

# 粤港澳大湾区打击野生动植物 非法贸易法治问题研究

北京市朝阳区永续全球环境研究所（GEI）

中共广东省委党校法学教研部 教授 程雨燕

## 目录

一、粤港澳大湾区野生动植物贸易基本情况概述.....	2
二、粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易的法治现状.....	3
（一）法律依据.....	3
1. 全国性法律法规.....	3
2. 广东省地方性法律法规.....	3
3. 香港特别行政区法律法规.....	3
4. 澳门特别行政区法律法规.....	3
（二）执法体系.....	4
1. 中国履约监管执法机构.....	4
2. 广东省地方政府履约监管执法机构.....	4
3. 香港特别行政区履约监管执法机构.....	5
4. 澳门特别行政区履约监管执法机构.....	5
（三）合作机制.....	5
三、粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易面临的挑战.....	6
（一）国际国内打击野生动植物非法贸易面临的普遍性难题.....	6
1. 与其他社会问题相互交织.....	6
2. 人类活动影响生物多样性.....	6
3. 违法方法与手段不断升级.....	6
（二）粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易遭遇特殊挑战.....	6
1. 加大海洋资源利用.....	6
2. 规划中医高地建设.....	6
3. 岭南文化一脉相传.....	7
4. 交流形式复杂多样.....	7
5. 肩负辐射示范重任.....	7
（三）尚未形成打击野生动植物非法贸易的全方位执法机制.....	7
四、粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易的完善建议.....	8
（一）宏观层面提升问题认知高度.....	8
（二）中观层面结合特色谋篇布局.....	8
1. 关注水生物种重点执法.....	8
2. 鼓励药用物种双刃执法.....	9
3. 传承岭南文化温度执法.....	9
4. 区别交流形式特色执法.....	10
5. 走在全国前列示范执法.....	10
（三）微观层面注重加强全链执法.....	10
1. 执法过程：合理精准实施.....	10
2. 执法监督：探索公益诉讼.....	11
3. 执法支持：加大宣传教育.....	11

## 一、粤港澳大湾区野生动植物贸易基本情况概述

粤港澳大湾区包括广东省广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市（以下简称珠三角九市），以及香港和澳门特别行政区，是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，由于其野生动植物资源十分丰富、贸易特别活跃、消费尤其旺盛，从而在打击野生动植物非法贸易方面具有突出的战略地位。

首先，粤港澳大湾区野生动植物贸易的资源基础十分丰富。一方面，中国是野生动植物资源大国，生态环境部于2021年5月发布的2020年《中国生态环境状况公报》统计表明：中国已知物种及种下单元数122280种。其中，动物界54359种，植物界37793种，细菌界463种，色素界1970种，真菌界12506种，原生动物界2485种，病毒655种。<sup>1</sup>国家林业和草原局、农业农村部于2021年公布的《国家重点保护野生动物名录》，共列入野生动物980种和8类，其中包括陆生野生动物686种。另一方面，粤港澳大湾区主要属于亚热带季风气候，自身亦拥有丰富的自然生态系统和物种资源。世界自然基金会（WWF）于2019年4月发布的“粤港澳大湾区生态地图”显示：大湾区囊括77种珍稀物种以及8个国家级自然保护区和海岸公园；中华白海豚、香港瘰螈、黑脸琵鹭、绿海龟、豹猫、广东弹涂鱼、欧亚水獭、黄胸鹀（禾花雀）、中华穿山甲和中华鲎等，是粤港澳大湾区特有的旗舰物种或指标物种。其中，广东的野生动植物资源最为丰富，根据资源调查共确认分布的陆生脊椎野生动物已有900多种<sup>2</sup>（其中哺乳类约140种，鸟类590种，爬行类150种，两栖类60种），占全国种数10%左右，列入国家重点保护野生动物名录的有114种（如华南虎、鳄蜥、黄腹角雉、林麝、豹、蟒蛇等国家一级保护野生动物19种，白鹇（省鸟）、黑脸琵鹭、穿山甲、猕猴等国家二级保护野生动物95种），省重点保护陆生野生动物76种，有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物即“三有保护野生动物”超过620种，野生动物及其制品进出口贸易额占全国三分之一。广东有维管束植物7700多种，其中野生植物有6135种，列入国家重点保护野生植物的有55种（包括国家一级7种，国家二级48种），引进人工栽培的各种植物近4000种。<sup>3</sup>香港和澳门虽然地域面积不大且人口稠密，但生态保育充分，仍然拥有大量的野生动植物资源。香港保有3000种开花植物、55种陆栖哺乳动物、超过100种两栖和爬行动物、200种淡水鱼、128种蜻蜓、245种蝴蝶，以及超过550种鸟类，相当于全中国三分之一的鸟类物种。澳门土地面积32.9平方公里，容纳超过69万人口，每年迎接3500多万人次游客，人口密度由2018年的每平方公里

20000人增至2019年的20400人。然而，澳门市政署管辖的绿地面积却超过7.07平方公里，占澳门陆地面积五分之一以上，共有20多个城区公园或花园，4个郊野公园，3个自然湿地生态区，为多种鱼类、底栖动物、昆虫以及鸟类提供自然空间。澳门市政署提供的调查报告显示，目前共有174种鸟类在澳门觅食、栖息，其中包括列入国家Ⅱ级重点保护动物名录的黑脸琵鹭、黄嘴白鹭、岩鹭、白琵鹭等。

其次，粤港澳大湾区野生动植物贸易的中转交易特别活跃。粤港澳大湾区作为国际一流湾区第三产业GDP占比高达66.2%，拥有港口群和机场群，进出口贸易十分繁荣，从而也是野生动植物贸易活跃地区。广东是全国野生动植物及其产品的重要集散地，也是全国野生动植物进出口最活跃的地区。中国（广东）自由贸易试验区于2014年12月设立，涵盖广州南沙新区、深圳前海蛇口和珠海横琴新区3个片区，旨在面向港澳台深度融合进一步打造更加开放便利的贸易环境，极大刺激了粤港澳大湾区野生动植物贸易的增长。据中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室（以下简称国家濒危办）广州办事处的调研结果显示，截止2015年底，在广州办事处注册的野生动植物贸易企业有1600多家。2015年，在广州办事处办理过野生动植物进出口证明书的企业近400家，办证量20025份，贸易额约67.4亿元。据海关总署广东分署、广东省统计局、香港政府统计处，澳门统计暨普查局数据表明，2019年粤港澳大湾区城市货物出口、进口货值分别为：广州762、688；深圳2422、1894；珠海240、182；佛山541、160；惠州265、129；东莞1255、751；中山280、67；江门165、42；肇庆39、19；香港5090、5635；澳门16、112（亿美元），其中也包含相当数量的野生动植物贸易。目前，粤港澳大湾区野生动植物贸易在整体上呈现进口量远远大于出口及再出口量，进口野生动植物种类不断增加，与我国进行野生动植物贸易的国家和地区不断增加的趋势。

最后，粤港澳大湾区野生动植物贸易的终端消费比较旺盛。粤港澳大湾区人口数量达到7265万，本地生产总值达16793亿美元，人均GDP达到23116美元，因此不仅仅是野生动植物资源丰富以及贸易活跃的地区，更因其经济繁荣，消费购买水平较高进而成为野生动植物消费旺盛的地区。野生动植物非法贸易的终端就是消费，诸如食用、药用、皮革以及工艺观赏等。据2002年相关报道称，香港是世界上最主要的鱼翅市场，估计有百分之五十至百分之七十的交易在香港进行。近年来，因鱼翅消费诱发的非法贸易仍然频频发生，例如据中新网报道，2020年1月15日香港海关与渔农自然护理署进行联合行动，在葵涌海关大楼验货场一个货柜内，检获约502公斤怀疑受管制属濒危物种的干鱼翅，估计市值约39万港元。

野生动植物贸易的法律规制聚焦于产地——中转——消费三大环节，当法律规制不健全而巨额利润突显时就极易滋生非法贸易，粤港澳大湾区因其重要的战略地位、特殊的地理位置和雄厚的经济实力同时涵盖野生动植物贸易三大环节，相关非法贸易的发生概率随之大幅增加。根据中国海关总署官方网站公布的数据，2008-2018年广东海关查获的野生动物走私案件

