



我国防范外来物种入侵立法研究现状

<http://www.firstlight.cn> 2006-09-20

外来物种入侵，直接减少物种量，间接减少依赖于当地物种生存的物种的数量，改变当地生态系统和景观，使对火灾和虫害的控制和抵抗能力、土壤保持和营养改善能力、水分保持和水质提高能力和生物多样性保护能力降低。我国外来物种入侵的形势已经很严峻。本文拟对我国防范外来物种入侵的法律研究进行综述与分析，以期对我国防范外来物种入侵的法律研究能起到抛砖引玉的作用。一、外来物种和外来物种入侵的概念研究多数文章的观点直接引用的是IUCN的概念。外来物种是指那些出现在其过去或现在的自然分布范围及扩散潜力以外（即在其自然分布范围以外或在没有直接或间接引入或人类照顾之下而不能存在）的物种、亚种或以下的分类单元、包括其所有可能存活、继而繁殖的部分、配子或繁殖体。外来物种入侵是指从自然分布区通过有意或无意的人类活动而被引入，在当地的自然或半自然生态系统中形成了自我再生能力，并给当地的生态系统或景观造成明显损害或影响的物种。李庆保、石海燕对“外来入侵物种”一词提出了质疑，认为将英文文献中的“Alien invasive species”译为“外来入侵物种”无“外来侵袭物种”准确。二、我国对外来物种入侵的法律控制研究外来物种入侵的原因除了少数属于自然传入以外，比如风力、水流的作用，而大多数外来种的传入与人类的活动有关。人类直接或间接的行为，有意或无意行为，把一些物种从此地带到彼地，使对当地有害的物种肆意生长、繁殖，继而对当地物种的生存造成重大影响，甚至导致某些物种的灭绝，生物多样性的锐减。

