



兼捕管理及减少废弃物国际准则



本信息产品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（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

ISBN 978-92-5-506952-9

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

本文件的编写

本文件包含《兼捕管理及减少废弃物国际准则》，该《准则》已由渔业委员会（渔委）第二十九届会议（2011年2月）批准。

《准则》的宗旨是帮助各国及区域渔业管理组织和安排采用渔业生态系统方法及实施联合国大会（联大）第A/RES/64/72号决议。

《准则》是通过一系列活动起草制定的，这些活动是应渔委第二十八届会议（2009年3月）的要求而开展的，包括：

- 关于制定兼捕管理和减少废弃物国际准则草案的专家磋商会（2009年12月21-23日，意大利罗马）；
- 兼捕管理及减少废弃物国际准则技术磋商会（2010年12月6-10日，罗马），该次技术磋商会进一步制定并通过了粮农组织国际准则（粮农组织渔业和水产养殖报告第957号）。

包括举行技术磋商会在内的整个过程得到了挪威政府的慷慨支持。

粮农组织。

兼捕管理及减少丢弃物国际准则

罗马粮农组织。2011 年。22 页。

摘 要

《兼捕管理及减少丢弃物国际准则》是通过由以下方面参与的一个参与性过程制定的：渔业专家、政府部门的渔业管理人员、捕捞业、学术机构、非政府组织和政府间组织。

《准则》将就适当管理框架乃至一项恰当的数据收集计划的成分等管理因素提供指导，包括确定管理方面的主要考虑及确保目标品种和非目标品种养护及受影响生境保护所必需的措施。《准则》为自愿性质，是一个参考文书，用于帮助各国及区域渔业管理组织和安排制定和实施世界所有渔业和区域的兼捕管理及减少丢弃物的适当措施。

目 录

	页 次
本文件的编写	iii
摘要	iv
《兼捕管理及减少丢弃物国家准则》	1
概要	1
背 景	2
范围、目的和目标	3
范围	3
目的	3
目标	4
兼捕的特点	4
丢弃物的特点	5
管理框架	6
治理框架	6
体制和管理框架	6
兼捕管理计划	8
管理计划	8
数据收集和兼捕评估	10
数据收集、报告和评估	10
研 发	12
管理兼捕和减少丢弃物的措施	13
投入物和产量控制	14
改进网具和兼捕减少装置的设计和操作	15
空间和时间方面措施	16
对兼捕和丢弃物实行限制和/或配额	16
管理兼捕和减少丢弃物的经济激励措施	17
管理兼捕和减少丢弃物的其他措施	17

捕捞前损失和幽灵捕鱼	18
监测、控制和监督	19
认识、交流和能力建设措施	19
实施《准则》的考虑	21
对区域渔业管理组织和安排的特殊考虑	21
发展中国家的特殊需要	22

《兼捕管理及减少废弃物国际准则》

摘 要

《兼捕管理及减少废弃物国际准则》由 2010 年 12 月 6-10 日在罗马召开的“粮农组织技术磋商会议”制定并通过。准则旨在协助各国及区域渔业管理组织/安排依照《粮农组织负责任渔业行为守则》来管理兼捕并减少废弃物。

1. 背景

- 1.1 联合国粮食及农业组织（简称粮农组织）1995 年《负责任渔业行为守则》（简称《守则》）要求可持续利用水生生态系统，并要求以注意环境的方式开展捕捞。《守则》通过减少渔业对非目标物种以及对总体生态系统的影响，促进维护、保全和养护生态系统的生物多样性。但是，尽管该《守则》由粮农组织所有成员通过，人们日益关注兼捕和丢弃物所造成的捕捞死亡程度威胁许多渔业长期可持续性和许多领域生物多样性维护，从而导致粮食不安全问题更加严重，不利地影响依赖鱼类资源的数百万渔民和渔工的生计。
- 1.2 联合国大会（简称联大），包括联大第 64 届会议通过的关于可持续渔业的 A/RES/64/72 号决议，要求对兼捕和丢弃物采取行动，各国、分区域和区域渔业管理组织和安排以及其他相关国际组织被要求减少或消除兼捕、遗失或丢弃的网具导致捕获、丢弃鱼和捕捞后损失，并支持减少或消除幼鱼兼捕研究。
- 1.3 粮农组织在努力处理这些问题，包括制定 1999 年粮农组织《减少延绳钓渔业中误捕海鸟的国际行动计划》及其相关最佳方法技术准则，1999 年粮农组织《鲨鱼养护和管理国际行动计划》和 2009 年粮农组织《减少捕捞作业中海龟死亡率准则》。尽管有这些努力，世界上许多渔业中不希望和往往不报告的兼捕和丢弃物依然问题很多，包括捕捞经济上有价值和生态上重要鱼类的幼鱼。2004 年，粮农组织估计全球丢弃量大约为 700 万吨。由于许多原因，难以估计全球兼捕量和丢弃量。取决于所使用的定义，兼捕可能超过 2 000 万吨。
- 1.4 在 2009 年 3 月粮农组织渔业委员会（简称渔委）第二十八届会议上，粮农组织报告了兼捕和丢弃物情况，重申：在

