

从消费终端全链条控制

两位法学专家谈《野生动物保护法》修法

◆本报记者陈媛媛

“当前正处于疫情防控关键时期,由全国人大常委会出台具有法律效力的禁食野生动物的决定,为将来《野生动物保护法》及相关法律法规的修改奠定了良好的法律基础,这是一个很好的契机。”

在中华环境保护基金会、中国环境法治公益平台近日举办的题为“巅峰对话:从全国人大常委会《决定》,看我国野生动物保护法”的公益讲座上,天津大学法学院院长、国家生态环境专家委员会委员孙佑海和北京大学法学院教授、中国法学会环境资源法学研究会副会长汪劲均表达了对修法的希望。



汪劲 [教授]

孙佑海 [教授]

禁食野生动物矫枉必须过正

食野味在我国已有千百年历史,改变一些人长期形成的生活习惯和传统,是一件困难的事情,禁食野生动物之路也必然一波三折。

现行《野生动物保护法》自1988年制定通过,先后历经2004年和2016年大改和2018年小改。特别是2004年修订从2003年上半年就开始动议,肆虐全国的非典疫情,让政府和社会认识到食用野生动物可能带来的公共卫生安全风险。令人遗憾的是,由于疫情推断的科学论证不足,修法结果对禁食野生动物问题并未涉及。

2015年底,《野生动物保护法》再次迎来大改。在全国人大关于《野生动物保护法(修订草案)》的说明中写道,“滥食滥用野生动物的陋习在一些地区还相当盛行”。“野生动物及其制品走私和非法贸易的问题在边境地区时有发生,不仅威胁生态安全,还危及人体健康,败坏社会风气,有损国家声誉”。一审稿中有对食用野生动物进行一定的限制和禁止的规定,二审稿和最后通过的时候,禁止食用野生动物及其制品的规则又被取消了,只留下了“禁止

为食用非法购买国家重点保护的野生动物及其制品”的规定,为蝙蝠和果子狸公开销售留了一个口子。全面禁止食用野生动物,绝不是一般的工作安排问题,也不是一个具体的管理措施问题,而是事关国家重大公共卫生安全、涉及“保命”的最基本的问题。孙佑海说,“我们再也无法犹豫了,必须在全面禁止食用野生动物这个重大原则上痛下决心。”

当前正处于疫情防控关键时期,十三届全国人大常委会第十六次会议2月24日

表决通过了《全国人大常委会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》),能够在相关法律修改之前,先及时明确全面禁止食用野生动物,严厉打击非法野生动物交易,为打赢疫情防控阻击战、保障人民群众生命健康安全提供了有力的立法依据。

“这是一个非常好的契机,这次矫枉必须过正,我们不能让食用野生动物造成的疫情再来,一定要改。”汪劲说。

发挥地方立法先行先试优势

自然界野生动物种类繁多,在我国仅保护类野生动物就有2000余种。如何把握好全面禁食野生动物的界限?对此,有业内人士建议设立可食用动物“白名单”,既可以让公众放心食用,也可以给执法带来便利。缺点是,目录可能过于冗长,无法很好地回答“究竟什么动物可以吃”的问题。

另有业内人士建议设立“禁食目录”,也就是“黑名单”,明确哪些动物不可以吃。“人类食用动物范围较广,目前已知的引起疫情的动物数量有限,是否要全面

禁食野生动物,关键要看其体内携带病毒的多少和稀缺度。”汪劲认为,未来野生动物保护和非法食用的范围会进一步扩大,名录要实时进行调整,确保科学严格保护野生动物。

“某一地方因为地理环境和生存条件因素的影响,某种动物会多,而这种动物在其他地方因为数量少,仍属于受保护动物,未来可以通过地方性法规进行授权,授权给地方政府,地方可以在授权范围内作适当的调整,也可以在地方法律中作规定。”汪劲说。

我国进行了生态文明体制改革,2015年《立法法》进行了修改,赋予了“设区的市”在环境保护领域的立法权。这之后很多“设区的市”陆续制定了地方性法规,让地方固有事务的权力扩充和实现。

