



制止非法、
不报告和
不管制
捕捞活动



封面设计: Emanuela D'Antoni

**制止非法、
不报告和
不管制
捕捞活动**

联合国粮食及农业组织
罗马，2002年

本出版物中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律地位、或对其边界或国界的划分表示任何意见。

ISBN 92-5-504760-4

版权所有。为教育和非商业目的的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函联合国粮食及农业组织新闻司出版及多媒体处处长，地址：意大利罗马 Viale delle Terme di Caracalla, 00100或以电子函件致copyright@fao.org

© 粮农组织 2002 年

制止非法、不报告和 不管制捕捞活动

渔业是全世界人民的重要食物、就业、收入和娱乐来源。千千万万人口以鱼类为生。假如当代和今后世代都想得到充足的鱼，则从事捕捞活动的每个人都必须帮助养护和管理世界渔业。

考虑到这一状况，联合国粮食及农业组织的 170 多个成员于 1995 年通过了《负责任渔业行为守则》。《守则》是自愿的而不是强制性的，其对象是从事和涉及渔业的每个人。

尽管《守则》得到通过并带来了进步，但并非所有的捕捞活动都以负责任的方式进行。一些渔民不遵守捕捞规则，包括不遵守《守则》和其他国际文书中建立的规则。例如，一些渔民不遵守有关渔具和捕捞区的规则。另外一些渔民未能报告（或误报）其渔获量。一些船舶在没有能力或不愿意充分控制其捕捞活动的国家“易旗”（即改挂船旗）这些不负责任的捕捞活动直接破坏了适当管理渔业的努力。

“非法、不报告和不管制”捕捞一词，即 IUU 捕捞，用于说明广泛的一系列此类不负责任的活动。2001 年，通过两年多重大努力之后，粮农组织成员为解决这一问题制定了一项《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制“捕捞”的国际行动计划》（IPOA-IUU 计划）。

如同《行为守则》一样 IPOA-IUU 计划是自愿的。该计划被设想为一个“工具箱” – 即用于处理多种形式的 IUU 捕捞的一套工具。工具箱中的所有工具并非适用于所有情形。工具的挑选将取决于某种渔业的特定情形。

本手册目的在于：

- 帮助粮农组织成员和其他人熟悉这些工具；

- 建议在特定情形下使用何种工具；
- 就如何有效使用这些工具提供指导。

希望进一步了解 IPOA-IUU 计划并获得一份该计划者可访问因特网上的粮农组织渔业部万维网站。粮农组织渔业部还为帮助各国政府和其他单位执行 IPOA-IUU 计划制定了详细的技术准则。

与 IPOA-IUU 计划有关的万维网址如下：

<http://www.fao.org/DOCREP/003/X6729e/X6729e00.HTM>

假如您无法进入因特网，请与粮食及农业组织渔业部国际机构及联络处处长（意大利罗马，Viale delle Terme di Caracalla, 00100）联络以获取一份副本。请标明您想要阿拉伯文、中文、英文、法文还是西班牙文本的 IPOA-IUU 计划。

背景情况

几乎所有渔业中都存在 IUU 捕捞现象，给努力适当管理渔业和依靠渔业获得粮食和就业者造成问题。IUU 捕捞可能引起某种渔业彻底崩溃。

进行 IUU 捕捞者的行为不负责任。他们忽视捕捞规则，相对负责任捕捞者即按照规则进行捕捞者而言获得了不公平的利益。

谁也不能肯定到底有多少 IUU 捕捞活动。但对某些重要的渔业来说，我们确实了解 IUU 捕捞占总渔获量的百分比很大。更令人感到麻烦的是，随着 IUU 捕捞者力图避免为处理鱼类资源日益下降（即渔获量下降）问题而正在建立的更加严格的捕捞规则，全世界 IUU 捕捞量似乎在增加。

