



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

## 第三十二届会议

2016 年 7 月 11–15 日，罗马

**粮农组织在根据《联合国海洋法公约》的规定  
就国家管辖范围以外区域  
海洋生物多样性的养护和可持续利用问题  
拟订一份具有法律约束力的国际文书的  
案文草案要点方面的工作**

### 内容提要

本文件提供了 COFI/2016/8 号文件第 12 段提及的附件。

### 建议渔委采取的行动

提请渔委：

- 审议可能的设想和方案，并就此提出指导意见，便于粮农组织和区域渔业管理组织参加国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题筹备委员会下次会议；考虑向国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题筹备委员会主席提交一份参考文件并就此提出指导意见，介绍现有活动及“2011 年一揽子计划”各要点会对渔业文书和机构可能产生的影响

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 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/cofi/en/>。



mr024

## I. 渔委第三十二届会议边注

### 大会第 69/292 号决议“根据《联合国海洋法公约》的规定 就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题 拟订一份具有法律约束力的国际文书”设立的筹备委员会

1.1 2004 年 11 月，联合国大会通过了第 59/24 号决议，并设立了一个不限成员名额非正式特设工作组（工作组），研究一项有关国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用的执行协定是否可行（国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题工作组）。国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题工作组赞同 2015 年 6 月第 69/292 号决议所提建议，即制定一项有关国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用的执行协定。筹备委员会第一次会议已于 2016 年 3 月 28 日至 4 月 8 日举行，第二次会议将于 2016 年 8 月 26 日至 9 月 9 日举行。

1.2 筹备委员会将会审议第 66/231 号决议附件确定的“2011 年一揽子计划”四项要点，即：海洋遗传资源，包括利益分享问题；划区管理工具之类的措施，包括海洋保护区；环境影响评估；能力建设和海洋技术转让。2016 年 3 月 28 日至 4 月 8 日在纽约举行的筹备委员会第一次会议期间，委员会审议了一份具有法律约束力的国际文书的范围及其与其他文书、指导方法和原则以及“2011 年一揽子计划”四项要点之间的关系。在筹备委员会第二次会议上，各国有望推进有关该执行协定目标、范围、指导原则和四项核心要点方面的讨论。

1.3 目前针对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用的讨论范围有可能影响国家管辖范围以外区域的全球渔业管理，同时，渔业也是谈判中反复讨论的议题，因此，作为解决渔业和水产养殖问题的唯一全球性论坛，渔委不妨关注这一重要进程的发展动态。

**粮农组织在根据《联合国海洋法公约》的规定  
就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题  
拟订一份具有法律约束力的国际文书的案文草案要点方面的工作**

## II. 概述

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）认可世界各大海洋包括鱼类种群及相关物种在内的海洋生物资源的可持续利用和养护工作是一个优先重点。在渔业领域，粮农组织协同各国及其他利益相关方促进制订和落实具有约束力和自愿性的国际机制和文书，并促进制作工具、提供技术咨询意见以及汇编、传播和分享知识和良好做法，推动海洋生物资源的可持续利用和养护，包括国家管辖范围以外区域。
2. 《章程》规定，粮农组织负责推动国家和国际在渔业相关科学、技术、社会和经济研究方面开展行动，并就此酌情提出建议（第 I 和 V 条）<sup>1</sup>。多年来，粮农组织不断被要求开展众多活动，目的是要推动自然资源养护和可持续利用方面的科学技术进步，并加强相关国家、区域和国际机制。
3. 粮农组织协同各伙伴通过其规范性工作和预算外辅助计划或项目，为各国、各区域渔业管理组织或安排和其他区域渔业机构及其成员提供支持，并协同其他利益相关方对各国和各区域开展能力建设，讨论和制订有效的解决方案应对国家管辖范围以外区域问题，推动国家管辖范围以外区域海洋生物资源的可持续利用。
4. 区域渔业管理组织/安排是 1982 年《联合国海洋法公约》（《海洋法公约》）和 1995 年《联合国鱼类种群协定》明文认可的政府间组织，各国与其他实体通过它开展多方面合作，包括针对渔业养护和管理及相关问题制订和实施措施。大多数区域渔业管理组织/安排的管辖范围为国家管辖范围以外区域，但也有一些包含了专属经济区。
5. 国际社会愈发认识到，最好要通过加强各区域渔业机构的作用来加强共享渔业的治理。全球共有 50 个区域渔业机构<sup>2</sup>，其中半数对其成员发挥咨询作用。但作为区域渔业机构的一个重要分类，区域渔业管理组织/安排的确承担了监管职责，也有能力促使其成员基于最佳科学依据来采取具有约束力的养护和管理措施。此外，在此类区域机构（同时包括区域渔业机构和区域渔业管理组织）中，还有 30% 负责水产养殖工作，无论是专门负责还是结合渔业工作共同负责。

<sup>1</sup> 联合国粮食及农业组织《基本文件》。2015 版。第 I 和 II 卷。 <http://www.fao.org/3/a-mp046e.pdf>。

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/fishery/rfb/en>

6. 筹备委员会将会审议第 66/231 号决议附件确定的“2011 年一揽子计划”四项要点，即：海洋遗传资源，包括利益分享问题；划区管理工具之类的措施，包括海洋保护区；环境影响评估；能力建设和海洋技术转让。粮农组织现有的一些活动涉及到了“2011 年一揽子计划”。本简介概述了其中一些活动。本简介的附件提到了通过各区域渔业管理组织/安排在国家管辖范围以外区域实施的实例。本简介并不详尽，目的是向各代表介绍目前解决筹备委员会相关问题的国家管辖范围以外区域举措的范围和内容。

### III. 粮农组织针对“2011 年一揽子计划”开展的活动

#### A. 海洋遗传资源（包括利益分享问题）

7. 作为从事渔业及粮食和农业生物多样性与遗传资源工作的联合国组织，粮农组织提供全球性信息，介绍鱼品及其开发等海洋生物资源（例如《2014 年世界渔业和水产养殖状况》<sup>3</sup>和《世界海洋渔业资源状况回顾》<sup>4</sup>）以及粮食和农业遗传资源。

8. “海洋遗传资源”的定义是“2011 年一揽子计划”中这一部分的核心内容。《生物多样性公约》<sup>5</sup>第 2 条将“遗传资源”定义为具有实际或潜在价值的遗传材料，而“遗传材料”则是指来自植物、动物、微生物或其他来源的任何含有遗传功能单位的材料。考虑到可能出现重叠，务必要对“海洋遗传资源”加以说明，并与广大生物资源加以区分，同时指出“海洋生物资源”一般用于非常宽泛的语境，包括渔业范畴。通过部门管理方案和区域机构，海洋渔业资源接受国家管辖范围以外区域现行管理制度的管理。各区域渔业管理组织/安排采用宽泛的“渔业资源”定义。

a. 举例来说，《南太平洋区域渔业管理组织公约》对“渔业资源”作如下定义：“(f).....公约海域内所有鱼品，包括：软体动物；甲壳类动物；委员会决定的其他海洋生物资源；但不包括：(i) 定居种.....；(ii) 1982 年《公约》附件 I 所列高度洄游物种；(iii) 溯河产卵和降河产卵的物种；(iv) 海洋哺乳动物、海洋爬行动物和海鸟.....。”

b. 南极海洋生物资源保护委员会（南极海生委）采用了更为宽泛的定义：“南极海洋生物资源是指有鳍鱼、软体动物、甲壳类动物及包括南极辐合带以南所发现鸟类在内的所有其他活体生物物种种群。”

<sup>3</sup> 粮农组织。2014 年。《2014 年世界渔业和水产养殖状况》。罗马。第 223 页。（<http://www.fao.org/3/d1eaa9a1-5a71-4e42-86c0-f2111f07de16/i3720e.pdf>）。

