

# 濒危野生动植物物种 国际贸易公约42年

## 42 Years of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna

■文、图/夏堃堡

生物多样性是人类生存和发展的必要条件,野生动植物物种是生物多样性的重要组成部分。工业革命以来,对野生动植物的过度攫取和利用造成了许多物种的减少和灭绝。20世纪60年代,国际社会开始认识到,国际贸易是造成对物种过度利用、使世界范围内许多物种迅速灭绝的重要原因之一。为了应对这种情况,1963年,世界自然保护联盟(IUCN)开始组织一项谈判,以起草一项管制濒危野生动植物物种出口、过境和进口,以保护这些物种的国际公约。但是,经过多年的谈判,一直没有达成协议。在1972年6月斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议上,各国达成共识,要保护野生动植物物种。会议提议立即缔结这样一项公约。IUCN、美国和肯尼亚一起产生了一个公约草案文本。以此为基础,经过几个月的谈判,《濒危野生动植物物种国际贸易公约》(以下简称《公约》)于1973年3月通过并开放签署,并于1975年7月1日生效。

《公约》的目的是为了保证野生动植物物种的国际贸易不构成对这些物种生存的威胁。美国等六个国家在1974年就批准了《公约》,成为缔约方;中国于1981年1月8日向联合国递交加入书,于同年4月8日生效;欧盟于2015年4月9日递交了申请,于同年7月8日生效,使现在《公约》缔约方达到了187个。《公约》秘书处设在日内瓦,由联合国环境规划署管理。

### 《公约》的管控制度

《公约》有三个附录,管理对象就是这三个附录中的物种。

附录一纳入了所有受到和可能受到贸易的影响而有灭绝危险的物种,目前共有890多个,包括老虎、大象、犀牛、熊、海龟等。对这些物种必须加以特别严

格的管理,以防进一步受到灭绝的威胁,标本的贸易一般是禁止的。

附录二纳入了目前虽未濒临灭绝,但对其贸易如不严加管理以防止不利其生存的利用就可能变成有灭绝危险的物种,以及为了使上述某些物种的贸易能得到有效的控制而必须加以管理的其他物种,目前共有32000多个物种,包括陆龟、穿山甲、河马、高鼻羚羊、蟒蛇、海马、砗磲等,国际贸易受到严格限制。

附录三纳入了任一缔约方认为属其管辖范围内应进行国内管理以防止或限制其开发利用而需要其他缔约方合作控制贸易的物种,目前共有160多种,包括部分国家的龟鳖类,其出口受到一定限制。《公约》对上述物种的国际贸易管理,特别是允许进出口许可证的核发,规定了共同标准和程序,并允许各缔约方采取比《公约》更为严厉的国内措施。

每次缔约方大会的一项重要议程就是讨论《公约》附录的修改,迄今已经修改了很多次。缔约方大会还通过了两个关于《公约》其余部分的修正案。第一个修正案是对财务条款的修正,于1979年在德国波恩通过,1987年4月13日生效;第二个修正案是对区域经济一体化组织加入《公约》条款的修正,1983年在博茨瓦纳哈博罗内通过,但迄今尚未生效。

缔约方大会是《公约》的决策机构,每二至三年召开一次会议。缔约方大会审议保护列在附录中的动植物物种的进展状况,研究修改附录中物种的动议,研究缔约方、附属委员会、秘书处和其它方面递交的文件和报告,提出提高公约效率的措施,并通过预算、决议和决定。《公约》下的常务委员会给秘书处提供履约的政策指导,监督秘书处预算的管理,执行缔约方大会交给的任务,起草将由缔约方大会讨论的决议和



前泰国总理英拉·西那瓦(左四)、联合国环境署执行主任阿希姆·施泰纳(左二)和其他参加第16次缔约方大会的贵宾合影

决定。缔约方大会下设的科学委员会,包括植物委员会和动物委员会就科学事项提出咨询意见。

《公约》规定缔约方要制订相关的国家法律,并建立一个管理机构和一个科学机构。管理机构主要负责依照《公约》和本国相关法律法规规定的标准和程序,为进出口《公约》附录物种及其制品核发允许进出口证明书;科学机构主要负责就具体进出口活动向管理机构提供科学咨询。这两个国家机构通过与海关、公安和其它相关部门合作负责《公约》履约。缔约方要保留《公约》物种贸易的记录,并每年一次递交给《公约》秘书处。秘书处将全球附录所列物种贸易的数据汇编成册。

缔约方可以向缔约方大会提出在附录中增加保护物种的建议。建议书应包括关于该物种种群和贸易趋势方面的科学和生物学数据。由缔约方大会表决,三分之二以上赞成即可列入。对已经列入附录的物种,根据国际贸易对一种物种数量影响的情况,缔约方大会可以决定是否将它转移到另一附录,或从附录中删除。

