

《联合国海洋法公约》生效对公海渔业的影响

黄硕琳

(上海水产大学, 200090)

摘 要 在归纳世界大多数沿海国家执行《联合国海洋法公约》, 主要实施公海制度的实践, 以及分析公约有关条款的基础上, 指出今后渔业管理制度将朝着有利于沿海国的方向发展, 远洋渔业国只有与沿海国密切合作, 承担公约所规定的养护生物资源的义务, 才能确保远洋渔业生产的持续稳定发展。根据我国渔业的实际状况, 分析了海洋法公约生效对我国公海渔业生产产生的一些不利影响, 并提出对海洋渔业发展的一些看法。

关键词 海洋法公约, 生效, 公海渔业

1 前言

1993 年 11 月 16 日, 圭亚那政府向联合国秘书长交存了《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》) 的第 60 份批准书 [United Nations, 1994]。按照《公约》的规定, 《公约》应在第 60 份批准书或加入书交存之日后十二个月生效。因此, 《公约》于 1994 年 11 月 16 日正式生效。到 1996 年 5 月为止, 共有 93 个国家批准或正式确认了《公约》。

《公约》是一部迄今为止最完整的, 受到各国包括发展和发达沿海国家基本支持的国际海洋法公约, 其内容涉及海洋法的各主要方面。有关海洋渔业资源开发利用、保护和管理的条款包括在其中的许多项法律制度内, 最主要反映在专属经济区制度和公海制度中。《公约》的正式生效及生效后有关法律制度的发展无疑将对世界渔业产生巨大影响, 也无疑将对我国海洋渔业产生巨大影响。

2 公海渔业问题

由于《公约》确定了 200 海里专属经济区制度, 大部分可开发渔业资源已在沿海国的管辖之下, 因此许多远洋渔业国在公海寻找新的或潜力尚较大的渔业资源进行开发, 公海渔业资源承受的捕捞压力陡然增加, 不少公海渔业资源呈现了迅速下降的趋势, 引起了一些沿海国的强烈不满。沿海国关注的焦点主要放在一些特殊的鱼种, 即跨界鱼类、高度洄游鱼种和溯河产卵种群上。

2.1 跨界鱼类和高度洄游鱼种

《公约》第 63 条第 2 款规定, 如果同一种群或有关联的鱼种的几个种群出现在专属经济区内而又出现在专属经济区外的邻接区域, “沿海国和在邻接区域内捕捞这种种群的国家应设法

就必要措施达成协议,以养护在邻接区域的这种种群。"《公约》第 64 条规定,对高度洄游鱼种,沿海国和其国民在区域内捕捞高度洄游鱼种的其他国家应直接或通过适当的国际组织进行合作,以期确保专属经济区以内和以外的整个区域内的这种鱼种的养护和促进最适度利用这种鱼种的目标。

对《公约》的这些规定和关于公海捕鱼限制的规定,不同的国家站在不同的立场和角度上,有不同的解释。不少沿海国家认为由于公海捕鱼的权利受到上述规定的限制,《公约》实际上承认了沿海国对这些特殊鱼种的特别利益,因此沿海国有权在公海区域采取特别的管理措施,来保护其特别利益。而公海捕鱼国则认为,《公约》的上述条款只规定了沿海国和公海捕鱼国应进行合作保护这些特殊鱼种的义务,不承认沿海国在公海有单方面采取养护和管理措施的权利。

在国家实践中,对跨界鱼类和高度洄游鱼种的管理出现了三种不同的方式。第一种方式以白令公海的狭鳕渔业谈判及最后达成的协议为主要代表,沿海国与公海捕鱼国按照《公约》的规定,进行谈判,签订多边渔业协定,以保护公海的渔业资源。第二种方式以南太平洋的金枪鱼渔业为主要代表,沿海国将公海捕鱼国排除在外,建立沿海国的渔业管理组织,协调沿海国的政策和管理措施,管理公海渔业资源。第三种方式以南美洲部分国家、加拿大宣布对毗邻的公海区域渔业管辖权为主要代表,沿海国单方面宣布对公海渔业的管辖权,甚至在国内立法中单方面规定了这种管辖权。

