■ 疫情视野下的中国野生动物保护法律构建

野生动物保护的法律短板与对策

编者按:

2月10日,全国人大常委会 法工委相关负责人就疫情防控中, 社会普遍关心的法律问题进行解答 时表示,全国人大常委会法工委已 经部署启动野生动物保护法的修改 工作 拟将修改野生动物保护法增 加列入常委会今年的立法工作计 划,并加快动物防疫法等法律的修 改讲程。

SARS、H7N9 禽流感、埃博 拉等新发传染病的共同特点是都和 动物有关,此次的新型冠状病毒疫 情也是如此。保护野生动物,禁止 非法买卖、食用野生动物已势在必 行。此时此刻, 法律更不能缺位, 及时构建全面严格的野生动物保护 相关法律法规刻不容缓。

本报自今日起推出"疫情视野 下的中国野生动物保护法律构建" 专题,邀请法学专家发表他们对于 野生动物保护、禁止食用野生动物 的立法、修法、执法以及监管的意

根据 1 月底"中国疾控中心"发布的 《2019 新型冠状病毒疫情进展和风险评估》, 新冠病毒起源于野生动物, 进而造成人与人 之间传播。从源头上预防包括新冠病毒在内 的新发传染病,最根本的是要杜绝包括食用 野生动物在内的野生动物消费行为。野生动 物非法消费屡禁不止的背后, 更需检视的是 我国现有野生动物保护立法、执法和监管的 诸多短板与不足。2月10日,全国人大常委 会法工委经济法室主任王瑞贺诱露,全国人 大常委会法工委已经部署启动野生动物保护 法的修改工作,并加快动物防疫法等法律的

野生动物保护相关立法的现状

我国现有的野生动物保护的国内法已较 为体系化,按照立法级别可分为:

第一类,全国人大和全国人大常委制定 的法律。除了1988年制定的《野生动物保护 法》 (2018 修订, 简称《野保法》) 外, 还 有《刑法》第341条"非法猎捕、杀害珍贵、 濒危野生动物罪"和"非法狩猎罪"涉及野 生动物保护,以及《渔业法》涉及珍贵、濒 危的水牛野牛动物以外的其他水牛野牛动物

第二类,行政法规。例如国务院于2013 和 2016 年颁布的《水生动物保护条例》和 《陆生动物保护条例》;

第三类,部门规章,以农业农村部、国 家林业和草原局、公安部、国家工商行政管 理局、海关总署等国家部委单独或联合发布 的公告、通知、办法等形式颁布, 此类规章 有 100 余部;

第四类, 地方政府的规章和法律文件, 目前共有20多个省、自治区、直辖市已制定 与野生动物有关的法律文件, 重庆、北京、 天津三个直辖市有此类地方性法规,广州、 大连、汕头、青岛、昆明等也出台了有关野 生动物保护或执法的地方文件。

此外,最高人民法院颁布了包括《关于 严厉打击非法捕杀收购倒卖走私野生动物活 动的通知》和《关于审理破坏野生动物资源 刑事案件具体应用法律若干问题的解释》等 多部有关野生动物的司法解释或通知。

野生动物保护相关立法的不足

第一. 现行《野保法》并没有摆脱资源 利用的传统思维, 缺乏对生态与生物安全的 足够敬畏。2018版的《野保法》所规定"为 了保护野生动物、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 □ 现行《野生动物保护法》并没有摆脱资源利用的传统思维,缺乏对生态 与生物安全的足够敬畏,保护范围过窄,对野生动物并没有做到"全链 条"保护,对易携带病毒的野生动物的食用行为存在规制漏洞。同时, 《国家重点保护野生动物名录》急需修订,而刑法目前仍难以介入对野

- □ 野生动物交易乱象的背后是执法和监管不足。野生动物保护跨部门多机 构协调执法难度大,执法的制度化保障机制欠缺。野生动物交易监管已不 再是单纯的生态资源保护问题,而已上升为公共安全问题。
- □ 短期内当务之急是各地方政府或主管部门制定"禁止食用野生动物清 单",或酌情制定禁食野生动物的地方性法规并严格监管。此外,要抓紧 《国家重点保护野牛动物名录》的更新工作,对《野保法》《刑法》等相关法 律进行修订,加强野生动物保护的监管和执法,完善公众参与渠道。

