

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.04.006

黄硕琳、邵化斌：“全球海洋渔业治理的发展趋势与特点”，《太平洋学报》，2018 年第 4 期，第 65-78 页。

HUANG Shuolin, SHAO Huabin, “Development Trends and Features of Global Marine Fisheries Governance”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.4, 2018, pp.65-78.

# 全球海洋渔业治理的发展趋势与特点

黄硕琳<sup>1</sup> 邵化斌<sup>1</sup>

(1.上海海洋大学,上海 201306)

**摘要:** 20 世纪 80 年代以来,国际社会对可持续渔业和海洋生态环境保护高度关注,可持续渔业问题和保护海洋脆弱生态系统已经成为海洋渔业治理的热点问题。从一系列相关国际条约和国际文件分析,全球海洋渔业治理的发展趋势是:聚焦海洋脆弱生态系统;强调在海洋生物资源管理中生态系统方法的应用;强化国家管辖范围外海域海洋生物多样性保护;加强对深海渔业的管理;促进可持续渔业发展。全球海洋渔业治理的特点是:强化区域渔业管理组织在全球渔业治理中的作用;国家被要求承担更多的责任;渔业资源养护和管理措施的实施或执行的标准逐步具体化;打击非法、未报告及不受管制捕捞活动成为海洋渔业治理的重点;加强渔业执法合作,提升渔业执法效力;关注水产养殖对海洋生态的影响。在我国“一带一路”建设的背景下,如何提高海洋生态系统的保护意识,提高履约能力,履行船旗国的责任和义务,是我国海洋渔业发展面临的主要挑战之一。

**关键词:** 渔业治理;海洋生态系统保护;可持续渔业;发展趋势

中图分类号:S937

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)04-0065-14

全球面积的 71% 被海洋所覆盖,地球上的所有生物均起源于海洋,有 80% 以上的生物生活于海洋。当前已知海洋生物种类大约有 22 万~24 万种,包括海洋微生物、海洋植物和海洋动物,其中海洋鱼类约有 16 700 余种、甲壳类 50 000 多种、头足类 760 多种、海洋哺乳动物 130 多种<sup>①</sup>。海洋渔业是人类开发利用海洋生

物资源最主要的形式。据联合国粮农组织 (FAO) 报告,2011 年全球海洋渔业产量为 8 260 万吨,2012 年为 7 970 万吨,2013 年为 8 090 万吨,2014 年为 8 150 万吨<sup>②</sup>。随着社会发展和人类捕捞技术的进步,人们对海洋渔业资源的需求和开发力度不断加大,海洋渔业资源衰退、海洋生态环境恶化已成为海洋渔业发展的严重问

收稿日期:2018-02-19;修订日期:2018-03-15。

基金项目:国家社科基金项目“中国参与国际海洋渔业治理研究”(17VHQ010)。

作者简介:黄硕琳(1954—),男,福建南安人,上海海洋大学海洋研究院院长、海洋政策与法律研究所所长,教授、博士生导师,兼任中国海洋法学会副会长、《联合国海洋法公约》附件八规定的国际渔业特别仲裁专家,主要研究方向:海洋法、渔业政策、渔业法规与管理等;邵化斌(1990—),男,山东东阿人,上海海洋大学海洋文化与法律学院博士研究生,主要研究方向:渔业政策与法规、海洋动物保护。

① Appeltans W., Ahoyng S. T., Anderson G., et al., “The Magnitude of Global Marine Species Diversity”, *Current Biology Cb*, Vol.22, No.23, 2012, pp.2189-2202.

② FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Rome, 2013-2016.

题,海洋渔业的可持续发展面临危机。

《联合国海洋法公约》生效以来,海洋渔业的可持续发展问题,特别是公海渔业的可持续发展问题,已受到国际社会的普遍关注。由于海洋渔业资源和海洋生态环境密不可分,渔业资源的生存和维持依赖于一定的生态环境,因而海洋生态环境问题引起国际社会的重视,尤其是海洋渔业生产与海洋生态环境的相互影响问题越来越受到国际社会的关注,可持续渔业问题已经成为海洋渔业治理的一个热点问题。

海洋捕捞活动对海洋生态系统的不利影响主要来自于对海洋生物资源的过度利用。当某种生物种群被利用的程度超过其最大持续水平时,会引起该种生物种群衰退甚至枯竭。这种危害不仅限于那些受到过度捕捞的生物种群,与其有关联的其他种群也会因这些种群数量的严重下降而受到影响,特别是一些更容易受到渔业影响的种类,如海洋哺乳动物、鲨鱼、海龟和海鸟等。原有的生物种群之间的生态平衡被打破,生态系统的生物种群结构发生变化,生物多样性受到影响,整个生态系统被破坏。

尤其引起人们关注的是捕捞活动对海洋哺乳动物和海鸟的影响。一些渔业直接以海洋哺乳动物为捕捞对象,如捕鲸渔业、捕海豹渔业等;而某些捕捞方法在捕捞作业中容易造成对海洋哺乳动物或海鸟的兼捕,例如,金枪鱼围网作业对海豚的兼捕,流刺网作业对海鸟、海豹、海狮及海豚等众多海洋哺乳动物的兼捕,拖网作业对海龟的兼捕。这些海洋哺乳动物或鸟类大多处于海洋生态系统食物链的顶端,数量较少,由于直接捕捞或兼捕导致的衰退甚至枯竭会对海洋生物多样性和生态系统造成很大危害。

2016年联合国粮农组织发布的《世界渔业与水产养殖状况》指出,在被评估的渔业资源种群中,58.1%的渔业资源被完全开发,31.4%的渔业资源在生物学上不可持续的水平上被开发(过度捕捞),只有10.5%的渔业资源处于健康

状况(见图1)。<sup>①</sup>因此,通过科学而有效的海洋渔业管理制度,实现海洋捕捞产业的可持续健康发展,对海洋生态环境保护及海洋生物多样性的维护有着至关重要的作用。

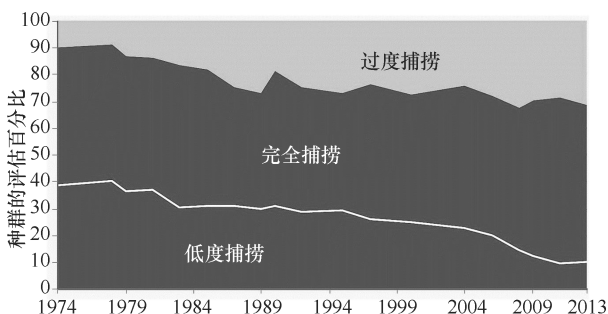


图1 1974—2013年海洋渔业资源状况

从20世纪80年代开始,国际社会高度关注海洋渔业对海洋生态系统、海洋生物多样性的影响。进入21世纪以来,这种关注达到了新的水平。通过全球或区域性协定,以及可持续渔业和海洋生态环境保护的决议、宣言,共同构建起一个全球海洋渔业治理的法律框架;并在此框架内,由主权国家和区域性渔业管理组织采取措施,确保国际渔业养护和管理措施得到遵守的全球海洋渔业治理的行动正在有序地展开。

