

# 对物种资源检验检疫 3 个相关问题的浅见

李明福

(中国检验检疫科学研究院 北京 100176)

**Primary view on three issues related with the inspection and quarantine for bio-species resources.**

Li Mingfu (Chinese Academy of Inspection and Quarantine, Beijing 100176, China)

**Abstract** Inspection and quarantine for bio-species resources are challenged with many difficulties at present. The issues, such as bio-species resources vs regulated species, supervision management vs quarantine identification, supervision model vs on-site inspection were analysed and discussed in this paper, and some countermeasures and strategies were suggested also in the paper.

**Key words** regulated bio-species resources; on-site inspection; supervision model; quarantine identification

**摘要** 物种资源检验检疫工作面临很多挑战。本文分析、探讨了生物物种资源与物种管制、物种资源监管和物种检疫鉴定,物种资源监管模式与现场查验等相关问题,并提出了相应的对策和措施。

**关键词** 物种资源管制;现场查验;监管模式;检疫鉴定

中图分类号 S41

早在 2004 年,国发办[2004]25 号文“关于加强生物物种资源保护和管理的通知”<sup>[1]</sup>,明确要求加强物种资源的检验工作,物种资源的检验检疫成为国门生物安全保障的重要内容,也是国家生态文明建设中,质检部门承担的新的使命;物种资源检验检疫作为质检工作新的业态,需要质检部门主动参与生物多样性出入境监管,为有效履行《生物多样性公约》等重要国际制度的义务发挥积极作用<sup>[2]</sup>。国质检总[2013]1 号“质检总局关于加强出入境生物物种资源检验检疫工作指导意见”,从提高认识、加强领导、能力建设、部门合作、绩效考核等方面对于物种资源检验检疫工作提出了具体要求;虽然近年来的物种资源检验检疫相关工作基础逐步加强,查验工作能力逐步提升,保护工作效能有所提高,但法规制度体系不完善,监管能力不足的问题依然突出,一线人员对于物种资源检验检疫有些依然不了解,本文试对几个突出的基本问题进行分析、解读和探索。

## 1 问题的产生

出入境物种资源相对于传统的贸易产品,不仅涉及检验和检疫两个方面,且概念也不容易说清楚。执法依据、工作对象、工作主体、解决方法相应有所不同,很多同行对如何开展物种资源检验检疫工作感到困惑。

## 1.1 概念和范围问题

物种资源作为一个概念,有广义和狭义之分。广义的就是指“具有实际或潜在价值的植物、动物和微生物物种以及种以下的分类单位及其遗传材料”<sup>[3]</sup>。这个概念范围很大,现行体制下的检验检疫具体操作有难度。特别是目前没有确定的管制物种名单下,物种资源类别、种类、数量太多,有点难以下手的感受。实际工作中需要对物种资源的概念范围进行规定,明确其概念或其操作定义,以及涉及的范围。

## 1.2 目标任务问题

物种资源检验检疫的目标任务到底是什么?对于进境物种资源,防控其生物安全风险自然不必说,加强检疫是主要手段。自从 2004 年国务院办公厅发文要求加强物种资源保护和管理以来,防止物种资源的流失是重点关注的目标,检验鉴定则是应对之策。海关和检验检疫部门共同作为出入境监管部门,建立生物物种资源出入境查验制度,加强对生物物种资源出入境的监管义不容辞。但濒危物种出入境查验监管依法由海关负责,检验检疫与海关的监管如何区隔,如何避免执法主体的功能重合、重复投资建设和资源的浪费?

## 1.3 授权与职责分工问题

2004 年国办文中要求“建立生物物种资源出入境查验制度,加强对生物物种资源出入境的监管。

基金项目:国家质检总局生物物种资源检验检疫业务专项(2015);国家质检总局科技计划项目(2015IK307);环保部生物多样性专项(2015)

收稿日期:2015-06-17

携带、邮寄、运输生物物种资源出境的,必须提供有关部门签发的批准证明,并向出入境检验检疫机构申报。海关凭出入境检验检疫机构签发的《出境货物通关单》验放。”文件似乎明确了海关和质检部门职责分工。但实际上按照现有法律和操作模式,除了货物出境需要通过检验检疫部门申报,出境邮件和旅客携带物现场均通过海关申报,检验检疫部门事前无法获得这部分出境物种资源的查验信息,海关和检验检疫部门在进境通道上查验和检疫,时有冲突和矛盾,但在出境通道上,则是另一种“不设防”状态。客户如不申报,海关可能不查,检验检疫无权查,查到了无法处置,漏查漏检不可避免,物种资源流失风险巨大,这种“严进宽出”客观上影响了物种资源的把关整体效能。现有的授权和职责分工下很难有效履行物种资源检验检疫职责。

