论专属经济区制度下的渔业问题

郑曙光

（浙江水产学院）

一

专属经济区制度是当前世界海洋权益斗争中逐渐形成和发展起来的一项法律制度。根据《联合国海洋法公约》确认的原则以及沿海国家有关专属经济区的立法实践，这项制度的基本内容为：沿海国在其领海以外邻接其领海的海域设立一种专属管辖区，称之为专属经济区（Exclusive Economic Zone），沿海国对经济区域内的自然资源拥有主权权利，并对海洋科学研究和海洋环境保护拥有管辖权；专属经济区从其性质看，它既不是公海，也不是领海，而是自成一类的海域，说它不是公海，因为它属于国家管辖范围内的海域，说它不是领海，因为它又不属于沿海国国家领土的组成部分；专属经济区就其宽度而言，是从领海基线起算向外延伸200海里，但需要说明的是：①200海里的规定是项弹性条款，沿海国在决定专属经济区宽度时必然会受到许多因素的制约，因此不能由此把200海里与专属经济区绝对等同起来；②专属经济区的宽度是从领海基线起算的，假定沿海国确定的专属经济区为200海里，那么200海里已经包括了其中属于领海部分。

诚然，专属经济区制度所涉及的内容并非仅仅是渔业问题，但是，这一制度所载明的有关渔业资源开发、利用、养护、管理的的一系列规定对世界海洋渔业的影响却是极其重大而深远的。

首先，专属经济区制度改变了原有的海洋渔业管辖体制。自古以来，人类在浩瀚的海洋上从事捕捞活动，海洋渔业对于当地居民的重要性促使沿海国家很早就提出了把沿海渔业置于本国管辖之下的主张。然而，沿海国怎样行使这种权力或者说沿海国可把这种权力扩展到什么范围则是国际法上一个长期没有定论的问题。领海、公海制度逐渐形成之后，领海才开始被认为是沿海国可以行使其渔业管辖权的区域，在领海内沿海国享有排他的专属捕捞权和专属渔业管辖权。显然，领海制度为沿海国的渔业利益提供了最可靠的保障，但是它并不是管理渔业最适合的制度，因为①领海界限的划定除了保护渔业资源的需要外，还要考虑到自然条件、国家安全、航行利益和邻国的关系等等因素，因此它的宽度往往小于海洋渔业资源所必要的管辖范围，它不可能完全符合海洋鱼类的生活习性和洄游规律；②在传统的领海和公海制度下，领海之外便是公海，公海渔业虽有有关渔业国际协定之约束，但公海毕竟实行“捕鱼自由原则”，沿海国的渔业利益无疑受到了公海制度的制约。20世纪中叶，随着海上捕捞技术和远洋船队的进一步发展，很多海域的渔业资源有枯竭之虞。沿海国为了保护沿海渔业资源，积极谋求将其沿海渔业资源置于本国管辖之下，五六十年代出现了划定专属渔区的主张和实践，70年代初反映出进一步扩大专属渔区的要求。200海里专属经济区的概念在1974年第三次联合国海洋法会议上被提出后，得到了多数国家尤其是第三世界沿海国家的支持，不少国家随即宣布200海里专属经济区，凡设有专属经济区的国家，自然在其经济区内

