

2011 年 4 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم 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
Agricultura
y la
Alimentación

船旗国表现问题技术磋商会议

2011 年 5 月 2-6 日，意大利罗马

船旗国表现评价标准草案

船旗国表现专家磋商会议报告附录 F

2009 年 6 月 23-26 日，罗马

附录 F.1

引言

船旗国表现评价标准草案旨在加强国际渔业治理，包括预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞及相关活动（IUU 捕捞）。评价标准是基于现有国际文书中有关船旗国责任而制定，并务实地将重点置于船旗国能履行其责任的程度和执行的效果。

在制定标准时，考虑了评价船旗国制定监管体系的必要性，以及其结果和行为。所以标准草案既是监管标准也是行为标准，每项标准都针对船旗国表现的三类问题：国际问题；国家船只登记以及国家渔业管理体系。

标准草案可以在许多方面成为有效的工具：可进行“差距分析”；作为各国积极自我评估的一部分以确保采取必要行动让渔船负责任捕鱼；并在国际和多边层面鼓励遵守并打击 IUU 捕捞。众所周知，有些国家是不能完全做到标准草案里面的规定，这时就将此作为核查清单以确定和评估能力建设的需要。

磋商会议也认识到，该标准在相当程度上是比较宽泛，若要有效实施和使用，就需要更详细的规定。因而一致同意在下次技术磋商会议之前需要进一步制定标准和内容。这些在文件中都用黑体在方括号中标出[待定]。粮农组织已经进行初步审议，有些专家磋商会议待定的工作也已完成，已完成的工作用斜黑体说明（括号中）。

根据建议，在技术磋商会议拍板后，将制定技术准则，酌情制定细则以促进标准草案的实施和使用。

第 I 部分

监 管 标 准

引 言

1. 船旗国保证将实施在以下国际文书中关于船旗国的规定：
 - 1982 年联合国海洋法公约；
 - 1993 年粮农组织遵守协定；
 - 1995 年联合国鱼类资源协定
 - 1995 年粮农组织行为守则和相关文书，包括 2001 年粮农组织关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的国际行动计划（IPOA-IUU）；
 - 2008 年粮农组织《公海深海渔业国际管理准则》以及
 - 关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼港口国措施的协议¹。
2. 作为相关国际承诺指标的其他可能补充文书载于附录 1，还有其他适用的联合国联大决议内容。
3. 船旗国已将第 1 段中提及的文书里的相关条款纳入国内法、规定、政策以及/或做法中。
4. 悬挂其船旗的船只在公海捕鱼或在其管辖区内分享资源时，船旗国应是区域渔业管理组织（RFMOs）成员或参与管理，或接受并实施 RFMO 所通过的保护和管理措施。
5. 在其他国家管辖范围内水域捕鱼的船只，船旗国应具备相关沿海国准入协议或具有某些机制以核查并确保：
 - 其船只必须有相关港口国授权才进行作业并遵守适用的规定和条件；
 - 以可持续方式进行捕鱼，包括对影响作全面评估；
 - 其船只酌情遵守区域渔业主管机构所通过的相关措施；以及
 - 船旗国参与国际组织或其他相关国际渔业治理论坛的活动。

¹ 日期和其它相关信息待确定后加上。

国家渔船登记和记录

[待定：将渔船定义插入：经同意要使用主席关于港口国措施协议草案内容中的定义。定义在下文第6段。]

6. 在这些标准中，“船舶”系指用于、装备用于或意欲用于捕鱼或捕鱼相关活动的所有船舶，其他类型的船只或船艇。

7. 以下为最低限度信息要求，如：

- 船舶数据符合粮农组织关于船舶标识的最低要求；
- 关于船主/经营者信息与实际船主/经营者一致；
- 关于船舶历史的信息与先前船旗/名称变化相符，以及
- 船舶信息。

8. 登记程序如下，包括：

- 核证船舶历史；
- 船舶登记被拒绝的原因，包括是否列入 IUU 捕捞船舶名单或记录（或是在两个以上国家登记）；
- 退出登记程序；
- 变更通知和/或定期更新所需信息；以及
- 在相关机构之间协调登记（如渔业，海洋商业）并与前船旗国协调以确定是否正经受调查或制裁而使该船换旗。

[待定：引用 IPOA-IUU 适用条款，并根据需要将其完善 (IPOA-IUU 第 36 段出现在下述案文中)]

9. 登记程序能使用并且透明。

10. 有违规历史的船舶不予登记，除非：

- 后来该渔船已易主，新船主提供足够证据证明原先的船主或经营者与该船已无法律、利益和经济关系并不再控制该渔船；
- 船旗国在考虑到所有相关实际情况后，确信让渔船挂旗将不会导致 IUU 捕捞；

[待定：提及海事与渔政之间协调的必要性(IPOA-IUU 第 40 段出现在下述案文中)]

11. 渔船登记职能和与授权发放职能应协调进行，以确保都能适当考虑对方，应当确保船只登记工作与渔船保存的记录之间有适当联系。当不止一个机构执行这项工作时，国家应当确保负责那些工作的机构之间开展充分合作和共享信息。

[待定：增加登记与授权联系的案文。*(IPOA-IUU 第 41 段出现在下述案文中)*]

12. 船旗国应当考虑，作出登记一艘渔船的决定，条件应是准备为该渔船提供在其管辖水域或公海上捕捞的授权，或者是当该渔船受该船旗国控制时，一个沿海国将为渔船发放捕捞许可证。

[待定：增加关于船舶的详细信息。*(IPOA-IUU 第 42 段出现在下述案文中)*]

13. 关于授权在公海上捕捞的渔船各船旗国的渔船记录应当包括 1993 年《粮农组织遵守协定》第 VI 条第 1 款和第 2 款规定的所有信息，也可特别包括：

- 以前的名称，如有而且知道的话；
- 在其名下登记该渔船的自然的或法人的姓名、地址和国籍；
- 负责管理渔船经营活动的自然人或法人姓名、街道地址、通讯地址和国籍；
- 享有渔船受益所有权的自然人或法人的姓名、街道地址、通讯地址或国籍；
- 该渔船的名称和所有权史如果了解的话，按照国家法，该渔船违反国家、区域或全球一级通过的养护和管理措施或规定的历史；
- 渔船的大小和酌情提供登记时或者后来任何船体改造结束时拍摄的显示渔船侧面的照片。

[待定：增加关于全球记录和其他适当记录的资料，如区域或分区域记录。*(草稿如下)*]

14. 根据相关分区域、区域和国际标准与要求（酌情包括全球记录），进行记录。

[待定：增加 IPOA-IUU 第 39 段内容。*(IPOA-IUU 第 39 段内容出现在下述案文中)*]

15. 各国应采取所有切实可行措施，包括拒绝给予渔船捕捞权及悬挂该国旗帜的权力，以防止“频繁易旗”，即渔船为逃避国家、区域或全球一级通过的养护和管理措施或规定或者便于不遵守这种措施或规定的目而多次迅速变换船旗的做法。

国家渔业管理体系

16. 为渔业管理建立了机构、法律、技术基础/框架（如 1995 年《粮农组织负责任渔业行为守则》第 7.1 条所规定），至少应包括以下：

- 一个政府部门，或法定机构，或法令具有清晰宗旨监督一个部门或机构并为渔业管理政策效果负责；
- 由部门或机关颁布法规并确保监控和执法；
- 对部门内进行协调，特别是渔业部门和船舶登记部门之间的协调，以及
- 提供科学指导的基础设施。

17. 为养护和管理措施制定了法律、法规或其他安排，这些至少应包括：

- 上文第 1 段所列文书中相关条款载有的原则，规定和标准，以及其他任何区域渔业管理组织养护和管理措施中所适用的内容；
- 一个国家框架，如国家计划或规划，旨在管理捕鱼能力和打击 IUU 捕捞，以及
- 有关转载法规。

[待定：将 IPOA-IUU 第 46 和 47 段内容引入开头语，并在附件中详细说明。
(IPOA-IUU 第 46 段见以下第 3 黑点，IPOA-IUU 第 47 段在最后黑点中，详细内容见附件 2)]

18. 具有授权捕鱼活动（如发放许可证）体系，以确保渔船无授权不得捕鱼，除非符合自然开发可持续性而另有授权，包括：

- 授权捕鱼和捕鱼相关活动的适当范围，包括国家管辖区外海洋生态系统的保护条件；
- 对船舶的遵约历史和遵守相关措施的能力进行预先评估；以及
- 在授权中提供最起码信息以便于确定负责人、水域和品种，包括：
 - 准予捕捞的渔船和相关自然人或法人的姓名；
 - 准予捕捞的地区、范围和期限；
 - 准捕品种、准许的渔具及相关其他适用的管理措施；
 - 有关授权的相关条件，若需要，可包括在附件 2 中。