近日,广东、海南和深圳等地率先修法,禁食野生动物。其中,特别值得一提的是,2月25日起,《深圳经济特区全面禁止食用野生动物条例(草案征求意见稿)》开始向公众征求意见。据深圳市人大常委会法工委相关负责人介绍,这份“白名单”根

据前期的调查将9种可食用陆生动物和未禁止食用的水生动物列入。“白名单”仍有修改完善的余地,各方的意见将成为立法的重要参考。同时,深圳市还根据《决定》的要求,设立了食用动物的“黑名单”。

《立法法》鼓励设区市在环境保护和城市建设等领域优先设立地方性法规,这是一个契机。“只要不违背《决定》和《野生动物保护法》禁止性规定、授权性规范和法律严格禁止的内容,都可以作扩充。”汪劲进行了补充。

堵住从捕杀到餐桌所有漏洞

我国“野味产业”规模庞大。根据调查估算,2016年,全国野生动物养殖产业的专兼职从业者有1409多万人,创造产值5206多亿元。

全面禁止食用之后,人工繁育野生动物养殖者何去何从?有关部门正在制定《畜禽遗传资源目录》,明确哪些不能养,哪些可以养。《决定》的出台实施可能

会给部分饲养动物的农户带来一些经济损失,特别是在一些重点地区,可能会使长期以来专门从事驯养繁殖野生动物的一些单位和农户生活受到较大影响。从这个角度来看,《决定》的实施会遇到一定的阻力。

“国务院和地方人民政府应当采取必要措施,为《决定》的实施提供相应保障。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,根据实际情况给予他们一定的经济补偿。”孙佑海建议。

野生动物从被捕杀到被摆上餐桌的问题,涉及多个部门,在条块管理没有得到根本改变的情况下,很多措施执行有一定的难度。“国家和地方都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,

持、指导、帮助受影响的农户调整、转变生产经营活动,根据实际情况给予他们一定的经济补偿。”孙佑海建议。

为,参照适用现行法律有关规定处罚。所谓参照适用,即参考适用的意思。对于《决定》新增加的违法行为,要求参照适用现行法律的有关规定处罚,体现了我国立法机关实事求是的品格。为了保持法制的严肃性,参照适用不应持续过长时间。未来修改《野生动物保护法》时,有必要基于《决定》的实施情况,一一规定相应的行政、民事和刑事责任。

野生动物保护既涉及野生动物资源保护,也涉及所在区域的生态环境安全。两位专家认为,检察机关和社会组织对行政监管漏洞或者执法不到位、不严格等问题,

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《决定》和有关法律规定的行为;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。”孙佑海建议。为有效实施《决定》,需要各部门建立权力清单制度,并开展执法考核,促进依法执法监察,防止执法部门之间相互推诿而影响执法效果。

同时,地方人民政府也可以对违法行为提出生态损害赔偿。究竟谁是赔偿的义务人,是捕杀者、贩卖者、运输者,还是食用者?孙佑海建议,可以扩大主体,增加滥食者和食品加工者,过去没有对餐馆加工者做出规定,只有猎捕、运输、交易,现在要对餐馆加工者和食用者提出生态赔偿。“只有下决心刹住‘滥食’野生动物这个源头,才能从根本上刹住猎捕、交易、运输野生动物的歪风。”

2020年2月24日,十三届全国人大常委会第十六次会议通过了《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》),对全面禁止和严厉惩治非法食用、交易野生动物的行为做出了具体的制度安排,具有重大意义。

作为法律规范体系中的重要组成部分,刑法规范的严厉性决定了其在维护社会秩序中的重要地位。《决定》提出全面禁止和严厉非法食用、交易野生动物的行为,在野生动物保护领域确立了新的行为规范,为保障这一行为规范得到有效遵守,应当充分发挥刑法的功能。但是,就现行刑法规范来看,刑法对野生动物的保护尚不能满足《决定》的要求,亟须修改完善。

