

气候变化背景下的海洋渔业争端案例分析、 制度检视及中国因应

王传良^{1,2}, 艾汇钰³

- (1. 山东师范大学法学院, 山东 济南 250358;
2. 大连海事大学法学院, 辽宁 大连 116000;
3. 中国海洋大学法学院, 山东 青岛 266100)

摘要: 气候变化导致国家之间海洋渔业资源分配、捕捞、管制等争端日益加剧和复杂,《联合国海洋法公约》天然的妥协性使其难以应对气候变化背景下的各种海洋渔业争端,亟需进一步完善当前的海洋渔业争端解决制度。中国积极参与适应和解决气候变化背景下的海洋渔业争端,对推动全球渔业治理、构建海洋命运共同体具有重要意义。

关键词: 气候变化; 渔业争端解决制度; 联合国海洋法公约

中图分类号: D993.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2024)09-0012-09

Case analysis, review and China's responses to the marine fisheries dispute settlement system in the context of climate change

WANG Chuanliang^{1,2}, AI Huiyu³

- (1. Law School, Shandong Normal University, Jinan 250358, China;
2. Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116000, China;
3. Law School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: Climate change has brought about a profound impact on marine fishery resources, leading to increasing and complex disputes among States over the allocation, harvesting and regulation of marine fishery resources. The natural compromising nature of the United Nations Convention on the Law of the Sea makes it difficult to respond to marine fisheries disputes in the context of climate change, and there is an urgent need to further improve the current system for the settlement of marine fisheries disputes. China's active participation in adapting to and resolving marine fisheries disputes in the context of climate change is of great significance to the promotion of global fisheries governance and the building of a maritime community with a shared future.

Key words: climate change; fisheries dispute settlement system; United Nations Convention on the Law of the Sea

收稿日期: 2024-05-17 修回日期: 2024-06-17

基金项目: 中国博士后科学基金第 73 批面上资助项目“应对气候变化的海洋治理制度研究”(2023M730456)。

作者简介: 王传良(1985—), 男, 山东泰安人, 山东师范大学法学院讲师、大连海事大学法学院博士后, 博士, 研究方向为国际海洋法、国际环境法。

19 世纪以来,人类燃烧煤炭、石油和天然气等化石燃料的活动逐渐成为气候变化的主要原因。1988 年,联合国环境规划署(UNEP)和世界气象组织(WMO)建立了联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC),旨在全面、客观、公开和透明基础上,针对气候变化相关的科学技术、社会经济认知状况、气候变化原因、潜在影响和应对策略进行综合评估^[1]。1990 年,IPCC 发布的第一次气候变化评估报告对气候变化的紧迫性和重要性进行了详细阐述,自此国际社会开始关注气候变化对人类的影响。2021—2023 年,IPCC 发布的第六次评估报告(AR6)是迄今为止最为全面的气候变化报告,也是 2030 年前全球气候政策制定和行动的重要参考依据。该报告指出,2011—2020 年全球地表温度比 1850—1900 年升高了 1.1℃。根据 2021 年 10 月联合国环境规划署公布的国家自主贡献(NDCs)推算,2030 年全球温室气体排放量将导致 21 世纪全球温升超过 1.5℃,且很难将温升控制在 2℃ 以内^[2]。可见,加快推进适应和应对气候变化是人类共同议题。

作为人体所需动物蛋白的重要来源,海洋渔业资源密切关系着国家的国民经济发展、粮食安全和全球渔业合作与贸易,其受到气候变化的影响不容忽视。2021 年,联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations)^[3]发布的《应对气候变化的适应性渔业管理措施报告》指出,气候变化导致的渔业资源影响主要有 3 种:分布变化(distributional change)、产量变化(productivity change)和物种构成变化(species composition change)。随着海水升温,鱼类纷纷向更冷海域迁徙,其生理、生物过程、物种的物候以及分布都会受到影响,如极端高温天气的频发导致大量当地物种消失和灭绝。此外,气候变化还影响某些海洋物种生物过程的季节性,使海洋食物链发生变化,对海洋渔业资源造成难以预知的影响^[4]。

伴随着气候变化对海洋渔业资源影响的加剧,国家之间渔业资源利益冲突日益显现,引发了大量复杂的渔业资源分配、捕捞、管制等国际争端。1982 年通过并开放签署的《联合国海洋法公

