

我国外来物种入侵法律防治的对策研究

乔希成

云南民族大学法学院, 云南 昆明

收稿日期: 2023年7月7日; 录用日期: 2023年7月20日; 发布日期: 2023年9月13日

摘要

生态安全与经济社会发展从来都是相依相存的辩证关系, 在贸易全球化和经济一体化的深度发展下, 外来物种入侵愈发成为我们亟待关注解决的生态环境和生态安全问题。我国现有生态安全法律防治系统在立法、执法、司法、守法等层面均存在不同程度的法治运行困境。通过完善法律规范制度体系、健全行政执法管理体制机制、拓宽司法监督保障途径、构建多元共治守法格局的法治对策来助力我国外来物种入侵的防治工作, 为外来物种入侵的法律防治提供思考进路。

关键词

外来物种入侵, 生态安全, 法律防治

Research on Countermeasures for the Legal Prevention and Control of Invasive Alien Species in China

Xicheng Qiao

Law School of Yunnan Minzu University, Kunming Yunnan

Received: Jul. 7th, 2023; accepted: Jul. 20th, 2023; published: Sep. 13th, 2023

Abstract

Ecological security and economic and social development have always been interdependent dialectical relationship, and under the in-depth development of trade globalization and economic integration, the invasion of alien species has become an ecological environment and ecological security issue that we need to pay attention to and solve urgently. China's existing ecological security legal prevention and control system has different degrees of legal operation difficulties at the

levels of legislation, law enforcement, justice, and law-abiding. By improving the legal normative system, improving the administrative law enforcement management system and mechanism, broadening the channels of judicial supervision and guarantee, and building a rule of law countermeasure in a pluralistic co-governance and law-abiding pattern, it will help the prevention and control of alien species invasion in China, and provide a way to think about the legal prevention and control of alien species invasion.

Keywords

Invasive Alien Species, Ecological Security, Legal Prevention and Control

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

我国南北纵跨 5500 公里，东西横过 5200 公里，拥有世界上最丰富的气候类型，温度带达 5 个之多，是世界上仅有的“南有大象，北有驯鹿”的国家，所有地形地貌在我国全有分布，这些独一无二的自然地理要素将我国塑造成为世界上自然生态系统最复杂、生物物种多样性最丰富的国家之一。同时，广袤的国土、齐全的气候生态系统、丰富的生物种类也为外来物种入侵提供了“沃土家园”，使我国成为世界上最容易遭受外来物种入侵危害的国家之一。今日中国，外来物种入侵种类之多、范围之广、危害之深、速度之快，令人瞠目。

2. 问题的提出

外来物种入侵防治事关国家生态安全、生物多样性和生态系统平衡等诸多方面，是国家安全战略中的重要内容。2020 年颁布《生物安全法》明确了有关外来物种入侵防范和生物多样性保护的相关活动适用本法，至此我国在维护生态安全、防范外来物种入侵等方面有了专门基本法。2021 年国务院四部委联合颁发《外来入侵物种管理办法》进一步细化《生物安全法》，积极应对外来物种入侵，保障农林牧渔业健康可持续发展，坚决维护生态安全。2022 年党的二十大报告明确指出：加强生物安全管理，防治外来物种侵害。可见，党中央对维护国家生物安全、防治外来物种入侵的重视。我国外来物种入侵的法治建设还在完善，应积极探索法律防治路径，形成以源头预防、综合治理、联防联控、群防群治的协同多元共治的防治机制，完备我国外来物种入侵的法律防治体系，有效促进国家生态安全建设。

3. 我国外来物种入侵的法律防治检视

面临严峻的外来物种入侵形势，我国基本形成了法律防治体系，但是，仍存在着法律规范细化不够、相关法律制度不健全、司法监督机制单一、社会参与不足等困境有待进一步纾解。

3.1. 我国外来物种入侵法律防治现状梳理

首先，法律规范层面，我国尚未形成系统的专门规范外来物种入侵的法律规范体系，有关外来物种入侵的法律规范主要散见于各级各类相关法律法规中。一方面，以中央立法切入，目前主要法律《生物安全法》是我国现有在生物安全领域的一部综合性、统领性的基本法律。该法有关外来物种入侵规定的内容有四方面：一来明确调整范围，即防范外来物种入侵与保护生物多样性；二来规定外来入侵物种名

