

浅谈专属经济区与公海生物资源养护和利用的法律制度

撰文/尹年长

提要 本文通过介绍《联合国海洋法公约》关于专属经济区和公海海域生物资源的养护和适用法律规定,结合我国国情分析了如何利用这些规定来保护和促进我国海洋渔业的发展。

关键词 专属经济区 公海生物资源养护和利用

1982年《联合国海洋法公约》(以下简称公约)在给各缔约国的呈词中开宗明义地指出:“认识到有需要通过本公约,在妥为顾及所有国家主权的情形下,为海洋建立一种法律秩序,以便利国际交通和促进海洋的和平用途,海洋资源的公平而有效的利用,海洋生物资源的养护以及研究,保护和保全海洋环境”。由此可见,《公约》把“海洋资源的公平而有效的利用”和“海洋生物资源的养护”作为一种法律

制度来规定,目的是为了促进海洋的和平用途,建立一种新的、比较合理的法律秩序。如何理解公约的具体规定?又如何充分利用这些规定来为保护和促进我国的专属经济区和公海海洋渔业的发展服务?本文就此谈一些粗浅的意见。

一、《公约》关于专属经济区内生物资源养护和适用法律制度

1. 关于区内生物资源养护的法律制度

人类利用的海洋生物资源主要是鱼类资源,而此类资源不是取之不竭的。由于人类的过度捕捞已经导致了某些海洋鱼类资源急剧减少乃至灭绝。从全球捕捞业来看,1995年全球海洋和内河天然水域的鱼类捕捞量已停留在80年代末期的水平,人均捕捞量减少8%到10%,全球17个大型沿海渔场的海鱼捕捞量已超过天然生产力。为了养护专属经济区内的生物资源,更好更长远地为人类服务,《公约》第61条作了如下的规定:

(1) 沿海国家应决定其区内生物资源的可捕量,并应参照其可得到的最可靠的科学证据,通过正当的养护和管理措施,确保区内的生物资源不受过度开发的危害。沿海国为了此种目的应和区域性或全球性的各主管组织进行合作。

在采取以上措施时,沿海国还应该:a. 考虑到捕捞方式、种群的相互依存以及任何一般建议的国际最低标准,以使捕捞鱼种的数量维持在或恢复到能够生产最高持续产量的水平;b. 考虑到与所捕捞鱼种有关联或依赖该鱼种而生存的鱼种所受的影响,以使这些有关联或依赖的鱼种的数量维持在或恢复到其繁殖不会受严重威胁的水平之上;c. 在适当情形下,在所有有关国家参加下,沿海国应和区域性或全球性的主管国际组织经常提供和交换可获得科学情报、渔获量和捕捞努力量统计以及其他有关养护鱼的种群的资料。

(2) 如果同一种群或有关联的鱼

种的几个种群出现在两个或两个以上沿海国的专属经济区内、或者出现在区内而又出现在区外的邻接区域内,所有有关国家应直接或通过适当的分区域性或区域性组织,设法就必要措施达成协议,以便协调并确保这些种群的养护和发展。

《公约》的上述规定,强调了区域内合作养护的义务,同时考虑到了区内的生物资源虽归沿海国所有,沿海国对它享有主权权利,如果放任沿海国为眼前利益滥捕滥捞,必然导致区内生物资源的枯竭,从而影响它的长远经济发展,失去设立专属经济区的意义,对相关国家亦产生不利的影响。如我国近海大小黄鱼种群资源的衰竭就是一个例证。据资料统计,1959~1960年黄渤海区和东海海区的小黄鱼资源可捕量可达12万t,到了20世纪80年代末,总共的可捕量只有2.5万t了。而大黄鱼据1956~1959年的统计,每年洄游到浙江近海的产卵群体资源量为23万~27万t,到了20世纪80年代初,已下降为2万~3万t。其直接原因是从70年代到现在大小黄鱼遭受生长型和补充型两种形式的过度捕捞。

2. 关于区内生物资源利用的法律制度

《公约》第62条、69条、70条对此规定:

(1)沿海国在对区内生物资源进行养护的前提下有义务促进它的最适度的利用。

(2)沿海国应决定其捕捞区内生物资源的能力。在没有能力捕捞全部可捕量的情况下,应通过协定或其他安排,准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。特别要顾及内陆国和地理不利国,尤其是其中的发展中国家,给予这类国家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。

(3)在区内捕鱼的其他国家的国民应遵守沿海国法律和规章中所制订的

养护措施以及其他条款的条件,包括颁发执照、交纳规费和其他形式的报酬、决定可捕鱼种、确定渔获量的限额、规定渔汛和渔区以及渔具、渔船的种类、大小和数目、规定渔船应交的情报、和执行程序等。但沿海国应将养护和管理的法律和规章妥为公布。

