



海洋发展研究文库

“985工程”哲学社会科学创新基地
教育部人文社会科学重点研究基地
中国海洋大学海洋发展研究院
资助

国际渔业法律政策与中国的实践

薛桂芳 著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS



海洋发展研究文库

“985工程”哲学社会科学创新基地
教育部人文社会科学重点研究基地
中国海洋大学海洋发展研究院
资助

国际渔业法律政策与中国的实践

薛桂芳 著

中国海洋大学出版社

· 青 岛 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国际渔业法律政策与中国的实践/薛桂芳著. —青岛: 中国海洋大学出版社, 2007. 9

(海洋发展研究文库)

ISBN 978-7-81125-033-6

I. 国… II. 薛… III. 国际法: 渔业法-影响-渔业法-研究-中国 IV. D996. 9D922. 654

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第102278号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市香港东路23号

邮政编码 266071

网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>

电子信箱 Whs0532@126.com

订购电话 0532-82032573 (传真)

责任编辑 施 薇

电 话 0532-85901040

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2008年1月第1版

印 次 2008年1月第1次印刷

成品尺寸 170 mm×230 mm

印 张 25.125

字 数 451千字

定 价 49.00元



作者简介

薛桂芳，女，中国海洋大学海洋法学研究所所长、教授，澳大利亚卧龙岗大学(University of Wollongong)博士，主要研究方向为海洋法、渔业法。

作者近年来除完成本科生、硕士和博士研究生专业课教学任务外，还承担了联合国环境署、国家社科基金、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目等课题，主持国家环保总局、国家海洋局、农业部渔业局等部门委托的海洋立法草案拟订项目，多次应邀出席重要国际学术会议并作主题发言，与国外相关研究机构建立了合作关系。出版中、英文专著各一部，在外文SSCI学术刊物及国内核心期刊发表论文20余篇。

目次

引 言	(1)
第一章 《联合国海洋法公约》中的渔业法律制度及其对 世界渔业的影响	(14)
第一节 沿海国对专属经济区内渔业资源的主权权利	(15)
第二节 洄游鱼类种群的养护与管理	(26)
第三节 公海捕鱼国的义务	(36)
第四节 《联合国海洋法公约》对世界渔业的影响	(44)
第二章 后《联合国海洋法公约》时代的国际渔业法律文件 ...	(55)
第一节 《遵守协定》确立的渔业法律制度	(56)
第二节 《鱼类种群协定》确定的渔业法律制度	(61)
第三节 负责任渔业行为守则	(72)
第四节 IPOA-IUU	(77)
第三章 我国的渔业法律体系及管理实践	(85)
第一节 我国的渔业及渔业管理体制	(85)
第二节 我国的渔业管理实践	(95)
第三节 我国渔业存在的主要问题	(102)
第四节 我国的渔业问题	(107)
第四章 我国与国际渔业法律制度接轨的实践.....	(112)
第一节 后《公约》时代的渔业与我国的两部海洋基本法	(112)
第二节 调整与完善我国的渔业法律政策	(125)





第三节	我国远洋渔业与国际接轨的行动	(147)
第五章	我国与日本和韩国的渔业合作	(164)
第一节	东、黄海的渔业资源与生态环境	(165)
第二节	我国与日本和韩国的渔业关系	(171)
第三节	我国与日本和韩国的渔业协定	(184)
第四节	中日和中韩渔业协定确立的管理制度	(192)
第五节	关于两个双边渔业协定的思考	(198)
第六节	我国应对双边渔业协定挑战的行动	(202)
第六章	我国与越南的渔业合作	(211)
第一节	南海渔业	(211)
第二节	北部湾与中越渔业关系	(217)
第三节	中越渔业合作机制的建立	(226)
第四节	中越渔业合作展望	(233)
结 语	(240)
缩略语和省略词	(248)
参考文献	(252)
附 件	相关国际渔业法律文件	(285)
后 记	(398)