有专属渔业管辖权。专属经济区的建立为扩大渔业资源管辖范围提供了切实的保障，是沿海国家的资源保护权在领海外的延伸，从而必然导致世界海洋渔业管理体制的新变革。

其二，专属经济区制度确立了经济区内海洋渔业资源的利用和养护方式。有关专属经济区生物资源的利用和养护，实际上主要集中在各国所关心的渔业这个重要问题上。为了促进区内生物资源的最适度利用，《联合国海洋法公约》规定，沿海国应决定其经济区可容许的生物资源渔获量；在没有能力捕捞全部可容许的渔获量的情况下，应通过协定安排和准许其他国家捕捞剩余部分，特别是准许在同一区域内的内陆国或地理不利国参加捕捞；在经济区内捕鱼的其他国家渔民应遵守沿海国规章中所制订的养护措施和其他规定及条件，包括关于发给捕鱼证和交纳渔业税的规定，可捕捞的鱼种、鱼龄及渔获量的定额，捕鱼的季节和渔区，可使用的渔具和渔船的种类、大小、数量等。各国有关立法也规定，捕鱼权一般为本国所保留，外国渔船非经许可不得在区内捕鱼。沿海国为保护渔业资源，制定各项规章，对于违反规章的外国渔船沿海国有权扣留，并加以处罚。有的国家立法对于在区内捕捞的鱼的品种、数量以及可使用的网眼大小及其他入渔条件都详加规定以便养护生物资源。

这种在专属经济区内渔业资源的利用和养护制度对于沿海国家具有特别重要的意义。一方面，它使沿海地区的渔业资源有效地置于沿海国的管辖之下，非沿海国的渔船不能再象过去那样在沿海国领海外的专属经济区内自由捕捞了；另一方面，如果各国都设立经济区，则世界上的海洋将有1/3划归经济区范围。从地理条件上看，沿海国离岸200海里的浅海区域是其大陆架领土的自然延伸，是绝大部分鱼类和其他海洋生物资源产卵、索饵、栖息和越冬的主要场所，在这部分海域内提供了94%的世界总渔获量。据统计，世界上14个渔业区和三大著名渔场分布于此。专属经济区的设立，沿海国可以富鱼类资源、饶渔业之利，达管理之效，促使本国渔业经济得到发展。

其三，专属经济区制度还推进着沿海国家对外渔业政策的进一步强化。专属经济区建立后，许多国家的渔业政策主要地表现为国内问题。为此，世界各国正逐渐从自由开发资源过渡到科学管理资源时代。截止1983年10月，全世界140个沿海国家和地区中已有94个国家和地区通过国内立法、对外宣言、声明等方式确立自己的200海里经济区，还有10个国家正以各种形式确定经济水域或渔业水域。各国在专属经济区内通过建立区内报告中心、实行有效的国际合作和监测、监视制度进行严格管理；有些国家还对《联合国海洋法公约》签署以前的有关专属经济区立法进行修订，进一步强调了本国利益。

二

专属经济区制度的建立给沿海国家多年来形成的渔业结构带来了极其重大的影响，每个沿海国家几乎都面临着一个怎样顺应这一形势以发展本国渔业生产的问题。沿海国家逐渐进行战略转变和渔业结构调整，致使专属经济区制度下的渔业呈现以下几方面特点：

1.开拓型渔业和保护型渔业并举

目前各国正在作以下两方面努力：一是开发未利用资源。所谓未利用资源主要是指专属经济区以外的公海资源。例如，南极海域的磷虾资源作为世界上尚未开发利用的一种生物资源，已引起各国的关注，在200海里以外的几个优良公海渔场，渔业大国正在竞相捕捞。二是加强对专属经济区内的渔业管理，注意发展增养殖业。日本为发展水产增养殖业，将农林省改为农林水产省，并将所有行政机构作了相应的变动，相继制定了《沿海渔业整治条例》和

《栽培渔业振兴法》，在执行沿岸渔场整建开发计划的同时，开展国营的和都道府县经营的栽培渔业中心的设施建设，进行与栽培渔业有关的技术开发和技术推广。美国对200海里保护区的管理相当严格，除了保护渔场、规定禁渔期、禁渔区外，还实行渔民登记、船舶登记、渔具限制、捕捞定额和渔获物种类大小限制等等，在分配资源上优先照顾本国渔民，外国渔船必须取得美国政府许可证并交税后才被允许按配额捕捞。实施200海里渔业保护区对美国近海的渔业发展和资源保护促进很大。由此可见，开拓型渔业与管理保护型渔业并举必将使世界海洋渔业出现捕捞、养殖和增殖三者并驾齐驱的新格局。

