

## 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

2022年9月30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月及10月中央宣布修订野保法后提交了详细的建议内容<sup>3</sup>。

以下是本署对2022年9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消费需求而受威胁。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生物多样性方面的领导地位，特别是中国作为今年第十五届《生物多样性公约》缔约方会议主持的形象。

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.iucnredlist.org/about/faqs#~:text=Species%20in%20the%20Vulnerable%2C%20Endangered,Possibly%20Extinct%20in%20the%20Wild.>

<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滅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。

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2022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，例如国家重点保护野生动物及其制品专用标识管理办法，还有调整后的有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物名录。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、标准及规程对此产生了阻碍。是以相应的修订工作

---

<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

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重忧虑，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）

根据本法第一条明确的精神，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）

禁止违法食用野生动物。禁止利用濒危野生动物，包括人工繁育的个体。社会公众应当增强保护生态和维护公共卫生安全的意识，抵制违法食用野生动物及以其他目的利用濒危野生动物，养成科学健康文明的生活方式。

<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）》](#)



## Article 13

### 第十三条

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，不允许有关开发利用。

### 第十八条

为把全国各地采取的措施标准化，确保措施的科学、人道，我们建议明确负责政府的级别以及有公信力的学术机构合作制定标准措施章程。

建议修改内容（第十八条）

有关地方县级以上人民政府应当与相关学术机构合作，共同根据系统评估制定科学、人道的标准章程以根据实际情况和需要采取种群调控、建设隔离防护设施等措施，预防、控制野生动物可能造成的危害，保障人民生命财产安全、生态安全和农业生产。

### 第二十一、二十二条

我们建议只有在具备非致危性判定的情况下才允许猎捕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或地方重点保护野生动物。

建议修改内容（第二十一条第二款）

因科学研究、种群调控、疫源疫病监测或者其他特殊情况，需要猎捕国家一级保护野生动物的，应当向国务院野生动物保护主管部门提交非致危性判定报告以申请特许猎捕证；需要猎捕国家二级保护野生动物的，应当向省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门提交非致危性判定报告以申请特许猎捕证。

建议修改内容（第二十二条）

猎捕有重要生态、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，应当依法提交非致危性判定报告以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。

### 【2020年修订草案的第二十五条】

草案删除了2020年修订稿新增的第二十五条，我们对此表示关注。草案现有的内容不再提到除了国家重点保护野生动物、地方重点保护野生动物和“三有”动物以外的陆生野生动物，

也就是说把此条款删除后，草案不再规范、限制对这些其他陆生野生动物的猎捕、捕捉和灭杀。

我们建议把此条款内容重新列入草案以禁止或限制对所有陆生野生动物的猎捕、捕捉和灭杀。或至少将第二十二条款重新改用现行野保法的内容以涵盖除国家重点保护野生动物外的所有陆生野生动物。

## 第二十五条

本条第一款所述“人工繁育野生动物实行分类分级管理,严格保护和科学利用野生动物资源。

“中分类分级的意义含糊。草案亦未对人工繁育其他非受国家或地方重点保护、非“三有”动物的陆生野生动物做出任何管理规定。

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>. Rizzolo (2021) Effects of legalization and wildlife farming on conservation. Global Ecology and Conservation, Vol 25 [online] Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351989420309318>

<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，本署建议在第二十五条中列明，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，以物种保护为目的的人工繁育，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 (第二十五条)

~~人工繁育野生动物实行分类分级管理,严格保护和科学利用野生动物资源。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人工繁育国家重点保护野生动物。~~

~~人工繁育国家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的,应当向县级人民政府野生动物保护主管部门备案。~~

因恢复野外种群目的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,应当经国务院野生动物保护主管部门批准,取得人工繁育许可证。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。禁止人工繁育单位/企业/机构为任何原因制造、出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品。

禁止因除恢复野外种群物种外的任何目的人工繁育国家重点保护野生动物及中华人民共和国缔约的国际公约所禁止、限制贸易的野生动物。

<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].

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。

人工繁育有重要生态、科学、社会价值的其他陆生野生动物的，应当向县级人民政府野生动物保护主管部门备案。

国务院野生动物保护主管部门建立公开的人工繁育中央数据库以为全国所有的野生动物人工繁育提供记录及可追溯性。

人工繁育国家重点保护野生动物或有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物必须以恢复野外种群为目的，应当使用合法取得的人工繁育子代种源，建立物种系谱、繁育档案和个体数据。因物种保护目的确需采用野外种源的，应当遵守本法有关猎捕野生动物的规定以及关于公共卫生、动物防疫的法规。

