

预防外来物种入侵的立法对策

Legislation for Prevention of Alien Species Invasion

渠 焯

(沈阳环境科学研究院 沈阳 110016)

摘要 对我国目前预防外来物种入侵问题的现状进行了分析,指出了我国在预防外来物种入侵立法上没有专门的针对性法律,立法目的有偏差、法律涉及范围有限的弊病,提出了明确立法目的、制订专项立法与中长期规划、适当扩大相关法律覆盖范围、完善法律法规和顺应国际形势的立法对策。

关键词 外来物种 入侵 立法对策

Abstract This paper analyzed the present situation of prevention of alien species in China, pointed out the legislative maladies of non special laws, existent deviation and limited scope. It put forward the countermeasures on defining legislative aims, making special laws and middle and long term planning, expanding coverage,improving laws and regulations and acclimating international situation.

Key words Alien Species Invasion Legislation

外来物种入侵现象随着科学技术发展及全球经济一体化进程的加快,目前已演变成为了影响全球的环境问题。何为外来物种,官方的定义是由世界自然保护联盟(IUCN)给出的,是指在自然或者半自然的生态系统、生态环境中,外来物种通过建立种群,从而影响和威胁到本地生物多样性的过程^[1]。通俗意义上讲,任何通过自然因素的或者人为的因素进入到新的环境,并且在这个新环境中定居、繁殖、建立起种群的物种被称为外来物种。与外来物种相伴随的概念就是外来物种入侵,也被称之为生物入侵。对于如何定义外来物种入侵这一概念,目前在国内也是有争议的,有学者认为这个概念可以被认为是指由于人为或者是自然因素导致的,物种从原始的生存环境侵入到另一个环境的过程。

1 外来物种入侵我国的现状分析

世界各国因外来物种入侵都造成了惊人的经济损失,美国每年损失150亿美元,南非高达800

亿美元,而印度每年则高达1300亿美元^[2]。就我国而言,截至2010年具有威胁的外来物种就有50余种,占了世界自然保护联盟公布的100种最具威胁的外来物种的一半。除去对生态环境的影响,外来物种入侵对我国造成每年高达574亿元的直接经济损失。另外由间接经济损失评估模型可以计算出,我国每年物种多样性和遗传资源由于外来入侵物种造成了1000.17亿元的间接经济损失,这两项相关经济损失加起来占每年国内生产总值的1.36%^[3]。近几年来发生的案列如:禽流感、食人鱼、还有水葫芦等,它们迫使有关部门和社会各界对它极度关注。

以外来害虫对我国林地的危害为例,松干蚧、松突圆蚧、松材线虫、美国白蛾等每年造成150万hm²森林面积的危害。外来有害植物对我国的生态破坏尤为严重,有据可查的外来杂草达76属108种,其中恶性杂草有1种,有14种是区域性恶性杂草。在云南的滇池从南美洲引进的水葫芦疯长使滇池的美景和水质安全受到严重影响

收稿日期:2011-01-17

作者简介:渠 焯(1973-),男,工程师。研究方向:水污染治理。

响。截至2010年在我国形成严重危害的外来物种至少已有16种,对我国生态已造成严重危害。

2 关于预防外来物种入侵的立法现状分析

目前国际上各国都对预防外来物种入侵订立了相关的法律,如美国国会1996年通过了《国家入侵物种法》,补充和认可了已有的《外来有害水生生物预防与控制法》^[6];澳大利亚1997年建立了杂草风险评价系统,对引进的外来植物进行风险评估^[5];新西兰为解决外来物种入侵问题也建立一个综合性的生物安全框架^[6]。

鉴于我国目前外来物种入侵的局面,我国对预防物种入侵方面已推出了相关的法案。按照我国目前的法律体系,这些预防外来物种入侵的法案由单行法律、管理条例及实施细则等组成。其中最主要的有:控制动植物出入境方面的《中华人民共和国进出境动植物检疫法》和《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》等;在检疫和防疫方面有《中华人民共和国国境卫生检疫法》、《中华人民共和国卫生检疫法实施细则》、《中华人民共和国动物防疫法》、《中华人民共和国植物检疫条例》、《植物检疫条例实施细则》、《家畜家禽防疫条例》和《中华人民共和国国家畜家禽防疫条例实施细则》等;在海洋环境保护方面有《中华人民共和国海洋环境保护法》;野生动物保护方面有《陆生野生动物保护实施条例》等;对于转基因食物方面有《农业转基因生物安全管理条例》。通过对我国预防外来物种入侵的立法和法案进行深入的考查,可以肯定在这个问题上我国是有法可依的,但是也不难看出目前预防外来物种入侵的法案仍存在着众多盲点与不足。

2.1 没有针对外来物种的专门法律

目前为止我国没有一部国家级的,具有针对性的外来物种管理的专门性法律、法规,相关的立法部门也没有制定这方面的专门的法律条款。

2.2 立法目的有偏差

我国目前已经推行的检疫法及其相关检疫条

例和实施细则,并不是以保障国家的生物安全和生物多样性与可持续发展为立法目的。其目的是为了为了保护农林牧渔业的正常发展并且保障经济生产以及人民健康,手段就是通过对危险性生物进行检疫。

例如《中华人民共和国植物检疫条例》和《中华人民共和国国境卫生检疫法》的目的是为了防止危害植物的危险性病虫、杂草的传播和蔓延,进而保护农业和林业生产安全;是为了防止传染病传入或者传出我国,实施国境卫生检疫以达到保护人体健康的目的。这两部法律法规没有提及保护我国的物种多样性安全和可持续发展。

