

## 華盛頓公約第 17 屆會員國大會決議維持國際象牙貿易禁令

李旺達 編譯

### 摘要

今 (2016) 年 10 月，瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES) 召開第 17 屆會員國大會，不僅規模為歷年最大，也提出許多新興的動植物保育議題。由於針對辛巴威、納米比亞、南非共和國及波扎那之國際象牙貿易禁令即將於 2017 年到期，使得非洲象保育問題及未來國際象牙貿易可否繼續進行成為本次大會重點之一。非洲大象聯盟 (African Elephant Coalition, AEC) 與其他支持繼續禁止國際象牙貿易國家，提出將所有非洲象改登錄為禁止商業貿易之物種，並呼籲各國廢除國內合法之象牙市場；另一方面，希望開放國際象牙貿易的國家，則主張廢除相關貿易限制規範，並積極推動象牙貿易決策機制 (Decision-Making Mechanism, DMM) 做為未來象牙貿易機制。儘管如此，上述提案僅通過廢除國內合法象牙市場之提案。觀察本次大會決議結果，未來國際與國內象牙貿易都會受到更嚴格的規範與監督，有助於大象保育之推動。

「瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 以下簡稱華盛頓公約)」第 17 屆會員國大會於 10 月 4 日正式落幕。在兩週的會期中，152 國代表通過許多創新的法律規範，並針對野生動植物資源的永續利用及監管做出許多重大決議。另外，針對辛巴威、納米比亞、南非共和國及波扎那等 4 國之國際象牙貿易禁令即將於 2017 年到期，故此 4 國於會中積極推動「象牙貿易決策機制 (Decision-Making Mechanism, DMM)」以取代現行貿易機制，使得大象保育及貿易議題成為本次大會的重點之一<sup>1</sup>。

本文先介紹華盛頓公約之背景，說明公約目的與執行方法，並闡述本次大會前象牙貿易及規範概況；之後介紹本次大會中有關非洲象保育及其貿易之提案與投票結果；最後分析本次大會後，對國際象牙貿易之影響。

### 壹、華盛頓公約介紹

<sup>1</sup> Arthur Neslen, *African wildlife officials appalled as EU opposes a total ban on ivory trade*, *The Guardian*, July 6, 2016, available at <https://www.theguardian.com/environment/2016/jul/06/african-wildlife-officials-appalled-as-eu-oppose-a-total-ban-on-ivory-trade> (last visited Nov. 26, 2016).

華盛頓公約之目的在於確保動植物的國際貿易並不危害該物種之生存。其設立源自於 1963 年「國際自然保護聯盟 (The World Conservation Union, IUCN)」所採納之決議，於 1973 年 3 月 3 日經由 80 多國代表同意通過本公約條文，並於 1975 年 1 月 1 日生效。本公約為目前保育相關公約中會員數最多的公約，截至目前已有 183 個會員國<sup>2</sup>。

為了達到保育目的，華盛頓公約採取禁止進、出口之手段。根據第 2 條規範，本公約將瀕危物種分別列於「附錄一 (Appendix I)」、「附錄二 (Appendix II)」及「附錄三 (Appendix III)」3 類，各附錄設有不同的貿易限制規則，以下分別介紹之<sup>3</sup>：

### 一、附錄一

附錄一所包含之物種為因為或可能受貿易行為影響而具有滅種威脅的動植物。此類物種之進口必須經各國管理機關准許並發放許可證，且該進口行為不得基於商業目的並不得危害該物種之生存。若為出口及再出口同樣須經各國管理機關准許並發放許可證，其發放條件包含：標本取得合法、此貿易行為不會危害其生存，且必須先取得進口許可證<sup>4</sup>。

### 二、附錄二

附錄二包含雖不致因貿易活動而有立即滅種威脅之物種，但如不對此類貿易加以限制，其仍具有滅絕之可能者。此類物種之進口行為除非另有規定，否則原則上無需准許。若為出口或再出口行為，則仍須各國管理機關准許並發放許可證。出口之准許必須基於合法的標本取得且不危害該物種之生存；而再出口之准許必須基於該物種之進口程序符合公約相關要求<sup>5</sup>。

### 三、附錄三

附錄三包含已受到某一國家之國內法規範避免或限制開採，並需要其他締約國合作以配合限制相關貿易活動才能達成保育目的之物種。此類物種之出口必須經各國主管機關准許，且該標本為合法取得。若為活體標本之貿易行為，則必須

<sup>2</sup> Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, *What Is Cites?*, Discover CITES, <https://cites.org/eng/disc/what.php> (last visited XX).