引言

世界海洋面积约为 3.6 亿平方千米,占地球表面积(5.1 亿平方千米)的 71.8%,其中太平洋占海洋面积的 50%,大西洋占 25.4%,印度洋占 21%,北冰洋占 3.6%。属于沿海国家管辖范围内海域约为 1.3 亿平方千米,占海洋总面积的 35.8%;国际海域约 2.3 亿平方千米,占海洋总面积的 64.2%。全球海洋生物资源量约为 600 亿~700 亿吨。

鱼类作为生活在海洋中珍贵的自然资源,具有重要的生态、社会和经济价值。千百年来,沿海居民以捕鱼为生计,密切了人类与海洋的关系,使渔业成为国民经济的支柱产业,人们获取动物蛋白质的重要来源。全球有数以万计的人以捕鱼为生,然而对大多数人来说,捕鱼不仅仅是其收入的主要来源,更是一种谋生的手段。渔业的发展对人类的生活作出了巨大的贡献,其为人类提供就业机会,促进对外贸易的交流并获取外汇,提高粮食安全,成为国民经济的一个重要组成部分。

随着科学技术的进步,人类获取海洋资源的愿望与能力与日俱增,海洋在人类社会中的地位也越来越突出。世界各国日益重视本国的海洋,把开发海洋自然资源,行使海洋主权和维护海洋权益作为实现可持续发展的重心,从而产生了对海洋各部分水域划分和权益归属确定的要求。各国根据自身利益、集团利益和国际关系的需要而不断调整各自的海洋法律政策,以获取最大利益。

随着现代捕鱼技术的不断发展,现代化捕捞能力大幅度提高,同时由于工业化捕捞船队的扩大,捕捞产量也迅速增长。人类对海洋利用广度的拓展和强度的增加,对海洋环境及其资源造成负面影响,越来越多的鱼类种群遭到过





度捕捞的威胁,导致渔业资源量锐减^①。根据联合国(UN, United Nation)粮农组织(FAO, Food and Agriculture Organisation)2006年的统计报告,世界上77%的渔业资源处于过度开发、衰退或者极度衰退的状态^②,国际社会面临着世界性的渔业危机。

渔业危机的产生是多种因素综合作用的结果,每个因素的产生和变化都会对渔业生产活动和资源的养护管理带来重大影响。例如“海洋自由”原则下的自由捕鱼权^③、渔业资源的“不可枯竭论(inexhaustibility)”^④、资源共有性(Property of the Commons)以及渔业管理部门的思维方式、管理理念和具体实践等,都对渔业产生至关重要的影响。^⑤

此外,还有如下因素的作用导致当今世界渔业资源处于令人担忧的衰退

-
- ① 关于全球渔业资源衰退的情况及渔业危机现状,见世界自然基金会出版物(WWF publications): Population Action International: *Catching the Limit: Population and the Decline of Fisheries Population and Environment Programme* (1995); 1996 WWF Species Status Report: *Marine Fisheries in the Wild* (1996); Endangered Seas Campaign — *Creating a Sea Change: Resolving the Global Fisheries Crisis* (Lisbon: WWF, 1998); Endangered Seas Campaign — *The Footprint of Distant Water Fleets on World Fisheries* (WWF, 1998); WWF/IUCN, WWF/ IUCN Marine Policy: *Creating a Sea Change — Resolving the Global Fisheries Crisis* (1998); WWF/IUCN/W CPA, *The Status of Natural Resources on the High Seas* (Gland: WWF/IUCN, 2001). [http:// www.panda.org/Endangeredseas/index.htm](http://www.panda.org/Endangeredseas/index.htm).
- ② 联合国粮农组织(FAO). *The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA 2006)*. Rome: FAO, 2006.
- ③ 有学者认为,在渔业资源开发过程中,“海洋自由”原则下的自由捕鱼权是导致当前渔业危机的主要原因。见 D. J. Cocheba. *Perspectives for Evaluating Fisheries Management Options With Particular References to Green Paper Issues*. *Safish Magazine — Policy*, 1990: 5.
- ④ 渔业发展的历史上有相当长的一段时期,鱼类资源被认为是不可枯竭的资源。见 L. Juda. *International Law and Ocean Use Management: The Evolution of Ocean Governance*. London: Routledge, 1996: 17.
- ⑤ 有些文学著作强调渔业资源的共有性是导致渔业危机的关键原因,即所谓的“公地悲剧”。见 G. Hardin. *The Tragedy of the Commons*. *Science* 162, 1968: 1,243-1,248; G. Hardin. *Extensions of the Tragedy of the Commons*. *Science* 280, 1990: 682-683.