2.2 溯河产卵种群

与跨界鱼类和高度洄游鱼种不同,《公约》对溯河产卵种群的权利、义务等有比较明确的规定,在具体的实践中,有关的释义也比较一致。

在国家的实践中,《公约》的这些条款基本上得到遵守,而且公海上捕捞溯河产卵种群的活动正式通过双边协定逐步被禁止。例如,北太平洋的大麻哈鱼的主要鱼源国和捕鱼国为美国、加拿大、俄罗斯和日本,这些国家采取签订双边或多边协定的方式,逐步减少公海上捕捞大麻哈鱼的活动,最终达到禁止在公海捕捞大麻哈鱼的目的。1991 年 9 月经过几年的谈判,美国、原苏联、加拿大和日本签订了一个关于养护和管理太平洋溯河产卵种群的公约,其主要内容包括:禁止在公海捕捞大麻哈鱼;限制其他公海渔业兼捕大麻哈鱼;反对非公约成员国在公海捕捞大麻哈鱼[Burke, 1994]。

一些鱼源国在其国内立法中将本国对溯河产卵种群的管辖权扩展到专属经济区以外。美国早就宣布了对源于其河流的溯河产卵种群的管辖权,包括专属经济区之内。俄罗斯也在其立法中规定了对在公海上捕捞源于其河流的大麻哈鱼的外国渔船的管辖权。

3 《公约》生效后的公海渔业管理制度的发展趋向

自 1982 年《公约》签订以来,公海鱼业的法律制度一直是国际社会关注的一个焦点。在《公约》生效之前,由于众多的沿海国家对公海渔业的管理状况不满,迫使国际社会或有些国家采取了一些行动,这些行动在《公约》生效前或生效后都会对公海渔业的发展产生重要影响。

3.1 联合国关于公海流刺网的决议

1989 年 12 月 22 日在有关沿海国特别是南太平洋国家、美国、加拿大的极力推动下,联合国第四十四届大会通过了“关于大型大洋流网捕鱼作业和其对海洋生物资源影响”的 44/225

号决议;号召国际社会所有成员国加强在海洋生物资源保护和管理方面的合作,建议国际社会所有成员从1992年6月30日起全面禁止公海大型流网作业,直至采取有效的保护和管理之时。1991年12月21日,联合国第46届大会又通过了46/215决议,要求国际社会所有成员保证到1992年12月31日在各大洋和公海海域,包括闭海和半闭海,全面禁止大型流网作业。

无可置疑,流刺网作业需要国际社会进行管理。但是采取养护和管理措施还是全面禁止?在这一点上,国际社会存在着两种不同的意见,一种是认为管理措施应建立在可靠的科学证据上,另一种主张应该立即禁止一切大型流刺网作业,除非可以证明这种作业不会造成难以接受的影响,联合国46/215号决议最终接受了后一种主张。按照该决议的精神,只要无法证明某种渔业不会对某种环境产生不可接受的影响,国际社会就可采取行动禁止某种渔业。用这一标准来衡量,现有的公海渔业大部分都将被纳入禁止之列。

3.2 负责任渔业的概念

1992年5月6日至8月,负责任捕捞国际会议在墨西哥的坎昆举行。会议通过了坎昆宣言。与会各国同意在《公约》规定的法律框架内,促进国际合作,以达到对公海生物资源的合理管理和养护的目的。根据坎昆会议的精神,联合国粮农组织(FAO)已经着手起草“国际负责任捕捞行为准则”,并从1994年10月起将该准则更名为“国际负责任渔业行为准则”,其中涉及渔业的各个方面,包括捕鱼作业、渔业管理实践、公平交易和养殖等。当然公海捕鱼规则将是该行为准则的一个重要组成部分。

