

规制国际 IUU 捕鱼行为的港口国措施分析

刘乃忠

(大连外国语大学 大连 116044)

摘要: IUU 捕鱼严重影响全球渔业发展,其对国际渔业资源的破坏性已经在国际上达成共识。港口国在打击 IUU 捕鱼行动中的地位日益重要,采取的措施包括渔船检查制度、渔船入港预告制度、指定港口制度、强制措施等。港口国措施是预防、制止和消除 IUU 捕鱼的有效手段之一,已得到国际广泛认可。

关键词: IUU 捕鱼;港口国;船旗国;国际渔业

中图分类号:D9;S9;P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2016)07-0074-04

Analysis of Port States' Measures to Limit IUU Fishing

LIU Naizhong

(Dalian University of Foreign Languages, Dalian 116044, China)

Abstract: IUU Fishing has a serious impact on the sustainable development of fishery. Port states play an important role in combating IUU Fishing. The measures include fishing vessel inspection system, advanced notice of port entry, designation of port, enforcement actions etc.. It has been recognized that Port States' measures is one of the effective means to prevent, deter and eliminate IUU fishing.

Key words: IUU Fishing, Port States, Flag State, International Fishing

1 IUU 捕鱼

1.1 IUU 捕鱼简介

IUU 捕鱼(Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)是对非法、未报告以及不受管制的捕鱼行为的总称,常见的 IUU 捕鱼活动包括未取得适当捕捞授权、捕捞受保护的鱼种、使用不合法渔具或不理会渔获配额等。IUU 捕鱼不仅降低渔业生产力,还可能使渔业系统崩溃,严重影响渔民生计。据估计, IUU 捕鱼已导致全球 100 亿~230 亿美元的经济损失,而且对鱼类资源和生态环境造成严重破坏,成为引起关注的全球性问题。

IUU 捕鱼是导致全球渔业捕捞资源枯竭的重

要原因,并已严重影响渔业资源的可持续利用和已枯竭种群的重建,造成全球短期和长期社会经济发展机会的减少,并对粮食安全和环境保护带来负面影响^[1]。IUU 捕鱼破坏渔业可持续养护和鱼类种群良性管理方式,并阻碍实现负责任渔业;一旦面临 IUU 捕鱼,有关国家和区域的渔业管理组织就可能无法实现管理目标。IUU 捕鱼对国际渔业资源的破坏性已经在国际上达成共识。

1.2 港口国打击 IUU 捕鱼的原因

船旗国是指渔船出海捕捞时悬挂旗帜所属的国家。打击 IUU 捕鱼行为主要依靠各个主权国家的独立行动,其制定国内渔业法并在渔区执行严厉

的制裁措施。由于国家管辖渔区范围以外的公海常出现情节恶劣的 IUU 捕鱼现象,在国际法上海洋渔业管理的责任主要归属于船旗国承担。

但是并非所有船旗国都有能力或愿意履行其职责。由于船旗国未能有效控制和管辖所属船只,在全球打击 IUU 捕鱼活动中港口国措施日益重要。港口国措施(Port State Measures, PSM)是预防、制止和消除 IUU 捕鱼的有效措施之一,已得到国际广泛认可,在 IUU 捕鱼产业行为链中处于重要地位。

同时,为有效应对 IUU 捕鱼,2001 年在罗马缔结的《防范、遏制和消除非法的、未作报告的及未被管理的捕鱼行为的国际行动纲领》(IPOA-IUU)中提出,要求各国单独或联合采取措施管制 IUU 捕鱼。IUU 捕鱼是一个全球性的问题,国际社会应采取措施,在认识 IUU 捕鱼全局特征和影响的基础上,由各个主权国家共同实施打击 IUU 捕鱼的措施,实现管制 IUU 捕鱼的“国际责任”跨越整个国际社会,包括沿海国、港口国、船旗国、市场国和各大洋渔业捕捞区。