1 2020年《中国生态环境状况公报》。

2 《广东率先修法明确禁食野生动物》，《南方农村报》2020年3月10日。

3 《广东114种野生动物列入国家重点保护名录》，国家林业和草原局政府网 <http://www.forestry.gov.cn/2014-03-11>，访问于2021年2月8日。

遥遥领先于其他海关，全国 390 件中广东独占 104 件，占比 27%。<sup>4</sup> 因此，极有必要就粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易法治问题展开研究，及时弥补法律漏洞，顺应国际生态环境保护大趋势及国内生态文明建设严格要求，进一步加强粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易力度，同时为全国范围打击野生动植物非法贸易提供区域样本。本研究报告尝试梳理粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易法治现状，并在此基础上分析其所面临的挑战，进而提出完善的建议。

## 二、粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易的法治现状

### （一）法律依据

#### 1. 全国性法律法规

我国于 1981 年正式加入《濒危野生动植物种国际贸易公约》（以下简称《公约》），并且为了更好履行《公约》于 2006 年通过国务院令公布《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》，以加强对濒危野生动植物及其产品的进出口管理，保护和合理利用野生动植物资源。

我国野生动植物进出口监管的主要法律依据有《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国海关法》《中华人民共和国野生动物保护法》（以下简称《野生动物保护法》）《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国野生植物保护条例》（以下简称《野生植物保护条例》）《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》（以下简称《水生野生动物保护条例》）《中华人民共和国自然保护区条例》《中华人民共和国进出境动植物检疫法》《中华人民共和国动物防疫法》《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》等法律法规的部分条款；《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》（以下简称全国人大《决定》）；国家濒管办根据管理要求制定的《中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室行政许可事项被许可人分级管理办法》和《非〈进出口野生动植物种商品目录〉物种证明行政许可被许可人监督检查办法》；国家林业局、海关总署令发布的《野生动植物进出口证书管理办法》；海关总署印发的《进出口野生动植物种商品目录》；以及国家林业和草原局、农业农村部公布的《名录》。自《野生动物保护法》明确规定实施《名录》制度以来，《名录》于 1989 年 1 月首次公布，仅于 2003 年将麝类、2020 年将穿山甲所有种调升为国家一级保护野生动物，之外并无系统性更新。然而，野生动物保护的国内国际形势已经发生重大变化，因此相关部门在 2016 年新修订《野生动物保护法》实施后正式启动《名录》调整工作，并于 2021 年 1 月 4 日公布实施最新《名录》。

#### 2. 广东省地方性法律法规

广东省一直非常重视野生动植物资源管理工作，在新冠肺炎疫情之后更是紧跟社会关注和中央关切，于 2020 年 3 月 31 日率先公布《广东省野生动物保护管理条例》，这是全国第一个完成修订的野生动物保护省级地方性法规。广州、深圳、珠海市同时出台禁食野生动物条例，汕头等 14 个地市随之先后出台禁猎和禁食通告，并大力推进禁食野生动物后续处置补偿工作，对广东域内的野生动植物贸易监管起到配合辅助作用。

#### 3. 香港特别行政区法律法规

为履行《公约》义务，香港早在 1976 年就已制定法例第 187 章《动植物（濒危物种保护）条例》，该条例于 2006 年 12 月被法例第 586 章《保护濒危动植物物种条例》取代。现行条例规定：任何人除非根据并按照由渔农自然护理署（渔护署）事先发出的许可证，否则不得进口、从公海引进、出口、再出口或管有任何濒危物种，不论属其活体、死体、部分或衍生物。一般而言，附录 I 物种（也就是极度濒危而面临绝种威胁的物种）的国际贸易基本上已全面禁止，任何人士倘违反该条例的要求即属犯罪。2017 年 6 月，香港政府为加强进口及再出口象牙及象牙制品管制并逐步淘汰本地象牙贸易，向立法会提交条例修订草案。《二零一八年保护濒危动植物物种（修订）条例》随之于 2018 年通过并生效，该条例加重了罚则，一经定罪，最高可被罚款港币一千万及监禁十年，并适用于包括大象的所有濒危物种。

另外，香港特别行政区还出台了旨在专门保护野生动物的 1976 年《野生动物保护条例》，适用范围涵盖受饲养动物和野生动物的，旨在禁止与惩罚残酷对待动物的 1935 年《防止残酷对待动物规例》，旨在羁留和处置流浪动物的 1911 年《动物羁留所条例》，旨在管制“对活着的脊椎动物”进行实验的 1963 年《动物（实验管制）条例》，旨在加强动物及禽鸟检疫与疾病预防的 1936 年《公众卫生（动物及禽鸟）条例》，对香港区域内野生动植物贸易监管起到配合辅助作用。

#### 4. 澳门特别行政区法律法规

为履行《公约》义务，澳门于 1986 年订立第 45/86/M 号法令《濒危野生动植物种国际贸易公约（CITES）适用于澳门地区之规章》，之后被现行本地法规 2/2017 号法律《〈濒危野生动植物种国际贸易公约〉执行法》（简称《执行法》）所取代。

相较之前的地区规章，《执行法》修改的主要内容有四个方面：（1）指定市政署为科学机构并订定其职权，使本地相关法规更符合《公约》精神。（2）新增强制登记。规定《公约》附录相关的进出口商、圈养人及培植人、剥制师以及科学机关必须到管理机构经济及科技发展局进行登记。圈养人及培植人在登记获批后，可进行《公约》附录 II 及附录 III 所列物种标本的圈养或培植。圈养或培植物种的出口仍须事先到经济及科技发展局申领证明书及准照，如在本地销售则不受规限。（3）考虑到附录 I 内包含受到或可能受到物种标本贸易的影响而有灭绝危险的物种，把涉及附录 I 物种违法行为的处罚由行政违法

4 王文霞：《近年我国海关野生动物走私状况分析》，《野生动物学报》2019 年第 3 期。

修订为轻微违反，以加强阻吓力及贯彻加强对濒危物种（尤其是附录 I 物种）保护的目。 (4) 调整行政违法的处罚。法律中除增加了对不同濒危程度物种（即《公约》附录 II 及 III）的违法情况以及其他违反《公约》要求的行为罚款金额的幅度（附录 I：从 500-5000 澳门元提高至 200000-500000 澳门元；附录 II：从 250-2500 澳门元提高至 5000-100000 澳门元；附录 III：从 250-2500 澳门元提高至 3000-50000 澳门元），并对物种标本的违法行为进行附加处罚，例如没收。

另外，澳门特别行政区的一些其他相关法律规定也为区域内野生动植物贸易监管起到配合辅助作用。一是于 2003 年出台《对外贸易法》，确定了对外贸易的一般原则，以及货物及其他财货或产品运入、运离和经过澳门特别行政区的制度的一般原则。二是于 2016 年出台《动物保护法》，对动物的饲养、管理、售卖，以及利用动物作公开展览及科学应用都有具体规范，禁止虐待、宰杀及遗弃动物，并对饲主需付的责任作出规范。该法与《执行法》强调公约的本地履行不同，主要是对澳门特别行政区内动物的保护及相关管理制度作出规范，从维护公共卫生及社会秩序的角度出发，以利于减少人畜共患病的发生及解决因动物问题而产生的社会矛盾。三是于 2020 年制订了第 7/2020 号法律《动物防疫法》，对预防及应对动物疫病传播风险的管制措施作出法律规范，以配合《动物保护法》全面实施，提高本澳动物卫生水平。

## （二）执法体系

### 1. 中国履约监管执法机构

我国于 1982 年在中国科学院成立中华人民共和国濒危物种科学委员会（以下简称濒危物种科学委员会）作为履行《公约》的科学机构，在原林业部（现国家林业和草原局）成立国家濒危办作为履约的管理机构。具体执行野生动植物进出口监管的机构主要包括海关总署及其直属海关，各级野生动植物主管部门以及市场监督管理部门等。

