

2008年10月



## 渔业委员会

### 第二十八届会议

2009年3月2-6日，罗马

### 公海深海渔业管理

## 引言

1. 在2003年国际深海渔业治理及管理大会之后<sup>1</sup>，2005年渔业委员会第二十六届会议讨论了公海深海底层渔业管理所面临的挑战。委员会强调需要做以下工作：

- a. 收集与核实有关深海捕捞以前和当前信息；
- b. 调查深海种群资源并评估捕捞对深海鱼类种群及其生态系统的影响；
- c. 召开技术会议与制定行为守则和技术准则；并
- d. 审查必要的法律框架以支持深海渔业养护和管理。

公海底层渔业及其对脆弱海洋生态系统（VMEs）的影响是此后联合国大会许多谈判的主题。联大于2006年12月通过了有关可持续渔业的61/105号决议。该决议呼吁船旗国和区域渔管组织/安排（RFMO/As）立即采取行动，单独并通过RFMO/As，以可持续方式管理鱼类资源和保护脆弱海洋生态系统，包括海底山、海底热液喷口以及冷水珊瑚，从而免除破坏性捕鱼活动的影响。决议还呼吁各国及

<sup>1</sup> 粮农组织。2003年深海报告，an International Conference on Governance and Management of Deep-Sea Fisheries. Queenstown, New Zealand 1 - 5 December 2003. *FAO Fisheries Report*. No. 772. Rome, FAO. 2005. 84p.

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www.fao.org网站获取。

区域渔管组织/安排通过评估各种底层捕捞活动的影响加强公海海底渔业管理，以预防对脆弱海洋生态系统造成重大破坏，将已知或有可能成为脆弱海洋生态系统的海区禁止底层捕捞，除非这些海区的渔业管理能避免重大不利影响并能确保深海鱼类资源的长期可持续性（见决议80—91段）。

2. 根据决议中要求，渔委（COFI）第二十七届会议于2007年3月同意，联合国粮食及农业组织（FAO）应召开专家磋商会，为公海深海渔业管理起草技术准则和标准并在技术磋商会上敲定。根据要求，这个时间安排是为了让区域渔管组织/安排以及船旗国能在2008年12月31日限期前制定相关措施。

3. 经商定，粮农组织的国际准则应包括在国家管辖范围之外确定脆弱海洋生态系统的标准以及捕捞活动对这些系统所产生的影响，以便有助于区域渔管组织/安排和船旗国通过和实施养护和管理措施（决议第83和86段）。渔委会还同意，粮农组织应继续生物多样性绘图工作并根据联大61/105号决议建立国家管辖区外脆弱海洋生态系统全球数据库，并制定公海深海渔业特许舟船花名册。

## 公海深海渔业

4. 深海渔业通常被认为是大陆架坡折以外或之下（如大陆坡及之下的）渔业。然而深海并无严格定义，而且因海域和渔业有显著差异。据粮农组织捕捞数据库报道，全球深海品种的捕捞2003年达360万吨，然后于2006年降至330万吨（FAO，2008）。这一数字包括了粮农组织根据其生物特性<sup>2</sup>所分类的133个品种，但该数字包括了国家专属经济区内外的品种并且没有专门列出用海底渔具所捕获的品种。

5. 公海深海渔业特指在深海和国家管辖区外进行的渔业。要获得此类渔业的数据有难度，这是因为粮农组织捕鱼区的划分是在形成海洋法和建立专属经济区之前的50年代，而且大多数报告数据国家没有或无法区分国家管辖区内外的捕捞。

6. 典型的深海渔业将目标锁定海底和底栖品种。许多，虽然不全是，捕获的鱼种为长寿、生长缓慢或晚熟品种，只能经受低度捕捞。许多从事这类捕捞的活动都在孤立的海洋地形结构上进行，如海底山脉、海脊系统，也有在大陆坡之上深水中。捕捞这些品种通常使用接触或很可能接触海床的渔具。

7. 正是由于后一点，捕鱼对脆弱海洋生态系统的潜在影响被作为问题提出来。脆弱性是一个生态系统的成分（或称组成部分），与特定人类活动相关，如为某种渔具设计的特别捕鱼形式和作业模式。捕鱼活动不仅具有质量差异，捕鱼强度

---

<sup>2</sup> Garibaldi, L. and L. Limongelli, 2003. 海洋捕捞趋势与大型海洋生态系统分类：粮农组织捕捞数据库两个研究。FAO Fisheries Technical Paper No. 435. Rome, FAO. 71p.