## 2 问题的实质

### 2.1 生物物种资源与物种管制

物种资源概念和范围,本质是理解生物物种资源和物种管制的关系问题。广义的生物物种资源范围,包括了具有潜在价值的物种资源,在当下科学没有发现其价值之前,地球上的物种差不多都可能属于此列。狭义的物种资源一般是指具有实际价值的物种资源。结合到监管的具体实践,有实际价值的物种资源其范围更应进一步明确,如凡是受到国际社会或行业部门关注,采取名单的形式予以发布,并有实际管制措施的物种,应属此类。国际上如濒危物种名录等,国内如野生动植物名录等。由此推之,物种资源检验检疫所涉及的范围,重点应是管制物种资源,当然,除此之外,其他相关物种资源也要纳入检验检疫视野,如通过登记备案等管理形式进行管制。

### 2.2 物种资源监管与物种检疫鉴定

物种资源检验检疫目标和任务其要点是理清物种资源监管与物种检疫鉴定的关系。口岸物种查验是物种资源监管的重要形式,海关监管一般通过验证放行来实施其查验职能。但就物种资源管制来看,简单的验证放行不是全部工作。出证要基于物种检疫鉴定进行,否则就很盲目。物种检疫鉴定实际可能包括事前核查,现场查验,实验室鉴定和跟踪监测等形式。而这正是检验检疫部门能够和需要发挥作用的地方。因此就物种资源出入境监管而言,检验检疫部门不能也不应该缺位,即使针对濒危和野生生物物种资源的出入境监管,按照国办发〔2004〕25号文的要求,检验检疫仍要发挥自身的作用。实际上,检验检疫部门既要基于检验明确出入境物种的身份,也要通过检疫保证资源安全的出入境。海关查验与检验检疫

可以在现有的模式下,各自发挥自己的监管功能。

### 2.3 物种资源监管模式与现场查验

授权和职责分工问题的核心是处理物种资源监管模式与现场查验的关系问题。按照国办发〔2004〕25号文的精神,海关要凭检验检疫部门出具的《出境货物通关单》对出入境物种资源验证放行。这项工作设计理论上是合理的,与现行的法律不矛盾,但是如果检验检疫部门出具通关单全部要在现场进行,目前技术上是有难度的,操作上也总是不现实的。检验检疫部门必须要主动创新查验模式,提高监管效能,方能实现履约执法的目的。

## 3 问题的对策

### 3.1 制定管制物种名录 提高物种资源检验检疫效能

生物物种资源成千上万,有限的行政资源面对无限的物种资源和遗传资源,既要整体把控,也需要突出重点,要解决物种资源检验检疫到底“检什么”的问题。为了达到全面检验、重点管制的目的,制定和发布国家管制物种名录<sup>[4]</sup>十分迫切。过去,农、林、中医药、环保等各个行业主管部门已经发布了重要生物物种名录,检验检疫部门可以和相关部门一起,借助中国生物多样性保护国家委员会这个平台,尽快发布国家出入境管制物种名录。名录上的物种资源要依据相关法规和条例,建立允许、限制和禁止出入境等相应配套管理措施;允许出入境的物种,还要包括惠益分享措施、合同条款等。

### 3.2 履行检验执法职责 促进物种资源保护和利用

检验检疫部门基于国办通知精神、国家行动计划等,已介入物种资源保护和利用工作中。针对畜禽遗传资源、濒危物种、野生生物物种已经有相应的出入境管理规定。在执行中,检验检疫部门检疫执法虽已到位,但检验执法缺位明显。要补位而又不越位,则现阶段就要根据物种资源出入境种类多、数量小、易隐匿的特点,发挥检验检疫部门在检验鉴定方面的技术优势,除口岸现场查验外,加强事前核查,事后追踪,主动作为。另外可考虑在加入“名古屋议定书”制定“物种资源获取和分享条例”时,进行法规调整修订,根据查验实践和需要,进行新的制度设计,明确检验执法的地位和查验模式。

