



渔业委员会

第三十四届会议

2021 年 2 月 1–5 日¹

可持续渔业和水产养殖法律框架

内容提要

法律框架对于支持粮食和农业以及包括渔业和水产养殖在内的自然资源的有效管理、可持续利用和保护至关重要。健全的法律框架是法治的基础，有助于实现可持续发展，并发挥关键作用。

管理自然资源开发和使用的国家法律，包括渔业和水产养殖法律框架，对该部门多个行为主体之间的复杂关系加以规范。此类法律阐明行为主体的权利和责任以及其相互关系，推动进一步监管，促进执行具有法律约束力的国际协定和自愿文书，确保遵守和执行。本参考文件：

- a) 强调相关国际文书、全球关切和承诺，包括可持续发展目标，以及渔业和水产养殖现有和新出现的领域或方面，其落实或实现将需要加强法律框架；
- b) 强调健全的法律框架对于支持可持续粮食和农业及自然资源利用的重要性，包括渔业和水产养殖、其细分部门和相关方面以及联合国粮农组织在这方面的职责。本文件还提出和说明需要为成员提供法律援助，帮助其参考联合国粮农组织里程碑事件、过去和正在进行的相对较小但影响较大的项目和计划组成部分，制定和加强国家渔业和水产养殖法律框架；
- c) 抛砖引玉，包括建议制定倡议和提出备选方案，解决突出需求，特别是需要制定相关计划，支持联合国粮农组织协助发展中国家改善其国内渔业和水产养殖法律框架及相关法律框架

¹ 原定于 2020 年 7 月 13-17 日召开

I. 引言

1. 法律框架对于支持可持续粮食和农业生产以及包括渔业和水产养殖在内的自然资源的有效管理和可持续利用至关重要。健全的国家法律框架使国际文书生效，是法治的基础，有助于实现可持续发展，并发挥关键作用。自然资源开发和使用以及相关供应价值链涉及具有不同关注点和作用的多种行为主体，从而在管理和监管当局与其他行为主体之间，集体地和单独地，形成复杂的相互关系网。涉及自然资源开发和使用国家法律，包括渔业和水产养殖法律框架，通过阐明行为主体的权利和责任，及其在渔业和水产养殖活动中如何相互作用，规范这些复杂关系。国家法律有助于进一步监管，促进执行具有法律约束力的国际协定和自愿文书，并确保其遵守和执行。

2. 鉴于相关全球关切，现在比以往任何时候都更有必要建立全面和切实可行的国家法律框架，以执行国际文书，推动在可持续资源利用、确保生计、实现粮食安全 and 营养以及减贫方面的方法和行为的改变，特别是：

- 确保国家管辖范围之内和之外生物多样性的可持续利用和保护；
- 确保可持续的海洋和内陆渔业，包括小规模渔业；
- 促进可持续水产养殖，包括确保生物安全；
- 解决非法、不报告、不管制捕鱼问题；
- 取消渔业中的不当补贴；
- 促进渔业生态系统方法；
- 确保为渔民和渔业工人提供安全和公平的工作条件；
- 确保鱼类食品安全；
- 促进负责任、合法、可追溯和可持续的鱼和渔产品贸易。

在需要实现与人权、性别和气候变化等跨领域问题以及实现联合国可持续发展目标相关的全球和区域承诺的背景下，更加需要建立国家法律框架，支持采取行动，解决相关关切。影响粮食生产、供应和获取价值链连续性的不可预见的灾难和紧急情况，如 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情，也表明需要精心设计利于执行的法律，支撑应急响应。

3. 尽管法律框架在解决各种全球关切和支持采取行动以期实现可持续发展和确保法治方面发挥实质性和核心作用，但极少为加强渔业和水产养殖等可持续粮食体系的法律框架提供有针对性的技术援助和充足的资源，或所提供的技术援助和资源相对微不足道。另一项挑战是确保各国政府承诺优先开展此类工作，最终将草案颁布为立法，如果没有适当水平的投资或资源以及保证履行承诺的时间，则难以实现。

