

论南海区域渔业活动所面临的困境与解决方案

张晏瑜^{1,2}, 张旭东³

(1.大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026; 2.大连海事大学 深圳研究院, 辽宁 大连 116026;
3.山东大学 法学院, 山东 青岛 266237)

【摘要】南海是“21世纪海上丝绸之路”的关键区域,其广阔面积为周边国家发展海洋渔业提供了得天独厚的条件。近年来,南海渔业受到非法、未报告、不受管制(Illegal, Unreported, Unregulated, IUU)捕捞活动的威胁,再加上周边国家之间的渔业冲突不断,导致南海渔业资源明显衰减,可持续性发展受到考验。针对当前南海渔业活动存在的问题和原因,提出以“南海渔业共同体”为指导思想,协同南海周边国家筹建南海区域渔业合作组织。此组织的构建应有助于明确各国的责任和义务,对渔业资源进行共同开发和管理,实现南海渔业资源的共同调查与维护,并实现南海 IUU 捕捞行为的共同监管。

【关键词】南海; IUU 捕鱼; 渔业纠纷; 区域渔业组织

【中图分类号】 D 993.5 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1004-1710(2020)06-0008-10

DOI:10.15886/j.cnki.hnus.2020.06.002

南海面积辽阔,是“21世纪海上丝绸之路”的关键区域。近年来,南海受非法、未报告、不受管制(Illegal, Unreported, Unregulated, IUU)捕捞的威胁,周边国家之间的渔业冲突也使其海洋渔业、生态环境面临严峻的考验,同时南海缺乏有效的渔业管理组织对 IUU 捕捞及其相关矛盾冲突进行及时的规制与管理,长此以往,南海渔业资源的可持续发展堪忧。为实现海洋强国建设目标,建议我国应以“南海渔业共同体”的理念为指导思想,加快南海区域渔业组织的建设,以减少非法捕捞、平定渔业纠纷,实现渔业可持续发展以及南海的长治久安。

一、南海区域渔业活动所存在的主要问题

(一)南海渔业资源骤减

得益于其独特的地理构造和交替的季风带来的水流模式变化,南海拥有着丰富的海洋生物资源,特别是渔业资源。据估计,南海有 3 300 种鱼类资源,占据世界总鱼类数的 22%,仅北部大陆架就有鱼类 1 027 种,虾 91 种,头足类 73 种,大陆坡约有鱼类 205 种,虾 96 种,南部海域的岛礁周围有 520 种鱼类^①。南海一直被视为亚洲乃至世界的重要渔区,年渔获量约为 1 000 万吨,占据着世界总渔获量的 12%^②。

尽管如此,目前南海的渔业资源情况却不容乐观。自 20 世纪中叶起,沿岸各国出于经济发展的需要,大力发展海洋渔业,旺盛的渔业需求和日益提高的捕捞技术不断考验着南海的渔业资源。20 世纪 80 年代,南海渔业资源出现了迅速萎缩的迹象,并延续至今。世界粮农组织的最新报告显示,包括南海

【收稿日期】 2020-10-24

【作者简介】 张晏瑜(1976-),男,中国台湾人,大连海事大学法学院教授、博士生导师,大连海事大学深圳研究院研究员,大连海事大学黄渤海研究院教授,主要从事国际法、海洋法研究。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目资助课题(19VHQ009);深圳市哲学社会科学规划课题(SZ2020B027)

① Yao Huang, Pham Tran Vuong, “Fisheries Cooperation and Management Mechanisms in the South China Sea: Context, Limitations, and Prospects for the Future”, *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol.4, No.1, 2016, p.4.

② U. Rashid Sumaila, William W. L. Cheung, “Boom or Bust: the Future of Fishing in the South China Sea”, *ADM Capital Foundation*, 2015, p.3.

在内的整个中西部太平洋渔区遭到了充分捕捞甚至是过度捕捞^①。经评估,南海的高营养价值鱼群消耗巨大,大型底栖和中上层鱼种的渔获量不断下降,而小型鱼种的渔获量增加。整个南海海域除中沙群岛和南沙群岛附近部分渔场还有丰富的渔业资源外,其余海域(包括南海北部大陆架渔场、北部湾渔场、西沙海域渔场、南沙海域多数渔场)传统渔场的渔业资源数量和质量相较 20 世纪中叶都呈现大幅度下降状态^②。与 20 世纪 50 年代相比,南海鱼类资源总量下降了 70%~95%,单位渔获率减少了 66%~75%^③。

南海渔业资源的衰减还表现在沿岸各国的渔业捕捞量和渔获率上。我国近几年在南海区域的渔获量分别为:360 万吨(2016 年)、338 万吨(2017 年)、310 万吨(2018 年),逐年呈下降态势^④。其中,2018 年的绝对捕捞量较 2017 年减少了 28 万多吨,减幅为 8.5%^⑤。菲律宾在南海的渔业捕捞率自 20 世纪 70 年代以来一直在下降,而马来西亚也在本世纪初出现了下降^⑥。此外,我国与越南进行的联合调查显示,北部湾的平均渔获率在近十年来也大幅下降^⑦。

海洋是一个整体的生态系统,渔业资源与其生存、发展所需要的环境因素相互影响,不可分割,某一海域的污染会影响其他水域,海洋环境的破坏会直接造成渔业资源的衰退^⑧。此外,渔业资源的恢复不仅取决于捕捞压力的降低,还受到其他因素的制约,包括:渔业资源下降幅度、生物多样性、物种定居史、物种间的相互作用和气候变化等^⑨。过度捕捞将导致南海区域的生态系统改变,这又使得鱼类得不到有效繁衍,渔业资源得不到恢复。预测模型显示,到 2045 年,过度捕捞、气候变暖、海洋酸化^⑩和初级生产力的变化将导致南海所有鱼类种群的生物量比 2015 年减少 9% 至 59%,诸如石斑鱼、大鲨鱼和大黄鱼等脆弱物种预计将至少减少 50%^⑪。如果沿岸各国不采取有力措施,那么南海区域海洋生物多样性将受到致命的打击,渔业资源也将逐渐枯竭。

