

吴 坚 赵宇翔 王剑波 宋玉双 © 编著

中国林业生物安全

法律法规、政策与管理研究



中国林业出版社



吴 坚 赵宇翔 王剑波 宋玉双 © 编著

中国林业生物安全

法律法规、政策与管理研究



中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国林业生物安全法律法规、政策与管理研究 /
吴坚等编著. —北京: 中国林业出版社, 2012. 6
(新时期林业生物安全战略与法律法规丛书)

ISBN 978-7-5038-6584-8

I. ①中… II. ①吴… III. ①林业-生物技术-
安全管理-法规-研究-中国 ②林业-生物技术-
安全管理-政策-研究-中国 IV. ①D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 087567 号

出 版	中国林业出版社 (100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)
电 话	(010)83229512
发 行	中国林业出版社
印 刷	北京中科印刷有限公司
版 次	2012 年 6 月第 1 版
印 次	2012 年 6 月第 1 次
开 本	1/16
印 张	11
字 数	160 千字
定 价	38.00 元



中国林业生物安全法律法规、政策与管理研究
研究组成员

首席专家：杨雍哲 尹伟伦 王 涛

研究人员：吴 坚 赵宇翔 王剑波 宋玉双
王春玲 吕 振 于海燕 秦兆宝



自 20 世纪中期以来，全球气候日益恶化，地球生态环境持续破坏，经济全球化进程日趋加快，现代生物技术日新月异，交通和旅游业高速发展，人流物流日渐频繁，由此引发的生物安全问题也日益突出。特别是进入 21 世纪，生物安全已交织成了一系列涉及政治、经济、科学、社会、伦理及国家安全的重大问题，直接关系到全球生态环境、人类生存环境的健康水平，关系到国家与社会的稳定，现已成为目前全球性的热点和急需重视并加以解决的问题。其中，林业生物安全问题尤为突出，保护工作尤为迫切。

中国是林业生物安全问题最为突出，安全状况恶化最为严重的国家之一。近年来，危险性有害生物不断入侵，生物灾害日益严重，林业遗传资源不断流失，林业转基因生物潜在影响逐渐显现，生物多样性急剧下降，重大野生动物疫病发生频次增多。中国林业生物安全状况不断恶化，已对中国现有的森林资源造成严重破坏，并直接威胁着国土生态安全以及国民的身心健康和生命财产安全，影响着社会、经济的可持续发展，林业生物安全形势已越来越严峻。

面对这一形势，中国政府及各级林业主管部门高度重视，积极应对，实施了一系列旨在保护林业生物安全的行动。先后颁布了《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国野生动物保护法》等一系列相关的法律法规，从法律法规层面上对防止外来生物入

侵、防治林业生物灾害、保护林业遗传资源、消除林业转基因生物的潜在影响、防控野生动物疫病等进行了规定；相继制定和实施了森林健康政策、监测预警政策、风险管理政策、资源保护利用政策、经费扶持政策、应急管理政策、信息与成果共享政策等多项林业生物安全方面的政策；加强了林业生物安全管理机构的建设，成立了防止外来有害生物入侵、林业遗传资源保护、林业转基因生物管理、野生动物疫病防控等的专门机构，并根据林业生物安全各领域的具体情况，先后制定了检疫审批制度、风险评估制度、疫情普查制度、基因测试与风险评价制度以及动植物疫情报告、公布、监测、防控制度等，确保了林业生物安全保护工作的科学有序开展。

党的十七大做出了“建设生态文明”的重大战略决策，明确要求到2020年使中国成为生态环境良好的国家。2009年6月召开的中央林业工作会议做出了“林业在贯彻可持续发展战略中具有重要地位，在生态建设中具有首要地位，在西部大开发中具有基础地位，在应对气候变化中具有特殊地位”的科学判断，确立了林业在国家建设大局中的地位。同年9月，胡锦涛总书记在联合国气候变化峰会上代表中国政府向全世界庄严承诺“争取到2020年森林面积比2005年增加4000万 hm^2 ，森林蓄积量增加13亿 m^3 ”的林业“双增”目标。林业生物安全问题不仅会造成森林资源的巨大破坏，而且直接威胁着国土生态安全、国民身心健康和生命财产安全，也必将延缓林业“双增”目标的实现，影响中国建设生态文明和生态环境良好国家的进程，影响中国经济和社会科学发展的步伐。林业生物安全工作作为国家安全工作的主要内容和林业工作的重要组成部分，必须肩负这一历史使命，承担这一重任。加强林业生物安全工作，已经成为中国保护林业资源安全和国土生态安全，促进生态文明建设，保障国家利益，履行国际义务，提高国际地位，全面推进中国经济、社会稳定发展的迫切需要。

