



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

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

渔业委员会

渔业管理分委员会

第一届会议

2024 年 1 月 15–18 日

在有效渔业管理背景下解决非法、不报告 和不管制捕鱼问题

内容提要

本文件重新审视了术语“非法、不报告和不管制捕鱼”，因为了解非法、不报告和不管制捕鱼的每个组成部分并为其提供可操作的定义，是采取有针对性的行动加强渔业管理至关重要的一步。本文件概述了粮农组织针对非法、不报告和不管制捕鱼的规模和影响而制定评估方法和指标的工作，审查了监测、控制、监督和执行在渔业管理中的作用和要求。还讨论了打击非法、不报告和不管制捕鱼的能力发展需求，并提交了关于粮农组织支持的简要报告。

建议分委员会采取的行动

提请分委员会：

- 讨论非法、不报告和不管制捕鱼的三个组成部分及其对实现可持续渔业的影响；
- 注意到在为成员制定关于非法、不报告和不管制捕鱼规模和影响评估方法和指标的指南方面取得的进展，并鼓励应用这些方法和指标；

- 确定关键行动，加强具有成本效益的、创新的和量身定制的监测、控制和监督机制，以促进有效的渔业管理，同时制定有效的执行制度，确保合规；
- 讨论各成员在按照国际标准和要求打击非法、不报告和不管制捕鱼方面所面临的挑战，并注意到这方面的能力发展需求。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

全球及区域渔业进程负责人

高级渔业官员

Matthew Camilleri 先生

电子邮箱：Matthew.Camilleri@fao.org

I. 重新审视术语“非法、不报告和不管制捕鱼”

1. 解决包括小规模渔业在内的所有类型渔业中的非法、不报告和不管制捕鱼问题至关重要，因为它破坏了国家、区域和全球各级为实现有效渔业管理而做出的努力¹。《负责任渔业行为守则》²和相关国际文书一直强调需要打击非法、不报告和不管制捕鱼——这是一个综合术语，描述了被认为是暗中进行的、威胁可持续资源利用、破坏生态系统和经济完整性、损害依赖渔业的生计以及损害粮食安全和营养的行为和不作为。可持续发展目标 14³及其具体目标 14.4 和 14.6 确认各国承诺打击非法、不报告和不管制捕鱼，从而促进海洋和水产资源的养护和可持续利用。尽管“非法、不报告和不管制捕鱼”这一统称及其缩写“IUU 捕鱼”在全球渔学术语中长期广泛使用，但这一术语往往只被简单用以指非法性（即违反渔业法律），而经常未受管制和未报告的捕捞活动可能更令人关切，却被忽视。特别是考虑到各国法律、管理、机构、业务和治理系统的特殊性，了解非法、不报告和不管制捕鱼的每个组成部分并为其制定一个可操作的定义，是采取有针对性的行动加强渔业管理至关重要的第一步。

2. 非法、不报告和不管制捕鱼的三个组成部分看似简单明了，但仔细观察就会发现其广泛、复杂和重叠的性质。提到“捕鱼”，就意味着非法、不报告和不管制捕鱼都与捕鱼活动有关。然而，严格意义上讲，“不报告捕鱼”并不是捕鱼活动，因为它指的是不报告或误报捕鱼地点、日期和时间以及渔获量和种类（即不想要的渔获）的行为。在这方面，Tsamenyi 等人⁴，建议将“不报告捕鱼”一词重新表述为：“不报告捕鱼活动”（即不报告捕捞地点/日期/时间），以及“不报告渔获量”、“少报告渔获量”或“误报告渔获量”。这样就可以采取有针对性的行动，从监管这四种不同形式的“不报告捕鱼”入手，对其进行打击。与“不报告捕鱼”一词有关的另一个特点是，例如，在违反适用法律的情况下，不报告或少报告捕鱼活动或渔获量，这些情况在技术上也同时属于“非法捕鱼”。在这种情况下，应采取执法行动。反之，如果这些活动没有被法律规定为违法行为，那么它们也可同时被视为“不管制捕鱼”。

3. **不管制捕鱼**，可被视为治理失败的情况，即不受管制或在缺失渔业治理框架的情况下进行的活动⁵。这将“不管制捕鱼”与缺乏监管的情况联系起来。这自然要

¹ 有效的渔业管理被定义为“对管理渔业活动的条例或规则进行信息收集、分析、规划、协商、决策、资源分配以及制定和实施（必要时强制执行）的综合过程，以确保资源的持续生产力和其他渔业目标的实现。”参见粮农组织。1997年。《粮农组织负责任渔业技术准则》。第4号，罗马，粮农组织，第82页

