

# 国际渔业管理制度的最新发展 及我国渔业所面临的挑战

## THE RECENT DEVELOPMENT OF THE REGIME OF INTERNATIONAL FISHERIES MANAGEMENT AND THE CHALLENGE FACED BY CHINESE FISHERIES

黄硕琳

HUANG Shuo-Lin

(上海水产大学科研处, 200090)

(*Scientific Research Division, SFU, 200090*)

**摘要** 本文分析了《联合国海洋法公约》签订以来,有关渔业管理的一系列国际协定和公约所体现的国际渔业法律制度的发展趋势;介绍了最新的渔业管理的概念和方法,包括:“生物资源的可捕量”概念,“负责任渔业”的概念,“预防性措施”的概念,“预防性参考点”的概念;并根据这些概念和有关国家渔业管理的实验,归纳出渔业管理发展的特点。作者结合我国渔业管理的实际,分析了我国渔业管理存在的问题和所面临的挑战,并提出了几点建议。

**关键词** 渔业管理,发展,挑战

**KEYWORDS** fisheries management, development, challenge

**中图分类号** D922.6, S93

### 1 基本情况

1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)是国际海洋法史上的一个重要里程碑,标志着国际海洋法律制度进入了一个崭新的历史时期。自《公约》签定以来,特别是1994年11月16日《公约》生效以来,国际上有关渔业的公约、协定、决议等,都是以《公约》有关渔业的规定为基本框架,对海洋渔业资源的开发、利用、养护和管理作了更进一步或更具体的规定。总体上说,这些公约、协定或决议的规定,体现了国际渔业法律制度的发展趋势,代表了国际社会对渔业资源养护和管理观念的进一步深化和扩展。

1982年以来,有关渔业的主要国际公约、协定或决议见表1。这些国际法律性文件或指导性文件的生效和实施正在使世界海洋渔业的秩序和管理制度发生深刻的变化。毫无疑问,这些变化正在并且将更大幅度地对我国的渔业生产和渔业管理产生正面或负面影响。最近中日两国签定的《中华人民共和国和日本国渔业协定》正是这种影响的具体体现。

在这种形势下,我国的渔业如何适应国际渔业管理制度的发展和变化及其产生的影响;在

这种大背景之下,如何调整和理顺我国的渔业管理体制;在现行的国际渔业法律制度下,如何协调我国与周边国家的渔业关系,进一步开展国际渔业合作。这些问题不可回避地摆在了渔业生产及管理决策部门和各级领导的面前。

表1 有关国际渔业公约、协定或决议

Tab. 1 International conventions, agreements or resolutions relating to fisheries

文件名称	通过时间	主要内容	备注
联合国海洋法公约	1982年4月30日,第三次联合国海洋法会议通过;1994年11月16日生效。	规范人类与海洋有关的一切活动。	有关海洋的国际基本法律。
联合国大会《关于大洋大型流网捕鱼活动及其对世界海洋生物资源影响的决议》	1989年12月22日44/225号决议;1990年12月21日45/197号决议;1991年12月20日46/215号决议。	在各大洋和海的公海海域,包括闭海和半闭海,全面禁止大型流网作业	
坎昆宣言	1992年5月8日,负责任渔业国际会议通过。	发表了20条原则宣言,要求加强渔业管理,以避免渔业资源过度捕捞和生物多样性的丧失。	
里约环境与发展宣言	1992年6月14日,联合国环境与发展会议	强调资源持续发展的重要性。	
二十一世纪议程	1992年联合国环境与发展大会通过	公海渔业资源的持续利用,国家管辖范围内渔业资源的保护和管理。	
促进公海渔船遵守国际养护与管理措施协定	1993年11月27日联合国粮农组织第二十七届大会通过。	加强公海渔船旗国的责任,建立国家级公海渔船档案,规范所有公海渔船的活动。	对签署国具有法律约束力,为《负责任渔业行为国际准则》的一部分。
国际负责任渔业行为守则	1995年10月3日联合国粮农组织大会通过	确定负责任渔业活动的原则和标准。	该守则为非法律性文件,但包括了一些有约束力的文件和许多有约束力的条款。
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	1995年8月4日联合国跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群会议通过;1995年12月4日联合国大会通过。	规范国家管辖水域外,跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的养护和管理,也比照适用于国家管辖水域。	对签署国具有法律效力。中国于1996年11月6日签署了该协定,但对有关事项作了声明。
中白令海峡鳕资源养护与管理公约	1994年6月由中白令海捕鱼国和沿海国签定。	确立中白令海峡鳕资源养护、管理和合理利用的国际机制。	由中国、日本、韩国、波兰、俄罗斯和美国签署。
中华人民共和国和日本渔业协定	1997年11月11日由中日两国政府的代表于东京签署。	确立两国专属经济区内的相互入渔的管理机制,设定暂定措施水域。	待两国履行各自国内法律手续后,经政府间换文生效。

