

综 述

# 中白令海的公海地位及渔业问题\*

## HIGH SEAS STATUS OF THE CENTRAL BERING SEA AND ITS FISHERIES ISSUES

黄 硕 琳

Huang Shuolin

(上海水产大学, 200090)

(Shanghai Fisheries University, 200090)

关键词 中白令海, 公海, 渔业

KEYWORDS central Bering Sea, high seas, fisheries

### 一、前 言

白令海位于北太平洋北部,被俄罗斯联邦的西伯利亚和堪察加半岛、美国的阿拉斯加和阿留申群岛所环绕。整个白令海的面积约为 226.7 万平方公里<sup>[2]</sup>。中白令海指白令海中央、处于美国与俄罗斯联邦 200 海里区域之外,位于北纬 55°—60°,东经 174°—西经 176°范围内的海域,面积约为 18.1 万平方公里,占整个白令海面积的 8%<sup>[2]</sup>。

七十年代以来,由于世界各沿海国纷纷建立专属经济区或专属渔区,把国家的渔业管辖权扩展到 200 海里海域,各远洋渔业国家逐步把发展重点转向公海。中白令海就是近十年来有关远洋渔业国的重要作业海域之一。

远洋渔业国在中白令海的捕鱼活动,引起了美国和俄罗斯的极大关注。1988 年美国参议院以中白令海的捕鱼活动对美国和前苏联的专属经济区资源构成严重威胁为理由,要求国务卿采取必要行动,与苏联达成双边协议,在白令海中部海域实行禁捕<sup>[1]</sup>。现俄罗斯与美国的立场基本一致,要求对白令海中部海域实行全面禁捕,试图达到“美俄共管”的目的。在这一问题上,中国、日本、南朝鲜和波兰则为了维护本国在公海上的渔业权益,反对全面禁捕。

自 1991 年 2 月至今,在该海域作业的远洋渔业国与美俄两个沿海国已先后就中白令海的渔业问题举行了四次会议。沿海国在国际会议和谈判中,称中白令海海域为“油炸面饼圈”或者“白令海中央部”,试图回避这一海域的公海性质<sup>[1]</sup>。更有甚者,个别国家试图以白令海的半闭海特征否定中白令海的公海性质,从而否定其他国家的渔业权益。

鉴于这种情况,本文试图首先阐述中白令海的公海地位和公海捕鱼自由原则,然后讨论有关白令公海渔业的国际法律问题。

\*本文承乐美龙教授审阅、修改,特此致谢。

(1)唐启升,1991。白令公海狭鳕资源及其渔业问题。农业部发展战略研究中心。

## 二、公海的概念

公海,作为一个法律上的概念,已有很长的历史了。十七世纪,国际社会展开了一场有关海洋权利的大辩论。著名的荷兰国际法学家格老秀斯主张完全的海洋自由,而英国学者约翰·塞尔登则反对海洋自由,主张海洋可由国家私自占有。十八世纪初,荷兰学者宾刻舒克将海洋区分为领海和公海。到了十九世纪初叶,公海自由原则在理论上和实践上得到普遍的承认,并成为国际法上的传统原则<sup>[2]</sup>。

1958年的《公海公约》中的公海定义为“不包括在一国领海或内水在内的全部海域”<sup>[1]</sup>。根据这一定义,领海之外的海域就是公海。1982年的《联合国海洋法公约》的第七部分“公海”第八十六条明确指出“本部分的规定适用于不包括在国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部海域。”<sup>[4]</sup>也就是说,公海指各国内水、领海、群岛水域和专属经济区以外不受任何国家主权管辖和支配的海洋的所有部分。

目前,由于并非每个国家都宣布专属经济区,也由于各海区的地理状况和其沿海国建立专属经济区的情况不同,不同的海域,公海的范围也有很大不同。对于没有建立专属经济区的国家来说,领海之外即是公海。对一些海区来说,例如地中海,若所有沿海国都宣布建立专属经济区,则地中海就没有公海存在了。目前地中海沿海国均未建立专属经济区,因此,地中海沿海国领海以外的海域仍保持公海性质。对于那些沿海国建立了专属经济区的海区来说,公海的范围明显缩小,只有专属经济区以外的海域才是公海。