2 港口国应对 IUU 捕鱼的基础

2.1 港口国在打击 IUU 捕鱼中的意义

港口国措施是打击 IUU 捕鱼链条中一个极为重要的环节。渔船登陆港口的原因有很多,包括加油补给、装卸转运、修理和处理突发事件等。任何从事捕鱼或渔业相关活动的船舶,不论在海上作业的时间能持续多长,总有进港卸鱼、转载、补给加油或更替人员的时候^[2]。在远洋渔业兴起的背景下,海外作业渔船长年在海上作业,必要时也多选择利用所在地的外国港口进行补给,很少回到船旗国港口。港口国措施对于 IUU 捕鱼能够产生极大的遏制作用,在渔船所使用的港口实施渔业管理措施,相对于数量众多的渔船,具有更大的成本有效性。

2.2 港口国管制的国际法基础

通常情况下港口位于一国的内水,而一国对于其内水享有完全的主权,因此一国有权确定其对外开放国际通商的港口,也有权决定不予开放的港口,同时有权制定外国船舶进入其港口应遵守的条件。在国际法的一般原则之外,国际上也通过多边协议或机制的规定,赋予港口国行使管制的权力,

甚至允许其有权拒绝船舶入港。国际法上港口国实施管制的基础在于由其领土主权而来的完全权力,对于受条约或其他国际文件所规制的事项,港口国负有额外的义务与责任,实施更加严格的管制措施。

2.3 港口国打击 IUU 捕鱼的重点

IUU 捕鱼不仅是由无效的船旗国控制和沿海国家的执法不力造成的,若港口国未能与船旗国及渔业管理组织合作负起管制责任,则也可能成为管理环节上的缺口,甚至可能成为非法分子使用的所谓“方便港口”。在国际海事中“方便港口”这一术语常用于描述国际港口通用航行的码头,在渔业事务中“方便港口”也用来描述没有既定规则和程序确保合法捕捞的渔获物上岸及转运的港口。“方便港口”对渔船和渔获量经常检查不足,或对渔获的来源是否遵循渔业法缺少调查,或未能对相关资料的真实性提供帮助,是 IUU 捕鱼的洗钱途径并被视为“消除 IUU 捕鱼的阻碍”。

在这个问题上,大多数港口国尤其是发展中国家进行港口检查和打击 IUU 捕鱼的能力不足,港口国普遍缺乏监测非法捕捞渔船利用监管不足的港口载入和转运渔获物的能力和相应的应对机制。

3 港口国措施

3.1 渔船检查制度

港口国渔船检查制度是使入港的外籍船舶符合其有关保护和管理的措施。渔船检查包括检查程序、检查种类、检查时需采取的预先措施、收集信息种类、向有关部门报告信息和保密信息等要素。识别渔船的身份需要对有效身份文件的确认,如国旗、外部识别数字和国际广播呼叫信号相符,也包括检查船只是否更换国籍和在港登记的所有权。联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)示范计划要求检查程序必须公开,包括在检查时船舶控制权的相关规定,同样船舶所有人有义务协助检查。

在这些区域性的港口国管制下,各港口国对于自愿进入其港口的外国商船,每年有对其中一定比例船舶进行检查的责任。对于不合格的船舶,在其改善以前,应禁止其离开港口;对于屡次不合格的

船舶,应禁止其进入区域内任何港口。FAO 示范计划的成员国要达到检查协议中区域渔业管理组织(RFMOs)所规定的最低限度,主要检查进入或使用港口和其他有明确理由怀疑从事 IUU 捕鱼的船舶。

港口国应按规定的检查程序对渔船进行常规检查,包括核对渔船文件、检查渔具、验证渔获物、查核渔获记录等,这些检查项目通常会表明渔船是否违规。在检查过程中还需要许多必要条件:首先,港口国要保证港口有适当的设备,检查员受过专业培训,检查工作应由有资质的人员执行;其次,检查员要尽可能避免船舶被延误,确保船舶受到最低限度的干扰和不便,防止渔获物质量受损;再次,检查员检查外籍船舶时需要语言翻译;最后,开展检查的方式不得损害渔船的利益。因此,这样的检查措施意味着港口国需要训练合格的检查员收集信息、检查渔具、检测鱼类、登船,并且具有收集、评估和保护证据的能力。

