

柬埔寨野生动植物 非法贸易的 政治经济分析



Global
Environmental Institute
北京市朝阳区永续全球环境研究所



永续全球环境研究所

目录

柬埔寨野生动植物非法贸易的政治经济分析	1
表目录	2
图目录	3
1 摘要	4
2 背景简介	6
2.1 柬埔寨野生动植物贸易概况	6
2.2 中柬野生动植物贸易	10
3 柬埔寨与中国野生动植物非法贸易的政治经济分析	12
3.1 结构因素	12
3.2 制度因素	15
3.3 其他利益相关方	22
3.4 其他影响因素	27
4 总结和分析	29
4.1 中国-柬埔寨打击野生动植物非法贸易方面面临的挑战	29
4.2 应对中柬野生动植物非法贸易挑战的制度架构缺陷	30
4.3 潜在机遇	30
参考文件	32

表目录

表1:柬埔寨本土野生物种及其国际保护状况	6
表2:柬埔寨象牙缉获概要	8
表3:柬埔寨贸易中软、硬壳龟和陆龟的通用名和拉丁名	9
表4:持有CITES许可证的柬埔寨对中国野生动植物贸易情况	10
表5:2016年底以来收集的柬埔寨野生动植物缉获案件	11
表6:西哈努克城的中资企业	14
表7:柬埔寨野生动植物保护和贸易的监管法律	15
表8:根据2002年《森林法》,柬埔寨与野生动植物有关的罪行和处罚摘要	17
表9:2018年新增濒危和珍稀物种目录	18
表10:根据2008年《保护区法》,柬埔寨与野生动植物有关的犯罪与处罚摘要	18
表11:柬埔寨负责野生动植物保护和贸易管理的政府机构	20
表12:中国负责野生动植物贸易及管理的主要政府机构	22
表13:双边政策论坛的SWOT (优点、缺点、机遇、威胁)分析	25
表14:多边政策论坛的SWOT (优点、缺点、机遇、威胁)分析	26

图目录

图1:缉获象牙的运输路线	7
图2:1994-2019年柬埔寨累计批准的外国直接投资来源(按来源国排名)	13
图3:2013-2018年中国对“一带一路”沿线国家的投资额(十亿美元)	27

野生动植物非法贸易,是全球生物多样性保护工作面临的一个主要挑战。东南亚已成为国际野生动植物非法贸易供应链中的一个热点地区,这一地区既是国际野生动植物贸易的源头地,同时也是中转地和目的地。柬埔寨王国(以下简称“柬埔寨”)作为一个东南亚国家,深受全球野生动植物贸易的影响。

传统意义上,柬埔寨是野生动植物贸易的源头国,其境内拥有多种具有重要生物多样性意义的野生动植物资源。然而,这些资源却因当地消费和经济发展导致的生境丧失而面临枯竭。柬埔寨国内和与邻国进行贸易的野生动植物产品主要有象牙和龟鳖。

证据表明,近年来柬埔寨不仅是源头国,也正逐渐成为跨国野生动植物非法贸易的中转国,其形式可能是通过有组织犯罪从非洲和其他东南亚国家进口野生动植物及其制品,并提供给中国、越南等其他后端市场。同时,柬埔寨野生动植物市场调研结果显示,购买野生动植物及其制品的很多是中国和日本的游客和移民,这也表明柬埔寨正在成为满足世界其他地区野生动植物消费需求的一个终端市场。

据缉获数据显示,涉及柬埔寨的野生动植物非法贩运的缉获量在2016年前后出现明显增长,由此推测柬埔寨的野生动植物非法贸易可能从2016年开始兴起。柬埔寨主要是非洲、东南亚等源头国到中国等目的地国家的中转枢纽。尽管缉获新闻没有分别说明运往各目的地的数量,但巨大的缉获量意味着野生动植物非法贸易的巨大经济利益,同时也意味着已造成巨大的生态损失。根据涉及柬埔寨的报告缉获量粗略估计,非法贩运的象牙价值约为6,225万美元,意味着大象保护价值损失约2亿零123万美元,而穿山甲保护价值损失则约为157万美元。

柬埔寨和中国之间非法野生动植物贸易,以及打击非法野生动植物贸易面临的挑战和机遇,均受到多种政治和经济因素的影响,这些因素包括制度和结构因素、参与方和利益相关方。从结构因素来看,柬埔寨的地理位置使其在文化和经济上与该地区的其他国家联系紧密。中国对柬埔寨的经济影响力体现在中国对柬埔寨日益增长的投资和贸易量,以及越来越多中国参与的柬埔寨基础设施建设,特别是柬埔寨经济特区的开发。近年来,大量中国人涌入柬埔寨进行投资、贸易和建设,随之也产生了非法野生动植物贸易的风险。在中柬之间参与非法野生动植物贸易的多为在柬中国商人,但也有与中国边贸商或柬埔寨华裔紧密合作的柬埔寨人。同时,柬埔寨国际旅游业的高速发展预期也将提升中国及其他国家游客购买和携带非法野生动植物制品回国的高风险。

从制度角度看,柬埔寨有关野生动植物贸易管理的法律法规随着时间的推移不断发展,变得更加严格并与国际标准接轨,但仍跟不上跨国野生动植物犯罪手法的变化,尤其是考虑到该国近期正在成为跨洲非法野生动植物贸易的中转枢纽。因此,现行法规还需辅之以市场监管、监测、执法、机构间的协调,加强公众的意识提升,帮助公众了解在商店和餐馆购买野生动植物制品是否合法以及存在哪些潜在负面影响。此外,柬埔寨还需要在政策和执法层面与上下游国家合作,共同解决非法野生动植物产品从一国经由柬埔寨流向另一国的问题。

负责野生动植物贸易管理和执法的中国政府机构包括:中国国家林业和草原局、濒危物种科学委员会、公安部以及国家和地方各级市场监督管理部门,是与柬埔寨机构合作解决中柬野生动植物非法贸易问题的重要利益相关方。现有的中柬双边合作机制,可以为加强双边打击跨国野生动植物贩运的合作提供机会。潜在的双边机制包括:中柬林业合作谅解备忘录、中柬生物多样性和生态系统保护的试点合作双边谅解备忘录,以及中柬执法合作协调办公室。东南亚地区的其他区域合作机制包括:澜沧江-湄公河综合执法安全合作中心以及东盟野生动植物执法网络,也可作为加强打击野生动植物非法贸易的区域性执法框架,潜在被纳入中国“一带一路”倡议的成果之一。

从其他因素来看,在中国“一带一路”倡议的背景下,柬埔寨与中国持续发展的经济合作将让更多中国人进入柬埔寨,促进贸易连通且改善基础设施,这也将使得自然资源的获取更加容易。2020年的新冠疫情引起了人们对食用野生动植物的高度警惕,为推动加强野生动植物贸易的监管提供了积极信号。将于2022年5月在中国举行的《生物多样性公约》(CBD)第十五次缔约方大会第二阶段会议正式谈判也为柬埔寨、中国和涉及国际野生动植物贩运供应链的其他国家提供了交流的机会,讨论国际野生动植物贩运问题并就联合行动进行磋商。

根据对各种因素的分析,本报告提出打击中柬非法野生动植物贸易所面临的以下挑战:

1. 随着经济和贸易机遇的增多,柬埔寨国内野生动植物消费和国际野生动植物贸易渠道也随之增多,增加野生动植物贸易风险;
2. 基础设施发展的改善使得进入偏远地区获取野生动植物资源变得更加容易,将这些资源运往其他国家的可能性也相应增高;
3. 野生动植物偷猎、走私和贩运成本降低,更容易实施,而现有的针对野生动植物犯罪的立法、执法和司法行动不足;
4. 区域性野生动植物非法贸易的增加要求相关国家加强协调,采取共同执法行动;
5. 由于近年来柬埔寨时常被作为国际野生动植物非法贸易的中转枢纽,其现行立法无法有效进行针对性管控,有待更新,相关执法能力也有待加强。

就促进中柬合作打击非法野生动植物贸易的目标,本报告还提出中国与柬埔寨双方在制度构建方面仍需弥补不足,包括:

- 1) 柬埔寨和中国对相互之间的野生动植物贸易问题和管理情况缺乏了解;
- 2) 柬埔寨和中国间缺乏相关的政策和执法合作。

尽管目前存在以上不足,本报告也发现以下机遇可用于协助柬埔寨解决野生动植物非法贸易问题,特别是涉及中柬之间的野生动植物非法贸易。

1. 中柬两国在解决野生动植物非法贸易问题上有积极的政治意愿;
2. 中柬两国可以就联合打击野生动植物非法贸易问题开展政策、部际协调、执法和意识提升等双边合作;
3. 中国和东南亚国家之间已存在一些目标为加强执法网络的区域性合作,可帮助打击区域野生动植物犯罪;
4. 通过联合国《生物多样性公约》等国际公约开展国际野生动植物保护及执法合作的探讨。

野生动植物非法贸易对生物多样性保护的威胁日益增加,打击国际野生动植物非法贸易已成为全球的共识。因此,供应链上的各国需采取联合行动,以确实有效地阻断非法贸易链。

东南亚是全球野生动植物贸易的重点地区,因为该区域不仅拥有丰富的珍稀野生动植物资源,还包括全球野生动植物非法贸易链上多个来源国、中转国和目的国(Krishnasamy & Zavagli, 2020)。因此,了解该区域贸易中主要涉及的野生物种,研究东南亚各国野生动植物资源和贸易管理的政策框架,并探讨其他野生动植物非法贸易供应链上的国家如何与东南亚国家合作,有助于相关国家共同应对偷猎和走私野生动植物的挑战,为保护工作做出贡献。由于许多野生动植物贩运案件涉及中国与东南亚国家,中国应被视为这些东南亚国家开展执法合作的重点战略伙伴。另外,随着近年来中国野生动植物贸易的相关政策日趋严格,例如2017年12月31日起生效的全面禁止象牙贸易令,有相关专家指出野生动植物非法贸易市场有潜在向东南亚国家转移的风险。

本研究的重点关注国家是柬埔寨,据信该国受到全球野生动植物贸易(特别是象牙贸易)的影响日益增大。通过了解非法贸易中的主要野生动植物物种、当地国政策、各级政府主管部门和已采取的相关措施,我们希望对柬埔寨野生动植物贸易问题进行基础分析,阐明柬埔寨与全球野生动植物贸易链上的其他国家,尤其是与中国开展合作的空间和领域。

本研究主要通过资料收集和文献综述的方式进行。在涉及柬埔寨的野生动植物非法贸易中,大象、穿山甲、陆龟及淡水龟鳖的贸易量较大,因此这些物种及相关制品是数据和分析的重点对象。同时我们也进行了广泛的文献综述,包括法律文本、同行评议学术文献、非政府组织及其相关项目报告与网页等,研究了柬埔寨野生动植物保护和贸易的最新管理政策,梳理了当地颁布和实施野生动植物贸易问题管理规定的政府主管部门,总结了相关举措,分析了有效打击中国-柬埔寨野生动植物走私的机遇和挑战,最后提出了加强柬埔寨与中国合作的建议。我们与柬埔寨和中国的相关机构和专家进行了咨询,以核对信息,并且征询了他们对未来行动的建议。

由于缺乏完整的野生动植物非法贸易数据和柬埔寨最新政策和法规的资料,本研究存在一定的信息限制。因此,本报告力求展示信息分析和初步思考,以期推动深入研究,促进中柬和其他国家地区之间政府和非政府层面的交流,激励主要利益相关方增强意识与能力,共同打击国际野生动植物非法贸易,并向供应链其他国家与地区分享经验。

2.1 柬埔寨野生动植物贸易概况

柬埔寨是部分重点野生动植物物种全球贸易的来源地、中转地和目的地。

根据柬埔寨2014年向《生物多样性公约》提交的第五次国家报告,随着经济增长,该国许多偏远地区通路后,有更多人到访,野生动物狩猎活动也因此持续增加,国内和跨国野生动植物贸易网络快速扩散。2016年《柬埔寨国家生物多样性战略和行动计划》指出,野生动植物濒危物种的过度开发和非法贸易,是迫使该国生物多样性下降的直接压力之一。由于过度开发,部分物种已经濒临灭绝,一部分物种面临严重威胁。例如,在柬埔寨本土物种中,纳入《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)附录的有老虎、豹子、云豹、大象、马来熊、穿山甲和短吻海豚等。另外,被纳入CITES附录二的珍贵木材品种——交趾黄檀(*Dalbergia cochinchinensis*, 又称红酸枝木)也正面临威胁。