<sup>4</sup> 粮农组织。《世界海洋渔业资源状况回顾》。粮农组织渔业和水产养殖技术文件 569 号。罗马，粮农组织。2011 年。第 334 页。（<http://www.fao.org/docrep/015/i2389e/i2389e.pdf>）。

<sup>5</sup> <https://www.cbd.int/>

9. 根据其粮食和农业生物多样性与遗传资源方面的职责，粮农组织正在编制第一份《世界粮食和农业水生遗传资源状况》报告。报告的编制工作在粮农组织政府间粮食和农业遗传资源委员会<sup>6</sup>的指导下<sup>7</sup>与粮农组织渔业委员会（渔委）<sup>8</sup>协调开展，并会收录粮农组织渔业及水产养殖部汇编和整理的各份国别报告。这份出版物的范围侧重“养殖水生物种及其国家管辖范围以内野生亲缘种”和国家管辖范围以内捕捞渔业的国家重点水生遗传资源”<sup>9</sup>。

10. 粮食和农业水生遗传资源特设政府间技术工作组在 2016 年 6 月第一次会议上审查了报告草案。

11. 在遗传资源获取和利益分享制度方面，2001 年粮农组织《粮食和农业植物遗传资源国际条约》<sup>10</sup>可视为一种可能的模式来展开目前关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题方面的讨论。该条约是一项全面的国际协定，符合《生物多样性公约》，认可各国对其遗传资源享有主权。在行使此项权利方面，《植物遗传资源条约》缔约方商定建立一个获取和利益分享多边系统，并在以下四个层面予以落实：

- a. 信息交流；
- b. 技术转让；
- c. 能力建设；
- d. 分享商业化所产生利益。

12. 关于获取和利益分享多边系统<sup>11</sup>范畴内的材料，缔约方商定采取必要的法律及其他相关措施，促进通过该多边系统获取。《条约》规定了获取该多边系统范畴内材料并分享其利用所产生利益的条款和条件。借助《条约》管理机构通过的《标准材料转让协定》<sup>12</sup>提供获取渠道。《标准材料转让协定》规定，从多边系统获取材料并通过加入多边系统材料将植物遗传资源商业化的接收方必须支付费用，与管理机构设立的利益分享基金<sup>13</sup>分享其产品商业化所产生的利益。

---

<sup>6</sup> <http://www.fao.org/nr/cgrfa/cgrfa-home/en/>

<sup>7</sup> 粮食和农业遗传资源委员会第十四届例会报告第 75 段，2013 年 4 月 15-19 日（<http://www.fao.org/docrep/meeting/028/mg538e.pdf>）。渔业委员会第三十届会议《提请大会注意的全球政策和管理事项》第(v)段，2012 年 7 月 9-13 日（<http://www.fao.org/3/a-i3105e.pdf>）。

<sup>8</sup> <http://www.fao.org/fishery/about/cofi/en>

<sup>9</sup> 2013 年，粮农组织政府间粮食和农业遗传资源委员会“要求粮农组织继续努力编写《世界粮食和农业水生遗传资源状况》，尽力避免重复或替代其他联合国机构的工作，尤其需承认联合国大会对涉及国家管辖权外海域内的生物多样性养护和可持续利用发挥着最主要的作用，特别是通过联大所设特设开放性非正式工作组研究涉及国家管辖权外海域内的海洋生物多样性养护和可持续利用的问题”（CGRFA-14/13/Report，第 76 段）。

<sup>10</sup> <http://www.planttreaty.org/content/texts-treaty-official-versions>

<sup>11</sup> <http://www.planttreaty.org/content/what-multilateral-system>

<sup>12</sup> <http://www.planttreaty.org/content/what-smta>

<sup>13</sup> <http://www.planttreaty.org/node/3072>

## B. 划区管理工具/措施（包括海洋保护区）

13. 包括国家管辖范围以外区域在内的划区管理措施是常用的渔业管理工具，用于保护目标鱼类种群和非目标鱼类种群以及特定生境和脆弱海洋生态系统免受捕捞作业的不利影响。在国家管辖范围以外区域，划区管理工具一直主要通过各区域渔业管理组织/安排实施。

14. 1995 年的粮农组织《负责任渔业行为守则》<sup>14</sup>推广采用更广泛考虑生态系统的管理措施，并建议采用包括但不限于禁渔期、禁渔区和保护区的管理措施。

15. 为此，粮农组织已经着手针对渔业更全面地制定有关探索各类空间管理措施和禁渔区的原则，同时结合《粮农组织负责任渔业技术准则》补编 4《海洋保护区及渔业》<sup>15</sup>考虑到了区域性和国家性定义。

16. 在国家管辖范围以外区域，划区措施一直用于保护脆弱海洋生态系统和控制某些鱼类种群或生命阶段的死亡率。

17. 负责管理深海渔业的各区域渔业管理组织/安排<sup>16</sup>已经实施了空间措施，限制或不允许使用特定渔具，特别是底层接触渔具，以便保护脆弱海洋生态系统<sup>17</sup>等底层生境。粮农组织脆弱海洋生态系统数据库<sup>18</sup>由粮农组织协同各区域渔业管理组织/安排响应联合国大会第 61/105 号决议（第 90 段）开发，其所包含的信息涉及为减轻已知或可能存在脆弱海洋生态系统的海域目前或潜在所受影响而采取的管理措施。脆弱海洋生态系统数据库是一个网上数据库和互动地图，介绍了各深海区域渔业管理组织/安排及其他多边机构管理的国家管辖范围以外区域所有现划脆弱海洋生态系统禁渔区及其他管理海域。附件 1 介绍了《粮农组织深海渔业准则》提出的脆弱海洋生态系统确定标准，并举了一些区域渔业管理组织/安排确定和保护脆弱海洋生态系统的区域进程和做法。《粮农组织脆弱海洋生态系统技术文件：公海进程和做法》<sup>19</sup>概述了各海洋区域用于确定和划定脆弱海洋生态系统的进程和做法。

18. 粮农组织承认，划区措施的适用性因不同渔业而异，虽然划区工具可能利于某些物种，但对具有高度洄游特性的其他物种（例如金枪鱼及类金枪鱼物种）来说未必如此。尽管如此，一些负责管理金枪鱼及类金枪鱼物种的区域渔业管理组织/安排已经利用划区管理措施，善用了时间差异下鱼品分布带来的特定机遇。实例

<sup>14</sup> 粮农组织。《负责任渔业行为守则》。罗马，粮农组织。1995 年。第 41 页。（<http://www.fao.org/3/a-v9878e.pdf>）

<sup>15</sup> 粮农组织。渔业管理。4。海洋保护区及渔业。《粮农组织负责任渔业技术准则》。第 4 号，补编 4。罗马，粮农组织。2011 年。第 198 页。（<http://www.fao.org/docrep/015/i2090e/i2090e.pdf>）

<sup>16</sup> 南极海洋生物资源保护委员会（南极海生委）负责管理其管辖范围内的渔业（《南极海生委公约》，第一条），因此在深海渔业方面，南极海生委归入其他区域渔业管理组织/安排。

<sup>17</sup> 虽然一些国家的法律已对脆弱海洋生态系统作出定义，但《粮农组织深海渔业准则》界定了用作脆弱海洋生态系统确定标准的各种特征（关于脆弱海洋生态系统标准，见《准则》第 42 段和附件）。

<sup>18</sup> <http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/vme-database/en/>

<sup>19</sup> 粮农组织。（待出版）。Thompson, A.B.; Sanders, J.S.; Tandstad, M.; Carocci, F.; Fuller, J.; 编辑。《脆弱海洋生态系统：公海进程和做法》。粮农组织渔业和水产养殖技术文件 595 号。意大利罗马。

包括东太平洋美洲热带金枪鱼委员会（针对围网渔业）<sup>20</sup>、印度洋金枪鱼委员会<sup>21</sup>和国际保护大西洋金枪鱼委员会<sup>22</sup>规定季节性禁渔；中西部太平洋渔业委员会<sup>23</sup>在公海海域实行禁渔或特别管理。

