

■关注生物多样性保护政策法规建设(一)

我国生物多样性保护的立法历程

丁祖年

【编者按】

10月19日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强生物多样性保护的意見》。《意見》指出生物多样性是人类赖以生存和发展的基础,是地球生命共同体的血脉和根基。我国是世界上生物多样性最丰富的国家之一,生物多样性保护已取得长足成效,但仍面临诸多挑战。因此,加快完善生物多样性保护政策法规迫在眉睫。

《法治论苑》今起开设“关注生物多样性保护政策法规建设”专题,邀请国内多位知名专家学者,发表他们对于如何加快生物多样性保护法治建设,制定和完善生物多样性保护相关政策制度的意见与建议。

本文撰稿人:丁祖年,浙江省人大法制委员会主任、中国法学会立法学研究会副会长。曾参与起草《中华人民共和国自然保护区条例》。

2021年10月12日《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会在昆明举行,我国领导人在会上指出,“地球是我们的共同家园,生物多样性是地球生命共同体的血脉和根基,当前我们正处在加强生物多样性保护、推进全球环境治理的关键时期,我们有责任积极行动起来,大力推进生态保护修复,不断增强生态系统的韧性,守护好我们唯一的地球家园”。生物多样性保护问题再次成为全球热门话题。与此相随,我国生物多样性保护立法也再次成为法学家们讨论的热点。

“生物多样性”概念的诞生

如何正确认识我国生物多样性立法现状,并在总结经验基础上,如何进一步确定我国生物多样性立法的未来方向和基本任务,这是当前值得我们立法界和法学者特别关注的问题。要弄清楚生物多样性立法的真实情况及其发展,首先需要对生物多样性的内涵、提出背景以及与传统自然保护的关系有一个清晰的了解。

生物多样性概念,最早于1968年由美国生物学家雷蒙德在《一个不同类群的国度》中提出(Biology+Diversity=Biological diversity),但此后十多年,这个词并没有得到广泛认可传播,直到20世纪80年代,被一位学者用Biodiversity这个缩写形式来表达,由此“生物多样性”这一概念才逐渐在学术研究和实务中传播开来。但真正在各个国家间形成共识并作为共同行动指南,则是在20世纪90年代以后。

那么生物多样性究竟是什么样的概念呢?根据《生物多样性公约》的定义,生物多样性是指“所有来源的活的生物体中的变异性,这些来源包括陆地、海洋和其他水生生态系统及其所构成的生态综合体;这包括物种内、物种之间和生态系统的多样性”。包括遗传多样性、物种多样性和生态系统多样性三个组成部分。很显然,提出生物多样性的价值主要在于深刻揭示了自然保护的本质价值和目标,对于统一人类对自然保护的认知和行动具有重要意义。但是这个概念,本质上与传统的自然保护理念和努力并不是替代或者并行的,而是后者的升华与发展。

人类对自然及人与自然的认识是一个逐步发展、深化的过程。例如1980年由国际自然保护组织编制的《世界自然保护大纲》提出要把自然资源的有效保护与资源的合理利用有机地结合起来的观点,就是对

- 要拯救珍稀濒危物种,不仅要重点保护所涉及物种的野生种群,还要保护它们的栖息地及整个生态系统。目前,世界生物多样性严重降低,直接威胁到人类赖以生存和发展的自然环境,在此背景下,生物多样性的概念便应运而生。
- 我国建国初期主要是从资源持久开发利用出发,偏重于对部分重要生物物种的保护;自1992年签署《生物多样性公约》后,正式开始引入生物多样性意识,制定了一批与生物多样性保护密切相关的法律、行政法规和地方性法规。
- 近年来,我国推进生物多样性立法进入快速道,已基本形成生物多样性保护的法律政策体系。从内容上看,充分体现公约的基本要求,而设置了较高标准;从机制上看,形成了一整套能落地、可操作、见成效的系统思路、做法,为全球生物多样性保护实践和立法、建设地球生命共同体贡献了中国智慧。

