

文章编号: 1004-7271(2004)02-0134-06

南太平洋常设委员会渔业管理趋势及对 我国发展智利竹筴鱼渔业的影响初探

黄永莲, 黄硕琳

(上海水产大学海洋学院, 上海 200090)

摘要:为解决我国大型加工拖网远洋船队集中北太平洋生产,造成经济效益滑坡的现象,经过连续三年的探捕活动,我国于 2003 年开始正式在东南太平洋公海捕捞生产智利竹筴鱼,而此区域处于南太平洋常设委员会(CPPS)的管辖范畴。为此简要介绍了智利竹筴鱼渔业状况、CPPS 渔业管理趋势,分析了这些趋势对我国发展智利竹筴鱼渔业产生的影响,并提出了一些相应的对策与建议:(1)确保渔船遵守《执行协定》和《框架协议》的规定;(2)加强与智利方面的沟通;(3)健全情报体系,加强船员培训。

关键词:南太平洋常设委员会,渔业管理趋势,智利竹筴鱼

中图分类号: S937 文献标识码: A

Preliminary study on the trend of CPPS fishery management and its effects on the development of the Chilean jack mackerel fishery of China

HUANG Yong-lian, HUANG Shuo-lin

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

Abstract: The pelagic fleets of large processing trawlers of China used to focus on northern Pacific, and the economic profits obviously tend to drop. After 3-year exploring fishing operation, China has formally turned to fish Chilean jack mackerel on the high seas in the southeast Pacific since 2003, while the southeast Pacific comes within the jurisdiction area of the Permanent Commission for the South Pacific (CPPS). The paper briefly introduces the status of the Chilean jack mackerel fishery and the trend of CPPS fishery management, and analyzes its effects on the development of the Chilean jack mackerel fishery for China, and gives some relevant countermeasures and advices: ensuring the fishing vessels to comply with the regulations of UNIA and Framework Agreement; strengthening the communications with Chile; perfecting information system and strengthening seamen training.

Key words: Permanent Commission for the South Pacific (CPPS); the trend of fishery management; Chilean jack mackerel

1 智利竹筴鱼渔业概况

竹筴鱼类是重要的海洋经济鱼类,生长快、繁殖率高,属大洋性跨界鱼类,主要用于生产鱼粉和鱼

收稿日期: 2004-03-03

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: yluhuang1225@

hotmail.com

油,小部分用于人类直接消费,目前已知主要有 14 个品种^[1]。按 FAO 世界大洋海区划分:竹筴鱼类资源主要分布在东南太平洋(87 区)、东北大西洋(27 区)、西北太平洋(61 区)、东南大西洋(47 区)、中东大西洋(34 区);少量分布在西南太平洋(81 区)和地中海(37 区)。从竹筴鱼的生物资源量分析:东南太平洋为最高,其次是东北大西洋、西北太平洋及东南大西洋^[2]。

二十世纪七十年代以前,由于竹筴鱼类没有得到人们的重视,因而没有被很好的开发利用,大部分只是作为兼捕对象。八十年代后期,随着太平洋竹筴鱼类资源的开发,渔获产量有所上升,引起了一些国家的关注,并进行了一些探捕和资源评估工作。有关专家认为,多数竹筴鱼类处于轻度和中度开发,总渔获量比较稳定,仍有增产潜力^[2-4]。

