

# 实施最严格的野生动物保护： 中国现状与改革方向

张丽荣<sup>1</sup>，孟锐<sup>1</sup>，金世超<sup>1</sup>，潘哲<sup>1</sup>，周佳<sup>2</sup>，董金池<sup>2</sup>，王夏晖<sup>1</sup>，王金南<sup>1\*</sup>，常纪文<sup>3\*</sup>

(1. 生态环境部环境规划院，北京 100012；2. 南京大学环境学院，江苏南京 210023；  
3. 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所，北京 100010)

**【摘要】** 随着全球工业化和城市化的快速发展，野生动物及其栖息地保护面临着前所未有的挑战。本文识别了我国的野生动物保护存在的主要问题：①现行《野生动物保护法》对野生动物保护范围界定过窄，资源利用主导思维干扰了野生动物保护，缺乏对生态系统与生物安全的足够重视。②由于现行野生动物保护立法、执法和管理制度不健全甚至缺失，导致野生动物驯养繁殖交易市场长期混乱，甚至成为非法野生动物交易的“洗白工具”。③社会公众群体尊重和保护野生动物意识淡薄，全民参与和监督举报机制不健全。本文认为，我国应该实施最严格的野生动物保护制度，实现人与野生动物平等、文明、和谐相处，建议：①树立尊重野生动物物种生存权、人与野生动物文明和谐相处的理念，摒弃野生动物资源利用观，重构人与野生动物平等共存关系。②清晰界定野生动物法律定义，扩大野生动物保护范围，围绕捕猎、繁育、运输、储存、转让、食用等环节，全面、科学、精准地构建最严格的野生动物保护制度。③立足于全面保护野生动物，严格禁止滥食滥用野生动物和过度商业化利用，实行野生动物保护利用特许制度，并大幅提高标准严格控制交易和利用，建立职责清晰的执法监管和惩治体系。④建立最严格的野生动物保护公众参与和司法治理体系，实施野生动物非法贸易、猎杀的行政公益诉讼制度，引导公众建立爱护保护野生动物、不食不用野生动物的文明行为，最终实现人类社会与野生动物的文明和谐共处。

**【关键词】** 野生动物；食用；利用；公众参与

**【中图分类号】** X176；F205；S863

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-6252 (2020) 02-0005-15

**【DOI】** 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.02.005

## 引言

随着世界的工业化、城镇化和全球化的快速发展，人类对环境资源的开发利用和自然生态区域的占用达到了一个前所未有的水平，特别是野生动物市场呈现出迅速扩张和急剧商业化的态势，给全球可持续发展和野生动物保护带来了严峻的挑战。2003年的重症急性呼吸综合征（SARS）冠状病毒极有可能起源于蝙蝠，通过果子狸传播给人类，在17个国家/地区造成8000多人感染和900多人死亡；西非和中非的埃博拉病毒被认为起源于蝙蝠，以野生哺乳动物为中间宿主，感染人数和死亡人数分别达1.37万和5000多人。2019—2020年新冠肺炎（NCP）疫情已蔓延超过25个国家/地区，累计确诊病例76 717人，死亡

病例2247人<sup>①</sup>，而且疫情还在持续中。如何基于风险预防的理念保护野生动物、提高公共卫生安全，已经引起了世界范围内的高度重视。因此，在推进生态文明和美丽中国建设的进程中，迫切需要重新审视生态环境和野生动物保护法律，甄别野生动物保护管理中的法律规范短板，实施最严格的野生动物保护制度，真正实现人与动物文明和谐相处。

## 1 我国野生动物的保护现状与成效

### 1.1 现行保护法律法规及其存在的问题

总体上看，我国已形成较为系统的野生动物保护法律法规。在现行法律体系中，野生动物相关法律法规主要包括《野生动物保护法》《渔业法》《动物防疫法》

**作者简介：**张丽荣（1975—），女，博士，副研究员，主要研究方向为生物多样性保护，E-mail: zhanglr@caep.org.cn。

**责任作者：**王金南（1963—），男，中国工程院院士，研究员，生态环境部环境规划院院长，主要从事环境规划与政策研究，E-mail: wangjn@caep.org.cn；常纪文（1971—），男，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，湖南大学法学院博士生导师，研究方向为环境资源政策和法律，E-mail: changjiwenlaw@163.com。

① 实时更新：截至2020年2月21日11时新冠肺炎疫情动态 <https://news.qq.com/zt2020/page/feiyan.htm>。

和《进出境动植物检疫法》等,其中最主要的是《野生动物保护法》。该法颁布于1988年,其后历经4次修改。在制定该法律时,更多地强调野生动物的资源性,侧重对作为资源的野生动物的利用。例如,2016年在立法目的中虽然删除了野生动物利用方面的内容,但还是确立了“保护优先、规范利用、严格管理”的原则,从猎捕、交易、利用、运输、食用野生动物的各个环节对规范利用做出了规定。但是由于野生动物利用市场的扩张,利益关系错综复杂,该法在规范利用的实施操作环节上仍存在着诸多空白与漏洞。

保护物种名录几无更新,存在严重的保护空缺。《野生动物保护法》第十条规定,我国对野生动物实行分类分级保护,国家重点保护野生动物分为一级和二级,保护名录由国务院野生动物保护主管部门组织科学评估后制定,每五年根据评估情况对名录进行调整。在重点保护野生动物方面,《国家重点保护野生动物名录》同年得到了国务院的批准<sup>[1]</sup>,于次年(1989年)正式发布,其中涉及陆生脊椎野生动物339种。截至目前,除了2003年2月21日国务院批准将麝科(Moschidae)动物的保护级别从国家Ⅱ级重点保护动物调整为Ⅰ级重点保护动物以外,该目录30年来变动很小<sup>[2]</sup>;2019年国家林业和草原局启动了《国家重点保护野生动物名录》的全面调整工作。在“三有”野生动物方面,2000年8月原国家林业局发布了《国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录》<sup>[1]</sup>(国家林业局第七号令,简称“三有动物名录”),涉及兽纲、鸟纲、两栖纲、爬行纲、昆虫纲177科1591种。2017年1月1日新修订的《野生动物保护法》要求制定有重要生态、科学和社会价值的陆生野生动物保护名录,但内容依旧按2000年“三有动物名录”执行,20年来也未见名录更新。

与国际公约衔接存在漏洞,导致执法难度加大。《濒危野生动植物种国际贸易公约》(简称CITES公约)于1981年在中国正式生效,公约涉及濒危物种640种,中国156种,占比为24%<sup>[3]</sup>。《野生动物保护法》中涉及的保护对象范围过窄,对非原产我国的珍稀濒危野生动植物保护未做明确规定,直到1993年原林业部《关于核准部分濒危野生动物为国家重点保护野生动物的通知》(林护通字[1993]48号)中才提出“《公约》附录一和附录二所列非原产我国的所有野生动物(如犀牛、食蟹猴、袋鼠、鸵鸟、非洲象、斑马等),分别核准为国家一级和国家二级保护野生动物”。此项规定又面临同科同属物种在国际、国内保护等级不一致的执法困境,导致非洲灰鹦鹉(*Psittacus erithacus*)等国际保护物种在国内保护级别参照困难、执法程度有偏差等问题。

众多部门和地方法律规定不协调,造成执行效果

下降。在野生动物保护实践中,除了《野生动物保护法》外,其他条例、部门规章和地方规章等对于野生动物保护做出了相关规定,如《刑法》中的非法狩猎罪、最高人民法院2000年发布的《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》、国务院1992年发布的《陆生野生动物保护实施条例》《治安管理处罚条例》,国家林业和草原局等国家部委单独或联合发布的公告、通知、办法,以及地方政府制定的与野生动物有关的地方性法律法规文件等,都存在诸多不协调的问题,还有部分立法空白,导致执法困难,降低了野生动物保护法律实施的严肃性和权威性。

驯养繁殖缺乏严格监管,严重影响野生动物保护工作效果。《野生动物保护法》第二十八条规定:“对人工繁育技术成熟稳定的国家重点保护野生动物,经科学论证,纳入国务院野生动物保护主管部门制定的人工繁育国家重点保护野生动物名录”。2003年,国家出台了《商业性经营利用驯养繁殖技术成熟的陆生野生动物名单》,列出了54种养殖成熟的野生动物(2012年废止)。2017年,原国家林业局公布了《人工繁育国家重点保护野生动物名录(第一批)》的9种动物,其中梅花鹿、马鹿和虎纹蛙为本土动物。2017—2019年,农业农村部公布《人工繁育国家重点保护水生野生动物名录》,第一批6种(农业部公告第2608号),第二批18种(农业农村部公告第200号)。法律规定对列入上述名录的野生动物及其制品,可以凭人工繁育许可证,按照省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门核验的年度生产数量直接取得专用标识,凭专用标识出售和利用,保证可追溯。但在“究竟是盗猎的还是合法养殖的”无法有效甄别的情况下,盗猎洗白、租借乱用许可证情况屡见不鲜,如有些养殖场经常到野外捕捉野生动物,然后与圈养的野生动物交配,防止圈养的种群退化。野生动物保护的溯源、监管和执法难等问题普遍存在,基于经济效益强调野生动物人工驯养繁殖政策而规范化监管不足,在很大程度上造成了野生动物保护局面失控。

