

照片：要求有更好的政策和执法，与要求有更好的法律并不矛盾。在林贝（Limbe）野生动物中心的大猩猩，该中心致力于遏制喀麦隆野生动物犯罪问题。© Andrew Walmsey/TRAFFIC



第6章

保护类人猿：法律法规环境

介绍

前面几章探讨了与野生动物非法贸易相关的几个问题，包括社会和经济推动因素，对类人猿及其栖息地的影响，以及解决野生动物非法贸易的方式，比如通过执法努力（见第5章）。这一章聚焦类人猿猎人、贸易商和消费者面对的法律法规框架，讨论如何应用这些法律法规框架在全世界阻断和禁止对活体类人猿、身体部件和肉的使用和贸易。

本章第一部分首先审视管辖物种保护的国家法律。这些法律规定保护的地理区域；在什么条件下可以从野外

移除、繁殖、人工饲养和运输个体；许可和报告要求；对违法的罚款和惩罚。本章也谈及实施这一领域的主要国际协议《濒危野生动植物种国际贸易公约》（简称《华盛顿公约》，英语简称CITES）下国家义务的国内立法（CITES, 无日期-k）。

这一节参照对17个类人猿分布区国家相关立法的详细分析（Rodriguez *et al.*, 2019）。Arcus基金会聘请法律情报公司Legal Atlas在2018年开展初步调查，并在本章中汇总各项结论。在Legal Atlas公司的网站上有完整的调查结果，还包括与其他国家法律相关的之前的研究结论（Legal Atlas, 无日期）¹。

入选的国家都有Arcus支持的实地项目，协助作者收集国家法律的信息。调查聚焦所有31个分布区国家（23个国家有大型类人猿²，11个国家有长臂猿³，其中2个国家既有大型类人猿又有长臂猿）中的17个（只占55%），所以没有包括其他14个分布区国家的情况。不过，由于这项调查的目的是了解和比较保护类人猿的不同法律框架，这个样本的确提供了一个有代表性的样本，捕捉了需要考虑的最普遍的法律原则、趋势和要素。作者针对每个国家审阅了约20部法律，评价这些法律管辖供应链的哪些环节，如何管辖，对违法适用哪些类型的处罚，涉及哪些国家机构。要理解一个国家的法律框架对非法移除和买卖类人猿提供怎样的有效震慑，这种分析十分必要（Rodriguez *et al.*, 2019）。

本章第二部分审视管辖在来源国之外买卖类人猿的法律框架。这方面涉及的主要法律框架是《华盛顿公约》，它采用出口和进口许可系统，管辖对濒危野生生物种的国际贸易。总的来说，《华盛顿公约》提供了一个好的系统，也取得了许多成功，但是国家层面对公约义务的履行做得还不够好，不论是因为能力不足，缺乏政治意愿，腐败，还是这三个原因都有。

公约系统对不遵守的成员国有施加遵守义务的压力，但是公约本身不是一个执法机构。因此，这一节审视有权力（有时候也有资源）跨国采取执法行动的其他国际组织，包括国际刑警组织和世界海关组织。这一节也讨论了大型类人猿存续伙伴关系（GRASP）和联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）等机构，它们在研究、提高意识和能力建设方面能起到宝贵作用；此外，这一节还审视了跨国和机构间协调开展的几项干预措施。

类人猿贸易值得予以重要关切，但是贸易不是对其存续的唯一威胁；在经济发展压力下栖息地丧失和碎片化很可能更为严峻。所以这一节也简要评价了与类人猿及其栖息地保护相关的主要国际协议。

主要结论：

- 考虑到野生动物非法贸易主要跨国进行，如果所有国家把各个大型类人猿和长臂猿物种（本土和非本土物种）列入国内野生动物保护名录，会增加执法机会。

“列出物种的种属（而不只是物种）能减轻执法负担，帮助维持对新发现和保护级别重新划定的物种的保护。”

- 如果禁止从野外移除大型类人猿和长臂猿的立法明确对所有相关行为都给予刑事处罚，包括从运输、储存和加工，到展览、实验、广告、国内和对外贸易、使用和占有，这些立法会更有效。
- 各国对非法获取物种的国内贸易和对外贸易已经有效地给予刑事处罚，但是沿着整个价值链，在弥补管制漏洞和增加执法机会方面可以做得更多，尤其是与运输、加工、储存、广告、福利、占有和展览野生动物相关的行为。
- 在国内受保护物种名录上加入非本地物种，能增加本地和国际执法的机会。
- 列出物种的种属（而不只是物种）能减轻执法负担，帮助维持对新发现和保护级别重新划定的物种的保护。
- 为了能根据违法人员和行为类型调整处罚，司法管辖区可以有益地规定差异化责任，即对犯罪集团和政府官员参与的，给予更高处罚；对加重情节、屡次违法和蓄意违法，以及对涉及较大数量和金额的，给予更严厉处罚。
- 国际犯罪网络腐蚀各国执法和司法结构，助长跨国野生动物犯罪。因此，针对偷猎者的法律系统如果扩大覆盖范围，针对这些网络，也针对参与的法律实体和政府官员，会更有效。
- 各国充分利用可获得的经济和法律工具，能形成更有效地震慑和预防野生动物犯罪、弥补造成损失的行政和刑事处罚。
- 本项研究涵盖的国家没有一个建立了野生动物犯罪问题特别工作组，用以协调预防努力、情报收集、调查和起诉野生动物犯罪，虽然这样做是最佳实践。此外，这些国家缺乏有效地协调野生动物执法的法律机制。
- 《华盛顿公约》提供了基本足够的国际法律框架，但是，在遏制野生动物园、游乐园和所谓的动物园的虐待方面可以做得更多，包括拒绝批准对买卖潜在从野外捕捉的类人猿的所有申请，仅特殊情况予以例外。
- 针对打击非法的类人猿贸易，公约欠缺的不是设计上的不足，更多是许多成员国缺乏能力、资源和政治意愿，尤其是类人猿分布区国家和明知为商业目的进口类人猿的国家。
- 国际刑警组织和世界海关组织有能力协调打击类人猿非法贸易的有效执法行动，但是因为资源不足和还要处理许多其他优先重点也力不从心。
- 需要捐赠方提供更多专门的支持，用于实施公约和跨境的执法行动，以及为减少对非法贸易的大型类人猿和长臂猿的需求的提高意识活动、研究和宣传。

“针对偷猎者的法律系统如果扩大覆盖范围，针对这些犯罪网络，也针对参与的法律实体和政府官员，会更有效。”

照片：虽然对野生动物国际贸易的管制是头等关切，但是可以说管辖国内交易的法律最重要。猩猩救援，国际动物救援印度尼西亚。

© IAR Indonesia/
Heribertus Suciadi

国家法律环境：趋势分析⁴

法律、政策和执法互相促进

加强野生动物法律的支持者有时候因过度强调立法的作用、低估需要更有效的政策和执法而受到批评（Chen *et al.*, 2011）。认为野生动物犯罪应作为政策议程的优先重点的人，呼吁政策制定者认识到野生动物非法贸易不仅是自然保护问题，更是一项核心治理关切（Robertson, 2017）。聚焦执法环节的人指出，在实施已经颁布实施的法律上，甚至在实现法治的基本条件上，存在严重不足。他们要求紧急采取行动，应对一系列执法挑战，比如腐败、实地人员能力不足、缺乏技术和财务资源（Ariffin, 2018）。有些人甚至认为，法律没有得到执行还不如没有法律（Chen, 2013）。

这一章试图说明，要求有更有效的政策和执法，与要求有更好的立法并不矛盾。本章指出，打击野生动物非法贸易，需要全面和综合的一套立法、政策和执法工具。在这个背景下，突显了法律的基础作用。政策变成法律前，缺乏可执行力，可能随政治议程变化遭到废弃。法律也规定了执法规则。本章试图促进更好地理解现有立法如何管辖野生动物的管理和执法，以及制定更有效（而不只是更多）的法律如何促进打击野生动物非法贸易。

在供应链各环节适用法律：从野外到市场到消费者

虽然对野生动物国际贸易的管制是一项重要关切，但是可以说管辖国内活动和交易的法律最为重要，这有几个原因。一个物种受到保护的几乎完全取决于管辖国内活动和交易的国家法律。这些法律规定保护的地理区域；在什么条件下可以从野外移除、繁殖、人工饲养和运输野生动物；许可和报告要求；对违法适用的罚款和惩罚。即便（由《华盛顿公约》和其他基本贸易协议管辖的）野生动物国际贸易也必须通过国内立法实施。国家立法在这方面的相对重要性反映了地理政治的现实：陆地和海洋国际边境线总长才几十万公里，但是全球所有国家的陆地总面积接近1.5亿平方公里（150亿公顷）（Worldometer, 无日期）。通过海关和穿越边境所用的时间，比在国家边境内在过境前后活动的时间少得多，不管是在野外、在公路上、通过实际的邮寄系统，还是在市场上、餐馆里或商店里。这些活动完全由国家法律和规定管辖，很少与野生动物或野生动物犯罪直接相关。如果这些法律缺乏管辖野生动物贸易的明确规定，控制有害贸易的机会显著减少。

在审视国家立法如何管辖野生动物贸易时，需要牢记两点。第一，各国一般不会为一个物种或一组物种单独立法。对这一基本做法有些例外，但



是很少。这些例外包括中国1993年禁止买卖虎骨和犀牛角，英国2018年禁止买卖象牙（State Council, 1993; The Stationery Office, 2018）。总的来说，相关法律针对的是总体的野生动物。在我们检视的17个国家中，没有一部立法专门针对大型类人猿或长臂猿。

第二，野生动物非法贸易包括一系列复杂的单个犯罪行为，这些违法可能归各个不同的国内法律管辖。从猎人进入一个保护区或者在任何地点偷猎黑猩猩的那一刻起，到被饲养的动物被人购买或养作宠物，任何数量的个人可能进行任何数量的活动和交易，所有这些可能由各个不同的法律管辖，有时候同时管辖。比如，一个州的濒危物种法案可能管辖对受保护物种的捕猎和捕捉，但是保护区、林业和捕猎立法也管辖。使用具体哪种猎取方法和枪支可能在保护区、捕猎、枪支和林业立法中都有规定。交通、传统医药、植物检疫和动物福利等法律可能管辖野生动物的运输、加工、储存和使用。检疫、海关、税收、边境控制和刑事法律可能管辖运输、走私和相关的财务交易。在把野生动物贩卖视作上游违法的司法管辖区，可能适用反洗钱法规。伪造文件、采用腐败做法和涉及犯罪组织，可能归其他更多法律管辖。

根据对60多个国家立法的长期研究，Legal Atlas确定了可适用于野生动物案件的43种国内法，因国家而已。⁵不论有多少部法律和具体采用什么方式，强大的国家法律框架管辖野生动

物供应链的各个环节，从野外直至最终消费者。国家法律框架实现对动物、身体部件和药膏、首饰和装饰物品等相关产品的跟踪，从栖息地到猎人和贸易商，经过运输系统，直至加工商和最终市场。这样，国家法律框架提供最多的执法机会。

对大型类人猿和长臂猿的法律保护

列入名录的地位作为基石

在国内层面，对类人猿的法律保护呈现为几种形式。比较典型的一种形式是法律规定的国内濒危物种名录。物种名录是一种法律机制，向一个国家名录添加物种，提供更严格的保护。由于名录一般与多个其他法律文书相联系，物种列入名录是国内野生动物保护的基石，对控制野生动物犯罪有无处不在的影响。

