

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

生物安全纳入中国涉海立法的证成与规范考量

王崇^{1,2}

(1. 中山大学 法学院, 广东 广州 510275; 2. 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海), 广东 珠海 519080)

摘要:中国涉海立法的逻辑体例与包容程度使与生物安全有关的法律法规得以纳入其中。生物安全规范与中国涉海立法之间既有关联性, 又具切合性, 其为《中华人民共和国生物安全法》的直接授意, 也从理论上将人类卫生健康共同体与全球海洋治理相互衔接。这种纳入从立法路径上来看有单行式立法、综合式立法以及嵌入式立法三种模式, 但目前这种纳入仍面临着载体的缺乏以及构建样态的不稳定等问题。为此, 在结合现行中国立法环境背景、目的、效率、定位以及制度体量等因素的基础上, 建议出台一部《海洋生物安全管理条例》, 并特别规范《中华人民共和国生物安全法》所关注的重要领域中的国家生物安全发展战略及政策、海洋生物安全的管理体制、海洋生物多样性维护以及海洋生物技术研发。

关键词: 生物安全; 涉海立法; 海洋公共卫生; 管理体制

中图分类号: D922.14 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2021)03-0069-07

Analysis on the justification of bringing the biosecurity into the marine legislation and its system construction

WANG Chong^{1,2}

(1. Law School, Sun-Yat-Sen University, Guangzhou 510275, China; 2. Southern Marine Science and Engineering Guangdong Laboratory (Zhuhai), Zhuhai 519080, China)

Abstract: The logical style and inclusiveness of our country's marine legislation have enabled laws and regulations related to biosecurity to be included. Biosecurity norms and marine legislation are both related and relevant. They are the direct inspiration of *Biosecurity Law of the People's Republic of China* and theoretically connect the human health community with global ocean governance. There are three models for this kind of inclusion, which are single-line legislation, comprehensive legislation and embedded legislation. However, this inclusion still faces problems such as the lack of carriers and the instability of the structure. To this end, based on the current environmental background, purpose, efficiency, positioning, and institutional size of our country's legislation, it is recommended to introduce the *Regulation on the Marine Biosecurity Management*, and focus on several important areas within *Biosecurity Law of the People's Republic of China*, such as the national biosecurity development strategy and policy, the management system of marine biosecurity, the maintenance of marine biodiversity, and the research and development of marine biotechnology.

Key words: biosecurity; marine legislation; marine public health; management system

作为法学与生物学交叉学科的研究领域, 生物安全管理法律体系的建设近来一直是备受关注的议题。2020年10月, 第十三届全国人大常委会第二十次会议审议通过了《中华人民共和国生物安全法》(简称《生物安全法》), 该法于2021年4月起施行,

包括了十章的内容, 对于生物安全风险防控体制、防控重大新发突发传染病、动植物疫情、生物技术研究等进行了详细的规定。《生物安全法》的出台, 有助于系统地梳理现存较为零散和碎片化的且与生物安全紧密相关的法律法规, 填补了在这一领域里基础

收稿日期: 2021-05-01

基金项目: 2020年度国家社会科学基金重大专项(20VHQ005)

作者简介: 王崇(1991-), 男, 黑龙江佳木斯人, 法学博士, 中山大学法学院助理教授、硕士生导师, 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)研究人员, E-mail: wangch326@mail.sysu.edu.cn。

性法律的空白。2021年日本核废水排放事件的发生更唤起了学界对此问题的关注。《生物安全法》本身难以细致地、全面地解决在各行各业中所出现的具体问题,其在发挥上位法所应有的“主心骨”式的作用时,也需要相应的配套实施细则和其他下位法律规范予以支撑和辅助。相比于生物安全立法体系而言,中国涉海立法的种类繁多,体系结构与规范的广度都较为详实。生物安全突发事件的溯源地区不仅包括陆地,还会遍及海洋。一方面,海洋可能成为病原体传播的媒介;另一方面,全球海洋环境污染的现状也唤起人们对海洋生物安全风险防范的意识,它使得维护海洋生物安全变得愈发重要和紧迫。据此,在符合《生物安全法》规定的基础上,将与生物安全相关的规范纳入中国涉海立法中以填补这一领域的空缺实有必要。