(二)周边各国渔业冲突不断

近年来,南海渔业冲突频发。在南海区域因捕捞产生的矛盾和纠纷数量不断上升,涉及到各国渔民的争端层出不穷。不断增长的需求和捕捞能力与逐年衰减的渔业资源之间的供需矛盾是南海渔业冲突的根本原因。再加上周边国家众多,政治局势复杂,海洋划界问题尚未解决,各国主张的专属经济区和大陆架相互重叠,以及各国国内渐起的民族主义情绪,诸多因素导致南海渔业冲突事件不断。原农业部南海区渔政局统计,1989 年至 2010 年,渔业争端枪杀、抓扣涉及到中国渔船、渔民的事件达 380 多宗,涉及渔船 750 多艘、渔民 1.13 万人^⑫。根据美国战略与国际研究中心的不完全统计数据,2016 年到 2019 年,在南海共发生了 32 起重大事件,其中涉及来自中国、菲律宾、印度尼西亚、越南、马来西亚、泰国的渔船和海洋执法船只^⑬。

南海渔业冲突不仅在数量上层出不穷,在性质上也渐趋严重,2012 年的中菲“黄岩岛”事件便是一个典型代表。类似的事件不断发生:2016 年 3 月,印尼渔业部巡逻船在纳土纳群岛附近海域扣留了一艘中国渔船后受到中国海警船的阻拦,进而升级为外交事件^⑭。同年 6 月,一艘印尼海军舰艇在纳土纳群岛附

① FAO, “The State of World Fisheries and Aquaculture 2018 -Meeting the Sustainable Development Goals”, 2018, pp.10-13.

② 鞠海龙:《南海渔业资源衰减相关内容问题研究》,《东南亚研究》2012 年第 6 期,第 51-55 页。

③ U. Rashid Sumaila, William W. L. Cheung, “Boom or Bust: the Future of Fishing in the South China Sea”, ADM Capital Foundation, 2015, p.2.

④ 褚晓琳:《人类命运共同体视域下南海渔业资源养护管理合作研究》,《亚太安全与海洋研究》2020 年第 1 期,第 92 页。

⑤ 农业部渔业渔政管理局:《2019 中国渔业统计年鉴》,北京:中国农业出版社 2019 年版,第 40 页。

⑥ Teh, L.S.L., et al., “What is at Stake? Status and Threats to South China Sea Marine Fisheries”, AMBIO, Vol.46, No.1, 2017, p.57 - 72.

⑦ N.K. Bat, Q.Y. Song, “Status of Marine Fishery Resource in the Central Tonkin Gulf between Vietnam and China”, RIMF Report, 2017.

⑧ 张艾妮,李飞星:《论南海渔业多边合作》,《开放导报》2016 年第 2 期,第 19-22 页。

⑨ Vicky W.Y. Lam, Daniel Pauly, “Status of Fisheries in 13 Asian Large Marine Ecosystems”, Deep Sea Research Part II: Topical Studies in Oceanography, Vol. 163, 2019, p. 63.

⑩ 张晏瑜:《论海洋酸化对国际法的挑战》,《当代法学》2016 年第 4 期,第 139-150 页。

⑪ U. Rashid Sumaila, William W. L. Cheung, “Boom or Bust: the Future of Fishing in the South China Sea”, ADM Capital Foundation, 2015, p.4.

⑫ 转引自张宏洲:《南海渔业:IIU 捕捞、渔业冲突和合作途径》,《边界与海洋研究》2018 年第 5 期,第 36-49 页。

⑬ China Power Team, “Are Maritime Law Enforcement Forces Destabilizing Asia?”, <https://chinapower.csis.org/maritime-forces-destabilizing-asia/>, 2020 年 4 月 28 日访问。

⑭ Joe Cochrane, “Indonesia Confirms Seizing Fishing Boats in South China Sea, Defying Beijing”, <https://www.nytimes.com/2016/06/21/world/asia/indonesia-south-china-sea-fishing.html>, 2020 年 4 月 28 日访问。

近拦截了12艘中国渔船,最终导致两艘中国海警船和另外3艘印尼军舰参与争端^①。2017年9月,菲律宾海军与6艘越南渔船在西北邦加西南省靠近博利纳奥的海域发生冲突,导致两名渔民因枪伤死亡^②。2019年2月24日,印度尼西亚海军舰艇KRI Bung Tomo号对涉嫌非法捕鱼的4艘越南渔船上的渔民进行了逮捕,逮捕过程中印尼舰艇进行了射击^③。

近年来,越南渔船频繁进入我国西沙海域进行非法捕捞和情报刺探。2020年4月2日凌晨,越南渔船QNG90617TS号非法进入我国西沙群岛海域进行侵渔活动,我国海警4301舰依法对其进行了警告驱离。越南渔船拒不驶离,并多次做出危险动作,撞上海警4301舰后沉没,全部8名船员被中国海警救起^④。虽然我国执法部门在南海加大了对外国渔船的打击力度,但这并未能阻止各国渔业纠纷的进一步升级,各国彼此之间的信任度大幅度降低。在南海渔业纠纷中,渔民冲突、渔船冲突被赋予政治意义,民族主义情绪和领土主权争端发酵激化冲突等级,以至于上升成为一个“国家安全”议题^⑤。当前在南海的渔业管理存在无秩序的现象在一定程度上使渔业冲突扩大化,以争夺渔业资源为本质的渔业纠纷往往被“国家安全”考量化为一场政治博弈,推动着地缘政治环境的不断恶化,甚至成为大国战略对弈的新热点^⑥。

(三)渔业资源开发方式落后

南海渔业资源种类丰富繁多,但由于周边各国的开发与利用方式落后、技术链较短,渔业资源开发多为初级产品。从产业链来看,南海地区水产品的加工方式仍以初级产品为主,水产品加工种类仍然停留在初级加工阶段,冷冻水产品加工及干、腌、罐头制品占据主力军,水产品加工附加值低^⑦。

