

《野生动物保护法(修订草案)》引起广泛关注

满足各方预期确实并非易事

◆本报记者刘晓星

十二届全国人大常委会第十八次会议日前分组审议了《野生动物保护法(修订草案)》(以下简称“草案”)。这是《野生动物保护法》自1988年经全国人大常委会审议通过,1989年实施至今20多年来的第一次修订。

围绕当前我国野生动物保护面临的突出问题以及社会关注的焦点内容,草案对现行《野生动物保护法》进行了较为全面的修改。一系列铁

拳政策的出现,让翘首以盼的人们对《野生动物保护法(修订草案)》寄予厚望:草案首次明确了保护野生动物栖息地,同时要求有关部门每5年进行一次评估、调整并发布国家重点保护野生动物名录,违法售购国家重点保护的野生动物将追究刑事责任等。

然而,草案公布后,部分规定依然引起一些学者的争议。草案荫庇之下的野生动物命运如何,答案似乎仍不确定。

是“普遍保护”还是“重点保护”?

没有清晰界定“野生动物”概念,给执法实践带来影响

要保护野生动物,首先要明确什么是野生动物,但在我国目前的法律体系中,这个概念并不明确,由此给执法实践带来的最大问题是:不知道什么是野生动物,不知道人工驯养繁殖后出生的动物是否应该纳入野生动物的管理范围。

对于野生动物的概念,按照我国现行《野生动物保护法》第2条第2款的规定,是指“珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有益的或者具有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物。”很明显,条款中并没有回答什么是野生动物,只是划定了法律保护的野生动物的范围,并不包括所有的野生动物,也没有对野生动物的概念做出规定。

最高人民法院于2000年发布了《关于审理破坏野生动物资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,其中第1条规定,《刑法》第341条第1款规定的“珍贵、濒危野生动物”,包括列入《国家重点保护野生动物名录》的国家一级和二级保护野生动物、列入《濒危野生动植物种国际贸易公约》“附录一”和“附录二”的野生动物以及驯养繁殖的上述动物。

这一司法解释似乎有意把人工驯养后出生的动物划入野生动物范围,但依然没有解决野生动物的概念问题,只是对《刑法》中关于野生动物的规定做了解释,并不能代表对整个野生动物保护的法制体系做出解释。因此,《野生动物保护法》中野生动物的概念仍有待明确。

在此情况下,最高人民法院的解释的实际意义就打了折扣。因为《刑法》第341条第1款规范的是非法猎捕、杀害、收购、运输、出售野生动物的行为,这个“非法”是指违反了《野生动物保护法》等法律规定。

这就意味着,如果《野生动物保护法》中的野生动物不包括人工驯养繁殖后出生的动物,那么,对人工驯养繁殖后出生的动物的猎捕、杀害、收购、运输、出售等行为都不需要经过行政许可,也就不存在《刑法》上规定的非法猎捕、杀害、收购、运输、出售等问题。

草案公布之后,“利用”一词引发

了一些专家的争议。

“草案中有20多处谈利用问题,仅总则部分就有4处。”中科院新疆生地所研究员马鸣表示,旧有法案就在大谈利用,修订草案在这点上依然没有实质性改变,“我们制定的是野生动物保护法,应该更侧重保护的内容。”

野生动物究竟是否可以作为资源开发,是一个值得深思的问题。马鸣在接受记者采访时表示,就目前情况看,我国许多野生动物已经走到了灭绝的边缘,当前最要紧的事情就是保护。

在马鸣看来,过分强调利用,很可能让类似“活熊取胆”等惨无人道的伤害动物行为缺乏法律约束。

“即使真的要利用,那也应该是另一个层面的问题,比如动物观赏、遗传多样性研究、仿生学研究等方面。”马鸣认为,如果草案要强调对野生动物的保护,就应该把“利用”替换成一个个清晰的内容,而不是用比较模糊的概念来表述。

在中国人民大学法学院教授周珂看来,《野生动物保护法》应避免成为“野生动物开发利用法”,不能只有很少的内容是关于保护的,而且其目的不能仅仅是为了保护濒危物种不至于灭绝。

“全世界近百年来关于野生动物的立法趋势,就是不再关心财产权的属性,即开发利用问题,而是关心生物多样性问题、动物福利问题。”周珂说。

究其原因,是因为《野生动物保护法》涉及了一个巨大的利益链。据了解,我国野生动物产业非常庞大,涉及食品、医药、观赏、养殖等多个领域,目前尚无完整的统计数字,但仅熊胆产业就有上千亿元的产值。

