

2012 年 3 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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

渔 业 委 员 会

第三十届会议

2012 年 7 月 9—13 日，意大利罗马

打击非法、不报告和不管制捕捞工作 近期主要进展

内容提要

本文件对粮农组织渔业委员会（渔委）第二十九届会议以来打击非法、不报告和不管制捕捞(IUU)领域的主要进展和粮农组织开展的有关活动进行了总结。文件论及了包括港口国措施在内的重大全球性举措、船旗国履约表现以及全球渔船、冷冻运输船和补给船综合记录工作的进展情况。

拟请本委员会：

- 鼓励成员国认可、接受或批准 2009 年粮农组织《港口国措施协定》，以便尽快实施；批准该《协定》第 21 条所指的特设工作组的职责范围草案（见附件 1）；提供预算外捐款用于支持《协定》实施所需的能力开发活动；
- 鼓励成员国根据《协定》要求提供国家联络点的详情和拟纳入粮农组织系统的指定港口名录；
- 鼓励成员国告知秘书处是否需要直接支持，以加强在《协定》实施方面的信息管理能力，也鼓励它们告知那些愿意支持此类活动的国家；
- 注意到《船旗国履约表现标准》谈判取得的进展并酌情为《标准》定稿提供指导；以及
- 鼓励成员国通过与秘书处开展技术合作以及提供预算外捐款支持开发和能力建设的方式推动“全球记录”工作的进展。

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。谨请各位代表、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）捕捞仍然是世界渔业的一个长期性和普遍性问题。非法、不报告和不管制捕捞会加剧贫困和粮食不安全，因此仍然是对渔业长期可持续性的重大威胁，也是对维持海洋生态系统生产力和健康度的重大威胁，还可能造成不稳定的社会经济形势，特别是在一些渔业管理能力不足或监管薄弱的发展中国家。

2. 与 2011 年粮农组织《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞国际行动计划》相一致，粮农组织目前推行的主要手段和工具目的是在渔业价值链的多个环节阻止非法、不报告和不管制捕捞活动的企图。这些手段和工具侧重于船旗国、港口国和沿岸国的作用以及区域渔业管理组织的作用，从而最大限度地实现打击非法、不报告和不管制捕捞的有效性。目前推行的各项举措也体现了这样一个认识，即透明度、各个层面的合作、信息交流、以协调的方式共享数据和提高能力以及强化治理和渔业管理等都是压缩非法、不报告和不管制捕捞生存空间并提高其难度和成本所需要的。

3. 预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞和有关活动的斗争仍然是全球渔业议程的一个优先重点。虽然本文件着重于粮农组织的活动，但联合国系统的其他组织也在应对非法、不报告和不管制捕捞的影响和模式问题并探索就该问题进行建设性互动的方式。粮农组织参加了联合国秘书长有关保护索马里自然资源和水域的报告的报告的工作组，该报告即包含有非法捕捞指控及其对索马里沿海海盗形势¹潜在作用方面的信息。该报告是应联合国安全理事会要求编写的²。联合国毒品和犯罪问题办公室在其 2011 年题为“捕捞业中的跨国有组织犯罪”的报告中对捕捞与跨国有组织犯罪之间的关联进行了探讨；粮农组织对该报告做出了贡献³。国际海事组织在一系列渔业问题上与粮农组织开展合作由来已久，该组织近期就今后两项相关活动的事务与粮农组织进行了接洽：“粮农组织/国际海事组织关于非法、不报告和不管制捕捞以及相关事宜联合特设工作组”第三次会议，以及两组织关于解决索马里海盗部分问题（包括加强渔业管理）的谅解备忘录。粮农组织继续在实施《托雷莫里诺斯议定书》方面与国际海事组织保持合作，该议定书可能成为打击非法、不报告和不管制捕捞的一个有益工具。世界银行和粮农组织正在探索扩大双方在非法、不报告和不管制捕捞相关领域项目合作的途径。另外，虽然国际刑警组织并不属于联合国系统一部分，但该组织邀请粮农组织参加了近期的一次会议，讨论“国

