

汪 劲 总主编

抵御外来物种入侵:法律规制模式的比较与选择

我国外来物种入侵防治立法研究

汪 劲 王社坤 严厚福 著



**Resisting Invasive Alien Species: Comparison
and Choice of Legal Regulation Models**

A Study on the IAS Legislation of China



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

抵御外来物种入侵:法律规制模式的比较与选择

我国外来物种入侵防治立法研究

汪 劲 王社坤 严厚福 著



Comparing and Choosing Legal Regulation Modes
to Prevent and Control Invasive Alien Species



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

抵御外来物种入侵:法律规制模式的比较与选择——我国外来物种入侵防治立法研究/汪劲,王社坤,严厚福著. —北京:北京大学出版社,2009.7

(环境法学研究文库)

ISBN 978-7-301-15413-7

I. 抵… II. ①汪…②王…③严… III. 外来种-侵入种-侵扰-自然资源保护法-对比研究-中国、外国 IV. D922.664

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第105182号

书 名: 抵御外来物种入侵:法律规制模式的比较与选择
——我国外来物种入侵防治立法研究

著作责任者: 汪 劲 王社坤 严厚福 著

责任编辑: 郭瑞洁

标准书号: ISBN 978-7-301-15413-7/D·2340

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027
出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京山润国际印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650毫米×980毫米 16开本 21.5印张 367千字

2009年7月第1版 2009年7月第1次印刷

定 价: 35.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

总 序

若以中国法学界公开发表的首项环境法研究成果“环境保护法浅论”^①的发表时间为基准计算,到2005年初环境法学研究在中国已经历了25个年头。25年来,中国的环境法学从无到有,从当初隶属于法学的经济法学科到1997年跃居为法学二级学科(学科名为“环境与资源保护法学”^②),老一辈和新生代环境法学者们继往开来,为中国环境法学的茁壮成长作出了杰出的贡献。

目前,国内大多数法学院系开设了环境法学课程,而在有法学教育研究传统的高校院所,还经教育部批准设立了环境法专业的硕士学位和博士学位授予点,真可谓“星火燎原”。1999年,教育部批准设立了普通高等学校人文社会科学重点研究环境法学基地,到2000年,中国法学会还批准设立了环境资源法研究会。

在学科队伍发展壮大的同时,环境法研究的学术成果和著述也如雨后春笋。仅以我和研究生们于2001年底对20世纪中国环境法学研究成果所作的统计,1979—2000年我国已发表环境法学类论文近三千篇,各类教材、论(译、编)著二百余部,内容涉及环境法的各分支领域。尽管与其他传统部门法学的研究成果无论在数量还是质量上都不能相比,但它们依旧促进了环境法学这一新兴法学学科在中国的繁荣和进步。

20世纪末,中国环境法学研究较为关注环境法律制度的建立。进入21世纪以后,中国环境法学研究一个显著的改变,就是随着研究队伍的年轻化和专业化,环境法研究者的学历背景已从过去主要由非法学专业者占主导地位回归为以法学专业者占主导地位的“正统法学研究”上来。结果,就是环境法学研究逐步从对教科书的诠释或模仿走向对环境法专题的理性思考和理论深化,环境法律解释逐步从过去注重对官方政策的引用转向现在对环境法制度的公平性与正当性的研究,环境法学研究资料的运用逐步从依靠他人翻译转到直接参考原著上来。我们欣喜地看到,近几年书架上摆放的环境法学著作中,低水平重复的著述越来越少,而以环境法学某个专题为

① 作者马骧聪,载《法学研究》1979年第2期。

② 因我对“环境与资源保护法学”的学科称谓颇有微词,所以在总序中我依旧使用国际社会通用的“环境法学”(Environmental Law)来表述已被命名为“环境与资源保护法学”的这一中国法学的二级学科,下同。

研究对象的学术专著越来越多。

我先后从师于武汉大学肖隆安教授和北京大学金瑞林教授,在两所被学界誉为国内环境法学研究领域鼎立南北的高校攻读环境法的法学硕士和博士学位并分别留校任职。作为中国环境法教学与研究者,我同时还见证了中国环境法学发展的整个历程。我还清楚地记得,其他环境法学界名师如韩德培教授、陈汉光教授、彭守约教授、蔡守秋教授、程正康教授,还有马骧聪教授、萧乾刚教授等对我从事环境法学教学与研究事业从启蒙直到成长期间的谆谆教诲。他们对学术研究锲而不舍的努力奋斗和一丝不苟的钻研精神,一直勉励和支撑着我和我们在他们的肩膀上为繁荣中国环境法学继续攀登。

为给国内环境法学者建立一个环境资源法学研究的平台,在中国法学会环境资源法学研究会2000年成立之初,研究会与法律出版社共同商定编辑出版《环境资源法论丛》,拟每年编辑出版一卷,刊载环境与资源法学界有关基础理论或专题研究的论文,最终形成庞大的环境与资源法学研究论文集和资料集。

