

试论生物安全“入典”之立法选择与规范表达

魏世婧, 柯坚*

(武汉大学环境法研究所, 湖北武汉 430072)

【摘要】 环境法典编纂背景下, 生物安全是否纳入环境法典成为亟待解决的现实问题。就生物安全的概念而言, 国际法采用狭义概念, 国内法采用广义概念, 单从任一概念与环境法的关系判断, 生物安全“入典”貌似成了伪命题。但生物安全概念的国际法与国内法差异中蕴含着生物多样性保护和维持生态系统可持续发展的概念内涵, 在生物安全与环境法典之间建立起沟通的桥梁。目前, 生物安全具体领域专门立法的缺失以及环境法典体系化的需求, 决定了生物安全必须纳入环境法典。生物安全与环境保护之间的关联性以及现有的国内、国际立法, 为生物安全纳入环境法典提供了可能。当下国内法规定的广义的生物安全概念决定了其无法全部纳入环境法典, 只能筛选旨在保护生物多样性与生态平衡, 属于环境法传统核心领域的生物安全事项, 以嵌入的方式纳入自然生态保护编。环境法典无法涵盖的生物安全事项, 宜设置引致条款指向单行法的规定。

【关键词】 生物安全; 环境法典; 生物多样性保护; 生态平衡

【中图分类号】 X32-02; D922.68; D912.6

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2022) 05-0104-08

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2022.05.104

1 问题的提出

为贯彻落实习近平法治思想, 2021年1月, 中共中央印发《法治中国建设规划(2020—2025年)》, 提出“到2025年, 以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系更加完备”的总体目标^[1]。2021年4月, 全国人大常委会公布的立法计划明确提出, “要研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作”。因应环境法典立法实践需求, 学界关于环境法典编纂议题的研究, 不再局限于法典化的必要性和可行性论证, 而是过渡到了环境法典具体编纂方案的探讨。自20世纪80年代环境法学科形成以来, 生物安全议题一直是环境法学界重点关注的领域之一, 在环境法典编纂背景下, 生物安全“入典”成为亟待解决的现实问题。因此, 生物安全要不要“入典”, 如何“入典”, 是本文待解决的问题。本文将以“生物安全”概念的国际法与国内法差异为视角, 在辨析概念的基础上对生物安全是否纳入环境法典做出选择并加以论证。

2 国际法与国内法视角下生物安全概念差异性分析

生物安全概念, 是生物安全立法的逻辑起点。生

物安全问题由来已久, 但关于生物安全的概念内涵与外延, 国际法和国内法并不统一, 并在适用的过程中产生了诸多歧义, 因此有必要辨析。

2.1 国际法视野下狭义的生物安全概念

早在20世纪70年代, 重组DNA技术用于动植物育种实验时, 转基因技术现场实验的安全性以及转基因产品大规模投放到市场后可能带来的风险激起了国际社会的热烈讨论。作为当时转基因生物技术研究最为先进的国家, 美国国立卫生研究院(NIH)在规范性文件中首次提出“生物安全”(biosafety)这一概念, 其在《NIH实验室操作规程》中指出, “生物安全”即“使病原体微生物在实验室受到安全控制而采取的一系列措施”^[2]。这一概念迅速被生物技术发展较为领先的工业化国家效仿, 引用该概念对其国内的病原微生物实验室操作予以规范。但这一概念将生物安全等同于病原微生物在封闭空间的安全使用, 限制它与外部环境的接触, 显然规范的范围非常有限, 无法对转基因作物大规模商业化应用可能引致的外部风险予以回应。

考虑到当时大多数发展中国家缺乏在生物安全领

资助项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“生态文明与环境法的功能演变研究”(19JJD820004)。

