

# 《濒危野生动植物种国际贸易公约》 “海上引进”管理的回顾与展望

樊恩源<sup>1\*</sup> 樊祥国<sup>2</sup> 刘颖<sup>2</sup> 朱争光<sup>2</sup> 王晓梅<sup>1</sup> 邢迎春<sup>1</sup> 刘宝祥<sup>1</sup> 何赛<sup>1</sup>

1 (中国水产科学研究院, 北京 100141)

2 (农业部中国渔政指挥中心, 北京 100125)

**摘要:**《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)将“海上引进”定义为海洋生物国际贸易形式。CITES近年来一直致力于海洋物种资源的管理,“与专业渔业组织的合作”、“海上引进”管理及“非致危性判定”是CITES推进海洋物种管理进程的3个重要步骤。2006年, CITES与联合国粮农组织就海洋物种管理签订了合作备忘录; 2013年, CITES第十六次缔约国大会表决通过了海洋物种“海上引进”管理框架。本文以CITES及相关国际渔业组织的会议记录为依据, 系统回顾了CITES海洋物种管理议题, 总结了“海上引进”管理提案在CITES缔约国大会获得通过的过程, 分析并展望了CITES参与海洋物种管理的未来趋势。作者认为, “海上引进”管理为CITES参与和推进海洋渔业资源管理创造了有利条件, 并因此对公海渔业资源利益分配产生深刻影响。建议我国有关部门关注CITES海洋物种管理进展, 积极参与CITES海洋物种管理政策及技术规则的制定, 提高并完善海洋渔业资源保护利用管理能力。

**关键词:** CITES, 渔业, 海洋物种, 保护, 管理, 缔约国大会

## Historical retrospect on “Introduction from the Sea” in CITES

Enyuan Fan<sup>1\*</sup>, Xiangguo Fan<sup>2</sup>, Ying Liu<sup>2</sup>, Zhengguang Zhu<sup>2</sup>, Xiaomei Wang<sup>1</sup>, Yingchun Xing<sup>1</sup>, Baoxiang Liu<sup>1</sup>, Sai He<sup>1</sup>

1 Chinese Academy of Fishery Sciences, Beijing 100141

2 China Fishery Law Enforcement Command, Ministry of Agriculture, P.R.C., Beijing 100125

**Abstract:** “The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora” (CITES) has been committed to the marine species resource management based on the strategy in recent years. As a Convention focusing on biodiversity conservation, working and cooperating with fishery management organization, implementing the “Introduction from the Sea” management and “Non-detrimental Findings” making are proved to be the three important components in the realization of the management objectives, where the feasibility of the implementation of “Introduction from the Sea”, which is required by the convention itself, can be regarded as the most important issue. Based on the document information and summary recording of the meetings organized by CITES and related fishery management organization, the paper retrospect the controversy arising in the meeting discussion, summarize the process of the consensus reached, and forecast the prospect of the CITES management on marine species. It is concluded that CITES will be more and more involved in marine fishery management with the advance of “Introduction from the Sea” management, which will bring significant impact on fishery in high sea. It is suggested that China highly concern about the development of the fishery management of CITES, actively join the designing of the CITES technical rules and procedure and keep improving the ability in marine species conservation and fishery management.

**Key words:** CITES, fishery, marine species, conservation, management, Conference of the Parties

在现有的生态保护类国际公约中,《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)被认为是一个强势的国际公约(孟宪林, 2005), 其采用限制国际贸易的手段保护野生生物资源的做法得到了国际社会的认同。自1992年第九次缔约国大会(CoP9)以来, CITES开始关注水生物种的保护管理(樊祥国等, 2008)。文献研究表明, 20世纪90年代以来, 国际社会对生物资源养护管理的意义及重要性的认识不断提高, 希望通过建立海洋渔业秩序, 实现对海洋生物资源进行有效管理。通过国际公约、协定的签订及行为守则的制订, 主权国家对渔业资源的养护与管理的责任乃至对整个渔业活动的责任不断被强化(黄硕琳, 1998)。CITES公约介入海洋生物资源的管理, 将在很大程度上进一步强化国际社会对海洋物种管理问题的关注。

制约CITES开展海洋物种贸易管理存在3个重

要障碍: 其一是与专业渔业管理组织的合作, 其二是对“海上引进”(Introduction from the Sea, IFS)管理, 其三是为“海上引进”管理提供技术支持的“非致危性判定”(non-detrimental Findings, NDF)。联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)是国际公认的国际渔业管理机构, 周宇晶等(2010)已就FAO与CITES合作问题做过深入的研究。本文以CITES“海上引进”管理讨论为重点, 分析CITES参与海洋物种管理的进程及其对我国渔业管理的影响。

1 CITES海洋物种管理的历史回顾

从第十二次缔约国大会(CoP12)开始, CITES与水生物种有关的议题开始增多(Box 1, 2)。第十三次缔约国大会(CoP13)期间, 水生物种附录物种列入提案明显增多, 被关注物种种类包括小鳬鲸