在大多数司法管辖区，物种列入名录与禁令、许可、商业许可证和处罚等法律文书相关，进而出现在管辖贸易链条各环节的多部立法中，包括保护区、国家市场、餐馆、机场、道路和虚拟空间等立法。列入物种名录可以“触发”这些法律文书；比如，一个濒危物种列入名录触发申请禁止捕猎，以及对违反禁令的人处以更高罚款。物种列入名录触发这些其他的法律文书，能扩大赋予具体物种的保护程度，同时也确定了对广泛的违法类型的处罚。我们审视的17个国家全都使

用名录模式，对国家名录包括的物种提供更大保护。

不过，各国对列入名录的方式不同，缺乏统一标准导致物种受到保护的流程和赋予的保护级别不一致。

（“根据过去、当前和预计的威胁，对一个物种灭绝风险评价的客观系统”得出的）世界自然保护联盟红色名录，是最接近对物种科学分类的全球标准（IUCN, 2012）。红色名录根据与种群大小、结构和趋势以及地理分布区相关的标准，适用不同的保护级别（见补充说明AO1和附录I）。

表6.1
红色名录级别和三个司法管辖区的分级系统不一致

对物种的科学分类		
世界自然保护联盟红色名录级别		
EX	绝灭	
EW	野外绝灭	
CE	极危	受威胁
EN	濒危	
VU	易危	
NT	近危	
LC	无危	
对物种的法律分类		
柬埔寨	越南	印度尼西亚
濒危物种	I-B组濒危、	濒危物种
罕见物种	宝贵稀有物种	罕见物种
区域旗舰物种	II-B组濒危、	
常见物种	宝贵稀有物种	

来源：IUCN (2012); Rodriguez et al. (2019)

与此不同，各个司法管辖区对保护物种的法律分类相差很大，使用“濒危物种”“稀有物种”或“一级物种”等术语，这些分类未必与世界自然保护联盟红色名录的保护级别一致，或者彼此一致。表6.1是其中三个国家使用的术语，把这些术语与红色名录的级别作比较，显示法律系统如何彼此不一致，也与科学系统不一致。比如，“稀有物种”级别可能基于种群估计，但是未必反映当地种群的减少趋势。使用这一级别的国家可能列出在其司法管辖区内技术上稀有的物种，但是未必受到贸易或栖息地丧失的威胁。

各国也使用不同的法律文书列出物种名录。研究审视的17个国家中，7个国家在国家立法机构颁布的法律中列出物种，而其余10个国家使用更为灵活的部门法规（见表6.2）。国家立法机构颁布的法律是所有下位法规的基础，起草、谈判和批准需要较长时间（有时候许多年）。而法规是为了实施现有法律，一般不需要这么高水平的政治谈判。只考虑时间进度的话，根据法规列出物种是对种群调查或《华盛顿公约》的新决议做出反应的更灵活工具。国家立法机构的方式也意味着颁布名录的过程可能不完全是技术性程序，而是一个会因政治议程和优先重点打折的程序。

修订国家名录也倾向于比通过部门法规更耗时，因此会滞后于识别确定的需要（EPA, 无日期）。比如，2018年研究审视的国家中只有七个国家在

表6.2

2018年17个类人猿分布区国家保护大型类人猿和长臂猿的国内法律和法规

国家			乌干达	尼日利亚	科特迪瓦	柬埔寨	缅甸
法律（用L表示）或法规（用R表示）通过年份			1959 L	1985 L	1994 L	1994 R	1994 R
大型类人猿	倭黑猩猩	<i>Pan paniscus</i>					
	黑猩猩	<i>Pan troglodytes</i> ⁶	⊙	⊙	⊙		
	东非大猩猩	<i>Gorilla beringei</i> ⁷	⊙				
	西非大猩猩	<i>Gorilla gorilla</i> ⁸		⊙			
	婆罗洲猩猩	<i>Pongo pygmaeus</i> ⁹					
	苏门答腊猩猩	<i>Pongo abelii</i>					
	达班努里猩猩	<i>Pongo tapanuliensis</i>					
长臂猿	白眉长臂猿	<i>Bunopithecus hoolock</i> ¹⁰					
	白眉长臂猿	<i>Hylobates hoolock</i> ¹¹					⊙
	灰长臂猿沙捞越种	<i>Hylobates abbotti</i>					
	敏长臂猿	<i>Hylobates agilis</i>					
	灰长臂猿婆罗洲亚种	<i>Hylobates funereus</i>					
	婆罗洲白须长臂猿	<i>Hylobates albibarbis</i>					
	克氏长臂猿	<i>Hylobates klossii</i>					
	白掌长臂猿	<i>Hylobates lar</i>					⊙
	银白长臂猿	<i>Hylobates moloch</i>					
	穆氏长臂猿	<i>Hylobates muelleri</i>					
	戴帽长臂猿	<i>Hylobates pileatus</i>				⊙	
	东黑冠长臂猿	<i>Nomascus nasutus</i>					
	海南长臂猿	<i>Nomascus hainanus</i>					
	北白颊冠长臂猿	<i>Nomascus leucogenys</i>					
	北黄颊冠长臂猿	<i>Nomascus annamensis</i>				⊙	
	南白颊冠长臂猿	<i>Nomascus siki</i>					
	南黄颊冠长臂猿	<i>Nomascus gabriellae</i>				⊙	
	西黑冠长臂猿	<i>Nomascus concolor</i>					
	合趾猿	<i>Symphalangus syndactylus</i>					

注：所有大型类人猿和长臂猿，除达班努里猩猩（*Pongo tapanuliensis*）外，都列入了《华盛顿公约》附录I，这个附录包括了公约列出的最濒危物种。该附录没有包括达班努里猩猩，因为附录发布时还没有确定这一物种。

来源：CITES (2017a); IUCN (2018); Rodriguez *et al.* (2019); UNEP-WCMC and CITES Secretariat (无日期)

图例：◎本地物种 ●国内法律保护

老挝	中国	喀麦隆	刚果民主共和国	越南	卢旺达	马来西亚(半岛)	刚果共和国	坦桑尼亚	利比里亚	印度尼西亚	几内亚
2003 R	2003 R	2006 R	2006 R	2006 R	2008 R	2010 L	2011 R	2013 L	2016 L	2018 R	2018 L
			◎								
		◎	◎		◎		◎	◎	◎		◎
			◎		◎						
		◎					◎				
						◎				◎	
										◎	
										◎	
						◎				◎	
						◎				◎	
						◎				◎	
										◎	
										◎	
										◎	
◎	◎					◎				◎	
										◎	
										◎	
◎											
	◎			◎							
	◎										
◎	◎			◎							
◎				◎							
◎				◎							
◎	◎			◎							
						◎				◎	

上一个十年修订了物种名录。尼日利亚和乌干达则是极端的例子，分别有34年和60年没有修订国家名录了。毫不奇怪，这种一成不变的国家名录包括《华盛顿公约》下保护的所有相关物种的可能性很小，公约附录在不停更新，反映持续的发展（CITES, 无日期-i）。¹²

国内保护的方式

国内一般保护本地大型类人猿和长臂猿，但不是普遍保护。Legal Atlas在审视17个类人猿分布区国家的法律时，记录了把大型类人猿和长臂猿列入名录的四种方式。这些方式按照包括程度的多寡排序，对执法机会有影响。包括最全的方式是自动把《华盛顿公约》附录I名录的所有物种列入国家名录，不论是否是本国本地物种。几内亚、马来西亚和坦桑尼亚都采用这种方法，确保国家名录绝对跟上《华盛顿公约》名录的变化。第二种方式是只列出一些非本地的大型类人猿和长臂猿。中国使用这个系统，把15个长臂猿物种列入国家名录，虽然只有4个是本国本地物种；刚果民主共和国包括一个非本地大猩猩物种¹³；缅甸包括一个非本地长臂猿；尼日利亚包括非本地的倭黑猩猩。第三种方式只保护本地物种，印度尼西亚、科特迪瓦、利比里亚、卢旺达和乌干达采用这种方式。第四种也是最不全的方法，国家列出一些但不是全部本地大型类人猿和长臂猿物种。柬埔寨、老挝人民民主共和国、越南属于这种情况。好

消息是本研究中各个国家对本地大型类人猿和长臂猿都基本赋予国内保护，只有上述最后三个国家例外。这三个国家的保护物种名录漏掉了两三个本地物种，是需要弥补的一个法律漏洞。

名录不仅包括本地物种，也包括非本地物种，会增加执法机会，防止和阻止贩卖非法获取的物种。它通过几种方式实现。首先，不用具体确定物种，减轻了执法负担。这个影响对执法官员来说尤其重要，他们在这方面可能没有受过培训或者培训很少。比如，如果中国的道路控制官员截获源自老挝的一只长臂猿，中国全都包括的名录允许主管机构确定种属就行，而不是具体的物种，确定物种可能需要不是马上就能获得的专长或技巧。

第二，把非本地种属列入名录，为该种属的所有物种提供了保护，不管来自哪里。这也消除了因命名变化或新的发现不经意带来的潜在保护漏洞。最近发现的北黄颊冠长臂猿（*Nomascus annamensis*）就是一例。研究审视的国家中四个（中国、几内亚、马来西亚、坦桑尼亚）保护冠长臂猿属，因此在发现新的物种时，自动地提供法律保护。与此不同，在柬埔寨、老挝和越南等只保护专门列入名录的本地或非本地物种的国家，新的物种可能落入立法未予包括的漏洞。

物种名录的第三个执法影响是利用反洗钱法打击贩卖其他司法管辖区的本地野生动物获利的犯罪组织。虽然

“名录不仅包括本地物种，也包括非本地物种，会增加执法机会，防止和阻止贩卖非法获取的物种。”

只有发生了上游犯罪时，才能在起诉中应用这样的法律，但是能对财务链条中的个人施加更多或更高的处罚。如果相关的非本地物种没有列入该国名录或受到保护，可能无法对其立案（Wingard and Pascual, 2019）。

沿供应链管理类人猿贸易

本研究审视的所有国家都制定了对供应链起点和终点的活动给予刑事处罚的立法：捕捉动物（法律语境中也称为“取得”）、最终购买和任何相关的进口或出口交易。这些国家制定了与从野外非法移除动物相关的违法规定，包括违反捕猎禁令、详细的禁止捕猎方法清单、禁止捕猎的区域和季节。本研究调查的所有17个国家都在全国全部禁止捕猎和移除列入名录的大型类人猿和长臂猿（见表6.3）；不过，在柬埔寨、老挝和越南，几种本地的长臂猿物种仍没有列入名录，因此没有受到保护（见表6.2）。

如上所述，所有国家都制定了与对濒危野生动物的国内贸易和进出口相关的违法规定，其详细程度不一。比如，在12个国家，野生动物的销售和购买作为两种不同的违法给予处罚。其它几个国家使用通用术语“贸易”，没有进一步定义“贸易”。《华盛顿公约》实施法律控制进出口管理，在研究审视的所有国家都有这类法律，海关和检疫法规也控制进出口，一般禁止货物的走私，包括野生动物走私。

在管理沿供应链的其他活动方面（尤其是在猎取和贸易犯罪之后的活

动），研究审视的大多数国家存在显著的法律漏洞。这些漏洞主要涉及野生动物的运输、加工和储存，以及广告、福利、占有和展览。一个国家管理其中一项活动未必管理其他活动。比如，卢旺达制定了与运输相关的违法规定，但是没有制定对储存和占有的违法规定。只有柬埔寨、中国、马来西亚和越南对加工野生动物（包括剥皮制作标本）定罪。野味贸易需要加工的程度不同，在这种贸易高发的地区，缺乏对这种犯罪的违法定罪值得关切。与此同时，不受管制的互联网贸易盛行，只有中国和马来西亚对野生动物广告定罪。实体的物种贸易已经带来许多困难，现在网上贸易带来更多司法管辖的挑战，世界上大多数法律系统还不知道如何应对（Wingard and Pascual, 2018）。