在港口检查外籍船舶后,检查结果需要报告和公布。港口国需要确保递交给船主的检查结果有船主和检查人员签字,船主应有机会对报告结果提出质疑、添加意见和在报告有重要问题时联系船旗国;港口国需要将船舶检查结果通报船旗国、其他相关国家和区域渔业管理组织,基本信息和其他许可包括船舶船旗国、鉴别详情、姓名、国籍、船主及船员专业资格、渔具、船上捕获物、总装载、捕获物转运情况等,以上信息将移交给船旗国;与其他信息一起,区域渔业管理组织可能要求提供必要的机密信息,这意味着港口国应建立其渔船检查制度指南,不仅包括检查渔船,还需要掌握渔船其他信息。

3.2 渔船入港预告

渔船进入港口需要预先通知,以便在船只抵达港口时能够被更好地监控。有意入港的外籍渔船必须事先取得指定港口的进港许可,并提供其渔船作业和船上渔获信息,使相关港务部门有机会预先知晓。IPOA—IUU 和港口国措施协议要求渔船和有相关渔业活动的船只在入港前要预先告知理由、渔业许可附件、捕鱼细节(数据)和船载鱼类数量。根据 FAO 示范计划和港口国协议,港口国可要求渔船出示先前进港清单,清单相关数据可以识别渔

船身份、目的港口、渔船信息和鱼类种群信息,对船只是否有 IUU 捕鱼行为进行初始评估。

在许多港口国国内法中都要求渔船进行预先告知。入港预告不是特定的国际渔业惯例,属于个体国家意志的体现,如加拿大、斐济、印度要求外籍渔船在到达前 24 h 进行入港预告,新西兰和冈比亚则要求为 72 h。

3.3 指定港口

正常的外籍渔船仅被允许进入满足停泊和补给的指定港口,因此港口国设立一个外籍渔船可被承认的指定港口是必要的,并且需要公告外籍渔船准入的指定港口。这使港口国确保能监视外籍渔船在其港口的活动,更重要的是确保这些港口有能力进行检查。

3.4 强制措施

如果有合理的理由怀疑船舶从事或支持 IUU 捕鱼,港口国可采取一些措施,强制措施是打击可能进行 IUU 捕鱼渔船的有效手段。FAO 示范计划提供了渔业违法行为可能构成 IUU 捕鱼的清单,该清单项目包括没有捕鱼许可证、没有持续记录、在关闭的海域捕鱼、伪造或隐藏船标、不符合船舶远程监控管理系统(Vessel Manage System, VMS)要求等。除直接的 IUU 捕鱼行为外,其他违法捕鱼相关行为也可能被采取强制措施,如妨碍港口检查人员执行公务、未能提供所需信息和伪造文件等,可采取拒绝入港、禁止上岸和转运渔获物等措施。

3.5 在港口拒绝装载和转运渔获物

大多数港口国对不遵守国际和地区保护和管理规定的渔船采取禁止上岸和转运渔获物的措施,这也被认为是打击 IUU 捕鱼的最有效措施,因其有力限制渔获的销售和贸易,对 IUU 捕鱼有直接影响。

3.6 拒绝进入或使用港口

虽然在国际渔业协议中没有明确提出对不符合渔业法律法规的渔船实行拒绝入港的强制措施,但是直接引用国际协议法律措施的港口国尤其是区域渔业管理组织的成员国可拒绝从事 IUU 捕鱼的渔船入港。

根据国际法,在不可抗力 and 灾害发生时港口不

能拒绝船舶入港;若拒绝渔船进港,港口国应公开信息并通报该渔船船旗国,使其采取后续行动。这些措施适用于非悬挂港口国旗帜的外籍渔船,但港口国可视需要应用于其所属渔船队。

与其他港口国措施相比,类似入港预告、检查渔船、禁止渔获上岸的强制措施可能引起更多国家的反对。因此,重要的是港口国不仅要在国内法律中明确规定港口管理渔船的适用范围,还要制定在有证据证明渔船从事 IUU 捕鱼之前不采取强制措施的规定。