约》(以下简称《公约》)是海洋领域重要的国际条约,被公认为国际社会的“海洋宪章”,是国际社会解决海洋争端的主要依据。海洋争端解决制度作为《公约》的重要内容,主要集中于《公约》第十五部分,以及附件五调解、附件六国际海洋法法庭规约、附件七仲裁和附件八特别仲裁 4 个附件。但气候变化在《公约》制定时尚未受到国际社会的普遍关注和重视,所以《公约》没有对气候变化对海洋造成的影响进行预见性规定。因此,在气候变化背景下,当前的海洋争端解决制度存在渔业协定难以处理的气候变化产生的新情况、谈判和调解在争端解决过程中的重视程度不高、国际海洋法法庭管辖权扩张倾向等问题。并且,《公约》的通过是第三届联合国海洋法会议历时 9 年、11 个会期、15 次会议才达成的重大成果,过程之长足以看出其背后缔约国之间的利益博弈和相互妥协。其天然的妥协性和国际海洋争端的复杂多样性决定了其在解决海洋渔业争端方面必然存在局限性,难以充分应对气候变化的挑战。

目前学界已就气候变化、海洋争端解决制度等相关法律问题进行了系统研究,但对气候变化背景下的海洋渔业争端解决制度关注较少。鉴于此,本文将从以下方面展开研究:首先,对因气候变化直接或间接影响产生的几个典型渔业争端案例进行分析;其次,分析目前《公约》框架下的海洋渔业争端解决制度现存问题并提出完善建议;最后,论述中国在处理因气候变化引发的海洋渔业争端时的应对策略。

一、气候变化背景下的海洋渔业争端案例分析

本节选取了气候变化背景下海洋渔业争端的几个典型案例进行分析,其中涉及海洋渔区划界争端、渔业捕捞配额争端、IUU 非法捕鱼争端和渔业资源养护等类型。

(一) 扬马延海洋划界调解案

1981 年挪威和冰岛之间的扬马延海洋划界调解案是截至目前得以公开的,唯一一起成功解决海洋划界争端的自愿调解案^[5]。20 世纪 30 年代,挪威通过先占取得了扬马延岛的领土并通过法案

将其纳入主权范围。随着渔业技术的进步,挪威渔民首先在扬马延岛附近海域发现了重要渔业资源,挪威立即主张该海域为其专属经济区,而离挪威不足 400 海里的冰岛也出于本国渔业利益的考量主张 200 海里的专属经济区和大陆架。由于双方对大陆架的划界始终难以达成共识,遂依据 1980 年《挪威和岛关于渔业和大陆架问题的协议》将该争端诉诸调解程序。经过成立调查委员会、召开会议、委员会调查等一系列程序之后,两国接受了调解委员会的建议,并达成大陆架划界协议,该争端得以解决。调解在本案的争端解决中发挥的重要作用对后续《公约》构建争端解决制度具有重要影响和实践意义。

由于《公约》中沿海国在专属经济区内开发利用渔业资源的有关规定在现实操作中存在局限,国家之间一旦对专属经济区重叠部分的权利发生争议,极易引发渔业争端^[6]。在气候变化背景下,海水变暖、鱼群迁徙、冰川融化加剧了海平面上升,类似的渔区划界争端会频繁发生和更加复杂。作为《公约》的争端解决方式之一,调解在处理海洋渔业争端时做出的裁决对于争端国家没有约束力,充分尊重了国家主权,同时也避免了武力等暴力争端解决方式,有益于修复国际关系。气候变化背景下的渔业争端具有多样性和复杂性,灵活运用谈判和调解等争端解决方式处理海洋渔业争端,对于稳定国际海洋渔业秩序具有重要意义。

(二) 东北大西洋鲑鱼案

东北大西洋鲑鱼案是受气候变化影响渔业资源分配争端加剧的典型案列。最初,东北大西洋地区的鲑鱼资源由欧盟、挪威和法罗群岛根据协议共同管理,分配捕捞配额^[7]。但近年来气候变化加剧,海水发生了明显的升温。2007 年之后,越来越多的大西洋东北部鲑鱼种群开始向更冷水域的冰岛迁徙,冰岛渔民也纷纷开始了对鲑鱼的捕捞,使冰岛原本几乎为零的鲑鱼捕捞量大幅提升。这很快遭到欧盟、挪威和法罗群岛这些原有捕捞国家的反对,引发了冰岛、挪威、欧盟和丹麦(代表法罗群岛和格陵兰岛)之间的冲突,经过多轮谈判,争端未能得到解决。2019 年年末,冰岛官员表

示他们不会在这个问题上让步,冰岛每年仍继续设定自己的捕捞配额。其余国家则批评冰岛单方面设定配额的行为危及了鱼类种群的健康,鉴于《公约》未对气候变化引发的海洋渔业新问题进行制度设置,截至目前该争端仍未得到妥善解决。