状态,这些因素包括:鱼类种群的生物学特性(如洄游性)^①,无休止的捕捞竞争^②,世界捕鱼船队的大量增加而导致的捕捞能力过剩(overcapacity)和渔业资源的过度开发^③,渔业补贴(subsidy)^④,海洋环境污染和破坏性捕捞行为引起的生态系统退化^⑤,渔业管理方面的渔船“方便旗”现象(FoC, Flag of Convenience),副渔获物和抛弃物(bycatch and discards)以及有害捕捞作业对渔业资源造成的浪费等。其中,过剩的捕捞能力使渔业资源承受的压力与日俱增;渔业资源的过度开发,严重威胁着渔业的长期可持续发展。

可喜的是,国际社会对于导致渔业资源压力与日俱增的问题,进行了广泛的讨论和细心研究,分析了各方面因素对渔业资源可持续利用可能造成的影响,积极寻找解决渔业危机的有效办法,但迄今为止还没有找到根本性的解决方案。尽管许多改善渔业管理的建议和措施被提了出来,但是能够从根本上控制鱼类种群衰退趋势的渔业法律体系尚未建立起来。以往的渔业管理主要是对那些破坏性的捕捞活动加以限制,尽可能减少其对资源造成的危害。近年来,国际社会开始采取行动,通过实施具体的管理措施,对渔业进行更加全面和全方位的管理。^⑥

但是,由于造成渔业危机的因素很多,从不同的角度进行研究和论证相对比较困难,从管理的全局进行剖析却有相当的难度,这使得有关渔业管理的学术研究和相关信息不够完整、全面,而且缺乏建设性。到目前为止,有关解决渔业危机和提高渔业管理成效的讨论非常激烈,但至今尚未找到解决根本问

-
- ① 鱼类的生物学特性,如洄游性,使得渔业资源的开发与开发其他自然资源的经济活动存在差异,相应的增加了渔业资源开发活动的管理难度。相关论述见 R. R. Churchill, A. V. Lowe. *The Law of the Sea*, 3rd ed. Manchester: Manchester University Press, 1999: 281; A. W. Koers. *International Regulations of Marine Fisheries: A Study of Regional Fisheries Organisation*. Bristol: Fishing News (Books) Ltd, 1973: 23-27; E. Hey. *The Regime for the Exploitation of Transboundary Marine Fisheries Resources; The United Nations Law of the Sea Convention Cooperation Between States*. Dordrecht: Maritnus Nijhoff Publishers, 1989: 15-22.
- ② WWF. *Endangered Seas Campaign — Creating a Sea Change: Resolving the Global Fisheries Crisis*: 5.
- ③ WWF. *Endangered Seas Campaign — The Footprint of Distant Water Fleets on World Fisheries*: 3.
- ④ 政府渔业补贴的发放引起学术界和相关国际组织对其积极作用和负面影响的激烈辩论,参见 M. Benitah. *ASIL Insights: Ongoing WTO Negotiations on Fisheries Subsidies*. *The American Society of International Law*, 2004.
- ⑤ 对鱼类栖息地生境的破坏以及环境因素变化对鱼类种群生态和资源量的影响,参见 M. C. Baker et al. “An Environmental Perspective,” *The Status of Natural Resources on the High Seas*. Gland: WWF/IUCN/WCPA, 2001: 1-68.
- ⑥ J. A. Gulland. *The Management of Marine Fisheries*. Bristol: Scientehnica (Publishers) Ltd., 1974: 1.



