

专属经济区制度对我国海洋渔业的影响

黄硕琳

(上海水产大学, 200090)

提 要 本文分析了专属经济区制度的有关规定,归纳了世界各国建立专属经济区的实践,指出了今后渔业管理将朝着有利于沿海国管理,不利于捕鱼国发展远洋渔业的方向发展。文章根据我国近海渔业和远洋渔业发展的实际状况,分析了由于周边国家和其他国家建立专属经济对我国海洋渔业生产的影响,提出为了适应专属经济区制度,我国渔业管理应该注意的几个方面:①加强科学研究;②加强对外国渔船的管理;③加强与邻国在渔业管理方面的合作;④完善远洋渔业管理制度。

关键词 专属经济区,海洋渔业,管理,渔业资源

1996年5月15日,中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第19次会议决定,批准《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),同时声明我国享有200海里专属经济区和大陆架的主权权利和管辖权。这标志我国将全面行使《公约》赋予的权利和管辖权,履行《公约》规定的责任与义务。

《公约》是一部迄今为止最完整的、受到发展和发达沿海国家广泛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和利用、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。

本文拟在归纳世界大多数沿海国家建立和实施专属经济区制度的实践和分析《公约》的有关条款的基础上,分析、探讨专属经济区制度给我国海洋渔业带来的影响。

1 专属经济区的建立和实践情况

专属经济区制度是第三次联合国海洋法会议的主要成果之一。自从《公约》签字以来,专属经济区制度的建立,特别是有关生物资源的养护、开发和管理,海床和底土自然资源的开发,海洋科学研究的进行和海洋环境的保护和保全等方面的规定,对各沿海国产生了巨大的政治、社会和经济影响。

按照《公约》的规定,在专属经济区内,沿海国享有对自然资源的勘探和开发、养护和管理的主权权利,以及对人工岛屿、设施、结构的建造和使用,海洋科学研究和海洋环境的保护和保全等方面的管辖权。其他国家在专属经济区内享有航行自由、飞越自由、铺设海底电缆和管道的自由,以及其他一些与这些自由相关的对海洋的合法利用。

1993年11月16日以前,在150个沿海国家中,92个国家已宣布建立专属经济区,另外有18个

国家宣布建立专属渔区,对渔业实行专属管辖。这些建立专属经济区或专属渔区的国家大多按照《公约》的规定,宣布对自然资源的主权权利和对人工岛屿、海洋科学研究和海洋环境的保护和保全等事项的管辖权。然而,有些国家也超出了《公约》的规定范围,宣布对与资源无关的一些活动的“专属管辖权”和“专属权利”。另外,有11个国家建立200海里领海,宣布对200海里海域的完全主权[United Nations,1994]。

在国家的实践中,大多数国家制订了渔业管理措施和有关外国入渔的条款。归纳起来,这些管理措施基本也与《公约》的规定相符合。至于外国入渔的条款,除普遍要求申领入渔许可证,缴纳入渔费外,有些国家要求入渔国与沿海国联合举办合营企业,通常这种合营企业的大部分股权必须由沿海国的国民拥有。有些国家还就关于入渔渔船的标识、安装卫星传送器和其他船舶定位或识别设备的作出了规定[FAO,1993]。

专属经济区的建立,使许多沿海国面临着一项艰巨的任务,即如何在面积广阔的专属经济区内对外国渔船的捕鱼活动实行监督和控制,如何降低渔业法律、规章的管理费用。在实践中,不少国家或区域正在建立一种对外国入渔活动统一或协调管理的区域性合作制度。这种区域性合作制度的核心是区域内的沿海国家首先协调外国入渔政策并统一入渔的最低条款、条件,包括建立区域性的外国渔船登记处,统一对外国渔船标志的要求,配置观察员等[Bergin,1994]。一些国家在渔业立法中允许同一区域的国家把对外国渔船行使的紧追权扩展到本国管辖的渔业水域。

