

2004 年 12 月



渔 业 委 员 会
第二十六届会议
2005 年 3 月 7—11 日，意大利罗马
深 海 渔 业

提 要

由于生产率低和现有管理机制薄弱，深海底层渔业资源仍然易遭过度捕捞。这些渔业一般在公海上进行，对其进行有效管理所需的信息常常不足，而且往往缺乏确保提供数据和参与者负责任管理其活动的法律手段。建议采取一系列行动，更好地记录这些渔业管理方面的现有挑战，为发展更加有效的管理制度奠定基础。

引 言

1. 渔委第二十五届会议对深海渔业和相关问题的管理表示关注，当时“一些成员提及需要改进深海渔业的管理，尤其是改进分散的公海资源的管理，指出需要进一步制定这一方面的国际法”。一些成员请粮农组织发挥宣传区域渔业机构所通过的与深海渔业有关的措施的作用。成员们欢迎澳大利亚和新西兰政府与粮农组织合作，于 2003 年 12 月份在新西兰昆士兰召开了 2003 深海会议。成员们指出，这次会议应特别处理管理问题。成员们还要求向渔委下届会议通报该会议的结果。建议把深海渔业列入渔委下届会议的议程，承认这些品种需要国际一级的养护和管理。”（会议报告第 26 段）。

问 题

2. **信息不足。**深海渔业管理经验表明，为了确保其可持续性和作出良好的管理决定，需要大量增加信息。可获得的信息表明，深海鱼类、其生境和渔业的变化比假设的大。特征是对相关生物学、这些生态系统的运行方式以及有关捕捞活动的渔获量、品种构成、副渔获物和地点了解不足。新技术确实提供了获取数据和信息的机会，但获取深海资源和渔业信息的费用仍然昂贵，对发展中国家来说构成了一项特殊的挑战。
3. **环境影响。**人们十分关注捕鱼对深海海底生物的不利影响，在某些生境中这些影响严重。然而，由于这些影响难以观察，意味着对这些不利影响的程度和重要性认识不足。建议保护某些地区免受捕鱼的影响，至少直到能更好地认识和量化深海渔业的间接影响为止。
4. **评估困难和管理迟钝。**主管当局为支持这些迅速发展的深海渔业收集和分析所需数据的行动往往过分缓慢。对深海渔业的可持续产量作出的估计一般过高，表明了评估程序系统失灵和风险规避不足。荟萃分析可通过受益于有关其他品种的信息，提高对这些数据贫乏情形下作出的管理决定的信心。
5. **管理困难。**这些渔业管理所面临的许多挑战与沿海渔业所遇到的挑战相似。有些国家和国际深海渔业管理妥当，但由于信息不足、决策易产生风险、管理体制失灵、管理和养护措施开放以及不履行负责任渔业的要求等等，此类渔业的管理通常不能令人满意。因此，许多深海资源枯竭，需要重建。鱼类搜索、船只定位以及捕捞技术都有所发展，为深海捕鱼提供了新的机遇，但同时也增加了历来受保护品种的风险和大大改进管理的紧迫性。对许多深海渔业能够进行可持续利用，但将仍然因生命周期长、生物学生产率低的品种普遍和需要重视的资源和管理信息成本高而受到制约。
6. **管理缺陷和失败。**少数区域渔业管理组织拥有管理通常在公海发现的深水品种的授权。但直到最近，一些国家才法定要求其船只报告公海捕捞信息，许多国家仍然没有规定确保提供这些渔业的数据。鉴于这些渔业通常在公海进行，其共同特征是不管理和不报告。只有在和当违反例如由某个主管区域渔业管理组织通过的在国际法中对有关船旗国产生约束的适用措施时，这些渔业才可能视为严格意义上的非法。强制性船舶监测系统可减少此类问题，但仍然有待各国普遍大力支持管理手段，促进区域渔业管理组织的目标及相关管理措施。

7. 由于认识到存在的管理缺陷，联合国大会（第五十九届会议，2004年11月）在其关于海洋和海洋法的决议（A/59/L.22，第73段）中决定，*尤其应“成立一个开放性非正式特设工作组，研究与国家管辖水域以外海洋生物多样性的保存和可持续利用有关的问题，以便：(a)调查联合国和其他有关国际组织以往和当前开展的与国家管辖水域以外海洋生物多样性的保存和可持续利用有关的活动；(b)研究这些问题的科学、技术、经济、法律、环境、社会经济和其他方面”*。在关于渔业的一项单独的“综合性”决议（A/59/L.23，第66段）中，联大呼吁各国“*立即采取行动，考虑逐例和在科学基础上，包括应用谨慎方法，临时禁止破坏性捕鱼方法，包括禁止对脆弱海洋生态系统如对位于国家管辖范围以外的海山、热水口和冷水珊瑚礁等产生不利影响的底层拖网捕鱼*”。

采取的行动

8. 2003年12月，在新西兰昆士兰召开了2003深海会议。该会议由新西兰渔业部和澳大利亚农业、渔业和林业部组织，由粮农组织渔业部提供技术合作，并得到坎佩拉渔业研究和发展公司的财政支持。该会议的会前研讨会涉及(i)深海渔业评估和管理；(ii)小型深海渔业管理；(iii)深海软骨鱼类的养护和管理以及(iv)海洋生物勘探。全体会议处理的主题有：(1)环境、生态系统生物学、生境和海洋学；(2)种群生物学和资源评估；(3)促进资源管理的收获和养护战略；(4)技术要求；(5)监测、遵规和控制；(6)现行政策和手段；以及(7)行政和专业管理。会议还确定并记录了今后采取行动的需要¹。

