

■关注生物多样性保护政策法规建设(四)

构建我国生物多样性保护法体系

张梓太

- 我国目前在生物多样性保护方面，立法项目很多，且分布于多个位阶。在立法之外，我国还出台了大量的保护生物多样性的政策。这些政策同立法关系十分密切，在很大程度上起到引领和推动立法的作用。
- 要解决我国现行生物多样性保护立法中存在的问题，就必须确立“一体化保护和系统治理”的理念。有学者提出，应尽快制定《中华人民共和国生物多样性保护法》，但在生物多样性保护立法中还需要一个较长的摸索过程，现阶段要制定基本法，时机尚不成熟。
- 构建我国的生物多样性保护法体系，应用“保护优先”的立法理念整合立法的价值和使命；解决我国生物多样性立法中的碎片化问题，将立法由大量的碎片逐步拼接成整体；形成具有中国特色的生物多样性保护法体系。

保护生物多样性是我国当前生态文明建设中的重要环节。前不久在我国召开了《生物多样性公约》第十五次缔约方大会，一方面说明国际社会对我国生物多样性保护工作的认可，另一方面也会在立法层面上进一步促进我国生物多样性保护工作向纵深推进。

我国生物多样性保护立法现状

我国生物多样性保护立法工作起步较早，1956年在第一届全国人民代表大会第三次会议上，科学界代表提出“请政府在全国各省(区)划定自然禁伐区，保存自然植被以供科学研究的需要”的议案。根据此议案，形成了当时的《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》等法律文件。同年，我国设立第一个国家级自然保护区——位于广东省肇庆市的鼎湖山自然保护区。在以后的几十年发展中，我国陆续出台了一大批同生物多样性保护相关的立法。从我国现行的生物多样性保护立法看，呈现以下几个特征：

一是时间跨度长。从1956年至今，有关生物多样性保护的立法是一个持续性的过程，且每一个阶段立法的侧重点不同，从早期注重生态保护，到后来的以污染防治为主，再到当下专门的生物多样性保护立法。由于时间跨度长，从立法指导思想，到相关制度衔接，都存在许多不协调的现象，需要进行梳理和统一。

二是涉及领域广。我们一般把生物多样性定义为三个方面的多样性，即遗传多样性、物种多样性和生态系统多样性，这三个方面的多样性涉及领域非常广泛，针对的问题也极其复杂和多样化，包括生境退化、物种减少、遗传多样性遭到破坏、外来物种入侵、生物安全问题等。由此产生的立法涉及生态保护、自然资源开发利用与保护、野生动植物保护、自然保护区体系建设、农业生产与农业安全、海洋自然资源保护、进出口动植物检疫、生物安全等诸多领域，涉及的管理部门包括生态环境、自然资源、农业、水利、海关等多个部门，因为涉及领域广，管理部门多，因此无论是在立法环节还是在执法环节，都面临着错综复杂的局面。

三是立法项目多。由于生物多样性保护涉及面广，由此形成的立法项目很多。我国现行的法律约270余部，其中同生物多样性保护有关联的法律就有近百部，直接相关的立法逾50部，这些立法主要分布在以下几个方面：(1)自然资源立法，包括《野生动植物保护法》《林业法》《草原法》《水利法》《渔业法》《土地管理法》《矿产资源法》《防沙治沙法》等；(2)生态环境保护法，包括《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》《固体废物污染环境防治法》《土壤污染防治法》《长江保护法》等；(3)防止外来物种入侵法，包括《国境卫生检疫法》《动植物检疫法》等；(4)遗传资源保护法，包括《农业法》《畜牧法》《种子法》等；(5)生物安全法，包括《生物安全法》等；(6)自然保护地立法，包括正在制定的《国家公园法》《自然保护区法》等。

除了以上这些法律之外，我国还出台了一大批与生物多样性保护相关的行政法规、地方性法规与规章，如《农业转基因生物安全管理条例》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《濒危野生动植物进出口管理条例》等，

