

关于革除滥食野生动物陋习决定的解读

常纪文

(国务院发展研究中心资源与环境政策研究所, 北京 100010)

【摘要】 为了预防公共卫生风险、保护生态环境, 全国人大常委会于2020年2月通过了《关于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》(以下简称《决定》)。《决定》通过黑名单和白名单明确了禁食野生动物范围和可食动物范围、人工繁育的特殊情形, 从猎捕、交易、运输、食用环节全过程开展监管和协调执法。本文深入剖析了《决定》出台的意义和目的、《决定》的主要内容和亮点, 并提出了贯彻落实《决定》的措施建议。建议科学制定国家级畜禽遗传资源保护名录和国家水产品遗传资源保护名录; 建立全国统一的执法信息平台 and 违法举报平台, 建立执法考核制度和问责办法; 持续提供相应保障; 加强国际合作和公众参与。

【关键词】 野生动物; 家畜家禽; 禁止; 滥食; 野生动物保护法

【中图分类号】 X176; F205; S863

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2020)03-0012-03

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.03.012

1 《决定》出台的意义和目的

2020年2月24日, 全国人大常委会审议通过了《关于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》(以下简称《决定》)。《决定》出台的主要原因是, 现行的《中华人民共和国野生动物保护法》关于禁止食用野生动物的规定不足, 有必要基于生物安全风险预防的原则予以补足。

按照刑法和最高人民法院司法解释的规定, 对于食用和以食用为目的去购买国家重点保护野生动物及其制品和捕猎一定数目的“三有”动物(有重要科学研究、生态保护和社会价值的野生动物)的行为, 都要承担刑事责任。但是对于食用“三有”动物和一般的野生动物, 《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国野生动物保护法》并没有规定禁止的要求。鉴于中国的法律修改至少需要半年以上的时间, 而应对新冠肺炎疫情的情况紧急, 全国人大常委会出台一个应急性的《决定》^[1], 明确规定禁食的范围, 革除滥食野生动物的陋习, 是一个明智且务实之举。

《决定》的制定目的, 是全面禁止和惩治非法野生动物交易行为, 革除滥食野生动物的陋习, 维护生物安全和生态安全, 有效防范重大公共卫生风险, 切实保障人民群众生命健康安全, 加强生态文明建设, 促进人与自然和谐共生。总的来看, 《决定》出于切

实保障人民群众生命健康安全的目的, 把风险预防作为全面禁止非法野生动物交易、禁止滥食野生动物的立法基础, 是科学的^[2]。

2 《决定》的主要内容与亮点

《决定》共八条, 第一条和第二条规定禁止食用野生动物的范围及对违法行为的处罚措施, 第三条规定可以食用的家畜家禽的范围, 第四条规定非食用性利用野生动物的特殊情形及其审批措施, 第五条规定宣传教育措施, 第六条规定执法要求和措施, 第七条规定禁止、特许名录和配套规定的制定和调整, 第八条规定《决定》的实施日期。

《决定》的禁止、限制、惩罚和规范化规定是基于全社会广泛的共识及时做出的, 可以促进全民形成对国家和社会负责的环境友好型饮食方式, 引导野生动物人工繁育企业做出对国家和社会文明进步负责任的环境友好型生产方式。可以说, 《决定》是一个体现社会文明和生态文明进步的法律文件。纵观全文, 《决定》具有以下几个方面的突出亮点:

2.1 黑名单白名单相结合, 明确划定界限

《决定》采取了黑名单和白名单相结合的方式, 划定违法和合法的界限。首先, 《决定》在第一条和第二条规定了禁止食用的野生动物范围或者清单。从

作者简介: 常纪文(1971—), 男, 博士, 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员, 主要研究方向为资源与环境保护政策和法律、动物保护政策和法律、安全生产政策和法律、社会保障政策和法律, E-mail: changjiwenlaw@163.com。