题的明确方案。研究渔业资源严重减少的现状,很少能够从整体上研究渔业管理失败的症结所在。管理渔业资源的努力也没有能够在总体上有效地遏止资源衰退的趋势。正如粮农组织所归纳的一样,渔业管理成效的显现只能是缓慢的、而且不易维持、情况难于预测,同时又受到人类价值观和环境变化的影响。^①

二

国际社会认识到了解决世界渔业危机的紧迫性和难度,加快了完善渔业法律制度的步伐,积极探索合理有效的途径,提高渔业管理措施的效力。^②与此同时,面临渔业资源持续减少的严峻现实,一些沿海国,如智利和秘鲁等,开始单方面采取措施,试图保护其沿岸水域的渔业资源。^③在拉美国家的影响下,许多亚洲和非洲的沿海国纷纷效仿,开始了世界范围的“海洋圈地运动”。^④

由于国际法中缺乏海洋资源管理制度,亟须国际社会制定一些新的法律制度,管理世界海洋,规范渔业捕捞活动,保护生物资源。在这种形势下,《联合国海洋法公约》(LOSC, United Nations Convention on the Law of the Sea)(以下简称《公约》)顺应国际海洋管理的需要应运而生,成为调整和规范世界海洋活动最重要的国际法律文件。《公约》于1982年12月10日在牙买加的蒙特哥湾开放签署,标志着从1973年12月开始,历时9年的第三次联合国海洋法会议(UNCLOSⅢ, Third United Nations Conference on the Law of the Sea)的圆满结束。

《公约》于1994年11月16日生效,规定了沿海国在其专属经济区(EEZ, Exclusive Economic Zone)内享有养护和管理渔业资源的主权权利(sovereign rights),同时还应履行相应的义务,得到世界各国的广泛接受和普遍认同。《公约》改变了人类社会利用和管理海洋的传统观念,以全面管理海洋的崭新

① FAO. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries — Precautionary Approach to Capture Fisheries and Species Introductions. Rome: FAO, 1996: 6.

② 渔业科学与管理的讨论,见 P. J. B. Hart and J. D. Reynolds. Handbook of Fish Biology and Fisheries. Leicester: Blackwell Publishing, 2002.

③ 智利和秘鲁等拉美国家单方面采取措施保护渔业资源的讨论,见 Churchill and Lowe. The Law of the Sea: 308.

④ 有关“海洋圈地运动”的讨论,见 P. Oei. The Origins of the “Ocean Enclosure” Movement. Maritime Studies, 1998: 23-30.



时代取代了沿袭了千百年的“海洋自由”时代,世界海洋管理进入了一个新的历史发展时期。^①

专属经济区制度的确立开辟了渔业管理的新纪元,在渔业法律体系发展的诸多方面具有重要意义,被认为是对世界渔业法律制度的巨大贡献。但是,《公约》的一些渔业条款和规定不够完善,尤其是对洄游鱼类种群的规定,不能有效解决由于管辖权发生变化而引发的渔业管理问题。其中,矛盾最突出的是出现在两国或两国以上专属经济区的跨界鱼类种群(straddling fish stocks)的管理问题,以及主要洄游路线发生在沿海国的专属经济区和公海之间的高度洄游鱼类种群(HMS, highly migratory fish stocks)的养护和管理问题。鱼类种群的洄游特性使得相毗邻的海洋国家之间不得不进行必要的合作。然而,《公约》有关加强沿海国之间的合作,保证渔船遵守渔业法律法规,以及对公海捕捞活动的管理等规定缺乏可操作性,难以对管理实践中产生的问题作出明确的规范和指导。

为了解决上述问题,更好地应对渔业管理中出现的新情况,改善和协调后《公约》时代的渔业管理关系,国际社会在联合国大会(UNGA, United Nations General Assembly)和粮农组织渔业委员会(COFI, Committee on Fisheries)的组织下,制定了一系列具有强制法律约束力和非约束性的渔业法律文件^②,其中在国际上影响较大的包括:《促进公海渔船遵守国际养护及管理措施的协定》(以下简称《遵守协定》)^③(Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, Compliance Agreement)、《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(以下简称《鱼类种群协定》)^④(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish

① 有关世界海洋管理发展历程和《公约》产生的学术研究,见 R. P. Anand. Origin and Development of the Law of the Sea; History of International Law Revisited. Boston: Martinus Nijhoff, 1983; Juda. International Law and Ocean Use Management; The Evolution of Ocean Governance.