可见,《公约》对区内生物资源利用的规定是以最适度利用为目的。在此目的下,沿海国有权决定利用的能力,并允许其他国家特别是内陆国和地理不利国利用其区内的剩余部份,尤其要照顾其中的发展中国家。但其他国家的利用是以尊重沿海国主权权利为前提的。

3. 特殊鱼种的养护和利用的法律规定

在上述规定的基础上,《公约》第64~67条还就下列海洋生物种群的养护和利用作出了特别的规定:a.《公约》附件一所列的高度洄游鱼种:相关国家应直接合作,或通过适当国际组织进行合作、或设立并参加区域性组织,以确保此种群在区内或外的整个区域内的养护和最适当的利用;b.海洋哺乳动物:沿海国或国际组织有权制订对捕捉海洋哺乳动物执行更为严格的禁止、限制或管制。各国应进行合作,尤应通过适当的国际组织,致力于海洋哺乳动物、特别是有关鲸类动物方面的养护、管理和研究。c.溯河产卵种群:此种群的鱼源国,对其应有主要的利益和责任。鱼源国还应与捕捞这些种群的其他国家协商后,确定此种群的总可捕量,就这种种群在养护和管理方面进行合作。d.降河产卵鱼种:沿海国对此类鱼种负有管理责任,并应保证洄游鱼类的出入。捕捞此类鱼种应只在区外界限向陆一面的水域中进行。当此类鱼种洄游通过另一国专属经济区的情况下,有关国家应通过协议确保这些鱼种的合理管理。

4. 沿海国法律和规章的执行。

《公约》对此规定为:沿海国对区内违反主权权利和事项可采取包括登

临、检查、逮捕和进行司法程序在内的措施以确保其依照公约制定的法律和规章得到遵守。沿海国对逮捕或扣留外国船只,应通过适当途径将其所采取的行动及随后所施加的任何处罚迅速通知船旗国。如有关国家无相反的协议,不得包括监禁、或任何其他方式的体罚。

二、《公约》关于公海海域生物资源的养护和管理的法律制度

近百年以来,海洋国家间缔结了一些渔业协定来调整公海渔业。1982年《公约》在1958年《公海捕鱼及养护生物资源公约》的基础上,根据建立专属经济区后出现的新情况,对公海生物资源的养护和管理作出了新的规定。

(1)各国在公海海域享有捕鱼自由,但必须受其参加的条约义务的限制,不能违反其缔结的有关双边、多边协定及国际公约。

(2)对于那些同时出现在邻接区内种群的捕捞,应与有关国家进行协商,达成养护协议,根据协议进行捕捞。另外,在邻接区内捕捞高度洄游鱼种、溯河产卵种群以及降河产卵鱼种时,应与邻接区沿岸国直接或通过国际组织进行合作,以确保合理捕捞和养护。

(3)各国应相互合作,采取以下措施:

①根据有关国家可得到的最可靠的科学证据,并考虑到捕捞方式、种群的相互依存以及区域性或全球性国际标准,使捕捞的鱼种的数量维持在或恢复到能够生产最高持续产量的水平;

②考虑到与所捕捞鱼种有关联或依赖该鱼种而生存的鱼种所受的影响,以便使这种有关联或依赖的鱼种的数量维持在或恢复到其繁殖不会受严重威胁的水平以上;

③在适当情形下,应通过区域性或全球性国际组织,经常提供和交换可获得科学情报、渔获量和渔捞努力量统计,以及其他有关养护鱼的种群的资料;

④有关国家确保养护措施及其实施不在形式上或事实上对任何国家渔民有所歧视。

(4)关于公海海洋哺乳动物的养护和管理,适用《公约》第 65 条的规定

公约关于专属经济区和公海生物资源养护和利用这两种法律制度的精神实质是相同的,目的都是通过养护使“海洋资源的公平而有效的利用”,促进海洋的和平用途,为海洋建立一种新的法律秩序。但两者又是有区别的,前者强调了国家主权利,后者则偏重于国际合作的义务。

三、充分利用《公约》的规定,保护和促进我国海洋渔业的发展。

联合国前秘书长吴丹曾指出,1982 年《公约》“使世界政治地理发生了巨大的变化,使海洋及其资源的利用出现了新的平衡。”现公约已正式成为国际社会对全球海洋管理的国际法依据,对国际社会影响深远。我国作为《公约》的加入国,应发挥自己在新的国际海洋秩序的维持和发展方面应有的作用。我国政府应充分利用《公约》的规定,保护和促进我国海洋渔业的发展。为做到这一点,必须做好以下几项工作。