以前绝对化的保护主义理念的更新和矫正;后来人们在自然保护实践中又逐渐认识到,自然界中各个物种之间、生物与周围环境之间都存在着不可分割的联系,如果自然保护仅仅着眼于对物种本身进行保护并不能有效落实自然保护目的。

要拯救珍稀濒危物种,不仅要对所涉及的物种的野生种群进行重点保护,而且还要保护好它们的栖息地,需要对物种所在的整个生态系统进行有效的保护,由于长期来生物多样性意识的缺失,自然保护效果十分有限,世界生物多样性严重降低,直接威胁到人类赖以生存和发展的自然环境。正是在这样的背景下,生物多样性的概念便应运而生。

我国生物多样性立法的不同阶段

我国生物多样性立法也同样始于传统的自然保护立法。纵观我国生物多样性的立法,大致可分这样几个阶段:传统的自然保护(自然资源保护)立法阶段(初级阶段)、生物多样性立法阶段(转型阶段)和生物多样性立法发展阶段(发展阶段)。

1949—1992年基本上属于传统自然保护阶段。

建国初期主要是从资源持久开发利用出发,偏重于对部分重要生物物种的保护,比如野生动物保护,具体方式上主要是采用就地保护。

1956年,第一届全国人民代表大会第三次会议上,科学家代表提出“请政府在全国各省(区)划定天然禁伐区,保存自然植被以供科学研究的需要”的提案,由此,同年10月在有关部门组织下产生了两个有关自然保护区的法规草案,即《狩猎管理办法(草案)》和《天然森林禁伐区(自然保护区)划定草案》,同时我国还正式颁布了相关的法规和政策,如《国务院关于积极保护和合理利用野生动物资源的指示》《森林保护条例》等。这些法律性文件主要要求在适当地区应建立自然保护区,自然保护区内禁止任何性质的采伐、禁止狩猎,自然保护区应建立科研机构进行科研活动。尽管到了“文革”十年动乱时期,我国自然保护工作和立法曾经一度停滞甚至倒退,但是后来很快得到恢复,并出台了一些重要的政策法规。比如农林部分别于1973年、1975年、1976年颁布了《森林采伐更新规程》《关于保护、发展和合理利用珍贵树种的通知》《关于加强大熊猫保护工作的紧急通知》《关于开展冬季狩猎生产的联合通知》等规范性文件。党的十一届三中全会纠正了经济工作中长期存在的“左”的错误,并且开始重建和加强社会主义法制。由此,自然保护区建设和立法重新得到全面振兴,并获得了较快发展。

自1979年至1987年止,全国人大常委会、国务院及有关部委颁发的直接涉及自然保护的法规和规范性文件近30余件,其中比较重要的有《环境保护法》《大气污染防治法》《海洋环境保护法》《森林法》《野

生动物保护法》《渔业法》《水土保持工作条例》《进出口动植物检疫法》以及《国务院关于严格保护珍贵稀有野生动物的通令》《国务院关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》《关于加强自然保护区管理、区划和科学考察工作的通知》《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》等。

特别是这一时期还首次出台了作为“就地保护”的基本形态——自然保护区为调整对象的法律性文件,如国务院批准的《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》等。在国家层面加强自然保护立法的同时,地方性自然保护和自然保护区立法也如雨后春笋,迅速发展,出台了一大批法规规章,而且内容上比国家层面的立法更加全面、规范,为后来的国家立法提供了有益经验和样板。

1992—2015年基本上属于转型阶段。

1992年6月5日在里约热内卢的地球峰会上开放签署《生物多样性公约》,并于1993年12月29日生效。我国是1992年6月11日签署该公约,并于同年11月7日获得全国人大常委会通过。

我国由此正式开始引入生物多样性意识,认真贯彻公约的要求,全面围绕基因多样性、物种多样性和生态系统多样性、从就地保护、迁地保护、生物安全管理、改善生态环境质量、推进绿色发展等角度出发,制定了《自然保护区条例》《野生植物保护条例》《种子法》《农业转基因生物安全管理条例》《风景名胜区条例》《濒危野生动植物进出口管理条例》《畜牧法》等一批与生物多样性保护密切相关的法律、行政法规和地方性法规,并对原有与生物多样性保护要求不相适应的法律、行政法规、地方性法规以及其他配套规范性文件做了大规模的修改。

