

胡学东◎著

公海生物资源 管理制度研究

Gonghai Shengwu Ziyuan
Guanli Zhidu Yanjiu

本书围绕公海生物资源管理制度问题，梳理评述了中外关于渔业资源管理理论的主要观点，并主要在以下几个方面进行了创新性探讨：首次提出建立新的国际渔业管理组织应当遵循的基本原则；尝试给即将诞生的国际渔业管理组织搭建一个科学可行的框架；对保障国际渔业管理组织得以正常运转的程序和执行制度进行了研究分析；为我国公海渔业的发展提出一些政策建议，对公海生物资源管理制度今后的发展方向进行了研究和判断。



中国书籍出版社
China Book Press

公海生物资源 管理制度研究

中国海洋大学 胡学东◎著



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公海生物资源管理制度研究/胡学东著. —北京: 中国书籍出版社, 2013. 3
ISBN 978-7-5068-3199-4

I. ①公… II. ①胡… III. ①国际海域—海洋生物资源—资源管理—研究
IV. ①P745

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 041677 号

责任编辑 / 钱 浩

责任印制 / 孙马飞 张智勇

封面设计 / 楠竹文化

出版发行 / 中国书籍出版社

地址: 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电话: (010) 52257143 (总编室) (010) 52257153 (发行部)

电子邮箱: chinabp@vip. sina. com

经 销 / 全国新华书店

印 刷 / 北京盛天行健艺术印刷有限公司

开 本 / 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 / 19

字 数 / 300 千字

版 次 / 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5068-3199-4

定 价 / 38.00 元

版权所有 翻印必究

谨以此书献给我敬爱的导师
和为我国远洋渔业事业奋斗终身的人们
——胡学东

序 言

二十一世纪是海洋世纪，是对海洋加强保护和管理的世纪。国际社会认识到海洋已经成为人类生存与发展的资源宝库和最后空间，但是，海洋特别是海洋渔业资源面临着空前的危机，人类活动已经给海洋造成了难以承受的压力，海洋环境污染不断加剧、海洋生态环境恶化难以逆转、人类过度开发利用渔业资源、致使海洋生物资源日趋衰退，世界主要渔场均处于崩溃边缘，严重影响了海洋生态系统的可持续发展。加强对海洋生物资源管理、采取更有力的措施保护公海渔业资源，推动全人类合理养护、开发和利用海洋渔业资源，建立公正合理的国际海洋渔业秩序已经成为国际社会的广泛共识。

《联合国海洋法公约》创立了崭新的国际海洋新秩序，改变了国际海洋格局。随着“负责任渔业行为守则”、“挂旗公约”、“执行公约”、“生物多样性公约”等一系列国际渔业法规的建立，确保渔业可持续发展已经成为了世界的共同理念，也给传统的海洋渔业管理制度带来了深刻变化。渔业的可持续发展要求渔业管理必须在确保渔业资源可持续利用的前提下，国际社会的广泛支持和参与。虽然全球成立了大量渔业组织，在海洋渔业管理方面取得了显著的成效，但却没有能从根本上改变渔业资源日益枯竭的趋势。究其原因，现有国际渔业管理体系存在组织机构繁杂、法律法规零散且缺乏执行力以及沿海国权利过度无序扩张等原因，这些问题严重制约了国际渔业管理体制的进一步发展和完善。

公海渔业资源是全人类的共同继承财产，对它的利用和养护应当符合全人类的共同利益。共同继承财产、公平分享海洋恩惠、和平利用海洋、合作开发和保护海洋的原则已经被国际社会广泛接受。国际渔业法律制度的发展正在有力地推动公海渔业管理的国际化趋势，公海生物资源养护与

管理已得到了普遍重视和响应,公海渔业管理措施更加趋向于强制性,生态系统渔业价值观逐渐取代了公海捕鱼自由观,公海渔业活动不再是传统意义上毫无羁束的捕捞活动,而是必须严格遵守一系列公约和协定规范的捕捞活动,公海渔业管理制度已隐然成型,公海渔业已进入全面严格管理时代。

世界海洋渔业资源开发利益格局重组方兴未艾,我国海洋渔业面临着国际海洋政治环境变化以及公海渔业管理制度建立对我国渔业发展的双重影响。公海渔业是直接关系维护国家海洋权益和争取发展空间的重要产业,随着世界经济一体化和国际海洋渔业法律制度的发展,中国渔业参与国际活动的广度和深度在不断加强,未来几年中国公海渔业发展机遇与挑战并存。发展公海渔业,有利于我国走向深海,拓展国际空间,获取更多的资源,得到更多的权益。