2 渔业管理制度的发展趋向

前已提及,全世界范围内,共有121个沿海国家要对200海里海域内的渔业资源行使主权权利。对于大多数发展中沿海国来说,专属经济区制度的确立赋予沿海国对区域内渔业资源永久性的主权权利,增加了国家发展其经济的机会。对一些沿海渔业资源丰富的沿海国来说,例如美国、新西兰和冰岛,专属经济区制度的确立使得他们能合法地控制在其沿海水域作业的外国渔船和外国渔民。《公约》生效之后,无论是已批准或者尚未批准《公约》的国家,都可严格地行使对渔业资源的主权权利,行使对专属经济区内的渔业活动的管辖权。

虽然《公约》对可捕量剩余部分的利用,对生物资源的最适度利用,也作了规定。但是可捕量的确定,沿海国捕捞能力的确定都掌握在沿海国手里,并有权制订各种措施。因此外国的入渔权完全取决于沿海国。《公约》虽然规定了解决争端的强制性程序,但同时规定:沿海国并无义务同意将任何有关其对专属经济区内生物资源的主权权利或此项权利的行使的争端,包括关于其对决定可捕量、其捕捞能力、分配剩余量给其他国家、其关于养护和管理这种资源的法律和规章中所制订的条款和条件的斟酌决定权的争端,提交这种解决程序。按照这一规定,有关入渔的争端已被排除在导致有约束力裁判的强制程序之外。也就是说,即使某沿海国所制订的规定违背了关于生物资源合理利用的规定,其他国家也无法通过《公约》所规定的解决争端的强制程序,来迫使沿海国改变其允许外国入渔的条件。

毫无疑问,在这种制度下,沿海国家都将利用对专属经济区内渔业资源的主权权利,为本国获取最大利益。一些有能力发展本国捕捞业的沿海国的政府,包括发达和发展中沿海国,都可以采取措施鼓励和促进本国捕捞业的发展。那些暂时还没有能力发展本国捕捞业的沿海国,将利用对本国专属经济区内渔业资源的入渔权,来获取各方面的利益,除直接收取入渔费外,

还包括贸易、就业、技术援助,甚至外交关系等方面。从这点上讲,远洋渔业的竞争已不仅是捕鱼技术、渔业经营方面的竞争,而是渔业、外交、贸易等各方面综合实力的竞争。

专属经济区制度全面实施之后,远洋渔业的经济效益会下降,并直接影响其发展。主要原因有:①沿海国的入渔限制越来越严格,附加的条款条件越来越苛刻。这些条款条件不仅限于养护的措施,也将包括有关法律规章实施的条款,如渔船的标志、卫星传送器或其他船舶定位仪器的安装、观察员的派驻等等,这些都使专属经济区内的外国捕鱼活动的成本大大上升;②入渔费的不断上涨,以及其他形式的报酬的层层加码;③沿海国本国捕捞努力量的增加,导致单位努力量渔获量减少,或者由于沿海国将能够获利的资源留给本国渔民,而入渔国的渔民只能捕捞那些沿海国渔民不愿捕捞的鱼种;④远洋渔业国之间对入渔权的竞争加剧,特别是一些原有的远洋渔业国为了保住本国在沿海国管辖区域的入渔权,必将反对新入渔国。一些综合实力强大的远洋渔业国采取国家补助的办法提高本国远洋渔船在他国管辖区域内入渔的竞争实力。毋庸置疑,这将使刚刚进入远洋渔业的发展中国家在竞争中处于劣势。

3 专属经济区制度对我国海洋渔业的影响

我国正式批准《公约》,意味着我国的实践必须遵守《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,应遵循国际法,包括《公约》的有关规定。《公约》中有关专属经济区的规定,必将会使我国在渔业方面的权利和义务产生一定的变化。

3.1 对近海和外海渔业生产的影响

3.1.1 东、黄海

东、黄海海域是由中国、朝鲜、韩国和日本环绕的半闭海海域。其中,朝鲜、韩国已宣布建立专属经济区,日本也已宣布建立专属经济区,但不适用我国和韩国国民和团体,我国尚未宣布建立专属经济区或专属渔区。

《公约》实施以来,东、黄海周边国家,如日本、韩国正在研究建立和实施专属经济区的具体制度,我国也正在抓紧研究建立专属经济区的问题。这样,东海、黄海存在着一个专属经济区的划界问题。按照《公约》规定的原则与国家的实践,在海域宽度不足四百海里情况下,一般以公平原则与相向国划界。

