

文章编号: 1674-5566(2021)02-0363-11

DOI:10.12024/jsou.20200302748

区域渔业管理组织关于建立 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的比较

孙文文¹, 王 飞², 杜晓雪^{1,2,3}, 田思泉^{1,2,3,4,5}

(1. 上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306; 2. 浙江海洋大学 水产学院 浙江 舟山 316022; 3. 国家远洋渔业工程技术研究中心, 上海 201306; 4. 大洋渔业资源可持续开发教育部重点实验室, 上海 201306; 5. 农业农村部大洋渔业开发重点实验室, 上海 201306)

摘 要: IUU 捕捞是当前国际社会重点关注的问题, 在公海中尤为严重。各区域渔业管理组织 (Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs) 也意识到在其公约海域内从事 IUU 捕捞活动的危害性, 相继制定了 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施。重点梳理当前世界上 13 个 RFMOs 所制定的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施, 分析其对 IUU 捕捞定义的差异、阐述 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的演变与发展, 并从 IUU 捕捞渔船清单的制定流程和缔约方/合作非缔约方对 IUU 捕捞渔船采取的措施 2 个方面进行系统地比较分析。RFMOs 在制定和实施 IUU 捕捞清单养护管理措施时呈现两大特点: 一是对国际社会打击 IUU 捕捞活动起到实质性推动作用; 二是成为 RFMOs 综合打击 IUU 捕捞的重要基础与前提。然而由于 RFMOs 成员的利益和立场不同, 或者 RFMOs 成立的时间、背景和所管辖的海域、渔业的不同, 有关 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的内容及实施情况也存在差异, 导致其约束力有限、执行力度不足, 实施效果难以评估。因此为了更大程度发挥 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的效力, 一方面要扩大 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施制定、实施的范围; 另一方面要加强 RFMOs 间的合作, 共同消除 IUU 捕捞活动。

关键词: 区域渔业管理组织; IUU 捕捞; IUU 捕捞渔船清单; 养护管理措施

中图分类号: S 937.0 **文献标志码:** A

IUU (Illegal, Unreported and Unregulated) 捕捞是指非法、未报告、未管制捕捞^[1-2], 据估计^[3-4], 全球 IUU 捕捞规模约为 1 100 ~ 2 600 万 t, 占捕捞总量的 13% ~ 31%, 有地区甚者高达 50% 以上, 每年 IUU 捕捞对全球造成的损失共计 100 ~ 235 亿美元。IUU 捕捞几乎存在于所有类型和规模的渔业中, 而公海水域是 IUU 捕捞的重灾区^[5-6]。当前, 公海渔业管理主要通过区域渔业管理组织 (Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs) 来管理^[7-8], 一些 RFMOs 为了控制、预防、消除 IUU 捕捞, 制定了一系列的养护管理措施 (Conservation and Management Measure, CMM; 有些 RFMOs 称之为 Resolution 或 Recommendation), 包括临时转载程序、无国籍船舶的养护与管理、建立 IUU 捕捞渔船清单等养护管理措施、制定公海登临与检查程序等养护管理

措施。其中 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施是打击 IUU 捕捞的重要方式之一^[9-10], 使进行非法捕捞渔船的信息得到落实。该措施主要分为 3 部分, 主要包括对 IUU 捕捞的定义、IUU 捕捞渔船清单的制定流程和缔约方/合作非缔约方对 IUU 捕捞渔船清单采取的措施。其中第 2 部分 (IUU 捕捞渔船清单的制定流程) 主要涵盖 IUU 捕捞渔船的草拟清单、暂定清单和最终的渔船清单 3 个部分。此外, 部分 RFMOs 也在 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施中对相关渔民进行了规定。目前世界上有 13 个政府间的 RFMOs 制定了 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施: 印度洋金枪鱼委员会 (Indian Ocean Tuna Commission, IOTC)、大西洋金枪鱼养护委员会 (International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)、美洲间热带金枪鱼委员会 (The Inter-

收稿日期: 2020-03-05 修回日期: 2020-04-11

基金项目: 国家社会科学基金 (18BGJ088); 科技部重点研发计划 (2019YFD0901404)

作者简介: 孙文文 (1996—), 女, 硕士研究生, 研究方向为渔业管理。E-mail: 1450813821@qq.com

通信作者: 田思泉, E-mail: sqtian@shou.edu.cn

American Tropical Tuna Commission, IATTC)、中西太平洋渔业委员会(Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC)、西北大西洋渔业组织(The Northwest Atlantic Fisheries Organization, NAFO)、地中海渔业委员会(The General Fisheries Commission for the Mediterranean, GFCM)、东南大西洋渔业组织(The South East Atlantic Fisheries Organization, SEAFO)、东北大西洋渔业委员会(The North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC)、南太平洋区域渔业管理组织(The South Pacific Regional Fisheries Management Organization, SPRFMO)、南方蓝鳍金枪鱼养护委员会(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, CCSBT)、北太平洋渔业委员会(The North Pacific Fisheries Commission, NPFC)、南印度洋渔业协定(The South Indian Ocean Fisheries Agreement, SIOFA)和南极海洋生物资源养护委员会(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR),涵盖三大洋绝大部分公海和极地水域,管理着金枪鱼、鲑鱼、秋刀鱼、鲱鱼等重要渔业。由于各个 RFMOs 成立的时间、背景、管辖的海域、渔业等不同,有关 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的内容也存在差异,给公海渔业管理带来挑战,然而目前尚未有文献对 RFMOs 的养护管理措施进行系统的研究,因此本文将详细分析这 13 个 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施,比较其对 IUU 捕捞定义,梳理 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的演变过程,并从 IUU 捕捞渔船清单的制定流程和缔约方/合作非缔约方对 IUU 渔船采取的措施 2 个方面进行系统地比较分析,总结 RFMOs 制定 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的异同点,供公海渔业管理和研究参考。

