

## 环境调查署对《中华人民共和国野生动物保护法（修订草案）》的修改建议

2020年11月4日

环境调查署是一个致力于调查环境犯罪与滥用，并促进有效立法、执法、刑罚以打击这类犯罪行为而非政府组织。自1984年机构成立以来，环境调查署在推动区域以及国际打击环境犯罪，例如订立与施行非法野生动物贸易方面的公约及法规中扮演着关键角色。本署亦为《濒危野生动植物物种国际贸易公约》施行的观察员。本署在野生动物贸易方面的关注重点物种包括象、虎及其他大型猫科物种、犀牛、穿山甲、石首鱼。我们的调查和政策建议更包括了许多其他野生物种。

在2016年《中华人民共和国野生动物保护法》（下称“野保法”）的修订过程中，环境调查署提供了评论和建议<sup>1</sup>，以及对实施法规的征求意见稿提供了建议<sup>2</sup>。本署亦在2020年2月中央宣布修订野保法后发表了详细的建议内容<sup>3</sup>。

以下是本署对2020年10月中央政府为征求公众意见发布的《中华人民共和国野生动物保护法（修订草案）》（下称“草案”）作出的评论和建议。

### 本署希望促成的修订结果

环境调查署最希望促成的野生动物保护法修订结果是全面禁止对濒危野生动物物种的商业性利用，包括商业人工繁育以及以任何用途为目的进行的买卖。目前，有多种野生动物的生存因为国内的需求而受威胁。为确保国家的法规不再允许、认可这种需求，修订野保法刻不容缓。如果野保法未能对此作出完善则会有损中国在保护全球物种多样性方面的领导地位，尤其是，中国将在2021年主办第15届《生物多样性公约》缔约方会议，是次野保法的修订势必大大影响中国作为主办国的形象。

中国政府基于生物多样性危机、现存以及未来的人畜共患病疫情做出修订野保法的决定，环境调查署对此表示赞赏。草案提出的多个修订，包括为禁止食用野生动物新增的条款、加强执法、加大刑罚，都令人鼓舞。

可惜，草案并未修订野保法中对以非食用为目的商业性利用濒危野生动物的许可。环境调查署对此表示非常失望。本署认为有迫切需要对草案作出进一步的修改，以确保对濒危野生动物<sup>4</sup>尤其是象、虎及其他大型猫科物种、犀牛、熊和穿山甲的下列保护：

- 禁止所有穿山甲、象、犀牛、熊以及大型猫科动物制品，包括虎、豹类（包括豹，云豹，雪豹等）骨制药品在内<sup>5</sup>的国内贸易

<sup>1</sup> [POSITION PAPER ON THE LAW OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON THE PROTECTION OF WILDLIFE \(DRAFT REVISION\)](#). 《野生动物保护法（修订草案二次审议稿）》修改意见和《野生动物保护法（修订草案二次审议稿）》的具体意见

<sup>2</sup> 《国家重点保护陆生野生动物及其制品专用标识管理办法（征求意见稿）》、《罚没陆生野生动物及其制品管理和处置办法（征求意见稿）》、《陆生野生动物及其制品价值的评估标准和方法（征求意见稿）》和《陆生野生动物收容救护管理规定（征求意见稿）》

<sup>3</sup> <https://eia-international.org/report/wildlife-protection-law-recommendations-2020/>

<sup>4</sup> 使用“濒危物种”或者“濒危野生动物”这个语言，环境调查署指的是国际自然保护联盟《濒危物种红色名录》指定的“易危”、“濒危”或者“极危”的所有物种。如需多了解，请见：<https://www.worldwildlife.org/pages/what-doesendangered-species-mean>

<sup>5</sup> 本署的长期调查揭露了豹骨入药的问题，详见：环境调查署(2020). 食骨在喉：中国肆行的豹骨药品贸易 <https://eia-international.org/report/食骨在喉：中国肆行的豹骨药品贸易/>

- 在明确限定的时间线内逐步取缔商业性的老虎人工繁育并依照国际公约相关决议和决定<sup>6</sup>禁止人工繁育老虎个体及其制品的国内贸易
- 确保谨慎监督、中央管理人工饲养象、虎及其他大型猫科物种、犀牛、熊和穿山甲的机构以确保物种死体及制品不被流入商业市场
- 及时销毁除在查办案件、执法、起诉阶段需要保存的所有象、虎及其他大型猫科物种、犀牛、熊和穿山甲死体及其制品，并销毁私有的人工繁育老虎死体及其制品
- 将拥有来自非法来源（包括违反中华人民共和国缔结或者参加的国际公约规定）的野生动物及其制品<sup>7</sup>定为犯罪
- 禁止以拍卖或其他商品化渠道处理执法部门查获的野生动物及其制品

