

浅谈美国与加拿大濒危物种保护名录制度

Brief introduction to the endangered species list systems in the United States and Canada

■文 / 邱卫佳¹ 张祖增²

引言

作为北美大陆的主要组成国家,美国与加拿大地域面积广阔,自然地理条件复杂多样,是全球公认的生物多样性资源最丰富的地区之一。同时,美国、加拿大也是名副其实的濒危野生动物分布大国,特别是在全球生物多样性丧失日益严峻的国际形势背景下,两国野生动物因栖息地丧失导致其种类和数量正在以惊人的速度减少,致使珍贵、濒危野生动物这一“大自然中的活化石”正面临严重存续危机。名录作为人们在野生动物保护问题上创设的一种类型化方法,随着

环境问题的深化由一种社会化手段而转变成为一种制度化手段,这彰显了名录在野生动物保护问题上所具有的独特作用与制度优势。美国、加拿大作为世界法律体系构建较为完备的国家,两国濒危野生动物保护立法工作始终走在世界前列。以美国为例,早在20世纪60年代,美国就意识到濒危物种保护的重要性,在此基础上,美国于1966年制定了国内第一部保护濒危物种的综合性法规——《濒危物种保存法》,该法在1969年通过国会增补法案的形式更名为《濒危物种保护法》。1973年,国会重新制定《濒危物种法》



(Endangered Species Act, ESA) 以应对美国经济快速发展而导致的濒危物种生存发展状况堪忧的不利局面,经过几十年的修订与完善,美国《濒危物种法》已在世界生物多样性保护立法中占据重要位置,同时为世界其他国家濒危野生动物保护立法或政策制定提供了良好的制度借鉴范本。

一、美国濒危物种保护名录制度的系统性解构

(一) 名录制度下濒危物种的含义与等级划分

《濒危物种法》的立法宗旨是:为濒危和受威胁物种赖以生存的生态系统提供法律保护手段,濒危物种名录制度作为有效改善濒危野生动物生存发展现状的具体制度设计在该项法案当中扮演着举足轻重的作用。具体而言:ESA规定将需保护的濒危物种列入“名录”,并制定配套法律条款予以保护。被列入名录的物种以IUCN等级体系为参照划分为濒危物种和受威胁物种两个等级,同时为每一在列物种制定1个恢复计划并切实执行恢复计划,直到该物种脱离濒危或受威胁状态。根据《濒危物种法》,“濒危物种”主要是指当前可能面临灭绝风险的物种;“受威胁物种”指在可预见的未来,在其生存区全部或显著范围内可

能变成“濒危物种”的物种。名录对列入物种等级的划分有利于国家在有限的条件下集中人力、物力优先保护等级高的物种,真正体现了法案所规定的“濒危物种优先保护”原则。

(二) 名录制度下濒危物种列入标准和法律程序

在确定一个物种是否是濒危物种及是否应当列入名录制度范围内,《濒危物种法》同样对这一事关物种保护的关键性事项作了统一立法规定,避免濒危物种认定无据可循法律漏洞的出现,即当某一物种满足下列法律标准之一时,其可被列入美国濒危物种名单:(1) 一个物种的栖息地正在受到破坏时;(2) 一个物种正在受到过度开发利用时;(3) 由于被捕食或疾病,物种数量急剧下降时;(4) 存在其他危及物种生存的自然和人为因素时,可将该物种列入濒危物种名单。对于濒危物种的名录列入规则或启动程序,根据ESA规定,美国内务部部长有权依据美国野生动物管理局的建议将某个物种列为濒危物种,同时指定这些物种的“关键性栖息地”。同时,由于美国自古有公民诉讼制度的法律传统,因此除了内政部长主动启动物种列入程序外,任何团体或个人也都可以向管理机构申请将某物种列入名录,从而启动名录的列入程



