

中国外来物种引入风险评估制度的现实困境与破解之道

谈珊 董金今*

中共深圳市坪山区委党校, 中国·广东 深圳 518118

摘要: 作为全球第二大生态危机的外来物种入侵已给中国生物多样性、生态安全和经济发展构成严重威胁, 风险评估则是防范其环境风险的重要制度。通过对中国外来物种引入风险评估制度的法治现状进行系统梳理, 深入剖析其在评估主体、评估范围、评估程序、评估标准和评估责任五大方面存在的法治困境, 以期完善其结构补强, 充分实现外来物种引入风险评估制度的有效性, 防范和应对外来物种入侵的安全风险, 保护生物多样性, 维护生态安全。

关键词: 外来物种引入; 风险评估制度; 法律规范; 制度补强

The Practical Difficulties and Solutions of the Risk Assessment System for the Introduction of Alien Species in China

Shan Tan Jinjin Dong*

The Party School of Pingshan District Committee of the Communist Party of China in Shenzhen, Shenzhen, Guangdong, 518118, China

Abstract: As the second largest ecological crisis in the world, the invasion of alien species has posed a serious threat to China's biodiversity, ecological security, and economic development. Risk assessment is an important system for preventing its environmental risks. Through a systematic review of the legal status of the risk assessment system for the introduction of alien species in China, this paper deeply analyzes the legal difficulties in the five aspects of assessment subjects, assessment scope, assessment procedures, assessment standards, and assessment responsibilities, in order to improve its structural reinforcement, fully realize the effectiveness of the risk assessment system for the introduction of alien species, prevent and respond to the safety risks of alien species invasion, protect biodiversity, and maintain ecological security.

Keywords: introduction of alien species; risk assessment system; legal norms; institutional reinforcement

1 引言

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”, 并将生物安全纳入了国家战略。外来物种入侵是全球性的重要环境问题, 各国纷纷建立外来物种引入风险评估制度, 以科学评估外来物种的生态风险, 确保引进物种的安全性和可控性。外来物种引入风险评估制度是一个综合性的管理体系, 旨在预防和控制外来物种入侵对生态环境造成的潜在威胁。

2 中国外来物种引入风险评估制度的现状分析

2.1 中国外来物种引入存在的环境风险

保护生物安全就是保护生态多样性, 而生态系统多样性、物种多样性和基因多样性这三者是生物多样性的重要组成部分。外来入侵物种会使得入侵地生态环境系统的结构和功能逐渐被改变, 使得作为“原住民”的物种数量和种类减少, 使得生物基因库丰富性大大被削弱, 易言之, 其从生态系统、物种、基因三个层面破坏生物多样性, 损害生物的种类丰富度和相互间差异性。例如, 加拿大一枝黄花于 1935 年作为观赏性花卉被引入中国上海、南京等地, 其入侵已经造成上海 30 多种本土物种消失。研究发现, 对重要农业

生物资源和生态环境造成巨大威胁并严重破坏生态环境的物种中有 70% 以上来自国外, 在中国危害最严重的两种植物——薇甘菊和水葫芦均是外国引入。《2020 中国生态环境状况公报》由国家生态环境部门发布, 公报指出中国已经发现的外来入侵物种达到 660 余种, 这些外来入侵物种会对自然地理环境产生威胁, 对于其中危害程度较高的 71 种已被列入国家物种名单。外来入侵物种带给中国的经济损失也不容小觑, 如作为观赏性植物于 1901 年被引入中国的水葫芦, 从 20 世纪中后叶开始在中国蔓延成灾, 严重影响了入侵地的航运、养殖和生态平衡, 21 世纪初每年打捞珠江水葫芦的费用就高达上亿元。而一些外来入侵物种还会直接威胁人类或牲畜的生命健康, 如红火蚁伤人、食用福寿螺感染病菌致残等事件时有发生。由此可见, 外来入侵物种的危害涉及破坏生态平衡、威胁生物基因库、造成经济损失、威胁人类生命健康等, 其危害不可小觑。