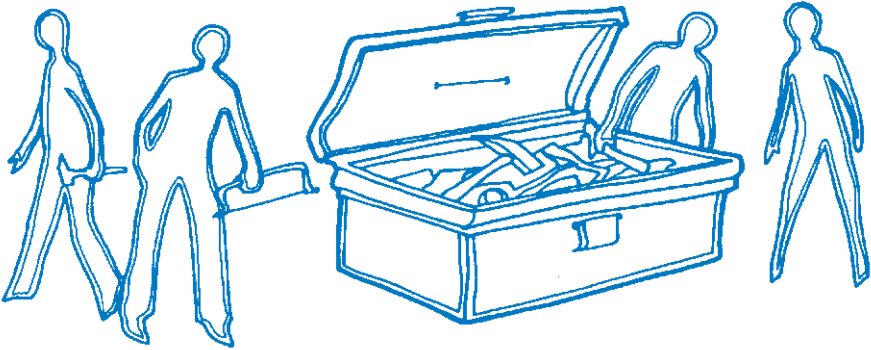
IPOA-IUU 计划为各国单独和与其他国家合作解决 IUU 捕捞问题提供了许多手段。其中某些手段是为所有国家使用而设计的。另外一些工具是专门为以下国家使用而定制的：

- 船旗国（登记捕捞船舶并授权船舶悬挂其旗帜的国家）；

- 沿海国家（与海面相接的国家）；以及
- 港口国（渔船进入其港口的国家）。

IPOA-IUU 计划还呼吁使用“国际商定的与市场有关的措施。” 这些措施是为阻止 IUU 捕捞者所获鱼类的销售或贸易而设计的手段。

本手册以下章节描述了这些不同的手段。



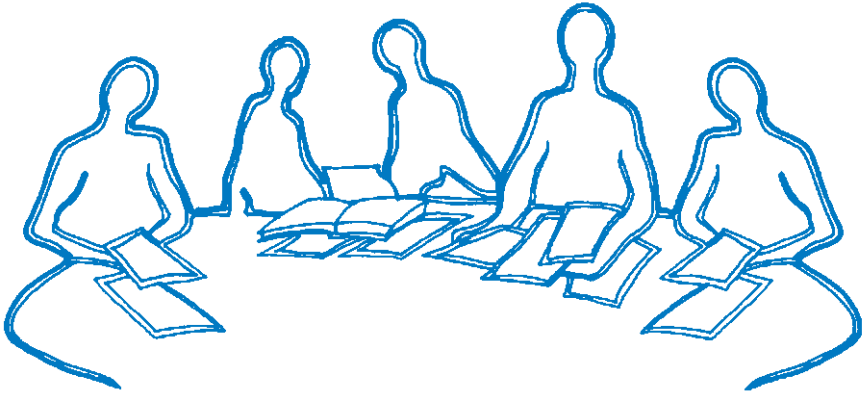
所有国家的责任

所有国家的首要责任是遵守最近的各项国际文件提出的管理捕捞活动的规则。其中许多规则包括在《行为守则》中。其他规则出现在其他的自愿性文书中和一些条约（国家之间具有法律效率的协定）中。尚未同意受这些条约制约的国家应及早同意。接受这些协定将改善全世界渔业的养护和管理。

许多海洋渔业由区域渔业组织管理。其渔船参与这些渔业的国家应当成为这些组织的成员，或至少使其渔船的捕捞方式不削弱这些组织建立的规则。

作为优先事项，各国应当审查其本身的捕捞法和捕捞方法，以查明它们能否利用 IPOA-IUU 计划中的所有有关手段。这项审查应当考虑以下问题：

- 是否需要任何额外的法律授权才能执行 IPOA-IUU 计划的建议？
- 对 IUU 捕捞的现有惩罚是否足够严厉？
- 贵国的法律和惯例是否可能控制贵国渔船的捕捞活动？
- 如果贵国的国民（公民和公司）拥有在其他国家登记的渔船或担任外国渔船的船长，贵国的法律和惯例是否允许贵国就 IUU 捕捞活动对他们采取行动？
- 假如贵国允许外国渔船在贵国的水域中捕捞，允许此类捕捞的协定是否需要得到加强才能处理 IUU 捕捞问题？
- 假如贵国允许外国渔船在贵国港口卸鱼或转载，贵国的法律和惯例是否允许贵国控制此类活动，如通过检查？