#### （1）国家濒危办及其办事处

国家濒危办设在中国科学院国家林业和草原局野生动植物保护司（2018 年 3 月，十三届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定，在自然资源部下组建国家林业和草原局）。国家濒危办在各地设办事处办理地方事务。国家濒危办关于野生动植物贸易的工作职责主要有三个方面：一是负责拟订、调整和公布国际公约禁止或者限制贸易野生动物名录，负责野生动植物及其产品进出口单位的《公约》登记注册、产品标记管理。二是承担《公约》履约具体工作，承办非贸易类野生动植物保护履约工作。三是承担部门间履约执法协调机制相关工作，负责协调香港、澳门特别行政区有关《公约》事务，承办涉台野生动植物贸易管理事务。

#### （2）濒危物种科学委员会

濒危物种科学委员会的职责是：科学判定，包括进出口贸

易的非致危性判定、活体动植物进口的适当性和照管条件判定，以及贸易长期监测和回顾；科学评估，包括科学研究单位注册可行性评估、人工培植和圈养繁育设施评估、物种现状和自然保护状况评估，以及公约文件和提案的科学性评估；科学建议，包括物种标准命名和列入标准、执法查处标本的鉴定和处置、保护政策和行动，以及履约谈判议题等。

#### （3）海关总署及其直属海关

海关是国家进出境监督管理机关，对进出口环节中的野生动植物及其产品实施监管，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。

#### （4）各级野生动植物主管部门

野生动植物主管部门对出口前和进口后的野生动植物及其产品实施监管，并将野生动植物划分为陆生、水生两大类，由不同部门负责。国家林业和草原局负责陆生野生动植物资源监督管理，相关职责包括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、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。农业农村部负责水生野生动植物保护，指导动植物防疫检疫体系建设，组织、监督国内动植物防疫检疫工作，发布疫情并组织扑灭。县级以上地方人民政府林业草原、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。

#### （5）各级市场监督管理部门

国家市场监督管理总局根据 2018 年国务院机构改革方案组建，将国家工商行政管理总局的职责，国家质量监督检验检疫总局的职责，国家食品药品监督管理总局的职责，国家发展改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合。各级市场监督管理部门负责依法监督检查各地药店、医院、花鸟市场、网络交易平台、商品交易市场、餐饮等场所，对发现未使用专用标识的国家重点保护动植物及其制品，未有合法来源的非国家重点保护动植物及其制品的经营利用活动进行依法处理，并及时通报具有相应管理职责的自然资源部门或农业农村部门。

### 2. 广东省地方政府履约监管执法机构

国家林业和草原局的派出机构驻广州森林资源监督专员办事处（国家濒危办广州办事处），负责监督所辖区森林、草原、湿地、荒漠资源和野生动植物进出口管理相关工作，具体办理广东允许野生动植物进出口证明书行政许可等业务。海关总署广东分署于 1980 年经国务院批准成立，是海关总署直接领导的正厅局级派出机构，受海关总署委托，承担综合协调广东省内广州、深圳、拱北、汕头、黄埔、江门、湛江等海关的工作职责，

统筹广东省内海关与香港、澳门地区相关政府部门的工作联系和信息交流。广东省林业局的内设机构野生动植物保护处，负责组织开展陆生野生动植物资源调查和资源状况评估，监督管理全省陆生野生动植物保护和开发利用工作，研究提出省重点保护陆生野生动植物名录的调整意见，组织指导省内陆生野生动植物疫源疫病监测，野生动植物种质资源保护的监督。广东省农业农村厅渔业资源保护处负责保护和合理开发利用渔业资源，组织渔业水域生态环境及水生野生动植物保护，水生野生动植物保护以及水产种质资源保护区和水生野生动物栖息地的划定、建设和管理。

### 3. 香港特别行政区履约监管执法机构

香港最初加入《公约》时参照英国法例，指定渔农署为履约机构。回归后，中央政府和香港特区政府指定渔农自然护理署为履约管理机构，并设定固定的行政执法人员，主要负责香港地区《公约》附录野生物种的进出口执法监管，通过发牌制度规管濒危物种的国际贸易，并遏制在本港非法买卖濒危物种；指定“保护稀有动植物咨询委员会”为公约履约的科学机构，负责讨论与濒危野生动植物种保护有关的问题，提出科学意见。

香港海关是负责阻遏走私活动的主要执法机关。作为前线的执法部门，香港海关基于保安、保障公众健康、保护环境或履行国际义务等理由，防止禁运物品的进出口，从而包括根据《公约》要求打击野生动植物走私。

### 4. 澳门特别行政区履约监管执法机构

澳门根据《公约》“指定管理机构及科学机构”的要求，指定经济及科技发展局为澳门特区的管理机构，市政署为澳门特区的科学机构。经济及科技发展局主要负责按《公约》和本地相关法律法规规定的标准和程序，为附录物种标本及其制品的对外贸易签发《公约》证明书及准照、编制《公约》所规定的定期报告，适时与《公约》秘书处及其他缔约方联络，以中国代表团身份随团参与《公约》缔约方大会，并准备拟呈交缔约方大会会议或送交《公约》秘书处的提案等。市政署主要负责向管理机构就活体标本的运送及其收容设施、编制《公约》附录 I 及附录 II 的修正案等方面提供意见。另外亦须负责参与《公约》各附录所列物种标本的识别工作及协助保管被扣押的活标本，并确保《公约》各附录所列物种标本的对外贸易不会损害该物种的生存。

澳门海关的相关职责有预防和遏止不法贩运活动；配合对外贸易活动的监管工作，并为发展对外贸易活动作出贡献，以维护澳门特别行政区在国际上的信誉；致力履行澳门特别行政区在海关范畴内承担的国际义务等，从而包括根据《公约》要求打击野生动植物走私。

## （三）合作机制

随着对野生动植物非法贸易问题的研究不断深入，人们越来越认识到通过部门合作、区域合作实施联合打击的重要性。

2016年11月，国务院批准建立全国范围内的“打击野生动植物非法贸易部际联席会议制度”，发展至今联席会议成员单位已经从22个增加到25个，再到27个。联席会议制度不断完善健全法规政策，注重部门间联动执法，加强物种保护，积极开展宣传教育，深化国际交流合作，打击野生动植物及其制品非法贸易成效显著。这种部门合作还进一步延伸到网络监管专门领域，2020年10月，市场监管总局、中央宣传部、工业和信息化部等14家网络市场监管部际联席会议制度成员单位联合发布《关于印发2020网络市场监管专项行动（网剑行动）方案的通知》，决定开展2020网剑行动，其任务包括充分发挥网络市场监管联席会议作用，积极开展部门间协作，加强信息互换、执法互助，形成监管合力，而网络监管合作的重要内容之一就是严厉打击野生动植物及其制品非法交易行为。

在全国范围通过联席会议机制不断加强联合打击野生动植物非法贸易的背景下，以2019年2月中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》）为契机，粤港澳大湾区逐步建立起打击野生动植物非法贸易的区域合作机制。2019年2月，成立由省委书记李希同志担任组长、省长马兴瑞同志担任常务副组长的广东省推进粤港澳大湾区建设领导小组，同时设立了包括“生态环境保护专项小组”在内的6个专项小组，协调推进相关重点领域专项工作。2019年11月，广东省林业局倡议建立粤港澳野生动植物保护合作机制，成立“粤港澳野生动植物保护联盟”，推动粤港澳共同保护野生动植物、共促生态文明建设，守护美丽湾区、绿色家园。<sup>5</sup>2020年6月，广东省建立打击野生动植物非法贸易部门间联席会议制度。<sup>6</sup>该联席会议由省自然资源厅、省林业局、省委宣传部、省委网信办、省委外办、省教育厅、省科技厅、省工业和信息化厅、省公安厅、省财政厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省市场监管局、省中医药局、海关总署广东分署、省通信管理局、省邮政管理局、中国铁路广州局集团有限公司、民航广东监管局等22个单位组成，省林业局为牵头单位。该联席会议由省林业局主要负责同志担任召集人，其他成员单位有关负责同志为联席会议成员。联席会议的工作机制是：日常工作由省林业局承担。联席会议原则上每年召开一次全体会议，由召集人主持；根据工作需要，召集人可提议临时召开联席会议。根据工作需要，联席会议可邀请其他相关部门负责同志参加。联席会议以纪要形式明确会议议定事项，印发有关方面。重大事项按程序报省人民政府。

