

# 中国的生物多样性保护

(2021年10月)

中华人民共和国国务院新闻办公室

## 目录

### 前言

#### 一、秉持人与自然和谐共生理念

#### 二、提高生物多样性保护成效

##### (一)优化就地保护体系

##### (二)完善迁地保护体系

##### (三)加强生物安全管理

##### (四)改善生态环境质量

##### (五)协同推进绿色发展

#### 三、提升生物多样性治理能力

##### (一)完善政策法规

##### (二)强化能力建设

##### (三)加强执法监督

##### (四)倡导全民行动

#### 四、深化全球生物多样性保护合作

##### (一)积极履行国际公约

##### (二)增进国际交流合作

### 结束语

## 前言

“生物多样性”是生物(动物、植物、微生物)与环境形成的生态复合体以及与此相关的各种生态过程的总和,包括生态系统、物种和基因三个层次。生物多样性关系人类福祉,是人类赖以生存和发展的重要基础。人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然,加大生物多样性保护力度,促进人与自然和谐共生。

1972年,联合国召开人类环境会议,与会各国共同签署了《人类环境宣言》,生物资源保护被列入二十六项原则之中。1993年,《生物多样性公约》正式生效,公约确立了保护生物多样性、可持续利用其组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益三大目标,全球生物多样性保护开启了新纪元。

中国幅员辽阔,陆海兼备,地貌和气候复杂多样,孕育了

丰富而又独特的生态系统、物种和遗传多样性,是世界上生物多样性最丰富的国家之一。中国的传统文化积淀了丰富的生物多样性智慧,“天人合一”“道法自然”“万物平等”等思想和理念体现了朴素的生物多样性保护意识。作为最早签署和批准《生物多样性公约》的缔约方之一,中国一贯高度重视生物多样性保护,不断推进生物多样性保护与时俱进、创新发展,取得显著成效,走出了一条中国特色生物多样性保护之路。

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,生态环境保护法律体系日臻完善、监管机制不断加强、基础能力大幅提升,生物多样性治理新格局基本形成,生物多样性保护进入新的历史时期。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生存和发展构成重大风险。2020年9月30日,习近平主席在联合国生物多样性峰会上指出,要站在对人类文明负责的高度,探索人与自然和谐共生之路,凝聚全球治理合力,提升全球环境治理水平。中国将秉持人类命运共同体理念,继续为全球环境治理贡献力量。

为介绍中国生物多样性保护理念和实践,增进国际社会对中国生物多样性保护的了解,特发布本白皮书。

## 一、秉持人与自然和谐共生理念

中国生物多样性保护以建设美丽中国为目标,积极适应新形势新要求,不断加强和创新生物多样性保护举措,持续完善生物多样性保护体制,努力促进人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣。

面对全球生物多样性丧失和生态系统退化,中国秉持人与自然和谐共生理念,坚持保护优先、绿色发展,形成了政府主导、全民参与、多边治理、合作共赢的机制,推动中国生物多样性保护不断取得新成效,为应对全球生物多样性挑战作出新贡献。

——坚持尊重自然、保护优先。牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,在社会发展中优先考虑生物多样性保护,以生态本底和自然禀赋为基础,科学配置自然和人工保护修复措施,对重要生态系统、生物物种及遗传资源实施有效保护,保障生态安全和生物安全。

——坚持绿色发展、持续利用。践行“绿水青山就是金山银山”理念,将生物多样性作为可持续发展的基础、目标和手

段,科学、合理和可持续利用生物资源,给自然生态留下休养生息的时间和空间,推动生产和生活方式的绿色转型和升级,从保护自然中寻找发展机遇,实现生物多样性保护和经济高质量发展双赢。

——坚持制度先行、统筹推进。不断强化生物多样性保护国家战略地位,长远谋划顶层设计,分级落实主体责任,建立健全政府主导、企业行动和公众参与的生物多样性保护长效机制。强化中国生物多样性保护国家委员会统筹协调作用,持续完善生物多样性保护、可持续利用和惠益分享相关法律法规和政策制度,构建生物多样性保护和治理新格局。

——坚持多边主义、合作共赢。加强生物多样性保护,促进人与自然和谐共生,已成为国际对话的重要内容。中国坚定支持生物多样性多边治理体系,切实履行《生物多样性公约》及其他相关环境条约义务,积极承担与发展水平相称的国际责任,向其他发展中国家提供力所能及的援助,不断深化生物多样性领域交流合作,携手应对全球生物多样性挑战,为实现人与自然和谐共生美好愿景发挥更大作用。