为了应对国际海洋制度和公海渔业管理体系的新变化,进一步提高我对世界渔业资源的利用水平,我国要以适应国际海洋管理制度变革、巩固世界渔业大国和争取世界渔业强国地位为目标,及时把握国际渔业领域发展的新动向,积极参与国际渔业资源开发养护及其规则制订,维护好我国对国际资源的现实利益和发展权益;丰富国内市场供给,扩大水产品国际贸易,增加就业和渔民收入,促进我国渔业的现代化;要进一步增强渔业行政执法能力,履行好国家和法律赋予的职责,维护好渔业生产秩序和国家海洋权益。只有如此,我们才能正确处理国际渔业事务,发挥我国参与国际渔业管理活动的积极作用,从资源战略的角度加速推进公海渔业发展,中国远洋渔业的未来发展方向已经成为整个渔业产业在国家制定宏观政策方面必须面对的问题,要在积极发展过洋性渔业的同时,着力开发大洋性渔业资源,促进远洋渔业从数量型向质量型转变。

胡学东同志长期从事渔政管理工作,参加了我国与周边国家的多次渔业谈判和国际渔业管理活动。他所著《公海生物资源管理制度研究》一书,对公海生物资源管理的诸多理论问题进行了研究,对公海生物资源管理制度的历史和现状进行了梳理和总结;对公海渔业资源现状及其管理的影响进行了分析和研究;对建立新的国际渔业管理组织应该遵循的原则和如何构建可行的组织框架提出了一些新的看法;对保障国际渔业管理组织得以正常运转的程序和执行制度进行了深入的研究;对国际渔业、特别是

▶▶▶ 序 言

公海渔业今后的发展做出了预测判断。他的研究成果对于深入了解国际渔业管理的现状和趋势，准确把握有关国际规则、标准和规范，积极有效地参与国际渔业事务，制定符合中国国情的现代渔业管理规则提供了很好的帮助，也为教学、科研、管理和立法等方面工作提供有益参考。因此，我相信本书的研究将有重要的、积极的意义和价值。

同时，我也希望有更多的具有丰富实践工作经验的同志能够将自己的收获体会、经验感受总结出来，形成渔业界思考问题、研究问题、解决问题的良好氛围。为贯彻落实党的十八大提出的建设海洋强国的宏伟目标，为建设美好、繁荣的海洋世纪作出贡献。

农业部副部长 牛盾

二零一三年一月五日

公海生物资源管理制度研究

摘 要

《联合国海洋法公约》的实施改变了传统的海洋渔业秩序和资源分配格局，围绕海洋资源，特别是公海生物资源的争夺，已经成为新时期海洋斗争的重要特点。由于全球近海渔业资源已经处于过度开发状态，海洋生物资源衰竭的速度超乎人们的想象，大大降低了公海生物资源可持续利用水平和未来利用价值。全球渔业普遍面临着过度投资、种群枯竭、渔获量下降和资源利用冲突加剧等问题，世界进入了争夺公海渔业资源的时代。但是关于公海生物资源，到目前为止仍然缺乏全面的、强制性的管理制度。对于公海海洋生物资源养护和管理的理论和实践研究，在国际和国内渐渐成为学术界的热点问题。

本书共分十章，第一章是绪论。第二章是公海及海洋生物资源管理传统理论的发展，简要评述了西方中世纪前的有关理论和中国“以陆治海”和“以海为田”的农耕海洋观、格老秀斯的海洋自由论、塞尔登的闭海论和宾刻舒克的海洋领有论，这些理论体现了现代海洋理论的思想源泉；并着重对近现代海洋思想产生重大影响的马汉的海权论进行了评析。第三章是传统海洋生物资源管理制度的危机。论述了公海捕鱼旧制度的危机，从第二次世界大战后科技进步促进了海洋捕捞能力的提升，公海自由无序捕捞造成的海洋生物资源的破坏和衰退；到沿海国试图瓜分公海，纷纷对毗邻海域提出主权要求，特别是《杜鲁门公告》推波助澜的作用；第一、二次国际海洋法会议对海洋问题的讨论以及存在的主要分歧和矛盾。第四章是《联合国海洋法公约》的相关制度。简要介绍了《联合国海洋法公约》的基本内容，重点对《公约》中影响海洋生物资源管理的几个重要原则和

