

2006年12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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

渔业委员会

第二十七届会议

2007年3月5-9日，意大利罗马

通过监测、管制和监视、港口国措施及其它手段打击非法、不报告和不管制捕鱼

概要

非法、不报告和不管制（以下简称IUU）捕鱼造成严重的经济、社会、生物和环境影响。本文说明国家、区域渔业管理组织和其它活动者，通过使用各种机制，如港口国措施、船舶监测系统和其它技术正在采取打击IUU捕鱼的行动。IUU捕鱼造成的问题暴露之后，确定并实施了应对机制，取得了进展。然而，为了未来取得成功，将需要承诺、合作、资源、创造性和不断警惕。

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从因特网 www.fao.org 网站获取。

引 言

1. 非法、不报告和不管制(IUU) 捕鱼¹指主要与非法捕鱼活动有关的多种行为。这是渔业各有关方面, 包括政府当局、守法渔民和民间社会的一项重大关注。IUU 捕鱼妨碍了国家和区域组织负责任地管理渔业和保护海洋资源的努力。IUU 捕鱼也妨碍了政府为依靠这一资源的人口实现粮食安全和支持渔民可持续生计而取得的进展。由于受到普遍关注, 联合国大会在其最近关于可持续渔业的决议中“再次强调, IUU 捕鱼仍然是对海洋生态系统的最大威胁之一, 并继续对海洋资源的养护和管理产生严重影响, 联大对此表示严重关注”。²

2. IUU 捕鱼活动是动态的、易变的和流动性很强的, 往往是隐秘的, 因而监测困难。鉴于其本质上是一种秘密活动, 因而难以确切的量化, 但又确实存在。³ 鉴于其本质的复杂性, 不易找到简单的解决方法, 尽管国际社会为打击IUU 捕鱼作出了协调一致的努力, 但IUU 捕鱼活动仍在增加, 这正说明了这一点。

3. IUU 捕鱼涉及复杂的行动和实体网络, 并非局限于鱼类的非法捕捞, 它还包括鱼和渔产品的运输、加工、上岸、销售和分配。为船舶提供支持和配给、提供资金, 也成为IUU 活动过程的一部分。为了监测和管制IUU 活动, 不能局限于强调跟踪渔船, 还必须跟踪渔获物⁴, 承认产品在当今供应链中流动的现实。通常, 满载IUU 渔获物抵港的船只并非渔船。而是在海上进行了交易, 渔获物从渔船转移到冷藏船、补给船和加工渔船或或其它船只上。渔获物可能在许多加工商、交易商或进口商之间分配, 可能涉及众多销售商, 通过空运、海运或陆运进行销售。因此, 在消除IUU 活动方面, 众多行动者和利益相关方者可能发挥作用, 包括船旗国、沿海国家、港口国、以及市场国家、国际和政府间组织、捕鱼产业、非政府组织、金融机构、保险商和消费者。

4. IUU 捕鱼涉及鱼类捕捞和利用的所有方面和阶段。IUU 捕鱼既发生在公海上也发生在国家主权或管辖水域内。它危及所有种类的渔业, 包括小型渔业和工业化渔业。例如, 在发展中国家, 一些工业化渔船持续侵占为小型手工渔业保留的渔区。由于缺乏监测、管制和监视(MCS) 能力, 往往没有对这些水域进行监视, 非法捕

¹ 《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》(打击 IUU 国际行动计划)》第 3.1 段(非法捕鱼)、第 3.2 段(不报告捕鱼)以及第 3.3 段(不管制捕鱼), 粮农组织, 罗马。2001 年第 24 页。

² 联合国大会 A/RES/60/31 2006 年(第 33 段)。

³ 关于船只在广阔海面上经过长时间、戏剧性和往往危险的追逐之后被扣留的报导, 公开的法庭起诉以及船只因从事非法运输而被拒绝在多个港口卸鱼的情况, 仍然是新闻报导的主题。

⁴ 一个区域渔业管理组织的审查小组最近确定, “人们几乎没有重视对 (IUU 渔船) 渔获物进行管制。没有人知道被确定大量从事鲑鱼捕捞业的任何渔船把鱼运进港口的情况。相反, 渔获物在海上转运, 由冷藏船运上岸。” 东北大西洋渔业委员会绩效审查小组报告, 第一卷, 主要报告, 2006 年。100 页, 第 41-42 页。

