

# “一带一路”倡议下我国生物安全问题的法律应对——以非洲猪瘟事件为视角

马忠法<sup>1</sup> 吴凌梓<sup>2</sup>

(1. 复旦大学法学院, 上海 200438; 2. 广西师范大学法学院, 广西 桂林, 541000)

**摘要:** 非洲猪瘟等生物安全事件给我国带来诸多危害, 直接影响人们的生活质量和健康, 也不利于国际贸易。造成该现象的原因主要有: “一带一路”倡议下国际合作带来的商品流通速度加快和生物迁移路径的多样性, 使动物疫病的侵入防不胜防; 我国生物安全风险防范意识、相关制度及其实施等方面存在不足。为有效防控生物安全事件, 应参照相关国际条约, 借鉴他国做法, 在国内和国际两个层面采取有效措施: 前者如提升防范意识、完善进出境货物等涉及的生物安全法律法规。后者以构建人类命运共同体理念为指导, 推进生物安全全球共治规则的形成与完善, 以利于国际贸易和交流的健康发展; 在“一带一路”参与国间加强合作, 建立生物安全防控长效机制。

**关键词:** “一带一路”倡议; 生物安全; 非洲猪瘟; 全球共治

**中图分类号:** D996.9

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006-1894 (2020) 03-0055-12

经济全球化、“一带一路”倡议给全球带来经济与贸易发展机遇的同时, 也带来一定的生物安全风险。由于货物、运输工具、邮件、人员及其携带物等流动日益频繁, 外来生物物种入侵、物种资源流失、动植物病虫害和人类疾病的传播可能性大增。2018年8月3日我国首次报道发生非洲猪瘟, 随后各省相继发生疫情。非洲猪瘟给我国养猪业带来巨大威胁, 而且我国以猪肉为主要副食品, 短期对猪肉市场影响很明显, 中长远来看, 如果非洲猪瘟疫情得不到有效防控, 必将严重冲击我国经济和对外贸易发展, 影响百姓日常生活和国家经济贸易总体运行。2019年初草地贪夜蛾由缅甸侵入我国云南和广西, 后扩展至20多个省市, 给我国农业生产造成巨大损失。可见, 生物安全威胁也会给国家总体安全造成潜在、深远的危害。我国《国家安全法》提出“国家安全工作应当统筹传统安全和非传统安全”。生物安全是生态安全的一个重要领域, 属于非传统安全的一部分; 随着国际贸易发展, 国际社会维护生物安全的要求日益迫切。在防控新型冠状病毒肺炎疫情的关键时期, 习近平主席在中央全

**作者简介:** 马忠法, 复旦大学法学院教授, 研究方向: 国际经济法、国际环境法; 吴凌梓, 广西师范大学法学院硕士研究生, 研究方向: 国际经济法、环境法。

**基金项目:** 国家社会科学重大项目“构建人类命运共同体国际法治创新研究”(项目编号: 18ZDA153); 国家社会科学基金重点项目“‘人类命运共同体’国际法理论与实践研究”(项目编号: 18AFX025)。

面深化改革委员会第12次会议上强调,要从保护人民健康、保障国家安全和维护国家长治久安的高度,把生物安全纳入国家安全体系,系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设……尽快出台生物安全法,加快构建国家生物安全法律法规体系、制度保障体系。本文试图从“一带一路”倡议下国际合作的角度,以非洲猪瘟为切入点,论述我国在生物安全国际法律制度完善方面的可能路径。

## 一、“一带一路”倡议下的生物安全及其受到的威胁

### (一) “一带一路”倡议参与国概况

随着我国“一带一路”倡议和全面开放战略深入推进,对外人员交往日益频繁,国际贸易快速发展,开放口岸数量急剧增加,物流途径频繁变化,进境货物和物品种类、来源地和输入渠道更加广泛。全球范围内人类传染病、食品安全问题、生物入侵以及物种资源流失等事件频繁发生,各种疫病、病虫害等来源复杂多变,传播载体或渠道更为复杂多样,非法携带、邮寄禁止进境动植物的增势明显,检测、处理和防控难度增大,新问题层出不穷,给我国生物安全保障工作带来严峻挑战。

