

文章编号: 1674-5566(2021)01-0171-08

DOI:10.12024/jsou.20190502683

欧美 IUU 捕捞管理体系对中国渔业政策制定的启示

何好如^{1,2}, 黄硕琳^{1,3}, 韦记朋^{1,4}

(1. 上海海洋大学 海洋文化与法律学院, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 外国语学院, 上海 201306; 3. 上海海洋大学 海洋科学研究院, 上海 201306; 4. 上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306)

摘要: 非法、不报告、不受管制(IUU)的捕捞已成为全球渔业治理主要难题。近年来, 欧美采取多种措施治理 IUU 捕捞, 构建起较为系统的管理框架。本文从管理体系、法律框架、国际参与 3 个维度探析欧美在界定 IUU 捕捞行为、选取渔业管理模式、设立责任部门、出台相关法案、执行监管措施、提供金融服务和参与国际规制等方面的举措, 以此警惕欧美以打击 IUU 捕捞为理由的单边主义行为, 维护我国的国际权益, 同时建议在我国渔业管理法规中增加打击 IUU 违规行为的具体条款, 加强多部门协作监管“三无渔船”和参与 IUU 捕捞的远洋渔船, 为渔民提供法律和渔业伦理培训, 多管齐下构建负责任渔业大国形象。

关键词: IUU 捕捞; 欧美渔业体系; 国际渔业法; 共同渔业政策; “三无渔船”

中图分类号: S 937.0 **文献标志码:** A

非法、不报告和不受管制 (illegal, unreported and unregulated, IUU) 的捕捞对可持续渔业构成严重威胁。欧盟委员会海事与渔业总司的最新统计数据表明, IUU 渔获占比高达世界总捕捞量的 19%, 每年造成约 100 亿欧元的经济损失^[1]。IUU 捕捞是全球渔业治理主要难题。渔民或船队通过海上转运渔获、伪造文件少报误报、更换方便船旗、抛弃低值渔获物等方式逃避船旗国和区域渔业组织 (Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs) 监管。跨国犯罪集团燃料及渔获走私等其他非法活动也助长了 IUU 捕捞^[2]。一些发展中国家缺乏管理意愿或条件, 相关制度不完善, 甚至出现渔业官员腐败和政治动荡等问题, 造成渔业治理失败; 渔业发达国家也可能存在海上执法难和监管效率低等问题。全球层面的 IUU 捕捞治理还面临着诸如数据搜集和共享、船旗国管辖、国际法效力不足等诸多挑战。一些沿海国尚未公开发布其专属经济区 (EEZ) 电子坐标, 这可能导致在公海捕捞的船旗国和该沿海国因界标不一而产生“越界”纠纷。例如, 中国远洋渔船“华翔 801”号和“烟鲁远渔

010”号因涉嫌“非法”捕捞, 在阿根廷附近海域遭阿海警开枪射击^[3]。

为打击 IUU 捕捞行为, 联合国粮农组织 (FAO) 在《2030 年可持续发展议程》的“目标 14.6”中建议禁止助长产能过剩和过度捕捞的渔业补贴, 并取消助长 IUU 捕捞活动的补贴^[4]。欧盟和美国作为 IUU 渔获流入的主要市场, 近年来高度重视其经济社会影响, 积极采取多种措施进行规制, 构建起较为系统而严格的管理框架。中国是水产养殖产量和海洋捕捞产量分别占据世界总产量 61.53% 和 19.15% 的渔业大国^[4]。然而, 个别中国渔船涉嫌参与 IUU 捕捞, 可能被欧美列入 IUU 名单, 从而承担潜在经济和声誉损失。我国政府已明确对 IUU 捕捞“零容忍”的态度, 目前正积极筹备加入《港口国措施协定》(Port State Measures Agreement, PSMA)^[5]。在此背景下, 学习借鉴欧美经验有助于进一步完善国内相关管理体系。本文从渔业管理体系、渔业政策法规、国际组织和区域渔业组织 (RFMOs) 参与等维度对比欧美 IUU 捕捞管理体系, 并就我国解决 IUU 问题提出完善建议。

收稿日期: 2019-05-23 修回日期: 2020-04-03

基金项目: 国家社会科学基金重大专项 (17VHQ010); 上海海洋大学海洋科学研究院开放课题 (A1-2006-00-601601)

