



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

第三十四届会议

2021 年 2 月 1—5 日

转载：深入研究结果概要

## 内容提要

渔委第三十三届会议要求根据最佳做法，深入研究转载问题，以便在可能的情况下制定国际准则。本文件概述了研究采用的方法，列出了根据研究结果提出的建议，并确定了其他新出现或持续存在的关切领域。完整的研究报告载于 COFI/2020/SBD.9 号文件。

## I. 研究方法和思路

1. 研究旨在收集足够的信息，概述全球各类转载作业、动机、普遍性、经济价值、影响以及助长非法、不报告和不管制捕鱼的内生风险。利用这些信息，研究最后围绕确定管理要素展开讨论，这些要素能够为讨论尽可能制定国际转载作业管理准则奠定基础。

2. 研究方法基于五项核心要素：

- 面向联合国粮农组织成员国、区域渔业管理组织、部分及相关非政府组织和行业利益相关方的第二次全球转载调查，旨在梳理更多定量信息，了解转载的普遍性和形式，包括记录最新的定性要素。
- 还广泛回顾了近期有关渔业转载行为的文献，旨在汇编现有有关世界各地转载活动的知识。关键在于，文献回顾涵盖了各类渔业的大型工业船舶与小型船舶。尽管依然存在知识缺口，但有关转载的经济动机和热点地区及其相关风险的知识库仍在稳步扩大，反映出国际社会对根据商定的可持续和负责任渔业管理标准管理转载活动的兴趣。
- 赴三个大洲实地考察了五个国家（厄瓜多尔、加纳、秘鲁、泰国和乌拉圭），收集有关各类转载、经济背景以及如何监管和控制港口和海上转载活动的资料。
- 通过与 13 个区域渔业管理组织开展双边合作，了解了有关增加非法、不报告和不管制渔获变相流入海产品供应链风险的转载行为的其他信息，并分析了监测、控制和监视措施能够在多大程度上减轻这种风险。
- 最后，对金枪鱼和鱿鱼渔业进行了两项案例研究，更仔细审视渔业作业以及转载行为如何融入其中；这些案例研究还考量了经济依据，此外还审视了金枪鱼和鱿鱼渔业如何以及是否监管转载行为。

## II. 主要建议

3. 研究确认了在当前管控条件下转载行为的相关风险和问题。尽管管理、监测和控制框架现已落实到位，但这些风险和问题仍一同构成了剩余残余风险，以致转载行为可能助长并便利潜在的非法、不报告和不管制捕鱼活动，及其渔获流入海产品供应链。下文概述了建议在可能制定全球转载监管、监测和控制准则时予以考虑的要点。这些要点可以作为一种积极管理剩余残余风险的手段，帮助确保转载作为一项许可捕鱼活动的合法性与可核实性。这些要点包括：

## 定义

4. 在明确商定“转载”和“上岸”构成要素的定义后，方可进行转载。这些术语的定义载于联合国粮农组织《渔获登记制度自愿准则》。应指出，这些定义仅限于渔获登记制度准则的范围，描述的是简单的实际行为和场地。在可能制定的转载准则大得多的范围内，需要扩展这些定义，不仅描述实际行为，还描述正式规定和记录在案的程序。建议两个术语的定义如下：

- “转载”指渔获（即鱼和鱼品）从渔船转移到渔船或其他类型船舶。这种转移直接或间接通过用于上岸前运输、存放或者便利转移或运输这类渔获的其他船舶、运载工具、地点、集装箱、装置、设施或场地进行。
- 在此语境下，“上岸”一词指记录或申报一批渔获以完成规定的国家入境手续或者港口国海关或主管部门进口清关手续的程序。