## 一、全球海洋渔业治理的基本法律框架

1994年11月16日《联合国海洋法公约》生效以来,国际上有关海洋生物资源和海洋生态环境保护的公约、协议、决议等都是以前《联合国海洋法公约》有关海洋生物资源的规定为基本框架,对海洋生物资源的开发、利用、养护和管理及海洋生态环境保护作了更进一步或更具体的规定,体现了国际渔业法律制度的发展趋势,代表了国际社会对海洋生物资源养护和海洋生态环境保护观念的进一步深化和扩展。

<sup>①</sup> FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Rome, 2016, 图13。

表1 有关可持续渔业和海洋渔业治理的国际条约

续表

文件名称	生效的时间	主要内容	备注
联合国海洋法公约	1982年4月30日,第三次联合国海洋法会议通过;1994年11月16日生效	规范人类与海洋有关的一切活动	有关海洋的国际基本法律
促进公海渔船遵守国际养护与管理措施协定	1993年11月27日联合国粮农组织第二十七届大会通过,2003年4月24日生效	加强公海渔船船旗国的责任,建立国家级公海渔船档案,规范所有公海渔船的活动	对签署国具有法律约束力,为《负责任渔业行为国际准则》的一部分
中白令海狭鳕资源养护和管理公约	1994年6月16日签署;1995年12月8日生效	养护、管理和合理利用白令海沿海国专属经济区外公海区域的狭鳕资源	成员国:中国、日本、韩国、波兰、俄罗斯和美国
执行1982年12月10日《联合国海洋法公约》有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定	1995年8月4日联合国跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群会议通过;1995年12月4日联合国大会通过;2001年12月11日生效	规范国家管辖水域外,跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的养护和管理,也比照适用于国家管辖水域	对签署国具有法律效力。我国于1996年11月6日签署了该协定,但对有关事项作了声明
国际负责任渔业行为守则	1995年10月3日联合国粮农组织大会通过	确定负责任渔业活动的原则和标准	该守则为非法律性文件,但包括了一些有约束力的文件和许多有约束力的条款
养护和管理中西太平洋高度洄游鱼类资源公约	2000年9月5日于夏威夷签订;2004年6月19日生效	为养护中西太平洋海域的金枪鱼资源建立区域性渔业管理组织,是《联合国鱼群协定》(UNFSA)生效后成立的区域渔业管理组织之一	我国为缔约国

文件名称	生效的时间	主要内容	备注
关于预防、制止和消除非法、未报告及不受管制捕捞的港口国措施协议	2009年11月25日,联合国粮农组织通过;2016年6月5日生效	联合国粮农组织章程框架下具有法律约束力,旨在协调和加强各港口国采取措施打击非法、未报告及不受管制捕捞	当场有11个联合国粮农组织成员签署了该协议;该协议可由各成员临时适用
欧盟“建立预防、制止和消除非法、未报告及不受管制捕捞的共同体体系”的条例	2008年9月29日,由欧盟理事会通过;2010年1月1日生效	建立一套完整的管理体系,包括港口检查、捕捞证书、预警系统、水产品进口证书、“不合作国家”名单等	严格管理水产品市场准入,对包括我国在内的第三国水产品对欧盟的出口造成影响
南太平洋公海渔业资源养护和管理公约	2006年2月开始谈判,至2009年11月14日历经8次谈判,已经完成公约文本协商。2012年8月24日正式生效	在南太平洋海域建立区域渔业管理组织;强调预防性措施和基于生态系统的管理制度	我国是此海域竹荚鱼的主要捕捞国。国务院已核准该公约
北太平洋公海渔业资源养护和管理公约	2011年3月通过,2012年4月开放签字。2015年7月19日正式生效	涉及海底山脉、深海热泉及冷水珊瑚等“脆弱海洋生态系统”的公海底层渔业管理	我国是该公约的缔约国
北太平洋溯河产卵鱼类种群保护公约	1992年2月11日通过,1993年2月16日生效	目的是建立一个有效的国际机制,促进北太平洋溯河产卵鱼类种群的养护	成员国:日本、加拿大、俄罗斯和美国
南方蓝鳍金枪鱼养护公约	1993年5月10日通过,1994年5月20日生效	促进全球南方蓝鳍金枪鱼的养护、开发与合理利用	成员国:日本、澳大利亚、新西兰、韩国和中国台湾

表2 有关可持续渔业和海洋渔业治理的宣言、决议

续表

文件名称	生效的时间	主要内容	备注
联合国大会《关于大洋大型流网捕捞活动及其对世界海洋生物资源影响的决议》	1989年12月22日44/225号决议;1990年12月21日45/197号决议;1991年12月20日46/215号决议	在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	
坎昆宣言	1992年5月8日,国际负责任渔业会议通过	发表了20条原则宣言,要求加强渔业管理,以避免渔业资源过度捕捞和生物多样性的丧失	
里约环境与发展宣言	1992年6月14日,联合国环境与发展会议	强调资源持续发展的重要性	
二十一世纪议程	1992年联合国环境与发展大会通过	公海渔业资源的持续利用;国家管辖范围内渔业资源的保护和管理	
减少延绳钓渔业兼捕海鸟国际行动计划	1999年联合国粮农组织渔业委员会通过;2000年11月联合国粮农组织理事会通过	通过一系列行动,减少金枪鱼延绳钓对海鸟的兼捕	
鲨鱼养护与管理国际行动计划	1999年联合国粮农组织渔业委员会通过;2000年11月联合国粮农组织理事会通过	确保鲨鱼的养护和管理促进可持续利用	
捕捞能力管理国际行动计划	1999年联合国粮农组织渔业委员会通过;2000年11月联合国粮农组织理事会通过	确保最迟到2005年达到对捕捞能力的公平和公开的管理	