1 RFMOs 的 IUU 捕捞行为定义的比较

RFMOs 制定的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施中首先要对 IUU 捕捞行为进行定义。13 个 RFMOs 对 IUU 捕捞的定义大致可分为两类:一类是依据 IPOA-IUU 对 IUU 捕捞进行定义,如 NAFO 和 NEAFC;另一类是其余 11 个 RFMOs 在 IPOA-IUU 中 IUU 捕捞定义的基础上对各自公约区域

内 IUU 捕捞行为的定义进行了细化和扩展。

1.1 NAFO 和 NEAFC 的 IUU 捕捞行为定义

NAFO^[11]和 NEAFC^[12]2 个 RFMOs 定义的非合法捕捞包括 3 种情况:一是在沿海国管辖水域内,渔船未经沿海国的允许,或违反沿海国法律进行的捕鱼活动;二是渔船悬挂某一 RFMOs 缔约方的船旗,但违反该 RFMOs 规定的相关管理措施,或违反适用的国际法相关条款的捕鱼活动;三是渔船违反了国家相关法律或者需要承担的国际义务而进行捕鱼活动。未报告捕捞包括两种情况:一是渔船违反本国的法律法规向国家渔业主管机构不报告或谎报捕捞情况;二是渔船在 RFMOs 水域内捕捞时违反该组织的报告程序,没有向 RFMOs 报告或谎报捕捞情况。未管制捕捞也包括两种情况:一是在 RFMOs 水域内,无国籍或悬挂非 RFMOs 成员方旗帜的渔船违反该组织制定的养护措施进行捕鱼活动;二是在没有适用的管理措施的区域或鱼类种群,渔船采用违反相关国际法规定的国际义务进行的捕捞活动^[13]。

1.2 其他 11 个 RFMOs 的 IUU 捕捞行为定义

除 NAFO 和 NEAFC 外,其他 11 个 RFMOs 在 IPOA-IUU 中 IUU 捕捞定义的基础上对各自公约区域内 IUU 捕捞行为的定义进行了细化和扩展(表 1)。从 11 个 RFMOs 最新的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施内容来看,各 RFMOs 主要从 3 个方面对 IUU 行为进行了定义:一是未经允许的捕捞,包括渔船未在 RFMOs 船舶注册名单中(条款 a)、船旗国未获得相关配额进行捕捞(条款 b)、未取得沿海国授权或许可或违反沿海国法规进行捕捞(条款 h)、无国籍从事捕捞或捕捞相关活动(条款 i);二是捕捞过程中是否违反了 RFMOs 相关的养护管理措施,包括未按程序报告或虚假报告渔获量(条款 c)、捕捞未达到规格鱼类(条款 d)、在禁渔区或禁渔期或使用禁用的渔具捕捞(条款 e、f)、故意篡改遮蔽其标识或身份信息进行的捕捞活动(条款 j)、从事违反 RFMOs 任何其他有法律约束力的养护管理措施的捕捞或捕捞相关活动(条款 k);三是与 IUU 捕捞渔船清单里的渔船进行转载、参与联合作业、支持或补给(条款 g)。

表 1 其他 11 个 RFMOs 对 IUU 捕捞的定义
Tab.1 The definition of IUU fishing by other 11 RFMOs

编号 Number	定义内容 Defined content	IOTC ^[14]	ICCAT ^[15]	CCAMLR ^[16]	IATTC ^[17]	WCPFC ^[18]	SEAFO ^[19]	GFCM ^[20]	SPRFMO ^[21]	NPFC ^[22]	SIOFA ^[23]	CCSBT ^[24]
a	渔船从事捕捞或捕捞相关活动,但既未注册在该 RFMOs 捕捞渔船名册中,也未登记在作业船舶名单内	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
b	其船旗国在 RFMOs 可适用的养护管理措施下,未获配额、捕捞限额或努力量分配,而从事捕捞或捕捞相关活动	√	√				√		√	√	√	
c	未依 RFMOs 养护管理措施的规定纪录或报告其渔获量,或提交虚假报告	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
d	违反 RFMOs 养护管理措施,捕捞未达到可捕规格鱼类	√	√		√	√	√	√	√	√	√	
e	违反 RFMOs 养护管理措施,在禁渔期或禁渔区内从事捕捞或捕捞相关活动	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
f	违反 RFMOs 养护管理措施,使用禁用的渔具	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
g	与 IUU 捕捞渔船清单内的渔船进行转载、参与联合作业、支持或补给	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
h	未取得沿海国授权或许可或违反沿海国法规(不损及该沿海国对该渔船采取执法措施的主权利),在该沿海国管辖水域内从事捕捞或捕捞相关活动	√	√					√				√
i	无国籍船舶从事捕捞或捕捞相关活动	√	√		√	√	√	√	√	√	√	
j	故意篡改或遮蔽其标识、身份或注册号而从事捕捞或捕捞相关活动	√			√	√						
k	从事违反 RFMOs 任何其他有法律约束力的养护管理措施的捕捞或捕捞相关活动时,被认定为 IUU 捕捞	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
l	RFMOs IUU 捕捞渔船清单上任何渔船所有者控制的渔船				√	√	√					

由表 1 可知,11 个 RFMOs 的共有项为 a 项、c 项、f 项、g 项、k 项,而 e 项、i 项是除 CCSBT 和 CCAMLR 外其他 9 个 RFMOs 共有的条款,表明“未经允许的捕捞”、“在捕捞过程中错误报告渔获信息”、“使用禁用的渔具进行捕捞或渔船进行非法转运”是 RFMOs 对 IUU 捕捞的主要管理方向。IATTC、WCPFC、SEAFO、SPRFMO、NPFC 和 SIOFA 涉及的捕捞区域只存在于公海,不存在 h 项即在沿海国的非法捕捞。IATTC、WCPFC 和 SEAFO 将 IUU 渔船清单上任何渔船所有者控制