## 1.2 野生动物保护管理与部门职责配置

### 1.2.1 野生动物保护管理需求

依据2018年修订的《野生动物保护法》对我国野生陆栖动物的相关规定,“国家对野生动物实行保护优先、规范利用、严格监管的原则,鼓励开展野生动物科学研究,培育公民保护野生动物的意识,促进人与自然和谐发展”。依据这一指导原则结合现阶段实际情况,涉及野生动物的管理要素(或者业务领域)主要包括濒危动物管理、狩猎动物管理、自然保护区中野生动物管理、野生动物驯养及产品开发利用管理、野生动物危害管理以及野生动物制品消费行为管理<sup>[4]</sup>。

(1) 濒危动物管理。濒危动物管理是长期的、复杂的管理工作，如野生动物调查监测、保护成效评估、重引入野生动物种群和限制濒危动物及其产品贸易等。目前，我国已经连续开展四次全国大熊猫调查，调查结果显示大熊猫种群稳步增加。在江苏大丰、湖北石首等保护区成功重引入麋鹿种群。通过定期发布《中国生物多样性红色名录》，全面评估我国生物多样性受威胁状况。

(2) 狩猎动物管理。这项管理工作涉及禁猎（渔）区、禁猎（渔）期设立，特许猎捕证申请、核准、监督等环节，严控偷猎盗猎行为。我国在野生动物偷猎盗猎管控方面存在执法不力的现象，大量报道显示，在我国局部地区频繁出现禾花雀、果子狸、穿山甲等偷猎盗猎现象。

(3) 自然保护区中野生动物的管理。自然保护区是为保护生物多样性、重要景观和自然遗迹而设立的依法管理的区域。除了濒危物种的保护与管理，保护区兼具科学研究和环境教育等多种功能。目前我国自然保护区管理机构相对完善，对野生动物保护成效显著，经过三年“绿盾”专项检查，自然保护区内人类非法活动强度明显下降<sup>[5]</sup>。

(4) 野生动物驯养及产品开发利用管理。该领域已经形成了一个比较系统的管理体系，主要包括：建立饲养管理标准，重视实质性的动物福利；注重动物免疫和疾病问题，尤其注意人畜共患病的防控；突破繁殖瓶颈，加强辅助生殖技术的开发和应用；建立野生动物及其产品经营利用专用标记系统，规范市场管理。目前，我国在朱鹮、扬子鳄、海南坡鹿、大鲵等

国家重点保护动物人工繁育方面取得较大进展。但是，这一管理体系也是目前野生动物保护中最受争议的，由于人工商业驯养监管体系严重缺失，存在野外引种、为盗猎“洗白”、防逃逸、消毒措施不完善等问题。

(5) 野生动物危害管理。野生动物危害直接关系到人类安全和健康，也是目前野生动物管理的一个薄弱环节，主要包括直接伤害、动物肇事和人畜共患病（鼠疫、野兔热、沙门氏菌等细菌性疾病，脑炎、狂犬病、SARS 等病毒性疾病，以及组织胞浆菌等真菌性疾病）等。危害管理通常包括：生态扑杀、肇事补偿和人畜共患传染病疫源疫病监测、防治管理等。

(6) 野生动物制品消费行为管理。主要包括人群食用、购买、娱乐、陪伴、时装制造、药物制造等方面消费行为管理，以及对个人饲养、干扰野生动物等行为的的管理。由于个人消费行为分散，涉及家庭隐私，管理难度大。同时，公众对野生动物知识普遍欠缺，也为有效管理带来难度。

## 1.2.2 管理机构及其职能

根据 2018 年印发的《国务院机构改革方案》及各部门“三定方案”，我国野生动物保护主要涉及自然资源部（国家林业与草原局）、生态环境部、农业农村部、国家市场监督管理总局、公安部、国家卫生健康委员会、海关总署等部门，具体详见表 1。

自然资源（林业与草原）部门。该部门是目前我国野生动物保护主要管理部门，主要负责陆生野生动植物资源监督管理，其职责有：组织开展陆生野生动植物资源调查，拟订及调整国家重点保护的陆生野生动物、植物名录；指导陆生野生动植物的救护繁育、

表 1 我国野生动物保护管理部门职能清单

部门	职能范围
自然资源（林业与草原）部门	1. 陆生野生动植物资源监督管理；2. 陆生野生动植物资源调查；3. 拟订及调整国家重点保护的陆生野生动物、植物名录；4. 陆生野生动植物的救护繁育；5. 疫源疫病监测；6. 监督管理陆生野生动植物猎捕或采集、驯养繁殖或培植、经营利用；7. 按分工监督管理野生动植物进出口；8. 负责相关行政执法监管工作等
农业农村部门	1. 负责水生野生动植物保护，制定流域禁渔等措施；2. 牵头管理外来物种
市场监督管理部门	1. 监管野生动物出售、购买（包括网络交易）等经营行为；2. 野生动物食用制品监管；3. 监管野生动物制品及捕猎工具广告等
卫生健康部门	1. 负责卫生应急（野生动物疫病）工作，组织指导突发公共卫生事件的预防控制和各类突发公共事件的医疗卫生救援；2. 动物制品的药品管理
海关部门	1. 入境动植物及其产品的检验检疫、监督管理；2. 按分工组织实施风险分析和紧急预防措施；3. 承担出入境转基因生物及其产品、生物物种资源的检验检疫工作
公安机关	1. 核发捕猎用途的持枪证；2. 野生动物案件执法等
生态环境部门	1. 生物多样性保护相关工作；2. 生态保护红线和自然保护地监管
中国野生动物保护协会*	1. 宣教及培训；2. 评估与标准制定；3. 野生动物经营行业认定及咨询；4. 国际合作；5. 野生动物救护

资料来源：《国家林业和草原局职能配置、内设机构和人员编制规定》《农业农村部职能配置、内设机构和人员编制规定》《国家市场监督管理总局职能配置、内设机构和人员编制规定》《国家卫生健康委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》《海关总署职能配置、内设机构和人员编制规定》《中华人民共和国野生动物保护法（2018 修正）》《中国野生动物保护协会章程》

\* 表示该部门为中国野生动物保护协会为非营利性社会组织

栖息地恢复发展、疫源疫病监测；监督管理陆生野生动植物猎捕或采集、驯养繁殖或培植、经营利用，按分工监督管理野生动植物进出口；指导全国林业重大违法案件的查处，负责相关行政执法监管工作，指导林区社会治安治理工作。

农业农村（渔业）部门。主要负责水生野生动植物保护，牵头管理外来物种安全。

生态环境部门。主要负责生物多样性保护相关工作，包括全国生物濒危程度评估等；对生态保护红线和自然保护地实行监管。

市场监督管理部门。主要负责食品（野生动物制品）安全监督管理。职责包括：建立覆盖食品生产、流通、消费全过程的监督检查制度和隐患排查治理机制并组织实施，防范区域性、系统性食品安全风险；组织开展食品安全监督抽检、风险监测、核查处置和风险预警、风险交流工作；监管野生动物出售、购买（包括网络交易）等经营行为等。

卫生健康部门。职责主要包括：制定并组织落实疾病预防控制规划、国家免疫规划以及严重危害人民健康公共卫生问题的干预措施，制定检疫传染病和监测传染病目录；负责卫生应急工作，组织指导突发公共卫生事件的预防控制和各类突发公共事件的医疗卫生救援。

海关部门。职责主要包括：拟订出入境动植物及其产品检验检疫的工作制度，承担出入境动植物及其产品的检验检疫、监督管理工作；按分工组织实施风险分析和紧急预防措施，承担出入境转基因生物及其产品、生物物种资源的检验检疫工作。

公安机关。职责主要包括：核发捕猎用途的持枪证，负责野生动物案件执法等。

中国野生动物保护协会。该协会是中国科学技术协会下属的非营利性社会组织，受国家林业和草原局的业务指导和监督。业务范围包括：教育宣传，科学评估、认证认可和技术标准制定，引导野生动物猎捕、生态旅游、繁育利用以及珍稀濒危野生动物救护等领域。

### 1.2.3 管理效果初步评价

按照《野生动物保护法》规定的“野生动物实行保护优先、规范利用、严格监管的原则，鼓励开展野生动物科学研究，培育公民保护野生动物的意识，促进人与自然和谐发展”总体原则，将野生动物的管理需求及其管理现状与机构职能对应进行分析，识别出缺位的管理环节。经过初步评估，我国现行的野生动物管理包括6类管理需求，合计22项实际业务领域（表2）。林草部门是野生动物管理的主要负责部门，其中林

