

欧美等国家对非法捕捞的管理及 我国出口水产品应对措施

孟少珂*, 曲润波, 王英平, 孟昭宇

(黄岛海关, 青岛 266555)

摘要: 目的 了解我国对非法捕捞渔业的管理现状, 对出口水产品贸易中可能存在的技术贸易壁垒进行分析并提出应对方案, 以指导水产品顺利出口, 落实国家稳外贸政策。**方法** 对欧盟、美国等国家针对非法捕捞(illegal fishing)、未报告捕捞(unreported fishing)和未管制捕捞(unregulated fishing)行为采取的管理措施, 以及对进入其市场的水产品在 IUU 捕捞环节的特别要求进行研究, 指出我国在现有渔业管理模式下存在的短板, 在出口水产品方面可能会遇到的问题, 并提出应对措施。**结果** 我国的渔业法规制度虽经多次修订, 但仍存在一定的滞后性, 一些国际公约无法完全执行, 出口水产品会遇到门槛提高、成本增加的情况。**结论** 我国针对水产品 IUU 捕捞, 应尽快完善我国渔业监管体系, 推进国际互认, 加强国际合作, 应对技术贸易壁垒。

关键词: 非法捕捞; 未报告捕捞; 未管制捕捞; 水产品; 出口; 渔业

Management of illegal fishing in EU and USA and countermeasures of China for aquatic products export

MENG Shao-Ke*, QU Run-Bo, WANG Ying-Ping, MENG Zhao-Yu

(Huangdao Customs, Qingdao 266555, China)

ABSTRACT: Objective To understand the management of illegal fishing fisheries in China, analyze the possible technical barriers to trade in export aquatic products and propose the solutions, so as to guide the export of aquatic products smoothly and implement the national policy of stabilizing foreign trade. **Methods** The management measures taken by the European Union, the United States and other countries against illegal fishing, unreported and unregulated fishing and the special requirements for the IUU fishing of aquatic products entering their markets were studied. The problems that might be encountered in the export of aquatic products in China's current fishery management model were pointed out and the countermeasures were proposed. **Results** Although China's fishery laws and regulations had been revised many times, there was still a certain lag, some international conventions could not be fully implemented, and the export of aquatic products would encounter the situation of higher threshold and higher cost. **Conclusion** For IUU fishing of aquatic products, China should improve its fishery regulatory system, promote international mutual recognition, strengthen international cooperation and deal with technical barriers to trade as soon as possible.

KEY WORDS: illegal fishing; unreported fishing; unregulated fishing; aquatic product; export; fisheries

*通信作者: 孟少珂, 硕士, 助理工程师, 主要研究方向为农业生产技术。E-mail: mmmzyyy@126.com

*Corresponding author: MENG Shao-Ke, Master, Associate Engineer, Huangdao Customs, No.192, Changjiang Road, Huangdao District, Qingdao 266555, China. E-mail: mmmzyyy@126.com

0 引言

海洋捕捞业既面临着如何实现自身可持续发展的课题,也肩负着为人类整体可持续发展作出贡献的使命,对于全球渔业而言,非法捕捞(illegal fishing)、未报告捕捞(unreported fishing)和未管制捕捞(unregulated fishing)(简称IUU)是渔业捕捞中最严重的危害之一。根据联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)最新估算,全世界每年因为IUU所造成的渔业损失介于100~235亿美元之间,相当于1100~2600万t渔获物。FAO表示在全球主要渔业生产中,非法渔业甚至占到了整个渔业的三成多^[1]。国际社会逐渐认识到,若IUU捕捞不受遏制,渔业管理政策依据的系统会出现根本性错误。

