



粮农组织  
立法研究

74

# 野生动物管理法律发展趋势

联合国  
粮食及农业  
组织



中国科学技术出版社

# 野生动物管理法律发展趋势

粮农组织  
立法研究

74

M. T. Cirelli 著

为联合国粮农组织法律  
办公室立法处所写

贺纯佩 邱敦莲 译  
贺纯佩 校

中国科学技术出版社  
· 北 京 ·



联合国  
粮食及农业  
组织

罗马, 2002 年

## 图书在版编目(CIP)数据

野生动物管理法律发展趋势/联合国粮农组织(FAO)著;  
贺纯佩,邱敦莲译. —北京:中国科学技术出版社,2005.6

(联合国粮食及农业组织农业可持续发展文集)

书名原文:Legal Trends in Wildlife Management

ISBN 7-5046-4065-4

I. 野… II. ①联…②贺…③邱…

III. 野生动物保护法—研究—世界 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 056193 号

|      |                                                  |
|------|--------------------------------------------------|
| 责任编辑 | 王震宇                                              |
| 责任校对 | 林 华                                              |
| 出版发行 | 中国科学技术出版社 邮编:100081<br>电话:(010)62179148 62173865 |
| 发 行  | 新华书店北京发行所                                        |
| 印 刷  | 北京晨光印刷厂                                          |
| 开 本  | 787mm×1 092mm 1/16                               |
| 印 数  | 1~3 000 册 字数:750 千字                              |
| 版 次  | 2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷                |
| 定 价  | 68.00 元(全套 9 册)                                  |

(凡购买本社的图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

## 内容提要

最近几年,许多国家已经明显地修订他们的现有法规或采用新的法律框架来保护和管理野生动物。这项研究评价了全世界有关国家野生动物法律的现状,特别强调过去十年中出现的法律改革。本研究的重点放在国内法规,但是,也简明地分析了国际野生动物条约的主要特征,突出了全球、国家和地方工具之间的联系。在保持许多早期法规的基本要素的同时,近期法规解决了新的问题并反映了野生动物保护与管理新策略。他们能为生物多样性保护提供更好的条件,能够为广泛地解决保护区内外野生动物的威胁,为管理规划提供更为清晰的重点,更加注意解决野生动物管理的社会—文化方面的问题,更加强调受影响人和利益相关者的参与决策,更大范围的地方社区参与以及分享野生动物利用的效益。

本书原版由联合国粮农组织出版,原书名为: Legal Trends in Wildlife Management。

CPP/04/16

ISBN 92-5-104785-5

本书中所用名称和材料的编写方式不意味着联合国粮农组织对任何国家、领地、城市或地区或其当局的法律地位或对其边界的划分有任何意见。

版权所有。为教育和非商业目的的复制、传播本信息产品中的材料不必事先获得版权所有者的书面许可,只需充分说明来源即可。未经版权所有者事先许可,不得为销售或其他商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函联合国粮农组织新闻司出版及多媒体处处长,地址:意大利罗马 Viale delle Terme di Caracalla, 00100, E-mail: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

© 粮农组织 2002 年

中国农业科学院农业信息研究所  
根据同联合国粮农组织协议翻译出版

## 前 言

最近几年,许多国家已经明显地修订他们的现有法规或采用新的法律框架来保护和管理野生动物。这项研究评价了全世界有关国家野生动物法律的现状,特别集中在新的法律与过去十年中出现的法律改革。

所检验的法规包括那些专指野生动物和狩猎的法律,以及有关相关事宜的规定,例如保护区、林业、生物多样性和环境等。在适宜的地方,还提供了参考文献以补充法规,野生动物管理的责任已经全部或部分转移给地方政府和地方当局。

在本书的主题范围内,本研究的目的是提供所有谈及国家的所有相关法规的全面综述。而是,通过检验一些有代表性国家的法律来识别野生动物法规的主要发展趋势,及其明显例外,在这种情况下,本研究评价了怎样利用现有的法规才能解决有关野生动物与野生动物栖息地的主要问题。就是:(1)通过使用规划工具、狩猎规则、办理执照要求以及狩猎场管理和育种控制等手段管理与保护野生动物。(2)野生动物的所有权以及有关权利与义务,包括野生动物造成损害的赔偿和有野生动物地方的狩猎者的权利与土地所有者的权利之间的平衡。(3)保护区,包括有关对邻近区域保护的规定和野生动物保护与其他形式的土地利用之间的关系。(4)能够参与与野生动物决策和经济效益的机构,包括咨询机制、有代表性野生动物管理机构,个人或社区与公共机构以及当局的权利下放。

