

文章编号: 1004-7271(2001)03-0223-06

《中越北部湾渔业合作协定》 对我国南海各省(区)海洋渔业影响的初步分析

黄永兰, 黄硕琳

(上海水产大学海洋学院, 上海 200090)

摘要:在初步分析了《中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府北部湾渔业合作协定》的签定背景和主要内容的基础上,本文针对我国在北部湾的渔业现状,由此可能产生的影响以及应采取的对策进行了初步探讨,认为划界后,南海区将有大批渔船从湾西部渔场退出,造成经济损失约 99.3 亿元,同时渔民转产难度较大,会对近海渔业资源造成更大压力,增大机动渔船禁渔区和禁渔期等制度实施难度。此外,由于渔船的装备和渔民的水平等,难以确切把握北部湾的分界线,容易造成纠纷。本文据此对我国在北部湾渔业管理中应注意的问题提出几点看法:①扩大宣传,提高全社会对保护渔业资源的理解;②降低捕捞强度,继续调整作业结构;③调查渔业资源,合理制定资源开发、利用方案;④成立专门机构,统一贯彻落实新规定。

关键词:渔业协定;北部湾;渔业管理;海洋渔业

中图分类号:S937.0 **文献标识码:**A

The impacts of the Sino-Vietnamese fishery agreement in the Beibu Gulf on Chinese marine fisheries in the South China Sea

HUANG Yong-lan, HUANG Shuo-lin

(Ocean College, SFU, Shanghai 200090, China)

Abstract:In the light of the current movement of Chinese fishery in the Beibu Gulf, the paper deals with the impacts on implementing the Sino-Vietnamese Fishery Agreement in the Beibu Gulf. It's estimated that a loss of RMB 99.3 billion yuan would be suffered in that numerous fishing boats in the region of the South China Sea would withdraw from the west gulf after the demarcation. Meanwhile, the fact that it's difficult for the fishermen to transfer themselves to other types of work would render the fisheries resources in Chinese inshore waters suffer more fishing pressure and have an influence on the management of the system of the time and area closures for the mechanized fishing boat. In addition, the fishermen have difficulty in mastering the position of the demarcation line in the Beihu Gulf. Because some suggestions are put forward in the light of the situation. Firstly, an effort should be made for a nationwide comprehension on the conservation of fishery resources. Secondly, the fishing efforts should be reduce and the fisheries structures be further adjusted. Thirdly, investigation of the fishery resources should be strengthened. Finally, an independent executive agency is anticipated to be established to study the potential problems and countermeasures.

Key words: fishery agreement; Beibu Gulf; fishery management; marine fishery

北部湾地处南海北部,是一个半封闭浅水湾,东部和北部为我国沿岸,西部为越南沿岸,东西两岸最大宽度约 180n miles,面积约 12.8 万 km²。由于受地理位置、水文条件和季风变化等自然因素影响,北部湾渔业资源形成一个独立的地方生态群系^[1]。大部分主要经济鱼类在冬春季节到湾东部和北部产卵、繁殖、育幼,秋季洄游到湾中西部,靠近越方一侧海域栖息、育肥,形成中心渔场^[2]。据估计,北部湾持续资源量约 65~67 万吨,年可捕量 45~47 万吨^[3]。北部湾作为中越共有、共用的水域,一直是两国渔民重要的作业渔场,但在渔业问题上也存在很大的矛盾,且日益尖锐。随着《联合国海洋公约法》的生效和两国专属经济区制度的实施,北部湾海域权益的再分配问题进入新阶段。为了公平合理地利用北部湾渔业资源,按照国际法的有关精神,中越两国政府在 2000 年 12 月签定了《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》(以下简称《划界协定》)和《中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府北部湾渔业合作协定》(以下简称《渔业协定》)。按协定内容作出具体实施方案和措施,将出现许多问题有待解决。本文就《渔业协定》的产生背景、主要内容作一些分析和讨论,对我国南海区海洋渔业可能产生的影响以及应采取的对策进行初步探讨。