② 非约束性法律文件包括《坎昆宣言》和《21世纪议程》。前者是1992年在墨西哥坎昆召开的“负责任渔业”会议的成果。该会议为同年6月在巴西里约热内卢举办的有178个国家参加的联合国环境与发展大会(又称“地球峰会”)作了准备。《21世纪议程》是1992年联合国环发大会的一项重要成果,其第17章又被称为“海洋专章”,于1999年6月14日联合国环境与发展大会通过,它特别强调可持续利用和养护公海以及属于国家管辖范围内海域的海洋生物资源。

③ 《遵守协定》于1993年11月24日由联合国粮农组织通过,2003年4月24日生效。全文见本书附件3。

④ 《鱼类种群协定》于1995年8月4日由联合国通过,2001年12月11日生效。全文见本书附件2。



Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, Fish Stocks Agreement)、《负责任渔业行为守则》(以下简称《行为守则》)^①(Code of Conduct for Responsible Fisheries, Code of Conduct)及《预防、阻止和消除非法、未报告和无人管制的捕捞活动国际行动计划》(以下简称 IPOA-IUU)^②(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)。

作为在世界范围内普遍适用的法律文件,这些国际渔业协定和行动计划旨在完善《公约》中有关渔业的条款,加强对渔业资源的保护,促进渔业的可持续发展。这些后《公约》时代的渔业法律文件不仅对渔业管理的基本原则作出了规定,如强化船旗国的义务,加强对捕鱼活动的管理,强调区域渔业管理组织(RFMOs, Regional Fisheries Management Organizations)的作用以促进区域管理合作等,而且还针对渔船改挂船旗(reflagging)以规避管理、使用缺乏选择性的渔具^③、对渔船的监测、控制和监视(MCS, monitoring, control and surveillance)不力,以及缺乏收集和交换科学数据的机制等影响渔业管理的主要问题^④,制定了具体的管理措施,如科学数据和信息的交流、渔船的记录和管理等。这些管理措施的实施,对于更好地养护渔业资源,实现渔业可持续发展(SD, Sustainable Development),具有积极的作用。

在国际渔业法律文件的指导下,国际渔业管理水平得到了显著的提高,主要体现在如下方面:

1. 渔业政策的目标和策略更加切合实际;
2. 确定了渔业管理的地位和作用;
3. 在强调渔业发展的同时对于资源保护给予更多关注;
4. 采取必要措施促进资源的最优化利用以减少浪费;
5. 从对个别鱼类种群的养护发展到对基于渔业生态系统的管理(如许多海洋保护区在世界各地的建立);
6. 实现渔业资源长期可持续利用的目标,已经越来越多地体现在制定的渔业政策中;

① 《负责任渔业行为守则》于1995年10月31日由粮农组织通过,全文见本书附件4。

② IPOA-IUU于2001年6月23日由粮农组织通过,全文见本书附件5。

③ 使用缺乏选择性的渔具常常导致捕捞大量的非目标种,产生副渔获物和抛弃物问题,造成渔业资源的浪费。为解决这类问题,粮农组织制定了一系列文件,如《延绳钓渔业中的保护海鸟的国际行动计划》等。

④ 《21世纪议程》号召各国采取与国际法不相抵触的有效措施养护渔业资源。第17章列出了导致渔业危机产生的主要问题:无人管制的捕捞活动、渔业投资过多、渔船队规模过大、渔船更改船旗规避管制、渔具选择性不够、数据库不可靠以及国家之间缺乏充分的合作。见《21世纪议程》第17章第17.45段。



7. 渔业管理逐渐采取具有预防性的做法。

从加强渔业管理所取得的进步和成绩中,人们似乎可以得出一个结论:通过有效的渔业管理解决世界渔业危机指日可待。然而事实上,渔业资源不断衰退的现状并没有从根本上得到遏止,造成资源衰退的因素依然存在。科学技术的提高和高效捕捞方式的应用,对鱼类种群的生存造成了与日俱增的压力。渔业管理在许多领域仍然面临着严峻的挑战,而应对这些挑战绝非易事,解决世界渔业危机仍然任重而道远。

