**附件2：**

**关于修订《广东省野生动物保护条例》的说明**

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通过新修订的《野生动物保护法》。新修订的《野生动物保护法》按照保护优先、突出重点、分类管理、强化责任的原则，进行了较为全面的修改。根据《野生动物保护法》、国家和省最新政策的相关规定，结合我省野生动物保护管理实践，我局组织起草了《广东省野生动物保护管理条例（修订草案）》，将现行条例由三十一条增加到四十二条。

一、修订的必要性

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设。十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系，四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境，五中全会将绿色发展纳入新发展理念。党的十九大报告明确提出，“坚持人与自然和谐共生。建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理，实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献”。

习近平总书记等中央领导同志对野生动物保护、自然保护区管理、国家公园建设的批示、指示、讲话多达十余次，特别是对大熊猫、东北虎豹、亚洲象保护以及甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境遭破坏问题等事件多次作出批示。中央先后出台了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》和《领导干部自然资源资产离任审计方案（试行）》等一系列重要制度，实施了一系列重大举措，对生态文明建设作出了科学的顶层设计，明确了具体要求。在这些文件和举措中，均把野生动植物及其栖息地保护列为重要内容，特别是中央领导和省委省政府领导高度重视野生动物保护工作，要求加强濒危野生动植物的保护，强化野生动物保护管理和执法工作，充分体现出野生动植物保护的极端重要性和不可替代性。我省各级林业主管部门和渔业行政主管部门认真贯彻落实党的十八大、十九大关于生态文明建设的目标要求和省委省政府关于全面推进新一轮绿化广东大行动的决定，紧紧围绕广东“四个走在全国前列”的目标任务，大力推进珍稀濒危野生动植物物种保护，积极推动迁地拯救，不断扩大野生动植物及其栖息地保护面积，广泛开展宣传交流，珍稀濒危野生动植物物种得到了有效保护。

自2001年7月1日《广东省野生动物保护管理条例》实施以来，我省野生动物保护事业得到快速发展，全省已基本形成野生动物的野外保护、拯救繁育、执法监管和科技支撑体系。国家重点保护野生动物种群数量总体保持稳定；鳄蜥、黑脸琵鹭、鹭鸟类等一批国家和省重点保护野生动物种群数量增长，鳄蜥等物种基本摆脱濒危状态；野生动物栖息地保护范围逐步扩大，至2018年底，全省已建立各类自然保护地1359个，约占全省国土面积的16.39%。同时，为了适应科学研究、科普教育、中医药等社会需求，各地野生动物人工繁育产业获得一定发展，并逐步规范化、规模化。在各级政府努力和社会倡导下，公众野生动植物和生态保护意识不断提高，滥食滥用野生动植物的现象得到有效遏制。

虽然总体上保护管理取得了一定的成效，但我省野生动物保护面临的形势依然十分严峻。违法猎捕、杀害、买卖野生动物在个别地方仍然不同程度地存在，特别是每年秋冬季候鸟迁徙季节，部分地区依然存在非法猎捕候鸟等野生动物的行为；一部分人和一些地区依然存在滥食滥用野生动物的陋习；野生动物及其制品走私和非法贸易仍时有发生，不仅威胁生态安全，还危及公共卫生安全，败坏社会风气，有损广东文明形象。为更好地贯彻落实党的十九大精神和习近平生态文明思想，加强我省野生动物保护管理，结合《野生动物保护法》在野生动物经营利用、栖息地保护、人工繁育管理及法律责任等方面进行了大幅度修改的变化实际，现行的《广东省野生动物保护管理条例》已经不能完全适应当前生态文明建设和现实保护管理的需要，而且其中的一些条款内容更与上位法抵触或不相适应，亟待围绕存在的几个方面突出问题加以修改，有必要及早对《广东省野生动物保护管理条例》进行修订完善，进一步加强野生动物保护管理工作，切实促进野生动物资源保护、恢复和可持续发展。

