

WTO渔业补贴谈判的IUU捕捞补贴禁令研究

唐议, 卫丹

Study on prohibition on subsidies to IUU fishing in WTO fisheries subsidies negotiation

TANG Yi, WEI Dan

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.12024/jsou.20210503454>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

[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](#)

Effectiveness of the port state measures on combating IUU Fishing and the influence of Port State Measures Agreement to China
上海海洋大学学报. 2017, 26(5): 751 <https://doi.org/10.12024/jsou.20170301997>

[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](#)

Comparative analysis of regional fisheries management organizations on establishing IUU fishing vessel list conservation and management measures
上海海洋大学学报. 2021, 30(2): 370 <https://doi.org/10.12024/jsou.20200302948>

[欧美IUU捕捞管理体系对中国渔业政策制定的启示](#)

Enlightenment of the EU and the US management measures for combating IUU fishing to the policy-making of China's fisheries
上海海洋大学学报. 2021, 30(1): 171 <https://doi.org/10.12024/jsou.20190502683>

[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](#)

Estimates of IUU fishing in seafood from Russia imports to the USA from China—from the supply-chain perspective
上海海洋大学学报. 2017, 26(1): 138 <https://doi.org/10.12024/jsou.20160501764>

[南方蓝鳍金枪鱼资源管理与可持续利用](#)

Resource management and sustainable utilization of southern bluefin tuna
上海海洋大学学报. 2021, 30(5): 856 <https://doi.org/10.12024/jsou.20200703121>

文章编号: 1674-5566(2022)05-1208-08

DOI:10.12024/jsou.20210503454

WTO 渔业补贴谈判的 IUU 捕捞补贴禁令研究

唐 议^{1,2}, 卫 丹¹

(1. 上海海洋大学 海洋文化与法律学院, 上海 201306; 2. 渔业法律法规研究与咨询中心, 上海 201306)

摘 要: 2018 年重启的 WTO 渔业补贴协定谈判尚在进行中, 其中禁止对 IUU 捕捞的补贴得到 WTO 成员的广泛认同, 但在 IUU 捕捞的认定、补贴禁令的执行以及如何处理领土和海洋管辖权争议问题、发展中国家的特殊和差别待遇等方面尚存在分歧。本文对 IUU 捕捞补贴禁令的有关重要事项进行了分析, 建议在未来的协定中明确引用 FAO《打击 IUU 捕捞国际行动计划》的定义; 沿海国、船旗国、RFMO/A、港口国、补贴国按国际法可对 IUU 捕捞进行认定, 但在认定方与补贴国不一致时应设定一个由补贴国的确认或核实的程序; 补贴禁令的实施应按照“补贴谁、取消谁”的原则实施, 并在程度上考虑 IUU 捕捞的严重性, 且应规定 IUU 捕捞认定不当触发的补贴禁令对船舶造成损害的救济问题; 领土和海洋管辖权争议应当完全排除在 WTO 渔业补贴协定之外; 对未报告、无管制渔业的补贴禁令应当对发展中国家领海以内水域非大型工业渔业予以免除。此外, 建议我国应坚定维护自身发展中国家地位, 进一步加强取消从事 IUU 捕捞活动的补贴, 尽快修改《渔业法》完善打击 IUU 捕捞条款, 并尽早加入《港口国措施协定》。

关键词: IUU 捕捞; 渔业补贴; WTO 谈判

中图分类号: S 937.0 **文献标志码:** A

非法、未报告和无管制 (IUU) 捕捞被认为是全球可持续渔业最大的威胁之一^[1], 严重损害国家和区域以可持续方式管理渔业并保护海洋多样性所付出的努力^[2]。欧盟委员会的数据显示, 全球渔业每年 IUU 捕捞的渔获物价值估计有 100 亿欧元, 约占全世界报告渔获物价值的 19%^[3]。IUU 捕捞不仅破坏了国家和渔业组织努力保护渔业资源的管理和措施, 使得原本已经脆弱的海洋生态系统恶化^[4], 而且也对渔民生计产生不利影响, 并威胁全球粮食安全。

如何有效预防、制止和消除 IUU 捕捞受到国际社会的高度关注。2001 年联合国粮农组织 (FAO) 通过了《预防、制止和消除非法、未报告、无管制捕捞国际行动计划》(以下简称《打击 IUU 捕捞国际行动计划》), 阐明了 IUU 捕捞的各种情形, 促使和指导各成员采取措施打击 IUU 捕捞。之后 FAO 于 2009 年通过了《关于预防、制止和消除非法、未报告、无管制捕捞的港口国措施协定》(简称《港口国措施协定》-PSMA), 作为根据《联