作者简介: 魏世婧(1989—), 女, 博士研究生, 研究方向为环境与资源保护法, E-mail: 475006182@qq.com。

*** 责任作者:** 柯坚(1968—), 男, 教授, 博士研究生导师, 研究方向为环境与资源保护法, E-mail: fxykj@whu.edu.cn。

域的任何立法,有可能引致工业化国家为规避本国的生物安全规范而将具有潜在风险的转基因实验和其他活动转移到发展中国家,许多国际组织着手对生物安全问题予以规范。1985年,联合国工业发展组织(UNIDO)、联合国环境规划署(UNEP)与世界卫生组织(WHO)成立了生物技术安全联合非正式工作组,以审查当时的法律规范,并考虑通过实地实验以制定全球准则和工作计划^[3]。同年,经济合作与发展组织(OECD)发表《关于重组DNA安全问题的白皮书》,将转基因生物试用的安全性问题纳入生产规范,并于1986年发布了全球第一部国际性生物安全技术指南——《重组DNA安全注意事项》报告^[4],该报告将NIH界定的“生物安全”的概念内涵予以拓展,认为“生物安全”不但包括在封闭实验室之内对转基因生物的规范操作,还包括在实验室之外对转基因生物的安全处理^[5]。该报告对“生物安全”这一概念的开创性定义,被认为是生物技术规制历史上的一个重要里程碑,其开始从环境、食品、健康等外部因素考虑转基因生物带来的不利影响,并最终成为各个国家针对生物技术制定国家监管框架和国际法规内容的重要参考资源。

1992年,联合国环境与发展大会上150多个国家共同签署了全球性法律文件——《生物多样性公约》(以下简称《公约》),以满足全球生物多样性保护的需要。《公约》在其序言、第8条、第19条中提及生物安全,并首次从生物多样性保护的角度诠释生物安全的概念,认为“生物安全”(biosafety)是指可能对生物多样性的保护和持久使用产生不利影响的由生物技术改变的任何活生物体的安全转让、处理和使用。然而,《公约》是一个框架性文件,生物安全议题虽纳入其中,但仅有零星条款,并无实质性规定。为尽快落实《公约》中确立的框架体系,在《公约》授权下,《卡塔赫纳生物安全议定书》(以下简称《议定书》)于2000年顺利通过。该《议定书》是国际法规范中具有法律约束力的一项多边环境协定^[6],结合《议定书》第4条的规定,“生物安全”是指可能对生物多样性的保护和可持续使用产生不利影响的所有改性活生物体(LMOs)的安全越境转移、过境、处理和使用,同时亦顾及人类健康。但需注意的是,并非所有的改性活生物体(LMOs)都属于《议定书》的规制范畴,《议定书》第5条、第6条对药品、过境的LMOs以及封闭使用的LMOs予以排除。《议定书》是迄今为止环境保护领域对生物安全问题予以规制的最为系统和权威的国际法律文件,其为各个缔约国的

国内立法以及后续相关议题的国际立法提供了理论和实践上的参考。

2.2 国内法视野下广义的生物安全概念

我国的生物安全立法工作始于20世纪90年代,经历了生物安全各领域分散式立法到集成立法的转折,因此,生物安全的概念内涵随着立法的发展也不断扩充。2001年颁布的《农业转基因生物安全管理条例》,是首个在规范性文件中出现“生物安全”表述的立法,结合该法第3条的规定,可以看出此时的“生物安全”专指农业转基因生物安全。2004年,我国颁布了《病原微生物实验室生物安全管理条例》,“生物安全”的规制范畴拓展到病原微生物实验室安全管理。此后十几年间,法律文件中提及“生物安全”字眼的,皆是围绕农业转基因和病原微生物实验室管理展开,并无法律条文对其概念予以直接规定。

在此期间,多有学者提议制定专门的生物安全法并尝试对“生物安全”的概念予以界定。有学者率先提出,生物安全是指“对生物技术及其产生的转基因生物体的潜在危害的社会防范”^[7]。有学者指出,生物安全是生物种群的生存发展处于不受人类不当活动干扰、侵害、损害、威胁的正常状态^[8]。有学者提议,生物安全有狭义和广义之分,狭义的生物安全(biosafety)是指人类的生命健康、生物的正常生存以及生态系统的正常结构和功能不受现代生物技术研发应用活动侵害和损害的状态;广义的生物安全(biosecurity)是指生态系统的状态、生物的生存以及人类的生命健康不受致病有害生物、外来入侵生物以及现代生物技术及其应用侵害的状态^[9]。还有学者认为,生物安全是指现代生物技术研究、开发、应用以及转基因生物的跨国越境转移可能会对生物多样性、生态环境和人体健康产生的潜在不利影响,特别是各类转基因活生物体释放到环境中可能会对生物多样性构成潜在的风险与威胁^[10]。

上述关于“生物安全”概念的学理研究,有的观点直接借用国际法的规定针对某一具体生物安全领域予以规制,也有观点是在国际法的概念基础上予以适当拓展,除了规制具体生物安全事项,还认为生物安全是一种状态,但无论哪种观点,皆是从环境保护的角度探讨“生物安全”的概念范畴。

2020年,在新冠肺炎疫情推动下,我国生物安全领域首个综合性立法——《生物安全法》迅速出台。该法结合了上述两种观点的同时,对近年来国内外发生的生物安全事件及时予以回应,在第2条中,以