作为“国际负责任渔业行为准则”的一个不可分割的部分,“促进公海渔船遵守国际养护和管理措施协定”于1993年11月24日签订。该协定突出了船旗国的责任,强调了在交换渔船作业信息方面的国际合作,并规定了争端解决的方法。

以上情况说明:公海自由捕捞的局面将很快不复存在,公海捕鱼船的船旗国将被要求承担起管理其渔船的捕鱼活动的责任;在公海渔业管理活动中的国际合作,特别是在建立公海渔船作业数据收集制度方面的合作,将被加强。

3.3 白令海中部狭鳕渔业的管理

《公约》签订以来,白令海中部的狭鳕渔业的管理有了重要的发展。白令海的狭鳕渔业对于美国和俄罗斯两个沿海国来说是重要的渔业,而狭鳕又是在白令海从事公海渔业的国家的主要捕捞对象。由于狭鳕资源的下降,从1991年2月开始,白令海2个沿海国与4个公海捕鱼国开始了一系列有关建立白令海公海狭鳕资源养护和管理制度的谈判。在1992年8月召开的第5次会议上,与会各国同意1993年和1994年二年在白令公海禁捕狭鳕。1994年6月举行的第十次会议上,与会各国通过了“中白令海狭鳕资源养护和管理公约”。这个公约规定了一系列管理制度,包括确定可捕量、实行国别配额制度、联合实施制度和船旗国责任制度等等。其中联合实施制度允许任何成员国的授权官员在公海上登临其他成员国的渔船,检查渔船、渔具、渔获量、捕捞日志和其他文件,询问船长、渔捞长和其他高级船员。

“中白令海狭鳕资源养护和管理公约”对公海渔业的管理提供了一个先例,即通过沿海国与公海捕鱼国的合作,建立起为各方所能接受的管理制度。由于过去所有的条约中,都没有规定在公海上如何实施的条款,公海上国际渔业法律、法规的实施往往是十分困难的。“中白令海狭鳕资源养护和管理公约”所建立的联合实施制度无疑是今后公海渔业管理制度发展的一个

方向。

3.4 南太平洋公海渔业的管理

近年来,对南太平洋区域公海渔业的管理呼声较高,许多沿海国家通过国际或区域性合作,推动了这个区域公海渔业管理制度发展。1990年,南太平洋论坛渔业组织通过了一项对外国入渔的“统一最低条款条件”的决议,要求外国渔船每日提供在专属经济区内和公海的所有捕鱼数据。1992年南太平洋国家达成了一项“南太平洋围网渔业管理协议”,该协议的适用范围包括“南太平洋围网作业的协议成员国的专属经济区以及毗邻的公海海域”,目的是通过对外国围网船队的限制,提高沿海国从资源获取的利益[Bergin, 1994]。

1992年10月,在菲律宾的马尼拉举行了“金枪鱼渔业管理经济和法律事务国际会议”,会议通过了“公海渔业管理的马尼拉原则”,要求以现行的区域性管理机制、政策作为起始点,强调收集有关数据的必要性和船旗国对其国民及渔船应承担的全部责任。与会各国同意研究并适用公海捕鱼活动的监测和控制机制,并尽可能在联合监督和实施方面进行合作[Meltzer, 1994]。

1993年5月,澳大利亚、新西兰、日本签订了“金枪鱼养护公约”,建立了金枪鱼养护委员会,该委员会有权决定总可捕量、分配国家捕捞配额及采取其他措施,委员会有责任收集有关金枪鱼的科学情报、统计数据和其他有关信息。