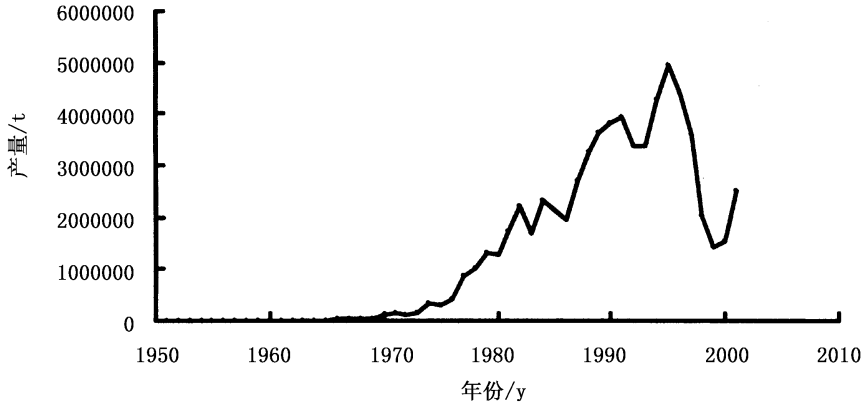


图 1 智利竹筴鱼开发利用状况

Fig. 1 The exploitation and utilization status of Chilean jack mackerel

竹筴鱼历来是世界高产量品种之一。在 1996 年前的近十年中,世界竹筴鱼渔获量基本上都超过 500 万吨,1995 年达到 653 万吨,在世界所有单一渔获品种中,仅次于秘鲁鳀鱼,居第二位。竹筴鱼中又以东南太平洋的智利竹筴鱼(*Trachurus murphyi*)渔获产量最高。从 1987 年的 268 万吨逐年递增,1990 年为 382.85 万吨,1995 年达高峰期 495.52 万吨。其后呈下降趋势,1997 年为 359 万吨,居世界单一鱼种产量第三位,1999 年仅为 142.34 万吨,不足最高峰渔获产量的 30%。即便如此,大多数的年份中,智利竹筴鱼产量仍占世界竹筴鱼总渔获量的 3/4,1999 年也超过了 1/2 强,为世界单一鱼种产量的第 7 位。

智利竹筴鱼主要分布在东南太平洋秘鲁和智利沿海水域以及智利 200 海里专属经济区(EEZ)外。除沿岸国智利、秘鲁、厄瓜多尔捕捞外,还有保加利亚、古巴、韩国、日本等生产。波兰、德国、日本和前苏联都曾对东南太平洋智利竹筴鱼进行了调查和捕捞^[4],韩国也于 2003 年在智利东部公海渔场以竹筴鱼资源为中心展开调查。根据前苏联的调查报告:东南太平洋的智利竹筴鱼资源量在 1700—2200 万吨之间,允许渔获量为 500—1000 万吨^[1]。日本海洋水产资源开发中心估计,智利竹筴鱼资源量将超过 3500 万吨。近几年智利竹筴鱼的产量基本维持在 400 万吨左右,至今尚属中等开发程度。

我国大型加工拖网远洋船队原集中在北太平洋生产,造成经济效益滑坡。为解决这种现象,探寻后备渔场,我国从 2000 年起在东南太平洋进行了连续三年的智利竹筴鱼探捕活动,其中 2002 年的探捕产量为 7.3 万吨。探捕证明,虽然开发此资源存在着一定的风险因子,但长远来看,东南太平洋的竹筴鱼尚有一定的发展前景^[2]。故从 2003 年我国开始正式在东南太平洋公海捕捞生产智利竹筴鱼,现全国有中水的烟台和舟山、上海、大连、青岛等 5 家公司共 12 艘拖网船在此海区作业。至 2003 年 9 月为止,上海一家的竹筴鱼渔获量已达 4 万吨。

2 南太平洋常设委员会(CPPS)及其渔业管理趋势

2.1 CPPS 概况

南太平洋常设委员会(Permanent Commission for the South Pacific CPPS)是区域性海洋组织,负责协调成员国哥伦比亚、智利、厄瓜多尔和秘鲁之间的海洋政策。CPPS 由秘书处(General Secretariat)、次秘书处(Under-Secretariat)及科学处(Scientific Directorate)和经济事务处(Economic Affairs Directorate)组成。总秘书处是 CPPS 的协调、促进和执行机构,服从外交部长会议和外交会议提出的决议。次秘书处支持总秘书处工作并负责协调法律事务。科学处及经济事务处也支持总秘书处工作。总秘书处同时被指定为行政秘书处,执行南太平洋保护海洋环境和沿海区域的行动计划。CPPS 和成员国间通过各国办事处(National Sections)联系,办事处隶属于各国外交部^[5]。CPPS 的有关海事研究由各国政府机构、渔业研究机构、海事研究单位及学术单位提供。

CPPS 成员国是最早提出 200 海里排他性管辖权的国家^[6]。1952 年 8 月,智利、秘鲁和厄瓜多尔三国在圣地亚哥举行了开发和养护南太平洋海洋资源的第一次会议,并联合发表了《关于海洋区域的圣地亚哥宣言》(以下简称《宣言》)。三国宣称:从其海岸直至最少 200 海里的水域内,各国对其沿岸海域,包括各自的海床和底土,拥有主权和排他性管辖权。《宣言》同样认为沿海国有义务防止国家管辖范围外自然资源的过度开发^[7]。与会国一致同意在国际法框架下成立南太平洋常设委员会(CPPS)。哥伦比亚于 1979 年 8 月加入。