一、中国涉海立法的逻辑体例与包容度

若从法理的角度出发证明与生物安全相关的法律法规适宜纳入中国涉海立法中,首先应考虑中国涉海立法本身的逻辑体例和其包容度,以此来探求与生物安全相关的法律法规纳入这一体系之后所能施展的空间,并保持与其他涉海立法之间的衔接,从而避免矛盾的产生。

(一) 中国涉海立法的理论基础

中国涉海立法,应该强化以海洋法权为核心的海洋秩序的构建和法律阐释。^[1]海洋法权理论、海洋自由论和海权论属同一维度,均是探讨海洋秩序构建的相关学说。有学者指出,中国应以海洋法权理论为基础完善现行海洋立法、以海洋法权理论为导向发挥软法作用,并在国际海洋法律秩序构建中提升话语权和主导权。^[2]海洋法权理论具有较好的包容性,它是与国家开发和利用海洋相关的权利并承担保护海洋之义务的统称。国家在利用海洋的过程中会产生诸多海洋实践行为,因此而发生的海洋秩序的变化具有较为明显的动态性和发展性,这也意味着任何国家既有的海洋法律规则不可能在面对变化莫测的海洋实践与海洋秩序时一直得以持续适用,而是在发展的过程中逐步更新自身的体系及规范结构,并使之保有一定的前瞻性。从2020年席卷全球的疫情及相应的传播途径来看,以海洋为媒介进行传播的风险是切实存在的,海洋环境中亦有多种可同时感染人畜的致病性微生物,从而可能在未来影响船员及中国沿海居民的健康,^[3]而中国现有的涉海立法中与这些问题相关的法律规范却仍有一定的空缺,它正逐渐地让我们意识到,在开发和利用

海洋的过程中应注重保护海洋的生态环境,避免成为生物安全风险事件的“培育温床”。

在以海洋法权为理论基础的海洋秩序下,中国涉海立法的理论思路从技术角度出发有“功能主义立法论”与“区域主义立法论”两个重要的进路。功能主义立法论强调海洋功能的划分,并以各种不同的功能为立法的切入导向,如建立渔业资源利用和养护功能区、海洋安全维护功能区等,其主要目的是强调海洋为人类提供的各种服务与用途。^[4]《中华人民共和国海上交通安全法》(简称《海上交通安全法》)、《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》)等法律法规是在这一立法理论的支持下制定的。区域主义立法论则强调按照沿海国管辖海域的范围来制定相应的法律法规,它与《联合国海洋法公约》中所划分的几种区域(领海、毗连区、专属经济区、公海等)密切相关,《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》等是在这一立法理论的影响下制定的。因此,中国涉海立法的理论基础大体是以海洋法权为引领和指导,技术上则是以“功能主义立法论”与“区域主义立法论”为共同进路。

(二) 中国涉海立法的架构与逻辑因应

中国涉海立法的架构与逻辑因应,是新立法元素纳入中国涉海立法之前所必须要考量的前提性要素,它从实然的角度为证成性分析搭建了一个可供论证的体系框架。目前来看,中国涉海法律建设已经初具体系化规模:在法律层面上有《中华人民共和国海商法》《中华人民共和国航道法》《中华人民共和国港口法》等法律,国务院及其委托的部门制定颁布了30多个涉海行政法规,在部门规章层面也有了110余个现行有效的涉海行政规章。对此,有学者认为,以上述法律为核心,以相关行政法规、部门规章、地方性法规为辅助的涉海法律集群已经初步形成。^[5]具体而言,中国涉海立法的架构与逻辑因应可以从以下两个维度予以释义。

