

从个体保护到栖息地保护

——美国濒危物种保护政策的演变

孙群郎

摘要 为了避免濒危物种的灭绝，美国联邦政府于1973年通过了里程碑式的《濒危物种法》。但该法侧重对濒危物种的个体保护，忽视了对濒危物种栖息地的保护，使保护效果大打折扣。于是美国联邦政府通过了一系列修正案，对私人土地上的濒危物种栖息地进行保护，将濒危物种保护的焦点由个体保护转向了栖息地保护。对栖息地的保护在一定程度上侵犯了土地权利人的财产权，遭到了后者的强烈抵制，美国联邦政府因此继续调整保护政策以适当照顾私人利益，并取得了较好的效果。美国濒危物种保护政策的演变对中国濒危物种保护实现生态平衡、经济发展和社会和谐三重目标具有一定的借鉴意义。

关键词 濒危物种 美国《濒危物种法》 栖息地 种群恢复计划 安全港湾计划

【中图分类号】K712.54；D971 【文献标识码】A 【文章编号】2095 - 851X (2022) 02 - 0047 - 11

随着工农业的发展、城市开发和环境污染，美国的野生动植物资源遭到严重破坏，特别是对栖息地的破坏，使许多物种遭到毁灭性的打击。于是美国联邦政府开始通过了一系列政策与立法，对濒危物种进行保护。其中，最重要的立法是1973年的《濒危物种法》(the Endangered Species Act)及其各项修正案。总体而言，美国的濒危物种保护经历了从个体保护到栖息地保护的历程，其保护政策越来越完善，在濒危物种的保护及其种群恢复中发挥了积极作用。

【基金项目】国家社会科学基金项目“美国城市发展与环境治理研究”(批准号：20BSS037)；教育部人文社会科学研究规划基金项目“美国郊区的低密度开发与生态环境保护研究”(批准号：19YJA770013)。

【作者简介】孙群郎，浙江师范大学人文学院教授，邮政编码：321004，电子信箱：sunqunl@163.com。
致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

一、美国《濒危物种法》对濒危物种的保护和不足

（一）《濒危物种法》的主要内容

1973年美国国会通过的《濒危物种法》是美国野生动植物保护政策的里程碑，对美国濒危物种的保护发挥了巨大作用。《濒危物种法》对美国联邦政府有关濒危物种的保护措施进行了详细的规定，由内政部下属的鱼类及野生动物管理局（Fish and Wildlife Service, FWS）负责实施（Congress of the United States, 1973）。

《濒危物种法》第2节阐述了濒危物种保护的必要性，确定了所要达到的目的：提供各种政策措施以保护濒危物种所依赖的生态系统，为其制定保护计划，采取适当步骤以实现该法所列举的各项条约和公约所确定的目标。第4节规定，联邦内政部长和商业部长有权决定将何种物种列为濒危物种，对其进行登记注册并公之于众，也有权将某一物种从名册中删除。该部分还规定，内政部长应该公布他认为必要的规范管理措施。第5节规定，内政部长有权利用1965年国会通过的《土地和水资源保护基金法》（the Land and Water Conservation Fund Act）所设立的“土地和水资源保护基金”，通过购买、捐献或其他方法来获取土地或水域，用于保护濒危物种。第6节鼓励内政部长或商业部长尽最大可能与各州合作，以执行该法授权的保护计划。内政部长可以与任何一个州签订协议，对所建立的保护区进行管理。那些制定了保护计划并获得批准的州将得到联邦政府的资金援助。第7节规定，联邦政府的其他机构应该与内政部长进行协商，采取必要措施以确保其行为不会伤害濒危物种或破坏其栖息地。第9节规定，不得“获取”（Take）濒危物种，禁止拥有、出售、递送、携带、运输违法“获取”的任何濒危物种。

总体而言，美国《濒危物种法》阐述了濒危物种保护的必要性，明确了濒危物种保护的目的是目标，规定了联邦政府在濒危物种保护中的主要职责，制定了对违法行为的处罚条款，对濒危物种的保护无疑具有重要意义。