表1: 柬埔寨本土野生物种及其国际保护状况

通用名	拉丁名	CITES附录	IUCN红色名录 濒危等级
老虎	<i>Panthera tigris</i>	I	濒危 (EN)
豹	<i>Panthera pardus</i>	I	易危 (VU)
云豹	<i>Neofelis nebulosi</i>	I	易危 (VU)
大象	<i>Elephas maximus</i>	I	濒危 (EN)
马来熊	<i>Helarctos malayanus</i>	I	易危 (VU)
爪哇野牛		未纳入附录	濒危 (EN)
穿山甲	<i>Manis pentadactyla</i>	I	极危 (CR)
短吻海豚	<i>Orcaella brevirostris</i>	I	濒危 (EN)
交趾黄檀	<i>Dalbergia cochinchinensis</i>	II	易危 (VU)

缉获证据显示,越来越多野生动植物及其制品的运输路线会经由柬埔寨中转,表明跨国组织犯罪利用柬埔寨作为中转站为中国和越南市场供货的趋势。也有数据显示,交趾黄檀等珍贵木材品种也被有组织跨国犯罪集团走私到泰国等邻国。此外,值得注意的是,近期的缉获行动发现,柬埔寨是非洲象牙和犀牛角走私的中转站。

图2: 缉获象牙的运输路线



资料来源:野生动物司法委员会,“危险行动:柬埔寨在全球象牙贸易中日益增长的相关性”,2020年6月。

尽管大多数证据表明柬埔寨是全球野生动植物贸易的来源国和中转国,但过去五年的市场研究发现,一些野生动植物制品(特别是象牙制品)越来越多地被卖给富有的柬埔寨人,表明柬埔寨也正在成为全球野生动植物供应链中的目的国。

由于柬埔寨近年来才成为野生动植物贸易重要国家,所以关于野生动植物现状和贸易的信息缺乏完整的记录,但可通过不同研究报告和相关资料推断出野生动植物现状和贸易的趋势。

大象

大象是柬埔寨野生动植物非法贸易研究报告和相关资料中关注最多的物种，其中象牙贸易是最显著的问题。

CITES第十六届缔约国大会警告称，柬埔寨有可能成为全球象牙贸易的推动者；第十七届缔约国大会将柬埔寨列为“第二重点关注”国家。此外，柬埔寨还被CITES国家象牙行动计划(NIAP)列为C类国家，意味着它是受到象牙非法贸易影响的国家。

柬埔寨的野生大象数量估算在400-600头左右，但在红外触发相机记录中很少发现具有象牙的大象。2016年之前的十年数据显示，也较少发现柬埔寨有大象偷猎行为。

象牙缉获的数据可通过不同的渠道进行收集。例如，根据柬埔寨野生动植物管理局的报告，CITES大象贸易信息系统(ETIS)累计记录了在1995年至2015年期间的13起缉获案件。部分缉获案件表明，象牙制品是通过柬埔寨转运到越南或通过越南转运到柬埔寨的。同样，野生生物联盟(Wildlife Alliance)的野生生物快速应对小组(Wildlife Rapid Response Team, WRRT)统计了2014年至2018年间的25起包含象牙的缉获案件，其中一些缉获的野生动植物制品来源于非洲。柬埔寨境内的缉获个案有部分具体记录，例如2014年的一次大规模执法行动缉获了3吨象牙，2016年的两次行动分别缉获了超过600公斤和1360公斤象牙，以及2018年12月的行动缉获了3.4吨象牙。其他国家也有部分象牙执法行动被发现涉及柬埔寨。据悉，这些行动中缉获的象牙有部分来自莫桑比克等非洲国家。

表2: 柬埔寨象牙缉获概要

缉获案件数量	时期	非法贸易信息	信息源
13	1995-2015	经柬埔寨中转进入越南	ETIS
25	2014-2018	来自非洲的野生动物制品	野生生物联盟WRRT
1	2014	3吨象牙	Sovuthy和Blomberg, 2014年; Gray等人, 2017年
1	2016	600公斤象牙	法新社
1	2016	1360公斤象牙	VnExpress, 2016年
1	2017	914公斤象牙	Soumy, 2016
1	2018	3369公斤象牙	野生生物联盟

资料来源: GEI整理, 部分资料可能有重叠。

许多关于象牙市场的研究表明，柬埔寨销售象牙的商店数量和陈列销售的象牙制品数量总体呈上升趋势。这些研究重点关注金边和暹粒这两个柬埔寨主要城市，以及在过去几年中开始成为象牙市场的西哈努克市。¹

具体来说，2015年，野生动植物保护国际(FFI)的一项调查记录了金边和暹粒的零售店铺中的象牙销售，其中金边的10个零售店铺共有502件象牙制品展出销售，暹粒的5个零售店铺共有282件象牙制品展出销售。2016年1月，FFI又进行了市场调研，发现金边涉及象牙销售的店铺增加到16家，有670件象牙制品，暹粒增加到8家，有446件象牙制品。²当时在西哈努克市没有发现卖象牙的商店。此后，FFI重新对金边、暹粒和西哈努克市的商店和市场进行了调查，发现从2015年到2017/2018年，待售象牙价值增长了11倍。根据野生生物联盟的数据，西哈努克市2017年的象牙供应量较三年前增长了11倍。还有观察认为，随着2017年底中国全面禁止国内象牙市场，柬埔寨的象牙市场出现了增长。

1. 自2020年新冠疫情爆发以来，由于国内和国际旅行禁令的限制，旅游行业陷入停滞状态，许多实体市场和商店因此关闭，情况有所不同。

2. Nguyen, Trang and Frechette, Jackson (2017)。柬埔寨的象牙市场。《交通》，29期，65 - 72页。

象牙店多数是柬埔寨高棉人、中国人和越南人开的。这些店铺大多与象牙雕刻作坊有直接关系，因为2018年接受调查的85%店主表示，他们或拥有一家雕刻厂，或与象牙雕刻作坊有密切联系。一些商贩称，他们有时会将象牙送到越南雕刻，然后带回柬埔寨销售。³据商铺店主介绍，到这些店铺购买象牙制品的顾客主要是中国游客和华裔移民，也有部分日本人和近年来日益增加的柬埔寨本地人。

在上述市场调研和与商铺的交流中了解到，亚洲象牙和非洲象牙混合销售，但大部分象牙来自非洲。此外调研还发现部分在售象牙为假货。

淡水龟鳖和陆龟

关于柬埔寨淡水龟鳖和陆龟种群状况的近期研究仅限于目前被认为在该国濒临灭绝的个别物种，如柬埔寨皇家龟 (*Batagur affinis edwardmolli*)，其野生数量据悉已从2012年的约200只下降到2016年的不到10只。⁴

在柬埔寨各地，以食用为目的的淡水龟鳖和陆龟的出售现象十分普遍。它们大多数是野生捕捞的，但也有一些养殖场出售的软壳龟。湄公河上的“上丁”集镇 (Stung Treng) 有一个主要贩售龟鳖类的大型野生动物市场 (Mundkur等, 1995)，其部分龟鳖销售至金边，但大部分直接出口到越南。据报告，该市场的贸易量每月超过数吨。

早在20世纪90年代，亚洲软壳龟 (Asiatic Softshell Turtle)、亚洲巨型软壳龟 (Asian Giant Softshell Turtle) 等软壳龟都来源于靠近老挝的柬埔寨边境地区，在当地遭到捕捞后运送至老挝。此外，还有一些报告记载了柬埔寨的粗颈龟、三线闭壳龟、马来食螺龟和马来闭壳龟的出口情况 (van Dijk, 载于Litt., 1995年3月22日)。另有调查发现，越南龟鳖类贸易中大部分是原产于柬埔寨的泽龟科 (硬壳龟)，如大头龟、三线闭壳龟、马来闭壳龟和黄头庙龟，它们大部分出口到中国。

表3: 柬埔寨贸易中软、硬壳龟和陆龟的通用名和拉丁名

亚通用名龟	拉丁名
亚洲巨型软壳龟	<i>Amyda cartilaginea</i>
大头龟	<i>Pelochelys cantorii</i>
粗颈龟	<i>Platysternon megacephalum</i>
三线闭壳龟	<i>Siebenrockiella crassicollis</i>
马来食螺龟	<i>Cuora trifasciata</i>
马来闭壳龟	<i>Malayemys macrocephala</i>
黄头庙龟	<i>Cuora amboinensis</i>
凹甲陆龟	<i>Heosemys annandalii</i>
棕靴陆龟	<i>Manouria impressa</i>
缅甸陆龟	<i>Manouria emys</i>
	<i>Indotestudo elongata</i>

在陆龟方面，柬埔寨的本土陆龟包括缅甸陆龟、凹甲陆龟和棕靴陆龟。Le Dien Due和Broad (1995) 的一项研究指出，越南的缅甸陆龟贸易中绝大部分可能来自柬埔寨，每年的贸易量可能远超10万只。

关于缉获淡水龟鳖和陆龟的执法行动记录较少，文献可查的较为近期的一次发生在2009年，当时缉获了263只陆龟，总重量为697磅 (317公斤)。

3. FFI个人沟通。

4. Platt, John (2016)。柬埔寨皇家海龟数量骤降95%：野外仅剩10只。《科学美国人》。

2.2 中柬野生动植物贸易

由于缺乏对野生动植物非法贸易数据及执法查获信息的定期跟踪和记录,对于在该领域工作的许多组织来说,全面收集中柬野生动植物贸易数据一直是一个挑战。尽管涉及柬埔寨和中国的数据库不完整,常常缺少中转站或最终目的地等细节,导致数据分析存在局限,但仍可对不同来源的信息进行整理,对中柬之间野生动植物贸易的总体趋势进行初步了解。

2010至2016年期间,柬埔寨对中国的CITES许可贸易中的主要物种为食蟹猴(灵长类)以及圆鼻巨蜥和暹罗鳄(爬行类)。2016年后,柬埔寨对中国不再存在合法的CITES许可贸易。然而,值得注意的是,CITES许可数据仅记录了柬埔寨作为来源国和中国作为目的国的数据。但事实上,柬埔寨不仅是来源国,也是中转国,有部分来源于其他东南亚国家的野生动植物从柬埔寨中转运往别的国家,如来自泰国经由柬埔寨运往越南和中国。因此,CITES关于中柬相关的数据仅代表部分实际发生的贸易。

表4:持有CITES许可证的柬埔寨对中国野生动植物贸易情况

年份	附录	分类单元	进口商报告的数量	出口商报告的数量	条件	用途 ⁵	来源 ⁶
2010	II	食蟹猴	2000		活体	T	C
2010	II	食蟹猴	4885	1000	活体	T	F
2011	II	食蟹猴	4000	6000	活体	T	C
2011	II	食蟹猴	1000		活体	T	F
2012	II	食蟹猴	2000		活体	T	C
2012	II	食蟹猴	1500		活体	T	F
2013	II	圆鼻巨蜥	2		皮块	T	W
2015	I	暹罗鳄	2000		活体	B	D
2015	I	暹罗鳄		2000	活体	T	D
2016	I	暹罗鳄	2000		活体	T	D
2016	II	食蟹猴		120	活体	T	F
2019	I	暹罗鳄		5200	活体	T	D
2019	II	食蟹猴		3500	活体	T	C

资料来源:CITES贸易数据库。

在2016年之前,非法贸易缉获中没有关于大象、淡水龟鳖和陆龟、穿山甲和老虎等的记录;而2016年到2020年间,每年均有相关非法贸易缉获记录,尽管这些非法贸易的最终目的地不详。这让我们有理由推测,野生动植物非法贸易主要是从2016年开始兴起的,柬埔寨主要充当非洲国家和其他东南亚国家野生动植物原产地到中国和其他目的地的中转枢纽。

柬埔寨的缉获数据显示,在过去的三到五年里,各种野生动植物在柬埔寨境内被非法交易和贩运,并从境外流入/流出柬埔寨。由于种类繁多,再加上贩卖的物种及类别不同,因此很难估计缉获物品的确切价值。然而,仅从被报道的缉获数据来看,巨大的经济利益一直在推动野生动植物非法交易,因此造成生态损失。

