

Doi: 10.11840/j.issn.1001-6392.2019.02.002

区域渔业管理组织中的鲨鱼养护管理 问题研究

褚晓琳^{1,2}, 唐议^{1,2}, 陈勇³

(1. 上海海洋大学 海洋文化与法律学院, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 海洋科学研究院, 上海 201306;
3. University of Maine, Orono, ME 04469, USA)

摘 要: 目前鲨鱼养护管理问题已引起国际社会的广泛关注, 《鲨鱼养护管理国际行动计划》和《濒危野生动植物种国际贸易公约》等国际文件从生态系统保护和贸易管控角度对鲨鱼问题做出规定。为了顺应国际社会加强鲨鱼养护管理的趋势, RFMOs 出台了一系列决议和措施。对此, 作为远洋渔业大国的我国应针对目前履行 RFMOs 管理规定中存在的问题, 尽早做好各项准备, 以彰显我国渔业大国的负责任态度, 更好地维护我国远洋渔业合法权益。第一, 对外加大宣传, 树立我国远洋渔业的正面形象; 第二, 加强远洋渔业从业人员培训, 强化远洋渔船监管; 第三, 加强国际渔业法律科学人才队伍建设, 提升在国际渔业管理中的话语权和主导权; 第四, 转变我国渔业法规指导理念, 确立以养护为主的渔业管理基本方针。

关键词: 鲨鱼; 区域渔业管理组织; 养护管理

中图分类号: D996.9

文献标识码: A

文章编号: 1001-6932(2019)02-0132-09

On the conservation and management of sharks in regional fishery management organizations

CHU Xiao-lin^{1,2}, TANG Yi^{1,2}, CHEN Yong³

(1. College of Marine Culture and Law of Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. Marine Science Institute of Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 3. University of Maine, Orono, ME 04469, USA)

Abstract: Currently, the conservation and management of sharks has attracted high attention of the international community. IPOA-Sharks, CITES and other international regulations have stipulated shark issues from the perspectives of ecosystem protection and international trade control directly or indirectly. In order to comply with the international trend of strengthening the conservation and management of sharks, RFMOs have issued a series of resolutions and measures on the conservation and management of sharks. In this regard, China as a large pelagic fishery country, should prepare for the problems in the implementation of the regulations of RFMOs timely, to show the responsibility of a big fishing country, and to better safeguard the legitimate rights and interests of the pelagic fishing in China. Firstly, increase publicity and set up a positive image of the pelagic fishery of China; Secondly, strengthen the training of the practitioners of the pelagic fishery and intensify the supervision of the pelagic fleets; Thirdly, strengthen the construction of the science and legal staff team of the international fishery, and enhance the discourse power and dominant power in the international fishery management; Fourthly, change the guiding principles of the fishery regulations in China, and establish the basic principles of fishery management based on Conservation.

Keywords: sharks; RFMOs; conservation and management

收稿日期: 2018-06-17; 修订日期: 2018-08-05

基金项目: 上海市浦江人才计划(18PJC071); 国家社科基金重大项目(17VHQ010); 上海海洋大学海洋研究院开放课题(A1-0203-00-300103)。

作者简介: 褚晓琳 (1980-), 博士, 副教授, 主要从事海洋政策与法律的研究, 电子邮箱: xlchu@shou.edu.cn。

通讯作者: 唐议, 博士, 教授。主要从事海洋、渔业政策与法规的研究, 电子邮箱: ytang@shou.edu.cn。

2017年8月13日,我国“福远渔冷999号”因船舱内存有大量冷冻鲨鱼被厄瓜多尔加拉帕戈斯群岛保护区执法人员扣押,后经当地法庭仓促审理,以“破坏野生动植物种罪”判处20名船员1至4年不等监禁,并处没收船只和高达590万美元的罚金。2018年1月厄瓜多尔向南太平洋区域渔业管理组织(SPRFMO)上交提案,要求将“福远渔冷999号”列入IUU渔船名单。事实上,该船是一艘运输冷藏船,不具捕捞能力,且船上鲨鱼是在SPRFMO管辖海域之外的公海转运而来。因此,该渔船没有在SPRFMO的管辖海域内进行任何非法捕捞或转运活动。但该事件却引发了国际社会对我国远洋渔船“捕杀鲨鱼”问题的热议。本文从该事件出发,在梳理国际社会和区域渔业管理组织有关鲨鱼养护管理规定的基礎上,分析我国远洋渔业对这些要求的履行情况和未来对鲨鱼管理趋势的应对策略。

1 鲨鱼资源捕捞状况

鲨鱼种群起源较早,几乎与恐龙同期,是一种古老的物种。全球鲨鱼种类多达465种,主要分布于温带和热带海域。其中商业性捕捞鲨鱼种类约100种(肖乐等,2013),濒危鲨鱼种类有10种。由于鲨鱼处于海洋食物链顶端,具有繁殖率低、生长发育缓慢等特点,种群资源一旦遭受破坏,恢复十分困难,而且会严重影响海洋生态系统平衡。因而鲨鱼资源需要加以合理的养护管理,才能实现可持续利用。