上述的进展,加上南太平洋区域原有的一些区域性管理措施,使得南太平洋区域沿海国在对公海渔业的管理中处于主导地位。一些公海捕鱼国也采取了积极配合的态度。

3.5 联合国跨界鱼类和高度洄游鱼类会议

前面已经提及,《公约》签订之后,公海渔业特别是跨界鱼类和高度洄游鱼类资源问题引起了国际社会的极大关注。1992年召开的联合国环境和发展大会指出解决这一问题的迫切性。根据1992年联合国47/192号决议,联合国于1993年7月至1995年8月共召开了6次“跨界鱼类和高度洄游鱼类会议”。在这一系列的会议上,以加拿大、智利为首的沿海国强烈要求会议产生一个有制约力的法律性条约,制约公海的捕鱼活动,而公海捕鱼国则要求产生一个适用公海和专属经济区的跨界鱼类和高度洄游鱼种的捕捞活动的协定。一些沿海国(如加拿大)威胁如果会议不能建立起有效的规范此种鱼类开发的管理制度,则要对毗邻其200海里区域的公海行使管辖权[Meltzer, 1994]。

1995年8月4日,会议通过了一个《关于联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类和高度洄游鱼类的规定执行协定》(简称《执行协定》),该协定确认了在公海捕鱼管理中应采取预防性措施,并允许区域性渔业组织成员国对涉嫌违反条约的外国渔船实施登临检查。

除了上述这些区域性或国际性的发展以外,一些沿海国通过国内立法或单方面的行动,试图将他们对渔业的管辖权扩展到200海里之外的公海区域。举例来说,1991年智利通过国内立法,并通过其他许多渠道提出了“存在海域”(Presential Sea)的概念,宣布对智利200海里海域之外的公海区域的管辖权,将大约二百万平方海里的广阔海域置于智利的国家管辖范围[Joyner, 1993]。1994年加拿大的国内立法规定加拿大可以单方面实施北大西洋渔业组织的管理措施,且在1995年4月,加拿大扣押了在其200海里区域之外公海作业的西班牙拖网渔船。另外还有部分南美洲国家也在其国内立法中规定了对公海渔业的管辖权。

《公约》签订以来,有关公海渔业管理制度的进展,反映了国际社会对公海捕捞现状和公海渔业资源状况的严重关注,也表明了一些沿海国家一直试图对公海渔业实行单方面的管辖。如果国际社会不能尽快地解决公海的管理问题或者说不能很好地照顾到沿海国的利益,则一些沿海国将以此为借口扩展其渔业管辖权,其结果将是少数毗邻开阔大洋的沿海国瓜分公海渔业资源。从目前的形势发展看,公海渔业管理制度正在按《公约》所规定的法律框架形成。但是,国际法律是大多数国家意志的体现,由于沿海国与公海捕鱼国数量相比,后者在国际社会中仅占少数,所建立的公海渔业管理制度必然向沿海国倾斜。也就是说,公海渔业限制与制约将越来越严格。

4 《公约》生效对我国公海渔业的影响

我国是《公约》的签字国,并于1996年5月16日正式批准《公约》,正在积极准备建立专属经济区。也就是说,我国现在是《公约》的正式成员国,因此我国的实践应遵守《公约》的条款,按照《公约》所规定的原则行事。另外,渔业活动不仅在本国管辖水域内进行,也在他国水域或共有水域里进行,在处理有关事项时,也应遵循国际法,包括《公约》所规定的原则、规则。《公约》的生效使我国在渔业上的权利和义务产生了一定的变化,也使一些国家的海洋区域和对这些区域实施的管辖发生或将发生一些变化。所有这些都对我国的海洋渔业的生产和管理产生较大的影响。尤其我国的公海渔业以大型拖网和鱿鱼渔业为主,主要的捕捞对象是跨界鱼类和高度洄游鱼类,因此《公约》生效之后,特别是《执行协定》签订以后,对我国的公海渔业将产生较大影响。

我国在西北太平洋的鱿鱼生产已形成了一定的规模,所捕捞的太平洋鱿鱼既出现在日本和俄罗斯的管辖区域内,又出现在公海。由于《执行协定》强调了沿海国对跨界鱼类的权利和利益,有关沿海国可能在今后要求捕鱼国与他们达成协议,或通过区域性组织,制订有关的管理措施,对捕捞量、作业船只进行限制。也就是说,我国在西北太平洋的鱿鱼作业,今后将受到沿海国或区域性组织的限制,我国在制订发展规划时,必须充分考虑到这一点。