表2 我国野生动物保护管理现状初评

管理需求	业务职能	主管部门	管理状况
濒危动物管理	调查监测	林草	良好
	管理名录制定	林草	良好，已制定重点保护及“三有名录”但更新较慢
	成效评估	环保	良好，《中国生物多样性红色名录》发布，已完成全面评价
	种群重引入	林草	良好，麋鹿等旗舰物种引入成功
	进出口贸易管制	海关	良好，已全面禁止象牙等制品进口
	特殊贸易情况批准	林草	—
	水生生物管理	农业	良好，长江全面禁渔，取消刀鱼等捕捞许可
狩猎动物管理	禁猎区、期管理	林草	—
	捕猎证管理	林草	—
	偷猎盗猎执法	林草、公安	盗猎行为局部地区常见，难以杜绝
	枪支管理	公安	良好
自然保护区野生动物管理	自然保护区管理	林草	良好
	自然保护区监管	环保	良好
野生动物驯养及产品开发利用管理	人工繁育许可证管理	林草	存在超范围养殖，过程不规范，盗猎洗白等情况
	市场监管	市场监督	存在重点保护动物、“三有”动物售卖、消费现象
	珍稀濒危动物人工繁育	林草	良好，朱鹮、大鲵、坡鹿等繁育进展显著
	动物制品的药物管理	卫生	—
野生动物危害管理	动物肇事管理	林草	良好
	疫源疫病管理	林草、卫生、农业	受监测技术等限制，难以快速有效预报
	外来物种入侵管理	农业、环保、海关	—
消费行为管理	消费行为	林草、市场监督	—
	干扰行为	林草	—

注：表格的状况评价资料来源多为林业等相关部门调查报告等资料；此次结论为初评结论，还需进一步讨论；—表示缺乏判断依据

业部门负责 15 项，约占总业务职能的 68%，其中 11 项业务职能由林业部门独立执行，约占总体职能的 50%。偷猎盗猎执法、疫源疫病管理、外来入侵物种管理、野生动植物进出口管理等 4 项业务职能属于多部门联合管理的。大部分业务职能的管理状况良好，野生大熊猫种群数量稳步上升，朱鹮人工繁育日趋成熟，大丰、石首麋鹿重引入获得成功，野生动物保护成效显著。但是，偷猎盗猎执法、人工繁育、市场监管和疫源疫病管理 4 项领域，受技术条件等因素制约，管理效果一般。另外，外来入侵物种管理等 7 项业务职能，管理状况缺乏评价依据。

### 1.3 我国野生动物保护成效评价

根据世界自然基金会 (WWF)《生存地球报告 2018》(Living Planet Report 2018: Aiming Higher)，近 40 余年来全球野生动物数量减少是普遍的趋势，脊椎动物种群规模平均缩减 60%。与美国、澳大利亚、印度、巴西、日本、埃及、加拿大、德国、英国 9 个国家比较分析显示，中国受威胁野生动物物种数量排名居第三位 (图 1)，但综合国土面积、经济发展和人口规模等客观因素来看，在全球野生动物数量呈锐减趋势的大背景下，中国的野生动物保护还是取得了积极进展，如图 2 所示。

在看到成绩的同时，也应认识到，我国野生动物资源濒危种类多且濒危程度严重，约 76% 的野生动物种群依然处于下降趋势。造成野生动物受威胁的原因排在前三位的分别是：生物资源利用、污染和住宅 / 商业开发<sup>[6]</sup>。我国野生动物保护主要有三个特征：一是少数珍稀濒危动物得到有效保护，特别是圈养种群数量可观

且逐年增加；二是因为城镇化、工业化和基础设施建设，栖息地破碎化趋势加重，使依赖大面积栖息地生存的物种濒危程度加重，一些物种在野外数十年难觅踪迹；三是某些适应人工干扰生境的物种，如野猪等，数量激增成害，造成人与野生动物冲突加剧。特别是执法缺位和管理不到位、公众宣传教育未成体系、消费观念错误等因素的影响，导致野生动物的生存环境持续整体恶化，野生动物资源总量总体减少。

## 2 我国野生动物资源利用现状分析

我国的野生动物资源利用现象比较普遍，经济总量大，从业人员多，在国际野生动物保护管理实践中

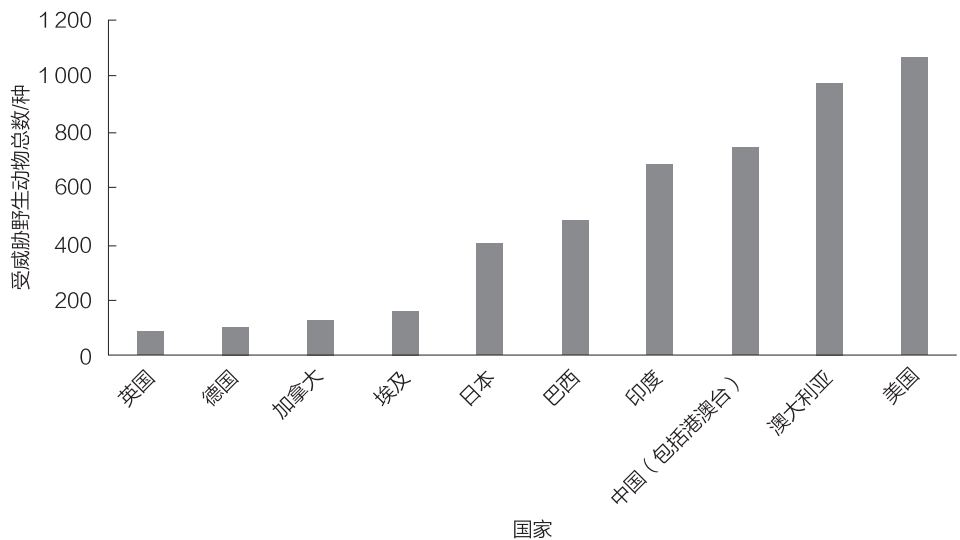


图1 各国受威胁野生动物总数排序

资料来源：IUCN-2019 版，UNdata-2019

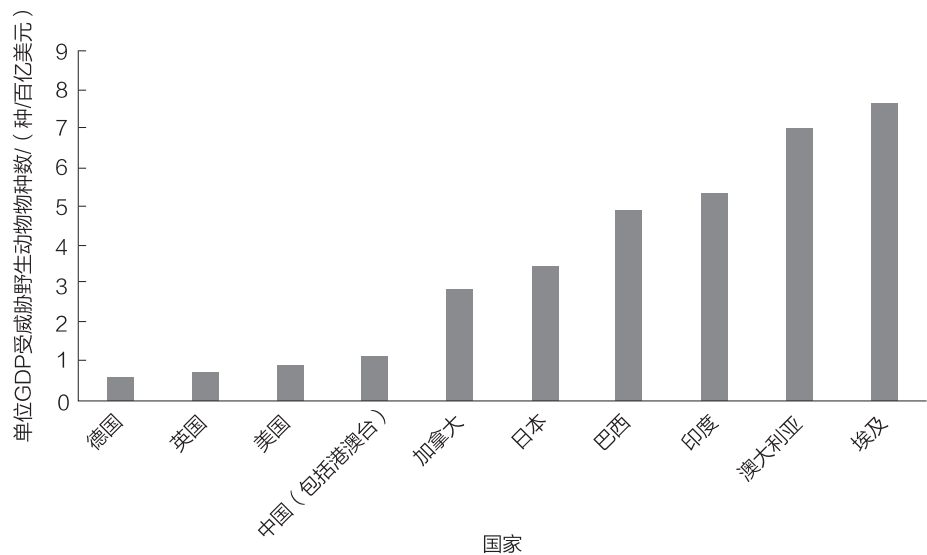


图2 各国单位GDP受威胁野生动物物种数量排序

资料来源：IUCN-2019，UNdata-2019

被长期和普遍关注。下面主要根据野生动物资源利用的行业进行分析。

## 2.1 中医药产业

动物类中药的使用在中国传统医学中有着悠久的历史，最早可追溯到4000年前，甲骨文上记录了古人对40余种药用动物的应用。东汉末期的《神农本草经》是世界上现存最早的药学专著，其中收录了65种动物药；唐代的《新修本草》中收录动物药128种；最著名的明代本草学著作《本草纲目》中载有动物类中药440种<sup>[7]</sup>。新中国成立后，我国针对药用动物资源进行了大规模普查和研究，编写了《中药大辞典》和《中国药用动物志》，分别收载动物用药740和1257种。据不完全统计，我国现有的药用动物多达1850余种，其中包括国家一级保护动物约67种，国家二级保护动物约96种<sup>[8]</sup>。

随着我国野生动物资源的不断枯竭，国内外对中医药的需求量不断增加，国内进口野生动物的总量也不断增大。根据《中国林业统计年鉴》的数据显示，我国对药用或中成药的野生动物进口额虽然2016年有所下降，但整体上仍然呈增长的趋势，截至2017年，我国对药用或中成药的野生动物进口额已达到2603万元<sup>①</sup>，是2012年进口额的113.6%（可比价格），如图3所示。

与此同时，我国中医药在世界范围内也逐渐被接纳，影响力不断扩大，我国动物性中医药出口贸易额也在不断增长。据《中国林业统计年鉴》的数据显示，我国药用及中

成药野生动物出口量呈现波动上升的趋势，截至2017年，我国药用及中成药野生动物出口总量达到987507万元，接近2012年出口总量的2.5倍，如图4所示。

整体上，在我国野生动物资源总体稀缺的情况下，对药用野生动物的进出口状况却呈现巨大的反差。我国对药用野生动物的进口量增长较为缓慢，但对药用野生动物的出口量却显著增长，截至2017年，我国对药用野生动物的出口量已达到进口量的37倍，且比值呈逐年增加的趋势。

随着对药用动物需求的逐步增加和对经济利益的不断追求，人们大规模、无节制对野生动物进行捕杀，造成野生动物的蕴藏量急剧降低，直至濒临灭绝。在国家中医药管理局规定的140种紧缺药材

