

俄罗斯林业生物安全现状及评价*

宿海颖 陈勇

(中国林业科学研究院林业科技信息研究所,北京 100091)

摘要:通过对俄罗斯林业生物安全法律法规与政策的分析,从林业生物多样性、林业转基因、外来物种入侵等方面探讨林业生物安全的内涵,并对俄罗斯林业生物安全现状进行评价,提出我国制定相关政策可借鉴的经验。

关键词:俄罗斯 林业生物安全 法律法规 政策 行动计划

中图分类号:F316.20 S718

文献标识码:A

文章编号:1001-4241(2011)03-0065-04

Current Situation and Evaluation of Russian Forest Biosecurity

Su Haiying Chen Yong

(Research Institute of Forestry Policy and Information, Chinese Academy of Forestry, Beijing 10091, China)

Abstract: Through analysis of Russian laws & regulations and policy on forest biosecurity, the article discussed the connotation of forest biosecurity in terms of forest biodiversity, forest transgenesis and invasive species, and then evaluated the state of Russian forest biosecurity. Experiences were also summed up for China to institute relevant policies.

Key words: Russia, forest biology security, law and regulation, policy, action plan

俄罗斯政府一直非常重视对林业生物安全的立法,逐步形成了一套较为完善的保障林业生物安全的法律体系。目前,涉及林业生物安全的法律和条例有10多种,它们对林业的发展起到了积极的促进作用。俄罗斯林业生物安全立法的一个重要特点是民间社团的强大影响,特别是森林相关利益集团和非政府组织的参与推动了立法进程。

1 林业生物安全法律法规

1.1 林业生物多样性法律法规

1995年俄罗斯正式加入《生物多样性保护国际公约》,之后相继出台了一系列保护林业生物多样性的法律法规,并将生物多样性保护和可持续利用战略作为制定国家战略和地方各级战略的依据。

1997年8月13日,俄罗斯颁布了《关于加强林业地区野生动物及其天然栖息地保护的法令》,对林

业地区野生动物及其天然栖息地的生物多样性进行保护。据统计,在整个俄罗斯高等植物共有23 505种;全世界苔藓植物共有约26 000种,在俄罗斯统计出的就有1 554种,真藓亚纲有1 101种,水韭纲有11种;全世界木贼门已发现25种,而俄罗斯占3/5;蕨门在俄罗斯也发现了242种^[1]。

1997年俄罗斯颁布了《俄罗斯联邦林业法典》,2006年11月颁布了新版,并于2007年1月1日起生效。新版林业法典延续了林业可持续经营的理念,并规定了建立和维护永久性森林不动产、森林分级和森林管理的基本准则,强调稳定地管理森林、保持森林的生物多样性、提高森林的潜力;坚持根据森林培植的长期性和森林的其他自然特性利用森林;为满足社会对森林和森林资源的需求,确保多用途、合理地利用森林;规定对已被列入俄罗斯联邦红皮书中的稀有和处于濒危状态的树种、灌木、藤类及其他森林植物

* 收稿日期:2010-10-26

基金项目:世界自然基金会北京代表处项目 Support SFA on Pilot Project of A Guide on Sustainable Overseas Forest Management and Utilization by Chinese Enterprise

作者简介:宿海颖(1974-),女,甘肃兰州人,助理研究员,博士,主要从事林产品贸易领域的研究工作, E-mail: suhaiying0724@163.com

通讯作者:陈勇,博士,主要从事林产品贸易领域的研究工作, E-mail: chenrongv2000@yahoo.com.cn

进行保护 禁止引起或者可能引起这些植物数量减少以及使其生存环境恶化的活动^[2]。

1997年12月18日,俄罗斯政府颁布了《关于加入国际植物新品种保护公约的决定》,加入国际保护植物新品种联盟,并动用财政拨款为相关活动提供资金,为维护林业生物多样性提供保证。

1998年2月5日,俄罗斯政府颁布了《俄罗斯联邦林业局森林可持续经营标准和指标条例》,将生物资源的保护与永续利用纳入到整个国家决策体系中考察。

1999年10月,俄罗斯政府颁布了《俄罗斯生态评价法》,旨在保护俄罗斯联邦公民的生态环境和生态安全,防止一切经济活动和其他活动对自然环境的负面影响。俄罗斯联邦法律对生态审查采取强制性的国家检查手段,并通过《生态评价法》为保护林业生物多样性提供了政策保障与措施^[3]。

1999年12月8日,俄罗斯政府颁布了《俄罗斯农业和粮食部关于农林植物认证程序条例生效的法令》,规定由俄联邦自然资源部负责联邦服务监督领域中的生态和环境管理,主要职能包括由国家统一管理、保护森林和自然保护区的生物多样性^[4]。