第一,内部协调。中国涉海立法受“海陆统筹”及“海陆分离”理念的共同影响,常要重视所设立的涉海法律与相对应之“陆法”的协调关系,^[6]二者间可能互为特别法与一般法,或上位法与下位法,特别是“海陆统筹”理念也强调无需过多地对陆地与海洋加以区分。^[7]例如,2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(简称《环境保护法》)与2017年修正的《海洋环境保护法》之间就是一般法与特别法的关系。为此,涉海法律法规在中国法律体系中的

定位需要首先经由内部的协调来厘清其中的“海陆”关系,且有相当一部分涉海法律法规是作为特别法存在的,这亦是中国涉海立法架构的特点所在。

第二,外部关联。除了内部协调之外,中国涉海立法还深入地对接中国加入的众多国际公约。对于中国已经缔结并加入的国际公约,一般均会以国内立法的方式予以表达和体现,或者直接适用国际公约的有关规定。之所以注重中国涉海立法与国际公约之间的外部关联,其缘由在于避免涉海法律法规与国际公约中的有关规定相矛盾,从而产生适用上的冲突。以海上搜救为例,中国是1979年《海上搜寻与救助公约》的缔约国,而国内诸多沿海省份已出台了海上搜寻与救助条例,加上新修订的《海上交通安全法》,这些与国际公约在技术性的规范上保持了一定的协调性,是相互关联的。

从理论基础与逻辑架构两个方面来看,中国涉海立法体系有着较好的包容程度。一方面,学界和海事实务界在研究相应的法律问题之时不曾将这一体系边界化地处理,涉海法律法规可以随着社会发展的现实需要而适时地作出相应的调整。《生物安全法》第2条第8款也作了开放式的规定,其他与生物安全相关的活动均可落入该法的调整范围。另一方面,中国涉海法律体系的内部是动态协调的,它不仅有着涉海的规范元素,还与陆法紧密相连,陆法中的关联性法律规范同样也可以存在于中国的涉海立法中,这就间接地拓宽了中国涉海立法的包容程度,为生物安全纳入其中奠定了坚实的基础。

二、生物安全规范纳入中国涉海立法的证成与因应

在中国涉海立法的逻辑体例与包容度的架构下,生物安全规范是可以纳入其中的,这既出于二者之间的关联性,又得益于二者相辅相成的切合关系,理应深入分析与论证。

(一)生物安全规范与中国涉海立法间的关联性

所谓关联性,是指与生物安全相关的法律法规有必要纳入中国涉海法律体系之中。《生物安全法》第2条就对这种关联进行了范畴上的表达。根据该条规定,防控重大新突发传染病、动植物疫情,防范外来物种入侵与保护生物多样性以及技术上的研发、应用与管理等问题适用该法。根据《生物安全法》的有关规定,这种必然性和关联性主要体现在以下两个方面。

第一,海洋环境本身可能诱发生物安全事件。

尽管目前在全球流行的新冠疫情并不原生于海洋,但为保有一定的前瞻性起见,我们仍需知道海洋环境确实存在着人畜共患的传染性生物,这类生物可能会引发安全问题,从而至少对沿海地区的生物养殖业或周边居民的健康产生一定的影响。有学者对此指出,由于受到恶化的海洋环境的影响,细菌、病毒和寄生虫的致病力出现明显的分化和增强,在沿海地区存在着由致病微生物引起人腹泻、感染和食物中毒的病例。^[8]这些事件表明,从维护海洋环境和安全的角度出发,与生物安全相关的法律法规可考虑纳入这些类别的法律体系之中。

第二,海洋环境是生物安全事件传播的载体。如果说海洋环境本身诱发生物安全事件的可能性不足以启动对相关立法的完善,那么海洋作为载体传播细菌和病原体却已切实地发生于这次疫情之中。为此,中国海事部门于2020年制定了《船舶船员新冠肺炎疫情防控操作指南(V1.0)》。同时,邮轮疫情防控问题、海上医疗、海洋外来生物入侵等现象,不仅给海洋生态环境带来较为严重的威胁,更有严重者,还会危及沿海地区人民的安危。^[9]而这些活动均可纳入《生物安全法》的调整范围之中,从而与未来可能制定的、与涉海生物安全相关的法律法规之间形成一般法与特别法的关系。

