

文章编号: 1674-5566(2023)06-1277-10

DOI: 10.12024/jsou.20221004002

南太平洋区域性渔业管理组织特点及中国的参与策略

卢洁^{1,2}, 邹磊磊^{1,2}

(1. 上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 外国语学院, 上海 201306)

摘要: 南太平洋区域性渔业管理组织(South Pacific Regional Fisheries Management Organisation, SPRFMO)在管理南太平洋渔业资源以及保护海洋生态系统方面发挥着重要作用。相较于其他区域性渔业管理组织(Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs), SPRFMO 在管理理念和管理措施等方面独具特色。作为 SPRFMO 成员, 中国在开展渔业资源开发与养护时遵守既定措施, 不断提高履约意识和履约能力, 但是在积极参与规则制定方面还有待进一步提高。本文探讨中国如何以现有履约实践为基础, 结合 SPRFMO 管理特点, 发挥在鱿鱼生产和科研方面的优势, 进一步深度参与 SPRFMO 议事规则和养护管理措施制定, 更大地促进南太平洋渔业资源养护和渔业可持续发展, 在维护我国渔业权益的同时, 贡献渔业治理的中国方案。

关键词: 南太平洋区域性渔业管理组织(SPRFMO); 中国; 规则制定; 鱿鱼

中图分类号: D 815 **文献标志码:** A

南太平洋以其丰富的渔业资源而闻名。但是, 随着人类对水产品需求不断上升和渔业不断发展, 全球各海域均面临着不同程度的渔业资源衰退问题, 联合国粮农组织 2011 年渔业报告数据显示, 在进入 21 世纪后南太平洋渔业资源衰退问题也日益凸显^[1]。为可持续开发和养护南太平洋渔业资源, 保护该海域的海洋生态系统, 沿海国和远洋渔业国经过协商于 2012 年成立了南太平洋区域性渔业管理组织(South Pacific Regional Fisheries Management Organisation, SPRFMO), 希望通过该平台开展统一协调的渔业管理行动。SPRFMO 是对全球区域性渔业管理组织(Regional Fisheries Management Organization, RFMO)体系的补充, 也是南太平洋区域渔业治理的有力手段。中国在发展远洋渔业的进程中, 逐步认识到 RFMO 在渔业资源分配和全球渔业治理中的重要作用, 为维护中国在南太平洋重要的渔业权益, 协同国际社会实现渔业可持续发展, 中国于 2013 年加入了 SPRFMO。

随着 RFMO 在国际渔业治理中的作用日益

显现, 学界对 RFMO 的研究也逐渐广泛并深入。除了针对 RFMO 的法律依据、发展演进等整体性研究之外, 也有针对某一特定 RFMO 的个体性研究。虽然 SPRFMO 成立历史不长, 但在资源养护和管理方面取得的成绩“可圈可点”, 成为国内外学者研究的关注点。国外学者对 SPRFMO 的研究主要集中在 SPRFMO 所采取的预防性原则和生态系统方法等先进管理理念^[2]、SPRFMO 打击 IUU(非法、未报告和管制捕捞)行为的举措^[3]、SPRFMO 决策机制的优劣性^[4-6]等。可见, 国外研究主题分散, 未对 SPRFMO 管理特点进行系统梳理, 也未对其成员参与情况进行分析。因此, 国外 SPRFMO 研究对中国的 SPRFMO 参与借鉴意义有限。国内学者则鲜少关注 SPRFMO 问题, 仅有的少数研究也只是从法律角度对 SPRFMO 决策机制进行案例分析^[7], 未涉及中国的 SPRFMO 参与, 这类研究缺乏对中国的现实指导意义。本文通过搜集整理 SPRFMO 官方文件, 分析 SPRFMO 在管理理念和管理措施等方面的特点, 结合中国在 SPRFMO 的参与现状和优势, 为中国

收稿日期: 2022-10-20 修回日期: 2022-12-28

基金项目: 中国参与国际海洋渔业治理研究国家社科基金重大研究专项(17VHQ070); 农业农村部印太有关国家涉渔活动监测分析研究项目(D-8021-22-0129-02)

作者简介: 卢洁(1989—), 女, 讲师, 博士研究生, 研究方向为海洋和渔业政策与管理、国别与区域问题。E-mail: jielu@shou.edu.cn

通信作者: 邹磊磊, E-mail: llzou@shou.edu.cn

版权所有 ©《上海海洋大学学报》编辑部(CC BY-NC-ND 4.0)

Copyright © Editorial Office of Journal of Shanghai Ocean University (CC BY-NC-ND 4.0)

<http://www.shhydx.com>

进一步实质性参与SPRFMO提供切实建议,也期望中国的SPRFMO实践经验能为中国参与其他RFMO提供参考,全面推动中国远洋渔业发展和全球渔业治理的积极参与。

1 SPRFMO管理理念和管理措施的特点

对于RFMO来说,管理理念是立身之本,决定其发展方向;管理措施则直接影响RFMO对渔业资源的管理效果,进而影响其管理目标的达成度。由于成立时间较晚,SPRFMO在管理理念和管理措施上充分借鉴了其他RFMO的经验,并结合自身的管理目标,因此兼具创新性和个性特色。

1.1 管理理念

SPRFMO下辖重要职能部门包括科学委员会(Scientific committee)和履约与技术委员会(Compliance and technical committee)。科学委员会下设4个工作组,分别为竹筴鱼工作组、深海工作组、鲑鱼工作组和栖息地监测工作组,主要负责开展针对渔业资源状况的科学评估,根据可获得的科学数据提供制定养护管理措施(Conservation and management measures, CMM)的咨询和建议。履约与技术委员会的主要职责是制定履约监督计划(Compliance monitoring scheme, CMS),根据计划评估SPRFMO成员和合作非缔约方的履约情况,并提出完善措施的方案等。从基于科学委员会提供的科学依据制定养护管理措施,到通过履约与技术委员会监督各方的措施执行情况,并对措施进行评估和完善,这一流程全方位保障了措施的科学性和执行的有效性,形成了一种“制定科学措施用于履约,评估履约结果反哺措施”的动态化良性循环。SPRFMO的机构设置和制定、执行和完善养护管理措施的过程体现了其注重科学和履约的管理理念。

