

•论坛•

论野生动物栖息地的立法保护

蒋志刚^{1,2,3*}

1 (中国科学院动物研究所动物生态与保护生物学重点实验室, 北京 100101)

2 (中华人民共和国濒危物种科学委员会, 北京 100101)

3 (中国科学院大学, 北京 100049)

On the legal protection of wild animals' habitats

Zhigang Jiang^{1,2,3*}

1 Key Laboratory of Animal Ecology and Conservation Biology, Institute of Zoology, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101

2 Endangered Species Scientific Commission, the People's Republic of China, Beijing 100101

3 University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049

根据2016年5月10日在中国法学会“野生动物保护法修订咨询会”和2016年6月7日在全国人大常委会法工委“野生动物保护法修订通过前咨询会”上的发言整理。

《中华人民共和国野生动物保护法(2016年修订)》提出了保护野生动物栖息地(habitat): “国家保护野生动物及其栖息地, 禁止任何单位和个人违法猎捕野生动物、破坏野生动物栖息地”(www.npc.gov.cn), 填补了野生动物保护法立法的空白, 是《野生动物保护法》立法的一个积极进步和显著完善。

野生动物栖息地即野生动物的生境。著名野生动物学家Leopold (1933)曾指出, 野生动物生境包括食物、水源和隐蔽物等三大要素。食物和水源为维持野生动物生命活动所需, 是其生境的主要组分, 草食动物与肉食动物都离不开绿色植物; 水源是决定干旱区动物生存的首要条件; 隐蔽物是野生动物躲避捕食者和其他威胁的场所, 包括植被、地形、地貌、雪被等。现在, 人们意识到仅仅保护濒危野生动物是不够的, 必须保护其生存的生态环境, 即其栖息空间。野生动物与栖息地是毛与皮的关系, “皮之不存, 毛将焉附”。将野生动物栖息地纳入立法保护, 体现了生态系统途径保护的原则。

然而, 野生动物的栖息地是一个空间概念, 并涉及不同的利益相关方。立法保护好野生动物栖息

地, 需要识别界定野生动物的关键栖息地, 具体规范对野生动物栖息地造成隐性破坏的不许可行为, 并在其他相关的法规中制定对野生动物栖息地保护的相应条款。

1 识别界定野生动物的关键栖息地

识别界定野生动物栖息地是保护野生动物栖息地的前提条件。对于列入国家重点保护野生动物名录的国家一级、二级重点保护野生动物, 都应当划定其关键栖息地。如何识别界定野生动物的关键栖息地呢? “他山之石, 可以攻玉”。《美国濒危物种法案》(USFWS, 2016a)中界定了濒危物种的关键生境(栖息地), 可以作为我国关键栖息地界定的借鉴。

《美国濒危物种法案》第5条定义: 如果一种濒危物种所占据的地理空间范围对于保护这一物种是必需的, 或者需要采取特别的管理计划和保护行动时, 这一空间范围即为其关键生境。此外, 一个物种列入濒危物种法案时, 其栖息地之外的地域经过适当程序也可以被认定为该物种的关键栖息地。并规定一种濒危物种列入濒危物种法案时, 如果还没有指定关键栖息地, 则需要依据程序为该物种划

收稿日期: 2016-06-12; 接受日期: 2016-06-13

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: jiangzg@ioz.ac.cn

定关键栖息地。该法案还指出除非特别规定,濒危物种的关键栖息地不应当包括其全部分布区。此外,该法案还规定了濒危野生动物关键栖息地的认证、例外、公示、修正、撤销程序以及购买栖息地之土地的程序和资金来源。

因此,我国的《野生动物保护法》也可参照美国,增加国家重点保护野生动物关键栖息地的认证、例外、公示、修正、撤销程序条款,及其土地使用权的获得程序和资金来源。

2 禁止对国家重点保护野生动物关键栖息地的隐性破坏

保护野生动物栖息地即制止人类对野生动物栖息地的破坏。人类对野生动物生境的破坏有时是有意的,但更多的时候是无意的。森林砍伐、草原开垦、湿地围垦、水体污染等直接影响野生动物生境;公路、铁路、管线、草原围栏等则切割野生动物栖息地。但更多的是人类过度活动干扰对野生动物生境造成的无意破坏。例如,草原过度放牧使得草原动物的可食牧草量下降,过多的牛羊将野生草食动物挤到贫瘠的边际生境;对森林的绝对保护使得顶级群落不再适合作为野生梅花鹿(*Cervus nippon*)的生境(Li et al, 2014)。

为了保护野生动物栖息地,在《野生动物保护法》中应明确如下内容:

(1)调查国家重点保护野生动物关键栖息地,认定其唯一的、必需的栖息地。如果这些栖息地尚未被自然保护区覆盖,则应当划定为关键栖息地;如果其土地使用权为个人和集体所有,应禁止危及国家重点保护野生动物生存的生产和开发。