是次野保法修订是因新型冠状病毒肺炎疫情爆发启动，目标是保护人民公共健康。不止是食用，以其他目的繁育野生动物或加工其制品对公共卫生也存在着同类风险。本次修法是禁止包括以药用为目的繁育和利用野生动物的绝佳机会。

## 主题概论

本署认为现草案错失了通过坚决全面禁止濒危野生动物及其制品的贸易从而消减对这些野生动物物种的消费需求的机会，尤其是对象、虎及其他大型猫科物种、犀牛、熊和穿山甲及其制品的利用及买卖。我们认为草案提出了许多正面的修改，例如进一步禁止食用野生动物。但是，草案保留了许可对以药用、装饰<sup>8</sup>等非食用用途为目的的人工繁育及买卖野生动物及其制品的条款，削减了其他款目的正向改变。

环境调查署的多年调查研究显示，允许对受贸易影响生存的野生动物的“利用”或合法国内贸易，包括来自人工繁育的个体及其制品，是会刺激这种贸易并进一步威胁物种生存的高风险做法。本署有证据显示，现野保法规定并在草案中保留的用于监控国家重点保护野生动物<sup>9</sup>及其制品贸易的专用标识系统实际上被利用于“漂白”非法走私、猎捕的野生动物及其产品，间接增强了有效执法的难度、对野生动物的消费和对物种野生族群的生存威胁<sup>10</sup>。

本署建议修法团队使用预防原则。预防原则乃1992《里约环境与发展宣言》提出，在2000年《生物多样性公约》及包括《濒危野生动植物种国际贸易公约》在内的大量国际法规中都得以运用。预防原则规定，倘若有行为或政策对公众或环境有严重或不可逆的危害，不得以缺

<sup>6</sup> 例如，《濒危野生动植物种国际贸易公约》第14.59号决定、第12.5号决议（第18届大会修改）、第三届老虎保护审查会议所通过的决议

<sup>7</sup> 本文中使用的“野生动物及其制品”皆包括来自人工饲养或人工繁育的个体及其制品

<sup>8</sup> EIA research has indicated that trade in protected species for the purposes of traditional medicine and ornamental items is occurring through provisions in the current law allowing trade for “public exhibition... heritage conservation or other special purposes” 环境调查署的调查显示，现行野保法中允许因“公众展示展演、文物保护或者其他特殊情况”买卖、利用国家重点保护野生动物及其制品的条款被用于买卖由这些物种制成的药品及装饰品。

<sup>9</sup> 该类别包括虎、豹、雪豹、云豹、亚洲象和中华穿山甲。据本署的了解，由其列在CITES附录上，狮、美洲豹、非洲象、犀牛、非洲穿山甲等物种也被当作属于国家重点保护野生动物。

<sup>10</sup> 详见：环境调查署(2020). 故弄玄虚：中国于全球穿山甲非法贸易扮演的角色 <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-Report-Smoke-and-Mirrors-Spreads-Chinese.pdf>; 环境调查署(2013). 隐藏在明处 中国的秘密老虎贸易. [online] Environmental Investigation Agency UK. Available at: <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-Hidden-in-Plain-Sight-Chinese-lang-version-FINAL1.pdf> [Accessed 21 Feb. 2020].

乏充分的科学证据为由推迟符合成本效益的预防措施。现有证据已表明合法国内贸易会对因贸易而受威胁的野生动物产生危害，故此新法应强调预防原则的运用，筛选对自然遗产和物种多样性最好的法规，而遏止受威胁物种因利用或合法贸易步向濒危甚至灭绝。环境调查署据此建议全面禁止国家重点保护野生动物（包括人工繁育动物及其制品）的买卖及利用。

据本署了解，是次修法的起因是新冠肺炎(COVID-19)引起的对野生动物贸易及公共卫生的社会关注<sup>11</sup>。草案再次明确了2020年2月中央政府公布的禁食陆生野生动物以及禁止以食用为目的的人工繁育和买卖野生动物的决定，昭显了政府为了控制由野生动物贸易引发的公共卫生风险的一大政策修订。但令人担忧的是，草案不但保留了对以药用等非食用用途为目的的人工繁育及买卖野生动物的许可，更强调了这些需要。人工繁育、产品加工、野生动物及其制品的运输所导致的人畜接触以及人畜共患病的传播风险并不会因产品的用途而改变。这些豁免违反了是次修法的根本目的以及中国政府自疫情爆发以来展示的改革决心。

行为科学研究表明，对观念或行为的反复接触会使这些观念或行为正常化<sup>12</sup>。根据光环效应<sup>13</sup>可以推论，在一个观点被正常化后，民众会倾向于把与此观念相关的思想也合理化。当野保法允许任何野生动物及其制品的合法利用，它就无形中增加了民众继续食用野生动物并以其他方式消费野生动物的风险。野生动物药用合法化的问题尤其严重，因为中医讲究药食同源，这便维系了消费者食用野生动物及其制品的动机。要把食用野生动物的复发及新型人畜共通病产生的风险最小化，是次野保法的修改应明确禁止对野生动物及其制品任何形式的商业性消费。