我国的公海大型拖网渔船主要捕捞的是白令海和鄂霍茨克海的狭鳕。白令海中部的公海海域已有专门公约建立了管理制度,今后可能保持在小规模的生产并受到严格的监督。鄂霍茨克海公海区域已基本在俄罗斯的控制之下。今后,俄罗斯将以《公约》有关“闭海或半闭海”的条款和有关“跨界鱼类”的条款,对鄂霍茨克海中部海域实施严格的管辖。我国只能以协议的方式在该海域入渔,且入渔的条款条件很可能完全取决于俄方。

由于延绳钓渔业主要捕捞的是高度洄游鱼种,该渔业也必将受到沿海国家的限制和制约。延绳钓渔业对资源的损害相对较小,今后小规模发展还是可能的,但大规模发展则可能引起沿海国的干预。

公海围网渔船也是以金枪鱼类为主要捕捞对象,而且捕捞效益高,选择性差。美国曾以围网渔船兼捕海豚为由,发起了保护海豚的运动,抵制兼捕海豚的围网渔业的渔获物,并因此引发了关贸总协定内的二起金枪鱼贸易案。南太平洋国家于1992年签订了“西太平洋围网渔业管理协议”,旨在加强对专属经济区内及公海的围网渔业的控制。这种状况说明围网渔业已经引起了许多沿海国家的严重关注。在这种情况下,发展我国的公海围网渔业必须十分慎重。

5 几点思考

《公约》是迄今为止在国际上最完整、参加面最广的一部国际法律,其中有关渔业的条款得到广大国家的认同和遵守。《公约》生效之后,广大国家的实践将朝着与《公约》有关渔业的规定相一致的方向发展,发展的趋势有利于沿海国家对渔业的管理,不利于远洋渔业国的捕捞作业。在这种形势下,要在远洋渔业生产上立足,就必须抛弃酷鱼滥捕的短期行为,加强与沿海国的合作,自觉遵守有关国家的渔业法律和 International 上的有关规定,采取养护渔业资源的措施,确保渔业资源的持续利用。只有这样才能保证远洋渔业生产的持续稳定。

《公约》生效之后,无论是在沿海国管辖海域或是在公海海域,对捕捞活动的管理愈来愈严格。不断增加的入渔费、苛刻的条件、严格的管理使得远洋捕捞业的效益大大下降。完全依靠远洋捕捞生产获取较大效益的机会已经不会太多。远洋渔业发展的出路可能在于将捕捞、加工、贸易相结合,在渔获物的加工、增值、销售上获取利益。

目前,我国的鱿鱼钓生产,特别是北太平洋的鱿鱼钓生产已经发展到相当的规模,但是生产的区域基本在日本的 200 海里区域内,一旦日本宣布建立 200 海里专属经济区,则鱿鱼钓生产马上成为日本的管理目标。当务之急是继续向东对公海的鱿鱼资源作探捕调查,摸索北太平洋 200 海里区域外的鱿鱼资源状况和作业技术,以便在有关国家宣布 200 海里专属经济区后,鱿鱼钓作业能够持续发展。

前已论及,对在他国的专属经济区内或在公海上的捕捞活动,船旗国都有责任和义务加强管理。我国在这方面的实践离国际社会的要求还相差甚远,需要采取积极的措施。首先应该完善国家一级的远洋渔船注册和许可制度,保证远洋渔船的质量、限制渔船数量,使国家能宏观调控远洋渔船队的规模。第二是按国际要求建立捕捞数据收集制度,使国家一级的职能部门能及时了解捕捞作业状况,向有关国际组织或有关国家提供有关数据,履行我们的义务。第三是建立对违规渔船的惩罚制度,只有对违反国际渔业法规或违反所在国渔业法规的船只进行严肃的处理,才能建立起我国在捕捞业的良好形象,保证我国远洋渔业的顺利发展。第四是加强对远洋渔业人员的国际渔业法规教育,使远洋渔业人员自觉遵守 International 上的有关规定和国际惯例,减少违规行为和工作中的失误。

