

中国（上海）自由贸易区野生动植物进出口监管现状和对策

李 智, 郭荣卫

(中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室上海办事处, 上海 200040)

摘要: 对中国（上海）自由贸易区野生动植物进出口监管现状进行分析, 尤其是当前监管中存在的法律法规设定不够明确、实地监管力度不够、部门协作不够到位、评估体系不够完善及后续监管能力不强的问题和不足, 提出明确相关罚则、提升能力建设、加强实地监督、强化部门协作和完善评估体系的对策与建议。

关键词: 中国（上海）自由贸易区; 野生动植物; 监管; 对策; 进出口

中图分类号: F746 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-3776(2019)06-0100-05

Current Situation and Countermeasures of Import and Export of Wild Animals and Plants in China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone

LI Zhi, GUO Rong-wei

(Office of Endangered Species Management of State Forestry Administration, Shanghai Office, Shanghai 200040, China)

Abstract: Current situation was analyzed on import and export supervision of wild animals and plants in China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone, especially on problems of regulations and rules, the spot supervision, coordination of different institutions, evaluation system and follow-up supervision. Countermeasures were put forwarded such as clear penalties, improvement of coordination, spot supervision, evaluation system.

Key words: Shanghai Pilot Free Trade Zone; wildlife; regulatory supervision; countermeasures; import and export

当前, 野生动植物进出口管理工作已经成为国际国内社会关注的热点和敏感问题, 野生动植物国际贸易背后牵涉到国际国内两个野生动植物资源的保护和利用, 聚焦了全球的关注目光。加强野生动植物进出口监管, 对于切实保护野生动植物资源、维护生态平衡、保持生物多样性、加强生态文明建设、促进经济社会全面协调可持续发展, 均具有十分重要的意义, 并直接关系到我国的国际形象和声誉^[1-5]。因此, 从完善管理办法和强化工作机制入手, 对中国（上海）自由贸易区（以下简称上海自贸区）野生动植物进出口进行高效监管研究, 在依法保护野生动植物种的前提下, 确保区域内野生动植物贸易安全高效便捷通行, 对切实履行《濒危野生动植物种国际贸易公约》（CITES）^[6]、提升我国野生动植物监管水平具有重要的意义。

1 自贸区野生动植物进出口监管现状

1.1 监管法律依据及监管体系

1.1.1 监管法律依据 目前, 我国野生动植物进出口监管主要依据《中华人民共和国野生动物保护法》^[7]、《中

收稿日期: 2019-06-03 ; 修回日期: 2019-09-17

作者简介: 李智, 高级工程师, 从事濒危物种进出口管理和森林资源监督相关工作; E-mail: 185505932@qq.com。

华人民共和国森林法》^[8]、《中华人民共和国刑法》^[9]、《中华人民共和国野生植物保护条例》^[10]、《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》^[11]等法律法规的部分条款, 以及中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室(以下简称“濒管办”)根据管理要求制定的《允许进出口证明书行政许可被许可人监督检查办法》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》^[12]。

1.1.2 监管体系 我国野生动植物进出口监管机构主要包括野生动植物主管部门(即林业、农业行政主体)、海关及濒管办三个部门。

(1) 野生动植物主管部门。负责国内陆生和水生野生动植物监管工作, 实施对出口前和进口后的野生动植物及其产品的监管工作。

(2) 海关。负责口岸区域内野生动植物及其制品的监管工作, 实施对进出口环节中的野生动植物及其产品的监管工作。

(3) 濒管办。代表中国政府履行 CITES, 协助各主管部门开展对进出口野生动植物及其产品全程监管工作。

1.2 主要监管手段和措施

1.2.1 主要监管手段

(1) 查验。从事进出口商品目录中的野生动植物及其产品的, 应当向海关主动申报并同时提交允许进出口证明书或者物种证明, 并接受海关查验。从事进口或者出口濒危野生动植物及其产品的, 凭允许进出口证明书向出入境检验检疫机构报检, 并接受检验检疫。

(2) 检查。从事野生动植物及其产品进出口活动的, 应当依法接受濒管办或其办事处的监督检查, 包括书面监督检查和实地监督检查。同时, 野生动植物商品出口前或者进口后, 应当接受野生动植物进出口主管部门的现场踏查, 确保申请事项的真实有效和审批货物的一致性。