## 2 国际渔业法律制度的基本内容和最新发展

国际渔业法律制度的基本内容主要体现在《公约》有关专属经济区的条款和有关公海渔业的条款中。

在专属经济区内沿海国的主权权利主要有两种：①以对自然资源的勘探和开发、养护和管理为目的的主权权利；这种自然资源包括生物资源和矿物资源；②从事其他经济性开发的主权权利。

在专属经济区内，沿海国的管辖权主要涉及以下三种活动：对人工岛屿、设施、结构的建造和使用的管辖权；对海洋科学研究的管辖权；对海洋环境的保护和保全的管辖权。

但是，《公约》在给予沿海国对渔业资源的主权权利和专属管辖权的同时，也确定了沿海国养护和管理海洋生物资源的责任和义务。这些责任和义务包括：决定专属经济区内生物资源的可捕量(Total Allowable Catch, TAC)；参照可得到的最可靠的科学证据，通过正当的养护和管理措施，确保专属经济区内生物资源的维持不受过度开发的危害；采取的养护和管理措施，应在各种有关环境和经济因素的限制下，使捕捞种群的数量维持在和恢复到能够生产最高持续产量的水平，并考虑到捕捞方式、种群的相互依存及国际最低标准；采取的养护和管理措施，应使与所捕捞鱼种有关联或依赖的鱼种的数量维持在或恢复到其繁殖不受严重威胁的水平上；在适当的情形下，应通过各主管国际组织，经常提供和交换可获得的科学情报、渔获量和渔捞努力量统计，以及其他有关养护鱼的种群的资料[联合国第三次海洋法会议 1996]。

进入90年代以来，由于世界性的渔业资源的急剧衰退和过度捕捞，国际社会对渔业管理的重视程度越来越高。新签定的渔业协定、公约提出了不少新的渔业管理的概念和方法，给渔业管理注入了新的内容和涵义。这些概念和方法有以下几个方面。

“生物资源的可捕量”的概念是指参照可得到的最可靠的科学证据，在确保生物资源的维持不受过度开发的危害的前提下，确定生物资源的渔获量，使捕捞鱼种的数量维持在或恢复到能够生产最高持续产量的水平，并考虑到与所捕捞鱼种有关联或依赖的鱼种所受的影响，使这些鱼种的数量维持在或恢复到其繁殖不会受到严重威胁的水平之上。

“负责任渔业”(Responsible Fisheries)的概念指：在协调的环境中渔业资源的持续利用；采用不损害生态环境、资源或确保渔获质量的捕捞和养殖方式；采取符合卫生标准的加工方法，增加鱼品价值；开展贸易活动，促使消费者能享受到良好质量的鱼品。

