



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

第三十五届会议

2022 年 9 月 5-9 日

《负责任渔业行为守则》和相关文书的实施进展亮点

内容提要

本文总结了自 2021 年上一次向粮农组织渔业委员会(渔委)报告之后,粮农组织成员、区域渔业机构和非政府组织对 1995 年《粮农组织负责任渔业行为守则》(《守则》)及其相关文书实施的分析情况。

建议渔委采取的行动

提请渔委:

- 注意到《守则》实施方面的进展,并就如何解决在落实《守则》各项内容方面发现的不足和局限提出建议;
- 就如何继续拓展深化《守则》实施提供指导;
- 注意到对调查问卷网络应用程序进行了改进,以监测《守则》和相关国际文书的实施进度。

对本文件实质性内容如有疑问,请联系:

高级渔业官员
全球和区域进程负责人
Matthew Camilleri 先生
电子邮箱: matthew.camilleri@fao.org

I. 引言

1. 1995 年联合国粮农组织《负责任渔业行为守则》第 4 条指出，本组织将向本组织渔业委员会（渔委）报告《守则》的实施情况。本文件是渔委秘书处根据本组织成员、区域渔业机构和非政府组织的调查问卷答复，向渔委介绍《守则》实施进展方面主要结论的第十份报告。对答复信息的详细分析，即有关《守则》在各国层面的相关活动和应用以及各区域渔业机构和非政府组织相关活动的分析，均已在情况说明补充文件 COFI/2022/INF/7 中做了介绍。总结各成员答复情况的统计表格也已公布在渔委网站上，同时纳入了文件 COFI/2022/SBD.2，可与情况说明文件一起阅读。

2. 渔委第三十四届会议认识到《负责任渔业行为守则》（《守则》）自通过以来取得的实施进展，并指出需要进一步改进。渔委还呼吁粮农组织继续保持调查问卷在监测《守则》实施情况方面的核心目的，同时指出调查问卷也可用于支持可持续发展目标指标报告。

3. 用于监测《守则》和相关国际文书实施进展的当前版本的问卷网络应用程序于 2013 年首次开发。自那以后，技术基础设施的某些组件已经过时，影响了应用程序稳定性。与此相关，用户在上一版问卷中遇到了可能对用户答复率产生不良影响的复杂情况。为解决这些问题，秘书处对问卷系统进行了改进，目前正处于改进问卷启动和管理程序的最后阶段。通过这次系统升级，秘书处还希望改善用户体验，例如进一步解决某些语言的可读性问题，以及确保系统符合现代网络应用程序的规范。

4. 在 2022 年报告中，包括欧盟¹（50%的成员国²）在内的 98 个成员对调查问卷做出了答复³，与 2020 年报告的答复率（共有 119 个成员国和欧盟作出答复）相比有所减少。答复率的减少可能受到上述程序问题以及渔委各届会议之间的闭会期较短的影响。

¹ 欧盟代表其成员国答复，但 19.2、19.3、20、21、41 和 51 节除外。欧盟及其成员国均答复了 41 和 51 节的问题。

² 在本报告中，在分析对调查问卷的答复时提到的“成员”仅指对调查问卷提交答复的本组织成员，在编写报告时考虑到了其答复情况。

³ 调查问卷通过《守则》问卷网络系统于 2021 年 12 月 13 日用电子邮件发送给本组织各成员、区域渔业机构和非政府组织。2022 年 2 月 7 日至 2 月 24 日期间发送了两次“注册”提醒和两次“提交”提醒。另外在 2020 年 2 月 2 日至 2022 年 2 月 14 日期间发送了通知，将提交截止日期从 2022 年 1 月 28 日延长至 2022 年 2 月 28 日。

5. 52 个区域渔业机构中有 32 个⁴提交了对调查问卷的答复，答复率比 2020 年下降了 12%。就非政府组织⁵而言，6 个组织提交了答复，不到 2020 年总数（13）的一半。

II. 联合国粮农组织支持实施《守则》的行动

6. 本组织通过正常和实地计划活动等多种方式支持《守则》实施。本组织定期开展有针对性的活动来支持《守则》的实施，包括为加强《守则》的实施而召开的区域和国家研讨会、目前正在开展的技术准则编写工作、部分准则的翻译工作以及协助各国制定国家行动计划等工作。为支持各项《国际行动计划》、自愿准则和战略的实施，本组织还制定了诸多国家和区域层面的计划，旨在帮助成员提高自身能力，按照这些辅助性文书的规定，发展和管理其渔业和水产养殖部门，其中包括通过区域性机制和合作来完成此项工作。

7. 自 2021 年向渔委提交上一次报告以来，本组织发布了一项技术准则，以支持实施《守则》规定：《理解和实施渔获登记制度—国家主管机构指南》⁶。本系列的技术准则现在共有 34 份。