本法所称人工繁育子代，是指人工控制条件下繁殖出生的子代个体且其亲本也在人工控制条件下出生。

人工繁育野生动物分类分级管理的具体办法由国务院野生动物保护主管部门规定。

## 第二十六条

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。

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（第二十六条第一款）

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忧虑。

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，禁止为任何目的出售、购买或利用国家重点保护野生动物及其制品。

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）*

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、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、利用国家重点保护野生动物及其制品的，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，并按照规定取得和使用专用标识，保证可追溯，但国务院对批准机关另有规定的除外。~~

~~实行国家重点保护野生动物及其制品专用标识的范围和管理办法，由国务院野生动物保护主管部门规定。~~

*出售、利用有重要生态、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，应当提供狩猎、人工繁育、进出口等合法来源证明。*

## 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。草案亦没有对作出明确定义。我们建议在此条款补全定义。

如上所述（见对第二十五条的建议），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。

<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>

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。

法律应禁止将国家重点保护野生动物列入任何畜禽遗传资源目录。草案放宽了将物种列入畜禽遗传资源目录的条件，我们对此表示忧虑。例，2020年的修订稿明确列出科学论证和评估需由国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门完成，而现草案则不再明确负责的机构。

更，现草案不再列明特定的畜禽遗传资源目录。为了法规的清晰明确，方便法规的有效施行，我们建议保留2020年修订稿的措辞，明确指向《国家畜禽遗传资源目录》。

#### 建议修改内容（第二十九条第一、三款）

对人工繁育技术成熟稳定的国家重点保护野生动物,经科学论证评估,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。对列入名录的野生动物及其制品,可以凭人工繁育许可证,按照省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门核验的年度生产数量直接取得专用标识,凭专用标识出售和利用,保证可追溯。受贸易威胁的野生动物,包括象、虎、豹、雪豹、云豹、狮、美洲豹、犀牛、穿山甲和熊等等不可被纳入人工繁育国家重点保护野生动物名录。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。

对经过驯养,具有稳定人工选择经济性状,人工繁育技术成熟,已经形成疫病防控体系的陆生野生动物人工繁育种群,经国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门科学论证评估,可以依法列入畜禽遗传资源目录 《国家畜禽遗传资源目录》。

### 第三十条

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。草案第三十一条运用了预防原则，本署对此表示赞许。但是草案对预防原则的运用未能包括禁止非以食用为目的的利用，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，并且确保对野生动物及其制品的利用有利于野外种群养护,符合生态文明建设的要求，本署建议修改第三十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。禁止因药用、公众展示展演、文物保护或者其他特殊情况利用包括人工繁育个体的国家重点保护野生动物及其制品。

野生动物及其制品作为药品等经营和利用的，还应当遵守《中华人民共和国药品管理法》等有关药品管理的法律法规。

### 第三十一条

自2020年《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》生效以来，国家大力改革相关的人工繁育生产经营活动并发放了大批转型补偿。野保法的修订应符合《决定》保障公众生命健康安全的主旨，明确禁止食用包括人工繁育、人工饲养的野生动物。

建议修改内容（第三十一条第一款）

禁止食用国家重点保护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其他陆生野生动物，包括人工繁育、人工饲养的个体及其制品。

### 第三十四条

建议为反映禁止商业性买卖国家重点保护动物修订此条款。与现行法律相比，草案删除了对运输、携带、寄递其他陆生野生动物的管控。此删减不利于野生动物保护及防疫管控。我署建议补充对其他陆生野生动物的管控。

本署建议修改本条以将所有国家重点保护野生动物及其制品的运输、移交、寄递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。

建议修改内容（第三十四条第一、二款及建议新增第三款）

仅限于因科学研究、救援康复、放回野外、司法过程、执法人员培训、符合本法第二十五条规定的人工繁育（仅限在获得许可的因恢复野外种群目的运行的机构之间）运输、携带、寄递国家重点保护野生动物及其制品，并应当经国务院野生动物保护主管部门批准，并须说明该运输、移交、寄递将如何对该动物野外族群带来增益。~~运输、携带、寄递本法第二十九条第二款规定的野生动物及其制品出县境的，应当持有或者附有本法第二十一条、第二十五条、第二十八条或者第二十九条规定的许可证、批准文件的副本或者专用标识。~~

运输、携带、寄递有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物、和地方重点保护野生动物或其他陆生野生动物及其制品出县境的，应当持有狩猎、人工繁育、进出口等合法来源证明。

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野生动物在内。*

*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,按照本法有关规定进行管理按照国家重点保护的野生动物管理。*

### 第四十二条

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（第四十二条第一、二款）*

*禁止伪造、变造、买卖、转让、租借特许猎捕证、狩猎证、为按照本法第二十五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，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/文件所涉及的目的和性质在内，应当依法公开。*