作者简介: 何好如 (1992—), 女, 讲师, 博士研究生, 研究方向为国际渔业管理与渔业法、渔业伦理。E-mail: yrhe@shou.edu.cn

通信作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@shou.edu.cn

1 IUU 捕捞的概念和全球治理

“IUU 捕捞”概念的兴起折射出 20 世纪人类对海洋捕捞业的深远影响。1950 年,FAO 首次开始统计渔业数据。20 世纪 80 年代末,全球渔获量从 2 000 万 t 增至 9 000 万 t^[6]。捕捞强度不断增加,而野生捕捞量却呈现下降趋势。人类日益增长的对蛋白质的需求与不断减少的野生渔业资源之间的矛盾加剧,迫使人们不断寻求新渔场,采用新渔具,捕捞新种群^[7],对鱼类种群和生态环境造成破坏。1982 年《联合国海洋法公约》为海洋生物资源的养护和利用提供了国际法基础,其中专属经济区的规定限制公海捕捞自由,沿海国承担起更大的养护责任。20 世纪中后期,国际社会开始关注非法捕捞的负面影响,各国通过投入-产出控制等措施加强渔业管理。FAO 在 1993 年《促进公海渔船遵守国际养护和管理的措施协定》中对信息共享,船旗国遵守或跨界、高度洄游鱼类等问题作出规定。1995 年,联合国大会通过《鱼类种群协定》进一步明确船旗国的责任。同年,《负责任渔业行为守则》出台,倡导负责任行为原则和国际标准。1997 年,海洋管理委员会成立,引导消费者从可持续渔业实践方购买海鲜;南极海洋生物资源保护委员会(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR)在一份报告中第一次使用“非法、不报告和不受管制的捕捞”来记录南大洋 EEZ 内的非法捕捞活动^[8]。2001 年,FAO 通过了《关于预防、制止和消除 IUU 捕捞的国际行动计划》(IPOA-IUU),该计划成为打击 IUU 行为的综合性工具箱。自 2003 年起,联合国大会每年通过决议呼吁各国采用预防性措施和生态系统方法,强调 IUU 捕捞仍是对鱼类种群和海洋生态系统最大威胁之一。2009 年出台的《港口国措施协定》成为全球首部打击 IUU 捕捞的具有法律约束力的国际协定;2014 年,FAO 推出《船旗国表现自愿准则》,强化船旗国在挂旗和渔船控制方面的责任义务,并提出监测执法指导意见。2017 年,FAO《捕捞产品证明文件计划自愿准则》首次对《行为守则》作出详细阐释。

IUU 捕捞的治理成为当今全球渔业的重要议题,诸多国家和国际组织采取积极措施打击 IUU 行为。美国、韩国、欧盟、智利、新西兰、加拿大、

澳大利亚等国家和地区,以及地中海区域、太平洋海岛区域、加勒比海区域、东南亚地区、西亚地区和西非地区等海域的 RFMOs 提交了有关预防、制止和消除 IUU 捕捞的国家和区域报告^[9]。经济合作与发展组织称 IUU 捕捞为“海盗式捕捞”,指出在环保组织呼吁养护渔业资源的同时,劳工和人权组织也应关注非法渔船上的恶劣工作条件^[10]。国际海事组织聚焦非法捕捞船舶的安全问题。绿色和平组织和世界自然基金会重点关注构成 IUU 捕捞的兼捕渔获问题。中国打击 IUU 捕捞起步相对较晚,学习借鉴欧美成功实践经验有助于提升我国渔业治理能力,促进渔业可持续发展。

2 欧盟 IUU 捕捞治理措施探析

2.1 欧盟的渔业管理体系

作为一个国家间经济货币联盟^[11],欧盟为促进成员国在渔业方面的一体化进程,采取以《共同渔业政策》(Common Fisheries Policy, CFP)为基础的“共同渔业”管理模式。该政策起源于欧共体创始国于 1970 年制定的两个条例:[Council Regulation (EEC) No. 2141/70]和[No. 2142/70]^[12]。CFP 在 2014 版最新修订中新增有关 2015—2020 年捕捞限额、基于生态系统原则的预防性措施等内容,涵盖有助于打击 IUU 捕捞的四大方面:(1)管理层面,实施总可捕量制度,采取减少丢弃和减船计划等管理技术手段;(2)国际层面,同 RFMOs 和 他国合作打击 IUU 行为;(3)市场层面,通过贸易制裁禁止 IUU 捕捞国渔获流入市场;(4)财政层面,设立欧洲海事和渔业基金(European Maritime and Fisheries Fund, EMFF),用于各成员国渔业评估性补贴分配,并与第三国签订相关协议^[13]。EMFF 重点扶持灵活、绿色的捕捞业改革,以促进捕捞业向可持续捕捞方向转型。

欧委会海事与渔业总司是治理 IUU 捕捞的行政领导机构。各成员国拥有各自的监管系统,管辖其范围内作业渔船及所属船队^[14],这为 CFP 相关条例的执行带来挑战。为此,欧盟理事会于 2005 年通过第[768/05]号条例,正式成立共同体渔业管理机构(Community Fisheries Control Agency, CFCA)。CFCA 由行政部门、执行委员及区域咨询机构组成,负责协调各成员国管理制