“预防性措施”(Precautionary Measures)的概念是指在渔业管理中，考虑渔业的不确定因素和在未全面了解渔业的内在联系的情况下采取行动的需要，特别强调：考虑未来人类的需要，避免造成不可逆转的影响；对不良后果进行事先预测，考虑避免或能迅速纠正不良后果的措施；任何必要的纠正措施应立即付诸实施，而且应能迅速达到目的，从时间上不应超过20至30年；当利用资源所产生的影响尚不能确定时，应优先考虑保护资源的再生能力。

“预防性参考点”(Reference Point)的概念是指通过议定的科学程序推算得出的估计数值，该数据代表资源和渔业的状况，可用为渔业管理的标准。预防性参考点分为两种，养护或极限参考点和管理参考点。极限参考点用来制定界限，管理参考点用于满足管理目标。如果决定某渔业参考点的资料欠佳或缺乏，则应订立临时参考点。渔业管理应采取措施确保参考点不

被逾越(黄硕琳 1998a)。

从这些国际渔业法律制度的内容以及最近发展的新概念和新方法,可以归纳出国际渔业法律制度的发展趋势:①国际社会对渔业资源养护、管理和利用的重要性的认识不断提高,建立海洋渔业新程序,对渔业资源进行有效管理的要求日益强烈。②国家对渔业资源的养护与管理的责任,乃至对整个渔业活动的责任不断被强化。渔业活动已不再被看成是某一渔船或某一公司的单一活动,而被看成是国家授权的行为或活动。国家被要求对渔业资源的养护、管理和合理利用进行强有力的规范与管理,承担起更大的责任。③渔业资源养护与管理的方法和措施不断地细化和量化。专属经济区制度规定了确定可捕量或总可捕量,决定本国捕捞能力的方法和措施;有关协定及负责任渔业行为守则又规定了预防性措施、特定种群目标参考点和特定种群极限参考点等具体的量化管理措施。这些管理方法和措施的出现,反映了国际渔业管理制度发展由简到繁,由原则到具体,由定性到定量的发展趋势。④渔业资源养护和管理措施的实施或执行的标准逐步具体化、国际化。各有关公约、协定和守则确定的有关实施和执行的制度和标准不断增加。国家被要求:建立捕鱼批准和登记制度;完善渔业数据的统计、收集和保存制度;确立渔船、渔具的标志制度;遵守渔船船员培训、发证和值班标准等。这些制度或标准的建立、完善和遵守都要求按照公认的国际标准和方法进行。⑤一些不利于渔业资源养护和管理的传统概念受到猛烈的冲击或实质上已被修改。由于公约、协定等确定了养护公海生物资源的义务、预防性措施的适用、分区域和区域管理组织和安排的职能等,国际法上的公海捕鱼自由的概念实际已经不复存在了。由于规定了分区域和区域的执法合作,传统的公海渔船的船旗国管辖原则也受到了一定的冲击。协定规定的有关“非组织成员和非安排参与方”的条款,排除了非成员方的渔船在渔业管理组织或安排所订立的养护和管理措施管制的区域和分区域内捕鱼的权利。这种规定与其实际执行将影响对“条约效力不及于第三国”这一国际法基本原则的实际修正的效果(中华人民共和国农业部渔业局 1997)。

### 3 有关国家渔业管理的发展态势

#### 3.1 有关国家建立专属经济区的情况

到目前为止,在150个沿海国家中,近100个沿海国宣布建立专属经济区,另有18个沿海国宣布建立专属渔区。在东亚、中亚和南亚的18个沿海国中,16个国家宣布建立专属经济区(见表2),我国也已宣布了对200海里专属经济区的主权权利。世界范围内的所有海域,目前尚未设立200海里水域的,只剩下波斯湾一个海域。

总体看来,以专属经济区制度为渔业管理的基本制度,全面行使国家对渔业的管辖权,已经成为国际法发展中的不可阻挡且不可逆转的趋势。

#### 3.2 发达国家的渔业管理的基本状况

表3列出了经济合作与发展组织21个成员国的渔业管理实施状况。这些国家的渔业管理状况可以归纳如下:

(1)黄硕琳. 1998a. 海洋法公约和相关国际渔业协定的基本内容及发展状况. 上海渔业经济, (2): 8~17.

