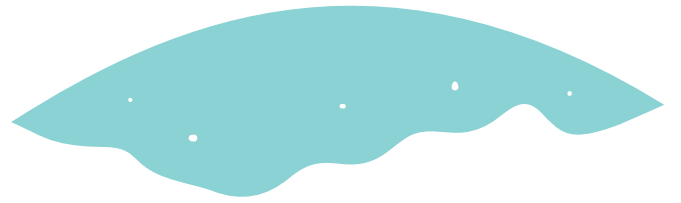


缅甸野生动植物 非法贸易的 政治经济分析



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



目录

缅甸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 缅甸野生动植物贸易概况	6
2.2 中缅野生动植物贸易	11
3 缅甸与中国野生动植物非法贸易的政治经济分析	13
3.1 结构因素	13
3.2 制度因素	17
3.3 其他利益相关方	23
3.4 其他影响因素	28
4 总结和分析	31
4.1 中国-缅甸打击野生动植物非法贸易方面面临的挑战	31
4.2 应对缅中非法野生动物贸易挑战的机构设置方面的不足	32
4.3 潜在机遇	32
参考文件	34

表目录

表1:缅甸向CITES成员国进口亚洲象的记录,其中包括依CITES许可证进行的交易 (UNEP-WCMC)以及没有CITES文件的交易。 - - - - -	8
表2:缅甸、印度、泰国缉获的涉缅穿山甲案件选编 - - - - -	10
表3:缅甸列入《世界自然保护联盟濒危物种红色名录》的龟鳖品种 - - - - -	10
表4:持有CITES许可证的缅甸对中国野生动物贸易情况 - - - - -	11
表5:原产于缅甸的非法野生动物及其制品的缉获(2010-2019) - - - - -	11
表6:缅甸境内有其它目的地或无明确目的地的非法贸易野生动物及其制品的缉获情况 (2014-2020) - - - - -	12
表7:中国在缅甸边境设立的国家级和省级检查站 - - - - -	16
表8:缅甸野生动植物保护和贸易现行法律法规 - - - - -	17
表9:缅甸野生动植物保护和贸易计划 - - - - -	19
表10:缅甸负责野生动植物保护和贸易管理的政府机构 - - - - -	22
表11:中国负责野生动植物贸易及管理的主要政府机构 - - - - -	23
表12:双边政策论坛SWOT(优点、缺点、机遇、威胁)分析 - - - - -	26
表13:多边政策论坛SWOT(优点、缺点、机遇、威胁)分析 - - - - -	27

图目录

图1:2015年缅甸少数民族武装团体活跃地区示意图。 - - - - -	15
图2:滇缅边境地图 - - - - -	16

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威胁。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。作为东南亚国家，缅甸联邦共和国（以下简称“缅甸”）深受全球野生动植物贸易的影响。

近年来，缅甸境内大象、穿山甲、老虎、陆龟与淡水龟鳖的种群数量已显著减少，其中一个原因是过去10至15年间不断增长的野生动物非法贸易。市场调研和执法查获结果显示，大量的象、穿山甲及其制品和陆龟与淡水龟鳖被贩运至中国、印度、泰国和其他地区。据报道，2010至2019年间从缅甸贩运至中国的被查获穿山甲价值达109万美元。值得注意的是，查获记录也显示存在非本土物种从缅甸走私到印度的案例，这表明缅甸也会作为从其它大洲走私野生动物的国际中转地。

缅甸和中国存在非法野生动植物贸易的原因和打击非法野生动植物贸易的挑战和机遇，受到各种不同政治和经济因素的影响，其中包括制度、结构因素、利益相关方的参与等。从结构上看，缅甸的地理位置使其在文化和经济上与该地区的其他国家紧密联系。中国对缅甸的经济影响力体现在不断增长的跨境贸易流量、商业投资以及对缅甸的基础设施建设参与方面。中缅边境人民的文化和民族纽带为两边人民增加了另一层亲和力。当然，缅甸北部的情况，也因缅甸境内持续存在的半自治民族武装组织而变得更加复杂。近年来，大量中国人涌入缅甸进行投资、贸易和建设，加之边境地区复杂的民族问题，中缅之间出现了跨境野生动物非法贸易的风险。

中缅间的非法野生动植物贸易，往往与在缅甸做生意的中国人有关，有时也依托于与中国境内存在伙伴关系或与缅甸华裔有密切联系的缅甸人。缅甸国际旅游业潜在的发展机会，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离境的风险。

从制度角度看，缅甸野生动植物贸易管理相关法律法规随着时间的推移不断发展完善，正逐步与国际标准接轨。然而，现存制度仍跟不上跨国野生动植物犯罪手法的变化，尤其是考虑到缅甸旅游业市场日益繁荣后带来的跨境消费增长和在临近中国边境的特殊地区（如勐拉）存在野生动植物贸易市场。目前的立法需辅之以市场监管、监测、执法和机构间协调，同时还应进行公众意识提升，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的负面影响。此外，缅甸还需要在政策和执法层面与上下游国家合作，共同解决野生动植物产品从一国经由缅甸流向另一国的问题。

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，是与缅甸机构合作解决中缅野生动植物非法贸易问题的重要利益相关方。现有的中缅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：中缅林业合作谅解备忘录、中缅边境管理与合作协定，以及通过将中缅边境附近设立的联合国毒品和犯罪问题办公室边境联络处对接两国相关问题的合作。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、湄公河联合巡逻执法以及东盟野生动物执法网络。这些机制可作为加强打击野生动植物非法贸易的区域性执法框架，被纳入中国“一带一路”倡议的潜在成果。

其他因素方面，在中国“一带一路”倡议的背景下，缅甸与中国持续发展的经济合作让更多中国人有机会进入缅甸，促进贸易连通并改善基础设施，这也将使得自然资源的获取更加容易。2020年的新冠疫情已经引起了人们对食用野生动物及相关贸易的高度警惕。缅甸第四特区和云南勐海县就野生动物贸易控制和防疫开展了交流，表明了中缅边境地区高度重视野生动物贸易问题，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》缔约方大会第十五次会议 (COP15) 第二阶段正式谈判, 也为缅甸、中国和国际野生动植物贩运供应链上的其他国家就国际野生动植物贩运问题提供了主动交流的机会, 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, 本报告提出了打击中缅非法野生动植物贸易所面临的若干挑战:

1. 随着经济和贸易机遇的增多, 缅甸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加, 加大了野生动植物贸易风险;
2. 基础设施的改善使进入偏远地区获取野生动植物资源变得更加容易。由此一来, 将这些资源运往其他国家的可能性也随之增加;
3. 随着野生动植物偷猎、走私和贩运成本的降低, 野生动植物犯罪更容易实施, 从而导致现有的针对野生动植物犯罪的立法、执法和司法行动无法有效开展;
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. 由于政治因素, 经缅甸北部到中国边境沿岸的跨境贸易难以监控。

在促进中缅合作打击非法野生动植物贸易的目标下, 本报告还提出中国与缅甸双方在制度构建方面仍需弥补不足, 包括:

- 1) 缅甸和中国对中缅间野生动植物贸易现状和管理情况缺乏了解;
- 2) 缅甸和中国之间缺乏政策和执法合作;

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缅甸解决非法野生动植物贸易问题, 特别是涉及中缅之间的野生动植物贸易。

1. 中缅两国在解决非法野生动植物贸易问题上存在相同的政治意愿;
2. 中缅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为加强执法网络的区域性合作的目标, 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全球保护工作造成威胁日益增加。在打击国际野生动植物非法贸易的全球势头下，供应链上的各国需采取联合行动，确保有效阻断非法贸易链。

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，并且是全球野生动植物非法贸易链上来源、中转和目的国的所在地 (Krishnasamy & Zavagli, 2020)。了解该区域贸易主要涉及的野生物种，研究各国管理野生动植物资源和贸易的政策框架，探讨野生动植物非法贸易供应链上的其他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，随着这几年中国野生动物贸易政策日趋严格 (例如2017年12月31日起生效的象牙贸易禁令)，有相关专家指出，野生动植物非法贸易市场有向东南亚国家转移的潜在风险。

本研究重点关注国家是缅甸，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举措，我们希望通过了解缅甸野生动植物贸易问题的基础分析，阐明缅甸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。由于在涉及缅甸的野生动植物非法贸易中，大象、穿山甲、陆龟及淡水龟鳖贸易量较大，这些物种及相关制品是数据和分析的重点对象。此外，我们还进行了广泛的文献综述，涉及法律文本、学术同行评议文献、非政府组织及其相关项目报告与网页等，研究了缅甸野生动植物保护和贸易的最新管理政策，分析了当地颁布和实施野生动物贸易问题管理规定的政府机构，总结了相关举措，阐述了有效打击中国-缅甸野生动植物走私的机遇和挑战，最后提出了加强缅甸与中国合作的建议。同时，我们与中缅相关机构和专家进行了信息核对和咨询磋商，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缅甸最新政策和法规的资料，本研究受到了一定的信息限制。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，促进中缅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加强意识与能力，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 缅甸野生动植物贸易概况

缅甸拥有丰富且多样的野生动植物物种。然而近年来，它们却日益受到当地消费和贸易所驱动的非非法杀戮的威胁。目前大部分研究及数据集中于在大象、穿山甲及其制品的交易，也有一些研究关注陆龟和淡水龟鳖。

虽然缅甸市场上存在一些老虎制品，但关于虎类种群现状和贸易的信息是缺失的。尽管如此，资料显示老虎在野外同样受到威胁，例如，2003年缅甸野生老虎数量已不足150只。据缅甸《国家老虎行动计划》，老虎数量仍在持续减少。目前缅甸正在编制新的《国家老虎行动计划》，将会就虎类种群现状进行更新。

大象

根据2017年的数据，在缅甸40个保护区中，有7个保护区发现了约2000头野生大象；此外，保护区内还存在约5000头圈养大象，其中3000多头为政府所有，2000多头为私人所有。¹由于缅甸有长期捕捉野生大象搬运柚木

的历史,因此圈养大象在缅甸的大象数量中占据很大一部分。

在缅甸,野生大象一直面临着偷猎的威胁,它们被用于制作象牙、象皮、象肉等各种产品。2010年至2016年,缅甸共发生大象偷猎案件133起,且呈逐年上升趋势。早期偷猎主要是由非法象牙贸易驱动的,然而2010年以来,对象皮、象肉和其他器官和部位的需求也增长了偷猎趋势。2016年,因偷猎导致的大象死亡数量占当年缅甸大象死亡总量的70%。

缅甸亚洲象种群面临的另一个威胁是活象非法贸易。这些用于非法贸易的活象大多来自野外,但也有些据称是圈养的,它们主要被贩运到泰国用于旅游业。2008年Shepherd和Nijman发表的研究报告中显示,在18个月内缅甸向泰国走私了240头活象。这说明缅甸向泰国的活象走私,对缅甸大象种群造成了很大的威胁。²

象牙

由于历史悠久、交易量大,在所有大象及其身体部位的非法贸易中,象牙非法贸易是记录最多的。从缉获的数量可以推测,有组织团伙进行的象牙走私量相对较大。1989年以来,缅甸已向大象贸易信息系统 ETIS报告了15次象牙缉获,并与同期在其他国家发生的9次象牙缉获的贸易链相关联。

许多组织和学者对缅甸的象牙市场进行了调查研究。例如,2006年,TRAFFIC调查了缅甸的14个城市(仰光、曼德勒、大金石、东枝、勃固、Nanyan、Mindone、Tanaing、Pho Kya、Shin Bwae Yan、Myit Kyit Nar、勐拉、Three Pagodas Pass 和大其力)的象牙市场以及缅甸与泰国、中国交界的其他三个边境市场。调查人员在这些市场共发现约9000件象牙制品和16根完整的象牙。据市场的经销商说,象牙一般是卖给外国人的,主要是泰国、中国和日本人,也有一些出口到美国、意大利和法国(Shepherd和Nijman, 2008)。³