5 《广东：“粤港澳野生动植物保护联盟”成立》，中华人民共和国中央人民政府网 [http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/21/content\\_5454078.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/21/content_5454078.htm)，访问于2021年2月8日。

6 《广东省人民政府办公厅关于同意建立广东省打击野生动植物非法贸易部门间联席会议制度的函》粤办函〔2020〕。

### 三、粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易面临的挑战

#### （一）国际国内打击野生动植物非法贸易面临的普遍性难题

20 世纪以来，国际国内野生动植物贸易日益繁荣，非法贸易亦混迹其中愈演愈烈。世界动物保护协会于 2019 年首次发布的野生动物异域宠物全球贸易报告即指出：全球野生动植物贸易年交易额高达 300-420 亿美元，其中非法贸易额估计高达 200 亿美元。野生动植物非法贸易往往与其他社会问题相互交织，加之人类活动对物种资源的严重损害，以及违法方法手段的不断升级，打击野生动植物非法贸易已经成为全人类共同面对的普遍现象和世界难题。

##### 1. 与其他社会问题相互交织

野生动植物非法贸易问题大多与动植物疫病传播、贫困、贪污腐败、洗钱金融犯罪等其他社会问题相互交织。其一，野生动植物身上携带大量病毒、寄生虫、病虫害，而野生动植物非法贸易没有经过合法贸易中的检验检疫环节，极易引发疫情疫病传播风险，既威胁野生动植物种群也威胁全体人类。其二，野生动植物非法贸易大多是跨境跨域作案，涉及较多专业监管执法环节，必然通过行贿等手段寻求违法犯罪保护伞以有效逃避监管，从而成为滋生腐败的原因。与此同时，野生动植物因其名贵独特也发展成为一类隐蔽的腐败介质。中央纪委国家监委网站曾经报道因“雅贿”而落马的“兰花局长”，在他受贿的 35 万余元中，兰花价值近 20 万元，其中不乏珍稀兰花品种。其三，野生动植物非法贸易带来巨额利润，犯罪分子需要使用各种手段对其来源和性质进行掩盖隐瞒使之合法化，从而成为洗钱犯罪的上游犯罪。如果无法有效打击洗钱犯罪将大大增加打击野生动植物非法贸易的难度。其四，野生动植物非法贸易多发地区往往是极度贫困地区，有的因地理位置偏远无法发展工业、农业和第三产业而只能“靠山吃山”，有的因生活所迫而无奈参与犯罪活动谋求生机。如果无法从根源上解决这些地区的贫困问题就无法长远解决野生动植物非法贸易问题。这些社会问题与野生动植物非法贸易问题相互交织激化到一定程度则必然影响到区域安全，乃至国家安全，从而国际社会已将野生动植物犯罪视为“严重犯罪”。因此，在着手解决野生动植物非法贸易问题时往往牵一发而动全身，具有特别的复杂性，需要综合考量各方面因素方能加以推进。

##### 2. 人类活动影响生物多样性

人类活动及其引发的气候变化严重破坏野生动植物的栖息地，造成生物多样性及种群数量的不断损失。联合国 IBPES（政府间生物多样性和生态系统功能科学政策平台）在 2019 年巴黎会议通过的《全球评估报告》中指出：未来数十年内，将会有大约 100 万个物种面临灭绝危机，速率是过去 1000 万年平均值的数百倍。随着全球人口数量超过 70 亿，大量农耕、伐木、捕捞、采矿、盗猎等合法或非法活动正以前所未有的速度改变

自然。还有主要因人类因素引发的气候变化也正在对生物多样性产生持续性不可逆影响，正如世界经济论坛发布的《2020 年全球风险报告》指出：重大生物多样性损失及生态系统崩溃将是未来 10 年发生概率排序前五的风险之一。在野生动植物合法贸易的供求关系中供应急剧减少，需求却随着人口数量及经济发展而不断增加，进一步催生了野生动植物非法贸易，从而可以判断打击野生动植物非法贸易任务日益艰巨的总体趋势。

#### 3. 违法方法与手段不断升级

近年来，大宗野生动植物非法贸易皆为境内外勾结、组织严密的团伙作案，随着打击野生动植物非法贸易的力度不断加强，违法方法和手段也在不断升级更新，结合高效网络、现代物流、社交媒体和高科技变得越来越隐蔽、越来越高效。其一，随着网络技术、物流产业和电子银行的高速发展，利用监管漏洞以网络物流非法交易野生动植物产品的行为比例大幅度上升。其二，境内外、跨区域的犯罪分子协同作案，形成“组织货源——运输——走私进口——销售”分工明确的一条龙作业程序。其三，通过社交媒体微博、微信等进行熟人交易，增加了警方获得线索、搜取证据以及侦办案件的难度。依靠传统刑侦手段发现野生动植物非法贸易案件线索的工作方法已经相对滞后。因此，国内外野生动植物非法贸易在规模扩大、危害增加的同时，却因挑战传统刑侦手段而呈现破获更难的趋势。

#### （二）粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易遭遇特殊挑战

粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易在面临国际国内普遍困难的同时还因其自身特点遭遇特殊挑战。

##### 1. 加大海洋资源利用

湾区的特点即滨海，海洋资源优势最为突出，《纲要》提出粤港澳大湾区应当构建具有国际竞争力的现代产业体系，并且明确路径之一在于大力发展海洋经济，通过提升海洋资源开发利用水平拓展蓝色经济空间。然而，资源开发与保护从来都是一枚硬币的两面，需要统筹进行。与此同时，国内野生动植物保护区别为陆生和水生分由不同政府部门负责，而且传统上陆生野生动植物保护更受重视，导致目前水生野生动植物监管法律制度的完善程度明显落后于陆生野生动植物监管法律制度。例如 2020 年全国人大《决定》和广东省《野生动物保护条例》禁食规定仅适用于畜禽遗传资源目录以外的陆生野生动物，并未包括水生野生动物。仅有列入《国家重点保护水生野生动物名录》的水生野生动物才被列入禁食范围，而该名录于 2021 年 2 月方调整完成，较为滞后。因此，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易行动因大力开发海洋资源需要而面临水生野生动植物保护的特别挑战。

##### 2. 规划中医高地建设

2020 年 10 月，国家中医药管理局、粤港澳大湾区建设领导小组办公室和广东省人民政府联合印发《粤港澳大湾区中医

药高地建设方案（2020-2025年）》，该方案明确构建粤港澳中医药共商共建共享体制机制，鼓励中医药重大科研创新，加快形成中医药高地建设新格局，为深入推进中医药高质量发展、助力粤港澳大湾区建设作出积极贡献，发挥对全国中医药传承创新发展的辐射带动和引领作用。这表明中医高地建设将是粤港澳大湾区的重要特色发展方向之一，从而给粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易带来新的挑战。传统中医将野生动植物作为重要药材并需求量极大，常用或曾用的濒危物种药材有沉香、冬虫夏草、肉苁蓉、蛤蚧、乌梢蛇、蕲蛇、金钱白花蛇、玳瑁、熊胆、麝香、虎骨、豹骨、犀牛角、羚羊角和穿山甲片等。过去我们没有充分认识到合理开发中医药资源的重要性，对野生动植物采取掠夺式采挖捕杀，造成生态环境和物种资源的严重损害，引起国际社会重视而成为国内国际自然保护界关注热点。因此，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易行动因中医高地建设需要而面临药用野生动植物保护的挑战。