目前东、黄海底层鱼类资源已经严重衰退,主要中上层鱼类渔场处于偏东一侧,生产渔船的作业海域越来越靠近日本、韩国一侧海域。最近日本渔业界强烈要求实施专属经济区制度,并废除对中国、韩国的“适用例外制度”。这种呼声主要针对中国、韩国渔民,要求政府加强对外国渔业的管理。由于日本建立专属经济区,无论在渔业上或在海底资源的开采上,有关国家之间都需要进行谈判。但应该清楚地认识到,我国渔船如进入对方区域内进行捕鱼活动,必然按《公约》有关规定和双方协定办理,或退出对方海域,或交纳入渔费,接受对方管辖。

3.1.2 南海

南海海域中部为深海盆地,深达5000多米,海域四周为浅海所包围,毗邻南海的国家有越南、菲律宾、印度尼西亚、文莱和我国。在这些国家中印度尼西亚、马来西亚、越南、菲律宾、文莱都已建立了200海里专属经济区,印度尼西亚和菲律宾已批准了《公约》[United Nations, 1994]。

南海主要问题是南沙群岛的归属问题和北部湾的划界问题。北部湾主要经济鱼类的重要渔场偏于越南一侧,属于相应一方管辖范围。南沙群岛的归属问题是近年来国际社会关注的问题,并直接影响到我国在南沙渔场的渔业生产。

印度尼西亚、菲律宾、马来西亚、文莱都可以按《公约》的规定划定群岛基线,建立群岛水域和专属经济区,由于岛屿归属的争议,确定群岛水域和专属经济区范围时也会引起纠纷,应该引起重视。一些国家可能以《公约》有关群岛水域、专属经济区的条款为依据,在争议水域实施其管辖权,使我国在该水域的渔业生产活动不能正常开展。

3.2 对过洋性渔业生产的影响

我国的过洋性渔业生产目前分布于西非、东非、南太平洋、中东、南亚、南美等区域,主要在发展中沿海国的专属经济区内作业,作业方式以拖网和金枪鱼延绳钓为主。

3.2.1 非洲

在西非和东非,由于沿海国家大多尚未具有开发利用专属经济区内渔业资源的力量,尤其缺乏物质和财政力量,这些国家愿意与远洋渔业国签订协定,允许外国渔船入渔,不仅通过收取入渔费或许可费获取外汇,而且作为为发展本国渔业获取经验和技术的—种手段。捕鱼国往往还在人员训练、财政援助、技术转让、贸易、销售等方面给予沿海国以回报。

80年代和90年代非洲国家与外国签订的渔业协定大都包含了详细的管理措施和有关规定,其中,包括捕鱼区域、渔获量、兼捕限制、渔船限制、捕鱼方法、渔船和船员的基本要求;也包括航行设备、注册要求、适航性能、当地代理、缴纳费用及违约处罚措施。

进入90年代以来,非洲国家加快了专属经济区内管理的步伐,加强了彼此之间的合作。1991年7月5日,大西洋沿岸的22个非洲国家在达卡尔举行会议,签订了《渔业合作公约》,包括渔业管理、渔业资源的综合利用、协调养护措施等方面的合作,提高渔获物和销售质量方面的合作,跨界鱼类管理的合作,及加强与内陆国和地理不利国的团结。此外,与会的国家强调迫切需要建立一个对所有渔船进行监测、控制、监督管理的区域性合作机制,并在西非建立一个渔船登记处,消除所有形式的非法捕捞活动[United Nations, 1994]。

在东非,科摩罗、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、莫桑比克、塞舌尔、索马里和坦桑尼亚等国,在西南印度洋渔业发展和管理委员会的协调下,发展对外国渔船许可和控制的机制[United Nations, 1994]。由于与外国合办的合资企业效果不好,这些国家正在联合研究提高开发其海洋生物资源能力的办法。《公约》实施以来,非洲国家在管理措施和规定方面会更加严格、苛刻,而要求的回报会更高。

在法律规则的实施方面,则朝着区域合作的方向发展。所有这些都使入渔国在非洲的远洋渔业的成本上升,经营效益下降,特别是在养护渔业资源上和遵守沿海国的法律规章上采取合作态度,否则有可能失去入渔的资格。