为从战略高度全面谋划林业生物安全工作，中国工程院设立了新时期中国林业生物安全战略与法规研究项目。本书作为该项目成果的一部分，历经2年的系统研究，全面回顾了中国林业生

物安全工作的历史沿革，客观总结了我国林业生物安全在法律法规、政策和管理等方面的现状，并在系统分析当前我国林业生物安全面临形势与存在问题的基础上，提出新时期我国林业生物安全工作的战略思想、方针、目标和措施，全面规划了今后林业生物安全工作的蓝图，具有很高的实践价值和指导意义。

当前，我国林业正处于又好又快发展时期，做好林业生物安全工作任务艰巨、责任重大。希望该书的出版能够为我国从事林业生物安全工作的管理者和从业者提供工作思路和借鉴，其研究成果能够在保护我国林业建设成果、维护国家生态安全、促进现代林业科学发展中发挥积极的作用。



2010年7月23日



FOREWORD

前 言

生物安全是指在一定时空尺度上,生物(包括人)的生存和发展不受自然力量和人类活动侵害或损害的状态,而生物安全受到侵害所发生的现象就是生物安全问题。生物安全属生态安全或环境安全范畴,是一个多层次的系统安全,涉及社会、经济、政治、健康、伦理、安全等诸多领域,是当前全球范围内的前沿性和综合性的问题。

林业生物安全是生物安全领域中的一个重要组成部分。影响林业生物安全的因子主要有生物入侵与生物灾害、林业遗传资源、林业转基因生物、野生动物疫病等生物因子以及气候变化、污染、森林火灾、生物实验室和检疫实验室等环境因子。其中,生物入侵与生物灾害、林业遗传资源、林业转基因生物、野生动物疫病等生物因子对林业本身及社会、经济的影响具有直接性和巨大破坏性,是目前林业上最为关注和重视的影响因子,也是危及林业生物安全最为关键的因子。为突出重点,把握影响林业生物安全的关键因子,增强专题研究的针对性、实用性和指导性,根据林业生物安全各影响因子的影响状况和林业工作的实际情况,本课题在研究中采取以生物入侵与生物灾害、林业遗传资源、林业转基因生物、野生动物疫病4个生物因子为研究重点,结合气候变化、污染、生物实验室和检疫实验室等环境因子的方式开展研究。

林业生物安全工作承担着林业建设成果，保障国土生态安全，实现党的十七大提出的“建设生态文明”重大战略决策和胡锦涛总书记提出的“双增”目标的重任。但近年来，中国林业生物安全面临的形势日益严峻。据统计，林业入侵生物及本土有害生物每年在中国的发生面积达1000多万 hm^2 ，致死树木4000多万株，损失高达1100多亿元；2003年以来，中国部分地区先后出现的SARS、高致病性禽流感、口蹄疫和炭疽等人兽共患病疫情，极大地危害了中国公民的身心健康，直接威胁着中国的公共安全和社
会稳定；林业转基因生物对生态、对人类健康的潜在影响已逐渐显现，并随着时间的推移，其安全问题也将日趋突出；由于长期以来对林业遗传资源的无情掠夺和破坏，林业遗传资源已处于日趋匮乏的境地，一些具有重要价值的林业遗传资源正在急剧减少或已经消失，林业生物安全工作面临着前所未有的挑战。全面开展新时期林业生物安全的研究，有效发挥林业生物安全工作的重要作用，既是形势的需要，更是时代的要求。

应对林业生物安全日益严峻的形势，解决林业生物安全工作中存在的问题，完成时代赋予的使命和责任，我们必须从战略的高度，全面系统地研究林业生物安全，提出符合时代要求的林业生物安全工作的战略思想、方针、目标、布局、途径和对策。为实现这一目标，中国林业生物安全法律法规、政策与管理研究课题组以科学发展观为指导，以提高中国林业生物安全工作整体水平为根本目的，坚持现实性与前瞻性、全局性与针对性、科学性与系统性、可操作性与可持续性相结合的原则，从战略的高度，全面系统地研究了中国林业生物安全工作涉及的法规、政策、管理等方面的问题。

本书由总论与分类报告两部分组成。

总论部分从法律法规、政策、管理和科研等方面系统总结了
中国林业生物安全工作的历史沿革和林业生物安全工作的现状，

并在科学分析中国林业生物安全形势与存在问题、特点与重要性、面临的发展机遇与发展趋势的基础上，提出了新时期中国林业生物安全战略思想、方针、目标、布局、途径及对策与建议，并围绕新时期亟待解决的林业生物入侵与生物灾害、林业遗传资源、林业转基因生物、野生动物疫病4个领域的林业生物安全问题开展专题战略研究，分别提出每个领域的战略目标、战略重点和战略措施。本课题研究认为：今后一个时期，中国林业生物安全的战略思想核心是“确立林业生物安全现代化的道路，建立依法保护和防控相结合的林业生物安全体系，实现林业生物健康、安全、可持续利用”；战略方针是“依法保护，防控结合，持续利用，科学管理，安保有力”。