鱼未能受到遏制，对依靠这些资源的人口和经济造成严重后果。⁵

5. 虽然在打击IUU捕鱼方面取得了进展，但从事IUU活动者仍在利用薄弱环节。船旗国履行其责任和义务，是消除IUU捕鱼所需的战略的一个关键组成部分，但并非唯一的组成部分。需要对其它战略给予重新重视，以便解决那些未能或不履行其责任和义务的国家造成的问题。下文简要说明了国家、区域和国际各级解决IUU捕鱼问题的一些最新发展变化，并请渔委对一些行动进行审议。

与 IUU 和监测、监视和管制有关的问题的现状概况

6. 粮农组织置身于处理IUU活动的前沿，它组织研究，传递信息，开展能力建设和机构加强活动，为国家制定适当文书提供一个全球论坛。尤其是，粮农组织2001年的《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》（打击IUU国际行动计划），以国家在国际法中的责任和义务为基础，作为一项自愿的行动计划，为各国发挥各自作为船旗国、沿海国家、港口国、市场国家或区域渔业管理组织成员的作用而采取措施，提供了重要的指导。它还要求各国对其本国的法律、政策和做法进行自我评估。为了在这项努力中提供支持和实施《IUU国际行动计划》，粮农组织主办了关于打击IUU国际行动计划的9个区域研讨会，公布了各项技术准则⁶，为沿海和小岛屿发展中国家公布了关于IUU国家行动计划的一个样本⁷。这些努力都有助于国家和区域渔业管理组织采取以下说明的一些行动。

7. 粮农组织还继续就这些问题与其姐妹机构如国际海事组织一起开展工作。粮农组织/国际海事组织IUU捕鱼和相关事项特设工作组于2001年举行会议，探讨合作领域。第二次会议计划于2007年7月举行。国际海事组织船旗国实施分委员会确立了一个关于IUU捕鱼和相关事项的常设议题。

8. 虽然本报告无法全面介绍各国开展的活动，但粮农组织最近的一次调查概括了作出回复的成员为预防IUU捕鱼开展的活动。

9. 除了单独采取的行动之外，各国还通过联合计划和区域机构采取了集体行动。在国家政府无法单独维持规模活动的领域，或者在联合资产将尽可能提高MCS行动效益的其它情形中，共有资产日益得到采用。一些地区的事例可能包括二十世纪九

⁵ 2006年9月，肯尼亚宣布禁止拖网捕鱼，起因是一些大型拖网捕鱼船侵占肯尼亚保留的近海渔场。虽然拖网渔船应在5海里以外捕鱼，但它们进入离海岸更近的水域，与手工渔民发生冲突，造成资源枯竭。COSMAR新闻，2006年10月。第8页。

⁶ 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》。粮农组织负责渔业技术准则。第9号，粮农组织，罗马。2002年。122页。

⁷ 打击非法、不报告和不管制捕鱼的国家计划：沿海和小岛屿发展中国家计划样本。粮农组织/渔业守则回顾。第6号。粮农组织，罗马。2003年。76页。

十年代以来建立的东部加勒比地区区域安全系统，渔业保护成为该系统众多合作职能之一；西部和中部非洲海事组织建议为其25个成员国确立一项海岸综合警卫职能。

为预防、制止和消除IUU捕鱼采取的措施（数字为百分比）*

区域（未作出具体回复的数量）	MCS的改进 (77.6%)	许可证制度和船舶登记 (22.4%)	法律框架的改进 (16.3%)	国家和当局之间的合作 (16.3%)	打击IUU国家行动计划 的制定/履约协定 (14.3%)
非洲 (12)	45.0	25.0	10.0	10.0	5.0
亚洲 (4)	60.0	20.0	20.0	20.0	
欧洲 (3)	100		33.3	66.7	
拉丁美洲和加勒比 (13)	71.4	28.6		7.1	14.3
近东 (3)	66.7	33.3	33.3		
北美洲 (2)	100		100	100	100
西南太平洋 (2)	33.3		33.3	33.3	66.7

* 来源：粮农组织成员对2006年《负责任渔业行为守则》实施情况问答调查表作出的回复的区域统计分析（表37）。

[注：作出回复的粮农组织成员中83.1%报告，IUU捕鱼已成为问题（见表36）。该表的百分比值仅适用于这一组国家。

表格栏目：所示百分比值为报告将此作为打击IUU捕鱼的一项措施的国家的合计百分比。表格所列措施占报告的所有措施的73.5%。报告的其它措施包括：搜集渔获量和渔捞努力量数据（10.2%）、培训和增强意识（8.2%）、可追踪性系统（6.1%）以及共同管理计划（6.1%）。所有其余事项各占低于4.1%的比例。]

