

## 关于《中华人民共和国野生动物保护法（修订草案）》 修改情况的汇报

常委会第二十二次会议对野生动物保护法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发各省（区、市）人大和中央有关部门、全国人大代表、研究机构、基层立法联系点等征求意见；在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、环境与资源保护委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、全国人大代表、专家学者、有关协会和企业等的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到贵州省、四川省等地调研，委托一些地方和基层立法联系点开展调研；并就修订草案的有关问题同环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月20日召开会议，根据常委会组成人员审议意见和各方面意见，对修订草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。8月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将野生动物保护法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、在常委会审议和征求意见中，对修订草案将野生动物保护管理范围扩大到其他陆生野生动物有不同意见。宪法和法律委员会经同环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局研究认为，现行法关于保护管理范围的规定是合适的，建议维持现行法的规定，同时完善对其他陆生野生动物的具体保护管理措施：一是，健全保护名录调整机制，根据实际需要及时将有关陆生野生动物列入保护名录。二是，对在自然保护地、迁徙通道和禁猎区、禁猎期内的所有野生动物都进行保护。三是，对禁猎工具和禁猎方法的规定进行完善，对使用禁猎工具或方法猎捕其他陆生野生动物增加相应的法律责任。（修订草案二次审议稿第二条、第十条、第十二条、第二十条、第二十四条、第四十九条第二款）

二、有的常委委员和部门、地方、研究机构、基层立法联系点提出，本法应进一步体现党中央建立以国家公园为主体的自然保护地体系的精神，加强对野生动物重要栖息地的保护。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将有关条文中的“相关自然保护区域”改为“自然保护地”，并明确省级以上人民政府依法将野生动物重要栖息地划入国家公园等自然保护地；相关建设项目应当避让自然保护地以及其他野生动物重要栖息地，并征求野

生动物保护主管部门的意见。（修订草案二次审议稿第十二条第二款、第十三条）

三、有的常委委员和部门、地方、社会公众建议加强野生动物收容救护，发挥社会组织在收容救护中的作用。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，明确将有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物纳入应急救助范围；规定县级以上人民政府野生动物保护主管部门应当加强对社会组织开展野生动物收容救护工作的规范和指导。（修订草案二次审议稿第十五条）

四、有的常委委员和部门、地方、专家学者、企业提出，2021年全国人大常委会修订的动物防疫法已经对野生动物疫源监测、疫病防控等作了具体规定，本法应当做好与动物防疫法的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将有关野生动物疫源监测、疫病防控等内容整合为一条，规定：野生动物疫源疫病监测、检疫和与人畜共患传染病有关的动物传染病的防治管理，适用动物防疫法等有关法律法规的规定。（修订草案二次审议稿第十六条）

五、有的常委会组成人员和部门、地方、专家学者、社会公众提出，对群众反映强烈的野生动物致害等问题，本法应作有针对性的规定。宪法和法律委员会经同环境与资源保护委员会、财政部、国家林业和草原局研究，建议增加以下规定：一是，有关地方人民政府应当根据实际情况和需要采取种群调控、建设隔离防护设施等措施，预防、控制野生动物可能对人民生命财产安全等造成的危害。二是，规定地方政府采取预防、控制其他致害严重的陆生野生动物造成危害的措施以及实行补偿所需经费，由中央财政予以补助，具体办法由国务院财政部门会同国务院野生动物保护主管部门制定。三是，在野生动物危及人身安全的紧急情况下，因采取适当措施而造成野生动物损害的，依照法律规定不承担法律责任。四是，增加防止野生动物伤人和逃逸的规定。五是，进一步规范野生动物放生行为，授权野生动物保护主管部门制定放生的具体办法。（修订草案二次审议稿第十八条、第十九条、第二十七条、第四十一条）

六、有的常委委员和部门、地方、专家学者、企业、社会公众提出，禁止与允许养殖野生动物的具体举措应当明确，建议根据人工繁育的目的、用途等实行差别化管理，体现分类分级管理的原则。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，作以下修改：一是，明确规定人工繁育野生动物实行分类分级管理，对人工繁育国家重点保护野生动物实行许可管理，对人工繁育

有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物实行备案管理，具体办法由国务院野生动物保护主管部门规定。二是，明确应当区分情况将相关国际公约名录中的野生动物按照本法有关规定进行管理。（修订草案二次审议稿第二十五条、第三十七条第四款）

七、有的常委委员和部门、地方、企业提出，修订草案参照疫苗管理法对违法出售、食用、利用野生动物等行为规定了责令停业、关闭相关场所、没收收入、终身禁业等处罚措施，这些处罚与被处罚的行为不很匹配，不符合过罚相当的原则，建议慎用。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，删除有关处罚措施。（修订草案二次审议稿第五十一条、第五十三条、第五十五条）