然而,论文集和资料集对环境法研究成果的固化力和影响力远非学术专著可比。我通过教育部在南京大学设立的“中文社会科学引文索引检索系统”检索统计发现,在1998—2002年5年间中国环境法学著述的引证中,环境法学研究型专著以及教科书的学术影响力都远高于环境法的学术论文。^①而在环境法学研究成果的汇集上,至今中国未出现以文库或相关形式编辑出版的系列研究文集。许多优秀环境法研究著作因受出版社地位、选题计划以及作者个人学术影响力等因素的影响或限制而不能及时面对读者。这种状况若不能迅速改变,不能不说是中国环境法学研究的一种悲哀。

“北京大学是常为新的。”背负着前辈们的重任和依托北京大学的开创性学术地位,我感到有责任首开编辑出版《环境法学研究文库》之先河,建立起富有特色的环境法学研究系列知识库,让才华出众或崭露头角的环境法学者们的富有学术性、新颖性和实用性的环境法学术研究成果通过文库展现在读者面前。北大出版社副总编杨立范先生以多年主持编辑法学书籍的经验和睿智爽快地把我这一设想付诸实现。《环境法学研究文库》终以它顽强的活力呈现在大家面前。

至此新书出版之际,是以序贺之。

汪 劲

2006年5月31日

^① 有关调查结果,详见汪劲著:《环境法律的解释》,人民法院出版社2005年版。

CONTENTS 目 录

第一章 抵御外来物种入侵:一个崭新的环境	
法律课题	1
一、外来入侵物种与外来物种入侵问题	1
(一) 外来入侵物种的概念及其相关科学 的发展	1
专栏 1.1:世界自然保护同盟简介	3
(二) 外来物种入侵的理论假说	6
二、外来物种入侵的途径及其过程	8
(一) 外来物种入侵的途径	8
(二) 外来物种入侵的过程	10
(三) 外来物种入侵的特点和规律	11
三、外来物种入侵的危害	12
(一) 外来物种入侵的一般危害	12
(二) 我国外来物种入侵的现状及其危害	15
四、抵御外来物种入侵立法的历史考察	17
(一) 国际社会防治外来物种入侵的法律 行动	17
(二) 国外抵御外来物种入侵的管理和立法 状况	18
(三) 我国防治外来物种入侵立法的历史 发展	20
专栏 1.2:我国主要外来入侵物种名录	22

CONTENTS 目 录

第二章 国际社会应对外来物种入侵问题的立法和行动	29
一、国际社会应对外来物种入侵的立法和行动概述	29
二、与外来物种入侵相关的国际公约	30
(一)《生物多样性公约》(CBD)	30
(二)其他相关的国际公约和区域协议	38
三、国际社会应对外来物种入侵的行动	42
专栏 2.1:全球环境基金和外来入侵物种	42
(一)世界自然保护同盟与外来入侵物种	43
专栏 2.2:世界自然保护同盟针对外来入侵物种的法律与制度构建的行动建议	46
(二)全球入侵物种项目(GISP)与外来入侵物种	47
专栏 2.3:全球入侵物种项目:应对外来入侵物种问题的十大战略	49
四、国际社会应对外来物种入侵的主要措施和方法	50
(一)生态系统管理	51
(二)国际和跨界合作	51
(三)预防	52
(四)许可制度	52
(五)风险分析	53
(六)环境影响评价	54

CONTENTS 目 录

第三章 欧盟及欧洲主要国家外来物种入侵防治的法律	55
一、欧盟外来物种入侵防治的法律	55
(一) 概述	55
(二) 欧盟有关外来入侵物种的立法	55
专栏 3.1: 英国的美洲牛蛙	56
二、德国外来物种入侵防治的法律	59
(一) 德国有关外来入侵物种的立法	59
(二) 德国有关外来入侵物种的法律制度	62
三、意大利外来入侵物种防治的法律	63
(一) 意大利有关外来入侵物种的立法	63
专栏 3.2: 入侵物种——意大利灰松鼠: 行动与对抗	63
(二) 意大利有关外来入侵物种的法律制度	66
四、英国外来入侵物种防治的法律	67
(一) 英国有关外来入侵物种的立法	67
(二) 英国有关外来入侵物种的法律制度	69
专栏 3.3: 日本蓼科杂草虎杖	71

