

论我国生物多样性保护法律体系的完善

孙中艳

(湖南文理学院,湖南常德,415000)

摘要 是否具备完备的生物多样性保护法律体系,是衡量一国生物多样性保护和管理水平的一个重要标志。我国目前的生物多样性保护法律体系尚不完善,本文就此提出完善建议。

关键词 生物多样性;生物多样性保护法;法律体系

我国已基本形成了保护生物多样性的法律体系,但尚不够完善和健全。为更好地保护和持续利用生物多样性资源,有必要完善我国的生物多样性保护法律体系。

一、宪法的完善

宪法是一国的根本大法,宪法在我国生物多样性保护法律体系中处于最高的地位,具有最高的效力。任何其它的有关生物多样性保护的法律法规都必须符合宪法的基本原则、基本精神和基本内容,不能同宪法相抵触,宪法也是其他有关生物多样性保护法律的立法依据。但我国宪法在保护生物多样性方面的规定尚有不足,需加以完善。

(一)关于宪法第9条的完善。我国宪法第9条第2款规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”长期以来,由于受地大物博观念的影响,在宪法中所体现的对待自然资源的态度是国家优先保障对自然资源的利用,而实际上,中国资源总量是大国,人均占有量是小国,资源利用率是弱国。中国资源种类全,总量大,但资源组合不够理想,储备资源不足,人均占有量少,资源相对紧缺,供需形势严峻。因此,应将我国宪法第9条改为:国家保护自然资源,合理利用自然资源,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人使用任何手段侵占或破坏自然资源。这样一来,把“保护”放在首位,可以提高全民保护自然资源的思想意识,这对保护自然资源十分有利。

(二)将保护环境和自然资源作为公民的一项基本义务在宪法中加以规定。世界上许多国家,例如1977年苏联宪法第67.6条规定:“每一个公民都有保护自然和环境,动物和植物的义务。”再如印度宪法(第四十二修正案)(1974年)第51A(g)条规定:

“保护和改善包括森林、湖泊、河流和野生生物在内的自然环境和珍惜现存的生物应当是印度每个公民的义务。”在宪法中规定保护环境和自然资源是我国公民的基本义务,有利于强化公民的环保意识,进而增强公民保护生物多样性的意识。

(三)将可持续发展战略写入宪法,确定可持续发展的宪法地位。以此指导各部门法围绕可持续发展这一中心而架构立法体系,更新立法内容和健全法律制度。可持续发展战略要求对生物多样性资源的可持续利用,这就要求保护生物多样性。

(四)在宪法中增设“尊重其他生命物种的生存权利”的原则规定,体现生态中心主义法律价值取向。为了准确地体现生态主义的可持续发展法律思想和承认其他生命物种种群价值的可持续发展法律价值取向,也为了更好地与国际性法律文件关于“尊重生命共同体”的规定相衔接,有必要在我国宪法中增设“应当尊重其他生命物种的生存权利”的原则规定,以弥补传统宪法在保护其他生命物种问题上没有将其与人类共同视为生命共同体的缺憾,而只有在宪法中确立这一原则,才能使对其他生命物种的法律保护获得更为明确的宪法依据。更为重要的是,只有这样,才能使生态主义的法律思想和承认其他生命物种价值的法律价值取向在各有关法律中得到直接的体现。

二、相关法律的完善

(一)环境保护法的完善

1.关于环境保护法的名称。《中华人民共和国环境保护法》单从名称来看,会让人误以为它只是关于环境保护的法律而与资源保护无关,而实际上它是一部关于环境和自然资源保护的法律法规。因此,有必要将该法的全名改为《中华人民共和国环境与资源保护法》,可以增强决策者和广大普通公民对保护自然

收稿日期:2006年4月

作者简介:孙中艳,讲师,研究方向为环境与资源保护法。

资源的认识。

2.关于环境保护法的地位。环境保护法是中国环境保护的基本法,但在立法时并没有明确这一点,其环境基本法的地位得不到保证,权威性大打折扣。因此有必要在立法时明确环境保护法的环保基本法地位,进而形成严谨的生物多样性保护法律体系结构。