渔业管理作为一个纷繁复杂的开放系统,具有诸多特点,而系统内相关因素相互交叉、相互作用所形成的惯性,并非几部国际渔业法律文件所能解决的。这些渔业法律文件制定的管理措施,不可能解决渔业管理面临的所有问题。更为重要的是,国际法律文件所制定的管理措施需要得到各个国家的认真遵守和执行,才能达到预期的效果,实现其管理目标。具体而言,具有强制约束力的法律文件,其管理措施的有效性依赖成员国的自愿加入或批准来实现;非约束性法律文件的管理目标,只有在各国主动将其纳入国内法后才能实现。可见,这些法律文件的实施是否能够达到预期的效果,在很大程度上,取决于各个渔业国家的政治意愿和管理行动。

三

本书以《公约》中的渔业制度为核心,展示该体制下世界渔业法律制度的发展。通过对后《公约》时代国际渔业法律文件的主要内容、对世界渔业危机产生的原因、基本特征及管理实践等进行分析研究,找出具有共性和普遍意义的规律。

通过对我国在不同时期渔业管理的实践、渔业法规建设的历史和现状以及渔业管理的发展趋势等的分析研究,提出新型渔业管理的目标,以期为我国制定渔业管理政策,完善专属经济区渔业法律,使我国渔业全面与《公约》接轨,实现渔业的可持续发展提供理论依据。

通过对《公约》中的渔业法律制度和后《公约》时代国际渔业法律文件管理措施的阐述,重点分析我国对这些国际渔业法律文件的执行情况,并借此实现以下三个目标:

首先,通过对国际法律制度和管理措施的研究和评价,可以明确其在渔业管理中的效力及存在的不足,为更好地理解渔业国家的执行情况奠定基础,从而表明国际渔业法律政策的有效性主要依赖于沿海国和捕鱼国在国家层面上



的实施。

其次,通过对我国应对措施の阐述和分析,反映国际渔业法律文件的理性思考与国家实践的实际情况之间的距离。这一内容分别从两个方面阐述:一是我国根据国际渔业法律文件的要求,进行了广泛的立法协调和政策调整等一系列国家行动;二是我国以双边渔业协定的形式,为加强区域渔业合作所付出的努力。

第三,作为国际社会的成员,我国的渔业管理是全球渔业管理现状的真实反映。我国渔业产业的发展及其面临的问题,与导致世界渔业危机的各因素之间具有相似性。我国采取的国家实践行动,无论是国内的还是区域性的,都反映了国际社会为寻求解决世界渔业危机的方案所做出的努力。

该研究是为了剖析导致世界渔业危机的原因,探讨实现可持续发展渔业管理目标的途径。为此目的,本书着重阐述三个问题:

- 国际渔业法律文件是否能够以及如何解决世界渔业危机;
- 渔业国家在实现国际渔业法律文件确定的管理目标方面的地位和作用;
- 渔业国家的管理实践与国际渔业法律文件的目标之间存在的差距。

世界渔业所面临的最主要问题,不是国际渔业法律政策的缺失,而是各国对渔业法律文件的贯彻实施不够全面彻底。要充分发挥国际渔业法律制度的效力,世界各国必须认真实施《公约》及现有的国际渔业法律文件。同时,国际社会也需要充分协调与支持,采取技术交流与培训等措施,提高各国实施国际渔业法律文件的能力。

选择我国渔业作为研究对象主要基于三方面的考虑:

(一)我国的渔业管理能够全面反映世界渔业问题

作为一个沿海国和主要的捕鱼国,我国早在 1990 年就成为世界最大的渔产品生产国。近年来,水产品年产量占世界总产量的 30% 以上。当然,我国水产品产量的实现主要依赖沿海水域渔业资源的高度开发和水产养殖业的迅猛发展(有关水产养殖业、内陆渔业以及主要开发鱼种的生物和生态学特征及分布等内容的研究不在本书的范围之内)。