(2)中华人民共和国农业部渔业局(编). 1997. 国际渔业法规汇编. 1~131.

几乎所有的发达国家在渔业管理中都采用可捕量(TAC)限制方法,而未采用 TAC 的国家只有芬兰、土耳其和希腊等。

表2 东亚、中亚和南亚建立有关海洋区域的情况  
Tab. 2 Claims to maritime zones by East, Central and South Asia

国家	领海(海里)	毗连区(海里)	专属经济区(海里)	大陆架
孟加拉	12	18	200	至大陆边外缘
文莱	12		200	
柬埔寨	12	24	200	200海里
中国	12	24	(200)	
朝鲜	12		200	
印度	12	24	200	200海里或大陆边外缘
印度尼西亚	12		200	至可开发深度
日本	12		200	
马来西亚	12		200	200米等深线或可开发深度
马尔代夫	12		由座标点确定	
缅甸	12	24	200	200海里或大陆边外缘
巴基斯坦	12	24	200	200海里或大陆边外缘
菲律宾			200	至可开发深度
韩国	12		200	
新加坡	3			
斯里兰卡	12	24	200	200海里或大陆边外缘
泰国	12		200	200米等深线或可开发深度
越南	12	24	200	200海里或大陆边外缘

注:本表据[United Nations 1994]。

表3 经济合作与发展组织(OECD)成员国渔业管理状况  
Tab. 3 Fisheries management of Member States of OECD

国家	TAC制度	许可制度	间接限制	个别渔获量配额	个别可转让渔获量配额
美国	有	有	有		有
加拿大	有	有	有	有	
冰岛	有	有			有
挪威	有	有	有	有	
瑞典	有	有	有	有	
丹麦	有	有	有		
芬兰		有	有		
德国	有	有			
荷兰	有		有		
法国	有		有		
比利时	有	有	有	有	
英国	有	有			
爱尔兰	有	有		有	
西班牙	有		有		
葡萄牙	有	有	有		
意大利	有	有	有		
希腊			有		
土耳其			有		
澳大利亚	有		有		有
新西兰	有				有
日本	有	有	有	渔业权制度	

注:本表据欧庆贤[1994]。

几乎所有采用 TAC 进行渔获量限制的国家,都结合采用禁渔期、禁渔区、网目限制等间接限制措施。在21个国家中,有15个国家对所有的渔业采取渔业许可制度,同时进行渔获量限制。

实施渔获量个别配额制度(Individual Quota, IQ)的国家有加拿大、挪威、瑞典、比利时、爱尔兰等五国,而实施渔获量个别可转让配额制度(Individual Transferable Quota, ITQ)的国家有美国、冰岛、澳大利亚和新西兰等四国。

从发展的动向看,今后实施 IQ 和 ITQ 制度的国家将会增加,各国实施 IQ 和 ITQ 管理的渔业也会增加。

### 3.3 渔业管理的发展特点

从以上所涉及的情况,不难看出渔业管理呈以下发展特点:①渔业管理已从生产限制与调节型转向渔业资源养护型;从传统的对渔业投入的管理转向对渔业产出的管理。②大部分发达的渔业国家采用了 TAC 管理,一定程度反映了这种方法对资源保护和生态环境的有利影响。③由于渔业的类型多、资源状态不同,多数国家采用以 TAC 为主,配合采用各种间接限制方法的制度。④在 TAC 的基础上加以改进的方法正在被越来越多的国家所接受。⑤日韩两国正加快实施 TAC 的步伐,不可避免将要求在东、黄海海域实施以 TAC 为主的管理制度(黄硕琳 1998b)。