19. 监管体系应至少包括：

- 控制船舶的法定权力（如拒绝航行、召回港口）；
- 建立和保存最新渔船记录；

- 实施监测工具，如船舶监测系统（VMS），航海日志/文件，以及观察员；
- 有强制性要求，有关渔业的数据，渔船必须记载或报告（如渔产量、强度、兼捕和丢弃，上岸量和转载）；
- 有检查体系，包括海上和港口（包括上岸量控制）；以及
- 合作，包括与其他国家、国际组织和区域渔管组织分享信息/报告安排。

[待定：包括 1995 年《联合国鱼类资源协定》第 19 条(1)(e)，（包括在最后黑点中，文字根据内容调整）。]

20. 执法体系，应至少包括：

- 具有不论在哪里出现违规就能发现并采取执法行动的能力；
- 具有及时调查违规，包括认定违规者身份和违规性质的权威和能力；
- 具有适当体系能获得、收集、保护和完整保存证据；
- 有一个体系，能根据违规程度给予相应制裁并以足够的严厉性有效保证遵守并抑制违规，并无法获得其非法活动所带来的好处；
- 进行合作，包括与其他国家，国际组织和区域渔管组织在执法，根据要求及时采取行动方面分享信息/报告安排；以及
- 当悬挂该国船旗，并且该船涉及一系列违反分区域或区域有关跨界鱼类资源和高洄游渔业资源养护和管理措施，要禁止该船在公海作业，直至该船旗国关于违规的所有制裁都根据其法律执行。

[待定：在附件中阐述执法。参考 IPOA-IUU 第 24 段并使用第 47.1、2 和 4 段文字。
(IPOA-IUU 第 24 段(在“监测控制和执法内”)内容出现在下述案文中。IPOA-IUU 第 47 段不包括在内，因为已出现在附件 2，而在 IPOA-IUU 是出现在“授权捕鱼”，表明这些措施相比执法更与监管有关)]

21. 全面[和有效]监测，控制和监视（MCS）捕捞活动，尽可能包括附件 3 所阐述的措施和行动。

第 II 部分

行 为 标 准

国 际

22. 国家是否[有效地]有助于区域渔业管理组织在其参加活动（即国家是否按缔约一方或作为合作的非缔约方按照报告其船只遵守对捕鱼活动的要求履行职责）的运作？

23. 国家是否在需要时促进共同控制和执法，或酌情在自愿基础上去做？

24. 国家对悬挂其旗帜而被确定非法捕捞或违反区域渔业管理组织有关措施的船只是否采取行动？

国家船舶登记和记录

25. 国家登记册和记录是否通过及时回顾而定期更新？

26. 是否在登记前对船舶历史/记录有效地进行核查，并对确定为参与非法捕捞活动的船只或有多个注册的船只给予拒绝？

27. 国家是否与其他国家合作，核查船舶的登记和脱离登记的历史与记录来交换有关船旗和注销登记船舶的信息？

28. 是否将注册表数据向所有政府内部用户，特别是对渔业和渔船负有责任部门提供？

29. 注册表数据是否公开和容易获得？

30. 在注销注册之前是否对违规实施制裁？

国家渔业管理体系

31. 养护和管理措施，包括以下各项，是否 [有效地]实施？

- 船旗国是否确保渔船船东、经营者和船员所负义务都能清楚了解，保持透明并[正式的]传达给他们？是否在这方面也向渔业部门提供（技术）支持？
- 船旗国是否[有效地]管理捕捞能力和强度，渔获量限制和产量控制并落实可持续利用渔业资源[根据沿海国和区域渔业管理组织所通过的适用措施]？

[待定：包含在附件中的船只遵守捕捞许可条件的能力的定义；界定“有效的行使管辖权”（每个定义都需要解决许多情况下出现的问题，因而应该足够的宽泛以适用于不同情况，如标准、准则或核查清单的使用。技术准则在这方面详细阐述，以协助确定船舶是否有能力遵守授权并提供标准以确定有效行使管辖。磋商建议，只有当船舶不遵守时会带来损失，才能使控制有效，其他因素还可包括执行监管标准，并有足够的机构和人力付诸实施。）】

