

中国野生动物保护立法的文本分析

张锡禹

(湘潭大学 法学院, 湘潭 411105)

摘要: 自1962年第一部有关野生动物保护的行政法规制定至今, 中国野生动物保护立法从简单到完善, 并逐渐造就了中枢为《野生动物保护法》, 并囊括相应法规、规章的野生动物保护法律体系。通过分析法律文本可知, 在不同时期, 立法对“野生动物”、“保护”、“利用”等关键词内涵的规定并不固定, 因时而变、因事而异。总体而言, 中国野生动物保护立法呈现出法律位阶越来越高、“野生动物”的范围越来越广、保护的力度越来越大的趋势。

关键词: 野生动物, 野生动物保护法, 公共卫生安全

张锡禹. 中国野生动物保护立法的文本分析. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷, 2024年3月, 总第58期. ISSN2749-9065

一、中国野生动物保护立法的演进脉络

中国野生动物保护立法自1962年开始, 并逐渐趋于完善, 最终造就了以《野生动物保护法》为中枢, 囊括相应法规、规章的野生动物保护法律体系。具体而言, 中国野生动物保护法律体系的形成经历了四个发展阶段:

(一) 1962-1977年: 中国野生动物保护立法的初始阶段

建国初期, 全国各项法律和相关制度亟需建立健全。由于先前野生动物保护制度的缺失与观念落后, 保护措施缺位, 造成很多地区捕猎野生动物行为泛滥, 极大地破坏了中国野生动植物资源。为此, 1962年9月14日, 第一部有关野生动物保护的规范

——《国务院关于积极保护和合理利用野生动物资源的指示》(以下简称《指示》)由国务院发布。《指示》的诞生, 是中国野生动物保护的立法起点, 也是中国野生动物保护立法进入初始阶段的鲜明标志。

(二) 1978-1987年: 中国野生动物保护立法的初步发展阶段

这一阶段, 全国人大及其常务委员会先后颁布了三部与野生动物保护有关的法律, 国务院也先后颁布了四部行政法规, 为中国野生动物保护法律体系的完善贡献了力量。

1. 第一部涉及野生动物保护的
法律诞生

1979年《刑法》作为中国第一部真正意义上涉及野生动物保护的



法律,在第130条规定了破坏野生动物资源的罪名和刑罚。这是中国第一次以法律形式对野生动物保护作出规定,弥补了此前国务院颁布的《指示》强制力不足的缺点,充分表明国家对野生动物保护工作重要性的深刻认识。

2. 其他有关野生动物保护的法律法规相继诞生

随着1984年、1986年《森林法》与《渔业法》的相继出台,中国野生动物保护的法律法规继续发展。这两部法律针对森林范围内的陆生野生动物以及水生野生动物的保护做出了规定,并且增加了违反禁止性规定的行政处罚措施。

除此之外,还有1983年制定的《关于严格保护珍贵稀有野生动物的通令》,1987年制定的《关于坚决制止乱捕乱猎和倒卖、走私珍稀野生动物的紧急通知》,逐步加大了对违法行为的打击力度。

(三) 1988-2009年:中国野生动物保护立法的体系构建阶段

随着国家持续加大野生动物保护宣传,以及违法打击力度,广大人民群众普遍提高了对野生动物的保护意识,有关野生动物保护的法律法规也持续增加并逐渐趋于完善^[1],以

及逐渐演进,造就了以《野生动物保护法》为中枢,囊括了以“陆生”“水生”两大野生动物保护条例为代表的各行政法规和相关规章的野生动物保护法律体系。

1. 野生动物保护基本法的诞生

欲加大野生动物保护的法治力度,必须标本兼治,除加大执法力度外,还要在立法上下功夫。因此,制定一部关于野生动物保护的专项法律势在必行。1988年版《野生动物保护法》是中国野生动物保护的第一部专门立法。

该法首次明确了野生动物的范围,同时系统性地规定了各级人民政府以及各部门在野生动物保护工作上的权力与职责范围,让野生动物保护的权责划分真正实现有法可依。此外,该法还专设法律责任章节,规定对七种违法行为的行政处罚以及六种追究刑事责任的情形,完善了破坏野生动物资源的法律责任体系。