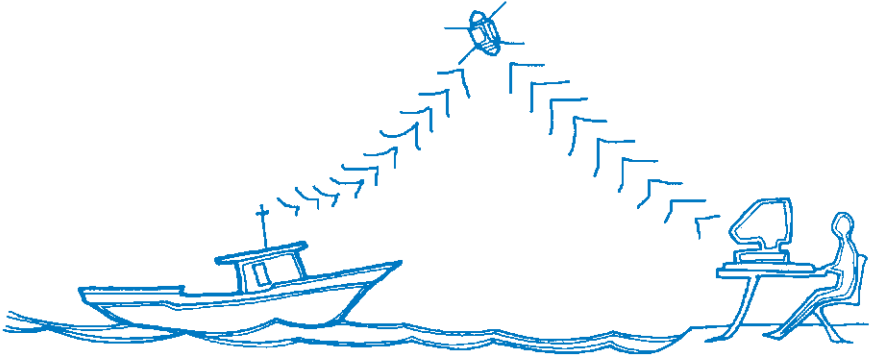


IUU 捕捞者力图躲避检查。他们往往在渔业监测、控制和监视 (MCS) 差的水域操作。IPOA-IUU 计划描述了用于防止 IUU 捕捞的广泛的一系列 MCS 手段:

- 船舶监测系统;
- 观察员计划;
- 渔获量记录计划;
- 港口和海上船舶检查;
- 拒绝被怀疑 IUU 捕捞船舶的进港权或特权;
- 等等。

船舶监测系统是能够大大改进监测、控制和监视的一种手段。各国容易跟踪使用船舶监测系统的船只的位置。船舶也能使用该系统迅速而廉价地向渔业管理当局发送基本捕捞情况, 当渔船在海上遇到危险时请求救援。越来越多的国家开始要求其船舶 - 和在其水域中捕捞的外国渔船 - 使用船舶监测系统。近几年来船舶监测系统的成本已大幅度下降。所有国家都应当认真考虑采用或扩大对船舶监测系统的利用。为了提供帮助, 粮农

组织发表了有关船舶监测系统的技术准则，这些准则提供在粮农组织万维网站上或可向粮农组织有关处室索取。



各国政府可通过采取积极的行动，鼓励捕捞者遵守捕捞规则，包括：

- 对捕捞者的社区教育和其他宣传；
- 确保利益相关者参与渔业规则的制定；
- 增加有助于遵守规则的平级压力，
- 建立捕捞者容易使用的信息搜集系统；

凡违反规则者应予以严肃惩罚。各国政府应提高其检查渔船的能力和当其认为发生 IUU 捕捞时进行调查并成功起诉违法者的能力。

各国还应当考虑参加与渔业有关的监测、控制和监视活动的国际合作与协调网络。该网络协调国际监测、控制和监视活动，以便各国能够迅速获得某些种类的信息。如欲进一步了解该网络的情况，请访问其万维网站：

<http://swr.ucsd.edu/enf/mcs/mcs.htm>

用户名：mcs

口令：mcsnet

船旗国的责任

船旗国负有控制其船只的捕捞活动的首要责任，既包括渔船又包括捕捞活动辅助船只（如接收渔船渔获物的运输船只和向渔船提供燃料和供应物品的补给船只）。为了帮助船旗国加强对其船只的控制，IPOA-IUU 计划提供了一系列广泛的手段。

为使这些手段产生作用，船旗国政府必须具有使这些手段产生作用的政治意愿。令人遗憾的是，一些国家仍在登记渔船但又未采取控制其捕捞活动的任何基本措施。如欲成功解决 IUU 捕捞问题，并改进渔业养护和管理，必须改变这一状况。