5. 随着集装箱化规模的扩大，鱼品直接卸载装进冷藏集装箱，应被明确视作这两个拟议定义含义内的上岸或转载。

6. 应为金枪鱼区域渔业管理组织确定“大型延绳钓渔船”的标准化定义，确保适用船旗国船舶转载许可的一致性。

## 许可

7. 船舶同一航次不应同时获得供货和接收许可。

8. 供货船舶和接收船舶应列入所有相关区域渔业管理组织船舶许可清单以及《全球渔船、冷藏运输船和补给船记录》，包括船舶的海事组织编号和其他船舶详细描述。

9. 应公布获得各自船旗国转载许可的所有供货船舶和接收船舶清单，包括此前各份清单和许可日期。

10. 所有获准在具体区域渔业管理组织主管领域进行海上转载的供货船舶和接收船舶，必须挂相关区域渔业管理组织缔约方或非缔约合作方船旗。

11. 所有在公海和船旗国国家管辖范围以外其他区域进行转载的供货船舶和接收船舶，应在转载以前获得所属船旗国转载许可，如在沿海国管辖的专属经济区和其他区域进行转载活动，应获得相关沿海国转载许可。

12. 所有有资格领取海事组织编号的供货船舶和接收船舶，必须申领编号以获所属船旗国转载许可，无论在何地活动。

13. 应采取转载控制措施，纳入有关船舶如何获得转载许可的具体标准，包括：

- 船旗国许可本国船舶进行海上转载的情形；

- 沿海国许可船舶在其专属经济区进行海上转载的情形；
- 为进行转载而必须落实到位的监测、控制和监视措施；
- 数据收集和报告要求；
- 如何依照区域渔业管理组织或相关沿海国的管理制度进行转载。

14. 在各自船旗国通知相关区域渔业管理组织其为获准参与转载的船舶后，方可由供货船舶和接收船舶在海上进行转载。

15. 在监测、控制和监视主管部门获取必要信息进行全面风险评估，进而据此决定是否批准转载申请后，方可发放转载许可。

16. 在监测、控制和监视主管部门有能力监测和控制转载的情形下，包括分别对港口和海上转载进行风险评估，方可发放转载许可。

17. 区域渔业管理组织应制定合规审查程序，评估船旗国发放的许可和转载活动。

18. 应制定并实施具体的报告程序，掌握海上转载情况，包括鱼品的部分转移，确保在第一上岸点适当了解所有鱼品的来源、数量和类型。

### **报告**

19. 应尽可能根据《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的国际行动计划》第 49 和 50 段以及《港口国措施协定》附件 A、C 和 D，统一转载活动信息（例如通知/许可、申报、观察员报告和上岸报告）规格，还必须报告给：

- 供货船舶和接收船舶的船旗国主管部门；
- 任何相关沿海国主管部门；
- 相关港口国主管部门；
- 相关区域渔业管理组织秘书处；
- 其他相关国家、区域和国际组织，包括联合国粮农组织。

20. 应制定要求，确保对转载的管理、报告和记录不限于目标和/或管制物种，还涵盖所有转载物种，包括兼捕和任何未管制物种。

### **事先通知和活动记录**

21. 所有计划进行转载的供货船舶和接收船舶，应在合适和公布的时间范围内，事先逐一就计划进行的转载向所有主管部门和相关区域渔业管理组织秘书处通知具体的转载活动，确保主管部门在确认收到通知后有足够的时间进行知情决策，核实或确认相关船舶具备转载许可，或提出继续开展具体转载活动的条件，同时确保船舶满足相关主管部门可能就继续开展具体转载活动提出的其他条件，或启动适当的监测、控制和监视应对措施。

22. 在收到供货船舶转载事先通知以后，同时在确认可以继续转载以前，船旗国主管部门应核实船舶已达到准实时渔船监测系统报告和观察员运输要求，已定期报告当前航次捕鱼活动，包括渔获量和工作量，并将满足相关主管部门可能就继续开展具体转载活动提出的其他条件。