规定可以看出,《决定》扩大了野生动物的保护物种范围,除了延续现有法律法规的禁止捕猎、交易、运输、食用野生动物的规定外,还特别规定全面禁止食用生存于野外的和饲养的一般陆生野生动物与“三有动物”,以食用为目的捕猎、交易、运输在野外环境自然繁殖的陆生野生动物也被禁止。全国人大常委会规定这个黑名单是一个巨大的法治进步。其次,对于人工繁育的野生动物,《决定》第三条规定,列入畜禽遗传资源目录的动物,属于家畜家禽,适用《中华人民共和国畜牧法》的规定。但是,基于文明发展的需求,有必要严格加以约束和规范。值得注意的是,野生动物人工繁育的目的是多元的,有的是基于科研目的,有的是基于物种恢复的目的,有的是基于展览的目的,有的是基于食用的目的,有的是基于获取皮毛的目的,有的是基于市场中药原料的目的。《决定》此次下了很大的决心,扩大了以前禁止的范围。按照《决定》的规定,允许人工繁育的野生动物物种不能食用,只能基于科研、药用、展览等特殊情况下被非食用性利用,并且在利用时要更加严格地执行有关条件和程序,这也是法治的一大进步。针对特殊情况,建立列举可以人工繁育的野生动物例外情形的名单,这个可以人工繁育的名单和可以食用的家养动物范围合在一起就形成了白名单。如敖鲁古雅驯鹿、吉林梅花鹿等,因为已被纳入畜禽遗传资源目录,可以食用和人工饲养。这种黑名单和白名单相结合的方式既体现了立法的积极作为,也体现了立法的谨慎性。

2.2 体现了实事求是的立法态度,不搞“一刀切”

《决定》的内容体现了实事求是的立法态度,既革除陋习,也维护农业经济的基本稳定。人类社会的文明是朝前发展的,我们不能不形成对国家和社会负责任的饮食方式,但立法也不能超越人们医疗的需要搞“一刀切”,对科学研究和必需的中药产业等造成不必要的损害。考虑到人工繁育产业化发展的现状,完全针对药用和科研的立即停止又有难度,因此《决定》在第四条规定,对于人工繁育的可以作为药用、科研和展览利用的野生动物,国务院及其有关主管部门应当及时制定、完善更加严格规范的审批和检验检疫规定,并严格执行。至于人工繁育产业的转型或者调整,《决定》要求地方人民政府给予一定补偿,有利于保障农户和企业的基本利益。至于以野生动物及其制品为原材料的中药产业的转型,有待于根据转型的可能性、转型的难度和替代技术的研发进度,以后再做出稳妥的转型规划。

2.3 开展全链条的法律规范构建,明晰适用法条

《决定》不仅针对食用这个环节规定了禁止措施,还针对猎捕、交易、运输各环节开展了全链条的法律规范构建,明确了禁止措施,对违法行为都规定了适用或者参照适用的法律责任,体现了从前端、终端和后端一起发力的全过程管制的法治思维,发挥了法律“牙”和“齿”的管制作用。

关于宣传教育措施,《决定》第五条规定各级人民政府和人民团体、社会组织、学校、新闻媒体等社会各方面,都应当积极开展生态环境保护和公共卫生安全的宣传和引导,全社会成员要自觉增强生态保护和公共卫生安全意识,移风易俗,革除滥食野生动物陋习,养成科学健康文明的生活方式。

关于执法要求和措施,《决定》第六条规定各级人民政府及其有关部门应当健全执法管理体制,明确执法责任主体,落实执法管理责任,加强协调配合,加大监督检查和责任追究力度,严格查处违反本决定和有关法律法规的行为。对违法经营场所和违法经营者,依法予以取缔或者查封、关闭,从源头控制人工繁育野生动物进入市场。

关于禁止、特许名录和配套规定的制定和调整,《决定》第七条规定国务院及其有关部门和省、自治区、直辖市应当依据本决定和有关法律,制定、调整相关名录和配套规定。由于把一些以前合法的人工繁育野生动物的行为现在宣布为违法,政府必须给予补偿。为此该条还规定,国务院和地方人民政府应当采取必要措施,为本决定的实施提供相应保障。

关于法律责任,对《中华人民共和国野生动物保护法》有规定的,加重处罚;对现行法律没有直接规定具体处罚方式的,《决定》要求参照适用现行法律予以处罚的内容。这意味着,按照《中华人民共和国野生动物保护法》等规定的按照野生动物及其制品货值予以一定倍数的罚款,按照《中华人民共和国治安管理处罚法》规定的治安拘留措施等,都有可能被适用。

3 贯彻落实《决定》的配套举措

《决定》扩大了禁食野生动物的范围,规定了相应的违法后果。与此相适应地,野生动物保护的执法主体、执法对象、执法职责和执法机制也需做相应的转变。建议采取以下几个方面的措施,提高执法的针对性和有效性。