4. 本参考文件：

- 1) 强调相关国际文书、全球关切和承诺，包括可持续发展目标，以及需要加强国家法律框架来执行或实现的渔业和水产养殖的当前和新出现的领域或方面；
- 2) 强调需要健全的法律框架，支持可持续粮食和农业及自然资源利用，包括渔业和水产养殖、其分部门及相关方面以及联合国粮农组织在这方面的职责。本文件还展示和阐述需要为成员提供法律援助，帮助其参考联合国粮农组织里程碑事件、过去和正在进行的相对较小但影响较大的项目和计划组成部分，制定和加强国家渔业和水产养殖法律框架；
- 3) 抛砖引玉，包括建议制定倡议和提出备选方案，以解决突出需求，特别是需要制定相关重点突出和配备资源的计划，支持联合国粮农组织协助发展中国家改善其国家法律框架，支持发展可持续渔业和水产养殖。

II. 通过国家法律落实国际渔业和水产养殖协定

5. 习惯国际法中通常被忽视的原则是，按照公约和协定的规定，一国的国际法和承诺只对该国（相对于其他国家）具有约束力。此类承诺对该国国民没有约束力，也不适用于国家管辖范围内的区域，除非此类承诺被国家法律承认具有约束力或体现在授权的国家立法中。例如，要求《遵守协定》的缔约国对悬挂其国旗的船只实施登记并发放许可证，并要求这些船只满足某些条件，这种要求不能强加给这些船只的所有者或经营者，除非国家立法也提出同样的要求。国内授权立法对于《联合国粮农组织负责任渔业行为守则》和相关《国际行动计划》等不具约束力的文书也至关重要，因为国家立法可通过强制执行指定权利和责任以及制裁不遵守行为，将自愿行动呼吁转化为法律要求。

6. 为实现全球渔业和水产养殖可持续发展，发展法处与渔业司合作，一直牵头在国家层面落实具有法律约束力和自愿性的国际文书，向各国提供一般指导和援助，通过修订现有政策和法律框架或制定新政策和/或立法，将这些文书的要求纳入其中。需要在国家层面落实的与渔业直接相关的具有法律约束力的国际文书有：

- 1982 年《联合国海洋法公约》；
- 1993 年《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》（《遵守协定》）；
- 1995 年《实施 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉关于跨界鱼类种群和高度洄游性鱼类种群养护和管理的条款的协定》（《联合国鱼类种群协定》）；
- 2009 年《预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼港口国措施协议》

7. 国家立法与《联合国海洋法公约》和上述相关文书的规定保持一致至关重要。上述国际渔业法律框架中体现并着重强调的某些方面包括：

- 国家管辖水域内的国家权利、管辖权和义务；
- 专属经济区、毗连区、领海、群岛水域和内部水体内的监测、控制和监督及执法权利和义务；
- 对国家船只和租赁船只的管辖权；
- 在公海和沿海国管辖水域航行；
- 落实与捕鱼和捕鱼相关活动（如水产养殖、转运）有关的权利和义务；
- 区域渔业管理组织和/或安排所做具有约束力的决定的影响。

8. 根据渔业类型或专题重点领域，可将其他国际文书纳入相关具有约束力的文书清单。例如，如对国家管辖范围以外区域的深海渔业、适用于海运、环境和生物多样性保护或生命安全和海上工作条件的要求感兴趣，下列具有约束力的文书也将具有相关性：

- 《国际防止船舶造成污染公约》（《防污公约》）；
- 《生物多样性公约》；
- 《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）；
- 《养护野生动物移栖物种公约》；
- 《保护信天翁和海燕协定》；
- 《关于实施 1977 年托雷莫利诺斯国际渔船安全公约 1993 年议定书规定的 2012 年开普敦协定》；
- 国际劳工组织第 C188 号公约—2007 年《渔业工作公约》；
- 《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》。

9. 如区域渔业机构（尤其是区域渔业管理组织/安排）在执行全球渔业协定方面遇到问题，其他具有法律约束力的文书也将具有相关性。区域渔业机构是在《联合国海洋法公约》框架内建立并得到承认，并得到《联合国鱼类种群协定》的强调。根据其职能和管理权限，区域渔业管理组织/安排在其权限范围内详细阐述《公约》规定，包括但不限于有关跨界鱼类种群、高度洄游鱼类种群、公海离散鱼类种群和溯河鱼类种群的规定。区域渔业管理组织/安排的具有法律约束力的具体决定建立在《公约》条款基础上，并由接受此类决定的缔约国或合作非缔约国通过其国家立法框架予以执行。