《南太平洋公海渔业养护和管理公约》(下称《公约》)^[8]遵循了《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》(下称《联合国鱼类种群协定》)广泛纳入新成员的原则^[9],鼓励各利益相关方加入SPRFMO,成员从最初的3个发起国——澳大利亚、智利和新西兰,扩展到目前的16个成员和3个合作非缔约方,各方均有着各自特色:厄瓜多尔、秘鲁、巴拿马、智利等为发展中太平洋沿海国;中国、韩国等为重要远洋渔业国;瓦努阿图、库克群岛等为以渔业作为支柱

产业之一的发展中太平洋岛国;欧盟和美国等为政治强势实体。通过各方审议通过的议事规则和渔业管理措施,SPRFMO保证各方享有维护各自渔业权益的平等权利,也鼓励在渔业管理和研究等方面经验成熟的成员贡献先进的理念和实践经验,体现出SPRFMO平等、包容的管理理念。

不仅如此,SPRFMO也致力于为各方提供发声的平台和机制保障,鼓励他们通过提案、声明、投票等方式表达诉求和立场,深度参与机制构建。在SPRFMO为各方提供的平等和深度参与的机会下,各方可以“各显神通、各抒己见”:美国、澳大利亚、新西兰、欧盟等致力于通过修改或新增养护管理措施提高履约标准;秘鲁、智利、厄瓜多尔、瓦努阿图、库克群岛等太平洋沿海国和群岛国不断寻求自身渔业权益最大化,积极提案,并通过发表声明等“软性提案”方式持续发声。各方通过提案就技术措施、投入和产出控制、数据收集和报告以及监测、控制和监管(Monitoring, control and surveillance, MCS)等对养护管理措施进行补充,逐步完善并动态更新SPRFMO的养护管理措施体系。此外,SPRFMO采用了“一致同意+多数通过”的决策机制,为推动养护管理措施的制定及后续的执行提供机制保障。不同于大多数RFMO“一致同意”或“多数通过”等单一决策机制,SPRFMO决策机制以各方协商一致为原则,但在特殊情况下,也能推动符合大部分成员意愿的养护管理措施得以顺利通过。该机制在提高决策的效率和效力的同时也维护了各方表达意见的权利,避免了由“一票否决”制造成的各方顾虑,增强了各方参与决策制定的意愿。

SPRFMO为各方开展合作创造了良好的内部环境。各方合作提交联合提案的案例在SPRFMO层出不穷:新西兰联合澳大利亚和智利于2017年就进一步明确船舶监测系统(Vessel monitoring system, VMS)的执行标准提交了三方联合提案;新西兰与澳大利亚分别于2014、2019、2020年就可持续开展底层渔业、深海鱼种和探捕性渔业进行联合提案等。这些联合提案国以共同关切为纽带建立“盟友”关系,以联合提案为方式提升各方对提案的重视度和接受度,推动提案最终得以通过。在积极推动内部合作的同时,SPRFMO与其他RFMO也开展了不同程度的外部合作。比如,SPRFMO的主要

管理目标是竹筴鱼和鱿鱼(本文中的“鱿鱼”特指SPRFMO管辖下的茎柔鱼(*Dosidicus gigas*),俗称美洲赤鱿、秘鲁鱿鱼)等非高度洄游鱼类种群,与同属太平洋海域但重点管理金枪鱼等高度洄游鱼类种群的中西太平洋渔业委员会(Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC)和美洲间热带金枪鱼委员会(Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC)在管理对象上形成互补^[10],而在管辖海域上又有重叠,三者之间建立了良好的对话机制交流科学信息。同时,由于SPRFMO与南极海洋生物资源养护委员会(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR)在管理对象上共同涉及犬牙鱼等特殊鱼种,SPRFMO在犬牙鱼探捕、渔获登记制度(Catch documents scheme, CDS)、IUU名单、观察员计划等方面与CCAMLR建立了合作机制。SPRFMO的对外合作有助于相关养护管理措施在更大区域范围内得到有效执行。通过推动组织内外合作,SPRFMO在合作内容上保证了其制定的养护管理措施在科学性基础上能够照应各方关切,并为措施的有效执行拓展空间。

为更好监督和完善养护管理职责,SPRFMO积极邀请相关合作方开展SPRFMO工作审议和评估。比如,SPRFMO允许成员就通过的养护管理措施提出反对,但SPRFMO会通过启动异议审查机制邀请第三方审议反对理由的合理性、替代性方案的可行性等。SPRFMO邀请参加工作审议和评估的合作方非常广泛,在过去几年的实践中,联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)、联合国环境规划署(United Nations Environment Programme, UNEP)等政府间组织,澳大利亚国家海洋资源和安全中心(Australian National Centre for Ocean Resources & Security, ANCORS)、南太平洋赤鱿渔业可持续管理委员会(Committee for the Sustainable Management of the Jumbo Flying Squid, CALAMASUR)等非政府组织,以及伯利兹、日本等都曾作为观察员国参与过SPRFMO的审议和评估工作,监督并协助SPRFMO不断完善养护管理措施,改革管理制度,提升管理效能。