度,要求成员国将本国渔业活动(包括非法捕捞行为和监管行动)汇报至欧洲执委会,并根据各国需求协助培训观察员。在第三国水域,执委会代表欧盟加入 RFMOs,监管在第三国水域作业的欧盟船队^[15]。

此外,欧盟是全球渔业监控的标准工具渔船船舶监视系统(Vessel Monitoring System, VMS)应用最广泛的组织,率先对其成员国中所有大型渔船强制实行 VMS 跟踪,并为成员国提供相应资金,以支持其购买最先进的设备并开展设备使用培训。欧盟立法要求所有沿海成员国建立相互兼容的系统,以便各国能够共享数据,欧委会对上述规则的遵守情况开展监督。

2.2 欧盟治理 IUU 捕捞的法律框架

FAO 在 IPOA-IUU 中提出船旗国、港口国、沿海国和市场国的责任,强调 RFMOs 的作用和国家行动计划的实施。为顺应国际社会提出的包括 IPOA-IUU 在内的各类打击非法捕捞倡议,欧盟依据欧盟理事会条例 [Council Regulation EC 1005/2008],于 2008 年 9 月 29 日颁布《反海洋渔业非法捕捞法》(The EU IUU Regulation,即“欧盟 IUU 条例”),建立共同体系统,并于次年 10 月 22 日发布欧盟委员会条例 [Commission Regulation (EC) No. 1010/2009],以制定执行上述条例的详细规则^[16]。以上条例沿用 IPOA-IUU 对 IUU 捕捞的定义,未作本地化修改。

《欧盟 IUU 条例》详细规定了适用水域、船舶和渔品类型,对 IUU 捕捞船和支持 IUU 捕捞的国家采取贸易制裁,主要措施包括:对渔船采取港口国措施;合法捕捞认证制度;欧盟 IUU 渔船黑名单制度;非合作第三国制度等。欧盟认为,导致 IUU 捕捞的主因是部分非欧盟成员的船旗国(第三国)不履行或未有效履行其根据国际法应承担的相关国际义务,并未采取预防、制止和消除 IUU 捕捞的措施。因此,该条例包含较为严格的“不合作国家”名单。若发现第三国拒不履行国际捕捞义务,欧委会将在至少未来 6 个月内启动预识别程序,在对话期内拒不采取打击措施的国家将被列入 IUU 黑名单,受到相应贸易制裁。值得注意的是,欧盟之前的相关法规侧重于加强成员国对本国渔船的管控义务,而该条例的目的主要是控制第三国非法渔获进入欧盟市场^[17]。

2.3 欧盟治理 IUU 的国际参与

在共同渔业政策的基础上,欧盟除对内协调成员国捕捞作业之外,对外也寻求加入其他国家或区域渔业管理组织的渔场^[18],通过与第三国政府或 FAO 和 OCED 等机构合作的方式,共同打击 IUU 捕捞。此外,欧盟目前与 30 多个国家和地区签署了双边渔业协定,包括:互换配额、相互入渔的协定(与挪威、冰岛等北欧国家);给予财政补贴和商业利益的协定(与欠发达的加勒比海、非洲、印度洋和太平洋国家签署的 ACP-EC 协定);组建合资企业以获取配额的协定(与阿根廷)^[11]。欧盟还是 PMSA 的缔约方,积极履行国际义务和港口国责任,阻止 IUU 渔获流入成员国和国际市场。欧盟打击 IUU 的立场和政策在一定程度上抑制了全球非法捕捞行为。它还对非法捕捞船的船旗国采取严格的制裁措施,一些被认定“黄牌”的国家和渔业实体为保住各自欧盟市场份额而加强 IUU 捕捞监管和打击力度。

3 美国 IUU 捕捞治理措施探析

3.1 美国的渔业管理体系

美国海洋渔业管理以 1976 年《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法案》(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, MSA)为基础,实施以产出控制为主的渔业政策^[19]。该国渔业主管机构为隶属于商务部海洋与大气管理局(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)的美国国家海洋渔业局(National Marine Fisheries Service, NMFS)和各区域海洋渔业管理委员会,总体上采取垂直管理与横向分工管理相结合的模式,州政府和联邦政府的管辖权相对独立。NMFS 主要负责联邦水域的渔业管理和研究计划,同级别分管机构还包括:内政部鱼类和野生生物局、食品药品监督管理局、地区渔业管理理事会和海岸警卫队。其纵向管理分为五大海区(东北、东南、西北、西南和阿拉斯加海区);横向则以领海为界将渔业水域分为州管辖水域和联邦管辖水域^[20]。由于美国约 90% 的水产品源自本国或进口海洋捕捞渔获^[21],政府更多将渔业同贸易而非农业相联系。NMFS 的国际事务处承担了打击 IUU 捕捞的主要责任,以避免其对进口水产品的高度依赖会刺激更多的