(2)禁止在国家重点保护野生动物关键栖息地对自然植被进行皆伐,或改造为人工植被;禁止开垦,避免建设公路、铁路和草原围栏等对关键栖息地造成刚性切割。

(3)避免对国家重点保护野生动物关键栖息地的隐性挤压。严格控制这类栖息地内的人口和牲畜数量,研究测定草原牧场牲畜负载量,将草地放牧的家畜量控制在负载量之下。

(4)为国家重点保护野生动物创造关键栖息地,可以通过改造自然植被和控制自然植被演替阶段等途径。

3 相关法律的修订

要保护野生动物栖息地,仅仅是《野生动物保护法》做出规定是不够的,还要在有关土地管理的法律中对国家重点保护野生动物关键栖息地做出相应界定。但是在《中华人民共和国土地管理法》(简称《土地法》, http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm)中,野生动物栖息地还没有单独作为一种土地使用类型。《土地法》第四条(国家实行土地用途管制制度)规定了土地用途分类体系:“国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地”。也就是说,在国家土地规划中没有野生动物栖息地用地,也没有自然保护区用地一项。为了与《野生动物保护法》衔接,建议现行的《土地法》作如下修订:

(1)在《土地法》中明确野生动物栖息地作为土地用途的一个类型,以适应新修订的《野生动物保护法》。野生动物栖息地应在土地管理部门登记注册,并得到有效管理,以保证国家重点保护野生动物关键栖息地得到切实保护。

(2)在《土地法》和《野生动物保护法》中明确规定,当一块土地有多种用途时如何来处置其用途。例如:一片土地既是林地又是野生动物的栖息地,或者既是草地又是野生动物的栖息地,或者既是养殖水面又是野生动物的栖息地时,如何做到切实保护?应该限制其原来土地类型的开发,保护优先。如果该地域已经有不动产所有权人或土地使用权人,国家应赎买这些土地用于栖息地保护。

(3)明确当野生动物的栖息范围变化时如何界定其栖息地。在生存条件适宜时,野生动物种群会增大,其生息繁殖区域也会相应扩大。现有的国家重点保护野生动物关键栖息地仅仅是历史上划定的,是其全部栖息地的一部分,且现有的栖息地常常不能保证它们的生存。这时如何界定其栖息地?

又如,在全球气候变化情景下,野生动物栖息地会随之变化。例如在青藏高原,随着气候变暖,野生动物分布区会向高纬度和高海拔的地区移动(Luo et al, 2015),如果新的野生动物栖息地不在原来划定的栖息地范围之内,如何来处理?

4 野生动物关键栖息地管理

野生动物关键栖息地管理是未来野生动物管理工作的难点。《美国濒危物种法案》规定:“所有联邦机构资助、许可和开展的工作不许危及濒危物种的生存,或破坏、损害濒危物种关键栖息地。联邦机构的所有工程必须向美国鱼类与野生动物管理局或国家海洋鱼类管理局咨询并得到许可才能进行”。Malcom和Li(2015)调查分析了2008–2015年美国鱼类与野生动物管理局为完成这一咨询的工作量,结果表明,在此期间该局共派出1,394位野生生物学家处理联邦机构提出的81,461件非正式咨询和6,829件正式咨询(不包括110,850件列为技术支持的咨询)。野生生物学家处理一件非正式咨询平均要13天,而处理一件正式咨询则平均要69天。

此外,有关濒危物种关键栖息地的认定还是一件涉及各利益相关方的大事(Dyke, 2006),这可能是为什么列入美国濒危物种法案的1,441个物种中只有22%的物种明确了关键栖息地(USFWS, 2016b)的原因。

自然保护区是人类为保护濒危物种,保证野生动物生存需要的食物、水源和空间而设置的保护区域,也是保护国家重点保护野生动物关键栖息地的主要形式(Zhang et al, 2016)。中国已经建立自然保护区2,740个,总面积147万km²,占国土面积的15%(www.zhb.gov.cn)。在自然保护区的核心区禁止人类

活动,使得野生动植物的生境得以严格保护。然而,中国多数自然保护区内还有人类定居,在保护区实验区内亦允许生产活动。由于许多国家重点保护野生动物的关键栖息地已在自然保护区内,因此,强化自然保护区对野生动物关键栖息地的保护功能,将对保护珍稀濒危野生动物的生境起到事半功倍的效果。在条件成熟的地区,应逐步将国家重点保护野生动物关键栖息地纳入国家级自然保护区体系,以确保有效保护。

参考文献

- Dyke FV (2006) *Conservation Biology: Foundations, Concepts, Applications*, 2nd edn. Springer, New York.
- Leopold A (1933) *Game Management*. Charles Scribner's Sons Reprinted in 1986 Madison. University of Wisconsin Press, New York.
- Li C, Ping X, Lu X, Liu W, Zhu H, Xu X, Jiang Z (2014) Current status of the critically endangered South China Sika Deer and its dispersal out of the protected area: effects of human activity and habitat alteration. *Journal of Biodiversity & Endangered Species*, 1, 117.
- Luo ZH, Jiang ZG, Tang SH (2015) Impacts of climate change on distributions and diversity of ungulates on the Tibetan Plateau. *Ecological Applications*, 25, 24–38.
- Malcom JW, Li YW (2015) Data contradict common perceptions about a controversial provision of the US Endangered Species Act. *Proceedings of the National Academy of Sciences, USA*, 112, 15844–15849.
- USFWS (United States Fish and Wildlife Service) (2016a) *Endangered Species Act*. <http://www.fws.gov/endangered/>. (accessed on 2016-03-23)
- USFWS (United States Fish & Wildlife Service) (2016b) *Threatened/endangered “Box Score”*. http://ecos.fws.gov/tess_public/pub/boxScore.jsp. (accessed on 2016-03-23)
- Zhang LB, Luo ZH, Mallon D, Li CW, Jiang ZG (2016) Biodiversity conservation status in China's growing protected areas. *Biological Conservation*, doi: 10.1016/j.biocon.2016.05.005.

(责任编辑: 周玉荣)