第26卷 第11期 Vol. 26 No. 11
2009年11月 海洋开发与管理 November 2009

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

陈丹红

（国家海洋局极地考察办公室 北京 100860）

摘 要 南极海洋生物资源养护委员会（CCAMLR）自成立后通过与南极条约体系和联合国等国际组织合作，建立起一套反对IUU捕捞的体系，其中最有效的是“捕获文件计划”（CDS），但仍无法杜绝非缔约国的IUU渔业。目前，该委员会的一些成员国正在探讨实施“紧急状态措施”强力应对IUU捕捞。

关键词 南极海洋生物资源养护公约（CCAMLR）；犬牙鱼；IUU捕捞

长期以来，困扰南大洋渔业管理的主要是非法、未报告和违规的捕鱼活动，即IUU捕捞（Illegal, unreported and unregulated, IUU）。IUU捕捞的主要目标是巴塔哥尼亚犬牙鱼（以下简称“犬牙鱼”），成年犬牙鱼长约215 cm，重达100 kg左右，生活在700～1 500 m深的南大洋海水中[1]，因其肉味鲜美，在国际市场十分热卖。一条达到生鱼片级的犬牙鱼在市场上可卖到1 000美元，如此高额的利润自然导致南极海洋违法捕鱼和黑市交易十分活跃。1989年后犬牙鱼非法捕捞急剧升温，1996年达到高峰，远远超过规定的捕捞量，据统计，当年有超过100艘渔船在CCAMLR管辖的印度洋海域非法捕捞了大约6万t犬牙鱼；与之比较，被批准的合法捕捞量不足9 000 t，加上南大洋其他海域的合法捕捞量也只有1.7万t。1996—1997年度，据估计大约有7.4万～8.2万t的犬牙鱼在南非和毛里求斯上岸[2]49-50。一些国家认为，如果任由IUU捕捞发展，可能会导致该鱼种的灭绝。

南极海洋生物资源受到各种国际法规的保护，除广泛性的国际条约外，《南极海洋生物资源养护公约》（以下简称CCAMLR）发挥了主要的保护功能，据此成立的南极海洋生物资源养护委员会（以下简称“公约委员会”）则是南极地区重要的政府间渔业管理国际组织。多年来，为解决南大洋IUU捕捞问题，公约委员会开展综合治理，推出一系列应对策略并取得了实效，但仍无法彻底根除IUU捕捞。本文试对公约委员会构建的反IUU网络和未来策略趋势进行分析。

1 公约委员会的反IUU体系

1.1 与其他国际组织合作

1.1.1 与“南极条约协商国组织”合作

CCAMLR是南极条约体系的重要组成部分，虽然其是一个独立的公约并且有自己的秘书处，但该公约显然与《南极条约》有着“血肉联系”。

首先，其对南极海洋生物资源的处理遵循了《南极条约》的原则。无论是CCAMLR还是根据其

成立的公约委员会抑或其成员国，均未对其管辖的海域的资源提出任何主权要求；相反，其只是要求打算在南大洋从事捕捞活动的各缔约国通过合作的方式来保护南大洋生态系统[3]。其次，其要求签字国无论是否为《南极条约》成员国，必须承诺不得从事任何违反《南极条约》原则和目标的活动。CCAMLR在第四条中描述："所有缔约方，无论其是否为《南极条约》的缔约国，在南极地区其相互关系受《南极条约》第四条和第六条的约束"。如此一来，尽管有些CCAMLR成员国并非《南极条约》缔约国，但也必须受到《南极条约》的制约。

1.1.2 借助联合国等国际组织的环保与渔业保护机制

1958年联合国第一次海洋法会议制定了《捕鱼及养护公海生物资源公约》。该公约提出，所谓"养护"是指使公海生物资源保持最适当的持久产量，以保证食物及其他海产的供应；所有国家，尤其是沿海国和在某区域捕鱼的国家，必须与其他国家合作实施养护措施。1982年《联合国海洋法公约》也有类似规定。根据《联合国海洋法公约》，虽然授予各成员国在公海捕鱼的权利，但同时也要求缔约国负有保护海洋环境的责任和义务，必要时需采取措施保护公海海洋生物资源，包括建立地区性的渔业管理组织[4]；该公约第七部分概括了缔约国在保护和养护海洋环境方面的义务，这些义务包括采取广泛性的措施保护和养护海洋环境，尤其体现在第二三五条。这些措施当然适用于CCAMLR管辖海域。

