野生动物保护法修订草案公开征求意见

防范公共卫生风险成为重要原则

◆本报记者陈媛媛

十三届全国人大常委会第二十二次会议对《野生动物保护法(修订草案)》进行审议,并在全国人大网上公开征求社会公众意见。中国生物多样性保护与绿色发展基金会和北京农林科学院近日组织召开《野生动物保护法》修订研讨会,法学专家和野生动物保护一线的执法人员以及社会组织就完善野生动物保护条款提出了建议。

1 从源头防范公共卫生风险,对违法食用、网络交易行为进行规制

任何一部法律都是时代的产物,立法或多或少存在着一定的局限性。

从1988年第一次颁布,到此次修订,《野生动物保护法》先后历经了5次修改,除了2016年是大幅度修改,其余几次均为细节性调整。

此次修订在关键问题上做出了修订。修订草案不仅提到遗传资源的保护、基因保护,还提出生物安全理论,把防范公共卫生风险放在重要位置。

修订草案在立法目的中增加防范公共卫生风险的内容,明确国家对野生动物实行保护优先、规范利用、严格监管、风险防范的原则,要求从源头防控重大公共卫生风险。修订草案还要求在对野生动物及其栖息地状况的调查、监测和评估中增加野生动物疫源疫病及其分布情况的内容,加强野生动物疫源疫病监测制度,并规定加强对野生动物的检验检疫管理,适用《动物防疫法》的有关规定。

2月24日,十三届全国人大常委会第十六次会议表决通过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。

为遏制滥食野生动物陋习提供法律依据,修订草案对违法食用野生动物、网络交易行为均进行了规制。规定禁止违法食用野生动物,并禁止网络交易平台、商品交易市场、餐饮场所等为违法出售、购买、食用及利用野生动物及其制品或者禁止使用的猎捕工具提供展示、交易、消费服务。

天津大学法学院院长孙佑海认为,此次《野生动物保护法(修订草案)》具有很强的时代性,强调防范公共卫生风险,并将此作为立法的目的和基本原则。

2 从人与自然和谐相处的角度,对野生动物分级分类管理

1988年野生动物保护法的立法特色是将野生动物视为经济资源,"以保护促利用"与"利用和保护并举"的立法理念占据主导地位。

2016年修改的野生动物保护法,确立了"维护生物多样性和生态平衡,推进生态文明建设"的全新立法目的,但具体制度设计却依然偏重许可监管之下的经济性利用。

近年来,野味市场屡禁不绝,非法贸易常打常存,野生动物人工繁育产业规模不断扩张。野生动物既有经济价值,又有生态价值,两者如何取舍?长期以来,各方对野生动物的利用以及对野生动物的保护存在分歧,难以达成共识。因此,依法明确野生动物的利用与保护之间的界限,呼声强烈。

修订草案从猎捕、人工繁育、交易、运输等方面,加强对有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物(以下简称"三有"陆生野生动物)全链条管理。

从人与自然和谐相处的角度强调野生动物保护的生态、科学和社会功能,修订草案规定,制定"三有"陆生野生动物名录应当征求相关部门意见并适时调整。同时,对除国家和地方重点保护野生动物、"三有"陆生野生动物以外的其他陆生野生动物也增加了相应的管理规定。

"此前未纳入监管的其他陆生野生动物,同样是生态系统中的重要组成部分。"北京林业大学生态法研究中心主任杨朝霞说,其他陆生野生动物虽然可以不作重点保护,但须规定禁止大规模灭杀性利用和防范公共卫生安全风险的底线调控,这样才能有效填补法律监管空白。

他举例说,比如有人利用电蚯蚓机捕捉蚯蚓获利,导致部分地方出现蚯蚓大规模死亡。蚯蚓虽然没有列入保护名录,但具有相应的重要生态作用,应当对此类利用方式加以禁止。

3 相关政府部门应当为收容救护提供经费保障,构建官民共治救助体系

鉴于有过不少野生动物"虽有法律却无力保护"的先例,修订草案填补了监管空白,要求加强野生动物收容救护能力建设。

2016年修订的《野生动物保护法》新加了一项制度,将野生动物收容救护上升为法律制度,在第十五条第二款规定,县级以上人民政府野生动物保护主管部门应当按照国家有关规定组织开展野生动物收容救护工作。

"野生动物罚没以后处置难、救助难,甚至很多案件办理时需要先把它养起来,有一些要等到法院判刑,才能处置,这会造成野生动物大量死亡。"社会组织让候鸟飞工作人员杨晗说。

此次修订考虑到近年来公众对野生动物的关注程度越来越高,自发救护行为越来越多,对收容救护场所的数量、救护条件等提出了更高的要求,所以修订草案对第十五条第二款进行了修改,强调国家加强野生动物收容救护能力建设,县级以上人民政府野生动物保护主管部门应当按照国家有关规定安排经费组织开展野生动物收容救护工作。