“概括式+列举式”的方式,首次对生物安全的概念做出全方位明确界定。概括式部分认为,“生物安全”是指国家有效防范和应对危险生物因子及其相关因素威胁,生物技术能够稳定健康发展,人民生命健康和生态系统相对处于没有危险和不受威胁的状态,生物领域具备维护国家安全和持续发展的能力;列举式部分列明属于“生物安全”范畴的8项具体事项^①。至此,生物安全在国内规范表述中有了明确的概念内涵和外延。

2.3 生物安全概念的差异性分析

对比国际法与国内法对生物安全概念的表述,二者差异明显。国际法采用了狭义的生物安全(biosafety)概念,概念内涵以生物多样性保护为核心,概念外延特指对生物多样性保护和可持续发展产生不利影响的转基因生物技术。国内法则采用了广义的生物安全(biosecurity)概念,概念内涵既指生物安全状态,也指生物安全措施,又指生物安全能力,更包括生物安全价值^[11];概念外延上,除了包括国际上已经涵盖的传统生物安全事项,还包括应对微生物耐药、生物恐怖袭击、生物武器威胁等新型生物安全事项。

国内法与国际法的巨大差异,不禁令人产生疑问,我国作为《公约》和《议定书》的缔约国,必然在概念界定与规则构建中要参考国际经验,为何还会产生如此巨大的差异?笔者认为,原因有以下两点:其一,国际法与国内法存在订立的时间差,国际法对未曾出现的新型生物安全问题无法预估和规制。国际法订立在先,国内法订立在后,由于《议定书》是在《公约》授权框架下制定的,因此以《公约》订立时起算,其与国内法的订立时间相差近30年,《公约》订立时转基因生物技术对生物安全带来巨大风险引起世界关注,因此《公约》予以纳入,但对于一些新的生物安全问题,《公约》无法预见,所以未曾涵盖。其二,我国特有的生物安全法治需求与国际法存在差异。国际法中,无论是《公约》还是《议定书》,均属于环境保护领域针对生物安全议题的规定,环境问题本身就是一个世界性问题,各国根据本国境内资源禀赋解决国内环境问题的同时,更应该关注环境问题的整体性和系统性,加强国际环境治理交流与合作,对此国际法的规定我国需要学习与借鉴。但与此

同时,我国的生物安全立法深嵌于习近平法治思想与习近平生态文明思想的指引和国家总体安全观的统领下^[12],生物安全除了要维护环境利益,同时更要维护国家安全。近年来甚嚣尘上的国际生物恐怖袭击以及至今弥漫全球的新冠肺炎疫情等新型生物安全问题,除了破坏生态环境,更是给人体健康和国家安全带来重大风险,因此生物安全的概念不得不对我国的现实需求作出系统回应。综上可以得出下述结论:我国采用的生物安全概念,是在吸收国际生物安全概念内涵基础上回应时代问题,结合我国生物安全法治需求的更广泛的概念,是环境领域的生物安全与国家安全相结合的产物。

分析至此,单从生物安全概念差异性的角度来思考生物安全纳入环境法典编纂的议题,看似变成了伪命题,原因有二:一是国际法规定的生物安全仅指对生物多样性保护和可持续发展产生不利影响的转基因生物技术,概念外延太窄,无法有效回应时代需求,将其纳入法典编纂会影响环境法典的整体性和周延性;二是国内法规定的生物安全因概念内涵和外延超出了环境保护的范畴,环境法典无法全面覆盖。

3 生物安全纳入环境法典的立法选择

笔者认为,不能片面地通过判断国际法规定的生物安全与环境法典的关系或国内法规定的生物安全与环境法典的关系,就否定生物安全纳入环境法典的议题,而要用发展的眼光辩证地看到国际法与国内法概念的差异性中蕴含的联系,即通过生态系统、物种、基因、生物资源等不同组分的保护来实现生物多样性保护和维持生态系统可持续发展的概念内涵^[13]。国际法与国内法兼具的这种概念内涵,为生物安全和环境保护之间搭建起了沟通的桥梁,既可以使生物安全具体领域的专门立法借助环境法典的编纂进一步发展和推动,也可以使生物安全事项发挥“黏合剂”的作用,满足环境法典整体性要求的同时黏合原本以环境要素为主的分散式立法,注重环境的整体保护。因此,生物安全纳入环境法典不但必要,而且可能。

