

Making Fisheries Management Work
IMPLEMENTATION OF POLICIES FOR SUSTAINABLE FISHING

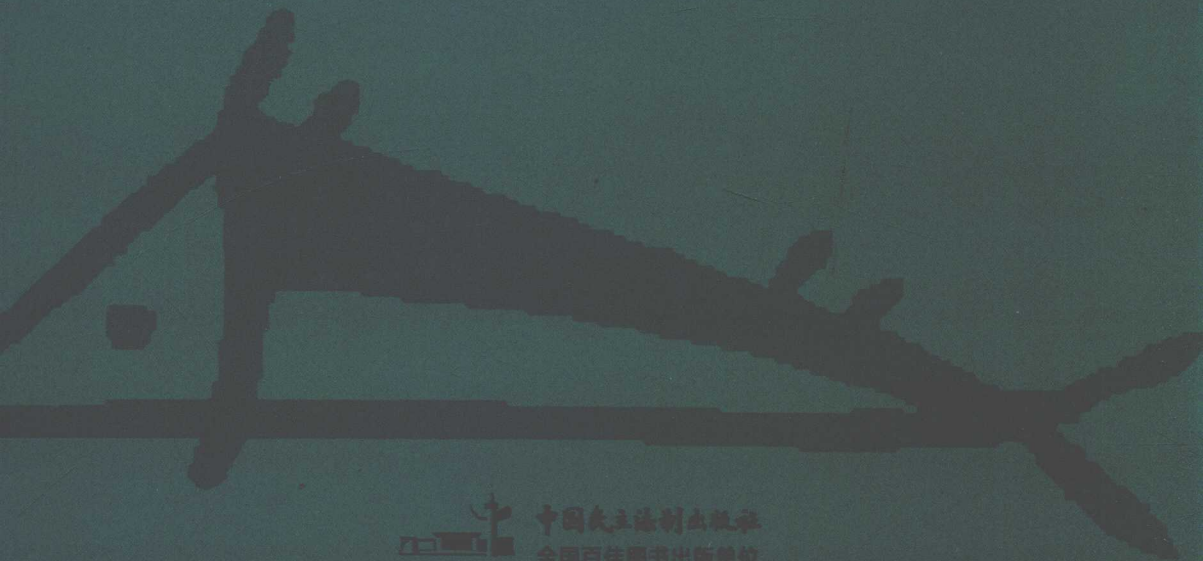
有效的 渔业管理



可持续渔业政策的实施

斯汀格·S. 耶塞柳斯 (Stig S. Gezellus) 主编
加斯帕·拉凯尔 (Jesper Raakjær)

唐波 沈卉卉 译



中国法制出版社
全国百佳图书出版单位

有效的 渔业管理



可持续渔业政策的实施

Making Fisheries Management Work
IMPLEMENTATION OF POLICIES FOR SUSTAINABLE FISHING

斯汀格·S. 耶塞柳斯 (Stig S. Gezelius) 主编
加斯帕·拉凯尔 (Jesper Raakjær)

唐议 沈卉卉 译

中国民主法制出版社

2018年·北京

北京市版权局著作权登记号图字：01-2018-4459

图书在版编目 (CIP) 数据

有效的渔业管理：可持续渔业政策的实施 / (挪)
斯汀格·S. 耶塞柳斯 (Stig S. Gezelius), (丹) 加斯
帕·拉凯尔 (Jesper Raakjær) 主编；唐议，沈卉卉译
—北京：中国民主法制出版社，2018. 7

ISBN 978-7-5162-1846-4

I. ①有… II. ①斯… ②加… ③唐… ④沈… III.

①渔业管理—研究—世界 IV. ①F316.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 154698 号

Translation from the English language edition:
Making Fisheries Management Work
Implementation of Policies for Sustainable Fishing
edited by Stig S. Gezelius and Jesper Raakjær
Copyright © 2008 Springer Science + Business Media B. V.
All Rights Reserved

图书出品人：刘海涛
出版统筹：乔先彪
责任编辑：程王刚
责任校对：姚丽娅
装帧设计：黄慧君 顾建成

书名/有效的渔业管理——可持续渔业政策的实施

作者/斯汀格·S. 耶塞柳斯 (Stig S. Gezelius) 加斯帕·拉凯尔 (Jesper Raakjær) 主编
唐议 沈卉卉 译

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里7号 (100069)
电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)
传真/ (010) 63056975 63292520
http: // www. npcpub. com
E-mail: flxs2011@163. com
经销/新华书店
开本/16开 710毫米×1000毫米
印张/13.75 字数/240千字
版本/2018年9月第1版 2018年9月第1次印刷
印刷/北京建宏印刷有限公司