2.渔业生产与渔业外交挂钩

在专属经济区制度下，渔业已不再单纯是个生产问题，在沿海国与远洋渔业国之间，外交活动常常成为渔业生产的先导。远洋渔业发达的国家为了摆脱入渔困境，努力保持总产量，总是不遗余力地对沿岸国家进行广泛的渔业外交活动，争取重返因设立专属经济区而被逐出的世界优良渔场。这种广泛的渔业外交活动既有政府部门间的接触、又有国家首脑间的谈判，通过一系列的渔业谈判诸如采取购买渔业许可证、增加捕捞配额以及渔业贸易等方式促使本国渔业的发展。例如，日本的远洋渔业与苏美两国的关系最为密切，1977年3月苏美两国相继宣布200海里渔业保护区，这意味着日本将失去200多万吨渔获量，对日冲击颇大，为示对抗，日本亦于1977年6月实行了200海里暂行渔业水域，同年开展对苏美谈判，历经艰辛交涉最后达成日苏、日美渔业协议。

3.交费入渔与合作经营共施

专属经济区制度建立后，由于区内渔业资源被赋予主权权利，出现了各国对渔业资源利用上的不平衡现象。一方面，在发展中国家，渔业资源权虽然收回了，但因缺乏资金、渔船、设备等经济和技术条件而不能充分合理地开发利用；另一方面，一些沿海发达国家也由于专属经济区的限制而未能进入他国区内渔场捕捞，使远洋渔船队的渔获量受到限制。解决的办法是从各自的利益和合理利用资源的角度出发寻求合作伙伴。在对外渔业合作方面，开始时多数采取缴税和交费办法进入对方渔场捕捞。例如，根据美国《渔业保护管理法》规定，在美国水域内作业的诸外国（除加拿大外）必须缴纳渔业许可费、渔获从事费、外国特别添加费、观察员费。据资料，1978年有日本、苏联等外国渔船800多艘，在美国200海里水域内捕鱼，美国获得渔业税千万美元。近年来许多沿岸国家为发展本国渔业乐意采取合资经营办法，这是在专属经济区制度下出现的一种新的入渔方式。通过与沿岸国合办联营企业，远洋渔业国重新获得了捕鱼权。联营企业大部分集中在大西洋中部和南部沿海国家，其他地区如中东、东南亚、非洲、大洋洲也是从事渔业联营企业的主要地区。前来合营的国家主要有苏联、日本、法国和美国等。近年来日本热衷于投资创立“跨国联营渔业公司”，到1983年已与40多个国家联营创办了170多个这种类型的公司，从而使日本近几年的远洋渔业得以稳步发展。

4.政府扶持与私人资本投资齐下

各国在积极寻求合作伙伴引进外资的同时，也十分注意本国资金的投入，私人资本投资活跃，并且，政府也采取了各方面的扶持政策，如：为开发大西洋沿岸的专属经济区，在最近十年中，加拿大政府打算从国外引进100艘拖网渔轮，政府还准备投资成批地建造冷冻拖网渔轮；自1977年美国宣布专属渔区后，美国政府曾发布通告，商务部发放贷款资助建造渔船，并从1981年起对在美国专属区内作业的外国渔船提高税金，获得的渔业税主要用于建造捕鱼船队。为开发本国的专属经济区，许多发展中国家也积极推行资助海洋渔业的政策，加纳

政府向意大利公司订货建造大型冷冻拖网船和特级围网渔船，印度政府向墨西哥购买捕捞作业和渔业资源调查船，阿根廷还公布了海洋渔业津贴条例，渔船主、渔轮厂、捕捞公司都可以按规定领取政府的定期补贴。