从捕捞模式来看,南海区域的渔业大多属于小规模渔业,呈现出小生产模式,资本投入较少,捕捞设备更新换代缓慢。作业方式以传统捕捞(如拖网捕鱼)为主,渔船大多为中小型,普遍使用对渔业资源破坏力大的拖网、刺网,捕捞装备也较为落后^⑧。这种船队架构决定了捕捞作业缺少规划和监测,使得南海渔业资源无法准确预期,往往会导致过度捕捞,造成渔业资源的衰减。

此外,南海周边国家的海洋养殖渔业处于起步阶段,养殖水平、养殖设施较为落后,导致养殖品种单一,主要集中为藻类养殖,尚未形成大规模养殖业^⑨。由于南海高价值鱼群的枯竭,小型的低价值鱼类的渔获量增长,其渔获量占总渔获量的40%~60%^⑩。这些低价值鱼类被大量作为饲料喂养近海养殖的高价值鱼类,营养转化率低。这种落后的渔业养殖开发技术导致渔业单位产量偏低,加之有效防抗病措施的缺失,南海渔业养殖的可持续发展受到较大的消极影响。

除了渔业生产链、捕捞模式和养殖方式,南海渔业资源的不可持续与渔民群体也有关系。随着南海环境变差,渔业资源衰减导致捕捞产量和渔获率都降低,再加上不断上升的捕捞成本,渔民出海难获利益,增收艰难。南海渔业整体生产条件恶劣,渔民没有相应的保障。即使被迫退出海洋捕捞业,渔民转产转业也困难重重^⑪。这导致越来越多的渔民只顾眼前经济利益,无视渔业资源的可持续性养护。以上种种,都严重限制了南海渔业资源的开发与利用。

① Ijar Karim, "Defense Minister Orders Warships Deployment to Natuna", <http://en.tempo.co/read/782122/defense-minister-orders-warships-deployment-to-natuna>, 2020年4月28日访问。

② FoxNews, "2 Vietnamese Dead, 5 Arrested in Chase with Philippine Navy", <https://www.foxnews.com/world/2-vietnamese-dead-5-arrested-in-chase-with-philippine-navy>, 2020年4月28日访问。

③ Gita Irawan, "KRI Bung Tomo-357 Tangkap 4 kapal Ikan Asing dan Usir 2 Kapal Pengawas Perikanan Vietnam di Natuna", <https://www.tri-bunnews.com/nasional/2019/02/25/kri-bung-tomo-357-tangkap-4-kapal-ikan-asing-dan-usir-2-kapal-pengawas-perikanan-vietnam-di-natuna>, 2020年4月28日访问。

④ 中国新闻网:《海警局:越渔船撞击中国海警船后沉没,8人被移交越方》, http://news.china.com.cn/2020-04/04/content_75895545.html, 2020年4月28日访问。

⑤ 赵岚,郑先武:《资源安全视域下南海渔业纠纷探析》,《亚太安全与海洋研究》2019年第1期,第71-89页。

⑥ 朱锋:《南海主权争议的新态势:大国战略竞争与效果利益博弈——以南海“981”钻井平台冲突为例》,《东北亚论坛》2015年第2期,第3-17页。

⑦ 李文姣:《东盟海洋渔业发展态势及与中国合作空间分析》,《当代经济》2018年第9期,第85-87页。

⑧ 韦朋:《我国南海区海洋捕捞现状分析》,《上海海洋大学学报》2019年第6期,第976-982页。

⑨ 李文姣:《东盟海洋渔业发展态势及与中国合作空间分析》,《当代经济》2018年第9期,第85-87页。

⑩ Daniel Paulya, Cui Liang, "The Fisheries of the South China Sea: Major Trends Since 1950", *Marine Policy*, 2019, 103584, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103584>.

⑪ 林凤梅,白福臣:《南海海洋生态安全及渔业可持续发展研究》,《渔业现代化》2014年第6期,第58-62页。

二、南海区域渔业困境的原因分析

南海渔业面临的困境,一方面受限于南海的独特自然条件,另一方面则归咎于人类活动。领土和海洋划界争端导致周边国家缺乏信任,开展区域合作的热情不高;现有的渔业合作机制,不仅缺乏能够约束各方的多边区域渔业合作协定,也不存在一个统一有效的协调机构。

(一)南海自然条件的限制

南海被中国、菲律宾、印度尼西亚、文莱、马来西亚和越南环绕,拥有两个以上的出海口,属于典型的半闭海。不同于开阔的海域,半闭海具有完整的循环系统,与其他海域的水体交换缓慢,域内环境和生物资源有很大的独立性和封闭性。其资源量的多寡在很大程度上取决于本海域初级生产力的大小,资源遭到破坏后很难从其他海域得到补充^①。半闭海内某一海域鱼类资源的崩溃或枯竭将对整个海洋生态系统产生影响,使其恢复到以前的水平需要更长的时间^②。

南海的自然特征还使得其渔业现状直接受到沿岸国活动的影响。南海沿岸国拥有多样的社会制度,经济发展水平参差不齐,渔业政策也不尽相同,任何一个国家的活动都可能影响到其他国家,任何一个半闭海沿岸国家改变渔业政策都可能对该区域的资源和海洋生态系统产生广泛影响^③。

虽然渔业资源有可再生性,但南海为半闭海,受外界海洋环境因素影响不大,该海域的渔业资源活动范围集中,再生能力有限,缺乏外来补充能力,严重依赖该水域的环境。一旦捕捞能力超过资源承受能力,南海的海洋生态环境便被严重破坏,渔业资源也将明显衰退^④。