2000年10月,FAO总部举行了IUU捕捞技术磋商会议,就草拟的行动计划展开了讨论,决定于2001年第24届渔业委员会上提出IUU捕捞国际行动计划草案供部长会议采纳。2001年3月2日,FAO宣布超过110个国家参与的会议已通过《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼行为的国际行动计划》法案。欧盟、美国等发达国家最先加入行动计划,并制定一系列的法规去实施,用来打击全球IUU捕捞行为,对进口到欧盟、美国境内的水产品采取严格的管控措施,以保证这些水产品合法捕捞。这些管理制度的实施,在有效打击IUU捕捞行为的同时,也逐渐变成一种技术贸易壁垒,尤其是在近期疫情影响下,水产品出口贸易更加容易成为技术贸易战的牺牲品。中国每年出口水产品总量约400万t,其中超过200万t来自于海洋捕捞,约占出口水产品总量的60%,对IUU管控措施是否执行到位,将直接影响到我国水产品出口贸易是否能正常开展,关系到我国稳外贸政策是否执行到位。本文通过分析欧美等国家对IUU的管控措施,为我国打击IUU渔业行为、确保水产品正常贸易出口提出工作建议。

1 欧盟、美国等对IUU捕捞的管控

1.1 欧盟

欧盟对于IUU捕捞行为所造成的经济与社会影响高度重视,欧盟每年进口的150亿欧元的水产品中,有11亿欧元为其他国家的IUU捕捞产品,约占其全部进口水产品货值的7%。欧盟认为,作为世界水产品进口量最大的经济体,欧盟已成为IUU捕捞极有价值的目标市场。因此,有必要在共同体层面上强化对IUU捕捞的打击。2008年9月29日,欧盟理事会通过了《关于“建立预防、阻止和消除非法、未报告及未管制捕捞的共同体体系”的条例》(以下简称《条例》)^[2]。该条例的制定基于欧盟1983年制定的共同渔业政策,旨在通过对欧盟渔业供应体系,特别是

欧盟水产品市场准入的严格管理,强化对IUU捕捞行为的打击,《条例》的生效日期为2010年1月1日。

《条例》规定,所有进入欧盟市场的海洋捕捞水产品必须具有捕捞证书,否则,欧盟将视其为非法产品并拒绝进口。此外,《条例》还对对第三国渔船的港口检查、对IUU捕捞渔船和不合作国家的措施、欧盟的预警系统等内容进行了规定。

《条例》实施以来成效良好。截止目前,欧盟已经建立了IUU渔船及国家黑名单,渔获认证制度也已经落实到位,欧盟执委会与超过50个第三国交涉,希望改善其打击IUU的措施。多数国家采纳了欧盟的建议,未得到任何警告,但也有超过20个国家收到黄牌警告。2015年,泰国、科摩罗、中国台湾等国家和地区均收到了黄牌警告,直至2019年,部分国家通过整改后才得以解除黄牌警告。收到警告的国家6个月之内若问题仍得不到解决,欧盟执委会将给该国发“红牌”警告,实行《欧盟打击非法捕鱼规则》中的制裁措施^[3]。与此同时,欧盟也在一直寻求打击IUU捕捞的国际合作。2011年,美国与欧盟签署了一项历史性的声明,承诺双边合作打击违法、无报告及不合规的渔捞活动,这是美国和欧盟在渔业管理上达成的第一个长期合作伙伴关系。2012年,欧盟与日本签署打击IUU捕捞联合声明,双方签署的声明内容包括系统交换IUU捕捞业信息、鼓励其他国家贯彻FAO推行的港口国家行动协议(agreement on port state measures, PSMA)、推动可持续渔业发展、保护海洋生物的多样性等。

1.2 美国

美国《海洋政策》杂志2014年发表的一篇研究专著中披露,当今美国每年都进口高达200亿美元价值的野生捕捞海鲜产品,其中约32%的产品涉嫌IUU非法捕捞,而绝大多数产品主要是产自中国、泰国、印尼、厄瓜多尔、加拿大、越南、菲律宾、印度、墨西哥和智利等10个国家,2014年的数据显示,美国从10国进口的主要捕捞水产品中,进口量共计54.5万t,其中中国占28%,居10国之首^[4]。

