**《新疆维吾尔自治区实施<中华人民共和国野生动物保护法>办法》修订的起草说明**

**一、《办法》修订的必要性和迫切性**

（一）落实国家生态安全、推动生态文明建设，实现绿色发展的客观要求

2014年4月15日，习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上提出总体国家安全观，并首次提出“国家安全体系”的构想，要求构建包括生态安全在内一体的国家安全体系。2015年《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》进一步明确要求加快建立系统完整的生态文明制度体系，引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为，用制度保护生态环境。

综上，全面清理现行《办法》中与加快推进生态文明建设不相适应的内容，加强《办法》与相关法律规范之间的衔接是落实国家生态安全建设，促进新疆地区生态文明发展必要的法治保障。

（二）回应国家层面立法要求，在促进人与自然和谐共生中谱写中国式现代化的新疆篇章

2020年2月24日，全国人大常委会通过了《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》。该决定明确全面禁止食用野生动物，严厉打击非法野生动物交易，为促进人与自然和谐共生，保障人民群众生命健康安全提供有力的立法保障。

党的二十大擘画了中国式现代化的宏伟蓝图，坚定不移走人与自然和谐共生的中国式现代化道路是绿色协调发展的必然要求。为此，国家再次启动修法活动，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通过新修订的《中华人民共和国野生动物保护法》，新法更加科学的规定了野生动物及其栖息地管理制度，进一步细化了种群调控相关制度措施，新增利用野生动物进行公众展示展演应当采取安全管理措施，并保障野生动物健康状态等制度措施，为新时期我国野生动物保护及合理利用自然资源提供了切实的法治保障。新疆野生动物保护方面的立法，一方面从形式上看，在国家层面相关立法修订后没有及时跟进完善；另一方面从内容上看，让公众认识和正确掌握野生动物保护的科学对标准则，加深对野生动物保护科学规律的认识，树立基本的底线意识等方面还需进一步完善。因此，修订《办法》是不仅是新疆走可持续发展的必然道路，也是回应群众诉求，满足人民美好生活，确保人民群众生命健康安全的迫切需要。

（三）总结治理经验，巩固治理成果的根本之策

近年来，新疆在野生动物保护与管理的实践中取得了一定成效，一是先后制定发布了《自治区重点保护野生动物名录》《自治区主要有益动物名录》《自治区重点保护野生植物名录（第一批）》《自治区野生动物及其制品“双随机”抽查工作细则》等政策性配套文件，逐步完善了我区野生动植物保护法制体系，建立健全了协调机制、联合执法机制、考核问责机制、公众参与机制等。为了巩固综合治理成效，坚持立法的稳定性和创新性，有必要将改革创新的经验和成果在《办法》修订中加以固化提升。同时，野生动物保护与管理工作尚存在诸多挑战，目前的综合治理措施只能治标、难以治本，亟需进一步通过立法理顺法律关系、明确法律职责、强化法律责任，破解当下保护工作所面临的制度障碍。

**二、《办法（草案）（征求意见稿）》的起草过程**

（一）自治区党委、自治区人大常委会、自治区人民政府高度重视

《办法》制定工作纳入年度立法计划后，自治区党委、自治区人大常委会、自治区政府高度重视该《办法》的修订起草，有序开展相关立法工作：一是组织成立《办法》修订起草领导小组和《办法》修订起草工作专班，加强了对立法起草工作的组织协调；二是制定了时间表和路线图，明确了立法起草工作的具体任务和操作步骤；三是积极参与调研论证工作，为工作组起草工作的顺利推进提出了大量的可行性意见。

（二）自治区林业和草原管理局牵头起草

按照工作安排，由自治区林业和草原局牵头展开《办法》修订起草工作。一是指定专人负责与《办法》修订起草工作组的协调工作，以文本批阅、电话交谈、会议交流等形式进行工作对接；二是积极展开前期调研工作，整理立法起草所需资料，广泛征集部分县（市）及各部门对《办法》修订起草的建议；三是精心选择调研地点，妥善安排《办法》修订起草课题组进行立法实地调研；四是参加《办法》修订起草课题讨论会议，就具体条目等问题进行深入交流。

（三）修订起草组具体起草

为保证立法的科学性和民主性，自治区林业和草原局委托新疆大学法学院课题组负责《办法》修订的起草工作。课题组在自治区林草局的指导下，认真开展《办法》修订的起草工作。一是对《办法》制定内容的上位法、相关政策的全面收集、梳理并学习；二是由课题组负责人指导课题组成员学习野生动物保护立法相关专业知识，掌握野生动物保护立法的立法技术。并组织院内专家研讨《办法》条文的修改；三是积极开展调研。2020年6-7月份，课题组成员赴哈密地区、库车、和田地区等开展实地调研，考察走访了位于哈密、巴里坤、库车、和田等地多个调研点，并参加由自治区林业和草原局组织的《办法》修订立法研讨座谈会；四是保持与自治区林业和草原局的畅通交流，广泛征求自治区林业和草原系统及相关专业人士和相关主体的意见，以及自治区林草局相关处室、合署办公事业单位、林科院、国有林管理局等18个单位（部门）意见后，最终形成《办法》征求意见稿。