5. “用途”指定了交易的目的。T表示商业用途, B表示圈养或人工繁殖。

6. “来源”栏指定交易物种的原始来源。C是指“根据大会第10.16号决议(修订版)圈养的动物,以及根据《公约》第七条第5款规定出口的部分及其衍生物”。D是指“根据大会第12.10号决议(第15次缔约方大会修订版)列入秘书处登记册的市售、圈养的附录I动物,以及根据《公约》第七条第4款规定出口的市售、人工繁殖的附录I植物及其部分和衍生物”。F是指“不符合大会第10.16号决议(修订版)中“圈养”定义的圈养动物(F1或后代),以及其部分和衍生物”。W是指野外采集的标本。

表5:2016年底以来收集的柬埔寨野生动植物缉获案件

日期	缉获地点	缉获物
2016年12月	金边干船坞,从莫桑比克运来,从西哈努克城运出	1.3吨非洲象牙、10个大型猫科动物头骨 ⁷ 、137公斤穿山甲鳞片、虎骨和象尾,共计1.59吨
2017年6月	在波萝勉省一辆卡车上缉获	蛇、龟等野生动植物,共计600多公斤
2017年12月	在西哈努克自治港缉获	270根象牙,941公斤
2018	在班迭棉吉省玛莱县(Malai District)国道59缉获	619只海龟,重406公斤;70只圆鼻巨蜥,重315公斤
2018年12月	在金边自治港缉获,从莫桑比克运来	1026根非洲象牙,共计3.2吨
2019年6月	在暹粒国际机场缉获,原产于安哥拉	象牙43公斤,大型猫科动物爪子200克,大象尾巴11条
2019年9月	在腊塔纳基里省邦隆市Labansiek市场缉获	非法偷猎的丛林肉,包括30公斤鹿肉、37公斤野猪肉和5公斤蜥蜴肉
2019年12月	在金边国际机场缉获,从南非走私过来	281公斤狮子骨
2020年1月	在磅同省Stung Sen镇Srayov Commune的一家店铺缉获	55只猴子、3只鸡貂、2条蛇和466只树鸭
2020年5月	在戈公省的一家餐馆缉获	71公斤丛林肉,10只活体齿缘龟,50多公斤龟壳和龟甲

资料来源:多处新闻来源汇编。

柬埔寨缉获物中的象牙总数约为1743根,据粗略估计每根象牙约重3公斤。按照中国2001年颁布的象牙走私的价值标准⁸,这些象牙的价值相当于4亿3575万元人民币,即约6,225万美元。根据2017年国家林草局的估价标准⁹,杀害872头大象相当于破坏了13.1亿元人民币的保护价值,即约2亿123万美元。

除象牙外,以每只穿山甲0.5公斤甲片估算,缉获的137公斤穿山甲甲片应取自约274只穿山甲。根据2017年林草局的估价标准,这相当于1,096万元人民币,即约157万美元的保护价值。

需指出的是,由于缺乏关于缉获量的公开信息,上述被报道的缉获量仅代表实际缉获量的一部分,而实际缉获的野生动植物及制品通常也只是非法交易实际数量的一部分。由此导致缉获信息缺乏细节,也难以分析这些非法贸易的性质和趋势。因此,建议柬埔寨、中国和供应链上其他国家的执法机构可以展开合作,共享野生动植物贩运缉获的具体数据,包括贸易的来源和目的地、贸易渠道或平台、参与人员(无论是游客、外籍工人、移民还是跨国组织犯罪分子或其他人),以及缉获物品的库存方式,以促进有效执法合作。

7. 最初的报告写的是“猎豹头骨”,但从对柬埔寨FFI的采访来看,这只是猜测,没有得到官方证实。

8. 《国家林业局关于发布破坏野生动植物资源刑事案件中涉及走私的象牙及其制品价值标准的通知》,2001年。

9. 根据2017年国家林草局估值标准,亚洲象和非洲象的基准值有所不同。由于被缉获的象牙制品可能是亚洲象和非洲象的混合制品,因此采用每头大象150,000元人民币的平均基准值进行估算。估价标准规定,国家一级重点保护动物的估价为基准值的10倍,因此 $872 * 150,000 * 10 = 1,308,000,000$ 元人民币。

10. 一只穿山甲的基准值为8,000元人民币。由于穿山甲在2021年前是中国国家二级重点保护动物,按照2017年估价标准,其价值是基准值的5倍,所以总保护价值是 $274 * 8,000 * 5 = 10,960,000$ 元人民币。随着中国将穿山甲升级为国家一级保护动物,其保护价值将翻倍。

柬埔寨和中国之间野生动植物非法贸易受到多种政治和经济的因素影响。同时，两国之间的野生动植物执法合作的挑战和机遇，也受这些政治和经济因素的影响。本节从结构因素、制度因素、其他关键参与者和影响因素等方面对柬埔寨与中国的野生动植物非法贸易进行分析。结构因素包括地理、人口、历史和地缘政治因素，这些因素为非法野生动植物贸易，特别是为柬埔寨和中国之间的非法野生动植物贸易创造了外部条件。制度因素主要集中在以规范和管理野生动植物保护和贸易为目标的柬埔寨相关立法、政策以及政府主管部门。由于柬埔寨和中国之间的非法野生动植物贸易是本研究重点关注的问题之一，报告也将梳理负责监管和执行打击非法野生动植物贸易的中国政府机构，作为“其他相关方”进行了分析和研究。最后，本报告将分析其他影响因素，即经济举措以及新冠疫情事件，这些举措和事件对柬埔寨和中国采取行动解决野生动植物非法贸易问题有潜在影响。

3.1 结构因素

3.1.1 地理、人口、历史和地缘政治

柬埔寨位于中南半岛东南部，东与越南接壤，东北与老挝接壤，西部和西北部与泰国接壤，西南部有泰国湾海岸线。柬埔寨是东南亚民族最单一的国家，1550万人口中94%是高棉族。¹¹

历史上，柬埔寨的经济一直依赖农业。近年来，制造业也逐渐变得更加重要，尤其是出口导向的服装和鞋类。在服装出口和旅游业的推动下，柬埔寨经济在1998年至2018年间保持了8%的平均增长率，成为世界上增长最快的经济体之一。

多年来，中国一直是柬埔寨最大的海外直接投资国、第一大贸易伙伴和最亲密的盟友。中柬两国于1958年正式建交，通过与前国王诺罗敦·西哈努克、柬埔寨政府高级官员和柬埔寨华裔建立密切联系，中国在柬埔寨有相当大的影响力。¹²近年来，由于柬埔寨面临西方国家对该国民主和人权状况施加的压力，该国越来越多地向中国寻求财政和外交援助。¹³2010年，两国同意将双边关系升级为全面战略合作伙伴关系。¹⁴两国之间有定期的高层交流，经济联系不断加强。

在经济增长的同时，柬埔寨也在大力扩建基础设施，以促进国内和国际贸易往来、互联互通。由于中柬两国外交关系密切，加之柬埔寨国内稳定的政治环境和良好的商业环境，将为柬埔寨带来了更多的中国商业投资者和游客。

基础设施建设是中国在柬埔寨发挥重要作用的关键领域之一。考虑到柬埔寨是海上丝绸之路沿线的重点国家，中柬双方在这一领域的合作有望进一步加强。截至2017年底，中国支持在金边自治港修建了2,000多公里的道路、七座大桥和一个新的集装箱码头，¹⁵此外暹粒省的一个新的国际机场、戈公省的七星海国际机场和干丹省的一个国际机场也正在建设中，来自中国公司的投资已超过26亿美元。¹⁶

11. 联合国毒品暨犯罪办公室，对柬埔寨野生动植物和森林犯罪刑事司法对策的快速评估，2015年2月，第1页。

12. Kin Phea, “未来十年的中柬关系”，康拉德·阿登纳基金会，2020年5月。

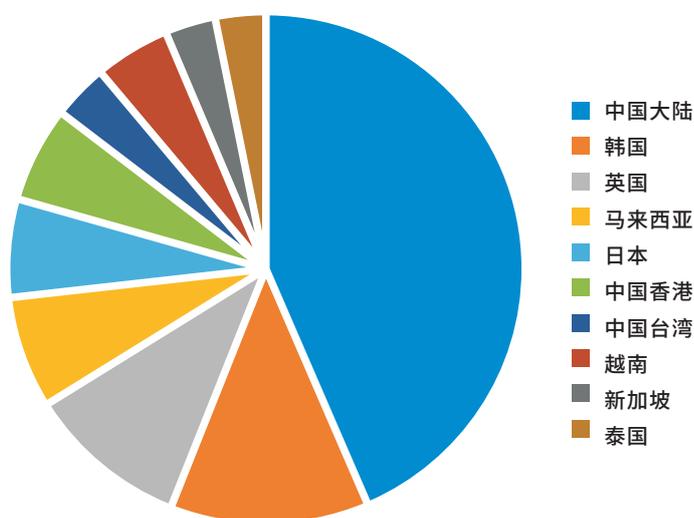
13. Deutsche Welle, “中国资本如何改变柬埔寨”。

14. 这被普遍认为是与中国的双边关系处于第二高水平，中国与越南、泰国、缅甸、柬埔寨、老挝等东南亚国家的关系都属于这一级别。中国与这些国家在政治、外交等高度敏感领域以及经济和其他不太敏感的领域开展广泛合作。

15. 中国日报，“柬埔寨官员表示，中国是柬埔寨基础设施发展的重要合作伙伴”，2018年1月8日。

16. 柬埔寨建筑商协会，“27亿美元机场投资提振柬埔寨经济”，《建筑与房地产》，2019年9月11日。

图2:1994-2019年柬埔寨累计批准的外国直接投资来源(按来源国排名)



资料来源:柬埔寨发展委员会的数据。

中国还大力参与了柬埔寨唯一的深水海港西哈努克城工业园区和经济特区的建设。在西哈努克市的九个经济特区中,有四个是由中国公司建设和经营的。这些经济特区吸引了近200家公司,其中大部分来自中国。¹⁷根据西哈努克港经济特区(SSEZ)的介绍,目前入驻经济特区的公司主要是纺织和服装、箱包零售、金属和机械以及木材企业。为了使港口发挥更多功能,西哈努克港经济特区计划吸引更多其他产业,如机械、设备和建筑材料。¹⁸从2015-2016年左右起,大量中国人来到西哈努克,目前西哈努克城的中国人口约为8万,估计与柬埔寨居民持平,但也有人认为实际数字可能多两到三倍。¹⁹市内的其他业务,如酒店、餐馆和赌场等也多数由中国人经营。

表6:西哈努克城的中资企业

	总计	中资企业(估计)
酒店	156	150
餐馆	436	414
赌场	62	48

资料来源:2019年7月20日,《东盟邮报》,Sheith Khidhir。²⁰

随着游客的涌入,柬埔寨旅游业的规模和构成也发生了变化。2012年至2017年,柬埔寨的旅游业增长了700%以上,2018年柬埔寨接待了620万名游客,其中中国游客占了三分之一。²¹柬埔寨与中国之间的直飞航班数量一直在急剧增长,有19家航空公司运营两国之间的航线,每周约有500个航班往返于中国与柬埔寨。²²

17. Lan Hui, “未来的西哈努克城将成为‘柬埔寨的深圳’”, 环球时报, 2020年2月24日。

18. “一带一路”, “柬埔寨西哈努克港经济特区”, 香港贸易发展局 (HKTDC)。

19. “大量中国人涌入西哈努克城”, 曼谷邮报, 2019年7月13日。

20. Sheith Khidhir, “中国制造:零美元游客”, 东盟邮报, 2019年7月22日。

21. 同上。

22. “两家在柬埔寨注册的航空公司开通新航线直飞中国”, 新华网, 2019年12月23日。

3.1.2 结构因素对非法野生动植物交易的影响

柬埔寨内政部长Sar Kheng²³指出,柬埔寨是东南亚国家中野生动植物贸易的主要来源国之一,并日益成为“一个将野生动植物跨境非法运输走私到第三国的地方”。它与越南和老挝之间的边境线很长,有许多地方难以管控,因此野生动植物制品出境运往东亚和东南亚其他地区的市场相对容易,特别是中国、越南和泰国。近年来,柬埔寨的一些重大缉获表明,该国已经成为非洲到中国 and 越南的非法野生动植物贸易的中转站。