文件名称	生效的时间	主要内容	备注
防止、威慑、消灭非法、未报告及不受管制的捕捞活动国际行动计划	2001年3月联合国粮农组织渔业委员会通过;2001年6月联合国粮农组织理事会通过	通过综合、有效和公开的措施,达到防止、威慑、消灭非法、未报告及不受管制的捕捞活动的目的	
联合国粮农组织通过《公海深海渔业管理国际准则》	2008年8月	保护冷水珊瑚等成长缓慢且脆弱的深海生态系统,同时要求世界各国及国际资源管理组织设法减少渔业对深海生物的不良影响	自愿遵守
联合大会关于可持续渔业系列决议	2003至2017年,联合国大会每年通过一个决议	促请所有国家直接或通过区域渔业管理组织和安排,根据国际法和《负责任渔业行为守则》,把预防性办法和生态系统方法广泛用于养护、管理和开发各种鱼类种群。呼吁各国和区域渔业管理组织禁止公海底拖网作业,并加强对脆弱生态系统进行保护,特别是环境影响评价程序的适用	已为南极生物资源养护委员会、东北大西洋渔业委员会、西北大西洋渔业委员会等区域渔业管理组织采用,在相关公海区域实施

除了上述有关渔业的国际公约和国际文件外,20世纪70年代以来,人类与生态环境的关系、人类与生物资源的关系成为了国际社会关注的焦点。众多的国际公约、国际文件制约着

人类对生态环境和资源的利用。相关重要的生态环境保护国际公约包括:1971年《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》、1973年《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)、1979年波恩《保护野生动物迁徙物种公约》、1980年《南极海洋生物资源养护公约》(CCAMLR)、1992年赫尔辛基《跨境水道使用和保护公约》、1992年《联合国气候变化框架公约》、1992年《生物多样性公约》等。

这些国际法律性文件或指导性文件的生效和实施正在使世界渔业资源管理和海洋生态保护理念发生根本性的转变,从而使渔业资源开发和海洋生态保护的秩序和管理制度发生着深刻的变化。

## 二、全球海洋渔业治理的主要趋势

### 2.1 聚焦海洋脆弱生态系统

全球海洋渔业治理的一个趋势是保护海洋脆弱生态系统。脆弱海洋生态系统的特征表现为物质性或功能性脆弱,最脆弱的生态系统是易受干扰、恢复很慢或可能永远无法恢复的生态系统。<sup>①</sup>

2004年联合国大会59/25号决议号召:各国以及相关区域渔业管理组织采取紧急行动,以科学为依据,遵循预防性措施,“暂时禁止破坏性捕捞法,包括有损于国家管辖范围以外的脆弱海洋生态系统,包括海底山脉、热液喷口和冷水珊瑚的底拖网捕捞法,直至依照国际法的规定制定适当的养护和管理措施”<sup>②</sup>。

2005年新千年生态系统评估报告指出:海洋与海岸带位于世界上受威胁最严重的生态系统之列。没有海洋区域不受到人类活动的影响,且近一半的海洋区域受到多种因素的严重影响。需求增长、过度捕捞、海水养殖向远海扩展、在脆弱生态系统中使用破坏性渔具、海洋酸化、海底石油和海底矿藏的开发……都严重威胁了海洋生境、生物资源和生态系统。<sup>③</sup>

近年来,国际社会越来越关注现行法律构

架是否足以解决国家管辖范围外海域海洋生物多样性保护与可持续利用问题。联合国大会一直呼吁:制定终止生物多样性丧失的国家、区域或全球性计划,特别要关注脆弱生态系统;发展和促进各种不同方法和工具的应用,包括生态系统方法,消除破坏性渔具渔法,依据国际法和科学证据建立海洋保护区等。<sup>④</sup>

### 2.2 强调生态系统方法的适用

海洋渔业治理的另一个发展趋势是在治理中强调生态系统方法(Ecosystem Approach)的适用。2002年可持续发展世界峰会上,各国承诺不仅要促进海洋生态系统的可持续发展,而且希望到2010年能在国家层面实施生态系统方法,促进综合的、跨部门的海岸带和海洋管理。<sup>⑤</sup>

2005年联合国大会要求联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程(United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea,简称ICP)第七次会议聚焦讨论“生态系统方法和海洋”<sup>⑥</sup>。会议讨论认为在世界的许多地方持续的环境恶化以及日益增加的需求竞争情况下,国际社会应该急切回应,并为保护生态系统的完整性设定管理的优先事项。会议进一步认为,海洋管理中的生态系统方法应该聚焦于管理人类活动,以维持或修复生态系统健康,保持其原有的物质和环境功能,为食品安全提供社会和经济效益,提供满足国际发展目标的谋生方法,保护海洋生物多样性。会议向联合国大会提出了有关

① FAO, *International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High Seas*, Rome, 2009.

② UN, *Sustainable Fisheries, Including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and Related Instruments*, A/RES/59/25, 2005.

③ 同②, paras.66-69.

④ UN, *Report of the World Summit on Sustainable Development*, A/CONF.199/20, 2002.

⑤ 同④, pp.24-25.

⑥ UN, *Resolution Adopted by the General Assembly on 29 November 2005, Oceans and the Law of the Sea*, A/RES/60/30, 2005.

“生态系统方法和海洋”的基本要素、实施生态系统方法的途径以及提高生态系统方法适用性的必要条件。

2007年联合国大会通过62/177号决议,号召各国2010年起在渔业管理中适用生态系统方法,提高对生态系统方法的认知;呼吁各国根据国际法,直接或通过区域渔业管理组织和安排(Regional Fisheries Management Organizations and Arrangements,“组织”有固定的常设机构,“安排”没有固定的常设机构),在鱼类种群(包括跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群和公海鱼类种群)的管理与开发中适用生态系统方法。该决议进一步鼓励各国在采用和实施有关兼捕、污染防治、捕捞过度、特别生境的保护等养护和管理措施时,适用生态系统方法<sup>①</sup>。

### 2.3 强化国家管辖范围外海域海洋生物多样性保护

强化国家管辖范围外海域海洋生物多样性保护是海洋治理包括海洋渔业治理的一个发展趋势。2002年南非约翰内斯堡可持续发展峰会通过《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》,要求“保持国家管辖范围内外重要和脆弱海洋与沿海区域的生产力和生物多样性”。为实现此目标,各国应“在2012年前根据国际法和科学依据在全球建立起海洋保护区网络,包括具有代表性的网络。”<sup>②</sup>

2003年联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程第四次会议,呼吁探索对国家管辖范围外脆弱和受威胁的海洋生态系统和生物多样性进行保护和管理的工具,并提出四种管理工具,即实施海洋和沿海地区的综合管理、建立海洋保护区、生态系统方法的应用、风险预防方法的应用。<sup>③</sup>

2010年10月在日本爱知县举行的《生物多样性公约》第十届成员方大会,通过了《生物多样性战略计划》修订方案,并提出了爱知生物多样性目标;其中第11个目标是“利用得到有效公平管理、具有生态代表性、联接良好的保护区系统以及其他有效的划区养护措施,到2020年

