

以法护鸟——候鸟保护的政策法规简述

冯璐 刘夏明

摘要：鸟类是反映生物多样性状况和趋势的最准确的表征之一，也被称为地球健康状况的晴雨表。加强候鸟及其栖息地保护，有利于更好地守护地球的生物多样性。做好候鸟保护并非一蹴而就即可实现的，本文系统梳理了国际条约和国内鸟类保护的法律法规政策，帮助提升公众在爱鸟护鸟方面相关法律法规的认知，加强普法教育，助力完善中国的法律法规体系，保证政策法规的实施效力，为建立候鸟的长效保护机制提供有力的法治保障。

关键词：候鸟保护，法律法规，野生动物

冯璐，刘夏明. 以法护鸟——候鸟保护的政策法规简述. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷，2023年8月，总第47期. ISSN2749-9065

鸟类是反映生物多样性状况和趋势的最准确的表征之一，也被称为地球健康状况的晴雨表。许多重要的鸟类栖息地同时也是濒危动植物的

栖息地，候鸟每年迁徙往返于南北半球的越冬地和繁殖地之间，加强候鸟及其栖息地保护，有利于更好地守护地球的生物多样性。



图源：日照观察

根据2022年《世界鸟类状况报告》最新发布版显示，全球49%的鸟类数量正在减少，八分之一的鸟类物种面临着灭绝的威胁。为了应对这一问题，需要多方位、多层次、多地区的共同协作和努力。因此，对候鸟等野生动物保护相关政策和法律法规的认识与了解显得尤为重要。本文重点向公众介绍候鸟保护相关的国际条约和中国政策法规情况，以进一步增强公众保护候鸟的公约意识和法律意识，



提升中国候鸟保护的法治体系建设，推动与国际接轨。

1. 候鸟保护相关的国际条约

1.1 《濒危野生动植物物种国际贸易公约》

《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（CITES），又称《华盛顿公约》，是一个政府间国际贸易公约，于1975年7月1日正式生效，旨在确保物种的国际贸易不致危及野生动植物的生存。截至2023年3月，共有184个缔约方。中国于1981年加入该公约，成为公约第63个缔约方，此后，成立了中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室作为履约的管理机构。

公约的精神在于管制而非完全禁止野生物种的国际贸易，其用物种分级与许可证的方式，以达成野生物种市场的永续利用性。依据保护程度的需要，CITES将物种列入三个附录之一：

附录 I：濒临灭绝的物种，只在一些特殊情况下（科研交换、繁殖研究等）才允许其标本的贸易。

附录 II：不一定临近灭绝的物种，但贸易必须受到控制以避免对其生存不利。

附录 III：至少有一个缔约方提出要求其他缔约方予以协助控制贸易的物种。

1.2 《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》

《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（RAMSAR），简称《湿地公约》、《拉姆萨尔公约》，于1971年在伊朗拉姆萨尔通过，1975年12月21日生效。公约旨在通过防止作为众多水禽繁殖和越冬栖息地的湿地的丧失，并通过倡导“合理利用”以保护湿地生态系统。截至2022年12月底，共有172个缔约方。

中国于1992年加入该公约。加入公约以来，中国相继出台了《关于加强湿地保护管理的通知》、《全国湿地保护工程规划（2002-2030年）》、《湿地保护法》等政策法律文件，成立了跨部门的国家履约委员会。2022年11月5日，《湿地公约》第十四届缔约方大会在中国武汉和瑞士日内瓦两地拉开帷幕。这是中国首次承办《湿地公约》缔约方大会。大会以“珍爱湿地 人与自然和谐共生”为主题。此次大会上发布了《中国候鸟迁飞通道保护网络倡议》。

1.3 《生物多样性公约》

《生物多样性公约》（CBD）是一项保护地球生物资源的具有法律约束力的国际公约，于1992年6月5日，在巴西里约热内卢召开的联合国环



境与发展大会上,《生物多样性公约》(CBD) 开放签署,并于1993年12月29日正式生效。该公约旨在保护濒临灭绝的植物和动物,最大限度地保护地球上多种多样的生物资源,该公约具有法律约束力。中国于1992年6月11日签署《生物多样性公约》,是最早签署和批准《生物多样性公约》的国家之一。

