

野生动物生存危机探讨

徐安宏, 孙大明, 解生彬, 贾媛媛 (江苏省大丰麋鹿国家级自然保护区管理处, 江苏盐城 224136)

摘要 介绍了我国受保护的野生动物及其有关管理法律法规及规章, 指出了野生动物类型自然保护区管理和野生动物管理存在的主要问题, 并提出了切实加强野生动物管理的几条主要措施。

关键词 野生动物; 生存危机; 保护; 管理措施

中图分类号 S185 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)10-04392-03

Wildlife Survival Crisis Trial

XU An-hong et al (Jiangsu Dafeng Milu National Natural Reserve, Yancheng, Jiangsu 224136)

Abstract The protected wild animals and related management laws and regulations in China were introduced, the main existing problems in natural reserve and wild animals management were pointed out, several strategies for strengthening wild animals management were put forward.

Key words Wild animal; Crisis of survival; Conservation; Management measures

自然界的一切生物均生存在水、空气、土壤所形成的三维空间内, 在进化过程中每一物种均找到了自己应居的生态位, 并居于稳定的自然生态系统之中。自然生态系统中任何一个物种与它邻近的物种之间都有机地相互牵连, 形成了包括人在内的庞大的生物圈, 并始终保持动态平衡。隶属于生物界的野生动物种类及数量虽然都无法精确统计, 但总体上正在逐渐减少。目前, 许多野生动物已面临猎杀、栖息地逐步萎缩甚至丧失、环境污染严重、气候变化多端等重重危机, 并已威胁到国家生态安全。这些因管理缺失而导致的野生动物的生存危机值得高度关注。

我国位于亚洲东部, 太平洋西岸, 陆地面积 $9.6 \times 10^6 \text{ km}^2$, 东部和南部拥有 $1.8 \times 10^4 \text{ km}$ 的海岸线, 自然分布有山区、丘陵、平原、沼泽、海域, 跨越热带、亚热带、温带、暖温带、寒带地域, 其生境复杂多样, 南北温差较大, 气候变化多样, 雨量丰沛, 孕育了丰富的野生动物资源, 其中许多诸如朱鹮、大熊猫、麋鹿、金丝猴等为我国固有的动物物种。笔者介绍了我国受保护的野生动物及其有关管理法律法规及规章, 指出了野生动物类型自然保护区管理和野生动物管理存在的主要问题, 并提出了切实加强野生动物管理的几条主要措施, 旨在为我国相关部门开展野生动物保护工作提供借鉴。

1 我国受保护的野生动物及其有关管理

1.1 保护野生动物的有关法律法规及规章 1998年11月8日全国人大常委会第11次会议通过且于1999年3月1日起实施的《中华人民共和国野生动物保护法》(下称《保护法》)规定:保护的野生动物系指“珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物。”

除《保护法》外, 直接与野生动物保护与管理相呼应并配套使用的还有《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》和《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》2部行政法规以及1985年7月6日林业部公布施行的《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》(经国务院批准)和1994年5月25日林业部公安部公布的《关于陆生野生动物刑事案件的管辖及

其立案标准的规定》。上述法律、法规及部门规章(规定)的出台与实施为保护与管理野生动物作出了重要贡献。

1.2 我国野生动物资源拥有主体、管理及实施方针 《保护法》明确规定:野生动物资源属于国家所有资源, 而非个人、某单位或某一组织所有; 全国陆生、水生野生动物管理工作由国务院林业、渔业行政主管部门分别主管; 国家对野生动物实施“加强资源保护、积极驯养繁殖、合理开发利用”的“八字”方针。

1.3 国家重点保护动物及“三有”野生动物名录的制定与公布 国家对珍贵、濒危的野生动物实行重点保护, 其野生动物分为一级和二级2类, 其名录和调整由国务院野生动物行政主管部门制定, 报国务院批准公布。地方重点保护野生动物名录由省、自治区、直辖市政府制定并公布, 报国务院备案。

受保护有益的、有重要经济、有科学研究价值的“三有”陆生野生动物名录及其调整由国务院野生动物行政主管部门制定并公布。

1.4 关于野生动物类型自然保护区的建立 《保护法》规定:“国务院野生动物行政主管部门和省、自治区、直辖市政府应当在国家和地方重点保护野生动物的主要生息繁衍的地区和水域划定自然保护区, 加强对国家和地方重点保护野生动物及其生存环境的保护管理。自然保护区的划定和管理按照国务院有关规定办理”^[1]。