书号/ ISBN 978-7-5162-1846-4

定价/45.00元

出版声明/版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

主编简介

斯汀格·S. 耶塞柳斯 (Stig S. Gezelijs), 挪威东南大学商学院教授, 挪威农业经济研究所研究员, 主要研究领域包括公共法律、合规性研究、自然资源管理(渔业方向)和农业社区研究等。研究项目包括挪威、加拿大和南非沿海及近海渔业社区和渔船管理; 国家和国际政府组织, 行业组织, 渔业和农业社区的定性访谈; 法律和公共文件定向分析比较等。在《海洋政策》(Marine Policy)、《法律与社会评论》(Law and Society Review)、《创新与发展》(Innovation & Development)等刊物上发表论文30余篇。

加斯帕·拉凯尔 (Jesper Raakjær), 丹麦奥尔堡大学规划部教授, 希茨海尔斯创新渔业管理中心研究人员, 主要研究领域包括海洋渔业、基于生态系统的渔业管理方法、渔业区域合作、欧盟共同渔业政策等。在《海洋政策》(Marine Policy)、《海事研究》(Maritime Studies)、《人类生态学》(Human Ecology)等刊物发表文章40余篇, 主编、参编著作10余部, 主持、参与欧盟、丹麦农业部项目20余项。

译者简介

唐议 上海海洋大学海洋文化与法律学院院长、教授。有累计4年远洋渔业海上科研调查和生产工作经历，作为主要人员参与编写《中国水生生物资源养护行动纲要》，长期从事海洋、渔业政策与管理的研究和教学，重点研究国际和国内海洋生物资源养护的法律、管理制度和措施，以及渔业资源经济学问题。在《水产学报》《资源科学》等刊物上发表学术论文40多篇；主编《渔业法规与渔政管理》《渔业法规基础知识》《渔业行政执法》《涉外渔业及周边渔业管理》等多本教材；主持国家社科基金重大专项以及农业部、国家海洋局等科研项目30多项。

沈卉卉 上海海洋大学外国语学院讲师，主要研究：海洋法及渔业管理、远洋渔业政策、渔业及海洋翻译。曾主持上海市优秀青年项目，参与编写《涉海英语读写教程》等教材，担任中美北太平洋渔业执法谈判中方翻译及北太渔业执法培训讲师，从事各类外事、渔业类翻译工作。

图书出品人：刘海涛

出版统筹：乔先彪

责任编辑：程王刚

责任印制：姜 婷

发行总监：杨光捷

责任校对：姚丽娅

装帧设计：黄慧君 顾建成

翻译说明

一、本书系耶塞柳斯和拉凯尔所编著的 *Making Fisheries Management Work: Implementation of Policies for Sustainable Fishing* 一书中文全译本，所据版本为德国施普林格出版社 2008 年第一次印刷本。

二、书中人名和专有术语一般按照通行译法译出，有些无通行译法的人名和术语，译者括注了相应的原文或不作翻译，以便读者对照和理解。所引用著作已有中文版的，按照已出版的中文著作名称表达，其他情况则保留原文，不作翻译。

三、本书切口处标注了原书页码，与索引中对应的页码一致。

序 言

ix

近年来,东北大西洋渔业的现状反映了现代渔业管理政策在实施中的诸多缺陷:很多情况下,渔获物丢弃、隐瞒或虚报渔获物上岸量是造成资源破坏、养护目标难以达成的主要因素。渔业管理相关的社科文献认为,资源养护政策的实施与执法是否严格有关,并将监管和处罚机制视作确保渔民遵守捕捞限制并如实上报渔获量的主要手段。但是,我们连续几年对渔民合规性进行调查后发现,政策的有效实施并不局限于监管和处罚这两种方法。本书旨在对渔业养护政策的有效实施提供更多的建议。

以挪威为例,该国约有 7000 艘渔船分布在 2 万余公里的海岸线上,而沿岸居民不足 500 万人。因此,通过简单的监视和执法手段确保渔民依法从事捕捞活动并不现实。挪威的渔业监管体制在很大程度上是通过政府/产业合作,并依靠法律法规提供保障。