Box 1 CITES缔约国大会对附录海洋物种管理议题讨论情况

CoP8:	1992年(日本京都)	海龟贸易
CoP9:	1994年(美国罗德岱堡)	关于鲨鱼国际贸易现状, 关于鲸肉非法贸易。
CoP10:	1997年(津巴布韦哈拉雷)	与国际捕鲸委员会(International Whaling Commission)的关系, 建立海洋鱼类工作组, 珊瑚鉴定和珊瑚贸易, 鲸肉非法贸易, 鲨鱼生物学和贸易现状。
CoP11:	2000年(肯尼亚吉吉)	与FAO的协同关系, 与国际捕鲸委员会的合作, 东南亚淡水龟贸易, 海马属及其他海龙科物种贸易, 珊瑚鉴定及其贸易报告需求, 鲟鱼籽酱产品鉴定及全球标记体系。
CoP12:	2002年(智利圣地亚哥)	与南极海洋生物资源保护委员会(CAMLR)的合作, 与FAO的合作, 与《美洲间海龟保护公约》的合作, 与国际捕鲸委员会的合作, 泛加勒比海地区玳瑁对话会议结果汇报, 资源丰富类鲸种群的合理贸易, 淡水龟及海龟贸易及保护, 鲨鱼保护, 鲟鱼保护和鲟鱼籽酱产品标记, 海马属及其他海龙科物种保护, 犬牙南极鱼属的贸易和保护, 海参科和刺参科物种贸易。
CoP13:	2004年(泰国曼谷)	鲸类保护管理中CITES和IWC(国际捕鲸委员会)的作用, CITES与CAMLR的合作问题, FAO与CITES的合作问题, 海龟和淡水龟鳖类的保护和贸易问题, 玳瑁的保护和管理, 软骨鱼类(sharks and stingrays)的保护和管理, 犬齿鱼的保护和贸易问题, 海参的保护和管理问题, 石珊瑚贸易, “海上引进”管理问题。
CoP14:	2007年(荷兰海牙)	FAO合作, “海上引进”管理, 鲸类保护管理, 玳瑁保护管理, 软骨鱼类保护管理, 鲟鳇鱼保护管理, 犬齿鱼管理, 海参保护管理, 海龟与淡水龟鳖类保护管理。
CoP15:	2010年(卡特尔多哈)	CITES与FAO合作, CCAMLR关于犬齿鱼的管理, “海上引进”, 珊瑚目录物种贸易和鉴定, 角珊瑚物种及其产品贸易和鉴定, 海龟和淡水龟鳖类管理, 玳瑁管理, 波纹唇鱼“非法、不报告、不管制”(Illegal Unreported Unregulated, IUU)渔业管理, 大西洋蓝鳍金枪鱼保护管理, 软骨鱼类保护管理, 珊瑚物种的贸易保护。
CoP16:	2013年(泰国曼谷)	从“海上引进”, 海马类物种的标准命名, 海龟及淡水龟鳖管理, 玳瑁管理, 鲟鳇鱼管理, 鲨鱼和刺鲛管理, 苏眉管理, 犬齿鱼管理, 海参管理, 大风螺贸易及管理的区域性合作。

Box 2 CITES缔约国大会海洋物种管理重要议题讨论进程

大会(年代)	重要海洋关注物种	与FAO合作讨论情况	“海上引进”讨论情况
CoP9 (1994)	鲨鱼、鲸。	美国建议关注鲨鱼管理。鲨鱼管理与渔业有关。	
CoP10 (1997)	珊瑚、鲸和鲨鱼。	建议CITES就鲨鱼管理与FAO、政府间渔业管理和研究机构保持合作关系。	
CoP11 (2000)	海马、珊瑚和鲟鲤鱼。	建议CITES应就鲨鱼和木材保护管理议题与FAO进行合作。	澳大利亚提交“海上引进”管理框架遭会议否决。
CoP12 (2002)	海龟、鲸、海龟、鲨鱼、鲟鲤鱼、海马、海龙科、犬牙南极鱼属和海参。	建议CITES与FAO签订合作备忘录。	
CoP13 (2004)	鲸、海龟、淡水龟鳖类、玳瑁、软骨鱼类、犬齿鱼、海参、石珊瑚。	提交CITES与FAO合作备忘录草案文本。	FAO两次研讨会梳理出“海上引进”管理中的关键问题，美国在其基础上尝试解决“海上引进”证书的发放责任和修订“海上引进”有关定义再次遭会议否决。
CoP14 (2007)	鲸类、玳瑁、软骨鱼类、鲟鲤鱼、犬齿鱼、海参、海龟和淡水龟类。	报告CITES第54次常委会已就水生生物种的科学评估和贸易管理合作与FAO签署了备忘录，渔业国家反对CITES在合作备忘录下建立渔业工作组。	“海上引进”工作组就“海上引进”定义问题的解决方案形成共识并在大会获得通过。强调对“运输到一个国家”(Transportation into a State)的理解在“海上引进”管理中的重要性。
CoP15 (2010)	犬齿鱼、珊瑚、海龟、淡水龟鳖类、玳瑁、苏眉、大西洋蓝鳍金枪鱼、软骨鱼和珊瑚。	CITES秘书处回顾其与FAO的合作，强调各自在国际海洋资源保护方面的地位和作用。	修订CITES 14.6号决议，增加对“引进国”概念的解释，强调港口国和船旗国之间的合作、CITES与区域性渔业管理组织合作、FAO《港口国措施协议》在“海上引进”管理中重要性，获会议通过。
CoP16 (2013)	海马、海龟、淡水龟鳖类、玳瑁、鲟鲤鱼、鲨鱼、刺鲀、苏眉、犬齿鱼、海参、大风螺等。	CITES和FAO联合召开研讨会，回顾评估了软骨鱼类可持续利用管理措施的有效性，在大会相关议题中予以说明。	强化“引进国”责任，回避“港口国”和“船旗国”直接责任，完成“海上引进”管理框架设计并在大会获得通过。

(*Balaenoptera acutorostrata*)、伊河豚 (*Orcaella brevirostris*)、鲨鱼、海参、波纹唇鱼 (*Cheilinus undulatus*)、珊瑚、玳瑁 (*Eretmochelys imbricata*)、淡水龟等，尤以海洋物种居多(樊恩源等, 2005)。第十三次缔约国大会水生物种管理有关的管理和物种议题达到了12类计17项，其关于水生物种特别是海洋物种的管理议题成为其后历次缔约国大会的讨论热点，并在第十五次缔约国大会(CoP15)以蓝

鳍金枪鱼(*Thunnus thynnus*)的讨论为标志，达到一个阶段性高潮。但第十五次缔约国大会因众多水生生物种提案未能在大会获得通过，而成为CITES在拓展水生生物种管理进程中受挫的一年。

第十六次缔约国大会(CoP16)会议提案中与渔业及水生生物种相关的提案内容计有39个，对渔业管理有较大影响的议题有30个，其中管理议题10个，物种提案20个(附录1)。经讨论，有9个管理议题在大

