



渔业委员会

鱼品贸易分委员会

第十九届会议

2023 年 9 月 11-15 日

非法、不报告和不管制捕鱼、 《港口国措施协定》及贸易相关问题

内容提要

本文件强调，必须利用《港口国措施协定》，避免源自非法、不报告和不管制捕鱼的产品在上岸点进入市场，并保护渔业种群和相关价值链的经济价值。本文件还强调了同时实施其他文书的重要性，这些文书能够在供应链的各个节点检测和阻止非法、不报告和不管制捕捞的产品，以建立一个能够随着时间推移而不断完善的体系，促进消除源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品贸易。

建议分委员会采取的行动

- 注意到《港口国措施协定》在避免源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品进入市场方面发挥的关键作用。
- 强调《港口国措施协定》适用于本国船只的潜力，将其作为防止源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品进入市场的又一有力工具。
- 认识到《港口国措施协定》与粮农组织其他文书同步实施的重要性，以消除源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品影响市场的其他途径。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

高级渔业官员 Matthew Camilleri 先生

电子邮件：matthew.camilleri@fao.org

引言

1. 非法、不报告和不管制捕鱼包括违反法律和义务的捕捞活动以及在没有任何治理框架的情况下开展的活动。非法、不报告和不管制捕鱼¹包括不同类型。在所有情况下，非法、不报告和不管制捕鱼都不利于可持续和负责任的捕鱼，破坏渔业养护和管理工作。
2. 非法、不报告和不管制捕鱼最明显的后果是对自然资源造成负面压力。由于所有形式的非法、不报告和不管制捕鱼都发生在合法渔业管理体系框架之外，很可能使渔业种群的自然储备受到损害。非法、不报告和不管制捕鱼使维持种群的生态系统发生退化的风险增加，因为它规避了合法渔业的生态相关规定。
3. 非法、不报告和不管制捕鱼的隐蔽性给评估其规模和范围带来挑战。多数分析仅量化了非法和不报告的渔获量，由于未将不管制渔业包括在内，可能低估了总损失。对全球非法和不报告捕鱼的首批估算之一显示，2000年至2003年间，每年渔获量损失1100-2600万吨，价值相当于100亿-235亿美元²。最近对2005-2014年的相同方法进行了更新，以估计非法和不报告渔获量损失的价值以及对相关合法经济活动（包括贸易）造成的潜在损失。结果表明，从合法市场转移的非法和不报告渔获物价值为90亿-170亿美元，由于次生经济、收入和税收影响造成的额外损失为340亿-670亿美元³。
4. 由于非法、不报告和不管制捕鱼估算基于假设和近似值，结果具有不确定性。为加强此类评估，粮农组织的《负责任渔业技术准则》系列正在发布有关范围界定和执行估算研究、完善估算方法以及制定非法、不报告和不管制捕鱼指标的指南，包括关于经济影响的具体卷目⁴。

非法、不报告和不管制捕鱼的经济后果

5. 非法、不报告和不管制捕鱼的负面后果是多方面的，可能很严重。当进行合法渔业生产时，乘数效应使得在价值链中产生的收入高于捕获鱼品的价值，此外还产生其他社会和经济效益，如：

¹ www.fao.org/3/y1224e/Y1224E.pdf

² <https://journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0004570&type=printable>

³ <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.aaz3801>

⁴ 粮农组织关于非法、不报告和不管制捕鱼规模和影响的估算方法和指标的技术准则的四卷正在编制中，涉及“指导原则和方法”、“开展非法、不报告和不管制捕鱼估算研究的实用指南”、“估算非法、不报告和不管制捕鱼的实例目录”和“制定和使用打击非法、不报告和不管制捕鱼的绩效指标”。

