

联合国  
粮食及  
农业组织Food and Agriculture  
Organization of the  
United NationsOrganisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agricultureПродовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных НацийOrganización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agriculturaمنظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 渔业委员会

## 第三十四届会议

2021 年 2 月 1—5 日<sup>1</sup>

### 《负责任渔业行为守则》和相关文书的实施进展

#### 内容提要

118 个联合国粮农组织成员国和欧洲联盟（欧盟）<sup>2</sup>参与了关于《负责任渔业行为守则》（《守则》）和相关文书实施情况的 2020 年<sup>3</sup>问卷调查；占联合国粮农组织成员数量的 60%。与 2018 年相比，做出答复的成员数量减少了 7%；但与 2015、2013 和 2011 年相比，数量分别增长了 3%、24% 和 95%。36 个区域渔业机构和 13 个非政府组织也分别提交了对问卷的答复，比 2018 年的 33 个和 11 个有所增加。本文件介绍了对问卷答复意见的详细分析。本文件所提及的成员答复意见统计表已在渔委网站<sup>4</sup>发布，并列入 COFI/2018/SBD.5 号文件，应结合本文件进行阅读。

2020 年是《守则》发布 25 周年，是根据《守则》第 4.2 条以及成员在两年度调查问卷中报告信息监督《守则》及相关文书实施进展的良好契机。截至目前，已于 2000 年、2002 年、2004 年、2006 年、2008 年、2010 年、2011 年、2013 年、2015 年、2018 年和 2020 年面向成员开展了问卷调查。做出答复的成员数量从 2004 年的 49 个到 2018 年的 128 个不等。基于报告内容，《守则》实施情况围绕不同专题呈现出了一些发展趋势，包括渔业管理（第 7 条），捕捞作业（第 8 条），水产养殖（第 9 条），把渔业纳入沿海区的管理（第 10 条），捕捞后处置和贸易（第 11 条）以及渔业研究（第 12 条）。本文件第 III 节概述了这些趋势。

<sup>1</sup> 原定于 2020 年 7 月 13-17 日召开

<sup>2</sup> 欧盟代表其成员国答复，但 19.2、19.3、20、21、41 和 51 节除外。欧盟及其成员国分别答复了 41 和 51 节的问题。

<sup>3</sup> 问卷调查通常在渔委会议前一年启动；本轮调查于 2020 年 1 月启动。

<sup>4</sup> [www.fao.org/about/meetings/cofi/documents-cofi34/en/](http://www.fao.org/about/meetings/cofi/documents-cofi34/en/)

## I. 国家层面《守则》活动与实施情况

### A. 通则

1. 《负责任渔业行为守则》（《守则》）第 2 条列出了十项目标。成员<sup>5</sup>应要求对各项目标的重要性进行排序（表 3）。目标(b)<sup>6</sup>和(a)<sup>7</sup>继续被列为最高优先级，这与 2007 年以来的情况一致。与 2018 年和 2015 年一样，成员将(j)<sup>8</sup>、(h)<sup>9</sup>和(d)<sup>10</sup>列为最不重要的目标。
2. 《守则》分为不同专题，涵盖了渔业和水产养殖部门的 8 个技术维度（渔业管理、水产养殖的发展、捕捞作业、渔业研究、贸易、捕捞后处置、将渔业纳入沿海区和流域管理、内陆渔业发展）。成员应要求确定这些领域的优先等级（表 4）。渔业管理和水产养殖发展继续被确定为最高优先级，与 2001 年以来的情况一致。与之前 4 轮问卷调查结果相似，内陆渔业发展以及把渔业纳入沿海区和流域管理被赋予的优先等级较低。
3. 成员报告了对《守则》的平均符合程度<sup>11</sup>，其中政策框架为 3.72，立法框架为 3.74，制度框架为 3.61，运作和程序为 3.48（表 5），所有上述数字都非常接近于 2018 年的报告水平。在不完全符合《守则》的成员中，分别有 90%、84%、83%和 87%的成员报告称，它们计划在政策、立法、制度框架及运作和程序方面与《守则》保持完全一致。
4. 42%做出答复的成员报告称，在 1996 年之前就已制定了现行渔业立法（表 6），30%的成员在 1996-2005 年期间制定，28%的成员在 2010 年以后制定。在做出答复的成员中，自 2010 年以来修订主要渔业立法的成员所占比例最高的区域为非洲和西南太平洋，分别为 47%和 40%。
5. 86%的成员报告称提高了对《守则》的认识，与 2018 年报告的比例相似（表 7）。在这方面，广泛认可的重要机制包括会议、讲习班和研讨会（74%），员工培训和管理（44%），围绕《守则》发布和推广相关文件（44%），以及根据《守则》制定准则和规范（44%）。

<sup>5</sup> 本文中的百分比只反映了与问题或章节相关的成员的情况，同时这些成员也对该问题或章节做出了答复。

<sup>6</sup> 目标 b): 确定负责任的渔业资源保护及渔业管理和发展国家政策的制定和实施原则与标准，落实渔业资源保护及渔业管理和发展政策。

<sup>7</sup> 目标 a): 确定负责任渔业原则，并考虑所有相关的生物、技术、经济、社会、环境和商业因素。

<sup>8</sup> 目标 j): 确立所有渔业部门人员的行为标准。

<sup>9</sup> 目标 h): 根据相关国际规则促进鱼类和渔业产品贸易，避免采用对这类贸易构成潜在阻碍的措施。

<sup>10</sup> 目标 d): 为制定和实施国际协定及其它具有约束力的和自愿性法律文书提供可酌情使用的指南。

<sup>11</sup> 成员应要求对符合程度进行评分，“1”为“完全不符合”，“5”为“完全符合”。

## B. 渔业管理

6. 分别有 76% 和 61% 做出答复的成员报告称，至少确定了一种海洋渔业和一种内陆渔业。在已确定渔业类别的成员中，分别有 89% 和 72% 报告称已制定了海洋和内陆渔业管理计划。在已制定渔业管理计划的成员中，分别有 97% 和 93% 报告称实施了海洋和内陆渔业管理计划，共计 761 个海洋渔业管理计划和 433 个内陆渔业管理计划（表 8），分别低于 2018 年 826 个和 501 个的报告数量。

7. 在报告称已制定渔业管理计划的成员中，最常见的用以促进负责任海洋渔业资源利用的管理措施包括：禁止破坏性捕捞方法和做法，让利益相关者参与管理决策（均为 99%），保护小规模渔业的利益和权利（96%），以及规定保护濒危物种（94%）。最不常见的海洋措施类别是：利用特定种群目标参考点（72%）以及搜寻或处理废弃、丢失和丢弃的渔具（56%）（表 9）。

8. 内陆渔业方面报告的最常见措施类别不同于海洋渔业，具体涉及：采取预防为主的方法，在决策过程中规定保守的安全边界，承认确定“脆弱生境”或其他类型重要及/或敏感脆弱区域的过程（均为 91%），以及归属于（或作为有机内容纳入）更宽泛沿海区管理计划的具体计划（87%）。报告最少的内陆措施为禁止破坏性捕捞方法（46%）和应对水生生物多样性（39%）（表 9）。