近年来,大量中国人涌入柬埔寨进行投资、贸易和建设,增加了非法野生动植物贸易风险。柬埔寨和中国间的非法野生动植物贸易往往涉及在柬埔寨做生意的中国人,有时也涉及与中国境内的合作伙伴或与柬埔寨的华裔有密切联系的柬埔寨人。2014年对中国四川和重庆商会驻金边办事处的突击检查中,有大批珍稀野生动植物制品被没收,两名中国公民被逮捕。²⁴而近期(2020年3月)对金边一家雕刻工厂的突击检查中,发现了象牙、虎骨和穿山甲甲片,并五名中国人因非法买卖野生动植物制品被捕。²⁵

此外,据近期的一份调查报告,在柬埔寨,未加工象牙原料的需求和价格都在下降,更多被出售运输的变成了加工象牙。²⁶这一调查也发现,金边和西哈努克城中野生动植物制品商店的顾客主要是中国游客。²⁷柬埔寨旅游部门预计,到2025年入境旅客将增加到1200万人次,其中500万人次来自中国,²⁸游客购买并携带非法野生动植物制品回中国的风险潜在变大。因此,迫切需要对柬埔寨旅游行业与野生动植物贸易和消费之间的联系进行研究。

23. Mech Dara, “政府敦促停止野生动植物贸易”, 金边邮报, 2018年10月15日。

24. Saing Soenthrith, “中国商会办公室发现野生动植物藏匿点”, 2014年10月7日。

25. 野生动植物正义委员会, 危险行动: 柬埔寨在全球象牙贸易中日益增长的相关性, 2020年6月。

26. 同上。

27. 同上。

28. “第一季度赴柬埔寨旅游的中国游客继续增长”, 中国日报, 2019年5月。

3.2 制度因素

3.2.1 野生动植物保护和贸易管理的相关立法和政策

柬埔寨于1997年7月4日加入《濒危野生动植物种国际贸易公约》，该协议于1997年10月2日正式对柬埔寨生效。²⁹

总体而言，柬埔寨法律对保护区内的野生动植物提供较为全面的保护，同时禁止保护区外的野生动植物贸易。表7列出了柬埔寨野生动植物保护的现行法律。

表7: 柬埔寨野生动植物保护和贸易的监管法律

法律和政策	年份	政府实体	主要内容
《环境保护与自然资源管理法》	1996	环境部	环境和自然资源管理的总括性立法，包括一项关于野生动植物应得到保护和可持续利用的规定。
《柬埔寨王国防止破坏各类野生动物联合宣言》	1996		禁止在餐馆和夜总会食用《受保护物种名录》中的动物。其他规定由以下2002年《森林法》和2008年《保护区法》制定。
《森林法》	2002	农业、林业和渔业部，林业局	柬埔寨全境森林和森林产品（包括野生动植物）的管理和保护总括性立法。
《关于CITES的二级法令》	2006	柬埔寨CITES管理局	确认在柬埔寨实施CITES的法律。它指出了用于确定处罚的相关国家法律（如《森林法》或其他）。
《保护区法》	2008	环境部	所有柬埔寨保护区外生物多样性（包括野生动植物）的管理和保护总括性立法。
《渔业法》	2007	农业、林业和渔业部	关于渔业和渔业资源管理的总括性法律，规定了保护生物多样性的可持续性，包括保护所有水生生物种，包括大多数海龟和陆龟、鳄鱼等。
《关于确定渔业和濒危水产品分类的第123 ANK.BK号二级法令》	2008	农业、林业和渔业部	将渔业分类群划分为极危（CR）、濒危（EN）和易危（VU），进行不同程度的保护。
《海关法》	2007	经济和财政部下属的关税与消费税局	进出口货物管制总条例。
《关于野生物种分类和名录的第020 PR. MAFF号公告》	2007年, 2018年修订		2007年的原告对许多柬埔寨野生物种进行了分类，2018年的修正案在其受保护物种名录中增加了12种受非法野生动植物贸易严重影响的非本土物种。新法还将出售和拥有非法象牙的行为定为犯罪。
《关于禁运和限运货物清单执行问题的第209/ANK/BK AUKRET号二级法令》	2007	海关总署	确定了禁止和限制进口或出口的物品，包括象牙、犀牛角、海龟和其他一些物种及其制品。

29. 《濒危野生动植物种国际贸易公约》的柬埔寨国家主管部门，《濒危野生动植物种国际贸易公约》。 <https://www.cites.org/eng/cms/index.php/component/cp/country/KH> 查看日期: 2019年11月23日。

柬埔寨于1996年颁布了《环境保护和自然资源管理法》(1996年),对环境和自然资源的管理进行了一般性立法。该法只有第8条与野生动植物贸易间接相关,即包括野生动植物在内的自然资源应得到保护和可持续利用。同时,这部法律有可能被目前正在讨论的《环境法》所取代。

环境部(MOE)和农业、林业和渔业部(MAFF)颁布了《柬埔寨王国防止破坏各类野生动植物联合宣言》(1996年)禁止野生动植物贸易,并对违法行为处以罚款。随后,《森林法》和《保护区法》对大部分条款进行了完善或修改。该宣言第7条为禁止在餐馆和夜总会食用《受保护物种名录》中的动物,但仅由该宣言规定,没有出现在《森林法》或《保护区法》中。该宣言至今是否仍然有效存疑。

上述1996年颁布的两部法为后来制定包括更详细条例的野生动植物管理立法开创了先例。

《森林法》(2002年)是目前柬埔寨管理和保护森林的总括性立法。野生动植物属于森林、森林资源和森林副产品的定义范围,农业、林业和渔业部的林业局是所有野生动植物问题的主管部门。同时,保护区内的野生动植物的管理同时也在《保护区法》的管辖范围。《森林法》第10章(第48-51条)完全是关于保护野生动植物的,它规定各种野生动植物物种都是国家财产。该法律将野生动植物分为三类:濒危物种、珍稀物种和普通物种。

根据法律规定,严禁在禁猎季节猎杀一切野生动植物,无论是在保护区还是公共区域。对于珍稀和濒危野生动植物物种,法律禁止一系列行为,包括骚扰、伤害、狩猎、网捕、诱捕、投毒、占有、运输、交易、出口和进口这些物种。此外,未经林业局批准,禁止对普通野生动植物进行下列活动:1) 饲养在动物园或家庭;2) 运输和交易超过一定数量,仅允许“常见用途”的运输和交易。但它没有详细说明“常见用途”包括什么,常见用途的配额是多少,以及是否对允许享受这种豁免的人有限制。普通野生动植物物种的进出口还应当由经农业、林业和渔业部批准,由林业局颁发许可证。

该法第96-98条列出了与野生动植物贸易有关的罪行及其相关的处罚。

表8: 根据2002年柬埔寨《森林法》，与野生动植物有关的罪行和处罚摘要

处罚级别	罪行
林业局对交易处以2-3倍于市场价的罚款	<ul style="list-style-type: none"> - 饲养、繁殖濒危、珍惜野生动植物 - 占有、加工、储存、运输或进口珍稀野生动植物物种或标本 - 未经许可运输、交易、储存、加工或进口普通物种或标本 - 在公共区域狩猎
三级林业罪行, 处以一个月至一年监禁或一百万至一千万里尔的罚款。所有物证作为国家财产没收。	<ul style="list-style-type: none"> - 骚扰、伤害或收集濒危或珍惜野生动物物种的卵、蛋及其他形式后代, 或破坏其栖息地
二级林业犯罪, 可判处1-5年监禁和/或法院罚款1000万至10亿里尔, 所有物证作为国家财产没收。	<ul style="list-style-type: none"> - 在禁猎期或保护区猎捕野生动物; - 捕杀、交易或出口珍惜物种; - 以危害动物生物的危险手段猎杀野生动物; - 占有、加工、储存、运输或进口濒危野生物种或标本。 - 多次实施三级林业违法行为的。
一级林业犯罪, 处以5-10年监禁, 并将所有物证作为国家财产没收, 撤销适用的协议、执照或许可证, 销毁虚假的实物证据。	<ul style="list-style-type: none"> - 狩猎、猎杀、交易或出口濒危野生动物物种。

该法第100-101条规定了对直接或间接允许从事违法活动, 或没有对相应违法行为进行举报或汇报的林业局、地方当局、警官、皇家武装部队或其他当局官员进行处罚。

此外, 该法第48条要求农林渔业部根据林业局的建议, 与环境部协商, 发布公告确定濒危和珍稀物种类别的标准, 并针对每个类别建立一个单独的名单, 此名单可能随柬埔寨不同的地区而异。

按照要求, 农业、林业和渔业部于2007年发布了《关于野生物种分类和名录的第020 PR. MAFF号公告》, 并于2018年增加了物种清单, 提供了濒危和珍稀物种名录。2007年的版本只收录了本地物种, 2018年修订的版本增加了12种非本地物种, 包括非洲象、4种濒危野生犀牛和7种珍稀野生穿山甲(表9)。

《森林法》(2002年)和《保护区法》(2008年)是规范柬埔寨保护区内生物多样性保护和管理的两项重要总括性立法。保护区内的野生动植物管理及贸易亦参考这两部法律的法规定。环境部(MoE)自然保护局(NPCA)依《保护区法》规定,负责保护区内有关事项的管理。

《保护区法》严格禁止在柬埔寨保护区内掠夺自然资源,明确规定“任何自然人或法人实体都无权违反本法规定,直接或间接地发出许可,在保护区内砍伐树木、开垦林地、投毒、电击、猎杀或诱捕任何种类的动物,或在保护区内从事收集非木材森林产品、野生动植物、将土地或自然资源组成部分归其所有的活动,属于违法”。

根据第56条,犯罪行为分四级,第四级最为严重,最高可判处五到十年监禁,并处以1 500万里尔至1.5亿里尔的罚款。如果犯罪者为法人实体,则罚款为1.5亿里尔至2.5亿里尔。2.5亿里尔相当于62,500美元。

表9:2018年新增濒危和珍稀物种目录

学名	英文名称	CITES
濒危物种		
非洲象	Loxodonta africana	I
白犀牛	Ceratotherium simum	I
黑犀牛	Diceros bicornis	I
印度犀牛	Rhinoceros unicornis	I
苏门答腊犀牛	Dicerorhinus sumatrensis	I
珍稀物种		
印度穿山甲	Manis crassicaudata	I
菲律宾穿山甲	Manis culionensis	I
中华穿山甲	Manis pentadactyla	I
大穿山甲	Smutsia gigantea	I
南非穿山甲	Smutsia temmincki	I
黑腹穿山甲	Phataginus tetradactyla	I
白腹穿山甲	Phataginus tricuspis	I

表10:根据《保护区法》(2008年),柬埔寨与野生动植物有关的犯罪与处罚摘要

	与野生动植物相关罪行	处罚
第一级	<ul style="list-style-type: none"> 未经许可进出口动植物物种、各类野生种子 对植物和野生动植物造成伤害或损害 捕捉、诱捕、偷猎、毒杀、收集野生动植物的卵和后代 野生动植物、野生动植物标本交易、饲养 非法捕鱼行为对国家资源(包括海洋和淡水资源)、沼泽地带、红树林、珊瑚和海藻造成危害 	警告、支付恢复性损害赔偿金、除恢复性损害赔偿金外还处以100,000里尔至1,000,000里尔的交易罚款、终止或中止协议或许可证。
第二级	<ul style="list-style-type: none"> 破坏野生动植物栖息地,采集蛋或雏,干扰、伤害区域性旗舰野生动植物物种或迁徙物种的后代觅食、繁殖和抚育 	一个月至一年的监禁和/或150万里尔至1500万里尔的罚款。
第三级	<ul style="list-style-type: none"> 捕捉、诱捕、猎杀、伤害、毒害、杀害、带出、从原始栖息地收集环境部在法令中规定的任何脆弱、珍惜或极度濒危的野生动植物物种的卵和后代 使用武器、爆炸物、化学或有毒物质,任何使用电力作为诱捕动物手段的设备,以及任何其他类型的对自然资源造成破坏的非法工具 	一至五年监禁和/或罚款1500万里尔至1.5亿里尔。
第四级	<ul style="list-style-type: none"> 切割、运输、加工各种高等优质硬木、黑檀。 	五到十年监禁,并处以1500万里尔至1.5亿里尔的罚款。如果犯罪者为法人实体,则罚款为1.5亿里尔至2.5亿里尔。所有物证作为国家财产没收。