作为《联合国海洋法公约》重要的渔业管理补充，1995年出台《联合国跨界高洄游鱼类协定》（又称《联合国渔业协定》，以下简称《协定》），旨在弥补对跨界洄游鱼类规定的不足[5]。《协定》为捕捞国之间通过区域渔业管理组织加强合作提供一个框架，赋予区域渔业管理组织的成员国登临和检查公海渔船遵守区域内所达成的养护与管理措施情况的权力。《协定》的签署国表示其接受该协定的原则和义务。《协定》规定，相关国家"如有必要，必须采取措施，养护和管理属于同一生态系统或与之密切相关或依靠该种群生存的生态系统，努力维持或恢复这些种群的种类，使之保持在再生产不受严重威胁的水平之上"[6]。《协定》瞄准的是通过"区域渔业管理组织"对第三国的管理。《协定》第21条规定，成员国应当对在本国注册的渔船的公海捕鱼活动进行有效管理。《协定》无疑加强了公约委员会的普遍合法性。

为鼓励各国参与各种国际渔业组织，1999年联合国出台"54/32决议"——"预防、抵制及消除非法未报告及违规捕鱼行为国际行动计划"，建议船旗国应该对注册船只实施严格的管理，有效监管和控制在本国专属经济区内的渔业活动；港口国阻止和禁止非法渔船进入其港口进行补给、登陆或换船；各国采取措施防止本国境内的非法渔获贸易；号召所有与区域渔业管理组织相关的国家积极开展合作[2]41。

公约委员会还积极与其他国际组织如"联合国粮农组织"开展合作。1993年11月联合国粮农组织通过了《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》（以下简称《粮农组织遵守协定》），要求船旗国必须有效管辖在本国注册的船只在公海上的捕鱼活动，使之符合该国签署的条约；如果船只未遵守本国的管理制度，该国应收回授权；如果船只失去了授权，随后在其他国家注册，则该船不能马上从新的注册国获得在公海捕鱼的权利[7]。与公海捕鱼和渔船等相关的注册和数据均可在联合国粮农组织查到。《粮农组织遵守协定》旨在保证船旗国能够有效控制在本国注册、在公海捕鱼的渔船，防止这些船只在第三国再次注册[2]16。《联合国海洋法公约》坚决反对反复注册（公约第九十二条），因为船旗国管理的缺位将导致公海非法捕鱼的失控。

《粮农组织遵守协定》的缺陷在于其只能约束缔约国的船旗国，而对于如何加强管理第三方仍缺乏实质性的规定。如果一艘船在非缔约国注册，则该国没有实施强制管理的义务。在南大洋从事非法捕鱼的船只认识到这一局限，经常在非协定缔约国

注册，如赤道几内亚、多哥和哥伦比亚等成为 IUU 船只的重要注册国。为此，1995 年联合国粮农组织出台了《负责任渔业行为守则》，1999 年通过了《关于预防、制止和消除非法、未报告和违规捕鱼国际行动计划》（IPOA - IUU）。

公约委员会也与《濒临绝种野生动植物国际贸易公约》（CITES）合作，阻挠非经公约委员会许可在公约水域所捕鱼获在国际市场上出售。2002 年 11 月，应公约委员会之请，CITES 大会通过决议，指出 IUU 捕鱼已对南极地区的犬牙鱼构成了威胁，要求 CITES 缔约国采取出具“捕捞文件”制度，这项措施使得非 CCAMLR 缔约国受到了有力的遏制。

1.2　与港口国合作

CCAMLR 缔约国认识到，控制流入世界市场的犬牙鱼比辨别渔船身份更具有实效，方法之一是限制 IUU 船只靠港，使其丧失操作基地。在国际法上，海洋渔业管理的责任主要由船旗国负担，但港口国措施作为预防、制止和消除 IUU 捕鱼的有效政策工具已得到国际社会的广泛认可。任何从事捕鱼或渔业相关活动的船舶，不论在海上作业时间能持续多长，总有进港卸鱼、转载、补给加油或更替人员之日；港口国可采取各种措施，如检查、拒绝船舶入港、拒绝船舶使用港口服务和拒绝船舶卸鱼等，对南大洋 IUU 捕鱼行为产生很大的遏制与威慑作用。

2006 年韩国对乌拉圭渔业公司判决表明，港口国在打击南大洋 IUU 渔船方面占据优势地位。2006 年 7 月 26 日，韩国《中央日报》报道了一起 255 t 犬牙鱼运到韩国，但进口商无法处理的事件。该案件缘起于 2005 年 12 月，澳大利亚海关部门的船只发现一艘名为“Hammer”的多哥注册渔船在 CCAMLR 海域捕鱼，事后报告表明其捕捞的是巴塔哥尼亚犬牙鱼。捕获物被“Hammer”号以 270 万美元的价格出售给一家乌拉圭渔业公司 Cost Line，Cost line 公司雇佣一艘巴拿马船只 Sea Drift 运送所购犬牙鱼抵达韩国。韩国海洋事务与渔业部获悉此事后，扣押了运载犬牙鱼的船只，要求其提供相关文件。2006 年 5 月乌拉圭 Cost Line 公司上诉首尔地方法院，要求韩国海洋事务与渔业部放行，辩称因为捕鱼船是在非 CCAMLR 成员国多哥注册的，其行动不受 CCAMLR 约束。但法院判决乌拉圭败诉，因为韩国是 CCAMLR 成员国，按照规定，必须履行责任。首尔法院称，韩国国内法适用于进入韩国港口的船只，因此不管船舶国际属于哪一国家，扣押合法。