III. 各成员《守则》实施进展情况小结

8. 几乎所有成员均报告已出台渔业政策，成员普遍报告其政策、立法、制度框架以及运作和程序均基本符合《守则》要求。在拥有海洋和/或内陆渔业的成员中，大多数成员报告已经制定并实施了渔业管理计划。在海洋渔业中，最常见的管理措施是禁止破坏性捕捞；而在内陆渔业中，最常见的管理措施是采用预防性方法，在决策中处理保守的安全余量，并认识到确定“脆弱生境”的程序。

⁴ 《保护信天翁和海燕协定》(ACAP)、亚洲太平洋渔业委员会 (APFIC)、本格拉洋流委员会 (BCC)、孟加拉湾计划—政府间组织 (BOBP-IGO)、中亚和高加索区域渔业及水产养殖委员会 (CACFish)、南极海洋生物资源保护委员会 (CCAMLR)、南部蓝鳍金枪鱼保护委员会 (CCSBT)、大西洋沿岸非洲国家间渔业合作部长级会议 (COMHAFAT)、欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会 (EIFAAC)、几内亚湾中西部渔业委员会 (FCWC)、美洲热带金枪鱼委员会 (IATTC)、国际保护大西洋金枪鱼委员会 (ICCAT)、国际捕鲸委员会 (IWC)、海上阵线联合技术委员会 (COFREMAR)、乍得湖流域委员会 (LCBC)、维多利亚湖渔业组织 (LVFO)、湄公河委员会 (MRC)、亚太水产养殖中心网络 (NACA)、北大西洋海洋哺乳动物委员会 (NAMMCO)、北太平洋渔业委员会 (NPFC)、东北大西洋渔业委员会 (NEAFC)、西北大西洋渔业组织 (NAFO)、太平洋鲑鱼委员会 (PSC)、北太平洋海洋科学组织 (PICES)、太平洋共同体秘书处 (SPC)、南太平洋区域性渔业管理组织 (SPRFMO)、东南亚渔业发展中心 (SEAFDEC)、东南大西洋渔业组织 (SEAFO)、南印度洋渔业协定 (SIOFA)、西南印度洋渔业委员会 (SWIOFC)、西部中大西洋渔业委员会 (WECAFC) 以及中西部太平洋渔业委员会 (WCPFC)。

⁵ 欧洲水产养殖者联合会 (FEAP)、国际渔业协会联盟 (ICFA)、国际海产食品可持续性协会 (ISSA)、海洋管理委员会 (MSC)、东欧水产养殖中心网 (NACEE) 和专利合作条约 (PCT)。

⁶ <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb8243en/>

9. 超过四分之三的成员已开始实施渔业生态系统方法，几乎所有成员均已采取适当管理行动，并设立生态、社会经济和治理目标。大多数成员还设立了监测和评价机制。近四分之三的成员已经制定了管理渔业的目标参考点，其中大多数成员报告称已经接近一个或多个目标参考点。制定目标参考点的成员中有近一半报告称已经超越了一个或多个目标参考点。几个成员报告称除了目标参考点之外，还采用其它指标来管理渔业。在超越目标参考点后，使用频率最高的补救行动是限制捕捞努力量，增加科研活动，关闭渔业，加强监测、控制和监督。

10. 几乎所有成员均报告称，已采取措施控制其专属经济区内外的渔业活动。在专属经济区内，最常见的措施是加强监测、控制和监督计划；在专属经济区外，最常见的措施则是强制授权计划。

11. 据报告，近四分之三成员的主要渔业活动中存在兼捕和丢弃现象。相同数量的成员已经制定了兼捕和丢弃物监测计划，其中近四分之三的成员在实施这些计划中发现兼捕和丢弃现象导致了渔业的不可持续性问题。其中，所有成员均报告正在采取措施尽量减少兼捕和丢弃物。

12. 平均而言，成员报告称，遗弃、丢失或以其他方式抛弃的渔具略高于中等关切，这些成员中只有四分之一具备渔具损失率信息。半数成员报告其对渔具的标记方法有要求。若干成员报告了渔船废物和旧渔具回收的港口设施。

13. 水产养殖业已在几乎所有国家得到发展，但只有略多于一半的成员具备完善、有利的水产养殖专门政策、立法和体制框架。不过，大多数成员已通过相关守则或文书来推动负责任的水产养殖活动，很多情况下私营部门也已在这一方面开展工作。尽管超过四分之三的成员正在采取措施，开展环境评估，监测水产养殖作业并尽可能减少引入外来物种的负面影响，但多数成员也报告这些措施仍存在提升空间。此外，几乎所有成员均采取了推动负责任水产养殖做法的相关措施，以便为农村社区、生产者组织和渔民提供支持。