2019年4月通过的《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》指出,中国对开放型经济和无歧视的全球市场给予肯定并欢迎任何有兴趣参与“一带一路”倡议和国家的国家;在强调有关倡议和合作框架所带来的机遇中,包括了拉美和加勒比国家共同体、美洲国家组织、太平洋联盟、太平洋岛国论坛等非传统的陆上或海上丝绸之路的沿线国家。这说明“一带一路”倡议的推进已经大大突破了原先的地缘概念,变成了一个各国均可参与共建和合作的平台,与我国开展贸易合作的范围更广泛。截至2020年3月,“一带一路”倡议参与国共有144个,占全球近70%的国家,占联合国成员74%以上,但其中发达国家不到10%,90%以上是发展中国家和最不发达国家,特别是全球47个最不发达国家中的3/4以上参与了“一带一路”倡议,而亚洲9个最不发达国家全部在内。此外,这些国家中有28个不是世界贸易组织(WTO)的成员。这些无疑会使诸多国家在生物安全和国际贸易等方面的法律制度、管理水平存在协调统一等问题,进而给我国在与相关国家合作、贸易交往中带来潜在的生物安全风险。为此,在国际经贸法律层面对这些问题进行探讨很有必要。

### (二) 生物安全及其可能带来的影响

#### 1. 生物安全的含义及主要类型

生物安全是生态安全的一部分。对于后者,人们已形成共识,意指一国生态系统具有支撑国家生存发展且较为完整、不受威胁的状态及能应对内外重大生态危机的能力;它包括环境安全、气候安全、资源安全和生物安全等。它是人类生存发展的基本条件。而对生物安全的界定则存在较大差异,主流观点认为它是指由现代生

物技术开发和应用对生态环境和人体健康造成的潜在威胁而对其所采取的一系列有效预防和控制措施,以确保环境和人体健康不受损害。这一理解在《卡塔赫纳生物安全议定书》(《生物安全议定书》)中可以找到依据:其目的是协助确保在安全转移、处理和使用凭借现代生物技术获得的、可能对生物多样性的保护和可持续使用产生不利影响的改性活生物体领域内采取充分的保护措施,顾及对人类健康所构成的风险并特别侧重越境转移问题。故这里的“生物安全”主要是与“生物技术”联系在一起的。基于现实中发生的诸多生物安全事件并借鉴上文的理解,我们认为生物安全的内涵和外延需要重新审视,应突破生物技术的限定,可将其界定为:一国农林牧渔业生产、生态环境和公民身体健康相对处于不受疫病、病虫害和其他有害生物威胁、国家生物物种资源得到有效保护的状态以及持续保持安全状态的能力。基于现有研究对转基因等生物技术所引起的生物安全问题已有较多成果,本文对此不予讨论。

威胁生物安全的类型很多,根据上文的定义,与贸易相关的生物安全事件主要有以下3类:<sup>①</sup>(1)动植物疫病及病虫害事件。它指各种动植物疾病和传染病及植物病虫害等给动植物和人类健康、生命安全和生活质量带来威胁和危害的情形。全球化背景下随着国际贸易日渐频繁,人员、货物流动大大增加,动植物疫情疫病跨境传播的可能性也就越来越大。典型事件有非洲猪瘟、炭疽病、口蹄疫、疯牛病和高致病性禽流感等动物疫病和草地贪夜蛾、美国白蛾等植物病虫害。(2)人类传染病。它指由各种病原体引起的能在人与人或人与动物之间相互传播的一类疾病。人类传染病疫情能造成或者可能造成社会公众健康严重损害,易引发公共卫生安全事件。典型传染病有鼠疫、霍乱、艾滋病、埃博拉、SARS和新型冠状病毒肺炎等。(3)食品安全事件。它指食物中毒、食源性疾病、食品污染等源于食品并对人体健康造成危害的重大事故。典型事件有甲型肝炎病毒、沙门氏菌和旋毛虫病等引起的食源性疾病及二噁英、三聚氰胺和盐酸克伦特罗等引起的化学性危害。这些生物安全事件均可能通过贸易、人员和运输工具往来等途径传入、传出我国,给世界各国的生物安全带来威胁。

## 2. 生物安全事件带来的危害与影响

### (1) 既往典型生物安全事件引发的危害:生态与贸易受到威胁

与贸易相关的生物安全事件将主要导致两方面后果:一是生态代价,即造成本地物种受到伤害乃至灭绝,对生物多样性维护和长久利用及人类生存构成严重威胁。二是经济代价,即农林牧渔业生产遭受惨重损失、产生高额防治费和贸易受到严重影响等。