合国粮农组织章程》第 XI V 条而缔结的文书, 通过有效实施港口国措施有效打击 IUU 捕捞。该协定于 2016 年生效, 目前有 68 个国家批准或加入了协定^[5]。

然而, 治理 IUU 捕捞并非易事, 需要全面的、不同但互补的措施, 2015 年联合国发布了 2030 年可持续发展议程, 其中可持续发展目标 (SDG) 14.6 明确提出到 2020 年禁止某些助长过剩产能和过度捕捞的渔业补贴, 取消助长 IUU 捕捞活动的补贴^[6]。早在 2001 年, 世界贸易组织 (WTO) 多哈回合就将渔业补名单列, 并在 2005 年香港部长级宣言中提出要加强渔业补贴纪律, 2011 年的主席报告中进一步提出了禁止补贴 IUU 捕捞的观点^[7]。但由于多哈回合陷入僵局, 渔业补贴谈判也裹足不前。2017 年布宜诺斯艾利斯部长级会议 (MC11) 上, 部长们达成一致, 要求在 2020 年前达成一项协议, 取消对 IUU 捕捞活动的补贴, 禁止某些形式的助长过剩和过度捕捞的渔业补贴, 并给予发展中国家和最不发达国家特

收稿日期: 2021-05-24 修回日期: 2021-06-05

基金项目: 国家社会科学基金“维护国家海洋权益”研究专项 (17VHQ010)

作者简介: 唐 议 (1971—), 教授, 博士, 研究方向为渔业政策与法规。E-mail: ytang@shou.edu.cn

殊和差别待遇,以实现联合国 SDG14.6^[8]。

鉴于 IUU 捕捞的危害性,禁止对 IUU 捕捞的补贴得到 WTO 成员的广泛认同。但如何建立 IUU 捕捞补贴禁令仍存在诸多具体事项上的分歧,包括认定 IUU 捕捞的主体和程序、补贴禁令的执行以及相关的领土和海洋管辖权争端问题、发展中国家的特殊和差别待遇等。WTO 渔业补贴谈判未能如期在 2019 年底达成协议,2020 年的谈判因 COVID-19 疫情影响而延迟,成员间将达成怎样的 IUU 捕捞补贴禁令尚不确定。本文梳理 WTO 渔业谈判所涉 IUU 捕捞补贴禁令的相关事项,就谈判各方的相关观点或提案进行分析 and 讨论,并为谈判和我国实施 IUU 捕捞补贴禁令提出相关建议。

1 IUU 捕捞补贴禁令谈判所涉重要事项及其谈判进展分析

1.1 IUU 捕捞的定义

IUU 捕捞的定义实质性地决定着补贴禁令适用哪些捕捞行为。尽管 WTO 成员一致认为应当禁止给予 IUU 捕捞补贴,但由于世界各地的渔业治理框架、各国法规、捕捞作业方式以及区域渔业管理组织或安排(RFMO/A)采取的养护和管理措施均存在差异,在 2018 年的谈判开始阶段,各方对 IUU 捕捞的定义一直存在分歧。随着谈判的推进,成员趋向同意使用一个确定的 IUU 捕捞定义,对于适用困难的情形可采取排除法予以解决。在 2020 年 11 月谈判会议主席非正式综合案文草案中,IUU 捕捞没有出现在专门的定义条款中,而是采用脚注的方式注明是指 FAO《打击 IUU 捕捞国际行动计划》第 3 段所述的活动。同时,在该脚注中还将 IUU 补贴禁令如何适用作为可选案文:在适用的情况下,根据国家渔业法律和法规,或根据有关 RFMO/A 的管理与养护规则和程序实施。由此来看,仍存在对直接适用 FAO《打击 IUU 捕捞国际行动计划》定义的顾虑,在禁令实施上仍需顾忌国家法律和 RFMO/A 的规则和程序。

1.2 IUU 捕捞的认定

从对渔业的管辖权和对补贴事项的管辖权来看,沿海国、船旗国、RFMO/A、补贴国、港口国都有权在不同的情形下、不同的范围内认定 IUU 捕捞行为。其中,沿海国有权认定在其管辖的水