(二)生物安全规范纳入中国涉海立法的切合性

从实然的角度出发,生物安全规范纳入中国涉海立法之中有着很好的切合性,它主要可体现并证明于以下两个不同的层面之中。

1. 国内法层面:《生物安全法》的直接授意

《生物安全法》第23条第2款规定:“进出境的人员、运输工具、集装箱、货物、物品、包装物和国际航行船舶压载水排放等应当符合我国生物安全管理要求。”该规定表明,国家已认识到了船舶在航行和进出境的过程中所可能发生的外来生物入侵问题,而调整并解决这些问题的法律法规恰是中国海事行政管理法律体系的重要组成部分,如《海上交通安全法》《海洋环境保护法》等。除此之外,《生物安全法》第27条指出,生态环境主管部门应当建立相应的安全监测网络,并完善监测信息报告系统。从主体层面上来看,该法有意将生物安全的监管与生态环境部门相联系,而根据《海洋环境保护法》的规定,恰是这些部门负责全国海洋环境保护工作,并根据该法第1条宗旨的规定,承担保障人体健康的职责。因此,至少从海事行政管理的角度看,生物安全

规范与中国涉海立法是存在着切合性的。

2. 国际法层面:人类卫生健康共同体与全球海洋治理的理论衔接

除了法律的直接授意之外,生物安全规范纳入中国涉海立法的切合性还植根于理论层面之中。习近平总书记在面对突如其来的全球公共卫生危机的现状时发出了“携手打造人类卫生健康共同体”的重要倡议。有学者认为,打造人类卫生健康共同体,应该不断提升公共卫生问题在国际议程中的位置,发挥联合国和世卫组织的领导和协同作用,建立全球公共卫生治理新秩序。^[10]相对应的,全球海洋治理是现有国际秩序和海洋秩序的重要内容,而国际秩序和海洋秩序恰是中国涉海法律体系进行外部关联时的重要对象。全球海洋治理的应有之义,是主权国家之间通过一系列的方式,对主权国家管辖或主张管辖之外的公海、国际海底区域的海洋环境、生物和非生物开发进行管理。^[11]国家之间就海洋治理的对象深入地进行沟通与合作,并形成相应的协议或惯例以约束各方的治理行为,这种做法当然地可以用于全球海洋公共卫生的治理。笔者认为,二者之间的逻辑在于,人类卫生健康共同体是对全球海洋治理理论体系的丰富和发展,它为全球海洋治理的对象和领域拓宽了国家间进行合作的空间,而全球海洋治理则是人类卫生健康共同体于海洋环境下的理论支撑和表达路径。海洋是此次疫情传播的载体和通道,维护海洋公共卫生安全需要国家间就海洋公共卫生治理达成合意,以更好地解决当下所面临的疫情传播危机。

(三) 生物安全规范纳入中国涉海立法的间隙

尽管从国内法和国际法的层面上,生物安全规范纳入中国涉海立法体系是切合的。然而,这种纳入过程仍存在着很多的间隙,主要体现在以下两个方面。

第一,缺乏一个相对平稳的纳入载体。虽然中国理论界对国家生物安全的法律问题早有一定的研究,但对其重视和关注的程度在2020年后却是空前的。《生物安全法》的出台不断地唤起该法在各个行业和领域内具体实施的需要,而该法的配套实施细则、各行各业领域的下位式法律法规却并没有很快地出台和补充,对于各个行业的管制目标、管制工具、主管机关、权利与义务的界定也并不完善和充分。这就意味着,以《生物安全法》为引领和指导所形成的各类、各级别的法律法规仍处于进阶的状态,而并非已然实现体系化的目标。因此,在将生物安

全规范纳入中国涉海立法的过程中可能存在着一个载体上的空白,它需要我们对生物安全规范未来纳入中国涉海立法的体例进行分析与选择,而这既应参考这类规范是如何与其他部门法学(如刑法)结合的,又要从具体的制度上突出涉海立法的一些特殊性所在。^[12]在目前各个行业领域以及不同地区的具体实施规范尚处于构建阶段之时,生物安全规范纳入中国涉海立法可能会面临经验不足、载体缺乏的问题,而这也成为了二者之间的一种间隙。

