

贸易区。在相互开放、共同受益、协商一致、联合开发的指导原则下,在图们江三角洲三国接壤地区建设国际自由贸易区,一定可以对区域经济合作产生重大影响。

2.4 湄公河模式及图们江的综合开发治理

进入本世纪以来,国际河流的开发利用,逐渐从仅限于航运扩展到水资源的综合开发治理。国际河流的概念也从干流可航河段扩大到河流的全程。

湄公河是亚洲最早建立国际河流制度的河流。1856年,法国代表法属印度支那各国与泰国签定条约,确立了湄公河下游自由航行制度。1957年,越(南方)、老、柬、泰四国成立“湄公河下游流域开发协调委员会”,协调湄公河水资源综合开发治理。1991年,湄公

河开发的国际合作扩大到包括中国、缅甸等所有的湄公河流域国家,湄公河综合开发治理的国际合作进入一个崭新的时期。

图们江年均入海流量 71.1 亿 m^3 ,河道总落差 1 360m,水能理论蕴藏量 22.09 万 kW。图们江也是北太平洋鲑鱼溯河产卵的场所。加强图们江综合开发治理,一定能够给三国沿河人民带来巨大的福利。图们江综合开发治理有赖于中、朝、俄三国合作。中、朝、俄三国在鸭绿江、黑龙江、乌苏里江开发利用方面有着良好的合作关系。为了东北亚、环日本海区域经济合作的共同目标,我们期待着中、朝、俄三国合作综合开发、治理图们江的计划早日出台。

北太平洋日苏^①双边渔业关系与 鲑鱼的利用和保护

邹克渊

(北京大学法律系 北京)

二次大战前期,苏联与日本签订短期临时协定,允许日本渔民在堪察加海域捕捞鲑鱼。1945年8月,苏联对日宣战,这一协定终止。

1952年,在旧金山和约生效之后,日本恢复了在北太平洋的渔业活动,并不断加以扩大。日本的鲑鱼船队1952年为3个,1956年增为19个。1956年,两国同意缔结一项双边临时渔业协定,目的在于维护西北太平洋

合理和有秩序的渔业活动。1956年3月20日,两国会谈因领土争端问题而中断。苏联公布了一项关于允许和限制外国渔船在鄂霍次克海和白令海邻接苏联领海的公海上捕捞鲑鱼的决定。苏单方面命令渔业部制止日本在公海上的鲑鱼捕捞业,并于1957年关闭了彼得大帝湾。

由于日本19个鲑鱼船队中的12个计划进入苏联管辖海域作业,日急于同苏会谈。日

① 指前苏联(下同)

本决定将渔业谈判与恢复邦交谈判分开。1956年5月15日,两国签订了西北太平洋公海渔业协定,其中涉及日本海和鄂霍次克海、北太平洋和白令海,前苏联12海里领海之外海域的鲑鱼、鳕鱼、鲱鱼和蟹类。协定附录具体划定了渔业区。该协定同时设立一个委员会,负责评估渔业资源状况,决定捕捞定额。1956年12月12日,在两国恢复邦交后,该协定开始生效,有效期10年。1966年后,该协定每年得到展期。但对于日本来说,苏联国内的一些法规进一步限制了日本渔民的捕鱼范围,如1968年关于大陆架的法令,1976年关于在毗连苏联海岸海洋区域保护生物资源和渔业规章的临时措施的法令,以及1977年关于实施1976年法令的决定。这使得相对稳定的日苏渔业关系变得不稳定起来,并需要重新进行谈判。

苏联不顾日本的反对,坚持认为日本已承认苏联根据1977年部长会议的决定所拥有的渔业管辖权,要求两国在上述基础上缔结一项新的渔业协定。由于两国各执己见,会谈陷于僵局,而且对其他方面也产生影响。由此,1977年3月15日开始举行的日苏委员会有关西北太平洋鲑鱼业的东京会议也于当月末破裂。1977年4月29日,苏联照会日本,它可以终止1956年的渔业协定。这样,如果没有一项新的协定,日本将丧失其在西北太平洋捕捞鲑鱼和鲱鱼的权利。与此同时,日本也决定扩大其领海范围并建立200海里渔区。日本建立其渔区的政治目的大于经济目的,主要在于维护其对“北方四岛”的主权要求。日苏两国经过艰苦谈判,于1977年5月27日达成一项临时协定。该协定规定了苏联渔民在日本200海里渔区作业的程序和条件,以及有关除高度回游鱼类以外的一切渔业资源的管理措施。日本认为,高度回游鱼类不能由沿岸国单方面管理,而应通过区域性或国际性渔业组织来加以管理。1977年日苏双边渔业委员会的会议也产生了若干结果,协议规定完全禁止日本渔民在西北太平洋捕