CONTENTS 目 录

第四章 日本外来物种入侵防治的法律	73
一、日本外来物种入侵及其防治立法的历史沿革	73
(一) 日本外来物种入侵概况	73
专栏 4.1: 日本新的《生物多样性国家战略》与外来物种入侵防治对策	74
(二) 日本《关于防止特定外来生物致生态系统损害的法律》的立法背景及其特点	75
二、《防止外来物种入侵法》制度概要	77
(一) 立法目的	77
(二) 防止特定外来生物损害的基本方针	77
专栏 4.2: 日本防止特定外来生物损害基本方针	78
(三) 对特定外来生物的规制	79
(四) 对特定外来生物的防治措施	82
(五) 对未判定外来生物采取的措施	84
(六) 对违法行为的处罚	85
第五章 美国和加拿大外来物种入侵防治的法律和政策框架	86
一、美国外来物种入侵防治的法律和政策框架	86
(一) 美国外来入侵物种概况	86
(二) 法律与政策体系概述	87

CONTENTS 目 录

专栏 5.1:美国环境法研究会《控制入侵物种： 一个综合性模范州法》	89
(三) 防止外来物种入侵的各种制度	90
专栏 5.2:2004 财政年度美国联邦防治外来 物种入侵支出分类表	99
(四) 美国应对入侵物种问题的机构及其 职责	101
二、加拿大外来物种入侵防治的法律和政策 框架	107
(一) 外来入侵物种对加拿大造成的危害 ...	107
(二) 加拿大处理入侵物种的法律框架 概述	109
(三) 加拿大外来入侵物种战略	111
专栏 5.3:加拿大外来入侵物种政策和管理 框架草案	114
专栏 5.4:《加拿大外来入侵物种战略》所列举 的外来物种入侵途径	117
(四) 加拿大应对入侵物种问题的机构、 组织、个人及其职责	122
第六章 澳大利亚和新西兰外来物种入侵防治 的法律和政策框架	124
一、澳大利亚外来物种入侵防治的法律和 政策框架	124

CONTENTS 目 录

(一) 澳大利亚外来物种入侵及其防治立法的历史沿革	124
(二) 澳大利亚防治外来物种入侵的主要法律制度	126
专栏 6.1: 在澳大利亚西部根除 Kochia	129
专栏 6.2: 用 Bridal Creeper 最厉害的天敌来对付 Bridal Creeper	131
(三) 澳大利亚外来物种入侵防治机构	133
二、新西兰防治外来物种入侵的法律和政策框架	134
(一) 新西兰外来物种入侵及其防治立法的历史沿革	134
(二) 新西兰防治外来物种入侵的主要法律制度	137
专栏 6.3: 南部盐沼蚊子	142
(三) 生物安全战略	143
(四) 外来物种入侵防治机构及其职责	145

第七章 各国外来物种入侵防治立法比较

分析	148
一、各国外来入侵物种立法模式比较	148
二、各国外来入侵物种管理体制比较	153
专栏 7.1: 领导性协调机构的职能	157
三、各国外来入侵物种管理制度比较	161
专栏 7.2: 物种名录技术概述	164
专栏 7.3: 采取快速应对措施法定权力	167

CONTENTS 目 录

第八章 我国外来物种入侵防治法律制度的	
现状与问题	171
一、我国外来物种入侵防治立法的现状与	
问题	171
(一) 国家法律、国务院行政法规中有关	
外来物种入侵防治的相关规定	171
(二) 现有涉及外来物种入侵防治的法律	
规定存在的问题	175
专栏 8.1: 中国履行《生物多样性公约》有关	
“外来物种入侵”条款的实际	
困难	181
二、我国外来物种入侵防治行政监管体制的	
现状与问题	183
(一) 我国目前涉及外来物种入侵防治管理	
的行政体制	183
(二) 我国外来物种入侵防治的行政管理	
规章制度	186
专栏 8.2: 中国 2010 年控制外来入侵物种威胁	
的目标与措施执行情况	192
(三) 我国外来物种入侵防治行政管理体制	
问题的分析	194

第九章 我国外来物种入侵防治立法的构想	
与草案建议稿	197
一、我国外来物种入侵防治立法的构想	197

CONTENTS 目 录

(一) 关于立法目的	197
(二) 关于法律的基本原则	197
(三) 关于外来物种入侵防治的协调部门 ...	198
(四) 建立风险评估制度和许可证制度	199
(五) 加强边境前管理,防止无意引进 外来物种	200
(六) 外来入侵物种的监测制度	200
(七) 外来入侵物种的控制和清除制度	200
(八) 明确各主体的具体法律责任	201
(九) 完善法律实施的相应配套机制	201
二、外来物种入侵防治法草案建议稿及其 立法说明	202
第一章 总则	202
第二章 外来物种入侵的预防	210
第三章 外来入侵物种的监测	219
第四章 外来入侵物种的控制和清除	220
第五章 法律责任	223
第六章 附则	225

附录一 全国人大常委会通过的涉及外来物种 入侵防治的法律条文摘要	228
一、1991年10月30日通过的《中华人民共和国 进出境动植物检疫法》	228
二、1997年7月3日通过的《中华人民共和国 动物防疫法》	228
三、1999年12月25日修订的《中华人民共和国 海洋环境保护法》	229