第二,制度构建的样态仍亟待进一步讨论。所谓样态,是指与生物安全相关的规范应该置入于何部涉海法律规范之中,如果应该予以置入,那么应该如何把握规范的方向和尺度。能够考虑其规范的样态,意味着已肯定这种纳入,并且要着重分析这类规范应该以何种体量存在于何部法律规范之中。同时,虽不必过于拘泥于具体制度的安排,但总要把握住一个规范最基本的方向。对于涉海立法而言,与生物安全相关的法律法规既有关联性,又具切合性,但以何种样态存在于其中却仍有待于进一步讨论。

三、生物安全规范纳入中国涉海立法的体例选择与分析

生物安全规范纳入中国涉海立法的体例选择,是研究其规范样态的前置问题。在选择与分析的过程中,应充分借鉴生物安全规范纳入中国其他部门立法的体例,并回应应在纳入涉海立法时应采取或选择哪种体例模式。

(一) 学界对生物安全规范纳入中国各部门立法的考量

对于生物安全规范如何纳入中国其他各部门立法的问题,学界主要有三种路径,它们从不同角度回答了如何纳入这个具体的问题。

第一,单行立法。单行立法是指立法机关以决定、规定、补充规定、条例等名称颁布的、规定某一类或者某一种特定事务的法律。支持单行立法的学者较多,这种做法一定程度上成为了现有研究的主流观点。例如,有学者在论证《中华人民共和国刑法》与《生物安全法》的规范衔接过程中指出,应该重构生物安全犯罪立法思路,采用多元化的生物安全犯罪刑事立法模式,启动灵活的单行刑法立法,重塑独立型的附属刑法立法,以顺利实现两法衔接并达致生物安全犯罪立法的规范化。^[13-14]也有学者认为在现行的《中华人民共和国食品安全法》(简称《食品安全法》)与《生物安全法》之下,应单行式地颁布相应的管理规定,如颁布《转基因食品安全管理条例

例》,并与《农业转基因生物安全管理条例》规定保持大致的协调,共同作为《生物安全法》的下位法。^[15]

第二,综合立法。综合立法是指由一部基础性法律和一系列配套的法律法规所组成的体系化立法模式。有学者以基因编辑海洋生物安全立法为研究的切入点,认为基因编辑海洋生物安全管理法律体系应由一部基础性法律和一系列配套的法律法规构成,分别规定基因编辑生物安全监管的基本准则和具体的规章制度,形成符合中国法律事件的海洋领域基因编辑法律法规体系。^[16]由于涉海立法是一个很广泛的概念,单独出台一部或几部单行式立法很难真正地将生物安全规范纳入中国涉海法律体系之中,倒不如由中国自然资源管理部门作为主管部门参与有关事项的立法和管理工作,并最终形成一个综合性的立法体系。

第三,嵌入立法。嵌入立法是指仅修订和完善现存的法律法规,通过补充和设置与生物安全相关的法律法规来完善既有的涉海立法,不另作额外的立法工作。相比于前两种做法,嵌入式立法较为便捷,它只是在现有相关的法律法规里寻找到自身的立足之地,而不谋求“独立门户”。有学者就曾指出,《生物安全法》与其他专门性立法的关系要重点关注以下六个领域:生物多样性立法、生态保护与平衡、野生动植物保护、粮食安全与食品安全、技术研发以及传染病防治与动植物检验检疫立法。^[17]这意味着,现有的生物安全法律法规可以体现于这六个具体领域的立法中,在这些立法中寻找一个适宜引入与生物安全相关的法律法规之所,进而再去考虑它们的具体规范样态。

