

161

关于预防、制止和消除
非法、不报告和不管制的
国际行动计划



**关于预防、制止和消除
非法、不报告和不管制的
国际行动计划**



联合国粮食及农业组织
罗马，2003年

本文件的编写

本文件包含《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)文本。

IPOA-IUU 是根据渔业委员会(渔委)第二十三届会议的要求,在《负责任渔业行为守则》框架内作为一个自愿性文件制定的。IPOA-IUU 草案文本在 2000 年 5 月澳大利亚悉尼的一次专家磋商会上拟定。本文件是 2000 年 10 月和 2001 年 2 月在罗马粮农组织总部举行的技术磋商会的谈判基础。IPOA-IUU 由渔委第二十四届会议在 2001 年 3 月 2 日一致通过,并于 2001 年 6 月 23 日得到粮农组织理事会第一二〇届会议的批准。

澳大利亚政府、加拿大政府和欧洲委员会为促成制定 IPOA-IUU 的筹备活动提供了财政援助。

粮农组织。

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。
罗马粮农组织。2001 年。21 页。

摘 要

IPOA-IUU 是适用于所有国家和实体以及所有渔船的一个自愿文件。在国际行动计划的序言部分之后,介绍了非法、不报告和不管制捕捞的性质和范围。接下来是国际行动计划的目标和原则及执行预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞的措施。这些措施侧重国家所有责任、船旗国责任、沿海国措施、港口国措施、国际上商定的有关市场措施、研究和区域渔业管理组织。然后考虑了发展中国家的特殊需要,介绍了报告要求和粮农组织的作用。

目 录

页 次

I.	序 言	1
II.	非法、不报告和不管制捕捞的性质和范围及 国际行动计划	2
III.	目标和原则	4
IV.	实施预防、制止和消除 IUU 捕捞的措施	5
V.	发展中国家的特殊需要	20
VI.	报 告	21
VII.	粮农组织的作用	21

I. 序 言

1. 在《负责任渔业行为守则》及其可持续渔业总目标的范围内，世界渔业的非法、不报告和不管制（IUU）捕捞问题日益引起人们的严重关注。IUU 捕捞影响所有捕捞渔业的鱼类种群养护和管理努力。在 IUU 捕捞问题上，国家和区域渔业管理组织可能未能实现管理目标。这种状况导致短期和长期社会和经济机遇减少，对粮食安全和环境保护产生不利影响。IUU 捕捞可能导致捕捞业崩溃或者严重影响重建已枯竭种群的努力。关于解决 IUU 捕捞的现有国际文书没有多大效果，因为缺乏批准或加入和执行这些文书的政治决心、优先重点、能力和资金。

2. 1999 年 2 月，粮农组织渔业委员会第二十三届会议讨论了关于需要预防、制止和消除 IUU 捕捞的问题。委员会对于提供的表明 IUU 捕捞增加，包括悬挂“方便船旗”的渔船增加的信息表示关注。此后不久，1999 年 3 月的粮农组织部长级渔业会议宣布，在不影响各国在国际法律中所享有的权利和义务的情况下，粮农组织“将按照《行为守则》第四条中的规定，通过国家、粮农组织、区域渔业管理机构和其它有关国际机构如国际海事组织等的协调努力，制定一项全球行动计划来有效处理所有各种形式的非法、不报告和不管制捕捞，包括悬挂“方便船旗”的渔船问题。”澳大利亚政府与粮农组织合作，于 2000 年 5 月 15—19 日在澳大利亚悉尼组织了一次关于非法、不报告和不管制捕捞的专家磋商会。此后，粮农组织于 2000 年 10 月 2 日—6 日在罗马举行了一次关于非法、不报告和不管制捕捞的技术磋商会，并于 2001 年 2 月 22 日至 23 日在罗马又举行了一次技术磋商会。该次技术磋商会于 2001 年 2 月 23 日通过了《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》草案，并要求将报告提交渔委第二十四届会议审议及最终通过。渔委于 2001 年 3 月 2 日一致通过了《国际行动计划》。渔委在通过该《行动计划》时，促请所有成员采取必要措施实施《国际行动计划》。