1.2 管理措施

作为新成立的RFMO之一,SPRFMO汲取各方经验,敢于探索,所制定的养护管理措施具有

预防性、先进性、创新性和及时性的特点,但同时也存在一定争议。

“预防性原则”被明确列入《公约》第2条目标和第3条养护和管理原则与做法中,成为SPRFMO制定养护管理措施的指导原则。实际上,各方在SPRFMO的成立谈判中就已经协商制定了“临时性养护管理措施”,为避免由于科学信息不足而引发的过度捕捞,就中上层渔业和底层渔业的捕捞努力和渔获量作了规定,并提出收集及共享数据的要求,为评估渔业资源和制定各类参考点提供可靠数据。从SPRFMO养护管理措施变革的重要时间节点入手,通过比较2007—2012年SPRFMO正式成立前实施的临时性养护管理措施、2013年首次确立的养护管理措施、2022年不断更新后的现行养护管理措施(表1),可以发现如下的明显趋势:SPRFMO在发展过程中根据预防性原则制定了更多更细致的针对渔业资源开发与利用和渔业活动监测、控制和监管措施,例如针对探捕渔业管理的系列措施(CMM13、CMM14a、CMM14b、CMM14d、CMM14e),针对深海鱼种的管理措施(CMM03a),促进数据收集及共享流程、提高数据可靠性的措施(CMM02)等。可见,预防性原则始终贯穿于SPRFMO新增和完善养护管理措施的过程。

纵观SPRFMO现行的养护管理措施,其中不乏针对性更强、标准更高的措施。不同于大西洋金枪鱼国际委员会(ICCAT)等较早成立的RFMO,SPRFMO针对竹筴鱼(*Trachurus murphyi*)、茎柔鱼(*Dosidicus gigas*)、莫氏犬牙南极鱼(*Dissostichus mawsoni*)和小鳞犬牙南极鱼(*Dissostichus eleginoides*)等不同的管理对象制定了不同的养护管理措施,针对刺网和笼壶等不同的捕捞方式也作出了不同的规定。此外,SPRFMO就VMS的实施提出了仅有WCPFC、NPFC(北太平洋渔业委员会)等个别RFMO能够达到的高标准:要求船旗国直接向SPRFMO提供数据,由SPRFMO集中管理VMS数据并核实船舶位置,而不是依靠各船旗国的“自觉”监督,以避免由于各成员履约能力和投入不均而造成的核实不及时等履约不力的情况^[11]。制定和执行具有针对性的养护管理措施并提高措施实施标准体现了SPRFMO的管理理念、科学水平和监管能力,侧面反映出SPRFMO具有一定的先进性。

表1 SPRFMO 养护管理措施比较
Tab. 1 Comparison of Conservation and Management Measures (CMM) of SPRFMO

年份 Year	渔业资源开发与利用 Fisheries Resources Exploitation and Utilization		渔业活动监测、控制和监管 Fisheries Activity Monitoring, Control and Surveillance (MCS)			环境及生态 系统保护 Environment and Ecosystem Protection	其他 Others
	资源利用 Resources Utilization	资源开发 Resources Exploitation	船旗国 措施 Flag State Measures	非船旗国 措施 Non-flag State Measures	港口国 措施 Port State Measures		
2007— 2012	中上层渔业 &底层渔业		数据收集及共享				各国合作发 展中国家特 殊需求
2013	CMM1.01 竹筴鱼	CMM1.02 刺网捕捞	CMM1.03 数据收集、报告、核实和 共享		CMM1.04 发布IUU渔船黑 名单		
	CMM01 竹筴鱼	CMM08 刺网捕捞	CMM02 数据收集、报告、核实和 共享	CMM11 实施登临 检查	CMM04 发布IUU渔船黑 名单	CMM09 最小化误捕 海鸟	
2022	CMM03 底层渔业	CMM13 开展探捕性新渔业	CMM05 记录捕捞渔船	CMM06 建立船舶监测系统 (VMS)	CMM15 无国籍 船只管理	CMM07 制定最低港口检 查标准	CMM17 渔具和海洋塑 料污染
	CMM03a 深海鱼种	CMM14a 犬牙鱼探捕(新 西兰)	CMM10 建立遵守和监测 计划(CMS)	CMM12 规范转载及其他转移 活动			
	CMM18 鱿鱼	CMM14b 笼壶探捕	CMM16 建立观察员计划	CMM19 渔船标记和识别			
		CMM14d 犬牙鱼探捕(智利)					
		CMM14e 犬牙鱼探捕(欧盟)					

但值得一提的是,并非所有提高标准的诉求都存在合理性。近些年,由于某些成员在枉顾事实与科学依据的情况下要求SPRFMO提高观察员覆盖率、海上转载、数据收集等措施的实施标准,引发各方分歧,从而导致措施更新迟滞。这些看似以加强渔业资源养护管理为目的,但实则悖于科学的管理理念的做法若不加以制止,将极大影响SPRFMO各成员的合作和措施的更新。

在打击IUU方面,SPRFMO采用了登临检查措施(CMM11),另外,不同于大部分RFMO有条件地与其他RFMO互认IUU渔船名单的做法,SPRFMO还自动承认其他所有RFMO发布的IUU名单^[11],展现了SPRFMO打击IUU行为的决心。但不可否认的是,SPRFMO采纳的部分激进措施也引发一定争议。比如,尽管登临检查措施对打击IUU行为的有效性在全球多个RFMO实践中屡屡得以证明,但由于该措施挑战了条约相对效力原则和船旗国管辖原则,一旦在实际操作中运用

不当,其合理性将被质疑;另外,就登临检查流程及武力使用等具体问题还没有清晰的界定和说明^[12-13],因此该措施在其他RFMO中尚未成为普遍做法,也未演变成国际惯例。由于SPRFMO成员未在《公约》生效的3年内就该措施达成统一意见,根据《公约》规定,SPRFMO目前制定的登临检查措施仅遵循《联合国鱼类种群协定》中的框架性标准,尚未形成具体的实施细则,不利于措施的有效执行,也存在被误读和引起争端的潜在隐患。

