

国际法与鲸类资源的保护

李 辉

6月16日至20日,为期5天的国际捕鲸委员会(International Whaling Commission,简称IWC)第58届年会在加勒比岛国圣基茨和尼维斯举行。在本届会议上,以日本为首的捕鲸大国再一次为取消国际捕鲸委员会自1986年以来实施的商业捕鲸禁令展开了“努力”,也由此引发了国际社会针对少数国家捕鲸活动的新一轮的猛烈抨击。实际上,围绕着禁止商业捕鲸问题,《国际管制捕鲸公约》(International Convention On the Regulation of Whaling,简称ICRW)及其下设的国际捕鲸委员会在过去的20年里一直是争论的焦点与核心。本文拟对该公约的由来、主要内容、实施效力、国际捕鲸委员会宗旨的转变、商业捕鲸禁令的产生及其前景等问题作一简要的介绍,以期对这一多边环境条约有一个初步的了解。

“捕鲸”是人类历史上一个古老的行业,有文字记载的历史最早可追溯到13世纪的巴斯克人时期。到20世纪早期,随着捕鲸国家的增多和捕鲸技术的发展,捕鲸业进入了所谓的“黄金时期”。当时的国际联盟也曾试图规范各国的商业捕鲸政策,但是有实质意义的步骤却是在捕鲸国双边的层面上开始的,例如,挪威和英国这两个占当时世界捕鲸总量95%的国家在1932年缔结了双边协定,对各自的捕鲸业做出了某些限制。其目的类似于今天的石油输出国组织的活动,即避免鲸类产品的产出超过市场的需求,以获取最大限度的利润。尽管捕鲸国出于经济利益的考虑开始对捕鲸活动采取了较为克制的态度,但全球鲸类资源还是不可避免地遭到了严重破坏,某些鲸类动物甚至已处于灭绝的边缘。正是在此背景下,凭借着二战后在国际事务中所取得的强势地位,美国倡议缔结了《国际管制捕鲸公约》。1946年12月2日,15个国家(美国、阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、智利、丹麦、法国、荷兰、新西兰、挪威、秘鲁、前苏联、英国、和南非)在美国首都华盛顿签署了《国际管制捕鲸公约》,1948年11月10日公约正式生效。我国于1980年9月加入了该公约。

《公约》设立了“国际捕鲸委员会”作为其执行机构,由各缔约国委派一名委员组成。一般事项由委员会的简单多数表决通过,但某些核心事项(主要是公约第5条所列出的诸条规定)需要四分之三的特定多数才可。公约第5条对委员会的管辖事项作出了规定,包括:1、受保护的和不受保护的鲸的种类;2、解禁期和禁渔期;3、解禁水域和禁渔水域(包括保护区的指定);4、各种鲸的准捕大小的限制;5、捕鲸的时期方法和强度(包括一个渔期内鲸的最大产量);6、所使用渔具、仪器和设备的类型;7、测定方法;8、捕鲸报告及其他统计方面和生物学方面的记录。公约规定,对于上述有关鲸类资源的保护和利用的具体规则,委员会可以“随时”以更新附件的方式加以修正,但在实践中,委员会是利用“年会”的机会完成上述修正的。换句话说,公约管制捕鲸的具体规则是一个“动态”的体系,只要得到委员会四分之三多数的同意,就可以对先前的规则加以修改。这也正是国际捕鲸委员会在1982年决定、并于1986年开始实施的对“商业捕鲸”的全面禁令的法律基础。同样的,日本为推翻该禁令就必须开展“金元外交”以拉拢其他国家加入该公约,从而在委员会的表决中获得四分之三多数。(由于日本等国的“努力”,截止至本届委员会年会召开之时,公约的缔约国已达到70个。)

《国际管制捕鲸公约》在其诞生之初可以被看作是一个“行业自律规则”,而国际捕鲸委员会则被人们形象地冠以“捕鲸国俱乐部”的称号。然而,自上世纪70年代以来,随着全球环境危机的加深和“可持续发展”理念的深入人心,国际环境法获得了长足的发展,并成为当代国际法最富有生机和活力的分支之一。在这一大的历史背景下,人们看待贸易与环境的视角开始发生变化,具体到“捕鲸”问题上,就是从先前的主要关注经济利益的“利用和开

发”，转变为以维护生物多样性为目的的“保育和养护”。与此同时，国际非政府组织在国际事务中、特别是国际环保事务中发挥了越来越重要的作用。以上这些因素，连同美国政府的大力倡导，终于促成了自 1986 年开始，国际捕鲸委员会对商业捕鲸活动实施的为期 10 年的禁令。（在 1996 年后的每一届年会中，该项禁令都得以继续维持。）

但正如一些学者指出的那样，《国际管制捕鲸公约》的良好实施更多的是依靠成员国之间的善意履行。在商业捕鲸禁令颁布之后，日本利用公约第 9 条规定的有关“科学研究”豁免条款，以“科学研究”的名义继续进行捕鲸活动，并声称全面禁止捕鲸将会威胁到海洋鱼类的生存，进而破坏海洋生态系统的平衡。挪威则以维护“文化多样性”作为辩护，认为“捕鲸”已成为该国传统文化的不可或缺的组成部分，将商业捕鲸禁令视为盎格鲁-撒克逊文化对其本土文化的侵犯。此外，挪威还认为选择某一类动物加以特别保护的做法并不具有道义上的合法性。

《国际管制捕鲸公约》自身并未包含如何保证条约实施的规则，也没有规定相应的争端解决机制。美国在 80 年代曾设想运用单边贸易制裁的手段来保证商业性捕鲸禁令的执行，但近年来的实践表明，单边贸易制裁对日本等捕鲸国已不再具有威慑力。此外，如果日本和挪威等国在《国际管制捕鲸公约》框架内无法达到其目的，也不排除这些国家抛开《公约》另起炉灶的可能性。因此，“捕鲸战”的前景目前尚未明朗，从国际法的角度而言，《国际管制捕鲸公约》可能更需要来自《联合国海洋法公约》和《濒危野生动植物国际贸易公约》的支持。

（本文原载于 06 年 6 月 23 日《法制日报》）