不覆盖供应链每个环节的法律系统最终形成薄弱环节，会被犯罪分子利用。这也放弃了使参与野生动物非法贸易的个人对犯罪行为负责的机会。与其他濒危物种一样，对大型类人猿和长臂猿来说，这种有缺漏的管理方式意味着更多脆弱性，更大贩运风险，或者群体成员进入贸易链。这些结论与对大型类人猿供应链的一项近期研究的结论一致：

对大型类人猿的非法贸易来说，乃至对整个野生动物非法贸易来说，关注重点常常放在供应链的两端（偷猎事件和最终消费者购买），情报和干预的关注重点都是如此。较少关注的是这两端之间的过程，即贸易“业务”和更重要的，业务的财务方面（GFI, 2018）。

“不覆盖供应链每个环节的法律系统最终形成薄弱环节，会被犯罪分子利用。”

表6.3

个类人猿分布区国家对沿类人猿供应链活动的定罪，2018年

图例：
● 刑事处罚
● 无刑事处罚

	猎取	运输	加工	储存	广告	贸易	进口/出口	占有	福利	展览
柬埔寨	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
喀麦隆	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
中国	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
刚果民主共和国	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
几内亚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
印度尼西亚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
科特迪瓦	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
老挝	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
利比里亚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
马来西亚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
缅甸	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
尼日利亚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
刚果共和国	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
卢旺达	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
坦桑尼亚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
乌干达	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚
越南	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚	刑事处罚

来源：Rodriguez et al. (2019)

聚焦三种违法类型

这项研究审视需要对17个司法管辖区的三种具体的违法类型（捕猎类人猿、国内销售、广告）做深入分析。本文决定把分析限制在这三项违法上，有几个原因。一方面，分析所有违法类型超出本研究的范围，尤其司法管辖区列出100种以上与野生动物相关的犯罪（包括犯罪的各种版本）并不少见。在这种情况下，限制为三项违法使我们能做一些深入分析。本文选择与捕猎和国内销售相关的违法，是因为在研究审视的所有司法管辖区都对

这两项定罪，管制沿供应链的两个重要节点：对类人猿的捕捉和销售¹⁴。

选择广告违法，因为这种规定是为了控制一种新兴的威胁。的确，随着虚拟空间里野生动物贸易迅猛增长，也迫切需要遏制在线广告（Knowledge@Wharton, 2018）。为识别和分析的目的，研究审视的违法类型定义如下：

- **非法捕猎**指未经许可的捕猎。相关的处罚惩罚捕猎受保护和未受保护物种的个人。这项研究审视没有包括在特定区域（比如国家公园）

和使用某些捕猎方法（比如夜间照明）捕猎的定罪，因为这些违法常常在另外的法规中规定，由于性质较为严重，一般有较高的惩罚。野生动物保护学会近期领导的一项十年调查发现，西部赤道非洲80%的大猩猩和黑猩猩生活在保护区之外（Strindberg *et al.*, 2018）；根据这些结论，本项分析没有再做进一步的空间分析。

- **国内非法销售**指对任何受保护或不受保护的活体或死亡野生动物，包括身体部件和衍生产品的非法销售、贸易或要约销售（不包括构成广告的行为，对广告另有专门规定）。捕捉的大型类人猿和长臂猿大部分供应野味贸易、宠物贸易和不达标的动物园（Clough and May, 2018）。在所有情况下，相关的禁令针对一个活跃的市场。
- **对野生动物产品的非法广告**指任何违反对受保护、未受保护的活体和死亡野生动物（包括野生动物的身体部件和衍生产品）相关的广告限制，不管是书面广告，在线广告，还是通过收音机或电视等其他传播形式的广告。

Legal Atlas研究人员审视了这三种违法类型每一种的相关规定，对五个关键要素记录了详细信息：

- **野生动物违法者的责任**是否以及如何因其身份（个人、公司或政府官员）不同而不同；
- **适用哪种处罚类型**：罚款、行政，还是监禁刑期；

- 在多大程度上考虑**意图**（比如明知或疏忽）和**加重情节**作为更高处罚的依据；
- 确定**罚款水平**使用的标准；以及
- 最高**监禁刑期**。

这项分析没有覆盖其他潜在适用的处罚、责任形式或刑事诉讼法包括的诉讼要求。

违法者地位带来的差异化责任

本项分析聚焦违法者的三个通用类别：自然人或个人；法人（法律认可的任何实体）；政府官员。一些司法管辖区对这些类别的每一种规定不同的处罚水平，以便针对违法者的类型和违法者的活动导致的危害程度调整处罚¹⁵。

不针对犯罪分子类型调整责任的国家错失打击国际犯罪网络和国内腐败做法的重要机会，这些常常处在野生动物非法贸易的核心。涉及野生动物非法贸易的跨国有组织犯罪网络利用腐败的政府官员和财务、运输和通信领域的公司。《纽约时报》报道：

从非洲中部和东南亚茂密的森林里，延伸出来一条秘密的类人猿管道，穿过发展中国家疏于巡视的港口，到达几千英里外的富裕家庭和不择手段的动物园。文件显示，跨国犯罪团伙经营这条管道，腐败官员为它的运行提供便利（多名官员已经因伪造出口许可证被逮捕）（Gettleman, 2017）。

所以，为了震慑未来的错误做法，起诉类人猿贸易犯罪要求专门的行政

和刑事处罚，比如罢免腐败的海关官员，或者没收涉案的法律实体的资产。适用这些处罚要求实行差异化责任，这比较为传统方式更进一步。传统方式仅把野生动物犯罪分子单纯当作个人，一般只是作为偷猎者处罚。不过，在分析的17个国家中，按个人责任处罚是所有野生动物犯罪的标准做法；只有几个国家对法人给予不同或更高处罚，对公务员给予不同或更高处罚的国家就更少了（见表6.4）。对没能依法履行专业义务的政府官员，只有中国一个国家适用野生动物法律载有的纪律处罚措施。也就是说，基本的野生动物法律和刑事法律一般没有对类人猿贸易业务里最重要的参与者规定更高的责任。

除了本研究中审视的工具，还有几个工具日益获得人们关注，有潜力促进对野生动物犯罪处罚使用差异化

责任。比如，Legal Atlas近期关于反洗钱法律的一份报告记录了对涉及洗钱活动的法人和政府官员的单独的和显著更高的处罚（Wingard and Pascual, 2019）。¹⁶这些法律认为的犯罪所得继续循环（在许多国家包括任何犯罪，因此包括各种形式的野生动物非法贸易），构成洗钱。虽然这些法律不解决野生动物犯罪问题，但是有更大机会给予野生动物贩卖者比许多野生动物法律更严厉的处罚。同样，另一部刑法文书《有组织犯罪法》也给予显著更高的处罚，也可以用来打击野生动物犯罪。

图6.1显示在喀麦隆，如果犯罪涉及洗钱，对捕猎受保护物种的罚款水平显著更高，如果涉及有组织犯罪，罚款水平更高。如果按照喀麦隆野生动物法律对偷猎者个人起诉，罚款可能只有区区80美元。¹⁷不过，如果调查证

表6.4
17个类人猿分布区国家部分野生动物贸易犯罪的差异化责任，2018年

	犯罪	柬埔寨	喀麦隆	中国	刚果民主共和国	几内亚	印度尼西亚
个人	非法捕猎						
	非法国内销售		P		P		
	广告非法产品						
法律实体	非法捕猎						
	非法国内销售				P		P
	广告非法产品						
政府官员	非法捕猎	P					
	非法国内销售		P				
	广告非法产品						

来源：Rodriguez et al. (2019)

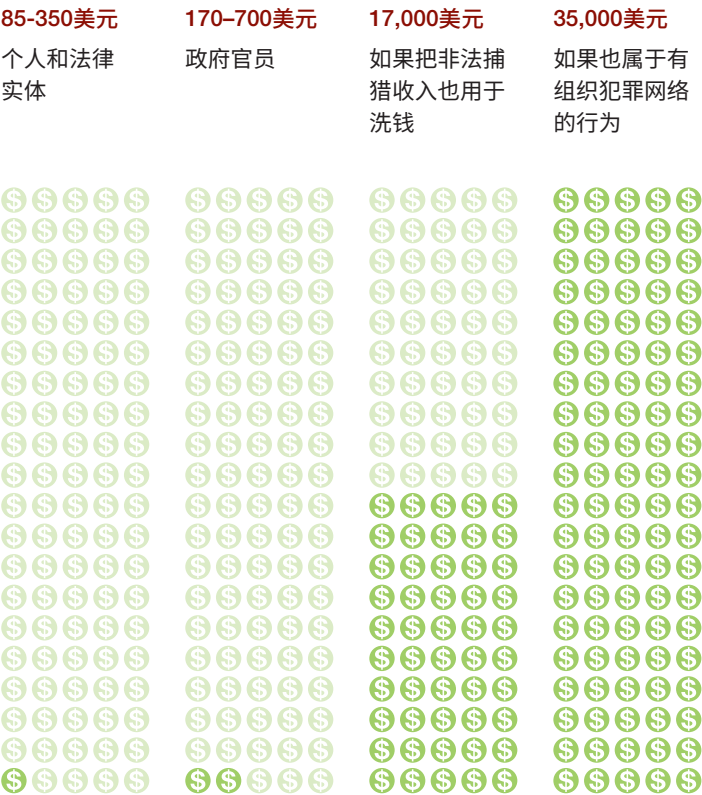
明犯罪所得用于洗钱，那么按反洗钱法规定，罚款可高达17,000美元。如果起诉还证明洗钱背后藏有有组织犯罪网络，罚款可高达35,000美元（Legal Atlas, 2018）¹⁸。

处罚

打击野生动物非法贸易的法律处罚包括财务罚款、行政处罚和刑事处罚。

对犯罪方收取财务罚款。较为常见的财务处罚包括罚款，没收犯罪工具（比如用于犯罪的工具和设备），以及没收犯罪所得，包括从犯罪获得的财产和资金。比如，越南对森林相关违法的行政处罚规定了这类罚款（Decree No. 41/2017/ND-CP, 2017; Decree No. 157/2013/ND-CP, 2013, art. 21）。罚款是为了威慑潜在违法者，消除再次违法的能力，剥夺犯罪带给参与者的益处。其他资金处罚包括补偿和恢复，

图6.1
喀麦隆对非法捕猎的财务处罚



来源：CEMAC (2016); Legal Atlas (2018)

图例：●差异化责任 ●无责任或无差异化责任 ●仅限受保护物种

科特迪瓦	老挝	利比里亚	马来西亚	缅甸	尼日利亚	刚果共和国	卢旺达	坦桑尼亚	乌干达	越南
			P							
			P						P	P
			P							
		P	P							
	P		P							P
			P							
										P
	P									P

这两种处罚解决需要修复的造成的破坏；哥斯达黎加野生动物保护法律规定了这样的罚款，但是没有规定如何确定金额（Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 1992, art. 101）。

这一章使用“行政处罚”这个术语，指限制违法者享有政府提供的权利或职务的任何处罚，不管是依据行政法还是刑法¹⁹。行政处罚包括临时和永久禁止获得一种资源，吊销和撤消执照，暂停和免除政府职务。总

的来说，这类处罚用于杜绝违法者获得政府福利和职务。例如，印度尼西亚《环境保护和管理法》规定对环境违法者适用哪些类型的行政处罚（Republic of Indonesia, 2009, art. 76）。

在这项研究审视中，刑事处罚仅限于两种处罚：资金罚款和限制自由，包括监禁刑期和社区服务令²⁰。刑事处罚主要是为了在犯罪发生前威慑犯罪，从社会移除犯罪分子以减少他们带来的威胁，以及使犯罪分子恢复