鲨鱼是金枪鱼渔业的重要兼捕物种。据联合国粮农组织(FAO)统计,全球共有151个国家和地区兼捕鲨鱼,其中前15位包括印度尼西亚、西班牙、中国台湾、阿根廷、美国和日本等,它们捕鲨产量占全球鲨鱼总产量的近3/4。这些鲨鱼主捕国家或地区将鲨鱼制药或食用,也是鲨鱼的主要消费国(区)和受益国(区)。我国大陆鲨鱼产量不足全球的1/50,远在15名之外,且以鱼翅加工产业为主。我国鲨鱼鳍进出口贸易量相对全球鲨鱼产品总贸易量占比不足10%(中国水产流通与加工协会组,2013),因而我国不是主要鲨鱼捕捞国和消费国。

然而,由于中西方文化差异,以及西方发达国

家对我国远洋渔业发展壮大的警惕和抵制,加之资源养护已成为国际渔业管理的大方向,我国历史悠久的鱼翅饮食文化传统不能为西方国家所理解,反而往往成为他们,特别是一些非政府组织(NGOs)对外舆论误导中鲨鱼资源濒临灭绝的“罪魁祸首”。这些NGOs不仅大肆渲染鲨鱼濒危状况,而且直指作为鱼翅消费大国的我国是鲨鱼“刽子手”,如2011年1月英国野生动植物贸易调查委员会和美国皮尤环境组织联合发布报告《鲨鱼的未来:行动与不行动的检讨》,指出:“每年全球多达7300万条鲨鱼被捕杀,使得近1/3的鲨鱼种类正在,或即将面临灭绝……”(新华网,2011)。有些NGOs甚至将数字提高到每小时2万条鲨鱼被捕杀,相当于每年2亿条(生态中国网,2017)。这些夸大性宣言更加引发了国际社会对鲨鱼问题的高度重视。金枪鱼渔业是我国远洋渔业的重要组成部分,目前我国加入了数个金枪鱼区域渔业管理组织(RFMOs)。因而,尽管我国不是鲨鱼主捕国家,但是国际鲨鱼养护管理法规与RFMOs鲨鱼养护管理措施均会对我国远洋渔业发展产生深远影响。

2 鲨鱼养护管理国际法规

目前有关鲨鱼养护管理的国际法规主要包括:《联合国海洋法公约》、《联合国鱼类种群协定》、《负责任渔业行为守则》、《鲨鱼养护管理国际行动计划》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《保护迁徙野生动物物种公约》。

2.1 《联合国海洋法公约》和《联合国鱼类种群协定》

2.1.1 相关规定

1982年《联合国海洋法公约》(UNCLOS)和1995年《联合国鱼类种群协定》(FSA)均未直接涉及鲨鱼问题,但这两个公约都从生态系统角度提出应顾及“与目标鱼种有关联或依赖该鱼种生存的鱼种所受影响,以便使这些有关联或依赖的鱼种数量维持在或恢复到其繁殖不会受到严重威胁的水平以上。”(UNCLOS第61条和119条;FSA第5条)。FSA第5(f)条还特别指出:发展和使用有选择性的、对环境无害和成本效益高的渔具和捕鱼技术,以尽量减少污染、废物、丢弃物、遗弃渔具

所致的资源损耗,非目标物种捕获及对相关或依附物种特别是濒临灭绝物种的影响。

2.1.2 小结

以上规定采用了基于生态系统的海洋渔业管理理念,即重视鱼类种群和生境之间的相互作用和相互依赖关系,及人类活动对海洋生态系统的影响,目的是维持海洋生物多样性和海洋生态系统的综合能力,同时为人类提供食物、休闲和其他便利。这些规定虽然没有直接表明鲨鱼养护管理问题,但是基于生态系统的海洋渔业管理理念却为鲨鱼资源保护奠定了基本法律基础。根据该理念,应减少鲨鱼等物种兼捕,维护海洋食物链平衡,促进海洋生态系统持续发展。

2.2 《负责任渔业行为守则》和《鲨鱼养护管理国际行动计划》

2.2.1 《负责任渔业行为守则》

1995年FAO《负责任渔业行为守则》(简称《守则》)也注重从生态系统角度加强渔业管理,《守则》指出:“渔业管理措施不应局限于养护目标物种,还应养护属于相同生态系统、某个目标物种的从属或相关物种”(第6.2条)(联合国粮农组织渔业部,1995)。

2.2.2 《鲨鱼养护管理国际行动计划》

1999年《鲨鱼养护管理国际行动计划》(IPOA-Sharks)目标是确保鲨鱼资源可持续利用,要求主捕鲨鱼或兼捕鲨鱼的国家应通过《鲨鱼种群养护管理国家行动计划》(NPOA-Sharks),并定期评估所捕捞的鲨鱼种群状况。各国还应通过区域和分区域渔业组织或安排其他形式进行合作,确保鲨鱼种群的可持续性(联合国粮农组织,1999)。

2.2.3 小结

《守则》和IPOA-Sharks都是自愿性的,但是它们对国际渔业管理的影响不容小觑。《守则》为现代渔业治理提供了重要指导,引领全球渔业走上以养护为重的发展之路,IPOA-Sharks是《守则》具体实施的重要组成部分,其通过后,印度洋金枪鱼委员会(IOTC)、中西太平洋渔业委员会(WCPFC)、养护大西洋金枪鱼国际委员会(ICCAT)等RFMOs将鲨鱼问题作为重点关注议题之一,而且它们还陆续制定了一些养护管理措施,加强鲨鱼资源监管。此外,美国、加拿大、澳大利亚和欧盟也相继出台了NPOA-Sharks。可以说,