23. 所有进行转载的供货船舶和接收船舶，必须记录这类转载活动，并保存记录或证书。

### **事后报告**

24. 所有进行转载的船舶必须向所有主管部门和区域渔业管理组织秘书处提交包括申报在内的转载事后报告，最好立即提交，但无论如何，事后应尽可能准实时提交。

25. 作为一种独立的核实手段，必须向所有主管部门和区域渔业管理组织秘书处提交所有转载活动的事后观察员报告，同时事后应尽可能准实时提交，无论在何地活动。

26. 捕自区域渔业管理组织公约涵盖区域或监管区域的渔获上岸和转载，应向具体区域渔业管理组织报告，无论渔获在何地上岸或进一步转载。

### **后续报告：**

27. 应制定程序，核实船舶、船旗国和观察员报告的全部转载数据。这种审核程序可酌情由船旗国、沿海国（依照本国国家管辖区域以内转载法律）和相关区域渔业管理组织秘书处完成。

28. 应制定程序，报告、追查和执法打击开展转载活动的船舶违法违规行为，包括起诉以及实施惩罚或其他制裁；就此，相关船舶也应列入非法、不报告和不管制捕鱼船舶清单。

### **监测**

29. 所有获准转载的供货船舶和接收船舶，必须装配可用的船载渔船监测系统。

30. 应准实时向所有主管部门和区域渔业管理组织秘书处提供港对港渔船监测系统数据并互相共享，尤其是在船舶在相关公约涵盖区域作业的情况下。

31. 应制定程序，解决船舶在渔船监测系统故障或失灵时的报告要求。

32. 必须对所有进行转载的供货船舶和接收船舶的所有活动进行独立的转载核实（例如人工观察或电子监测，或两者兼用），无论在何地活动。

33. 应授权观察员独立收集转载活动的信息和数据，用于科学与合规目的。

34. 应根据《港口国措施协定》第 12、13 和 17 条，针对接收船舶转载渔获的所有上岸港，制定并实施港口国措施；应与所有现有转载信息交叉比照收集的数据。

35. 应在相关文件上记录转载渔获，从而制定并有效实施渔获登记制度或可追溯性计划。

### **数据和信息共享**

36. 应在所有主管部门和区域渔业管理组织秘书处间建立共享转载数据（例如许可船舶清单、转载通知、许可和申报、渔获报告、上岸报告、观察员报告、检查报告、违法违规行为和制裁）的正式程序。

37. 应在区域渔业管理组织间建立共享转载数据的正式程序，尤其是在公约涵盖水域交叠的区域渔业管理组织间，应由双方许可同一艘接收船舶进行转载。

38. 应每年公布转载活动信息（例如活动数量、地点、转载物种数量和类型、所涉船舶），用于科学与合规目的，同时酌情考虑相关保密要求。

### **利用现有和新兴技术**

39. 现有和新兴的卫星及其他技术，有助于监测、控制和监视转载活动，尤其包括实时电子许可和报告、远程电子监测工具（例如流媒体直播闭路电视和电子眼系统）、起重机吊钩吊索挂载无线或蓝牙称重秤、合成孔径雷达、卫星光学图像等。在制约人力资源的事件中，例如最近公共卫生领域的新冠疫情，这类技术的价值得到了增强。

### **可追溯性**

40. 全球海产品可追溯性对话在其可追溯性标准中提出了一些与转载有关的关键数据元素，这些元素也可以为讨论制定准则提供信息。<sup>1</sup>

## **III. 新出现和持续存在的关切领域**

41. 普遍认为，全世界海洋都采用转载作业，目的是最大限度利用捕捞机会，减少作业成本，从而提高某些渔业的利润。报告进一步表明，如果监管、监测和控制不足，转载行为可能造成非法、不报告和不管制渔获变相流入海产品供应链的风险。正是这种风险以及转载活动牵涉其他欺诈活动的可能，引起国际社会对当前转载管理的担忧。过去几年，这方面取得了长足发展，例如加大了港口国、船旗国、沿海国和市场国措施的实施力度。一些区域渔业管理组织加强了监测、控制和监视措施，从而更有可能发现进行非法、不报告和不管制捕鱼及相关活动的船舶。此外，还开发了各类自动化应用程序，整合多种来源的跟踪、船舶和许可信息，对可疑的