¹ 参阅 S/2011.661，2011 年 10 月。秘书长关于保护索马里自然资源和水域的报告。

² UNSC Res 1976。

³ <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2011/issue-paper-transnational-organized-crime-in-the-fishing-industry.html>

际刑警组织特设渔业犯罪工作组”的构成问题。该次会议制定了关于进一步发挥国际刑警组织在协助成员国进行渔业犯罪执法方面作用的战略目标和路线图。虽然从历史角度看上述组织中有的并没有涉及非法、不报告和不管制捕捞活动，但在帮助寻找解决非法、不报告和不管制捕捞问题的信息更完备和更全面方案方面能够发挥有益作用。

4. 在认识到正在开展的各种活动的同时，本文件将重点论述三项主要举措：港口国措施、船旗国履约表现以及渔船、冷冻运输船和补给船的全球记录。

《港口国措施协定》

5. 粮农组织《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的港口国措施协定》（《协定》）是粮农组织大会于 2009 年 11 月 22 日批准的。其开放签署期为一年（至 2010 年 11 月 21 日）。在这一年中，23 个成员签署了该《协定》。到目前为止四个成员（欧盟、缅甸、挪威和斯里兰卡）已经对该约法给予了认可、批准或加入。但在渔业委员会第二十九届会议上，13 个成员称它们正在履行国内的认可、接受或批准手续。自渔委该次会议以来，有两个通报了认可、接受或批准意向的成员（欧盟和挪威）已经履行了相关手续。

审议特设工作组职责范围草案的非正式开放性技术会议

6. 根据渔委第二十九届会议提出的关于实施《协定》第 21 条的要求（第 32 和 33 段），粮农组织召集了一次非正式开放性技术会议，审议《协定》第 21 条第 6 段所指的特设工作组的职责范围草案以及《协定》第 21 条所指的适当供资机制的职责范围草案，协助发展中国家实施《协定》⁴。该次会议商定了特设工作组的职责范围草案（见附件 1）并审议了供资机制的职责范围草案。后一个职责范围草案将由特设工作组最终成立后加以进一步研究。

能力建设

7. 2012 年 4 月，粮农组织将开始举办旨在支持《协定》实施的一系列全球研讨会。首次研讨会已于 2012 年 4 月召开，面向的是东南亚成员。根据预算外资金的掌握情况，研讨会将轮流在其他区域召开。

⁴ 粮农组织。2011 年。粮农组织渔业和水产养殖报告第 989 号。非正式开放性技术会议的报告，内容是审议《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的港口国措施协定》（《协定》）第 21 条第 6 段所指的设工作组的职责范围草案以及《协定》第 21 条所指的适当供资机制的职责范围草案，以便协助发展中国家实施《协定》。粮农组织。罗马。第 18 页。

信息工具

8. 粮农组织编制了一系列《协定》第 16 条所指的支持《协定》实施的信息工具。这些工具分为三类：

- 1) 发布《协定》实施所需的汇总信息的行政门户网站，包括一份国家联络点清单（第 16-3 条）、船只可依照该《协定》的规定请求入港的指定港口名单（第 7-1 条）以及相关区域渔业管理组织通过和实施的有关该《协定》的决定的措施清单（第 16-5 条）；
- 2) 能够在各国有关当局之间进行直接电子信息交流并充分兼顾适当保密要求的沟通机制（第 16-1 条）；以及
- 3) 便于各国、特别是发展中国家作为港口国和船旗国实施《协定》的一系列工具，包括支持对内和对外信息交流、实地行动和报告。

9. 为支持 1) 和 2) 制定总体框架的工作已基本完成，预计其第一蓝本将在 2012 年中出台并提交成员国审议和反馈。同一框架目前也支持修订后的“公海船只授权记录”门户网站和支撑粮农组织《履约协定》第六条的数据库。