（一）我国在防范外来物种方面的法律缺陷研究国内众多学者在分析我国现有的控制外来物种入侵的相关法律法规之后，认为我国法律在防范外来物种方面的法律存在诸多缺陷。陈晓青、海青、伊立野认为：第一，现有法律责任追究制度不健全。对有意引进外来物种，现有立法只规定了行政罚款，根据实际情况，应建立起追究民事责任、行政责任乃至刑事责任的制度。第二，宣传教育方面的不足。陈晓明认为：我国现有的相关的防御体系并未包括如何对入侵物种给生态环境造成破坏进行控制管理的相关内容，虽然短期内外来物种还没有造成不可挽回的经济损失，但在法律管理上的空缺，必然给我国生态环境以及生物多样性的隐患，这就需要我们加快立法步伐，制定针对引进外来物种的专门立法。吴勇认为：我国的防止外来物种入侵的法律主要存在五个问题：第一，我国目前没有一部专门的有关外来物种管理的法律法规，相关的内容散见于各环境资源法和检疫法。第二，立法体系不完善，防治监管体系尚待建立。我国现有法律规定主要侧重于管制，而预防和救济层面的内容不多。第三，法律法规不健全。在检疫制度方面，缺乏有意引进的物种管理的法律，也缺乏外来物种防疫的国家标准。在监管制度方面，各主管职能部门职权有所交叉，分工不明，缺乏总体协调机构。同时欠缺对外来物种入侵全过程的监控机制。法律责任方面，我国法律还没有有关外来物种引进人和管理人的法律责任的规定。信息获取和交流制度方面，还没有确立明晰的调查、报告制度和信息共享体系。第四，不适应外来物种管理特点，欠缺科学性、机动性。目前的法律没有根据外来入侵物种的特点和科学研究的最新进展，制定和及时更新我国外来入侵物种控制的管理名录及评估方法。第五，国际法律合作不足。苏祖鹏、林芳惠认为，我国目前防范外来物种入侵的立法至少存在以下问题：第一，立法目的不科学。我国的立法目的主要是基于生产安全、人体健康以及对外经济贸易的考虑，而较少涉及生物多样性、生态安全、可持续发展等。第二，立法的调整范围较狭窄。主要集中在与病虫害和杂草检疫有关的方面，并没有深层次考虑到生物多样性、生态平衡、生态安全等问题，而且大多仅适用于预防已知的检疫对象。第三，立法体系不系统，至今尚无一部国家级的针对外来物种管理的专门性法规。第四，我国《农业法》、《森林法》、《环境保护法》等相关法律法规中尚缺乏对外来物种入侵的明确规定。柏桦、李蜀庆认为，我国在防范外来物种造成的危害法律规定和管理上存在不足。《进出境检验检疫法》是我国主要防治外来种入侵的法律，其存在的问题主要是：立法目的只在于促进经济发展，而没有明确提出保护本国生物多样性的目标；外来有害物种范围狭窄，仅包括动植物，而没有将各种传染病、害虫、真菌、细菌、线虫等纳入；动植物入境的管理机构是国家动植物检疫局，国务院农业行政主管部门主管全国进出境动植物检疫工作。这样的管理机构设置不能有效从入境时就对外来物种实施有效控制。除此以外，现有的法律责任追究制度不健全。李爱年、谢玲认为：我国有关外来入侵物种管理的法律法规存在缺陷主要表现在三个方面：第一，立法的指导思想有偏差，忽视了对生态环境和生物多样性的保护。第二，尚未形成完整的法律防治体系。第三，监督管理体制不完善。孟庆瑜、刘广民认为，现行法律制度体系存在以下主要问题：第一，我国还没有制定一部专门的关于控制外来物种入侵的法律；第二，我国现行的关于外来物种入侵的法律制度缺乏系统性，特别是国务院及其各部门之间在法律法规制度方面的协调不够；第三，相关法律法规的效力层次较低，不利于外来物种入侵工作的有效开展。第四，我国缺乏完善的责任追究制度，并且没有相应的专门监管机构，监管职能分散。综上所述，对于我国外来物种入侵的法律缺陷，主要可归结为：法律法规体系不完整，缺乏一部统一的管制法；立法思想有偏差，只重视对病虫害的防范，而没有将其上升到保护生物多样性，保护国家生态安全的高度；监督管理体制不完善，各职能部门职权不清，缺乏协调；法律责任追究不全面，只规定了行政责任，民事和刑事责任尚无。（二）防治外来物种入侵的法律调控原则研究陈赛认为，对外来入侵物种进行管理的立法中应贯彻风险预防原则。风

