

文章编号 : 1004 - 7271(2004)04 - 0310 - 06

《中西太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》 对我国金枪鱼渔业影响的探讨

黄永莲, 黄硕琳

(上海水产大学海洋学院, 上海 200090)

摘 要 《中西太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》(以下简称《公约》)已经生效, 中西太平洋渔业委员会也将开始正式运作。中西太平洋是金枪鱼类的最大渔场, 《公约》的生效, 必将对中西太平洋地区高度洄游鱼类种群的养护和管理产生重要影响。为此, 在简要介绍《公约》背景、主要内容、我国在该海域金枪鱼渔业现状的基础上, 分析了《公约》对我国的几点主要影响, 如发展规模的限制、船旗国责任的加大和生产成本的增加等, 并给出了主要的对策与建议: 合理规划, 加强科学研究, 健全法规, 加强管理及培训, 积极参与, 密切合作。

关键词 : 公约; 中西太平洋; 金枪鱼渔业

中图分类号: S937.0 文献标识码: A

A discussion about the convention on the conservation and management of highly migratory fish stocks in the WCPO and its effects on the tuna fishery of China

HUANG Yong-lian, HUANG Shuo-lin

(Ocean College, Shanghai Fisheries University, Shanghai 200090, China)

Abstract :The Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean (hereafter the Convention) has entered into force , and Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC) will formally operate. Western and Central Pacific Ocean (WCPO) is the biggest tuna fishing grounds in the world , and the Convention ' s execution will inevitably exert important influence on the conservation and management of highly migratory fish stocks in the area. The paper briefly introduces the background and main content of the Convention , and the status of the tuna fishery of China in the WCPO , and analyzes its main effects on Chinese tuna fishery , for example , development scale being limited , flag state duties increased , production costs enhanced , etc , and gives some relevant countermeasures and advices : rationalizing the layout , strengthening scientific researches ; perfecting the law and regulations , strengthening management and training ; participating and cooperating actively .

Key words :Convention ; the Western and Central Pacific Ocean (WCPO) ; tuna fishery

收稿日期 2004-04-28

作者简介 黄永莲(1975 -)女, 江苏如皋人, 硕士研究生, 专业方向为渔业政策与法规。Tel 021 - 65710907 , E-mail :huangyl@stmail.shfu.edu.cn

通讯作者 黄硕琳(1954 -)男, 福建南安人, 教授, 主要从事海洋法、渔业政策与法规的研究。Tel 021 - 65710296.

1 背景

自联合国大会通过 46-215 号决议,要求所有国家自 1992 年底在公海停止大型流网捕捞作业,以及 1995 年联合国渔业会议通过了《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》(以下简称《执行协定》)后,传统国际法下的公海捕捞自由开始受到限制,众多国际宣言、公约及行动方案纷纷通过或生效,各区域性金枪鱼类资源管理组织也相继成立或增加管理措施。

南太平洋地区原有南太平洋委员会(SPC)和南太平洋论坛渔业局(FFA)两个渔业组织机构。前者属于顾问和咨询性质,主要为各岛国提供科学管理信息和人才培养服务,包括教育、医疗卫生、社会发展和渔业评估等,不进行任何国际渔业管理或制订法规活动。后者主要负责协调南太 16 国专属经济区的渔业政策(主要是金枪鱼渔业),由南太平洋论坛委员会直接领导^[1]。随着形势的发展,该海区完全有必要建立一个能满足沿海国和远洋捕捞国两方面要求的区域性渔业管理组织机构。

为推进中西太平洋海域区域性渔业管理,在该海域从事远洋渔业作业的远洋渔业国与 FFA 成员国于 1994 年在所罗门群岛召开了第一次多边高层会议(multilateral high-level conference, MHLC),共同商讨成立区域性渔业管理组织机构的可行性。根据《执行协定》的基本规定,1997 年继续召开 MHLC 第二次会议,并通过《马朱罗宣言》(Majuro Declaration),承诺致力于在三年内完成区域性高度洄游鱼类种群养护和管理机制。其后历经五次 MHLC 磋商谈判,终于在 2000 年 9 月 5 日在夏威夷以三分之二的多数通过了《中西太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》^[2]。

根据《公约》规定,成员国应建立中西太平洋渔业委员会(WCPFC),在《公约》生效前先成立筹备会议(preparatory conference, PreCon)。筹备会议主要为委员会设立组织、财政及分区域框架,保证委员会正式运行后各项工作能有效及时的开展^[3]。迄今为止,已举行了六届筹备会议随着《公约》的生效,第一次缔约国会议将于 2004 年 12 月召开,同时召开第七次筹备会议。《公约》生效后,筹备会议的工作将移交 WCPFC 负责。