3.1 生物安全纳入环境法典的原因分析

(1) 生物安全具体领域专门立法缺失,亟待环境法典的推动。党的十九大之后,生态文明法治治理

① 分别是:重大新发突发传染病、动植物疫情;生物技术研究、开发与应用;病原微生物实验室生物安全管理;人类遗传资源与生物资源安全管理;防范外来物种入侵与保护生物多样性;应对微生物耐药;防范生物恐怖袭击与防御生物武器威胁;其他与生物安全相关的活动。

念日趋成熟,可持续发展观融入环境法基本理念,与此同时,环境领域的安全问题日益受到重视^[14]。作为维护国家安全和生物安全的核心立法,我国《生物安全法》迅速出台,但生物安全法治体系存在短板弱项^[15]。《生物安全法》是综合式框架法,对其涵盖的数个细分事项无法细密规定,需要由各个领域的专门立法统领协调。现实情况是生物安全各领域立法状况参差不齐,甚至某些生物安全领域专门立法缺失,致使针对该领域的立法呈碎片化,严重削弱了法律的权威性和有效性。

例如,生物多样性保护领域,国际法层面我国虽加入了《生物多样性公约》和《卡塔赫纳生物安全议定书》,法律效力高于国内立法,但在缺乏国内专门立法的承载之下,其发挥的作用十分有限。国内法层面,针对该领域的规定散见于《环境保护法》《野生动物保护法》《海洋环境保护法》《森林法》《渔业法》等规定中,而专门立法效力层级最高至部门规章,适用范围狭窄,无法为生物多样性保护实践提供制度供给。我国是世界上生物多样性最为丰富的国家和地区之一,生物多样性保护非但涉及生态文明建设,更影响人类命运共同体的构建和永续发展。2021年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》中提出,要“实施生物多样性保护重大工程,构筑生物多样性保护网络”^[16];2021年10月,国务院发表《生物多样性保护白皮书》,提出将“生物多样性保护上升为国家战略”^[17];2021年10月,昆明举办的《生物多样性公约》第十五次缔约方大会推动制定“2020年后全球生物多样性框架”,为未来全球生物多样性保护设定目标,明确路径。上述党政方针的顶层设计与国际视野的共同关注,均反映出生物多样性保护专门立法迫在眉睫。

生物安全纳入环境法典,既可以整合碎片化立法现状,也可助推生物安全各领域专门立法的发展。其一,环境法典的编纂具有统一化功能,通过法典确定的统一概念、规则和制度,能够减少对同一事项的重复规定,从而协调分散立法引起的适用混乱。其二,环境法典的编纂具有推动功能,生物安全纳入环境法典,在弥补具体生物安全领域专门立法缺失之余还会对该领域理论研究和实践发展产生巨大的推动和刺激,从而促进对这一具体生物安全领域的学术研究^[18]。

(2) 环境法典的体系化需要生物安全的纳入。体系化是环境法典编纂的核心,环境法典的体系化构建

包括以法律规则为主要形态的外在规则体系构建^[19]和以法律目标为核心的内在体系构建两个维度。

环境法典体系化的外在要求,即要满足外在规则的整体性需求,尽可能实现环境法典在调整范围上的广泛性^[20]。以保护生物多样性、促进可持续发展为目的的生物安全,一直以来都属于国际环境立法和国内环境立法重点关注的领域,将其纳入环境法典,可以满足环境法典外在形式的周延性。环境法典体系化的内在要求,即要实现环境法内在体例结构与目标体系的自洽。长久以来,我国环境立法局限于特定环境要素、特定污染来源或特定产业领域的狭隘视野,这种分散性立法模式忽视了各类环境污染、生态破坏行为之间的内在联系及其对环境造成的整体性不利影响^[21]。比如生物资源,兼具资源属性与生态要素属性,资源属性的一面强调物尽其用,与生态要素保护属性存在一种内在的价值冲突,对其的分散规定浪费了立法资源并客观上阻滞了生物资源的保护。而环境法典内在目标体系的协调,除了对传统环境价值理念一以贯之的追求,还可以兼具一定的改革性和创新性,生物安全领域的核心价值理念风险预防以及具体领域规制措施的综合性特征,都可以被环境法典很好地借鉴和吸收。如将生物资源保护这一特定领域的生物安全事项纳入环境法典,可以把分散在污染防治、资源保护、生态保护等领域的关于生物资源保护的孤立条款通过这一逻辑主线黏合在一起,形成以生态保护为基础,污染防治和资源保护为动作的综合环境治理体系。