《关于执行〈禁止及限制货物清单〉(2007)的第209/ANK/BK AUKRET号二级法令》载有1537个禁止和限制进出口的物品的清单。由列入CITES附录的动植物制成的产品,须获发进出口许可证(附件2, II.2)。该法令执行《柬埔寨海关法》第8条。

值得注意的是,目前正在讨论的《柬埔寨环境法典》(草案)第五章全篇专门关于野生动植物的保护、养护和管理。待定的《环境法典》所涉及的主题包括:相关部委和机构的职能责任;根据保护的重要程度划分的野生动植物物种类别;禁止狩猎以及例外条件;禁止野生动植物的贸易、贩运或交易;与《濒危野生动植物种国际贸易公约》有关的执行;被没收的野生动植物及其部分的管理;野生动植物的法律条款,以及其他野生动植物保护、养护和管理问题。与现行法律法规相比,该法文本内容全面,并倾向于将其内容统一为一个法律文件。我们访谈的专家普遍认为,如果能够明确包括环境部和农业、林业和渔业部在内的不同部委的管辖权以及它们之间的协调和合作,那么正在讨论的《环境法典》可以为野生动植物保护和贸易问题提供更高的管理标准。然而,与当地非政府组织利益相关方的访谈显示,该《环境法典》能否被通过尚未明确,因此可能不是解决当前野生动植物保护和贸易问题的最切实可行的方案。

相关规划和倡议

除立法外,柬埔寨还发布并实施了若干有关野生动植物物种管理的相关规划和倡议。本节将分析这些规划和倡议中涉及柬埔寨野生动植物贸易管理的相关部分。

1. 《国家生物多样性战略和行动计划》(NBSAP, 2016年)

《国家生物多样性战略和行动计划》(2016年)是在环境部自然保护管理局以及国家可持续发展委员会(NCSD)的协调下制定的,目的是为柬埔寨不同部门概述框架目标和主要行动,以便在其开发中纳入对生物多样性价值的考虑。2016行动计划的主题12是可持续的野生动物管理,其中列出了非法和不可持续的狩猎和捕鱼在内的几个问题。计划明确指出,受邻国对肉类和传统药物的国际需求推动,柬埔寨非法野生动植物贸易规模巨大。这种贸易使表面上“健康”的森林地区缺少了野生动植物,许多物种的大量种群只生存在极其偏远的地区或保护措施较完善的地区。

为了解决这一问题,环境部、农业林业渔业部和可持续发展秘书处(GSSD)需要协调并参与一系列行动,包括:打击非法狩猎的全国性运动;行为改变相关的全国性倡议,减少城市中上层阶级对野味的需求;建立更多的国家公园、野生动植物保护区、野生动植物救助中心和动物园,恢复退化的野生动植物栖息地;通过动物驯化和饲养开发野味替代品;加强保护区执法巡逻体系建设;建立打击关键保护区周围的非法偷猎的线人网络;通过加强与当地社区、土著少数民族和发展伙伴的合作,改善执法工作;更新立法/法规,并确保其有效实施;以及在相关国家法律中加强执行《濒危野生动植物种国际贸易公约》的相关规定。

2. 《国家森林方案》(NFP, 2010-2019年)

《国家森林方案》(2010-2019年)是国家推进森林可持续管理和发展的总体计划,以促进森林可持续管理和发展,为减轻贫困、改善生计、经济增长和环境保护(包括保护生物多样性和文化遗产)做出贡献。关于野生动植物保护和贸易管理的内容主要在方案二森林资源和生物多样性的保护和发展的第2.4则野生动植物和生物多样性的保护中具体规定。在第2.4则中,防止非法交易野生动植物和管理被没收动物的行动包括:

- 通过明确永久森林保护区和其他土地利用类型执法人员的管辖权,解决跨境野生动植物非法贸易问题,加强相关执法,持续开发防范野生动植物非法贸易的新方法。
- 通过为被没收的、遗弃的、受伤的和流离失所的野生动植物建设合适的机构,繁育濒危物种,增加种群数量,以支持野生动植物救援、康复、工饲养和放生方案。

国家森林方案中与野生动植物贸易有关的其他行动包括：制定野生动植物管理方案，进行物种管理和生境管理；试行生态旅游开发，将野生动植物保护与基于科学研究的野生动植物资源的可持续收获结合起来；加强研究和数据管理，以监测和提高对野生动植物贸易的认识；提高公众对野生动植物价值的认识。

3. 野生动物快速反应小组 (WRRT)

虽然野生动物快速反应小组WRRT通常被认为是一个实体，但由于其由政府不同机构和非政府组织代表组成的临时组织的性质，本文将野生动物快速反应小组纳入倡议的范畴。野生动物快速反应小组是由林业局与军警合作组成的野生动植物执法队，由野生动物联盟 (Wildlife Alliance) 提供技术和资金支持。WRRT的任务是调查和打击跨国非法野生动植物贸易。截至2020年1月，该小组已从非法贸易中解救出72,445只动物，逮捕了3,406名非法野生动植物走私贩，缉获76,622件野生动植物尸体和野生动植物制品。野生动物快速反应小组于2015年获得联合国“亚洲最佳野生动植物执法单位”奖。

虽然野生动物快速反应小组是政府与非政府组织部门支持下的一次成功合作，并取得了巨大的成就，但根据与野生动物联盟的访谈，该团队目前由13名官员组成，负责全国范围内的调查和执法。与柬埔寨的国土面积和日益增多的非法贩运案件相比，WRRT的人员数量严重不足，因此无法发挥理想的功能。野生动植物执法工作迫切需要更多的人力资源。

3.2.2 政府机构

根据最新的立法和计划，柬埔寨目前负责野生动植物保护和贸易管理的政府机构包括下表11所示的机构。

表11: 柬埔寨负责野生动植物保护和贸易管理的政府机构

政府机关	角色和职责	下属部门
农业、林业和渔业部 (MAFF)	<ul style="list-style-type: none"> ~ 柬埔寨CITES管理局； ~ 保护区外的野生动植物管理，包括对野生动植物利用和贸易的管理； ~ 制定生物多样性保护和野生动植物管理计划，以及生态监测、调查和研究； ~ 领导野生动植物快速反应小组，针对森林和野生动植物犯罪进行执法； ~ 国家可持续发展委员会共同主席。 	<ul style="list-style-type: none"> ~ 林业局 ~ 野生动植物和生物多样性司
环境部 (MoE)	<ul style="list-style-type: none"> ~ 保护区内的野生动植物管理； ~ 全国可持续发展委员会主席。 	~ 自然保护管理总局 (GDANCP)
国家可持续发展理事会 (NCSD)	<ul style="list-style-type: none"> ~ 可持续发展问题部际协调； ~ 制定生物多样性保护和野生动植物管理计划，以及生态监测、调查和研究。 	~ 可持续发展总秘书处 (GSSD)
海关与税收总署	~ 监测和管制列入CITES附录的禁止和限制动物来源产品的进出口	
王国宪兵/军警	~ 野生动植物快速反应小组的成员，针对森林和野生动植物犯罪进行执法。	

3.2.3 制度因素对非法野生动植物贸易的影响

涉及柬埔寨的野生动植物犯罪日益增多,尤其是因为该国被当作全球野生动植物非法贸易的中转枢纽的情况日益增多,然而柬埔寨的相关立法仍处于落后状态,无法有效管控这些犯罪。由于金边、暹粒和西哈努克市等大城市的象牙市场,以及出售柬埔寨本土野生物种的小型国内市场扩张,偷猎和贸易问题仍然令人担忧。目前的立法需要辅之以市场监测、管理、执法,以及提高公众意识的努力,帮助公众了解商店和餐馆买卖野生动植物制品是否合法,以及可能存在哪些负面影响。

野生动植物保护和野生动植物贸易管理之间存在相互关联性,但是柬埔寨环境部在保护区内的野生动植物保护,以及农业、林业和渔业部在野生动植物贸易管理(包括CITES履约)方面的管辖权属划分不够明晰,部委之间也缺乏协调。因此,这两个部委之间需要更有效的部际协调和责任分工。此外,可能需要农业、林业和渔业部和环境部与市场监管部门和相关执法机构(特别是海关)的协调。例如,海关总署和军警应该更多地参与进来,海关可以在货物出入境以及游客在机场出入该国时,把控港口环节;军警可以领导机构间执法部门,重点打击较严重的跨国有组织野生动植物犯罪,并在领导调查金融和洗钱犯罪方面发挥作用。

除了立法之外,柬埔寨野生动植物执法工作也需要进一步加强。目前,打击野生动植物贸易执法工作主要由野生动物快速反应小组WRRT执行,野生动物快速反应小组WRRT拥有来自林业局和军警的工作人员以及野生动植物联盟的技术支持,具备国际社会的技能和经验。然而,为了更好开展全国范围的野生动物执法,野生动物快速反应小组WRRT目前的人数需大幅增加,承担更加广泛的执法责任,从反偷猎,到监控和突袭销售非法野生动植物产品的商店,再到打击有组织的走私集团。由于人们发现柬埔寨是跨国乃至全球野生动植物贩运链的中转港,因此,野生动物快速反应小组WRRT也应吸收海关等其他相关部门的人员的加入。除野生动物快速反应小组WRRT外,柬埔寨也可参考越南和老挝采用的“环保警察”或中国采用的“森林警察”单位。

据环境调查署EIA报告说,柬埔寨尚未完成象牙库存的总体盘点。为了防止缉获的象牙流回非法市场,柬埔寨需提高执法能力,改进执法手段,将柬埔寨野生动植物种群跟踪和盘点的程序制度化,以便建立国家数据库,开展定期审计。

最后,由于柬埔寨大多情况下位于全球走私链的中间位置,是一个过境国,因此需要与上游和下游国家在政策和执法层面进行合作,共同解决野生动植物制品从一个国家流向另一个国家的问题。

3.3 其他关键相关方

3.3.1 中国跨境野生动植物贸易/边境管理的相关制度结构

除了柬埔寨政府机构外，野生动植物贸易供应链上其他国家的政府机构也在解决非法野生动植物贸易方面发挥着作用。本节旨在分析中国相关野生动植物政府主管部门和执法机构，以及它们在应对跨境野生动植物贸易问题时各自发挥的作用，以期阐释在打击中柬野生动植物非法贸易的执法合作存在哪些潜在挑战和机遇。表12列出了中国有关政府机构的名单。

表12: 中国负责野生动植物贸易及管理的主要政府机构

政府机构	下属机构
国家林业和草原局 濒危物种科学委员会	~ 野生动植物保护司(濒危物种进出口管理办公室)
公安部	~ 海关缉私局(国家、省级和地方各级) ~ 森林警察(省级和地方各级) ~ 国家移民管理局(国家级)和出入境边防检查站(地方级) ~ 食品药品犯罪侦查局
市场监督管理局(国家和地方各级)	

濒危物种进出口管理办公室(CITES主管部门)

中国负责野生动植物保护和贸易事务的主要政府行政机构是中国国家林业和草原局野生动植物保护司(NFGA)，又称濒危物种进出口管理办公室。该部门是中国的CITES主管部门。在野生动植物贸易问题上，该部门履行以下职责：

- 监管野生动植物及其制品的进出口；
- 签发进出口许可证；
- 与海关协调野生动植物进出口手续，包括核对许可证和清税；
- 起草和颁布CITES许可野生物种名录；
- 登记并追踪进出口野生动植物的公司，并对进出口的野生动植物制品进行记录；
- 确保CITES履约执法，以及其他野生动植物保护国际公约
- 与不同的执法机构协调CITES的履约执行。

除管理野生动植物贸易外，该部门亦负责一系列野生动植物保护工作，如颁布野生动植物保护相关法规政策；监督野生动植物的猎捕（采伐）、饲养及商业用途行为；开展中国野生动植物评估，推进国家保护野生动植物名录的颁布；执行野生动植物检疫任务等。