渔船登记。一个国家在允许一条渔船登记之前和允许某艘船只悬挂其旗帜之前，必须确保其有能力控制该船只的捕捞活动。

许多国家根本不要求小型渔船登记。然而，鉴于 IUU 捕捞活动包括小型船只的此类捕捞活动增加，鼓励各国政府要求对尽可能多的渔船最好是所有渔船进行登记。并将所有这些渔船列入下文所讨论的渔船记录。

虽然难以预测某艘船只是否将进行 IUU 捕捞，但假如该船只以前进行过 IUU 捕捞，则该船进行 IUU 捕捞的可能性增加。因此，各国应当避免登记有 IUU 捕捞史的渔船。经验表明，同一船只尽管改变了船名和登记，但往往仍将从事 IUU 捕捞。政府应当要求争取登记渔船的船主标明曾经登记过该渔船的所有国家，包括登记时使用的任何其他名称。假如发现可能的频繁易旗（经常改变船期）的情况，则该船可能用于 IUU 捕捞。政府至少应要求该船主解释为何经常改变登记。

渔船记录。每个国家应当保持其渔船记录。记录的资料应涉及船只的物理特性及其以往的捕捞史，应当包括：

- 渔船名称、登记号、曾用名称（如了解）和登记港口；
- 原先的船旗（如有的话）；
- 国际无线电呼叫信号（如有的话）；
- 建造地点和时间；
- 船舶种类；
- 捕捞方法种类或各种方法；
- 总登记吨位；
- 主要发动机或各发动机的动力；
- 长度；
- 型深；
- 横梁；
- 如果适当，显示该船登记时或最近做任何结构性改造后的侧面图的一张照片；
- 该船登记所用名的个人或公司的姓名、地址和国籍；
- 负责管理该船经营的个人或公司的姓名、地址和国籍；
- 该船受益拥有者或公司的姓名、地址和国籍；
- 该船拥有权历史和如果了解，该船只的任何 IUU 捕捞史。

如有可能，记录应当表明所列每艘船只是否积极从事捕捞。

捕捞授权。 船旗国应禁止其船只在任何海洋区进行捕捞，除非该船只得到该政府允许捕捞的明确授权。船旗国应仅仅对已在其领土上适当登记并列入其渔船记录的船只颁发此类授权。

只有当船主或经营者同意按照授权所写明的允许该船旗国保持对捕捞活动的控制的条件进行捕捞时才能获得捕捞授权。例如，这些条件应规定：

- 可捕捞何种品种；
- 可使用何种渔具；
- 这些船只可在何地 and 何时操作。

IPOA-IUU 计划第 47 条提出了一系列广泛的此类条件，但这些条件并非在所有情形都适用。

沿海国家在允许外国渔船在其水域捕捞之前，应当查明该渔船的船旗国已给予在该国管辖范围以外的水域进行捕捞的明确授权。

其他控制措施。 渔船登记、渔船记录的建立和捕捞授权的适当利用，为船旗国控制其渔船捕捞活动奠定了正式（或法律）基础。为了实现对其船只的实际控制，船旗国应从 IPOA-IUU 计划所描述的各种实际手段中挑选手段。

例如，船旗国应了解其船只所处位置，即使不是每时每刻，也至少应定期和每隔一段时间如每周了解其位置。跟踪船只的典型手段包括通过无线电强制报告位置和强制性保持航行日志，经常记录船只位置。船只经营者必须在获得捕捞授权之前接受这些要求。

令人遗憾的是，虽然负责的船只经营者可能遵守这些要求，但 IUU 捕捞者却往往不予遵守。因此，船旗国应有某种其他方法来核查其船只在海上的位置。如上文所讨论的那样，船舶监测系统就是一种备选手段。另一种方法是派遣随船独立观察员，它能够监测船只的位置和观察捕捞活动。船旗国还应当提高在已知其船只进行捕捞的水域进行海上巡逻的能力。