² <https://www.fao.org/3/v9878c/v9878c.pdf>

³ <https://sdgs.un.org/2030agenda>

⁴ www.fao.org/3/i5028e/i5028e.pdf

⁵ www.fao.org/3/i5028e/i5028e.pdf

求主管部门启动监管行动，包括建立适当的政策和法律框架。在对小规模渔业采取管理或监管行动时，必须注意考虑到通过习惯做法或传统或自我调节进行的非正式管理或治理，特别是土著人民和当地渔业社区的非正式管理或治理。

4. 术语“**非法捕鱼**”是非法、不报告和不管制捕鱼三个组成部分中最容易理解的一个。简言之，就是从事违反适用法律的捕鱼行为和相关活动。在此类捕鱼继续发生的情况下，应对措施应是采取适当的执法行动，或解决执法不力或无效的根本原因，包括加大对严重违规行为的处罚力度，或建设调查、纠正违规行为和起诉违规行为的能力。

5. 澄清非法、不报告和不管制捕鱼的含义也有助于更好或更现实地评估非法、不报告和不管制捕鱼的规模 and 影响。这种评估可以揭示渔业的关键领域或类型，在哪些领域和哪些方面应优先采取干预措施，并指出通过加强政策、法律、体制和业务框架（包括监测、控制和监督（MCS）、信息交流系统和可持续渔业管理执法）可以同时应对的挑战。

II. 评估非法、不报告和不管制捕鱼的规模 and 影响

6. 粮农组织制定非法、不报告和不管制捕鱼评估方法的工作可追溯到 2015 年 2 月⁶，当时粮农组织在罗马之外召集了一个专家小组，举行了为期三天的研讨会。举行研讨会的起因是引起广泛关注的全球非法、不报告和不管制捕鱼估计值，包括全球非法和不报告捕鱼估计值⁷（2000-2003 年每年 1100-2600 万吨渔获量，相当于 100-235 亿美元的价值）。研讨会认识到制定标准化方法的价值，这些方法可以支持不断努力，为不同区域、物种和渔业提供新的和更新的估计值。然而，对于这种非法、不报告和不管制捕鱼的评估应包括哪些内容，以及考虑到大多数渔业现有的数据和分析能力，这种评估是否可行，甚至是否有用，与会者进行了大量辩论。

7. 研讨会的直接结果是委托对现有研究进行审查，以评估其方法上的优缺点以及将其合并为全球评估的可能性⁸。这项研究的结论是，全球评估就其本质而言是粗略的近似值，尽管最初有助于提高认识，但重点应转向较小规模的评估，以协助制定切实可行的渔业管理措施。为更好地指导区域、国家或国家以下各级非法、不报告和不管制捕鱼评估研究，粮农组织开始制定一系列《非法、不报告、不管制捕鱼规模和影响评估方法和指标技术准则》。第一卷“原则和方法”介绍了关键概念

⁶ www.fao.org/3/i5028e/i5028e.pdf

⁷ <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0004570>

⁸ 粮农组织。编写中。《非法、不报告、不管制捕鱼规模和影响评估方法和指标技术准则》。第 3 卷 — 非法、不报告和不管制捕鱼估计实例目录。（附件 1 — 非法、不报告和不管制捕鱼评估研究审查及使用的方法。2016 年粮农组织委托 Poseidon 水生资源管理有限公司进行的研究。）

和实例，并帮助开始确定如何进行评估⁹。第二卷“开展评估的实用指南”概述了从研究规划到执行再到结果展示的逻辑和循序渐进过程¹⁰。第三卷“实例目录”解释了构建各类评估时使用的具体数据来源和计算步骤¹¹。

8. 在制定这些技术准则的同时，对非法、不报告和不管制捕鱼评估工作的益处和局限性提出了一些见解。首先，任何规模（全球、区域、国家或地方）的评估都有助于引起对非法、不报告和不管制捕鱼问题的关注，但可能无助于主管部门设计应对措施和评估其绩效。这一点对于一些方法而言尤为如此，因为这些方法不够细化，没有从具体活动上升到非法、不报告和不管制捕鱼的捕捞总量。这一点在专家小组研讨会上首次得到确认，在技术准则系列中得到了扩充，并在最近的大量评估研究中得到了证实。