域内的 IUU 捕捞,不论涉事船舶悬挂哪国旗帜;船旗国有权对悬挂其旗帜的船舶是否从事 IUU 捕捞进行认定,但对于该船舶在国家管辖水域的情形下则与沿海国存在认定权重叠(或者船旗国就是沿海国),因此主要适用于公海的情形;相关 RFMO/A 有权在其管辖区域内对涉及其所管辖的物种认定 IUU 捕捞;补贴国可以认定其所提供补贴的船只是否从事 IUU 捕捞。对于港口国的情况,根据 PSMA,港口国有权检查进入其港口的船舶是否从事了 IUU 捕捞,但这种检查应在与船旗国或者与沿海国合作的情况下进行,或者在港口国已将涉事船舶涉嫌从事 IUU 捕捞的行为通知船旗国,而该船旗国未在合理时间内告知港口国其对 IUU 捕捞采取的行动^[9],且港口国依据国际法应当采取相应行动的情况下进行。但是,尽管依据 PSMA,这种检查的结果可以作为港口国拒绝船舶使用港口的依据,但是否可以成为触发补贴禁令的认定依据,仍是值得讨论的问题。

另一个问题是,当认定国与补贴国不一致时,如何避免或减少因 IUU 捕捞认定产生的争端。显然,要求认定 IUU 捕捞基于确凿的证据并遵循正当程序(包括相关的国际规则)是非常必要的和最基本的,但对于证据、程序的要求却因各国的国内立法不同而异,这可能成为争端隐患。另一方面,在触发 IUU 捕捞补贴禁令时,是否需要补贴国对认定结果进行确认或者核实,或者非补贴国的认定结果是否具有最终认定效力,或者在通知并要求补贴国启动禁令时,认定国是否有义务向补贴国提供其所认定的 IUU 捕捞的证据和相关的程序材料,也是需要关切的重要问题。此外,在已知船旗国或补贴国的情况下,是否需要设定一项启动 IUU 捕捞调查前的通知义务,并为船旗国或者补贴国参与调查提供机会,也需要进一步的讨论。

1.3 补贴禁令的执行

IUU 捕捞补贴禁令的执行涉及禁止向谁发放补贴、禁止多长时间的补贴及其与 IUU 捕捞严重性的关系,以及不当 IUU 捕捞认定的救济等问题。

1.3.1 禁止补贴的对象

IUU 捕捞补贴禁令意味着禁止向被认定从事了 IUU 捕捞活动的船舶发放补贴。但由于各国的补贴实施方式不同,补贴发放对象的情况也十

分复杂,包括船东、船长及船上人员、捕捞活动经营人等^[10]。如果船东所有的或者捕捞活动经营人所经营的一艘或者几艘船舶被认定从事 IUU 捕捞活动,补贴禁令的实施只针对被认定从事 IUU 捕捞的船舶,还是也涉及该船东所有的或者该经营人所经营的其他船舶,或者依据 IUU 捕捞活动的严重程度确定是否可以扩展到其他船舶,需要进行讨论。

1.3.2 禁止补贴的程度与 IUU 捕捞的严重性

按照 FAO 的定义, IUU 捕捞包含非法、未报告、无管制 3 种不同性质的基本情形,共有 7 种具体情况^[11]。构成 IUU 捕捞并不需要各种情况同时出现,只要符合其一即可被认定从事了 IUU 捕捞。然而, IUU 捕捞的各种情况所产生的危害不同,其所触发的补贴禁令是否应当与 IUU 捕捞行为的严重性相匹配?例如,未取得许可证进行捕捞和持有许可证但违反了捕捞作业的时间或区域限制规定的行为性质不同,在行政处罚的种类和幅度上均有不同,禁止补贴的程度是否也应有区别?进一步讲,对于一项具体的捕捞行为,可能涉及多项 IUU 捕捞定义所指的情况,对于同一艘船舶或者同一个船东或经营人,也可能有多次重复发生的 IUU 捕捞行为,所产生的危害性可能差异很大,是否受到相同程度的禁止补贴?如果不考虑 IUU 捕捞的性质、严重性和重复性问题而实施相同的补贴禁令,则与过罚相当原则不符,有违公平;如果区别对待,在实际执行中将十分复杂且难以在国家之间达成一致。

1.3.3 禁止补贴的效力期限

渔业补贴的构成十分复杂,不同补贴的实施方式也不尽相同。例如船舶建造、维修和设备购置等补贴往往是一次性的,而燃油补贴则一般是持续性、累积性的。如果一艘船舶被认定从事 IUU 捕捞而触发补贴禁令,这一禁令通常被认为只向后发生效力,即在禁令生效后的一段时间内不向该船舶提供或维持补贴。然而实际情况往往是船舶在已经获得补贴后从事了 IUU 捕捞行为,从合理性的角度需要溯及以往,追回已经给付的补贴,但这将存在执行上的困难。向后发生效力将产生效力持续期限的问题,即永久性取消原本可以享有的补贴,还是在一定的期限内取消。如果有期限,期限如何设定将需要在成员的国内立法予以规定。在 WTO 渔业补贴协定中是

