

刍论我国野生动物保护制度之完善

◆张进

(西北政法大学经济法学院 710000)

摘要:野生动物的保护事关其个体和种群的安全,更关乎维系自然生态系统完整的全局,而这又是保障人类基本生存空间——自然环境的应有之义。我国当前野生动物保护形势不容乐观,野生动物被作为“资源”开发,违法交易大量存在,导致有些野生动物种群锐减并濒危,残酷的现实已给我们敲响警钟!要切实履行我国已加入的野生动物保护国际条约规定的义务,就必须借鉴国外制度建设和保护方法的经验,应首先从我国制度的建立健全方面入手——结合实际情况,当务之急是进一步拓展野生动物保护范畴、加强地方政府因地制宜的详实立法、完备栖息地的维护、建立公众参与机制、注重动物福利制度的确立等。另外,务必从制度层面确保和提供公众参与的渠道、机会及方法。

关键词:野生动物;保护;制度;完善

一、完善我国野生动物资源保护制度的重要意义

1.保护野生动物的意义

(1)通过个体保护种群

民众往往很轻易被野生动物保护工作中救助单个野生动物所感动,我们却未注意到保护野生动物个体更深层次的价值。我们救助野生动物个体的意义不限于单独某个动物本身,更重要的则是每个野生动物个体背后隐藏的整个庞大的野生动物种群。鉴于野生动物的基因中蕴含着它自身的价值,因此其种群的衍生更加重要。在我们人类与其他物种共存的地球上,无论何种生物都逃不过死亡这一恒定的自然规律,不过种群基因库能保障各种生物基因永远不会消亡,使其在地球上能永续存活。故而我们人类不遗余力地将保护野生动物个体作为保护其种群的一种有效途径。

(2)保护生态系统完整性

生态系统中的食物链可以起到调节物质、能量不竭循环流动的作用,整个生态系统的动态平衡凭借食物链的这项功能得以维持。生物的种类和数目具备相应的稳定性特征是该种生态系统动态平衡的外部表现形式,因此,生物多样性的丰富水平就决定了某个生态系统动态平衡的稳定性程度。所以,如若生态系统中的某个细微环节或者其组成成分发生一些变更,则整个系统的动态平衡就有可能发生极大变动。人与生态系统之间存在着互动作用,换言之,生态系统内部构造的变革和功能的改变导致人类生产资源减少、生存环境质量显著减低。人为活动在破坏生态系统的同时也可以起到恢复生态系统的作用。宝贵的野生动物资源作为整个生态系统的主要构成部分,是地球母亲恩赐我们人类的无价之宝,我们必须怀着感恩的心态对待其他生物物种,让其在地球上存续下去。

2.完善野生动物保护制度的重要意义

(1)切实减缓我国野生动物资源面临的危机

二十世纪至今将近百年,我国绝大多数野生动物的生存状态堪忧。根据公开数据显示,在我国境内,高达260多种野生动物被认定为濒危程度较高,尚有一部分野生动物物种远远达不到相关规定的最低存活数量指标,这些现状迫切需要我们立即实施抢救性保护与培育物种工作。在我国境内,已灭绝的野生动物有十余种,还有二十余种野生动物的数量锐减、分布的生态区域范围显著变小,距离灭绝仅仅一步之遥。这些野生动物所面对的客观实际要求我们抓紧从制度层面加以有效保护。

(2)有效履行国际公约义务

结合我国国情对我国野生动物保护的相关制度进行完善是履行所参加的国际公约义务的应有之义,由于对野生动物保护认识不足、制度建设不完善,致使没有将国际公约内化为国内立法,

从而使我国各级政府在履行公约义务方面,依据不足、落实不到位。制度是行动的先导和动力,建立健全野生动物保护方面的制度有利于完善保护环节,并从法律责任方面督促执法机构和人员落实国际条约所定义务。

二、中国野生动物濒危原因及制度缺陷

(一)我国野生动物濒危成因

1.野生动物非法贸易猖獗

很多濒临灭绝的野生动物都具有相当高的经济价值,使得走私者受利益驱动,高度关注这些物种。近些年,野生动物的非法买卖呈现两个最明显的特征,分别为野生动物制品的单位价值高昂和总量庞大。人类不惜一切代价,无节制的猎捕与无休止的开发活动致使野生动物极有可能面临“经济灭绝”。

2.食用野生动物现象普遍

随着经济的发展,人们的消费观念变成不断追求、享受优质的生活条件,食用各种野生动物在我国普及开来。广东等南方地区的饮食文化里,飞禽走兽均没有不能食用的。另一方面,一些人以身穿野生动物皮毛制作的衣服、手提野生动物皮加工制作的背包作为自己身份地位的象征,催生了庞大的野生动物交易市场,给我国的野生动物保护工作制造了空前的困难。

3.野生动物栖息地破坏严重

改革开放以来,我国城市化进程不断加速,人类社会的极速发展导致人类对野生动物赖以生存的自然环境的需求持续增大,也导致野生动物栖息地被农田、人工林地、人工草地等人造景观所取代,江河断流时有发生,由于农田垦殖和森林采伐,栖息地碎片化日益严重,恶劣的栖息环境使得很多野生动物物种濒临灭绝。

(二)我国现存野生动物保护制度存在的不足

1.调整对象范围过于狭窄

野生动物保护制度调整范围过于狭窄体现在以下三个方面:纳入保护对象的范围具有局限性、野生动物的各项权益内容有所缺失、保护制度调整的社会关系不够全面。在司法实践中,我们往往忽视了对于管理者自身的约束,人治的弊端凸显。此外,我们通常把野生动物的珍贵程度和是否濒危作为是否把它列入保护对象的衡量标准。如此以来就使得我国现有的野生动物保护法律、法规涉及到的野生动物非常少。同时,由于我国的野生动物保护制度不健全、不成熟,只着重对野生动物的生命权予以保护,却忽略了动物所应享有的其他安全保障的内容。