传统的渔业资源分配主要受鱼群季节性、周期性繁殖特点的影响,而现代海洋渔业资源的分配也因关系到国家主权和海洋权利等重大国家利益而趋于复杂。随着气候变化引起的海水变暖,许多鱼群游离暖水水域转而向更冷水域迁徙,海洋生物物候特征、地理分布、物种组成和生命过程的关键节点发生变异,呈现出难以预测性和不确定性^[8]。鱼群迁徙往往会跨越国界,此时如果仍按照过去的渔业资源分配协议,极易因为渔业资源分配不均产生冲突。同时,海洋渔业资源的分配也关系到后续渔业资源的开发和利用,一旦产生争端会直接影响渔民利益和国家的渔业发展,若争端无法及时解决,还可能引发过度捕捞、海产品供给困难、渔民就业等一系列社会问题,致使国家之间的关系恶化。因此,相关国家急需修改渔业资源分配协议,或订立新的渔业协定以适应和应对气候变化给渔业发展带来的影响,促进海洋渔业资源的可持续发展。

(三) 分区域渔业委员会咨询意见请求案

2015 年 4 月 2 日,国际海洋法法庭在次区域渔业委员会提交的咨询意见请求中发表了咨询意见,首次以司法实践的方式明确了全庭的咨询管辖权。本案中,国际海洋法法庭是否具有咨询管辖权以及《公约》中是否有管辖权依据引起了广泛争议,表示支持海洋法法庭全庭行使咨询管辖权国家和国际组织认为《国际海洋法法庭规约》是《公约》的补充规定。《国际海洋法法庭规约》第 21 条已经明确规定了国际海洋法法庭具有接受咨询意见请求资格的管辖权,对“一切事项”(all matters)应理解为包含咨询意见在内的所有应当管辖的事项和争端^[9]。而包括中国、英国、美国在内的另一部分持反对意见的国家和国际组织则从《公约》和《国际海洋法法庭规约》是否予以明确规定、《公约》与《国际海洋法法庭规则》的位阶关系、

条文解释、体系解释等方面驳斥^[10]。参考各方意见后,国际海洋法法庭全庭首先厘清了《国际海洋法法庭规约》与《公约》的关系,认为对《国际海洋法法庭规约》第21条的解释无需受到《公约》第288条的限制;其次分析了《海洋法法庭规则》对咨询管辖权的法律基础作用;最后依据《关于在次区域渔业委员会成员国管辖海域内最低限度利用和开发渔业资源的决定公约》(MCA convention)确定了本案的管辖权^[11]。

本案也对提升渔业管理水平,预防、制止和消除IUU非法捕鱼行为具有重要意义。法庭认为,虽然《公约》没有对IUU非法捕鱼行为的法律责任进行明确规定,但根据《公约》中船旗国海洋生物资源管理和养护的一般义务规定可知,船旗国有义务采取必要措施确保其国民和悬挂其国旗的船舶不从事IUU非法捕鱼行为。近年来,气候变化导致海洋生态环境变化明显,南海地区IUU捕捞争端、渔业执法等冲突变得更加紧张和复杂,积极探索规制IUU非法捕鱼行为的有效方式、保护全球渔业资源和海洋生态环境是各国的责任,本案为依法规制IUU非法捕鱼行为提供了支持依据。

(四)南方金枪鱼案

本案是根据《公约》附件七提起强制仲裁第一案,也是国际仲裁庭拒绝管辖权的第一案^[12]。南方金枪鱼主要分布在南太平洋,属于《公约》附件一的高度洄游鱼种。日本、澳大利亚和新西兰是南方金枪鱼的主要捕捞国,为管理和养护南方金枪鱼种群,日本、澳大利亚和新西兰于1993年缔结《养护南方金枪鱼公约》,并以此为根据成立了养护南方金枪鱼委员会,对3个国家的捕捞配额进行规定。但日本是南方金枪鱼的最大消费国,消费量占全球南方金枪鱼捕获量的90%。1998年7月至8月,日本单方面进行了一项所谓的试验捕鱼(pilot programme),较之其配额多捕捞了1464t南方金枪鱼,并计划于1999年7月进行更多的试验性捕捞。日本的这一行为引起了澳大利亚和新西兰政府的不满,经调解无果,澳大利亚和新西兰启动了《公约》附件七仲裁的这一强制程序,并在仲

裁庭组成前两日向国际海洋法法庭提出了规定临时措施请求,以阻止日本继续实施实验性捕捞的行为^[13]。1999年8月27日,国际海洋法法庭作出裁决,初步认定将来组成的仲裁庭对南方金枪鱼案有管辖权,并制定了其他5项临时措施^[14]。经过仲裁庭审理,2000年8月4日,以4票对1票裁定仲裁庭对南方金枪鱼案的实体问题无管辖权,以全票通过撤销国际海洋法法庭于1999年8月27日制定的临时措施。该争端最终由养护南方金枪鱼委员会及独立科学家来解决。