非法渔获流入该国。各海区海洋渔业管理委员会由渔业资源管理和保护方面的专家组成,联邦政府和相关渔业团体共同参与事务协商。此外,美国还拥有较为成熟的渔业产业协会组织(例如:美国国家渔业协会,美国自然资源保护协会等),这些组织在渔业资源养护管理中发挥了重要服务作用。

为加强对 IUU 捕捞的治理,时任总统奥巴马于 2014 年签署总统备忘录,发布渔业政策指令,宣布成立“美国政府打击 IUU 捕捞和水产品欺诈总统事务工作组”,就以下方面提出行动计划建议:国际港口国措施,国际最佳实践,国际海事领域意识,国际自由贸易协定,国际渔业补贴,国际外交优先级,执法,合作伙伴-论坛,可追溯性程序^[21]。该行动计划由工作组牵头,农业部、商务部、国防部、国土安全部等 11 个部门合作,以共同打击 IUU 捕捞及水产品欺诈行为,海岸警卫队为相关政策的执行提供保障。信息透明化方面,联邦政府在“联邦公告”网站上公布执行报告,公众可随时查询有关捕捞的电子可追溯记录^[22]。美国政府还出台多项财政配套措施,以支持渔船回购计划、资助渔业调查和监测项目、开设技术援助研修班等活动。

3.2 美国治理 IUU 捕捞的国内法律框架

美国拥有完善的环境和动物保护法律体系。在美国联邦政府公布的百余部渔业法律^[23]中,最为重要的就是《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法案》(MSA)。MSA 是美国海洋渔业资源开发与管理的根本法,自 1976 年颁布以来经历十余次修订。2006 年颁布的《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法再授权法案》(Magnuson-Stevens Reauthorization Act, MRSA)中添加了关于“应对 IUU 捕捞和保护海洋生物资源”的条款,提出建立“识别和认证程序”。该法案第 403 条依据《禁止公海流网捕捞保护法》进行修订,增添涉及 IUU 捕捞的第 609 条,提出比 IPOA-IUU 更为严格的本地化定义,具体列出针对与美国共享鱼种和高度洄游性种群的过度捕捞活动^[24]。上述两项法案成为美国打击 IUU 捕捞的法律基础,将 IPOA-IUU 转化为美国国家行动计划。美国国务院根据 MSRA 以及提交给国会的两年期报告,确定参与 IUU 捕捞活动的国家。国务院与国家海洋渔业局密切合作,确保上述法案和规定的执

行^[25]。

在 MSA 基础上,美国推出了一系列配套法律法规,例如 1900 年《雷斯法案》,这是该国首个保护野生动物的联邦法案,是关于执法人员保护野生动物最广泛、最全面的联邦法律之一。该法案在 1981 年修订版中加入“禁止非法野生动物贸易”的内容,并在之后一些涉及 IUU 捕捞的法律判例中被援引作为“制裁 IUU 非法捕捞渔获进入美国市场”的法律依据^[26]。2011 年《IUU 捕捞/兼捕最终规则》建立了针对涉嫌 IUU 捕捞国家的识别认证程序;2013 年《鲨鱼/IUU 捕捞最终规则》修改了美国国内对 IUU 捕捞的定义。为回应 IPOA-IUU,美国在 2015 年推出《非法、不报告和不受管制捕捞的执法条例》,成为继欧盟之后全球第二个颁布专门打击 IUU 捕捞国家条例的经济体。2016 年,《公海捕捞遵守措施法案》出台,规制悬挂美国国旗的船只在公海上从事捕捞行为;《美国打击非法捕捞和水产品欺诈的进口水产品可追溯计划》发布,联邦政府采取更严厉的措施,限制被列入“IUU 黑名单”的船只进入港口和使用港口服务。

3.3 美国治理 IUU 捕捞的国际参与

美国一直致力于在全球范围内打击 IUU 捕捞,通过主导或参与国际组织和 RFMOs 谈判、签订双边或多边渔业协定等方式,增强打击全球非法捕捞的努力。美国在 2001 年支持 FAO 制定的 IPOA-IUU,并于 2004 年颁布本国行动计划;2009 年,美国成为《港口国措施协定》的签署国,主张全球广泛接纳并采取强有力方式执行协定中的相关规定;2015 年,美国政府在“我们的海洋”会议上发起构建“安全海洋网络”的倡议,聚焦国家间共同打击 IUU 捕捞的合作,以促进国家间在侦查、执法和起诉等方面的信息技术共享^[27]。

