

文章编号: 1004 - 7271(2005)03 - 0341 - 04

·研究简报·

CITES 水生野生动物管理最新进展及 对我国的影响分析

Progress on management of aquatic wildlife international trade and its impact on China

樊恩源, 冯庚菲

(中国水产科学研究院渔业资源与环境研究中心, 北京 100039)

FAN En-yuan, FENG Geng-fei

(Resources and Ecology Research Center, Chinese Academy of Fishery Sciences, Beijing 100039, China)

关键词:《濒危野生动植物种国际贸易公约》;水生野生动物;保护;管理

Key words: CITES, aquatic wildlife; conservation; management

中图分类号: S 973.0 文献标识码: A

《濒危野生动植物种国际贸易公约》^[1](CITES)旨在对公约附录物种的国际贸易进行监控和管理,以确保其免受灭绝威胁。三十多年来,CITES 公约已对超过三万种动植物种实施了不同等级的保护,在一定程度上对野生动植物保护及可持续开发利用起到了相当好的作用。第十三届 CITES 缔约国大会^[2]于 2004 年 10 月 2 日至 14 日在泰国曼谷召开,全球共有 160 多个国家、200 多个政府和非政府组织参加了会议。会议对 64 项行政管理类工作文件及 50 件公约附录物种修订类工作文件进行了审议,与水生生物有关的工作文件共有 17 件,其中有 13 件经过审议获得通过或取得了进展,这将对国际间的水生野生动物贸易管理乃至国内的水生野生动物保护和管理工作产生重要的影响。

1 CITES 水生生物贸易管理进展情况介绍

本次大会与水生生物有关的 17 件工作文件中,6 件涉及附录物种修订,获得通过的议题分别为伊河豚(*Orcaella brevirostris*)从公约附录 II 升至附录 I、大白鲨(*Carcharodon carcharias*)^[3]列入公约附录 II,苏眉鱼(*Cheilinus undulates*)列入公约附录 II,地中海石蛭(*Lithophaga lithophaga*)列入 CITES 公约附录 II。日本提出的将小温鲸(*Balaenoptera acutorostrata*)从附录 I 降为附录 II 的建议未获大会通过。石珊瑚种类注释修改工作文件未获大会通过,但该议题被建议延续到下届大会再进行研究。

有关水生野生动物保护管理方面的工作文件计有 11 件,可分为三类:第一类是物种管理问题,有 7 件。在鲸类方面,日本提出希望 CITES 成员国敦促国际捕鲸委员会(IWC)尽快完成并实施“商业捕鲸计划修正案(Revised Management Scheme, RMS)”,使能够依据 CITES 附录 I 和附录 II 修订标准及预防性原

收稿日期:2004-12-27

基金项目:农业部 2004 年度渔业资源保护项目

作者简介:樊恩源(1963-),男,江苏扬州人,副教授,主要从事渔业生态环境保护方面的研究和技术管理工作。Tel: 010-68673910,
E-mail: enyuan@cafs.ac.cn

则对 CITES 附录鲸类物种的等级进行调整。该工作文件得到了加蓬、冰岛等国家的支持,但新西兰、美国、英国(代表欧盟 25 国)表示反对,未获通过。犬齿鱼的保护和贸易议题为秘书处提出,主要内容是考虑到该项工作困难较大,迄今没有进展,建议终止两个决议内容,该工作文件得到通过。其它几个议题如淡水龟鳖类的保护和贸易问题、玳瑁的保护和管理问题、鲨鱼的保护和管理问题、海参的保护和管理问题及鲟鱼管理问题通过大会讨论均取得了一定的进展。第二类是有关 CITES 与相关国际组织进行合作的议题,计有 2 件。在大会上,CITES 与联合国世界粮农组织(FAO)的合作问题受到了广泛的关注。一些渔业国家担心 CITES 过多的参与水生物种的管理,希望在 CITES 介入水生物种的管理之前,与 FAO 建立起比较明确的合作关系,该工作文件在大会取得了进展。而另一项由澳大利亚提出的希望建立一种机制,用于 CITES 成员国与南极海洋生物资源保护委员会(CCAMLR)成员国之间进行犬齿鱼捕捞资信交流的工作文件则受到日本、古巴、中国等国的反对而被大会否决。第三类是行政管理议题,计有 2 件。由动物委员会提交的关于石珊瑚贸易管理的议题因条件不成熟而被撤回,未在大会讨论。美国提出的关于海上引进证书管理制度工作文件未获大会通过,但大会同时建议对该问题进一步研究。