风险预防原则指的是“为了保护环境，各国应按照本国的能力，广泛适用预防措施。遇有严重或不可逆转的威胁时，不得以缺乏科学充分的确实证据为理由，延迟采取符合成本效益的措施防止环境恶化。”。苏祖鹏、林芳惠也认为，我国防范外来物种入侵立法中应当优先贯彻风险预防原则。许健、周芸认为，防治外来物种入侵的法律调控原则应当包括：第一，风险预防原则；第二，污染者负担原则，即要求造成外来物种入侵后果的直接/间接责任人缴税/交费；第三，公众参与原则，公众参与原则主要是通过增加相关立法、执法的透明度，并允许利害关系人对于有关外来物种进行的行政决定不服时可以寻求行政和司法救济等手段来实现的。柏桦、李蜀庆认为，我国制定外来物种入侵法律问题的立法原则应当是：第一，风险预防原则（《里约宣言》15）；第二，引种许可证制度及备案制度原则。即引种单位或部门必须向有关主管部门提交拟引进外来物种的详细资料，由管理部门会同技术咨询部门对这些资料进行综合评审之后决定是否引进该种，以及是否需要附加保障措施，对不产生危害或之产生可接受危害的物种的引进颁发引进许可证，杜绝外来物种的非法引进。引种备案制度：对所有有意引进的物种实行备案制度。吴勇认为，制定一部全国性、专门性的法律如《外来入侵物种防治法》的基本原则应当包括：第一，预防原则。只要有可预见的风险，即使缺乏确凿的证据，也要采取预防性措施。必须要假设风险存在，直到证明没有该风险。第二，使用者承担费用原则。有害入侵物种造成的危害由这些物种的引入者承担。个人或单位如果遭受外来入侵物种所带来的损失，有权向相应负责的引入该物种的单位索取赔偿。第三，统一管理原则。应有一个专门机构负责实施和执行全国性的法律，并拥有明晰的权限和功能。第四，公众参与。相关的管理项目应有所有利益相关者参加，其中包括民间组织与大众。第五，信息共享原则。掌握外来入侵物种风险信息的单位应将这些信息免费提供其他单位和公众。（三）防治外来物种入侵的法律制度构建研究李爱年、谢玲认为：完善我国防范外来物种入侵的法律制度应当优先构建以下几项制度：第一，风险评价制度。第二，许可证制度。所有的有意引进都必须有引进者先提出申请，再由有关部门依法定程序进行审批。建立这一制度必须重视三个方面：（1）必须建立各种外来物种的清单；（2）必须有相应的环境标准；（3）必须建立高效简易的审批程序。第三，检疫制度。第四，监测制度和早期反应机制。第五，责任追究制度。首先，应当规定有关国家工作人员（包括许可证审批、发放者、检疫人员、物种引进决策者等）的义务和相应责任。其次，对于一些高风险行业的从业人员（如水产养殖、园艺等行业），在许可引进其从事生产时应规定一些强制措施，如强制保险，缴纳押金等。最后，对于无意引进，在几乎不可能追究这种引进的个人责任的情况下，可以根据技术支持追究其涉及的特定群体所有行为人的集体责任。第六，公众参与制度。应该制定专门的系统的宣传教育，培训计划增加社会公众对外来物种入侵的危害的认识。应在各项制度中规定公众参与的程序，增加法律法规制定和实施过程的透明度，为公众参与提供机会等。孟庆瑜、刘广民认为，制定一部专门的《外来物种入侵防治法》应当包括如下几项制度：第一，建立外来物种入侵的早期预警机制。其中主要包括两方面的内容：一是建立国家早期预警体系，并加强与各国的国际交流，做到信息共享；二是建立地方早期预警体系，主要是加强省级水平的早期预警。第二，建立外来物种引进的风险评估机制。其具体内容至少包括两个方面的内容，即“什么样的物种可能会在环境中建立种群并失去控制？”，以及“这样的物种可能引起什么样的破坏或损失？”。第三，建立外来物种入侵的责任追究机制。首先，应确立外来物种引进者和使用者的责任追究机制。其次，确定监管者、尤其是进出口检疫部门的责任追究机制。第四，建立完善的监督机制。这一机制应当包括两方面的内容，一是在原有的目录制度和许可证制度的基础上建立严格的审批制度。二是，要建立外来物种引进后的监管机制。第五，建立事后救济机制。事后救济机制主要包括实施主体的确定、救济费用的筹措以及救济措施的选定。有作者从更微观的角度对防治外来物种入侵的法律制度构建提出了自己的看法。樊英认为，我国外来生物入侵预警机制体系的构建原则应当包括：第一，风险预防原则；第二，依托科学原则；第三，协调合作原则；第四，公众参与原则。组织机构的设置方面，拟建立一个跨部门的、行政级别较高的、专门负责外来生物入侵问题的协调小组，形成一个在入侵物种防治小组统一协调管理下，各部门分工协同合作的组织机构模式。外来生物入侵预警机制体系应当包括：第一，分级预警机制；第二，风险评估机制；第三，引种申报许可机制；第四，跟踪监测机制。这几种机制有着内在的紧密联系。跟踪监测机制为风险评估机制和引种许可机制提供了基本的信息和数据来源；风险评估机制是引种许可机制的前提和根据；而引种许可机制从总体上为生物入侵预警机制提供了程序上的安全保障，它们分别从不同侧面，不同角度支撑着预警机制的运作，有机协调地构成了生物入侵预警机制体系。李学磊认为，我国外来物种风险分析制度存在诸多缺陷：第一，立法观念未改变，仍停留在旧有的“损害预防原则”之上。第二，风险分析工作基本原则不统一。第三，风险分析流程设置不当。第四，风险分析专业机构设置不合理。相应地，作者提出地制度完善之处包括：贯彻风险预防原则；统一风险分析工作基本原则；规范风险分析流程和设立跨部门、多学科、综合性的专业评估机构。（四）我国对外国相关法律的借鉴研究有作者从分析外国的防范外来物种入侵的法律制度的角度，提出我国应当借鉴和学习的方面。这些国家包括澳大利亚、新西兰和美国。陈良燕、徐海根在文章中，首先简要介绍了澳大利亚外来入侵物种管理的有关策略和指南。澳大利亚防范外来物种入侵的法律主要有澳大利亚生物多样性保护国家策略》、《国家杂草策略》和《压舱水指南》。澳大利亚外来入侵物种管理策略对我国的启示是：第一，尽快建立相应的法规体系，实现外来入侵物种的依法管理。第二，加强机构建设，形成多部门的协调管理机制。第三，加强外来入侵物种管理制度的建设。这些制度包括风险评价制度、引种许可证制度、引种备案制度。第四，采取适当的引进预防、消除、控制和恢复措施。第五，开展科学研究，为外来入侵物种的管理提供科学依据。第六，制定教育和培训计划，提高公众意识。范红霞在文章中通过考察新西兰全面控制外来物种入侵的法律实践，认为，对我国生物入侵立法，首先应当改变立法上的指导思想，除了对生产目标的追求以外，同时注重生态安全环境目标的追求。其次，外来物种涉及生态安全问题，应有一个明确的权限和职责的管理体制。就目前情况而言，应明确环保部门的统一监管职责和各部门的权限和责任，建立由检验检疫、农、林、牧、渔、环保等部门之间的协调管理机制。张博在文章中首先分析了美国外来物种入侵问题、立法状况和相关法律的特点，然后提出对我国的启示。我国在外来物种入侵的法律、法规的建设上应注意：第一，在立法上突出可操作性。第二，我国应成立专门机构以协调各部门在防范活动、管辖范围的关系，合理配置各职能部门之间的权力，最大限度统一环境执法主体。第三，应当详细规定物种检验检疫的范围。第四，明确个人责任。我国的公民、法人有意引入外来物种应当承担何种责任，责