会获得通过,1项被大会记录,15个水生生物物种列入提案获得通过,3项提案被撤回(提案内容已被大会接受,因技术原因被撤回),2项被否决。在所通过的议题中,与渔业管理高度相关的“海上引进”管理及多项鲨鱼物种保护提案在经过辩论后获得通过。本届缔约国大会对CITES水生物种管理具有里程碑意义。

## 2 CITES与FAO合作

在CITES水生物种管理问题上,与渔业管理组织的合作一直是CITES成员国中一些渔业国家的关注重点,其中FAO作为渔业管理的权威机构,其地位更显重要。

1994年,美国向第九次缔约国大会建议关注鲨鱼管理,从而开启了CITES鲨鱼贸易问题的讨论。考虑到鲨鱼与渔业的关系,第十次缔约国大会(CoP10)通过了一项决定,建议动物委员会主席应就鲨鱼管理与FAO、政府间渔业管理和研究机构保持合作关系。自此,CITES和FAO开始互派代表参与与渔业问题有关的会议,CITES参加FAO《国际鲨类保护管理行动计划》的制订,FAO则参加CITES附录列入标准工作组的工作,这使得双方能够在共同关注的物种和管理议题下开展广泛合作。第十一次缔约国大会(CoP11)关于鲨鱼和木材管理议题的讨论凸显了CITES与FAO合作关系的重要性。美国在会议期间提交了一份提案,认为FAO和CITES应就海鸟保护、鲨鱼保护及渔业管理问题进行合作,该提议得到CITES秘书处的积极响应,并认为与CITES有关的合作关注点是鲨鱼和木材。基于各缔约国认同FAO和渔业管理组织在渔业管理问题上的基础作用(primary role)及CITES在国际贸易管理上的作用。第十二次缔约国大会期间,日本和美国就CITES与FAO合作议题分别提交提案,建议与FAO签订合作备忘录,该建议在大会获得通过。

第十三次缔约国大会期间,日本向大会提交了经FAO渔业委员会分委会(COFI Sub-Committee on Fish Trade, COFI-FT)第九次会议接受的FAO与CITES开展合作的草案文本,日本在其提案中回顾了第十二次缔约国大会以来FAO与CITES合作备忘录的工作进展情况,强调合作备忘录草案文本未能在CITES和FAO间达成一致意见,也未能完全反映缔约国反馈的意见,但提及COFI-FT已同意执行

COFI第25次会议的决定,将积极参与商业利用水生物种有关的CITES附录物种提案咨询工作。大会讨论期间,常委会临时动议,向大会报告合作备忘录文本修订工作已取得重要进展,并建议提交CITES第52次常委会讨论。

2006年10月,FAO渔业事务助理总裁(Assistant Director-General for Fishery)和CITES秘书长在CITES第54次常委会上就水生物种的科学评估和贸易管理合作共同签署了合作备忘录,CITES由此解决了其介入渔业物种管理的第一个障碍。

值得注意的是,在FAO和CITES签署合作备忘录的基础上,CITES秘书处向CITES第十四次缔约国大会(荷兰,2007)提交了一份建议,希望CITES常委会建立渔业工作组。该项建议在会议讨论期间,受到来自中国、智利、安提瓜岛、巴布达岛、阿根廷、巴西、加拿大、多米尼加、冰岛、日本、挪威等国的强烈反对,最后未能在大会通过。这表明渔业国家对CITES参与渔业管理依然有较强的抵触。

## 3 “海上引进”管理

### 3.1 定义

CITES公约文本第一条将CITES贸易形式界定为4种,分别为出口、再出口、进口和“海上引进”,其中“海上引进”被解释为“指从不属任何国家管辖的海域中取得的任何物种标本输入某个国家(Transportation into a State of specimens of any species which were taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State)”。CITES公约文本第三条规定,“海上引进”附录I所列物种的任何标本,应由引进国确认“引进不致危害有关物种的生存、活标本的接受者在笼舍安置和照管方面是得当的及引进不是以商业为根本目的”,并颁发引进国管理机构的相关证明文件;“海上引进”附录II所列物种的任何标本,应由引进国确认“引进不致危害有关物种的生存,引进的活标本会得到妥善处置,尽量减少伤亡、损害健康,或少遭虐待”,并颁发引进国管理机构的相关证明文件。

### 3.2 历史讨论情况

自CITES生效以来,“海上引进”管理一直因定义模糊和管理困难等一直没有得到具体实施。

#### 3.2.1 首轮讨论争论激烈

与“海上引进”管理有关的第一份提案是由澳大

利亚向CITES第十一次缔约国大会提交。澳大利亚在这份提案中的核心观点是CITES公约的管理对象是所有野生动植物,虽然公约附录中已列有海洋物种,公约针对海洋物种特别是“海上引进”的物种设计了管理框架,但这个框架中的相关条款需要进一步的解释和细化才能保证实施。提案强调实施“海上引进”管理的技术关键在于:(1)需要明确“海上引进”管理的空间概念;(2)需要明确“海上引进”附录物种管理的具体方法;(3)要保证“海上引进”附录物种的贸易、取得、占有和转运管理立法要与各缔约国国内立法及相关国际公约规定相协调;(4)“海上引进”管理不能与CITES目前的有效决议内容相抵触;(5)“海上引进”管理要有国际合作基础的配合。

提案针对上述关键问题进行了详细分析,最后以决议草案的形式提出了解决方案:(1)对“海上引进”的空间定义进行了补充说明;(2)规定引进国是渔获物的第一上岸国(渔获未入境即被转运除外);(3)“海上引进”证明所应包括的渔获信息;(4)“海上引进”证明应包括的管理信息(管理部门确定捕获量的方法);(5)“海上引进”产品出口许可与“海上引进”证明书的衔接及与相关条约、公约、协议相关内容的协调等;(6)对CITES秘书处后续工作的建议。