1.2 林业转基因法律与法规

俄罗斯制定的有关转基因方面的法律被认为是欧洲国家中最为严厉的法律之一。1996年6月5日,俄罗斯政府颁布了《俄罗斯转基因国家管理条例》。条例关注的是利用自然、保护环境和保证环境安全相结合所从事的基因工程活动,规定要确保建立和应用基因工程研究生物材料的组合对人和环境没有任何有害的影响;建立和应用特殊技术手段和方法,以防止转基因生物体逃逸到自然环境中。这里指的转基因生物涉及动物、植物、微生物或病毒,其遗传方案已经改变了基因工程技术。制定管理条例的主要目的是为了监督国家管制领域的基因工程活动,提高人们的生活水平和保护人类健康;保护和恢复环境,维护生物多样性^[5]。

1999年10月,俄罗斯政府颁布了《俄罗斯生态评价法》,从人类、动植物、微生物和生态环境等4个方面进行评级,按照危险程度从低到高将转基因生物分为4个等级,以此来评价对生态环境的影响程度^[3]。

2004年俄罗斯政府对《消费者权益保护法》进行了修订,规定必须在食品包装上指明生产过程中是否添加了转基因成分,不过目前大部分包装都没有执行这一要求。

1.3 外来植物入侵法律与法规

1999年12月8日,俄罗斯政府颁布了《俄罗斯农业和粮食部关于农、林植物认证程序条例生效的法令》,要求根据国家种子检查认证机构和检测实验室提供的证书对植物种子采取相关认证。涉及林业的是用于繁殖的植物品种或复制的森林植物物种。法令对于森林植物的定义是木材和用于林业的灌木植物。通过地下水监测和实验室分级控制选取优质的种子并进行等级控制,查明植物的品种纯度和植物的来源,对经监测符合规定的种子进行认证并登记在册。从源头控制植物种子的来源,有效防控因大量栽培外来植物而带来的植物入侵,保护生态环境,维护生物多样性。对于因采用问题种子而受到损失的种植者,法令规定索赔人应在1个月内向有关管理局提供证明文件,包括种子的品种特性、来源和质量,以及向销售商购买时的合法性收据,由管理部门出面索赔,以此来保障种植者的权益^[4]。

2002年1月俄罗斯颁布的《俄联邦环境保护法》对外来物种入侵进行了明确定义,建立了外来物种的生态鉴定制度。该法第50条规定“在没有制定有效的措施防止其无限繁殖和没有国家生态鉴定结论的情况下,禁止引进、培育和利用非本地自然生态系统的植物、动物和其他生物体以及人造的植物、动物和其他生物体。”该法第33条同时规定“进行生态鉴定的目的是确定计划进行的经济活动和其他活动是否符合环境保护要求”^[6]。

2006年颁布的《俄罗斯联邦林业法典》对于森林育种的规定沿用了1997年的法令,主要有:划定森林育种栽培区;建立长期森林育种林地;形成联邦森林植物种子基金;对森林植物种子生产、采摘、加工、保护、销售、运输和利用措施进行规定。规定在进行森林再生时,利用森林植物精选品种的种子,如果没有该类种子,则利用森林植物的正常种子。规定在进行森林再生时,禁止使用未经区划的森林植物种子以及未经过播种的和其质量未经检验的森林植物种子^[2]。对于主要森林树种种子的区划利用程序由被授权的联邦执行机关制定。这些措施可以有效防御因人为扩大入侵植物的栽培面积而带来的对生态系统的危害。

2000年7月15日,俄罗斯颁布了《俄罗斯联邦植物检疫法》,由俄联邦兽医和植物卫生监督局负责监督执行。该法案规定了在俄境内植物检疫的程序、规则、标准以及检疫所需提交的清单等。

2 林业生物安全政策与行动计划

2.1 林业生物安全政策

在全球性生态危机不断加剧的背景下,为了和国际社会一起共同抵御生态环境的进一步恶化,树立负责任大国的形象,俄罗斯政府相继出台了涉及林业生物安全的政策,如《国家生物多样性保护战略》和《俄罗斯生物多样性保护国家行动计划》。《国家生物多样性保护战略》是致力于遏制生物多样性丧失的政策框架。该战略适用的范围很广,包括政府部门、企业、社会团体和所有公民在内,都应当依照本战略执行。

《俄罗斯生物多样性保护国家行动计划》从政府层面确定了俄罗斯生物多样性保护的主要领域,如保护最重要的生境和物种,将生物多样性融入到法律机制、管理机制和环境政策中。俄罗斯政府在自然资源部下属的国家环保局内设置了“生物多样性保护处”,专门负责国家行动计划的落实。