不同的沿海国在渔业管理政策的实施过程中会遇到一些典型的问题,如渔获物丢弃和上岸量误报等。由于各国的体制、政治和自然环境不同,渔业管理制度也有很大的差别。因此,我们采用了比较研究的方法,分析各国渔业制度的差异及其产生的深层原因。渔业管理的本质要求我们从历史的角度出发,对影响管理制度发展的结构状况和演变过程进行比较分析。

本书旨在为渔业管理的实施提供多角度的看法。2005 年,在挪威从事渔业合规研究的耶塞柳斯与在丹麦/欧洲从事渔业合规研究的拉凯尔取得联系,决定通过比较研究的方法,从历史角度出发,对渔业资源养护管理制度在实施过程中出现的法律和行政问题进行深入的探讨和分析。耶塞柳斯的最初想法是对挪威、法罗群岛和欧盟在渔业管理中遇到的挑战和解决方案进行比较分析。拉凯尔随后争取到同事海格兰的加入。在拉凯尔和海格兰对欧盟的渔业管理制度进行研究的过程中,他们意识到有必要拓展分析的角度,将政策执行中遇到的挑战和问题放在欧盟多边的环境中进行讨论。由于欧盟各国有不同的政治立场和深层的利益冲突,其在养护措施的实施方面也有明显不同的结果。此外,在欧盟的环境下,养护政策的实施作为结构性政策的一部分,具有高度的政治敏感性。因此,我们在这个

xii

研究项目中增加了一个新的比较维度——政策实施过程中政治目标改变的原因。虽然渔业资源养护政策在实施过程中遇到的问题不止本书中提到的四个案例，但是我们希望本书能为渔业管理提供新的研究角度，关注政策实施的不同方面。虽然本书不能展现渔业管理的全貌，但是希望其他学者能为我们的研究提供建议和补充，对渔业管理在执行阶段容易忽略的问题进行深入研究。

这项名为《大西洋渔业总可捕量制度的实施情况研究》（Implementation of TACs in the Atlantic Fisheries, ITAC）的项目受到挪威研究理事会（Research Council of Norway, NFR）的资助，于2006年1月至2008年3月期间完成。参与项目的机构包括挪威奥斯陆的挪威农业经济研究所（Norwegian Agricultural Economics Research Institute, NILF）和丹麦希茨海尔斯北海中心奥尔堡大学的创新渔业管理中心（Innovative Fisheries Management, IFM）。研究团队包括挪威农业经济研究中心的耶塞柳斯博士（项目负责人）、洛雷罗博士，以及来自创新渔业管理中心的拉凯尔教授和海格兰先生。

本书在写作的过程中也得到了研究团队以外很多人的帮助和贡献。特别感谢帕莱夫斯基女士，她对其中几章提出了宝贵的意见，参与了准备阶段的讨论，并为第七章的写作提供了帮助，因此我们把她作为第七章的共同作者。在本书出版的过程中，我们也受到许多人的帮助。在此要感谢挪威农业经济研究中心的威格兰德博士和斯卡斯丹德先生，为本书第一章提供了重要的建议；感谢创新渔业管理中心的克里科女士对本书的第一章以及第五章到第七章进行了校对。同时，我们也要感谢法罗群岛渔业和海洋事务部的托夫唐、法罗渔业检验中心的西蒙生、法罗渔业实验室的来纳特、法罗议会的奥德和法罗渔民协会的雅各森为第四章提供的帮助。感谢东北大西洋渔业委员会（NEAFC）荷艾达对第一章和第四章的贡献。感谢不来梅大学的马库斯为第五章共同渔业政策（CFP）提供法律方面的建议。感谢丹麦中上层渔业渔民生产组织的奥尔森先生和奥尔堡大学哲特莫教授为第六章提供的建设性意见。最后，我们要感谢挪威、法罗群岛和丹麦三国渔业行政部门和捕捞行业的所有相关人员抽出宝贵的时间与我们讨论渔业管理中出现的问题。如果没有他们的帮助，本书不可能顺利完成。

Xi 本书各个章节的作者姓名以字母顺序排列。耶塞柳斯承担了主要的编辑任务，拉凯尔提供协助，因此编辑的排序耶塞柳斯在先，拉凯尔随后。最后，我们非常享受本书的创作过程，希望各位读者也同样享受本书的阅读过程。