NMFS 国际事务办公室定期举行国际论坛,与一些国家、地区和渔业实体开展磋商,目前已同以下经济体签署合作协定:加拿大、智利、中国、欧盟、墨西哥、挪威、俄罗斯、越南^[28]。美国积极参与大西洋、印度洋、太平洋和南大洋各大 RFMOs 的管理,并参加各国际组织的贸易协定(如:WTO, OECD, APEC 等)。NMFS 执法办公室与外国渔业执法官员共同调查 IUU 捕捞,并定期同美国海关与边境保护局及美国海岸警卫队合作,确保悬挂美国旗帜的船只在公海上遵守法

律。

3.4 欧美合作

由于 IUU 捕捞具有全球性,经常性的信息交换、实用工具的共享显得十分重要。美国借鉴《欧盟 IUU 条例》中所提出的捕捞证明等制度,出台了符合本国国情的打击 IUU 捕捞专设条例。在欧盟改革 CFP 的过程中,NOAA 也献计献策,共同促进海洋渔业资源的可持续管理。2011 年 4

月,欧美海洋专家在“北大西洋海洋治理合作对话会议”上建议双方在北大西洋海域联合开展打击 IUU 捕捞的行动^[29]。同年 9 月,欧美在华盛顿签署一份新声明,进一步支持上述建议,承诺共同打击 IUU 捕捞,加强国际渔业管理^[30]。双方就 IUU 问题开展科研合作和高层次渔业磋商,并在国际组织和区域渔业组织中施展出较大影响力。表 1 对比了欧美打击 IUU 的捕捞管理措施。

表 1 欧美打击 IUU 捕捞的管理措施对比

Tab. 1 Comparison of the EU and the US management measures against IUU fishing

内容 Content	欧盟管理措施 EU measures against IUU	美国管理措施 US measures against IUU	注释 Note
概念 Concept	照搬 IPOA-IUU 定义,未作本地化修改	本地化定义,比 IPOA-IUU 要求更严;列出针对与美国共享鱼种和高度洄游性种群的过度捕捞活动	IUU 捕捞定义较为宽泛,全球尚无统一版本。最早界定来自 CCAMLR,后来使用较为广泛的是 IPOA-IUU 的定义
管理模式 Management mode	“共同渔业”管理模式(由 CFCA 统一管理)	垂直管理与横向管理相结合以海洋渔业产出控制为主导	欧盟是国家间经济货币联盟,而美国是联邦制国家,双方根据自身情况采取不同的管理模式
管理机构 Management institution	主管部门:欧委会海事与渔业总司;专管部门:共同体系统(由《欧盟 IUU 条例》建立)	主管部门:国家海洋渔业局(隶属于商务部海洋与大气管理局) 专管部门:打击 IUU 捕捞和水产品欺诈总统事务工作组	欧盟负责机构主要协调各成员国渔业政策。美国渔业主要依靠海洋捕捞渔获,政府更多将渔业同贸易而非农业联系在一起
政策法律基础 Laws and regulations	基本政策:《共同渔业政策》 专门法案:《欧盟 IUU 条例》 法案依据:[Council Regulation (EC) No. 1005/2008]、 [Commission Regulation (EC) No. 1010/2009]	基本政策:《马格努森-史蒂文斯再授权法》 专门法案:《打击 IUU 捕捞执法条例》 其他法律:《雷斯法案》;《禁止公海流网捕捞保护法》;《IUU 捕捞/兼捕最终规则》;《IUU 捕捞最终规则》;《IUU 捕捞的执法条例》;《公海捕捞遵守措施法案》	欧盟以条约、协议或理事会决议等形式确立在各成员国中具有普遍法律约束力的政策 ^[31] ,在渔业中为《共同渔业政策》;专设《欧盟 IUU 条例》。MSA 是美国海洋渔业资源开发管理的基本法;《再授权法》为打击 IUU 捕捞提供法律基础;美国还有诸多其他法律法规涉及 IUU 捕捞
执行亮点 Execution highlight	IUU 渔船名单;不合作国家(第三国);全球可追溯机制;渔船监测系统(VMS)对成员国内部执行加强监管	IUU 渔船名单成熟的产业协会;全球可追溯机制;VMS;联邦公告“IUU 捕捞”和“水产品欺诈”相结合	欧美都采取港口国、市场国和沿海国措施;采用全球可追溯机制以促进透明化,利用 VMS 加强监管;欧盟强调成员国内部监督,美国将打击 IUU 捕捞和水产品欺诈相结合
资金支持 Financial support	欧洲海洋与渔业基金 2014—2020:重点支持灵活、绿色的捕捞业;促进捕捞业转型 ^[1]	NMFS 金融服务中包含削减捕捞能力的计划;商务部长可回购船只和/或捕捞许可证;通过具体拨款、行业费用系统以及公共、私人或营利等来源获得资金 ^[32]	欧盟设渔业专项结构基金;美国按主题划拨资金,如:海岸带和栖息地研究等,NMFS 服务包括:援灾、融资,减产减船等 ^[33]
国际参与 International engagement	《港口国措施协定》缔约方;积极参与 FAO/WTO 及 RFMOs 等国际组织;支持发展中国家能力建设	《港口国措施协定》缔约方;广泛参与 FAO/WTO 及 RFMOs 等国际机构和区域组织;为发展中国家提供资金和技术支持;构建“安全海洋网络”	欧美合作打击 IUU 捕捞,广泛参与国际区域组织,鼓励发展中国家采取可持续捕捞措施