II. 非法、不报告和不管制捕捞的性质和范围及国际行动计划

3. 在本文件中：

3.1 非法捕捞系指：

3.1.1 本国或外国渔船未经该国许可或违反其法律和条例在该国管辖的水域内进行的捕捞活动；

3.1.2 悬挂区域渔业管理组织成员国的船旗的渔船进行的，但违反该组织通过的而且该国家受其约束的养护和管理措施的，或违反适用的国际法有关规定的捕捞活动；或者

3.1.3 违反国家法律或国际义务的捕捞活动，包括予以合作的区域渔业管理组织的成员国进行的捕捞活动。

3.2 不报告捕捞系指：

3.2.1 违反国家法律和条例未向国家有关当局报告或误报的捕捞活动；或者

3.2.2 在区域渔业管理组织主管水域开展的，违反该组织报告程序未予报告或误报的捕捞活动。

3.3 不管制捕捞系指：

3.3.1 无国籍渔船或悬挂非某区域渔业管理组织成员国的船旗的渔船或捕捞实体，在该组织适用水域进行的，不符合或违反该组织的养护和管理措施的捕捞活动；或者

3.3.2 在无适用的养护或管理措施的水域或针对有关鱼类资源开展的，而其捕捞方式又不符合各国按照国际法应承担的海洋生物资源养护责任的捕捞活动。

3.4 除第 3.3 段之外，某些不管制捕捞的方式可能并未违背适用的国际法，因而可能不需要采用本国际行动计划所设想的措施。

4. 国际行动计划为自愿性质，系根据粮农组织《负责任渔业行为守则》第二条(d)款中提出的框架制定的。

5. 粮农组织《负责任渔业行为守则》，尤其是第 1.1 条、第 1.2 条、第 3.1 条和第 3.2 条适用于本国际行动计划的解释和应用及其与其它国际文书的关系。国际行动计划还酌情针对《行为守则》中提到的捕捞实体。行动计划对渔业特有的问题作出了反应，其中无任何内容损害各国在其他论坛上的立场。

6. 在本文件中：

- (a) 提到国家时也包括涉及其权限范围内事项时的区域经济一体化组织；
- (b) “区域”一词酌情包括分区域；
- (c) “区域渔业管理组织”一词酌情包括有权制定养护和管理措施的政府间渔业组织或安排；
- (d) “养护和管理措施”一词系指为养护一种或几种海洋生物资源品种而采取和应用的符合国际法有关规定的措施。
- (e) “1982 年联合国公约”一词系指 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约；
- (f) “1993 年粮农组织遵守协定”一词系指粮农组织大会于 1993 年 11 月 24 日通过的关于促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定。
- (g) “1995 年联合国鱼类种群协定”一词系指关于实施与跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群养护和管理有关的 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约的协定；
- (h) 《行为守则》一词系指粮农组织《负责任渔业行为守则》。

7. 本文件是所有国家实施《行为守则》的进一步承诺。

III. 目标和原则

8. 国际行动计划的目标是向所有国家提供借以采取行动的全面、有效和透明的措施，包括通过按照国际法建立的有关区域渔业管理组织，预防、制止和消除非法、不报告和不管制的捕捞活动。

9. 关于预防、制止和消除 IUU 捕捞的国际行动计划包含以下原则和战略。按照《行为守则》第五条，应适当考虑发展中国家的特殊需要。

9.1 参与及协调：为使实施工作充分有效，所有国家应当要么直接与其它国家合作，要么间接地通过适当区域渔业管理组织或者通过粮农组织和其它有关国际组织，实施国际行动计划。成功实施的一项要素将是国家与有关区域和全球组织之间为减少 IUU 捕捞的发生率进行密切、有效的协调和磋商以及共享信息。应当鼓励包括行业、捕捞社区和非政府组织在内的有关方充分参与防治 IUU 捕捞。

9.2 分阶段实施：预防、制止和消除 IUU 捕捞的措施，应当以按照本国际行动计划及早分阶段实施国家行动计划和采取区域及全球行动为基础。

9.3 全面综合的方法：预防、制止和消除 IUU 捕捞的措施应当处理影响所有捕捞渔业的因素。在采用这种方法时，国家应当采取以船旗国负首要责任为基础和利用按国际法可获得的所有权力的措施，包括港口国措施、沿海国措施、与市场有关的措施以及确保其国民不支持或不从事 IUU 捕捞的措施。鼓励国家酌情利用所有这些措施并予以合作，确保以一体化方式运用这些措施。行动计划应当处理 IUU 捕捞的所有经济、社会 and 环境影响。