2.2 中国外来物种引入风险评估制度的规范梳理

外来物种引入风险评估制度是对外来物种引入风险评估过程的法定化和制度化, 该制度旨在通过规范和调整外来物种引入风险评估主体的行为和利益关系, 以防范外来物种引入所带来的风险, 并最终实现社会的公平正义和环境生态

的平衡^[1]。中国现存法律中,涉及外来物种风险评估的法律较多,法律、行政法规、地方性法规、规章中均有规定。但是从整体上来看,当前对于外来物种引入的风险评估还处于发展阶段,不存在一部专门的法律对其系统的规定,法律体系的构成样态较为分散,散落在《中华人民共和国生物安全法》《中华人民共和国进出境动植物检疫法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国国境卫生检疫法》《中华人民共和国植物新品种保护条例》《外来入侵物种管理办法》《引进陆生野生动物外来物种种类及数量审批管理办法》等多部法律之中。地方性法规如中国首部关于外来物种管理法规《湖南省外来物种管理条例》以及《厦门市环境保护条例》《陕西省秦岭生态环境保护条例》的中涉及外来物种管理的规定。部门规章中有《外来入侵物种管理办法》规定各个部门对所自己负责的区域的外来物种进行监督管理,《农作物种质资源管理办法》《林木种质资源管理办法》从利用与管理种质资源的角度,对外来种质引进的风险评估提供依据。地方政府规章如《龙岩市防止外来物种入侵管理办法》规定主管部门对外来物种的监管职责及不履行外来物种管理义务的法律职责。

3 中国外来物种引入风险评估制度的问题检视

3.1 外来物种引入风险评估主体错位

中国目前尚未建立全国范围内专业化的外来物种风险评估部门机构,也没有详细规定启动外来物种风险评估程序或是明确申请启动外来风险评估的主体,亦未明确规定外来物种风险评估工作主体所需满足的条件。为防治农业受到外来物种入侵的破坏,中国农业主管部门设立外来入侵生物预防与控制研究中心,开展农业方面的外来物种风险评估工作;为了保护林业健康发展,林业主管部门设立林业有害生物检验鉴定中心、开展外来物种风险评估工作,此外种种不一列举。各部门结合自身职责范围的实际,采用不同方式、不同手段对外来物种进行管控,由此造成的问题是各自为政,无法协同,甚至可能流于形式,且横向缺乏沟通交流、纵向上缺少系统性管理,呈现一种走马观花式的评估机制,同时也会影响风险评估结论的效力性问题。

3.2 外来物种引入风险评估范围有限

风险评估范围仅聚焦于已知并且造成严重危害的外来物种,而潜在的未知外来物种并未被收录进去,且风险评估范围仅聚焦于无意引进行为,不涉及有意引进^[2]。有意引进作为一项由人主导并介入的行为,相较于无意引进,在主观形态上更应引起注意,现行法律并未涉及有意引进行为,明显不够合理,而有意识引进的“目的合理性”是立法未对此作出严格的限制的重要原因^[3]。目前,规制的外来物种基本局限于杂草、害虫等对人体有害的物种,而对生态环境造成危害的物种长期受到忽视,且缺乏对外来物种管理的全流程,仅局限于外来物种的引入阶段。

3.3 外来物种引入风险评估程序失范

外来物种引入的风险评估制度较为混乱。一方面,虽有

部分法律涉及,但是中国尚未进一步明确审批时的条件和程序,其中就要求引进者提供与该外来物种相关的详细信息,如生长环境、特征、经济损益分析报告等。另一方面,由于中国缺少明确的法律规定,造成相关主体难以建立起对外来物种有意引进的事前考察和评估重视。有些物种的推广决定过于仓促,从准备引进到决定引进,只是经过领导三两次考察、几个专家的讨论。目前,中国外来物种有意引进主要是参考许可证制度来设计的,然而现有的外来物种引入许可证制度局限于病虫害的防治且程序冗繁、缺乏科学技术支撑。