(1)做好我国专属经济区的划界工作。我国政府已于 1998 年颁布了《专属经济区和大陆架法》,该法规定了:“中华人民共和国的专属经济区,为中华人民共和国领海以外并邻接领海的区域,从测算领海宽度的基线量起延至 200 海里。……中华人民共和国与海岸相邻或者相向的国家关于专属经济区和大陆架的主张重叠的,在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限。”“中华人民共和国在专属经济区为勘查、开发、养护和管理海床上覆盖水域、海床及其底土的自然资源,以及进行其他经济性开发和勘查,如利用海水、海流和风力生产能等活动,行使主权利。”第一次用立法的形式确立了我国专属经济区及其法律地位。接下来的工作是黄海、东海和南海专属

经济区的划界工作,解决好与相邻和相向国家专属经济区的海域重叠问题,解决一些历史遗留的纷争问题,最终确立我国专属经济区具体的海域范围。中越关于北部湾的划界协定,已是一个成功的范例。

(2)做好专属经济区内渔业资源的调查研究工作。新中国成立以后,我国政府曾于 1958~1960 年、1980~1987 年两次展开了全国规模的海域资源调查研究工作。另外,也有学者和相关的科研机构对我国海洋渔业资料进行了科学的调查研究,研究我国黄海、东海、南海渔业生物群落的生态特征、种群和种群数量变动规律以及渔业资源增殖等问题。但这种调查研究的广度和深度应进一步加强,特别是政府的主管决策部门要引起重视,做到心中有数。

(3)理顺管理体制。目前,我国内水和领海海域的管理存在着体制不顺的问题,主要是中央与地方以及海洋行政主管部门与行业主管部门之间的权限不明、职责不清,以致出现了一些“谁都争着管,谁都不去管”的尴尬事情。在专属经济区划界以后,一定要理顺管理体制,避免出现大家都争着利用,谁也不愿积极地去养护的局面。

4. 完善立法,加强执法。根据 1982 年《公约》的规定,缔约国至少要制订 20 项以上的国内立法,才能与公约规定的权利和义务相衔接。而我国关于海洋的国内立法刚刚起步。建国以来,政府在加强渔业行政管理和渔业资源管理方面虽然制定了一系列法规和制度,如渔业行政管理方面,规定渔业资源的保护对象、划定禁渔区、设立幼鱼保护区、建立渔业许可证制度、建立幼鱼检查制度、实行休渔期制度等;渔业资源管理方面,实行捕捞限额管理、实行船员管理、实行海域分级管理和征收资源增殖税制度等,效果亦非常明显。但是,我国针对专属经济区和公海渔业的立法还是近乎空白。近海渔业资源衰竭的事实,也说明了我国在这

方面无论是立法还是执法都不尽人意。只顾及眼前利益的酷渔滥捕事件经常发生。据不完全统计,我国渔船仅在浙江沿海捕捞的大黄鱼幼鱼即达 1.5 万~2 万 t,幼鱼的平均体重仅为 150~200g。这样的教训不应忘记。

(5)处理好同周边国家的关系。对此我国有比较成功的经验,也面临严峻的现实。如中、日、韩三国共同捕捞生产的东海和黄海渔区,由于渔业资源的衰退,各国都蒙受损失,日、韩两国亦有深刻认识。为了解决这一问题,现中、日已签署了《中日渔业协定》,中、韩亦多次协商问题的解决。但南中国海的问题却远远地没有解决。

(6)积极发展远洋渔业。应该说,我国的渤海、黄海、东海和南海系典型的陆缘海,这对我国近海海洋渔业资源的数量和规模都有着很不利的影响,使得渔业资源的最大持续渔获量不到 500 万 t。但是,我国海洋渔业发展的制约主要不是这种自身条件的缺陷,而是由于后天的条件——我国远洋渔业发展的不足。目前,我国远洋捕捞量仅占捕捞总量的 0.7%,而俄罗斯和日本已达 20%,没能在世界公共渔业资源中为近 13 亿人口争取到应有的份额,这已是不争的事实,不能不说是件憾事。现《公约》重新确立了新的国际海洋秩序,为专属经济区和公海生物资源的养护和利用制订了法律标准,可以期望世界海洋渔业资源将得到一定的恢复和发展。我们不能等待全球捕捞事业再度热闹和繁荣之时才去赶班车,而必须从现在起做好准备工作,及时把我们远洋渔业的技术开发和生产规模搞上去。

参考书目

1. 倪建中主编,海洋中国,北京:国际广播出版社,1972
2. 干焱平编著,中国的海洋国土,北京:法律出版社
3. 魏敏,海洋法,北京:法律出版社
4. 联合国海洋法公约,北京:海洋出版社

湛江海洋大学海洋经济研究所