三、《办法》修订草案的特点和主要内容

（一）主要特点

主要有三方面的特点：一是体现问题导向。本着精确、精准立法的理念，根据《中华人民共和国野生动物保护法》《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》对需要解决的难点问题，有针对性地设计了相应条款。比如：根据上位法重新修订了立法目的，体现了推进自治区生态文明、保障生物多样性，防范重大公共卫生风险和促进人与自然和谐共生的理念（征求意见稿第一条）；细化了各部门职责，为各部门的明确分工和协作提供了保障（征求意见稿第七条），细化了公民对野生动物保护的义务（征求意见稿第八条）等等；

二是彰显地方特色。《办法》结合新疆的实际情况，对新疆野生动物保护与管理过程中的有益经验予以吸收。比如：明确规范活动，界定管辖范围（征求意见稿第二条）；完善野生动物保护与管理的体制机制，进一步明确了政府在野生动物保护方面的机构建设及财政保障责任，形成政府主导、社会参与，充分发挥社会各界在野生动物及其栖息地保护工作中的作用（征求意见稿第五条）；支持有关机关和社会组织对破坏野生动物资源、生态环境，损害社会公共利益的行为依法提起公益诉讼（征求意见稿第十条）；专门对野生动物的展演展示、死体标本制作进行相应规范（征求意见稿第二十八、二十九条）；充分发挥检查站的作用（征求意见稿第三十条）；明确野生动物的非物质文化遗产保护（征求意见稿第三十三条）等等；

三是凸显新疆野生动物保护综合立法的特色。《办法》征求意见稿力求综合性，在野生动物及其栖息地保护地方面完善了名录保护制度、进一步强调了动物致害补偿规范、加强了对野生动物及其制品的规范利用、细化了法律责任等，为新疆野生动物保护与管理提供了全面的法制支撑。

四是充分利用《中华人民共和国行政处罚法》对地方性法规的处罚设定的进一步赋权。党的十九届四中全会提出，充分发挥中央和地方两个积极性体制机制，加强中央宏观事务管理，维护国家法制统一、政令统一、市场统一；赋予地方更多自主权，支持地方创造性开展工作。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志在山西太原出席第二十六次全国地方立法工作座谈会时深刻阐释了地方立法在中国特色社会主义法律体系中的定位，国家已经制定法律、行政法规的，要通过地方立法细化、具体化，打通“最后一公里”。属于地方事权范围内的，只要有利于深化改革、激发社会活力、促进民生改善，地方人大在立法权限内都可以积极探索，发挥补充、先行、创制的作用。地方立法要善于通过“小切口”解决实际问题，不要搞“大而全”“小而全”，可以搞一些“大块头”，也要搞一些“小快灵”，增强立法的针对性、适用性、可操作性。根据此精神，本次在法律责任部分进行了一定的创设处罚权设定。

（二）主要内容

目前《办法》征求意见稿共四章，以总则为指引，以野生动物及栖息地保护为基础，以野生动物管理为抓手，完善了野生动物保护的体制机制、明确了各部门的分工与协调合作、有机整合了野生动物及其栖息地的保护、人工繁育、规范利用，夯实法律责任，形成了一个有机整体。

1.立法目的的调整

党的十八大以后，我国在野生动物保护、环境保护等领域逐步强调生态文明、弘扬尊重生命的价值理念。2022年的《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》）也沿着上述理念和精神将生态文明等方面作出了规定。同时根据《野生动物保护法》《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》，修订起草组认为有必要根据中央精神和上位法要求，将“维护生物多样性和生态平衡，有效防范重大公共卫生风险，促进人与自然和谐共生”等内容纳入立法（征求意见稿第一条）。

2.关于野生动物保护范围界定

为更有效地保护自治区内的野生动物资源，征求意见稿从以下两个方面作了修改、补充：一是将“驯养繁殖”改为“人工繁育”，修订起草组沿着上位法的思路对本条文进行修改；二是以《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》为依据，将自治区原来的分类保护模式改为分级保护模式，并提出了对陆生野生动物实施名录保护制度。同时，依据《野生动物保护法》规定，为了更充分保护野生动物，防止生态环境的不断恶化造成野生动物赖以生存的栖息地遭受破坏，将野生动物栖息地也一并纳入保护范围（征求意见稿第二章题目进行修改）。

3.关于管理体制

关于管理体制集中通过三个条文进行了完善。首先，依据《野生动物保护法》和《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》，明确了野生动物管理的全面保护、严格监管的原则，明确了自治区人民政府实行统一领导，各级人民政府主导的管理制度（征求意见稿第四条）；其次，在经费保障方面，进一步明确了地方政府的责任（征求意见稿第五条）；最后，明晰了各相关部门的职责。（征求意见稿第六、七条）。