耶塞柳斯和拉凯尔

缩略词

xiii

- ACFM Advisory Committee for Fisheries Management 渔业管理咨询委员会
- AdIP Amis de la Pêche 渔之友
- BCF Board for Commercial Fishing 商业捕捞委员会
- CEC Commission of the European Communities 欧共体委员会
- CEU Council of the European Union 欧盟理事会
- CFP Common Fisheries Policy 共同渔业政策
- CPUE Catch Per Unit Effort 单位捕捞努力量渔获量
- DG Fish Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs 渔业和海洋事务总署
- DAF Danish Fishermen's Association 丹麦渔民协会
- DoF Directorate of Fisheries 渔业局
- DKK Danish Kroner (1 DKK equals approximately 0.13) 丹麦克朗 (1 丹麦克朗约 0.13 欧)
- DPPO Danish Pelagic Producers Organisation 丹麦中上层渔业生产者组织
- ECJ Court of Justice of the European Communities 欧盟法院
- EEZ Exclusive Economic Zone 专属经济区
- EFZ Exclusive Fishing Zone 专属捕捞区域
- EP European Parliament 欧洲议会
- EU European Union 欧盟
- FAO Food and Agricultural Organization 联合国粮食和农业组织
- FIFG Financial Instrument for Fisheries Guidance 渔业指导融资基金
- FKA Fartøjs Kvote Andele (vessel quota shares) 渔船配额
- FoF Friends of Fish 鱼之友
- GRT Gross Register Tonnage 总注册吨位
- GT Gross Tonnage 总吨位
- ICES International Council for the Exploration of the Sea 国际海洋考察理事会

ICNAF International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries 国际西北大西洋渔业委员会

ITQs Individual Transferable Quotas 个体可转让配额

kW Kilowatt 千瓦

MFAF Ministry for Food, Agriculture and Fisheries 食品农业和渔业部

NAFO Northwest Atlantic Fisheries Organization 西北大西洋渔业组织

NEAFC North East Atlantic Fisheries Commission 东北大西洋渔业委员会

nm Nautical miles (1 nm equals 1.852 kilometres) 海里 (1 海里等于 1.852 千米)

OECD Organization for Economic Co-operation and Development 经济合作与发展组织

QMV Qualified Majority Voting 多数表决制

RAC Regional Advisory Council 区域咨询理事会

SSB Spawning Stock Biomass 产卵群体生物量

STACRES Standing Committee on Research and Statistics 调查与统计常设委员会

TAC Total Allowable Catch 总可捕量

USSR Union of Soviet Socialist Republics 苏维埃社会主义共和国联盟/苏联

UK United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 大不列颠和北爱尔兰联合王国/英国

Xiv VMS Vessel Monitoring System 船舶监视系统

VPA Virtual Population Analysis 有效种群分析

WGBEAC Working Group on Joint Biological and Economic Assessment of Conservation Actions 养护行动生物经济联合评估工作小组

WWII World War II 第二次世界大战

WWF World Wide Fund for Nature 世界自然基金会

渔业管理术语一览^[1]

Xv

兼捕渔获物 (By-catch): 除目标渔获物以外渔民无意捕获的渔获物 (FAO 2008)。在实际应用中, 该术语相当于副渔获物。

底层渔业 (Demersal fisheries): 对海洋底层鱼类种群的捕捞作业。简单来说, 底层是指靠近海床部分的水域。鳕鱼和黑线鳕是底层渔业中典型的目标鱼种。刺网、延绳钓和底拖网是底层渔业中常见的作业渔具。

丢弃渔获物 (Discard): 在渔获物捕获的情况下, 将其放生或扔回大海的情况 (FAO 2008)。丢弃的渔获物往往处于死亡或濒临死亡的状态, 尤其是在捕捞上船被再次丢弃后, 这也意味着渔获物丢弃导致一部分捕捞死亡未上报和未登记。

产能利用率 (Capacity utilisation): 捕捞产能的实际利用程度。产能利用率经常以实际捕捞时间与理论可捕捞时间的比率衡量 (FAO 2004: 119)。

单位捕捞努力量渔获量 [Catch per unit effort (CPUE)]: 每个单位的捕捞努力量所得到的渔获量 (例如, 每月延绳钓每一枚钓钩的渔获尾数)。