2021年10月15日,联合国《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议(CBD COP15)第一阶段会议在昆明闭幕。此次会议通过并形成了《昆明宣言》草案,旨在呼吁各方为制定、通过和实施一个有效的“2020年后全球生物多样性框架”贡献最大力量。2022年12月8日-19日,CBD COP15第二阶段会议在加拿大蒙特利尔成功举办,近40个缔约方、利益攸关方宣布一系列重大行动与承诺,会议通过约60项决定,达成了历史性的成果文件——《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(简称《昆蒙框架》),包括4个长期目标(至2050年)和23个行动目标(至2030年),为全球生物多样性保护明确了方向和重点,具有指导性和约束力。

1.4 《保护野生动物迁徙物种公约》

《保护野生动物迁徙物种公约》(CMS)是联合国环境规划署于1979年推动签署的旨在保护野生动物迁

徙物种的国际性保护公约,现有120多个缔约方,在推动有关国家共同开展迁徙物种的保护工作中起到了重要的协调作用。虽然目前中国尚未加入该公约,但一直通过多种形式与该公约开展合作,如签署《保护白鹤备忘录》、开展赛加羚羊等迁徙物种跨国保护行动等。

1.5 《非洲-欧亚迁徙水鸟保护协定》

《非洲-欧亚迁徙水鸟保护协定》(AEWA),是在联合国《保护野生动物迁徙物种公约》框架下制定的九个区域性法律约束文书之一,于1999年正式生效。它是一项致力于保护沿着非洲-欧亚迁徙航线迁徙的迁徙水鸟的政府间条约,已经覆盖119个国家和地区的255种迁徙水鸟,为区域协同保护迁飞通道树立了榜样。近年来,中国通过开展国际合作,不仅积极借助全球力量保护候鸟栖息地,还努力为候鸟保护贡献中国力量。

1.6 中国与其他国家签订的候鸟保护相关协定

《中华人民共和国政府和日本国政府保护候鸟及其栖息环境协定》,于1981年3月3日在北京签订,同年6月8日生效。中日两国政府鉴于很多种鸟类是迁徙于两国之间并季节性地栖息于两国的候鸟,愿在保护和管



理候鸟及其栖息环境方面进行合作，达成协议。

《中华人民共和国政府和澳大利亚政府保护候鸟及其栖息环境的协定》，于1986年10月20日在堪培拉签订，同日起生效。鉴于很多鸟类是迁徙于中华人民共和国和澳大利亚之间并栖息于两国的候鸟，中澳两国愿在保护候鸟及栖息环境方面进行合作，经过友好商谈，达成协议。该协定规定的保护候鸟名录共81种鸟类。

《东亚-澳大利西亚迁飞区迁徙水鸟保护及其栖息地可持续利用伙伴关系》(EAAFP)，于2006年达成，是由国家政府、政府间组织、非政府组织和国际组织等成员自发签署的多边候鸟保护合作框架。2008年3月，中国政府正式加入这一迁徙路线伙伴委员会，中国已有20个湿地类型自然保护区加入了该迁飞网络。东亚-澳大利西亚迁飞区涵盖22个国家，从俄罗斯远东地区和阿拉斯加，向南经东亚、东南亚延伸，直到澳大利亚和新西兰。每年，包括32种全球濒危物种在内的逾5000万只、分属250多个种群的水鸟通过东亚-澳大利西亚迁飞区完成迁徙。迁徙期间，这些水鸟需要依赖一系列优质湿地进行休憩和觅食，进行能量补给，以完成下一阶段旅程。因此，整个迁飞区范围

内的国际合作对于迁徙水鸟及其赖以生存的栖息地保护都是至关重要的。

2. 中国涉及候鸟保护的政策法规

2.1 《中华人民共和国野生动物保护法》

2016年-2023年，先后修订三次《中华人民共和国野生动物保护法》，旨在保护野生动物，拯救珍贵、濒危野生动物，维护生物多样性和生态平衡，推进生态文明建设，促进人与自然和谐共生。本法规定内容：