历史上,由于保护生物安全工作缺失或弱化引起的生物安全事件带来的惨痛教

<sup>①</sup> 限于本文的主题及篇幅,对于外来物种入侵事件及生物物种资源流失问题不予论及。

训数不胜数。20 世纪 40 年代，美国白蛾传入欧洲和亚洲，并于 20 世纪 70 年代传入我国，直接危害的森林植物和农作物达 300 多种。1982 年，松材线虫通过贸易中的货物木质包装从日本传入我国，在南京首次出现后迅速扩散至 10 多个省份，累计造成 3,000 多万株松树死亡，对社会和生态等造成的间接损失逾千亿元。口蹄疫每年给全球造成的经济损失及防治费用达数百亿美元。20 世纪在美国灭绝的鱼类中有 68% 与物种入侵有关，全球每年因物种入侵所造成的直接经济损失超过 4,000 亿美元。我国生物物种数量目前位居世界第二，但正以每天有一个生物物种濒危甚至走向灭绝的速度减少。

更为严重的是，近 20 年来生物安全事件持续发生，导致国际贸易受到影响：欧洲国家相继发生饲料被致癌物二噁英污染的事件，导致畜禽类制品、乳制品中二噁英含量严重超标；我国三聚氰胺等食品安全事件造成相关商品贸易严重受挫，直接导致我国乳制品在国际市场上无竞争力，出口贸易额极低。非典、禽流感和甲型流感疫情等给我国人民的的生活和健康及国际贸易均带来很大影响。非洲猪瘟及新冠肺炎疫情给我国国际贸易和社会经济带来的负面影响十分巨大。

#### （2）2019 年非洲猪瘟疫情带来的影响

首先，非洲猪瘟给我国肉食品供应和养猪业带来严重挑战。非洲猪瘟在我国暴发一年来已经造成生猪价格上涨几倍，生猪实际存栏量比常年减少了 60% 以上。养殖场数量及生猪存栏量持续下降，生猪价格将面临非常严峻的形势，必将导致肉类进口增加，潜在风险随之增加。

其次，非洲猪瘟得不到有效防控将会对经济、社会带来巨大负面影响。近年来全球非洲猪瘟疫情防控形势非常严峻，生猪养殖及其相关产业受到严重冲击。猪肉作为我国百姓的主要肉类食品，其供应不足必将带来猪肉价格大幅上涨，百姓的生活安全 and 质量受到威胁。我国是一个养猪大国，也是消费大国，养殖和消费数量都是世界第一，生猪养殖及其相关产业每年达 2 万亿元以上，亿万人民以此为生，养猪业受到影响，与养猪相关的饲料加工及下游猪肉加工等产业必定受到影响。能否有效防控非洲猪瘟疫情，关系到国际贸易和经济社会稳定，关系到人民对美好生活的需要，是党和政府以及全国人民面前刻不容缓的重要大事之一。

## 二、非洲猪瘟安全事件的发生与我国生物安全法律制度的不足

引起非洲猪瘟生物安全事件的原因有很多，我们将其分为两大类：一是自然原因，<sup>①</sup>一是社会原因。社会原因主要指与人的意志和行为有关的原因，它主要分为两类。

---

<sup>①</sup> 自然原因主要有：疫情传入和传播渠道错综复杂（超过 15 种），防不胜防；非洲猪瘟潜伏期长，临床鉴别难度大，易扩散，难溯源且无切实有效的可预防疫苗；病毒扩散面积大等。

### （一）生物安全风险防范意识普遍缺失

20 多年来发生的一系列生物安全事件表明，我国在该方面的风险防范意识亟待提高。不仅是普通民众，就是一些专业人士，甚至相关的职能部门、企业和其他主体，对生物安全缺少必要了解和认识。这方面的风险防范宣传、普及及意识培养等做得不够，以致民众和相关部门缺少必要防范意识，难以做到“防患于未然”，没有采取系统性防治措施，也导致在基础研究、人才和技术储备方面严重不足，防控力量薄弱；加上相关企业防控主体责任落实不到位，做不到早发现、早报告、早预防、早处理；不注重既往事件处理的经验积累和分析等。生物安全事件一旦暴发，缺失及时、有效的应对措施和手段，应急处置经验不足，带来不必要的损失，这是必须认识到的事实和汲取的教训。

### （二）相关进出口贸易方面的法规存在明显不足

我国生物安全事件外来输入较多，这与我国相关法律法规存在滞后性有关，导致在解决生物安全问题时显得不足。我国生物安全立法主要有《国境卫生检疫法》《进出境动植物检疫法》及各自的实施细则或条例、《动物防疫法》《食品安全法》及《农业转基因生物安全管理条例》等 10 多部法律法规和 400 多个部门规章。但总的看来，与国外生物安全立法先进的国家相比，除了缺失保障生物安全的基本法律外，已有的法律法规多是 20 世纪 80 年代和 90 年代制定的，且多数没有修订，不能与时俱进，与我国目前面临的严峻生物安全危机不相称；法律法规不充分，主要靠部门规章来控制可能威胁到生物安全的行为。

