



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

渔业委员会

第三十一届会议

2014 年 6 月 9—13 日，罗马

《负责任渔业行为守则》及相关文书的实施进展

引言

1. 本文介绍了粮农组织成员、区域渔业组织以及非政府组织就《负责任渔业行为守则》及相关文书实施情况问卷所提交反馈信息的详细分析结果。本文件所提及的成员反馈意见统计表已在渔委网站发布¹，并列入渔委背景文件 COFI/2014/SBD.1，应结合本文件进行阅读。共有 96 个成员²、24 家区域渔业组织和 11 家非政府组织对问卷做出了反馈。

国家层面的活动与《守则》的应用

总体情况

2. 《守则》第 2 条中列出了 10 项目标。请成员就各项目标与自身的相关性进行排序（表 3）。目标（a）与目标（b）³继续被列为最优先内容，这与 2007 年以来报告中的情况一致。与 2012 年报告的情况一样，相关性排序最低的目标分别为目标（d）与目标（j）⁴，前者排位最低。

¹ www.fao.org/cofi/en/

² 欧盟代表其成员国答复了除 18、19、20 和 32 号问题以外的所有问题。上述四个问题涉及在沿海区管理中纳入渔业，以及渔船悬挂船旗和（或）授权在公海中开展作业的内容。

³ 目标（a）：在考虑所有与之有关的生物、技术、经济、社会环境以及商业方面的因素的情况下，制定负责任渔业的原则。目标（b）：制定实施渔业资源保护、渔业管理和发展政策的原则和标准。

⁴ 目标（d）：为明确制定和执行国际协定以及其它法律文件提供指导。目标（j）：为渔业各相关方提供标准。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

3. 《守则》内容按照不同主题进行划分，涵盖渔业和水产养殖部门的 8 项技术领域。成员被邀请对这些领域的优先性进行排序（表 4）。“渔业管理”、“渔业研究”和“水产养殖业发展”继续列为最优先领域，与 2001 年以来的结果保持一致。与 2012 年一样，“内陆渔业发展”及“把渔业纳入沿海区域和流域管理”被列为优先程度最低的领域。
4. 共有 93%的成员报告已制定渔业政策。其中，65%的渔业政策完全符合《守则》规定，而 28%的渔业政策部分符合《守则》规定（表 5）。剩余 7%成员的渔业政策不符合《守则》要求，但 80%报告正开展工作以令其政策与《守则》相符。
5. 分别有 62%和 28%的成员报告其本国关于渔业的立法完全或部分符合《守则》要求（表 6）。剩余 10%的成员报告其渔业立法不符合《守则》要求，但是均表示已有计划将本国法律与《守则》要求相统一。超过四分之三的报告成员在 2005 年之前已颁布渔业基本立法，50%的成员在 1990 年前已完成此项工作（表 7）。
6. 用于加强对《守则》认识的最常见方法涉及召开会议、讲习班和研讨会，以及出版和分发《守则》文件（表 8）。

渔业管理

7. 除拉美及加勒比区域的两个成员外，其余成员均报告具备渔业管理计划（表 9）。实施海洋渔业和内陆渔业计划的占比分别为 95%与 64%。
8. 海洋渔业领域最常用的管理措施涉及捕捞能力、保护濒危物种以及保护小规模渔民的权益（表 10）。内陆渔业领域最常用的措施同样涉及捕捞能力和保护濒危物种，还包括禁止破坏性的捕捞作业方法。与 2012 年一样，在海洋渔业管理计划中，确保捕捞水平符合渔业资源状况的相关措施应用水平最低，而在内陆渔业管理计划中，应对渔具选择性的措施应用水平最低。
9. 共有 76%的成员报告已开始实施渔业生态系统办法。其中多数已设定生态、社会经济和治理目标，并明确了将通过管理行动予以解决的问题（表 11）。共有 60%实施渔业生态系统办法的成员同时还设立了监测和评价机制。
10. 与 2007 年以来的情况一致，超过半数的成员报告已为管理渔业设定种群特定目标参考点（表 12）。若干成员报告已超越（52%）或接近（71%）上述参考点。报告常用的鱼类种群管理“指标”还包括捕捞量和强度指标，以及社会经济指标（表 13）。如果种群特定目标参考点被超越，最常用的补救行动是开展更多研究（91%）和限制捕捞强度（87%）（表 14）。

捕捞作业

11. 成员受邀就在其国家管辖水域及管辖水域外控制捕捞作业的机制进行报告（表 15、16）。分别有 93%和 65%的成员报告已采取措施控制其专属经济区内及区外的捕捞作业。加强监测、控制和监督安排成为在专属经济区内确保捕捞作业遵循许可证规定的主要手段，这与 2007 年的情况一致。在专属经济区外对捕捞作业进行有效控制的最常用机制为强制授权措施、采用捕捞日志和报告体系、强化监测、控制和监督安排、批准相关国际文书，以及与第三国和区域渔业管理组织进行合作。

12. 共有 63%的成员报告在主要渔业作业中存在副渔获物和丢弃现象，超过半数成员报告这加剧了不可持续性（表 17）。超过 50%的成员为副渔获物和丢弃现象制定了正式的监测计划，且（或）已实施管理措施，以将副渔获物和丢弃现象降至最低程度，其中部分措施也旨在保护幼鱼和（或）应对幽灵捕捞问题。

13. 共有 70%的成员报告已部分或完全启用了船舶监测系统，其余成员中有 67%表示计划在未来运用该系统（表 18）。少数国家报告尽管尚未启用船舶监测系统，却也在使用外部船舶监测系统中心来监测各自专属经济区内的外国渔船。

水产养殖业发展

14. 共有 95%的成员报告水产养殖业的发展与其相关（表 19）。其中，分别有 42%、36%和 48%的成员已经为此制定了比较完善和有利的政策、法律和体制框架。其余成员中的大多数已部分制定类似框架。只有少数成员尚未开展相关工作或者在很大程度上进展不足。

15. 《守则》鼓励各国细化、采纳并实施最佳操作方法和规程，特别是针对引进和转移生物的操作方法和规程。共有 74%的成员报告已在政府层面制定类似文书，而超过半数的成员表示已在生产者层面开展这一工作（表 20）。供应商和制造商参与制定此类守则也十分重要。

16. 《守则》鼓励成员定期进行水产养殖作业环境评估，以对养殖作业进行监测并将引进外来物种所造成的有害影响降至最低。约四分之三的成员报告称积极参与落实至少一项上述规程（表 21）。然而，多数成员表示需要改进相关工作，尤其是环境评估工作。在采取措施将引进外来物种所造成有害影响降至最低程度的成员中，有 42%认为相关规程十分有效（表 22）。成员也确认需要改善此类机制的实施工作，以增强其有效性（表 23）；加强人力资源和设备等机构技术能力的措施对于改善上述三项规程最为重要。

17. 鼓励成员推进实施负责任水产养殖措施，支持农村社区、生产者组织和渔民。共有 88%的成员报告已在这方面采取措施（表 24）。

将渔业纳入沿海区域管理⁵

18. 共有 88% 的成员报告拥有沿海区域，但是其中分别只有 33%、32% 和 31% 的成员制定了比较完善和有利的政策、法律和体制框架，以实现沿海区域综合管理（表 25）。然而，剩余成员中的半数已部分制定类似框架。其余成员尚未开展相关工作或在很大程度上进展不足。

19. 与过去几年相比，成员对渔业内部以及渔业部门和其他沿海区域作业部门间冲突趋势的报告几乎未有变化。主要冲突依然在渔业内部，而沿海水域中渔具造成的冲突最为重要，其后是沿海渔业与工业化渔业的冲突（表 26）。共有 70% 的相关国家具备解决渔具冲突的机制，63% 具备解决沿海渔业和工业化渔业冲突的机制。数个国家具备解决其他冲突的机制。