法律的根本功能是调整利益关系,然而在我国,《野生动物保护法》所涉及的利益关系比较复杂。野生动物需求的利益结构,延伸到了立法诉求上。

“必须对这种利益给予必要的限制,并引导其向逐步取消开发利用的方向发展。”周珂说。

记者看到,草案一共有5章,其中第一章“总则”和第五章“附则”主要是技术性条款,第四章“法律责任”是处罚条款,草案的主要内容其实是第二章“野生动

《野生动物保护法》在20多年后首次进行修订,对野生动物保护面临的突出问题及社会关注的焦点内容进行了较为全面的修改,但仍有一些问题没有解决,直接影响到野生动物保护的前景

物保护”和第三章“野生动物管理”。但北京大学法学院教授汪劲注意到,第二章“野生动物保护”只有9条,而第三章“野生动物管理”则有22条。也就是说,关于保护的规定少,关于开发利用的规定多。

清华大学环境资源能源法研究中心主任王明远表示,如果法律对什么是野生动物没有界定清楚,什么是野生动物制品没有界定清楚,将会带来实践操作层面上的困境。

而草案中的一些内容表述,让很多学者觉得它更像是一份“负面清单”。比如,草案第二章第11条指出,国家对野生动物实行分类分级管理,分为国家重点保护野生动物、地方重点保护野生动物和具有重要生态、科学、社会价值的野生动物。

“普通人看完可能觉得要保护的是

野生动物管理主体该如何明确?

野生动物管理体制条块分割,不利于野生动物保护

草案第3条规定野生动物资源属于国家所有。在周珂看来,这一条规定也值得磋商,“如果野生动物属于国家所有,人工驯养繁殖后出生的动物是否也属于国家所有?如果把人工驯养繁殖后出生的动物也当做野生动物,那么它们属于哪个主体所有?”

草案中对人工繁育重点保护野生动物做出了规定,这也是修订草案中非常重要的条款,第一次从法律的角度明确了人工繁育的重点保护动物也属于野生动物的范围。因为过去对人工繁育的国家重点保护野生动物,特别是经过几代后它到底属于哪种性质并没有明确规定,而这次直接纳入到野生动物的保护规定里面。

业内专家表示,如果其属于国家所有,那么在管理上就会陷入另外的困境。如果人工驯养繁殖后出生的动物属于野生动物,那么,只能基于科学研究、驯养繁殖、展览等特殊情形,才可经行政许可后实施猎捕、宰杀、出售收购等行为。但在现实中,人工驯养繁殖的目的大多为食用消费,因此会出现因食用消费而实施出售、收购、宰杀等行为。而这在实际生活中很难禁止。

针对民间仍存在吃野生动物的恶习,周珂认为不应当用野生动物繁殖、驯养来满足这种恶习,必须要通过立法把这种恶习消除。

还有专家指出,野生动物有自己的随意性,可自由活动,不受地域限制。如我国的珍稀鸟类可以飞到别的国家,俄罗斯的老虎也可以跑到我国,这种情况下不容易确定归哪国所有。

“如果野生动物归国家所有,所有者要对其财产造成的损害承担责任。野生动物伤害人类,国家也应该赔偿。”周珂表示。

《野生动物保护法》第14条规定:“因保护国家和地方重点保护的野生动物,造成农作物或者其他损失的,由当地政府给予补偿。”周珂表示,如果人工驯养繁殖后出生的动物属于野生动



《野生动物保护法(修订草案)》对现行法律进行了较为全面的修改,引发了社会较大的关注。图为位于新疆维吾尔自治区博尔塔拉蒙古自治州境内的野生北山羊。 沈志君摄

动物福利是否应该入法?

虽然没提动物福利的概念,但应强化不能虐待动物的意思

所有野生动物,但按照草案表述,这其实是一个非常狭小的范围。”中科院动物研究所副研究员解焱表示,如果禁止的仅仅是对国家重点保护野生动物的狩猎,那是否意味着对非国家重点保护野生动物的狩猎是开放的?

具有重要生态价值也是一个不确定的说法。“从科学上说,蚯蚓、蜜蜂、麻雀和被毒杀的鼠兔都是具有重大生态价值的动物,但草案不可能将这些物种纳入其中。那么,野生动物保护的普适性也就不存在了。”解焱说。

“保护野生动物的目的已远远超出了单纯保护动物的范畴,应朝着恢复和保护国家生态系统的目标进行法律设计,但目前的草案还不能解决这一问题。”解焱认为,草案应先给出一个普适性保护原则,再对那些濒危物种另做规定,形成一个层级概念。

针对现行法律中对野外种群和人工繁育种群缺乏分类管理、对人工繁育产业缺乏具体管理要求和措施等问题,《野生动物保护法(修订草案)》明确对人工繁育国家重点保护野生动物实行许可制度。