10. 提供立法援助时，联合国粮农组织还确保将相关区域渔业管理组织/安排的义务和要求纳入国家立法。例如，如涉及金枪鱼区域渔业管理组织/安排，则金枪鱼区域渔业管理组织/安排的下列构成协定或公约将具有相关性：

- 《南方蓝鳍金枪鱼养护公约》；
- 《关于加强美利坚合众国与哥斯达黎加共和国 1949 年公约设立的美洲热带金枪鱼委员会的公约》（《安提瓜公约》）；
- 《设立印度洋金枪鱼委员会的协定》；
- 《中西太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》。

11. 与渔业和水产养殖相关且要求国家立法将全球层面的自愿承诺转化为国家层面对个人具有法律约束力的义务的自愿国际文书包括：

- 联合国粮农组织《负责任渔业行为守则》；
- 联合国粮农组织《预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》；
- 联合国粮农组织《公海深海渔业管理国际准则》（《深海渔业准则》）；
- 联合国粮农组织《鲨鱼养护和管理国际行动计划》；
- 联合国粮农组织《捕捞能力管理国际行动计划》；
- 联合国粮农组织《船旗国表现自愿准则》（《船旗国准则》）；
- 联合国粮农组织《兼捕管理及减少丢弃物国际准则》（《兼捕准则》）；
- 联合国粮农组织《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（《小规模渔业准则》）；
- 联合国粮农组织《渔具标识自愿准则》；
- 联合国粮农组织《渔获登记制度自愿准则》；

- 《海洋生态系统负责任渔业雷克雅未克宣言》；
- 《濒危物种公约》关于《濒危物种公约》所列商业开发水生物种国际贸易的决议，如关于从海洋引进、非致危性判定和合法来源判定的决议（《濒危物种公约》决议）；
- 联合国大会决议，特别是与海洋和海洋法及渔业有关的决议。

12. 虽然这种软性法律文书本质上不具约束力，但应指出，其以《海洋法公约》规定为基础，且只要其重申或反映了《公约》或被纳入区域渔业管理组织/安排通过的具有约束力的措施或国家立法，就具有约束力。国家法律框架在执行这些自愿文书方面的重要作用突出表明，在审查、更新或制定相关国家立法方面，存在相应和同样重要的法律援助需求。

13. 《联合国 2030 年可持续发展议程》和相关可持续发展目标强调需要法律援助和国家立法作为促进实现可持续发展目标所需的行为改变的媒介，以及各国为此采取行动的指标。可持续发展目标 14 - 可持续发展目标 14：“保存和可持续利用海洋和海洋资源以实现可持续发展”具有相关性。可持续发展目标 14 下的四个目标由联合国粮农组织监管。具体包括：

- 14.4.1 生物可持续限度内鱼类种群比例；
- 14.6.1 各国在落实打击非法、不报告和不管制捕鱼国际文书方面所取得进展；
- 14.7.1 小岛屿发展中国家、最不发达国家及所有国家中可持续渔业占 GDP 的比重；
- 14.B.1 各国在采取和实施相关法律/法规/政策/制度框架以承认和保护小规模渔业准入权方面的进展。²

14. 联合国粮农组织监管下的所有目标都需要通过政策和法律框架在国家层面落实。目标 14.6.1 和 14.b.1 尤其需要国家立法，不仅作为一项指标，也是实现目标不可或缺的手段。渔委第 COFI/2020/7 号和第 COFI/2020/6 号文件，报告了联合国粮农组织对各国的援助，将法律援助与努力实现可持续发展目标 14.6.1 和 14.b.1 相联系。

² 参见联合国可持续发展目标网站，实施相关法律/法规/政策/制度框架以承认和保护小规模渔业准入权的程度：<http://www.sdg.org/datasets/indicator-14-b-1-degree-of-application-of-a-legal-regulatory-policy-institutional-framework-which-recognizes-and-protects-access-rights-for-small-scale-fisheries-level-of-implementation-1-lowest-to-5-highest>

III. 可持续渔业和水产养殖法律框架的重要性： 联合国粮农组织在提供法律援助方面的作用

15. 联合国粮农组织《章程》（第 I 条和第 XIV 条）预见本组织将作为成员国谈判国际文书的中立论坛发挥重要作用。该核心职能每两年在联合国粮农组织《工作计划和预算》中重申一次，促进和支持各国政府努力制定区域和国际文书并履行由此产生的国家义务。源于其自身法定机构的活动或根据其他政府间组织尤其是世界贸易组织（世贸组织）的要求，制定规范、标准和自愿性准则也是联合国粮农组织满足成员优先要求的主要手段。