第二条第二款 本法规定保护的野生动物，是指珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物。

第十条 国家对野生动物实行分类分级保护。国家对珍贵、濒危的野生动物实行重点保护。国家重点保护的野生动物分为一级保护野生动物和二级保护野生动物。国家重点保护野生动物名录，由国务院野生动物保护主管部门组织科学论证评估后，报国务院批准公布。

有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物名录，由国务院野生动物保护主管部门征求国务院农业农村、自然资源、科学技术、生态环境、卫生健康等部门意见，组织科学论证评估后制定并公布。



国家林业和草原局、农业农村部发布的《国家重点保护野生动物名录》（2021年第3号）中，国家重点保护野生鸟类394种，其中，国家一级保护野生鸟类92种，国家二级保护野生鸟类302种。2021年，国家林草局拟定的《有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物名录（征求意见稿）》含鸟类707种。

2.2 《中华人民共和国湿地保护法》

2021年12月24日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过《中华人民共和国湿地保护法》，于2022年6月1日起实施。旨在加强湿地保护，维护湿地生态功能及生物多样性，保障生态安全，促进生态文明建设，实现人与自然和谐共生。该法针对候鸟的保护工作，有如下规定内容：

第一章第十条 国家支持开展湿地保护科学技术、生物多样性、候鸟迁徙等方面的国际合作与交流。

第三章第三十条 县级以上人民政府应当加强对国家重点保护野生动植物集中分布湿地的保护。任何单位和个人不得破坏鸟类和水生生物的生存环境。禁止在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地从事捕鱼、挖捕底栖生物、捡拾鸟蛋、破坏鸟巢等危及水鸟生存、繁衍的活

动。开展观鸟、科学研究以及科普活动等应当保持安全距离，避免影响鸟类正常觅食和繁殖。

2.3 《关于切实加强鸟类保护的通知》

国家林业和草原局于2020年1月22日发布《关于切实加强鸟类保护的通知》（林护发〔2020〕13号）。该通知针对候鸟的保护工作，有如下规定内容：

第三条第三款 规范鸟类收容救护。依法依规开展鸟类收容救护活动，禁止在候鸟迁徙停歇地以及越冬地随意进行投食和补饲，避免人为因素致使鸟类滞留或延期迁徙，因特殊情况确实需要救助的，由属地陆生野生动物保护主管部门组织实施。清查国家级自然保护区机构开展人工繁育国家重点保护鸟类的现状，发现问题依法依规及时整改，对典型问题开展追踪和督办。

第三条第五款 加强区域性省际联防联控机制。加强候鸟重要迁飞通道省际鸟类保护联防联控长效机制建设，按照“统一部署、上下联动、分步实施、突出重点”的原则，全面提升区域性鸟类协同保护能力，有效遏制破坏鸟类等野生动物资源的违法犯罪活动。



2.4 《关于切实加强秋冬季鸟类等野生动物保护工作的通知》

国家林业和草原局于2020年10月14日发布《关于切实加强秋冬季鸟类等野生动物保护工作的通知》。该通知指出,要切实加强鸟类等野生动物保护,进一步严厉打击乱捕滥猎及非法交易活动,坚决防止滥食野生动物现象“死灰复燃”,根据当前鸟类保护形势和候鸟迁徙动态,对秋冬季鸟类等野生动物专项保护工作提出如下要求:

第二条 落实保护措施,严格执法监管中具体要求:在鸟类等野生动物的重要栖息地和主要迁徙通道坚持巡护值守,彻底清理各类鸟网、套夹、毒饵等非法猎捕工具,敦促有关部门加强鱼塘、虾池的管理,消除威胁候鸟迁徙安全和其他野生动物种群安全的隐患。

