•保护论坛•

控制野生生物国际贸易，保护地球生物多样性 ——CITES公约第十八次缔约方大会评述

曾 岩^{1,2} 周 桔³ 董 麒⁴ 平晓鸽^{1,2} 蒋志刚^{1,2,5*}

1 (中国科学院动物研究所, 北京 100101)

2 (中华人民共和国濒危物种科学委员会, 北京 100101)

3 (中国科学院科技促进发展局, 北京 100864)

4 (中国科学院国际合作局, 北京 100864)

5 (中国科学院大学生命科学学院, 北京 100049)

摘要: 濒危野生动植物种国际贸易公约(CITES公约)第十八次缔约方大会于2019年8月召开, 审议了56个附录修订提案和140多个工作文件, 延续了近年附录修订趋势, 但减缓了新物种列入附录速度, 明确了附录的适用、解释和执行, 设立了监管新规定, 还采纳了《CITES公约2020后战略愿景》。中国在会上树立了重视生态文明建设的负责任大国的正面形象, 中国提交的5项附录修订提案全部获得通过。

关键词: CITES; 附录修订; 贸易; 可持续利用; 积极履约

Control international trade in wildlife and protect the earth's biodiversity—Commentary on the 18th Conference of the Parties of CITES

Yan Zeng^{1,2}, Jie Zhou³, Qi Dong⁴, Xiaoge Ping^{1,2}, Zhigang Jiang^{1,2,5*}

1 Institute of Zoology, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101

2 Endangered Species Scientific Commission, P.R. China, Beijing 100101

3 Bureau of Science and Technology for Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100864

4 Bureau of International Co-operation, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100864

5 College of Life Sciences, University of the Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049

Abstract: The 18th Conference of the Parties of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) was held in Geneva, Switzerland from August 17 to 28, 2019. The Parties discussed 56 proposals for amendment of the Appendix of the Convention and 140 working documents, continuing the trend of the amendment of the Appendix in recent years. However, the trend of including more species in the Appendix slowed down at this Convention. The Parties clarified the annotations, application, interpretation and implementation of the Appendix, established new regulatory resolutions and adopted the CITES Strategic Vision post-2020. At the meeting, China established a positive image as a responsible country that attaches importance to the construction of ecological civilization, and all five proposals for amendments of the CITES Appendix proposed or jointly proposed by China have been adopted by the Parties.

Key words: CITES; amendment to Appendix; international trade; sustainable use; active implementation

2019年8月17–28日, 濒危野生动植物种国际贸易公约(CITES公约)第十八次缔约方大会在瑞士日内瓦召开, 169个缔约方、200多个国际组织和新闻媒体共1,700名代表、观察员和媒体记者出席了大

会。第十八次缔约方大会原定于2019年5月下旬在斯里兰卡科伦坡召开, 但4月下旬科伦坡发生恐怖袭击, 公约秘书处临时改变了会议安排。新任公约秘书长伊翁妮·伊格罗(Ivonne Higuero)在开幕式上

基金项目: 中国科学院战略性先导科技专项(XDA19050204)和国家重点研发计划(2016YFC0503303)

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: jiangzg@ioz.ac.cn

邀请斯里兰卡代表团致辞,并对他们以及瑞士、欧盟、挪威、克罗地亚和中国等协助本次会议顺利召开的缔约方表示感谢。开幕式上,秘书长带领全体与会人员对科伦坡恐怖袭击中的遇难者致哀。

CITES公约于1973年缔结,1975年生效,目前有183个缔约方(含欧盟)。CITES通过制定监管动植物种附录,实行进出口许可证管理,判定和回顾标本贸易量,推动国家履约能力建设,对违约方实施制裁等措施规范野生动植物种国际贸易,以达到保护野生动植物和实现可持续发展的目的。缔约方大会是CITES公约的最高决策机构,2–3年召开1次,主要任务是:讨论各缔约方提交的附录修订提案,调整贸易管制范围;讨论公约执行中遇到的问题,制订修订相关决议;讨论缔约方大会期间履约工作内容,制订修订相关决定;选举缔约方大会下设的常务委员会、动物委员会和植物委员会的成员等。

