

DOI: 10.12326/j.2096-9694.2022104

CITES 濒危木材管理政策及我国履约对策研究

何拓^{1,2}, 刘守佳^{1,2}, 尹江苹¹, 焦立超^{1,2}, 李开凡³, 袁良琛³, 殷亚方^{1,2}

(1. 中国林业科学研究院木材工业研究所, 北京 100091; 2. 中国林业科学研究院木材标本馆, 北京 100091;

3. 国家林业和草原局野生动植物保护司(中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室), 北京 100714)



摘要: 濒危木材国际贸易引发的森林退化, 加剧了野生动植物栖息地丧失和生物多样性破坏。《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES) 通过对包括濒危木材物种在内的野生动植物国际贸易进行管制, 防止过度利用危及物种的生存。本文介绍 CITES 公约及濒危木材管制情况, 分析濒危木材管理政策变化趋势, 剖析我国濒危木材管理政策, 总结濒危木材履约面临的挑战, 并针对性提出我国濒危木材履约对策, 以期为我国 CITES 履约和生物多样性保护提供有效支撑。

关键词: CITES; 濒危木材; 管理政策; 履约对策

中图分类号: D996.9; S781; TS6

文献标识码: B

文章编号: 2096-9694 (2022) 04-0077-04

Study on CITES Regulation Policies and the Implementation Strategies for Endangered Timber in China

HE Tuo^{1,2}, LIU Shou-jia^{1,2}, YIN Jiang-ping¹, JIAO Li-chao^{1,2},
LI Kai-fan³, YUAN Liang-chen³, YIN Ya-fang^{1,2}

(1. Research Institute of Wood Industry, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China;

2. Wood Collection, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China; 3. Department of Wildlife Conservation

(China CITES Management Authority), National Forestry and Grassland Administration, Beijing 100714, China)

Abstract: Forest degradation caused by the international trade of endangered timber species has exacerbated the destruction of wildlife habitats and the biodiversity loss. The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) regulates the international trade in wildlife, including endangered tree species, to prevent over-exploitation of endangered species. This study discussed CITES regulation policies for endangered timbers, analyzed the revising trends of CITES regulation policy. The national policy for endangered timber species in China was also reviewed. The challenges for strengthening implementation of CITES for tree species were summarized. Finally, the implementation strategies of CITES for tree species were proposed, in order to effectively enforce CITES implementation and biodiversity conservation in China.

Key words: CITES; endangered timbers; regulation policy; implementation strategies

收稿日期: 2022-05-31; 修改日期: 2022-06-22

基金项目: 国家林业和草原局野生动植物保护管理项目“木材树种 CITES 履约对策研究”(2021070304)。

作者简介: 何拓 (1991—), 男, 助理研究员。Email: tuohe@caf.ac.cn

通讯作者: 殷亚方, 男, 研究员。Email: yafang@caf.ac.cn

1 CITES 公约及濒危木材管制情况

《濒危野生动植物种国际贸易公约》(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 简称 CITES) 是

在1975年正式生效的一份政府间协议,旨在通过对野生动植物的国际贸易进行管理和控制,防止因过度利用而危及物种的生存。CITES通过制定濒危物种附录、要求缔约方对附录物种实施进出口许可证管理、促使缔约方加强国内立法、推动打击非法贸易、对违约方实施制裁等措施,实现濒危野生动植物有效保护以及资源可持续发展。CITES附录物种分为三个级别:附录I物种禁止商业性国际贸易;附录II物种的出口须事先获得出口国CITES管理机构签发的出口许可证;附录III物种的出口须持出口许可证或原产地证明。CITES缔约方大会(Conference of Parties, CoP)一般每2~3年召开一次,附录I和II物种须经缔约方大会讨论同意后方可调整;附录III物种可由分布国随时提出列入。CITES第19届缔约方大会(CoP19)将于2022年11月14—25日在巴拿马召开。

