

综述

新海洋法与世界渔业的发展趋势*

THE PROCLAMATION OF NEW LAW OF THE SEA AND THE TREND OF WORLD FISHERIES DEVELOPMENT

黄 硕 琳

Huang Shuolin

(上海水产大学)

(Shanghai Fisheries University)

关键词 新海洋法,世界渔业

KEYWORDS the new Law of the Sea, world fisheries

一、新海洋法中的渔业规则

(一) 1982年海洋法公约中的渔业规则在国际法中的地位

联合国第三次海洋法会议于1978年底召开,经过长期协商,于1982年4月23日通过了“海洋法公约”,公约于1982年12月10日开始签字,有119个国家立即签了字。到1985年11月为止,共有159个国家、地区或国际组织签了字,并有25个国家批准了该公约。不过,该公约至今尚没有正式生效。按规定,它应在第六十份批准书或加入书交存之日后十二个月生效。

“联合国海洋法公约”第五部分是有关“专属经济区”的条款,其中涉及渔业的条款几乎与1975年提出的第一稿草案没有什么不同。到1986年3月为止,有105个国家宣布了200海里区域,其中69个国家宣布了专属经济区,21个国家宣布了“200海里专属捕鱼区”,还有15个国家宣布了200海里领海。这三种不同类型的声明,从法律概念上讲各有不同,但它们都主张200海里渔业资源的管辖权。这样一种涉及200海里内渔业资源的勘探和开发、养护和管理的长期、一致的国际实践,说明了被归纳于“海洋法公约”中有关渔业的规则已经得到承认。正如英国一学者指出“200海里专属捕鱼区成为国际法中习惯法的一部分,已经没有多大疑问了。”

(二) 海洋法公约中的渔业规则

1. 沿海国的权利和义务

渔业规则的中心内容,就是沿海国在以12海里领海以外到基线外200海里为止的专属经济区内,对所有自然资源包括渔业资源的勘探和开发、养护和管理拥有主权权利。同时在专属经济区内,沿海国必须负责对生物资源的养护。为达到这一目的,沿海国应当参照所能获得的最可靠的科学依据,采取适当的养护和管理措施。这些措施应使捕捞种群的数量维持或恢复到能够生产最高持续产量的水平,并确保与所捕捞种群相关联或相依赖的鱼种维持在其繁殖不受到严重威胁的水平之上。

*本文承乐美龙教授审阅修改,谨表谢忱。
收稿年月:1989年3月;同年9月修改。

在不妨害上述条款的情况下,海洋法公约第六十二条要求沿海国促进专属经济区内生物资源最适度的利用,沿海国应决定总可捕量和他们自己的捕捞能力。如果沿海国没有捕捞全部可捕量的能力,就应当准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。根据第六十二条的规定,沿海国有权制订外国渔船进入其专属经济区作业的条件和法规。这些条件和法规可以包括给渔民渔船设备发放许可证,收取捕鱼费或其它形式的费用,决定可捕鱼种、捕捞限额,指定捕鱼季节和区域,指定渔船渔具的种类、大小和数量,确定可捕鱼类或其它鱼种的年龄和尺寸,要求报告渔获和作业装置,要求管理特定渔业研究项目,派观察员上船,制订有关合资企业或其他合作项目的期限和条件;提出训练专业人员或渔业技术转让的要求等等。

这些条款的意义在于使得 200 海里内的渔业资源从过去的“公有财产”变成了沿海国的“私有财产”。以往没有任何一个国家单独担负有保护这些“公有财产”的责任,但如今每一个国家都十分愿意养护他们的“私有财产”,以使他们自己能在短期内获得更多的收益。虽然沿海国有义务将总可捕量的剩余部分让给其他国家捕捞,但是他们在决定总可捕量或自己本身的捕捞能力时是不受任何条件制约的;同时他们自己也制订控制外国渔船捕鱼的条件或法规。沿海国只有在能对本国有益时,才会决定剩余可捕量,允许外国渔船作业。