现有法律规定的内容不完善，为生物安全留下隐患。如《进出境动植物检疫法》的目的是为了防止病虫害<sup>①</sup>传入、传出国境，保护农、林、牧、渔业生产和人体健康，促进对外经济贸易的发展。依此可见，其防止的对象只涉及病虫害，缺乏对转基因、外来物种和有毒有害物质等实施管理。实际工作中发现进出境饲料等农产品和食品中含有二噁英等物质时，由于执法缺少法律依据，主要靠部门规章来禁止其进出口，而有关规章作为行政执行的依据又缺乏上位法的支持，给执法造成被动局面，危害我国生物安全。其实，WTO 框架下的《实施卫生与植物卫生措施协议》（SPS 协议）等不少国际规则允许各国采取必要措施防止包括饲料中的添加剂、污染物、毒素或致病有机体等物质进境。此外，在农产品、食品检验检疫方面，现有法律规定较偏重于最终产品（成品）的检验检疫，而对于种养殖、生产加工和运输等过程缺少规范。其实，与工业品相比，农产品和食品通过抽采样品来检测是否合格难以全面代表其安全，更应当关注的是从种养殖到餐桌整个生产过程的监管追溯，而产品检测更多的是验证监管的有效性。

<sup>①</sup> 指动物传染病、寄生虫病和植物危险性病、虫、杂草以及其他有害生物。

### 三、涉及生物安全的国际条约及他国可供借鉴的经验

#### （一）相关国际条约

涉及生物安全的国际条约主要有 SPS 协议、《生物多样性公约》及《生物安全议定书》等。

SPS 协议是 WTO 成员唯一可使用涉及生物安全的非关税措施的国际准则。与其相对照，我国目前关于维护国家生物安全、保护农林牧渔业生产和人体健康的相关法律规定相对滞后，尚未充分利用 SPS 协议赋予各成员的权利来保障生物安全；同时也让其他成员认为我国生物安全措施未达到国际标准找到借口，进而阻止我国相关产品的输入。它明确各成员可实施为保护人类、动植物的生命或健康所必需的卫生与植物卫生措施；为在尽可能广泛的基础上协调以上措施，各成员的措施应依现时国际标准、指南或建议制定，但可高于它们。以上措施含所有相关法律、法令、法规、要求和程序，目的在于保护领土内（1）动、植物的生命或健康免遭虫害、病害、带病或致病有机体的传入、定居或传播所产生的风险，（2）人或动物的生命或健康免遭食品、饮料或饲料中的添加剂、污染物、毒素或致病有机体所产生的风险，（3）人的生命或健康免遭动植物或动植物产品携带的病害或虫害的传入、定居或传播所产生的风险；防止或控制领土内因虫害的传入、定居或传播所产生的其他损害。可见，SPS 协议授权成员对任何可能涉及的生物安全因素或现象进行规制，为我国生物安全方面的制度完善提供了国际法基础。

《生物多样性公约》的目的在于维护生物多样性，保持生态平衡；其涉及生物安全的主要规定体现在“本地保护”这一条中。它允许成员方采取办法以酌情管制、管理或控制由生物技术改变的活生物体在使用和释放时可能产生的危险，既可能对环境产生不利影响，从而影响到生物多样性的保护和持久使用，也要考虑到对人类健康的危险；防止引进、控制或消除那些威胁到生态系统、环境或物种的外来物种。显然，它规制的主要是由生物技术所可能带来的风险。

《生物安全议定书》是合理解决环境与贸易问题之一的生物安全的国际法律框架。其意图是使各国在最大限度降低生物技术对环境和人类健康可能造成的风险的同时，尽可能从生物技术开发和应用中获得最大的收益，但侧重点在于预防和控制转基因生物可能产生的不利影响，核心放在“生物技术”且集中于转基因技术上。

#### （二）可供借鉴的他国经验

澳大利亚、美国等国的法律可以为我们提供一些借鉴。

##### 1. 澳大利亚

澳大利亚《生物安全法》（2015）及配套法规的立法方式和现代监管框架值得借鉴。该法共 11 章 645 条，对可能危害人类、动植物健康、环境和经济的有害生物和病害进行了详细规制，构建了较为完整的澳大利亚生物安全体系，它精简了管理流