1. 制定依据
2. 《中华人民共和国野生动物保护法》
3. 《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》
4. 《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》
5. 《广东省野生动物保护管理条例》（第三次修正）
6. 《广东省人民政府转发国务院<批转林业部等部门关于加强鸟类保护执行中日侯鸟保护协定的请示的通知>》（粤府〔1981〕273号）
7. 《广东省人民政府办公厅关于将白鹇鸟定为省鸟的通知》（粤府办〔1989〕027号）
8. 《广东省人民政府办公厅关于开展野生动物宣传月活动问题的复函》（粤办函〔1992〕181号）
9. 《国家林业局关于贯彻实施<野生动物保护法>的通知》（林护发〔2016〕181号）
10. 国家林业局令46号《野生动物及其制品价值评估方法》
11. 国家林业局令47号《野生动物收容救护管理办法》
12. 《国务院关于严格管制犀牛和虎及其制品经营利用活动的通知》（国发〔2018〕36号）
13. 《广东省人民政府办公厅关于进一步加强野生动物保护管理工作的通知》（粤办函〔2018〕396号）
14. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》的通知（中办发〔2019〕42号）

三、需要解决的主要问题

（一）现行条例中省重点保护野生动物名录自颁布以来一直没有得到调整、缺少栖息地保护内容；

（二）重点野生动物保护宣传期间没有纳入法规规定；

（三）目前还有一小部分人存在滥食野生动物的陋习；

（四）现行条例中对非国家重点保护野生动物、个人繁育观赏野生动物等缺乏具体管理要求和措施等问题；

（五）我省野生动物保护管理目前还没有按国家和省要求建立健全野生动植物保护联动机制和长效机制；

（六）**对拒不履行司法裁判或行政处罚决定、屡犯不改、造成候鸟等野生动物资源重大损失的，如**屡次非法猎捕、经营利用、走私的缺乏有效的惩处措施、没有纳入社会信用体系；

（七）现行条例中对外来野生动物以及人工繁育的野生动物随意放生造成生态系统损害问题、规定不完善的问题。

四、拟修订的主要内容

（一）关于野生动物栖息地保护、省重点保护野生动物保护名录调整和候鸟等野生动物保护。

针对现行条例中省重点保护野生动物名录颁布以来一直没有得到调整、缺少栖息地保护内容等问题，修订草案中增加了名录定期调整、重要栖息地的内容。参照国家法律对国家重点保护野生动物每五年调整一次的规定，修订草案明确省重点保护野生动物名录定期评估、调整和公布；增加了县级以上人民政府可以确定本地区的野生动物重要栖息地名录；考虑到一些珍稀濒危物种的栖息地、分布地不具备建设保护地的条件，在条款中增加了重要栖息地的概念；为加强野生动物特别是候鸟的保护，明确了禁猎区的范围，将国家公园、自然保护区、自然公园、公园、植物园等野生动物主要栖息地、分布地、廊道等区域列为禁猎区。（修订草案第九条、第十条、第十一条）

1. 关于野生动物保护宣传教育。

为加强野生动物的保护宣传，省政府先后以文件形式确定了我省的重点宣传时期和省鸟，1981年确定每年的3月20日为鸟节、3月20日至26日为爱鸟周，1989年将白鹇定为省鸟，1992年将11月定为“野生动物宣传月”。为进一步加大宣传教育力度，提高公众的野生动物和生态保护意识，结合当前野生动物保护管理形势需要和国家生态文明建设的要求，有必要在条例修订草案中进行明确规定。（修订草案第八条）

（三）关于经营利用及禁止食用野生动物。

针对一小部分人还存在滥食野生动物的陋习，根据国家“禁止生产、经营使用国家重点保护野生动物及其制品制作的食品，或者使用没有合法来源证明的非国家重点保护野生动物及其制品制作的食品”等相关的要求，修订草案规定和细化了各部门按职责分工开展监督检查，增加了对出售、购买、加工、利用、运输非国家重点保护野生动物的管理及处罚规定；增加了为违法出售、购买、利用保护野生动物及其制品提供交易场所的禁止性规定；增加了涉及食用国家和省重点保护野生动物及其制品的禁止性规定；明确对违法出售、购买、加工、利用、食用、宰杀、运输、携带、寄递以及明知食用保护野生动物及其制品的处罚规定。（修订草案第五条、第十二条、第十四条、第二十一条、第二十二条、第二十四条、第二十五条、第二十六条、第三十三条、第三十四条、第三十五条、第三十九条）

（四）关于人工繁育管理。

针对现行条例中对非国家重点保护野生动物、个人繁育观赏野生动物等缺乏具体管理要求和措施等问题，增加了对人工繁育国家保护野生动物的，实行信任为先、定期评估、严格监管原则，确定了开展人工繁育应当具备国家规定的种源、场所、设施、技术等条件，符合有关技术标准和防疫要求，不得虐待野生动物；将开展人工繁育国家重点保护野生动物行政许可审批更改为登记备案；细化了人工繁育国家重点、非国家重点和个人饲养的情形，以及个人购买保护野生动物以观赏动物为目的开展饲养活动的规定。（修订草案第十八条、第十九条、第二十条、第二十三条、第三十六条）