也有所不同。当捕鱼强度上升，某一特定生态系统就很可能显示脆弱性，尽管其关系可能不成线性和比例，可临界线一旦突破，此种关联就产生突然变化。被确定为特别脆弱的生态系统包括，以海绵为主的群落，冷水珊瑚，以及冷泉和热液群落。这些通常与地形、水文或地质特点相关，如海底山峰和山脉，海底热液喷口和冷泉。

8. 当前，使用海底渔具在公海进行深海捕捞的船只估计在217—297之间，大多为拖网渔船。这些捕鱼作业的总渔获量初步估计为至少是200376吨<sup>3</sup>。

9. 对于公海深海渔业管理所面临的挑战有许多关切，特别包括低生产率种群的脆弱性，生境脆弱性，国际法律文书的不足以及监测、控制和监管不充分。为了应对管理方面的困难以及渔委会和联大所提出的要求，粮农组织努力推动公海深海渔业管理国际准则的制定（粮农组织国际准则）。

10. 现有的区域渔管组织以及正处于谈判中的渔业组织也在制定措施以执行联大决议所规定的原则和粮农组织国际准则。在没有区域渔管组织/安排的地方，各国、欧洲共同体或产业部门也采取了一些措施旨在临时解决管理和养护中发现的问题<sup>4</sup>。

## 回顾由粮农组织协调的深海渔业活动

### 粮农组织国际准则

11. 为了全面了解各种因素以制定粮农组织管理这些渔业的国际准则，已初步开展一些活动。这些活动已经形成粮农组织国际准则的初稿。

- 公海深海渔业专家磋商会（2006年11月21—23日，泰国曼谷）<sup>5</sup>，初步研究了相关问题并明确了知识和能力的不足之处；以及
- 深海渔业脆弱生态系统和破坏性捕捞研讨会（2007年6月26—29日，罗马）<sup>6</sup>以确定有关脆弱性，破坏性捕捞和不利影响等问题。

12. 在起草粮农组织国际准则初稿并就最终文本进行谈判时，又开展了一系列活动：

- 公海深海渔业管理国际准则专家磋商会（2007年9月11—14日，泰国曼谷）<sup>7</sup>，

---

<sup>3</sup> 请注意，这些数字仅仅来自粮农组织公海海底渔业世界回顾所得到的报告，不包括地中海或中大西洋公海的捕鱼船只。此外都知道 IUU 捕捞时有发生，但其规模还不确定。

<sup>4</sup> 有关公海禁捕区更多信息请查询：<http://www.fao.org/fishery/topic/16204/en>

<sup>5</sup> 粮农组织渔业报告 838 号

<sup>6</sup> 粮农组织渔业报告 829 号

<sup>7</sup> 粮农组织渔业报告 855 号

对粮农组织国际准则初稿进行修订。

- 公海深海渔业知识和数据研讨会（2007年11月5—8日，罗马）<sup>8</sup>，对粮农组织国际准则进行审定以便改进数据并研究了深海渔业世界回顾；
- 有关国际准则船长和船队管理人研讨会（2008年5月25—29日）<sup>9</sup>，会议讨论拖网捕鱼部门关于粮农组织国际准则的意见；以及
- 最后，举行了两届公海深海渔业管理国际准则技术磋商会（2008年2月4—8日和8月25—29日，罗马）<sup>10</sup>，审定粮农组织国际准则。

13. 于2008年8月29日定稿的粮农组织国际准则阐述了关键概念—深海渔业捕捞品种的特点，脆弱海洋生态系统以及什么因素对这些生态系统造成重大不利影响。另外，文件还确定了一些关键管理考量，包括由各国和区域渔管组织/安排所制定的必要措施以保护目标和非目标种群，还确定了已知或极有可能发生的脆弱海洋生态系统的范围或特点。也研究了没有区域渔管组织/安排地区的渔业管理问题，以及有效治理框架的重要性。粮农组织国际准则阐述了在该框架内所要采取的管理和养护措施。良好的数据收集和报告体系也得到注意，还认为需要为种群评估提供可靠数据。