《宣言》中提出的关于开发、养护海洋生物资源的基本目标,以及沿海国 200 海里主权和管辖权的主张在第三次联合国海洋法会议上得到认同,并在 1982 年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的有关专属经济区制度中体现了出来。《公约》规定了沿海国专属经济区内的利益保护框架,但对公海捕捞行为的规定却不为充分^[8]。为解决公海捕捞有关问题,联合国于 1995 年通过了《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》)。在《执行协定》的直接影响下,2000 年 8 月 CPPS 签署了《养护东南太平洋公海海洋生物资源的框架协议》(以下简称《框架协议》)。协议规定,在第四个东南太平洋沿海国交存其签署文本后三十天,协议生效(搜索近一年来的文章,未发现有效之说)。目前,智利、厄瓜多尔和秘鲁均已批准了该协议^[8]。

2.2 《框架协议》主要内容

《框架协议》适用地区为东南太平洋公海,界限是西经 120 度至国家管辖区域的外缘,纬度是从北纬 5 度至南纬 60 度,但不适用于沿海国在大洋中所属岛屿的管辖区域,而只包括与之相邻的公海水域。目标种类为公海上的一切海洋生物资源,其中特别强调了跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群^[9]。

《框架协议》仅规定了养护措施的制定原则和养护措施要素,具体措施要在《框架协议》生效后由缔约国磋商以附件形式加以采纳。原则规定如下:为保证适用地区东南太平洋海洋生物的长期养护,采纳的措施应以合理的科学与技术信息为基础,合理信息的缺乏,并不能作为阻止和推迟采用预防性措施,包括制定特殊鱼类种群参考点的理由;确定目标种的养护措施时,应考虑对相关种和从属种产生的影响,同时要考虑到整个海洋生态系统;为减少或避免一些潜在的不可逆转的变动,环境的变化或捕捞对生态系统的直接和间接的影响以及其他现象的变动都应考虑在内,适用地区实施措施的严厉程度不应低于毗邻的国家管辖的专属经济区内措施执行的严厉程度,不能损害专属经济区内措施的执行;采取适当措施防止兼捕和过度捕捞行为等。

要素如下:适用地区内分区域的设立应考虑目标种的自然属性、特征、分布,同时也要考虑到地理、生态、科学、统计和其他操作标准;在协议适用区或分区域内对不同鱼种实行区域或分区域的渔获量限制;规定捕捞努力量,防止某区域或某鱼种的集中捕捞;建立合理的禁渔期和捕鱼期;采用适当的捕捞方法,如正确选择渔具渔法;规定目标种的最小尺寸和年龄,可能的话,目标种的性别和其他生物参数也要

考虑,其他的养护措施应适于保证履行协议的目的等。

在措施的保持、监督、控制和执行方面,要求缔约国联合开展工作,通过设立保持、监督、控制和执行系统保证养护措施的实施,包括使用卫星定位数据,若船舶违反规定,可根据相关国际法规则,登临检查涉嫌渔船或押送至港口;为确保其国民遵守协议的规定和措施,缔约国国家法律中应包括这些条款,缔约国应进行磋商采取有效措施防止非法的、未报告和未管制捕捞(illegal, unreported and unregulated fishing——IUU 捕捞),包括为逃避养护措施进行的船对船的转运、悬挂方便旗、不挂旗或悬挂他国旗帜等事件的发生等。