2010年之前,列入CITES附录的木材物种较少,国际社会对濒危木材的关注度较低^[1]。但自2010年(CoP15)至2019年(CoP18),列入附录的木材物种数量从112种迅速增加到约520种,其中附录I计7属共7种,附录II计21属约509种,附录III计5属7种^[2-4],以黄檀属(*Dalbergia* spp.)、紫檀属(*Pterocarpus* spp.)、柿属(*Diospyros* spp.)、古夷苏木属(*Guibourtia* spp.)和洋椿属(*Cedrela* spp.)等热带木材为主。

2 CITES濒危木材管理政策变化趋势

随着全球木材贸易量剧增,CITES不断将其管制范围向木材物种特别是热带木材物种延伸,并通过修订物种对应的注释等方式对濒危木材国际贸易进行更科学、更精细、更有效的管理。随着全球气候变化的加剧以及人类生态保护意识的增强,木材物种保护与可持续利用受到国际社会的高度关注,CITES对木材物种的管理政策也随之改变^[5-6]。CITES濒危木材管理政策变化趋势主要体现在以下四个方面。

1) 物种列入整体化。与之前多将单个物种列入相比,CITES逐渐呈现物种整体化列入趋势。在2016年召开的CoP17上,除了已列入附录I的巴西黑黄檀(*Dalbergia nigra*)以外,黄檀属其他所有

种被列入附录II。在2019年召开的CoP18上,洋椿属所有种(仅限新热带种群)被列入附录II。尽管黄檀属和洋椿属中部分木材国际贸易并不常见,但由于现有木材鉴定技术的局限性,同属相似物种的鉴别难度非常大^[4]。因此,CITES将整属木材物种列入附录进行管理的趋势愈发明显。

2) 贸易管理精细化。在逐渐以整属方式将木材物种列入附录的同时,CITES还通过修订相应物种的注释,将更多的标本类型纳入管制范围,以提高管理的精细化程度。在CoP17上,刺猬紫檀(*Pterocarpus erinaceus*)被列入附录II,未附加注释,表明该物种的所有标本类型均受CITES管制;在CoP18上,对大美木豆(*Pericopsis elata*)对应的原注释#5进行了修改,增加了“胶合板和成型木(transformed wood)”；对黄檀属和3种古夷苏木的注释#15进行了修改,删除了“非商业性出口”的概念,豁免了乐器成品、乐器零件成品和乐器配件成品,并增加了注释中对“装运量”和“每批装运量10千克”的解释。

3) 履约程序严格化。CITES通过大宗贸易回顾等程序,对缔约方的贸易管理、履约执法等状况进行审查,对违约的国家实施包括暂停贸易、限额出口等制裁措施,以达到加强濒危木材国际贸易监管的目的。由于分布国未严格执行CITES相关规定,尼日利亚的刺猬紫檀和老挝的黄檀属木材存在非法贸易,在2018年第70次常委会会议(SC70)上,CITES暂停了尼日利亚刺猬紫檀和老挝黄檀属木材的出口。2021年第25次植物委员会会议上,CITES将冈比亚、加纳、马里等8个刺猬紫檀分布国纳入大宗贸易回顾的“需要关注”类别。2022年第74次常委会议(SC74)上,常委会要求所有刺猬紫檀分布国提交非致危性判定和合法来源判定报告,或设立自愿零出口配额。对于未在规定时间内回应或提供的答复未能说服秘书处的分布国,CITES将采取禁止商业性贸易制裁措施。

4) 公约协同一体化。公约秘书处参与了“森林合作伙伴关系”(Collaborative Partnership on Forests, CPF)相关工作,不断加强CITES与其他公约的协同合作。同时,植物委员会整合当前与

森林、木材的有关决议,起草了一份关于“CITES 和森林”的决议。由于“CITES 和森林”议题与 CITES 发展战略方向密切相关,受到各方高度关注,在第 25 次植物委员会会议上引发激烈讨论。同时, CITES 近年来不断加强与其他组织和多边协定的合作,例如联合国粮农组织 (FAO)、联合国环境规划署 (UNEP)、生物多样性公约 (CBD)、世界自然保护联盟 (IUCN)、国际林业研究组织联盟 (IUFRO)、国际热带木材组织 (ITTO) 等。CITES 计划通过更高层次的合作框架,进一步推动森林资源及其遗传资源的有效保护和可持续利用,以实现 CBD 可持续发展目标。