尽管捕捞量已大大超出了鱼类种群的自然增长量,我国渔业在需求量不断增长和经济利益的驱使下仍然吸引了大量的投资。这使得我国渔业面临的形势更加严峻,即渔业资源严重减少,海洋生态系统退化,渔业需要进行战略性调整以实现可持续发展的目标。我国的渔业现实反映了世界渔业危机的现状,我国有必要实施国际渔业法律文件。渔业经济是我国国民经济的组成部分,它的可持续发展固然取决于其资源基础,但在当今时代,相应的渔业法规和相关法律也必须与国际接轨,才能使我国渔业经济得到更

好的发展。

尽管我国对国际渔业法律政策作出了积极的反应,国内的渔业管理也取得了较大进展,但我国渔业对世界渔业可持续发展以及粮食安全的影响不容乐观。我国的渔业管理实践作为世界渔业管理的重要组成部分,对世界渔业的发展有着重大影响。因此,研究《公约》对世界渔业的影响,对我国渔业的挑战,探讨完善我国渔业法规及其配套政策的方法和途径,具有重要的意义。

(二)我国特殊的政治、社会和经济环境,决定了其渔业管理,在一定程度上具有独特性

我国的渔业管理体系不能作为普遍适用的模式应用到世界各国。然而,本质上,我国的渔业管理是典型的发展中国家的模式,尤其是管理原则和具体实践,而发展中国家的管理实践是所有世界渔业管理努力中最薄弱的环节,也是解决世界渔业危机的过程中面临的极具挑战性的部分。我国渔业管理的实践经验,尤其是在后《公约》时代,为发展中国家提供了宝贵的案例,这些国家在管理本国渔业时,可以汲取其失败教训,借鉴其成功经验。

(三)面对共享渔业资源严重减少和生态系统退化的现实

我国毗邻三个半闭海——黄海、东海及南海(Yellow Sea, East China Sea and South China Sea)。地理邻近性、捕鱼竞争、海上争端及社会政治的差异,导致我国与海上邻国间的双边关系复杂化,渔业冲突长期存在。面对共享渔业资源严重减少和生态系统退化的现实,我国与海上邻国需要相互协调、共同努力,以实现共享渔业资源的养护和最优化管理。

专属经济区制度的确立对处于半闭海国家的渔业产生了深远影响。我国、日本和韩国于1996年相继批准了《公约》,并宣布建立各自的专属经济区^①,通过双边协定的形式建立了专属经济区体制下新的渔业秩序,以期和平有序地开发共享渔业资源。我国、日本和韩国共同开发和管理黄海及东海渔业资源的区域合作机制的建立,标志着该海域渔业管理进入区域合作的新时期。我国还与越南签订了北部湾海域划界和渔业合作协定。这些实践为阐述国家在区域层面上如何实施国际渔业法律文件中的合作框架提供了理想的案例。对中日、中韩及中越三个双边渔业协定的分析,反映了我国为履行《公约》规定的义务,积极开展国际合作,应对渔业管理实践所面临的种种挑战。

^① http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm



四

世界渔业法律政策及我国渔业管理实践的内容繁杂、时间跨度大,涉及的领域广、问题多、研究重点难以把握。在有限的篇幅内,如果对所有全球性的渔业法律文件以及我国作出的回应进行讨论,难免会流于空泛而无法对其进行深刻地剖析和评估。为此,本书对《公约》中的渔业法律制度给予高度的重视,并将其作为渔业管理的核心,有代表性地选择了后《公约》时代四个主要的国际渔业法律文件作为研究基础。

本书通过对《鱼类种群协定》、《遵守协定》、《行为守则》及 IPOA-IUU 四个法律文件中的主要管理措施和基本原则的讨论和分析,认为这些后《公约》时代渔业法律文件的产生,标志着有关世界渔业资源养护和管理的法律制度进入了一个新的发展阶段。这些法律文件在许多方面完善了国际渔业法律政策,如涉及的领域、种群的保护以及管理理念的应用等,因而对国家开发利用和管理渔业资源的实践产生了重大影响。