2. 其他国家的权利

在海洋法公约中,传统的公海自由捕鱼权已经在专属经济区内不存在了。在 200 海里专属经济区内,其他国家享受的唯一利用生物资源的权利就是捕捞剩余可捕量的权利。不过,这一权利也没有得到保证,沿海国也许会制订规章制度,使得大部分国家无法享受这一权利。其他国家只有在离基线 200 海里以外的公海海域才有自由捕鱼权。公约第一百一十六条规定,所有国家均有权由其国民在公海上捕鱼。但是所有国家均有义务,为各国国民采取或与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施。

海洋法公约对内陆国和地理不利国的捕鱼权利作了特殊规定,第六十九条和第七十条规定:内陆国和地理不利国应有权在公平的基础上参与开发同一分区域或区域的沿海国专属经济区的生物资源的适当剩余部分。同样这种权利也没有真正得到保证,因为这些条款还提到应遵守第六十一条和第六十二条的规定。在那样的情况下,只有在沿海国愿意承认有剩余部分时,内陆国和地理不利国才有权参与开发这些剩余部分。

二、近年来世界渔业的发展趋势

(一) 沿海国对养护、利用和管理资源的反应

在百分之九十以上的世界渔业资源由沿海国管辖的情形下,渔业资源管理和养护的好坏将取决于沿海国对渔业资源养护管理的态度。在这一点上,沿海国的实践已提供了一个较好的前景。

沿海国在其专属经济区域内具有勘探和开发、养护和管理自然资源的主权权利,是新海洋法涉及渔业的关键条款。大部分国家都支持这一条款,并将这一条款写进了他们的国内法。笔者在查阅 76 个国家的声明和法案的原始材料中,发现有 46 个国家逐字逐句地照搬这一条款。另外 25 个国家虽然使用了不同的字句,但也都承认对生物资源的主权权利。

然而,如果沿海国不采取必要的措施来管理他们的近海资源,那末宣布对渔业资源的管辖也只是一句空话。能否成功地对专属经济区的渔业资源行使主权权利并从中获取利益,在很大程度上取决于沿海国有效管理渔业资源的能力。对于这一点,大部分国家都能正确理解。许多国家在他们的国内法中都把合理利用资源作为管理的目的。为达到这一目的,许多国家制订了详细的法规来控制本国和外国渔船的捕捞作业。法规的内容从渔业管理委员会建立到确定总可捕量,规定禁渔期、禁渔区以及最小可捕尺寸和网目最小尺寸。

在涉及外国渔船在专属经济区的捕鱼作业时,大部分国家承认其他国家可以捕捞剩余可捕量的权

利,并制定了外国渔船作业的条件和法规。总的来说,许多条件与海洋法公约第六十二条第四款所列举的例子相似,从发放许可证、缴纳费用到执行办法,都有规定。

通常,外国渔船的捕捞许可标准与本国渔船大不相同,外国渔船的许可证常带有附加条件。外国渔船捕捞许可也常常由更高一级行政部门决定,并需付一定的许可费用。一些国家对外国渔船的作业实行严格的控制。例如,在加拿大和美国,外国渔船的捕捞许可证附有严格的捕捞限额,一旦达到限额,立即禁止其继续作业。

外国渔船一般都被要求向沿海国管理当局报告他们的船位、渔获量和捕捞努力量。捕捞作业期间,外国渔船必须保持航海日志、渔捞记录和其它有关数据。这些航海日志或记录,通常要在渔捞作业结束时或结束后的一定时期内交给沿海国管理当局。

为确保外国渔船遵守他们的法规、法律,许多国家都派遣了国防海军进行监督和执法。如巴西、斐济、冈比亚、新西兰、美国。大部分国家严格执行了他们的法律、法规,美国在建立其200海里专属捕鱼区后的几个月内,处罚了97艘外国渔船,其中大部分是苏联渔船。加拿大扣留了19艘美国捕金枪鱼的渔船。哥斯达黎加和墨西哥也在他们的区域内扣留了美国捕金枪鱼的作业船。新西兰也扣留过一些南朝鲜和日本的渔船。摩洛哥逮捕了200多个西班牙渔民,并扣留了苏联、古巴的渔船。厄尔瓦多扣留过美国不少渔船。