本次缔约方大会共有66个缔约方提交了57个附录物种修订提案。会前,巴西撤销了将风铃木(*Handroanthus* spp.)、粉铃木(*Tabebuia* spp.)和金铃木属(*Roseodendron* spp.)植物列入附录II的提案;塔吉克斯坦撤销了将其捻角山羊(*Capra falconeri heptneri*)种群降级的提案(会上审议了该提案);会上,以色列撤销了将猛犸象(*Mammuthus primigenius*)列入附录II的提案,斯里兰卡撤销了将黑颊树蜥(*Calotes nigrilabris*)和佩氏树蜥(*C. pethiyagodai*)列入附录I的提案。在140多个工作文件中,巴基斯坦撤销了增加捻角山羊狩猎限额的提案,秘鲁撤销了美洲豹(*Panthera onca*)非法贸易决议草案。会议通过了300余项决议决定,并宣布CITES公约第十九次缔约方大会将于2022年在哥斯达黎加召开。下面简述本次缔约方大会的主要特点。

1 物种提案延续近年趋势,但物种列入速度减缓

CITES公约被广泛认为是重要和有力的国际生物多样性保护工具之一。有超过三万六千种动植物分别列入其3个附录管控。其中列入附录I的物种是已经受到或可能受到国际贸易影响而濒临灭绝,禁止其标本的国际性商业贸易;列入附录II的物种是一些因受到贸易威胁,或因与濒危物种相似而需要管控国际贸易的物种,确保贸易不威胁其物种生存;附录III物种一般由一个缔约方自愿提出,需要确认合法来源进行管理。物种附录是CITES公约最核心

的内容。CITES附录I和附录II的修订需经过缔约方大会审议,以一致性共识原则或以2/3多数票通过。

1997年CITES公约第十次缔约方大会的高峰之后,附录修订提案数量逐年减少,在2010年回升,到2013年达到顶峰后逐渐下降(图1)。

本次缔约方大会总计有21个列入附录II的提案。大会通过了绝大多数列入提案,包括长颈鹿(*Giraffa camelopardalis*)、大壁虎(*Gekko gecko*)、其他一些两栖爬行动物、经济性水生动物和木材物种等。中南美地区三国提出的将4属104种玻璃蛙(*Hyalinobatrachium* spp., *Centrolene* spp., *Cochranella* spp.和*Sachatamia* spp.)列入公约附录II的提案被缔约方大会一委否决后,在缔约方大会全会上重开辩论,但依然被投票否决。相较过去10年,物种列入公约附录的速度减缓。

本次缔约方大会上讨论了4类经济性海洋动物列入公约附录II的提案,包括两种鯖鲨(尖吻鯖鲨(*Isurus oxyrinchus*)和长鳍鯖鲨(*I. paucus*))、吻犁头鳐类(*Glaucostegus* spp.)、尖犁头鳐类(*Rhinidae* spp.)和3种乳海参(*Holothuria* (*Microthele*) *fuscolgila*, *H. nobilis*, *H. whitmaei*),均被采纳,延续了近年趋势。除了1975年CITES在其起始附录中曾经列入一些经济鱼类外,CITES公约直到1997年才出现经济性水

图1 CITES各次缔约方大会讨论的附录修订物种提案数量变化(1997–2019)

Fig. 1 Trends of proposals for amendment of the Appendices discussed at CITES CoPs from 1997 to 2019

生动物的列入提案, 第一个列入的类群是用于生产鱼子酱的鲟鳇鱼(*Acipenseriformes* spp.)。2000年公约第十一次缔约方大会上, 3种鲨鱼列入提案全部被否决。2002年首次成功列入海洋动物, 在附录II中列入了海马属(*Hippocampus* spp.)以及鲸鲨(*Rhincodon typus*)和姥鲨(*Cetorhinus maximus*)这两个体型最大的鱼类。2004年, 另两种大型鱼类噬人鲨(*Carcharodon carcharias*)和苏眉(*Cheilinus undulatus*)被列入附录II。2007年, 欧洲鳗鲡(*Anguilla anguilla*)被列入公约附录II, 锯鳃类(*Pristidae* spp.)被多数列入附录I。2010年, 5个海洋鱼类列入提案全被否决。其后的两次缔约方大会上, 所有海洋鲨鱼和蝠鲼(*Manta* spp.和*Mobula* spp.)的列入或升级提案都获采纳。虽然CITES公约在文本第十五条第2款(b)中要求, 涉及海洋物种的修订提案, 应与相关的政府间机构磋商, 并与其保护措施协调一致, 但近十年来, 作为管理经济性海洋物种最重要的政府间机构——联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)在CITES附录修订尤其是物种列入上的话语权逐渐被剥夺, 其评估意见一再被忽视。而CITES公约在经济性鱼类上缺乏可持续管理模式和经验, 包括开展非致危性判定(Non-Detrimental Finding, NDF)的经验。经济性鱼类列入CITES公约后, 往往紧跟着禁捕、零限额和大宗贸易回顾审查等措施。