9. 81% 做出答复的成员报告称已开始实施渔业生态系统方法。其中 92% 报告称已制定了生态、社会经济和治理目标，92% 称已确定将通过管理行动解决的问题，78% 称已建立监督机制（表 10）。

10. 在实施渔业生态系统方法的成员中，93% 报告称已建立管理体系和机制体制，89% 报告称保留了相关物种（目标捕捞和兼捕），87% 报告称已涉及社区和国家层面的社会和/或经济要素。报告最少的是外部动力相关问题（68%）（表 11）。

11. 自 2010 年以来，报告称已确定目标参考点的成员数量从 56% 逐渐增加到 69%。已确定目标参考点的总数也从 2011 年的 845 个增加到 2018 年的 1739 个，但 2020 年成员报告数量仅为 1540 个。76% 的成员报告称正在接近一个或多个目标参考点，而 43% 的成员称已超越目标参考点（表 12）。这些数据与 2018 年报告的数字相似，但自 2010 年以来呈总体下降趋势，当时有 76% 的成员报告称已超越一个或多个目标参考点。

12. 除目标参考点外，用于管理种群的指标还包括捕捞量和捕捞努力量指标（74%）、社会经济指标（59%）、经验证的利益相关方知识指标（52%）以及生态系统指标（37%）（表 13）。在超越目标参考点的情况下，报告最多的补救行动是开展更多研究（96%）、限制捕捞努力量（92%）以及加强监测、监控和监督以及休渔（均为 88%）（表 14）。

### C. 捕捞作业

13. 成员应要求报告对悬挂本国旗帜的船舶在专属经济区内外捕捞作业所采取的最重要监管措施。分别有 98%和 93%的成员报告称，在其专属经济区内外采取了这些措施。据报告，自 2011 年以来，确保专属经济区内捕捞作业符合许可证规定的最重要行动是加强监测、监控和监督系统（76%），处罚和制裁（58%）以及渔船登记（47%）（表 15）。

14. 关于在专属经济区之外采取的措施，自 2011 年以来，68%的成员报告称，实施强制授权计划是监管捕捞作业最重要的措施。接下来两类最为重要的措施分别为加强监测、监控和监督措施，以及保证合乎其他国家法律要求及区域渔业管理组织的决定要求（均为 41%）（表 16）。

15. 74%的成员报告称大多数渔业存在兼捕和丢弃物问题，65%的成员称已制定正式的兼捕和丢弃物监测计划；比 2018 年分别增加 72%和 61%。在对兼捕和丢弃物进行正式监测的成员中，75%认为兼捕和丢弃物加剧了不可持续性。与 2018 年一样，在认为兼捕和丢弃物加剧了不可持续性的成员中，所有答复成员均报告称已制定了管理措施以尽量减少兼捕和丢弃物。在制定兼捕和丢弃物管理措施的成员中，分别有 96%和 73%的成员还制定了保护幼鱼和解决幽灵捕捞问题的措施（表 17）。

16. 75%的成员表示渔船监测系统已经部分或全部建成。30%的成员（全部来自非洲和近东）报告称虽然未采用该系统，但要求在其专属经济区内作业的外国渔船装配该系统并向其他监测中心报告（如区域渔业管理组织）（表 18）。

17. 成员应要求按 1-5 等级<sup>12</sup>就自己对废弃、丢失和丢弃渔具问题的关切度进行评分。成员打分平均数为 3.5，略高于中等程度关切，但比 2018 年数值（3.17）有所上升。关切度最高的问题是对环境的危害（90%）、鱼类种群减少（74%）和野生生物缠绕（67%）。关切度最低的问题是对旅游业的负面影响（28%）和渔船损坏（25%）（表 19）。

18. 在关切废弃、丢失和丢弃的渔具问题的成员中，有 28%报告称掌握了渔具损失率的信息，其中 52%的成员报告称已掌握不同类型渔具的损失率信息（表 20）。在报告称掌握不同类型渔具信息的成员中，较常见的类型是拖网；陷阱渔具；刺网和缠刺网；延绳（表 21 和表 22）。

19. 51%的成员报告称对渔具标记提出了要求。使用最广泛的渔具标记类型是记号笔或喷雾（67%）和印刷金属或塑料标签（39%）（表 23）。

---

<sup>12</sup> “1”为“不关切”，“3”为“中等关切”，“5”为“主要关切”。

20. 分别有 84%和 37%的成员报告称，已将船载渔具检查纳入观察员计划，确保符合相关法规和安全制度以及废弃、丢失和丢弃渔具的报告机制。有 21%的成员报告称，已要求超出特定尺寸的渔船在日志中报告废弃、丢失和丢弃渔具；18%的成员报告称对所有渔船均提出了此要求（表 24）。

21. 成员应要求报告用于废物处理和回收的港口设施。39%的成员报告称，已要求港口提供接收渔船废物的设施；24%的成员报告称被要求提供接受旧渔具的设施。16%的成员报告称，已制定关于旧渔具回收和/或升级的公共和/或私人计划（表 25）。

#### **D. 水产养殖业的发展**

22. 与 2018 年相似，96%的成员报告称本国正在发展水产养殖（表 26）。略低于一半的成员基本具备完整、有利的政策框架（45%）、立法框架（47%）和制度框架（44%）。其余成员当中绝大多数已部分建立政策、立法和制度框架（分别为 19%、12%和 8%），少数尚未建立相关框架，或其框架非常不完善。

23. 《守则》鼓励成员推广负责任水产养殖方法。68%的成员报告称政府机构已采纳了这方面的守则或文书，而这一比例在 2018 年和 2015 年分别为 74%和 85%。成员报告称，生产者层面（65%）、供应商层面和制造商层面（均为 44%）的私营部门主体也采纳了此类守则或文书（表 27）。

24. 成员应要求报告是否制定了程序，以便根据《守则》开展负责任水产养殖发展核心活动。86%的成员报告称对水产养殖作业开展了环境评估，83%的成员称对水产养殖作业进行监测，83%的成员称已采取措施尽量降低引入外来物种的不利影响（表 28）。在 2013 年到 2018 年持续改进的基础之上，当前数据与 2018 年持平或略低于 2018 年水平，当时报告落实这些程序的成员比例分别为 85%、89%和 91%。在实施这些程序的成员中，60%以上（分别为 79%、74%和 63%）称需要做出改进（表 29）。对于所有程序来说，85%以上的成员认为最需要改进的领域是加强机构技术能力（表 30）。

25. 鼓励成员推广负责任水产养殖方法，为农村社区、生产者组织和渔民提供支持。96%的成员称已在这方面采取措施；与 2018 年一样，最常见的措施是设计和实施推广计划/宣传活动/培训（49%）（表 31）。

### E. 将渔业纳入沿海区管理<sup>13</sup>

26. 在报告称具有海岸线的成员中（87%），仅 21%、20%和 21%的成员针对沿海地区综合管理分别建立了基本完整且有利的政策、立法和制度框架。这些比例与 2018 年数据相似，但与 2011 年之前所有报告年份的数据相比都有所下滑。近一半成员已建立部分政策框架（47%）、立法框架（44%）和制度框架（45%）。其余成员还未制定针对沿海地区综合管理的治理框架，或其治理框架极其不完善（表 32）。