我国对于国际渔业法律文件的实施体现在诸多方面,为避免冗长累赘,本书选择了三个方面作为最具有代表性的领域来反映我国与国际渔业法律政策接轨的国内管理实践。对我国渔业管理历史发展的概述,以及对现有法律的调整,说明了我国为实施国际渔业法律政策,特别是《公约》和《行为守则》的总体要求所做出的全部努力。对我国有关领海和专属经济区海洋立法的详尽分析,真实全面地反映了我国对实施《公约》法律制度的重视。我国为履行船旗国义务而对远洋渔业政策的调整及对远洋渔船所作的管理和控制,高度显示了我国采纳和应用《鱼类种群协定》、《遵守协定》中的管理措施以及 IPOA-IUU 中的有关措施,以打击非法、未报告和无管制的捕捞活动。

国际合作对渔业管理来说至关重要,尤其在半闭海海域,因此双边渔业关系一直是我国渔业管理的重要组成部分。本书聚焦我国与三个海上邻国——日本、韩国和越南的双边渔业关系,以及为履行合作义务与这些国家所签署的双边渔业协定。中日、中韩和中越三个渔业协定,尽管内容相似,但是,每一个协定的产生背景及所涉及的问题却迥然不同。《中日渔业协定》是《公约》资源再分配制度的产物,而《中韩渔业协定》是专属经济区制度和两国政治关系缓和共同作用下的产物。《中越渔业协定》则更为复杂,因为其内容涉及南海争端,同时也承载着渔业合作光明前景的重任。

在现代科学技术的影响下,我国渔业发展迅速,取得了显著的成就。但是《公约》的生效,不仅对世界渔业产生重大影响,也使我国渔业面临新的压力与



挑战。21世纪是海洋的世纪,管理开发和合理利用好本国的管辖海域,已成为各国解决人口、资源和环境问题的重要出路之一。在世界渔业进入200海里(nautical mile)管理体制的新时期,渔业由传统开发型向资源管理型转变,渔业生产和经营活动是否纳入法制轨道,是否符合客观规律和实现良性循环的要求,是一个国家渔业管理水平高低的标志,而渔业立法和执法正是国家渔业协调、稳定、持续发展和国家渔业权益得以维护的重要保障。

我国参与国际渔业法律文件的制定和实施,在近些年才刚刚开始,因此,对国际渔业法律政策的研究起步较晚,有关我国渔业管理与国际渔业法律政策接轨的研究相对匮乏。^①同时,由于我国渔业管理体系结构复杂,有关部门通常不公开其政策制定的过程,较难获悉足够的资料以对有关的政策进行思考和对管理事宜进行分析研究。由于缺乏政策性的支持和鼓励,渔业法律政策、管理理论和科学实践等方面的研究不够深入系统,渔业管理既不是学者关注的实践问题,也不是任何基础理论研究和对策分析的重点课题。

本书探讨我国履行国际渔业法律文件的实践情况,对后《公约》时代我国进行法律政策调整的主要领域进行了评析,一方面反映了困扰我国渔业管理实践中亟须给予关注并尽快解决的问题,表明我国政府所取得的进步;另一方面,吸收世界其他国家管理实践中的经验和教训,以更好地管理渔业,实现我国渔业的可持续发展。

五

根据研究内容及目标,本书分为以下六章:

第一章,《公约》中的渔业法律制度及对世界渔业的影响。这些制度构成了后《公约》时代国际渔业法律政策的根本依据。主要围绕以下三个方面对《公约》中的法律制度进行分析和研究:

1. 专属经济区制度下沿海国的主权权利,突出其对世界渔业管理实践的重大影响;
2. 《公约》中有关特殊洄游鱼类种群的规定,体现其对国际渔业法律政策发展的推动作用;
3. 《公约》中有关公海渔业的规定,表明其对公海自由捕鱼传统观念的限

^① 有关中国海洋法实践的研究包括:J. Greenfield. *China's Practice in the Law of the Sea* (Oxford: Clarendon Press, 1992); E. V. W. Davis. *China and the Law of the Sea Convention: Follow the Sea*. Lewiston: The Edwin Mellen Press, 1995等。然而,这些研究并没有将渔业问题作为重点。