IPOA-Sharks引起了国际社会对鲨鱼资源的重视,对全球鲨鱼管理产生了深远影响。

2.3 《濒危野生动植物种国际贸易公约》和《保护迁徙野生动物物种公约》

2.3.1 《濒危野生动植物种国际贸易公约》

1973年《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)主要通过严格管控附录中野生动植物种的国际贸易,促进各国合理开发利用野生动植物资源。CITES将物种分为三类,分别列入三个附录,并采取不同的管理办法。其中附录I包括所有受到或可能受到贸易影响而有灭绝危险的物种,通常禁止国际贸易;附录II包括所有虽未濒临灭绝,但不严加管理相关贸易,就可能变成有灭绝危险的物种,一般限制国际贸易;附录III包括成员国认为属其管辖范围,但需要其他成员国合作控制的物种,实行区域性贸易管制。

自1994年CITES缔约国大会第9次会议(CoP9)美国建议关注鲨鱼问题起,CITES开始逐步将多种鲨鱼列入附录,包括:2003年姥鲨、鲸鲨列入附录II;2005年大白鲨列入附录II;2007年锯鳐目7种鲨鱼列入附录I;2014年长鳍真鲨、鼠鲨、路氏双髻鲨、无沟双髻鲨、锤头双髻鲨列入附录II;2017年镰状真鲨和3种长尾鲨(浅海长尾鲨、深海长尾鲨、狐形长尾鲨)列入附录II(搜狐,2017)。

2.3.2 《保护迁徙野生动物物种公约》

《保护迁徙野生动物物种公约》(CMS)目标是保护海、陆、空所有野生迁徙物种及其迁徙路线和栖息地。CMS将管辖物种分列于两个附录中,附录I列举了濒危的迁徙物种,附录II列举了处于不利保护状况且需要国际协定管理的迁徙物种。

目前多种迁徙鲨鱼被列入CMS附录。如鲸鲨被列入附录I,长鳍鲨、尖吻鲨、鼠鲨和白斑角鲨被列入附录II,大白鲨和姥鲨被同时列入附录I和II。

2.3.3 小结

CITES和CMS都是通过将相关物种列入附录的做法对野生物种进行管理,因而它们所列物种之间的协调十分重要,以便相同缔约国共同执行,从而实现野生物种保护效果的最大化。此外,CITES和CMS对于鲨鱼物种的保护都依赖于RFMOs相关决议和措施,因为它们所列的很多鲨鱼物种都位于

RFMOs 管辖海域内, 所以需要依赖 RFMOs 相应措施的跟进, 才能真正实现管理目标。

3 RFMOs 鲨鱼养护管理举措

在 IPOA-Sharks 出台后, 5 个金枪鱼 RFMOs 推出了一系列鲨鱼养护管理决议和措施 (详见

表 1)。这些举措主要是对 UNCLOS 和 FSA 基于生态系统的非目标鱼种保护理念的贯彻, 以及响应 IPOA-Sharks 相关要求。例如, RFMOs 一般要求成员方与合作非成员方 (CPCs) 制定 NPOA-Sharks, 这与 IPOA-Sharks 的要求基本一致; 而且 RFMOs 重点保护的鲨鱼种类与 CTIES 和 CMS 附录鲨鱼种类基本一致。