否需要设定统一的期限标准,例如最低期限的国际标准,以及如何设定这一标准,都需要在谈判中讨论。实质上,是否设定补贴取消期限以及期限的长短都是一种程度问题,与前述所分析的 IUU 捕捞的严重性、重复性存在逻辑关系。另外,这与补贴的发放方式有关,如果是一次性发放的补贴,则很难设定期限;如果是每年一次发放补贴,以月数为单位的期限也无意义。

1.3.4 不当 IUU 捕捞认定的救济

避免恶意或者不公正的 IUU 捕捞认定是一个需要关注的问题。假定一艘船舶对被认定从事 IUU 捕捞不服,在 IUU 捕捞认定国与补贴国一致的情形下可适用该国国内法规定的救济程序。但对于认定国与补贴国不一致的情况,船舶或经营人对 IUU 捕捞认定有异议的复议或者诉讼如何进行,将演变为国家之间的争端;一旦查明确实存在认定不当,或者缺乏证据、违反正当程序,认定国如何赔偿船舶或者经营人因此遭受的损失也是有实质意义的现实问题,需要各成员方予以讨论并在协定中进行规定。

1.4 领土和海洋管辖权争议问题

在 WTO 渔业补贴谈判中,领土和海洋管辖权争议(包括海洋划界)等问题受到成员的广泛关注。尤其是对于 IUU 捕捞补贴禁令而言,若捕捞活动发生在领土或海洋管辖权争议水域,则直接导致对认定 IUU 捕捞和触发补贴禁令的争议^[12]。特别是对于非法捕捞的情形。判定捕捞活动是否合法,首先要确定活动所在水域适用哪个国家的法律,而这又进一步影响到沿海国认定 IUU 捕捞的管辖权。例如, A、B 两国对某水域都主张管辖权,则导致两国均声称有权对在该水域的捕捞活动认定 IUU 捕捞,并相互排斥对方的认定权。如果在该水域从事捕捞活动的船舶悬挂 A 或 B 的旗帜,产生的问题就更加复杂,很容易出现一国认定该船舶从事 IUU 捕捞并要求另一国启动补贴禁令,而另一国则否认这种认定,并拒绝实施补贴禁令。如果 WTO 的争端解决机制在处理此类问题时需要首先确定水域管辖权,就超越了 WTO 法的授权范围。

对此,最不发达国家集团要求渔业补贴纪律不涉及领土或海洋管辖权的划界问题,也不适用于有关争议水域或区域的事项;阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、巴拿马、秘鲁和乌拉圭等则提出

渔业补贴纪律不应领土与海洋管辖权的划界有法律影响;非洲、加勒比和太平洋国家集团提出渔业补贴纪律不得影响成员对争议水域的主张;中国要求渔业补贴纪律中的任何内容均不得被解释为对领土、主权或海洋管辖权产生任何法律影响^[12]。从目前的谈判进展来看,各方趋向同意 WTO 渔业补贴协定不涉及领土和海洋管辖权及海洋划界问题,其争端解决机制也不受理任何关于领土或海洋管辖权及划界问题的主张。但领土或海洋管辖权争议涉事方能否就发生在争议水域的捕捞活动认定 IUU 捕捞尚存不同意见。例如,菲律宾于 2020 年 11 月提交专门提案认为,领土或海洋管辖权争议的涉事方有权认定发生在争议水域的 IUU 捕捞活动,只要该认定符合证据确凿和公平、透明、非歧视性的程序等要求^[13]。然而,菲律宾的主张仍无法避免 WTO 对领土和海洋管辖权争端的处理,合法性令人质疑,将导致 IUU 捕捞补贴禁令实施上的困难。