### 第四十四条

我们对草案删除了对其他陆生野生动物的管控表示关注。我们建议修订此条以确保本法保护及管理的范围涵盖所有的陆生野生动物。

*建议修改内容（第四十四条）*

*省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会可以根据地方实际情况制定对地方重点保护野生动物等和其他陆生野生动物的管理办法。*

### 第四十五条



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。为了确保第四十二条的有效实施，本署建议修改本条如下。

#### 建议修改内容（第四十五条）

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。

#### 第四十七至六十条

本署对草案中对违法行为的加重处罚表示赞许。草稿删除了 2020 修订稿提出的对违法者从事野生动物人工繁育、交易活动的终身禁止与其他处罚，我们对此十分失望。环境调查署充分支持过罚相当的原则，但亦坚定相信问责处罚违法活动的负责人是有力打击犯罪的必要条件。我们强烈建议在第五十一条、第五十三条、第五十五条重新列入有关处罚措施以及在第五十二条新增有关处罚措施，即使处罚的力度需要进行调整。

#### 第五十一条

我们建议修订第二十五条以保留对人工繁育有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物取得许可的要求，因此也建议修订第五十一条以保持本法的一致性。

#### 建议修改内容（第五十一条）

违反本法第二十五条第二款规定，未取得人工繁育许可证繁育国家重点保护野生动物或者本法第二十九条第二款规定的野生动物、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一倍以上十倍以下罚款。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，禁止从事野生动物人工繁育活动十年至终身。

~~违反本法第二十五条第三款规定，人工繁育有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物未备案的，由县级人民政府野生动物保护主管部门责令限期改正，逾期不改正的，处五百元以上二千元以下罚款。~~

#### 【建议新增第 X 条】

草案未对违背第二十六条（包括虐待野生动物在内）确立任何惩处。本署建议在第五十一条后增设新条款以订立相关刑罚。

#### 建议增设内容：

违背本法第二十六条虐待野生动物，未能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，未能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，根据本法第五十二条各类野生动物对应的

罚款等级处野生动物及其制品价值二倍以上二十倍以下或一倍以上十倍以下的罚款，并禁止从事野生动物人工繁育、贸易活动十年至终身；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第五十二条

如上所述（请见对第三十、第三十四条的建议），鉴于利用情况和风险，本署建议扩展对利用国家重点保护野生动物的限制，包括禁止为药用利用国家重点保护野生动物及其制品。建议修改本条以反映这个改变。

建议修改内容（第五十二条第一款）

违反本法第二十八条第一款和第二款、第二十九条第一款、第三十条、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，或者为药用、展示等目的出售、购买、利用、运输、携带、寄递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和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。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，禁止从事野生动物及其制品的人工繁育、买卖、利用、运输等经营活动。

## 第五十三条

我们建议问责处罚违法活动的负责人，根据 2020 年的修订稿重新列入有关处罚措施。

建议修改内容（第五十三条 第二款）

违反本法第三十一条第三款规定，生产、经营使用本法规定保护的野生动物或者其他陆生野生动物及其制品制作的食品，由县级以上人民政府野生动物保护主管部门和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，并处违法所得十五倍以上三十倍以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。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，禁止从事野生动物及其制品的生产经营活动十年至终身。

## 第五十五条

我们建议问责处罚违法活动的负责人，根据 2020 年的修订稿重新列入有关处罚措施。

建议修改内容（第五十五条）

违反本法第三十三条规定，为违法出售、购买、食用及利用野生动物及其制品或者禁止使用的猎捕工具提供展示、交易、消费服务的，由县级以上人民政府市场监督管理部门责令停止违法行为，限期改正，没收违法所得，并处违法所得二倍以上十倍以下罚款；没有违法所得或者违法所得不足五千元的，处一万元以上十万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。情节严重的，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，禁止从事野生动物及其制品的交易、消费服务活动十年至终身。

## 第六十一条

对比 2020 年的修订稿，现草案删除了对处理罚没的野生动物及其制品的方法列举，取而代之的是“具体办法由国务院野生动物保护主管部门会同国务院有关部门制定”，本署对此表示十分忧虑。本条内容的含糊不清增加了公民和其他组织对草案提出有建设性意见的困难。

缺乏明确处理方法的草案内容意味着将被查获的野生动物及其制品拍卖仍然是一个可能的处理方法。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’。

由此可见，拍卖违反了《公约》的上述决议，因此不应被视为处理罚没的野生动物-- 尤其是受保护物种或者《公约》附录一的物种及其制品的可行方法。

### 建议修改内容（第六十一条）

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、机构应当按照有关规定处理罚没的野生动物及其制品，具体办法由国务院野生动物保护主管部门会同国务院有关部门制定。依法通过收容、野放、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拍卖、食用或者药用；除在查办案件、执法、起诉阶段或培训执法人员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。

### 【建议新增第 x 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。

### 建议新增内容

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。