16. 从技术角度看，联合国粮农组织的核心职能是制定和执行国际公认的文书、标准和行动计划，并确保成员满足这些文书的要求，包括在联合国粮农组织框架外谈判达成的协定，如《联合国海洋法公约》及其执行协定、世贸组织协定和国际海事组织的相关协定，具体取决于秘书处对相关对应机构和国家的支持。提供的支持通常包括分享技术信息和最佳做法以及为政府间谈判编写标准草案。这项核心职能要求联合国粮农组织在起草及随后执行国家相关立法（基本框架法和管理文书）方面满足对咨询建议的实质性需求，同时也考虑公共管理部门与私营部门以互惠方式合作的需求。

17. 渔业和水产养殖法律框架对于执行具有法律约束力和自愿性的国际文书至关重要，以便在国家层面落实各国通过这些文书承担的责任和做出的承诺。国家渔业和水产养殖立法条款执行国家政策，确定原则适用范围，制定管理措施并确保遵守。除其他外，此类立法还规定管理责任，承认并规范渔民和其他利益相关方的利益，并确定他们之间的关系，以促进实现管理目标。渔业和水产养殖立法保证通过遵守和执行司法或其他论坛（如法院或行政执法机制或程序）中指定权利和义务的规定程序，执行管理、监测和控制渔业和水产养殖的条款和条件以及监管冲突的机制³。

18. 联合国粮农组织《章程》中承认并阐述法律框架在通过国家立法执行国际文书方面的关键作用，这是《工作计划和预算》的核心职能，体现在联合国粮农组织《行政手册》中，尤其是第 107.3.3 节授权发展法处牵头联合国粮农组织在该领域的工作。《行政手册》规定，发展法处应通过法律改革活动、法律研究、数据收集和土地、水、渔业和水产养殖、植物、动物、食品、林业、野生动物、生物多样性和环境领域的能力建设以及包括贸易和生物技术在内的其他粮食和农业相关问题，就促进和规范国家粮食和农业发展及国际合作的法律和体制手段向本组织及其成员提供咨询。在这方面，法律办公室发展法处一直与联合国粮农组织技术部门和成员密切合作，提供技术援助，审查和起草支持粮食和农业及相关方面的立法。

³ 联合国粮农组织，2009，《渔业管理人员指南》，第二版，Cochrane K L 和 Garcia S.M 编辑，2009，544 页

19. 发展法处通过有限且数量波动的计划和项目，一直与发展伙伴、渔业官员和渔业专家以及权力下放办事处密切合作，在制定和执行全球渔业协定、行为守则、国际行动计划和准则方面向成员提供技术援助和咨询。在开发和使用评估工具审查渔业和水产养殖法律框架方面开展了大量培训和能力建设合作，并与渔业部委、行政部门和利益相关方在起草相关立法和确保遵守和执行方面进行了实质性接触。

20. 联合国粮农组织技术合作计划成立于 1976 年⁴，在过去四十年里一直是发展法处在起草立法和开展粮食和农业法律能力建设方面提供法律援助的主要资金来源。尽管法律援助不是各国解决粮食不安全和扶贫的主要关注点，但发展法处与权力下放官员和技术部门合作，仍然能够制定项目并利用技术合作计划资金，根据成员要求为成员提供法律援助。然而，当技术合作计划资金通过联合国粮农组织权力下放办事处预先分配给各国时，对请求尤其是法律援助请求做出回应的灵活性和及时性就丧失了。这是因为：与技术援助相比，粮食和农业法律框架通常不被视为第一、实用和直接的回应手段；此外，联合国粮农组织发展法官员不属于权力下放办事处多学科小组，因此无法影响联合国粮农组织的支持方向。由技术合作计划提供的法律援助资金和预算外资金仍然可供各国使用，但这种法律援助资金的筹措往往是临时性的，或者事后才纳入项目。

