



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

C

渔业委员会

第三十三届会议

2018 年 7 月 9—13 日，罗马

解决捕捞作业中的环境问题： 到 2025 年减少遗弃、丢失或以其他方式 抛弃渔具相关进展

内容提要

多年来，解决捕捞渔业中捕捞作业相关环境影响问题已成为粮农组织渔业委员会（渔委）议程的优先议题。因此，兼捕和丢弃物、遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具以及与底部接触的渔具对海床产生的影响始终是粮农组织和成员国的关注领域，且定期提出今后工作建议。近年来，粮农组织增加了在评估和监测捕捞作业环境影响以及开发技术、制定方法和准则以支持粮农组织《负责任渔业行为守则》及相关文书、蓝色增长倡议和渔业生态系统方法方面的工作。目前，也认识到这项工作对于支持《2030 年可持续发展议程》至关重要，尤其体现在关于保护和可持续利用海洋的可持续发展目标 14 以及与抗击饥饿和保障人人享有粮食相关的其他可持续发展目标。

本文与以下文件同时提供：COFI/2018/10、COFI/2018/Inf.25、COFI/2018/SBD.17 和 COFI/2018/SBD.18。本文旨在为进一步讨论提供基础并寻求渔委就粮农组织目前和今后为解决渔业作业环境影响尤其是防止和减少遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具提供指导。

2018 年 2 月 5-9 日召开的渔具标识技术磋商会，认识到渔具标识准则是防止和减缓遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的影响以及打击非法、不报告和不管制捕鱼的重要工具，建议渔委考虑制定解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：<http://www.fao.org/dofi/en>。



mw869

的全球战略。本文阐述技术磋商会建议和拟议《渔具标识自愿准则》，同时考虑到其他强调亟需解决全球和整体范围内捕捞作业环境影响问题的其他国家文书和发展情况，重点强调遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题。

本文概述粮农组织为减轻捕捞作业环境影响已开展的工作，重点关注遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题。本文提出制定全球总体计划的框架，支持实施《渔具标识自愿准则》及其他措施，包括相关现有自愿性和具有约束力的文书，以防止、减少和消除遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具及其不利影响。拟议计划支持落实可持续发展目标 14，尤其是：

- 可持续发展目标 14.1—大幅减少各类海洋污染，包括海洋废弃物，遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具是海洋废弃物的重要组成部分；
- 可持续发展目标 14.2—可持续管理和保护海洋和沿海生态系统，避免严重不利影响；
- 可持续发展目标 14.4—结束非法、不报告和不管制捕鱼以及破坏性捕捞做法。

I. 背景

1. 捕捞作业可对海洋环境和海洋生态系统产生负面影响。捕捞尤其是通过遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具，可导致兼捕和丢弃物，影响海床和底栖群落，减少甚至大量毁灭海洋动物种群，包括濒危物种，污染海洋环境。

2. 遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具对海洋生态系统、野生生物、渔业资源和沿海社区造成负面影响。尽管针对全球范围内渔具丢失和遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具数量缺少强有力估计，但认为其占全部海洋废弃物的大部分。例如，近期关于“太平洋垃圾带”的文章报告，该比例接近 50%。

3. 若干联合国大会可持续渔业决议涉及到海洋废弃物，包括遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题。联合国《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标强调解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题的紧迫性；其中，可持续发展目标 14.1 呼吁到 2025 年大幅减少各类海洋污染。近年来，联合国环境大会、《生物多样性公约》和《养护野生动物移栖物种公约》均通过海洋废弃物相关决议或决定，呼吁进一步采取行动解决相关问题。各国政府在若干高级别论坛上作出许多自愿性承诺，概述为实现减少海洋废弃物的相关国家目标将采取的具体行动。

4. 自 20 世纪 80 年代以来，粮农组织则认为遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具是一项主要全球性问题。粮农组织渔委多次会议讨论并审议了该问题。最大程度地减少遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的需要以及回收丢失渔具的责任已纳入 1995 年粮农组织《负责任渔业行为守则》及相关技术准则。过去十年，粮农组织在解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题方面取得进展，包括：

1) 开展第一个关于遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的全球评估并于 2009 年发布题为《遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具》的报告。这份报告由粮农组织和联合国环境规划署（环境署）合作完成，首次提供了全球范围内遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的现有最佳信息，并对遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的规模、构成、起因和影响进行全面综述。

2) 2016 年粮农组织和环境署继续合作，发布题为《遗弃、丢失或以其他方式抛弃的缠刺网和三重刺网—幽灵捕鱼死亡率估算方法和区域监测管理状况》的报告。该研究聚焦缠刺网和三重刺网渔业导致的遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具以及幽灵捕鱼死亡率和影响估算方法。

3) 根据 2014 年渔委第三十一届会议的指导在 2016 年 4 月 4-6 日召开渔具标识专家磋商会。专家磋商会编制了《渔具标识准则草案》并建议（后经渔委第三十二届会议批准）开展渔具标识试点项目以支持拟议《准则草案》。