第三条 加强动态监测,规范收容救护中具体要求:规范开展鸟类等野生动物收容救护活动,禁止在候鸟迁徙停歇地和越冬地随意投食和补饲,避免人为因素致使候鸟滞留或延期迁徙。确实需要对野外种群或个体进行救助,以及对伤病或执法查没鸟类等野生动物进行收容的,由属地野生动物保护机构经科学论证或咨询专家意见后统一组织实施。禁止擅自

进入自然保护区观鸟和拍鸟,禁止追逐鸟群、干扰候鸟迁徙。

第四条 加强疫病防控,强化监测预警中具体要求:根据本区域鸟类等野生动物种群分布及活动规律、候鸟迁飞特点等具体情况,及时调整重点监测区域布局,指导督促野生动物疫源疫病监测站点在候鸟迁徙通道等野生动物集中分布区、集群活动地、历史疫情发生地、周边疫情威胁区等重点风险区域增派监测巡查力量,对未设立监测站点的重点区域要抽调力量、明确责任,切实做好禽流感等疫源疫病监测防控和预警工作,确保异常情况第一时间发现、第一现场处置。

第五条 加强宣传教育,正确舆论导向中具体要求:各级林业和草原主管部门要积极发动社会力量支持、参与保护,重点要面向候鸟迁徙通道沿途、重要栖息地周边社区和餐饮从业人员等特定群体,有针对性地强化保护宣传和科普教育,引导他们自觉摒弃滥食野生动物陋习,抵制非法交易活动。

2.5 《关于加强春季候鸟等野生动物保护工作的通知》

国家林业和草原局于2021年3月5日发布《关于加强春季候鸟等野生动物保护工作的通知》(林护发〔2021〕



19号)。该通知指出,春季是鸟类繁衍的关键时期,是候鸟大规模迁徙和集群活动的主要季节,也是加强候鸟保护的重点时段。各地林业和草原主管部门要在继续开展“清风行动”的基础上,进一步加强鸟类等野生动物保护工作,确保候鸟迁徙和繁衍安全。要求提高政治站位,重视保护工作;完善监管机制,压实各方责任;采取多种措施,加大执法力度;督查督办案件,发挥监督效能;创新宣传形式,营造保护氛围。

3. 小结

全球共有9条候鸟主要的迁飞通道,途径中国的有4条,分别为:西太平洋候鸟迁飞通道、东亚-澳大利

西亚候鸟迁飞通道、中亚候鸟迁飞通道和西亚-东非候鸟迁飞通道。为了保护候鸟迁飞通道,目前中国认定了29处国家重要湿地和1021处省级重要湿地,建设了2200余处湿地类型的自然保护区和为数众多的湿地保护小区,几乎涵盖了候鸟迁飞通道上所有的关键节点。

做好候鸟保护并非一蹴而就即可实现。虽然中国在逐步完善针对候鸟保护的政策法规,通过推动国际交流合作有针对性的开展联合保护行动,协同保护候鸟迁飞通道,但依旧存在不完善的地方。应立足于实际情况,进一步完善中国的法律体系,保证政策法规的实施效力,为候鸟的长效保护机制提供有力的法治保障。



图源:日照观察

参考文献:

1. 中华人民共和国濒危物种科学委员会

<http://www.cites.org.cn/>

2. 联合国|公约与宣言

<https://www.un.org/zh/documents/treaty/cbd>

3. 《东亚-澳大利西亚迁飞区迁徙水鸟保护及其栖息地可持续利用伙伴关系》



https://eaaflyway.net/wp-content/uploads/2017/11/Partnership-document_CHN_v2_based-on-EN_v13.pdf

4. 《中华人民共和国湿地保护法》

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202112/7093999aa28241b38ddffa53161269a0.shtml>

5. 《国家林业和草原局关于切实加强鸟类保护的通知》

http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/06/content_5475180.htm

6. 《关于切实加强秋冬季鸟类等野生动物保护工作的通知》

<http://www.forestry.gov.cn/main/586/20201013/154759969563425.html>

1. 《国家林业和草原局关于加强春季候鸟等野生动物保护工作的通知》

<http://www.forestry.gov.cn/main/586/20210305/082135453610587.html>