10. 多年来，渔业论坛机构南太平洋地区成员利用区域船舶档案、船舶监测系统、观察员、监视、标准上船检查程序和其它措施共同分享了监测、管制和监视能力。IUU捕鱼活动因此而减少，被归功于本地区国家之间的监视和合作活动水平提高，以及法院起诉中以重罚。⁸

11. 区域机构之间也开展了分享活动，并涉及非监视性资产。东北大西洋渔业委员会为东南大西洋渔业组织发挥了渔业监测中心的作用，后者正在加强其计划。

⁸ 西部中太平洋地区若干小岛屿发展中国家大港口港口国措施实地研究，Brown, C. 粮农组织顾问，2006年。48页。

12. 区域渔业管理组织最近的许多活动都处理了IUU问题。区域渔业管理组织采取了各种养护和管理措施，目的是在打击IUU的斗争中发挥各自独特的作用，反映了其成员国的愿望和《IUU国际行动计划》⁹和其它文书给予的指导。

13. 世界各国通过参加区域渔业管理组织，常常普遍使用IUU船舶名单。区域渔业管理组织还将各自的名单相互联系，扩大了这一影响。其目标是流动性极强的船舶，易旗的船舶及在海上非法转运的船舶。2007年，东北大西洋渔业委员会和西北大西洋渔业组织之间的一项互惠协定将启用对方的IUU名单。

14. 东北大西洋渔业委员会使用一张分两个级别的名单，即名单A（观察/怀疑）和名单B（永久），列出那些从事IUU活动的船只的名称。一个审查小组判断，这些名单的使用和港口国措施的采用，改进了对IUU捕鱼的管制。¹⁰ 2006年，在发现接收在公约区内捕鱼的非缔约方渔船提供的鱼类之后，一艘冷冻运输船被东北大西洋渔业委员会列入黑名单，从北大西洋被跟踪到亚洲的多个港口，该船反复试图将其IUU鱼品运到港口卸货。通过政府与政府之间的及时合作，有关政府接到事先通知，拒绝该船卸货，甚至命令其离开各国领水，使该船的资助者付出惨重代价。

15. 除了获授权的和无授权的船只名单之外，一些区域渔业管理组织还采用了渔获文件计划、强制性船舶监测系统及港口管制措施，禁止海上转运，关闭被怀疑谎报品种的渔业，协调数据传送，要求派遣观察员和有许可证的船只报告发现的IUU活动，实行贸易制裁和扩大他们的合作。

16. 需要作出这些努力和更多的努力，来阻止MCS当局报告的一些令人烦恼的趋势，包括有组织的犯罪企业渗透捕鱼行业。此外，非常复杂的非法渔民联合企业进入全球贸易，它们往往根据其本身的要求设计和制造船只，以避免被监视活动检测到。兼捕数量巨大，但其中大部分没有报告或未加管制，日益成为问题。

17. 其它实体也积极开展了活动。与渔业有关的监测、管制和监视活动的国际合作和协调网络继续扩大。目前，有50多个国家成为无成本组织的成员。该网络是渔业MCS专业人员的一个论坛，论坛上进行协调、合作、培训和讨论。该网络于2005年为大约150名与会者组织了一次全球执法培训会议，由粮农组织、欧盟和马来西亚共同发起。部级牵头的公海IUU捕鱼工作组正在为一个为期3年的示范项目提供资金，使该网络能够获得分析能力、培训人员和支持。

⁹ 《IUU国际行动计划》承认区域渔业管理组织的作用，建议通过以下活动加强其作用：制定履约措施、强制性报告、交流信息方面的合作、建立和保持渔船记录、监测、控制和监视、上船查验计划和观察员计划、与市场有关的措施、界定船只被视为从事IUU捕鱼的情形，以及保持获得捕鱼授权的船只记录和从事IUU捕鱼活动的船只记录及其它许多备选活动。