针对IUU管控中暴露出来的问题,2014年6月17日,美国白宫发布“建立一个全面的框架用来打击非法、未申报和无管制的渔业和水产品欺诈等”总统备忘录,以期共同打击水产品IUU和欺诈行为,美国是继欧盟之后第二个对水产品非法捕捞采取管控措施的国家^[5]。2015年3月15日,美国农业部(United States Department of Agriculture, USDA)、食品药品监督管理局(Food and Drug Administration, FDA)等12个机构组成的“总统事务工作组”发布“打击非法、未申报和无管制捕捞”的行动纲要。2015年8月3日,美国国家海洋和大气管理局(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)发出公报,

应用 7 个原则初步提出 13 种鱼类产品被确定为可能存在 IUU 非法捕捞或水产品欺诈的高风险产品^[6]。2015 年 11 月 5 日,美国总统奥巴马签署了《非法、未申报和无人管制捕捞活动执行法案》,进一步从政府层面提高打击非法捕捞和水产品欺诈行为的力度。该法案是“打击非法捕捞行动计划”的具体实施方案^[7]。与此同时,美国将批准和执行 PSMA^[8],以打击进入美国港口的非法捕捞船只和禁止非法渔获进入美国市场。

2016 年 2 月 5 日,美国 NOAA 发布公告,就《进口水产品监管法案》法规草案提出征求意见。最终该规则自 2017 年 1 月 9 号起生效,并于 2018 年 1 月 1 日起,对规则中涉及的最优先品种强制实施,其中野生水产品要求提供 17 项信息,养殖水产品提供 13 项信息^[9]。美国根据被确定的事实,已先后将哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、尼日利亚、尼加拉瓜、葡萄牙等 6 国列入了在美境内从事非法捕捞活动的“黑名单”。

2 我国对非法捕捞的管控

我国是渔业捕捞大国,拥有丰富的渔业资源,水产品出口量占世界水产品总额的 16%^[10],应执法管理要求已经形成完备的渔业资源管理体系。但是,我国渔业立法起步晚,直到 20 世纪 80 年代我国《渔业法》才刚刚颁布,虽然历经 4 次修改,其对于现期纷繁复杂的非法捕捞渔业案件而言,具有滞后性,不能完全契合现期渔业的发展。在农业农村部 2019 年网站公开的关于《中华人民共和国渔业法修订草案(征求意见稿)》的说明中^[11],关于打击远洋渔业中存在的 IUU 捕捞的“黑名单”、渔船进出港报告、大中型渔船定点上岸制度、外国 IUU 渔船禁止进入中国港口等内容,均作为新增条款写入修订稿中。

但是按照我国目前的渔业监管体系,中国“渔港和非渔港的监督管理权分属不同的部门”,还无法完全执行 FAO 关于 PASM 的相关要求,王甜甜等^[12]曾撰文指出,采取港口国措施需要以港口为依托对渔船进行监督检查,但是对于停靠在中国渔港和非渔港的外国渔船,谁是关于 IUU 捕捞监督检查的主体部门,目前还未明确。戴瑛等^[13]认为,我国目前针对非法捕捞行为处罚较轻,不足以产生足够的威慑和警示作用。我国关于 IUU 捕捞行政处罚分为罚款、没收渔获物、吊销捕捞许可证等,执法实践中的处罚额度远低于违法船舶捕捞所得,巨大的利润是渔船违法的主要因素,面对着远超合法捕捞渔获物的巨额收益,就可能出现不顾社会道德,甚至是挑战法律底线的违法行为出现。

3 IUU 引发的贸易问题和应对措施

3.1 出口面临的问题

出口门槛提高。欧盟、美国已经明确出台法规对水产

品 IUU 渔业行为进行管控,在目前渔业资源紧张和贸易保护主义的大环境下,其他国家很有可能会纷纷仿效跟随,演变为技术贸易壁垒,提高出口门槛。具体来讲,我国出口欧盟的水产品必须要附合法捕捞证明和加工厂声明,否则不予通关;出口美国的水产品则需要根据要求提供相应的追溯信息,无法提供或信息真实性受到怀疑,产品无法通关。除此之外,欧盟还会定期到我国开展 IUU 渔业管理检查工作,2011 年 4 月,欧盟检查团就曾来中国专门针对 IUU 开展了检查,检查范围包括渔港码头、渔船、加工厂等,在欧盟最近的 2018 年检查中,也有 IUU 的相关检查内容。目前小规模渔业在我国渔业生产中占有相当大的比例,由于受到资金、技术等原因的限制以及管理方法的不同,较难达到欧盟新法规所规定的要求,出口贸易将处于被动和弱势地位^[14]。如无法达到要求,可能会面临封关的危险。

