



渔业委员会

第三十三届会议

2018 年 7 月 9–13 日，罗马

《负责任渔业行为守则》和相关文书的实施进展

内容提要

本文件总结了对粮农组织成员、区域渔业机构和非政府组织上一次在 2016 年向粮农组织渔业委员会（渔委）报告以来实施 1995 年粮农组织《负责任渔业行为守则》（《守则》）及其相关文书情况的分析。

建议渔委采取的行动

提请渔委：

- 注意《守则》的实施进展，并就如何解决在《守则》各部分和在这方面发现的空白和制约因素提出建议；
- 注意调查问卷回复率刷新纪录，并鼓励成员继续尽力回复；
- 就如何继续铺开和深化《守则》实施工作提出指导意见；
- 就更广泛利用通过《守则》调查问卷提交的数据和信息提出建议，用途包括报告其他进程、特别评估和研究以及具体技术报告；
- 就审查调查问卷的内容以及进一步改进网络应用软件及相关数据管理和数据处理工具提出建议。

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 <http://www.fao.org/cofi/en> 网站获取。

I. 引言

1. 1995 年粮农组织《负责任渔业行为守则》（《守则》）第四条尤其指出，粮农组织将向粮农组织渔业委员会（渔委）报告《守则》实施情况。本报告是秘书处为渔委编写的第十份报告，根据粮农组织成员、区域渔业机构和非政府组织对调查问卷的回复情况，介绍有关《守则》实施进展的主要发现。补充参考文件 COFI/2016/Inf.7 介绍了对所提交信息的详细分析，即《守则》在国家层面的活动和运用情况以及区域渔业机构和非政府组织的活动情况。成员回复情况的总结统计表还在渔委网站上发布，并载于文件 COFI/2016/SBD.1，结合上述参考文件参阅。
2. 渔委第三十二届会议欢迎对 2015 年《守则》实施情况调查问卷¹所做改进并注意到回复率创下历史新高。渔委请粮农组织继续改进网上调查问卷和相关信息系统，并鼓励成员继续尽力报告。根据渔委 2016 年提出的要求，秘书处继续改进网上系统，增加并扩展调查问卷的若干内容，开发相关数据处理工具。对于提交水产养殖分委员会的水产养殖补充调查问卷，单独为区域渔业机构编制了新的类似版本调查问卷，使用的是相同的信息技术平台，同时确保与主要的《守则》调查问卷相一致。
3. 渔委第三十二届会议商定，成员可以利用通过《守则》调查问卷提交的数据和信息，报告可持续发展目标各项指标和《爱知生物多样性目标》的落实情况，必要时还可辅以补充问题。在利用数据编写特别报告和评估报告方面，渔委呼吁粮农组织酌情与相关成员协商审议保密性问题。在根据渔委的决定采取后续行动方面，秘书处按需编制了新内容并扩展了其他内容，确保成员得以按照可持续发展目标指标 14.6.1 的要求，报告打击非法、不报告、不管制捕鱼国际文书的实施情况。秘书处还对某些问题稍作改动，确保获得相关信息，以便报告《爱知生物多样性目标》的落实情况。
4. 鉴于成员有意了解遗弃、丢失和以其他方式抛弃渔具对海洋环境的影响和渔具标识能在限制这种现象方面发挥的作用，秘书处在调查问卷中加入了两个结构化问题，用于监测成员在这方面采取的行动。
5. 关于 2018 年的报告情况，128 个成员²（占粮农组织成员³的 65%）回复了调查问卷⁴，使回复率创下历史新高，比 2016 年上一次报告高出 11%。四个今年报告的成员过去从未提交过调查问卷，另有七个今年报告的成员十多年来从未提交过调查

¹ www.fao.org/fishery/topic/166326/en

² 欧盟代表其成员国作了回复，但未回复问题 19.2、19.3、20、21、41 和 51。对于问题 41 和 51，欧盟及其成员国均作了回复。

³ 本报告所指“成员”是指回复调查问卷且其回复在报告汇编过程中得到考虑的粮农组织成员。

⁴ 2018 年 1 月 31 日，调查问卷通过《守则》调查问卷信息系统以电子邮件形式向粮农组织成员、区域渔业机构和非政府组织分发。2018 年 3 月 15 日至 3 月 28 日期间发出三次“注册”提醒和三次“提交”提醒。2018 年 3 月 13 日至 2018 年 4 月 17 日期间发出若干通知，表示提交截止日期从 2018 年 3 月 15 日延至 2018 年 4 月 25 日。