2. 1997年《刑法》对野生动物保护立法的发展

1997年《刑法》与野生动物保护有关的罪名主要集中于第341条的两款内容。其中第1款规定是对1979年《刑法》的发展,针对1988年《野生动物保护法》划定的“国家



重点保护的珍贵濒危野生动物”的特殊保护，并提高了相应法定刑。第2款所保护的野生动物资源，是除前款特殊保护的“国家重点保护的珍贵、稀有野生动物”之外的其他野生动物，是对于其他野生动物的一般保护。

3. 行政法规、规章等规范的出台

为有效实施《野生动物保护法》，国务院及其相应主管部门相继出台了多部行政法规、规章等规范，较为全面地丰富了中国野生动物保护的法律根据。

首先，国务院于1992年和1993年陆续制定了《陆生野生动物保护实施条例》与《水生野生动物保护实施条例》。两部条例均以《野生动物保护法》为依据，对《野生动物保护法》的相关规定进一步细化。例如，两部条例分别规定了向行为人发放“猎捕证”、“捕捉证”的具体情形、程序等内容，使《野生动物保护法》更具操作性。

接着，国务院于2006年出台了《濒危野生动植物进出口管理条例》（简称《条例》）与《中国水生生物资源养护行动纲要》（简称《纲要》）。其中，《条例》的立法宗旨是进一步约束进出口濒危野生动植物及其制品的行为，保护并合理利用野生动植

物资源。而《纲要》则是致力于维护中国水生生态系统，致力于对水生生物的保护和恰当开发利用、促进生态发展可持续的行动纲要。

最后，为更好地推进野生动物保护工作，国家林业局、农业部等主管部门多次出台相关规范。

至此，中国初步形成了以《野生动物保护法》为中枢，囊括相应法规、规章的野生动物保护法律体系。

（四）2010年至今：中国野生动物保护法律体系完善阶段

自野生动物保护法律体系初步形成至今，随着生态危机加重，法律在保护野生动物工作中的重要作用愈发受到全社会的重视。在此背景下，中国先是迎来了野生动物保护法实施26年来的首次较大修改。《野生动物保护法》（2016年版）首次确立保护优先、规范利用、严格监管的原则，使得野生动物的保护措施和监督管理制度更加趋于完善^[2]；并拓宽了“野生动物”的法律范围，以“野生动物及其栖息地的保护”取代了“野生动物保护”，作为第二章的章名，并且增设有关栖息地的规定；在“法律责任”一章也加大了处罚力度、增加了违法情节等等。



2020年,全国人民代表大会常务委员会颁布了《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》),突破了原野生动物的保护范围,规定全面禁止食用野生动物,且不仅仅限于珍贵濒危野生动物和“三有”野生动物。^[3]至此,中国开始完善野生动物的生物安全价值相关立法,于2020年颁布了《生物安全法》,于2021年修订了《动物防疫法》、《畜牧法》、《草原法》,2022年修订了《野生动物保护法》,旨在多法并用以防控制野生动物所引发的公共卫生风险,这标志着中国野生动物法治之完善进入强化生态保护和公共卫生安全这一二元目标约束的时代。^[4]

二、中国野生动物保护立法的关键词分析

俗谓立法乃妥协之产物,野生动物保护立法概莫能外。反映于文本,则法条所指或不易知,语词所指义或未明。凡此种种,若不加以辨识则不明其所以,更不知其所以然。故此,在梳理中国野生动物保护立法的基础上,提炼了在立法发展进程中始终处于发展变化的三个重要关键词,即“野生动物”、“保护”与“利用”。分析其在不同立法阶段中的具体语

义,以期揭示野生动物保护立法的规律。

(一)“野生动物”的界定及其范围

基于野生动物保护观念以及立法技术之不同,在不同立法阶段,对“野生动物”一词的界定存在差异。

在初始阶段,“野生动物”作为一种法律概念首次出现在《指示》中。但该规范并未对于“野生动物”一词下定义,而仅仅列举了以大熊猫、东北虎为例的十九种“珍贵、稀有或特产的鸟兽”,以及以紫貂、石貂、小熊猫为例的三十七种中国“特产的鸟兽”。

