

Legal Study on Conservation of Fishery Resources on Arctic Region

Zhifan Zhang

School of International Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing
Email: 1064249912@qq.com

Received: May 9th, 2018; accepted: May 22nd, 2018; published: May 29th, 2018

Abstract

Global warming has led to a substantial melting of Arctic sea ice and a significant increase in fishery resources. Arctic fishery resources have attracted the attention of various countries. At present, the Arctic fishery has faced problems such as the chaotic management of fishery organizations, the exclusive management of the five Arctic countries, and the asymmetric nature of Arctic fishery fishing rights and conservation obligations. Based on the existing international legal rules, China should promote the establishment of a unified regional fishery organization, strengthen international cooperation with other countries and oppose the dominance of the five Arctic countries, promote the formulation of Arctic fishery rules and focus on the sustainable development concept of fishery conservation. We will increase scientific research and strengthen the discovery and data sharing of Arctic high seas fishery resources.

Keywords

Arctic Fishery Resources, International Law, China, International Cooperation

北极渔业资源养护合作相关法律问题探析

张芷凡

西南政法大学国际法学院, 重庆
Email: 1064249912@qq.com

收稿日期: 2018年5月9日; 录用日期: 2018年5月22日; 发布日期: 2018年5月29日

摘 要

随着全球气候变暖, 北极渔业资源养护开发问题受到各国的广泛关注。在现有实践中, 北极渔业管理存

在着管理主体的缺位, 北极沿岸国管辖扩张以及北极渔业捕捞与养护权利义务不对称等问题。基于现有国际法律制度的规定, 应促进建立专门性的北极渔业组织对渔业养护开发进行统一管理, 要加强北极沿岸国与捕捞国间的合作, 积极推动可持续发展理念下的北极渔业规则的制定, 以实现北极渔业资源养护开发的有序进行。

关键词

北极渔业资源, 国际法, 中国, 国际合作

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着全球气候变暖, 北极冰封区域的渔业资源开发受到各国的广泛关注。北极海域被美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、冰岛、挪威、芬兰、瑞典等八个国家环绕, 目前北极八国在北极渔业开发与管理事务中占据其重要地位, 其中美国、俄罗斯、加拿大、挪威、丹麦等五国更是企图在北冰洋公海领域的渔业治理中占据主导权。然而以《联合国海洋法公约》为代表的国际公约适用于北极海域却不针对北极海域, 北极海域渔业资源管理的法律规制缺乏专门性的规定, 也因此面临各种挑战。在北极公海渔业资源属于全人类共同财产的前提下, 中国作为“近北极国家”有理由寻求合适的途径参与北极渔业资源的治理。

2. 北极海域渔业资源概况

2.1. 北极海域渔业资源现状

北极地区的范围界定根据划分的角度不同而不同, 一般地从地理学的角度出发, 北极是指以北极点为心中的北极圈(北纬 66°33')以北的广大区域; 北极理事会协调下的北极监测与评价项目(The Arctic Monitoring and Assessment Working Group, 以下简称 AMAP)则把北极海域南部界线置于北极圈之外, 在部分区域甚至延伸到北纬 60°之外, 按照 AMAP 的划分, 北极海域的面积有所扩大[1]。由于地理原因, 北极大部分海域被环北极八国包围, 1982 年签署的《联合国海洋法公约》规定了北极沿海国享有的专属经济区制度, 因而北极海域的渔业资源大部分归于北极各国的专属经济区管辖下。同时也存在四个公海, 分别包括北冰洋中心海域、白令海的 Donut Hole、巴伦支海的 Loophole 以及挪威海的 Banana Hole。

有学者表示“北冰洋核心区公海水深低于 2000 米, 且海域有 22% 的区域由山脉和大陆架构成, 是适于捕捞的”。而据调查显示有大概 40% 的公海海冰在 2012 年完全融化, 对开展公海渔业捕捞和渔业资源的研究十分有利。相对于专属经济区来说, 公海渔业资源的比重还是相对较少的。气候变暖对北极圈这些高纬度地区的影响相对于其他地区的影响更大, 使得一些鱼类丧失了原本的生存环境, 也使得一些鱼类发生了迁徙, 在高纬度地区能够见到曾经相对低纬度的鱼类资源。但气候的变化到底对鱼类产生多大的影响还是缺乏很多数据, 尤其是对北极公海来说, 各种条件的变化, 比如水温、水质、水的酸碱度都会对北极渔业产生或多或少的影响, 使得北极渔业发展前景具有不可预测性。因此, 目前对于北极公海的渔业开发还未大规模进行。