表6.5
17个类人猿分布区国家对部分野生动物贸易犯罪的处罚类型，2018年

	犯罪	柬埔寨	喀麦隆	中国	刚果民主共和国	几内亚	印度尼西亚
罚款	非法捕猎						
	非法国内销售		P		P		
	广告非法产品						
没收	非法捕猎						
	非法国内销售		P		P		P
	广告非法产品						
补偿	非法捕猎					P	
	非法国内销售						
	广告非法产品						
恢复	非法捕猎						?
	非法国内销售	P					
	广告非法产品						
社区服务	非法捕猎						
	非法国内销售						
	广告非法产品						
监禁	非法捕猎	P		P			P
	非法国内销售	P	P	P	P		P
	广告非法产品						

来源：Rodríguez et al. (2019)

面临更高风险。柬埔寨的北黄颊冠长臂猿和南黄颊冠长臂猿，越南的北黄颊冠长臂猿和南白颊冠长臂猿没有列入名录。

意图要求和加重情节

意图要求和加重情节也是刑事法律规定的常见要素（见表6.6）。它表明不是所有犯罪都涉及同样水平的罪恶，不应同等对待。

知识要求一般用于实现以下两个目标之一：1）降低确定责任所要求的蓄意（从而减轻举证的责任）；2）依据犯罪意图确定处罚，对疏忽（包括完全疏忽）给予较轻处罚，对蓄意给予较重处罚。只有印度尼西亚和利

比里亚两个国家的野生动物法律区分疏忽和蓄意，如果一项违法是蓄意所为，经济处罚加大。在大型类人猿和长臂猿贸易中，疏忽不大可能起到什么作用，因为参与贸易本身就是蓄意行为，任何人不小心卖一只活体黑猩猩一般不太可能。不过，在野味贸易中，疏忽可能是一个因素；相应地，蓄意可以作为支持加大罚款和处罚的理由，视情况而定。

与此不同，加重情节是犯罪极坏的方面，可以加大罚款和处罚。研究审视的各国中，屡犯（累犯或惯犯）是最常见的加重情节，研究审视的各个司法管辖区中，只有马来西亚和越南两个国家考虑数量大和价值金额高两项因素。由于各国对这三种违法使

表6.6

17个类人猿分布区国家对野生动物贸易犯罪的知识要求和加重情节，2018年

	犯罪	柬埔寨	喀麦隆	中国	刚果民主共和国	几内亚	印度尼西亚
严重疏忽	非法捕猎						
	非法国内销售						
	广告非法产品						
蓄意	非法捕猎						
	非法国内销售						P
	广告非法产品						
累犯	非法捕猎						
	非法国内销售		P		P		
	广告非法产品						
金额高	非法捕猎						
	非法国内销售						
	广告非法产品						

来源：Rodriguez et al. (2019)

还没有可以依据的全球标准。不过，已经有三条基本的指导原则。第一条，罚款应当足够高，确保人们认为被罚款的风险或成本高于认为的益处。第二条，罚款应消除犯罪的财务收益，也就是说应与被贩卖商品潜在的实际商品价值相符。第三条，与导致的危害成正比（OECD, 2009）。在野生动物非法贸易中，猎取某个物种导致的生态破坏随季节和被从栖息地移

除动物的保护地位、年龄、数量和性别而不同。

审视对这三种犯罪类型（非法捕猎、销售和广告）的财务处罚，在形成更大威慑价值方面，还有许多机会。虽然研究审视的大部分国家征收的罚款考虑了被贩卖动物的保护地位（只有喀麦隆和科特迪瓦不考虑保护地位），但是几乎没有国家考虑其他相关标准。17个国家中，只有7个调整罚

表6.7
17个类人猿分布区国家对野生动物贸易犯罪的罚款标准，2018年

国家	野生动物犯罪处罚标准 ●适用 ●不适用		
	保护地位	经济破坏 (市场价值或破坏价值)	生态破坏 (野生动物数量、年龄和性别)
柬埔寨	●	●	●
喀麦隆	●	●	●
中国	●	●	●
刚果民主共和国	●	●	●
几内亚	●	●	●
印度尼西亚	●	●	●
科特迪瓦	●	●	●
老挝	●	●	●
利比里亚	●	●	●
马来西亚	●	●	●
缅甸	●	●	●
尼日利亚	●	●	●
刚果共和国	●	●	●
卢旺达	●	●	●
坦桑尼亚	●	●	●
乌干达	●	●	●
越南	●	●	●

来源：Rodriguez et al. (2019)

款，反映这三种野生动物犯罪导致的经济或生态破坏。此外，只有马来西亚和越南根据被捕猎、贸易和广告的野生动物的数量、性别和年龄设定罚款（见表6.7）。

监禁刑期

对野生动物犯罪，国家应规定多久作为最低监禁刑期，全球还没有共识。对非法贩运濒危物种，《联合国打击跨国组织犯罪公约》（英语简称UNTOC）建议把这些违法定为“严重犯罪”，也就是说最高监禁应至少四年（UNGA, 2000, arts. 2(b); 5）。

如上所述，研究审视的国家很少对不在本国保护物种名录上的野生动物的捕猎、销售或广告给予刑事定罪；因此，从事这些活动的人获得监禁刑期的可能性低于捕猎、销售或广告受保护野生动物的人。除了上述三个国家没有列入名录的长臂猿外，研究审视的17个国家的国内立法都把所有类人猿作为保护物种（见表6.2）。表6.8显示对非法捕猎判处的最高监禁刑期的差异。大部分国家满足《联合国打击跨国组织犯罪公约》规定的最低四年刑期；只有四个国家没有做到（喀麦隆、科特迪瓦、几内亚、尼日利亚），刑期短许多。越南判处的刑期最长，达15年之久。

在研究审视的国家中，对非法销售的监禁刑期与非法捕猎基本一致。只有三个司法管辖区对非法销售规定了不同的刑期：利比里亚的刑期较短（1年而不是4年），马来西亚和坦桑尼亚的刑期较长（分别是7年而不是6年；30年而不是10年）。马来西亚是对非法广

表6.8

17个类人猿分布区国家对非法捕猎受保护物种的最高刑期，2018年

国家	最高刑期（年）					
	<1	1	4	5	10	15
柬埔寨					✓	
喀麦隆	✓					
中国					✓	
刚果民主共和国					✓	
几内亚		✓				
印度尼西亚				✓		
科特迪瓦		✓				
老挝				✓		
利比里亚			✓			
马来西亚				✓		
缅甸					✓	
尼日利亚		✓				
刚果共和国				✓		
卢旺达					✓	
坦桑尼亚					✓	
乌干达				✓		
越南						✓

来源：Rodriguez et al. (2019)

告判处监禁刑期的唯一国家（七年）。使用监禁刑期表明，各国一般关注供应链的起点，忽略了犯罪网络在营销和销售濒危物种中起到的重要作用。这些法律漏洞使大型类人猿和长臂猿面临更大风险。

趋势分析：到底谁来管？

有效执法要求国家主管机构的结构稳定透明。猎人和其他利益攸关方需要

“没有制约和平衡，目前威胁《华盛顿公约》机构的透明、运行和目的，更可能导致不理睬科学证据和滥用权力。”

清楚知道法律对他们的要求，包括向哪里申请许可证或执照，以及多久申请一次。实地官员需要知道他们的权力和限制是什么，必须与哪些机构合作，需要与哪些机构分享信息。不了解这些这些义务会形成可被利用的严重漏洞，妨碍实现自然保护和执法目标。

不过，有益的清晰明确未必是立法进程的自然结果。复杂的国内立法框架的共同特点之一是，对一个问题，多个主管机构权力重叠，或者共享管理和执法权。在不同时间因为不同原因制定的多部法律的累计结果是与保护野生动物或任何其他问题相关的一个法律框架，比如刑法、刑事诉讼法、国家安全法，会包括与该问题不是明确相关的要素。令事情更复杂的是伴随政治事件，定期会对管理和执法结构进行重组。在一些司法管辖区，这些变化会如此深刻和频繁，以至于立法起草规则在赋予权力时不得明确说出任何具体机构的名称。立法者使用通用的名称，这样一来，政治结构重组后，不需要对立法进行修订（Rosenbaum, 2007）。

本研究评价了17个国家的立法框架，发现每个国家都有六个以上不同的执法部门，以及五个以上不同的享有与野生动物贸易相关法律能力的管理机构。管理机构最多的一个国家（越南）有13个不同机构共享执法责任。在一些国家，同一个机构既负责管理，又负责执法。比如，在越南，

农业部是《华盛顿公约》管理机构，同时也有检查权和撤销公约许可证的权力。在所有国家，法律框架是一个由部委、机构、研究院和执法机构组成的复杂的系统，执法机构包括海关、国家警察、军队和专门的野生动物执法机构。

有这么多不同的机构负责野生动物非法贸易的各个方面，从技术上来说并不适当。实际上，考虑到该贸易的多面性，想必会涉及这么多不同的机构。沿着供应链，对相关法律的执法可能涉及护林员、专门的野生动物队伍、警察、海关机构、《华盛顿公约》管理机构和司法系统，司法系统包括调查员、检察官和法院。在联邦结构国家，甚至还有不同级别的执法，国家和区域机构共享执法权力，比如马来西亚。

不过，涉及多个机构需要更好地协调，有时候难以弄清到底谁负责什么。总的来说，研究审视的法律不够细致，没有规定协调的正式结构，也没有规定如何交换信息或数据。少数例外之一是尼日利亚的立法，专门要求国家环境标准和法规执法局负责“与相关利益攸关方的协调和联络”（NESREA, 2007, art. 2）。马来西亚把国家协调《华盛顿公约》执法的责任授予“牵头”的公约管理机构，即水利、国土和自然资源部（Laws of Malaysia, 2008, art. 5）。

对大型类人猿和长臂猿贸易（和法律的一个重要方面）尤其重要的

是，对科学机构和管理机构有《华盛顿公约》要求的机构性制约和平衡（CITES, 2007a）。根据公约，两种类型的机构必须互相独立；科学机构有权否决管理机构的行动，比如可能危害某个物种存续的公约立法草案和出口许可证。研究审视的司法管辖区中，只有九个国家保持了这些机构之间所需的独立性，分别是喀麦隆、中国、几内亚、印度尼西亚、科特迪瓦、老挝、利比里亚、乌干达和越南；其他八个国家没有做到。在至少五个司法管辖区（柬埔寨、马来西亚、缅甸、刚果共和国和卢旺达），科学机构和管理机构都在同一个部委里，而在尼日利亚和坦桑尼亚，管理机构是包括科学机构等外部实体的组长或协调者。更为重要的是，所有国家都没有公约要求的对公约立法草案的否决权。

没有制约和平衡，目前威胁公约机构的透明、运行和目的，更可能导致不理睬科学证据和滥用权力。虽然公约禁止对大型类人猿和长臂猿的所有国际商业贸易，非商业目的的贸易仍是可能的，并且必须通过这个系统。在这种情况下，法律漏洞会对贸易的合法性有影响，进一步危害物种的存续。

国家网络：结论

法律自身不能解决大型类人猿和长臂猿贸易的问题。不过，如果法律在运

行正常的法律框架内恰当地制定和实施，能对解决野生动物非法贸易的复杂市场现实情况起到关键作用。制定法律需要识别共同构成野生动物供应链的多个不同活动并对每个活动定罪，从偷猎、运输、加工、储存、广告、国内和国际贸易，到占有、展览和实验。如上所述，对17个类人猿分布区国家的审视表明，对国内和国外买卖非法获取的物种的定罪是普遍的，但是，为弥补使野生动物面临伤害的法规漏洞，还可以做更多。