尽管仲裁庭最后推翻了国际海洋法法庭的裁决,但不可否认的是,国际海洋法法庭初步确定管辖权并采取临时措施对防止争端恶化、最大程度减少损失具有重要意义。在气候变化背景下,渔业争端会更具复杂性,但考虑到渔业资源的重要性和稀缺性,适用临时措施可以在一定程度上降低争端造成的损失。因此,各国在处理气候变化背景影响下的渔业争端时也应注重对临时措施的应用,快速有效地应对气候变化给海洋渔业带来的机遇和挑战。

二、气候变化背景下海洋渔业争端解决制度检视

结合上文案例分析,可知《公约》所确立的争端解决制度在处理因气候变化影响所产生的渔业争端时存在局限性,本节将具体梳理气候变化背景下海洋渔业争端解决制度的现存问题并提出完善建议。

(一)海洋渔业争端解决制度的问题梳理

《公约》作为缔约国相互妥协产物,难以覆盖解决各种海洋渔业争端。在气候变化的背景下,《公约》框架下海洋渔业争端解决制度现存在以下几方面的问题。

1. 渔业协定未就气候变化的应对进行充分磋商

渔业协定在国际海洋法体系中具有独特的地位和作用,通过订立渔业协定,各国可以更加及时、灵活地对渔业资源分配等海洋权益作出具体安排,是维护海洋渔业秩序、促进海洋渔业可持续发展的重要工具。在气候变化背景下,海洋渔业

资源面临以下挑战:一方面,世界各地数百种鱼群向两极移动,寻找更冷的水域,有时甚至跨越数百英里,鱼类的栖息地发生改变,影响了渔业资源的分布和数量;另一方面,IUU 非法捕鱼、过度捕捞等行为也使渔业资源数量大幅下降,可持续发展难以为继。而在《公约》框架下,大多数国家在达成渔业协定时没有对气候变化给渔业造成的影响进行充分磋商,相关渔业规则和协议很难适应气候变化下复杂的鱼群迁徙情况^[15]。因此,各国急需修订或签署能够有效缓解或者解决渔业资源分配、渔区划界、捕鱼等争端的渔业协定,加强国际渔业合作,保护海洋渔业资源可持续发展。

2. 对谈判和调解的重视程度有待提升

谈判和调解的争端解决方法符合“和平解决国际争端”这一国际法基本原则。《公约》第 283 条第 1 款要求如果发生解释或适用《公约》的争端,当事方应首先进行谈判和采取其他和平方法解决争端。在英国和冰岛的渔业管辖案中,国际法院也明确表示,解决争端最适当的方法显然是谈判^[16]。同时,调解以和平解决争端为追求目标,包括自愿调解和强制调解,在《公约》第十五部分第一节中单独成为一条,可见《公约》对其重视程度。自愿调解充分尊重当事方的意愿,有利于稳定争议双方的关系,避免爆发武力冲突。《公约》第 297 条第 3 款(b)项所列的三类渔业争端如果诉诸第一节后未能有效解决,经争端任何一方请求,应将争端诉诸强制调解程序解决。强制调解能在一定程度上抑制当事方的非理性行为,调解委员会的调查、报告和建议也会给当事方形成一定的压力,推动争端解决。但在处理气候变化背景下的海洋渔业争端时,谈判和调解也存在一定的局限性:一方面,谈判和调解所需的时间周期较长,可能无法及时应对气候变化给海洋渔业造成的变化和影响;另一方面,由于调解委员会的争端解决建议和报告对争议方均不具有约束力,调解的优势在处理具体争端时也可能成为其劣势,一旦一方反悔,就会推翻整个调解作出的努力,使该争端进一步加剧。鉴于这些局限性,在解决气候变化背景下的渔业争端时,谈判和调解并未成

为解决争端的优先选项。

3. 仲裁庭、国际海洋法法庭管辖权存在一定的扩张倾向

《公约》附件七仲裁和附件八特别仲裁的规定,赋予了当事方更多的选择。但仲裁存在利好的同时也存在程序滥用和管辖权扩张的风险:一方面,由于仲裁法庭设立的临时性,其各项程序如仲裁员提名和指派等缺少规范的监督体系,容易被利用和操纵整个仲裁程序的进行;另一方面,气候变化给渔业争端带来新的挑战要求重新解释和调整《公约》,仲裁庭随意扩张解释公约的强制管辖条款,试图降低强制管辖程序的启动门槛,将强制管辖权延伸到公约所排除和限制的事项范围^[17],并且《公约》的争端解决机制具有“一裁终局”的特点,一旦被滥用将无法寻求救济,就会严重损害国家利益。

国际海洋法法庭是依据《公约》第 287 条第 1 款第 1 项和附件六《国际海洋法法庭规约》设立的专门审理海洋法案件的常设国际司法机构,凭借灵活、高效等特点在后续的争端处理中为当事方所选择。气候变化不断加剧使国际海洋争端变得日益严峻和错综复杂,国际海洋法法庭积极处理争端的同时,在采取临时措施和发表咨询意见方面出现了管辖权的扩张趋势,如上文的“分区域渔业委员会咨询意见请求案”中针对法庭是否具有咨询管辖权这一问题产生的巨大争议。