1.5 我国受保护的野生动物主要分布区域 我国受保护的野生动物主要分布于自然保护区(包括动物类型、湿地类型、森林生态类型自然保护区)、动物园、植物园、公园(含湿地公园)、驯养繁殖场及动物实验场。其生存方式有野生、半散养、圈(笼)养。其中, 受威胁程度最高的为动物园、植物园、公园内商业用的野生动物, 因每天均面临公众的参观, 应激因子众多。就福利享受而言, 自然保护区的野生动物最少, 因其受救助机率最低, 而其他主要分布区域中野生动物的福利享受较好。上述主要分布区域内的野生动物保护、生物多样性保育是自然保护区最终目标, 为最高级的价值取向, 其他均为商业或半商业开发利用。

2 野生动物类型自然保护区管理存在的主要问题

2.1 野生动物类型自然保护区管理体制混乱 目前, 我国

野生动物类型自然保护区分为县、市、省、国家级 4 个等级,大致隶属于林业、环保、水利、农业、海洋等不同部门主管。有的国家级野生动物类型自然保护区,其领导班子由省、市或县、保护区,或市、县或乡(镇)、保护区三方组成的混搭结构,管理上形成了互为推诿局面^[2]。有的野生动物类型自然保护区人员编制较少,但仍有非自然保护区所需人员安置到保护区,导致自然保护区急用的人员无法入编。目前,全国大多数野生动物类型自然保护区经费投入严重不足,有的只有人头费而无事业费,有的只有事业费而无人头费,有的即使有人头费,其额度也不能满足需要。有的自然保护区开启副业创收而不务野生动物保护这一主业。

2.2 自然保护区功能区划不完善,土地权属不清 按照自然保护区管理的相关规定,其功能区划应由核心区、缓冲区和实验区 3 个部分组成,且从内到外为套叠式同心圆结构,其中核心区、实验区面积应分别大于和不大于自然保护区总面积的 1/3,且要有土地使用证或海域使用证。目前大部分自然保护区已按该规定予以功能区划,但有的野生动物类型自然保护区的功能区仅有核心区,或仅有核心区和实验区,未能科学合理分区,造成布局管理上的混乱。

有的保护区虽有土地或海域,但仅有数量不多的土地或海域,也是当地政府或自然保护区自身花钱所买甚至租用。虽然该做法得到广泛的赞同和认可,但除去买来的土地之外的土地或海域为其他部门所有,而自然保护区自身无所有权,造成责任权利管理上的许多不便。

2.3 野生动物福利不到位 野生动物与人相同,有生老病死现象,虽是自然规律,但野生动物应享受与人相同的福利。野生动物享有福利待遇既是生物多样性保育的需要,也是人类伦理道德的客观要求,更是加快生态文明建设及实现人类社会可持续发展的需要。然而,有的野生动物类型自然保护区至今连 1 名兽医专业技术人员都未能配备,至于动物何时发病、多少个体发病、患的是普通病还是传染病,从来无人知晓。这样的野生动物类型自然保护区内栖息的野生动物其福利严重不到位。

2.4 偷猎现象时有发生 我国境内,有的野生动物类型自然保护区面积极为广袤,由于管理人员较少,日常巡护不能到位,加之监管能力薄弱,尤其在极端恶劣气候及动物迁徙时,猎杀野生动物案件时有发生。更有个别野生动物类型自然保护区内部工作人员由于管理不严和利益驱使,与外来人员形成内外勾结的利益共同体,偷猎自然保护区内野生动物。

2.5 《保护法》有待修改与完善 既然《保护法》规定保护的野生动物系指“珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物”,已将野生动物分为陆生、水生 2 类,则其保护都应列入《保护法》的范围。

3 野生动物管理存在的主要问题

3.1 利益驱动,非法猎杀野生动物事件时有发生 由于野生动物数量的日趋减少,非法利用野生动物可获取高额利润,加之有的地区市民素质不高,监管缺失严重,食用野生动物业已成为一种时尚,故非法利用野生动物的市场潜力巨

大。一些不法分子,有的知法违法,有的视国家所有的野生动物为无主动物,无需花费较大成本,往往铤而走险进行猎杀。这些不法分子取其皮、毛、角、骨、肉、香囊、掌、血或其脏器,为己所用,或直接以“一对一”的隐蔽形式销给定点收购点,定点收购点又以隐蔽形式销给定点饭店,饭店加工后销给顾客食用,每一环节从中都能牟取暴利。目前,猎杀陆生野生动物的主要方式有毒杀、网捕、下套、放夹子、电捕、坑杀、枪杀、犬捕等。其中,毒杀、网捕、放夹子、枪杀主要为不法分子用于鸟类的猎杀;下套、放夹子、坑杀、枪杀、电捕、犬捕是猎杀哺乳动物的主要方法。