该提案的支持方主要有加拿大、德国、美国、巴西、摩洛哥及欧盟,但提案在大会讨论时遭到渔业国家的反对,经3次激烈讨论终因分歧太大而未能获得通过。反对方的理由主要有:(1)渔业问题应由FAO解决,而非CITES;(2)数据信息管理负担很重,发展中国家会有压力;(3)“海上引进”空间定义依据不够准确;(4)提案的通过可能会导致更多的渔业物种被列入附录。

会议临时成立以澳大利亚为首的工作组,对提案内容进行讨论修改,并在第三次会议讨论时提交了一份决议草案(draft resolution)和一份决定草案(draft decision)。决议草案的核心内容是规定港口国或船旗国为“海上引进”证明的发放国,决定草案的内容是指示秘书处和常委会就与“海上引进”相关的议题开展一些协调工作,以推进“海上引进”管理。经大会秘密投票表决,提案未获通过。

### 3.2.2 第二轮讨论争议趋缓

第十一次缔约国大会以后,关于“海上引进”的讨论趋于淡化并延续到第十三次缔约国大会。2004年5月和6月,FAO组织召开了两次关于公约所涵盖

海洋物种的专家研讨会,会议同时对“海上引进”管理议题进行了讨论。

FAO第一次研讨会工作报告(FAO Fisheries Report No.741, 2004)显示,与会专家的观点主要认为CITES实施“海上引进”管理虽然有依据,但迄今为止存在很多问题:(1)管理区域不明确;(2)对商业物种而言,CITES的管理内容不明确;(3)与“海上引进”管理有关的证明的发放及非致危性判定的执行主体是港口国还是船旗国不明确;(4)如果CITES附录物种不在区域性渔业管理组织(Regional Fisheries Management Organization, RFMO)的管理之下或没有足够的科学数据,CITES很难实施“非致危性判定”;(5)“海上引进”证明的发放不需要对渔产品的捕捞合法性进行认证,这与现有区域性渔业管理组织的管理有抵触。

FAO第二次研讨会的工作报告(Fisheries Report No.746, 2004)显示,会议将“海上引进”分解为“引进行为”(Introduction)和“引进行为所发生的海域”两部分分别进行分析。与会专家认为“引进行为”可能会有两种理解:一种是指渔产品从海上转移到渔船上,在这种情况下,船旗国可被视为“海上引进”的主体;另一种情况是指渔产品在港口上岸进入通关程序(cleared by customs),在这种情况下,港口国可被视为引进国。FAO报告提及在CITES公约早期的研讨文件中,“海上引进”会涉及“运输到”(transportation into)的表述,考虑到当前国际渔业法更注重对港口国在渔业管理上的地位,因此认为将港口国认定为引进国应该更符合公约原有的立意;如果从管理的可操作性和管理责任主体认定的角度来说,渔船是最好的管理控制点,因此将船旗国认定为引进国同样也有道理,符合国际渔业管理趋势;如果考虑转运、船上加工、渔业活动(一个航次可以包括内海和公海)、引进渔产品的出口和再出口等因素,引进的认定会更加非常复杂。

关于“引进行为所发生的海域”,公约给出的定义是指“不受任何国家管辖(not under the jurisdiction of any State)的区域”。与会专家认为其表述会让人感觉“引进行为所发生的海域”是指公约生效期间不受任何国家管辖的水域,联想到公约第十四条第六款“本公约不应妨碍根据联合国大会2750C字(XXV)号决议而召开的联合国海洋法会议从事编纂和发展海洋法,也不应妨碍任何国家在目前或将来

就海洋法以及就沿岸国和船旗国的管辖权的性质和范围提出的主张和法律观点”的表述,认为这可能会产生歧义,好象缔约国是在放弃可能的主权。

第十三次缔约国大会期间,美国针对“海上引进”管理提交了一份提案,主要包括两部分内容:其一是在CITES有关“许可证和证明书”管理的“决议”中,增加一段有关“海上引进”证明发放管理的表述;其二是对公约中有关“海上引进”的部分定义内容进行解释,使其与《联合国海洋法公约》中的相关内容相对应。提案同时建议科学机构在评估一个“海上引进”物种是否会对所涉物种资源产生不利影响时,应综合考虑多种因素。在会议讨论期间,该提案遭到以日本为首的渔业国的反对,认为“海上引进”管理非常复杂,会牵涉到一些CITES非成员国,考虑到提案的复杂性,提案国应提前与成员国进行交流。荷兰代表欧盟25个成员国则认为尽管提案很复杂,质疑其可行性及捕捞副产品的处置问题。但他们支持提案内容,认为“海上引进”定义内容的修订非常重要,第一到岸国有责任对捕获物进行管理,他们建议通过会议研讨的方式推进这项工作,并向第十四次缔约国大会(CoP14)提交结果供讨论。因争议太大,美国最终撤回了提案,同时提交了一份新的决定草案,建议公约常委会组织召开一次研讨会,对海上引进相关技术问题进行讨论,向第54次常委会提交研究报告及决议草案,再由秘书处将决议草案提交第十四届公约缔约国大会讨论。该提案经投票表决获得通过。

2005年11月30日至12月1日,在美国和欧盟的资助下,“海上引进”技术研讨会在日内瓦召开。会议采用查塔姆大厦规则(Chatham House Rules)在保证与会者能自由交流和讨论的前提下,对CITES的两个非常重要的概念进行了讨论。会议最终解决了两个关键问题。关于“海上引进”的定义,会议认为可以在缔约国达成共识的前提下对该定义进行补充说明,并通过CITES决议形式进行表达。关于“运输到一个国家”的解释,会议认为这实际上是要确定“海上引进”证明的发放国,可能会有以下6种方案:(1)船旗国;(2)港口国;(3)默认为港口国,但在与港口国签有协议的情况下,船旗国也可以发放;(4)附录I物种的证明由港口国发放,附录II物种的证明由船旗国发放;(5)在证明的发放过程中,船旗国和港口国可以赋予不同的责任;(6)由几个缔约国协议指