2 《公约》主要内容

《公约》正文由 12 个部分、44 条组成,另有 4 个附件。《公约》的主要规定与《执行协定》相一致,其主要内容概括如下:

2.1 适用水域和鱼种

《公约》适用水域为:南端自澳大利亚南部沿 141°E 向南到 55°S,沿 55°S 向东到 150°E,沿 150°E 向南到 60°S,沿 60°S 向东到 130°W,沿 130°W 向北到 4°S,沿 4°S 向西到 150°W,然后沿 150°W 向北,包括阿拉斯加湾以西的水域在内的 150°W 以西的太平洋水域(图 1)。适用捕捞对象为《公约》水域内除秋刀鱼以外的全部高度洄游性鱼类种群。

2.2 主要管理规定

2.2.1 捕捞控制

WCPFC 的首要职责是:在不损害沿海国开发、养护和管理国家管辖区域内高度洄游鱼类种群的主权利下,在《公约》适用区内确定高度洄游鱼类种群的总许可渔获量或捕捞努力量,必要时确立《公约》区内高度洄游鱼类种群总许可渔获量或捕捞努力量的分配标准。为实现上述目标,委员会可以采取与下列因素相关的措施:可能捕捞的种类或种群的数量;捕捞努力量水平;控制捕捞强度,如船数、类型和大小等;规定捕捞活动的地点和时间;可捕获的种类规格;可使用的渔具渔法等。