管理不善的渔业中，不报告和不管制(i)兼捕上岸量，(ii)废弃物，(iii)捕捞前损失是主要关注的问题。在同一会议上，渔委同意粮农组织应当通过专家磋商会以及随后的技术磋商会制定《兼捕管理和减少废弃物国际准则》。

1.5 因此粮农组织采取措施制定《准则》，协调(i)2009年11月30日至12月3日在意大利罗马举行专家磋商会制定《准则》草案，(ii)2010年12月6日至10日在意大利罗马举行技术磋商会最后确定《兼捕管理和减少废弃物国际准则》(简称《准则》)。

1.6 《准则》按照1982年12月10日《联合国海洋法公约》(1982年联合国公约)所述国际法相关规则解释和应用。此类准则不影响各国依据1982年联合国公约所述国际海洋法的权利、管辖权和义务。

1.7 《准则》还可解释并适用于对《减少延绳钓渔业中误捕海鸟的国际行动计划》及其相关最佳方法技术准则，《鲨鱼养护和管理国际行动计划》以及《减少捕捞作业中海龟死亡率准则》所涉及的兼捕措施予以补充。

2. 范围、目的和目标

2.1 范围

《准则》的范围是全球性的，包括所有海洋和内陆水域的所有渔业活动。

2.2 目的

《准则》目的是，通过有效管理兼捕及减少废弃物，协助各国及区域渔业管理组织和安排实施《守则》和渔业生态系统方法。

2.3 目标

《准则》的目标是通过以下方面促进负责任渔业：

- (i) 尽量减少无法以符合《守则》的方式加以利用的物种和规格产品的捕捞和死亡率；
- (ii) 为更有效管理兼捕并减少丢弃物的措施提供指导；
- (iii) 改进、报告和记录包括兼捕和丢弃物在内的渔获量的所有部分。

2.4 兼捕的特点

- 2.4.1 不可能确定关于兼捕的国际标准定义，因为世界渔业大不相同，各国在如何确定兼捕定义方面历来不同，与兼捕相关的术语模糊不清以及个体渔民关于如何使用其渔获物不同部分方面的选择。还有对兼捕的功能性解释，即包括渔民不打算捕捞但无法避免、往往不想利用或选择不利用的渔获物。还有在渔业管理计划中对兼捕的管理方面解释，此类解释不一定一致。
- 2.4.2 在有渔业管理计划的渔业中，可在计划中指明兼捕物种和规格。如未指明，兼捕系指总渔获物中不符合该计划的那部分。兼捕还可以指该渔业中禁捕的渔获物。
- 2.4.3 在网具选择性差和捕捞的大部分物种得到利用的多物种/多网具渔业中，兼捕系指渔获量中由于产生不利的生态和/或经济影响而不应当捕捞的那部分渔获物。
- 2.4.4 在具体渔业中兼捕带来广泛问题这一点已得到公认，部分实例特别包括捕捞：

- (i) 渔业中未具体指明的物种和规格；
- (ii) 受保护、濒危或受威胁的物种；
- (iii) 幼鱼；
- (iv) 不打算利用的生物。

2.4.5 有些国家在其兼捕法律定义中包括捕捞前死亡和幽灵捕鱼，而其他国家则没有。可能需要采取其他措施来解决捕捞的这些其他影响，在《准则》第 8 节中审议这些措施。

2.5 丢弃物的特点

2.5.1 丢弃物系指总渔获物中被扔掉或滑脱的那部分。丢弃物可包括单个或多个物种，可以是活的或死的。在本《准则》中，丢弃物系指扔掉或滑脱的死鱼和放掉后可能不能存活的那些鱼。虽然目标是减少不会利用的水生生物资源的捕捞，但是某些捕捞无法避免。在这种情况下，目标应当是活的放掉，通过减少放掉后的死亡率尽量增加其存活率。具体渔业的丢弃问题的一些例子特别包括：