- 为直接参与方带来的经济效益（例如，就业；加工、储存和运输收入；商店和餐馆的增值销售）；
- 为非直接参与的行动方带来的经济利益（例如，员工家庭的生计、主管部门的税收、二级供应商的收入）；
- 粮食安全和营养效益；
- 有利于维持安全可靠的渔获物供应的监管和执法效益（例如，仅在合法供应渠道内对产品进行监测）。

6. 因此，当合法经济损失渔获量时，带来的其他损失也会增加。通过防止源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品渗入价值链，能够维持上述效益。

非法、不报告和不管制捕捞产品的外溢和内渗

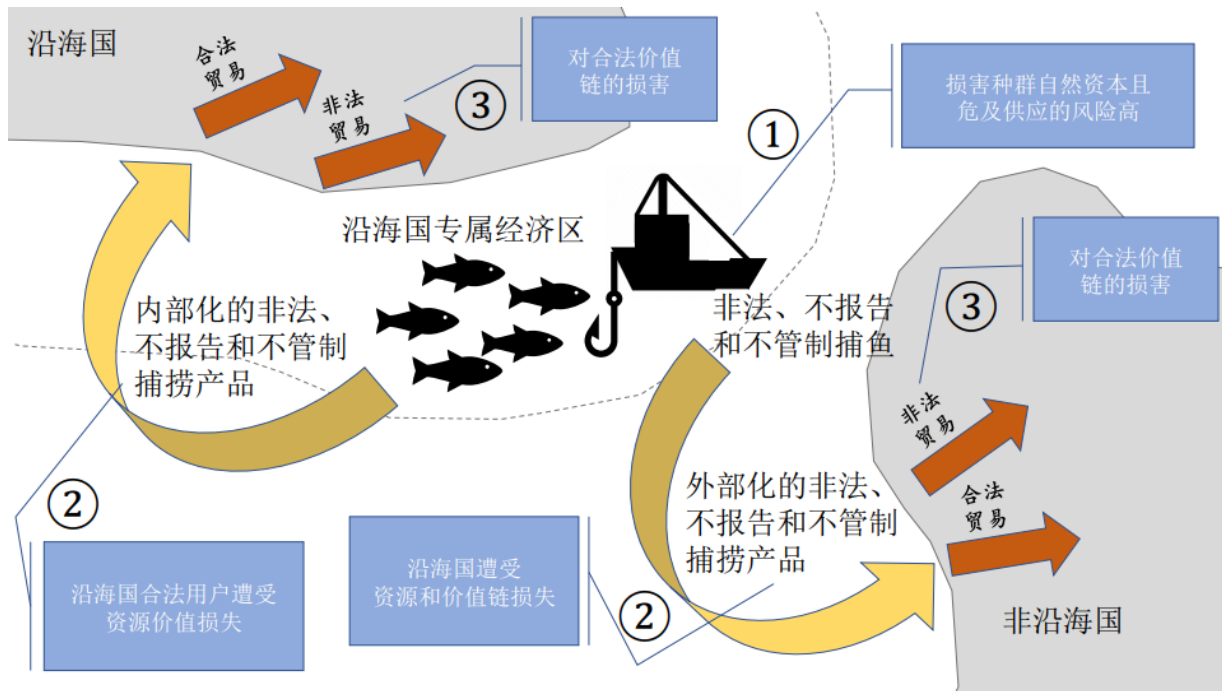
7. 如果发生非法、不报告和不管制捕鱼，从具备渔业种群储备的沿海国的角度来看，产品可能出现外溢或内渗。

8. 外溢的非法、不报告和不管制捕捞产品从未进入沿海国的国内市场，对国内价值链没有贡献。例如，外溢的非法、不报告和不管制捕捞产品包括由未经许可的远洋船在沿海国专属经济区内捕获并在该区域外上岸的鱼品。

9. 相反，内渗的非法、不报告和不管制捕捞产品进入沿海国国内市场，但可能通过或不通过传统渠道流通。例如，内渗的非法、不报告和不管制捕捞产品包括由经许可的国内渔船在未获批的区域捕获并在该区域港口上岸和销售的鱼品。

