我国防控外来物种入侵的立法思考

毛清芳,葛芳芳
(兰州理工大学 法学院,兰州 730050)

摘要:外来物种入侵影响着我国的生物多样性、物种进化和社会经济等方面,但我国在防控外来物种入侵方面存在诸多问题,这无疑加重了外来物种入侵对我国的危害。日本规制外来物种入侵的法治经验为我国解决此类问题提供了可资借鉴的思路。我国可以借鉴日本规制外来物种入侵的法治经验,制定专门性法律,完善信息公开,建立健全防控外来物种入侵的责任体系,加强国际合作。

关键词:外来物种入侵;外来物种名录;行政许可;公众参与
中图分类号:D922.68 **文献标志码**:A **文章编号**:1008 - 7966(2021)06 - 0110 - 06

一、外来物种入侵的途径与危害

《生物多样性公约》(1992 年)第 8 条(h)使用了“外来物种”一词,但是没有定义。外来物种一个可行的定义,载于《临时指导原则》预防、引入和减轻影响的框架下发展的外来物种生物多样性公约科学、技术的附属机构和技术建议中,外来物种是发生在外部的物种。

IUCN 将外来物种入侵定义为以自然或半自然的生态系统或栖息地变革的推动者存在于本地生物区,并威胁本土生物多样性。外来物种入侵是外来物种从原有生物区迁移到另一生物区,影响甚至威胁原有生物区的生态系统稳定性的过程。为减少或避免外来物种入侵带来的不良影响,需要研究外来物种入侵的途径与危害,为采取合理的防控措施提供科学的依据和思路。

(一)外来物种入侵的途径

外来物种引进和入侵过程已经进化,在制定或加强法律框架以处理不希望引进的外来物种时,需要进行立法的科学考量。外来物种入侵主要有三条途径:一是有意引入,即行为主体出于明知的主观意愿引入外来物种;二是无意引入,即在贸易全球化下各国之间人口流动和货物流通等途径中引入;三是自然扩散,即外来物种迁移到新的生态环境是借助在自然界的力量,引起迁移地生物危机的过程。

(二)外来物种入侵的危害

外来物种引入为本国经济贸易发展和满足人们生产与生活需要带来好处的同时,也带来意想不到的不利影响,甚至会造成严重的后果。

1. 外来物种入侵减少生物多样性

入侵种对物种丰富度的影响可转化为生物同质化,入侵物种以直接或者间接方式减少本地生物区生态

收稿日期:2021 - 09 - 10
基金项目:甘肃省社科规划项目“祁连山国家公园制度建设与地方立法研究”阶段性成果(YB047)
作者简介:毛清芳(1968 -),女,甘肃平凉人,副教授,从事自然资源与环境保护法学、民商法学研究;
葛芳芳(1996 -),女,山东临沂人,2019 级环境法学专业硕士研究生。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

系统的生物多样性。外来物种入侵的后果之一是生态位替换,出现本地物种与外来物种生态位替代。

外来物种与本地物种竞争资源,外来物种入侵本地生态系统过程中不断释放化感物质,其会阻碍本地物种的生长,长此以往外来物种在本地生态系统中占据优势地位。本地物种灭绝造成遗传多样性减少,外来物种对残存的本地物种进行分散和保卫,使本地物种种群进一步破碎化。

入侵种与本地物种衍生的新物种,新物种的基因体系打破本地物种的遗传基因排序,导致原有物种“纯净”的基因不复存在。新物种会形成一些特殊适应能力的个体,对本地生态系统种遗留的物种进行围追堵截,使本地物种种群支离破碎。

2. 杂交物种加速本地物种生命进化

外来物种入侵将不同生物区各自独立的物种迁移到同一生物区,其导致的结果不仅是挑战生态系统的抗风险性,而且会对本地物种的生命进化轨迹产生深远影响[1]。外来物种入侵的结果是本地生物区中的个别物种丧失基本利益,通过对本地物种生存的威胁、生境适合度的改变等方面,迫使本地物种改变本身的行为习性,加速本地物种进化。

