

# 公海渔业的限制与发展

## ——国际渔业法律环境剖析

黄 硕 琳

(上海水产大学, 200090)

**提 要** 本文阐述了公海渔业的概念, 论述公海捕鱼自由是国际海洋法中的一条基本规则, 指出公海捕鱼的权利必须在国际法规定的有关规则限制下行使。根据近年来一些沿海国家试图对公海渔业进行管辖的实际状况和1992年国际上一些主要的国际渔业会议的主要精神, 本文分析了国际渔业法律环境的发展趋向, 预测了今后国际上进一步限制公海渔业的可能形式, 并结合我国公海渔业发展的实际情况, 提出我国发展公海渔业过程中应当给予重视的几个问题。

**关键词** 公海渔业, 限制, 发展

### 一、公海渔业的概念

传统意义上的公海是指各国领海以外, 不受任何国家管辖和支配的全部海域。由于国际海洋法制度的发展, 公海的概念已经发生了很大的变化。第三次联合国海洋法会议于1982年通过的《联合国海洋法公约》规定, 该公约关于公海部分的条款适用于不包括在国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部海域。也就是说, 公海指各国专属经济区以外的海域。但是, 目前公海的实际范围在各个大洋与海中有所不同, 取决于各沿海国的实践。一些大洋或海的沿海国宣布建立专属经济区, 公海是指专属经济区以外的海域; 一些国家尚未宣布建立专属经济区, 其领海之外即是公海。

公海渔业一般是指在公海上从事捕捞公海生物资源的活动。严格地说, 它包括公海全部水域内的捕捞活动, 但本文所涉及的公海渔业主要指沿海国二百海里海域之外的渔业活动。

公海渔业的作业方式和种类很多, 包括有: 捕捞金枪鱼或鲑鳟鱼的大型流刺网作业; 捕捞金枪鱼、鲣鱼、鲨鱼或鲑鳟鱼的延绳钓作业、手钓作业和鳃竿钓作业; 捕捞金枪鱼的围网作业; 捕捞鱿鱼的鱿鱼钓作业和流刺网作业; 捕捞中底层鱼类的大型中层拖网作业; 捕鲸作业和捕捞南极磷虾的作业等等。

### 二、公海捕鱼的权利

捕鱼是人类对海洋利用的最古老生产方式之一。公海捕鱼则是在相当长时期内成为

公海自由中的传统内容之一。所有国家,无论是沿海国或内陆国及其国民均有权在公海行使其捕鱼自由的权利,这是国际习惯法的一条基本规则,也是有关海洋法的诸公约中明确肯定的一条基本原则。1958年第一次联合国海洋法会议签订的《公海公约》第二条规定:“……除其他事项外,公海自由对于有海岸国和无海岸国包括:①航行自由;②捕鱼自由;③铺设海底电缆和管道自由;④公海上飞行自由”。1958年的《捕鱼与养护公海生物资源公约》也规定“所有国家均有任其国民在公海上捕鱼的权利……”,1982年《联合国海洋法公约》也规定所有国家均有权由其国民在公海上捕鱼。这些规定说明公海捕鱼是国际法承认的一项公海自由,这一项自由应由每一国家行使,公海捕鱼自由原则适用于所有公海渔业。

但是,任何一种自由都不是绝对的,无限制的,公海捕鱼自由也不例外。各国在公海的捕鱼活动受国际法有关规则的限制,也受其条约义务的约束。

### 三、公海捕鱼的限制

任何国家在行使公海捕鱼自由的权利时,必须承担养护公海生物资源的义务。与公海捕鱼自由一样,公海捕鱼国家对公海生物资源的养护义务也被认为是国际习惯法中的一项规则。这一规则反映在七十年代冰岛与英国之争的“渔业管辖权案”中。国际法院在此案的审理中认为:公海捕鱼国家有义务养护所利用的公海渔业资源,这种义务不是一种条约性的义务,而是一种对整个国际社会的义务。换句话说,承担这种义务已被认为是国际法的一条规则。