<sup>3</sup> *Conference Adopts Landmark Call To Close Domestic Ivory Markets*, BRIDGES AFRICA, ICTSD, Oct. 10, 2016, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/cites-conference-adopts-landmark-call-to-close-domestic-ivory> (last visited Nov. 26, 2016).

<sup>4</sup> 牛惠之，「國際環境公約與 GATT/WTO 之潛在衝突：論相關於環境之貿易措施與獎勵性措施之運用與爭議」，國立台灣大學法學論叢，28 卷 4 期，頁 193，204 (1999 年)；CITES, *How CITES works?*, Discover CITES, <https://www.cites.org/eng/disc/how.php> (last visited Dec. 7, 2016).

<sup>5</sup> 牛惠之，同上註，頁 205；See CITES.

將其運送過程所致之生命、健康風險降至最低，且避免虐待<sup>6</sup>。

## 貳、本次大會前之國際象牙貿易與規範概況

自 1985 年起，大象保育一直是會員大會中重要的辯論議題之一。1989 年 10 月，非洲象從附錄二變更為附錄一物種，這代表了盜獵自非洲象之象牙已無法於國際貿易中流通<sup>7</sup>。

然而，部分大象保育計畫較具成效的非洲國家並不贊同上述的修正，並主張完全的貿易禁令將減少其保育計畫所需之經費。然而，在 1997 年第 10 次大會中，會員國大會決議將符合相關限制與預防措施之波扎那、納米比亞與辛巴威之象群由附錄一變更登記為附錄二物種，也在當年度被允許與日本進行一次實驗性販售，其交易標的為 50 噸之象牙<sup>8</sup>。儘管許多非洲國家反對 1997 年之交易，認為這將造成現行貿易禁令漏洞而造成盜獵象牙流入市場，2000 年之第 11 次大會又將南非共和國之象群變更為附錄二物種<sup>9</sup>，且在 2002 年的第 12 次大會仍給予波扎那、納米比亞與南非有條件之許可，販賣 60 噸的象牙庫存，而該許可之條件乃須設有監控盜獵行為之適當機制，且唯一的指定買者日本也須確保管制象牙之使用與限制再出口。直到 2007 年的第 14 次大會，公約會員國才全面支持這樣的交易制度<sup>10</sup>。

上述變更為附錄二之 4 國須依據附錄二註解 6 規定進行象牙貿易，截至目前僅有兩次交易紀錄：一次為 1997 年所許可，由辛巴威、納米比亞與波扎那出售給日本的交易，總數量為 50 噸，並於 1999 年完成交易；另外一次為，在 2002 年許可，由包含南非等 4 國出售給中國與日本總數量 102 噸之交易，並於 2008 年完成<sup>11</sup>。註解 6 中針對不同大象產品設有相關貿易規範，其中與象牙貿易相關之規範為(g)項與(h)項，以下分別介紹：

### 一、註解 6 第 (g) 項規範

第(g)款規定，4 國可對已登記之象牙進行貿易。但其貿易又受以下條件限制：

<sup>6</sup> 牛惠之，同上註，頁 205；See CITES.

<sup>7</sup> Andrew M. Lemieux & Ronald V. Clarke, *The International Ban on Ivory Sales and its Effects on Elephant Poaching in Africa*, 49(4) BRITISH JOURNAL OF CRIMINOLOGY 451, 453 (2009).

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> CITES, *Consideration Of Proposals For Amendment Of Appendices I And II*, CoP17 Prop. 11.20, <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/prop/20.pdf> (last visited Dec. 12, 2016)

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> HUMAN SOCIETY INTERNATIONAL, ELEPHANT IVORY TRADE-RELATED TIMELINE WITH RELEVANCE TO THE UNITED STATES, [http://www.hsi.org/assets/pdfs/Elephant\\_Related\\_Trade\\_Timeline.pdf](http://www.hsi.org/assets/pdfs/Elephant_Related_Trade_Timeline.pdf) (last visited Nov. 26, 2016).