定一个区域性渔业机构(Regional Fishery Body, RFB)负责证明的发放。会议注意到“非致危性判定”非常复杂,一个国家很难独立完成其相关的资源评估、渔获统计、副捕捞物识别、相似种识别、来源识别(有可能来源于主权国家海域)等技术内容,认为有必要继续研讨。在上述讨论基础上,会议最终建议CITES常委会设立工作组继续推进“海上引进”管理议题的讨论,该项建议CITES第十四次缔约国大会上获得通过。

CITES第十四次缔约国大会解决了“海上引进”定义的问题后,“海上引进”管理的可实施性成为其能否在缔约国获得认同及在缔约国大会获得通过的关键。

CITES第57次常委会正式成立了“海上引进”管理工作组,并于2009年在日内瓦召开了一次工作组会议。会议回顾了“海上引进”管理讨论的已有成果,并结合“海上引进”的定义和“海上引进”证明的发放形式进行了讨论。会议最终建议对14.6号决议进行修订,增加对“引进国”概念的解释,强调“海上引进”管理中,港口国和船旗国之间的合作、CITES与区域性渔业管理组织的合作和FAO《港口国措施协议》(Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)的重要作用。上述修订建议在第十五次缔约国大会获得通过。

FAO和CITES的上述工作在很大程度上缓和了各缔约国在“海上引进”管理问题上的对立情绪,并在就定义达成共识的基础上,继续引导缔约国就“海上引进”管理中可能存在的问题进行分析,这些工作推动了CITES海上引进管理的实施进程。

### 3.2.3 第三次讨论迂回突破

第十五次缔约国大会在关于14.6号决议中进一步吸收了第十四次缔约国大会以来“海上引进”工作组的研究成果,一些渔业国逐步意识到这一议题可能会给今后渔业发展带来深远影响,开始积极要求参与工作组工作,这使得“海上引进”工作组的成员数大幅增加。

2010年12月14-16日,CITES“海上引进”工作组在日内瓦召开了秘书处和工作组主席会议,形成了一份题为“海上引进,一个可行的前进方向?”(Introduction from the Sea: a possible way forward?)的工作文件。2011年5月24-26日,工作组在

挪威召开全体成员会议,对上述文件进行了研讨。

“海上引进,一个可行的前进方向?”是CITES在推进“海上引进”管理进程中的一份非常重要的文件。这份文件回顾和总结了围绕“海上引进”管理的纷争,转换了工作思路,回避了“船旗国”和“港口国”作为“海上引进”证明发放主体的最重要纷争,绕开了渔业生产与管理实践中形成的有关“港口国”和“船旗国”的复杂规范及利益关系,从CITES“进口国”责任角度界定“引进国”。文件基于在一个、两个或两个以上国家参与的情况下,“海上引进”管理的场景(scenario)分类分析,确定标本贸易交易过程中“中转”、“进口或出口”、“再出口”或“海上引进”管理环节上的管理责任和管理方式。

工作组的工作成果以14.6号决议修订草案的形式提交给CITES第61次常委会讨论,获得高度认同。会议讨论期间,工作组特别提到“海上引进”管理中租赁渔船的两种特例场景:其一,在公海捕捞作业的租赁渔船将渔产品交给该租赁船的船旗国,这些渔产品对船旗国来说是否属“海上引进”?其二,如果上述渔产品被转运到第三国,这些渔产品对船旗国来说是不是出口到第三国?工作组表示,在CITES第62次常委会前,工作组还会就相关问题进行讨论,并向常委会报告结果。

2012年4月24-26日,CITES“海上引进”工作组在美国召开了第二次工作组会议,就如何向“租赁渔船”发放“海上引进”及渔获物进出口相关证明的方式进行讨论。会议形成了多项成果:(1)就“租赁渔船”问题在14.6号决议修订草案中增加一段注释;(2)对租赁渔船在“海上引进”管理中的责任进行了界定;(3)对“海上引进”管理执行过程进一步细化;(4)建议加强对无管辖海域获取标本行为进行管理的相关能力;(5)完善12.3号决议内容,建议在许可证明中采用“无国家管辖的海域所获标本”来源代码。

CITES第62届常委会会议(日内瓦,2012.7)期间,一些渔业国家基于“非致危性判定”、“海上引进”证明签发流程等实际操作问题尚未获得解决,因此建议就上述技术问题进一步征求缔约国和区域性渔业组织的意见,但在美国、澳大利亚等国的积极推动下,常委会决定在会议纪要中反映有关国家的保留意见,由秘书处继续征求区域性渔业管理组织的意见,所有结果一并提交CITES第十六次缔约国大会讨论。

CITES第十六次缔约国大会期间,虽然仍有国家对海上引进管理的可操作性提出质疑,但在美国、欧盟、澳大利亚等国的强力支持下,“海上引进”管理提案获得通过。

### 3.3 “海上引进”管理进展

“海上引进”管理提案在CITES第十六次缔约国大会获得通过,标志着CITES“海上引进”管理进入到一个新的历史时期。依据规定,随着第十六次缔约国大会工作文件的生效,各缔约国即应遵约就“无国家管辖的海域所获标本”进行管理。其主要管理内容有:

(1)注册渔船在“无管辖海域”获得的CITES附录标本被引入到注册国,注册国应依据CITES规定,在标本引入前依据“非致危性判定”结果,颁发“海上引进”证明。

“海上引进”后标本的出口、进口和再出口,按CITES附录物种进出口规定管理。出口证明的发放,出口国需要提供“海上引进”证明发放时的“非致危性判定”、来源合法证明、安全健康保障证明及进口许可(适用于附录I物种)。进口证明发放时(适用于附录I),进口国需要提供“非致危性判定”、安全健康保障证明及非商业利用证明。再出口证明发放,需要有合法进口证明、安全保障证明和进口许可(适用于附录I物种)。

在对“海上引进”标本进行转运时,船主在转运前应持有“海上引进”证明,对接受“海上引进”标本的船主来说,应能证明“海上引进”证明已经存在或将于“海上引进”发生之前签发。