调研中发现的象牙产品被认为来自缅甸而不是非洲。当地雕刻师和经销商认为,本地象牙比非洲或其他地方的象牙品质高。

值得注意的是,研究人员多次考察了位于中国边境的掸邦勐拉特别开发区,并开展了市场调研。Nijman和Shepherd(2014b)的报告显示,不同时期公开出售的象牙雕刻品件数分别为:2006年0件,2009年200件,2013至2014年3294件。此外,在2013至2014年的调查期间,研究人员还发现有49根整牙正在出售。根据数据,他们提出勐拉已经逐渐成为象牙贸易的重要枢纽。勐拉出售的象牙制品不仅取自亚洲象,还取自非洲象。当地人士表示,这些象牙雕刻品主要是针对中国市场。此外,2013至2014年调查期间公开陈列的制品总估价为120万美元(Nijman & Shepherd, 2014b)。⁴

大象皮、骨骼和其他身体部位

除象牙外,大象的其他身体部位(如皮、骨和肉)也越来越多出现在缅甸的市场交易中。例如,象皮作为传统医药、象皮珠子或其他珠宝的交易日益增多。⁵Nijman和Shepherd(2014b)记录了勐拉干象皮的销售情况,其中2006年为4件,2009年为278件,2013至2014年为1238件。除此之外,他们也发现了少量在售的臼齿和骨头。在2014年10月至2015年10月的调查中,Min(2015)发现在勐拉有700张象皮正在出售。⁶

2000年、2001年、2008年、2013年和2014年均存在象皮缉获的记录,包括从缅甸运往中国德宏傣族景颇族自治州以及从缅甸Phyue运至中国的象皮。⁷

1. “亚洲象分布国会议”。国际自然保护联盟(2017)。

2. 引自缅甸林业司。《缅甸大象保护行动计划:2018-2027》(2018)。

3. Chris R. Shepherd 和 Vincent Nijman。“缅甸大象和象牙贸易”。TRAFFIC东南亚报告, 2008。

4. 引自缅甸林业司(2018)。

5. Guo等人, 1997年。引自缅甸林业司, 2018年。

6. 引自缅甸林业司, 2018年。

7. Nijman & Shepherd 2014b, 引自于缅甸林业司, 2018年。

活象

缅甸的活象交易主要是提供给泰国旅游行业,用于交易的活象大多是捕捉的野生大象。活象交易被公认为是缅甸亚洲象生存的重大威胁。由于活象交易隐秘,且往往发生在偏远地区,因此活象交易数据较难获取。根据Shepherd和Nijman(2008)的报告,1998年至2008年间,约有250头活体亚洲象从缅甸出口到邻国;Nijman(2014)则发现至少有79起野生大象可能被非法捕捉并出售到泰国的案例。研究人员相信,实际的出售数量可能超过记录显示的数量,而相关的猎杀数量甚至可能更高。

缅甸的克钦邦、若开邦、实皆省,以及达瓦那-特纳瑟利姆山脉(Dawna Tenasserim Landscape)是活象贸易的主要来源地,而泰国的清迈府、普吉岛和素林则是活象走私的主要目的地。

虽然很难获得过去几年活象贸易的数据,但1980年至2005年期间有记录显示缅甸向CITES其他成员国进口亚洲象,包括有CITES许可证的亚洲象(UNEP-WCMC)和没有许可证的亚洲象。1980年至2005年期间,缅甸共出口361-363头活象,其中泰国进口缅甸活象约250多头,排名第一,中国与荷兰分别排名第二和第三。

表1:从缅甸向CITES成员国进口亚洲象的记录,包括获得CITES许可证的交易(UNEP-WCMC)以及被报道缺少CITES许可证的交易。

年份	进口国	数量	进口来源	进口目的	参考资料
1980	德国	9	商业	圈养	UNEP-WCMC, 2007
1986	美国	1	动物园	未报告	UNEP-WCMC, 2007
1987	日本	1	科学	圈养	UNEP-WCMC, 2007
1987	日本	4	商业	圈养	UNEP-WCMC, 2007
1988	加拿大	2	圈养	圈养	UNEP-WCMC, 2007
1988	荷兰	10	动物园	圈养	UNEP-WCMC, 2007
1989	荷兰	18	商业	圈养	UNEP-WCMC, 2007
1990	荷兰	14	未报告	圈养	UNEP-WCMC, 2007
1982 - 1990	泰国	8	未知	未知	Lair(1997)
1993	俄罗斯	2	商业	未报告	UNEP-WCMC, 2007
1994	中国	2	动物园	圈养	UNEP-WCMC, 2007
1995	中国	5-7	未知	未知	O'Connell-Rodwell和Parry-Jones(2002)
1994 - 1995	泰国	≥3	未知	未知	Lair(1997)
1996	中国	16	圈养	圈养	UNEP-WCMC, 2007
二十世纪90年代末	马来西亚	4	训练	未知	TRAFFIC研究
2001	中国	5	马戏团或巡回展览	野生动物	UNEP-WCMC, 2007
2001	中国	5	马戏团或巡回展览	圈养	UNEP-WCMC, 2007
2003	中国	5	马戏团或巡回展览	圈养	UNEP-WCMC, 2007
2004	中国	5	马戏团或巡回展览	圈养	UNEP-WCMC, 2007
2004 - 2006	泰国	240	旅游业	未知	TRAFFIC研究
2005	德国	2	圈养	圈养出生	UNEP-WCMC, 2007
总计		361 - 363			

资料来源:TRAFFIC——2008年缅甸的大象和象牙贸易

穿山甲

缅甸有两种穿山甲,即马来穿山甲 (*Manis javanica*)和中华穿山甲 (*Manis pentadactyla*)这两种穿山甲在世界自然保护联盟濒危物种红色名录中都被列为极度濒危。

穿山甲贸易主要发生在缅甸北部地区,特别是与中国接壤的克钦邦和掸邦。在掸邦,Nijman、Zhang和Shepherd (2016)分别于2006年、2009年、2013-2014年和2015年对勐拉市场进行了调研,共记录了在售的42袋穿山甲甲片、32张整皮、用于泡酒的16只穿山甲胎仔或身体部位,以及27只整穿山甲。勐拉市场在售的穿山甲及其制品的数量在此期间持续增长,表明穿山甲市场呈现上升趋势。他们还收集了有关缅甸的29起缉获案件和泰国、印度和中国等邻国的23起缉获案件的信息,共涉及4339公斤甲片和518只整穿山甲,总零售价值达到309万美元。

表2:在缅甸或在印度或泰国缉获涉及缅甸的穿山甲的案件选编

Date	Volume	Where	Notes	Source
Myanmar				
1 ii 2010	812 kg scales	Theindi, Shan State		TRAFFIC
29 iii 2010	5 alive	Kyine Ton, Shan State		TRAFFIC
11 iv 2010	1 whole	KyunZu, Taninthayi Region		TRAFFIC
17 xii 2010	46.4 kg scales	Taunggot, Rakhin State		TRAFFIC
3 ix 2010	13 alive	Bahan, Yangon Region		TRAFFIC
17 ix 2010	2 alive	Myeik, Tanintharyi Region		Anon (2010a)
21 i 2011	7 alive	Phaung Taw, Bago Region		TRAFFIC
6 ii 2011	150 kg scales	Muse, Shan State		TRAFFIC
27 iii 2011	4 whole	Kun Hein, Shan State		TRAFFIC
30 iii 2011	4 alive	Kyine Ton, Shan State		TRAFFIC
6 vi 2011	4 whole	Ye, Mon State		TRAFFIC
26 xii 2011	75 kg bodies, 8 kg scales	Laishio, Shan State		TRAFFIC
25 ii 2012	149 kg scales	Muse, Shan State		TRAFFIC
12 vii 2012	14 alive	Kyine Ton, Shan State		TRAFFIC
11 viii 2012	274 kg scales	-, Chin State		TRAFFIC
30 xi 2012	34 alive	-, Kayin State		TRAFFIC
8 xii 2012	112 kg scales	Chaug Oo, Sagaing State		TRAFFIC
22 xii 2012	42 alive, 6 whole	-, Mon State		TRAFFIC
31 v 2013	8 kg scales	-, Chin State		TRAFFIC
24 viii 2013	11.2 kg scales	-, Chin State		TRAFFIC
24 viii 2013	47 alive	Thahton, Mon State		Anon (2012d)
18 vi 2013	11 kg scales	Teetain, Chin State		Anon (2013b)
17 x 2013	2 alive	Lashio, Shan State		Anon (2013a)
21 ii 2014	2 alive	Taungoo, Bago Region		Anon (2014a)
10 iv 2014	0.5 kg scales	Yangon	Airport	TRAFFIC
17 vi 2014	3.2 kg scales	-, Chin State		TRAFFIC
28 vii 2014	1 alive	Naypyitaw		TRAFFIC
9 viii 2014	17 alive	-, Shan State		TRAFFIC
25 ix 2014	14.4 kg scales	-, Sagaing Region		TRAFFIC
India				
16 vi 2010	555 kg	Guwahati, Assam		Sharma, 2014
xi 2010	650 kg scales	Kolkata, West Bengal	Bound for Moreh, bordering Myanmar	Sharma, 2014
21 x 2011	144 kg scales	Aizawl, Mizoram	Two Myanmar man arrested	Anon (2012a)
2 xi 2011	14 whole	Chandel, Manipur	Bound for China via Myanmar	Mohapatra et al., 2015
5 v 2012	12 kg scales	Chandel, Manipur	Bordering Myanmar	Anon (2012e)
5 v 2012	12 kg scales	Bongyang, Manipur	Bound for Moreh, bordering Myanmar	Anon (2012e)
1 ix 2012	5 kg scales	Thamnapokpi, Manipur	Bound for Myanmar	Anon (2012b)
3 ix 2012	63 kg scales	Aizawl, Mizoram	Bound for Myanmar	Anon (2012c)
7 ix 2012	390 kg scales	Tuirial, Mizoram	Bound for Myanmar	Anon (2012a)
18 vii 2013	85 kg scale	Guwahati, Assam	Bound for Myanmar	Anon (2013c)
28 viii 2013	148 kg scales	Vairengte, Mizoram	Bound for Myanmar	Sharma, 2014
viii 2013	25 kg scales	Davanagere, Karnataka	Bound for Myanmar	Sharma, 2014
Thailand				
20 ii 2015	150 alive	Chang Mai, Chang Mai	From Myanmar, bound for China	Anon (2015)
China				
16 xii 2010	11 whole	Houqiao, Yunnan	Entered via Kampaiti	Anon (2010b)
11 v 2011	340 kg scales	Kunming, Yunnan	Heading to Guangxi	Anon (2011a,b)
v 2011	11 alive	Houqiao, Yunnan	From Myanmar	Anon (2011a,b)
24 ix 2012	307 kg scales, 87 alive	Longchuan, Yunnan		Anon (2012f)
10 vii 2013	0.1 kg scales	Houqiao, Yunnan	From Myanmar	Anon (2013d)
26 xi 2013	6 whole	Longchuan		Anon (2013e)
16 ii 2014	2.7 kg scales	Houqiao, Yunnan	From Myanmar	Anon (2014b)
iii 2014	6 whole	Dehong		Anon (2014d)
2 ix 2014	4 alive	Tengchong, Yunnan		Anon (2014c)
20 xii 2014	7 alive, 2 dead	Houqiao, Yunnan	From Myanmar	

在克钦邦, Zhang等人(2017年)在2015年12月至2016年5月期间对Hponkan Razi野生动物保护区的村民进行了38次采访, 并对Putao的五个市场进行了三次调研。结果显示, 每年大约有140至168只穿山甲经由三条不同的路线从克钦走私到中国, 其中甲片是交易量最大的穿山甲部位。另外, 他们从网上收集到, 2010至2016年期间, 执法人员在克钦-中国路线上共破获30起穿山甲及其制品走私案件, 均在中国边境缉获。