《联合国海洋法公约》第117条规定:“所有国家均有义务为该国国民采取,或与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施”。这一条款明确了公海捕鱼国的义务是为本国国民或者与他国合作为合作国的国民采取养护公海生物资源的措施。该公约第118条进一步规定:“各国应互相合作以养护和管理公海区域内的生物资源。凡其国民开发相同生物资源,或在同一区域内开发不同生物资源的国家,应进行谈判,以期采取养护有关生物资源的必要措施。”很明显,公海捕鱼国还应承担在采取养护措施时同有关国家之间的相互合作的义务。但此种合作是平等的,不存在任何国家对公海渔业资源的优先利用权和管辖权。

除了上述这些原则限制外,对一些特殊的种群或特殊的作业类型,国际上也存在一些限制性的规定。对跨区域种群,《联合国海洋法公约》第63条2款规定:“如果同一种群或有关联的鱼种的几个种群出现在专属经济区内而又出现在专属经济区外的邻接区域内,沿海国和在邻接区域内捕捞这种种群的国家,应直接或通过适当的分区域或区域组织,设法就必要的措施达成协议,以养护在邻接区域内的这些种群”。这一条规定里“设法……达成协议”是十分明确指为公海捕鱼国家应承担同沿海国进行谈判的义务,但丝毫未含有公海捕鱼国家必须同意沿海国的养护和管理措施的含意。

对于高度洄游鱼种,如金枪鱼、鲣鱼、箭鱼和大洋性鲨鱼等,《联合国海洋法公约》规定沿海国和其他捕捞高度洄游鱼种的国家应直接或通过适当的国际组织进行合作,以期确保在专属经济区以内和以外的整个区域的这些鱼种的养护和促进最适度利用这种鱼种的

目标。

对于溯河产卵种群和降河产卵鱼种,《联合国海洋法公约》也规定了特殊的限制条件。该公约第66条3款a项规定:“捕捞溯河产卵种群的渔业活动,应只在专属经济区外部界限向陆一面的水域中进行,但这项规定引起鱼源国以外国家经济失调情形除外。关于在专属经济区外部界限以外进行的这种捕捞,有关国家应保持协商,以期对这种捕捞的条款和条件达成协议,并适当顾及鱼源国对这种种群加以养护的要求和需要”,由于公约认为对溯河产卵种群的主要利益和责任应赋予鱼源国,在公海上捕捞溯河产卵种群受一定的限制。至于降河产卵鱼种,《联合国海洋法公约》将捕捞这种鱼种的活动限制在专属经济区向陆一面的水域中进行。

除了上述全球性的国际公约对公海捕鱼作出了限制性规定外,一些地区性或关于特殊鱼种的公约或条约,也规定了在一些地区或对一些鱼种的公海捕鱼活动的限制或禁止。例如,早在1911年,美国、英国、俄国和日本签订了《北太平洋海豹保护公约》,禁止在太平洋北纬30°以北地区捕杀海豹。之后,1957年又在华盛顿签订了《保护北太平洋地区海豹的临时协定》。又如,1946年12月2日签订的《捕鲸公约》规定禁止捕杀若干种类的鲸鱼,确定了每年捕鲸的最高限额,并设立了国际捕鲸委员会执行有关的规定。1982年,国际捕鲸委员会通过一项决议,从1985/1986年度开始,禁止捕捞一切已开发的鲸鱼资源,这项禁令持续至今[United Nations, 1992]。类似的地区性条约还有1966年5月14日签订的《太平洋金枪鱼养护国际公约》,1983年3月15日签订的《东太平洋金枪鱼捕捞条约》(尚未生效)等等。

自从1982年《联合国海洋法公约》签订以来,国际上对公海捕鱼活动的限制有所发展,趋于更严格、更具体。1989年12月22日联合国第四十四届大会通过了“关于大型大洋流网捕鱼作业和其对世界海洋生物资源的影响”的44/225号决议。该决议号召国际社会所有成员加强在海洋生物资源保护和管理方面的合作;建议所有成员从1992年6月30日起全面禁止公海大型流网作业,直至采取有效的保护和管理措施之时;在南太平洋地区逐步减少大型流网作业,直至有关国家作出适当的养护和管理安排;在北太平洋和北太平洋以外的其他公海区域立即停止扩大大型大洋流网作业[United Nations, 1990]。1990年12月21日,联合国第四十五届大会再次就有关大型流网作业事项通过了45/197号决议,重新强调44/225号决议精神,并号召国际社会的一切成员全面执行该决议所确定的措施和时间限制,并采取确保44/225号决议得到遵守的必要措施[United Nations, 1992]。