## 三、中白令海的公海地位

前苏联于1976年宣布建立临时性的200海里专属渔区,1984年宣布建立200海里专属经济区。美国于1977年宣布建立200海里专属渔区,1984年宣布建立200海里专属经济区。根据两国的专属经济区界限的划定和美苏两国1990年6月1日签定的“美利坚合众国与苏维埃社会主义共和国联盟海洋疆界协定”<sup>[6]</sup>,白令海的大部分海域属美国与苏联(现俄罗斯)的领海和专属经济区,但占总面积8%的中白令海是苏美专属经济之外的水域,不属于任何国家管辖和支配。根据国际习惯法和《联合国海洋法公约》前规定,这一海域毫无疑问属于公海。

从白令海的地理环境特征看,白令海具有半闭海的特征。传统的海洋法,包括第一、二次联合国海洋法会议都没有涉及半闭海的内容。《联合国海洋法公约》第一二二条规定:“为本公约的目的,‘闭海或半闭海’是指两个或两个以上国家所环绕并由一个狭窄的出口连接到另一个海或洋,或全部或主要由两个或两个以上沿海国的领海和专属经济区构成的海湾、海盆或海域”<sup>[6]</sup>。白令海主要是由美国和俄罗斯的领海和专属经济区,以及其中部的公海所构成的海域,无疑是海洋法公约所指的半闭海。在以往的国际实践中,半闭海的法律地位通常被确立为公海的性质。例如,黑海是典型的半闭海,根据1936年的《蒙特娄公约》,其法律地位是公海。又如,波罗的海也属于半闭海,1857年的《哥本哈根条约》确立了波罗的海的公海地位,1919年的《凡尔赛条约》又重申了波罗的海的公海地位。《联合国海洋法公约》第一二三条责成闭海、半闭海沿岸国应在海洋生物资源的管理、养护、勘探、开发以及海洋环境保护方面进行协调和合作,并未改变按照其它国际法规则所具有的法律地位。因此,中白令海仍然具有公海地位。

综上所述,无论是根据传统的海洋法规则或是现代的《联合国海洋法公约》的条款,中白令海无疑具有公海地位。在这一海域,各国行使公海自由、包括捕鱼自由的权利。

## 四、公海渔业制度

根据国际法的规定,公海不属于任何国家管辖和支配,任何国家不能声称将公海的任何部分置于其主权之下。公海活动的最基本原则是公海自由原则。按照《联合国海洋法公约》的定义,公海自由包含以下两个含义:①公海对所有国家开放,不论其为沿海国或内陆国。②公海自由是在海洋法公约和其他国际法规则所规定的条件下行使的<sup>[4]</sup>。也就是说,各国在公海上是自由的,权利是平等的,但这种自由是有限的,有条件的。作为公海自由之一——捕鱼自由,也应在上述两点的基础上由所有国家行使。

第三次联合国海洋法会议之前,原则上公海渔业对所有国家开放,各国都有权利利用公海的渔业资源。在实践中,许多国家都感到对公海捕鱼的管理的必要性,并且通过签订国际条约的方式对公海渔业资源进行保护,对公海渔业进行管理。自从 1945 年以来,国际上建立了二十来个国际渔业委员会,以管理特定鱼种或特定区域的渔业<sup>[5]</sup>。事实上,这些国际渔业组织的功能大部分是限于分配资源和提出有关保护措施的建议,而没有实际的管辖权。公海上的渔业管辖权只有船旗国才拥有。

除了国际渔业组织外,国际上还有许多渔业协定涉及公海渔业资源的保护,大部分是双边或区域性的协定。1968 年联合国第一次海洋法会议上,由 36 个成员国签订的日内瓦《捕鱼与养护公海生物资源公约》是一个全球性的多边协定。该公约要求成员国采取必要措施保护公海渔业资源,并且规定在一定条件的限制下,“沿海国对邻接其领海的公海的任何区域内生物资源生产力的维持具有特殊利益”,“任何沿海国为维持海洋生物资源的生产力起见,均得在邻接其领海的公海的任何区域内采取适合于任何一种鱼类或其他海洋资源的单方养护措施,但以与其他有关国家在这方面的谈判在六个月内未达成协议为限。”<sup>[6]</sup>虽然该公约赋予沿海国对邻接其领海外的公海渔业的特殊权利,但是必须指出的是:①当时的领海宽度大多局限于 3 海里至 12 海里之间;②当时邻接领海外即是公海,不像现在领海外还有专属经济区;③当时在该公约上签字国仅有 96 个,直到 1971 年正式提交批准书的只有 33 个国家。不少远洋渔业国并不承认沿海国的这种特殊权利。

