

# 试析国家对 IUU 捕捞的管制措施

李良才

(广东海洋大学法学院, 广东湛江 524025)

**摘要:** IUU 捕捞 (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) 是国际海洋渔业资源的公害。国家之间应当尽快缔结国际渔业合作协定, 共同承担打击 IUU 捕捞的义务。沿海国应通过对渔获物的管理, 强化对外国籍渔船的准入制度、渔船监测系统的配备、独立观察员的设置等措施, 实现防范和管制 IUU 捕捞的目标。我国应借鉴国外渔业法的经验, 通过国际合作与国内渔业管理执法等措施, 防范、遏制与消除 IUU 捕捞。

**关键词:** IUU 捕捞; 沿海国; 渔获物管理

**中图分类号:** DF935    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1674-3555(2009)03-0106-05

**DOI:** 10.3875/j.issn.1674-3555.2009.03.020    本文的 PDF 文件可以从 [xuebao.wzu.edu.cn](http://xuebao.wzu.edu.cn) 获得

IUU 捕捞 (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) 是对非法捕鱼、不服从管理的捕鱼以及不事前报告的捕鱼行为的总称, 也就是“三无”捕鱼行为。IUU 捕捞是导致捕捞资源枯竭的重要原因, 并严重影响到已枯竭种群的重建, 造成全球短期和长期社会和经济机会的减少。目前对 IUU 捕捞的研究尚未引起足够重视, 研究成果较少。刘红梅在对 IUU 捕捞概念提出的背景进行简要介绍的基础上, 重点从 IUU 捕捞取得的利润、预期的成本及道德与社会等方面分析了其产生的原因, 并针对各成因提出了具体的政策建议<sup>[1]</sup>。袁华等研究指出<sup>[2]</sup>, IUU 捕捞一直被认为是影响渔业资源可持续发展的主要因素之一, 妨碍了渔业管理的有效性。通过捕捞活动中的人、船和渔获物三个管理对象, 介绍了澳大利亚控制 IUU 捕捞的措施、对 IUU 捕捞的处罚机制以及证据形式和举证责任分配上的做法。通过分析澳大利亚控制 IUU 捕捞的国家措施, 给我国渔业管理提出了以下启示: 加快渔业权制度的建设、运用经济杠杆来控制非法捕捞、完善法律制度, 依法追究非法捕捞的法律责任、完善渔业许可制度、加强对非法捕鱼的监管、细化举证责任的分配。李良才研究指出<sup>[3]</sup>, 船旗国可以通过渔船注册制、渔船登记簿、渔船许可证等措施, 防范、遏制与消除 IUU 捕捞。

IUU 捕捞是国际渔业资源的公害, 破坏了正常的渔业管理秩序, 扰乱了以渔业为食物来源和生计之人的生活, 是国际社会一致谴责的行为。IUU 导致的后果很严重, 甚至可以摧毁整个渔业。从事 IUU 捕捞行为的人都是不负责任的人, 它们无视捕鱼纪律和规则, 相对于行为端正的渔业人 (按照捕鱼规则作业的渔民), 获得了不公平的竞争优势。目前无法确知有多少 IUU 捕捞活动正在发生。我们知道, 对于一些重要的渔业活动, IUU 捕捞确实占据了总捕捞量的很大比例。更令

收稿日期: 2008-11-04

基金项目: 教育部人文社会科学一般项目(08JA820007)

作者简介: 李良才(1979-), 男, 湖南攸县人, 讲师, 博士, 研究方向: 海洋渔业法

人担忧的是，世界范围内 IUU 捕捞的数量呈现上升趋势。一方面，随着人类社会对鱼产品需求的增长，面临鱼类捕获物下降的形势，各国制定出更加苛严的捕鱼规则应对 IUU 捕捞。另一方面，IUU 捕鱼者竭尽全力破解国家的管理措施，企图规避这些捕捞规则的管制。为了在国际范围内成功应对 IUU 捕捞对人类渔业资源的破坏，2001 年在罗马缔结的《防范、遏制和消除非法的、未作报告的及未被管理的捕鱼行为的国际行动纲领》（英文简称 IPOA-IUU）提出了若干建议，要求各个国家单独或联合采取措施管制 IUU 捕捞。

