



《野生动物保护法（修订草案二次审议稿）》的具体意见¹

第一章 总则

第一条

建议将“（保护野生动物）及其栖息地”重新列入。

第二条

综合二审草案第一和第二条，本法保护的“野生动物”似乎仅包含珍贵、濒危的陆生、水生野生动物，以及具有生态、科学和社会价值的陆生物种。包括用词模糊在内，以下是具体担忧：

- 不确定“价值”是否包括商业含义，是否用“生态、科学和社会重要性”更为妥帖？
- “野生动物”是否包含其人工繁育种群？
- “珍贵、濒危野生动物”是依据其中国国内种群情况决定，或者参考世界自然保护联盟（IUCN）红色名录？
- 以陆生物种为例，该法律是立意保护珍贵、濒危的、并且具有生态、科学、社会价值的物种，还是会区别对待？
- 是否明确示意，水生物种不具有“生态、科学社会价值”？

建议对野生动物进行明确定义，确保原则上，所有的野生动物都得到一定的保护，例如“本法规定保护的野生动物，是指所有野生动物，包括人工繁育种群”，由此与第一条“维护生物多样性和生态平衡”实现对照。

或者，建议将第二款进行字面修改为：“本法规定保护的野生动物，是指珍贵、濒危的陆生、水生野生动物及其人工繁育种群，以及其它有重要生态、科学、社会价值的陆生、水生野生动物”。建议对应 IUCN 红色名录确定濒危物种。

第三条

《野生动物保护法》不应鼓励利用和商业繁育国家一级保护野生动物。

第四条

赞赏草案在野生动物保护的方针 / 原则上，移除了“繁育”。

但仍然担忧，老虎、熊等濒危动物的商业繁育，依据草案其它条款，仍然可以获许进行；“合理利用”仍然没有明确限定。

¹作为一家专注于在全球调查环境犯罪和非法野生动物贸易的国际非政府组织，环境调查署以下意见主要是针对因贸易受到严重威胁的物种提出的，例如大象、犀牛、老虎、豹、雪豹、云豹、亚洲狮、穿山甲、熊和盗犀鸟。

第五条

赞赏草案将保护野生动物及其栖息地的义务和有关权利的主体，从“中华人民共和国公民”，扩展到“任何单位和个人”。

同时建议，再增添条款确保信息公开，例如保证单位和个人能获得有关信息辨别有关行为是否违反本法。增添有关条款确保公众参与的有效机制，例如举报、诉讼机制。建议参考《环境保护法》（2014）修改后的第五章“信息公开和公众参与”有关条款。

第二章 野生动物及其栖息地保护

第十一条

本条款规定了三个“分类分级”的保护机制，分别为国家级、地方级和“三有”。然而，目前“三有”物种的涵盖范围不明：例如因珍贵、濒危而得以国家重点保护的野生动物，如果其也具有重要生态价值，该如何判断分类。不确定是否会将上述物种从国家保护层级移除，列入“三有”层级，从而降低保护级别。以老虎为例，IUCN 将其列为濒危，且其有重要生态价值。根据草案目前字面理解，老虎可能由此被列入第三层级，因商业繁育和利用而更受威胁。建议进行修改，以确保“三有”包括陆生以及水生野生动物，并且“三有”涵盖的物种不属于国家和地方重点保护动物名单。

建议明确决定某一个物种需列入某一个保护类别、层级的标准，明确不同保护等级的关系、保护力度大小的等情况。

建议增加有关内容，确保像老虎、大象、犀牛、豹、雪豹、云豹、亚洲狮、熊和盗犀鸟等在联合国濒危物种国际公约（CITES）附录一上的物种得到最高层级保护，例如列入国家一级重点保护动物。

在考虑 CITES 附录一物种之外，建议评估和制定“国家重点保护野生动物名录”的部门和专家，考虑 CITES 附录二物种的现实问题，例如穿山甲和部分熊在全球范围内面临的威胁。以欧盟相关法律为例，受最高级别保护的物种，除了包含有关公约附录一物种，也包括部分附录二物种。