根据《公约》规定,SPRFMO每年召开委员会大会,讨论科学委员会建议和各方关于新增或修订养护管理措施的提案,也可以在年间根据渔业资源状况、各国履约情况、或突发事件讨论养护管理措施的更新事宜。以竹筴鱼措施(CMM01)为例,从2013年首次正式确定该措施起,SPRFMO每年都会根据资源的动态状况、各国对捕捞配额方案的意见、沿海国对养护管理措施兼容性的关切更新该措施。

2 中国参与SPRFMO的现状

2006年澳大利亚、智利和新西兰首先发起政府间磋商,号召开展广泛国际合作推动南太平洋渔业资源养护,2009年通过《南太平洋公海渔业养护和管理公约》,2012年SPRFMO成立。中国参与了《公约》前期的起草和SPRFMO的筹备工作,并于2013年成为SPRFMO正式成员。在这个过程中,中国积极参与SPRFMO渔业资源的合理开发与养护管理,不断提高履约意识和履约能力,但在参与规则制定方面较为不足。

2.1 中国在SPRFMO的投入

中国自二十世纪初开始在南太平洋开展竹筴鱼和鱿鱼捕捞^[14]。近年来中国的开发重点从竹筴鱼转向鱿鱼,中国的SPRFMO公海鱿钓渔船数量和产量优势明显,其中,2020年中国共有562艘鱿钓渔船在SPRFMO管辖海域有作业记录,约占SPRFMO注册鱿钓船数的97.7%^[15](鱿钓渔船总数为575艘,其中韩国13艘),共捕获35.8万t鱿鱼,约占SPRFMO鱿鱼总渔获量的41.7%^[16]。经过二十多年的发展,中国已成为SPRFMO鱿鱼渔业的主要捕捞国。

除了参与合理开发利用渔业资源之外,中国在参与SPRFMO的养护管理行动方面也投入了大量人力、物力和财力。农业农村部政府官员曾于2013—2016年担任SPRFMO履约与技术委员会执行副主席,中国渔业科学家从2016年起担任新成立的鱿鱼工作组主席。为配合SPRFMO养护管理措施的执行,中国积极组织中国远洋渔业协会和上海海洋大学等国内管理和科研机构协同参与相关履约监督和科研等工作,并专门成立中国远洋渔业数据中心,负责向SPRFMO上报渔业数据,并开展观察员培训、遴选和派遣等工作。此外,中国不仅是SPRFMO缴纳会费最多的国家^[17],还连续多年向SPRFMO提供额外的资金支持,用于开展科研和管理活动^[18-19]。

2.2 中国在SPRFMO的履约表现

中国的SPRFMO参与主要分为两个阶段:2006—2012年SPRFMO成立前的筹备阶段,中国侧重于增强履约意识,以适应SPRFMO临时性养护管理措施要求;2013年成为SPRFMO正式成员后,在逐步适应履约要求的基础上,中国着重提升履约能力。

从SPRFMO发布的履约报告来看,中国在第一阶段有未履约记录,主要涉及数据提交不及时、不完整、不规范等问题^[20]。虽无法排除数据传送及处理相关技术问题、渔船突发状况等客观原因,但与SPRFMO履约标准的差距仍反映出中国在该阶段的履约意识有待加强。但即便如此,中国的履约表现总体也优于其他国家,因为中国在SPRFMO之前已经加入其他RFMO,累积了一定的履约经验。例如,中国的竹筴鱼渔业观察员覆盖率从2009年的23%提升到2011年的67%,是唯一在该阶段连年提升的国家,也是覆盖率最高的国家;在中国的竹筴鱼配额从2010年14.3万t减少到2012年2.5万t的情况下,中国仍积极配合履约,将缓解资源压力的号召落到实处;2002—2006年,中国的南太平洋底层渔业仅次于新西兰,但考虑到底层渔业对海洋生态系统的潜在危害等因素,中国从2008年起彻底停止底层渔业,严格实施SPRFMO关于底层渔业的养护管理措施,反观他国,不仅底层渔业仍在继续,甚至呈上升趋势^[21]。总体而言,中国在该阶段的数据提交履约表现不尽如人意,促使中国加强履约意识,但是在捕捞作业监督、渔获量削减和生态系统保护等方面的履约表现可圈可点。

在加强履约意识的前提下,中国在第二阶段聚焦于提升履约能力。在该阶段,中国的履约问题较多体现在鱿鱼渔业,一方面与远洋鱿钓渔业作业特性有关,另一方面也与中国远洋鱿钓渔船数量和产量较大而履约能力有限有关。中国的SPRFMO鱿钓渔船数量庞大,每天需要收集、检查、提交的渔船作业记录数量巨大;且作业渔船常年在海上,一定程度上影响了渔船图像等信息的收集;加之渔船公司和监管部门信息不对称,船员对相关规定的学习不到位,都影响了渔船及渔船作业信息的收集和提交。为达到SPRFMO的严格要求,中国在提升履约能力方面做了大量努力。中国于2013年发布了《关于南太平洋区域渔业管理组织有关管理措施的通知》,2020年发布了《远洋渔业管理规定》修订版,对SPRFMO的中国渔船提出明确履约要求,并在完善数据收集、渔船记录等方面采取了实质性的措施,包括设置数据分类、完善数据收集流程、对船舶公司及相关人员进行培训、执行惩戒措施等,有效提高了履约能力,2019年就完全达到了数据收集履

约标准^[22]。此外,中国远洋鱿钓渔业观察员计划除派遣观察员执行科学数据收集外,还将科研渔船作为观察员的补充,该计划的有效性在应对突如其来的疫情时得以验证:2020年因疫情原因,观察员培训计划被搁置,观察员派遣受到严重干扰,在观察员覆盖率不足的风险下,中国调派5艘鱿钓渔船作为科研渔船收集了8 437个样本,弥补由观察员覆盖率不足导致的科学数据收集不足,以灵活变通的方式完成履约工作^[23],充分展现履约意识驱动下的履约能力提升。