(二) 择取立法路径所应考量的基本因素与笔者的择取

三种立法体例均是生物安全规范纳入中国涉海立法的路径,笔者认为,在进行择取的过程中应该注意以下三个方面因素。

首先,立法的目的与效率。国家的立法目的及效率对采取何种立法路径而言有着直接且重要的影响,这与该法本身的目的与计划紧密相关。如果设计这些法律法规是一个相对长远的计划,且还要求这些法律法规有相当的高度和站位,那么立法的效率就不宜过快,采用的路径也不能是简单的嵌入式,而要从体系化的角度进行切入。相反,如果一部法律对效率有着较高的要求,且规范较为紧迫,那么在选择上就不宜采取综合立法的路径。

其次,立法的定位及层级。采纳何种立法路径还要考虑立法机关对这部法律的定位。如果将其位阶定位为法律,那么就不宜简单地采取嵌入式,更不可能简单地在某个具体的调整领域内出台实施细则或技术性规范。同时,立法体例的确立还要反应出该法所反映的利益层次和范围层级。利益的层次不同、事项上的包容性不同,其位阶及效力等级就不同,所采纳的立法路径也就随之有所区别。^[18]

最后,立法的制度囊括。不同立法路径所能容纳的制度体量是存在区别的。嵌入立法不宜安排更多的制度设计,最好是在现有的体系和逻辑下进行些许的增补或修改;综合立法却是自上而下的,它的制度群是较为庞大的、调整对象以及范围也是广泛的。因此,采取何种立法路径也要密切关注制度囊括的体量,采取适宜的立法路径,而不是单纯和机械地重复。

对于目前的三种路径,笔者更倾向和支持第一种路径,即单行立法,并建议出台一部《海洋生物安全管理条例》。一方面,这样的管理规定或细则与《生物安全法》第23条的规定紧密切合,是贯彻落实该法的有效路径。结合该条的表述可知,对于进出境的人员、运输工具、集装箱、货物、物品、包装物和国际航行船舶压载水排放等生物安全管理出台相应的实施细则或其他规范性文件,是《生物安全法》本身的一个要求。这意味着生物安全纳于中国涉海立法中的定位和层级并不会太高,而且它的设立要与《生物安全法》之间形成特别法与一般法、下位法与上位法的关系;另一方面,采用这种立法路径既可以囊括一定体量的规范,又能兼顾着制定该法的目的和效率。设立一部《海洋生物安全管理条例》,从体量来看可以容纳较多的制度,能够较为全面地引入相应的技术性规定,从而解决包括海洋基因编辑、船舶压载水排放等在内的一系列具体的问题。同时,它还能在一定程度上兼顾立法效率,避免采用综合性的立法而产生过分延迟的现状。

在制定这样一部立法之前,包括中国在内的大多数国家均采用抽象行政行为来处理这些应急突发事件。广义上抽象的行政行为并不一定必然就是“法”,但是它是能够发挥法的作用和效力的一般规范性文件,在特定的阶段和范围内也有相应的约束力。例如国家质检总局于2009年发布的《关于印发〈国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案〉的通知》,其他国家如新加坡的港口与海事局(Maritime and Port Authority of Singapore)颁布了相

关指令以最大限度地减少并预防新冠病毒通过海洋传播并进入新加坡。^[19]除此之外,包括中国在内的大多数国家还发布了相应的指南性文件来解决有关问题,例如中国的《关于疫情防控期间针对伤病船员紧急救助处置的指导意见》、英国的《冠状病毒(COVID-19)运输和海港指南》(*Coronavirus (COVID-19): Transport and Guidelines*)等。