(一) 僅限於政府所有、登記之象牙庫存，且源自該國內（排除扣押或來源不明之象牙）；

(二) 貿易對手國僅限於公約秘書處與常設委員會所批准之國家。該國須有完整的國內法規及國內貿易限制以確保進口象牙不會再出口，並以符合大會決議 10.10 之要求管理該些進口象牙之製造與貿易；

(三) 該交易不得早於秘書處之批准；

(四) 各國象牙庫存附條件買賣之數量應遵守第 12 次大會之決議：波扎那 20 噸、納米比亞 10 噸、南非 30 噸；

(五) 除了上述的數量外，4 國在 2007 年 1 月 31 日前登記，且經秘書處所批准之國有象牙庫存，可與上款規定之象牙同時買賣與發送。但僅能透過一次性買賣，並需受到秘書處嚴格的監督；

(六) 貿易所得之收益僅能投入大象保育與其族群保育，以及與象群相關之發展計畫；

(七) 於第 5 款中所規定之額外貿易必須符合前述幾款之要求先獲得常設委員會的認可。

## 二、註解 (h) 項規範

對於已登記於附錄二象群之象牙貿易，於一定期間內不得向會員國大會中再提出其他開放貿易之提案。此期間為自第 14 屆會員國大會核定之交易日起 9 年（即自 2008 年 4 國與中國、日本之交易完成後開始起算，並於 2017 年到期）<sup>12</sup>。

至於國內象牙貿易，根據華盛頓公約文意解釋，其並不特別禁止一國境內之象牙貿易，即國內象牙貿易之政策與法律執行仍屬於國家主權行使。這些未受公約規範之國內象牙市場主要販售紀念品給遊客及供應當地人日常所需。較具爭議性的是，亦有批發商於境內象牙市場進行採買，並在非洲與亞洲地區進行轉售<sup>13</sup>。

## 參、本次大會之相關提案及決議

本屆會員國大會中，許多國家及保育組織提出他們對於象群保育以及象牙貿易之提案與立場書。提倡限制象牙貿易的「非洲大象聯盟 (African Elephant

<sup>12</sup> CITES, Appendices I, II and III (2016).

<sup>13</sup> Andrew M. Lemieux and Ronald V. Clarke, *supra* note 7.

Coalition, AEC)」<sup>14</sup>與其他國家希望將附錄二象群變更為附錄一，統一非洲象之保育標準，且呼籲各國廢除國內合法象牙市場。而倡議開放國際象牙貿易的辛巴威、納米比亞與南非等國，則首先希望廢除註解 6 之限制，並推動「象牙貿易決策機制 (Decision-Making Mechanism, DMM)」做為未來象牙貿易機制。以下將逐一介紹各提案詳細內容與最後決議結果：

### 一、將非洲象均列入附錄一瀕危物種

非洲大象聯盟提出將所有非洲象列入附錄一，使得未來基於商業目的之象牙國際貿易均為非法。這份提案無非是希望統一非洲各國對於非洲象保育之標準，並呼籲各國應採取華盛頓公約中的最高保育標準。此聯盟認為給予 4 國例外的象牙貿易數量已逾越了永續利用的數量，並對非洲象生存造成了威脅。因此非洲各國應該團結一致以取策略對抗此等威脅，並向世界宣告保育象群之決心<sup>15</sup>。

本提案經過不記名投票後，以些微票數之差而未通過。其表決結果共有 62 國支持、71 國反對與 12 國棄權<sup>16</sup>。有論者認為，此項提案遭到否決主要取決於歐盟之態度<sup>17</sup>。

### 二、廢除 4 國非洲象附錄二之註解限制

辛巴威與納米比亞提案，希望刪除現存附錄二中對於該 4 國非洲象貿易之註解限制，並與其他附錄二註解的法律效果趨向一致。兩國表示有效及永續的保育完全仰賴於常態且公開的象牙交易市場，藉此取得管理與執行保育的經費。