在《公约》附录下已有5000种动物物种和28000种植物物种得到了保护。缔约方通过进出口证明书的制度管理濒危物种的国际贸易。进出口附录一物种或其制品,必须先取得进口国《公约》管理机构核发的允许进口证明书和出口国管理机构核发的允许出口证明书后才能办理。进出口附录二和附录三物种或其制品出入境的,必须先取得出口国《公约》管理机构核

发的允许出口证明书,凭允许出口证明书接受进出口国海关查验。包括中国和欧盟在内的一些国家,还采取了更为严格的国内措施,要求凭出口国的允许出口证明书来办理允许进口证明书,凭允许出口证明书以及允许进口证明书接受进口国海关查验。

未取得允许进出口证明书而实施进出口的,有关濒危物种或其制品将予以没收,涉案单位或者个人依照案发地所在国的法律予以追究行政或者刑事责任。

### 最近10年缔约方大会成果

《公约》第一次缔约方大会于1976年11月在瑞士伯尔尼召开,以后每二至三年召开一次会议。下面对最近10年召开的缔约方大会作一简要介绍。

#### 第13次缔约方大会

第13次缔约方大会于2004年10月2至14日在泰国曼谷举行。代表们讨论了一系列问题,包括50项修改附录的建议。大会批准将白木、沉香木类、大白鲨和苏眉鱼列入附录二,将伊洛瓦底江海豚从附录二提升到附录一。关于非洲大象保护,纳米比亚提出的象牙年度配额要求没有批准,但允许开始在严格控制下的传统象牙雕刻品的销售。代表们也通过了一个减少国内没有监管的象牙市场的行动计划。纳米比亚和南非各批准了每年五头为狩猎比赛的黑犀牛配额,斯威士兰批准开始严格控制的白犀牛狩猎。此外,大会还通过了与联合国粮农组织和《生物多样性公约》协调的决



姚明宣传大象保护

议。履约问题在会上也得到了广泛的重视。

#### 第14次缔约方大会

第14次缔约方大会于2007年6月3至15日在荷兰海牙举行。代表们讨论了一系列问题,包括《公约》2008-2013战略愿景;履约指南;年度出口配额管理;亚洲大型猫科动物、鲨鱼和鲟鱼物种的贸易和保护。代表们同意,在国际捕鲸委员会禁令存在的情况下,对鲸鱼种群不再进行定期审议。14次大会批准将细角和居维叶瞪羚和懒猴列入附录一,将巴西木材、锯鳐和鳗鱼列入附录二,修改关于非洲象的规定,允许博茨瓦纳、纳米比亚、南非和津巴布韦一次性象牙销售,以后停止进一步象牙贸易九年。在这次大会上,媒体的注意力聚焦在关于象牙贸易和非洲象保护的谈判上,许多报道强调非洲象生境国在这个问题上的一致是这次会议的一项重大成果。

#### 第15次缔约方大会

第15次缔约方大会于2010年3月13至25日在卡塔尔多哈举行。会议共审议了68个议题和42项修改附录的建议。15次大会通过了一系列针对缔约方、秘书处和公约附属机构的决议和决定,内容包括:电子许可、亚洲大型猫科动物、犀牛、大叶桃花心木和马达加斯加植物物种。会议决定将下列物种列入附录:斑点蝶螈、五种树蛙、麒麟甲虫、花梨木以及几个马达加斯加的植物物种等。

#### 第16次缔约方大会

第16次缔约方大会于2013年3月3至14日在泰国

曼谷举行。会议通过了55项在附录中列入新物种的动议,包括鲨鱼、蝠鲼、海龟和木材等;九项动议被拒绝(里海雪鸡、藏雪鸡、咸水鳄、暹罗鳄、南美淡水魮鱼、金帝王魮、血雉和两种淡水龟);提议国收回了三项动议(南方白犀牛和两种非洲大象);另有三项动议(黄额盒龟、琉球地龟和安南叶龟)没有考虑。16次缔约方大会还通过了关于预算、打击野生动植物犯罪和《战略愿景》等方面的决定。代表们对这次大会取得的成果表示满意,有的代表认为这是40年来最成功的一次缔约方大会。

#### 履约状况

由于国际社会的共同努力,《公约》的履约工作取得了明显的成绩。首先,各缔约方根据要求,先后建立了履约管理机构和科学机构。例如,中国建立了濒危物种进出口管理办公室,设在国家林业局,作为我国的履约管理机构,还建立了濒危物种科学委员会,设在中国科学院北京动物研究所,为我国的履约工作提供科学咨询。这种机构保证了《公约》履约工作顺利进行。

按照规定,为履行《公约》规定的义务,各缔约方应制订相应的国家法律。我国已经建立了完善的履约法律体系,先后颁布了《野生动物保护法》、《野生植物保护法》、《濒危野生动植物进出口管理条例》等保护濒危野生动植物的专项法律法规。在我国的《刑法》、《森林法》、《渔业法》和《海关法》中,也有相应的履行《公约》,保护濒危野生动植物的条款。例如,我国《刑法》151条规定,未取得允许进出口证明书,携带、邮寄和运输《公约》附录一和附录二物种或其制品



