



Australian Government

鲸鱼保护和管理：

## 国际捕鲸委员会的未来

---

*本文简要介绍了推动改善和改革国际捕鲸委员会的策略。*

*为此，澳大利亚加强了自身对国际捕鲸委员会的承诺。本文对国际捕鲸委员会成员应如何在最近取得的保护和管理成绩的基础上全面管理人类对鲸鱼种群的影响并使国际捕鲸委员会适应二十一世纪的形势提出了建议。国际捕鲸委员会应确保采用世界最佳保护和管理实践管理人类和鲸类间的相互影响。*

*本文提出扩展国际捕鲸委员会现有成套管理工具，以使委员会解决未来的鲸类保护和管理需求，并解决当前存在的、与现代生态系统为基础的管理原则不协调的做法。*



## Australian Government

### 概论

澳大利亚认为，国际捕鲸委员会是负责在全球范围内保护和管理鲸类（包括鲸鱼和海豚）并确保它们物种复原的主要国际组织。由于鲸类每年往来游动数千公里，这确实是一个共同关注的国际性问题并需要负责任的管理。

澳大利亚积极致力于通过多边渠道解决这类复杂的全球性问题。很久以来，澳大利亚一直在为现代海洋保护和管理做出自己的贡献。这些努力将指引澳大利亚继续支持国际捕鲸委员会的工作，并愿与各成员一起努力使国际捕鲸委员会成为一个更高效的组织。

尽管国际捕鲸委员会在成立之初的几十年里对鲸类进行了系统的过度捕获，但进入现代阶段以来，委员会在以下方面取得了成功：

- 商业捕鲸的延期偿付
- 建立鲸鱼保护区
- 对生存捕鲸配额的优化管理
- 对新出现的环境问题的考虑

国际捕鲸委员会各成员需要在以上这些成绩基础上更加紧密合作，使委员会与现代海洋管理实践接轨并能有效应对当代各种环境挑战。

委员会现存的挑战包括：

- 部分国家退出负责任的管理
- 经特别许可的科学捕鲸急剧增加
- 缺乏强有力的遵守和执法框架
- 缺乏协调机制来填补科学知识的空白，以及
- 对于国际捕鲸委员会在动物福利、小型鲸类动物管理能力方面的分歧

任何关于国际捕鲸委员会未来的讨论必须承认这些失败之处，并应对自国际捕鲸管制公约达成以来在海洋管理、人类使用、鲸鱼保护现状的重要变化。



## Australian Government

最为重要的是，批准科学捕鲸许可证的单边决定和试图援引公约第八条证明这些许可证的合法性的行为破坏了委员会及各成员国的工作，结果造成了极大的紧张和程序性困难，这些阻碍了改革国际捕鲸委员会进程中的建设性步骤。

如果想让委员会运作得更为合作有效，科学捕鲸特别许可问题必须得到解决。

尽管委员会已经制定了通过捕鲸配额来管理捕鲸活动的方法，但是在国际捕鲸管制公约框架下的管理手段仍不足以满足当前需求。目前，国际捕鲸委员会的管理手段不包含捕鲸外的其他目标，也没有框架来解决非消费类用途。在应对具体非捕鲸对脆弱人群的威胁方面缺乏足够的行动。在应对鲸类面临的现实威胁方面缺乏实际行动，这些威胁包括气候变化、渔业活动、海洋污染、监管薄弱的观鲸产业、船只相撞和栖息地干扰等。

澳大利亚建议，国际捕鲸委员会可以通过以下方式解决这些问题：

- 充分考虑与鲸鱼相关的问题和威胁，制定国际公认的、合作性保护管理计划；
- 启动区域性、非致命的联合研究项目来改善鲸类管理和保护；以及
- 改革在国际捕鲸管制公约和国际捕鲸委员会框架下的科学研究管理，包括就研究重点和标准达成共识及结束单边科学捕鲸“特别许可”。



## Australian Government

### 1. 澳大利亚鲸鱼观

以下三点支持澳大利亚政府对商业捕鲸和科学捕鲸的反对观点。

*经济方面*：满足人类的基本需求并不一定要通过商业性捕鲸。过去，商业性捕鲸几乎使许多鲸鱼种群濒临灭绝，现在，所有的鲸鱼产品都能找到可行的替代品。世界各国的人们日益认识到可持续的非消费性利用鲸鱼的重要性和好处，如负责任的鲸鱼观赏和生态旅游——而且很多人认为鲸鱼观赏是唯一合适的商业用鲸方式。