表 1 RFMOs 有关鲨鱼养护管理的决议和措施

序号	RFMOs 名称	基本情况 (成员国、管辖区域和设立公约)	有关鲨鱼养护管理的决议或建议	有关鲨鱼养护管理的措施	重点关注的鲨鱼物种
1	美洲间热带金枪鱼委员会 (IATTC)	1、成员国: 1949 年成立, 秘书处设在美国加州圣迭戈, 现有会员 21 个, 合作非缔约方 5 个, 我国是其成员国之一。 2、管辖范围: 管理太平洋 150°W 以东海域的金枪鱼渔业。 3、设立公约: 《安提瓜公约》于 2010 年生效, 替代 1949 年的《设立美洲间热带金枪鱼委员会公约》。	目前 IATTC 共通过了 5 个相关决议, 主要包括: 1、2005 年《有关东太平洋渔业中所捕获鲨鱼养护的决议》 (Resolution C-05-03) (Inter-American Tropical Tuna Commission 73 rd meeting, 2005); 2、2011 年《有关〈安提瓜公约〉区域内渔业所捕获长鳍真鲨养护的决议》 (Resolution C-11-10, 2012 年 1 月 1 日生效) (Inter-American Tropical Tuna Commission 82 nd meeting, 2011); 3、2016 年《第 C-05-03 号〈有关东太平洋渔业中所捕获鲨鱼养护决议〉的修订案》 (Resolution C-16-04) (Inter-American Tropical Tuna Commission 90 th meeting, 2016); 4、2016 年《鲨鱼种群管理的决议》 (Resolution C-16-05, 2018 年 1 月 1 日生效) (Inter-American Tropical Tuna Commission 90 th meeting, 2016); 5、2016 年《2017、2018 和 2019 年鲨鱼种群养护措施——特别关注镰状真鲨》 (Resolution C-16-06, 2017 年 1 月 1 日生效) (Inter-American Tropical Tuna Commission 90 th meeting, 2016);	鲨鱼资源充分利用: 所有 CPCs 渔船上的鲨鱼翅肉比不应超过 5%; 禁止 CPCs 渔船违反相关决议在船上留存、转载、上岸或交易鲨鱼鱼鳍; 国家鲨鱼计划制定: CPCs 应制定并执行 NPOA-Sharks; 数据搜集: CPCs 应每年按种群汇报鲨鱼的捕捞努力量、上岸和贸易数据; 科学研究: CPCs 应进行相关研究, 包括: 选择性渔具、更新有关重点鲨鱼种群的关键生物参数、生命史、行为轨迹和迁徙路线, 以及交配、繁殖区域; 特别保护鲨鱼物种: 发展工作计划以评估镰状真鲨和双髻鲨的种群评估; 渔具或渔船管理: 围网渔船应遵守下列安全释放鲨鱼的要求: 禁止使用牵引绳将鲸鲨拖出围网; 禁止目标鱼种为金枪鱼和剑鱼的延绳钓渔船使用“钓鲨绳”。	长鳍真鲨、镰状真鲨、双髻鲨 (包括路氏双髻鲨、无沟双髻鲨和锤头双髻鲨)、鲸鲨等
2	养护大西洋金枪鱼国际委员会 (ICCAT)	1、成员国: 1969 年成立, 秘书处设在西班牙马德里, 现有会员 51 个, 合作非缔约方 5 个, 我国是其成员国之一。 2、管辖范围: 管理大西洋、地中海金枪鱼渔业。 3、设立公约: 1966 年的《养护大西洋金枪鱼国际公约》 (2012 年 ICCAT 第 12-10 号建议, 决定成立公约修订工作组 (WGCA), 启动 ICCAT 公约修订工作)。	目前 ICCAT 共通过了 16 个相关决议或建议 (其中决议 2 项), 主要包括: 1、1995 年《ICCAT 在鲨鱼附带捕捞和种群地位研究方面与 FAO 合作的决议》 (Res-95-02, 1995 年 12 月 21 日生效) (ICCAT, 1995); 2、2011 年《ICCAT 渔业中附带捕捞和丢弃数据收集和协调的建议》 (Rec-11-10, 2012 年 7 月 7 日生效) (ICCAT, 2012); 3、2014 年《有关 ICCAT 渔业中所捕获灰鳍鲨的建议》 (Rec-14-06, 2015 年 6 月 3 日生效) (ICCAT, 2015); 4、2015 年《有关 ICCAT 渔业中所捕获鼠鲨的建议》 (Rec-15-06, 2016 年 6 月 4 日生效) (ICCAT, 2016);	鲨鱼资源充分利用: CPCs 应要求其渔船上的鲨鱼鱼鳍不应超过鲨鱼总重的 5%, 直到首次上岸点; 不要求鱼鳍和鱼体在首次上岸点一起卸载的 CCMS 应通过确认、观察员监控或其他适当措施确保满足 5% 比例的要求; 国家鲨鱼计划制定: CPCs 应制定并充分执行 NPOA-Sharks; 数据搜集: ICCAT 向 FAO 提供有关鲨鱼的兼捕和贸易数据, 以回应 CITES 的相关要求; CPCs 应提交鲨鱼渔具捕捞努力量、上岸和贸易数据; 科学研究: 鼓励 CPCs 进行相关研究, 以提供有关灰鳍鲨和大青鲨的关键生物参数、生命史、行为轨迹, 以及交配、繁殖区域的信息; 特别保护鲨鱼物种: CPCs 应最大限度释放未受伤害的鼠鲨; 设定大青鲨的捕捞限额;	灰鳍鲨、鼠鲨、大西洋大青鲨等

(待续)

