

2010年9月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

渔业委员会

第二十九届会议

2011年1月31日—2月4日，意大利罗马

关于打击非法、不报告和不管制捕鱼 措施方面的进展，包括港口国措施、船旗国表现、 市场国措施及编制渔船、冷藏运输船和 补给船综合性全球记录

概要

本文件涉及在打击非法、不报告和不管制（IUU）捕鱼和相关活动方面最近的行动。这些行动是基于2001年粮农组织关于IUU的国际行动计划以及相关文书开展的，包括2009年粮农组织《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼港口国措施协定》。这些行动涉及的问题包括港口国措施、船旗国表现、市场国措施以及编制渔船、冷藏运输船和补给船综合性全球记录。本文件论述了这些行动的情况以及继续推进的计划行动。

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。敬请各位代表、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。

引言

1. 非法、不报告和不管制（IUU）捕鱼和相关活动仍然是一个主要的问题，除其他外，损害着负责任和可持续的渔业，妨碍着保护海洋环境的努力。世界上的所有区域和大多数渔业正面临着与 IUU 捕鱼有关并因 IUU 捕鱼而加剧的困难和消极影响。缺乏透明度和财政刺激加剧了产生并推动 IUU 捕鱼的许多重要条件，导致非法活动不被察觉。以下因素使这种状况进一步恶化，例如不充分的国家捕捞能力控制、缺乏用于打击 IUU 捕鱼的资源、不发达的区域合作和腐败，导致糟糕的渔业治理和产生不可接受的结果，例如对生物、人类、社会和环境结构的严重损害。如果要改进治理、改进结果以及在预防、制止和消除 IUU 捕鱼方面取得进展，必须处理这些问题。

2. 打击 IUU 捕鱼要求采取 2001 年粮农组织《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》所设想的不同手段。IUU 捕鱼是复杂的问题，在渔业之间和区域之间情况十分不同。为处理问题，需要不同的办法和手段，没有单一的解决所有 IUU 捕鱼问题的办法。确立和实施合适的手段和办法是重要的。同样重要的是理解，以便使积极影响最大化，不能孤立地运用手段。必须认识到并利用综合手段。打击 IUU 捕鱼的关键问题是需要改进发现的可能性、加大处罚力度、减少对从事 IUU 捕鱼的渔民的财政刺激。产生这些结果的手段最好是不利于从事 IUU 捕鱼的渔民的经济状况。

3. 粮农组织和更广泛的国际社会正在实施一系列措施打击 IUU 捕鱼。粮农组织的一些活动基于过去的行动，而其他的则是在概念上和应用上新的行动。本报告论述了粮农组织在这些活动方面开展的工作。

港口国措施

4. 2009 年 11 月 22 日粮农组织大会批准了粮农组织《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼港口国措施协定》（协定），作为粮农组织宪章第十四条的文书。在批准后不久，该协定开放供签字，并开放一年供签字。到 2010 年 9 月 7 日，16 个粮农组织成员签署了该协定。该协定将在第 25 份批准、接受或加入的文书保存在作为保存方的粮农组织总干事的 30 天后生效。

5. 该协定寻求通过实施有效的港口国措施，预防、制止和消除 IUU 捕鱼，作为确保海洋生物资源和海洋生态系统的长期养护和可持续利用的手段。该协定的意图是，作为港口国、船旗国的缔约方广泛和有效地应用。该协定适用于寻求入港或停留在港口的船舶。特定的生存捕鱼以及集装箱船被排除在外。

6. 第 21 条是该协定的重要部分，涉及发展中国家的要求。该条的意图是促进发展中国家有效参与该协定，同时确保在协调的区域实施办法方面尽量减少薄弱环节。

7. 第 21 条第 6 款要求缔约方确立特设工作组定期报告资助机制。应当涉及(i) 会费机制；(ii) 确定和获得资金；(iii) 确定指导实施的标准和程序；以及(iv) 在资助机制下实施的进展。该条还要求特设工作组考虑与发展中国家有关的许多其他问题。该协定列出了这些问题。

8. 粮农组织已经制定了综合的能力发展计划，包括起草培训材料，以支持该协定的实施。该计划由预算外资源资助，涉及参与全球系列的研讨会，协助发展中国家实施该协定。建议在该协定生效前开始培训，以便各国作好实施协定所包含措施的准备。

9. 第 21 条要求建立工作组并制定工作计划。作为起步，应当制定并同意该工作组的工作范围。在该协定生效前使该工作组运行有相当多的好处，拟请委员会就这一点提出指导意见。