## 二、提高生物多样性保护成效

中国坚持在发展中保护、在保护中发展,提出并实施国家公园体制建设和生态保护红线划定等重要举措,不断强化就地与迁地保护,加强生物安全管理,持续改善生态环境质量,协同推进生物多样性保护与绿色发展,生物多样性保护取得显著成效。

### (一)优化就地保护体系

中国不断推进自然保护地建设,启动国家公园体制试点,构建以国家公园为主体的自然保护地体系,率先在国际上提出和实施生态保护红线制度,明确了生物多样性保护优先区域,保护了重要自然生态系统和生物资源,在维护重要物种栖息地方面发挥了积极作用。

构建以国家公园为主体的自然保护地体系。自1956年建立第一个自然保护区以来,截至目前,中国已建立各级各类自然保护地近万处,约占陆地国土面积的18%。近年来,中国积极推动建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系,为保护栖息地、改善生态环境质量和维护国家生态安全奠定基础。2015年以来,先后启动三江源等10处国家公园体制试点,整合相关自然保护地划入国家公园范围,实行统一管理、整体保护和系统修复。通过构

(上接第七版)创新户籍、土地、社保等政策,引导沿黄地区劳动力赴新疆、西藏、青海等边疆、高原地区就业创业安居。有序扩大跨省异地就医定点医院覆盖面。统筹城乡社会救助体系,做好对留守儿童、孤寡老人、残障人员、失独家庭等弱势群体的关爱服务。

### 第四节 提升特殊类型地区发展能力

以上中游民族地区、革命老区、生态脆弱地区等为重点,接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接,巩固脱贫攻坚成果,全力让脱贫群众迈向富裕。精准扶持发展特色优势产业,支持培育壮大一批龙头企业。加大上中游易易地扶贫搬迁后续帮扶力度,继续做好东西部协作、对口支援、定点帮扶等工作。大力实施以工代赈,扩大建设领域、赈济方式和受益对象。编制实施新时代陕甘宁革命老区振兴发展规划。

## 第十四章 加快改革开放步伐

坚持深化改革与扩大开放并重,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,加强黄河综合治理体系和能力建设,加快构建内外兼顾、陆海联动、东西互济、多向并进的黄河流域开放新格局,提升黄河流域高质量发展水平。

### 第一节 完善黄河流域管理体系

形成中央统筹协调、部门协同配合、属地抓好落实、各方衔接有力的管理体制,实现统一规划设计、统一政策标准、协同生态保护、综合监管执法。深化流域管理机构改革,推行政事分开、事企分开、管办分离,强化水利部黄河水利委员会在全流域防洪、监测、调度、监督等方面职能,实现对干支流监管“一张网”全覆盖。赋予沿黄各省区更多生态

建设、环境保护、节约用水和防洪减灾等管理职能,实现流域治理权责统一。加强全流域生态环境执法能力建设,完善跨区域跨部门联合执法机制,实现对全流域生态环境保护执法“一条线”全畅通。建立流域突发事件应急预案体系,提升生态环境应急响应处置能力。落实地方政府生态保护、污染防治、节水、水土保持等目标责任,实行最严格的生产建设活动监管。

### 第二节 健全生态产品价值实现机制

建立纵向与横向、补偿与赔偿、政府与市场有机结合的黄河流域生态产品价值实现机制。中央财政设立黄河流域生态保护和高质量发展专项奖补资金,专门用于奖励生态保护有力、转型发展成效好的地区,补助生态功能重要、公共服务短板较多的地区。鼓励地方以水量、水质为补偿依据,完善黄河干流和主要支流横向生态保护补偿机制,开展渭河、湟水河等重要支流横向生态保护补偿机制试点,中央财政安排引导资金予以支持。在沿黄重点生态功能区实施生态综合补偿试点。支持地方探索开展生态产品价值核算计量,逐步推进综合生态补偿标准化、实用化、市场化。鼓励开展排污权等初始分配与跨省交易制度,以点带面形成多元化生态补偿政策体系。实行更加严格的黄河流域生态环境损害赔偿制度,依托生态产品价值核算,开展生态环境损害评估,提高破坏生态环境违法成本。

### 第三节 加大市场化改革力度

着力优化沿黄各省区营商环境,制定改进措施清单,逐项推动落实。深化“放管服”改革,全面借鉴复制先进经验

做法,深入推进“最多跑一次”改革,打造高效便捷的政务服务环境。研究制定沿黄各省区能源、有色、装备制造等领域国有企业混合所有制改革方案,支持国有企业改革各类试点在黄河流域先行先试,分类实施垄断行业改革。依法平等对待各类市场主体,全面清理歧视性规定和做法,积极吸引民营企业、民间资本投资兴业。探索特许经营方式,引入合格市场主体对有条件的支流河段实施生态建设和环境保护。加强黄河流域要素市场一体化建设,推进土地、能源等要素市场化改革,完善要素价格形成机制,提高资源配置效率。