¹⁰ 东北大西洋渔业委员会绩效审查小组的报告第一卷，主报告，2006年。100页。

18. IUU捕鱼部级工作组发表了关于IUU捕鱼的报告¹¹，并正在通过设在联合王国的后续机构进而采取一系列举措。查塔姆研究所（Chatham House）开始举行研讨会，讨论管制IUU捕鱼的市场备选方案，并建立了一个关于IUU的万维网站。

19. 守法渔民越来越多的加入了制止IUU活动的战斗行列，在遇到不愿意在法律框架范围内经营的IUU活动者时，立即向国家和区域当局通报情况。也已形成由产业推动的应对IUU捕鱼的举措，如合法齿鱼捕捞者联合会和促进负责任金枪鱼渔业组织。

20. 可追踪性¹²是打击IUU活动中正在使用的与贸易有关的众多措施之一¹³。由于对可持续性和非法捕鱼关切，美国、加拿大和联合王国自然和有机食品的一个主要零售商于1999年停止销售齿鱼。2006年，该销售链开始再次购进齿鱼货源，但仅仅购进获得海洋指导委员会认证的南乔治亚延绳钓齿鱼捕捞业的货源。鉴于对非法捕鱼和齿鱼过度捕捞的关注，敦促购买者在购买前核查（海洋指导委员会）的生态标签¹⁴。

港口国措施

21. 在不影响对船旗国控制IUU捕鱼的作用给予重视的前提下，正在日益注重港口国可能作出的贡献，港口国的干预行动不仅在确保遵守国家法律和区域养护及管理措施方面具有成本效益，而且可能导致港口国、船旗国和/或第三国采用众多的执法手段¹⁵。

22. 港口国采取适当措施的能力得到逐步处理。在《1982年联合国海洋法公约》中，仅仅在关于保护海洋环境的条款中明确提及港口国。1993年粮农组织《履约协定》采取了决定性的尽管有限的步骤，该协定提及，如果港口国有适当理由确信，船旗

¹¹ 收网。关于公海 IUU 捕鱼的部级工作组的最终报告。2006 年。112 页。

¹² 可追踪性系统为各种目的设计。有些系统为食品安全和粮食安全，或为公众健康或管理要求所需，另外一些系统为自愿性系统，可包括商业信息或提供给消费者的信息如生态标签。鱼品贸易方面的可追踪性和标签的最新发展，在 2006 年 5 月-6 月在西班牙圣地亚哥德孔波斯特拉的鱼品贸易分委员会第十届会议报告中作了说明。COFI:FT/X/2006/6 第 9 页。

¹³ 关于用于或可能有效用于打击 IUU 捕鱼的与贸易有关的措施的详细讨论，请见利用贸易措施打击 IUU 捕鱼：机会和挑战，经合发组织，Bertrand Le Gallic，2005 年。

¹⁴ 海洋指导委员会美洲区域主任 Jim Humphrey 的评论。

¹⁵ 执法手段包括：

- 完全拒绝进港；
- 禁止渔获物的上岸，转运和/或加工；
- 查封和没收渔获物；
- 禁止港口服务，如加油、补给和修理；
- 禁止IUU渔获物的销售、贸易、购买、出口和进口；
- 根据国家法律采取刑事、民事或行政诉讼程序；
- 与船旗国和/或区域渔业管理组织的成员开展执法和/或制止方面的合作。

国的一艘渔船从事削弱国际养护和管理措施效益的活动，港口国有通知该国的义务。《1995年联合国鱼类种群协定》采取了另一个步骤，该协定包含与港口国可能采取的措施有关的更加明确和详细的规定（第23条），包括禁止上岸和转运。《1995年粮农组织负责任捕鱼行为守则》还在其8.3条中包括了具体的规定，注重它们应当向其他国家，尤其是向船旗国提供的援助。2001年粮农组织《IUU国际行动计划》更进一步，包含了关于港口国措施的详细规定的整个议题。粮农组织以这项国际行动计划为基础，召开了多次专家和技术磋商会，汇编了一张详细的实际措施名单，最终成为关于打击IUU捕鱼的港口国措施示范计划（粮农组织示范计划）。

23. 渔委第二十六届会议（2005年3月）赞同粮农组织的示范计划，承认需要以更加实质性的方式加强港口国措施，因为缺乏商定一致的具有约束性的措施产生了漏洞。渔委成员同意开展后续工作，尤其涉及将粮农组织的示范计划付诸实施。该示范计划为一项自愿性文书，规定了起码的标准；港口国和区域渔业管理组织可自行采用更严格的标准。

24. 在联合国系统随后的多次会议上，都认识到需要加强港口国控制，鼓励各国应用示范计划，并通过区域渔业管理组织促进其应用，必要时考虑制定一项具有法律约束力文书的可能性。¹⁶

