

浅论保护野生生物的国际法规

吴 晓 强

(北京航天工业部501所)

早在两千多年前,我国就有保护禽畜鱼鳖和树木幼苗的法律(秦《田律》)。古罗马也有类似的规定。但是,保护野生动植物的国际法规,则是从本世纪初才开始出现的,到五十年代以后有较大发展,成为国际环境法的重要组成部分。迄今为止,在一百多个保护环境的国际公约中,有五十多个是专门保护野生动植物的,也可以说,现代国际环境法最初是从保护野生动植物开始的。

一、认识上的飞跃

保护自然环境和资源,必须保护野生动植物。但是,开始人们的认识还只在于要它们提供更多产品。1902年的《国际保护益鸟公约》,规定只保护对农业有利的鸟类。有关保护海獭、大象、鲸鱼等公约,也都着眼于经济利益。随着人们对生态概念的认识不断提高,对于野生动植物的看法也有了很大的变化,认识到它们是整个生态系统不可缺少的组成部分,直接影响人的生存环境,对农业,对气候条件、病虫害等都有直接关系。地球上的一切生物组成了统一的有机体,保护野生生物是保护人类环境的重要组成部分。1950年10月18日在巴黎签订的《国际保护鸟类公约》,即反映了这种认识上的变化。它不象1902年的公约只限于保护对农作物有利的益鸟,而是保护一切鸟类,包括鸟窠和鸟卵,禁止进出口及出售活鸟和死鸟。这说明人们已经认识到鸟类对生态平衡的重要性,并感到有必要用国际法规加以保护。

同时,由于工业污染,植被毁坏,滥捕滥伐,造成大批野生动植物的消灭或将近绝种。这些情况引起了世界舆论和科学界的严

重关注,迫切需要国际法规的保护,和通过国际合作采取各种有效措施。特别在七十年代,这一领域有了较大发展,体现出加强立法措施,重视国际保护,对于野生生物的重要价值亦有了更进一步的认识。

在原则上,主要是各国通过制订法律条例和采取各种有效措施保护野生动植物。但是,鱼群的回游,候鸟的来去,以及公海和国际河流湖泊中的生物资源都需要有关国家的共同保护。近年来,野生生物的国际贸易使很多国家的稀有野生生物资源遭到严重破坏。这些都说明了迫切需要国际法规和加强国际管制,使国内和国际的立法措施密切配合,真正有效地发挥法规的作用。

二、几种类型的国际公约

关于河海管理和防止污染的很多国际条约,都有保护野生生物的规定。此外,还有专门保护野生动植物的公约和条约,大致可分为三类:

(一)全球范围的国际公约。1972年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议通过的《人类环境宣言》中指出,生物界的生态平衡,已受到重大扰乱,人类负有特殊责任保护和妥善管理由于各种不利因素而现在受到严重危害的野生生物及其产地。宣言要求在制订发展经济的计划时,必须注意保护自然界,其中包括野生生物。这是国际环境保护的纲领性文件中关于保护野生生物的原则,在国际上产生了重大影响。国际公约从几个方面规定保护措施,其中较有代表性的有:1951年国际保护植物公约,规定在控制植物病害及防止其扩散方面进行国际合作,并规

定植物入境必须有植物检验证明。1971年在伊朗拉姆沙尔签订关于《国际重要湿地特别是水禽产地公约》。湿地是指沼泽、湿泥地以及六米以下的浅河滩地。这个公约标明了世界地图上属于应受国际保护的湿地，划定自然保护区，目的在于保护湿地对生态的调节作用，以及水禽的繁衍。1973年在华盛顿通过的《关于濒临灭绝的野生动植物国际贸易公约》，把保护措施扩大到国际贸易领域，因为滥捕滥采、谋取暴利是造成许多野生动植物濒于灭绝的一个重要原因。该公约的附件（一）是指将近绝种的品种：如虎、猎豹、猩猩等，只有在特殊情况下才许可买卖，并须经过严格审查；附件（二）是种类日益减少，必须限制买卖的，有：黑猩猩、灰熊等；附件（三）有370多种，由缔约国自行协议禁止或限制买卖。公约还规定买卖标本也必须领取进出口许可证。

（二）地区性公约或协定。它不但数量多，而且效果也比较显著。早期的有1940年在华盛顿签订的《西半球保护自然与野生动物公约》，签字的国家有：美国、危地马拉、委内瑞拉、萨尔瓦多、海地、多米尼加、墨西哥、厄瓜多尔、尼加拉瓜、阿根廷、秘鲁、巴拿马、乌拉圭、巴西、智利、哥斯达黎加、特里尼达一多巴哥。公约规定要采取措施保护各国的野生动植物，并对其进出口有专门规定。

非洲最早的公约是1933年关于保护非洲自然动物公约。1968年在阿尔及利亚又签订了《非洲保护自然与自然资源公约》制定了比较完备的保护措施。此外，1962年有23个非洲国家缔结了关于非洲蝗虫公约。1965年订立了关于建立专门委员会控制近东的沙漠蝗虫的协议。

另一种是以国际河海湖泊为范围的地域性公约。1973年波罗的海沿岸国家在波兰格但斯克签订了《保护波罗的海的鱼类和其它生物资源公约》，即有名的格但斯克公约。

它规定缔约国之间进行密切合作以保护和繁殖海中的鱼类和其他生物。公约还决定在华沙设立专门委员会，负责掌握海中生物生长情况，审查各国提供的报告、数字、资料等，推动和协调科学研究，并对捕捞工具、分配份额、封海季节、准许捕鱼的最低重量等提出建议和决定。