CCAMLR 缔约国在对可疑船只关闭本国港口的同时，还游说其他国家不要接纳这类船只。如，20 世纪 90 年代初，毛里求斯的路易港曾是犬牙鱼的重要中转地，大量进港犬牙鱼均不符合 CCAMLR 捕捞规定；但作为非缔约国，毛里求斯接纳这些渔船是不违反国际法的，而且犬牙鱼交易给毛里求斯带来一笔丰厚收入；CCAMLR 国家对毛里求斯进行了多次游说活动，结果毛里求斯对 IUU 渔船关闭了路易港，并最终加入 CCAMLR。类似情况还有纳米比亚等国也在 CCAMLR 缔约国的劝说下改变了对 IUU 渔船的接纳政策[2]52。

1.3　实施 CDS 制度和“黑名单制度”

到目前为止，公约委员会已出台了 200 多项决议和措施，以保护南大洋生物资源和海洋生态系统，其中最有效的是实施 CCAMLR 船舶监测系统和捕获文件计划。

从 1997 年起，公约委员会强制性要求缔约国的南大洋捕鱼船必须安装“船舶监测系统”（vessel monitoring system，VMS）。2005 年出台的“养护措施 10 - 04”要求在 CCAMLR 海域工作的船只都必须配备持续不断的船舶监测系统发射机，以便于实时确定其大致位置，误差不超过 500 m。这套系统是密封的，禁止自行调控。

公约委员会采取的最为有效的措施是“捕获文件计划”（catch documents scheme，CDS），即从捕捞点到最终目的地核实鱼品产量的证明文件。该项制度是 1999 年出台的“养护措施 180/ⅩⅫ”中规定的，其可以对上岸的每批产品的文件按照同一

文件号的出口和进口量进行实时核对。目前，公约委员会已确立和实施电子CDS，保持了产量文件发放和处理水平的保密性和安全性，排除了发放虚假文件的可能，因此充分限制了IUU捕捞者和IUU鱼品交易进入世界市场。这一文件要求如果渔船不携带捕捞文件，CCAMLR缔约国不得进口、出口犬牙鱼或者允许犬牙鱼过境。“捕获文件计划”实施后效果明显，IUU渔获量在国际市场上的份额迅速下降，但该制度存在与世贸组织之间相互协调的问题。

应对南大洋IUU捕鱼的另一支重要力量是由公约委员会授权在南大洋捕鱼的渔业公司组成的联盟组织——“南大洋国际渔业信息交换委员会”。该组织收集非法捕捞船只的情报，向公约委员会和成员国通报[8]。2000年该组织成立了“合法犬牙鱼捕捞者联盟”，成员由获得授权在南大洋捕捞的合法公司组成。该组织建有网站，不断公布IUU黑名单，并公布这些船的照片，更新其活动记录，使得IUU船只的行动曝光于世。

2 CCAMLR反IUU捕捞措施的困境

CCAMLR虽然对缔约国实施了约束，但在实施过程中存在以下突出问题：一是无法对某些缔约国间接支持IUU渔船的行为进行遏制，因为公约的实施依赖于各缔约国的善意和对于非法捕鱼者的执行能力；二是无法对非缔约国进行管辖，尤其令公约委员会头疼，许多在南大洋非法从事犬牙鱼捕捞的渔船大多悬挂非缔约国国旗。

事实上，公约委员会的反IUU制度与联合国粮农组织颁布的《负责任渔业行为守则》及《关于预防、制止和消除非法、未报告和违规捕鱼国际行动计划》一样，打击非法捕鱼的效果都是有限的，因为它们依赖自愿原则，没有强制措施要求各国有效反对IUU捕捞。2004年联合国粮农组织调查表明，只有不到24%的国家国内立法反对IUU[9]。此外，他们都没有提出针对非缔约国的可操作性遏制措施。公约委员会采取表决一致的方式，这意味着只要有一个缔约国反对便无法实施，因此保证所有成员国协调一致存在很多困难。另外有些国家虽然公开对船籍进行严格限制，但实际上却执行不力；况且船主一旦出海往往更难控制，加之南大洋海况恶劣，路途遥远，很难实施监管。