制度,如至关重要的专属经济区制度做了介绍;对公海渔业管理制度的调整与变革从公海捕鱼的权利与义务、渔业资源的养护与利用、公海自由捕鱼受到限制、分鱼种管理的新突破等几个方面进行了归纳总结。第五章是《联合国海洋法公约》引发的变革。首先是公约引发的海洋观的变革,分析了《公约》引发的海洋自由观的转变,促进了对海洋生物资源认识的根本转变;介绍了公地悲剧理论和人类共同继承财产理论的确立。分析了《公约》影响了国际海洋渔业的总体发展方向,使沿海国的核心利益得以大幅扩张,引起了新一轮的蓝色圈地运动。《公约》对公海渔业制度和国际海洋生物资源管理和养护制度的深远影响。第六章是公海生物资源管理制度的实践探索,该章重点研究了《公约》实施后,对建立新的公海生物资源养护管理制度产生重大影响的《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》、《负责任渔业行为守则》、《执行协定》、《国际打击 IUU 行动计划》和联合国关于禁止公海流刺网的决议。第七章是公海生物资源管理制度的基本原则,该章开创性地总结了建立公海生物资源管理养护制度的五项基本原则,即共同继承财产与整体性原则、权利平等与合作原则、科学养护与合理利用原则、可持续发展与有序性原则和以人为本与生态系统原则,这五项基本原则的确立是彻底解决当前公海海洋生物资源存在问题的思想基础,是建立公海生物资源养护和管理制度的核心原则。第八章是公海生物资源管理制度架构研究,《公约》实施后,虽然探索建立了一些国际海洋生物养护管理制度,但世界上仍然缺乏统一的、普遍认同和遵守的、涵盖所有海洋生物资源的管理制度。世界迫切需要在国际共管海域——公海上建立海洋生物资源管理制度。该章通过分析当前公海渔业资源管理的实践与存在的问题,探讨建立国际海洋生物资源管理组织的可行性,提出了建立国际海洋生物资源管理组织可行的基本架构。第九章是公海生物资源管理制度的执行措施和程序保障,该章总结了《公约》实施后公海渔业创立的主要管理措施,重点评介了沿海国管辖权的持续扩大、港口国措施、IUU 条例中的程序规定和具体措施以及输欧海洋捕捞产品的有关规定,就公海渔业管理基本程序的几个重要问题进行了分析。强调订立新的、以《联合国海洋法公约》为基础的“公海生物资源管理与养护公约”,并参照 WTO 争端解决机制在程序上保障新公约的权威性、强制性和可执行性,是彻底解决当前公海生物资源管理与养护中棘手问题的切实可行的办法。

第十章是公海生物资源管理制度发展及应对。该章提出,国际渔业法律制度的发展正在有力地推动公海渔业管理的国际化趋势;公海渔业管理措施更加趋向于强制性,对公海渔业的综合管理是发展的必然;区域性渔业管理不断加强,催生国际渔业管理实体组织诞生,公海渔业管理制度已隐然成型;公海渔业已进入全面严格管理时代。同时也对我国应如何积极、妥善应对国际海洋法律制度变革带来的挑战,提出了一些政策建议。

本书围绕公海生物资源管理制度问题,梳理评述了中外关于渔业资源管理理论的主要观点,并主要在以下几个方面进行了创新性探讨:首次提出建立新的国际渔业管理组织应当遵循的基本原则;尝试给即将诞生的国际渔业管理组织搭建一个科学可行的框架;对保障国际渔业管理组织得以正常运转的程序和执行制度进行了研究分析;为我国公海渔业的发展提出一些政策建议,对公海生物资源管理制度今后的发展方向进行了研究和判断。

关键词: 公海; 生物资源; 管理制度; 国际渔业管理组织

Study on the management system of high seas living resources

Abstract

The implementation of the United Nations Convention on the Law of the Sea has changed the traditional marine fisheries orders and resource allocation patterns. Competition for exploiting marine resources, especially on the high seas areas, has become more and more fiercely in the new era. Due to over-exploitation of global inshore fishery activities, the marine living resources have declined sharply beyond people's imagination, and greatly reduced the level of sustainable utilization and future using. Global fishery industries are undergoing over-investment, population depletion, a declining catches, and intensification of resources contention and other issues. The world has entered an era of competing for fisheries resources on high seas. Furthermore, the high seas fishery resources so far lack of a comprehensive, mandatory management system. The theory and practice of conservation and management on high seas living resources are becoming hot issues both at home and abroad.