三

无疑地，专属经济区制度也已对我国的海洋渔业产生了巨大的冲击。

我国海域辽阔，渤海、黄海、东海和南海总面积473万多平方公里，按照《联合国海洋法公约》规定的原则，可以划归我国管辖的海域大约有300万平方公里，这些海域构成了我国的海洋国土，我们应该合理地加以开发、利用、养护和管理。综观各国专属经济区实践和我国海洋渔业现状，我们不难看出，我国海洋渔业在顺应这一制度上所存在的问题主要表现为：一是海况复杂，专属经济区立法落后于邻国。在濒临我国大陆的四个海区中，除渤海为我国内海之外，其他三个海区分别与朝鲜、日本、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚和越南相邻，这些沿海国家都已宣布200海里专属经济区或专属渔区，我国至今尚无专门规定。二是管理失控，海洋渔业区间发展极不平衡。在沿岸、近海、外海三大渔业区间中由于长期以来重捕捞、轻增养，重生产、轻管理，致使近海区间捕捞强度失控、沿岸滩涂潮间带利用不足、外海远洋渔业起步较迟，形成了“中间挤两头疏”的不合理区间结构。

但是我们也应当看到，世界范围的专属经济区制度也为我国发展海洋渔业尤其是外海远洋渔业提供了比较有利的机遇和条件。由于我国支持第三世界维护200海里海洋权的斗争，赞成200海里专属经济区的合理主张，许多发展中国家深感中国是第三世界的强大力量，是可以信赖的国家，因此纷纷要求与我国进行渔业资源开发合作；我国由于曾长期无私地援助非洲国家的经济发展，从而成了拥有世界著名渔场的西非国家邀请合作捕鱼的热门对象，近年舟渔、沪渔等公司相继前往作业，为我国远洋渔业发展创出了新路子；由于我国在国际舞台上的地位和对外开放政策，一些渔业发达的资本主义国家也要求与我们进行劳务合作、补偿贸易、联合经营等，有的还在特定水域给予我国以配额。

因此，面对专属经济区出现的新形势，我国海洋渔业今后的战略布局应当是：在近海实行管理型渔业，在外海和远洋发展开拓型渔业。当前应着手抓好以下几个方面：

1.加强海洋立法，明确国家对渔业资源的管辖范围

中华人民共和国成立以后，为保护海洋渔业资源，减少渔业纠纷起见，我国政府曾经划过若干专门管制区，如1955年国务院发布《关于渤海、黄海及东海机轮拖网渔业禁渔区的命令》。以后，我国又多次与日本签订双边的民间或政府间渔业协定，在协定中规定了机轮定禁渔区、机轮拖网休渔区、机轮拖网保护区和马力限制线。1981年4月，国务院决定设立幼鱼保护区。这些禁渔区、保护区、限制线都设在我国领海以外，可视为专属渔区之实践，但由于我国至今尚无专门的专属经济区立法，除领海之外的国家管辖权范围就无法确定。因此，我们应当加快专属经济区立法步伐，明确规定我国的海域制度。

2.改革海洋渔业管理体制，健全完善渔业管理机构

海洋渔业管理是整个海洋管理的重要组成部分。我国现有的海洋管理工作分散在海军、公安、海洋、渔业、交通、外交等部门，是一种各自为政，职能单一的分散管理模式，这种管理模式综合协调能力薄弱，人力物力分散浪费，从而影响和制约了海洋渔业管理的高效发展。随着我国专属经济区的建立和海洋渔业管理事务的复杂化，改革现行的海洋渔业管理体

制势在必行。改革的重点，一是协调好海洋渔业管理机构——渔政与其他海洋管理机构的关系，在主管与兼管、独立行使职权与协同配合参与的基础上形成综合协调与分工负责的管理机制。二是理顺执法与生产的关系，建议渔政机构从水产行政部门中真正独立出来，明确其渔业执法地位。三是处理好渔政机构在对外维护我国渔业权益和对内保护渔业资源、稳定生产秩序方面的相互关系，妥善解决邻国间、地区间、群众间争渔抢鱼日趋突出的矛盾。