问卷。回复率升幅最大的依次是近东区域（8个成员报告；上升33%）、西南太平洋区域（10个成员报告；上升25%）和非洲区域（31个成员报告；上升19%）。

6. 52个区域渔业机构中有33个⁵提交了调查问卷回复，回复率比2016年报告高出32%。11个非政府组织⁶提交了回复，数量比2016年多出1个。

II. 粮农组织为支持《守则》实施工作采取的行动

7. 粮农组织以各种方式支持实施《守则》，包括开展定期和实地计划活动。粮农组织定期开展针对性活动，为实施《守则》提供支持，包括举办区域和国家研讨会，增强《守则》实施工作，同时不断编制技术准则、翻译部分准则和协助阐述国家行动计划。粮农组织还制定了若干国家和区域计划，为实施各项国际行动计划、自愿准则和战略提供支持，从而协助成员提高自身能力，以便根据此类补充文书的条款发展和管理国内渔业和水产养殖部门，包括建立区域机制和开展区域合作。

8. 2017年，粮农组织发布了《水产养殖发展技术准则：水产养殖治理和部门发展》（补编7）⁷，从而使整个系列的技术准则总数增至三十份。

III. 成员实施《守则》的进展概要

A. 综述

9. 几乎所有成员都表示制定了渔业政策，一般来说，成员表示国内渔业政策与《守则》基本一致。在有海洋和/或内陆渔业的成员中，大多数表示制定和实施了渔业管理计划。就海洋渔业而言，最常用的管理措施涉及禁止破坏性捕捞；就内陆渔业而言，最常用的几类措施涉及承认其养护问题令人关切的物种的确定程序和保护渔业中令人关切的物种。

10. 四分之三的成员着手实施了渔业生态系统方法，其中大多数采取了适当的管理行动，并确立了生态、社会经济和治理目标。很多成员还建立了监测和评价

⁵ 信天翁和海燕养护协定、亚太渔业委员会、孟加拉湾计划—政府间组织、中亚及高加索区域渔业和水产养殖委员会、南方蓝鳍金枪鱼养护委员会、非洲内陆渔业和水产养殖委员会、阿根廷/乌拉圭海事阵线联合技术委员会、大西洋沿岸非洲国家间渔业合作部长级会议、欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会、几内亚湾中西部渔业委员会、太平洋岛屿论坛渔业机构、地中海渔业总委员会、美洲热带金枪鱼委员会、国际大西洋金枪鱼养护委员会、印度洋金枪鱼委员会、坦噶尼喀湖主管部门、维多利亚湖渔业组织、湄公河委员会、亚洲及太平洋区域水产养殖中心网、西北大西洋渔业组织、北大西洋海洋哺乳动物委员会、东北大西洋渔业委员会、北太平洋溯河鱼类委员会、北太平洋渔业委员会、中美洲渔业和水产养殖组织、太平洋鲑鱼委员会、区域渔业委员会、东南亚渔业发展中心、东南大西洋渔业组织、《南印度洋渔业协定》、南太平洋区域渔业管理组织、分区域渔业委员会和中西部大西洋渔业委员会。

⁶ 公平渔业安排联盟、保护国际、欧洲养护与发展局、欧洲水产养殖者联合会、国际支持渔业工人协会、国际社会保障协会、国际运输工人联合会、海洋管理委员会、促进负责任金枪鱼渔业组织、专利合作条约和世界工会联合会。

⁷ www.fao.org/3/a-i7797e.pdf

机制。近四分之三的成员确定了渔业管理的目标参考点，其中大多数表示临近一个或多个目标参考点。在确定了目标参考点的成员中，不到半数表示超过了一个或多个目标参考点。若干成员表示还在国内渔业管理中采用了目标参考点以外的指标。限制捕捞努力量、增加研究活动以及加强监测、控制和监督是在超过目标参考点的情况下最常用的补救行动。

11. 几乎所有成员都表示采取了措施，控制各自专属经济区内外的渔业作业。在专属经济区内，主要通过加强各自监测、控制和监督制度进行控制；在专属经济区外，主要通过强制审批制度进行控制。

12. 大多数成员的主要渔业中仍有兼捕和丢弃现象。超过半数的成员都对兼捕和丢弃现象进行监测。其中近四分之三的成员确认兼捕和丢弃现象助长了不可持续发展，表示正在采取措施，尽量减少兼捕和丢弃现象。