## 一、所有国家对 IUU 捕捞应承担的责任

### （一）遵守国际渔业准则与协定

IUU 捕捞对国际渔业资源的枯竭负有首要责任。国际合作打击 IUU 捕捞活动，是一切负责的国家的义务。在目前国际社会尚未缔结普遍性的国际公约的条件下，对于所有国家而言，首先要承担的责任是：自愿遵守有关捕鱼管理的国际文件中所倡导的原则、规则和制度并切实贯彻、落实。诸多捕捞规则体现于粮农组织通过的《责任渔业的行动守则》中，其它规则见诸大量自愿性文件及国际条约，比如，国家间缔结的有法律约束力的渔业协定。那些尚未缔结条约关系的国家应当尽快缔结条约。缔结或参加这些渔业协定的国家越多，将对改善和提高世界渔业资源的养护与管理越有利。许多海洋渔业资源是由区域渔业组织管理的。从事这些渔业捕捞活动的渔船所属的国家应该加入那些区域渔业组织。否则，这些国家至少要确保该国渔船捕捞的方式不会破坏区域渔业组织所制定的规则。

### （二）参考 IPOA-IUU，完善国内渔业立法

目前，唯有 IPOA-IUU 是最具权威的有关打击 IUU 捕捞的国际文件，各个国家的国内渔业主管当局，应该优先审查本国法律和实践做法，以此判断该国是否可以在现行法律框架下运作 IPOA-IUU 所建议的管理工具。这类自我审查需要考虑的因素包括：是否需要另设法律机构实施 IPOA-IUU 的建议？打击 IUU 捕捞的现行惩罚措施足够强大严厉吗？现行的法律和管理措施能够确保控制得住自己国家渔船的捕捞活动吗？若一国自然人或公司拥有的渔船系在外国登记的，或者在外国渔船上担任船长之职，该国法律是否允许该国执法者对此类主体采取打击 IUU 捕捞的行动？若一国允许外国渔船进入该国水域捕鱼，允许此类捕鱼活动的协定需要被强化以应对 IUU 捕捞问题吗？若一国允许外国渔船在该国港口登陆或转运渔获物，该国法律是否会允许通过诸如检验检疫之类的措施对此类活动予以管制？总之，各国立法机构应当在参考 IPOA-IUU 建议的基础上，制定国内渔业监控制度，保持与国际普遍做法的一致性，以此开展国际渔业监控合作。

### （三）装备船舶监控管理系统

如果从事 IUU 捕捞的渔民试图避免被发现，它们往往出现在监测、管制和监视设备与措施松散的渔区。IPOA-IUU 建议了一系列打击 IUU 捕捞的监测措施，包括但不限于：渔船追踪系统；随船观察员；渔获物记录本；港口及海上渔船临检；涉嫌 IUU 捕捞渔船所享受的入港许可或特权被取消，等等。船舶监控管理系统（VMS）能够极大地改善渔船管理与控制系统的运作实绩。只要在渔船上装备了 VMS 系统，管理当局就可以轻松地追踪到渔船的位置。渔船也可以利用 VMS 系统向渔政管理当局迅速地传送捕捞信息，且费用低廉。若渔船在海上遭遇威胁，还可以利用该系统请求帮助。如今，有越来越多的国家责令在其水域捕鱼的本国渔船和外籍渔船装备 VMS 系统。近年来，VMS 系统的成本一降再降。因此，所有国家都应当考虑引进或者扩大使用 VMS 系

统。为了帮助那些对 VMS 系统不太熟悉的国家,国际粮农组织(FAO)发布了相关的技术指南,可以从 FAO 网站下载或者直接向 FAO 办公室索取。

#### (四) 捕鱼者教育及违规者处罚

各国政府应当鼓励自己管辖范围内的渔民遵守捕捞规则,可以采取的积极行动包括但不限于:向渔民进行团体协作和对外联系的意识教育;确保渔船的股东能够参与捕捞规则的设计与构建过程;增加渔民的同行压力以鼓励对捕捞规则的遵守;创设信息收集系统,方便渔民利用。对那些破坏捕捞规则的渔民,应当施加严厉的处罚。各国政府应当增强其监测渔船的能力。一旦渔政当局怀疑正在发生 IUU 捕捞行为,它们应当有能力展开调查并对从事 IUU 活动的人予以成功起诉。最后,各国政府还应当考虑加入“渔业相关的监测、控制与管理活动之合作与协调的国际网络”国际协调中心,该中心可以为成员国政府及渔民方便、快捷地提供某些信息<sup>[4]</sup>。