的渔船也定义为 IUU 渔船。CCSBT 的 IUU 捕捞渔船清单上目前还未有渔船。

2 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的演变

IOTC 是首个建立 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的 RFMOs,早在 2001 年,IOTC 起草第 01/07 号决议支持 IPOA-IUU,之后 IOTC 发现其“公约”区域内 IUU 捕捞活动仍在继续,许多从事 IUU 捕捞的船东为躲避 RFMOs 的监管而更换船

旗,于是 IOTC 决定对这些渔船采取必要的严厉措施。2002 年 IOTC 决定优先处理从事 IUU 捕捞活动的大型渔船,建立了在 IOTC 水域内被认定从事 IUU 活动渔船清单的第 02/04 号决议。之后 ICCAT、IATTC 等 RFMOs 都陆续建立了类似

的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施。随着科技的发展与 RFMOs 管理能力的加强,各 RFMOs 对 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施逐步进行了完善(表 2)。

表 2 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的演变过程

Tab. 2 Evolution of IUU vessel lists in RFMOs

RFMOs	RFMOs 的成立时间/年 The time of RFMOs founded/Year	首次制定和实施 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施(时间-文件名) First developed and implemented IUU vessel lists (time-file instrument name)	IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的修订历史 Revision of IUU vessel lists
IOTC	1996	2002— Resolution 02/04	2006: 添加将渔船从 IUU 捕捞渔船清单中除名的规定;2009: 缔约方及合作非缔约方对 IUU 捕捞渔船清单上的渔船采取的措施进行修订;2011: 对 IUU 捕捞渔船暂定名单进行修订;2017: 对 IUU 捕捞的定义进行修订;2018: 添加了与其它 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单互相认定的规定 ^[14]
ICCAT	1969	2002— Recommendation 02/23	2006: 添加将渔船从 IUU 捕捞渔船清单中除名的规定;2009、2011、2014: 对 IUU 捕捞渔船清单的适用渔船总长进行修订;2018: 添加了与其他 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单互相认定的规定 ^[15]
CCAMLR	1980	2002— CM-10-06	2004、2005: 缔约方及合作非缔约方对 IUU 捕捞渔船清单上的渔船采取的措施进行修订;2006: 对 IUU 捕捞的定义进行修订;2008、2016 ^[16] : 对 IUU 捕捞渔船清单进行修订
IATTC	1950	2004— Resolution C-04-04	2005、2015: 对 IUU 捕捞渔船清单适用渔船的总长进行修订;2019: 对 IUU 捕捞渔船清单进行修订 ^[17]
WCPFC	2004	2006— CMM2006/09	2007: 对 IUU 捕捞渔船草拟名单进行修订;2010: 对 IUU 捕捞的定义进行修订 ^[18]
NAFO	1979	2006— CEM/2006	2007: 对 IUU 捕捞渔船清单进行修订;2017: 对 IUU 捕捞渔船暂定名单进行修订 ^[11]
GFCM	1949	2006— Recommendation 30/2006/4	2009: 对 IUU 捕捞渔船清单进行修订 ^[20]
SEAFO	2003	2008—CM08/06	—
NEAFC	1982	2008— Recommendation XI;2008 ^[12]	—
SPRFMO	1982	2013— CMM1.04	2016: 对 IUU 捕捞渔船清单进行修订;2017: 对 IUU 捕捞渔船草稿名单及 IUU 捕捞渔船清单进行修订;2019: 对进行 IUU 捕捞的渔民采取的措施 ^[21]
CCSBT	1994	2013— Resolution 2007	2014: 对 IUU 捕捞的定义进行修订;2016: 对 IUU 捕捞渔船草稿名单进行修订;2017: 对 IUU 捕捞渔船清单进行修订;2019: 添加了与其他 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单互相认定的规定 ^[24]
NPFC	2015	2016— CMM2016/02	2017: 对 IUU 捕捞渔船草稿名单进行修订 ^[22]
SIOFA	2010	2016— CMM2016/06	2018: 对进行 IUU 捕捞的渔民采取的措施 ^[23]

大部分 RFMOs 主要是对 IUU 捕捞的定义、IUU 捕捞渔船草拟名单、IUU 捕捞渔船暂定名单、IUU 捕捞渔船清单及 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的适用渔船大小进行小幅度修订。而

IOTC、ICCAT、IATTC、SPRFMO 和 SIOFA 等 5 个 RFMOs 对 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施进行了较大程度的修订,其中 IOTC 和 ICCAT 在 2006 年添加“将渔船从 IUU 捕捞渔船清单中除名的规

定”:缔约方或合作非缔约方可在任何时间向执秘提供资料,要求将渔船从 IUU 捕捞渔船清单中移除。这些资料包括:(a)相关船旗方已采取措施使该渔船遵守该组织所有的管理措施;(b)相关船旗方将持续监测及管控该船的捕捞活动;(c)相关船旗方对 IUU 捕捞渔船进行起诉及处以严厉的处罚;(d)相关船旗方提供资料证明其要求除名的 IUU 渔船已变更船主,且新船主能证实前船主与该船不再有直接或间接利益关系,且新船主未参与 IUU 捕捞活动。另外, IOTC 和 ICCAT 于 2018 年、CCSBT 于 2019 年在添加了“与其他 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单互相认定的规定”,即当某一 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单确定后,其执秘会立刻公布在官网上,同时将 IUU 捕捞渔船清单发送给 FAO 和其他 RFMOs, IOTC、ICCAT 及 CCSBT 在收到其它组织的 IUU 捕捞渔船清单后,连同相关资料及时发送给缔约方及合作非缔约方,若缔约方及合作非缔约方无异议,则将相应 IUU 渔船列入各自组织的 IUU 捕捞渔船清单中。除此之外, SIOFA 和 SPRFMOs 分别于 2018 年及 2019 年添加了“对从事 IUU 捕捞的渔民采取的措施”,其措施内容大致相同,即在不影响船旗国地位的情况下,缔约方及合作非缔约方应确认受其管辖的公民是否参加在该 RFMOs 公约海域内的 IUU 捕捞活动。若情况属实,应采取取消 IUU 捕捞者的捕捞权利。

