的裁判，凸显了我国检察抗诉之司法设计的科学性，是维护法律正确实施的主要手段之一。人民检察院对各类法院裁判都有抗诉权，但是根据检索，目前对环境公益诉讼案件裁判尚未发现抗诉案例。

最高人民检察院已经发现了公益诉讼抗诉缺位问题，为此，在2021年7月发布的《人民检察院公益诉讼办案规则》第六十四条规定，最高人民检察院发现各级人民法院、上级人民检察院发现下级人民法院已经发生法律效力公益诉讼判决、裁定确有错误，损害国家利益或者社会公共利益的，应当依法提出抗诉。

二、环境公益诉讼急需检察机关的抗诉权支持。

2017年以后，随着环境公益诉讼案件的增多，在司法理论和实践中都出现了许多争议问题，有些案件的裁判错误明显，带来了很大的负面影响，特别是有的省市高级人民法院出于各种原因维持了错误的一审裁判，迫使环境公益诉讼原告向最高人民法院申请再审。但是令人非常不安的是2021年最高法院的几个再

审民事裁定书竟然维持了明显错误的原一、二审裁判，而且裁定理由也出现了明显错误，这种情况下，检察院行使抗诉权纠正错误裁判就具有了现实紧迫性。

三、2021年最高法院三个环境公益诉讼案件再审裁定的明显错误列举：
(2021)最高法民申1号民事裁定书

案件基本事实：涉事企业将工业固废（包括危废）倾倒在林地和耕地上，直至二审开庭时，堆放固废的场地土地性质仍然是林地和耕地。案件审理过程中，企业在当地县级政府支持下，以“闭库”的方式拟将固废永久地存放在这片林地和耕地上；可是根据“闭库”的有关规定，如果以闭库方式处理此事，则需要省级政府部门的审批。目前的现状就是企业在没有取得省政府批准、仅有县政府审批的情况下，不顾所占土地的林地和耕地性质，强行就地实施“闭库”。案件二审开庭有庭审直播可以作证上述事实已被法庭调查清楚。

再审裁定载明，再审审查时直接忽略堆放固废场地性质，主要以“对于该渣场按照闭库要求进行整改系行政机关要求，在行政行为合法有效的前提下，不应否认其正当性。”为由，驳回了再审申请。

试想一下，在耕地和林地上堆放固废多年后，不顾基本的程序要求，只要有基层政府的批准就可以就地永久堆放固废，不用清理，更不用治理和修复。如此情形下，社会公众的环境权益还怎么维护？

(2021)最高法民申1810号民事裁定书案件焦点问题之一是：一审审理时没有组成七人合议庭，明显违反了公益诉讼必须有人民陪审员参加的七人合议庭进行审理的法律规定。仅此一项明显的程序违法就足以支持案件重新审理。

再审裁定引用最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释，其中第五条“人民陪审员不参加下列案件的审理：……（三）裁定不予受理或者不需要开庭审理的案件”之规定，认为一审法院未组成七人合议庭审理案件没有问题。据此，驳回了再审申请。

最高人民法院关于人民陪审员的司法解释中人民陪审员不参加审理的两种情形根本就不适用本案，因为本案一审不是“裁定不予受理”，二是裁定驳回起诉；本案也不属于“不需要开庭审理的案件”，因为不需要开庭审理的案件只有刑事案件中的“径行判决”和二审案件，公益诉讼案件一审必须开庭审理。

试想：如果任由一审法院如此对待公益诉讼，如此曲解法律，社会公众的环境权

益如何能够得到司法保护？

(2021)最高法民申 5796 号民事裁定书

涉案基本事实：本案是保护不可移动文物的环境公益诉讼，保护的标的是“孙庄孙翰林家族墓群”，该文物被列入全国第三次不可移动文物普查名录。房地产开发公司在开发房产过程中把该文物破坏。

本案一二审和最高法院再审裁定认为，涉案房地产公司破坏的不是“孙庄孙翰林家族墓群”，果真如此，则该案件就没有了诉讼标的物了，按照法律规定，理所当然应当驳回原告诉讼请求，甚至可以直接驳回起诉。但本案一二审和再审均不按照法律规定裁判，明显是在和稀泥！如此明显的错误裁判，会给环境司法带来无法估量的损害！