1.5 发展中国家的特殊和差别待遇

在联合国 2030 可持续发展议程 SDG14.6 和 WTO 的 MC11 的授权中均承认给予发展中国家和最不发达国家合理、有效的特殊和差别待遇^[6,8]。对于 IUU 捕捞的补贴禁令而言,特殊和差别待遇涉及适用的海区范围、渔业类型等问题。印度认为,包括最不发达国家在内的发展中国家近岸水域的小型渔业、生计渔业和手工渔业的相关立法和管理本身就很少,很容易被认定为 IUU 捕捞中的未报告或无管制的情形^[14],适用 IUU 补贴禁令会对此类渔业和渔民产生不公正的不利后果。此外,对于未报告或无管制捕捞情形的补贴禁令还应对发展中国家在其专属经济区和 RFMO/A 区域内的小型渔业等给予一定的过渡期安排。从目前的谈判进程来看,对发展中国家近岸水域的小型渔业、生计渔业和手工渔业免于适用未报告或无管制捕捞的补贴禁令已经得到多数成员的同意,但对水域范围和渔业类型的界定仍需要进一步的讨论。

2 对 IUU 捕捞补贴禁令谈判的建议

直到目前,WTO 渔业补贴谈判仍在谈判中,上述涉及 IUU 捕捞的补贴禁令仍未达成一致意见。在此,本文从 IUU 捕捞补贴禁令的可行性、公平性、合理性等原则出发,结合 WTO 补贴谈判

授权的范围,对补贴禁令中如何定义和认定 IUU 捕捞行为、如何实施 IUU 捕捞补贴禁令以及 IUU 捕捞补贴禁令涉及的其他国际法问题、发展中国家的差别待遇如何处理等问题提出建议。

2.1 关于 IUU 捕捞行为的定义

鉴于 2001 年 FAO《打击 IUU 捕捞国际行动计划》对 IUU 捕捞的定义已经得到国际社会的广泛认同,得到长期的实践应用,并在具有法律约束力的 PSMA 中被引用,本文认为可以在 WTO 渔业补贴协定中引用《打击 IUU 捕捞国际行动计划》的定义,并在条款中或以附件的形式将 IUU 捕捞的各种情形予以明列,同时阐明,对 IUU 捕捞的认定并不需要同时具备该定义中的所有情形。

2.2 关于 IUU 捕捞的认定

显然,沿海国、船旗国、RFMO/A、补贴国均可在其依据国际法的管辖范围内认定 IUU 捕捞。对于港口国而言,依据 PSMA 在其港口内检查外国船舶是否在港口国管辖水域以外从事了 IUU 捕捞活动,应当与船旗国或者沿海国合作进行,包括事先通知船旗国采取行动未果后对船舶的 IUU 捕捞行为进行认定。

当 IUU 捕捞认定方(包括沿海国、港口国、RFMO/A)与补贴国不一致时,导致补贴国实施补贴禁令的事实依据来自另一方,很容易由此产生认定争端。为避免和减少争端,建议设立一个对 IUU 捕捞认定的确认或者核实程序,由认定方向补贴国提供认定 IUU 捕捞行为的事实证据、检查或调查程序材料及相关记录档案。此外,在已知船旗国或者补贴国的情形下,建议要求认定方在启动检查或调查时通知船旗国或补贴国,并在适当情形下为其提供参与调查的机会。

2.3 关于 IUU 捕捞补贴禁令的实施

在补贴禁止的对象方面,建议按“补贴谁、禁止谁”的基本原则实施补贴禁令,由各国在国内立法中予以明确规定。

IUU 捕捞的严重性(包括性质、重复性和严重程度等)应当予以考虑。建议在取消补贴时遵循过罚相当的原则,并与禁止补贴的效力期限问题结合起来考虑。首先设定一个向后发生效力的补贴禁止的最低时长。考虑到存在以年度为单位的补贴情况,建议最低时长不少于 1 年。在此基础上,根据不同 IUU 捕捞行为的性质、重复

性、情节和后果等严重程度设定不同的禁止时长,最高可以设定为永不给予补贴。对于禁止补贴的对象是船东或者经营人且其所有或者所经营的捕捞船舶有多艘的情形下,还可以视 IUU 捕捞行为的严重性,以及船东或经营人是否有责任,包括主观故意等情况,对其所有的或者经营的其他船舶的补贴也给予一定程度的禁止,以加强预防和惩戒 IUU 捕捞的力度。

事实上,很难想象未经许可从事非法捕捞的船舶会得到政府补贴,因此,对于未经许可的捕捞船舶,逻辑上不存在禁止补贴的问题。另一方面,多数成员会依据各自国内法对 IUU 捕捞予以行政处罚,严重的包括吊销许可证、没收船舶。如果船舶被吊销许可证或者没收,实施补贴禁令已经没有实质意义。因此从合理性、有效性的角度讲,追回已经发放的补贴更具实际意义,但也存在执行上的困难。在此方面,中国的燃油补贴方式为 IUU 捕捞补贴禁令的合理有效实施提供了更多的可能,值得各国借鉴:补贴分年度发放,每年初由持有许可证的船舶提出补贴申请,经政府管理部门审查后决定是否予以发放上一年度的补贴。如果一艘船舶在上一年度被认定从事了 IUU 捕捞(包括在国内的违法捕捞行为、远洋渔船被 RFMO 或其他国家通报的 IUU 捕捞行为),则取消其获得补贴的资格。