1991年联合国第四十六届大会进一步号召国际社会所有成员为执行联合国第44/225号决议和45/197号决议采取下列行动:①从1992年1月1日开始,采用减少渔船,缩短网具长度和减少作业区域的方法降低捕捞力量,到1992年6月30日,达到减少捕捞努力量50%的目标;②继续保证不扩大公海流网作业区域,并按决议精神进一步减少作业区域;③保证到1992年12月31日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[United Nations, 1992]。

虽然国际上有人对禁止公海流网作业的决议是否符合公海捕鱼自由原则提出质疑,对联合国大会的决议的约束力仍然有着争议,但事实上至少联合国成员国的公海流网作

业受到禁止。而且由于 44/225 号决议没有明确规定恢复公海大型流刺网作业的时间,公海大型流刺作业恢复的日子看来很可能遥遥无期。

上述对公海捕鱼活动的限制,本质上是由公海的性质所决定的。公海不属于任何国家所有,公海的资源属于全人类,因此每一个捕鱼国都有承担保护公海资源的义务。公海捕鱼限制的根本原因在于公海渔业资源状况不佳;大部分金枪鱼资源、鳕鱼类资源处于过度捕捞的状态;某些种类,如鲸鱼、海豹等资源衰退或濒临灭绝。此外,某些特定的公海捕鱼活动对公海生态环境影响较大,并妨碍了公海的其他自由也是公海捕鱼限制的主要原因。如公海大型流网作业,其长度有时超过 48 公里,不仅妨碍了公海航行,而且使用中的流网和丢失后随波逐流的网具对高度洄游鱼类、溯河产卵种群、海洋哺乳动物、海鸟等构成巨大威胁,引起众多国家和国际组织的关注,最终导致了对公海流网作业的全面禁止。

#### 四、部分沿海国对公海捕鱼的态度

前面已经述及公海捕鱼自由是公海活动的一项基本原则,各国在公海上的权利是平等的。但是,近些年来一些沿海国总是试图对毗邻其专属经济区的公海渔业行使实际限制。

个别大国不惜采取各种手段,以执行其单方面对公海渔业所采取的措施。美国国会于 1987 年通过了一部《流网的监视、评估和控制法》,该法规定商务部长通过国务卿与从事公海流网作业的国家谈判并达成协议,就有关公海流网渔船观察员和执行公海流网渔业的法律规章等事项作出规定,而且要求美国政府对在该法生效之日起 18 个月内未能达成协议的国家采取禁止进口鱼品的经济制裁措施。由此,日本、韩国于 1989 年分别与美国签订了有关协定[Kazuo Sumi, 1991]。

对跨区域种群,一些国家提出了沿海国具有优先权或管辖权的主张,在这一方面白令公海海域和鄂霍茨克海海域都是比较典型的事例。白令公海是一个由俄罗斯和美国的专属经济区包围的公海海域。美国和俄罗斯以此公海区域内的狭鳕资源与他们专属经济区内的狭鳕为同一种群为由,试图达到两国对白令公海的共同管辖。鄂霍茨克海中心有一个由俄罗斯专属经济区包围的公海海域,过去几年有几个国家的渔船在此海域内生产。然而 1992 年 10 月,俄罗斯提出要求各国全部撤出鄂霍茨克海公海海域作业渔船的主张,拟对该公海海域实行单方面的管辖。

有些沿海国拟采取以对公海捕鱼活动的某种限制作为其他国家在这些沿海国的专属经济区入渔的限制条件之一。例如,南太平洋论坛成员国表示今后所有的入渔协定都将包括有关公海渔获量数据的条款,如果被允许在一成员国专属经济区捕鱼的渔船也涉及公海捕鱼活动,该渔船应向该成员国提交有关公海捕捞活动的渔获量或捕捞努力量数据。此外,南太平洋论坛国家在与其他国家签订的多边、双边入渔协定中都包含着一些条款,要求船旗国承担保证其渔船和公民遵守沿海国法律、规章的责任。在南太平洋论坛国家与美国签订的渔业协定中,对船旗国的这种要求扩大到公海的渔业活动。