又例如《中华人民共和国进出境动植物检疫法》是以防止具有传染病、寄生虫病以及植物危险性的病虫杂草和其他有害生物进出我国,从而保护农林牧渔业的生产和人体健康促进对外经济贸易发展为目的。它不是针对某种特定的物种,而是只要是没有携带病虫害的物种就能够进入国内,忽视了它们是否会对我国的环境与生物多样性造成什么样的破坏。与其他法律法规一样,这种无法平衡眼前利益和长远效益的立法目的就必然导致它们有不可避免的法律盲点。

2.3 法律涉及范围有限

我国目前针对外来物种入侵的立法的调整范围的局限性来源于相关的法律法规在立法目的上存在局限性。因此它们没有对生物多样性、生态平衡和生态安全等问题有深层次考虑。同时它们所涉及的范围十分有限,绝大多数仅对预防已知的疾病等检疫对象有适用性。事实已经证明我国由有意引进物种行为没有规范带来的生态安全威胁并不鲜见。

总而言之,我国现行的预防外来物种入侵法律法规调整范围的局限性在于,第一没有具体的涵盖外来物种对生态环境、物种安全以及生物多样性等相关内容;第二对所有可能被引入的外来物种没有进行周全的考虑。所以在这方面的立法上出现漏洞是不可避免的,在法律法规的实施上难免捉襟见肘,不能顾及全面,问题不断。

3 针对外来物种入侵问题应采取的立法对策

防范外来物种入侵不能够操之过急,它涉及到人文、法律、经济和政治等方面的内容。在实现这一目的之前,我们首先要完善我国的相关立法,建立和完善相关的制度,采取的立法对策包括以下几个方面。

3.1 明确立法目的

防范外来物种入侵的相关法律法规中应体现出保护生物多样性,维护生态平衡,保障生态安全以及促进经济和社会的可持续发展的要求。

3.2 制订专项立法与中长期规划

控制外来物种入侵是一门跨学科的科学,涉及到多个领域,预防外来物种入侵的专项立法也同时是一项跨学科的工程,想要一步到位是不可能的,必须将当前利益与长远利益相结合,制定短期目标,并且进行中长期规划综合考察和研究。这个过程需要由相关立法部门牵头,由农林、环保、检验检疫、外经贸等部门组成的专项立法委员会负责组织起草相应的法案。在目前的情况下通过立法,形成以防止外来物种入侵法为主,以相关法律法规为辅,以其他法律条款中的有关规定为补充的法律体系。从长远来看,这项法律应立足于国家战略的高度,充分体现出保护

生物多样性、维护生态平衡及安全,促进经济和社会可持续发展目的。

3.3 适当扩大相关法律覆盖范围

防止外来物种入侵法不能仅局限于国境卫生或者检验检疫这样狭窄的领域,它必须扩展到与保护生物多样性有关的多个领域,还要有利于经济社会的长远发展。

3.4 完善法律法规,顺应国际形势

目前国际社会已经开始广泛关注外来入侵物种及对生物物种多样性的影响,我们应在立法时充分考虑现今国际条约中的要求,顺应国际上预防生物入侵法律的发展趋势,使相关法律得到完善。

总之在进行防范外来物种入侵的立法时要明确立法的目的,明确它的适用范围,并且有短期目标与中长期规划,能够与国际相关法规接轨,使自然和社会和谐发展。

参考文献

- [1]白剑峰.外来物种成功入侵大爆发.我国生态环境受严重威胁[N].人民日报,2002-05-23(6).
- [2]黄锡生.论我国防治外来物种入侵的法律对策[J].兰州大学学报,2005,(4):20.
- [3]张博.美国外来物种入侵的相关法律对我国的启示[J].黑龙江政法管理干部学院学报,2005,(2):200.
- [4]陈良燕,徐海根.澳大利亚外来物种管理策略及对我国的借鉴意义[J].生物多样性,2001,(9):466.
- [5]郝瑞彬.生物入侵[J].环境导报,2002,(1):46-47.

(上接第39页)

整顿污染负荷大的化工、制药、食品等行业,加大产业结构调整力度,关停一批高消耗、高污染、低产出的“小企业”;对排污量较大的企业迁入工业园区集中处理,确保辽河沿岸污染源的达标排放。

5.4 实施整治,改善流域生态环境

全面开展辽河流域生态及景观建设,实施水生态修复工程^[5],在主河道岸边及滩地种植矮科灌木,以达到“保持水土,防止扬尘”的要求;通过建设乡镇污水处理设施,解决污水直排问题;通过清淤工程,减少底泥污染;通过生态护坡建设,提高河流自净能力;通过两岸绿化,提

高河流程景观效果;通过修建拦水水利设施,提高河道的水面面积,使辽河的景观化建设取得显著成效,沿岸的生态环境得到逐步恢复,进一步改善水环境质量。

参考文献

- [1]杨维,孙炳双,周玉文.辽河流域辽宁省水污染防治规划及治理措施[J].给水排水,2001,(09):21-24.
- [2]杨顺利.辽河(沈阳段)水质污染状况及其流域综合整治对策[J].辽宁城乡环境科技,1998,18(1):1-7.
- [3]王家骏,仲夏,张涤菲,等.1996-2005年辽河干流沈阳段水质污染状况调查[J].沈阳医学院学报,2008,(04):238-240.
- [4]赵克智,宋吉明,李强,等.辽河流域水环境质量状况及污染防治对策[J].水资源保护,1996,25(3):32-35.
- [5]王西琴,张艳会.辽宁省辽河流域污染现状与对策[J].环境保护科学,2007,33(3):26-31.