显然,沿海国的实践意在改善他们海区内的渔业资源的养护和利用。所得出的结论是,200海里区域的产生已预示了世界渔业管理前景的巨大变化,因为它使世界渔业资源从没人管理的国际资源变成了一批属于各国的国内资源,从而也许能使这些资源处于合理的制度下得到管理。

(二) 渔业管理和发展中的国际合作

大部分拥有渔业的国家已经认识到,在新海洋法的规则下进行国际渔业合作的重要性,这一点可从众多的渔业双边协定得到证明。从1975—1985年的十年中,产生了250个以上的重要渔业双边协定。

沿海国大都愿意通过他们之间的合作来保护渔业资源,他们能从渔业资源中获益的多少,很大程度上取决于他们与外国渔船讨价还价的能力。如果沿海国能与其所在海区的邻国共同合作,那末这种能力将大大加强。许多发展中国家都看到了这一点,也采取了合作行动。例如,有佛得角、几内亚一比绍、毛里坦尼亚、塞内加尔和冈比亚参加的西非地区渔业资源的保护、养护和开发会议发表了一个公告,表明与会国同意加强他们之间的合作,并采纳了对待外国渔船的统一政策。

渔业规则也起到了鼓励沿海国在管理高度回游鱼种时进行合作的作用。由于高度回游鱼种的回游特性,所以要进行有效的管理,只有进行区域性或国际性合作。在南太平洋,一个南太平洋区域渔业机构已经建立,以协调该区域中各国的渔业改革。该机构有二个基本目标:即在区域内协调渔业政策;鼓励其成员国与远洋渔业国的合作。

此外,大量的证据表明,沿海国很愿意就溯河产卵鱼种的管理进行合作,而不愿意单方面采取行动。北大西洋鲑鱼的管理就是一个例子。1982年,一个北大西洋鲑鱼养护公约签订了,并于1983年10月1日开始生效,其成员国有加拿大、丹麦、欧洲经济共同体、冰岛、挪威和美国。1984年,一个新的政府间组织—北大西洋鲑鱼保护组织建立了,并有9个成员国:加拿大、丹麦、欧洲经济共同体、芬兰、冰岛、挪威、瑞典、苏联和美国。该组织协调各国的捕鲑行动,并为鲑鱼的研究、分析、情报交换提供了环境和途径,为鲑鱼的管理提供咨询,促进合作。值得一提的是,所有在北大西洋捕鲑的国家都是该组织的成员国,因而通过合作而达到的管理可望是十分有效的。

渔业的合作不仅发生在沿海国之间,同时也发生在沿海国与远洋渔业国之间。在新的渔业规则下,远洋渔业国要开发远洋渔业资源,就得依赖于沿海国,这就使得沿海国可以要求远洋渔业国就渔业资源的管理进行合作。如斐济和新西兰在分配剩余捕捞量给外国船只时,就以船旗国是否在渔业资源管理方

面进行合作作为一条标准。此外,一些国家在发放许可证给外国渔船时,也将以往的合作情况作为一条标准。

简而言之,渔业规则鼓励所有渔业国家进行合作,而广泛的合作又将改善渔业资源的养护和管理。

(三) 对发展中沿海国的援助

由于渔业规则的根本性改变,许多国家需要技术和经验,需要制订新的渔业管理和发展的政策和策略。然而一些发展中国家缺乏人力、物力来完成这一任务,而这些国家的渔业资源管理和合理使用的好坏,都可能影响到世界渔业。因此,通过培训人员和技术转让来帮助这些国家提高自己的管理水平,已成为世界渔业面临的主要问题。

目前,一些发展中国家已经获得区域性或国际性组织的帮助。联合国粮农组织(FAO)在这方面起了很大的作用。1979年,联合国粮农组织开始了一项帮助发展中国家在专属经济区内管理和发展渔业资源的特殊项目。该项目的主要目的:

- (1) 增强沿海国管理和发展渔业的能力;
- (2) 鼓励发展中国家合理管理和充分利用专属经济区的渔业资源;
- (3) 支持发展中国家为争取分享更多的海洋生物资源,把获得更大利益作为建立国际新经济秩序的一个开端,并为之作出努力。

为达到这些目的,该项目提供的援助包括渔业可行性的论证,帮助制订管理政策和渔业发展计划,对资源调查、渔捞技术和渔业法规的制定等方面提供了咨询和技术援助,并且进行渔业行政管理训练,为渔业发展提供资金和技术援助。

除了国际组织的援助外,渔业规则也鼓励沿海国从远洋渔业国家获得人员和技术帮助。一些发展中国家以可捕的余额换取了远洋渔业国家的帮助,例如,苏联同意为塞拉利昂的资源调查提供资源和经济援助;日本为能进入其他国家的经济区捕鱼,也提供了多种援助,其中包括:科学研究,人员训练,技术合作和提供装备。

(四) 主要远洋渔业国的反应

主要远洋渔业国有日本、苏联、波兰、南朝鲜等。只要提到日本和苏联是世界上渔获量最大的两个国家,就可知道,远洋渔业国家在世界渔业中起着重大的作用。这些国家对渔业规则的反应,必将对世界渔业的发展和管理起重大影响。

在沿海国对200海里内的渔业资源拥有主权权利看来已成定局时,大多数远洋渔业国不得不也宣布200海里渔业管辖权。苏联在1976年宣布了200海里捕鱼区,并于1984年宣布了专属经济区,日本也于1977年宣布了200海里专属捕鱼区。这些行动表明,远洋渔业大国也承认了沿海国对200海里内生物资源的管辖权。

但是,由于渔业管辖权的扩展而导致了原有远洋渔场的丢失,使得远洋渔业国的船队陷于困境,加剧了远洋渔业国家捕捞能力过大的问题。1983年波兰的捕鱼船队的捕捞能力5倍于可捕捞资源所能承受的捕捞能力。日本仅于北太平洋就被迫撤出了1200艘渔船。

面对这些问题,远洋渔业国对渔业进行了调整。他们十分主动地就原作业渔场与沿海国进行谈判,并在公海和其他国家的专属经济区寻找新的渔场,还将一部分远洋渔船调回本国海域。从1975年到1978年,苏联就进入专属经济区捕鱼一事与外国政府签订了22个政府间的条约。日本远洋船队已成功地获得了在巴布亚新几内亚、马绍尔群岛和澳大利亚专属经济区内捕鱼的权利,南朝鲜也获得了此种权利。

虽然这些新的捕鱼区域的捕鱼协定是一种定期性协定,但这些新的作业场所还是为远洋船队展现了良好的前景。新的远洋渔场的产量令人相当满意。如日本围网渔船在巴布亚新几内亚的海域内作业,

在5~7个作业日内,渔获量可达620吨。1986年日本围网船队在该区域的月捕获量大约11,000吨。

一些远洋渔业国在执行与他国的协定时,采取了主动的政策来保证协定中条款的执行。举例来说,巴布亚新几内亚的一个主要渔业经济学家在国际性刊物上曾撰文指出:巴布亚新几内亚与日本的渔业协定之所以能成功地执行,主要是因为日本渔民,他们的公司、会社和日本政府确保他们的行动尽量遵循协定中的条款条件。

一些远洋渔业国看来也采用了一些政策来保护他国专属经济区内的渔业资源,因为这些资源的状况可能决定远洋渔业的命运。例如,日本就十分关心南太平洋区域金枪鱼的管理,经验告诉他们,金枪鱼资源管理的好坏,可能对日本的经济起一定的影响。

除了与沿海国签订各种捕鱼协定外,主要远洋渔业国还采取了其它调整措施,日本、苏联都积极发展他们海洋鱼类养殖和育苗技术。日本渔业已经朝海洋鱼类养殖业的方向发展。

远洋渔业国的另一些调整形式,包括增加淡水养殖和减少船队作业成本。新的节能渔船已经开始使用,可省燃料20%—30%。远洋作业的渔船和运输船配合的进一步完善,降低了捕捞成本。