对标本进行“出口”时,船主在标本转运前应持有出口证明,对接受转运标本的船主来说,应能证明“海上引进”证明已经存在或将于“海上引进”发生之前签发。

(2)注册渔船在“无管辖海域”获得的CITES附录标本被引入到非渔船注册国,则渔船注册国应为出口国,获取标本的国家应为进口国,其贸易按CITES标本进出口规定执行。

依据CITES的规定,渔船注册国负责出口证明的发放,发放依据主要有“非致危性判定”、来源合法证明、安全健康保障证明及进口许可(适用于附录I物种)。进口国负责进口证明的发放(适用于附录I),发放依据主要有“非致危性判定”、检疫证明及非商业利用证明。转出口的证明发放需要有合法进口证

明、安全保障证明和进口许可(适用于附录I物种)。

(3)对租赁渔船来说,应首先保证租用国和渔船注册国的书面租赁协议符合区域性渔业管理组织的相关规定,其次应保证租赁协议在生效前已通知CITES秘书处并由秘书处告知CITES缔约国及相关区域性渔业管理组织。

注册渔船在“无管辖海域”获得的CITES附录标本被运送到渔船租用国,渔船注册国为出口国或渔船租用国为“海上引进”国,其贸易管理依据协议内容和CITES有关规定执行。注册渔船在“无管辖海域”获得的CITES附录标本被运送到第三国,则渔船注册国作为出口国,其贸易管理按CITES标本进出口规定执行,但证书的发放方式由渔船注册国和渔船租用国依据协议内容决定。

## 4 分析和讨论

自2006年CITES与FAO建立了正式的合作关系后,CITES第十六次缔约国大会在“海上引进”管理问题上取得实质进展,为CITES介入渔业管理扫清了法律和政策障碍。回顾历史,我们认为CITES在“海上引进”管理上的突破有其必然性。

### 4.1 加强公海渔业资源管理是大势所趋

20世纪80年代是渔业管理组织活动较为沉寂的十年。进入90年代后,随着捕捞技术的提高,捕捞活动的范围扩大,公海渔业资源管理问题增加。由于鱼类的洄游特性,渔业资源的管理需要国家之间的合作,公海渔业管理公约、协定及渔业管理组织因此在国际渔业资源管理中发挥着越来越重要的作用(刘小兵等,2008)。

从当前的发展形势来看,公海渔业资源尤其是跨界洄游鱼类的种群资源继续呈现衰退的态势,从中折射出渔业管理组织的工作成效并不是很理想。导致现有渔业管理制度不能发挥应有成效的原因主要有:一是海洋渔业资源属性与现行渔业法律制度存在冲突;二是国际法赋予国际渔业组织的法律地位不够强;三是公海配额分配机制有待完善等(白洋,2012a)。

国际社会当前已普遍意识到,海洋资源的管理需要有广泛的国际合作,只有在尊重生态和生物特点的基础上,通过深化合作以强化监管才有可能解决当前的资源问题。对各主权国家来说,负责任的渔业和生态系统管理已成为未来国际海洋生物资源

养护管理的主要内容(白洋,2012b)。

在这样的国际形势背景下,CITES参与海洋物种管理,利用贸易控制手段促进捕捞配额制度的实施,通过加强与区域渔业的合作促进区域性渔业管理组织更好地发挥作用,从资源保护、资源可持续利用及资源惠益公平的角度来看,有其合理性,符合公海渔业资源管理的发展趋势。

### 4.2 部分国家对CITES管理推动公海渔业资源保护寄予厚望

CITES涉海洋物种管理被质疑的主要原因,一是CITES在渔业管理问题上的定位及其与FAO的关系;二是CITES越来越多地介入海洋物种管理将导致越来越多的商业物种被列CITES附录,从而妨碍了资源利用,影响发展中国家的经济利益;三是类似金枪鱼这类极具商业价值的渔业资源种类被纳入CITES管理,将导致渔业经济物种和濒危物种之间的界限变得模糊,从而导致管理交叉和矛盾。

CITES参与海洋物种管理的背景一是基于目前的一些国际公约的执行效果不尽如人意,二是对一些跨界和高度洄游的鱼类种群,其保护管理客观上需要分布国高度的配合,但一些国际机构或区域性渔业管理组织的相关协调工作因缺乏强有力的执行力和约束力而影响管理效果。CITES通过贸易控制的方法保护和管理陆生生物资源已被证明非常有效,并因而被认为是当前最有约束力的公约。在国际社会普遍关注生态环境保护的背景下,部分国家希望通过CITES推动公海渔业资源保护管理。

尽管CITES在应对渔业国家质疑时所给予的标准答案是“渔业不是CITES的目标,但在某些情况下,CITES可以在渔业管理问题上发挥重要的补充作用”,但客观来看,渔业国家的担心也并非没有道理。第九次缔约国大会以来,CITES关注的海洋物种主要是鲸、鲨鱼、金枪鱼等有经济利用的物种,一些渔业国家对此反应强烈。CITES如何在一个和谐的国际环境下推广其管理理念并发挥其在渔业管理中的补充作用,还需要进一步实践证明。

### 4.3 “海上引进”管理需以现有国际渔业管理为依托

在CITES“海上引进”工作组组织召开的一次研讨会(2009,日内瓦)上,东北大西洋渔业委员会(North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC)的执行秘书在发言中提到,委员会从2000年开始在区域内实施了一个公海渔业管理项目,该项目从



2007年5月1日开始在FAO的指导下启用港口国管理系统,到港渔船需要向港口国申请配额。NEAFC成员国中有很多是发展中国家,经过多年的运作,NEAFC管理项目已有了很大的发展,管理系统运作顺利。国际保护大西洋金枪鱼委员会(The International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)执行秘书介绍其在区域内已开展统计和研究工作,海区从2001年开始实行捕捞配额管理,对违反规则的成员国,ICCAT会实施贸易制裁,ICCAT的成员国将不会进口其渔产品。欧盟在会议上介绍其将实施新的“非法、不报告、不管制”渔船管理规定,所有进口到欧盟成员国的鱼及鱼产品,均需要附带有效的捕捞证书。

