

我国大鲵资源保护法律问题研究——以湖南张家界大鲵自然保护区为例

孙樱萁

吉首大学法学与公共管理学院

DOI:10.12238/eep.v4i4.1401

[摘要] 在新时代背景下,推进生态文明建设,保护野生动物是题中应有之意。当下我国大鲵资源保护现状不容乐观,存在着法律规范不完善、相关执法不规范、司法机制存在缺陷、监督力度不足等问题。我国大鲵资源保护应当加快立法进程、加强执法力度、健全司法机制、完善监督机制等,构建人与自然和谐共生的时代。

[关键词] 大鲵资源; 野生动物保护; 生态文明

中图分类号: Q142.6 文献标识码: A

Study on the Giant salamander resources, protection legal issues in China -- taking The Giant Salamander nature Reserve in Zhangjiajie, Hunan province as an example

Yingqi sun

School of Law and Public Administration, Jishou University

[Abstract] In the context of the new era, the promotion of ecological civilization construction and the protection of wild animals should be the meaning of the topic. At present, the status of the Giant salamander resources, protection is not optimistic in China. There are some problems, such as imperfect legal norms, irregular law enforcement, defects in the judicial mechanism and insufficient supervision. Chinese giant salamander resources, protection should speed up the legislation process, strengthen the law enforcement, perfect the judicial mechanism, perfect the supervision mechanism and so on, and build the era of harmonious coexistence between man and nature.

[Key words] Giant salamander resources; Wildlife protection; Ecological civilization

引言

十九大报告中提出,国家要加快生态文明体制改革,建设美丽中国。要加大对生态系统的保护力度,实施生态系统保护和修复重大工程,建立市场化、多元化生态补偿机制,在新时代背景下,生态环境治理和维护成为了新时代中国共产党的重要历史使命之一。为了维护生态平衡和生物多样性,大鲵资源等野生动物的保护是其必然要求。经过半个世纪的建设,我国对野生动物保护法律体系日趋健全,部分地区的自然生态环境有所改善,但法制基础依然薄弱,存在着很多漏洞和缺陷,与时俱进得提

升保护珍稀野生动物的能力与水平是推进我国生态文明建设需要攻克的重点与难点。一方面,保护珍稀野生动物不仅要靠政府的政策指引,另一方面,还要发挥我国自然保护区所具有的独特优势,不仅要充分挖掘当地产业产能、生态环境的本土价值,处理好经济发展与野生动物保护的矛盾,更重要的是充分发挥法律的导向作用,激发自然保护区的活力与潜能。

1 我国大鲵资源保护概述

大鲵资源是我国特有珍稀两栖动物。近年来大鲵资源的生存环境被不断压缩,大片栖息地开发占用,环境、栖息

地破坏以及过度利用对大鲵的生存造成了严重威胁,导致种群急剧下降,分布区急剧萎缩,大鲵数量下降,在相当一部分地区已经灭绝。为了保护大鲵资源,我国已建立了25个大鲵自然保护区,对大鲵资源的保护起到了积极的作用。但是黑市不断上涨的价格诱使偷猎者滥捕,一些保护区由于重视不够,经费不足,管理不力等因素,使得大鲵数量仍在急剧下降。

2 我国大鲵资源法律保护存在问题研究

2.1 大鲵资源保护法律规范不完善
保护大鲵资源的手段、途径、方式

不一,均能在不同程度上发挥保护作用。但法律通过调整公民之间的权利义务关系从而规制公民的行为,无疑是一种最为有效的保护方式。我国法律实践中,国家制定与生物多样性保护相关的政策、方针和行为规范,明确各级机构的管理范围及分工,明确规定对违法行为的处罚,建设多处自然保护区等,对大鲵资源起到了很好的保护作用。但也暴露出来一些问题。涉及大鲵等珍稀、重要野生动物保护的相关立法中,立法目标存在偏颇,其中贯穿着人类中心主义的理念,强调对野生动物的资源的开发和利用,注重经济价值,忽视生态价值^[1]。其次,关于大鲵资源法律保护形式单一,范围狭窄。2013年,中铁四局四公司在河南省南阳市西峡县从事挖掘爆破作业,巨大噪音导致数千条大鲵停止产卵、停食、死亡。最终法院根据环境侵权判决被告赔偿原告200余万元损失款。从理论上讲,本案应受《环境噪声污染防治法》规制,但该法中环境噪声污染的保护范围仅为人身,噪声污染造成的财产损失并不调整。虽然通过环境侵权原理判决也较为合理,但是法官裁判难度较大、当事人诉讼难度也大,将噪声污染造成的财产损失纳入《环境噪声污染防治法》规制范围更为合理。最后,大鲵资源产权制度在实践中引发了一系列问题。根据《中华人民共和国野生动物保护法》规定,大鲵资源的所有权属于国家。大鲵资源产权制度过于笼统模糊,未对权利主体与权利内容做出具体规定,导致实践中各级政府权限范围不清,出现了多部门共同管理或者无部门管理的矛盾情形,严重影响了大鲵资源的保护、开发、利用^[2]。