1 《渔业协定》的签定背景和主要内容

1.1 《渔业协定》的签定背景

1.1.1 70 年代中期以前的中越渔业关系

早在 1957 年,为解决中越两国沿湾渔民的历史捕鱼习惯,以及提供作业渔场和避风港问题,中越两国曾签定《北部湾渔业协定》,并于 1961 年作了部分修改和补充。1963 年 8 月,中越双方再次签定协定,规定双方 10t 以下的小渔船不超过 120 艘可进入对方距岸 12n miles 协议线内捕鱼,其它渔船均应在 12n miles 协议线外作业,该协定到 1966 年 8 月失效。上述三次协定中,双方都承认两国边境渔民有互进对方沿海捕鱼的历史习惯^[4]。

此后直至 70 年代初,中国曾与越南合作进行北部湾渔业资源调查,并为越方提供技术援助。

1.1.2 70 年代中期以后中越渔业关系

1975 年越南南北方统一以后,中越关系发生很大变化。在海洋渔业方面,越方对我在北部湾的渔业生产限制日趋严格。70 年代中期以后,越方常在其领海基线外 12n miles 附近抓扣我方渔船,到了 80 年代,扩展到距其海岸线 24n miles 附近,继续破坏我方渔船正常生产^[5]。1982 年 11 月 12 日,越南在《关于越南领海基线的声明》中。公然宣称,按 1887 年 6 月 26 日法国同中国清政府签定的边界公约,中越在北部湾以东经 108°03'13"线为界。1991 年以后,越南对我方越过此线生产的渔船常进行罚款、扣押和枪击,中越北部湾渔业矛盾日趋尖锐^[6]。

为了解决两国在北部湾的渔业矛盾,公平合理地利用北部湾渔业资源,按照国际法的有关精神,中越两国政府历经多轮谈判,在 2000 年 12 月签定了《划界协定》和《渔业协定》。

1.2 《渔业协定》的主要内容

《渔业协定》主要涉及北部湾生物资源养护管理、开发利用的权责划分以及应采取的措施等方面。根据《渔业协定》,双方政府将共同组建中越北部湾渔业联合委员会(以下简称“渔委会”),制定有关渔区生物资源养护、管理和利用措施及规定,以及违反有关规定和发生渔业纠纷的基本处理原则。

根据渔业管理性质和要求不同,新协定中规定的水域可分三种。

1.2.1 共同渔区

该区如图 1 所示。从北部湾封口线以北,20°N 线以南,在距《划界协定》所确定的分界线(以下简称“分界线”)各自 30.5n miles 的中越两国专属经济区设立共同渔区。