船旗国表现

10. 认识到由加拿大主导的在船旗国表现方面开展的工作的价值，COFI 第二十八届会议再次审议了这一问题。委员会再次确认，在 COFI 第二十九届会议之前，需要召开关于船旗国表现的专家磋商会以及随后的技术磋商会。

11. 船旗国表现的专家磋商会于 2009 年 6 月在意大利罗马粮农组织总部召开¹。磋商会的目的是审议以下问题并提出建议：

- 评估船旗国表现的标准；
- 对悬挂船旗国旗帜的船舶不能满足该标准的可能行动；
- 各国政府、区域渔业管理组织和安排（RFMO）、国际机构、国际文书和民间社团在执行船旗国表现的标准和行动中的作用，以及；
- 协助发展中国家帮助其满足该标准，采取行动并酌情发挥其各自作用。

12. 在这次专家磋商会之前以及会间，专家们考虑了大量的技术论文和评论，这些均由这些专家自己准备。这些文件便利了磋商会的工作。重要的是，本次会议同意建议召开技术磋商会，确立评估船旗国表现标准的准则以及对未满足这类标准船舶的船旗国的可能行动。

13. 专家磋商会认识到这类评估过程是拟议的国际准则的重要部分。注意到国际法为这类评估提供了基础，磋商会同意需要两个过程：一是自我评估，另一个是多边评估。会议强调后一种评估类型应当以国际合作的精神进行，并符合 1982 年联合国海洋法公约。

¹ 粮农组织。2009 年。粮农组织渔业和水产养殖报告 918 号。船旗国表现专家磋商会的报告。粮农组织。罗马。94p。2008 年船旗国表现专家磋商会的结果：评估表现和采取行动，2008 年 3 月 25-28 日在加拿大温哥华召开的粮农组织关于船旗国表现的专家磋商会。

14. 该专家磋商会的结果是起草船旗国表现的标准、进行评估的过程、评估后的行动以及援助发展中国家改进其作为船旗国的表现。专家们认为，这些标准和行动应当构成技术磋商会审议的合适框架。

15. 原计划于 2010 年 6 月 28 日到 7 月 2 日在罗马召开船旗国表现技术磋商会。但由于支持这一磋商会的资金不足，会议推迟。在 2011 年 5 月 2—6 日召开这一磋商会的资金已得到保证。该磋商会结果的报告将提交渔业委员会下届会议。

市场国措施

16. 在打击 IUU 捕鱼方面越来越多地采用市场国措施。这些措施的目的是防止 IUU 来源的水产品进入特定的主要市场。水产品是贸易程度高的商品。大约 37% 的来自捕捞和水产养殖的全球产品进入国际贸易。针对 IUU 捕鱼的贸易措施可以是有力的手段，而不造成不必要或隐蔽的贸易壁垒（1995 年守则，11.2.6）。

针对 IUU 捕鱼的市场国措施

17. 市场国措施包括针对 IUU 捕鱼来源的产品，可包括禁止进口被认为破坏渔业养护和管理措施的国家的产品的产品，或拒绝没有所要求的合法来源证明文件的单一批次产品。

18. 在不久前，打击 IUU 捕鱼的贸易措施主要由 RFMO 实施。最近，美国在国家一级以及欧盟在区域一级实施了贸易措施²。

区域渔业管理组织或安排

19. 以贸易为基础的措施的一个重要类型是 RFMO 确立的产量和贸易文件计划³。产量文件计划涵盖从船旗国首次捕捞点通过国际贸易过程（即进出口和再出口）到最终目的地国家的所有产品。贸易文件计划（也称为统计文件计划）也是从船旗国首次捕捞点到最终目的地国家的来源证明文件，尽管其只适用于进入国际贸易的产品。这两种计划的关键不同是，在贸易证明计划下，在同一国家卸货（没有进口）和消费的鱼不需要证明文件。

20. 一些 RFMO 也允许对被认为违反 RFMO 养护和管理措施的单一船舶采取措施，包括不是 RFMO 成员的国家的船舶。许多 RFMO 将从事非法捕鱼的非成员的船舶列入黑名单，并采取特定的执法行动（例如拒绝进港或贸易制裁）。

² 最近，智利也立法控制 IUU 捕捞产品的贸易。

³ 实施产量证书计划的有养护大西洋金枪鱼国际委员会（ICCAT）、养护南方蓝鳍金枪鱼委员会（CCSBT）、印度洋金枪鱼委员会（IOTC）、美洲间热带金枪鱼委员会（IATTC）以及南极海洋生物资源养护委员会（CCAMLR）。