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

## 关于《中华人民共和国青藏高原生态保护法（草案）》的说明

### 一、立法的必要性

党的十八大以来，习近平总书记多次就青藏高原生态保护发表重要讲话、作出重要指示。2021年10月，党中央印发《青藏高原生态环境保护和可持续发展方案》，提出建立青藏高原生态环境保护制度体系。十三届全国人大成立以来，一些全国人大代表提出议案，呼吁立法加强高原生态环境保护，为高原地区经济社会可持续发展提供法治支撑。贯彻落实习近平总书记的重要指示批示精神和党中央决策部署，积极回应社会关切，制定青藏高原生态保护法十分必要。

一是保护中华民族永续发展的生态根基的重要举措。青藏高原是世界上最高的高原，是全球气候变化的关键区、敏感区，是世界山地冰川最发育的地区和亚洲多条重要江河的源头区，也是全球气候变化和高原生态研究的热点地区。青藏高原的生态系统质量与功能状况直接影响到我国的生态安全、生物多样性、水资源供应、气候系统稳定和碳收支平衡，在我国乃至世界生态安全中具有独特而不可替代的作用。制定青藏高原生态保护法，依法保护好青藏高原自然生态系统，关乎国家长远、涉及子孙后代。

二是保障国家生态安全、加强生态风险防范的客观要求。青藏高原自然生态系统先天脆弱敏感，自我维持和恢复能力差，受气候变化和人为活动影响，青藏高原生态环境面临诸多问题和挑战。草地退化仍较严重，冰川退化风险加剧，水土流失和土地荒漠化沙化危害较大，生物多样性面临威胁，极端气候增多，气候风险及其引发的冰崩、冰湖溃决、冰川跃动和冰川泥石流等次生灾害风险增加。应对上述青藏高原生态环境变化和生态风险，需要从国家立法层面加强青藏高原系统保护和生态安全风险防范，优化生态安全屏障体系，依法守住国家生态安全边界。

三是对青藏高原生态环境进行系统保护、协同保护、特殊保护的实际需要。制定青藏高原生态保护法，加强青藏高原生态保护治理体系顶层设计，对这一特定地理区域的生态保护采取特别的制度措施，统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和系统修复，有利于加强制度设计的系统性与协调性，更好发挥立法的引领、推动和保障作用，依法解决青藏高原地区在资源环境承载能力、灾害风险防范、绿色发展途径等方面存在的问题，统筹生态保护和经济社会可持续发展，促进人与自然和谐共生。

## 二、起草过程和主要考虑

全国人大常委会高度重视这项立法工作，于2021年组织开展了青藏高原生态保护调研和立法论证，共提出8份调研和评估报告，将制定青藏高原生态保护法列入全国人大常委会2022年度立法工作计划。栗战书委员长主持召开青藏高原生态保护立法座谈会听取国务院相关部门、青藏高原六省（自治区）和有关专家的意见建议，提出明确要求，率队到西藏开展立法调研，实地考察特殊地域生态现状，召开座谈会听取地方政府、人大代表、专家学者及一线工作人员的意见和建议。成立由沈跃跃副委员长和丁仲礼副委员长牵头，全国人大环资委和有关专门委员会、工作委员会，以及中央和国务院有关部门、有关地方和科研机构共同参加的工作专班和法律起草小组，在前期立法研究论证工作的基础上，抓紧开展法律起草工作。一是深入学习领会习近平生态文明思想和习近平总书记关于青藏高原生态保护的重要讲话精神，系统梳理党中央发布的文件、政策和现行法律法规，充分借鉴《西藏自治区国家生态文明高地建设条例》《青海省生态文明建设促进条例》等地方立法成功经验。二是广泛听取意见，多次召开座谈会听取中央有关部门、专家学者和人大的意见和建议，赴青海、西藏、四川开展调研，对青藏高原生态保护立法的必要性、可行性和主要内容等进行研究论证。三是加强与中央有关部门、有关地方人大沟通协调，对立法中的重点问题进行深入研究，凝聚立法共识。在此基础上，经反复研究修改，并征求中央和国家机关有关部门、有关科研机构和青藏高原六省（自治区）人大常委会意见，形成《中华人民共和国青藏高原生态保护法（草案）》（以下简称草案）。2022年5月31日，全国人大环资委召开第三十七次全体会议，审议通过了草案。