在初步发展阶段,“野生动物”一词分别出现在1979年《刑法》、1984年《森林法》和1986年《渔业法》中,并且1988年《野生动物保护法》中,首次为“野生动物”一词确立法律定义,即“珍贵、濒危陆生、水生野生动物和有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物”。由此可见,法律概念的“野生动物”无疑是对自然科学概念下的“野生动物”一词的限缩,排除了对概念以外的大量野生动物的保护。

在体系建构与完善阶段,“野生动物”的法律概念有所发展。2016



年《野生动物保护法》沿袭 1988 年《野生动物保护法》的句式结构，以“有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”的新条款取代了旧条款，体现了新法更加注重野生动物的生态价值，而弱化了其经济价值，可谓立法上的一大进步。

显然，“野生动物”一词在立法上的界定是逐步规范和扩大的，但依然存在不足。例如，《野生动物保护法》只确立了养殖、运输国家重点保护的野生动物需要办理驯养繁育许可证、《运输证明》，并经林业主管部门核定方可销售的制度，但却将“三有”野生动物排除在外。

（二）“保护”的界定及其方式

与“野生动物”一词发展相似，在不同立法阶段，“保护”一词的具体内涵也不相同。

《指示》首次出现“保护”一词，其规定的保护措施主要有如下三点：第一是责成各地林场和所有有狩猎动物资源的人民公社、农场、牧场等地，与当地驻军一起，承担起所辖范围内的野生动物资源保护、管理责任；第二是设立禁猎区，停止目前野生动物资源贫乏和破坏比较严重的地区的猎捕活动，而在资源未遭到破坏的地区有计划地开展猎捕活动，合理控制猎取量，以保证狩猎动物数目的持

续增加不受影响；第三是任何人在没有主管部门发给的狩猎证的前提下不得进行狩猎，取得狩猎证的狩猎队与个人到猎场、农场、人民公社管区等地打猎还应该得到上述单位的同意，严禁在禁猎期狩猎。

在初步发展阶段，1986 年《渔业法》与 1988 年《野生动物保护法》均确立了“保护”一词。其中《渔业法》中的保护是以渔业资源的增殖为保护目标，主要措施有征收受益的单位和个人的渔业资源增殖保护费、限制捕捞方法、捕捞工具、设立禁渔期与禁渔区的方式进行保护，以及禁止捕捞有重要经济价值的水生动物苗种等。总之，其保护的目的是渔业增产，以保障对渔业资源更好地进行利用。1988 年《野生动物保护法》引用了分类分级保护原则，较其他法律规范更为全面、周延，即将野生动物分为“实行重点保护的珍贵、濒危野生动物”与“国家保护的有益的或者具有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物”，又将前者再分为国家重点保护与地方重点保护两个层级，再将国家重点保护的野生动物分为一级、二级保护动物，并为不同层级的野生动物配置了不同程度的保护措施与利用限制。



在体系建构与完善阶段，“保护”的界定也有所发展，力度有所加大。首先，在《渔业法》2013年修订版中，为继续贯彻落实1988年《野生动物保护法》所确立的分级分类保护原则，增加了建立水产种质资源保护区、针对“珍贵、濒危水生野生动物”实行重点保护等措施。其次，2016年《野生动物保护法》继续保持着分级分类保护的原则，新增了野生动物收容管理制度及栖息地保护制度，并且加大了对于野生动物保护的宣传普及力度。最后，2022年《野生动物保护法》通过多处法条修改扩大了物种保护范围、完善了名录调整与野生动物收容救护制度、修改了种群调控制度、进一步明晰了禁猎范围；并通过第六条和第三十一条的修改，在倡导社会公众增强保护野生动物和维护公共卫生安全的意识的同时，将禁食范围由国家重点保护野生动物扩大到“三有动物”和其他陆生野生动物，并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野生动物，以有效切断野生动物对公共卫生安全的风险源。^[5]兼顾对公共卫生安全的保障。