### 第四节 深度融入共建“一带一路”

高水平高标准推进沿黄相关省区的自由贸易试验区建设,赋予更大改革开放自主权。支持西安、郑州、济南等沿黄大城市建立对接国际规则标准,加快投资贸易便利化,吸引集聚全球优质要素的体制机制,强化国际交往功能,建设黄河流域对外开放门户。发挥上中游省区丝绸之路经济带重要通道、节点作用和经济历史文化综合优势,打造内陆开放高地,加快形成面向中亚南亚西亚等国家的通道、商贸物流枢纽、重要产业和人文交流基地。支持黄河流域相关省区高质量开行中欧班列,整治和防范无序发展与过度竞争,培育西安、郑州等中欧班列枢纽城市,发展依托班列的外向型经济。在沿黄省区新建若干农业对外开放合作试验区,深化与共建“一带一路”国家农牧业合作,支持有实力的企业建设海外生产加工基地。

### 第五节 健全区域间开放合作机制

推动青海、四川、甘肃毗邻地区协同推进水源涵养和生态保护修复,建设黄河流域生态保护和水源涵养中心区。支持甘肃、青海共同开展祁连山生态修复和黄河上游冰川群保护。引导陕西、宁夏、内蒙古毗邻地区统筹能源化工发展布局,加强生态环境共保和水污染共治。加强陕西、山西黄土高原交界地区协作,共同保护黄河晋陕大峡谷生态环境。深化晋陕豫黄河金三角区域经济协作,建设郑(州)洛(阳)西(安)高质量发展合作带,推动晋陕蒙(忻榆鄂)等跨省区合作。支持山西、内蒙古、山东深度对接京津冀协同发展,深化科技创新、金融、新兴产业、能源等合作,健全南水北调中线工程受水区与水源区对口协作机制。推动黄河流域与长江流域生态保护合作,实施三江源、秦岭、若尔盖湿地等跨流域重点生态功能区协同保护和修复,加强生态保护政策、项目、机制联动,以保护生态为前提适度引导跨流域产业转移。

## 第十五章 推进规划实施

黄河流域生态保护和高质量发展是一项重大系统工程,涉及地域广、人口多,任务繁重艰巨。坚持尽力而为、量力而行原则,把握好有所为与有所不为、先为与后为、快为与慢为的关系,抓住每个阶段主要矛盾和矛盾主要方面,对当下急需的政策、工程和项目,要增强紧迫感和使命感,加快推进、早见成效;对需要长期推进的工作,要久久为功、一茬接着一茬干,把黄河流域生态保护和高质量发展的宏伟蓝图变为现实。

### 第一节 坚持党的集中统一领导

把党的领导始终贯穿于黄河流域生态保护和高质量发展各领域各方面各环节。加强党的政治建设,坚持不懈用红色文化特别是延安精神、焦裕禄精神教育广大党员、干部,坚定理想信念,改进工作作风,做到忠诚干净担当。充分发挥

建科学合理的自然保护地体系,90%的陆地生态系统类型和71%的国家重点保护野生动植物物种得到有效保护。野生动物栖息地空间不断拓展,种群数量不断增加。大熊猫野外种群数量40年间从1114只增加到1864只,朱鹮由发现之初的7只增长至目前野外种群和人工繁育种群总数超过5000只,亚洲象野外种群数量从上世纪80年代的180头增加到目前的300头左右,海南长臂猿野外种群数量从40年前的仅存两群不足10只增长到五群35只。

专栏1 国家公园体制试点建设

2015年,中国在总结自然保护区60余年建设经验的基础上,启动国家公园体制试点,先后设立三江源等10处国家公园体制试点,总面积约22万平方公里,占陆域国土面积的2.3%。

中国的国家公园以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海域,是中国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分,保护范围大,生态过程完整。国家公园坚持生态保护第一,实行最严格的保护,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。

经过多年探索,国家公园体制试点在理顺管理体制、创新运行机制、强化监督管理、推动协调发展等方面进行了有益探索,在生态保护上成效明显。整合相关自然保护地划入国家公园范围,实行统一管理,整体保护和系统修复,增强了自然生态系统的完整性和原真性保护。同时,国家公园体制改革也为余向建立以国家公园为主体的自然保护地体系进行了更多探索实践。