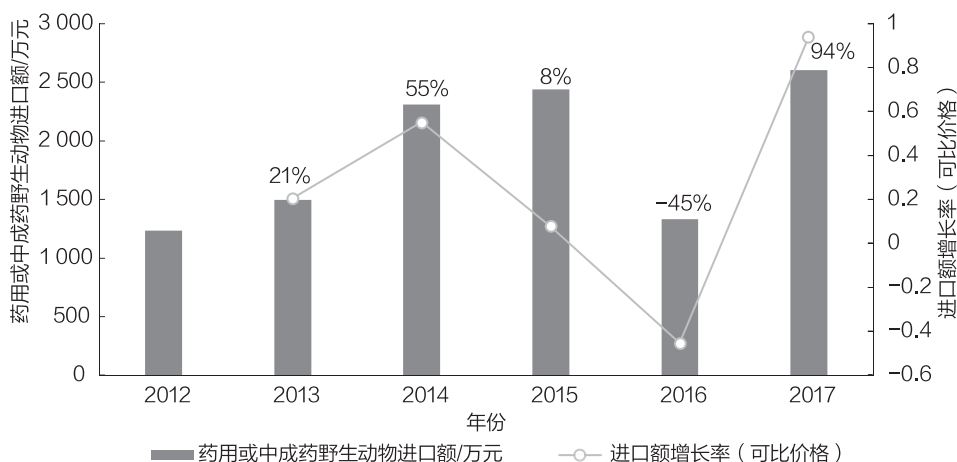


图3 动物性药材年际进口总量及增长率

资料来源：《中国林业统计年鉴》2013—2018

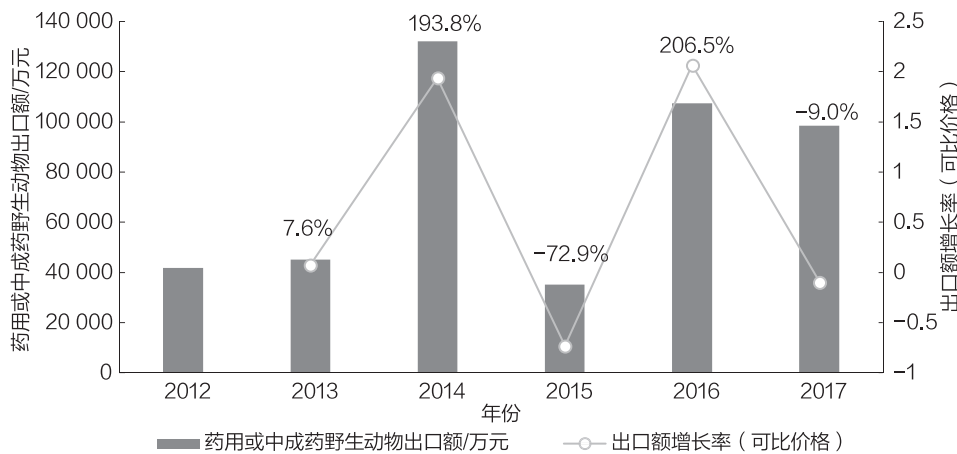


图4 动物性药材年际出口总量及出口占比

资料来源：《中国林业统计年鉴》2013—2018

① 中国报告网 [EB/OL]. <http://data.chinabaogao.com/nonglinmuyu/2019/0Q544100H019.html>

中，动物药材占比高达 60%<sup>[9]</sup>。野生药用动物资源的急剧下降和大量的市场需求引起了人们对人工繁育药用动物的高度重视，保护濒危药用动物资源是大势所趋，也是解决这一矛盾、保证中医药产业健康发展的关键。因此，必须采用加强人工繁育的方式保护野生动物资源，摒弃传统的依靠低成本、掠夺式的开采方式，以保证中医药产业实现产业化、现代化、国际化的稳定发展<sup>[5]</sup>。

我国对药用濒危野生动物的繁育和利用开展了很多系统的研究，为濒危野生动物的保护工作做出了一定贡献。但是，当前偏重于单个物种的理论研究，调查内容大多局限于基本层面，如养殖规模、繁殖率等，行业整体的繁育利用现状研究不足，且缺乏对于繁育利用药用野生动物的管理模式和限制野生动物养殖业发展因素的分析调查。此外，对药用濒危野生动物繁育利用现状的研究多为定性分析，相关的政策建议较少。总体而言，现有的研究成果和基础是难以达成药用濒危野生动物产业化目标的。

## 2.2 餐饮产业

中国野生动物保护协会于 1999 年和 2005 年在全国开展了两次食用野生动物（指人工合法驯养繁殖的野生动物以及来自野外的野生动物）状况调查。调查显示，南方城市经营野生动物的餐厅比例明显高于北方城市，长沙、大连、海口、武汉这四个城市办理野生动物经营利用许可证的比例最高。2005 年的调查与 1999 年相比，经营野生动物的餐厅下降了 9.4%，办理野生动物经营利用许可证的餐厅下降了 9.6%。但是，5 年间经营野生动物的场所和种类有所增加，副食品超市、集贸市场售卖野生动物的场所增多，且食用的野生动物种类由原来的 53 种增加到 80 种<sup>[10]</sup>。但随着全国生态保护和建设工作的不断加强，特别是自然保护区和重要生态功能区的严格管理，很多地区野生动植物种群开始慢慢恢复，捕猎和食用野生动物的现象开始增多。当难以满足市场需求时，甚至开展野生动物走私活动。

近年来通过海关走私等手段秘密销售野生动物及制品的情况也十分猖獗。仅 2019 年，全国海关就侦办濒危动植物及其制品走私犯罪案件 467 起，查获包括穿山甲、象牙等各类濒危物种及其制品 1237.6 吨，分别较上年增长 2.2 倍和 8.6 倍<sup>①</sup>。根据中国生物多样性

保护与绿色发展基金会的不完全统计，2019 年海关查获的穿山甲鳞片走私总量高达 123 吨<sup>[11]</sup>。同时，现在走私收购、运输、交易等环节日趋隐蔽，利用网络手段非法售卖、贩卖呈现专业化、组织化的特点，导致走私、贩卖、滥食野生动物的行为屡禁不止。

除此之外，很多人食用野生动物可能是无意识的。例如，市场上流通的“利咽灵片”中含有养殖穿山甲鳞片成分，但消费者如不仔细阅读产品配方，很难注意到，所以无意间就做了食用野生动物的“帮凶”。

## 2.3 养殖产业

野生动物驯养繁殖被认为是从经济角度解决保护问题的一个手段，既可以满足人民日益增长的物质需求，又能有效地保护野生动物。在相关法律规定下，全国多个省份和地区积极开展了野生动物养殖业。野生动物养殖一般以皮毛、药用、食用、观赏和实验等为目的，随着技术逐步成熟，该行业在保护野生动物、解决就业、脱贫以及带动经济发展等方面也取得了一定成效。例如，就全国范围毛皮产业链而言，皮毛养殖行业直接与间接从业人员接近 700 万，按三口之家测算，惠及人口 2000 余万。从 1956 年算起，我国通过养殖毛皮动物创造产值累计超过 2500 亿元<sup>[12]</sup>；2016 年我国野生动物养殖产业的从业人数近 1409 万，产值 5206 多亿人民币（表 3）<sup>[13]</sup>。

表 3 2016 年我国野生动物产业规模与就业人员

产业	直接就业人数 / 万人	直接产值 / 亿元
毛皮动物产业	760	3 894.83
药用动物产业	21.08	50.27
食用动物产业	两栖类	101.7
	爬行类	501.13
	鸟类	14.73
	兽类	8.77
	小计	626.34
观赏及宠物产业	1.37	6.52
实验动物产业	0.2	4
合计	1 408.98	5 206.16

数据来源：《中国野生动物养殖产业可持续发展战略研究报告》2017

合法养殖野生动物的一个目的是降低野生动物偷猎、走私所得的利润，从而实现野生动物的保护，然

① 蔡岩红. 海关总署坚决斩断野生动物走私渠道 [EB/OL]. 法制日报. <http://epaper.legaldaily.com.cn/fzrb/content/20200215/Article02002GN.htm>.

