

美国对公海渔业资源开发的政策^①

沈 鹏

(内容提要)开发公海渔业资源是一个既历史悠久又现实的问题。美国很早就开始与世界各国进行相关外交交涉。第二次世界大战后,美国带头开启了扩大沿海国渔业管辖权的过程,但同时又担心自身的安全利益因此而受损。如何确立公海的范围和国家的渔业管辖权,成为一个经历多年的外交课题。美国通过三次参与联合国海洋法会议的谈判,与世界各国一道达成了《联合国海洋法公约》,对渔业管辖权进行了一个总体的安排。但当今公海渔业资源的开发和养护仍存在不少法律空白和争议。美国还在国际场合进一步推动限制开发公海渔业资源,这将对未来公海渔业资源开发的形势产生重大影响。

关键词:美国军事与外交 公海 渔业 海洋法

长期以来,海洋一直是资源开发的场所。海洋渔业资源为美国提供了丰富的食物、工业原料、医疗药品等等。海洋渔业资源是可再生资源,可是随着捕捞技术的进步和人口的增长等方面因素的影响,海洋渔业资源日益面临枯竭的危险,因而在某种程度上也成了各国争夺的稀缺资源。近几十年来,沿海国近海资源管辖权的扩张趋势不可逆转,随着公海范围的缩小,哪些海洋渔业资源已经归于沿海国管辖的范围,哪些仍属于公海捕鱼自由的范围,都经历了极大的改变。美国在这一国际法和国际规制确立的过程中发挥了非常重要的作用。随着时代的变化,美国政府也越来越重视公海渔业资源的管理和养护。在当今和未来开发和养护公海渔业资源方面,美国

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出的宝贵意见,文中任何疏漏由作者本人负责。

在国际上的影响力是强大的。

对于如何合理合法地开发处于国家管辖范围之外的公海渔业资源,是国际关系和外交事务中的非传统安全问题之一。美国在这方面的外交政策并不十分引人注目,但实际上美国的相关政策制定并不轻松,是一个随着知识和科技发展而逐渐调整的过程,也是一个平衡各方利益的复杂过程。本文拟对美国开发公海渔业资源的外交政策做一初步归纳和分析,并重点关注以下问题:美国对开发公海渔业资源的立场都发生了哪些演变?美国用何种方式保护自身的经济利益?在开发公海渔业资源利益与其他国家利益不可兼得时,美国政府是如何做出取舍的?美国是如何在国际上推动自己的相关政策议程的,多大程度上达到了目的?

一 美国早期对海洋渔业资源的开发与外交活动

在 20 世纪以前,人类普遍认为海洋渔业资源灭绝的危险很低,海洋渔业资源的供应是无限的。依照国际法之父胡果·格劳秀斯(Hugo Grotius)的观点,公海的渔业资源是极其丰富的,国家拥有的公海捕鱼自由权应当不受任何限制。18 世纪初,荷兰学者宾刻舒克(Cornelis van Bijnkershoek)提出了著名的“大炮射程论”,以确定领海的宽度。^①后来这一观点逐步发展成为三海里领海宽度规则。美国较早地采纳了领海宽度为三海里的主张。19 世纪,以公海和领海的界定为主要内容的海洋法逐渐形成,并一直延续到 20 世纪上半期。

在美国建国之前的殖民地时期,渔业已是重要的支柱产业。^②到 19 世纪 40 年代中期,美国拥有世界捕鲸船总量的 3/4。联邦政府和州政府分享渔业管辖权。由于相信海洋渔业资源非常丰富,联邦政府和州政府都很少对渔业进行限制。很快,美国新英格兰地区的工业化导致金枪鱼和美洲西鲱的产卵地遭到破坏。^③1871 年,美国国会还专门拨款成立美国渔业委员会,该委员会负责调查新英格兰地区渔业退化的原因,并建立更多的鱼类繁殖地。

然而,随着航海技术和海洋运输业的发展,世界各国开始意识到过度捕捞和环境问题,于是开始采取一些措施保护海洋渔业资源。从 19 世纪开始,一些欧洲国家间开始互相签订旨在规范双方渔业行为的公约或协定。例如,1867 年的《英法渔业条

① 王铁崖《国际法》,北京·法律出版社,1995 年版,第 257 页。

② 随着经济的发展,美国的渔业和捕鲸业在国家经济中的比重大幅缩小。近代以来的渔业在美国政治和经济中的地位并不高。

③ Daniel Vickers, "Those Damned Shad: Would the River Fisheries of New England Have Survived in the Absence of Industrialization?" *William and Mary Quarterly*, Third Series, Vol. 61, No. 4 (October, 2004), pp.685~712.

约》(Convention between France and Great Britain relative to Fisheries) 和 1882 年英国、比利时、丹麦、法国、德国、荷兰签订的《北海渔业公约》(International Convention for Regulating the Police of the North Sea Fisheries outside Territorial Waters), 是较早限制公海捕鱼的一些区域性的或双边性质的法律协议。

美国也较早意识到海洋渔业资源枯竭的问题。这一时期, 美国不断与日本、俄国、加拿大等国家发生渔业纠纷。1893 年的“白令海海豹仲裁案”就体现了国家间的渔业纠纷和国际法对公海捕鱼自由的限制增多。1867 年, 美国从俄国收购了阿拉斯加及其附近岛屿。其中普里比洛夫群岛(Pribiloff) 是该海域海豹的主要繁殖点。在 1868 年至 1873 年间, 美国国会通过了多个法案禁止在普里比洛夫群岛及其附近海域捕杀太平洋海豹。但英国渔船却于该岛周边属于公海的海域上不断截杀前往繁殖地的海豹。1881 年, 美国宣布其有权在三海里领海以外采取行动保护前往本国领土的海豹, 并开始阻挠英国渔船的捕捞作业。英国则以“公海自由原则”为依据反对美国的这一做法。在两国磋商没有取得结果之后, 两国将争端提交了由英国、美国、法国、意大利和瑞典组成的国际仲裁庭。1893 年, 该国际仲裁庭支持了英国的主张, 认为美国对处于公海范围内的海豹没有保护权或财产权。但是仲裁庭同时也规定了一些有关保护公海海域海豹资源的措施。此后, 美国还曾于 1911 年与英国、日本、俄国签订了《北太平洋海豹保护公约》(North Pacific Fur Seal Convention of 1911)。^①

美国和加拿大之间为了解决渔业纠纷的早期外交活动比较频繁。两国之间签署的有关渔业的条约对促进渔业资源保护, 并为国际上保护“洄游性鱼类资源”和公海渔业资源提供了历史借鉴。例如, 1918 年 1 月 16 日, 美国和加拿大举行了渔业会议。会议讨论的内容包括: 美加渔船在对方港口的权利问题; 恢复和保存弗雷泽河(Fraser River) 流域红大马哈鱼渔业资源问题; 保护太平洋大比目鱼渔业资源问题; 美国捕虾船在加拿大海岸捕捞龙虾问题; 保护尚普兰湖区(Lake Champlain) 渔业资源问题; 保护鲸的问题等。^② 两国代表就会议中讨论的问题进行了总结, 并于 1920 年 7 月 26 日发布了《1918 年美加渔业会议报告》(Report of the American-Canadian Fisheries Conference)。此后, 两国以《1918 年美加渔业会议报告》为基础, 继续就“保护弗雷泽河流域红大马哈鱼渔业资源问题”和“保护太平洋大比目鱼渔业资源问题”等进行了谈判, 并分别签署了 1923 年的《美加保护太平洋大比目鱼公约》(Conven-

^① North Pacific Fur Seal Convention of 1911, available at: http://pribilof.noaa.gov/documents/THE_FUR_SEAL_TREATY_OF_1911.pdf. 2018 年 3 月 10 日访问。

^② FRUS, 1918, Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, p.440.