在近期法律通常保持了许多早期法律的基本要素的同时,他们常常也包括重要的创新。

首先,已经建立好的野生动物保护工具,例如狩猎规则和特别野生动物种群或栖息地的保护倾向于放在一种新环境、追求更为广阔的目标和考虑更广阔的需求。为了维持更有效的生物多样性,建立了更多的保护区作为国家系统的一部分,而不是一个拼凑的国内系统。在狩猎制度下,要更加注意传统狩猎社区的生存需要。

其次,近期的野生动物法律解决了新问题并设想了野生动物保护与管理的新方法。特别是,通过更加清晰地考虑野生动物种群之间的相互依赖关系,他们提供了更为优良的生物多样性。而且,不是把重点只放在狩猎控制上,他们对付了对野生动物更为宽泛的威胁,特别是对野生动物潜在有害活动的环境影响进行评估。他们也更加强调管理的规划,日益经受管理程序以及他们法律的基本目标,而不是他们对行政管理变化能动性的依赖。最后,他们倾向于创建规则、机构与程序,使受影响人与利益相关者参与与野生动物有关的决策,允许地方社区参与野生动物利用所获得的经济效益,并且参与野生动物管理所涉及的社会—文化方面。本书的重点放在国内法规,但是,也简明地分析了国际野生动物条约的主要特征,特别注意了国际、国家和地方文件之间的联系。作为一个特别发展的地区系统的一个例证,分析了欧洲经济共同体的法规与案例法律。

本研究是联合国粮食及农业组织(FAO)立法办公室与林业局的联合努力的结果。本书

由联合国粮食及农业组织(FAO)立法顾问 Maria Cirelli 先生编写,该先生在许多国家野生动物立法上起了顾问作用。本研究的技术监督由联合国粮食及农业组织(FAO)法律服务局高级法律官员 Mohamed Ali Mekouar 负责。

Lawrence Christy

联合国粮食及农业组织

法律办公室

立法处处长

Manuel Paveri

联合国粮食及农业组织

林业局

林业政策及机构处处长

## 摘 要

本研究是以解析世界不同国家最近有关野生动物保护的法规为基础,目的在于识别主要的发展趋势。

引言简明地论述了在 20 世纪 80 年代早期有关非洲国家立法分析中发现的发展趋势。20 世纪 70 年代的近期法规谈及了包括发展和保护方面更为详细的野生动物管理。

第二章涉及国际、国家和地方在野生动物管理方面的立法,论述了各种水平立法权利之间的关系,以及国际和地方项目的增加所引起的利益和复杂性。在不同领土水平执行法规所获得的利益是各式各样的,但在协作方面可能存在问题,因此,在地区水平的实施中要取得和谐的法规实施,例如在国际合同方面以及国家条款方面。

同样,这一章包括国际立法的特别章节(局限于对有关野生动物的一系列大会的简要描述)和欧洲经济共同体(EC)的法规。作为地区性立法文件,欧洲经济共同体(EC)的文件对于形成 15 个成员国的立法框架起到了重要的影响,特别是有关环境事宜。该章节包括有关鸟类和栖息地政令的讨论,以及一个欧共体法庭解释的立法的综述。

第三章调查了一些重要的野生动物管理问题是如何在法规框架下得到解决的。特别的章节论述了保护规则、管理规划及其他管理方面的问题,例如狩猎、执照的使用以及诸如狩猎场和野生动物育种的动议。

最广泛的保护规则是狩猎的限制,这些限制可能是以狩猎动物种群、狩猎区域、狩猎方法、狩猎目标或以时间限制为基础的。有关禁止使用某种特殊狩猎方法,其中一些在大多数国家是共同的,而在其他国家则根据当地的传统而有所不同。一些安排在法律上继续允许狩猎,因为它们在传统上是可以接受的,要么为了生存,要么为了满足体育狩猎者的需求和兴趣。但是,以体育狩猎为目的的一些方法的正当性仍然引起了许多国家的广泛的争论。列举狩猎动物种属是一个保护野生动物的典型工具,在近期立法中仍然十分普遍。经常有一些规定创建出不同动物种类的名单,让它们接受不同程度的保护。这些规定的有效性取决于其在适应可持续发展需要名单的灵活性。

一些国家法规已经开始要求可能对野生动物有负面影响的适宜的进程管理,其目的是消灭或减轻它们。有关这个题目的章节提供了一些案例。

在最近几年,许多法律已经反映出对增强总体生物多样性保护的关心,而不是简单的有意义的野生动物种属。有关生物多样性保护子章节则简要地报道了一些案例。

管理规划章节描述了有关野生动物管理进程的一些规定,包括相关数据的采集步骤和实施各种类型管理计划的步骤。通过这种分析,几乎所有国家都提供了管理规划的一些立法基础,但是,这种探索仍然非常不连续,即法律很少规定一个完整的合理框架。狩猎法规章节限制在其他地方没有涉及问题(例如保护规则章节、执照章节等等)。它描述了一些有关狩猎影响立法所指定的政治辩论。至少三个利益相关的小组经常在问题的法规方面拥有一些相互冲