另，是次修法为中国展现其在物种保护方面的领导力提供了绝佳机会，特别是2021年中国将会主办第15届《生物多样性公约》缔约方会议。为了有效展现前述领导力，法制工作委员会可以通过采用本文件中建议的措辞永久禁止国家保护动物的国内贸易及利用、为以保护为目的的人工繁育等概念提供关键定义、并为保护公共卫生安全延伸禁令以禁止对陆生野生动物的食用及药用。而且，在修法时采用下述建议也会让中国的野生动物保护法进一步契合《濒危野生动植物物种国际贸易公约》缔约方会议通过的重点决议。

此外，环境调查署还对一些关键条例的实施和名录的出台表示关注：据我们所知部分现行野保法的相关配套关键条例和名录自今仍未正式颁布，例如本应每五年进行调整的国家重点保护野生动物名录的更新。全国人大常委会也表达了同样的关注<sup>14</sup>。保护濒危物种<sup>15</sup>的生存迫切需要国家和国际的努力，而目前有关野生动物保护含糊不清的具体办法、目录、标准及规程对此产

<sup>11</sup>中国人大网. (2020). 加大打击和惩治乱捕滥食野生动物行为，全国人大常委会法工委启动修法工作. [online] Available at: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202002/c864210c8208481798e1d2c87bace055.shtml> [Accessed 21 Feb. 2020].

<sup>12</sup> Chinadaily.com.cn. (2017). “正常化”的力量. [online] Available at: [http://www.chinadaily.com.cn/interface/toutiaonew/53002523/2017-03-28/cd\\_28709649.html?tt\\_group\\_id=6402461577928818945](http://www.chinadaily.com.cn/interface/toutiaonew/53002523/2017-03-28/cd_28709649.html?tt_group_id=6402461577928818945) [Accessed 20 Feb. 2020].

<sup>13</sup> MBA 智库百科. (2020). 光环效应. [online] Available at: <https://wiki.mbalib.com/wiki/光环效应> [Accessed 20 Feb. 2020].

<sup>14</sup> 中国人大网. (2020). 加大打击和惩治乱捕滥食野生动物行为，全国人大常委会法工委启动修法工作. [online] Available at: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202002/c864210c8208481798e1d2c87bace055.shtml> [Accessed 21 Feb. 2020].

<sup>15</sup> 如上所述，本署指的是国际自然保护联盟《濒危物种红色名录》列为易危，濒危以及极危的物种

生了阻碍。是以相应的修订工作刻不容缓。本署早于 2016 年已通过当时的公众咨询郑重表达了对修法及完善实施规程的严肃关注，详见我们当时提交的文本<sup>16</sup>。

## 关于条款细节及建议的标识

删除线示意建议删除，下划线示意建议添加。

### 第二条

依据现行法中的第二条，本法所保护的“野生动物”可能被理解为仅限于珍贵、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。本署建议增设对‘野生动物’的明确定义，以确保依本法的原则所有野生动物受到保护，并确保人工饲养或繁育的个体受到同等级的保护管理。

建议修改内容（第二条第二款）：

根据本法第一条列明的精神，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所有的陆生及水生野生动物物种，包括人工繁育的个体。

### 第三条

依据本法第一条，本法的目的是“为了保护野生动物”和“推进生态文明建设”。本条应该反映这些目标而不是强调人工繁育。

建议修改内容（第三条第二款）：

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。

### 第四条

根据预防原则，本法应该实行野生动物保护优先而不鼓励利用。

建议修改内容（第四条）：

国家对野生动物实行保护优先、规范利用、严格监管、风险防范的原则，鼓励开展野生动物科学研究，培育公民保护野生动物的意识，促进人与自然和谐共生。

### 第六条

本条新增对违法交易及违法食用野生动物的明文禁止，我们对此表示赞许。但此禁令不应止于违法食用。

建议修改内容（第六条第二款）：

禁止违法猎捕、运输、交易野生动物。禁止违法食用或以其他目的利用野生动物。

### 第十三条

---

<sup>16</sup> [《国家重点保护陆生野生动物及其制品专用标识管理办法（征求意见稿）》](#)、[《罚没陆生野生动物及其制品管理和处置办法（征求意见稿）》](#)、[《陆生野生动物及其制品价值的评估标准和方法（征求意见稿）》](#)和[《陆生野生动物收容救护管理规定（征求意见稿）》](#)