而这个方法有效的前提是合法的养殖野生动物制品足够替代野生动物制品,能满足市场的大部分需求<sup>[14,15]</sup>。但是,根据有关的调查结果显示,我国当前的野生动物养殖行业还存在很多问题:一是规模小、种类乱,养殖的物种与市场需求有较大差距。例如,中越边境两市两县虽都开设有野生动物养殖场,16家养殖场多是集中养殖蛇类、鳄鱼等动物,且无规模养殖,相较于需求量较大的亚洲象、花面狸和穿山甲等物种,并没有起到很好的保护作用,对遏制走私野生动物起到的作用较小<sup>[16]</sup>。二是养殖场防疫设备不到位,疫病隐患仍存在。现今多数养殖场还缺乏专业的疫病防控能力,一旦疫情暴发,将会造成难以承受的后果。三是科技含量低,从业人员文化程度不高,导致原料无法深加工,产品单一,无法更好地发挥经济带动作用<sup>[17]</sup>。在这种情况下,想要通过发展养殖行业完全取代或是遏制偷猎、走私野生动物还有很长的一段路要走。

## 2.4 动物表演及娱乐产业

动物表演的本质是强迫动物取悦人类,与生态文明和伦理道德的要求背道而驰。在训练动物的过程中,需要通过饥饿和暴力手段,强迫动物做出违背天性的行为,以呈现给观众一种所谓的“奇观”<sup>[18]</sup>,这样长期的驯养必然会对野生动物的身心造成虐待和伤害。目前,全世界已有36个国家、389个城市禁止或限制动物表演,上百个城市禁止利用野生动物进行马戏表演<sup>[19]</sup>。2010年,原国家林业局发布《进一步规范野生动物观赏展演行为》,要求立即停止虐待性表演。2013年,住建部发布《全国动物园发展纲要》,要求全国动物园杜绝各类动物表演。随着人们文明意识的增强,野生动物表演在减少,但取缔难度大<sup>[20]</sup>,据调查,出于增加收入的利益考虑,全国50%的城市动物园、91%的野生动物园和89%的海洋馆存在各种类型的动物表演<sup>[21]</sup>,每年吸引超过8亿观众观看<sup>[22]</sup>。

## 2.5 全球贸易

全球每年野生动物及其制品的贸易额高达60亿美元,主要覆盖美国、欧盟、日本、俄罗斯、加拿大、非洲南部、韩国及东南亚等国家和地区,涉及商业、娱乐、科研、文化等多个领域<sup>[23]</sup>。

中国于1980年12月25日成为《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)缔约国。经过多年合

作与宣教,社会各界科学保护及可持续利用野生动物的观念和意识有了很大提高,但野生动物贸易市场依然混乱,乱捕滥猎、走私、倒卖野生动物及其制品的行为屡禁不止、日渐猖獗,且出现了通过国际贸易将我国野生动物消费压力转移到其他国家的倾向<sup>[11]</sup>。例如,我国近年来大量进口龟鳖、蛇类等野生动物致使东南亚地区种群面临绝灭的危险。

## 3 我国野生动物保护与管理主要问题研判

尽管我国建立了相对完整的野生动物保护法律和管理体系,但由于传统文化思想和野生动物资源市场需求,野生动物保护面临着众多的问题和挑战。

### 3.1 人与动物文明和谐相处的观念缺失

我国经过数十年的公众宣传教育,大多数公众建立了初步的野生动物保护观念,但对野生动物的印象依然停留在大熊猫、东北虎、丹顶鹤等少数物种上,“人与自然和谐”“尊重自然”“善待生命”等观念尚未建立。

生态文明的核心问题,是人类社会与自然界的关 系,这其中就包括人与自然界中野生动物的关系,包括人对待其他生命的态度。人与动物和谐平等相处,不仅是一个观念问题,也是社会进步和文明发展到一定阶段时人类的自发觉悟和自主选择。

### 3.2 野生动物的法律定义界定不清

人们对野生动物的理解不相一致。有人持狭义的野生动物概念,认为野生动物仅包括野生哺乳动物和野生鸟类;有人则认为,野生动物包括一切野生的无脊椎动物和脊椎动物;还有的人认为,野生动物仅仅包括生活在野生状态下的动物。“野生动物”是一个与“家养动物”相对的概念。按字义理解,野生动物是指“生活于野外的非家养动物”。野生动物(Wildlife)在国际上的定义是:所有非经人工饲养而生活于自然环境下的各种动物。

明确野生动物的法律定义,是保护和管理的基 础。中国的野生动物保护工作正在逐步推进,但在我国法律中,对野生动物尚无明确法律定义,只是对其保护的野生动物作了范围的界定。现行《野生动物保护法》的适用范围仅限于国家重点保护的珍稀、特有、濒危野生动物及有社会、科研、生态价值的野生动物。可以说,《野生动物保护法》对野生动物定义的模糊不清,对法律的准确性和有效性产生了严重不



利影响，也是造成我国野生动物保护与国际实践存在巨大差距的重要原因。

### 3.3 法律保护野生动物范围过窄

现行《野生动物保护法》仍是资源利用的传统思维，缺乏对生态与生物安全的足够考虑，对野生动物保护范围界定过窄。《野生动物保护法》第二条规定：本法规定保护的野生动物，是指珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物，简单地说就是国家一级与二级保护动物、省级保护动物和“三有”动物，也就是说并不是所有的动物都被纳入这三种保护类型。据统计，在我国包括哺乳类、鸟类、两栖类、爬行类在内，被保护物种累计仅占中国总记录哺乳类、鸟类以及两栖和爬行类动物物种数的62.71%（总计2888种），仍有1077种未受到名录保护。《国家重点保护野生动物名录》30多年未曾修订更新，那些不属于国家重点保护或“三有”范围的野生动物，例如携带多种病毒的个别种类野生动物（如蝙蝠等），难以纳入现行法律的保护范围。

我国野生动物保护法律体系虽初步形成，但难与现有法律形成对“健康中国”和“美丽中国”战略的协同规制体系，制度手段缺乏互动。从现有的法律分析，我国野生动物保护相关立法分散，相关立法的宗旨各异。其中，《野生动物保护法》《陆生野生动物保护实施条例》《水生野生动物保护实施条例》《濒危野生动植物进出口管理条例》《国家重点保护野生动物驯养繁殖许可证管理办法》等所要保护的只是“珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”。《畜牧法》《动物防疫法》《传染病防治法》《渔业法》《食品安全法》《进出境动植物检疫法》《实验动物管理条例》《兽药管理条例》《动物源性饲料产品安全生产管理办法》等立法中也有相关的规定。相关法律规定虽涉及野生动物，但立法形式、效力层级不同，立法宗旨各异，资源开发利用和生物多样性保护矛盾难以调和，保护优先原则难以贯彻。

另外，现行立法对野生动物的保护多侧重管控猎捕、贩卖、运输、加工等“供应链”，对购买、食用等“消费链条”的规制措施存在漏洞，也难以杜绝那些非国家重点保护野生动物及其制品销售或食用行为。

### 3.4 野生动物交易的监督和执法失控

对一些非法野生动物交易市场没有坚决取缔、关

闭，甚至在很多地方，野味市场泛滥，相关产业规模很大，构成公共卫生安全的重大隐患。野生动物非法交易和走私等案件长期难以杜绝，关键在于执法体制不顺和执法缺乏监督导致执法缺位、执法不到位。

我国野生动物管理主要涉及林业草原、农业、市场监管、卫生健康、公安等部门，这些部门的职责存在一定的交叉、重叠甚至冲突。有些主管部门存在监督与管理职能合一的情形，“既做运动员、又做裁判员”的情况存在，影响了法律规章制度的有效实施。

（1）野生动物保护跨部门多机构协调执法难度大，执法的制度化保障机制欠缺。在野生动物保护立法相对全面的情况下，仍未杜绝野生动物的非法盗猎、出售、购买和利用，执法不严和犯罪成本低是两个重要原因。一方面，与野生动物有关的违法犯罪、违法交易或走私活动涉及公安部、国家林草局、海关等部门，由于野生动物交易涉及森林公安、野生动物保护、海关、交通运输、动物防疫、卫生健康、市场监管、网络监管等众多部门，在部门协调和区域合作方面存在客观难度。另一方面，跟众多且隐秘的野生动物交易市场和巨大的交易量相比，基层执法人员编制少、执法手段有限，执法权威不足，技术手段有限，往往以“运动执法”的方式进行，缺乏可持续的制度化保障机制，而部分执法机构的乱作为、不作为和慢作为也影响了野生动物保护相关执法的效果。

（2）野生动物经营交易环节的监管存在诸多问题。目前，除了非国家重点保护野生动物的监管立法较为薄弱以外，其他监管方面的问题还有：首先，我国采用地方政府为主要监管责任主体的属地管理制度，2018年机构改革后仍存在多个监管部门的职能交叉，而野生动物养殖和交易的利益又使得部分地方政府严格监管野生动物交易市场的动力不足；其次，监管事项存在漏洞，体现在目前地方相关部门颁发野生动物养殖、经营的许可证后，往往缺乏后续的监管措施；再次，捕猎、养殖、贩卖、运输、屠宰、加工野生动物等多个环节的经营主体为了追逐利润不惜多次违法，职责分散的主管部门对这些监管对象的监管成本较高<sup>[24]</sup>。目前缺乏人工繁育许可的发放标准、人工繁育野生动物的范围、养殖过程中的监管要求以及野生动物标识等标准及细则。在实际工作中难以有效监管，部分地区存在超限定范围饲养，防逃逸、消毒措施不完善等问题，由于法律约束不清晰，存在通过人工繁育场所给野外捕捉野生动物

“洗白”的现象，受监测技术等限制，难以快速有效预报。

(3) 个人行为监管难度大。《野生动物保护法》第38条规定了个人行为的相关要求。个人行为管理内容不应只局限于放生，对饲养野生动物（如养鸟、蜥蜴等）、在经营场所展示野生动物、摄影时干扰野生动物生存（如惊扰、投喂、捕捉等）等问题约束不足。在实际管理中，个人行为发现难，处罚也难，难免出现监管缺失的现象。