3.7 港口国与船旗国的合作

信息交流对有效实施预防、制止和消除 IUU 捕鱼的港口国极为重要。在国际法律框架下,渔船到他国管辖区的捕鱼行为具有不确定性。因此,在这种情况下授权港口国采取行动,通过 IPOA-IUU 和 FAO-MS 条约要求其他船旗国配合港口国采取措施是必要的,以及在强制措施和交换信息上的合作是必须的。

关于船旗国在打击 IUU 捕鱼中所承担的国际责任,国际海洋法庭(ITLOS)在 2015 年 4 月“关于分区域渔业委员会(SRFC)提交的请求咨询意见案的决议”中规定,即使在海外,相关国家也应该对本国颁发执照的渔船的行为负责;船旗国必须“尽职监管”以确保自己颁发执照的渔船在其他国家也遵守法律,如果没有,则渔船进行 IUU 捕鱼行为的所在国家有权起诉该船旗国;在这样的情况下,港口国也可统一采取其他措施。根据 IPOA-IUU,港口国不仅有对在港口访问的 IUU 捕鱼渔船采取强制措施的权利,同时有报告给该渔船船旗国的义务,尤其是当 IUU 捕鱼事实发生在其港口管辖之外时。

在 FAO 承诺协议中也有关于船旗国的合作规定。协议说明,当渔船在港口自由行动和有合理的理由相信渔船的活动违反有效的国际保护和管理条例时,港口国需要立即通知船旗国。港口国与船旗国交换有 IUU 捕鱼嫌疑的港口检查信息是必要的,不仅要通知船旗国渔船的活动,还要对船舶采取惩罚和纠正措施。

另一合作领域是,当沿海国认为有必要将渔船

带回最近的港口进行检查,之后的登船和检查要有明确的理由相信船舶已严重违反渔业承诺且船旗国没有发现和对船舶采取行动。在这种情况下,港口国有义务援助沿海国,包括采取必要的措施。在国际渔业协议的进一步解释下,港口国主要是协助船旗国和沿海国执行其他强制措施。

3.8 其他港口国措施

根据国际实践,目前有许多国际渔业法规规定的其他措施应用在外籍渔船管理上,包括要求提供规范的声明、入港授权、上岸和转运授权、禁止靠近港口设施和离港要求等。

除入港预告外,一些国家还要求外籍渔船以书面形式声明未从事或支持 IUU 捕鱼,在 RFMOs 成员和欧盟成员国中这样的要求更为普遍,如果港口国发现船舶违反声明参与 IUU 捕鱼则可能对其采取强制措施。一些国家还要求船舶入港必须履行获得授权的报关程序,如美国和加拿大。还有一些国家要求外籍渔船获得许可证或授权上岸和转运,如加纳、新西兰、几内亚和贝宁等。

为采取措施打击 IUU 捕鱼,一些港口国禁止 IUU 渔船进入港口使用服务设施,以及拒绝通过非法途径转运的渔获物上岸。这是减少 IUU 捕鱼的有效措施,但是会在某些情况下豁免,如船舶遭遇不可抗力 and 自然灾害。

为有效打击 IUU 捕鱼行为,在国际法赋予权利的情况下,港口国有权采取一系列措施,其中港口访问要求、检查程序和执行国内法或双边、多边条约至关重要。港口国还可以采取制度范围内的其他措施,如监测、控制和监视。对于太平洋岛国,港口访问和检查措施是在该地区捕鱼必不可少的条件之一,渔业制度的执行被认为是有效果的港口措施。港口国渔业制度的成功执行需要与渔业、海军、海关、卫生和移民等国家相关部门的有效合作,以及法律、行政的有效安排才能实现。

参考文献

- [1] 李良才. 试析国家对 IUU 捕鱼的管制措施[J]. 温州大学学报, 2009(5):106-110.
- [2] 陈丹红. 南极海洋生物资源养护委员会反南大洋 IUU 捕捞活动策略分析[J]. 海洋开发与管理, 2009, 26(11):31-35.