CITES公约中植物议题的争议性一直远小于动物类群, 其历次缔约方大会上植物提案数量也少于动物。本次缔约方大会中9个植物提案中有8个涉及木材物种。巴西的提案在会前撤销, 将姆兰杰南非柏(*Widdringtonia whytei*)、染料紫檀(*Pterocarpus tinctorius*)和洋椿属(*Cedrela* spp.)列入附录II的提案在修订后被采纳。1997–2010年, 木材物种的提案一直很少, 但2013年显著增加, 提案的主要目的是通过列入或者修订注释来加强对热带木材产品的监管。木材物种在列入后遭受了与渔业物种类似的状况, 一些国家的出口很快被列入大宗贸易回顾审核名单, 如目前中南半岛的交趾黄檀(*Dalbergia cochinchinensis*)木料出口基本被设置为零限额, 且泰国通过修改该物种的列入注释而管制该物种木材及所有产品的贸易。

本次缔约方大会植物提案多数涉及对附录注释的修订和讨论, 意味着监管措施更趋于精细化。

其中第52号提案修订黄檀属(*Dalbergia* spp.)除交趾黄檀和附录I所列物种及3种古夷苏木(*Guibourtia demeusei*, *G. pellegriniana*, *G. tessmannii*)所附带的注释#15引起了激烈讨论。会上工作组达成的共识被全会采纳, 放松了对上述热带木材制作的乐器、零配件和小件木制品国际贸易的管制。本次大会也采纳了附录修订第3、4、22和55号提案, 缔约方对经过良好管理的野生动植物贸易, 如阿根廷和智利的小羊驼(*Vicugna vicugna*)、墨西哥的窄吻鳄(*Crocodylus acutus*)和南非的好望角芦荟(*Aloe ferox*)等, 放松了管制。但否决了孟加拉、不丹、印度和尼泊尔的将印度黄檀(*D. sissoo*)从公约附录中删除的提案。

附录周期性回顾是继1994年CITES公约完成附录物种10年回顾之后, 于1997年建立的定期回顾机制, 曾被称作该公约的反列入过程(Ditkof, 1982)。附录周期性回顾的提案在提交缔约方大会审议前通常要经过公约动物或植物委员会科学评估, 其中包括一些被认为灭绝的动物, 一些没有国际贸易或未受国际贸易影响, 以及一些生存状况明显改善的物种。1997–2016年, CITES公约共讨论过62个源自附录周期性回顾的提案, 主要目标是它们从附录中删除和降级。本次缔约方大会上, 共有9个源自附录周期性回顾的提案, 均获采纳。其中有6个是澳大利亚提出的附录I物种降级提案, 除此之外的第33、34和35号提案是经回顾后将布氏闭壳龟(*Cuora bourreti*)、图纹闭壳龟(*Cuora picturata*)和安南龟(*Mauremys annamensis*)3种水龟升级到附录I, 属于附录周期性回顾中的罕见结果。

CITES公约对象牙贸易的管制一直是公约的热点。针对部分南白犀(*Ceratotherium simum simum*)和非洲象(*Loxodonta africana*)种群生存状况恢复, CITES公约曾经于2000年之后对南部非洲国家南白犀和非洲象种群采纳了降级和注释修订提案。随着2010年之后盗猎、非法贸易和跨境走私态势升级, 每次缔约方大会都有修订南部非洲象种群和南白犀种群贸易管制规则的提案。缔约方对这两个种群的管制意见呈两极分化(Biggs et al, 2017)。本次缔约方大会上, 非洲象和南白犀的附录修订提案(编号8–12)同过去几次大会一样都未被采纳, 但全面禁贸的呼声越来越高。在工作文件讨论中, 缔约方投票通过了对附录II所列非洲象活体贸易强加管制的决议修订提案, 意味着非洲象活体只能在“特殊