努力量限制 (Effort regulation): 限制捕捞努力量的正式法规 (尤其是国家条例)。努力量限制一词通常指对产能利用率的限制 (例如, 渔场的船作业天数限制), 但也可指对捕捞能力的限制。就达到目标捕捞死亡率来说, 努力量限制也指总可捕量限制。

捕捞能力 (Fishing capacity): 渔船或船队能够产出渔获的能力。渔船的捕捞能力通过渔船在完全利用的情况下所捕获的渔获量或所使用的捕捞努力量衡量 (FAO 2008)。船队的捕捞能力受渔船数量、吨位和马力、渔具捕捞技术、渔民的专业知识水平等因素的影响。

捕捞天数限制 (或出海天数限制) (Fishing day regulations) (or sea-day regulations): 一定时期内渔船作业天数的限制。捕捞天数限制也是努力量限制的一

xvi

[1] 本书对术语的定义基于 FAO (www.fao.org/fi/glossary/) 提供的解释。一些技术性定义经过修改, 并尽量用非技术性语言进行表达, 因此个别术语的解释可能有所简化, 另见: www.nefsc.noaa.gov/techniques/tech_terms。

种，同时限制了渔船的产能利用率。

捕捞努力量 (Fishing effort): 一定时期内投入捕捞生产工具的数量或强度 (里克引用自 FAO 2008)。简而言之，捕捞努力量是捕捞能力 (例如，以吨位 GRT 和功率 KW 衡量)、捕捞活动 (捕捞时间) 和捕捞工具的相关函数。实际上，(不一定在定义上)，捕捞努力量以捕捞能力和产能利用率进行计算，可以通过诸如渔场的千瓦天 (作业天数) 进行衡量 (FAO 2008)。

捕捞死亡率 [Fishing mortality (or fishing mortality rate)]: 某一鱼类种群由于捕捞活动产生死亡的比率，通常用一年种群捕获的百分比表示 (FAO 2008; NEFSC 2008)。

捕捞权 (Fishing right): 捕捞一定数量的鱼类，或一定比率的总可捕量的权利，或根据规定使用渔船 (或其他任何具体捕捞工具) 的权利。

择优弃劣法 (High-grading): 丢弃价值较低的渔获物，以提高渔获上岸量的经济或配额价值。

兼捕渔获物 (Incidental catch): 渔民作业时意外捕获的渔获物 (Clucas 1997)。兼捕渔获物往往由于渔民无法进行选择性的捕捞所致。

中上层渔业 (Pelagic fisheries): 以中上层鱼类为目标渔获物的捕捞作业。中上层指相对海床和沿海水域而言较为开阔的区域。鲱鱼、鲭鱼、蓝鳕、毛鳞鱼等都是中上层渔业中典型的目标鱼种。中上层渔业主要渔具是围网和中层拖网。

配额/渔获配额 (Quota/Catch quota): 有关渔获物捕捞的数量限制。本书中的配额是一个综合性的概念，包括总可捕量，成员国从总可捕量中得到的份额，船队的份额，个人或个体渔船的份额，以及总可捕量制度实施前的捕捞定量限制 (如船次限制) 等。^[2]

xvii **结构性政策** (Structural policies): 用以规范船队规模和构成的政策。结构政策一般旨在降低捕捞能力。捕捞许可证是结构政策中普遍采用的做法，许可证制度往往和其他政策 (如渔船回购、捕捞权转让等) 结合使用来降低捕捞能力。

目标渔获物/目标种群 (Target catch/target species): 渔民捕捞作业时希望捕获的鱼种。

目标捕捞死亡率 [Target fishing mortality (or target fishing mortality rate)]: 捕捞死亡率有关的政治目标。例如，某一种群的目标年捕捞量是该种群数量的 20%，

[2] 本书中配额的定义与 FAO 对“渔获配额”的定义稍有出入，后者的限制范围更广。

那么，以非技术性的说法，这就是目标捕捞死亡率。

总可捕量 (Total allowable catch): 有关某一鱼种每年允许捕捞的渔获数量的政治决策。TACs 的具体数量以一年为单位进行核定，通常作为达成目标捕捞死亡率的监管手段。

参考文献

Clucas I. 1997. A Study of the Options for Utilization of Bycatch and Discards from Marine Capture Fisheries. FAO Fisheries Circular No. 928 FIU/C928. Rome: FAO.

Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). 2008. www.fao.org/fi/glossary/. Accessed 18 February 2008.

Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). 2004. The State of World Fisheries and Aquaculture 2004. FAO, Rome.