上述沿海国试图对公海渔业进行管辖的种种作法是否符合国际法的原则是值得质疑的。其中,由一国或两国宣称对公海区域捕鱼活动的管辖无疑侵犯了公海自由原则,侵犯

了公海捕鱼自由权利。然而,从事公海捕鱼的各国以及准备发展公海捕鱼业的国家都不得不面对一些国家的高压手段和其他干涉公海捕鱼的作法,也不得不与这些沿海国进行谈判,以保护本国的公海渔业权益。从这一个意义上说,毗邻公海的沿海国对公海渔业的发展起了很大的限制作用。

## 五、公海渔业限制的发展趋势

第三次联合国海洋法会议以来,由于专属经济区制度的建立和国家渔业管辖权的扩展,公海渔业迅速发展,给公海渔业资源带来了巨大的压力,引起了国际社会的极大关注。同时,许多毗邻公海的沿海国认为公海渔业的管理控制是影响本国管辖水域内渔业资源管理和养护的根本问题之一。因此,国际上对公海渔业加强管理和限制的呼声越来越高,要求也越来越迫切。这种呼声和要求具体反映在近二年召开的几次国际性渔业会议的宣言或报告中。

1992年5月6日至8日,在墨西哥坎昆举行了一次部长级国际性渔业会议。此次会议主要讨论如何协调捕鱼活动与生态环境平衡的问题,提出了“负责任捕捞”(Responsible fishing)的概念,并明确提出这一概念包括:与环境协调的对渔业资源的持续利用;采用不损害生态环境、资源或其质量的捕捞、养殖方法;采用符合卫生标准的加工方法增加鱼品的价值;开展贸易活动促使消费者能享受到良好质量的鱼品。会议发表了“坎昆宣言”,建议联合国将今后十年定为“负责任捕捞的十年”,并要求联合国粮农组织制定“实施负责任捕捞的国际准则”(International Code of Conduct for Responsible Fishing)。“坎昆宣言”中涉及公海渔业的主要内容有:各国应按照联合国海洋法公约的有关规定,通过双边、多边或区域性合作,建立和执行有效的措施和制度,以确保公海上“负责任捕捞”活动的开展;各国在公海上的捕鱼自由权利必须根据《联合国海洋法公约》的有关规定,与其承担的义务加以平衡,以确保生物资源的养护和合理利用;各国应按照国际法的规定,采取有效行动,制止为了逃避承担遵守公海捕鱼活动适用规则的义务而“更换船旗”(Reflagging)的行为[FAO,1993]。

1992年9月7日至15日,联合国粮农组织在罗马召开公海捕鱼技术磋商国际会议,65个成员国与1个成员组织出席会议。3个非成员国以观察员身份和15个组织列席了会议。会议就公海捕鱼的各个方面的问题展开了讨论,最后通过了一个报告,综合反映了各个方面的意见。会议赞成“坎昆宣言”提出的关于制定“实施负责任捕捞的国际准则”的建议,认为此种准则,除其他外,可涉及渔船和渔具的标识、捕鱼作业的标准、渔业监测、控制和监督的方针和操作步骤、发展新的渔业的方针、争端的解决和防止将“更换船旗”作为逃避承担义务的一种手段等等。会议还讨论了发展中国家参与渔业的问题,认为作为公海渔业的新参与者,发展中国家应有权利利用公海资源[FAO,1992]。

从国际上目前的形势看,对公海渔业的限制将越来越严格,越来越详细。笔者认为,今后对公海渔业的限制将表现在以下几个方面:

(1) 强调捕鱼国家与毗邻公海的沿海国的合作。这种合作将主要是建立在区域性的基础上,并通过区域性或全球性国际渔业组织来实现。不可避免,在这种合作中,公海捕

鱼活动。特别是高度洄游种群和跨区域种群的捕捞活动,将受到毗邻公海的沿海国的限制。

(2) 加强对公海渔船的监测和控制。主要有: ①规定公海渔船、渔具的标识; ②规定公海渔船上必须安装的监测设备,如卫星接收传送器等; ③规定向公海作业渔船派驻观察员。