27. 成员应要求报告渔业内部以及渔业部门与沿海地区其他部门之间的冲突领域。在进行报告的成员中，2010 年以来得分最高的活动未曾改变，即不同类型渔具之间的冲突（18%），沿海渔业与工业化渔业之间的冲突以及渔业与港口发展的冲突（今年均为 12%）。超过 60%的相关国家报告称已为这三种冲突建立了解决机制（分别为 68%、79%和 60%）。

### F. 捕捞后处置和贸易

28. 报告称已针对鱼和渔产品建立基本完整、有利且有效的食品安全和质量保证体系的成员比例由 2013 年的 71%降至 2018 年的 49%，本报告年度回升至 65%；而尚未建立此类体系或其体系极不完善的成员比例则由 2013 年的 0 升至 2018 年和 2020 年的 8%（表 34）。

29. 捕捞后损失和浪费问题几乎关系到所有做出答复的成员（95%），其中 97%已采取措施应对这一问题，包括制定食品安全法规（70%），加强监测、监控和监督（55%）（表 35）。

30. 提高兼捕渔获物利用率关系到 88%的成员，其中 93%报告称已采取措施提高兼捕渔获物利用率，较 2015 年提高了 12%。与 2015 年和 2018 年一样，提高认识（43%）和兼捕渔获物的强制性上岸（37%）被成员们确定为提高兼捕利用率的最重要措施（表 36）。

31. 与 2011 年以来报告的情况类似，大多数加工商能够追溯所购买水产品的来源（89%），而仅有 43%的消费者能够如此（表 37）。

32. 非法捕获渔业资源的加工和贸易问题关系到 93%的成员，其中 93%已采取措施解决这些问题。最常见的报告措施包括：加强渔业监管和检验（63%）、加强海关和边境管制以及实施产品可追溯制度（均为 37%）（表 38）。

---

<sup>13</sup> 除表 32 中有关政策框架的问题外，各欧盟成员国均对本标题下的问题做出了答复。

## G. 渔业研究

33. 成员报告称已获得累计总数为 1683 个水产品种种群状况的可靠估计数据。平均而言,成员报告已获得估计数据的种群数量在其种群总数中的占比为 41%-50% (表 39)。

34. 与 2010 年以来报告的情况类似, 77%的成员报告称通过及时、全面和可靠方式收集关于捕捞量和捕捞努力量的统计数据; 61%的成员报告称配置了充足的合格人手来编制数据, 以支持可持续渔业管理(表 40)。最需要增加合格人手的主题领域是鱼类生物学和种群评估(71%)以及渔业统计和抽样(49%)(表 41)。

35. 成员用于制定渔业管理计划的最重要数据来源是: 历史数据(82%)、港口/卸货点抽样调查(76%)、常规数据收集(74%)、监测、监控和监督数据(66%)以及联合国粮农组织和/或区域渔业管理组织的统计数据(63%)(表 42)。

36. 与 2018 年一样, 95%的成员报告称缺乏渔业资源管理方面的数据, 主要的数据缺口涉及: 种群状况(47%)、非法、不报告和不管制捕鱼和/或监测、监控和监督(37%)、捕捞量和生态系统(均为 33%)以及捕捞努力量(22%)(表 43)。种群状况也是 2011 年以来年缺口最大的数据类型。

37. 58%的成员报告称定期监测海洋环境状况。这与 2013 年、2015 年和 2018 年的情况非常接近, 但仍远低于 2009 年和 2011 年 78%及 66%的水平。在报告称开展此类监测的成员中, 最常见的定期监测计划主要关注沿海参数以及监测受威胁和濒危物种(均为 87%)、海洋学参数(85%)以及沿海和近海生境(83%)(表 44)。

38. 成员应要求报告为应对气候变化对渔业的影响所开展的研究和计划。75%的成员报告称已开展正式研究, 以评估/预测气候变化对渔业的影响, 与 2018 年相比提高了 11%。与 2018 年相似, 其中 79%实施了正式计划, 缓解气候变化对生态、经济和社会的潜在影响并加强韧性(表 45)。

## H. 国际文书

39. 成员应要求报告悬挂其国旗的渔船进行的捕捞和捕捞相关活动。81%的成员报告称在国家管辖范围内的水域进行这些活动, 57%在公海进行, 45%在其他国家管辖的水域进行(表 46)。在做出答复的成员国中, 关于悬挂本国国旗的渔船获得他国授权进行捕捞和捕捞相关活动的情况, 45%的成员答复称这些活动发生在另一国家管辖的水域, 32%的成员报告称这些活动发生在公海(表 47)。60%的成员报告称悬挂外国船旗的渔船经授权可以进入和使用其港口, 而 40%的成员授权外国渔船在其国家管辖范围内的水域作业(表 48)。

40. 49%的成员报告称已启动了初步捕捞能力评估, 19%的成员打算今后开展评估, 显著低于 2018 年水平。在已启动初步评估的成员中, 有 89%报告称正在实施能力调整措施(表 49)。最常见的方法是运用船队潜在捕捞量(84%)以及运用船队和渔船的主要特征(82%)(表 50)。

41. 在已启动初步捕捞能力评估的成员中, 有 50%报告称已制定捕捞能力管理国家行动计划。已制定捕捞能力管理国家行动计划的成员按 1-5 等级<sup>14</sup>报告了政策框架(4.23)、立法框架(3.95)、制度框架(4.05)及作业和程序(3.82)方面的平均实施程度(表 51)。

42. 52%的成员提出捕捞能力过剩问题, 其中 89%的成员已采取措施防止能力过剩进一步加剧。所报告的最显著措施是: 限制准入机制(70%)和冻结渔船/许可证数量(53%)(表 52)。此外, 83%的成员报告称正在采取措施来减少能力过剩, 其中最主要的措施包括: 制定和实施捕捞能力管理国家行动计划(28%), 公共回购和停运计划以及监测和研究捕捞能力过剩问题(均为 26%)(表 53)。在认识到能力过剩问题的成员中, 有 89%也采取了措施防止对种群产生进一步的负面影响, 其中最常见的措施是特定渔业的季节性休渔(66%)和区域禁渔(47%)(表 54)。

43. 46%的成员报告称鲨鱼作为目标渔品或兼捕渔获物被捕获, 比 2018 年水平下降 12%(表 55)。在捕获鲨鱼的国家中, 有 77%已开展了影响评估。其中有 95%得出结论称, 需制定《鲨鱼养护和管理国家行动计划》。已制定《鲨鱼养护和管理国家行动计划》的成员按 1-5 等级<sup>15</sup>报告了政策框架(4.22)、立法框架(4.19)、制度框架(4.26)及作业和程序(4.00)方面的平均实施程度(表 56)。

44. 78%的成员报告称, 其管辖水域存在延绳、拖网和/或刺网捕捞, 其中 49%对上述渔业活动进行了评估。61%的评估得出结论称, 需制定《减少意外捕获海鸟的国家行动计划》(表 57), 64%报告称已制定了该计划。已实施《减少意外捕获海鸟的国家行动计划》的成员按 1-5 等级<sup>16</sup>报告了政策框架(4.71)、立法框架(4.58)、体制框架(4.58)及作业和程序(4.43)方面的平均实施程度(表 58)。

45. 成员被问及有关海鸟和渔业的减缓措施。报告进行延绳捕捞(71%)与拖网和/或刺网捕捞(70%)的成员中, 分别有 68%和 55%采取了减缓措施。这两种情况下最主要的减缓措施是完善法律框架与观察员计划(表 59 和表 60)。

---

<sup>14</sup> 成员应要求对实施程度进行评分, “1”为“完全没有”, “5”为“全面”。

<sup>15</sup> 成员应要求对实施程度进行评分, “1”为“完全没有”, “5”为“全面”。

<sup>16</sup> 成员应要求对实施程度进行评分, “1”为“完全没有”, “5”为“全面”。



46. 成员应要求答复非法、不报告和不管制捕鱼相关问题。82%的成员报告称存在非法、不报告和不管制捕鱼问题。67%的成员报告称已制定了《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国家行动计划》。已实施该计划的成员按 1-5 等级<sup>17</sup>报告了政策框架(4.12)、立法框架(4.37)、体制框架(4.17)及作业和程序(4.00)方面的平均实施程度(表 61)。为预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼所采取的最主要措施是完善法律框架(72%)与改善沿海地区国家管控及监测、监控和监督(66%)(表 62)。

47. 79%的成员<sup>18</sup>报告称已批准、接受或加入了《联合国海洋法公约》<sup>19</sup>, 还有 21%的成员报告已启动了该进程。成员按 1-5 等级<sup>20</sup>报告了政策框架(3.80)、立法框架(3.86)、制度框架(3.76)及作业和程序(3.66)方面的平均实施程度(表 63)。

48. 58%的成员报告称已批准、接受或加入了《港口国措施协定》<sup>21</sup>, 还有 41%的成员报告已启动了该进程。成员按 1-5 等级<sup>22</sup>报告了该协定条款在政策框架(3.41)、立法框架(3.49)、体制框架(3.36)及作业和程序(3.30)方面的平均实施程度。根据该协定的要求, 分别有 53%和 57%的成员报告称已指定了港口和联络人(表 64 和表 65)。

49. 成员应要求报告其船旗国责任的实施情况。49%的成员报告称已批准、接受或加入了《遵守协定》<sup>23</sup>, 还有 14%的成员报告称已启动了该进程。成员按 1-5 等级<sup>24</sup>报告了该协定条款和/或其他船旗国责任在政策框架(3.37)、立法框架(3.44)、体制框架(3.27)及运作和程序(3.23)方面的平均实施程度(表 66)。33%的成员报告称, 已根据联合国粮农组织《船旗国表现自愿准则》对其作为船旗国的表现进行了评估, 还有 65%的成员计划今后开展评估(表 67)。

50. 60%的成员报告称将提供关于公海作业渔船的记录。分别有 74%和 78%的成员报告称正在采取措施, 确保本国船只不会参与破坏养护和管理措施的活动, 且本国船只能够提供所有必要信息, 履行其作为船旗国的义务。67%的成员报告称, 早在它们在其他沿海国家捕捞之前就已签订了渔场准入协定(表 67)。

---

<sup>17</sup> 成员应要求对实施程度进行评分, “1”为“完全没有”, “5”为“全面”。

<sup>18</sup> 欧盟及其成员国对本节内容做出了答复。

<sup>19</sup> 1982 年 12 月《联合国海洋法公约》。

<sup>20</sup> 成员应要求对实施程度进行评分, “1”为“完全没有”, “5”为“全面”。

<sup>21</sup> 2009 年联合国粮农组织《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》。

<sup>22</sup> 成员应要求对实施程度进行评分, “1”为“完全没有”, “5”为“全面”。

<sup>23</sup> 1993 年联合国粮农组织《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》。

<sup>24</sup> 成员应要求对实施程度进行评分, “1”为“完全没有”, “5”为“全面”。

51. 28%的成员报告称正在公海开展深海渔业。开展此类渔业活动的成员按 1-5 等级<sup>25</sup>报告了联合国粮农组织《公海深海渔业管理国际准则》在政策框架（4.00）、立法框架（4.25）、体制框架（4.13）及运作和程序（4.17）方面的平均实施程度（表 68）。

52. 67%的成员报告称其了解《改进捕捞渔业状况和趋势信息的战略》，83%的成员正在实施该战略的规划和计划，包括改进数据收集（100%）、数据分析（98%）和数据发布（94%）等内容（表 69）。

53. 62%的成员报告称了解《改进水产养殖状况和趋势信息的战略》，80%声称正在实施相关规划和计划。其中，分别有 100%、98%和 91%的成员报告称将纳入改进数据收集、数据分析和数据发布等内容（表 70）。

### I. 小规模渔业<sup>26</sup>

54. 总体而言，88%的成员报告称本国现有小规模渔业。成员答复称，小规模渔业平均占渔获总量和总值的 41-50%之间，低于 2018 年和 2018 年 51-60%的报告水平。近东区域答复成员报告的小规模渔业占渔获总量的平均百分比最高(71-80%)，其次是非洲与拉丁美洲及加勒比（51-60%）。在价值方面，近东报告的小规模渔业占渔获总值的平均百分比最高（71-80%），其次是拉丁美洲及加勒比（61-70%）。就小规模渔业所涉人群占渔业所涉人群百分比来看，成员答复数值的总体平均水平为 61-70%；与 2015 年和 2018 年一样，平均占比最高的区域为近东与拉丁美洲及加勒比（71-80%）（表 73）。

55. 在小规模渔业活动从业者的性别和就业状况方面，可获得的信息仍然有限。所提供的全职就业信息（包括按性别分类的信息）多于兼职、偶尔和不确定就业。在全职就业方面，各区域所报告的从事捕捞活动的男性比例均高于女性。与 2015 年和 2018 年一样，据报告，只有在捕捞后活动中全职就业的女性比例高于男性；在 2020 年，非洲、亚洲、拉丁美洲及加勒比以及西南太平洋均是如此（表 74）。

56. 47%的成员国针对小规模渔业中给出了法律定义，而在 24%成员只有非正式定义，因此得不到法律支持。与 2018 年相比，各区域对小规模渔业作出法律界定的国家占比均有所提高，但亚洲除外。68%对小规模渔业作出法律界定或非正式定义的答复方和 29%未作出此类定义的答复方报告称，计划通过《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》）所规定的多方利益相关方进程审议或引入此项定义（表 75）。

<sup>25</sup> 成员应要求对实施程度进行评分，“1”为“完全没有”，“5”为“全面”。

<sup>26</sup> 欧盟代表其成员国答复了此标题下的各个问题。

57. 在已界定小规模渔业的成员当中，有 88%表示正在收集各个部门的数据。成员收集的数据涉及产量（85%）、产值（68%）、就业（54%）、贸易（48%）和消费（28%）（表 76）。

58. 分别有 73%、72%、74%和 66%的成员报告称，已推出或制定了专门针对或应对小规模渔业的政策、规定、法律、计划或战略（表 77）。

59. 成员被问及是否确定了实施《小规模渔业准则》的具体举措。45%的成员作出了积极回应，而 56%的成员报告称，它们计划将来确定此类举措。目前正在实施的最常见举措包括实施渔业组织及其他利益相关方的能力开发活动（90%），支持小规模渔业行动方积极参与可持续资源管理（85%），以及加强小规模渔业价值链、捕捞后处置和贸易（78%）（表 78）。成员在实施此类举措时遇到的最突出局限因素是缺少财政资源（80%），与其他相关管理部门协调不力（54%），及小规模渔民和渔工组织化水平不高（46%）（表 79）。成员提出在实施《小规模渔业准则》方面的主要机遇包括当前有利的法律、监管和政策框架（66%），结合正在实施/列入规划的其他项目、计划和举措（63%），以及让小规模渔民和渔工参与决策过程（59%）（表 80）。

60. 79%的答复方报告称已制定了相关机制，支持小规模渔民和渔工助力决策过程。最常见的机制包括选派渔民和渔工代表加入渔业部的咨询/磋商机构，以及让小规模渔业参与渔业管理（均为 81%）。在回复称已制定机制的成员中，68%报告鼓励女性的积极参与（表 81）。

## J. 局限因素和建议对策

61. 87%的成员报告称，它们在实施《守则》时面临一些局限因素。主要局限因素包括预算（70%）和人力资源（46%）不足，政策和/或法律框架不完善（33%），以及科学研究、统计和信息获取（32%）不足（表 71）。

62. 为克服实施《守则》面临的局限，成员提出的重要对策包括：获取更多预算手段（67%）和人力资源（38%），增加培训和认识提高活动（35%），加强科研、统计工作及更好地获取信息（33%）（表 54）。

63. 成员<sup>27</sup>应要求报告它们收到了联合国粮农组织的哪些技术准则。最方便获取的技术准则包括《渔业生态系统方法》（67%），以及《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》（63%）（表 82）。

---

<sup>27</sup> 欧盟及其成员国对本节内容做出了答复。

## II. 区域渔业机构和非政府组织的活动

### A. 区域渔业机构

64. 36家区域渔业机构<sup>28</sup>对关于《守则》和相关文书实施情况的问卷做了答复，与2018年和2015年的报告相比，分别增加了9%和44%。
65. 对问卷做出答复的区域渔业机构所拥有的签约方数量为2至53个不等，平均为15个。超过1/3的区域渔业机构拥有非缔约合作方，数量为1至8个不等；2/3的区域渔业机构拥有观察员。
66. 区域渔业机构的职责涵盖多种主题。67%答复问卷的区域渔业机构报告称主要职责为渔业管理，53%主要职责为咨询，44%为科学/研究，38%为环境和生物多样性保护。与2018年报告相比，主要区别体现在报告以水产养殖发展（由2018年的30%下滑至2020年的19%）和渔业管理（之前为76%）为主要职责的机构比例变化。
67. 在公约领域方面，答复问卷的区域渔业机构中有22个涵盖专属经济区、26个涵盖国家管辖范围以外的地区、11个涵盖内陆水域。大部分区域渔业机构涵盖多个此类区域，其中5个涵盖专属经济区、国家管辖范围以外的地区和内陆水域，13个涵盖专属经济区和国家管辖范围以外的地区。
68. 做出答复的区域渔业机构中有61%报告称已采纳了约束性措施。自2010年以来，已有11个区域渔业机构采纳了30多项约束性措施；1个机构采纳的措施在21项到30项之间；3个在11项至20项之间；7个在1项至10项之间。75%答复问卷的区域渔业机构表示已采纳非约束性措施。其中，自2010年以来，14个机构采纳的非约束性措施在1至10项之间；3个在11项至20项之间；4个在21项至30项之间；5个机构采纳了30多项非约束措施。

---

<sup>28</sup> 《保护信天翁和海燕协定》(ACAP)、亚洲太平洋渔业委员会(APFIC)、孟加拉湾计划—政府间组织(BOBP-IGO)、中亚和高加索区域渔业及水产养殖委员会(CACFish)、南极海洋生物资源保护委员会(CCAMLR)、南部蓝鳍金枪鱼保护委员会(CCSBT)、非洲内陆渔业和水产养殖委员会(CIFAA)、欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会(EIFAAC)、几内亚湾中西部渔业委员会(FCWC)、中东部大西洋渔业委员会(CECAF)、地中海渔业总委员会(GFCM)、印度洋金枪鱼委员会(IOTC)、美洲热带金枪鱼委员会(IATTC)、国际保护大西洋金枪鱼委员会(ICCAT)、国际海洋考察理事会(ICES)、挪威-俄罗斯联合渔业委员会(JOINTFISH)、阿根廷/乌拉圭海洋阵线联合技术委员会(COFREMAR)、乍得湖流域委员会(LCBC)、维多利亚湖渔业组织(LVFO)、北大西洋海洋哺乳动物委员会(NAMMCO)、北大西洋鲑鱼养护组织(NASCO)、北太平洋溯河性鱼类委员会(NPAFC)、北太平洋渔业委员会(NPFC)、东北大西洋渔业委员会(NEAFC)、西北大西洋渔业组织(NAFO)、中美洲渔业和水产养殖组织(OSPESCA)、区域渔业委员会(RECOFI)、太平洋共同体秘书处(SPC)、南太平洋区域性渔业管理组织(SPRFMO)、东南亚渔业发展中心(SEAFDEC)、东南大西洋渔业组织(SEAFO)、南印度洋渔业协定(SIOFA)、西南印度洋渔业委员会(SWIOFC)、西非区域渔业委员会(SRFC)、西部中大西洋渔业委员会(WECAFC)以及中西部太平洋渔业委员会(WCPFC)。

69. 在渔业管理计划方面，特别是涉及到海洋捕捞渔业，最常见的措施包括禁止破坏性捕鱼方法和做法（63%），确保捕鱼量与渔业资源的状况相当，以及确保枯竭种群得以恢复（均为 55%）。与之相反，最不常见的措施主要关注以下方面：捕捞能力，包括捕捞业的外围经济状况（39%），小规模渔民的利益和权利（42%），水生生境生物多样性及生态系统，包括确定基本的鱼类生境（47%）。

70. 基于 27 家区域渔业机构的答复，内陆捕捞渔业管理计划中最常见的主题包括禁止破坏性捕鱼方法，保护小规模渔民的利益和权利，提供支持利益相关方参与管理决策。

71. 66%答复问卷的区域渔业机构报告称，已采取措施确保在其主管范围内只允许开展遵守既定渔业管理计划的捕捞作业。72%的区域渔业机构报告称，其主管范围内的渔业资源管理采用了预防为主的方法。在过去两年，近 61%的区域渔业机构均已采取或加强措施来限制兼捕和丢弃现象。

72. 区域渔业机构在渔业管理中最常使用的数据来源为历史数据（86%），随后为日常数据收集（77%）以及研究渔船调查（60%）。这方面与 2018 年大体相同，最大的变化是使用港口/卸货点抽样调查数据的比例由 2018 年的 73%降到了 2020 年的 54%。