3 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单制定程序

在 13 个建立 IUU 捕捞渔船清单的 RFMOs 中, NEAFC 和 NAFO 是根据各自公约管辖水域内情况制定了 IUU 捕捞渔船清单, 其他 11 个 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单主要分为 IUU 捕捞渔船草稿名单、IUU 捕捞渔船暂定名单及 IUU 捕捞渔船清单 3 个部分。

3.1 NAFO 和 NEAFC 的 IUU 捕捞渔船清单的制定流程

NAFO 的 IUU 捕捞渔船清单主要是针对非缔约方的 IUU 捕捞^[11]。缔约方在公约管辖水域内发现非缔约方渔船进行捕捞时要立刻将信息告知执法秘书处,并尝试通知船长该渔船涉嫌从事 IUU 捕捞活动并请船长批准登船检查,同时将此信息发送给所有缔约方、相关 RFMOs 及船旗国。NAFO 要求执秘将 IUU 捕捞渔船暂定名单和 IUU

捕捞渔船清单及相关信息都列入官网。最后委员会要每年审查船旗国是否采取充分行动,防止、阻止和消除 IUU 捕捞渔船清单中渔船的 IUU 活动。

NEAFC 通过 A 名单和 B 名单的形式打击 IUU 捕捞^[12]。当非缔约方渔船被发现在“公约”区域内进行 IUU 捕捞时被列入 A 名单。秘书处要求船旗国提供相关资料,若不能提供,则相关渔船将被列入 B 名单。列入 A 名单渔船在港口时将不被授权捕捞和转运,并将被彻底检查,同时禁止缔约方渔船对其进行援助。B 名单上的渔船不许进入港口,同时不许在“公约”管辖水域内捕捞。

3.2 其他 11 个 RFMOs IUU 捕捞渔船清单的制定流程

其他 11 个 RFMOs 制定 IUU 捕捞渔船清单的程序大致相同(图 1)。RFMOs 中缔约方或合作非缔约方把搜集到的涉嫌进行 IUU 捕捞的渔船信息发送给执法委员会(Technical and Compliance Committee, TCC)的同时,要直接或间接通过执法委员会发送给相关船旗方。执法委员会收到相关文件后制定 IUU 捕捞渔船草稿名单,发送给渔船所属船旗方,并要求船旗方不仅要告知 IUU 捕捞渔船草拟名单中渔船的船主及列入 IUU 捕捞渔船草拟名单的后果,还要监督渔船防止其变更船旗或船主。渔船在 IUU 捕捞渔船暂定名单中的相关船旗方,可提交相关材料证明将渔船从暂定的 IUU 捕捞渔船名单中移除(表 3),之后将 IUU 捕捞渔船暂定名单交给委员会审核进而确定 IUU 捕捞渔船清单。在 RFMOs 确定 IUU 捕捞渔船清单后,缔约方/合作非缔约方要再次告知 IUU 捕捞渔船的船主,其船只列入 IUU 捕捞渔船清单的后果,并采取措施撤销 IUU 捕捞渔船的捕捞许可证。此外,执秘要将 IUU 捕捞渔船清单公布在官网上,同时发送给其他 RFMOs。

在执法委员会制定 IUU 捕捞渔船暂定名单后会发送给缔约方、合作非缔约方及非缔约方,而不会直接发送给其他 RFMOs。渔船在此名单上的船旗方可提供材料证明该渔船符合表 3 中渔船移除 IUU 捕捞渔船暂定名单的要求。

在渔船移除的条件中,d 项“事先已经对其 IUU 捕捞活动的问题采取了有效举措,如起诉或实施了严厉制裁”被 RFMOs 一致认可。a 项“渔

船已符合公约及养护管理措施的作业方式”及 b 项“未参与 RFMOs 规定的 IUU 捕捞活动”获得大部分 RFMOs 的认可。另外, IOTC、WCPFC、NPFC 认为捕捞不受公约管辖的鱼种将不会被认定为