2.3 CPPS 渔业管理趋势

CPPS 的发展历史表明,该组织无论是在专属经济区还是在公海问题上都有很强的资源管理意识,尤其在近期积极参与和主张公海跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的养护和管理。《框架协议》虽未规定公海养护措施的具体内容,但渔获量、捕捞努力量、渔具渔法、禁渔期、体长、年龄甚至性别等要素均包括在内,措施的严格程度可窥一斑。《框架协议》同样规定,适用地区实施措施的严厉程度不应低于毗邻的国家管辖的专属经济区内措施执行的严厉程度,不能损害专属经济区内措施的执行。2002 年 8 月,CPPS 成立 50 周年时,四国发表《新圣地亚哥宣言》表示:四国今后将加强协调、合理开发和有效保护各国 200 海里专属经济区及其相邻公海海域的资源,并强调促进公海渔业和专属经济区渔业的协调发展^[10]。可以预测,随着《框架协议》的生效及其附件的诞生,CPPS 成员国将加强东南太平洋海区的渔业资源管理和渔业资源的保护工作。其必然趋势是,在东南太平洋公海作业的远洋渔业国,除了要遵守相关国际法准则和 CPPS 有关规定外,同时必须遵守沿海国专属经济区内的各项资源管理措施,这一切必将对我国开发智利竹筴鱼渔业产生影响。

3 对我国发展智利竹筴鱼渔业的影响

3.1 作业限制越来越多

为防止过度捕捞,CPPS 成员国采取了多项措施保护其专属经济区内的竹筴鱼资源。我国竹筴鱼拖网渔船一直在智利专属经济区外的公海作业,故以智利政府为例。1998 智利政府颁布了捕捞用于直接消费的竹筴鱼的禁令,该禁令直到 2000 年 3 月才撤消,1999 年对其专属经济区内的竹筴鱼实行禁渔期,规定从 9 月 1 日起至 11 月 30 日为竹筴鱼禁捕期;2000 年初又颁布了一条禁令,禁令规定:在其国内海域划定的第 III 和 V 区,禁止一切渔业活动,包括直接用来消费的捕鱼活动,2000 年 1 月 25 日至 4 月 15 日期间强制执行,2001 年 1 月智利政府又在中南部地区实施了禁渔期。

随着公海竹筴鱼资源开发力度的加大,早在 1983 年,CPPS 成员国就开始关注远洋捕捞船只在毗邻公海上的捕捞行为,以及该捕捞行为对专属经济区内海洋生物资源的养护带来的影响^[8]。智利 1993 年就曾提出公海海域的资源管理应统一纳入相邻沿海国 200 海里水域内的主张。2003 年 6 月,智利第八大区渔业协会指出,该区专属经济区外的上百艘外国渔船捕捞竹筴鱼是不正当竞争,因为智利渔船必须遵守捕捞配额和叉长不得小于 27 厘米的限制,外国船只公海捕捞既没有数量和大小的限制,也没有禁渔期和保护竹筴鱼资源的规章限制。协会呼吁智利政府应对专属经济区外的竹筴鱼捕捞提出要求。在这种情况下,我国在东南太平洋智利专属经济区外公海的竹筴鱼渔业无疑会受到越来越多的养护措施条件限制。

3.2 船旗国将承担更多的责任

《框架协议》规定,船旗国应采取必要措施保证悬挂其国旗的船只遵守协议的养护条款,或至少不损害养护条款的执行;对在协议适用区内作业并悬挂该国旗帜的船只实行捕捞许可制度,对船只实施有效控制,保证养护措施的执行,遵守有关船舶和渔具识别和标记的国际规则;建立船舶登记和通讯规则,船位、目标种和兼捕种的渔获量、捕捞努力量、环境条件和其他相关数据的收集应符合国际数据收集规则;收集并整理协议适用区内鱼类种群的科学、技术或统计信息,可能的话,也应包括相关种和从属种信息,

并合理保持这些信息的机密性,沿海国应寻求与国家管辖水域内养护措施的一致等。这一系列的管理规定对我国在东南太平洋公海从事竹筴鱼渔业提出了更多的责任和义务。

3.3 可能引发涉外渔业纠纷

我国渔船情报体系不健全,船员在国际渔业法规方面的知识也比较欠缺,再加上智利外海地形复杂、岛礁众多,有些岛屿有自己的专属经济区,有些则没有,很难区分,这给我国在该区作业带来不便,捕捞过程中有可能与沿海国产生矛盾。这方面,我国曾有过教训。2002年9月,美国卫星侦察说,中国有10多艘大型渔船在智利胡安-费尔南德斯群岛200海里专属经济区线内进行竹筴鱼捕捞。智利渔业界愤然游行,要求政府采取措施制止中国渔船的侵权行为,智利政府为此与我外交部进行了交涉。我国对在东南太平洋生产的每艘船舶进行了反复核查,查明没有任何一艘船舶曾进入胡安-费尔南德斯群岛200海里专属经济区线内进行捕捞生产,但确实有船只进入了位于32°14'S、89°08'W的波德斯塔岛200海里区域内。该岛面积较小,我国渔船所具有海图及电子海图中均未标明,且无资料显示智利宣布对该岛实施专属经济区管辖权。由此引起了以上纷争(见图2)。