4.加强野生动物及栖息地的保护

为了加强区内野生动物及其栖息地的保护，征求意见稿重新修订了对于野生动物的保护，重点增加了对野生动物栖息地的保护。首先，为保障全区生态多样性与生态安全，征求意见稿提出了分级保护原则，明确全区野生动物的保护级别，提高精准保护能力；其次，为加强对野生动物栖息地的保护，征求意见稿对野生动物栖息地的调查监测、环评保护、收容救护、疫源疫病监测等方面做了详细规定；最后，征求意见稿为落实《野生动物保护法》关于对动物致害的管理规定，制定动物致害补偿制度，协调人与野生动物所产生的致害矛盾（征求意见稿第十九条）。

5.关于野生动物管理

为保障全区生物多样性，保护生物物种的繁衍，合法合规地展开野生动物猎捕活动，本次征求意见稿在《野生动物保护法》的基础上，详细制定了繁育制度以及合法的猎捕制度。首先，全区实行严格的猎捕许可制度，对猎捕国家级、自治区级以及有重要生态、科学、社会价值的野生动物全部实行许可制度；其次，加强对猎捕证、狩猎证的管理，对猎捕方法、猎捕范围作出相应规定，明确不予许可猎捕的情形，并要求县级以上人民政府野生动物保护主观部门对猎捕活动进行监督；最后，为保护珍稀、濒危野生动物，征求意见稿加强对人工繁育生物的管理，细化人工繁育国家重点保护野生动物的许可流程，支持科研机构因物种保护目的人工繁育国家及自治区重点保护野生动物，征求意见稿并根据全区的实际情况对人工繁育的限制以及管理作出相应规定。

6.关于野生动物规范利用

为进一步规范利用野生动物及其制品，提高野生动物及其制品的科学价值、使用价值、观赏价值，结合全区实际，征求意见稿重新设定有关野生动物及制品管理制度，除禁止出售、购买、利用国家和自治区重点保护野生动物及其制品外，对于具有科学价值、研究价值、观赏价值的野生动物及其制品的研究、利用、展出均作出创造性的制度予以管理。其中，对展示展演国家或自治区重点保护野生动物的活体进行了详细的规定。同时，加强对野生动物及其制品经营的管理。为倡导安全稳定的饮食环境，破除群众食用野生动物的恶习，符合《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》的规定，征求意见稿规定严格禁止发布野生动物食用广告和禁止为食用野生动物提供条件；规范运输、携带、寄递野生动物及制品以及放生和物种引进行为。

7.关于责任条款的设置

为进一步落实责任，严厉打击违法行为，征求意见稿依据全区实际，新编第四章法律责任，在依照上位法追究法律责任的情形之外，增加了破坏警示牌责任条款（征求意见稿第三十四条），违法人工繁育受保护野生动物的责任条款（征求意见稿第三十五条）等，对各类违法行为采取了警告、责令停止违法行为、罚款等方式，为充分保护野生动物提供了必要的法律保障。上述罚则的设定依据来源《行政处罚法》增加规定：“法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定，地方性法规为实施法律、行政法规，可以补充设定行政处罚。”具体罚则的设计是在充分把握“为实施法律、行政法规”和“补充”两个要素的基础上，一方面与上位法确立的立法精神和原则相一致为前提，以实现上位法确立的行政管理目标为补充设定行政处罚的出发点和价值取向，另一方面结合实际情况，突出地方性法规的“补充”作用，做到在上位法划定的基本行为规范体系内规定违法行为并设定行政处罚，确保“不出框”“不越线”。上述罚则的设定在具体征求意见过程中，绝大多数意见表示支持。

8.彰显自治区地方特色

征求意见稿在充分借鉴其他各兄弟省市的相关地方性法规后，经过多方调研论证，结合自治区野生动物保护工作的实际需要和发展方向，制定出多条针对自治区特有情况的制度条款。一是通过地方政府引导，将野生动物保护工作引导纳入基层群众自治组织的工作内容（征求意见稿第五条）；二是进一步强调法律规定的机关及社会组织有对破坏野生动物资源极其栖息地行为提起公益诉讼的诉权（征求意见稿第十条）；三是在保护和传承非物质文化遗产的条件下，保护野生动物不受非法猎捕、贩卖等违法活动的侵扰，实现非物质文化遗产与野生动物共同保护，共同发展（征求意见稿第三十三条）。

9.关于修正案整篇布局

为进一步提高征求意见稿执行状况，符合自治区实际，落实重点责任，征求意见稿在修订过程中，严格对照《野生动物保护法》及其上位法规定，删繁就简，剔除与上位法相一致的条款，保留符合自治区实际与特色的条款，使征求意见稿更具有针对性，降低操作难度。同时，征求意见稿以生态文明建设和依法治国为指导，按照保护优先、突出重点、分类分级管理、强化责任的原则，将现行地方性法精简修订至三十七条。

以上说明，连同条例草案，请予以审议。