划定并严守生态保护红线。生态保护红线是中国国土空间规划和生态环境体制机制改革的重要制度创新。中国创新生态空间保护模式,将具有生物多样性维护等生态功能极重要区域和生态极脆弱区域划入生态保护红线,进行严格保护。初步划定的生态保护红线,集中分布于青藏高原、天山山脉、内蒙古高原、大小兴安岭、秦岭、南岭,以及黄河流域、长江流域、海岸带等重要生态安全屏障和区域。生态保护红线涵盖森林、草原、荒漠、湿地、红树林、珊瑚礁及海草床等重要生态系统,覆盖全国生物多样性分布的关键区域,保护绝大多数珍稀濒危物种及其栖息地。中国“划定生态保护红线,减缓和适应气候变化”行动倡议,入选联合国“基于自然的解决方案”全球15个精品案例。

(下转第十一版)

党总揽全局、协调各方的领导核心作用,确保黄河流域生态保护和高质量发展始终保持正确方向。沿黄各省区党委和政府要从讲政治的高度、抓重点的精度、抓到底的深度,全面落实党中央、国务院决策部署,锐意进取、实干苦干,不折不扣推动本规划纲要提出的目标任务和政策措施落地见效。

### 第二节 强化法治保障

系统梳理与黄河流域生态保护和高质量发展相关法律法规,深入开展黄河保护治理立法基础性研究工作,适时启动立法工作,将黄河保护治理中行之有效的普遍性政策、机制、制度等予以立法确认。在生态保护优先的前提下,以法律形式界定各方权责边界,明确保护治理制度体系,规范对黄河保护治理产生影响的行为。研究制定完善黄河流域生态补偿、水资源节约集约利用等法律法规制度。支持沿黄省区出台地方性法规、地方政府规章,完善黄河流域生态保护和高质量发展的法治保障体系。

### 第三节 增强国土空间治理能力

全面评估黄河流域及沿黄省份资源环境承载能力,统筹生态、经济、城市、人口以及粮食、能源等安全保障对空间的需求,开展国土空间开发适宜性评价,确定不同地区开发上限,合理开发和高效利用国土空间,严格规范各类沿黄河开发建设活动。在组织利用国土空间生态现状调查、生态风险隐患排查的基础上,以最大限度保持生态系统完整性和功能性为前提,加快黄河流域生态保护红线、环境质量底线、自然资源利用上线和生态环境准入清单“三线一单”编制,构建生态环境分区管控体系。合理确定不同水域功能定位,完善黄河流域水功能区划。加强黄河干流和主要支流、湖泊水生态空间治理,开展水域岸线确权划界并严格用途管控,确保水域面积不减。

### 第四节 完善规划政策体系

围绕贯彻落实本规划纲要,组织编制生态保护和修复、环境保护与污染治理、水安全保障、文化保护传承弘扬、基础设施互联互通、能源转型发展、黄河文化公园规划建设等专项规划,研究出台配套政策和综合改革措施,形成“1+N+X”规划政策体系。研究制定黄河流域生态保护和高质量发展基金。沿黄各省区要研究制定本地区黄河流域生态保护和高质量发展规划及实施方案,细化落实本规划纲要确定的目标任务。沿黄各省区要建立重大工程、重大项目推进机制,围绕生态修复、污染防治、水土保持、节水降耗、防洪减灾、产业结构调整等领域,创新融资方式,积极做好用地、环评等前期工作,做到储备一批、开工一批、建设一批、竣工一批,发挥重大项目在黄河流域生态保护和高质量发展中的关键作用。本规划纲要实施过程中涉及的重大事项、重要政策和重点项目按规程序报批。

### 第五节 建立健全工作机制

坚持中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制。中央成立推动黄河流域生态保护和高质量发展领导小组,全面指导黄河流域生态保护和高质量发展战略实施,审议全流域重大规划、重大政策、重大项目和年度工作安排,协调解决跨区域重大问题。领导小组办公室设在国家发展改革委,承担领导小组日常工作。沿黄各省区要履行主体责任,完善工作机制,加强组织动员和推进实施。相关市县要落实工作责任,细化工作方案,逐项抓好落实。中央各有关部门要按照职责分工,加强指导服务,给予有力支持。充分发挥水利部黄河水利委员会作用,为领导小组工作提供支撑保障。领导小组办公室要加强对本规划纲要实施的跟踪分析,做好政策研究、统筹协调、督促落实等工作,确保在2025年前黄河流域生态保护和高质量发展取得明显进展。重大事项及时向党中央、国务院报告。