(3) 查缉。违规或者违法进出口禁止或限制类野生动植物或其产品的, 一般由海关缉私部门、边防公安或海警等口岸执法部门进行查缉处置, 也可由上述口岸查缉部门连同区域内的林业、渔业、市场监管、公安及濒管部门予以联合查处。

1.2.2 主要监管措施

(1) 构建执法协调工作机制。濒管办上海办事处于 2013 年牵头成立了上海市部门间 CITES 执法工作协调小组, 将林业、渔业、公安、市场监管、海关等纳入到一个执法工作平台中来, 并制定了详细的执法工作协调办法, 包括推行联席会议制度、开展联合执法宣传培训等。

(2) 组织多部门联合执法巡查活动。在口岸一线监管方面, 海关、濒管、鉴定中心等部门组成的联合工作组通过定位航班或船单批次、箱单号等手段, 成功破获过多起走私珍贵动植物及其制品的案件。在上海市区范围内, 上海市部门间 CITES 执法工作协调小组各成员组建联合工作组每年数次对花鸟鱼和古玩工艺品市场等重点场所开展市场巡查活动。

(3) 开展行政许可被许可人监督检查。濒管办上海办事处和上海市林业局、上海市农委水产办公室每年都依照各自工作安排开展行政许可被许可人监督检查工作。

(4) 开展大宗贸易敏感物种监测工作。自 2010 年起, 濒管办上海办事处持续开展大宗贸易敏感物种监测, 基本掌握了区域内的两栖爬行类皮制品和木材等大宗贸易变化特点和石斛属 *Dendrobium*、美丽硬仆骨舌鱼 *Scleropages formosus*、灵长目 Primates 等敏感物种的动态变化趋势。

(5) 推进建设企业诚信评估体系。濒管办上海办事处自 2012 年起研究推行对进出口企业开展诚信评估工作, 根据评估结果对其采取分类监管措施。2016 年起, 濒管办推广应用。

(6) 开展野生动植物物种鉴定。濒管办上海办事处联合上海野生动植物鉴定中心协助上海海关等主管部门开展对涉案野生动植物及其产品的物种鉴定工作。2013–2017 年, 累计为上海海关提供有效鉴定超过 1 500 项, 涉及象牙、犀牛角等一大批珍稀敏感物种, 为口岸执法提供高效的专业技术支撑。

2 自贸区野生动植物进出口监管中存在的主要问题

2.1 法律法规设定不够完善

我国现有的野生动植物进出口监管法律法规侧重对刑事违法的处罚设定,对行政性处罚设定较少,对野生动植物进出口经营者的行为规范约束不够,一定程度存在重前期许可,轻中后期监管。《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》仅对野生动植物进出口经营者限定了“并自海关放行之日起 30 日内,将海关验讫的允许进出口证明书副本交国家濒危物种进出口管理机构备案”这一约束性规定,但对经营者违反本条规定情形未作其他任何约束或惩戒性条款;《国家濒危办允许进出口证明书行政许可被许可人监督检查办法》和《国家濒危办非〈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》对检查结果不符合许可内容的,也仅仅提到了“即时向出口或再出口口岸所在地海关通报相关情况”或“应当依照有关规定予以处理”等模糊表述,对与海关等口岸主管部门实施口岸一线联合查验等方面的具体操作要求同时缺失。此外,对提供虚假材料办证经营者是否加重处罚及证书逾期后不退回处罚等情形,尚未出台过任何文件细则设定相关处罚原则和执行标准。

2.2 实地监管力度不大

目前,各相关主管部门开展的实地监管力度仍然不够。濒危办及其办事处和国内野生动植物行政主管部门对实施的行政许可监督检查主要停留在对口岸外的野生动植物产品实物的实地检查,必要时才与海关联合对口岸一线的进出口的濒危野生动植物及其产品进行查验,核实与相应许可内容的一致性,现场的监管力度频度仍不够。同时,从海关角度分析,由于货物快速通关放行的实际需求、一线海关官员缺乏野生动植物专业知识和野生动植物产品自身的多样性难辨别等现实因素,导致了海关对野生动植物产品一线的监管过程中存在不少薄弱之处,很难一一核实。此外,尽管多部门间的履约执法工作协调机制已经初步建立,但工作的重心仍停留在对面上非法进出口野生动植物贸易的执法监管,实施的日常正规贸易监管工作较少,很少开展联合巡查监管,监管的合力尚未真正形成。