tion for the Preservation of the Halibut Fishery of 1923)^①和 1930 年的《美加保护、保存和繁殖弗雷泽河流域红大马哈鱼渔业资源公约》(Convention between the United States of America and Canada for the Protection, Preservation and Extension of the Sockeye Salmon Fisheries of the Fraser River System)。这些公约就休渔区、休渔期、捕鱼工具以及处罚原则等进行了明确的规定。美加两国还成立了国际太平洋大马哈鱼渔业委员会和国际渔业委员会来管理大马哈鱼和大比目鱼的保护事宜。美国和加拿大之间的渔业委员会是较早实施总可捕量制度(Total Allowable Catch)的组织。两国于 1932 年实施了总可捕量的管理措施。在管理初期效果明显,实现了资源的逐步恢复,但逐渐也出现了很多问题,如渔期的大幅度缩短和国家间的恶性竞争。为解决总可捕量制度存在的弊端,配额制度被引入到两国的渔业管理中来。1937 年,美加太平洋鲑鱼渔业委员会把总可捕量按 50:50 的比例配额给了两个国家,在这个分配的基础上两国又按渔船或企业再次进行分配。这是配额制度最早实施的雏形。上述措施对确保渔业资源的可持续开发具有重要作用,同时国际间保护洄游性鱼类和公海渔业资源的规则建设也从这里获得了启发。

20 世纪 30 年代,日本在美国阿拉斯加州沿海捕捞海产品的活动导致美国决策层更加关注渔业问题。鲑鱼(salmon)当时是美国渔业产值中最高的一种鱼,阿拉斯加是美国鲑鱼生产的主要基地。从 1927 年至 1936 年,美国和加拿大共同投资 1600 万美元用于鲑鱼资源养护和管理。1937 年美国太平洋沿岸鲑鱼业总资产大约是两亿美元。^② 1936 年至 1938 年间,日本渔船开始在阿拉斯加布里斯托湾渔场捕捞鲑鱼,^③不但使阿拉斯加鲑鱼产业界担心鲑鱼资源因此而枯竭,并且在美国国内引起强烈反日情绪。^④ 为了保护沿海各州和私人的大规模投资,渔业利益集团给美国政府施加政治压力,要求采取行动限制外国公民在阿拉斯加大陆架上覆水域捕鱼的权利。^⑤ 一篇发表在《太平洋渔民》(*Pacific Fisherman*)杂志上的文章引起国务院的关注,代表了当时渔业利益集团的声音。文章称:

“我们有能力且必须以一切手段维护我们对鲑鱼的所有权。无论在哪里发现鲑

① Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of 1923, available at: http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1923-Halibut.EN.txt&par=view_treaty_html, 2018 年 3 月 14 日访问。

② FRUS, 1937 Vol. IV, p.766.

③ 1930 年,日本渔船开始在阿拉斯加布里斯托湾捕捞海产品,主要是捕捞螃蟹。1931 年日本和美国曾达成君子协定,保证日本的活动将不会干扰美国的鲑鱼业。但从 1936 年开始,日本政府支持渔业人员对布里斯托湾的鲑鱼资源进行调查,以期将来可以进行商业生产。

④ FRUS, 1937, Vol. IV, pp.744~745; Joseph W. Bingham, "The Continental Shelf and the Marginal Belt," *American Journal of International Law*, Vol. 40, 1946, p.175.

⑤ FRUS, 1937 Vol. IV, pp.740~748, 761~763, 774~776.

鱼,它们都是阿拉斯加的自然资源,我们对它们的权利都是天赋的、排他的……”,“美国政府有责任声明和坚持这一原则,要求其得到承认。并设计和制定有效的政策,保护美国渔业利益。……”^①

1937年7月至8月间,一位国务院官员在阿拉斯加州渔业局官员以及阿拉斯加鲑鱼业代表的陪同下,对西雅图至布里斯托湾一带的渔场进行了实地考察。在与渔业利益团体代表广泛接触后报告国务院:渔业界认为日本的捕鱼活动对美国鲑鱼产业构成了威胁,应控制美国领海以外海域的捕鱼活动。^②

渔业利益集团的要求也迅速在美国国会引起回应。1937年,国会参议员霍默·博恩(Homer T. Bone)提出一个议案,要求将美国沿海管辖权范围扩大到水深100呎等深线处,以便对“鲑鱼业进行必要的保护和养护”。^③他还写信给国务卿科德尔·赫尔(Cordell Hull)要求采取措施制止日本的行为。^④对于博恩提出的议案,赫尔回信表示同情议案的意图,但无法想象其真的成为法律。因为,若其他国家提出相似的权利主张,美国政府将很难反对它们。因此,国务院认为虽然应继续考虑扩大三海里管辖权问题,但应通过与有关国家谈判而非采取单边行动解决这一问题。^⑤国务院内部的意见是考虑与日本、加拿大、苏联等国谈判签订关于鲑鱼捕捞的多边协定,这样就可以不破坏“现存的国际法原则”。但美国的渔业利益团体反对与日本商讨任何条约,因为它们认为美国对白令海中的鲑鱼享有所有权。^⑥

就在美国国务院与日本交涉的过程中,阿拉斯加州众议员安东尼·戴蒙(Anthony Joseph Dimond)又于1938年2月在众议院提出更为激进的议案,要求外国公民不得在阿拉斯加沿海远至大陆架外延以内的水域捕捞鲑鱼,授权美国总统建立鲑鱼业执法区域。^⑦他认为,在20世纪中期依然盲目坚持古老的渔业制度十分荒唐,将导致渔场被破坏。^⑧同年5月,又有参议员提出议案要求将美国的管辖权扩展到阿拉斯加周围的大陆架。^⑨此事也引起罗斯福总统的注意。

① FRUS, 1937, Vol. IV, p.745.

② FRUS, 1937 Vol. IV, pp.759~760.

③ *Congressional Record*, June 18, 1937, p.5953.

④ FRUS, 1937 Vol. IV, p.749.

⑤ FRUS, 1937 Vol. IV, pp.754~757.

⑥ FRUS, 1937 Vol. IV, pp.740~748.

⑦ H. R. 8344, 75th Congress, 3rd Session.

⑧ US Congress, Committee on Merchant Marine and Fisheries, Hearings, “Alaska Salmon Fishery,” 75th Congress, third session, pp.50~51. 转引自 Lawrence Juda, *International Law and Ocean Use Management: the Evolution of Ocean Governance* (New York: Routledge, 1996), p.76.

⑨ S. 3744, May 5, 1938. 转引自 Lawrence Juda, *International Law and Ocean Use Management: the Evolution of Ocean Governance*, p.77.

1937年11月,阿拉斯加渔民协会通过决议开始抵制日货,太平洋沿岸的海员协会和工人采取拒绝为日本船搬运货物来支持阿拉斯加渔民协会的决定。^①为了减轻国内压力,国务院公布了其与日本政府交涉的文件。由于国务院终于在1938年获得了日本政府暂时禁止其公民在阿拉斯加沿海捕捞鲑鱼的保证,此事总算告一段落,上述议案也未获通过。^②但防止未来出现类似问题的愿望终于在1945年发展成杜鲁门总统关于渔业利益的声明。

19世纪末远洋捕鱼能力的提高已经使得部分海域的渔业资源衰退,鱼群的种类和数量都下降了。但在第一次世界大战和第二次世界大战期间,由于渔业生产活动受到战争的影响,使得渔业资源得到一定程度的恢复。第二次世界大战以后,渔船数量再次大规模增长,近海和远洋捕捞能力都得到大幅提高,一些传统经济鱼类资源出现了明显的衰退。在这种背景下,一些国家间签定了双边或区域性质在公海养护生物资源的国际协定。例如鲸作为一种传统上被捕捞较多的生物资源,其生存受到的威胁特别大。一些国家于20世纪30年代以后相继签订了几个关于管理捕鲸的国际协定,试图为这种生物资源建立国际制度。第二次世界大战之后,在美国的倡导下,国际捕鲸大会于1946年11月在美国首都华盛顿召开。1946年12月通过了《国际捕鲸管制公约》,合并和统一了以前通过的各捕鲸协定,将国际捕鲸活动进行制度化,并成立了国际捕鲸委员会。^③签署公约的国家都是从事捕鲸的国家,但由于公约存在不少漏洞,因此未能有效地对鲸类形成保护。此外,英国、法国、挪威、荷兰、丹麦等12个国家在1946年、1959年相继签订了《关于限制渔网网眼和鱼体长度的公约》《大西洋东北部渔业公约》。但这些条约尚未对公海捕鱼自由形成根本制约。

从早期历史来看,美利坚民族漂洋过海改变命运的经历和生存发展需要,使之相对更关注获得和保障自身的海洋渔业利益。由于很多捕鱼活动发生在国家领土之外的区域,所以美国较早地试图通过国家间的协商或通过国际法调整,在国际层面上解决相关问题。对渔业资源的保护意识和政策虽然还不成熟,但这一时期的政策演变过程为以后的发展奠定了基础。

二 20世纪40年代至60年代的美国政策: 权衡渔业利益与安全利益

第二次世界大战结束后,国际社会要求扩大国家渔业管辖权的呼声逐渐升高,在

^① FRUS, 1937 Vol. IV, pp.760~762.