建议对国家一级保护野生动物，明文禁止私人持有和商业繁育。以印度为例，在有强有力的野生动物保护法律支持下，印度目前有全球最大的野生老虎种群（全球三分之二）、最大的亚洲象和亚洲犀牛种群。印度的《野生动物（保护）法》（1972, WLPA）严格禁止进口、出口、捕猎、持有和买卖国家一级保护的诸多物种，例如老虎、豹、雪豹、云豹、亚洲狮等。

建议明确对每一个等级的保护负责的主管部门，例如“国家重点保护野生动物的保护，由国务院野生动物保护主管部门负责”。

建议尽快发布有关保护名录，以便公众参与、了解。

第十二条

赞赏将“野生动物人工繁育情况”纳入调查、监测和评估的内容。

第十三条

建议明文要求“将野生动物及其栖息地状况的调查、监测和评估的结果向社会公开”，这是实现总则第五条有关内容的重要基础。

第十四条

对第二款移除了“围栏”建设项目需避让保护区域的要求表示担忧，建议重新加入。

第十六条

赞赏本条纳入了“禁止以野生动物收容救护为名买卖野生动物及其制品”。

2012年，秦皇岛野生动物救护中心的工作人员，对环境调查署调查员称他们在上半年向私人收藏者出售了五张虎皮毯，并兜售其它标本制品。该中心标本厂的宣传册上称标本制品作为家居装饰可以彰显身份地位。

第十八条

建议加入具体限定内容，确保对遗传资源的保护和有关活动，能连同有关专家、科学地进行。明确这些活动不会成为捕猎、商业繁育濒危动物的幌子。

第三章 野生动物管理

第二十一条

建议将第二款第一句的限定范围进行明确化；赞赏草案修改了捕猎国家一级保护野生动物的主管部门，建议将国家二级保护野生动物的捕猎的监管部门也进行调整。

建议将第二款修改为：因科学研究、种群调控、疫源疫病监测或者其他特殊情况，需要猎捕国家一级重点保护野生动物的，应当向国务院野生动物保护主管部门申请特许猎捕证；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申请特许猎捕证。

第二十六条

赞赏第一款明确，仅由科学研究机构因物种保护目的对国家重点保护动物进行人工繁育是受到支持的。建议增加有关限制，确保有关机构是与国际人工繁育项目（例如 IUCN 人工繁育专家组）相关联的。环境调查署注意到哈尔滨和横道河子的东北虎林园，尽管被认为是科研机构，仍然出售一些营销为虎（或者狮子）的制品，其繁育老虎的实际情况也不符合物种保护人工繁育的要求。

根据伦敦动物学会（ZSL）专家，物种保护繁育旨在保存一个物理、行为和基因都健康的种群，并且这个种群能够代表该物种在野外的情况。它追求将基因多样

性最大化，并且将配对和繁育的管理集中化，使得种群的谱系明晰、基于基因多样化进行配对，并且以保存野生习性为目的存栏，避免与人类接触和驯化等²。

赞赏第一款明确提出“物种保护目的”的人工繁育。但是建议，要求从事物种保护目的的人工繁育的科研机构出示具体的计划，表明其繁育如何有利于促进野生种群的保护，并与国内外保护专家磋商。建议明文规定此类人工繁育活动受到外部独立专家监督。

本条余下三款，建议删除“前款规定以外的人工繁育国家重点保护动物”及其许可制度。保护动物的人工繁育应该仅仅以物种保护目的而存在、由经授权的保护机构进行。例如，美国立法机关正在考虑的《大猫公共安全法》（2015年9月17日），限制只有正当的动物园和保护项目才能“私人持有”有关大猫。再者，印度的《野生动物（保护）法》明确规定老虎和其它大型亚洲猫科动物不能因商业目的被繁育，禁止其制品的商业规模贸易；活体仅能因物种保护目的由有关动物园所持有和繁育；并且禁止人工繁育的上述动物的所有贸易。