2.3 部门间协作不到位

从实际监管工作来看,目前部门间协作还不到位。一是协调不够畅通。由于协作工作涉及的部门众多,开展较晚,工作协作交流较少,加上相关单位工作人员调动较为频繁,导致协调工作不够顺畅。二是快速协作监管的机制还没有完全建立。协作工作还主要依靠部门间相互发文去函等传统方式,缺乏有效的紧急突发事件应急处置或实施快速监管机制。三是协作的工作内涵有待进一步深化。部门间的协作尚未真正深入,特别是协作的部门分工、工作内容、协作重点等方面有待深入探究。

2.4 评估体系不够完善

濒危办上海办事处的评估工作包括濒危办新出台实施的许可事项被许可人分级管理办法仍存在一定的缺陷和不足。一是办法条款设置仍较为粗放,评估项目中的后续监督检查项目需要调整和补充,并适当增加该类评估项目的每频次扣分值。二是评估的部门参与度不高。尽管濒危办上海办事处开展的野生动植物进出口单位诚信评估工作小组中已经加入了林业、渔业、海关、出入境检验检疫等部门的专家成员,但真正实施主体仍为濒危办上海办事处一家;濒危办的分级管理工作尚未邀请其他主管部门参与。

2.5 后续监管能力不强

2.5.1 监管形式和手段较为缺乏 除加强对正常贸易监管外,目前对一些走私案件的侦破上还停留在极少数国外信息的通报上,信息来源渠道非常有限,对走私等恶性违法行为的监管形式和手段非常有限,监管工作十分被动,缺少监管的风险防控意识,缺乏对主动出击监管的深层次思考和谋划。

2.5.2 监管力量和队伍较为薄弱 目前上海区域内的野生动植物进出口管理正呈现“大贸易、小监管”的工作局面,特别是林业和濒危两个管理主体力量较为薄弱,人员偏少,仅能满足面上的许可管理工作,后续监管工作很难顾及。此外也存在海关、出入境检验检疫、公安、工商等主管部门监管人员对野生动植物专业知识缺少、

执法经验不足、信息渠道有限等实际情况。

2.5.3 技术支撑和保障不足 目前上海区域内最重要的鉴定机构——上海野生动植物鉴定中心正面临着基础设施建设投入不足、内部人员结构老龄化、尚未取得司法鉴定资质等多方面的问题和困难,机构运作仅仅处于勉强维持,缺乏上层建筑对其真正进行重新定位,同时也缺乏资金设备方面的补给。

3 对策与建议

3.1 明确相关罚则

围绕上海自贸区建设中“加快政府职能转变,探索建立货物状态分类监管模式,监管高效便捷、法制环境规范”总目标要求^[13],按精简高效管理原则,把监管的重点转移到事中事后监管上来,在确保产品快速通行的基础上,进一步强化对经营者违法违规的处置,确保进出口高效合法有序开展。

3.1.1 明确证书后续监管中的相关罚则 增加对“海关放行之日起 30 日内,未将海关验讫的允许进出口证明书副本交国家濒危物种进出口管理机构备案”、“证书有效期届满未按要求延期或退回”等情形的处罚规定。对存在上述情形的野生动植物进出口经营者,应及时给予行政警告,对进出口活动实施从严监管,取消相应的便捷政策,并按实际违反的数量和次数考虑列入黑名单等。

3.1.2 明确对隐瞒有关情况或提供虚假申请材料的相关处罚 依照《中华人民共和国行政许可法》^[14]第七十八条规定“行政许可申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的,行政机关不予受理或者不予行政许可,并给予警告”,对照该法律条文要求,对存在上述行为的野生动植物进出口经营者必须及时给予行政警告,对情形恶劣的,要明确追加其他相关处罚,如取消办证便捷政策、实施货物口岸查验等。

3.2 提升能力建设

3.2.1 加强监管队伍能力建设 选调骨干力量组建上海区域内野生动植物执法监管专家队伍,组织开展对面上的执法监管和业务培训等指导工作。同时,加强对各部门监管一线工作人员的执法培训力度,特别是野生动植物法律法规、物种识别等方面的专业知识培训,充分利用鉴定机构力量强化对一线执法监管人员就主要监管物种快速准确识别等方面的专项培训。此外,集中组织开展全域性、多部门参与的专项执法检查活动,提升一线执法监管人员的实战能力。

3.2.2 拓宽信息发布和获取渠道 积极发挥各类行业协会和野生动植物保护人士的力量,多渠道多方式及时发布监管信息,获取非法贸易相关信息。同时,可考虑面向全社会征集野生动植物案件信息,提供统一对外举报联系方式和举报专项奖励,对信息提供者,一经查实即可提供高额的奖励。