^② Lawrence Juda, *Ocean Space Rights: Developing U.S. Policy* (New York: Praeger Publisher, 1975), p.12.

^③ *International Convention for the Regulation of Whaling*, available at: <https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=3607&k=> 2018年3月14日访问。

这种形势下,美国也更加担心外国的捕捞活动将使美国沿岸渔业资源枯竭。因此杜鲁门总统于1945年9月28日发布了《公海捕鱼声明》,声称“鉴于养护渔业资源的迫切需要,美国政府认为有必要在邻接美国海岸的公海区域内建立保护区……如果任何国家承认美国公民在保护区内的捕捞利益,那么依照上述原则,该国在其沿岸水域建立保护区的权利也将得到美国的承认。这种保护区作为公海并可自由通行的状态,不会改变。”^①

杜鲁门的宣言^②扩大了美国的领海管辖权,但并没有明确规定管辖权的宽度。这加剧了美国与邻国在海洋资源开发和渔民捕鱼等多方面的矛盾。世界各国此后纷纷宣布对毗连渔区以及大陆架的权利,将主权和管辖权扩大到领海之外。中南美洲的一些国家甚至将管辖权扩大到200海里。^③显而易见,扩大捕鱼权问题仅凭单边声明和行动不可能得到解决。

为了调整各国在利用和开发海洋资源方面的权利和义务,20世纪50年代至60年代,联合国连续召开两次海洋法会议,美国都是会议的主要参加国。1947年,联合国成立了国际法委员会(International Law Commission)对海洋法问题进行了多年的研究。1956年,国际法委员会年会产生了一份最后报告。该报告包含了成为第一次联合国海洋法会议讨论基础的大量草案,其中关于捕捞公海渔业资源的权利和义务的内容大量吸取了美国的提议,得到了美国支持。国际法委员会在1953年和1956年两次建议召开海洋法会议。美国大力支持召开海洋法会议,并对会议予以高度重视。

1958年2月,第一次联合国海洋法会议在日内瓦召开。美国在会议前做了充分准备,希望在最大程度上维护美国的渔业利益、工业利益和军事利益。1958年2月5日,负责政治事务的副国务卿帮办的特别助理递交的一份备忘录,阐述了美国为参加第一次联合国海洋法会议所作的准备。^④从军事和安全的角度出发,美国政府认为将领海宽度扩展到三海里之外的企图,将对美国国家安全及自由世界带来危害。因

① Proclamation 2668, Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas, September 28, 1945, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58816&st=&st1=>, 2018年3月14日访问。

② 与杜鲁门的《公海捕鱼声明》同时发布的还有《大陆架公告》。《大陆架公告》宣布“公海下但毗邻美国海岸的大陆架底土和海床的自然资源属于美国,受美国的管辖和控制”。

③ 智利率先提出了对临近海岸200海里以内海域的自然资源的专属管辖权。1947年6月,智利政府发表声明,提出对所有包括在海岸和伸入海洋而距离智利大陆海岸为200海里的一条几何平行线之间的海域,实行保护和控制。智利政府确认并宣布其国家主权扩展到邻接其海岸的海域,不论其深度如何。1952年,智利、秘鲁和厄瓜多尔三国共同发表了要求对邻接海岸不低于200海里的海域享有专属管辖权的《圣地亚哥宣言》。

④ “Memorandum From the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs’ Special Assistant (Sanders) to the Deputy Under Secretary of State (Murphy),” FRUS, 1958~1960, Vol. II, p.642.

为领海范围越广,对海军机动性的限制越大,并且众多国际海峡的通行权也将受到限制。美国预料到自己的立场可能不会得到足够的支持。而加拿大政府的提案也是要求三海里领海,但另外附有九海里的专属渔业司法权。经过讨论,美国政府决定美国代表团的首要任务是确保三海里的领海界限,在这个基础上应当尽力保护美国沿岸的商业利益,因此,决定让美国代表团主席自行决断,美国是否应当支持诸如加拿大提案的建议。^① 美国政府考虑接受毗连渔区以满足沿海国对专属渔业管辖权的需求,从而换取它们对三海里领海宽度的支持。这种立场可以保护美国的安全利益和在本国海岸附近捕鱼的美渔民的利益,但会损害美国远洋渔业利益集团的利益。好在远洋渔业在美国渔业的总体份额中所占比例不大。

会议开始后,美国和英国支持三海里领海宽度,苏联主张12海里领海宽度,加拿大主张三海里领海宽度,附加九海里的毗连渔区模式。由于三海里领海方案不可能得到2/3的选票,美国转而支持加拿大方案,以避免大会陷入僵局。因为很多国家宣布多于三海里领海的主要原因是由于依赖于渔业。但英国等西欧国家极力反对加拿大提案,认为毗连渔区的方案将损害其渔业利益。美国在英国和加拿大之间进行了大量协调,但以失败告终。会议期间美国联邦参议员沃伦·马格努森(Warren G. Magnuson)和亨利·杰克逊(Henry M. Jackson)还写信给国务卿表达不满,认为代表团没有保护美国的传统渔场。总的来说,美国在第一次联合国海洋法会议上认为加拿大提案是唯一可能被大会通过的解决领海宽度和捕鱼区问题的提案。美国既想维护国家安全利益(限制苏联集团军事机动性),又想维护经济利益。但第一次联合国海洋法会议没能在领海宽度和毗连渔区这两个问题上达成协议。

1958年4月,会议最后产生了四项公约,即《领海与毗连区公约》《公海公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》《大陆架公约》。其中,世界范围内签订限制公海捕鱼自由的国际条约就正式始于这次会议上通过的《公海公约》和《捕鱼及养护公海生物资源公约》。由于领海宽度未能确定,这些公约有的未能全面生效实施。但为以后的《联合国海洋法公约》打下了基础。《公海公约》首次引入了“适当顾及”(reasonable regard)的概念。^② 实际上,美国联邦最高法院在其一项判决中最早使用了“适当顾及”一词。《公海公约》是首次将此概念通过文字的形式体现出来,显示出国际社会对渔业资源枯竭的担忧,标志着国家间初步形成对限制公海捕鱼自由权的认识。《捕鱼及养护公海生物资源公约》是第一个全球性质的调整公海渔业的公约,反映了国际社会已经认识到公海生物资源管理与养护的重要性。该公约第一条对国家

^① “Letter From the Secretary of Defense (McElroy) to the Secretary of State,” FRUS, 1958~1960, Vol. II, p.646.