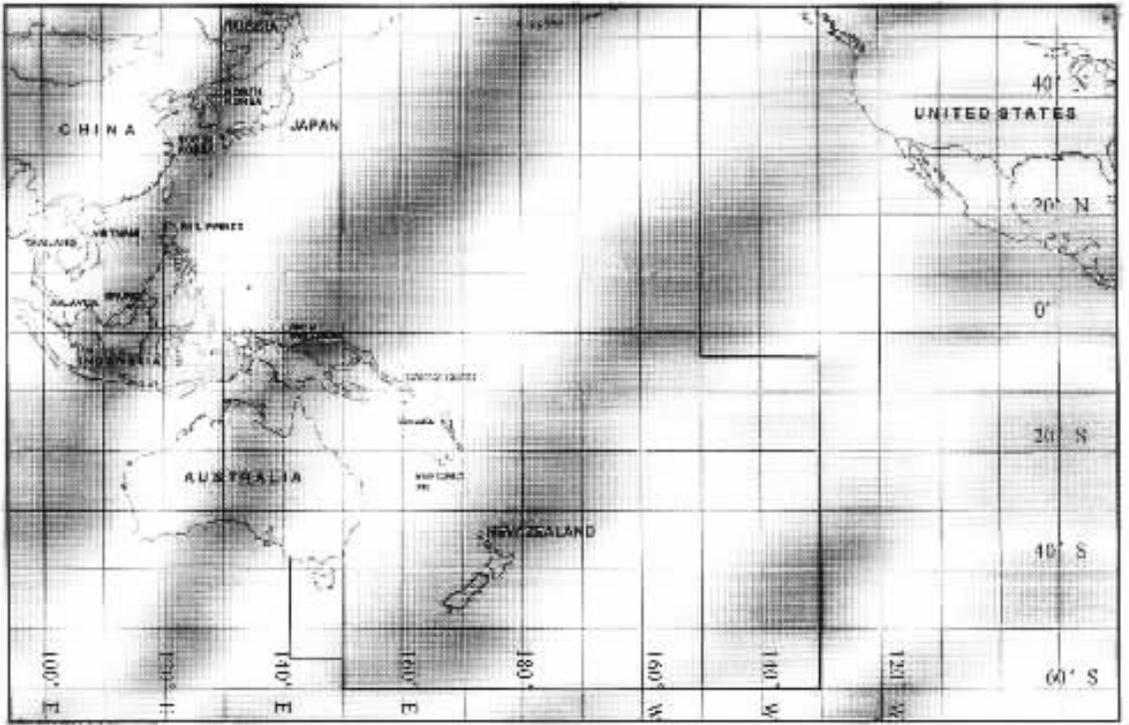


图 1 公约适用区域示意图

Fig. 1 Sketch map of the convention area

2.2.2 船旗国责任

《公约》规定,船旗国应采取必要措施确保悬挂其旗帜的渔船切实执行《公约》规定和采取的养护和管理措施。具体有:作业渔船必须持有捕捞许可证或得到缔约国的批准;安装渔船监测系统;接受科学观察员;在《公约》公海区域内捕捞高度洄游鱼类种群的船旗国渔船,应使用同步卫星定位仪;船旗国应按规定程序收集、检查、交流和报告其渔船在《公约》区内捕捞高度洄游鱼类种群的有关数据,并每年向委员会提交有关渔船记录资料;船旗国应遵守和执行《公约》规定和提出的任何养护和管理措施;船旗国对违规渔船应加以严肃处罚,必要时应向有关国家和区域组织提出报告;违规渔船在船旗国对其违法行为进行制裁期间不得在《公约》区内从事捕捞活动。

2.2.3 成员国合作

《公约》规定,促进成员国之间的合作协调以确保国家管辖区与公海高度洄游鱼类种群的养护和管理措施的互不抵触。为有效监测、管制、监督养护和管理措施的执行,委员会应建立适当的合作机制,包括船舶的监测系统(VMS)等;委员会应建立《公约》区域内公海的登临和检查的程序,用于《公约》区内公海的登临和检查的所有船舶都应有明显的标识和授权,表明其是根据《公约》为政府服务和经授权在公海上登临和检查;为收集、核实渔获量数据及其他科学信息,监控养护和管理措施的执行,委员会应制定地区观察员计划,并进一步制订地区观察员合作计划的程序和原则。

2.2.4 港口国规定

《公约》还规定港口国如发现渔船违反养护和管理措施,有关当局可禁止该船卸下或转运渔获物^[4]。

2.3 公约的生效

《公约》规定《公约》应于首都在 20°N 以北的 3 个国家和其他 7 个国家提交批准书或加入书之日后 30 天起生效,如在 3 年内《公约》得不到首都在 20°N 以北的 3 个国家的批准,可在 13 个国家提交批准书或加入书之日后的 6 个月起生效。

至 2004 年 4 月 19 日止,共有 19 个国家和地区签署了《公约》,14 个国家递交了加入或批准书。第十三个国家新西兰于 2003 年 12 月 19 日递交批准书,《公约》满足第二个生效条件,依规定在 2004 年 6 月 19 日生效。

3 我国中西太平洋金枪鱼渔业现状

3.1 中西太平洋金枪鱼资源开发利用状况

根据 FAO(联合国粮农组织)统计,中西太平洋金枪鱼渔获量占世界金枪鱼总产量的 48%。中西太平洋主要捕捞的金枪鱼类为四种,即鲣(*Katsuwonus pelamis*)、黄鳍金枪鱼(*Thunnus albacares*)、大目金枪鱼(*Thunnus obesus*)、长鳍金枪鱼(*Thunnus alani*)。2002 年中西太平洋这四种主要金枪鱼总渔获量为 2 004 836t,其中鲣、黄鳍金枪鱼、大目金枪鱼及长鳍金枪鱼渔获量分别为 1 320 692t、446 122t、124 107t 及 113 916t,渔获量所占份额分别为 66%、22%、6%和 6%^[5]。

资源评估认为,中西太平洋鲣资源开发水平适度,黄鳍金枪鱼资源目前没有过度开发,但资源可能接近充分开发,太平洋大目金枪鱼作为单一种群,已接近完全开发状态;中西太平洋长鳍金枪鱼目前的生物量大约为资源未开发时的 60%,资源没有过度开发^[6]。

长期以来,中西太平洋大多数渔获量由日本、韩国和我国台湾省远洋船队的大型渔船捕获。但近几年来,在中西太平洋某些区域,太平洋岛国内船队的活动增加,一些太平洋岛国已开始着手发展本国的金枪鱼渔业^[7]。巴布亚新几内亚、密克罗尼西亚、马绍尔和所罗门群岛等,都已经建立本国的金枪鱼延绳钓和围网船队。

3.2 我国中西太平洋金枪鱼渔业发展情况

1988 年,中国远洋渔业股份有限公司派出第一支 7 艘金枪鱼船队,开赴贝劳共和国捕捞金枪鱼,揭开了我国中西太平洋金枪鱼渔业的序幕。1991 年后,我国金枪鱼渔业在贝劳获得成功,开始步入发展阶段,作业海域从贝劳扩展到密克罗尼西亚和马绍尔。目前我国在中西太平洋的主要作业水域为密克罗尼西亚、贝劳、斐济、瓦努阿图和马绍尔等太平洋岛国的专属经济区和中西太平洋公海。