（三）“利用”的界定及其形式

《指示》中首次涉及对野生动物的“利用”，其内容是以猎捕的方式

对野生动物进行直接的经济性利用。虽然《指示》中也涉及“合理利用”野生动物的规定，但也只是将其规定为群众性工作，主要以宣传教育的方式实现，仅将其作为一项宣誓性规定来处理。

“利用”一词在《野生动物保护法》中出现频次较高，且形式更为多样，包括猎捕、买卖、运输、生产加工以及科学实验、展览等多种方式。在最早版本的《野生动物保护法》中，“利用”主要表述为“开发利用”、“经营利用”以及“合理利用”，实质上主要指对野生动物资源的商业利用。2016年修法之后，将“合理利用”改为“规范利用”。2022年的再度修法并未否认野生动物的生态价值与财产价值的双重属性，但力求在生态文明理念的指导下进行合理利用，推进绿色发展。如在第二十三条增加了进一步规范狩猎活动的规定，第二十五条进一步优化了人工繁育野生动物分级分类管理制度等。

三、中国野生动物保护立法的发展趋势

自1962年至今，中国野生动物保护立法历经近60年。在近60年的发展中，野生动物保护的立法位阶越来越高、对野生动物的界定越来越广、保护的力度也相应的越来越大。



（一）法律位阶越来越高

从中国野生动物保护法律创制的演进脉络来看，其法律位阶愈来愈高。从1962年第一部有关野生动物保护的法律法规——《指示》到《刑法》、《森林法》、《渔业法》、《野生动物保护法》的接连问世，以及相关行政法规、规章等规范的制定，造就了以《野生动物保护法》为中枢，囊括相应行政法规、规章的野生动物保护法律体系。野生动物保护立法也经历了从规范性文件、行政法规、规章，到法律的发展趋势，法律位阶不断提高、效力也逐渐增强。

据此，在中国野生动物保护立法中，一方面，随着对野生动物保护认识的不断提升、保护力度的逐步增强，从中央到地方，会出台更多的极具特色的立法，从而不断完善和丰富中国野生动物保护法律体系；另一方面，随着对生物多样性和人类命运共同体认识的不断增加，世界各国都会进一步加强对野生动物资源的立法保护力度。

（二）“野生动物”保护范围越来越广

1962年《指示》将野生动物分为“珍贵、稀有或特产的鸟兽”与中国“特产的鸟兽”两类，并逐一列举了共计五十六个物种。然而，中国作

为世界上野生动物资源最丰富的国家之一，仅将值得保护的“野生动物”列为这五十六个物种是远远不够的。之后，《森林法》、《渔业法》以及《野生动物保护法》对“野生动物”作了进一步扩展，现行《野生动物保护法》将野生动物界定为“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”。2020年《决定》更是将陆生野生动物扩大为“有重要生态、科学、社会价值的”陆生野生动物，以及其他包括人工繁育、饲养的陆生野生动物。

由此可见，在中国野生动物保护立法中，“野生动物”一词的范围越来越宽。这意味着，越来越多的野生动物被纳入法律保护范畴，人类对野生动物的“利用”价值逐步淡化，而愈加提倡野生动物的“生态”价值，甚至衍生至整个人类命运共同体和生物安全层面。因为一直以来，中国野生动物保护立法对于野生动物种群“量”上的关注，总是远远大于其对于生态环境的影响、公共卫生安全的影响等“质”上的关注。由此可以预测，未来中国野生动物保护立法，尤其是《野生动物保护法》的修订，必定将进一步扩大“野生动物”的范围，甚至与《决定》相衔接。



（三）“保护”力度越来越强

如果说“野生动物”一词是野生动物保护立法的立足点，那么“保护”一词就是其落脚点。从中国野生动物保护立法的历程来看，中国对野生动物“保护”的力度是越来越强的，以后也只会更强，而不会减弱。

1. 《刑法》：区分犯罪构成标准，提高法定刑期

1979年《刑法》首次将违法狩猎、破坏野生动物资源的行为上升为犯罪。但违反狩猎法规、破坏狩猎秩序是成立这一罪名的前提条件，其实质更侧重于对于狩猎秩序的保护而非野生动物资源的保护；另外，还必须达到“情节严重”，抬高了入罪的门槛，致使实践中很多违法行为并未得到法律的制裁，不利于野生动物资源的保护。

