

浅谈如何提高自然保护区的行政执法能力

● 谢 钊 钟鸿鹄 黄瑞斌 张 洪 韦志昌



[摘要] 自然保护区是为保护植物、动物和其栖息地,以防止它们受到破坏或过度开发的威胁为主要目的,通过法律手段对人类活动进行一定的限制或管理,以保持其生态系统的具有重要生态、科学价值的自然区域。自然保护区对于保持生物多样性、研究自然生态系统以及保护环境资源都至关重要。同时,自然保护区也为人们提供了接触和学习自然的机会,有助于提升公众对环境保护重要性的认识。本文结合科技进步的现状,浅析如何提高自然保护区的行政执法能力,以期有助于更好地进行行政执法。

[关键词] 自然保护区;行政执法能力;策略

科学技术的快速发展为社会带来了便利和效率,也为自然保护区的行政执法带来了新的挑战。比如,现在挖掘好一条能容纳一辆车辆通行的入山便道,所花费的时间是以前的三分之一甚至更快。又比如,现在的手机非常智能化,能随时随地呼叫,还能迅速录制高清视频,并通过内置应用剪辑后发布到网上,这些都给自然保护行政执法带来了新的挑战。本文结合加强执法人员的培养、制定保护区制度、更新公众宣传方式等措施谈如何提高自然保护区的行政执法能力,希望对自然保护区行政执法发展有所帮助。

Q 加强执法人员的培养

随着社会生产力的提升和科技的进步,很多以前难以获得的专业设备,现在可以非常容易获取。比如,卫星定位仪、包括移动无线电基站在内的无线电通信装置、移动智能手机以及施工机械等,这些设备降低了违法违规人员在自然保护区内开展破坏活动的资金和时间成本,与此同时,自然保护区的执法人员需要提升专业素质才能适应新环境、应对新情况。

因此,自然保护区执法人员的培养,是确保有效管理和保护自然资源的关键。加强自然保护区执法人员的培养,确保他们具备必要的知识、技能和资源,能够有效执行法律,保护自然资源免受非法活动的破坏。这不仅需要定期的专业培训和实践演练,还需要进行外界的交流及心理健康和压力管理。加强执法人员的培养可从以下几个方面进行。

(一)开展基本执法培训

执法工作涉及多种复杂情况,执法人员必须对法律有一

定的理解,才能快速、准确、正确、公正地执行法律赋予的权力。然而,不同的保护区又有着不同的情况。因此,按照所辖自然保护区的特点制定设计涵盖基础法律知识、执法技巧以及一些自我防护技巧的执法培训课程,由经验丰富的执法人员讲课、传授,并且要保证培训知识进行定期更新,使执法人员能够跟上法律、技术及环境变化的步伐。

(二)了解现代技术和设备使用技能

了解现代技术和设备使用技能,可以帮助执法人员更快、更高效地完成工作,还能减少事故和伤害的风险。通过定期请专家讲课,教授执法人员如何使用高科技设备,如无人机、执法记录仪、卫星定位仪和巡护管理软件等,以确保执法人员能够操作和维护执法所需的设备和工具。

(三)研究案例和实地演练

开展案例研究活动,可通过历史案例分析,提高执法人员对不同情况的应对能力;开展实地演练能提高执法人员的实践经验、应急响应能力、团队协作能力以及对现场的风险评估能力。

(四)进行多方交流

提供机会让执法人员参与国内的培训和交流项目,学习其他自然保护区的最佳实践经验,并且鼓励自然保护区执法人员在法律允许的情况下,多与森林公安、律师、地方有关部门的工作人员进行交流。这样不但能提高执法人员的沟通效率,还能共享一些各单位之间的信息,以便更有效地应对执法问题和其他紧急情况。

(五)进行压力管理培训和定期的心理健康辅导

许多研究表明,执法人员因工作性质而比普通人更有可能遭受心理健康问题。长期面对违法违规案件、办案的焦

虑、制止违法违规行为面对的冲突压力等，这些对个人的心理健康会产生负面影响。因此，压力管理培训可以帮助执法人员识别压力的迹象和症状，学习应对策略，并采取适当的行动以减轻压力。定期的心理健康辅导能降低相关的心理健康风险。

Q 制定保护区制度

《中华人民共和国自然保护区条例》第二十五条规定：“在自然保护区内的单位、居民和经批准进入自然保护区的人员，必须遵守自然保护区的各项管理制度，接受自然保护区管理机构的管理。”由此可见，制定制度是保护区行政执法的前提条件之一。虽然《中华人民共和国自然保护区条例》是我国特别为自然保护区制定的一项行政法规，是自然保护区管理的基础性法规。然而，制定保护区的制度不能单一参考一部法规，还需结合其他法律。我国针对自然保护区的法律和法规包括但不限于以下几种。