9.4 养护：预防、制止和消除 IUU 捕捞的措施应当与鱼类种群的养护和长期可持续利用及环境保护相一致。

9.5 透明度：根据《行为守则》第 6.13 条，应以透明的方式实施国际行动计划。

9.6 无歧视：国际行动计划的制定和实施不应在形式上或实际上对任何国家或其渔船产生歧视。

IV. 实施预防、制止和消除 IUU 捕捞的措施

所有国家的责任

国际文书

10. 各国应当全面实施国际法的有关规定，特别是 1982 年联合国公约中所阐明的规定，以预防、制止和消除 IUU 捕捞活动。

11. 鼓励各国优先酌情批准、接受或加入 1982 年联合国公约、1995 年联合国鱼类种群协定和 1993 年粮农组织遵守协定。尚未批准、接受或加入有关国际文书的那些国家，其行动方式不应违背这些文书。

12. 各国应全面和有效地实施其批准、接受或加入的所有有关国际渔业文书。

13. 本行动计划不取代国际法规定的国家权利和义务。本行动计划不取代 1995 年联合国鱼类种群协定和 1993 年粮农组织遵守协定包含的这些文书的缔约国的义务。

14. 各国应全面和有效地实施《行为守则》及其有关国际行动计划。

15. 凡其国民在公海上从事有关区域渔业管理组织未加管制的捕捞业的国家，应充分履行根据 1982 年联合国公约第七部分，为公海生物资源的养护，对其国民采取可能必要的措施的义务。

国内立法

立 法

16. 国内立法应当以有效的方式处理 IUU 捕捞的所有方面。

17. 国内立法尤应处理证据标准及其可接受性，酌情包括使用电子证据和新技术。

国家对国民的控制

18. 按照 1982 年联合国公约有关条款,在不影响船旗国在公海上负首要责任的情况下,各国应尽可能采取措施或合作确保受其管辖的国民不支持或从事 IUU 捕捞活动。所有国家应当合作查明为从事 IUU 捕捞活动的渔船作业者或受益船主的那些国民的身份。

19. 各国应劝阻其国民悬挂不履行船旗国责任的国家的船旗而受其管辖。

无国籍渔船

20. 各国应当对在公海上从事 IUU 捕捞活动的无国籍渔船采取与国际法一致的措施。

惩 罚

21. 各国应当确保对其管辖的船舶和尽最大可能对其国民开展的 IUU 捕捞,采取足以有效预防、制止和消除 IUU 捕捞的严厉惩罚措施,剥夺违法者从此类捕捞活动所获得的利益。这可以包括采用以行政处罚制为基础的民事处罚制度。各国应当确保协调一致和透明地采用处罚方法。

不予合作的国家

22. 应按照国际法采取一切可能的措施,预防、制止和消除不与有关区域渔业管理组织合作而从事 IUU 捕捞的国家的活动。

经济鼓励

23. 各国应按照国家法尽可能避免对从事 IUU 捕捞的公司、船舶或个人给予经济支持(包括补贴)。

监测、控制和监视

24. 各国应当全面和有效地监测、控制和监视捕捞活动,从此类活动的开始、上岸点直到最终目的地,包括:

24.1 制定和实施允许进入水域和获得资源的计划,包括渔船许可证

计划；

24.2 保持所有许可在其管辖范围内进行捕捞的渔船及其目前的船主和操作者的记录；

24.3 酌情按照国家、区域或国际标准建立船舶监测系统，包括要求受其管辖的渔船在船上装配船舶监测系统。

24.4 酌情按照国家、区域或国际标准实施观察员计划，包括要求受其管辖的渔船带随船观察员；

24.5 向所有从事监测、控制和监视活动的人员提供培训和教育；

24.6 制定及执行监测、控制和监视活动并为此类活动提供资金，以便尽可能加强其预防、制止和消除 IUU 捕捞的能力；

24.7 提高业界对需要及合作参加监测、控制和监视活动以预防、制止和消除 IUU 捕捞的了解和认识；

24.8 促进增强国家司法制度内部对监测、控制和监视问题的了解和认识；

24.9 建立并保持监测、控制和监视数据的获得、储存和传播系统，考虑到适当的保密要求；

24.10 确保有效实施符合国际法的国家的和适当时国际商定的上船检查制度，承认船长和检查官员的权利和义务；并注意到这种制度在一些国际协定，如 1995 年联合国鱼类种群协定中作了规定，仅适用于那些协定的缔约方。

国家行动计划

25. 各国应在本国际行动计划通过后三年内制定和实施国家行动计划，作为其渔业管理计划和预算不可分割的部分，进一步实现本国际行动计划的目标以及充分实施其规定。这些计划还应当酌情包括旨在实施有关区域渔业管理组织为预防、制止和消除 IUU 捕捞而通过的计划的行

