

禁食野生动物管理中的思考 ——以徐州市为例

李亚丽,王虎城,徐辉筠,周 虹

(徐州市林业技术推广中心,江苏 徐州 221018)

摘要:2020年2月24日,十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议表决通过的《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》出台以后,徐州市立即响应,从法规宣传、工作部署、源头控制、联合执法、后续补偿等各方面做了大量有目共睹、卓有成效的工作,然而在贯彻落实该决定的过程中,也遇到了不少困惑和实际问题,如禁食范围不够周延、法律监管存在真空、外来物种管理无法律依据、资金及专业人员不足、执法分散监管不力等。科学界定禁食范围,完善食用动物检疫标准,切实解决补偿问题,建立执法联动机制,有助于问题的妥善解决。

关键词:野生动物;禁食;补偿;管理;执法;徐州市

中图分类号:S863

文献标志码:A

doi:10.3969/j.issn.1001-7380.2021.03.011

2020年2月24日,十三届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议表决通过了《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》^[1]。文件出台后,徐州市迅速启动响应机制,根据各级政府部门的要求做了大量卓有成效的工作,然而在《决定》贯彻与落实过程中,也遇到了不少困惑和实际问题,需要分析原因,因地制宜,提出构想,尽快予以解决。

1 徐州市禁食野生动物管理情况

一是认真学习《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》精神,开展禁食野生动物普法宣传。徐州市以“爱鸟周”专题活动为契机,利用各种方式加强宣传,对黑斑蛙、雉鸡等以食用为目的的野生动物养殖和百姓关切的热点问题及时进行了回应,对最新政策进行解读。并借助110平台,与徐州市野生动物救护中心(动物园)合力做好全市野生动物救护;二是加强组织领导。2020年6月,市人民代表大会常务委员会主任、市委书记亲自带领相关部门人员对野生动物相关法律和法规的贯

彻落实和全市野生动物保护情况进行了执法检查和工作部署。要求各地各部门做好野生动物执法监管,全面禁食陆生野生动物,严禁野生动物各个环节的违法行为;三是开展野生动物联合执法行动,加强野生动物源头管控。林业部门加强野生动物栖息地保护,将全市6处自然保护地列入省级野生动物集中分布区名录(第一批);四是做好与农业农村局关于蛙类^[2]和《国家畜禽遗传资源目录》^[3]中动物管理职责交接;五是制定补偿方案,组织实施了全市禁食陆生野生动物人工繁育单位退出补偿及动物处置^[4]政策。徐州市此次共处置野生动物3万只,涉及54户,共计补偿资金1 502.96万元。

2 管理中存在的困惑与思考

徐州市从法规宣传、工作部署、源头控制、联合执法、后续补偿等各方面做了大量有目共睹、卓有成效的工作,然而,作为执法一线的工作人员,笔者仍有一些困惑,并引发如下思考。

2.1 禁食范围不够周延

根据《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》精神及相关规定,目前可以肯定的禁食

收稿日期:2021-02-17;修回日期:2021-02-27

作者简介:李亚丽(1976—),女,江苏徐州人,高级工程师,硕士。主要从事野生动物保护和林业工作。E-mail:419566692@qq.com。

范围为国家重点保护^[5]、省重点保护^[6]、三有动物、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;以上除全面禁食外,其制品及与食用有关的交易行为也全面禁止。此外,被列入《国家畜禽遗传资源目录》禁食范围的还有水貂、银狐、北极狐、貉,另有可以食用的 18 种动物也列入了该目录。那么,昆虫在禁食的范围吗?例如金蝉,由于营养丰富,风味独特,具有药食保健功能,很受徐州人喜爱,可它不属于畜禽类,既不在可以食用的“白名单”,也不在不可食用的“黑名单”之列,那么,食用金蝉的行为是否违法?由此可见,关于禁食的范围,还存在模糊地带。