设立一部《海洋生物安全管理条例》,还应处理好此法与彼法的关系,特别是与涉海公共卫生法律体系间的关系。与海洋生物安全相关的法律规范和与海洋公共卫生相关的法律规范之间并不是相同的,而是元素与整体间的逻辑关系。生物安全事件是海洋公共卫生突发应急事件中的一种,后者所包含的应急事件中也可能会有来自于非生物性的安全因素,如物理性和化学性污染,但它们却都可能产生公共卫生突发事件,进而影响公民的身体健康。例如,《环境保护法》和《海洋环境保护法》主要侧重于调整和规范因非生物性因素所导致的污染,而《食品安全法》《农业转基因生物安全管理条例》等相对而言则是侧重于生物性因素方面。因此,在设立这样一部法律规范时,要注意生物安全与非生物安全之间的界限,避免混淆。同时,设立一部《海洋生物安全管理条例》也并非是要绝对地排除其他几种立法路径,它只是就其中最为集中的、最为突出的几个问题进行规范,并不是要将其他法律规范中已然成体系的内容硬拉至这部条例之中。例如,对于涉及以海洋为媒介传播病原体所可能产生的生物安全风险等,中国现有的海关检验检疫制度已然能解决其中的大部分问题。那么对于这类制度而言,没有必要在这部条例里进行重复性规定。

四、中国涉海立法中包容生物安全规范的基本模块

在明确相应的立法路径及体例之后,应着重考虑《海洋生物安全管理条例》的主要内容及该法设立的基本问题。对此,笔者认为除了《生物安全法》本身的体例可供参考之外,常纪文研究员对其范畴的界定也具有重要的借鉴意义。笔者认为,《海洋生物安全管理条例》主要应包含以下几个具体的模块。

(一) 国家生物安全发展战略及政策

《海洋生物安全管理条例》中应该将国家生物安全发展战略及政策引入其中,并作为该法的第一个部分。这一部分既要与《生物安全法》中总则的部分保持一致,又要考虑海洋环境中的一些特殊的问题。前者包括了立法的目的、适用范围、原则、各

级主体等内容,后者则应强调海洋生物安全的国际合作以及与全球海洋治理的关系。中国应支持与周边国家之间就海洋生物安全问题达成相应的国际合作协议,预防生物安全突发事件以海洋为媒介进行传播,并就船员身体健康状况进行必要的监控,对周边发展中国家应给予一定的医疗帮助,共同践行人类健康命运共同体的理论。

(二) 海洋生物安全的管理体制

笔者所建议设立的《海洋生物安全管理条例》还应明确本国海洋生物安全的管理体制,该部分主要涉及的制度有两个方面。其一,中国海洋生物安全管理的主体。中国海洋生物安全管理,应由中央国家安全领导机构负责决策、议事协调,研究制定、指导实施国家生物安全战略和有关重大方针。在工作协调以及具体实施机制上,海洋生物安全的管理应交由中国自然资源部门、海事部门、海关及检验检疫部门共同进行。其二,中国海洋生物安全管理主体的协调及其机制。在明确海洋生物安全管理的主体及其职权的基础上,应该进一步明确这些主体间的协调及机制的建立。包括自然资源部门、海事部门、海关及检验检疫部门之间职权的协调配合,与传统政府管理部门之间的配合以及与相关公众参与主体之间的沟通与合作。实现这种方式的路径可以通过设立相应的协调机制来实现,如会议协调制度、信息共享制度、督查评估制度等,以保障各行政主体间以及与其他主体间协调合作的顺利进行。

(三) 海洋生物多样性保护

保护海洋生物的多样性,是维护海洋生态健康的重要环节,它不仅对保护全球生态环境有着重要意义,更能有效预防海洋生物安全突发事件的产生。有学者指出,目前国家管辖海域外海洋生物多样性保护的立法进程正是为中国引领新的国际海洋法律制度、增加中国在国际海洋法体系中的话语权提供了机会和可能。^[20]设立一部《海洋生物安全管理条例》并将海洋生物多样性保护作为其中一个重要的组成部分能有效迎合与对接当下的这一国际立法的进程,为在此领域内表达中国声音提供坚实的制度基础。海洋生物多样性保护的法律法规应主要以生物多样性保护措施为核心,如构建船舶航行特殊海域制度、防污系统控制制度、船舶压载水控制与管理以及相应的国际合作等问题,这些规范既与当下国家管辖海域外海洋生物多样性保护的立法保持着步调的一致性,同时也结合了中国目前一些特定的需求。^[21]