2.2 林业生物安全战略与行动计划

2.2.1 林业生物多样性

除了俄罗斯政府,非政府组织也相继加入到保护生物多样性的行动中。俄罗斯生物多样性保护中心是一家非营利的非政府组织,近十几年来一直关心环境问题,并从当初单纯的法律研究向生态政策领域扩展,与俄罗斯自然资源部的经济部门合作开展对自然保护区的监测。自1997年以来,该中心运用模型管理,制订了俄罗斯国家公园和保护区管理战略,在俄罗斯3个自然保护区和5个国家公园开展生物多样性保护行动。该行动中林业项目的宗旨是:保护俄罗斯的生态系统和生物多样性,确保森林的完整性与多样性;采取措施保护最宝贵的森林区域和优化自然资源,如阿尔泰自然保护区建立了新的生物圈保护区,并已提交给联合国教科文组织的人与生物圈计划。

俄罗斯对珍稀濒危物种的保护与救助工作比较重视,建立了较为完善的保护执法体系。以远东地区为例,新组建成立了10多个地区级野生动植物救助中心,开通了野生动植物保护救助报告热线。与此同时,以远东沿海地区管理站为网点,建立了基本的珍稀濒危物种保护与救助网络。这些行动的实施为促进森林的生物多样性保护提供了有力的支撑。

2.2.2 林业转基因

俄罗斯对转基因动植物实行产品监督管理办法,要求进口的转基因动植物必须办理必要的登记手续,并进行生物安全性检查及相关商标的鉴定,对于没有

登记在册的动植物不允许在国内使用,一经发现,必须立即销毁或运出境外,从根本上杜绝了转基因动植物在国内的非法使用。

2.2.3 外来植物入侵

俄罗斯规定,对进口到俄罗斯联邦境内的植物要在俄罗斯联邦植物检疫隔离区继续检查。每种植物都要附有植物检疫证书,证明这些产品符合国际条约的要求和俄罗斯联邦关于植物检疫的规则和条例;规定加强检疫截获有害植物种子和种苗,不仅重点检查已列入检疫范围的有害植物,还要及时掌握未列入名录的植物情况;要求对于已经引进的外来植物,不管现在是否对生态环境构成威胁,在推广应用前后,都要做好长期监管工作。

3 林业生物安全管理

3.1 林业生物安全管理体制

目前,俄罗斯政府还没有建立专门针对林业生物安全的管理体制,主要是运用与农业相结合的体系,由农业部牵头进行管理。农业部负责涉及生物安全法律法规的制定,并对农林产品生产、加工和销售进行监控。农业部下设俄联邦兽医和植物卫生监督局,主要职责包括制定和实施相关检疫措施以及对于符合检疫要求的产品发放植物检疫证和其他许可证。俄联邦消费者权益保护和公益监督局隶属于卫生和社会发展部,主要职责是检查各场所的卫生防疫情况,产品销售前登记备案,遵循保护消费者的合法权利不受侵害的原则^[7]。

3.2 林业生物安全管理制度

林业生物安全管理是一项全新的工作,责任重大、任务繁重。生物安全管理既要遵守国际公约,又要保护国家利益;既要促进技术发展,又要防范可能带来的潜在风险。为此,俄罗斯制定了国家监察制度,由国家级的实验室或生物技术、生物工程中心对林业生物的安全性进行评价,对于查验出有害物质的转基因产品,必须立即终止产品的研制和使用,目的是确保转基因动植物从研发、生产到推广利用的生物安全性^[8]。同时,俄罗斯对转基因原料采取国家登记制度,以防止产品未经严格鉴定就流入消费市场。

3.3 林业生物安全管理模式

俄罗斯注重从国家层面上促进保护区系统的可持续性和生物多样性。俄罗斯采用以产品为基础的管理模式,即转基因生物与非转基因生物没有本质的区别,监控管理的对象是生物技术产品,而不是生物技术本身。俄罗斯对转基因技术和产品采取的是限制性的管

理模式 对转基因产品进行登记分级。据俄罗斯科学院植物生理研究所的资料,目前俄罗斯市场上约70%的食品属于转基因类食品。俄罗斯从1999年7月1日起开始对转基因食品建立州政府登记制度。虽然转基因植物与动物一样具有产量高等优点,但是,由其制成的产品对人体健康的影响只有经过较长时间监测才能了解,因此,俄罗斯政府对此持非常谨慎的态度。