9. 第二个见解是，非法、不报告和不管制捕鱼评估的差异可能很大，取决于它们包括哪些活动，在许多情况下，评估的类别标签与非法、不报告和不管制捕鱼定义的三个组成部分（本身“宽泛、复杂和重叠”——上节）并不完全对应。许多研究没有明确界定他们试图评估的是其中哪一部分，或创建新的类别以更好地反映其特定渔业的合规机制。例如，对南太平洋金枪鱼渔业的一项研究¹²发现，大部分（89%）非法、不报告和不管制捕鱼与误报有关，极少数（5%）与无证（非法）捕鱼有关。然而，该研究指出，正如本文前一节所讨论的，将误报渔获量分配到非法、不报告和不管制捕鱼定义的特定部分并不明确，因为如果违反适用法律，误报可被视为非法捕鱼（而非不报告捕鱼）。此外，南太平洋金枪鱼渔业无证（非法）捕捞的估计值低必须考虑到其工业性质及其先进的监测、控制和监督系统。与强调南太平洋金枪鱼渔业的误报不同，在最近对监测不那么严格、工业化规模的近海北太平洋渔业的另外两项研究中¹³，发现非法捕鱼是主要的关切内容。此外，非法捕鱼仍然是一个重要问题，特别是在许多亚太国家的边境地区¹⁴。

10. 第三个见解是，即使应用的方法在一段时间内保持一致，由于输入数据质量或数量的变化，估计值也可能不同，从而难以在不同研究之间进行比较。上述太平洋金枪鱼渔业研究将 2016 年至 2020 年期间非法、不报告和不管制捕鱼估计值的大部分变化归因于可得数据来源的变化。这表明，即使采用一致的方法也可能无法产

⁹ <https://doi.org/10.4060/cc6434en>

¹⁰ 粮农组织。编写中。《非法、不报告、不管制捕鱼规模和影响估计方法和指标技术准则》。第 2 卷 — 提供估计的实用指南。

¹¹ 粮农组织。编写中。《非法、不报告、不管制捕鱼规模和影响估计方法和指标技术准则》。第 3 卷 — 实例目录。

¹² <https://mragasiapacific.com.au/wp-content/uploads/2021/12/ZN2869-FFA-IUU-2020-Update-final.pdf>

¹³ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X17303998>;
<https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.abb1197>.

¹⁴ <https://www.fao.org/3/cb2640en/cb2640en.pdf>

生不同渔业或不同时期直接可比的估计值。对这种可重复使用的基准的渴望，结合在多个辖区获得具体渔业数据的难度，促使最近创建了非法、不报告和不管制捕鱼风险指数，旨在以标准化的方式对 152 个国家进行评分¹⁵。但为实现这一目标，该指数利用公共领域信息或专家调查，基于有时不敏感的或主观的衡量非法、不报告和不管制捕鱼风险的标准，而不是基于真实普遍性创建。这说明了在量化非法、不报告和不管制捕鱼时，在应用的便利性和技术的严谨性之间可能需要权衡取舍，这就是一个重要的实例。

11. 在对非法、不报告和不管制捕鱼评估研究的优缺点有了这些认识后，粮农组织技术准则系列最新一卷将重点从定量评估转向指标方法。尽管非法、不报告和不管制捕鱼评估有助于调动公众情绪、政治意愿、技术发展和改善监测、控制和监督系统所需的财政资源，但指标方法侧重于帮助渔业主管部门利用自己的监测、控制和监督数据，检查监测、控制和监督措施的有效性，查明新出现的威胁，并确保资源用于最需要的地方。最新一卷题为《制定和使用打击非法、不报告和不管制捕鱼的绩效指标》¹⁶，展示了如何利用国家监测、控制和监督数据集制定和跟踪衡量指标，突出潜在问题并触发进一步分析，但不一定得出非法、不报告和不管制捕鱼水平的结论（例如，指标可以是涉嫌未经许可转运的数量）。粮农组织建议的指标框架将以四个案例研究为例，帮助渔业主管部门设计其自己的易于编制的检测、覆盖和投资指标。一旦编制完成，这套指标还可用作跟踪监控平台、利益相关方协商手段以及打击非法、不报告和不管制捕鱼的区域合作机制。粮农组织预计将开发支持指标方法的工具和课程，并通过计划于 2024 年举办的讲习班寻求确定有兴趣测试这种方法的国家。

III. 监测、控制、监督和执行

A. 监测、控制和监督：它们在渔业管理中的作用

12. 了解监测、控制和监督（MCS）在实现有效渔业管理中的重要性和作用，需要了解：a) 渔业部门的动态及其与环境 and 生态系统的关系；b) 整个价值链（即捕捞前、捕捞、捕捞后）的活动和特征；c) 捕鱼和捕鱼相关活动的时间和空间特征。对包括小规模渔业在内的不同渔业、所有利益相关方、他们的作用以及互动方式的详细了解也将有助于确定优先需求，以设计和实施适当的监测、控制和监督战略、计划、操作、流程和程序。