## 4 我国渔业管理存在的问题及面临的挑战

### 4.1 存在问题

建国以来,特别是改革开放以来,我国颁布了一系列渔业法律、法规,建立起了我国的渔业管理体制。迄今为止,我国所颁布的渔业法律、法规及规范性文件达500多件。这些法律、法规及规范性文件,涉及对资源、渔船、渔港、市场、产品质量、水生野生动植物和涉外渔业的管理,规定了渔业许可制度、禁渔区、禁渔期、最小网目尺寸、禁止使用的渔具渔法、渔船马力、功率限制、渔场安排等,使得海洋渔业生产和管理有法可依,保证了我国渔业生产的基本有序。

但是,与国际渔业管理的要求相比,与有关国家的渔业管理制度相比,我国渔业法律、法规所确立的渔业管理制度有着致命的弱点,很难使我国对渔业资源的开发能力与渔业资源的承受能力相适应,因此,按目前的状况看,很难保证对渔业资源的可持续利用。

首先,我国目前建立的许可制度不是建立在资源的实际状况的基础上。也就是说,我国允许进行捕捞生产作业的渔船数不是根据资源量的多少来确定的,而是根据上一年的作业船数来确定的。在这样的管理制度下,捕捞作业的规模将持续扩大,直至生产出现亏损为止。此时,渔业资源必然已严重衰退,甚至枯竭,而投入捕捞生产的大量资金也必然无法收回,造成的后果是水域生态遭到破坏,资源崩溃,直接经济损失和间接经济损失巨大。

其次,我国目前的渔业管理措施以禁渔区、禁渔期、休渔区、休渔期为主。这是一种间接限制捕捞努力量的管理措施。这类管理措施一般用来保护鱼类的产卵场或保护幼鱼,在一定的情况下还可减少总体捕捞努力量。这类措施具有容易操作、执行成本低的优点,但是也具有致命

(3)黄硕琳. 1998b. 国际渔业管理的动向. 上海渔业经济, (1):39~45.

的弱点。随着捕捞技术的进步,这种管理措施容易造成渔获量过大的后果,在禁止期限或禁止区域之外,也容易产生捕捞努力量投入的高峰,对渔业资源造成损害。

再者,我国近年来养殖业发展迅速,养殖产量已占渔业总产量的一半以上。但是对养殖业自身所带来的污染问题,水体的养殖容量问题,种质资源的保护及优化问题等方面,都缺乏制约性规定,使养殖业的发展出现了无章可循,缺乏管理的局面。

另外,从渔业法律法规的执行角度来看,一些渔业法律、法规不配套或难以执行的问题大量存在。同发达国家的渔业执法力量相比,我国的渔业执法队伍无论在装备、素质、监测手段和执法手段方面都存在着巨大的差距。正是由于渔业法律、法规的不健全和执法环节的薄弱,造成了相当程度的捕捞力量发展失控,无证渔船泛滥的局面。

## 4.2 面临的挑战

全国人大常委会已于1996年5月15日批准了《公约》,这标志着我国将全面行使《公约》赋予我国的权利、管辖权,同时履行我国的义务,承担起养护管辖海域内生物资源的义务。对我国的渔业管理来说,无疑是面临着一次严峻的挑战。

挑战之一,如何确定专属经济区内生物资源的可捕量?如何使捕捞种群的数量维持在和恢复到能够生产最高持续产量的水平?确定生物资源的可捕量,按目前国际上普遍的作法,至少需要5年准确的渔获量统计和捕捞努力量统计,可目前我国在这方面的统计较为混乱,而我国目前采取的间接管理的措施也不可能使生物资源维持或恢复到最高持续产量的水平。

挑战之二,在国际渔业管理中,船旗国的责任被大大强调了。国家有义务建立捕鱼的许可和登记制度,完善渔业数据的统计、收集、保存和定期交换制度,渔船船员的培训制度。这些制度的建立,都有一些国际公认的标准。就我国而言,目前要建立和完善这些制度,需要大量的人力、物力及技术和强有力的行政领导的支持。