情况下”才允许出口。这引起了南部非洲各国的强烈反对,他们在辩论中反复引用公约文本第十八条,寻求通过磋商而非投票来解决争议,但未获成功。

2 明确附录的适用、解释和执行,设立监管新规定

CITES公约物种附录是除CITES公约文本之外具有法律效力的文件。本次缔约方大会集中讨论了与公约附录的适用、解释和执行等相关重要议题,并形成了一系列决议决定。2017年,就8个穿山甲物种升级后、附录修订生效前所获得的标本如何认定,CITES公约常委会第69次会议存在严重分歧。公约秘书处考察了公约文本和相关决议,发现没有特定解释,继而考察了维也纳条约法公约(VCLT),通过回顾公约附录I列入的普遍意义和公约目标,提出标本的认定应取决于出口或进口时物种所列的状态,并修订了公约12.3号有关许可证和证明书的决议和13.6号有关公约前标本的决议。大会还同意修订相关公约决议,确立了附录保留和撤销保留生效的时间,以及附录III物种的列入和执行所需要考虑的问题;决定继续整合植物注释和回顾附录物种标准命名,并开发协助各国发布附录的指南文件。

本次缔约方大会新设置了贸易植物标本的来源代码。该代码源于我国在2016年第十七次缔约方大会的提案,提出应认可新技术发展后出现的生产系统,如仿生种植的石斛兰和人工接种的肉苁蓉等植物标本,并澄清其来源对自然环境的意义。我国的提案在第十七次缔约方大会上得到广泛支持。其后,公约植物委员会开展问卷调查和案例分析,确认了很多国家都存在非野生和非人工培植的公约附录植物生产体系,需要明确其管制条件。在避免与公约文本和目前管制措施相冲突的前提下,植物委员会提出新建一个来源代码并获采纳。虽然新来源代码(公约中称之为辅助生产“Assisted production”,采用Y作为来源代码)增加了许可证发放和非致危性判定的工作量,但使得野外仿生种植获得更大范围的认可,将有助于中草药的种植、出口,推动公约附录所列药用植物的可持续生产。

合法来源判定(Legal Acquisition Finding, LAF)是公约文本里赋予出口国管理机构的职责,与科学机构的非致危性判定具有同等重要地位,是公约许可证发放的必要条件之一。2013年公约通过决议,

重申科学机构开展非致危性判定的职责(蒋志刚, 2013),但涉及到各缔约方管理机构的身份和职责,公约直到本次缔约方大会才集中形成决议,指定管理机构角色,确定合法来源判定指南,并规定了进口国尽职调查责任,主要目标是打击许可证发放中的腐败和管控无力,规范作为履约主体的各国管理机构的工作。

3 通过“2020后战略愿景”,确定公约在可持续发展和生物多样性保护上的角色

在过去几十年,全球生物多样性保护策略和CITES公约都发生了巨大变化。《CITES公约2008–2020战略展望》声明,通过确保野生动植物种因国际贸易而成为或继续遭受不可持续开发活动的影响而濒危,并为达到相关爱知生物多样性目标做出贡献,保护生物多样性,并促成其可持续利用(Wijnstekers, 2018)。

公约秘书长在本次缔约方大会开幕式致辞中提出,生物多样性公约正在讨论其2020全球生物多样性框架,CITES各缔约方应共同努力,发挥CITES公约在生物多样性保护和可持续利用上的作用,解决由2019年5月发布的《生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台(IPBES)全球评估》所确定的、人类对生物物种的直接利用所导致的对人类可持续生存的威胁。

本次CITES公约缔约方大会讨论并通过了《CITES公约2020年后战略愿景》,将CITES定位为促成变革,维持环境、经济和社会可持续性,实现2030可持续发展目标的引领者。相对于《2008–2020战略展望》,《CITES公约2020后战略愿景》重申了公约文本序言、联合国2030可持续发展议程、IPBES全球评估结果和联合国大会对于解决野生动植物非法贸易的决议要求,强调依旧重视与其他多边环境条约的接轨(蒋志刚, 2013),并确立了公约的价值观和5个战略目标。本次缔约方大会还通过了一系列决定,计划对未列入CITES附录的两栖动物、鸣禽、鳗鲡、乳香和热带木材物种开展调查,显示了公约扩大保护目标物种的态势。