迄今为止，该部门已与老挝和越南的相应部门共同签署了CITES双边合作谅解备忘录。因此，如果要与柬埔寨开展CITES双边合作，该部门也将是主要的政府参与机构。

濒危物种科学委员会

濒危物种科学委员会隶属于中国科学院，是CITES的中国科学权威机构。委员会根据CITES的规定和国内法规，提供以下工作：

- **科学判定：**包括进出口贸易的非致危性判定、活体动植物进口的适当性和照管条件判定，以及贸易长期监测和回顾。
- **科学评估：**包括科学研究单位注册可行性评估、人工培植和圈养繁育设施评估、物种现状和自然保护状况评估，以及公约文件和提案的科学性评估。

- **科学建议:**包括物种标准命名和列入标准、执法查处标本的鉴定和处置、保护政策和行动,以及CITES履约谈判议题等。

关于中柬潜在CITES双边合作,濒危物种科学委员会可作为科学咨询机构与柬埔寨相应部门就中柬野生动植物物种进出口的科学考虑和建议进行交流。

公安部

野生动植物执法职责由隶属公安部的多个下属机构承担,包括:

1. 国家和地方各级海关缉私局,负责对涉及野生动植物及其制品的走私案件开展执法行动。缉私局虽然是公安部直属机构,但是由海关管理,职责包括走私、非法进出口事件的日常管理、走私犯罪案件的调查和执法情报工作。缉私局亦与其他国家和地区的机构协调国际执法合作,是中国在世界海关组织框架下的联络部门。

据海关统计,2019年我国共破获并执行走私犯罪案件4198起,其中467宗案件涉及走私濒危野生动植物及其制品,检获物品共1237.6吨;共侦破170宗走私象牙制品案件,检获9.2吨象牙制品。³⁰

2. 省、地方各级森林警察,由省、地方公安部门组建管理。除开展森林防火工作外,该队伍还负责调查和打击破坏森林和陆生野生动植物资源的刑事案件。森林警察对野生动植物犯罪的执法打击几乎覆盖了野生动植物贸易的整个链条,从偷猎到非法运输、出售、养殖和与野生动植物贸易相关的线上和线下广告。

3. 国家移民管理局和地方出入境边防检查站³¹,负责管理边防检查工作。中国各地边境地区出入境边防检查站的人员³²,特别是陆路边境检查站的人员,还肩负着检查非法携带野生动植物和野生动植物制品的个人和车辆过境时的责任。边防检查站还开展专项执法行动,严厉打击走私野生动植物以及武器、毒品的跨境有组织犯罪分子。边境检查官员的工作还包括推动有关野生动植物保护的公众教育,以打击边境社区野生动植物犯罪。

4. 食品药品犯罪侦查局,2019年2月正式成立,隶属公安部。该局主要负责食品药品、知识产权、生态环境、森林草原、生物安全等刑事案件的调查。截至2019年6月,该局已在中国14个省设立机构,专业人员达到9700余人。

作为一个新成立的机构,食品药品及环境犯罪侦查局目前尚未披露其处理过的非法野生动植物贸易案件。尽管如此,2020年初的新冠疫情引发了对野生动植物食用与新冠疫情之间联系的猜测,并导致了一系列针对中国境内野生动植物市场和野生动植物贸易的执法行动。预计食品药品犯罪侦查局将加入到打击食品药品相关野生动植物犯罪的行列中来。

这些公安部直属机构及其地方分支机构是打击非法利用野生动植物资源和野生动植物犯罪的主要执法机构。这一分工表明,森林警察和食品药品及环境犯罪侦查局将重点调查中国境内关于野生动植物的非法行为,包括偷猎、运输、出售和消费。同时,海关缉私局、国家移民管理局和出入境边防检查站在防范和执法野生动植物制品非法进出口或过境方面,发挥着关键作用。

市场监督管理局(国家和地方各级)

国家和地方各级市场监督管理局主要负责监督市场,制止野生动植物和野生动植物制品的非法贸易,包括用于食用、装饰、宠物和其他用途的野生动植物的购买、出售、加工等活动。行政执法队会向商家宣传非法野生动植物贸易的相关知识,定期开展市场检查,并在花鸟市场、农

30. “中国海关2019年侦办近4200起走私犯罪案”。新华网,2020年1月16日。

31. 自2019年1月1日起,国家移民管理局、出入境管理局合并为公安部直属机构。

32. 边检人员原本属于武警,在2018年底移交给公安部管理。

- 贸市场、古玩市场、餐饮店等重点场所开展专项市场突击行动,确保无非法野生动植物贸易。

需要注意的是,随着不法分子越来越多地利用网络渠道出售野生动植物制品以期躲避市场监管,市场监督管理局也将扩大对网络市场的监控和监管,打击野生动植物网络犯罪。

打击非法野生动植物贸易的部级协调机制

虽然上述机构可承担与野生动植物管理和执法多个环节的大部分角色,但野生动植物贸易链日益复杂,需要许多其他机构的共同参与,并在这些不同机构之间进行有效协调。为此,2017年中国建立了“打击野生动植物非法贸易部际联席会议制”,以加强有效合作。

该机制采取每年一次的会议形式,由中国国家林业和草原局牵头,其他部级机构参与。2017年到2020年,参与这一机制的机构由22个增加到27个。除前文所述机构外,还包括中共中央政法委、中共中央宣传部、中央网络空间事务领导小组办公室、最高人民法院、最高人民检察院、中国国家铁路集团有限公司等。在这些机构的参与下,每年的会议就不同话题进行计划,以加强对野生动植物保护、公众教育以及对野生动植物犯罪的执法和起诉的协调。

2020年会议指出,打击跨境野生动植物犯罪方面的工作重点是加强执法,特别是通过加强网络信息跟踪监测和国际合作,打击整个非法野生动植物贸易供应链。这表明,打击跨境野生动植物犯罪已被纳入这个部际协调机制的工作议程,中柬潜在CITES双边合作可以得到这些成员机构的支持。

3.3.2 促进中柬野生动植物执法合作可利用的双多边政策渠道和倡议

上述中柬两国部门承担着打击野生动植物非法贸易的相关职责,但其工作主要集中在解决国内问题和国内案件方面。然而,跨境野生动植物非法贸易不能仅靠一个国家的机构来解决。两国可通过已建立的一系列双边和区域合作机制,减少中柬相关非法野生动植物贸易。

中柬双边合作

中柬两国目前的一些双边合作机制,可为未来野生动植物领域合作奠定良好的基础。

《中柬林业合作谅解备忘录》由柬埔寨农业、林业和渔业部与当时的中国国家林业局(现国家林业和草原局)于2016年正式签署。野生动植物保护和CITES管理是该谅解备忘录的六个主要议题之一。为实现合作,两国同意分享信息和研究成果,促进双边交流,开展联合研究项目,举办研讨会、培训班等活动,分享经验。各国还设立一个工作组,每两年会面一次,设计和执行合作行动计划。然而,由于体制改革和政府换届等原因,两国政府尚未就该谅解备忘录开展后续活动。在该谅解备忘录的基础上,柬埔寨和中国可以在打击非法野生动植物贸易方面形成合作行动计划。

除上述双边林业合作协议外,中柬两国间的其他双边合作也可能成为推动野生动植物保护联合行动和打击野生动植物贸易的潜在机遇。例如,柬埔寨环境部与中国生态环境部签署了《关于建立生物多样性和生态系统保护试点合作的双边谅解备忘录》。虽然该谅解备忘录为野生动植物保护合作奠定了基础,但因野生动植物贸易执法不属于谅解备忘录签署部门,即柬埔寨环境部与中国生态环境部的职责范围,该议题不适合纳入此框架。该谅解备忘录签署后,两国新闻较少有对执行情况进行报道。

2019年9月,中柬执法合作协调办公室在金边成立。这是中国警方在境外建立的第一个双边警务合作中心。按照计划,中柬双方的执法人员将被委派到该中心协同工作。作为建立在两国高层执法部门相互了解基础上的执法合作中心,该机构可在打击包括野生动植物犯罪在内的跨国犯罪方面开展实地执法合作行动。

表13:双边政策论坛的SWOT (优点、缺点、机遇、威胁) 分析

	优势	劣势	机遇	挑战
中柬林业合作谅解备忘录	已纳入关于CITES合作的内容。	尚未采取后续行动,如成立工作组或举行双边会议; 需要让包括海关和国家警察在内的其他关键部门参与进来		政府的潜在变动可能会影响双边工作流程的继续。
中柬关于建立生物多样性和生态系统保护试点合作的双边谅解备忘录	是野生动植物保护合作的基础	由柬埔寨环境部和中国生态环境部部长签署,而这两个部门不是野生动植物贸易问题的直接管理部门		政府的潜在变动可能会影响双边工作流程的继续。
中柬执法合作协调办公室	该机构将侧重于双边执法合作,就执法能力和技术进行交流。 可能为在柬埔寨开展联合执法行动提供机会,中国警察将现场参与。	野生动植物贩运可能不是行动议程上的优先事项。	大型野生动植物贩运案件可能会促使该办公室采取行动	

区域合作机制

一些已经建立的区域性合作机制,也可以帮助加强中柬之间的跨境野生动植物执法。

区域性的整体合作框架包括“中国—东盟合作机制”和“澜沧江—湄公河合作机制”。这两个合作机制都属于高级别合作机制,围绕经济、社会、环境等领域合作的各种问题展开合作。在这两个框架下制订五年行动计划。《东盟-中国行动计划》(2016-2020年)在一些环境问题上开展合作,却基本未提及打击非法野生动植物贸易,而《澜沧江-湄公河行动计划》(2018-2022年)则专门列入了加强野生动植物保护合作、共同打击非法野生动植物贸易的行动。中国-东盟和澜沧江-湄公河合作机制均可视为包罗框架,可进一步纳入打击野生动植物犯罪的具体合作。

此外,还有一些针对跨境犯罪的区域性执法合作机制。例如,澜沧江-湄公河框架下的综合执法安全合作组织是澜湄地区第一个以打击毒品犯罪为主的政府间执法组织。该政府间组织成立于2011年。虽然该组织于2016年和2017年开展了跨国行动,但却没有对后续行动情况进行进一步公开报道。该组织也没有将野生动植物犯罪作为执法的主要重点。虽然综合执法安全合作不是针对打击野生动植物犯罪,但野生动植物犯罪可能会成为联合行动的另一个目标。

另一个专门打击野生动植物犯罪的区域组织是“东盟野生动植物执法网络”(ASEAN-WEN)。东盟野生动植物执法网络成立于2005年,是东盟各国执法机构之间的综合网络。该网络成员来自东盟各国CITES主管部门、海关、公安、检察院、野生动植物专项执法部门和其他相关执法机构等。该网络的目标是解决CITES附录物种在东盟区域内的非法猎捕和贸易问题,并确保东盟区域执行CITES协定。在“眼镜蛇一号行动”和“眼镜蛇二号行动”期间,中国执法机构和东盟野生动植物执法网络与《濒危野生动植物种国际贸易公约》、世界海关组织、国际刑警组织和其他合作伙伴联手,对亚洲和非洲的野生动植物偷猎者和走私贩实施专项执法行动。这两项行动取得了积极成效,积累了区域乃至洲际执法合作的成功经验。此类执法合作,尤其是“眼镜蛇”这样的行动,可再次开展以应对更加严重的野生动植物跨境犯罪。

表14: 多边政策论坛的SWOT (优点、缺点、机遇、威胁) 分析

	优势	劣势	机遇	挑战
澜沧江-湄公河流域综合 执法安全合作	<p>成立了由中国、缅甸和柬埔寨参与的组织。</p> <p>可以分享两项跨国行动的经验, 探讨今后可能开展的跨国野生动植物犯罪行为。</p>	<p>重点打击的是毒品犯罪, 而对野生动植物犯罪打击则较少</p>		
东盟野生动植物执法 网络 (ASEAN-WEN)	<p>推动“眼镜蛇行动”的成功开展</p>	<p>由于缺乏主要参与者及可能缺乏资金, 已经闲置了好几年。</p>	<p>第十八次缔约方大会期间关于恢复东盟野生动植物执法网络机制的讨论。</p>	

3.4 其他影响因素

3.4.1 在中国“一带一路”倡议(BRI)的背景下加强经济合作

中国的“一带一路”倡议(BRI)对与中国签署“一带一路”协议的国家经济发展具有重要影响。柬埔寨等东南亚国家作为中国的近邻,是“一带一路”倡议的直接受益国。“一带一路”倡议于2013年正式提出,以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容扎实推进。2013至2018年,中国对“一带一路”倡议沿线国家直接投资总体呈上升趋势,累计直接投资总额986.2亿美元。截至2018年底,中国对柬埔寨累计直接投资59.7亿美元。在与中国签署“一带一路”协议的国家中,柬埔寨是十大直接投资接受国之一。