3. 外来物种入侵造成巨大的经济损失

生态环保部2016年公布的数据表明,我国外来物种造成的总经济损失为每年1 198.76亿元,为国内生产总值的1.36%[2]。外来物种入侵还导致我国农业和林业频繁发生病虫害,每年需要支付高额的防治费用。外来物种入侵至新区域后,迅速适应当地的环境和气候,进行大量的繁殖,新区域内缺乏外来物种的天敌,外来物种的种群迅速矿大,挤占生态位发展为优势种,危害当地的农业和林业,造成不可估量的经济损失。外来物种入侵不仅会使个别物种丧失基本利益,还会致使人类的基本利益发生改变。

4. 外来物种入侵还会带来一些健康风险

一些入侵物种还是新疾病的病源,直接威胁人类健康。为了控制外来物种,人们在农业和林业中大量使用有害化学物质。此种操作不仅会污染环境,而且有害化学物种会通过生物链进入人们身体,危害身体健康。据2016年原环境保护部发布的《中国自然生态系统外来入侵物种名单(第四批)》公告,我国是全球遭受外来入侵物种危害最严重的国家之一。中国外来物种数据库显示现已入侵物种有754种,外来物种入侵对生物多样性、本地物种进化、经济和人类健康都产生了不可修复的损害,但我国在规制外来物种入侵存在诸多问题。

二、我国规制外来物种入侵的问题

我国是世界上家养动物品种和类群最丰富的国家之一,伴随着全球化不断发展,加之旅游业和物流业的迅速发展,外来物种入侵的速度正在加快。但是,由于缺乏专门性法律法规、管理体制不顺、缺乏科学有效的外来物种防控制度等原因,外来物种入侵未能得到及时、高效的防控。

(一)缺乏专门性的法律法规

我国规制外来物种入侵是采取法律和部门条例或规章的方式进行规范的法律策略。我国防控外来物种入侵的相关规定散落于各个法律法规中,也尚未出台专门性的防控外来物种入侵的法律或行政法规。自20世纪末叶以来,我国通过了九部涉及防止外来物种入侵的法律,法律中确立了引入外来物种的审批制度,规定了若干防止外来物种入侵的条款,但未规定预防、行政许可、风险评估、监测、跟踪评估、生态修复等防控外来物种入侵的行政监控和规制制度。2020年10月17日颁布的《生物安全法》,明确将外来物种入侵纳入规制范围,规定外来入侵物种相关名录,加强对外来入侵物种的预警、监测和环境修复等多方面的工作。但这些规定比较原则,需要具有可操作性的具体规则。

(二)体制不顺,权责不明

我国防控外来物种入侵体制是设立协调机构,重大外来物种入侵问题由总协调机构负责,地方的非重大外来物种入侵问题由地方协调机构负责。但总协调机构与地方协调机构都未设立,对外来物种管理制度也尚未形成统一的体系。环保部、农业农村部、质监局、林草局和海关等部门都具有防控外来物种入侵的职责,但是执法职能分属不同部门,以致部门之间权责不明。对于外来物种入侵的监管由多个部门进行,外来物种

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

入侵前的预防工作与引入后的监控存在不同程度的脱节,对引入后造成的损害无法追究。

(三)缺乏科学有效的防控制度

《生物安全法》有关防治外来入侵物种调查、监测、预警、控制、评估等方面的规定较为原则性,没有形成防控外来物种入侵具体的制度闭环。《生物安全法》规定了生物安全风险调查评估制度、生物安全风险监测预警制度、生物安全信息共享制度、生物安全信息发布制度、生物安全名录和清单制度等制度。外来物种在检疫过程中未查出有重大风险,在风险评估中可能会发现外来物种的风险,若有风险需限制外来物种的引入。已经引入的外来物种,需要进行跟踪监测,需进行长久的监测,一旦出现影响生态环境的蛛丝马迹,须立即采取措施,及时准确地处理外来物种,谨防外来物种入侵的危害扩大。