龟鳖类

缅甸的陆龟和淡水龟鳖种类较多, 占全球总体种类约10%, 共有28种龟类记录, 其中7种是特有种, 4种被认定为极危(CR)或濒危(EN)。

表3: 缅甸列入《世界自然保护联盟濒危物种红色名录》的龟鳖品种

中文名	学名	状态	
缅甸星龟	<i>Geochelone platynota</i>	CR	资料来源: 国家生物多样性 战略和行动计划 (2015-2020年)
缅甸高背龟	<i>Batagur trivittata</i>	EN	
印度潮龟	<i>Batagur baska</i>	CR	
缅甸山龟	<i>Heosemys depressa</i>	CR	

生境破坏是龟鳖生存的一大威胁。然而, 目前人们对龟鳖的生境需求仍缺乏了解。与大象和老虎的情况一样, 对龟鳖类的另一个重大威胁是由生计和贸易驱动的过度捕捞。一些人将龟鳖作为食物资源, 比如缅甸边境的克伦族人, 它们的肉、壳、血、脂肪、蛋和卵泡还被卖到餐馆。同时, 龟鳖也被用于制作中药。龟鳖贸易在亚洲各地的流行, 导致本就缺乏完善保护的缅甸龟鳖面临更大的威胁。⁸

对缅甸龟鳖贸易和市场的研究并不多, 因为不同品种的龟鳖状况可能不同。资料显示, 很多贸易仅在特定的农村地区发生。市场调查多次发现缅甸的龟鳖大多被卖到中国、泰国和印度尼西亚。在1995年, 龟鳖贸易的数量估算高达数十万。2000至2003年间在中国广州和深圳进行的市场调查也发现了来自缅甸的濒危物种, 包括眼斑沼龟(*Morenia ocellata*)和缅甸缘板鳖(*Lissemys scutata*)。

8. Martin D. Jenkins. “龟鳖: 东南亚贸易。TRAFFIC网络报告”(1995)。

2.2 中缅野生动植物贸易

对于许多在缅甸从事野生动植物相关领域的机构来说,了解中国和缅甸间的野生动植物贸易数据一直是一个挑战。由于数据不完整、贸易链信息缺少中转国或最终目的国等细节,研究存在一定的局限性。尽管如此,本研究整理了不同来源的信息,对中缅野生动植物贸易总体趋势进行了基本梳理。

2010至2012年,通过CITES许可证开展的合法中缅野生动物贸易数据包含四起大象贸易案例(见表4)。其中三起是将活象卖给动物园,共8头大象,另外一起是出售2根象牙供个人使用。

表4:持有CITES许可证的缅甸对中国野生动物贸易情况

年份	附录	物种	进口商报告的数量	出口商报告的数量	条件	用途
2010	I	亚洲象		2	活体	动物园
2011	I	亚洲象		2	活体	动物园
2011	I	亚洲象		2	象牙	个人使用
2012	I	亚洲象	2	4	活体	动物园

资料来源:
CITES贸易数据库。

虽然中缅野生动物非法贸易案件的数量(包括缉获和未被缉获的)远超数据记录,但根据搜集到的中国缉获新闻,2010至2019年中缅野生动物贸易缉获的记录大多发生在中国(见表5),其中多起缉获行动发生在在云南省,这说明陆路口岸的跨境贸易应该受到重点关注,同时也表明云南省的执法工作取得了一定的成效。穿山甲是缉获量最多的物种,其中包括活体穿山甲、冷冻穿山甲以及穿山甲甲片。从缉获数量来看,每次缉获的穿山甲数量呈下降趋势。2016年后,每次的缉获数量仅为1到2只活体或冰冻穿山甲。然而在2010年和2012年,每次分别缉获11只和87只活体穿山甲。值得注意的是,2016年后野生动植物缉获报道有所减少,仅在2019年两次缉获熊头和熊掌。

表5:原产于缅甸的非法野生动物及其制品的缉获(2010-2019)

缉获地点	缉获物	原产地	缉获量	日期
云南省腾冲市	穿山甲(活体)	缅甸	11只	2010年12月
云南省景罕镇	穿山甲(活体)	缅甸	87只	2012年9月
云南省昆明市	穿山甲(甲片)	缅甸	3 kg	2014年2月
云南省梁河县	穿山甲(活体)	缅甸	2只	2014年3月
云南省梁河县	穿山甲(活体)	缅甸	4只	2014年3月
广西省崇左市	穿山甲(冷冻)	缅甸	7只	2014年5月
江苏省南京市	穿山甲(活体)	缅甸	219只	2014年6月
云南省龙陵县	穿山甲(甲片)	缅甸	30 kg	2014年6月
云南省腾冲市	穿山甲(活体)	缅甸	7只	2014年6月
云南省腾冲市	穿山甲(活体)	缅甸	7只	2015年1月
云南省昆明市	穿山甲(冷冻)	缅甸	340只	2015年5月
四川省攀枝花市	穿山甲(活体)	缅甸	2只	2015年9月
广东省	穿山甲(冷冻)	缅甸	11.5吨	2015年10月
云南省腾冲市	穿山甲(活体)	缅甸	1只	2016年1月
云南省腾冲市	穿山甲(活体)	缅甸	1只	2016年3月
云南省腾冲市	穿山甲(冷冻)	缅甸	2只	2016年7月
云南省腾冲市	熊头	缅甸	1颗	2019年9月
云南省维西傈僳族自治县	熊掌	缅甸	4块	2019年3月

资料来源:
南京森林警察学院和
GEI收集的数据。

粗略估算，一只穿山甲平均重量3公斤，甲片重0.5公斤，以上所列缉获的穿山甲缉获加起来约为4589只。按照原中国国家林业局在2017年颁布的估值标准，缉获价值约为766万元人民币，合计109万美元。

除了中国关于缉获原产于缅甸的野生动物的新闻报道外，缅甸也有关于野生动植物缉获的报道，其中多数显示为运往其他国家或未报道目的国(表5)。有趣的是，其中一次缉获记录显示也有来自于其他国家的野生动物经缅甸走私到印度，表明缅甸也是南亚和东南亚非法贸易的来源国和中转国。

表6: 缅甸境内非法贸易野生动物及其制品的缉获情况 (2014-2020)

缉获物	缉获量/价值	日期	注
穿山甲(活体)	102公斤	2014年5月	无明确目的地。
大象、穿山甲、其他动物	130万美元	2018年10月	由缅甸当局焚化。无明确目的地。
大象、穿山甲、老虎、豹子等野生动物	115万美元	2019年3月	由缅甸当局焚化。无明确目的地。
袋鼠、金刚鹦鹉、阿尔达布拉象龟、卷尾猴	1只袋鼠、6只金刚鹦鹉、3只阿尔达布拉象龟、2只卷尾猴	2020年7月	运往印度。

资料来源：
GEI在互联网收集的数据

缅甸与中国之间的野生动植物非法贸易受到多种政治和经济的因素影响，两国间的野生动植物执法合作，也因这些政治和经济因素存在相应的挑战和机遇。本节将从制度因素、结构因素、其他关键参与者和影响因素角度，对中缅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，特别是缅甸和中国之间的贸易创造了前提环境；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的的缅甸国内立法、政策和政府机构。由于缅甸和中国之间的非法野生动物贸易是本研究希望解决的重点挑战之一，报告也将讨论“其他相关方”，即负责监管和打击非法野生动物贸易的中国政府机构，对中缅野生动植物非法贸易的影响。最后，本章分析了其他影响因素，其中包括经济举措、新冠疫情事件等。这些举措和事件，对缅甸和中国采取行动解决野生动植物非法贸易问题有着潜在影响。

3.1 结构因素

3.1.1 地理、人口、历史和地缘政治

缅甸北部和东北部与中国接壤，东部和东南部与老挝和泰国相邻，西部与孟加拉国和印度毗邻。历史上，缅甸一直是亚洲的十字路口，几个世纪以来，很多外来人口来到这里定居。中国人移居缅甸有近千年的历史，但其中大部分都发生在近代。关于中国商人迁至缅甸的最早记载是在约1000年前的蒲甘王朝。自英国统治缅甸进入殖民时期起，中国商人开始在缅甸商界和企业界占有很大比例，并在有中国城的大城市建立自己的商会。官方记录显示，目前中国人占缅甸人口的3%左右。部分研究人员表示，如果将“缅甸华裔”算在内的话，这个数字实际上可能更高。⁹

八十年代末，随着当时的军事政权开始实行开放的市场化改革，缅甸的贸易和商业格局发生了巨大的变化。此方面的首个重要影响就是中缅之间开始了正式跨境贸易。从那时起，边境贸易已成为缅甸与邻国经济关系日益发展的不可分割的组成部分，目前已占其国际贸易总额的30%。¹⁰

1988年，中国成为第一个与缅甸签署边境贸易协定的国家，与中国的跨境贸易构成了缅甸跨境贸易总额的主要部分。除了一些小波动，多年来两国之间的边境贸易量稳步上升，约占缅甸边境贸易总额的60-80%。¹¹缅甸边境地区的经济一直与中国云南省的经济紧密相连，当地建立的大型西瓜、香蕉和橡胶种植园，几乎都服务于中国市场。缅甸通过边境对中国出口的贸易产品主要是农产品、珠宝和矿产品，以及手工艺品和木制品。

中缅边境山峦叠嶂，中国这边是横断山脉，缅甸一侧是开卡博峰(Hkakabo Razi)山脉。开卡博峰山脉是边境的起点，海拔约5881米。中缅边境线自高黎贡山开始，穿过其它山脉，延伸到其他山区及湄公河部分地区，最终在两国与老挝的边境结束。由于山脉绵长，官方边境通道之外的地方很难控制，存在长达2,000多公里地形险恶的无人区。虽然险恶的环境对野生动植物非法走私跨越边境形成不利条件，但同样也使官方对此区域的监管存在漏洞。

9. Mikael Gravers 和 Flemming Ytzen (编辑), 缅甸现状, 第162页, NIAS出版社, 2014。

10. 边境贸易数据, 缅甸商务部, <https://www.commerce.gov.mm/en/dobt/border-trade-data>. 2020年7月14日获取。

11. 同上。



被一条小溪分开的一段中缅边境线，中国人民解放军设立的标志牌上写着这是一条非法越境通道。近处是中国云南省德宏傣族景颇族自治州盈江县那邦镇，而小溪对面的村子则属于缅甸克钦邦拉咱镇。（来源：GEI拍摄）

此外，1960年签署的缅中分界线将边境上的民族永久划分为两个国家的公民。缅甸北部许多人与对岸的中国人有着相同民族和文化血缘系，比如缅甸的克钦族和中国的景颇族，还有双方都有的佤族。他们说着同样的语言，有着同样的文化传统和风俗习惯，并保持着密切的交流和联系。在很多情况下，村落也是跨越边界的，边界线通常是竹篱笆、沟渠或者干脆在公路上画一条黄线，如横跨中国瑞丽和缅甸木姐的“一村两国”风景线。在民间层面，官方的国境边界并不构成他们之间互通的障碍。

由于中国内战的遗留问题以及后来缅甸共产党（CPB）占据缅北，当时中国的“输出革命”使得中缅边境的这些文化和民族关系变得更加复杂。1949年中国共产党取得胜利后，数千名被打败的国民党军队从云南省撤退到掸邦，其中许多人从缅甸控制不严的丛林基地发起越境游击斗争，然后在20世纪50年代之后参与“金三角”的发展，涉利润丰厚的毒品交易和其他非法贸易。上世纪80年代，中国停止支持缅甸共产党，缅甸共产党解体成为单独的民族武装组织，至今仍在缅甸与中国接壤的区域活动。其中，佤邦联合军（UWSA）、民族民主同盟军-东掸邦（NDAA-ESS）、缅甸民族民主同盟军（MNDA）和新民主军-克钦邦（NDA-K）以半自治的形式在边境地区开展活动，有较高的自主权。