起草工作中着重把握以下几点：一是及时将习近平总书记关于青藏高原生态保护的重要指示批示精神和党中央关于青藏高原生态保护的决策部署充分体现到法律的宗旨、原则规定和制度中。习近平总书记关于青藏高原生态保护的重要讲话和指示批示精神具有重大指导意义，是制定青藏高原生态保护法的根本遵循。党中央关于青藏高原生态环境保护和可持续发展的决策部署是经统筹考虑、科学谋划后制定的，是制定青藏高原生态保护法、对青藏高原生态保护作出具体制度安排的重要依据。二是准确把握立法定位，突出重点内容。立足建设国家生态文明高地，聚焦青藏高原生态保护面临的主要问题，坚持生态保护第一，突出生态安全屏障建设和生态保护修复，江河源头重点保护与流域、区域保护相结合，统筹推进山水林田湖草沙冰的综合治理、系统治理、源头治理，强化生态风险防控，积极应对和适应气候变化，

坚持绿色发展，为青藏高原生态保护和可持续发展提供法治保障。三是做好与其他法律的衔接。针对青藏高原特定的、突出的问题制定有针对性的措施，系统构建青藏高原生态保护法律制度体系。与环境保护法、森林法、草原法、水法、水土保持法、水污染防治法、土壤污染防治法、野生动物保护法、生物安全法等污染防治、资源利用与保护方面的法律规定尽量不重复，确有必要，作出衔接性规定。

### 三、草案的主要内容

草案分为七章，包括总则、生态安全格局、生态保护修复、生态风险防控、保障与监督、法律责任、附则，共六十四条。主要内容如下：

（一）明确法律适用范围。我国青藏高原涉及西藏、青海、新疆、四川、甘肃、云南六省（自治区）的有关县（市、区），总面积约 258 万平方公里。综合考虑青藏高原生态系统完整性、法律可操作性等因素，对法律适用范围，草案规定，从事或涉及青藏高原生态保护相关活动，应当遵守本法；本法所称青藏高原，是指西藏自治区、青海省全域以及青藏高原区域涉及的新疆维吾尔自治区、四川省、甘肃省、云南省的相关县级行政区域，具体范围由国务院授权的部门确定。

（二）确立青藏高原生态保护的基本原则。紧扣青藏高原生态保护这一主线，把生态保护作为区域发展的基本前提和刚性约束，草案明确青藏高原生态保护应当尊重自然、顺应自然、保护自然；坚持生态保护第一，守住自然生态安全边界；坚持自然恢复为主，山水林田湖草沙冰一体化保护修复；坚持生态优先、绿色发展、统筹协调、分类施策、科学防控、系统治理。

（三）健全管理体制。落实中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制要求，草案规定，国家建立青藏高原生态保护协调机制，统筹指导、综合协调青藏高原生态保护工作；国务院有关部门按照职责分工负责青藏高原生态保护相关工作；青藏高原地方各级人民政府应当落实本行政区域的生态保护修复、生态风险防控、优化产业结构和布局、维护青藏高原生态安全的责任，根据需要在地方性法规和地方政府规章制定、规划编制、监督执法等方面加强协作，协同推进青藏高原生态保护修复和生态风险防控。

（四）构建生态安全格局。围绕构建青藏高原生态安全格局，优化生态安全屏障体系，草案规定了青藏高原国土空间利用和国土空间用途管制、生

态环境分区管控方案和生态环境准入清单、自然保护地体系建设、资源开发准入等制度措施。

（五）加强生态保护修复。围绕全面保护和有效修复青藏高原高寒生态系统，提高生态系统质量和稳定性，增强生态产品供给能力和生态系统服务功能，草案对河流、湖泊、草原、森林、湿地等生态系统要素的保护作出规定，加强对三江源等核心区域重点保护，加强对青藏高原珍贵、濒危和区域特有野生动植物物种的保护，规定了耕地保护、荒漠化和水土流失防治、绿色矿山建设等制度措施。

（六）强化生态风险防控。针对气候变化与人类活动影响带来的生态风险，构建高效的应对、适应气候变化和防灾减灾体系，草案规定了气候变化监测预警和评估、自然灾害调查评价和监测预警、重要冰川雪山封禁和冻土保护、重大工程生态影响监测、种质资源保护和管理、防控外来物种入侵等制度措施。

（七）完善保障和监督。加强青藏高原生态保护的政策支持和保障，草案明确了财政、税收、金融、生态保护补偿等支持政策，鼓励和支持社会资本参与青藏高原生态保护修复工作，规定了绩效评价考核、执法监督、司法保障和人大监督等制度措施。

此外，草案对违反本法规定的行为设定了相应的法律责任，并做好与相关法律、法规的衔接。