的保护、弱化了对野生动物的利用, 较之旧 法有所进步。但我国将野生动物视为经济资 源开发利用的观念和实践由来已久, 这体现 在《野保法》多个条款中, 第3条保留将野 生动物视为"资源"的核心概念,并且"国 家保障依法从事野生动物科学研究、人工繁 育等保护及相关活动的组织和个人的合法权 益"; 第4条规定国家对野生动物实行"保护 优先、严格监管"的同时,也将"规范利用" 作为原则之一;第六条虽然规定"组织和个 人有保护野生动物及其栖息地义务"。但第 13条仍规定"县级以上人民政府及其有关部 门"有权编制野生动物及其栖息地的"开发 利用规划",还有第11、22、23、25、26、 27、29、34条等条款对野生动物的"人工繁 育"或"狩猎"等资源利用行为进行了多处 特殊或例外性规定。

第二,《野保法》的保护范围过窄。老 百姓容易把"野生动物"理解成"野生的动 物"。但公众的认知和《野保法》的规定存在 一定偏差。《野保法》第2条的保护范围限 于珍贵、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, 即"珍稀濒危+三有保护动物"的模式。在 重点保护动物和"三有动物"外,还存在着 大量处于"法律空白地带"的野生鸟类、陆 生和水生生物。它们既不属于法律保护的范 用, 也不在监管范围之内, 随之而来的是公 共健康安全和生物多样性的风险。因此那些 不属于珍稀、濒危或"三有"范围的野生动 物,例如携带多种病毒的蝙蝠等野生动物难

第三,《野保法》对野生动物并没有做 到"全链条"保护,对易携带病毒的野生动 物的食用行为存在规制漏洞。《野保法》第 22条规定, "猎捕非国家重点保护野生动物 的, 应当依法取得县级以上地方人民政府野 生动物保护主管部门核发的狩猎证, 并且服 从猎捕量限额管理"。这一授权性规定使得县 级以上地方人民政府野生动物保护主管部门 就可以核发狩猎证,许多非国家重点保护野 生动物在非保护地的保护成了问题。另外, 现行立法对野生动物的保护多侧重管控猎捕、 贩卖、运输、加工等"供应链",对购买、食用 等"消费链条"的规制措施存在漏洞。例如,第 27条规定出售、购买、利用国家重点保护野生 动物及其制品限于"科学研究、人工繁育、公众 展示展演、文物保护或者其他特殊情况",但 27条第4、5款又规定"出售、利用非国家重点 保护野生动物的,应当提供狩猎、进出口等合 法来源证明和检疫证明"。这一规定难以杜绝 那些非国家重点保护野生动物及其制品销售 或食用行为。又如,第30条禁止生产、经营使 用的是"国家重点保护野生动物及其制品制作 的食品"或"没有合法来源证明的非国家重点 保护野生动物及其制品制作的食品",禁止购 买的是"国家重点保护的野生动物及其制品" 这一规定实际上为非国家重点保护的野生动 物的销售和食用提供了一条"绿色通道";而实 践中没有技术支持的话, 检验检疫部门较难检 出如新型冠状病毒这类引发公共卫生安全的 新型病毒。

《国家重点保护野生动物名录》 (简称《名录》) 急需修订。《国家重点保护 野生动物名录》于1989年颁布、

保护野生植物名录 (第一批)》干 1999 年颁 布。这两份名录中没有包括国际自然保护联 盟红色名录中涉及中国的 405 个受威胁物种、 同时包含 197 个无危种。一些野生动物例如 斑鸠、鸿雁、竹鼠、松鼠、狐狸、狼、果子 狸、刺猬、狗獾、狍子等并未列入《国家重 点保护野生动物名录》。由于环境污染、人类 扩大居住地等造成野生动物栖息地受到威胁, 很多野生动物濒临灭绝却得不到保护,长久 得到保护繁殖能力强的野生动物却成灾,这 些都说明《国家重点保护野牛动物名录》 急 需更新。

第五. 作为具有强制力和调整效能的部 门法, 刑法目前仍难以介入对野生动物的全 面保护。我国《刑法》第341条设有"非法 猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪", 2014 年 4 月《全国人大常委会关于<刑法>第 341 条、第312条的解释》也对针对以食用珍贵、 濒危野生动物及制品为目的的购买等行为作 了突破性的解释。但总体看,不涉及非法猎 捕、杀害非国家重点保护野牛动物尤其是那 些不属于珍贵、濒危野生动物的捕猎行为难 以入刑, 那些食用或以其他目的收购"三有 动物"和普通野生动物的也都不是司法解释 所指向的"非法收购行为"。例如 2003 年的 SARS 危机与如今的新型冠状病毒之害,对 那些媒体广泛报导的病毒携带的野生动物或 中间宿主的捕猎、食用等行为难以定罪量刑。

交易乱象背后的执法、监管不足

野生动物交易乱象是本次新冠病毒感染 的肺炎疫情出现并终成为全国性公共卫生事 件的重要起因。野生动物非法交易和走私等 案件长期难以杜绝,关键在于执法难所导致 执法不到位、执法缺位以及监管不足

第一. 野生动物保护跨部门多机构协调 执法难度大, 执法的制度化保障机制欠缺 在野生动物保护立法相对全面的情况下,仍 未杜绝野生动物的非法盗猎、出售、购买和 利用, 执法不严和犯罪成本低是两个重要原 方面,与野生动物有关的违法犯罪、 违法交易或走私活动涉及公安部、国家林草 局、海关等部门,由于野生动物交易涉及森 林公安、野生动物保护、海关、交通运输。 动物防疫、卫生健康、市场监管、网络监管 等众多部门, 在部门协调和区域合作方面存 在客观难度。另一方面, 跟众多且隐秘的野 生动物交易市场和巨大的交易量相比, 基层 执法人员编制少,执法手段有限,执法权威 不足, 技术手段有限, 往往以"运动执法" 的方式进行,缺乏可持续的制度化保障机制, 而部分执法机构的乱作为、不作为和慢作为 也影响了野生动物保护相关执法的效果

第二, 野生动物交易的监管存在诸多问 新冠病毒引发的肺炎疫情表明, 野生动 物交易监管已不再是单纯的生态资源保护问 题,而已上升为公共安全问题。目前除了非 国家重点保护野生动物的监管立法较为薄弱 以外、其他监管方面的问题包括:首先,我 国采用地方政府为主要监管责任主体的属地 管理制度,2018年机构改革后仍存在多个监 管部门的职能交叉, 而野生动物养殖和交易 的利益又使得部分地方政府严格监管野生动 物交易市场的动力不足; 其次, 监管事项存

在漏洞,体现在目前地方相关部门颁发野生 动物养殖、经营的许可证后,往往缺乏后续 的监管措施;再次,捕猎、养殖、贩卖、运 输、屠宰、加工野生动物等多个环节的经营 主体为了追逐利润不惜多次违法, 主管部门 对这些监管对象的监管成本较高。

对立法、修法、监管执法的建议

第一, 短期内当务之急是各地方政府或 主管部门制定"禁止食用野生动物清单",或 酌情制定禁食野生动物的地方性法规并严格 监管。首先、禁止食用野生动物的地方立法 要明确食用哪些野生动物是违法行为,同时 避免"误伤"对野生子二、三代繁育并经过 行政许可和检疫合格的合法食用行为。例如, 深圳市 2003 年《禁止食用野生动物的若干规 定》第2条曾以简易清单的形式规定、食用 属于"国家重点保护""省重点保护"和 三有保护"的"野生动物" "野牛动物身体 的任何部分"及其"衍生物"是违法行为: "埜食清单" 中期阻确哪此野生动物 能吃、哪些不能吃,对那些存在高治病风险 并可能引发公共卫生事件的野生动物, 例如 果子狸、蝙蝠、土拨鼠、獾等要尽快建立禁 食清单。建议各地方宣传部门编制通俗易懂 的"禁食歌谣" "禁食口诀",从而引导和倡 导健康的"食文化";

第二,抓紧《国家重点保护野生动物名 录》的更新工作。名录更新应注重提升野生 动物分类、公众参与和清单的精细化程度。 更新名录时,需要论证后把可能引发公共卫 生事件和区域生态失衡事件的野生动物纳入 保护范围。名录过去采取专业的中文名、拉 丁学名和保护级别的列举方式,严谨有余通 俗不足,不利于公众了解和参与保护工作, 建议未来名录借鉴国外经验采取俗名加学名 的方式。另外公众对于名录的更新缺乏参与 渠道,未来需要加强名录的媒体平台和社区 的宣传工作。

第三,对《野保法》《刑法》等相关法 律进行修订。首先,《野保法》需要紧急修 订。该法多次修改仍未摆脱"要保护,又可 通过驯养繁殖产生经济效益"的利益冲突, 明显缺乏对保护和利用野生动物过程中引发 的公共卫生甚至生物安全的制度防范,建议 将"公共健康安全"写入立法宗旨。修订还 应扩大立法保护的野生动物的范围, 按照 "从需求到供应"的思路全链条、全方位严格 规定从非法猎捕、贩卖、驯养、购买到食用 野生动物的法律责任,在此基础上使禁食野 生动物得到立法的支持与配合。还应更关注 那些没有非重点保护或非"三有动物"的野 生动物的监管规定,提高对这些一般野生动 物非法交易的处罚标准,进一步重视和完善 人工驯养野生动物和野生动物网络交易的监 管规定。此外还应当修改我国现行《刑法》 第341条,将"非法杀害珍贵、濒危野生动 物罪"修改为"非法猎捕、杀害、贩卖、购 买和食用野生动物罪",参照《名录》和参考 "禁食清单",根据危害后果的不同,对非法 猎捕、杀害、贩卖、购买和食用珍贵、濒危 野生动物的行为和非法猎捕、杀害、贩卖、 购买和食用一般野生动物的行为分别设置相 应的刑罚。对应的"司法解释"中,也应进 · 步界定对繁殖超过二三代的珍稀、濒危野 生动物及其制品、衍生品的收购、运输、出 售、食用的合法性问题。

第四. 加强野生动物保护的监管和执法, 完善公众参与渠道。疫情面前更要加强监管, 对猎捕、杀害、收购、运输、出售、走私、 滥食野生动物行为实行全链条监管,补上非 国家重点保护动物的交易监管这一漏洞,加 大互联网野生动物及制品交易的打击力度, 完善驯养繁殖和检验检疫管理制度。同时更 要杜绝"运动式执法",建立野生动物执法的 可持续性保障机制。最后,为了加强公众监 督,各级政府、公安机关和野生动物监管部 门应建立行之有效的有奖举报措施,对涉嫌 的野生动物违法交易或职能部门的监管缺位 等问题进行举报。

上海沃锦国际贸易商行遗失第 北京盈科(上海)律师事务所毕 北京盈科(上海パチッツラスパラ 超于2020年2月11日不慎损坏中华 人民共和国律师执业证,执业证 ---13101201610890651,声<u>明作废</u> 注目省省 22 倍

上海成渝之星网络科技有限公司给 经股东会决议即日起注销、特此公司告 伊莲音(上海)企业管理咨询和风公司 一种连音(上海)企业管理咨询和人员 一种连音(上海)企业管理咨询和人员 一种连音(上海)企业管理咨询和 东决定解散,并已成立清算组。 东决定解散,并已成立清算组。 有一种企业管理。 一种企业管理。

环保公益广告

重复使用,多次利用



二减少量的废纸产生

优先购买绿色食品





6000~8000双-次性筷子 2-株20岁的大树



使用无氟冰箱 不会造成臭氧损耗

不买包装豪华又繁缓 的食物或用品

(作者系上海交通大学凯原法学院副研究员)