任的性质如何，都应当在法律中加以明确。第五，在立法中还需要考虑恢复这些被清除物种对生态功能的后续影响。第六，有关外来入侵物种管理方面的立法内容应包括生物安全知识的教育。三、结语本文在查阅国内近几年公开发表的对防范外来物种入侵的论文的基础上，从外来物种、外来物种入侵的概念、立法原则和具体制度研究的角度综合阐述了各家之言。笔者认为，对这一问题的研究，国内总体上处于起步阶段。多数文章在一种宏观叙述的模式上展开，首先列举外来物种入侵的种种危害提出控制的必要性，然后历数我国法律在这一方面的种种缺陷（比如缺乏统一立法、监管机制，责任追究不明确等等），最后提出法律对策（如统一立法，建立协调统一的监管机制，确定严格的责任追究体制等等）。但是也不乏另辟蹊径之作。比如直接论述防治外来物种入侵的风险预防机制。在这一主题下的研究，仍然存在一些空白地。纵观各家之言，皆将重点放在如何防范国外外来物种入侵上，实际上忽视了这样一种情况的存在：国内各地区之间的物种流动是否可能造成外来物种入侵？如是，又该如何防范？另外，对于外来物种入侵导致的种种损害后果所引发的法律责任的研究，显得非常粗线条，并无细致入微，严密阐述。

Current Situation on the Study of Legislation on Preventing Alien Species Invasion
LIU Shengjuan Abstract: Nowadays alien species invasion has become one of key factors of imperiling biology multiplicity. Thus it is quite important for us to study the legislation on preventing and controlling alien species invasion. The paper analyses the concepts of "alien species" and "alien species invasion", the principles and concrete institutions of preventing alien species invasion, based on the domestic related papers published. The study on it is still in its early stages. Key words: alien species; invasion; legislation

作者简介：刘胜娟，武汉大学环境法研究所2005级硕士研究生，电子邮箱liushjccnu2001@163.c

[存档文本](#)

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 版权所有 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn