



CCAMLR 规制 IUU 捕鱼的措施评估与反思

吴宁铂

(上海对外经贸大学法学院, 上海 201620)

提要 20 世纪 80 年代中后期以来, 泛滥的非法、未报告及未管制捕鱼造成了南大洋生物资源日渐枯竭。南极海洋生物资源养护委员会作为该区域内最重要的渔业管理组织, 相继出台了多项规制措施并在缔约国当中取得了显著成效。但不可否认的是, 由于国际海洋法在船旗国管辖规定上存在的固有局限性, 悬挂非缔约国旗帜的船舶在其管理海域内从事非法、未报告及未管制的捕鱼作业仍然无法杜绝, 以至于成为现阶段管理南极海洋生物资源面临的最大挑战。

关键词 南极海洋生物资源养护委员会 IUU 捕鱼 南大洋 养护措施

doi: 10.13679/j.jdyj.20180024

0 引言

南大洋中的犬牙鱼主要是巴塔哥尼亚犬牙鱼(Patagonian Toothfish)和南极犬牙鱼(Antarctic Toothfish)。前者广泛分布于南纬 40°以南的智利、阿根廷大陆架至大陆坡 200—2 500 米水层以及澳大利亚、法国等国所属亚南极岛屿海域。后者仅生活在南纬 65°以南为海冰覆盖的南极大陆近海海域, 可捕获水平较低^[1]。巴塔哥尼亚犬牙鱼寿命较长, 可以存活 40 年; 成鱼身长逾 2 米, 体重超过 100 公斤。不过其繁殖率低下, 生长速度缓慢, 成熟期通常需要 10—12 年^[2]。相比之下, 南极犬牙鱼生长速度更慢, 体型也更小, 22—30 岁的成鱼个体长度约为 1.4—1.65 米, 最大的接近 1.8 米, 重约 75 公斤^[3]。由于肉质白嫩紧实且少有鱼刺, 被冠以“智利海鲈鱼”(Chilean Sea Bass)名称出售的犬牙鱼在美国、欧洲、日本等地的高级餐厅中备受推崇。巨大的消费需求使其一跃成为南极海域最具经济利用价值的鱼类, 销售价格

一路攀升。在高额利润的刺激下, 不少国家渔船在南极海洋生物资源养护委员会(Commission on the Conservation of Antarctic Marine Living Resource, CCAMLR)为了可持续发展设定了严格的许可捕捞数额的情况下仍铤而走险, 使得南大洋非法、未报告及未管制捕鱼(Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IUU)日益猖獗。

1 IUU 捕鱼的概念

根据联合国粮食与农业组织(Food and Agricultural Organization, FAO)2001 年通过的《预防、制止与消除非法、未报告和未管制的捕鱼的国际行动计划》(The International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IPOA-IUU)的解释, 可以对 IUU 捕鱼作大致如下分类和定义。

1.1 非法捕鱼(Illegal Fishing)

是指在一国管辖海域内捕鱼的本国或外国船舶, 未取得该国许可或违反其法律法规; 或悬挂

[收稿日期] 2018 年 5 月收到来稿, 2018 年 8 月收到修改稿

[基金项目] 国家哲学社会科学重点基金(18AFX025)、中国极地科学战略研究基金(20150408)和中国海洋发展研究会科研基金(CAMAJJ201701)资助

[作者简介] 吴宁铂, 男, 1987 年生。讲师, 研究方向为国际法。E-mail: 13110270025@fudan.edu.cn

区域渔业管理组织(Regional Fishery Management Organization, RFMO)缔约国国旗的船舶捕鱼时,其操作违反该组织所采取的约束其缔约国的养护和管理措施,或可适用的国际法的相关规定;或违反本国法律或国际义务,包括相关 RFMO 缔约国合作所承担的那些国际义务的行为。

1.2 未报告的捕鱼(Unreported Fishing)

是指捕鱼违反该国法律法规的情况下,未向该国当局报告或作出错误报告;或在相关 RFMO 权限范围内进行的捕鱼违反该组织的报告程序,尚未报告或作出错误报告的行为。

1.3 未管制的捕鱼(Unregulated Fishing)

是指在相关 RFMO 适用范围内捕鱼的无国籍船舶,或悬挂非该组织缔约国国旗的船舶,或捕鱼实体,其捕鱼方式不符合或违反该组织养护与管理措施;或捕鱼区域或所捕鱼类没有相关可适用的养护或管理措施,而此类捕鱼方式不符合国际法之下养护海洋生物资源的国家责任的行为^[4]。

综合而言,未管制的捕鱼是所有 IUU 捕鱼

类型中最为普遍的,因为它通常还是非法捕鱼或未报告的捕鱼活动的子集。而合法捕鱼必须同时满足“经过报告”和“受到管制”的要求,即获得授权许可且受监管措施制约并符合数据报告要求。如果无法满足或违反了这些并列的专属条件,该捕鱼行为性质就会被认定为 IUU 捕鱼。IPOA-IUU 提供了一个可以引用的较为简洁的措辞表述,避免了对相同或类似词汇冗赘的重复,构成了援引监控管理措施或执法措施的依据,为各类捕鱼行为提供了可以预期遵守的标准。“IUU Fishing”正在越来越普遍地成为指代那些损害国际社会为保护鱼类资源所做努力的捕捞行为的通用语。

2 CCAMLR 管理海域内 IUU 捕鱼概况

南大洋渔场偏远的位置和高昂监控成本造成的监管缺失,对 20 世纪 90 年代中期之后的十余年间 CCAMLR 管理海域内的 IUU 捕鱼起到了推波助澜的作用。如表 1 所示,1995 年之后 IUU 捕鱼量飞速