使10%的沿海和海洋区域,尤其是对生物多样性和生态系统服务特别重要的区域,都得到有效养护<sup>④</sup>”。

2011年“研究与国家管辖范围外海域海洋生物多样性保护和可持续利用有关问题的不限成员名额非正式特设工作组”第四次会议,同意把海洋保护区与其他内容一起作为解决国家管辖范围外海域海洋生物多样性保护和可持续利用的“一揽子”方案。<sup>⑤</sup>“一揽子”方案内容为:海洋遗传资源,包括惠益分享;包括海洋保护区、环境影响评估等在内的管理措施;能力建设以及海洋技术转让。

2012年6月20—22日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会的成果文件《我们希望的未來》,重申了“包括海洋保护区在内的划区养护措施的重要性,这些措施必须符合国际法并以现有最佳科学资料为依据,作为保护生物多样性和可持续利用其组成部分的一种工具”,同时再次重申了爱知生物多样性目标。<sup>⑥</sup>

2015年6月19日联合国大会通过了A/RES/69/292号决议,决定在《联合国海洋法公约》的框架下,就国家管辖范围外海域海洋生物多样性的保护和可持续利用问题拟定一份具有法律约束力的国际文书。<sup>⑦</sup>至2017年7月,联合国已经召开了国家管辖范围外海域生物多样

① UN, *Sustainable Fisheries, Including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and Related Instruments*, A/RES/62/177, 2008.

② UN, *Report of the World Summit on Sustainable Development*, A/CONF.199/20, 2002, pp.24–25, para.32(a)(c).

③ 林新珍:“国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的保护与管理”,《太平洋学报》,2011年第10期,第94–102页;United Nations General Assembly, *Report on the Work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea*, A/58/95, Jun. 26, 2003, para.20(c).

④ UN, *General Assembly Resolution on The Future We Want*, A/RES/66/288, 2012, para.177.

⑤ United Nations General Assembly, *Letter Dated 30 June 2011 from the Co-Chairs of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to the President of the General Assembly*, A/66/119, 2011, para.1(b).

⑥ 同④, paras.158–180.

⑦ 李洁、张湘兰:“国家管辖外海域生物多样性保护国际法规范的完善”,《中国海商法研究》,2016年第2期,第26–31页。

性保护与可持续利用协定的4次预委会会议;预计在2018年9月启动政府间大会谈判<sup>①</sup>。从现在的发展趋势看,可以预见,《联合国海洋法公约》框架下第三个执行协定——“国家管辖范围外海域海洋生物多样性的保护和可持续利用的协定”指日可待。

## 2.4 加强对深海渔业的管理

国际社会特别关注的是深海底层渔业对脆弱海洋生态系统的损害。尤其是底拖网作业,对海山、热液泉口、冷水珊瑚以及深海生物资源等具有很大的破坏性,对深海脆弱生态系统可能造成无法弥补的损失。2004年联合国大会59/25号决议呼吁有权管理底拖网作业的区域渔业管理组织“依照国际法的规定,在各自的监管区内采取适当的养护和管理措施,以解决破坏性捕捞法,包括有损于脆弱海洋生态系统的底拖网捕捞法所造成的影响,并确保这些措施得到遵守。”<sup>②</sup>

公海底拖网作业,由于其选择性差及对海床的生态的影响,面临着被禁止的危险。2004年2月,上千名科学家联名要求联合国和有关国家禁止在公海和各国专属经济区进行底拖网作业,以使深海珊瑚生态系统得以长期生存。2006年,11月17—22日在美国纽约联合国总部召开的联合国非正式会议将“在全球公海领域暂时禁止拖网捕捞的提议是否可行”列为会议主题。<sup>③</sup>2007年5月,第三次南太平洋区域渔业管理大会决定从2007年9月30日起,在南太平洋的公海区域,未经严格的评估和未采取高度预防性保护措施的情况下,禁止底拖网作业。其他区域也正在考虑采取类似的措施。

2006年联合国大会第61/105号决议明确对海洋脆弱生态系统管理,“鼓励加快工作进度,制定关于为渔业目的建立的海洋保护区的目标和管理标准,在这方面,欢迎联合国粮农组织拟根据《联合国海洋法公约》制定技术导则,用以指导为渔业目的建立的海洋保护区的设计、落实和检验,并敦促在所有相关国际组织和机构之间进行协调与合作。”<sup>④</sup>

2007年3月,联合国粮农组织渔业委员会会议决定:在2007年8月份之前召开专家磋商会,起草《公海深海渔业管理国际准则》(草案),2008年初完成技术磋商,以使区域渔业管理组织和相关船旗国根据第61/105号决议在2008年12月31日前制定相应措施。为此,联合国粮农组织共召集了7次会议,其中专家磋商会2次、技术磋商会2次、破坏性捕捞研讨会1次、深海渔业知识和数据研讨会1次以及船长与船队管理者研讨会1次。2008年8月25—29日,联合国粮农组织的技术磋商会审议并通过了《公海深海渔业管理国际准则》。

从发展趋势看,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。在大部分区域,公海底拖网和围网作业势必受到严格的限制,并且这种限制很可能会发展成为在公海区域对底拖网作业的全面禁止。

## 2.5 促进可持续渔业发展

20世纪90年代联合国大会就公海大型中上层流网捕捞、在国家管辖区内和公海上未经许可捕捞、兼捕和弃鱼等渔业问题通过了一系列决议。进入21世纪之后,联合国高度关注渔业问题,2001年,联合国大会通过了56/13号决议,关注《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(本文简称《执行协定》)的生效与实施问题;2002年,联合国大会57/141号决议、57/142号决和57/143号决议都高度关注了渔业问题。2003年起,每年的联合国大会都会通过一个关于《执行协定》的年

① 胡学东:“海洋生物多样性国际谈判前瞻及建议”,《中国海洋报》,2017年12月20日,第2版。

② UN, *Sustainable Fisheries, Including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and Related Instruments*, A/RES/59/25, 2005.