3.2 生物安全纳入环境法典的证成

一方面,生物安全与环境保护密切相关。其一,环境问题诱发生物安全事件。例如环境当中的海洋、土地、森林、草原、湿地、野生生物等要素的保护关涉野生动物及其栖息地保护,若其中的某个要素受到污染或者破坏,则可能引起生物多样性锐减。其二,生物安全事件以环境为载体传播并破坏生态^[22]。如水葫芦入侵我国多年,最初引入国内是为了进化水质和观赏,但水葫芦是无性繁殖且国内气候和环境适宜其生长,引入之后在南方地区大部分水域内迅速繁殖,大量消耗水体中的氧气,挤占本土植物和鱼类的生存空间,致使水体污染和大量鱼类死亡。再如转基因生物技术在农业领域大规模推广,用以农作物品种的改良和品质的提升,但科学技术具有两用性,携带杀虫基因的转基因作物可能会导致接触作物的害虫产生抗药性,反而不利于害虫灭杀,致使大规模繁殖。

此外,转基因生物可以凭借环境转移到预期使用的区域之外,导致转基因作物和非转基因作物的交叉授粉,杂交的新物种生命力顽强,挤占原有物种的生存环境,破坏区域内的生态平衡。以上关联均表明,生物安全问题与环境问题相生相伴,这种客观存在的联系,提供了生物安全纳入环境法典的现实基础。

另一方面,现有立法提供了生物安全“入典”的可能性。首先,《生物安全法》提供了生物安全纳入环境法典的立法空间。《生物安全法》第1条立法目的明确规定,要“保护生物资源和生态环境,···实现人与自然和谐共生”。该规定表明,国家已经意识到通过维护生物安全以保护生物资源和生态环境,并在第10条、第11条设立国家生物安全工作协调机制,该协调机制包括自然资源、生态环境等部门,而这些部门同样主管生态环境保护事宜。

其次,环境法中已有的涉及生物安全保护条款为生物安全的纳入奠定了基础。如生物资源保护的相关立法,分散在我国《野生动物保护法》《自然保护区条例》《野生植物保护条例》《陆地野生动物保护条例》《植物新品种保护条例》中,而这些立法原本就隶属于环境法的范畴,所以有一定纳入的基础。

最后,各国环境法典中的生物安全保护条款为我国提供了有益的参考。法国、瑞典、意大利等7个国家先后正式颁布了环境法典,生物多样性保护、生物技术、基因工程等事项均受到各国环境法典的重视,这些有益的探索,为我国生物安全“入典”议题提供了很强的参考价值。如《法国环境法典》对生物多样性保护、生物遗传资源保护、生物灭杀剂、转基因组织的使用等事项均有不同程度的纳入。再如《瑞典环境法典》确立了生物多样性得以保存的立法目的,设置了预防规则和最佳适用技术规则,并且对基因工程和生物技术有机体的应用设置专门章节予以规定。但需要注意的是,各个国家因资源禀赋、政治体制、基本国情等方面存在较大差异,我国在考虑生物安全“入典”议题时,不能完全照搬国外经验,应结合我国具体国情,取其精华去其糟粕。

4 生物安全“入典”的规范表达

生物安全纳入环境法典编纂已毋庸置疑,但前文提及的难题尚未解决,即国际法规定的生物安全因概念外延太窄可能导致环境法典的周延性不足,而国内法概念则因内涵和外延太广致使环境法典无法全面覆盖,因此,环境法典对生物安全法律规范如何取舍,才能既保证其周延性,又能得以充分覆盖?

目前生物安全的国内法概念决定了其无法全部纳入环境法典,只能部分纳入,而纳入环境法典的“生物安全”,应当是介于国际法概念和国内法概念之间,并能与环境法典立法目标相一致的生物安全。具言之,即吸收二者关于环境保护的内涵范畴,在概念外延上对国际法的外延予以拓展,对国内法中不属于传统环境规制领域的予以剔除,这样既能回应国际法概念的滞后性问题,也能解决国内法概念范畴太广无法涵盖的问题,同时使生物安全的国际法与国内法概念就环境保护的目标内涵保持一致。由此可以得出结论:纳入环境法典的生物安全,需同时符合两个条件,即旨在保护生物多样性与生态平衡,属于环境法传统核心领域的生物安全。概念内涵决定外延,因此有必要在目前广义的生物安全概念前提下,对适宜纳入环境法典的生物安全事项作筛选。

4.1 生物安全“入典”事项的筛选

根据上述判断标准,可对纳入环境法典的生物安全事项做出以下判断:

第一,以转基因安全管理为主的生物技术研究开发与利用、生物资源安全管理、外来物种入侵防治和生物多样性保护四类事项宜纳入环境法典。环境法领域最早对生物安全事项的关注,即是对转基因生物安全管理为主的生物技术的规制。转基因生物技术及其产品的应用对人类和环境产生巨大负面影响,在《农业转基因生物安全管理条例》第1条明确规定,“要保障人体健康和动植物、微生物安全,保护生态环境”,该目的与环境保护的目的高度契合。生物多样性包含生态系统多样性、物种多样性和遗传多样性,生物多样性不仅是目的,还是现象,生物资源的保护和外来物种入侵防治是维护生物多样性的手段。珍贵、濒危、特有物种生物遗传资源的丧失有可能造成物种灭绝,而外来物种入侵则会导致入侵物种在入侵地因缺少天敌而大肆繁衍,带来环境破坏的同时致使本土物种面临灭失的风险。此外,针对上述事项的既有立法均分散在环境法律体系之中,以上均表明,这四类事项属于传统环境法核心保护范畴,对这四类事项的保护,可以维护生物多样性与生态平衡,适宜纳入环境法典。

第二,重大新发突发传染病、动植物疫情、病原微生物实验室生物安全管理、微生物耐药、人类遗传资源安全管理、生物恐怖袭击与生物武器威胁防御等事项不宜纳入环境法典。根据《生物安全法》第十章“附则”第85条第2款的规定,“重大新发突发传

染病”是指“……，造成或可能造成公众健康和生命安全严重损害，引起社会恐慌和影响社会稳定的传染病”，传染病防治环节中，对农田、河流、林区等生态环境的保护是防治传染病传播的一种手段，即通过环境保护，减少传染媒介，始终是为保障人体健康和公共卫生的目的服务。根据85条第3款的规定，“重大突发新发动物疫情”是指“……，给养殖业生产安全造成严重威胁危害，以及可能对公众健康和生命安全造成危害的情形”，因此动物疫情防控的主要目的在于通过防治动物疫情，推动养殖业等相关产业的健康发展。根据85条第4款的规定，“重大新发突发植物疫情”是指“……，有害生物突然大范围发生并迅速传播，对农作物、林木等植物造成严重危害的情形”。综上，重大新发突发传染病、动植物疫情不宜纳入环境法典，此类生物安全事项，立法的主要目的是关注对公共卫生、人体健康和相关产业发展产生的影响，而生物多样性保护和生态平衡仅是次要关注对象，是为主要目的的实现服务的。病原微生物实验室管理旨在规范病原微生物实验室标准化管理，防止因操作失范引发的高致病性微生物菌种被盗、被抢、丢失、泄露对实验室工作人员或公众健康带来不利影响。微生物耐药防治旨在保护人体健康与公众安全。人类遗传资源管理则是为了维护社会公共健康和国家安全，实践案例大多是非法运送、采集、邮寄人类遗传资源出境，危害我国人类遗传资源安全。生物恐怖袭击和生物武器威胁防御则侧重于维护公众安全和国家安全。因此，上述生物安全事项均缺乏立足于生态系统整体面向，以环境保护为基本出发点和立足点予以规制，个别规范中涉及的环境保护措施是为实现产业发展、维护人体健康、公众安全和国家安全的战略目标设计的辅助性措施，个别事项在实践领域探索较少，而是基于国家安全的战略目标在国家重要政策文件中有要求，单行法尚未规定且主管部门职能范围与环境保护工作关联性不大，因此不宜纳入环境法典。

4.2 “入典”进路——“嵌入+外联”

纳入环境法典的生物安全事项虽已确定，但这些事项以何种方式纳入环境法典，不单是环境法典调整范围的直接反映，也是立法技术的最终呈现^[23]。

已有部分学者在研究环境法典的调整范围时对生物安全涉及的个别事项做出了初步编排考量。张梓太教授认为，环境法典分则编下应该设置生态保全编，该编包括五章内容，其中第三章为生物物种保护^[24]；王灿发教授提出，分则部分设置五编，将野生动植物

保护和生物安全纳入生态保护编，将生物遗传资源纳入自然资源编^[25]；李艳芳教授指出，转基因等生物技术立法具有较高专业性，应当在环境法典当中予以单独规定^[26]。汪劲教授认为，生物安全法与自然保护法相关，因此应当纳入自然保护编^[27]。巩固教授提议，诸如物种与生物多样性保护等事项应该设置在自然生态保护编之下^[28]。