73. 36 个区域渔业机构中有 26 个（72%）报告称，过去三年内获得了关于渔业种群状况的可靠估计数据，共计涵盖 268 个种群<sup>29</sup>。9 个区域渔业机构报告称，估计数据涵盖了 80%以上他们认为非常重要的种群，9 个机构在 41%-80%之间，4 个机构在 21%-40%之间。还有 4 个机构报告没有估计数据。

74. 21%的区域渔业机构（答复问卷机构的 56%）报告称，至少开发了一个目标参考点，累计涵盖了 191 个种群<sup>30</sup>。其中，62%的区域渔业机构报告称接近了一项或多项目标参考点，而 57%报告称已超出一项或多项目标参考点。捕捞量和捕捞努力量指标是目前最常用的替代目标参考点的参照标准，在未制定目标参考点的区域渔业机构当中有 54%使用了这类指标，随后为经验证的利益相关方知识指标（31%）。与 2015 年和 2018 年的情况类似，当目标参考点被超越后，限制捕捞努力量（92%）是报告最多的减缓措施，其次是开展研究（83%）。

75. 1/3 答复问卷的区域渔业机构报告称，已针对在整个船队中实施船舶监测系统提出了具体要求，另外 1/3 面向船队的一部分提出了要求。没有机构报告出现船舶监测系统实施问题。在已提出船舶监测系统要求的机构中，有一半报告称 91%-100%的成员全面落实了相关要求。其余的机构中，有 4 家报告称成员实施达标率在 71%-90%之间，3 家在 31%-70%之间，还有 3 家表示不清楚具体情况。

---

<sup>29</sup> 很多区域渔业机构在进行估算是着眼的可能是同一个种群。

<sup>30</sup> 不同区域渔业机构可能就同一个品种确立了不同的目标参考点。

76. 在协助实施《捕捞能力管理国际行动计划》方面，区域渔业机构开展的主要活动为能力建设以及其他区域管理措施（均为 35%），随后为组织和举办会议和研讨会（32%）。为协助实施《鲨鱼养护和管理国际行动计划》开展的最常见活动是评估鲨鱼养护和管理（53%），其次是出版文件和其他媒体内容（32%）。区域渔业机构支持实施《减少延绳钓渔业意外捕获海鸟的国际行动计划》，这方面最常见的活动包括其他管理措施（29%），评估对延绳钓渔业中意外捕获海鸟的影响以及发布文件和其他媒体内容（均为 26%）。

77. 若干区域渔业机构推动落实《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》，主要措施包括：强化和开发预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的创新方法（65%）；加强关于从事非法、不报告和不管制捕鱼船只的信息交流合作（62%）；以及协助实施《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》规定的其他活动（53%）。

78. 关于《改进捕捞渔业状况和趋势信息的战略》，区域渔业机构提供支持的主要措施包括：增加关于捕捞渔业状况和区域的信息提供（56%），随后为开展研究，为支持渔业资源的养护、管理和可持续利用提供更多的科学证据（50%）。

79. 涉及水产养殖的区域渔业机构报告了为确保其成员制定良好水产养殖规范程序所采取的措施。所报告的程序主要涉及：水产养殖活动监测（8 个区域渔业机构提及），尽量减少引入养殖用非本地物种或基因修饰种群带来的有害影响（8 个区域渔业机构提及），以及水产养殖活动环境评估（7 个区域渔业机构提及）。几乎所有区域渔业机构都表示，这些程序还需要进一步改进才能充分发挥效果。报告最多的需要改进的领域是机构技术能力、法律框架、周期性计划和扩大评估范围。

## B. 非政府组织

80. 13 个非政府组织<sup>31</sup>答复了关于《守则》和相关文书实施情况的问卷。

81. 非政府组织应邀对他们所认为的《守则》中关于实现可持续渔业和水产养殖的 10 个目标的重要性进行排序。排名最高的是目标(a)<sup>32</sup>和目标(b)<sup>33</sup>；排名最低的是目标(f)<sup>34</sup>。

<sup>31</sup> 国际鸟类联盟、公平渔业协定联盟(CFFA)、欧洲养护与发展署(EBCD)、欧洲水产养殖者联合会(FEAP)、全球良好农业规范组织(GGAP)、渔业协会国际联盟(ICFA)、国际鱼粉鱼油协会(IFFO)、国际海产食品可持续性协会(ISSA)、海洋管理委员会(MSC)、中东欧水产养殖中心网络(NACEE)、促进负责任金枪鱼渔业组织(OPRT)、专利合作条约(PCT)和世界劳工组织(WFTU)。

<sup>32</sup> 目标 a)：确定负责任捕捞和渔业活动的原则，同时要考虑与其有关的生物、技术、经济、社会、环境和商业方面的一切问题。

<sup>33</sup> 目标 b)：制定渔业资源保护及渔业管理和发展政策的实施原则和标准。

<sup>34</sup> 目标 f)：促进渔业对粮食安全和粮食质量作出贡献，优先考虑当地居民的营养需要。

82. 《守则》和相关《联合国粮农组织负责任渔业技术准则》所确定的八个实质性专题中,被非政府组织确定为最高优先级的专题是渔业管理、捕捞作业和渔业研究;被确定为低优先级的是内陆渔业发展。

83. 非政府组织在实施《守则》方面提出的主要局限因素包括体制薄弱、政策和/或法律框架不健全以及社会经济气候不景气,前两项在 2018 年、2015 年和 2013 年也被认为非常重要。建议的主要解决方案包括改善研究、统计和信息获取(及/或运用);而 2018 年和 2015 年建议的解决方案主要是机构和组织机构以及合作。

84. 在提高大家对《守则》的认知和了解方面,非政府组织提出的最有效活动与 2018 年、2015 年和 2013 年确定的活动非常相似,包括组织和/或举办国家和国际研讨会,推广以《守则》为基础的标准,以及出版书籍和其他情况说明材料。

85. 非政府组织应邀就国家和/或区域渔业机构的现有海洋和内陆渔业管理计划中的措施提出意见。在海洋和内陆渔业管理计划下的现有措施中,报告最多的措施涉及禁止破坏性捕鱼方法和做法的措施,保护濒危物种以及保护小规模渔民的利益和权利。在现有管理计划中,被提及最多的缺位措施在海洋渔业方面是应对渔具敏感性的措施,在内陆渔业方面是应对水生生境和生态系统生物多样性的措施,包括确定基本鱼类生境。

86. 与 2018 年一样,绝大多数非政府组织报告称,大多数国家尚未制定程序来开展水产养殖活动环境评估、监测水产养殖活动,或尽量减少引入非本地水产养殖物种或转基因水产养殖品种的有害影响。认为成员未制定此类程序的非政府组织报告称,需要改进这些程序,以确保其有效性。

