

专家建议:

大幅提高一般野生动物非法交易处罚标准

一场突如其来的新冠肺炎疫情,让我国野生动物非法交易和消费的综合治理问题,迅速成为社会各界的关注焦点。

据报道,湖北省武汉市华南海鲜市场是此次新冠肺炎疫情最先暴发地。对此,社会公众不禁提出疑问:2003年因食用野生动物引发“非典”疫情,17年后对野生动物的交易监管效果为何仍然不尽如人意?我国野生动物非法交易及消费行为缘何屡打不绝?野生动物交易监管体制到底还存在哪些短板?如何维护市场监管秩序已有工作成效、夯实野生动物交易监管薄弱环节?

顶格处罚非法交易

应该说,此次新冠肺炎疫情暴发以来,我国市场监管部门反应相当迅速。

1月21日,国家市场监督管理总局、农业农村部、国家林草局联合下发文件,要求各地加强对农(集)贸市场、超市、餐饮单位、电商平台的监督检查,严厉打击野生动物的违规交易。

1月26日,根据疫情防控形势需要,市场监管总局又联合农业农村部、国家林草局发布了关于禁止野生动物交易的公告,加大管控力度,在疫情防控期间,全面禁止野生动物交易活动。

此后,市场监管总局连续多次召开会议,进行部署,要求采取更加坚决的举措严厉打击野生动物违规交易行为。

2月8日,国务院联防联控机制召开新闻发布会,市场监管总局执法稽查局局长杨红灿介绍说,从1月21日至2月6日,全国市场监管部门共检查经营场所149.8万个(次),监测电商平台、网站49.1万个(次),停业整顿市场及经营户3700余家,督促下架、删除、屏蔽信息7.7万条。

同日,市场监管总局发布《关于依法从重从快严厉打击新型冠状病毒疫情防控期间违法行为的意见》,明确对野生动物及其制品非法交易等违法行为,在依法可以选择的处罚种类和处罚幅度内顶格处罚。

疫情就是命令,防控就是责任。按照中央部署,多个省份立即出台政策,紧急叫停野生动物交易。

除了禁止野生动物交易,一些省份还停止活禽交易。

各地相关部门快速反应,对野生动物交易活动采取了一系列监管措施,有效从源头对疫情进行了防控。

治理考验监管体制

野生动物非法交易和经营消费屡打不绝,根源何在?

中国人民公安大学教授赵辉分析说:“野生动物交易监管体制存在多头执法、部门职能交叉等问题,是打击野生动物非法交易效果欠佳的主要原因。”

在2018年党和国家机构改革前,对于野生动物交易及



经营消费的监管部门,涉及农业、林业、检验检疫、工商、食药监、公安、畜牧等多个部门体系。2018年机构改革之后,虽然上述部门合并缩减,但关于野生动物监管体系的职能部门仍然涉及农业、林草、市场监管等部门。

国家行政学院教授杨伟东认为,现行有关野生动物管理的政策与规定大都由野生动物行政主管部门制定和颁布,机构改革后新成立的市场监管部门,对这些政策规定既不熟悉,又缺乏野生动物管理的专业人员。并且现行野生动物保护法的执法主体涉及林业、市场监管、海关等部门,执法主体权限过于分散。

“野生动物市场监管有其特殊性,比如市场交易量大而且隐秘,整个产业链条很长,既有前端野生动物捕猎、屠宰,又有后端餐饮消费,其中环节太多。监管部门众多也带来了职能交叉、协调掣肘、沟通不力等弊端。”赵辉建议,应一体化开展针对走私以及捕猎、繁育、运输、储存、转让、食用的野生动物监管体系建设。

职能划分模糊不清

野生动物保护法第七条规定,国务院林业草原、渔业主管部门分别主管全国陆生、水生

野生动物保护工作。县级以上地方人民政府林业、渔业主管部门分别主管本行政区域内陆生、水生野生动物保护工作。

在实际执法中,作为行政主管部门的林草、渔业部门和市场监管部门,对于野生动物交易的监管职能划分也存在模糊不清的问题。我国是采用以地方政府为主要监管责任主体的属地管理制度,由此,就衍生出对于野生动物市场监管中央和地方不一致的问题。

以陕西省野生动物保护地方法规为例,赵辉向记者介绍了市场监管部门和行政主管部门之间的职责,在地方层面“悄然变化”的实施情况。



根据国务院《陆生野生动物保护实施条例》第二十七条规定,县级以上各级人民政府野生动物行政主管部门和市场监督管理部门有权对经营利用野生动物或者其产品的行为进行管理。其中对于进入集贸市场的野生动物或其产品,由市场监管部门进行监督管理;在集贸市场以外经营野生动物或其产品,由野生动物主管部门、市场监管部门或其授权的单位进行监督管理。

而《陕西省实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》第三十条规定,各级野生动物行政主管部门及其委托单位,应配合市场监管部门,

对进入市场交易的野生动物及其产品进行监督管理。未进入市场交易的,由当地野生动物行政主管部门或其委托单位监督管理。

由此可以看出,国务院的行政法规与地方性法规存在不契合。在陕西地方层面,对于集贸市场以外经营野生动物或其产品的行为,当地野生动物行政主管部门或其授权单位为监管部门,而市场监管部门则不是主要监管部门。但是在国务院行政法规中,野生动物行政主管部门和市场监管部门都是集贸市场外经营野生动物或其产品的主要监管部门。

等级保护存在弊端

我国目前对野生动物的保护实行等级保护制。野生动物保护法仅在总则部分第二条中规定了该法所保护的野生动物的范围,即珍贵、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,此处的野生动物并不包括所有的野生动物,其保护范围过于狭窄。

“现行法律规定,受保护的动物是指珍贵、濒危的和有益的或者具有重要经济、科学研究价值的野生动物,而绝大多数野生动物被排除在法律保护范围之外。”中国人民大学教授刘俊海告诉记者,对普通野生动物的保护,野生动物保护法强调的是行政许可和收费,这样会使执法监管效力打折扣。

刘俊海认为,应该从根本上取缔野生动物交易,同时应该修改野生动物保护法,对于野生动物保护名单,除了有制度性规定外,还应该进行名单列举。修订野生动物保护相关法律时,能够更加注重非重点保护野生动物的监管规定,提升野生动物分类和清单管理的精细化程度,大幅提高对一般野生动物非法交易的处罚标准。

“没有买卖就没有杀戮,禁止交易就能让整个野生动物非法交易产业萎缩,从而达到有效遏制的效果。”刘俊海说。

此外,刘俊海还建议,市场监管部门应该加大对网红、娱乐明星等在电视、网络、手机视频中播放“吃野味”节目、广告的处罚力度,提高对有奖举报的奖励额度和手段。

(据《法制日报》)