事实上,要做好野生动物收容救护工作,仅仅依靠政府安排经费是不够的。浙江理工大法学院教授钱叶芳介绍说,因为没有合法身份,也就没有合法的场地,民间收容救助机构经常因被投诉而被迫搬迁。这些问题都严重阻碍了野生动物收容救护慈善活动的开展。

她认为,"从野生动物的官方收容救助模式,向官民共管模式转变,各地林业主管部门应当支持鼓励野生动物收容救护慈善事业发展,构建官民共治、多形式法治化的野生动物收容救助体系,需要在《野生动物保护法》当中明确下来"。

4 让违法者承担更多罚责,提高处罚额度,扩大处罚种类

野生动物相关的规划制定、行政许可、检疫检验以及经营、交易、运输、物流、进出口等各环节的监管执法,分别由林业草原、渔业、动物防疫、进出口检疫、市场监管、交通运输、邮政、海关、公安等部门负责。保护管理涉及面广、环节多,需要多部门互相配合、协调推进。

修订草案要求坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易,强化对猎捕、运输、交易野生动物的全链条监督管理。为确保相关规定落到实处,修订草案还强化地方政府责任、明确各有关部门职责。如县级以上地方人民政府对本行政区域内野生动物保护工作负责等。

针对修订草案提及的猎捕工具和猎捕方式,天津市公安局环食药安全保卫总队处长郝昆认为,修订草案对猎捕工具和猎捕方式采用列举的方式进行了规定,随着科技发展,新的手段层出不穷,用列举的方式很难达到很好的打击效果。"建议采用综合表述的方式,对个体或者种群只要构成伤害就是一律禁止,否则的话,修法的速度永远赶不上盗猎盗捕手段的更新速度。"

修订草案对违法行为提高处罚额度和扩大处罚种类,与刑法修正案(十一)草案的有关规定相衔接,修订草案规定以食用为目的非法猎捕、收购、运输、出售其他陆生野生动物,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

当野生动物和人的生命发生冲突时,应该保护人,还是保护野生动物?杨朝霞提出适度保护理念,坚持紧缺利益优先原则。多位法学专家建议,在《野生动物保护法》十八条要写入紧急避险原则,在保护自己合法权益的紧急情况下,尽可能减少对重点野生动物造成的损害,否则也要承担法律责任。

针对网络贩卖萤火虫的行为,追究刑事责任过重,民事罚款又不足,该怎么办?多位专家建议,增设野生动物公益诉讼的条款,对于野生动物及栖息地造成破坏的,除了追究被告人刑事责任外,检察机关和社会组织可以提起民事公益诉讼,要求其对生态环境损害进行赔偿,或进行生态修复。

排查环境隐患 破解难点堵点

淄博执法监督帮扶双促进

◆本报记者周雁凌 王文硕

"没想到他们效率这么高,一次执法帮扶就解决了困扰我们公司的问题。"山东省淄博市某化工企业负责人高兴地说。原来,该企业两个项目因环保验收资料遗失无法补办,一直无法验收。淄博市生态环境执法帮扶组了解情况后,专门召开会议,研究决定允许该企业先进行自主验收,再邀请第三方机构进行验收,确保项目尽快投入运行。

这是淄博市生态环境综合执法支队开展专项帮扶行动中的一幕。

开展专项监督帮扶行动

在淄博市一家化工生产企业,执法帮扶人员穿上防静电工作服,戴上安全帽,手持便携式氢火焰离子化检测器(FID)等设备先后走进原料产品、聚合生产、树脂造粒等区域,对设备与管线组件、阀门法兰连接处密封点进行逐个检测并仔细记录,检测结束后现场反馈问题,同时提出帮扶意见。

众所周知,淄博是一座工业城市,化工企业多,VOC_s治理任务重。为此,淄博市生态环境综合执法支队持续开展VOC_s和ODS(消耗臭氧层物质)治理专项"监督帮扶"行动,帮助企业解决面临的困难和问题,有效降低近地面臭氧浓度,保护高空臭氧环境。

在VOC_s治理方面,以石化、医药、化工、家具、汽修、印刷、加油站等行业为主要突破口,结合挥发性有机物无组织排放新标准的实施,利用FID检测仪、手持PID检测仪、热红外成像仪等先进的检测设备对工业企业有组织排放的排气筒、无组织排放的车间、厂界、设备管线组件、阀门、法兰及其连接处件开展现场泄漏情况检测与修复工作。

围绕ODS治理,成立专项执法帮扶组对全市20家涉ODS企业进行抽查,采取"四不两直"和独立调查的方式进行现场帮扶,共摸排涉ODS企业77家,发现环境问题26个,对存在环境问题的12家企业提出精准帮扶意见和限期整改要求。