87. 非政府组织应邀报告它们为协助实施国际行动计划和《改进捕捞渔业状况和趋势信息的战略》所作的努力。在《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》方面,提供实施援助的非政府组织数量最多;除三家非政府组织外,所有其他的非政府组织都报告称在实施方面提供了支持,主要行动包括加强和开发创新方法预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼,以及开发教育和/或公共意识提高计划。随后是《捕捞能力管理国际行动计划》以及《改进捕捞渔业状况和趋势信息的战略》,除四家非政府组织外,所有其他的非政府组织都报告称在实施方面提供了支持,主要行动包括发布文件和其他媒体,建立相关进程,改进捕捞渔业状况和区域信息可供性。

### III. 趋势：《守则》实施 25 年

#### A. 总体趋势

88. 自 1995 年大会通过《守则》以来，联合国粮农组织一直根据《守则》第 4.2 条规定，通过两年度调查问卷对《守则》及其相关文书的实施进展进行监督，并将结果报告给渔业委员会（渔委）。过去 25 年间，很多国家和相关国际组织（包括政府和非政府组织）围绕这项工作与联合国粮农组织积极合作。历次调查中，回复问卷的国家和组织数量都有所不同，有时问卷中提供的信息也无法全面反映实施状况。然而，基于两年度调查问卷的自主报告情况，还是可以体现出一些趋势，了解过去数年中《守则》中适用于所有渔业<sup>35</sup>养护、管理和开发的原则和标准的应用情况。下文趋势分析仅限于各国给出的答复信息。

89. 自启动两年度问卷调查以来，答复问卷的国家数量不断变化，2000 年和 2002 年分别为 103 个和 105 个，2004 年（49 个）至 2011 年（56 个）经历低谷后反弹，2015 年、2018 年和 2020 年分别达到 115 个、128 个和 119 个。

90. 《守则》的最高层面目标在过去 25 年间基本保持稳定，目标 1）确定负责任捕捞和渔业活动的原则，同时要考虑与其有关的生物、技术、经济、社会、环境和商业方面的一切问题，在多数年份均为首位目标；排名第 2 位的为：确定执行负责任渔业资源保护、渔业管理和发展政策的原则和标准；第 3 位的是促进渔业对粮食安全和粮食质量作出贡献，优先考虑当地居民的营养需要。

#### B. 渔业管理

91. 过去几年间，报告称已就现有海洋和/或内陆渔业制定了《渔业管理计划》的成员比例在 67%至 97%之间浮动；总的来说，报告制定海洋渔业管理计划的成员比例高于内陆渔业管理计划。

92. 在报告称已制定渔业管理计划的成员中，2002 年至 2010 年海洋渔业计划中最为常见的管理措施类别包括：1）禁止破坏性捕捞方法和做法，2）利益相关方参与管理决策，以及规定保护濒危物种。2001 年和 2015 年问卷中纳入了更多的管理措施类别，1）禁止破坏性捕捞方法和做法仍为最优先类别（2015 年和 2020 年调查结果），随后为 2）保护小规模渔民的利益和权利（2011 年和 2015 年）以及捕捞能力，包括捕捞业的外部经济条件（2013 年）。

---

<sup>35</sup> 《守则》规定了适用于所有渔业养护、管理和开发的原则和标准（第 1.3 条）。



93. 近年来，渔业管理方面呈现出积极发展态势。越来越多的成员报告称开始实施渔业生态系统方法；过去 10 年间，实施该方法的成员比例不断提高，从 2011 年的 69% 提高至 2020 年的 81%；此外，各项生态、社会经济和治理目标也得到了更多的运用；越来越多的成员报告称明确了需要通过管理行动解决的主要问题；并确立了监测和评价机制。同样，报告称确立了种群层面参考点的国家数量也由 2010 年的 56 个增加至 2020 年的 69 个。

### C. 捕捞作业

94. 各成员报告了对悬挂本国船旗的船舶在专属经济区内外的捕捞作业所采取的最重要监管措施；过去 20 年间，尽管有所波动，但总体成增长态势，超过 90% 的成员均报告称近年来采取了此类措施。这一点对于控制国家管辖范围以外水域的捕捞活动尤为重要，2000 年有 35% 的成员报告称已采取措施，确保渔船捕捞活动得到报告和监测并以负责任方式开展，这一比例在 2018 年和 2020 年增加到 93%。过去 10 年间，专属经济区之外作业实行强制性授权，强化监测、监控和监督措施，以及建立强制性的日志和报告系统一直是专属经济区之外采取的最重要措施。

95. 过去数年间，报告称部分或全面实施渔船监测系统以对专属经济区内外悬挂本国船旗渔船进行监测的成员数量不断增多。2000 年，只有 25% 的报告成员采用了渔船监测系统来监测渔船，这一比例到 2008 年快速提高至 70%，且随后仍在不断增长；2020 年，全面和部分实施渔船监测系统的报告成员比例分别为 18% 和 59%。越来越多的成员报告称，虽未在本国全面采用渔船监测系统，但要求在其专属经济区内作业的外国渔船装配该系统并向其他监测中心报告。截止 2020 年，此种情况出现在 30% 的报告国家中，这些国家均来自非洲和近东。

### D. 水产养殖业的发展

96. 水产养殖在提供人类消费鱼品和减少捕捞渔业压力方面发挥着越来越重要的作用。从 2011 年到 2020 年，超过 95% 的成员报告称本国正在发展水产养殖。围绕负责任水产养殖开发的政策、法律和制度框架必须与该部门的快速发展保持同步；然而，过去 10 年间此类框架的开发情况是，略低于一半的成员制定了大体完整和有利的政策（比例在 42%-50% 之间浮动），约 40% 的成员建立了基本全面和有利的法律框架（由 36% 增加至 47%），不到一半的成员建立了基本全面和有利的制度框架（比例在 40%-50% 之间浮动）。其余成员当中绝大多数已部分建立政策、法律和制度框架，不到 1/5 的成员未建立相关框架，或框架非常不完善。

97. 《守则》鼓励成员推广负责任水产养殖方法。从报告称政府机构已颁布此方面守则或文书的成员比例来看,该比例由 2002 年的 51%和 2004 的 36%飙升至 2015 年的 85%,随后一直稳定在 70%左右。过去 20 年间,私营部门的进展更为明显: 1) 在生产者层面,2002 年有 30%的成员报告称出台了守则或文书,这一比例在 2020 年达到了 65%; 2) 在供应商层面,2002 年有 17%的成员报告称出台了守则或文书,这一比例在 2020 年达到了 44%; 3) 在制造商层面,2002 年有不到 20%的成员报告称出台了守则或文书(18%),这一比例在 2006 年减少至 13%,随后于 2020 年反弹至 43%。

### **E. 将渔业纳入沿海区管理**

98. 在报告称具有海岸线的成员中(2001 年至 2020 年间,占报告成员的比例为 88%至 95%不等),针对沿海地区综合管理建立了基本完整且有利的政策、法律和制度框架的国家数量未有明显增加。过去 10 年间,报告称建立了此类框架的成员数量成下滑趋势,建立了政策框架的成员比例由 2011 年的 40%下滑至 2020 年的 21%,建立了法律框架的成员比例由 2011 年的 31%下降至 2020 年的 20%,建立了制度框架的成员比例在 2011 年为 26%,2013 年为 31%,2015 年为 32%,而 2020 年则降到了 21%。

