

国际海洋法法庭“气候变化咨询意见” 对国际渔业法的解释、效应及其遗留问题

郭剑萍

(西安交通大学 法学院, 陕西 西安 710049)

摘要:国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中通过对《联合国海洋法公约》第 192 条的解释,将保护和保全海洋环境免受气候变化影响的义务引入渔业资源的养护与利用,这意味着各缔约国在履行《联合国海洋法公约》第 61 条、第 63 条、第 64 条、第 117 条至第 119 条项下义务时,必须充分考量气候变化对渔业资源带来的影响,这不仅包括在国家管辖范围内海域利用和养护渔业资源时,须依据再分布后的鱼类种群状况评估可捕捞量与养护措施,也包括在国家管辖范围外海域,就跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群、公海鱼类种群开展更为密切的合作。然而,面对气候驱动下的鱼类种群再分布这一核心难题,法庭的释法仍存在局限。法庭未能进一步澄清《联合国海洋法公约》项下的合作义务、最优利用义务及《鱼类种群协定》项下的兼容性义务,这些制度空白仍是应对气候变化引发的渔业资源多边治理危机的关键。

关键词:国际海洋法法庭“气候变化咨询意见”;国际渔业法;气候驱动的鱼类种群再分布;气候变化与海洋酸化

中图分类号:D993.5 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2026)03-0026-13

气候变化对海洋环境的保护与保全造成了巨大影响,这其中不仅包括海洋升温与海洋酸化对海洋生物造成的直接影响,还包括对海洋生态环境造成的整体性破坏。对渔业资源而言,气候变化影响鱼类种群的生理性征、生长速率及空间分布,^①因此给渔业资源的利用与养护管理带来了更大威胁。政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, 简称 IPCC)以高级可信度^②指出,气候变化导致海洋渔业资源重新分配,这加剧了各国在渔业资源跨境管理过程中产生冲突的风险;特别是海洋升温导致鱼类种群整体呈现从低纬度热带海域向高纬度极地海域迁移、向更深水层移动及跨界移动的复合趋势,这种空间分布格局的剧烈变化,不仅威胁特定沿海国的粮食安全与渔民生计,更对高度依赖“静态地理分布”的传统国际渔业法律秩序提出了颠覆性挑战,极大地增加了各国在渔业资源的跨境管理过程中爆发冲突的风险。^③而面对气候变化驱动下鱼类种群再分布的动态化与法律边界静态化之间的结构性张力,渔业资源多边治理正面临前所未有的“规则赤字”,极大地催生了跨境多边合作的紧迫需求。

多个国际司法机构认定渔业资源是海洋环境的核心组成要素,^④考虑到气候变化对渔业资源造成的影响,国际海洋法法庭在小岛屿国家气候变化与国际法委员会提交的气候变化咨询意见(简称“气候变化咨询意见”)中作出了重要论述。国际海洋法法庭指出,各缔约国在依据《联合国海洋法公约》(简称《公约》)第 61 条制定专属经济区渔业资源养护和管理措施时,负有将海洋升温 and 海洋酸化对鱼类种群的影响纳入系

基金项目:2024 年度国家社科基金青年项目“海洋环境保护义务的造法性裁判范式与我国对策研究”(24CFX113)

作者简介:郭剑萍,女,西安交通大学法学院副教授、博士生导师。

^① See IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2023, p.1839.

^② IPCC 采用五级可信度来表达对基础证据与共识的等级评估:极低、低、中、高和极高。See IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Cambridge University Press, 2023, p.5.

^③ See IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2023, p.5.

^④ See *Southern Bluefin Tuna Cases* (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, ITLOS Reports 1999, para.70; Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, ITLOS Reports 2015, para.216; Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.169.

统考量的法定义务。^①同时,国际海洋法法庭将这一义务延伸至《公约》第63条、第64条、第117条至第119条,即各国在履行跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群、公海鱼类种群的养护和管理的合作义务时,也应考虑气候变化对目标鱼类种群及共同开发国的影响。^②

国际海洋法法庭对上述义务的阐释,为应对气候变化对国际渔业秩序的冲击奠定了重要的规范性基础。此前,国际渔业法体系在应对气候治理时存在显见的制度缺口。^③气候变化导致渔业资源重新分布,各国在开发与养护之间缺乏协调,且国际渔业法并未明确要求各国采取减缓或适应措施来应对气候变化。^④此次“气候变化咨询意见”在很大程度上填补了这一空缺,国际海洋法法庭明确指出《公约》项下的海洋环境保护与保全条款可适用于气候变化对海洋环境造成的影响,并确立了各国在专属经济区内或依托区域多边机制采取主动的气候减缓与适应措施的必要性。

具体而言,国际海洋法法庭指出,《公约》第61条和第119条构成了缔约国采取一切必要措施的规范依据,旨在养护因气候变化与海洋酸化而受到威胁的海洋生物资源。^⑤此外,国际海洋法法庭将《公约》第63条、第64条和第118条重构为在气候危机下的多边合作义务,要求各国必须直接或间接通过相关国际组织就跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群、公海鱼类种群的养护与管理工作展开合作。这些条款特别要求各缔约国在采取必要且有效的措施以协调推进共享渔业资源的合理养护与适度开发的同时,须兼顾气候变化、海洋酸化对海洋生物资源造成的影响。^⑥

当下,气候变化议题正以前所未有的广度与深度与国际法体系交融。2025年5月,美洲人权法院发布了有关气候紧急状态与人权的咨询意见;^⑦同年7月,国际法院发布了气候变化咨询意见。^⑧2026年1月17日,《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》正式生效,其同样规定,缔约国负有养护国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的义务,且在义务履行过程中应考虑气候变化对海洋生物多样性的影响日益加剧。咨询意见的密集发布引发了国际法学界的广泛讨论。然而,现有研究大多聚焦于三份咨询意见内部的互相关系,以及三大国际司法机构在其咨询意见中的释法逻辑与应对思路的协同,其中尤以国际海洋法法庭与国际法院对《公约》第192条趋同解释的讨论最为热烈。^⑨跳出这一宏观视域,从外部视角审视咨询意见对特定领域,尤其是对国际渔业秩序所产生的实体法外溢效应的研究尚显薄弱,因国际法院与美洲人权法院均未探讨渔业与气候变化的具体关联,^⑩因此,系统性地评估国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中的观点对国际渔业法的潜在影响具有重要意义。

在此背景下,笔者将从这一最新司法实践出发,采取多维的研究路径。首先,考察气候变化对鱼类种群空间分布产生的影响和给传统静态渔业资源养护与管理带来的复合挑战。其次,梳理现行国际渔业法

① See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.414.

② See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.419-428.

③ See Erik J. Molenaar & Richard Caddell, *International Fisheries Law: Achievements, Limitations and Challenges*, in Richard Caddell & Erik J. Molenaar eds., *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Ocean*, Hart, 2019, p.4.

④ See Mitchel Lennan, *Climate Change and the Limits of International Fisheries Law*, in Phillipa McCormack & Richard Caddell eds., *Research Handbook on Climate Change and Biodiversity Law*, Edward Elgar, 2024, p.114-115.

⑤ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.418.

⑥ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.428.

⑦ See Climate Emergency and Human Rights, IACtHR Advisory Opinion AO-32/25 of 29 May 2025.

⑧ See Obligations of States in Respect of Climate Change, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025.