捞鲑鱼,以及在苏联渔业区内捕捞鲑鱼。在苏联渔区之外的公海中,日本的鲑鱼定额减少为62 000吨,比上一年减少18 000吨。

1977年9月,两国开始谈判,以缔结一项有关日本在西北太平洋捕捞鲑鱼的新协定。次年4月,协议达成,包括一个两国渔业合作的协议,以及一个赋予两国双边渔业委员会确定日本鲑鱼定额权力的议定书。据此,日本在1978年的定额为42 500吨。在该协定中,日本接受了鱼源国(此处指苏联)对溯河性鱼类资源拥有主权权利的观点,而且日本首次支付“合作费”(1978年为176 000日元),以弥补苏联提高鲑鱼再生力所需的部分费用。这一特点自此成为日苏鲑鱼捕捞关系中的一个固定要素。

至此,日苏两国的渔业关系恢复正常。这一情况一直持续到1984年。

由于1982年《联合国海洋法公约》的通过,日苏两国认为应缔结一个新协定。1984年11月两国在东京举行谈判,并于12月中旬达成协议。新协定吸收了1977年临时协定的主要条款。规定每一缔约方应允许另一方的国民捕鱼,并应进行双边协商以决定另一方国民在其专属经济区内捕鱼的年捕量和作业条件。每一方应采取必要措施,保证另一方的渔民和渔船遵守其有关200海里区域内保护生物资源的措施,同时应保证其国民遵守另一国的有关措施。协定生效至1987年12月31日,此后除任何一方事先通知终止外可予以顺延。根据新协定,两国成立了双边渔业委员会。苏联的基本立场是:沿岸国有权决定其200海里区域内外国捕鱼的入渔条件,据此两国应决定入渔条件以平等双方的实际捕获量。苏联指出:(1)它已决定禁止日本在其渔区内捕捞蟹,海蜗牛和虾,其他种类的总捕量限在60万吨,并减少日本在苏联渔区外的捕捞;(2)苏联渔民有权得到相同的定额,并可继续在日本渔港停靠。日本认为:(1)苏联渔民不在日本停靠是因为它们不符合停靠的目的,而且受到当地的反对;(2)日本不能放

松对苏联在其沿岸水域内捕鱼的规章,因为日本渔民频繁利用这些渔场;(3)苏联提出的条件会损害日本在北太平洋的渔业。双方谈判多次,终于达成妥协:(1)在苏联专属经济区内,日本的定额为60万吨;(2)在日本渔区内,苏联的定额为60万吨。自从这次妥协之后,日苏两国的渔业谈判变得较为顺利。

同一时期,有关鲑鱼的双边谈判也有某些重要进展。根据1982年的《联合国海洋法公约》,以及由于1984年苏联专属经济区的建立,苏联提议缔结一个取代1978年协定的新协定。日本欣然同意。经过六轮谈判,协定于1985年5月12日签订,次日生效,有效期至1987年12月31日,如无事先通知终止,该协定可以顺延。

两国间分歧最大的问题是有关沿岸国对其专属经济区之外溯河性鱼类的主权权利。苏联认为,新协定应吸收这一原则,但日本反对。最后协定规定:苏联对源自其河流的溯河性鱼类具有主要的利益和责任,并有权对在其经济区之外的鲑鱼制定管理措施。这符合海洋法公约的有关规定。同样,鲑鱼捕捞业应在200海里区域内进行。规定日本对苏联鲑鱼种群的再生提供财政帮助,并说明苏联将特别考虑日本的利益,并通过双边磋商确定后者的入渔条件。而且,对苏联200海里区域外鲑鱼捕捞业的控制将根据两国的协定进行。有关对违反者加以扣留或逮捕的条款与先前双边协定的附加议定书相同。但捕鱼区域、方法和期限将由苏联确定,还规定了每一区域捕获鲑鱼每一种类的吨位和数目。协定同时也规定了渔业科学研究领域中的双边合作。它呼吁两国政府在保护和管理西北太平洋200海里区域之外的生物资源方面合作,并规定双边渔业委员会有责任评估协定范围内渔业和鱼类种群的状况,包括决定日本在苏联200海里区域内外捕捞的定额。1984年的鲑鱼协定双方均予以接受,但日苏之间的利益冲突明显存在。1982年的海洋法公约加强了苏联鱼源国的地位,而日本致力于维护

其鲑鱼捕捞水平以满足其捕鱼业。1984年的协定及议定书为就西北太平洋的鲑鱼捕捞业的具体规定达成一致协议提供了法律和机构框架。

1985年,日苏联合渔业委员会举行会议,决定日本的鲑鱼捕捞。双方对1984年日本的捕获量估计不一,而且,日本渔业协会曾于当年2月照会苏联,要求减少“合作费”。苏联为此要终止会谈,但后来还是继续进行谈判。会谈中双方就日本1985年的定额、捕捞区域、日本的渔业合作费等产生分歧。苏联建议对每一种类加以限制额,并要求日本在日本海对源自苏联的鲑鱼捕捞量减少50%。苏联担心日本的大量捕捞会损害苏联河流中的鲑鱼种群。最后日本同意减少其总捕量,从1984年的400吨和3260万尾减至1985年的37.6万吨和2977.5万尾(包括苏联200海里区域之外的捕获量,即从2.21万吨和1695万尾减至1.875万吨和1396.5万尾)。根据苏联的建议,总定额又分为五种分定额,即细鳞大马哈鱼为22240吨,大马哈鱼为9700吨,红大马哈鱼为2950吨,银大马哈鱼和大鳞大马哈鱼为1910吨。捕鱼区域及日本的合作费与1984年相同。