3.采取有效途径，促进外海远洋渔业的发展

开拓外海和远洋渔业既是生产发展和技术进步的必然结果，也是专属经济区客观现实的迫切要求。借鉴世界上渔业发达国家和地区的经验，结合我国实际，振兴外海远洋渔业应作为今后开拓型渔业的一件大事切实抓起来。首先，国家应把发展外海远洋渔业作为行业重点加以扶持，为了鼓励“打出去”、切实在资金、税收、信贷、外贸、物资诸方面给予优惠。其次，改革经营体制、充分发挥现有各水产科研、大专院校和国营渔业公司的技术和规模，组成以生产为主，生产、科研、调查一体的船队，以达到在发展外海远洋渔业上节省投资、少铺摊子、加快速度之效；同时，也带动一批有条件的集体渔业企业向外海远洋发展。再次，积极开展渔业外交，本着互助互利精神，分别轻重缓急，努力为开创远洋渔业获得积极的成果。最后，鉴于外海、远洋渔业流动性大、涉及面广、可能遇到的风险多等特点，应加强有关方面的信息管理和科学研究，在生物资源、渔场海况、捕捞手段、加工利用、经济价值、市场贸易、沿岸国家的方针政策等方面搞好咨询服务和科研攻关工作。

4.“捕”、“养”、“增”、“加”、“管”并举，建立良好的近海沿岸生态渔业

专属经济区制度的建立，使得对海洋生物资源的再生与利用进入了一个新的历史转折时期。我们应当认识到，沿岸近海渔业在我国整个水产业中居于举足轻重的地位，现在沿岸、近海渔业的主要问题是开发不足和利用过度的矛盾，因此要在捕、养、增、加、管五方面下功夫。捕，就是根据鱼类资源增长的自然规律，进行有计划的捕捞，以求达到对资源的合理利用；养，即充分利用海涂、潮间带资源，改变当前渔业劳动力无出路和海岸带开发不足的矛盾；增，即采取人工放流、投入人工鱼礁、营建海藻带等手段建立“海上农牧场”、实行耕海牧洋，改善渔场环境，改良品种结构，增加数量，提高质量；加，即做好海上第一线保鲜加工工作，增加花色品种，开展综合利用，提高经济效益；管，即采取行政、经济以及法律手段，合理安排捕捞强度，认真贯彻国家渔业法规，切实管好近海渔业资源，维护渔业生产秩序。

东海首次发现黄边副鳞鲀

1987年8月8日在舟山渔场北丁星正西北与大戢洋东交界附近由涨网在落潮时捕到一尾黄边副鳞潮捕获7小时后死亡。根据资料记载，黄边副鳞鲀分布于南海诸岛海域，属鳞鲀科副鳞鲀属鱼类，在东海是首次发现。因此对于研究鱼类学、鱼类生态学、海洋学及鳞鲀科鱼类的分布等均有一定的现实意义。

（舟山博物馆　周晨光）

（上接第38页）

1) 先驱投资者是指在国际海底区域已经对多金属结核资源的勘查活动进行了至少3 000万美元投资的国家及其控制下的法人和自然人。在第三次联合国海洋法会议决议二中，法国、印度、日本、苏联以及美国的四个国际财团被列为先驱投资者。

2) 先驱投资者勘探申请登记制度是第三次联合国海洋法会议在制订海洋法公约的后期阶段，为了满足先驱投资者的要求所作出的一种特殊安排，即在《公约》生效前，为了保护先驱投资者在多金属结核资源勘查投资活动的利益，允许这些先驱投资者按照有关规定的条件，向“海底筹委会”提出两块具有相等商业价值，其面积各为15万平方公里的申请区。经审查后，“海底筹委会”将其中的一个区域（15万平方公里）分配给申请者作为开辟区，以便勘探和开发，另一个区域（15万平方公里）则指定为未来海底管理局的保留区。先驱投资者在申请登记前还须和其他申请者解决可能的区域重叠问题。