（五）关于建立打击野生动物非法贸易和信用管理机制。

《野生动物保护法》第三十六条、相关动植物保护法律法规、国家和省的文件均要求建立健全野生动植物保护联动机制和长效机制。结合国家建立社会信用体系的要求，通过建立防范、打击野生动物非法贸易和信用管理机制，组织开展防范、打击走私和非法贸易行动，全面推进“双随机、一公开”监管，实现信息共享、协同监管、联合惩戒，充分发挥社会公众的广泛监督作用，建立以信用监管为核心的新型监管机制；规定了对于猎捕、人工繁育、经营利用、运输、携带、寄递保护野生动物及其制品的行为，应当加强内部管理和自我约束，诚信自觉守法，接受政府和社会组织、公众的广泛监督，实现“保护优先、规范利用、严格监管”，促进野生动物资源保护。（修订草案第五条、第十八条、第二十八条、第二十八条、第二十九条、第三十七条、第三十九条）

（六）关于外来野生动物和生态安全。

针对现行条例中对外来野生动物、观赏动物以及人工繁育的野生动物随意放生造成生态系统损害问题、规定不完善的问题，修订草案规定了禁止随意放生外来野生动物，防止或者避免引进的外来物种进入野外环境，并增加了人工繁育的野生动物，特别是避免发生一些人工选育出来的品种及其后代放至野外环境，避免危害本土野生动物物种的栖息地环境、遗传资源和以及自然保护地的生态系统安全等。（修订草案第十一条、第十八条、第三十条、第三十八条）

（七）关于法律责任。

针对现行条例中对部分违法行为责任追究不明确、处罚力度太小的问题，修订草案增加了相应的禁止性规定及相应的法律责任，具体规定了罚款额度，增加并细化了有关条款内容。（修订草案第四章）

此外，根据当前国家审批制度改革和“放管服”的要求，条例修订草案共取消、下放了原条例中的省级权责清单事项11项，其中取消6项行政许可审批、1项行政事业性收费、1项行政确认，并将3项行政许可审批项目下放地级以上市野生动物保护主管部门办理；针对观赏动物和人工繁育技术成熟稳定的非国家重点保护野生动物及其制品引入专用标识管理制度，进一步简化行政审批程序；对野生动物栖息地、猎捕、禁猎区、自然保护地、野生动物疫源疫病等未在原条例中作出规定的新问题，修订草案增加了相关内容。（修订草案第九条、第十一条、第十六条、第十七条、第十九条、第二十二条、第二十三条、第二十四条、第二十五条、第二十六条、第三十四条）

1. 是否存在增设行政许可、行政强制、行政处罚、行政事业性收费

（一）不存在增设行政许可、行政强制、行政事业性收费，同时取消了原有的事业性收费，即取消了缴纳野生动物资源保护管理费。根据当前国家审批制度改革和“放管服”的要求，条例修订草案共取消、下放了原条例中的省级权责清单事项11项，其中取消6项行政许可审批（原条例第十条办理运输证、第十四条建立固定狩猎场、第十五条人工繁育审批、第十七条指定收购、经营单位、第二十条出县境和出省境运输证核发）、1项行政事业性收费（原条例第二十一条缴纳野生动物资源保护管理费）、1项行政确认（原条例第六条野生动物种类鉴定指定），并将3项行政许可审批项目下放地级以上市野生动物保护主管部门办理（原条例第十二条猎捕省重点保护野生动物、第十七条猎捕非国家重点保护野生动物的限额管理、第十九条出售、购买、利用省重点保护野生动物）。

（二）针对现行条例中对随意放生等部分违法行为责任追究不明确、处罚力度太小的问题，修订草案增加了相应的禁止性规定及相应的法律责任，具体规定了罚款额度，增加并细化了有关条款内容。如为保护野生鸟类等野生动物，规定禁止使用的猎捕工具以及禁止为出售猎捕工具提供交易场所；为保障公共卫生安全、生态安全和公共秩序，禁止饲养来源于野外的野生动物或者存在危害公共卫生安全、生态安全和公共秩序风险的野生动物作为观赏动物；为进一步加强对外来野生动物以及人工繁育的野生动物的管理，避免因随意放生造成生物多样性、生态系统、生态安全和野生动物遗传资源损害问题，禁止随意放生；以上禁止性规定，增加了相应的法律责任和行政处罚条款。