This article is consists of ten chapters. The chapter one is Introduction. The chapter two is an overview of the traditional theory of the management of high seas marine living resources, a brief introduction of fisheries theory from The Middle Ages; China's traditional view of farming the ocean; The Freedom of the Seas (*mare liberum*) formulated by Hugo Grotius; the Closed Sea (*mare clausum*) claimed by John Shelton; Dominion of the Sea

held by Cornelius van Bynkershoek and Mahan's Sea Power view which has significant impacts on the modern marine theory. These theories reflect the source of ideas for modern marine theory.

The chapter three is going to discuss the impacts of United Nations Convention on the Law of the Sea. This chapter would discuss the crisis of fishing on high seas in the old system, over-exploitation of fishing capacity, because of scientific and technological progress after World War II, the increasing capacity of catching from the sea as well as the destruction and decay of marine living resources. This chapter also illustrates fishing disorder, coastal states' claiming sovereignty over adjacent waters by trying to carve up the high seas. This chapter also states the first two meetings for the Law of the Sea by the international community to resolve maritime disputes.

The chapter four indicates the upcoming changes of traditional marine and high seas fishing regime. This section also has briefly introduced the framework of the United Nations Convention on the Law of the Sea, highlights several important principles and systems such as EEZ (Economic Exclusive Zone) influencing management of living marine resources, as well as the profound impact on international marine living resources management and conservation systems. This chapter also illustrates the responsibilities and commitments of fishing from high seas; the sustainable using of fish resources; the restrictions of fishing from high seas; the break though change in managing fishing on high seas according to different species.

Chapter V describes the transforming of the ocean view initiated by the Convention which broke up the traditional concept of the freedom of the seas. Also, this part elaborates the gradual establishment of principles for high seas fishing and resource conservation. After the implementation of the Convention, global fishery resources are utilized in line with the rules of equal importance of resource conservation, fisheries management and fisheries development. International and regional organizations have ensured the conservation and management of international fisheries resources to achieve the objective of eco-environmental health and sustainable use. New agreements

and resolutions by the international or regional communities are also introduced, such as Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, Code of Conduct for Responsible Fisheries, IUU International Plan of Action, and the United Nations resolution on fighting the use of large scale high seas driftnets.

Chapter VI states five basic principles of modern conservation and management systems for high seas living resources. These groundbreakings are principles of the common heritage and the overall interests, equality of rights and cooperation, scientific conservation and rational use, sustainable development and ordering, and people-oriented ecosystem. The five cardinal principles is to completely solve the current problems of over-exploiting high seas marine living resources. They're the basic ideological foundation and core values of modern management systems.

Chapter VII is the scheme of modern conservation and management system for high seas living resources. Though some international measures have been taken to conserve the high seas living resources after the implementation of the Convention, the international community still lacks of a unified management system with universal recognition, covering all kinds of marine living resources. The world desperately needs a management system for the joint water areas-high seas living marine resources. This chapter analyses current practices and problems of high seas fisheries resources management, explored the feasibility of establishing international organizations for managing living marine resources, and built a viable framework of such organizations.

Chapter VIII narrated transforming of procedures and enforcement measures for the management system. This section has summarized high seas fisheries management measures after implementation of the Convention, highlighting the continued expansion of coastal state jurisdiction, the measurement from port state, procedural requirements of IUU Regulations and regulations of marine fishing products which are expected to export to the EU.

It's emphasized that new convention on the management and conservation of high seas marine living resources, which based on the United Nations Convention on the Law of the Sea, should be set up. To enforce the authority, enforceability and mandatory properties of the new convention, the Solution Mechanism for Disputes in WTO might be borrowed to completely solve thorny problems in the management and conservation of high seas living resources.

chapter IX presents the trend of high seas fisheries development and some policy scenarios. The development of international fisheries legal system has a strong impetus to push high seas fisheries management. Measures for regulating high seas fisheries tend to be more mandatory. It seems that integrated management of high seas fisheries is an inevitable trend. The continued strengthen of regional fisheries management is escalating the birth of entity organizations. High seas fishery management system has been looming and high seas fisheries have entered the era of strict management. Scenarios on actively and properly responds to new challenges posed by international marine legal system changes have been put forward.

Focusing on the management system of high seas living resources, the author discussed the development of the management system, stated some innovative suggestions, and reviewed theories of fishery resources management at all times and in all lands. Basic principles for the establishment of new international fisheries management organizations are set up. A scientific and feasible framework for the upcoming international fisheries management organizations are attempted to build. Procedures and systems accompanying the operation of international fisheries management organizations were well analyzed. Policy suggestions for the Chinese government policymakers are also put forward. In addition, the last chapter has forecast the future development of international fisheries especially the high seas fisheries.