CONTENTS 目 录

四、2002 年 12 月 28 日修订的《中华人民共和国草原法》	229
五、2002 年 12 月 28 日修订的《中华人民共和国农业法》	229
六、2004 年 8 月 28 日修订的《中华人民共和国种子法》	229
七、2004 年 8 月 28 日修订的《中华人民共和国渔业法》	231
八、2005 年 12 月 29 日通过的《中华人民共和国畜牧法》	231
九、国务院及其各部委局发布的含有“外来物种”字样的重要规范性法律文件摘要	232
十、国务院及其部、委、办、局发布的涉及防治外来物种入侵问题的规范性文件名录 ...	237
附录二 有关外来入侵物种的重要国际和区域文件与相关机构	241
一、关于预防引进对生态系统、栖息地或物种构成威胁的外来物种并减轻其影响的指导原则	241
A. 总则	242
B. 预防	244
C. 物种的引进	245
D. 减轻影响	246

CONTENTS 目 录

二、世界自然保护同盟防止外来入侵物种导致 生物多样性丧失的指南	247
第1节 背景	247
第2节 目标与目的	249
第3节 术语定义	250
第4节 理解与认识	251
第5节 预防与引进	252
第6节 清除与控制	256
第7节 与物种再引进的联系	260
第8节 知识与研究	261
第9节 法律与制度	262
第10节 世界自然保护同盟的角色	263
第11节 文献及相关资料	265
第12节 致谢	265
三、国际社会有拘束力的国际和区域文件与 机构	267
四、国际社会无拘束力的软法文件与相关 机构	285
附录三 日本、美国、加拿大和澳大利亚有关 外来物种入侵防治立法文献摘编	292
一、日本关于防止特定外来生物致生态系统 损害的法律	292
第一章 总则	292
第二章 关于处理特定外来生物的规制 措施	293

CONTENTS 目 录

第三章 特定外来生物的防治	295
第四章 未判定外来生物	297
第五章 杂则	298
第六章 罚则	299
附则(抄)	300
附则(2005年4月27日,法律第33号)抄 ...	301
二、美国有关外来物种入侵防治的法律、机构 和管理规划	301
(一) 美国有关入侵物种的联邦法律、机构 和权限来源	301
(二) 美国国家入侵物种管理规划	317
三、加拿大有关预防和控制引进外来入侵物种 的联邦法律和政策摘要	321
四、澳大利亚杂草战略的目标	323
后记	328

第一章 抵御外来物种入侵:一个崭新的环境法律课题

一、外来入侵物种与外来物种入侵问题

(一) 外来入侵物种的概念及其相关科学的发展

外来入侵物种的概念源于 20 世纪 50 年代生态学研究提出的“生物入侵”术语。1958 年,英国动物生态学之父查尔斯·埃尔顿(Charles S. Elton)出版了其历经三十多年科学研究的著作《动植物入侵生态学》,首次提出了“生物入侵”(Biological Invasion)的概念并创建了入侵生态学(Ecology of Invasions)学科。^① 在此之后,生物入侵问题逐步引起各国生物学家的关注并陆续开展了有关外来动物、植物、微生物、海洋生物等方面的研究工作。

尽管科学家从 20 世纪 50 年代就开始涉足生物入侵问题的研究,但是在近半个世纪的时间里,由于对生物入侵现象缺乏足够的认识,生物入侵生态学的发展非常缓慢。20 世纪 80 年代以后,由于全球环境问题的凸显和物种迁移与灭绝问题的加剧,生物入侵的巨大危害也逐渐为人们所揭示,这时生物入侵现象才开始引起科学家的广泛关注,各国政府和经济、社会科学界才给予了广泛的重视,生物入侵生态学的研究也得以飞速发展。

生物入侵生态学的研究涵盖了生物入侵的途径、入侵的过程、入侵物种的特征、入侵环境的特点、入侵物种的危害和入侵物种的防治等方面。目前,生物入侵生态学已经成为当代生态学的研究热点,不仅包括了宏观的预防与控制政策和可行的管理技术体系的研究,还越来越多地融入了生化与分子生物学、分子生态学、生态遗传学、生物数学和其他新技术,并由此产生

^① Elton C. S., *The Ecology of Invasions by Animals and Plants*. London: Methuen and Co Ltd., 1958. 该书于 2003 年被中国学者翻译出版。详见[英]查尔斯·埃尔顿:《动植物入侵生态学》,张润志、任立等译,中国环境科学出版社 2003 年版。埃尔顿认为,生物入侵是指某种生物从原来的分布区域扩展到一个新的(通常也是遥远的)区域,在新的区域里其后代可以不断繁殖、扩散并维持下去的现象。