14. 为确定脆弱海洋生态系统和评估重大不利影响所需要的标准列出了清单，还包括进行影响评估所需要的信息。为监测、遵守和监管框架列出了提纲，还包括了有效执法和遵守的关键内容。粮农组织国际准则还包括管理这些渔业所必要的法规框架和相关和管理养护措施，还强调了评估重要性和这些措施有效性的审查要求。粮农组织行为守则所阐述的为发展中国家提供援助的重要性，也得到强调。最后粮农组织国际准则还为脆弱种群、群落和生境以及潜在支持范例。

### **审查海底渔业**

15. 与上述活动一起进行的还有公海海底渔业世界回顾（WWR）并公布其成果。载有该回顾的文件主要目标是通过2003—2006年数据介绍“当前”公海海底渔业情况。制定这样的知识基准线对于起草粮农组织国际准则至关重要，因为可以对公海深海渔业进行初步研究。WWR将提供信息以协助实施粮农组织国际准则，并为这些渔业管理提供必要的背景信息。

16. WWR将重点置于九个区域。大西洋被分成四部分：东北大西洋，西北大西洋，

---

<sup>8</sup> 粮农组织渔业报告 860 号

<sup>9</sup> 粮农组织渔业和水产养殖 1036 号

<sup>10</sup> 粮农组织渔业报告 881 号

东南大西洋和西南大西洋。东部和西中大西洋区域没有近期回顾，因为这两个区域没有关于公海海底渔场的信息。对地中海则准备了区域回顾，其范围缩小到大陆架之外深海海底渔业针对的资源，由于确定公海渔业有难度而将水深定在400米以上。至于太平洋，提交了两份回顾：北和南太平洋。印度洋有单一的回顾，而最后一个区域回顾是有关南大洋。

### **生物多样性绘图**

17. 粮农组织在过去40年中按照种群确定和数据计划（SIDP）从事渔业资源绘图，而这是生物多样性绘图关键内容。SIDP发表了大量文献（概要、目录、实用手册），包括种群地理分布图。SIDP发表的有关公海种群信息是在有关这些种群知识匮乏和数据陈旧情况下完成的。提高这些资源的绘图质量要求进行重大更新。虽然SIDP的产品得到高度认同和好评，该计划缺乏资金，2008年以后的工作将取决于成员国对预算外资金支持的反应。

18. 粮农组织改革强调对其核心宗旨和重点重新进行调整，要将重点置于其比较优势并与具备互补能力的机构建立伙伴关系。粮农组织一直在加强与这些机构和组织的合作，特别是那些将生物多样性列为核心宗旨的机构，如联合国环境规划署（UNEP），生物多样性公约（CBD），濒危野生动植物品种国际贸易公约（CITES），世界鱼类中心，保护自然国际联盟（IUCN），以及海洋生命普查（CoML），许多活动都是有关生物多样性绘图并为脆弱海洋生态系统建立全球数据库。有关这种数据库的项目理念，包括上述组织在知识发展方面所能发挥的作用，正在形成。此外，粮农组织还与世界鱼类中心在D4科学项目中合作，该项工作旨在发展以因特网为基础整合渔业和生物地理学的基本建设。

### **与其它正在进行开展活动的纽带**

19. 在粮农组织1993年履约协定中所制定的公海船只注册还存在重要缺陷，主要是缺乏详细内容（没有渔具类型清单等），覆盖国家少且不容易获得。有些关于船只经授权在公海捕鱼等必要信息可在有些区域渔管组织清单中查到。然而，这些清单按区域划分而且对外开放有限。

20. 预期，将由粮农组织磋商会按照COFI/2009/6号文件起草一份具有法律约束力的港口国措施文书以便预防，制止和消除非法，不报告和不管制捕捞。这将为各国和区域渔管组织制定类似措施时提供最低标准并根据需要将其统一，这包括有关捕捞活动和港口检查的信息要求。这样各国在执行港口国措施时就能加强对深海渔业活动的监测。

21. 建立全球渔船，冷藏运输船，补给船记录已成为专家磋商会课题，该内容列在议题8（COFI/2009/6），其工作进展将由渔委会讨论。专家磋商会建议，全球记录可以全球门户网站出现，与其它数据库相连接，并能获得有关打击非法，不报告和不管制捕捞以及各种信息。全球记录和公海深海授权船只清单以及其它清单的链接还需进一步考虑。