Northeast Fisheries Center (NEFSC) (U.S. Department of Commerce). 2008. www.nefsc.noaa.gov/techniques/tech_terms. Accessed 18 February 2008.

序言	1
缩略词	1
渔业管理术语一览	1
第一章 可持续渔业政策实施中存在的问题	001
1.1 引言	001
1.2 有关渔业管理失败的论述	003
1.3 资源管理的种类	006
1.4 资源管理和分配：尾巴指挥着狗？	008
1.5 什么是“成功”的管理制度？	010
1.6 渔获限制措施实施中的问题	010
1.7 实施偏差的问题	013
1.8 案例分析	015
1.9 我们从此类研究中学到了什么	018
第二章 北大西洋现代渔业管理的诞生：历史概述	021
2.1 简介	021
2.2 1900—1960 年：对过度捕捞的持续关注	025
2.3 1960—1980 年：TAC 制度成为主要的管理模式	027
2.4 结语	032

第三章 挪威渔业中资源养护政策的实施：历史概述	037
3.1 主题与参与者	037
3.2 1945—1977 年：从产业发展到资源管理	039
3.2.1 1945 年之前的先决条件	039
3.2.2 战后早期政策	041
3.2.3 渔业管理法律架构的发展	042
3.2.4 执行机构的产生	047
3.3 1977—2000 年：现代渔业管理的形成	049
3.3.1 新型国际资源养护制度	049
3.3.2 渔获配额作为资源管理的手段	050
3.3.3 实施 TAC 制度的法律框架——1983 年《海水渔业法》	052
3.3.4 捕捞死亡率与捕捞限制相结合——制度生效	055
3.3.5 资源管理组织	060
3.3.6 信息的流通	065
3.4 2000 年至今：实施效力的全球化	066
3.5 合法化战略	068
3.6 结论分析：挪威渔业管理延续的原因	072
3.6.1 延续性	072
3.6.2 延续的原因之一：鱼类种群现状	072
3.6.3 延续的其他原因：路径依赖与功能性实施	073
历史的幸运一击	073
养护目标的可行性	074
第四章 从渔获配额到捕捞努力量管理：法罗群岛的 渔业政治和政策实施	085
4.1 法罗群岛的渔业治理	085
4.2 渔业管理面临的挑战	086
4.3 早期的资源管理制度	087
4.4 现代渔业管理的危机和要求	088
4.5 捕捞努力量限制制度	088
4.5.1 基本特征	088

4.5.2	捕捞权的分配	694
4.5.3	捕捞天数限制作为资源管理工具	696
4.6	渔业法规的实施	698
4.6.1	捕捞能力政策的实施	698
4.6.2	捕捞天数管理制度的实施	699
4.6.3	幼鱼保护措施的实施	101
4.6.4	捕捞死亡率的监管流程和渔获配额的实施	103
4.6.5	执法	105
4.7	法罗群岛渔业如何采用捕捞努力量制度	107

第五章 振兴计划、捕捞能力和捕捞资源的平衡:

共同渔业政策的路径依赖	113
5.1 简介	113
5.2 共同渔业政策	114
5.3 走向共同渔业政策	116
5.4 1983—1992 年——得过且过，不作改变	121
5.5 1993—2002 年——对显露的危机视若无睹	126
5.6 采用振兴计划——未来的希望?	130
5.7 欧盟渔业决策中的政治分歧	132

vii

第六章 政策实施中的政治因素

——以《共同渔业政策》签署国丹麦为例	139
6.1 简介	139
6.2 法律及机构设置	141
6.3 丹麦渔业及其管理	146
6.3.1 地理环境	146
6.3.2 渔业和鱼种	147
6.3.3 捕捞权的分配	150
6.3.4 结构性政策和渔船船队	151
6.3.5 管控与实施	157
6.4 丹麦的实施策略——国内动力	158
6.4.1 国家的自主空间	158

6.4.2 渔业和管理中的分歧和困境	158
6.4.3 强大的个人因素和机会之窗的存在	161
6.4.4 观点的不同——个体与集体	167
6.5 评价与启示	169
第七章 资源养护政策实施中的政治	
——欧盟/丹麦和挪威的比较	177
7.1 引言	177
7.2 渔业管理中多议程的发展	179
7.3 实施偏差的存在机制	181
7.4 实施偏差的预防机制	188
7.5 结论	191
索引	196