目前几乎一切海域和国际河湖都有划定范围的捕鱼公约。如1949年《大西洋西北部海域捕鱼公约》，美、英、冰岛、丹麦、挪威、西班牙、葡萄牙、意大利都是签字国，并成立委员会负责调查这一海域的海产资源情况和生态变化等。1952年美、日、加拿大签订《北太平洋公海捕捞公约》，规定对大比目鱼、鲱鱼、鲑鱼给予特别保护。

还有是关于某种动物、植物的保护公约，如北极熊、海豹、鲸鱼、金枪鱼等。有些区域性公约，往往发展成为全球性公约。

（三）双边和多边条约。一般是邻国之间签订的。1959年保加利亚、罗马尼亚和苏联签订了《黑海捕鱼公约》。同年，丹麦、挪威、瑞典签订了《保护深海大虾、龙虾、蟹类公约》。日本有三百五十多种候鸟。它在1972年到1974年同美国、苏联、澳大利亚分别签订了保护候鸟条约。一般相邻或有界河的国家都在条约中规定保护野生动物的条款。但也有不相邻但有经济利益关系的国家之间签订双边条约，如1911年英、美、俄、日签订的保护海獭的条约、1972年美国和巴西的捕虾协定。

三、两个典型

1973年美、英、加拿大、丹麦、挪威五国签订了《保护北极熊协定》。这个协定虽只有九条，但在保护动物的条件中有其值得参考的特点。首先它明确宣布捕、猎、宰杀北极熊为非法行为，严禁出售猎获物。其次是共同承担责任将保护的范围扩大到熊的生存和繁殖条件、冬眠地区和活动地带，实行

全面保护。其三是允许当地土著居民用传统方法捕捉,但猎取后须售给国家,并且只能用于科学研究和保养。这个协定对保护北极熊起了积极作用,特别是它宣布捕捉买卖为非法,对超级大国起了制约作用,成为国际保护动植物立法的一个重要实例。

另一个是失败的例子。1931年在日内瓦签订了《国际保护鲸鱼公约》,1946年在华盛顿又签订了《国际管理鲸鱼公约》,指出由于滥捕的结果,鲸鱼的种类和数量已减少到严重程度,专门成立了国际鲸鱼委员会。但三十多年来,未能制止滥捕,使鲸鱼数量大大下降,有些品种也濒临绝迹。1972年联合国人类环境会议建议十年内停止捕鲸,但遭到国际鲸鱼委员会的拒绝。至今没有采取有效保护措施,只起到分配捕鲸数额的作用,而实际上大国都超过规定指标。

四、国际法规的作用

近年来,野生资源在国际上受到很大重视,其原因是这些资源的重要生态价值和经济价值,即对于人类生存条件的密切关系,已日益明显,而这些资源所受到的破坏程度,亦不能不引起国际社会的严重关注。据估计,在十七世纪约有13,200种哺乳动物和鸟类动物,现已有130种完全绝迹,还有240多种濒临灭绝。在植物资源方面,有20,000多种植物有完全消灭的危险。特别在热带森林大片被毁的情况下,栖息生长于其中的动植物也随之消失,给全人类造成了无法弥补的损失。为此,很多国家采取了严格措施,并且签订了一系列国际公约,对保护野生生物设立专门保护区。1963年《非洲保护自然与自然资源公约》规定对一切物种施加保护。1976年《南太平洋自然保护公约》和1970年《欧洲保护野生动物和自然栖所公约》都规定设置专门保护区。到1980年在世界各地已建立117个国际自然保护区,开始形成一个世界保护网,目前还正在发展扩

大,管理体制也在不断完善。我国的长白山、卧龙山和鼎湖山三处自然保护区已列为国际生物圈保护区。在贵州梵净山自然保护区又发现了第三纪、第四纪以前的动物和植物种类,以及大批珍贵树种、药用植物、大型真菌和稀有动物。保护这些无价之宝将对世界生物资源的科学研究的重贡献。

国际法规的保护作用还表现在防止非法捕猎和买卖稀有动植物。这个问题目前已十分严重。在西方市场,经营野生动物成了发财致富的大买卖。据说:“一次装船运到美国出售,收益可达一百万美元。南美产的猫豹皮大衣在西德每件售价四万美元。一棵兰花或一头亚马逊的鹦鹉价值五千元。犀牛角的价值超过黄金。”^①其结果是非洲犀牛在六十年代还有二万头,到七十年代减少了90%,并且照此下去,再过十年,就将绝种。在1973年签订管制买卖的公约以后,捕猎买卖都转入地下,至今偷猎和走私活动仍十分猖獗,不但有国际走私集团的背景,而且还公开利用“合法”的许可证,将没有在公约上签字的国家及自由港作为转运地。公约签约国为加强管制,1979年设立了技术专家委员会,1980年审查了35个国家关于象牙的出售许可证和转口证,发现有一半以上是不合法的。因此,需要有关国家加强管制,通过国际合作,共同保证严格执行国际法规,才能真正起到监督管制的作用。目前,野生动植物受到破坏的现象还十分严重。非洲大象几年来已从500万头减少到130万头,而每周还有运象牙的船只从非洲运往欧洲。据西欧国家1973年官方统计,进口的象牙相当于一万头象,走私、转口还不在于内^②。从亚洲、非洲、拉丁美洲运往西欧、美国、日本的各种鸟类有750万只。其中有许多是濒临绝种的珍禽。在偷捕偷猎过程中,更造成了大量鸟兽的伤亡^③。

另一种情况是,有些国家支持和容许违反国际法规滥捕稀有动物,其中最明显的是