（二）《濒危物种法》的不足之处

第一，该法虽然提到了对濒危物种栖息地的保护，但其保护方式主要针对的是濒危物种的生命个体，而不是栖息地。特别是该法第3节将“获取”（Take）解释为“骚扰、伤害、追捕、猎取、伤害、杀害、诱捕、捕捉或收集，以及试图做出此类行为”，以及第9节对禁止行为的规定，都是关注对濒危物种个体生命的危害，而非关注对濒危物种栖息地的破坏。事实上，人类对野生动植物最严重的危害并不在于对其个体的杀戮，而更在于对其生存环境的破坏，后者会导致物种不能繁衍生息，是具有毁灭性的危害。栖息地的丧失和恶化正是导致北美物种濒临灭绝的主要原因，美国所登记的濒危物种中超过85%是由于栖息地的破坏造成的（Hagen and Hodges, 2006）。FWS前局长Clark（2013）认为，栖息地的丧失仍然是大多数在册濒危物种所面临的主要威胁。

第二，该法虽然并没有完全忽视对栖息地的保护，但其保护对象仅仅针对公共土地上的栖息地，而没有涉及私人土地上的栖息地。如此，就会出现这样一种情况，私人组织或公民个体在私人土地上捕杀和猎取濒危物种属于犯罪行为，而破坏濒危物种栖息地却不属于犯罪行为，无须承担法律责任。而美国是一个土地私人所有权占主导地位的国家，绝大多数土地属于私人所有，因此野生动物栖息地也主要位于私人土地之上。如果对私人土地上的栖息地不能加以有效的保护，那么对濒危物种的保护效果也会大打折扣。根据 1996 年的一份资料，美国联邦政府登记在册的濒危物种中有 262 种（19%）完全位于私人土地上，而高达 95% 的濒危物种有栖息地位于私人土地上（Merenlender et al., 2004）。但联邦政府不能对私人土地上的濒危物种栖息地进行保护，除非出现了捕杀问题，或者私人组织的活动得到了联邦政府的资助，具有了部分的公共性质，联邦政府才能进行干涉。比如，在加州圣迭戈大都市区，一位开发商的开发行为对私人土地上某种濒危植物的栖息地造成了破坏，虽然联邦政府对私人土地上栖息地的破坏行为无权干涉，但 FWS 发现开发商向联邦住房管理局（Federal Housing Administration, FHA）申请了贷款，于是 FWS 与开发商和 FHA 进行了旷日持久的斗争，最终使得贷款被拒绝，迫使开发商制定了濒危物种栖息地的保护计划（Burgess, 2001）。因此，美国学者 Thornton（2001）悲悯地写道：“私人土地上濒危物种的遭遇似乎远比它们在联邦土地上的同类更加不幸”。

第三，该法没有规定必须采取的种群数量恢复措施，而只是消极地阻止或减缓濒危物种灭绝的趋势。消极的行动和被动的应对，最多只能保证濒危物种维持现状，只有采取积极措施、制定种群恢复计划，才能确保濒危物种种群数量的恢复。

二、关键性栖息地的设立与种群恢复计划的实施

1978 年国会通过的《濒危物种法》修正案增加了两方面的重要内容：一是通过在私人土地上划定“关键性栖息地”（Critical Habitat），把私人土地上一些重要的濒危物种栖息地纳入该法的保护范围；二是要求 FWS 制定和实施濒危物种的“种群恢复计划”（Recovery Plans）。这两项措施对于促进濒危物种栖息地的保护及其种群恢复发挥了极大的作用。

（一）关键性栖息地的设立

关键性栖息地是指由 FWS 划定的登记在册的濒危物种所生活的特定区域，这些区域对濒危物种的保护具有关键作用，因此需要特别的管理或保护。为了减少私人土地权利人的抵制，《濒危物种法》规定，关键性栖息地的划定必须将土地权利人的经济利益和其他利益考虑在内（Burgess, 2001）。因此，不能将某土地权利人的土地全部划为关键性栖息地。正如某法院的判决所指出的，“关键性栖息地只包括避免短期危害所需要的最小数量的栖息地，或需要立即干预的栖息地”（Feldman and Brennan, 2001）。如果土地权利人没有可替代的土地利用方案，或者原方案的社会经济利益远