■挑战

在《野生动物保护法》中,为保障各项保护措施的有效实施,规定了相对的法律体系。其中,在11个条文中设置了附属刑法规范,通过追究刑事责任,依法严惩破坏野生动物资源保护的犯罪行为。根据《野生动物保护法》附属刑法规范的规定,1997年修订刑法时,在第三百四十一条增设了三个罪名:非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪,非法收购、运输、出售珍贵濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪,非法狩猎罪。

从珍贵、濒危野生动物保护和野生动物资源管理秩序角度来看,刑法第三百四十一条罪刑规范及其贡献是值得充分肯定的。然而,野生动物保护的取向绝对限于此。因此,从“非典”到新冠肺炎疫情,保障公共卫生安全的现实需要

■不足

新冠肺炎疫情防控阻击战打响以来,为充分发挥刑法在疫情防控中的重要作用,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合制定了《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》(以下简称《意见》),要求依法严惩破坏野生动物资源的犯罪行为。

根据《意见》的规定,除充分利用刑法第三百四十一条罪刑规范,依法严惩非法猎捕、杀害国家重点保护的珍贵、濒危野生动物的行为,非法收购、运输、出售国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品的行为,以及非法狩猎行为外,还对严厉惩治以下行为做出了明确的规定:一是违反国家规定,非法经营非国家重点保护野生动物及其制品(包括开办交易场所、进行网络销售、加工食品出售等),扰乱市场秩序,情节严重的,以非法经营罪定罪处罚;二是知道或者应当知道是国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品,为食用或者其他目的而非法购买,以非法收购珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品定罪处罚;三是知道或者应当知道是非法猎杀的野生动物而购买,以掩饰、隐瞒犯罪所得罪定罪处罚。

■建议

上述规定实现了刑法罪刑规范资源的充分利用,符合《决定》的精神和要求,在现有条件下极大增强了刑法的应对能力。但是,从维护公共卫生安全的角度考虑,从满足野生动物保护的现实需要着眼,上述规定无疑在落实《决定》的精神和要求上还有一定的差距,当务之急是及时修订刑法第三百四十一条的罪刑规范,完善野生动物保护的刑法规范体系,从而在根本上增强刑法的犯罪治理能力,实现和保障刑法规范在野生动物保护体系中的重要功能。

首先,将刑法第三百四十一条的保护对象范围扩大到全部陆生野生动物。如前所述,地球生态是人类与其他生命体共同构成的一个有机整体,地球生态的可持续发展是以人类与其他生命体的和谐共生为前提的,人类只是地球生态的部分而非整体,每个生命体在自然界中都有其特有的生态地位和功能。况且,野生动物还与公共卫生安全有着密切的联系,所以,不仅珍贵、濒危野生动物应当保护,一般的野生动物也应当得到保护。我们应当摒弃人类中心主义的动物保护理念,树立符合生态文明要求的动物保护理念,将刑法第三百四十一条的保护对象扩大至全部野生动物。当然,由于水生野生动物已经纳入刑法第三百四十条的保护范围,所以这里的保护对象仅限于陆生野生动物。

其次,增设非法猎捕、杀害野生动物罪和非法收购、运输、出售野生动物及其制品罪。在把全部陆生野生动物纳入刑法保护范围的情况下,现行刑法第三百四十一条的规定显然不能满足需求,这样就需要在刑法第三百四十一条第一款前再增加一个条款,专门用于惩治非法猎捕、杀害野生动物,或者非法收购、运输、出售野生动物及其制品的行为。当然,根据立法谦抑性原则,上述行为必须达到情节严重的程度才能构成定罪处罚;而基于罪刑均衡原则,该罪的法定刑建议设定为两个档次,即情节严重的,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金;情节特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。