3.关于环境保护法的立法目的。现行环境保护法第1条明确规定其立法目的为“为保护和改善生活环境与生态环境,防止污染和其他公害,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展,制定本法”,显然,这一立法目的是以保护环境防治污染为主。虽然环境保护法第2条关于环境的定义已经将自然资源纳入环境之中,但作为环保基本法的环境保护法有必要明确将保护和合理利用自然资源作为其立法目的之一。

4.在环境保护法中增加自然资源保护的内容。环境保护法的立法目的需要由该法的具体内容来体现,将保护自然资源明确地确定为环境保护法的立法目的,就需要在环境保护法中有保护自然资源的内容。而我国环境保护法在内容上重污染和其他公害防治,保护自然资源的内容较少。有鉴于此,必须以可持续发展为导向,坚持污染防治与自然资源保护并重的原则,在对污染防治和自然资源保护进行综合性规定的基础上,增加对生态环境和自然资源保护的比重,从而制定出人类活动与自然的容许能力相适应的恰当分配和调整环境资源利用的环境保护基本法。

5.在环境保护法中增加保护生物多样性的内容。环境保护法作为环保基本法,具有承上启下的作用。在生物多样性保护法律体系中,环境保护法就要上承宪法中有关自然资源保护方面的内容,下启其他生物多样性保护法规,因此要在环境保护法中增加保护生物多样性的内容。可将我国环境保护法第17条改为:各级人民政府对具有代表性的各种类型的自然生态系统区域,珍稀、濒危的野生动植物自然分布区域,重要的水源涵养区域,生物多样性分布中心,具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞和化石分布区,冰川、火山、温泉等自然遗迹,以及人文遗迹、古树名木,应当采取措施加以保护,严禁破坏。

(二)刑法的完善。1997年3月我国颁布的刑法已设专节惩治环境犯罪,除具体规定了“妨害社会管理秩序”中的有关“破坏环境资源保护”的犯罪客体及相应刑罚适用范围之外,还进一步扩充了刑法所保护的环境要素的内涵,从旧法规的森林、野生动物、水产资源及水体、大气扩大到土地资源、珍稀树种等。如我国刑法第341条对珍贵濒危野生动物的保护作出了规定,我国刑法修正案(四)对刑法第344条进行了修改,使得该条对珍贵树木及国家重

点保护的其他植物的保护问题作出了规定。但现行刑法对生物多样性保护范围过窄,力度不够。首先,刑法没有对微生物的保护作出规定。其次,没有作出对非珍贵、濒危物种保护的规定。因此,可在刑法中增加关于保护微生物的规定。同时,对实施了造成非珍贵、濒危物种严重破坏或可能严重破坏的危险行为,也应给予刑事处罚。

三、生物多样性保护法的制定

制定一项范围综合、目标与义务可行、并有约束力的综合性的生物多样性保护法,将生物多样性保护的部门性和地方性有机集中,是一项必要的、紧迫的、具有战略意义的工作。

具体而言,生物多样性保护法应主要包含以下12项基本原则和基本制度:

1.预防优先原则。可持续发展战略要求将立法倾向转移到预防优先上来,要求立法具有超前意识,重视科学预测,突出预防原则,着眼于后代和可持续发展。预防优先原则在生物多样性保护方面更是具有特殊的重要地位。由于生物多样性破坏的原因相当复杂,并且生物多样性的丧失往往是日积月累的结果。生物多样性一旦遭到破坏,要对其进行恢复往往需要很长时间,要付出很高代价。有些物种一旦灭绝后,无论付出多大努力和代价,也无法使灭绝的物种重新出现在地球上。因此,与其采取专门的补救措施,花费大力气在恢复上,不如一开始就致力于预防和避免生物多样性丧失。只有充分落实预防优先原则,才是保护生物多样性的最可靠、最经济、最有力的途径。