(3) 选择性较差或对生态环境影响较大的渔具渔法将受到进一步的限制甚至禁止。公海大型流网作业在近几年内不可能解禁,同时有迹象表明,在一些区域公海围网作业也可能将受到严格的限制。

(4) 在公海捕鱼活动中,船旗国将承担更多的义务,包括: 提供公海捕鱼活动的统计数据; 开展公海渔业科学研究; 进行公海渔业资源评估; 采取有效措施确保本国渔船或公民遵守有关的国际规则等等。船旗国将在执行有关的国际规则和国际条约的规定,实施公海渔业的管理方面负有更多的责任,但是也不排除在一些特定情况下,由有关国家或国际组织联合监督、联合执行有关国际规则和国际协定的可能性。

(5) 在一些主要的公海捕鱼区域,将会通过国际谈判、国际会议建立一定的管理制度,由有关国家或国际渔业组织进行管理,采取必要的管理措施,如建立禁渔区、设定禁渔期或限制入渔的渔船数量等。

## 六、从国际渔业法律环境,看我国公海渔业的发展

从新中国成立到八十年代中期的几十年里,由于种种原因,我国没有充分行使国际法赋予我们的公海捕鱼自由的权利,没能有计划地利用公海渔业资源为我国人民谋利益。八十年代中期以后,我国开始建立自己的远洋捕鱼船队,然而面临的是重重的限制或禁止。到目前为止,我国的公海渔业类别较少,规模很小,与我国的人口数量、人民对鱼品的需求及我国在世界渔业上的地位十分不相称。因此,我们应当加深对公海渔业法律环境的研究,在国际渔业法律规定的条件下,充分行使我国应该享有的公海捕鱼自由权利,维护我国在公海的渔业权益。

法律是多数人的意志的体现,国际法律是各个国家统治阶级意志的妥协的体现,因而,国际渔业法律也必然代表多数国家的妥协的意志。由于目前世界上有能力发展公海渔业的国家还是少数,今后对公海渔业的限制将会更多、更严格,公海渔业的发展将会面临大量新问题。

从目前国际渔业法律环境的发展趋向来看,笔者以为,在我国公海渔业的发展问题上,以下几个问题值得重视。

(1) 必须突破拖网作业方式的局限。大型拖网作业捕鱼效率高、经济效益好是众所周知的,但这种作业方式对资源的破坏性大也是国际公认的。在公海资源状况不佳的情况下,对公海拖网作业的管理和限制势在必行。大型拖网作业还受到作业渔场的限制,可供大型中层拖网作业的公海渔场少得可怜。白令公海已暂时禁捕。鄂霍茨克海公海渔业也受到来自俄罗斯方面的威胁。当然,我们坚持公海捕鱼自由原则,不能承认俄罗斯对鄂霍茨克海公海海域的管辖权,但是如果俄罗斯方面坚持其立场并采取一些措施的话,这一公

海海域的捕鱼活动将很难维持下去。即使俄罗斯承认我国在这一公海海域的捕鱼权利,鄂霍茨克海公海海域的渔业资源能够维持多久也是一个问题。所以说,我国的公海渔业不能只局限于单一的拖网作业。同时,我国的大型中层拖网渔船也不应再盲目引进。

(2) 应当积极发展对生态环境影响不大的作业类型。这种类型的作业包括鱿鱼钓、鳀竿钓和金枪鱼延绳钓。从世界范围看,枪乌贼、柔鱼类资源比较丰富,目前国际上限制较少。北太平洋的巴特鱿鱼是立即可以加以利用的资源,因此我国应积极发展鱿鱼钓渔业。鳀竿钓渔业、金枪鱼延绳钓渔业以捕捞高度洄游鱼种为主,受到有些区域性或分区性多边条约的限制。不过这种资源还有一定的数量,鳀竿钓和金枪鱼延绳钓对资源的影响也比金枪鱼围网小,今后的一段时期内国际上还不至于对这两种作业方式采取严格的管理措施。我国公海渔业的发展也应将这两种作业方式作为主要的内容。