2.2 法律监管存在真空

野生动物保护涉及的法律有《野生动物保护法》、《动物防疫法》^[7]、《食品安全法》^[8]、《畜牧法》^[9]及相关管理办法、实施条例和地方性规定等,但是法律监管仍存在真空地带。很多饲养和出售的野生动物种类远超出证件上规定的范围。很多驯养繁殖技术并不成熟,要依靠捕获野外个体扩充圈养个体,而种源扩充往往使用非法捕猎途径。不在重点保护动物和三有动物名单里的野生动物并不在保护法的规定范围内,这涉及到约 1 000 种陆生野生动物。因此,其利用并不受野生动物保护法或其他地方性规定限制。人类在利用动物过程中,要进行检疫,现有的检疫标准只针对猪、反刍动物、家禽、马属、犬、猫及兔,而对于已划为水生野生动物的蛙类,尚无检疫标准,无法出具检疫合格证明。因此,在管理上,仍存在真空地带。

2.3 外来物种的管理无明确依据

徐州市本次处置和补偿的野生动物全部是蓝孔雀,蓝孔雀是从国外引种的动物,属于《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录Ⅲ名录^[10],按照《野生动物保护法》第二条规定,蓝孔雀不在保护之列,不得放归自然,只能用作动物园观赏展示或制作科普标本等^[11-12]。这次退出补偿涉及到的蓝孔雀达 3 万多只,如何处置与管理给徐州带来了很大压力。

2.4 野生动物保护资金及专业人才不足

《野生动物保护法》第五条规定将野生动物保护经费纳入预算。但在工作中,除了省财政有极少工作经费^[13]外,基层财政仍未将野生动物保护列为地方财政预算,导致了野生动物保护执法、救护、宣传等工作经费严重缺少。2020 年徐州市收容救护野生动物 300 多只,外出救治野生动物近 50 次,但工

作经费还不足 10 万元,严重制约了野生动物管理工作的开展。另外,野生动物物种鉴定是一项专业性极强的工作,需要具备专业知识水平较高的人才从事这项工作,在野生动物执法过程中,往往需要协调各部门关系,因此也需要协调能力极强并熟悉法律知识的专业技术人才,才能增强野生动物保护的专业技术力量。

2.5 执法体系分散,监管难度较大

野生动物保护涉及林业、农业农村、市场监管等多个部门,执法体系分散,执法难度较大。由于野生动物保护法并没有规定执法查处野生动物及其制品的鉴定问题是由林业部门还是由具有司法鉴定资质的单位承担,从源头、养殖到市场流通等各个方面存在执法屏障、空缺。物种鉴定难,成本高,时间长,制约了野生动物保护执法效能。森林公安转隶到地方公安,也使得野生动物保护执法力量有弱化趋势。

3 完善禁食野生动物的法治对策

3.1 科学准确界定禁食野生动物范围

禁食野生动物,要科学准确地建立禁止清单,不能搞“一刀切”,以免造成不必要的利益损害^[14],例如金蝉等昆虫,从新出台的政策内容理解,当属“其他陆生野生动物”,同时,金蝉是否带有细菌和病毒又不能确定,为了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,应该在禁食范围内,然而,很多专家认为金蝉为无脊椎动物,又是农林害虫,营养价值较高,是可以食用的,且作为徐州地方美食,有大量人员从事养殖生产和加工行业,禁食金蝉,会对地方产业造成严重影响。因此,应尽快科学准确划定禁食野生动物范围,减少模糊空间。

3.2 完善食用野生动物检验检疫标准

要尽快将野生动物养殖过程中检疫环节的漏洞补上,避免养殖的野生动物成为疫病源。农业农村部门要分清部门检疫职责,建立健全动物检验检疫监督机制,并实施动态化管理,对动物产地等进行全面监管^[15],对动物疫病实行风险预防,鼓励基层兽医等发挥作用,积极参与动物防疫工作。

3.3 做好补偿工作,引导转型发展

全面禁食野生动物的决定出台以后,特种养殖的养殖户受到巨大冲击。一些野生动物的人工饲养被迫中断,其中相当一部分曾是当地政府鼓励发

展的扶贫产业,禁食政策出台后,养殖户可能因此而失去主要收入来源。因此,政府部门亟需尽快出台补偿机制,对无法继续从事特种养殖的农户做好补偿工作,同时,引导产业转型,投身其他行业,例如,针对外来物种管理无明确依据的情况,一方面需完善相关法规,另一方面可以因地制宜、综合考虑,开展蓝孔雀观赏旅游业等产业。