大于保护物种的潜在利益,那么,即使对濒危物种构成某种威胁,原方案仍然可以实施。可以看出,在美国这样一个注重私人利益和功利主义的国家,经济利益永远居于最重要的地位,而生态环境保护则是在条件便利之时顺势而为的次要目标。特别是随着20世纪后期新古典自由主义的兴起,私人财产权观念再次盛行,甚至兴起了“明智利用运动”和“财产权运动”等反环境保护运动。

尽管已经对私人利益妥协,但关键性栖息地条款始终存在重大争议。关键性栖息地的划定,只是为了限制对相关濒危物种产生威胁的土地利用方式,而没有禁止所有的土地利用方式,因此激进的环保主义者认为其过于保守,不能真正对濒危物种加以有效保护。比如 Burgess (2001) 呼吁,美国人民必须认识到,濒危物种的保护不能再由于更为直接的经济问题而推迟耽延。而保守主义者和土地权利人则认为,关键性栖息地的划定几乎剥夺了土地权利人所有的土地利用方式,相对于那些土地上没有濒危物种的土地权利人来说,他们受到了不公平的待遇。

此外,关键性栖息地的划定也是一项极为艰巨的任务。要对每块私人土地上关键性栖息地的划定进行经济与生态利益分析,其行政开支远大于所获得的生态利益,因此 FWS 对该条款的实施遇到了巨大困难 (Hoekstra et al., 2002b)。到2001年,仍然有大约90%的濒危物种没有被 FWS 和美国国家海洋和大气管理局 (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) 划定关键性栖息地;到2005年,仍然有74%的濒危物种尚未划定关键性栖息地 (Hagen and Hodges, 2006)。尽管如此,关键性栖息地的划定仍然在一定程度上改善了在册濒危物种的状况。根据 FWS 每两年向美国国会提交的濒危物种恢复报告,在20世纪90年代后期,划定关键性栖息地的濒危物种的数量比没有划定的增加的可能性提高了一倍 (Hagen and Hodges, 2006)。

(二) 种群恢复计划的实施

种群恢复计划就是《濒危物种法》要求 FWS 制定和实施的“某种程度地恢复该在册濒危物种的数量”的计划和措施 (Tear et al., 1995)。FWS 在制定和实施种群恢复计划的过程中,有权要求公共和私人机构、组织或个人的适当协助。事实上,早在1978年以前,在众多环保组织的压力之下,FWS 就已经为一些濒危物种制定并实施了相应的试验性种群恢复计划。美国国会在1978年的修正案中增加种群恢复计划的条款,将其作为一种强制性要求,并增加了政府在这方面的拨款,从而使其得到较为广泛的推广。可以说,种群恢复计划是《濒危物种法》最重要的内容。正如 FWS 于1996年在向美国国会提交的一份报告中所指出的,“种群恢复是濒危物种保护计划的基石和最终目标” (Cheever, 2001)。然而,根据美国审计总署 (Government Accountability Office, GAO) 的资料,种群恢复计划的制定十分缓慢,直到1988年,从濒危物种被登记在册到种群恢复计划制定出台,所需要的平均时间跨度为6.4年,1988年登记在册的531种濒危物种中,只有284种制定了种群恢复计划 (Tear et al., 1995)。到2001年2月,得到种群恢复计划保护的濒危物种数量增加到964种 (Cheever, 2001)。但由于濒危物种的种类也在迅速增加,得到保护的濒危物种的比例难以得到

迅速提高。到 2004 年 9 月 1 日，在 FWS 与美国国家海洋渔业局（National Marine Fisheries Service, NMFS）所列举的濒危物种名单中，只有 32% 拥有种群恢复计划；而在 FWS 所列举的名单中，只有 2% 的濒危物种实现了 75% 以上的恢复目标（Taylor et al., 2005）。