录与清单制度；三来规定国家与相关部门的职责分工以及任何社会主体不得“擅自引进、释放、丢弃”的禁止性规定；四来明确对于“擅自引进、释放、丢弃”的行政法律责任承担。同时，国务院四部委联合制定的《外来入侵物种管理办法》，从中央行政立法的角度深入应对外来物种入侵防治，明确规定相关制度，如分工配合、公众参与等；除此之外，我国涉及外来物种入侵防治诸见于《动物防疫法》《进出境动植物检疫法》《森林法》《草原法》等单行法律的直接或者间接规定。另一方面，以地方立法切入，或专门立法，或在本地地方环境保护立法中予以规定。

其次，行政管理体制层面，长期以来我国外来物种入侵管理部门众多、涉及农业、林草、环保、海关等多个职能机构，各机构间或存在工作职责的交叉重叠，或存在职责不明，整体上我国外来物种入侵在行政管理体制上呈过于分散的状态。行政管理体制机构设置外，我国外来物种入侵管理制度体系成果初现，规定重点管理的外来入侵物种名录与清单制度、外来物种入侵普查工作、外来入侵物种普查机制、外来入境动植物物种进口检疫检验制度、外来物种入侵治理修复机制等，在落实预防原则的基础上，重视外来入侵物种的生态危害治理修复，真正做到防治共抓。

再次，司法监督保障层面，目前更多着眼于对存在严重生态危害或潜在生态安全危害的有意引进的不当管控及不当放生等行为的法律责任追究。在侵权人可以明确的情形下，当事人可以基于侵权损害赔偿请求权要求侵权人履行民事赔偿责任，但更多的是外来入侵物种引起的生态环境公益损害中不存在具体明确的受害人，需要通过外来物种入侵生态环境公益诉讼进行司法监督。同时，具有严重危害生态安全的行为纳入刑事司法保障，与《生物安全法》规定的“擅自引进、释放、丢弃”法律责任相匹配衔接，增设罪名“非法引进、释放、丢弃外来入侵物种罪”^[1]，用最严厉的刑事司法监督外来物种入侵破坏生态环境公益，极大程度上规范与制约相关社会主体的法律责任，发挥刑事司法作为最后防线的功能。

最后，社会公众守法层面，我国外来物种入侵防治的社会公众参与度和配合度状况不理想，处于初低级水平。外来物种入侵防治中最主要的主体就是有意引进者，当下存在大量基于各类经济、观赏等人为原因的有意引进行为，成为导致外来物种入侵的重要原因。同时，各类社会主体在所谓的“宗教教义”、“善良风俗习惯”等理由的指引下进行的不当放生入侵物种的行为以及听之任之、不负责任的肆意丢弃行为比比皆是。全社会外来物种入侵防治公众守法中不难看出背后对社会经济效益的追求、个人喜好猎奇的满足都远远高于对生态环境安全的认识与保护，守法状况令人堪忧。

3.2. 我国外来物种入侵法律防治困境审视

第一，法律规范与制度困境。法律规范和制度中存在较为明显的困境有二。《生物安全法》第二十三条第二款规定“国际航行船舶压舱水排放”，涉及的就是外来物种入侵防治中国际航运贸易在入境时船舶压舱水中可能会携带外来物种，若不对压舱水的管理和检疫检验工作进行明确具体规定，就会产生外来物种入侵的管理漏洞，导致外来物种被无意引进到境内，造成入侵生态安全危害。但该条对压舱水检疫工作是原则性规定，不具有可操作性，其他法律规范也未对此进行回应，致使在规范压舱水无意引进行为时出现法律规范缺失，无法落实压舱水检疫工作，此为之一。2022年农业农村部等七部委联合发布《重点管理外来入侵物种名录》，列明近60种重点管理外来入侵物种，名录实行动态调整原则，根据实际情况适时增减。名录的公布尽管在一定程度上可以有效指导相关部门预防、治理外来入侵物种，为社会公众提供信息披露，对识别和防范外来入侵物种有积极作用。但是，该名录主要针对的是已经入境的重点外来入侵物种，对于可能传入但还未传入的以及具有潜在传入风险的外来物种尚未收录，现有的名录可以控制的物种数量有限，难以涵盖我国现实情况中需要预防、应对、治理的入侵物种范围，如此一来，此份名录的现实防治意义实属有限，此为之二。