4. 临时措施在争端解决中的作用发挥有限

临时措施在性质上属于法庭附带程序,是争端当事方保全权利的重要措施,具有鲜明的强制性和迅速性^[18]。《公约》第 290 条规定了临时措施,将采取临时措施的权力主要赋予了国际海洋法法庭,并通过《国际海洋法法庭规约》第 25 条和《国际海洋法法庭规则》第 89~95 条将此权力的行使规则加以明确^[19]。在解决气候变化引起的海洋渔业争端时,争议方之间的谈判和调解等需要持续一定时间,采取临时措施既可以在发生海洋渔业争端时及时保全海洋环境和渔业资源等国家共同利益,减小对渔业可持续发展的不利影响,也能够一定程度上避免渔业争端的进一步升级和

恶化,维系国际渔业秩序稳定。但正如上文就“南方金枪鱼案”所进行的分析,目前临时措施在气候变化背景下海洋渔业争端解决中发挥的作用有限,有待进一步加强研究和应用。

(二)海洋渔业争端解决制度的完善建议

当前《公约》的争端解决制度难以应对气候变化背景下海洋渔业争端出现的各种新情况,存在渔业协定缺乏针对性、对谈判和调解的重视程度不高、强制程序被滥用等问题,急需进一步完善以建立起更具气候变化适应性的海洋渔业争端解决制度,妥善处理气候变化背景下的海洋渔业争端。

1. 积极制定具有气候变化适应性的渔业协定

受制于科学技术手段等因素,事先对气候变化导致的所有渔业争端的解决方式予以全面规定是不现实的,而灵活的、具有气候变化适应性的渔业协定是减少和避免渔业冲突的有效方式,相关国家在缔约时需要明确各当事方在渔业资源的分配、捕捞配额、养护和管理等方面的权利和义务,并对争端解决方式予以事先约定,最大程度地寻求海洋渔业发展的共同利益和合作空间,减少渔业争端的发生。目前已经出现了为适应气候变化等海洋环境改变导致的鱼群分布变化而签订的渔业资源分配协议,如美国—加拿大太平洋鲑鱼协议和挪威—俄罗斯大西洋鲱鱼协议^[20],为气候变化背景下签署渔业协定提供了现实参考。此外,渔业协定也可以对《公约》“自助餐式”(the cafeteria approach)争端解决机制进行有效补充。如通过签订区域渔业争端解决协议,赋予强制调解协议约束力,避免因调解协议没有约束力而被拒绝履行;在解决争端时充分考量传统渔民习惯等国情,更为灵活、妥当地处理纠纷,构建互利共赢的海洋渔业争端解决机制。

2. 重视谈判和调解在渔业争端解决中的作用

《公约》鼓励当事方通过调解这类争端解决成本相对较低的、非正式的程序解决的争端。气候变化背景下的渔业争端具有多样性和复杂性,灵活运用谈判和调解等争端解决方式处理渔业争端,对充分表达国家诉求、推动争端和平解决和稳

定国际海洋渔业秩序具有重要意义。因此,在处理气候变化背景下的海洋渔业争端时,各国应强化和平解决争端的意识,避免诉诸武力等暴力争端解决方式,秉持平等、公正的原则,积极尝试谈判和调解,充分表达本国意愿,在维护本国利益的同时作出合理让步,力争达成当事方都认可的调解协议;若无法达成共识,也可选择强制调解这一兜底争端解决方式,在某种程度上能够避免诉讼和仲裁等争端解决方式裁判结果的不确定性,更好地保障当事方利益。

3. 谨慎对待仲裁在渔业争端解决中的作用

就渔业争端而言,根据《公约》第297条第3款(b)项之规定,该类争端可以排除强制仲裁,但应按照附件五第二节适用强制调解争端解决程序。当事方可以通过平等协商制定更加严密的程序规则来弥补《公约》规定的不足。同时,各国可以尝试其他争端解决途径处理气候变化背景下的渔业争端。因为与仲裁相比,国际法院更具权威和执行力,国际海洋法法庭在船舶释放等临时措施的保全等方面更具优势。事实上,已经有不少当事国在程序进行的中间主动选择了国际法院或国际海洋法法庭等其他机制来解决争端。有学者统计《公约》附件七仲裁已启动的案件中,10个已结束的案件中有4个以双方协议的形式停止了仲裁程序,另寻其他方法解决^[21]。