简要地说,主要远洋渔业国对渔业规则的反应一般是好的,他们似乎对世界渔业管理和发展尽了部分责任。

三、经济效果

(一) 获益者和吃亏者

由于渔业资源过去是国际公有的财产,而现在成为各沿海国的财产,从拥有资源的角度讲,大多数国家都有所获益。就这个意义上说,真正的吃亏者是那些被称为“内陆国”和“地理不利国”的国家。这些国家无法拥有或只有很小的专属经济区。由于百分之九十以上的渔业资源已成为他国的财产,他们能够开发利用的资源大大地减少了,他们的利益由于200海里专属经济区(捕鱼区)的建立而受到严重损害,全世界约有29个这样真正吃亏的国家。

在15个拥有最大的200海里区域的国家内,8个是发达国家,包括两个最大的远洋渔业国—日本和苏联。考虑到主要远洋渔业国的远洋作业渔场由于他国宣布200海里区域而丢失,真正的面积获益最大者应该是美国、法国、印度尼西亚、新西兰、澳大利亚、巴西、加拿大、墨西哥、巴布亚新几内亚、智利、挪威和印度。

渔业资源的丰富程度各海区不同,所以获益最大的国家应是其200海里区域内资源量丰富的国家。据1976年渔业专家的估计,发展中沿海国家的渔业资源潜在产量占世界渔业潜在产量的64%,而发达国家占36%,因而发展中国家从渔业资源管辖权的扩展中获益更大些。当然,他们获益的多少主要取决于他们的政策及他们对200海里区域渔业资源管理的好坏。

曾经有人指出,200海里区域的建立,从长远利益上对发展中国家不十分有利,主要论点是将来一旦发展中国家具有了远洋捕鱼的能力,200海里区域的建立将使发展中国家无法从远洋渔业中获益。这一论点很难使人苟同。远洋渔业是一种资金密集型的工业,并需要现代的技术和经验。对于大多数发展中国家来说,要建立一支能与发达国家竞争的远洋渔业船队,需要相当长的时间。从大多数渔业资源都受到过度捕捞威胁这一事实着眼,可以推断,如果世界渔业仍然处于自由捕捞的状况,等到大多数发展中国家有能力发展他们的远洋渔业时,已经没有多少资源可供他们的远洋渔业船队捕捞了。

此外,在海洋法公约精神下,发展中国家仍然可发展自己的远洋渔业并从中获益。中国是这方面的一个例子。中国是在《海洋法公约》签订三年以后即1985年才开始发展远洋渔业的。现在中国的远洋船队已经获得了一定的经济效益。

(二) 近年来世界渔业的产量

近年来,世界渔业产量的一个重要变化是远洋渔业产量呈下降趋势,这一趋势是受到世界范围内 200 海里区域建立影响的结果。然而这一影响并不是十分严重,因为远洋船队在某些区域内如南太平洋的产量可能增加。

世界渔业总产量从 1976 年的 6900 万吨增加到 1985 年的 8495 万吨,年增长率为 2.3%,海洋渔业的产量从 1976 年的 6200 万吨增长到 1985 年的 7483 万吨。数据表明,渔业产量的增长速度虽然不及六十年代到七十年代中期,但还是稳步增长的。产量增长最快的是一些发展中国家,智利的渔业产量从 1976 年的 138 万吨到 1986 年的 480 万吨,平均年增长率为 25%,中国的产量在十年中增长率为 59.6%,但大部分增长来自水产养殖。

值得注意的是,虽然日本和苏联的远洋船队的产量减少,但他们的总产量还是不断增长。日本的渔业产量从 1976 年到 1985 年增长了 14.5%。如果考虑到各国渔业管辖权的扩展给远洋渔业国带来的巨大困难,人们可以得出这样的结论:远洋渔业大国的政策调整和采取的措施是成功的。