25. 粮农组织示范计划的主要特征涉及执行工作。它处理港口国的检验责任、发现违规时将采取的行动及应报告和通报的情况。其附件提供了以下领域的详细指导：

- 进港前应提供的信息；¹⁷
- 港口国对外国渔船的检验程序；¹⁸
- 港口国的检验结果，包括发现违规行为时；¹⁹
- 关于检验的信息系统；²⁰以及
- 对港口国检验员的全面培训。²¹

¹⁶ 这出现在联合国海洋和海洋法开放性非正式磋商过程（2006年7月）、联合国大会及其关于可持续渔业的决议（2005年11月）A/RES/60/31第42段中和联合国鱼类种群审查会议上（2006年5月）。

¹⁷ 船只识别、进港目的、捕鱼授权、行程和品种信息。

¹⁸ 船只识别、授权、其他文件、渔具、鱼和渔产品及报告。

¹⁹ 检验参照标准、船只识别、捕鱼授权、行程信息、排放检验结果、船只船上保有数量、渔具检验结果和结论。

²⁰ 计算机化的通讯、国际编码和数据要素。

²¹ 培训计划的要素应至少包括程序、养护和管理措施、法律、供核实的信息来源、品种、衡量、渔获物上岸的监测、上船/检验、证据的保存、可用措施范围以及相关语言。

26. 根据渔委第二十六届会议关于为支持港口国措施而开发人力资源的要求，粮农组织渔业守则（FishCode）的培训和提高认识项目，即渔业培训（TrainFish）项目，与渔业论坛机构合作，于2006年8月在斐济协调组织了关于港口国措施的一个区域讲习班。²²正在计划为其他区域组织更多的讲习班。

27. 区域渔业管理组织已经为处理IUU捕鱼采取了多种港口国措施。一些组织采取了措施，评价了绩效，查明了漏洞或执行工作的制约因素。下文列举了这些港口国措施的一些事例。

28. 东北大西洋渔业委员会²³最近采取了“超出粮农组织示范计划规定条件范围”的措施²⁴。这些措施要求船旗国承担额外责任，在其渔船卸鱼之前核实渔船提供的信息²⁵。这些措施实际上将对未经船旗国核实为合法的冷冻鱼类的卸鱼活动关闭欧洲港口。

29. 西部中太平洋渔业委员会正在制定一项关于港口国措施的区域计划，南太平洋常设委员会为打击东南太平洋IUU捕鱼采取港口国措施通过了一项示范计划，这两项计划均以粮农组织示范计划为基础。

30. 国际大西洋金枪鱼养护委员会²⁶、西北大西洋渔业组织²⁷和印度洋金枪鱼委员会²⁸都建立了港口检验计划。南极海洋生物资源养护委员会也采取了多种措施，如渔获物文件。

31. 港口国之间的协调至关重要，可通过采用美国雷西法案（Lacey）类型²⁹的立法予以大大促进。在这种系统中，非法离开一个州的产品可在进口、销售和运输该

²² 粮农组织/渔业论坛机构促进充分有效实施港口国措施以打击 IUU 捕鱼的区域研讨会，2006 年。见 <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2006/1000380/index.html>。研讨会报告,包括粮农组织 CD-ROM 多媒体演示,将于 2007 年初发表。

²³ 在其第二十五届年会上，2006 年 11 月 20 日的新闻稿中作了报告。

²⁴ 东北大西洋渔业委员会绩效审查小组的报告，第 1 卷，主报告，第 42 页。

²⁵ 凡打算卸货或转运渔获物的任何外国船只，均需在估计达到时间之前提前三天通知港口国。活动仅可在港口国授权之后开始,并以船旗国确认渔获物不超出配额(如果适用的话)范围、已经报告和计算并来自声明的水域为基础。

²⁶ 国际大西洋金枪鱼养护委员会（ICCAT）建议 97-10。这项计划包括监测上岸量和转运量、核查遵规情况、包括配额,收集数据和其他信息等一些基本标准。后来，同意禁止被查明严重违反规定的非缔约方船只的卸货和转运。另见 ICCAT 建议 98-11。

²⁷ 这样一种检验包括:核查品种、数量和规格；交叉核查日志、渔获物离船报告、任何检验报告以及网眼规格核查。

²⁸ 印度洋金枪鱼委员会（IOTC）第 05/03 号决议。成员应查验文件、渔具和进港渔获物，按照国际法通过禁止非缔约方船只渔获物上岸和转运的规定。2005 年以来，还通过了其它义务。