4. 防止国际海洋法法庭管辖权盲目扩张

气候变化背景下,国际海洋法法庭作为《公约》争端解决机制的重要组成部分,其管辖权的限度更应予以明确限定。诚然,扩张管辖权可以及时解决更多的海洋法律争端,但如果盲目扩张管辖权,势必会侵犯其他国家的海洋权益,冲击国际海洋法律秩序,严重损害法庭的公信力。因此,气候变化背景下,国际海洋法法庭应注意管辖权的合理范围和正当限度^[22],避免盲目扩大法庭管辖权和滥用临时措施,维护法庭的权威和公信力,稳定《公约》构建的国际海洋法律秩序。

5. 充分发挥临时措施的保全作用

临时措施作为一项事前救济制度,在处理气候变化背景下的渔业争端时作用显著,需要充分

发挥临时措施对海洋生态环境、渔业资源的保全作用,避免争端造成损害的进一步扩大和恶化,从而维护海洋渔业资源的可持续利用和海洋生态系统的稳定。此外,为进一步适应和应对气候变化给海洋渔业资源带来的挑战,还需要进一步加强临时措施的研究和实践,提高临时措施在渔业争端解决中的实用性和有效性。

三、气候变化背景下海洋渔业争端的中国因应

积极参与气候变化背景下海洋渔业争端的解决,对维护中国海洋渔业权益和推动国际合作具有重要意义。近年来,中国积极参与应对气候变化的全球治理。在 2022 年至 2023 年 6 月期间,习近平主席在 60 余次的重要会议和活动中强调团结协作应对气候变化,推进落实全球发展倡议;深化气候领域双多边合作机制,团结合作应对气候变化^[23]。在海洋渔业方面,中国采取了加强国际渔业合作、保护管理渔业资源可持续发展、推动国际渔业治理体系改革等一系列措施。随着气候变化对海洋渔业的影响愈发明显,中国应加快探索制定和完善具有气候变化适应性的海洋渔业争端解决制度,维护和争取更多海洋渔业权益。

(一) 坚持贯彻和平解决国际争端的基本原则

中国一贯坚持和平解决国际争端的国际法基本原则,认为谈判协商、缔约方驱动是实现全球应对气候变化最终目标的根本路径和重要保障^[24],始终把谈判和协商作为争端解决的主要方式和优先选择。同时,中国并不排斥调停、调解等非强制性第三方争端解决方式。调解“以和为贵”的理念符合中国传统文化理念,因此中国应重视调解在海洋渔业争端解决中的重要作用,建立具有中国特色同时又符合国际需要的渔业争端解决机制^[25]。以近年来中韩两国因海域划界问题产生的渔业争端为例,2001 年生效的《中韩渔业协定》虽然对两国渔业问题进行了临时性安排,但自该协定生效以来,黄海海域中韩渔警冲突事件频繁发生,韩国成为抓扣中国渔民数量最多的国家^[26]。渔业争端频发的主要原因即在于两国始终未能就海域划界问题达成共识。因此,中韩两国的渔业

争端也可以参考扬马延海洋划界案进行调解,促进争端的和平解决。

此外,尽管 2006 年中国作出了对《公约》第 298 条的排除性声明,但其并不能完全阻止附件七强制程序对中国的适用,一旦中国被卷入强制仲裁,仲裁庭极有可能滥权、越权做出对我国不利的裁判。因此,在处理海洋渔业争端时,我国应保持对《公约》仲裁等强制程序的谨慎态度,积极探索有效的应对路径,避免出现损害中国海洋渔业权益的不利局面。同时,还应注意对国际海洋法法庭管辖权的限制,坚决反对司法造法影响海洋渔业争端的解决。

(二) 推动具有气候变化适应性的渔业协定修订进程

中国所缔结的大多数渔业协定未能对气候变化引发的海洋渔业新问题提前进行谈判协商,在发生争端时容易陷入僵局。因此,急需对缔结的渔业协定重新加以修订和补充,特别是在渔业资源分配、渔区划定、捕鱼管制和渔业争端解决等受气候变化影响相关方面的规定。在兼顾全面性的同时,对渔业相关内容予以灵活规定,建立起更加全面和完善的法律体系以灵活应对海洋渔业争端,提高中国应对海洋渔业争端的能力和水平,切实保护海洋渔业利益不受侵犯,充分应对气候变化给中国渔业可持续发展带来的挑战。

此外,还应对气候变化背景下海洋渔业争端解决方式进行明确约定,围绕《公约》设定的沿海国的国家义务积极开展国际合作,充分利用好谈判和调解等和平解决争端方式,妥善处理渔业争端,构建公正合理的国际海洋秩序。

(三) 推进气候变化背景下的国内渔业法治建设

中国的渔业法律制度是在《中华人民共和国渔业法》的基础上,通过《水产资源繁殖保护条例》《渔港水域交通安全管理条例》《渔业船舶检验条例》等法规和规章在渔业生产、资源保护、渔船管理、渔业安全等方面进行具体规定。而气候变化导致海洋生态环境变化和鱼群迁徙,长久以捕鱼为业的渔民对渔区界限的认知不明晰容易导致非