同时,协调商务、市场监管等有关部门,聘请技术专家对全市400余家加油站开展"会诊",实施精准帮扶,对臭氧浓度较高的区域,采取无人机上天"侦察"手段摸排发现污染源(物)或利用走航车检测的方法进行追踪溯源。

截至9月,淄博市生态环境综合执法系统共出动执法帮扶人员近1000人(次),利用走航车、热红外成像仪、无人机等先进设备开展科学检测,检查帮扶企业500余家。

探索分行业集中会诊

淄博市生态环境综合执法支队积极探索分行业"集中会诊"的执法检查方式,邀请行业污染治理水平较高的企业帮助治污能力较差的企业改进工艺,提升污染治理水平。

执法帮扶过程中,淄博市生态环境综合执法支队了解到淄博鲁泰纺织股份有限公司污水处理站在运行管理上遇到疑难问题和发展瓶颈后,第一时间靠上,深入了解企业存在的困难和问题,积极对接光大水务(淄博)有限公司并邀请技术人员介绍其在领先国内的技术和理念,帮助鲁泰纺织股份有限公司进一步降低污染物排放指标。

在光大水务(淄博)有限公司一分厂,鲁泰纺织股份有限公司代表参观了光大水务的全套污水处理设施,从中控室到预处理设施,从生化处理到深度处理设施,每到一处,他们都认真倾听讲解并提出问题,光大水务工作人员均耐心细致地解释。

"通过参观学习,破解了我们公司污水处理亟待解决的技术难题,为以后的污水深度处理打下了基础,衷心感谢生态环境执法帮扶人员和光大水务公司的关怀与帮助。"鲁泰纺织股份有限公司环保处负责人说。

今年7月,有群众向淄博市生态环境保护综合执法支队反映某企业存在轻微异味问题,经查属实。该企业也反映因城市发展,居民生活区离厂区越来越近,特别是今年厂区周围建起了湿地公园,游玩的人越来越多,产生了异味投诉问题。虽然企业积极整改,取得一定效果,经检测也能达标排放,但因部分装置设备老化、整改措施不够精准等原因,彻底解决异味问题还存在一定的难度,企业也为之所急。

针对群众的诉求和企业的实际困难,执法帮扶人员协调同行业专家对该企业异味产生点源进行"把脉式诊断",专家从污水处理厂臭味处理、生产车间尾气吸收装置等异味产生主要工序和点源提出建议,查出问题5个。根据专家建议,企业积极调整升级相关处理设施,通过近段时间治理,异味问题得到明显改善,投诉量明显下降。

为提高执法帮扶水平,淄博市生态环境综合执法支队还协调各部门、各区县抽调专业人员定期开展建设项目帮扶业务培训,交流帮扶经验,提高帮扶人员的能力素质,队伍成员由执法专家、技术专家和第三方检测人员组成。

分类检查帮扶建设项目

淄博市生态环境综合执法支队坚持定期开展联合执法帮扶行动,对建设项目进行分类检查。对未开工建设的项目以发放和宣传《建设项目审批监管服务手册》为主。

记者注意到,《建设项目审批监管服务手册》明确告知了企业线上线下申报提交建设项目材料、建设期间内容发生重大变化应对、项目审批时间等17项内容,提高企业在项目审批和建设中办结效率。

对建设期间的项目,以指导帮扶为主,帮助企业查找、提醒项目建设过程中存在的问题,督促整改,确保顺利建设投产。

对已经自主验收生产的项目,以执法检查为主,对轻微违法的企业进行帮扶整改,并做好后续复查;对在项目隐蔽工程建设中私设暗管、旁路,环境保护设施验收弄虚作假严重违法的企业依法严肃处理。

今年以来,淄博市生态环境综合执法支队已对291个建设项目进行精准、高效帮扶,发放《建设项目审批监管服务手册》5000余份,提出帮扶注意事项658条、整改意见45条,受到企业的一致好评。

生态环境执法专栏

河北编制25个重点行业执法指南

有了"工具书",执法效能提高了

本报记者张铭贤 通讯员张晓琴石家庄报道 为深入推进生态环境执法大练兵活动,进一步提升执法效能,河北省生态环境厅组织专业力量,对全省电力、水泥、钢铁、焦化、玻璃等25个重点行业的工艺流程和产污节点进行了系统梳理,并逐行业编制了生态环境执法指南。

11月10日,河北省第二轮秋冬季大气环境执法帮扶专项行动启动后,所有参与专项行动的执法人员均配备了执法指南,成了现场执法的"工具书"。

据了解,25个重点行业执法指南中,河北省对各个行业的工艺流程、产污节点、管控要求等逐项进行了介绍和明确。执法人员通过指南能够提前掌握企业的全部排污节点,进入执法现场后,按照指南,对所有排污节点逐项检查,能够把存在的问题一次性找出来,实现了对企业的"体检式"执法检查。同时,对参与交叉执法、异地执法的执法人员,指南可以弥补以往工作的短板和不足,提升执法效能。