(3) 酌情适当发展金枪鱼围网渔业。金枪鱼围网作业渔船的数量急剧增加,以南太平洋为例,1989年和1990年两年在该地区用围网捕捞的金枪鱼占南太平洋金枪鱼渔获量的60%。1991年南太平洋地区的金枪鱼产量在100万吨以上,其中70%由围网捕获。由于这种捕捞方式的渔获量大,而选择性较差,围网已经引起一些国家的高度关注。例如南太平洋的一些岛国和地区,主要是密克罗尼西亚、基里巴斯、马绍尔群岛、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、图瓦卢已经有了采取预防性措施的打算,以便限制南太平洋的金枪鱼围网。我国目前可适当发展金枪鱼围网,有利于参加有可能建立的这类渔业的管理机构,共同研究这类渔业管理措施。

(4) 公海作业的渔船、渔具应当逐步符合国际上的要求。目前,国际上一再要求在公海进行捕捞生产的渔船安装便于监测管理的仪器。一些主要的公海渔业国也同意在公海渔船上安装诸如卫星传送器之类的仪器,以便国际监测。同时,国际上也正酝酿有关公海渔船统一标识等事项。所有这些,在发展公海渔业时,都必须给予足够的重视。

本文承蒙乐美龙教授指导、修改,谨表谢意。

### 参 考 文 献

- [1] FAO, 1992. Report of the Technical Consultation on High Seas Fishing. *FAO Fisheries Report*, (484): 1—13. FAO Publication, Rome.
- [2] FAO, 1993. Papers Presented at the Technical Consultation on High Seas Fishing. *FAO Fisheries Report*, (484 Suppl.): 70—74. FAO Publication, Rome.
- [3] Kazuo Sumi, 1991. International Legal Issues Concerning the Use of Driftnets with Special Emphasis on Japanese Practices and Responses. *FAO Legislative Study* (47): 62—64. FAO Publication, Rome.
- [4] United Nations, 1990. General Assembly Resolution 44/225 of 22 December 1989. *Law of the Sea Bulletin*, (15): 15—26. UN Publication, New York.
- [5] —, 1992. *The Regime for High seas Fisheries: Status and Prospects*, 15—25. UN Publication, New York.

## LIMITATION AND DEVELOPMENT OF HIGH SEAS FISHERIES: ANALYSIS OF THE LEGAL REGIME FOR HIGH SEAS FISHERIES

Huang Shuolin

(Shanghai Fisheries University, 200090)

**ABSTRACT** For the purpose of this paper, high seas fisheries are defined as fishing beyond 200 nautical miles zones. Freedom of fishing on the high seas is regarded as one of the basic rules of international law of the sea, but subject to other rules of international law. Based on the fact that some coastal states try to exercise their jurisdiction over high seas fisheries contiguous to their EEZs and taking into account the outcome of the main fisheries conferences convened in 1992, the developing trend of the legal regime for high seas fisheries is analysed and the possible forms of controlling high seas fisheries are predicted. In the light of the reality for high seas fisheries of China, the main problems and matters to which attention should be paid are discussed with some suggestions.

**KEYWORDS** high seas fisheries, limitation, development

### 1994年度《中国水产文摘》征订

本刊系我国水产系统唯一的一本全面报道国内水产科技文献的综合性检索期刊,由中国水产科学研究院情报所主办。其宗旨是全面、及时地报道全国各地以各种形式出版的水产科技文献,为读者快速、方便地检索国内水产科技文献服务。

本刊所收录的文献类型有期刊、专著、汇编、会议录、科技报告、技术标准等。按以下主要类目编排:(1)水产总论;(2)水产基础科学;(3)水产资源和环境保护;(4)水产捕捞;(5)海水养殖;(6)淡水养殖;(7)水产生物病害及防治;(8)饲料和肥料;(9)水产品保鲜及加工;(10)渔业机械仪器和渔船;(11)渔业经济。年报道量约3000条。每年第一期刊登本刊引用主要期刊一览表,年终编辑出版本年度主题索引、著者索引。

本刊为双月刊,逢双月底出版,国内外公开发行。每期定价8.00元,全年六期共48.00元。邮发代号18—126,请广大老订户和新读者及时到当地邮局办理订阅手续。

编辑部地址:北京市永定路南青塔村150号;

邮政编码:100039。