²⁹ 雷西法案规定，属于美国管辖的任何个人“输入、输出、运输、出售、接收、获得、或采购……违反任何洲任何法律或规定，或违反任何外国法而捕获、持有、运输或出售的任何鱼或野生动物”都为非法行为。美国法典第 16 篇第 3371 节等 seq。

产品的州中遭到起诉³⁰。

船舶监测系统，船舶监测、船舶检测系统和其它技术

32. 监测、控制和监视（MCS）当局依靠许多手段采取行动，因为没有任何一种单一的手段能够为成功对IUU渔民进行定位、识别、跟踪、扣押和起诉提供所需的所有必要的信息和分析。然而，有一种手段因其速度异常迅速和接受范围广泛而成为独特的手段，即以卫星为基础的船舶检测系统³¹（以下简称VMS系统）³²。VMS系统为渔业MCS工具箱添加了一种宝贵的工具，使当局能够及时了解船只的位置。VMS数据使巡逻部署工作更有成效，事先确定目标，便于中途拦截。违规行为，如涉及禁渔区的违规行为，可通过VMS系统随时检测到，并在起诉中成功地提供证据。

33. 未来扩大VMS系统的工作得到保证。它将得到双重动力的推动：一个竞争性的市场和官方对加强VMS利用的要求。³³在技术进步的支持下，市场生产形体越来越小而价格更加低廉的VMS装置，通讯成本下降。渔业部长们也正在推动这项工作，他们呼吁船旗国要求所有在公海上作业的大型渔船在2008年12月之前安装VMS系统。³⁴

34. VMS系统尽管有种种能力，但一些当局对其评价过高，作为最终的MCS手段，甚至成为使所有其它手段失去必要的一种手段。实际上，VMS的最大效益，仅在与其它MCS手段一起使用以增补和补充其它系统时产生。粮农组织最近召开了一次关于为渔业监测、管制和监视使用监测系统和卫星的专家磋商会，召集法律、技术和执行专家，在这些领域向粮农组织提供咨询和指导。³⁵

35. 该磋商会建议就VMS系统的使用采取一系列行动，尤其考虑是否建议为采用VMS系统制定一项额外的具有约束力的国际文书。磋商会的结论是，当前的国际法律文书框架为VMS的采用和实施奠定了适当的基础。磋商会认真权衡了一项额外的

³⁰ 最近，一位西班牙国民和乌拉圭公司在美国法院提出了有罪答辩，他们参与从新加坡进口并试图在美国出售价值 350 多万美元的非法捕获的齿鱼并伪造进口文件。除了没收这些齿鱼并缴纳罚款之外，被告必须停止直接或间接参与齿鱼产业的所有活动，该公司必须在 45 天以内解散商业实体。

³¹ 船舶监测系统使用导航和通讯能力提供有关船舶位置和移动的数据。

³² 渔船船舶监测系统最早于 1988 年采用，目前所有主要捕捞国都至少对其某些渔业实施了 VMS 系统。全世界数以万计的渔船已安装了 VMS 系统。对守则实施调查作出回复的粮农组织成员国有很大一部分已经实施和计划实施 VMS 系统。粮农组织成员对 2006 年负责任渔业行为守则实施情况问答调查表作出的回复的区域统计分析。表 16。

³³ 打击 IUU 国际行动计划和重申了其提出的建议开展的活动的一系列后续文件，均要求船旗国了解其渔船在其管辖范围以外的水域中的位置，并明确把 VMS 系统作为跟踪船只的一种手段。例如，见 2003 年关于公开注册的渔船的专家磋商会及上一届渔委会议赞同专家磋商会报告重申在该报告中提出的以打击 IUU 国际行动计划为基础的各项建议。

³⁴ 2005 年关于非法、不报告和不管制捕鱼的罗马宣言。

³⁵ 关于为渔业监测、管制和监视使用监测系统和卫星的专家磋商会报告。粮农组织渔业报告第 815 号。罗马，粮农组织。2006 年，68 页。

具有约束力的协定可能提供的利益，如这样一项协定将提供的额外动力；可处理的问题的范围；持续开展能力建设的潜力，背景是VMS已经被广泛接受，即目前对区域渔业协定承担义务的拥有100吨以上的大型渔船的国家，近94%拥有VMS能力；如此之多的国家已经实施和计划实施VMS系统，从中能够获得何种利益；额外的因素，如可能与许多现行安排的冲突，签订和生效所需的时间以及某种“文书疲劳”的阻力。