动。在开展这项工作时各国应当鼓励所有有关方，包括业界、渔民社区和非政府组织充分参与。

26. 各国通过国家行动计划后，应至少每四年审查这些计划的实施情况，为提高效益确定经济有效的战略，并考虑到根据本国际行动计划第 VI 节向粮农组织报告的义务。

27. 各国应当确保关于预防、制止和消除 IUU 捕捞的国家努力得到内部协调。

国家间合作

28. 在预防、制止和消除 IUU 捕捞活动方面，各国应当协调其活动，直接开展合作以及酌情通过有关区域渔业管理组织开展合作。各国特别应当：

28.1 在不违反任何适用的保密要求的情况下，最好是以标准格式交换取自其准许捕捞的渔船记录的数据或信息；

28.2 在有效获得、管理和验证所有有关捕捞数据和信息方面开展合作；

28.3 允许并使各自的监测、控制和监视员和实施人员能够在调查 IUU 捕捞活动方面开展合作，为此目的，各国应当收集和保存有关此类捕捞活动的数据和信息；

28.4 在转让专业知识和技术方面开展合作；

28.5 合作制定一致的政策和措施；

28.6 发展尤其能够对 IUU 捕捞迅速作出反应的合作机制；

28.7 在监测、控制和监视方面开展合作，包括通过国际协定；

29. 依照 1993 年遵守协定第六条规定，船旗国应向粮农组织和酌情向其它国家及有关区域或国际组织，提供有关其记录簿上除名的或其捕捞授权被取消的渔船的信息并尽可能说明其原因。

30. 为了促进合作和交流信息，各国和各区域或国际组织应当指定和公布初步正式联络点。

31. 船旗国应考虑与其它国家签订协定或安排，并合作实施适用的法律和国家、区域或全球一级通过的养护和管理措施或规定。

宣 传

32. 在不违反任何有关保密要求的情况下，各国应广泛公开 IUU 捕捞活动的详细情况和为了消除此类活动而采取的行动。

技术能力和资源

33. 各国应当努力提供实施本计划所需的技术能力和资源。这应当包括酌情在国家、区域或全球一级设立特别基金。在这一方面，国际合作应发挥重要作用。

船旗国的责任

渔船登记

34. 各国应当确保有权悬挂其旗帜的渔船不从事或支持 IUU 捕捞。

35. 船旗国在登记一艘渔船之前应确保其能够履行保证该渔船不从事 IUU 捕捞的责任。

36. 船旗国应避免让有违约史的渔船悬挂其船旗，除非：

36.1 后来该渔船已易主，新船主提供足够证据证明原先的船主或经营者与该船已无法律、利益和经济关系并不再控制该渔船；或

36.2 船旗国在考虑到所有有关实际情况之后，肯定让渔船挂旗将不会导致 IUU 捕捞。

37. 参与租船安排的所有国家，包括船旗国和接受此类安排的其他国家，应在各自管辖范围内采取措施，确保所租渔船不从事 IUU 捕捞。

38. 各船旗国应当制止渔船为了不遵守国家、区域或全球一级通过

的养护和管理措施的目的而改挂船旗。各船旗国采取的行动和标准应当尽可能一致以免船主乘机改挂其它国家的国旗。

39. 各国应当采取所有切实可行的措施，包括拒绝给予渔船捕捞权及悬挂该国旗帜的权利，来防止“频繁易旗”，即渔船为了逃避国家、区域或全球一级通过的养护和管理措施或规定或者便于不遵守这种措施或规定的目的而多次迅速变换船旗的做法。

40. 虽然一艘船的登记工作和捕捞许可证发放工作是分开的，但是船旗国应当考虑在进行这些工作时确保一个方面的工作适当考虑到另一个方面。船旗国应当确保其船只登记工作与那些国家为其渔船保存的记录之间有适当联系。当不止一个机构执行这项工作时，国家应当确保负责那些工作的机构之间开展充分合作和共享信息。

41. 船旗国应当考虑，作出登记一艘渔船的决定，条件应是准备为该渔船提供在其管辖水域或公海上捕捞的授权，或者是当该渔船受该船旗国控制时，一个沿海国将为该渔船发放捕捞许可证。

渔船记录

42. 各船旗国应当保持有权悬挂其旗帜的渔船的记录。关于授权在公海上捕捞的渔船，各船旗国的渔船记录应当包括 1993 年粮农组织遵守协定第 VI 条第 1 款和第 2 款规定的所有信息，也可特别包括：