出口成本增加。欧盟曾在印度洋金枪鱼委员会(The Indian Ocean Tuna Commission, IOTC)第八届年会上提出,禁止渔船在 IOTC 相关水域或公海转载渔获物,全面实施观察员计划并在 50% 的本国渔船上派遣观察员,所有进行海上转载的渔船均需配备渔船监控系统,并保证设备一直处于工作状态等。如果全面满足欧盟要求,则渔船将面临海上作业时间缩短、作业成本增加等一系列问题,必然会降低我国水产品的国际竞争力。

3.2 应对措施

提高渔业监管水平。相关政府部门应设立渔业登记管理制度、成立专门管理部门进行捕捞作业监督,及时为用于出口欧盟的中国渔船捕捞的渔获物出具证明文件。在海洋渔业资源管理体制上由“单一部门管理”向“多部门综合管理”模式转型。由“单一化”向“多元化”方向转变,除了政府作为主导渔业管理机构外,鼓励渔业经营体系中的渔民、渔企、协会等参与渔业资源保护与监管,坚决打击非法捕捞行为,逐步形成政府主导与渔业利益相关者自主化管理相结合的体系^[15]。

推进国际互认。从绿色发展、可持续发展、保护近海及远洋资源的角度出发,借鉴水产品良好管理的供应链认证(marine stewardship council, MSC)的做法,把 IUU 作为一种认证制度统一管理。第三方认证可以促使供应链上的原料供应商、加工商、贸易商等均遵循统一的规则,以符合美国或者欧盟禁止非法捕捞、避免商业欺诈的原则。认证完成后,由第三方机构为企业出具相应的合法捕捞证书。在这种模式下,企业除能保障产品正常在欧盟通关外,还会提高产品竞争力,可以赢得更多市场份额,对贸易发展有积极的促进作用。

加强国际合作。面对在公海日益猖獗的 IUU 捕捞活动,国家无法凭一己之力予以预防和控制,只有联合多国或区域间的力量,才能对 IUU 捕捞活动采取有效的遏

制措施。在现行国际多边、区域和双边的海洋渔业养护和利用的法律文件中,均有对国际合作原则的体现和具体规定^[16]。我国应以此为契机,参照欧美等发达国家的先进管理理念,不断完善我国在打击 IUU 渔业行为方面的法规制度,加强与各区域组织间的合作,充分应用我国已签订的区域渔业协定,了解各区域的渔业资源情况,借鉴和学习先进的技术和措施,如欧盟的基因生物技术、船舶监控措施等,达到管控 IUU 捕捞、保障水产品合法捕捞出口的目的^[17]。

4 结束语

长期以来,持续不断的非法捕捞对全球渔业造成重大危害,为保护地球海洋渔业资源,FAO 制定了打击 IUU 捕捞的行动计划,欧盟、美国等国家先后加入行动计划,针对 IUU 捕捞行为建立了入境信息申报、合法证明验证、黑名单管理等制度,凭借其先进的渔船管理和信息化水平,欧美等国家对 IUU 捕捞的管理措施逐渐演变成一种技术贸易壁垒,对我国出口水产品成本、门槛方面产生影响。我国的渔业法先后经过 4 次修订,虽然在打击非法捕捞管理方面逐步与国际接轨,但在一些管理制度上仍存在一些滞后性,无法完全实施 PASM 等部分国际公约,对我国的出口水产品可能会产生制约。因此作为进出口水产品大国,我国应尽快参考欧美相关制度,一方面完善我国渔业监管体系,推进国际互认,在打击 IUU 捕捞方面提升管理水平,另一方面积极加强国际合作,打破欧盟、美国等技术贸易壁垒措施,保障水产品正常出口。