9. 渔业部组织了三次磋商会，回顾并记录南印度洋深海渔业状况。这项活动得到通过为该地区建立一种管理体制而组织的一次磋商会的支持。渔业部保持对世界其他地区此类渔业的观察记录。

10. 渔业部参加了各种全球论坛，审查与海山有关的渔业产生的问题，评估海洋保护区保存生物多样性和恢复相关鱼类资源的潜力。

11. 粮农组织区域渔业机构提供了审查潜在的深海渔业管理要求的手段，渔业部可为此提供技术咨询。最明显的是在粮农组织东部中大西洋渔业委员会中进行了此类讨论。

12. 粮农组织还参加了联合国海洋和海洋法开放性非正式磋商进程第五次会议（2004年6月，纽约）期间关于深海渔业的讨论。该会议讨论了范围更为广泛的

¹ 2003深海会议上的讲话见<http://www.fish.govt.nz/current/deepsea/>。该会议的报告和记录即将由粮农组织出版。

国家管辖范围以外水域中的海床生物多样性问题，但其注意力侧重公海底层拖网的特定问题以及一些与会者提出的立即暂时禁止这些活动的建议。会议未能就这项建议达成任何共识。粮农组织有机会陈述本组织目前对这一事项的看法，这些看法在本文件中得到反映，并通报了渔委对深海渔业问题的审议过程。

13. 渔业部继续根据国家要求向成员提供有关深海渔业发展的潜力和问题的咨询。

今后可能采取的行动

14. 深海渔业如欲促进全球粮食安全、社会福利、生物多样性保存和鱼类生境质量，需要采取众多行动。

15. 需要为记录以往的深海渔获量、捕捞强度及其对海底生物的影响作出全球协调一致的努力。这将需要确定过去的但通常已不复存在的渔业的品种构成、种群来源以及可能的渔获规格构成。过去的许多渔业很少有义务收集资源管理所需的详细信息。此类数据往往只能由捕捞公司本身提供。

16. 必须记录和监测深海资源和捕捞活动的现状，才能进行资源评估和制定规避风险的收获战略。虽然开展公海底层渔业的许多国家现要求其船队报告这些捕捞活动，但为区域管理目的提供这种信息可能会有困难。必须找到解决办法才能获得有关这些深海渔业的必要信息，使其形式适当，详细程度充足，并做好安全安排加以保护，以确保满足国家保密要求。

17. 需要通过改变现行安排、发展新形式的公海管理体制、确保这些活动的资金、协调和效率，为弥补管理体制中现有的缺陷进一步取得进展。以下章节确定了需予以十分重视的行动。

18. **总体分析审查。**种群评估、收获和管理战略、规程、标准和方法方面都取得了进展。然而，不同管理制度取得的进展和行为标准不等，进行一项严格的总体分析审查将是有益的，在正在发展深海渔业的地方尤其如此。这项审查还将研究关于相关品种生物学的现有知识。

19. **生态影响评估。**不适当的拖网捕捞方法过去和目前都对深海鱼类生境造成破坏，并可能减少未来的资源补充，必须通过评价深海渔业生境的状况及其受到的威胁处理这些问题。虽然对底栖动物造成破坏的许多事例作了记录，但需要对这一问题可能的程度进行更加广泛的评估，同时对实施保护或纠正措施所需的潜在减压措施、实施手段以及管辖机制进行评价。

20. **副渔获物记录和分析**—许多深海渔业对副渔获物包括长命底栖动物都作记

录和分析，但这种做法的程度因渔业和地点而异。除了船上携带观察员之外，为评估深海捕鱼对副渔获品种的影响收集和提供的信息很少。应当采取协调一致的全球努力，确保收集、保存和报告副渔获数据。应当在这些信息的基础上，以全球协调一致的方式改进关于深海渔业对副渔获物的影响的评估，以确保能够在活动参与者之间分享经验、教训和结论。

21. **加强区域渔业机构。**负有深海渔业管理职责的区域渔业机构的重要性明确。然而，虽然深海渔业资源的利用成为一个实际或潜在问题，但其中许多机构并未处理这一问题，或者缺乏这样做的法律和/或技术能力。在这种背景下对现有区域渔业机构的作用和使命进行一项总体评估，将查明在哪些方面提供援助有益于改进区域深海渔业管理。这项审查应查明哪些地方未建立深海渔业管理机制。

22. **对全球深海渔业管理范围的审查。**同时，对尚未由任何渔业管理组织负责的深海种群和渔业进行一项调查，将查明目前或可能未加管理的深海渔业。评估对深海渔业资源可持续性、鱼类生境质量或涉及深海生物多样性保存的其他问题的现有和/或潜在关注，可能补充上述调查。

23. **对当前法律管理框架的审查。**深海渔业资源、尤其是公海渔业资源的现行管理安排，由于各种原因，通常都未能对这些资源进行保护。公海渔业资源当前的法律管理制度存在一系列缺陷，如 1995 年鱼类种群协定不适用于分散的公海鱼类种群，适用于公海的生物多样性保护义务较弱，以及区域和全球深海渔业管理不全面。

24. **制定粮农组织的一项行为守则。**鉴于深海底层渔业的特殊管理要求，出席 2003 深海会议的许多人员认为，为此类渔业起草业务准则将是有益的。关于这些渔业应当如何管理的建议，将建立在上文提到的会后可能开展的其他活动的结果的基础上。

建议委员会采取的行动

25. 委员会或许希望审议和评论上文建议为提高深海渔业可持续性采取的行动种类，并确定需要粮农组织成员和秘书处予以优先重视的那些行动。