另外，随着濒危物种关键性栖息地的划定和种群恢复计划的实施，FWS 也逐渐摆脱了单个物种分别保护的方式（Species-by-species Approach）。起初，FWS 所划定的关键性栖息地都与某种濒危物种有关，而将那些与该濒危物种无关的栖息地排除在外；而种群恢复计划也只针对单一的某种濒危物种。而且，在单个物种保护方面也存在严重的不平等，脊椎动物得到了最多的保护，而植物和无脊椎动物则受到冷落；在无脊椎动物当中，许多昆虫由于被认为是害虫而被排除在保护之外。但从生态系统和食物链的角度来看，植物和昆虫在维护气候、控制污染和废物循环等方面具有重要作用。正如 Burgess（2001）所指出的，“除非在其生态系统的环境下加以管理，否则无法保护物种使其免于濒临灭绝，而这这就要求运用另一种手段——生态管理”，物种保护“所需要的是一项综合性的生物多样性政策，将所有的政策碎片整合到一个统一的保护政策之下”。许多学者提出了类似的建议，倡导多物种（Multi-species）和基于生态系统的保护方式。所谓“多物种恢复计划”就是覆盖两种及以上登记濒危物种的种群恢复计划，而“生态恢复计划”其实是一种特殊的多物种恢复计划。FWS 对此的认识也逐渐深化，在 1994 年的一份文件中提到，“单个物种的保护方式并不能最好地保护各个物种，应该采取超越单个物种的生态保护战略”（Jackson, 1997）。FWS 陆续在种群恢复计划中增加了多物种和生态恢复计划。从 1982 年到 21 世纪初期，FWS 每年至少制定一个多物种恢复计划。而且，在各方专家的批评和诉讼活动的压力下，FWS 和 NMFS 还于 1994 年发表了一份联合声明，宣布在尽可能的情况下，它们将根据地理环境、物种类别或生态基础，来登记濒危物种、划定关键性栖息地和制定种群恢复计划。在 2000 年以后制定的恢复计划中，多达 73% 为多物种恢复计划，而此前的比例仅为 55%（Taylor et al., 2005）。但也有学者指出，多物种恢复计划和生态恢复计划增加了生态分析和政治纠纷方面的复杂性，提高了制定和实施种群恢复计划的难度（Clark and Harvey, 2002）。

三、栖息地保护计划的出台与种群恢复计划的完善

（一）栖息地保护计划的出台

1973 年的《濒危物种法》要求绝对禁止对濒危物种的“获取”（Take），而且对违法者的惩罚没有任何妥协余地。而 1978 年修正案将私人土地利用纳入其监管之下，造成了个体利益的减损，因此遭到土地权利人和私人公司的强烈抵制，诉讼案件连绵不断。为了缓解这种对立，1982 年美国国会再次对《濒危物种法》进行了重大修正，该修正案第 10 节规定，土地权利人在土地开发过程中的偶然捕杀可以不受惩罚，但

该土地权利人必须制定一份栖息地保护计划 (Habitat Conservation Plan, HCP), 并向 FWS 提出申请。如果 FWS 认为该计划在资金和生态方面是可行的, 就可以与该土地权利人签订一份协议, 发放“偶然获取许可”(Incidental Take Permit, ITP), 允许其偶然“获取”登记的濒危物种。获得许可的条件是: 第一, 这种“获取”是其他合法行为的附带活动; 第二, 应尽最大可能减少和减轻这种“获取”; 第三, 必须确保该计划拥有充足的资金; 第四, 这种“获取”不会明显降低野生物种的生存及恢复的可能性; 第五, 实施 FWS 可能要求的其他必要的或适当的措施, 以实现该计划的目标 (Wilhere, 2002)。更宽松的是, 在栖息地保护计划中, 《濒危物种法》不要求土地权利人制定和实施濒危物种的种群恢复计划, 土地权利人只需确保这种“获取”并不会明显地危害濒危物种的生存和种群恢复 (Burgess, 2001)。可见, 栖息地保护计划并不能对私人土地上的濒危物种提供强有力的保护和实现其种群数量的恢复, 它只是在私人土地上保护濒危物种的一种妥协办法。

即便如此, 私人土地权利人对栖息地保护计划仍然反应冷淡, 因为对其而言, 制定栖息地保护计划是十分困难的, 需要投入大量的资金和时间。直到 1986 年, 才在加州河滨县 (Riverside County) 科切拉谷地 (Coachella Valley) 出现了美国第一个正式的栖息地保护计划 (Burgess, 2001)。而有的计划覆盖的面积异常巨大, 乃至成为区域性的栖息地保护计划, 涉及众多私人土地权利人、环保组织、地方政府、联邦和州政府机构等, 这种栖息地保护计划的制定更是异常复杂, 要经过多方谈判与相互妥协。一个典型的例子是得克萨斯州奥斯丁 (Austin) 大都市区的“巴尔柯尼斯-坎宁兰兹栖息地保护计划” (the Balcones Canyonlands Habitat Conservation Plan), 包括 2 种濒危鸟类和 7 种濒危无脊椎动物的栖息地, 该计划的制定始于 1988 年, 花了几年的时间才得以完成 (Jackson, 1997)。1983—1992 年, 美国总共只有 12 个栖息地保护计划获得了批准 (Wilhere, 2002)。