2.3 中国参与SPRFMO的规则制定

虽然中国在SPRFMO参与过程中不断提升履约意识和履约能力,但在参与SPRFMO议事规则和养护管理措施制定方面基本上保持观望态度,存在感不强,仅在解释未履约原因时零星提出过一些完善养护管理措施的建议。例如,SPRFMO迟迟未将鱿鱼渔业数据收集和提交纳入相关养护管理措施规定,影响了SPRFMO对中方的鱿鱼渔业数据收集和提交履约表现的评估,因此中国在2016和2017年连续表达对数据收集(CMM3.02)和转载(CMM3.05)等养护管理措施不适用于鱿鱼渔业的关切,并建议SPRFMO制定基于满足资源量评估需求的鱿鱼数据收集标准^[24]。SPRFMO采纳了中国建议,于2020年出台鱿鱼数据收集标准^[25],并完善了鱿鱼渔业管理措施(CMM18)。

基于中国在前期提出完善养护管理措施建议后得到的良好反馈,近年来中国对规则制定参与意识得到提升,2020年中国的鱿鱼自主休渔措施取得显著成效,因此2022年中国首次以提案方式提出对鱿鱼渔业管理措施(CMM18)的修改意见,指出现行的CMM18仅在数据收集和上报、观察员覆盖率等方面制定了标准,而未对捕捞努力量进行限制^[26]。该提案旨在基于预防性原则限制包括捕捞渔船数量和吨位在内的鱿钓渔业捕捞努力量,以促进鱿鱼资源的长期可持续发展。该提案兼具科学性和可行性,体现了中国负责任渔业大国的担当,标志着中国开始从履约为主的SPRFMO参与转向积极参与规则制定,为中国在SPRFMO争取话语权打下基础。

但是,中国的规则制定参与还需从各方面进行提升。现阶段,担任SPRFMO委员会及各分委会等职能部门主席等重要职位的人员比例仍较低,对中国参与会议议题设置的助推作用有限;

投入履约的人力和物力在庞大的工作量面前仍显吃紧,面对日益严格的履约要求,未履约风险仍然存在;在履约的制度保障和执行监管方面仍有漏洞,远洋渔业从业人员的履约意识和履约能力还有提升空间;中国是SPRFMO渔业生产大国,但规则制定的参与度不高,容易给该国留下仅注重资源开发不注重养护管理的“刻板印象”,忽略中国在履约方面做出的努力。无论是对中国“作为无能”还是“不想作为”的错误认识都将阻碍中国实质性参与SPRFMO。

3 中国实质性参与SPRFMO的建议

SPRFMO在管理理念和管理措施上展现出了较为尊重科学、注重履约、包容平等、公开透明等特点,为各方积极参与和协同合作创造了有利条件,也为中国实质性参与SPRFMO创造了契机。中国应根据SPRFMO的管理和运行特点,结合中国在SPRFMO的前期投入以及丰富的履约实践经验,依托不断提升的履约意识和履约能力,继续增强国内远洋渔业制度保障,发挥鱿鱼渔业优势,继续推进与他国的国际合作,从而为中国实质性参与SPRFMO的规则制定奠定基础,推动中国最终实现从“被动履约”到“主动参与”的转型升级。以下将就中国实质性参与SPRFMO提出建议。

3.1 动态接轨国际规则,做好“中国响应”

SPRFMO在制定养护管理措施的过程中纳入预防性原则等先进的国际渔业管理理念,引入IUU名单、登临检查、港口国措施等先进的管理措施,并定期更新管理措施,保证其有效性的同时也对SPRFMO成员的履约能力提出更高的要求。对此,中国应积极响应,通过不断完善中国远洋渔业管理制度,制定针对SPRFMO的具体履约要求,自上而下缩小与SPRFMO要求的差距,做好履约准备。如若在与SPRFMO同频共振的过程中展现主动作为的态度,则更有助于中国深度参与SPRFMO,掌握在SPRFMO中的话语先机。

近年来中国陆续发布了包括《远洋渔业管理规定》、《中国远洋渔业履约白皮书》和《农业农村部印发的关于促进“十四五”远洋渔业高质量发展的意见》(下称《意见》)等远洋渔业管理指导性文件,也发布了《关于南太平洋区域渔业管理组织有关管理措施的通知》等与SPRFMO直接相关的操作性文件,形成了服务于SPRFMO履约的制度体

系。虽然这些文件在内容上参考了国际渔业管理标准和SPRFMO履约要求,但仍较为笼统。因此,在整体制度层面,应考虑将先进的渔业管理理念融入中国现有的远洋渔业管理制度,尤其应在指导性文件中纳入“预防性原则”等表述;制定针对实施SPRFMO具体养护管理措施的法规及规范性文件;着眼中国在SPRFMO的主要开发利用对象,参考金枪鱼渔业,定期发布鱿鱼渔业履约工作的要点,强化落实履约工作;增强对远洋渔业企业和船员的履约培训和履约评估,提升远洋渔业从业人员的整体履约意识和履约能力等。

由于SPRFMO不断更新其养护管理措施,履约要求日益严格,中国在完善制度构建时还应注意及时性,以动态响应履约要求。2003年中国发布了《远洋渔业管理规定》,虽然该规定中也有规范远洋渔业行为的措施,但与不断变化的国际渔业管理形势和不断提高的履约要求相比仍稍显滞后。2020年中国发布了《远洋渔业管理规定》修订版,修订内容主要集中在国际社会长期关注的打击IUU行为措施上,在渔船管理、港口国措施等方面体现了与国际规则接轨的决心。因此,常规化的制度更新机制对动态接轨国际规则非常重要。为了接轨SPRFMO规则,应及时调整和完善制度,与SPRFMO的履约要求保持同步,才能确保中国始终维持较高的履约水平,同时也推动中国在养护管理渔业资源和保护海洋生态环境的做法上保持先进性,为参与SPRFMO规则制定创造更多有利条件。