- (i) 通过丢弃死鱼或放生后可能存活的鱼改变食物链生态；
- (ii) 丢弃就是浪费鱼；
- (iii) 若丢弃量未纳入渔业的状况评估中和相关管理计划的实施中则视为不可持续的捕鱼。

3. 管理框架

3.1 治理框架

3.1.1 各国根据国际法相关规则，特别是与贸易有关的文书作为船旗国、港口国、沿岸国或进口或出口（市场）国，或者对其国民进行管辖时，应当根据相关渔业管理部门的建议，为实现兼捕管理和减少丢弃物的目标作出贡献¹。

3.1.2 各国应当确立和实施国家政策、法律和体制框架，有效管理兼捕和减少丢弃物，包括其作为成员或合作非成员参与的区域渔业管理组织和安排同意的措施。治理和法律框架尤其应当能够：

- (i) 应用渔业生态系统方法；
- (ii) 采用有效的投入物控制措施和/或产量控制措施，特别是在兼捕和丢弃物问题严重的渔业中；
- (iii) 酌情对渔业进行联合管理和社区管理，更好地管理兼捕并减少丢弃物；
- (iv) 实施国际公约、国际议定的准则和其它国际渔业文书中所述措施和行动，以管理兼捕和减少丢弃物。

3.2 体制和管理框架

3.2.1 各国应当确管理兼捕和减少丢弃物措施符合《1982年联合国公约》以及《实施1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关跨界鱼类种群和高度

¹ 在渔业委员会第二十九届会议上，冰岛指出其对3.1.1段中“目标”一词的理解同国家渔业主管部门的目标相关。

洄游鱼类种群的规定的 1995 年协定》(简称《联合国鱼类种群协定》)和其他国际文书(包括《守则》);

3.2.2 各国应当根据以下各项采用和实施确保管理兼捕和减少废弃物所需的措施以作为渔业管理的一部分:

- (i) 《联合国鱼类种群协定》第 6 条以及《守则》第 6.5 条和第 7.5 条所述的预防性办法;
- (ii) 《守则》所规定的负责任鱼品利用;
- (iii) 最佳科学和技术信息并考虑渔民的知识。

3.2.3 各国应当促进能力建设,以更好地管理兼捕和减少废弃物,包括酌情参与对渔业的联合管理和社区管理。

3.2.4 各国及区域渔业管理组织和安排应当:

- (i) 制定或修改渔业管理计划,使此类计划包括利用和管理含有兼捕和废弃物的渔获量,且与《守则》相一致;
- (ii) 鼓励渔民参与制定管理兼捕和减少废弃物的措施,承认其知识和经验的价值;
- (iii) 促进采用适当激励措施管理兼捕和减少废弃物,确保这些措施足以鼓励采用和遵照管理措施。

3.2.5 各国应当加强区域渔业管理组织和安排的能力建设,以便管理兼捕和减少废弃物,将国际法和国际文书的相关原则和规范纳入这些组织或安排中。

3.2.6 在国家管辖区域和国家管辖区以外附近水域捕捞某个物种时,就该物种的兼捕管理和减少废弃物所采取的行动若适合这些水域则效果更佳。

4. 兼捕管理计划

4.1 管理计划

- 4.1.1 各国及区域渔业管理组织和安排应当确保在渔业管理计划中涉及渔业捕捞死亡率的所有重要来源，此类计划应以渔业生态系统方法为基础，与《守则》相一致。
- 4.1.2 各国及区域渔业管理组织和安排应当确定出现兼捕和丢弃物的渔业并对这种渔业进行评估，明确管理行动的要求。此类评估若可行尤其应包括：
- (i) 开展或考虑开展的捕捞类型信息，包括船舶和网具类型、捕捞区域、捕捞强度、捕捞期、主捕和兼捕物种及其规格，特别是受威胁、濒危或受保护物种；
 - (ii) 风险评估，确定渔业中兼捕和丢弃物的具体特征和范围，以作为优先排序和制订计划的基础；
 - (iii) 对于为解决风险评估中所确定的兼捕和丢弃物问题而采取的现有行动实效进行审议；
 - (iv) 对于为解决风险评估中确定的兼捕和丢弃物问题而采取的其他方法的潜在效益进行审议；
 - (v) 对于兼捕管理和丢弃物减少措施对捕捞活动和（就国家而言）生计的影响进行评估，以确定落实行动的潜在影响以及推进实施所需的支持；
 - (vi) 对于兼捕管理和减少丢弃物的措施实效性的定期监测系统进行审议，对照管理目标进行评估；