根据预防原则，应该修改本条以明确在未能确保对野生动物的利用不会对该物种的保护或者公共卫生造成不利后果的情况下，不批准开发利用行为。

建议修改内容（第十三条第一款）：

县级以上人民政府及其有关部门在编制有关开发利用规划时，应当充分考虑野生动物及其栖息地保护的需要，分析、预测和评估规划实施可能对野生动物及其栖息地保护产生的整体影响，避免或者减少规划实施可能造成的不利后果。根据预防原则，在未能确保不会对野生动物或者其栖息地造成不利后果的情况下，包括无法评估对野生动物的潜在影响的不确定情况下，不可允许有关开发利用的规划。

## 第二十五条

我们对本条新增的第一款“禁止或者限制在野外捕捉、大规模灭杀其他陆生野生动物。”表示赞许。

## 第二十六条

草案删除了现行野保法中提及的除科研机构因物种保护目的的人工繁育国家重点野生保护动物，我们对此表示赞许。但是，对野保法的此条款的现行解读被用于允许以非物种保育为目的的人工繁育国家重点野生保护动物，例如商业性人工繁育老虎。我们建议在此次条款增订对任何除保护以外目的的人工繁育的明文禁止。

对于受到贸易威胁的野生动物，任何除保护以外目的的人工繁育对该物种野外族群的生存皆会构成无法承受的风险。除保护以外目的的人工繁育对老虎的影响尤为重要，因为现实已证明大规模商业性人工繁育并没有减少对野生老虎种群的压力，反而刺激了对所有大型猫科动物制品的需求，减少了民众对消费虎制品的排斥，并为贸易商提供了“漂白”非法来源老虎及其制品的机会<sup>17</sup>。

并且现行条款对“科研机构”的定义限制不够严格，无法防止机构团体以此名义从事对物种保护有害的活动。例如，哈尔滨东北虎林园、雄森熊虎山庄等虎园有时被称为科学机构，但其使用的人工繁育环境和出售声称含有虎骨和/或狮子骨的产品等行为不符合物种保护目的。

国际社会已经确认商业性人工繁育对野生老虎造成的威胁。《濒危野生动植物种国际贸易公约》第14届大会通过的第14.69决议声明：

*“以商业经营规模来密集繁育老虎的缔约国，应该将其人工繁育老虎数量限制于支持野生老虎保护数量之内；老虎繁育不该以对肢体与衍生品贸易为目的。”*

在通过这个决议时，缔约国特别投票以明确示意其不但适用于国际贸易更适用于本土贸易<sup>18</sup>。因此，应该对此条进行修改以使法规符合该决定。

迄今，本条款的内容和运用对穿山甲和犀牛等物种也有负面影响。经过针对各种物种生理、市场和法规的条件进行的评估，现已能确定通过人工繁育穿山甲来满足对穿山甲片的消费需求并

<sup>17</sup> 详见：EIA UK (2013). 隐藏在明处 中国的秘密老虎贸易. [online] Environmental Investigation Agency UK. Available at: <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-Hidden-in-Plain-Sight-Chinese-lang-version-FINAL1.pdf> [Accessed 21 Feb. 2020].

<sup>18</sup> 详见 [《濒危野生动植物种国际贸易公约》第14届大会的简要记录](#)：

不可行<sup>19</sup>。任何对穿山甲或犀牛的商业性人工繁育许可都可能提供“漂白”非法来自野外的个体及其制品的机会。

因此，本署建议在第二十六条中列明，因其可对物种保护造成无法承受的风险，严禁以除科学保护目的以外的任何原因对受贸易威胁的野生动物物种进行人工繁育。对多数保护动物物种来说，人工饲养/繁育的物种保护意义很小甚至不存在。政府应确保现存的象、虎及其他大型猫科物种、熊、和犀牛人工饲养/繁育皆只局限于符合国际标准及认可的科研保育机构，并确保所有个体被记录在国际血统书保育系统内。

本署也建议在本条款加入对“因物种保护目的进行人工繁育国家重点保护野生动物”的明确定义，并确保公开有关允许这类繁育的批准文件信息。根据伦敦动物学学会专家的研究，以物种保护为目的进行人工繁育，尤其对虎而言，旨在维系身心健康且在行为和基因方面都有野生族群代表性的饲养族群。为此，要通过对已知血统的种群进行中央繁育管理，以遗传学为基础选择特定的个体进行配对来维持最大的遗传多样性，避免人工抚养，避免让动物接触非自然社会群体并使用符合国际标准的设施以让野生动物最大限度保存自然行为<sup>20</sup>。

建议修改内容（第二十六条第一、二款）：

国家支持有关科学研究机构因恢复野外种群物种保护目的进行人工繁育国家重点保护野生动物。申请为了保护物种而进行国家重点保护野生动物人工繁育的单位/企业/机构必须提供详细说明以证其运作如何成为国际认可科学繁育计划一部分以及其支持野外种群恢复的计划。申请由国务院野生动物保护主管部门、国内外专家和自然保护联盟（IUCN）人工繁育专家小组成员合作审议，国务院野生动物保护主管部门应公开审议决定以及支持材料。禁止因任何原因饲养国家重点保护野生动物的单位/企业/机构制造、出售、购买、利用其国家重点保护野生动物及其制品。