1997年《刑法》进一步加大对野生动物保护的力度。首先，其第341条第1款针对《野生动物保护法》所规定的国家重点保护的珍贵、濒危野生动物，作了特殊规定，增加了相应罪名并提高了法定刑，从而加大对破坏野生动物资源犯罪的打击力度，弥补了1979年《刑法》的不足。同时第2款作为对野生动物资源的一般保护条款，其刑罚配置也较1979年《刑法》第130条的规定有所提高。

2021年正式施行的《刑法修正案（十一）》在刑法第三百四十一条中增加一款作为第三款：“违反野生动物保护管理法规，以食用为目的非法猎捕、收购、运输、出售第一款规定以外的在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物，情节严重的，依照前款的规定处罚。”是对2020年《决定》中全面禁食野生动物的立法延续，更是刑法对野生动物保护力度持续加强的表现。

2. 《野生动物保护法》：淡化“利用”，强化“保护”

《野生动物保护法》是野生动物保护领域的基本法，现行立法经过2004年、2009年、2016年、2018、2022年的三次修正、两次修订¹，充分表明立法者对该法的重视程度，以及社会公众对野生动物保护认识的

¹ 1988年11月8日，第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过《中华人民共和国野生动物保护法》。2004年8月28日，第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉的决定》第一次修正《中华人民共和国野生动物保护法》。2009年8月27日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第二次修正《中华人民共和国野生动物保护法》。2016年7月2日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订《中华人民共和国野生动物保护法》。2018年10月26日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉等十五部法律的决定》第三次修正《中华人民共和国野生动物保护法》。最新《中华人民共和国野生动物保护法》于2022年12月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议第二次修订，自2023年5月1日起施行。



提高。其中，2016年是对《野生动物保护法》进行的首次大范围修订，2022年的最新修订更是立足野生动物的生态属性，贯彻了2020年《决定》的立法精神。两次修订均在立法目的、保护措施、法律责任等方面作了较大调整，奠定了中国野生动物保护的基调。

首先，在立法目的上，2016年《野生动物保护法》将旧法的“保护、拯救珍贵、濒危野生动物，保护、发展和合理利用野生动物资源，维护生态平衡”改为“保护野生动物，拯救珍贵、濒危野生动物，维护生物多样性和生态平衡，推进生态文明建设”，扩大了保护的范畴，淡化了对野生动物的利用目的。2022年《野生动物保护法》又在总则中又加入了“促进人与自然和谐共生”、“维护公共卫生安全”、“抵制违法食用野生动物”等字眼，进一步肯定了野生动物的生态属性与公共卫生价值，强化了保护的力度。

其次，在具体保护措施上，2016年《野生动物保护法》第15条增加了野生动物收容救护制度；新增第16条有关野生动物疫病监测、预防等工作的条款，将相应工作职权合理分配给各县级以上人民政府的相应主管部门等内容。2022年《野生动

物保护法》通过对第10条的修改进一步明确了陆生野生动物名录的制定主体、制定程序，并新增第5款规定陆生野生动物名录的动态调整制度；于第23条对猎捕野生动物增加了更为细致、严格的规定；新增第31条对陆生野生动物作出全面禁食的规定等。

最后，在法律责任部分，2016年《野生动物保护法》一方面增加了构成犯罪的行为，由原来的六种增加到十一种，且规定产生违法所得的，依据违法所得数量的倍数处以罚款；另一方面，利用行政处罚与刑罚之外的手段，对违法行为人进行制裁，如将有关违法行为记入社会诚信档案等，客观上增加了违法者的违法代价，降低了意欲违法者的主观意愿。2022年《野生动物保护法》一方面进一步增加构成犯罪的行为并加大罚款力度，并新增第50条专项规定对以食用为目的实施的违法行为从严、从重处罚；另一方面，明确以法条的形式规定了野生动物保护的公益诉讼制度。²