突的看法,例如,增添野生动物种群,选择性狩猎方法和传统狩猎方法。

有关执照和许可证在国家法律中的规定通常意味着需要为合理的野生动物管理贡献力量。但是,有关这个题目的章节指出,这种效果是有限的,因为虽然大多数国家为颁发执照规定了许多要求,但是它们没有将条件局限在它们的实际管理需求的问题上,将有关决定广泛地让给行政管理部门来处理。一些法律根据有关野生动物保护的不同程度或野生动物的不同种群大小(例如;小型狩猎动物和大型狩猎动物)或人们的住宅位置(例如;对于来宾和外宾来说),或狩猎目标或猎获动物(例如体育、生存和科学目的),还规定了执照的不同类型。

有关对狩猎场和狩猎动物育种条款的分析表明,它们主要规定了控制系统的设置,目的在于保护环境和生物多样性和防止负面的影响。

第四章是有关野生动物所有权问题,介绍了有关野生动物的资源所有权和相应的权利和义务问题的各种探索,例如狩猎权利和从中可获得的经济利益、管理野生动物的义务以及野生动物可能造成破坏的所付出的赔偿问题。有两个基本的发展趋势,即野生动物的国家所有与私人的或社区土地拥有者的私人所有。

第五章是有关土地利用和保护区,介绍了有关各种保护区类型的规定条款,这些保护区特别用来保护和管理野生动物,包括狩猎。以下部分介绍了有关国家法律中在保护区以外可以实施的以土地为基础的野生动物保护措施的一些珍贵的条款规定。最后部分综述了野生动物管理的关系,野生动物管理意味着土地利用的一些形式与保护区内及保护区附近区域的其他土地利用形式之间的关系以及总体土地利用政策和规划。这也是在立法中经常没有解决的一个议题。

第六章讨论了有关公共参与野生动物管理的规定。人民参与野生动物管理和参与决策获得利益的优点是多方面的,包括对实施措施的广泛支撑和改善实施和强化执法的结果。

国家鼓励各种程度的参与和多种探索的参与。允许采取基本步骤获得有用的有关野生动物的信息。通常,在法律中需要进一步的措施来考虑相关人员的利益。更加具体的措施需要对利益相关者或公众活动进行有效的咨询,例如管理计划的实施或自然保护区的宣布。另一种探索是创立以人为本的各种野生动物管理责任的机构,或相关人员或社区以及行政管理部门之间都赞成的区域管理。从中央到地方的立法和/或行政权利的下放是另一件事情,其中人民可以更直接地参与野生动物管理。这一章综述了各种探索的案例。

本书的后面还列出了我们已经综述过的立法研究。

# 目 录

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| 前言 .....                  | ( III ) |
| 摘要 .....                  | ( VII ) |
| I 导言 .....                | ( 1 )   |
| II 野生动物法律：国际和国家方面 .....   | ( 2 )   |
| 2.1 国际、国家和地方法律之间的联系 ..... | ( 2 )   |
| 2.2 主要国际协定综述 .....        | ( 3 )   |
| 2.3 欧共体法规与案例法律 .....      | ( 6 )   |
| 2.3.1 欧共体与野生动物法律 .....    | ( 6 )   |
| 2.3.2 鸟类政令 .....          | ( 6 )   |
| 2.3.3 栖息地政令 .....         | ( 7 )   |
| 2.3.4 欧共体法院的决定 .....      | ( 8 )   |
| III 野生动物的保护与管理 .....      | ( 12 )  |
| 3.1 保护规则 .....            | ( 12 )  |
| 3.1.1 狩猎限制 .....          | ( 12 )  |
| 3.1.2 特殊野生动物种群的保护 .....   | ( 13 )  |
| 3.1.3 有害过程评估 .....        | ( 15 )  |
| 3.1.4 生物多样性保护 .....       | ( 16 )  |
| 3.2 管理规划 .....            | ( 17 )  |
| 3.3 狩猎法规 .....            | ( 18 )  |
| 3.4 执照的使用 .....           | ( 19 )  |
| 3.4.1 执照作为管理工具 .....      | ( 19 )  |
| 3.4.2 狩猎执照 .....          | ( 20 )  |
| 3.4.3 执照的其他种类 .....       | ( 20 )  |
| 3.4.4 执照制度的其他目的 .....     | ( 21 )  |
| 3.5 狩猎农场和野生动物繁殖 .....     | ( 21 )  |