船旗国履约表现标准

10. 2011 年 5 月 2-6 日在罗马召开了“船旗国履约表现技术磋商会”。该次会议取得了小幅进展。磋商会于 2012 年 3 月 5-9 日召开了续会。

11. 根据渔委赋予的职责和为技术磋商会通过的议程，会议商定围绕以下结构组织有关工作：目标和原则陈述；适用范围；履约表现评估标准；开展评估的程序；船旗国与沿海国之间的合作；鼓励船旗国履约和遏制违约；在能力开发方面与发展中国家的合作和对发展中国家的援助以及粮农组织的作用。虽然续会结束时主席案文中仍有加括号的文字，但在案文的主要方面均取得了实质性进展。

12. 技术磋商会的续会体现出成员国之间通力合作的特点。主席在会议总结中指出，成员国表现出的善意和灵活性以及努力争取实现技术磋商会目标的意愿令人振奋。

13. 在认识到船旗国履约表现技术磋商会在制定《船旗国履约表现标准》草案方面取得重要进展的基础上，技术磋商会建议尽快着手对《标准》进行定案和通过。在这一背景下，技术磋商委员会认识到“标准”这一术语包括标准本身、评估程序、船旗国与沿海国之间的合作、可能采取的行动以及对发展中国家的援助。

全球渔船、冷冻运输船和补给船记录

14. 建立“全球渔船、冷冻运输船和补给船记录”（“全球记录”）制度是一项庞大而艰巨的任务，原因之一就是所涉及的船只数量巨大。因此该项工作根据正常

计划和预算外资金的实际情况,采取了分阶段和灵活的推进方式。目前“全球记录”工作正在若干领域展开。

15. “全球记录”第一阶段工作涵盖的是 100 总吨位或 24 米以上的最大型船只,这些船只需要从 IHS-Fairplay 申领惟一船只识别编码(UVI)。惟一船只识别编码制度遵循的是国际海事组织的商船船籍制度;而国际海事组织的制度也是由 IHS-Fairplay 管理的。申领惟一船只识别编码无需缴费,但却是收入“全球记录”的一个前提条件。需要开展大规模提高认识的活动,一是提高广大利益相关者的认识水平,二是提高船东和各国主管船籍的有关当局对惟一船只识别编码申领程序及所需资料的认识。这些活动还应展示永久跟随船只的惟一船只识别编码能够以何种方式有助于打击非法、不报告和不管制捕捞。作为“全球记录”能力建设计划的组成部分,这一提高认识的活动计划在 2012 年晚些时候启动⁵。虽然最大型船只申领惟一船只识别编码所应提交的数据已经确定,但为确保对术语的统一理解,粮农组织已经编制完成了一份综合性定义草案文件。该文件很快将发布征求意见。

16. 许多国家的有关当局也需要开展能力建设,强化各自国家或区域的船籍登记制度。2012 年首先开始这一类型能力建设是粮农组织与“中美洲渔业和水产养殖组织(OSPESCA)”成员国共同举办的一次讲习班,该讲习班是以中美洲区域现行区域渔船船籍登记制度为基础进行的。讲习班针对今后国家、区域和全球各级的需求制定了优先排序的工作计划并计划开展一项试点项目。

17. 计划今后的船只备案能力建设将于 2012 年晚些时候在另一个区域进行,如果资金条件允许还将在其他区域继续开展。为寻找具有成本效益的解决方案和可行时对现有系统加以利用,粮农组织也在对先前项目中开发的现有综合性船籍备案材料进行改造,这些材料将用于需要此类援助的国家或区域。

18. 粮农组织还提议把“全球记录”第一阶段的实施作为全球环境基金资助的题为“国家管辖权以外区域的金枪鱼渔业可持续管理和生物多样性保护”的全球性项目项下减少非法、不报告和不管制捕捞的一项活动。

19. 上述用于支持其他约法的信息工具和框架,包括《港口国措施协定》和修订后的《公海船只授权记录》,也被用于协助金枪鱼各区域渔业管理组织提高其船只数据管理水平。计划 2012 年还将利用公共领域的数据对该框架进行进一步完善和审度。目前也正在探索扩大该框架适用范围,该框架在“全球记录”领域可以发挥一定作用。