日苏联合渔业委员会1986、1987和1988年会议存在着类似的问题。苏联认为,其专属经济区内鲑鱼资源条件的不断下降,是由于日本在200海里区域外的鲑鱼捕捞,为此建议日本至1992年禁捕源自苏联的鲑鱼。而日本认为,日本在苏联专属经济区之外的鲑鱼捕捞业是严格遵守1984年的双边协定,禁止在这一区域捕捞与1984年协定和《联合国海洋法公约》相抵触,若禁捕会引起渔业国经济困难,则捕捞应予继续。

1986年的协定规定:(1)日本的总定额为24500吨和1934万尾;(2)缩短入渔期;(3)捕鱼区域与1985年相同;(4)日本的渔业合作费为35亿日元;(5)苏联在日本渔船派驻观察员。1987年的协定在定额和捕鱼区域方面与1986年相同,但根据日、美、加三国北

太平洋渔业协定,禁止日本渔船在西经 178° 以东白令海地区作业。日本的合作费为 37 亿日元。两国也同意由苏方派遣官员赴日本的 4 艘巡逻艇。1988 年,日本接受进一步的定额削减,减少 3 700 吨,支付 37 亿日元的合作费。入渔控制措施进一步扩大。

在 1987 和 1988 年的会谈中,苏联提出由日、苏双方在萨哈林岛建立孵化养殖鲑鱼的联合企业。1988 年,双方代表同意在萨哈林成立合资公司,建造鲑鱼孵化场,并由双方获取其共同成果。1988 年 6 月 9 日,两国代表签署了一份备忘录。同年 7 月 13 日,合资公司正式成立,日方出资 49%,苏方 51%。为了给合资企业筹集资金,苏联同意日本在千岛群岛以东苏联专属经济区内捕捞 2 000 吨鲑鱼,而日本则支付 3.8 亿日元的入渔费。除孵化鲑鱼外,该联合企业还准备建立扇贝养殖场。两国科学家和渔业专家的共同协商已成为日苏渔业关系中的一个确定特征。

尽管日苏两国就鲑鱼达成若干协定,并开展双边合作,但双方的利益冲突始终存在。据报道,1990 年 5 月 9 日和 13 日,苏联渔业资源保护机构扣留了日本渔民,其原因是日方违反了双边渔业协定。为此,苏方曾照会日方,提请日方注意其经常不遵守所承诺的双边协定而造成的严重局面。仅 1990 年 4、5 月份,苏方发现 13 条违法日本渔船在禁区内捕捞鲑鱼。船上没有规定的捕捞许可证。苏联外交部认为日本渔船的这种违法行为给苏联经济利益造成了数以百万卢布的巨大损失(中国海洋报,1990 年 7 月 11 日)。

对西北太平洋的鲑鱼问题,苏联和日本的国内立法均有所规定。1984 年有关苏联经济区的法令规定:“苏联对形成于本国河流的、首先由其管理的、并与其利益相关的溯河性鱼类资源行使权力。苏联主管部门通过采取相应的措施和制定调整溯河性鱼类捕捞的法规,包括通过确定本经济区内和经济区以外水域的总许可捕捞量来确保溯河性鱼类资源得到保护。苏联根据同有关国家缔结的条约,确保有关本经济区以外的溯河性鱼类资源的保护措施及法规得以实施。外国在苏联经济区外缘界线以外的海域捕捞形成于苏联河流的溯河性鱼类时,必须根据苏联同有关国家就此种捕捞所缔结的条件。并考虑保护这些鱼类资源的要求和苏联对这些鱼类资源的需求,开发和保护形成于苏联河流的溯河性鱼类资源的制度和条款由苏联部长会议制定。”

日本的 1977 年《渔业水域暂定措施法》则规定:“我国对尽管在渔业水域以外海域(相当于外国的内水、领海及渔业水域的海域除外)栖息,但在我国内水水面产卵的溯河性鱼类拥有管辖权。据此,应在国际协调下,为妥善保护及管理该海域的溯河性鱼类而努力。”这一规定表明日本已经接受这样一种国际承认,即鱼源国对溯河性鱼类拥有主要利益及对此类资源的保护和管理上的主要责任。这与日本的原先立场大不相同,在此之前,日本提倡由区域性的渔业委员会来行使对溯河性鱼类的保护和管理的主要职能。