|       |                          |      |
|-------|--------------------------|------|
| IV    | 野生动物的所有权问题与有关权利和义务 ..... | (23) |
| 4.1   | 野生动物所有权的立法探索 .....       | (23) |
| 4.1.1 | 作为国家财产的野生动物 .....        | (23) |
| 4.1.2 | 作为土地所有者财产的野生动物 .....     | (25) |
| 4.2   | 人员和财产的保护 .....           | (27) |
| V     | 野生动物、保护区和土地利用 .....      | (28) |
| 5.1   | 用于野生动物管理的保护区 .....       | (28) |
| 5.2   | 保护区以外的保护措施 .....         | (29) |
| 5.3   | 解决野生动物管理和其他土地利用的措施 ..... | (29) |
| VI    | 管理机构、人员和野生动物 .....       | (31) |
| 6.1   | 促进人员参与野生动物管理的探索 .....    | (31) |
| 6.2   | 公共咨询 .....               | (31) |
| 6.3   | 创建以人为本的野生动物管理机构 .....    | (33) |
| 6.4   | 人民和行政管理机构之间的协议 .....     | (33) |
| 6.5   | 管理当局的权利下放 .....          | (34) |
| 6.6   | 野生动物管理与文化问题 .....        | (35) |
| VII   | 结论 .....                 | (36) |
|       | 立法研究综述 .....             | (38) |
|       | 参考文献 .....               | (42) |
|       | 联合国粮食及农业组织的立法研究 .....    | (46) |

# 1 导言

有关野生动物保护的法规已经在大多数立法体系中长期存在。在许多情况下，原有的法规将兴趣的重点放在狩猎上，相关的需要是至少保护一些野生动物种群或动物生命的某些阶段。在一般条件下保护野生动物的条款常常主要是介绍有关狩猎部门的立法，通常是各种冲突性利益的妥协的产物。有时，野生动物保护也授权给那些对创建特别自然保护区的野生动物生存特别有意义的地区。

通常在更广义情况下，许多国家考虑将野生动物保护扩展至任何有意义动物种群的栖息地时，导致实施许多各种类型保护区的法规。

有关野生动物和保护区的规定可以与单一的法律文件结合起来或单独成立，但是，那个时代的法律文件有一个共同的特点，即很少采取一种综合性的野生动物管理的观点，包括发展和保护方面。

与严格的对狩猎和单独野生动物种群的保护的興趣相比，联合国粮食及农业组织在1984年出版的一项有关在非洲的野生动物和保护区立法的研究，已经注意到一种朝着**野生动物管理和利用**方向发展的趋势(20世纪70年代近期的法律而不是前几个年代的法律)(联合国粮食农业组织，1984)。原来建立在2个截然不同的因素(狩猎和保护区)的基础上，后来又实施真正的野生动物法律的立法体系，将野生动物更恰当地认为是一种可再生的自然资源。当时，野生动物政策与法规的目标逐渐变成对有目的的适宜资源的管理，同时，在没有退化的前提下，符合国际和国家环境保护立法的情况下，至20世纪80年代末成为广为接受的可持续发展原则。

此外，后来又出现了一些忧虑，导致了制定更多的近期法律。这些包括要考虑每个野生动物种群或生物种群，进而，实现生物多样性的保护。同时，我们要进一步注意以人为本的野生动物管理。这反映在进一步考虑为达到这一目的的人为决策观点和更新的机构安排，重点强调本地的项目。同时，国际社会已经相当注意环境和自然保护问题，也增加国际项目的影响。以下章节检查了这些和其他内容的主要发展趋势。

已经综述的国家的法规可追溯到20世纪90年代并在本书的结尾一一列出。这些法律(有时为法规)既直接指野生动物或简单地指野生动物的狩猎，在广义上又直接指所有野生动物(有时包括植物)或自然保护。一些法律也将保护区指定为包括野生动物的保护区或不包括野生动物的保护区。在后一种情况下，这种分析的主要目标仍然为鉴别野生动物立法的趋势，而不是更为广泛的保护区立法的讨论。

## 11 野生动物法律：国际和国家方面

### 2.1 国际、国家和地方法律之间的联系

过去10年是**环境保护法规在国际舞台大量增加**的10年，例如欧洲经济共同体（EC）发布的全球或区域性协议和法律，以及后来增加的有关这些资源对国家立法体系有重要的影响。

同时，环境界增加了中央政府**权利下放**给地方政府的趋势。在拥有联邦政府或类似权利分散结构的国家里，在某种程度上野生动物常常是地方当局要管理的议题，允许地方政府单独立法或在国家立法框架下由中央政府发布法律。

这些平行的程序过程都在野生动物保护和管理方面拥有具有生产力的探索。至于**国际项目**，环境法规在不同国家的和谐非常有用，因为它可以给这些实施严格环境法规滞后的国家带来更加积极的标准，而这些国家在实施更严格的保护措施中通常都不防止后者的发生。在国际水平实施规则也可以使这些国家保护和管理那些分布在国家边境以外的野生动物种群。它还可以为企业公平竞争作出贡献，就好象在恰当的地方协调环境法规，而相关的生产者要遵守同样的或类似的限制，以符合消费者的利益。