32. 授权捕鱼（如许可证）[有效地]的实施是否包括以下各项？

- 捕鱼授权是否取决于船旗国：
 - 验证船舶遵守捕鱼授权条件的能力；
 - 能有效地对船只行使管辖，以确保适用的养护和管理措施得到遵守；以及
 - 是否能做到持有授权只在执法管辖范围内活动？
- 是否有船旗国对颁发授权条件在需要时进行验证（如对脆弱海洋生态系统进行海底捕捞所产生的潜在影响进行评估）？

[待定：用附件详细说明每个黑点的内容。这些黑点需要技术投入，并可在技术准则中阐述。】

33. 监管制度的执行也包括下列各项吗？

- 当前渔船记录是否定期和及时更新？
- 渔业数据收集，处理和验证是否及时？
- 控制手段是否有效？

34. 执法制度的落实是否包括下列各项？

- 是否努力收集和处理有关违规的证据，包括向其他国家和区域渔管组织提供涉嫌违规的证据？
- 是否及时根据本国法律调查违规并实施制裁？

[待定：对案件的司法/行政程序的建议。（可在技术准则中提供有关这些程序的完整建议。在第2和第3黑点中的新案文提出了某些关注。第2黑点摘自IPOA-IUU第24.8段，也出现在附件3中，第3黑点案文为新增内容。）】

35. 包括以下的制裁是否有效、及时并执行？

- 对违规行为的制裁是否与严重性相当和充分以便足以确保遵守并阻止违反，并剥夺非法活动所得？
- 船旗国是否在国家司法或行政系统中促进对监测控制监视问题的理解？
- 船旗国是否具有司法和/或行政程序能及时有效地尽可能达到这些标准？
- 船旗国是否有能力确保制裁得以执行，包括在适当情况下阻止船舶捕鱼直至制裁到位？
- 船旗国是否及时对其他国家或渔管组织要求作出反应，对悬挂船旗的船只采取措施？

附件 1**与船旗国责任相关的国际文书****附录 F 第 2 段**

1974 国际海上人命安全公约；

1986 联合国船只登记条件公约；

1992 生物多样性公约

1993 托雷莫利诺斯议定书；

2007 国际劳工组织捕鱼业工作公约，以及

国际海事组织（IMO）相关文书

附件 2**授权条件****附录 F 第 18 段****IPOA-IUU 第 47 段**

授权条件可酌情包括：

1. 渔船监测系统；
2. 渔获量报告条件；如：
 - 2.1 各渔船渔获量和努力量统计时间序列；
 - 2.2 适合各捕捞期的（主捕品种和非主捕品种）的总渔获量、标准重量或两者的数字（标准重量定义为渔获量的活重当量）；
 - 2.3 按适合各种捕捞业的各品种数量或标称重量报告的抛弃物统计数，必要时包括估计数；
 - 2.4 适合各种捕捞方法的努力量统计数；
 - 2.5 捕捞地点、日期和时间以及有关捕捞作业的其它统计资料。
3. 允许转载时，转载报告和其它条件；

4. 观察员观察范围；
5. 保持捕捞和有关渔捕日志；
6. 确保遵守边界有相关限制水域的导航设备；
7. 在有关海上安全、海洋环境保护及国家、区域和全球一级通过的养护和管理措施和规定方面，遵守适用的国际公约和国家法规；
8. 按照国际公认的标准如粮农组织渔船标志和识别标准规范及准则来标志其渔船。渔船的渔具也应当按国际公认的标准做类似的标志；
9. 酌情遵守适用于船旗国的渔业安排其他方面；
10. 可能时，渔船标有国际公认的独一无二的识别号，从而无论渔船的登记和名称如何变动，均能识别该渔船；

附件 3

监测、控制和监视

附录 F 第 21 段

IPOA-IUU 第 24 段

各国应当全面和有效地监测、控制和监视捕捞活动，从此类活动的开始、上岸点直到最终目的地，包括：

1. 制定和实施允许进入水域和获得资源的计划，包括渔船许可证计划；
2. 保持所有许可在其管辖范围内进行捕捞的渔船及其目前的船主和操作者的记录；
3. 酌情按照国家、区域或国际标准建立船舶监测系统，包括要求受其管辖的渔船在船上装配船舶监测系统。
4. 酌情按照国家、区域或国际标准实施观察员计划，包括要求受其管辖的渔船带随船观察员；
5. 向所有从事监测、控制和监视活动的人员提供培训和教育；
6. 制定及执行监测、控制和监视活动并为此类活动提供资金，以便尽可能加强其预防、制止和消除 IUU 捕捞的能力；