除了公约战略愿景之外,本次缔约方大会还就语言战略、社区和生计、公约回顾和海洋渔业物种列入展开了激烈辩论。长期以来限于议事规则和预算,公约只使用3种工作语言,即英语、法语和西班牙

牙语, 这影响了亚洲各国和东欧国家的履约能力。本次缔约方大会上, 阿拉伯国家提出的语言战略议题讨论, 首次提出公约应考虑使用阿拉伯语、中文和俄语3种工作语言的可行性和利弊。会议在存有巨大分歧的情况下, 开始要求各缔约方在与CITES相关的决策和执行时, 充分考虑土著居民和当地社区如何以最佳的方式参与其中。其目的在于更好地实现CITES各项目标, 也承认CITES附录物种对于当地居民生计的重要性。但本次大会没有采纳对公约履行机制和经济性海洋动物列入趋势的回顾建议。

4 中国积极提案, 认真对案, 树立负责任大国形象

在本次缔约方大会上, 我国派出由国家林业和草原局(中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室)、外交部、农业农村部、海关总署、国家市场监督管理总局、国家中医药管理局、中国科学院(中华人民共和国濒危物种科学委员会, 国家濒科委)及香港、澳门特别行政区有关部门共同组成的政府代表团参会。中国野生动物保护协会、中国野生植物保护协会、中国中药协会等非政府组织也列席了会议。在此次大会上, 中国积极准备, 沉着应对, 在与其他缔约方的协作中遵循独立自主、合作共赢原则, 并积极与各缔约方政府代表团互动, 全面参与了会议, 树立了重视生态文明建设的负责任大国的正面形象。中国海关再次荣获克拉克·巴文野生动物执法奖, 这是中国海关第四次荣获此奖。

2017年, 在中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室支持下, 国家濒科委启动了提案准备工作。与沈阳师范大学李丕鹏教授, 国家濒科委委员、北京师范大学张正旺教授开展合作, 并得到了来自

中国科学院动物研究所、成都生物研究所、昆明动物研究所、北京师范大学、沈阳师范大学、浙江大学等院所高校的诸多专家的支持, 以物种保护为前提, 起草了5份附录物种修订提案, 力争做到科学客观、立论准确、论据翔实、论证充分, 包括我国独立提出的将白冠长尾雉(*Syrnaticus reevesii*)、镇海棘螈(*Echinotriton chinhaiensis*)和 高山棘螈(*E. maxiquadratus*)列入附录II, 与欧盟共同提案将疣螈属(*Tylototriton* spp.)、瘰螈属(*Paramesotriton* spp.), 以及与越南、欧盟共同提案将中国和越南分布的睑虎属(*Goniurosaurus* spp.)动物列入附录II。在本次缔约方大会上, 我国代表团认真应对, 顶住了压力, 使得这5项提案全部顺利通过。附录列入将于缔约方大会闭幕90天后即2019年11月26日生效。

参考文献

- Biggs D, Holden MH, Braczkowski A, Cook CN, Milner-Gulland EL, Phelps J, Scholes RJ, Smith RJ, Underwood FM, Adams VM, Allan J, Brink H, Cooney R, Gao Y, Hutton J, MacDonald-Madden E, Maron M, Redford KH, Sutherland WJ, Possingham HP (2017) Breaking the deadlock on ivory. *Science*, 358, 1378–1381.
- Ditkof ML (1982) International trade in endangered species under CITES direct listing vs. reverse listing. *Cornell International Law Journal*, 15, 107–120.
- Jiang ZG (2013) Controlling illegal wildlife trade and protecting global biodiversity. *Biodiversity Science*, 21, 139–140. (in Chinese) [蒋志刚 (2013) 控制野生种非法贸易, 保护全球生物多样性. *生物多样性*, 21, 139–140.]
- Wijnstekers W (2018) *The Evolution of CITES-11th Edition*. International Council for Game and Wildlife Conservation, Hungary.

(责任编辑: 周玉荣)