(二) 种群恢复计划的完善

1988 年, 美国国会再次对《濒危物种法》进行了修正, 主要是针对种群恢复计划的制定与实施的拖延, 以及恢复计划不能提供有效指导等问题。1988 年的修正案要求, 种群恢复计划必须对特定地点的管理行动进行详细的描述, 以便于对管理部门进行监督; 必须针对特定濒危物种的种群恢复制定可以测度的目标; 必须对完成种群恢复所需要的时间和经费进行估计 (Hoekstra et al., 2002a)。该修正案要求内政部加快濒危物种的登记入册和种群恢复计划的制定。此前, 濒危物种登记和恢复计划的制定进展十分缓慢。在 1988 年之前的 7 年中, 虽然种群恢复计划所保护的濒危物种增加了一倍, 但在 425 个濒危物种中, 只有大约一半拥有恢复计划, 只有 5 种濒危物种恢复到了无需保护的程 度; 与此同时, 等候登记入册的濒危物种却增加到了 1000 种, 如果按照原来的资助和法律, 需要 20 年才能将它们全部登记入册; 而在此期间, 已经有 80 多种等待登记入册的物种被正式宣布灭绝, 另外还有 170 种可能已经灭绝 (Byrne, 1988)。1988 年的修正案通过后, FWS 加快了濒危物种的登记和种群恢复计

划的制定。到 1998 年，FWS 已经批准了 931 种濒危物种的恢复计划，既包括单一物种恢复计划，也包括多物种恢复计划和生态恢复计划 (Hoekstra et al., 2002a)。然而，虽然进度加快了，但 FWS 的工作仍存在较大的问题。比如，一些生态学家指出，大多数濒危物种登记和恢复计划的制定没有得到生态专家的指导；由于缺乏对生态目标和政治目标的区分，恢复计划往往不切实际，难以实现；此外，在拥有种群数量数据的濒危物种中，居然有 28% 的濒危物种的恢复标准等于或低于现有的种群数量 (Gerber, 2002)。

四、美国濒危物种保护政策由强制向宽松的转变

1973 年的《濒危物种法》是美国联邦政府制定的最强有力的环境立法之一，确立了雄心勃勃的目标，即拯救所有野生物种，而不考虑其在生态系统中是否拥有可知的价值或对人类拥有任何潜在的价值。相应地，美国联邦政府管理部门确立了“命令—控制型” (Command and Control) 环境政策。这种强制措施往往会导致土地权利人的消极抵抗，一些土地权利人为了避免自己的土地被划为关键性栖息地，把土地上的植被全部清除，并驱散野生动物，造成了极大的危害。但土地权利人的这种行为并不会触犯法律，因为《濒危物种法》第 9 节禁止的行为针对的是对濒危物种个体的“获取”，而不包括对栖息地的破坏。另外，如果执法过于严苛，就会对土地上有濒危物种的权利人造成不公平的待遇。因此，在某种程度上，绝对地禁止“获取”和过于严格的强制措施并不利于私有土地上濒危物种栖息地的保护 (Wilhere, 2002)。

于是，美国联邦政府逐渐放宽了对私人土地权利人的强制性措施，而转为采用正面鼓励和经济刺激措施。1994 年，美国内政部公布了“无意外” (No-surprises) 政策，即承诺联邦管理机构将永远不会超越栖息地保护计划协议中的既定条款，对土地权利人提出额外的土地或财政要求。即使在私人土地上的栖息地中出现了不可预料的环境问题，甚至威胁濒危物种的生存，政府也不会要求相关土地权利人实施额外的栖息地保护措施，土地权利人也不必对栖息地保护计划进行修改；如果确实需要采取行动，所有开支都由相关负责部门负担 (Shilling, 1997)。这一宽松政策激发了土地权利人的积极性，栖息地保护计划的数量迅速增加。到 1997 年，美国已经有 212 个栖息地保护计划得到 FWS 的批准；同时，在 19 个州中，还有 200 多个栖息地保护计划正在制定中 (Feldman and Jonas, 2000)。而到 2005 年，栖息地保护计划的数量已经增加到 500 个 (Stokstad, 2005)。