同时,草案规定,人工繁育国家重点保护野生动物的,应当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、技术和资金,并符合有关技术标准,不得虐待野生动物。

此外,草案中还增加了“人工繁育国家重点保护野生动物的,不得虐待野生动物”的规定。

业内专家表示,这些规定就是针对现在一些繁育场动物生存条件差、采用残忍手段获取产品,比如活熊取胆、活体剥皮等现象而制定的,但是后面并没有规定相应的法律责任,可能就会使这些规定落空。

此外,草案也没有对其他虐待野生动物的行为做出限制。因为除了人工繁育场,还有动物园等其他异地保护野生动物的地方,从更宽的层面来说,还涉及动物的福利,这些内容在修订草案中都没有明确体现。

野生动物造成损害谁掏钱补偿?

专家建议,应明确野生动物致害补偿资金的保障机制

目前,虽然法律规定了野生动物致害补偿事宜,但并没有出台实施细则,而是将细则和实施办法的制定权限授予省、自治区、直辖市人民政府。但是一直以来,大部分地区省级人民政府的具体规定却迟迟未出台。

记者查阅的数据显示,《野生动物保护法》颁布后的第十年——1998年,云南省才率先制定了具体规定。截至2013年12月,全国只有7个省级人民政府制定了具体的操作办法。

记者在采访中了解到,绝大多数地方政府之所以对此细则的制定不积极,主要原因是经费保障机制不健全。《野生动物保护法》对野生动物致害补偿的问题只是做出了原则性规定,对具体操作办法、特别是经费来源等问题缺乏具体规定,于是,将野生动物致害补偿的责任归于地方政府。在我国,野生动物致害案件发生频率较高的地方,往往是野生动物数量较多的偏远山区,这些地区的经济大都比较落后,无力为此提供足够的财政支持。

当前,我国的法律并没有明确由哪一级政府来承担责任,只是笼统地归责于“当地政府”。由于对“当地政府”指向不明,实践中造成地方各级政府相互推诿,最后往往推给最没有财政实力的县级政府。

动物福利涉及动物如何适应其所处的环境、满足其基本的自然需求。科学证明,如果动物健康、感觉舒适、营养充足、安全、能够自由表达天性并且不受痛苦、恐惧和压力威胁,则满足动物福利要求。

有专家表示,我国以前经济条件较差,大家可以不考虑这个事情,现在经济越来越发达,经济生活、物质生活都已经达到一定水平,应该考虑动物福利;同时,国际商业对我国的动物福利很关注,这个问题已经影响到很多商业贸易的出口问题。

孙佑海透露,在立法机关讨论的时候,针对动物福利这个概念,反对声比较高,特别是来自基层的代表对此表示反对。他进一步分析指出,从我国世俗角度出发,现在提出动物福利的概念并没有深厚的文化基础,“但是我们应当进一步强化一种意识——不能虐待动物。”

山东大学王亚民教授也认为,目前我们所认为的动物福利,科学基础并不成熟。他建议先不要把动物福利放在《野生动物保护法》里面,“如果条件成熟了,研究基础提高到一定程度了,再提出动物福利法或者其他法律,现在在短时间里很难解决具体问题。”

专家视角

野生动物要全面进行保护

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长常纪文认为,《野生动物保护法》的修订要立足中国的现实,解决现有的经济和社会问题。野生动物作为自然资源,在中国被开发利用了几千年,很多地方仍然存在驯养繁殖野生动物的传统,数以百万计的国民以驯养繁殖野生动物及开展相关的生产经营为生,若一律禁止、取消,在目前的经济、教育和社会保障条件下,这些人的生计和就业转型就成了大问题,于促进就业和社会稳定不利。

而对于《野生动物保护法》中,只限于保护和拯救珍贵、濒危野生动物的规定,常纪文认为,各种野生动物在维护生态平衡和生物多样性方面具有独特的价值,重点和非重点保护野生动物是人类根据自身需要而作出的分类,应当对所有的野生动物予以原则

上的全面保护,建立人类与野生动物共生共存的和谐关系。

常纪文认为,此次修法时,立法目的可以有两个选择:一是删除“保护发展和合理利用野生动物资源”的内容,对野生动物利用的内容予以规避;二是做出“规范野生动物资源利用”的中性规定,虽然动保人士和产业人士都不满意,但都能接受,这个选择相对可取一些。无论采取哪种选择,在第二条“适用范围”中,建议规定繁育、利用野生动物必须遵守保护野生动物及其栖息环境的要求。

常纪文还建议,把野生动物的保护情况纳入生态环境保护绩效考核,以强化政府的责任意识。在全国和省级以上各级政府下成立专家委员会,指导野生动物保护执法检查,同时规定对不依法行政的部门及其责任人追究行政法律责任。