建议明文禁止所有非物种保护目的、非经认证的科研机构进行的国家重点保护野生动物的人工繁育，并且制定行动计划来淘汰现存的上述情况的机构。例如，台湾地区的《野生动物保育法》明文确立了具体措施，淘汰商业繁育活动。与第二十七条相应，草案不应该自相矛盾在本条允许非物种保护目的的人工繁育活动。

第二十七条

赞赏增添了本条，有关内容非常重要。但需指出，草案没有对违反本条的要求做出相应惩罚的规定。

建议明文规定，人工繁育国家重点保护野生动物应当遵循 IUCN 人工繁育专家组的物种保护性繁育标准。

第二十八条

建议在第一款禁止“私人持有”国家重点保护野生动物及其制品。

与“预防原则”相对应，建议删除第二款中“公众展示(演)、文物保护或者其他特殊情况”。

建议第二款中明确出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品唯一例外情况，为执法培训目的。以老虎和其它大型亚洲猫科动物为例，其它任何利用方式都无法得到支持。这同样应用与其它 CITES 附录一、二上受国际、国内贸易威胁的物种及其制品。

建议在本条增加如第二十七条第一款相关内容，确保利用国家重点保护野生动物活体的，仅仅是有利于保护其野生种群和科研目的（由保护专家判定）。而证明上述活动不会破坏野生种群资源的责任，应该落于提出利用的个人或者单位。并且需书面提交并公开审批过程。

建议在本条增加有关内容，对执法中缴获的野生动物、死亡的人工繁育的国家重

² SSN/ENV, July 2014, *Caged assets: tiger farming and trade*, accessible on: <https://eia-international.org/wp-content/uploads/Caged-Assets-revised.pdf>

点野生动物的处理做出规定。

例如印度的全国老虎保护局颁布了处理老虎和豹死体和部分的处理规定。该规定要求，被收缴的老虎和豹及其制品，若不需要用于庭审，需在有关机关的监督下被销毁。定期、公开的销毁确保收缴品不会进入贸易流通。进一步强化法律禁止商业贸易、加强执法的力度，并且释放大猫不应进行商业贸易的信号。

印度管理动物园的法规要求，每一死于动物园的动物都要经过受许可的兽医进行死亡鉴定来确认死因³。对于大猫，死体必须要在动物园负责人的见证下被销毁⁴。动物园中央管理局对于处理动物死体的指南上强调，对豹、狮子、老虎的处理要更为谨慎，焚烧必须需要在园长的见证下进行，以“避免死体或者部分被走私进入非法贸易”⁵。

相反地，中国目前没有禁止繁育产业继续库存老虎死体和制品，这使得人们认为不久贸易就会合法。例如，横道河子东北虎林园和雄森雄虎山庄分别有大概 150 头和 200 头死虎冻于冰库。全国政协代表日前在媒体上指出中国有超过 100 吨的虎骨库存⁶。

另外，建议在第四章中，对违反对执法中缴获的野生动物、死亡的人工繁育的国家重点野生动物的处理有关规定的，明确处罚方式。

第二十九条、第三十四条

第二十九条尤其令环境调查署感到担忧。如果目前用语通过成为立法，可能使得老虎等保护物种的人工种群不再受国家重点保护，进一步开放人工繁育虎制品的贸易。

老虎等受贸易严重威胁物种，不应被列入任何允许利用国家重点保护野生动物的名单。商业利用对这些物种毫无保护意义。本条所指的允许利用的名录与第二十七条有关内容极其矛盾。环境调查署的调查揭示，采用“专用标识”的人工繁育虎皮张的合法贸易漏洞百出，并且存在洗白非法贸易的可能。具体调查内容见附录一。

再次重申，希望国家重点保护野生动物有关的决定应由中央政府部门决定。环境调查署记录了省级部门在审批许可过程中存在违规行为。况且，中央层级部门监督和管理的的重要性，也体现在中国 CITES 主管部门在国际公约框架下，曾汇报称其没有能力统计具体的贸易量。

本条第二款，明确部分国家重点保护野生动物的人工繁育种群，将不再受国家重点保护。上述区别具体的决定因素之一是“野外种群的保护情况”，但是野外种群保护情况的调研结果等，却不一定能公之于众（见第十三条及其具体建议）。这会使得名录的管理主观化、缺乏有关专家的审核。

³ Rule 7(1) of the Recognition of Zoo Rules 2009.