1982 年的《联合国海洋法公约》对公海生物资源的养护和管理作出了专门规定,但仍明确公海自由中包括着公海捕鱼自由。第一一六条规定“所有国家均有权由其国民在公海上捕鱼,但受下列限制”,根据《公约》规定,下列限制是指:①捕鱼国的其他条约义务;②沿海国在专属经济区的有关权利、义务和利益;③该公约有关公海生物资源养护和管理的规定。”<sup>[7]</sup>沿海国在专属经济区的有关权利、义务和利益,主要指沿海国对跨区域种群、高度回游鱼种的义务,对海洋哺乳动物的权利,对溯河产卵种群和降河产卵鱼种的权利和责任。对公海生物资源的养护和管理方面,《联合国海洋法公约》规定:“所有国家均有义务为该国民采取、或与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施”;“凡其国民开发相同生物资源、或在同一区域内开发不同生物资源的国家,应进行谈判,以期采取养护有关生物资源的必要措施”。采取这种必要的措施应“根据有关国家可得到的最可靠的科学证据,并在包括发展中国家的特殊要求在内的各种有关环境和经济因素的限制下,使捕捞鱼种的数量维持在恢复能够生产最高持续产量的水平……”<sup>[8]</sup>。

与 1958 年的公约不同,《联合国海洋法公约》并没有规定沿海国对公海渔业的特殊权利,而是确定了各国相互合作的关系。也就是说,在公海渔业问题上,各国的关系应是平等的、相互尊重的,各国应以养护和管理公海生物资源为目的,进行必要的合作。还应当指出,各国在采取公海生物资源养护和管理措施时,应考虑到各种有关环境和经济因素,其中应考虑到发展中国家的特殊要求。

## 五、中白令海公海渔业问题

目前,与中白令海公海渔业有关的国家有中国、日本、南朝鲜、波兰、美国和俄罗斯,在公海区域作业的渔船主要捕捞狭鳕。白令海狭鳕既出现在美国、俄罗斯专属经济区内,又出现在专属经济区外公海海域,可称为是跨区域的种群。但是,关于白令海狭鳕种群的划分和回游习性目前尚无定论。

自八十年代初期开始,各远洋渔业国开始注重中白令海公海海域狭鳕资源的开发利用,投产船的数量和产量年年增加。1989年,在该海域生产船的数量达到二百艘以上,产量达到140万吨。但是近两年白令海域的渔获量呈下降趋势,1991年各国报出的总渔获量为29.3万吨<sup>(2)</sup>。

早在1988年,美国就提出要苏联达成双边协议,对白令海中部海域实行禁捕,并将采取措施对付不遵守禁捕令的国家。在1988年美苏政府间的渔业会议上,美苏双方把白令海的大部分商业鱼类划为美苏共同享有的资源。从1988年以来,国际上召开了多次有关白令海渔业问题的国际科学研讨会,主要试图解决资源的归属问题、资源量和可捕量的评估。1990年,两个沿海国提出了限制公海捕捞季节等意向。

1991年至今,涉及上述海域渔业的六个国家先后召开了四次“中白令海海洋生物资源养护和管理会议”,主要讨论中白令海的狭鳕资源状况、保护与管理的临时性措施,与长期的保护与管理体制。在1992年4月13日至4月15日召开的第四次会议上,美国与俄罗斯坚持要求立即在中白令海实行禁捕,捕鱼国理所当然反对禁捕,但考虑到近年来渔获量的下降情况,各捕鱼国均表示主动降低在白令公海的捕捞努力量。