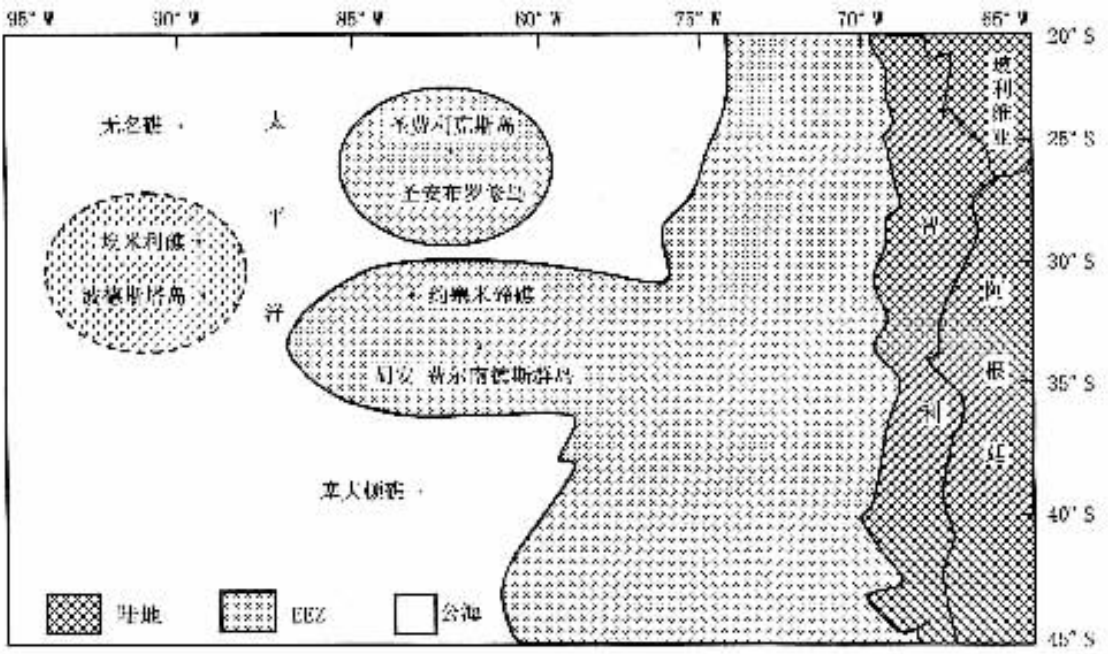


图2 智利专属经济区线示意图

Fig.2 Sketch map of Chilean Exclusive Economic Zone line

4 对策与建议

4.1 确保渔船遵守《执行协定》和《框架协议》的规定

智利竹筴鱼属大洋性跨界鱼类,我国渔船在智利专属经济区外的公海捕捞竹筴鱼,同样受到《执行协定》的制约。《执行协定》规定,如果某一区域或区域渔业管理组织或‘安排’就某些跨界鱼类种群或高度洄游鱼类种群订立养护和管理措施,在公海捕捞这些种群的国家和有关沿海国均应履行其合作义务,只有参与分区域或区域渔业管理组织或‘安排’的国家,或同意适用这种组织或‘安排’所订立的养护和管理措施的国家,才可以捕捞适用这些措施的渔业资源^[1]。

在《框架协议》生效前,东南太平洋竹筴鱼资源暂不实施沿海国提出的专项管理,但东南太平洋公海竹筴鱼资源的自由捕捞显然已成为历史。为保证《框架协议》生效后,在争取东南太平洋公海作业权益时有发言权,我国毫无疑问要严格遵守《执行协定》的管理措施以及《框架协议》规定的船旗国义务。如

对我国竹筴鱼捕捞渔船实施批准、注册和授权等,遵守有关渔船通信设备、渔具标识、监测设备等方面的规定,建立和完善竹筴鱼渔获统计报告制度等。当然问题的解决不可能是一朝一夕就可以完成的,但我们应找出差距,早做准备。