10. 外溢的非法、不报告和不管制捕捞产品导致沿海国经济损失增加。种群濒危，鱼和价值链的经济效益受损。在非法、不报告和不管制捕捞产品内渗的情况下，尽管沿海国可能失去一些经济效益，但仍可产生其他效益，例如就业、来自增值活动的收入、销售和税收（见图 1）。

图 1. 非法、不报告和不管制捕鱼的经济后果



- ① 无论何处或何人从事非法、不报告和不管制捕鱼，渔业种群的自然资本都会受到影响。
- ② 如果非法、不报告和不管制捕捞产品被移出沿海国，经济损失包括资源价值及其价值链的价值；如果非法、不报告和不管制捕捞产品留在沿海国，合法用户将遭受价值损失。
- ③ 如果非法、不报告和不管制捕捞产品渗透到贸易中，合法价值链将遭受经济损失。

来源：粮农组织 (2023)

11. 接受非法、不报告和不管制捕捞产品的市场国如果不能最大化其国内价值链效益，也可能遭受经济损失。此外，源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品会危及源种群，增加未来供应数量和质量的 uncertainty，从而危及价值链的可持续性。

防止非法、不报告和不管制捕鱼造成的经济后果

12. 各国可以通过确保悬挂其国旗的船舶捕获或处理的鱼有合法来源，防止非法、不报告和不管制捕鱼对市场和价值链的损害。此外，可识别非法、不报告和不管制捕捞产品并防止其进入市场，不论其是由悬挂本国或外国国旗的船舶捕获。在这方面，符合法律要求并且按时序对所有权、监管或地点进行记录的产品溯源至关重要。

13. 船旗国对捕鱼作业行使保证，而港口国和市场国对捕捞产品行使保证。越来越多的国际文书可用于支持合法的鱼类贸易，协助各方履行其责任，防止源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品进入市场并造成经济损失。

《港口国措施协定》如何支持合法鱼品贸易

14. 《港口国措施协定》于 2016 年生效，规定了缔约方在允许悬挂外国国旗的船舶进入其港口时应考虑的最低标准要求。此外，《港口国措施协定》还授权港口国、船旗国和沿海国以及区域渔业管理组织通过《全球渔船记录》和全球信息交流系统等系统交流信息。这一打击非法、不报告和不管制捕鱼的合作伙伴网络加强了不断扩大的全球情报网络，同时为船旗国远程管理其渔船提供了更多资源。

15. 实施《港口国措施协定》的 75 个缔约方通过识别和防止源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品进入陆上贸易渠道，保护市场和价值链⁵。由于《港口国措施协定》适用于外国渔船的上岸渔获物，它能有效阻止外溢的非法、不报告和不管制捕捞产品（外国渔船在非国内水域捕捞的产品）和部分内渗的非法、不报告和不管制捕捞产品（外国渔船在国内水域捕捞的产品）。从贸易中排除本国船舶在国内水域捕获的非法、不报告和不管制捕鱼产品（内渗的非法、不报告和不管制捕捞产品）或在国内外水域外捕获的非法、不报告和不管制捕鱼产品（外溢的非法、不报告和不管制捕捞产品）取决于有效实施与《港口国措施协定》（第 20 条第 6 款）一致的国内措施。

16. 根据《港口国措施协定》，当悬挂外国国旗的船舶要求入港时，必须事先向港口国提供确定该船是否从事或支持非法、不报告和不管制捕鱼所需的最低标准信息。也可在船舶入港后，根据基于《港口国措施协定》最低标准的补充信息审查或检验来确定此类信息，在这种情况下，可拒绝提供与捕捞有关的服务和其他港口服务。在这种情况下，《港口国措施协定》要求港口国拒绝船舶入港。