2.2大鲵资源保护相关执法不规范

在机构设置上,我国环境保护部门中没有针对大鲵资源等野生动物的专门保护机构,《中华人民共和国野生动物保护法》、《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、以及地方性法规、规章均规定了从中央到地方存在数个行政机关对大鲵资源享有管理权限^[3]。在实践中,环境保护部门通常联合其他机构执法来

保护野生动物。这种多机构均有执法权的现状导致责任主体之间互相推诿扯皮,执法效率低下,不利于大鲵资源保护。在执法队伍人员配置方面,执法人员素质参差不齐,没有设置专门的从业资格考试,执法行为不规范、执法水平较低,影响着执法效果实现。再者,各级政府生物多样性保护意识不强,执法任务重、执法人员少,执法经费紧张,执法装备差等问题频频出现。

2.3大鲵资源保护司法机制存在缺陷

针对侵害大鲵资源的违法行为,我国法律设置了多种法律责任进行规制。《中华人民共和国刑法》主要通过“破坏环境资源罪”一节进行规制,《中华人民共和国野生动物保护法》规定了无证狩猎或者违规狩猎应当承担罚款、没收、吊销狩猎证等行政责任。在我国大鲵资源等野生动物由国家所有,行为人造成损害后,一般由国家补偿,故民事责任形式较为少见。刑事责任的承担由检察院提起公诉,较为规范,本文不再探讨。在实践中,行政责任的承担多以罚款、吊销执照为主要形式,但是有权做出处罚的机构包括行政机关及授权单位等,多头执法虽然效率较高,却不利于被处罚人权益保障。在针对涉及当事人重大利益案件时,双方力量悬殊,司法机构在执法过程中缺位,没有第三方提前介入居中裁判,不利于事前救济。其次,在实践中,就金钱方面,罚金、罚款不能与民事责任中损害赔偿额抵消。行为人做出违法行为后,大鲵资源等野生动物的恢复仍需要经费,在实践中却由国家补偿的方式来实现^[4]。再有,在实践中司法救济不力,针对大鲵资源等野生动物遭受侵害,提起诉讼的主体有严格限制,不利于大鲵资源的保护。

2.4大鲵资源保护监督力度不足

《中华人民共和国野生动物保护法》规定公民对破坏、侵占野生动物资源的行为有检举权和控告权。在网络信息飞速发展的今天,赋予公民野生动物保护监督权作用不言而喻,监督成本低、成效显著。但是法律没有细化这种规定,

公民仅有权向相关部门反映情况,监督权能否发挥作用取决于相关部门,影响公民的积极性。再有,大鲵资源等野生动物保护不类似于与公民切身利益相关的水资源保护、空气污染保护,导致公众参与意识淡薄,影响监督权的发挥。更有甚者,考虑到大鲵资源的经济价值,开始非法捕杀、出售、购买大鲵资源等。最后,实践中,环境影响评价制度通过专业设备、专业人才以及科学方法来预测公民行为对环境产生的影响,对于大鲵等野生动物保护方面具有重要作用。但是环境影响评价制度比较宽泛,预测方法、预测时间等因素均会影响结果,具有不确定性。