¹⁵ <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/12/IUU-Report-2021.pdf>

¹⁶ 粮农组织。编写中。《非法、不报告、不管制捕鱼规模和影响评估方法和指标技术准则》。第 4 卷 — 制定和使用打击非法、不报告和不管制捕鱼的绩效指标。

13. 渔业的有效管理高度依赖于可靠的信息和数据，这些信息和数据对于风险评估、决策和适应性管理至关重要。监测、控制和监督不仅提供了收集此类信息和数据的框架，还培养了遵守渔业管理计划和规定的文化，以实现可持续渔业。因此，各国必须有足够的手段进行监测、控制和监督，特别是发展中国家往往面临各种挑战，附件 1 列出了其中的关键要素。粮农组织已支持 20 多个国家加强其监测、控制和监督系统，应对此类挑战的各个方面，发展其制度和业务能力，从而提高其作为船旗国、港口国、沿海国和市场国的绩效。

14. 为解决小规模渔业中非法、不报告和不管制捕鱼三个组成部分的问题，需要设计和实施具有成本效益并适合小规模渔业运作的社会经济和文化背景的监测、控制和监督机制和程序¹⁷。

B. 监测、控制和监督要求和执法作用

15. 监测、控制和监督的三个组成部分是一个完全相互关联的整体，不应被视为独立的或互不相干的，每个组成部分都有其特定的要求。

16. 在通过监测、控制和监督发现不遵守渔业管理监管框架的情况下，需要执法，将监测、控制和监督的效应转化为针对不遵守者的可操作的有效措施，从而保护现有的可持续渔业管理计划。如果缺乏充分的监测、控制和监督及有效的执法相结合，渔业管理将无法实现可持续性。在这方面，需要具备以下要素：

17. **监测**（例如收集、测量和分析与渔业有关的信息，包括渔获量、物种构成、渔捞强度、兼捕、丢弃物、作业区，这些都是渔业管理者用来做出管理决策的主要数据）需要利用技术、人力资源、流程和程序来收集、存储、分析和使用与渔业和渔业相关活动有关的数据和信息。

18. **控制**（即规定可捕捞资源的条款和条件）需要国家或区域一级的有效监管框架。在认为适当的情况下，控制可通过实施有关捕捞强度、水域准入、渔具和季节等方面的规则来限制捕捞活动。

19. **监督**（即对捕鱼活动进行检查和监督，以确保监管框架、准入条件和管理措施得到遵守）是通过有组织地应用技术和人力手段，对国家管辖范围内或国家管辖范围以外地区的捕捞活动进行实时或接近实时的观察来实现的。

20. **强制执行**对监测、控制和监督系统实现其目标起着至关重要的作用。在实际发生或怀疑发生违反或不遵守措施的情况下，就需要强制执行，并采取必要的行动来制止或纠正行动和/或实施规诫。强制执行需要支持性的监管框架，建立有效的行政和/或刑事程序，以查明事实，确定罪责，并实施足够严厉的制裁，以阻止未来的违规行为。

¹⁷ 见 COFI:FM/XXX/2024/Inf.6

C. 监测、控制、监督和 2009 年粮农组织《港口国措施协定》以及打击非法、不报告和不管制捕鱼的补充性国际文书和区域机制

21. 2009 年粮农组织《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的港口国措施协定》是一项具体协定，为实施与渔业有关的港口国措施提供了具有法律约束力的框架，有助于监测、控制和监督。特别是，它规定了港口国措施与更广泛的港口国控制机制的整合，悬挂外国国旗的船只在申请进入《港口国措施协定》缔约方的港口时有义务事先提交申请，赋予港口国拒绝入境或在检查后准许入境的权利，以及暂停使用港口，等待调查的权利。《港口国措施协定》还提供了一个信息收集和交流框架，以及一个统一的后续行动系统，所有这些都是有效监测、控制和监督的核心要素。

D. 监测、控制和监督资源材料

22. 为支持各国建立适当的监测、控制和监督系统，粮农组织制定了一份详细的《打击非法、不报告和不管制捕鱼的监测、控制和监督系统、操作、程序和工具清单》¹⁸，涵盖八个专题领域的 50 个主题。

IV. 打击非法、不报告和不管制捕鱼的能力建设需求

23. 2017 年，粮农组织为响应渔委的呼吁，促进实施打击非法、不报告和不管制捕鱼的国际文书，并为满足成员的援助请求，启动了一项全球能力发展计划，以支持实施《港口国措施协定》及补充文书。该计划与可持续发展目标具体目标 14.4 和 14.6 保持一致，涉及《港口国措施协定》的第 6 部分¹⁹，同时也适用于非缔约方。