上述四个组织与同样在历史民族上与中国有密切纽带的克钦独立组织（KIA），是控制缅中边境的主要民族武装组织。作为缅甸政府发起的和平进程的一部分，2008年至2010年期间，缅甸武装部队（又称缅甸政府军）采取措施，推动少数民族组织转变为亲政府的民兵，新民主军-克钦

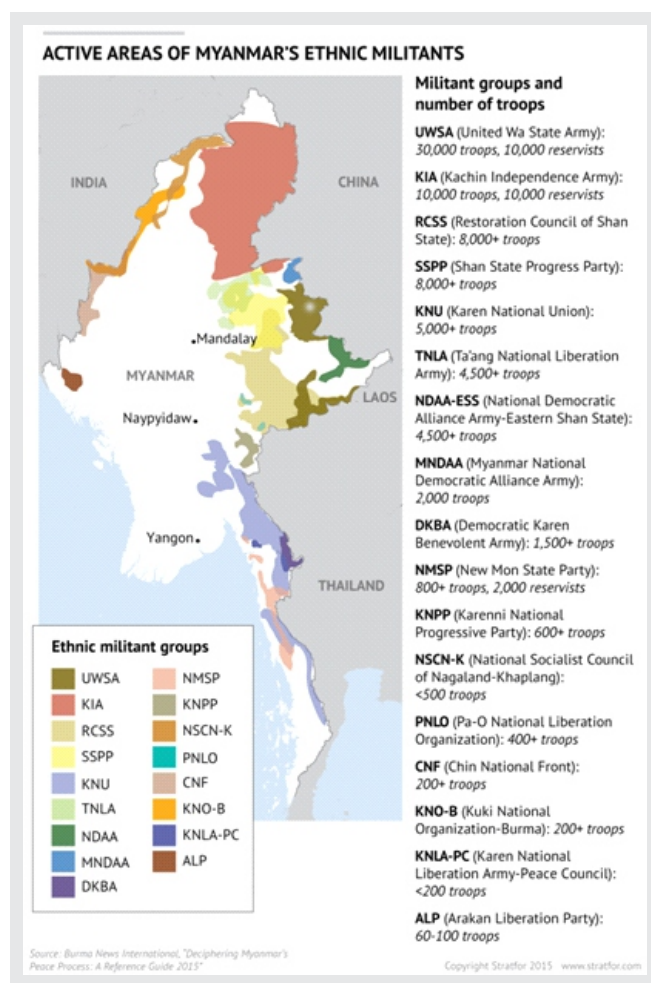
12. 2009年，缅甸民族民主同盟军整编为边防警卫部队后，仍有一个非边防警卫部队派别从缅甸民族民主同盟军分裂出来。

邦(NDA-K)和缅甸民族民主同盟军(MNDAA)¹²被纳入了缅甸政府军旗下,变成了边防警卫部队(BGF)。然而,中缅边境地区仍主要被剩余的三大民族武装组织——佤邦联合军(UWSA)、民族民主同盟军-东掸邦(NDAA-ESS)和克钦独立组织(KIA)占领。

尽管缅甸民族民主同盟军(MNDAA)基本上被纳入边防警卫部队(BGF),而且在2015-2020年期间被占领和活跃的地区也发生了变化,但是这张地图显示,在漫长的缅中边境线的缅甸一侧,大都被少数民族武装组织控制。

中缅边境口岸众多,缅甸和中国在边境线上共设立了12个主要的边境口岸,其中有10个为中国国家级边境口岸,其余2个为省级边防检查站,允许边境两边的居民进行少量的边境贸易以及出入境。而在缅甸这边,有7个边境口岸由缅甸政府直接控制或由边防警卫部队(表8)管理,其余5个口岸由少数民族武装团体控制。跨境贸易为这些控制边境飞地的少数民族武装团体的民兵提供了可观的收入来源,而有限的监督为掠夺性和非法经济活动创造了机会。此外,金三角地区附近的地理位置更进一步方便了非法走私活动,让非法走私货物更加容易进入中国,也可通过金三角的另外两个边境国家——泰国和老挝——进入东南亚其他地区。

图1: 2015年缅甸少数民族武装团体活跃地区示意图。

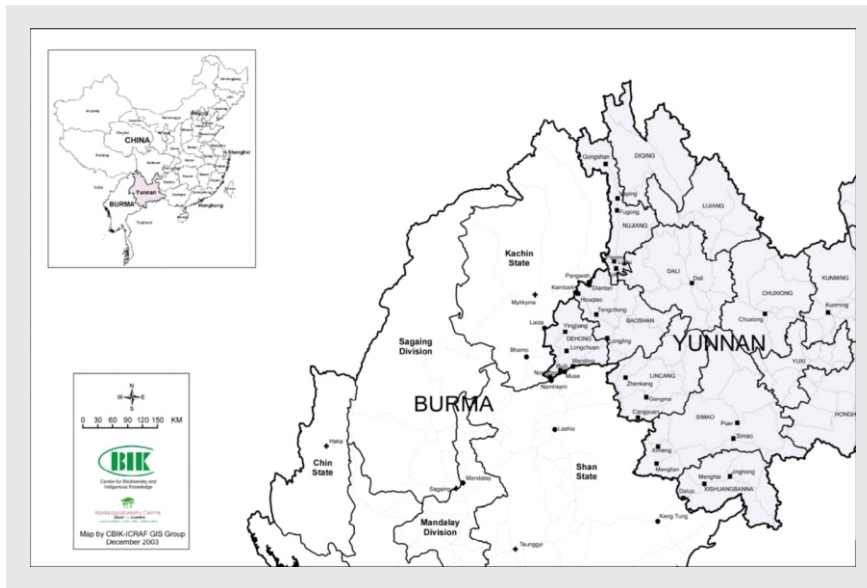


来源: 缅甸国际新闻。

表7: 中国在缅甸边境的国家级和省级检查站

口岸(中国侧)	口岸(缅甸侧)	国家级/省级	缅甸方面的主管机关
瑞丽	Muse	国家一级	缅甸政府
畹町	Kyu-hkok	国家一级	缅甸政府
盈江(那邦)	Laiza	国家一级	克钦独立组织KIA
孟连	Pangsang	国家二级	佤邦联合军UWSA
沧源	Mongmao	国家二级	佤邦联合军UWSA
打洛	Mong La	省级	民族民主同盟军-东掸邦NDAA-ESS
章凤(雷允通道)	Lweje	国家二级	缅甸政府
章凤(拉勐通道)	Mai Ja Yang	国家二级	克钦独立组织KIA
猴桥	Kambaiti	国家一级	缅甸政府
孟定/清水河	Kunlong/Chinshwehaw	国家一级	边防警卫部队BGF(缅甸民族民主同盟军MNDAA)
南伞	Kokang	国家二级	边防警卫部队BGF(缅甸民族民主同盟军MNDAA)
片马	-	省级	边防警卫部队BGF(新民主军-克钦邦NDA-K)

图2:滇缅边境地图



资料来源:生物多样性与土著知识中心。

3.1.2 结构性因素对非法野生动植物交易的影响

缅甸丰富的生物多样性资源、地理位置、与中国漫长的陆地边境线以及复杂的边境民族政治问题,给缅甸政府有效管理跨境野生动植物非法贸易带来了巨大的挑战,中缅边境地区也成为野生动植物走私常被利用的通道。

从缅甸进入中国的非法野生动植物及其制品的走私路线通常经过“曼德勒-木姐-瑞丽”和“密支那-甘拜地-腾冲”两条路线,以及迈扎央和勐拉边境口岸。相较于其他国家的野生动植物缉获数据,无论是在缅甸的缉获还是在中国缉获的来源于缅甸的野生动植物制品,涉及的数量都较少,鲜少有大量缉获非洲象牙、犀角等制品,仅有一次涉及11.5吨冷冻穿山甲。然而,过去20年的定期抽查和市场调查证明,缅甸边境城镇,如中缅边境的勐拉和缅泰边境的大其力,存在多个大型开放式的野生动植物市场,表明了当地执法的缺失。

中缅边境居民之间有密切的历史和民族关系,加之边境线上很多地段没有检查站,使得跨境非法贸易和走私更加容易。对于边境上由缅甸少数民族控制的飞地来说,这种联系更加紧密。尽管官方属于缅甸,但当地人使用的是北京时间,普遍接收且更倾向使用人民币,电信服务也来自中国。边境上的人都讲普通话,大多数工人和企业主来自中国。缅甸中央政府在这些地区的权力有限;同时,因各个民族有自己的法律、法规和治理结构,缅甸法律在此不适用。因此,缅甸政府无法在这些地区对《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)所列的物种和其他濒危野生动植物实施保护。

几十年来,许多少数民族控制地区因生产罂粟而举世闻名。毒品在缅甸、老挝、柬埔寨之间贩运并进入中国。有些贩运路线现在或许仍被使用,野生动植物制品的非法运输也可能利用这些路线。最初靠毒资建立起来的娱乐业(包括夜总会、妓院、赌场等),是目前少数民族控制地区的主要商业之一,且客人大多是华人。在这些地区,野生动植物交易和消费往往与赌博和卖淫密不可分,因为稀有动物的器官被认为对健康有益,且有许多被当作催情药。¹³21世纪初开展的消灭罂粟运动使该地区以前的鸦片种植者,特别是小农丧失了主要收入来源,由此造成的粮食短缺问题在这些偏远贫困村的小农中持续存在。¹⁴如果没有适当的支持来发展替代生计和强力执法,一些村民可能会参与野生动植物偷猎和/或贩运,卖给有需求的中国人以赚取快钱。

13. Alessandro Ripa 和 Martin Saxer,《勐拉:中缅边境一切如常》,《东亚历史与文化评论》,电子期刊第19期,2016年6月。

14. 《世界粮食计划署缅甸佤邦行动简报》,2019年。

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

缅甸于1997年6月13日加入《濒危野生动植物种国际贸易公约》，1997年9月11日正式对缅甸生效。¹⁵表8列出了缅甸野生动植物保护的现行法律。

表8:缅甸野生动植物保护和贸易的现行法律法规

法律	年份	政府主管部门	与野生动植物相关的主要内容
《大象保护法》	1879		“印度帝国”殖民时期的法律,禁止杀害、伤害或捕捉任何野生大象。
森林法	1902		将野生动植物归为“森林产品”的森林管理普通法。
《第七号野生动植物保护法和缅甸野生动植物保护条例》	1936年、1941年和1956年修订	缅甸联邦农业和林业部	该法律巩固了缅甸对野生动植物的保护,并将野生动植物物种分为三个保护级别。
《森林法》	1992	林业部	维护、管理和保护缅甸森林的法律。该法将在林地中发现的野生动物及其部位和副产品归为“森林产品”,只能从林区中取用。
《关于保护野生动物和保护区的条例(2002年条例)》	1994	林业部	该法规定了与生物多样性和野生动植物管理有关的详细行政责任和角色,同时还修订了野生动植物物种的三个保护级别。
《野生动植物保护和自然保护地保护法》	2002		
《第12/2018号生物多样性保护和保护区法》	2018	联邦自然资源和环境保护部	该法在1994年版本的基础上更新了条款,加大了对野生动植物相关犯罪的处罚力度。

缅甸野生动植物保护和贸易问题的相关法律历经多重变化,最早可追溯到1937年缅甸脱离英国统治的“印度帝国”获得独立之前的时代。当时,缅甸已经有了专门针对野生动植物管理的法律,特别是针对大象的法律。例如,1879年颁布的《大象保护法》明确禁止在未获得区长或副区长颁发的许可证的情况下杀害、伤害或捕捉任何野生大象。但此法律并没有明确规定在什么情况下或在什么条件下会发放许可证。1902年的《森林法》将野生动物,包括其皮、牙、角、骨以及其他部位和制品归为“森林产品”,并视为国家财产。该法还规定,国家应对这些“森林产品”的过境实行全面管制,包括路线、进出口以及发放通行证、标记、报告和检查。根据该法案,“森林管理员”是由总统任命的人员,他们将发挥管理员、护林员和林警的作用,负责执行该法的规定。