至于增加**权利下放给地方水平**，这个过程可以促使人们考虑所有感兴趣的利益和充足地咨询他们的代表，特别当当局是由民主选举产生的情况下。它还可以在土种野生动物种群或特别保护区位置方面使鉴别特殊位置的要求成为可能。最近达成的国际环境协议，例如生物多样性公约，强调了以区域为基础的措施和规划，这些公约通常在地方水平上能够获得最佳的效果。将环境考虑与地方规划结合起来能够为保护区外野生动物栖息地的保护作出重要的贡献。在发展他们相应的地球区域的整体责任方面，授予地方政府权力，常常可以缓和负责相互关联的部门的各种不同的中央政府组织之间的矛盾（例如：负责野生动物及狩猎部门、农业部门、林业部门和环保部门），因为通常都是这个水平政府的各个部门更加紧密地结合。地方政权和地方社区的最密切的代表通常都能在综合规划过程中保障他们的利益。

因此，**国际和地方法律制定者和法律执行者**都能为野生动物保护作出贡献。然而，**这些过程的相互结合**是相当复杂的。国际上执行的法规通常必须在实施特殊的国内法规的情况下执行。一个国家在相应主题上的法律权力可以委托给一个或多个级别的地方政府。在国家仍然负责国际水平的义务的同时，由于一些地方政府的不活跃，即使是在一个国家的和谐地遵守就变得十分困难，或使它们的实施发生差异。

例如，在欧共体法律的实施过程中，经常因为有关野生动物保护问题的规定需要“变换”为成员国地方政府的立法权力而使法律的实施变得困难。这个问题超出了野生动物管理法规的范畴，欧共体（EC）成员国正在进行的各种探索以使国际责任符合规定，同时，又尊重当地政府的任务和活动。

意大利案例提供了一系列特异的范例。在这个国家,在过去10年中实施了一些法规,目的是改善欧共体法律融入国家法律体系的进程。一些法规涉及任何主题而另一些法规涉及环境保护和野生动物管理,并根据地区和/或环境协会的诉讼而形成。例如1997<sup>1</sup>年的法令特别规定了中央政府和地区政府有关废除欧共体(EC)鸟类政令的相应权力。该政令规定了一系列保护鸟类种群的名单,但是允许欧共体(EC)成员国在特殊情况下同意删除的权利(第9条(1)(c))。意大利地区已经自由地废除了欧共体法规中的类似规则。该法令保留了国家建立统一的废除体系的权力。地区性政府可以在与环境保护部和农业政策部同意的情况下赋予它们删减的权力,但要根据国家野生动物研究所证实的特殊条件进行。

1998年3月31日的立法政令112指出,在其他政令中,所宣布的有关自然保护的功能在“国家有关条款”中已经公布。这些政令包括履行有关环境保护的国际和欧共体法律。被承认的有国际或国家意义的自然保护区的保护和增强,以及根据国际和欧共体法规特别进行保护的生物多样性、动物区系和植物区系的保护。国际法律资源中可以狩猎的野生动物种群名单的修改,濒危野生动物名单的修改以及受威胁哺乳动物和爬行动物名单的修改。可以进出口的土种野生动物的授权(第69.1条(a)、(b)、(i)以及(l)至(n))。

中央政府与地方政府之间在实施有关修改国家法律中规定的狩猎季节和地区方面存在争论(温血野生动物和狩猎动物保护法第19条)。在实践中,这个可能性主要用来允许一些地区拥有较长的狩猎季节,没有认真考虑国家野生动物研究所的意见。根据法律,这需要在实践中予以发布,这受到了环境保护协会的严厉批评。

许多国际、国家和地方规则对良好野生动物管理是十分重要的。在大多数适宜的领土水平来解决问题也需要这些规则进一步完善。例如,跨行政边界的野生动物种群最适宜通过采取简单的管理探索在国家或国际水平予以解决。相反,有一些地区或野生动物种群的特点需要更详细的地方法规,最适宜在国际和国家原则的框架内主要在地方水平解决问题。重要的事情是,在国际、国家和地方水平之间安排明确的立法和行政权力的共享,看是否它们被包括在特异的法律规定中。

## 2.2 主要国际协定综述

许多有关野生动物的国际协定在全球和区域水平予以实施或对野生动物保护拥有一些潜在的影响。虽然这项研究的重点放在国家法律上,但是本章将简要的概括主要的全球协议的内容,因为它们对国家法律的发展作出了广泛的贡献。这不仅在许多已经成为协议的某一方的国家已经发生,也在其他受到法律影响的国家发生,尽管这些国家没有采取正式接受的过程或没有完成正式接受的过程。作为地区性项目,欧共体(EC)法律对其成员国具有突出的影响的特殊案例在下面的章节将一一加以论述。