3.4 资金纳入预算、培训专业人员

禁食野生动物、保护野生动物,其根本是保障公共卫生安全及维护生态平衡。各级政府应该做好预算,保障资金投入,而对于物种鉴别等专业技术要求高、专业人才少等问题,要大力开展人员配备及专业培训,以使这项工作稳步有效推进。

3.5 建立联动机制、实行全过程监管

禁食野生动物,执法联动很重要,这是以禁食为中心,涉及猎捕、养殖、交易、运输、食用、进出口、部门协调、责任分配、应急响应、宣传教育等诸多模块的体系,明确执法主体,建立部门协调联动机制,整合组建生态环境保护综合执法队伍,林业部门应主动与农业、市场监管等部门加强沟通、密切配合,完善法律衔接,统一履行包括野生动物行政执法在内的生态环境保护执法职责。保证在每一个环节都有相应的责任部门实施有效监管和对违法行为的切实打击。

参考文献:

- [1] 全国人民代表大会常务委员会.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[A].(2020-02-24).

- [2] 农业农村部 国家林业和草原局.农业农村部 国家林业和草原局关于进一步规范蛙类保护管理的通知:农渔发[2020]15号[A].(2020-05-28)[2020-06-01].
- [3] 农业农村部.中华人民共和国农业农村部公告:第303号(国家畜禽遗传资源目录)[A].(2020-05-27).
- [4] 江苏省政府办公厅.江苏省政府办公厅关于印发江苏省禁食陆生野生动物人工繁育单位退出补偿及动物处置方案的通知:苏政办发[2020]68号[A].(2020-08-24)[2020-09-15].
- [5] 国家林业和草原局农业农村部.国家林业和草原局农业农村部公告(2021年第3号)(国家重点保护野生动物名录)[A].(2020-02-01)[2020-02-26].
- [6] 江苏省政府.江苏省重点保护陆生野生动物名录:苏政发[1997]130号[A].(1997-11-27).
- [7] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国动物防疫法(2013修订)[Z].(2013-06-29).
- [8] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国食品安全法(2015修订)[Z].(2015-04-24).
- [9] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国畜牧法(2015修订)[Z].(2015-04-24).
- [10] 中华人民共和国濒危物种科学委员会.濒危野生动植物种国际贸易公约附录Ⅲ[Z].(2010-06-23).
- [11] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国野生动物保护法[Z].(2017-07-25).
- [12] 国务院.中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例:国务院令 第666号[Z].(2016-02-06).
- [13] 江苏省人民代表大会常务委员会.江苏省野生动物保护条例[Z].(2020-08-10).
- [14] 常纪文,常杰中.科学准确建立禁食野生动物清单[N].中国环境报,2020-02-10(3).
- [15] 庄超.野生动物意外致害的国家补偿责任探析[J].中国环境法治,2011(4):47-52.

(上接第48页)

- [10] 赵明优.黑果腺肋花楸嫩枝扦插育苗技术要点[J].园艺与种苗,2021,41(1):30-32.
- [11] APPEL K, MEISER P, MILLAN E, et al. Chokeberry (*Aronia melanocarpa* (Michx.) Elliot) concentrate inhibits NF-kappa B and synergizes with selenium to inhibit the release of pro-inflammatory mediators in macrophages[J].Fitoterapia,2015,105:73-82.

- [12] RUGINA D, DIACONEASA Z, COMAN C, et al. Chokeberry anthocyanin extract as pancreatic beta-cell protectors in two models of induced oxidative stress[J].Oxidative Medicine and Cellular Longevity, 2015,1:1-10.
- [13] SAVIKIN K, ZDUNIC G, JANKOVIC T, et al. Berry fruit teas: Phenolic composition and cytotoxic activity[J].Food Research International,2014, 62:677-683.