因恢复野外种群目的进行人工繁育国家重点保护野生动物、有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物和地方重点保护野生动物实行许可制度。人工繁育国家重点保护野生动物的，应当经省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门批准，取得人工繁育许可证，但国务院对批准机关另有规定的除外。人工繁育有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物和地方重点保护野生动物，应当经县级人民政府野生动物保护主管部门批准，取得人工繁育许可证。禁止因除恢复野外种群物种外的任何目的进行人工繁育国家重点保护野生动物或者中华人民共和国缔约的国际公约所禁止或者限制贸易的野生动物。

## 第二十七条

草案修订的“人工繁育野生动物应当有利于物种保护及其科学研究”的要求并不限于国家重点保护野生动物，环境调查署对此表示赞许。

<sup>19</sup> Challender, D., Sas-Rolfes, M., Ades, G., Chin, J., Sun, N., Chong, J., Connelly, E., Hywood, L., Luz, S., Mohapatra, R., de Ornellas, P., Parker, K., Pietersen, D., Robertson, S., Semiadi, G., Shaw, D., Shepherd, C., Thomson, P., Wang, Y., Wicker, L., Wu, S. and Nash, H. (2019). Evaluating the feasibility of pangolin farming and its potential conservation impact. *Global Ecology and Conservation*, 20, p.e00714.

<sup>20</sup> SSN and ENV (2014). *CAGED ASSETS: TIGER FARMING AND TRADE*. [online] Species Survival Network and Education for Nature-Vietnam. Available at: <https://eia-international.org/wp-content/uploads/Caged-Assets-revised.pdf> [Accessed 21 Feb. 2020].

本署赞同本条中对虐待野生动物的禁止。不过，在没有定义虐待和对违背该禁令的明确惩罚的情况下，现行条款不足以确保该禁令的有效执行。

建议修改内容（第二十七条第一款）：

人工繁育野生动物应当有利于物种保护及其科学研究,不得破坏野外种群资源,并根据野生动物习性确保其具有必要的活动空间和生息繁衍、卫生健康条件,具备与其繁育目的、种类、发展规模相适应的场所、设施、技术,符合有关技术标准和防疫要求,不得虐待野生动物。**禁止虐待人工饲养或繁育的野生动物。由国务院野生动物保护主管部门与国内、国际动物福利专家定义属于虐待的行为,国务院野生动物保护主管部门将及时公告‘虐待野生动物’的定义。**

## 第二十八条

虽然草案增订了许多加强对陆生野生动物的保护和禁止食用陆生野生动物的条款，其对国家重点保护动物及其制品的贸易和利用的规管对比现行野保法基本没有改变。环境调查署对此表示十分关注。

环境调查署的研究记录显示本现行条款被用于允许国家重点保护野生动物及其制品的商业性贸易。例如，在 2018 年 3 月，国家林业局（现在名为国家林业和草原局）批准了一家制药商向另一家制药商出售 1230.5 千克豹骨以生产中医药品<sup>21</sup>。根据本署的了解，本条第二款中的“文物保护”被用于解释并批准上述案例和其他同类交易里国家重点保护野生动物及其制品在中医药品中的使用。

本署建议修改本条以禁止国家重点保护野生动物及其制品的任何出售和购买，并将所有国家重点保护野生动物及其制品的运输、移交、寄递或者利用限制在明显有利于物种保护、非商业目的、和/或有利于执行野生动物保护措施（例如司法程序或对执法人员培训）的情况以内。申请者（单位/个人/公司）需负责提供活动有利于野生动物保护的证明，并在申请过程中以书面形式提交。审议申请的过程应保有透明度。

审议运输、移交、寄递国家重点保护野生动物及其制品申请的责任应由国家级相关部门承担以确保施行的一致，并且消除此条款被用于允许商业性交易的可能。有关当局应向任何感兴趣的利益相关者发布与许可证有关的信息。

修改本条以禁止国家重点保护野生动物及其制品的任何出售、购买和利用还将使本法更符合《濒危野生动植物种国际贸易公约》缔约方通过的方针和决议，包括：

- CITES 第 12.5 号决议（第 18 届大会修改）《老虎及其他附录一亚洲大型猫科动物物种的保护和贸易》呼吁“凡是领土内存在老虎以及其他亚洲大型猫科动物制品合法国内贸易从而影响到盗猎或者非法贸易的缔约国应采取一切必要的立法、法规及执法措施，终止老虎和其他亚洲大型猫科动物制品的国内贸易”  
CITES 第 14.69 号决定声明“老虎繁育不该以对肢体与衍生品贸易为目的”
- CITES 第 18.116 决定声明“鼓励任何在国内存在非法犀牛角市场的缔约方在制定针对确定的主要受众的减少需求计划时，充分考虑 CITES 第 17.4 号决议关于减少需求战略