美国关于 IUU 的法律

21. 2009 年 1 月⁴，美国制定了其首个每两年一份的确定有船从事 IUU 捕鱼的国家报告。该报告包括被列入国家采取纠正行动的描述，以及在国际层面加强 RFMO 针对 IUU 捕鱼所作努力的进展情况。美国还寻求加强 RFMO，通过采用 IUU 船舶名单、强化港口国控制、与市场相关的措施和其他行动处理 IUU 捕鱼问题。

22. 一旦一国被确定为拥有从事 IUU 捕鱼的船舶，美国将与被确定的国家一道工作，并鼓励其采取适当的处理 IUU 捕鱼的调整行动。被确定的国家未采取处理 IUU 捕鱼问题的步骤可能导致禁止特定渔业产品进口到美国。

23. 在其首份报告中，美国确定了 6 个国家的渔船从事了 IUU 捕鱼。确定之后，进行磋商，敦促这些国家采用调整措施。在磋商后，美国将正式证明每个国家采取了停止 IUU 捕鱼的有效措施，或有船继续从事 IUU 捕鱼。如果一国被认为依然从事 IUU 捕鱼，该国船舶可能被禁止进入美国港口，并禁止进口来自该国的特定水产品。

欧盟的 IUU 条例

24. 欧盟的预防、制止和消除 IUU 捕鱼的条例（IUU 捕鱼条例）于 2010 年 1 月生效⁵。该条例规定了一系列的控制和执法措施，主要目的是禁止非法捕捞的产品进入欧洲市场。

25. 该 IUU 捕鱼条例的目的是，确保希望其水产品进口到欧盟的任何个人或企业只能在捕捞船的船旗国显示其具有并执行养护和管理海洋资源的法规时方可进行。在其他措施中，该条例允许欧盟成员国禁止进口水产品，如果其：

- 没有附带合法捕捞证明，
- 由被认为从事 IUU 捕鱼的船舶捕捞，
- 由包括在欧盟的 IUU 渔船名单的船舶捕捞，或
- 由悬挂不合作的第三国旗帜的船舶捕捞。

26. 第三国渔船捕捞的水产品的进口必须附带合法捕捞证明是该条例的核心内容。由捕捞水产品的船舶船旗国签发证明。特定船旗国的合法捕捞证明只有在该国向欧盟确认“其具有实施、控制和执行法规以及养护和管理措施的国家安排”方可被接受。可对被认为从事了 IUU 捕鱼的船舶捕捞的产品采用贸易制裁。如果一艘

⁴ 见马格努森—史蒂文斯渔业养护和管理再授权法案（MRSA）标题 IV。

⁵ 2008 年 9 月 29 日理事会（EC）1005/2008 号条例，关于建立共同体系统以预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的条例。

渔船非法捕鱼，欧盟成员国可作为紧急执法措施禁止进口。如果船旗国不采取行动，欧盟还可将从事 IUU 捕鱼的船舶列入 IUU 船舶名单中。欧盟禁止进口来自列入该名单的船舶的水产品。

27. 包括在 RFMO 的 IUU 名单中的船舶将自动列入欧盟的 IUU 名单。如果一国被认为在处理涉及悬挂其旗帜船舶从事 IUU 捕鱼活动、在其水域捕鱼或利用其港口方面没有实施充分的措施，该国可被列入黑名单。该国还必须具有防止非法捕捞的渔业产品进入其市场的措施。此外，如果一个第三国的行为被认为破坏了 RFMO 的养护和管理措施，欧盟可实施短期的紧急措施。

28. 欧盟的 IUU 条例将认可特定 RFMO 的计划符合其要求，尽管不被认可的 RFMO 计划需要在产品进口时提供 RFMO 和欧盟两份证明文件。为此，改进现有计划并确立新计划应当考虑并尽可能遵守欧盟条例的要求。

对发展中国家的影响

29. 由于水产品贸易很广泛，采用适当和可接受的贸易措施可以作为打击 IUU 捕鱼的有力手段，而不造成 1995 年《负责任渔业为守则》提及的不必要的或隐藏的贸易壁垒。这还与发展中国家有关，原因是进入国际贸易的水产品有 50% 来自发展中国家。遵守贸易措施的成本对发展中出口国是一个障碍。对一些发展中国家来说，特别是行政管理基础设施有限的国家，满足实施与贸易措施有关的要求的挑战可能难以克服。由于发展中国家在水产品国际贸易的重要性，如果发展中国家没有能力有效参与打击活动中并确保合法和可持续的捕鱼方式，减少 IUU 捕鱼的措施将被削弱。