14. 近三分之一拥有海岸线的成员已确立了有关沿海地区综合管理的完善且有利的政策、立法和体制框架，另有近三分之一成员已部分制定相关框架。据报告，沿海地区最常见的冲突是渔业与矿物开采活动之间的冲突；但相关成员中半数以上已设立了冲突解决机制。

15. 三分之二成员拥有基本完整和有效的鱼和渔业产品食品安全和质量保障体系。几乎所有成员均报告收获后损失和浪费是一个问题；但其中几乎所有成员都报告称已经采取了适当措施来尽量减少收获后损失和浪费。提高兼捕利用率的措施也已得到广泛应用。大部分成员报告称，加工商能追溯其采购的水产品的源头，但只有略低于半数的成员表示消费者能追溯产品源头。几乎所有成员都已采取措施来处理非法捕捞渔业资源的加工和贸易这一得到广泛认识的问题，其中最常见的措施是加强渔业控制和检查，其次是利用海关和边境控制。

16. 成员捕鱼船队多达一半的目标鱼群状况已经确定。四分之三的成员及时、完整和可靠地收集关于渔获量和捕捞努力量的统计数据，四分之三的成员报告称有足够的合格人员来形成支持可持续渔业管理的数据。历史数据、港口内/卸货点抽样调查常规数据收集是各成员在制定渔业管理计划时最常用的数据来源。几乎所有成员均报告称，数据差距影响了对其渔业资源的管理，虽然报告存在各种类型数据差距，但最常见的数据差距涉及种群状况。超过三分之二的成员报告称会定期对海洋环境状况进行监测，约三分之二的成员报告通过研究来评估和预测气候变化对渔业的影响。

17. 大多数成员在其管辖水域内开展捕捞活动，几乎三分之二在公海，约一半报告称也在其他国家管辖的水域内开展此类活动。三分之二成员授权悬挂外国国旗的船只进入和使用其港口，而不到一半的成员授权外国船只在其水域作业。

18. 一半成员已启动初步捕捞能力评估，其中有几乎一半已制定捕捞能力管理国家行动计划。相关治理框架的平均实施水平为中等偏高。半数成员已认识到产能过剩是一个问题，几乎所有成员都已采取措施防止产能过剩的进一步积累，主要通过限制准入机制以及冻结许可证和/或渔船数量。此外，大多数成员还报告称，已采取措施减少产能过剩，并防止产能过剩的进一步负面影响。

19. 多年来，成员越来越重视鲨鱼种群的评估。因此许多成员制定了养护和管理鲨鱼的国家行动计划。各成员还十分重视评估渔业对海鸟的影响，若干成员已制定国家行动计划，以努力减少意外捕获海鸟的现象，并正在酌情采取减缓措施。

20. 绝大多数成员认为非法、不报告和不管制捕鱼构成一项问题，其中约三分之二的成员制定了打击非法、不报告和不管制捕鱼的国家行动计划。各成员报告称，在政策、立法、体制框架以及作业和程序方面，实施程度为中等偏高。各成员采取的最主要相关措施包括改进法律框架以及改善沿海国的控制以及监测、控制和监督。

21. 成员报告了各种具有约束力的国际文书的执行情况，包括《联合国海洋法公约》⁷、《港口国措施协定》⁸和《遵守协定》⁹。总体而言，各成员报告称，《联合国海洋法公约》的实施程度为中等偏高水平，而《港口国措施协定》和《遵守协定》有关治理框架的规定的实施程度为中等水平。一些不是这些协定缔约方的成员也报告已经启动了加入这些协定的进程。在公海进行深海捕捞的成员在治理框架内广泛实施本组织《公海深海渔业管理国际准则》的规定。

⁷ 1982年12月10日《联合国海洋法公约》。

⁸ 2009年联合国粮农组织《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》。

⁹ 1993年联合国粮农组织《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》。

22. 多数成员正在实施旨在改善捕捞渔业和水产养殖业现状和趋势的相关计划和战略，主要通过改进数据收集、分析和传播工作。

23. 在执行《守则》时，大多数成员面临一些局限因素，主要涉及预算和人力资源不足问题。各成员为克服这些局限因素提出的主要对策包括获得更多财政和人力资源，提供培训，改善体制结构，加强合作。有关《守则》实施的《技术准则》已在各成员中广为分发，尤其是有关渔业生态系统方法、渔业管理和《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞国际行动计划》实施的相关准则。

IV. 区域渔业机构和非政府组织支持实施《守则》的活动摘要

区域渔业机构

24. 邀请区域渔业机构报告其目前的缔约方数量；答复从 2 个到 52 个不等，平均每个答复的区域渔业机构有 14 个缔约方。三分之一以上的区域渔业机构拥有 1 到 28 个非缔约合作方，三分之二区域渔业机构拥有观察员。渔业管理是答复的区域渔业机构的最常见首要使命，随后是咨询职能。近三分之二区域渔业机构的公约领域涵盖专属经济区和国家管辖范围以外的区域，而其中近三分之一涵盖内陆水域。半数以上作出答复的区域渔业机构报告称采取了有约束力的措施，而大多数区域渔业机构报告采取了无约束力的措施。