### 3.5 商业目的的人工繁育市场混乱

在实践中，人工繁育制度并没有很好地实施和监督，社会意见很大。除了部分规模较大的，配有专业技术人员和健全的卫生防疫制度养殖户外，多数养殖户证件不齐、条件堪忧<sup>[25]</sup>。目前，全国野生动物养殖业存在的问题主要有：

(1) 饲养人员专业水平良莠不齐，防疫工作亟待加强。目前一些养殖户的管理存在问题，相关技术人员文化水平偏低，专业知识掌握不足，难以系统、科学地繁育野生动物，动物福利更是无从谈起。大部分养殖户防疫意识不强，日常消毒不到位、操作方法不规范，造成动物生存环境污染，进而引发疫病。

(2) 动物防疫措施待提高，配套设施短缺。除少数正规养殖场的防疫措施和相关配套设施较齐全外，大多数饲养场在防治疫病方面的措施多局限于接种预防针。少数农村养殖户因成本高等原因拒绝接种，养殖动物流入市场后导致疫情时有发生。此外，多数养殖场不具备患畜诊疗室、隔离室以及污染物处理和无害化处理设施。

(3) 饲养管理方式粗放，免疫工作跟进不到位。部分养殖户饲养方式不科学，一些野生动物终生豢养在狭小的空间内，动物的基本生存空间和活动范围得不到保证，饲料、水源、粪便清理等也存在很多问题。小规模养殖户不能实现全进全出制度，养殖动物日龄无法统一，定期的防疫措施无法及时落实。另外，有些养殖场引入野生动物时缺乏必要的检疫环节，易将源自不同地区的病原微生物引入当地。

(4) 野生动物驯养繁殖许可证管理在基层处于无序状态。首先，实际管理中，由于经济利益的驱动，野生动物驯养繁殖许可证滥发，后续监管不到位，导致一些持证的野生动物驯养繁殖机构超限经营<sup>[26]</sup>。我国颁发驯养繁殖许可证的发证机关与对人工驯养繁殖场进行监管的部门是重叠的，且审批权下放，这就在

一定程度上造成了许可证滥发的情况。其次，部分持证养殖场“挂羊头卖狗肉”，违背颁发许可证的规定要求，在市场上非法收购野生动物之后在养殖场过渡，利用许可证手续售卖野生动物，再加上我国缺乏系统科学的溯源体系或监管检查方式，导致现实中很难区分野生动物来源是否合法，这就给持证的野生动物驯养繁殖机构超限经营提供了空间，造成人工繁育市场混乱。

### 3.6 野生动物保护的公众意识仍然薄弱

当前公众和社会团体对野生动物保护持不同态度，在《野生动物保护法》的几次修订过程中，围绕野生动物利用问题的争论尤为激烈，利益相关方和动物保护者、传统和现代伦理之间的冲突再次出现在公众视野。

环境志愿者、动物保护志愿者和许多专家学者群体认为，我国野生动物保护立法相对被动和滞后，法律规范体系在野生动物开发利用方面的限制太少，实际上是对野生动物利用持鼓励的态度，也是导致野生动物持续减少的原因。

2020年2月，生态环境部环境规划院组织开展了全国范围内社会公众对野生动物保护的问卷调查，共回收4619份，涉及全国除港澳台地区的31个省份。调查结果表明，大部分公众对野生动物保护持关切态度，具备一定的野生动物保护基础知识，认可野生动物是生态系统的一部分，需要开展科学的管理，严控野生动物的滥用，但大多没有参与过野生动物的保护。与此同时，不同群体在对待野生动物保护的态度和认知程度等方面呈现出不同的特征（表4）。

## 4 实施最严格野生动物保护法律制度和配套措施

过去40年，中国在生态环境保护上的努力和成效是很多发展中国家甚至一些发达国家都无法比拟的，国际社会对中国生态文明建设给予了高度的认可。然而，这些成就常被一些披露的野生动物利用和非法贸易案件或事件所削弱。2020年10月，联合国将在我国昆明召开《生物多样性公约》缔约国大会第15次大会（COP15），大会主题为“生态文明：共建地球生命共同体”。为了保护人类健康和生态安全，担当共建人类命运共同体的责任，在尊重野生动物合法规范化繁育利益的基础上，建议实施最严格的野生动物保护，重塑保护野生动物国家形象，发挥引领全球生态文明建设的积极作用。

表4 不同群体在野生动物保护领域呈现的特征

问题 人群	关注与认知	法律与管理	公众参与
学生	1. 最支持野生动物减少能降低社会危害和病菌传播的说法； 2. 更支持集中处理家养宠物，避免宠物作为中间宿主传播病毒的行为	1. 对我国野生动物管理机构认识比较模糊； 2. 对我国《野生动物保护法》保护的动物认识相对模糊	1. 在野生动物救治方面相对专业； 2. 野生动物科学考察参与比例较高
机关 / 事业单位	1. 是最关注野生动物保护的群体； 2. 最认可野生动物在生态系统中的地位； 3. 最支持整顿野生动物交易市场，切断传播途径	1. 对我国野生动物管理机构认识比较清晰； 2. 对《野生动物保护法》相对熟知	1. 野生动物救治知识相对专业； 2. 参加野生动物保护行动的比例相对较高； 3. 参加科普宣教活动比例较高
企业	偶尔关注野生动物保护的比例相对最高	1. 对我国野生动物管理机构认识比较清晰； 2. 对我国《野生动物保护法》相对熟知	参加野生动物保护行动的比例相对较低
个体	相对最支持宣传科普，提高公众意识的行为	1. 对我国野生动物管理机构认识比较模糊； 2. 对我国《野生动物保护法》保护的动物认识相对模糊	作为志愿者参与野生动物保护活动比例相对较低
农民	1. 认为野生动物的减少不会对个人生活造成影响的比例相对最高； 2. 相对最支持立法保护野生动物	1. 对我国野生动物管理机构认识比较模糊； 2. 对我国《野生动物保护法》保护的动物认识相对模糊	1. 野生动物救治方面相对专业； 2. 参加野生动物保护行动的比例相对较低

#### 4.1 重建人与动物文明和谐相处新理念

生态文明时代需要树立新的自然理念，通过建立政策体系、社会制度、公众宣传教育等手段，从平等视角重新建立人类与野生动物的关系，对那些为人类生产生活提供了便利、做出了贡献的野生动物给予最基本尊重的观念。

(1) 树立尊重野生动物物种生存权的理念。任何物种在地球生态中存在皆有其现实的价值和理由，有些价值和理由并未为人类所感知或者发现。人类不能因为没有感知或者发现，就否定一些物种存在和繁衍的自然权利，并予以灭杀。对于我们感知和发现其存在价值和理由的物种，更应当科学、理性地尊重其存在的状态，不要滥食、非法捕猎和过分利用。只有尊重野生动物物种的生存权，生态才能够更平衡，不至于遭到自然界的报复。

(2) 树立人与野生动物文明和谐相处的理念。人类有自己的生产和生活边界，野生动物有自己生存和繁衍的栖息地，两者应当保持合理的生态距离，互不干涉。人类只有尊重自然、敬畏自然，与野生动物保持科学的距离，才能既有利于生态平衡，也有利于人类公共卫生安全的防护，最终保护整个地球的生态系统。

(3) 摒弃滥食野生动物和滥用野生动物资源的观念。人类作为具有优势能力的物种，通过自己制定了法律规定开发和利用野生动物资源的行为秩序，但是基于动物生理学、动物伦理学、动物卫生学、生态学

等考量，这种利用必须节制有度，不得滥用。为了防范疫源野生动物，保障公共卫生安全，实现人与自然和谐共生，共建地球生命共同体，立法必须摒弃滥用野生动物资源的理念和做法。在具体举措上，要以最严格的法律制度和措施手段，遏止人类对野生动物及其栖息环境的干扰，限制野生动物资源的开发利用，通过发展替代技术进一步缩减野生动物的利用范围，并在野生动物制品的取得、生产等方式上逐步增加限制和监管手段。

#### 4.2 实施全方位全过程野生动物严格保护

(1) 将保障公共卫生安全纳入立法目的。由于《野生动物保护法》经过多次修改仍未摆脱“要保护，又可通过驯养繁殖产生经济效益”的矛盾冲突，针对在保护和利用野生动物过程中引发的公共卫生甚至生物安全的制度缺失，建议将“公共健康安全”写入立法宗旨。

(2) 扩展受保护野生动物的范围。由于现行法律保护范围过窄，无法对野生动物监管提供有效的法律依据，建议在《野生动物保护法》中重新界定其保护的野生动物范围，扩展为所有的野生动物，同时将野生动物栖息地纳入法律保护范围，填补现在野生动物管理中的真空地带。此外，要对国家重点保护野生动物、地方保护野生动物、“三有动物”、纯野外的一般野生动物、人工繁育的野生动物分类设计管理制度。

(3) 建立风险预防的保护原则。《联合国气候变化框架公约》和《卡塔赫纳生物安全议定书》都在各自领域确认了风险预防原则。如《卡塔赫纳生物安全议定书》规定,为预防生物对生态环境和人类健康可能构成的风险,针对安全转移、处理和使用凭借现代生物技术获得的、可能对生物多样性的保护和可持续发展产生不利影响的改性活生物体,必须采取充分的保护措施。我国是《卡塔赫纳生物安全议定书》的缔约国,这一原则应为我国所遵守。我国应当开展立法转化工作,在国内法中规定,当生态安全、环境安全、粮食安全、公共卫生安全遇到可能由生物因子造成的严重或不可逆转损害的威胁时,不能以缺乏充分确定的科学证据为由拒绝或者延迟采取预防损害发生的措施。而《野生动物保护法》《传染病防治法》缺乏风险预防原则的明确规定,因此修改这些法律补充这一原则,是具有法律基础的。