③ 缪圣赐:“ICFA在2006年年度会上提出坚决反对禁止在公海的底拖网作业”,《现代渔业信息》,2007年第4期,第35页。

④ 同②, A/RES/61/105, 2007。

度决议,即“通过1995年《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》和相关文书等途径实现可持续渔业的决议”。截至2017年底,这些年度决议是:2003年58/14号,2004年59/25号,2005年60/31号,2006年61/105号,2007年62/177号,2008年63/112号,2009年64/72号,2010年65/38号,2011年66/68号,2012年67/79号,2013年68/71号,2014年69/109号,2015年70/75号,2016年71/123号,2017年72/72号。<sup>①</sup> 这些决议关注的主要事项如下。

### (1) 实现可持续渔业

强调重视世界各大海洋的海洋生物资源的长期养护、管理和可持续利用,促请所有国家直接或通过区域渔业管理组织和安排,根据国际法和《负责任渔业行为守则》,把预防性办法和生态系统方法广泛用于养护、管理和开发各种鱼类种群。

### (2) 实施1995年《执行协定》

促请所有尚未批准或加入《执行协定》的国家及《联合国海洋法公约》和《执行协定》第1条第2款(b)项所述实体批准或加入《执行协定》,并在此之前考虑暂时适用《执行协定》;促请协定缔约国通过其国家立法和它们参加的区域渔业管理组织和安排,优先有效执行《执行协定》的规定;强调《执行协定》有关在执法方面开展双边、次区域和区域合作的规定非常重要,敦促继续在这方面做出努力。

### (3) 相关的渔业文书

强调必须有效实施《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》的规定,敦促继续在这方面做出努力;促请尚未参加《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》的所有国家和其他实体作为优先事项参加该协定,并考虑在此之前暂时适用该协定;敦促各国及次区域和区域渔业管理组织和安排在其职权范围内实施《负责任渔业行为守则》和鼓励适用《负责任渔业行为守则》;敦促各国优先制定和实施国家行动计划,并酌情制定和实施区域行

动计划,以落实联合国粮农组织的国际行动计划。

### (4) 非法、未报告及不受管制的捕捞活动

严重关切非法、未报告及不受管制的捕捞活动(以下简称IUU捕捞),IUU捕捞仍然是对鱼类种群和海洋生态系统的最大威胁之一,会继续对海洋资源的养护和管理、粮食安全和许多国家特别是发展中国家的经济产生严重和重大的影响,促请各国、区域渔业管理组织和安排充分履行一切现行义务,打击这类捕捞活动,迅速采取一切必要措施执行《预防、阻止和消除非法、未报告及不受管制的捕捞活动国际行动计划》;敦促船旗国加强对悬挂本国国旗的船只的有效管辖和控制,并进行尽职调查,包括在必要时制定或修订国家规则和条例,以确保此类船只不从事非法、未报告及不受管制的捕捞活动。

### (5) 监测、控制和监视措施的遵守与执行

促请各国各自和在他们参加的区域渔业管理组织或安排内,根据国际法进一步执行全面监测、控制和监视措施,以便有一个适当的框架,促进遵守商定的养护和管理措施;敦促各国各自和通过相关区域渔业管理组织和安排,建立强制性船只监测、控制和监视系统,尤其要求所有在公海捕捞的船只尽快在可行时配备船只监测系统。

### (6) 捕捞能力过剩

促请各国承诺通过制订指标和制定不断评估捕捞能力的计划或其他适当机制,紧急降低全世界捕捞船队的捕捞能力,使其达到与鱼类种群的可持续性相称的水平,同时避免以破坏鱼类种群可持续管理的方式将捕捞能力转移到其他渔场或地区,包括鱼类种群已被过度捕捞或处于枯竭状态的地区;促请各国各自或通过区域渔业管理组织和安排制定和实施一系列措施,不仅将捕捞强度调整到与鱼类种群的可持续

<sup>①</sup> 参见:联合国大会历年的决议, <http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>, 登录日期:2018年3月15日。



续性相称的水平,包括通过制定和实施能力评估和能力管理计划,为自愿减产提供激励办法,而且提高捕捞能力的透明度;促请各国各自和通过区域渔业管理组织和安排确保迅速采取《管理捕捞能力国际行动计划》规定的紧急行动,并立即协助执行该计划。

#### (7)大型中上层流网捕捞

敦促各国各自和通过区域渔业管理组织和安排采取有效措施,或加强现有措施,执行和实施关于大型中上层流网捕捞的第46/215号决议和其后各项决议的规定,以取缔大型中上层流网在所有海洋的使用;敦促各国各自和通过区域渔业管理组织和安排采取有效措施,或加强现有措施,执行和实施目前全球暂停在公海使用大型中上层流网捕捞的做法,并促请各国确保悬挂本国国旗,获有正式授权在本国管辖水域使用大型流网的船只不在公海使用该用具捕捞。

#### (8)兼捕渔获物和废弃物

敦促尚未采取行动的国家、次区域和区域渔业管理组织和安排以及其他相关国际组织按照国际法和包括《负责任渔业行为守则》在内的相关国际文书采取行动,尽量减少兼捕渔获物,并减少或消除弃鱼和捕捞后损失。

#### (9)次区域和区域合作

敦促在公海捕捞跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的国家和相关沿海国履行合作义务,在次区域或区域渔业管理组织或安排有权限制定养护和管理此类种群的措施的情况下,加入这些组织或参加这些安排,或同意采用这些组织或安排规定的养护和管理措施;鼓励相关沿海国和在公海捕捞跨界鱼类种群或高度洄游鱼类种群的国家和没有次区域或区域渔业管理组织或安排来制定养护和管理此类种群的措施的情况下,合作成立这样的组织或做出其他适当安排来养护和管理这些种群,并参加该组织或安排的工作。

#### (10)海洋生态系统中的负责任渔业

敦促各国各自或通过区域渔业管理组织和安排加强努力,对渔业适用生态系统方法;鼓励

各国各自或通过区域渔业管理组织和安排以及其他相关国际组织做出努力,确保以协调和统一的方式收集渔业和其他生态系统数据,推动酌情将其纳入全球观察举措;促请各国、联合国粮农组织和其他专门机构、有关次区域和区域渔业管理组织和安排以及其他有关政府间机构相互合作,实现可持续的水产养殖,评估水产养殖可能对包括生物多样性在内的海洋和沿海环境产生的积极和消极影响,包括社会经济影响,并采用有关方法和技术尽量减少和减轻不利影响;促请各国各自和通过区域渔业管理组织和安排,根据预防性办法和生态系统方法立即采取行动,可持续管理鱼类种群,防止具有重大不良影响的捕捞方法伤及包括海山、热液喷口和冷水珊瑚在内的脆弱海洋生态系统;要求各国加强对脆弱海洋生态系统的保护,使其免遭各种重大不利影响;促请有权监管深海渔场的国家、区域渔业管理组织和安排、以及参与建立这种组织或安排的谈判的国家管制底层捕捞活动,特别是在国家管辖范围以外海域采取有关的紧急行动。