### 3. 岭南文化一脉相传

香港、澳门与珠三角九市文化同源、人缘相亲且民俗相近，所以《纲要》特别提出要塑造湾区人文精神。湾区人文精神是文化自信引领下的中华优秀传统文化传承发展，即岭南文化传统。岭南文化开放包容、独具魅力，包括大量的世界文化遗产和非物质文化遗产，以及相关的饮食文化，《纲要》曾专门指出“支持香港、澳门、广州、佛山（顺德）弘扬特色饮食文化，共建世界美食之都”。饮食文化具有明显的地域性，岭南饮食以其取料博杂特异而闻名于世，早在汉代就记载有吃蛇之风：“越人得髻蛇以为上肴。”<sup>7</sup>有的学者认为是开放创新的文化心态造就了岭南饮食选材的博杂；有的学者认为是独特的自然生态环境和丰富的动植物资源造就了岭南“异馐”饮食，“人类社会的饮食生活，尤其是区域社会饮食生活的形成和发展，在很大程度上取决于生态环境这一因素”<sup>8</sup>；也有的学者认为是便利的海上交通和频繁的对外贸易促成了岭南饮食习惯兼收并蓄的包容性。总之，岭南饮食特色的形成有其历史必然性和文化合理性。除此以外，岭南地区自古以来就商业气息浓厚，形成了崇尚财富、勇于创新，不惧风险的重商文化。野生动植物作为稀缺资源价格不菲，在岭南文化中被视为财富的象征，兼具收藏投资价值 and 特种养殖商机。出于以上这些动机对野生动植物产生的旺盛需求都有可能发展成为滋生野生动植物非法贸易的土壤，因此，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易行动面临文化层面的特殊挑战。

### 4. 交流形式复杂多样

粤港澳大湾区具有较高经济发展水平，以打造优质生活圈为目标，除物质层面外还有精神层面的更高需求，存在相当比例的野生动植物非贸易性进出口，并将随着湾区的联通发展而更加频繁。非贸易性进出口是指未发生实质性经济往来的活动，

如参加展出等。粤港澳两地三通，国礼赠送、合作繁殖、公开展览、科学应用等交流互动较多，相关野生动植物进出口却只能适用一般贸易程序，缺少予以特殊管理的法律制度。野生动植物及其产品进出口需要“允许进出口证明书”或“物种证明书”，办理相关行政许可的时间较长。审批时间过长，一方面，可能导致超出展览科研等项目的特殊时效而活动目的落空；另一方面，可能导致野生动植物在边境口岸滞留时间过长而面临生存风险，这些都严重影响了粤港澳大湾区之间正常的野生动植物高端非贸易交流。因此，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易行动因湾区野生动植物交流形式多样复杂而面临执法准确性的特殊挑战。

### 5. 肩负辐射示范重任

粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易行动具有国际国内联动以及区域示范效应。粤港澳大湾区的定位是：一方面，打造具有全球影响力的世界级城市群，在国家对外开放中发挥作用成为“一带一路”建设的重要支撑；另一方面，形成内地与港澳深度合作示范区，优化中心城市作为区域发展的核心引擎，辐射带动周边区域发展。全球影响力及区域示范区的双重定位决定粤港澳大湾区在打击野生动植物非法贸易方面应当发挥面向国际、先行先试、敢为人先的领头羊作用，作为样板辐射带动泛珠三角、华南地区乃至全国，并与国际前沿有效对接。因此，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易行动还面临来自制度先进性要求方面的特殊挑战。

## （三）尚未形成打击野生动植物非法贸易的全方位执法机制

近年来，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易行动取得了相当不错的成绩。2020年度，全省森林公安共受理森林和野生动物案件5328起，其中立刑事案件1858起，受理行政案件3470起，处理各类违法犯罪人员3990人（次），收缴野生动物35145头（只），为国家挽回直接损失约2.04亿元。<sup>9</sup>2020年，为贯彻国家关于坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易重要指示精神，省公安厅专门将打击整治涉野生动物及其制品违法犯罪专项行动纳入“飓风2020”专项行动督办推进，并取得良好成效。全省公安先后发起“飓风76号”“飓风139号”集群战役，全面打击非法猎捕、收购、运输、出售、食用野生动物违法犯罪。香港政府亦严格实施《公约》规定，2018年检获濒危物种个案超过700宗，2019年在转口越南的冷冻货柜中检获8300公斤穿山甲鳞片，2100公斤象牙，总值6200万元，是历年来最大宗案件。

这些执法数据一方面表明打击野生动植物非法贸易的工作卓有成效，另一方面突显出野生动植物非法贸易案发数量居高

7 [汉]刘安：《淮南子》，中州古籍出版社2010年版，第120页。

8 夏方胜：《环境史视野下的唐代岭南饮食生活研究》，《中国社会历史评论》2018年第20卷。

9 2020年《广东省生态环境状况公报》。

不下的现实。与此同时，运动式执法痕迹较为明显，2020 新冠肺炎疫情之后，针对野生动物的专项执法行动显著增多，大大高于往年平均值。联动执法不足，粤港澳三地仍是分别部署分别行动，尚未形成长效稳定的专门联合执法机制。早在 1999 年，海关总署就曾与对外贸易经济合作部（2003 年机构改革后沿革为“中华人民共和国商务部”）联合签署《海关总署、对外贸易经济合作部关于打击走私违法活动行政互助协议》（现行有效），以严厉打击对外贸易中的走私违法行为。但是，并未具体涉及粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易问题：一是海关总署没有针对香港、澳门出台专门的缉私或违法案件处理合作的部门规范性文件；二是海关在执法过程中把野生动植物进出口监管作为打击走私工作的重要组成部分而尚未作出特殊性安排。因此，粤港澳大湾区联合打击野生动植物非法贸易的执法机制仍然有待完善。

## 四、粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易的完善建议

粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易在面临国际国内普遍困难的同时因自身特点遭遇特殊挑战，而执法机制却并不健全，因此亟待从宏观、中观及微观层面分别展开应对。宏观层面提升问题认知高度，将打击野生动植物非法贸易提升到国家战略层面予以充分重视，加强国际合作，以解决其所面临的国际国内普遍困难。中观层面结合特色谋篇布局，粤港澳大湾区在打击野生动植物非法贸易时尤其要关注水生物种重点执法、鼓励药用物种双刃执法、传承岭南文化温度执法、区别交流形式特色执法、走在全国前列示范执法。微观层面注重加强全链执法，从执法过程、执法监督到执法支持进行全方位推进，粤港澳大湾区在打击野生动植物非法贸易时应当做到合理精准实施、探索公益诉讼并加大宣传教育。

### （一）宏观层面提升问题认知高度

宏观层面的认识高度在某种程度上决定打击野生动植物非法贸易的力度。有学者研究指出：中国海关缉私部门 2010-2017 年间野生动物及其制品走私案件数量在整体上呈现逐年下降趋势，但于 2013 年度却出现小幅攀升。<sup>10</sup> 下降趋势表明严厉打击下野生动物非法贸易发生率下降，从而破获案件数量下降，数量反弹则主要是受到中央政策的强力影响。2012 年 11 月，中国共产党第十八次全国代表大会在北京召开，十八大报告提出“大力推进生态文明建设”，同时推出一系列“八项规定”“绿色消费”反腐败政策，对象牙、犀角等野生动物高档制品的管制力度不断增大。海关及相关政府部门积极响应政策号召开展专项执法行动，从而增加了野生动物及其制品走私案件的破获数量，这表明政策导向对打击野生动植物非法贸易的重要作用。

美国已经将打击野生动植物非法贸易的认识高度上升到国家战略层面。美国于 1900 年颁布并实施第一部联邦层面的野生动植物保护法《雷斯法案》(The Lacey Act)，于 1973 年出台《濒危物种法》(The Endangered Species Act)，这两部法律在一定程度上体现出美国对他国物种的重视，但本质上仍然是保护本国野生动植物资源的法律。奥巴马政府于 2013 年、2014 年、2015 年先后发布《打击野生动植物非法贸易行政令》(Executive Order—Combating Wildlife Trafficking)、《打击野生动植物非法贸易国家战略》(National Strategy for Combating Wildlife Trafficking，以下简称《国家战略》)、《打击野生动植物非法贸易国家战略行动方案》(National Strategy for Combating Wildlife Trafficking: Implementation Plan)。《国家战略》认为美国需要优先从加强执法、减少非法野生动植物需求和扩大国际合作与努力三个方面来解决问题，<sup>11</sup> 开始把濒危物种保护工作上升到美国的国家战略层面，尝试用全球性视野看待并应对物种多样性威胁。