(4) 围绕捕猎、繁育、运输、储存、转让、食用等环节,全面、科学、精准地构建最严格的野生动物保护制度。一是要从源头卡住野生动物非法进入市场的途径。建议在《野生动物保护法》中规定:“禁止猎捕和繁育受本法保护的野生动物。因为科学研究确需捕猎的,应当依法取得省级人民政府野生动物保护主管部门核发的狩猎证。具体核发办法,由国务院野生动物保护主管部门会同卫生行政主管部门制定。禁止非法运输、储存、转让本法保护的野生动物及其制品。”二是从末端禁止滥食野生动物。建议全国人大常委会会议尽快通过《关于打击非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、坚决保障人民群众生命健康安全的决定》<sup>①</sup>,规定禁止食用的野生动物及其制品的范围;对于允许的特许情形,要建立可追溯的制度。《野生动物保护法》修改时,对这一做法予以巩固。

(5) 提高对野生动物非法交易和滥食的惩罚力度。建议《关于打击非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、坚决保障人民群众生命健康安全的决定》和《野生动物保护法》对一般行政违法行为规定重罚的法律后果,如处以货值10倍以上的罚款。对于严重违法行为,将我国现行《刑法》中“非法杀害珍贵、濒危野生动物罪”修改为“非法捕猎、繁育、运输、储存、转让和食用野生动物罪”,根据危害后果的不同,对非法猎捕、杀害、贩卖、购买和食用野

生动物的行为设置相应的刑罚。

(6) 加强相关法律的衔接性修改。由于犬、猫等家养宠物动物既与鸟、鼠、蝙蝠等野生动物可能密切接触,也与人接触密切,往往是一些人与野生动物共患传染病的中间宿主。为了维护公共卫生安全,建议配套性地一并修改《传染病防治法》和《动物防疫法》,在适当的位置规定不得食用犬、猫等家养宠物动物,规定疫期家养宠物动物隔离制度,违者处以行政拘留,并处罚款;引发公共卫生事件构成犯罪的,依法追究刑事责任。对于依法驯养繁殖野生动物的单位与个体,需要定期自主申报检疫,对饲养动物进行定期防疫,确保卫生及检疫标准。

### 4.3 建立职责清晰的执法监管和惩治体系

(1) 全面梳理野生动物保护行政职权。在完善法律体系的基础上,国务院牵头各部门梳理野生动物相关行政职权,分离野生动物管理与监督职能,汇总形成部门行政职权目录,建立各部门的职责清单。各省(自治区、直辖市)政府可参照国家分类方式,结合本地实际,制定统一规范的职责分类标准,明确梳理职责要求。

(2) 清理调整野生动物保护行政职权。在全面梳理基础上,要按照职权法定原则,对现有22项野生动物管理行政职权进行清理、调整,加强有关部门在立法和执法过程中的相互监督和协同配合。进一步明确偷猎盗猎执法、人工繁育、市场监管和疫源疫病管理四项行政职权的管理责任,分离监督职能,弥补监管漏洞。

(3) 强化野生动物保护权力监督和问责。职责清单公布后,地方各级政府工作部门等,要严格按照职责清单行使职权<sup>[27]</sup>,维护职责清单的严肃性、规范性和权威性。首先要建立全国统一的野生动物保护工作有奖举报平台,实行信息公开,对非法交易、非法食用、非法繁育、非法发视频的行为集中统一开展打击。可以按照缴获野生动物货值的比例开展奖励。其次要规定尽职免责、失职追责的机制,建立党政同责制度,解决地方政府之间以及监管部门之间相互推诿的问题。对地方政府建立执法信息实时共享和执法考核制度,对于不按权力清单乱作为、不作为和慢作为的执法部门和有关人员,应当追究责任。再次要明确规定行政公益诉讼制度,允许社会组织和个人起诉乱作为、不作为或者慢作为的地方政府及其监

<sup>①</sup> 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》。编者加。

管部门。加大公开透明力度，建立有效的权力运行监督机制。

(4) 加强野生动物保护重点领域监管。加强监管，对猎捕、杀害、收购、运输、出售、走私、滥食野生动物行为实行全链条监管。修订《国家重点保护野生动物名录》《野生动物保护法》《商业性经营利用和驯养繁殖名单》等保护与利用名录，出台动物药材管理清单。理清保护与利用边界，弥补非重点保护动物的交易监管漏洞。加大互联网野生动物及制品交易、恶意传播虐待和捕猎野生动物影像制品的打击力度，完善驯养繁殖和检验检疫管理制度。建立人工繁育场所定期审核制度，提出范围饲养、防逃逸、消毒措施等过程管理细则，严防不规范操作导致疫病、物种入侵、动物死亡、动物肇事等问题。

#### 4.4 实行最严格的野生动物保护利用特许制度

(1) 建立公共研究（非营利）领域特许审批制度。在科学论证前提下，对确需野生动物（包括其衍生物、子代等）用于科研、教育、医药研发等社会公共利益研究用途的人工繁育、养殖行为进行特许审批，严格限定和规范从事公共研究（非营利）领域人工繁育野生动物及制品的企业（及机构）清单。

(2) 实行特许行业企业和机构活动的全过程监管。采用信息化手段，健全（非营利）人工繁育野生动物的标识制度，建立可溯源体系，同时从资源获取、养殖驯化、产品及衍生物鉴定、市场释放、产物追溯评价等多个环节建立严格的标准化操作规范和管控制度，如资源来源说明、原始品种鉴定报告、养殖过程的环境释放、产物及其衍生物安全鉴定、加工工艺及产物安全性评价等，建立品种溯源、透明生产和市场监督等流程。

(3) 严格监控特许行业产物流通渠道。定期监测列入正面清单或者白名单的野生动物野外种群规模、健康状况以及栖息地环境，并将监测评估结果作为确定人工繁育野生动物制品产量的重要参考因素；对特许行业的动物种群进行一对一标识，建立种群动态监控清单，对新生、死亡种群数量进行备案和标识，严禁公共研究（非营利）领域人工繁育野生动物及制品非法进入市场，一旦发现对相关企业和机构予以处罚，包括按日计罚，情节严重的吊销资格，甚至追究刑事责任。

(4) 发展替代技术，逐步淘汰一些利用野生动物的药物。严格限制将列入禁止食用名录的野生动物及其制品作为药材使用，针对一些品种制定淘汰时间

表，鼓励尽量使用替代原料，加强传统中医药现代化改造及可替代产物研发，逐步淘汰以野生动物及制品为原料的中药制剂。

#### 4.5 科学动态调整野生动物保护范围和名录

根据生物多样性保护的需求，充分考虑生态系统、物种和生物遗传资源等方面的因素，可以基于现有的制度资源，如《野生动物保护法》第10条规定的定期评估机制，缩短评估周期，丰富评估内容，将评估结果作为调整名录的重要考虑因素。

(1) 加快修订野生动物相关名录。建议修订《国家重点保护野生动物名录》《具有重要生态、科学和社会价值的陆生野生动物名录》，近期对相关的名录作一次大修订。之后，基于定期评估制度实时对名录野生动物物种做出升级、降级、删除或维持现有保护等级处理，建立名录野生动物种群和生境恢复方案，划分中央和地方、各部门的保护责任<sup>[28]</sup>，形成名录科学标准、科学管理、科学保护的基础性指导作用。

(2) 扩大对一般野生动物的保护范围。根据我国当前动物保护工作水平、公众动物保护意识程度以及野生动物独特的生活习惯和特征，将一般野生动物划分等级，科学制定各等级一般野生动物的针对性保护程度、范围与标准<sup>[29]</sup>，作为解决当前我国《野生动物保护法》适用范围狭窄问题和扩大我国野生动物保护范围的依据。

(3) 加强我国野生动物保护分类和名录与国际公约接轨。将我国野生动物名录分类与管理同《濒危野生动植物种国际贸易公约》《生物多样性公约》《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》《卡塔赫纳生物安全议定书》《保护迁徙野生动物物种公约》等国际公约条例与附录相结合，在体现中国特色的同时，与国际公约的精神与理念相一致，提高我国野生动物保护分类和名录制定与管理的国际化水平。

#### 4.6 建立有利于野生动物保护的社会和司法治理体系

(1) 建立分工负责的自然宣教职责体系。各级人民政府应当加强野生动物保护的宣传教育和科学知识普及工作，鼓励和支持基层群众性自治组织、社会组织、企业事业单位、志愿者开展野生动物保护法律法规和保护知识的宣传活动；各部门应积极配合，加强宣传教育，细化宣传措施，提高全体公民共同保护野生动物的意识，使野生动物保护成为每个人的职责；

新闻媒体应当开展野生动物保护法律法规和保护知识的宣传,对违法行为进行舆论监督。

(2) 开展科学的自然科普基础教育。将自然教育纳入大、中、小学教材,作为社会实践教学环节,设置必需的教育课程时长、实践内容,学校配备专业教师,设置专门课程对学生进行野生动物保护知识教育,出版正确、科学的公众科普材料,确保公众始终接受正确、科学、理性的教育。