序。

（三）美国濒危物种名录制度的配套保障措施

ESA规定了与濒危物种名录制度协同发挥作用的“濒危野生动物栖息地保护制度”，如《濒危物种法》第7条规定：“联邦部门和机构应当……在部长协助下，通过执行保护濒危物种的项目促进本法目的……并且通过采取这些必要的措施不会危及这些濒危物种的持续生存或者改变被部长指定为对这些物种生存具有关键意义的栖息地”。该条款旨在说明，某一物种一旦被列入了濒危物种名录，那么政府就会根据法律的要求对该物种的重要栖息地进行识别和认定，防止私有土地主和国家重大工程对已经识别和认定的重要栖息地进行破坏，从而实现对濒危物种最大程度的保护，“田纳西流域管理局诉希尔案”就是对濒危物种“关键性栖息地”保护的经典判例。

二、加拿大濒危物种保护名录制度的进阶展开

（一）加拿大濒危物种法概述

为了保护 and 持续利用这些宝贵的野生动物资源，履行国际生物多样性公约，加拿大政府颁布了多项法律法规。其中，《濒危物种法》是加拿大在珍贵、濒危物种保护方面最具影响力的法律工具，该法于2003年颁布实施，其借鉴了世界自然保护联盟濒危物种等级划分标准和美国濒危物种法案相关内容，具有较高的科学性与系统性。作为加拿大野生动物保护的基础性法律和加拿大濒危物种保护战略（其他两部分分别为《保护濒危物种协定》和《濒危物种生境自愿保护程序》。前者主要规定了加拿大政府与各省、地区合作，制定共同的加拿大濒危物种保护方法；后者对公民自愿参与生境保护进行了明确规定并对此行为提供支持，鼓励公民积极参与濒危物种及其生境的保护、促进濒危物种恢复）的三个重要组成部分之一，《濒危物种法》旨在阻止国内珍稀濒危物种的灭绝，恢复野生动物被破坏了的栖息生境，从而推动本国生物多样性保护工作。对于《濒危物种法》的适用范围，加拿大政府同样采用设定濒危物种保护名录的形式，并以此作为濒危物种法的执法依据和本国濒危野生动物恢复策略、恢复行动计划的制定依据。

（二）加拿大濒危物种名录制度的主要内容

相比中国《野生动物保护法》仅将野生动物保护名录以法律制度的形式在立法当中确定下来，加拿大

《濒危物种法》除了将濒危物种名录这项制度或举措写进法律当中，还专门规定了名录的制定及管理机构——加拿大濒危物种保护委员会，列入名录物种的配套性保护措施，有利于发挥濒危物种名录在物种恢复与生物多样性保护方面的引领作用。具体来讲：当一个物种增加或上升到濒危物种名录的国内灭绝、濒危或受威胁三个等级时，该物种及其生境将立即获得在联邦土地上的保护，对该物种任何形式的占有或伤害都属于违法行为。同时主管部门必须在特定时间内，完成其恢复策略和管理计划的制定；恢复策略和行动计划必须包括该物种关键生境的识别和相关禁令以及破坏该物种栖息地的行为，确定为触犯法律的禁止行为，违者都要受到相应的法律惩处。此外，《濒危物种法》还提供了在紧急情况下，管理部门如何将一个物种增加到名录中的途径，即当环境部长确定一个物种面临即刻的生存威胁时，他必须通过紧急程序将该物种作为濒危物种增加到濒危物种名录中去。

三、结语

生物多样性保护问题无国界，在全球化进程不断深入、人类命运共同体理念不断深入人心的今天，思考和解决中国的濒危野生动物保护问题必须要有开阔的国际视野，必须广泛借鉴域外国家的先进理念和制度设计，这既是源于野生动物保护系一种超越不同社会制度、国家政治利益的人类共同需要，也是推进生物多样性保护体系建设的应有逻辑。

作者单位：1.山西大学法学院；2.中国政法大学环境法研究所