## 二、沿海国对渔获物的管理责任

### (一) IUU 捕捞者违规的表现形式

世界上有 90% 以上的渔获物是在沿海国控制之下的水域捕捞获得的。大量的 IUU 捕捞行为也是发生在这些水域里的。在沿海国注册的渔船参与了大多数的 IUU 捕捞活动,典型的表现形式是:少报、谎报捕获量。外国渔船在沿海国水域从事的 IUU 捕捞行为主要有两种:一是未经沿海国渔业管理当局许可的捕鱼行为,比如,越界捕捞和盗窃渔获物;二是虽经许可进入沿海国渔区捕捞,但是它们违反许可条件从事捕捞活动。在沿海国水域从事 IUU 捕捞从根本上损害到沿海国及其负责任的渔业人的利益。因此,沿海国应该尽力遏制在自己水域内实施的 IUU 捕捞行为。因为沿海国将是因打击 IUU 捕捞而最直接获益的国家。

### (二) 沿海国监控 IUU 捕捞的措施

如果在沿海国注册的船舶实施了 IUU 捕捞行为,当该渔船悬挂了沿海国的旗帜时,那么,该国就可以对之采取下列措施:查验渔船注册信息、翻阅渔船登记簿、检查渔船许可证。如果实施 IUU 捕捞行为的渔船系外国注册的船舶,沿海国可以采取许多其它可用的措施予以管制<sup>[5]</sup>。沿海国监控外国渔船的措施主要有:对被授权在沿海国水域从事捕捞活动的外国渔船,进行造册登记;责令外国渔船装备 VMS 系统,便于沿海国渔政当局实时掌握渔船的位置,并且几乎实时地接收由 VMS 系统传回的常规数据报告;责令外国渔船(或者要求一定比例的渔船)接受沿海国渔政管理当局派驻的独立观察员。

正如渔船的船旗国应该对有过 IUU 捕捞劣迹的渔船不予登记一样,沿海国在对外国渔船授权进入其水域从事捕捞活动之前,也应该审查该渔船的捕捞史。凡是有过 IUU 捕捞经历的外国渔船,一概不予准许。在实际操作中,沿海国应与船旗国通过友好协商,建立信息共享与互助平台。换言之,借助政府间的协助,沿海国可以请求船旗国保证已取得船旗国渔船许可证的船舶,过去没有从事任何一次 IUU 活动。基于船旗国的保证,沿海国向外国申请者颁发捕捞许可证。沿海国的捕捞许可证仅对外国渔船适用,是对其在沿海国水域合法从事捕捞活动的书面凭证。此外,沿海国应该尽可能地与船旗国达成书面协定,具体规定以下事项:船旗国的渔船若希望在沿海国水域捕鱼的,必须同时接受船旗国的属人管辖和沿海国的属地管辖;船旗国对于那些获准进入沿海国水域捕鱼的本国渔船,负有持续监管的责任;对于取得沿海国捕捞许可证的船旗国渔船,若违反准入条件和要求的,船旗国应当承诺予以处罚;船旗国承诺协助沿海国执行渔船监控任务。由于

海上发生的转船装运难以受到监控，IUU 捕捞者通常会尽力选择在海上转运渔获物，而不会选择在港口转运。因此，沿海国应该考虑责令渔获物的所有转运在沿海国港口进行，至少必须要求海上进行的渔获物转运系遵循适当控制规则而为的，并且允许监测官员在场查验被转船的渔获物的细节。