关于野生动物合法的经营与利用,《保护法》及有关法规均有明确的条文规定,除此之外都是违法的。

猎杀—运输—市场利用简单构成了非法猎杀野生动物的 3 个环节。由于市场利用潜力巨大和高额利润驱使,上述 3 个环节的有机闭合更加剧了非法经营利用野生动物事件的频频发生。

3.2 野生动物栖息地逐渐萎缩 我国东部和南部有较长的海岸线,随着沿海开发步伐的加快,海边一些淤长型的滩涂湿地陆续被开发利用,大面积的滩涂湿地萎缩或消失;内陆的发展步伐更为加快,也使得一些林地、草地、湿地面积减少,野生动物本应有的栖息地减少显著。

3.3 非法食用猎杀野生动物会给人健康带来威胁 未经检验检疫的野生动物常寄生着大量寄生虫,有些是能用肉眼看到的,有些则不能用肉眼发现,如血吸虫、肝片吸虫、弓形虫、囊虫、多头蚴等,这些寄生虫同样会寄生于人的皮肤、肝脏、血液、肌肉、大脑等部位而使人得病。同样,未经检验检疫的野生动物尸体带有大量致病性细菌和病毒,如炭疽杆菌、结核杆菌、沙门氏菌、链球菌、布氏杆菌、禽流感病毒、5 号病毒、狂犬病毒、肝炎病毒等,人们在加工食用过程中会污染环境,造成自身或他人感染。并且人在食用毒杀的野生动物后,往往会引起发病快、死亡率高的二次中毒,其后果更是不堪设想。

4 切实加强野生动物管理的主要措施

从社会管理学角度而言,人从属于动物的范围。从生物学的层面而言,水生、陆生动物先于人类的出现。早在刀耕火种之前,人类就利用剑射或是火捕的办法猎食野生动物,之后并逐步开始驯养繁殖以囤积备用。然而,后出现的人类反客为主,除猎食野生动物外还以自我为中心,大建工程,挤占野生动物生存空间,使其栖息地逐步萎缩甚至丧失,加之人为造成的环境污染、气候变化异常等管理缺失原因,促使许多野生动物物种悄然消失。由此看来,人类祖先猎食野生动物的“遗传基因”,在当今一些人身上依然存在,并未“漂失”。

切实加强野生动物管理是大力推进生态文明建设的客观需要,也是保护生物多样性、维系国家生态安全的迫切要求。切实加强野生动物管理,重点要加大其栖息地保护力度,强化管理措施,要有野生动物良好的栖息地“买也买不来、借也借不到”的思想,日常监管工作要到位,难点是形成以《保护法》等法律法规为依据的长效管理机制。实行野生动物宿地管理行政首长负责制和责任追究制,将野生动物安

全与保护工作作为地方行政首长年度考核主要指标之一,对出现野生动物重大案件的地方予以地方行政首长一票否决。

4.1 对《保护法》等法律法规进行修改,提高控制非法猎杀野生动物的成本,严厉打击影响野生动物生存的违法活动 目前我国使用的《保护法》存有许多不合理的地方甚至盲点,造成一些工作难以开展。例如,对于非法利用告知重点野生动物的食客如何处置是一个盲点;有些餐饮店将家养动物标明为重点保护野生动物而从中牟取暴利,又将如何处置,也是一个盲点;《保护法》规定:“因保护国家和地方重点保护野生动物造成农作物或者其他损失的由当地政府给予补偿”,那么这其中的“当地政府”指的是哪一级政府,需要明确;既然《保护法》规定保护的野生动物系指“珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物”,其陆生、水生野生动物的保护要么都列入《保护法》的范围,而非“珍贵、濒危的水生野生动物以外的其他水生野生动物的保护,适用渔业法的规定”,要么将现有的《保护法》修改成《陆生野生动物保护法》;关于非法猎杀野生动物本身就是一种犯罪行为,其后的运输和利用同样也是犯罪行为,那么参与运输的交通工具又作如何处置等等,包括《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》和《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》2部行政法规在内都需要作进一步修改。

严厉打击犯罪活动,切断构成非法利用野生动物的环节,主要是要切断猎杀和市场利用2个环节,以造成高压强势,重权出击,加大非法猎杀野生动物犯罪付出成本。同时,严格节能减排,加大环境污染整治力度,以保证野生动物有良好的栖息环境。