21. 然而，有时会特别注意向联合国粮农组织成员提供法律援助。20 世纪 80 年代和 20 世纪 90 年代初是资源筹措和重视渔业法律问题的重要阶段，制定了联合国粮农组织/挪威专属经济区计划（1982-1989 年），其中包括三个子计划：（i）政策和规划任务；（ii）监测、控制和监督；（iii）渔业法律咨询服务。随后，在挪威发展合作署支持下，成立了联合国粮农组织/挪威渔业和法律咨询服务计划（1989-1992 年），作为联合国粮农组织/挪威专属经济区计划的后续计划。

22. 1995 年，根据渔业守则“联合国粮农组织落实《负责任渔业行为守则》全球伙伴关系计划”⁵，发起了对监测、控制和监督相关法律工作的另一波资助。《渔业守则》计划的突出之处在于它涵盖各个分部门，并支持海洋和内陆渔业及水产养殖工作。尽管《渔业守则》计划今天仍在继续，但其对向成员提供法律咨询和援助的支持已经减弱。

23. 尽管在重点专题领域和作为较大技术计划的组成部分，发展法处向成员提供的法律援助支持的资源水平各不相同，目前通过以下主要举措提供：

- 由全球环境基金资助的联合国粮农组织共同海洋“国家管辖范围以外地区”计划；

⁴ 见 www.fao.org/UNFAO/histo-e.htm。另见 <http://www.fao.org/3/ac621e/ac621e03.htm>

⁵ 见 www.fao.org/fishery/fishcode/about/en

- 联合国粮农组织多方资助的全球能力发展计划，支持执行《港口国措施协定》和补充性国际文书及区域机制，打击非法、不报告和不管制捕鱼；
- 挪威发展合作署资助了在渔业生态系统方法—南森计划下支持将生态系统方法应用于渔业管理的项目（考虑到气候和污染影响）；
- 改善生物安全治理和法律框架促进高效和可持续水产养殖生产项目也由挪威资助；
- 由全球环境基金资助的沿海渔业倡议，其重点是通过良好治理、正确的激励措施和创新，实现西非可持续环境、社会和经济效益；
- 联合国粮农组织支持执行《小规模渔业准则》的总体计划——加强小规模渔业对粮食安全和可持续生计的贡献。

24. 关注改进渔业和水产养殖特定主题的法律框架和临时性做法不具有可持续性。通常，应将渔业和水产养殖法律框架作为整体审查，以完善与相关主要立法共同核心组成部分有关的法律规定。这些核心组成部分包括目标、原则、机构或行政内容、渔业管理、规划和养护，包括对捕捞努力和总可捕量监管、参与式方法、水产养殖管理和发展、鱼和渔产品贸易、监测、控制和监督、执法和处罚及规定。

IV. 联合国粮农组织在全球、 区域和国家层面向成员提供法律援助的要点

25. 虽然许多重要的全球发展和倡议可以强调法律框架对可持续渔业和水产养殖的重要性，如《联合国海洋法公约》和《联合国鱼类种群协定》的通过和生效，但以下与联合国粮农组织有关的里程碑事件和倡议的非详尽清单显示了成员和联合国粮农组织在法律办公室、渔业部、伙伴和利益相关方的支持下针对该问题开展实质性合作：

- 1949 年成立了地中海渔业总委员会，作为根据联合国粮农组织《章程》第 XIV 条设立的区域渔业机构；
- 制定经济区渔业管理和发展综合援助计划（联合国粮农组织/挪威专属经济区计划（1982-1985 年））；
- 1989 年制定联合国粮农组织/挪威渔业和法律咨询计划；
- 1992 年至 1993 年开展《遵守协定》谈判并于 1993 年通过《遵守协定》；
- 1993 年成立印度洋金枪鱼委员会，作为根据联合国粮农组织《章程》第 XIV 条设立的区域渔业机构；