17. 如果不能实时管理《港口国措施协定》要求的基本信息，例如船舶特征和标识符、捕捞授权、转运活动和船上渔获物细节，就有可能被拒绝入港，并严重威胁捕捞作业的经济可行性。拒绝入港、不满足卫生和标签要求以及其他不合规可能导致在任何边境被拒绝和扣留，代价高昂^{6,7}。

18. 在防止水产品上岸和运往市场国方面，港口国不仅是本国市场和价值链的第一道防线，也是其他市场的第一道防线。

19. 许多市场国，即使没有在《港口国措施协定》中发挥具体作用，也选择禁止与缺乏港口国措施的国家进行贸易。此外，市场国可以成为《港口国措施协定》的缔约方，并利用全球信息交流系统获取经认证的拒绝入港和检验数据，从而降低根据《港口国措施协定》被拒绝入港或使用港口的船舶在其他地方获得上岸许可的可能性。

⁵ <https://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/en/>

⁶ <https://www.fao.org/3/y5924e/y5924e00.htm#Contents>

⁷ <https://hub.unido.org/rejection-data/country-profile>

20. 船旗国在收集和管理《港口国措施协定》要求的入港基本信息时，为确保其船舶捕获或处理的鱼品来源合法奠定了坚实的基础。《港口国措施协定》为船旗国提供了防御和主动模式的有力工具。它允许船旗国防止非法、不报告和不管制捕鱼导致的市场和价值链受损，并促进其船舶上的产品顺利进入市场。

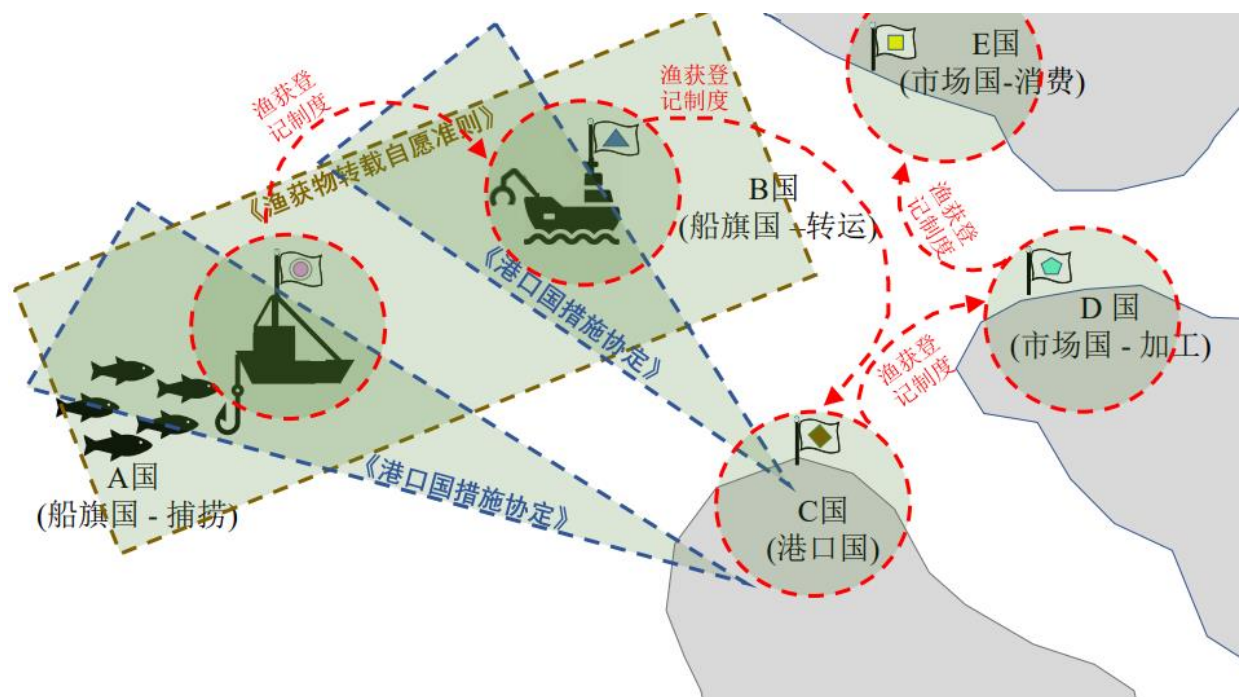
21. 随着《港口国措施协定》的更广泛实施，对全球渔船和支援船的审查力度加大，加强了对船—陆衔接的控制，阻止了源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品流入市场。