4) 2017 年实施两个试点项目：

- 聚焦集鱼装置标识的全球可行性研究
- 印度尼西亚聚焦小规模沿海渔业中渔具标识和丢失渔具回收实际应用的实地项目

5. 粮农组织与相关联合国机构、非政府组织和学术机构等许多组织合作，解决海洋垃圾以及遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具问题，包括：

1) 通过相关文书解决海洋垃圾问题的国际海事组织、《国际防止船舶造成污染公约》（《防污公约》）附件 V 以及《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约议定书》（《伦敦议定书》）。粮农组织与国际海事组织交流遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具及其管理相关信息，主要通过参加国际海事组织相关委员会，包括国际海事组织海洋环境保护委员会以及粮农组织/国际海事组织关于非法、不报告和不管制捕鱼及相关事项特设联合工作组（联合工作组）；该联合工作组为交换信息和确定合作机会提供平台。2018 年 4 月，海洋环境保护委员会第七十二届会议同意将“制定解决船舶造成海洋塑料垃圾的行动计划”作为新产出纳入委员会 2018-19 两年度议程，并请粮农组织向委员会通报所开展的解决海洋塑料垃圾相关工作的最新情况。会议特别强调了粮农组织与国际海事组织合作的重要意义，委员会还注意到联合工作组近期提出的建议已经国际海事组织文书实施分委员会第四届会议批准，包括：

- 一致认为渔具标识是缓解遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题以及打击非法、不报告和不管制捕鱼的一项关键工具；
- 邀请成员政府审议粮农组织《渔具标识准则》一经通过作为工具支持《防污公约》附件 V 的落实及可能修正的潜力；
- 要求国际海事组织秘书处继续与粮农组织秘书处合作并考虑出席粮农组织渔具标识技术磋商会。

2) 国际海洋考察理事会（国际海考会）：粮农组织和国际海考会共同资助捕捞技术和鱼类行为工作组（国际海考会-粮农组织捕捞技术和鱼类行为联合工作组）。国际海考会-粮农组织捕捞技术和鱼类行为联合工作组在其年度会议上审议和讨论了遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具相关问题，尤其是渔具改造和操作以预防、减轻和缓解遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的影响。

3) 海洋垃圾全球伙伴关系/环境署：在保护海洋环境不受陆地活动影响的全球行动计划（全球行动计划）下由环境署推动的海洋垃圾全球伙伴关系发挥了重要作用，提供总体全球伙伴关系和框架，支持针对防止和减少海洋垃圾，包括遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具开展合作活动。粮农组织是海洋垃圾全球伙伴关系指导小组成员，为支持环境署和全球行动计划针对遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具等海洋垃圾开展的相关合作活动做出贡献并从中获益。

4) 全球幽灵渔具倡议：全球幽灵渔具倡议是由世界动物保护协会牵头的全球跨部门合作平台，重点关注预防和缓解遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的影响。粮农组织认识到全球幽灵渔具倡议的技术知识和利益相关方外联能力，已通过信息交流以及在遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具试点项目方面建立伙伴关系与全球幽灵渔具倡议开展合作。

II. 减少捕捞作业环境影响—前进道路

6. 粮农组织建议制定新的全球工作计划以减轻捕捞作业环境影响，这份计划将重点关注预防、减轻和缓解遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的影响。全球计划将为（国家、区域和国际）项目提供框架，支持落实《渔具标识自愿准则》。

《准则》是解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具以及打击非法、不报告和不管制捕鱼的重要工具；非法、不报告和不管制捕鱼也是造成非法丢弃渔具的重要因素。全球计划也将支持其他措施，按照可持续发展目标 14.1 的要求到 2025 年大幅减少遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具。

7. 拟议全球计划将支持粮农组织成员，包括沿海和小岛屿发展中国家采取有计划的国家和地区方法，解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题及其不利影响。计划将强调与相关伙伴合作的重要性，包括国家、区域渔业管理组织和安排以及区域渔业机构、其他相关联合国机构和计划、以及其他相关各方，如具备技术专长或利益相关方外联能力的学术机构和非政府组织。

8. 通过制定这项计划，粮农组织希望在解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题方面提供全球领导。认识到针对解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题以及更广泛的海洋垃圾问题，不同联合国机构、政府间组织和政府部门，包括环境、旅游、船运和捕捞相关部门，具有重大跨部门利害关系，因此将需要全面综合的解决方案。还认识到，粮农组织将需要增加与其他产业的合作，包括塑料制造和循环利用。

9. 该计划还将考虑采取循环经济方法管理淘汰渔具，重点关注启发和支持当地社区发掘淘汰渔具的隐性机会并从中获益，实现相关社会经济效益，同时减少陆地上和海洋中遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具。

10. 该计划的主要目标是在国家、区域和全球层面协调一致地实施防止、减少和消除遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具的措施，包括通过落实相关具有约束力和自愿性文书，如粮农组织《兼捕管理及减少丢弃物国际准则》、粮农组织《负责任渔业行为守则》、粮农组织《渔具标识自愿准则》、粮农组织《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼港口国措施协定》（《港口国措施协定》）、《联合国跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群协定》、国际海事组织《防污公约》附件 V、《伦敦议定书》。