第二，行政管理体制机制困境。我国现在的防治外来物种入侵的行政管理体制虽然在一定程度上发

挥着管理的职能和效能，但更多的是制度大多流于形式，缺乏实际运行，远不能够在行政制度层面来保障外来物种入侵，尤其是对于现在最主要的有意引进的把控和管理存在诸多管理疏漏，制度间的配合度、可操作性都不突出，相当多的短板需要补齐，涉及外来物种入侵的行政管理体制体系过于零碎化，未能整合形成有机制度系统，部分重要的制度未被纳入防治系统中，最显著的就是缺失作为始端的整体预防原则落实不到位，具体表现为：风险评估机制缺失，缺乏整套风险评估制度体系，也没有专门性的外来物种入侵风险评估机构；许可审批机制不健全，目前的许可机制主要针对的是有意引进纳入名录中的入侵物种，对于未在名录中的潜在入侵物种许可重视程度不够；检疫检验制度不足，对于潜在隐匿的可能被无意引进的外来入侵物种检疫工作落实不细；末端补救消除制度缺乏，对于造成比较严重生态危害后果和影响公众健康安全的外来入侵物种的消除治理以及修复工作还有待强化；与此同时，在行政管理体制上，我国尚未形成较为系统完整的外来物种入侵管理机构体制，没有一个统一的专门负责管理和监督外来物种入侵工作的机构，外来物种入侵监管机构过度分散[2]，涉及部门诸多，职能交叉重叠、职责划分不清，存在大量各自为政、推诿扯皮的情况，缺乏协调联动机制，对本部门有利的事务“争先恐后”的管理，对本部门无利可图或者难管难办的事务“推三阻四”的阻却，或过渡浪费行政执法的有限资源，或无人问津出现执法真空地带，导致对于外来物种入侵的执法防治效果甚微，很大程度上给我国外来物种入侵防治执法管理造成不便。

第三，司法监督保障困境。我国在外来物种入侵法律防治领域还有一个十分重要但又极易被忽视的防治监督手段，就是通过有关涉及外来物种入侵防治的生态环境行政公益诉讼制度来达到监督保障的效果，当下司法监督机制主要着眼于对有意引进行为的法律追责，缺乏生态环境行政公益诉讼对整体环境公益的保障，没有充分发挥环境行政公益诉讼的制度价值与功能，最重要的是司法监督法定主体受限，可以提起行政公益诉讼的原告主体资格狭窄，未能将社会环境保护公益组织纳入具有行政公益诉讼原告资格的主体范畴，而仅由检察机关充当原告主体，这导致通过生态环境行政公益诉讼的司法监督途径来保障外来物种入侵侵害生态环境公益的行为监督动力与活力不足，司法监督效能低下，司法监督体系架构设置存在盲区，无法充分发挥外来物种入侵行政公益诉讼制度的司法实效，没有最大化激发司法防治的社会效能。

第四，社会公众守法困境。外来物种入侵防治是一个系统、长效的过程，必须充分发挥各方面的力量来参与、配合才能有所成效，否则整体的防治工作就是“无源之水、无本之木”，难以维系。社会公众的广泛参与和共同努力是防治外来物种入侵工程的重要环节，但就目前看来，国家层面对外来物种入侵危害与防治的相关知识与法律法规的普及不到位，对外来物种入侵的相关专业知识与科学普及力度不够，没有营造良好的宣传教育氛围与社会风气，未能积极调动社会公众参与的能动性和主动性，社会公众参与治理机制不健全。社会公众生态环境保护意识不足，外来物种入侵防控意识薄弱，守法意识欠佳，守法能力层次不齐，尚未形成群防群治的共防共治机制。

4. 我国外来物种入侵法律防治困境的纾解

4.1. 健全外来物种入侵法律规范与制度体系

4.1.1. 细化完善检疫检验工作机制的规定

落实行政管理中的整体预防性原则，必须尽快完善《生物安全法》中第二十三条第二款对“国际航行船舶压舱水排放”的具体规范要求，可以通过相关行政立法手段和程序，尽快制定和出台部门规章或规范性文件予以细化，明确外来物种入侵检疫实施要求，有效落实检疫工作，补齐无意引进的法律规范角度的漏洞。