法捕鱼争端,甚至会引起渔民冲突。因此,中国应进一步明确非法捕鱼、跨界捕捞等违法行为的法律责任,加强渔业监管。

此外,当前《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国渔业法》对采用电鱼、毒鱼、炸鱼等破坏渔业资源的非法捕捞行为“情节严重”的认定标准较为抽象,缺乏明确性,导致司法实践中自由裁量权过大,甚至出现同罪不同判的问题,存在较大争议^[27]。应针对气候变化背景下渔业非法捕鱼出现的新情况和新特点,根据《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国渔业法》不同的立法目的对当前模糊的认定标准予以细化解释。在司法实践中,也应把握好渔业执法尺度,处理海洋渔业争端时应避免发生国际渔业执法冲突、暴力执法等损害两国渔业利益的行为,加强国际渔业法律的普法,提升渔民依法捕鱼意识,减少海洋渔业争端的发生,共同维护和平稳定的渔业秩序。

(四)在海洋渔业争端解决中实现互利共赢

海洋渔业争端关系到国家的海洋权益,如何妥善、灵活地处理渔业争端是当前国际社会需要共同应对的问题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻把握世界历史大势与时代发展潮流,统揽国内国际大局,充分阐述了海洋对人类社会生存和发展的重要意义,提出推动构建“海洋命运共同体”的重大倡议,是新时代中国深度参与、引领全球海洋治理的重要指引^[28],为推动全球海洋治理贡献了中国智慧和方案。2021年,习近平主席在“领导人气候峰会”上发表重要讲话时指出:“气候变化给人类生存和发展带来严峻挑战。面对全球环境治理前所未有的困难,国际社会要以前所未有的雄心和行动,共商应对气候变化挑战之策,共谋人与自然和谐共生之道^[29]。”

中国作为海洋大国,在气候变化背景下,需要从维护国际社会海洋渔业共同安全和利益出发,积极参与和有效推动海洋渔业争端的和平解决,推动国际渔业秩序朝着公正合理的方向发展,展现中国在全球渔业治理中的责任担当。此外,随着近海渔业资源逐渐进入过度开发或饱和的衰退

状态,远洋渔业资源日益成为中国渔业资源的重要来源。世界渔业发展实践表明,远洋渔业是渔业发展最具发展潜力的行业,推动远洋渔业的发展,对渔业产业结构调整、减缓近海渔业资源需求压力和提升我国在国际渔业市场上的份额与地位都具有重要意义^[30]。因此,中国还应积极参与远洋渔业资源管理与养护方面的国际合作、远洋渔业协定的订立和渔业争端的解决等,推动稳定国际远洋渔业秩序的形成,同时推动中国式现代化渔业的可持续发展,加快建设海洋强国。

四、结论

当前《公约》框架下的争端解决机制,在应对气候变化引发的海洋渔业争端时呈现出了很多不足,如渔业协定不够灵活、强制程序被滥用、国际海洋法法庭管辖权过度扩张等问题,使海洋渔业争端无法及时解决甚至进一步恶化。推动制定适应气候变化影响的渔业协定、重视谈判和调解在渔业争端解决中的作用、谨慎对待仲裁以避免强制程序被滥用、防止国际海洋法法庭的管辖权扩张以及发挥临时措施的保全作用可以在一定程度上弥补《公约》框架下的争端解决机制的不足。中国应当积极参与应对气候变化背景下的海洋渔业争端,秉持“海洋命运共同体”的理念,坚持贯彻和平解决国际争端的基本原则,建立全面和完善的法律体系,灵活应对海洋渔业争端,构建稳定国际远洋渔业秩序,充分应对气候变化给全球渔业可持续发展带来的挑战,为推动全球渔业治理和海洋争端解决贡献中国智慧和方案。

参考文献:

- [1] 国家自然科学基金委员会科学传播与成果转化中心. 政府间气候变化专门委员会发布《气候变化2022:减缓气候变化》最新报告[EB/OL]. (2022-04-08)[2024-01-09]. <https://www.nsf.gov.cn/csc/20340/20289/59877/index.html>.
- [2] The Working Group I. Climate change 2021: the physical science basis[EB/OL]. (2021-08-09)[2024-01-09]. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.
- [3] Food and Agriculture Organization of the United Nations. Adaptive management of fisheries in response to climate change (2021)[EB/OL]. (2021-07-04)[2024-01-09]. <https://>

www.fao.org/3/cb3095en/cb3095en.pdf.

[4]肖启华,黄硕琳.气候变化对海洋渔业资源的影响[J].水产学报,2016,40(7):1089-1098.