程,同时增强生物安全风险管理的灵活性。其内容覆盖生物安全基本制度与措施、能力建设、活动管理、监督检查和法律责任等方面;管理范围包括可能携带疫病人员、货物、携带物、邮寄物、运输工具及船舶压舱水沉淀物等管理(几乎包括除了空气外的所有进境物),涉及澳大利亚境内有害生物、从事生物安全活动人员、生物安全突发事件的管理等。其规范的生物安全活动管理重点包括:防止人类传染病、动植物疫病传播,特别是防控重大新发突发传染病和动植物疫情;保障实验室生物安全;保障人类遗传资源和生物资源;防范外来物种入侵和保护生物多样性;防范生物恐怖袭击与防御生物武器威胁;研究、开发、应用生物技术;防控添加剂、污染物和毒素等危害人类和动植物安全等方面的原则规定。它还规定授权其生物安全的最高官员可以依据特别情势利用兜底条款便利行事的决断权,这对有效防止突发新疫病疫情、有毒有害物质侵害及外来物种侵害等紧急情形进行处理提供了法律保障。

## 2. 美国

美国没有统一的生物安全法,其规定主要分散在《植物有害生物法》《植物保护法》《联邦种子法》《濒危物种法》《联邦食品、药品和化妆品法》《食品安全现代化法》《有毒物质控制法》等法律法规中。美国有关生物安全管理的政府部门分工明确,工作中相互协调和制约的机制比较完善。美国针对生物安全管理的立法相当快速,例如“9·11事件”及“炭疽事件”后,为加强生物恐怖和疾病暴发的应对能力,又相继出台了一系列对生化袭击的法律法规,其中《公共卫生安全和生物恐怖防范应对法》(2002)为指导性法案。该法管理的风险既包括自然发生的传染病威胁,也包括各种生物恐怖的威胁。从防范生物恐怖和应对公共卫生紧急事件的主管部门、具体措施、资金使用等方面都做出详细规定,特别是加强对危害性生物制剂和毒素的控制。该法要求美国本土和对其出口的外国食品饲料生产、加工、包装、仓储等企业需向美国食品药品监督管理局(FDA)注册;进口商必须在食品、饲料抵运美国口岸前8小时至5天向FDA发出通报;规定FDA有可靠或资料证明某批货物有可能对人类或动物健康造成严重不利影响或死亡威胁时对其实施行政扣留。美国对突发公共卫生事件的应急管理法律制度安排首先是阻止事件蔓延,再着手找出原因,同时强调信息共享交流与跨部门协作,依法对传染病患者采取隔离和检疫措施,并及时向社会公众披露相关防范信息。

上述国际条约和两个国家的立法对我国生物安全法的完善能够提供有益参考。

## 四、防控生物安全事件的具体对策与建议

我国倡导“一带一路”及经济全球化,通过国际贸易使我国融入世界,也让许多国家的商品进入我国,特别是“一带一路”倡议下的发展中国家和最不发达国家,它们的产品以农产品及其初级加工品为主,容易带来生物安全问题。针对未来生物安全威胁,在国际经济交往、贸易和合作层面提出以下建议。

## （一）完善我国国际贸易进口方面的生物安全法律制度

### 1. 进一步加强顶层规划设计，建立健全保障生物安全的机制

这次非洲猪瘟疫情给我国造成的危害再次证实了保障生物安全的重要性，有必要将生物安全纳入国家总体安全战略中。为此，应进一步加强顶层设计，全面推进生物安全发展战略规划，明确保障生物安全的目标、方向和原则，丰富健全生物安全查验机制、加强进出境检验检疫以及严防并治理外来病虫害入侵和疫情传入等内容。需构建系统完备、科学规范、运行有效的生物安全治理体系；通过战略规划的实施，使我们有能力随时掌握生物安全风险、国际动态和进出口贸易状况等关键信息并及时作出反应。需更加科学、系统、理性地推进生物安全治理制度建设，以切实做到生物安全工作目标同向、工作同步、标准一致，不断提高工作的有效性、科学性和执法的统一性。有必要制定规范相关部门和地方各级党政领导干部生物安全责任制的内容，以明确和落实各自的责任。

此外，我国生物安全管理由多部门不同程度地介入，政出多门，效率不高。为加强管理，应明确一个部门行使统一监督管理权，建立海关（检验检疫）、农业、国土资源、卫生、商务、安全、公安、市场、交通和宣传等多部门协作，以实行由某一部门统一监督管理与各相关部门分工负责相结合、中央与地方政府监督管理相融合、政府监管与公众参与相结合的原则，改进生物安全管理机制，统一协调各有关部门和各级政府的生物安全管理工作。同时，加强生物安全监督管理部门的机构建设、队伍建设和监督管理设施的现代化建设。这些需要中央的顶层设计。