4.1.2. 完善外来入侵物种管理名录与清单制度

我国现有的《重点管理外来入侵物种名录》尽管在现有防治机制内发挥了一定的作用，但是面对各类复杂的外来物种入侵时，既有的名录难以满足防治需要，无论是有意引进亦或是无意引进，都要求制定包含潜在外来入侵风险的物种名录，能够在口岸入境检疫时提高阻拦性和检疫的精准有效性，尽量做到从源头阻断一切可能入境的存在入侵风险的物种进入我国，进而威胁生态环境安全甚至造成难以预料的破坏。名录制度的完善就是实现源头防治，将一切已知的和潜在的具有入侵风险的物种都登记在册，最大程度降低外来物种入侵到我国的可能性和紧迫性。

4.2. 完备外来物种入侵行政管理体制机制

4.2.1. 健全落实外来物种入侵风险预防机制

外来物种入侵具有明显是时空不同步性，是一个动态变化的过程，其发生、发展往往与危害后果存在时空差异，出于防患于未然的防治理念，应当完善我国现有的外来入侵物种风险预防机制，形成长效化、系统化的防治机制。首先，组建专家委员会作为外来物种入侵的专门风险预测评估机构，积极做好综合分析与研判，提高外来物种入侵的风险评估和预测水平，化被动为主动，从源头上预防外来物种入侵对生态安全的威胁[3]。其次，许可引进制度是旨在规范和约束有意引进行为的行政监管制度，由引进主体申报并提供相应资料与证明，交由相关部门作出综合研判后决定是否许可引进，把住风险入境的第一关口，加强对外来物种入侵的严防死守。再次，结合有关制度规范细则，深入做好外来物种入侵的检疫检验工作，尤其是对于无意引进的物种，将潜在的入侵风险降到最低。最后，积极完善外来入侵物种补救消除制度，守住最后防线。生态环境一经破坏具有明显的不可逆性，不能等危害结果出现才介入补救治理。在始端预防的基础上，不可忽视对末端防治制度功效的发挥，加强公众不当放生的监管以及引入主体管理防护措施不当的处置，外来物种入侵防控管理机构要对已经暴露或逃逸、扩散在野外生态环境中的入侵物种进行及时有效的捕回、消除等补救处置措施，尽量降低外来物种野外逃逸、扩散的生态安全隐患。末端消除补救制度在防治物种入侵制度链条上发挥着重要的兜底作用。

4.2.2. 健全外来物种入侵联防联控治的管理机制

借鉴国际先进做法，设立专门机构主责，协同式管理体制。《生物安全法》中规定了我国生物安全事项由中央安全领导机构统一决策和议事协调，协调机制由相关部门组成，设立办公室负责协调机制的日常工作。外来物种入侵行政执法管理体制应当由国务院有关领导负责决策，由生态环境、农业农村、海关、林草等主管部门组成外来物种入侵工作协调机制，由生态环境部负责牵头并享有组织协调工作的权力，由生态环境部外来物种入侵管理办公室负责日常事务处理。这种以一个部门为主，多部门协同配合、分工协作、权责明晰、运转高效的行政执法管理体制是较为科学、合理的，也凸显出行政防治领域集中高效、职权清晰的管理特色。

4.3. 拓宽外来物种入侵司法监督保障途径

外来物种入侵防治是为典型的环境公益，有效健全我国外来物种入侵防治的体制机制，单从法律制度规范、行政执法管理等方面是远远不够的，必须发挥司法监督保障的效能，激发生态环境行政公益诉讼的制度保障与监督功能[4]，我国目前享有环境行政公益诉讼原告资格并可以提起行政公益诉讼的法定主体是检察机关，可鼓励并出台相关规范性文件肯定与支持将社会环境保护公益组织等纳入法定适格原告资格主体行列，进而通过上述组织提起生态环境行政公益诉讼来推动和保护我国生态环境安全；亦或是先迈小步再推大步，在现有实践情况下出台相关规则明确在检察机关对行政机关提出检察建议这一前置程序中给予环保公益组织一席之地，使其也可向行政机关提出类似于检察建议的行政履职建议，充分