关于不当 IUU 捕捞认定触发的补贴禁令对船舶造成损害的救济问题,本文认为就渔业补贴禁令而言,“无救济无权利”的原则仍应被适用,应当在 WTO 渔业补贴协定里予以相关规定,建议给予相应的约束性条款规定,促使 IUU 捕捞的认定严格遵循基于确凿的证据和正当程序(包括公开、公正、透明、合法等)的原则。

2.4 关于对领土和海洋管辖权争议的排除

WTO 不应是处理领土和海洋管辖权问题的场合。成员已普遍认同 WTO 渔业补贴协定不涉及领土和海洋管辖权及海洋划界问题,其争端解决机制不受理此类争端,这很可能成为协定的原则性条款。尽管如此,一旦作为某争议水域当事方的成员对在该争议水域作业并悬挂他国旗帜的船舶做出 IUU 捕捞认定时,是否触发补贴禁令仍需协定中予以明确。对此建议应将涉及领土和海洋管辖权及海洋划界争议水域的 IUU 捕捞认定完全排除在协定之外,否则必然会引发不

应由 WTO 处理的争端。此外,在协定中还应进一步明确,WTO 争端解决机制的任何建议都不得对领土和海洋管辖权及海洋划界争端产生任何法律效力。

2.5 关于发展中国家的特殊和差别待遇

与导致捕捞能力过剩和过度捕捞的补贴禁令不同,IUU 捕捞补贴禁令对发展中国家的特殊和差别待遇主要是由于发展中国家的管理能力不足,以及普遍存在数量众多、难以有效监管的小型渔船和手工渔业。尤其是未报告、无管制渔业的情形在发展中国家的沿岸水域内较为普遍,而这类渔业从业者的经济生活对渔业的依赖性比其他渔业更大。

因此,在 WTO 渔业补贴协议中,应当对发展中国家的沿岸小型渔业、生计渔业和手工渔业免于适用未报告或无管制捕捞的补贴禁令。但是,如果免除适用的渔业类型界定为小型渔业、生计渔业和手工渔业,则需要对沿岸水域范围和这些渔业类型进行法律上的定义,而且具有普遍可适用性。然而,这些渔业类型在不同国家、不同区域都互不相同^[15-16],很难形成统一的标准,从而造成法律定义的困难。为此,建议去繁从简:水域范围可以界定为领海外部界限以内水域(包括内水),渔业形态可以界定为除大中型工业渔船以外渔业。其中,领海的范围应当符合《联合国海洋法公约》,即限于领海基线量起不超过 12 海里,领海基线以沿海国官方宣布的为准;对大中型工业渔船的界定,建议与 IMO 对船舶大小分类的标准一致,即 12 m 以上机动渔船视为大中型工业渔船。

对于发展中国家在其专属经济区内的大型工业渔船以外的捕捞活动,对未报告或无管制捕捞的补贴禁令安排一定的过渡期具有合理性,考虑到立法周期、实践中的适应期等问题,建议这一过渡期至少为 3 年。

3 我国应对 IUU 捕捞补贴禁令的建议

我国被认为是世界上最大的海洋捕捞产量大国,2018 年海洋捕捞产量占全球的 15%^[17-18],同时也拥有世界上最大的海洋捕捞船队,2019 年海洋捕捞机动渔船 14.7 万艘,其中有 2701 艘渔船从事远洋渔业生产^[17]。

中国支持对渔业补贴行为进行有效规制,也

在积极地引领和建设性地参与 WTO 渔业补贴谈判^[19]。从渔业补贴谈判的目标来看,无论将来达成何种协议都必将改变补贴的结构和规模。非法捕捞和危害渔业资源可持续利用的补贴将被禁止,允许使用的补贴将用于处于可持续状态的渔业资源或者用于渔业资源养护和管理等方面。为此,建议我国尽早调整以燃油补贴等生产性为主的渔业补贴政策及相关法律制度,为将来履行协定义务做好准备。其中关于 IUU 捕捞补贴禁令问题的建议如下:

(1) 坚持 IUU 捕捞补贴禁令的条款必须符合 MC11 的授权,且具有可行性。同时强调并要求在补贴纪律的各个方面都遵循公平、公正、透明、非歧视原则,补贴纪律应符合相关国际法,并顾及到成员国内立法的差异性。

(2) 明确排除 WTO 渔业补贴协定对主权和海洋管辖权(包括海洋划界)争端的所有可能的涉及,反对争议水域当事方认定争议水域的 IUU 捕捞。

(3) 坚定维护我国的发展中国家地位,坚决反对在渔业补贴议题中将我国排除在发展中国家的差别和特殊待遇之外。

(4) 加快国内渔业补贴调整和改革,改变原有的以渔业燃油补贴等生产性补贴为主的补贴结构,补贴目标转向促进渔业资源养护和渔业绿色发展,补贴内容侧重于渔业资源养护 and 环境保护、渔业安全保障、渔民民生、渔业监督执法保障为主。对于补贴对象从事非法捕捞行为的,建议在以往基础上,进一步强化补贴取消措施,将取消当年的补贴改为视情节严重情况取消 1~3 年的补贴。

(5) 尽快修改《渔业法》,完善打击 IUU 捕捞的相关条款,在制度设计上提高对 IUU 捕捞的监管监测能力,全面引入捕捞生产报告制度、渔获物跟踪监测制度,扩大对捕捞活动的监管覆盖面。

(6) 国务院渔业主管部门与海事、海关、进出口等主管部门加强协调,积极推动我国尽早加入《港口国措施协定》。

4 结语

渔业补贴谈判是被寄予厚望的 WTO 项下多边规则谈判。一个有实际意义的渔业补贴协定

将为实现 2030 可持续发展议程做出重要贡献,并有助于全球渔业朝着更加可持续的方向发展。然而,尽管各成员方对谈判的目标高度一致,但鉴于渔业补贴纪律涉及的具体问题至今仍存在诸多分歧,加上 COVID-19 疫情的影响,何时能达成能被普遍接受的协定目前尚不得而知。全球渔业结构的复杂性以及国家之间在渔业生产方式、生产力水平、管理制度和管理能力的差异是阻碍渔业补贴纪律达成的关键因素。IUU 捕捞补贴禁令相对于捕捞能力过剩和过度捕捞补贴禁令更容易达成共识,但也存在本文所分析的诸多事项上的分歧和不确定性。禁令的达成必须建立在谈判各方本着务实的精神、相互谅解的基础上,必须客观对待和顾忌到渔业、成员各自管理制度和能力之间的实际差异。

参考文献:

- [1] DALIRI M, KAMRANI E, JENTOFT S, et al. Why is illegal fishing occurring in the Persian Gulf? A case study from the Hormozgan province of Iran [J]. *Ocean & Coastal Management*, 2016, 120: 127-134.
- [2] MASKUN, NAPANG M, ASSIDIQ H, et al. Obligations and responsibilities of flag states related to IUU fishing based on ITLOS case no. advisory opinion 21 and its impacts to Indonesia [J]. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2020, 584(1): 012047.
- [3] EUROPEAN COMMISSION. The EU rules to combat illegal, unreported and unregulated fishing [EB/OL]. [2020-05-28]. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_en/.
- [4] ALQATTAN M E A, GRAY T S, STEAD S M. The illegal, unreported and unregulated fishing in Kuwait: problems and solutions [J]. *Marine Policy*, 2020, 116: 103775.
- [5] FAO. Port state measures agreement [EB/OL]. [2020-09-20]. <http://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/en/>.
- [6] 联合国. 变革我们的世界: 2030 年可持续发展议程 [EB/OL]. (2015-10-21) [2020-10-21]. https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1.
- [7] WTO. Negotiating group on rules. Fisheries subsidies-articles I, II and IV. TN/RL/GEN/168/Suppl. 3: 11-1676 [EB/OL]. (2011-04-04) [2020-09-10]. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/TN/RL/GEN168S3.pdf&Open=True>.
- [8] WTO. Fisheries subsidies ministerial decision of 13 December 2017. WT/MIN(17)/64. WT/L/1063 [EB/OL]. (2017-12-18) [2020-09-10]. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN17/64>.