3.2.3 加快推进鉴定机构建设进程 根据当前我国司法进程要求,上海野生动植物鉴定中心尽快获得鉴定司法资质,确保鉴定工作的法律地位。同时,不断调整充实专家队伍,丰富鉴定门类和鉴定手段,进一步提升鉴定水平。加快推进网络鉴定平台建设,实现与主管部门及监管部门间的快速反应机制,满足执法一线快速鉴定需求。

3.3 加强实地监管

3.3.1 实施差别化监管模式 依据野生动植物进出口经营者的表现记录,实施差别化监管,对表现优秀的企业,可减少或减免实地监督检查;对表现不良的企业,要实施口岸、工厂(仓库)及销售场所等全方位实地监管,让违法者处处受查。

3.3.2 创新实地监管的方式方法 结合行政许可监督检查、执法巡查等面上工作,不断创新实地监管的方式,采取多部门联合检查、邀请行业内部优秀企业代表参与等方式,灵活实施定期和不定期抽查。

3.4 强化部门协作

3.4.1 修订和完善《上海市部门间 CITES 执法协调工作办法》 在原有基础上,遵照“监管互认、执法互助、信息互换”的原则,进一步充实协调小组成员单位、充实协调工作内容、修订完善日常工作机制,以适应协调工作中出现的新形势新问题。

3.4.2 共同研究解决监管过程中的重点和难点问题 加强对野生动植物走私案件高发区域和高发物种的梳理研

究,掌握案件特点和规律,有针对性地开展部门间的联合执法监管。着力破解涉案物品快速鉴定这一难题,协商解决场地、资金、设备设施及鉴定标样收集等。

3.4.3 共同研究推进多部门联合监管工作机制 建立行政审批、行业主管、口岸监管、第三方检测机构相互衔接的濒危物种贸易监管机制,形成分工明确、沟通顺畅、齐抓共管的监管格局。濒管办上海办事处和上海市野生动植物主管部门应经常性组建联合检查组,按照“双随机”原则,在第三方专业检测机构的协助下开展实地许可检查工作。上海海关应适当增加由海关、林业(渔业)、濒管和鉴定专家组成的工作组开展口岸联合查验。

3.5 完善评估体系

对照国务院于2014年发布《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020)》要求^[15],进一步完善评估体系,增强工作的透明度,对诚信守信主体进一步加大支持力度,对失信主体全面加强约束惩戒,适时考虑推行黑名单制度。同时,加大各部门的参与度,适时联合制定并发布工作实施细则,此外可思考结合海关开展的进出口企业评定开展此项工作,争取与海关之间的结果互认。此外,要强化评估工作的信息化进程,加快推进诚信信息数据库建设,保存评估结果的同时方便各主管部门的快速查询。

参考文献:

- [1] 刘永胜,张淑荣.中国野生动植物进出口现状、问题及对策分析[J].世界农业,2016,(9):226-231,259.
- [2] 周秀清.濒危物种保护在我国可持续发展战略中的作用[J].国家林业局管理干部学院学报,2010,9(4):7-11.
- [3] 吴永芝.野生动植物保护与濒危物种管理的强化策略思考[J].农业与技术,2018,38(9):181-182.
- [4] 孙岩.关于新常态下濒危野生动植物国际贸易管制工作的几点思考[J].国家林业局管理干部学院学报,2018,17(2):43-47.
- [5] 田贝贝.河南省野生动植物进出口管理问题及对策[J].中外企业家,2014,(34):114-115.
- [6] CITES 缔约国大会.濒危野生动植物种国际贸易公约[Z].1973-3-3.
- [7] 全国人大常委会.中华人民共和国野生动物保护法[Z].1988-11-8.
- [8] 全国人大常委会.中华人民共和国森林法[Z].1984-9-20.
- [9] 全国人大常委会.中华人民共和国刑法[Z].1979-7-1.
- [10] 国务院.中华人民共和国野生植物保护条例[Z].1996-9-30.
- [11] 国务院.中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例[Z].2006-4-29.
- [12] 国家濒危物种进出口管理办公室.2016年第1号公告[Z].2016-1-25.
- [13] 国务院.国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区总体方案的通知[Z].2013-9-18.
- [14] 全国人大常委会.中华人民共和国行政许可法[Z].2003-8-27.
- [15] 国务院.国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)的通知[Z].2014-6-14.