“渔委会”每年确定缔约各方在该渔区的作业渔船数量。缔约双方据此向己方渔船发放捕捞许可证;双方渔船进入共同渔区作业应有标准识别;填写捕捞日志,按时上交有关部门。

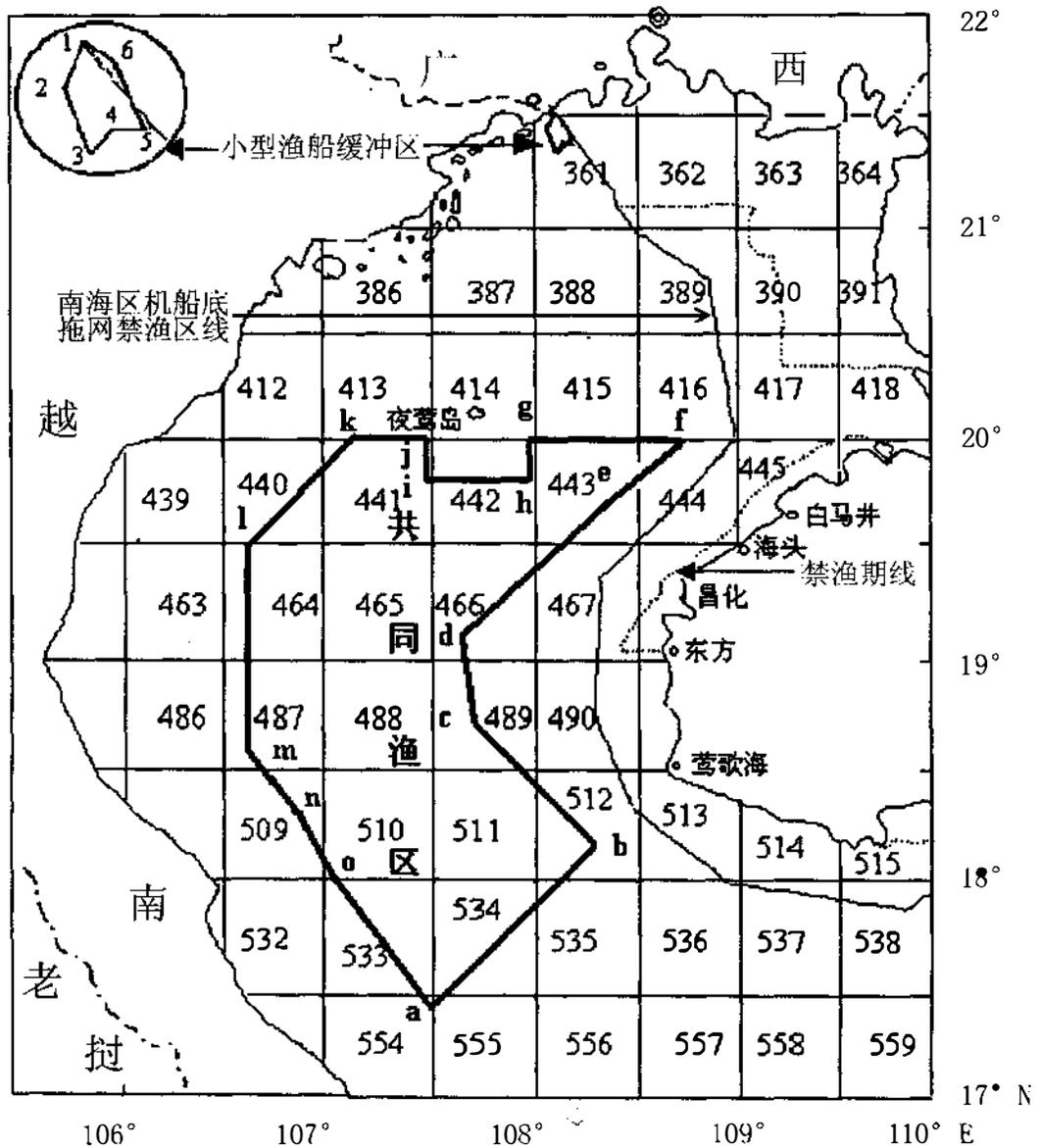


图1 共同海区示意图

Fig.1 sketch map of the joining fishing area

- 1. 21°28'12.5"N, 108°06'04.3"E
- 2. 22°25'40.7"N, 108°02'46.1"E
- 3. 21°17'52.1"N, 108°04'30.3"E
- 4. 21°18'29.0"N, 108°07'39.0"E
- 5. 21°19'05.7"N, 108°10'47.8"E
- 6. 21°25'41.7"N, 108°09'20.2"E
- a: 17°23'38"N, 107°34'43"E
- b: 18°44'25"N, 107°41'51"E
- c: 18°44'25"N, 107°41'51"E
- d: 19°43'00"N, 108°20'30"E
- e: 19°43'00"N, 108°20'30"E
- f: 20°00'00"N, 108°42'32"E
- g: 20°00'00"N, 107°57'42"E
- h: 19°52'34"N, 107°57'42"E
- i: 19°52'34"N, 107°29'00"E
- j: 20°00'00"N, 107°29'00"E
- k: 20°00'00"N, 107°07'41"E
- l: 19°33'07"N, 106°37'17"E
- m: 18°40'00"N, 106°37'17"E
- n: 18°18'58"N, 106°00'00"E
- o: 18°00'00"N, 107°01'55"E