发挥前置程度的制度功效，这主要是考虑尊重保障行政权优先行使，发挥行政管理的先行性，同时尽量做到司法监督程序的最后性和终局性。但当行政机关仍不履职的，此时回到“大步走”，环保组织可基于原告主体资格提起环保行政公益诉讼，监督行政机关在外来物种入侵防治过程中渎职不尽责的行为。扩充环境行政公益诉讼监督启动主体和法定原告主体范围，有助于从司法监督层面助力生态安全法律防治，守住防治外来物种入侵在生态安全司法监督领域的最后一道防线。

4.4. 构建外来物种入侵多元共治机制体系

各级党政机关单位需要进一步加强有关外来物种入侵危害的宣传与教育；属地司法行政部门以及普法宣传部门要积极引导法治宣传，深入开展外来物种入侵防治法律法规的公众普及，营造公众对生态安全法治“知法、懂法、守法、用法”的良性社会生态法治环境[5]。各类中小学、高等院校、科研院所、基层社区等社会公共事业单位组织与基层社会组织加大生态安全及生物入侵防控的科普教育，引导培养社会公众生态安全法治思维与意识，从而为公众参与外来物种入侵治理拓宽途径，发动基层组织参与全民防控。基层社区自治组织开展基层社区主题志愿服务活动，生态安全行政主管部门可以发挥主体职能，引导相关单位及社会组织开展形式多样的外来物种入侵防治特色主题巡回展览，强化全民防控氛围，形成群防群治的治理模式。政府加大信息公开与披露，及时公开并更新外来入侵物种名录，通过官方网站、媒体平台、报纸刊物等方式予以公开公示，进一步提高社会公众对外来入侵物种基本情况的认知、了解，为全民参与防控奠定公众信息基础。加强民间社会组织的国际交流与合作，定期举办国际生态安全论坛、峰会等，吸收国际先进生物入侵防控经验和技能，加强信息、资源、技术共享共用，维护国家地区间生态安全。着力形成“社-政”合力共治的治理体系模式，突出多元主体共治的优势与效能，提高外来物种入侵的治理能力，优化外来物种入侵多元共治的法律治理格局。

5. 结语

在世界贸易全球化和经济一体化的当下，我国对外开放的大门越开越大，而且也将会是更加大开国门，鉴于此，由外来物种入侵所引发的生态环境问题必须严肃面对，生态安全关乎国家长治久安、关乎国家前途命运、关乎国家繁荣兴盛，不容小觑。积极应对外来物种入侵这一现实问题，关注生态环境安全因此所受到的破坏与毁损是我们的使命与责任，生态环境直接关系到每一个人的生存与发展，绿水青山就是金山银山，生态安全建设事关美丽中国建设，也是实现中华民族伟大复兴中国梦的客观前提。科学有效应对防治外来物种入侵任重道远，通过社会各界的共同参与和不懈努力，发动各行各业各类学科知识的配合与协调，才能在不断巩固好现有的生态安全法律制度架构基础上更好的健全我国外来物种入侵的法治实施机制，形成着眼于动态实效的法律防治模式，从立法、执法、司法、守法全方位多角度为我国外来物种入侵防治提供法治保障，全力发挥法治在外来物种入侵防治以及生态安全防控中的固根本、稳预期、利长远的重要作用。

参考文献

- [1] 荆珍, 田崇峥. 论我国外来物种入侵法律制度的完善[J]. 华北理工大学学报(社会科学版), 2022, 22(4): 13-18.
- [2] 童光法. 我国外来物种入侵的法律防控[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2012, 26(7): 58-63.
- [3] 郭绮玲. 论防治外来物种入侵的法律困境与出路[J]. 浙江万里学院学报, 2021, 34(3): 26-30.
- [4] 苏芸芳. 整体性治理视域下防治外来物种入侵法治研究[J]. 中国环境管理, 2021, 13(2): 134-142.
- [5] 李静. 我国防治外来物种入侵法律制度的完善[D]: [博士学位论文]. 青岛: 中国海洋大学, 2012.