11. 粮农组织具备相关职责和技术专长，推动渔业治理全球文书，支持制定相关政策 and 法律并加强落实政策和法律的机构能力。制定这项全球计划旨在提升粮农组织在加强全球渔业治理方面的工作以及粮农组织成员在解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题方面的管理和技术能力，通过落实《渔具标识自愿准则》等为打击非法、不报告和不管制捕鱼提供互补支持。

12. 预见到，拟议计划将支持制定和实施国家和区域行动计划以及其他适当协调机制，尤其是针对小规模渔业和发展中国家。

13. 拟议计划通过提升渔业生产力和可持续性支持粮农组织战略目标 2，具体做法包括：减少因渔具丢失带来的捕捞费用；通过减少遗弃、丢失或以其他方式丢弃渔具造成的航行危害提升海上安全性；减少因遗弃、丢失或以其他方式丢弃渔具幽灵捕捞造成的资源浪费；可能通过循环经济方法实现社会经济效益。该计划将完善渔具管理并实施措施防止、减少和消除遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具。

14. 鉴于遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具对全球粮食安全以及捕捞社区尤其是小岛屿发展中国家生计造成威胁，拟议计划将加强粮农组织对联合国可持续发展议程的贡献，不仅针对可持续发展目标 14（养护和可持续利用海洋和海洋资源），还包括若干其他可持续发展目标和具体目标，尤其是可持续发展目标 1 和 2。

III. 计划预期成效

15. 拟议全球计划旨在产生广泛成效，包括：

- 1) 通过对全球范围内遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具数量开展基线评估，增进对遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题严重性的认识。
- 2) 减少海洋环境中现有遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具数量。
- 3) 减少遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具与海洋野生生物、船舶和海洋栖息地之间负面互动的发生率和风险。
- 4) 通过减少幽灵捕捞，减轻鱼类种群压力，推动恢复鱼类种群，改进沿海社区及依赖沿海社区为生的人们的经济回报、生计和粮食安全状况。
- 5) 进一步落实现有相关约束性和非约束性文书。
- 6) 通过实施渔具标识系统，改进渔业治理，包括加强对非法、不报告和不管制捕鱼活动的识别。
- 7) 通过制定循环利用计划（尽可能为闭环）、押金和回购计划以及创新渔具设计，在渔业部门内宣传循环经济概念及其相关经济社会效益。

IV. 计划执行

16. 全球计划将包括伙伴关系框架以及支持相同发展目标且通过不同来源供资的项目。

- 1) 参与国将可利用计划提供的援助实施战略和措施，推动实现防止和减少遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具及其不利影响的总体目标。

2) 项目将关注具体国家或区域，由粮农组织以及由粮农组织与计划资源伙伴协商确定的当地项目伙伴共同协调。

3) 鼓励已确定需要解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题，承诺解决此问题或愿意与粮农组织合作加强解决此问题能力的国家正式向粮农组织表达兴趣。尤其是在最初阶段，将优先考虑承诺解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题但在没有援助的情况下实施措施和战略能力有限的国家。也将考虑到现有遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题对粮食安全、社会、经济、环境和航行造成的影响。

17. 个体项目的需求及其具体目标因项目而异；但预见到项目可涵盖以下若干或全部内容：

- 1) 监测和评估：制定和协调在全球范围内适用的方法，以了解问题严重性、确定基线并监测所实施解决方案的影响。
- 2) 推动最佳做法：确定、设计和实施在区域或全球范围内解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题的最佳做法和解决方案，包括在区域和全球层面制定和加强遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具行动计划和能力建设。
- 3) 支持政策和执法措施：解决国家和区域遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具相关政策以及监测和执法措施中的差距和不足。
- 4) 加强合作：确定加强合作的机会，包括相关联合国机构和计划之间、区域渔业管理组织和安排等相关区域机构与其他相关区域协定或计划之间以及邻近国家之间的合作。
- 5) 支持创新：制定和实施创新技术和社会解决方案，解决遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题，包括防止、减少和消除遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具及其影响。
- 6) 鼓励循环利用和发展循环经济：制定和实施渔具管理循环经济模式，包括尽可能为闭环的渔具循环利用计划、二手渔具押金计划、淘汰渔具用途变更以及加强相关活动以提升影响。

18. 将使用若干机制和工具实施该计划，包括通过知情和参与式进程，涵盖政策、法律和技术援助、能力建设/能力培训、技术解决方案和工具相关研究及技术开发投资，包括继续确定和制定最佳做法和措施以实现计划目标。

19. 该计划实施期为五年，五年后将审议计划进展和成果，确定计划对可持续发展目标 14.1 的贡献。可能需要继续开展计划工作，为联合国《2030 年可持续发展议程》各项目标做出更大贡献。