### 2. 健全和完善我国生物安全的法律制度

首先，我国应尽快制定《生物安全法》以作为统领我国生物安全方面的基本法，其规定可涵盖《生物多样性公约》《生物安全议定书》等所规定的主要权利与义务，以有效应对生物因子及相关因素威胁。成立“国家生物安全委员会”协调有关生物安全管理部门之间的合作机制；引入相关条约的规定，加强对外来病虫害、疫病等生物安全管理。在措施方面，可借鉴澳大利亚做法，健全管理生物安全的权力和现代化管理工具，包括增加违法通报、强制执行和禁令等；允许在突发新型病虫害等威胁时采取行动应对风险的权利；赋予信息收集权力，支持生物安全系统建设；扩大境内可能存在的疾病或有害生物的管理范围等。在生物恐怖和疾病暴发应对能力方面，可参考美国做法，增设对生化袭击的法律规定；对于管理的风险，要包括自然发生的传染病威胁和各种生物恐怖的威胁；规定防范生物恐怖和应对公共卫生紧急事件的主管部门、具体措施、资金使用等；规定加强对危害性生物制剂和毒素的控制。

其次，在国际贸易的检验检疫方面，结合现有法律，参照SPS协议，重点完善《进出境动植物检疫法》。一是扩大进出境动植物检验检疫的内容和范围。如应检的病虫害种类规定还有待完善，可参照澳大利亚的经验，规定兜底条款，以防漏检诸如禽类西尼罗病毒等现象；增加监控添加剂、污染物和毒素的规定；增加对入境

压舱水等风险对象的检疫和管理。二是完善具体检疫措施和规定。除了完善对最终农产品或食品的检验检疫和监管外,应健全加强全过程管理法律制度,包括:工序和生产方法;检验、检查、认证和批准程序;检疫处理;<sup>①</sup>统计方法、抽样程序和风险评估方法及与粮食安全有关的包装和标签要求等。健全有关监测、控制、应急响应、风险管理方案批准、紧急事件应对、合规执法及特殊情况处理等内容的规定。三是创设对我国有利而WTO规则没有禁止的制度。简化复杂的监管规定和行政操作,允许企业与管理部 门签 订 单 一 安 排,以 批 准 的 方 式 管 理 其 生 物 安 全 风 险,这 将 取 代 复 杂 的 和 重 复 性 检 疫 审 批 及 承 诺 协 议 等 制 度 安 排。鉴 于 生 物 安 全 还 存 在 许 多 未 知 领 域,我 国 有 关 法 律 制 度 非 常 有 必 要 增 设 兜 底 条 款,同 时 为 防 止 滥 用 权 力,设 立 必 要 的 制 约 机 制。

### 3. 制定和提升我国有关产品的质量和安全标准

防止病虫害和疫情传入,制定相关产品标准是基础。我国是发展中国家的定位使得在制定有关标准方面要求不高;随着国力提升及经济社会发展,提升和完善我国有关产品标准势在必行。在完善标准时,尤其要摒弃不能高于发达国家标准的惯性思维,为降低生物安全风险,须使我国疫病防止防治标准符合或高于国际标准,可参照具有较强可操作性和科学性的澳大利亚《生物安全法》的标准。我国为买方市场,有理由制定符合我国人民健康和国家利益的标准,如此可促进进口商或国家有关部门对产品的原产地、生产者或供应商提供帮助,防止进口的产品给我国带来生物安全问题。

### 4. 提升公众生物安全风险防范意识方面的措施

在经济全球化下,对外贸易发展迅猛,国际合作司空见惯,人员互动更见频繁,出国交流、旅游越来越常见,全民提高生物安全风险防范意识显得越来越重要,让公众能充分认识到防范生物安全的必要性、重要性、紧迫性、长期性、艰巨性、复杂性和战略性,从初期的知法守法到主动协助执法护法(澳大利亚和新西兰的国民已经达到这层次),从被动接受检疫到主动参与防范。为此,需通过普法和科普等提升生物安全风险防范意识,不断提升公众生物安全认知度,为有效制约有害外来生物和疫病人 为 跨 境 传 播 创 造 条 件。此 外,应 结 合 生 物 安 全 事 件,及 时 对 公 众 和 从 业 者 进 行 宣 传,让 其 正 确 认 识 生 物 安 全 事 件 将 会 带 来 的 风 险,以 配 合 防 治 工 作 并 为 今 后 的 预 防 积 累 经 验。如 这 次 发 生 的 非 洲 猪 瘟 疫 情,其 危 害、治 理 等 需 要 进 行 报 道 和 宣 传,以 引 起 社 会 广 泛 重 视,让 公 众 认 识 到 生 物 安 全 事 件 的 严 重 性,提 升 公 众 防 范 的 自 觉 性 和 自 主 性。