控制跨国野生动物贸易不是只有实施《华盛顿公约》才有的功能。各国可以利用自身的多个法律工具，增加解决贩卖国际来源野生动物的国内执法机会。相应地，一些国家把本地和非本地物种作为国内保护物种管理。这一简单的法律行动在保护的野生动物是跨境贩卖时，有潜力减轻执法负担和增加执法机会。各国也能利用立法，聚焦助长跨国贸易的国际犯罪网络和腐败。这样做可能涉及扩大法律覆盖范围，不仅覆盖偷猎者，也覆盖参与野生动物非法贸易的法律实体、犯罪网络和政府官员。使用相关的经济和法律工具（比如有组织犯罪和反洗钱立法）也意味着更大的威慑价值，有助于打击否则可能逃避责任的涉嫌实体。

最后，随着非法猎取的野生动物从自然栖息地转移到市场，多个管理机构 and 执法机构开始监管，不过它们许多与野生动物问题没有直接关系或者

照片：当有大型类人猿或长臂猿被从野外非法带走时，法律也明确禁止所有后续行为很重要，包括从运输到储存、加工、展览、实验、广告、国内和对外贸易、使用和占有的各个环节。屏幕截图

没有受过培训。就像立法者可以针对供应链的每个节点一样，也可以确保恰当地管理所有利益攸关方的活动，尤其是建立有效协调的正式机制。

总而言之，使打击类人猿贸易的机会最大化，要求制定法律，尤其是要使用打击沿非法供应链的所有活动和参与者的法律工具。

国际框架

跨境运送类人猿或其身体部件或衍生品的人，（至少可能）会受到防止买卖受保护物种和促进野生动物保护的一系列法律法规的管辖。这一节审视与类人猿非法贸易最相关的主要协议和组织机构。

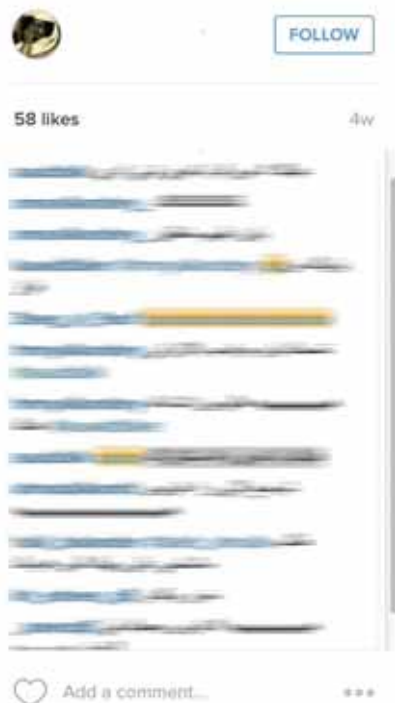
《华盛顿公约》

《华盛顿公约》的结构

与野生动物相关的主要国际协议是1973年《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《华盛顿公约》）。公约1975年生效，截止2020年1月，有183个成员国。公约致力于使用进出口许可证系统控制野生动物国际贸易，防止过度开发利用（CITES, 无日期-k）。

公约保护的野生动物（目前有约5,800个动物物种和30,000个植物物种）（CITES, 无日期-d）列入不同的附录。

- **附录I**列出的是面临灭绝威胁的物种；
- **附录II**列出的物种未必现在面临灭绝威胁，但是如果不对其贸易进行严格管制，有可能面临灭绝；以及



- **附录III**包括成员国希望管理该物种的贸易、希望表明有必要开展国际合作，所以单方面列出的物种（CITES, 无日期-g）。

公约成员国会议通过对附录I和附录II的修订；一个成员国可以随时单方面向附录III添加物种（CITES, 无日期-g）。

附录I实质上是一个黑名单，主要禁止对濒危物种的商业贸易，包括长臂猿和大型类人猿：倭黑猩猩、黑猩猩、大猩猩和猩猩的各个物种。对这些要求的例外和差异适用于以下个体、身体部件或衍生品：

- 在公约成员国“受海关控制”的过境或转运；
- 属于个人或家庭物品，包括宠物；
- 在该物种列入公约附录前获得；
- 为商业目的人工饲养繁殖的，或者为科学家或科学机构之间的非商业贸易人工饲养繁殖的；或者
- 属于巡回动物园、马戏团或其他巡回展览（CITES, 1973, art. VII）。

按照这些规定，对列入公约附录的样本贸易的实体和个人必须获得出口和进口许可证；再出口也要求获得证明书。公约所有成员国指定一个或多个管理机构管理许可证系统，指定一个或多个科学机构向管理机构就贸易对物种地位的影响提供咨询指导。以下两个要求都满足，管理机构才可发放许可证。第一，科学机构必须出具

“不致危害”的结论，即该物种出口不会对该物种在野外的生存产生负面影响。第二，管理机构必须验明该物种合法取得，并且贸易不是主要为商业目的。

针对许可证，有多种要求。比如，对每一批次要求有单独的许可证，出口许可证最多六个月有效，进口许可证12个月后失效。许可证和证明书必须包括对物种来源的说明（是野外捕捉、人工饲养繁殖、圈养还是人工繁殖的），以及进口的计划用途，比如为商业、科学或教育目的。适用于附录II和附录III物种贸易的要求没有这么严格。

公约成员国会议是主要的决策机构，权力包括向附录I和附录II增加物种和移除物种。公约常设委员会一般每年召开一次会议，向秘书处提供公约实施方面的政策指导，协调和监督其他委员会和工作组的工作，管理未遵守程序，即对不遵守公约要求的成员国可以发布暂停一些或全部所列物种贸易的建议（CITES, 2019a, 无日期-b, 无日期-j）。

公约框架提供了管理野生动物濒危和易危物种贸易的潜在有效方式，但是实施存在几项不足。在一个国家内执行公约的控制，以及为执行公约的控制，暂停成员国与不遵守公约成员国之间的贸易，依赖成员国的管理机构。在许多情况下，管理机构运行不够有效，典型原因是能力不足，缺乏意愿，腐败，或者有时候国际外交

错综复杂。许可证欺诈一直是个问题，尤其是在贸易的标本价值高的时候，就有动力欺骗、窃取许可证、发放许可证环节滋生腐败、窃取或购买空白许可证，或者在使用过程中篡改许可证（比如修改许可证覆盖的标本的数量）。在许多情况下，附录所列标本的贸易是为了宣称的科学（而实际上是商业）目的；同样，野外捕捉的标本也谎称来自假装从事人工饲养繁殖的设施（Elliott and Schaedla, 2016; Lavorgna *et al.*, 2018; OECD, 2012; 见附加说明6.1）。

联合国环境规划署世界自然保护监测中心（UNEP-WCMC）维护着一个已发放的进出口许可证的数据库，数据来自《华盛顿公约》成员国年报，但是该中心并不系统地对文件相互比对（UNEP-WCMC, 无日期）²¹。对实际伴随货物的许可证也没有系统地检查，海关官员一般不能识别是否是受保护物种，尤其是公约附录列了巨大数量的物种。说是为科学目的开展的贸易，或者声称标本是人工饲养繁殖的，在出口国和进口国的管理机关或海关常常没有人检查核对。许多国家缺乏正确运行该系统的能力，受过足够培训或付薪的工作人员人数不足，也缺乏基本的设备；许多国家具备充分的能力，直接拒不严格地实施控制（Elliott and Schaedla, 2016; Lavorgna *et al.*, 2018; OECD, 2012）。

公约机构试图用各种方法解决这些问题。公约秘书处提供培训和能力建

设支持，也协调向成员国派遣审查特派团，检查对协议的实施（CITES, 无日期-c）。此外，秘书处定期审查对某些物种的贸易现状。目前正在更认真地界定“合法获取”的意思，即要求即将贸易的标本必须是合法捕捉或获得的。2015年，随着人工饲养繁殖的标本稳步增加（数量现已超过作为野外捕捉的标本交易的数量），公约第17届成员国会议请求常设委员会评价和制定针对人工饲养繁殖标本贸易相关问题的解决方案（CITES, 2015b, 无日期-a）。公约成员国在公约秘书处维护的数据库登记商业性人工饲养繁殖设施，但是，如果这些设施只为动物园或科学目的繁殖动物，不需要登记。秘书处对一些设施的调查发现，存在难以进入和错误使用源代码的问题（TRAFFIC, 2016）。

这些问题中一些问题可以通过使用电子许可证系统替代仍在大量使用的纸张许可证系统解决；数字化会有助于减少欺诈和篡改的机会，同时促进对贸易的监测和管理机构之间的沟通。2005年，公约成员国设立了一个探索使用信息技术的工作组，几个国家已经开发和试用甚至全面实施了电子化系统（CITES, 无日期-f）。公约秘书处与世界海关组织协作，2010年发布了常用表格、方案和标准的工具箱，2013年做了更新（CITES, 2013a）。2015年，第17届成员国会议决定重新设立工作组，修改现有文件，制定新的标准和工具（CITES, 无日期-f）。

公约和类人猿

如上所述，所有类人猿物种都列入公约附录I，但是就像本卷序言部分提到的，有多种方式规避公约控制、促进非法贸易。标本可以在没有任何公约许可证的情况下走私出境。即便已经发放了许可证，贸易商常常滥用允许对附录I物种进行贸易的各种例外情况，如上文所述。一些国家的管理机构发放了出口许可证，指明这些标本是在人工饲养繁殖设施繁殖的，而没有核对这些繁殖设施是否真的存在（见附加说明6.1）。与此类似，一些进口国的管理机构发放进口许可证，宣称这些标本将用于动物园或科学目的，不过这些动物实际上是为了商业用途（PEGAS, 2017, 无日期）。

在《华盛顿公约》成员国会议和常设委员会会议上，曾多次讨论类人猿问题。2004年，第13届成员国会议通过了第13.4号决议，专门阐述大型类人猿问题，呼吁公约成员国和其他机构采取一系列执法和自然保护措施（CITES, 2013b）。²²不过，非政府组织常常指出，对这个问题的关注不够，报告收缴的被贩卖的大型类人猿数量相对不多，说明执法努力不够。²³2015年，根据第17.232号决定，第17届成员国会议指示秘书处编写关于大型类人猿现状、非法贸易和其他压力对其现状的相对影响的报告，供常设委员会酌定（CITES, 2017b）。

大型类人猿存续伙伴关系、世界自然保护联盟和其他专家编写了这

附加说明6.1

几内亚许可证欺诈：向中国动物园供应类人猿的关键

从2007年开始，几内亚向中国出口的黑猩猩使用看起来有效的《华盛顿公约》许可证，许可证表明黑猩猩是人工饲养繁殖的。非政府组织和个人开展的调查显示，到2013年，至少138只黑猩猩和10只大猩猩已经由中国开发公司设立旅游路线出口。因为几内亚不存在任何人工饲养繁殖设施，调查者怀疑这些类人猿除了来自几内亚以外，是从喀麦隆、科特迪瓦、利比里亚、刚果共和国和该区域其他国家获取的（Stiles *et al.*, 2013）。进一步证据显示，类人猿出口已经持续了好几年，目的地国家包括中国、俄罗斯、埃及和其他中东国家（PEGAS, 无日期）。

2011年初，《华盛顿公约》秘书处对非政府组织和其他方面的报告做出响应，向中国和几内亚等国家相关管理机构表达了对这一贸易的关切。秘书处对几内亚的回答不满意，设立了一个特派团到几内亚调查。2011年9月，特派团发现2010年有69只黑猩猩被带出国，目的地是中国的动物园或野生动物园。根据特派团的发现，秘书处向公约成员国发布了通知，指出对许可证有效性的关切，指出几内亚没有（也从未有过）对公约列出物种的标本的商业性人工饲养繁殖（CITES, 2015a）。