(二)领土主权和海洋划界争端未决

南海作为半闭海,海域面积辽阔,沿岸国家众多。《联合国海洋法公约》赋予了其沿岸国主张海洋利益范围的权利,领海、专属经济区和大陆架制度保障沿岸国在这些海域享有专属捕鱼权。南海周边国家均提出了专属经济区和大陆架的主张,产生主张重叠而需要进行海域划界。基于“陆地支配海洋”原则,海域的主张和划界需以陆地领土为基础,岛礁主权的归属问题决定着海洋划界范围和海洋资源的分配^⑤。但由于南海岛礁领土主权争端未解,南海周边国家之间的海域划界陷入困境,各国在南海所享有的海洋权益亦范围不明。在此背景下,那些沿海居民生计严重依赖捕鱼的国家,只能单方面“掠夺”渔业资源,方式有两种:

第一,通过国内法划定本国的捕鱼区,并通过发放捕捞许可证的方式限制外国渔船进入,一旦发现外国渔船涉嫌违法捕捞,沿岸国便进行拿捕或扣押。但问题是,这些渔区往往与其他国家的主张海域重叠。比如,马来西亚划分的海洋渔区 C2 区主要在南海方向,部分与我国“南海断续线”内海域重叠^⑥。中国与印度尼西亚关于岛屿主权不存在争端,但双方却存在专属经济区划界的问题。印度尼西亚对中国的南沙群岛没有领土要求,中国也对纳土纳群岛的主权属于印度尼西亚没有异议,但同时中国坚持纳土纳群岛海域是中国的传统渔场^⑦。如此,双方对渔区的认定莫衷一是,一国禁止的非法捕鱼可能会被该国认定为在本国渔区内的合法活动,由此爆发渔业冲突。

第二,对本国捕鱼业的拓展采取以经济补贴为主的扶持政策。基于促进本国渔业发展的目的和政治因素的考量,南海周边国家普遍采取不正当的渔业经济刺激措施,这往往会鼓励过度捕捞,对渔业的可持续发展构成威胁。菲律宾、印度尼西亚和越南分别排在世界十大渔业补贴国家的第三、第四和第五位^⑧。以越南为例,越南为其渔民提供三种补贴,包括燃油、保险和低贷款利率补贴^⑨,并计划在 2018 年至

① 虞楚萧:《南海渔业资源养护区域合作法律问题研究综述》,《2014 年全国环境法学研讨会论文集》,第 674 页。

② 张晏瑜:《国际渔业法律制度的演进与发展》,《国际法研究》2015 年第 5 期,第 23-46 页。

③ Yao Huang, Pham Tran Vuong, “Fisheries Cooperation and Management Mechanisms in the South China Sea: Context, Limitations, and Prospects for the Future”, *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol.4, No.1, 2016, pp.10 - 13.

④ 张艾妮,李飞星:《论南海渔业多边合作》,《开放导报》2016 年第 2 期,第 19-22 页。

⑤ 贾宇:《南海问题的国际法理》,《中国法学》2012 年第 6 期,第 26-35 页。

⑥ 郑泽民:《马来西亚海洋渔业发展和中马开展南海渔业合作思考》,《海南师范大学学报》(社会科学版)2019 年第 5 期,第 67-74 页。

⑦ 连洁:《印尼与邻国海上捕鱼争端探析》,《国际研究参考》2018 年第 3 期,第 32-37 页。

⑧ AR Tsangalis, “Fisheries Subsidies under the Trans-Pacific Partnership: Towards Positive Outcomes for Global Fisheries Sustainability and Regime Interaction under International Law”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.17, No.2, 2016, pp.445-448.

⑨ Nguyen Ngoc Duy, Ola Flaaten, Le Kim Long, et al., “Government Support and Profitability Effects — Vietnamese Offshore Fisheries”, *Marine Policy*, Vol.61, 2015, pp.77-86.

2030年向渔业补贴投入18.7亿美元,主要用于扩大远洋船队规模,将主要捕捞方向从过度开发的近海转移到开发程度较低的其他海域^①。此外,越南政府甚至鼓励本国渔民前往菲律宾领海捕鱼。同样地,马来西亚也颁布了若干渔业扶持政策,以鼓励其渔民前往争端海域捕鱼。据统计,马来西亚2016年的渔船数量为15000艘,2019年增加到19500艘,该国捕鱼量也因此增长了19%^②。上述两种方式下的渔业资源争夺是南海渔业纠纷频发以及渔业资源严重下降的重要原因。

2020年4月18日,我国民政部宣布在西沙群岛和南沙群岛建立三沙市西沙区、南沙区,派驻政府,管辖我国西沙、中沙和南沙群岛及其附属海域^③。西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛是我国不容置疑的领土,建立辖区进行行政管理本属于我国内政行为,但周边国家却将其视为我国对南海领土主权争议释放的强硬姿态^④。南海周边国家的互信度不高,更无益于南海渔业资源的可持续发展。

(三) 缺少多边区域渔业合作协定

南海周边国家大多通过双边协定进行渔业合作管理,目前存在的双边渔业协定有两种:一是在海洋划界后的渔业协定,如我国与越南在划界的基础上签订的《中越北部湾渔业协定》;二是单纯的渔业协定,不涉及海洋划界,除中越外的其他南海周边国家之间相互签订了渔业合作协定或谅解备忘录,但没有明确划定各自的海洋边界。

自21世纪初,我国陆续与越南、印度尼西亚、菲律宾等国签订了双边渔业合作协定。中越在完成北部湾划界的基础上,于2000年签订了《中越北部湾渔业合作协定》,设立了中越共同渔区、过渡性安排水域和小型渔业缓冲区,并在同年协商制定了《北部湾共同渔区资源养护和管理规定》以精细化共同渔区的管理和开发;2004年两国又签订了《中越北部湾渔业合作协定补充协议》。中国与印度尼西亚于2001年签订了《中华人民共和国农业部和印度尼西亚共和国海洋事务与渔业部关于渔业合作的谅解备忘录》,为两国渔业合作交流铺垫了基础;同年又达成了《中华人民共和国农业部与印度尼西亚海洋事务与渔业部就利用印度尼西亚专属经济区部分总可捕量的双边安排》,并于2004年进行了修订,明确了入渔许可、渔具渔船和作业区域等问题;此后,两国又于2007年签订了《中国国家海洋局和印尼海洋与渔业部海洋领域合作谅解备忘录》,为两国在包括渔业资源开发利用在内的海洋领域合作奠定了基础。中菲在2004年签订了《中菲渔业合作谅解备忘录》,将我国与菲律宾渔业合作纳入政府间合作框架。