《野生动植物保护法》(1936年)是第一部以保护野生动植物为唯一重点的法律。它引入了指定保护区的规定,这些保护区或是国有,或是国家与私人经协定共同开展保护。在保护区内,禁止在没有许可证的条件下捕猎野生动物或摘取动物器官或制品;在保护区外,野生动物被分为三个级别——全面保护、普通保护和季节性保护,并由联邦总统宣布确定。

1936年法案还专门规定禁止某些动物和动物制品的进出口,包括犀牛(有许可证的除外)、活体大象及大象部位或制品,以及白鹭羽毛。

1992年,独立后的缅甸颁布了《森林法》,对缅甸森林的维护、管理和保护作出规定。该法案将在林地中发现的野生动物及其部位和副产品归为“森林产品”,只有获得许可才能从森林中进行商业化的取用。然而,该法没有明确定义什么是商业化,以及由谁来规定该法所允许的数量。

15.《濒危野生动植物种国际贸易公约》的缅甸国家主管部门。《濒危野生动植物种国际贸易公约》。2019年11月29日访问。

继《森林法》之后，缅甸还颁布了《森林条例》(1994年)和《森林政策》(2015年)，以落实《森林法》的实施，包括规定林业官员有权搜查、逮捕、扣押和处置物证；建立森林保护区和野生动物栖息地保护区制度。

《野生动植物保护及自然区保护法》(1994年)是此后适用于野生动植物犯罪的主要法律，该法经过修订，在保护范围上更加全面，同时在细节规定上更加具体。例如，该法明确了林业部以及林业部林业司在管理野生动植物保护和自然区保护方面的主要作用和责任。

该法延续了对野生动物的三级保护结构，即全面保护、一般保护和季节性保护。对于全面保护动物，该法禁止在没有官方许可的情况下狩猎、拥有和交易野生动物。受普通保护和季节性保护的野生动物，在获得部长级别声明许可后允许进行商业目的饲养。法律还规定了与野生动植物犯罪有关的处罚，即监禁3至7年，罚款1万至5万缅元。

然而，法律也允许两个特殊情况：第一、允许拥有一般保护或季节性保护野生动物的任何部位作为纪念品或作为传统佩饰拥有；第二、允许拥有、使用、销售、运输或转让由受保护野生动物的部位制成的药物。该法于2018年再次修订，更名为《第12/2018号生物多样性保护和保护区法》。2018年法律的主要修订涉及公众遵守情况，修改了当地原住民的权利及其保护生物多样性的义务。在野生动植物管理方面，2018年法律更新了对违法行为更严格的处罚，以显示国家对消除野生动植物犯罪的决心。该法继承了以前的规定，将野生动物分为“季节性保护”、“一般保护”和“全面保护”。重要的是，大象、老虎、豹子、印度野牛、熊、金鹿和穿山甲等关键物种被列为全面保护物种。¹⁶拥有和买卖保护物种制作的纪念品和药品等特殊情况仍被允许，给2018年新法的执行带来了潜在风险。

相关规划和倡议

除立法外，缅甸还颁布并实施了一系列关于野生动植物物种管理的相关规划和倡议，表明了野生动植物保护和贸易管理方面的决心和进展。本节将分析这些规划和倡议中涉及缅甸野生动植物贸易管理的相关部分。

表9: 缅甸野生动植物保护和贸易计划

计划	发布时间	发布部门
《缅甸国家可持续发展战略》	2009年8月	国家环境事务委员会 (NCEA)、林业部 (MoF)
《国家生物多样性战略和行动计划》	2011	环境保护与林业部 (MOECAF)
《2015-2020年国家生物多样性战略和行动计划》	2015年10月	环境保护与林业部 (MOECAF)
《缅甸联邦国家老虎行动计划》	2003年5月1日	缅甸林业部林业司 (MOECAF) 和野生生物保护学会 (WCS)
《2018-2027年缅甸大象保护行动计划:2018 - 2027》	2018年2月	自然资源和环境保护部下属林业司与八个政府部门和机构合作

缅甸涉及野生动植物贸易管理的全国性计划包括《国家可持续发展计划》(2009年)、《国家生物多样性战略和行动计划》(2011年)以及《国家生物多样性战略和行动计划》(2015-2020年)，这些计划中都有部分内容涉及野生动植物贸易问题。

在《国家可持续发展计划》(2009年)中，非法野生动植物贸易，特别是跨境非法野生动植物贸易被认为是威胁缅甸生物多样性的主要问题之一。为应对这些挑战开展的活动包括：积极参与《东盟野生动植物贸易区域行动计划》，与印度、中国、泰国和孟加拉国以及CITES签署国合作，检查跨境森林和野生动植物制品的非法贸易。

根据《联合国生物多样性公约》的要求，缅甸制定了《国家生物多样性战略和行动计划》(2011年)。该计划描述缅甸生物多样性保护的战略方向之一，是针对优先物种采取重点保护行动。此方向下的优先干预措施之一，是建立优先物种非法贸易监测系统，并利用监测结果加强国

16. “缅甸采取措施打击非法野生动植物贸易”(2018)。 http://www.xinhuanet.com/english/2018-10/05/c_137512713.htm

家和地区级执法。监测信息将连接到东盟野生动植物执法网络,以便与其他国家的执法系统共享,从而有助于在整个区域更有效地实施执法。同一方向下的另一项优先干预措施,是针对优先物种进行现状调查。计划特别提到龟鳖是需要高度优先调查的物种,因为人们认识到它们正受到全国贸易驱动下的过度开发的威胁。

该计划还描绘了《国家生物多样性行动计划》(2011-2030年)由五年行动计划组成的中期行动框架。有关野生动植物贸易的行动包括沿国境线对森林产品和野生动植物的非法贸易进行有效监测;与印度、中国、泰国、孟加拉国和CITES签署国合作,监测国境线森林和野生动植物制品的非法贸易。

下一个五年期《国家生物多样性战略和行动计划》(2015-2020年),再次强调了濒危野生动植物贸易是缅甸生物多样性面临的巨大威胁之一。该计划将减少需求、加强对关键种群的保护、加强国际合作,以及破坏跨境野生动植物贸易网络确定为亟待采取的行动。计划指出,除了非政府组织支持的一些保护区巡逻和参与东盟野生动植物执法网络之外,有效打击野生动植物非法贸易还需要一个整体的“政府手段,将情报收集、公众参与、有针对性的执法和其他措施结合起来,以发现、惩罚和预防野生动植物犯罪”。该计划还提到了生计项目的重要性,这些项目旨在确保为依赖野生动植物非法贸易的个人和社区提供其他收入来源。

根据爱知目标12,即到2020年要防止已知的受威胁物种灭绝,并改善和维持它们的保护状况,尤其是那些数量减少最多的物种,缅甸制订了相应的国家目标,包括到2020年大幅减少野生动植物非法贸易。具体措施包括:1)通过国家立法充分实施《濒危野生动植物物种国际贸易公约》的要求;2)增强执法当局野生动植物贩运执法能力,包括参与东盟野生动植物执法网络;3)实施替代生计项目,减少主要社区对野生动植物非法贸易的依赖。

除了上述总体性生物多样性计划外,还有针对关键物种,即老虎和大象的计划。2003年,缅甸制定了《国家老虎行动计划》。目前,缅甸正在此版基础上制定新版计划,尚未发布。《国家老虎行动计划》(2003年)的目标是禁止捕杀贩卖老虎、老虎制品以及老虎的猎物。禁止捕杀老虎和禁止老虎制品非法贸易的主要行动如下:

- 1) 修订《野生动植物保护和自然地保护法》(SLORC, 1994年),确定缅甸境内执行(缅甸缔结或者参加的)国际公约,禁止买卖含有或暗示含有虎骨、虎毛、老虎器官、虎血、虎牙、虎爪或虎皮等虎制品;
- 2) 对违法者处以高额罚款,并将部分收益用于执行(缅甸缔结或者参加的)国际公约。
- 3) 在仰光、曼德勒、密支那和其他野生动植物国内过境点对100名政府人员,包括军人、海关、警察、移民和地方行政人员进行野生动植物保护和意识培训。包括关于识别受国内和国际法律保护的野生动植物和了解其保护现状的基础培训。
- 4) 对保护区所有工作人员进行野生动植物保护意识的培训;
- 5) 招聘地方政府工作人员帮助鉴别被贩卖的虎类,并鼓励他们向有关当局报告观察结果。
- 6) 设立野生动植物调查组,调查和制止针对野生动植物犯罪,包括交易、走私、非法屠杀和捕捉、破坏其栖息环境和其他迫害行为。调查组将执行国内法律和相关国际公约,组内人员包括内政部、林业部和旅游部的工作人员,调查组直接向林业部部长报告工作。
- 7) 培训和招聘政府工作人员加入野生动植物调查组,并组建行动小组打击全国各地的野生动植物犯罪。

十年期的《缅甸大象保护行动计划》(MECAP:2018-2027年)专门用一个章节的篇幅介绍了缅甸大象及其身体部位的非法贸易,并提出了应对这种威胁的战略。该计划列举了缅甸在打击大象和大象器官非法贸易方面所面临的七项挑战,具体包括:

- 1) 缅甸地处与中国和泰国接壤的“热点”地带,而中国和泰国对象牙和大象其他身体部位有着巨大需求;
- 2) 在边境自治区维持治安和规范野生动植物贸易方面面临困难;
- 3) 缅甸执法机构的能力有限,需要开展亚洲内部的区域合作;

- 1) 缅甸法律中的“漏洞”，使出售自然死亡的政府和私人拥有的象牙牙尖或象牙合法化；
- 2) 需要确保缅甸国内象牙市场符合《濒危野生动植物物种国际贸易公约》的要求，包括规范所有制造商和零售商的法律；
- 3) 确保象牙库存的安全；
- 4) 对圈养大象进行登记，例如使用DNA登记系统来监测私人拥有的圈养大象。

为应对这些挑战，缅甸打击大象和大象器官非法贸易的战略包括：

- 1) 审查和加强立法：避免目前可能存在的“漏洞”，同时加强反腐败和反洗钱立法等辅助立法，贯彻执行《濒危野生动植物物种国际贸易公约》的规定，为打击野生动植物犯罪的国际合作提供法律依据；
- 2) 加强执法能力和效力：调整人员配置和预算，增加关键地点的工作人员数量，改善港口和边境口岸的货物扫描和检查设备，改进数据收集方法和信息共享，确保司法部门将野生动植物犯罪视为重罪。
- 3) 打击活象、象牙及其他大象部位和制品的贩运：报告象牙和其他大象标本的缉获和没收情况，遵循《濒危野生动植物物种国际贸易公约》对国内象牙市场的要求，确保对象牙库存的管理，并加强打击活象非法贸易的措施。

此外，缅甸成立了国家协调委员会(NCC)，以监督和促进《缅甸大象保护行动计划》的实施。国家协调委员会由林业司设立，由林业司司长和缅甸木材公司总经理担任联合主席，成员分别来自其他政府委员会和部门，包括土地使用规划、基础设施建设、司法、海关、警察和边境安全部队(负责非法贸易事务)的委员会和部门。国家协调委员会每年举行两次会议，并在必要时定期举行广泛的利益相关方会议，以推动执行《缅甸大象保护行动计划》。