在最重要的协议中,CITES(国际贸易濒危野生动植物区系的野生动物公约)在1973年在美国首都华盛顿通过。该公约通过出口许可证制度限制和调节他们的国际贸易来保护濒危的野

<sup>1</sup> 1997年9月27日部长会议主席法令。这个法令遵循了欧洲共同体(WWF/Veneto地区)法院的决定,引自(2.3.4.),其中在意大利的实践没有考虑满足鸟类政令部分删除条款的要求。

生动物。对于受到贸易影响的和可能受到贸易影响的受到灭绝威胁的野生动物种群（在公约附录I中列出），出口许可证只能在受到严格要求的特殊情况下发给。进口这些野生动物种群也需要许可证，而用于商业目的贸易是不允许的。对于那些在国际贸易中没有严格的法律加以限制可能成为濒危野生动物种群（在公约附录II中列出），出口许可证（包括商业贸易）只能在出口对于这个野生动物种群无害和满足其他要求的情况下发给。对于受到国家法律限制需要国际合作进行贸易控制的野生动物种群（公约附录III列出），出口许可证可以在不是非法获得的用于标本目的的情况下发给。从附录I和附录II增加和删除野生动物种群是根据所建立的标准由缔约方会议进行增删。在1994年，缔约方会议实施了新的标准并呼吁长期实施这些增删结果。新的标准包括总则，例如预防原则和详细的生物和其他要求。

缔约方会议要求各国实施有关处罚贸易和拥有所涉及野生动物种群的法律，并没收或退还非法出口国家的赃物。在过去10年，缔约方会议在法规的执行和有法可依方面实施了几项决议，例如有关推荐没收非法出口标本的9.9决议（1994年）和建议没收标本或标本部件的9.10（1994年修改版）决议。有关或有关政令的处置办法的9.10（1994年修改版）决议；以及有关在有能力的政府之间推荐更强协作的11.3决议（2000年）；并列出了促进法规实施的措施，为地方社区和农村社区创造了适宜的物质刺激。缔约方会议也执行有关特异野生动物种群贸易的决议以及有关建立受保护野生动物种群的农场和育种方面的决议<sup>2</sup>。

另一个重要的国际协议是在1979年在德国波恩通过的“**野生动物迁移种群保护议定书**”，这个议定书要求在“范围”成员国中在候鸟方面进行定期跨国国际边界进行合作。在考虑到濒危野生动物种群方面（在附录I中列出），各国必须保护和恢复它们的栖息地，防止或减少妨碍它们迁飞；防止、减少和控制影响它们濒危的因子；以及禁止捕获它们。对于处于恶劣保护状态下的其他野生动物种群（在附录II中列出），要使用范围说明得出结论，维持和恢复受影响的野生动物种群，让它们处于合理的保护状态之下。在缔约方会议上通过的在里约热内卢生物多样性公约以后的协议是“非洲-欧亚大陆迁飞性水禽保护协议”（1995年），它提供了“范围”成员国需要采取的协同行动（共有117个国家，从加拿大北部边界地区和俄罗斯联邦至非洲最南端），适用于172种水禽种群的迁飞系统。

“会议的将来发展策略”由缔约方会议在1997年通过，重点目标放在1998年~2000年的三年时间内。在1999年，缔约方会议实施了2000年~2005年战略计划，其目标包括优先采取候鸟保护行动（尤其要在政府的政策中综合考虑候鸟的保护），缓和候鸟迁飞的障碍，优先鉴别附录II中列出的野生鸟类种群，以在缔约方会议上作出协议的结论；促进目标国家参加缔约方会议，使缔约方会议得以召开和改善协议的实施，动员各种财力资源，使机构安排合理化，增强与其他国际与生物多样性安排的联系。

CITES（国际贸易濒危野生动植物区系的野生动物公约）和波恩会议是以野生动物种群为基础的条约，通过以地区为基础的条约实现对野生动物特异的栖息地的保护，例如“有关有国际重要意义的湿地，特别是水禽栖息地的保护会议”（Ramsar, 1971），以及“有关世界文化和自然遗产保护会议”（世界遗产大会，巴黎，1972）。

<sup>2</sup> 即 11.4 (2000) 有关提供商业育种附录 I 中列出鸟类种群作业的登记手续的决议，例如要求进行与外来鸟类品种进行捕获-育种作业有关的对当地生态系统和鸟类进行“生态危险评估”；以及 11.16 (2000) 有关在农场标本的农场饲养和贸易。