² 《野生动物保护法》（2022年版）第63条：“对违反本法规定破坏野生动物资源、生态环境，损害社会公共利益的行为，可以依照《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的规定向人民法院提起诉讼。”



综上,不论是新旧《刑法》之间的对比还是历次《野生动物保护法》修订的梳理,都可以印证中国野生动物保护力度持续加大的趋势。包括2020年《决定》的出台,亦是对这一趋势的印证。

四、结语

“立法目的是法律条文价值目标的体现,如果缺乏立法目的,则法律的制定就是盲目的、任意的。”^[6]基于国家对保护野生动物工作重视程度的提升,《野生动物保护法》作为中国野生动物保护法律体系的基本法,已经在2022年的修改中做出回应,即贯彻“全面禁食”原则,将野生动物资源视为一个整体。当然,受制于野生动物保护立法较之其他立法活动更为突出的专业性,本次修订依然存在一些遗憾与不足。例如新法新定依旧没有脱离“传统人类中心主义”,没有从根本上放弃野生动物是一种资源、需要加以利用的观念^[7];野生动物保护刑事制裁过度化,“刑法行政化倾向”^[8]明显,行刑手段衔接尚不完善;野生动物保护公益诉讼条款过于笼统,特别是未区分野生动物资产损害和野生动物生态损害等。

基于上述问题,可以考虑加大对野生动物利用方面的规制,在总则中贯彻“尊重野生动物生存权利原则”

和“全面保护原则”^[9];在立法目的中明确“构建生命共同体”的目标,对于不利于野生动物保护甚至与野生动物保护背道而驰的利用形式应当加以限制或禁止;在具体规定上强化“人与野生动物同属于生命共同体”的意识,“在开发利用强度上,既要考虑资源有限性和再生能力也要考虑野生动物生长环境与其它资源之间的群落关系,避免群落生态环境的破坏,必要时人类需做出妥协。”^[1]在法律责任方面,一方面要完善行政前置法律规范,出台行政处罚裁量基准等配套规定进一步明晰野生动物保护违法与犯罪行为的标准,改变“犯罪与违法标准重合”^[10]的立法模式,同时在刑法中增设相关罪名,配置更为合理的刑罚,使《刑法》与《野生动物保护法》在法律责任上的衔接更为紧密;除此之外,进一步建立健全针对野生动物保护的公益诉讼制度,完善各社会主体的参与机制,切实把纸面上的法律条文转变为现实的法治行动也是新时代保护生物多样性、维持生态平衡的必由之路。

参考文献:

[1] 冯子轩. (2020). 生态伦理视阈中的野生动物保护立法完善之道. 行政法学研究(04), 67-82.



- [2] 栗战书. (2020). 在全国人大常委会有关决定和野生动物保护法执法检查座谈会上的讲话. 中国人大(14), 6-8.
- [3] 刘长秋, 左琳 & 高婉琪. (2024). 我国野生动物保护立法的意义及问题与完善——兼论该立法在我国的演进及域外状况. 医学与法学(01), 1-8.
- [4] 胡帮达. (2022). 生态保护和公共卫生安全二元目标下野生动物立法的逻辑. 华中科技大学学报(社会科学版)(04), 41-53.
- [5] 杨朝霞, 秦炳南 & 林禹秋. (2023). 新《野生动物保护法》的解读. 环境保护(16), 37-41.
- [6] 吕忠梅 & 刘佳奇. (2016). 26年后, 野生动物保护法该怎么修. 环境经济(03), 28-31.
- [7] 刘长秋, 左琳 & 高婉琪. (2024). 我国野生动物保护立法的意义及问题与完善——兼论该立法在我国的演进及域外状况. 医学与法学(01), 1-8.
- [8] 孙国祥. (2017). 构成要素行政性标准的过罪化风险与防范. 法学(09), 68-79.
- [9] 曹明德, 王良海. (2004). 对修改我国《野生动物保护法》的几点思考——兼论野生动物资源生态补偿机制. 法律适用(11), 28-31.
- [10] 刘凯. (2020). 野生动物资源刑事保护研究. 行政与法(06), 104-119.