2013年，几内亚未能按秘书处要求改进其许可证发放程序，常设委员会建议与几内亚的公约列出物种的所有商业性贸易暂停，这一暂停仍旧有效。2015年，几内亚公约管理机构负责人被捕，怀疑他在发放公约出口许可证方面存在腐败和欺诈行为。虽然他被定罪并且判处18个月监禁，但是被几内亚总统赦免（PEGAS, 2017）。

这个案件显示了公约的管理范围（和局限）。虽然秘书处和常设委员会对非政府组织和其他方面提出的关切做出了响应，但是它们本身不是执法机构；它们依赖国家管理机构确保正确实施许可证制度。几内亚管理机构绝不应发放那些出口许可证，但是，中国管理机构也应同等地询问许可证的正当性，因为在几内亚不存在任何人工饲养繁殖设施。此外，许多（也许全部）黑猩猩最终进入娱乐公园和野生动物园，也就是说，黑猩猩的进口是为了商业目的而不是科学目的，国内赋予这些设施这种地位，使问题更加复杂（见第4章）。由于这些动物是非法转运的，应当予以没收和遣返。

此外，虽然中国此后暂停从几内亚进口类人猿，公约贸易数据库的信息显示中国转而从其他国家进口（CITES, 无日期-e）。2018年7月，中国动物园致刚果民主共和国（也没有人工饲养繁殖设施）环境部长的信函要求出口山地大猩猩（*Gorilla beringei beringei*）、倭黑猩猩（*Pan paniscus*）、黑猩猩和其他动物（Summers, 2018）。

照片：《华盛顿公约》2018年报告指出，对大型类人猿生存的主要威胁是栖息地丧失、恶化和碎片化；传染性疾病；野味偷猎和不加区分的偷猎；因占用土地冲突的蓄意捕杀。在喀麦隆杜阿拉逮捕交易商后收缴的黑猩猩尸体。© LAGA and The EAGLE Network

份要求的报告。2018年10月，常设委员会在第70次会议上讨论了报告的结论，报告包括大型类人猿分布和一段时间以来种群变化的现有最新信息。报告指出对大型类人猿生存的主要威胁是栖息地丧失、恶化和碎片化；传染性疾病；野味捕猎和不加区分的偷猎；因占用土地冲突的蓄意捕杀。报告结论认为，大型类人猿非法国际贸易主要涉及野味，并且主要在邻国间进行。与跨洲贸易相比，对这种贸易一般较少研究，更难发现和控制。报告也指出，非法贩卖活体大型类人猿孤儿主要是野味贸易的副产品；实际上，报告提到附加说明6.1介绍的几内亚案例，把它作为唯一的例证，说明大型类人猿被捕捉和后续贸易的情况（CITES, 2018a）。一些专家质疑这一结论，指出这低估了活体类人猿非法贸易的规模和推动因素。²⁴

该报告认可一些国家执法努力有所改善（包括支持治理和执法的生态活动分子（英语简称EAGLE）网络的调查员和积极分子扩散到各国开展工作），报告结论认为，单靠执法努力不足以遏制对活体大型类人猿或其身体部件的非法贩卖（CITES, 2018a; EAGLE, 无日期）。报告提出14条建议，包括针对公约成员国，改善国家法律框架、执法和数据收集工作；通过跨境协议和司法诉讼协作；对能源、采掘和农业领域的私营参与者提出要求，尽可能减少作业对大型类人猿种群和栖息地的影响；以及推广野味替代（CITES, 2018a）。报告还建议不予批





准对潜在野外捕捉的大型类人猿贸易的任何申请：

考虑到这些种属的稀缺性，动物园和其他异地收藏者当前持有的人工饲养繁殖的大型类人猿数量众多，不可将野外捕捉的大型类人猿用于供应动物园、野生动物园或其他教育或科学机构的贸易，特殊情况除外（CITES, 2018a, p. 23）。

常设委员会讨论了报告以后，要求秘书处与大型类人猿存续伙伴关系和世界自然保护联盟审查第13.4号决议中的规定，并提出适当的修订，供2019年第18届成员国会议酌定（CITES, 2018b, para. 52）。第18届成员国会议相应地批准了一项决议，基本重复了该报告的结论，包括指出：

鉴于世界各地的动物园中各种大型类人猿物种已获得较好的代表，因此没有理由支持从野外移除更多大型类人猿的特殊情形（CITES, 2019b, p. 1）。

如果全面实施该报告和决议的建议，会在一定程度上帮助控制对大型类人猿的非法贸易和应对对栖息地的压力。这些建议实际上是否能有效实施尚待观察。与此同时，非政府组织和其他方面建议对公约程序做更多改革，包括与国际动物园协会一起建立可能有大型类人猿的经认证的动物园和科学机构的登记册，尤其是有繁殖项目的动物园和机构，以便尽可能减少对人工饲养繁殖例外情况的滥用。²⁵ 一项更积极的措施是要求登记和识别进口的大型类人猿，比如通过DNA图谱或植入微型芯片。

国际自然保护机构和协议

大型类人猿存续伙伴关系

大型类人猿存续伙伴关系（英语简称GRASP）是100多个国家政府、自然保护区、研究机构、联合国机构和私人公司的联盟，成立于2001年，是联合国系统内唯一一个针对特定物种的自然保护项目。该机构的六个优先重点是政治倡导、栖息地保护、非法贸易、对冲突敏感的自然保护、监测疾病和绿色经济。它致力于提高其他机构对这些问题的意识，它已经获得实施自然保护项目的资助，促进了协作（GRASP, 无日期-b）。它参加与公约秘书处的技术特派团，比如2007年4月一起赴泰国和柬埔寨开展对猩猩的研究（CITES, 2007b）。（2013年，大型类人猿存续伙伴关系、联合国环境规划署和挪威GRID-Arendal中心发布的）出版物《被盗的类人猿：对黑猩猩、大猩猩、倭黑猩猩和猩猩的非法贸易》提供了对大型类人猿全球非法贸易的首次概述，包括减轻非法贸易对剩余野外种群影响的建议（Stiles *et al.*, 2013）。

2016年9月，大型类人猿存续伙伴关系跟进《被盗的类人猿》一书中的一项建议，设立了类人猿收缴数据库。该数据库与联合国环境规划署世界自然保护监测中心共同开发，汇总世界各地收缴的大型类人猿的数据和报告（GRASP, 无日期-a）。许多大型类人猿非法贸易案件没有满足包括进其他现有数据库的要求，比如《华盛顿公约》贸易数据库，因为该数据库

不记录没有穿越国境的交易，因此可能导致一些观察家低估非法贸易的规模（CITES, 无日期-e）。²⁶类人猿收缴数据库使数据提供者使用智能手机就能从实地直接上传记录；由一个专家组验证每个记录，确保数据的质量（GRASP, 无日期-a）。在启动时，该数据库包括2005到2016年23个国家（约一半不是大型类人猿分布区国家）1,800多只大型类人猿的收缴信息（UN Environment, 2016a）。

与本章讨论的其他机构不同，大型类人猿存续伙伴关系受到资金和能力短缺的困扰。2019年，仅能雇佣三名工作人员（而不是全部五人）勉强维持。不过，该机构的研究和倡导工作受到欢迎，作为致力于大型类人猿的唯一一家政府间机构，它显然有潜力在应对国际非法贸易方面起到重要作用。²⁷

迁徙物种公约和大猩猩协议

《保护迁徙野生动物物种公约》1983年生效。该公约在联合国环境规划署支持下开展工作，致力于保护在陆地、海洋和鸟类分布区的迁徙物种。公约缔约方（截止2019年11月有130个）承诺保护或恢复迁徙物种生活的地方，减轻迁徙的障碍，控制可能危害这些动物的其他因素，保护濒危面临灭绝的物种（比如大猩猩和黑猩猩）以及需要或者会显著受益于国际合作的物种（包括黑猩猩）（CMS, 无日期-a, 无日期-d, 无日期-e）。公约实际上是一个框架性公约；更具体的承诺，通过具体的全球性或区域性条约，或者谅解备

忘录等正式性较弱的文书订立。公约正在努力开发新的遵守公约机制，支持各缔约方履行义务（CMS, 2018）。

公约下针对物种的条约包括《大猩猩及其栖息地保护协议》，2008年生效。大猩猩协议计划覆盖所有十大猩猩分布区国家，其中七个国家已经批准了该协议，分别是：中非共和国、刚果民主共和国、加蓬、尼日利亚、刚果共和国、卢旺达和乌干达；尚未批准的三个国家是安哥拉、喀麦隆、赤道几内亚。该协议主要通过制定针对亚种的行动计划，致力于保护和恢复大猩猩种群，推动大猩猩森林栖息地和依赖森林栖息地的人类人口的长期存续。活动包括：监测大猩猩种群和威胁；加强执法和反偷猎措施；推动替代过度开发利用森林和大猩猩作为收入来源，包括生态旅游；在分布区国家之间建立国际协作；制定保护大猩猩的国家策略（CMS, 无日期-b, 无日期-c）。

迄今为止，大猩猩协议对实现这些目标都不怎么成功。在2014年公约会议上介绍的一份活动报告总结了区域性行动计划和两个小型项目的有限进展，其中一个项目是支持基于社区的森林保护举措，另一个项目是支持政府增加野生动物法律执法能力和监测野生动物非法贸易（CMS, 2014）。2017年在公约会议上介绍的活动报告只介绍了与大型类人猿存续伙伴关系合作的建议和另外两个小型项目的信息（CMS, 2017）。大型类人猿存续伙伴关系当前缺少员工和资金，可能影响开展该合作的能力。²⁸

“大型类人猿非
法国际贸易主要涉
及野味，并且主要
在邻国间进行。与
跨洲贸易相比，对
这种贸易一般较少
研究，更难发现和
控制。”

照片：尤其国际刑警组织和世界海关组织能够有效地协调打击类人猿非法贸易的执法行动，但是因为资源不足和还要处理许多其他优先重点而力不从心。
© Jabruson (www.jabruson.photoshelter.com)

生物多样性公约

联合国《生物多样性公约》（英语简称CBD），简称生物多样性公约，1992年在里约地球峰会上签署，1993年生效。截止2020年1月，该公约有196个缔约方，接近全球普遍参与，值得一提的是美国例外，虽然已经签署协议，但是还没有批准（CBD, 无日期-a, 无日期-b）。公约有三个主要目标：保护生物多样性，可持续使用其组成部分，公正合理分享由利用遗传资源而产生的惠益。公约是承认保护生物多样性是“全人类的共同关切事项”和发展进程必不可少内容的第一份国际协议（Casetta, Marques da Silva and Vecchi, 2019）。公约覆盖所有生态系统、物种和遗传资源；也把传统的自然保护努力与可持续利用生物资源的经济目标联系起来。要求公约缔约方制定国家生物多样性策略和行动计划，确保把生物多样性策略和行动计划主流化，纳入活动对生物多样性产生（积极或消极）影响的各个行业的规划和活动（CBD, 无日期-a）。

制定国家策略的要求具有法律约束力，但是对不遵守或者未能实施有意义的政策或措施没有实际惩罚。不过，公约帮助提高了该问题的可见度，启动了对生物多样性丧失的经济影响的一系列研究，其中第一份是《生态系统和生物多样性经济学：中期报告》（TEEB, 2008）。制定和实施国家策略的进程似乎的确协助了自然保护努力。公约也帮助动员了财务支持。从1994年到2016年5月，全球环境





