

联合国
环境署

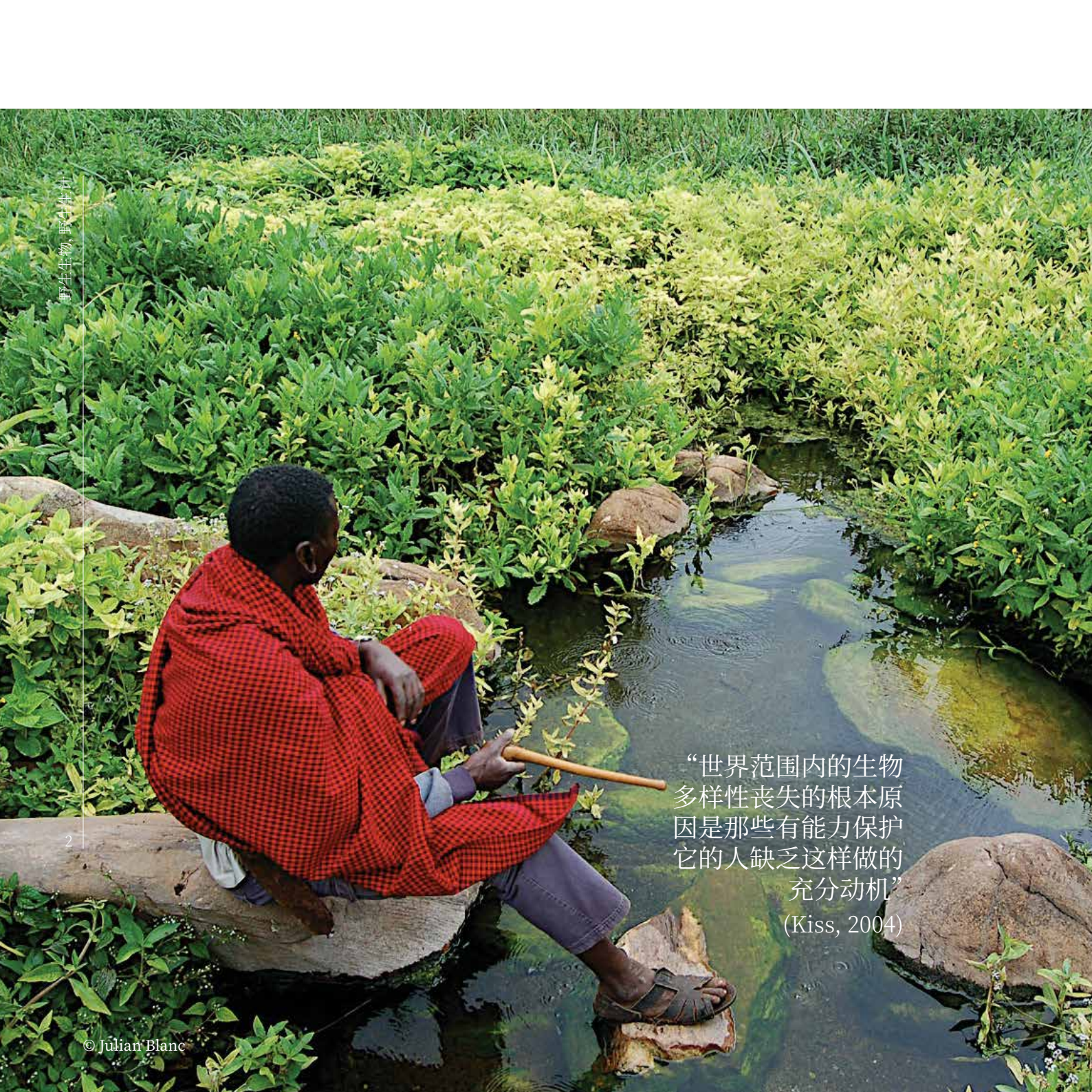


野生生物， 野生生计

让社区参与可持续的野生生物管理和
打击非法野生生物贸易

执行摘要
2017年9月



A photograph of a man sitting on a rock by a stream. He is wearing a red and black checkered shuka (a traditional Maasai garment) and purple trousers. He is holding a long wooden stick. The stream is surrounded by dense green vegetation, including tall grasses and various leafy plants. The water in the stream is dark and reflects the surrounding greenery. The overall scene is a lush, natural environment.