4 林业生物安全评价

4.1 林业生物安全法律法规体系评价

保护生物多样性需要全人类的共同努力。通过研读俄罗斯相关法律法规不难发现,其中有许多措施值得我国借鉴:1) 保护对象广泛。俄罗斯从遗传多样性、物种多样性和生态系统多样性3个层面保护生物多样性,保护的非常宽泛。2) 注重对生物多样性典型地区的保护。俄罗斯对国家级自然保护区和地方性的国家自然禁猎区、国家公园、自然公园、自然遗址地、植物园、树木园、疗养院、医疗保健地等自然保护区进行重点保护,以维护境内的生物多样性。3) 实施风险评估机制,对外来物种引进实行许可证制度,从源头防御风险。4) 加强国际合作。生物多样性是全人类共同的财产,需要各国加强合作,互通有无。俄罗斯先后和波兰、罗马尼亚、蒙古、古巴、摩尔多瓦、朝鲜、法国、匈牙利、印度、捷克、加拿大、保加利亚、斯洛伐克、美国、西班牙、乌克兰、巴西等国就植物防疫签订了相关协议。5) 加强教育宣传。《俄罗斯关于联邦监督局在生态和自然管理方面权限的法令》有一部分是专门强调宣传与教育的,以此提高全民保护生物多样性的意识。

尽管具有上述优点,但俄罗斯在生物安全法律法规体系方面仍存在缺陷:首先是没有专门针对林业生物安全的法律,只有相关的法规和指南;其次,对林业生物安全的定义较模糊,只能参照农业的相关规定,在执行时缺乏针对性,从而影响实施效果;再次,法律的制定还缺乏系统性,特别是在联邦一级与各部门间的协调不够,立法分散,缺乏可操作性。

4.2 林业生物安全政策措施评价

俄罗斯生物安全政策措施比较完备,特别是在生物多样性保护方面,实施的保护战略针对性强,易于操作,落实的情况较好。其优点如下:1) 政府高度重视。联邦政府对农业生物安全研究机构布局及其基础条件和设施建设等高度重视,形成了以国家级研究中心为核心支撑、下设不同专业研究机构的分层式网络布局。2) 将生物安全提升到国家战略的高度。对

农林业生物安全的领导、立法、管理、研究和能力建设进行系统规划和整体部署,强化农业生物安全领域的能力建设,提高国际竞争力,抢占国际合作的主动权。3) 不断完善林业生物安全国家管理体制。

不足之处表现在:林业生物安全的立法、领导、管理、机构、科学研究和基础设施能力建设等方面尚缺乏战略的整体性、系统性和长期性的考虑与设计,条块分割较为严重,合作机制比较薄弱和欠缺^[9];对林业生物安全研究优先领域的选择缺乏前沿性和前瞻性;现有基础设施不能满足新形势下林业生物安全保障的国家需求,缺乏可长期发挥作用的规模化、高安全性的现代化科研设施。

4.3 林业生物安全管理评价

俄罗斯林业安全管理体制较为完备,具有以下特点:1) 建立了统一的、垂直的、全方位的国家生物安全监察机构,实行垂直领导体制;2) 实施包括转基因生物在内的生物安全管理及登记;3) 开展转基因生物的风险评估。

不足之处表现在:缺乏统一协调的管理机构,到目前为止还没有隶属于俄联邦林务局的专门防范外来物种入侵和管理林业转基因的专门机构;涉及的管理部门较多,在执行上由于受到各自职责所限,容易出现脱节现象,缺乏责任追究制度。

参 考 文 献

- [1] 张旭, 国庆喜. 俄罗斯远东地区生物多样性保护与研究进展[J]. 世界林业研究, 2007, 20(5): 44-47.
- [2] Российская Федерация, Российская Федерация Лесной Кодекс от 4 декабря 2006 г. N 200 - ФЗ [EB/OL]. (2007-02-12). [2010-04-20]. <http://www.rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html>.
- [3] Russian biological safety evaluation [EB/OL]. (2008-05-12). [2010-06-22]. <http://www.icgeb.org/basfesrv/bsfdata3.html>.
- [4] Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Об утверждении Положения о порядке проведения сертификации семян сельскохозяйственных и лесных растений [M]. Россия: Мин-ипромэнерго, 1999.
- [5] Federal act of the Russian Federation on state regulation of genetic engineering activity [EB/OL]. (2009-10-11). [2010-08-20]. <http://www.biosafety.gov.cn/image20010518/5271.pdf>.
- [6] 丁建新. 俄罗斯联邦环境保护法(简介)[J]. 全球科技经济瞭望, 2004(7): 25-26.
- [7] С. А. Вогодилов. Конституционные Основы Охраны Окружающей Среды [J]. Журнал Русского права 2003(11): 22-28.
- [8] Н. А. Чертова. Конституционно — Правовые Основы Обеспечения Экологической Безопасности [J]. Журнал РФ 2007(3): 32-37.
- [9] 刘洪岩. 俄罗斯生态立法的价值选择及制度重构[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2009(6): 29-34.