分类报告部分以林业生物安全涉及的林业生物入侵与生物灾害、林业遗传资源、林业转基因生物、野生动物疫病4个重点领域为主，详细介绍各个领域在法律法规、政策、管理等方面的现状、存在问题及对策，并列举了4个重点领域的典型案例。此外，本部分还介绍了中国森林火灾、自然保护区以及气候变化、生物实验室与检疫实验室等其他涉及林业生物安全方面的相关法律法规、政策与管理现状。

林业生物安全法律法规、政策与管理等方面的研究是一项长期的、系统的工作。本课题虽在总结过去、反映现在、指导未来方面开展了研究，取得了一些阶段性成果，但随着形势的不断变化，研究本身还需要不断深化，还需要广大从事林业生物安全工作的管理者和研究者们继续跟踪研究，以进一步增强对林业生物安全工作的指导，提高林业生物安全工作的整体水平。

本书在编写过程中，得到了国家林业局造林绿化管理司、野生动植物保护与自然保护区管理司、政策法规司、科技发展中心、森林病虫害防治总站和野生动物疫源疫病监测总站等有关单位的专家、领导的大力支持，得到了原国务院研究室杨雍哲副主任、

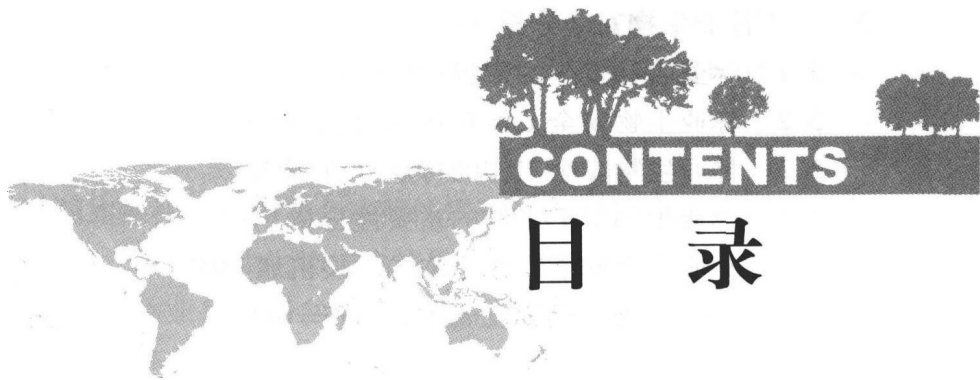
北京林业大学尹伟伦院士、中国林业科学研究院王涛院士的悉心指导，提出了许多宝贵意见和建议，在此一并表示衷心的感谢！

由于时间仓促，水平有限，书中难免有一些疏漏或不当之处，恳请读者批评指正。

编 者

2010年7月20日

于北京



序

前言

上篇 中国林业生物安全法律法规、政策与管理研究总论

- 1 中国林业生物安全工作历史沿革 /002
 - 1.1 萌芽阶段(19 世纪末 ~ 1949 年) /002
 - 1.2 起步阶段(1949 ~ 1978 年) /003
 - 1.3 快速发展阶段(1979 ~ 2000 年) /004
 - 1.4 全面提高阶段(2001 年至今) /007

- 2 中国林业生物安全法律法规、政策及管理现状 /010
 - 2.1 林业生物安全法律法规现状 /010
 - 2.2 林业生物安全政策现状 /017
 - 2.3 林业生物安全管理现状 /024
 - 2.4 林业生物安全科研现状 /029
 - 2.5 林业生物安全国际交流合作现状 /031

- 3 中国林业生物安全分析 /032**
 - 3.1 林业生物安全的形势 /032
 - 3.2 林业生物安全工作存在的问题 /036
 - 3.3 林业生物安全工作的特点分析 /040
 - 3.4 林业生物安全工作的重要性分析 /041
 - 3.5 林业生物安全工作面临的发展机遇 /043
 - 3.6 林业生物安全的发展趋势分析 /044

- 4 新时期中国林业生物安全战略思想、方针和目标 /047**
 - 4.1 战略思想 /047
 - 4.2 战略方针 /048
 - 4.3 战略目标 /049