^② 《公海公约》第2条, available at: <http://www.un.org/chinese/law/ilc/hsea.htm>, 2018年3月14日访问。

在行使公海捕鱼权时规定了三种具体的限制条件:一是遵守其条约义务;二是尊重本公约所规定之沿海国利益与权利;三是遵守下列各条关于养护公海生物资源之规定。^①这三条规定通常被视为《公海公约》第二条规定的“适当顾及”一词的具体体现。这两项公约的不足之处在于都只是从原则和框架上对公海生物资源保护进行了规范,没有相关的配套措施和具体的实施办法。美国后来签署并批准了《捕鱼及养护公海生物资源公约》和《大陆架公约》。

为继续寻求解决领海宽度和渔区范围的办法,第二次联合国海洋法会议于1960年3月在日内瓦召开。为了避免失败,美国为第二次联合国海洋法会议的召开积极筹备,并将美国在第二次海洋法会议的立场转变为6+6模式(即六海里领海宽度加六海里毗连渔区)。在六海里毗连渔区内经常捕鱼的外国渔船,可以保持继续捕鱼的权利,但不能超过近五年的捕捞量。这仍是出于对抗苏联12海里领海提案的目的,退而求其次的一种选择。美国的主要目标仍是获得对狭窄领海方案的广泛支持,而这种支持只能通过适当放弃渔业利益才能获得。尽管美国不希望在一定的年限里终止传统捕鱼权利。^②

在会议期间,美国仍在加拿大和以英国为首的欧洲各国之间协调,但没有成功。结果加拿大和英国提案都提出六海里领海宽度和六海里毗连渔区,但加拿大提案没有将传统捕鱼权附加在提案中。而英国提案附加了传统捕鱼权的条件,并且提出对传统渔区的使用权没有限期。美国虽然在捕鱼权问题上与英国的利益相符,但美国认为亚非拉国家大多支持加拿大提案,因此只有给传统捕鱼权加上一定的年限的折中提案才有可能获得2/3的票数。在形势紧迫的情况下,美国和加拿大联合提案,增加了10年的传统捕鱼权的限制。^③然而,在大会进行最后投票时,这个最有希望的提案却因一票之差没有达到2/3多数,导致第二次联合国海洋法会议失败。实际上,在会议前和会议期间,美国国内就有较强的反对美国政府提案的呼声。因为六海里的捕鱼权虽然在一定程度上保护了美国国内渔民的渔业利益,但却极大地限制了渔业工业的捕鱼范围,使其无法捕捞其他国家沿岸的鱼类。1960年2月11日,参议员马格努森和杰克逊就曾致信国务卿克里斯琴·赫托(Christian A. Herter)表示,反对以渔业作为代价达成保证国防目标的做法。^④4月19日,众议员托马斯·佩利

① 《捕鱼及养护公海生物资源公约》第1条, available at: <http://www.un.org/chinese/law/ilc/fish.htm>, 2018年3月14日访问。

② “Circular Instruction from the Department of State to All Diplomatic Posts,” FRUS, 1958~1960, Vol. II, p.744.

③ “Telegram from the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State,” FRUS, 1958~1960, Vol. II, pp.774~775.

④ “Letter from Senator Warren G. Magnuson and Senator Henry M. Jackson to the Secretary of State,” FRUS, 1958~1960, Vol. II, pp.750~751.

(Thomas M. Pelly) 和参议员马格努森又致信赫托表示,如果最终达成的协定废除了美国国民的历史捕鱼权利,他们将采取立法措施加以保护,并将在国会竭力阻止批准这种协定。^①

第二次海洋法会议的形势反映各国越来越重视渔业利益,不会轻易妥协。美国政府也面临渔业利益集团越来越大的压力。会后,英国和加拿大曾提出希望能使美加提案成为一个多边协议而非国际法的计划,但肯尼迪政府经过衡量后决定不加入多边协议计划。

1968年,为了尽快解决海洋法问题,美国与苏联举行了两轮美苏海洋法谈判。此时处于冷战中的美苏两国在海洋法编纂方面却拥有共同利益。1968年7月的第一轮会谈,两国讨论了领海宽度、国际海峡和渔业问题,但渔业问题没有达成一致意见。美国国务院、国防部与内政部在渔业问题上出现分歧。国务院和国防部认为渔业利益不应影响安全利益,而内政部认为尽管安全利益比渔业利益重要,但渔业利益也不应被完全忽视。最后国务院和国防部的观点占了上风,即承认沿海国在12海里领海之外的特别捕鱼权,以便获得更多国家支持达成一项确立12海里领海与通过和飞越国际海峡权利的条约。12月,美苏举行了第二轮会谈。苏联接受了美国关于渔业问题的观点。双方达成的三项条款草案主要有以下内容:一是每个国家都有权利确立不超过12海里的领海宽度;领海宽度小于12海里的国家可以在领海之外建立毗连渔区,但渔区宽度和领海宽度不得超过12海里。二是用于国际航行的海峡内的领海将以提供适合所有船舶和飞机通过的公海通道的方式界定;但已有国际条约规定的特别海峡的法律地位不受影响。三是在特定情况下,沿海国可以采取单方面措施保护邻接其领海或渔区的任意公海区域的鱼类或其他海洋生物资源;倘若沿海国对某种鱼类的繁殖进行了大量投资,它可以采取措施为自身保留此种鱼类的部分可捕量;如果某种特定鱼类对沿海国的经济非常重要,在一定条件下该国可以采取措施为自身保留这种鱼类的部分可捕量;在平等的基础上,所有国家都可以捕捞没有留给沿海国的可捕鱼类。^②

总之,在美苏海洋法谈判中,美国在领海宽度上做出了让步,但是国际海峡的航行和飞越自由得到了保证,而渔业利益上做出让步。美苏虽然在海洋法谈判上走向了一定程度的合作,但苏联也是不太满意渔业条款的。从美国国内政治的角度看,渔业条款不但没有征求渔业利益集团的意见,而且损害了远洋渔业利益集团的利益。

① “Letter from Representative Thomas M. Pelly and Senator Warren G. Magnuson to the Secretary of State,” FRUS, 1958~1960, Vol. II, pp.793~794.

② Document 333, “Circular Airgram CA-406 From the Department of State to Multiple Posts,” January 23, 1969, 1025Z, FRUS, 1969~1972, Vol. E - 1, Document 333.

1969年4月,内政部长致信国务卿罗杰斯(William P. Rogers)继续反映渔业利益被忽视的问题,要求开展部门间审查。^①从1971年起,渔业利益集团通过影响国会立法介入美国渔业政策并逐渐取得了效果。

这一时期的美国对公海渔业利益的政策和诉求,推动了整个国际社会单方面扩大公海渔业权利的热潮,其影响波及到第一、二次联合国海洋会议以及之后的60年代。但美国对公海渔业利益的诉求又严重受制于其冷战时期对安全利益的诉求,导致美国政府内部分歧极为剧烈。虽然美国的决策者不断调整渔业政策的目标,但取得的成效有限。

三 美国与1982年《联合国海洋法公约》渔业条款的出台

20世纪60年代,国际社会对规范公海渔业资源开发继续进行着思考和讨论,摩擦与冲突不断,拉美国家及其他国家基于种种原因提出扩大渔业管辖权的新要求。科学技术的发展和单方面海洋主张的激增^②等情况推动了联合国启动第三次海洋法会议的筹备工作。美国也是推动召开联合国第三次海洋法会议的重要力量。1969年至1970年,美国政府先后与许多国家就海洋法问题进行接触和磋商,但在公海捕鱼权利方面得到的反馈并不好。

1971至1973年,联合国海底委员会一共召开了七期筹备会议。在筹备会议期间,美国政府修正了渔业政策,把渔业政策与领海和海峡政策分开考虑。拟允许沿海国控制近海渔业资源,继续保护远洋渔业,并建立200海里托管区(地区和国际组织可以行使控制权)。^③调和美国的公海渔业利益与沿海渔业利益成为一项重要工作。美国的沿海渔业乐于接受扩大近海管辖权的运动,但远洋渔业则反对。但在政策酝酿的过程中沿海和远洋渔业利益集团放下了利益分歧,联合起来借国会的力量干预渔业政策的制定。

美国在1971年的筹备会议上提出了按海洋生物种类划分的方法,即沿海国享有12海里之外邻接其海岸的公海的沿海鱼类和溯河产卵鱼类(如鲑鱼)的渔业权利,但

^① Document 336, "Letter from Secretary of Interior Hickel to Secretary of State Rogers, Washington, April 15, 1969," FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Document 336.