<sup>21</sup> 环境调查署 (2020). 食骨在喉：中国肆行的豹骨药品贸易 <https://eia-international.org/report/食骨在喉：中国肆行的豹骨药品贸易/>; EIA UK (2018). *Down to the bone* <https://eia-international.org/wp-content/uploads/Chinese-Government-agency-issuing-permits-for-commercial-trade-in-bone-of-hundreds-of-leopards.pdf>

的内容并利用其他地区和其他组织发展的经验和专门知识。呼吁各方关闭那些有助于偷猎或非法贸易的市场”

根据《濒危野生动植物种国际贸易公约》文本第 VIII 条的要求，还应在本条中增订明确禁止持有来自非法来源的野生动物及其制品的款目。

建议修改内容（第二十八条第一、二、三款）：

禁止出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品。禁止拥有来自非法来源（包括违背中华人民共和国缔结或者参加的国际公约规定）的国家重点保护野生动物及其制品。

因科学研究、救援康复、放回野外、司法过程、执法人员培训、符合本法第二十六条规定的人工繁育（仅限在获得许可的因恢复野外种群目的运行的机构之间）人工繁育、公众展示展演、文物保护或者其他特殊情况，需要出售、购买、利用运输、移交、寄递国家重点保护野生动物及其制品的，应当经国务院省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门批准，并必须展示该运输、移交、寄递如何将对该动物野外族群带来增益按照规定取得或者使用专用标识，保证可追溯，但国务院对批准机关另有规定的除外。

国务院野生动物保护主管部门有义务公开有关运输、移交、寄递国家重点保护野生动物及其制品相关许可证的信息，包括许可证所涉及的物种、数量、单位/企业/个人/机构以及目标等信息。

## 第二十九条

现条款准许对国家重点保护野生动物进行商业性人工繁育及利用，尽管这些物种的生存正被贸易严重威胁。如上所述（见对第二十六条的建议），商业性繁育和利用对象、虎及其他大型猫科动物、犀牛、穿山甲、熊等生存受贸易威胁的野生动物来说是不可承受的危机。

是以，根据预防原则应该在本条明确加示其所述的许可和监管商业性人工繁育的规程不可用于受贸易威胁的国家重点保护野生动物。

建议添加内容（第二十九条第【四】款）：

商业性人工繁育及利用可对受贸易威胁的野生动物造成不可承受的危机，例如维系或刺激市场需求、令有效执法复杂化、或为掩饰非法获取的个体及其制品，根据预防原则此类野生动物不可被纳入人工繁育国家重点保护野生动物名录，其中至少包括象、虎、豹、雪豹、云豹、狮、美洲豹、犀牛、穿山甲和熊。严禁出售、购买和利用包括人工饲养个体的此类野生动物及其制品。

## 第三十、三十一条

草案第三十条继续允许因食用以外的目的对野生动物的利用，也没有禁止对国家重点保护野生动物的利用，本署对此表示关切和失望。特别是，草案明确将药用列为“需要”利用野生动物的情况之一。这与第三十一条对禁止食用陆生野生动物方面采用的预防原则冲突。尽管本署赞成第三十一条中对预防原则的运用，但是该条的禁止范围未能包括非食用的利用，甚至未能禁止对国家重点保护野生动物的商业性利用，这可能损害食用禁令这一重大举措的有效性、连贯性和目标。

不管是作为食品、药品、保健品或装饰品，对野生动物的商业性人工繁育、加工和消费定会对物种保护和公众健康造成风险。如上所述，本署有记录表明，野保法现行被释义为准许部分国



家重点保护野生动物及其制品的出售、购买及利用，例如豹骨、熊胆、羚羊角、象牙、象皮和穿山甲鳞片被用于制造药品或保健品。合法贸易机制容易受到滥用、为贸易商提供“漂白”非法来源野生动物及其制品的机会，以及合法贸易会刺激中国消费者的需求，从而加剧濒危物种因盗猎、走私所受的严重威胁。

因此，为了有连贯性地实现当前修订野保法的目的，即解决与利用野生动物有关的公共卫生问题，本署建议修改第三十、三十一条以明确禁止以药品和装饰品为目的对国家重点保护野生动物的利用。这一点至关重要。

建议修改内容（第三十条）：

利用野生动物及其制品的，应当以人工繁育种群为主，有利于野外种群养护，符合生态文明建设的要求，尊重社会公德，遵守法律法规和国家有关规定。仅限以救援康复、放回野外、司法过程、执法人员培训、符合本法第二十六条规定的获得许可因恢复野外种群目的运行的人工繁育机构之间的运输为目的利用国家重点保护野生动物及其制品。