重点行业执法指南的印发使用,是河北省深化生态环境执法大练兵活动,提升执法队伍能力水平的一个重要手段。这些执法指南不仅成了环境执法人员现场执法的"工具书",更成了执法人员日常学习、自我提升的重要参考,为全面增强执法能力建设提供了保障和支撑。

逃避监管排放污染物,干扰在线监测数据

石狮一治污企业赔偿生态环境损失3300余万元

本报通讯员颜华滨石狮报道 "驳回上诉,维持原判!"近日,福建省泉州市中级人民法院对石狮市绿源环境工程有限公司逃避监管排放污染物案作出刑事附带民事裁定。这是福建全省试行生态环境损害赔偿制度以来,石狮市首例生态环境损害赔偿诉讼案件,赔偿金额全省最高。

去年12月底,石狮市人民法院一审判决,邱某等6名被告人被判处有期徒刑,被告单位石狮市绿源环境工程有限公司被判处罚金300万元,并赔偿生态环境损害费用人民币3358.9581万元。

2018年6月1日夜间,原石狮市生态环境保护局执法人员联合公安机关、镇三级网格员,依法对石狮市绿源环境工程有限公司突击检查时发现,该公司在污水处理设施法定排污口下游人为设置挡板,致使排污口水位上升,干扰流量计自动监测设施,导致出水流量监测数据失真虚高。同时,该公司将已被禁止使用、废弃的应急排污管道重新焊接连通,并安装电子阀门作为偷排的旁通暗管。经取样鉴定,暗管中污水样品中含有重金属锑。

针对该公司存在通过虚增出水量,伪造进出水平衡,干扰在线监测数据、逃避监管以达到暗管偷排目的的事实,同年6月2日,原石狮市生态环境保护局将案件移送公安机关,依法追究刑事责任。公安机关当日受案并立案,检察机关提前介入。公安机关以重点排污单位干扰自动监测设施,涉嫌污染环境罪,将犯罪嫌疑人移送检察机关审查逮捕。2019年3月15日,检察机关以涉嫌污染环境罪起诉石狮市绿源环境工程有限公司及6名被告人,并对该公司提起刑事附带民事公益诉讼。

去年12月,经石狮市人民法院一审判决,邱某等6名被告人被判处有期徒刑一年五个月至二年三个月不等,并处罚金;并禁止6名被告人分别在三年至五年内从事与排污或处置有毒、有害物质有关的工作;被告单位石狮市绿源环境工程有限公司被判处罚金300万元,并赔偿生态环境损害费用人民币3358.9581万元。一审判决后,被告不服提出上诉。今年10月19日,泉州市中级人民法院作出终审裁定,准许上诉人邱某撤回上诉;驳回绿源公司上诉,维持原判。

扬州城北街道网格化社会治理解民忧

本报讯 2020年10月24日江苏省扬州市城北街道接到扬州市污染防治综合监管平台投诉件,中海嘉境某居民投诉鸿福路谊品生鲜超市安放在超市北门外的制冷设备外机噪声过大,其居住的16号楼与超市仅一墙之隔,饱受噪声干扰,希望城北街道能出面协调解决。

接到该投诉件,城北街道立即重视起来,第一时间对该超市进行了走访,走访过程中发现超市北门外共有4台空调1台压缩制冷机,面朝中海嘉境16号楼,开启时声音正常,但由于超市24小时营业,到了夜深人静时声音较为刺耳,影响居民夜间休息。针对此问题,城北街道卜杨社区网格长立即责令经营店主进行整改,并出具了整改通知书。整改日期到期后社区网格长到店检查却发现店主并未整改,中海嘉境居民对此行为意见较大。

本着化解纠纷为民排忧为主,社区网格长于10月27日联系了中海嘉境16号楼居民代表和谊品生鲜超市经营店主到社区调解室进行调解,调解会上,卜杨社区党总支书记吴立忠针对经营店主提出的未整改理由和居民代表提出的诉求一一进行了答复,并提出了新的解决方案。

10月28日,社区网格长联系景区综合执法局安排专业人员对现场进行了分贝检测,检测结果证实超市空调外机的声音未超过正常声音分贝值范围,但由于场地因素可能会产生声音共振等影响。本着为民办实事,排忧解难聚人心,社区网格长进一步与谊品生鲜超市的经营店主进行协调沟通,经过多方多次尽力协调,谊品生鲜超市经营店主表示接受社区居委会的整改方案,将压缩制冷机移至店内,同时,尽快落实隔音设备安装事宜,并对因噪声问题给居民造成的困扰深感抱歉。

张剑 黄海洋