^② 20世纪60年代,一些国家单方面宣布实行12海里领海或12海里捕鱼区,而另一些国家则单方面宣布实行200海里领海或捕鱼区。1970年,在拉美国家间签订的《蒙得维亚海洋法宣言》和《利马宣言》重申了《圣地亚哥宣言》的主张,并开始使用“承袭海”的名称。1972年,在雅温得非洲国家海洋法问题区域讨论会上,正式提出了“专属经济区”的名称和概念。专属经济区的主张迅速得到广大发展中国家的支持。

^③ "Analytical Summary Prepared by John Negroponce of the National Security Council Staff, Washington, Undated", FRUS, 1969~1972, Vol. E-1, Document 400.

高度洄游鱼类(如金枪鱼)除外。这是美国沿海和远洋渔业利益集团立场协调的结果。高度洄游鱼类被排除在沿海国享有的权益之外,使美国能继续在远洋的拉美西海岸捕捞金枪鱼。美国还提出,如果沿海国无力捕捞全部可捕量的情况下,应允许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。这也可以确保美国的远洋渔业利益,并迎合其他远洋渔业大国的需要。此外,美国还提出赋予地区和国际渔业组织更大的权力,以加强渔业养护等问题的国际合作。美国的上述提议引起了不少发展中国家的兴趣,但拥有远洋渔业利益的国家(如日本、苏联)则反对美国提出的渔业条款。总的来看,美国的提议并没有得到有效的支持。

1972年春季筹备会议上,美国对渔业提案又做了一些修改。不再强调地区和国际渔业组织的作用,不再限制沿海国如何行使沿海渔业资源控制权。提出沿海国享有沿海和溯河鱼类的执法权,并可以依据鱼群的活动地点指定监管区域;随着沿海国捕鱼能力的提升,沿海国有权通过补偿的方式逐步停止外国的远洋传统捕鱼;沿海国有权以国际通行的非歧视方式向外国颁发剩余可捕鱼类的捕捞许可证,并收取一定的费用;减少或限制仲裁期间仲裁委员会推迟沿海国实行管理的权力等等。^①

为了争取更多国家的支持,美国在1972年的夏季筹备会议上进一步对沿海国做出让步,提出:沿海国有权把其可捕的所有鱼类留给悬挂其国旗的船舶,有权优先考虑历史上在其海岸捕鱼的国家。这些提议也符合美国国内渔业利益集团的利益诉求。^②总的来说,在筹备会议时期,美国渔业政策逐渐倾向于赋予沿海国更多的资源管辖权,同时逐渐倾向于接受专属经济区的概念。

第三次联合国海洋法会议于1973年正式召开,最终于1982年4月30日正式通过了《联合国海洋法公约》。在1974年,美国并未对筹备会议时期的渔业目标和立场进行大的改变,依然寻求达成沿海国管理沿海和溯河渔业,地区和国际渔业组织管理高度洄游鱼类,以及保护传统渔业的目标。有所改变的是,美国正式支持200海里专属经济区概念。美国接受专属经济区的条件是,强调沿海国对沿海资源既有专属权利也有养护的义务。美国提出的保护高度洄游鱼类的立场获得不少国家的支持。1975年,200海里专属经济区获得了普遍的赞同。挪威公使詹森·埃文森(Jens Evenson)提交的一份关于经济区的提案,其中的渔业条款成为渔业问题最终文本的基础,包括了几乎所有渔业问题的规定(高度洄游鱼类除外)。美国认为该提案符合美国的利益。

① “Memorandum from the Chairman of the Inter-Agency Task Force on the Law of the Sea (Stevenson) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” FRUS, 1969-1972, Vol. E-1, Document 423.

② 吴少杰《联合国三次海洋法会议与美国关于海洋法问题的政策(1958-1982)》,东北师范大学博士学位论文,2013年,第124页。

到 1976 年,联合国海洋法会议虽然还在继续进行,但关于渔业问题的谈判已基本完成,美国的谈判目标已基本实现。在这种情况下,美国渔业利益集团急于通过国内立法确立美国的渔业管辖权,已经无法等待海洋法谈判的结束。^① 渔业利益集团促使国会于 1976 年通过了《马格努森渔业养护和管理法》(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)。这是渔业集团向政府施压的手段,也是国会立法影响政府渔业政策的表现。1976 年 4 月 13 日,尽管美国国务院极力反对,^②但美国总统福特仍然签署了《马格努森渔业养护和管理法》。^③ 该法单方面确立了美国对沿海海洋生物资源的独家管辖权,将美国的渔业管辖权扩展至 200 海里。为管理渔业设立了新的全国性标准,提出运用科学信息,根据经济、社会、生态要素来确定渔业产量,提高渔业资源利用效率。不把追求经济利益当作管理的唯一目标。限制外国渔业,最终将所有外国渔船从美国管辖水域排除出去。《马格努森渔业养护和管理法》的通过是美国单方面维护和实现其海洋利益的行动,也是美国通过国内法塑造国际规则的案例。可以说,美国渔业利益集团在国际谈判完成之前,提前实现了维护其利益的目标。

1982 年《联合国海洋法公约》明确了专属经济区的地位,规定沿海国在专属经济区内享有“勘探和开发、养护和管理海床和底土及其上覆水域中的自然资源,不论为再生和非再生资源的主权权利”。^④ 《联合国海洋法公约》将原属于公海范围的大部分海洋生物资源的养护和管理权利交予沿海国,是海洋生物资源开发和养护系列国际协议的编纂和国际实践的总结和发展,在海洋生物资源养护制度的形成中具有不可替代的地位。公约还从海洋物种的特点出发为不同方式迁徙的物种制定特殊的制度,并为海洋生物资源争端的解决提供法律依据。可以说,在公海自由原则基础上,国际社会逐渐摸索形成了一些公海生物资源开发的新的原则。各国都有权在公海中捕捞生物资源,但在这个过程中应遵守相关条约的协议,承担在鱼种、数量、方法、区域等方面的义务。

沿海国在专属经济区海洋生物资源的权利和义务主要体现为:决定其专属经济

① 1976 年,在苏联、波兰等国际渔业捕捞影响下,美国已有超过 10 个商业渔场严重枯竭。

② “Memorandum From Secretary of State Kissinger to President Ford,” FRUS, 1973-1976, Vol. E-3, Document 26.

③ 《马格努森渔业养护和管理法》经过数次修订后目前的名称是《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法》,参见 Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, Public Law 94-265, available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg331.pdf>, 2018 年 3 月 14 日访问; Eugene H. Buck and Harold F. Upton, “Fishery, Aquaculture, and Marine Mammal Issues in the 112th Congress,” *CRS Report for Congress*, R41613, November 4, 2011, p.3.

④ 《联合国海洋法公约》第 56 条第 1 款(a)项, available at: <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 2018 年 3 月 14 日访问。

区内生物资源的可捕量,以及对其他国家捕捞可捕量剩余部分的授权;采取海洋生物资源养护和管理措施以维持或恢复最高持续产量,防止专属经济区内渔业资源过度开发。^①在国家管辖范围之外的公海,所有国家均享有捕鱼的权利,但应受制于沿海国在专属经济区和公海洄游鱼类种群养护方面的权利和义务。第三次海洋法会议谈判各方一致同意采纳物种方法,为某些物种制定特殊的制度,并结合分区域制度实现海洋生物资源的养护和管理。^②《联合国海洋法公约》第117条提出了公海渔业资源的养护义务,规定“所有国家均有义务要求该国国民采取,或与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施”。第118条对养护措施的国际合作提出了进一步规定“凡其国民在公海开发相同生物资源,或在同一区域内开发不同生物资源的国家,应进行谈判,以采取养护有关生物资源的必要措施”。同时,要求这些国家应在适当的情形下设立分区域或区域性渔业管理组织,以进行合作。这两个条款可以看作是《联合国海洋法公约》对渔业养护的国家合作义务的总体要求。

显而易见,美国在可捕量原则、物种分类原则等方面的观念在《联合国海洋法公约》中得到了充分体现。公约第64条没有为高度洄游物种提供具体的管理规定,也是因为美国希望使高度洄游物种尽可能脱离沿海国的控制,并使这些物种的管理受国际规范的调整。^③高度洄游物种的养护问题在1982年以后常引发复杂的矛盾和争端,直至后来才有了进一步的结论。这一时期美国环境保护理念和运动快速发展,如何可持续地开发公海渔业成为紧迫的问题。随着气候变化、环境污染、海运、石油开采以及过度捕捞等对海洋渔业资源破坏的加剧,美国渔业政策不但受渔业利益集团的影响,也越来越受到环保、石油等利益集团的影响。国会通常是利益集团发挥影响的舞台。美国行政部门在参与海洋法谈判时,不得不通过步步为营的方式,去平衡国内外不同的力量和诉求,以达成公海渔业协议。