~~因科研、药用、展示等特殊情况，需要对野生动物进行非食用性利用的，应当按照国家规定实行审批。野生动物及其制品作为药品经营和利用的，还应当遵守有关药品管理的法律法规。~~

建议修改内容（第三十一条）：

禁止食用、药用国家重点保护野生动物、有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物以及其他陆生野生动物、包括来自人工繁育的在内。

禁止以食用或者药用为目的猎捕、交易、运输在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物。

禁止生产、经营使用本条第一款规定的野生动物及其制品制作的食品、药品或者保健品。

禁止为食用或者药用非法购买本条第一款规定的野生动物及其制品。

### 第三十七条

现条款意味着非本土的而列入《公约》附录上物种并不一定会受到和国家重点保护野生动物一般的保护和监管，而是由国务院野生动物保护主管部门酌处。本署建议修改本条，以确保所有《公约》附录上的物种（至少是所有附录一物种）都按照国家重点保护的野生动物管理。

建议修改内容（第三十七条第一、四款）：

中华人民共和国缔结或者参加的国际公约禁止或者限制贸易的野生动物或者其制品名录，由国家濒危物种进出口管理机构制定、调整整理并公布。该名录应当包括所有中华人民共和国缔结或者参加的国际公约禁止或者限制贸易的野生动物，包括来自人工繁育的在内。

列入本条第一款名录的野生动物，经国务院野生动物保护主管部门核准，在本法适用范围内可以应按照国家重点保护的野生动物管理。

### 第四十三条

如上所述（请见对第二十八条的建议），本署建议修改野保法以明确禁止以任何目的对国家重点保护野生动物及其制品的出售、收购和利用，因此建议修改本条以反映这个改变。

本署的研究表明，根据现行野保法的解读，有关批准出售、收购和利用国家重点保护野生动物许可证的公开信息不足以确保民间组织、学者、《濒危野生动植物种国际贸易公约》缔约方等利益相关者能评估保护野生动物批准贸易的规模或性质。例如，尽管国家林业和草原局的网站有一个有关许可证的数据库，但是该数据库并未公开物种、数量、制品或者利用目的等重点信息。

为了确保草案第五、八条所鼓励的‘公民、法人和其他组织参与野生动物保护活动’，本署建议加强本条规定，明确要求公开上述重点信息。

建议修改内容（第四十三条第一、二款）：

禁止伪造、变造、买卖、转让、租借特许猎捕证、狩猎证、为按照本法第二十六条规定因恢复野外种群物种保护目的人工繁育许可证及专用标识出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品的批准文件，或者允许进出口证明书、进出口等批准文件。

前款规定的有关许可证书、专用标识、批准文件的发放情况，至少包括有关该许可证/文件所涉及的物种、来源、身体部位/制品和数量、获得许可证/文件单位以及许可证/文件所涉及的销售、收购或利用行为的目的和性质在内，应当依法公开。

#### 第四十六条

如上，尽管现行野保法有此要求，负责批准有关出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品许可证的机构却仍未公开重点的有关信息，本署对此表示关切。为了确保第四十三条的有效实施，本署建议修改本条如下。

建议修改内容（第四十六条）：

野生动物保护主管部门或者其他有关部门、机关不依法作出行政许可决定，发现违法行为或者接到对违法行为的举报不予查处或者不依法查处，没有依法公开有关许可证、专用标识及批准文件的信息或者有滥用职权等其他不依法履行职责的行为的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门、机关责令改正，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予记过、记大过或者降级处分；造成严重后果的，给予撤职或者开除处分，其主要负责人应当引咎辞职；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

#### 第四十八至六十一条

草案加重了对违法行为的处罚，也新增了对违法者从事野生动物人工繁育、交易活动的终身禁止，我们对此表示赞许。

#### 第[四十三]条

如上所述（请见对第二十七条的建议），草案未对违背第二十七条（包括虐待野生动物在内）确立任何惩处。本署建议增设新的条款以订立相关刑罚。

建议增设内容：

违背本法第 27 条虐待野生动物，不确保人工繁育野生动物根据野生动物习性有其具有必要的活动空间和生息繁衍、卫生健康条件，不确保人工繁育野生动物具备与其繁育目的、种类、发展规模相适应的场所、设施、技术，符合有关技术标准和防疫要求的，由县级以上人民政府野

生动物保护主管部门没收野生动物及其制品，并处野生动物及其制品价值二倍以上十倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