3.2 协调发展自然和社会科学,贡献“中国智慧”

立足科学是SPRFMO的特色之一,也是中国深度参与SPRFMO的“敲门砖”和贡献“中国智慧”的有力抓手。鱿鱼渔业是中国的传统优势领域,中国的鱿鱼科研团队经过前期大量历时性科学调查,积累了丰富的研究成果。得益于丰富的科学数据,中国在2017年SPRFMO第一次鱿鱼工作组会议上就提交了6篇关于鱿鱼的高水平论文及研究报告,就鱿鱼渔业的资源评估、开发利用等各方面提出相应建议,展示了中国强大的科研能力。未来,中国应注重科学成果转化,加强以“中国远洋鱿鱼指数”为代表的“中国产品”的开发和应用,利用“中国远洋鱿鱼指数”中丰富的数据信息,比如:资源丰度指数,以预测和评估各大

洋及各种类的鱿鱼资源,为制定鱿鱼的科学管理和合理生产策略提供科学依据,引领全球鱿鱼资源的科学养护和可持续利用;市场价格指数和行业景气指数,有助于提高中国在鱿鱼产业的定价权和话语权^[27]。在2022年发布的《意见》中明确提出,中国应通过加强渔业资源调查和评估提升在RFMO的科学参与能力。在SPRFMO还未形成合作开展资源调查和研究工作的情况下,中国可以牵头开展科学调查和评估,并尝试搭建科研合作平台,通过收集、共享数据,统一评估分析标准,为后续资源公平合理的分配、各项养护管理措施和标准的制定等提供可靠的科学依据,进而掌握规则制定的主动权。

除了上述自然科学涉及的工作,社会科学对中国的SPRFMO参与也至关重要。中国应在发挥现有自然科学优势的基础上结合社会科学力量,形成交叉学科研究的合力势能。有学者指出,养护和管理措施的制定和执行归根究底取决于各国政治意愿和经济利益^[28-29]。在复杂的政治和经济博弈中,需要社会科学学者贡献智慧。中国在参与SPRFMO过程中面临着各种内外挑战,例如,SPRFMO成员以“预防性原则”为依据,在观察员覆盖率、海上转载、数据收集等相关提案上对中国的履约责任过度加码,提出将观察员覆盖率增至100%、停止鱿鱼的海上转载等严格措施,刻意削减中国渔业权益;SPRFMO外部舆论则通过歪曲事实,放大中国捕捞大国的事实,蓄意抹黑中国;有西方媒体曾以“中国渔获量激增下的南美洲鱿鱼危机”为标题发布新闻^[30],针对中国合理的鱿鱼产量大做文章,枉顾中国的履约表现和对鱿鱼资源养护管理做出的努力,给中国安上“过度捕捞”的罪名。对此,中国应加强社会科学研究,着重分析国际关系,制定谈判策略,应对舆论动向,保障SPRFMO内部良好的渔业规则制定秩序,创造SPRFMO外部健康的舆论环境,以“中国智慧”坚定维护中国的渔业权益。

3.3 充分利用SPRFMO平台,发出“中国声音”

SPRFMO以其包容、平等的管理理念为各方构建了可以“畅所欲言”的平台。中国应借此平台,摒弃“中庸之道”,旗帜鲜明地表达立场;化被动为主动,积极参与规则制定;借鉴他国经验,有的放矢提升话语权,发出应有的“中国声音”。

为鼓励各方平等参与规则制定,保障各方发

表观点的权利,SPRFMO采用了平等、公开的决策机制。中国在SPRFMO的积极履约态度和良好履约表现足以证明中国始终支持SPRFMO行动。但面对某些成员提出的不合理或针对中国的提案,中国应坚守以科研基础和科学数据为依据的底线,充分利用SPRFMO的决策机制,行使作为成员的正当权利,坚决亮明反对立场,坚定维护中国的渔业权益。

通过参与SPRFMO,中国积累了一定的履约经验,进一步推动了中国远洋渔业的发展。当下,中国应着手从“遵守规则”到“制定规则”角色的转换,立足履约,利用SPRFMO为各方提供的平等公平的平台积极发出“中国声音”,通过提出合理诉求和参与规则制定争取实质性参与SPRFMO。在这个方面,中国可以借鉴其他SPRFMO成员的经验,比如:瓦努阿图和智利等国基于各自在竹筴鱼渔业的重要利益提交增加竹筴鱼配额、减少配额转让费用的提案,中国也应结合自身在鱿鱼渔业的优势和重要利益,在鱿鱼的捕捞努力量、总可捕量、作业方式、禁渔期/区等方面提出相应提案;中国也可以参考欧盟做法,主动评估SPRFMO决策过程、组织架构、人员规章等方面的合理性,并基于中国一直以来秉持的“合作共赢,命运与共”的原则提出建设性的改进意见,从而推动SPRFMO完善机制构建,提升管理效力,也可以将此作为传递“构建人类命运共同体”等中国理念的机会。

“中国声音”是否能掷地有声,则取决于中国在SPRFMO中的话语权。在SPRFMO掌握话语权,丰富的履约经验和过硬的科研实力是必备条件,以有效的途径参与规则制定则是有力保障。美国从2018年起提出加强登临检查的管理措施,此后每年针对该措施提交修改申请,以期通过连续跟进和不断强化的方式争夺在该措施上的话语权。与美国的“领导者”姿态相比,库克群岛更多从本国关切出发,着眼于维护本国渔业权益,比如,库克群岛于2018年提交笼壶探捕养护管理措施提案,就捕捞方式、可捕量、环境评估等执行规则给出具体建议,并在之后几年就SPRFMO重点关注的兼捕和数据收集等问题进行了跟进,促使该提案最终于2022年顺利通过——这个从无到有的过程为库克群岛赢得了在笼壶探捕方面绝对的话语权。中国应借鉴美国和库克群岛等