如今CCAMLR海域面临越来越严峻的威胁。北半球海域渔业资源被过度捕捞，许多国家正在把目光转向渔业资源丰富的南大洋；非CCAMLR缔约国可以以此区域属公海为由，在南大洋进行合法捕捞。只要这些渔船按照《联合国海洋法公约》在其成员国注册，尽管不是CCAMLR成员国的船只，但从法律上讲仍是合法的渔船。根据《联合国海洋法公约》第八十七条，CCAMLR成员国无法在公海上采取诸如登船检查、没收捕捞所得和扣押渔船等措施来治理IUU捕捞活动。

3 策略探讨——能否实施“紧急状态措施”

CCAMLR只是针对成员国，其管理效果十分有限。如何将南大洋的管制措施覆盖到悬挂非缔约国旗帜的船只，是当前CCAMLR成员国和非成员国较关心的问题，公约委员会一直在讨论如何扩大对非缔约国船旗国IUU捕捞的打击。目前，CCAMLR尚未对非缔约国产生任何拘束力，仅有的拘束力停留在对违反规定国家的警示和劝阻。

近年来，一些国家在探讨能否根据“紧急状态制度（state of necessity）”将这种强制性措施推广到整个CCAMLR水域实施。

所谓紧急状态制度，是指一国在严重危及国家生存和根本利益的情况下，为了应付或消除这一严重紧急状态而采取的违背该国所承担的国际义务的措施，该行为的不当性应予以排除。这种危难和紧急状态规则的适用是有条件的，即危难和紧急状态如果是由行为国家本身造成或在其帮助下造成的，或者还有其他避险可能的情况时，则不排除该行为的不当性，行为国家应承担全部或部分责任。然而，在CCAMLR海域采取紧急状态制度，涉及行动的法律合法性问题。在国际法委员会的解释中，实施紧急状态制度的条件有两个方面[10]。

第一，除下列情况外，当行动不符合该国家

应负的国际义务时，紧急状态措施不能用于作为掩护不法行为的理由：① 所采取的行动是该国反对致命性巨大危害以捍卫本国基本利益的唯一手段；② 不会严重损坏他国或者国际社会的基本利益。

第二，在下列任何情况下，紧急状态措施不能被一国用于为不法行径开脱的理由：① 对本国应付的国际义务尚不清楚；② 当事国的行为导致紧急状态。

但是这些表述仍不足够清晰，联合国大会经过第 59 次到第 62 次会议多次讨论也没有能够达成一致，所以国际法委员会的解释并没有成为国际共识，只能根据已有的国际法案例进行习惯法推断。1993 年国际法庭在判决捷克斯洛伐克与匈牙利拦河堰计划案时最早使用这一原则。综合国际法庭的判决，采取紧急状态措施必须满足如下要件：① 国家的“基本利益”受到危害；② 面临的是“迫在眉睫的重大危害”；③ 所能采取的措施是“唯一的”，即如果存在其他的合法方法，不管其成本多高或者多么不方便，那么紧急状态措施也是不合理的；④ 不能损害其他相关国家或者国际社会的“基本利益”。

如果照此推理，公约委员会的解释与南大洋渔业国存在诸多分歧，但随着形势的发展，CCAMLR 个别国家在南大洋利用军事力量强力执法的倾向越来越明显。近年来，澳大利亚政府已动用军事装备来收集有关日本捕鲸船只进行商业捕鲸的证据，对日本捕鲸发出警告和抗议。如果南大洋的 IUU 捕捞活动态势不能得到实质性扭转，不排除武力可能的强力手段最终可能被选择用于对付 IUU 船只。在国际法委员会的解释中，紧急状态制度也涉及生态保护。

参考文献：

[1] BARDACH J E. Fish far away: comments on antarctic fisheries [J]. Ocean Yearbook, 1986, 38 (6): 44.

[2] STUART K. IUU Fishing in the Southern Ocean: challenge and response [G] // GILLIAN T, ANNA R. Antarctica: Legal and Environmental Challenges for the Future. British Institute of International & Comparative Law, 2007.

[3] 南极海洋生物资源养护公约（中译本）序言. 1982.

[4] 联合国海洋法公约，第 116 - 119 条. 1982.

[5] 联合国跨界高洄游鱼类协定，第 3 (1) 条. 1995.

[6] 联合国跨界高洄游鱼类协定，第 5 (e) 条. 1995.

[7] 粮农组织遵守协定，第 3 条. 1993.

[8] RACHEL B. CCAMLR initiatives to counter flag state non-enforcement in southern ocean fishes [G] //Victoria University of Wellington Law Review, 2005: 733, 745.

[9] U. A. FAO. Technical Consultation to Review Progress and Promote the Full Implementation of the IPOA to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing and the IPOA for the Management of Fishing Capacity. Art 68, 2004. Http: //ftp. fao. org/fi/Document/tc - iuu - cap/2004/inf3e. pdf.

[10] Article 25 of the Draft Articles on the Responsibilities of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries [Z]. Year Book of International Common Law, 2001, 31 (2): 80.