⁵ 国际可持续海产品基金会, www.iss-foundation.org, 通过的一项“保护措施”。理事会对应在区域渔业管理组织备案的一定吨位的船只一年时间通过由 IHS-Fairplay 管理的国际海事组织编码系统申领惟一船只识别编码。该措施要求国际可持续海产品基金会的会员企业不与未在 2011 年 5 月 31 日之前申领到编码的船只进行业务来往。国际可持续海产品基金会的已申领惟一船只识别编码船只的数据库对公众开放,网址: <http://iss-foundation.org/imo-database/>。

附录 1

职责范围草案

粮农组织《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的港口国措施协定》第六部分项下的特设工作组

背 景

1. 粮农组织《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的港口国措施协定》（以下简称“《协定》”）第 21 条要求该协定各缔约方充分认可发展中国家缔约方在按照该协定执行港口国措施方面的特殊要求。该条第六款要求各缔约方设立一个特设工作组，定期向各缔约方就供资机制进行报告和提出建议。

特设工作组的设立

2. 特设工作组根据《协定》第 21 条第 6 款设立。
3. 特设工作组应由各缔约方代表组成。
4. 特设工作组在未达成共识的情况下通过到会缔约方投票简单多数的方式从缔约方中选举主席和副主席，任期两年，其中一人须为来自发展中缔约方的代表。
5. 粮农组织渔业及水产养殖部应向特设工作组提供服务。

观察员

6. 以下方面应有资格作为观察员参加特设工作组的会议：
 - (a) 签署方和有意成为《协定》缔约方的所有其他非缔约方；
 - (b) 职责包括处理港口国措施的政府间组织；以及
 - (c) 通过参加 2008 年 6 月至 2009 年 8 月关于起草一份具有法律约束力的港口国措施约法的技术磋商的方式表明与《协定》存在利害关系的国际非政府组织。
7. 观察员经主席同意后可以在特设工作组发言。
8. 观察员不得参加决策。

特设工作组的职能

9. 特设工作组应就下列问题向缔约方进行报告和提出建议：
- (a) 建立一个供资机制；
 - (b) 使用供资机制的优先重点；以及
 - (c) 确定粮农组织在谋求对供资机制自愿捐款方面应接洽的国家、政府间组织、国际金融机构、区域经济一体化组织、各国机构、非政府组织、基金会以及责任人和法人。

特设工作组会议

10. 特设工作组第一次会议应在《协定》生效后 90 至 120 日期间在粮农组织总部召开，此后每隔一年召开一次，最好与粮农组织渔业委员会会议在粮农组织总部前后衔接安排。任何缔约方均可请求另行召开特设工作组会议，该请求时经三分之一或以上缔约方同意即可召开。

费 用

11. 与会者参加特设工作组会议应自负费用或自筹参会资金。《协定》发展中缔约国的代表参加会议可以由第 9(a)段所指的机制资助。
12. 特设工作组的行政费用应由第 9(a)段所指的机制支付。
13. 粮农组织渔业及水产养殖部应就第 12 段所指的费用的使用情况编制报告并提交特设工作组。

语 言

14. 原则上特设工作组会议应用英语进行，涉及特设工作组工作的文件应以英文编写。

对特设工作组活动的总体报告

15. 由粮农组织渔业及水产养殖部编写的特设工作组活动总体报告应提交与粮农组织渔业委员会会议。

决 策

16. 虽然第 4 段对选举主席和副主席的程序做出了规定，但特设工作组的决定应由特设工作组会议参会缔约方达成共识的方式做出。

修订和审查

17. 如确有需要，本职责范围可由各缔约方进行修订。

18. 各缔约方应在《协定》第 24 条的框架下对特设工作组的活动进行审查，以便对本职责范围的实施有效性进行评估和评价。

信息公开

19. 粮农组织渔业及水产养殖部应在粮农组织网站提供有关特设工作组的信息，包括根据本职责范围第 15 段规定所提供的报告。