- 1992 年至 1995 年开展《负责任渔业行为守则》谈判并于 1995 年通过《负责任渔业行为守则》；
- 参加 2001 年雷克雅未克海洋生态系统负责任渔业会议，会议通过了各自的《雷克雅未克宣言》；
- 2000 年至 2001 年开展《预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》谈判并于 2001 年通过《预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》；
- 与《濒危物种公约》秘书处签订谅解备忘录，以正式确定加强发展中国家能力建设的合作，确保《濒危物种公约》所列物种国际贸易的可持续性、合法性和可追溯性，重点是商业开发的水生物种；
- 2006 年至 2008 年开展《深海渔业准则》谈判并于 2008 年通过《深海渔业准则》；
- 2009 年至 2010 年开展《兼捕管理及减少丢弃物国际准则》谈判并于 2010 年通过《兼捕管理及减少丢弃物国际准则》；
- 2006 年至 2009 年开展《港口国措施协定》谈判并于 2009 年通过《港口国措施协定》；
- 2010 年成立中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会；
- 2011 年至 2013 年开展《船旗国表现自愿准则》谈判并于 2014 年通过《船旗国表现自愿准则》；
- 制定和实施“国家管辖范围以外地区”全球可持续渔业管理和生物多样性养护计划（共同海洋“国家管辖范围以外地区”计划）；
- 2011 年至 2014 年开展《小规模渔业准则》谈判并于 2014 年通过《小规模渔业准则》；
- 2016 年制定五年全球计划——支持执行 2009 年联合国粮农组织《港口国措施协定》和补充文书，以打击非法、不报告和不管制捕鱼；
- 2017 年《港口国措施协定》缔约方第一次会议；
- 2017 年谈判并通过《渔获登记制度自愿准则》；
- 2018 年谈判并通过《渔具标识自愿准则》；
- 2019 年《港口国措施协定》缔约方第二次会议。

26. 以下为列举的众多案例，显示得益于过去三十年（1990年至2020年）供资充足和有针对性的法律咨询和援助项目，全球、区域和国家层面渔业和水产养殖管理及发展的方向性变化或具体成果：

- 1992年—《东加勒比国家组织各国政府关于在东加勒比国家组织区域执行统一渔业立法的报告》，制定新的统一条款，以供纳入立法。这些协调一致的条款使东加勒比国家组织所有成员国颁布了类似的立法⁶。
- 1993年—向太平洋论坛渔业局各国政府提交的关于区域渔业立法汇编的报告（西太平洋区域）⁷。该汇编后用于整理 FISHLEX—关于外国渔船在发展中国家捕鱼的主要法律要求（条款和条件）的 FAOLEX 的电子数据库子集。
- 1998年至1999年—为开发计划署/全球环境基金坦噶尼喀湖生物多样性项目提供法律支持，推动公约草案最终定稿和坦噶尼喀湖可持续管理公约最终通过⁸。
- 1999年至2002年—为汤加政府提供持续技术援助，推动于2000年起草《渔业管理法案》并于2002年将其颁布为法律，以及于2002年编写《水产养殖管理法案》（并于2003年颁布为法律）⁹。
- 2004年—关于太平洋社区渔业管理和习惯海洋权属的法律研究¹⁰。
- 2008年—向老挝人民民主共和国提供密集技术支持，以审查其渔业和水产养殖法。老挝人民民主共和国渔业和水产养殖法草案于2009年制定并通过成为法律¹¹。
- 2008年至2009年—支持区域政府间会议成立中亚区域渔业组织，推动2009年《中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会协定》的谈判、起草和通过¹²。

⁶ 联合国粮农组织，1992年，《为东加勒比国家组织各国政府编制的关于在东加勒比国家组织区域执行统一渔业立法的报告》，罗马，1992年，79页。见：www.fao.org/3/a-br465e.pdf

⁷ 联合国粮农组织，1993年，《渔业立法区域汇编》，第II卷，由Bill Campell和Michael Lodge编辑，罗马，1993年，537页。见：<http://www.fao.org/3/a-v2566e.pdf>

⁸ Cacaud, P.,《布隆迪、坦桑尼亚、扎伊尔和赞比亚政府关于坦噶尼喀湖渔业管理和养护合作的制度选择报告》，罗马，1996年，26页。见：www.fao.org/3/a-w3170e.pdf

⁹ 汤加渔业立法参与式法律审查和发展。见：www.fao.org/3/a-av176e.pdf

¹⁰ Kuemlangan, B. 为太平洋社区渔业和习惯海洋权属创造法律空间：问题和机遇。《渔业守则》综述。第7号（英文）。罗马，联合国粮农组织。2004年。65页。

¹¹ Cacaud, P. & Latdavong, P., (2009)。老挝人民民主共和国渔业和水产养殖——立法审查。联合国粮农组织亚洲及太平洋区域办事处，泰国曼谷。亚太区域办事处出版物，第2009/05号，71页。