### C. 环境影响评估

19. 渔业部门和公共部门不断地日益认识到有必要评估捕捞活动产生的环境影响，一些国际和区域文书规定要开展影响评估，其中一些评估对深海渔业具有重大意义。举例来说，《负责任渔业行为守则》要求渔业部门减轻产生的影响，期间还要符合其自身的持久存续。

20. 粮农组织制定了多份侧重渔业生态系统方法<sup>24</sup>的渔业管理技术准则。渔业生态系统方法框架包含一个立足风险的框架，旨在应对捕捞活动包括环境影响在内的各类影响，并呼吁在确定出现高度或少量风险的海域采取妥当的管理措施。这个框架还规定要明确应对可能影响渔业既定管理目标的外部影响，无论是自然产生还是人为诱发，同时它可以用作一种战略工具来确定可能出现的累积效应。渔业生态系统方法工具箱提供有关该框架不同步骤的信息，帮助用户选用适当的工具。

21. 在国家管辖范围以外区域的特定背景下，粮农组织通过《公海深海渔业管理国际准则》（《粮农组织深海渔业准则》，第 47-53 段）<sup>25</sup>为脆弱海洋生态系统影响评估编制了指导意见。第 47 段规定，船旗国和各区域渔业管理组织/安排应当开展评估，确定深海捕捞活动是否会在某个海域造成重大不利影响。《粮农组织深海渔业准则》也介绍了影响评估工作应当涉及哪些方面（附件 II）。

<sup>20</sup> 美洲热带金枪鱼委员会第 C-13-01 号决议“2014-2016 年东太平洋金枪鱼养护多年计划”。

（<https://www.iattc.org/PDFFiles2/Resolutions/C-13-01-Tuna-conservation-in-the-EPO-2014-2016.pdf>）

<sup>21</sup> 印度洋金枪鱼委员会第 10/01 号决议“养护和管理印度洋金枪鱼委员会管辖范围热带金枪鱼种群”

（<http://www.iotc.org/cmm/resolution-1001-conservation-and-management-tropical-tunas-stocks-iotc-area-competence>）；第 12/03 号决议“记录印度洋金枪鱼委员会管辖范围渔船捕获和作业情况”

（<http://www.iotc.org/cmm/resolution-1203-recording-catch-and-effort-fishing-vessels-iotc-area-competence>）；

第 14/01 号决议“淘汰过时的养护和管理措施”（<http://www.iotc.org/cmm/resolution-1401-removal-obsolete-conservation-and-management-measures>）。

<sup>22</sup> 国际保护大西洋金枪鱼委员会关于热带金枪鱼多年养护和管理计划的建议[15-01 号建议]

（[www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2015-01-e.pdf](http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2015-01-e.pdf)）；关于修正国际保护大西洋金枪鱼委员会就制定东部大西洋及地中海蓝鳍金枪鱼多年恢复计划所提建议的建议[14-04 号建议]

（[www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2014-04-e.pdf](http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2014-04-e.pdf)）；国际保护大西洋金枪鱼委员会关于修正国际保护大西洋金枪鱼委员会就西部大西洋蓝鳍金枪鱼重建计划所提补充建议的建议[14-05 号建议]

（[www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2014-05-e.pdf](http://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2014-05-e.pdf)）

<sup>23</sup> 中西太平洋渔委 CMM 2015-01 “中西部太平洋大目和黄鳍金枪鱼及鲣鱼养护和管理措施”

（<https://www.wcpfc.int/doc/cmm-2015-01/conservation-and-management-measure-bigeye-yellowfin-and-skipjack-tuna-western-and>）；中西太平洋渔委 CMM 2008-01 “中西部太平洋大目和黄鳍金枪鱼养护和管理措施”；中西太平洋渔委 CMM 2010-02 “公海东部小片特别管理区养护和管理措施”

（<https://www.wcpfc.int/doc/cmm-2010-02/conservation-and-management-measure-eastern-high-seas-pocket-special-management-area>）。

<sup>24</sup> 粮农组织渔业部。渔业生态系统方法。《粮农组织负责任渔业技术准则》。第 4 号，补编 2。罗马，粮农组织。2003 年。第 112 页。（<http://www.fao.org/3/a-y4470e.pdf>）。

<sup>25</sup> 粮农组织。《公海深海渔业管理国际准则》。Directives internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer。Directrices Internacionales para la Ordenación de las Pesquerías de Aguas Profundas en Alta Mar。罗马，粮农组织。2009 年。第 73 页。（<http://www.fao.org/docrep/011/i0816t/i0816t00.HTM>）

22. 许多深海区域渔业管理组织/安排已经针对空间确定的规划渔区内外海域制定了影响评估程序和评估标准，包括在其探捕活动规程中<sup>26</sup>。探捕渔业出现在种群或生态系统所受影响未知或知之甚少的情况下。它们包括规划既定渔区以外海域的渔业，或是发生显著变化的某个现有渔业。各深海区域渔业管理组织/安排对探捕渔业作了具体定义<sup>27</sup>。探捕渔业规程的关键步骤一般包括：提议的缔约方预先评估捕捞活动对环境及相关资源产生的影响；主管机构（通常是科学机构）评估以上预先评估；区域渔业管理组织/安排就是否允许拟议探捕作最终决定。

23. 2015年5月，粮农组织举办了一个多利益相关方技术研讨会，讨论在国家管辖范围以外区域深海渔业影响评估中运用和使用区域渔业管理组织/安排的规程方面的区域经验<sup>28</sup>。研讨会对目前影响评估程序的使用情况提出了一套一般性意见（附件II）。总的来说，会上指出，《粮农组织深海渔业准则》已被用于指导就深海底层渔业所产生影响制定区域规程。

24. 负责管理金枪鱼及类金枪鱼物种的各区域渔业管理组织例行开展评估了解捕捞作业对环境产生的影响，特别是意外捕获非目标物种、相关物种和依赖物种产生的影响。这些评估已经促成了若干养护措施，旨在限制留存做法来保护脆弱鱼种，或是减轻捕捞做法的影响来降低非商业物种（如延绳作业中的鸟类；东太平洋的海洋哺乳动物）的意外死亡率。共同海洋计划国家管辖范围以外区域金枪

<sup>26</sup> 见：东南大西洋渔业组织：关于东南大西洋渔业组织公约海域底层捕捞活动和脆弱海洋生态系统的30/15号养护措施<<http://www.seafo.org/Management/Conservation-Measures>>；南极海洋生物资源保护委员会关于公约海域底层捕捞的22-06(2015)号养护措施<<https://www.ccamlr.org/en/measure-22-06-2015>>；东北大西洋渔业委员会：19/2014号建议；09/2015号建议修正的关于保护东北大西洋渔委监管海域脆弱海洋生态系统的建议<[http://www.neafc.org/system/files/Rec\\_19-2014\\_as\\_amended\\_by\\_09\\_2015\\_fulltext\\_0.pdf](http://www.neafc.org/system/files/Rec_19-2014_as_amended_by_09_2015_fulltext_0.pdf)>；北太平洋渔业委员会：西北太平洋脆弱海洋生态系统保护和公海底层渔业可持续管理新机制<<http://nwpbfo.nomaki.jp/IM-maintext.pdf>> and Science-based Standards and Criteria for Identification of VMEs and Assessment of Significant Adverse Impacts on VMEs and Marine Species <<http://nwpbfo.nomaki.jp/IM-Annex1.pdf>>；南太平洋区域渔业管理组织关于南太平洋区域渔业管理组织公约海域底层捕捞管理的 CMM 4.03 号养护和管理措施<<https://www.sprfmo.int/assets/Fisheries/Conservation-and-Management-Measures/CMM-4.03-Bottom-Fishing-2016-4Mar2016.pdf>> 和底层渔业影响评估标准<<https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/Meetings-before-2013/Scientific-Working-Group/SWG-06-2008/a-Miscellaneous-Documents/SPRFMO-Bottom-Fishing-Impact-Assessment-Standardagreed-Vanuatu-Fri23Sep2011-1140am.pdf>>；西北大西洋渔业组织：西北大西洋渔业组织2015年养护和执行措施，NAFO/FC Doc. 15/01，第二章（第15-24条）。