---

<sup>①</sup> 含与动植物运输有关的或在运输过程中为维护动植物自下而上所需物质有关的要求。

## （二）倡导全球共治，结合国际贸易，建立和完善生物安全方面的国际规则

我国是农产品生产大国，又是最大进口国，有理由、有条件结合国际贸易创建生物安全治理新理念、新思路、新方法，拓展生物安全治理走向现代化的途径，为提升全球生物安全水平贡献中国智慧、提供中国方案。

### 1. 以构建人类命运共同体理念为指导，推进生物安全全球共治规则的形成与完善

生物安全是全球性问题，需要国际法律规制，我国应在构建人类命运共同体理念指导下，积极主张全球生物安全共治、形成确实可行的国际协议并力图付诸实施，特别是提升我国主要贸易国的公司、个人等生物安全意识；持续深化与世界各国生物安全领域的合作，进行共商、共治、共建与共享，将潜在的生物风险消灭在萌芽状态中，从源头控制疫病疫情跨境传播风险，控制物种资源流失以及生物物种入侵等合作。积极参加全球生物安全治理事务，主动介入有害外来生物跨境扩散的防控活动，深度参与SPS委员会、联合国粮农组织（FAO）及世界动物卫生组织（OIE）等项目及活动，竭力研究和应用SPS措施、国际规则等，在国际标准及规则制定中体现出中国意志和方案。设立践行生物安全“走出去”行动计划，构建全方位、高效率的合作机制，推动配合外交政策的有效落实，充分发挥生物安全工作在对外开放新格局中的作用，全面提升生物安全全球合作共治能力与水平。广泛宣传我国生物安全法律制度，促使我国主要贸易国的公司、自然人等了解我们在该方面的努力；积极参与制订或修订周边国家、地区及区域性组织的生物安全国际规则和标准，友好推广先进理念，表达各方利益诉求，共同建立公平公正、科学合理的国际生物安全管理规则，促进区域生物安全治理与发展。

### 2. 通过多边或双边合作协议，加强生物安全风险事件源头控制

“一带一路”倡议参与国绝大多数为发展中国家和最不发达国家，它们的经济、技术、产品安全标准、风险防控能力及相关制度等与我国相比会存在一定差距。为此，我国与这些国家或地区，尤其是周边国家和特别落后的国家，加强生物安全领域的合作或提供援助，帮助相关出口国提升生物安全标准以降低威胁。如与产地进行“先行一步”的合作，对产品在生产过程中就进行控制，或协助它们在防疫、养殖、种植等阶段给予援助或指导。通过各种双边、多边贸易、投资或安全协议，共同努力提高相关标准和管理防控水平，将风险防范前移，从源头保障生物安全。

通过各种协议及合作，大力支持“一带一路”生物安全工程和制度建设，全方位深化沿线国家生物安全合作，为我国生物安全赢得有利国际环境；帮助参与“一带一路”倡议的广大发展中国家和最不发达国家提升检验检疫技术水平，整体上提升它们（特别是周边国家）的疫病疫情防控能力。推动建立适应“一带一路”倡议落实的特定国际组织或机制，制定相应的国际规则，促使各方共同努力，进行共商、

共治与共建，将潜在的生物风险消灭在萌芽状态中。严格遵守 SPS 协议（等效原则），与“一带一路”倡议参与国共同把生物安全——防止疫病传播做好，进行源头控制和预防，让疫病难以传播。只有涉及进口的农产品和食品充分安全，我国的产品、环境、生态等才会安全，相关疫情才会在花费最小成本的情况下不波及他国。

### 3. 抓住时机，制定和完善“一带一路”倡议参与国生物安全通行规则

当前“一带一路”参与国中的发展中国家和最不发达国家与我国的农产品贸易数量在不断提升，我国成为它们的农产品和初级农产品加工品最大的买方市场，但这些产品易带来生物安全方面的威胁。因担心产品会被我国依法挡在国门之外，它们均已通过不同途径表达了希望与我国加强动植物检疫领域深层次合作的意向。我们要抓住这些时机，做好检疫准入谈判准备，加强与“一带一路”参与国的检疫合作，坚持以落实农产品安全责任为抓手，落实《“一带一路”检验检疫合作重庆声明》<sup>①</sup>议定事项，以进一步强化检疫合作，促进区域经贸发展；特别是为落实 WTO 下的多边条约实施义务，形成“一带一路”倡议参与国在检验检疫方面的通行规则，落实出口方政府的监管责任，通过多种方式和措施向出口方政府监管部门传导责任，促使其出口企业在生物安全方面履行责任。鉴于我国多数情形下为买方市场，可通过对出口国的生物安全管理体系实施评估审查和回顾性审查、督促出口国对国际合作文件落实、暂停生物安全出现问题的国家产品对华出口等手段，强化出口国政府总体责任和有关企业主体责任的有效落实，有效推动构建生物安全责任共担、利益共享的国际共治体系，制定生物安全通行规则，促进生物安全朝着合作共赢的方向发展。