特别值得提到的是2014年修改《环境保护法》时明确规定了“开发利用自然资源,应当合理开发,保护生物多样性,保障生态安全,依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施”。“引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术,应当采取措施,防止对生物多样性的破坏。”

2015年开始至今,是生物多样性立法全面发展阶段。

中央从最高决策层面把生态文明纳入“五位一体”总体布局统筹推进,习总书记提出“山水林田湖草是生命共同体”概念,生物多样性保护成为生态文明建设的重要内容 and 重要举措。立法机关从顶层设计出发,有计划有步骤地展开了一系列相关立法。如2016年、2017年连续两次修改《海洋环境保护法》,2016年、2019年分别再次修改《野生动物保护法》和《森林法》,2020年同年出台《生物安全法》和《长江保护法》,2021年再次修改《草原法》,并通过《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》,都体现了更加全面和严格的生物多样性保护理念和要求。

此外,在2018年云南制定出台《云南省生物多样性保护条例》。在此基础上,近期有关方面又开始筹划起草我国综合性的“生物多样性法”。

我国生物多样性立法的特点

纵观我国生物多样性立法的发展历史,可以看出有这样几个特点:

一是中国人自古就非常重视人与自然的和谐相处,尊重自然、保护自然。新中国建国以来,国家对自然保护实践与立法一直是高度重视的,也是有成果的。虽然我国建国后早期自然保护立法总体上属于传统型的,但突出对重要生物物种的保护,并兼顾生态环境的保护,形式上以就地保护为主要形式。因此一定程度上体现了生物多样性保护的精神。

二是90年代初期国际上正式形成生物多样性概念和国际公约后,我国是积极主动跟进的,第一时间签署,最快速度通过批准手续,并在国内立法中大力度体现落实。

三是近年来,我国推进生物多样性立法进入了快速道,已基本形成生物多样性保护的法律政策体系。我国生物多样性立法,从内容上看,充分体现了公约的基本要求,而且设置了较高的标准。从机制上看,既借鉴了一些国际和先进国家经验,又有很多本国特色,有很多自己创新,形成了一整套能落地、可操作、见成效的系统思路、做法,为全球生物多样性保护实践和立法、建设地球生命共同体贡献了中国智慧、中国方案、中国行动、中国力量,彰显了大国责任与大国担当。

最新国际法律动态>>>

葡萄牙建立动物监察员制度

6月25日,葡萄牙第3/2021号法令生效,葡萄牙将建立动物监察员制度,加强对动物权利的保护。法令主要内容有:

一是明确任职条件。动物监察员应由各地政府从高等教育机构的教职人员中挑选、任命,监察员应具备动物福利领域公认的学术或专业水平。

二是确立工作职责。动物监察员负责受理有关动物福利问题的投诉和建议,并向管理部门提供法律建议。

三是制定配套措施。动物监察员在履行职责时,将从环境部获得财政、技术和后勤支持,并有权限组建一个三人工作小组,小组成员应毕业于法学、兽医学、生物学等专业。

(葡语编译:黄玺润)

新西兰加强对电子烟监管

8月11日,新西兰《2021无烟环境与受监管产品法案》生效,电子烟、无烟烟草设备也被纳入法律调整范围,主要内容有:

一是扩大管理范围。生产者和销售者不得在公共场所出售或提供电子烟、无烟烟草设备,不得将前述商品出售和提供给未满18周岁的未成年人。法案禁止广告、宣传、促销或赞助相关产品,禁止诱导消费或奖励消费,以及禁止在载有未成年人的车辆中使用相关产品。

二是建立报告制度。电子烟、无烟烟草设备的生产者和销售者应当向烟草产品数据库提交产品信息,并报告消费者使用该产品的不良反应。如果销售者没有履行报告义务,不得销售相应产品。新法还规定,电子烟原料不得含有糖和甜味剂,所用的香精必须是水溶性的,而且除烟草提取物外的香精必须符合新西兰食品标准。

(英语编译:薛寒嘴)

上海法治报理论学术部
上海外国语大学法学院

合作主办