美国的上述经验颇值得借鉴。随着环境保护合作成为全球共识，打击野生动植物非法贸易越来越成为国际社会普遍关注的重要内容，甚至开始呈现政治化倾向，附着于国家利益和国际议题决策之中。我国可以尝试将打击野生动植物非法贸易上升到国家战略的必要性在于：一方面，中国需要展示负责任的环境保护大国和野生资源大国形象；另一方面，中国需要以此为契机掌握话语主动权，在维护国家核心利益的同时更好融入国际社会。唯有将打击野生动植物非法贸易提升到国家战略层面予以充分重视，加强国际合作，才能从宏观层面更好应对其目前所面临的，诸如与其他社会问题相互交织，人类活动对物种资源的严重损害，违法方法手段不断升级等国际国内普遍难题。

### （二）中观层面结合特色谋篇布局

#### 1. 关注水生物种重点执法

打击野生动植物非法贸易所保护的水生物种，根据《水生野生动物保护条例》《野生植物保护条例》规定，主要是指珍贵、濒危的水生野生动植物；以及水生野生动植物产品，即珍贵、濒危的水生野生动植物的任何部分及其衍生物。粤港澳大湾区在打击野生动植物非法贸易时应当结合海洋资源开发需求，将水生物种作为保护重点。一方面，要通过主动保护与被动保护相结合来寻求水生野生动植物资源开发和保护的平衡点。保护水生野生动植物的目标是实现濒危物种种群延续，进而维持其所在生态系统的健康。保护可分为主动保护和被动保护两种：主动保护是通过人类干预主动介入物种延续，对受损生态系统进行人工修复或重建；被动保护是通过严格限制人类活动维持野生种群，并保护其生境不被破坏。打击野生动植物非法贸易明显属于被动保护范畴。仅仅依靠消极保护，即使实现对野生

10 崔啸峰等：《基于海关案件统计（2010-2017）的中国内地野生动物及其制品走私变化趋势分析》，《野生动物学报》2020 年第 2 期。

11 秦红霞等：《美国〈打击野生动植物非法贸易国家战略〉之思考》，《野生动物学报》2018 年第 1 期。

动植物非法贸易的百分百有效打击，仍然不能减缓气候变化、人口增长及自然淘汰带来的物种损失。因此，在实践中还需要通过半自然驯养、人工保种、人工驯养、人工繁育等主动保护方式扩大种群规模增长并维持生态系统健康，从而化被动为主动，助力粤港澳大湾区海洋资源开发的远景规划。另一方面，在全国打击野生动植物非法贸易总体布局下，粤港澳大湾区尤其要注意通过地方立法完善打击水生野生动植物非法贸易的执法依据。我国水生野生动植物保护法律法规相对滞后。《野生动物保护法》于2016年修订后，农业农村部直到2018年10月才发布《濒危野生动植物种国际贸易公约附录水生物种核准为国家重点保护野生动物名录》，明确《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录水生物种自此按照被核准的国家重点保护动物级别进行国内管理，不再单独进行核准，进出口环节同时遵守国际公约有关规定。粤港澳大湾区应当在完善水生野生动植物保护的执法依据方面率先实现突破，在有效打击水生野生动植物非法贸易实现水生物种充分保护的基础上，实现海洋资源的合理开发与持续利用。

## 2. 鼓励药用物种双刃剑执法

法治是一柄兼具惩戒和鼓励作用的双刃剑，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易应当实现惩戒非法贸易与鼓励药用物种繁育栽培的双刃剑执法，追求中医药高地建设与野生动植物保护的共赢，使中医发展不再是野生动植物非法贸易的消费刺激，而是野生动植物保护的重要契机，即通过药用繁育和栽培的效益驱动扩大物种种群数量。粤港澳大湾区的中医药高地规划并非临时决策，早在2011年4月，粤澳合作中医药科技产业园就作为《粤澳合作框架协议》首个项目正式落地横琴。2018年10月习近平总书记到产业园调研时对中医药发展及园区建设作出重要指示，2019年2月《纲要》再次将产业园定位为大湾区重大创新载体。粤港澳大湾区中医药高地建设的目标之一在于发掘中华文明瑰宝——中医学。而药用濒危野生动植物的保护和利用正是中医药产业化、现代化、标准化、国际化的关键抓手。问题的解决思路主要有四种：一是发展药用物种由野生变家种家养，新中国成立以来大田栽培成功的野生药用植物就有200多种；二是无害取用，即通过器械发明等方式在对物种生长发育及子代生长发育均无不良影响前提下进行无痛无损伤的部分取用；三是研究使用普通动植物代替濒危物种作为药材，例如用水牛角代替犀牛角等；四是通过人工合成配制取代天然成分，例如人工麝香等。人工合成受到功效和科技的约束尚无法完全取代其他方式，而前三种方式均会在不同程度上受到野生动植物保护及动物福利伦理的质疑。此时，必须在中医药发展与野生动植物保护之间选择一条具有中国特色的共赢之路。其一，实现国内法律规范之间的有效衔接。《中华人民共和国中医药法》提出鼓励发展人工种植养殖，支持依法开展珍贵、濒危药用野生动植物的保护、繁育及其相关研究。《野生动物保护法》却并未作出与之相互衔接的规定。《野生动物保护法》规定：国家支持有关科学研究机构因物种保护目的进行人工繁育国家重点保护野生动物；允许因科学研究、人工繁育、公众展示展演、文物保护或者其他特殊情况，经批准出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品。其中，人工繁育的目的仅限

于“物种保护目的”而没有提及“药用目的”；允许出售、购买、利用的特殊情况列举中也并未提及“中医药用”情况。《野生动物保护法》更未涉及出于药用目的进行人工繁育栽培成功后的野生动植物利用问题。因为药用可能只是动植物某一部分、某一形态或某一阶段的利用，如果剩余部分不能被利用可能导致药用成本过高或资源的巨大浪费，繁育栽培的科研经费只能单纯依靠国家政策而无法引入市场运作解决，从而实现长期稳定投入的压力极大。因此，粤港澳大湾区应当出于中医药发展需要，在深入研究药用规律的基础上区分人工繁育子代和野外种群，区分利用途径和目的进行区别执法。其二，实现国内法与国际法的有效衔接。中国在严格履行《公约》责任的同时也需要在国际化和本土化之间寻求精准结合点，保证合法性和透明度的前提下，在《公约》的国内执行过程中适当保留野生动植物中医药用空间，所以粤港澳大湾区应当在不违背《公约》的同时，率先制定完善药用目的进行人工繁育栽培野生动植物的申请、审批、监管、流通、利用和鼓励细则，最终既解决了传统中医药的瓶颈问题，又赢得了国际信任，还实现了野生动植物保护，将从源头上遏制野生动植物非法贸易。