此提案中指出，針對附錄二物種之註解多半是「授權 (enabling)」，表示雖然該物種在特定國家被納入附錄一之中，但允許被登錄於附錄二之相同物種在一定限額之中進行貿易 (例如羊駝及鱷魚)。然而，註解 6 針對 4 國象群之規範卻完全不同，反而用一連串禁令限制該 4 國非洲象之貿易<sup>18</sup>。因此，辛巴威與納米

<sup>14</sup> 非洲大象聯盟由非洲地區 29 國組成，目的在確保健康及可繁衍後代的象群，使之免於非法象牙貿易及盜獵之威脅，參考：<https://www.africanelephantcoalition.org> (last visited Nov. 26, 2016).

<sup>15</sup> CITES, *Consideration Of Proposals For Amendment Of Appendices I And II*, at 2, CoP17 Prop. 16, <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/prop/060216/E-CoP17-Prop-16.pdf> (last visited Dec. 7, 2016).

<sup>16</sup> CITES, *Table of Proposals and the CoP17 Outcomes, Meeting Information*, [https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/CITES\\_CoP17\\_DECISIONS.pdf](https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/CITES_CoP17_DECISIONS.pdf) (last visited Dec. 7, 2016).

<sup>17</sup> 根據歐盟在會前提出的立場書，歐盟執委會認為與其持續增加相關禁令，不如鼓勵各國永續管理利用逐漸增加的大象資源。歐盟並進一步主張願意接受現行的貿易禁令，但該禁令必須包含例外允許波扎那等 4 國能繼續輸出大象產品。由於歐盟同時代表了其內部 28 個成員國，也因此成為了華盛頓公約表決中最重要之集團。參考：Arthur Neslen, *African Wildlife Officials Appalled As EU Opposes A Total Ban On Ivory Trade*, THE GUARDIAN, July 6, 2016, <https://www.theguardian.com/environment/2016/jul/06/african-wildlife-officials-appalled-as-eu-oppose-s-a-total-ban-on-ivory-trade> (last visited Nov. 26, 2016).

<sup>18</sup> CITES, *Consideration Of Proposals For Amendment Of Appendices I And II*, at 1, CoP17 Prop. 15,

比亞希望廢除此註解，讓附錄二之註解能有一致性，並使 4 國能有效利用國內大象資源。此項修正案經不計名投票後有 21 國支持、107 國反對及 11 國棄權，最後遭到否決<sup>19</sup>。

### 三、象牙貿易決策機制提案

此提案由辛巴威、納米比亞、南非共和國 3 國提出，希望推動 DDM 作為未來開放象牙國際貿易之機制<sup>20</sup>。DDM 制度具有以下幾項目的：

- (一) 於華盛頓公約體系下建立達成象牙貿易決策之基礎，如：是否授權基於商業目的之國際象牙貿易；
- (二) 確認華盛頓公約組織於授權附錄二國家商業性國際象牙貿易時的角色；
- (三) 明定出口國與進口國於規範國際象牙貿易應符合之要件；
- (四) 針對被授權進行貿易的國家，提供其貿易機制應該遵守的原則及指導方針；
- (五) 確認華盛頓公約組織於國際象牙貿易下監控與貿易狀況評價之角色<sup>21</sup>。

DMM 提案可追溯至 2007 年的第 14 屆會員國大會，其可視為 9 年禁令的妥協，並於解禁期過後作為未來象牙貿易之基礎<sup>22</sup>。惟自 2007 年後因大象盜獵變得越發猖獗，使 DMM 之發展越來越具有爭議性。根據相關報告，從 2007 年至 2015 年期間，非洲象總數約下降了 110,000 頭<sup>23</sup>。

最後這項提案在布吉納法索、肯亞、剛果及查德的強力反對下遭到大多數會

---

<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/prop/060216/E-CoP17-Prop-15.pdf> (last visited Dec. 7, 2016).

<sup>19</sup> CITES, *supra* note 16.

<sup>20</sup> *Ivory Trade in Focus Ahead of CITES Conference*, BRIDGE WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, ICTSD, Vol.20, No.26, July 14, 2016, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/ivory-trade-in-focus-ahead-of-cites-conference> (last visited Nov. 26, 2016).

