



联合国海洋事务不限成员名额非正式协商进程

第一次会议

2000年5月30日至6月2日

讨论小组 A

负责任的捕鱼与非法、未加管制和未报告的捕鱼

从原则到落实

非法、未报告和未加管制的捕鱼

联合国粮食及农业组织的呈件

一. 导言

1. 非法、未报告和未加管制的捕鱼对长期和可持续管理渔业资源具有深远的影响。¹ 如果不制止这种活动，渔业管理决策赖以依据的制度就会出现重大缺陷。这种情况将导致无法实现管理目标，并失去近期和远期的社会与经济机会。在极端的情况下，非法、未报告和未加管制的捕鱼可导致渔场崩溃，或严重影响恢复业已枯竭的鱼类资源的努力。

2. 人们早就认识到非法、未报告和未加管制的捕鱼破坏了国家行政部门管理渔业的工作以及区域渔业管理组织采取的主动行动。在这种情况下，很难指望能有效地养护和管理渔业资源。

3. 导致出现非法、未报告和未加管制的捕鱼的情况十分复杂，但这种情况又往往以某种方式相互关联并

具有经济性质。解决非法、未报告和未加管制的捕鱼的一个关键考量是船旗国必须更有效地进行管制。其他可能助长非法、未报告和未加管制的捕鱼的原因包括船队能力过剩、政府支付补贴（以供维持或提高其能力）、市场对特定产品的需求量大以及监测、控制和监视（监控监）的效率不高。

4. 非法、未报告和未加管制的捕鱼在国际渔业议程上的位置十分重要。必须采取协调和创新的办法解决这个问题。制定一项打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划可促进为实现这一目标而采取的行动。

二. 国际社会呼吁打击非法、未报告和未加管制的捕鱼

5. 国际社会对非法、未报告和未加管制的捕鱼问题的关切始于 1990 年代。包括联合国大会在内的一些

论坛一直在研究这个问题。² 1999年2月联合国粮食及农业组织(粮农组织)渔业委员会(渔委会)第二十三届会议结合粮农组织《重要方案中期前景》以及主要根据澳大利亚政府向该委员会提交的文件审议了非法、未报告和未加管制的捕鱼问题。该文件除其他外,敦促粮农组织制定打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划。

6. 渔委会对所报非法、未报告和未加管制的捕鱼,包括来自开放登记国的渔船活动频仍且不断增加感到关切。委员会提议开展一系列活动解决这个问题,并建议让国际海事组织(海事组织)了解渔委会对必须打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的重视程度。

7. 在渔委会会议后不久,粮农组织于1999年3月举行了渔业问题部长级会议,并通过了一份宣言,其中除其他外,对非法、未报告和未加管制的捕鱼日益增多表示关切。部长们宣布,在不损害各国在国际法下的权利和义务的情况下,应拟订一项行动计划,以解决所有形式的非法、未报告和未加管制的捕鱼问题,包括来自开放登记国的渔船的问题。接着,粮农组织理事会于1999年6月审议了渔委会第二十三届会议的报告,敦促粮农组织从全球着眼拟订解决非法、未报告和未加管制的捕鱼问题的战略。此外,理事会还建议在《负责任捕鱼行为守则》框架内拟订一项国际行动计划,以推行这一倡议。

8. 其他国际论坛一直并正继续着重解决有关非法、未报告和未加管制的捕鱼的问题。1999年4月联合国可持续发展委员会第七届会议审议了这个问题,指出粮农组织应作为优先拟订一项国际行动计划,以期有效地处理任何形式的非法、未报告和未加管制的捕鱼。委员会强调了船旗国和港口国在打击非法、未报告和未加管制的捕鱼中的重要性。

9. 委员会在该届会议的报告请求海事组织作为紧急事项,研订具有拘束力的措施,以确保所有船旗国的船只都遵守国际规则 and 标准,从而全面彻底地实施1982年《联合国海洋法公约》(第九十一条)以及其他有关公约。海事组织已经并将继续在其各委员会和

小组委员会中审议非法、未报告和未加管制的捕鱼问题。

10. 粮农组织正一如既往,响应国际社会采取一致行动打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的呼吁,在渔业和有关事项上与海事组织进行合作。在这方面最值得注意的是,粮农组织已向海事组织海事安全委员会(海安会)第七十二届会议提议成立粮农组织/海事组织非法、未报告和未加管制的捕鱼及有关事项联合特设工作组。这一行动是应海事组织船旗国执行问题小组委员会第八届会议的请求而采取的。³ 粮农组织为该联合特设工作组提出的职权范围载于本报告的附件。⁴ 海安会第七十二届会议将于2000年5月在伦敦海事组织总部举行。届时,粮农组织将可向不限成员名额的非正式协商进程通报关于非法、未报告和未加管制的捕鱼的讨论结果,包括就联合特设工作组的组成及任务权限所作出的决定。

11. 为了进一步探索粮农组织和海事组织在哪些领域可进行更有效合作打击非法、未报告和未加管制的捕鱼,粮农组织进行了一项审查,以查明根据这两个组织各自的任务权限可能进行合作的领域。粮农组织认为,这一努力是响应该组织、可持续发展委员会和大会关于加强粮农组织和海事组织之间密切合作的呼吁而采取的具体步骤。这次审查的结果将为今后这两个组织进行合作的领域提供了宝贵的指导意见。

12. 除了粮农组织领导的拟订打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划的进程外,各区域渔业管理组织及其它论坛⁵在其常会和特别会议上也审议了非法、未报告和未加管制的捕鱼问题,并主动采取了若干步骤。

13. 值得注意的是,养护南极海洋生物资源委员会、南部蓝鳍金枪鱼养护委员会、印度洋金枪鱼委员会、国际大西洋金枪鱼养护委员会、西北大西洋渔业组织和东北大西洋渔业委员会已采取步骤打击非法、未报告和未加管制的捕鱼。其他渔业机构正在调查和研究如何解决非法、未报告和未加管制的捕鱼问题。

14. 各区域渔业管理组织采取的这些独立行动表明了非法、未报告和未加管制的捕鱼问题的严重性和全球性以及可能对这些组织的工作造成破坏的程度。从这些行动可明显看出非法、未报告和未加管制的捕鱼发生在所有海洋以及所有类别的渔场。而且，这个问题的根源不仅在于各区域渔业管理组织的非缔约国，也在于缔约国本身。非法、未报告和未加管制的捕鱼并不仅仅局限于来自开放登记国的渔船或非区域组织缔约国的渔船。

三. 拟订国际行动计划的进程

15. 给粮农组织设定的拟订打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划的时间表非常紧凑。

16. 拟订该计划将分两步走。首先，澳大利亚政府与粮农组织合作将于 2000 年 5 月 15 日至 19 日在悉尼举行关于非法、未报告和未加管制的捕鱼问题的专家协商。这次会议的目的是审议与非法、未报告和未加管制的捕鱼有关的所有技术和法律问题，并拟订打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划初稿。

17. 悉尼专家协商的报告将提交给 2000 年 10 月 3 日至 6 日在罗马举行的粮农组织关于非法、未报告和未加管制的捕鱼问题技术协商。国际行动计划初稿将附在该报告之后。预计初稿将为技术协商的讨论和谈判提供一个有用的基础，但同时也认识到初稿绝不应取代或妨碍技术协商的讨论。按照设想，澳大利亚政府将向不限成员名额非正式协商进程报告悉尼专家协商的结果。

18. 粮农组织将向 2001 年 2 月举行的渔委会第二十四届会议报告其在完成有关非法、未报告和未加管制的捕鱼问题的任务（特别是要求其拟订一项打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划的任务）方面所取得的进展。鉴于问题的紧迫性以及国际社会对这一问题的强烈关注，粮农组织预计有可能向渔委会提供一个国际行动计划草案供其审议并可能予以通过。

四. 国际行动计划的特点

19. 和 1999 年缔结的其他国际行动纲领一样，打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划将是一份在《负责任捕鱼行为守则》框架内缔结的自愿文书。因此，国际行动计划的的目标和目的与《行为守则》的相同，即：维持长期的、可持续的渔业。在这方面，应指出，因本文件导言概述的原因，非法、未报告和未加管制的捕鱼从根本上是违背《行为守则》中的养护和管理原则的。