渔获后活动和贸易

20. 成员尤其重视食品安全和质量保障，其中多数（71%）具有基本完备和有利的鱼和渔品食品安全和质量保障体系，其余成员部分设立了类似体系（表 27）。

21. 几乎所有成员均报告渔获后损失这一问题，多数已采取措施鼓励参与鱼类加工、流通和销售的相关方减少渔获后损失与浪费（表 28）。最主要的五项措施包括颁布食品安全规定、成立监管机构、加强监督控制与检验、建设并改善基础设施，以及推动副产品利用。

22. 84% 的成员报告存在副渔获物问题。与 2012 年报告一致，约 90% 的成员已采取措施改善在鱼类加工、流通和销售过程中利用副渔获物（表 29）。

23. 与 2012 年的报告情况类似，多数加工商（85%）能够追踪其所购渔品的来源，而能够做到这一点的消费者比例仅为 35%（表 30）。

24. 94% 的成员表示其国内存在加工和交易非法捕捞渔业资源的问题，多数成员（88%）已采取应对措施（表 31）。

渔业研究

25. 成员报告称已取得了 1828 类渔业开发种群的可靠种群状况估算值⁶，相当于这些国家主要种群的 41-50%（表 32）。共有 71% 的成员表示会及时、全面和可靠地收集捕获量和捕捞强度统计数据。但是，只有 54% 的成员报告拥有充足的合格人员来形成数据，以支持可持续的渔业管理（表 33）。最需要投入额外合格人员的研究领域是渔业生物学和种群评估，以及渔业统计和采样（表 34）。

⁵ 欧盟成员国对此标题下的问题予以单独作答。

⁶ 一位成员报告的种群数量并不现实，因此未在分析中予以考虑。

26. 成员用于制定渔业管理计划所依赖的最主要数据来源为港口/上岸点取样调查（85%）、定期数据收集（84%）、历史数据（72%）、社会经济调查（68%），和加工、市场和交易统计（67%）（表 35）。

27. 有 94%的成员报告数据缺口影响了管理措施，尤其是种群状况（43%）、捕捞数据（38%）、生态体系数据（38%）、捕捞强度数据（36%），以及 IUU 捕鱼与监测、控制和监督数据（31%）（表 36）。

28. 报告实施常规海洋环境状况监测的国家比例在今年降至 57%（2011、2012 年分别为 78%和 66%）。最常用的常规监测计划主要关注海洋学和沿海地区的理化和生物参数（表 37）。

29. 成员被要求报告就气候变化对渔业影响所开展的研究和计划。有 57%的成员表示已开展正式研究，以评估/预测气候变化对渔业的影响。这些成员中的 76%实施正式计划以缓解气候变化对生态、经济和社会的潜在影响，并发展对这些影响的抵御能力（表 38）。

国际行动计划与协定

30. 共有 49%的成员报告已制定并开始实施关于捕捞能力的国家行动计划，相比 2012 年的报告水平（64%）下降明显。此外，38%的成员宣布已启动对捕捞能力的初步评估，完成比例为 23%。其中，22%的成员开始实施管理措施，调整捕捞能力（表 39）。仅有 32%没有启动初步评估的国家报告有计划开始这项工作。衡量捕捞能力的主要方法为关键船队和船舶特性记录（表 40）。

31. 对于衡量在公海海域的捕捞能力，54%的成员宣布有渔船悬挂其国旗和（或）经其授权在公海作业。这些成员中有 72%向粮农组织提交了相关船舶的记录（表 41）⁷。在尚未向粮农组织提交船舶记录的成员中，有 77%表示计划于未来提交相关记录。

32. 在 2012 年的基础上（74%），报告捕捞能力过剩问题的成员增加了 10%，但是多数（90%）均表示已采取措施避免过剩能力进一步增加。最常用的措施包括设立限制入渔机制、冻结船舶或许可数量，以及对捕捞能力进行监测和研究（表 42）。此外，承认存在捕捞能力过剩的国家中，有 87%已采取措施削减捕捞能力（表 43），且几乎均已（97%）采取限制渔捞日数量和船舶渔具技术限制等措施，以避免现有捕捞能力过剩问题对种群造成进一步的负面影响（表 44）。

33. 报告成员中有 58%表示鲨鱼作为其渔业部门目标或副渔获物而遭捕获（表 45）。成员越发重视评估对鲨鱼养护与管理国际行动计划的重要性，报告

⁷ 欧盟成员国对此主题下的问题予以单独作答。

成员中有 69% 已对鲨鱼种群进行评估, 其中有 90% 认为需要实施鲨鱼养护与管理国家行动计划。其中 75% 的成员已拥有这类行动计划, 其余国家打算在未来制定本国计划。在尚未开展种群评估的国家中, 有 86% 报告计划进行这项工作。

34. 对于评估渔业对海鸟影响的重视程度也很高。报告成员中有 87% 宣布其管辖水域中存在延绳钓、拖网和/或刺网捕捞作业。有 36% 的报告成员已评估这类作业对海鸟的影响, 其中 71% 的成员认为需要实施海鸟养护与管理国家行动计划。其中 82% 的成员已拥有这类行动计划, 其余国家打算在未来制定本国计划 (表 46)。在尚未开展评估的国家中, 有 58% 报告计划进行这项工作。表 47 和表 48 分别列出了延绳钓 (涉及 65% 的成员) 与拖网和/刺网作业 (涉及 60% 的成员) 中所采取的缓解措施。

35. 有 90% 的成员确认存在 IUU 捕鱼问题 (表 49)。但是, 其中 72% 的国家已经起草了针对 IUU 捕鱼的国家行动计划, 且已有 82% 的成员开始正式实施这类计划。所有尚未起草行动计划的国家中都宣布有意向开展这项工作。此外, 成员基本上都致力于遏制 IUU 捕鱼, 基本所有成员均报告已采取措施打击 IUU 捕鱼 (表 50)。主要通过改善法律框架和沿海国监测、控制和监督框架。

36. 有 71% 的成员报告了解《改进捕捞渔业状况和趋势信息的战略》(表 51), 其中有 75% 的成员已针对该战略实施规划和计划, 均涵盖改善数据收集和分析的活动, 另有 93% 的规划和计划包括了改善数据传播的活动。

37. 共有 66% 的成员报告了解粮农组织改进水产养殖信息状况和趋势的战略 (52%), 其中有 74% 的成员宣布已针对该战略实施规划和计划, 均涵盖改善数据收集、分析和传播的活动。

38. 共有 47% 的成员报告已批准、接受或加入《1993 年粮农组织履约协定》, 而 54% 的成员表示已批准、接受或加入《1995 年联合国鱼类资源协定》(表 53)。

39. 需指出的是, 44% 的成员表示有意愿加入 2009 年《港口国措施协定》。根据表 53 的结果判断, 关于批准、接受或加入的问题可能存在理解偏差, 需要在渔委第三十一届会议上予以澄清。

局限因素与建议解决方法

40. 共有 87% 的报告成员表示, 在实施《准则》时存在某些局限因素。这些《守则》实施限制及解决方法的情况与过去相似 (表 54、55)。最主要的限制在于资金资源 (58%)、人力资源 (42%)、政策和/或法律框架不完善 (35%)、科学研究、统计和信息获取不充分 (31%) 以及缺乏对《守则》的认识和信息 (27%)。成员提出的最主要解决办法包括获取更多资金资源 (56%)、培训和加强认识 (38%)、

获得更多人力资源（35%）、将政策与法律框架与《守则》进行对接（34%）、改善研究、统计和信息获取（28%），以及改善体制结构与合作（25%）。

41. 表 56 显示成员国渔业管理机构处能获取与《守则》相关的若干技术出版物。最常见的内容涉及渔业作业、渔业管理、渔业生态系统方法、发展水产养殖，以及预防、制止和消除 IUU 捕鱼。