⑨ See Rozemarijn Roland Holst, *Climate Change Law and the Law of the Sea: Systemic Impacts of the ICJ and ITLOS Advisory Opinions Read Together*, Voelkerrechtsblog (7 August 2025), <https://voelkerrechtsblog.org/climate-change-law-and-the-law-of-the-sea>; Mitchel Lennan, *International Fisheries and Climate Change Adaptation*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.40: 817, p.819(2025); Obligations of States in Respect of Climate Change, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, para.336-354.

⑩ 国际法院在气候变化咨询意见中完全没有提及渔业;美洲人权法院在关于气候紧急情况和人权的咨询意见中对渔业(第80段至第99段)和渔民生计(第605段至第613段),特别是加勒比地区的相关情况(第114段)进行了讨论。美洲人权法院作出如下要求:一是对生态系统服务的脆弱性,特别是海洋和沿海系统的脆弱性进行研究,同时对捕鱼损失进行经济评估(第499段);二是建立一套指标体系,衡量国家各项战略措施的进展,特别是与渔业有关的战略措施(第508段);三是设计和实施相关战略和政策,以实现劳动力市场的公正过渡,解决工人人流离失所和潜在的失业问题等,这些工作都与渔业活动有关(第447段)。

律框架,包括沿海国在其专属经济区内的养护义务和各国对跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群、公海鱼类种群所负有的各项养护义务;在此基础上,深入剖析国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中对上述义务的解释。鉴于各国际司法机构此前在具体的纠纷中从未直接适用过这些核心渔业条款,这里也将重点探索“气候变化咨询意见”给各国在不同海洋分区、以不同法律身份履行开发与养护义务带来的潜在变革效应,以期为多边渔业治理机制的整体调适提供坚实的解释学支撑。

一、气候变化对鱼类种群与渔业资源管理的影响

气候变化引发的连锁反应已对全球渔业资源的管理造成颠覆性冲击。IPCC 在其报告中以极高级可信度证实:“海洋变暖改变了海洋生物的生理机能,进而影响其生长速率、迁徙路径、空间分布、种间竞争、存活效率与繁衍机能。”^①除暖化带来的直接生理影响外,海洋酸化还对珊瑚礁、贝类床等关键海洋生物栖息地造成毁灭性侵蚀,破坏了鱼群赖以生存的繁殖与摄食场所,这种栖息地退化给渔业资源的养护与管理带来严重的间接威胁。^②在上述多重生态胁迫的共同作用下,许多低纬度热带海域的鱼类种群生物量出现明显下降趋势,同时许多鱼类种群为了寻找更为适宜的生存环境,被迫向更高纬度的极地海域迁徙。^③

气候驱动鱼类种群再分布直接冲击了人类对海洋生物资源的传统养护与开发规制框架。实证研究表明,受海洋变暖和酸化影响,全球多个地区的渔获量显著下降。^④然而,气候变化并不当然导致所有沿海国的渔获量下降。随着部分鱼群向高纬度海域迁移,加之海冰消融释放出新的通航与捕捞空间,极地周边海域迎来了新的捕鱼机遇,但这也给极地周边各国带来了新的养护协作挑战。^⑤此外,在地理维度上,鱼类种群除了向高纬度海域迁移外,还伴随显著的东移特征,这在太平洋海域表现最为突出。例如,未来黄鳍金枪鱼的数量在东太平洋热带海域会有所增加,在西太平洋赤道海域则有所减少。^⑥

依据《公约》构建的海洋分区,气候变化引发的鱼类种群的再分布,可以依据其在沿海国专属经济区及公海中的不同表现分为三种模式。第一种,单向迁入型,即“有进无出”,指有更多数量的现有鱼类种群或现有鱼类种群外的新的鱼类种群迁徙进入某沿海国专属经济区,且该区域内现有鱼类种群并无迁出趋势。第二种,复合双向型,即“有进有出”,指有部分鱼类种群迁出某沿海国专属经济区并进入周边其他国家的专属经济区或公海,同时有更多数量的其他现有鱼类种群或新的鱼类种群迁徙涌入。第三种,单向流失型,即“有出无进”,指部分鱼类种群迁出一国专属经济区,而该区域内无更多其他鱼类种群的迁入以填补生态位与捕捞缺口。总体而言,海洋变暖引发海水整体缺氧及海洋氧量层化^⑦,叠加海洋热浪^⑧、海洋酸化引发的生物机能失调^⑨,使得鱼群种类和数量总体呈下降态势。

全球渔业资源长期受过度捕捞困扰,开发与养护本就处于失衡状态。气候变化带来的负面效应则进一步加剧危机,致使传统多边渔业治理面临更为严峻的结构性挑战。^⑩由于鱼类种群的空间迁移并不受人为设定的海域束缚,其新迁徙活动频频打破既定的海域划分,在不同沿海国管辖海域或不同区域渔业管理组织管辖海域之间迁徙移动。此时,如仍遵循既定的渔业资源分配模式和配额协议,极易因为渔业资源的分配不

① IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2023, p.400.

② See Christopher L. Sabine, Richard A. Feely et al., *The Oceanic Sink for Anthropogenic CO₂*, *Science*, Vol.305: 367, p.370(2004).

③ See IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2023, p.766.

④ See Christopher M. Free, James T. Thorson et al., *Impacts of Historical Warming on Marine Fisheries Production*, *Science*, Vol.363: 979, p.979-983(2019).

⑤ See Erik J. Molenaar, *The CAOFA Agreement: Key Issues of International Fisheries Law*, in Tomas Heidar ed., *New Knowledge and Changing Circumstances in the Law of the Sea*, Brill, 2020, p.446-447.

⑥ See IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2023, p.766.

⑦ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.58.

⑧ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.62.

⑨ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.61.

⑩ See Erik J. Molenaar & Richard Caddell, *International Fisheries Law: Achievements, Limitations and Challenges*, in Richard Caddell & Erik J. Molenaar eds., *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Ocean*, Hart, 2019, p.4.

均诱发利益冲突,^①加之该过程中鱼类种群数量整体也呈下降趋势,在二者共同作用下,国家间发生争端的风险也随之增加,导致现行有关渔业治理的权利分配格局因面临巨大压力而难以维系。^②

二、国际渔业法项下渔业资源的养护与可持续利用

现行国际渔业法律体系主要由以下国际条约法构成。《公约》是构建国际渔业资源养护与可持续利用治理体系的基础性国际法律文件。^③此后,以《联合国鱼类种群协定》(简称《鱼类种群协定》)为主导的执行协定,联合国粮食及农业组织(简称粮农组织)制定的《促进公海渔船遵守国际养护与管理措施协定》(简称《遵守协定》)与《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的港口国措施协定》(简称《港口国措施协定》),以及粮农组织出台的一系列无法律约束力的规范性文件^④与联合国大会相关决议,在技术和制度层面深度细化了国际渔业治理的权利与义务关系,共同构成对《公约》规定的补充与延展。

《公约》划分了领海、毗连区、专属经济区、公海等不同的海洋区域,并在各区域设定了差异化的渔业资源相关权利与义务。沿海国对国家管辖范围内海域的渔业资源享有完全主权权利,该项权利仅受一般国际法和《公约》其他规定的约束。^⑤在国家管辖范围外海域,各国均享有捕鱼自由,但该项自由并非毫无节制,而是受到《公约》项下多边养护与管理机制的刚性制约;同时,根据《鱼类种群协定》第8条第4款,在公海捕鱼的各国必须通过加入相关的区域渔业管理组织或遵从其养护和管理措施来履行国际法责任。

下文将首先厘清各国在其管辖范围内海域承担的渔业资源养护与开发相关义务,随后系统性梳理多边主体在跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群、公海鱼类种群的养护与开发方面的协作机制与承担的法定义务。

(一)《公约》项下的渔业资源养护与利用相关规定

《公约》规定,沿海国对其管辖范围内海域的渔业资源享有完全的主权权利,同时应履行养护与管理渔业资源并促进其得到最优利用的义务。^⑥依据《公约》第61条第2款,沿海国应当为本国专属经济区内的渔业资源制定合理正当的养护与管理措施,以防止过度开发。在具体执行中,沿海国须利用现有最佳科学证据来核定专属经济区内渔业资源可捕量,确保捕捞活动维持在最大可持续产量所能支持的合理水平,以保障鱼类种群的可持续发展。^⑦同时,在测算与核定可捕量的决策过程中,沿海国不仅应聚焦目标鱼类种群,还须系统考虑捕捞活动给目标鱼类种群的关联物种、依赖物种带来的生态外溢效应。^⑧

此外,《公约》第62条确立了旨在促进渔业资源得到最优利用的共享机制。该条规定,沿海国在没有能力捕捞全部可捕量的情形下,应当通过双边或多边安排,对外共享其专属经济区内的渔业资源,以实现资源的最优利用。这意味着沿海国应当允许其他国家捕捞其可捕量中的剩余额度。在分配剩余额度捕捞权时,沿海国应综合考虑多重因素,例如剩余渔业资源对周边国家的重要程度,发展中国家、内陆国或地理不利国的发展需求,以及长期在该海域从事捕捞作业的外国渔民相关经济利益。^⑨尽管如此,这一最优利用条款在实践层面并未得到充分落实。由于《公约》赋予了沿海国极宽泛的自由裁量权,在捕捞能力不足的情况下,许多沿海国通过策略性地将本国捕捞能力上限等同于最大可捕量,从而制造出零剩余额度的规则假象,在事实上规避了对外贡献资源的义务。^⑩

除了设定各国在管辖范围内海域的养护义务外,《公约》针对跨界分布于多国专属经济区、公海内的鱼

① 参见王传良、艾汇钰:《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》,载《中国软科学》2024年第9期,第13页。

② See Erik J. Molenaar & Richard Caddell, *International Fisheries Law: Achievements, Limitations and Challenges*, in Richard Caddell & Erik J. Molenaar eds., *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Ocean*, Hart, 2019, p.4.

③ 参见张晏瑜:《国际渔业法律制度的演进与发展》,载《国际法研究》2015年第5期,第23-46页。

④ 如《负责任渔业行为守则》《关于防止、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的国际行动计划》。

⑤ 参见《公约》第2条。

⑥ 参见《公约》第56条第1款、第61条、第62条。

⑦ 尽管《公约》第61条第3款仅要求捕捞鱼类种群维持在最大可持续产量水平,但随着《鱼类种群协定》引入预防性原则,该项义务逐步得到深化。See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, ITLOS Reports 2015, para.208.

⑧ 参见《公约》第61条第4款。

⑨ 参见《公约》第62条第4款。

⑩ See Alexander Proelss ed., *The United Nations Convention on the Law of the Sea—A Commentary*, C. H. Beck · Hart · Nomos, 2017, p.497-498.

类种群和高度洄游鱼类种群设立了专门的多边协调制度。^① 根据《公约》第63条第1款,当某一鱼类种群或多个鱼类种群分布于两个及以上沿海国的专属经济区时,相关沿海国应当协商一致,共同制定该类渔业资源所需的养护措施。对于跨越专属经济区与邻接公海的跨界鱼类种群,《公约》第63条第2款要求沿海国须与在公海捕捞该渔业资源的船旗国达成合作协议,包括直接达成协议或通过区域渔业管理组织达成协议,共同保障高流动性资源的养护。

与此同时,《公约》第64条规定,沿海国及其国民在从事高度洄游物种捕捞活动时,应当与其他国家开展全域的养护合作,以促进这些资源得到最优利用。最后,《公约》第117条至第119条规定了公海海域内各国普遍的合作义务,要求所有开发利用公海渔业资源的国家开展协同合作,共同推进公海资源的养护与可持续利用。

(二)《鱼类种群协定》项下渔业资源养护与利用相关规定

《公约》第63条、第64条、第117条至第119条所确立的广泛合作义务,在《鱼类种群协定》中得到了进一步阐释与完善。《鱼类种群协定》第8条明确了各国可通过加入、组建区域渔业管理组织,或与已有的区域渔业管理组织开展合作履行其在《公约》项下合作义务,区域渔业管理组织由此成为国家管辖范围外海域渔业资源养护与管理的核心实施载体。《鱼类种群协定》不仅推动了在渔业资源丰富但缺乏监管的海域建立区域渔业管理组织,^②更在客观上倒逼既有的多边渔业管理组织进行职能转型,并将国际环境法基本原则引入国际渔业法体系。^③ 其中,核心转型是将预防性原则、渔业生态系统方法制度化为多边养护的基本行为准则,以及将长期可持续性养护确立为渔业资源管理的总体目标。^④

具体而言,《鱼类种群协定》第10条详尽赋予了区域渔业管理组织一系列硬性规制职能,包括但不限于:为区域渔业管理组织管辖范围内的渔业资源以最佳科学证据为基础厘定可捕捞量与配额分配、制定养护与管理措施、协商确定各参与方的准入机制与参与性权利、构建系统化科研数据收集评估网络及设计高效透明的多边决策机制。此外,《鱼类种群协定》创制了兼容性义务,要求沿海国管辖海域与国家管辖范围以外海域二者间渔业规则相互兼容,并构建了保障渔业规则能够得到遵守与执行的相关制度。^⑤

(三)粮农组织框架下渔业资源养护与利用相关规定

除了《公约》《鱼类种群协定》等条约法体系外,粮农组织在细化和巩固全球渔业法治方面同样发挥了不可替代的作用。粮农组织通过硬法条约与软法指南的多元规制组合,系统填补了《公约》的微观规范空白。例如,具有约束力的《遵守协定》强化了船旗国对本国公海捕捞船舶的管辖与实效控制责任。《港口国措施协定》则创新性地动员港口国执法力量,构筑了打击非法、不报告和不管制捕鱼的坚实网络。

在软法层面,粮农组织出台的《负责任渔业行为守则》及一系列国际行动计划^⑥虽无强制法律约束力,但已实质性地引导了各国及各区域渔业管理组织的国内立法与多边实践,为特定物种和捕捞技术提供了规范化技术路线。具有前瞻意义的是,《负责任渔业行为守则》已敏锐地触及气候变化对渔业的系统性冲击,呼吁各国提升必要的研究能力,以更科学地评估气候和环境变化对渔业资源及水生生态系统造成的影响。^⑦ 此外,粮农组织制定的《公海深海渔业管理国际准则指南》(简称《深海渔业指南》)对深海渔业的探查工作出了具体规定,一定程度上填补了《公约》项下相关规范空白。

然而,值得指出的是,在粮农组织庞大的规范网络中,目前针对气候变化对渔业资源的影响的政策文件仅有2015年通过的《保障粮食安全和消除贫困背景下小规模渔业可持续发展自愿准则》。该准则第9条围绕“灾害风险与气候变化”带来的系统威胁,为各国提供了有限的协同调适机制与防灾减灾路径,其中包含

① 参见《公约》第63条、第64条、第117条至第119条。

② 例如2001年成立的东南大西洋渔业组织、2012年成立的北太平洋渔业委员会、2015年成立的南太平洋区域渔业管理组织。

③ 例如国际大西洋金枪鱼养护委员会通过的第15-11号决议(生态系统方法)、第15-12号决议(预防性原则)和印度洋金枪鱼委员会通过的第12/01号决议(预防性原则)。

④ 参见《鱼类种群协定》第5条、第6条。

⑤ 参见《鱼类种群协定》第7条、第10条、第11条、第17条、第18条至第23条。

⑥ 包括《关于防止、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的国际行动计划》《鲨鱼养护与管理国际行动计划》《捕捞能力管理国际行动计划》《减少延绳钓渔业中误捕海鸟国际行动计划》。

⑦ 参见《负责任渔业行为准则》第12.5条。

与后文所讨论问题相关的协同合作策略。

综上所述,历经数十载演进,国际渔业法已形成一套以《公约》为基础、以《鱼类种群协定》及粮农组织多维条约规范为骨干的、相对完备的规制体系。然而,由于传统规则高度依附于静态地理边界,在面临气候驱动型鱼类种群的再分布变局时,整套治理机制正面临内部与外部的多重挑战。在此背景下,各国与区域渔业管理组织的养护与可持续利用义务亟须进一步明晰。^①“气候变化咨询意见”为突破这一困局提供了释法空间,为上述义务提供了气候变化背景下的解释与适用路径。

三、“气候变化咨询意见”对国际渔业法的重塑效应

气候变化及其次生生态危机给既有国际渔业法律制度带来极大挑战。^②国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中强调,《公约》第192条项下保护与保全海洋环境的义务要求各国须充分考虑气候变化对海洋环境造成的影响。^③第192条作为“母条款”,与第61条、第63条、第64条、第117条至第119条存在融贯的互补关系,共同架构起《公约》框架下气候调适型渔业资源养护与管理机制。^④国际海洋法法庭还特别强调,第192条规定的义务为勤勉义务,要求各国秉持审慎尽责的态度,采取一切必要措施保护海洋环境。^⑤基于此,笔者将解构国际海洋法法庭在上述规范竞合路径下的司法释义逻辑。

(一)对各缔约国渔业资源养护义务的普遍规制效应

国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中明确指出,《公约》第192条要求各国采取措施抵御气候变化和海洋酸化对海洋环境造成的不利影响,以保护和保全海洋环境,其中包含气候变化相关条约所述的减缓和适应措施等,^⑥且该义务是一项标准严格的勤勉义务。^⑦除此之外,第192条还体现出特有的双重治理路径。一方面,其要求各国积极作好预防控制工作,以前瞻性地阻断、降低未来潜在的海洋环境损害;另一方面,针对海洋环境现状及已发生的损害,其要求各国维持现状或采取改善措施。^⑧国际海洋法法庭称《公约》第192条这种双向互补的规范意涵,不仅能够长效保护海洋生物资源的多样性、提高海洋生态系统的韧性,亦可依托海洋环境修复举措,助力减缓人为温室气体的排放,实现海洋生态养护与气候治理的协同推进。^⑨

鉴于海洋生物资源的养护与管理构成了《公约》第192条海洋环境保护与保全义务实质性、不可分割的有机部分,^⑩“气候变化咨询意见”的规范效力必然全方位地渗透至国际渔业法体系中。这在渔业实践中也会产生预防损害与促进调适的双向要求。换言之,从保护维度出发,一方面,各缔约国有义务保护渔业资源免受气候变化的影响,并应在捕捞过程中避免因温室气体排放造成新的损害;另一方面,所有国家在渔业资源管理与捕捞活动中,应采取长久性和适应性措施以减少温室气体排放。^⑪

此外,第192条的地理适用范围具有全域性。这一义务不仅适用于国家管辖范围内海域,还适用于国家

^① Erik J. Molenaar, *Integrating Climate Change in International Fisheries Law*, in Elise Johansen, Signe Busch & Ingrid Jacobsen eds., *The Law of the Sea and Climate Change*, Cambridge University Press, 2021, p.265.

^② 参见冯寿波:《〈联合国海洋法公约〉四十年:旧制度与气候变化的新挑战》,载《河北法学》2024年第10期,第115页。

^③ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.384.

^④ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.412-428.

^⑤ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.396, 400.

^⑥ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.391.

^⑦ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.400.

^⑧ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.385.

^⑨ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.390.

^⑩ See *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999, para.70.

^⑪ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.391.

管辖范围外的公海。这意味着,无论缔约国以沿海国还是船旗国身份捕捞渔业资源,均须遵循该普遍义务的价值引导。鉴于这一义务在跨海洋分区、跨身份运作时的复杂性,“气候变化咨询意见”进一步强调,《公约》其他条款、《鱼类种群协定》及《生物多样性公约》等国际法律文件,对协助缔约国履行上述义务、厘清各国应采取的养护措施同样具有重要参考价值。^①

(二)对沿海国专属经济区内渔业资源养护义务的规则调适

研究表明,到2030年,全球有23%的跨界鱼类种群分布将发生变化,高达78%的专属经济区将直面至少一类主力鱼类种群的分布变化;到21世纪末,45%的种群分布将发生变化,81%的专属经济区将直面至少一类主力鱼类种群的分布变化。^②针对气候变化导致的鱼类种群再分布,“气候变化咨询意见”中,国际海洋法法庭根据《公约》第61条,强调了各沿海国对其专属经济区内再分布的渔业资源进行养护与管理的必要性。葡萄牙、智利等沿海大国及小岛屿国家气候变化与国际法委员会在各自提交的书面陈述中高度趋同地指出,《公约》第192条作为海洋环境保护的基石规范,其具体义务内涵由《公约》其他相关微观条款进行实效补充,这一解释路径对气候危机下的专属经济区渔业治理同样适用。^③国际海洋法法庭后续也在“气候变化咨询意见”中采纳了这一观点。^④

在《公约》第192条的从属性义务中,第61条所设专属经济区海洋生物资源养护义务的规范张力大为增强。^⑤国际海洋法法庭强调,沿海国在专属经济区内制定养护与管理措施的义务并非一项可自由裁量的事项,^⑥各国必须采取必要的积极调适与规制措施,保护本国管辖范围内海域的海洋生物资源,使其免受气候变化影响和海洋酸化的系统性威胁。^⑦国际海洋法法庭进一步阐述,尽管各国在确定渔业养护与管理措施方面享有一定裁量空间,但该裁量权的行使受到严格规制,必须综合考量相关环境与经济因素,其中包括气候变化和海洋酸化对海洋生态系统的不利影响、各类环境压力因素、鱼类种群迁移变化及相关举措对其他脆弱群体和特别受影响的发展中国家的影响。^⑧

国际海洋法法庭上述有关专属经济区内养护义务的阐述,给沿海国的传统渔业排他性特权带来了系统性调适效益。其核心影响主要体现于四个层面。其一,鉴于气候变化对鱼类种群产生的普遍性消极影响,沿海国原来的可捕量标准已逐渐丧失科学合理性。沿海国有义务引入气候变化指标,重新审查、测算与弹性调整其专属经济区的可捕量,尤其是某些明显受气候变化影响的脆弱鱼类种群。其二,《公约》第61条第3款要求各国通过采取养护与管理措施维持或恢复被捕捞鱼类种群的数量。由于气候变化引发了种群迁徙,此项义务要求各国重新评估其养护与管理措施与种群再分布的时空适配性,尤其是鱼类种群再分布后这些措施的正当性,防止基于历史措施而产生过度捕捞。其三,气候驱动鱼类种群迁移往往伴随其依赖物种或关联物种的并存性迁移,由此在沿海国专属经济区内催生新的生态关系,并激活了《公约》第61条第4款项下对非目标物种保护的义务。国际海洋法法庭据此特别指出,各国应在渔业治理中贯彻生态系统方法,研判捕捞模式及其对整体生态链的影响。^⑨其四,在气候变化背景下,《公约》第61条第5款所设信息交换义务范

^① See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.169, 388.

^② 参见专美佳:《气候变化背景下海洋渔业面临的挑战》,载《世界环境》2022年第5期,第45页。

^③ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Written Statement of the Portuguese Republic of 16 June 2023, para.21; Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Written Statement of the Republic of Chile of 16 June 2023, para.93; Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Written Statement of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law of 16 June 2023, para.411.

^④ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.408.

^⑤ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.411.

^⑥ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, ITLOS Reports 2015, para.96.

^⑦ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.418.

^⑧ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.414.

^⑨ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.414.

围大为拓宽,沿海国现需定期提供、交换受气候变化影响的渔业资源相关监测数据,并依托现有最佳科学证据,指导制定更佳的养护与管理措施。^①

前述国际海洋法法庭对各项义务的解释,在不同的气候迁移场景中会呈现出差异化的适用结果。例如,某沿海国专属经济区内的特定鱼类种群因气候变化发生迁移而导致规模持续减少,沿海国若僵化执行原可捕量及依据原养护与管理措施开展捕捞活动,则无法满足《公约》第61条各项规定,违背最佳科学证据的要求。此时,沿海国必须同步调整可捕量标准与配套养护管理措施,以实现现存渔业资源的可持续利用。相反,若某沿海国意外成为高纬度迁移的受益国,大量新型鱼类种群或更多数量的现有鱼类种群迁入,但该国捕捞能力未同步扩充,依据《公约》第62条第2款,该受益国负有向其他国家开放剩余捕捞额度的义务。值得注意的是,国际海洋法法庭并未提及并讨论第61条与第62条之间的适用衔接关系,亦未回应并化解因气候变化引发渔业资源再分配而诱发的分配不公问题。

(三)对区域渔业管理组织养护跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群及公海鱼类种群的效应

国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中明确,各缔约国依据《公约》第192条在履行第63条、第64条和第118条规定的合作义务时,也应当考虑到气候变化带来的影响。^② 国际海洋法法庭进一步指出,根据《公约》第119条,船旗国在公海捕捞时,也应将气候变化对渔业资源的影响纳入考量。^③ 国际海洋法法庭在作出该项解释时,援引了其在“次区域渔业委员会咨询意见”中的论述:“各国可直接展开合作,或依托区域渔业管理组织,与共享同类种群洄游路线的非成员国协同治理,保障这些资源在整体地理分布范围或洄游区域内得到全面的养护与可持续管理。”国际海洋法法庭认为,这一逻辑也适用于因气候变化引发的鱼类种群再分布,尤其是再分布后相关鱼类种群的养护与管理措施。^④

为促成上述义务的落地,国际海洋法法庭要求各国在第63条、第64条及第118条的规范框架内秉持善意进行沟通协商、采取必要且有效的治理措施,以协调和保障共享渔业资源的养护与开发工作。^⑤ 国际海洋法法庭强调,在这一协作中,预防原则与生态系统方法应作为核心方法,为应对气候变化给渔业资源治理带来的各类问题提供指导。尽管《鱼类种群协定》未明确涉及气候变化问题,但经过长期履约演进与实践发展,《鱼类种群协定》已经为区域渔业管理组织构建了完善的跨界鱼类种群与高度洄游鱼类种群养护管理体系,且该规范框架可适配于气候变化引发的鱼类种群再分布问题。^⑥

尤为值得关注的是国际海洋法法庭对预防原则在气候治理网络中适用内涵的实质性扩充。国际海洋法法庭将气候变化对海洋环境的影响纳入多边决策考量范围,明确将其界定为预防原则的内涵,着重凸显其制度适用价值。依据《鱼类种群协定》第6条第7款,当气候变化等自然现象对跨界鱼类种群或高度洄游鱼类种群产生不利影响时,应当适用预防性原则加以应对。在此情况下,《鱼类种群协定》要求各国积极采取规制措施,避免因渔业活动加剧生态损害。尽管该条款在制定时是为应对短暂且偶发的自然现象,但可以据此进一步推断,各国须制定预防性管理措施,用以指导和应对气候变化对渔业资源造成的持续且长期的影响。

纵观近年来全球多边渔业治理的实证图景,虽然各大区域渔业管理组织尚未正式将气候变化对渔业的影响与预防性原则直接挂钩,但其实践正日益体现这一结合趋势。鉴于气候变化驱动鱼类种群再分布已对各区域渔业管理组织管辖范围内的渔业资源造成实际影响,多个区域渔业管理组织不仅通过决议确认了这一事实,还将气候变化对渔业资源的影响问题纳入议程;还有些区域渔业管理组织要求其内部的科学监测

① See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.414.

② See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.419.

③ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.418.

④ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.417.

⑤ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.428.

⑥ See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.425.

评估部门将气候变化的影响纳入渔业资源评估范围。^①

南极海洋生物资源养护委员会在2009年率先通过了关于气候变化的决议,在制度层面倡导并推进多边气候科研,鼓励并提倡其缔约方为科学研究提供支持,并呼吁在管理决策中更加重视气候变化因素。^②随后,中西部太平洋渔业委员会于2019年跟进,要求其缔约方考虑气候变化的潜在影响,并支持进一步的科学研究。^③地中海渔业总委员会于2021年出台了包含长远规划蓝图的《2030年可持续渔业与水产养殖战略》,明确将针对气候变化的减排措施与气候适应治理方案纳入其未来战略。^④

2022—2023年,全球多边渔业治理的气候转型呈井喷态势。印度洋金枪鱼委员会、美洲间热带金枪鱼委员会、养护大西洋金枪鱼国际委员会、南太平洋区域渔业管理组织、北太平洋渔业委员会、东北大西洋渔业委员会、西北大西洋渔业组织等全球支柱性多边渔业管理组织均相继通过了应对气候变化的相关决议。这些区域渔业管理组织在决议中确认了气候变化对国际渔业治理已造成的消极影响及未来可能带来的更大威胁,并要求其内部科学机构将气候变化影响纳入评估流程。^⑤除南方蓝鳍金枪鱼养护委员会与东南大西洋渔业组织外,主流区域渔业管理组织均已完成了气候调适规则制定。这表明,在气候危机背景下,区域渔业管理组织缔约方已承担起气候适应间接义务,即为评估气候变化对渔业资源造成影响的科学机构提供数据支持,并在制定区域养护与管理措施时将这些研究成果纳入考量。由此可见,“气候变化咨询意见”既客观反映了各类区域渔业管理组织近年来在应对气候变化问题上的治理实践,也从国际法层面对此类实践予以肯定。