参 考 文 献

- [1] Bergin, A., 1994. Political and Legal Control over Marine Living Resources— Recent Developments in South Pacific Distant Water Fishing. In *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 9(3): 289~ 309.
- [2] Joyner, C. C. et al., 1993. Chile's Presential Sea Proposal: Implications for Straddling Stocks and the International Law of Fisheries. In *Ocean Development and International Law*, 24: 99~ 121.
- [3] Meltzer, E., 1994. Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: The Nonsustainable Nature of High Seas Fisheries. In *Ocean Development and International Law*, 25: 255~ 344.
- [4] FAO, 1993. Coastal State Requirements for Foreign Fishing. FAO Legislative Study 21. Rev. 4. FAO Publication, Rome.
- [5] Saito, T., 1993. Management of Highly Migratory Species in the Central Western Pacific. Proceedings of the 27th Annual Conference of the Sea Institute, Seoul.
- [6] United Nations, 1994. The Law of the Sea: Practice of States at the Time of Entry into Force of the United Nations

Convention on the Law of the Sea. United Nations Publication, New York.

- [7] Burke, W. T., 1994. The New International Law of Fisheries: UNCLOS 1982 and Beyond, pp151~ 198. Oxford University Press Oxford.

IMPACT ON HIGH SEAS FISHERIES BY ENTRY INTO FORCE OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA

Huang Shuolin

(Shanghai Fisheries University, 200090)

ABSTRACT The United Nations Convention on the Law of the Sea entered into force on 16 November, 1994 and the provisions related to the exploration and exploitation, conservation and management of marine living resources have already produced and will continue to produce great impact on marine fisheries production and management. Based on analysis of the provisions of the Convention and practices of establishing exclusive economic zone and of implementing regime of the high seas by many coastal states, it is concluded that the development of the fisheries regime is in the direction of beneficial to coastal states, and that distant water fishing states have to cooperate with coastal states and accept the duty and responsibility, as the Convention provides, for the conservation of the marine living resources, in order to ensure the sustainable development of distant water fisheries. In the light of reality of Chinese fisheries, the demand on management and possibility of adverse effects on high seas fishing, after the entry into force of the Convention, are discussed, and some suggestions are made.

KEYWORDS Convention on the Law of the Sea, Entry into force, High seas fisheries

欢迎订阅 1997 年《水利渔业》杂志

《水利渔业》由水利部中国科学院水库渔业研究所主办, 主要刊登水产科研报告、渔业先进经验、名特优新水产品新技术新成果。内容包括鱼类苗种及成鱼养殖技术、大水面增殖技术、网箱等集约化养鱼技术、名特水产、饲料应用、病害防治、资源保护等。本刊特点是以实用技术为主, 技术与经济并重, 兼顾营销管理与信息交流, 具有创新性、实用性、系统性、导向性, 对领导决策、科研开发、技术改造、知识更新、生产开发、渔业致富有实用指导作用。

本刊系全国水产核心期刊, 1981 年创刊, 国内外公开发行。本刊为双月刊, 16 开, 56 页。内文激光照排, 封页彩色胶印, 编核考究, 印制精良。欢迎广大新老朋友到各地邮局订阅, 邮发代号: 38-76。每期定价 3 元, 全年 6 期 18 元。如邮局订阅不便, 也可直接向编辑部邮购。本刊承接各类渔业商品广告, 备有细则, 欢迎中外企业惠顾。编辑部地址: 武汉市武昌卓刀泉小何村 86 号; 邮编: 430073; 电话: (027) 7803555; 电挂: 6736