3 我国濒危木材进口管理政策

我国于 1981 年正式加入 CITES 公约,并于 1995 年设立了中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室 (以下简称“国家濒管办”),代表中国政府履行 CITES 公约。国家濒管办通过严格执行濒危木材进口管理制度,切实履行尽职调查职责,广泛开展国际交流合作等措施,加强濒危木材进口管理,提升 CITES 履约执法能力。

1) 实行允许进口证明书制度。为加强对 CITES 管制木材贸易的监管,我国政府采取了比 CITES 更为严格的管理制度。进口 CITES 附录所列木材物种,申请人除按照 CITES 公约要求获得出口国管理机构核发的 CITES 出口许可证外,还须获得国家濒管办核发的 CITES 允许进口证明书,海关凭该允许进口证明书查验放行,有效加强了濒危木材进口监管。在核发允许进口证明书之前,国家濒管办对秘书处要求确认和存疑的证书,主动与秘书处或出口国 CITES 管理机构进行沟通,以确认其真实性和有效性。只有在确认证书真实无误后,国家濒管办方可按照程序核发允许进口证明书。

2) 履行尽职调查义务。国家濒管办要求企业提供外方核发的允许出口证明书原件以及对应的货运提单,国家濒管办通过对其核查以确保木材是从签发出出口证或再出口证的国家运出,避免企业使用某一缔约方核发的允许出口证明书申请进口从其他国家非法走私的木材。此外,为确保刺

猬紫檀木材来源的合法性,从 2019 年 8 月 1 日起,国家濒管办不再接受出口国海关未作签注的刺猬紫檀出口证明书。2022 年 6 月,国家濒管办根据 CITES 秘书处的通知,要求刺猬紫檀出口国提供非致危性判定和合法来源证明,方可批准 2022 年 3 月 28 日前持有效出口证离开出口国港口的刺猬紫檀。

3) 开展国际交流合作。借助“一带一路”国家战略、“中非合作论坛”等国际合作框架,我国积极倡导绿色发展理念,主动援助非洲和东南亚国家开展森林管理能力培训,提升濒危木材 CITES 履约能力。在 2021 年召开的 CITES 第 73 次常委会和第 25 次植物委员会会议上,我国积极宣传在加强濒危木材监管方面的成果,并倡导出口国、中转国和目的国开展紧密合作,合力打击濒危木材非法贸易。

4 我国 CITES 履约面临的挑战

随着我国经济社会快速发展,濒危木材进口量持续增加,为 CITES 履约带来严峻挑战。我国 CITES 濒危木材履约面临的挑战主要表现在四个方面。

1) 国际舆论压力大。受传统文化回归的影响,近年来我国对濒危热带木材资源的需求持续增长^[7]。在此背景下,国际社会对我国濒危木材进口的关注度不断提升,某些境外组织和国家别有用心地将我国木材进口与东南亚、中南美洲、非洲等地区热带雨林的非法采伐相联系,严重损害了我国负责任大国的国际形象, CITES 履约面临的舆论压力与日俱增。

2) 监管执法困难多。一是濒危木材的分布国多为发展中国家,其中大部分国家管理和执法能力薄弱,造成濒危木材贸易链的源头管理不力。二是打击濒危木材非法贸易需分布国、中转国、目的国协同合作,如出口国将所有监管责任转嫁给进口国,为我国打击濒危木材非法贸易带来严峻挑战。三是濒危木材进口的检查执法难度较大,走私木材多以伪报成宏观特征相近木材品名的方式入境,现场查验难度较大,为我国濒危木材进口监管和缉私工作带来了巨大困难^[8]。

3) 物种鉴定难度大。木材物种鉴定专业性强、技术要求高,是世界范围内亟待解决的科技难题。濒危木材多数不原产我国,且相似物种较多,木材鉴定涉及的参考数据库、快速鉴定技术和智能化装备等方面亟需突破性创新,才能为濒危木材进口监管和执法提供科技支撑。

4) 国际履约人才少。我国CITES履约水平总体不高,由于未能建立系统的人才培养和培训机制,CITES履约谈判人员在语言能力、专业知识和谈判技巧等方面长期存在不足,缺乏一支专业稳定的国际化履约谈判人才队伍,造成我国一直无法深度参与公约事务谈判,制约了在履约谈判中最大限度地维护国家利益。