挑战之三,如何在黄海、东海和南海海域执行专属经济区制度,建立与邻国的新型渔业关系。我国与日本已签订了新的渔业协定。由于我国的捕捞力量已大大超出日本,这一渔业协定能否有效执行主要取决于我国。如果没有有效的手段来确保我国渔民按照新渔业协定的规定从事渔业活动,无疑会给外事部门和渔业行政管理部门带来大量的涉外事件,无疑会损害我国在国际上的形象。

挑战之四,如何解决大量渔民、渔船的出路问题。随着专属经济区制度的建立和实施,我国周边国家已纷纷开始行使其对管辖水域内的生物资源的主权权利,大量的我国渔船渔民的生产作业海域可能丧失。如果没有有效的手段来解决渔民、渔船的出路问题,则海洋生物资源的保护和可持续利用只是一纸空话。同时,也会引发一些社会不安定因素及同外国渔民、外国渔业管理机构的对抗事件。

挑战之五,如何与邻国协调渔业管理措施。东海、黄海、南海都属于半闭海性质的海域,主要渔业资源分布在整个海域,而且大部分种类互相关联或相互依赖。要保护好这类资源,需要所有沿岸国家的通力合作,各国的渔业管理和养护措施应兼容、协调。目前,日本、韩国都已启动了实行TAC管理的计划。在渔业协定的签订和今后的实施过程中,日韩两国无疑将会要求按《公约》的精神协调渔业管理措施。这种要求必将给我国的渔业管理带来巨大的压力。

## 5 几点建议

(1) 通过各种手段,包括举办有关人员的海洋法律知识培训班,加强对《公约》及有关的渔业公约、协定的宣传力度,使各级领导、广大渔业科技工作者和渔业生产人员对国际海洋法律制度的具体规定及国际渔业管理的发展状况有比较深入的了解,转变观念,为适应今后严格的渔业管理作好思想和心理准备。

(2) 根据我国所加入的国际公约的精神,完善我国的渔业法制建设。随着国际渔业法律环境的变化及我国渔业经济体制的变革,我国的渔业法制建设已明显滞后,我国的渔业法律、法规所建立的渔业管理体制已不能适应国际和国内形势发展的需要,应尽快修订《中华人民共和国渔业法》,使之与《公约》相适应。应尽快制订与我国的《专属经济区与大陆架法》相配套的《专属经济区内生物资源开发与管理条例》、《专属经济区内外国渔船管理条例》、《中日渔业协定实施细则》等行政法规或规章,使专属经济区内的生物资源的开发、养护与管理有章可循、有法可依。

(3) 尽快着手规范我国的捕捞生产数据收集和统计制度,建立渔船许可档案,包括远洋渔船档案。这些基础数据既是渔业管理的决策依据,也是我国与邻国进行渔业谈判或渔业合作的基础资料;同时又是今后国际渔业组织或区域性渔业组织要求各成员国提供交流的必不可少的资料。

(4) 选择1~2个单鱼种渔业,进行TAC管理和配额管理等先进的管理模式初步尝试,探索产出管理模式与我国渔业生产实际情况相结合的结合点与具体操作方法,逐步把产出管理模式引进我国的渔业管理制度中。

(5) 改变过去渔业领域只注意技术研究,而不重视管理体制研究的状况。组织力量开展海洋渔业的理论研究,开展对现行的各种渔业管理制度、措施的有效性的评价研究,研究既适应我国渔业实际情况,又能对资源起到真正保护作用的管理方法和体制。一种好的管理方法或体制所起的实际效益和发挥的作用往往要比某一技术的改进所产生的作用更大。

### 参 考 文 献

欧庆贤. 1994. 先进国家的渔业管理. 国际渔业资讯, (45): 70~75.

联合国第三次海洋法会议(编). 1996. 联合国海洋法公约(汉英). 北京: 海洋出版社. 27~38.

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. New York: United Nations Publication. 222~223.