2013年中国与文莱签订《中文关于海上合作的谅解备忘录》,为今后中国和文莱海洋合作搭建了框架。2018年中国和马来西亚签订了《中马联合声明》,指出两国应继续加强农渔业、基础设施、产能等领域的合作。尽管中国与马来西亚、文莱之间并未签署国家政府间的双边渔业合作文件,但地方政府和相关部门之间的渔业合作依然存在。如1998年广东省海洋与水产局与马来西亚沙巴州签订了渔业合作协定;在中马渔业商务论坛暨马来西亚-广东渔业经贸合作交流会上,马来西亚农业与农基工业部与中国农业部和广东人民政府共签订了15项渔业合作谅解备忘录,双方各有15家渔业公司参与。再如2009年中国广东省海洋渔业局和文莱渔业局签署了渔业方面的合作谅解备忘录,协议由双方指定企业在文莱组建金航海洋生物有限公司,以便共同执行深水网箱养殖基地项目^⑤。

尽管中国与越南、印度尼西亚和菲律宾等南海周边邻国签署了若干双边协定,但只有中越两国的渔业协定涵盖了渔业开发和保护的详细规定与安排,以及覆盖北部湾海域的海洋环境管理措施,并且具有良好的可执行性。与之相比,其他双边协定侧重于渔业资源利用的合作与协调,规定也偏向笼统宏观。

- ① Sarah Harper, U Rashid Sumaila, "Distributional Impacts of Fisheries Subsidies and Their Reform: Case Studies of Senegal and Vietnam", IIED Working Paper, 2019, p.12.
- ② Shui-Kai Chang, et al., "A Step forward to the Joint Management of the South China Sea Fisheries Resources: Joint Works on Catches, Management Measures and Conservation Issues", Marine Policy, Vol.116, 2020,103716, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103716>.
- ③ 民政部:《民政部关于国务院批准海南省三沙市设立市辖区的公告》, <http://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/202004/20200400026955.shtml>, 2020年4月29日访问。
- ④ Xave Gregorio, "Philippines Protests China's Creation of New Districts in South China Sea", <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/4/22/Philippines-China-diplomatic-protest-new-districts.html>, 2020年4月28日访问; See also Tsukasa Hadano and Tomoya Onishi, "Vietnam protests China's new South China Sea districts", <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Vietnam-protests-China-s-new-South-China-Sea-districts>, 2020年4月28日访问。
- ⑤ 陈嘉,杨翠柏:《文本、经验与构造:南海渔业资源合作养护与管理》,《河北法学》2018年第9期,第91-106页。

除此之外,双边渔业协定的签订和落实并没有从根本上消除缔约方之间的渔业利益冲突。以中越为例,尽管中越之间签订了《中越北部湾渔业合作协定》和之后的《补充议定书》,并规定了共同渔区及相应的具体管理措施,越南渔船仍经常侵入我国海域非法捕鱼。仅2020年1月下旬,越南就有34艘渔船进入海南岛附近海域,大部分在12海里领海以内活动^①;2月累计有311艘越南渔船进入广东、广西和海南的内水、领海及专属经济区活动,这些渔船一方面在中国近海非法捕鱼,另一方面则可能进行情报搜集和间谍活动^②。

在多边层面上,与渔业相关的多边法律文件存在于中国与东盟之间。如中国与东盟在2002年签订了《中国-东盟全面经济合作框架协议》,将农业(包含渔业)列为重点合作领域,并在2006年签订了相关的谅解备忘录;2017年签订的《中国-东盟未来十年南海海岸和海洋环保宣言(2017—2027)》强调双方应加强渔业、环保、生态方面的合作。此外,双方在2004年签署的《中国-东盟全面经济合作框架协议争端解决机制协议》为包括渔业纠纷在内的区域冲突规定了详细的争端解决程序。

目前,在南海尚没有一个域内所有国家都参与的渔业合作协定,周边国家大多通过双边协定进行渔业合作管理,但双边协定难以满足南海渔业可持续发展的需求。首先,渔业资源具有流动性,双边协定的缔约方管辖海域是固定的,但鱼类活动范围不是固定的,也不受人类海域划界的限制。南海渔业资源多为跨越多个国家管辖海域的鱼群,或者是洄游距离更远的高度洄游鱼群。双边的渔业合作形式事实上在南海形成了若干个渔业管理区域,且管理措施和标准也不尽相同,缺乏统一性。

其次,过度捕捞造成的海洋环境恶化,并不是单一国家的责任,需要周边国家共同应对。然而目前的双边渔业合作大多局限于渔业资源的分配,其内容更多的是调整共同开发渔业资源关系,而少有条款直接协调共同管制非法捕捞行为,这在一定程度上为非法捕捞行为提供了生存的空间,导致非法捕捞的猖獗和渔业正常生产秩序的破坏^③。换言之,这些协定未能从生态系统的角度出发,对南海渔业进行整体、宏观上的考虑,较少关注对渔业资源的养护和可持续发展,更遑论规制渔业活动对海洋环境的影响。

再次,双边协定易受其他国家的干扰,从而难以发生预期的效果。其覆盖面太窄,无法约束缔约双方以外的第三方。当缔约双方之外的国家在争议海域从事非法捕鱼行为时,双边协定无法调整,从而未能在渔业共同管理与养护上取得明显效果。

最后,现有的双边渔业合作协定参与者范围仅仅局限在双方政府部门和一部分研究渔业问题的专家学者,南海渔业资源的最重要使用者,即在南海有关海域捕鱼的渔民,却往往处于渔业合作的边缘,局部的渔民参与也常常处于被动状态^④。“从上而下”的协定模式,忽视了其他利益相关者的参与,这使协定本身的规定是否合理以及日后能否落实都打上了问号。