表 1 1994/1995 年至 2014/2015 年 CCAMLR 管理区域内预计犬牙鱼 IUU 捕捞量(单位:吨)^[9]
Table 1. The estimated IUU fishing catch of tooth fish in the CCAMLR's area from 1994/1995 to 2014/2015(Unit: t)^[9]

| 渔季* | 预计IUU捕获量 | 许可船舶报告捕获量 | IUU占总捕获量百分比(%) |
|-----------|----------|-----------|----------------|
| 1994—1995 | 1 674 | 8 920 | 15.8 |
| 1995—1996 | 16 666 | 8 739 | 65.6 |
| 1996—1997 | 32 673 | 10 626 | 75.5 |
| 1997—1998 | 15 106 | 13 400 | 53.0 |
| 1998—1999 | 6 743 | 17 558 | 27.7 |
| 1999—2000 | 7 644 | 13 271 | 36.5 |
| 2000—2001 | 8 802 | 22 527 | 28.0 |
| 2001—2002 | 11 857 | 15 302 | 43.7 |
| 2002—2003 | 7 422 | 18 507 | 28.6 |
| 2003—2004 | 2 178 | 15 877 | 12.1 |
| 2004—2005 | 2 583 | 16 250 | 13.7 |
| 2005—2006 | 3 420 | 16 843 | 16.9 |
| 2006—2007 | 3 615 | 16 329 | 18.1 |
| 2007—2008 | 1 168 | 15 813 | 7.0 |
| 2008—2009 | 938 | 15 782 | 5.6 |
| 2009—2010 | 1 615 | 14 518 | 10.0 |
| 2010—2011 | — | 14 669 | — |
| 2011—2012 | — | 14 702 | — |
| 2012—2013 | — | 15 330 | — |
| 2013—2014 | — | 15 613 | — |
| 2014—2015 | 1264 | 15 896 | 7.4 |

*CCAMLR将每个渔季时间定为第一年12月1日至第二年11月30日之间。

增长, 1996—1997 年渔季达到了史无前例的顶峰, 32 673 吨占到了总捕捞量的近 80%, 之后 6 个渔季也保持着 30% 以上的比例。2003 年起, 巴塔哥尼亚犬牙鱼的 IUU 捕鱼数量以及在总捕获量中的比重相较于之前出现了大幅下降, 这是消极后果和积极因素共同促成的局面: 前者来自于 IUU 船舶过度捕捞导致犬牙鱼种群数量的急剧下降所造成的渔业萧条, 后者则是沿海国加大在专属经济区内的巡查力度以及一系列旨在消除 IUU 捕鱼的国际协定与 CCAMLR 养护措施的出台有效地阻截了 IUU 渔获物的扩散。但不乐观的是, CCAMLR 判断的主要依据来自目击 IUU 捕鱼作业船舶的次数, 辅之以适宜捕鱼的海况天数和可能的捕获率, 这就难以避免对 IUU 捕获犬牙鱼数量作出过低的估计^[5]。因为不仅 IUU 船舶会想法设法地逃避追踪, 在浩瀚的南大洋上, 想要目击到所有正在进行 IUU 捕鱼的船舶无异

于天方夜谭, 所以真正从事 IUU 捕鱼的船舶及其捕获量要远远多于预计数量。例如, 国际野生动植物贸易调查委员会(Trade Records Analysis of Fauna & Flora in Commerce, TRAFFIC) 1998—2000 年犬牙鱼的年均估计交易量在 5—6 万吨, 近 3 倍于 CCAMLR 估计数字^[6]; 根据 2004—2007 年国际自然基金会(World Wildlife Fund, WWF)对全球犬牙鱼交易量的数据统计, CCAMLR 估计年均 IUU 捕获量占总交易量的比重要比前者低 50%(表 2)^[7]。CCAMLR 也承认, 对管理区域内犬牙鱼的 IUU 捕鱼量作出的是粗略估算, 仅能表示潜在捕捞量的一个近似值^[8]。由于上述盲区的存在, 虽然 CCAMLR 管理区域内 IUU 捕鱼从总量上看似乎得到遏制, 但实际上是由过去大规模集中公开化变得更零星、隐蔽。进一步消除南大洋 IUU 捕鱼对海洋生物资源, 尤其是巴塔哥尼亚犬牙鱼的威胁, 仍尚需时日。

表 2 2004—2007 年 CCAMLR 与 WWF 捕捞量数据对比(单位: 吨)^[10]
Table 2. The amount comparison of fishing catch between CCAMLR and WWF(Unit: t)^[10]

| 年份 | CCAMLR 估计 IUU 捕鱼量 | CCAMLR 估计上岸捕捞量 | WWF 估计交易总量 | WWF 估计 IUU 交易量 |
|------|-------------------|----------------|------------|----------------|
| 2004 | 2 178 | 33 753 | 37 834 | 6 259 |
| 2005 | 2 583 | 31 886 | 37 990 | 8 682 |
| 2006 | 3 420 | 31 199 | 32 252 | 4 473 |
| 2007 | 3 615 | 32 476 | 34 532 | 5 671 |

3 CCAMLR 规制 IUU 捕鱼的措施评估

根据《南极海洋生物资源养护公约》(以下简称公约)第 9 条, CCAMLR 实现公约目标与宗旨最主要的方法是在可获得的充分科学证据的基础上制定、通过和修改养护措施。委员会成员在接到养护措施通知之后的 90 天内未提出反对的, 养护措施将在该通知之后 180 天对所有委员会成员具有约束力。从 1997 年起, CCAMLR 陆续就阻断非缔约国船舶从事 IUU 捕鱼的登陆与转运地点、制裁 IUU 捕鱼交易的相关贸易措施、向在公海捕鱼的缔约国船舶发放许可、对企图更换旗帜的船舶进行监控等规制 IUU 捕鱼事项出台了由犬牙鱼捕捞文件计划、船舶监测系统, IUU 船舶黑名单制度构成的三大支柱在内的多项养护措施。

3.1 关于犬牙鱼类的捕捞文件计划

有组织的 IUU 捕鱼对船旗国管控等传统治理方法的轻易规避以及低效的 IUU 贸易追踪渠道使得 IUU 经营者及其渔获物轻易进入国际市场的事实, 凸显了在符合“可持续发展”的理念且与世界贸易组织相协调的基础上, 制定一套包括规定与实施市场控制在内的综合贸易措施的必要性。CCAMLR 在 1999 年会议上通过了《关于犬牙鱼类的捕捞文件计划》(Catch Documentation Scheme for *Dissostichus* spp., CDS), 该养护措施于 2000 年 5 月 7 日正式生效, 编号为 CM10-05。

3.1.1 CDS 主要内容

1. 参加 CDS 的缔约国和与 CCAMLR 合作的非缔约国, 应采取措施识别从其领土上岸、进口, 或出口, 或转出口的犬牙鱼类的来源并确定其在公约区域内的捕获方式是否符合 CCAMLR 养护措施; 应要求在其港口上岸的每一批犬牙鱼类和

来自或去往该国船舶转运的每一批犬牙鱼类都附有完整的犬牙鱼捕捞文件(Dissostichus Catch Document, 以下简称 DCD), 否则禁止上岸或转运; 应要求从其领土进口, 或出口, 或转出口的每一批装运的犬牙鱼类都附有犬牙鱼出口文件(Dissostichus Export Document, 以下简称 DED) 或犬牙鱼转出口文件(Dissostichus Re-Export Document, 以下简称 DRED), 否则禁止出口或转运, DCD、DED 或 DRED 的生成、批准与完成必须强制使用电子捕捞文件(electronic CDS, 以下简称 e-CDS); 应确保其海关当局或其他适当政府官员要求和检查从其领土进口, 或出口, 或转出口的每一批装载的犬牙鱼类的证明文件。此种检查将会确认每一批装运所附 DED 和装运所附对所有犬牙鱼类进行说明的 DRED 并核实这些文件包含的信息是否与 e-CDS 所含信息一致。

2. 当涉及公约区域外捕获犬牙鱼类从该国领土上岸、进口, 或出口, 或转出口时, 该国可要求 CDS 联络官利用船舶监测系统对相关 DCD、DED 或 DRED 所含信息进行额外查验。

3. 如果有原因出售或处理捕获或没收的犬牙鱼类, 将颁发一项特别批准犬牙鱼捕捞文件(Specially Validated Dissostichus Catch Document, 以下简称 SVDCD)来说明理由, 并立即向 CCAMLR 秘书处报告, 再由其传达给各个缔约国。在可以实施的范围内, 应确保不会从此行为中获取经济利益。

4. 如果其海关当局或其他适当政府官员的检查或其他任何依据相关国内法所进行的视察或调查结果就 DCD、DED 或 DRED 所含信息发现问题或要求进行额外查验, 在相关国家进行磋商后, 据此确定 DCD、DED 或 DRED 所含信息无效或对犬牙鱼类的捕捞方式不符合 CCAMLR 养护措施, 禁止这些文件记录犬牙鱼类的进口, 或出口, 或转出口。

5. 船旗国必须在向每个 DCD 颁发船旗国唯一确认号前通过使用该船舶 DCD 准确报告所捕获犬牙鱼类的 FAO 区域或 CCAMLR 分区的 VMS 数据来查验该船舶的捕鱼许可。

6. 如果其海关当局或其他适当政府官员的检查或其他任何依据相关国内法所进行的视察或调查结果就 DCD、DED 或 DRED 所含信息发现

问题, 已验证这些文件的出口国政府当局, 以及在适当时候已完成这些文件的船舶所属的船旗国, 将被要求与进口国就解决该问题进行合作。^[11]

3.1.2 CDS 的实施效果

CDS 是 CCAMLR 最具创新性的养护措施之一, 它要求犬牙鱼附带的证明文件就像一份护照, 能够核实该鱼类产品从捕获地到消费全过程中来源的合法性。当某批犬牙鱼产品试图进入某个参与 CDS 的缔约国领土时, 除非能够证明该批渔获物是在公约区域外合法捕获或在公约区域内以符合 CCAMLR 养护措施的方式捕获, 否则缔约国将根据 CDS 要求所颁布的管理规定拒绝任何不符合 CDS 要求的船舶进入本国港口, 并禁止其渔获物上岸, 在某些情况下甚至会予以罚没。例如, 2006 年在美国发生了第一起因涉及非法进口和销售犬牙鱼活动而定罪的“Vidal 非法进口犬牙鱼”案。Vidal 是一名西班牙国民, 2004 年 5 月他通过一家与其有关联的乌拉圭公司 Fadilur S.A. 从新加坡装运了 11 个集装箱约 26 吨巴塔哥尼亚犬牙鱼, 试图进口至美国境内销售。当这批货物在迈阿密上岸时, 应按照国家所颁布的《野生动物保护法》中实施 CDS 的相关要求提供相关许可文件。Vidal 出示了其持有的 DCD 许可确认号、捕捞记录和请求一家迈阿密报关行代为销售的委托书。但美国海洋渔业局检查时却发现该捕捞文件因其唯一证件号先前被使用过而早已失效; 而另一份记录该批犬牙鱼捕捞地点、尺寸重量的内容似乎也被篡改过; 委托书所列的报关行既没有该批货物记录也未取得犬牙鱼的进口许可^[12]。2005 年 9 月, Vidal 与 Fadilur S.A. 因涉嫌试图伪造渔业文件妨碍联邦调查和共谋非法进口与销售犬牙鱼而遭到起诉。2006 年 11 月, 美国佛罗里达南区联邦地区法院作出判决, 该批犬牙鱼的捕获与运输违反了美国野生动物保护法为履行 CM10-05 所颁布的内容。Vidal 被处以 4 年缓刑并课以 40 万美元罚金, 不得再次从事犬牙鱼交易, Fadilur S.A. 则需交纳 10 万美元罚金^[13]。对于从事犬牙鱼捕捞或贸易的非缔约国, CCAMLR 通过秘书处和委员会主席与他们保持密切的沟通, 提供详细的 CDS 内容以邀请这些国家与 CCAMLR 合作共同实施 CDS。在 CCAMLR 的努力下, 约 55% 与犬牙鱼捕捞或贸易相关的非缔约国参与了 CDS。例

如, 印度洋中的岛国塞舌尔是 20 世纪 90 年代以来进行 IUU 捕鱼的各国船舶所捕获犬牙鱼的最主要的中转地之一, 但自 2001 年 6 月成为 CDS 参与国后, 塞舌尔开始禁止从事 IUU 捕鱼的船舶进入本国港口, 也不允许其渔获物上岸或转运, 大大压缩了 IUU 捕鱼的空间^[14]。根据 TRAFFIC 的分析, CDS 参与国占据了国际犬牙鱼交易 90% 的市场份额, 同时超过 90% 的合法犬牙鱼产品是由参与 CDS 的公约缔约国提供的^[15]。

3.2 船舶监测系统

沿海国海空军事力量及行政执法机构对 IUU 捕鱼的监管往往受限于南大洋广阔的海域面积、遥远的地理位置以及恶劣的天气状况。而卫星连接的船舶监测系统(Satellite-linked Vessel Monitoring System, 以下简称 VMS)在持续追踪捕鱼船舶航速、方向与位置, 特别是搜索常规力量无力企及的海域等方面发挥着无可替代的重要作用, 而且相比于沿海国投入的高昂巡逻成本, VMS 装置价格相对低廉, 通常仅相当于进行一次全程航空或海事监控耗费的 1%。利用 VMS, 船旗国的渔业监测中心以及位于 CCAMLR 总部的船舶监测中心能够接收到该船舶最实时的信号^[16], 监控船舶是否如实在获得授权的区域内捕鱼和更为精准地判定其渔获物的来源; 查验捕鱼船舶在 CDS 项下提交证明文件的准确性; CCAMLR 也可根据 VMS 的数据分析, 结合船舶方位与许可捕捞特定鱼类地点以及捕捞报告, 判断出是否存在过度捕捞的情况。不过, VMS 仅能监控那些已安装了该装置的船舶活动, 因此 CCAMLR 在 2000 年第 19 届会议上敦促所有缔约国应尽早在其许可或授权捕捞犬牙鱼类的本国船舶上安装 VMS, 最迟不得晚于 2000 年 12 月 31 日^[17]。