13. 一般来说，成员表示遗弃、丢失或以其他方式抛弃渔具问题令人中度关切，同时目前几乎没有渔具丢失率方面的信息。近半数成员表示规定了渔具标识要求。一些成员报告了有关港口设施接收渔船废物以及接收和/或循环利用老旧渔具的规定。

14. 大多数国家的水产养殖有所发展；不过，仅半数成员为水产养殖专门制定了健全的扶持性政策、法律和制度框架。尽管如此，大多数成员仍采用了相关守则或文书来提倡负责任水产养殖做法，很多情况下私营部门也予效仿。尽管几乎所有成员都在施行相关程序，以便开展环境评估、监测水产养殖作业和尽可能减少引入外来物种所产生的有害影响，但大多数成员仍表示这些程序需要加以完善。大多数成员还采取了措施，提倡负责任水产养殖做法，为乡村社区、生产者组织和渔民提供支持。

15. 不到三分之一的沿海成员为沿海地区综合管理建立了健全的扶持性政策、法律和制度框架，同时约半数成员部分制定了此类框架。成员表示沿海地区最常见的冲突是渔具与渔具之间的冲突和沿海渔业与工业化渔业之间的冲突；不过，大多数相关成员都建立了解决冲突的机制。

16. 半数成员为鱼和渔产品建立了基本健全和有效的食品安全和质量保证体系。大多数成员表示捕捞后损失和浪费是个问题；不过，其中几乎所有成员都表示采取了适当措施来尽量减少此类损失和浪费。成员还广泛采取了提高兼捕利用率的措施。超过四分之三的成员表示，加工者有条件追查所购渔产品源头，但只有三分之一的成员称消费者也能追查源头。非法捕获渔业资源的加工和贸易被普遍认为是个问题，几乎所有成员都采取了措施来解决这类问题，最常用的是加强渔业监管和检验，另外进行海关和边境管制，并实施预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼国家行动计划。

17. 成员确定了国内渔船队捕捞的多达半数的种群状况。四分之三的成员及时、全面和可靠地收集渔获量和捕捞努力量统计数据，但其中超过半数的成员没有足够的

合格人力，难以生成数据为可持续渔业管理提供支持。历史数据、例行数据收集和港口/上岸点抽样调查是成员制定渔业管理计划所用最重要的数据源。几乎所有成员都表示数据空白影响到了国内渔业资源管理。尽管成员报告了各类空白，但最常见的空白仍涉及种群状况。超过半数的成员表示例行监测了海洋环境的状况，并开展了研究以评估和预测气候变化对渔业的影响。

18. 大多数成员在本国管辖水域和公海开展渔业活动，同时不到半数的成员还在别国管辖水域开展渔业活动。大多数成员准许挂外国船旗的船舶驶入并使用国内港口。四分之一的成员制定了捕捞能力管理国家行动计划，一般来说，相关治理框架得到了中高程度的实施。半数成员承认过剩产能是个问题，其中几乎所有成员都采取了措施，防止过剩产能进一步积压，为此主要施行限制入渔机制并冻结许可证和/或渔船数量。此外，大多数成员表示采取了措施，力求减少过剩产能并防止过剩产能造成更多不利影响。

19. 近几年来，成员愈发重视对鲨鱼种群的评估，因此很多成员国都制定了鲨鱼养护和管理国家行动计划。渔业对海鸟影响的评估同样受到重视，若干成员酌情制定了减少误捕海鸟国家行动计划，并在采取减缓措施。

20. 略超半数回复的成员表示启动了对捕捞能力的初步评估，其中半数表示制定了捕捞能力管理国家行动计划。最常用的捕捞能力衡量方法是利用船队和船舶的主要特征以及船队的可能渔获量。绝大多数成员认为非法、不报告、不管制捕鱼是个问题，其中大多数制定了打击非法、不报告、不管制捕鱼国家行动计划。成员采取的最重要的相关措施包括完善法律框架以及加强沿海国管制与监测、控制和监督。

21. 成员报告了各项具有约束力的国际文书的实施情况，包括《联合国海洋法公约》⁸、《港口国措施协定》⁹和《遵守协定》¹⁰。总体而言，成员表示这些协定有关治理框架的条款得到了中高程度的执行。一些没有加入这些协定的成员还表示启动了加入这些协定的进程。据悉，粮农组织《公海深海渔业管理国际准则》的条款在发展公海深海渔业的成员治理框架内得到了广泛执行。