尤其值得一提的是，近几年在我国地方立法中，有了专门用于生物多样性保护的立法，如《云南省生物多样性保护条例》《湘西土家族苗族自治州生物多样性保护条例》。

综上所述，我国目前在生物多样性保护方面，立法项目很多，且分布于多个位阶。在立法之外，我国还出台了大量的保护生物多样性的政策，如《中国生物多样性保护行动计划》(1994年)、《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011-2030年)等等。这些政策同立法关系十分密切，在很大程度上起到引领和推动立法的作用。

落实一体化保护和系统治理

我国生物多样性立法的上述特征表明，我国历来高度重视生物多样性保护立法工作，特别是在党的十八大以来，该方面的立法驶入快车道，立法的节奏在加快，立法调整的内容越来越丰富。但立法中存在的问题也是显而易见的，其中最大的问题，就是立法严重的碎片化，缺乏整体思路，缺乏体系化结构，缺乏高度统一的实施机制。

习总书记今年7月29日在考察雅鲁藏布江及尼洋河流域生态环境保护和自然保护区建设时指出，“要坚持保护优先，坚持山水林田湖草沙水一体化保护和系统治理”。要解决我国现行生物多样性保护立法中存在的问题，就必须确立“一体化保护和系统治理”的理念。

如何落实一体化保护和系统治理，目前学界和实务界已经有了很多讨论，有学者提出，应尽快制定《中华人民共和国生物多样性保护法》，并把该部立法定位为基本法，在该基本法的统领下，展开整体性、体系化的我国生物多样性立法。毫无疑问，这一设想是非常完美的，但要实现这一设想又是十分困难的，在现阶段又几乎是不可能的。

首先是全新的生物多样性保护立法体系与现行的分散在众多领域的立法关系如何协调，这肯定不是一个简单的废旧立新的问题，况且无论是废旧还是立新都要耗费我国十分稀缺的立法资源。从立法实践看，在较长一段时间内都是无法完成的任务。特别需要我们重视的是，废除一项现行制度需要高昂的成本，而确立一项新的制度，则需要一个漫长艰难的过程，因此，无论是废还是立都要慎之又慎；

其次是我国是一个后发国家，在40多年的快速工业化过程中，所形成的生态环境问题呈压缩式、多元化形态，既有农耕时期也有工业时期，甚至后工业时期的生态问题，在生物多样性问题上还存在许多不确定因素，在生物多样性保护立法中还需要一个较长的摸索过程，现阶段要制定基本法，时机尚不成熟。

加快整合解决立法碎片化问题

究竟该如何构建我国的生物多样性保护法律体系，本人认为可以从以下几个方面展开：

1. 统一立法理念。如前所述，我国目前的生物多样性保护立法呈严重碎片化，分散在多个领域，每一项立法都有着自身的立法价值和立法使命。当下最迫切的任务是要用统一的立法理念把这些立法的价值和使命加以整合，这个统一的理念就是保护优先。以现行的立法看，保护优先的概念在部分领域立法中已经得到体现，最典型的是在生态环境保护领域立法中，基本体现了保护优先的理念。如《环境保护

法》第五条规定，“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则”。《长江保护法》第三条规定，“长江流域经济社会发展，应当坚持生态优先、绿色发展，共抓大保护，不搞大开发”。《水污染防治法》《大气污染防治法》等生态立法中都有类似的规定。

但在其他领域的立法中，保护优先的理念还没有得到完全体现，其中尤以自然资源领域立法为要，因为自然资源领域立法与生物多样性保护关系最为密切，无论是遗传多样性、物种多样性还是生态系统多样性，都与自然资源有着千丝万缕的联系，要保护好生物多样性，首先就要保护好大千世界中林林总总的自然资源。但在我国现行的自然资源立法中，立法指导思想基本还是采用开发与保护并重的理念，如《水法》第一条规定，“为了合理开发、利用、节约和保护水资源，防治水害，实现水资源的可持续利用，适应国民经济和社会发展的需要，制定本法”。在《草原法》《渔业法》等立法中都体现了这种立法理念，这种理念与保护优先的理念还是存在一定差距的，其他领域的立法亦是如此。如何校正这一差距，从立法技术角度看，我们可以借鉴“包裹立法”的方式，即为了达到一个整体的立法目的，在一个法律性文件中对散布在多部法律内的有关规定，一次性地做出“打包”修改。这样做既可以大量节省立法资源和立法成本，又可以尽快形成我国统一的生物多样性保护立法体系。

