

外来物种入侵的立法规制研究

祭鑫森

南京信息工程大学法政学院，江苏 南京

收稿日期：2023年9月12日；录用日期：2023年9月27日；发布日期：2023年11月21日

摘要

随着经济全球化的大背景下，各国之间的贸易也更加的频繁，加剧了外来物种的入侵。在生物安全纳入国家安全的背景之下，为了保护我国生物的多样性，2020年10月17日，通过了《中华人民共和国生物安全法》。该法中第二条规定了从事防范外来物种入侵与保护生物多样性的活动可以适用此项法律。但防范外来物种入侵的立法仍然不够完善，因此有必要创设专门立法来应对外来物种的入侵。本文系统梳理国外关于防控外来物种入侵的立法经验，根据中国实际情况，对我国制定防控外来物种入侵的专门性法律法规提供可能方案。

关键词

外来物种入侵，立法，生物安全法

Research on Legislative Regulation of Alien Species Invasion

Xinsen Ji

School of Law and Public Affairs, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing Jiangsu

Received: Sep. 12th, 2023; accepted: Sep. 27th, 2023; published: Nov. 21st, 2023

Abstract

With the backdrop of economic globalization, trade between countries has become more frequent, exacerbating the invasion of foreign species. In the context of incorporating biosafety into national security, in order to protect the biodiversity of China, the Biosafety Law of the People's Republic of China was passed on October 17, 2020. The second article of this law stipulates that activities to prevent the invasion of alien species and protect biodiversity can be governed by this law. However, the legislation to prevent the invasion of foreign species is still not perfect, so it is necessary to create specialized legislation to respond to the invasion of foreign species. This article sys-

matically reviews the legislative experience of foreign countries on the prevention and control of alien species invasion, and provides possible solutions for China to formulate specialized laws and regulations for the prevention and control of alien species invasion based on the actual situation in China.

Keywords

Invasive Alien Species, Legislation, Biosecurity Laws

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着经济的不断发展，国内外的贸易联系不断加强，各国越来越重视对生态环境的保护。以 1992 年里约热内卢联合国环境与发展大会和《生物多样性公约》生效为标志，生物多样性保护或生态安全保障已经在当今国际社会受到越来越多的关注[1]。根据生态环境部发布的《2020 中国生态环境状况公报》我国已发现 660 多种外来入侵物种。其中有 71 种已经对入侵地的自然生态环境造成实质性危害，被列入《中国外来入侵物种名单》中，还有 219 种已经入侵多个国家级自然保护区，对这些保护区的生态环境和物种构成威胁。数据显示。入侵物种对我国每年造成直接经济损失逾 2000 亿元[2]。随着经济全球化的大背景下，世界各国之间的贸易也更加的频繁，加剧了外来物种入侵的发生。在生物安全纳入国家安全的背景之下，为了保护我国生物的多样性，2020 年 10 月 17 日，通过了《中华人民共和国生物安全法》。该法中第二条规定了从事防范外来物种入侵与保护生物多样性的活动可以适用此项法律。但防范外来物种入侵的立法仍然不够完善，因此有必要创设专门立法来应对外来物种的入侵。

2. 基本概念和理论

2.1. 外来物种与外来入侵物种概念

外来物种是指此地区并没有此物种，是通过从其他地区引进到了此地区的生物物种。外来入侵物种是指，通过有意或者无意的方式而被引进，从而导致了对被引进地区的生态系统、环境、本地物种、人类生活等许多方面造成威胁。

2.2. 外来物种入侵途径

自然入侵是指入侵物种依靠自身生物特性或借助自然力量进行入侵的现象。每一种生物都可能在一定程度上进行迁徙，而这种程度的自然入侵通常不会对生态安全造成显著威胁，对环境的影响也相对较为有限。这种自然迁徙现象往往是由于种群内部动态或自然因素的影响，而非外部干预所导致的。

2.2.1. 无意引进

无意引进指在人类活动的过程中，将一些物种从一个地区无意识地带到另一个地区，从而导致了物种的入侵现象。这种情况往往源于人类活动的复杂性以及交通运输网络的发展，而人们对于所引进物种的潜在影响并不具备足够的认识。这样的情况可能会在全球范围内发生，对于生态平衡和环境健康带来不可忽视的影响。

2.2.2. 有意引进

有意引进，是指基于多种原因，如观赏价值、食用需求等，人们有意识地将某些物种从一个地区引进到另一个地区的行为^[3]。这种引进往往伴随着一系列的考量和策划，包括适应性评估、生态影响研究等。而这些引进的物种，往往会在新环境中找到生存和繁衍的机会，为当地的生态系统带来了新的元素。然而，也需要注意的是，有意引进可能会在一定程度上改变目标地区的生态平衡，因此在引进新物种时必须谨慎权衡利弊，以确保引入物种不会对当地生态系统造成不可逆的影响。

