

浅析《生物安全法》中的法律责任制度

A brief analysis of the legal liability system in the *Biosafety Law*

■文 / 陈胜梅 中国政法大学民商经济法学院环境与资源保护法专业硕士研究生



习近平总书记在2020年2月14日主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议时强调,将生物安全纳入国家安全体系。《中华人民共和国生物安全法》(以下简称《生物安全法》)已于2021年4月15日实施,生物安全是国家安全的重要组成部分,法律责任制度是生物安全法律法规体系以及制度保障体系的重要内容。分析《生物安全法》中的法律责任制度的现状及其问题,有利于更好地发挥《生物安全法》对建立并完善国家生物安全法律法规体系、制度保障体系的推动作用。

一、《生物安全法》中的法律责任制度现状

《生物安全法》第九章专章规定了“法律责任”。从责任主体上看,违反《生物安全法》的责任主体包括境内外的个人与单位,强

调对境外的个人与单位进行追责是生物安全作为国家安全的重要组成部分的必然要求,也契合《生物安全法》中“构建人类命运共同体”的目标。从责任内容上看,《生物安全法》规定的法律责任主要是行政责任,一方面其中行政处分责任比较突出,不仅限于履行生物安全管理职责的工作人员,还涉及医疗机构、专业机构的工作人员等非公职人员;另一方面就行政责任中的行政处罚责任而言,一是涉及申戒罚(如“警告”)、行为罚(如“责令停止违法行为”)、资格罚(如“吊销许可证或执业证”)、财产罚(如“罚款”)等多种类型;二是以违法所得为基数进行倍数罚款,从而加重了生物安全保护领域的违法成本,同时又促使违法人员主动减轻损害后果。从责任体系上看,先针对具体生物安全违法行为做出规定,进而采用参照指示条款的方

式,通过其他具体领域的生物安全法律法规予以补充。

二、《生物安全法》中的法律责任制度存在的问题

基于《生物安全法》中法律责任制度的内容,并结合其他生物安全法律法规的法律责任内容,可以分析得出《生物安全法》中的法律责任制度存在风险预防原则贯彻不到位以及行政责任的协调性与完整性缺失的问题。

(一) 未能贯彻风险预防原则

“防范和应对生物安全风险”是《生物安全法》的立法目的,风险预防原则是《生物安全法》的基本原则之一,法律责任制度应当贯彻风险预防原则的要求,即从关注损害转向风险防控。现有《生物安全法》的法律责任制度偏重于关注损害,具体体现在行政处罚中的加重处罚标准以及民事责任追责前提方面。首先是行政处

罚中的加重处罚标准,《生物安全法》第七十六条明确以“造成严重后果”为病原微生物实验室及其工作人员受到加重处罚的标准,仍是以损害后果而非损害可能性作为处罚依据。其次是民事责任追究前提方面,《生物安全法》第八十二条明确规定责任人承担民事责任的前提为“造成人身、财产或者其他损害的”,但就法条内容而言,“损害”限于实际损害后果,也不符合风险预防原则的要求。

(二) 行政责任协调性、完整性缺失

如前所述,《生物安全法》的法律责任制度内容主要以行政责任为主,但其存在着协调性、完整性缺失的问题。首先是协调性不足的问题,这个问题主要表现在《生物安全法》与其他生物安全法律法规协调性不足。因《生物安全法》运用参照指示性条款,使得法律责任部分需要与其他生物安全法律法规相协调。如涉及生物技术研究、开发与应用活动的违法行为,《生物安全法》的规范内容只规定了单位作为责任主体时的处罚,但是结合科技部印发的《生物技术研究开发安全管理办法》的规定可知,个人也可从事生物技术研究、开发与应用活动,而后者也的确规定了对个人的罚则。但是《生物安全法》又限制在“其他有关法律、行政法规有规定的,依照其规定”,若依此规定则无法适用《生物技术研究开发安全管

理办法》。虽然这在实践中或许不是问题,但是《生物安全法》作为生物安全保护领域的基本法,与体系内部其他法律法规的协调问题是不容忽视的问题。其次是完整性缺失的问题,现有法律责任制度的加重处罚没能覆盖所有生物安全违法行为,如涉及外来物种引进的违法行为,并且前述个人罚则的缺失也是行政处罚完整性缺失的表现。

三、《生物安全法》中的法律责任制度的完善

针对前述《生物安全法》中的法律责任制度存在的问题,可以通过贯彻风险预防原则以及增强生物安全保护法律责任制度的体系性进行完善。

(一) 贯彻风险预防原则

首先是增设行为标准作为加重处罚的条件,如《生物安全法》第七十五条规定“拒不改正”这一行为标准作为涉及生物技术研究、开发活动的违法行为加重处罚的条件,因此其他生物安全违法行为也可考虑不单纯以“造成严重后果”作为标准,从而更有利于管控生物安全风险。其次是可以考虑将损害可能性作为承担民事责任的条件。正如在环境民事公益诉讼领域,基于生态环境损害往往不可逆或者修复难度大等考虑,可就社会公共利益重大损害风险提起诉讼。同理推知,生物安全问题若发生实际损害,不仅仅破坏生态系统,同样也存在危

及社会公众生命财产安全乃至国家安全的可能性。因而将追责条件从实际损害扩展至损害可能性,符合风险预防原则的要求,也有利于保护生物安全、社会公众乃至国家安全。

(二) 增强生物安全保护法律责任制度的体系性

增强生物安全保护法律责任制度的体系性主要涉及《生物安全法》自身及其与其他相关法律法规的统一协调性。首先是《生物安全法》自身的法律责任内容的完善,生物安全违法行为主体并不限于单位,对于个人作为责任主体的法律责任需要进行完善,同时补全行政责任中的加重罚则问题,使得行政责任更好地发挥作为主体法律责任的作用。其次是提升《生物安全法》与其他相关法律法规的统一协调性。鉴于目前《生物安全法》的法律责任制度运用参照指示性规范,因而生物安全保护法律责任制度的体系性有赖于其他相关法律法规进行同步完善。

结论

针对《生物安全法》现有法律责任制度存在的风险预防原则贯彻不足、行政责任体系性欠缺的问题,从扩大行为标准从而将损害可能性纳入管控,以及增强生物安全保护法律责任制度的体系性等方式,推动《生物安全法》的有效实施,守住生物安全进而守住国家安全。