- pdf&Open = True.
- [9] 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.
- [10] 李建虎. 论渔船燃油补贴制度的完善[D]. 宁波: 宁波大学, 2019: 15-16.
LI J H. On the perfection of fishery oil subsidy system[D]. Ningbo: Ningbo University, 2019: 15-16.
- [11] FAO. Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing [EB/OL]. [2020-09-10]. <http://www.fao.org/iuu-fishing/background/what-is-iuu-fishing/en/>.
- [12] 余敏友, 严兴. WTO 渔业补贴谈判和海洋法的双重性与兼容性问题研究[J]. 国际贸易, 2020(7): 63-71.
YU M Y, YAN X. The issues of overlap and compatibility of the law of the sea with WTO negotiations on fisheries subsidies [J]. Intertrade, 2020(7): 63-71.
- [13] WTO. Negotiating group on rules-Proposed solution concerning dispute settlement involving a territoriality or maritime dispute - Communication from the Philippines - Addendum. TN/RL/GEN/204/Add. 1: 20-8228 [EB/OL]. (2020-11-12) [2021-01-08]. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/GEN204A1.pdf&Open = True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/GEN204A1.pdf&Open= True).
- [14] WTO. Negotiating group on rules-article [X]: special and differential treatment-Communication from India-Revision. TN/RL/GEN/200/Rev. 1: 20-1782 [EB/OL]. (2020-03-06) [2021-01-08]. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/GEN200R1.pdf&Open = True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/GEN200R1.pdf&Open= True).
- [15] 陈园园, 唐议. 国际小型渔业管理研究现状[J]. 上海海洋大学学报, 2013, 22(5): 749-754.
CHEN Y Y, TANG Y. Small-scale fisheries and management [J]. Journal of Shanghai Ocean University, 2013, 22(5): 749-754.
- [16] 唐议, 陈园园. 国外生计渔业概念辨析[J]. 渔业信息与战略, 2012, 27(1): 23-29.
TANG Y, CHEN Y Y. Analysis on definition of subsistence fishery[J]. Fisheries Information & Strategy, 2012, 27(1): 23-29.
- [17] 农业农村部渔业渔政管理局, 全国水产技术推广总站, 中国水产学会. 中国渔业统计年鉴 2019 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2019: 38, 46.
Fishery Administration of the Ministry of Agriculture and Rural Areas, National Fisheries Technology Extension Center, China Society of Fisheries. China fishery statistical yearbook [M]. Beijing: China Agriculture Press, 2019: 38, 46.
- [18] FAO. The state of world fisheries and aquaculture 2020 [EB/OL]. [2020-12-05]. <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9229en/>.
- [19] 赵又琳. 渔业资源衰退背景下渔业补贴规制问题研究 [J]. 农业经济问题, 2020(8): 91-102.
ZHAO Y L. Study on the regulation of fishery subsidies under the background of increasingly scarce fishery resources [J]. Issues in Agricultural Economy, 2020(8): 91-102.

Study on prohibition on subsidies to IUU fishing in WTO fisheries subsidies negotiation

TANG Yi^{1,2}, WEI Dan¹

(1. *College of Marine Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China*; 2. *Fishery Law Research and Consulting Center, Shanghai 201306, China*)

Abstract: The WTO fishery subsidies negotiations that restarted in 2018 are underway, in which the prohibition on subsidies to IUU fishing are widely agreed on by WTO members. However, there are still divergences in matters such as the determination of IUU fishing, the implementation of the prohibition, how to deal with territorial and maritime jurisdiction disputes, and special and differential treatment for developing countries. This paper analyzes the important matters related to the prohibition on subsidies to IUU fishing, and suggests that the definition in FAO International Action Plan against IUU Fishing should be explicitly quoted in the future agreement; coastal Members, flag States Members, RFMO/A, port States Members and subsidizing Members can make determination of IUU fishing according to international law, but when the determining Member is not the subsidizing Member, a procedure for IUU fishing determination confirmation or verification by subsidizing Member should be set up. Applying such prohibition should follow the principle of "whoever receives subsidies will be abolished", and the seriousness of IUU fishing should be considered, and the legal relief for damage caused by subsidies prohibition triggered by improper determination of IUU fishing should be stipulated; Territorial and maritime jurisdiction disputes should be completely excluded from WTO fishery subsidy agreement; Prohibition on subsidies to unreported and unregulated fishing should be exempted for developing countries from non-large industrial fisheries in waters on the landward side of the outer boundary of territorial sea. In addition, it is suggested that China should firmly maintain its status as a developing country, further strengthen the elimination of subsidies to IUU fishing, revise the Fisheries Law as soon as possible to improve the provisions against IUU fishing, and join the Agreement on Port State Measures as soon as possible.

Key words: IUU fishing; fisheries subsidies; WTO negotiations