四 美国在后《联合国海洋法公约》时代对公海渔业资源的开发与保护

自《联合国海洋法公约》通过后,由于确立了专属经济区制度,一些远洋渔业国家,只能从近岸生产更多的转向成本更高的公海。各传统渔业国家纷纷增加200海

① 《联合国海洋法公约》,第61条、第62条, available at: <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 2018年3月14日访问。

② 《联合国海洋法公约》,第63条、第64条、第65条、第66条、第67条, available at: <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 2018年3月14日访问。

③ 《联合国海洋法公约》,第64条, available at: <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 2018年3月14日访问。

里以外的公海捕捞力量。《联合国海洋法公约》第 87 条规定了“公海捕鱼自由”,同时还为其设置了“适当顾及”的义务。一些国家认为公约赋予了沿海国对紧邻其专属经济区的公海渔业资源一定的优先权利,但这并不能得到另外一些国家的认同。这导致在公海渔业快速发展的同时,公海渔业纠纷也持续增多。

针对跨界种群或高度洄游种群之类的开发和养护之间的矛盾,美国在相关国际制度还未成熟之前与某些相关国家签订了一些特别条约。

例如,从 20 世纪 80 年代中期开始,一些远洋渔业国增多了在白令海“甜甜圈”(Donut Hole)区域^①公海上的捕鱼活动,导致该区域狭鳕资源过度捕捞。白令海的狭鳕渔业对于美国来说是重要的渔业。为此,1988 年 4 月,美国和苏联政府间渔业会议就白令海等相关水域的资源保护问题交换了意见。1988 年 7 月和 1990 年 4 月,由美苏发起,两次召开白令海渔业国际科学研讨会。1990 年 5 月,美苏首脑在会晤期间再次就白令海狭鳕捕捞问题交换了意见。从 1991 年开始,美国、俄罗斯与韩国、日本、中国和波兰四个公海捕鱼国开始了一系列有关建立白令海公海狭鳕资源养护和管理制度的谈判,最终于 1994 年签署了各方一致接受的《中白令海狭鳕资源养护和管理公约》。^②该公约规定了一系列管理制度,包括确定可捕量、实行国别配额制度、联合实施制度和船旗国责任制度等等。允许任何渔船上有一个不同于船旗国的观察员,以监视其运作,并且允许任何一个成员国登临和检查其他成员国的船只。《中白令海狭鳕资源养护和管理公约》对公海渔业的管理提供了一个先例,即通过沿海国与公海捕鱼国的合作,建立起为各方所能接受的管理制度。

对于美国十分重视的金枪鱼资源,美国坚持沿海国对金枪鱼没有管辖权。美国渔船继续在金枪鱼资源的主要聚集区(如太平洋很多岛国附近^③)进行捕捞。这导致美国渔船被扣押,而美国则以经济禁运作为报复措施。为了解决这一纠纷,美国在 1987 年与六个太平洋岛国签订了《南太平洋金枪鱼渔业条约》(South Pacific Tuna Treaty)。^④规定在美国支付一定的入渔费(每年的具体数额由双方通过谈判确定)后,协议签署国允许美国捕鱼船进入其 200 海里专属经济区捕捞金枪鱼。作为利益交换,美国则须提供科技和经济援助。另外,美国还需利用相关岛国的加工辅助设施、

① “甜甜圈”是在白令海上被俄罗斯专属经济区和美国的领土所包围的一块飞地。此区域既不属于俄罗斯,也不属于美国的专属经济区。

② Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea, available at: <https://www.afsc.noaa.gov/REFM/CBS/Docs/Convention%20on%20Conservation%20of%20Pollock%20in%20Central%20Bering%20Sea.pdf>, 2018 年 3 月 14 日访问。

③ 南太平洋岛国所处的海域盛产金枪鱼,其每年的金枪鱼产量占世界总产量的 50% 以上。金枪鱼是南太平洋岛国重要的收入来源。

④ 参见美国国家海洋与大气管理局网站: http://www.fpir.noaa.gov/IFD/ifd_sptt.html。

购买其设备并雇佣当地的劳动力。美国必须遵守所有这些岛国的法律和条约本身所规定的保育和管理措施,定期报告捕鱼活动的情况,允许观察员登船,对美国实施的罚金必须交予相关沿海国。

为了防止公海渔业资源的枯竭,20世纪90年代联合国就公海渔业资源管理制定和出台了一系列规定,建立了许多区域和分区域渔业组织,出台了各自的资源养护规定。^①公海渔业资源的管理制度已渐渐成型。1990年3月15日,联合国大会通过了《联合国大会关于禁止在公海使用大型流网的决议》,规定应于1992年6月30日前强行暂禁一切大型流网^②捕捞作业。联合国大会又于1991年12月21日通过了第46/215号决议,要求1992年12月31日前,在包括半闭海和闭海在内的所有海域,全面禁止大型流网捕捞作业。联合国对大面积流网捕鱼的决议并不具有正式的约束力,但是几乎所有的国家都遵守这项决议,使得该决议的条款成为国际惯例。联合国粮农组织于1992年通过了《促进公海捕鱼船只遵守国际养护及管理措施协议》,规定了各国对悬挂其旗帜在公海捕鱼的船只所担负的责任。1993年又通过了《负责任渔业行为守则》,要求各国采取预防措施,确保对海洋渔业资源进行有效的养护和管理,并强调使用对环境安全的渔具和规范,以尽量减少对其他物种的捕获。1995年8月,联合国公海渔业会议通过了《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》(简称《执行协定》)。《执行协定》主要是针对200海里专属经济区以外的公海,授权区域性渔业组织的成员国对任何一艘涉嫌违规的外国渔船登临检查。规定公海捕鱼国必须加入分区域或区域性渔业管理组织和安排或同意适用其所订立的养护和管理措施,以获得对有关区域内跨界鱼种和高度洄游鱼种的入渔权,非成员国或不同意适用的国家则不享有此区域内这两种鱼种的入渔权。该协定是对《联合国海洋法公约》中的部分原则的具体化,目标是通过有效执行《联合国海洋法公约》有关规定以确保跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的长期养护和可持续利用。^③对公海渔业资源的开发、养护及国际海洋渔业合作产生了深远影响。《执行协定》于2001年12月11日正式生效。

此外,还出现了如《北太平洋溯河性种群养护公约》《印度洋金枪鱼国际公约》《养护大西洋金枪鱼国际公约》《中西部太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》

① 自1945年以来,世界上已建立了约60个区域和分区域的渔业管理组织与安排。这些区域渔业管理组织几乎覆盖了全球所有海域。

② 流网(driftnet),也叫刺流网,是用船拖曳一张垂直的大网,处于海洋中的一定深度,当鱼撞到网上时,鱼的鳃盖以及鳍等被网所缠绕而困住。流网的使用,使得海洋生物不论大小一网打尽,因此对海洋生物的破坏性很大。

③ 《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》available at: <http://www.un.org/zh/ga/52/res/a52r28.htm>, 2018年3月14日访问。

等区域性养护公约。^①

美国是世界上主要的公海捕鱼国,历来反对使用毁灭性的捕鱼方法在公海进行捕捞。因此,美国积极提议或配合了上述公海渔业资源管理措施的实施。例如,自1990年以来,根据《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法》禁止任何美国国民或渔船进行大型中上层流网捕鱼。美国是联合国大会禁止使用大型流网捕捞的第46/215号决议等的主要提案国之一,已与其他国家集体采取措施,防止在公海进行大型中上层流网捕鱼。美国促请国际社会所有成员、政府间组织、非政府组织和具有海洋渔业资源专门知识的科学研究机构向秘书长汇报任何不符合第46/215号决议规定的活动或行为。不允许任何大型流网捕鱼渔船享受港口特权,并禁止从任何有国民或船只在任何国家的专属经济区以外进行大型流网捕鱼的国家进口某些产品。1993年3月,美国声明将对有确切证据证明在公海使用流网捕鱼的行为进行制裁。如果美国与船旗国存在事先的协定,美国将通知船旗国并进行处罚。如果美国与船旗国事先不存在约定,美国将找寻一项特别法案来实施法律,或者代表渔船注册国的政府采取适当的行动。如果渔船是无船旗国的,将被美国直接处罚。^②