2. 加快领域立法整合。要解决我国生物多样性立法中的碎片化问题，就必须加快领域立法整合，立法由大量的碎片逐步拼接成整体。近年来，随着我国行政体制改革步伐的加快，特别是大部制的形成，相关立法由碎片拼接成整体的基础条件也越来越成熟，如在生态环境保护领域，目前生态环境保护各项职能已基本统一到生态环境管理部门，过去分散在许多部门的生物多样性相关的立法，如应对气候变化、海洋生态保护等立法，现在都统一由生态环境部门实施；再如在自然资源领域，我国在2018年组建自然资源部，统一管理我国的自然资源。这就使得我国在土地、草原、森林、海洋等诸多领域的立法有条件形成一个整体，可以用统一的理念和机制去保护生物多样性。生态环境与自然资源是涉及生物多样性保护最重要的两个板块，这两大板块立法如果能形成整体，就基本解决了我国生物多样性保护立法碎片化的问题。

3. 注重弘扬本土文化。德国学者彼得·斯科洛夫斯基在其《后现代文化》一书中，对东西方文明模式做了分类，称东方文明模式为“生命模式”，西方文明模式为“技术模式”。在工业化阶段，“技术模式”的优势是明显的，但到了后工业时代，随着包括生物多样性在内的生态问题的出现，且日益严重化，“生命模式”开始受到人们的重视。我国在几千年农耕文明发展过程中，形成了独特的敬畏自然、顺应自然的“生命模式”文化现象，无论是儒家的“天人合一”、道家的“道法自然”，还是佛家的“众生平等”，无一不体现着对自然的关爱。今天，当我们面对生物多样性问题时，如何从传统文化中汲取营养，并形成具有中国特色的生物多样性保护法体系，是我们迫切需要加以研究的问题。

(作者系复旦大学法学院教授、博导，中国法学会环境资源法学研究会副会长，上海市法学会环境和资源保护法研究会会长)

最新国际法律动态>>>

日本经济产业省修订《企业隐私治理指南》

7月19日，日本经济产业省发布了经修订的《企业隐私治理指南》，旨在加强对企业保护消费者隐私的指导和监督。新版指南的主要内容包括：

一是明确隐私治理政策。在经营战略中，企业应当明确规定保护消费者隐私的政策内容，并确保各项政策的实施。例如，日本电报电话公司在其《个人数据章程》中明确将“保护用户数据隐私”规定为一项重要的行动准则。

企业还应当指定负责处理隐私问题的专门人员，明确规定其职责，并为建设隐私保护制度、培养专业人才提供支持。

二是规定隐私治理任务。根据新版指南，企业在隐私管理中的六项重点任务包括：建立隐私管理制度、制定具体规则、培育企业文化、加强与消费者的交流，以及开展与其他市场主体的交流。

例如，日立制作所株式会社、博报堂株式会社在其日常经营中，主动调查消费者的意见并撰写报告，逐步了解不同类型消费者的隐私保护界限，及时调整企业的隐私保护措施。

(日语编译：曹瑞恒)

德国

新《领导职位法》生效

8月12日，德国第二部《领导职位法》正式生效，旨在提高妇女担任企业和政府管理职务的比例，促进管理岗位上的性别平等。新法的主要内容包括：

一是提高女性任职比例。德国联邦政府宣布，到2025年底，要在管理岗位上实现男女职位平等或接近的目标，《联邦平等法》也规定了这一目标。

根据新法，2022年8月1日后，如果私营企业的董事会超过三人，至少应当包括一名女性。如果联邦政府控股公司的董事会超过两人，应当包括女性；此类公司的监事会中，女性比例应当达到30%以上。社会保障机构、联邦就业管理局也应当有至少一名女性担任管理职务。

二是规定公休假制度。女性管理人员享有产假、育儿假、病假以及照顾生病家人的假期。如果女性管理人员申请休产假，公司原则上应当无条件批准。

如果女性管理人员担任公司董事会，在休假期间，公司董事会可以撤销对其的董事任命，假期结束后，其有权重新获得任命。

(德语编译：王鲁杰)

上海法治报理论学术部
上海外国语大学法学院

合作主办