25. 为保障海洋捕捞渔业活水生资源的可持续利用，区域渔业机构已制定的管理计划中所包含的最常见措施是，与禁止破坏性捕捞方法和做法有关的措施，以确保捕捞水平与渔业资源状况相匹配，并保护濒危种群。对内陆捕捞渔业而言，区域渔业机构管理计划中最常见的措施是：禁止采用破坏性捕捞方法，保障小规模渔民的权益，让利益相关方参与决定管理决策。

26. 超过三分之二的区域渔业机构报告称，已采取措施确保在其主管范围内只允许开展遵守既定渔业管理计划的捕捞作业。几乎所有区域渔业机构在渔业资源管理过程中采用了谨慎的方法。在过去两年中，超过三分之二的答复方均已采取或加强措施来限制兼捕和丢弃现象。区域渔业机构在渔业管理过程中最常用的信息来源是历史数据，其次是定期数据收集。

27. 四分之三的区域渔业机构报告其对种群状况有可靠的估计数据，其中一半以上报告称，在过去三年中，其拥有至少 60%重要种群的估计数据。一半以上的区域渔业机构报告已经制定了特定种群目标参考点。其中，超过三分之二报告已经接近一项或多项目标参考点，而近半数还报告已经超越一项或多项目标参考点。在超越参考点后，限制捕捞努力和开展研究是最常见的减缓措施。捕捞量和捕捞努力量相关指标是目前代替目标参考点的最受欢迎做法。

28. 三分之二的区域渔业机构已针对在整个捕捞船队或船队的一部分中实施船舶监测系统提出了具体的要求，其成员遵守了大部分要求。很多区域渔业机构已在不同领域通过不同方式做出努力，帮助实施各《国际行动计划》。半数以上的区域渔业机构已采取行动加强和开发创新方法来预防、遏制和消除非法、不报告、不管制捕捞，同时加强合作，交流关于参与非法、不报告和不管制捕捞的渔船的信息，以促进《打击非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》的实施。半数以上的区域渔业机构报告正在开展能力建设，以协助实施《捕捞能力管理国际行动计划》。近一半的区域渔业机构报告正在评估鲨鱼的养护和管理，以推动实施《保护鲨鱼国际行动计划》；三分之一以上的区域渔业机构已经采取区域管理措施，以推动实施《保护海鸟国际行动计划》。

29. 四分之一的答复区域渔业机构已采取措施，确保其成员在水产养殖作业中有良好做法的程序。已采取措施的区域渔业机构报告称，其成员已制定了水产养殖作业良好做法的程序，但几乎所有区域渔业机构都需要进一步改进，特别是在机构技术能力、法律框架、周期和开展更多研究方面。

非政府组织

30. 非政府组织认为，《守则》在实现渔业和水产养殖可持续性方面的最重要目标是，作为用于完善适当管理架构的法律和体制框架的参考文书，确立负责任捕捞和渔业活动的原则以及实施渔业资源养护政策的原则和标准。在《守则》和相关的本组织《负责任渔业技术准则》的八个实质性主题中，非政府组织认为最重要的主题为渔业管理，其次是捕捞作业、渔业研究和内陆渔业发展。

31. 非政府组织指出，《守则》实施的主要局限因素涉及不完整的政策和/或法律框架以及制度缺陷。它们认为最重要的解决办法是，改善体制和组织结构，加强合作，使政策和/或法律框架与《守则》接轨。作出答复的非政府组织认为，最有效地提高对《守则》的认知和了解的方式是组织和/或主办国家和国际研讨会，推广以《守则》为基础的标准，以及出版书籍和其他信息材料。

32. 非政府组织表示，在各国和/或区域渔业机构的现有海洋和内陆渔业管理计划中，最常见的措施是禁止破坏性捕捞方法和做法、保护濒危物种以及保护小规模渔民的权益。

33. 仅有 4 个非政府组织就各国是否尚缺乏足够程序来推动在水产养殖活动中采纳良好规范这一事项发表意见，其中发表肯定和否定意见的各占一半。答复称已设立程序的非政府组织认为，程序仍需要进一步改进。

34. 除一个非政府组织外，所有其他的非政府组织都答复称会努力协助实施国际行动计划，特别是《捕捞能力管理国际行动计划》，但也会协助实施《打击非法、不报告、不管制捕鱼国际行动计划》、《保护鲨鱼国际行动计划》和《保护海鸟国际行动计划》。