IUU 捕捞。ICCAT 认为将渔船从 IUU 捕捞渔船暂定名单中移除时, IUU 相关船旗方应持续监控该船在公约水域内的捕捞活动。

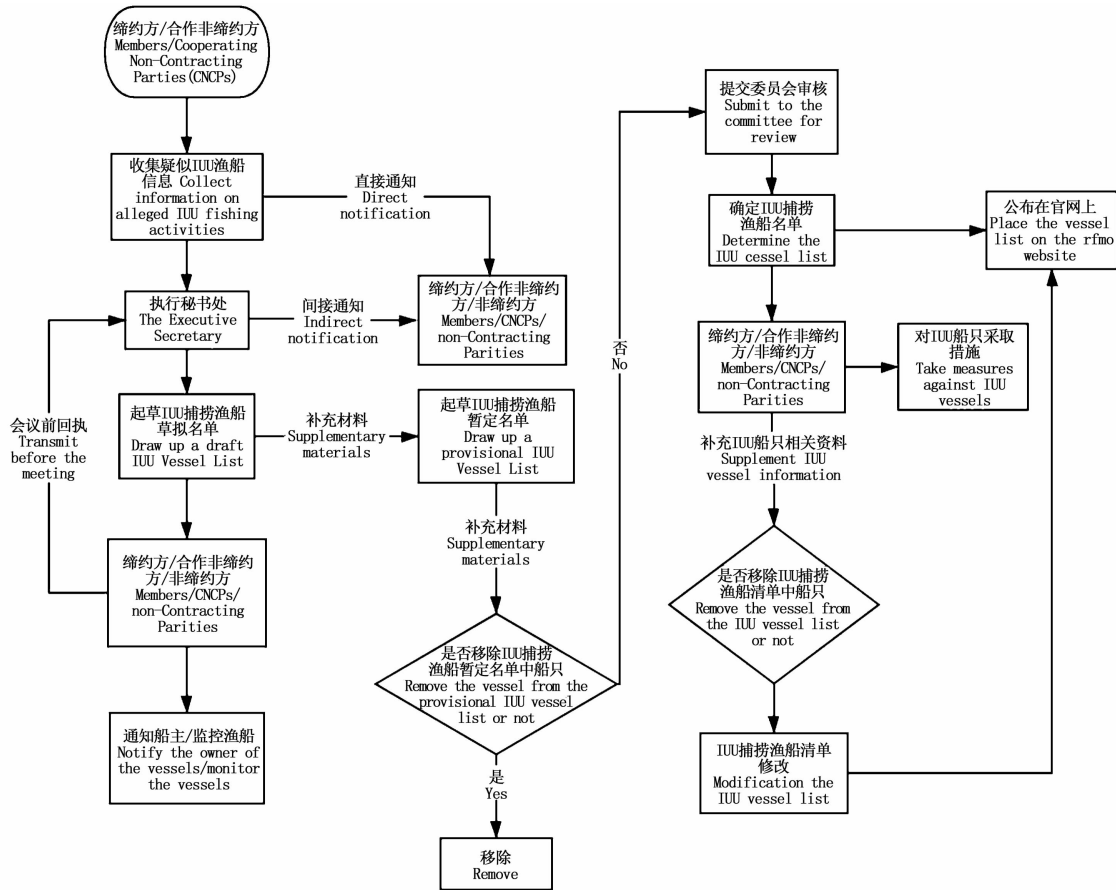


图 1 IUU 捕捞渔船清单的制定流程

Fig. 1 IUU fishing vessel list development process

4 缔约方及合作非缔约方对 IUU 渔船采取的措施

在制定 IUU 清单后, 缔约方/合作非缔约方应根据可适用的法规、国际法、及每一成员的国际义务采取所有必要的非歧视的措施(表 4)。

由缔约方及合作非缔约方对 IUU 捕捞清单上的渔船采取的措施强度来看, 11 个 RFMOs 都对 IUU 渔船、非 IUU 渔船、及进口贸易商作了要求。RFMOs 要求相关船旗方拒绝将其船旗授予 IUU 捕捞渔船清单内的船舶、禁止租用列入 IUU 捕捞渔船清单上的船舶; 要求悬挂其船旗的渔

船、支援船、母船或补给船不与 IUU 捕捞渔船清单上的支援船或补给船进行转载或协同作业, 并禁止 IUU 渔船的商业交易、进口、卸载或转载公约涵盖的鱼种; 鼓励贸易商、进口商、运输商及其他相关人员自我节制, 不进行交易及转载被列入 IUU 捕捞渔船清单上的渔船所捕获的公约涵盖鱼种。此外, WCPFC 对 IUU 渔船进入港口做了严格的要求。SPRFMO、NPFC、SIOFA、CCSBT 要求缔约方或合作非缔约方将 IUU 捕捞渔船清单上的船舶从船舶登记册上移除或撤销。ICCAT 要求监测列名 IUU 捕捞渔船清单的渔船, 并随时将该类渔船的活动发送给执法秘书处。

表 3 IUU 捕捞渔船暂定名单中移除渔船的依据
Tab.3 Basis for removal of vessels from the IUU tentative lists

编号 Number	条款 Terms	IOTC ^[14]	ICCAT ^[15]	CCAMLR ^[16]	IATTC ^[17]	WCPFC ^[18]	SEAFO ^[19]	GFCM ^[20]	SPRFMO ^[21]	NPFC ^[22]	SIOFA ^[23]	CCSBT ^[24]
a	该渔船已符合公约及养护管理措施的方式进行作业	√	√	√		√				√	√	
b	未参与 RFMOs 规定的 IUU 捕捞活动		√	√	√		√	√	√		√	√
c	捕捞不受公约管辖的鱼种	√				√				√		
d	事先已经对其 IUU 捕捞活动的问题采取了有效举措,例如起诉或实施了严厉制裁	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
e	IUU 船旗方会持续监控该船在公约水域内的捕捞活动		√									
f	该船已变更船主,新任船主和前任船主无任何利益关系。且新任船主未从事 IUU 捕捞		√	√								
g	该船在沿海国管辖水域内从事捕捞活动,且遵守该沿海国法律法规	√										
h	该渔船从事 IUU 捕捞活动的案件已解决,获原提交渔船列入清单的 CCM 及所涉船旗国的满意					√						

5 讨论

随着科技的进步和 RFMOs 管理能力的加强,RFMOs 在制定、实施 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的过程中呈现 2 个特点:(1)IUU 捕捞渔船清单养护管理措施对国际社会打击 IUU 捕捞活动起到推到作用。首先,对于 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的制定程序,大多由 RFMOs 的缔约方、合作非缔约方、委员会和执法委员会共同参与,对 IUU 捕捞渔船草稿名单、IUU 捕捞渔船暂定名单及 IUU 捕捞渔船清单的有详细、严谨的制定流程,同时掌握进行 IUU 捕捞的渔船的相关证据资料,这为各 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单的真实有效性提供了强有力的保证。另外,在 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单的相关信息准确、可靠的条件下,除了公布在官网上,还要及时发送给 FAO 及其他 RFMOs,不仅为该组织的缔