2.3. 外来物种入侵的特点

外来物种入侵发生的概率很低，根据“十数定律”外来物种的入侵共有三个阶段。第一阶段外来物种被引入有10%会逃逸；第二阶段逃逸的外来物种有10%会发展为定居物种；第三阶段定居的外来物种会发生扩散成为外来入侵物种。此经验规律被称之为“十字定律。”^[4]外来物种入侵是有一个复杂的过程，因此想去简单的掌握整个入侵的环节较为不现实，所有在关键的环节采取防治措施就显得格外重要；人类活动和外来物种息息相关，人类不经意的活动为外来物种的入侵创造了事宜的环境。对于外来入侵物种可以将相关物种进行名录管理同时加强相关立法的完善；对于外来物种的入侵预防控制要比后期的治理更加可行。

3. 我国防范外来物种入侵法律制度的现状与问题

相较于国外我国对于防范外来物种入侵的立法的研究起步较晚，在进入2000年之后，外来物种的入侵情况越来越严重才使得对于外来物种入侵的防治更加的重视，国家开始再不断出台防范外来物种入侵的相关法律和政策，对于外来物种入侵相关的工作则是需要在生态环境的规划纲要中不断强调落实。

3.1. 现行立法现状

中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2020年10月17日通过《中华人民共和国生物安全法》。但仍然没有一部对于防治外来物种入侵的专门性法律，很多相关的规定都散布在农、渔、林、环保、动植物检疫等其他相关法律之中。

3.2. 现行立法中的问题

我国不断完善生物多样性法律、法规和政策，生态环境、农业、林业等部门根据职责，颁布和修订了《环境保护法》《野生动物保护法》《种子法》《海洋环境保护法》《自然保护区条例》等多部与生物多样性相关的法律法规，对生物多样性保护与可持续利用进行了规定^[5]。2020年颁布的《生物安全法》也将“保护生物资源和生态环境，促进生物技术健康发展”作为立法宗旨，标志着生物多样性相关法律体系的日益完善。但是仍然存在下面几个问题：

3.2.1. 立法调整范围的有限性

当前我国现行法律法规对于外来物种入侵的相关立法调整范围多集中在农业、林业、病虫害等方面，虽然我国已经出台的《生物安全法》考虑到了生物多样性、生态安全等领域，但对于外来物种入侵的相关条文仅有四条，对于外来物种入侵的立法规制研究显得捉襟见肘。当前我国对于外来物种入侵的立法没有能够包含对生态环境破坏的相关内容，以及可能被引入的安全的外来物种。这些情况明显不能满足当下经济全球化下防范外来物种入侵的需要，不利于外来物种入侵的防治。

3.2.2. 立法体系的分散性

我国对于防范外来物种入侵的相关立法体系较为分散，同时目前我国尚未出现专门针对外来物种入

侵的立法。立法体系分散在防范外来物种入侵方面的主要表现是相关法规和条例分散在多个立法文件中，缺乏统一和整合性。然而，尽管这些法律文件涉及外来物种入侵的相关内容，但它们并没有形成一个统一的、专门针对外来物种入侵的立法框架。因此，在防范外来物种入侵方面，需要进一步完善和整合这些法律文件，建立一个系统、协调的立法体系，以更有效地应对外来物种入侵的挑战。

3.2.3. 立法主管部门的单一性

从我国的立法实践来看，法律的制定和机构设置是两个相互制约的环节，尤其是在一些重要事项上面，行政机关的相关意见和建议对立法有很大的影响，从立法历史来看，只有部分的立法是在全国人大主持下进行的，大部分立法草案是有相关行政部门提出。可以看出行政机构对于外来物种入侵的防治工作始终在第一线。因为在有意引进相关外来物种是为了农业、林业、渔业的发展，因此这也导致在此相关领域外来物种入侵所造成的损害最为严重，因此需要加强此相关领域的外来物种入侵防范，但是在整体的外来物种入侵的防范来看，仅仅在这些领域对外来物种入侵加以防范是难以控制住外来物种的入侵。因此需要制定专门的法律，建立完善监督和管理机制，以应对外来入侵物种带来的危害。

3.2.4. 不同入侵方式的防范程度不同

对于外来物种的方式不同，应该对其在风险评估和预防治理给予不同的对待。当前我国检验检疫的法律主要针对无意引进的方式，但是在现实层面上来说有意引进的外来物种所造成危害更为严重。我国立法对于有意引进的相关缺失主要是存在两点原因：首先是我国的对于外来物种入侵的法律制度仍然不够完善，其次就是有意引进与其目的相关。有意引进一般是为了追求某种短期的经济效益，亦或是想通过这一物种控制其他物种，由于引进存在合理性因此导致法律在此方面管理更加柔性。有意引进并没有刻意规范该物种是否本身会对生态系统造成不利的效果，同时也没有采取相关的措施对外来物种进行预测和预防。