(1)《中华人民共和国宪法》。宪法中提到要加强环境保护和生态保护，虽然不是专门针对自然保护区的，但为其提供了基础法律支持。

(2)《中华人民共和国行政处罚法》。本法规定了行政处罚的实施程序，也就是说所有行政处罚必须按照本法规定实施。

(3)《中华人民共和国环境保护法》。这是我国环境保护的基本法律，涉及自然资源的使用、污染防治、生态保护等方面。该部法律第二条规定：“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等。”明确自然保护区受该法的保护。

《中华人民共和国环境保护法》要求对重要生态功能区、敏感和脆弱的生态环境进行严格保护，这通常包括自然保护区。还规定了在自然保护区内开展建设项目的，需要进行环境影响评价，确保项目不会对保护区内的自然环境和生态平衡造成破坏。确定了对于违反环境保护法律法规，在自然保护区内造成环境破坏的行为，将依法追究责任，并采取措施进行修复。

(4)《中华人民共和国野生动物保护法》。该法旨在保护野生动物资源，维护生态平衡，规定了野生动物的保护、繁殖、利用和管理相关的法律责任。该部法律第十二条规定，“省级以上人民政府依法将野生动物重要栖息地划入国家公园、自然保护区等自然保护地，保护、恢复和改善野生动物生存环境。”明确了自然保护区属于自然保护地的范畴。本条款又规定了“禁止或者限制在自然保护地内引入外来物种、营造单一纯林、过量施洒农药等人为干扰、威胁野生动物生息繁衍的行为。”

《中华人民共和国野生动物保护法》第十三条规定，“禁止在自然保护地建设法律法规规定不得建设的项目。机场、铁路、公路、航道、水利水电、风电、光伏发电、围堰、围填海等建设项目的选址选线，应当避让自然保护地以及其他野生动物重要栖息地、迁徙洄游通道；确实无法避让的，应当采取修建野生动物通道、过鱼设施等措施，消除或者减少对野生动物的不利影响。”该法第二十条规定，“在自然保护地和禁猎（渔）区、禁猎（渔）期内，禁止猎捕以及其他妨碍野生动物生息繁衍的活动，但法律法规另有规定的除外。”规定了在自然保护区内建设项目的允许情形和禁止情形。同时，第四十八条、第四十九条、第五十条规定了自然保护区管理机构按照职责分工没收猎获物、猎捕工具和违法所得的情形。

(5)《中华人民共和国森林法》。该法内容涉及森林资源的保护与管理，其中也包括森林生态保护区的相关内容。该部法律第四十八条规定，森林和陆生野生动物类型的自然保护区的林地和林地上的森林，应当划定为公益林；第五十五条第三款规定，“自然保护区的林木，禁止采伐。但是，因防治林业有害生物、森林防火、维护主要保护对象生存环境、遭受自然灾害等特殊情况必须采伐的和实验区的竹林除外。”同时，该部法律第五十六条规定，“采伐自然保护区以外的竹林，不需要申请采伐许可证。”也就是说采伐自然保护区实验区内的竹林需要申请采伐许可证。

(6)《中华人民共和国草原法》。该部法律规定了草原的保护、开发、利用以及管理等，虽然提及自然保护区的只有第四十三条，按照自然保护区管理的有关规定建立草原自然保护区的内容，但本部法律对于草原生态保护区同样适用。

(7)《中华人民共和国海洋环境保护法》。该部法律涉及海洋生态及资源的保护，虽然提及自然保护区的只有第三十四条，该法条规定，“国务院和沿海省、自治区、直辖市人民政府及其有关部门根据保护海洋的需要，依法将重要的海洋生态系统、珍稀濒危海洋生物的天然集中分布区、海洋自然遗迹和自然景观集中分布区等区域纳入国家公园、自然保护区或者自然公园等自然保护地。”但本部法律对于海洋保护区同样适用。

(8)《中华人民共和国湿地保护法》。该部法律涉及湿地生态及资源的保护，虽然提及自然保护区的只有第二十四条，该条例规定，“省级以上人民政府及其有关部门根据湿地保护规划和湿地保护需要，依法将湿地纳入国家公园、自然保护区或者自然公园。”但本部法律对于湿地保护区同样适用。

(9)《中华人民共和国水土保持法》。这部法律意在规范水土流失的防治活动，虽然没有明文涉及自然保护区的条款，但仍可适用涉及自然保护区内的水土保持工作。

(10)《中华人民共和国野生植物保护条例》。该条例旨

在保护野生植物资源,维护生态平衡,规定了野生植物的保护、培育、科研、利用和管理相关的法律责任。该条例第二条还规定,“药用野生植物和城市园林、自然保护区、风景名胜区内野生植物的保护,同时适用有关法律、行政法规。”明确了该条例适用自然保护区。