北极海域内存在着商业性渔场, 处于寒暖流交汇的巴伦支海和格陵兰海海域更是公认的世界渔场, 据学者研究“在北极海域中具有商业价值的鱼类主要有鳕科鱼类、鲱科鱼类、鲽科鱼类、鲑鱼类、鲉科

鱼、类香鱼”。北极区域主要的渔业组织有东北大西洋渔业委员会、西北大西洋渔业组织、北大西洋鲑鱼养护组织和国际太平洋鳕鱼委员会。其中东北大西洋渔业委员会的适用范围相对更广，甚至包括了北极部分公海海域，在众多渔业组织中发挥着与众不同的作用，对中国参与北极公海渔业过程中倡导建立区域性渔业组织起着重要的启示作用。

2.2. 现阶段北极渔业资源利用面临的问题

全球气候变暖的背景下，北极海冰融化速度加快，季节性海冰和无冰海域已取代永久性海冰[2]，导致部分鱼类从低纬度向高纬度海域洄游和迁徙，各国争相把目光投向北极公海领域，试图率先为本国争取更大的利益，同时也为北极渔业提供商业机遇，然而现存的区域性渔业组织尚未覆盖全部的北极全部海域，也尚未形成具有针对性的、有效的、合法的法律文件，北极渔业发展的水平不一，北极渔业的发展、管理与养护面临诸多困难，北极五国的临时措施也使得我国参与公海渔业充满了挑战。

1) 北极渔业组织管理的缺位

北极渔业管理组织众多，背后所牵扯的国家也是错综复杂，各国国家基于不同目的，签订了双边或多边协议来管理其涉及共同利益的海域渔业资源或不同鱼类。由于复杂的政治背景和地缘关系，北极海域不像南极一样有统一的规章制度。渔业合作机制呈现碎片化，不同的渔业组织和渔业管理委员会针对的海域和鱼类不同，北极渔业资源尚未实现有效治理。

目前能够统一管理北极海域的渔业管理组织正处于缺位状态，其他的渔业合作协议或组织仅针对其缔约国，管理的区域和鱼类有限，大部分具有“软法”性质，不具有法律约束力和强制性，不能解决目前北极渔业管理混乱的问题，尤其是北冰洋核心区公海渔业的管理问题。除此之外，北极专属经济区制度下，沿海各国以本国利益最大化为出发点，制定了不同的法律法规，而不同的法律规定导致北极渔业的管理混合了各国的政治利益。各国对公海渔业的管理方案也迟迟不能确定和统一，建立统一的北极公海渔业管理组织举步维艰。而现有的渔业管理组织或渔业管理委员会所管辖的海域范围、成员国、鱼类种群都是有限的，不能胜任北极公海渔业管理的职责。例如，虽然东北大西洋渔业委员会的管辖范围虽然包括了部分专属经济区海域和部分公海区域，但其适用范围并未拓展到整个北极海域，仍具有地域性和局限性。有学者因此提出北极海域沿岸国和域外国家应共同协商，将“全球性公约、渔业合作协议以及区域性渔业管理组织构成当前北冰洋核心区渔业资源共同治理的基本框架”[3]。

2) 北极五国对公海渔业资源主导权的企图

基于北极特殊的地理环境分布，北极渔业资源大多分布于北极沿岸国的专属经济区范围内，其中以美国、俄罗斯、加拿大、挪威、丹麦为代表的北极五国更是在北极海域的渔业资源管理事务中占据着举足轻重的地位。上述五国除了对其基于国家主权和《联合国海洋法公约》规定下海域的渔业资源进行管辖外，还基于北极沿海国的地位对北极海域公海部分的渔业资源养护捕捞管理事务进行干预。早在2008年北极沿岸国通过发布“伊卢利萨特宣言”展示其希望主导北极事务的意愿。2015年7月北极五国联合发布了《防止北冰洋中心海域不规范公海捕鱼的联合声明》，同时还达成了一项协议即在获取确切科学依据前禁止捕鱼的临时措施，反对在现阶段成立区域性的渔业管理组织调整北极公海渔业资源。虽然目前北极公海渔业资源的数据尚待完善，世界各国也未在北极公海海域开展商业性捕捞，但上述协议无疑展示了北极沿岸国希望主导北极公海渔业资源的开发，并对国际社会其他国家参与北极海域的公海渔业事务形成压力。

3) 捕捞权利与养护义务不对称

北极渔业捕捞开发的主要国家是北极沿岸各国，如挪威、丹麦和加拿大等。以挪威为例，渔业捕捞是该国的支柱产业和重要经济来源。而由于北极特殊的地理位置和脆弱的生态系统，沿海各国的捕捞活

