

关于“濒危野生动植物国际贸易公约”简介

王献溥

(中国科学院植物研究所)

THE SYNOPSIS OF “CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA”

Wang Xian-pu

(Institute of Botany, Academia Sinica)

最近,不少开发公司拟开展野生动植物国际贸易,这就必需了解和熟悉“濒危野生动植物国际贸易公约”的规定,办理必要的手续。为此,把这个公约略作介绍,以供有关方面参考。

一、“公约”产生的背景和经过

“濒危野生动植物贸易公约”(以下简称公约,英文缩写 CITES,这几个字母的艺术写法似一头大象)是1972年联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开的人类环境会议上,鉴于国际野生动植物的贸易年产值已高达10亿美元,说明许多地方野生动植物已被过度开发利用,如不注意控制,就会引起许多动植物濒临灭绝的危险。为了控制贸易的规模,避免过分的利用,以保护野生动植物的生存,从而提供永续的利用,会议通过了一项提案:建议在各国政府和国际组织资助下,尽速召开全权代表会议,以便草拟和通过一个关于野生动植物的进出口和运输的公约。经过国际自然和自然资源保护联盟(英文缩写 IUCN)一年的筹备,1973年2月12日至3月2日在美国首都华盛顿召开了关于缔结濒危野生动植物国际贸易公约的全权代表会议,有80个国家派代表出席了会议,8个国家和联合国教科文组织(英文缩写 UNESCO)、粮食与农业组织(英文缩写 FAO)和欧洲经济共同体等国际组织派观察员列席会议,最后有21个国家于3月3日签署了这个公约,并接受瑞士联邦政府为交存国政府。

“公约”于1975年7月1日正式生效,秘书处设在瑞士戈兰德,下设四个委员会:常务委员会、技术与专家委员会(在第四届全体缔约国会议上改称技术委员会)、命名委员会、识别手册委员会。截至1984年止,参加“公约”的国家已有85个。“公约”生效后,1976年11月在瑞士的伯尔尼,1979年3月在哥斯达黎加的圣约瑟,1981年2月在印度的新德里,1983年5月在博茨瓦纳的加博罗内先后召开了第一、二、三、四届缔约国大会,1985年5月在阿根廷召开第五届缔约国大会。

二、“公约”的目的和作用

大家都知道,地球上种类繁多野生动植物,目前已知有13,000多种哺乳类动物和鸟类,千种以上的爬行动物、两栖类动物和鱼类,100万种的无脊椎动物和约25万种的高等植物。它们是地球生态系统的重要组成成分,无论从科学、文化或经济的观点来看,它们的价

值都是不可估量的,它们是经过千百万年的进化和发展而成。本来,自然界物种的产生和绝灭是地球生物进化的自然特征,有些物种也许当人们还未认识就已灭绝,一般说,新种的产生和老种的绝灭速度大体上是一致的。但是,当前大量的物种绝灭或濒临灭绝的境地,是人类本身的各种活动所造成,根据“公约”秘书处所搜集的材料,当前已知有17种(亚种)熊、5种狼和狐狸、4种猫、10种牛、绵羊、山羊和羚羊、5种马、斑马和驴以及8种鹿完全灭绝。最后一种渡口鸟,一种大到不能飞的鸟于1981年在毛里求斯灭绝。至于过路鸽在100年前还成群飞行,致使北美的天空变黑,而在本世纪初也被猎食绝灭。当然,物种一旦被灭绝,那是不可能再重新创造出来。可见,为了利用它们,也必须注意保护它们,保护的目的是为了更好地了解它们,两者是辩证的统一。很明显,野生动植物的国际贸易是一桩赚钱的生意。由于交通运输的发达,每年总有几百万活的动植物及其大量的衍生物(例如毛皮、皮革、象牙、木材及其制品等)运输至世界各地出售。南美的骆马和瞪羚的毛特好,由于北美和欧洲十分需要,以致有50万头被猎杀,五十年代初期秘鲁才开始注意保护和挽救它们。北美荒漠上的仙人掌也被大量挖掘出售,导致环境迅速恶化,引起人们的不安,从而呼吁加强保护。可见,贸易已成为动植物物种数量减少甚至灭绝的一个重要原因。“公约”的目的就在于通过控制贸易和进出口这一侧面,来保护和挽救它们,免遭灭绝,并指导尽可能科学地管理它们,为人类持续地提供丰富的资源。

三、“公约”的主要内容

“公约”一共有25条,对野生动植物及其贸易(指出口、再出口、进口或从海上引进)、科学机构、管理机构、缔约国等,都给予明确的定义,并附录控制贸易的动植物名单。其中附录I*所列举的物种,系包括所有受到和可能受到贸易的影响而有灭绝危险的物种,例如猿、狐猴、大熊猫、南美的多种猴子、巨鲸、猎豹、豹、虎、亚洲象、各种犀牛、各种猛禽(食肉的鸟类)、鹤类、野鸡(雉)、鸚鵡、各种海龟、某些鳄鱼、蜥蜴、大火蜥蜴、某些贴贝(淡菜)和兰科、仙人掌科植物等。这些物种的贸易必须加以特别严格的管理,以防进一步危害其生存,并且只有在特殊的情况下才能允许进行贸易。附录II包括那些目前虽未濒临灭绝,但如对其贸易不严加管理,以防止不利其生存的利用,就可能变成有灭绝危险的物种,例如不属于附录I所包括的灵长类动物、猫、水獭、鲸、海豚、猛禽、龟、鳄鱼、兰科植物以及许多其它的种类,如非洲象、海狗、黑鹳、风鸟(极乐鸟)、腔棘鱼、某些蜗牛、鸟翅蝴蝶、黑珊瑚等。这些物种的国际贸易要由输出国政府发给许可证才能进行。附录III包括任何缔约国认为属其管理范围内应进行控制开发利用,而需要其它缔约国合作管理贸易的物种。前两类物种需经全体缔约国大会讨论通过,后一类物种只要各缔约国自己认定,报“公约”秘书处备案即可。“公约”对上述各类物种如何开展国际贸易和进出口等都作了明确而详细的规定。对允许物种进出口的许可证和证明书、豁免也作了说明,并指出缔约国执行“公约”的规定应采取的措施,对管理机构与科学机构的建立和任务、与非缔约国进行贸易、缔约国大会和秘书处的职责、国际措施、对国内立法及各种国际公约的效力、附录I、II、III物种的修改、“公约”的修改、争议的解决、如何加入和批准接受缔约国、正式生效、保留权、废约、保存国等也有明确规定。