(四)责任制度不健全

我国尚未建立对外来物种入侵追究体系,相关法律法规中规定一些法律责任。《生物安全法》于第82条规定刑事责任和民事责任①。我国现行法律法规对涉及外来物种入侵刑事责任中通常规定为,"构成犯罪的,依法追究刑事责任",此种是属于附属刑法,附属刑法需要和刑法中具体条文进行结合才能追究刑事责任。我国刑法中涉及到防控外来物种入侵的罪名有动植物检疫失职罪和动植物检疫徇私舞弊罪,但这两罪主要惩治工作人员在履行职务过程中主观上的故意或过失,以致国家遭受损失的行为。外来物种申请引入者、生产经营者、饲养外来物种抛弃、扩散和生物放生等行为造成生态系统严重损害并不在上述两个罪名的规制范围内[3]。

上述我国防控外来物种入侵的问题如何进行解决,日本规制外来物种入侵的法治经验予我国解决上述问题提供了可资借鉴的途径。

三、日本规制外来物种入侵的法治经验

日本是亚洲首个颁布外来生物法的国家,其对外来物种入侵的防控采取专门性立法模式。2004年6月2日,日本公布了《防止特定外来生物对生态系统等造成损害的法律》(简称外来生物法),内容包括总则、处理特定外来生物的规定、特定外来生物的控制、未确定的外来生物、杂项规定、处罚等6章36条。日本政府内阁发布了《防止特定外来生物对生态系统等造成损害的法律施行令》(2005年政令第169号),农林水产省和环境省发布了《防止特定外来生物对生态系统等造成损害的法律施行规则》(2005年农林水产省环境省令第2号)等配套规定。

通过对日本外来生物法的文本分析,可以发现日本规制外来物种入侵法治有以下特点:

1. 立法目的明确

日本外来生物法总则第1条即开宗明义:"本法规定,特定外来生物的饲养、栽培、保管或运输、进口和其他处理,并采取诸如由中央政府控制特定外来生物的措施。防止特定外来生物对生态系统的破坏,确保生物多样性,保护人类生命和身体,也改善人们的生活。"其立法目的依次明确为:首先,确保生物多样性;其次,保护人类生命和身体健康,有助于稳定和改善人们的生活;最后,有助于农业、林业和渔业的健康发展。立法目的明确,层次分明。

2. 分类管制制度

日本将外来物种分为特定外来生物、未判定外来生物和未定生物,对不同等级的物种实施不同的管制措施。特定外来生物是指从国外引进日本并将存在于其原始栖息地或栖息地之外的,由于其性质与日本本土生物不同而可能对生态系统造成损害的生物(包括通过杂交产生的生物)。对特定外来生物,原则上禁止饲养、种植、储存、携带、进口、转让和释放,为学术研究的目的或其他主管部门规定的目的饲养、种植、储存、携带、进口、转让特定外来生物的,必须按照法定程序得到主管部门的许可。未判定外来生物是指对其原有生物与其性质不同的生态系统是否有损害危险尚不确定,需要向主管部门申报确定可否进口的外来生物。对

①《生物安全法》第82条:违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任;造成人身、财产或者其他损害的,依法承担民事责任。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

未判定外来生物,根据主管部门的规定实行进口申报和限制的措施。而未定生物是禁止进口的。

3. 对日本特定外来生物采取严密的防治措施

日本外来生物法第三章专章规定日本特定外来生物的防治。首先,明确在特定外来生物发生或可能发生生态系统损害的情况下,为了防止损害的发生,由主管大臣依据本章规定负责控制。其次,明确规定主管大臣应当确定并公告的事项:(1)受控制的特定外来生物的类型;(2)执行控制的区域和期限;(3)捕获、采集或扑杀特定外来生物或以防治为目的的禁止生殖的特定外来生物释放等其他防治措施;(4)除前三项所列事项外,主管部门规定的事项。再次,明确规定主管大臣及其他工作人员现场检查权。规定必要时其可以进入土地或水面,捕获或释放特定外来生物,或者可以砍伐妨碍捕获特定外来生物的树木竹子。最后,还明确规定了因前述执法行为而遭受损失的人所享有的损失补偿权与司法救济权。同时,根据原因者负担原则,明确对造成前述特定外来生物执行必要控制措施的行为人,应当承担执行必要控制措施的全部或部分费用。