4. 国外防范外来物种入侵的立法借鉴

在应对外来物种入侵的过程中，采取何种立法模式十分重要，因为采取何种立法模式将在很大程度上影响立法的实施效率。不同国家对于外来物种入侵的应对方法有很大的差别，导致不同的差异的原因是不同国家对于外来物种入侵所导致的危害的认识程度的不同。世界自然保护同盟的专家曾将外来入侵物种立法模式分为三种：综合性立法模式、核心法律模式、协调各部门立法减少冲突的立法模式[6]。

综合性立法模式，将现存所有的措施整合到一个统一的综合性法律之中，该部法律能够覆盖全部的物种、部门以及生态系统，同时可以为采取全面的行动提供相应的保障。核心法律模式，保存现有的有关外防治外来物种入侵的法律，将其中的共性进行总结并进行补充，进而制定一部外来防治外来物种入侵的核心法律。协调各部门立法减少冲突的立法模式，在变动最小的情况下，统筹全部有关外来物种入侵的有关法律法规，消除矛盾或者冲突的规定以此来促进国内的统一行动。其中综合性立法和核心法律模式、相对集中的专门性立法模式都可以归为专门性立法模式，协调各部门立法减少冲突的立法模式可以归类为部门式立法模式[7]。

4.1. 美国

美国是相对集中的专门立法模式的典型代表，美国的立法模式更侧重于实用性和针对性，但在体系性和逻辑性上则相对来说偏弱。美国颁布了很多关于处理外来物种入侵的法律其中最为典型的是 1900 年《联邦野生动物保护法》、1990 年《非本土水生有害物种预防和控制法》、1996 年《国家入侵物种法》以及 1999 年处理入侵物种事务的第 13112 号总统令。上述的三部法律各有其侧重点，而总统令却并非法律。

4.2. 日本

日本应对外来物种入侵的立法属于核心性专门立法，这种立法模式就保留现存有关外来入侵物种的法律，将其中相同的基本元素归纳出来，并对相关元素进行补充完善，这种立法的目的是将现有的法律法规进行协调，进而最大程度上防范外来物种的入侵。基于这种立法模式下，日本在 2004 年通过了《关于防止特定外来生物致生态系统损害的法律》，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。对于已经确认会对生态造成危害的物种禁止引进，对存在风险的外来物种进行相应的风险评估，但对其他的物种不进行规制。此外，日本还有一些与防范外来物种入侵有关的法律，但是这些法律的目的都不是规制外来物种的入侵，其主要是对可能引起外来物种入侵的行为进行必要的规范，要求其行为要与《关于防止特定外来生物致生态系统损害的法律》的规定相一致。

4.3. 澳大利亚

澳大利亚的立法模式和美国相同，属于专门性立法模式。在立法上分为联邦和各州的立法。典型的联邦立法是《压舱水管理指南》，由于澳大利亚的外来物种主要是通过压舱水的方式入侵的，因此根据国际海事组织(IMO)压舱水指南的技术和指导原则于 1991 年制定该法，后续又经过了多次修订。此外还有 1999 年《环境保护和生物多样性保护法》(Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act，简称 EPBC)、1908 年《检疫法》(Quarantine Act)和 1997 年《澳大利亚自然遗产信托法》(National Heritage Trust ACT，简称 NHT Act)。

5. 我国防范外来物种入侵的立法构建建议

5.1. 立法目的

在进行专门立法之前需要确定立法的目的。立法目的是立法者通过立法解决某一问题想要达到的目标，立法目的直接体现着该部法律规范的意义和价值[8]。之前相关法律的，例如《进出境动植物检疫法》，其立法目的是“为防止动物传染病、寄生虫病和植物危险性病、虫、杂草以及其他有害生物(以下简称病虫害)传入、传出国境，保护农、林、牧、渔业生产和人体健康，促进对外经济贸易的发展”；《环境保护法》其立法目的是“为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展。”其立法的落脚点绝大部分都是为了促进经济的发展，对于可持续发展、以人为本的理念却有失偏颇，因此想要在外来物种防治上看见成效，笔者认为需要进行专门立法，《外来物种入侵法》，在现有的《生物安全法》的背景下需要在宏观和微观两个方面树立科学的立法观，首在宏观上，对于外来物种入侵的立法应该本着“保护优先、以人为本”的立法理解，以实际的行为来保护国家安全，实现“绿水青山就是金山银山”绿色发展理念；其次在微观上的立法目的就是通过专门立法来明确对于外来物种入侵的责任主体、责任范围，从而实现在防范外来物种入侵时“有法可循、有法可依。”