近些年来,涉及公海渔业资源开发和养护的制度还有打击IUU捕捞(Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)问题,即“非法、未报告及未受管制的捕捞”。IUU捕捞可以说是海洋渔业资源可持续利用的最严重威胁之一。它会极大破坏鱼类种群及其繁殖的海洋栖息地、威胁粮食安全和经济稳定,而且给遵守严格的保护措施的渔民造成了一种不公平的市场竞争。世界范围内的合法捕捞作业因非法捕捞活动而蒙受的经济损失每年介于100亿至230亿美元之间。为打击IUU捕捞,联合国粮农组织于2001年通过了《预防、制止及消除非法、未报告及未受管制捕捞的国际行动计划》(IPOA-IUU),要求各国和国际渔业组织采取措施加以实施,保护渔业资源。^③又于2009年11月通过《港口国预防、抵制及消除非法、未报告和未受管制捕捞活动的措施协定》,旨在杜绝涉及IUU渔获的卸货和运输。^④该协定于2016年6月生效,是有史以来特定的解决IUU捕捞问题的第一个具有约束力的国际准则,也是唯一的非船旗国协助在公海作业渔船的船旗国打击IUU捕捞的国际协定。

对于国际上打击IUU捕捞的努力,美国近几十年来一直持积极态度和推动作

① 白洋《后UNCLOS时期国际海洋渔业资源法律制度分析与展望》载《河南财经政法大学学报》,2012年第5期,第121页。

② 张晏瑜《国际渔业法律制度的演进与发展》,载《国际法研究》2015年第5期,第33页。

③ *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, available at: <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/012/y1224e/y1224e00.pdf>, 2018年3月14日访问。

④ *FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, available at: <http://www.fao.org/fishery/psm/agreement/en>, 2018年3月14日访问。

用。美国国家海洋与大气管理局强调,目前在全球范围内打击 IUU 捕捞活动,仍是该机构工作的重点。美国支持联合国粮农组织 2001 年通过的《预防、制止及消除非法、未报告及未受管制捕捞的国际行动计划》,并于 2004 年出台了美国的打击 IUU 捕捞国家行动计划。美国商务部于 2009 年 1 月向国会提交了 2007~2008 年度 IUU 捕捞报告。该报告指出,法国、意大利、中国、利比亚、突尼斯及巴拿马等 6 国在过去 2 年中存在 IUU 捕鱼行为或没有采取足够措施来保护海洋渔业资源。声称若名单内的国家未采取控制 IUU 捕捞的措施,美国将启动程序,防止从那些国家进口鱼及鱼类产品,并实施其他制裁。美国还主张在地区渔业管理组织内建立打击 IUU 捕捞的机制,通过联合国粮农组织寻求建立一个全面的鱼类和海产品追溯识别机制,并通过政府和非政府间合作推动其他沿海国家加强打击 IUU 捕捞的能力。2014 年 6 月,由美国国务院和商务部牵头成立了包括 14 个机构组成的“总统工作组”,并于 2015 年 3 月 15 日发布了“打击 IUU 捕捞的行动纲要”,要求美国政府相关部门、联合国外政府,共同构建可持续发展渔业经济、打击 IUU 以及水产品欺诈行为。^① 2015 年 11 月 5 日,美国总统奥巴马签署了《非法、未报告和未受管制捕捞执行法案》。^② 该法案是“打击 IUU 捕捞的行动纲要”的具体实施方案。同时,美国批准了《港口国预防、抵制及消除非法、未报告和未受管制捕捞活动的措施协定》,以打击进入美国港口的非法捕捞船只和禁止非法渔获进入美国市场。

当前,为了进一步确保海洋渔业资源的可持续利用,在专属经济区内和公海建立海洋保护区(Marine Protected Area)的行动成为一种趋势。海洋保护区广义上是指管理海洋资源和空间,保护脆弱生态环境和濒危物种而划定的任何海岸带或开阔海域。^③ 海洋保护区分为国家管辖范围以外海域的自然保护区和国家管辖范围以内海域的自然保护区。海洋保护区的概念是于 1962 年世界国家公园大会(World Conference of National Parks)首次被提出。建立海洋保护区这一问题并未在《联合国海洋法公约》中提及。建立公海海洋保护区涉及如何协调公海捕鱼自由原则、国际海底

① Presidential Task Force Releases Action Plan to Combat Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Seafood Fraud, available at: <http://www.noaa.gov/stories/2015/20150315-presidential-task-force-releases-action-plan-to-combat-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-seafood-fraud.html>, 2015 年 3 月 14 日访问。

② Statement by the Press Secretary on H.R. 774, Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Enforcement Act, The White House, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/05/statement-press-secretary-hr-774-illegal-unreported-and-unregulated>, 2015 年 11 月 5 日访问。

③ 为了指导各国海洋保护区的建设,国际自然保护联盟(IUCN)将海洋保护区定义为“任何通过法律程序或其他有效方式建立的,对其中部分或全部环境进行封闭保护的潮间带或潮下带陆架区域,包括其上覆水体及相关的动植物群落、历史及文化属性。”参见国际自然保护联盟网站:<https://www.iucn.org/content/marine-protected-areas-why-have-them>。

区域资源开发以及国际渔业组织的管理问题。虽然 1992 年的《21 世纪议程》等没有法律约束力的文件呼吁各国建立海洋保护区,但海洋保护区制度在国际海洋法律制度的地位仍未解决。尽管如此,近年来国际社会已日益重视设立海洋保护区的问题。世界自然基金会、国际自然保护同盟等非政府组织,都明确主张设立公海海洋保护区。在 2008 年《生物多样性公约》缔约方第九次大会上,各国代表就选择划分海洋保护区的标准上达成一致,首次草拟了建立国际海洋保护区的标准,对建立公海海洋保护区具有重要的科学指导意义。目前在公海设立的海洋保护区主要包括:1999 年设立的地中海派拉格斯海洋保护区;2009 年设立的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区;2010 年设立的大西洋中央海脊海洋保护区;2016 年设立的南极罗斯海海洋保护区。目前,还有几个区域可能设立海洋保护区,正在探讨之中。

近些年,在各种探讨海洋保护区问题的国际会议上,美国政府主要表达了以下一些意见:首先,应明确建立海洋保护区及海洋保护区网络的标准,这些标准和网络应建立在科学的基础上,必须是有效的、可执行的,且需与生态方法及国际法相协调。其次,海洋保护区应是对环境影响有明确定义的区域,反对将海洋保护区设定成禁止一切活动的区域,应发挥区域渔业管理组织等机制的作用。^①

在具体实践中,2012 年,美国与新西兰代表团在南极海洋生物资源养护委员会年会上联合提交了在南极罗斯海^②建立海洋保护区的建议。美国与新西兰的提案引起了俄罗斯、日本、挪威、乌克兰等远洋渔业比较发达国家的反对。这些国家担心提案一旦通过,其远洋捕捞业将大为受损。美国和俄罗斯身后分别形成了一个阵营。按照南极海洋生物资源养护委员会制度,提案必须由所有 24 个成员国和欧盟达成一致才能通过。由于两个阵营针锋相对,美国与新西兰连续五年提交了提案。相关成员国间进行了长期对话和磋商,并对最初的提案内容进行了若干修改。^③美国与俄罗斯都做出了妥协。最终案文照顾了俄罗斯等国家的渔业发展。保护区的建立还为俄罗斯等国打开了原已关闭的、位于海洋保护区之外的渔场,并增加了海洋保护区特别研究区内犬牙鱼的捕捞配额。2016 年 10 月 28 日,24 个成员国以及欧盟一致通过