### 第五十三条

如上所述（请见对第三十、三十一条的建议），鉴于同类情况和风险，本署建议扩展对食用野生动物的禁令，以禁止对野生动物的药用，也建议修改本条以反映这个改变。

建议修改内容（第五十三条第一、二、三）：

违反本法第二十八条第二款、第三十一条第二款、第三十四条第一款规定，未经批准、未取得或者未按照规定使用专用标识，或者未持有、未附有人工繁育许可证、批准文件的副本或者专用标识出售、购买、利用、运输、携带、寄递或者以食用、药用为目的的交易、运输国家重点保护野生动物及其制品或者本法第二十九条第二款规定的野生动物及其制品的，由县级以上人民政府野生动物保护主管部门或者市场监督管理部门按照职责分工没收野生动物及其制品和违法所得，责令关闭违法经营场所，并处野生动物及其制品价值二倍以上二十倍以下的罚款；情节严重的，吊销人工繁育许可证、撤销批准文件、收回专用标识；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本法第二十八条第三款、第三十一条第二款、第三十四条第二款规定，未持有合法来源证明或者专用标识出售、利用、运输有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物和地方重点保护野生动物及其制品的，或者以食用、药用为目的的交易、运输在野外环境自然生长繁殖的有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物和地方重点保护野生动物的，由县级以上地方人民政府野生动物保护主管部门或者市场监督管理部门按照职责分工没收野生动物及其制品，并处野生动物及其制品价值一倍以上十倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本法第三十一条第二款规定，以食用、药用为目的的交易、运输野外环境自然生长繁殖的其他陆生野生动物的，由县级以上地方人民政府野生动物保护主管部门或者市场监督管理部门按照职责分工没收野生动物及其制品，并处野生动物及其制品价值一倍以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

### 第五十四条

如上所述（请见对第三十、三十一条的建议），鉴于同类情况和风险，本署建议扩展对食用野生动物的禁令，以禁止对野生动物的药用，也建议修改本条以反映这个改变。

建议修改内容（第五十四条第一、二款）：

违反本法第三十一条第一款、第四款规定，食用、药用或者为食用、药用非法购买国家重点保护野生动物、有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物及其制品的，由县级以上人民政府野生动物保护主管部门或者市场监督管理部门按照职责分工责令停止违法行为，没收野生动物及其制品，并处野生动物及其制品价值二倍以上二十倍以下的罚款，将有关违法信息记入社会信用记录，向社会公布；食用、药用或者为食用、药用非法购买其他陆生野生动物及其制品的，由县级以上地方人民政府野生动物保护主管部门或者市场监督管理部门按照职责分工责令停止违法行为，没收野生动物及其制品，并处野生动物及其制品价值一倍以上十倍以下的罚款。

违反本法第三十一条第三款规定，生产、经营使用国家重点保护野生动物、有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物以及其他陆生野生动物及其制品制作的食品、药品、保健品的，由县级以上人民政府野生动物保护主管部门或者市场监督管理部门按照职责分工责令停止违法

行为,没收野生动物及其制品和违法所得,责令关闭违法经营场所,处违法所得十五倍以上三十倍以下罚款,并可以由公安机关对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以上十五日以下拘留。危害人身健康安全,情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。对主要负责人、直接负责的主管人员和关键岗位人员,没收违法行为发生期间自本单位所获收入,并处所获收入一倍以上十倍以下的罚款,终身禁止从事野生动物及其制品的生产经营活动。构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第六十二条

本条新增的文字明确允许拍卖被查获的野生动物及其制品,本署对此表示十分关切。将被查获的野生动物及其制品拍卖实际上肯定了公众对这些动物和制品是很有价值的认知,尤其是受贸易威胁的野生动物,这将刺激对该类野生动物及其制品的需求并使该需求合法化,更为贸易商提供了“漂白”非法来源野生动物及其制品的机会。

《濒危野生动植物种国际贸易公约》第 9.10 号决议(第 15 届大会修改)《非法交易、查获和积累标本的处置》不允许《公约》附录一物种的死体和制品的销售。恰恰相反,该决议建议,‘缔约国应该为真诚的科学、教育、执法或者验明的目标处置查获的和积累的附录一物种死体;在因上述目标处置不可行的情况下,应该保存或者销毁被查获的标本’。

因此,如野保法采取草案的该修订,势必违反《公约》的上述决议。拍卖不应被视为处置被查获野生动物及其制品,尤其是保护物种或者《公约》附录一的物种的可行方法。

建议修改内容(第六十二条第二款):

县级以上野生动物保护主管部门和其他负有野生动物保护监督管理职责的部门可以依法通过拍卖、收容、无害化处理等方式处理罚没的野生动物及其制品。禁止将罚没的野生动物及其制品用于食用或者药用;除在查办案件、执法、起诉阶段需要保存的罚没的野生动物及其制品应当以无害化销毁的方式处理。

## 第【63】条

鉴于库存的(包括私有库存的)国家重点保护野生动物死体及其制品可能进入商业性贸易的风险,本署建议在野保法中增加一条,以确保此类库存的死体和制品的及时销毁。

现有库存的国家重点保护野生动物及其制品,包括企业和私人持有的,应当在野生动物保护主管部门人员以及独立监察员的督导下被审核并销毁。