基金（1992年设立的资助机制，向环境举措提供财务支持，包括几项国际公约）向约1,300个国家和地区生物多样性项目提供了支持，拨款总计34亿美元，形成共同投资102亿美元（Ferreira de Souza Dias, 2016）。

国际执法机构和协议

世界海关组织

世界海关组织（英语简称WCO）成立于1952年，致力于促进海关机构的有效性和效率。截止2020年1月，有183个成员，覆盖全球贸易的98%。世界海关组织向成员提供海关机构对话和交流经验的论坛，提供国家海关机构现代化和能力建设的技术协助和培训服务（WCO, 无日期-g）。

世界海关组织的环境项目聚焦打击环境犯罪，包括野生动物、木材、废物和化学品非法贸易。它试图确保环境问题是海关机构的优先重点，但是考虑到海关机构的资源，以及常常缺乏对非法行为的环境影响的认识，对它来说这项任务不容易（WCO, 无日期-b）。环境项目维护世界海关组织促进执法的工具和文书，比如海关执法网络应用，该应用有收缴和违法的数据库以及非法货物的图片（WCO, 无日期-c）。此外，环境项目管理ENVIRONET，这是一个国家主管机构、国际组织和区域网络交流信息的实时沟通工具（WCO, 无日期-a）。世界海关组织的年度《非法贸易报告》提供环境项目活动的信息，以及

对世界范围环境犯罪广泛程度的评价（WCO, 无日期-e）。

在资助机构支持下，世界海关组织开展了一系列项目，提高海关官员对野生动物非法贸易和相关腐败的意识，包括国际培训班、研讨班和联合执法行动。其中一个项目是大型类人猿与正直项目（Gapin），2010到2011年不仅致力于提高海关官员对野生动物非法贸易和相关腐败的意识，还向非洲多国海关机构提供协助（WCO, 2012, 无日期-d）。最近的一项举措是INAMA项目（《华盛顿公约》和德国、瑞典和美国政府提供资助），致力于增强撒哈拉以南非洲海关机构的执法能力。初步评价发现，该区域大部分国家一般赋予野生动物非法贸易较低的优先等级。许多国家制定了适当的法律规定，但是极少付诸实施。一半的海关机构没有情报组，并且没有一个海关机构有专门针对野生动物问题的情报官员。在INAMA项目下，举办了培训会 and 培训班，提供了处理证据和收缴的技术协助，鼓励联合执法和情报行动以及人员交流（WCO, 2017）。

世界海关组织的11个区域情报联络办公室支持该组织的全球情报和信息收集功能，其中一些办公室积极打击环境犯罪（WCO, 无日期-f）。比如2013-2014年，亚太区域情报联络办公室、东非和南非区域情报联络办公室参与了连续三个全球执法行动（CITES, 2014）。2015年启动的“眼镜

“ 野生动物犯罪对海关机构来说一般优先性较低，尤其在发展中国家，形成收入的活动常常优先于野生动物相关执法行动。 ”

蛇III行动”是针对跨国野生动物和森林犯罪的最大全球行动，包括涉及类人猿的违法。该行动抓捕了300多人，收缴了600多件野生动物禁运品，收货了一些线索，顺藤摸瓜发现了犯罪网络和其他犯罪活动（WWF, 2015）。

世界海关组织及其区域情报联络办公室是控制野生动物非法贸易的重要参与者，但是一直受到缺乏资源的困扰，一些国家的海关机构缺乏能力、腐败滋生、缺乏政治意愿。一些国家海关机构向世界海关组织报告的一些数据不准确，尤其是环境相关物品贸易的数据。如上所述，野生动物犯罪对海关机构来说一般优先性较低，尤其在发展中国家，形成收入的活动常常优先于野生动物相关执法行动。²⁹

国际刑警组织

国际刑警组织成立于1923年，截止2020年1月，有194个成员国。该组织促进国家警察局之间的信息交流，但是不调查或起诉案件（INTERPOL, 无日期-a）。该组织的环境安全组包括四个全球执法小组，分别针对渔业、林业、污染和野生动物。这四个小组向国家执法部门提供工具和业务专长，提供与国际案件和目标相关的调查支持，协调行动，协助会员国分享信息和研究环境犯罪网络。环境合规和执法委员会提供指导建议，四个工作小组各自针对一个工作方向，约请会员国分享经验和业务专长，促进国际合作（INTERPOL, 无日期-b）。

该组织协调开展了众多针对各种形式环境犯罪的国际执法行动。比如，2016年，全球打击野生动物和木材非法贸易的“雷鸟行动”包括49个国家和地区的警察、海关和边境部门以及环境、野生动物和林业官员，确定了近900名嫌犯，收缴了1,300件非法产品，价值约510万美元（INTERPOL, 2017）。该组织没有哪项行动看起来具体针对大型类人猿，但是几项行动收缴了野味。

国际刑警组织鼓励成员国建立国家环境安全特别任务队，打击环境犯罪。这些多部门的合作行动涉及警察、海关、环境部门、其他专门机构、检察官、非政府组织和政府间伙伴，共同致力于减少污染、保护某个物种或保护森林、渔业资源或其他自然资源等目标（INTERPOL, 2012）。

与世界海关组织一样，国际刑警组织在打击环境犯罪方面功效卓著，在打击大型类人猿非法贸易方面有潜力起到宝贵作用，包括识别和逮捕违法者、提高对该问题的意识。不过，缺乏资源，要兼顾许多其他优先事项，束缚了它的手脚，在会员国哪些是合法、哪些是违法存在较大差异，许多不同执法部门（不只是警察局）参与，以及总体缺乏对环境犯罪的了解，妨碍了它有效开展工作³⁰。国际刑警组织对协调已经致力于遏制野生动物犯罪的国家警察局最为有效；如果一个国家的警察局不愿意做（或者受到腐败影响），国际刑警组织能做的事情有限。

联合国毒品和犯罪问题办公室

联合国毒品和犯罪问题办公室成立于1997年，协助联合国会员国打击非法药物、犯罪和恐怖主义。它与世界海关组织和国际刑警组织不同，不是一个执法合作机构。它开展实地的技术合作和能力建设；开展研究和分析工作，部分是为了增加知识和了解，但也是为了扩大政策和行动决策的证据基础；与各国合作，制定国家立法以及批准和实施相关国际条约，比如《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（UNGA, 2000）。它的大部分预算依赖自愿分摊款，倾向于受到长期资金不足和人手不足的困扰（UNODC, 无日期-a）。³¹

在联合国毒品和犯罪问题办公室内，针对野生动物犯罪的工作围绕为期四年的打击野生动物和森林犯罪全球方案开展。与野生动物执法机构一起开展活动，确保把野生动物犯罪、非法伐木和相关违法作为严重的跨国有组织犯罪对待。作为这项工作的一部分，它提供技术协助和能力建设，包括培训和支持护林员、警察、海关、检察官、调查员和司法部门。它也支持情报收集的能力建设，加强机构间和跨国合作（UNODC, 无日期-c）。

2012年，它发布了《野生动物和森林犯罪分析工具包》。该工具包主要是为了协助政府官员，它提供全面概述，讨论与立法、执法、司法和起诉相关的措施，讨论推动因素和预防、数据和分析。工具包的目的是帮助野生动

物、林业、海关和其他执法部门对保护野生动物和森林的可能方式和措施开展全面分析，监测对这些方式和措施的使用情况，识别对技术协助的要求；更广泛来说，工具包的目的是提高意识，获取资助机构支持，促进国际合作（UNODC, 2012）。到2016年9月，该工具包已经在七个国家成功实施，在其他12个国家处在实施的不同阶段（CITES, 2016）。

2016年，联合国毒品和犯罪问题办公室发布了《世界野生动物犯罪报告》，在全球层面评估该问题的范围和性质。该报告包括基于世界野生动物收缴数据库信息的定量市场评价。该数据库为实现这一分析而建立，包含《华盛顿公约》和世界海关组织提供的数据库。该数据库如果得到维护，将有助于提供关键指标和潜在的早期预警机制。该报告也包含一系列深度的非法贸易案例分析，其中一个案例是大型类人猿（UNODC, 2016）。

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》2003年生效，截止2019年底，有190个缔约方（UNODC, 无日期-b）。各缔约方承诺对跨国有组织犯罪（三个或更多人一起实施的违法）采取一系列措施，包括制定国内刑事违法；制定引渡、互相法律协助和执法合作的框架；促进培训和技术协助。理论上，该公约缔约方应当能互相依赖，调查、公诉和惩罚有一些跨国参与成分的有组织犯罪团伙实施的犯罪。目的

是使有组织犯罪团伙更难利用国家法律漏洞、司法管辖区问题，或对其各种活动缺乏准确信息（UNGA, 2000; UNODC, 无日期-b）。

观察家说，该公约促进了不同国家执法部门的合作。³²不过，该公约的影响不可避免是有限的，因为它依赖缔约方实施建议的框架的能力和意愿，该公约没有不合规机制，无法确保缔约方履行义务。

该公约提到“对濒危野生动植物种非法贩卖”，但是没有包括具体规定（UNGA, 2000, preamble）。联合国大会和一些国家呼吁各国政府履行在该公约条款下的承诺，尤其是把野生动物犯罪确定为“严重犯罪”（即最低惩罚至少四年监禁刑期），并且对洗钱犯罪确定为上游违法（ECOSOC, 2013; London Conference on the Illegal Wildlife Trade, 2014）。证据显示，大型类人猿的非法贸易，尤其是高价值的活体标本的非法贸易许多由组织完善缜密的跨国犯罪网络进行，这些团伙正好属于该公约的管理范畴（Stiles *et al.*, 2013）。

打击野生动物犯罪国际联合体

《华盛顿公约》、国际刑警组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、世界海关组织、世界银行2010年11月成立了打击野生动物犯罪国际联合体，这是一个协作的协会，不是一个独立机构。它的目标是为打击野生动物和森林犯罪，在国家、区域和国际层面加强刑事司法系统，并提供协调的支

持。欧洲多个国家和美国提供了资助（CITES, 2019c, 无日期-h）。

打击野生动物犯罪国际联合体与联合国毒品和犯罪问题办公室2012年一起发布了上述野生动物和森林犯罪分析工具包，2016年一起发布了《世界野生动物犯罪报告》（UNODC, 2012, 2016）。该联合体也建立了一个指标框架，使国家执法机构能评价打击野生动物和森林犯罪的能力；安排了野生动物事件支持小组，协助受到众多偷猎影响或大量收缴了野生动物的国家；向野生动物执法官员提供专业培训；协调多项执法行动，比如“眼镜蛇III行动”；开发了实用工具和指南，用于针对象牙和木材的抽样和分析的法医鉴定方法和步骤；启动了反洗钱培训课程（CITES, 2015c）。

迄今为止，该联合体成功增加了可见度，吸引了大量资金支持。世界银行参与其中，帮助人们看到洗钱与野生动物犯罪的联系。该联合体应对新情况缺乏灵活度（与合作伙伴的议程和机构结构挂钩），这一点受到批评，但是总体来说，它产生了积极影响，虽然不是专门针对类人猿。³³

其他协作倡议

如上所述，打击野生动物犯罪的有效行动显著受益于多个不同部门的协作，包括警察局、检察官、海关、野生动物和森林护林员、环境部门。在国家层面和国际层面都是如此，已经采取多项举措（包括打击野生动物犯罪国际联合体）促进这样的协作。世

“打击野生动物犯罪的有效行动显著受益于多个不同部门的协作，包括警察局、检察官、海关、野生动物和森林护林员、环境部门。”



界海关组织和国际刑警组织与《华盛顿公约》等相关多边环境协议秘书处和在这些问题上开展工作的多个非政府组织都有正式的谅解备忘录（CITES and ICPO-INTERPOL, 1998; CITES and WCO, 1996）。