Key words: high sea, living resources, management systems, IFMOs (international fisheries management organizations)

目 录

CONTENTS

第一章 绪 论	1
第一节 研究背景	/ 1
第二节 研究意义	/ 2
第三节 研究内容	/ 5
第四节 研究方法和技术路线	/ 7
一、研究方法	/ 7
二、技术路线	/ 8
第二章 公海及海洋生物资源管理传统理论的发展	10
第一节 西方中世纪前的有关论述	/ 10
一、古希腊、罗马的两种海洋观	/ 11
二、西方海洋理论的源泉	/ 12
三、有关海洋生物资源的论述	/ 13
第二节 海洋自由论与闭海论	/ 14
一、教皇子午线	/ 14
二、海洋自由论的主要观点	/ 16
三、闭海论的主要内容	/ 17
四、争论及其影响	/ 18
第三节 马汉的海权论	/ 20
一、控制海洋与控制世界	/ 20
二、制海权	/ 22

三、海权决定世界历史的进程	/ 23
四、海权论的影响	/ 24
第四节 中国古代的海洋观	/ 25
一、“以陆治海”和“以海为田”的农耕海洋观	/ 25
二、古代中国的海洋活动	/ 27
三、“渔盐之利”的功利思想	/ 29
四、中国传统的渔业思想	/ 31
五、古代中国海洋观的几个基本特点	/ 32
第三章 传统海洋生物资源管理制度的危机	35
第一节 捕捞能力的提升和渔业资源的衰退	/ 35
第二节 沿海国对毗邻海域的主权要求	/ 37
第三节 《杜鲁门公告》	/ 40
第四节 关于公海海洋资源权利	/ 41
第五节 第一、二次国际海洋法会议	/ 42
第六节 传统公海捕鱼制度面临危机	/ 43
第四章 《联合国海洋法公约》的相关制度	48
第一节 《联合国海洋法公约》的基本内容	/ 48
第二节 公海渔业制度的调整与确立	/ 50
一、公海捕鱼的权利和义务	/ 51
二、公海渔业资源的养护与利用	/ 52
三、公海自由捕鱼受到限制	/ 53
四、分鱼种管理的新突破	/ 54
五、关于 EEZ 的管理养护措施	/ 54
第三节 其他重要原则和制度的建立	/ 55
一、国际海底制度	/ 55
二、专属经济区 (Exclusive Economic Zone) 制度	/ 56
三、专属经济区的渔业管理制度	/ 57
四、毗连区与大陆架 (Continental Shelf) 制度	/ 58
五、关于公海	/ 59

第五章 《联合国海洋法公约》引发的变革·····	61
第一节 《公约》引发的海洋观变革·····	/ 61
一、海洋自由观念的转变·····	/ 61
二、对公海及其生物资源的再认识·····	/ 65
三、公地悲剧理论·····	/ 70
四、人类共同继承财产观念的确立·····	/ 73
第二节 对公海资源管理制度的调整·····	/ 77
一、关于国际海底资源管理·····	/ 77
二、关于公海海洋生物资源管理·····	/ 79
三、公海资源管理——国际海洋法发展的重点·····	/ 81
第三节 《公约》对国际渔业制度的影响·····	/ 83
一、影响国际海洋渔业的总体发展方向·····	/ 84
二、专属经济区制度使沿海国的核心利益大幅扩张·····	/ 85
三、引起了新一轮的“蓝色圈地运动”·····	/ 86
四、新公海渔业制度的突破与局限·····	/ 88
五、引发了公海自由捕鱼原则的变革·····	/ 89
第六章 公海生物资源管理制度的实践探索·····	92
第一节 后《公约》时代国际渔业管理体制的发展·····	/ 92
一、专门性规范（以鱼种为标准划分）·····	/ 93
二、区域性规范（按地域标准划分）——区域性渔业组织 加强渔业管理的行动·····	/ 94
三、全球性的渔业行动计划和规定·····	/ 95
第二节 促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定·····	/ 97
第三节 负责任渔业行为守则·····	/ 99
一、坎昆宣言·····	/ 99
二、《守则》的主要内容·····	/ 100
三、《守则》规定的基本准则·····	/ 101
四、《守则》的实施情况·····	/ 103
五、《守则》的意义和影响·····	/ 104
第四节 《执行协定》·····	/ 105