

海南陆续出台 12 项涉海法规 法治护航海洋生态环境

探索管理难题 分工治理海岸

本报见习记者李拉海口报道 面对广阔的蓝色国土,党的十八大以来,海南以法治保护海洋生态环境,从大力发展海洋经济、保护海洋生态环境和保障民生的角度陆续出台 12 项涉海法规。

发展海洋经济 保护海洋生态

“200 万平方公里的海域面积,500 平方米以上的海岛 242 个,1823 公里的海岸线,如此丰富的海洋资源,我们没有理由不好好珍惜和利用。”海南省人大法制委副主任杨宜生表示,海南建省以来,经过多年的不懈努力,围绕海洋进行的专项立法共计 12 项,基本建成海南省有关海洋的法规构架。

20 多年来,海南一直不遗余力地通过立法对海洋资源进行保护开发。以海洋生态环境保护中最急需需要呵护和挽救的生物物种作为对象,展开细致调研后上升至法律层面加以保护,出台了有关白蝶贝、珊瑚礁、红树林的保护规定。

同时,《海南省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》明确规定“严格控制近海捕捞强度,鼓励发展外海和远洋捕捞,积极推进生态健康养殖和深水抗风浪网箱养殖”等,转换广大渔民传统生产养殖方式。

此外,还陆续出台《海南省沿海防护林建设与保护规定》、《海南省海洋环境保护规定》、《海南省珊瑚礁保护规定》、《海南省红树林保护规定》、《海南经济特区海岸带保护与开发管理规定》等 12 项涉海法规。

“不难看出,海南围绕海洋制定、修订的诸多法规,其核心主要是从大力发展海洋经济、保护海洋生态环境和保障民生的角度展开。”海南省人大法工委政策法规处处长赵志东分析说。

据有关部门测算,海南岛滨海陆域两公里以内的海岸带土地面积约 3600 平方公里,在这块只占全省陆地面积不到 10% 的土地上,却生产占全省 50% 以上的 GDP(国内生产总值)。

随着海岸带的开发建设,海洋生态环境出现诸多问题。海南省人大海洋专项调研报告指出:“海岸带随着不合理开发建设问题的加剧,正面临着与海洋生态环境不相协调的严峻考验。”

海南涉海的部门有 10 余个之多,一块海岸带,随着涨退潮潮位线的不同,管理上涉及到了国土、海洋、交通、旅游、农业、林业等诸多不同部门,每个部门都想以不同的角度或以不同的方法对海岸带进行控制管理,但又出现了 10 余个部门“管不好”的局面。海岸带的主管部门如何设立、如何管,成为一道棘手问题。

“生态的持续恶化不允许我们有任何的迟疑,这迫使海南必须走在全国之先,在国家立法对海岸带范围界定尚不是十分明晰的情况下,从立法上先行探索如何能够对海岸带实施有效管理。”赵志东表示。

2013 年审议通过的《海南经济特区海岸带保护与开发管理规定》,首度明确将彻底改变 10 余个涉海部门“混治”海岸带的局面,由省级和市人民政府建立海岸带保护与开发管理工作的统一领导协调机构,在工作机制上实现突破性调整,从源头进行法治治理,规避相互扯皮、相互推诿责任情况的再度发生。

同时,法规严格控制海岸带的开发节奏,以保护好这片青山绿水。

河北率先立法打破“九龙治水”困局 强化政府主导作用

本报记者周迎久石家庄报道

“河北省生态系统功能退化、资源约束不断加剧,国土开发与治理纳环境承载力不匹配等问题有了解决方式,对京津冀协同发展和绿色崛起也起到了一定的推动作用。”《河北省国土保护和治理条例》(以下简称《条例》)日前通过表决,3 月 1 日起正式施行。

《条例》对国土保护和治理作出全面制度性规定,涵盖了国土保护和治理工作的主要方面。同时,设置专项规定一章,对山水林田湖草海等各个要素的突出、薄弱环节和主要矛盾作出规范。

多年来由于缺乏综合性的法律法规,一些部门各自为政,没有统一的规划与布局,导致国土保护和治理“治而不愈”。为打破这一“九龙治水”的困局,《条例》强化了政府的主导作用,规定国土保护和治理应当由政府主导、部门协同、社会联动、公众参与的机制。