我国在中西太平洋的金枪鱼捕捞船队以小型冰鲜金枪鱼延绳钓渔船为主,但超低温延绳钓渔船数量有增加的趋势。我国中西太平洋各年份延绳钓船只及延绳钓渔获量见表 1^[5]。我国于 2001 年 6 月份

表 1 我国中西太平洋各年份延绳钓船只及延绳钓渔获量

Tab.1 Annual catches and number of vessels for Chinese longliners in the WCPO

年份	船只(艘)	渔获量(t)				总渔获量
		长鳍金枪鱼	大目金枪鱼	黄鳍金枪鱼	其他鱼种	
1988	7	0	24	20	0	44
1989	9	0	99	45	5	149
1990	23	4	276	173	117	570
1991	39	0	526	481	160	1 167
1992	72	0	1 400	1 315	103	2 818
1993	311	1	3 664	2 754	1 377	7 796
1994	456	8	7 846	4 823	1 738	14 415
1995	422	5	4 744	5 837	926	11 512
1996	325	8	3 261	2 757	380	6 406
1997	144	2	2 243	1 419	110	3 774
1998	124	1	1 836	1 435	174	3 446
1999	115	3 473	1 805	2 237	818	8 333
2000	106	2 056	1 981	2 207	1 047	7 297
2001	116	2 711	2 227	1 919	825	7 682
2002	123	2 920	2 312	1 844	865	7 941

开始在中西太平洋发展围网渔业,当年实现渔获 3090t。2002 和 2003 年又有 3 艘围网船相继投入生产,2002 年实现围网渔获 8 556t。尽管我国开始适当增加大型延绳钓和围网作业,但与发达国家和地区相比,无论是在捕捞能力和渔获量上相差都很大。

4 公约对我国的影响

根据渔业资源可持续发展的要求,以及《负责任渔业行为守则》的目标,制订《公约》是十分必要的,对中西太平洋高度洄游鱼类种群采取相应的养护和管理措施也是可以理解的。但作为捕鱼国《公约》势必对我国在中西太平洋公海区域从事金枪鱼的捕捞作业带来一定的影响。

4.1 发展规模受到限制

随着中西太平洋金枪鱼类资源的开发,太平洋岛国在提高本国捕捞能力的同时,加大了对远洋渔业国捕捞能力的控制。WCPFC 第 3 次筹备会议决定:敦促所有国家、捕捞实体和其他实体在《公约》区域捕捞强度和能力的扩张方面进行合理限制并应用预防性措施;敦促所有有关国家、捕捞实体和其他实体采取所有适当措施,预防、阻止和消除《公约》区内的“非法、未报告和未管制”(illegal, unreported, unregular—IUU)的捕捞活动^[8]。鉴于其他金枪鱼国际管理组织已对部分鱼种实施或准备实施配额管理,WCPFC 已加快了这方面的步伐。2004 年 4 月出台的中西太平洋海域大目和黄鳍金枪鱼管理选项草案仔细论证了对这两个鱼种实施各种管理的可能性。在这种情况下,我国中西太平洋金枪鱼渔业无疑会受到多方面限制,尤其是渔获配额和渔船数量的限制。

4.2 船旗国责任加大

在打击非法捕捞活动的同时,WCPFC 对合法渔船的管理会更加严格^[8]。如上文所述,《公约》对船旗国责任作了详尽的规定,在《公约》适用水域内捕捞金枪鱼的渔船必须得到 WCPFC 的适当许可,成员国应确保在《公约》水域作业的本国渔船有适当的注册及许可,并能进行有效监控。《公约》规定,船旗国应定期向委员会上报渔获统计资料和数据,包括鱼类生物学数据。经过多年努力,我国远洋渔船渔获统计和申报已逐步走上正轨,但同样也应提供有效的鱼类生物学数据,否则会受到批评和指责。这要求我国渔船承担规定的责任和义务,对我国远洋渔业渔获统计现状做出调整改正,并加大对远洋渔船的管理力度。

4.3 生产成本增加

为了掌握和了解有关渔业资源利用状况的可靠信息,以对金枪鱼渔业实行有效管理、控制和监督,《公约》除要求渔船安装 VMS 系统、接受科学观察员、提交捕捞日志外,还要求渔业企业支持或参加渔业资源的科学调查活动等,这不但给生产企业带来不便,还将增加渔业企业的生产和管理成本。2000 年 WCPFC 要求各国渔船在其管辖区作业时,必须按一定比例配备一套最新实时的卫星定位报告仪,在公海作业的渔船也应向委员会报告,在其他成员国管辖水域的渔船应遵守该国要求,同样也要报告。而配备这套设备,也将投入一定的资金,这将给我国金枪鱼渔船增加更大的经济负担。