1995年5月,摩洛哥对西班牙渔船所采取的措施值得引起重视。在原有协议到期的情况下,摩洛哥提出了继续签订协议的5个条件:①减少捕捞量30%—65%;②采取措施,加强对西班牙船队捕捞量的核查;③在西班牙渔船上再增加20%的摩方船员;④提高入渔费;⑤创办渔品加工业,为摩方增加就业机会。如果按摩洛哥的条件,西班牙600多艘渔船至少减少近200艘。

考虑到非洲,特别是西非国家正在朝渔业管理区域合作方向发展,朝统一外国入渔的最低条款条件方面发展,摩洛哥对西班牙提出的条件也可能是今后其他西非国家对外国入渔提

出的条款条件。我们对此必须有充分的思想准备。

3.2.2 南太平洋

对于南太平洋国家来说,对200海里海域内渔业资源的主权权利,给他们带来了获取极大经济利益的机会。由于大部分南太平洋岛国缺乏陆地自然资源,海洋渔业资源就成为国家收入的重要来源。渔业的养护和开发对于政府和其国民来说都至关重要。

南太平洋岛国大多没有自己的捕鱼工业,因此,其区域内的渔业资源大部分都是可供外国渔船利用的“可捕量剩余部分”。虽然太平洋岛国已把建立自己的捕鱼工业作为一种长期的目标,但这种努力只能是逐步的。今后的很长一段时间内,在南太平洋区域内作业的渔船还将以远洋渔业国的渔船为主。也正是由于南太平洋岛国大多没有自己的捕鱼工业,互相之间的利益冲突较小,才使南太平洋区域的沿海国能够比较一致地对付外国渔船。

专属经济区制度确立以来,南太平洋国家对外国入渔的条件不断增加,不仅包括入渔许可、入渔费、船旗国的责任、渔具贮放、报告制度、派驻观察员、指定代理、船舶标志、提供真实、完整的捕捞数据等,还包括有关渔获物过船、安装卫星传送器、提交公海捕鱼数据等方面的规定[Dahmani,1987]。由于在南太平洋地区,我国渔船主要捕捞的是金枪鱼,1995年8月结束的“联合国跨界鱼类和高度洄游鱼类会议”所产生的协定,也将对我国在该地区经营的远洋渔业产生影响。主要的影响是入渔更加困难,管理更加严格,造成成本上升,经营效益下降。

为了保持在该地区的远洋渔业地位,一些原在该地区作业的远洋渔业大国必定会千方百计提高其远洋渔船的竞争能力。例如,1993年美国与南太平洋岛国的入渔协定延长10年,该协定的主要特点是:高额入渔费,以及强化船旗国的责任。美国在从1993年开始的5年期间内,支付南太平洋国家1800万美元。据报道,其中1400万美元由美国政府支付,美国的远洋渔业企业只支付400万美元[Bergin,1994]。同时,美国政府承诺为其船舶的活动承担全部责任。相比之下,我国在该区域的入渔竞争能力将下降。

此外,在该区域的一些远洋渔业大国,为了保证其经营效益,有可能以保护资源为名,反对新的国家在该地区入渔。主要的方法是沿海国签订协定,限制在该地区的入渔国家和入渔船数。此种动向值得引起我们的注意。

3.3 对渔业管理的要求

3.3.1 加强科学研究

专属经济区制度所规定的渔业管理的基本原则包括:使捕捞鱼种维持在最高持续产量的水平;促进生物资源的最适度利用;确定生物资源的可捕量和沿海国的捕捞能力;允许外国捕捞可捕量的剩余部分。要遵守这些原则,前提条件就是加强渔业科学研究。只有通过渔业资源调查、生物习性的研究、种群分布和资源量的研究,才可能确定最高持续产量和可捕量,才可能使得生物资源的维持不受过度开发的危害。

对每一个加入《公约》的国家来说,《公约》的这些规定必须得到遵守。我国目前在这方面的的工作还十分不够。如果我国要建立专属经济区,则必须花大力气加强对我国管辖水域内资源状况的研究,确定可捕量,并以此作为渔业管理的依据,控制捕捞强度,采取管理措施。