县级以上人民政府对本行政区域的国土保护和治理负责,建立统一协调、上下结合、相互衔接、责任明确、统筹治理的监管体系。县级以上人民政府发展和改革、国土资源、环境保护、住房和城乡建设、农业、林业、水利、科学技术等行政主管部门应当在各自的职责范围内,做好国土保护和治理工作。

县级以上人民政府应当建立国土资源环境损害责任终身追究制;应当将国土保护和治理纳入本级国民经济和社会发展规划,将应当由政府承担的国土保护和治理所需经费列入本级财政预算。

为避免重蹈“一边投巨资、下大力搞治理,一边无序开发、搞破坏”的老路,《条例》特别强调源头保护。《条例》规定,县级以上人民政府应当建立国土资源环境承载力评价制度,建立国土资源环境承载力监测预警机制。

河北省人民政府应当建立生态补偿制度,落实生态保护补偿资金。县级以上人民政府应当建立国土资源环境监测体系,对国土资源环境状况进行动态监测。

《条例》规定,县级以上人民政府应当建立国土保护和治理不良记录制度,将有严重破坏国土资源环境等行为的单位和经营者,列入不良记录名单,不得参与本省国土资源环境的开发、利用。

与此同时,《条例》法律责任部分更具刚性和可操作性,一方面加重国家机关及其工作人员不作为或者乱作为的法律责任,设置了引咎辞职或者责令辞职的组织处理措施。另一方面加大行政处罚力度,比照上位法,提高罚款下限或者直接取上限。

菏泽奖励举报环境违法者 奖励资金由财政安排

本报记者季英德 通讯员王玉东菏泽报道

对环境违法行为的举报,经举报受理部门调查属实并作出行政处罚的,给予最低 200 元、最高 2 万元奖励。

山东省菏泽市政府日前出台《菏泽市环境违法行为有奖举报暂行办法》(以下简称《暂行办法》),鼓励公众参与环境保护监督管理。

和餐饮服务油烟污染等违法行为的受理、处理工作。环境违法有奖举报的奖励资金由财政安排,环境违法行为罚没收入全额缴入国库。

对违法行为的举报,举报人应当提供环境违法企业或个人的名称、详细地址以及基本违法事实等信息,尽量提供影像资料,并表明是否有奖举报。有奖举报为实名举报,要求提供有效联系方式。两人(含两人)以上联名举报同一案件的,只登记联名举报中的第一人。举报人自接到领奖通知之日起 60 日内,可持有效身份证件到举报受理部门领取奖金,逾期视为自动放弃。

《野生动物保护法》修订提上议事日程,怎么改尚需斟酌

野生动物仅仅是“资源”吗?

本报见习记者王昆婷

“20 多年前的法律有不适应新理念、新形势的方面,还有些条文之间存在矛盾,可操作性不强,有的部分以‘罚’代‘法’的倾向比较严重。”中国现行《野生动物保护法》于 1988 年通过,1989 年 3 月起施行,其间根据《刑法》的修改和国务院简政放权有过两次适应性修改。2013 年 9



野生动物保护立法的目的是“利用”还是“保护”?

我国目前现有的涉及野生动物保护的法律法规,并非如大多数人所想,只有《野生动物保护法》这一部法。野生动物保护是环境保护的一部分,《野生动物保护法》隶属于环境法律体系,它的上位法是《环保法》,而《宪法》又是《环保法》的上位法。“新《环保法》中至少有 9 条与野生动物保护密切相关的条款,比如第二十九条、第三十条等。”北京市君泰律师事务所合伙人孙海阳说。



驯养繁殖种群与野外种群的法律地位是否相同?