(四)“气候变化咨询意见”的遗留问题

尽管国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中通过对《公约》第192条的扩张解释为多边渔业法秩序打通了气候法治通道,但其在处理气候变化最剧烈的次生冲突,即资源空间重新分布导致的规制真空、历史配额硬化与制度竞合时,有三项核心渔业义务或未涉及,或未展开细化阐述。国际海洋法法庭仅点到为止地提及了合作、最优利用与兼容义务,但未进一步将其置于动态空间重组的现实语境下进行解释学细化。然而,这三大核心渔业义务恰恰是防范全球气候驱动型渔业冲突、破解多边规制失能困境的制度基石。国际海洋法法庭受“气候变化咨询意见”中小岛屿国家与国际法委员会所提问题的限制,并未对渔业治理相关议题作出深入拓展属情理之中。即便如此,倘若国际海洋法法庭能够进一步厘清渔业领域其他关联义务体系,可为各国应对气候变化引发的渔业资源再分布的冲击提供更为清晰、具体的指引。基于此,笔者将通过规范解释与案例解构,深入剖析国际海洋法法庭本可进一步澄清且相关解释亟待学术界补强的三大关键义务:《公约》第63条、第64条与第118条项下的合作养护与管理鱼类种群义务(简称合作义务)、《公约》第62条和第64条项下的促进渔业资源最优利用义务、《鱼类种群协定》第7条项下的兼容性义务。

1. 合作义务(《公约》第63条、第64条、第118条)

《公约》第63条、第64条和第118条共同构建了横跨多个海洋分区的多边合作养护义务,旨在统筹跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群、公海鱼类种群的养护与管理。合作义务对于不同种类的渔业资源在要求强度上存在差异:针对共享鱼类种群和跨界鱼类种群,各国应设法就必要的养护与管理措施达成一致;对于高度洄游鱼类种群和公海鱼类种群,各国应展开合作以确保其养护与管理。尽管在字面表述上,这些条款就国家管辖范围之内与之外的合作提出了强弱有别的要求,但这些条款所规定的义务均属于行为义务范畴,即仅要求各国积极开展协商,并不强制各方必须达成有效协议。对此,国际海洋法法庭还援引了其在“次区域

^① See Rosemary Rayfuse, *Addressing Climate Change Impacts in Regional Fisheries Management Organizations*, in Richard Caddell & Erik J. Molenaar eds., *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Oceans*, Hart, 2019, p.262.

^② See CCAMLR, *Climate Change*, Resolution 30/XXVIII, 2009.

^③ See WCPFC, *Resolution on Climate Change as It Relates to the Western and Central Pacific Fisheries Commission*, Resolution 2019-01, 2019.

^④ See GFCM 2030 Strategy for Sustainable Fisheries and Aquaculture in the Mediterranean and the Black Sea, FAO, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/253aad9d-766b-4179-bc0b-ac013916cbb8/content>.

^⑤ See IOTC, *Resolution 22/01 on Climate Change as It Relates to the Indian Ocean Tuna Commission*, Resolution 22/01, 22 September 2022; IATTC, *Resolution C-23-10 on Climate Change*, Resolution C-23-10, 2023; ICCAT, *Resolution by ICCAT on Climate Change*, Res. 22-13, 2022; SPRFMO, *Decision on Climate Change*, Decision 13-2023, 2023; NPFC, *Resolution on Climate Change*, 2023; NAFO, *Resolution Relating to Addressing the Impact of Climate Changes*, Resolution 2/23, 2023; NEAFC, *Resolution on Climate Change Consideration for the Attention of the NEAFC Permanent Committee on Management and Science*, AM 2023-102, 2023; CCAMLR, *Climate Change*, Resolution 36/41, 2022.

渔业委员会咨询意见”中的论述,明确指出《公约》第63条和第64条所设的合作义务要求各国秉持善意进行沟通协商、采取必要且有效的治理措施,统筹实现共享渔业资源的养护与可持续开发,并同步考量气候变化与海洋酸化对海洋生物资源造成的负面影响。^①针对公海领域的合作义务强度,国际海洋法法庭作出了更为凝练的阐释,认定各国负有采取必要配套措施以养护受气候变化与海洋酸化侵害的海洋生物资源的法定义务。^②

尽管国际海洋法法庭的上述论述已经对《公约》项下有关渔业资源的跨国合作义务作出明确界定,也指出了各国磋商合作、协同管护的基本行为准则,但却并未回应在气候驱动鱼类种群再分布已对传统静态配额体系造成威胁的情况下,如何规避合作流于程序而无实质规范实效的问题,尤其是各国应如何切实履行上述合作义务。即使《鱼类种群协定》第10条(b)款明确要求,各国应就允许捕获量、捕捞水平的分配等参与性权利达成一致,再分布后的渔业资源分配仍被视为国际渔业管理中极具挑战性的问题之一。^③仅靠宣示性、行为性的“善意磋商”难以破解的法治困局,亟须司法机关通过司法释义予以回应。即便是在海洋生态环境较为稳定的时期,渔业资源分配谈判也错综复杂,气候变化引发的鱼类种群再分布则进一步激化了各国利益矛盾,大幅提升国际合作的推进难度。^④在海洋格局持续变动的背景下,谈判能力较弱的国家在争取公平份额方面也面临越来越大的困难。这些态势充分说明,在鱼类种群再分布的情况下,对《公约》《鱼类种群协定》等国际文件所规定的合作义务作出更详细、具体的解释具有十分紧迫的现实必要性。^⑤

“东北大西洋鲭鱼资源分配大战”便是因合作义务规则模糊导致多边治理彻底失灵的教科书式案例。^⑥2025年、2026年有关东北大西洋鲭鱼捕捞配额的磋商结果一方面映证了跨国合作义务在跨界渔业治理中的核心地位,另一方面也直观暴露出这项义务在实践适用层面仍存在诸多模糊之处。由于全球气候变暖,鲭鱼开始北移,大量鱼群进入冰岛和法罗群岛的专属经济区及其附近海域,诱发周边国家争先参与捕捞。2024年6月,法罗群岛、英国和挪威就东北大西洋的鲭鱼资源管理达成了一份极具争议的三边协议,^⑦约定东北大西洋的鲭鱼资源由上述三方与冰岛、欧盟及格陵兰共享。该协议事实上确定了法罗群岛、英国与挪威在东北大西洋的鲭鱼资源配额,同时仅将总可捕量的约28%留给其余三方分配。^⑧但该缔约模式存在明显治理弊端,即其余三方(冰岛、欧盟及格陵兰)只能被动接纳其并未充分参与谈判与规则设计的治理框架。进入2025年,法罗群岛、英国、挪威、冰岛、欧盟、格陵兰六方展开东北大西洋地区整体鲭鱼渔业资源的再分配磋商,最后各方虽就区域内鲭鱼的总可捕捞量达成共识,但在各方分别享有的具体配额问题上彻底陷入僵局。各方具体可捕捞份额的不确定极易导致多边捕捞行为实质上处于无序状态,国际海洋考察理事会在协商谈判过程中也明确指出了这一问题。^⑨

这一多边合作失能的局面在2025年12月更趋恶化。英国、挪威、法罗群岛和冰岛在欧盟和格陵兰未参与协商的情况下,达成一份共识协议。^⑩该协议第4.1条明确指出,尽管付出了大量磋商努力,六方仍未能建

① See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.423.

② See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.424.

