



《野生动物保护法（修订草案二次审议稿）》修改意见 环境调查署（Environmental Investigation Agency）

2016年5月12日

主要意见

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。上述属于我们认为应当受最高级别保护的物种，例如受到一级国家重点保护。

环境调查署仍然对二审草案的部分内容深感到担忧：草案仍然允许商业人工繁育和对濒危动物的利用和贸易，这会威胁野生老虎和其它物种的生存。

环境调查署赞赏修订草案二次审议稿（后称二审草案）采纳了专家和公众对一审稿的部分建议，做出了改进：例如在立法原则上，移除了繁育野生动物的内容（第四条）；对国家重点保护野生动物（通常包括濒危物种）的人工繁育，明确提出，国家支持的是由科学研究机构因物种保护目的进行的（第二十六条），且要求有关繁育有利于物种保护及其科学研究，不得破坏野外资源（第二十七条）；对国家重点保护野生动物作为食品利用做出诸多限制（第三十一条）。在对上述内容提出赞赏的同时，希望指出，有关内容有待加强也存在相互矛盾：例如科学研究和物种保护目的没有明确界定标准；对国家重点保护野生动物的非物种保护目的的人工繁育、公众展示（演）等利用方式与保护、以及第二十七条有关要求相违背。

总体而言，环境调查署仍对本草案以下几个方面感到担忧：

一．濒危物种的商业人工繁育仍然能获得许可（第一、三、四、二十一、二十六、二十七条）

尽管不再明确说明，凭特许狩猎证、国家重点保护野生动物仍然可以因商业目的（例如商业人工繁育活动）从野外被捕猎。人工繁育国家重点保护野生动物的许可制度，没有禁止以贸易、利用为目的的繁育活动。环境调查署对此尤其感到担忧，因为这些条款可以允许对老虎的商业繁育，违反联合国濒危物种贸易（CITES）公约第 14.69 号决定。

建议：移除可能允许因商业目的捕猎国家重点保护野生动物的有关条款，并且列明有关惩罚规定。对人工繁育国家重点保护野生动物的许可制度做出修改，停止非物种保护目的、非经认证的科研机构、不与国际人工繁育项目相衔接进行的国家重点保护野生动物的繁育，并且制定行动计划来淘汰现存的商业繁育场所。上述建议包括老虎和其它大型亚洲猫科动物，也与其它生存地包括却不限于中国的物种有关。

二．濒危物种的利用和贸易继续受鼓励且得以系统化（第一、三、四、二十八、二十九、三十、三十一、三十四、三十六条）

二审草案“总则”确认了继续鼓励对野生动物的利用。具体来看，二审草案以许可证制度将国家重点保护野生动物的贸易和利用（包括药用）系统化。本草案进一步允许对一些物种（包括我们所关注的老虎）的商业化，例如将销售利用许可审批权下放地方并且简易化，以及将部分人工繁育的国家重点保护野生动物不再当国家重点保护野生动物管理。

环境调查署的调查表明，目前规范国家重点保护野生动物繁育的许可制度、规范野生动物经营利用的例如专用标识制度，存在很多漏洞。老虎和大象及其制品的国内合法贸易，受 CITES 限制，却为非法贸易提供了遮掩，刺激需求并给执法造成挑战。

建议：对国家重点保护野生动物的持有和利用，应该仅仅在中立保护专家认可其有利于物种保护、以及在不破坏野生种群的情况下（例如用于执法培训）受到许可；对受到贸易严重威胁的物种，例如大象、犀牛、老虎、豹、雪豹、云豹、亚洲狮、穿山甲、熊和盗犀鸟，建议严格禁止对其野生和人工繁育种群的利用和商业贸易；建议立法明确 CITES 对有关物种国内贸易的限制和禁令；明确禁止“持有”有关野生动物，对违法行为追究刑事责任，对有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做出规定。

三．最高级别保护物种管理的分散化（第十一、二十一、二十六、二十八、二十九、三十四条）

二审草案继续将大部分执行责任归属到省、自治区、直辖市人民政府有关部门，但没有就全国全局的规划、监管和责任制度做出要求。这样的安排容易产生监管漏洞，对野生动物的生存造成影响，不利于完成国际公约有关全国情况汇报的要求。

建议：要求国务院野生动物保护主管部门来全面统筹保护和管理国家一级保护野生动物。

四．缺乏透明公开和公众参与的具体机制（第五、十二、十三、四十二条）

总则第五条规定任何单位和个人都有保护野生动物的义务，有权举报违反行为，但是二审草案仍缺乏有关条款来保证上述义务和权利。

建议：增加有关条款来确保野生动物及其栖息地情况、许可审批依据等信息能得以公布，公众能获得这些信息、能参加意见征询；明文规定公众参与例如举报、诉讼等是可行、受鼓励的。建议参考《环境保护法》第五章“信息公开和公众参与”有关内容。

五．缺乏对违反本法行为构成犯罪之情况的明确说明（第四章以及第五十九条）

二审草案尽管列出了违反本法的惩罚措施，但没有明确说明具体哪些行为构成犯罪，会依照《刑法》追究刑事责任。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”。

建议：明确说明构成犯罪的违反行为，明确追究有关刑事责任。