3 完善我国大鲵资源法律保护的对策研究

3.1加快大鲵资源保护立法进程

立法目标的正当与否不仅关系着公民的行为,更关系着法律的实践情况。立法者应当转变大鲵等生物资源保护立法中发展至上、人类中心主义观念,应当将可持续发展观念、保护生物多样性理念贯穿全文,平衡经济价值与生态价值,在两者发生冲突时,做出明确的价值取向。同时,立法机关应当创新对大鲵等生物资源的保护方式、在原有法律范围内拓宽保护途径,便于当事人主张权利,进一步保护生物多样性。最后,结合当地的实际情况,进一步细化大鲵资源产权制度,明确权利主体与权利内容,促进大鲵资源保护。

3.2加强大鲵资源保护执法力度

为了克服实践中多头执法带来的弊端,应当明确执法主体的责任制度,改善执法主体的管理体制。在大鲵资源保护工作中,根据环境要素实行区域划分管理,实行牵头部门负责,明晰法律责任,督促行政部门行权。同时,理顺环境保护部门与自然保护区管理所之间的关系,对各自的权限范围、移送机制、配合义务做出明确规定。再有,对执法队伍设立入职门槛,实施常态化业务培训,举办执法知识讲堂,定期实施执法业务考核,提高执法水平,进一步规范执法流程。最后,政府应当摒弃发展至上的理念,树立可

持续发展理念,对大鲵资源等野生动物生态价值的加大重视,保障经费充足,支持大鲵资源的保护工作。

3.3健全大鲵资源保护司法机制

处罚制度关乎行为人的切身利益,优化违法主体的处罚制度是完善大鲵资源保护机制的必然要求^[5]。首先,明确规定有权做出行政处罚的行政机关,针对专业性较强、复杂疑难的案件,行政机关在做出处罚时应当引入第三方进行评估、邀请司法机关提出意见等,尽量使行政处罚科学化、规范化,保证行政行为的质量。再有,针对违法主体的违法行为造成的大鲵资源等野生动物的后期修复,尝试引入民事责任,使违法主体恢复原状,替代国家赔偿制度。这间接加大违法成本,有助于抑制违法主体的违法行为。另一方面,加大诉讼制度的救济。《环境保护法》规定一切单位和个人都有权对破坏环境的行为进行检举,控告。在实践中,提起公益诉讼的主体限制较为严格,为了进一步保护大鲵等野生动物,应当放宽原告的起诉资格。为了防止滥诉,可以引入担保机制等措施。

3.4完善大鲵资源保护的监督机制

在大鲵资源保护中,政府需要发挥主要作用。监督管理规定不明确影响着监督权的行使。地方政府应当细化监督规定,明确被监督者、监督者的权利义务,规定监督范围、监督方式、监督责任等,落实监督权的行使。实践中,公民参与大鲵资源等野生动物积极性不高,公民监督缺位,立法机关应当将保护野生动物资源以及禁止购买野生动物资源规定为公民的一项基本义务,督促公民积极行使保护义务。地方政府应当设立良好的信息反馈机制、设置合理的奖惩机制等,鼓励公民监督。同时通过网络媒介、传统媒体等大力宣传保护大鲵资源等野生动物的重要性,呼吁公民没有买卖就没有杀害,提高公众保护野生动物资源的意识。再者,环境影响评价对于野生动物资源保护有着重要作用,但实践中技术有待改良,政府应投入经费,引导学者进一步探索完善环境影响评价制度的技术方法。

4 结语

经济飞速发展给人类生活带来了巨大红利,但是生态破坏和环境污染的问题也伴随而来。丧钟为每一个人而鸣,

病态的生活环境不能让个体获得健康的生活体验。保护大鲵资源等野生动物及栖息地是一项艰巨的任务,需要我们每个人共同努力。本文以张家界大鲵自然保护区为例,以法律为视角,希望以管窥豹为我国野生动物保护法治建设做出些许贡献。

[基金]

2020年大鲵资源保护与综合利用湖南省工程实验室课题;项目名称:我国大鲵资源保护法律问题研究——以湖南张家界大鲵自然保护区为例;项目编号: DNGC2018。

[参考文献]

- [1]白平则.人与自然和谐关系的构建环境法基本问题研究[M].北京:中国法制出版社,2006.
- [2]陈灵芝,马克平.生物多样性的原理与实践[M].上海:上海出版社,2001.
- [3]黄锡生.论我国野生动物资源的法律保护[J].重庆邮电学院学报,2005(11):548.
- [4]吴真,闫明豪.我国自然保护区环境法困境及对策[J].环境保护,2014,(23):33.