再次,对非法狩猎罪的罪状进行修改。根据刑法第三百四十一条第二款的规定,违反狩猎法规,在禁猎区、禁猎期或者使用禁用的工具、方法进行狩猎,破坏野生动物资源,情节严重的,构成非法狩猎罪。上述罪状采用叙明罪状,行为方式明确,但是不能涵盖所有的非法狩猎行为,建议直接以“非法狩猎”替代“在禁猎区、禁猎期或者使用禁用的工具、方法进行狩猎,破坏野生动物资源”。另外,除了行政法规以外,有关狩猎的规定在渊源上还有国务院部门规章和地方政府规章,“违反狩猎法规”不能满足实践需求,建议参照第三百三十二条的立法例,将“违反狩猎法规”修改为“违反狩猎规定”。

最后,在非法狩猎罪后再增加一个条款,明确规定“以食用为目的犯前款罪的,从重处罚”。新冠肺炎疫情发生以来,习近平总书记多次强调要坚决革除滥食野生动物的陋习,从源头上控制重大公共卫生风险。《决定》落实习近平总书记重要指示精神,对革除滥食野生动物陋习做出了具体制度安排,要求凡《中华人民共和国野生动物保护法》和其他有关法律禁止猎捕、交易、运输、食用野生动物的,必须严格禁止。对违反前款规定的行为,在现行法律规定基础上加重处罚;全面禁止食用国家保护的“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、人工饲养的陆生野生动物;全面禁止以食用为目的猎捕、交易、运输在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物。因此,根据《决定》的规定,以食用为目的犯刑法第三百四十一条规定之罪的,应当从重处罚,以体现从严惩治滥食野生动物行为的政策要求。

作者单位:河北医科大学 中国政法大学

增强刑法应对禁食野生动物挑战能力

冯军 冯厚坤



黑龙江侦破非法捕杀濒危野生动物案

查获紫貂皮7张黑熊胆两个

本报见习记者李明哲哈尔滨报道 黑龙江省林区公安局方正分局近日破获一起非法猎捕、杀害珍贵濒危野生动物重大案件,案件涉及国家一级濒危重点保护野生动物紫貂和二级保护野生动物黑熊。

3月6日,黑龙江省林区公安局方正分局得到一重要线索,辖区星火林场居民王某有非法猎捕黑熊的

违法行为。分局立即成立专案组,研究制订侦查方案。民警发现,王某家中存放了熊胆、紫貂皮及狩猎用的“钢丝套”10余个。在大量证据面前,王某最终交代其于2015年1月~2018年5月间,在方正林业局星火林场施业区非法猎捕、杀害野生紫貂和黑熊的犯罪事实。

经现场勘查,民警共扣押了王某非法猎捕、杀害获取的野生动物紫貂皮7张、剥皮的紫貂1只、黑熊胆两个、黑熊掌8只、熊头盖骨1个、作案工具“铁夹子”7个、“钢丝套”15个、单刃尖刀1把。

因涉嫌非法猎捕、杀害珍贵濒危野生动物罪,犯罪嫌疑人王某被黑龙江省林区公安局方正分局依法刑事拘留,案件正在进一步侦办中。

长期使用毒饵捕杀越冬迁徙鸟类

扬州警方端掉两个团伙抓获13人

本报讯 江苏省扬州警方日前侦破今年首起破坏野生动物资源违法犯罪案,抓获犯罪嫌疑人13名,查扣野鸭等野生保护动物60余只。

2019年12月中旬,扬州市动植物保护管理站提供线索称,有人在邵伯湖非法猎捕野生动物。扬州警方对此高度重视,抽调精干警力成立专案组,迅速开展案件侦查工作。

“坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易、坚决革除滥食野生动物陋习”,扬州公安机关“疫”线追踪,依法严厉打击破坏野生动物资源违法犯罪活动,全力打好疫情防控阻击战。

警方初步查明,自2016年以来,以马某、彭某为首的犯罪团伙,分别在邵伯湖区区域长期使用毒饵捕杀越冬迁徙的野鸭、野鸭、黑水

鸡、大雁等野生动物,通过网络销售、定点交易、送货上门等方式贩卖牟利,获利近百万元。

目前,马某、彭某等13人均已被公安机关依法采取刑事强制措施,案件扩线工作正在进一步深挖。警方有关人员表示,只有全社会都动员起来、行动起来,才能形成遵守野生动物保护法的良好社会风气。 韩东良