4.2 加强与智利方面的沟通

《框架协议》提出了“固有利益国”的概念,即一个国家所表明利益,如它们在《框架协议》的适用地区内对一种或几种鱼类有传统的捕捞习惯,也被视为这种“固有利益”的一部分^[9]。我国渔船近几年一直在东南太平洋公海从事智利竹筴鱼捕捞生产,因此在《框架协议》生效后,我国渔船仍有可能作为“固有利益”的一部分进入智利专属经济区外的公海作业。而这种利益的长久和稳定不仅取决于我国对有关国际准则和地区渔业管理组织规定措施的遵守情况,也取决于我国与沿海国的沟通。

智利作为南太平洋常设委员会的成员国,一向积极参与和主张公海跨界鱼类种群和洄游鱼类种群管理,对我国渔船能否在智利专属经济区外的公海进一步发展竹筴鱼生产起着举足轻重的作用。我国渔船欲进入该海域捕捞生产,与智利方面的沟通是必要的,这也将涉及到今后渔船补给及进港等相关事宜。据悉,我国已同意就协调控制在智利专属经济区外捕鱼(特别是捕捞重要资源竹筴鱼)活动与智利举行双边会谈,双边政府间的磋商已逐步展开。

4.3 健全情报体系,加强船员培训

要发展竹筴鱼渔业,就必须充分了解和掌握其资源的分布、潜在量、洄游及种群变动规律,作业区域地理概况以及国际渔业管理新动向。只有掌握了这些资料,才能掌握竹筴鱼资源开发的主动权和国际上的发言权。为了我国竹筴鱼渔业的可持续发展,有必要对生产中的捕捞、加工等技术问题,以及 CPPS 及智利渔业管理制度加以研究。同时要大力加强情报收集工作,充分发挥驻外机构、科研单位的作用,以健全情报体系。

我国船员国际渔业法规方面的知识有待进一步加强。政府有关部门应教育和督促从业人员掌握和遵守《执行协定》和《框架协议》的有关内容,合理承担 CPPS 区域组织规定的义务,并享受我国应有的权利,在生产中尽量注意各项规章制度,以减少不必要的国际纠纷,树立良好的国际形象。如上文,若我国船舶所携带海图标明波德斯塔岛,或我国船员在不能确认该岛是否有专属经济区时,能离岛 200 海里之外,随后的麻烦完全可以避免。

参考文献:

- [1] 缪圣赐. 东南太平洋公海智利竹筴鱼的开发利用可行性分析(上)[J]. 远洋渔业, 2000(2):11-16.
- [2] 张敏, 许柳雄. 开发利用东南太平洋竹筴鱼资源的分析探讨[J]. 海洋渔业, 2001, 23(2): 64-68.
- [3] 缪圣赐. 东南太平洋公海智利竹筴鱼的开发利用可行性分析(下)[J]. 远洋渔业, 2000(3):19-26.
- [4] 邹晓荣, 张敏, 张祖良. 东南太平洋南部公海智利竹筴鱼生产初探[J]. 海洋渔业, 2001, 23(2): 64-68.
- [5] What is the CPPS?[Z]. <http://www.cpps-int.org/english/whatisthecpps.html>.
- [6] 黄硕琳. 海洋法与渔业法规[M]. 北京: 中国农业出版社, 1993. 40.
- [7] Declaration on the Maritime Zone[Z]. <http://www.cpps-int.org/english/antecedents.html>.
- [8] Compatibility of the "Galapagos Agreement" with the "New York Agreement", in the light of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)[Z]. Permanent Commission for the South Pacific-CPPS General Secretariat. 2002-09-09.
- [9] Framework Agreement for the Conservation of Living Marine Resources on the High Seas of the Southeast Pacific (Galapagos Agreement)[Z]. <http://www.oceanlaw.net/texts/galapagos.htm> 2000-8-14.
- [10] Declaration of Ministers of Foreign Affairs on Occasion of the 50th Anniversary of the "Santiago Declaration" and the Establishment of the Permanent Commission for the South Pacific-CPPS[Z]. <http://www.cpps-int.org/english/santiagodeclaration.html> 2002-8-14.
- [11] Agreement on the Application of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December, 1982 concerning the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks[Z]. <http://www.spc.org.nc/coastfish/Asides/conventions/unia.htm> 1995-9-8.