续表1 RFMOs有关鲨鱼养护管理的决议和措施

序号	RFMOs 名称	基本情况 (成员国、管辖区域和设立公约)	有关鲨鱼养护管理的决议或建议	有关鲨鱼养护管理的措施	重点关注的鲨鱼鱼种
3	南方蓝鳍金枪鱼养护委员会 (CCSBT)	1、成员国: 1994 年成立, 秘书处设在澳大利亚堪培拉, 扩大委员会有成员 8 个, 合作非缔约方 1 个, 我国尚未加入。 2、管辖范围: 南半球南方蓝鳍金枪鱼洄游水域及印度洋南方蓝鳍金枪鱼产卵水域。 3、设立公约: 1994 年《南方蓝鳍金枪鱼养护公约》。	目前 CCSBT 共通过了 1 个相关建议: 《减少对南方蓝鳍金枪鱼渔业中生态相关种群影响的建议》(CCSBT, 2011)。	CPCs 应遵守 IOTC、WCPFC、ICCAT 采纳的旨在保护相关生态种群, 包括海鸟、海龟和鲨鱼的所有强制性和建议性措施; CPCs 应搜集并向扩大委员会汇报相关生态种群的数据; CPCs 应向扩大委员会的执行委员会每年汇报执行行动情况。	与 IOTC、WCPFC 和 ICCAT 重点关注的鲨鱼鱼种一致。
4	印度洋金枪鱼委员会 (IOTC)	1、成员国: 1996 年成立, 秘书处设在塞舌尔, 现有会员 31 个, 合作非缔约方 3 个, 我国是其成员国之一。 2、管辖范围: 管理印度洋金枪鱼渔业。 3、设立公约: 《建立印度洋金枪鱼委员会协定》。	目前 IOTC 共通过了 6 个相关决议, 主要包括: 1、2012 年《有关 IOTC 管辖区域内渔业所捕获的长尾鲨养护的决议》(Res 12-09) (IOTC, 2012); 2、2012 年《禁止在 IOTC 管辖区域的公海上使用大型流网的决议》(Res-12-12) (IOTC, 2012); 3、2013 年《有关 IOTC 管理渔业中所捕获鲨鱼种群养护的科学和管理框架》(Res-13-06, 2013 年 9 月 14 日生效) (IOTC, 2013); 4、2013 年《有关鲸鲨养护的决议》(Res-13-05, 2013 年 9 月 14 日生效) (IOTC, 2013); 5、2017 年《有关 IOTC 管理渔业中所捕获鲨鱼养护的决议》(Res-17-05) (IOTC, 2017); 6、2017 年《禁止在 IOTC 管辖区域内使用大型流网的决议》(Res-17-07, 2017 年 12 月 2 日) (IOTC, 2017);	1、鲨鱼资源充分利用: 对于新鲜的上岸鲨鱼, CPCs 应禁止在船上割鳍, 禁止上岸、留存和转运与鱼体非自然连接的鲨鱼鱼鳍, 直到首次上岸点; 对于冷冻的上岸鲨鱼, CPCs 应要求其渔船上的鱼鳍不超过鲨鱼总重的 5%, 直到首次上岸点。 2、数据搜集: CPCs 应鼓励渔民记录鲨鱼意外捕捞以及活体释放数据; CPCs 应提交鲨鱼的捕捞、释放和贸易等相关数据; 3、科学研究: CPCs 应进行相关研究, 包括: 确定令渔具更具选择性的方法、更新有关重点鲨鱼种群的关键生物参数、生命史、行为轨迹和迁徙路线等。 4、特别保护鲨鱼物种: 禁止 CPCs 渔船在船上留存、转载、上岸、贮存或交易长尾鲨及其部分; 禁止在 IOTC 管辖区内的鲸鲨周围设定围网。 5、渔具或渔船: CPCs 应采取必要措施禁止其渔船在 IOTC 管辖区域内的公海上使用大型流网;	长尾鲨、鲸鲨、长鳍真鲨等
5	中西太平洋渔业委员会 (WCPFC)	1、成员国: 2004 年成立, 秘书处设在密克罗尼西亚波那佩, 现有成员 26 个, 合作非成员 7 个, 我国是其成员国之一, 法、美和新西兰共 7 个领地和属地无表决权。 2、管辖区域: 太平洋 150°W 以西海域金枪鱼渔业 (4°S 以南东界为 130°W), 不包括我国南海; 3、设立公约: 2000 年《中西太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》。	目前 WCPFC 共通过了 8 个相关养护管理措施, 主要包括: 1、《在公约海域内的公海上禁止使用大型流网的养护管理措施》(CMM 2008-04) (WCPFC fifth regular session, 2008); 2、《长鳍真鲨养护管理措施》(CMM 2011-04, 2013 年 1 月 1 日生效) (WCPFC eighth regular session, 2012); 3、《保护鲸鲨免受围网渔业伤害的养护管理措施》(CMM 2012-04, 2014 年 1 月 1 日生效) (WCPFC ninth regular session, 2012); 4、《镰状真鲨的养护管理措施》(CMM 2013-08, 2014 年 7 月 1 日生效) (WCPFC tenth regular session, 2013); 5、《鲨鱼养护管理措施》(CMM 2014-05, 2015 年 7 月 1 日生效) (WCPFC eleventh regular session, 2014);	1、鲨鱼资源充分利用: CCMs 应要求其渔船上的鲨鱼鱼鳍不超过鲨鱼总重的 5%, 直到首次上岸点。充分利用是指渔船应保留鲨鱼除头部、内脏和皮肤之外的全部, 直到首次上岸点或转运; 2、国家鲨鱼计划制定: CCMs 应当执行 IPOA-Sharks; 3、数据搜集: CCMs 应在其年报中提交重点鲨鱼种群的数据和信息; 4、特别保护鲨鱼物种: CCMs 应禁止其渔船留存、转运、储存或上岸任何长鳍真鲨和镰状真鲨; CCMs 在鲸鲨非故意被缠入围网时应要求船长采取以下措施: 确保采取合理步骤安全放生鲸鲨; 并将该情况报告船旗国相关管理部门; 5、渔具或渔船: 禁止在公约区域内的公海上使用大型流网。	长鳍真鲨、鲸鲨、镰状真鲨、大青鲨、鲭鲨、鼠鲨等

可以说,一方面 RFMOs 顺应了有关鲨鱼养护管理国际法规的要求;另一方面,RFMOs 也影响了国际鲨鱼保护方向。如 RFMOs 一般会要求 CPCs 收集并汇报鲨鱼兼捕、放生、上岸或贸易等方面的数据,这些数据对于全面了解鲨鱼种群状况,确定重点保护的鲨鱼种类,制定更为合理的管理措施都十分重要。因而,很多鲨鱼物种是在 RFMOs 列举并加强管理之后,才为 CITES 或 CMS 所借鉴并列入附录的。