国的实践经验,将鱿鱼渔业作为切入点,利用履约表现和科研实力形成的优势以及中国科学家担任鱿鱼工作组组长等有利条件,以当仁不让之势继续提出鱿鱼资源养护管理措施的相关提案,并通过不断评估、细化、完善,提高措施的可操作性,增强提案的可接受性,从而掌握制定鱿鱼渔业规则的话语权。

3.4 积极拓展国际合作,传递“中国力量”

SPRFMO重视内外合作的特点也应成为促使中国开展国际合作的动力。通过拓展国际合作,中国可以获得参与SPRFMO规则制定的力量。

中国应首先创造并拓展SPRFMO内部的国际合作。针对SPRFMO各成员特点,中国应制定相应的合作策略,采取不同的方式与成员中的沿海国、远洋捕捞实体、太平洋岛国、和政治大国分别建立伙伴关系。比如,中国与太平洋岛国在海洋和渔业方面有着良好的合作与交流基础,在参与全球渔业治理和渔业可持续发展等方面有着共同的关切。从2006年中国创办中国——太平洋岛国经济发展合作论坛开始,通过高级别部长会议、渔业产业界交流等合作方式,中国与太平洋岛国在参与全球渔业治理、发展渔业产业等方面达成了很多共识^[31]。鉴于彼此之间良好的合作态势,中国应积极在SPRFMO内部深化与太平洋岛国的渔业合作,深挖合作潜力,聚力抵抗外部因素干扰。此外,作为亚洲最大的捕捞国,中国应利用地缘特色,以鱿鱼这一共同利益为切入点,与韩国和中国台北等远洋捕捞实体建立“亚太区域命运共同体”,达成内部协作关系和一致对外口径。另外,近年来中国着重发展鱿鱼渔业,部分竹筴鱼配额处于闲置状态,可以通过鼓励国内产业积极参与夯实竹筴鱼渔业基础,也可以通过将配额转让给智利等对竹筴鱼需求较大的沿海国,形成互惠互利长期合作关系。而且,中国还应与欧盟、美国等渔业管理和科研实体积极开展对话,最大程度达成共识,以共商共建共享的原则一同努力实现SPRFMO目标。

参考文献:

- [1] FAO. Review of the state of world marine fishery resources [R]. Rome: FAO Publications, 2011.
- [2] KOEHLER H. Interim measures adopted by the participants in the negotiations to establish the South Pacific Regional Fisheries Management Organization [J].

- International Legal Materials, 2007, 46(4): 891-896.
- [3] URRUTIA O, ALFARO S R. The IUU fishing vessel listing process in the practice of the South Pacific Regional Fisheries Management Organisation [J]. Ocean Yearbook Online, 2020, 34(1): 337-361.
- [4] LEROY A, MORIN M. Innovation in the decision-making process of the RFMOs[J]. Marine Policy, 2018, 97: 156-162.
- [5] FINNY G. Improving regional fisheries management organisation decision-making: new hope in the South Pacific? [R]. Wellington: Victoria University of Wellington, 2016.
- [6] SCHIFFMAN H S. The South Pacific Regional Fisheries Management Organization (SPRFMO): an improved model of decision-making for fisheries conservation? [J]. Journal of Environmental Studies and Sciences, 2013, 3(2): 209-216.
- [7] 林兆然. 区域渔业管理组织的异议审查机制——南太平洋区域渔业管理组织两起捕鱼配额异议案述评[J]. 国际法研究, 2019(3): 43-63.
- LIN Z R. Review mechanisms of objections in RFMOs: comments on two cases of objections to SPRFMO's allocations of fish resources [J]. Chinese Review of International Law, 2019(3): 43-63.
- [8] SPRFMO. Convention on the conservation and management of high seas fishery resources in the South Pacific Ocean [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Basic-Documents/Convention-web-12-Feb-2018.pdf>.
- [9] United Nations. 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 [EB/OL]. [2022-10-10]. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm.
- [10] GRAFTONR Q, HILBORN R, SQUIRES D, et al. Handbook of marine fisheries conservation and management [M]. New York: Oxford University Press, 2010.
- [11] HUTNICZAK B, DELPEUCH C, LEROY A. Intensifying the fight against IUU fishing at the regional level [R]. Paris:OECD, 2019.
- [12] 高健军. 海上执法过程中的武力使用问题研究——基于国际实践的考察[J]. 法商研究, 2009, 26(4): 23-31.
- GAO J J. Research on the use of force in the process of maritime law enforcement—an investigation based on international practice [J]. Studies in Law and Business, 2009, 26(4): 23-31.
- [13] 王伟杰. 论公海捕鱼自由变迁下的船旗国义务[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2020, 19(2): 20-27.
- WANG W J. On flag state's obligations under the changing freedom of fishing on the high seas [J]. Journal of Dalian Maritime University (Social Science Edition), 2020, 19(2): 20-27.
- [14] SPRFMO. China's annual report-part II: the squid jigging fishery [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/Meetings-2013-plus/SC-Meetings/3rd-SC-Meeting-2015/Papers/SC-03-09-rev1-China-Annual-report-Part-II-Squid-jigging-fishery.pdf>.
- [15] SPRFMO. Squid information held by the secretariat [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/SC/9th-SC-2021/squid-wg/SC9-SQ01-rev1-Squid-information-held-by-the-Secretariat.pdf>.
- [16] SPRFMO. China annual report-squid [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://sprfmo.int/assets/Meetings/SC/9th-SC-2021/plenary-documents/SC9-Doc28-rev1-China-Annual-Report-Squid.pdf>.
- [17] SPRFMO. Annual financial statements for the year ended 30 June 2021 [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/04-FAC/9th-FAC-2022/meeting-documents/FAC9-Doc05-Annual-Financial-Statements-for-the-Year-ending-30-June-2021.pdf>.
- [18] SPRFMO. 8th Annual meeting of the commission meeting report [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/01-COMM/8th-Commission-2020-COMM8/COMM8-Meeting-Report-Final-10Mar2020.pdf>.
- [19] SPRFMO. 7th Annual meeting of the commission meeting report [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/01-COMM/7th-Commission-2019-COMM7/reports/COMM7-report-08Mar.pdf>.
- [20] SPRFMO. Assessment of Compliance of Members and CNCPs [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/03-CTC/1st-CTC-2014/meeting-documents/CTC-01-02-Assesment-of-Compliance-of-Members-and-CNCPs-b.pdf>.
- [21] SPRFMO. Implementation report of interim management measures [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/01-COMM/1st-Commission-2013-COMM1/meeting-papers/COMM-01-04-Report-on-Interim-Management-Measures.pdf>.
- [22] SPRFMO. Final compliance report on members and CNCPs of SPRFMO [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/01-COMM/7th-Commission-2019-COMM7/reports/ANNEX-4-COMM7-2019-Final-Compliance-Report.pdf>.
- [23] SPRFMO. Final compliance report of SPRFMO [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/01-COMM/10th-Commission-2022-COMM10/Report-Annexes/ANNEX-6a-SPRFMO-Final-Compliance-Report-2020-21.pdf>.
- [24] SPRFMO. CMM3.05 conservation and management measure for the regulation of transshipment and other transfer activities [EB/OL]. [2022-10-10]. <https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/01-COMM/7th-Commission-2019-COMM7/reports/ANNEX-4-COMM7-2019-Final-Compliance-Report.pdf>.