许多人认为,野生动物经过人类圈养后就不再是野生动物。对于野生动物的驯养繁殖种群与其野外种群在法律上是否享有同样的保护地位,与会专家的意见各有不同。

孙全解释称,现存的野生动物有可能被驯服,但未必能被驯化。家养动物与圈养的野生动物的重要区别就在于前者的遗传结构发生了显著变化,导致其在生理、行为以及生活习性方面表现出更适应人工养殖环境的特征。孙全认为,新法应将自由生活在野外的野生动物和圈养的野生动物都纳入保护

范围。

《刑法》中提到的珍贵、濒危野生动物,是否包括驯养繁殖的动物呢?针对这一问题,最高人民法院的司法解释给出的答复是:“刑法第三百四十一条第一款规定的‘珍贵、濒危野生动物’,包括列入国家重点保护野生动物名录的国家一、二级保护野生动物、列入《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录一、附录二的野生动物以及驯养繁殖的上述物种。”据此,北京市西城区律师协会公益法律服务委员会副主任安翔认为,驯养繁殖的野生动物与其野外种群在法律上享有相同的保护

新《环保法》改动幅度较大,因此,《野生动物保护法》作为《环保法》的下位法,在修法时应与新《环保法》保持一致。“原《环保法》的目的是为了促进发展,而新《环保法》是为了生态文明和促进可持续发展。”孙海阳说。

世界动物保护协会科学顾问孙全辉认为,现行《野生动物保护法》的立法目的是把利用作为目的,把保护作为手段,其实质是一部“野生动物利用法”,未能有效发挥野

发展研究中心资源与环境政策研究所副所长纪文主持。

常纪文提出了立法目的、保护范围、动物福利、法律责任等《野生动物保护法》修改应考虑的主要问题,与会专家主要围绕这些问题进行了深入探讨,发表了许多切实、中肯的意见。

野生动物保护的功能,只有把立法的重点放在“保护”上,才能让这部法名副其实。

“现行《野生动物保护法》已出台 26 年,我国公众的动物保护意识和经济总量也发生了质的飞跃——国家不再依赖野生动物作为资源换取外汇,普通百姓也不再需要将野生动物作为食物供给不足的补充。新修订的《野生动物保护法》应围绕野生动物栖息地和动物福利,为所有野生动物提供有效保护。”孙全辉说。



野生动物栖息地内人与动物真的无法共存吗?

截至今年 1 月底,我国国家级自然保护区数量达到 428 个,占全国自然保护区总数的 15.9%;面积达 9466 万公顷,分别占全国自然保护区面积和陆地国土面积的 64.7% 和 9.7%。自然保护区面积如此广阔,野生动物栖息地正逐渐消亡这一说法看起来似乎有些荒谬。

中国人民大学法学院教授周珂告诉我们,我国野生动物保护跟国外野生动物保护的一个重要区别是,我国强调名录制,非常忽视甚至是为淡化栖息地的保护。造成这一现象的原因与我国长久以来的农耕文明有关,例如土地制度,事实上就是与野生动物争夺栖息地,鼓励人们开拓湿地开拓四荒,而不考虑这些资源与栖息地有什么关联。尽管我们现在已经比农耕文明时进步了

许多,但这样的思想仍存留在我们的文化脉络里,难以彻底消除。此外,驯养繁殖动物,是我国现行《野生动物保护法》3 个基本宗旨中的一个,驯养繁殖恰恰是与栖息地完全割裂的,如果强调驯养繁殖,必然会否认或淡化栖息地制。

而我国频建自然保护区是否就是在保护野生动物栖息地呢?湖南师范大学教授李爱年认为,我国自然保护区频建现象的发生,既部分出于生态保护的因素,也夹杂了更多的地方政府的“私利”——通过建立自然保护区争取更多保护经费和政策优惠,并获得政治声誉。但这样一来,更多的区域被限制利用直至“闲置”,更多的普通民众被迫改变生产、生活方式,甚至背井离乡,客观

上形成了环境权对抗、限制公民生存、发展权的困局。

“我国野生动物栖息地的行政规划确实有助于形成保护野生动物的整体屏障,但其制度理念应逐渐转变。法律应做的是引导人类与自然界和谐共处,而不是坚持荒野观念将居民驱逐出去;不应不加区分地为了生态保护而移民,而是在保护自然与保障人的生存发展权益之间做出适当权衡。”李爱年说。

周珂也秉持相似观点,他说:“我们在栖息地保护的立法方法论上要有个彻底的转变。有必要借鉴英国的做法,将野生动植物保护和乡村的环境保护整合为一,这并不排斥栖息地制度,但也适当地考虑到人与动物共同生存。”



野生动物保护工作究竟该由谁来承担?