总之,在鲨鱼养护管理方面,RFMOs 与相关国际法规之间形成了一种互动关系,这种关系会进一步推动全球鲨鱼保护趋势,而这一趋势也是国际渔业管理的重要方向之一。我国是除 CCSBT 之外 4 个金枪鱼 RFMOs 的成员国,必须遵守它们通过的有关鲨鱼养护管理的决议。如果我国远洋渔船违反这些决议,不仅相关渔船有可能被列入 IUU 渔船名单,而且我国负责任的渔业大国形象也将严重受损。如我国“福远渔冷 999 号”就因鲨鱼问题被厄瓜多尔提议列入 SPRFMO 的 IUU 渔船名单,这将严重损害我国负责任渔业大国形象。对此,我国应立足于本国实际情况,在 RFMOs 有关鲨鱼决议获得通过之前就做好充分准备。分析 RFMOs 哪些鲨鱼决策应予以反对或保留,而哪些决策是我国可以做到以顺应鲨鱼保护趋势,以便适时做出反应,支持合理的鲨鱼保护决议,而反对那些借鲨鱼保护之名实则限制我国远洋渔业发展的决议通过,从而变被动接受为主动迎击,有效维护我国远洋渔业的合法权益。

4 我国对 RFMOs 鲨鱼养护管理要求的履行情况和未来应对策略

4.1 履行情况

在执行 RFMOs 有关鲨鱼养护管理规定中,我国取得了一定成绩,但同时也暴露出一些问题。

4.1.1 取得的成绩

自 1985 年以来,我国远洋渔业不断发展壮大,船队数量达 2 600 多艘,作业海域扩展至 40 个国家和地区的专属经济区,以及太平洋、印度洋、大西洋公海和南极海域。目前我国远洋渔业规模已居世界第一。与此同时,我国也陆续加入了一些 RFMOs,履约水平不断提升。在鲨鱼问题上,我

国一直在认真遵守所加入的 RFMOs 有关规定,并为此做出了较大努力。

我国制定了《野生动物保护法》《水生野生动植物保护实施条例》以及《濒危野生动植物进出口管理条例》等法规以执行国际法规相关要求。《野生动物保护法》第 10 条规定:“国家对珍贵、濒危的野生动物实行重点保护。国家重点保护的野生动物分为一级保护野生动物和二级保护野生动物。”第 35 条规定:“中华人民共和国缔结或者参加的国际公约禁止或者限制贸易的野生动物或者其制品名录,由国家濒危物种进出口管理机构制定、调整并公布……列入本条第一款名录的野生动物,经国务院野生动物保护主管部门核准,在本法适用范围内可以按照国家重点保护的野生动物管理。”1993 年林业部发布了《关于核准部分濒危野生动物为国家重点保护野生动物的通知》,指出:“现决定将 CITES 附录 I 和附录 II 所列非原产我国的所有野生动物,分别核准为国家一级和国家二级保护野生动物。对这些野生动物及其产品的管理,同原产于我国的国家一级和国家二级保护野生动物一样,按照国家现行法律、法规和规章的规定实施管理。”根据这些规定,CITES 附录中的鲨鱼物种及产品按照我国一级、二级野生保护动物进行管理,也受到我国《野生动物保护法》等法规的保护。

此外,我国渔业主管部门对数百艘可能兼捕鲨鱼的远洋渔船实施了一系列管理措施,包括要求在捕捞日志中如实记录兼捕数据和信息、严禁割鳍抛体、释放活鲨鱼等;定期组织远洋渔业公司培训,内容包括识别不同种类的鲨鱼;印制禁止在船上留存的鲨鱼图片,向每艘远洋渔船分发。

4.1.2 出现的问题

第一,我国远洋渔业从业人员素质较低且法律意识淡薄。

我国远洋渔业在扩张发展过程中,泥沙俱下,良莠不齐。部分从业人员文化素质不高、法律意识淡薄,造成我国远洋渔船漠视国际渔业管理法规,非法捕捞情况频发。除“厄瓜多尔事件”外,2017 年 6 月,我国 7 艘拖网渔船因涉嫌非法捕捞被西非国家塞内加尔扣押;2016 年 5 月,我国 3 艘渔船因涉嫌非法捕捞鱿鱼罪被南非海军扣留;2016 年 3 月,我国拖网渔船“鲁烟远渔 10 号”被阿根廷海警击沉。

第二,我国参与国际渔业规则制定的话语权和主导权较弱。

由于现有国际渔业管理规则深受欧美渔业国家价值观念和道德伦理的影响,而我国远洋渔业起步较晚,且长期以来形成了被动接受现有管理规则的模式。因而我国远洋渔业虽然在规模上位居世界前列,但是在渔业管理上,我国与西方渔业大国差距较大,在国际渔业管理中的话语权力度和主导权能力都较弱,仍处于被欧美国家牵着鼻子走的状态,难以引导国际渔业管理方向。这种状况与我国渔业大国地位极不相配,长此以往我国在鲨鱼问题上一直处于被误解、被制约、被压抑的状态,这对于我国远洋渔业发展和渔业权益维护都十分不利。

第三,我国国内渔业法规的指导理念已无法适应国际渔业管理大趋势。

我国《渔业法》的指导方针仍以促进渔业生产为重,尚未转变为以资源养护为中心。由于《渔业法》制定于20世纪80年代,当时处于改革开放之初物质生活较为匮乏的时期,所以确定了“促进渔业生产,解决人民吃鱼难”的指导方针。之后该法于2000、2004、2009和2012年经历四次修订,但是指导思想变化不大,仍以提高渔业产量为主。在这一思想指导下的我国远洋渔业很难适应全球加强渔业养护的基本趋势,因而导致与国际渔业管理格格不入,继而违规情况频频发生。