2 CITES 在水生物种贸易管理方面的发展趋势

自 1997 年 CITES 介入了鲟鱼的管理以来,CITES 更多地介入了水生物种的管理,大会与水生物种有关的议题达到了 12 类计 17 项,物种涉及小鳁鲸、伊何豚、鲨鱼、海参、苏眉、犬齿鱼、珊瑚、玳瑁^[3]、淡水龟等,尤以海洋物种为多。一些水生议题如泰国的伊河豚、斐济苏眉鱼、澳大利亚的大白鲨等均成为本次大会新闻传媒争相报导的重要内容。水生物种的保护与渔业有着非常密切的联系,CITES 在水生物种贸易方面的管理不可避免地与国家主权渔业部门、地区性渔业组织及国际渔业组织产生矛盾。通过本届大会各缔约国对相关议题的反应,可以看出 CITES 在水生野生动植物贸易管理方面有以下五个发展趋势。

2.1 CITES 与 FAO 等国际组织在管理问题上的争议趋于平和

国际上普遍认同 FAO 及一些地区性渔业组织在海洋渔业事务上的管理,一些海洋渔业大国因此非常抵触 CITES 涉足海洋渔业的管理。CITES 对此的回应是 CITES 仅对海洋物种的国际贸易进行管理,而这是 FAO 及相关地区性渔业组织无法实施管理的领域。本届会议上,FAO 与 CITES 关系的讨论是一个非常热的议题,但参加国普遍认为 CITES 与 FAO 应该进行友好的合作。从 FAO 对一些水生议题的态度看,FAO 已认同了 CITES 的管理,并似乎已与 CITES 达成默契,即 CITES 在决定对海洋物种进行管理之前会咨询 FAO,由 FAO 的渔业委员会(COFI)组织专家进行认证,以决定是否建议由 CITES 管理。由此看来,“海洋物种的管理应由 FAO 负责”这种说法已不能成为阻碍 CITES 涉足海洋物种管理的理由。但就一些具体物种的贸易管理而言,各缔约国仍然坚持自己的底线,即 CITES 只应管理公约附录物种。

2.2 CITES 在附录物种认定方面的技术标准约束力趋于弱化

在本届大会上,日本、加蓬和挪威反对将伊河豚列为附录 I 物种,认为提案国没有对近海区域进行调查,该物种目前的种群数量应在 30 000 头左右,不符合列为附录 I 的标准,该物种所面临的水族馆利用问题可以通过加强国内管理来解决。据了解,即使在泰国国内,该提案也存在较大的争议。但该提案最终在表决中以高票通过。在大白鲨议题上,同样也存在着资源评估问题。事实上,CITES 公约所提供的附录物种评估标准应用在水生物种上,操作性并不是很强,但这并没有对 CITES 确定附录物种造成障碍。在保护重于利用的呼声下,相关技术标准的约束力趋于弱化,这意味着一些并不一定符合 CITES 相关技术标准的物种,或者无法确定是否符合相关标准的物种,只要提案国能提供资源衰退的证据,更重要的是能得到缔约国的支持,该物种就很有可能被列入附录物种,从而获得 CITES 的强制性管理。

2.3 淡水龟鳖类的管理进展较为顺利

CITES 第 12 届缔约国大会决定淡水龟鳖类的贸易国需要向秘书处提供有关各国履约及龟鳖类的保护和管理情况,包括中国在内的部分国家对该项工作进行了回应。在本届大会上,秘书处对上述工作