[5]董利民.《联合国海洋法公约》体系下的调解机制及其实践研究[D].厦门:厦门大学,2022:87-88.

[6]牛文杰.我国海洋渔业资源争端解决路径探究[J].黑龙江生态工程职业学院学报,2016,29(4):53-55.

[7]李励年,林龙山,缪圣赐.一场由气候变化引发的渔业资源争夺战:欧洲“鲑鱼战争”持续升温[J].渔业信息与战略,2013,28(1):75-80.

[8]吴绍洪,赵东升.中国气候变化影响、风险与适应研究新进展[J].中国人口·资源与环境,2020,30(6):1-9.

[9]朱晖,郭晓杰,李文静.IIU 捕鱼行为的国际规制趋势:首例西非次区域渔业委员会渔业纠纷咨询仲裁案的思考与启示[C]//辽宁省法学会海洋法学研究会,中国太平洋学会海洋维权与执法研究分会,大连市国际法学会.中国太平洋学会海洋维权与执法研究分会暨辽宁省法学会海洋法学研究会 2017 年年会论文集.大连:大连海洋大学法学院,2017:2-14.

[10]ITLOS. Request for an advisory opinion submitted by the sub-regional fisheries commission [EB/OL]. (2015-04-02) [2024-01-09]. <https://itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-21/>.

[11]李任远.国际海洋法法庭“分区域渔业委员会案”评析[J].法治论坛,2017(3):180-191.

[12]李茜茜.《联合国海洋法公约》附件七仲裁庭管辖权自我扩权问题研究[D].福建:福州大学,2020:12-14.

[13]赵秋丹.《联合国海洋法公约》附件七仲裁庭第一案的启示:南方金枪鱼案述评[C]//厦门大学海洋政策与法律中心.香港:中国评论文化有限公司,2014:182-191.

[14]ITLOS. Proceedings and judgments of southern bluefin tuna cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan) [EB/OL]. (1999-08-16) [2024-01-09]. <https://www.itlos.org/index.php?id=62&L=0gn.com>.

[15]National Geographic. Climate change may spark global fish wars [EB/OL]. (2018-06-15) [2024-01-09]. <https://www.nationalgeographic.com/science/article/climate-change-drives-fish-wars-science-environment>.

[16]ICJ. Fisheries jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) [EB/OL]. (1973-02-02) [2024-01-09]. <https://www.icj-cij.org/case/55>.

[17]刘惠惠.联合国海洋法公约附件七仲裁庭强制管辖权的扩张:路径、成因及应对[C]//上海对外经贸大学.上海对外经贸大学“国际法学”学术论坛论文集.上海:上海对外经贸大学,2023:9.

[18]张海文.《联合国海洋法公约》释义集[M].北京:海洋出版社,2006:505.

[19]姚莹.国际海洋法法庭临时措施的适用及其启示[J].地方立法研究,2022,7(5):120-136.

[20]国际渔业经济与管理舆情中心.法规发展速度跟不上气候变化下的鱼类迁徙速度[EB/OL]. (2019-10-20) [2024-01-09]. <https://wyxy.shou.edu.cn/yqzx/2019/1024/c13976a258283/page.psp>.

[21]罗欢欣.《联合国海洋法公约》争端解决程序的比较与选择[J].地方立法研究,2022,7(5):101-119.

[22]蒋圣力.国际海洋法法庭管辖权扩张及其因应:法理分析与价值研判[J].大连海事大学学报(社会科学版),2021,20(4):1-10.

[23]中华人民共和国生态环境部.中国应对气候变化的政策与行动 2023 年度报告[R].北京:中华人民共和国生态环境部,2023:1-37.

[24]加强全球气候法治,深化发展中国家气候合作:马新民司长在第 78 届联大国际法周气候变化法主题边会上的发言[EB/OL]. (2023-11-01) [2024-01-09]. <https://mp.weixin.qq.com/s>.

[25]漆彤,张生,黄丽萍.调解在国际争端解决中的发展与应用[J].武大国际法评论,2020,4(2):80-100.

[26]王利兵.地图与话语:海洋边界建构的国家实践[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2019,51(6):9-17.

[27]裴兆斌,孙馨.法律视阈下破坏渔业资源的非法捕捞行为探究[J].中国渔业经济,2023,41(4):1-7.

[28]中国商报.打造蓝色发展新动能,共筑海洋命运共同体[EB/OL]. (2023-10-31) [2024-01-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1781239156289123997&wfr=spider&for=pc>.

[29]新华社.习近平在“领导人气候峰会”上的讲话[EB/OL]. (2021-04-22) [2024-01-09]. <https://world.huanqiu.com/article/42pPNxmTJrQ>.

[30]李涵,韩立民.远洋渔业的产业特征及其政策支持[J].中国渔业经济,2015,33(6):68-73.

(本文责编:润泽)