*生态和科学方面*：澳大利亚人向来重视鲸鱼和其在海洋生态系统中的作用。时下开展的非致命研究表明鲸鱼和其它主要食肉动物在保持健康的海洋生态系统方面发挥着重要作用，所以它们应受到保护而非捕杀。由于鲸鱼属于高迁徙动物，鲸鱼的保护和管理是一个需要人类共同关注的问题，需要采用负责任共同管理方法。

*道德方面*：即使经过现代改良，鲸鱼捕杀方法仍存有令人难以接受的残酷性。国际上对鲸鱼猎杀方式的审查已经提出了对鲸鱼猎杀实践的严重关注。鲸鱼的体积、生理特点和神经系统决定了任何猎杀方式都是不人道的。

澳大利亚坚决致力于通过多边渠道解决复杂的全球问题。很久以来，澳大利亚一直为现代海洋保护和管理做出自己的贡献。澳大利亚将继续积极支持参与国际捕鲸委员会的工作，因为国际捕鲸委员会是一个有能力保护、管理和确保恢复全球鲸鱼种群的主要国际组织。

澳大利亚承认国际捕鲸委员会有些成员对商业捕鲸和致命科学捕鲸的看法不一。但我们相信通过开放和建设性的努力，国际捕鲸委员会能够在全体一致的基础上在许多重要鲸鱼保护和管理政策问题上取得重大进展。

我们必须共同努力，以确保委员会能在保持以往成绩的基础上，有更高能力化解二十一世纪鲸鱼保护的各种挑战。



## Australian Government

### 2. 国际捕鲸委员会的当前状况

#### 2.1 管理鲸鱼种群——国际捕鲸委员会取得的成绩

尽管国际捕鲸委员会在成立的最初几十年对鲸类进行了系统的过度捕获，但进入现代以来，委员会取得了以下成绩：

- 在全球范围内延期偿付商业捕鲸
- 建立鲸鱼保护区
- 管理生存捕鲸配额
- 考虑新出现的环境问题

1982年采取的延期偿付商业捕鲸的做法得到了广泛认可，许多遭到过度捕获的鲸鱼种群因此免遭灭绝。自延期偿付实行以来，一些鲸鱼种群已开始恢复。然而，由于各鲸鱼物种和种群损耗的严重性各不相同，各自的恢复数量也有所不同。哺乳动物寿命长，繁殖率相对较低，一般来说，如果通过保护对物种进行大量恢复，几十年的时间还是太短了。

国际捕鲸委员会的大部分成员都支持延期偿付商业捕鲸，认为这是委员会最受响应的鲸鱼管理成绩。

在延期偿付期间，国际捕鲸委员会已成功开发实施了经极大完善的生存捕鲸管理程序（生存捕鲸管理程序）。

近年来，国际捕鲸委员会还成立了保护委员会，来扩大其成员所考虑问题的范围，使成员国有机会考虑鲸鱼保护所面临的威胁，而不局限于捕鲸问题本身。

尽管取得了这些成绩，国际捕鲸委员会在二十一世纪鲸类保护和管理方面未能发挥令人满意的核心作用。委员会最重大的失败之处包括：

- 部分国家退出负责的共同管理
- 经特别许可的科学捕鲸急剧增加
- 缺乏强有力的遵守和执行框架
- 缺乏协调机制来填补科学知识的空白，以及
- 缺乏保护濒危小型鲸类动物的行动



## Australian Government

所有关于国际捕鲸委员会未来的讨论都必须商讨如何解决这些失败之处。

最重要的是，国际捕鲸委员未来的指导工作除当前单一渔业模式之外还应包括管理目标和优先问题。其中应包括新出现的、尤其威胁鲸鱼的环境威胁，还有与海洋整体生态健康有关的问题，如气候变化。

### 2.2 国际捕鲸委员的当前形势

国际捕鲸委员在过去的二十年间取得了重要成绩，但在一系列重大政策问题上也出现了两极分化的情况，而且工作方法颇有问题。

科学捕鲸行为已经给委员会造成了十分紧张的形势，它破坏了国际捕鲸委员会成员的合作和共同管理措施。同时，反对延期偿付并单方面宣布每年的商业鲸鱼捕杀配额也破坏了委员会的共同工作。