为了获得捕捞授权，每艘船只应有适当的标志，符合国际认可的标准，如粮农组织渔船标志和辨别标准规格和准则。渔具也应以便于辨别和跟踪的方式作出标记。

船旗国必须有了解其每一条渔船正在捕捞的品种的某种方式。因此，船旗国应当要求其渔船定期报告其捕捞活动。船舶监测系统、无线电和传真方式都为此类报告提供了方便而及时的手段。通过航海日志强制报告渔获物数据也很常见。也还有其他的方法。

虽然须报告的数据将因不同的渔业而异，但船旗国应至少要求其渔船在捕捞时报告有关捕捞活动的及时、完整和准确的资料，包括：

- 船舶标志（无线电呼叫信号、登记港口和登记号）；
- 船舶位置；
- 船舶航程；
- 捕捞努力（捕捞位置、捕捞地点及日期和时间）；
- 渔获物构成（主捕和非主捕品种，按标称重量计，折合活重上岸量）；
- 进入/退出渔区（包括进入/退出封闭区）的通知；
- 进港通知

船旗国应能够核查所报告的数据的准确性，并应能惩罚未能报告或误报数据的行为。方法包括港口例行检查和派遣随船独立观察员。

如上所述，船旗国应确保对 IUU 捕捞给予充分严厉的惩罚。对严重违规者，此类惩罚应包括撤消或中止该船的捕捞授权。对渔船船长和其他官员适用的处罚应包括撤消或中止其担任这些职位的授权。需要给予严厉的惩罚，以阻止捕捞者从事 IUU 捕捞。

沿海国家的责任

全世界 90% 以上的渔获量来自沿海国家控制的水域。一大部分 IUU 捕捞活动也发生在这些水域。大量的 IUU 捕捞活动由沿海国家本身登记的船只进行，其形式尤其是低报或误报渔获量。在其他情形下，外国渔船未经沿海国家许可而进行捕捞（即盗捕或偷捕），或违反沿海国家授予这些渔船的准捕条件。

这些水域的 IUU 捕捞主要损害有关沿海国家和在这些水域中操作的负责任捕捞者。因此，沿海国家应尽一切力量制止其水域中的 IUU 捕捞，因为无论是现在和将来它们都将是最直接的受益者。

假如从事 IUU 捕捞的船只在沿海国家中登记，则该国也是船旗国，应利用上一节所描述的手段来处理这些渔船。

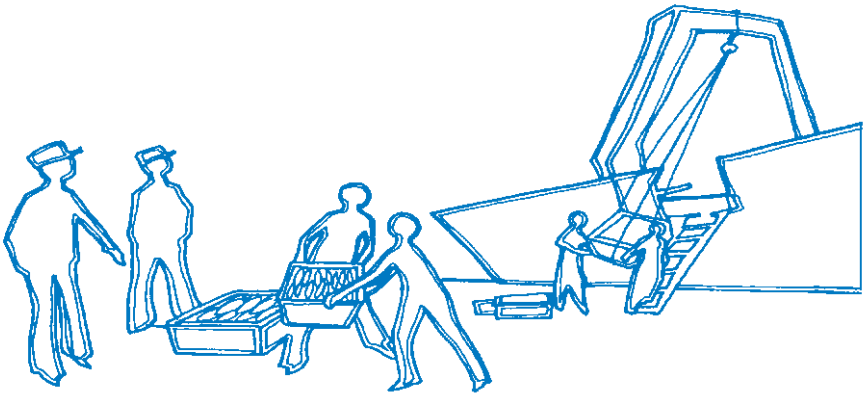
假如从事 IUU 捕捞的渔船在外国登记，则沿海国家还可利用一系列额外的手段。这些手段包括：

- 保持获准在其水域中捕捞的外国船只记录；
- 要求外国船舶使用船舶监测系统，因而沿海国家能够实时或接近实时获知船只位置和接收船舶监测系统的定期数据报告；
- 要求外国船只，或其中一定百分比的船只带独立观察员。

如同船旗国应避免登记有 IUU 捕捞史的船只一样，沿海国家也应当避免授予这些船只准捕权。实际上，沿海国家应请船旗国保证其争取许可证的船只在沿海国家发放许可证之前无 IUU 捕捞史。