编制渔船、冷藏运输船和补给船综合性全球记录

30. COFI 第二十八和二十七届会议支持继续编制渔船、冷藏运输船和补给船综合性全球记录（全球记录）。全球记录由于大大改进透明度，特别是与渔船和船舶活动有关，将是打击 IUU 捕鱼的有力手段。通过提供关于船舶特征、所有权和运行的详细信息，以及与船舶有关信息的高相关性进一步联系的能力，将提供综合的信息情况。这一透明度将使得 IUU 活动更难以逃避注意，并保证早期的干预。改进的信息还可大大提高目前采用的打击 IUU 捕鱼的其他手段和措施的效力。全球记录代表着对 IUU 捕鱼全球问题的全球回应。由于其在全球范围运行，全球记录不同于渔船的国家和区域记录以及 RFMO 的授权船舶名单。作为核心，全球记录将提供关于一艘船舶的信息，提高与船舶信息有关的信息透明度，使非法经营者更难和成本更高地捕捞、运输和销售非法的水产品。

31. 全球记录在未来与额外信息的联系模式超越了大多数传统渔船记录的能力。增强的全球信息将大大提高船舶和所有权核心信息的价值，为广泛的用户带来好处。额外信息的例子可能包括 2009 年港口国措施协定要求的信息。全球记录被确定为是中立的，允许所有用户确定如何最佳利用数据。

32. COFI 第二十八届会议认可了全球记录的工作计划，目前计划在 2010 年 11 月 8—12 日召开技术磋商会⁶。全球记录工作计划的重点是包括研究全球记录最重要特征——惟一船舶识别符（UVI）的选择，识别符将永久伴随一艘船舶，无论该船的船旗、所有权如何变更。UVI 被确定为由粮农组织开展的全球记录可行性研究的强制性先决条件。COFI 指示全球记录的 UVI 应尝试利用现有的计划。

33. 全球记录分阶段实施选择的额外技术研究作为工作计划的一部分开展。由于全球记录可能包括潜在的大量船舶，实施的方式和影响将是巨大的，国家主管机构需要时间获得和提交 UVI 所需的信息。还开展了技术设计研究。按照资金允许的情况，需要在研讨会和讨论会上开展用户需求评估。由于全球记录将使许多人受益，在广泛利益攸关方中开展了不同的认识提高活动。

34. 正在进行探索全球记录功能的示范项目。该示范项目与国际海事组织（IMO）、西北大西洋渔业委员会（NEAFC）和 HIS—费尔普莱（IHS-F）（前劳氏船级社—费尔普莱）合作进行。涉及 UVI 的其他示范项目由金枪鱼 RFMO 联合开展。

35. 探索了全球记录可能的主办者的许多可能性，以便在本次技术磋商会前提出成本的现实评估和其他考虑。创建了关于全球记录的信息网站（<http://www.fao.org/fishery/global-record/en>），以便使成员国和所有利益攸关方获得关于全球记录的信息。

36. 在这次技术磋商会上，将请成员国考虑以下问题：

- 全球记录的范围，
- 确立适当的 UVI 计划，
- 全球记录的主办者、管理和资金，
- 全球记录的实施，
- 获得信息和隐私问题，
- 法律问题，以及
- 发展中国家的需求。

⁶ 为制定并实施渔船、冷藏运输船和补给船全球记录确立架构和战略的技术磋商会计划于 2010 年 11 月 8—12 日在罗马粮农组织总部举行。

建议委员会采取的行动

37. 拟请委员会：

- (i) 注意到粮农组织大会于 2009 年 11 月 22 日通过的港口国措施协定，鼓励成员尽快批准、接受、核准或加入该协定，提供预算外资金支持实施该协定的能力开发活动；
- (ii) 就如何运行港口国措施协定第 21 条提出具体指导意见，包括该工作组如何构成以及其工作和活动的重点；
- (iii) 注意到关于船旗国表现的专家磋商会的结果，重订召开技术磋商会的日期；
- (iv) 注意到市场国的措施，例如欧盟的 IUU 条例，正在被越来越地用于打击 IUU 捕鱼，并就如何协助发展中国家满足这些要求提出建议；以及
- (v) 审议为制定并实施渔船、冷藏运输船和补给船全球记录确立架构和战略的技术磋商会的建议，并就全球记录下一个步骤提出指导意见。