3.3.2 加强对外国渔船的管理

《公约》赋予沿海国在其管辖水域内制订渔业法律规章的权利,而我国目前却没有比较完善的管理外国渔船和外国捕鱼活动的法律法规。以致外国渔船的违法捕鱼活动难以查禁和处罚。我国应充分利用《公约》赋予沿海国的权利,健全法律规章,明确管辖范围,强化实施手段,

以维护我国的渔业权益。

3.3.3 加强与邻国的合作

我国毗邻的东、黄、南海都属于半封闭海性质。按照《公约》的规定,有关国家应就必要的措施达成协议,协调并确保这类渔业资源的养护和合理利用。特别是在这些海域主要鱼种的资源量大幅度下降的状况下,我国应该加强与毗邻国家的合作,建立共同的管理制度,密切合作。只有这样,才能保证这些共有的渔业资源的养护和合理利用。

3.3.4 完善远洋渔业的管理制度

前面已经论及,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。首先应该建立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国际上的有关规定和国际惯例,减少违规行为和工作中的失误。

4 结语

《联合国海洋法公约》是迄今为止在国际上最完整、参加面最广的一部国际法律,其中有关专属经济区的条款得到广大国家的认同和遵守。今后,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,就必须抛弃酷渔滥捕的短期行为,加强与沿海国的合作,自觉遵守有关国家的渔业法律和国际上的有关规定,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。

专属经济区内渔业资源的勘探和开发、养护和管理已是沿海国的主权权利,各沿海国必将利用其管辖水域内的渔业资源,为本国获取最大利益。这种利益不仅仅限于渔于生产方面,而是涉及贸易、就业、外交、政治等多方面。我国应加强对我国管辖海域内生物资源的研究和管理,充分行使我国的权利,履行应尽的义务。

远洋渔业国在入渔方面的竞争也不仅仅限于捕捞生产技术方面的竞争,而且也包括与沿海国的合作、对本国渔船的组织管理、水产品贸易等多方面的竞争。因此,远洋渔业生产的发展单靠渔业行业的力量,势必困难重重。只有依靠国家的各方面综合力量,才能在远洋渔业的入渔谈判或入渔的竞争中处于有利的地位,保证远洋渔业生产的发展。

专属经济区制度全面实施以后,在沿海国管辖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。

参 考 文 献

- [1] Dahmani, M, 1987. *The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone*, pp34—135. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- [2] Bergin, A., 1994. *Political and Legal Control over Marine Living Resources—Recent Developments in South Pacific Distant Water Fishing*. Int. J. Marine and Coastal Law, Vo19, No3. pp289—309.
- [3] FAO, 1993. *Coastal State Requirements for foreign Fishing FAO legislative Study 21. Rev 4. FAO Publication, Rome.*
- [4] 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*. pp1—153. United Nations Publication, New York.

THE IMPACTS OF THE REGIME OF EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE ON CHINESE MARINE FISHERIES

Huang Shuo-lin

(Shanghai Fisheries University, 200090)

ABSTRACT On May 15, 1996, the Standing Committee of the People's Congress of P. R. China decided to ratify the United Nations Convention on the Law of the Sea and declared that China has sovereign rights and jurisdiction in 200 miles exclusive economic zone and over continental shelf under the Convention. It means that China will establish exclusive economic zone in the near future and that China will not only exercise sovereign rights and jurisdiction therein, but also fulfill obligations and duties required by the Convention. Based on analysing the provisions of the regime of the exclusive economic zone, and summing up the practice of most coastal states in establishing exclusive economic zones, it is concluded that fisheries management system will be developed towards the direction of beneficial to the coastal state and that the terms and conditions of access to fishery resources in exclusive economic zone will be as high as possible so as to produce maximum benefit to the coastal state.

In the light of current movement as to neighbouring states in establishing their exclusive economic zones, the impacts on implementing the regime of exclusive economic zone on Chinese fisheries are discussed. In order to fulfill obligation and duties imposed by the Convention, some suggestions with regard to fisheries management are made: (1) strengthening scientific research and investigation on fishery resources; (2) tightening up the control of foreign fishing vessels; (3) enhancing the cooperation with neighbouring states; (4) improving management system for distant-water fishing.

KEYWORDS exclusive economic zone, marine fishery, management, fishery resources