综合上述理论研究，可以将生物安全“入典”模式的选择归结为两种可能的方案：一种是分散式，即将某一领域的生物安全事项作为一章，即法典中的第三层级，纳入其所对应的编；另外一种是集成的，即将上述四类生物安全事项作为一个整体，但也是作为第三层级，纳入其所对应的编。笔者认为，如何纳入，取决于生物安全各事项的上一层级，即法典中第二层级的各编是如何确定的。

目前，我国环境法典采用“总则—分编”的体例结构，采用“编—章—节”的层次呈现方式已达成共识，但具体各分编的内容还未形成一致意见。有学者认为，环境法典应当将污染防治法、自然资源法和生态保护法三大领域都包含在内^[29]。也有学者认为，自然资源法不应当纳入环境法典，而应当单独制定自然资源法典^[30]。还有学者认为，除了常规的污染防治、生态损害防治和资源损害防治外，还应当纳入自然地理环境保护法编^[31]。虽然学术界争议不断，但目前吕忠梅教授团队提出的方案普遍受到重视，他们认为，环境法典中的第二层级应当包含五个部分，即总则编、污染防治编、自然生态保护编、低碳发展编和生态环境责任编^[32]。

以吕忠梅教授团队提出的五编内容为准，不难看出目前方案中提出的自然生态保护编是在以环境要素为调整目标的传统调整方式基础上对生态系统综合的，更高层次的调整，其立足于生态系统的整体保护，而生态系统保护的核心是生物安全，所以无论是调整方式还是规制目标，纳入环境法典的四项生物安全事项均可以被自然生态保护编所涵摄。另外，这四类生物安全事项皆以生物多样性保护为目标，因此可以以生物多样性保护作为逻辑主线，将转基因安全管理为主的生物技术研究开发与利用、生物资源安全管理、外来物种入侵防治等事项串联起来形成一章，作为一个整体，嵌入自然生态保护编。

对于无法纳入环境法典的生物安全事项，宜以单行法的方式与环境法典并存，既可以使环境法典避免因系统的闭合而停滞、僵化，无法适应社会的需求，也为未来有可能出现的新的生物安全规制对象留出立

法空间。其他部门法中关于生物安全的规定,宜在法典中设置引致条款,引向单行法的规定。

5 结论

目前的条件下,环境法典的编纂无法做到取代所有单行法且形成逻辑融贯的统一法典。如何处理一些与环境法典相关联但又属于其他领域的单行法,是环境法典编纂过程中较为棘手的问题。虽然环境法典的编纂采用“适度法典化”的模式已形成共识,但如何“适度”尚需探索。通过文章的分析,在对生物安全概念的国际法与国内法差异性分析的基础上,寻求其与环境法的联系,厘清纳入环境法典的生物安全事项选择标准,并科学、合理地在法典中予以安置不失为一种可行的方案。可将其总结为以基础概念的统领实现“调整范围的适度”,并在概念内涵指引下形成“体系的适度”,希望这种探索能对同类问题的解决提供一种思路。