缔约各方授权机关有权对进入共同渔区内己方一侧水域的缔约双方国民和渔船进行监督检查;若发现其违反“渔委会”的有关规定,有权进行处理;对无证生产或从事渔业活动以外的不合法的活动的渔船,有权按各自国内法进行处罚。

1.2.2 过渡性水域

过渡性水域是指共同渔区以北(自 20°N 起算)。两国的专属经济区。规定自新《渔业协定》生效之日起四年内,缔约一方必须逐年削减进入对方一侧“过渡性水域”的渔业活动。

1.2.3 小型渔船缓冲区

缔约双方在两国领海相邻部分自分界线第一界点起沿分界线向南延伸 10n miles, 在距分界线各自 3n miles 的范围内设立小型渔船缓冲区。对于对方渔船进入缓冲区己方一侧水域从事渔业活动, 可采取除扣留、逮捕、处罚或武力以外的必要措施令其离开该水域。如发生有关的渔业活动的争议由“渔委会”解决; 渔业活动以外的争议由各方依照国内法予以解决。

2 《渔业协定》中有关问题的分析和讨论

《划界协定》对中越两国在北部湾水域各自的主权范围和管辖水域进行了明确划分和界定。以此为基础, 新《渔业协定》对两国在北部湾生物资源的管理、利用的权责范围相应作出严格的规定, 这与前几次中越渔业协定有着根本的不同。现就上述几种不同水域的有关问题进行初步探讨。

2.1 共同渔区

共同渔区东西两侧相距 61n miles, 约占全湾面积 1/4 左右, 包含了中西部渔场的绝大部分高产渔区, 其分界线两侧由中越两国分别管理。在共同渔区内, 中越双方渔船均可进入生产, 但有些问题仍需引起注意。

首先, 该水域的具体管理措施将由“渔委会”决定, 包括将采取渔船配额的量化措施。因此以后的管理必将涉及进入共同渔区的渔船作业类型、功率、许可作业渔船数、同时作业的最高渔船数、总渔获量、分鱼种的渔获量等限制。

其次, 我国渔船以后进入共同渔区作业, 必须严格遵守“渔委会”的各项规定。除了遵守上述量化管理的规定外, 还需执行捕捞许可制度; 按照“渔委会”规定进行渔船标识; 并提供渔获数据, 正确填写捕捞日志, 按时上交有关部门。

更重要的是, 我方作业渔船在取得许可证后, 进入共同渔区越方一侧水域时, 若有违规行为, 管辖权属于越方; 若无证生产, 越方可以根据其国内有关法令处理我方渔船。这与《中日渔业协定》和《中韩渔业协定》有关“暂定措施水域”的“违约管辖权属船旗国”^[7,8]规定相比, 前者严格得多。因此, 所谓的“共同渔区”, 决不能盲目地认为, 可以“共同管理, 共同开发”。

2.2 过渡性水域

四年内, 中越双方渔船进入“过渡性水域”作业可免交入渔费, 许可证由船旗国发放, 其管辖权仍属船旗国, 但双方必须逐年减少进入对方“过渡性水域”的船数。具体实施时可能还包括: 互报船名册, 进入的船数和产量必须每年进行协商等。四年后分属各国专属经济区。若要进去作业, 必须严格遵守按对方有关规定, 申请办理许可证, 交纳入渔费等。

因此, 在这四年过渡期中, 我国有关生产单位应主动减少到越方一侧过渡性水域的生产规模, 遵守“渔委会”在该水域的有关规定, 以适应过渡期结束后北部湾渔业生产与管理的变化局面。

2.3 小型渔船缓冲区

该水域同样由分界线分成东西两部分, 属中越两国各自领海, 原则上禁止对方渔船进入。但考虑双方沿岸作业小渔船没有精确的定位装置, 难以确切把握中越北部湾分界线的准确位置, 从而可能误入对方管辖水域生产导致渔业纠纷而采取的缓冲办法。因此, 尽管越南对误入越方缓冲区的我方小渔船不采取扣留、逮捕、处罚或武力等措施, 我们必须禁止我方小渔船越界进入越方缓冲区进行渔业生产或其它活动。