24. 粮农组织通过该计划：

- 协助了 50 多个国家加强能力，根据国际渔业文书更有效地打击非法、不报告和不管制捕鱼。附件 2 概述了在该计划下提供的援助。
- 为全球和区域进程做出了贡献，这些进程旨在为预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼创造一个更加有利的环境，其中包括：(i) 制定《渔获物转载自愿准则》；(ii) 粮农组织/劳工组织/海事组织非法、不报告和不管制捕鱼及相关事项联合特设工作组（联合工作组）的工作；(iii) 在葡萄牙语国家共同体成员之间建立打击非法、不报告和不管制捕鱼的合作网络；(iv) 开展关于《遵守协定》执行情况的研究；(v) 举行若

¹⁸ 准备出版。

¹⁹ 《港口国措施协定》第 6 部分涉及发展中国家在执行符合《协定》的港口国措施方面的要求。

于全球和区域《港口国措施协定》法定会议和相关会议；(vi) 开展关于实施《港口国措施协定》及补充文书的益处的宣传和认识活动。

- 开发并维护全球工具和资源，这些工具和资源也促进了能力发展，其中包括：(i) 《港口国措施协定》指定港口和联络点申请表；(ii) 《港口国措施协定》全球信息交流系统；(iii) 《全球渔船、冷藏运输船和补给船记录》；(iv) 全球能力发展门户网站；(v) 粮农组织港口国措施数据库(Port-Lex)；(vi) 关于实施国际文书的渔业培训计划；(vii) 一系列技术准则，内容涉及非法、不报告和不管制捕鱼的规模和影响的评估，沿海国、船旗国和港口国的责任，以及与市场有关的措施²⁰。

25. 粮农组织收到成员的大量援助请求，以加强其根据国际标准和要求打击非法、不报告和不管制捕鱼的能力。渔委第三十五届会议敦促粮农组织继续通过该计划加强与非法、不报告和不管制捕鱼有关的重要技术和能力建设。为响应此类请求，在资金允许的情况下，未来的活动可能包括：(i) 扩大国家层面的援助，以纳入国际商定的新措施，包括转运措施和相关区域措施；(ii) 加强渔业法、监测、控制、监督及作业、机构间合作和信息共享等领域的培训；(iii) 加强全球和区域合作、协调和信息共享；(iv) 协助《港口国措施协定》缔约方执行其决定，包括《巴厘战略》和召开法定会议；(v) 落实粮农组织/海事组织/劳工组织联合工作组会议关于非法、不报告和不管制捕鱼及相关事项的建议；(vi) 在渔委和《港口国措施协定》缔约方会议的指导下，处理其他优先事项和建议。

²⁰ www.fao.org/port-state-measures/zh/

附件 1

监测、控制和监督挑战

各国在有效实施监测、控制和监督方面面临的主要挑战包括资金制约、人力和物力薄弱、治理问题，如参与打击非法、不报告和不管制捕鱼的国家机构之间缺乏合作或协作不足，以及缺乏政治意愿。

监测、控制和监督专题领域		主要挑战
1	渔业部门概况	缺乏有关捕鱼和捕鱼相关活动的可靠信息。
2	监测、控制、监督和执行框架	政治意愿、体制和法律框架，在履行港口国、船旗国、沿海国和市场国责任方面的薄弱环节。
3	渔业监测中心	人员不足和未经培训、技能短缺、预算薄弱、缺乏全天候服务。
4	人力资源	培训、能力、人手不足。
5	培训计划和能力建设	预算、缺乏有经验的培训人员、无课程、项目支持不稳定、时断时续。
6	信息收集机制	缺乏收集必要信息和数据的过程和程序。缺乏确定所需数据和信息的人力。
7	监测、控制和监督手段	为初期资本支出提供资金。无运行或维护预算拨款。项目支持的长期可持续性，间歇性项目。
8	标准业务规程	缺乏确定标准业务规程活动的技术知识、标准化、机构间合作、影响实施的能力弱点。

附件 2

粮农组织支持实施《港口国措施协定》及补充文书的全球能力发展计划：
国家层面援助（截至 2023 年 7 月）

主题领域	受援国
需求评估	47
《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国家行动计划》	2
法律审查	25
法律支持	22
法律培训	25
监测、控制和监督审查	19
加强监测、控制和监督	22
监测、控制和监督培训	9
港口检查培训	7
船旗国履约	7
制定渔获登记制度	5
加强机构间协调	13