4. 严格的处罚责任

日本外来生物法第六章专门规定处罚规则,处罚严格,并对公司与员工实行双罚制。例如,第 32 条规定,有以下情形下之一的,处三年以下有期徒刑或者三百万日元以下的罚金,或者两者并处:(1)未经许可,以贩卖或者散发为目的饲养、种植、储存、携带特定外来生物的;(2)以虚假或者其他非法手段取得饲养、种植、储存、携带或释放特定外来生物许可的;(3)未经许可进口特定外来生物或者在特定外来生物的特定饲养、种植、储存、携带设施外,放出、种植或播种特定外来生物的;(4)违反禁止转让或受让或引渡的规定,销售或者散发特定外来生物的;(5)违反特定外来生物饲养中断、饲养方法改善、释放特定外来生物的回收等命令或者将未判定外来生物进口至日本而未向主管大臣申报的。根据第 36 条规定,公司的法定代表人、代理人、雇员或其他员工,在执行公司业务活动中,违反相关规定除依第 32 条追究行为人的责任外,还应对该公司处以不超过一亿日元的罚金。

5. 职责明确、协调配套的管控体制

从法律机制来看,日本对外来生物入侵的防控,由国会颁布的基本法——《防止特定外来生物对生态系统等造成损害的法律》、政府内阁公布的法律实施令——《防止特定外来生物对生态系统等造成损害的法律施行令》及环境省和农林水产省发布的法律施行规则——《防止特定外来生物对生态系统等造成损害的法律施行规则》“三部曲”组成,形成了统一健全、协调配套的防治特定外来生物损害的法制体系。

从管理体制来看,日本外来生物法明确规定,防治特定外来生物损害的主管机关是主管大臣,本法规定主管大臣为环境大臣。但是,关于防止农林水产行业损害的事项,应由环境大臣和农林水产大臣决定。如前所述,外来生物法明确主管大臣的职责与权限,包括根据该法规定对特定外来生物的饲养、种植、储存、携带、进口、转让、释放实施行政许可,对已经引入日本的特定外来生物执行防控措施等。该法规定的主管大臣的权力可以根据主管部省条例的规定委托给当地分支机构的负责人。其中,依据该法规定执行主管大臣部分权力的工作人员,称为特定外来生物危害预防控制员。而内阁《防止特定外来生物对生态系统等造成损害的法律执行令》进一步明确了特定外来生物危害预防控制员的资格,即符合以下两个条件之一的:一是从事防止生物生态系统损害三年以上的行政事务的人。二是根据学校教育法修满大学或高等专科学校生物学、农学、林学、水产学、造园学等其他防止生物生态系统损害相关必要的课程的毕业生或者同等学力以上被认可的、从事防止生物生态系统损害一年以上的行政事务的人。

此外,日本外来生物法以基本法的形式规定了提高科学知识的措施和增进公众理解的条款。明确国家应努力推动科学研究和采取其他必要的措施,丰富外来生物对生态系统的损害与预防的科学知识,加强相关信息的收集,整理和分析;国家应当加强对特定外来生物防治的教育和宣传活动,努力加深公众的理解。

四、完善我国外来物种入侵规制的法治对策

我国可以借鉴日本规制外来物种入侵的法治经验,制定专门性法律,建立统一的行政管理体系,完善信息公开,建立健全外来物种入侵责任追究体系,建立适合中国国情的防控外来物种入侵机制。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(一)尽快出台《外来入侵物种管理条例》