36. 磋商会虽然未建议制定一项具有约束力的国际协定，但确实建议考虑采用一系列其它机制来弥补VMS实施方面的空白。这些机制可能包括一项国际行动计划、宣言和战略，指导和促进加强全球实施VMS系统的工作。粮农组织应当为实施VMS系统编写一张关于法律要求、示范条款和样板等的核查清单，包括数据的获得、使用和分享。磋商会建议对粮农组织现行VMS技术准则进行更新。

37. 为了充分实现VMS系统的潜力，磋商会认为需要进行功能分析和更广泛的系统整合。虽然VMS系统被认为是对渔业管理制度的宝贵补充，但有时没有对其支持管理目标的作用进行必要的分析。VMS系统未能总是被充分纳入国家当局收集的其它现有的数据流。VMS系统的运作往往独立于船舶登记数据、渔获量、努力量和渔具等渔业管理数据、许可证信息、日志数据和其它可获得的海事信息。

38. 冰岛的情况显示了系统充分整合的价值。由于冰岛对MCS、渔业管理和海上安全等系统进行整合，如果一艘船只没有每30分钟提供所需的VMS位置报告，也无法通过无线电联络，就启动搜救工作，这既保护了海上的生命，也促使船只不得不通过VMS系统报告，因为否则必将导致冰岛当局上船检查。

39. 此外，VMS系统必须成为政策、法律和实践的机构框架的一部分。各方面需要适当发展才能充分利用VMS系统。人们对VMS系统作为MCS行动的展示品，而MCS活动其余部分薄弱的情况提出了警告。为了利用VMS系统，需要充分开发监视能力，培训MCS官员，建立法律和技术框架、有利的诉讼关系以及涉及MCS的其它渔业计划。

40. 国家、区域渔业管理组织和有关区域和国际当局分享数据至关重要，协调一致的数据格式³⁶、数据兼容性和质量的必要性得到强调。

41. 关于在国家一级和更广泛范围内获得和使用数据问题，人们也往往提出对数据保密性的关注。许多国家缺乏关于数据保密性的法律规定。建议粮农组织制定一项保密性示范条款，帮助各国制定法律。

³⁶ 按照欧洲委员会、挪威、冰岛、法罗群岛和两个区域渔业组织，即北大西洋渔业组织和东北大西洋渔业委员会商定的一项议定书，设计了一种协调一致的数据格式，即“北大西洋格式”，以确定统一的数据域；然而，数据质量仍然是一个重大问题。（与东北大西洋渔业委员会VMS经理的个人通讯。）

42. 窜改船舶VMS数据仍然是一项重大关注。复杂的窜改如假报位置的事例预期将不断提出挑战。通过船舶检测系统进行数据核查，改进数据安全和更好的整合其它数据系统如电子日志数据等，被作为打击窜改活动的几种方式。有必要开发监测数据异常的分析软件，但费用太高。需要找到备选供资方法和开展联合研究。

43. 欧洲委员会联合研究中心试用的船舶侦查系统（VDS）对不遵守规定和不报告情况的船舶进行卫星图像扫描。鉴于以卫星为基础的VMS系统依靠船舶经营者合作，安装必要的设备，因而侦查拒绝安装VMS设备和关闭设备的替代方法至关重要。这些VDS系统前途良好，但由于成本和其它现行制约因素，预计近期内不会广泛使用。

44. 其它技术，包括远程识别和跟踪系统和自动识别系统，都在磋商会上作了介绍，但没有一项技术可取代VMS。

45. 市场力量促使VMS硬件和通讯成本下降，也正在推动额外的产品创新，从而有可能把小型渔业和手工部门包括在内。新的和比较廉价的产品开发时想到这些部门，考虑到可靠电源的供应、这类船舶的大小和甲板电力消耗低、修改的规格以及总体安全和监测需要。有些事例业已证明取得成功。作为粮农组织可持续渔业生计计划一部分而在几内亚执行的一个社区监视项目，依靠海岸警卫队与当地渔民巡逻人员之间的合作，当地渔民在独木舟中安装了手持卫星定位接收器和无线电装置。考虑到工业船队与地方渔民之间危险的行为，社区巡逻队向海岸警卫队发出警报，告知非法渔船的纬度和经度位置，然后海岸警卫队派遣人员。渔民报告现在拖网渔船一见到独木舟就逃跑，因为知道独木舟能够非常迅速地招来主管当局。³⁷