### 3.3 加强查验点建设 创新物种资源检验检疫模式

出入境物种资源查验是防止资源流失的重要手段。面对海量的物种资源和新的改革诉求,要通过技术、模式创新,提升查验能力。通过口岸查验点建设,针对物种资源特点,配置相应的设备和人员。特别是借助互联网搭建管制物种资源共享信息和鉴定平台,实现查验点和实验室、系统内和系统外的监管

协作,互联互通。此外,通过建立生物物种公共申报平台,综合预检、口岸查验和事后督察等业务,创新查验模式,努力提升查验和监管效率。

#### 4 小结

物种资源检验检疫作为一项新的业务,面对很多问题和挑战,需要观念创新、模式创新、技术创新。2015年,国家质量监督检验检疫总局国门生物专项经费中,首次将出入境物种资源检验检疫管理纳入绩效考核。物种资源检验检疫迫切需要取得实质性的进展。本文涉及物种资源操作定义、目标任务、主体责任等,是现阶段物种资源工作的基本问题,要

推动出入境物种资源检验检疫监管工作,必须进一步明确这些问题的实质,采取针对性的措施,并使之得到有效的解决。

#### 参考文献

- [1] 国务院办公厅. 关于加强生物物种资源保护和管理的通知(国办发[2004]25号)。
- [2] 联合国生物多样性公约秘书处. 生物多样性公约关于获取遗传资源和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书. 2010.
- [3] 薛达元. 中国生物遗传资源现状与保护. 北京: 中国环境科学出版社, 2005.
- [4] 金世超, 赵竹, 张丽荣, 等. 中国生物遗传资源出入境管理对策研究. 植物检疫, 2014, 28(3): 58-62.

## 出入境生物物种资源检验检疫监管工作模式的思考

国家质量监督检验检疫总局出入境物种资源监管工作协作组

**Recognition on the inspection and quarantine supervision mode for the entry and exit of biological species resources.** By the working group for the entry and exit species resources supervision, General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China.

**Abstract** In order to prevent loss of species resources in China, to fulfill its international obligations, the working group for the entry and exit species resources supervision studied the species resource problems of supervision, analyzed several supervision modes for the inspection and quarantine on species resources, and put forward the opinions and suggestions related legislation, the information construction in this paper. It would have a certain guiding significance for carrying out supervision work for the species resources.

**Key words** biological species resources; supervision mode; inspection and quarantine

**摘要** 为防止我国物种资源流失,履行国际义务,出入境物种资源监管工作协作组研究了物种资源监管工作存在的问题,分析了几种物种资源检验检疫监管工作模式,并提出相关立法、修法、信息化建设的意见和建议,对于开展物种资源监管工作具有一定的指导意义。

**关键词** 生物物种资源;监管模式;检验检疫

中图分类号 S41

生物物种资源具有潜在的经济价值、生态价值,是支撑国家可持续发展的战略资源。过去由于对遗传资源的主权问题认识不足、国内管理不善和进出境管理制度的欠缺,导致许多生物物种及遗传资源流失和丧失。根据《国务院办公厅关于加强生物物种资源保护和管理的通知》(国办发[2004]25号)<sup>[1]</sup>精神,“出入境检验检疫机构、海关要按各自职责对出入境的生物物种资源严格检验、查验,

对非法出入境的生物物种资源,要依法予以没收”,检验检疫部门在物种资源监管中承担重要责任。本文反映了出入境生物物种资源监管工作协作组对发挥检验检疫部门履约执法职能、促进物种资源保护和利用的一些思考。

#### 1 物种资源监管工作存在的问题与困境

出入境生物物种资源检验检疫监管工作的目的本应以防止我国物种资源流失为主,以履行国际义

基金项目: 出入境物种资源检验检疫业务专项(2014,2015)

本文根据出入境物种资源监管工作协作组第一次会议精神整理。由福建出入境检验检疫局郑华执笔。本协作组组长单位: 中国检验检疫科学研究院, 副组长单位: 云南出入境检验检疫局, 成员单位: 北京局、辽宁局、上海局、江苏局、浙江局、福建局、山东局、河南局、广西局、海南局、重庆局、四川局、贵州局、新疆局。

收稿日期: 2015-06-17