参加**湿地拉姆萨公约**的缔约方必须指明在他们领土上的湿地，以便包括有国际意义的湿地名单，促进它们的保护和合理使用，例如建立自然保护区。“识别有国际意义湿地的标准”分别在1990年、1996年和1999年的第4届、第6届和第7届上通过。1997年~2002年战略计划在1996年缔约方会议上得到通过，强调需要综合湿地保护以获得可持续发展（被认为是“科学利用”的同义词）<sup>3</sup>，促进地方社区的参与和民间团体的介入，并在国际水平动员各种资源。

从自然或文化角度出发，**世界遗产大会**为鉴别和保护有世界意义的杰出湿地提供了方便，并将它们纳入世界遗产目录。一方面，保护的责任主要授予了湿地所在的国家，另一方面，缔约方会议也提供由世界遗产基金会所资助的国际援助项目。在本书撰稿时，列出了721项特性，包括 144项自然特性和23项混合特性。

新近，又考虑了在世界范围内野生动物与所有其他生物的相互作用以及与人类活动的相互作用，导致了整个生物多样性保护的关心，一种反映在**生物多样性公约**中的发展，这个公约1992年在里约热内卢通过，并逐渐融合在国家法律中。在这个公约下，保护和持续利用生物多样性可以通过实施特殊的策略和将相关的关注融入计划、方案和政策中而得以实施（第6条）。可持续利用生物多样性必须在国家决策中加以考虑（第10条）。在缔约方义务中，恢复濒危野生动物种群特别是实施濒危野生动物种群是缔约方的责任（第8条）。缔约方也需要鉴别和控制与控制潜在的对生物多样性有负面影响的资源（第7条），并且调节和管理这些资源。需要对生物多样性进行“重要副作用”的项目环境影响进行评价（第14条）。

德里姆（De klemm, 1999）争论说，特别从波恩公约和生物多样性公约开始，在国际环境法律中出现了2种新的概念。一种概念是“保护状态”概念，因为国际法律越来越要求野生动物种群或群体必须在有利的保护状态下维持。例如，在欧共体野生动物栖息地政令中也使用了同样的概念。有利的保护状态的目标可以通过许多“国家责任”（obligations de moyen）予以实现，因为应该对潜在的有害活动进行控制和反对。另一种新的概念是“潜在的有害过程”（potential harmful process）。这个新概念反映在生物多样性公约的条款中，这个条款要求对负面影响源的控制和环境影响进行评估（第7条和第14条）。因此，重点已经从野生动物种群的管理转至对潜在有害过程的管理。可参阅3.1.3章，以了解影响这一概念的一些国家法律。

---

<sup>3</sup>早在1980年，签约方会议的第1.5建议指出，“湿地的明智利用涉及它们生态特性的维护，既作为自然保护的基础又作为可持续发展的基础”（序言）。

## 2.3 欧共体法规与法律案例

### 2.3.1 欧共体与野生动物法律

在地区水平的项目中，欧共体环境保护法律值得仔细分析研究，因为**欧共体的法律系统的特殊性质**决定了其法律更快和更有效地融入国家法律中，这是与国际法律相比较而得出的结论，而国际法律一般要求在生效之前各国正式接受。在成立欧共体时所签署的条约中，欧共体成员国<sup>4</sup>已经预订了欧共体机构公布的直接实施立法或采取足够的行动执法。存在一个要求所有成员国都作出贡献的法院系统就增强了各成员国遵守欧共体法律所衍生的义务。

因此，欧共体环境规则**对其成员国的立法系统有着深远的影响**。在一些案例中，环境保护和可持续自然资源管理方面的充足立法框架取得了长足的进展，这在很大程度上是欧共体项目实施的结果。同时，更多环保法律的实施或成员国法律实施的过程作为欧共体机构制定环保法律的一种物质刺激，进而确定了对所有成员国立法起到正面的积极影响。

欧共体环保法律对第三国家的立法产生了影响，因为种种原因(需要加入阶段、参加资助项目，这样可以授权它们)，一个使它们的立法与欧共体实施的法律有一个“近似”的过程。

欧共体实施的有关自然保护的法律远远地限制了它的特异方面的范畴，主要是感兴趣的野生动物种群和栖息地的保护，没有延伸到其他领域，例如总体野生动物管理，狩猎以及相关方面，例如土地财产安排、私人土地用于狩猎的可行性、(除至禁止狩猎的野生动物种群和狩猎的方法外)、农场的大小等等。法律文件最经常地使用政令(directives)，这样可以允许成员国决定实施的形式和方法，只要能够实现共同的目标就行。最重要的政令是经过修订的有关野生鸟类保护的委员会政令79/409/EE，也是众所周知的鸟类政令，和1992年5月21日通过的经过修订的委员会政令92/43/EEC，也是众所周知的鸟类栖息地政令<sup>5</sup>。