⁴ Rule 7(4) of the Recognition of Zoo Rules 2009

⁵ Available at <http://www.cza.nic.in/guidelines1.html>.

⁶ Xinhua net, March 15 2016, *Wen Jianmin and 13 other NPPCC members: beware of the West attacking TCM under the name of wildlife protection*, Ifeng.com

同时，环境调查署也强烈担忧，上述这种区别对待，可能使得目前非法人工繁育国家重点保护野生动物及其利用和贸易，不再属于违法行为。

建议将所有保护物种及其人工繁育种群，例如老虎、大象、熊、犀牛、穿山甲，列入最高国家保护级别，并且公开有关种群调研、名录调整过程和结果。

第三十条

赞赏草案第三十条（对应一审草案第二十七条）移除了“保健品”。

第三十一条

赞赏第三十一条增加的内容，尤其是明确“禁止生产、经营使用国家重点保护野生动物及其制品制作的食品”。

建议增加、修改有关内容使得本条更有效，例如修改为“禁止生产、经营、消费使用国家重点保护野生动物及其制品制作的食品、保健品以及药品”。建议明确说明虎骨酒等制品属于禁止范畴：环境调查署调查发现，有虎骨酒制品以保健品形式营销，却持有食品许可证。

建议对第二款进行修改使得其与第一款相对应，修改为：“禁止为食用非法购买国家重点保护的野生动物及其制品，包括人工繁育的国家重点保护野生动物。”

第三十六条

建议第一款重新使用一审草案的相关语言，修改为“禁止非法进出口中国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”。二审草案的表述模糊，没有明确进出口 CITES 附录一物种将会被禁止的。如果中国如此做出调整，基于 CITES 对一类法律的要求，其可能面临丧失成员国地位的风险。

建议明文规定，非法进出口中国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的，属于违法行为。

建议对老虎、其它大型亚洲猫科动物、犀牛和大象等 CITES 作出了更为严格的国内规定的，例如贸易禁令，本法增添内容，确保有关规定在本法得以体现。

第四章 法律责任

建议第四章更明确说明何种行为将涉嫌违法。目前第四章主要明确规定了罚款、没收有关制品和违法所得等处罚。现行法律和一审草案分别明确列出了六项和七项构成犯罪的情况，明确说明将按照《刑法》追究刑事责任。

对依据《刑法》构成犯罪的情况，建议新增内容，明确要求调查的具体内容，例如犯罪现场调查、生物信息调查以确认非法贸易、非法繁育的物种来源，对国内和跨境犯罪集团进行调查和非法资金流调查等。

以下条款的相关内容，目前没有相应惩罚措施，建议对应增加：

- 第十三条第三款

- 第十四条第二款
- 第二十七条全款
- 第三十条全款

第四十二条

本条没有对主管部门应该依据何种条件来作出审批许可的内容。建议增加相关内容，并且明确有关公众监督机制。

第五十四条

建议增加有关内容，以规范对外来物种的回归处理，例如将执法收缴的活体可能的放归，或者死体用于原产、出口国的犯罪审判等。

第五十九条

本条确定了部分违反本法的行为可能构成犯罪，会追究有关刑事责任，但没有明确说明具体哪些行为构成犯罪。目前第四章主要明确规定了罚款、没收有关制品和违法所得等处罚。现行法律和一审草案分别明确列出了六项和七项构成犯罪的情况，明确说明将按照《刑法》追究刑事责任。移除这些内容，可能使国际社会对中国打击有组织的野生动物犯罪的决心产生疑虑，例如中国是联合国跨国有组织犯罪公约的签署国，该公约将有组织的野生动物犯罪定义为“严重犯罪”。