## 3. 传承岭南文化温度执法

依法治国与以德治国好比车之双轮，鸟之两翼，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易应当融入德治手段，与岭南文化传承相辅相成。例如，2020年新修订的《广东省野生动物保护管理条例》被称为广东“史上最严”，全面禁止食用包括人工繁育、人工饲养在内的除家畜家禽之外的所有陆生野生动物，违者将至少被处以野生动物价值一倍以上五倍以下罚款，广州、深圳、珠海亦一致作出相应禁止性规定。该规定的立法目的在于：培育公民公共卫生安全和生态保护意识，革除滥食野生动物陋习，防止因人类食用野生动物而导致的疫病传播，从而防范重大公共卫生风险，也能够通过抑制食用消费间接为粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易作出贡献。但是，这必然影响岭南饮食文化中的食材选取范围，此时就须处理好法律和道德的关系，以及地域传统文化继承和发展关系。其一，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易应当注意文化宣传导向，使执法行动在得到文化认同的基础上展开从而取得更好效果。当法治与道德、文化、风俗等不一致时，其推行就会受到阻碍，实施效果就会事倍功半；反之，当法治与道德、文化、风俗等一致时，法治的实施就会如虎添翼、事半功倍。打击野生动植物非法贸易要尊重岭南文化顺势而为，但顺势并非消极顺应，可以通过移风易俗在传统文化中融入时代价值。岭南文化需要传承的同时更需要不断发展，岭南文化本身即蕴含与时俱进的巨大潜质。上文提及岭南饮食文化形成的必然性和合理性即在于开放的心态、独特的环境和频繁的贸易，而这同时论证了现代岭南人改变食用野生动物习惯的可行性——传统饮食文化并非一成不变，亦完全可以在开放心态和国际趋势的引导下顺应生态环境变化的新要求作出适当改变，从而在传承岭南饮食文化的同时赢得新的发展机遇。其二，粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易执法不能一刀切，新法新政要根据信赖利益保护原则尽量匹配过渡措施同时出台。信赖利益保护原则是一项重要的法治原则，指当公权力机关实施的行为引发了相应的法律状态，公民出于

善意信赖作出相应安排而产生的正当利益应该受到法律的承认和保护。例如在全面禁止食用野生动物之后，之前合法或至少并不违法的特种养殖、食用野生动物等产业不得不退出市场，广东受到岭南敢为人先、重商文化的影响较早开始进入这一新兴领域，从而所受影响更为明显，此时就要特别做好及时充分补偿，协助转产转型等工作，不能让公民因为善意信赖公权力而蒙受损失。

#### 4. 区别交流形式特色执法

粤港澳大湾区各相关政府部门在实施监管打击野生动植物非法贸易过程中，除有重要线索的专项行动外，日常工作主要是进行各种证照的核对查验，从而证照是否齐全就成为区分合法进出口与非法贸易的标准。然而，野生动植物合法进出口各种证照办理手续耗时费力，不利于野生动植物的非贸易进出口交流，此时就需要进行有区别的特殊执法。例如2018年11月首届中国国际进口博览会在上海召开，当时预计来自非洲、东南亚等地区客商携带野生动物制品参展，上海市绿化和市容管理局早在当年6月就提前印发《中国国际进口博览会野生动植物及其制品贸易便利化保障方案》，在加强监管工作的同时开辟行政许可服务“绿色通道”，以确保进口博览会所有展销野生动植物商品可以快速有序流通、便利通关。但上海经验仍然局限于一事一议，没有对类似野生动植物交流作出长期稳定的特殊制度安排，其他一些小型展览等很难享受到这样的便利。野生动植物跨区域交流是生物多样性保护的未来发展趋势，也是粤港澳大湾区野生动植物贸易的特色所在。因此，粤港澳大湾区应当借鉴上海召开中国国际进口博览会的经验在一些非贸易进出口环节作出特色执法安排，鼓励国礼赠送、合作繁殖、公开展览、科学应用等野生动植物交流以更好的保护野生动植物，可以尝试由相关部门在沟通后联合出台长期方案，以提高执法效率并增加稳定性和透明度，在方案中明确：可以执行绿色通道的具体对象、情形或标准；可以精简审批手续的具体环节；缩减通关的具体时限等。还应当加快许可证样式和使用改革步伐，不断丰富完善许可证类型，健全核发使用管理制度，以更好满足不同贸易目的需求。

#### 5. 走在全国前列示范执法

粤港澳大湾区可以尝试通过制定更为严格及更具创新的地方立法来完善打击野生动植物非法贸易的执法依据，从而走在全国前列以发挥引领示范作用。一方面，粤港澳大湾区具备充分的地方立法权：香港、澳门根据特别行政区基本法享有特区立法权，珠三角九市根据《中华人民共和国立法法》享有地方立法权。另一方面，粤港澳大湾区享有制度创新的政策红利：深圳作为中国特色社会主义先行示范区可以在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放；广东自贸区的建立即旨在鼓励更为自由便利的对外贸易。粤港澳大湾区通过地方立法完善打击野生动植物非法贸易执法依据应当从以下几方面着手：其一，要本着保护野生动植物的目的打击野生动植物非法贸易，立足长远从源头解决问题，避免头痛医头、脚痛医脚或简单粗暴的一刀切。其二，加强地方层面法律、政策、制度之间的横向衔接。地方立法与中央立法之间是纵向关系，地方立法的效

力层级低于中央立法，却因顾虑相对较少、利益更为一致而可以在地方横向层面综合协调中医药、贸易、履约、扶贫、环保等问题；其三，针对国家层面相关法律制度重陆生物种轻水生生物种保护、重动物轻植物保护的现状，通过地方立法予以统筹，加强对水生物种、植物的保护力度。其四，加强香港、澳门和珠三角九市之间打击野生动植物非法贸易的规则制度衔接：一是考虑联合签订、发布对各方同时具备效力，直接针对打击野生动植物非法贸易的协议或方案等，例如上文提及的具体就中医药合作达成的《粤港澳大湾区中医药高地建设方案（2020-2025年）》；二是增加立法交流，彼此学习先进经验纳入各自立法；三是在各自制定相关法律政策时适当扩展征求意见范围，从本地域扩展到粤港澳大湾区；四是在制定各自法律政策时为粤港澳大湾区联合执法打击野生动植物非法贸易提供条文依据。

### （三）微观层面注重加强全链执法

打击野生动植物非法贸易并非仅限于执行制裁环节，应当将其理解为广义执法，即包括“执法过程—执法监督—执法支持”的全链条执法。

#### 1. 执法过程：合理精准实施

其一，由于野生动植物贸易监管分为进出口口岸和国内市场流通领域两个阶段，无法依靠单一部门实现全面监管，从而跨部门合作永远是打击野生动植物非法贸易的关键。上文提及粤港澳大湾区已经开始逐步建立起打击野生动植物非法贸易的区域合作机制，例如粤港澳野生动植物保护联盟、联席会议制度等，但是这些合作机制大多停留在意向合作，仍然需要进一步完善制度细节以实现合作的常态化，提升合作的稳定性。第一，应当在合作机制中配备权力清单，明确打击野生动植物非法贸易中各部门的具体职责以加强可操作性。例如，2020年天津市政府通过地方政府规章《天津市加强野生动物管理若干规定》明确野生动物管理责任分工，除林业、渔业、市场监管、海关等直接相关部门外，还规定：交通运输部门负责对野生动物运输环节的执法检查；公安机关负责受理有关行政主管部门移交、转递的案件或者线索举报，依法查处侦办破坏野生动物资源犯罪案件；网信部门负责对相关部门提交的非法出售、收购、利用野生动物及其制品以及非法猎捕工具等网络违法违规信息、广告、网址链接及时清理，并对相关违法违规网站账号予以处置；城市管理部门负责对违法占用道路、公共场所从事野生动物摆卖、餐饮等违法经营活动的行为进行清理并依法查处；卫生健康部门负责与人畜共患传染病有关的动物传染病的防治管理工作和突发公共卫生事件应急工作；邮政监管部门负责对提供寄递服务的企业加强寄递安全管理，督促企业禁止寄递无专用标识或者相关合法来源证明的陆生野生动物及其制品。这样就实现了监管环节的无缝衔接。第二，跨部门合作不仅仅存在于国内各部门之间，还广泛存在于国内与国际各部门之间，因此粤港澳大湾区在打击野生动植物非法贸易合作机制中为国内各部门梳理权力清单时还应当注意与履行《公约》机制相配套，实现国内各部门职能与国际要求的对接，确保今后可以在统一的话语体系下开展国际谈判及国际合作等。第三，明确香港、