3.4 外来物种引入风险评估标准模糊

一是中国尚未对入侵外来物种作出合理分类。目前,主要是按照外来物种的外部形态进行名录的分类,这种方法过于简单粗暴,虽然工作高效便利,但忽视了不同外来物种对于中国生态环境损害的大小程度。二是名录缺乏前瞻性与系统性。受到立法滞后性等多重因素影响,中国外来物种名录更新与修改不及时,较为滞后。外来物种入侵并非固定不动的静止样态,而是时刻处在一个动态发展之中,因此名录的制定和管理应当更加能动、灵活^[4],且目前中国的外来物种名录没有形成一个全国性的系统,缺少国家与地区之间、地区与地区之间的外来物种信息交流机制,导致某些被入侵的地区难以有效应对物种入侵所造成的危害。

3.5 外来物种引入风险评估追责虚置

一是外来物种入侵的相关民事责任制度比较缺乏。《生物安全法》第 81 条虽然规定了擅自引入外来物种的法律责任,但是该条只规定了行政责任,擅自引入外来物种行为人的民事责任方面仍处于缺位状态。此外,中国未关注到有意引入与无意引入的不同,以及不同行为之下侵权人是否有不同的民事责任。二是在外来物种入侵刑事责任方面认定不详。需要明确非法引进、释放、丢弃外来入侵物种罪中的“外来入侵物种”与“情节严重”。“外来入侵物种”是否包括具有潜在威胁性的外来物种,还是仅指代造成实质性损害,或者被列入名录的物种。“情节严重”具体应当从哪些方面加以考量,是否应当细化规定或出台相应的司法解释。三是中国目前外来物种入侵行政责任处罚形式单一。有关外来物种行政责任的处罚形式较为单一,大都只规定了行政罚款这一处罚方式,而忽视了吊销许可证和责令停产停业等。例如,中国《进出境动植物检验检疫法》第 39 条、第 41 条只规定了行政罚款。这种单一的行政责任处罚形式不利于实施中国外来物种入侵法律责任追究制度。四是责任主体范围不够全面。未能将风险评估的评估机构、评估人员纳入在内,尽管受限于科学技术水平在当时可能尚不能发现风险存在,但有的专家或机构经常未经充分研究、论证与实验便轻易出具风险评估结论,给中国的物种安全埋下巨大隐患^[5]。

4 中国外来物种引入风险评估制度的结构补强

4.1 优化外来物种引入风险评估主体

一是建立专门的外来入侵风险评估机构。建立专门化

的评估机构并配置多元科学对中国引进的所有外来物种进行风险评估和分析,定期对外来引入物种进行风险评估,制定预防措施,同时其他部门进行监督和评估,以及评估内部取得的成果,进行标准化工作和制定有关指南、指导文件,完成公众参与、信息公开的有关要求,并与全球风险评估机构合作,相互学习,交流经验,不断提高专业水平。二是确立跨部门统一协调机制。可借鉴美国做法,建立“国家引入物种委员会”来作为外来物种的预防和控制引入风险的协调机制,此外还可建立国家集中型的专门指导委员会,同时构建跨部门协调统一机制,以组织和协调各部门开展风险评估工作,确保风险评估有序进行。

4.2 完善外来物种引入风险评估范围

一是明确评估对象。明确外来物种风险评估应包括外来植物种类和植物产品、外来动物物种和动物产品、转基因生物物种。二是扩大评估范围。需要根据有意引进、无意引进、自然入侵进行类型化的分别规制评估,可针对不同方式入侵的外来物种,来制定具体的调查,根据不同的情况来挑选专业人员组成特定的评估团队,并根据危害程度制定处理计划。三是评估时间要前置。对外来物种危害性的评估不能只在要引进中国前才进行,当外来物种在其他国家发生入侵时,中国也应当有敏锐的风险嗅觉,主动评估该物种的危害性,特别是当该物种造成的后果严重时,我们还应彻底研究该物种进入中国后可能对生态系统产生的影响,并且提前制定有针对性的预防计划,以便未雨绸缪。