<sup>27</sup> 见：东南大西洋渔业组织（CM 30/15，第2(c)条：“底层探捕”是指禁渔区和规划底层渔区以外海域所有商业性底层捕捞活动，或是在试图采用某种新的捕捞方法和/或战略情况下，规划底层渔区以内的渔业活动）；东北大西洋渔委（9/2015号建议修正的19/2014号建议，第2(d)条：“底层探捕”是指禁渔区和规划底层渔区以外海域上开展，或是规划底层渔区内底层捕捞活动的行为和技术显著变化情况下开展的所有商业性底层捕捞活动）；西北大西洋渔业组织（2015年养护和执行措施，第二章，第15.2条：“底层探捕活动”是指足迹以外或渔业行为或技术显著变化的情况下足迹以内开展的底层捕捞活动）；南极海生委（CM 21-02，第1(i)段：探捕渔业应定义为此前根据21-01号养护措施的规定被归为“新型渔业”的渔业）；北太平洋渔委（西北太平洋临时措施附件1第1段，东北太平洋临时措施附件3第1段：2009年1月1日起，在新划渔区开展或采用规划渔区此前并未使用的底层渔具的一切底层捕捞活动均视作“探捕渔业”，须根据这项规程开展）；南太平洋区域渔业管理组织（《公约》，第22条：十年或以上尚未受到捕捞活动影响或尚未受到使用某种特定渔具或技术的捕捞活动影响的渔业）。

<sup>28</sup> 粮农组织。（待出版）。《粮农组织规程和影响评估交流研讨会报告》。2015年5月5-8日。



鱼项目<sup>29</sup>支持评价北印度洋刺网渔业等作业此前未知的环境影响，还支持在主要的金枪鱼渔业推广减轻影响的做法。

25. 最后，从战略环境评估的角度来看，应当指出的是，要对各区域渔业管理组织/安排开展绩效审查。总体上，此类审查涵盖基本文书和包括规划、政策和计划在内的各项措施，还涉及种群状况、养护和管理成效、决策进程、合作安排以及与其他区域渔业管理组织/安排的关系<sup>30</sup>。

26. 为应对国际社会面临的挑战，确保渔业资源的可持续利用，各区域渔业管理组织/安排正在采取措施，通过开展绩效审查并落实其结果来提高自身绩效。粮农组织概述了 2004 至 2014 年间对各区域渔业机构展开的独立绩效审查，还概述了各区域渔业机构为落实其绩效审查所提建议而采取的步骤<sup>31</sup>。此外，近几年，一些区域渔业机构特别是其基本文书规定了有限职责的区域渔业机构已为消除国际关切而审查了自身职责和范围。这些行动旨在支持区域渔业管理组织/安排的成员及其他国家实施渔业管理和养护方面的国际文书。

#### D. 能力建设和海洋技术转让

27. 作为负责渔业工作的联合国专门组织，粮农组织主要通过渔业及水产养殖部以及其他有关单位，率先推行了若干能力发展举措，旨在支持渔业资源的可持续利用和养护，包括一些为解决国家管辖范围以外区域问题专门制定的举措，其中一些在此着重介绍：

a. 共同海洋国家管辖范围以外区域计划<sup>32</sup>旨在推动国家管辖范围以外区域渔业资源的高效可持续管理和生物多样性的养护。该计划包含四个项目，其中一个专门针对国家管辖范围以外区域的能力发展问题：

i. 国家管辖范围以外区域能力项目<sup>33</sup>由粮农组织和全球海洋论坛共同牵头，专门针对政策层面的能力发展，目的包括促进跨部门政策对话、知识管理和外联工作。项目启动以来，重要活动包括分别在罗马和格林纳达举办的两次国际研讨会，目的是在国家管辖范围以外区域管理方面开展能力建设，还包括两项国家管辖范围以外区域的区域领导人

<sup>29</sup> <http://www.commonoceans.org/tuna-biodiversity/en/#c158976>

<sup>30</sup> 例见：东北大西洋渔委绩效审查小组报告（[http://archive.neafc.org/reports/annual-meeting/am\\_2006/docs/2006-31\\_review-vol\\_1.pdf](http://archive.neafc.org/reports/annual-meeting/am_2006/docs/2006-31_review-vol_1.pdf)）；西北大西洋渔业组织 2011 年绩效评估审查（<http://www.nafo.int/publications/PAR-2011.pdf>）；东南大西洋渔业组织 2010 年绩效审查小组报告（<http://www.seafo.org/media/0f02e6be-2f45-45e1-8cb4-36b50afb18f8/SEAFOweb/pdf/COMM/open/eng/Performance%20Review%20English%20Report-2010.pdf>）。

<sup>31</sup> 粮农组织。2015 年。各区域渔业机构关于绩效审查实施情况的报告，2004–2014 年，作者：Péter D. Szigeti 和 Gail L. Lugten。粮农组织渔业和水产养殖通函 1108 号。意大利罗马。（<http://www.fao.org/3/a-i4869e.pdf>）

<sup>32</sup> [www.commonoceans.org](http://www.commonoceans.org)

<sup>33</sup> <http://www.commonoceans.org/strengthening-capacity/en/>

计划举措，都在讨论国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题的间隙在纽约举办，旨在加强区域领导人有效参与区域和全球国家管辖范围以外区域讨论的能力。

ii. 公共海洋国家管辖范围以外区域计划国家管辖范围以外区域深海项目<sup>34</sup>由粮农组织和环境署共同牵头，也包含众多深海渔业管理方面的区域能力发展活动。项目为政策和法律问题、渔业生态系统方法、脆弱海洋生态系统、物种鉴定、种群评估和划区规划提供了能力发展契机。

iii. 国家管辖范围以外区域金枪鱼项目<sup>35</sup>由粮农组织实施，目的是在国家管辖范围以外区域金枪鱼生产和生物多样性养护方面实现效率和可持续性，并管控各类广大伙伴的工作，其中包括五个金枪鱼区域渔业管理组织、各国政府、政府间组织、非政府组织和私营部门。项目为各个方面的能力发展提供了支持，特别是在以下方面：(i) 在科学家与管理者之间举办研讨会和开展协作，推动针对所有主要金枪鱼种群制订科学的捕捞战略；(ii) 开展一项认证培训计划，为执行和督查官员提供新的职业道路；(iii) 加强相关举措，开发和跟踪新的工具和创新电子监测系统，从而促进区域渔业管理组织的发展中成员国合规行事；(iv) 举办各类研讨会来管理和开展分析活动，了解兼捕数据以及针对海鸟、海龟和鲨鱼的兼捕减少措施的成效。

b. 粮农组织举办和落实了若干区域研讨会<sup>36</sup>，旨在促进各区域在保护脆弱海洋生态系统方面提高认识、交流最佳做法和分享知识。近几年举办了一些区域研讨会，在深海渔业方面提高认识和推广最佳做法，其中包括考察脆弱海洋生态系统标准和相关管理行动的使用情况，还有两次研讨会计划于 2016 年