99. 自《守则》通过后,渔业与沿海区其他活动之间的最重要冲突类型基本没有发生太大变化。在进行报告的成员中,2000 年、2002 年、2004 年、2006 年、2013 年和 2018 年最为重要的冲突均是工业化渔业之间的冲突,2010 年、2011 年、2015 年、2018 年和 2020 年的最重要冲突都是不同类型渔具之间的冲突。2000 年至 2020 年间,紧随其后的冲突包括渔业与矿产采掘业之间的冲突,以及渔业与休闲开发之间的冲突。

### **F. 捕捞后处置和贸易**

100. 过去 20 年间,报告称已针对鱼和渔产品实施了全面、有效的食品安全和质量保证体系的成员呈现出增加趋势。2000 年,42%的成员报告称未建立此类体系,但在此之后,这一比例逐年下降,2020 年仅为 8%。下一个两年度问卷中的报告数字有所波动可能很难解释,也许是因为对鱼和渔产品全面、有效的食品安全和质量保证体系的理解有所差异;然而可以看到的是,此类系统的数量不断增多,反映出安全和质量标准对鱼和渔产品国际贸易的重要意义。

101. 过去数年间,几乎所有答复问卷的成员都表示,减少捕捞后损失和遏制非法捕捞鱼品贸易是最为重要的问题,随后为改善兼捕利用,以及消除加工(表 35、表 36 和表 38)。自 2000 年起,越来越多的成员报告称已采取措施应对捕捞后损失和浪费;2011 年之后报告最多的措施为出台食品安全法规,以及强化监测、监控和监督

（表 35）。过去 20 年间，越来越多的成员报告称已采取措施来消除非法捕捞渔业资源的加工和贸易，其中最常见的措施为加强渔业监控和检查，随后为加强海关和边境管控，以及实施产品可追溯制度。

## G. 渔业研究

102. 过去 20 年间，从报告称围绕对本国渔业具有重要意义的种群获得可靠的种群状况估测数据的成员比例来看，并没有显现出明显的趋势，但每年实际比例均有起伏。平均来看，这段时间内获得可靠估计数据的种群数量略低于国家关键种群数量的一半，只有 2002 年和 2010 年除外，获得数据的种群占比达到 64%。然而，同一时期内各个地区的具体比例差异显著。

103. 渔业资源管理方面的主要数据缺口在过去十年间基本没有太大变化。平均来看，从 2011 年到 2020 年，最为显著的数据缺口一直是种群状况数据，随后为生态系统数据，非法、不报告和不管制捕鱼和/或监测、监控和监督数据，以及捕捞量数据和捕捞努力量数据。

## H. 《守则》背景下的国际文书

104. 1999 年《捕捞能力管理国际行动计划》（《国际行动计划-能力》）着眼于捕捞能力过剩问题，有力遏制了过度捕捞、海洋渔业资源退化、食物生产潜力下降以及重大经济浪费等问题。过去 20 年间，报告称已完成渔业能力评估的成员比例由 2002 年的 9% 提高至 2020 年的 25%。截至 2020 年，50% 的成员报告称已经制定了《捕捞能力管理国家行动计划》，另有 36% 报告称打算制定此类计划。有意思的是，报告称存在捕捞能力过剩问题的成员比例由 2011 年的 64% 和 2013 年的 74% 降低至 2020 年的 52%。在各成员采取的预防捕捞能力进一步过剩的各项措施中，限制准入机制和冻结渔船/许可证数量自 2011 年以来在所有调查问卷中都是最为常见的措施。

105. 1999 年《鲨鱼养护和管理国际行动计划》（《国际行动计划-鲨鱼》）着眼于在鲨鱼种群丰富下降的背景下改进可持续管理。过去 20 年间，报告称通过专门捕捞或兼捕而捕获鲨鱼的成员比例由 2010 年的 78% 减少至 2020 年的 46%。在这些成员中，对鲨鱼种群开展评估以决定是否需要制定鲨鱼工作计划的国家数量不断增加，已开展评估工作的国家比例由 2000 年的 22% 提高至 2020 年的 77%。截至 2020 年，63% 的成员报告称已经制定了《鲨鱼养护和管理国家行动计划》。

106. 1999 年《减少延绳钓渔业中意外捕获海鸟国际行动计划》（《国际行动计划-海鸟》）着眼于渔船周边海鸟死亡率高的问题。自 2011 年起，78%-87% 的成员报告称在管辖水域范围内已对延绳、拖网和/或刺网捕捞活动进行了评估。开展评估的成员比例由 2000 年的 7% 提高至 2011 年的 80%，2013 年下滑到 36%，自 2015 年

起一直保持在 46%-49%的水平范围。通过评估认为需要制定《海鸟国家行动计划》的成员比例在 2002 年至 2011 年间也显示出增长势头，但自 2011 年起便一直保持在 60%-70%的水平。截至 2020 年，64%的成员报告称已经制定了《海鸟国家行动计划》。

107. 《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》于 2001 年通过。截至 2020 年，67%的成员报告称已经制定了《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国家行动计划》。为预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼所采取的最主要措施是完善法律框架，改善沿海地区国家管控，监测、监控和监督，双边与区域合作，以及制定和实施《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国家行动计划》。

108. 截至 2020 年 9 月，167 个成员和欧盟批准、接受或加入了《联合国海洋法公约》。41 个成员和欧盟成为了《遵守协定》的缔约方。截至 2020 年，66 个成员和欧盟批准、接受或加入了《港口国措施协定》，而 2016 年该协定生效时仅有 22 个缔约成员。《港口国措施协定》现有 67 个缔约方，是成员加入速度最快的《条约》相关约束性国际渔业文书。2018 年和 2020 年，成员报告了政策、法律和制度框架实施以及三份文书落地的平均程度。

## I. 局限因素和建议对策

109. 自 2010 年起，接近或略高于 90%的成员一直报告称，过去十年间在实施《守则》方面面临多种局限。最常提到的局限因素是预算不足和人员配置不够，这两个因素自 2010 年起重要性均有所提升。随后为政策和/或法律框架不完善，以及科学研究、统计和信息获取不足。其他一些重要的局限因素包括监测、监控和监督安排不到位，机构能力不足，对《守则》认识和了解不够；其中最后一项因素的重要性呈下降趋势，2001 年有 40%的成员报告了这项因素，2020 年仅为 18%。

110. 在成员为克服局限提出的建议对策方案中，获取更多预算资源的重要性由 2011 年的 44%增加至 2020 年的 67%，目前排名最高。随后是获取更多人力资源，一直保持在 29%至 38%之间。10 年前，增加培训和意识提高活动是成员提的最多的对策，2010 年占比为 56%，但 2020 年占比已经下滑至 35%。过去 10 年间，提出改善研究统计和获取信息作为解决方案的成员比例由 28%提高至 37%，而同期提出政策和/或法律框架协调一致的成员比例由 40%下滑至 26%。完善制度结构在 2011 年排名最高，占比为 42%，但每次调查结果均有所变化，目前占比仅为 21%。过去 5 年间，加强主要利益相关方能力和角色，以及完善监测、监控和监督安排的占比一直保持在 20%左右。