参考文献

- [1] 小远. 全球打击 IUU 渔业重要措施[J]. 渔业致富指南, 2014, (2): 20-22.
XIAO Y. Important global measures against IUU fisheries [J]. Fish Guide Rich, 2014, (2): 20-22.
- [2] 王小暉. 欧盟 IUU 条例评析-国际渔业法的视角[J]. 经济与法, 2016, (5): 165-167.
WANG XH. Analysis of EU IUU regulations from the perspective of international fisheries law [J]. Econ Law, 2016, (5): 165-167.
- [3] 王冠雄. 打击非法捕鱼措施之探讨: 欧盟的实践[J]. 边界与海洋研究, 2018, 3(5): 21-35.
WANG GX. Measures against illegal fishing: the practice of EU [J]. J Bound Ocean Stud, 2018, 3(5): 21-35.
- [4] 徐文欣, 黄硕琳. 从供应链角度分析俄罗斯 IUU 渔获从我国进入美国市场的原因[J]. 上海海洋大学学报, 2017, 26(1): 138-145.
XU WX, HUANG SL. Estimates of IUU fishing in seafood from Russia imports to the USA from China-from the supply-chain perspective [J]. J Shanghai Ocean Univ, 2017, 26(1): 138-145.
- [5] Federal Register. Recommendations of the presidential task force on combating illegal, unreported and unregulated fishing and seafood fraud [J]. Notices, 2014, 79(243): 78-79.
- [6] 原志伟, 王吉腾, 刘晓静, 等. 美国《进口海产品监管法案(SIMP)》的实施及对我国打击进口海产品 IUU 捕捞的借鉴意义[J]. 检验检疫学报, 2019, 29(2): 79-82.
YUAN ZW, WANG JT, LIU XJ, et al. The implementation of American seafood import monitoring program (SIMP) and its reference to China for attacking IUU fishing of imported seafood [J]. J Inspect Quar, 2019, 29(2): 79-82.
- [7] 王吉腾, 原志伟, 房英杰. 主要发达国家管制 IUU 追溯法规现状研究[J]. 检验检疫学报, 2019, 29(2): 62-64.
WANG JT, YUAN ZW, FANG YJ. Research on the current situation of IUU fishing regulations in major developed countries [J]. J Inspect Quar, 2019, 29(2): 62-64.
- [8] 王亚楠, 韩杨. 国际海洋渔业资源管理体制与主要政策-美国、加拿大、欧盟、日本、韩国与中国比较及启示[J]. 世界农业, 2018, (3): 78-85.
WANG YN, HAN Y. International marine fishery resources management system and main policies-Comparison and enlightenment of the United States, Canada, European Union, Japan, South Korea and China [J]. World Agric, 2018, (3): 78-85.
- [9] Federal Register. Magnuson-Stevens fishery conservation and management act [J]. Seafood Import Monit Program, 2016, 81(237): 36-38.
- [10] 韩杨, 孙慧武, 刘子飞, 等. “一带一路”中国水产品贸易格局与渔业国际合作展望[J]. 经济研究参考, 2017, (31): 35-42.
HAN Y, SUN HW, LIU ZF, et al. “One belt one road” China's aquatic product trade pattern and fishery international cooperation prospect [J]. Econ Res Refer, 2017, (31): 35-42.
- [11] 农业农村部. 关于向社会公开征求《中华人民共和国渔业法修订草案(征求意见稿)》意见的函 [EB/OL]. [2019-08-29]. http://www.fgs.moa.gov.cn/gzdt/201908/t20190829_6326836.htm
Ministry of Agriculture and Rural Areas. A letter on soliciting opinions from the public on the revised Draft of the Fisheries Law of the People's Republic of China (Draft for comments) [EB/OL]. [2019-08-29]. http://www.fgs.moa.gov.cn/gzdt/201908/t20190829_6326836.htm
- [12] 王甜甜, 唐议. 港口国措施对治理 IUU 捕捞的有效性 &《港口国措施协定》对我国的影响分析[J]. 上海海洋大学学报, 2017, 26(5): 751-756.
WANG TT, TANG Y. Effectiveness of the port state measures on combating IUU fishing and the influence of Port state measures agreement to China [J]. J Shanghai Ocean Univ, 2017, 26(5): 751-756.
- [13] 戴瑛, 李新宇. 浅议 IUU 捕捞及我国规制措施[J]. 河北渔业, 2016, (7): 52-55.
DAI Y, LI XY. Discussion on IUU fishing and regulation measures in China [J]. Hebei Fish, 2016, (7): 52-55.
- [14] 麦文伟. 出口水产品如何跨越欧盟渔业新法规门槛[J]. 中国检验检疫, 2010, (1): 49-50.
MAI WW. How to cross the threshold of new EU fishery regulations for exporting aquatic products [J]. China Inspect Quar, 2010, (1): 49-50.
- [15] 路岩. 我国管制非法捕捞的执法困境及对策分析[A]. 中国太平洋学会海洋维权与执法研究分会. 中国太平洋学会海洋维权与执法研究分会 2016 年学术研讨会论文集[C]. 中国太平洋学会海洋维权与执法研究