除上述计划外，还有几项举措也表明缅甸在不断加大力度以更好地监管野生动植物贸易。这些行动包括：

- 1) 2018年9月，仰光地区林业局宣布了结束其非法野生动植物贸易的计划。地方政府作出承诺，禁止在仰光地区进行所有非法野生动植物销售，包括在餐馆销售野生动物餐食或在纪念品商店销售野生动物制品。¹⁷根据对缅甸非政府组织的采访，缅甸政府在仰光地区开展的宣讲活动帮助提高了政策在仰光的落实情况，特别是在管理市场方面非常有效。非政府组织专家认为可以将仰光地区的措施应用在曼德勒、大其力等其他市场枢纽城市，通过开展宣讲活动和市场管制，有效落实政策。
- 2) 2016年，国家野生动植物执法工作组成立，旨在协调各相关政府部门与本地和国际组织合作，打击偷猎和非法贸易。工作组由自然资源与环境保护部林业司领导，成员包括边境事务部、缅甸警察部队、海关署、联邦总检察长办公室以及贸易局和综合行政司。根据对非政府组织的采访，他们期待缅甸政府可以制定具体行动计划，以更好地协调参加工作组的不同部委，指导这些部委合作实施打击野生动植物犯罪。

16. Thazin Hlaing, “仰光：非法野生动植物贸易的打击重点” (2018)。 <https://www.irrawaddy.com/news/burma/crackdown-illegal-wildlife-trade-focuses-yangon.html>, 于2020年1月23日可以访问。

3.2.2 政府机构

根据最新的立法和计划，目前负责野生动植物保护和贸易管理的政府机关包括下表15所示的机构。

表10: 缅甸负责野生动植物保护和贸易管理的政府机构

政府机关	主要职责	下属部门
自然资源与环境保护部林业司	<ul style="list-style-type: none"> - 缅甸CITES管理机构和科学机构； - 促进和执行与缅甸森林保护、森林可持续管理、保护区和野生动植物有关的立法和政策； - 确定三级保护的物种名单； - 成立并领导国家协调委员会 (NCC)，以监督和促进《缅甸大象保护行动计划》的实施； - 领导缅甸国家野生动植物执法工作组。 	自然和野生动植物保护司
缅甸人民警察部队下属的森林安全警察部队	<ul style="list-style-type: none"> - 必要时向森林工作人员提供协助； - 支持林业司坚持其政策，保护缅甸森林，保护野生动植物免遭非法贩运，并调查和起诉非法采伐； - 国家协调委员会 (NCC) 的成员，负责监督和促进《缅甸大象保护行动计划》的实施。 	
缅甸海关署	<ul style="list-style-type: none"> - 国家协调委员会 (NCC) 的成员，负责监督和促进《缅甸大象保护行动计划》的实施。 	

3.2.3 制度因素对非法野生动植物贸易的影响

缅甸2018年新修订的《生物多样性保护和保护区法》，对违反野生动植物保护和贸易法规的行为加大了处罚力度，表现出了禁止偷猎和买卖野生保护动物的积极政治意愿。通过上述一系列生物多样性战略规划和行动计划，缅甸不断强调濒危野生动植物贸易的重要危害和它对缅甸生物多样性保护的威胁。针对大象和老虎的保护计划，缅甸还强调了非法贸易是缅甸大象和老虎种群面临的挑战。法律漏洞、执法能力不足、公众和政府官员的意识薄弱，被认为是打击非法野生动植物贸易所面临的主要挑战。

缅甸的法律仍然存在漏洞，即拥有野生动物制品作为传统纪念品以及交易野生动物部位用于医疗用途时，可以获得豁免。由于对制造商和零售商缺乏针对性的监管和执法，不法分子可以利用这些漏洞进行非法贸易，尤其是在诸如仰光、曼德勒、密支那和大其力等人口相对较为密集且背景多元的大城市。这些城市被视作缅甸野生动植物市场中心。本报告建议可以在曼德勒和密支那以及其他重要的市场中心进行公众意识提升和宣传，以林业局在仰光地区宣布终结非法野生动植物贸易为例，开展相似的政府宣讲活动，并加强对纪念品商店、餐馆以及公众的监督。

值得注意的是，这些立法和政府主管机构只适用于中央政府控制的地区，而少数民族管理下的缅北部分地区不遵循该制度。这些地区通常对野生动植物的管理相对模糊和薄弱，中央政府林业司与民族自治地方行政部门之间在控制野生动植物贸易方面的交流和潜在的协调机制几乎不存在。因此像靠近中缅边境的掸邦第四特区勐拉农贸市场等地，仍在公开出售许多活体野生动物和野生动物制品，同时给带来了中缅野生动物跨境非法贸易的风险。

此外，从目前出现在政策文件和新闻中的政府主管机构来看，虽然贸易和综合行政司是国家野生动植物执法工作组的成员之一，但参与度较低。因此，本报告建议明确贸易和综合行政司对野生动植物市场有监管和促进执法的责任，以确保对非法野生动植物贸易的有效市场管控。

3.3 其他关键行动方

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

除了缅甸国内政府机构,野生动植物贸易供应链上其他国家的机构也在应对非法野生动植物贸易方面发挥着作用。本节旨在分析中国负责野生动植物管理和执法的政府机构的相关性,以及它们各自在应对跨境野生动植物贸易方面的作用。预计这些分析将阐明在解决缅甸运往中国的非法野生动植物贸易方面促进进一步合作而遇到的挑战和机遇。表11列出了中国有关政府机构的名单。

表11: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管理机构)

中国负责野生动物保护和贸易事务的主要政府机构是国家林业和草原局野生动植物保护司,又称濒危物种进出口管理办公室。该司是中国的CITES管理机构。在野生动植物贸易问题上,该司履行以下职责:

- 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认可的野生动物物种清单;
- 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标识;
- 确保CITES履约执法,以及其他野生动植物保护国际公约的履约;
- 与不同的执法机构协调CITES的履约和执行。

除野生动植物贸易管理外,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法规和政策,监督野生动植物的猎捕、饲养及商业用途行为,开展中国野生动植物状况评估,以及推进国家保护野生动植物名录工作和执行野生动物检疫任务等。

迄今为止,该部门已与老挝和越南的对等机构共同签署了CITES双边合作谅解备忘录。因此,如果要与缅甸开展CITES双边合作,该部门也将是主要的对接政府部门。

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,是中国的CITES权威科学机构。委员会根据CITES的规定和国内法规,提供:

- **科学判定:**包括进出口贸易的非致毒性判定、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。

关于中缅潜在的CITES双边合作,濒危物种科学委员会可作为科学咨询机构与缅甸相应部门,就中缅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包括野生动物及其制品在内的走私案件进行执法。海关缉私局隶属公安部,由海关负责管理走私、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,缉获9.2吨象牙制品。¹⁸
2. 省、地方各级森林警察由省、地方公安部门组建及管理。除了开展森林防火工作外,森林警察还负责调查和打击破坏森林和陆地野生动物资源的刑事案件。森林警察对野生动物犯罪的执法打击几乎涵盖了野生动物贸易的整个链条,从偷猎到非法运输、销售、养殖和与野生动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负责管理边防检查工作。¹⁹中国各地边境地区出入境边防检查站的人员,特别是陆路边境检查站的人员²⁰,还肩负着检查非法携带野生动物和野生动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物以及武器、毒品的跨境有组织犯罪分子。边境检查官员还推动有关野生动物保护的公众教育,打击边境社区的野生动物犯罪。
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,食品药品犯罪侦查局目前还没有处理过涉及非法野生动物交易的案件。尽管如此,2020年初的冠状病毒疫情引发了对野生动物食品消费与冠状病毒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物市场和野生动物贸易的执法行动。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)

国家和地方市场监督管理总局主要负责监督市场,阻止野生动植物和野生动植物制品的非法交易,包括用于食用、装饰、宠物和其他用途的野生动物的购买、销售、加工等活动。行政执法队向商家宣传非法野生动物交易的相关知识,定期开展市场检查,并在花鸟市场、农贸市场、古

18. “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。

19. 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。

20. 边检人员原本属于武警,在2018年底移交给公安部管理。

- 玩市场、餐饮店等重点场所开展专项市场突击行动,确保无非法野生动物交易行为。

值得注意的是,随着不法分子越来越多地利用网络渠道出售野生动物制品以躲避市场监管,市场监管总局也将扩大对网络市场的监控和监管,打击野生动物网络犯罪。

打击野生动物非法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。

该机制采取每年举行一次会议的形式,由国家林业和草原局牵头,其他部级机构参与。从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,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、中铁集团股份有限公司等。在这些机构的参与下,每年的会议就不同话题进行计划,以加强对野生动物保护、公众教育以及对野生动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,来打击整个非法野生动物贸易供应链。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,中缅潜在的CITES双边合作可以得到这些成员机构的支持。

3.3.2 促进中缅野生动植物执法合作可利用的双多边政策渠道和倡议

上述中缅两国部门承担着打击野生动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。然而,跨境野生动物非法贸易问题仅仅靠一个国家的机构是无法解决的。两国可通过已建立的一系列双边和区域合作机制,减少中缅相关非法野生动物贸易。

中缅双边合作

中缅两国在不同层次的双边合作机制或将为未来野生动植物领域合作奠定良好的基础。

2017年4月,当时的缅甸环境保护和林业部与当时的中国国家林业局(现国家林业和草原局)共同签署了关于林业合作(包括管控非法采伐和木材贸易、边境地区森林火灾管理和林业投资领域)的谅解备忘录(MOU)。虽然中缅谅解备忘录主要侧重于森林部门的合作,但它使得两个负责林业相关事务的政府机构之间建立正式联系,而他们的职责也包括野生动植物保护和贸易管理。控制非法采伐和木材贸易与控制非法野生动物贸易的性质相似,这也使谅解备忘录成为加强打击非法野生动物贸易合作的良好基础。事实上,在这份谅解备忘录的基础上,两国还分别成立了落实合作行动工作组,并于2019年9月举行了中缅林业工作组首次会议。

除上述双边林业合作协议外,中缅其他双边合作也可能成为推动野生动植物保护和打击野生动物贸易联合行动的潜在机遇。例如,缅甸和中国于1997年签署了《中缅边境管理与合作协议》,并在此后定期在两国举行部门/行政级会议。该协议确定的合作领域包括打击跨境走私和贩运,并特别提到两国管理当局应禁止两国之间的野生动物运输。据报道,两国在这一框架下的最近一次会议于2018年4月在北京举行,会议主要由两国外交部下属部门牵头,两国的国防、公安、商务、海关、移民、林业、环境等部门均有参与。

联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)在缅甸密支那的边境联络处(BLO)也在努力改善边境管理和合作,以打击中缅边境沿线的跨国犯罪。据报告,联合国毒品和犯罪问题办公室将于2020年初在密支那设立办事处。²¹该办事处的设立或将有助于两国提高执法能力和合作,打击包括野生动植物犯罪在内的跨国犯罪。

21. 中缅边境办公室。UNODC。2019。

表12:关于双边政策论坛的SWOT (优点、缺点、机遇、威胁) 分析

	优势	缺点	机遇	威胁
缅中林业合作谅解备忘录	已开展工作小组会议，包括诸如海关和森林局在内的部门参与了会议 始于《濒危野生动植物种国际贸易公约》讨论的合作	不包括打击非法野生动植物贸易的内容； 对于不受缅甸联邦政府控制的边境地区而言，可能没有那么有效	加强缅中外交关系将促进包括林业和野生动植物保护在内的其他方面的交流	政府的潜在变化可能会影响双边工作的继续。
中缅边境管理合作协议	这一项始于早期的长期机制仍具备效力； 这涉及到与许多相关部门的协调，包括负责打击野生动植物犯罪的执法部门	贩运野生动物可能不是行动议程上的优先事项。		
联合国毒品和犯罪问题办公室边境联络处 (BLO)	具有专门帮助打击跨国犯罪的技术能力。			进展可能会受到联合国毒品和犯罪问题办公室财政预算的影响，并可能受到诸如COVID-19等外部紧急情况的限制