22. 超过半数的成员都在就改进捕捞渔业和水产养殖状况和趋势的战略实施计划，为此主要改进数据的收集、分析和传播工作。

B. 小规模渔业

23. 小规模渔业可见于几乎所有国家。一般来说，据称小规模渔业的产量和产值均占成员总生产的一半以上。成员表示，高达 70% 的渔业从业人员从事小规模渔业，他们主要从事捕捞活动，其次从事捕捞后及其他相关活动。

⁸ 1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》。

⁹ 2009 年粮农组织关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的《港口国措施协定》。

¹⁰ 1993 年粮农组织《促进公海渔船遵守国际养护及管理措施的协定》。

24. 尽管小规模渔业从业人员的性别分布信息普遍不足，但报告显示，全球全职男性的比例较高，但捕捞后活动除外，其中非洲、亚洲和拉丁美洲及加勒比区域全职女性的比例较高。

25. 略微不到半数的成员对小规模渔业作了法律定义，而其余的成员中有三分之一对小规模渔业作了非正式定义。在作了法律或非正式定义的成员中，超过半数计划通过《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（《小规模渔业准则》）第 2.4 段所示多方利益相关者进程对定义进行审查。在未作法律或非正式定义的成员中，约半数成员也计划通过这种参与性进程作出定义。

26. 在定义了小规模渔业的国家中，大多数还收集部门数据，主要涉及产量、产值、就业率和贸易量。在少数情况下还收集消费量数据。大多数国家专门针对小规模渔业施行或制定了法规、政策、法律、计划或战略。

27. 几乎半数成员制定了实施《小规模渔业准则》的具体举措，其中主要包括支持资源管理活动，增强价值链、捕捞后作业和贸易，倡导社会发展、就业和体面工作。成员在采取此类举措方面遇到的最突出的制约因素是小规模渔民和渔业工人缺少资金，缺乏组织结构。其他阻碍因素包括公众对小规模渔业重要性的认识有限，与其他有关主管部门的协调不足。成员实施《小规模渔业准则》的机会主要在于持续/计划开展项目、计划和举措，可能让小规模渔民参与渔业管理，与现行小规模渔业组织结构合作。

28. 大多数国家建立了方便小规模渔民和渔业工人参与决策进程的机制，其中超过四分之三的机制都提倡妇女积极参与。

C. 制约因素与建议采取的解决方案

29. 在实施《守则》方面，大多数成员都面临一些制约因素，主要涉及预算和人力资源不足。获取更多资金、参加更多培训和认识提高活动、改进研究和统计、获取更多人力资源等，是成员确定可以克服这些制约因素的主要解决方案。不过，为实施《守则》编制的技术准则，尤其是有关渔业生态系统方法、渔业管理和实施《非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》¹¹的技术准则，在成员中进行了广泛分发。

IV. 区域渔业机构和非政府组织的活动

D. 区域渔业机构

30. 区域渔业机构应邀报告现有缔约方数量，回复的数量从 2 个到 52 个缔约方不等，平均每个回复的区域渔业机构有 14 个缔约方。超过三分之一的区域渔业机构有 1 到 5 个非缔约合作方，其中半数还有观察员。渔业管理是回复的区域渔业机构

¹¹ 《预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》。

最常见的主要职责，其次是发挥咨询作用。大多数区域渔业机构同时涵盖专属经济区和国家管辖范围以外区域，其中近三分之一涵盖内陆水域。略超半数回复的区域渔业机构表示采取了约束性措施，而大多数则表示采取了非约束性措施。

31. 为确保海洋捕捞渔业水生生物资源可持续利用而制定的管理计划主要包括的措施涉及确保捕捞规模与渔业资源状况相称以及解决濒危物种保护问题。就内陆捕捞渔业而言，禁止破坏性捕捞方法、解决水生生境和生态系统生物多样性问题以及解决小规模渔民权益问题是管理计划最常见的要素。

32. 超过半数的区域渔业机构表示采取了措施，确保只有符合其采用的渔业管理计划才能在其辖域开展捕捞作业。几乎所有区域渔业机构都在渔业资源管理中运用这种预防方法。过去两年，近四分之三回复的区域渔业机构采取或加强了限制兼捕和丢弃的措施。历史数据，其次是例行数据收集、港口/上岸点抽样调查以及粮农组织和/或其他组织统计数据是区域渔业机构在渔业管理过程中最常用的信息来源。