### 三、全球海洋渔业治理发展的特点

综上所述可以看到,国际社会对渔业资源养护、管理和利用的重要性的认识不断提高,开展海洋渔业治理,建立海洋渔业新秩序,对渔业资源进行有效管理的要求日益强烈。作者认为,目前全球海洋渔业治理呈现以下几个特点。

#### 3.1 国际或区域渔业管理组织功能和作用日益强化

全世界共有50多个区域渔业管理组织(RFMOs);海洋主要渔区几乎全部被区域渔业管理组织覆盖。国际或区域渔业管理组织的地位大大提高,1995年《执行协定》规定,在一个国际渔业管理组织的管辖区域,只有组织成员或同意遵循这种组织所订立的养护和管理措施的国家,才可以捕捞适用这些措施的渔业资源。

国际渔业管理组织以要求船旗国自觉遵守和执法为基础,管理措施日益具体、细致、严格,采用了船位监控措施、国际观察员机制、公海登临检查机制、港口国检查措施、贸易制裁等手段,一些管理措施具有强制性。目前国际渔业管理组织采取的治理措施包括:强制性渔业数据统计和报告要求;公海捕捞渔船实行捕捞许可管理;实行合法渔船名单制度;投入、产出控制、配额管理;捕捞日志和渔船船位报告;渔船和渔具标识管理;渔获物产品证书制度;技术管理措施;混捕、误捕、兼捕物种的管理;渔船船位监控(VMS);观察员制度;公海登临检查;贸易措施等。

### 3.2 在海洋渔业治理中,国家被要求承担更多的责任

国家对渔业资源的养护与管理的责任,乃至对整个渔业活动的责任不断被强化。国家被要求:建立捕捞批准和登记制度;完善渔业数据的统计、收集和保存制度;确立渔船、渔具的标志制度;遵守渔船船员培训、发证和值班标准等。这些制度或标准的建立、完善和遵守都要求按照公认的国际标准和方法进行。船旗国应确保有权悬挂其旗帜的渔船向其提供有关作业情况的必要资料,其中特别要提供有关其捕捞作业区域、渔获量和上岸量的情况。船旗国应对违反协定条款的本国渔船采取强制措施,对违法行为的制裁必须严厉地足以有效地确保国际养护和管理措施得到遵守,包括没收违法者的非法得益、拒绝授予、中止或撤销违法渔船的捕捞权。

### 3.3 渔业资源养护和管理措施的实施或执行的标准逐步具体化

各有关公约、协定和守则确定的有关实施和执行的制度和标准不断增加。专属经济区制度规定了确定可捕量或总可捕量,决定本国捕捞能力的方法和措施;有关协定及《负责任渔业行为守则》又规定了预防性措施、特定种群目标参考点和特定种群极限参考点等具体的量化管理措施。港口国措施协定强化了打击 IUU 捕捞

活动的措施的有效性。在渔船上派驻本国或外国观察员的比例将进一步提高;要求禁止海上渔获物转运的呼声将更加高涨,今后可能出现的情况是所有在公海上的转运活动均要受到严格监管。

### 3.4 IUU 捕捞活动成为海洋渔业治理的重点

IUU 捕捞包括非法、未报告及不受管制的捕捞活动。非法的捕捞活动指:本国和外国渔船在未经沿海国许可的情况下在该国管辖水域内所进行的捕捞活动;违反国家法律或国际义务的捕捞活动,包括与相关区域渔业组织合作的国家的法律;悬挂有关的区域渔业组织成员国旗的渔船违反该国受其约束的养护和管理措施,或违反国际法有关适用规定的捕捞活动。未报告的捕捞活动指:未向国家有关当局报告或误报的违法捕捞活动(报告错误的渔获种类、报告比实际偏低的渔获数量等);在相关区域的渔业组织管辖水域进行的违规报告、不报告或误报的捕捞活动。不受管制的捕捞活动指:悬挂有关区域渔业组织非成员国旗帜或无国籍渔船,以违反该组织养护和管理措施的方式在该水域进行捕捞活动;在无适用养护和管理措施的水域,针对相关鱼类资源的捕捞方式违反依照国际法应当承担的海洋生物资源养护责任的捕捞活动。

全球范围内 IUU 捕捞占总捕捞量的 13%~31%,有地区甚者高达 50%以上,每年 IUU 捕捞对全球造成的损失共计 100 亿~235 亿美元<sup>①</sup>。据估计,每年 IUU 捕捞对发展中国家造成的经济损失达 90 亿美元,其中非洲国家的损失为 10 亿美元,在亚太地区,IUU 捕捞每年造成的损失达 58 亿美元。<sup>②</sup> IUU 捕捞不仅对鱼类资源造成了直接而严重的影响,海鸟、海龟等依赖鱼类以及其他海洋资源而生存的其他生物也受到严重

<sup>①</sup> Agnew D. J., Pearce J, Pramod G, et al., "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing", *PLoS One*, 2009, Vol.4, No.2, 2009, p.4570.

<sup>②</sup> Doulman D. J., Officer S. F. L., "Role of the Port State in Combating IUU Fishing and Promoting Long-term Sustainability in Fisheries", *FAO Fisheries Report (FAO)*, 2007.

影响。IUU 捕捞活动是对鱼类种群和海洋生态系统的最大威胁之一,也是对世界渔业造成严重影响的关键因素之一,是世界渔业可持续发展的一大障碍。

一系列国际和区域渔业法律文书,如 1995 年《执行协定》、2009 年《港口国措施协定》、2010 年《欧盟 IUU 条例》,和一系列非法律国际渔业文件,如 2001 年《IUU 捕捞国际行动计划》、2005 年《非法、未报告及不受管制的捕捞行为罗马宣言》、2014 年《船旗国表现自愿准则》、1999 年联合国大会 54/32 号决议、2003 年以来联合国大会关于可持续渔业的年度系列决议,都呼吁全球加强打击 IUU 捕捞活动,鼓励区域渔业组织采取措施打击 IUU 捕捞活动。

一些国家、地区和区域渔业组织高度重视打击 IUU 捕捞活动。美国、韩国、欧盟、智利、新西兰、加拿大、澳大利亚等国家和地区,以及地中海区域、太平洋海岛区域、加勒比海区域、东南亚地区、西亚地区、西非地区等海域的区域渔业组织都提交了有关预防、制止和消除 IUU 捕捞的国家报告。从以上所述可以判断,全球海洋渔业治理和打击的重点是 IUU 捕捞活动。

### 3.5 强调渔业执法合作,提升渔业执法效力

公海渔业管理制度长期得不到遵守和执行的一个主要原因是渔业执法,特别是公海渔业执法,缺乏必要的执法措施与手段。目前全球海洋渔业治理的一个十分重要的特点就是促进在公海的渔业执法合作,保证国际渔业养护与管理措施得到遵守。