我国公众的保护意识不断提升,食用野生动物已被社会公认为陋习,购买象牙、鱼翅等野生动物制品也被认为是残忍、奢侈、不文明的行为。

野生动物保护不是某个部门的事情,其成败关系到我们每一个人。新《环保法》已将全民环保纳入法律范畴,“一切单位和个人都有保护环境的义务”,“公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务”,专家建议《野生动物保护法》在修法时也应注意构建全民保护的大环境,广泛宣传引导公众的野生动物保护意识。

与会专家认为,修法时应从制度上鼓励社会组织和个人参与和监督野生动物保护事业,并大力拓宽公民和社会组织参与的渠道。例如与新《环保法》相衔接,增设“信息公开和公众参与”专章,引入公众监督和公益诉讼机制;重大事项的社会听证;第三方独立评估;允许个人和企业设立野生动物保护基金;政府购买野生动物保护服务等。

中国地质大学(北京)副教授孟磊建议,国家建立野生动物资源电子信息档案,实现野生动物资源信息共享;野生动物保护执法部门及时公布野生动物保护

的相关信息,充分保证公众的知情权;鼓励野生动物保护民间组织的发展,形成政府主导、多方参与、共同保护的良好局面。

“各种各样的基金、动物保护组织等社会团体的广泛参与也是不可或缺的,虽然不是一般的管理途径,但作为公共治理方面不可缺少的一环,他们有可能会成为一个被行政授权的主体,也可能作为受委托组织出现,无论哪种方式,他们不应当缺席。修法时,关于主体设定的部分应该有他们的一席之地,或者至少是留有余地。”北京大学法学院教授湛中乐说。



野生动物受到伤害责任如何追究?

《野生动物保护法》的法律责任体系涉及方方面面,既有对政府和行政主管部门的职责要求,又有对侵犯者的责任追究。

北京大学法学院副教授王社坤建议增加持有和经营食用受保护的野生动物及其制品、伤害虐待野生动物、违法释放和经营外来野生物种的违法行为类型;增加行政拘留、按日计罚、代履行等制裁方式。并建议增加有关野生动物保护民事责任的的规定,如明确国家责任,通过补偿基金或责任保险的方式完善野生动物损害的民事责任。

我国法律法规中关于法律责任的规定,很多都是惩罚性的规定,如罚款、责令改正等,但常纪文提出效仿日本和我国台

湾地区的规定,在法律责任中规定强制接受环境教育。“让违法者强制性地向学交规一样学习 48 小时的环境法律,也是有必要的。”

云南某动物园做表演的老年大象,一身体伤痕累累,对游客起到非常负面的教化作用。诸如此类的驯养繁殖野生动物在中国受到虐待的现象非常普遍。西北政法大学动物保护法研究中心主任孙江认为,《野生动物保护法》里应当针对虐待行为作出具体的法律惩处规定。

中国社会科学院法学研究所研究员于敏强调,要严格执法人员在执法过程中对野生动物的保护责任。他建议,享有野生动物保护执法职权的机关,在对违法者进行处罚时必须保护好相关的涉案野生



人类属于地球,但地球不仅仅属于人类。 资料图片

专家如是说

环境保护部政策法规司副司长别涛:

“对于野生动物福利的保护问题,包括野生动物和经过我们驯养动物的基本福利保护,我认为这是一个文明国家必须要推行的最基本的社会规则,我们已经脱离了野蛮的时代,我们已经整体上满足了温饱需求,我们应当变得更高尚一点更文明一点,对于动物的基本福利要有最起码的关爱,这是我国生态文明法治进步的需要。”

西北政法大学动物保护法研究中心主任孙江:

“应对已死亡的驯养国家重点保护野生动物的利用作出禁止性规定,否则极有可能鼓励手中掌握野生动物的个人或单位故意制造动物的非正常死亡。建议要求国家重点保护野生动物养殖单位对死亡的动物出示死亡原因的兽医报告,并对动物死亡后的处理做出具体规定。”