(四)缺乏统一有效的协调机构

建立区域渔业组织的行为,由来已久。理论和实践已经证明,区域渔业组织能够帮助周边国家更好地开展合作,妥善处理跨界鱼类问题。南海区域也存在着类似的区域渔业合作机制(见表1)。

由表1可以看出,南海地区现有的渔业组织多边与双边并存。几个双边组织多是落实双边渔业协定的实施机构,管辖范围也仅限于缔约双方的海域。在多边组织中,软、硬性组织兼具。软性组织如亚太渔业委员会、东南亚渔业发展中心、东盟渔业协调组等,它们只具有政策磋商与咨询职能,缺乏实际的养护管理权力;硬性组织如中西太平洋渔业委员会,该组织有权制定养护管理措施,且对成员方具有强制执行^⑤,但其管辖范围过大,并不专门面向南海区域。

① 南海战略态势感知计划:《越南渔船包围海南岛?越南渔船海南非法活动情况报告(1)》, <https://scspi.pku.edu.cn/dtfx/501468.htm>, 2020年4月29日访问。

② 南海战略态势感知计划:《2月,311艘越南渔船侵入中国大陆及海南岛海域——越南渔船海南非法活动情况报告(2)》, <https://scspi.pku.edu.cn/dtfx/501584.htm>, 2020年4月29日访问。

③ 陈明宝:《南中国海渔业资源养护与管理措施及效果分析》,《产业观察》2013年第10期,第98-101页。

④ 葛红亮,鞠海龙:《南中国海地区渔业合作与管理机制分析——以功能主义为视角》,《昆明理工大学学报(社会科学版)》2013年第1期,第18-26页。

⑤ 褚晓琳:《人类命运共同体视域下南海渔业资源养护管理合作研究》,《亚太安全与海洋研究》2020年第1期,第87-99页。

表1 现有南海渔业合作机制^{①②}

组织/项目	成立年份	性质/形式	参与方	备注
亚太渔业委员会	1948年	政府间, 多边	除文莱外的南海周边国家以及亚太地区其他国家	促进发展和管理渔业生产和渔业文化
东南亚渔业发展中心	1967年	政府间, 多边	东盟十国、日本	搜集渔业数据和信息, 相关科学研究
联合国环境规划署与世界粮农组织南海渔业发展和协调方案	1974年	政府间, 多边	菲律宾、马来西亚、泰国、新加坡、文莱	鼓励区域鱼类种群管理政策, 促进建立区域协调机制
东盟渔业协调组	2001年	政府间, 多边	除老挝外的其余东盟成员国	可持续发展和负责任捕鱼
中国-印尼渔业合作混合委员会	2001年	政府间, 双边	中国、印度尼西亚	功能性合作
中西太平洋渔业委员会	2004年	政府间, 多边	中国、印度尼西亚、菲律宾和其他中西部太平洋沿岸国家以及欧盟	公海捕鱼管理
中马渔业合作论坛	2004年	非政府间(半官方), 双边	中国、马来西亚	
中菲渔业合作联合委员会	2005年	政府间, 双边	中国、菲律宾	功能性合作
中越北部湾渔业联合委员会	2006年	政府间, 双边	中国、越南	
南海渔业资源与管理研讨会	2017年	非政府间, 科学研讨会	中国、越南、菲律宾、泰国、马来西亚、印度尼西亚	交换和汇编各国渔业数据和管理信息

来源: 本文作者整理。

南海渔业资源的现状与当前渔业组织的弊端密切相关: 第一, 这些组织要么覆盖地域太宽, 参与主体太多, 不限于南海域内, 由于各国立场、价值取向和发展水平等不一致, 导致这些组织的运行往往与南海周边国家的想法背道而驰, 违背建立的初衷; 要么覆盖面太窄, 不能涵盖整个南海海域, 无法从南海整个海洋生态系统的高度来控制对渔业资源的捕捞力度。事实上, 南海目前还没有一个包括全部域内国家的排他性多边渔业组织。第二, 这些组织尽管都以渔业为核心任务, 但具体工作不同, 呈现出碎片化。且缺少沟通和协调, 有些工作可能会重复进行, 造成资源的浪费。第三, 这些组织往往是行政性、建议性或技术性的, 仅具有咨询和建议功能, 没有决策权。第四, 这些组织往往经费不足或持续紧张, 大多依靠域外的资助, 势必导致其工作的进行带有一定的政治倾向性。例如, 南海渔业发展和协调方案项目主要依靠联合国环境规划署的宣传努力和全球环境基金的资助, 而东南亚渔业发展中心的活动则依靠日本的资助。

迄今, 南海区域尚未形成一个具有公信力和执行力的多边渔业组织, 也未建立起整体的监测、控制和监视措施, 未使用国际流行的总捕捞配额制度, 未产生渔业纠纷的争端解决机制, 也未做出整体休渔期、休渔区的安排^③。区域性协调机构的缺失导致南海渔业资源实际上处于“公地池塘”状态, 这对周边国

① 陈嘉, 杨翠柏:《文本、经验与构造:南海渔业资源合作养护与管理》,《河北法学》2018年第9期,第91-106页。

② 葛红亮, 鞠海龙:《南中国海地区渔业合作与管理机制分析——以功能主义为视角》,《昆明理工大学学报》(社会科学版)2013年第1期,第18-26页。

③ 张艾妮, 李飞星:《论南海渔业多边合作》,《开放导报》2016年第2期,第19-22页。

家而言,无疑是一个“双输”的局面。

无论是从经济、资源还是社会角度而言,渔业资源对南海周边国家都至关重要^①,但由于南海区域性渔业组织的缺位,南海周边各国往往单方面地进行渔业开发与管理活动,难以进行统一而有规划的作业,在分散管理、生产粗放的开发模式下出现各国注重发展经济而忽略环境保护的情况,海洋环境污染使南海海洋环境面临生态系统破坏的难题,赤潮等自然灾害频发,渔场水域质量下降,海域渔业产量降低,从而导致南海海洋渔业开发受到很大影响。