4.3 规范外来物种引入风险评估程序

一是强化外来物种入侵风险识别。在边境地区、主要入境口岸、自然保护区、农业区等关键区域布设监测站点,形成覆盖全面的监测网络,定期对监测站点进行巡查和采样,收集外来物种的相关数据和信息,建立预警机制,对监测到的异常情况进行及时分析和处理,发出预警信号,多渠道收集外来物种引入的相关信息,并利用统计学、数据挖掘等方法对收集到的信息进行分析和处理,提取有用的信息和特征。二是完善外来物种入侵风险评价。采用量化指标和模型对外来物种的潜在危害进行定量评估,结合专家意见和实际情况对外来物种的潜在危害进行定性描述和判断,将定量评估和定性评估的结果进行综合分析,得出最终的风险评估结论。三是优化风险管理决策。风险管理决策包含两个层面的程序内容,其一是对之前程序的审核评定,认定其效力、准确性、科学性等,在符合前述要求的情况下则作为依据进行决策,如果不符合的情形则需要进行反向程序,进行材料补充、重新提交等^[6]。

4.4 健全外来物种引入的风险评估标准

一是建立信息披露和公众参与制度。相关行政部门应当及时向社会通告引入的外来物种具体情况,公布风险评估的结果,以及外来物种的引进、扩散和释放情况。促进公众积极参与相关应对和预防活动,确立并保护公众参与制定与引入外来物种有关的法律和政策的权利。二是建立外来物种

引入风险评估体系。依据《中华人民共和国生物安全法》等相关法律法规,结合国内外研究成果和实践经验,制定科学、合理、可操作的外来物种风险评估标准。这些标准应涵盖外来物种的生物学特性、生态环境适应性、扩散能力、潜在危害等多个方面,并利用现代信息技术手段,构建外来物种风险评估模型与风险评估软件,这些工具和平台能够集成多源数据,进行量化分析和预测,提高风险评估的准确性和效率。

4.5 建立外来物种引入的问责机制

一是确定担责主体。外来物种入侵的责任主体应当有三方,包括引进人、评价主体以及第三方。引进人责任主要有故意非法引进外来物种的法律责任、引进人在申请时提交的该物种相关材料故意造假,扰乱评估工作的,应当承担相应的法律责任和故意欺骗评估机构,通过提供虚假的申请材料 and 评估物种信息来获得评估机构的认可,应当严肃追究法律责任;评估主体责任可实行领导责任制和个人责任制相结合的双轨制,明确界定相关方的责任,从而将责任落实到人,同时还有利于督促评估机构增强责任意识;第三方责任是引进审批机关责任,对于评估结论为高风险不能引进的,审批机关一旦违规审批通过,就应承担相应的法律责任。二是明确归责原则。应针对不同的行为人采取相适应的归责原则,对于引进人,如果未经风险评估和相关部门批准,引进外来物种,可适用环境污染的侵权责任,相关单位和个人都适用无过错责任。对于评估机构和审批方的责任应当秉持过错责任的立场。同时,实行双重责任追究机制,不仅追究评估机构领导责任人员的责任,也追究具体操作人员的违法违规责任,落实相应的责任。三是明晰责任类型,包括民事责任、刑事责任、行政责任的综合适用,并加以有力的追责程序,形成程序正当、制度完善的外来物种引入的问责机制。

参考文献:

- [1] 王轸权.环境风险评估制度构建的基本理论问题研究[J].大连海事大学学报(社会科学版),2016,15(6):41-48.
- [2] 喻木红.中国应尽快制定《生物入侵防治法》[J].法学杂志,2003,24(6):3.
- [3] 汪劲,王社坤,严厚福.抵御外来物种入侵:法律规制模式的比较与选择[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [4] 徐传秋.我国外来物种入侵的法律防治[J].哈尔滨学院学报,2016(7):54.
- [5] 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.
- [6] 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.

作者简介:谈珊(1985-),女,中国湖北鄂州人,博士,从事环境法学、经济法学研究。

通讯作者:董金今(1993-),女,中国湖北武汉人,本科,从事党建、生态环境学研究。