3.2.1 VMS 实施初期的问题

如果能够协调一致和准确无误地实施该项技术, VMS 将成为在 CCAMLR 适用区域内捕鱼时履行船旗国责任不可或缺的重要组成部分。但由于在安装和启用之初 CCAMLR 尚未确立起可供遵循的规范化国际标准且部分缔约国缺乏相应财政支持与管理能力, 造成进行 IUU 捕鱼的船舶屡屡利用技术手段弄虚作假, 大大降低了它的可信度。例如, 有的 IUU 捕鱼船舶运营者设法屏蔽船上的集成 GPS, 改用手动 GPS 或 GPS 模拟器将错

误位置输入 VMS 装置的通信模块就可以轻而易举地制造出若干个虚假的船舶方位。除非对船舶进行实地观测或对 VMS 终端进行物理检验, 否则上述伪造数据很难被探查出来。而这样一套设计用于船舶隐藏行迹的工具售价区区 2 500 美元左右, 在市场上唾手可得^[18]。自 2001 年以来, 法国、新西兰、澳大利亚、南非等国已在其管辖的南大洋海外领土毗邻渔场观察或捕获到多艘船舶上的 VMS 传输位置与这些船舶的实际位置存在着显著差异。例如, 2003 年 8 月 7 日, 澳大利亚海岸警备队巡逻舰“南方支持者”号在澳属赫德岛专属经济区内目击到一艘悬挂乌拉圭国旗的拖网渔船“Viarsa 1”号涉嫌从事 IUU 捕鱼, 澳方海关与渔政官员依据本国渔业法命令“Viarsa 1”号跟随“南方支持者”号向东驶往澳大利亚西海岸港口城市弗里曼特尔接受调查。但“Viarsa 1”号船长却无视澳方发出的指令, 驾船向西逃逸, 澳方随即展开紧追, 并向“Viarsa 1”号的船旗国乌拉圭通报了情况。乌拉圭官方表示愿意履行作为公约缔约国应承担的合作义务, 向澳方提供所接收到的该船舶监测数据以便及时确定其地理坐标。然而, 根据该数据报告追踪到的船舶信号竟然位于澳方一直紧追的实际位置以西约 3 000 海里处, 显然“Viarsa 1”号是在有意通过谎报方位来逃脱追捕^[19]。无独有偶, 2004 年澳大利亚渔业管理局在麦克唐纳群岛专属经济区以疑似在未许可海域内捕捞犬牙鱼为由对两艘悬挂乌拉圭国旗的渔船实施拦截。两船在被抓获前迅速生成了篡改的 VMS 数据, 以致澳方官员登临检查时发现 VMS 显示船舶捕鱼的位置远在当局所指控的未获许可进行捕鱼海域以北 1 000 海里之外^[20]。此外, 还有越来越多参加 CDS 的船舶也在参与类似的欺诈活动。它们获得船旗国颁发的确认身份和核实捕捞位置与数量的文件后在暗中进行 IUU 捕鱼作业, 然后向监测中心发出已经捕获的犬牙鱼来自公约适用区域外的数据报告, 再通过错误 VMS 数据支持下伪造的 CDS 文件将 IUU 渔获物在港口国顺利上岸、出售或转运^[21]。

3.2.2 VMS 规则的发展

针对 VMS 实施过程中出现的伪造或篡改方位数据等问题, CCAMLR 相继采取了一系列发展与完善的举措。2003 年 CCAMLR 第 22 届会议上,

建议安装能够实时向船旗国与 CCAMLR 秘书处提供船舶数据的集中与电子化的 C-VMS 的养护措施草案得到了绝大多数与会国家的赞同,委员会据此决定开展一项由阿根廷、澳大利亚、新西兰、南非、乌克兰、美国和乌拉圭参与 C-VMS 数据分享的试验^[22]。结果证实,只要 CCAMLR 秘书处在接收到船舶位置数据的同时将其传送给所有缔约国,那么谎报或错报船舶位置的几率就会显著降低。因此,利用 C-VMS 查验出通过欺骗手段完成的 CDS 文件来堵截 IUU 渔获物进入合法市场的路径并以此加强消除 IUU 捕鱼的港口国措施是完全可行的。2004 年 CCAMLR 第 23 届会议最终通过了养护措施 CM10-04,修改和细化了 VMS 的安装规则,主要内容包括:

1. 缔约国义务包括:每一缔约国应当确保许可捕鱼的船舶在持有该船旗国颁发的执照期间内安装有能够持续报告其在公约区域内位置的卫星连接的船舶监控装置;该装置应至少每 4 小时向船旗国陆基渔业监测中心自动传送该船舶航向、航速、位置、身份等数据;缔约国应确保该装置的配置与类型避免错误位置的输入输出,无论以手动、电子还是其他方式都无法篡改;最后,这套系统应置于密封单元内且加封证明其未被打开或修改的官方印章等。

2. 船旗国义务包括:每一船旗国应当向 CCAMLR 秘书处提供其渔业监测中心相关当局名称、地址、电子邮件、电话与传真号码并在发生变更时迅速通知;如果返回港口的捕鱼船舶随行的自动定位通信装置(Automatic Location Communicators,以下简称 ALC)无法传输 VMS 数据,船旗国不得允许该船舶在公约区域内捕鱼,除非 ALC 以符合 CM10-04 规定的方式被替换或被修复后能够传输 VMS 数据;如果船旗国发现 ALC 已经未能传输 VMS 数据达 12 小时的,应通知该船舶的船长、所有人或授权代表,这种情况在一年内出现超过两次的,船旗国为确定 ALC 是否遭到篡改,应调查船主和派遣授权官员对存在问题的 ALC 进行检查并在完成调查后 30 天内将结果通知 CCAMLR 秘书处;当每一悬挂其国旗的船舶按照 CM10-04 规定的方式进入、离开或活动于公约划定的分区时,船旗国应通过电子邮件或其他方法在 24 小时内通知秘书处;当捕鱼船舶

试图进入已关闭区域或禁止捕鱼区域时,船旗国应当预先将该船舶意图通知秘书处等。

3. 船舶相关人员义务包括:受制于该养护措施的捕鱼船舶的船长、所有人或授权代表应确保其捕鱼船舶在公约区域内捕鱼时所载 ALC 以符合该养护措施要求的方式向船旗国传输 VMS 数据;还应确保不得以任何方式篡改 ALC 和 VMS 数据;不得以任何方式阻塞 ALC 的天线;不得以任何方式中断 ALC 的电力供应;除 CM10-04 规定的特殊情况外,不得将 ALC 从船上移除;在 ALC 无法传输 VMS 数据时,应每 4 小时向船旗国提供手动报告^[23]。

3.3 IUU 船舶黑名单

搜集悬挂非缔约国国旗的船舶捕鱼信息最早见于 FAO1993 年《促进公海渔船遵守国际养护及管理措施的协定》(以下简称《遵守协定》)第 8 条第 3 款要求“各缔约方应直接或通过联合国粮食及农业组织,相互交流有关悬挂非缔约方旗帜的渔船损害国际保护和管理措施效力的活动情况”;《联合国鱼类种群协定》(United Nations Fish Stocks Agreement,以下简称 UNFSA)第 17 条第 4 款也敦促相关 RFMO 的缔约国或参与方就悬挂非组织成员国或非安排参与国国旗进行相关鱼类种群捕捞的渔船活动交换情报。2002 年 CCAMLR 第 21 届会议为了对公约缔约国与非缔约国构成 IUU 捕鱼的行为进行正式分类,将决议转换为具有约束力的《促进缔约国船舶遵守 CCAMLR 养护措施的计划》(CM10-06)和《促进非缔约国船舶遵守 CCAMLR 养护措施的计划》(CM10-07)两项养护措施,要求委员会应对 CCAMLR 养护措施效力构成损害或威胁的从事 IUU 捕鱼的缔约国与非缔约国船舶都进行鉴别,按照不同标准分别建立起缔约国 IUU 船舶名单制度(Contracting Party-IUU Vessel List,以下简称 CP-IUU)和非缔约国 IUU 船舶名单制度(Non Contracting Party-IUU Vessel List,以下简称 NCP-IUU)。CCAMLR 由此成为首个针对 IUU 捕鱼船舶出台黑名单制度的 RFMO。

3.3.1 列入 CP-IUU 的条件

根据 CM10-06 规定,必须有证据表明船舶有下列行为时才可将其列入 CP-IUU:

1. 在公约区域内捕鱼却未按照《缔约国对悬挂该国旗帜在公约区域内作业船舶的许可与检查

义务》(CM10-02)取得船旗国颁发的许可,或违反了该许可关于捕捞区域、种类与时间的限定条件;

2. 未能按照适用于其作业渔场的报告系统记录或声明该船舶的捕捞数额,或做了虚假声明;

3. 违反可适用的 CCAMLR 养护措施,使用禁止的钓具,或在禁渔期内捕鱼或违反 CCAMLR 养护措施在禁渔区内捕鱼;

4. 向被 CCAMLR 认定从事 IUU 捕鱼的(例如已被列入 IUU 黑名单)船舶转运或提供支持或补给以参与共同捕鱼;

5. 无法根据《关于犬牙鱼类的捕捞文件计划》(CM10-05)的要求提供有效的犬牙鱼捕捞文件;

6. 在被所有缔约国承认具有国家主权的公约适用区域内的岛屿毗邻海域从事的捕捞方式,其损害了公约所要实现的目标;

7. 从事的违反任何其他公约养护措施的捕捞方式损害了公约所要实现的目标^[24]。

3.3.2 列入 NCP-IUU 的条件

根据 CM10-07 的规定,船舶具备前述 CM10-06 列举的第 5—7 项行为或下列行为时才可将其列入 NCP-IUU:

1. 已被发现在公约区域内进行捕捞;

2. 根据《南极海洋生物资源船舶运输的港口检查》(CM10-03),已被港口拒绝进入、上岸或转运;

3. 向被 CCAMLR 认定从事 IUU 捕鱼的(例如已被列入 IUU 黑名单)船舶转运或提供支持或补给以参与共同捕鱼^[25]。

3.3.3 限制措施

无论是列入 CP-IUU 还是 NCP-IUU 的船舶,缔约国均应根据可适用的国内法规与国际法采取一切必要措施以实现如下目的:

1. 禁止颁发该船舶在本国渔业管辖海域内捕鱼的许可;

2. 禁止租用该船舶以及该船舶进口、出口和再产口犬牙鱼类;

3. 悬挂该缔约国旗帜的任何捕鱼船、辅助船、货船等船只在公约区域内不得以任何方式对该船舶提供帮助,如与其参与转运、共同捕鱼或向其补给等;

4. 除采取执法行动、提供帮助、不可抗力、船上人员遭遇危难原因外,拒绝该船舶进入本国港口;

5. 当所装载的犬牙鱼类据称是由该船舶捕获时,“出口或转出口政府当局的批准”不能给予认证;

6. 拒绝该船舶悬挂本国旗帜;

7. 鼓励进口者、出口者和其他相关部门限制与该船舶捕获物的交易或转运;

8. 禁止颁发给列入 CP-IUU 的船舶在公约区域内捕鱼的许可^[26]。

IUU 船舶名单建立起的数据库能够便于缔约国在向可疑船舶颁发在公约区域内或本国管辖海域内捕鱼许可之前,对船舶的真实身份、违规记录等内容进行全面核查,从源头设置起阻拦 IUU 捕鱼的第一道防线。被列入黑名单的捕鱼船即使冒险进行捕鱼作业,从油料补给、货物转运、船舶进港到鱼品交易等方面也都处处受限,成本风险大幅提高,甚至无利可图。由于名单记录了 IUU 捕鱼船舶先前的运营人,因此即使原船舶的船长或船员企图更换船舶进行 IUU 捕鱼,船旗国或沿海国也会因其历史记录拒绝现有船舶使用本国旗帜或颁发捕鱼许可。