---

<sup>1</sup> <https://traceability-dialogue.org/>

船舶行为发出警报，供进一步采取监测、控制和监视行动。这些发展也都促进提高了对渔业尤其是海上渔业非法活动的认识，包括对海上转载的认识。然而，措施的加强可能催生新的规避行为，尤其是渔业作业能够在灵活可操作的网络中活动，并在失去其他机会的时候，钻新的漏洞。

42. 例如，已在世界各地发现，捕捞船所获鱼和鱼品更多直接转移到**集装箱**。这些转移名称各异，均为“过渡转载”，采取保税形式，未经渔业检查，或未报告上岸或转载的转移数量和物种。有时，不清楚鱼品的这些移动是否被视作上岸、转载或介乎两者之间。在实践中，转移到集装箱的做法可用于规避港口国措施，尤其是在渔品在集装箱目的港被视作“此前已上岸”的情况下。随着《港口国措施协定》缔约方数量的增加以及全球港口国措施的加强，某些从业者似乎可能选择这种做法，以此绕过监测或控制，从而将渔品转移到市场。负责任的港口国已拒收显然存在这种情况的集装箱。然而，由于大多数国家检查能力有限，全面控制大量抵港集装箱及其所装各类产品，成为了一项艰巨的任务。建议审查转移到集装箱的做法，并制定监测和控制程序。

43. **私有私营港口**可能阻碍有效监测、控制和执法。在一些国家，渔业检查员甚至未获准进入这些港口。在后一种情况中，无论是对在这些港口上岸或转载或者接受港口服务的挂本国或外国船旗的船舶的监督，还是上岸或转载渔获的数量和组成信息，几乎或完全没有。港口和船舶经营者可能对程序的任何改变表现出抗拒，因为这可能导致经营发生重大变化，可能造成经济损失。因此，实施新的立法和程序，从而落实港口检查，必须得到政治意愿和深入的变革管理进程的支持。重要的是，所有港口，无论是国营还是私营，需要确保有效监测和控制所有渔获上岸和转载，预防非法、不报告和不管制渔获进入海产品供应链。

44. 很久以来，长期逗留渔场或临近海域的渔船船员**劳动和安全标准不佳以及人权遭到侵犯**的问题，一直是公众关注的焦点。由于非政府组织和调查记者提高了人们的认识水平，即提供了船上恶劣工作条件的信息和视频，这种情况有所改观。移民工人普遍见于远洋船队，尤其是进行海上转载的金枪鱼延绳钓渔船，而事实证明，这些工人特别容易遭到强迫劳动和人口贩运。尽管仍存在这些行为，同时渔工仍在渔船上受难死亡，但有影响力的市场主体已开始探讨将社会标准纳入可持续性标准，通过市场压力促进改善工作条件。国际社会也采取了重要措施，但需要进一步加强这些措施：国际劳工组织（劳工组织）《2007年渔业工作公约》（第188号）旨在确保渔民在渔船上享有体面的工作条件。国际海事组织（海事组织）《开普顿协定》概述了渔船安全标准，并包含旨在保护船员和观察员安全的其他守则。《开普顿协定》尚未生效（有望于2022年10月十周年纪念日生效）。生效以后，该协定将成为首项针对24米或以上公海作业渔船的强制性全球安全守则。

45. 联合国毒品和犯罪问题办公室也考虑了转载行为便利**渔业部门相关犯罪**的问题，即这些犯罪行为虽与捕鱼作业没有直接联系，但却发生在渔船上，甚至可能以捕鱼作业作幌子。例如，这些犯罪行为可能包括贩运人口、野生动物、毒品或军火。显然，在利润最大化这一动机的驱使下，大型和小型船舶都有可能参与这些犯罪活动。在开展实地考察以及联合国粮农组织《〈港口国措施协定〉能力发展计划》期间对渔业监测、控制和监视官员的访谈表明，他们可能知晓出现的这些活动。然而，由于主管部门能力不足，无法系统预防和制止这些活动。有效和训练有素的机构间机制可以证明是一种强有力的工具，能够打击从事各类犯罪活动的不法经营者（即使资源有限），并打垮他们依赖的网络。