“世界范围内的生物多样性丧失的根本原因是那些有能力保护它的人缺乏这样做的充分动机”
(Kiss, 2004)



摘要

联合国环境大会关于野生动植物和野生动植物产品非法贸易的第2/14号决议要求对当地社区参与野生动植物管理的国际最佳做法进行分析。为响应这一决议,联合国环境规划署委托世界自然保护联盟和国际环境与发展研究所编写本报告。本报告总结了几十年来关于社区野生动植物管理研究的见解,并从侧重于让土著人民和当地社区(IPLC)参与打击野生动植物非法贸易(ITW)的新研究中吸取了经验教训。在承认社区的“声音”对实现可持续和有效的成果所发挥的重要作用的基础上,本报告进一步调查IPLC在参与影响野生生物管理的重要国际政策论坛(特别是《生物多样性公约》;《濒危野生动植物种国际贸易公约》;《移栖物种公约》;联合国环境大会;以及生物多样性和生态系统服务政府间小组)方面的机会和受到的限制。

社区野生生物管理经验的悠久历史对目前应对ITW危机的努力至关重要,但在寻求强调自上而下和日益军事化的方法的解决方案的过程中,它在很大程度上被人们忽视了。有效的执法尤其需要社区对保护的支持以及与当局的合作。社区野生生物的管理文献指出了何时最可能出现这种情况,何时最不可能出现。解决对野生生物不可持续的使用和ITW的工作在汲取这些经验教训方面经常只是做表面文章,却未能在设计和实施新方案时反映它们。基于社区的方法经常被作为无效方法而否定,甚至在做出必要努力为该方法发挥效力创造条件之前便予以否定。为了促进更加有效和公平的野生生物保护战略,在各个级别创造能使IPLC的声音得到倾听,并行使其权利的重大机遇至关重要。

执行摘要 和政策启示

本报告是对2016年5月召开的联合国环境大会第二次会议通过的第2/14号决议的回应。该决议呼吁“……对让当地社区参与野生生物管理的国际最佳做法进行分析, 以此作为处理野生动植物和野生动植物产品的不可持续利用和[……]非法贸易的方法。”在广泛和不可持续地使用野生动植物(涵盖动植物, 包括木材和渔业)的背景下, 对近期高涨的野生动植物非法贸易(ITW)的担忧促成了该决议。

本报告综合了来自社区野生生物管理(CWM)几十年经验的见解和经验教训, 并以最近开展的侧重于解决当前ITW“危机”的社区一级的应对工作所产生的见解作为补充。基于对社区的“声音”是支持其有效参与的政策制度的关键决定因素的认识, 本报告进一步审查了IPLC¹ 参与重要的相关国际审议和决策领域的机会, 以及他们面临的障碍。

主要研究成果如下:

1 | 得到的经验教训, 被遗忘的经验教训

促进社区野生生物管理的最佳做法, 作为减少野生生物不可持续和非法使用及贸易的一种手段, 已在数十年的工作中不断明确出现, 其中许多做法在政府的政策承诺中得到了很好的反映。但是, 重要的见解始终未得到实施, 尤其是在国家政府向IPLC放权, 使之管理野生生物保护和可持续利用并从中受益方面。

2 | 部署的人员可能 会跑向错误的方向

一定程度上由于日益加剧的偷猎军事化趋势, 对当前ITW危机的响应在许多地方均涉及重新采用自上而下的保护主义方法, 即强调围墙和罚款、枪支和人员。但是, 除非结合加强的问责措施, 否则这种方法可





© Andrea Moroni

能导致(并已经导致了)侵犯人权、限制生计选择以及IPLC的困难。这些方法也可能在环境保护方面产生反作用,导致权利被剥夺、怨恨和愤怒。它们还可能破坏合作方式的潜力,例如IPLC更多地参加ITW。

3 | 重要的不是你做什么, 而是你做的方式

任何针对不可持续的使用和ITW的现场干预的成功都主要取决于采用的方法和相关各方的关系。保护干预的当地自主权是成功的重要组成部分。建立信任,缓慢行动,并允许用较长时间来发展合作关系和了解社区需求及优先事项也很重要。借鉴传统用途、做法、规则和治理体系可以在社区成员认为它们公平合理的方面提高效率。社区成员需根据自己的文化和社会经济价值观念选择生计、选择从野生生物获益的方式,而不是由外部行为者强加给他们。这也适用于执法干预措施——这些措施在被“共同创建”时更为有效,即社区在制定规则和处罚违规行为时有发言权,传统官方机构受到尊重,而且执法当局和社区之间已经建立了信任关系。

4 | 有效执法,社区参与: 一个硬币的两面

针对ITW的有效执法和社区参与可以(而且应该)相辅相成。在任何情况下,良好的执法在很大程度上依赖于社区的支持,特别是通过提供情报给予的支持。另一方面,当社区的利益或资源受到威胁,并且独自对抗这些威胁会危及自身时,社区需要强大而可靠的后盾。但是,目前的执法往往针对性不强,效果不佳。它往往侧重于仅从ITW获得一小部分利润、挣扎着满足迫切的生存需求的社区和个人,以及不了解ITW的程度或影响的人,而“主要人物”或其他强大的行为者则没有受到惩罚。

5 | 激励很重要(但不仅仅是金钱的激励)