33. 三分之二的区域渔业机构表示获得了可靠的近三年种群状况估计数据，一般来说，涵盖 50%以上其认为重要的种群。近半数区域渔业机构表示确定了具体种群的目标参考点。其中大多数表示临近一个或多个目标参考点；不过，大多数还表示超过了一个或多个目标参考点。限制捕捞努力量是在超过目标参考点的情况下最常用的措施。目前为止，渔获量和努力量指标是替代目标参考点的最常用方法。

34. 半数区域渔业机构要求整支或部分渔船队实施渔船监测系统，其中大多数要求都得到了成员的遵守。

35. 很多区域渔业机构在若干层面以不同方式尽力协助实施各项国际行动计划，通常涉及《非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》，另外涉及《捕捞能力国际行动计划》¹²、《鲨鱼国际行动计划》¹³和《海鸟国际行动计划》¹⁴。三分之二的区域渔业机构采取了行动，加强和制定预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的创新方式，并在交流信息、制定认识提高计划和开展《非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》规定的其他活动方面进行合作。近半数区域渔业机构根据《鲨鱼国际行动计划》进行了养护和管理评估，三分之一采取了区域管理措施，协助实施《海鸟国际行动计划》。

36. 约三分之一回复的区域渔业机构采取了措施，确保成员实行推广水产养殖作业良好做法的程序。在采取了措施的区域渔业机构中，据称其成员实行了推广水产养殖作业良好做法的程序，但据称几乎所有程序都需要进一步改进，尤其是在法律框架和机构技术能力方面。

¹² 《捕捞能力管理国际行动计划》。

¹³ 《鲨鱼养护和管理国际行动计划》。

¹⁴ 《减少延绳钓渔业中误捕海鸟国际行动计划》。

E. 非政府组织

37. 非政府组织确定，制定负责任捕捞和渔业活动原则是《守则》最重要的目标，即实现渔业和水产养殖可持续发展。非政府组织还高度评价《守则》，认为这项文书为实施渔业资源养护政策以及渔业管理和发展政策确立了原则和标准。在《守则》和相关的粮农组织《负责任渔业技术准则》确定的八个实质性主题中，非政府组织确定，优先级最高的三个重点分别是渔业管理、捕捞作业和渔业研究。

38. 非政府组织确定，《守则》实施工作面临的主要制约因素涉及制度缺陷以及政策和/或法律框架不全。完善制度和组织结构以及加强协作是建议采取的最重要的解决办法。回复的非政府组织认为，为使《守则》得到更广泛的认识和了解，最有效的方法是举办和/或主办国家和国际研讨会，并推行基于《守则》的标准。

39. 非政府组织表示，禁止破坏性捕捞方法和做法并解决濒危物种保护问题是各国和/或各区域渔业机构现行海洋和内陆渔业管理计划最常用的措施。

40. 大多数非政府组织认为，各国没有制定适当的程序来推广水产养殖作业良好做法。对于制定了适当程序的非政府组织，它们认为有必要加以改进。

41. 所有非政府组织均致力于协助实施各项国际行动计划。《非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》尤其如此，所有回复的非政府组织均表示为其实施工作提供了协助。大多数非政府组织还表示参加了《捕捞能力国际行动计划》的实施工作。

V. 网上调查问卷和数据库

42. 回复率日益上升的《守则》网上调查问卷与水产养殖和贸易补充网上调查问卷回复促进了对《守则》实施工作进行更加全面可靠的分析。从2014年起，提交的大量信息都被适当存于一个数据库，但到目前为止，数据库仅限用于为渔委编制这份工作文件和相关文件。不过，渔委第三十二届会议商定使用这部分数据来报告可持续发展目标各项指标和《爱知生物多样性目标》的落实情况，同时适当考虑保密性问题。随后，可持续发展目标指标14.6.1和14.b.1的报告方法经渔委主席团协商敲定，并获得可持续发展目标各项指标机构间专家组核准。在开展这个进程的同时，秘书处扩展了调查问卷与可持续发展目标指标和《爱知生物多样性目标》报告工作有关的内容。

43. 为确保指标报告系统的透明度，并根据指标报告方法，秘书处希望在调查问卷应用软件中加入一个指标工具，方便用户在完成调查问卷后提取各项指标的报告，内容包括供用户审查和最终审定的指标分值以及计分方法说明。

44. 鉴于渔业和水产养殖部门不断发展，最好定期审查调查问卷，包括酌情添加内容。此外，可以进一步改进网络应用软件以及相关数据管理和数据处理工具，从而提高可用性、强化数据质量控制和扩展功能。