至于在各方领海之外的共同渔区向陆一侧的水域为中越双方各自的专属经济区, 按两国规定的专属经济区制度实施管理。我方在共同渔区的作业渔船, 必须准确把握共同渔区越方一侧水域的界限, 以免误入对方专属经济区, 引起纠纷。

3 《渔业协定》对我国海洋渔业影响

在《渔业协定》中,尽管划出了一块面积较大的“共同渔区”,“过渡性水域”和“小型渔船缓冲区”也体现了一定的过渡和弹性。但由于我国在北部湾生产渔船数量多、渔业资源已普遍处于过渡开发状态,因此协定的签署将不可避免地对我国南海区海洋渔业产生冲击,对该地区的社会稳定、经济发展、渔业资源开发与养护等产生影响。

3.1 社会、经济方面

北部湾渔业作为我国北部湾地区支柱产业,在渔业经济发展的同时,带动了当地旅游业、饮食业和市场贸易等发展,对保持社会安定也极为重要。由于该地区人多地少,沿湾居民大多数是纯渔户,对北部湾渔业有着直接的依赖性。80年代以来,我国沿湾地区常年在北部湾的作业渔船和捕捞产量连续大幅度增长。目前,其捕捞渔船总功率和船数超过整个南海区的40%;捕捞产量达到约50%。

由于资源分布状况和历史原因,我国渔船主要集中在北部湾中西部作业,但是按照《渔业协定》,渔委会将根据资源可捕量确定双方渔船配额。此举很可能涉及进入“共同渔区”和“过渡性水域”作业的许可作业渔船数、同时作业的最高渔船数等。因此,划界后,南海区将有大批渔船从湾西部渔场退出,一些相关产业会随之萎缩,每年由此造成的直接或间接经济损失超过99.3亿元。同时,由于多数渔民长期依赖于捕捞业,失业后不易转产,大量渔业人口的生活受到影响,如处理不当,会波及沿湾地区的社会稳定。

3.2 资源开发与养护

据估计,北部湾渔业资源的潜在渔获量为60~65万吨^[9]。由于对资源长期过度利用而缺少有效的养护和管理措施,90年代以来,北部湾渔业资源呈波浪式下降,主要经济鱼类的组成发生变化。质量差、寿命短、个体小和营养层次低的种类的比例上升,质量高、寿命长、个体大和营养层次高的种类的比例下降。拖网、刺网的渔获组成也不稳定,长毛对虾、新对虾等主要经济虾类资源呈下降趋势^[6]。湾内主要传统渔场鱼汛特征已越来越不明显,有的鱼种已不能形成鱼汛。

划界后,原在湾西部生产的围网、拖网和部分张网作业渔船,几乎全部失去传统的作业渔场。这些渔船因转业难度很大,或渔民不愿意改行,必将拥挤在湾东部渔场等其它近海海域生产,这无疑给我国已衰退的近海渔业资源雪上加霜;另外,由于大多数小型渔船基本上在沿岸生产,将增大机动渔船底拖网禁渔区线管理难度,规定的禁渔期和线内禁渔区也将难以施行,资源的可持续利用可能最终受到威胁。

3.3 政治影响

我国南海区沿岸作业小渔船,因难以确切把握中越北部湾分界线的准确位置,从而可能误入对方管辖水域生产;或者被对方误认为进入其水域,引起纠纷,甚至可能采取过激行动,以至引发政治问题。另外,出于竞争压力、经济利益和我国近海渔业资源衰退等原因,部分渔民可能会不顾有关规定,擅自越界生产,造成渔业涉外事件,影响我国对外关系。

另外,广西边境地区部分归侨,一旦生活发生困难,出于历史原因,可能去国外谋求出路,甚至误入歧途,同样影响我国国际形象。^[10]

4 几点建议

中越两国渔民自由进入对方沿海捕鱼已成为历史,在北部湾所有的渔业活动都将受到严格的限制,所有作业渔船都应遵守上述两个协定的有关规定。目前,我们还有大量准备工作要做。