5 建议和措施

由于《公约》对远洋渔业国的要求十分严格,一直无法得到亚洲远洋渔业国家和地区接受。但不论加盟与否,《公约》生效后,远洋渔业国均无法避免《公约》的种种规定带来的作业上的不便,而且就渔业国的职责而言,如果不批准《公约》的话,将会处于更被动的地位。与其被动受之,不如主动迎之。为此,我国应积极采取多方面应对措施,建议目前主要采取如下几点:

5.1 合理规划,加强科学研究

有关方面应把金枪鱼渔业列入国家发展计划,重点考虑中西太平洋金枪鱼类状况,统一规划,合理布局,采取积极措施,适当发展我国中西太平洋金枪鱼渔业,尤其是围网渔业。加强科学研究工作,提出

我国关于中西太平洋金枪鱼渔业的 TAC、总捕捞努力量及其分配标准的管理意见,共同参与资源养护和管理措施的讨论。同时应加强金枪鱼延绳钓捕捞技术、保鲜和加工技术等方面的研究,提高延绳钓捕获率,降低对海鸟、鲨鱼等的兼捕率。另外,由于我国大部分超低温金枪鱼延绳钓渔船及目前投产的 5 艘围网渔船均是从国外购进的二手船,船舶老化,设备简陋,制约了我国金枪鱼捕捞技术水平的提高,因此也应加强金枪鱼渔船及船用设备的研究。

5.2 健全法规,加强管理及培训

我国应根据相应的国际公约、协定和决议的规定,制定远洋渔业规章制度,健全金枪鱼渔业管理方面的法律法规。进一步完善我国从事远洋金枪鱼渔业的渔船实施批准、注册和授权制度,遵守国际上有关渔业建造、通信设备、渔具标识、监测设备等方面的规定;建立和完善我国的渔获统计报告制度,向 WCPFC 提供完备的渔获统计资料,包括鱼类生物学数据,积极宣传有关国际渔业协定、决议和公约,使我国从事远洋作业的渔业企业、渔船及船员遵守有关国际海上航行和捕捞作业等方面的规定等。按照国际标准对我国远洋金枪鱼渔业企业和船员进行培训,提高总体综合素质。

5.3 积极参与,密切合作

在区域性渔业管理组织成为国际渔业管理趋势的今天,一国要争取到自己的利益,唯有积极参与国际活动才有机会。正是认识到这一点,中西太平洋渔业委员会的历届谈判,无论是 MHLC 还是 PreCon,我国均派团参加。随着《公约》的生效及组织的运作,我国应继续参与 WCPFC 组织的有关会议和活动,及时了解该组织有关金枪鱼资源养护和管理的动态与措施,尤其要开展与 WCPFC 资源沿海国的对话、交流与合作,宣传我国在公海及专属经济区生物资源的开发利用、养护与管理方面的主张。同时也要加强与该地区其他远洋捕鱼国之间的合作,共同防止 IUU 捕捞,促进资源的共同养护和合理开发。

参考文献:

- [1] 刘小兵. 金枪鱼渔业的管理现状、趋势及对策[J]. 中国水产, 2003(4):74-78.
- [2] Final act of the multilateral high-level conference on the Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean[Z]. <http://www.ocean-affairs.com/pdf/FinalAct.pdf>.
- [3] Preparatory conference[Z]. <http://www.ocean-affairs.com/PrepCon.html>.
- [4] [Http://www.Ocean-affairs.com/pdf/text.pdf](http://www.Ocean-affairs.com/pdf/text.pdf):Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean[Z].
- [5] Timothy A I(editor). Secretariat of the Pacific Community Tuna Fishery Yearbook 2002[M]. Oceanic Fisheries Programme, Secretariat of the PacificCommunity. New Caledonia, 2003.
- [6] 2002 report of the sixteenth meeting of the standing committee on tuna and billfish[R]. Mooloolaba Queensland, Australia. 2003.
- [7] 许柳雄,戴小杰. 国际金枪鱼渔业管理趋势及对我国发展金枪鱼渔业的影响[J]. 海洋渔业, 2003(25):1-4.
- [8] 陈雪忠,陈思行. 金枪鱼渔业的管理及其发展趋势[J]. 海洋渔业, 2003(25):206-212.