进行了回顾,并建议各缔约国继续依据 CITES 第 11.9 号决议内容继续提供上述信息,并在该决议中增加下列内容:“鼓励淡水龟鳖类的分布国和贸易国在双年度报告中提交上述履约及保护管理信息”。柬埔寨、中国、印度尼西亚、日本、越南和荷兰(代表欧盟 25 个成员国)表示原则同意,澳大利亚、喀麦隆、荷兰(代表欧盟 25 个成员国)和美国同时还建议增加相关内容,以“指示秘书处在各国提交的上述信息的基础上,向第 14 届缔约国大会报告亚洲龟鳖类保护管理情况”,上述建议在大会得到通过。淡水龟鳖类的保护管理问题已经成为缔约国大会的一项常规议题,相关国家在履约方面均做出了不少的努力,取得不少进展,渔业主管部门应予关注。

2.4 海上引进管理将会对渔业管理产生一定的影响

CITES 公约规定了要对海上引进进行管理,但一直没有能够真正实施。本届大会上,美国针对这个问题提交了一份工作文件,内容主要是有关海上引进“证明书”管理、部分概念的定义及科学机构在评估海上引进物种时应综合考虑多种因素等。日本反对该工作文件,认为海上引进管理非常复杂,会牵涉到一些非成员国,目前实施海上引进管理的条件还不成熟。荷兰代表欧盟 25 个成员国同样认为该提案的复杂性,但支持相关内容,同时质疑其可行性及捕捞副产品的问题,与加拿大一样,他们同时建议对该议题继续研究并提交到第 14 届大会讨论。因争议太大,美国决定撤回工作文件,同时建议对一份“决定”草案进行讨论,内容大致为“建议由常委会组织召开有关海上引进相关技术问题的研讨会,并将结果提交给第 54 届常委会和第 14 届公约缔约国大会讨论”。从本次会议的讨论情况看,海上引进管理主要是因一些技术因素未能在大会通过,但从美国在此议题上所作的努力及欧盟的反应来看,其进程在加快。可以预见的是,海上引进管理制度的实施会对渔业管理产生影响。

2.5 CITES 在渔业问题上对中国的影响力趋于加强

CITES 对其重要议题均通过投票的方式作出决定,这些程序和过程均充分尊重了各国在公约中的平等地位。但从另一个角度来看,由于公约不考虑人口权重,因此作为 13 亿人口的中国在 CITES 中只有一票权利,因此公约对中国的影响要远比世界上任何国家都要大。

中国是水生经济物种的重要消费国,CITES 的一些水生物种议题均与中国有着直接或间接的关系。CITES 附录 II 物种鲨鱼、海马、鲟鱼^[3]、苏眉鱼(本届大会新列入物种)等在国内均有生产、贸易或消费,目前正广泛讨论的海参在我国只是一个普通经济种。本次会议期间我们了解到,南非会考虑将鲍鱼列为公约附录物种。从保护的角度来看,通过贸易控制的方式保护物种有其合理性。目前,渔业资源衰退现象正引起全球的广泛重视,资源保护的理念正越来越被发展中国家所接受,由此推测 CITES 在水生物种贸易管理方面的影响力会越来越大,这势必会对中国的渔业管理产生影响。

3 CITES 对国内水生动物保护管理工作的影响

依据《中华人民共和国野生动物保护法》和《渔业法》,渔业行政主管部门主管水生野生动物管理工作^[4]。从我国水生野生动物保护工作现状来看,相对于林业陆生动物保护而言^[5],渔业部门在野生动物保护方面的投入少,基础工作较弱,技术力量松散,没有形成自己极具特色的保护理念和应对策略。在现有保护和管理机制中,渔业行业管理缺乏良好的横向交流和沟通机制,同时对一些重大议题缺乏战略规划。在这样的背景下,CITES 在监管理念、监管方式及合作协作等方面给我们提供了很好的启示。

3.1 监管理念

长期以来,我国的水生野生动植物保护管理一直希望在开发与利用两个对立的理念下寻找一套有中国特色的管理模式。但在实际操作中,保护管理沿用的是陆生动物自然保护区的建设思路,开发利用则沿用的是渔业生产的思路,未能独立走出自己的特色,因而制约了发展空间。CITES 公约通过限额制度管理在宏观上对濒危物种的可持续开发利用进行有效的监管,实现了基础研究、信息采集、科学决策和可持续发展的有机统一,在众多的环境及野生动物保护理念中做出了自己的特色。