动目前已影响北极海域渔业资源的正常生长更迭。根据数据统计, 北极海冰面积在 2007 年 9 月达到历史最低数值, 而白令海此时类似的无冰海区, 从而导致了绿鳕的过度捕捞, 其数量急剧下降[4]。同时由于对渔业资源的需求不断扩大, 一旦北极海冰大量融化, 基于利益因素的考量各国对北极渔业的过度开发是可以预期的。不仅如此, 由于气候条件变化和其他因素干扰, 比如北极周边国家加大对北极油气资源的开采, 加快北极航道的开辟, 这些活动会影响海洋的生态环境、海水的酸碱度和鱼类的生存条件, 都会对北极海域渔业资源造成负面影响。

此外, 由于沿岸国对北极海域主张的权利范围各不相同, 在渔业资源养护开发问题上存在不同的权责要求, 实践中甚至有国家为了国家利益退出相关的渔业管理国际组织以推却应承担的渔业养护义务, 造成相关国家在北极海域渔业养护开发问题上权利义务的部队称。

如前所述, 目前北极公海渔业的发展面临的挑战众多: 渔业管理组织混乱, 缺乏统一的渔业管理组织; 北极沿岸国企图主导公海渔业规则; 某些国家过度捕捞渔业资源, 但不愿承担养护义务而退出渔业组织。这些问题目前待解救, 也缺乏针对性的法律文件, 需要各国以负责任的态度来对话协商, 寻求国际合作, 以此构建北极渔业管理机制。

3. 基于现有国际条约的法律分析

目前国际社会尚未建立专门规制北极渔业资源养护开发问题的国际组织和国际条约, 因此对于这一问题在国际法层面上主要由《联合国海洋法公约》和《联合国鱼类种群协定》这两份国际公约进行调整。

3.1. 《联合国海洋法公约》的规定

《联合国海洋法公约》作为“海洋宪章”对海洋渔业的养护开发作出了原则性的规定。因此有必要以《联合国海洋法公约》为切入点来分析北极海域捕鱼自由和其背后的养护义务、养护与渔业组织的关系。根据《公约》第 87 条和第 116~119 条规定, 公海捕鱼自由受养护义务的限制[5], 其中第 87 条明确了“公海自由”中的捕鱼自由, 公海对所有国家开放, 因此在北极公海领域, 我国享有法定的捕鱼权利, 尽管我国目前没有介入北极公海进行商业性捕鱼的计划, 但并不代表我国今后没有这方面的利益诉求; 而《公约》第 116 条阐述了在公海捕鱼自由的限制义务; 第 117 条规定了各国对国民要求捕鱼时应尽的养护生物资源的义务; 第 118 条规定了各国在养护和管理生物资源方面展开设立区域渔业组织的合作; 第 119 条第 1 款和第 2 款分别规定了对公海生物资源决定可捕量和制订其他养护措施时各国应采取的措施确保渔业资源的可持续性, 同时也赋予了在一定条件下缔约国通过主管国际组织进行科学情报、渔获量等统计数据的义务; 同时在 119 条第 3 款中更是规定了有关国家应确保养护措施及其实施不在形式上或事实上对任何国家的渔民有所歧视。上述《公约》的规定对北极海域渔业资源的养护开发活动具有普遍适用性, 可作为指导北极渔业资源开发养护段指导性规则。因此我们认为, 基于《公约》的规定, 非北极沿海国与北极沿岸国在制定北极公海渔业管理机制问题上享有同等地位, 作为非北极沿海国的其他缔约国拥有参与北极公海海域渔业资源开发的基本权利。

而如第二部分所述, 将现有北极渔业资源开发存在的渔业管理组织缺位问题代入《公约》的具体规范, 不难发现, 由于缺乏有专门的渔业组织且北极公海海域尚未实施大规模捕捞的情况下, 不论是北极沿岸国希望通过地缘优势制定国内法规则或区域性协定的方式掌握北极公海渔业开发主动权还是反对建立专门性的北极区域渔业管理组织的行为, 均与《公约》119 条第三款中的非歧视原则和第 118 条设立区域渔业组织加强各国合作的主张相背离。同时北极五国目前未能够提出科学证据证明其临时“禁捕”措施的可靠性。然而, 《公约》的上述规则仅属于原则性的规定, 没有针对北极渔业养护开发问题提出具体化的可执行规定, 在实践中缺乏可操作性。