区域合作机制

一些已经建立的区域性合作机制，也帮助加强中缅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”。两者都是高级别合作机制，围绕经济、社会、环境等领域各种问题展开合作。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，却几乎未提及打击野生动物非法贸易，《澜沧江-湄公河行动计划》(2018-2022年) 则专门列入了加强野生动物保护合作、共同打击野生动物非法贸易的行动。中国-东盟和澜沧江-湄公河合作机制均可视为“包罗型框架”，可进一步纳入打击野生动物犯罪的具体合作。

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框架，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，并于2016年和2017年开展了跨国行动，但没有对后续行动情况进行进一步公开报道。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。另一机制是由中国牵头，泰国、老挝和缅甸参与的湄公河联合巡逻。这是定期组织的澜沧江—湄公河联合巡逻，通常每次持续4-5天。2020年，中、老、缅、泰完成了第90至第100次巡逻。此机制不是以打击野生动物犯罪为重点目标，而是提升反恐能力，保障安全，打击跨境犯罪。虽然综合执法与安全合作和湄公河联合巡逻都不是专门针对打击野生动物犯罪，但野生动物犯罪有可能被纳入联合行动或巡逻的另一个目标。

此外,还有另一个专门打击野生动植物犯罪的区域组织: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政府部门。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,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13: 多边政策论坛的SWOT (优点、缺点、机遇、威胁) 分析

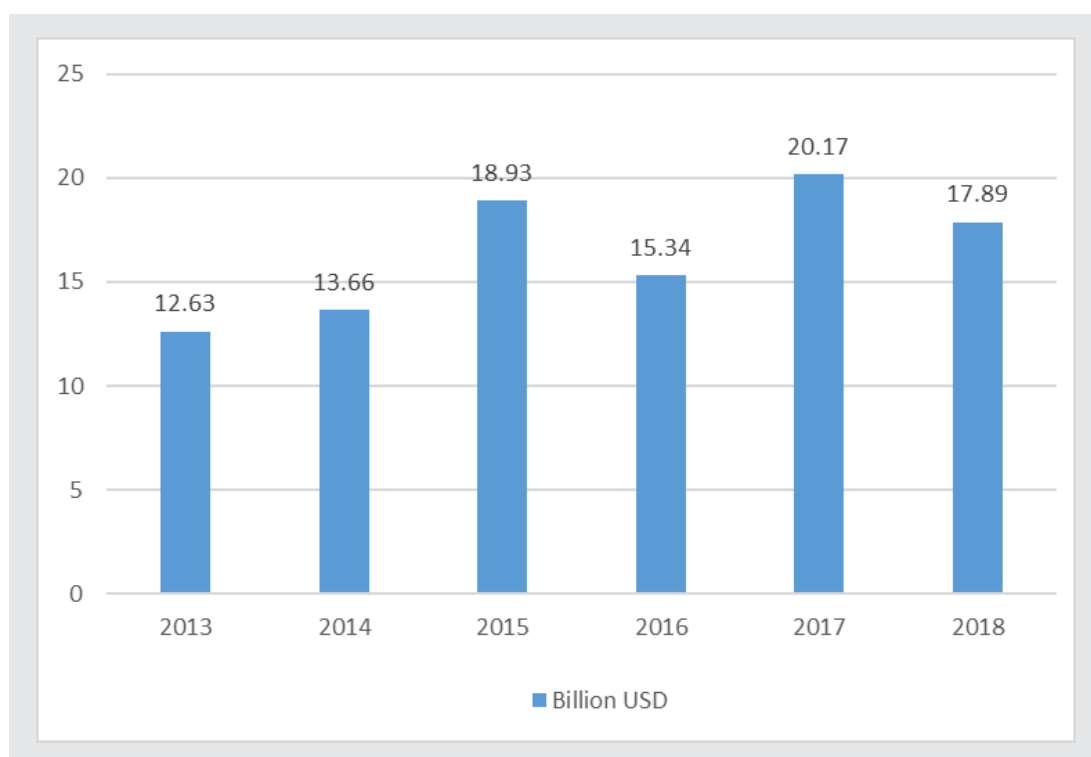
	优势	缺点	机遇	威胁
澜沧江-湄公河流域综合执法安全合作	成立了由中国、缅甸和柬埔寨参与的组织。 可以分享两项跨国行动的经验,探讨今后可能开展的跨国野生动植物犯罪行动。	重点打击的是毒品犯罪,而对野生动植物犯罪打击则较少。		
湄公河联合巡逻	定期实施以保护河道免受潜在野生动物犯罪的侵害。	重点打击的是毒品犯罪,而对野生动植物犯罪的打击则较少。		包括贩运野生动植物在内的犯罪活动可能只有在巡逻的4-5天内才能被遏制。
东盟野生动植物执法网络(ASEAN-WEN)	促进了“眼镜蛇”行动的成功	由于缺乏主要参与者及可能缺乏资金,已闲置好几年。	第18次缔约方会议期间关于恢复东盟野生动植物执法网络机制的讨论。	

3.4 其他影响因素

3.4.1 在中国“一带一路”倡议（BRI）和中缅经济走廊（CMEC）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。缅甸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,旨在促进中国与其他国家的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通等。2013-2018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,累计直接投资总额达986.2亿美元。2018年,缅甸的直接投资存量为46.8亿美元。

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。

在“一带一路”倡议背景下,中缅正以多样的方式推进经济合作。

中国是缅甸第一大贸易伙伴、第一大进口国和第一大出口市场,也是缅甸的第二大外资来源国。截至2018年末,中国对缅甸投资存量达36.8亿美元。²²除了20世纪70年代至21世纪初缅甸与中国签署的一系列双边经贸合作协议和谅解备忘录外,最近在“一带一路”倡议框架下开展的一项影响较大的双边经济合作是中缅经济走廊(CMEC)建设。这个想法最初由中国提出,旨在连接中国云南和曼德勒,然后进一步向西连接皎漂经济特区(SEZ),向南连接仰光。2018年,缅甸和中国签署备忘录,联合建设中缅经济走廊,并成立联合委员会。2019年,联合委员会提出了24个中缅经济走廊沿线项目,涵盖路桥、电信、基础设施、农业、交通以及科研技术等多个领域。示范项目包括皎漂经济特区和木姐-曼德勒铁路。²³

22. 对外投资合作国别指南(缅甸)。中国驻缅甸大使馆及商务部,2019。

23. 《中缅经济走廊开启实质规划建设》,光明日报。https://news.gmw.cn/2020-01/19/content_33492314.htm

2020年1月,中国国家主席习近平访问缅甸时签署了三十三项双边合作协议,其中大部分侧重于加快跨境贸易和基础设施发展,从而促进两国之间的互联互通。²⁴

- 关于中国援助项目下边境地区三年发展规划的可行性研究协议
- 关于加快中缅鲁木跨境经济合作区框架协议谈判的谅解备忘录
- 关于缅甸商务部和中国商务部共同成立促进贸易畅通工作组的谅解备忘录
- 中国商务部与缅甸投资与对外经济关系部关于加强基础设施发展合作的谅解备忘录
- 皎漂经济特区皎漂深水港项目股东协议及特许协议
- 移交木姐-曼德勒铁路可行性研究报告
- 移交和接收曼德勒-提坚-木姐高速公路和皎漂-内比都高速公路项目的详细可行性研究报告
- 关于中国云南省与缅甸曼德勒省共同建设中缅经济走廊(CMEC)框架下的地方合作的谅解备忘录
- 关于曼德勒-蒲甘铁路项目可行性研究的谅解备忘录

中缅之间的另一个新兴合作领域是数字经济和跨境电子商务系统,这将有助于开展在线贸易和经济活动。2020年,为应对新冠疫情,这项合作得以加快推行。目前讨论的重点,是利用电子商务系统帮助缅甸将大米、牛肉、香蕉、菠萝等农产品出口到云南,或经云南到中国其他地方。²⁵

“一带一路”倡议以及中缅日益加强的经济合作,可能对野生动植物非法贸易产生三个方面的影响。首先,中国对缅甸投资的增加,往往意味着中国企业将派遣更多员工赴缅甸工作,可能会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将成为缅甸野生动植物的潜在消费者,并有可能在往返旅途中携带野生动物制品过境。第二,中缅两国贸易互联互通得到了改善,为产品贸易提供了更多场所和平台,但当对应的,也增加了非法贸易可利用的场所和平台。由于贸易渠道的开放,野生动物贸易商也有了更多的选择开展非法贸易,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越来越广泛,包括缅甸在内的东南亚地区因为缺乏完善的机制和系统来监督非法贸易,也可能出现类似的趋势。最后,缅甸国内基础设施连接的改善,以及缅甸与世界其他地区的互联互通,也将增加国内及国际人士获取包括野生动物资源在内的自然资源的机会。这也将增加偷猎和野生动植物非法贸易的风险。

3.4.2 新冠疫情下的最新动态和机遇

2020年新冠疫情爆发,中国和世界各国都掀起了一场关于更严格的野生动物保护、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²⁶,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物相关服务的餐馆、市场和野生动物养殖场。

新冠疫情的影响不仅导致中国国内政策的变化,还促成了缅中两国就疫情防控和野生动物市场管控等问题的多次交流。2020年2月16日,有报道称中国驻缅甸大使馆与缅甸有关部门就新冠肺炎疫情防控可能开展的野生动物市场管制合作进行交流。在边境周边的地方层面,缅甸掸邦第四特区的代表也在2月份与政府以及云南省勐海县负责林业、商业、公安和外交事务的主管部门举行了联席会议。联席会议的重点是边境保护、非法野生动物贸易管控和防疫。²⁷3月,缅甸第四特别地区与云南省勐海县再次举行边境疫情防控级有关问题的后续会议。双方签署了联防联控野生动物非法贸易的协议。²⁸

24. 《33项中缅双边合作项目》,新时代商会。<https://xdsdsh.com/world/3425.html>

25. 《缅甸与中国将推广跨境电子商务系统》。伊洛瓦底新闻网。2020年7月13日。

26. 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。

27. 《第四特区代表赴云南打洛口岸参加缅中边境保护、非法野生动植物贸易管控和疫情防控联席会议》。缅甸掸邦东部第四特区资讯网。2020年2月22日。

这些行动表明,中缅两国在国家和地方层面合作控制野生动物跨境非法贸易和防控疫情的积极意愿。在此良好基础上,两国可以推动进一步的行动计划。

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使命”和“2050愿景”。《生物多样性公约》第15次缔约方会议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,关于野生动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,各国也需要修订《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,缅甸《国家生物多样性战略和行动计划》(2015-2020年)提出了该国亟待解决濒危野生动植物非法贸易问题,并强调政府、执法机构和公众各自发挥作用的整体方法,以防止野生动植物犯罪。该行动计划还特别强调国际合作是阻断跨国野生动植物非法贸易网络的必要措施。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举行,我们也有机会讨论缅中双边合作,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物贸易,这也将有利于地区性和全球性的野生动物保护。该讨论和潜在的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。

28. 《云南省勐海县与缅甸掸邦四特区就联防联控机制举行会议》。勐海县人民政府。2020年3月17日。

4.1 中国-缅甸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, 缅甸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。

中国经济增长在过去十年左右发展迅速, 缅甸深受其影响。中国已成为缅甸最大的贸易伙伴和投资国之一, 越来越多的中国企业、商业、员工和游客往来于中缅两国之间。在人员和商业交流加强中缅经济关系的同时, 文化的交融和相互影响也不可避免。因缅甸国内、中缅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。

近期关于缅中合作数字经济和跨境电子商务体系发展的热门讨论, 表明电子商务将成为中国和缅甸之间贸易的热门渠道, 由此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。

缅甸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, 通过买卖野生动物牟利的商贩更容易到达偏远地区, 并利用自己猎捕或向当地猎人购买获得更多的野生动物制品。