另一项努力是绿色海关倡议行动，2004年设立，参与机构包括国际刑警组织、联合国环境规划署、世界海关组织，以及《华盛顿公约》等多个多边环境协议的秘书处（Green Customs, 无日期）。该倡议行动帮助促进信息交流，联合召开技术会议，促进国家层面环境和海关官员合作。它也参加培训和意识提高活动，不过它的合作伙

伴主要负责组织研讨班和提供培训材料，因为它自己能力非常有限（Green Customs, 无日期）。³⁴几项多边环境协议的秘书处从与海关机构新建立的互动中受益，但是观察家注意到，活动有限，近些年已经丧失了互动势头。³⁵

已经建立了多个区域性野生动物执法网络，为国家环境和执法机构、《华盛顿公约》主管机构和其他机构的区域性协作提供了平台。这些执法网络也使各国能监测野生动物犯罪，共享信息，发展执法和调查能力，从彼此最佳实践中学习（CITES, 2019d; ICCWC, 2013, 2016）。主要得益于美国的支持，东南亚国家联盟野生动物执

照片：打击类人猿（不论是活体标本、身体部件还是野味）国际非法贸易的有效行动要求有充足的法律框架，也要求有使用该法律框架的资源、能力和政治意愿。护林员手持一只烟熏的大猩猩的手。
© Jabruson (www.jabruson.photoshelter.com)

法网络是资金最充足的网络之一。十个东盟成员国每个国家都负责成立包括警察局、海关和环境官员的部门间特别工作组，整个区域各国特别工作组联络员再彼此共享情报。到2015年，八个东盟成员国各自成立了国家特别工作组，提供了反偷猎行动和野生动物犯罪调查的培训，抓捕和缴获的非法野生动物增加（Freeland Foundation/ASEAN-WEN, 2016; USAID, 2015）。不过，抓捕人数中极少进入公诉阶段，可能是因为贿赂和腐败³⁶。2017年，该执法网络并入东盟《华盛顿公约》专家组，形成东盟《华盛顿公约》和野生动物执法工作组（AWG CITES and WE, 无日期）。

还有其他一些区域性野生动物执法网络，不过其中一些并不怎么活跃。根据正式协议成立的卢萨卡协议特别工作组有权在成员国境内和跨国调查对野生动物法律的违法，开展情报收集，开展联合调查和执法行动，并向国家机构提供培训（UN Environment, 2016b）。2013、2016、2019年，《华盛顿公约》秘书处和打击野生动物犯罪国际联合体在《华盛顿公约》缔约方会议举行之际，召集所有执法网络和感兴趣的其他机构开会，促进合作和交流信息（CITES, 2019d; ICCWC, 2013, 2016）。

理论上，区域性野生动物执法网络有潜力提升合作和有效性；但是，实际上，这些执法网络成立起来耗费时间、繁文缛节，总是需要资助机构资金支持。考虑到资源有限，把支持聚

焦在设立国家协作网络和机制，供受影响国家开展直接双边合作，可能更有价值。

国际框架：结论

打击类人猿（不论是活体标本、身体部件还是野味）国际非法贸易的有效行动要求有充足的法律框架，也要求有使用该法律框架的资源、能力和政治意愿。

《华盛顿公约》基本上提供了国际层面充分的法律框架的许多要素。目前，该公约有几项不足有待纠正，比如，如果公约缔约方全面实施向公约常设委员会提交的2018年报告并包括进2019年决议的各项建议会更加有效（CITES, 2018a, 2019b）。不批准对潜在野外捕捉的类人猿贸易的任何申请（特殊情况除外），会尤其有助于结束野生动物园、娱乐公园和所谓的动物园滥用当前的系统。

比公约的设计更大的一个问题是许多缔约方缺乏能力、资源和政治意愿，尤其是在类人猿分布区国家和知道进口类人猿是用于商业目的的国家。太多管理机构未能实施发行和检查出口和进口许可证有效性的正确程序；腐败和欺诈是一直存在的问题。

一旦发生类人猿非法贸易，不论是通过欺诈，还是绕过《华盛顿公约》许可证系统，将进入本章介绍的多家其他机构的管辖范围。世界海关组织及其区域情报联络办公室和国际刑警组织对打击非法贸易开展执法行动尤其重要；大型类人猿存续伙伴关系、

“在野生动物非法贸易方面，类人猿还没有达到像大象等其他物种同样的知名度和公众意识程度。”

打击野生动物犯罪国际联合体和联合国毒品和犯罪问题办公室在研究、数据和情报收集、提高意识、培训和能力建设方面都能起到支持作用。

不过，所有这些机构都面临应对类人猿贸易的相似问题，包括缺乏资源，因为大部分依赖外部资助而不是核心预算才能开展打击野生动物犯罪活动。这些机构也必须应对许多竞争的优先重点，比如其他物种、其他环境犯罪、其他犯罪等等。资助机构的专门支持，不论来自政府部门还是私营部门，对支持有效的行动总是需要的。

在野生动物非法贸易方面，类人猿还没有达到像大象等其他物种同样的知名度和公众意识程度。不仅在西方国家，在许多分布区国家，黑猩猩或猩猩被当作宠物，或者认为身体部件或野味贸易可以接受并不罕见。许多国家为了满足商业或私人娱乐目的对活体类人猿有旺盛需求，使这个问题更为加剧（Head, 2017; 见第4章）。因此，提高意识活动、研究和宣传，对帮助减少需求与执法活动一样重要。本章介绍的一些机构比如大型类人猿存续伙伴关系和联合国毒品和犯罪问题办公室起到这些作用，其他许多机构（非政府组织、研究院所、大学）也在做这些工作，它们都需要支持。

鸣谢

主要作者：国际法律环境：Jim Wingard, Maria Pascual和Maribel Rodriguez³⁷
国际框架：Duncan Brack³⁸

尾注

- 1 在Legal Atlas网站上，免费成为会员，在顶部菜单搜索框选择话题“Wildlife Trade”，然后选择“Legal Framework”，然后点击地图或者从国家列表中选择，就可选择研究的17个司法管辖区中的任何一个。地图显示对其他哪些国家进行了研究（Legal Atlas, 无日期）。
- 2 大型类人猿分布区国家包括两个亚洲国家（印度尼西亚和马来西亚）和21个非洲国家（安哥拉、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、加纳、几内亚、几内亚比绍、科特迪瓦、利比里亚、马里、尼日利亚、刚果共和国、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、南苏丹、坦桑尼亚、乌干达）（GRASP, 无日期-c）。这份法律评价审视了有下划线的12个国家。
- 3 长臂猿分布区国家包括11个亚洲国家：孟加拉国、文莱、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、缅甸、马来西亚、泰国、越南（<https://www.iucnredlist.org>）。这份法律评价包括有下划线的七个国家。
- 4 在本章介绍部分提到，这一节汇总Rodriguez *et al.* (2019)的发现。这一节也广泛引用了其辅助来源。
- 5 Legal Atlas对野生动物贸易的研究规程，是为法律分析人员提供的内部指南，列出了43种法律和这些法律与治理野生动物贸易活动和交易的潜在关系。
- 6 法律只按照起草者认为必要的程度区分物种。提及一个物种包括所有亚种，除非另有说明。
- 7 法律只按照起草者认为必要的程度区分物种。提及一个物种包括所有亚种，除非另有说明。因此，东非大猩猩包括格劳尔大猩猩和山地大猩猩。
- 8 法律只按照起草者认为必要的程度区分物种。提及一个物种包括所有亚种，除非另有说明。因此，西非大猩猩包括罗斯河大猩猩和西非低地大猩猩。
- 9 法律只按照起草者认为必要的程度区分物种。提及一个物种包括所有亚种，除非另有说明。

- 10 现在的命名已经不再使用原齿猿属长臂猿 (*Bunopithecus hoolock*) 这个名称 (见类人猿概览部分)。中国法律还没有体现这一变化。中国法律可能只包括东白眉长臂猿, 因为法律是在确定高黎贡长臂猿之前制定的, 并且西白眉长臂猿不是中国本土物种。
 - 11 现在的命名已经不再使用长臂猿属长臂猿 (*Hylobates hoolock*) 这个名称 (见类人猿概览部分)。缅甸法律还没有体现这一变化。缅甸法律可能只包括东白眉长臂猿, 因为法律是在确定高黎贡长臂猿之前制定的, 并且西白眉长臂猿不是缅甸本土物种。
 - 12 西非大猩猩 (*Gorilla gorilla*) 有两个亚种: 西非低地大猩猩 (*Gorilla g. gorilla*) 和罗斯河大猩猩 (*Gorilla g. diehli*), 法律只涉及前者。
 - 13 见1979年和2016年缔约方会议的会议决议。决议可以用于修订附录I、II或III, 这三个附录是“赋予不同级别或类型保护、防止过度开发利用的物种清单”(CITES, 无日期-g)。
 - 14 有17个司法管辖区管辖捕捉和销售的结论, 是假定对“贸易”这个术语 (按照在七个司法管辖区的使用方式) 有宽泛的术语定义, 不仅适用于销售长臂猿等涉及人工饲养动物的财务交易, 也适用于对这些动物的捕捉。
 - 15 比如, 哥斯达黎加在主要的海关法律1995年《Ley General de Aduanas》海关法中规定对走私犯罪处以三种不同的处罚类型。根据这部法律, 对个人违法者走私任何物品 (包括野生动物) 的处罚, 由第211条管辖; 对法律实体或公司走私的处罚, 由第225(b)管辖; 对政府官员走私的处罚, 由第225(a)管辖 (Ley General de Aduanas, 1995)。
 - 16 这项研究包括110个司法管辖区, 讨论了野生动物非法贸易在多大程度上可以定为上游洗钱犯罪 (Wingard and Pascual, 2019)。
 - 17 根据喀麦隆《林业、野生动物和渔业法》, 在喀麦隆捕猎 (A级和B级) 保护物种, 对个人罚款50,000-200,000中非法郎 (80-350美元) (National Assembly of Cameroon, 1994, arts. 78, 101, 146, 155, 162)。
 - 18 根据喀麦隆和其他成员通过的中非经济和货币区打击洗钱和恐怖主义供资法规, 符合环境犯罪的野生动物贸易犯罪收入用于洗钱, 最低处罚为1000万中非法郎 (17,000美元)。
- 如果有组织犯罪网络参与洗钱, 该法规规定两倍罚款, 最低财务处罚达到2000万中非法郎 (35,000美元) (CEMAC, 2016, arts. 1(19), 8, 114, 116(3))。
- 19 行政处罚包括各种民事处罚, 比如财务罚款。在本项研究中, 这一概念仅限适用于对政府官员和执照或许可证持有者的处罚。
 - 20 社区服务是处罚的替代形式, 支持在不对违法者监禁的情况下, 帮助其恢复正常生活。加拿大、德国、英国和美国等司法管辖区使用这一处罚。
 - 21 在《华盛顿公约》贸易数据库可以公开访问年报, 使非政府组织和独立研究人员能临时进行这类核对 (CITES, 无日期-n)。
 - 22 2013年第16届缔约方会议修订决议第13.4号 (CITES, 2013b)。
 - 23 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
 - 24 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
 - 25 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
 - 26 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
 - 27 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
 - 28 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
 - 29 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
 - 30 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
 - 31 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。

- 32 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
- 33 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
- 34 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
- 35 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
- 36 作者2017年12月到2018年2月对联合国机构、学术界和非政府组织野生动物贸易和犯罪专家的访谈。
- 37 截止撰稿时，都供职于Legal Atlas (<https://www.legal-atlas.net>)。
- 38 独立研究人员 (www.dbrack.org.uk)。

第二部分

