

广西贯彻落实国家禁止野生动物经营相关现状和对策研究

——以《野生动物保护法》为视

陆珺雯 陈鹏羽 赵奎汉 韦由菀

广西财经学院

[摘要]人类在对抗疫情的过程中引发了对野生动物问题的思考,对于野生动物制定何种相关政策,才能解决在执行国家法律过程中产生的一些突出矛盾和问题构建野生动物管理法体系,为人类构筑稳固的卫生健康法治防线。2020年2月24日,全国人大依法颁布全面禁止和销售野生动物的决定,这对全国多地的野生动物养殖行业造成一定的影响。因此,本文以国家现有相关法律和政策为宏观视角,以广西为微观视角,立法、执法、司法等方面对野生动物禁养,禁止交易食用,禁止生产目录等角度深入考察,并对我国野生动物人工养殖交易法律、野生动物保护等目前所存在的问题以及构建野生动物管理、保护法律体系提出建设性意见。

[关键词]野生动物;动物保护;人工驯养;合理利用;执法机制;法律问题

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.09.432

一、我国野生动物保护相关立法及实践

(一) 中央立法

在现行中国的法律体系中,中央订立涉及野生动物的法律包括野生动物保护法、渔业法、动物防疫法等。中央出台最早且最主要的是野生动物保护法。这部法律1989年3月1日起施行,2016年7月2日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订。经过多次修改,对于禁食野生动物,禁止野生生物相关交易各个方面做出了规定。

疫情爆发之后,原有中央立法问题逐渐显现,旧有立法不能适应现今的社会现实,缺乏防范社会公共安全风险。据此,全国人大常委会作为国家最高权力机关为解决相关问题,2020年2月24日通过了《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》并于当日开始实施,加重了对于违法的处罚力度,严厉打击食用野生动物有关犯罪¹。

(二) 广西野生动物保护相关立法

1. 立法目的

广西立足全国人大颁布的《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》,保护野生动物,维护生物多样性,结合广西实际,立法促进人与自然和谐共生。

2. 野生动物定义与保护的范畴

野生动物是指生活在自然状态下或者人工环境里未经人类驯化的动物,包括人工繁育、人工饲养的陆生野生动物。虽然法律禁止食用一切野生动物,但保护的范畴也有限度,明确保护范围包括国家和自治区重点保护的陆生、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以及法律法规规定保护的其他野生动物,对于具有潜在公共健康风险的其他野生动物,不在保护范围之列。

3. 禁止食用规定

禁止食用法律法规规定保护的野生动物以及其他陆生野生动物,包括人工繁育、人工饲养的陆生野生动物;禁止以食用为目的猎捕在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物;不得生产、经营使用禁止食用的野生动物及其制品制作的食品 and 药品(获得特殊审批的除外)不得以各种目的与形式违反法律规定食用野生动物,因科研实验、药用、展示、宠物

饲养等非食用性利用的。²

(三) 广西禁止野生动物经营相关现状

疫情爆发后,第十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议审议通过的《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》,广西是人工繁育蛇类、竹鼠类数量分别占全国的70%、60%。此项政策出台,打击了广西众多的养殖户,对于刚脱贫的人民有返贫的风险。广西认真贯彻落实《决定》,全面加强禁食野生动物的管理,建立生态特色文明管控系统。

1. 加强有关保护野生动物管理,制定相关政策

广西林业局做好野生动物保护管理工作。加强与广西多个部门交流,共同制定补偿贫困户政策,保证贫困户生活质量水平。

2. 严厉打击非法野生动物交易

广西林业局联合多个行政部门共同打击非法野生动物犯罪,截至2020年3月6日,广西各级林业主管部门和森林公安机关累计清查整治农贸市场、花鸟市场、店铺、摊点等场所2.54万家次,收缴野生动物5458头(只)、野生动物制品1080件、猎具798件,查处网上贩卖信息18起。³

3. 加强宣传增强禁食野生动物意识

广西各级林业部门通过网络媒体形式,深入宣传野生动物带有疫病食用有传播风险,增加群众的卫生安全和保护生态意识,积极举报对于野生动物的违法行为。

政府针对养殖户制定特色方案,采取发放补偿款等措施,使原有贫困养殖户特色转产,为防止返贫情况,广西自治区林业局和自治区财政厅联合印发《广西人工繁育陆生野生动物处置指导意见》,及时采取政策帮助养殖户转型,提供经济支持等措施。⁴

二、广西野生动物保护立法及实践存在的问题

(一) 广西野生动物保护立法上存在的问题

1. 野生动物保护立法适用范围受限

中国幅员辽阔,物种丰富。未统一管理的野生动物7300余种,其中依法受到保护的约2000余种。因此,《野生动物保护法》的保护范围并不涵盖所有物种。此外,许多未列入保护名单的野生动物体内携带多种病毒,容易引起流行病,

如水獭、蝙蝠、老鼠、乌鸦等。对于大多数其他野生动物物种，这些物种不属于国家重点保护优先事项，也不属于“三无”保护的野生动物的范畴，较诸保护重点野生动物的规定，更不明确和不严格。⁵