22. 原则上，《港口国措施协定》中的入港授权仅适用于外籍船舶。然而，缔约方可对所有船舶使用相同标准，不论是外籍船舶还是本国船舶，考虑对悬挂其国旗的船舶采取措施，实现至少与适用于外籍船舶的措施同样有效的做法（《港口国措施协定》第 20 条第 6 款）。这种可能性减少了非法、不报告和不管制捕鱼的经济损失，无论使用的是外国港口还是国内港口。

《港口国措施协定》覆盖范围缺口

23. 《港口国措施协定》是船旗国确保其船舶渔获物合法来源的有效工具，也是港口和市场国发现和防止源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品进行国际贸易的有效工具。但是，考虑到鱼品供应链的复杂性和入港地点的多样性，除了《港口国措施协定》，必须同时利用额外工具来消除替代路线（见图 2）。

图 2. 应对非法、不报告和不管制捕鱼和鱼品贸易的国际文书互补性和着力点



24. 在国家覆盖方面，一些重要的港口国尚未签署《港口国措施协定》，使得源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品可能渗透到陆上价值链。尽管非缔约方可实施国家港口授权程序，防止源于非法、不报告和不管制捕鱼的产品上岸，并对本国船舶实施符合《港口国措施协定》的措施，但这些备选方案未必执行到位。

25. 当船旗国和港口国都不是《港口国措施协定》的缔约方时，《港口国措施协定》的最低尽职调查标准难以得到执行，其结果信息也不太可能得到传达。通过扩大《港口国措施协定》的参与来提高入港和使用授权程序的透明度和严格性是一项持续重点。

26. 一些渔业利用转载做法，促进具有成本效益的渔获物上岸。转载是将船上任何数量的渔获物从一艘船直接转移到另一艘船的做法。地点不固定，且不将渔获物记录为已经上岸。《港口国措施协定》同样适用于渔船和转载船。但如果转载船的船旗国未能提供评估是否发生非法、不报告和不管制捕鱼所需的信息，其管理渔获物转载的有效性会降低。粮农组织《渔获物转载自愿准则》于 2022 年通过和批准，提出了防止非法、不报告和不管制捕鱼的最低授权、报告和信息交流标准，作为《港口国措施协定》的有效补充⁸。通过广泛和有效的实施，这两项文书能够将负责捕获鱼类的合法来源国联系起来，涵盖从捕捞点到上岸点，包括转载环节。

27. 在鱼品沿供应链向下游流通时，《粮农组织渔获登记制度自愿准则》⁹可转发来自《港口国措施协定》和《渔获物转载自愿准则》的综合合法来源信息，从而补充这两项文书的功能。渔获登记制度作为国与国之间的监管链运行，依靠国家主管部门在其国境内提供可追溯性¹⁰。

28. 但是，如果没有强有力的国家渔业管理系统，该框架不会起效。这些系统落实国际文书的要求，收集并管理验证所提供信息所需的数据（例如船舶详情、捕捞和转运地点、渔获物种和数量）。这些系统还主要负责检测控制框架外的非法、不报告和不管制捕鱼情况（例如无国籍船舶、未经授权的转运和未指定港口）。这套文书强调了继续需要促进国家立法发展、加强监测、控制和监测计划，并为国家渔业管理系统提供新数据和分析应用。

⁸ <https://www.fao.org/3/cc4833en/cc4833en.pdf>

⁹ www.fao.org/3/a-i8076e.pdf

¹⁰ <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb8243en>