

应对野生动物走私法治问题的中国策略

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 常纪文

中国是野生动物及其制品需求大国。因为国内或者国外有需求，如果立法有漏洞，或者执法不严格，就会出现境内非法贸易和跨国走私现象，从而危及有关国家受濒危野生动植物种国际贸易公约（CITES 公约）保护的动物物种安全，甚至引发类似于 2003 年的“非典”和此番新型冠状病毒肺炎疫情的公共卫生事件。笔者结合我国野生动物走私的法治现状，谈谈应对之道。

一是国内野生动物保护名录与 CITES 公约附录不一致问题

按照《野生动物保护法》的规定，国家对野生动物实行分类分级保护，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评估后制定，并且根据评估情况每五年对名录进行调整，报国务院批准公布。

一些在国际上受到相当重视的野生动物，如黑熊和穿山甲，属于被列入 CITES 附录 的保护动物，但是在中国国内，仅属于国家二级重点保护野生动物。建议国家重点保护野生动物名录调整时，将他们列入一级保护野生动物范围，这样有利于更加严厉地打击涉及这些动物的走私犯罪行为。

二是人工饲养的野生动物与野外野生动物的保护等级差异问题

2016 年的《野生动物保护法》第二十八条做出了一个极具争议的规定，那就是：对人工繁育技术成熟稳定的国家重点保护野生动物，经科学论证，纳入国务院野生动物保护主管部门制定的人工繁育国家重点保护野生动物名录。根据有关野外种群保护情况，此类野生动物的人工种群不再列入国家重点保护野生动物名录，实行与野外种群不同的管理措施。

按照这种规定，黑熊的人工繁育技术已经成熟稳定，野外黑熊的数量也比较稳定，那么处于人工饲养下的黑熊以后就可能不作为野生动物处理，走私或者违法收购人工繁育的黑熊，就不按照走私非法收购珍贵濒危野生动物处理。这也许和 CITES 公约的精神有些出入。

建议对于饲养的虎、熊等动物，还是按照 CITES 公约的规定，继续纳入国家重点保护野生动物名录。此外，建议加强人工熊胆替代品的研制，逐步消除黑熊和熊胆制品走私的现象。

三是现行《野生动物保护法》并未把所有野生动物纳入保护范围

该法规仅保护珍贵、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，并不保护野兔等普通的野生动物，这不利于防止公共卫生事件的发生和生态平衡的保持，建议该法将保护范围扩展至可能引发公共卫生事件和影响区域生态平衡的其他野生动物。

为此，需要国务院野生动物保护主管部门会同国务院卫生行政部门组织开展公共卫生风险和生态环境评估，并公布禁止食用的野生动物名录。

四是监管能力有限，难以发现和打击所有走私行为

首先，建议野生动物保护监管部门和公安机关建立有奖举报措施，促进公众参与和监督；对于公众提交的举报信息，必须予以重视，否则追究责任。

其次，建立各部门、各区域共享的野生动物监管信息平台，建立部门间、区域间的监管协作机制，健全联合或者协同执法机制。

再次，《野生动物保护法》下一次修改时，建议明确规定民事公益诉讼制度，允许社会组织和个人起诉走私、偷猎、销售、运输野生动物及其制品的单位和个人，让其承担生态环境损害的

责任。

五是一些执法机关存在不作为和慢作为问题

有的违法者甚至市场监管部门、公安派出所和地方政府旁销售野生动物及其制品而没有人管。

对此，首先，应当针对地方政府及其林草部门、公安部门、海关部门、工商部门、生态环境部门建立监管的权力清单，规定尽职照单免责、失职照单追责的机制，建立党政同责制度，解决地方政府之间以及监管部门之间相互推诿的问题。对地方政府建立野生动物保护工作的考核制度，对于乱作为、不作为和慢作为的执法部门，应当追究责任。

其次，《野生动物保护法》下一次修改时，建议明确规定行政公益诉讼制度，允许社会组织和个人起诉乱作为、不作为或者慢作为的地方政府及其监管部门。

六是打击野生动物走私的国际合作机制需要细化

首先，建议在国家林草局的协调下，加强国内外民间组织在野生动物保护以及打击走私和偷猎、非法运输、销售方面的交流和合作，形成超越国界的打击野生动物走私的民间信息网络。

其次，由国务院协调，出台林草、工商、海关、生态环境、公安等部门在打击野生动物及其制品的走私和非法贸易的部门权力清单，细化部门之间的协调机制，建立统一的野生动物国际贸易和国内贸易信息平台。

再次，由外交部牵头，协调林草、工商、海关、生态环境、公安等部门的立场，建立协同的国际谈判和国际合作机制，建立统一的野生动物国际贸易和国内贸易信息平台。

此外，中国政府要和 CITES 公约秘书处协商，并与野生动物及其制品原产地、运输地国家加强重点沟通，针对跨国走私，共同健全涉及中国的沟通、协调和通报机制，建立相互衔接的执法机制。

七是走私监管与捕猎、繁育、运输、储存、转让、食用监管应当一体化、并重地进行

如果中国基于生态文明的生活方式建设要求，修改《野生动物保护法》，除特许的清单和事由外，原则上禁止食用和利用所有的野生动物，那么需求就会严重萎缩，走私产业、走私前端的猎捕产业和走私后端的繁育、运输、储存、转让产业，都会得到有效遏制。在此基础上加强执法和司法，效果会更好。

此外，2016 年《野生动物保护法》修改时，“动物福利”一词在本人和有关环境法教授的呼吁下，一度被写入修改草案。但由于没有形成一致意见，最后还是被拿掉了，只保留了一些实质性保护野生动物福利的隐含条款。由于野生动物的运输和收容还是涉及动物福利问题，建议还是对如何人道对待被查获的走私野生动物，建立野生动物的福利保护规定。同时，开展国际间的动物福利保护制度建设对话，也是必要的。

新型冠状病毒肺炎疫情给野生动物的非法食用和利用再次敲响了警钟。目前，各方面广泛呼吁加强野生动物保护立法和执法。下一步，应当坚定信心，加强宣传教育，发动社会参与，持续严格执法和司法，中国的野生动物保护国际合作也会取得更大的成绩。中国作为负责任的野生资源大国和环境保护大国，其形象也势必得到国际社会的进一步认可。