六、草案征求意见和修改的基本情况

在充分调研的基础上，起草小组于2016年9月、2017年9月起草了《广东省野生动物保护管理条例（修订草案）》第一稿、第二稿。2019年6月，在全省培训班进行了座谈讨论。2019年8-10月征求省林业局各处室和各地以及上市林业主管部门意见。2019年11月至12月期间，征求省各有关部门、有关直属机构，各有关单位，各地级以上市林业主管部门意见，并通过门户省林业局网站向社会公众征求意见。拟在2020年2月底前，根据各有关单位反馈意见修改并提交省林业局党组会议审议；2020年6月前，经省自然资源厅党组会议审定后报省政府。

七、公平竞争审查情况

根据《广东省人民政府转发国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度意见的通知》（粤府〔2016〕77号，以下简称《意见》)规定，省政府所属部门在有关政策措施制定过程中，要严格对照公平竞争审查标准进行公平竞争审查。为贯彻落实《意见》，参照《广东省公平竞争审查制度实施办法（暂行）》规定，省林业局对《广东省野生动物保护管理条例（修订草案）》进行了公平竞争审查，经审查认为均不具有排除、限制竞争效果。计划于2019年12月，由省林业局将审查初步结论通过门户网站广东林业网向社会公众征求意见及建议。

不存在突破上位法、需要等待国家授权、上位法正在修改、部门争议较大情况、涉嫌违反公平竞争等情况。

八、引用上位法的条文数量或其他规范性文件情况

《广东野生动物保护管理条例》（修订草案）引用的上位法或其他规范性条文包括：

1. 《中华人民共和国野生动物保护法》

 《条例》第三条保护野生动物名录范围、第十条省重点名录的制定和定期调整、第十一条重要栖息地保护、第十四条禁止出售禁猎工具、第十八条人工繁育国家和省重点保护野生动物、建立人工繁育档案、第十九条人工繁育许可证、第二十一条禁止生产、经营使用国家重点保护野生动物制作食品、第二十九条建立防范、打击野生动物非法贸易机制等条款引用《野生动物保护法》第二条、第六条、第十条、第十二条、第二十二条、第二十五条、第三十条、第三十六条等相关条款、名词和规定。

1. 《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》

《条例》第三条保护名录、第八条爱鸟周、野生动物宣传月第十一条建立野生动物及其栖息地资源档案、第十五条野生动物救护、第十七条猎捕限额管理等条款引用《陆生野生动物保护实施条例》第六条、第八条、第九条、第十条、第十四条、第十五条、第十六条等相关条款、名词和规定。

1. 《广东省人民政府转发国务院<批转林业部等部门关于加强鸟类保护执行中日侯鸟保护协定的请示的通知>》（粤府〔1981〕273号）

 《条例》第八条关于鸟节、爱鸟周内容引用《通知》相关内容。

1. 《广东省人民政府办公厅关于将白鹇鸟定为省鸟的通知》（粤府办〔1989〕027号）

 《条例》第八条关于省鸟白鹇引用《通知》相关内容。

1. 《广东省人民政府办公厅关于开展野生动物宣传月活动问题的复函》（粤办函〔1992〕181号）

 《条例》第八条关于野生动物宣传月引用《通知》相关内容。

1. 《国家林业局关于贯彻实施<野生动物保护法>的通知》（林护发〔2016〕181号）

 《条例》第五条、第九条、第二十六条引用《通知》中相关条款内容。

1. 国家林业局令47号《野生动物收容救护管理办法》

 《条例》第十五条关于收容救护的建立和指定引用《办法》中第四条、第七条等条款内容。

1. 《广东省人民政府办公厅关于进一步加强野生动物保护管理工作的通知》（粤办函〔2018〕396号）

 《条例》第四条、第五条、第十一条、第二十九条等条款引用《通知》中相关内容。

1. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》的通知（中办发〔2019〕42号）

 《条例》第十一条禁猎区引用了通知中二（五）科学划定自然保护地类型。按照自然生态系统原真性、整体性、系统性及其内在规律，依据管理目标与效能并借鉴国际经验，将自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为3类：国家公园、自然保护区、自然公园。

九、预计立法进度

《条例》修订稿计划2019年完成征求意见程序，并进一步开展修订调研及论证工作；2020年上半年，完善修订草案内容后提交省政府常务会议审议，经省政府常务会议审议通过后报省人大常委会；力争2021年经省人大常委会审议通过，正式出台。