沿海国家应争取与其渔船希望在沿海国水域捕捞的任何船旗国签订正式协定。该协定可明确船旗国对其获得准捕权的渔船开展的捕捞活动的连续责任。协定至少应使船旗国承诺对违反准捕条款和条件的船只给予惩罚。协定或许也可使船旗国承诺协助沿海国家开展的监测、控制和监视活动。

由于海上转载难以监测，IUU 捕捞者通常喜欢在海上而不是港口转载其渔获物。沿海国家应考虑要求所有转载在港口进行，或至少要求海上转载在适当控制下和在检查员在场核查转载鱼类详细情况的地点进行。



港口国的责任

IUU 捕捞者必须最终将其渔获物运抵港口以便上岸或转载。一些国家知情或不知情地允许其港口用于这一目的。另外一些国家本身和与其他国家合作，开始限制和管理其港口入港权以控制 IUU 捕捞。

一个国家对其港口拥有充分自主权。一般来说，一个国家可：

- 拒绝外国船只进入其港口（除非遇到紧急情况或遇难）；
- 禁止外国船只在其港口卸鱼或转载；

- 要求争取进港的船只提供有关其身份和捕捞活动的资料；
- 检查自动进入其港口的船只。

各国应要求争取其进港许可的外国渔船提供：

- 合理事先通知其进港事宜；
- 其捕捞授权副本；
- 捕捞行程详细情况；
- 船载鱼类数量。

港口国还应要求从事与捕捞有关的活动的其他外国船只如运输船，在进港前提供类似信息。

一个国家应仅仅在能够进行检查以核实外国渔船捕捞活动的性质时才授予该渔船进入其港口的权利。在此检查过程中，港口国应至少搜集以下资料，并将此资料提供给船旗国和任何有关的区域渔业组织：

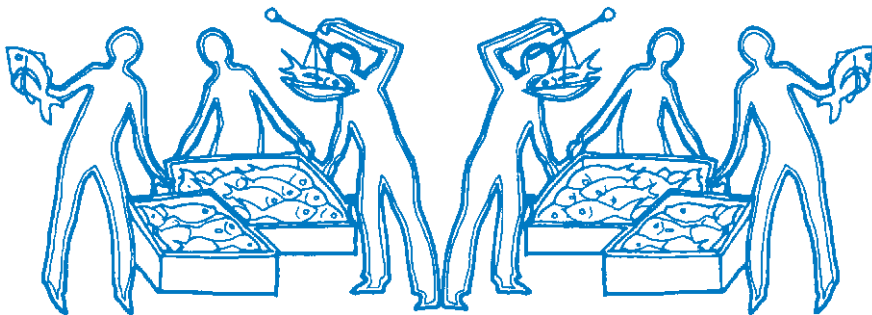
- 船只的船旗国和详细辨别标志；
- 船长和渔捞长的姓名、国籍和资历；
- 渔具；
- 船载渔获量，包括来源、品种、形式和数量；
- 适当时区域渔业组织或国际协定要求的其他资料；
- 总上岸量和转载渔获量。

如果某港口国有适当理由怀疑其港口中的某艘渔船从事了 IUU 捕捞活动，该港口国应：

- 拒绝该船在其港口卸鱼或转载；
- 立即向船旗国报告此事项；

- 如果怀疑 IUU 捕捞活动发生于另一个国家的水域或某个区域渔业组织管制的水域，立即向该国或该组织报告此事项。

港口国也可经船旗国同意或根据船旗国的要求对该船及其经营者采取额外行动。



“市场”措施

近几十年来，国际鱼品贸易量大幅度增加。没人确切了解进入国际贸易的鱼有多少来自 IUU 捕捞。然而，最常进入贸易的某些宝贵鱼类品种，包括金枪鱼和旗鱼，也属于已知 IUU 捕捞者主捕的品种。