(3) 对相关执法人员、养殖业人员和宠物机构等开展规范的野生动物知识教育和培训。提高基层执法人员的专业素养,学习有关法律法规和专业技能,掌握如何正确鉴定物种、识别入侵种等知识,在执法过程中避免出现乱定种、乱放生,甚至乱销毁的现象。明确各类宠物是否可以野外放生,在售卖前后应提醒告知,避免因放生不当造成入侵物种引入,破坏当地生态环境,对范围内野生动物造成影响。

(4) 实施野生动物非法贸易、猎杀的行政公益诉讼制度。拓宽拥有野生动物保护公益诉讼权利的组织名单,放宽社会公益组织的诉讼条件,营造符合条件的社会组织起诉违法企业、违法个人和不依法执法机关的社会氛围,针对野生动物公益诉讼方面适当减少诉讼费用,提高社会组织对野生动物保护公益诉讼的热情<sup>[30]</sup>。

(5) 鼓励公众监督野生动物案件执法过程。设立公众参与野生动物保护奖励制度,激发公众参与热情。建立全国统一的野生动物案件举报电话和网络信息交流平台,各级政府、公安机关和野生动物监管部门应建立行之有效的有奖举报措施。推动建立野生动物保护信息公开制度,拓宽公开方式与渠道,公开方式既可以是政府主动公开,也可以是公民依申请公开,确保动物保护信息真实有效。在全国统一的纪检举报电话中设立门类,鼓励社会公众对涉嫌不依法监管的机关进行举报。

### 参考文献

[1] 国务院关于《国家重点保护野生动物名录》的批复[J]. 野生动物, 1989(2): 25-25.

[2] 周用武, 马艳君, 刘大伟. 我国在 CITES 公约附录动物保护执法中存在的问题[J]. 野生动物学报, 2018, 39(4): 991-996.

[3] 钱婵斐. CITES 的运行与履约机制及我国相关制度的完善[D]. 上海: 华东政法大学, 2009.

[4] 马建章, 程鲲. 管理野生动物资源——寻求保护与利用的平衡[J]. 自然杂志, 2008, 30(1): 1-5.

[5] 中华人民共和国生态环境部. “绿盾”自然保护区监督检查专项行动以来, 国家级自然保护区新增或规模扩大人类活动

面积和数量呈双下降趋势, 人类活动新增或规模扩大趋势得到明显遏制[EB/OL]. [http://www.mee.gov.cn/ywgg/zrstbh/zrbhdjg/201909/t20190925\\_735465.shtml](http://www.mee.gov.cn/ywgg/zrstbh/zrbhdjg/201909/t20190925_735465.shtml).

[6] IUCN. IUCN Red List version 2019-3[EB/OL]. <https://www.iucnredlist.org/resources/summary-statistics#Summary%20Tables>.

[7] 王静, 鞠爱霞. 动物药与药用动物资源的保护与可持续发展[J]. 黑龙江医药, 2011, 24(1): 65-68.

[8] 康廷国. 中药鉴定学[M]. 北京: 中国中医药出版社, 2003.

[9] 李西林, 周秀佳, 南艺蕾. 中药濒危药用动植物资源保护与可持续利用[J]. 上海中医药大学学报, 2006, 20(2): 69-71.

[10] 尹峰, 梦梦, 宋慧刚, 等. 中国食用野生动物状况调查[J]. 野生动物, 2006, 27(6): 2-5.

[11] 蒋志刚. 论野生动物资源的价值、利用与法制管理[J]. 中国科学院院刊, 2003, 18(6): 416-419.

[12] 刘彦, 张旭, 郑策, 等. 中国毛皮动物养殖业取皮屠宰现状调查[J]. 中国畜牧业, 2013(4): 32-35.

[13] 中国生物多样性保护与绿色发展基金会. 从《中国野生动物养殖产业可持续发展战略研究报告》一窥我国野生动物驯养繁殖的产业规模[EB/OL]. (2020-02-14). <http://www.cbcdgf.org/NewsShow/4854/11310.html>.

[14] 蒋德梦, 余丽江, 杨洋, 等. 中越边境野生动物贸易和养殖状况调查[J]. 野生动物学报, 2017, 38(4): 705-711.

[15] 周敏. 福建省野生动物养殖业可持续发展调查研究[J]. 福建林业科技, 2000, 27(3): 43-45.

[16] 朱桂寿, 丁良冬, 俞根连, 等. 浙江省野生动物驯养繁殖业现状分析[J]. 浙江林学院学报, 2008, 25(1): 109-113.

[17] 李金山, 杨国祥, 顾娟, 等. 湖北省野生动物驯养繁殖现状与产业发展对策[J]. 湖北林业科技, 2010(6): 40-43.

[18] 郭耕. 动物表演与科普背道而驰[N]. 北京科技报, 2013-07-22(54).

[19] 吴晓东. 动物表演是否该叫停[N]. 中国青年报, 2012-04-29(03).

[20] 杨鑫宇. 违背动物天性的表演都该废止[N]. 中国红十字报, 2017-02-17(03).

[21] 舒圣祥. 叫停动物表演, “一刀切”也很虚伪[N]. 新华每日电讯, 2012-04-16(03).

[22] 徐徐. 动物旅游中的动物伦理问题[D]. 南京: 东南大学, 2018.

[23] 王文霞, 胡延杰, 陈绍志. 全球野生动物资源可持续利用与贸易现状和启示[J]. 世界林业研究, 2017, 30(3): 1-5.

[24] 刘丹. 野生动物保护的法律短板与对策[N]. 上海法治报, 2020-02-12(B03).

[25] 邢明伟, 马建章. 农村野生动物养殖业存在的问题及对策[J]. 中国动物检疫, 2006, 23(10): 14-14.

[26] 赵娜. 持证养殖场收购野生动物? 许可证该不该存在?[EB/OL]. (2020-02-18). <http://www.cbcdgf.org/NewsShow/4856/11360.html>.

[27] 常纪文, 常杰中. 破解执法难野生动物保护需建立全方位监督体制[N]. 人民政协报, 2020-02-06(05).

[28] 蒋志刚. 中国重点保护物种名录、标准与管理[J]. 生物多样性, 2019, 27(6): 698-703.

[29] 徐丹. 我国动物保护范围的法律问题研究[D]. 乌鲁木齐: 新疆大学, 2019.

[30] 范晓丽. 环境行政公益诉讼制度的建设思考[J]. 法制与社会, 2018(10): 42-43.

# Protecting Wildlife by the Strictest Instruments: China's Current Situation and Reform Direction

ZHANG Lirong<sup>1</sup>, MENG Rui<sup>1</sup>, JIN Shichao<sup>1</sup>, PAN Zhe<sup>1</sup>, ZHOU Jia<sup>2</sup>, DONG Jinchi<sup>2</sup>, WANG Xiahui<sup>1</sup>, WANG Jinnan<sup>1\*</sup>, CHANG Jiwen<sup>3\*</sup>

(1. Chinese Academy of Environmental Planning, Beijing 100012, China; 2. School of the Environment, Nanjing University, Nanjing 210023, China; 3. Institute of Resources and Environmental Policy, Development Research Center of the State Council, Beijing 100010, China)

**Abstract:** With the rapid development of global industrialization and urbanization, wildlife and habitat protection are facing unprecedented challenges. This paper identified the main problems of wildlife conservation in China: (1) The current Wildlife Protection Act defines the scope of wildlife protection too narrowly. The dominant thought of resource utilization interferes with the wildlife protection. Additionally, sufficient attention to ecosystem and biological safety are absent. (2) Due to the incompleteness or absence of current wildlife protection legislation, law enforcement and management system, the market for wildlife domestication and breeding has been in a long-term disorder and has even become a “launder tool” of illegal wildlife trade. (3) Public awareness of respecting and protecting wild animals is relatively weak. The mechanism of public participation, supervision and reporting also needs to be improved. This paper argued that China should implement the strictest wildlife protection system to achieve equality, civilization and harmony between human and wildlife. The paper suggested that: (1) The concept of respecting right of existence of wildlife species as well as the harmonious coexistence between human and wildlife civilization should be established, while the concept of using wildlife resources should be abandoned, and the relationship of equal coexistence between human and wildlife should be reconstructed. (2) Clearly define the legal definition of wildlife, expand the scope of wildlife protection, and build the most rigorous wildlife protection system in a comprehensive, scientific and precise way in the processes of hunting, breeding, transportation, storage, transfer and food. (3) Based on the comprehensive protection of wildlife, the indiscriminate eating and consuming of wildlife and excessive commercial using are strictly prohibited. Implement the licensing system for the use of wildlife protection, and raise the standards significantly and control trade and utilization strictly. Establish a system of law enforcement, supervision and punishment with clear responsibilities. (4) Establish the strictest public participation and judicial management system for the protection of wildlife, implement the administrative public interest litigation system for illegal trade and hunting of wildlife, and guide the public to establish a civilized behavior of protecting, no eating and no using of wildlife, and finally realize the harmonious and civilized coexistence of human society and wildlife.

**Keywords:** wildlife; edible use; utilization; public participation