20. 据设想，计划的结构将与《管理捕鱼能力的国际行动计划》相类似。通过仿效一个已经谈判并商定的结构，将便利拟订打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划的进程。鉴于这一进程的时间紧迫，粮农组织认为这是一个重要的考虑，因为在技术协商及以后的进程中，可尽量少损失宝贵的谈判时间。

21. 预计国际行动计划将涉及的重大问题包括：

- 计划的性质和范围；
- 目标和原则；
- 要求近期和长期采取的打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的行动（包括国家级行动和立法考虑、国际渔业文书、沿海国措施、船旗国责任、港口国措施、市场措施、监控措施、数据考虑、区域渔业管理组织等）；
- 拟定和执行国家计划（包括有关拟订国家计划和政策的事项及区域考虑），以及
- 促进执行的机制（包括国际合作、提交报告和粮农组织的作用）。

五. 国际行动计划的执行与监测

22. 根据设想，一旦渔委会通过了国际行动计划，所有国家，无论其在渔业部门的角色如何（是沿海国、船旗国还是港口国），均应自行或通过加入区域渔业管理组织执行该计划。

23. 实现国际行动计划目标的主要办法,是各国采取行动拟订和执行打击非法、未报告和未加管制的捕鱼计划,并在本国执行区域渔业管理组织作出的决定。

24. 各国采取行动执行《行为守则》和《管理捕捞能力的国际行动计划》,将加强打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划的执行。加入并批准粮农组织《促进渔船在公海上遵守国际养护和管理措施的协定》(《遵守协定》)和《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(《鱼类种群协定》)也将大大有助于解决非法、未报告和未加管制的捕鱼问题。

25. 渔委会两年期会议将根据委员会对《行为守则》执行情况的审议,和监测其他国际行动计划一样,监测打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划的执行情况。开始时,粮农组织各成员将采取自我评估的办法,而后也许会拟订扩大的或额外的评估办法,作为强化报告与监测制度的手段。

六. 结论

26. 非法、未报告和未加管制的捕鱼对全世界渔业造成的后果是显而易见的,国际社会已强烈呼吁应作为优先事项解决这个问题。为此,1999年商定以粮农组织为首研拟一份打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划。这一倡议得到了广泛支持,其中包括来自可持续发展委员会和大会的支持。

27. 国际行动计划的宗旨是打击非法、未报告和未加管制的捕鱼,使之无法破坏国家和区域当局养护和管理鱼类种群的努力。《遵守协定》和《鱼类种群协定》的生效,加上更全面地执行《行为守则》以及有关在延绳捕鱼中减少附带捕获海鸟、养护和管理鲨鱼以及管理捕捞能力的各项国际行动计划,将通过与这些及其他文书建立联系来加强打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划实现其目标的能力。

28. 如果国际社会打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的努力取得成功,在实现长期可持续渔业方面取得进展的前景是良好的。另一方面,在船旗国对世界上某些捕鱼船队管制不力的情况下,如果未能制定一项全面的、切合实际的和可执行的打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划,将使重要而宝贵的渔业资源的耗竭速度加快。此外,更重要的是,继续进行非法、未报告和未加管制的捕鱼将扼杀人们为恢复现已过度捕捞的鱼类种群而作出的努力。

29. 正如《21世纪议程》第17章和后来的各项国际渔业文书所设想的,要想长期和可持续地利用渔业资源,就必须进行高度的国际合作,订立协定以制止和防止对鱼类种群的长期繁衍能力造成不利影响的行动。要做到可持续,就必须消除非法、未报告和未加管制的捕鱼。

注

¹ 非法、未报告和未加管制的捕鱼发生或有可能发生在所有捕捞渔场。无论是内海渔场、还是在国家管辖区内和公海上的海洋捕捞渔场,这种做法都形成很大的问题。在工业渔场,由于一些船旗国的国家管制薄弱,非法、未报告和未加管制的捕鱼更形严重,联合国可持续发展委员会和大会均注意到这个问题。

² 大会主要是在“在国家管辖区和公海内未经许可捕鱼”的标题下处理非法、未报告和未加管制的捕鱼的问题。

³ 该届会议的报告指出:“粮农组织的领导作用至关重要,是在此事项上取得进展的主要推动力,船旗国执行情况小组委员会第八届会议已请粮农组织向海安会第七十二届会议提出职权范围草案,并商定此事由海安会第七十二届会议进一步审议。”