约方及合作非缔约方提供了及时的 IUU 捕捞渔船的信息,还为其他组织和国家提供了参考信息,对打击世界范围内的 IUU 捕捞起到了至关重要的作用。(2)IUU 捕捞渔船清单养护管理措施成为 RFMOs 综合打击 IUU 捕捞的重要基础与前提。纵观 RFMOs 的养护管理措施,不难发现 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施并非独立存在^[25]。各 RFMOs 在 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施建立后,相关船旗方要采取必要措施消除 IUU 捕捞活动,必要时可撤销 IUU 渔船的捕捞许可证书^[26]。除此之外,缔约方及合作非缔约方应根据可适用的法规、国际法、及每一成员的国际义务采取所有必要的非歧视的措施,涉及到船舶登记、登临检查、港口国措施等综合措施的执行,建立 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施为多方面打击 IUU 捕捞活动提供了明确的目标。

表 4 缔约方及合作非缔约方对 IUU 渔船采取的措施

Tab. 4 Measures for IUU vessels by Members and Cooperating Non-Contracting Parties

编号 Number	条款 Terms	IOTC ^[14]	ICCAT ^[15]	CCAMLR ^[16]	IATTC ^[17]	WCPFC ^[18]	SEAFO ^[19]	GFCM ^[20]	SPRFMO ^[21]	NPFC ^[22]	SIOFA ^[23]	CCSBT ^[24]
a	将 IUU 捕捞渔船清单上的船舶从船舶登记册上移除或撤销								✓	✓	✓	✓
b	确保悬挂其船旗的渔船、支援船、母船或补给船不与 IUU 捕捞渔船清单上的支援船或补给船进行转载或协同作业	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
c	除因调查或不可抗因素,禁止列入 IUU 捕捞渔船清单的船舶进入港口	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓
d	禁止租用列入 IUU 捕捞渔船清单上的船舶	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
e	拒绝将其船旗授予 IUU 捕捞渔船清单内的船舶,除非该船已变更船主,且新船主已提供充分证据证明以往的船主或经营者对该船并无法律、利益或者财务关系或未控制该船,或在考虑所有相关事实后,相关成员国确信该船不再从事或涉及 IUU 捕捞活动;	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
f	禁止 IUU 渔船的商业交易、进口、卸载和/或转载公约涵盖的鱼种		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
g	禁止进口、卸载 IUU 捕捞渔船清单里渔船的金枪鱼和类金枪鱼	✓	✓						✓			
h	鼓励贸易商、进口商、运输商及其他相关人员自我节制,不交易及转载被列入 IUU 捕捞渔船清单的渔船所捕获的公约涵盖鱼种	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
i	收集并与缔约方交换任何适当信息,以搜寻、管控及防止被列入 IUU 捕捞渔船清单上船舶上的公约涵盖鱼种的伪造进出口证明书	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
j	确保自愿进港的 IUU 捕捞渔船清单内的渔船不在此处进行卸载或转载				✓	✓	✓					
k	倘若发现列名 IUU 捕捞渔船清单的渔船在港口,考虑优先检查此类渔船	✓	✓			✓					✓	
l	监测列名 IUU 捕捞渔船清单的渔船,并随时将该类渔船的活动,同时将更改船名、船旗、无线电呼号、登记经营者资讯发送给秘书长		✓									
m	禁止更换 IUU 捕捞渔船清单上的船员										✓	
n	禁止向 IUU 捕捞渔船清单上的渔船发放捕捞许可证			✓								

然而,RFMOs 制定的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施也存在不足:(1)RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的约束力有限。通过对 13 个 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单上的渔船分析可得,大多数的 IUU 渔船来自非缔约方,如 CCAMLR 的 IUU 捕捞渔船清单上只有非缔约方的渔船。或者有的 RFMOs 为了保护本组织成员的利益,建立的 IUU 捕捞渔船清单只针对非缔约方渔船,如:NAFO^[27]。而部分 RFMOs 的 IUU 相关的养护管理措施对非缔约方无限制作用,在此情况下,有些非缔约方渔船进行 IUU 捕捞但会免于受到制裁。(2)IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的执行力度不足。一般而言,RFMOs 对 IUU 渔船没有处罚权。而缔约方与合作非缔约方作为 RFMOs 的参与主体,有义务通过履行各 RFMOs 的养护管理措施来实现对悬挂其船旗的渔船进行管控。然而,在实际操作过程中,由于缔约方与合作非缔约方的管理管理能力与执法力度不一,容易产生海上非法转载等违规行为,或者一些以海洋捕捞为主要经济来源的国家更倾向于放松对渔船的管制。(3)IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的实施效果难以评估。由于作业渔船的流动性,列入某一个 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单中的渔船,很可能在不违反其他 RFMOs 的 IUU 捕捞定义的情况下,很容易进入其他 RFMOs 继续进行捕捞活动,大大降低了 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单的效力^[28-29]。