社区成员需要现实激励措施来支持和积极参与保护(包括反偷猎)。权利和利益都很重要, 尽管单一的权利和利益可能都不足够。通过加强土地和资源权利给社区增权赋能从而使之管理自身资源可能是强大的动力。保护的总体利益需要超过保护的成木。考虑到(少数几个)高价值ITW的高回报, 这尤其具有挑战性。虽然利益不一定是金钱方面的, 但当人们面临严峻的生存需求时——或者与野生生物一起生活会产生巨大成本时——金钱激励措施可能至关重要。社区从野生生物获得经济利益的途径包括: 基于观赏或狩猎野生生物的旅游业, 非木材森林产品的收获和贸易, 生态系统服务付费(PES)以及与野生生物有关的就业(例如警卫或导游)。这些不同的选择必须符合当地文化并由当地人自己选择。在下列情况下, CWM会更具挑战性: 土地具有较高的农业或开发潜力和/或域内有迁徙野生生物、不易观察或监测到的野生生物、稀缺或退化的野生生物, 或域内物种使用受到国家或国际限制。

精英把持(更强大的个人不公平地把持利益)是一个持续的威胁, 可能会破坏整个社区的潜在参与。社区由具有不同优先事项和动机的人组成, 干预措施需要理解这些以便把合适的人作为目标。让妇女参与进来, 使她们作为自然资源的直接受益者和主要管理者至关重要。

所谓的“替代生计”举措常作为减少IPLC对野生生物不可持续和/或非法使用的机制来部署。但是, 关于这些举措的有效性的证据基础非常有限。许多举措的设计拙劣, 而且从长期来看甚至会破坏保护。

6 | 考虑系统, 而不是现场

个别现场一级的项目可能非常有吸引力, 因为它们承诺采取直接行动, 但从长远来看, 创建促进和支持社区成为野生生物保护的积极参与者的治理环境、政策和伙伴关系可能会产生更大的影响。在地方、国家和国际一级, CWM需要具有支持性政策和规定的治理框架, 而且还需要一个能让社区进行谈判的框架。国家和国际政策往往将使用和管理野生生物的权利限制在一定范围, 以至于给当地人民留下很少的经济价值甚至没有留下经济价值, 从而消除了他们保护野生生物的动机。取消传统狩猎、采集或放牧的权利引发了不满和持续的非法行为。缺乏经常使用野生动植物的权利往往转化为不受管理、不受监控且往往不可持续的对野生生物的非法使用, 而远远达不到停止使用野生生物

的目的。为社区确定明确、有保障和可执行的权利（包括土地使用权），以便可持续地利用、管理并受益于环境保护和野生生物，这是以社区为基础的有效的野生生物管理的基础。因此，社区需要支持和帮助以确保并尊重国家一级土地和资源权利的转让。通过多边协定或进口限制施加的国际限制应基于对这些限制将如何影响地方一级的社区野生生物管理的认真考虑。

政策往往忽视了将土地用于野生生物的益处，而喜欢把土地用于农业、采掘或其他商业开发。这会导致野生生物的损失，并可能限制社区的权益。野生生物政策需要纳入部门和发展政策和土地使用规划。

研究表明，ITW的高发率与腐败程度密切相关。腐败阻碍了CWM并为ITW提供了便利。由于解决腐败是一项复杂而艰巨的任务，所以一般的反应是什么都不做。但是，纳入与野生生物相关的举措的小规模反腐败措施或有裨益。

建设社区的技术、财务和管理能力最初往往需要来自外部的支持，包括社区组织、非政府组织、捐助者、政府机构和私营部门。但是，在支持和建立这些伙伴关系时，至关重要的是要避免可能相互矛盾的议程。

7 | 着眼全球，本地治理

有效的社区治理需要明确由哪些人构成负责管理工作的社区。需要由这些社区在其内部发展合法的

机构，在尊重合法传统机构（如有）的基础上，确保公平的利益分享和有效的资源管理。这些权力结构必须对社区负责。必须注意了解社区内部的多样化和异质性群体以及如何共享权力和利益。

8 | 本地的声音应该是最响亮的声音

最后，但也许也是最重要的是，社区需要在决策以及制定影响它们的政策方面有更大的发言权。这适用于从本地到全球的各级。尽管关于IPLC在保护野生生物方面的重要性已经有了完善的政策承诺，但IPLC在国家一级的野生生物保护和管理决策方面几乎没有影响。在国际一级，他们的影响力变化很大——从良好融合到几乎不存在。IPLC意见的明确“切入点”；相关国际决策机构秘书处的支持；有效的IPLC网络；专项资金的提供对于实现他们有意义的参与和对辩论的贡献至关重要。

¹ “社区”和“IPLC”的术语因语境而异：当提到当地的现场一级保护活动时（例如“基于社区的野生生物管理”），我们通常使用“社区”；当涉及许多群体和人民的权益时，使用“IPLC”，例如“IPLC参与国际政策”。

野生生物, 野生生计

执行摘要
2017年9月

作者
Rosie Cooney
Dilys Roe
Holly Dublin



联系方式
Julian Blanc
生态系统司
联合国环境署
julian.blanc@un.org
unenvironment.org

联合国
环境署



© Diana Robinson