已经开展了一些合作活动，来限制通过 IUU 捕捞获得的鱼类进入国际贸易。IPOA-IUU 计划号召各国为制止 IUU 捕捞而制定符合国际贸易规

则的与市场有关的额外的商定措施。目的是防止 IUU 捕捞所获鱼类的国际贸易，同时又避免对其他鱼类贸易设立不必要的壁垒。

与市场有关的措施涉及对商品进口和出口的若干种控制，包括：

- 渔获量证书和贸易文件要求；
- 进出口限制和限额。

区域渔业组织将在协调与市场有关的措施的制订和使用方面发挥首要作用。



利用区域渔业组织

区域渔业组织可在制止 IUU 捕捞方面发挥重要作用。全世界许多最宝贵的鱼类资源和其中受到 IUU 捕捞影响最大的大量资源由区域组织管理。因此，区域渔业组织处于促进和协调努力执行 IPOA-IUU 计划的独一无二的地位。

区域渔业组织可开展的活动包括：

- 搜集和传播有关 IUU 捕捞的信息；
- 查明从事 IUU 捕捞的船只并协调针对这些船只的措施；

- 其船只从事 IUU 捕捞的国家并能敦促查明的国家纠正此类行为；
- 号召其成员对在有关区域捕捞的无国籍渔船采取行动；
- 通过有关规则以确保船只租赁安排不导致 IUU 捕捞；
- 采用港口检查计划、海上转载限制和假设不允许非成员船只在有关区域捕获的鱼类在成员国港口上岸的计划；
- 通过渔获量证明/或贸易文件计划；
- 通过与市场有关的制止 IUU 捕捞的其他措施。

发展中国家的特殊需要

发展中国家尤其是小岛屿发展中国家和其他发展中沿海国家，属于受 IUU 捕捞影响最严重的国家。许多发展中国家缺乏有效监测和实施渔业规则的资源 and 基础设施。

结果，IUU 捕捞者往往在发展中国家的水域中捕捞，利用在发展中国家本身登记的船只（无许可证捕捞或违反许可证限制）和在其他国家登记的船只（盗捕或违反准捕限制的捕捞）。

IPOA-IUU 计划号召各国酌情在粮农组织、有关国际金融机构和机制的支持下，支持培训和能力建设，考虑向发展中国家提供财政、技术和其他援助，以便它们能够更加充分地履行其在 IPOA-IUU 计划中的承诺。此类援助尤其应用于帮助发展中国家制定和执行下文讨论的国家行动计划。

国家行动计划

IPOA-IUU 计划号召所有国家及早在 2004 年 3 月之前，制定和通过国家行动计划，进一步实现 IPOA-IUU 计划的目标。上文指出，IPOA-IUU 计划是一个“工具箱” - 在许多不同情形下可用于制止 IUU 捕捞的一系列工具。工具箱中的各种工具并非都适合每个国家使用。然而，每个国