分会: 中国太平洋学会海洋维权与执法研究分会, 2017: 8.
 LU Y. Analysis on the law enforcement dilemma and countermeasures of illegal fishing in China [A]. Marine rights protection and law enforcement research branch of china pacific society. Proceedings of the 2016 academic symposium of marine rights protection and law enforcement research branch of china pacific society [C]. Marine rights protection and law enforcement research branch of China pacific society: Marine rights protection and law enforcement research branch of China pacific society, 2017: 8.

[16] 李冰. 国际合作原则在预防和控制 IUU 捕捞中的现状与发展[J]. 商, 2014, (2): 97-99.

LI B. The situation and development of international cooperation principles in the prevention and control of IUU fishing [J]. Business, 2014, (2): 97-99.

[17] 朱晖, 路岩. IUU 规制国际协作方式及对我国启示[J]. 中国渔业经济, 2018, 36(5): 4-11.

ZHU H, LU Y. The international cooperation mode of regulating IUU and its enlightenment to China [J]. Fish Econ China, 2018, 36(5): 4-11.

(责任编辑: 张晓寒)

作者简介



孟少珂, 硕士, 助理工程师, 主要研究方向为农业生产技术。

E-mail: mmmzyyy@126.com

“保健食品的研发与检测”专题征稿函

保健食品是指具有特定保健功能或者以补充维生素、矿物质为目的的食品。保健食品亦称功能性食品, 是特定的食品种类, 有调节人体功能的作用。

本刊特别策划了“**保健食品的研发与检测**”专题, 由北京联合大学 闫文杰副教授 担任专题主编。专题围绕但不限于**保健食品的开发、功能性活性成分提取与检测、新型保健食品研发、功能性食品添加剂、保健食品配料、保健功能性物质(肽与蛋白质、功能性油脂、多糖、微量元素、维生素等)应用、研发与检测**等方面, 或您认为有意义的相关领域开展论述和研究。

鉴于您在该领域丰富的研究经历和突出的学术造诣, 本刊主编吴永宁研究员、专题主编闫文杰副教授及编辑部全体成员特别邀请您为本专题撰写稿件。研究论文、综述、研究简报均可, 以期进一步提升该专题的学术质量和影响力。

本专题计划于 2021 年 5~6 月出版, 请您于 2021 年 3 月 31 日前通过网站或 E-mail 投稿。我们将快速处理并经审稿合格后优先发表。

希望您通过各种途径宣传此专题, 并积极为本专题推荐稿件和约稿对象。

同时, 希望您能够推荐该领域的相关专家并提供电话和 E-mail。

感谢您的参与和支持!

投稿方式:

网站: www.chinafoodj.com(注明保健食品的研发与检测专题)

E-mail: jfoodsqq@126.com(注明保健食品的研发与检测专题)

《食品安全质量检测学报》编辑部