<sup>34</sup> <http://www.commonoceans.org/deep-seas-biodiversity/en/>

<sup>35</sup> <http://www.commonoceans.org/tuna-biodiversity/en/>

<sup>36</sup> 例见：粮农组织。深海物种鉴定研讨会报告，罗马，2009年12月2-4日。粮农组织渔业和水产养殖通函947号。罗马，粮农组织。2011年。第209页。（<http://www.fao.org/docrep/015/ba0088e/ba0088e.pdf>）；粮农组织。粮农组织公海深海渔业管理国际准则实施研讨会报告 - 挑战与前进道路，大韩民国釜山，2010年5月10-12日。粮农组织渔业和水产养殖报告。第948号。罗马，粮农组织。2011年。第74页。（<http://www.fao.org/docrep/014/i2135e/i2135e00.pdf>）；粮农组织。2013。印度洋脆弱海洋生态系统区域研讨会报告，毛里求斯佛力克昂佛勒克，2012年7月25-27日。粮农组织渔业和水产养殖报告。第1030号。罗马。第49页。（<http://www.fao.org/3/a-i3311e.pdf>）；粮农组织。2013年。粮农组织印度洋印度洋深海软骨鱼类物种鉴定指南制订区域研讨会报告，毛里求斯佛力克昂佛勒克，2013年1月16-18日。粮农组织渔业和水产养殖报告第1050号。罗马。第31页。（<http://www.fao.org/docrep/018/i3376e/i3376e.pdf>）；粮农组织/中西部大西洋渔业委员会。2015。中西部大西洋渔委深海渔业管理工作组第一次会议报告，巴巴多斯基督城，2014年9月30日-10月2日。粮农组织渔业和水产养殖报告第1087号。布里奇顿，粮农组织。第61页。（<http://www.fao.org/3/a-i4329e.pdf>）；粮农组织。2015。东南大西洋脆弱海洋生态系统区域研讨会报告，纳米比亚斯瓦科普蒙德，2013年4月15-17日。粮农组织渔业和水产养殖报告第1085号。意大利罗马。（<http://www.fao.org/3/a-i4923e.pdf>）；粮农组织。2016。粮农组织北太平洋脆弱海洋生态系统区域研讨会报告，2014年3月11-13日。粮农组织渔业和水产养殖报告。第1121号。意大利罗马。（<http://www.fao.org/3/a-i5319e.pdf>）。

举办。还在粮农组织的物种鉴定和数据计划（FishFinder）<sup>37</sup>的补充下，针对鲨鱼等深海脆弱物种的鉴定工作，举办了有关分类学和物种鉴定指南用法的区域研讨会和培训，它们是深海渔业能力发展计划不可或缺的一个重要部分。

c. 粮农组织与挪威通过渔业生态系统方法—南森项目<sup>38</sup>保持了长期协作，项目为落实海洋渔业管理生态系统方法提供支持，主要是在非洲的专属经济区落实。提供的专业调查船有助于协同挪威海洋研究所<sup>39</sup>实施各项举措，从而加深发展中国家对渔业资源和生态系统的了解。2015年初，调查船在东南大西洋渔业组织公约海域<sup>40</sup>开展了深海渔业调查。2017年，项目进入新阶段后将有更多机会通过加强能力和巩固战略伙伴关系来加深海洋生态系统知识。

d. 粮农组织也为实施《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》（《港口国措施协定》）<sup>41</sup>提供了支持，计划涉及的行动旨在推动《协定》生效及其实施工作。已经组织了若干促进国家能力发展的区域研讨会，以便通过有效运用《港口国措施协定》来实现可能的利益最大化，并促进双边、分区域和/或区域协调。

e. 最后，粮农组织协同联合国海法司管理《联合国鱼类种群协定》第七部分所设援助基金<sup>42</sup>，该基金在协助《联合国鱼类种群协定》的发展中国家缔约方实施这项文书方面起到了重要作用。

28. 以上努力均纳入了粮农组织蓝色增长倡议<sup>43</sup>，后者通过在全球、区域和国家各级开展工作，为涉及各类渔业相关问题的能力发展提供了支持。

### E. 现行文书和举措

29. 具有约束力和自愿性的文书是在粮农组织的主持下为支持管理国家管辖范围以外区域海洋生物资源的可持续管理而商讨或制定的，所依据的是相关国际法规定，包括1982年12月10日《联合国海洋法公约》（《海洋法公约》）<sup>44</sup>反映的规定。

30. 在国家管辖范围以外区域海洋生物资源可持续利用和养护方面确立的文书可以大致分为以下几类：提供一般性政策指导；支持深海渔业管理；加强监测、管控和监督。此类文书包括：

---

<sup>37</sup> <http://www.fao.org/fishery/fishfinder/about/en>

<sup>38</sup> <http://www.fao.org/in-action/eaf-nansen/en>

<sup>39</sup> <http://www.imr.no/en>

<sup>40</sup> <http://www.seafo.org/About/Convention-Area>

<sup>41</sup> 粮农组织。2016。《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼港口国措施的协议》。Accord relative aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Acuerdo sobre medidas del Estado rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. 意大利罗马。（<http://www.fao.org/3/a-i5469t.pdf>）。

<sup>42</sup> [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/fishstocktrustfund/fishstocktrustfund.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/fishstocktrustfund/fishstocktrustfund.htm)

<sup>43</sup> <http://www.fao.org/3/a-mk541e/mk541e02.pdf>

<sup>44</sup> [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)

- a. 《负责任渔业行为守则》<sup>45</sup>（及其技术准则）：
  - i. 《粮农组织渔业生态系统方法技术准则》<sup>46</sup>
  - ii. 《粮农组织海洋保护区技术准则》<sup>47</sup>。
- b. 《促进公海渔船遵守国际保护和管理措施的协定》（《遵守协定》）<sup>48</sup>。
- c. 《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》（《港口国措施协定》）<sup>49</sup>。
- d. 《船旗国表现自愿准则》<sup>50</sup>。
- e. 《公海深海渔业管理国际准则》（《粮农组织深海渔业准则》）<sup>51</sup>。
- f. 《兼捕管理及减少废弃物国际准则》<sup>52</sup>

31. 《负责任渔业行为守则》<sup>53</sup>包含了根据相关国际法规定界定的负责任捕捞及相关活动的一般性原则，考虑到了它们所有的相关生物、技术、经济、社会、环境和商业层面（第6和第7条）。该文书特别是第8条规定了各国在捕捞作业方面的职责。《守则》的规定以相关技术准则作为补充，例如有关运用生态系统方法和有关海洋保护区的准则。

32. 在深海渔业方面，制定了《粮农组织深海渔业准则》来协助各国和各区域渔业管理组织/安排可持续地管理深海渔业和执行联合国大会第61/105号决议第76-95段关于海洋生态系统负责任渔业的内容。

33. 《粮农组织深海渔业准则》呼吁各国和各区域渔业管理组织/安排确立措施来

<sup>45</sup> 粮农组织。《负责任渔业行为守则》。罗马，粮农组织。1995年。第41页。（<http://www.fao.org/3/a-v9878e.pdf>）

<sup>46</sup> 粮农组织。渔业部。渔业生态系统方法。《粮农组织负责任渔业技术准则》。第4号，补编2。罗马，粮农组织。2003年。第112页。（<http://www.fao.org/3/a-y4470e.pdf>）。

<sup>47</sup> 粮农组织。渔业管理。4. 海洋保护区及渔业。《粮农组织负责任渔业技术准则》。第4号，补编4。罗马，粮农组织。2011年。第198页。（<http://www.fao.org/docrep/015/i2090e/i2090e.pdf>）

<sup>48</sup> 粮农组织。1995年。《促进公海渔船遵守国际保护和管理措施的协定》。意大利罗马。（<http://www.fao.org/docrep/meeting/003/x3130m/X3130E00.htm>）。

<sup>49</sup> 粮农组织。2016年。《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼港口国措施的协议》。Accord relative aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Acuerdo sobre medidas del Estado rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. 意大利罗马。（<http://www.fao.org/3/a-i5469t.pdf>）。

<sup>50</sup> 粮农组织。2015年。《船旗国表现自愿准则》。Directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon. Directrices Voluntarias para la Actuación del Estado del Pabellón。罗马。第53页。（<http://www.fao.org/3/a-i4577t.pdf>）。