参考文献

- [1] 王洋. 中共中央印发《法治中国建设规划(2020—2025年)》[EB/OL]. (2021-01-10)[2021-11-25]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578659.htm?trs=1.
- [2] NIH. Recombinant DNA Research; Actions under Guidelines; Notice[J]. Federal Register, 1984, 49(179): 36052-36060.
- [3] LANGLET D. Advance informed agreement and biosafety – the elaboration, functioning and implications of Aia in the Cartagena protocol[J]. European energy and environmental law review, 2005, 14(11): 291-310.
- [4] 王灿发, 于文轩. 生物安全国际法导论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2006: 18.
- [5] SCHIEMANN J. The OECD blue book on recombinant DNA safety considerations: it's influence on ISBR and EFSA activities[J]. Environmental biosafety, 2006, 5(4): 233-235.
- [6] ESPINOSA J F E. The international biosafety regime and the world trade system after ten years of the Cartagena protocol[J]. European energy and environmental law review, 2014, 23(4): 127-142.
- [7] 柯坚. 我国生物安全立法问题探讨[J]. 中国环境管理, 2000(1): 12-14.
- [8] 蔡守秋. 论生物安全法[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2002, 17(2): 1-10.
- [9] 于文轩. 生物安全立法研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2009: 17.
- [10] 秦天宝. 生物安全立法模式之实证考察: 比较法的视角[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013, 53(5): 116-125.
- [11] 王康. 中国特色国家生物安全法治体系构建论纲[J]. 国外社会科学前沿, 2020(12): 4-19, 94.
- [12] 秦天宝. 我国生物安全领域首部基本法的亮点与特征[J]. 人民论坛, 2021(11): 68-71.
- [13] 马克平, 钱迎倩. 《生物多样性公约》的起草过程与主要内容[J]. 生物多样性, 1994, 2(1): 54-57.
- [14] 于文轩, 胡泽弘. 习近平法治思想的生态文明法治理论之理念溯源与实践路径[J]. 法学论坛, 2021, 36(2): 18-24.
- [15] 中华人民共和国中央人民政府. 习近平主持中共中央政治局第三十三次集体学习并发表重要讲话[EB/OL]. (2021-09-29)[2022-01-25]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/29/content_5640153.htm?jump=true.
- [16] 中华人民共和国中央人民政府. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL]. (2021-03-13)[2022-01-31]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- [17] 中华人民共和国中央人民政府. 白皮书: 中国生物多样性保护取得显著成效[EB/OL]. (2021-10-08)[2022-01-31]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/08/content_5641301.htm.
- [18] 卡尔, 马立群. 法典化理念与特别法发展之间的行政程序法[J]. 南大法学, 2021(2): 140-166.
- [19] 徐以祥. 论我国环境法律的体系化[J]. 现代法学, 2019, 41(3): 83-95.
- [20] 吕忠梅. 中国环境法典的编纂条件及基本定位[J]. 当代法学, 2021, 35(6): 3-17.
- [21] 吴凯杰. 生态区域保护法的法典化[J]. 东方法学, 2021(6): 99-110.
- [22] 王崇. 生物安全纳入中国涉海立法的证成与规范考量[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(3): 69-75.
- [23] 竺效. 环境法典编纂结构模式之比较研究[J]. 当代法学, 2021, 35(6): 31-44.
- [24] 张梓太, 李传轩, 陶蕾. 环境法典化研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 302-307.
- [25] 王灿发, 陈世寅. 中国环境法典化的证成与构想[J]. 中国人民大学学报, 2019, 33(2): 2-14.
- [26] 李艳芳, 田时雨. 比较法视野中的我国环境法典化[J]. 中国人民大学学报, 2019, 33(2): 15-28.
- [27] 汪劲. 论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴[J]. 当代法学, 2021, 35(6): 18-30.
- [28] 巩固. 环境法典自然生态保护编构想[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022, 40(1): 96-105.
- [29] 张梓太. 中国环境立法应适度法典化[J]. 南京大学法律评论, 2009(1): 239-245.
- [30] 黄锡生, 杨睿. 法典化时代下自然资源立法模式探究[J]. 中国人口·资源与环境, 2021, 31(8): 101-111.
- [31] 徐祥民. 关于编纂“自然地理环境保护法编”的构想[J]. 东方法学, 2021(6): 83-98.
- [32] 吕忠梅. 中国环境法典的编纂条件及基本定位[J]. 当代法学, 2021, 35(6): 3-17.

The Legislative Options and Normative Expressions of Biosecurity into Environmental Code

— Analysis of the Difference Between International Law and Domestic Law Based on the Concept of “Biosecurity”

WEI Shijing, KE Jian*

(Research Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Under the background of environmental codification, whether biosecurity is included in Environmental Code has become an urgent problem to be solved. In terms of the concept of biosecurity, international law adopts a narrow concept and domestic law adopts a broad concept. Judging from the relationship between any concept and environmental law, the “incorporation” of biosecurity seems to be a false proposition. However, the difference between international law and domestic law of the concept of biosecurity contains the conceptual connotation of biodiversity protection and maintaining the sustainable development of ecosystem, which establishes a bridge between biosecurity and Environmental Code. The lack of specific legislation in the specific field of biosecurity and the need for the systematization of Environmental Code determine that biosecurity must be incorporated into the Environmental Code. The relationship between biosecurity and environmental protection and the existing domestic and international legislation make it possible for biosecurity to be incorporated into the Environmental Code. At present, the concept of biosecurity stipulated in domestic law determines that it cannot be fully incorporated into the Environmental Code. It can only screen biosecurity matters that are aimed at protecting biodiversity and ecological balance and belong to the traditional core field of Environmental Law and be incorporated into the natural ecological protection series in an embedded way. For biosecurity matters that cannot be covered by the Environmental Code, it is appropriate to set up a leading clause to point to the provisions of a separate law.

Keywords: biosecurity; Environmental Code; biodiversity protection; ecological balance