### 三、我国应对 IUU 捕捞的立法及完善

我国《渔业法》对 IUU 捕捞没有明文的禁止性规定，但是我们通过考察现行《渔业法》对捕捞许可的设定条款可知，IUU 捕捞是不被允许的。首先，我国对捕捞业实行捕捞许可证制度。海洋大型拖网、围网作业以及到中华人民共和国与有关国家缔结的协定确定的共同管理的渔区或者公海从事捕捞作业的捕捞许可证，由国务院渔业行政主管部门批准发放。其他作业的捕捞许可证，由县级以上地方人民政府渔业行政主管部门批准发放。但是，批准发放海洋作业的捕捞许可证不得超过国家下达的船网工具控制指标。捕捞许可证不得买卖、出租和以其他形式转让，不得涂改、伪造、变造。到他国管辖海域从事捕捞作业的，应当经国务院渔业行政主管部门批准，并遵守中华人民共和国缔结的或者参加的有关条约、协定和有关国家的法律。其次，捕捞许可证的发放必须具备的比较严格的条件，也即：有渔业船舶检验证书；有渔业船舶登记证书；符合国务院渔业行政主管部门规定的其他条件。县级以上地方人民政府渔业行政主管部门批准发放的捕捞许可证，应当与上级人民政府渔业行政主管部门下达的捕捞限额指标相适应。最后，我国对捕捞许可实行严密监督的做法。也即要求从事捕捞作业的单位和个人，必须按照捕捞许可证关于作业类型、场所、时限、渔具数量和捕捞限额的规定进行作业，并遵守国家有关保护渔业资源的规定，大中型渔船应当填写渔捞日志。

我国对 IUU 捕捞的态度与国际社会保持高度的一致。在我国《渔业法》的相关部分对 IUU 捕捞要求施加严厉的制裁，可以考虑从以下几个方面完善我国的立法：在我国《渔业法》总则部分应当设定专门条款，表明严厉禁止 IUU 捕捞，宣示立法态度；大胆借鉴 IPOA-IUU 行动纲领的建议，增设若干管制 IUU 捕捞的措施；在我国《渔业法》法律责任部分，增设有关违反 IUU 捕捞的禁止性规定所需要承担的法律后果，比如，对合法捕捞者的民事赔偿责任、对渔业资源养护与管理秩序造成破坏的行政责任、情节严重的刑事犯罪责任等；尽快完善国际渔业管理与监控合作机制，在平等协商的基础上，与周边国家达成双边的或区域性的渔业合作监管协定，具体约定双方的权利义务关系，共同打击 IUU 捕捞，维护海洋渔业的可持续发展。

### 四、结 语

IUU 捕捞日益扩散，成为破坏渔业生产秩序、摧毁渔业资源的重大威胁。国家可以单独采取国内立法的形式，行使属地管辖权，对进入该国港口的渔船和渔获物实施登记制度，拒绝 IUU 捕捞者享受港口服务；也可以行使属人管辖权，对在国际水域或外国水域从事捕捞作业的渔船实施船籍国的管辖权。国际社会目前最需要推动的是合作机制，构建一个有约束力的条约体系，防范和控制 IUU 捕捞。我国渔业资源同样面临被 IUU 捕捞破坏的严重局势。一方面，我国应当完善国内渔业立法，加强渔政执法监督；另一方面，我国应当积极对外磋商，寻求构建多边渔业合作机制，承担起我国应尽的国际义务，共同管制 IUU 捕捞。

## 参考文献

- [1] 刘红梅. IUU 捕捞成因及其防范[J]. 中国渔业经济, 2007, (5): 47-48.
- [2] 袁华, 唐建业, 黄硕琳. 澳大利亚控制 IUU 捕捞的国家措施及其对我国渔业管理的启示[J]. 上海水产大学学报, 2008, (3): 362-363.
- [3] 李良才. 船旗国对管制 IUU 捕捞的责任、现状、问题及对策[J]. 河北渔业, 2009, (1): 13-14.
- [4] 李良才. 管制 IUU 捕捞的国家责任问题研究[J]. 河北农业科学, 2009, (1): 170-171.
- [5] Gallic B L, Cox A. An Economic Analysis of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: Key Drivers and Possible Solutions [J]. Marine Policy, 2006, 30(6): 689-695.

## Study on National IUU Fishing Control Measures

LI Liangcai

(School of Law, Guangdong Ocean University, Zhanjiang, China 524025)

**Abstract:** IUU (Illegal, Unreported and Unregulated) fishing has been a threat to international ocean fishery resources. All countries shall enter into an international fishery agreement as soon as possible to unanimously crack down IUU fishing. Coastal countries shall achieve their common goal of guarding and controlling IUU fishing by means of enhancing catches managing policy, strengthening foreign fishing vessels access system, equipping VMS systems and employing independent observers. China should draw lessons from foreign fisheries laws and establish international cooperative monitoring and domestic fisheries management and administration mechanism to guard, to inhibit and to eliminate IUU fishing.

**Key words:** IUU fishing; Coastal country; Catches managing

(编辑: 李颖)