如果草案第二十九条有关内容得以通过，“部分国家重点保护野生动物的人工种群，将不再列入国家重点保护野生动物名录管理”。出于对老虎的考虑，环境调查署原则上反对第二十九条上述表述。对其它物种来说，对人工繁育种群涉嫌违反本法的行为，是否仍然可能构成犯罪也仍然存疑。建议进行修改，使得非法人工繁育、以及相关的国内贸易和跨国走私，都属于犯罪行为。

附录一：

环境调查署（EIA）调查结果

EIA 收集的录像证据显示，1989 年《野生动物保护法》下发展形成的许可证机制无法有效实行监管，甚至纵容了一些不法分子将非法取得的制品合法化，并且给省级有关部门违背国务院有关通知的机会。

中国的老虎贸易

例如，EIA 对一家位于安徽巢湖配有国家林业局有关许可的夏峰标本厂的调查显示，该公司定期将人工繁育的虎皮制成昂贵挂毯，并将挂毯配备国家林业局的许可合法销售谋取商业利益。这家公司也涉嫌从事非法贸易。

该公司负责人向EIA调查员表示，他能捏造虎皮来源和多次重复使用同一张许可证销售多张虎皮。他也称他自己曾经非法加工过两张取自于印度野生虎的虎皮。此外，省级林业部门许可夏峰接收来自合作动物园的整副老虎死体。因有关部门

对虎骨贸易监督不足，他可将来自动物园的虎骨销售到黑市。自1993年，中国国务院的《关于禁止犀牛角和虎骨贸易的通知》禁止虎骨贸易。

EIA 调查录音摘选

安徽省巢湖市夏峰标本厂，2012年

调查员：合法的虎皮，和非法的虎皮，你估计，百分比是怎么样的？

厂长：我估计各占一半吧……但你就算是没有证的，你就放家里，就说是祖传的……

厂长：证在这里，你就不用去问哪儿来的了。你跟问人贩子一样，问这孩子是谁的？（调查员问带证的虎皮之老虎是哪来的）

尽管有1993年的国务院虎骨贸易禁令，EIA调查发现使用人工繁育老虎来制作保健酒等商业行为仍在继续。例如，2013年EIA对湖南长沙的三鸿生物科技有限公司的调查发现，其虎骨酒的制作和营销显然属商业规模。该公司代表人向EIA介绍，其与另外两家虎场一道，获准使用人工繁育老虎的虎骨来制作并销售保健酒，但不准在成分表里标明虎骨。此外，该公司代表人表示，用于制作保健酒的虎骨来自自家老虎繁育场以及中国各省的动物园、老虎繁育场。该公司代表人介绍，使用人工繁育老虎虎骨制作虎骨酒几乎在全国各个省份都存在，尤其是在动物园。他也表示，因为1993年的国务院通知禁止虎骨贸易，所以这个产业在暗中进行。

EIA 调查录音摘选

湖南省长沙市三鸿生物科技有限公司，2013年

调查员：你说虎骨不能搞，但你怎么又说你可以“正规搞”这个（虎骨酒）？

负责人：只要不标明“虎骨”，正儿八经的（虎骨酒）产品是可以上市的。

调查员：那个东北虎林园和雄森雄虎山庄呢？

负责人：都一样，所有做这一行的没有人敢写，不写就可以（卖）。

调查员：但真正都是用虎骨酿的？

负责人：对，对对对。

另外，EIA以前的调查以及其他非政府组织和媒体的调查和报导都显示，中国各地的老虎繁育场都在使用取自人工繁育老虎的虎骨来制作保健酒。

老虎及其他亚洲大型猫科动物都是 CITES 附录一上的物种，这表示其肢体、制品的国际贸易是被 CITES 严格禁止的。除了古董等特殊情况以外，任何老虎肢体及制品的合法贸易，不管来自野外还是人工繁育的老虎，都违反 CITES 的决议。鉴于老虎极度濒危的现状加上贸易对野生老虎造成的威胁，CITES 缔约国已经呼吁各国终止取自人工繁育老虎肢体及制品的贸易以及商业性的老虎繁育。2007 年通过的 CITES 决定称：“老虎不该因贸易而被繁育”。