<sup>51</sup> 粮农组织。《公海深海渔业管理国际准则》。Directives internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer. Directrices Internacionales para la Ordenación de las Pesquerías de Aguas Profundas en Alta Mar。罗马，粮农组织。2009年。第73页。（<http://www.fao.org/docrep/011/i0816t/i0816t00.HTM>）

<sup>52</sup> 粮农组织。《兼捕管理及减少废弃物国际准则》Directives internationales sur la gestion des prises accessoires et la réduction des rejets en mer. Directrices Internacionales para la Ordenación de las Capturas Incidentales y la Reducción de los Descartes。罗马，粮农组织。2011年。第73页。<http://www.fao.org/3/a-ba0022t.pdf>

<sup>53</sup> 粮农组织。《负责任渔业行为守则》。罗马，粮农组织。1995年。第41页。（<http://www.fao.org/3/a-v9878e.pdf>）

预防对脆弱生态系统产生重大不利影响，并因此提出影响评估方面的咨询意见（第 42-53 段和附件）。

34. 管理深海渔业的各区域渔业管理组织/安排已经根据联合国大会有关决议所提建议、《粮农组织深海渔业准则》及《海洋法公约》一般性规定确立了养护和管理措施、建议及解决方案来可持续利用深海渔业和养护脆弱海洋生态系统<sup>54</sup>。

35. 此类措施包括但不限于针对目标深海渔业的捕获和作业限制、减少兼捕的渔具规定、降低海鸟、海龟和海洋哺乳动物等相关物种意外死亡率的具体措施以及脆弱海洋生态系统相关措施（包括划定脆弱海洋生态系统禁渔区或其它禁渔区）。

36. 在监测、管控和监督方面，《港口国措施协定》、有关船旗国表现的《准则》和《遵守协定》具有针对性。《港口国措施协定》旨在通过实施有效的港口国措施，预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼。这项文书规定的最低标准在应用港口国措施方面提高了一定的一致性。《港口国措施协定》已于 2016 年 6 月 5 日生效。

37. 《遵守协定》是一项具有约束力的文书，在有权悬挂国旗并在公海作业的渔船问题上，明确规定了船旗国的职责，包括船旗国授权此类作业，以及通过交流公海捕捞方面的信息，加强国际合作和提高透明度。

38. 相比之下，有关船旗国表现的《准则》虽然具有自愿性，但某些内容依据相关国际法规定，包括《海洋法公约》反映的规定。这份准则旨在推动有效履行船旗国的职责。

39. 此外，各区域渔业管理组织/安排采取的措施还包括对在各自管辖海域作业的渔船监测、管控和合规问题作出详尽规定，还包括为数据报告和研究工作确立规程。

40. 最后，以上文书规定要认可发展中国家提出包括能力发展在内的特别要求。《港口国措施协定》第 21 条包括设立一个特设工作组，在以下方面向缔约方定期报告并提出建议：设立供资机制，包括资金捐助、确定和筹集方案；制定实施指导标准和程序；供资机制实施进展。

---

<sup>54</sup> 见：南极海生委 22-06 号养护措施：公约海域底层捕捞（<https://www.ccamlr.org/en/measure-22-06-2015>）；地中海渔业总委员会关于划区渔业管理的第 GFCM/37/2013/1 号决议，包括在地中海渔业总委员会公约海域设置限渔区以及协同环境署地中海行动计划各项举措划定攸关地中海的特别保护区（<http://www.fao.org/3/a-ax392e.pdf>）；西北大西洋渔业组织养护和执行措施第二章：保护监管海域脆弱海洋生态系统免受底层捕捞活动影响（<http://archive.nafo.int/open/fc/2015/fcdoc15-01.pdf>）；东北大西洋渔委 09:2015 号建议修正的关于保护东北大西洋渔委监管海域脆弱海洋生态系统的 19:2014 号建议（[http://www.neafc.org/system/files/Rec\\_19-2014\\_as\\_amended\\_by\\_09\\_2015\\_fulltext\\_0.pdf](http://www.neafc.org/system/files/Rec_19-2014_as_amended_by_09_2015_fulltext_0.pdf)）；北太平洋渔委临时措施主要文本附件 2（西北太平洋）：脆弱海洋生态系统确定和脆弱海洋生态系统影响评估标准（<http://nwpbfo.nomaki.jp/IM-Annex2.pdf>）以及附件 1（东北太平洋；<http://nwpbfo.nomaki.jp/IM-Annex2.pdf>）；东南大西洋渔业组织关于东南大西洋渔业组织公约海域底层捕捞活动和脆弱海洋生态系统的 30/15 号养护措施（<http://www.seafo.org/media/8933d489-854c-4c99-895e-66573c7010a4/SEAFOWeb/CM/open/eng/CM30-15.pdf>）；南太平洋区域渔业管理组织关于南太平洋区域渔业管理组织公约海域底层捕捞的 4.03 号养护和管理措施（<https://www.sprfmo.int/assets/Fisheries/Conservation-and-Management-Measures/CMM-4.03-Bottom-Fishing-2016-4Mar2016.pdf>）。

## 附件 I：划区措施和脆弱海洋生态系统标准

### 各区域渔业管理组织/安排采取的划区措施

1. 各区域渔业管理组织/安排对于划区措施的规定不尽相同，但在多数情况下，各区域渔业管理组织/安排都通过了某些程序，在已知或可能存在的脆弱海洋生态系统海域采取措施。所有现划脆弱海洋生态系统禁渔区都显示在网上的脆弱海洋生态系统数据库<sup>55</sup>上。在某些情况下，脆弱海洋生态系统禁渔会作为预防措施实施，直到获知和分析了更多科学知识，了解了负面影响禁渔区脆弱海洋生态系统的潜在风险，但在其他区域，已经基于科学投入采取了措施。
2. 若在现划渔区的正常底层捕捞作业期间发现脆弱海洋生态系统的证据，有关管理机构一般的对策是暂时关闭该渔区，直到有关科学机构确定捕捞活动会对该渔区已知或可能存在的脆弱海洋生态系统产生的影响。如果确定不会产生影响，该渔区会重新开放捕捞。如果确定有所影响，并认为极不利于脆弱海洋生态系统，该渔区将会继续不开放底层捕捞活动，留作进一步考虑。一般说来，很多脆弱海洋生态系统禁渔区都作为在该渔区开展进一步研究前采取的预防措施。《粮农组织深海渔业准则》指出：“.....在信息有限的情况下，各国和各区域渔业管理组织/安排应在确定影响的性质和持续时间方面采取预防方针。”（第 20 段）。
3. 南极海生委针对脆弱海洋生态系统禁渔区及其他保护区采取了措施。根据有关划定南极海生委海洋保护区（CM 91-04）<sup>56</sup>的总体框架，南极海生委海洋保护区的划定工作将会参考现有的最佳科学证据，并遵循科学委员会的咨询意见。由此，南极海生委海洋保护区的划定有助于实现某些目标，包括保护典型的海洋生态系统、生物多样性和生境以及关键的生态系统进程。在划定上述海洋保护区方面，委员会将会采取养护措施来纳入海洋保护区的具体目标、海洋保护区的空间边界、海洋保护区限制或禁止开展的活动、划定期限以及管理计划和研究与监测计划的优先要素。
4. 地中海渔业总委员会在其管辖海域划定了限渔区来确保保护所划定海域内的深海敏感生境。限渔区通过实行禁渔或禁止使用某些渔具来监管或限制此类海域的人类活动。此外，地中海渔业总委员会还于 2005 年批准了关于禁止在 1000 米以下水深开展底层拖捞活动的决定，旨在保护地中海和黑海的深海底层环境。
5. 《粮农组织深海渔业准则》在确定脆弱海洋生态系统和评估重大不利影响方面提供指导。准则列出了一份应当用作脆弱海洋生态系统确定标准的特征清单，包括（第 42 段）：

<sup>55</sup> <http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/vme-database/en/>