③ See James Harrison, *International Fisheries Law in Pursuit of the Three Pillars of Sustainability*, International Journal of Marine and Coastal Law, Vol.40: 737, p.739(2025).

④ See Andrew Serdy, *Climate Change and Management of Shared and Straddling Fish Stocks*, in Bjørn Kunoy, Tómas Heidar & Constantios Yialourides eds., *International Fisheries Law: Persistent and Emerging Challenges*, Routledge, 2025, p.358.

⑤ See Mitchel Lennan, *International Fisheries and Climate Change Adaptation*, International Journal of Marine and Coastal Law, Vol.40: 817, p.823(2025).

⑥ See James Harrison, *International Fisheries Law in Pursuit of the Three Pillars of Sustainability*, International Journal of Marine and Coastal Law, Vol.40: 737, p.739(2025).

⑦ See Agreed Record of Fisheries Consultations Between the Faroe Islands, Norway and the United Kingdom on the Management of Mackerel in the North-East Atlantic, 17 June 2024.

⑧ See Agreed Record of Fisheries Consultations Between the Faroe Islands, Norway and the United Kingdom on the Management of Mackerel in the North-East Atlantic, 17 June 2024, Article 5.4.

⑨ See North-East Atlantic Coastal States Reach Agreement on Blue Whiting and Atlanto-Scandian Herring TACs for 2025, European Commission (25 October 2024), https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/north-east-atlantic-coastal-states-reach-agreement-mackerel-blue-whiting-and-atlanto-scandian-2024-10-25_en.

⑩ See Agreed Record of Fisheries Consultations Between the Faroe Islands, Iceland, Norway and the United Kingdom on the Management of Mackerel in the North-East Atlantic, 12 December 2025.

立一个全面且长期的渔业配额分配机制,在事实上承认合作不相容性导致配额协商机制彻底失效。欧盟则对此提出异议,认为该共识协议是在未与其事先协商的情况下达成的,^①此举不仅会破坏各方在鲭鱼资源再分布背景下分配的公平性,还会导致该区域内养护与管理措施的碎片化,最终造成东北大西洋鲭鱼资源总量显著下降。^②

这一激烈冲突充分印证了在动态生态变局下,《公约》项下的合作义务面对鱼类种群空间重构时缺乏对具体行为限度的指引。^③ 国际海洋法法庭未能在司法解释层面赋予合作义务更为具体的内涵、确立客观判定规范,致使强国国家对海洋生物资源的无序捕捞更加难以遏制。

2. 促进渔业资源最优利用义务(《公约》第62条、第64条)

气候变化引起的鱼类种群迁移可能导致原本栖息在某国专属经济区内的鱼类种群迁移到邻国专属经济区,据此可将资源流失一方界定为受影响国,资源新增一方则为受益国。气候驱动的鱼类种群迁移最直接的后果是在全球海洋分区中造成了环境正义视阈下的受影响国与受益国捕捞失衡。在此格局下,受影响国往往会认定此类资源变动结果缺乏公平性,因为鱼类种群迁移将直接致使本国渔民丧失维持生计的传统鱼类种群。而受益国在《公约》体系下,则可以享有开发这些渔业资源的权利。这种失衡对《公约》中以促进资源最优利用为轴心的养护分配体制提出了实质性质疑。

尽管《公约》第62条并未明确提及渔业资源的公平获取问题,但公平性考量无疑是其项下促进鱼类资源最优利用义务的核心内涵。^④ 根据该条规定,各沿海国应当向其他国家开放其专属经济区内的总可捕捞量盈余部分。各国在开放共享过程中,需综合考虑多重影响因素,包括海洋生物资源对沿海国经济发展的重要性及发展中国家、内陆国与地理不利国家的渔业发展需求,其中尤为关键的是各国需要尽量降低长期在该海域从事捕捞作业、为资源研究与勘探作出重要贡献的国家所遭受的经济冲击。《公约》第64条在高度洄游种群规制中同样重申了这一价值导向,要求各国开展国际合作,在实现高度洄游鱼类种群的养护与管理基础上,推动渔业资源的最优利用。

气候变化驱动鱼类种群再分布的事实已然引发渔业冲突与矛盾,而如何公平分配变化后的渔业资源,则在众多矛盾中居于核心地位。部分国家依靠捕捞特定种类鱼群维系生计,一旦该鱼群洄游至他国管辖海域,这些国家将直接失去对应的捕捞权利。从制度设计视角而言,气候驱动的鱼类种群再分布所带来的治理难题,与《公约》第62条确立的专属经济区渔业治理范式所要应对的问题具有相似性。第62条的立法本意在于减少专属经济区设立后周边国家渔民无法继续获取原公海渔业资源而受到的经济损失。^⑤ 唯一不同的是,气候变化导致的渔业资源格局变动并非划分海域所致,而是源于鱼类种群自身的跨界迁移,受影响国渔民会因该部分鱼类种群转移至他国管辖海域而被动丧失捕捞机会。

显然,《公约》第62条与第64条有关海洋生物资源养护和高度洄游鱼类种群的规定并非针对气候驱动下的鱼类种群再分布而设计,因此相关义务分配体系难以直接适用于受气候变化影响的场景。《公约》第62条的核心特征在于,该条款赋予沿海国一定裁量空间,由其自主决定是否及在何种范围内开放专属经济区内的总可捕捞量盈余部分,然而这也是实践中剩余渔业资源共享机制发展滞后的主要原因。受此影响,学界对第62条适用于气候驱动型鱼类种群迁移问题的关注度和讨论度有限。^⑥ 尽管如此,公平性问题仍是在应对气候变化对国际渔业造成影响的过程中不可或缺的议题。尽管《公约》并未明确提及公平性要求,但其渔业

^① See Commission Concerned About Mackerel Arrangement Between the UK, Norway, Iceland and the Faroe Islands, European Commission (23 December 2025), https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/commission-concerned-about-mackerel-arrangement-between-uk-norway-iceland-and-faroe-islands-2025-12-23_en.

^② See North-East Atlantic Coastal States Reach Agreement on Blue Whiting and Atlanto-Scandian Herring TACs for 2025, European Commission (25 October 2024), https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/north-east-atlantic-coastal-states-reach-agreement-mackerel-blue-whiting-and-atlanto-scandian-2024-10-25_en.

^③ See Andrew Serdy, *Climate Change and Management of Shared and Straddling Fish Stocks*, in Bjørn Kunoy, Tomes Heidar & Constantios Yialourides eds., *International Fisheries Law: Persistent and Emerging Challenges*, Routledge, 2025, p.367-369.

^④ See Alexander Proelss ed., *The United Nations Convention on the Law of the Sea—A Commentary*, C.H.Beck · Hart · Nomos, 2017, p.495.

^⑤ See Myron H. Nordquist chief ed., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Martinus Nijhoff, 1993, p.616-638.

^⑥ See Richard Caddell, *Where's the Catch? Shifting Stocks, International Fisheries Management and the Climate Change Conundrum*, in Jacques Hartmann & Urfan Khaliq eds., *The Achievements of International Law: Essays in Honor of Robin Churchill*, Hart Publishing, 2021, p.286.