中国的象牙贸易

历史上，因 CITES 在 1989 年禁止国际象牙贸易，许多非洲大象种群得以恢复。同时，因为象牙供应消失，象牙销售量剧跌，中国的象牙产业日渐萎缩。不过，1999 年该禁令被暂时解除：博茨瓦纳、纳米比亚、津巴布韦向日本销售几吨象牙。这个销售导致许多中国象牙产业者认为，象牙禁令快要被解除了，使得象牙贸易将成为有利可图的商机。2002 年，中国向 CITES 汇报称：“许多中国人误解（向日本销售象牙的）决定，认为象牙的国际贸易已再次开始”。然而，到了 2005 年中国已经想要像日本一样向非洲收购象牙。2008 年，CITES 批准了这个交易。

当前，中国是全球最大的非法象牙市场。中国非法象牙贸易激增的主要原因之一是自 2008 年开始的合法国内象牙贸易。中国对象牙的需求以及为了满足这个需求而产生从非洲至中国内地的象牙走私象牙导致了非洲野生大象种群大幅缩减。EIA 的调查显示，中国的大型合法象牙贸易制度为非法象牙贸易提供了洗白的渠道，拉动了对象牙的需求并且给针对象牙走私的执法项目带来了挑战。此外，有许多其他证据证明，1989 年《野生动物保护法》下出台的合法象牙贸易管理，例如有关经营许可及其标识系统都漏洞百出。

草案有关内容也与习近平主席和奥巴马总统高端对话中作出的承诺相违背：双方共同承诺“将采取有效、及时的政策逐步停止本国的象牙贸易”。

合法贸易刺激需求

中国目前的合法的人工繁育老虎虎皮以及象牙制品贸易拉动了虎皮和象牙的需求，而且对减少消费宣传带来挑战。现存的合法贸易支持、甚至会推动一个观念让人们觉得这类制品有价值，因此会激动对象牙、虎皮的需求。值得注意的是，一系列最近在中国进行的社会调查结果显示，明确的禁令会使人不愿意买野生动物制品。比如，《国家地理杂志》进行的调查结果显示，消费者表示如果发出明确的禁令，他们不会买象牙。其他最近进行的调查也证明，绝大部分中国人会支持完全禁止国内象牙贸易。

自 2004 年，国家林业局将各种濒危珍稀动物都涵盖在一个“野生动物经营管理专用标识”系统下，实际上成立了一个野生动物合法买卖和经营利用的体系，刺激了野生动物制品市场的发展，例如标本、鹿茸、保健酒、冻鳄鱼肉、皮制品、麝香、熊胆粉、中成药、蟒皮二胡、穿山甲片等、甚至东北虎林园和桂林熊森等大型虎场制作的以虎骨酒形式营销的“保健酒”，都属于有标识的产品，可以合法销售。如果相关内容成为《野生保护法》里的内容，是一种倒退。

去年二月，深圳某公安局长邀官员聚餐酒楼吃娃娃鱼，该新闻里的娃娃鱼就来自于养殖场。野生动物商业性繁育已经成为一个产业，而这个产业正将娃娃鱼这一极度濒危的物种逼上绝路。英国动物学会最近对中国娃娃鱼养殖业的研究发现，娃娃鱼经常被从野外捕捉。面临类似情况的还有老虎、黑熊、梅花鹿、多种蛇类和龟类物种——快速增长的野生动物养殖产业变换着手段寻找商机，刺激了民众对野生动物制品需求。野生动物制品往往属于奢侈消费、甚至是“拉关系”手段。因此，助长这样一个产业，与当下反腐倡廉的风气极其不符。

提交机构：环境调查署 (Environmental Investigation Agency)

日期：2016年5月12日