一是全面制修订配套名录,破解守法和执法边界不清晰的难题。建议农业农村部与国家林草局等部门

加强协商,全面制定国家级畜禽遗传资源保护名录和国家水产品遗传资源保护名录,科学地划定可以食用的动物范围。对一些动物养殖户大量养殖和公众经常食用的,但相关名录尚未予以明确的品种,进行合理地明确。既供养殖界和消费者守法参考,也为有关部门精准执法和依法执法提供对象依据。

二是进一步明确各方职责,促进执法机关履职尽责。按照现行法律和部门“三定”方案的规定,生态环境部门负责全国自然保护区的综合管理,林草部门和渔业主管部门分别主管陆生、水生野生动物保护工作,市场监管部门负责依法监督管理市场交易、网络商品交易及有关服务的行为,农业农村部门负责畜牧业、渔业等农业产业的监督管理,公安部门负责打击与野生动物有关的治安违法和犯罪行为。然而,对在非法市场、城乡自发性集市、私人之间买卖和食用野生动物及其制品等尚不明确监管责任的行为,需进一步明确各部门的职责,重点解决。首先,由国家林草部门牵头建立全国统一的野生动物保护执法信息平台,各部门对于交办、接办或者移交的案件,要负责及时办理,并接受国家林草部门的统一督办和监督。其次,针对地方政府及其林草部门、公安部门、海关部门、市场监管部门、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。借鉴生态环境部的经验,对地方政府建立执法考核制度,制定量化问责办法。再次,将各行政区域野生动物保护纳入生态环境保护督察和生态文明建设目标评价考核的事项。

三是持续提供相应保障,确保《决定》实施落地生效。对于被禁止饲养和食用的野生动物,要对养殖户采取妥善的补偿措施。有关地方人民政府应当支持、指导、帮助受影响的农户调整、转变生产经营活动,根据实际情况给予一定补偿。另外,由于参照适用不可能持续太久,所以《中华人民共和国野生动物保护法》修改时,有必要基于《决定》的实施情况,一一规定相关的行政、民事和刑事责任。

四是加强国际合作,遏制非法走私的现象。加强与周边国家的协调,开展打击走私野生动物及其制品的联合执法,必要时可以开展外交交涉。

五是加强公众参与,健全全方位监督的体制机制。首先,建立全国统一的野生动物保护违法信息举报平台,可按照缴获野生动物及其制品的保护等级和数量予以不同档次的奖励。其次,建议《中华人民共和国野生动物保护法》明确规定民事和行政公益诉讼制度。再次,开展多种形式的公共卫生、科学健康文明饮食和违法案例警示教育,提升全社会的守法意识。

参考文献

- [1] 胡璐, 白阳. 全面禁止非法野生动物交易革除滥食野生动物陋习——全国人大常委会法工委有关部门负责人答记者问 [EB/OL]. 全国人大网, (2020-02-24). <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202002/fe45c9fbd7a647d595d23601bc75c8fb.shtml>.
- [2] 王晨. 依法全面禁止食用野生动物保障人民群众生命健康安全 [EB/OL]. 人民日报, (2020-03-19). <http://www.forestry.gov.cn/main/195/20200320/095742292247000.html>.

Analysis and Discussion on the Decision of Abolishing the Bad Habit of Eating Wildlife Mindlessly

CHANG Jiwen

(Institute of Resources and Environmental Policy, the Development Research Center of the State Council, Beijing 100010, China)

Abstract: In order to prevent public health risk and to protect the ecological environment, the Standing Committee of the National People's Congress passed the decision to abolish the bad habit of eating wildlife mindlessly in February 2020. The "Decision" defined the range of wildlife fasted and animals that can be eaten through blacklist and whitelist, stipulated special conditions for captive breeding, and carried out supervision and coordinated law enforcement in the whole process of hunting, trading, transporting, and eating. The significance and purpose of launching the decision, its main contents and highlights were clarified in this paper. The measures for the implementation of the "Decision" were proposed, including that the "List of National Livestock and Poultry Genetic Resources Protection" and the "List of National Aquatic Product Genetic Resources Protection" should be formulated scientifically, a unified national law enforcement information platform and illegal reporting platform should be established, as well as to establish law enforcement assessment system and accountability measures, to strengthen international cooperation and public participation.

Keywords: wildlife; livestock and poultry; prohibition; eating wildlife mindlessly; Wildlife Protection Act