4.2 未来应对策略

在全球强调基于生态系统的渔业管理背景下,预计RFMOs将进一步加强鲨鱼等兼捕物种的保护,受特别保护的鲨鱼种类也将不断增加,而这一趋势也会进一步加大我国远洋渔业的履约压力。对此,我国应做好以下三方面的准备工作。

第一,对外加大宣传,树立我国远洋渔业的正面形象。

我国应通过多种渠道大力宣传鲨鱼资源实际情况,以及我国为鲨鱼养护管理所做出的积极努力,在国际社会上树立正面形象,广泛争取理解与支持。在全球近500种鲨鱼种类中只有10种鲨鱼为濒危物种,其他未列入濒危范围的鲨鱼和一般鱼类一样,在有效养护管理之下完全可以实现可持续利用。此外,我国不是鲨鱼主要捕捞国和消费国,而且我国一直在积极倡导鲨鱼资源可持续利用,并认真遵守相关国际法规。除了制定相应法规和出台履

行措施外,2012年7月,我国政府提出3年内杜绝在官方宴会中食用鱼翅;我国篮球明星姚明保护鲨鱼的公益广告“没有买卖,就没有杀害”在央视播出;据美国野生动物救援协会统计,近几年我国鱼翅消费量减少了50%~70%(参考消息网,2016)。

第二,加强从业人员培训,强化远洋渔船监管。

远洋渔业从业人员素质较低是我国远洋渔船违规事件频发的重要原因之一。对此,应通过定期对远洋渔业公司,特别是一线作业人员(包括船长和船员)进行国际渔业法规和RFMOs决议培训,提高他们的基本法律意识,提升他们对RFMOs管理措施的履行水准。另外,增加我国远洋渔业管理机构力量,严格控制远洋渔船数量,明确赏罚机制,重罚严惩违规渔船,确立远洋渔业行业的法律机制,使我国远洋渔业走上可持续发展之路。

第三,加强国际渔业法律科学人才队伍建设,提升在国际渔业管理中的话语权和主导权。

科学建议是鲨鱼管理决策的基本依据,法律建议则直接关系到鲨鱼管理决策能否被国际组织采纳或认同,是维护我国远洋渔业权益的根本依靠。因而,我国应出台相应政策,加强高校和科研机构的国际渔业人才队伍建设,培养一大批能够在国际渔业管理舞台上发挥重要作用的法律科学人才,以便广泛参与国际组织的鲨鱼种群评估和决策讨论,提出自己的科学意见和法律建议,着力引导鲨鱼养护管理的正确方向,防止偏激、不合理、不合法、不公平的鲨鱼保护走向,坚定维护我国远洋渔业合法权益。

第四,转变我国渔业法规指导理念,确立以养护为主的渔业管理基本方针。

渔业法规指导理念的转变对于我国远洋渔业健康持续发展至关重要。我国应尽快修订《渔业法》,转变指导理念,将加强资源养护、促进渔业可持续发展作为基本方针,从而更好地适应国际渔业管理趋势。此外,我国还可依据FAO和RFMOs的要求制定《鲨鱼养护管理国家行动计划》,通过该计划一方面我国可向国际社会表明愿意遵守鲨鱼养护管理规定的态度,并说明我国事实上为执行这些要求所付出的努力,让国际社会更多地了解我国情况,减少或消除固有偏见;另一方面我国可以根据自身实际情况制定未来在鲨鱼养护管理方面能够做到的事项,如加强鲨鱼资源研究、进行鲨鱼种群评估

等, 逐步推进国内鲨鱼养护管理工作。

5 结论

随着生态系统理念在国际渔业管理中的深入, 以及某些 NGOs 对鲨鱼濒危状态的夸大宣传, 鲨鱼养护管理问题引起了国际社会的高度关注。UNCLOS、FSA、IPOA-Sharks、CITES 和 CMS 等国际文件都对鲨鱼问题做了相应规定。为了响应这些国际法规的要求, RFMOs 也陆续出台了一系列鲨鱼养护管理措施, 包括鲨鱼资源充分利用、国家鲨鱼计划制定、数据搜集上报、科学研究和渔具渔船管理等。对此, 作为远洋渔业大国的我国应针对履行 RFMOs 决议中出现的问题, 及早做好各项准备, 以向国际社会表明我国已做出的努力和履约的决心, 尽量减少国际社会在鲨鱼问题上对我国的偏见, 最大限度地争取我国远洋渔业发展空间, 促进我国远洋渔业可持续发展。