## 五、结语

非洲猪瘟的发生只是近期给我国带来很多不利影响的一起典型事件，它只是诸多生物安全事件在食品领域的具体表现，但其带来的危害十分可怕：猪肉价格快速上涨，进而带动其他相关食品价格的变动，也对国际贸易带来一定的负面影响。这说明，一旦生物安全事件暴发，影响十分巨大，而且不是短时期内可以根除或解决的。全球化下随着商品、人员等在全球的快速流动，为带有疫病的商品进入我国带来便利，让人防不胜防。很长一段时期内，我们在这方面的意识不强，相应的法律制度不完善，也为生物安全事件的发生留下了隐患。为此，本文从我国发生的非洲猪瘟疫情生物安全事件入手，分析其对我国生物安全带来的危害与影响，分析和借鉴他国在防控上的立法经验，进而结合国际贸易，探索在全球化下构建人类命运共同体的语境中防止和控制生物安全事件的应对之策。我们认为，导致生物安全事件发生及相关处理不充分的主要原因在于我国生物安全风险防范意识较为薄弱、现有相关法律

<sup>①</sup> 即“一带一路”沿线13个主要国家和欧盟代表团主管实施动植物卫生检疫措施事务的代表们发表的联合声明。

制度不够完善等。对此,在国内层面,我们应提高生物安全风险防范意识,制定合理、科学的生物安全法律制度,包括国际贸易方面。在国际层面,倡导生物安全防控全球共治,提出中国方案;在“一带一路”倡议的相关国家间加强合作,特别是我国周边国家或地区,建立从源头开始的有效防控机制;制定和完善“一带一路”倡议参与国生物安全通行规则,切实做好生物安全防控。

参考文献:

- [1] 蔡守秋. 论生物安全法 [J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2002,(2).
- [2] 陈文清. 全面践行总体国家安全观 [M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [3] 房维廉. 进出境动植物检疫法的理论和实务 [M]. 北京: 中国农业出版社, 1995.
- [4] 戈胜强等. 巴西非洲猪瘟根除计划的经验与借鉴 [J]. 中国兽医学报, 2017,(5).
- [5] 戈胜强等. 古巴非洲猪瘟根除的经验与借鉴 [J]. 中国动物检, 2019,(3).
- [6] 黄冠胜. 中国特色进出境动植物检验检疫 [M]. 北京: 中国质检出版社, 2014.
- [7] 贾志伟. 非洲猪瘟防控的现状、问题及建议 [J]. 猪病防控, 2019,(2).
- [8] 李建伟. 聚焦为国把关核心职能突出服务发展重要功能 [C]. 国家质量监督检验检疫总局发展研究中心. 研究与思考. 北京: 中国标准出版社, 2018.
- [9] 栗战书. 总体国家安全观干部读本 [M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [10] 支树平. 贯彻总体国家安全观 筑牢国门生物安全防护网 [N]. 中国质量报, 2017-04-17.

## Legal Response to Problems on Bio-safety in China under the Belt and Road Initiatives: From the Perspective of African Swine Fever

MA Zhongfa WU Lingzi

**Abstract:** African swine fever and other bio-safety events have brought harms to China, which directly affects people's life and health. The objective reasons for this phenomenon are the deepening of globalization and the acceleration of commodity circulation and the diversity of biological migration paths brought about by international cooperation under the Belt and Road Initiatives which makes animal diseases and others intruding. However, the human reasons are lack of awareness of bio-safety risk prevention, related systems and their implementation in China. To prevent and control bio-safety incidents, effective measures should be taken at both domestic and international levels: the former is to enhance the awareness of prevention and to improve bio-safety legal regime. The latter, guided by the idea of building a community of shared future for human kind, is to promote the formation and improvement of the global bio-safety co-governance rule, to strengthen cooperation among BRI participating countries to establish a long-term mechanism for preventing bio-safety risks and to seize the opportunity to formulate the universal rules for biological safety.

**Keywords:** the Belt and Road Initiatives; African swine fever; bio-safety; global co-governance

(责任编辑: 金孝柏)