1995 年《执行协定》第 21 条“分区域和区域的执法合作”规定:“1.在分区域或区域渔业管理组织或安排所包括的任何公海区域,作为这种组织的成员或安排的参与方的缔约国可通过经本国正式授权的检查员根据第 2 款登临和检查悬挂本协定另一缔约国旗帜的渔船,无论另一缔约国是否为组织或安排的成员或参与方,以确保该组织或安排为养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群所订立的措施获得遵守。”<sup>①</sup>该条第 2 款及其他款对登临检查程序

的制定、检查员身份证明式样的通告、检查船的识别标志、违法证据的搜集及通知船旗国、船旗国应履行的义务等做出了规定。<sup>②</sup> 1995 年《执行协定》生效之后,区域渔业管理组织在公海渔业管理上的实践,特别是在对公海渔船的登临检查事项上,支撑和落实了渔业执法合作,提升了公海渔业执法的效力。

西北大西洋渔业组织(NAFO)从 2005 年就开始了联合检查和监督计划。按照该计划,该组织允许缔约方授权的检查员在本组织管辖海域内,包括公海,登临另一缔约方的渔船进行检查。南太平洋区域渔业管理组织(SPRFMO)从 2015 年 8 月 24 日起,开始执行公海登临和检查措施,允许在公海上对彼此渔船的登临和检查,包括非成员合作方的渔船。<sup>③</sup>

中西太平洋渔业委员会(WCPFC)2006 年通过了关于公海登临和检查制度程序的实施细则——《公海登临和检查程序》,从缔约方的参与、实施登临和检查的步骤、严重违规的定义、登临和检查的报告机制以及争议解决等方面完善了中西太平洋公海登临和检查制度,赋予了成员方实施公海登临和检查的权利。自 2006 年《公海登临和检查程序》通过后,相关成员方陆续对中西太平洋海域作业的渔船实施了多次公海登临和检查。从 2008 年起,经过 10 年的执行和实施,相关成员方实施公海登临和检查 446 次,检查范围遍布中西太平洋整个作业海域,有效地打击了渔船的违规作业,确保了缔约方遵守和执行中西太平洋渔业委员会养护管理措施<sup>④</sup>。

公海登临权的实施正在进一步朝着深化、具体化和规范化方向发展。参与实施公海登临

① 崔利锋、黄硕琳编:《国际渔业条约和文件选编》,海洋出版社,2015 年版,第 13-15 页。

② 同①。

③ SPRFMO.CMM 11-20151, *Conservation and Management Measure Relating to Boarding and Inspection Procedures in the SPRFMO Convention Area*, 2015.

④ 黄硕琳、吴峰:“公海登临权及其新发展——国际渔业管理的实践”,《中国海洋法学会 2017 年学术年会论文集》,2017 年 10 月 14-16 日。

和检查的国家越来越多,实施的频率也在加大。不仅一些发达国家的执法船舶,如美国、法国、新西兰,参与了对渔船的公海登临和检查,一些发展中国家,特别是南太平洋岛国的执法船舶,也参与了公海登临和检查。可以预测,以确保渔船遵守公海渔业资源养护与管理措施为目的,开展渔业执法合作,在公海上对渔船实施登临检查,将成为公海登临中最常见、实施范围最广的国际实践,也将成为国际上普遍接受的国际法规则。

### 3.6 关注水产养殖对海洋生态的影响

当前海洋渔业治理的又一个特点是,不仅关注海洋捕捞活动对海洋生态环境的影响,而且关注到水产养殖可能对包括生物多样性在内的海洋和沿海环境产生的积极和消极影响,包括社会经济影响。国际社会将对水产养殖的发展加以必要的制约,要求发展水产养殖的国家或地区,根据最可靠的科学信息预先评价水产养殖的发展对遗传多样性和生态系统完整性的影响;支持负责任的和可持续的水产养殖方法并进行合作,保护跨境水生生态系统;尽量减少把非当地种类或水产养殖的遗传变异鱼类资源引入水域,以保存遗传多样性和保持水生生境和生态系统的完整性。

## 四、我国远洋渔业发展所面临的主要挑战

在我国实施海洋发展战略之时,在中央提出大力发展远洋渔业之际,国际上的这些发展趋势应该值得关注。党的“十九大”报告指出:“中国秉持共商共建共享的全球治理观,倡导国际关系民主化,坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等,支持联合国发挥积极作用,支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量。”<sup>①</sup>中国在发展远洋渔业之际,应该考虑全球海洋治理,特别是海洋渔业治理的基本走向,

发挥负责任渔业大国的作用,积极参加到全球海洋渔业治理,包括区域或次区域渔业管理的改革与建设中,提升在全球、区域或次区域渔业治理中的话语权和主导权。

我国发展远洋渔业所面临的挑战:一是国际海洋形势趋于严峻。传统远洋渔业强国从政治、海洋战略考虑,尽其所能保护既得利益,借助国际和区域渔业管理组织抑制新兴远洋渔业国家发展,争夺发展空间。国际社会对公海渔业资源的管理日趋严格,重要渔业资源的捕捞配额已阶段性分配完毕。二是生态和环保问题对远洋渔业发展提出了更高的技术标准和的要求。随着国际社会海洋生态保护意识的提高,要求远洋渔船生产采取生态友好型捕捞方式,减少对海龟、海鸟等其他生物的误捕,保护海洋生态环境;同时,为减少碳排放和能源消耗,要求远洋渔船使用高效节能设备和技术,降低能源消耗,提高能源利用效益。三是如何按照国际社会的要求,切实履行船旗国的责任和义务,提高我国的履约能力。<sup>②</sup>在国际渔业管理中,船旗国的责任被大大强调了。国家有义务采取措施保护海洋生态环境,有义务建立捕捞许可和登记制度,完善渔业数据的统计、收集、保存和定期交换制度,渔船船员的培训制度。这些制度的建立,都有一些国际公认的标准。就我国而言,目前已经建立了一些基本制度,但要按照国际标准完善和执行这些制度,需要大量的人力、物力及技术和强有力的行政领导的支持。四是鉴于国际社会高度关注深海底层渔业对脆弱海洋生态系统的影响,应该加强对深海脆弱海洋生态系统的研究,采取适合的捕捞技术和捕捞方法,发展公海渔业。更关键的是,必须提高海洋生态系统的保护意识。

<sup>①</sup> 习近平:“决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”,新华网,2017年10月27日,第十二部分第九段。