### **向粮农组织提出的有关粮农组织国际准则的要求**

22. 在通过粮农组织国际准则之后，粮农组织按要求开展了一系列辅助性活动。以下黑点摘自粮农组织国际准则和要求主导或承担的基本活动清单。深海渔业（DSF）摘自粮农组织国际准则，是有关国家管辖范围之外海域的渔业，其特点是只有能低度开发的品种以及使用了很可能接触海床的渔具。

### **23. 开发支持性工具**

- 粮农组织应该提供支持以开发和协调国家和国际培训计划，帮助渔民和科学观察人员改进捕捞认证和生物数据收集，包括使用粮农组织现有材料以确定商业开发种群并编制使用手册以确定非商业品种，特别是底栖无脊椎动物。（36段）
- 国家和区域渔管组织/安排应通过粮农组织和其它相关组织进行合作以解决共同关心的问题，如制定相应标准，开发工具和收集信息，目的是协助执行这些准则。（86段）

### **24. 全球脆弱海洋生态系统数据库**

- 根据联大61/105号决议以及渔委会第二十七届会议达成的协议，国家和区域渔管组织/安排应向粮农组织提供适当的协助和支持并和其它相关组织合作以开发国家管辖区之外的全球脆弱海洋生态系统数据库。（87段）
- 作为确定脆弱海洋生态系的必要步骤，国家和区域渔管组织/安排，必要时还有粮农组织，应该收集和分析在这些区域渔管组织/安排主管领域内的相关信息或由各国管辖的从事深海渔业或正考虑从事或扩大深海渔业的船只。（44段）

### **25. 对区域渔管组织/安排负责范围之外的领域提供支持**

- 如果没有区域渔管组织/安排，各国应向粮农组织直接提交深海渔业数据

（要有适当清晰度供种群评估和脆弱海洋生态系影响评价）。（第34段）

- 至于不归区域渔管组织/安排管制的区域，各国应每年向粮农组织提交其评估以及任何现有或拟议中养护和管理措施，粮农组织则应向公众开放这些材料。（52段）
- 如果没有区域渔管组织/安排，各国应将船只登记或记录数据至少按年度向粮农组织提交，并报告他们采取何种措施对这些船只进行管制。区域渔管组织/安排和粮农组织应由粮农组织统计部门将这些数据和信息对外开放。（57段）
- 对于区域渔管组织/安排没有覆盖的区域，各船旗国应绘制全面图像以显示现有渔业空间并和其它相关国家和粮农组织进行合作以绘制相关区域的联合图像。（64段）

## 26. 能力建设和回顾

- 国家，区域渔管组织/安排，联合国系统，包括粮农组织，联合国开发计划署，以及其它相关政府间和非政府组织、融资机构都应帮助发展中国家执行联大61/105号决议中83—91段中所要求的准则和行动。（84段）
- 粮农组织应当根据各国和区域渔管组织/安排所提交的双年度报告回顾执行这些准则所取得的进展。（88段）

27. 粮农组织已经制定了一个计划并在为一些活动寻找资金。该计划有四个主要部分：执行粮农组织国际准则的辅助工具，脆弱海洋生态系统数据库，在没有区域渔管组织/安排管制的地区为管理活动提供支持，以及提供国际论坛和能力建设。该计划已提交给全球环境基金（GEF）以便为某些活动提供配套融资。

28. 各国际机构和组织也在开展其它活动，目的是确定脆弱海洋生态系以及生态和生物敏感区域。生物多样性公约成员国在2008年5月举行的缔约方大会上通过了用以确定在公海和深海就生态和生物重要性而言需要保护的科学标准（COP 9决定IX/20）。这些活动需要进行协调，粮农组织、生物多样性公约、世界自然保护联盟、环境署和其它组织已经开始了初步商谈。

## 建议委员会采取的行动

29. 请委员会根据所完成的工作进行考虑并对下一步工作提出指导，尤其是有关各国际机构和组织以及产业部门之间的协调，要通过研究、开发、培训和宣传以减

少捕鱼对公海的影响。最后，要求委员会对粮农组织下一步工作提出指导以协助执行粮农组织国际准则，包括，特别是资金问题。