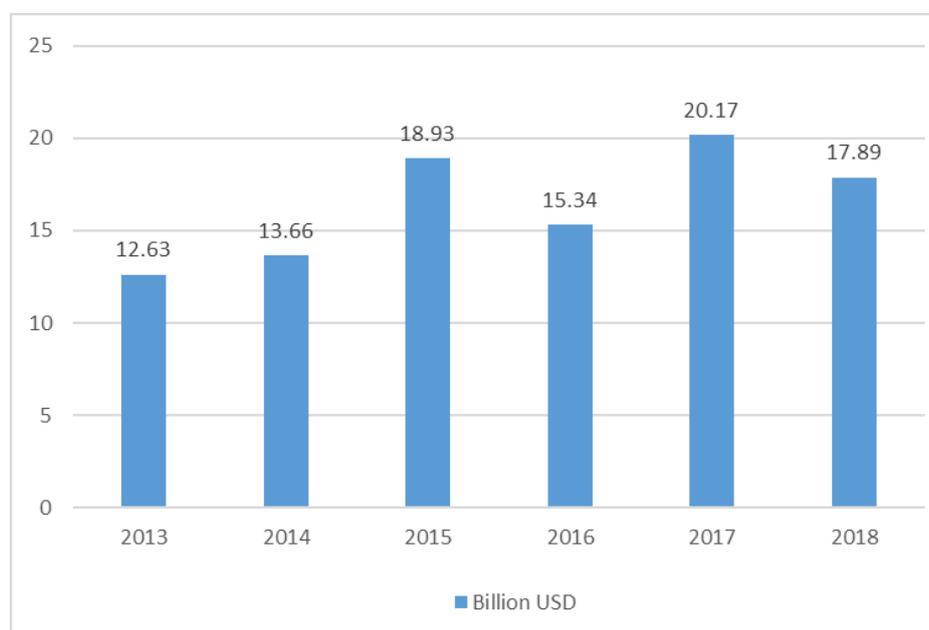
在“一带一路”倡议的背景下,中柬正以不同方式推进经济合作。

对于柬埔寨来说,中国是柬埔寨最大的进口来源国。2018年,中柬贸易额达到73.9亿美元,同比增长27.6%。过去几年,中国也是柬埔寨最大的外资来源国。2018年,中国对柬埔寨的非金融直接投资为6.4亿美元,同比增长17.6%。柬埔寨发展理事会的最新统计数据显示,2017年中国对柬埔寨投资总额为32.9亿美元,投资方向主要集中在基础设施、金融、制造业和农业等领域。日本和泰国分别是柬埔寨的第2和第3大投资来源国,投资总额分别为8.83亿美元和5000万美元。

20世纪90年代,柬埔寨和中国签署了双边贸易和投资保护协定。2020年7月签署的《关于完成自由贸易协定谈判的联合声明》是双边经济合作最近的一个重大飞跃。《声明》指出,中柬两国都愿意并准备在不久的将来签署双边自由贸易协定。

“一带一路”倡议以及中柬之间日益加强的经济合作,对野生动植物贸易问题的潜在影响有以下三方面:首先,中国在柬埔寨的投资增加,意味着更多中国公司将派遣更多员工赴柬埔寨工作,进而促进中国员工在当地的消费。有访谈对象担心,中国企业员工是柬埔寨野生动植物潜在消费者,并有可能在往返旅途中携带野生动植物制品过境。第二,中柬两国贸易互联互通得到改善,为产品贸易提供更多渠道和平台,但与此同时也增加了非法贸易可利用的渠道。随着贸易渠道的开放,开展野生动植物非法贸易的商家也有了更多渠道来躲避执法部门监管。需要注意的是,在线交易平台在世界各地的使用日益广泛,包括柬埔寨在内的东南亚地区可能出现类似的趋势。最后,柬埔寨国内基础设施的发展,以及国家与世界其他地区的互联互通改善,也将增加国内外人士获取包括野生动植物资源在内的自然资源的机会。这也将增加偷猎和非法野生动植物贸易获取野生动植物资源的风险。

图3:2013-2018年中国对“一带一路”沿线国家的投资额(十亿美元)



资料来源:中国商务部统计数据

3.4.2 新冠疫情下的最新动态和机遇

2020年新冠疫情爆发,从中国开始到世界各国,都掀起一场了关于更加严格的野生动植物保护、利用和贸易管理的广泛讨论和行动。由于新冠疫情的最初爆发被猜测与野生动物食用有潜在联系,为防范新冠疫情等重大公共卫生风险,中国出台了禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习的政策。2020年2月24日,中国全国人民代表大会常务委员会通过快速决定³³,规定违反法律的猎捕、交易、运输、食用野生动物将受到加重处罚。《决定》出台后,中国多地政府清理了大量提供食用野生动植物相关服务的餐馆、市场和野生动植物养殖场。

同时,中国也和邻国开展了加强管控野生动植物市场的相关合作。例如,中国和缅甸就疫情防控和野生动植物市场管控等问题进行交流并采取行动,包括中国驻缅甸大使馆与缅甸当局就新冠疫情防控可能开展的野生动植物市场管制合作进行讨论。目前,柬埔寨和中国之间还没有采取类似的行动,这可能是由于两国并不相邻的地理位置所导致的。

3.4.3 《生物多样性公约》第15次缔约方大会第二阶段会议正式谈判将于2022年在中国召开

《生物多样性公约》缔约方大会每两年举行一次,是保护和可持续利用生物多样性的国际性措施之一。在《生物多样性公约》缔约方大会及其筹备谈判期间共同制定和通过多年战略计划,然后将这些框架转化为“国家生物多样性战略和行动计划”(NBSAP)。

目前,《生物多样性公约》正处于爱知目标实现期限到期的十字路口。缔约方正在协商“2020年后全球生物多样性框架”,以实现“2030年使命”和“2050年愿景”。《生物多样性公约》第15次缔约方大会的第二阶段会议将于2022年在中国云南举行,这为从制度上加强《生物多样性公约》以及达成一致的全面、具体和可行的全球生物多样性保护新目标提供了机会。同时,围绕野生动植物保护和贸易的内容,也有机会纳入其中。随着《生物多样性公约》目标的修订,各国也需修订《国家生物多样性战略和行动计划》以实现这些公约目标,尤其需制订具体的行动计划和评估方案。

如前所述,柬埔寨《国家生物多样性战略和行动计划》(2016年)指出该国围绕非法野生动植物狩猎和贸易的挑战,详细说明了需要改善环境部、农业林业渔业部和可持续发展总秘书处之间的协调,以便在国内有效实施和执行法律与政策。随着2022年《生物多样性公约》第15次缔约方大会第二阶段会议在中国的继续举行,我们也有机会讨论柬中双边合作,甚至是东南亚国家之间的区域合作,以打击非法和不可持续的野生动植物贸易,这也将有利于地区性和全球性的野生动植物保护。该讨论和潜在谈判或将促成制定国家行动计划,其中也包括双边或区域合作的行动。

33. 2020年全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定。

4.1 中国-柬埔寨打击野生动植物非法贸易方面面临的挑战

1. 随着经济的发展和贸易机遇的增多,柬埔寨国内野生动植物消费和国际野生动植物贸易渠道的风险越来越大。

中国经济在过去十年迅速发展,柬埔寨与其他东南亚国家同时深受影响。随着中国成为柬埔寨最大的贸易伙伴和最大的投资国之一,越来越多的中国公司、企业、商务人士、员工和游客往来于中柬两国之间。在中柬两国经贸人员往来日益密切的同时,文化的交融和相互影响也不可避免。因柬埔寨国内、中柬两国之间贸易开放和文化流通,野生动植物的利用、消费、贸易以及走私贩运有所增长,野生动植物贩运的链条也延伸至世界其他地区。

电子商务成为中国和柬埔寨之间贸易的热门渠道,也为野生动植物贸易监管带来了新挑战,即在全面实施在线监测和执法系统之前,野生动植物非法贸易可能通过电子商务系统渠道开展。

2. 基础设施发展的改善使得进入偏远地区获取野生动植物资源变得更加容易,野生动植物被运往其他国家的可能性也更高。

柬埔寨基础设施的快速发展以及中国的大量投资,给野生动植物保护和贸易管理带来了另一项挑战。随着新建道路数量的增加,可选择的交通方式越来越多,前往山区等偏远地区的交通变得更加便捷。因此,通过买卖野生动植物获益的商贩更容易到达偏远地区,并通过自己猎捕或联络当地猎人,来获得更多的野生动植物制品。

3. 野生动植物偷猎、走私和贩运的成本降低,使得现有的针对野生动植物犯罪的立法、执法和司法行动不足。

由于柬埔寨不断发展的经济和基础设施建设给非法野生动植物贸易带来了上述挑战,优化野生动植物资源管理和打击非法贸易的职责就落到了野生动植物主管部门。野生动植物立法、相关政府机构的职责分配、不同部门之间的协调、执法手段和能力、以及起诉和司法裁决等一系列措施都亟待修订更新,以应对不断变化的非法野生动植物贸易风险。目前的分析表明,尽管柬埔寨已经修订了监管非法野生动植物贸易的立法,但仍需开展工作以确保公众知法守法;明确各部门职责,形成有效的部际协调机制;改进执法手段和能力;并纳入司法部门参与,确保有完善的起诉和惩罚措施来遏制犯罪行为。

4. 区域内非法野生动植物交易的增加要求不同国家对该区域采取协调一致的执法行动。

国际野生动植物贩运路线图表明,柬埔寨等东南亚国家越来越多地参与到全球供应链中,其中有些是来源国,有些是中转国。象牙、象皮、穿山甲、淡水龟鳖和陆龟等野生动植物制品,通常来自或经由柬埔寨运送至包括中国、泰国和日本等最终目的国。大部分国际野生动植物贩运供应链由跨国犯罪组织参与运作,为了摧毁这些跨国组织犯罪,供应链上的上下游国家必须通力合作。柬埔寨、中国等供应链沿线国家需要携手应对共同挑战,形成一致目标。沿线国家可以建立更积极的双边和多边执法合作机制,以便动员各国不同的执法机构针对特定群体开展工作。区域和国际也可以提供相应支持,例如东盟野生动植物执法网络和联合国毒品暨犯罪办公室。

5. 柬埔寨被当作国际野生动植物贩运的中转枢纽,需要更新立法,增强执法能力。

非法野生动植物贸易数据表明,柬埔寨是非洲国家(来源国)与中国、越南和泰国(目的地国)之间的“中间港”,深陷非法野生动植物贸易漩涡。这其中部分原因是柬埔寨基础设施建设的快速发展,使得其与其他国家

和地区的贸易日益增长。随之带来的负面影响，是柬埔寨国内野生动植物消费市场也因国际商业和文化的交融有所增长。柬埔寨目前的立法和执法无法适应这种快速发展，无法有效遏制柬埔寨国内和经柬埔寨的非法野生动植物贸易。政府机构还需要认识到野生动植物贩运属于严重跨国犯罪活动，需提高优先重视程度，并调度资源，采取高效措施解决打击野生动植物贩运的问题。

4.2 应对中柬野生动植物非法贸易挑战的机构设置方面的不足

上述打击中柬非法野生动植物贸易所面临的挑战，与柬埔寨、中国及周边国家政治经济发展历程以及国内和国际发展密不可分。为应对这些挑战，两国需要改善制度架构，以跟进最新趋势和不断更新的政治经济动态。通过前几节对两国现行制度构建的分析，目前制度构建方面的主要不足体现在：1) 柬埔寨和中国缺乏对相互之间野生动植物贸易问题和管理情况的了解；2) 柬埔寨和中国之间缺乏相关的政策和执法合作。

1) 柬埔寨和中国缺乏对相互之间野生动植物贸易问题和管理情况的了解。

从缉获数据、市场研究、新闻信息来看，中柬两国之间的跨境贸易日益增长，但目前尚缺乏可靠数据来帮助中柬两国了解柬埔寨国内野生动植物贸易趋势以及两国之间的跨境野生动植物非法贸易情况。更重要的是，两国对相互之间野生动植物政策更新、管理结构和执法能力的了解非常有限，限制了两国提出共同应对跨境野生动植物非法贸易的有效方法。