4 中国治理 IUU 捕捞的措施和应对策略

中国应当建立健全 IUU 捕捞治理体系。国际社会反映中国存在较为严重的 IUU 捕捞情况:

欧盟报告显示,2000—2011 年,中国渔船仅在西非北部海域的非法捕捞行为有 2 648 起^[34]。西非区域渔业组织统计,2000—2006 年、2011—2013 年,中方渔船在西非 6 个国家共有 204 起涉

嫌非法捕捞行为^[33]。我国应当采取有效措施规避本国渔船被有关国家列入 IUU 名单的风险。虽然中国目前尚未加入 PSMA, 但我国高度重视打击 IUU 捕捞。政府在管辖范围内的水域开展了针对“三无”渔船的治理工作。“三无”船舶是指无船名船号、无船舶证书、无船籍港的“三无”渔业船舶, 符合 IUU 捕捞定义的范畴, “三无”渔业活动属于国际上要求打击的捕捞活动。作为远洋渔业大国, 中国也开展了针对在公海和他国 EEZ 作业船舶的监管。2019 年, 多部委已开展联合落实打击 IUU 渔船的港口国措施, 拟将我国加入的 7 个区域渔业组织公布的共 247 艘 IUU 渔船名单通报国内各口岸^[35]。

通过对比欧美 IUU 捕捞管理体系, 对我国治理 IUU 捕捞提出如下建议:

警惕单边主义。欧美所采取的政策措施相较于相关国际法的规定更为严格, 中国要警惕欧美借口打击 IUU 捕捞实则对中国贸易进行制裁的倾向(这种制裁可能会蔓延至水产养殖领域), 我国应综合运用外交和技术手段规避风险。

完善相关法律。欧美皆有专门针对打击 IUU 捕捞的法案规定, 而《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国野生动物保护法》等相应管理法律法规中有关于打击非法捕捞的条款, 但应该增加打击 IUU 捕捞行为的具体条款, 让规制行动“有法可依”。

加强部门配合。欧美渔业管理体系较为完善, 各部门各司其职、管理有序, 有专业的配套资金和执行机构。中国可借鉴欧美经验, 农业农村部与外交部、公安部、交通运输部、海关总署、国家市场监督管理总局加强配合和布控, 推动落实打击 IUU 渔船的港口国措施。

通过教育提升渔民素质。生计问题是根本问题, 受经济状况制约的渔民法律意识较为淡薄, 部分渔业企业存在规避监管的违法行为。除针对渔民和企业的技能和普法培训外, 伦理教育应得到重视, 我国应在鱼文化、生态伦理的知识框架下, 加入渔业伦理的内容, 提升立法机构和管理机构的伦理认知, 以及从业者的养护意识, 提升渔船遵守法律规约的能力。

构建负责任渔业大国形象。欧美是中国重要的贸易市场, 一旦将中国渔船列入“IUU 名单”并采取制裁, 将对中国渔业出口造成不利局面;

中国应切实履行渔业大国责任, 有效规制管辖水域(特别加强对“三无”渔船的打击力度)和远洋渔船的捕捞行为, 严格实施港口国措施, 增强欧美进口中国水产品的信心。

中国作为海洋捕捞大国, 应密切关注欧美相关政策法规动向, 借鉴学习相关最佳实践, 完善规制 IUU 捕捞活动的国内外措施, 提升国际履约能力, 构建负责任的渔业大国形象。

参考文献:

- [1] EUROPA. Illegal fishing [EB/OL]. 2016 [2019-05-28]. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_en/.
- [2] 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.
- [3] MARITIME EXECUTIVE. Argentine coastguard fires on Chinese fishing vessel [EB/OL]. 2019 [2019-05-28]. <https://maritime-executive.com/article/argentine-coastguard-fires-on-chinese-fishing-vessel>.
- [4] FAO. The state of world fisheries and aquaculture - meeting the sustainable development goals [M]. Rome: FAO Publications, 2018.
- [5] 中国渔业报. 重拳整治远洋渔业非法捕捞农业农村部取得显著成效 [EB/OL]. 2019 [2019-05-28]. <http://www.hellosea.net/News/2/58427.html>.
China Fisheries News. Significant progress has been made in combating illegal fishing in distant-water [EB/OL]. 2019 [2019-05-28]. <http://www.hellosea.net/News/2/58427.html>.
- [6] FAO. Fishery and aquaculture statistics [M]. Rome: FAO Publications, 2016.
- [7] BUTCHER J G. The closing of the frontier: a history of the marine fisheries of Southeast Asia, c. 1850-2000 [M]. Singapore: ISEAS Publications, 2004.
- [8] CHRISTENSEN J. Illegal, unreported and unregulated fishing in historical perspective [M]//MÁÑEZ K S, POULSEN B. Perspectives on Oceans Past. Dordrecht: Springer, 2016: 133-153.
- [9] 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.
- [10] OECD. Fish piracy: combating illegal, unreported and unregulated fishing [M]. Paris: OECD, 2004.
- [11] 辞海编辑委员会. 辞海 [M]. 上海: 上海辞书出版社, 2002: 1253.
Editorial Board of Cihai. Word-ocean [M]. Shanghai:

- Shanghai Lexicological Publishing House, 2002: 1253.
- [12] 刘佳英, 黄硕琳. 欧盟的渔业政策与渔业管理[J]. 中国水产, 2005(4): 29-31.
LIU J Y, HUANG S L. EU fisheries policy and fisheries management[J]. China Fisheries, 2005(4): 29-31.
- [13] 刘新山, 于洋. 欧盟渔业法和共同渔业政策综述[J]. 上海水产大学学报, 2007, 16(5): 483-489.
LIU X S, YU Y. Review of fisheries law and common fisheries policy of the European Union [J]. Journal of Shanghai Fisheries University, 2007, 16(5): 483-489.
- [14] 刘新山. 法国因违反欧盟渔业法被罚款案评述[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2007(3): 45-48.
LIU X S. Commentary of the case regarding France's fine payment over the violation of EU fisheries law[J]. Journal of Ocean University of China (Social Sciences), 2007(3): 45-48.
- [15] 邹忠科. 欧盟共同渔业政策研究: 兼论其对中国台湾渔业政策之启示[J]. 欧洲国际评论, 2012(8): 1-37.
ZOU Z K. The study of the European common fisheries policy: its enlightenment for Taiwan [J]. European Journal of International Review, 2012(8): 1-37.
- [16] EUROPA. Illegal fishing[EB/OL]. 2016 [2019-05-28]. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_en/.
- [17] 唐建业. 从捕捞管理视角再评欧盟 IUU 管理条例[J]. 中国水产, 2009(21): 77-79.
TANG J Y. A revisit of EU IUU Regulation from the perspective of fishing[J]. China Fisheries, 2009(21): 77-79.
- [18] 王冠雄. 打击非法捕鱼措施之探讨: 欧盟的实践[J]. 边界与海洋研究, 2018, 3(5): 21-35.
WANG G X. A probe into the ways of combating IUU fishing activities; with special reference to the EU practice [J]. Journal of Boundary and Ocean Studies, 2018, 3(5): 21-35.
- [19] 杨琴. 美国海洋渔业资源开发政策分析及与中国的比较[J]. 世界农业, 2018(5): 73-78, 109.
YANG Q. Analysis of the development policy of the US marine fisheries resources and comparison with China [J]. World Agriculture, 2018(5): 73-78, 109.
- [20] 操建华. 中国渔业公共管理的比较研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 30-33.
CAO J H. The comparative study on public management of Chinese fisheries[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2016: 30-33.
- [21] NOAA. National Ocean Council Committee on IUU Fishing and Seafood Fraud [EB/OL]. 2017 [2019-05-28]. <https://www.iuufishing.noaa.gov/>.
- [22] FEDERAL REGISTER [EB/OL]. 2018 [2019-05-28]. <https://www.federalregister.gov/>.
- [23] 黄硕琳, 郭文路. 部分国家和地区渔业管理概况[M]. 上海: 上海辞书出版社, 2009.
HUANG S L, GUO W L. Fisheries management situations of some countries and regions [M]. Shanghai: Shanghai Lexicographical Publishing House, 2019.
- [24] National Oceanic and Atmospheric Administration. 16 USC 1826j High seas driftnet fishing moratorium protection act; identification and certification procedures to address shark conservation[EB/OL]. 2012 [2019-05-28]. <https://www.federalregister.gov/documents/2012/07/10/2012-16838/high-seas-driftnet-fishing-moratorium-protection-act-identification-and-certification-procedures-to>.
- [25] NOAA. Annual driftnet reports to congress [EB/OL]. 2009 [2019-05-28]. <https://www.fisheries.noaa.gov/international-affairs/annual-driftnet-reports-congress>.
- [26] ERCEG D. Deterring IUU fishing through state control over nationals[J]. Marine Policy, 2006, 30(2): 173-179.
- [27] SAFE OCEAN NETWORK [EB/OL]. 2018 [2019-05-28]. <https://www.state.gov/e/oes/ocns/fish/safeoceannetwork/index.htm/>.
- [28] NOAA Fisheries. International Affairs [EB/OL]. 2019 [2019-05-28]. <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/international-affairs#international-engagement>.
- [29] ECOLOGIC INSTITUTE. EU and US join forces to combat IUU fishing[EB/OL]. 2011 [2019-05-28]. <https://www.ecologic.eu/4176/>.
- [30] MAREX. EU and U. S. join efforts against illegal Fishing [EB/OL]. The Maritime Executive, 2011 [2019-05-28]. <https://maritime-executive.com/article/eu-and-u-s-join-efforts-against-illegal-fishing/>.
- [31] 王觉非. 欧洲历史大辞典·下[M]. 上海: 上海辞书出版社, 2007: 1400.
WANG J F. Dictionary of European history II [M]. Shanghai: Shanghai Lexicological Publishing House, 2007: 1400.
- [32] NOAA Fisheries. Fishing capacity reduction programs [EB/OL]. 2018 [2019-05-28]. <https://www.fisheries.noaa.gov/national/funding-and-financial-services/fishing-capacity-reduction-programs/>.
- [33] EU COMMISSION. Feasibility report on options for an EU ecolabel scheme for fishery and aquaculture products [EB/OL]. 2016 [2019-05-28]. https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/feasibility-report-eu-ecolabel-scheme-for-fishery-and-aquaculture-products_en.pdf.
- [34] 田秋宝. 如何理解中国渔民远洋捕捞引发的国际争议? [EB/OL]. 凤凰国际智库, 2017 [2019-05-28]. https://pit.ifeng.com/a/20170927/52181957_0.shtml.
TIAN Q B. How to interpret the international controversies over Chinese fishermen's distant fishing? [EB/OL]. Phoenix International Think Tank, 2017 [2019-05-28]. https://pit.ifeng.com/a/20170927/52181957_0.shtml.
- [35] 中华人民共和国农业农村部. 多部委联合落实打击 IUU 渔船的港口国措施, 拟将 247 艘 IUU 渔船名单通报国内各口岸[EB/OL]. 2019 [2019-05-28]. <http://www.moa.gov/>.