跨国运输线路的建设, 如目前的昆明-曼德勒航线及拟建的木姐-曼德勒铁路和曼德勒-提坚-木姐高速公路, 也引起了人们的潜在担忧。在没有适当的监控系统的情况下, 不法分子将野生动植物从缅甸运往其他国家的可能性或将变得更高。

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、执法和司法行动显得不足。

由于缅甸不断发展的经济和基础设施建设给非法野生动物贸易带来了上述挑战, 优化野生动物资源管理和打击非法贸易的重担, 落到了野生动物主管部门的肩上。野生动植物立法、相关政府机构的职责分配、不同部门间的协调、执法手段和能力、以及起诉和司法裁决等都需要更新, 以应对不断变化的野生动植物非法贸易风险。目前的分析表明, 尽管缅甸已经更新了监管野生动植物非法贸易的立法, 但仍需开展相关工作, 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。

国际野生动物贩运路线图表明, 缅甸等东南亚国家越来越多地参与到全球供应链中来, 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物制品通常来自或经由缅甸运送至包括中国、泰国和日本等最终目的地。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。缅甸、中国和供应链沿线国家需要携手合作应对共同挑战, 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。依此情况, 区域和国际支持可以发挥作用, 例如东盟野生动植物执法网络和联合国联合国毒品暨犯罪办公室。

5. 中国至缅甸北部的跨境贸易难以监控。

缅甸与中国的陆地边境线绵长,山地地形条件复杂,因而无法在边境沿线设立检查站,进而导致跨境非法贸易和贩运活动时有发生。因此,监测跨境贸易需要更大的能力和更多努力。此外,中缅边境的很大一部分由少数民族控制,对此缅甸中央政府的权力有限。中央政府和当地少数民族之间的长期民族冲突,存在政治敏感性,目前只有中央政府参与解决跨境野生动物贸易问题。由于少数民族主要遵循实施族内特有的规章制度,因此中缅双方在当地开展工作也需征询当地相关方,将当地的治理体系纳入考量。

4.2 应对缅中非法野生动物贸易挑战的机构设置方面的不足

上述打击缅中非法野生动物贸易的挑战,与缅甸、中国及周边国家政治经济结构的历史影响所导致的国内和国际快速发展密不可分。应对这些挑战需要改善机构设置,以跟上最新趋势,妥善处理不断更新的政治经济动态。基于前几节对两国现行制度设置的分析,报告认为目前制度设置的主要空缺体现在:一、缅甸和中国缺乏对相互之间野生动物贸易问题和管理现状的了解;二、缅甸和中国之间缺乏相关的政策和执法合作。

缅甸和中国缺乏对相互之间野生动物贸易问题和管理现状的了解:从缉获数据、市场研究、新闻信息来看,中缅两国之间的跨境贸易日益增长。但是,目前尚缺乏可靠数据来帮助中缅两国了解缅甸国内野生动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,两国对野生动植物相关政策更新以及管理结构和执法能力的了解也很有限,这将进一步限制两国设法应对跨境非法野生动植物贸易的能力。

以下制度架构缺陷需得到解决:

- 缅甸与中国就国际野生动物贸易问题和管理体系,包括涉及的各机构和机构间的协调机制进行联合研究或专家交流;
- 缅甸林业和野生动物管理部门、海关、警察、市场监管、商务部门、边境管制、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。

缅甸和中国之间缺乏相关的政策和执法合作:打击跨国非法野生动植物贸易需要相关国家携手合作,及各国不同机构的参与。过去的一些执法行动被证明是有效的,比如“眼镜蛇行动”。然而,此类涉及大量国家利益攸关方的行动,需要投入大量财力和人力进行组织和协调,有时可能无法全面解决直接涉及缅甸两国的国际野生动物贸易问题。

直接有效的中缅双边合作,需弥补以下制度架构缺陷:

- 缺乏建立在中缅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;
- 缺乏加强中缅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

为应对缅甸非法野生动物贸易管理方面的共同挑战,一些国内、双边和区域举措为帮助应对这些挑战提供了机遇。

解决非法野生动植物贸易问题的国内政治意愿

国内层面来讲,缅甸管理当局已经表现出解决国际野生动物贸易问题的意愿,这一点至关重要。缅甸近年来更新了关于野生动植物保护和贸易管理的法规,对非法野生动植物贸易实施更严格的管控和处罚,同时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袭、缉获、逮捕、调查和起诉等执法工作中的作用。缅甸还制定了相关规划和倡议,以纳入打击野生动植物犯罪的目标。所有这些文件都表明,缅甸

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交易在内的野生动植物犯罪的管控。

值得注意的是,有数据表明缅甸有大量野生动植物销往中国,因此中国国内打击野生动物非法贸易的决心,也为缅甸加强管控提供了机会。中国近年来的政策更新,包括从2018年开始实施的象牙贸易禁令及2020年初的全面禁止食用野生动物决定,以及最近将穿山甲升级为中国法律最高级保护动物的政策,均表明了中国将更严格管控野生动植物利用和贸易。因此,从缅甸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

在缅甸与中国国内高度重视野生动植物非法贸易问题的基础上,可以利用现有缅中双边合作框架,整合打击非法野生动植物贸易的合作,纳入多方参与。主要包括以下四个方向:

第一,2017年正式签署的中缅林业合作谅解备忘录。双方林业和野生动植物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。2019年8月和9月举行的《濒危野生动植物物种国际贸易公约》第18次缔约方会议和中缅林业工作组第一次会议上,双方已就将打击非法野生动植物贸易纳入现有的中缅双边林业谅解备忘录附录进行了讨论,以指导未来的合作工作计划。

其次,由于CITES管理机构是涉及CITES问题的主要协调机构,其可以发挥协调作用,促进其他相关政府机构的联络合作,将不同部门纳入中缅双边CITES合作。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。中国南京森林警察学院(NFPC)可以为中国和缅甸的一线野生动植物执法人员开展执法交流和培训。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,例如拟定于密支那设立的联合国毒品暨犯罪问题办公室边境联络处,也可纳入参与双边合作,为两国野生动植物执法提供技术支持。

第三,在加强中缅经济关系的同时,中国驻缅甸大使馆和商业协会可以利用其号召力,提高在缅中国企业、员工和游客对禁止野生动植物犯罪的认识。随着“一带一路”和其他双边贸易和基础设施协议的发展,中国在缅企业、员工和游客数量都在增加。为确保双边经济文化往来不会增加野生动植物犯罪风险,可以组织开展针对中国游客和企业提高意识的宣传活动,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,如缅甸的仰光、曼德勒、密支那和大其力的零售店和餐馆开展这种提高认识的活动。同时,可鼓励在缅经营的中国企业在其商业行为准则中纳入缅甸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缅甸籍员工知法守法。

最后,为解决缅甸少数民族武装力量所在的中缅边境可能出现的野生动植物跨境非法贸易问题,可以探索建立双边边境管制和发展合作机制。例如,可与1997年《中缅边境管理与合作协定》的主要签署机构——双方外交部以及联合国毒品和犯罪问题办公室驻密支那边境联络处(BLO)进行讨论,将打击非法跨境野生动植物贸易列入执法议程。此外,缅中边境居民之间密切的历史和民族联系,也可以转化为一种优势,推动社区参与打击跨境野生动植物非法贸易。可以开展地方活动和生计发展试点工作,激励边境社区成员提高意识和能力,制止野生动物偷猎和非法贸易的行为。

区域执法合作

中国和东南亚国家之间的区域性执法合作,不仅有助于减少中缅野生动植物非法贸易,而且有助于减少该地区的野生动植物犯罪。现有的合作机构和机制包括:澜沧江-湄公河流域综合执法及安全合作中心、中老缅泰湄公河联合巡逻执法、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。重启这些行动,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地区中的不同国家,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跨国合作,但也需要国际合作来处理跨大陆的贩运问题。《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。值得注意的是,将于2022年在中国举行的《生物多样性公约》第15次缔约方会议第二阶段会议,将为中国、缅甸以及其他重点国家就应对跨国非法野生动物贸易问题进行国际承诺与合作提供机会。

五 / 参考文献

- “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.
- Alessandro Rippa and Martin Saxer, “Mong La: Business as Usual in the China-Myanmar Borderlands”, *Cross-Currents: East Asian History and Culture Review*, E-Journal No.19, June 2016. https://cross-currents.berkeley.edu/sites/default/files/e-journal/photo-essays/rippa_and_saxer.pdf
- “Asian Elephant Range States Meeting”. IUCN. (2017).
- Forest Department of Myanmar and Wildlife Conservation Society. “A National Tiger Action Plan for the Union of Myanmar”. (2003).
- Forest Department of Myanmar. “Myanmar Elephant Conservation Action Plan (MECAP): 2018-2027”. (2018).
- Fredrich Kahrl et al, “Navigating the Border: An Analysis of the China-Myanmar Timber” Trade, *Forest Trends*, 2004. <http://apps.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/book/BK0070-04.pdf>
- John Buchanan, *Militias in Myanmar*, The Asia Foundation, July 2016. <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/07/Militias-in-Myanmar.pdf>
- K. Yhome, “Understanding China’s Response to Ethnic Conflicts in Myanmar”, ORF Occasional Paper No. 188, April 2019, Observer Research Foundation. <https://www.orfonline.org/research/understanding-chinas-response-to-ethnic-conflicts-in-myanmar-49759/>
- Langpoklakpam S. Singh, “Contextualizing Zowk Hawthar (Rhi) Cross-Border Trade from the Perspectives of India and Myanmar: The Road Ahead”, *Journal of International Relations*, Volume 2, Issue 2, July-December 2015
- 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 and Forests of the Union of Myanmar. “The Burma Wild Life Protection Act 1936 and the Burma Wild Life Protection Rules 1941”. (1958).
- Ministry of Forestry of the Union of Myanmar. “National Sustainable Development Strategy for Myanmar”. (2009).
- “Myanmar taking steps against illegal wildlife trade”. Xinhua Net. (2018). http://www.xinhuanet.com/english/2018-10/05/c_137512713.htm
- National CITES Authorities, Myanmar. CITES. <https://cites.org/eng/cms/index.php/component/cp/country/MM>. Accessed on November 29, 2019.
- Nijman, V., Mingxia Zhang and C. Shepherd. “Pangolin trade in the Mong La wildlife market and the role of Myanmar in the smuggling of pangolins into China.” *Global Ecology and Conservation* 5 (2016): 118-126.
- Sapai Min, “A Final Report on Assessment of the Impacts of Wildlife Trade in Relation to Conservation in Mong La city, east of Shan State, Myanmar-China border city”. <https://www.rufford.org/files/16456-1%20Detailed%20Final%20Report.pdf>
- Sun Yun, “China and Myanmar’s Peace Process”, United States Institute of Peace Special Report 401, March 2017. <https://www.usip.org/sites/default/files/SR401-China-and-Myanmar-Peace-Process.pdf>
- The Assembly of the Union of Myanmar. “The Conservation of Biodiversity and Protected Areas Law”. (2018). “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.
- The Republic of the Union of Myanmar. “National Biodiversity Strategy and Action Plan 2015-2020”. (2015).
- The Republic of the Union of Myanmar. “National Biodiversity Strategy and Action Plan”. (2011).
- The State Law and Order Restoration Council of the Union of Myanmar. “The Protection of Wildlife and Conservation of Natural Areas Law”. (1994).
- “The Wild Life Protection Act”. (1936).
- Toshihiro Kudo, “China’s Policy toward Myanmar: Challenges and Prospects”, JETRO, September 2012. https://www.ide.go.jp/library/English/Research/Region/Asia/pdf/201209_kudo.pdf
- Zhang, Mingxia, A. Gouveia, T. Qin, Ruichang Quan and V. Nijman. “Illegal pangolin trade in northern most Myanmar and its links to India and China.” *Global Ecology and Conservation* 10 (2017): 23-31.

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