¹² 联合国粮农组织，2009年，《发起成立中亚渔业组织的区域政府间会议报告》，塔吉克斯坦杜尚别，2008年11月10-12日，联合国粮农组织渔业和水产养殖报告，第887号，罗马，2009年，161页

- 2015 年至 2016 年—持续向泰国提供法律支持，为其新的渔业立法《皇家渔业条例》B.E 2558（2015 年）制定附属立法，以履行其作为船旗国、港口国、沿海国或市场国的国际法义务，采取行动预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼。在上述支持下，编写了八份通知草案（附属立法），由联合国粮农组织提交泰国政府审议¹³。
- 2016 年—发布渔业生态系统方法立法指南，以支持法律从业人员、政策制定者和渔业管理人员通过政策和法律框架实施渔业生态系统方法。
- 2017 年至 2019 年—持续援助斯里兰卡开展渔业法律和管理能力建设，使 75% 以上的斯里兰卡司法官员接受渔业法、港口国措施和打击非法、不报告和不管制捕鱼培训。
- 2017 年至 2019 年—向特立尼达和多巴哥提供法律援助，以审查和制定新的渔业管理法案，该法案于 2020 年 6 月 12 日由总理提交议会通过¹⁴。
- 2017 年至 2020 年—协助制定关于如何使国家政策和法律框架符合《小规模渔业准则》的法律指南，并开发诊断工具，帮助用户确定反映《小规模渔业准则》要求并评估其执行情况的国家政策和法律框架。法律指南和诊断工具将于 2020 年发布。
- 2018 年至 2020 年—协助开发法律清单工具，促进在国家政策和法律框架内对渔业生态系统方法开展评估诊断。
- 2019 年至 2020 年—协助制定通过国家渔业法律框架实施《濒危物种公约》的准则。制定并将于 2020 年发布执行《濒危物种公约》的法律研究和指南。

V. 结论 – 未来在渔业和水产养殖方面的法律援助

27. 法律框架对于支持粮食和农业以及包括渔业和水产养殖在内的自然资源的有效管理、可持续利用和保护至关重要。健全的法律框架是法治的基础，是推动采取行动实现可持续发展的关键。渔业和水产养殖法律框架不仅是执行为解决非法、不报告和不管制捕鱼等全球问题而通过的相关国际文书的关键绩效指标，也是实现许多可持续发展目标的规定手段。

¹³ 联合国粮农组织，2016 年，第 TCP/THA/3501 号报告——向泰国提供渔业法律支持第三次和最后一次任务报告——起草预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的附属立法（未发布）。

¹⁴ 见 - www.news.gov.tt/content/fisheries-management-bill-2020#.Xud6V0UzaUm

28. 立法还确保在权利被滥用或相关主管部门未能履行法律规定的职责和责任时采取执法行动。从这个角度来看，渔业和水产养殖法律框架可被视为渔业和水产养殖有效可持续管理、发展和养护的开端和延续。因此，任何国家改善渔业和水产养殖治理以促进可持续发展的举措都应确保法律的审查和完善是此类举措在产出和资源分配方面的主要组成部分，包括提供充足时间，确保与该部门及其利益相关方进行有意义的接触。

应对紧急情况和新问题

29. 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情和其他灾难表明，政府依赖紧急状态法，该法赋予政府当局在紧急状态下规范行为的特别权力。不幸的是，正如联合国粮农组织渔业部和法律办公室联合编写的政策简报¹⁵以及其他类似简报¹⁶所述，紧急状态法可能产生消极和意外后果，影响到粮食获取并威胁总体粮食和营养安全。紧急状态法不承认渔民和其他渔业工人是必要工人，或在没有科学依据的情况下强行长期实施禁止捕鱼区域或季节，此类实例呼吁预先制定政策和法律，为政府在未来紧急情况下采取适当行动提供指导。

30. 随着注意力转向解决全球对保护渔船人员、改善渔船安全和打击渔业及相关产业强迫劳动的关切，还应致力于确立、实施和确保遵守并执行相关国际协定。在此方面，计划和项目设计者应注意联合国大会第 74/19 号决议呼吁各国加入并执行：

- 劳工组织相关条约，特别是 2007 年《渔业工作公约》（第 188 号）；
- 国际海事组织相关公约，包括 2006 年《海事劳工公约》和《关于实施 1977 年托雷莫利诺斯国际渔船安全公约 1993 年议定书规定的 2012 年开普敦协定》。