gov. cn/xw/zwdt/201901/t20190107_6166268. htm.
Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the people's
Republic of China. Multiple ministries and departments have
jointly implemented port state measures against IUU fishing

vessels, and the list of 247 IUU fishing vessels is to be
notified to domestic ports [EB/OL]. 2019 [2019-05-28].
http://www. moa. gov. cn/xw/zwdt/201901/t20190107_6166268. htm.

Enlightenment of the EU and the US management measures for combating IUU fishing to the policy-making of China's fisheries

HE Yuru^{1,2}, HUANG Shuolin^{1,3}, WEI Jipeng^{1,4}

(1. College of Marine Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. College of Foreign Languages, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 3. Institute of Marine Research, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 4. College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: Illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing has become a major problem in global ocean governance. In recent years, the European Union and the United States have adopted various measures in combating IUU fishing and developed relatively systematic and rigorous regulatory frameworks. This study compares the arrangements of the EU and the US from three dimensions (management system, legal framework and international participation), exploring their efforts in defining IUU fishing behaviors, selecting fisheries management modes, establishing responsible departments, introducing relevant laws and regulations, implementing regulatory measures, providing financial services, and promoting international cooperation. Certain suggestions for China have been put forward: Remain cautious of the unilateral actions from the EU and the US under the pretext of strictly cracking down on IUU fishing in order to uphold China's international rights and interests; add special provisions about IUU fishing in relevant laws and regulations; strengthen law enforcement cooperation; fulfill due responsibilities and obligations, severely punish "Three No" fishing vessels and the distant water fishing vessels participating in IUU activities; enhance fishermen's capacity building and provide legal and ethical training, striving to become a globally-recognized responsible fisheries power.

Key words: IUU fishing; the EU and the US fisheries system; international fisheries law; Common Fisheries Policy; Fishing vessels without name/No., certificate, and port of registry