援引公约第八条和反对延期偿付的单方面捕杀鲸鱼的做法把委员会及其成员推到了一个进退两难的境地。这是阻碍公约未来发展的最大障碍。澳大利亚认为必须采取措施，解决与科学捕鲸有关的问题，在支持永久性废除公约第八条和杜绝成员退出委员会共同努力的同时在中短期内实现可行的保护目标。

澳大利亚强调虽然委员会内存有分歧，工作方式存在问题，并不意味着国际捕鲸委员会不稳定，或不能做出决策。国际捕鲸委员将继续发挥作用，成员应共同努力克服委员会的缺点，并努力改善鲸鱼种群的保护和管理。

### 2.3 前进方向：需要改革。

最初签署国际捕鲸管制公约的各方采用“公约规定适当保护鲸鱼存量，实现捕鲸业的有序发展。”自此，国际社会多次重申国际捕鲸委员会在鲸类管理中的首要位置，即使捕鲸不再是人类和鲸鱼间的主要互动时也是如此。

国际捕鲸委员会成立于 1946 年。目前，二十世纪四十年代成立的许多其它国际组织在解决许多全球关注的问题上仍发挥着不可或缺的作用，委员会也不能驻足不前。



## Australian Government

委员会必须继续适应世界的变化，其结构和运行应反映界定二十一世纪人类和鲸鱼互动关系的科学理解和规范。自 1946 年以来，我们看到：

- 由于遭遇商业捕鲸，鲸鱼种群急剧减少
- 渔业混获、过度捕获、海洋污染、鲸类疾病、气候变化、管理薄弱的观鲸产业、船只相撞和栖息地干扰等对鲸鱼种群造成了新的威胁
- 新型有经济价值的非消费性鲸鱼利用方式产生，如观鲸，
- 世界各地支持鲸鱼保护的公众观点的巨大转变。

海洋管理也发生了变化，尤其通过管理人类对海洋影响的国际法律和 International 组织网络的发展，其中包括：

- 联合国《联合国海洋法公约》及其实施协议
- 《濒危物种国际贸易公约》
- 《保护迁徙物种公约》
- 区域渔业管理组织
- 南极条约体系

此外，还产生了大量的标准化原则和承诺，其中以联合国环境与发展会议和里约热内卢 21 世纪议程贡献最多。生态系统为基础的一体化管理、预先防范办法、代际公平等概念和共同关注的问题已成为海洋管理标准化现代化的基础。

我们现在有机会在国际捕鲸委员会取得成绩的基础上继续努力，定位委员会的未来，使其与现代海洋管理实践接轨。对国际捕鲸委员会进行现代化改革将确保委员会保护、管理和恢复鲸群的目标得以实现、持续和加强。为此，委员会应在尽可能多的领域取得共识。尽管委员会成员之间存在重大分歧，但仍存在可通过协商一致取得极大进展的鲸鱼保护和管理方面的重要政策问题。



## Australian Government

尽管澳大利亚坚决反对商业捕鲸，我们认识到国际捕鲸委员会的大部分成员仍有可能允许在未来重新采用某种形式的商业捕鲸。澳大利亚决不支持商业捕鲸，我们也不会委员会的任何有关鲸鱼管理的讨论中袖手旁观。



## Australian Government

### 3. 国际捕鲸委员会的未来——我们能做什么

成立国际捕鲸委员会一为适当保护鲸鱼存量，二为捕鲸产业的有序发展。然而委员会目前的管理目标和控制仅局限于调整捕鲸作业过程中的鲸鱼捕杀数量。

生存捕鲸管理程序和修正管理程序除考虑捕鲸外还考虑了其它与人类有关的死亡原因，程序的目的是从总配额中减少这类死亡数量。然而，这些程序的目标却是违背一系列预先规定的保护规则而使鲸鱼捕杀数量最大化。因此，生存捕鲸管理程序和修正管理程序不会促进建立在非消费性目标基础上的管理工作，不会化解鲸鱼种群受到的非捕鲸威胁，也不适用于解决鲸群大量减少的问题。综上，仅使用现有的管理工具不足以消除当前鲸鱼所面临的威胁。

目前，通过国际捕鲸委员会的鲸类管理仅限于将商业捕杀配额设为零捕杀（延期偿付和保护区）或限于管理那些经受生存捕鲸的种群（目前只有五个种群）。这些工具并不包括为取得如下成果所采用的保护和管理选择：