<sup>56</sup> <https://www.ccamlr.org/en/measure-91-04-2011>

i. 独特性或稀有性：这种海域或生态系统具有独特性，或者含有的稀有物种在损失后无法从类似海域或生态系统得到弥补；其中包括：

- 含有地方物种的生境；
- 仅出现在离散海域的稀有、受威胁或濒危物种的生境；或
- 育苗场或离散的摄食、繁育或产卵区。

ii. 生境的功能意义：特定生活史阶段（如育苗场或养殖海域）的鱼类种群或者稀有、受威胁或濒危海洋物种的成活、活动、产卵/繁殖或恢复所必需的离散海域或生境。

iii. 脆弱性：极易受到人类活动影响出现退化的生态系统。

iv. 造成恢复困难的构成物种的生命史特征 – 以具有以下一种或几种特征的物种种群或集群为特点的生态系统：

- 生长速度缓慢；
- 成熟晚；
- 补充量小或难以预测；或
- 存活期长。

v. 结构复杂性：以生物或非生物特征大量集中而形成的复杂物理结构为特点的一种生态系统。在这些生态系统中，生态进程通常高度依赖这些结构系统。此外，此类生态系统往往极具差异，而这种差异性则取决于构造生物。

6. 《准则》附件也例举了可能的脆弱物种群体、群落和生境以及可能为其提供支撑的特点。其中例举了这样一些物种群体、群落和生境，它们构成的物种被记录或被认为对公海深海渔业敏感并可能受到影响，还可能导致形成脆弱海洋生态系统，另外也例举了可能支撑以上物种群体或群落的地形、水文或地质特征，包括脆弱的地质结构。

7. 根据以上指导意见，一些区域渔业管理组织/安排列出了作为脆弱海洋生态系统指标物种的物种清单<sup>57</sup>。

---

<sup>57</sup> 西北大西洋渔业组织珊瑚、海绵及其他脆弱海洋生态系统指标鉴定指南（<http://www.nafo.int/publications/studies/vme-guide.html>）；南极海生委脆弱海洋生态系统类名分类指南（<https://www.ccamlr.org/en/document/publications/vme-taxa-classification-guide>）；东南大西洋渔业组织面向东南大西洋渔业组织公约海域出海观察员的珊瑚和海绵鉴定指南（<http://www.seafo.org/media/99e0a982-a325-49d4-af88-97c0f484e3c8/SEAFOweb/pdf/SC/open/eng/SEAFO%20Sponges%20and%20Coral%20Guide%20Ramos%20et%20al%202009SEAFINAL.pdf>）。

## 附件 II：环境影响评估

1. 《粮农组织深海渔业准则》也有一些具体规定，详细介绍了开展国家管辖范围以外区域深海渔业影响评估的必要信息（第 47 段）：

47. 船旗国和各区域渔业管理组织/安排应开展评估，确定深海捕捞活动是否可能在特定海域产生重大不利影响。这种影响评估应考虑以下方面：

- i. 已经或计划开展的捕捞类型，包括渔船和渔具类型、渔区、目标和潜在兼捕物种、捕捞力度以及捕捞持续时间（捕捞计划）；
- ii. 目前有关渔业资源现状的最佳科学技术信息，以及有关渔区生态系统、生境和群落的基准信息，依此对比今后的变化；
- iii. 渔区已知或可能存在的脆弱海洋生态系统的确定、说明和绘图；
- iv. 用于确定、说明和评估捕捞活动影响、确定知识空白以及评价评估所示信息不确定性的数据和方法；
- v. 确定、说明和评价潜在影响的发生、规模和持续时间，包括评估涉及的活动对渔区脆弱海洋生态系统和低生产率渔业资源产生的累积影响；
- vi. 针对捕捞作业可能产生的影响进行风险评估，确定哪些影响可能会是重大不利影响，尤其是对脆弱海洋生态系统和低生产率渔业资源产生的影响；
- vii. 为预防对脆弱海洋生态系统产生重大不利影响并确保低生产率渔业资源得到持久养护和可持续利用，建议采取减轻影响和实行管理的措施，用于预防对脆弱海洋生态系统产生重大不利影响，同时建议采取措施用于监测捕捞作业产生的影响。

2. 在七个负责管理国家管辖范围以外区域深海渔业的现设区域渔业管理组织/安排中，有六个采取了养护措施，规定要在探捕渔业方面开展环境影响评估（东南大西洋渔业组织、南极海生委、东北大西洋渔委、北太平洋渔委、南太平洋区域渔业管理组织和西北大西洋渔业组织）。<sup>58</sup>总的来说，以上影响评估借鉴了《粮农组织

<sup>58</sup> 见：东南大西洋渔业组织：关于东南大西洋渔业组织公约海域底层捕捞活动和脆弱海洋生态系统的 30/15 号养护措施<<http://www.seafo.org/Management/Conservation-Measures>>；南极海洋生物资源保护委员会关于公约海域底层捕捞的 22-06(2015)号养护措施<<https://www.ccamlr.org/en/measure-22-06-2015>>；东北大西洋渔业委员会：19 2014 号建议：09:2015 号建议修正的关于保护东北大西洋渔委监管海域脆弱海洋生态系统的的建议<[http://www.neafc.org/system/files/Rec\\_19-2014\\_as\\_amended\\_by\\_09\\_2015\\_fulltext\\_0.pdf](http://www.neafc.org/system/files/Rec_19-2014_as_amended_by_09_2015_fulltext_0.pdf)>；北太平洋渔业委员会：西北太平洋脆弱海洋生态系统保护和公海底层渔业可持续管理新机制<<http://nwpbfo.nomaki.jp/IM-maintext.pdf>> and Science-based Standards and Criteria for Identification of VMEs and Assessment of Significant Adverse Impacts on VMEs and Marine Species <<http://nwpbfo.nomaki.jp/IM-Annex1.pdf>>；南太平洋区域渔业管理组织关于南太平洋区域渔业管理组织公约海域底层捕捞管理的 CMM 4.03 号养护和管理措施<<https://www.sprfmo.int/assets/Fisheries/Conservation-and-Management-Measures/CMM-4.03-Bottom-Fishing-2016-4Mar2016.pdf>> 和底层渔业影响评估标准<<https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/Meetings-before-2013/Scientific-Working-Group/SWG-06-2008/a-Miscellaneous-Documents/SPRFMO-Bottom-Fishing-Impact-Assessment-Standardagreed-Vanuatu-Fri23Sep2011-1140am.pdf>>；西北大西洋渔业组织：西北大西洋渔业组织 2015 年养护和执行措施，NAFO/FC Doc. 15/01，第二章（第 15-24 条）。



《粮农组织深海渔业准则》有关环境影响评估的相关段落（第 47-53 段）。在这些案例中，各国在开展探捕渔业的初步进程中各自展开影响评估。《粮农组织深海渔业准则》第 48 段指出：“[.....]风险评估应酌情考虑[深海渔业]早已成型的海域和[深海渔业]尚未出现或仅仅偶尔开展的海域普遍存在的不同条件。”

3. 总的来说，针对各区域渔业管理组织/安排的影响评估规定包括要求缔约方收集相关数据，为各区域渔业管理组织/安排的有关科学机构评估底层探捕提供便利。相关措施规定，此类数据要包含来自海底绘图计划的信息（如回声测深仪和多束测深仪）。

4. 大体上，要在管辖海域开展底层探捕的缔约方必须首先向有关区域组织秘书处提交底层探捕意向通知，介绍捕捞计划、减轻影响计划、捕获监测计划、完善的捕获记录/报告制度、详细的计划起网和定置分布数据收集计划、促进确定渔区脆弱海洋生态系统的收集计划、采用渔具监测技术监测底层捕捞活动的计划以及监测数据。所需信息提交有关科学机构、数据得到审查以及确定不会对拟议渔区脆弱海洋生态系统造成重大不利影响后，拟议捕捞活动将会获准开始。