1. 制定依据

我国建立以《生物安全法》为基础法的国家安全法律体系,其规定了总体国家安全的总体目标和主要领域,为建立和完善我国国家安全法律体系奠定基础。《生物安全法》采取原则性规定,规定生物安全的基础性和一般性事项,是构建国家安全基本框架的政策性法律,为具体生物安全领域立法提供方向性指导,对生物安全涉及主要领域的各种法律制度提供原则性规定。《生物安全法》便于各生物安全领域进行管制性立法[4]。《生物安全法》对外来物种入侵作了原则性规定,但外来物种入侵的具体规则还应由《外来入侵物种管理条例》进行规定。

2. 立法目的

立法目的是法的内在精神,对法的内容起着统领作用,准确的立法目的对该法律至关重要。《外来入侵物种管理条例》的立法目的主要是两个:一是预防外来物种入侵,保护生物安全和生物多样性;二是实现社会经济可持续发展,保护人类生命健康和促进农业、林业和渔业的健康持续发展。在《外来入侵物种管理条例》的制定过程中,立法目的应该包涵上述两个方面,弥补当前外来物种入侵法律法规中注重经济效益的不足。

3. 内容框架

外来物种专门性立法可以借鉴日本的法治经验,主要内容应该包括总则、基本制度、外来物种的防治、外来物种的处理、法律责任和附加条款。总则中明确立法目的、外来物种入侵的含义、适用范围和基本原则等内容。外来物种的防治中要将预防原则放在首位,完善风险评估制度、行政许可制度等一整套制度。在外来物种的处理上,建立相关的清除、管控、生态修复等制度。法律责任中明确责任主体和承担责任的具体方式等内容。

4. 制度设计

我国《外来入侵物种管理条例》在《生物安全法》规定各种制度的基础上,具体规定风险评估制度、外来物种名录和清单制度、行政许可制度和风险预警制度。风险评估制度是对外来物种进行论证、研究和实验,最终得出其对本地造成影响程度的报告。行政许可制度是对外来物种采取有意引入、生物放生或引入后进行控制或清除行为之前,须向有关管理机构提交申请,上交风险评估报告,经管理机构审查批准之后才能采取一系列措施。外来物种名录是经科研机构和专家长期论证、研究、监测和实验后建立的。风险预警制度则是行政机关根据外部环境与本地环境的变化,对本地未来的风险进行预测和报警。

风险评估制度、外来物种名录制度、行政许可制度和风险预警制度四种制度相互促进、相互补充,共同抵抗外来物种入侵的风险。外来物种名录要建立在风险评估制度之上,根据风险评估外来物种影响力大小对外来物种进行级别划分。行政许可制度要以外来物种入侵名录制度作为基础,按照名录上物种的级别进行审查批准。风险评估制度也为行政许可制度提供有力的支撑,在风险评估之后,行政机关才可对物种引入进行审查批准。风险预警制度是对行政许可制度、外来物种名录制度和风险评估制度的进一步延伸,对外来物种引入之后造成的风险提前进行预测和报警,也是检验前三者是否严格把关的衡量标准。

(二)建立统一的防控外来物种入侵行政体系

《生物安全法》中防控外来物种入侵采取设置工作协调机构,通过协调机构具体协调不同部门之间的职责。《进一步加强外来物种入侵防控工作方案》指出外来入侵物种防控部际协调机制由农业农村部、自然资源部、生态环境部、海关总署、国家林草局、教育部、科技部、财政部、住房城乡部、中科院组成,农业农村部负责同志担任召集人,办公室设在农业农村部。部际协调机制明确职责分工、密切配合、统筹解决重大问题,协同抓好防控外来物种入侵工作。将外来物种入侵的预防与许可后的监管工作进行衔接,由同一部门进行,克服目前预防与引入后监管工作脱节的困境。建立外来物种引入后的跟踪监测制度,对外来物种引入后对社会、生态和经济产生的影响都记录在册,一旦出现扩散趋势,立即上报。外来物种入侵产生的危害需要追究致因者的法律责任。主管部长对外来物种入侵进行预防与管制,对外来物种的转让、进口、释放和饲养都需要申请主管部长的许可。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（三）完善信息发布与信息共享制度