因此,为了充分发挥 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施的效力,更大程度打击 IUU 捕捞活动,建议:(1)扩大 IUU 捕捞渔船清单制定和实施的范围。一是应该鼓励越来越多的 RFMOs 建立 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施。IUU 捕捞削弱了 RFMOs 的养护管理措施的效力,影响了 RFMOs 对公约区域内渔业资源的评估与养护,建立 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施可以使 RFMOs 有针对性地打击 IUU 渔船的捕捞活动;二是鼓励非缔约方加入 RFMOs。RFMOs 对在其公约区域内进行 IUU 捕捞的非缔约方船只无限制作用,未来应鼓励非缔约方加入 RFMOs,共同遵守 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单养护管理措施,担负起缔约方的责任,才能更大程度地打击 RFMOs 的公约区域内的 IUU 捕捞活动;三是扩大 IUU 捕捞渔船清单的适用渔船的长度。例如

IATTC 于 2005 年建立的 IUU 清单养护与管理措施,要求适用总长大于 24 m 的渔船^[30],随后在 2015 年将适用渔船改为总长大于 23 m^[31]。扩大 IUU 捕捞渔船清单的适用渔船类型及长度范围,才能更大范围地打击 IUU 捕捞活动。(2)加强 RFMOs 间的合作。目前对于已建立 IUU 互相认定名单的 RFMOs,规定只有在缔约方及合作非缔约方无异议的情况下,才会承认其他 RFMOs 的 IUU 渔船,并列入本 RFMOs 的 IUU 捕捞渔船清单中,属于有条件的互相认定,这一做法延迟了对其他 RFMOs 的 IUU 渔船的认定。因此为了进一步打击 IUU 捕捞活动,要进一步加强 RFMOs 之间的联系,统一各 RFMOs 对 IUU 捕捞行为的认定,交流信息并开展合作,共同消除 IUU 捕捞活动。

参考文献:

- [1] 原志伟,王吉腾,刘晓静,等.美国《进口海产品监管法案(SIMP)》的实施及对我国打击进口海产品 IUU 捕捞的借鉴意义[J].检验检疫学刊,2019,29(2):79-82.
YUAN Z W, WANG J T, LIU X J, et al. The implementation of American seafood import monitoring program (SIMP) and its reference to China for attacking IUU fishing of imported seafood [J]. Journal of Inspection and Quarantine, 2019, 29(2): 79-82.
- [2] 徐文欣,黄硕琳.从供应链角度分析俄罗斯 IUU 渔获从我国进入美国市场的原因[J].上海海洋大学学报,2017,26(1):138-145.
XU W X, HUANG S L. Estimates of IUU fishing in seafood from Russia imports to the USA from China-from the supply-chain perspective[J]. Journal of Shanghai Ocean University, 2017, 26(1): 138-145.
- [3] 黄硕琳,邵化斌.全球海洋渔业治理的发展趋势与特点[J].太平洋学报,2018,26(4):65-78.
HUANG S L, SHAO H B. Development trends and features of global marine fisheries governance [J]. Pacific Journal, 2018, 26(4): 65-78.
- [4] 王甜甜,唐议.港口国措施对治理 IUU 捕捞的有效性 & 《港口国措施协定》对我国的影响分析[J].上海海洋大学学报,2017,26(5):751-756.
WANG T T, TANG Y. Effectiveness of the port state measures on combating IUU fishing and the influence of port state measures agreement to China [J]. Journal of Shanghai Ocean University, 2017, 26(5): 751-756.
- [5] 王军力,孔庆波.非法捕捞犯罪问题的国际治理[J].四川警察学院报,2019,31(2):125-130.
WANG J L, KONG Q B. International governance of illegal fishing crime [J]. Journal of Sichuan Police College, 2019,