- 减少混合捕获
- 对鲸鱼观赏业进行规范
- 恢复鲸鱼种群
- 建立有效保护区

通过国际捕鲸委员会，以上这些成果应推动发展一套扩展的、适合特定种群和威胁的管理保护选择。

另外，目前，在缺乏足够国际监管的情况下，大批鲸鱼被捕杀，且捕杀比例在不断上升。每年大约有 2700 条鲸鱼被捕杀，其中只有 460 条鲸鱼受到国际捕鲸委员会的直接共同管制——都是通过生存捕鲸管理程序。目前，在反对延期偿付的情况下，每年还有 1052 条鲸鱼被标为商业捕杀对象，其余的鲸鱼依据特别许可（科学捕鲸）的规定被捕杀。这种愈演愈烈的单方面分派配额及监管不充分的捕鲸行为，直接破坏了委员会的共同行动和合作，破坏了委员会采取的管理措施。



## Australian Government

### 3.1 保护管理计划

委员会应制定保护管理计划，改善鲸鱼种群的保护和管理。计划应致力于消除威胁，而非捕鲸本身，具体途径可包括降低混合捕获和规范鲸鱼观赏。计划应适用于支持恢复特定鲸类种群。

为实现有效性，计划要联系其它相关国际安排框架下的行动并形成补充。另外，为有效管理一些威胁性过程，如渔业混获或船只相撞，还需取得其它相关国际组织成员政府的支持。

委员会应采取集中解决特定物种、种群和多物种威胁问题的计划。由于计划的重点不仅限于捕鲸，可以为那些面临多种威胁、已知将不能持续的小型鲸类合理制定此类计划。在某些情况下，计划应采用一种国际‘物种恢复计划’的形式，内容包括一个评估过程及针对已知威胁制定的行动计划。此类国际计划能为国家层面的努力提供协调一致的有力支持和领导。

可能采用的保护管理计划如：

- *南太平洋驼背鲸恢复计划*：与捕获前的丰富性相比，几种南太平洋驼背鲸的种群数量仍然非常少。恢复计划过程将审核现有信息，界定研究需要，在确定存在威胁的领域减轻威胁。
- *高纬度鲸鱼和气候变化*：在气候相关变化快速发生的情况下，对北极未捕获鲸鱼种群活力和一些南极生态系统的进一步了解可提供有关自然和生态变化程度方面的宝贵信息，从而加强实现管理目标的预报和减缓模式的作用。
- *西北太平洋灰鲸*：该种群的生存已受到严重威胁，遭受到不可持续的渔业混获，其摄食场地受到大量工业威胁。该物种的保护管理计划将围绕可能的种群轨迹和威胁降低规模确立可衡量的目标，并围绕绩效标准确定减缓行动。实行这种方法，将计划融合到其它国际努力中是非常重要的，同样，所涉及国家的直接参与和支持亦非常关键。



## Australian Government

有效的现代管理规划需要在确定优先行动、评估种群、威胁和各种问题方面做大量工作。通过致力于开发保护管理计划，国际捕鲸委员会对需要迫切解决的全球鲸类保护管理问题的回应能力将得到加强和改善。这项工作将包括一个监测审核框架。

本办法将大大增加国际捕鲸委员会会议与会专家的工作价值，设计出更具难度的讨论活动，为现代新出现的鲸类保护问题做出积极贡献。

### 3.2 区域非致命共同研究计划

对鲸类的适当保护和管理要求在严格的科学框架支持下采取高效的管理行动。国际捕鲸委员会科学委员会已通过综合评估等机制成功提供了这种框架，但是鲸鱼科学研究还可通过多种方式进行改善。

首先，科学委员会缺乏优先考虑和填补已知知识空白的协调机制。综合评估可能发现我们当前所了解的知识，但不能确定研究需求的优先级，也不能提供协调机制，确保成员共同努力填补已发现的空白。缺乏此类机制将阻碍可靠科学的有效可信发展，反过来，还被一些国家用来支持‘科学捕鲸’需求有关的论调。

除改善保护管理科学，合作研究还有助于促进国家间的相互了解和提高国家及地方的能力。此外，还有助于建立包括研究机构、政府、本地社区、非政府组织和观鲸企业等私有企业在内与鲸鱼有关的利益相关者间的信任 and 良好信用。

各地区在知识水平和解决特定威胁的数据要求方面存在地域差异。因此，澳大利亚提出制定区域非致命共同研究计划，来填补国际捕鲸委员会确认需优先解决的、一致同意的知识空白。