2.地方立法有所欠缺

通过对我国野生动物保护工作总体状况的考察,不难发现地方政府对于野生动物的保护工作尚存在一些不足之处,最显著的问题之一即各级地方政府没有结合当地实际对国家野生动物立法进一步的细化与详尽的补充。究其原因,各级地方政府受国家立法的约束,不敢逾越国家立法的规定与其相抵触,故径直模仿国家立法的体例和内容,使得地方立法大多成为国家立法的复制品,无法构建符合当地情况的立法体系,实际困境仍悬而未决。

3.野生动物栖息地制度亟待完善

第一,栖息地保护的主体不够健全。截至当前,有关激励公民全积极参与栖息地保护的机制尚未在我国创设,相关法律、法规也有所欠缺。第二,栖息地的保护形式非常单一。在已经建立的保护栖息地的法律之中,许多相关制度尚且存在未涉及的方面,如野生动物栖息地构筑制度等等。第三,法律程序制度过于单一。我国现存的野生动物保护法还未赋予民众一定的起诉权,也缺乏对相关诉讼权利的具体规定。

4.缺乏公众参与机制

我们应努力使保护野生动物的力量多元化、多层次。在整个社会中,公众自发投身于野生动物保护的工作中去,从中也可以享受保护成果,这是一个良性循环。本文认为,在政府的主导下,公众的积极参与是保护野生动物的根本途径,应该充分发挥公众的基础性作用,但无论从政府还是民间角度,民众参与的内容、程序、范围和程度均明显缺失或薄弱。

三、我国野生动物保护制度的完善

(一) 扩大调整对象

从立法层面不断完善野生动物资源管理的诸如行政程序、行政监督以及行政责任等细则是我们急需进一步解决的问题,要确保行政管理关系在现实意义上被纳入野生动物保护法所调整的对象的范围,使该法所能够调整的社会关系覆盖面更广泛。另外,现有立法确定受保护的野生动物范围过小,因此尽可能地将全部的野生动物均纳入立法保护的范畴中势在必行。更重要的是,在立法中,要增添对野生动物诸如狩猎、驯养以及收容等规定。在所承担的法律义务方面,理应补充一些针对残害、虐待野生动物等违法行为应负的相关法律责任。不仅要保护野生动物及其赖以生存的自然环境加以保护监管,更不能轻忽野生动物健康的生存状况的维持。

(二) 健全野生动物保护地方立法

我国野生动物保护地方立法的许多弊端日益凸显,这些弊端严重制约了各级地方政府灵活地发挥行政管理职能。为了进一步完善地方立法,在制定、修改等各个环节务必做到以下几点要求:

- 1.国家法律赋予地方以一定的立法权限,地方应充分利用这一立法权,在综合考量当地实际的情况下制定出能保证野生动物保护工作顺利开展的规范条例。
- 2.任何地方立法均不得违背宪法,也不得与国家法律、法规相抵触。地方政府在立法时应将国家法律和各项行政法规作为依据,与《中华人民共和国野生动物保护法》保持一致。
- 3.地方政府应结合当地的现实情况,强化法规的可行性,确保地方的立法具备可操作性。如此一来,才可以真正做到改革决策、发展决策和立法决策的有机统一,保障法律的贯彻落实。
- 4.在制定相关法律、法规时,应该着重研究立法技术。同时

要积极借鉴外国对野生动物保护成熟的立法经验,并参照国内其他地区的相关举措,多维度建立健全本地的立法。

5.在综合考量各个省、自治区等行政区划当地实际时应处理好以下两点问题:第一,地方实施细则应紧密结合自身经济、政治和文化实际,以当地野生动物的总体分布情况为基础,根据存在的弊端适时做出调整。第二,地方实施办法要以解决当地实际问题为目标,对国家法律未涉及的问题作出有益补充,以较强的针对性为立法原则。

(三) 健全栖息地保护制度

我国当前的栖息地制度仍旧很不健全。鉴于该状况,我们应在以下几个方面做出努力。第一要扩大自然保护区的覆盖面,第二应增强对保护区附近居民的赔偿力度,拓宽补偿的方式。第三要限制相关环保部门的决策权,防止权力滥用。同时,要逐步提高各级环境保护相关行政部门的工作人员,尤其是基层工作人员的综合素质。第三,保护区所在地区的政府必须做到决策公开化、透明化,积极主动接受群众监督。

(四) 建立公众参与机制

美国和少数国家被世界上其他国家公认是野生动物的“天堂”,公众的自发保护功不可没。我国的野生动物保护立法也应尽快对公众参与机制作出明确规定,增强我国民间环保力量。应当首先更新宣传理念,优化宣传教育的手段。同时,要重视公众保护管理工作参与机制缺位的问题重视起来。创新参与机制,放宽民间设立野生动物保护团体的限制条件。

(五) 增设动物福利制度

我国港、澳、台地区均对动物福利法有所涉及,但大陆在这一领域几乎是空白。动物福利的基本内涵即使动物处于健康、欢愉的状态,具体衡量标准包含动物生理上无疾病、心理上无紧张、压抑、痛苦等精神问题。出于确保野生动物不遭受人类虐待的考虑,建议我国也应通过动物福利制度,追究虐待和残害野生动物的行为人的相关法律责任。应切实考虑我们国家目前现实状况,制订出切合我国现阶段国情的动物福利法规。起码应该补充不虐待野生动物的兜底法条,同时增补与之相对应的惩罚措施,逐步完善我国的动物福利制度。