(vii) 定期评估计划和管理措施，酌情进行调整。

4.1.3 各国及区域渔业管理组织和安排应当根据《准则》第 4.1.2 段中所述评估和确定情况，为需要采取兼捕管理行动的所有渔业做出兼捕管理计划。该项计划应当包括目标、战略、标准以及旨在管理兼捕和减少丢弃物的措施。兼捕管理计划应纳入到更广泛的渔业管理计划中。

4.1.4 各国及区域渔业管理组织和安排应当确保兼捕管理计划包括兼捕管理和减少丢弃物最佳做法，并与有关利益相关方合作制定。最佳做法若可采用则应特别包括：

- (i) 确定当前的兼捕和丢弃问题；
- (ii) 审议与兼捕和丢弃问题有关的社会和经济背景、驱动因素和目标；
- (iii) 列出量化和可核实的短期和长期管理目标并说明理由；
- (iv) 在需要解决兼捕和丢弃问题的地方，制定实现这些目标的措施，根据每种渔业的特征调整，同时努力增加应用于同一种群或同一渔业的不同管理措施之间的相容性和一致性：
 - (a) 通过空间和/或时间措施尽量减少潜在兼捕；
 - (b) 通过调整网具和捕捞方式尽量减少兼捕；
 - (c) 兼捕活体释放最大化，同时确保捕捞人员的安全；
 - (d) 减少丢弃物；和/或

- (e) 以符合《守则》的方式，对于按照这些措施继续捕到的兼捕产品最大程度地加以利用。
- (v) 使渔民成为减少措施的制定和测试及其绩效评价过程中的正式伙伴；
- (vi) 依据商业捕捞条件支持控制措施试验，调查减少措施的实效性；
- (vii) 通过渔民、科学工作者、业界、资源管理者、政府间组织、非政府组织和其他利益相关方的协作，鼓励创新；
- (viii) 鼓励有渔业兼捕和丢弃问题的各国开展合作研究；
- (ix) 促进和提高公众对成功减少渔业兼捕和丢弃问题的行动的认识。

4.1.5 各国及区域渔业管理组织和安排在兼捕管理计划阶段应当确定充足供资和人力资源。

5. 数据收集和兼捕评估

5.1 数据收集、报告和评估

- 5.1.1 作为兼捕管理计划的一个部分，各国及区域渔业管理组织和安排应当尽可能并考虑到渔业规模和类型：
- (i) 开发适当和可靠的监测和评估技术，以便(a) 确定兼捕和丢弃物如何影响水生生物资源，(b) 评价兼捕管理和减少丢弃物措施的绩效，并使其完善；
 - (ii) 实施适合渔业规模和类型的数据收集程序和规程，考虑到《准则》第 4.1.2 段中所述的风

险评估结果，包括利用观察员、标准日志和船位监测系统；

- (iii) 考虑利用对渔民、资源管理者和科学观察员的国家和区域培训计划，改进兼捕识别、数据收集和报告；以及
- (iv) 确保数据收集计划特别包括上岸量价值和捕捞业就业的社会经济调查以及管理措施的社会和经济影响。

5.1.2 各国及区域渔业管理组织和安排应当为长期收集适合渔业规模和类型的准确数据制定战略，考虑到对管理特定渔业和特定品种的总渔获量估计、渔获量中鱼体规格分布、丢弃物以及兼捕和丢弃物死亡率的空间和时间上变化的重要性。

5.1.3 必要时，各国及区域渔业管理组织和安排应当努力实现足以提供渔获总量、丢弃物和水生生物资源误捕量化估计数的观察员计划水平和范围。

5.1.4 为了使兼捕和丢弃物数据收集工作标准化，各国及区域渔业管理组织和安排应当：

- (i) 确定每种渔业的研究和管理优先重点；
- (ii) 寻求渔民、科学工作者、业界、资源管理人员、政府间组织、非政府组织和其他利益相关方在兼捕和丢弃物数据收集标准方面提供投入；
- (iii) 设计和试用采样规程，以最低成本提供理想的准确和精确数据；
- (iv) 评价数据的准确性和精确性及其对估计兼捕和丢弃物程度和特点的作用；