3.2. 《联合国鱼类种群协定》的规定

1995 年联合国通过《联合国鱼类种群协定》(以下简称《协定》),这一协定是为了执行《联合国海洋法公约》中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,以美国、加拿大为代表的北极五个沿岸国均为《联合国鱼类种群协定》的成员国。在《协定》第三部分即第 8 条至第 14 条中规定沿海国和公海捕鱼国家应建立区域和分区域的渔业管理组织,并只有在该组织的成员或在某种安排下参与的国家,或统一使用这一组织或“安排”所指定的养护与管理措施的国家,才有权捕捞符合这些措施规定的渔业资源。倘若没有区域或分区域渔业管理组织或“安排”针对某一高度洄游鱼类种群或跨界鱼类种群制定养护与管理措施,相关沿海国和在区域或分区域公海捕捞该种群的国家就应合作设立这一组织或达成其它适当安排,以确保该种群获得有效养护与管理,并应按照相关规定参与组织或“安排”的工作。这样的规定意味着北极海域沿岸国与其他参与国应在渔业组织的统一指定下进行渔业资源捕捞分配,如果没有专门渔业组织则参与国与沿岸国有义务进行共同协商以确定渔业资源开发的具体标准,在此要求下北极沿岸国不具备主导北极公海渔业开发的主导地位。《协定》第 7 条第 2 款规定,在不妨害沿海国根据《联合国海洋法公约》享有的在国家管辖地区内勘察开发、养护管理海洋生物资源的主权权利,沿海国和公海捕鱼国有义务进行合作,确保为公海订立的和为国家管辖地区订立的整体养护和管理跨境鱼类种群和高度洄游鱼类种群的措施不相抵触。从该项“养护与管理措施互不抵触”规定可判知在北极公海海域,北极沿岸国和公海捕鱼国都负有相互合作的义务,并且在相关渔业资源养护开发上承担相同的权利与义务。

4. 我国维护北极渔业权益的对策——基于条约和实践

作为近北极国家和北极理事会观察员,不论基于地缘战略还是国家利益角度考虑,中国在北极议题上一向持积极参与的态度。北极海域尤其是北极公海海域的渔业资源养护开发问题与中国国家利益紧密相关。中国作为《联合国海洋法公约》、《联合国鱼类种群协定》等国际条约的缔约国,享有“公海捕鱼”的自由及相关权利,同时中国还是《斯瓦尔巴德条约》的缔约国,条约同样赋予中国在斯瓦尔巴德群岛捕鱼的权利。在我国对海洋渔业资源要求不断扩大的今天,如何参与北极公海渔业开发,如何利用相关国际条约的规定为中国寻求在北极渔业开发中的合法权益,是我国目前需要解决的问题。国内一些学者认为“北极沿海国和对北极公海渔业有兴趣的非北极国家有义务进行合作,并且在沿海国没有能力在自己的专属经济区捕捞全部可捕渔业量的情况下,应准许其他国家捕捞”,其中有兴趣的非北极国家如何认定,我国是否能纳入其中,都是值得思考的问题。同时我国应重视在北极公海领域的渔业权利,运用国际公约规定,积极参与和推动制定应对北极公海渔业治理的有效措施,倡导沿岸国与非沿岸国平等度化,公平参与北极公海海域渔业规定的制定,警惕北极沿岸国把管辖权延伸到公海的做法,为此本文提出了以下应对措施:

4.1. 建立专门性的区域渔业组织

目前,北极公海尚未有统一的渔业组织对北极渔业进行管理。《联合国海洋法公约》和《联合国鱼类种群协定》都提出了对于公海渔业的管理与养护需要建立区域性渔业组织。建立这种组织也利于规范公海无规则的商业捕捞,加强对北极渔业的科学勘测与研究,促进公海渔业的可持续发展。建立公海渔业组织有利于各国有序展开对北极公海渔业的捕捞,管理与养护,也使得各国拥有平等的公海渔业话语权,探索有效的争端解决机制。实践中,建立公海渔业组织也是世界其他海域所普遍采取的手段。北极五国都是《联合国鱼类种群协定》的缔约国,协定中也明确表明了建立区域性渔业组织来进行北极渔业资源的管理与养护。而北极五国否定成立区域性渔业组织的必要性是出于其“领导者”地位的诉求,在