从现有资料看,美俄两国在一系列的国际会议和谈判中有以下几个意图:①尽量回避中白令海为公海这一事实,试图从种群鉴别这一问题入手,证明资源归属美俄,以达到美俄控制狭鳕资源的目的;②强调沿海国对公海渔业资源的优先权,建立有利于美俄的长期渔业管理体制。事实上,根据前面所述的公海捕鱼自由原则和海洋法对跨区域种群的有关规定,这两点都是站不住脚的。对既出现在专属经济区,又出现在公海的种群,公海捕鱼自由原则只受一个限制,即:如果同一种群或有关联的鱼种的几个种群出现在专属经济区内而又出现在专属经济区外的邻接公海区域内,沿海国和公海捕捞这种种群的国家,应直接或通过适当的分区域或区域组织进行合作,就必要的措施达成协议,以养护在公海区域的这种种群。《联合国海洋法公约》并没有其它条款规定公海的这种种群不适用公海制度。因此,只要这种种群出现在公海区域,捕鱼国与沿海国共同享有对此种种群的开发权且有义务就这种种群的养护进行合作。狭鳕与溯河产卵种群不一样,在现代海洋法中,对既出现在专属经济区又出现在公海的种群没有规定“鱼源国”这一概念,无论种群源于哪个海域,只要出现在公海区域,这种种群就是公海资源,不存在归属哪一国的问题。任何国家若以种群划定研究作为依据,声称对公海资源的占有就是违反公海自由原则、违反公海海洋科学研究的一般原则的。此外,由于是公海资源,各国对资源的权益是平等的,合作的,不存在沿海国对公海渔业资源的优先权或特殊权利。对中白令海公海海域的狭鳕资源,有关国家应该联合采取保护措施,共同决定总可捕量。任何单方的禁捕或决定可捕量都对其他国家无效。

有关中白令海公海渔业问题的国际会议还将继续,从发展趋势看,各有关国家将就中白令海公海渔业问题通过协商,建立一个长期的区域性渔业管理体制。应该说,这一趋势符合《联合国海洋法公约》的规定,符合全部有关国家的长远利益。在建立这样一种渔业管理体制中,其原则依据应该是:

1. 在中白令海公海海域狭鳕资源问题上,国际上的有关规定并没有赋予沿海国以特别的利益和主

(2) Joint Press Release of the Fourth Conference on the Conservation and Management of the Living Marine Resources of the Central Bering Sea, Washington D. C.

要责任。捕鱼国与沿海国的权利是平等的,在资源保护方面的关系应是合作的。因此在长期的渔业管理体制中,各个国家应通过协商,达成一致,确有需要表决时,各国的表决权份量相同,不应有哪一个国家具有否决权或决定权。

2. 根据《联合国海洋法公约》第一一九条第一款(a)项的规定,在对公海生物决定可捕量和制订其他养护措施时,应在包括发展中国家的特殊要求在内的各种有关环境和经济因素的限制下。我国是一个发展中国家,人口众多,人均资源量很少。而且我国在中白令海狭鳕的年产量仅占该海域狭鳕总产量2~3%,我国完全有理由请各国对这些情况给予充分考虑。

3. 因为中白令海为公海,应该坚持公海的船旗国管辖原则。任何渔业管理机构的功能主要应在决定总可捕量和分配可捕量上。各有关国家应确保本国渔船遵守达成的协议和有关规定,对违约船只,只有船旗国才能处理。其他国家只有向船旗国报告违反事实和督促处理的权利。

## 六、结 束 语

白令海中部海域是美国、俄罗斯专属经济区以外的公海海域,虽然白令海具有半闭海特征,但这并不影响白令海中部海域的公海地位。白令公海的狭鳕资源是一种公海资源,适用公海捕鱼自由原则。沿海国与捕鱼国对这种资源的权利是平等的,应该通过协商,达成协议,以养护这种公海资源,保护各国的利益。任何单方面采取的行动对他国都是无效的,任何试图把这种公海资源据为己有的行动都是违反国际法的行为的。

## 参 考 文 献

- [1] 北京大学法律系国际法教研室,1974。海洋法资料汇编,239—248。人民出版社(京)。
- [2] 陈德恭,1988。现代国际海洋法,315—328。中国社会科学出版社(京)。
- [3] Churchill, R. R. and A. V. Lowe, 1983. *The Law of the Sea*, Manchester University Press, Manchester.
- [4] Simmonds, K. R. 1983. *U. N. Convention on the Law of the Sea 1982*. Oceana Publications, Inc. New York.
- [5] United Nations, 1991. *Law of the Sea Bulletin*, (17):15—21. United Nations Publication, New York.