⁴ 粮农组织在2000年3月向海事组织提交职权范围草案之前,与其若干成员国就此进行了非正式协商。

⁵ 例如,1999年7月13日至15日在日本气仙沼举办的亚太经济合作渔业工作组特设讲习班,和2000年1月25日和26日在智利圣地亚哥召开的监测、管制和监视捕鱼活动的国际会议,均以务实的态度讨论了非法、未报告和未加管制的捕鱼问题,并提出了解决这一问题的措施。这些措施已纳入粮农组织拟订打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的国际行动计划的进程。

附件

粮农组织/海事组织非法、未报告和未加管制的捕鱼及有关事项特设联合工作组职权范围草案

背景

1. 海事安全委员会（海安会）第七十二届会议核可了船旗国执行情况小组委员会第八届会议的建议，即成立有关非法、未报告和未加管制的捕鱼事项的粮农组织/海事组织特设联合工作组，这项建议得到了海洋环境保护委员会（海保会）第四十四届会议的支持。海安会商定，由于此事的紧迫性，应尽快成立此特设工作组，并适用此一职权范围。海安会还商定，应向特设工作组提供有关的工作文件和 2000 年 5 月 15 日至 19 日澳大利亚政府与粮农组织合作在悉尼组织举办的关于非法、未报告和未加管制的捕鱼问题的专家协商的报告，以此作为工作组进一步审议的背景文件。特设工作组还应考虑到可持续发展委员会第七届会议的报告、大会 1999 年 11 月 24 日第 54/32 号决议以及 FSI 8/6 号和 FSI 8/INF.6 号文件。

时间表

2. 鉴于必须立即采取行动处理非法、未报告和未加管制的捕鱼问题，委员会决定：
- 在海安会第七十二届和第七十三届会议之间的闭会期间（2000 年 5 月至 12 月），粮农组织和海事组织秘书处将编写一份工作文件供工作组审议；
 - 粮农组织/海事组织特设联合工作组将于 2000 年 12 月，即海安会第七十三届会议之前举行会议，并向海安会该届会议提出报告。

职权范围

3. 参照为在澳大利亚悉尼举行的非法、未报告和未加管制的捕鱼问题专家协商编制的文件，以及粮农组织和海事组织各自的管辖权、任务权限和经验，特设联合工作组将：

(a) 制定一份船旗国有效管制渔船的要件核对表。该核对表将就如何把涉及非法、未报告和未加管制的捕鱼的问题纳入船旗国执行情况小组委员会的工作方案^a和粮农组织的工作方案提供进一步的指导。该核对表将涉及：

- 海上安全；
- 防止海洋污染；
- 有关船员安全、健康和在渔船上工作的最低商定标准；

- 确定渔船在海上的位置，用来报告渔获数据，以及如何将这些数据纳入船旗国的管制机制。

(b) 审查港口国为检查悬挂外国旗的渔船、包括其捕捞器具及其渔获而在技术和行政程序上可以采取的措施，并且：

- 根据渔业和海事行政部门各自的主管范围，制定这类检查的标准清单，并就如何进行此种检查提出建议；
- 提供一份草案，列出进行设想中的各种检查的检察员/调查员所需具备的资格和经验；
- 就港口国如何在区域和（或）分区域的基础上更好地适用统一的制度来检查悬挂外国旗的渔船提出建议。

对特设工作组的指导

4. 应特别注意对那些有权悬挂一船旗国旗帜并在同一船旗国管辖范围内的海域、在公海和在非船旗国海域作业的船只的各种要求，以及打击非法、未报告和未加管制的捕鱼的重要性。

与联合国其他结构的合作

5. 就捕鱼业的工作和服务条件，工作组可征求劳工组织提供意见。就影响到打击非法、未报告和未加管制的捕鱼活动的努力的特定事项，还可在其他有关组织的主管范围内寻求与它们合作。

注

^a 海事组织，2000年。船旗国执行情况小组委员会第八届会议的报告（伦敦，海事组织）。见FSI 8/19号文件，第6.14段。