



马格努森·史蒂文斯渔业保护管理法

美国渔业管理的经验教训

2016 年 3 月



CLEARY GOTTIEB STEEN & HAMILTON, LLP

CLEARY
GOTTIEB

关于自然资源保护协会（NRDC）

自然资源保护协会（NRDC）是一家国际非营利环保机构。拥有逾 200 万会员及支持者。自 1970 年成立以来，NRDC 的环境律师、科学家及环保专家们一直在为保护自然资源、公众健康及环境而进行不懈努力。NRDC 在美国、中国、印度、加拿大、墨西哥、智利、哥斯达黎加、欧盟等国家及地区开展工作。

请访问网站了解更多详情：www.nrdc.org; www.nrdc.cn

项目研究与报告撰写人员：

NRDC 作者： Brad Sewell , Sarah Chasis

Cleary Gottlieb 作者： Daniel Northrop、Kristin Bresnahan、Anne.Xu、

Lindsey Simmmons、Lisa McKenna 以及 Qingxiang Li

《马格努森·史蒂文斯渔业保护管理法》： 美国渔业管理的经验教训

执行摘要

高效、可持续和多样的海洋鱼群为渔业国家带来诸多益处，包括能提供食物，创造就业机会，产生经济收入，并促进一个国家的文化、身份地位和生态健康发展。通过 40 多年渔业法和政策的变化发展，美国的经验就停止过度捕捞、恢复枯竭的鱼种数量以及繁荣渔业能够提供监管方法、科学原则和管理实务等方面的独到见解。就在二十年前，许多重要的美国渔业资源高度枯竭，管理制度不足以应对挑战，整个国家的健康海洋渔业未来遭受质疑。如今，美国已在实现可持续鱼群方面取得重大进步，取得的效益非常可观：美国的总捕捞量在世界排名第三；2014 年，美国商业渔民捕捞了 94 亿磅海鲜，价值 55 亿美元，是近年来最高纪录之一。2013 年，海鲜行业（包括进口）及休闲性捕鱼行业总共为美国经济产生近 2,000 亿美元的销售收入，创造了 170 万个工作岗位。通过防止过度捕捞和鱼种数量重建，美国已提高了渔业的经济价值，有助于为将来创造可持续的海鲜供应。

通过实施强有力的联邦渔业管理结构，为过度捕捞的渔业提供重建框架，以及要求基于科学原则制定年度捕捞限量，保持稳定的渔业资源并确保停止过度捕捞等各种措施，美国实现了渔业的发展。以上措施取得的成就也有赖于渔业法的综合监督和执法，以及减少过度投资的渔业产能。美国经验还表明，通过实施以上各项措施，许多商业性和休闲性捕鱼行业能取得成功，从而使国家的整体经济实现发展。

阿拉斯加商业长线船
图片来源：NOAA



重建已过度捕捞的渔业

美国海洋渔业法设立了确认过度捕捞鱼种的框架，并强制要求通过重建计划恢复资源已枯竭的渔场。在恢复资源枯竭的美国渔业过程中，重建计划取得了巨大成功。截至 2015 年，在已评估的鱼种资源中 84% 的鱼种未过度捕捞，而且从 2000 年以来已重建 39 个鱼种。联邦政府估计重建所有剩余的



已枯竭鱼种将使每年的码头收入增加 22 亿美元，使每年销售额增加 310 亿美元，并提供 500,000 个新的工作岗位。美国法律关于尽快重建鱼种以及通常情况下不超过 10 年内实施重建计划（只有少数例外情况）的要求对于上述渔业恢复发挥了关键作用。一旦某个渔场被确认为过度捕捞，管理者必须在两年内制定和实施重建计划，以立即停止过度捕捞，重建受影响的鱼种。快速采纳和实施重建计划提高了鱼种恢复的可能性。

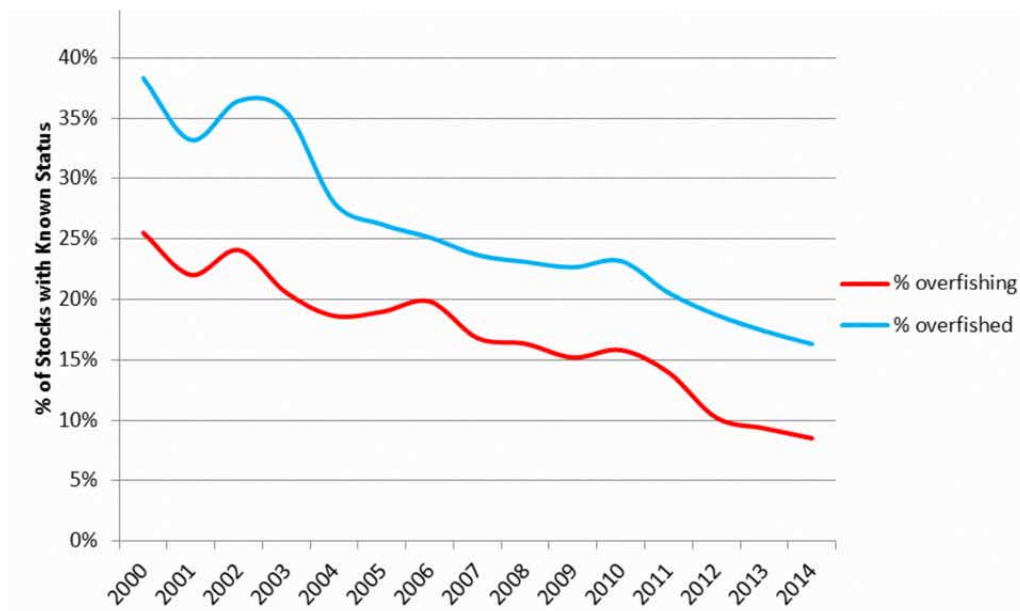
通过基于科学原则制定的捕捞限量停止过度捕捞

在规定所有渔场实施年度捕捞限量以确保不再发生过度捕捞前，美国的许多渔场仍然存在过度捕捞问题。美国规定的捕捞限量不得超过指定科学机构建议的数量，从而有助于利用最先进的科技制定该限量。政策鼓励渔场管理者在制定捕捞限量上留有余量，以考虑科学和管理方面的不确定性。此外，每个渔场管理计划必须包含问责措施，例如终止或减少将来的捕捞限量，以防止超过捕捞限量。

虽然建议为每个鱼种单独制定捕捞限量，但是也可以通过多种方式为多个鱼种群体或鱼种复合体制定捕捞限量，包括为复合体制定整体限量，或者使用一种或多种受监测的指标鱼种为复合体制定限量，以确定整个复合体的限量是否已达到。在过去五年中，科学家已经为只有少量可用数据的鱼种和渔场改进了捕捞限量的制定方法。

美国转而采取基于科学原则的年度捕捞限量措施已取得了巨大的成功，它减少了过度捕捞，同时帮助重建和维持海洋渔业。截至 2015 年 12 月，已评估的 91% 鱼种目前不存在过度捕捞，创造了历史新低。

最新进展 评估渔业种群状态



停止和预防过度捕捞对于防止鱼种数量进一步减少发挥了关键作用。美国的经验表明，各种强有力的输出控制措施，例如利用最先进的科技制定年度捕捞限量以及通过问责措施执行捕捞限量，能够抑制渔场枯竭，从而使重建战略生效。

减少产能过剩

美国主要通过以下方式解决产能过剩问题。第一，实施了限制准入方案，即一般通过执照或许可制度限制可以进入渔场的渔船数量和尺寸。第二，在有些渔场，通过规定特定个人、社区或区域（渔民群体）的年度捕捞总量配额来限制捕捞量。该指定配额制度排除了通过提高产能来胜过其他渔船的不正当刺激因素。第三，美国已实施自愿回购计划，由政府（通常使用渔业产生的财政收入）购买渔船并从渔业中撤除这些渔船，从而减少海上的渔船数量。回购计划可以减少竞争捕鱼的渔船数量，从而提供减少产能的一种立即、直接的方法。但是，在具有大量潜能的渔场以及允许来自其他渔场或地区的渔船重新进入的渔场，回购计划也面临挑战，因此即使实施回购计划，仍有可能存在产能过剩。

监督美国渔场，执行美国渔业法律

美国成功的渔业管理显著依赖于管理者准确考核针对渔业法律和法规的合规性并追究违法者的责任的能力。例如，监测捕捞量已是确保取得捕捞总量可靠信息的必要措施，从而确保不会超过年度捕捞限量。实际捕捞量信息（鱼的重量和 / 或数量）已是确定未来管理措施的关键，包括下一年度的捕捞限量。渔船和鱼商强制性报告义务已成为收集执法和管理所需信息的重要途径。增加对各种技术和自动化系统的使用，例如船舶监控系统，加强了美国渔业管理者以有限人力来有效监管捕鱼的能力。渔业法律的有效执法还要求采取有力的处罚措施。



美国取得成功的监控和执法的主要方法之一是审核和比较自行报告的捕捞量和鱼商数据。渔船必须定期向国家海洋渔业局提交船舶航行报告 (VTR) 或日志，以报告在美国境内多个渔场内的捕捞量数据。船舶航行报告或日志详细记载捕获和放生的每个鱼种数量、行程长度、捕鱼区域、使用的设备以及购买捕获鱼产品的经销商。在有些渔场内，渔民必须或可以选择以电子方式提交船舶航行报告，但并非所有渔场都要求使用电子报告方式（在不要求使用电子报告的渔场，通常要求使用纸质报告）。联邦法规要求联邦许可的渔民向联邦许可的经销商出售，这些经销商同意需要提交报告（主要以电子方式）。

捕捞和购买数据报告为渔业管理者提供了宝贵信息。首先，这些数据使渔业管理者能够跟踪捕捞限量是否得到遵守。通过要求经销商和渔民报告捕捞和购买数据，管理者能够交叉检查多种来源的相同销售信息，从而最大限度降低欺骗的可能性。其次，这些报告提供了捕捞数量和种类、目前的捕鱼

操作现状（包括使用的设备、捕鱼地点和花费的人力）等信息。上述信息提高了管理者监管渔业的能力，从而能够防止过度捕捞，实现最大可持续产量。

渔船还可以通过船舶监控系统 (VMS) 来进行电子方式监控，也可通过观察员以及海上和码头亲自检查等方式实施监控。船舶监控系统是基于卫星的船上无线电收发机，当船舶在海上时可以收发数据。该系统能够提供船舶位置的定期和可靠信息，因此可用于确保船舶不会进入关闭的区域。

当船舶在海上时，也可通过专业训练的观察员实施监控。目前在 47 个渔场配备了观察员，包括一个或多个船上观察员，以监控捕捞鱼种、混获物种和放生的鱼种。但是在许多渔场，实际只有少量渔船上配有观察员，重点是观察渔船是否遵守某些混获物种的捕捞限量，例如海洋哺乳动物和海龟。

执法人员定期检查海上渔船，监控渔船位置、使用的渔具以及渔船是否遵守美国法律的其他要求。此外，还实施码头检查，主要是检查渔船返回港口时的卸载物品，以确定渔船已遵守各项渔业管理法规，包括载货量限制、禁止的物种限制、禁渔期限限制、尺寸限制等。码头检查取得的数据对于发现是否存在不准确报告、过量捕捞以及捕获受保护的物种非常关键。但是，码头检查需要大量资源，因此其涉及范围有限。

当渔民或渔船违反美国渔业法律时，将采取多种处罚措施，包括从较轻的警告和民事处罚，到更严厉的吊销许可证和追究刑事责任。每次违法行为的罚金为 2,000 美元至 140,000 美元。最严重的违法行为将由美国联邦检察官办公室追究刑事责任。



海上观察员
图片来源：NOAA

白皮书综述

美国的经验能够反映渔业监管中遇到的挑战及实施的最佳操作方式。本文件概述了美国联邦渔业法律的变化发展，探讨了与停止过度捕捞、重建已枯竭的渔业资源、减少产能过剩以及监控和执法相关的主要内容。本文件检讨了该制度存在的问题和成功之处。



太平洋鳕鱼
图片来源：皮尤慈善信托基金

目录

第 1 章 美国渔业联邦管理简介	10
A. 1976 年《马格努森渔业保护法》	10
B. 1976–1996：美国渔业遇到的新问题	11
C.《可持续渔业法》	12
D. 2007 年修订	13
第 2 章 重建已过度捕捞的渔业	14
A.《可持续渔业法》的重建框架	14
B. 实施重建计划	15
C. 根据《可持续渔业法》实施重建工作取得的成果	16
第 3 章 年度捕捞限量	19
A. 年度捕捞限量及责任追究办法	19
B. 科学与统计委员会	20
C. 为数据有限鱼种制定年度捕捞限量	21
D. 截至目前的每年捕捞限量功效	21
第 4 章 减少美国渔业的产能过剩	22
A. 限制准入方案	22
B. 回购计划	24
C. 消除产能过剩方案和措施的成就	25
第 5 章 监督与执法	27
A. 有监督和执法权的政府组织	27
B. 捕捞量和交易商数据报告	28
C. 渔船监控	29
D. 违规处罚	32
E. 监督与执法的最佳操作规范	33

第1章 美国渔业联邦管理简介

高效、可持续和多样化的海洋渔业为所有渔业国家带来诸多益处。它能提供食物，创造就业机会，产生经济收入，并促进一个国家的文化、身份地位和生态健康发展。就美国而言，这些益处非常显著：美国总渔获量世界排名第三，¹ 仅在 2013 年，商业性和休闲性海水捕鱼为美国经济产生近 2,000 亿美元的销售收入，创造 170 万个工作岗位。² 因此不足为奇，美国政府成员将美国渔业称为“国家资产”³，事关“国家安全”。⁴

然而，就在二十年前，许多重要的美国渔业资源高度耗尽，管理制度不充分，健康海洋渔业的未来遭受质疑。以下探讨内容描述了美国如何通过此次危机寻找自己的解决方式，制定强有力的联邦渔业管理结构，并在重建海洋渔业中取得显著进步。同时，它也指出仍存在的问题。

A.