- 5 新时期中国林业生物安全战略布局与战略途径 /051**
 - 5.1 战略布局 /051
 - 5.2 战略途径 /057

- 6 新时期中国林业生物安全战略问题 /058**
 - 6.1 林业生物入侵与生物灾害战略问题 /058
 - 6.2 林业遗传资源战略问题 /065
 - 6.3 林业转基因生物战略问题 /068
 - 6.4 野生动物疫病战略问题 /072

- 7 新时期中国林业生物安全战略、对策与建议 /077**
 - 7.1 提高认识, 确定地位, 提升林业生物安全工作的整体效能 /077
 - 7.2 完善政策, 加强落实, 保障林业生物安全工作科学发展 /078
 - 7.3 明确责任, 完善制度, 规范和强化林业生物安全管理 /079
 - 7.4 加大投入, 拓展途径, 确保林业生物安全工作的有效开展 /082
 - 7.5 加强科学研究, 强化科技创新, 提升林业生物安全工作

水平 /083

- 7.6 加强交流合作, 强化宣传培训, 营造良好的林业生物安全工作氛围 /084

8 新时期加强林业生物安全法律法规建设的建议 /086

- 8.1 建立健全林业生物安全法律法规体系 /086
- 8.2 加强林业生物安全技术性法律法规建设 /087
- 8.3 加大林业生物安全依法保护的力度 /087

下篇 中国林业生物安全法律法规、 政策与管理研究分类报告

1 中国林业生物入侵与生物灾害法律法规、政策与管理现状 /090

- 1.1 法律法规及规章制度 /091
- 1.2 政策 /096
- 1.3 管理 /097
- 1.4 存在的问题 /100
- 1.5 对策 /102

2 中国林业遗传资源法律法规、政策与管理现状 /106

- 2.1 法律法规及规章制度 /106
- 2.2 政策 /107
- 2.3 管理 /108
- 2.4 存在的问题 /112
- 2.5 对策 /113

3 中国林业转基因生物法律法规、政策与管理现状 /115

- 3.1 相关法律法规及规章制度 /115
- 3.2 政策 /117
- 3.3 管理 /118

- 3.4 存在的问题 /119
- 3.5 对策 /120

- 4 中国野生动物疫病法律法规、政策与管理现状 /121**
 - 4.1 法律法规及规章制度 /122
 - 4.2 政策 /124
 - 4.3 管理 /126
 - 4.4 存在的问题 /129
 - 4.5 对策 /131

- 5 中国森林火灾法律法规、政策与管理现状 /134**
 - 5.1 森林防火责任制 /134
 - 5.2 森林防火组织 /135
 - 5.3 预防管理 /135
 - 5.4 扑救与报告制度 /136
 - 5.5 其他工作制度 /137

- 6 中国自然保护区法律法规、政策和管理现状 /139**

- 7 中国其他林业生物安全方面的法律法规、政策及管理现状 /141**

- 8 林业生物安全案例介绍 /142**
 - 8.1 林业生物入侵与生物灾害案例介绍 /142
 - 8.2 林业遗传资源案例介绍 /145
 - 8.3 林业转基因生物案例介绍 /146
 - 8.4 野生动物疫病案例介绍 /149

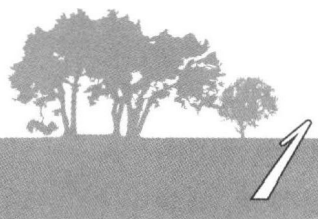
- 参考文献 /156**



上篇

中国林业生物安全法律法规、 政策与管理研究总论





中国林业生物安全工作 历史沿革



林业生物安全工作的的发展历程与社会、经济、科技发展紧密相连，内容涉及社会、经济、政治、健康、伦理及生态安全等诸多领域。按照中国林业生物安全工作的历程，可将林业生物安全工作划分为4个阶段，即19世纪末至1949年的萌芽阶段、1949~1978年的起步阶段、1979~2000年的快速发展阶段、2001年至今的全面提高阶段。

1.1 萌芽阶段(19世纪末~1949年)

从19世纪末至新中国成立前为中国林业生物安全工作的起步探索阶段。这一时期，以葡萄根瘤蚜为代表的危害生物安全的个案已经开始出现，但由于当时中国长期处于战乱状态，管理当局并没有出台应对生物安全的任何法律法规和政策，只是在民间自发开展零星的研究工作。

1895年，烟台张裕葡萄酒厂从法国引种葡萄苗时无意引入了葡萄根瘤蚜，并迅速扩散到山东、辽宁、陕西、甘肃、云南和台湾。

1911年，中央农事试验场设立病虫害科。

20世纪30年代初，李寅恭在中央大学森林系开设“森林保护