区域渔业组织以及非政府组织的活动

区域渔业组织

42. 共有 24 家区域渔业组织⁸就《守则》及相关文书的实施状况回答了基于网络开展的新问卷调查。

43. 区域渔业组织指出，现有海洋渔业管理计划中最常用的措施涉及禁止破坏性的捕捞方法和作业方式、保护濒危物种、确保捕捞水平符合渔业资源状况、恢复枯竭种群资源，以及管理渔具的选择。利益相关方参与管理决策也被视为管理计划的常见特征。禁止破坏性捕捞方法、保护濒危物种以及小规模渔民权益是内陆渔业管理计划中最常见的内容。

44. 有十三个区域渔业组织报告针对 176 个种群制定了种群特定参考点。其中多数报告已超出和（或）接近参考点水平。在超出参考点水平的情况下，已采取措施限制捕捞、开展研究、调整捕捞能力、加强监测、控制和监督，还在某些情况下实施禁渔。捕捞量、强度和社会经济指标是最常用的参考点替代参照标准。

45. 有 20 个区域渔业组织报告已采取预防性方法管理其管辖区域内的渔业资源，并对实施方法予以说明。

46. 有 16 个区域渔业组织已开展工作确保在其管辖区域内，所有捕捞作业都遵循其通过的渔业管理措施规定。

47. 有 14 个区域渔业组织报告已对整支船队或船队内部分船只实施船舶监测系统提出了要求，但是其中有 8 个组织表示存在实施问题。各区域渔业组织的成员中，平均有 60-70%根据区域渔业组织的要求实施了船舶监测系统。

⁸ 亚太渔业委员会、中亚和高加索区域渔业及水产养殖委员会、南极海洋生物资源保护委员会、南部金枪鱼养护委员会、阿根廷/乌拉圭海事阵线联合技术委员会、欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会、渔业机构论坛、地中海渔业总委员会、美洲金枪鱼委员会、国际大西洋金枪鱼养护委员会、国际海洋勘探理事会、维多利亚湖渔业组织、亚太水产养殖中心网、西北大西洋渔业组织、北大西洋鲑鱼养护组织理事会、东北大西洋渔业委员会、北太平洋溯河产卵鱼类委员会、中美洲渔业和水产养殖组织、区域渔业委员会、东南亚渔业发展中心、东南大西洋渔业组织、太平洋共同体、南太平洋区域渔业管理组织和西部中大西洋渔业委员会。秘书处收到来自北太平洋渔业委员会的来函，表示无法通过在线系统完成并提交问卷反馈，因为“北太平洋渔业委员会公约尚未生效，其成员仅自愿采取临时性措施”。

48. 有 18 个区域渔业组织已采取措施限制副渔获物和丢弃问题，或是加强过去两年中针对副渔获物管理和减少丢弃现象的措施。

49. 与水产养殖相关的区域渔业组织报告了所采取的措施，以确保成员具备良好操作规程，包括对水产养殖作业的环境评估（11 个区域渔业组织）、监测水产养殖作业（13 个区域渔业组织）、将引入非本地物种或转基因种群所造成的有害影响降至最低（10 个区域渔业组织）。但是，这些组织普遍表示各项规程均需予以改进，而加强机构技术能力则是最重要的共同要求。加强对引入非本地物种或转基因种群有害影响的认识尤其重要。

50. 有 16 个区域渔业组织报告已取得 281 个种群状况的可靠估算结果，平均占这些组织所管理种群的 70%。

51. 区域渔业组织渔业管理工作中最常用的信息来源包括历史数据，以及来自捕捞日志、上岸量、船舶与许可证登记的定期收集数据。其他常用数据来源包括调查船调查；标记/回捕调查；商业船只船上取样；港口/上岸点取样调查；加工、市场和交易统计；监测/船舶监测系统/检验数据。