上述信息表明,国际区域性渔业管理组织及一些发达国家在公海渔业资源管理上正积极开展工作并已积累了基础数据资源和管理经验,这些工作将在未来对CITES实施“海上引进”管理提供良好的技术和数据支持。

#### 4.4 技术是有效管理的保证

CITES“海上引进”管理目前只是在法律层面获得突破,尚未完全付诸实施,其中的主要困难有海洋物种资源“非致危性判定”、物种鉴定及管理程序。

基于对CITES管理历史的了解,制约CITES物种管理的“非致危性判定”技术在海洋物种管理上的实施难度表现得尤为突出。鉴于资料的可获得性,一个缔约国很难独立实施“非致危性判定”,特别是洄游种类的“非致危性判定”需要有种群资源评估、数据统计、执行能力、副捕捞物的识别、相似种的识别等技术支持,需要缔约国的通力合作才有可能解决。

鲨鱼是具大洋性分布和高度洄游的物种,其商业附加值特点、社会文化特点及其国际合作管理背景特点使其保护管理广受国际社会关注。在CITES参与海洋物种管理讨论过程中,鲨鱼作为案例物种列入附录的提案一直是CITES缔约国大会的热点议题,尽管其类群中一些种类的资源状况并不符合CITES附录的列入要求,但它们在第十六次缔约国大会(CoP16)期间还是被列进了附录,并有缔约国承诺将提供资金以鲨鱼为案例开展CITES管理研究,希望以此带动并促进CITES与FAO的合作及IFS管理问题的解决。

可以预见的是,为推动海洋物种管理,CITES

在今后的几年里,将会加强与FAO、区域性渔业管理组织、鲨鱼资源分布国、鲨鱼产品利用国的合作,围绕数据收集分析统计、资源评估、非致危性判定标准等积极开展工作,寻求下一步的实质性突破。

## 5 对我国的影响及相关建议

CITES 自 2004 年第十三次缔约国大会开始出现管理海洋物种的主张,第十四次缔约国大会完成了与联合国粮农组织(FAO)在渔业管理职责问题上的协调,第十五次缔约国大会海洋物种管理争议达到高峰,金枪鱼和鲨鱼均成为其希望参与管理的目标对象,但未能取得进展。第十五次缔约国大会以来,CITES 围绕海洋物种管理的关键技术环节开展了“海上引进”和“非致危性判定”等专题研究工作,并在“海上引进”问题上取得明显成效。

CITES 在未来可能会对我国的渔业管理产生很大的影响:(1)对我国水产品贸易的影响。CITES 附录 II 物种中的鲨鱼、海马、鲟鲤鱼、波纹唇鱼等在国内均存在贸易、生产和消费,从保护的角度来看,CITES 通过贸易控制的方式保护濒危物种有其合理性和积极意义,但从实际操作层面来看,这种管理必将提高资源利用成本,超越了发展中国家的管理能力,降低了其在市场中的竞争力。(2)对渔业管理的影响。国内的渔业管理目前仍比较粗放,相对我国现有的管理水平而言,CITES 保护管理机制更加严格和复杂,为适应 CITES 的管理需要,我们需要在政策、机制及人力资源配置及技术支撑上做很大努力和调整。(3)对我国国际地位和形象的影响。作为CITES 成员国,中国在CITES 事务中负有履约责任,中国是很多CITES 重点关注海洋物种的重要利用国,其履约效果直接关系到中国政府在国际上的形象和地位。有鉴于此,我们建议:

(1)对公海渔业资源利用方面的机遇和风险应给予足够重视。CITES 加强对海洋物种的管理提醒我们,发达国家已非常重视公海渔业资源可持续利用及其相关利益的分配,我国作为世界渔业大国,需要对渔业发展未来的风险和挑战有足够的警醒,如果希望在公海渔业资源利用上有所发展,就应抓住机遇,不断加强自身能力建设,积极争取并维护我们在公海渔业资源利用方面的权益。

(2)积极参与 CITES 海洋物种管理政策的制定。从 CITES“海上引进”管理的谈判进展看,通过

CITES 管理海洋渔业资源已是趋势,今后还会有更多海洋物种被列入公约管制范围, CITES 与区域性渔业组织及 FAO 也将不断合作推动相关管理技术问题的解决, 发达国家和发展中国家在渔业资源利用方面的技术差距还会逐步加大。我们应积极跟进 CITES 海洋物种管理, 积极参与相关管理政策的制订, 逐步强化我们的国际地位及国际资源利用的话语权。

(3) 渔业部门参与国际公约的履约能力应进一步加强。渔业部门应更多地组织国内研究机构参与海洋资源保护相关国际合作, 使其更多地了解与国际海洋资源保护有关的国际公约、条约和协议, 加强支撑管理技术研究团队的建设, 让更多的技术人员了解公约、研究公约, 积累必要的科学数据, 为政府参与国际海洋资源保护管理提供有力的技术支撑。

(4) 渔业资源保护利用的管理能力亟需提升。依据职责界定, 我国渔业主管部门的职责一是依据《渔业法》保障渔业资源的可持续利用, 二是依据《野生动物保护法》对珍稀濒危水生生物资源实施管理保护。CITES 强调对受到国际贸易威胁的物种实施保护管理, 其管理理念与我国现有的渔业资源保护管理有很大的不同。相对国际渔业管理要求和趋势, 国内渔业管理有很大的提升空间, 有必要通过借鉴国际渔业管理经验, 带动国内渔业资源管护能力的提升, 使逐步与国际接轨。