四、检察机关依法全面介入环境公益诉讼再审审理具有现实必要性

1、针对环境公益诉讼案件的再审审查和审理，最高人民检察院已经意识到了全面介入的必要性，并提出了相应的解决路径。

《人民检察院公益诉讼办案规则》第六十五条规定：“人民法院决定开庭审理的公益诉讼再审案件，与人民法院对应的同级人民检察院应当派员出席法庭。”这条规定解决了再审审理开庭的案件中检察院介入问题，这对于通过再审纠正法院裁判错误提供了依据和保障。

2、检察院全面介入公益诉讼再审案件应该扩大到再审审查阶段。

根据统计，目前申请再审的绝大部分案件都在再审审查阶段就被驳回了，这就使得绝大部分再审申请的案件没有机会进入到再审审理阶段，根本就到不了开庭阶段。如此一来，检察院就会错过监督再审审查合法性的问题，而使得法院错误裁判无法通过向法院申请再审得到解决。所以，检察院应该扩大适用《人民检察院公益诉讼办案规则》第六十五条规定，在案件再审审查阶段就派员参加，以便于再审申请人权利得到更好保障，避免向法院申请再审流于形式审查的弊端产生，以便针对法院的错误及时发现、及时纠正。

提案内容：

1、最高人民检察院针对最高人民法院环境公益诉讼的典型错误案例提起抗诉，纠正法院的不当裁判，以调动各级检察院对环境公益诉讼案件进行司法监督的积极性，确保环境公益诉讼沿着环境法治的轨道健康发展，充分维护社会公众

的环境权益。

2、检察院全面介入环境公益诉讼案件的再审审查和审理，及时掌握案件情况，及时纠正错误裁判。

(二)关于环境公益诉讼损害赔偿金由公益公募基金会成立专项基金用于环境修复的建议

文/绿会法律部

案由：

目前，环境公益诉讼判决的修复款以及赔偿款往往支付至当地财政专户，真正直接用于环境修复的并不多见，许多资金成为“僵尸资金”，由于受制于财政拨款支出的程序性限制，导致受损的生态环境得不到及时修复。实践中也出现运用慈善信托方式管理、使用公益诉讼的赔偿款项，但由于此类机构并不是专注于环保领域的单位，所以实践中仍有弊端存在。

内容：

在公益公募基金会设立专项基金管理公益诉讼的赔偿款是一个较为妥当的方式，并且实践中也有成功的案例。

2016年，中国生物多样性保护与绿色发展基金会（以下简称绿会）于贵州开展生态环境修复专项基金试点工作，由绿会接收其他社会组织提起的环境公益诉讼赔偿款，设生态环境修复专项基金，投向环境公益诉讼涉及的生态环境修复。专项基金采用步步公示方式，分七个程序管理、使用，并由原审法院进行司法确认，最终生态修复专项基金试点工作取得了很好成效，资金切实用于了当地环境修复，同时也检验了公益公募基金管理生态修复资金的可行性，并为试点工作的进一步推广提供了实践经验。2020年12月，北京第四中级人民法院调解由中华环保联合会提起的环境公益诉讼，所涉非法处置废碱液造成的生态环境损害赔偿金就由中华环境保护基金会进行管理使用，专项用于生态环境保护、修复、治理，防治生态破坏和环境污染。

公益公募基金会接收环境公益诉讼赔偿款可以有效避免此款项成为“僵尸资金”，并可以同时以公众力量对款项使用以及修复情况进行监督，其公开性和透

明性可以使资金的使用切实落到实处，并且每年接受公开审计。而当遇到该基金不足以修复生态环境时，公益公募基金会还可发挥其自身优势募集款项，从而有效避免了财政专户资金“好进难出”、修复不及时以及挪用他处的弊端。而此项操作也是有法律依据的，根据《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》第三十六条规定：人民法院判令被告支付的生态环境修复费用以及生态环境服务功能损失赔偿金等款项，可以由环境公益诉讼专项基金或者专项资金账户等受领。

最后，建议全国人大授权进行试点或出台立法解释作出细化规定：由作出判决的人民法院公开选择符合条件的公益公募基金会（非案件原告）设立专项基金，人民法院判决或调解确定的环境修复资金以及生态环境服务功能损失赔偿金纳入该基金，用于环境修复。