*本文所提到的附录I、II、III均是很长的名单,因篇幅所限,本文省略。

当然,有些国家可能已实行较“公约”所要求的更加严格的控制,如果他们希望对名录上的物种给予特殊的保护,甚至可以禁止它们的贸易。当缔约国召开双边或多边会议时,他们完全可以评论“公约”组织的工作,讨论修改各个附录中的物种。在缔约国大会上可讨论和表决通过、除去、和调动各附录上的物种。“公约”是一个政府间的组织,非政府组织包括贸易组织都可以作为观察员身分参加会议。

四、“公约”的实施和成就

“公约”已建立了一个世界性的控制濒危野生动植物及其衍生物的国际贸易系统,规定这种贸易必须要由政府批准,并在运输包装上盖上标记,以资辨认。此类标记是一种难以除去的印记、铅封或其它标志,尽量防止无权发证者进行伪造。所以,“公约”的实施是缔约国政府的责任。它的科学机构是负责研究掌握物种的生长和发展状况,提出合理的管理措施,确定那些种可以贸易及其适当的数量和方法。管理机构则是处理日常有关贸易的工作,办理进出口许可证和证明书等必要的手续,如有疑难问题,提请科学机构研究解决。许多国家赋予海关实施“公约”所规定的要求的权力。海关凭管理机构是否发放许可证和证明书办理进出口手续。管理机构每年都要向“公约”秘书处提出贸易情况报告和详细记录,秘书处及时向各缔约国交流情报和资料,并且是各缔约国和其它国际组织的联络场所。“公约”组织以秘书处的名义搜集世界野生动植物贸易的材料,并由野生生物贸易监测组(Wildlife Trade Monitoring Unit 简写 WTMU)进行分析,这个机构是国际自然和自然资源保护联盟设在英国剑桥的保护监测中心(Conservation Monitoring Centre)的一部分。除了各国政府所提供的贸易统计资料外,野生生物贸易监测组也接受来自某些国家国际自然和自然资源保护联盟和世界野生生物基金会的动植物商业贸易记录分析(Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce, 简写 TRAFFIC)纲的材料。这两个机构严密的监测贸易的材料能够帮助“公约”秘书处弄清问题的实质和采取补救的行动。许多缔约国也加强他们控制其生物资源出口的能力,并更好地制定法律来实施“公约”的规定。

五、“公约”的经费以及和公众的关系

“公约”并不企图禁止所有野生动植物及其衍生物的贸易,而是希望贸易不引起野生动植物的绝灭。有些国家和贸易家最初以怀疑的态度看待“公约”。实践证明,“公约”的规定对他们的工作也是有利的,所以他们也愿意和“公约”合作,有些人甚至还向“公约”提供经费作调查研究之用。一般说,“公约”的经费是由各缔约国按照他们向联合国提供经费的一定比例捐助的。当然,另外的来源也是欢迎的,因为除日常的经费开支外,还要进行许多专门的工作,例如,编写鉴定手册帮助海关人员识别有关保护物种等是非常迫切的。象大多数的法律和公约一样,“公约”也需要广大群众的支持和合作。一般,对附录 I 所规定的物种的贸易是非法的,而群众在购买这些物种及其衍生物时应该注意,必须得到进出口的许可证,不然就有可能被没收而造成损失,甚至被处罚。

六、我国如何实施“公约”的规定

我国是赞成“公约”有关规定的,在未正式加入“公约”以前,就以观察员身分列席过第二、三届缔约国大会。1980年12月25日我国向交存国瑞士提交了参加“公约”的交存书,三个月后即到1981年4月8日,“公约”对我国正式生效。按“公约”规定,缔约国要成立管理机构和科学机构,共同承办“公约”有关事宜。1982年我国正式建立了“中华人民共和国

濒危物种进出口管理办公室”和“中华人民共和国濒危物种科学组”分别附设于中华人民共和国林业部和中国科学院内，开展有关工作，1983年4月19日至30日第一次派正式代表团参加在博茨瓦纳的加博罗内召开的第四届缔约国大会。看来，大力培养熟悉“公约”和动植物学专业，具备熟练英语的专门人力，进一步研究弄清和宣传“公约”各条款的实质内容，加强对濒危野生动植物的研究和保护，摸清其消长规律，监测其贸易情况，编制控制贸易的动植物名录及其识别手册与图谱，制定合理开发利用的措施，提高进出口管理水平，防止过度的开拓而造成物种灭绝的危险，是当务之急。