## 参考文献

- Bai Y (白洋) (2012a) The problems and response about international protection laws of fishery resource after the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Ecological Economy* (生态经济), (10), 48–54. (in Chinese with English abstract)
- Bai Y (白洋) (2012b) Analysis and forecast about international protection laws of fishery resource after the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Journal of Henan University of Economics and Law* (河南财经政法大学学报), **13**(5), 119–127. (in Chinese)
- CITES Notification to the Parties, No. 2006/023, Geneva, 6 April 2006.
- Fan EY (樊恩源), Feng GF (冯庚菲) (2005) Progress on management of aquatic wildlife international trade and its impact on China. *Journal of Shanghai Fisheries University* (上海水产大学学报), **14**, 341–344. (in Chinese)
- Fan XG (樊祥国), Zhou YJ (周宇晶), Liu BX (刘宝祥), Feng GF (冯庚菲), Fan EY (樊恩源) (2008) Analysis and countermeasure on proposals for aquatic species in CITES. *Biodiversity Science* (生物多样性), **16**, 516–524. (in Chinese with English abstract)
- FAO/CITES Workshop To Review the Application and Effectiveness of International Regulatory Measures for the Conservation and Sustainable use of Elasmobranchs, FAO Fisheries and Aquaculture Report No. R984, Genazzano (Rome), Italy, 19–23 July 2010.
- Huang SL (黄硕琳) (1998) Development and trend of international fishery management. *Marine Fisheries Science and Technology* (海洋水产科技), **5**(1), 29–37. (in Chinese)
- Jiang ZG (蒋志刚) (2013) Controlling illegal wildlife trade and protecting global biodiversity. *Biodiversity Science* (生物多样性), **21**, 139–140. (in Chinese)
- Liu XB (刘小兵), Sun HW (孙海文) (2008) Status and trend of international fishery management. *China Fisheries* (中国水产), (11), 38–40. (in Chinese)
- Meng XL (孟宪林) (2005) Course and outlook of wildlife international trade supervision. *Forestry Economy* (绿色中国), (2) (in Chinese with English abstract)
- Report of the Expert Consultation on Implementation Issues Associated With Listing Commercially-Exploited Aquatic Species on CITES Appendices, FAO Fisheries Report No. 741, Rome, 25–28 May 2004. <http://www.fao.org/docrep/007/y5751e/y5751e00.htm>
- Report of the Expert Consultation on Legal issues Related to CITES and Commercially-Exploited Aquatic Species, FAO Fisheries Report No. 746, Rome, 22–25 June, 2004. <http://www.fao.org/docrep/007/y5807e/y5807e00.htm>
- Summary Report or Summary Records of Session Meeting of Conference of Parties of CITES from 1992 to 2013, <http://www.cites.org/eng/cop/index.php>
- Zhou YJ (周宇晶) (2010) A comparison of FAO and CITES aquatic species management regimes. *Biodiversity Science* (生物多样性), **18**, 100–107. (in Chinese with English abstract)

(责任编辑: 蒋志刚 责任编辑: 时意专)

## 附录 Supplementary Material

### 附表1 CITES第十六次缔约国大会渔业及涉水生物种提案情况表(2013)

Table S1 Working documents and Proposals related to aquatic wildlife in CoP16 of CITES in 2013

<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-221-1.pdf>

樊恩源,樊祥国,刘颖,朱争光,王晓梅,邢迎春,刘宝祥,何赛.《濒危野生动植物种国际贸易公约》“海上引进”管理的回顾与展望.生物多样性, 2015, 23(1): 116-125. <http://www.biodiversity-science.net/CN/article/downloadArticleFile.do?attachType=PDF&id=9967>

**附表1 CITES第十六次缔约国大会渔业及涉水生物种提案情况表(2013)**

Table S1 Working documents and proposals related to aquatic wildlife in CoP16 of CITES in 2013

序号	议题号	提案方	主题	讨论结果
	Document No.	Proponent	Subject	Discussion results
<b>管理议题</b>				
1	32	秘书处	从“海上引进”	通过
2	43	瑞士	海马类物种的标准命名	通过
3	58	常委会和动物委员会	龟及淡水龟鳖管理	通过
4	59	秘书处	玳瑁管理	通过
5	60	动物委员会和秘书处	鲟鲤鱼管理	通过
6	61	动物委员会	鲨鱼和刺鲀管理	通过
7	62	工作组	苏眉管理	通过
8	63	南极海洋生物资源保护委员会 (CCAMLR)	犬齿鱼管理	未讨论
9	64	动物委员会	海参管理	通过
10	65	哥伦比亚	大风螺贸易及管理的区域性合作	通过
<b>物种提案</b>				
1	29	美国	斑点水龟列入附录II	内容已被接受, 依据规则不再讨论
2	30	美国	布氏拟龟列入附录II	内容已被接受, 依据规则不再讨论
3	31	美国	钻纹龟列入附录II	内容已被接受, 依据规则不再讨论
4	32	中国、美国	调整地龟科若干物种的附录级别, 部分种野外限额为零	通过
5	33	越南	黄额闭壳龟从附录II转移至附录I	撤回
6	34	日本	日本地龟列入附录II, 野生商业目的零限额	撤回
7	35	越南	安南龟从附录II转移至附录I	撤回
8	36	美国、越南	平胸龟科	通过
9	37	美国	缅甸星龟从附录II转移至附录I	通过
10	38	中国、美国	鳖科物种附录级别调整	通过
11	39	厄瓜多尔	马查利拉箭毒蛙列入附录II	通过
12	40	澳大利亚	胃育溪蟾(南部胃育蛙)从附录II删除	通过
13	41	澳大利亚	孵溪蟾(北部胃育蛙)从附录II删除	通过
14	42	巴西、哥伦比亚、美国	长鳍真鲨列入附录II(延期18个月执行)	通过
15	43	巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦、厄瓜多尔、洪都拉斯和墨西哥	路氏双髻鲨、无沟双髻鲨和锤头双髻鲨列入附录II(延期18个月执行)	通过
16	44	巴西、科摩罗、克罗地亚、丹麦、埃及	鼠鲨列入附录II(延期18个月执行)	通过
17	45	澳大利亚	小齿锯鳐从附录II转移至附录I	通过
18	46	巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔	蝠鲼属列入附录II	通过
19	47	哥伦比亚	眉毛魟(或副江魟, 暂名)列入附录II(延期18个月执行)	通过
20	48	哥伦比亚、厄瓜多尔	珍珠魟和金帝王魟(暂名)列入附录II(延期18个月执行)	通过