<sup>21</sup> CITES, *Decision-making For A Process Of Trade In Ivory (Proposal Of Namibia, South Africa And Zimbabwe)*, at 6, CoP17 Doc. 84.3, <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/WorkingDocs/E-CoP17-84-03.pdf> (last visited Dec. 7, 2016).

<sup>22</sup> Alex Davis, *Ivory Sales For The Future Has Been Rejected By CITES, Good News For Elephant Lovers*, SCIENCE WORLD REPORT, Sept. 28, 2016, available at <http://www.scienceworldreport.com/articles/48557/20160928/ivory-sales-future-rejected-cite-good-news-elephant-lovers.htm> (last visited Nov. 26, 2016).

<sup>23</sup> Rachael Bale, *Process For Establishing Future Ivory Trade At CITES Conference*, NATIONAL GEOGRAPHY, Sept. 26, 2016, <http://voices.nationalgeographic.com/2016/09/26/process-for-establishing-future-ivory-trade-rejected-at-cites-conference/> (last visited Nov. 26, 2016).

員國投票否決。秘書處雖然提出常設委員會應延長 DDM 討論之提案，但此提案未獲大會三分之二多數同意而亦遭到否決。

#### 四、呼籲各國取消合法國內象牙市場

此提案由布吉納法索、中非共和國、象牙海岸、查德及衣索比亞等 9 個非洲國家提出。該提案呼籲具有國內合法象牙市場的會員或非會員，應立即採取必要的立法、執行措施以消除其國內基於商業目的之象牙市場，因該些市場造成盜獵以及非法貿易。本提案最後以共識決方式於大會中通過。

雖然會員國大會決議對會員國並不具法律拘束力，但由於此決議是以共識通過，因此能代表各會員國對大象保育之決心。另外，會員國大會之決議對公約的秘書處仍具有拘束力，秘書處有義務執行大會所通過之保育措施。

此次大會決議也首度要求各會員國必須針對其國內象牙市場之合法性向秘書處提出報告，並將在常設委員會及下一次的會員國大會針對各國的報告進行討論。這樣的要求不僅提升此議題的重要性，也能對尚未消除國內象牙市場的國家施予國際壓力，尤其能聚焦於關注存有特別問題的少數幾個國家。這將是非洲象保育的一大進展<sup>24</sup>。

#### 肆、小結

本次大會中，與大象保育與象牙貿易相關討論主要有四項主題。首先，非洲大象聯盟提出希望修改附錄使非洲象皆列為附錄一物種之提案，但此項提高非洲象保育程度之提案在歐盟、日本等國反對之下遭到否決。而由辛巴威與納米比亞提出刪除 4 國象牙貿易限制之提案同樣被否決，代表了非洲象保育程度與過去相同，使得辛巴威、納米比亞、南非共和國及波扎那等 4 國未來仍可能進行相關商業貿易。另外，本次大會隨後亦否決了由辛巴威等國所提出以 DDM 制度作為未來國際象牙貿易之提案，由於欠缺可行的運作機制，如此結果形同繼續維持現行國際象牙貿易禁令，辛巴威等 4 國僅能在符合註解條件情況下才能進行相關貿易。最後，大會中唯一採納之提案為呼籲各國取消國內合法象牙市場之決議，並以共識決方式通過，此提案雖不具有法律拘束力，但對繼續維持相關市場的國家仍具有一定國際壓力。

綜上所述，未來象牙貿易無論在國際或是國內交易都將受到更嚴格的監督與法規要求，確保非洲象能真正遠離盜獵與非法貿易之威脅。但如何平衡當地國家

---

<sup>24</sup> Wildlife Conservation Society, *CITES CoP17 Delegates Adopt Resolution Recommending Closure Of Domestic Elephant Ivory Markets Globally*, NATIONAL GEOGRAPHY, Oct. 2, 2016, <http://voices.nationalgeographic.com/2016/10/02/cites-cop17-delegates-adopt-resolution-recommending-closure-of-domestic-elephant-ivory-markets-globally/> (last visited Nov. 26, 2016).

經濟需求與野生動植物保育仍將會是未來華盛頓公約大會需關心的重點，也是值得吾人深入思考之議題。