此外,由于没有统一的机构协调管理,导致南海某国可能正在实行休渔政策,进入休渔期,而其他国家则反其道而行之,大肆捕鱼;又或者某国对渔具渔法进行严格限制,而相关国家则鼓励本国渔民抢占渔业资源,甚至不惜违规捕捞^②。

三、南海区域渔业问题的解决方案

渔业资源的公共性、整体性、洄游性和脆弱性等特点决定了渔业资源的养护与管理不可能通过个别国家的努力来实现。研究也表明,如果继续遵循过去的路径来管理南海渔业资源,将会发生不可接受的社会和生态后果^③。为实现渔业可持续发展,南海周边国家普遍在国内法层面进行了详细的规定^④,并实施了积极的管理措施,包括内部控制、外部控制和具体技术标准^⑤。但是现状证明,各国单边或双边的渔业管理无法解决当前南海渔业的困境。《联合国海洋法公约》第 123 条强调半闭海沿岸国家要加强合作,特别是在海洋生物资源管理、养护、勘探和开发方面进行协调。在相互克制和善意谈判义务下^⑥,南海周边国家有必要建立一个区域渔业合作组织,设立起专门管理渔业资源和处理渔业纠纷的正式合作机制,并加强本区域的环境监测和科学研究合作。

(一)建立南海区域渔业合作组织以提高渔业合作程度

南海渔业资源的现状表明,当前以双边形式为主的渔业合作不能可持续地管理南海渔业资源。尽管从理论和实践两方面,对现有诸多区域渔业管理组织对渔业资源可持续发展的评估结果偏低^⑦,但不能否认,这些组织对渔业资源的管理和保护作用是不可替代的。因此,建议以“南海渔业共同体”为指导思想,协同南海周边国家筹建南海区域渔业合作组织。该组织的任务是从南海整体生态系统的角度出发,协调各国渔业政策,对渔业资源统一作出分配、管理和养护。此外,应当保障该组织的透明度,对各国远洋捕鱼船只进行登记,公开相关信息,实现跟踪监督。各国应当及时披露本国船只的信息,避免重复登记、船只腐败等问题的发生,以确保渔业资源的长期健康利用。

其次,沿海各国都要作出利益让渡,采取经济手段预防和控制 IUU 捕捞行为,提高 IUU 的捕捞成本。这需要沿岸国抛弃只追求当前经济利益的短视心态,而采取有利于渔业长期发展的政策,如削弱或减少不正当的渔业补贴。沿岸国有义务确保悬挂其国旗的船只不从事 IUU 捕捞活动,有义务确保协调一致和透明的处罚方式,对 IUU 捕捞进行严格管制。

再次,基于生态系统的渔业管理模式要求不同利益相关者的参与,强调人类行为与生态系统之间的相互影响,并结合渔民知识、渔民权益等因素进行综合治理^⑧。因此,南海区域渔业合作组织不仅需要政府的参与,还应得到民间组织、科研机构、渔民组织的配合。在具体机制设置上,可以考虑邀请利益相关方代表参与,共同协商制定渔业政策,并实施监督。

① 赵岚,郑先武:《资源安全视域下南海渔业纠纷探析》,《亚太安全与海洋研究》2019年第1期,第71-89页。

② 代中现,邹丹:《南海争端对我国南海渔业经济发展的影响及对策》,《2015年中国渔业经济专家研讨会论文集》,第293页。

③ L.S.L. Teh, et al., “What is at Stake? Status and Threats to South China Sea Marine Fisheries”, *AMBIO*, Vol.46, No.1, 2017, pp. 57 - 72.

④ Naomi Clark-Shen, et al., “A Comparative Study of Fishery and Environment Laws in the South China Sea: Utilizing Existing Laws to Promote Peace”, *Marine Policy*, 2019, 103568, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103568>, 2020年4月29日访问。

⑤ Shui-Kai Chang, et al., “A Step forward to the Joint Management of the South China Sea Fisheries Resources: Joint Works on Catches, Management Measures and Conservation Issues”, *Marine Policy*, Vol.116, 2020, 103716, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103716>.

⑥ 张艾妮:《论半闭海制度对南海渔业合作的启示》,《南海法学》2017年第2期,第99-106页。

⑦ Sarika Cullis-Suzuki, Daniel Pauly, “Failing the High Seas: A Global Evaluation of Regional Fisheries Management Organizations”, *Marine Policy*, Vol. 34, No.5, 2010, pp.1036 - 1042.

⑧ 唐国建,崔凤:《国际渔业管理模式研究述评》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2012年第2期,第8-13页。

另外,南海周边国家均为发展中国家,一个封闭的渔业组织不利于获得外部的资金援助和技术支持,但同时,组织的开放应当是有限度的。基于南海的特殊性,一些域外国家以不同的目的试图参与南海区域问题,使得局势复杂化。因此,拟建立的南海区域渔业合作组织应当排除域外国家的参与,但可以与区域或全球渔业组织合作,并给予其观察员地位,而无表决权^①,以达成共识,实现数据分享和技术支持,避免重复工作和资源浪费。

最后,南海周边各国应当强化本国渔民的资源保护意识,开展渔业法律和技术讲座,帮助其树立起养护资源的紧迫感和责任感,唤起渔民的高度重视。当然,沿岸国也需要努力改变渔民群体的从业环境和生产条件,为他们提供生活保障,并且在渔民转产转业时,给予指导和帮助。