4.2 野生动物福利需要尽快立法或出台管理措施 《国家重点保护野生动物驯养繁殖许可管理办法》、兽类鸟类两栖爬行类的《陆生野生动物饲养通用技术条件》对野生动物养殖场、技术条件、卫生防疫、资金保障等问题均提出了明确要求。除此之外,至今尚无野生动物福利立法或专门的操作规程,尤其将自然保护区内野生动物的福利享受也要列入其中,需要尽早研究制定出台^[3]。

4.3 建立有效的野生动物保护生态补偿机制 野生动物种群的正常繁衍需要与之相适应的栖息地,而我国是一个人口众多、土地相对较少的发展中国家,人与野生动物争地由来已久,其日益突出的矛盾早已存在。政府应为野生动物所需良好的栖息地负责:一是哪一级政府批建的野生动物自然保护区就由哪一级政府直接给自然保护区所在地县一级人民政府负责统筹补偿;二是哪一级政府批建的野生动物自然保护区就由哪一级政府给予该自然保护区直接经济补偿;三是对于因保护国家和地方重点保护野生动物而造成的农作物或者其他损失,野生动物自然保护区所在地的县一级人民政府应给予损失单位或个人经济补偿,充分彰显野生动物国家宿地管理的原则。

4.4 建立野生动物类型自然保护区有效管理体制与机制

(1)野生动物保护与管理是一项公益性慈善事业,是为

保护生物多样性、维系国家生态安全服务的。我国是生物多样性较丰富的国家之一,应该明确自然保护区为行政管理属性单位,并赋予行政执法权,其工作人员统一列入公务员性质管理,以调动自然保护区工作人员的积极性,确保其稳定性,增强其光荣感、使命感和责任感。

(2)就我国而言,所有的野生动物类型自然保护区应该只由1个部门管理,以便于制定统一的全国性标准,形成“一体化”管理体制。其管理包括经费、编制、干部任免、劳资、党务、项目等,满足资金需求。负责自然保护区管理的领导班子成员必须在自然保护区工作,废除兼职混搭结构和挂职现象,形成“人人顶责任,个个担风险”的良好管理模式。

(3)野生动物类型自然保护区内野生动物种群的质量和数量总处在动态变化之中。因为保护区所处地域的光照、水、空气、土壤4大基柱所形成的复杂生态系统内部任一微小因子的变化总能引起动物种群质量和数量的变化。因此,应建立野生动物远程监控设施,国家级、省级野生动物类型自然保护区最好分别能以国家、省为单位,形成点面结合的动态远程监控系统,以便及时发现问题及早解决问题。

(4)对于野生动物类型自然保护区,野生动物保护是其工作重点。对于野生动物保护,最直接也是最有效的办法是保护和管理好其栖息地。野生动物栖息地包括3大要素——食物、水和隐蔽物,其中食物和水源为维系野生动物生命活动所必需,是其生境的主要组成部分,而隐蔽物可构成野生动物躲避捕食者和其他威胁因子的场所。植被是野生动物生境隐蔽物中的最主要部分^[4]。食物、水和隐蔽物也是野生动物生存必备的最基本的3个重要环节,缺一不可,如果3个环节由于某种原因得不到完全满足时,野生动物就会出现生存危机,要从科学的角度满足其基本需求。因此,要进一步加大对野生动物类型自然保护区的监管力度。

(5)国家级、地方级重点野生动物类型自然保护区应分别每隔3、2年评估一次。其评估内容主要包括:动物种群的出生率与死亡率、种群递增或递减趋势、传染病发生与否等动物种群本身动态评估;有无外来物种入侵、本区域内国家和地方其他重点保护动物种类有无增减、本区域或周边有无污染源、栖息地面积有无变化、栖息地内有无增加非法建筑设施、栖息地退化程度如何、威胁动物繁衍生息的主要因子有哪些等动物栖息地动态评估。国家级、地方级的野生动物类型自然保护区的评估分别由国家和地方组织专家评估,实施动态监管,其评估结果向同级人民政府报告,且向下一级人民政府、自然保护区主管部门书面通报,并造册备案。

评估工作中,如遇批而不建、建而不管、管而不力的野生动物类型自然保护区,必须限期整改,对于限期整改不到位的,一律予以取缔,并追究相关行政人员的行政责任和法律责任。

参考文献

- [1] 陆承平. 动物保护概论[M]. 北京:高等教育出版社,2004:223-225.
- [2] 徐安宏,丁玉华,任义军,等. 刍议动物类型自然保护区兽医的素养[J]. 野生动物,2012,36(6):354-356.
- [3] 王丹,华彦. 试论如何改善中国人工养殖野生动物的福利[J]. 野生动物,2009,30(1):34-36.
- [4] 蒋志刚. 青藏高原野生动物的生境结构与保护[J]. 大自然,2009,145(1):8-11.