4 CCAMLR 规制 IUU 捕鱼的困境: 公海“方便旗”

根据《联合国海洋法公约》(United Nations Convention on the Law of the Sea, 以下简称 UNCLOS)第 62 条第 4 款的要求,在沿海国专属经济区内捕鱼的其他国家的国民应遵守沿海国制订的养护措施和其他条件;对于从事 IUU 捕鱼作业的外国船舶,沿海国可以依据 UNLCOS 第 73 条第 1 款,对其实施逮捕和拘押等司法程序。令人棘手的是,CCAMLR 管理面积的近 90%,约 3 600 万平方千米的区域都是公海^[27],通常由船旗国对公海上悬挂其旗帜的船舶实施专属管辖。考虑到缺乏对公海负责任渔业行为的规范,它反倒在一定程度上对公海 IUU 捕鱼起到了“助纣为虐”的作用。

4.1 公海船旗国管辖的局限

在公海上航行或捕鱼的船舶受其船旗国专属管辖是国际社会普遍遵守的一项国际法基本原则。国际常设仲裁法院在 1905 年“马斯喀特帆船案”(英国诉法国)中就指出:“一般来说,决定给予谁可以

悬挂国旗的权利以及对这种许可设定限制,都是一国主权内的事宜^[28]。”后续一系列国际法院或国内法院判例都遵循了这个先例,如 1927 年国际常设法院在“荷花号案”(法国诉土耳其)中肯定了“公海上船舶不受任何当局支配,除了它悬挂旗帜所属的国家”^[29]的原则。1953 年美国联邦最高法院在“劳里岑诉拉尔森案”中也声明:“每一国家在国际法下均可确定其授予一艘商船国籍的条件并因此对它进行管理和承担责任^[30]。”1958 年《公海公约》第 5 条除了“每一国家均有权确定对船舶给予国籍、船舶在其领土内登记及船舶悬挂该国旗帜的条件,船舶具有其有权悬挂的旗帜所属国家的国籍”的内容外,还额外增加了“国家和船舶之间必须具有真正的联系”的规定。但何谓“真正的联系”引起了很大争议,因为“这项新条款对迄今的海洋习惯法与条约法以及有关国家的国内航运与船舶法律都缺乏了解,没有办法对它进行准确的界定^[31]。”在此之后很长时间国际法学界一直没有就这个概念的判断标准达成一致,有学者得出结论:“对海洋法中‘真正的联系’这一晦涩难懂词汇进行准确的探寻最终会走到死胡同里去,尤其是对那些捕鱼船而言。越来越多的国家提供所谓的‘开放注册’和迅速的处理过程以及宽松的管理制度,都为那些捕鱼船在离开港口时悬挂一国国旗,捕鱼时改挂方便国国旗,返航时复归原旗创造了可能^[32]。”1982 年 UNCLOS 第 91 条和第 92 条重申船舶在公海应受其船旗国专属管辖同时,删去了“真正的联系”,改为在涉及“船旗国义务”的第 94 条里规定“每个国家应对悬挂该国旗帜的船舶有效地行使行政、技术及社会事项上的管辖和控制。”

综上所述,公海船旗国管辖的历史与法律依据诠释了两项对公海捕鱼有着深刻影响的法律原则:第一,就决定船旗国与悬挂该国国旗的船舶之间是否存在真正联系,尚未确立起稳固标准;第二,船旗国准许一艘船舶获得其国籍,是其自由裁量的权利,而非受到质疑的问题。如果一国因认为一艘船舶与其船旗国的联系过于薄弱而拒绝承认它获得的国籍,显然是违反国际法的^[33]。所以,在国际法不禁止的情况下,不少国家通过出售船旗以获取经济利益,导致公海上“方便旗”大行其道。

4.2 非缔约国方便旗的消极影响

出于维持海洋渔业资源可持续发展的需要,国际法要求船旗国对其公海捕鱼船舶的限制也越来越多。UNCLOS 第 116 条就规定,所有国家的国民在享有公海捕鱼自由权利的同时要受到其船旗国承担的采取包括与其他国家或 RFMO 合作等养护公海生物资源必要措施的义务的制约;UNCLOS 第 12 部分概括了各国应履行的保护和保全海洋环境的一般义务和相应承担的国际法责任。然而,这些宽泛的条款中却没有向第三国强制施加应当遵守 CCAMLR 养护措施或必须批准该公约的特定义务。作为 UNCLOS 最重要补充的 UNFSA 以及《遵守协定》虽然鼓励非缔约国参与和遵守 RFMO 的养护措施,但始终未能就解决第三国船舶在 CCAMLR 海域内进行 IUU 捕鱼问题建立起一个具有制约性质的有效法律制度。单纯依靠自愿遵守的《行为守则》、IPOA-IUU 和《船旗国表现自愿准则》所得到的响应寥寥,例如 FAO 在一项调查中发现,仅有 24% 的成员国表示正在制定将 IPOA-IUU 付诸实施的国际计划^[34]。

另外,部分船旗国对其船舶缺乏有效管理或对本应承担的义务消极不作为以及第三国不得对公海上非悬挂本国旗帜的船舶行使管辖,将捕鱼船舶运营者的地位凌驾于 RFMO 和沿海国当局之上;《维也纳条约法公约》第 43 条“条约非经第三国同意,不为该国创设义务或权利”的规定又使某些船旗国作为非缔约国对不须强制遵守的条约义务无动于衷。为躲避负责任履行国际海洋生物养护条约义务的原船旗国对自己采取的严格管控措施,从事 IUU 捕鱼的船舶往往将其注册登记地变更为非 RFMO 缔约国并改挂该国国旗作为方便旗^[35]。有学者形象地称这种行为为“搭便车”,意即利用非缔约国身份合法且肆无忌惮地以不符合持续发展的方式获取渔业利益而无须担心遭到该 RFMO 本应对其成员方所采取的制裁^[36]。特别是那些在船舶实际所有人、船组成员国籍、曾经对船舶开放登记的船旗国、操作船舶的控股公司等方面都与公约缔约国有着千丝万缕的联系的船舶在 CCAMLR 管理的公海区域进行 IUU 捕鱼时,经常改挂以方便旗著称的哥斯达黎加、伯利兹、洪都拉斯、委内瑞拉等非公约缔约国国旗。除此之外,一些不具有 CCAMLR 成员方身份的港