7. 提高业界对需要及合作参加监测、控制和监视活动以加强预防、制止和消除IUU捕捞的了解和认识；
8. 促进国家司法制度内部对监测、控制和监视问题的了解和认识；
9. 建立并保持监测、控制和监视数据的获得、储存和传播系统，考虑适当的保密要求；
10. 确保有效实施符合国际法的国家，适当时，国际商定的上船检查制度，承认船长和检察官员的权力和义务；并注意到这种制度在一些国际协定，如 1995年联合国鱼类种群协定中作了规定，仅适用于那些协定的缔约方。

附录 F.2

评估船旗国表现，并在悬挂船旗国旗帜的船只不遵守船旗国表现 相关标准时可能采取的行动

框架和准则

在对悬挂船旗国旗帜但不按船旗国表现标准去做而采取行动之前，需要进行评估以确定是否达标。虽然在渔委会授权的专家磋商没有明确提出这点，但磋商会议认为评估有隐含的和必要的组成部分。

磋商会议确定了可进行评估的两种方法，一是自我评估；另外为国际或跨国评估。

自我评估时需要考虑确定和克服差距和制约因素，加强其表现。这针对所有国家，发达国家和发展中国家。也有利于确定发展中国家所需的技术和其他援助。

国际评估将在 1982 年联合国海洋法公约有关规定的基础上并本着合作精神进行²。可以由任何一个实体评估，如国家，区域渔业机构（RFB）或非政府组织（NGO）。

1 评估船旗国表现：确保国际正当程序的机制

1.1 自我评估（由船旗国）

- 承办单位通过主管部门和内部磋商以透明方式进行。评估结果应公布于众。
- 外部审计师的介入，可以考虑由一个国际组织任命。
- 应考虑建立一个自我评估（包括协助）的国际和区域机制。
- 应建立验证。
- 与多边评估挂钩。可进行全面自我评估或部门自我评估（如捕捞金枪鱼）。
- 考虑与 1995 年粮农组织负责任行为守则实施重新调整的问卷挂钩。
- 重要的是要保持自我评估的全球一致性。
- 自我评估适用所有船旗国，发达和发展中的。

1.2 外部评估（船旗国外的任何实体）

- 国际或多边评估（或对其他评估进行审查）。
- 在评估前寻求与船旗国合作。

² 特别是第 94 条。

- 考虑商定的标准。
- 确保对国际法应有的重视。
- 与拟议中的能力建设基金挂钩。

2 对于不能达到船旗国表现标准的国家所采取的行动

2.1 最好在国际一级确定表现不好的国家。

2.2 行动的进程或框架：

2.2.1 由船旗国采取的纠正措施。

2.2.2 其他国家采取的行动（以下仅供参考）：

- 与船旗国进行协商；
- 提供适当的协助和能力建设；
- 通知其他有关国家和区域渔业机构；
- 外交方针；
- 作为港口国采取的行动；
- 各国有关市场措施；
- 由公司采取的其他经济或财政措施；
- 争端解决（调解和其他方式）。

2.3 了解鱼类资源的状况及其可持续利用。

附录 F.3**向发展中国家提供援助以改善其作为船旗国的表现**

1. 援助符合所有国家的共同利益。
2. 确定需求，特别是：
 - 法律法规框架；
 - 机构设置和基础设施；
 - 监督、控制和监测；
 - 科研人员和基础；以及
 - 加强合作并参与合作与治理机制。
3. 援助应能加强发展中国家参与公海渔业的能力，包括进入这些渔业。应确保捕鱼的权力和手段以鼓励改善船旗国表现。
4. 援助可包括物质、人力和财力资源，并包括以下：
 - 加强行政管理能力；
 - 加强技术转让；以及
 - 有针对性的培训。
5. 安排援助时应考虑：
 - 国际援助的来源；
 - 援助的机构框架；
 - 捐赠方之间协调的必要性；以及
 - 受援国的政策配套。
6. 需要对援助效果不断进行审查并在评估不达标时采取行动。