致谢: 上海海洋大学许柳雄教授、戴小杰教授和朱江峰教授为本文提供了宝贵建议, 在此一并致谢。

参 考 文 献

- CCSBT, 2011. Recommendation to mitigate the impact on ecologically related species of fishing for southern bluefin tuna, updated at the eighteenth annual meeting, October 10–13.
- ICCAT, 1995. Resolution by ICCAT on cooperation with the Food and Agriculture Organization of the United States (FAO) with regard to study on the status of stocks and by-catches of shark species (Res-95-02). Transmitted to contracting parties: December 21.
- ICCAT, 2012. Recommendation by ICCAT on information collection and harmonization of data on by-catch and discards in ICCAT fisheries (Rec-11-10). Entered into force: June 7.
- ICCAT, 2015. Recommendation by ICCAT on shortfinmako caught in association with ICCAT fisheries (Rec-14-06). Entered into force: June 3.
- ICCAT, 2016. Recommendation by ICCAT on porbeagle caught in association with ICCAT fisheries (Rec-15-06). Entered into force: June 4.
- Inter-American Tropical Tuna Commission 73rd meeting, 2005. Resolution on the conservation of sharks caught in association with fisheries in the eastern pacific ocean (Resolution C-05-03), Lanzarote (Spain), June 20–24.
- Inter-American Tropical Tuna Commission 82nd meeting, 2011. Resolution on the conservation of oceanic whitetip sharks caught in association with fisheries in the Antigua Convention Area (Resolution C-11-10), La Jolla, California (USA), July 4–8.
- Inter-American Tropical Tuna Commission 90th meeting, 2016. Amendment to Resolution C-05-03 on the conservation of sharks caught in association with fisheries in the eastern pacific ocean (Resolution C-16-04), La Jolla, California (USA), 26 June–1 July.
- Inter-American Tropical Tuna Commission 90th meeting, 2016. Conservation measures for sharks species, with special emphasis on the silky shark (Carcharhinus falciformis), for the years 2017, 2018, and 2019 (Resolution C-16-06). La Jolla, California (USA), 26 June–1 July.
- Inter-American Tropical Tuna Commission 90th meeting, 2016. Resolution on the management of sharks species (Resolution C-16-05), La Jolla, California (USA), 26 June–1 July.
- IOTC, 2012. On the conservation of thresher sharks (family alopiidae) caught in association with fisheries in the IOTC area of competence (Res-12-09).
- IOTC, 2012. To prohibit the use of large-scale driftnets on the high seas in the IOTC area (Res-12-12).
- IOTC, 2013. On a scientific and management framework on the conservation of shark species caught in association with IOTC managed fisheries (Res-13-06).
- IOTC, 2013. On the conservation of whale sharks (Rhincodontypus) (Res-13-05).
- IOTC, 2017. On the conservation of sharks caught in association with fisheries managed by IOTC (Res-17-05).
- IOTC, 2017. Resolution 17/07 on the prohibition to use large-scale driftnets in the IOTC area (Res-17-07).
- WCPFC fifth regular session, 2008. Conservation and management measure to prohibit the use of large scale driftnets on the high seas in the convention area (CMM 2008-04). Busan, Republic of Korea, 8–12 December.
- WCPFC eighth regular session, 2012. Conservation and management measure for oceanic whitetip shark (CMM 2011-04). Tumon, Guam, USA. 26–30 March.
- WCPFC ninth regular session, 2012. Conservation and management measure for protection of whale sharks from purse seine fishing operations (CMM 2012-04). Manila, Philippines. 2–6 December.
- WCPFC tenth regular session, 2013. Conservation and management measure for silky sharks (CMM 2013-08). Cairns, Australia. 2–6 December.
- WCPFC eleventh regular session, 2014. Conservation and management measure for sharks (CMM 2014-05). Faleata Sports Complex, Apia, SAMOA. 1–5 December.
- 参考消息网, 2016. 美媒称姚明拯救鲨鱼: 中国年轻中产以吃鱼翅为耻, <http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20160611/1186572.shtml>.
- 搜狐, 2017. 10月4日生效/4种鲨鱼相关国际贸易面临‘濒危野生动植物种国际贸易公约(CITES)’严格管控, http://www.sohu.com/a/196462712_726570.
- 联合国粮农组织 (FAO), 1999. 鲨鱼养护和管理国际行动计划, <http://www.fao.org/docrep/006/x3170e/x3170e03.htm>.
- 联合国粮农组织渔业部, 1995. 负责任渔业行为守则, <http://www.fao.org>.

org/DOCREP/005/v9878c/v9878c00.htm.

生态中国网, 2017. 血腥的鲨鱼贸易: 每小时近 2 万条鲨鱼被杀死, http://news.ifeng.com/a/20171206/53916710_0.shtml.

新华网, 2011. 报告显示: 近三分之一鲨鱼物种面临灭绝威胁, http://news.ifeng.com/world/news/detail_2011_01/27/4482057_0.shtml.

肖乐, 郝向举, 2013. 鱼翅消费的是与非. 中国水产, (7): 21-25.

中国水产流通与加工协会组, 2013. 中国鲨鱼产业白皮书. 北京: 中国农业出版社.

(本文编辑: 崔尚公)

(上接第 131 页)

刷实验研究. 水运工程, 4(4): 23-27.

王汝凯, 1985. 神仙沟(桩 11)建油港的冲淤问题. 海岸工程, 4(2): 32-37.

谢世楞, 1982. 直立式防波堤前的冲刷形态及其对防波堤整体稳定的影响. 海洋学报: 中文版, 5(2): 808-823.

袁春光, 2017. 海上风电基础最大冲刷深度研究. 南京: 河海大学.

张佰战, 李付军, 2004. 桥墩局部冲刷计算研究. 中国铁道科学, 25(2):

48-51.

周益人, 陈国平, 2007. 不规则波作用下墩柱周围局部冲刷研究. 泥沙研究, 1(5): 17-23.

周玉利, 王亚玲, 1999. 桥墩局部冲刷深度的预测. 西安公路交通大学学报, 19(4): 48-50.

(本文编辑: 崔尚公)