生态环境部建立信息共享平台，各部门之间将外来物种的信息及时准确上传到平台。把生态环境部作为官方指定发布网站，由生态环境部将不同部门获取的信息进行梳理汇总并进行科学分析后再发布。在此之前不同部门发布的外来物种名单，生态环境部应当进行科学分析评估后，制定统一标准，最终发布统一版外来物种名单。贯彻落实信息统一发布制度，将外来物种入侵的信息发布在指定的网站。

公民既可以作为参与者、执行者，还可作为监督者监督部门的执法行为。外来物种入侵会导致本地生态系统中个别物种失去基本利益，即生命体过上与其天性相符合的生活条件。公民需要对外来物种入侵造成损害以及如何防治在最小错误原则和协调原则的基础上达成共识。我国可以借鉴日本的法治经验以法律的形式规定政府需采取措施促进公众认知。确立环境教育制度，在义务教育期间开展保护环境课程，从小建立环境意识。新闻媒体和各大高校都要加强对外来物种入侵方面知识的宣传，让外来物种入侵知识成为大众必备的常识。通过宣传教育让公民在外来物种入侵造成损害以及如何防治在最小错误原则和协调原则的基础上达成共识。凝聚公民广泛共识，既可以提高公民自身的认知，也可以为公众参与决策、执行提供可行性支持。

（四）建立健全防控外来物种入侵的责任体系

责任体系是外来物种入侵“外部性内部化”的工具，致使外来物种入侵的责任者承担外来物种入侵造成的经济损失，实现外部不经济性内部化。追究致因者的法律责任，针对行为人的不同违法行为承担相应的行政责任、民事责任或刑事责任。

我国刑法并没有针对外来物种入侵的刑法条文，可以在《外来入侵物种管理条例》中予以规定，在刑事责任方面，对有意引入的危险犯处以有期徒刑或罚金；对结果犯并处有期徒刑和罚金。出于行为人主观上的不同，对无意引入的行为人处以罚款。行政机关人员在履行职责过程中出现与职务相关无意行为，致使外来物种入侵损害结果发生时，须承担行政责任，如果是行政人员出于主观故意的情况下，应承担刑事责任。在确定相关主体的法律责任中充分考虑外来物种对生态、经济和社会造成的损害结果，根据损害结果的不同区别相关主体的法律责任。

（五）加强防控外来物种入侵的国际合作

生态系统是无国界之分的，防治外来物种入侵是需要国家之间广泛合作的。各国对防控外来物种入侵形成广泛的共识，制定多项公约、协议和指南，而且各国之间也在协商制定更多的协议以推进国际间防控外来物种入侵。但是在国际合作中，极少协议规定邻国之间共同控制外来物种入侵的风险。我国在参与国际合作时应积极推动邻国之间共同防治外来物种入侵的协议达成，竭尽所能促成与周边国家合作防控外来物种入侵的多边或双边协议。

参考文献：

[1]李博，陈家宽. 外来物种入侵生态学：成就与挑战[J]. 世界科技研究与发展，2002，(2).

[2]中华人民共和国生态环境部. 环境保护部关于2016年5月23日－2016年5月27日建设项目环境影响评价文件受理情况的公示[EB/OL]. http://www.mee.govcn/stbh/swaqgl/201605/t20160527_352270.shtml，2020－02－26.

[3]王振，汪翔. 外来物种入侵刑法规制模式[J]. 甘肃广播电视大学学报，2017，(4).

[4]秦天宝.《生物安全法》的立法定位及其展开[J]. 社会科学辑刊，2020，(3).

[责任编辑：范禹宁]

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net