口国,如非洲东海岸的肯尼亚、莫桑比克,因其管理懈怠、集散便利,被很多船舶利用成为 IUU 渔获物上岸和转运的据点,逐渐形成了面向海外市场的完整的非法交易链。

5 “港口国措施”——规制 IUU 捕鱼的新路径

由于相当一部分船旗国未能及时有效地承担起监管悬挂本国旗帜的渔船的国际义务,依靠港口国措施查验船只是否参与 IUU 捕鱼以及阻断 IUU 渔获物的流通的重要作用就凸显了出来。不过,在 UNCLOS 下,除了给予不同国籍船舶不歧视待遇和允许遭遇不可抗力及危难的外国船只进入港口等少数特例外,沿海国对本国港口享有完整充分的主权。制定与实施港口国措施实质上是一项国家主权范围内可以自由裁量的权利,其他国际公约通常都不会对其强加任何普遍适用的标准,例如 UNFSA 第 23 条第 4 款就保证:“本条绝不影响国家根据国际法对其领土内的港口行使其主权。”由此产生的后果就是 RFMO 的各个缔约国会依据本国的检查程序和试图进港船舶提供的信息来自行认定船舶是否具有 IUU 捕鱼身份并分别设置不同的进港条件和罚金数额或惩治手段,事实上削弱了国际社会为遏制 IUU 捕鱼所达成的养护与管理措施的有效性。为了弥合 IUU 捕鱼管控框架内港口国自由裁量权与国际社会遏制 IUU 捕鱼的共同合作之间出现的断层,FAO 大会第 36 届会议于 2009 年 11 月 25 日通过《港口国预防、制止和消除非法、未报告和未管制捕鱼的协定》(Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 以下简称 PSMA),并于 2016 年 5 月 5 日生效。

PSMA 作为首个专门针对 IUU 捕鱼的具有法律约束力的国际协定,意味着国际社会已经对那些大肆开放注册和出售方便旗却对悬挂本国旗帜的船舶在公海从事 IUU 捕鱼无所作为的船旗国不抱以期待^[37],标志着应对 IUU 捕鱼的立法思想从以船旗国管控为主导向港口国管控相对优先的转变。它的独有优势在于不仅有能力促使外国船舶遵守旨在打击 IUU 捕鱼的港口国法律,还能够为遏制 IUU 捕鱼的区域合作与协调该领域各港口国措施提供帮助和便利。它利用产生的市场连锁效

应,很好地制约和阻塞了 IUU 渔获物向国内、区域与国际市场流动,大大降低了 IUU 捕鱼经营者的收益;拒绝进入港口和干预产品供应的手段重创了 IUU 捕鱼盈利的关键渠道,并将作为一种强有力的经济抑制因素给 IUU 捕鱼者带来无形的压力。而且,利用来自外国船舶申请进港必须提供的文件和港口国对进港船舶的检验信息等更为准确的公海捕鱼数据搜集与分享,港口国措施巩固了海洋生物资源的养护与管理,进一步加强了向有关国家当局和 RFMO 报告涉嫌从事 IUU 捕鱼船舶的力度^[38]。该协定所确立的港口国措施相对于传统的空中与海上监管更为低廉和安全,被 FAO 誉为一项“既富有力量又经济高效的预防、制止和消除 IUU 捕鱼的手段^[39]。”

6 结论

虽然 CCAMLR 出台的 CDS、VMS 和 IUU 船舶黑名单等措施结合了船旗国和港口国措施的优点,在实践中对消除、预防和制止其公约区域内的 IUU 捕鱼起到了一定成效,但对于悬挂非缔约国国旗的船舶在公约适用的公海上肆无忌惮的过度捕捞行为,CCAMLR 只能根据本公约第 10 条第 2 款“促请任何非本公约缔约国注意其国民或船只依委员会之意见进行,实现本公约目标之任何活动”或采取其他非强制执行措施,很大程度上减损了 CCAMLR 旨在更有效地打击 IUU 捕鱼的努力。国际法对公海船舶由其船旗国管辖优先的承认以及船旗国对本国船舶管控的缺失,造成了对公海渔业资源无节制地疯狂索取,其糟糕的处境堪比美国生态与社会学家盖雷特·哈丁(Garrett Hardin)笔下描绘的“公地灾难”(The Tragedy of the Commons):“所有人都在追求各自的最大利益,他们中的每一个都被禁锢在一个迫使他在有限范围内无限制地增加牲畜的制度中。所有人最终的归宿都是毁灭,因为在崇尚公有物自由的社会里,每个人都在追逐自己的最大利益,公有物自由使他们走向了毁灭^[40]。”南大洋犬牙鱼资源就是这样一个开放的公有物,高额的利益回报,几乎可以忽略不计的逮捕风险外,再摆脱唯一管理这片海域的公约缔约国的身份,就可以在公海上无所顾忌地开展捕捞。至于如何治愈这个“顽疾”,除了继续推动更多国家尤其是传统意义上的方便旗

国家签署和批准公约和其他相关国际条约, 形成对船旗国义务的进一步贯彻与遵循的普遍国际实践外, 还应当依托 PSMA, 进一步发挥港口国措施在当前规制 IUU 捕鱼进程中的作用。