4.1 扩大宣传,统一认识,提高全社会对渔业资源保护的理解

我国于1996年5月成为《联合国海洋法公约》的缔约国。近年来和周边国家相继签定有关渔业协

定。因此我们必须转变观念,淡化产量指标,注重生态效益。同时对渔民加强宣传,逐步普及《联合国海洋公约法》、《划界协定》和《渔业协定》等有关规定,帮助正确理解协定内容,依法生产。

4.2 正视我国近海渔业现状,切实降低捕捞强度,继续调整作业结构

目前我国近海捕捞强度已大大超过资源再生能力,我们应以新协定的签署、生效为契机,着重于解决湾内渔船过多,作业结构不合理。非渔劳力从事海洋捕捞的比例过高等问题。

首先,必须加强渔船管理。全面禁止新建、引进或购买用于我国近海作业的海洋捕捞渔船;严厉整治制造、使用“三无”渔船的活动;严格执行渔船“双控”指标;制定压缩渔船计划,对船龄超标的残旧渔船强制报废;完善作业许可证制度,适当提高入渔价格以及其他相关费用。

其次,根据资源状况,切实、合理调整作业结构,对作业方式严重破坏资源的渔船限期停产。

4.3 调查渔业资源,合理制定资源开发、利用方案

目前,虽然已意识到我国近海生物资源衰退,但由于多年没有进行资源调查,同时存在捕捞强度增加引起渔业产量继续上升这一现象,仅根据北部湾渔获组成和综合鱼种的单位产量,无法笼统断定资源衰退的程度。因此,正确评估北部湾生物资源水平和开发承受能力,尤其是分界线以东的资源总量、可捕量和分布情况,不仅能为我国在过渡性水域的减船计划提供科学依据,有助于共同渔区的资源管理,捕捞配额谈判,维护我国渔业生产权益,而且可以合理安排渔业生产,实现渔业资源的可持续性利用。

4.4 强化禁渔规定,加强渔场管理

强化现行的禁渔区线、幼鱼保护区、禁渔区和休渔区制度。为了减少和避免涉外事件的发生,应严禁我方渔船越界违规生产,因此,加强渔场管理显得尤为重要。

4.5 成立专门机构,统一贯彻落实新规定

制定优惠政策,支持、引导和鼓励渔民转产专业;重新制定、修改相关渔业法规,完善外国渔船入渔有关规定,做到有法可依。对协定生效后可能出现的问题应及早着手研究,采取相应防范,以适应划界后新局面。

参考文献:

- [1] 秦炜章,卢兆发.北部湾划界对我区渔业生产的影响及建议[J].远洋渔业,1997,40(4):26-28.
- [2] 邓毅.浅论中越两国对北部湾渔业资源的共同利用[J].远洋渔业,1997,40(4):29-32.
- [3] 吴永祥.南海200海里专属经济区渔业管理的探讨[A].专属经济区制度与渔政管理论文汇编[R].农业部渔业局,上海水产大学编,2000.50-52.
- [4] 刘桂庆,张进上.南海生物资源开发和保护战略[A].专属经济区制度与渔政管理论文汇编[R].农业部渔业局,上海水产大学编,2000.53-72.
- [5] 乐美龙.中越渔业关系与北部湾渔业[A].专属经济区制度与渔政管理研讨班,专题报告(四)[R].农业部渔业局,上海水产大学编,2000.3-4.
- [6] 苏冠强,刘桂庆.南海区渔业资源利用状况及其对策[J].远洋渔业,1997,40(4):3-10.
- [7] 乐美龙.韩国渔业与中韩渔业关系有关问题[A].专属经济区制度与渔政管理研讨班,专题报告(三)[R].农业部渔业局,上海水产大学编,2000.13.
- [8] 乐美龙,黄硕琳.中日渔业新协定的执行和管理[R].上海水产大学.农业部东海区渔改港监督管理局编,2000.5.
- [9] 袁蔚文.北部湾底层渔业资源的数量变动和种类更替[J].中国水产科学,1995,2(2):57.
- [10] 南海区渔政局.北部湾划界对我沿海支区渔业影响的调查报告[R],2000.4.