1995 年，美国联邦政府开始实施“安全港湾计划” (Safe Harbor Program)，进一步激励土地权利人积极参与濒危物种的保护行动。土地权利人可以与 FWS 签订自愿性的“安全港湾协议” (Safe Harbor Agreement)，土地权利人承诺采取积极措施恢复相关濒危物种的种群数量，而 FWS 则承诺不对土地权利人增加额外的限制措施。协议期满后，土地权利人可以自愿退出计划。该计划的目的是解除土地权利人对参与联

邦计划的担忧，即对土地权利人的土地利用施加过多的限制。该计划于1995年在北卡罗来纳州的沙丘（Sandhills）地区首次实行，以保护该地区的濒危物种——红顶啄木鸟（Red-cockaded Woodpecker）；到2002年7月，美国已经有189位土地权利人参与安全港湾计划，涵盖土地面积近200万英亩，为21种濒危物种提供了栖息地；有些参与者还获得了联邦、州和地方政府的财政援助，以改善相关的栖息地（Wilcove and Lee, 2004）。

但这种宽松政策也遭到了学术界和环保组织的批评：第一，应该要求栖息地保护计划达到种群恢复标准，而不仅仅是减轻负面影响和维持濒危物种的生存；第二，如果出现了未曾预料的情况或新的信息，相关机构应该能够要求土地权利人增加额外的缓解措施；第三，如果向土地权利人提供了“无意外”担保，其担保范围也应该根据栖息地保护计划提供的保护水平不同而有所不同；第四，栖息地保护计划应该达到特定的生物目标，如果达不到该目标，则应重新制定计划；第五，栖息地保护计划应该包含科学的同行评议；第六，在制定栖息地保护计划的谈判过程中，环保界人士应该有更大的发言权（Thornton, 2001）。

另外，由于来自环保组织的压力，法院还发布司法命令敦促FWS采取严厉的濒危物种保护措施。于是，1999年FWS在其《栖息地保护计划手册》中增加了一个附件，提出了“五点政策”（the Five-Point Policy）来处理五个方面的问题：其一，生物目的和目标；其二，适应性管理；其三，合规监测和有效性监测；其四，许可的期限；其五，加强公众参与（Thornton, 2001）。尽管由于受到了环保组织的监督，FWS不得不做出回应，但总体而言，美国联邦政府濒危物种保护政策的总体趋向仍然是逐渐放松管制。这主要受20世纪90年代以来美国兴起的财产权运动影响，土地权利人对美国各级政府的管制措施进行了越来越强烈的抵制，甚至不惜对簿公堂，因此，FWS在濒危物种保护政策上也不得不做出让步。

20世纪90年代后期和21世纪初，为了减轻房地产开发商对栖息地造成的极大威胁，FWS开始实行一种市场化的保护措施，即“栖息地保护银行”（Habitat Conservation Banking）制度或简称“保护银行”（Conservation Banking）制度。“保护银行”就是得到FWS认可的一片受到永久保护和管理的野生物种栖息地，栖息地的土地权利人即所谓的“银行家”（Bankers），可以向其他土地权利人和土地开发商出售开发权“积分”（Credit）。假设土地权利人A希望对自己的土地进行开发或耕作，但他的土地上恰好存在某种濒危物种X，开发必然会破坏X的栖息地，从而违反《濒危物种法》；如果土地权利人B的地产上也恰好拥有濒危物种X，而土地权利人B不想对其土地进行开发，那么A就可以向B购买开发权，B的开发权一旦出售，其土地就永远不能被开发，只能作为X的永久栖息地（Collburn, 2005）。这样做可以一举三得：其一，土地权利人A的土地可以进行开发，并且免于就地采取缓解措施或购买其他栖息地；其二，土地权利人B的土地虽然不能进行开发，却获得了相当于开发的價值，对B而言是一种公平合理的待遇，也是对土地权利人采取保护措施的