以下制度架构缺陷需得到解决：

- 中柬之间缺乏就非法野生动植物交易问题和管理系统进行联合研究或专家交流，包括各有关机构和机构间协调机制；
- 柬埔寨林业和野生动植物管理部门、海关、军警、市场监管、商务部门、边防、法院等各部门与中国相关部门之间缺乏定期进行交流和沟通的渠道。

2) 柬埔寨和中国之间缺乏政策和执法合作。

打击跨国非法野生动植物贸易需要相关国家携手合作，纳入各相关部门的参与。“眼镜蛇行动”等国际联合执法行动，被认为是有效打击跨国野生动植物犯罪的办法。然而，这种涉及众多国家的联合执法行动，需要大量财力和人力进行组织和协调，可能无法针对性地打击中柬之间的野生动植物非法交易。

直接有效的中柬双边合作，需弥补以下制度架构不足：

- 缺乏建立在中柬两国共同意愿基础上的、以解决两国野生动植物非法贸易问题为主要目标的双边政策和执法合作官方机制，以及详细工作计划；
- 缺乏加强中柬各政府部门和执法机构互联互通、能力建设的平台，以便开展有效的执法合作。

4.3 潜在机遇

一些国内、双边和区域性的举措可能是打击非法野生动植物贸易的机遇，可以帮助应对柬埔寨在管理非法野生动植物贸易方面的挑战。

解决非法野生动植物贸易问题的国内政治意愿

从国内层面来讲，柬埔寨管理当局已经表现出解决非法野生动植物交易问题的意愿，这一点至关重要。柬埔寨近年来更新了野生动植物保护和贸易管理相关法规，对非法野生动植物贸易实施更严格的管控和处罚，明确了不同主管部门在预防、教育、监测和控制等行政工作以及突击检查、缉获、逮捕、调查和起诉等执法工作中的职责。柬埔寨还制定了相关规划和倡议并纳入打击野生动植物犯罪的目标，表明了柬埔寨高度重视此问题并采取行动，以改善对包括非法野生动植物贸易在内的野生动植物犯罪的管控。需强调，柬埔寨需要大力落实推动最新政策、计划

值得注意的是,有数据表明柬埔寨有大量野生动植物销往中国,而中国国内打击野生动植物非法贸易的决心也为柬埔寨加强管控提供了机会。中国近年的政策更新,包括从2018年开始实施的象牙贸易禁令,2020年初全面禁止食用野生动植物的决定,以及最近将穿山甲升级为一级保护动物,即最高级别的保护野生动物,表明了将更加严格管控野生动植物利用和贸易,因此从柬埔寨等国家贩卖至中国的野生动植物贸易空间将缩小。

政策、部际协调、执法和意识提升等方面的双边合作

在柬埔寨与中国国内高度重视野生动植物非法贸易问题的基础上,可以利用现有中柬双边合作框架,整合打击非法野生动植物贸易的合作和纳入多方参与。主要包括以下三个方向:

第一,中柬林业合作谅解备忘录于2016年正式签署,双方林业和野生动植物管理的主管部门可以在林业谅解备忘录框架下讨论和谈判打击非法野生动植物贸易的政策合作。2016年中柬双边林业合作已经包含了CITES合作的内容,下一步双方可以成立CITES工作组,讨论并制定具体的行动计划。

其次,由于CITES管理机构是涉及CITES相关议题的主要协调机构,其可以发挥协调作用,促进其他相关政府机构的联络合作,将不同部门纳入中柬CITES双边合作。因此,预期的CITES双边合作不仅包括政策交流,还包括学习如何改善部际协调做法以及执法能力和合作。中国的南京森林警察学院(NFPC)可以为中国和柬埔寨的一线野生动植物执法人员,进行执法交流和培训。南京森林警察学院是一所高等教育学院,肩负着为中国公安人员提供培训的独特使命,其设施技术和专业人才代表了中国先进的执法技术能力。学院的专业人员可以从双边执法交流中受益,开展更深入的研究,推动建立更高效的执法合作机制。现有的以双边执法合作打击跨境犯罪为目标的机构,如新成立的中柬执法合作协调办公室,也可为双边野生动植物执法合作提供技术援助。

第三,在加强中柬经济关系的同时,中国驻柬埔寨大使馆和商业协会可以利用其号召力,提高在柬中国企业、员工和游客对禁止野生动植物犯罪的认识。随着“一带一路”倡议等双边贸易和基础设施协议的发展,中国在柬埔寨的企业、员工和游客数量都在增长。为确保双边经济文化往来不会增加野生动植物犯罪风险,可以针对中国游客和企业组织提高认识宣传活动,倡导他们不购买、不消费非法野生动植物制品。尤其需要在相对发达和人口稠密的城市,如柬埔寨的金边、暹粒和西哈努克市的零售店和餐馆开展这种提高认识的活动。可以鼓励在柬经营的中国企业在其商业行为准则中纳入柬埔寨野生动植物犯罪相关法规和处罚内容,以确保所有中国籍或柬埔寨籍员工知法守法。

区域执法合作

中国和东南亚国家之间的区域性执法合作,不仅有助于减少中柬非法野生动植物贸易,而且有助于减少该区域的野生动植物犯罪。现有的合作机制和相关机构包括:澜沧江-湄公河流域综合执法安全合作中心、东盟野生动植物执法网络以及“眼镜蛇一号行动”和“眼镜蛇二号行动”等,为现有的区域合作奠定了基础。重启“眼镜蛇”系列行动,并将野生动植物执法作为行动的主要目标之一,是区域执法合作可采取的措施。新冠疫情的发生,让野生动植物的食用和贩售再次成为区域和国际讨论的重点话题之一,这也是推动区域执法合作的动因之一。

打击野生动植物犯罪的国际合作承诺

非法野生动植物贩运有向全球化发展的趋势,一条供应链可能不仅涉及一个区域中的不同国家,而且涉及跨区域、跨大陆的不同国家。虽然不同区域都在开展区域内的跨国合作,但也需要国际合作来处理跨州贩运问题。《生物多样性公约》和《濒危野生动植物种国际贸易公约》等国际公约,都是进行此类讨论的潜在平台。将于2022年在中国举行的《生物多样性公约》第15次缔约方大会第二阶段会议,将为中国、柬埔寨以及其他重点国家就应对跨国非法野生动植物贸易问题进行国际承诺与合作提供机会。

五 / 参考文件

- “2018 Annual Report”. Wildlife Alliance. <https://www.wildlifealliance.org/wp-content/uploads/2019/08/Wildlife-Alliance-Annual-Report-2018.pdf>. Accessed on December 21, 2019.
- “Asian Elephant Range States Meeting”. IUCN. (2017).
- CITES National Ivory Action Plan Progress Report, Party: Cambodia. (2018). <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/70/E-SC70-27-04-A5.pdf>. Accessed December 20, 2019.
- “Criminal Justice Response to Wildlife and Forest Crime in Cambodia, A Rapid Assessment”. UNODC. (2015).
- “Elephants’ Preservation Act 1879”. www.commonlii.org/in/legis/cen/num_act/epa1879262/ Accessed December 30, 2019.
- “Elephant Conservation Cambodia”. Fauna and Flora International. <https://www.fauna-flora.org/projects/elephant-conservation-cambodia>. Accessed January 28 2020.
- Forest Administration of the Kingdom of Cambodia. “Law on Forestry”. (2003).
- Kingdom of Cambodia. “National Biodiversity Strategy and Action Plan”. (2016).
- Kingdom of Cambodia. “National Forest Programme 2010-2029”. (2010).
- Kingdom of Cambodia. “Protected Area Law”. (2008).
- Krishnasamy, K. and Zavagli, M. (2020). Southeast Asia: At the heart of wildlife trade. TRAFFIC, Southeast Asia Regional Office, Petaling Jaya, Selangor, Malaysia.
- Leo Suryadinata, Ethnic Chinese as Southeast Asians. Ch.4, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997
- Martin D. Jenkins. “Tortoises and Freshwater Turtles: The Trade in Southeast Asia. A TRAFFIC Network Report”. (1995).
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of the Kingdom of Cambodia. “Proclamation on Additional classification of wildlife species to the annex of proclamation No. 020 PROKOR. KOR”. (2018)
- Ministry of Environment and Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of the Kingdom of Cambodia. “Prakas Ruom (Joint Declaration) on the Prevention of the Destruction of all types of Wildlife Animals in the Kingdom of Cambodia.”. (1996).
- National Assembly of the Kingdom of Cambodia. “Law on Environmental Protection and Natural Resource Management”. (1996).
- National Biodiversity Steering Committee of the Kingdom of Cambodia. “The Fifth National Report to The Convention on Biological Diversity”. (2014)
- National CITES Authorities, Cambodia. CITES. <https://www.cites.org/eng/cms/index.php/component/cp/country/KH>. Accessed November 23, 2019.
- Royal Government of Cambodia. “Anukret on the Enforcement of the List of Prohibited and Restricted Goods”. 2007.
- “The Forest Act”. <https://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/1902-04-19-GB-No.4-tu-en.pdf>. Accessed December 30, 2019.
- Trang Nguyen and Jackson L. Frechette. “The market for Elephant Ivory in Cambodia”. TRAFFIC Bulletin Vol. 29, No. 2 (2017).
- “The Trade of Elephant Ivory in Cambodia: Key findings from 2017-2018 surveys.” Fauna and Flora International. (2018).
- “The Wild Life Protection Act”. (1936).
- Wildlife Justice Commission, Operation Jeopardy: The Growing Relevance of Cambodia in the Global Ivory Trade, June 2020. https://wildlifejustice.org/wp-content/uploads/2020/06/WJC_The-Growing-Relevance_Cambodia_Global_IvoryTrade_June2020_spreads.pdf

机构简介

北京市朝阳区永续全球环境研究所 (Global Environmental Institute, 简称GEI) 是一家中国本土的非政府、非营利性组织, 于2004年3月在北京成立。

GEI致力于利用市场机制和政策建议解决环境问题, 力求社会、环境和经济效益的多赢。我们与政策制定者、企业家、研究人员和民间团体、在地社区一起, 共同推动中国及东南亚、南亚和非洲地区的环境保护和经济可持续发展。

GEI的打击野生动物非法贸易项目旨在推动中国与其他国家合作, 打击全球非法野生动物贸易供应链。我们与政府部门、执法机构、在地社区、专家学者及其他NGO合作, 通过开展政策分析与倡导、双多边交流合作、联合执法能力建设、和社区赋能和参与等方面的工作, 一方面支持中国与其他野生动物贸易供应链国家之间的对话与合作, 另一方面协助完善国内野生动物保护与利用的相关政策, 促进相关政策的有效执行。

致谢

本研究是由北京市朝阳区永续全球环境研究所 (GEI) 负责实施的，属于欧盟支持的“支持大湄公河区域、马来西亚及中国民间团体助力打击野生动植物走私及森林犯罪” (Partners Against Wildlife Crime) 项目*的一部分。非常感谢欧盟对本研究的资金支持，感谢野生生物保护学会 (WCS) 在报告撰写过程中的积极参与，感谢研究过程中柬埔寨与中国各位访谈对象及相关专家为本研究提供的大力支持与帮助。特别感谢北京市朝阳区永续全球环境研究所执行主任金嘉满女士的悉心指导。

*“支持大湄公河区域、马来西亚及中国民间团体助力打击野生动植物走私及森林犯罪” (Partners Against Wildlife Crime) 项目在中国由野生生物保护学会、北京市朝阳区永续全球环境研究所、国际爱护动物基金会以及中山大学一同合作开展，活动旨在促进中国与缅甸、柬埔寨和老挝人民共和国开展跨国合作，针对野生动物走私采取执法行动和其他干预措施，寻求降低华南终端市场对亚洲象、老虎和淡水龟等目标类群产品的消费偏好。



This project is funded by
the European Union



联系我们

地址:北京市朝阳区亮马河南路14号塔园外交办公楼1单元032室

邮编:100600

电话:86-10-8532-5910

传真:86-10-8532-5038

电子邮件:gei@geichina.org



永续全球环境研究所 (GEI)
微信公众号