2.就地保护为主,迁地保护、离体保存为辅原则。就地保护是指把物种保存在其自然生境中,它的最大优点在于物种能继续不断地进化,能连续适应变化的环境条件。就地保护是最为重要的也是很经济的保护手段。迁地保护就是把物种及其种群迁移至其栖息地生境以外的适当地方,例如植物园、动物园、水族馆等。就地保护和迁地保护,两者可以互相补充,对不同的物种可以不同方式结合运用。一旦自然界中因为某些原因导致一些物种难以适应生存,受到迁地保护的个体仍有可能恢复其在自然界中应有的地位,不致陷入灭绝的境地。但是有不少物种光靠加强就地保护和迁地保护远远不能保证它们的生存,而且许多栽培和饲养的品种,也不易在天然状况下生存下去。对此可以利用基因库来贮存种、精液和不同的繁殖体,即离体保存。离体保存是把有机体的某一部分保存在特殊环境中,如将种子、花粉、胚胎、精液或其它繁殖体通过组织培养和细胞培养等进行保存。迁地保护和离体保存是就地保护的一种补充,它们是不可缺少的。

就地保护、迁地保护和离体保存是保护生物多

性的最重要的途径。

3. 可持续利用原则。生物多样性所提供的经济价值虽然很大,但过分利用就会导致自然生态环境的破坏,使得大量物种的生存和开发受到严重威胁,甚至陷入灭绝的境地。在所有濒危、渐危和罕见的脊椎动物中,大约37%是由于过分利用而陷入濒临灭绝境地。因此,利用野生物种,必须要在掌握它们的生物学和生态学特性的基础上制定规划方案,有计划地、合理地开发利用,将利用控制在其承受能力范围之内。需要大量的物种,必须通过人工栽培和驯养满足需求。

可持续利用就是以不会导致生物多样性长期衰落的方式和速度利用生物多样性的组成部分,从而维持其潜力,以满足今世和后代的需要和期望。可持续利用可以简单地定义为“利用可更新资源的强度不超出资源更新能力”。可持续利用生物多样性资源,也是可持续发展战略的要求。

4. 优先重点保护与全面保护相结合原则。从理论上讲,为了人类社会的可持续发展,应该对全球生物多样性都加以保护,同时,生物多样性的保护也不应与濒危物种的保护等同起来。濒危物种的保护是非常重要的防止物种灭绝的活动,但只是保护生物多样性战略中的一个组成部分和判断工作是否有效的重要标志。然而,生物多样性的复杂性与人类社会能力的局限性之间的矛盾,迫使我们只能设法利用有限的资源(人力、经费、土地资源或水域)尽可能多地优先保护那些在人类社会持续发展中有重要意义的生态系统。因此生物多样性保护应坚持优先重点保护与全面保护相结合原则,在优先重点保护珍贵、濒危生物的同时还要注意未受威胁的那些种及其组成的群落和生境的保护。

5. 重视调查研究原则。无论是保护还是持续利用生物多样性资源都必须建立在调查研究的基础之上。首先,我国地域辽阔,生态系统复杂,生物多样性丰富,只有经过细致而全面的调查监测,对我国生物多样性状况有一个科学而全面的了解,确定我国的生物多样性分布中心,选择适当的地点建立保护区,才能更好地保护生物多样性。其次,生物多样性的持续利用,需要应用生物多样性的研究成果。利用生物多样性,必须要在掌握物种的生物学和生态学特性的基础上制定规划方案,有计划、合理地、持续地加以利用。目前,人类对许多物种研究不够,具有潜在利用价值的物种是相当多的,因此有必要重视研究工作。

6. 制裁与宣传教育相结合原则。制裁是对威胁或破坏生物多样性的行为的制裁,它属于事后救济手段,主要表现为行为人承担的刑事责任、行政责任和民事责任。制裁不是保护生物多样性的目的,而是保护生物多样性的手段之一。