(11)《生态文明建设目标评价考核办法》。该办法虽然不是法律或法规,也没有明文涉及自然保护区的条款,但该办法对地方有关部门在生态文明建设中的职责进行了明确,对自然保护区等生态环境保护具有指导意义,可作为保护区制定制度的参照依据。

(12)《自然保护地生态环境监管工作暂行办法》。由生态环境部于2020年12月20日印发,该办法第二条规定,“本办法所称的各类自然保护地包括国家公园、自然保护区和自然公园。”明确了该办法适用自然保护区,虽然该办法不是法律或法规,但仍然可作为自然保护区制定制度的参照依据。

此外,还有许多其他相关的法律、行政法规、地方性法规、部门规章以及政策文件,对自然保护区的管理和保护提供了指导和规范。在实际操作中,多个法律和规章可能会交叉适用于自然保护区,确保不同层面的生态保护工作得到法律的支持。

Q 更新公众宣传方式

自然保护区对公众进行宣传,可以增强公众的自然保护意识,有利于促进自然保护区行政执法工作的开展。然而,随着智能手机的普及和高速无线网络的全覆盖,已经改变了人们以前只能通过报纸、电视和街头聊天等手段了解社会变化的形式。现在的人们习惯在空闲时间里通过手机浏览文章、看视频、看微信、看朋友圈等方式获取社会信息。所以,自然保护区需要更新公众宣传方式以适应新的社会变化,具体内容包括以下几点。

(一)利用社交媒体和互联网宣传

在社交媒体平台上(如抖音、快手、Bilibili等)建立账号,经常发布保护区的动态、美丽景象和生态知识。同时,在如微信、QQ空间、微博上建立并维护一个内容丰富、易于浏览的官方主页,在不违反规定的情况下,定期公开有关保护区的新闻、信息。

(二)制作宣传材料

制作视频和纪录片,通过视频讲述保护区的故事。以及设计并分发宣传册和海报,介绍保护区的价值和需要保护的物种。

(三)与新闻媒体合作

撰写新闻稿并与当地媒体合作,宣传保护区的最新动态和成功案例。同时,与媒体合作,做一些针对保护区的深度报道,提高公众对保护工作的认识和了解。

(四)开展体验式活动

在实验区部分区域定期向公众开放,让公众在专业解说员的带领下体验保护区的自然美景,并鼓励公众参与科学研究,如鸟类观察、植物调查等。

(五)在学校开展教育活动

与当地学校合作,组织学生参观自然保护区,开展环保教育活动。举办公开讲座和研讨会,邀请专家讲解生态保护的重要性和当前的环境问题。

(六)参与社区活动

组织保护区职工参与社区学雷锋日、植树节等活动,并结合当地文化,举办节日庆典和艺术展览,将环保信息融入社区活动中。

通过这些宣传方式,能够提升大众对自然保护区的认知度,激发社会各界对自然环境保护的责任感,进而为保护区的管理和执法提供支持。

Q 结束语

守护生态环境是自然保护区的职责所在,自然保护区对于生物多样性的保护和生态系统的稳定发挥着至关重要的作用,守护好自然保护区就是守护好后代的生态资源。只有不断进步才能应对科技飞速发展所产生的违法违规问题,只有提升自身素养才能保护自然保护区的生态环境。希望本文能为提高自然保护区的行政执法能力提供帮助。

参考文献

- [1]金瑞林.环境法学[M].北京:北京大学出版社,2002:328.
- [2]张昊楠,张星烁,卢琳琳,等.我国国家级自然保护区执法能力现状研究[J].野生动物学报,2021,42(02):549-554.
- [3]孙一彪,王宝乾.自然保护区环境资源保护与生态旅游的研究[J].法制博览,2018(14):235.

作者简介:

谢钊(1984—),男,壮族,广西玉林人,硕士,工程师,广西壮族自治区防城金花茶国家级自然保护区管理中心,研究方向:法学、环境保护、林业。

钟鸿鹄(1989—),女,壮族,广西防城港人,本科,工程师,广西壮族自治区防城金花茶国家级自然保护区管理中心,研究方向:林业保护及保护区生态管理。

黄瑞斌(1977—),男,汉族,广西防城港人,本科,高级工程师,广西壮族自治区防城金花茶国家级自然保护区管理中心,研究方向:生态环境保护工程。

张洪(—),男,汉族,广西贵港人,大学专科,工程师,广西防城金花茶国家级自然保护区管理中心,研究方向:林业发展与生态保护。

韦志昌(1993—),男,汉族,广西钦州人,本科,工程师,广西防城金花茶国家级自然保护区管理中心,研究方向:林业。