(四) 海洋生物技术研发

中国国家安全部门、科技部门以及自然资源部门等应加强对海洋生物技术研究、开发与应用活动的安全管理,并明确从事这些活动时所必需遵循的伦理原则。从内容上来看,海洋生物技术研发的有关规定应原则上与《生物安全法》第四章的内容保持一致,包括相应的风险防控措施、等级标准、不同等级下的研究规范等。在具体制度构建上,特别是对于等级标准以及相应的研究规范,海洋生物技术研发可结合自身不同研究的特性进行规定。

五、结语

在《生物安全法》颁布与出台之际,亟需明确该法在各立法领域内的实施问题。不同立法领域内对生物安全的规范要求不尽相同,但终归与防范生物安全、保障生物技术健康发展紧密相关。目前中国在生物安全管理领域内法律法规的数量仍不多,这一领域内所可能引发的侵权责任法、行政法以及国际法等问题还亟待深入研究,未来与生物安全有关的法律法规将会在《生物安全法》的指引下更多地与其他部门立法相结合。

参考文献:

- [1] 马得懿. 新中国涉海法治 70 年的发展、特点与应然取向[J]. 暨南大学学报(哲学社会科学版), 2019, 41(11): 27.
- [2] 杨华. 海洋法权论[J]. 中国社会科学, 2017(9): 174.
- [3] BELKIN S, COLWELL R R. Oceans and health: pathogens in the marine environment[M]. New York: Springer, 2005: 106-110.
- [4] DOUVERE F, EHLER C N. New perspectives on sea use management: initial findings from European experience with marine spatial planning[J]. Journal of Environmental Management, 2009, 90(1): 77-88.
- [5] 曹兴国, 初北平. 我国涉海法律的体系化完善路径[J]. 太平洋学报, 2016, 24(9): 9-16.
- [6] 汤喆峰, 司玉琢. 论中国海法体系及其建构[J]. 中国海商法研究, 2013, 24(3): 6-13.
- [7] 范金林, 郑志华. 重塑我国海洋法律体系的理论反思[J]. 上海行政学院学报, 2017, 18(3): 105-111.
- [8] 张振冬, 王秀娟, 朱琳. 海洋环境中病原微生物不同检测方法的比较研究[J]. 海洋环境科学, 2011, 30(2): 292-295.
- [9] 刘晨虹. 疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善[J]. 中国海商法研究, 2020, 31(1): 3-10.
- [10] 李春根, 罗家为. 深入理解“人类卫生健康共同体”的逻辑理路[N]. 光明日报, 2020-04-21(6).
- [11] 吴士存. 全球海洋治理的未来及中国的选择[J]. 亚太安全与海洋研究, 2020(5): 4-6.
- [12] 秦天宝. 《生物安全法》的立法定位及其展开[J]. 社会科学辑刊, 2020(3): 137-138.
- [13] 吴小帅. 论刑法与生物安全法的规范衔接[J]. 法学, 2020(12): 46.
- [14] 张勇. 生物安全立法中附属刑法规范的反思与重构[J]. 社会科学辑刊, 2020(4): 64-66.
- [15] 胡加祥. 我国《生物安全法》的立法定位与法律适用——以转基因食品规制为视角[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(20): 22-35.
- [16] 毛可佳, 李鸣, 张宝路. 我国基因编辑海洋生物安全立法建议[J]. 海洋开发与管理, 2019, 36(3): 17-20.
- [17] 常纪文. 加快构建国家生物安全法律法规体系[N]. 学习时报, 2020-02-17(1).
- [18] 李志文, 冯建中. 《海洋基本法》的立法要素与范式考量[J]. 社会科学家, 2019(3): 133-141.
- [19] Maritime and Port Authority of Singapore. Extension of precautionary measures to minimize risk of community spread of the coronavirus disease 2019 (COVID-19) in Singapore[N]. Port Marine Circular, 2020-03-17(17).
- [20] 何志鹏, 王艺馨. BBNJ 国际立法的困境与中国定位[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2021, 23(1): 10-16.
- [21] 李凤宁. 国际航运立法应对海洋生物多样性保护的新进展——以海洋生态安全为视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2011, 64(5): 76-81.