5.2. 立法模式

立法模式的选定对于我国有效防治外来物种的入侵是十分重要的，由于我国在对于外来物种入侵的立法上一直存在防范外来物种入侵的立法体系分散、立法主管部门的单一、各部门之间权限划分的不一、相关责任主体的不明确、对于不同方式入侵的防范程度不同，因此选择一个合适本国国情的立法模式，不仅有利于实现立法的目的，同时也能在很大程度上改善甚至解决上述当前我国对于外来物种入侵所存在的问题[9]。由于我国对于外来物种的入侵的相关立法分散在各个专门法中，因此需要有一部核心的专

门法来协调各个专门法，从而使得对于防范外来物种入侵的立法联动起来，能够很好的实现立法的目的，因此比较综合性立法模式、核心法律模式、部门式立法模式三种立法模式，其中保存现有的有关外防治外来物种入侵的法律，将其中的共性进行总结并进行补充，进而制定一部外来防治外来物种入侵的核心法律，更适合我国的国情和实际情况。

5.3. 立法的基本内容

在立法内容上应该突出立法原则，强化责任制度。采取预防措施更加经济高效，有助于保护本地生态系统免受外来物种入侵的威胁。入侵物种可能破坏本地生态平衡，对当地植物、动物和生态系统造成严重影响，从而使得社会不会因为生态的破坏从而造成了对经济的冲击，最终导致社会的不稳定。在防范外来物种入侵的立法中，采取预防措施对于保护本地生态、维护社会稳定以及节约经济成本都具有重要意义[10]。同时，国际合作在全球范围内共同应对入侵物种挑战上也是不可或缺的。由于外来物种的数量庞大同时我国幅员辽阔，各个地区的生态环境各不相同，因此在应对外来物种入侵的时候可以采取分级防治的原理，这样可以很好的合理分配有效资源，提高针对外来物种入侵的防治工作的有效性。对于防治外来物种的入侵仅凭国家、政府的力量是有限的，只有进一步依托社会、公众的力量，让社会大众参与到这一项防治工作中才能有效的根治这一问题，群众的力量是不可估量的。

法律责任是不履行法律规定义务所应当承担的法律上的后果。一个社会的存在总是各种利益的综合体现，法律要求人们在追求各自利益的同时尊重他人利益，共同维护和促进社会利益、国家利益和集体利益，对应当维护的利益加以认定和规定，并以法律上的权利、义务与权力作为维护手段。当前我国在对外来物种防治的立法中仍存在着责任缺失的问题，因此需要对于外来物种立法中对于法律责任进行明确，进一步形成集民事、行政和刑事责任相结合的责任承担机制。

6. 结语

在保护我们珍贵的生态系统和生物多样性方面，防范外来物种入侵是至关重要的任务。笔者希望通过专门立法建立一个全面、科学有效的防范措施体系，以最大程度地减缓外来物种对生态环境和经济活动所带来的威胁。通过加强监测、加强执法、加强国际合作等多方面的努力，将能够更加有力地应对外来物种入侵的挑战，保护生态平衡和社会福祉。

参考文献

- [1] 童光法. 我国外来物种入侵的法律对策研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 1994.
- [2] 张守坤. 大量外来物种入侵防治困难重重[N]. 法治日报, 2022-12-06(004).
https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=Jk1LZv7y6P198S_bHx8T0XXwVjxI09vqvAq5p16lYZy4ypgSRXLLYQEaLPk7TderYOXnYn6eXqwbbDuFgZQcyv9BKEpuXOe4AiOn7DftiJKE75cpjlw-kNyopFLtdeR6JIWMGF9iJ4ko_nDCskA==&uniplatform=NZKPT&language=CHS
- [3] 王姣姣. 对外来物种有意引进法律规制的研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 昆明理工大学, 2021.
- [4] 李博, 陈加宽. 生物入侵生态学: 成就与挑战[J]. 世界科技研究与发展, 2002, 24(2): 26-36.
- [5] 邝建新. 生物安全法背景下外来物种入侵规制研究[D]: [硕士学位论文]. 贵阳: 贵州大学, 2013.
- [6] 毛清芳, 葛芳芳. 我国防控外来物种入侵的立法思考[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2021(6): 110-115.
- [7] [英]博登海默. 法理学——法哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 109.
- [8] 胡隐昌, 宋红梅, 等. 浅议我国外来物种入侵问题及其防治对策[J]. 生物安全学报, 2012, 21(4): 256-261.
- [9] 吴喆. 我国防控生物入侵的立法研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2013.
- [10] 呂忠梅. 环境法学[M]. 北京: 法律出版社, 2004.