2. 野生动物保护法律制度之间缺乏有效衔接

《野生动物保护法》自实施以来，随经过多次修改但仍然与社会制度无法衔接，主要体现在以下两个方面：

第一，在不同的法律法规中，野生动物保护的相关概念是相互矛盾的。以《野生动物保护法》和《陆生野生动物保护实施条例》为例，两者对野生动物的定义存在差异。前者将野生动物的定义改为新的“三有”，而后者在新法修改四年后一直沿用旧的“三有”，这样就不能将后者的“野生动物”集合统一在一个概念之下。这种现象说明与野生动物相关的立法衔接不畅，相关法律甚至存在定义上的矛盾，法律之间没有“一体化”衔接。

第二，与其他非野生动物法律法规没有有效的联系。我国形成了野生动物保护分类立法将不同位阶的野生动物的规定分散在各种保护法律法规中的局面。这样很难实现配套法律之间的“一体化”，造成法律重复和法律冲突的现象。由于受经济发展和群众观念的影响，各类野生动物保护司法解释没有及时更新。

3. 地方立法存在不足

首先，该草案存在对野生动物的适用范围外延及定义不明问题。该草案第二条第一款“本条例所称野生动物是指生活在自然状态下或者人工环境里未经人类驯化的动物，包括人工繁育、人工饲养的陆生野生动物。”与野生动物保护法的适用范围相比，野生动物的定义具有明显的外延。

第二，该草案对禁止食用野生动物、禁止生产、经营的规定不明确。草案仍然存在范围模糊，没有制定详细的白名单（即可食用目录）或者黑名单（即禁止食用目录），基层执法机关就难以落实。且草案仅规定了禁止食用野生动物食品，没有将野生动物制药纳入管理范围，此处风险增加。

（二）广西野生动物保护执法存在的问题

1. 野生动物保护执法体制不畅

我国各部门各司其职，各负其责。在中央和地方的职责分工上，国家对陆生和水生野生动物的保护属于国务院林业、草原、渔业主管部门，而县级以上政府草原、渔业部门分别主管本行政区域内陆生、水生野生动物的保护工作。在横向责任划分上，野生动物保护主管部门和兽医主管部门应当按照职责分工，对野生动物疫源地和疫病进行监测，组织预报工作，会同卫生行政部门负责人畜共患传染病的防治工作。

2. 野生动物保护执法程序存在执行困境

在实践中，城市野生动物救助站承担野生动物救助工作，林业部门接到救助请求后将带回的野生动物将移交野生动物救助站，市场监督管理部门处理野生动物非法交易。就野生动物救助站而言，实施救助工作的难点在于救助成本高。接到群众救助请求电话时，一次出车救援的人工费和车辆费都在500元以上，费用分配也是个大问题。由于专业、场

地、设施等因素的限制，市场监管部门对查获的野生动物缺乏适当的处置手段。

三、广西禁止野生动物经营和野生动物保护的完善路径

（一）健全野生动物保护立法

在立法原则上，地方立法要与国家层面的立法相适应，不要突破上位法优于下位法的法理，尤其是在对惩罚力度和方式的制定上，一定要按照比例原则和适度性原则，达到法律执行性高和落实难度小的双重标准。至于立法的科学性，地方立法机关在对某些关键的名词或者语句的界定的时候要充分科学地参照现行法律的定义，更不要因地方保护主义为违法行为充当保护伞。

（二）强化野生动物保护执法

大力加强人畜共患疾病的防治体系建设，引入公共卫生安全风险评估制度。有关部门在本地区内发现极易危及公共卫生的野生动物的，应当及时将有关数据层层上报，引起上级的重视。在保证上报的材料确实充分且具有进行及时预防的必要性的前提下，经业界专家组评议后，尽快拟定下一步工作方案，方案的制定也应当尽量避免“一刀切”。强化检察机关的公益诉讼职能，通过充分行使公诉权利保障野生动物的保护。

（三）加强野生动物保护法治宣传

要培养、强化全民对野生动物的保护意识，就必须通过宣传手段，例如使用互联网技术进行传播以及挨家挨户进行法律诠释以及解读；区园林绿化局工作人员通过展示野生动物主题展板、发放宣传册、“面对面”宣传等方式，向社区居民详细解读该条例，引导居民自觉监督、举报非法猎杀、滥捕、运输动物行为，防范和控制滥食野生动物的情况，并且从源头上扼制卫生安全风险，营造社会主义绿色发展的良好氛围。

结语

广西在贯彻落实国家禁养野生动物政策及应对禁养野生动物方面结合当地实际情况，顺应党中央的政策号召，建立广西特色产业转型方案，扶助贫困户生活，注重法律方面引导，从立法执法层面解决存在问题，建立高效的野生动物保护机制。广西作为旅游大省，需不断加强自身建设，落实好中央禁止野生动物经营政策，科学合理地处理人与野生动物、人与自然之间的关系，绿色可持续发展，以起到良好的带动作用促进广西经济与生态共同进步。

参考文献

- [1]周珂. 用法治革除“食野”，广西如何着力？[N]. 广西日报，2020（05）：120.
- [2]自治区人大常委会主任会议关于《广西壮族自治区野生动物保护条例（草案）》的说明
- [3]袁琳. 广西全面禁止非法野生动物交易[N]. 广西日报，2020（03）：120.
- [4]王艳群. 广西完成除蛇类以外人工繁育陆生野生动物处置[N]. 广西日报，2020（08）：120.
- [5]李洪雷，戴杖. 我国野生动物立法的检视与完善[J]. 浙江学刊，2020（3）：10-15.