全面的全球渔船档案

46. 2005年3月的部长级渔业会议上，部长们的注意力集中在两个主题之上，即IUU捕鱼和2004年12月海啸灾难。在处理IUU问题上，部长表示“希望履行诺言”。然而，他们承认仅仅依靠现有的措施并不够，需要采用额外的手段来填补空白和解决不足问题。

47. 部长们在关于非法、不报告和不管制捕鱼的2005年罗马宣言中呼吁采取的这些新行动之一是，在粮农组织范围内建立一个“全面的渔船档案……”。目前没有这样一种全面的渔船档案。除了渔船之外，范围将包括冷冻运输船只和补给船只，因为这些船只往往从事IUU船只的转运活动。受益物主信息也将纳入全球档案，视符合国家法的保密要求而定。联合国大会2006年可持续渔业决议鼓励和支持使用同

³⁷ 挖掘基层潜力。来自西非捕鱼社区的好消息。2003年。粮农组织，英国国际发展署。25页。第16-17页。

样的描述语言，在粮农组织范围内建立一个全面的全球渔船档案。³⁸

48. 粮农组织因此进行了COFI/2007/Inf.12文件中所概述的一项可行性研究，探讨建立一个全球档案所涉及的法律和实际问题。它还与现有的信息系统作了对比，如区域渔业管理组织的那些系统；《履约协定》中建立的公海船舶授权档案(HSVAR)；Lloyds/Fairplay（船舶数据库）以及Equasis，即一个促进优质运输和安全的公共万维网站，主要涉及海洋商船运输业。

49. 粮农组织的可行性研究对相关因素进行透彻分析之后得出的结论是：

- 建立这样一个档案在技术上是可行的；
- 船旗国和经济实体将需要按照粮农组织要求的全面、准确的方式提供关于船只及其物主状况的详细信息，才能确保建成一个实用的系统，发展中国家可能需要这方面的援助，包括建立和维持渔船登记册；
- 将需要采用一个独特的船舶识别系统，任何船只，无论其名称、船主状况和船旗的改变，都可能永久识别；³⁹
- 将需要召开一次专家磋商会；
- 分阶段纳入该系统的方法将是可取的；以及
- 建立档案的费用相当大，估计3年半内为250万美元，年执行费用为60万。

50. 可行性研究的结论曾提交VMS系统专家磋商会，专家们对这样一个全球档案如何可能直接使国家MCS当局和那些负责渔船登记和发放捕鱼授权的人员受益表达了看法。船舶仍然能够易旗，获得多重识别证件和迅速改变外观。然而，一艘船只的决定性识别是成功调查和起诉的关键。磋商会认为全球档案可能劝阻易旗和利用方便旗的做法。区域渔业管理组织单独和集体也都被认为是潜在的受益者，尤其是，从编制积极和消极船舶名单中受益。简而言之，磋商会认为全球档案可能具有价值，但并没有低估建立和保持这样一个档案的工作量和所需的费用。

51. 最后，至少平行采取了另一项类似的措施。新西兰自己为公海渔船信息系统开展了可行性研究，作为新西兰对公海IUU捕鱼工作组所作承诺的一部分。这些研究探讨了一系列可比的因素，并同样就建立一个实用数据信息系统的可行性、费用及国家合作的必要性得出了类似的结论。

³⁸ 联合国大会 A/RES/60/31 文件第 45 段。

³⁹ 2002 年粮农组织审查打击 IUU 捕鱼的港口国措施的专家磋商会也提出必须建立一个独特的船舶识别系统。报告。2002 年 11 月，罗马。

建议委员会采取的行动

52. 考虑到IUU捕鱼对实现可持续渔业的不利社会、经济和生物影响，以及有效处理IUU活动面临的挑战，请委员会思考本文建议采取的措施并发表评论，尤其涉及进一步发展港口国措施示范计划，包括可能的话制定一项有约束力的文书，以及是否应当努力制定一项关于VMS的新的具有约束力的国际文书。还请委员会评价指导和促进全球实施VMS系统的替代性战略，包括本文讨论的将由粮农组织开展的活动。最后，请委员会就今后应当为建立一个全面的全球渔船档案采取的步骤，尤其是其供资问题及相关步骤提供指导。