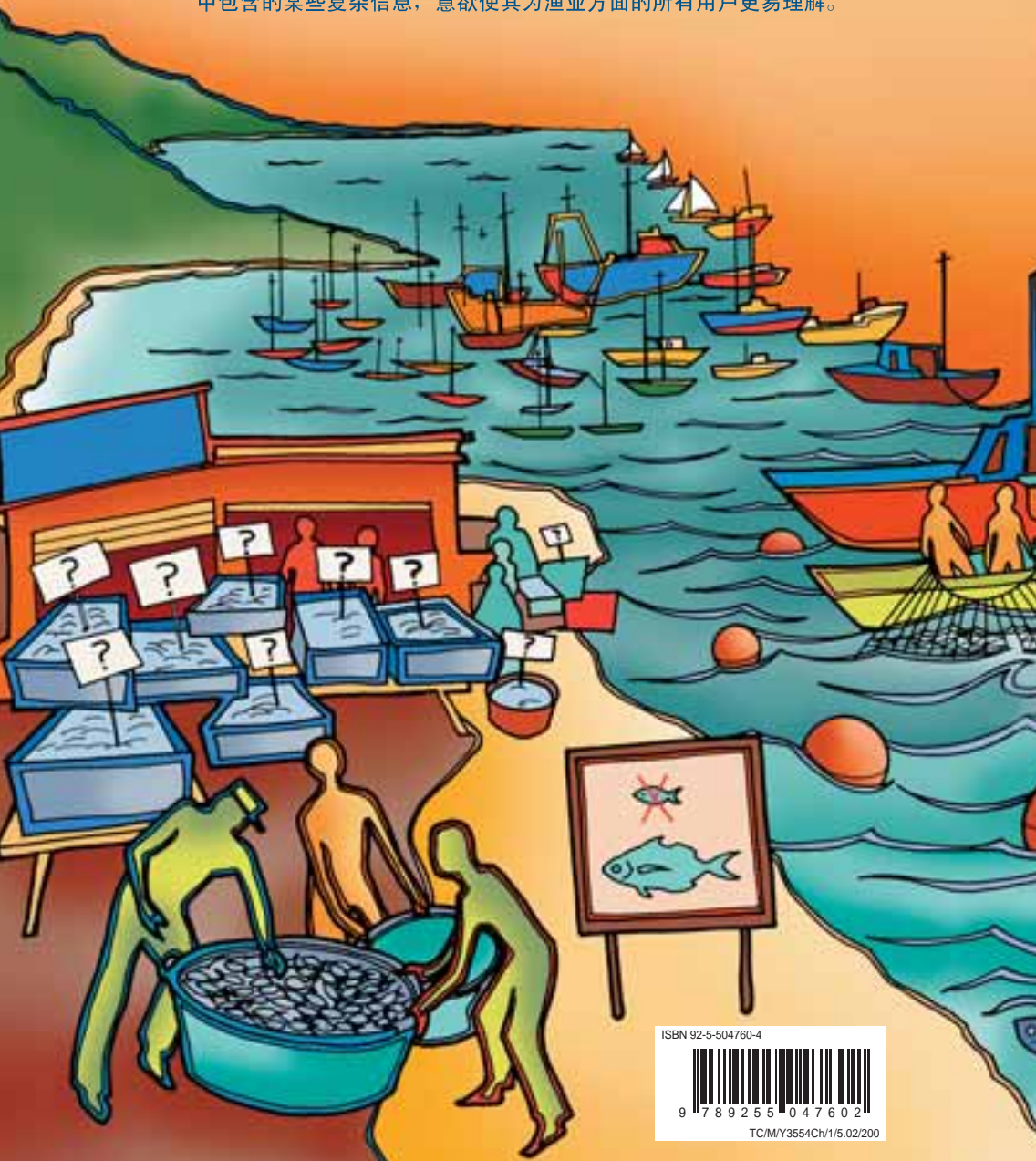
家的国家行动计划应至少考虑如何才能在它所涉及的渔业中利用每一种基本工具。

IPOA-IUU 计划还要求各国至少每四年审查一次其国家行动计划，并向粮农组织报告为执行其计划和 IPOA-IUU 计划采取的步骤。

粮农组织将采取何种行动？

粮农组织将为执行 IPOA-IUU 计划提供技术支持，并不断审议 IUU 捕捞问题。粮农组织将每两年向其成员报告在执行 IPOA-IUU 计划中取得的进展。这些报告将以粮农组织成员提供给粮农组织的资料为基础。

这本小册子以非技术的方式介绍《预防、制止和消除非法、不报告和不管制（IUU）捕捞国际行动计划》的某些重要方面。这本小册子的目的在于使粮农组织的成员以及其它方面的人员熟悉处理非法、不报告和不管制捕捞采用的手段，对特殊情况下采用何种手段提出了建议，并就如何有效采用这些手段提供了指导。这本小册子并不取代《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞国际行动计划》，而是以一种简化形式介绍该行动计划中包含的某些复杂信息，意欲使其为渔业方面的所有用户更易理解。



ISBN 92-5-504760-4



9 789255 047602

TC/MY3554Ch/1/5.02/200