31. 对经济可持续发展和贸易的需求、对粮食安全和社会公平等更广泛的社会问题的认识，以及对这些问题在国家法律框架中得到反映的关切，根据可持续发展目标的相互关联性和“不让任何人掉队”的原则，将为确保渔业和水产养殖法律框架平等一致提供动力。全球规范框架和工作不仅为国家渔业和水产养殖法律框架的协调提供信息和支持，而且为其实施和执行提供激励。

¹⁵ 联合国粮农组织。2020 年。《应对 COVID-19 疫情以减轻渔业和水产养殖食品体系中中断风险的法律考虑》。罗马。见：www.fao.org/3/ca9421en/CA9421EN.pdf

¹⁶ 联合国粮农组织。2020 年。《COVID-19 时期有助于建立安全可靠食品供应链的法律机制》。罗马。见：<http://www.fao.org/3/ca9121en/CA9121EN.pdf>，联合国粮农组织。2020 年。《面对 COVID-19 疫情以减轻粮食不安全风险的法律考虑》。罗马。见：<http://www.fao.org/3/ca8615en/CA8615EN.pdf>

设计专门用于法律审查、实施、遵守和执行的未来计划和项目

32. 如上所述，资源充足、有针对性和可持续的法律援助，包括让所有相关利益相关方有时间且有意义地参与法律审查和改革进程，将产生实质性的转型结果，包括通过可实施和执行的瞻性综合渔业和水产养殖立法。如努力确保法律援助支持立法审查和起草，则能取得更好结果，立法采用参与式方法，确保政府利益相关方与渔民和渔业社区（从小规模到大规模渔业）以及该部门的其他行为主体接触，听取意见并吸收建议。这种接触将加强对成果的主人翁意识，并推动更好的执行，前提是充分配备资源并有能力执行新法律。

33. 理想的结果是，可持续发展法律不仅应该是漂亮的纸面文本，而且一旦颁布就要付诸实施。这表明需要确保法律援助计划和项目满足实施、遵守和执行能力的需求。专门的法律改革计划或有实质性法律改革内容的项目不应仅限于在较短项目周期内集中精力审查和起草主要渔业和水产养殖立法。应付出更多努力，确保承诺在资金支持和能力建设方面提供有意义的资源，并在设计审查、改革和执行法律（包括渔业和水产养殖法律框架）的计划和项目期间分配充足的时间。此类计划可特别侧重于提供援助，以加强包含专门活动领域的法律框架。这些活动可包括研究问题和汇编最佳立法做法以供效仿；开发和适用法律审查评估；开发和实施工具；培训和能力建设，尤其是在实施方面；确保法律的遵守和执行，并根据要求向特定区域和国家提供起草援助。此类加强法律的计划和项目可以仿照以下计划：

- 联合国粮农组织“全球能力发展计划以支持执行《港口国措施协定》和补充性国际文书及区域机制，打击非法、不报告和不管制捕鱼”¹⁷及相关项目；
- 可持续野生动物管理计划¹⁸；
- 环境署蒙得维的亚计划：环境法十年行动¹⁹。

34. 事实上，任何侧重于履行本组织经常性核心职能“规范工作”²⁰的举措，对于有效执行《战略框架》至关重要，要求其主要组成部分或成果之一是加强国家法律框架，以执行与粮食和农业以及包括渔业和水产养殖在内的自然资源可持续利用有关的国际文书，并得到持续和资源充足的技术援助计划的支持。为确保完整性，此类援助计划应确保除了制定前瞻性和适合的国家立法之外，还为执行和实施能力建设提供足够支持。

¹⁷ 见 www.fao.org/port-state-measures/capacity-development/ongoing-capacity-building-efforts/en/

¹⁸ 见 www.fao.org/forestry/wildlife/95602/en/

¹⁹ 见 www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/promoting-environmental-rule-law-1

²⁰ 例如，见《2018-21 年中期计划》和《2018-19 年工作计划和预算》，联合国粮农组织，2017- www.fao.org/3/a-ms278e.pdf 以及《2018-21 年中期计划》和《2018-19 年工作计划和预算》（经审查），联合国粮农组织，2019 年 - www.fao.org/3/my734en/my734en.pdf