52. 在协助实施捕捞能力国际行动计划方面，区域渔业组织的主要工作在于管理捕捞能力、组织和（或）主办会议及研讨会、就制定和通过捕捞能力管理标准与准则向成员提供技术援助。在协助实施鲨鱼养护与管理国际行动计划方面，区域渔业组织开展的最常见活动包括向成员就鲨鱼养护与管理提供技术援助、能力建设，以及组织会员和研讨会。在实施保护海鸟国际行动计划方面，区域渔业组织主要参与组织相关会议和研讨会、评估延绳钓渔业中意外捕获海鸟的影响，以及出版信息资料。若干区域渔业组织主要通过增强和开发创新方法以预防、阻止和消除 IUU 捕鱼，并就涉及 IUU 捕鱼的船舶合作共享信息等方式促进实施关于 IUU 捕鱼的国际行动计划。就《改进捕捞渔业状况和趋势信息的战略》而言，区域渔业组织主要参与推动改善关于捕捞渔业状况和趋势信息的可供性，以及通过应用研究促进提供最佳科学证据，支持渔业资源养护、管理和可持续利用。

非政府组织

53. 共有 11 家非政府组织⁹就《守则》及相关文书的实施状况回答了基于网络开展的新问卷调查。

54. 非政府组织指出，制定原则和标准以实施渔业资源养护及渔业管理和发展政策，是《守则》最重要的目标，将有助于实现可持续渔业和水产养殖。非政府组织还高度重视《守则》作为改进适当管理措施相关法律和制度体系的一项参考工具，

⁹ 消费者国际、第三世界环境发展行动、海洋之友、全球水产养殖联盟、GGAP、国际渔工援助合作社、ICSPF、海洋管理委员会、中欧和东欧水产养殖中心网、金枪鱼渔业组织、PCT。

尤其强调《守则》对于促进渔业、相关生态系统和环境要素研究的重要性，以及在协调、促进渔业资源养护和渔业管理及发展合作方面发挥的重要作用。

55. 针对《守则》与粮农组织相关《负责任渔业技术准则》所确定的 8 项实质性主题，非政府组织将渔业管理、水产养殖和渔业研究确认为三大优先重点。

56. 答复问卷调查的非政府组织表示，实施《守则》的最大限制在于政策和（或）法律框架不完善、体制存在缺陷、缺乏关于《守则》的认识和信息，以及科研、统计数据和信息获取不到位。非政府组织建议，可通过增加培训、提高认识、加强管理中主要利益相关方的能力和作用、改善机构和组织结构与合作，以及改进科研、统计数据和信息获取来改善实施工作。

57. 在推动对《守则》的认识和了解方面，非政府组织最有效的活动包括组织和（或）主办国家和国际讲习班、制定准则、推广以《守则》为基础的各项标准。出版书籍和其他信息资料，而基于网络提供信息服务的工作也尤其有效。

58. 非政府组织考虑在现有海洋渔业管理计划中全面或部分采用的最常见措施包括确保捕捞水平与渔业资源状况保持一致、恢复退化种群、监管渔具选择以及禁止破坏性的捕捞方法和作业方式。海洋渔业管理计划中对捕捞能力和小规模渔民权益的关注程度最低。在内陆渔业管理计划方面，非政府组织认为最主要的措施涉及禁止破坏性的捕捞方法和作业方式，以及保护濒危物种。

59. 仅有三分之一的非政府组织认为，各国具有足够的规程来开展环境评价、监测水产养殖活动、以及尽量减少水产养殖中引进非本地品种或基因改变种群所造成的不良影响。然而，非政府组织还认为尤其需要改善法律框架、加强机构和技术能力、提高检查的周期性和（或）覆盖范围。

60. 多数非政府组织参与协助实施捕捞能力国际行动计划、鲨鱼养护与管理国际行动计划以及保护海鸟国际行动计划，方式包括出版信息资料、开展相关评估、组织有关会议和多项其他活动。非政府组织还参与关于 IUU 捕鱼的教育和（或）公众宣传计划，以及实施关于 IUU 捕鱼的国际行动计划所明确的其他多项活动。此外，一些非政府组织报告促进了研究成果的应用，以提供更多最佳科学证据来支持渔业资源的养护、管理和可持续利用，并推动协助实施《改进捕捞渔业状况和趋势信息战略》的其他各项活动。