参考文献

- 1 AGNEW D J. The illegal and unregulated fishery for toothfish in the Southern Ocean, and the CCAMLR catch documentation scheme[J]. *Marine Policy*, 2000, 24(5): 361.
- 2 EVERSON I, MURRAY A W. Size at sexual maturity of Patagonian Toothfish[J]. *CCAMLR Science*, 1999: 37—46.
- 3 LACK M. Antarctic Toothfish: An analysis of management, catch and trade[R]. Sydney: TRAFFIC Oceania, 2001:5.
- 4 FAO. International plan of action to prevent, deter, and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (IPOA-IUU) [EB/OL]. [2018-08-30]. <http://www.fao.org/docrep/005/Y3536E/y3536e04.htm>.
- 5 BIALEK D. Sink or swim: measures under international law for the conservation of the Patagonian toothfish in the Southern Ocean[J]. *Ocean Development & International Law*, 2003, 34(2) :105.
- 6 LACK M, SANT G. Patagonian toothfish: Are conservation and trade measures working? [J]. *Traffic Bulletin*, 2001, 19(1): 3—7.
- 7 LACK M. Continuing CCAMLR's fight against IUU fishing[R]. Hobart: WWF Australia and TRAFFIC International, 2008:4.
- 8 CCAMLR. Report of the eighteenth meeting of the scientific committee for the conservation of Antarctic marine living resources [R]. Hobart: CCAMLR, 1999:24—25.
- 9 CCAMLR. Report of the annual meeting of the scientific committee for the conservation of Antarctic marine living resources[R]. Hobart: CCAMLR, 1995—2015.
- 10 CLARE A. The quest to combat the illegal fishing of 'White Gold' in the Southern Ocean [J]. *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, 2010, 2(3):71.
- 11 CCAMLR. Conservation Measure 10-05(2017) [EB/OL]. [2018-07-31]. https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-schedule2017-18_0.pdf.
- 12 MECOPRESS. Spanish magnate faces US trial for illegal toothfish trade[EB/OL]. [2018-07-28]. <http://en.mercopress.com/2006/06/30/spanish-magnate-faces-us-trial-for-illegal-toothfish-trade>.
- 13 JACKSONVILLE NEWS. Spanish businessman pleads guilty in illegal chilean seabass case[EB/OL]. [2016-07-28]. <http://jacksonville.com/apnews/stories/111306/D8LCA4N00.shtml>.
- 14 MILLER D G M, SLICER N, SABOURENKOV E N. IUU fishing in Antarctic waters: CCAMLR actions and regulations[J]. *American Journal of Obstetrics & Gynecology*, 2010: 212 (1):192.
- 15 WILLOCK A. Uncharted waters: Implementation issues and potential benefits of listing toothfish in Appendix II of CITES[R]. Cambridge: Traffic International, 2002:4.
- 16 CCAMLR. Illegal, unregulated and unreported fishing[EB/OL]. [2018-07-28]. <http://www.ccamlr.org/Pu/e/sc/fish-monit/iuu-intro.htm>.
- 17 CCAMLR. Schedule of conservation measure in force 2000/01 season[R]. Hobart: CCAMLR, 2000:23.
- 18 IUCN HIGH SEAS TASK FORCE. Closing the net: Stopping illegal fishing on the High Seas[EB/OL]. [2018-08-19]. <http://www.oecd.org/sd-roundtable/papersandpublications/39375276.pdf>.
- 19 AUSTRALIA ANTARCTIC DIVISION. Poachers pursued over 7000 kilometers [EB/OL]. [2018-07-28]. <http://www.antarctica.gov.au/magazine/2001-2005/issue-6-autumn-2004/feature/poachers-pursued-over-7-000-kilometers>.
- 20 NATIONAL ENVIRONMENTAL TRUST. Black market for white gold: The illegal trade in Chilean sea bass[R]. Washington D.C: National Environmental Trust, 2004.
- 21 CCAMLR. Report of the Twenty-first Meeting of the Commission[R]. Hobart: CCAMLR, 2002: 32—34.
- 22 CCAMLR. Report of the Twenty-second Meeting of the Commission[R]. Hobart: CCAMLR, 2003:55.
- 23 CCAMLR. Conservation Measure 10-04(2018) [EB/OL]. [2018-07-30]. https://www.ccamlr.org/sites/default/files/10-04_40.pdf.
- 24 CCAMLR. Conservation Measure 10-06(2016) [EB/OL]. [2018-07-30]. https://www.ccamlr.org/sites/default/files/10-06_24.pdf.
- 25 CCAMLR. Conservation Measure 10-07(2016) [EB/OL]. [2018-07-30]. https://www.ccamlr.org/sites/default/files/10-07_32.pdf.
- 26 CCAMLR. Schedule of Conservation Measure in Force 2015/16 Season[R]. Hobart: CCAMLR, 2015:49-57.
- 27 MILLER D G M, SLICER N, SABOURENKOV E N. IUU fishing in Antarctic waters: CCAMLR actions and regulations[J]. *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, 2010, 212 (1):182—183.

- 28 LAMMASCH H, FULLER M W, DE SAVORNIN LOHMAN A F. The decision of the court of arbitration for the case of Muscat Dhows(Great Britain v France)[J]. *American Journal of International Law*, 1908, 4: 924.
- 29 WORLD COURTS. The judgment for the case of the S.S.Lotus (France v Turkey) on November 7 1927[EB/OL]. [2019-08-20].http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.09.07_lotus.htm.
- 30 U.S. SUPREME COURT. *Lauritzen v. Larsen*, 345 U.S. 571(1953)[EB/OL]. [2018-08-20].<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/345/571>.
- 31 MCDUGAL M S, BURKE W T, VLASIC I A. The maintenance of public order at sea and nationality of ships[J].*American Journal of International Law*, 1960, 54(1): 104.
- 32 VUKAS B, VIDAS D. Flags of convenience and high sea fishing: The emergence of a legal framework[EB/OL]. [2018-08-21].https://www.researchgate.net/publication/300219557_Flags_of_Convenience_and_High_Seas_Fishing_The_Emergence_of_a_Legal_Framework.
- 33 BAIRD R J. *Aspect of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Southern Ocean* [M]. Dordrecht: Springer, 2007:57.
- 34 FAO. Report of technical consultation to review progress and promote the full implementation of the IPOA to prevent, deter and eliminate IUU fishing and the IPOA for the management of fishing capacity[R]. Rome: FAO, 2004:68.
- 35 DEIRDRE M, KRAMER W, CANTY K. Stateless fishing vessels: The current international regime and a new approach[J].*Ocean and Coast Law Journal*, 2000, 5:227, 232.
- 36 FREESTONE D, MAKUCH Z. The New international environmental law of fisheries: The 1995 United Nations Straddling Stocks Agreement[J].*Yearbook of International Environmental Law*, 1996,7(1):33.
- 37 DOULMAN D J, SWAN J. A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing[J]. *FAO Fisheries and Aquaculture Circular*, 2012, 1074:27.
- 38 MOLENAAR E J. Port state jurisdiction to combat IUU fishing: The Port State Measures Agreement[C]//RUSSELL D A, VANDERZWAAG D L. *Recasting Trans-boundary Fisheries Management Arrangements in Light of Sustainability Principles: Canadian and International Perspectives*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010:369-386.
- 39 FAO. Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing[EB/OL]. [2018-09-10]. <http://www.fao.org/3/a-i5469t.pdf>.
- 40 HARDIN G. The Tragedy of the Commons[J]. *Science*, 1968,162:1246—1247.

EVALUATION AND REFLECTION OF CCAMLR MEASURES FOR REGULATION OF IUU FISHING

Wu Ningbo

(Law School, Shanghai University of Business and Economics, Shanghai 201620, China)

Abstract

Since the 1980s, rampant illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing has led to the exhaustion of marine living resources in the Southern Ocean. As the most important regional fishery management organization in the Southern Ocean, the Commission on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) has issued conservation measures for the marine living resources. The measures have had a good effect among contracting parties. However, there is no doubt that the existing inherent limitations in the flag state jurisdiction regulations of international marine law have given rise to uninhibited IUU fishing from vessels associated with non-contracting parties in the Convention area. At this stage, these limitations have been the greatest challenge for managing the Antarctic marine living resources.

Key words CCAMLR, IUU Fishing, Southern Ocean, Conservation Measures