- 31(2): 125-130.
- [6] LEROY A, GALLETI F, CHABOUD C. The EU restrictive trade measures against IUU fishing [J]. *Marine Policy*, 2016, 64: 82-90.
- [7] WORM B, BARBIER E B, BEAUMONT N, et al. Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services [J]. *Science*, 2006, 314(5800): 787-790.
- [8] SUMAILA U R, ALDER J, KEITH H. Global scope and economics of illegal fishing [J]. *Marine Policy*, 2006, 30(6): 696-703.
- [9] 董晓婉, 陈力. 南极海域 IUU 捕捞的国际法规制 [J]. *复旦国际关系评论*, 2018(1): 141-166.
DONG X W, CHEN L. International regulations on IUU fishing in antarctic waters [J]. *Fudan International Studies Review*, 2018(1): 141-166.
- [10] 李良才. IUU 捕捞对渔业资源的损害及港口国的管制措施分析 [J]. *经济研究导刊*, 2009(3): 200-201.
LI L C. The damages to fishery resources by IUU fishing and control measures taken by port countries [J]. *Economic Research Guide*, 2009(3): 200-201.
- [11] NAFO. Conservation and enforcement measures 17-01 [EB/OL]. Montreal: The Northwest Atlantic Fisheries Organization, 2017. [2019-12-25]. <https://www.nafo.int/Portals/0/PDFs/fc/2017/CEM-2017-web>.
- [12] NEAFC. Recommendation 2007-11 [EB/OL]. London: The North East Atlantic Fisheries Commission, 2007. [2019-12-31]. https://www.neafc.org/managing_fisheries/measures/current.
- [13] 戴瑛, 李新宇. 浅议 IUU 捕捞及我国规制措施 [J]. *河北渔业*, 2016(7): 52-55.
DAI Y, LI X Y. Discuss IUU fishing and China's regulatory measures [J]. *Hebei Fisheries*, 2016(7): 52-55.
- [14] IOTC. Resolution 18/03 [EB/OL]. 2018. [2020-01-10]. Victoria: Indian Ocean Tuna Commission, <https://www.iotc.org/cmms>.
- [15] ICCAT. Resolutions, recommendations and other decisions [EB/OL]. Madrid: International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, 2018. [2019-07-05]. <https://www.iccat.int/en/RecRes.asp>.
- [16] CCAMLR. Conservation measure 10-06 [EB/OL]. Hobart: Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 2016. [2020-02-20]. <https://www.ccamlr.org/en/measure>.
- [17] IATTC. Resolution C-19-02 [EB/OL]. California: The Inter-American Tropical Tuna Commission, 2019 [2020-01-05]. <http://www.iatcc.org/ResolutionsActiveENG.htm>.
- [18] WCPFC. Conservation and management measures, and resolutions 2010-06 [EB/OL]. Hawaii: Western and Central Pacific Fisheries Commission, 2010. [2019-10-25]. <https://www.wcpfc.int/conservation-and-management-measures>.
- [19] SEAFO. Conservation measure 08/06 [EB/OL]. Walvis Bay: The South East Atlantic Fisheries Organization, 2008. [2020-01-05]. <http://www.seafo.org/Management/Conservation-Measures>.
- [20] GFCM. Recommendation GFCM/33/2009/8 [EB/OL]. Vigo: The General Fisheries Commission for the Mediterranean, 2009. [2019-08-20]. <http://www.fao.org/gfcm/decisions/en/>.
- [21] SPRFMO. Conservation and management measure 2019-04 [EB/OL]. The Hague: The South Pacific Regional Fisheries Management Organization, 2019. [2020-01-01]. <http://www.sprfmo.int/measures/>.
- [22] NPFC. Conservation and management measure 2017-02 [EB/OL]. Sapporo: The North Pacific Fisheries Commission, 2017. [2020-01-15]. <https://www.npfc.int/active-conservation-and-management-measures>.
- [23] SIOFA. Conservation and Management Measure 2018/06 [EB/OL]. Saint-Denis: The South Indian Ocean Fisheries Agreement, 2018. [2019-10-10]. <http://www.apsoi.org/cmm>.
- [24] CCSBT. Resolution 2019-10 [EB/OL]. Swakopmund: Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, 2019. [2020-01-03]. <https://www.ccsbt.org/en/content/management-procedure>.
- [25] 刘乃忠. IUU 捕捞行为的国际法律和政策研究 [J]. *中国渔业经济*, 2017, 35(4): 4-9.
LIU N Z. The study on international law and policy of IUU fishing [J]. *Chinese Fisheries Economics*, 2017, 35(4): 4-9.
- [26] 戴瑛, 路岩. 国际法框架下船旗国对 IUU 捕鱼的责任及应对措施研究 [J]. *河北渔业*, 2016(6): 60-63.
DAI Y, LU Y. The flag state study on responsibility and countermeasures of fishing under the framework of international law [J]. *Hebei Fisheries*, 2016(6): 60-63.
- [27] HUTNICZAK B. Coordination between RFMOs on mutual recognition of IUU vessel lists [J]. *Marine Policy*, 2019, 107: 103596.
- [28] ERCEG D. Deterring IUU fishing through state control over nationals [J]. *Marine Policy*, 2006, 30(2): 173-179.
- [29] LE GALLIC B, COX A. An economic analysis of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing: Key drivers and possible solutions [J]. *Marine Policy*, 2006, 30(6): 689-695.
- [30] IATTC. Resolution C-05-07 [EB/OL]. Lanzarote: The Inter-American Tropical Tuna Commission, 2005. [2019-12-03]. <http://www.iatcc.org/ResolutionsENG.htm>.
- [31] IATTC. Resolution C-15-01 [EB/OL]. California: The Inter-American Tropical Tuna Commission, 2015. [2020-01-05]. <http://www.iatcc.org/ResolutionsENG.htm>.

Comparative analysis of regional fisheries management organizations on establishing IUU fishing vessel list conservation and management measures

SUN Wenwen¹, WANG Fei², DU Xiaoxue^{1,2,3}, TIAN Siqian^{1,2,3,4,5}

(1. *College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China*; 2. *National Engineering Research Center for Oceanic Fisheries, Shanghai 201306, China*; 3. *The Key Laboratory of Sustainable Exploitation of Oceanic Fisheries Resources, Shanghai 201306, China*; 4. *Key Laboratory of Oceanic Fisheries Exploitation, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Shanghai 201306, China*; 5. *Scientific Observing and Experimental Station of Oceanic Fishery Resources, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Shanghai 201306, China*)

Abstract: IUU (Illegal, Unreported and Unregulated) fishing is an issue of concern to the international community, especially in the high seas. Regional fisheries management organizations (RFMOs) are very well aware of the harm of IUU fishing activities in their convention areas, and have developed IUU fishing vessel list for conservational and managerial measures. This paper focuses on the implementation of conservation and management measures, and analyses IUU fishing definition, and expounds the evolution of IUU fishing vessel list formulated by 13 RFMOs in the world. The paper also makes a systematic comparative analysis of IUU fishing vessel list from two main aspects: IUU fishing vessel list formulation process, and measures taken to reduce IUU by parties and cooperative nonparties. RFMOs have two characteristics in formulating and implementing IUU fishing list: one is to substantially push forward the international community's efforts to combat IUU fishing; and the other is to develop an important cooperative environment for RFMOs to comprehensively combat IUU fishing. However, due to the different interests and positions of the members of RFMOs; the different time and backgrounds of the establishment of RFMOs and the different waters and fisheries under its jurisdiction; there exist the differences in the content and implementation of the conservation and management measures for IUU fishing vessel list, resulting in its limited binding force, insufficient enforcement, and difficulties to evaluate the implementation effect. Therefore, for the conservation and management measures of IUU fishing vessel list to be effective: the necessity to expand the scope of IUU fishing vessel list formulation and implementation must be considered on one hand, while on the other hand, the necessity to strengthen the cooperation between RFMOs in order to eliminate IUU fishing activities must as well be implemented.

Key words: regional fisheries management organizations; IUU fishing; IUU vessel lists; conservation and management measures