- sprfmo. int/assets/Fisheries/Conservation-and-Management-Measures/CMM-3.05-Transshipment-2015-4Mar2016. pdf.
- [25] SPRFMO. CMM12-2020 conservation and management measure for the regulation of transshipment and other transfer activities [EB/OL]. [2022-10-10]. [https://www.sprfmo. int/assets/Fisheries/Conservation-and-Management-Measures/2021-CMMs/CMM-12-2020-Transshipment-31Mar20. pdf](https://www.sprfmo.int/assets/Fisheries/Conservation-and-Management-Measures/2021-CMMs/CMM-12-2020-Transshipment-31Mar20.pdf).
- [26] SPRFMO. Chinese Proposal to Amend CMM 18-2020 on the Management of the Jumbo Flying Squid Fishery [EB/OL]. [2022-10-10]. [https://sprfmo. int/assets/Meetings/01-COMM/10th-Commission-2022-COMM10/proposals/COMM10-Prop04-Proposal-to-Amend-CMM18-Squid-CN-CV. pdf](https://sprfmo.int/assets/Meetings/01-COMM/10th-Commission-2022-COMM10/proposals/COMM10-Prop04-Proposal-to-Amend-CMM18-Squid-CN-CV.pdf).
- [27] 中华人民共和国农业农村部. 农业农村部关于加强公海鱿鱼资源养护促进我国远洋渔业可持续发展的通知 [EB/OL]. [2022-10-10]. [http://www. moa. gov. cn/govpublic/YYJ/202006/P020200602642734337236. pdf](http://www.moa.gov.cn/govpublic/YYJ/202006/P020200602642734337236.pdf). Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People's Republic of China. Notice of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs on strengthening the conservation of high seas squid resources to promote the sustainable development of China's distant-water fisheries [EB/OL]. [2022-10-10]. [http://www. moa. gov. cn/govpublic/YYJ/202006/P020200602642734337236. pdf](http://www.moa.gov.cn/govpublic/YYJ/202006/P020200602642734337236.pdf).
- [28] MCDORMAN T. Implementing existing tools: turning words into actions – Decision-making processes of regional fisheries management organisations (RFMOs) [J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2005, 20 (3): 423-457.
- [29] MOSSOP J. Law of the sea and fisheries [J]. New Zealand Yearbook of International Law, 2009, 7: 336-342.
- [30] GOODMAN J. South America squid left exposed amid surge in China fishing [EB/OL]. [2022-10-10]. [https://apnews. com/article/business-china-south-america-squid-f4092351b2c070d515e87fb408c7d01d](https://apnews.com/article/business-china-south-america-squid-f4092351b2c070d515e87fb408c7d01d).
- [31] 中华人民共和国外交部. 中国-太平洋岛国合作事实清单 [EB/OL]. [2022-10-10]. [https://www. mfa. gov. cn/zyxw/202205/t20220524_10691894..shtml](https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202205/t20220524_10691894.shtml). Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Fact sheet: cooperation between China and Pacific island countries [EB/OL]. [2022-10-10]. [https://www. mfa. gov. cn/zyxw/202205/t20220524_10691894..shtml](https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202205/t20220524_10691894.shtml).

Characteristics of the South Pacific Regional Fisheries Management Organization and China's participation strategy

LU Jie^{1,2}, ZOU Leilei^{1,2}

(1. College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. School of Foreign Languages, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: The South Pacific Regional Fisheries Management Organization (SPRFMO) plays a vital role in managing fishery resources and protecting marine ecosystems in the South Pacific Ocean. Compared with other regional fisheries management organizations (RFMOs), SPRFMO is unique for its management philosophy and management measures. As a member of SPRFMO, China has complied with the established measures in the exploitation and conservation of fishery resources and has steadily continued to enhance its compliance awareness and compliance ability. However, there is still room for China to further improve its active participation in rule-making. This paper discusses how China, with substantial SPRFMO compliance experiences and in good knowledge of SPRFMO management philosophy and management measures, takes advantage of its strengths in squid production and research to improve its involvement in making rules of procedures and the conservation and management measures, thus to facilitate the conservation and management of resources and sustainable development of fisheries in the South Pacific Ocean with Chinese solution to fisheries governance while safeguarding the rights and interests of China's fisheries.

Key words: South Pacific Regional Fisheries Management Organization (SPRFMO); China; rule-making; squid