① 公衍芬、姜丽、王群《以美国为鉴探讨中国参与公海保护区建设的对策建议》,载《环境科学导刊》,2014 年第 1 期,第 38~39 页。

② 罗斯海是南太平洋深入南极洲的大海湾,也是人类航海所能到达的地球最南海域之一。有超过 1 万多个海洋物种在这里栖息,包括企鹅、鲸类、海鸟、巨型鱿鱼和南极犬牙鱼等海洋物种。在科学研究上,罗斯海被认为是地球上最后一块完整的海洋生态系统区域,是研究南极海洋生物以及全球气候变化的理想之地。

③ Chelsea Harvey, "In Historic Agreement, Nations Create the World's Largest Marine Reserve in Antarctica," *The Washington Post*, October 27, 2016, available at: https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/10/27/in-historic-agreement-nations-forge-the-worlds-largest-marine-reserve-in-antarctica/?utm_term=.b928de44cb1c, 2018 年 3 月 14 日访问。

了关于在南极罗斯海建立海洋保护区的提案。该海洋保护区面积达 155 万平方公里,建成后将成为全球最大的海洋保护区,也是全球首个大型公海海洋保护区。根据提案,罗斯海海洋保护区建成后将在 35 年内禁止商业捕捞活动。其中,将在 112 万平方公里的保护区海域内(约占 72% 的保护区面积)完全禁止任何捕捞活动,在其余保护区海域内只可捕捞用于科研目的的磷虾等海洋生物。具体包括:将在保护区内建立面积为 32.2 万平方公里的磷虾研究区,允许捕捞用于科研目的的磷虾,但禁止捕捞南极犬牙鱼;在保护区内建立面积为 11 万平方公里的特别研究区,允许捕捞用于科研目的的磷虾和南极犬牙鱼。最初美国和新西兰的提案是建议保护区期限为 50 年。最终通过的方案为保护区设定了两个期限,一是禁捕区的期限为 35 年,一是特别研究区的期限为 30 年。美国国务卿约翰·克里在一份声明中表示“罗斯海海洋保护区的建立,是保护海洋的重要一步……”。^①

最后,深海底层渔业对深海脆弱海洋生态系统的危害也受到越来越多的关注。由于对公海底拖网渔业的管理措施十分缺乏,一些环保组织和科研机构不断呼吁对公海底拖网渔业采取国际性管理措施。^② 2003 年以来,联合国大会多次通过决议呼吁各国各自并通过区域性渔业组织采取行动,采用基于生态系统的管理方法,评估深海底层渔业对脆弱海洋生态系统的影响。2008 年,联合国粮农组织主要从技术角度审议并通过了《公海深海渔业管理国际准则》。^③ 有些区域性渔业组织已采取了暂停部分区域底拖网渔业的措施。但世界各国对于全面禁止公海深海海底拖网渔业的做法存在不少分歧,渔业产业界也大多持反对立场,因此近期尚难以全面禁止公海的深海底层渔业。美国、新西兰、澳大利亚等国是禁止公海底拖网作业的支持者。美国在 2006 年联合国大会渔业相关决议的非正式协商会议上就提出禁止公海底拖网的提案。但加拿大、日本等国认为禁止公海底拖网渔业并不恰当,应采取大多数渔业国家都可以接受的办法。

通过以上分析可以看出,当前关于公海渔业资源开发和养护的法律制度及其执行尚存在空白和争议。但公海渔业管理措施更加趋向于强制性和综合管理,公海渔业已进入全面严格管理的时代。美国的很多公海渔业开发和养护领域发挥着倡议者

① “On the New Marine Protected Area in Antarctica’s Ross Sea,” Statement by John Kerry, Secretary of State, Washington, D.C., October 27, 2016, available at: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/10/263763.htm>, 2018 年 3 月 14 日访问。

② 在深海底层进行底拖网作业对深海生物资源以及作业区域的生态环境具有很大的破坏性。深海渔业捕捞的海洋生物资源具有性成熟年龄较大、生长缓慢、可能并非每年产卵等特征。具有这些特征的深海海洋生物资源生产力低,仅能维持很低的开发率,一旦过度开发,恢复时间长且无法保证。

③ 《公海深海渔业管理国际准则》,参见联合国粮农组织网站: <http://www.fao.org/docrep/012/i0816c/i0816c00.htm>, 2018 年 3 月 14 日访问。

的角色。但美国明确反对制订一部关于公海渔业的新的国际条约,认为这既费时间、也存在着许多不确定的因素,强调充分有效地执行现有协定和利用现有机制来解决最紧迫问题。

结 语

公海渔业资源遭到过度开发将导致枯竭,这需要国际社会制定更多更复杂的养护和环境保护措施。国家之间就如何管理和分配这些可移动的资源也需要进行更多的协调。美国比较早的开始关注海洋渔业资源可能枯竭的问题,也较早开始与其他国家进行涉及公海渔业资源开发与养护方面的交涉。第二次世界大战结束之后,美国总统杜鲁门发布的《公海捕鱼声明》扩大了美国的领海管辖权,这推动世界各国纷纷宣布将渔业管辖权扩大到领海之外。为了解决包括领海宽度、公海渔业资源开发问题在内的一系列问题,联合国先后召开了三次海洋法会议。在这些会议期间,美国力图平衡美国的渔业资源利益、工业利益和军事安全利益。1982年的《联合国海洋法公约》将原属于公海范围的大部分海洋生物资源的养护和管理权交给了沿海国,并为专属经济区和公海海洋生物资源的开发规定了相关权利和义务。尽管如此,在《联合国海洋法公约》通过之后的时代,公海渔业资源开发和养护的法律制度及其执行方面仍存在空白和争议。自20世纪60年代以来,美国的公海渔业资源开发政策越来越受环保意识和运动的影响,因此在禁止使用大型流网捕捞、打击IUU捕捞、设立公海保护区、禁止公海底拖网等方面都表现得非常积极。然而,共和党与民主党在环保理念以及对自然资源的保留等方面存在相当大的分歧。随着特朗普政府对民主党执政时期推进的一系列环境和生态保护政策的修正,美国未来如何影响公海渔业资源开发的国际政治过程值得进一步关注。

沈鹏:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:李墨)

ARTICLES

The U.S. Policy on Developing the High-Sea Fishery Resources

Shen Peng (57)

Developing high-sea fishery resources is an issue of long standing and current importance. The U.S. has a long history of dealing with various countries on this issue. After the Second World War , the U.S. took the lead to enlarge the fishery jurisdiction of the coastal countries but worried that its security interest might be damaged. How to define the scope of the high seas and national fishery jurisdiction has been a diplomatic topic for many years. The U.S. participated in the United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS) three times and reached the UNCLOS with other countries , which set up a general arrangement for fishery jurisdiction. However , there are still some legal gaps and disputes on developing and conserving high-sea fishery resources. The U.S. is still pushing forward on international efforts to limit high-sea fishery resources development , which will have a big impact on this issue.

On the Adjustment of the U.S. National Security Strategy in the Post-9/11 Era: Based on an Analysis of the Trump Administration’s National Security Strategy

Zhu Qichao and Long Kun (78)

Since the 9/11attacks , the U.S. government has issued five national security strategy (NSS) reports successively , which to some extent reflected the adjustment of the U.S. national security strategy as time went by. On December 18 ,2017 , a new version of the U.S.’s NSS was released , reflecting the Trump administration’s judgment on America’s recent national security environment. This report proposes four pillars of America’s national security as well as six regional strategies. Compared with those of the George W. Bush administration and Obama administration , the NSS issued by the Trump administration changes significantly in its overall principle , regional strategy , strategy towards China , and the degree of emphasis on emerging strategic areas. Specifically , the overall principle shifts to an emphasis of America First and great power competition. The regional strategy pays special attention to the Indo-Pacific region. As to the strategy towards China , this report regards China as a strategic competitor. In the emerging strategic field , this report places much more importance on cyber security , space security , and artificial intelligence. In general , the adjustment of the U.S. national security strategy by the Trump administration may bring great challenges to China in the political , economic , military , and cultural domains.