3.2 监管方式

CITES 是一部逻辑性强、程序规范、操作透明度比较高、极具可操作性的公约,其重要议题均通过投票的方式来进行,这些程序和过程均充分尊重了各国在公约中的平等地位。一个物种被列为公约附录物种需要经过科学调查、科学论证和集体表决;一个管理性决议、决定的被采纳,会经过长时间的广泛讨论和相关国家通力合作与协作,CITES 缔约国的责任和义务因此得到了充分的体现。

3.3 管理中的合作与协作

从本届会议可以感受到,越来越多的国际非政府组织涉足环境和水生野生动植物保护和管理问题。这些国际非政府组织所依赖的专家往往是当今世界上一些比较活跃的知名的科学家,因此在一些重大问题上,他们有着很强的发言权和影响力。CITES 促进了国际上以政府间协议、国际条约为基础,政府机构、政府组织、政府间组织和非政府组织的全面合作与协作。本次会议一些重要提案的背后都有国际保护研究机构组织的影子,他们是 CITES 贸易管理中不可忽视的技术支撑力量。

4 应对措施

从我国环境保护工作的历史延续及当前的形势看,水生野生动物保护作为资源环境保护工作的一个重要内容,其受关注和重视程度正逐步得到加强。

4.1 完善我国的水生野生动物保护管理体系

面对 CITES 在水物种方面的进程,有关主管部门应给予高度的重视,并予积极应对。在管理层面,应重视水生野生动物的保护工作,注意到其相对于陆生动物及渔业的个性与共性,在此基础上完善水生野生动物保护管理体系,一方面唤起民众的保护意识,另一方面坚持走可持续发展之路,有效地履行《野生动物保护法》所赋予的职责,通过水生野生动物保护工作树立起良好的负责任政府形象。

4.2 组织实施水生野生动物保护战略研究

CITES 是一部“强势”公约,作为缔约国,我们有着明确的责任和义务。中国作为一个大国,在当前经济快速发展、国际地位不断提高的宏观背景下,其言论及观点取向非常重要。考虑到 CITES 对中国经济和贸易的影响,主管部门应高度关注 CITES 的发展动向,同时积极组织相关技术部门有针对性地开展战略性研究,利用 CITES 的议事规则、工作程序和大国的影响力,在不违背原则的前提下,合理的保护我们的权益,为中国经济的可持续发展护航。

4.3 广泛开展水生野生动物保护、研究和技术合作

目前国内外从事水生野生动物保护工作的机构和组织很多,但力量分散,没有形成合力。为此,建议有关部门广开资金渠道、整合相关技术力量、组织开展基础性课题的研究,为实施国家水生野生动物保护战略积累数据和经验。水生野生动物保护是一个公益性的非常开放的领域,建立信息共享、平等交流的学术平台,广泛地开展部门间、学科间、国际间的合作与协作,对快速提升水生野生动物保护研究的技术水平至关重要。对主管部门来说,水生野生动物保护是水生生物可持续利用发展战略的重要组成部分,中国是渔业大国,具有先进的养殖技术,可以利用养殖技术优势,解决水生野生动物的保护问题,水生野生动物保护的成功范例对渔业的可持续发展同时也具有重要的指导意义。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室. 中国野生动植物进出口管理文件汇编[Z]. 东北林业大学出版社, 2004.
- [2] 第十三届 CITES 公约缔约国大会工作文件. CITES 公约官方网站(www.cites.org)[Z].
- [3] 万自明. 中国野生动植物进出口管理实用手册[M]. 北京: 中国林业出版社, 2001.
- [4] 农业部水生野生动植物保护办公室. 中国水产野生动植物保护管理法律法规汇编[M]. 北京: 中国法制出版社, 2002.
- [5] 汪松. 中国物种红色名录(第一卷)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004.