这种形势下，中国更应该联合其他国家，积极呼吁成立统一的区域性渔业组织。不仅如此，成立区域性渔业组织不仅是为了对抗北极五国的特殊地位，更是由区域性渔业组织本身的特性决定的。区域性渔业组织不仅在参与渔业的开发、管理与养护发挥着不可替代的作用，还在提供专业支撑、制定法律和规章制度、促成条约签订方面起着至关重要的作用。在渔业管理的实践中也证明了区域性渔业组织的专业性、权威性、协调性的作用。虽然北极公海尚未出现商业性渔业捕捞[6]，中国也尚未有商业性渔业开发的计划，但北极公海渔业管理组织的建立能够为将来北极公海渔业资源的治理提供具有前瞻性的管理方法，防范于未然，也能够尽早协调好北极五国与其他国家的利益需求。因而中国应通过各种渠道，倡导建立北极公海领域的区域性渔业组织，宣传中国对此的立场。

4.2. 加强与其他公约缔约国的平等合作

国际合作是解决国际纠纷，协调各方国家利益的有效渠道，在北极渔业资源养护开发问题上亦是如此。由于北极地区特殊的地缘地理条件，任何单一组织或国家都不能对北极相关事务担负主导责任，因此国家之间的公平对话与合作显得尤为重要。在以国际法制为导向的今天，不论是北极沿岸国还是其他利益相关国家，对于北极渔业资源养护开发都应当以科学的态度进行应对，通过平等协商，在遵守国际法原则和现有国际条约协定的基础上，寻求具有法律拘束力的国际协定。同时也可以以已有的成功国际合作经验作为样本为北极渔业资源养护开发提供更多元的解决方法，如《中白令海峡鳕资源养护与管理公约》。

同时中国应该把握机遇，在北极公海渔业规则尚未统一制定的情况下，积极参与有关北极公海渔业资源管理的谈判与协商，为中国谋取正当合法的利益。除此之外，还应与其他利益相关方，特别是除北极五国以外的国家形成合力，采取经济交流、高层会议、政府间合作等方式，倡导各方提出应享有的利益诉求，同时宣传中国的主张，加强各方的合作力度和深度，提高非沿海国之间的凝聚力，改变北极五国的领导者地位。同时在应对多变的政治立场与利益态度，中国应及时调整应对方案及思路，坚持以合作为前提，主张中国在北极公海的渔业权益。北极理事会是北极治理的重要平台，中国应充分利用北极理事会观察员国的身份，倡议北极理事会提高对北极渔业的重视，加强其对北极渔业的科学研究。中国应重视多边协商的方式，促使各方达成共识。

4.3. 加强对北极公海渔业资源的勘测与数据分享

参与北极公海渔业的管理离不开科学研究的支撑，北极渔业的勘测与研究在构建北极渔业治理模式中发挥着重要作用，已经受到许多国家的重视，中国作为重要的近北极国家和远洋渔业大国，更应该重视科学研究和勘测对北极渔业发展的重要性，提高我国的科研和监测水平。现阶段而言，我们在应对北极渔业问题中尚缺乏可靠的数据支持和科学研究成果，为此我们必须加强对北极海域渔业情况的了解。目前很多国家都在北极进行科学考察，北极五国也对此达成一致意见，提出了联合科学研究计划。但目前为止，我们对北极公海的渔业分布、种类、数量的研究数据也尚未掌握。而各国对北极公海渔业的科学探索有着或多或少的勘测结果，其中各国的科研深度与水平的不同，也会导致得出的结论和计划不同。因此我国应当积极推动建立勘测科研组织对北冰洋公海渔业进行统一的研究、勘测，同时推动参与的各成员国分享已经取得的数据，从而对北极公海渔业资源状况进行系统的评估，提出管理北极公海渔业的可行方案和中国参与北极渔业的开发利用方案。

基金项目

教育部人文社科研究青年项目(14YJC820079)；重庆市社会科学规划培养项目(2015PY41)。

参考文献

- [1] 刘惠荣, 董跃. 海洋法视角下的北极法律问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2012.
- [2] 中国国家生物多样性信息交换所. 北极国家等召开会议就北极商业捕捞问题进行磋商[EB/OL]. www.biodiv.gov.cn/hyxx/gjhy/201608/t20160829_363169.html, 2016-4-28.
- [3] 卢芳华. 北极公海渔业管理制度与中国权益维护[J]. 南京政治学院学报, 2016(5): 79.
- [4] 邹磊磊, 密晨曦. 北极渔业及渔业管理之现状及展望[J]. 太平洋学报, 2016(3): 85-93.
- [5] 唐建业. 北冰洋公海生物资源养护 - 沿海五国主张的法律分析[J]. 太平洋学报, 2016(1): 93-101.
- [6] 刘惠荣, 宋馨. 北极核心区渔业法律规制的现状、未来及中国的参与[J]. 东北亚论坛, 2016(1): 93.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org