(二)设立渔业纠纷解决机制

渔业资源具有高度洄游性,渔业纠纷的发生也不可预料;再加上南海渔业纠纷关乎主权,涉及渔民和国家双重利益,仅凭渔业合作和外交途径恐怕难以解决^②。非正式的合作组织在推动渔业管理中具有一定的作用,但非正式性、非定期性的、民间互动性质的合作机制,在渔业冲突频发的南海区域不能充分发挥规范与约束的作用。此外,切实有效的争端解决机制的缺位,会极大地影响沿岸国家共同管理南海渔业资源的意愿,进而使拟建立的区域渔业合作组织成为空中楼阁。因此,推动南海渔业安全最重要的是设立一个以南海渔业纠纷为主题的正式的争端解决机制。

现有的国际争端解决机制(如WTO争端解决机制、国际法院、国际海洋法法庭等)不能满足解决南海渔业纠纷的需求。其一,现有的国际争端解决机制往往需要域外国家的国民担任法官或仲裁员,他们不是南海域内国家的国民,对南海区域、沿岸国家以及它们之间争端的了解难免浮于表面,不能感同身受,这势必会影响其专业判断,作出的判决或裁决的信服力也得不到保证。其二,现有的国际争端解决机制出现了一种法律问题“政治化”的倾向,比如“南海仲裁案”。法庭或仲裁庭似乎先入为主,对争端结果有了结论后,再进行推理论证,“乌克兰诉俄罗斯临时措施令案”中法庭对“执法活动”的扩大化解释便是如此。直接将其适用到南海渔业纠纷上,恐怕难以得到相关方的信任。其三,南海渔业纠纷具有很强的地域性,且涉及敏感的国家主权问题。域内国家往往拒绝域外国家和国际组织的干预,即使通过现有的国际争端解决机制得出了解决方法,纠纷国家是否愿意接受,也不得而知。

因此,建议我国发挥大国作用,协同其他南海周边国家,签订多边公约,以《联合国海洋法公约》为基础,在国际法的框架下,设立一套正式的南海渔业争端解决机制。原则上,机制应当排除域外国家的参与,防止其借题发挥,偏离纠纷性质,额外制造事端。在具体条款设置上,应当以非诉讼解决为主,灵活运用协商、谈判、调解和仲裁等方式。如此,一方面可以为渔业纠纷提供一套可行的解决机制,减缓周边国家的排斥情绪,助力南海渔业合作落到实处,实现周边国家的长久合作;另一方面,这也是我国从被动地接受规则到主动创造规则的重大转变,是我国在争取国际法话语权方面迈出的坚实一步。

(三)加强南海渔业环境监测和科学研究合作

合理开发海洋渔业资源需要对海洋环境进行实时的监控和及时的预警。南海渔业资源的开发需要充分利用周边各国已建立的海洋基础信息、海洋预警预报、海洋环境监测及海洋防灾减灾等系统信息,根据南海海域的实际情况制定区域海洋生态环境保护法规及细则,为南海区域渔业资源的有序开发利用与保护提供法律依据,实现南海渔业环境的联合监测、一体化管理,在南海渔业资源开发利用、环境保护和区域经济规划等方面进行综合考虑和协调;同时各国要加大对海洋环境监测监视的投入,保障南海渔业资源的可持续发展。

可持续性渔业政策的制定需要完整掌握南海的科学数据,以精确控制捕捞量和规划渔业发展。因此,有必要由南海各国推荐组成联合科学家小组,对整个南海区域进行联合调查并收集数据。以此为基础,作出南海鱼类种群评估、渔业资源迁移分布和环境状况评价,建立南海渔业信息数据库,为南海渔业

^① Shih-Ming Kao, "International Practices on the Management of Fishery Resources: Lessons Learnt for the South China Sea", *Journal of International Wildlife Law & Policy*, Vol.18, No.2, 2015, pp.165-183.

^② 安晨曦,石春雷,温宝璇:《南海渔业纠纷非诉讼解决机制研究》,《浙江海洋学院学报》(人文科学版)2015年第2期,第12-18页。

合作提供科学基础。

四、结 论

南海区域的渔业资源现状堪忧,亟需周边国家改变目前单边或双边的管理模式。鉴于南海海域尚没有一个包括所有周边国家在内的区域渔业合作组织,且南海主权争端在短期内解决的可能性不大,因此在“搁置争议,共同开发”的理念下,通过签订多边公约,建立一个南海区域渔业合作组织,明确各国的责任和义务,对渔业资源进行共同开发和管理,实现南海渔业资源的共同调查与维护,并实现对南海 IUU 捕捞行为的共同监管。此外,设立一套专门的渔业纠纷解决机制,为各国解决渔业纠纷提供成熟的方案。与此同时,南海各国也应当加强在环境监测和科学研究方面的合作,为渔业合作落向实处提供坚实的科学基础。如此,以低敏感度的渔业合作为契机,有利于巩固周边国家间的信任,实现渔业合作的统一性、规范性,并为解决南海主权问题奠定未来合作的区域框架。

[责任编辑:王 怡]

On the Predicaments of Regional Fishery Activities in the South China Sea and Their Solutions

ZHANG Yan-cang^{1, 2}, ZHANG Xu-dong³

(1. Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China;

2. Shenzhen Institute, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China; 3. Law School, Shandong University, Qingdao 266237, China)

Abstract: The South China Sea is a key area in the establishment of the “21st Century Maritime Silk Road”, and its vast area provides unique conditions for the development of marine fisheries in the surrounding states. In recent years, the fisheries in the South China Sea have been threatened by IUU (illegal, unreported and unregulated) fishing activities, coupled with the fishery conflicts between the neighboring states, which lead to a significant decline of fishery resources in the South China Sea and seriously affect the sustainable development. In terms of the current problems and causes behind the fishery activities in the South China Sea, this paper puts forward the establishment of a regional fishery organization in the South China Sea in collaboration with the neighboring states under the guidance of “South China Sea Fishery Community with a Shared Future”. Further clarifying the responsibilities and obligations among the surrounding states in the mutual exploration and governance of fishery resources, this organization is expected to achieve the joint investigation and maintenance, along with the mutual supervision of IUU fishing activities in the South China Sea.

Key words: the South China Sea; IUU fishing; fishery conflict; regional fishery organization