（三）诉讼费——公益组织难以承受之重

文/绿会法律部

近日，笔者遇到了一起法院向环保公益组织执行诉讼费的案例。法院判决公益组织承担诉讼费，这一问题司法实践中并不是作为个例存在的，在中国绿发会、自然之友诉常隆化工等企业环境污染责任纠纷公益诉讼案（常州毒地案）中，由于原告败诉，法院判决环保组织承担高达 189 万元的诉讼费，引发了社会的广泛关注与讨论，因为这一判决严重超出了环保组织的承受能力，当然，这一不合理的判决已经被二审法院改判。但是，这个案件对于中国环境民事公益诉讼事业的发展却是沉重的打击，极大地挫伤了公益组织参与环保事业的积极性。

在建设生态文明强国的时代背景下，为广泛调动社会各方面力量参与环境保护和环境治理，国家制定颁布了一系列新的法律，并对某些原来的法律进行了修改，为环保组织参与环境公益诉讼的开展敞开了大门、铺平了道路。2012 年修改的《民事诉讼法》，从法律上正式确认了环境公益诉讼这一形式。2015 年 1 月 1 日修订施行的《环境保护法》，又从法律上明确了环境公益诉讼的原告主体资格。2021 年 1 月 1 日正式实施的《中华人民共和国民法典》，再次明确规定了法律规定的组织对环境破坏行为的赔偿请求权。正是有了这些法律保驾护航，中国的环境公益诉讼才正式迈出了稳健的步伐，越来越多的环境公益组织加入到环境公益诉讼的行列，这些公益组织提起的一系列环境公益诉讼案件让整个社会认识到环境公益诉讼在环境保护、推动环境治理上的巨大作用。

但是随着环境公益诉讼业务的广泛开展，司法实践中，有一个问题开始凸现出来，那就是针对公益社会组织作为原告的诉讼费缴纳问题。法院目前是依照国务院制定的《诉讼费用交纳办法》收取诉讼费，此办法第三章交纳标准中第十三条规定，财产案件根据诉讼请求的金额或者价额，按照比例分段累计交纳。此规定适用于一般的民事案件没问题。但是，适用于环境公益诉讼案件却值得商榷，理由是环境民事公益诉讼的标的额一般都比较高，一般包含环境损害赔偿金、环境修复费、生态环境服务功能损失费、鉴定费、律师费等，所有的这些项目罗

列起来，如果按照上述规定计算出的诉讼费往往数额比较高。这样高额的诉讼费如果让环保组织来承担的话，显然不合理，理由是：首先、环境民事公益诉讼的受益人是社会大众而非原告一人；其次、环保公益组织与被告之间不存在自身利益纠纷，所以审判机关无需担心环保组织滥用诉权；再次、环保公益组织胜诉后并不会得到任何经济利益，法院判决被告支付的环境赔偿金及环境修护费等都支付至当地的环保专项账户，用于当地的环境治理，而不是划归至原告、公益组织的账户。最后、环保公益组织由于其自身的行业属性，其收入来自于社会捐助，本身并无经济盈利能力。

综合上述分析，如果让为了维护社会公共环境利益的公益组织来承担高额诉讼费，显然是不合理的。虽然，2015年1月6日最高人民法院公布的《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第三十三条规定：原告交纳诉讼费用确有困难，依法申请缓交的，人民法院应予准许。败诉或者部分败诉的原告申请减交或者免交诉讼费用的，人民法院应当依照《诉讼费用交纳办法》的规定，视原告的经济状况和案件的审理情况决定是否准许。根据上述规定，最高院把是否允许减交和免交诉讼费的权力交给了的审理案件的地方法院。这虽然扩大了地方法院的自由裁量空间，但是，由于各地经济发展水平的差异，在实践中这必然会导致各地法院在具体案件中对免交、缓交的标准把握不统一，对原告“困难”的认定标准也不统一，这必然会导致出现同案不同判的情况发生。

而且，2016年2月25日，最高人民法院发布了《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》（法发〔2016〕6号）的通知，其中第二十二条明确规定：人民法院审理人民检察院提起的公益诉讼案件，人民检察院免交《诉讼费用交纳办法》第六条规定的诉讼费用。在民法典、民事诉讼法中均规定，环境民事公益诉讼中，检察机关和环保组织作为提起民事诉讼的原告，其法律地位是相同的，不应当出现被区别对待的情况，更不应当出现同一案件，检察机关无需交纳诉讼费而环保组织需要交纳高额诉讼费的情况。

基于上述事实，特别是基于环境民事公益诉讼的直接受益人为社会公众而非环保组织自身这一事实，建议最高人民法院出台相关司法解释，明确规定环保组织提起环境民事公益诉讼时与检察机关一样，免交诉讼费。