一种补偿；其三，濒危物种 X 得到了永久栖息地，并且避免了开发商就地采取保留措施而出现的栖息地破碎化问题。这是一种开发权转让（Transfer of Development Rights, TDR）政策，比栖息地保护计划中针对栖息地危害而采取的就地缓解措施更加灵活。FWS 指出，这一政策为土地权利人提供了一种经济激励机制，促使其保护自然资源，节省开发商的时间和资金，帮助他们获得已经得到认可的补偿性栖息地，并对栖息地提供了一种长期的保护（Ruhl et al., 2005）。但也有学者认为，这种办法实际上导致相关濒危物种的栖息地数量产生净损失（Wilcove and Lee, 2004）。还有学者指出，“保护银行”政策减轻了土地权利人对现有濒危物种栖息地的保护压力，其建立的补偿性栖息地并不能有效地发挥原有栖息地的作用（Rodriguez et al., 2012）。

五、结语

自从 1973 年《濒危物种法》通过以来，美国联邦政府采取了一系列措施保护濒危物种。由于受到了各种各样的管制，土地权利人或者进行消极抵制，破坏自己土地上的濒危物种栖息地，或者进行频繁的诉讼斗争，阻碍相关保护政策的实施。濒危物种保护所面临的另一个障碍是缺乏足够的资金。濒危物种的登记入册、种群恢复计划的制定和实施都需要聘请大批的生态学专家等科研人员，进行法律诉讼也需要大笔的费用，而执行法院下达的司法命令则需要更多资金，但政府拨款数额有限。在共和党执政时期，联邦保护经费受到极大的削减，FWS 等管理部门的经费常常捉襟见肘、入不敷出。尽管如此，FWS 经过艰难曲折，克服重重困难，使《濒危物种法》发挥了应有的作用，在 1996 年以前登记的濒危物种中，有 99% 幸存下来，这也得到了许多学者和研究人员的中肯评价（Cheever, 2001）。

美国的濒危物种保护政策对我国的濒危物种保护也具有一定的借鉴意义。第一，中国的濒危物种保护不仅要重视生物个体的保护，更要重视栖息地的保护，因为栖息地是物种生存的家园和载体，其破坏具有根本性的影响。第二，中国的城市化进程仍在进行，而城市的边缘地区也恰恰是某些物种重要的生息和繁殖之地，在城市发展过程中，要充分考虑野生物种及其栖息地的保护，避免造成生态失衡和物种灭绝。第三，在物种保护过程中，要尽量避免侵害人民的利益，更不能使某些人失去维持生计的手段，应该对其损失给予相应的补偿。总之，濒危物种保护应该实现生态平衡、经济发展和社会和谐三重目标。

参考文献

Burgess, B. B. (2001), *Fate of the Wild: The Endangered Species Act and the Future of Biodiversity*, Athens: The University of Georgia Press.

Byrne, G. (1988), "Strengthened Endangered Species Act Passes", *Science*, 242 (4876), p. 190.