### 2.3.2 鸟类政令

鸟类政令与成员国领土内野生状态下自然地发生的所有鸟类种有关。这个政令要求成员国在特别与生态、科学和文化需求的水平上采取必要的措施维持或适应这些鸟类种群群体，同时考虑经济和娱乐方面的需求(第2条)。附录I所列出的必须采取特殊的保护措施保护它们的栖息地的鸟类种属，以保证它们在其分布区域存活和生殖。就此而论，必须采取措施保证这些鸟类不受灭绝的威胁或使其栖息地不受到破坏，或使其成为稀有鸟类，或需要特别注意保护其栖息

<sup>4</sup>奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡公国、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典、联合王国。

<sup>5</sup>其他有关野生动物法规包括以下文件：

- 1996年12月9日委员会338/97号有关通过调控贸易来保护野生动物区系与野生植物区系的法规(EX)，是有关在共同体内实施XITEΣ修正版；
- 1996年12月18日97/266/E委员会有关提供Νατοπα2000建议的位置信息格式决定；
- 1999年3月29日委员会1999/22/EX有关在动物园饲养野生动物的政令；
- 2001年8月30日委员会1808/2001号法规(EX)有关规定实施委员会338/97号法规有关通过调控贸易保护野生动物种群和野生植物区系的详细规则；
- 2001年10月24日委员会2087/2001号有关冻结向欧共体引进某些野生动物种群和野生植物区系标本的法规。

地的自然状态。保护这些鸟类种群的种群数量和体况的最适宜领土是建立特殊的自然保护区(第4(1)条)。必须采取类似的措施,来经常在繁衍、换羽和越冬区域方面和在迁飞路线上设置标识杆的办法保护附录I中没有列出的候鸟种群(第4(2)条)。

由于建立的废除鸟类政令的特殊制度的一些规定,允许处于主要与公共卫生和安全有关特殊的案例,以科学目的保护动物种群和植物种群,承受所有应用条件,只“在没有其他满意解决办法的地方”等情况。因此,成员国授权的部分废除必须特指鸟类的种群、方法、时间和地点的条件、以及主管当局(第9条)。

### 2.3.3 栖息地政令

栖息地政令是欧共体实施的有关野生动物的最综合的法律文件。其主要目的是“促进生物多样性的维护,并考虑了经济、社会、文化和区域的要求”(条约的序言)。为了保证欧共体感兴趣的天然栖息地和野生鸟类种群在有利的保护状态下的恢复和维护,该政令提供了保护的特定地区名称指定(分别列入附录I和附录II),其目的是在“Natura 2000”题目下创造一种有条理的欧洲生态网络。在分布于广阔领域中的野生鸟类种群的情况下,与这些鸟类种群适应的地方被建议为保护现场,这些保护现场代表鸟类生活和繁衍所必需的物理或生态因素(第4条)。

在该政令附录III所列出的标准的基础上,委员会将在成员国协议中建立一个欧共体感兴趣的保护区地点的名单。依据一种特殊的程序(第21条规定),实施了涉及成员国代表组成的委员会的帮助、选择地点名单,鉴别那些能够主办的东道国或更为优先的自然栖息地类型或有限鸟类种群的条款(第5(2)条)。成员国必须尽快指定诸如特殊保护区的位置(第4(4)条)并建立必要的保护措施,包括管理计划(什么鸟类可以成为特别或纳入其他土地利用计划)(第6(1)条)。

“Natura 2000”也包括成员国在鸟类政令(第3(1)条)所分类的特殊保护区,根据他们的指定目前这种保护区被认为是这个网络的一部分,不必用相同的程序宣布为栖息地政令所定义的特殊保护区。负责实施的政府当局在他们指定这些保护区之前6个月内要实施必要的保护措施。

不直接与地点管理相关但似乎单个地或联合地对它拥有显著影响的任何计划或项目,需要以地点的保护目标来评估地点的含义,有能力的政府可以同意对该计划或项目进行论证,使其不影响该地点的整体性。尽管对地点含义进行了否定的评估,在没有其他解决办法的情况下,必须实施保护计划或项目,以压倒公共利益的紧急原因,包括社会和经济性质的原因,成员国必须采取所有必要的补偿性措施来保障整个“Natura 2000”的连贯性,并通知委员会所采取的措施。根据该政令,在所指定的地点是一种自然栖息地类型和/或一种鸟类群体的地方,被认为是一个优先栖息地类型或一个优先鸟类种群,所提出的惟一考虑是与人类健康或公共安全性有关的考虑,对环境具有首要重要性的有益后果,与委员会意见的一致性,以及其他优先于公共利益的紧急原因(第6(2)-(4)条)。

在与保护优先栖息地类型和/或优先鸟类种属的特殊领域,欧共体安排由成员国共同行动以共同筹资(第8条)。