1976 年《马格努森渔业保护法》

上世纪 50 年代和 60 年代，增长鱼产品消费、⁵ 运输和渔业技术创新以及外国渔船队进入美国周边海域等因素导致渔业压力显著提高，渔业资源骤降。⁶ 作为回应，美国国会通过制定 1976 年《马格努森·史蒂文斯渔业保护管理法》（以下简称“《渔业保护管理法》”）“立即采取措施保护和管理美国海岸发现的渔业资源”。

⁷《渔业保护管理法》：(1) 通过将美国的专属渔业保护区（后来成为专属经济区）延伸到 200 海里，从而在规范外国渔船捕捞方面迈出关键一步；(2) 广泛强制实施渔业可持续管理，以防止过度捕捞；(3) 分散联邦管制权，实质性授权八个地区渔业管理委员会（以下均称作“地区管委会”）来分管美国渔业。⁸《渔业保护管理法》的主要

1. 美国粮食及农业组织，《世界渔业和水产养殖状况：机遇和挑战》，第 10 页、第 62 63 页（2014 年）。
2. 国家海洋和大气管理局，《2013 年美国渔业经济：经济和社会文化状况与趋势系列》，第 6 9 页（2015 年）。
3. 参议院报告第 109 229 号，第 3 页（2006 年）
4. 国家海洋渔业局，《第 125 个年度报告》，<http://www.nefsc.noaa.gov/125th/125th.html>（最后一次访问于 2015 年 12 月 30 日）；Mark C. Holliday，国家海洋渔业局，《重建与维持美国海洋生物资源》，第 2 页、第 10 页（2011 年），http://www.nmsfocean.org/files/7.2.Mark_Holliday.pdf。
5. Warren G. Magnuson，《1976 年渔业保护管理法：改善海洋渔业管理迈出的第一步》，52 Wash. L. Rev. 427, 431（1977 年）（“美国的鱼产品消费量增加了一倍以上，从 1948 年的约 31 亿磅增加到 1973 年的 70 亿磅。”）
6. 参阅 Eric Schwaab，《探明渔业资源：再论马格努森·史蒂文斯法：马格努森法实施三十五年后》，17 Roger Williams U. L. Rev. 14, 16（2012 年）（举例而言，“此项增加的捕鱼压力从上世纪 50 年代开始至 1965 年导致新英格兰地区的底栖鱼捕捞量增长一倍以上。”）
7. 16 U.S.C. § 1801(b)(1).
8. 16 U.S.C. § 1852(a)(1).

设计师之一 Magnuson 参议员解释说,“立法主旨是提供一项保护和管理的机制与计划,以拯救和恢复我国领海的宝贵渔业资源。”⁹

《渔业保护管理法》的主要目标是从美国渔业中获取最大可持续产量 (MSY)。最大可持续产量是指可以持续地从鱼种数量中捕捞的最大的长期平均鱼产量。¹⁰ 最大可持续产量的前提条件是每年有可用于捕捞的过剩鱼群,同时保持以后年度可产生最大产量的鱼种数量。¹¹ 取得最大可持续产量是指实现当前渔业资源利用与确保未来渔业资源维持同等产量之间的理想平衡。

为实现最大可持续产量,《渔业保护管理法》规定了地区管委会的职责,¹² 其中最重要的职责是为每个地区管委会管辖下的每个渔场制定(以及必要时修改)渔业管理计划 (FMP),以“要求实施保护和管理”。¹³ 适用《渔业保护管理法》的海洋渔业包括主要在联邦水域内发现的鱼种数量(联邦水域通常是指离海岸 3 至 200 海里的区域)。主要在各州水域(即离海岸 3 海里以内的区域)发现的鱼种数量由各州管理。地区管委会负责采用由利益相关者和科学意见参与的集体决策流程来制定渔业管理计划,最终由地区管委会的有表决权成员批准。¹⁴ 所需的有表决权成员由管理海洋渔业的联邦政府主导机构(即国家海洋渔业局 (NMFS)) 的地区主管、来自地区管

委会管辖地区内沿海各州负责渔业管理的各州官员,以及上述各州州长指派并且美国商务部部长批准的其他人(例如渔业代表、渔业科学家和非政府组织)组成。¹⁵ 无表决权成员包括来自美国海岸警卫队、美国国务院以及美国鱼类及野生动物管理局的代表。¹⁶

地区管委会将其渔业管理计划及此后的修改内容提交国家海洋渔业局审批,以确定这些行动计划是否符合《渔业保护管理法》的要求。此流程涉及渔业管理计划与此后任何修改内容的公开征求意见期。¹⁷ 经审查后,国家海洋渔业局可以部分或全部批准渔业管理计划,或者否决渔业管理计划。一旦实施,国家海洋渔业局和美国海岸警卫队负责管理和监督对渔业管理计划的遵守情况。¹⁸ 《渔业保护管理法》的监督和执行在第 5 章进行了详细探讨。

B.

1976 1996: 美国渔业遇到的新问题

尽管具有了《渔业保护管理法》确立的监管框架、广泛的强制实施以及实现最大可持续产量的强烈愿望,然而结束美国水域中的过度捕捞现象仍是一项艰巨任务。首先,《渔业保护管理法》的许多支持者认为从美国水域驱逐外国船只可以

9. Magnuson, 上述注 5 第 439 页。

10. 最大可持续产量的定义是“在普遍的生态、环境状况和渔业技术特征(例如渔具选择)以及各渔船船队之间的捕捞量分配之条件下,可以从鱼种数量或鱼种复合体中获取的最大长期平均捕捞量或产量。”50 C.F.R. § 600.310(e)(i)(A)。

11. 参阅国家科学院,《美国鱼种数量重建计划的有效性评估》,第 61 页(2014 年)。

12. 16 U.S.C. § 1852(h)。

13. 16 U.S.C. § 1852(h)(1)。

14. 16 U.S.C. §§ 1852(b) (c)。

15. 皮尤慈善信托基金与海洋保护协会,《区域渔业管理委员会的渔业资源探查》,第 16 页(2003 年),http://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/wwwpewtrustsorg/reports/protecting_ocean_life/pewsciencetakingstockpdf.pdf

16. 同上,第 16 17 页

17. 同上,第 14 页

18. 同上。

消除过度捕捞，以重建美国渔业。但是，在联邦补贴的刺激下，国内渔船数量不断增加、捕鱼能力不断提高，从而迅速替代并超过了美国领海中以前的商业捕捞量。¹⁹

其次，《渔业保护管理法》很快显现缺乏停止渔业枯竭和重建全国渔业的必要要求。《渔业保护管理法》明确要求停止过度捕捞，持续实现全国渔业的“适宜产量”。但是，《渔业保护管理法》规定“适宜产量”应考虑相关的“经济”与“社会因素”，但未作进一步说明，²⁰从而使资源用户有法律依据拖延实施具有积极意义的捕捞限制措施。由于未明确要求优先实现可持续性和最大可持续产量，并且没有充分的强制实施机制，渔业管理者经常选择获取短期经济收益，而不顾重建渔业的长期目标。²¹

此外，最初的法律要求防止过度捕捞。这是使已枯竭的美国渔业恢复健康和生产力的一项必要但并不充分的措施。停止过度捕捞对于防止鱼种数量进一步减少非常重要。然而，致力于重建已过度捕捞（即已枯竭）的渔业对于实现最大可持续产量也同样重要，但是该问题在 1976 年并未得到解决。

因此，全国多个地区的许多鱼种数量在整个 20 世纪 80 年代期间继续下降，渔业界和生态系

统深受其害。²² 到 20 世纪 90 年代，全美许多重要渔场经历了鱼群资源崩溃，包括新英格兰地区的黑线鳕、鳕鱼和比目鱼等鱼种（以下统称底栖鱼）、大西洋中部的牙鲆、墨西哥湾的红鲷鱼以及太平洋沿岸的岩鱼。²³ 据估计，仅新英格兰地区的底栖鱼资源崩溃就导致该地区每年遭受 3.5 亿美元的损失。²⁴

C.

《可持续渔业法》

人们已察觉到美国渔业的持续衰退。1996 年，美国国会通过制定《可持续渔业法》（SFA）来修订了《渔业保护管理法》，尝试纠正阻碍全国渔业可持续性的各种结构缺陷。²⁵ 最引人关注的是，国会要求尽快（最长不超过十年，少数例外情况除外）恢复已被过度捕捞的鱼种数量。国会还要求渔业管理计划须规定具体目标以及用于确定渔场何时出现过度捕捞的可衡量标准，并将“适宜产量”重新定义为“根据任何相关的社会、经济或生态因素减少的”最大可持续产量。²⁶ 《可持续渔业法》中规定的重建要求在第 2 章进行了详细探讨。

《可持续渔业法》为美国渔业监管作出了重要贡献，毫无疑问已在美国全境成功实现多处渔

19. 美国众议院关于海洋政策，《21 世纪海洋蓝图》，第 275 页（2004 年），http://www.opc.ca.gov/webmaster/ftp/pdf/docs/Documents_Page/Reports/U.S.%20Ocean%20Comm%20Report/FinalReport.pdf 另请参阅 Schwaab, 同上注 6, 第 16 页

20. 公法第 94 625 号第 3(18) 条（将“适宜产量”定义为“使全国实现最大整体利益的捕鱼量，尤其是参考食品生产和休闲机会；以及 ... 根据该等渔场的最大可持续产量确定，并根据任何相关的经济、社会或生态因素予以调整”）。

21. 美国众议院关于海洋政策，同上注 19 第 275 页（指出渔民与政府科学家和管理者之间的对立关系，同时地区管理者为了有利于渔民，通常不重视科学建议并提高捕鱼限量）。

22. 同上。

23. 参阅自然资源保护协会，《带回鱼群：根据〈马格努森·史蒂文斯渔业保护管理法〉实施美国渔业重建的评估》，第 4 页（2013 年），http://www.nrdc.org/oceans/files/rebuilding_fisheries_report.pdf

24. 142 国会记录第 10794 号（每日报道，1996 年 9 月 18 日）（Kerry 参议员的声明）

25. 参阅皮尤慈善信托基金与海洋保护协会，《保护美国渔业的法律：〈马格努森·史蒂文斯渔业保护管理法〉：它是捍卫者》，第 12 页（2013 年）另请参阅 Rauch Testimony 2016，同上注 61

26. 公法第 104 297 号（1996 年）（着重符号为后加）

业重建。过度捕捞的鱼群数量已从 72 种下降至 28 种，而且 39 种枯竭的鱼群已恢复。²⁷ 但是，有些美国渔场部分由于未执行《渔业保护管理法》规定的要求以有效停止过度捕捞，仍在艰难挣扎。特别是在新英格兰地区，地区管委会继续依赖“输入”限制以抑制底栖鱼渔场的过度捕捞，包括限制进入渔场、限制渔民出海捕鱼天数以及限制可以在美国水域内使用的渔具。与捕捞限量“硬指标”相比，这些输入限制在抑制过度捕捞和提高渔业经济活力方面并不是一直有效，包括渔业技术的不断改进以及捕鱼力度加大导致的过度捕捞。

如第 4 章详细所述，国会与此同时也采取措施减少美国渔船数量。这些措施包括限制可以进入渔场的渔民数量以及实施渔船回购计划，向退出渔船队的渔民给予补偿。然而，截至 2006 年，重建计划有些滞后，一些渔场和地区的过度捕捞仍在持续。²⁸

D.

2007 年修订

2007 年，国会再次干预，通过了《马格努森·史蒂文斯渔业保护管理再授权法》（MSRA，以下简称“《再授权法》”）。《再授权法》大大地改进了《渔业保护管理法》，要求地区管委会在科学基础上制定年度捕捞限量 (ACL)，该限量须确保排除过度捕捞，并实施严格的问责措施 (AM) 以防止和纠正超过年度捕捞限量的过度捕捞问题。²⁹ 第 3 章更详细地介绍了这些改进内容。

* * * * *

在 1996 年和 2007 年实施两次重大修订后，近 40 年的成功和失败历程中，《渔业保护管理法》的历史和实施情况让我们看到渔业管理的复杂性，包括恢复和保持渔业生产面临的挑战。本文其他各章探讨了目前美国渔业法律的主要组成部分，以及在渔业法律实施过程中发展形成的最佳操作规范。

27. 参阅 Lee Crockett, 《建造在成功基础上》，国家地理杂志，可查阅：<http://voices.nationalgeographic.com/2014/07/14/building-on-success/>（最后一次访问于 2016 年 1 月 20 日）

28. 参阅第 151 号国会记录第 S2012 号（每日报道，2005 年 11

月 15 日）（Stevens 参议员的声明）（指出虽然根据 1996 年《可持续渔业法》须停止已被过度捕捞鱼群的过度捕捞，但过度捕捞仍将是未来十年的显著问题）。

29. 参议院报告第 109 229 号，第 8 页（2006 年）

第 2 章

重建已过度捕捞的渔业

原 1976 年《渔业保护管理法》明确要求停止过度捕捞，寻求通过防止不可持续的捕捞量保持美国渔业的健康和生产力。然而，随着《渔业保护管理法》实施后最初 20 年间许多鱼种数量继续下降或仍处于枯竭状态，显然需要尽快重建已处于或濒临过度捕捞状态的渔业。³⁰1996 年，国会希望通过《可持续渔业法》解决该需求，该法律制定了确定过度捕捞鱼种数量及强制实施重建工作的框架。

A.

《可持续渔业法》的重建框架

根据《可持续渔业法》，商务部长（以下简称“部长”）必须每年向国会和地区管委会报告美国渔业状况，确定渔业是否过度捕捞或濒临过度捕捞状态。³¹当渔场中的生物总量低于“威胁鱼种数量持续产生最大可持续产量 (MSY) 的能力”水平时，该渔场即存在“过度捕捞”。³²产生最大可持续产量的鱼群数量或生物总量 (Bmsy) 通常设定为未捕捞鱼群数量的 40%。因此，过度捕捞阈值通常设定为 Bmsy 的 50%，或者未捕捞鱼群数量的 20%。³³如果部长估计渔业将在两年内出现过度捕捞，则将视为渔业已濒临过度捕捞状态。³⁴

一旦部长确定渔场已存在过度捕捞，“应立即通知相应的 [地区] 管委会”，该管委会收到通知后必须在两年内制定和实施一项重建计划，“以立即停止该渔场的过度捕捞，并重建受影响的鱼种数量。”³⁵同样，如果部长报告称特定渔场正濒临过度捕捞状态，相关的地区管委会必须在两年内在其渔业管理计划中纳入相应措施，“以

30. 参阅 Schwaab, 同上注 6 第 6 页以及注 22、注 23

31. 公法第 104 297 号第 109(e) 条；依据 16 U.S.C. § 1854(e)(1).

32. 参阅 50 C.F.R. § 600.310(e)(2)(E) 当鱼群数量接近捕捞死亡水平，可能威胁鱼种数量持续产生最大可持续产量的能力时，就会出现过度捕捞。参阅同上 § 600.310(e)(2)(B).

33. 参阅自然资源保护协会，同上注 23 第 4 页

34. 16 U.S.C. § 1854(e)(1).

35. 16 U.S.C. § 1854(e)(3). 根据《可持续渔业法》，地区管委会必须在一年通知期内实施一项重建计划，但是 2006 年根据《再授权法》，该要求可以延长至两年。参阅公法第 104 297 号，

防止出现过度捕捞。”³⁶ 部长必须按常规间隔周期（不超过两年）审核这些渔业管理计划；如果其确定重建计划实现的进度不足，其必须通知相应的地区管委会并建议采取进一步的管理措施。³⁷

每项重建计划必须规定“尽快”恢复鱼种数量至 Bmsy 的期限，考虑相关的生物、生态、社会和国际因素。³⁸ 但是，在任何情况下重建计划均不得超过十年，少数例外情况除外。³⁹ 这些例外情况包括即使不实施捕捞仍不可能在十年内恢复鱼种数量，以及国际协定规定的期限。⁴⁰ 对于前一种情况，国家海洋渔业局建议允许重建的最长期限是无捕捞情况下将鱼种数量恢复至 Bmsy，再加上一个平均世代时间或加上鱼群从出生至繁殖年龄所需时间计算的期限。⁴¹ 对于不受制于国际协定的所有其他鱼种数量，最长的十年重建期限适用。

B. 实施重建计划

重建计划必须“包含相应的保护和管理措施，以防止过度捕捞或停止过度捕捞，重建渔场。”

⁴² 在实践中，当确定鱼种数量存在过度捕捞时，地区管委会将设定重建期限。如上所述，重建必

须“尽快”，且不应超过十年，除非存在有限的例外情况。然后，地区管委会确定符合该重建框架必需裁减的捕捞死亡率，并制定一项或多项预期实现该死亡率的管理措施。⁴³ 除了捕捞限量以外，上述措施可以包括本文中讨论的任何输入控制措施，包括渔具或渔船限制、缩短渔汛期以及限制进入渔场。⁴⁴ 通过定期实施鱼种数量评估，国家海洋渔业局和地区管委会将监测重建结果，并对重建计划和采用的管理措施作出必要修改。

《渔业保护管理法》的渔业重建程序几乎完全致力于减少捕捞量，以恢复鱼种数量。该法律并不广泛或有效地解决生态和环境问题，例如栖息地丧失或破坏，虽然这些问题毫无疑问会影响美国渔业的健康和生产力。⁴⁵ 根据《可持续渔业法》，地区管委会必须确定重要鱼类栖息地(EFH)，即“鱼类产卵、繁殖、摄食或生长成熟所需的必要水域和基底”。但是，地区管委会只须在“可行的情况下”最大限度地减少捕鱼对重要鱼类栖息地产生的不利影响，从而允许渔场管理者不采取实质性的栖息地保护措施。⁴⁶

此外，当政府机构授权、资助或实施可能对重要鱼类栖息地产生不利影响的非捕鱼活动时，该等政府机构必须协调国家海洋渔业局并征询其

第 109(e) 条。若地区管委会在两年内未提交一项重建计划，部长须介入并制定该计划。16 U.S.C. § 1854(e)(5).《再授权法》还在必须停止过度捕捞的重建计划要求上加上了“立即”一词。

36. 16 U.S.C. § 1854(e)(3).

37. 16 U.S.C. § 1854(e)(7).

38. 16 U.S.C. § 1854(e)(4)(A)(i). 决定该期间时必须考虑的因素包括：任何过度捕捞鱼群的状态和生物特征、渔业界的需求、美国加入的国际组织的建议以及过度捕捞鱼群在海洋生态系统内的相互影响。

39. 16 U.S.C. § 1854(e)(4)(A)(ii).

40. Wesley S. Patrick & Jason Cope, 《调查美国鱼种数量 10 年重建困境》，第 2 页 (2014 年) 参阅 50 C.F.R. § 600.310(j)(3)(A), (D).

41. 50 C.F.R. § 600.310(j)(3)(A), (D).

42. 16 U.S.C. § 1853(a)(10).

43. 基本信息参阅 AML Intern, Inc. v. Daley, 107 F. Supp.2d 90, 99 (D. Mass. 2000) (在十年重建过程中一直观察重建计划设定的目标捕捞死亡率)；保护法基金会诉 Mineta, 131 F. Supp.2d 19 (D.D.C.2001) (在扇贝重建计划中确定捕捞死亡率水平)。

44. 参阅，例如：Oceana, Inc. 诉 Evans, No. 04 Civ.A.0811 (ESH), 2005 WL 555416, 第 *4 页 (D.D.C.2005) (通过新英格兰地区的渔业管理计划第 13 次修订，确定需实施的各项管理措施)。

45. 国家海洋和大气管理局渔业报告，《2014 年鱼种数量状况：向国会提交的关于美国渔业状况的年度报告》，第 6 页 (2014 年)

46. 参阅皮尤慈善信托基金，《保护重要鱼类栖息地：家园与育苗场》，<http://www.talkingfish.org/protecting-ocean-ecosystems/protecting-essential-fish-habitat-homes-and-nurseries> (最后一次访问于 2014 年 6 月 26 日)

意见。⁴⁷ 然而，国家海洋渔业局的建议仅具有咨询意义，不具有强制性，联邦机构可以不采纳国家海洋渔业局的建议，但只需书面说明其不采纳建议的理由。⁴⁸ 政府机构与国家海洋渔业局之间的协调通过四个步骤完成。⁴⁹ 第一，国家海洋渔业局必须向联邦和州机构以及公众提供关于重要鱼类栖息地位置的信息，包括地图、叙述说明以及持续改进联邦操作方式，以促进对重要鱼类栖息地的保护。⁵⁰ 第二，联邦机构必须就可能对重要鱼类栖息地产生不利影响的任何行动书面征询国家海洋渔业局的意见，包括在制定计划阶段和紧急行动时（例如有害物质清理）征询意见。⁵¹ 第三，国家海洋渔业局向该机构发送“重要鱼类栖息地保护建议”，详细说明国家海洋渔业局对联邦行动适用的审查类型。⁵² 关于将对重要鱼类栖息地产生更大不利影响的行动，将采用更严格的审查。⁵³ 第四，国家海洋渔业局和其他联邦机构实施答复和解决机制，以解决潜在的分歧；联邦机构须在收到“重要鱼类栖息地保护建议”后 30 天内向国家海洋渔业局给予一份详细的书面答复，详细说明其不予采纳的建议（若有）。⁵⁴ 若联邦机构的决定与国家海洋渔业局的建议不一致，国家海洋渔业局可以要求与该联邦机构的负责人会晤。⁵⁵

C.

根据《可持续渔业法》实施重建工作取得的成果

《可持续渔业法》的重建要求显著恢复了已枯竭的美国渔业。截至 2015 年 12 月 31 日，国家海洋渔业局评估的 91% 鱼种数量已不存在过度捕捞，创造了有史以来的最高比例。⁵⁶ 根据国家海洋渔业局的统计，地区管委会在 15 年间重建了 39 种鱼种数量。⁵⁷ 根据 2013 年自然资源保护协会的鱼种数量研究结果，超过三分之二已实施重建计划的鱼种数量已被重建或正在重建中。⁵⁸ 各个地区取得的积极成果并不一致。大西洋中部和太平洋地区取得优异成果，而新英格兰地区取得混合成果，墨西哥湾和大西洋南部地区的结果较差。然而，美国全境的重建渔业整体进展情况是非常显著的，尤其是对比全世界渔业健康状况日益下降的现状。⁵⁹ 截至 2015 年 12 月 31 日，在基于其商业和休闲捕鱼重要性选取的 199 种美国鱼群中，只有 22% 已出现过度捕捞或正在被过度捕捞。⁶⁰

这些重建成就带来许多经济效益。2014 年，美国商业渔民捕获 95 亿磅鱼类和贝类，价值 55 亿美元，在过去 10 年的渔业捕获值中处于第三

47. 参阅《马格努森·史蒂文斯法》，16 U.S.C. § 1855(b)(1) 与 (2)

48. 参阅国家海洋渔业局，《重要鱼类栖息地：对联邦机构实施的海洋鱼类栖息地保护新要求》（1998 年）

49. 参阅《马格努森·史蒂文斯法》条款规定；《重要鱼类栖息地》（EFH），62 Fed.Reg. 66536（1997 年 12 月 19 日）

50. 50 C.F.R. § 600.915.

51. 50 C.F.R. § 600.920(a).

52. 50 C.F.R. § 600.925.

53. 国家海洋渔业局还可通过简化的征询程序、扩大的征询程序或者项目计划征询程序处理联邦行动。各种程序为国家海洋渔业局与联邦机构合作提供了更多机会，以共同制定保护建议。50 C.F.R. § 600.920(h)-(j).

54. 国家海洋和大气管理局，《重要鱼类栖息地咨询意见》，<http://www.habitat.noaa.gov/protection/efh/consultations.html>（最后一次访问于 2016 年 1 月 19 日）

55. 50 C.F.R. § 600.920(k).

56. 参阅国家海洋和大气管理局渔业报告，《截至 2015 年 12 月 31 日的 2015 年第 4 季度更新》，http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/fisheries_eco/status_of_fisheries/archive/2015/fourth/q4-2015-stock-status-summary-changes.pdf；另请参阅《向众议院提交的关于自然资源的马格努森·史蒂文斯渔业保护管理法的再授权提案》，第 113 届国会 3（2014）（国家海洋和大气管理局下属的国家海洋渔业局副局长 Samuel D. Rauch 先生的声明），<http://www.legislative.noaa.gov/Testimony/Rauch020414.pdf>。

57. 参阅国家海洋和大气管理局渔业报告，《截至 2015 年 12 月 31 日的 2015 年第 4 季度更新》，同上注 56；另请参阅 Samuel D. Rauch 2015 年证言，同上注 56 第 3 页（存在过度捕捞的鱼群数量在 2000 年处于最高峰值）。

58. 参阅自然资源保护协会，同上注 23 第 16 页

59. 参阅同上。

60. 参阅国家海洋和大气管理局渔业报告，《截至 2015 年 12 月 31 日的 2015 年第 4 季度更新》，同上注 56

位。⁶¹ 根据最近年度可取得的经济影响数据，2013 年，海鲜行业（捕捞商、海鲜加工商和经销商、海鲜批发商和零售商，包括进口和乘数效应）创造了约 1420 亿美元销售额，400 亿美元收入，提供了 140 万个工作岗位。商业企业提供的工作岗位比上年度增加了 6%。⁶² 国家海洋渔业局估计重建所有鱼种数量将使每年的码头收入增加 22 亿美元，使每年销售额增加 310 亿美元，提供 500,000 个新的工作岗位。⁶³

《可持续渔业法》关于尽快重建鱼种数量、通常情况下不超过十年期限内实施重建计划的要求对于上述渔业恢复发挥了关键作用。渔业重建检查结果证明，更加迫切地实施重建计划，更有可能恢复鱼种数量。例如，2013 年对《可持续渔业法》重建要求涉及的 44 种鱼种数量实施的分析表明，其中 21 种鱼种数量已重建，19 种鱼种数量将在十年内重建。其中 16 种鱼种数量尚未显示重大重建进展，仅一半的重建期限为十年或更短。虽然《可持续渔业法》要求存在过度捕捞的渔场在两年内开始实施重建计划，未成功重建的渔场推迟实施重建计划的平均滞后时间是

4.5 年，而已重建或显示重大重建进展的渔场为 2.7 年。⁶⁴ 截至 2015 年 12 月，美国从 2000 年以来已成功重建 39 种鱼种数量，其中 35 种鱼种数量在 10 年或少于 10 年内重建。⁶⁵

虽然存在可能导致这些不同结果的多种因素，⁶⁶ 迟延重建可能导致渔场遭受其他重大损害，从而增加渔业界、渔场管理和恢复的成本。附着重建计划的推迟实施，鱼种数量通常继续下降，从而导致鱼种数量崩溃风险提高，干预需求增加，捕捞量进一步减少，恢复期延长。⁶⁷ 一种鱼种数量—缅因湾鳕鱼由于处于极低的数量，最近实施了六个月禁渔期，⁶⁸ 国家海洋渔业局已申请将该物种列入美国濒危物种名单。⁶⁹

推迟重建渔场还会增加鱼种数量低于可恢复阈值的可能性，无论后续采取何种严格程度的干预措施。⁷⁰ 持续降低的鱼群数量可能永久改变鱼种数量的群体动态结构，进而引发退偿效应（即当数量下降至某个水平以下时，平均数量增长率也将下降，因为动物寻找配偶繁殖的难度增加）。⁷¹ 鱼群数量动态结构的变化可能导致鱼群在食物网中丧失其地位，其受到各种威胁的风险也相应

61. 国家海洋和大气管理局下属的国家海洋渔业局副局长 Samuel D. Rauch 先生 2016 年 2 月 23 日向海洋、大气、渔业、海岸警卫队和美国参议院商务、科学和交通小组委员会发表的证言。另请参阅国家海洋和大气管理局年度商业渔业捕捞量数据库，见 <http://www.st.nmfs.noaa.gov/commercial-fisheries/commercial-landings/annual-landings/index>（最后一次访问于 2016 年 2 月 28 日）

62. 同上。另请参阅《2013 年渔业经济》，同上注 2。

63. Eric Schwaab, 《向众议院自然资源委员会提交的〈马格努森-史蒂文斯渔业保护管理法〉第八次修正案的书面声明》（2011 年），www.Legislative.noaa.gov/Testimony/Schwaab120111.pdf；皮尤慈善信托基金，《情况说明：重建美国渔业：成功故事》（2012 年），<http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2012/03/16/rebuilding-us-fisheries-success-stories>

64. 参阅自然资源保护协会，同上注 23 第 15 页

65. 参阅 Rauch Testimony 2016，同上注 61

66. 参阅同上，第 7 页（指出设定更短重建期限的鱼种数量可能更易于重建，因为更高的繁殖率、更大的鱼群基数或更低的捕捞压力）。

67. 参阅 Kyle W. Shertzer 与 Michael H. Prager, 《推迟渔业管理：产量减少、重建期更长并且鱼种数量崩溃可能性更大》，64 ICES J. of Marine Sci.156 (2007 年 1 月)；另请参阅 Jeffrey A. Hutchings 与 John D. Reynolds, 《海洋鱼群数量崩溃：恢复后果和灭绝风险》，54 Bioscience 297, 301 (2004 年)（“采取管理措施抑制鱼群数量下降的速度将影响崩溃时鱼群数量的年龄和体长结构，这些都对恢复产生重大影响。”）。

68. 参阅 David Abel, 《缅因湾渔民面临 6 个月鳕鱼禁渔期》，《波士顿环球报》（2014 年 11 月 10 日），<https://www.bostonglobe.com/metro/2014/11/10/federal-fishing-officials-ban-cod-fishing-gulf-maine-for-six-months/id5F3K4AMJFWmwxuO3ackI/story.html>。

69. 《向国家海洋渔业局提交的关于立即、永久制定法规以禁止捕捞缅因湾鳕鱼，直至意外死亡率不超过可接受的生物捕捞限量的申请》（2015 年 3 月 3 日），http://www.biologicaldiversity.org/species/fish/pdfs/Gulf_of_Maine_cod_petition_3_3_15.pdf。

70. Shertzer 与 Prager，同上注 67 第 154 页

71. 同上；另参阅自然资源保护协会，同上注 23 第 6 页；同上注 67 第 302 03 页

提高，例如气候变化和入侵物种的威胁。⁷² 七个历史上过度捕捞的美国鱼种，包括乔治斯大头鳕、墨西哥湾琥珀鱼和普利比洛夫群岛蓝皇帝蟹等种群数量未明显回升，尽管重建计划至少已实施了十年。⁷³

此外，美国的经验表明需要实施更可能长的期限，而不能仅依赖强制性的权宜措施。尽管《可持续渔业法》明确要求渔场在最短期限内尽快重建，绝大部分地区管委会制定的重建计划将实现最大可持续产量目标设定为十年，基本上适用于法定最长期限。⁷⁴ 假若法律规定更长的最长重建期限，该规定可能会使重建计划实施期限更长，从而降低渔场的生产力和可持续性。

如国家科学院所述，强制性重建要求“迫使作出艰难决定，确保相对较高的责任程度，从而可以防止旷日持久地讨论是否及如何重建鱼种数量。”⁷⁵

72. 参阅自然资源保护协会，同上注 23 第 13 页

73. 同上，第 16 页

74. 参阅同上，第 15 页

75. 国家科学院，同上注 11 第 123 页

第 3 章

年度捕捞限量

尽管原 1976 年《渔业保护管理法》禁止过度捕捞，1996 年又增加了重建规定，有些渔场和地区仍在发生过度捕捞。原因之一就是，在有些情况下（新英格兰地区最明显），依赖于输入控制措施来管理鱼种数量，例如限制渔具和渔船、封闭渔区或限制出海捕捞天数），而不采取输出控制措施，例如限定可捕捞的总数。⁷⁶ 输入控制措施刺激渔民创造新的捕鱼方法，采取新的技术或简单地耗费更多资源，以规避管理目标，最大限度地提高捕捞量并在“竞先捕鱼”中获胜。⁷⁷ 过度捕捞的第二个原因是有些管理者在设定捕捞限量时未依据最佳的科学方法，或者未能确保超过限量的渔民受到相应处罚后果。⁷⁸

《再授权法》通过三项主要修订内容解决这些缺陷。《再授权法》要求：(1) 渔业管理计划为设定年度捕捞限量 (ACL) 建立了一项机制，该限量可以确保不会发生过度捕捞；⁷⁹ (2) 年度捕捞限量不超过每个地区管委会的科学和统计委员会建议的水平；⁸⁰ 以及 (3) 通过纳入问责措施 (AM) 使渔业管理计划“有效执行”年度捕捞限量，以防止超过年度捕捞限量并处理年度捕捞限量被超过时的情况。⁸¹

A.

年度捕捞限量及责任追究办法

《再授权法》规定每个渔业管理计划“应当建立一项机制，用于在计划（包括多年计划）中确定年度捕捞限量，实施法规或年度规范要求，以确保渔场内不会发生过度捕捞，包括确保问责的相应措施。”⁸² 国家海洋渔业局建议年度捕捞限量的设定方式应提供一定程度的缓冲（以考虑不确定性），而不是完全按照过度捕捞限量设定，虽然地区管委会并没有一致采纳该建议。建议的分层结构考虑渔业管理的内在不确定性，包括科学不确定性和管理不确定性。⁸³

年度捕捞限量一般应当为各鱼种分别设定。当取得的信息不足以对各鱼种分别设定时，国家海洋渔业局的指导意见允许“基于渔场中的地理分布、寿命和脆弱性等充分相似性，就鱼种管理措施产生相似影响的”多个鱼种整体设定限量。⁸⁴ 例如，国家海洋渔业局的指导意见允许此类鱼种“复合体”，如果多品种渔场内的鱼种无法单独设定目标限量，或者地区管委会没有足够数据确定特定鱼种是否已发生或正在发生过度捕捞，或者渔民在捕捞时无法区分各个鱼种。⁸⁵

76. 参阅美国众议院关于海洋政策，同上注 19，第 287 页

77. 参阅同上

78. 参阅皮尤慈善信托基金与海洋保护协会，同上注 15 第 12 页

79. 参阅 16 U.S.C. § 1853(a)(15).

80. 参阅 § 1852(g)(1)(A).

81. 参阅同上

82. 16 U.S.C. § 1853(a)(15).

83. 参阅 50 C.F.R. § 600.310(f)(1).

84. 50 C.F.R. § 600.310(d)(8).

85. 同上。

鱼种复合体可以采用其中一种方法管理。可以选择一种或多种指标鱼种，每种指标鱼种有其自身的年度捕捞限量以及用于确定是否过度捕捞的其他标准。也可以为鱼种复合体整体设定年度捕捞限量。也可以使用两种方法的组合，其中一种或多种指标鱼种有其自身的确定标准，但同时用作鱼种复合体整体的年度捕捞限量。⁸⁶

最后，国家海洋渔业局要求制定问责措施 (AM) 以解决管理不确定性的问题，确保不会始终超过年度捕捞限量，并且发生超量情况时，减少下一年的年度捕捞限量。⁸⁷ 捕鱼季内的问责措施用于防止将来超过年度捕捞限量；回溯性的问责措施则根据渔场已超过年度捕捞限量的频度和程度，处理已发生的超限行为。⁸⁸

捕鱼季内的问责措施包括关闭渔场或渔区，减少允许的捕捞总量。⁸⁹ 地区管委会实施捕鱼季内的问责措施时享有相当大的裁量权，并且在确定该措施是否适当时可以依赖初步数据或预测。

⁹⁰

当前捕鱼年度的年度捕捞限量被超过时，将触发回溯性的问责措施。此类措施的目的是纠正导致超过年度捕捞限量的操作问题以及因超过年

度捕捞限量产生的生物后果。⁹¹ 此类问责措施可包括修改现有的捕鱼季内问责措施，或者减少将来捕鱼季的年度捕捞限量（一般根据超限数量相应减少），以抵消过度捕捞产生的影响。⁹² 此外，如果在四年内两次超过年度捕捞限量，必须重新评估年度捕捞限量和问责措施并作出必要修改，以提高有效性与合规性。⁹³

B.

科学与统计委员会

科学与统计委员会 (SSC) 由具备科学或技术知识背景和经验⁹⁴ 的人员组成，负责提供收集和评估可用的渔业数据时所需的专业知识，以支持每个地区管委会制定渔业管理计划。⁹⁵ 科学与统计委员会还需要向地区管委会提供各种管理决策相关的意见，包括确定可接受的生物捕捞量水平、过度捕捞限量、最大可持续产量、重建目标以及鱼种数量状况和健康度分析。⁹⁶ 如上所述，年度捕捞限量不得超过科学与统计委员会建议的捕捞量，并且设定的年度捕捞限量应当与科学与统计委员会的意见保持一致。⁹⁷

86. 同上。

87. Patrick & Cope, 上述注 40, 第 9 页

88. 50 C.F.R. § 600.310(g)(1).

89. 50 C.F.R. § 600.310(g)(2); J. DiCosimo 等, 《使用年度捕捞限量避免白令海和阿留申群岛管理区 (太平洋东北地区) 鱼种数量枯竭》, 67 ICES J. of Marine Sci.1861, 1861 (2010 年)

90. 50 C.F.R. §600.310(g)(2).

91. 同上。§ 600.310(g)(3).

92. 同上。

93. 同上。

94. 同上。§ 1852(g)(1)(C).

95. 包括使用各种回归和建模技术，在缺乏有效数据集时用于确定准确的科学目标。皮尤慈善信托基金与海洋保护协会，同上注 15 第 31 页

96. 16 U.S.C. § 1852(g)(1)(B).

97. 16 U.S.C. § 1852(h)(6).

C.

为数据有限鱼种制定年度捕捞限量

为所谓的“数据有限鱼种”设定年度捕捞限量。“数据有限鱼种”是指没有足够的数据完成鱼种评估，从而产生某些困难的鱼种。⁹⁸传统的鱼种评估需要大量数据、时间和金钱，⁹⁹因此难以投入这些资源来评估经济价值较小的鱼种。¹⁰⁰但是，为了遵守《渔业保护管理法》，即使是数据有限的鱼种，地区管委会也必须为其设定年度捕捞限量。在2014年计算的504个年度捕捞限量中，数据有限鱼种占70%。¹⁰¹如上所述，虽然可以选择将这些鱼种集成鱼种复合体，但首选管理方法是每个鱼种分别制定年度捕捞限量和问题措施。幸运的是，在此类情况下用于制定年度捕捞限量的现有方法正在迅速改进和发展。

102

这些方法一般分成三种，但有时候也使用其他方法。第一种，基于当时的捕捞量数据制定年度捕捞限量，其中的鱼种过度捕捞量水平(OFL)在以前年度的平均捕捞量数据基础上向下调整。¹⁰³第二种，年度捕捞限量可依赖“未捕捞鱼群数量相对的枯竭估计数值”，以估计过度捕捞量。¹⁰⁴第三种，不考虑捕捞量或枯竭量，而是通过检查生长和自然死亡率，基于估计当时充足量与实

现最大可持续产量所需的捕捞死亡率制定年度捕捞限量。¹⁰⁵自然资源保护协会已发布一项免费的数据有限渔场工具包，向渔场管理者指导数据有限情况下制定捕捞限量的各种方法，以及根据不同的条件评估这些方法的有效性。¹⁰⁶

D.

截至目前的每年捕捞限量的有效性

截至目前，所有美国渔场依赖基于科学方法制定的年度捕捞限量而实施的管理体制转型已基本上取得成功。根据国家海洋渔业局提供的数据，在状况已知的313个鱼种中，其中285个鱼种(91%)目前不存在过度捕捞，这是有史以来最低的。¹⁰⁷正如皮尤慈善信托基金与海洋保护协会的报告中所说，“自从美国国内几乎所有联邦管理的渔场实施年度捕捞限量和问责措施以来，越来越多的证据表明我们正在逐步终止过度捕捞，同时重建和保持渔场的鱼群数量。”¹⁰⁸

98. 国家海洋和大气管理局，《关于年度捕捞限量和国家标准第1号指南的问题解答》，第10页，http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/docs/acl_faq_may27_2011.pdf。

99. Rod Fujita, 《积少成多：如何在数据缺乏的渔场设定捕捞限量和评估鱼种数量》，EDFish (2011年1月28日)，http://blogs.edf.org/edfish/2011/01/28/the_challenge_of_data_poor_fisheries。

100. 参阅自然资源保护协会，《目前为美国数据有限的鱼种数量设定捕捞限量采用的方法》，164《渔业资源》86, 86 (2015年)

101. 参阅同上

102. 同上，第4页

103. 参阅自然资源保护协会，《在数据有限的渔场设定捕捞限量的评估方法》，第49页(2014年)

104. 同上，第51页

105. 同上，第52页

106. 参阅自然资源保护协会，同上注100第9页

107. 参阅国家海洋和大气管理局渔业报告，《截至2015年12月31日的2015年第4季度更新》，同上注56

108. 皮尤慈善信托基金与海洋保护协会，《保护美国渔业的法律：〈马格努森-史蒂文斯渔业保护管理法〉：它是捍卫者》，第17页(2013年)

第4章

减少美国渔业的产能过剩

A.

限制准入方案

除了第3章讨论的管理措施和方案以外，美国渔业管理者长期以来一直寻求通过监管美国渔船捕鱼产能消减鱼种资源和渔业受到的压力。捕捞能力是指船舶或船队的捕鱼能力。产能过剩是指“特定渔船队可能使用其可变和固定输入，从而使捕捞能力超过所需生产目标（例如最大可持续产量）的可能性。”¹⁰⁹ 向渔民和渔业发放的政府补贴一直以来是导致产能过剩的主要原因。¹¹⁰ 根据国家海洋渔业局的观察，产能过剩是“许多国内和国际渔场的共同问题，这些渔场通常促进破坏性德比操作（捕鱼竞赛），加剧过度捕捞和混获物种，产生慢性管理问题，并破坏捕捞部门的经济效益。”¹¹¹

美国与许多其他渔业国家一样，由于太多的渔民使用日益先进的技术争相捕捞太少的鱼群资源，历史上一直受到产能过剩的困扰。¹¹² 国会和地区管委会主要通过限制准入方案（即限制渔民进入渔场，或者在渔业利益相关者之间分配准入权）和回购计划（即向渔民购买渔船并从渔场撤出这些渔船）解决产能过剩问题。

历史上，许多美国渔场可以“自由进入”，唯一限制是渔民必须取得有效的许可证。¹¹³ 自由进入渔场加上旨在刺激国内渔业的政府补贴和税收优惠导致1976年《渔业保护管理法》实施后美国渔船大量增加，进而导致美国渔业过度投资。¹¹⁴ 其中一项措施是通过限制进入方案和限制准入特权方案（LAPP）限制渔民进入美国渔场。

限制进入方案是管理美国渔业捕捞能力的最常用方法，已在大多数联邦管理的渔场中实施。¹¹⁵ 限制进入方案一般通过执照或许可制度限制可以进入渔场的渔船数量和尺寸，从而对进入渔场进行严格限制。¹¹⁶ 为取得成功，限制进入方案必

109. 国家海洋和大气管理局，《减少美国管理渔场的产能》，第11页（2006年）。

110. 另参阅 William E. Schrank，联合国粮食及农业组织，《介绍渔业补贴》，第14-17页（2003年），<http://www.fao.org/3/a-y4647e.pdf>。

111. 国务院，《美国防止、制止和消除非法、不受管制及未报告的渔业捕捞活动的国家计划》，第1页，http://www.nmfs.noaa.gov/ia/iuu/iuu_nationalplan.pdf。

112. 参阅联邦渔业调查小组，《致国会的报告》，第15页（1999年7月），http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/toc_intro.pdf（辩论中的常用语是“太多渔民争相捕捞太少的鱼群资源”）。

113. 国家海洋渔业局，《限制准入特权方案的设计和使用》，第5页（2007年）。

114. 同上。另参阅 Peter Shickler，《国会为拯救鱼类是否采取了更严格的措施？2006年<马格努森史蒂文斯渔业保护管理再授权法>限制准入特权方案（LAPP）规定的分析》，17 N.Y.U. Envt'l L.J. 908, 913（2008年）。

115. 国家海洋渔业局，《美国渔业过量捕捞能力：根据<马格努森·史蒂文斯渔业保护管理法>第312(b)(6)条要求向国会提交的报告》，第41页（2008年4月28日），http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/docs/042808_312_b_6_report.pdf。

116. 同上。

须对执照或许可证的数量实施有效限制，从而真正减少有权进入渔场的参与者数量。¹¹⁷ 国家海洋渔业局已制定相应的预算，计划在 2016 财政年度结束前设立 20 个限制进入方案。¹¹⁸

限制准入特权方案组合了限制进入方案和输出限制，将渔场的总捕捞量份额分配给满足某些资格要求的渔民。《渔业保护管理法》将限制准入特权定义为“一项联邦许可证，作为限制准入制度的组成部分签发，以允许捕捞代表渔场可捕捞总量的鱼类数量。”¹¹⁹ 根据《渔业保护管理法》，限制准入特权方案一般仅限于“实质性参与”渔业的人士参加，虽然渔业社区和地区渔业协会 (RFA)¹²⁰ 向其地区管委会提交可持续性计划后也可符合资格要求。¹²¹ 《渔业保护管理法》要求地区管委会制定相应程序，以确保限制准入特权初始分配的公平和公正，防止特权不公平地集中在一些人手中。¹²² 签发的许可证有效期不得超过十年，同时地区管委会必须定期考核和评估该方案的实施效果，以便改进该方案。¹²³

限制准入特权有多种方式，包括个人捕捞配额 (IFQ) 和个人可转让配额 (ITQ)（即可转让的

IFQ）。可转让性鼓励无利可图、效率低下或仅想退出渔业以取得补偿的特权持有人离开渔业。配额制度通过授予特定年度在总捕捞量中所占的规定份额，从而排除了竞先捕鱼，遏制了产能增长势头。¹²⁴ 理论上，由于限制准入特权使渔民与渔场的利益挂钩，该特权的价值将随着渔场的兴衰而起落，从而激励渔民减少过度捕捞，支持可持续性经营。¹²⁵ 然而非常重要的一点是，《渔业保护管理法》明确规定限制准入特权方案“在特权持有人捕捞鱼类前，并不会在任何鱼类中创设任何权利、所有权或权益。”¹²⁶

限制准入特权方案已经在许多美国渔场中实施。¹²⁷ 例如，北太平洋渔场管理委员会在 1995 年为左口鱼和裸盖鱼实施了个人可转让配额 (ITQ)。配额签发给 1988 年至 1990 年期间任何时候有捕捞鱼产品卸货的渔船，并根据渔船在 1985 年至 1990 年期间五个年度裸盖鱼最高捕捞量以及 1984 年至 1990 年期间五个年度左口鱼最高捕捞量进行分配。虽然配额通常可转让，但该方案规定拥有的所有权不得超过份额的 1.5%，除非特权持有人基于其历史捕捞量取得的原始分配份额超过份额上限。

117. 同上，国家海洋渔业局，《限制准入特权方案的设计和使用》，第 6 页（2007 年）。

118. 参阅国家海洋渔业局，2012 年财政年度预算草皮书，《局长的预算，第 2 章》，第 57 页（2011 年）。

119. 16 U.S.C. § 1802(26)(A).

120. 地区渔业协会由已经在相应地区管委会监管的特定管理区域内取得准入特权的限制准入特权方案参与者组成。除了其他参与者以外，地区渔业协会包括商业和休闲渔民以及渔业支持企业。地区渔业协会必须制定章程、经营方针和政策。16 U.S.C.A. § 1853a(c)(4)(A)(iv) (2000).

121. Shickler, 同上注 114 第 925 26 页。

122. 16 U.S.C. § 1853a(c)(5).

123. 16 U.S.C. § 1853a. 另参阅国家海洋渔业局，《限制准入特权方案：为 MAFAC 提供的状况更新说明》，第 4 页（2008 年）。2006 年实施 8 项最初的限制准入特权方案：蛤蜊和海蛤、乔治纽芬兰鳕鱼垂钓业、太平洋左口鱼和裸盖鱼、阿拉斯加

西部社区开发配额 (CDQ)、白令海狭鳕 (AFA) 合作社、白令海帝王蟹和坦纳蟹（蟹类合理化捕捞）、太平洋裸盖鱼许可叠加方案，以及多锯鲈。2007 年增加三个限制准入特权方案：乔治纽芬兰鳕鱼固定渔具业、墨西哥湾红鲷鱼 IFQ，以及阿拉斯加湾中部 (GOA) 石斑鱼试点方案。2008 年增加一个限制准入特权方案：白令海底栖鱼（非狭鳕）合作社。到 2011 年，另外计划实施四个限制准入特权方案：大西洋中部方头鱼（2009 年财政年度）、墨西哥湾石斑鱼（2010 年财政年度）、南大西洋红鲷鱼（2010 年财政年度）以及西海岸拖网底栖鱼 IQ（2010 年财政年度）。

124. 国家海洋渔业局，《限制准入特权方案的设计和使用》，第 7 页（2007 年）。

125. 同上，第 927 页

126. 16 U.S.C. § 1853a(b)(4).

127. 参阅 Joshua Stoll 和 Mark Holliday，《渔业社区和地区渔业协会实体在限制准入特权方案中的设计和使用》，国家海洋渔业局，第 4 页（2014 年）。

截至 2005 年，阿拉斯加个人捕捞配额左口鱼和裸盖鱼方案使个人左口鱼和裸盖鱼许可证持有者分别减少了 33% 和 17%。¹²⁸ 该成就基于多个因素，包括制定了个人捕捞配额 (IFQ)，确保捕鱼量份额按照地理区域分配。¹²⁹ 帮助此项方案取得成功其他因素包括制定份额上限及建立渔船类别，以帮助保持渔船队的尺寸等级划分；实施社区购买方案，以允许社区成员来租赁捕捞份额。

¹³⁰ 对个人捕捞配额出售和租赁实施的限制有助于保持阿拉斯加以渔业为生社区的经济活力。¹³¹

B.

回购计划

回购计划是一项管理工具，政府在该计划中根据联邦指导原则购买渔船或捕捞许可证并从渔业中撤出这些渔船或许可证，以减少海上的渔船数量。美国基于自愿原则实施回购计划。联邦政府使用相关渔船队剩余成员产生的资金，或使用联邦财政提供的贷款资助回购计划。自 1976 年通过《渔业保护管理法》以来已开始实施回购计划。¹³² 然而，由于在美国水域限制产能过剩的需

求日益严峻，国会通过《可持续渔业法》来修改了《渔业保护管理法》，允许地区管委会或州长请求实施渔船队回购计划，以消减渔业产能。¹³³ 此类计划的资金必须按照《索顿斯托尔·肯尼迪法》取得授权，¹³⁴ 并通过国会的专项拨款使用来自行业收费系统、公众、私人或非营利渠道的资金。¹³⁵

《再授权法》再次扩展了《渔业保护管理法》第 312 条规定，允许特定渔场内的多数许可证持有人也可请求设立和实施回购计划。《渔业保护管理法》授权国家海洋渔业局监督实施“削减渔业产能计划”，如果商务部长认定该计划是“防止或停止过度捕捞，重建鱼种资源，或者在渔业保护和管理中实现可衡量或显著的改善所必需的。”¹³⁶ 该计划还必须与必要的联邦或州渔业管理计划保持一致，必须具有成本效益，并且根据《商船法》规定，“若该计划涉及行业收费系统，必须预期能够偿还产生的任何债务”。¹³⁷ 商务部长可以回购渔船，或捕捞许可证，以使用最少的成本、在最短时间内最大限度地实现渔业产能持续减少。¹³⁸

128. 参阅 2007 年限制准入特权方案，同上注 113 第 103 页。

129. 参阅国家海洋渔业局，《阿拉斯加个人捕捞配额左口鱼和裸盖鱼方案》，第 2 页（2009 年），见 http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/management/catch_shares/about/documents/ak_halibut_sablefish.pdf（最后一次访问于 2016 年 3 月 2 日）。

130. 参阅同上

131. 参阅同上

132. 联邦渔业调查小组，同上注 112 第 106 页

133. 参阅同上，第 139 页另参阅国家海洋渔业局，《实施可持续渔业法：1996 年至今取得的成就》（2003 年）。

134. 《索顿斯托尔·肯尼迪法》设立了一项由商务部长使用的基金，用于为渔业研究和开发提供补助或签订合作协议，以满足渔业和渔业社区的需求。

135. 联邦渔业调查小组，同上注 112 第 119 页，<http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/Part2cont.pdf>

136. 18 U.S.C. § 1861a(b).

137. 参阅同上 § 1861a(b)(1)(B) (C).

138. 国家海洋和大气管理局渔业报告，《渔业产能消减计划》，http://www.nmfs.noaa.gov/mb/financial_services/buyback.htm（最后一次访问于 2015 年 12 月 30 日）。

C.

消除产能过剩方案和措施的成就

美国渔业实施的消减产能措施成败参半。部分由于人们的机智和野心，部分由于制定和实施产能消减计划时存在的固有挑战，产能限制措施本身不足以完全消除美国渔业的产能过剩和过度捕捞问题。但是，产能限制措施可以帮助管理者遏制过度捕捞，重建鱼种资源，同时限制短期经济影响，包括在某种程度上限制捕捞力度，以及抑制单独采取年度捕捞限量等输出限制措施可能产生的影响。¹³⁹

通过限制进入方案消减产能已在美国取得各种不同的结果。¹⁴⁰ 在有些情况下，取得准入权的渔民数量太大，不足以限制产能；而在另一些情况下，余下的渔民投入更多的经济和技术资源捕捞更多的鱼类。¹⁴¹

限制准入特权方案取得了更多成功，虽然也有一些负面影响。2010 年，新英格兰渔业管理地区委员会建立了一项基于社区的部门管理捕捞量分配制度。该制度涉及其有史以来规模最大的渔场—底栖鱼渔场，其中包括鳕鱼、黑线鳕和比目鱼等鱼种。¹⁴² 由于产能过剩以及依赖输入管理控制措施，该渔场的过度捕捞现象已存在数十年。根据新的制度，该渔场每种受管理鱼种的捕捞总

量在合作社或“部门”之间进行分配，属于一个部门的每位渔民在该部门的捕捞份额中分配取得一定的比例或个人可转让配额，渔民可以在一个年度内全部或部分使用该配额，也可在部门内部和部门之间向其他渔民出售或与其他渔民交易。

¹⁴³ 此项制度提高了渔民的经营灵活性，渔民可以决定如何且何时从渔场取得最大价值。许多渔民的整体收入也因此提高。¹⁴⁴ 在新英格兰底栖鱼渔场实施捕捞量分配制度后的第一年，收入增长了 10%，海上丢弃的鱼类数量减少，并且从未超过年度捕捞限量。¹⁴⁵ 但是也存在一些失败者。有些渔民一直挣扎维持盈利和生计，因为其分配取得的捕捞份额较少，并且许可证被集中到少数渔民手中。¹⁴⁶ 此外，可能由于多年鱼种资源高度枯竭和过度捕捞、栖息地破坏和海水变暖的结果，许多鱼种（包括重要的鳕鱼鱼种）未能实现预期的恢复。

关于回购计划，该计划的设计对于消减产能过剩具有可衡量的影响。回购计划无疑激励渔民退出渔场，从而消减了渔业产能；然而，由于缺乏机会，许多美国渔场仍有相当大的产能过剩。买断这些过多产能并不会消减已积极投入的过剩产能。此外，按照通常做法关注以往具有较大捕捞量的渔船可能会激发渔民加大捕捞力度，以符合买断的资格条件。¹⁴⁷

139. 参阅皮尤慈善信托基金，同上注 25 第 40 页（指出稀缺资源加速竞争可能导致严重的分配冲突，以及使提高允许的捕捞量承受持续压力）。

140. 捕捞产能过剩，同上注 115 第 35 页。

141. 参阅同上，第 41 页（注意到执照限制措施无法解决竞先捕鱼基本问题）。

142. A.M. Scheld & C.M. Anderson, 《捕捞量分配管理的市场效果：新英格兰多种底栖鱼案例》，ICES 海洋科学杂志，第 1835 37 页（2014 年）。

143. 皮尤环境集团，《重建新英格兰历史悠久的渔业》，（2011 年 5 月）。

144. 参阅国家海洋渔业局，《东北多种（底栖鱼）监测报告：组合部门及公共池渔船卸货和收入》（2010 年），www.nero.noaa.gov/ro/fso/reports/Sector_monitoring/Table_1.pdf。

145. 皮尤环境集团，同上注 140。另参阅国家海洋渔业局，《关于东北多种（底栖鱼）渔场绩效的 2010 年度最终报告（2010 年 5 月 2011 年 4 月）》，（2011 年）。

146. Jonathan M. Labaree, 缅因湾研究所，《新英格兰底栖鱼渔场的部门管理：巨大变化激发创新》，第 1 页（2012 年），https://www.gmri.org/sites/default/files/resource/sector_management_in_new_england.pdf。

147. 国务院，同上注 111 第 24 页

美国审计总署（以下简称“审计总署”）已实施研究评估了新英格兰底栖鱼、白令海峡鳕和华盛顿三文鱼等渔场已完成的回购计划产生的影响。审计总署发现虽然回购计划最初消减了各个渔场 10–24% 左右的渔业产能，但“回购计划的长期有效性取决于渔民是否重新返回渔场 ... 以及余下的渔民是否有动力投资更大或装备更好的渔船。”¹⁴⁸

在新英格兰地区，已研究的回购计划消减了 79 艘渔船，占底栖鱼捕捞量的 19%。但是，并未采取其他措施防止以前退出的渔船重新进入渔场。因此，在审计总署开展研究时，另有 62 艘渔船已进入渔场，抵消了通过回购已消减的渔业产能。¹⁴⁹

相反，当回购计划伴随着其他措施，使渔场内其余渔民没有动力投资更大或装备更好的渔船时，通过回购计划实现的产能消减成果才能更持久。例如，在白令海峡鳕渔场的 30 艘渔船中，其中有 9 艘在回购计划中被购买。¹⁵⁰ 其余 21 艘此后建立了合作社，保证每个成员取得相应的捕捞量分配，从而排除了提高产能或竞先捕鱼的任何激励因素。¹⁵¹ 白令海合作社最终从渔场中撤除了另外四艘渔船，进一步消减了产能。

根据审计总署的解释说明，成功的回购计划需要具备三项方案设计：(1) 消减激励因素的措施，以使退出的渔民不会再进入渔场；(2) 消减“竞先捕鱼”的方案，例如白令海峡鳕渔场建立的渔业合作社；以及 (3) 对回购计划的结果实施评估，以提高将来回购计划的成效。¹⁵²

148. 美国审计总署，《商业性渔业：渔民准入限制有利于实施回购计划》，第 1 页、第 4 页（2000 年）。

149. 参阅同上

150. 参阅同上，第 4 页

151. 参阅同上

152. 参阅《向渔业保护、野生动物和海洋小组委员会提交的关于可能提高渔业回购计划效果的说明》，第 107 届国会，第 2–3 页、第 5 页（2001 年）（美国审计总署自然资源和环境处长 Barry T. Hill 的声明）。

第 5 章

监督与执法

之前各章已讨论了美国通过制定联邦立法和颁布有关法规来消除过度捕捞、消减美国渔船队的产能过剩并重建资源已枯竭的渔业所采取的多种措施。但是，若未能有效执行法律或未能发现违法行为，即使强有力的法律和法规也可能因未遵守而使其无效。成功的渔业管理依赖于管理者准确考核渔业法律和法规的合规性并追究行为人的责任的能力。本章讲解在美国具有监督和执法权的政府组织，以及这些组织如何监督美国渔业并执行美国的渔业法律和法规。

A.

有监督和执法权的政府组织

在美国，负责渔业监管的主要政府机构是国家海洋和大气管理署 (NOAA)，它是美国商务部下属机构。¹⁵³ 国家海洋和大气管理署有权依据三十多项联邦立法保护海洋生物资源，包括《马格努森·史帝文斯渔业保护管理法》、《国家海洋保护区法》、《濒危物种法》、《海洋哺乳动物保护法》、《雷斯法》、《北太平洋大比目鱼法》以及《南极海洋生物资源公约法》。¹⁵⁴ 国家海洋和大气管理署的管辖区域覆盖 300 多万平方英里的海域，85,000 英里海岸线以及 13 个海洋保护区。国家海洋渔业局（也称为国家海洋和大气管理署渔业局）是其六个主要行业管理局之一。该机构直接与地区管委会合作，“以评估和预测鱼种资源状况，制定捕捞限量，确保遵守渔业法规以及减少混获物种。”¹⁵⁵ 国家海洋渔业局也协调国家观察员计划 (NOP) 并监督执法办公室 (OLE)。¹⁵⁶

153. 国家海洋和大气管理署，《国家海洋和大气管理署的组织机构》，<http://www.noaa.gov/organizations.html>（最后一次访问于 2015 年 11 月 16 日）。

154. 国家海洋和大气管理署法律总顾问办公室，《民事行政处罚和许可证制裁的评估政策》，第 2 页（2011 年 3 月 16 日）[以下简称“民事处罚政策”]，http://www.gc.noaa.gov/documents/031611_penalty_policy.pdf。

155. 国家海洋和大气管理署，《国家海洋和大气管理署的组织机构》，<http://www.noaa.gov/organizations.html>（最后一次访问于 2015 年 11 月 15 日）；国家海洋和大气管理署渔业局，“国家海洋和大气管理署渔业局的使命”，http://www.nmfs.noaa.gov/aboutus/our_mission.html（最后一次访问于 2015 年 11 月 15 日）。

156. Samantha G. Brooke, “美国的联邦渔业观察员计划：40 多年的独立数据收集”，第 2 页（2012 年），<http://spo.nmfs.noaa.gov/mfr763/mfr7631.pdf>。

州政府也在渔业法律监督和执法方面发挥重要作用。联邦政府通过以下协定与州政府机构开展合作：(1) 合作执法协定，授权州政府官员执行联邦法规；以及 (2) 联合执法协定，此类协定更加正式，用于实施有关行动方案，将履行监督和执法职能所需的联邦资金拨付给州政府。¹⁵⁷

B.

捕捞量和交易商数据报告

美国监督渔业、执行渔业法律和法规的一项主要方法是审核和比较自行报告的捕捞量与交易商数据。实施地区渔业管理计划的联邦法规要求渔民和鱼产品交易商分别向国家海洋渔业局报告多种联邦管理的鱼种相关的捕捞量和购买量数据。¹⁵⁸ 对于渔民而言，捕捞量数据最常用的报告方式是船舶航行报告 (VTR)，该报告详细记载捕获和丢弃的每个物种数量、行程长度、一般捕鱼区域、使用的设备以及购买捕获鱼产品的交易商。¹⁵⁹ 例如，泛大西洋地区（包括新英格兰和大西洋

中部地区管理委员会）所有联邦许可的船舶必须通过邮寄国家海洋渔业局签发的纸质表格就每周或每个月每次捕鱼航程提交船舶航行报告，或通过安全网页以电子方式提交此类信息，无论是否实施捕捞活动，也无论针对哪些物种，除非船舶仅持有龙虾捕捞许可证。¹⁶⁰ 在东南地区（包括大西洋南部、加勒比海以及海湾地区管理委员会），船舶必须每周报告墨西哥湾珊瑚鱼、南大西洋红鲷鱼、帝王鱼和马鲛鱼、鲨鱼及大西洋海豚相关的所有捕捞活动。在有些渔场，渔民必须或可以选择以电子方式提交船舶航行报告，¹⁶¹ 但其他许多渔场都尚未实施电子报告方式。¹⁶²

联邦许可的商业渔船只能将其捕获的鱼类转让给联邦许可的鱼产品交易商，¹⁶³ 联邦法规也同样要求交易商在全国所有渔场中报告相关数据。这些数据主要使用电子方式报告。¹⁶⁴ 例如，在泛大西洋地区，联邦许可的交易商必须至少每周以电子方式报告其购买的规定鱼类或贝类，¹⁶⁵ 以及所购买鱼类的渔船名称和许可证编号、购买日期、价格及其他详细信息。¹⁶⁶ 海湾和南大西洋地区的

157. 参阅国家海洋渔业局，《国家海洋和大气管理署的合作执法计划》，http://www.nmfs.noaa.gov/ole/about/our_programs/cooperative.html（最后一次访问于 2015 年 11 月 15 日）；另参阅《民事处罚政策》，同上注 154，第 2 页。

158. 参阅，例如 50 C.F.R. § 648.7（详细规定美国东北部渔场的渔民和交易商报告要求）；50 C.F.R. § 622.5（详细规定加勒比海、墨西哥湾和南大西洋渔场的渔民和交易商报告要求）。

159. 参阅泛大西洋地区，《渔船航行报告 (VTR) 报告说明》，http://www.greateratlantic.fisheries.noaa.gov/aps/evtr/vtr_inst.pdf；国家海洋渔业局，《2015 年东南沿海渔场航行报告》，（2015 年），http://www.sefsc.noaa.gov/docs/2015_coastal_logbook；另参阅国家海洋和大气管理署渔业局科学中心，《渔业航海日志系统 (FLS)》，<http://www.sefsc.noaa.gov/fisheries/logbook.htm>（最后一次访问于 2015 年 11 月 16 日）（讨论东南部航海日志系统）。

160. 参阅泛大西洋地区，同上注 159 第 1-3 页

161. 例如，取得鲱鱼有限准入许可证的船舶必须按照 50 C.F.R. § 648.7(b)(3) 规定，每天通过船舶监视系统 (VMS) 报告鲱鱼捕捞量。

162. 同上。（规定可以在泛大西洋地区选择以电子方式提交船舶航行报告）；国家海洋渔业局，《2015 年东南沿海渔场航行报告》，（2015 年），http://www.sefsc.noaa.gov/docs/2015_coastal_logbook（详细规定在东南地区提交纸质航海日志的要求）；国家海洋渔业局东南地区电子监视和报告地区实施计划，第 2 页（概述东南地区实施电子报告的计划）；另参阅国家海洋和大气管理署渔业局政策和电子监视工作组办公室，《电子监视白皮书》，第 B 5 页（2013 年 2 月 15 日），https://www.st.nmfs.noaa.gov/Assets/advanced_tech/electronicmonitoring/documents/K_NMFS_EM_WhitePapers.pdf（标明使用电子船舶报告方式的渔场）。

163. 参阅，例如 50 C.F.R. § 648.14。

164. 《电子监视白皮书》，同上注 162 第 B 7-8 页。

165. 要求强制性电子报告的鱼种列表在 <http://www.greateratlantic.fisheries.noaa.gov/aps/dealer/> 上提供。

166. 50 C.F.R. § 648.7(a)(1) 和 (2)；国家海洋和大气管理署渔业局，“联邦许可的海鲜交易商报告要求”，（2014 年），http://www.greateratlantic.fisheries.noaa.gov/dealer_er/highlights/DealerRegs.pdf。

所有交易商许可证（该许可证适用于南大西洋和海湾地区管委会监管的所有鱼种）持有人，¹⁶⁷以及接收任何“高度洄游”类鱼种的交易商必须每周以电子方式报告类似信息。¹⁶⁸

捕捞和购买数据报告为渔业管理者和联邦政府提供了宝贵信息。¹⁶⁹首先，这些数据使渔业管理者能够跟踪年度捕捞限量、个人捕捞配额及其他捕捞限量是否得到遵守。¹⁷⁰其次，通过要求交易商和渔民报告捕捞量、销售量和购买量，管理者可以“交叉检查渔船报告的捕捞量和码头卸货量”，即主管部门能够审核来自独立渠道与相同事件有关的信息。¹⁷¹第三，船舶报告有效反映了当前捕捞实务操作，包括使用的设备、捕捞地点以及投入的捕捞力度等，从而使管理者能够加强其渔场监管，防止过度捕捞以及尽力实现最大可持续产量。

目前对于报告信息的保密性存在争议。《渔业保护管理法》要求商务部长必须对按照该法律提交的所有信息保密，虽然根据寻求信息方的具体情况存在一些例外。¹⁷²一方面，渔业代表支持实施严格保密规则，以避免其业务信息被不当使用。¹⁷³另一方面，保护团体、学术和科学专家以及许多渔场管理者认为主管部门过于保护信息的

保密性，导致“业主、社区领导、国家海洋渔业局和高校科学家以及保护组织”难以为渔业评估目的审查相关数据。¹⁷⁴渔场管理者也喜欢更广泛地公开披露信息，以确定渔场管理措施的有效性，使管理措施符合法律和法规。¹⁷⁵

C.

渔船监控

国家海洋渔业局监控海上和码头渔船，以确保其遵守渔业管理计划以及其他适用的法律和法规。国家海洋渔业局及其合作伙伴，例如海岸警卫队和州政府工作人员，使用多种方式监控渔船，包括通过船舶监控系统实施电子监控，以及海上和码头的人工监控和检查。¹⁷⁶

海上船舶监控的主要电子工具恰好名称是“船舶监控系统”（VMS）。船舶监控系统设备是基于卫星的船载无线电收发机，当船舶在海上时，能够发送或接收船舶身份识别号、时间、日期、位置和电子日志等数据信息。¹⁷⁷由于该系统依赖卫星通信网络（包括GPS），船舶监控系统的船舶定位信息比自行报告的信息更加准确和可靠，可以使执法部门确定船舶不会进入关闭的区域。¹⁷⁸

167. 参阅 国家海洋和大气管理署东南渔业科学中心，《渔业监管领域交易商和船舶常见问题》，http://www.sefsc.noaa.gov/fisheries/FAQ.html#Other_Dealer_Reporting（最后一次访问于2015年11月16日）。

168. 高度洄游鱼种包括大西洋鲨鱼、大西洋箭鱼以及大西洋金枪鱼种群。参阅国家海洋渔业局，《交易商报告要求》，http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/hms/compliance/guides/documents/4_dealer_reporting.pdf。

169. 参阅国家海洋和大气管理署，《美国渔业2014年报告》，第1页（2014年），<http://www.st.nmfs.noaa.gov/Assets/commercial/fus/fus14/documents/FUS%202014%20FINAL.pdf>。

170. 参阅《电子监视白皮书》，同上注162第B7页。

171. 同上。

172. 16 U.S.C. § 1881a(b).

173. 参阅，例如国家海洋渔业局，“Lund's Fisheries Inc., 致 Karl Moline 的信”（2012年8月21日），file:///C:/Users/anxu/Downloads/Lund's_to_NMFS_on_proposed_rule_concerning_confidentiality_of_information_08_21_12.pdf。

174. 参阅，例如自然保护协会，“致 Karl Moline 的意见函草稿”（2012年10月21日），file:///C:/Users/anxu/Downloads/TNC_Comments_10_21_12_FINAL.pdf。

175. 参阅，例如新英格兰渔业管理委员会，“致 Karl Moline 的意见函”（2012年8月1日），file:///C:/Users/anxu/Downloads/Comment_from_Paul_Howard.pdf。

176. 参阅同上，C 8

177. 参阅同上，B 8 另参阅国家海洋和大气管理署渔业局，《船舶监控系统计划》，http://www.nmfs.noaa.gov/ole/about/our_programs/vessel_monitoring.html（最后一次访问于2015年11月16日）。

178. 参阅《电子监视白皮书》，同上注162第B6页、第B11页。

船舶监控系统可以用作船载设备，能够以电子方式提交其捕鱼航程期间的船舶位置信息。¹⁷⁹ 渔船一般要求提供 (1) “航程开始信号”，即告诉国家海洋渔业局渔船正在开始航程，包括计划使用的渔具、将进入的捕捞区域以及适用的配额；(2) “航程结束信号”，即告诉国家海洋渔业局渔船正在返回港口，包括预计抵达时间和将使用的交易商；¹⁸⁰ 以及 (3) 捕捞报告，包括估计的捕获或丢弃鱼类数量。船舶监控系统提高了船舶位置和捕捞量报告的及时性，能够监控偏远地区的渔船，并根据渔船的位置及其报告的捕捞量集中使用执法机构的有限资源。¹⁸¹ 举例而言，船舶监控系统在监控关闭的区域（即禁渔区域）方面特别有用，它要求航行穿过该区域的船舶使用定期船舶监控系统声脉冲信号显示船舶“穿过了一个 ... 保护区 ... 按一个恒定的航向沿着直线航道航行”，并且其航速并不是捕捞时的航速。¹⁸²

虽然船舶监控系统在初期实施期间投入成本较高，但增加和接入新渔船的成本显著降低。¹⁸³ 船舶监控系统需要：(1) 安装船载设备；(2) 卫星通信网络可用于传输数据；(3) 监控软件；(4) 监控和分析数据的监控中心和工作人员；以及 (5) 分析和保存数据的政府 IT 服务和系统。¹⁸⁴ 以成

本为例，国家海洋渔业局批准的太平洋海岸各渔场船舶监控系统每套设备的成本约为 1,000 美元。¹⁸⁵ 每月通讯成本根据设备连接卫星的使用频率而定。在太平洋海岸各渔场，每小时四次声脉冲信号的“信号率”（假设足够用于执法）预估成本为每月 70 美元至 190 美元，而更低的信号率，例如每小时一次声脉冲信号，成本将显著降低。¹⁸⁶

渔船人工监控的主要方式是经过专业训练的观察员。这些观察员通过国家观察员计划 (NOP) 在渔船上与船员一起生活和工作。根据《渔业保护管理法》的授权，渔业管理计划可以要求在渔船上派驻一名或多名观察员，以收集数据。¹⁸⁷ 自 1972 年以来，国家海洋渔业局一直依赖人工观察员，因为实践证明该措施非常可靠和通用。¹⁸⁸ 历史上，观察员都是联邦员工，但是从 1996 年开始地区管委会也聘请私营公司培训和雇用观察员。¹⁸⁹ 观察员制度目前覆盖四十七个渔场。¹⁹⁰ 每个地区决定是否有必要使用观察员时考虑该地区是否可能接触受保护的物种、特定科学数据的需求、季节和资金等情况。¹⁹¹ 例如，在东北地区，从 2005 年至 2008 年期间，渔场配备观察员的范围从 1% 至 30% 不等，¹⁹² 而北太平洋底

179. 参阅同上，B 9

180. 50 C.F.R. 648.87(b)(5)(i).

181. 参阅《电子监视白皮书》，同上注 162 第 B 11 页。

182. 参阅关于 Jason Robinson 案件，SW1002974，*6（国家海洋和大气管理署 2013 年），http://www.gc.noaa.gov/documents/2013/2013_ALJ_Robinson_ocr.pdf。

183. 参阅同上，第 B-10 页

184. 参阅同上，第 B 9 页

185. Brett Wiedoff, 太平洋渔业管理委员会，《船舶移动监控—范围及“稻草人”替代方案》，第 11 页（2015 年 4 月），http://www.pcouncil.org/wpcontent/uploads/2015/04/11_SupStaffPPTOverview_Wiedoff_APR2015BB.pdf。

186. 参阅同上，第 10 页、第 16 页

187. 16 U.S.C. § 1853(b)(8).

188. 国家海洋和大气管理署，《国家观察员计划》，http://www.st.nmfs.noaa.gov/observer_home/（最后一次访问于 2015 年 11 月 15 日）；参阅《电子监视白皮书》，同上注 162 第 B 12 页、第 B 13 页、第 D 5 页。

189. Brooke, 同上注 156 第 2 页

190. 同上注 1。

191. 参阅 Brooke, 同上注 156 第 2 页

192. 国家海洋和大气管理署，《全国混获物种报告》，第 88-89 页，http://www.nmfs.noaa.gov/by_catch/National_Bycatch_Report/2011/4_1_NortheastRegion.pdf。

栖鱼观察员计划要求其渔场内长度超过 125 英尺的渔船 100% 配备观察员，包括阿拉斯加鳕鱼渔场（2012 年美国产量最大的渔场）。¹⁹³

观察员提供最准确的总捕捞量、捕捞生物数据（例如鱼长）、特定物种捕捞量和混获物种、丢弃的鱼类估计重量等数据。¹⁹⁴ 但是国家观察员计划的实施成本较高，因为观察员必须接受训练、向其支付报酬并住在航运船舶上。政府估计，为公海上的观察员提供食宿和医疗设施的成本为每名观察员每天 20 美元至 50 美元。¹⁹⁵ 国家海洋和大气管理署的研究表明，目前雇用观察员的成本与实施电子替代方案（例如使用录像设备监控渔船）的成本大体相当，不会少于电子替代方案的成本。¹⁹⁶ 然而，开发高性价比捕捞量电子监控技术来取代人工观察员（至少部分取代）的效益正在增加。为此，全国范围内正在实施相关的研究和试点项目。国家观察员计划的资金主要来自国会拨款，尽管渔业行业也为有些渔场观察员计划提供部分资金，例如北太平洋渔场。¹⁹⁷

地区官员和特别工作人员也通过在海岸警卫队协助下实施海上检查来对渔船进行监控，¹⁹⁸ 以

及在州政府检查人员协助下实施陆上检查来监控渔船。¹⁹⁹ 海上检查在监控捕捞地点和渔具使用方面特别有效。但是，检查人员必须使用有限的机构执法和海岸警卫队工作人员覆盖密集捕捞区域，特别是渔业违法者发现靠近的海岸警卫队船舶时，通常会提前纠正违法行为。²⁰⁰ 此外，海岸警卫队工作人员发现违法行为的能力有限，因为他们不是渔业法或渔业管理计划所有方面的专家。

国家海洋渔业局下属的执法办公室 (OLE) 实施码头检查，主要是检查渔船返回港口时的卸载物品，以确定渔船已遵守各项渔业管理法规，包括载货量限制、禁止的物种限制、禁渔期限制和尺寸限制等。²⁰¹ 执法办公室还与州政府合作并向州政策提供联邦资金，以检查渔船是否违法联邦法律。²⁰² 码头检查取得的数据对于发现是否存在不准确报告、过量捕捞以及捕获受保护的物种非常关键。但是，码头检查需要大量资源，2012 年国家海洋渔业局仅雇用 111 名特别工作人员和官员。²⁰³ 执法办公室依赖与其合作的 27 个沿海州，以根据联邦法规提供 157,687 个工时的保护

193. 国家海洋和大气管理署，《国家观察员计划：2012 年度报告》，第 6 页（2013 年 3 月），https://www.st.nmfs.noaa.gov/Assets/Observer-Program/pdf/FY_2012_NOP_Annual_Report_FINAL.pdf

194. 参阅同上。

195. 国际事务；公海捕鱼合法法；美国公海渔船许可和监控，80 Fed.Reg. 62488, 62493（2015 年 10 月 16 日）

196. 参阅《电子监视白皮书》，同上注 162 第 B 14 页。

197. 参阅 Alaska Longline Fishermen's Association 执行董事 Linda Behnken 的声明，向美国众议院渔业、野生动物、海洋和岛屿事务小组委员会提交的证言，第 5 页（2013 年 5 月 21 日），<http://docs.house.gov/meetings/II/II22/20130521/100863/HHRG-113-II22-Wstate-BehnkenL-20130521.pdf>。

198. 参阅美国海岸警卫队，《保护美国渔业》（1998 年），<https://www.uscg.mil/history/articles/Fisheries.pdf>。

199. 国家海洋和大气管理署渔业局，《执法行动》，http://www.nmfs.noaa.gov/ole/newsroom/enforcement_actions.html（最后一次访问于 2015 年 11 月 15 日）。

200. 参阅 Lenfest 海洋计划研究系列，《改进美国渔业执法》，第 5 页（2010 年）。另参阅 Dennis M. King 等人，《重新评估美国海岸警卫队在海上渔业执法中的价值》，40 Ocean Dev. & Int'l L. 350（2009 年）。

201. 参阅《民事处罚政策》，同上注 154 第 4 页。

202. 参阅国家海洋渔业局，《合作执法项目手册》，第 3 页（2012 年），http://www.nmfs.noaa.gov/ole/docs/2012/2012_program_manual.pdf。

203. 参阅 2012 年海洋研讨会系列，“海洋及沿海执法，华盛顿特区环境法研究所”，第 2 页（2012 年），http://www.eli.org/sites/default/files/docs/seminar_summary_-_enforcing_marine_protected_species_laws_august_10_2012.pdf。

活动，而各州提供的人力是国家海洋和大气管理署可提供人力的五倍以上。²⁰⁴ 美国海岸警卫队贡献了另外 106,000 个小时以执行联邦渔业法律，大部分工作为海上瞻望和登船检查。²⁰⁵ 从 2004 年至 2015 年，国家海洋和大气管理署向各州提供的合作执法项目拨款在 1500 万美元至 2000 万美元之间。²⁰⁶

D.

违规处罚

当任何人未遵守法律、法规或适用的国际渔业协定时，即视为发生了违法行为。²⁰⁷ 法律中规定的违法行为还包括但不限于许可证吊销或撤销期间实施捕捞；阻止执法人员登船、搜查或检查船舶；殴打执法人员或拒捕；非法运输或占有法律保护的任何鱼类；向主管部门提交虚假信息；以及盗窃或损坏其他人的渔具。²⁰⁸

违反渔业法律和法规的船舶将受到多种处罚，按照严厉程度递增顺序包括口头或书面警告、民事处罚、许可证制裁及追究刑事责任。执法办公室最近制作了一项模型，指导调查人员和国家海洋和大气管理署的律师实施处罚。²⁰⁹ 该模型的目的是提供简化和统一的方法，以确保“... 国家

海洋和大气管理署的法规之间、各个渔场之间以及全国范围内的公平性和一致性。”²¹⁰ 该模型基于两项标准：(1) 通过加入反映违法行为严重程度的初始量计算得出基本处罚，并根据违法行为的具体情节予以调整；以及 (2) 根据非法所得和违法行为经济收益确定增加的额外金额。²¹¹ 国家海洋和大气管理署的律师然后将考虑各种因素调整处罚，例如违法行为的性质和情节、程度、严重性和影响、违法行为人的过错程度以及前科情况。²¹² 国家海洋和大气管理署的法律总顾问或法律副总顾问审核国家海洋和大气管理署律师提出的任何处罚建议。²¹³

根据 MSA 对违法行为征收的罚款金额为：对于非故意和较轻的违法行为，2,000 美元；对于故意严重违法行为，例如篡改或虚报船舶监管系统设备的数据，每次 140,000 美元。²¹⁴ 自从 2011 年该模型建立以来，已在各类机构和联邦法院的行政和司法程序中得到广泛应用。例如，在关于 A.P.Bell Fish Co., Inc. 案件中，一名行政法官使用该模型就船主未提供至少提前三小时登岸通知的行为处以 5,000 美元罚款，以及就交易商未完成和验证登岸交易报告的行为处罚 10,000 美元罚款。²¹⁵

204. 国家海洋和大气管理署，《国家海洋和大气管理署执法办公室：劳动力分析和人员编制配置计划》，第 13 页（2012 年 5 月），http://www.nmfs.noaa.gov/ole/docs/2012/ole_workforce_analysis_plan.pdf。

205. 同上。

206. Logan Gregory, 常务副局长, 国家海洋和大气管理署渔业局, 《国家海洋和大气管理署的联合执法协定概况：合作执法计划及预算历史》，第 7 页（2015 年），http://gulfcouncil.org/council_meetings/CCC/ole_ccc_jea_budget_overview_final061915.pdf。

207. 16 U.S.C. § 1857.

208. 同上。

209. 《民事处罚政策》，同上注 154 第 4 页。

210. 同上。

211. 同上。

212. 同上，第 3 页；另参阅 16 U.S.C. § 1858.

213. 《民事处罚政策》，同上注 154 第 3 页。

214. 同上，第 23 页、第 35 页

215. 关于：A.P.Bell Fish Co., Inc., Kalije Belle, Inc., 与 Dwight L. Martin 等被申请人案件 [SE100370IFM F7V KALJE BELLE], 2015 WL 6395681, 第 *1 页（国家海洋和大气管理署，2015 年）。

其他方式的处罚还包括不涉及罚款的处罚。民事处罚可以采用“纠正”方式，即要求违法者在规定期限内纠正违法行为，以避免制裁。²¹⁶ 许可证制裁可以对任何船舶或任何人士的捕捞许可证施加条件或限制，或吊销和撤销许可证。²¹⁷ 国家海洋和大气的管理署特别关注船舶或交易商的许可证制裁可能使违法者以外的其他方遭受不利经济影响（例如船员、其他交易商以及商业性渔业市场参与者）。²¹⁸ 因此，许可证制裁仅评估适用于“中度至严重”违法行为，许可证撤销处罚通常仅适用于欺诈或虚报信息行为，或者“罚款和许可证吊销不足以反映违法行为的严重性。”²¹⁹

最严重的违法行为将由美国联邦检察官办公室追究刑事责任。值得注意的是，《渔业保护管理法》规定只有少数特定类型的违法行为才适用刑事制裁，包括妨害授权的搜查或执法行动、或攻击联邦工作人员。²²⁰ 因此，执法人员一般使用民事处罚方式，除非特定行为还违反其他刑事法律。例如，在 *United States v. Tomeny* 案件中，被告人明知其船舶不符合红鲷鱼捕捞许可资格条件，但其仍申请该许可。²²¹ 他被判决触犯联邦刑法典规定的虚假陈述罪，被判处六个月家庭监禁、三年缓刑以及 20,000 美元罚金，而不是依据民法典追究责任，虽然民法典也禁止在渔业监管中提供虚假陈述，但民法典仅限于处以民事罚款。

E.

监督与执法的最佳操作规范

监督遵守渔业法规是一项艰巨的任务，因为海洋非常广阔，同时渔业参与者数量众多。美国渔业监管和执法的成败为计划实施成功的监管方案和保护其渔业健康的任何国家提供了有益的指导。

第一，美国在历史上主要依靠人工观察员和执法人员。但是，目前更多地依靠技术手段，包括实时电子提交船舶航行报告以及使用船舶管理系统航程报告。此外，美国也正在开发视频及其他类型的电子捕捞监控技术。这些技术增强和提高了通过传统、非电子监控方法收集信息（人工观察员的报告）的准确性。通过自动化系统收集和整合的数据增强了渔场管理者在人力资源有限的情况下监管渔业捕捞活动的能力。²²²

在采用任何新技术时，必须评估成本与预期效益因素。在考虑电子监控的价值时，基本规则是快速、准确的监控系统的实施、运行和维护费用通常较高，而成本较低的系统会产生更长的延时，而且监控结果的准确性较差。²²³ 在平衡这些利弊因素时，渔场管理者必须根据其资源和工作重点作出决定，但投入更多技术实施监督和执法的优势是无可置疑的。

216. 《民事处罚政策》，同上注 154 第 3 页。

217. 16 U.S.C. § 1858(g).

218. 《民事处罚政策》，同上注 154 第 6 页。

219. 同上，第 6 页、第 7 页

220. 参阅 16 U.S.C. § 1859.

221. *United States v. Tomeny*, 144 F.3d 749, 750 (第 11 联邦巡回法院, 1998 年)

222. 参阅《电子监视白皮书》，同上注 162 第 D 4 页。

223. 参阅同上，第 C 5 页

第二，美国的经验证明从多种来源收集重叠数据的重要性，例如通过船舶监控系统、船舶航行报告和交易商报告收集捕捞量信息。交叉检查可以发现信息之间的差异以及潜在的不当行为。例如，渔场管理者可以检查船舶航海日志中的自行报告捕捞量数据并对比码头检查员的报告，或者对比同一船舶捕捞量相关的交易商报告。

第三，执法工作人员应配备监管工具，以便在供应链的每个环节跟踪“船边到餐盘”的渔业产品。²²⁴ 报告和检查不仅需要审核渔民和交易商提供的海产品合法性，而且也需要审核海鲜运输商和加工商的合法性。²²⁵ 实践证明，强制要求渔船和交易商提交报告可以从独立渠道收集更多数据，从而能够有效检查发现任何不诚信行为者的虚假报告。通过要求从捕捞海鲜至最终销售海鲜消费品的每个商家报告其鱼类来源以及购买的数量，执法部门能够在许多环节“截获非法海鲜产品”，从而降低非法捕捞的海鲜产品进入市场的可能性。

第四，最好制定简单、明确的法规，因为当违反明确的法规时，在审计和执法过程中一般更容易发现和证明。需要具备专业知识或者难以查明或耗费大量时间调查的复杂法规可能会降低实用性，因为需要投入大量资源培训执法人员，同时为了避免非故意违法需要向渔业社区提供宣传教育。²²⁸

最后，仅当对于各种程度的潜在违法行为规定适当的处罚时，监管执法才可能取得成功。虽然对于轻微违法行为必须有适当的“轻度”处罚，在处理累犯或严重违法行为时，也必须有相应的严厉处罚。在后者情况下，应考虑设置适当的刑事处罚的法律规定。

224. 参阅 Emily Yehle, 《减少打击海鲜欺诈的调查人员数量》(2015 年 3 月 11 日), <http://www.eenews.net/stories/1060014865> (最后一次访问于 2015 年 11 月 16 日)。
225. 参阅关于打击 IUU 捕捞及海鲜欺诈的总统特别工作组, 《实施特别工作组建议的行动计划》, 第 32 页 (2015 年 3 月), http://www.nmfs.noaa.gov/ia/iuu/noaa_taskforce_report_

final.pdf。

226. 参阅《民事处罚政策》, 同上注 154 第 3 页和第 5 页。

227. 同上, 第 2 页

228. 参阅同上

229. 同上, 第 3 页



NRDC 北京代表处

地址：中国北京市朝阳区东三环北路38号泰康金融大厦

邮编：100026

电话：+ 86 (10) 5927 0688

如需更多信息，请联系 NRDC 的 Brad Sewell, 电子邮件地址 bsewell@nrdc.org