规制条款中已然蕴含了资源平等获取与公平分配的价值考量,即便沿海国在此方面享有较大自由裁量权。^①基于此,“气候变化咨询意见”对上述公平考量的认可,可以作为一个重要的制度起点,为各国协同应对气候变化引起的鱼类种群再分布难题、制定各方可接受的应对措施提供参考。

3. 兼容性义务(《鱼类种群协定》第7条)

“气候变化咨询意见”简单提及了各国在兼容性原则方面的义务,这一义务并非直接源于《公约》本身,而是源自其项下的《鱼类种群协定》。国际海洋法法庭指出,《鱼类种群协定》第5条与第7条能够为应对气候变化与海洋酸化引发的鱼类种群分布变化与栖息范围迁移问题提供规则指引。^②

《鱼类种群协定》第5条确立了数项指导协定落地实施的一般原则,其中包括生态系统方法及长期可持续发展的目标设定。相比之下,《鱼类种群协定》第7条的规定则更为具体,其明确指出对于跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群,就同种资源在公海制定的养护与管理措施必须与在沿海国专属经济区内制定的措施相兼容,反之亦然,此即兼容性义务。^③在气候变化背景下,这一要求的重要性势必显著提升。受气候因素影响,渔业资源正以前所未有的急剧速度在各国专属经济区与公海之间迁移并重新分布,极易导致沿海国与区域渔业管理组织为跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群分别制定的养护与管理措施难以兼容,给双方义务的履行带来严峻挑战。

与此同时,气候变化也可为兼容性义务提供更广泛全面的适用空间。虽然国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中没有直接支持这一解释,但《鱼类种群协定》第7条中的预防性原则仍可指导区域渔业管理组织处理气候引发的鱼类种群再分布难题。基于此,倘若某一区域渔业管理组织管辖范围内的鱼类种群迁徙至另一组织管辖范围,则两个区域渔业管理组织应当在这类鱼类资源完整分布范围内采取互相兼容的养护与管理措施,这一处理思路目前已在学界有所探讨。^④

二十世纪八九十年代已发生过类似的治理问题。原属东北大西洋渔业委员会管辖的喙吻红鱼种群逐步迁徙,进入西北大西洋渔业组织管辖海域东部。作为受益方的西北大西洋渔业组织缔约方,根据《公约》及《鱼类种群协定》,有权捕捞这批新迁入的喙吻红鱼,一定程度上削弱了东北大西洋渔业委员会此前对该鱼类种群的治理成效。经过长期谈判磋商,双方均提出,可从《鱼类种群协定》第7条的兼容性要求中获得指导,理由在于其中涉及生物种群养护统一性原则,且双方承认业已确立并实施的养护措施具备优先地位。^⑤双方最终达成一致,交由东北大西洋渔业委员会就双方管辖海域内的喙吻红鱼洄游总范围进行实质管理。^⑥在“气候变化咨询意见”中,国际海洋法法庭并未进一步阐明《鱼类种群协定》第7条在气候影响鱼类种群迁移场景下的具体适用路径。^⑦倘若国际海洋法法庭在“气候变化咨询意见”中能够认可《鱼类种群协定》第7条具有更广泛的适用范围,包括应对鱼类种群再分布难题、促进鱼类种群的合作养护管理工作,则其论述会具备重要指导价值。

四、结语

尽管渔业资源开发与养护并非“气候变化咨询意见”的核心议题,但国际海洋法法庭针对气候变化背景下国际渔业法相关义务的解释,已然将气候驱动鱼类种群再分布问题推向国际渔业治理关注前沿,全面催

^① See James Harrison, *International Fisheries Law in Pursuit of the Three Pillars of Sustainability*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.40: 737, p.744-745 (2025).

^② See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, ITLOS Advisory Opinion of 21 May 2024, para.428.

^③ See Alex G. Oude Elferink, *The Determination of Compatible Conservation and Management Measures for Straddling and Highly Migratory Fish Stocks*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol.5: 551, p.551-608(2001).

^④ See Camille Goodman, Ruth Davis et al., *Enhancing Cooperative Responses by Regional Fisheries Management Organizations to Climate-Driven Redistribution of Tropical Pacific Tuna Stocks*, *Frontiers in Marine Science*(14 December 2022), <https://www.frontiersin.org/journals/marine-science/articles/10.3389/fmars.2022.1046018/full>.

^⑤ See Andrew Thomson, *The Management of Redfish (Sebastes Mentella) in the North Atlantic Ocean—A Stock in Movement*, FAO, <https://www.fao.org/4/Y4652E/y4652e0f.htm#bm15>.

^⑥ See NAFO Annual Report 2014, FAO, <https://www.fao.org/fishery/openasfa/c1134bfd-3b8a-423f-81b0-4617cc8dedc4/en>.

^⑦ See James Harrison, *International Fisheries Law in Pursuit of the Three Pillars of Sustainability*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.40: 737, p.739 (2025).

化了国际渔业法与气候变化的跨制度协同和发展。在这一背景下,探讨该咨询意见对各国在不同海洋分区履行养护与管理义务的法律效应,具有极其深远的理论意义与实践价值。

“气候变化咨询意见”的核心影响在于,其明确要求各国在履行《公约》项下的渔业资源养护义务时,必须结合气候变化的影响来动态调整渔业养护与管理措施,并积极采取适应行动。具体而言,沿海国依据《公约》第 61 条在专属经济区内确定可捕捞量并制定养护与管理措施或船旗国依据第 119 条在公海从事捕捞时,均应充分考虑气候变化对渔业资源带来的影响,这也为评估多数区域渔业管理组织在其管辖范围内应对气候影响的治理成效提供了有益框架。

然而,“气候变化咨询意见”也存在一定的延伸阐释空间。在气候驱动鱼类种群再分布的背景下,配额硬化带来的地缘僵局及多边无序捕捞困境正在加速恶化。国际海洋法法庭未能系统细化的《公约》下多边合作义务的具体行为与限度(第 63 条、第 64 条、第 118 条)、最优利用体制下的分配公平性机制(第 62 条)及《鱼类种群协定》第 7 条兼容性义务的跨区域扩张,正是未来国际渔业秩序实现系统性调适的核心增长点。唯有进一步厘清并细化上述义务在动态环境下的客观行为准则,方能构筑海洋渔业资源分配正义与生态环境安全双向融贯的制度保障。

ITLOS Advisory Opinion on Climate Change: Interpretations, Impacts and Outstanding Issues for International Fisheries Law

GUO Jianping

(School of Law, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: Through its interpretation of Article 192 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) in the Advisory Opinion on Climate Change, the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) incorporated the obligation to protect and preserve the marine environment from the impacts of climate change into the conservation and utilization of fishery resources. This implies that when fulfilling their obligations under Articles 61, 63, 64, and 117-119 of UNCLOS, States Parties must fully consider the impacts of climate change on fishery resources. This encompasses not only evaluating the allowable catches and conservation measures based on the status of redistributed fish stocks when utilizing and conserving fishery resources in areas within national jurisdiction, but also engaging in closer cooperation regarding transboundary, highly migratory, and high seas fish stocks in areas beyond national jurisdiction. However, when faced with the core challenge of climate-driven redistribution of fish stocks, the Tribunal's interpretation still exhibits limitations. It fails to further clarify the cooperation obligation and the obligation of optimum utilization under UNCLOS, as well as the compatibility requirement under the UN Fish Stocks Agreement. These regulatory gaps remain critical to addressing the multilateral governance crisis of fishery resources arising from climate change.

Key words: ITLOS Advisory Opinion on Climate Change; international fisheries law; climate-driven redistribution of fish stocks; climate change and ocean acidification

(责任编辑:沙晓岑)