生物多样性具有复杂性,要认识生物多样性,并达到持续利用的目的,必须加大宣传教育,提高广大公民的生态意识,特别是提高决策者的生态意识尤为重要。这就要求采取一切可能的方式进行有关生物多样性的宣传教育。使社会上各层次的人群对生物多样性的意义和作用有基本的了解,提高人们保护生物多样性的意识。但是仅有宣传教育也是不够的,还必须有一系列的惩罚措施做后盾,必须将惩罚与宣传教育结合起来,才能更好地保护生物多样性。

7. 加强合作原则。生物多样性保护是一项全球性的事业,是造福全人类的一件大事,它与一个国家的经济发展和科学文化水平有着紧密的联系。不同国家、不同地区的生物多样性保护水平是不同的,应加强该领域的国际合作与交流,一方面要学习某些国家先进的生物多样性保护经验,另一方面生物多样性保护工作做得比较好的地区或国家要对相对比较落后的国家、地区给予援助。同时,生物多样性保护的国际合作不仅包括科研领域的合作,还包括具体保护措施上的合作。只有这样,才能更好地保护世界生物多样性。

8. 生物多样性编目、监测及建立生物多样性信息系统制度。生物多样性编目和监测最主要的目的是为管理者服务,为他们在保护生物多样性、制定土地利用规划、评价环境影响等问题上提供必要的信息。同时,生物多样性的编目和监测提供了最基本而又最重要的生物学信息,可应用于一些基础学科,如系统学、生态学、行为生物学等领域,也可应用于一些应用学科,如生物技术、土壤学、农学、林学、水产学、保护生物学及环境科学等方面。建立生物多样性信息系统,就是将原来分散、零散的生物多样性及其可持续利用信息汇总,在保证准确、可靠的前提下以适当的方式电子化,并提供完备的数据检索和查询工具,以适应不同目的的查询需要。

9. 审批许可制度。该制度主要是针对一些珍贵、稀有、濒危种的利用及外来种的人为引进而言的,特别是对外来种的人为引进方面有重要意义。珍贵、稀有、濒危的生物物种,由于其在生物多样性中的特殊地位,对其进行利用需经特殊的审批许可程序是完全必要的。

外来生物物种进入一个新的生态系统,有积极的一面,比如说作为天敌,对农业生态系统中的害虫和病原体有生物控制作用。农业生产引入的新的物种,由于远离了它们原有的捕食者和病原体,产量会大幅度提高。然而生物引种对本地物种多样性和遗传多样性的消极作用也是随处可见的,所有濒危、渐危和稀有脊椎动物19%都受到外来种大量引进的威胁,这就是对人为引进外来种进行审批许可的主要原因。对人为引进外来种要大胆假设,小心求证。在科学论证、综

合衡量之后,决定是否批准引进该物种。

10. 建立生物多样性保护区制度。自然保护区成为人类社会闹市中的一片净土,是人类与自然和谐相处的重要途径和希望。因此建立生物多样性保护区制度是保护生物多样性的一项重要制度。建立生物多样性保护区是对就地保护原则的具体贯彻落实。在调查研究的基础上确定我国的生物多样性保护关键地区,根据不同区域的不同要求,建立不同的生物多样性保护区,进行有效的管理,这是当前自然保护和经济建设的一项最迫切的任务。

11. 建立生物多样性保护基金制度。生物多样性的保护主要依靠钱,钱从何而来?各地区的有关部门应建立生物多样性保护基金,一方面通过接受有关生物资源开发利用部门和其他企业部门自愿捐款的支持,另一方面也可通过举办各种展览、培训、资源开发和各种服务积累资金,再投入到生物多样性保护事业中去。再者,随着公民对生物多样性保护认识的加强,还可接受来自社会各界的捐款。同时,积极争取国际社会的资金援助。要将生物多样性保护基金纳入各级政府、国民经济和社会发展计划。建立生物多样性保护基金制度是生物多样性保护事业的重要财力支持。