5. 到目前为止，东南大西洋渔业组织、南极海生委和东北大西洋渔委均已审议了成员提交的探捕影响评估，并且这些成员都获准开展捕捞活动。在一些其他区域，相应的区域渔业管理组织/安排在联合国大会第 61/105 号决议通过时尚未生效，因此部分适用了这项决议，呼吁船旗国根据第 83 段在国家管辖范围以外区域通过或实施相关措施（第 86 段）。因此，在南太平洋区域渔业管理组织生效前，澳大利亚和新西兰各自制定了影响评估规程用于现在划定的南太平洋区域渔业管理组织公约海域。目前，南太平洋区域渔业管理组织已经制定了 4.03 号养护和管理措施，其中规定要根据《粮农组织深海渔业准则》评估底层捕捞（第 10 和 11 段）。

## 区域活动实例

### **东南大西洋**

6. 在东南大西洋渔业组织公约海域，日本开展影响评估后才于 2012-2013 年在新的巴塔哥尼亚犬牙南极鱼渔区启动底层延绳探捕渔业。在这个案例中，科学委员会审查了结果<sup>59</sup>，确定不会对脆弱海洋生态系统产生重大不利影响，随后向底层捕捞开放拟议海域<sup>60</sup>。

---

<sup>59</sup> 东南大西洋渔业组织。2013 年。东南大西洋渔业组织科学委员会报告，2013 年 9 月 30 日-10 月 11 日，纳米比亚斯瓦科普蒙德。（[http://www.seafo.org/media/00bfc878-a115-4573-a016-ee776f876332/SEAFOWeb/pdf/SC/open/eng/SC%20Report%202013\\_pdf](http://www.seafo.org/media/00bfc878-a115-4573-a016-ee776f876332/SEAFOWeb/pdf/SC/open/eng/SC%20Report%202013_pdf)）。

<sup>60</sup> 东南大西洋渔业组织年度委员会报告 6.3.3 号决定，2013 年 12 月 9-12 日，纳米比亚斯瓦科普蒙德（<http://www.seafo.org/media/37233d87-8b52-45ea-8c24-56a01ae0b169/SEAFOWeb/pdf/COMM/open/eng/Annual%20Commission%20Report%202013>）。

## 东北大西洋

7. 在东北大西洋渔委监管海域，西班牙通过科学家与渔民之间的协作研究举措开展了影响评估。其中，西班牙海洋学研究所针对哈顿浅滩（根据以前的东北大西洋渔委规程）和中部巴伦支海（根据新的东北大西洋渔委规程）牵头了两项倡议。在哈顿浅滩影响评估中开展了生境绘图调查以及底层拖网和底层延绳探捕调查，最终确定了若干脆弱海洋生态系统海域，随后不开放捕捞。

## 南太平洋

8. 《南太平洋区域渔业管理组织公约》生效前采取了临时措施，指导南太平洋区域渔业管理组织海域底层探捕渔业影响评估。期间，新西兰根据这些临时措施的要求制定了底层渔业影响评估流程<sup>61</sup>。大体上，这些流程明确指出，需要提供的各类信息包括：说明拟议捕捞活动；绘制拟议渔区地图并作说明；评价与脆弱海洋生态系统之间的预期相互影响以及生态系统影响；计划捕捞的深海种群状况；信息收集和报告；实行管理和减轻影响的措施；用于确定可能会对底层脆弱海洋生态系统及其他脆弱物种产生的不利影响的环境影响评估。澳大利亚也采用 2002-2009 年间的对南太平洋区域渔业管理组织（生效前）适用海域上的澳大利亚籍渔船展开了底层渔业影响评估<sup>62</sup>。评估主要侧重底层捕捞会对脆弱海洋生态系统产生的直接影响风险，考虑了影响和风险，明确了这些要素对空间和时间范围的依赖程度。评估得出结论认为，在评估开展期间，采用底层拖网和底层定置自动延绳的澳大利亚籍渔船对脆弱海洋生态系统产生重大不利影响的较低。

## 运用国家管辖范围以外区域环境影响评估方面的一些经验

9. 2015 年 5 月，粮农组织在挪威阿伦达尔举办了一次技术专家研讨会，讨论内容包括在评估国家管辖范围以外区域深海渔业脆弱海洋生态系统所受影响方面运用影响评估的经验。研讨会上有关影响评估出现了以下一些意见：

- i. 根据《生物多样性公约》，一项有效的环境影响评估一般由以下部分组成：筛选、界定范围、分析与评价、报告、审查、决策、监测、合规与执行以及审计。此前的分析结论指出，《粮农组织深海渔业准则》符合《生物多样性公约》的《生物多样性影响评估准则》。

---

<sup>61</sup> 新西兰渔业部。2008 年。底层渔业影响评估：2008 和 2009 年间南太平洋区域渔业管理组织海域公海新西兰籍渔船底层捕捞活动。新西兰渔业部。（<http://www.fish.govt.nz/NR/rdonlyres/344F062B-5331-481B-ADD7-FBF244566A96/0/NewZealandBottomFisheryImpactAssessmentv11cDec20082small.pdf>）。

<sup>62</sup> 科工研组织。2011 年。底层渔业影响评估。澳大利亚有关南太平洋区域渔业管理组织的报告。（<https://www.sprfmo.int/assets/Meetings/Meetings-before-2013/Scientific-Working-Group/SWG-10-2011/SWG-10-DW-01a-Australian-BFIA-Final-Report.pdf>）。

- ii. 《粮农组织深海渔业准则》已用于指导各区域渔业管理组织/安排及其成员和非缔约合作方制定区域性的深海底层渔业影响评估规程。
- iii. 负责管理深海底层渔业的现设区域机构大多制定了相关规程和进程来为底层渔业影响评估提供支持。在相关区域渔业管理组织/安排尚未全面开展工作或尚未设立的地区，一些船旗国已经制定了此类规程和进程作为临时的单边安排。
- iv. 探捕渔业评估进程的关键步骤如下：提议的“缔约方”开展预先评估，主管机构（通常是科学机构）评估以上预先评估，随后由区域渔业管理组织/安排作出决定允许或禁止开展探捕渔业，最后由区域渔业管理组织/安排评估开展的探捕渔业并就可能采取的行动作出决定。除南极海生委外，审查探捕影响评估的不同步骤方面的经验有限，提出的探捕提案寥寥无几（东南大西洋渔业组织海域有 2 项，东北大西洋渔业委员会（东北大西洋渔委）海域有 1 项，西北大西洋渔业组织海域有 1 项），以上提案目前处在进程初期（预先评估或开始探捕）。
- v. 虽然必须满足区域需求，但也应力求各区域渔业管理组织/安排在开展影响评估方面取得更高的一致性。
- vi. 在制定、采用和实施区域性和国家性影响评估框架方面以及在落实《粮农组织深海渔业准则》第 47 段要点方面存在一些主要挑战。这些挑战包括：(i) 获取足够的信息和数据，解释鱼类资源状况、生态系统、生境和群落方面的基准情况，并依此衡量今后的变化；(ii) 绘制可能出现脆弱海洋生态系统的海域地图；(iii) 评价各类影响，期间要采取透明的方针来评估风险，并要顾及适应区域状况的不确定性。
- vii. 南极海生委的经验表明，随着初始提案和审查数量的不断增加，要求现设架构针对影响评估分析预先评估并开展必要审查的需求非常大。缜密的影响评估进程带来的额外工作量也可能会给新设立的区域渔业管理组织/安排带来特别负担，例如南太平洋区域渔业管理组织、《南印度洋渔业协定》和北太平洋渔业委员会（北太平洋渔委）及其成员和非缔约合作方（将会纳入一些发展中国家），它们凭借手头的人力和财政资源，可能难以应付各个不同方面。
- viii. 众多发展中国家和小岛屿发展中国家缺乏制定预先评估的能力。《粮农组织深海渔业准则》认可对发展中国家提出的特别要求，这应在新制订或修正现行框架方面予以落实，从而确保各国可以平等参与。