<sup>②</sup> 薛桂芳、房旭:“我国《渔业法》域外效力的强化——兼论负责任远洋渔业国家形象的维护”,《太平洋学报》,2018年第2期,第59-68页。

## 五、结语与讨论

海洋的特点就是其高度的生物多样性和不同环境特征的生态系统,从浅水、近岸生态系统和生物种类到深海和与世隔绝的生态系统和生物种类,如海沟、深海海底。在深海,存在着特殊生境和生物多样性,包括海山和冷水、深水珊瑚。虽然有些生态系统的特殊作用还没被人类所了解,但是普遍认为海洋生态系统和生物多样性对自然界的循环和支持地球生命起了至关重要的作用。包括国家管辖范围外海域的海洋生态系统及其生物多样性,支撑了世界上数十亿人口的生计。

虽然人类活动及给生态系统的压力主要在沿岸海域,但一些因素已使人类活动向深海扩展。这些因素包括:近岸水域的鱼类资源衰退甚至崩溃;开发海底资源新技术的快速发展;寻找新的替代能源以及在国家管辖海域内管理日趋严格。近年来国际社会更加关注国家管辖范围外海域生物多样性的保护问题。海洋渔业治理已经从对捕捞目标的管控发展到对与捕捞目标相关或从属种的关注,进而发展到对生态系统的关注,包括对濒危物种、脆弱生态系统、深海物种的保护。海洋渔业治理的范围已经从单纯以捕捞自然资源为基础的捕捞业扩展到以人工繁殖、饲养为根本的水产养殖业,包括以养殖为基础的渔业。

有关海洋渔业治理的发展趋势是以《联合国海洋法公约》为基本框架,更关注的是国家管辖范围外海域海洋生物资源,特别是生物多样性的养护与可持续利用问题。解决问题的措施倾向于:应用生态系统方法;建立国家管辖范围外海洋保护区;加强对深海渔业的管理,考虑暂时禁止破坏性捕捞法,包括有损于国家管辖范围以外的脆弱海洋生态系统,如海底山脉、热液喷口和冷水珊瑚的底拖网捕捞法;提升对 IUU 捕捞活动的打击力度,采取一切必要措施,加强对捕捞船只的有效管辖和控制;建立强制性船只监测、控制和监视系统,尤其要求所有公海捕

捞的船只尽快配备船只监测系统;评估水产养殖可能对包括生物多样性在内的海洋和沿海环境产生的积极和消极影响,包括社会经济影响,并采用有关方法和技术尽量减少和减轻不利影响;加强次区域或区域渔业管理合作。

最近几年国际社会更加意识到,需要以综合的、跨部门的方式管理影响海洋环境和其生态系统的人类活动,以促进海洋及其资源的可持续发展。目前没有一个国际公认的生态系统方法的定义,从目前国际上普遍的观点来看,可以认为这一概念是指:基于对生态相互作用和生态过程的良好认识,为了当代和世代的福祉,确保生态结构和生态功能的可持续发展,对人类活动的管理。基于这一概念,应用生态系统方法的首要任务是尽快提高人类对生态系统的认知程度。

从现行渔业治理的发展实际看,生态系统方法可以包括下列要点:养护水生生态系统;管理措施不应局限于养护目标物种,而且还应该养护属于相同的生态系统、某个目标物种的从属或相关物种;开展研究和资料收集工作增进对海洋生物资源开发与生态系统相互影响的了解;发展和应用具有选择性、无害环境的渔具和捕捞方法,保持生物多样性,保护种群结构、水生生态系统和鱼的质量;尽可能保护和恢复海洋和淡水生态系统中所有重要的鱼类生境,如湿地、红树林、礁石、咸水湖、育苗区和产卵区。

中国不仅是一个渔业大国,而且是一个远洋渔业大国。中国有世界上最大的捕捞船队,也有世界上最大的远洋渔业船队。无船名号和船籍港、无船舶证书或无渔业船舶检验证书、无渔业船舶登记证书和渔业捕捞许可证的涉渔“三无”船舶问题长期困扰着中国的渔业管理,对渔业资源、生态环境造成重大负面影响。中国也是世界上水产养殖产量最大的水产养殖大国。中国 2014 年的水产养殖产量为 4 550 万吨,占全球水产养殖总产量的 60%以上。<sup>①</sup> 在全

<sup>①</sup> FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Rome, 2016.

球海洋渔业治理中,中国在许多方面可以有所作为。首先,中国应该树立负责任渔业大国的形象,积极参与国际渔业治理,负责任地开展渔业活动,认真负责地履行国家的国际责任,承担相应的义务,积极主动地提高执行国际渔业协定的履约能力,包括更新渔业治理理念,创新与完善渔业管理制度等;第二,中国应积极采取步骤,提高我国参与国际渔业治理的话语权和治理能力,包括加强渔业资源的调查研究能力和参与国际渔业执法的能力,例如我国渔业执法船舶应该具备参与公海渔业执法的能力,积极

参与公海渔船登临检查的国际或区域性渔业执法,提升中国在国际渔业治理中的负责任大国形象与作用;第三,建立和完善水产养殖业可持续发展的法律法规体系和管理制度,包括根据最可靠的科学信息预先评价水产养殖的发展对遗传多样性和生态系统完整性的影响;第四,与相关沿海国家开展渔业合作,促进合作国家渔业经济的可持续发展,为开展“一带一路”全面合作奠定良好的基础。

编辑 邓文科

## Development Trends and Features of Global Marine Fisheries Governance

HUANG Shuolin<sup>1</sup> SHAO Huabin<sup>1</sup>

(1. *Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China*)

**Abstract:** Since the 1980s, the development of sustainable fisheries and the protection of marine ecosystem have gained global significance, which become the hot issues in global marine fisheries governance. A review of relevant international treaties and rules shows that the development trends of global fisheries governance are vulnerable marine ecosystem has been highlighted; applications of ecosystem approach in marine living resources management are being emphasized; protection of marine biodiversity in the area beyond national jurisdiction is being enhanced; management of deep sea fisheries is being strengthened, and the development of sustainable fisheries will be promoted. Features of global marine fisheries governance are the role of regional fisheries management organizations in global fisheries governance has been reinforced; more responsibilities and duties should be shouldered by flag states; implementation standards for the conservation and management of fisheries resources are being clearly defined; combating illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing has become priority in fisheries governance; cooperation in enforcement should be promoted and the effect of enforcement should be improved; and close attention should be paid to impacts of aquaculture on marine ecosystem. In the context of promoting “The Belt and Road”, improving the awareness of marine ecosystem protection, promoting the capacity to fulfill relevant responsibilities, and carrying out the duties of flag state are principal challenges that Chinese marine fisheries face.

**Key words:** fisheries governance; marine ecosystem protection; sustainable fisheries; development trend