出入我国国境的行为,最高可处以无期徒刑,并处罚金或者没收个人财产。近10年来,我国已有数十人因走私猎隼、象牙、穿山甲、虎豹皮被判处无期徒刑。在国内,每年都会查获大量我国公民走私濒危物种及其制品案件。

《公约》下得到保护的物种也越来越多,迄今已有5000种动物物种和28000种植物物种被列入了附录。如何平衡物种保护与国际贸易以及保护与生计之间的关系是《公约》面临的重大挑战。40年来,高经济价值物种一直是《公约》工作的重心。在关于象牙、红木和鲟鱼等物种的谈判中往往有激烈的辩论,但最后都达成了协议,将它们列入附录而得到了保护,说明《公约》有能力做出有重大经济影响的决定。

最近几年召开的缔约方大会反映缔约方关于《公约》职责的观点发生了变化。在早些时候的大会上,关于木材问题总有非常激烈的争论,但在16次缔约方大会上,许多高经济价值的木材品种被列入了附录,说明缔约方一致认为《公约》有责任管制木材的贸易。将具有高经济价值的海洋物种,包括远洋白鳍鲨、锤头鲨、鼠鲨和蝠鲼列入,也反映了这一趋势。有人认为,16次大会通过这些决议的最后一次全体会议那天是“《公约》40年历史上对海洋生物最有意义的一天”。

## 与其它多边环境协议的协调

该公约与其他有关国际组织和多边环境协议的合作和协调也取得了进展。在16次大会讨论鲨鱼类海洋物种是否列入附录时,有代表认为,它们应该由地区渔业组织(RFMOs)来管理,但遭到另一些代表的反对。他们说RFMOs在这方面工作做得很少,而该公约才有能力对它们加以管理。最后大家同意列入,并同意加强与RFMOs的合作和协调;在具有高经济价值热带木材方面的行动,该公约与国际热带木材组织(ITTO)开展了密切的合作;与联合国粮农组织的交流也日益加强;16次缔约方大会还通过了多个关于加强与其它多边环境协议,特别是与生物多样性有关协议之间协调的决定,譬如加强该公约植物委员会与《生物多样性公约》及其《全球植物保护战略》之间合作的决定。该公约与《保护迁徙野生动物物种公约》(CMS)都有将动物物种列入附录的做法,因此它们间的合作和协调十分重要,以保证两公约的行动不发生冲突。为此,两公约制定了一个《2015-2020联合工


作方案》。这些与其它多边环境协议之间的合作和协调,有利于避免矛盾和冲突,减轻各公约的负担,提高效率,推动全球野生动植物物种的保护。

## 分歧和问题

多边环境协议的谈判中一般采用协商一致的原则对谈判的问题做出决定,但根据《公约》缔约方大会议事规则,它可采用表决的方式作出决定。在历次缔约方大会上,争论比较多的是关于在附录中增加物种或将一种物种从一个附录转移到另一个附录的问题。在各缔约方对提出的动议通过协商不能达成一致的情况下,可采用表决的方式决定,如三分之二以上赞成即可列入或转移。按照议事规则,这种表决采用秘密投票的方式进行,但有些国家认为这种秘密方式缺乏透明度,会鼓励一些发展中国家为得到资助国的双边援助而按他们的愿望投票。因此,在第16次缔约方大会上,美国等国家将自己投票的情况公布于众。而另一些国家认为秘密投票是一种民主的体现,各国可以按照本国的意愿而不受区域或利益集团的影响独立决定自己的投票。但这个问题上的分歧并没有影响缔约方大会对问题做出决定。

《公约》历次缔约方大会上另一个争论的问题是关于批准一次性销售象牙的规定。对此各国代表一直存在着不同的看法。有的代表认为这个措施可以筹措资金用来支持大象的保护,另一些代表认为这会刺激消费,鼓励偷猎和黑市交易,从而危害大象的保护。《公约》第16次缔约方大会仍然没有解决这个长期存在的问题。

从全球范围来看,履约工作还存在不少问题,例如,有不少缔约方迄今没有按照《公约》要求制订国家法律,因此履约工作十分薄弱。在16次缔约方大会上,许多代表要求采取更为严格的履约措施,包括停止与没有采取履约行动的缔约方的贸易等。

目前野生动植物的非法贸易是仅次于贩毒、贩卖假冒商品和贩卖人口的全球第四大非法贸易。由于这种非法贸易,最近几年非洲大象等物种的捕杀有上升的趋势,全球野生动植物物种正在继续减少。《公约》履约工作仍然十分艰巨。

**作者简介:**现任环境保护部科技委员会委员,曾任国家环保局国际合作司司长、联合国环境署能力建设部主任、环境署驻华代表等职。