1979 年,发展中国家的渔业产量占世界总产量的 47.7%,到了 1985 年增加到 50.8%。由此可见,发展中国家在世界渔业中起了愈来愈重要的作用。

(三) 世界渔业的新经济秩序

渔业管辖权扩展至 200 海里区域,导致了一个新的渔业经济秩序正在形成。具有资源拥有权但又无力开发的一些发展中国家,向在他们区域内捕鱼的远洋渔业国收取费用。例如:巴布亚新几内亚通过发放许可证获得一定的收入,从 1980 年到 1984 年的五年内,发放许可证的年收入从 1200 万美元激增至 4200 万美元,增长了 250%。这种收入对于发展中国家的经济发展和他们自己的渔业来说,都是十分重要的,尤其是对一些小国家更是如此。

收缴捕鱼费,也能在限制捕捞努力量上起一定的作用。由于捕捞船队必须缴纳捕鱼费,世界渔业的过度投资现象可望减少。例如:从 1976—1982 年间,日本就减少了 1600 艘渔船和 13000 名渔民。如果沿海国的捕鱼费能够保持适当的水平,以保持适当数量的渔船捕鱼,那末沿海国定能长期地从发放许可证上获益。另外,远洋渔业大国的过剩力量现在正转向海水和淡水养殖,这对于水产品缺乏的当今世界来说,是一件大好事。

现在许多发展中的沿海国家与发达国家联合经营的渔业企业纷纷出现,这一方式也许是能给双方带来最大经济利益的最有效的合作方式。对于资金缺乏、劳力过剩的发展中国家来说,联合企业可以提供就业机会,能赚取外汇并带来某些地方经济效益。而对发达国家而言,联合企业将为他们提供投资机会,使其能从所拥有的资金和现代技术中获取利益。

四、结 论

海洋法公约中的渔业规则使得 200 海里区域内生物资源的主权权利,已经无一例外地属于沿海国所有。原先的“公共财产”已经转化为各个沿海国家的“私有财产”。

在这些渔业规则下,发展中沿海国获益比发达国家来得大。大部分发展中沿海国对他们新获得的资源采取了积极负责的态度。发达的远洋渔业国家也积极调整他们的渔业政策和捕捞作业。这两类国家之间的渔业合作受到促进,双方都从中获得好处。这两类国家将可能有更多的合作。

国际间的合作,为世界渔业的管理和发展提供了坚实的基础。通过国际组织和发达国家的援助,发展中国家将提高他们管理近海资源的能力,提高合作的效率。无论是发展中国家或是发达国家,都将从世界渔业管理的改善中受益。

总之,海洋法公约的产生,使世界渔业的前景比以前光明。

参 考 文 献

- Attard, D J, 1987 *The exclusive economic zone in international law*, 163-287 Oxford university press, Oxford
- Cleveland, E C, 1985 National adjustment to changes in fisheries law and economic conditions *FAO FISH GIK* No 783 3
- Copec, P, 1981 The impact of UNCLOSIII on management of the world's fisheries *Marine Policy*, 5 (1) 217-228
- Doullman, D J, 1987. Licensing distant-water tuna fleets in Papua New Guinea *Marine Policy*, 11(1) 16-28
- F. A. O., 1984, Regional compendium of fisheries legislation (western pacific region), 1: 1-35
- F. A. O., 1984, Report of the F. A. O world conference on fisheries management and development, 17-18 F. A. O., Rome
- F. A. O., 1985, Yearbook of fishery statistics, 60: 5-45 F. A. O., Rome
- Loftas, T, 1981 FAO's EEZ programme *Marine Policy*, 5(1) 229-239
- Moore, G K, 1985 *Coastal state requirements for foreign fishing*, 18-39 F. A. O., Rome.
- Smith, R W, 1986 *Exclusive economic zone claims*, Dordrecht
- Simmonds, K R, 1983 *U N Convention on the Law of the Sea*. Oceana publications, New York.
- Telwiski, R, 1987 Access agreement in the South Pacific *Marine Policy*, 11(4), 273-284