5 我国CITES木材物种履约对策

为了加强濒危木材的进口管理,有效应对可能出现国际舆情,最大程度地维护好国家利益,建议从以下六个方面加强我国CITES履约工作。

1) 切实加强濒危木材进口管理。一是认真审核申请材料,对存疑证书进行对外确认,确保允许进口证明书核发准确无误。二是将出口许可证进行签注的要求扩大到所有木材物种。三是密切关注濒危木材相关议题进展,及时向经营者发出风险提示。

2) 积极开展国际交流合作。一是切实履行进口国义务,积极开展尽职调查,对出口国的合法来源判定、非致危性判定等程序进行确认。二是严格执行公约做出的暂停贸易决定,并积极配合公约的大宗贸易回顾程序。三是深化国际交流合作,在国家“一带一路”和中非合作框架下,深化与濒危木材分布国和中转国在管理政策、信息共享、鉴定技术等方面的交流合作,共同加强能力建设,提升履约执法水平。

3) 严厉打击濒危木材非法贸易。充分发挥打击野生动植物非法贸易部际联席会议制度和CITES履约执法工作协调小组的作用,建立管理部门和刑事部门联合工作机制,加强情报监测与信息共享,联合开展专项打击行动,加大监督执法力度,打击濒危木材非法贸易行为。

4) 持续提升木材鉴定水平。加强木材物种及

产地识别研究,加快建设国家木材标本资源库,创建具有CITES司法资质的木材鉴定实验室。深度开展木材鉴定参考数据库和鉴定技术国际合作,不断提升木材鉴定水平,研发木材自动精准鉴定技术及装备,促进相关科技成果实施应用,为我国CITES履约执法提供有力的科技支撑^[9-10]。

5) 广泛开展公众科普宣传。目前部分国家和非政府组织意图通过将“Rosewood”与我国的“红木”强加联系,进而指责我国过度消费濒危木材资源。因此,建议大力开展保护濒危木材物种科普宣传,提高公众保护意识,营造良好国际舆论环境;摒弃“唯用材论”,逐步淡化“红木”概念,倡导理性、健康和负责任的木材消费理念,促进森林资源的可持续利用。

6 结语

随着全球气候变化和生物多样性破坏加剧,濒危木材非法贸易引起的毁林和森林退化问题,受到国际社会的广泛关注。CITES通过对濒危野生动植物物种的国际贸易进行管制,从而实现保护物种的目标。我国作为CITES缔约国和全球最大的濒危木材进口国,在加强濒危木材管理和打击违法犯罪方面执行了严格的管理措施,加强了濒危木材进口监管,打击了濒危木材非法贸易,积极开展了国际交流合作。今后,面对复杂多变的国际形势,濒危木材进口管理工作将面临更大挑战,我国相关管理机构、执法机构和科研机构应密切配合,进一步提升我国CITES履约能力,为全球生物多样性保护和可持续发展目标实现贡献中国力量。

参考文献:

- [1] 姜笑梅,殷亚方,刘波.《濒危野生动植物种国际贸易公约》保护与管制木材种类的诠释[J].木材工业,2010,24(5):36-38.
JIANG X M, YIN Y F, LIU B. The list of wood species protected and controlled by the CITES[J]. China Wood Industry, 2010, 24(5): 36-38.
- [2] 焦立超,何拓,尹江苹,等.第18届CITES缔约方大会木材树种管制变化[J].木材工业,2019,33(6):24-28.
JIAO L C, HE T, YIN J P, et al. Changes of CITES-listed timber species in CoP 18th[J]. China Wood Industry, 2019, 33(6): 24-28.
- [3] 孟倩,罗信坚,刘颖,等.我国进口《濒危野生动植物种国际贸易公约》管制树种贸易动态[J].世界林业研究,2017,30(2):73-76.
MENG Q, LUO X J, LIU Y, et al. Trade dynamics of the CITES-listed timber species[J]. World Forestry Research, 2017, 30(2): 73-76.

(下转第87页)