12. 生态系统性管理制度。在生态学家们看来,生态系统多样性并不仅仅是生物多样性的一个组成部分,更重要的是,生物多样性保护的应是生态系统多样性的保护。因为世界上现存物种的大多数还不为人知,而生态系统的保护还可以同时保护生态系统内的所有过程和生境,这样也就保护了许多未知物种及其基因。生态系统具有完整性、跨行政区域性和使用的多元性特征,而无论是对生物多样性的何种使用都涉及到对资源的保护与管理问题。因此,生物多样性管理体制设计必须破除条块分割、各自为政的分散局面,按照统一管理的目标和要求,实行中央垂直管理,按照其生态属性,实行生态系统性管理。

四、关于生物多样性保护法规、规章的完善

生物多样性是重要的自然资源,对生物多样性的保护和管理是项异常复杂的工作。基于此,有必要由中央政府对生物多样性保护工作进行统一、综合、全面的管理。1. 注意法律和行政法规、部门规章之间,行政法规与行政法规、部门规章与部门规章之间

的协调性、衔接性。2. 注意对生物多样性进行全面保护,保护对象不应局限在珍贵、濒危物种,对非珍贵、濒危物种也要进行适当保护,以免它们陷入濒危境地。3. 注意保护措施要多样化。特别应注意引入市场机制,充分调动市场主体保护生物多样性的积极性,建立对生物多样性的有偿使用制度。

每一个地方,都有其特定的自然和社会经济条件组合,构成独特的区域生态系统。同时,这种区域生态系统也随时间发生变化。在开发利用和经营管理时,都必须适合它们的特点。例如,在成熟林多的地区,可以根据用养结合的原则,对林木进行采伐;但河流上游的水源林和用于保护水土的林区,其主要功能是涵养水源、防止水土流失,那就允许少量的更新采伐,绝对不允许皆伐。又如,当某地某种狩猎动物的种群数量过大时,应根据“密度过大将会发生自然稀疏”的原理有计划地猎取一部分,以使该物种与所需要资源相协调,从而保护它们的生活力;反之,当某地某种狩猎动物种群很小或正处于生育期时,就不应猎捕,以促进该种群的繁衍,防止物种灭绝。也就是说,在对某特定地区、特定时期的生态系统采取某种行动时,必须遵守因地制宜的原则。这即是生态学中时空有宜规律。我国地域辽阔,地形复杂,生物多样性分布也不均匀,在对生物多样性统一管理的前提下,各地方也应根据当地的具体情况,根据不同的时间制定不同的地方性法规和地方政府规章。特别是在生物多样性分布中心所在地,更应重视对生物多样性保护地方性法规和地方政府规章的制定与完善。

参 考 文 献

- 1 蔡守秋.环境资源法学教程.武汉大学出版社,2000
- 2 陈泉生.可持续发展与法律变革.法律出版社,2000
- 3 宋伟.善待生灵——英国动物福利法律制度概要.中国科学技术大学出版社,2001
- 4 张文显,李步云.法学理论丛(第2卷).法律出版社,2000
- 5 肖剑鸣.比较环境法.中国检察出版社,2001
- 6 王献溥,刘玉凯.生物多样性的理论与实践.中国环境科学出版社,1994
- 7 陈灵芝,马克平.生物多样性科学的原理与实践.上海出版社,2001
- 8 李爱贞.生态环境保护概论.气象出版社,2001
- 9 吕忠梅.环境法新视野.中国政法大学出版社,2001

Discuss on the Perfection of Legal system of Biodiversity Protection

Sun Zhongyan

(Hunan University of Arts and Science, Changde, Hunan, China, 415000)

Abstract: Whether a nation has the perfect biodiversity protection law system is an import mark to measure the biodiversity protection and management level of the country. But our country's current biodiversity protection law system is still imperfect. This paper puts forward several suggestions to this problem from some aspects.

Key words: biodiversity, biodiversity protection law, law system