澳门和珠三角九市之间打击野生动植物非法贸易的合作机构，具体职责、工作方式以及监督机制，确保沟通协作的常态化。

其二，紧跟野生动植物非法贸易最新特点，以“网络”为抓手不断升级打击手段和监管效率。首先，加强网络信息监测跟踪以升级打击手段。网络交易是当前野生动植物非法贸易的主要形式，要实现精准打击必须加强网络执法，在微博、微信、视频网站、直播平台等网络社交平台上对猎捕、虐待、杀害、食用、加工等利用野生动植物及其制品的信息进行监测跟踪，切断非法贸易链条，全面禁止网上非法野生动植物交易。其次，通过认可电子证书，加强信息交流和完善电子取证来提升网络监管效率。在打击野生动植物贸易全过程广泛应用现代信息技术、网络技术以及办公自动化技术，用电子表格、电子证书、图片、音像资料等取代纸质版在网上进行查询、申报、审核和办证等，既可以不断完善便民利企服务措施，也可以使部门之间的信息沟通更加快捷准确，从而有效打击假冒证书、快速识别非法贸易，以共同维护野生动植物安全，不断促进和提升贸易便利化水平。对于野生动植物非法贸易方面的新兴网络违法犯罪，还需要及时完善调查侦查过程中的电子取证流程，为网络执法提供准确指引。最后，为了实现打击手段和监管效率两个方面的同时升级，还需要对有关工作人员开展打击野生动植物非法贸易的网络技术培训。

其三，不断推进改革以满足精准打击野生动植物非法贸易的需要。例如，野生动植物种形态各异、分类庞杂、做成商品后辨识难度更大，这一直以来就是打击野生动植物非法贸易的瓶颈问题。一线执法人员很难具备准确识别的业务知识和鉴定能力，相应的权威鉴定中心却数量少、成本高，严重影响了濒危物种管理水平。深圳海关为此率先改革突破，于2020年成立动植物检验检疫中心实验室，为深圳地区司法、公安及相关执法部门打击濒危野生动植物非法交易提供专业鉴定支持。当年累计完成动植物物种鉴定业务359批次，涉及动植物检材及样品约138万个；共鉴定出171个动植物种属，其中包括《公约》附录物种90种，《名录》保护动物39种，为相关案件侦办提供了有力技术支撑。类似改革举措可以在试点成功后进一步在全湾区加以推进。

值得注意的是，香港、澳门和珠三角九市在部门合作、网络监管和推进改革方面都各有其领先擅长之处，应该特别注意通过强化人员、技术及管理手段之间的定期交流，实现粤港澳大湾区合理精准执法的均衡发展。

## 2. 执法监督：探索公益诉讼

有权力必有监督，有效监督可以为执法的精准规范化提供外在动力。粤港澳大湾区应当在打击野生动植物非法贸易领域探索完善行政公益诉讼制度以形成对相关执法行为的强力监督。公益诉讼分为民事公益诉讼和行政公益诉讼两大类。民事公益诉讼是法律规定的机关和有关组织，对侵害社会公共利益的主体提起的民事诉讼。《中华人民共和国民事诉讼法》于2017年修正时在第25条新增第四款，规定人民检察院在履行职责中

发现生态环境和资源保护等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。此处修改标志着我国行政公益诉讼制度的初步建立。由此可见，民事公益诉讼以侵害社会公共利益的公民或法人为被告，强调民事责任的承担，是对行政执法行为的一种补充；而行政公益诉讼则是以不依法履行职责的行政机关为被告，是检察机关对行政执法行为的一种监督。野生动植物保护归属于生态环境和资源保护范畴，是最早被纳入公益诉讼的合法诉由之一，有些地方已经开始尝试并取得良好的社会效果。例如，2020年2月，最高人民检察院发布6件检察机关野生动物保护公益诉讼典型案例，其中收录了“江苏省扬中市人民检察院督促整治野生动物非法交易行政公益诉讼案”，针对某水产行公开出售巴西龟、野生菜花蛇以及青蛇等野生动物问题，督促扬中市市场监督管理局积极依法履行法定职责，对相关野生动物经营户的违法行为及时予以查处，切实保护野生动物资源。四川省绵阳市人民检察院还以办理行政公益诉讼案件为契机，启动了全市检察机关保护野生动物公益诉讼专项监督活动，与市公安局、市林业局联合出台《关于加强网络监管保护珍贵濒危野生动物的实施意见（试行）》，以加强打击破坏野生动物资源违法行为的力度。以上各地方的相关经验都颇值得借鉴，然而，最高检公布的全国6件典型案例中却没有1件来自珠三角九市，这表明在通过公益诉讼全方位打击野生动植物非法贸易方面粤港澳大湾区仍有较大的探索进步空间。其实，《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》已经于2020年10月1日起开始施行，该规定明确：非法捕猎、杀害珍稀或者濒危野生动物，非法食用法律、法规禁止食用的野生动物及其制品，破坏野生动物主要生息繁衍场所，盗伐、滥伐林木，非法采伐、毁坏珍贵树木或者国家重点保护的其他植物，非法引入威胁生态平衡动植物品种等破坏动植物生存环境的，人民检察院、有关行政机关和社会组织可以提起生态环境公益诉讼。粤港澳大湾区其他城市可以借鉴相关经验加速出台相关立法，并在实践中积极开展探索。

## 3. 执法支持：加大宣传教育

人民是法治的主体，全民守法是严格执法的根基，因此一直以来国内国际社会都十分重视打击野生动植物非法贸易的宣传教育工作，粤港澳大湾区更是应当结合自身特点在打击野生动植物非法贸易执法中加大宣传教育力度，尤其注意在培养公众理性精神、拓展社会合作领域，以及完善举报奖励机制三方面有所突破，以争取最广泛的民众支持。

其一，培养公众理性精神，及时捕捉社会热点案件，借助媒体调整宣传导向并加大释法力度，将舆论危机转化为生动鲜活的普法和野生动植物保护宣教课程。粤港澳大湾区环境优美、文化繁荣，居民普遍具备较高的环境保护意识和法律文化素养，因此相关宣传定位不应当仅限于“知道理解”的感性层面，而应当提升到“科学认知”的理性阶段。例如，之前“河南大学生家门口掏鸟窝”获刑十年半案，“村民用爆竹炸六条小鱼”

被抓案，舆论普遍认为是小题大作；而“云南猎杀大熊猫案”却引起公众的极大愤慨。公众不是根据行为性质是否构成犯罪作出法治分析，而是根据对猎杀对象的情感来作出社会危害性评判，这表明普通大众对野生动物保护的认识仍然停留在“非理性情感判断”层面而亟待提升，可以成为粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易宣传教育的突破点。

其二，拓展社会合作领域，加快建立粤港澳大湾区打击野生动植物非法贸易行业自律联盟。粤港澳大湾区已经达到现代化的经济发展和社会治理水平，行业协会等社会组织亦较为成熟，行业协会作为介于政府与企业之间的民间组织，是一种有组织的新兴社会力量，可以在打击野生动植物非法贸易行动中发挥更为显著的作用。例如，2020年8月，抵制野生动植物非法交易行业自律倡议活动在北京举行。中国野生动物保护协会、中国野生植物保护协会、中国花卉协会、中国中药协会、中国烹饪协会、中国快递协会、中国肉类协会、中国饭店协会、中国水产流通与加工协会共九个行业协会，联合倡议各行业组织成立抵制野生动植物非法交易自律联盟，通过订定行业自律规范以实际行动共同抵制乱捕、滥采、滥食及非法交易野生动植物的行为。粤港澳大湾区可以尝试借鉴相关经验并不断创新，在本区域范围内建立更广泛、更紧密、更多元的行业自律联盟。

其三，完善举报奖励机制，研究建立粤港澳大湾区野生动植物非法贸易案件举报受理平台及奖励机制。野生动植物非法贸易的侵害对象是野生动植物资源，短期内不会对公众利益产生直接侵害，公众往往缺乏参与执法监督的内生动力，从而需要从公权力层面完善相应的激励制度。例如香港就设立了线人酬赏制度，有意向的市民可以通过网上公布的联系方式与渔护署情报组联络，经登记成为线人。线人只要提供了致使违例者被定罪或成功检获濒危物种的可靠线报就可以获得现金酬赏，政府保证相关资料绝对保密。由公开招募、丰厚酬赏和权利保障三大元素构成的公众参与激励机制对打击野生动植物非法贸易形成了有力支撑。