为此，我们首先提议制定此类计划的模式；此项工作可通过合作的国际性“南大洋鲸鱼研究伙伴关系”进行。

国际捕鲸委员会在“南大洋鲸鱼和生态系统研究计划”中的现有努力和协调工作以及澳大利亚南极分部的航空测量调查，力求为南极附近浮冰块内小须鲸



## Australian Government

的丰富性提供可靠的估计。南大洋鲸鱼和生态系统研究计划一直以来都受到国际捕鲸委员会的支持，为在国际捕鲸委员会内开展良好的共同研究提供了范例。这些努力为‘南大洋鲸鱼研究伙伴关系’奠定了理想的基础。

‘南大洋鲸鱼研究伙伴关系’将建立在南大洋鲸鱼和生态系统研究计划模式的基础上，同时拓展共同研究目标和涉及的国家范围。我们提议制定可能的研究目标、绩效措施和方法途径，供国际捕鲸委员会在 2008 年 6 月讨论。

这种共同研究伙伴关系将加强国际捕鲸委员会的绩效，并改善鲸鱼保护、管理和恢复。

### 3.3 改革科学研究的方法

目前，经特别许可的科学捕鲸是国际捕鲸委员会内最具争议的问题。根据公约第八条，签约政府可向国民颁发许可，允许为科学之目的捕杀、捕获和处理鲸鱼。当前的做法需要政府向国际捕鲸委员会科学委员会提交科学捕鲸许可证计划进行审核（由支持者参加），然而，在特别许可情况下，国际捕鲸委员会无法禁止捕获行为。

自延期偿付商业捕鲸以来，有超过 10,500 条鲸鱼经援引公约第八条被捕获。目前，在科学许可情况下发生的鲸鱼捕杀次数是实行延期偿付前科学捕杀次数的十倍。

国际捕鲸委员会采纳了 30 多个决议，呼吁终止科学捕鲸，呼吁使用非致命手段进一步开展科学研究。这些决议反映了一种理解，即人们可使用非致命手段获取管理和保护鲸鱼物种的信息。

当前，国际捕鲸委员会的大部分成员都反对以商业规模‘科学捕鲸’形式援引公约第八条，这些成员大都不支持立即恢复任何形式的商业捕鲸。但是，多数成员持这种观点并不一定意味着有能力修正公约第八条。修正公约需要召开外交会议，需要所有各方对任何改变都要达成一致，才能使修正内容发挥效用，所以在中短期内不可能实现这个目标。



## Australian Government

在国际捕鲸委员会，科学委员会一致同意采用新程序，审核致命性科学研究新方案，原则上是定期和最终审核现有许可证的数据。新程序的主要特点是专家研讨会审核特别许可研究的方案和结果，研究活动将包括独立专家小组根据具体标准审核研究。



## Australian Government

委员会采用了这种新程序，一致同意在科学委员会上讨论专家研讨会报告，并向委员会提供一份报告。这是实现适当审核评估科学捕鲸计划的重要步骤。但是，这并没有规定在专家研讨会提议后应采取哪些适当行动。

澳大利亚提议，国际捕鲸管制公约和国际捕鲸委员会支持的科学研究活动应在委员会的直接监督和管理下进行。

首先，所有此类科学研究应联系委员会一致同意的优先研究需求，确保做出协调一致的国际努力，填补知识空白和解决那些最迫切需要解答的科学问题。

其二，国际捕鲸委员会应一致同意所有此类科学研究应遵循的标准。这些标准可能包括：

- 可计量的成功措施
- 使用和现有的非致命性方法
- 仔细审查
- 一个透明开放的过程

第三，除经委员会批准，每个政府应致力于不援引公约第八条颁发特别许可证。委员会应严格依据一致同意的研究优先级和标准评估各国政府的所有许可证方案，并决定是否给予批准。

这些措施将确保国际捕鲸管制公约和国际捕鲸委员会支持的所有科学活动得到一致同意，拥有强大的科学支持，并尊重委员会已采纳的其它保护管理措施。

从长远看，澳大利亚将继续支持修正公约第八条，委员会内的政府协议会立即采用上述措施。这是阻止特别许可捕鲸在无委员会一致同意、无严格科学审查和适当考虑委员会保护管理措施情况下继续发展这一漏洞的切实可行的第一步。这些措施将通过增加科学合作增强委员会的能力，并将扫除当前阻碍委员会工作的紧张局势的最大根源。