- Cheever, F. (2001), "Recovery Planning, the Courts and the Endangered Species Act", *Natural Resources & Environment*, 16 (2), pp. 106 – 111, 135.
- Clark, J. A. and E. Harvey (2002), "Assessing Multi-Species Recovery Plans under the Endangered Species Act", *Ecological Applications*, 12 (3), pp. 655 – 662.
- Clark, J. R. (2013), "The Endangered Species Act at 40: Opportunities for Improvements", *BioScience*, 63 (12), pp. 924 – 925.
- Colburn, J. E. (2005) "Trading Spaces: Habitat 'Banking' under Fish & Wildlife Service Policy", *Natural Resources & Environment*, 20 (1), pp. 33 – 37.
- Congress of the United States (1973), *The Endangered Species Act of 1973*, <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc11967/> [2022-06-02].
- Feldman, M. D. and M. J. Brennan (2001), "The Growing Importance of Critical Habitat for Species Conservation", *Natural Resources & Environment*, 16 (2), pp. 88 – 93, 134.
- Feldman, T. D. and A. E. G. Jonas (2000), "Sage Scrub Revolution? Property Rights, Political Fragmentation, and Conservation Planning in Southern California under the Federal Endangered Species Act", *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (2), pp. 256 – 292.
- Gerber, L. R. and L. T. Hatch (2002), "Are We Recovering? An Evaluation of Recovery Criteria under the U. S. Endangered Species Act", *Ecological Applications*, 12 (3), pp. 668 – 673.
- Hagen, A. N. and K. E. Hodges (2006), "Resolving Critical Habitat Designation Failures: Reconciling Law, Policy, and Biology", *Conservation Biology*, 20 (2), pp. 399 – 407.
- Hoekstra, J. M., J. A. Clark and W. F. Fagan, et al. (2002a), "A Comprehensive Review of Endangered Species Act Recovery Plans", *Ecological Applications*, 12 (3), pp. 630 – 640.
- Hoekstra, J. M., W. F. Fagan and J. E. Bradley (2002b), "A Critical Role for Critical Habitat in the Recovery Planning Process? Not Yet", *Ecological Applications*, 12 (3), pp. 701 – 707.
- Jackson, T. C. (1997), "Lessons from the Endangered Species Wars", *Natural Resources & Environment*, 12 (2), pp. 105 – 109, 148.
- Merenlender, A. M., L. Huntsinger and G. Guthey, et al. (2004), "Land Trusts and Conservation Easements: Who Is Conserving What for Whom?", *Conservation Biology*, 18 (1), pp. 65 – 75.
- Rodriguez, S. L., M. N. Peterson and F. W. Cubbage, et al. (2012), "Private Landowner Interest in Market-based Incentive Programs for Endangered Species Habitat Conservation", *Wildlife Society Bulletin*, 36 (3), pp. 469 – 476.
- Ruhl, J. B., A. Glen and D. Hartman (2005), "A Practical Guide to Habitat Conservation Banking Law and Policy", *Natural Resources & Environment*, 20 (1), pp. 26 – 32.
- Shilling, F. (1997), "Do Habitat Conservation Plans Protect Endangered Species?", *Science*, 276 (5319), pp. 1662 – 1663.
- Stokstad, E. (2005), "What's Wrong with the Endangered Species Act?", *Science*, 309 (5744), pp. 2150 – 2152.
- Taylor, M. F. J., K. F. Suckling and J. J. Rachlinski (2005), "The Effectiveness of the Endangered Species Act: A Quantitative Analysis", *BioScience*, 55 (4), pp. 360 – 367.
- Tear, T. H., J. M. Scott and P. H. Hayward, et al. (1995), "Recovery Plans and the Endangered

Species Act: Are Criticisms Supported by Data?”, *Conservation Biology*, 9 (1), pp. 182 – 195.

Thornton, R. D. (2001), “Habitat Conservation Plans: Frayed Safety Nets or Creative Partnerships?”, *Natural Resources & Environment*, 16 (2), pp. 94 – 101.

Wilcove, D. S. and J. Lee (2004), “Using Economic and Regulatory Incentives to Restore Endangered Species: Lessons Learned from Three New Programs”, *Conservation Biology*, 18 (3), pp. 639 – 645.

Wilhere, G. F. (2002), “Adaptive Management in Habitat Conservation Plans”, *Conservation Biology*, 16 (1), pp. 20 – 29.

From Species Protection to Habitats Conservation

—The Evolution of U. S. Endangered Species Protection Policy

SUN Qun-lang

(School of the Humanities, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract: In order to avoid the extinction of endangered species, the U. S. federal government passed the landmark law—Endangered Species Act (ESA) of 1973. But the ESA of 1973 focused on the individual protection of endangered species, and neglected to protect its vital habitats, so the protective effect of the ESA was greatly reduced. And then the U. S. federal government passed a series of amendments to protect the habitats of endangered species on private lands. Thus, the emphasis of endangered species protection shifted from individual protection to habitats preservation. But habitats preservation violated the property rights of land owners and met with fierce resistance from the latter. As a result, the U. S. federal government constantly revised its protection policies to give due consideration to private interests. So the new policies hand gotten better results. The evolution of the U. S. endangered species protection policy has certain reference significance for China’s endangered species protection to achieve the triple goals of ecological balance, economic development and social harmony.

Key Words: endangered species; Endangered Species Act; habitats; recovery plans; safe harbor program

责任编辑：庄立