42.1 以前的名称，如有而且知道的话；

42.2 在其名下登记该渔船的自然人或法人的姓名、地址和国籍；

42.3 负责管理渔船经营活动的自然人或法人的姓名、街道地址、通讯地址和国籍；

42.4 享有渔船受益所有权的自然人或法人的姓名、街道地址、通讯地址或国籍；

42.5 该渔船的名称和所有权史及如果了解的话，该渔船违反国家、区域或全球一级通过的养护和管理措施或规定的历史；

42.6 渔船的大小和酌情提供登记时或者后来任何船体改造结束时拍摄的显示渔船侧面的照片。

43. 船旗国也可以要求在未得到公海捕捞授权的渔船记录中包括第42段中的信息。

准许捕捞

44. 各国应当以就公海而言符合国际法的方式，特别是按照1982年联合国海洋公约第116条和第117条规定的权利和义务，或在国家管辖水域内按照国家立法采取措施，确保任何渔船除非得到如此授权，否则不得进行捕捞。

45. 船旗国应确保有权悬挂其船旗但在其主权或管辖以外的水域中捕捞的每一艘渔船持有该船旗国发放的有效捕捞授权。沿海国家为渔船发放捕捞授权时，应确保如该渔船无船旗国发放的捕捞授权，不得在其水域内进行任何捕捞。

46. 渔船应有捕捞许可证，需要时应随船携带。各国的许可证应至少包括但无须局限于以下内容：

46.1 准予捕捞的渔船和适当时自然人或法人的姓名；

46.2 准予捕捞的地区、范围和期限；

46.3 准捕品种、准许的渔具及适当时其他适用的管理措施。

47. 发放许可证的条件需要时也可包括：

47.1 渔船监测系统；

47.2 渔获量报告条件，如：

47.2.1 各渔船渔获量和努力量统计时间序列；

47.2.2 适合各捕捞期的各品种（主捕品种和非主捕品种）的总渔获量、标称重量或者两者的数字（标称重量定义为渔获物的活重当量）；

47.2.3 按适合各种捕捞业的各品种数量或标称重量报告的抛弃物统计数，必要时包括估计数；

47.2.4 适合各种捕捞方法的努力量统计数；

47.2.5 捕捞地点、日期和时间以及有关捕捞作业的其它统计资料。

47.3 允许转载时，转载报告和其它条件；

47.4 观察员观察范围；

47.5 保持捕捞和有关渔捞日志；

47.6 确保遵守边界和有关限制水域的导航设备；

47.7 在有关海上安全、海洋环境保护及国家、区域和全球一级通过的养护和管理措施或规定方面，遵守适用的国际公约和国家法规；

47.8 按照国际公认的标准如粮农组织渔船标志和识别标准规范及准则来标志其渔船。渔船的渔具也应当按国际公认的标准做类似的标志；

47.9 酌情遵守适用于船旗国的渔业安排的其它方面；

47.10 可能时，渔船标有国际公认的独一无二的识别号，从而无论渔船的登记和名称如何变动，均能识别该渔船。

48. 船旗国应当确保其渔船、运输船和供应船不支持或从事 IUU 捕捞。为此，船旗国应当确保其渔船没有向从事这些活动的渔船提供补给，或者向或从这些渔船转载鱼品。但本段不影响必要时为人道主义目的，包括船员的安全采取适当行动。

49. 船旗国应当确保其在海上从事转载工作的所有渔船、运输船和供应船，尽最大可能事先得到该船旗国发放的转载许可，并向国家渔业管理当局或其他指定机构报告：

49.1 海上所有鱼品转载的日期和地点；

49.2 各品种重量和转载渔获物的捕捞水域；

49.3 与辨别转载所涉渔船有关的名称、登记、船旗和其它资料；

49.4 转载渔获物上岸港口。

50. 船旗国应当酌情向有关国家、区域和国际组织包括粮农组织，全面、及时和定期提供渔获量和转载报告中的资料，按渔区和品种综合，并考虑到适用的保密要求。

沿海国家措施

51. 各沿海国家按照 1982 年联合国公约和国际法规定为勘探和开发、养护和管理其管辖范围内的海洋生物资源行使主权时，应在专属经济区内实施预防、制止和消除 IUU 捕捞的措施。沿海国家按照国家立法和国际法应考虑的措施，应尽可能和酌情包括：

51.1 在专属经济区内有效监测、控制和监视捕捞活动；

51.2 酌情与其它国家包括毗邻的沿海国家和与区域渔业管理组织合作和交流信息；

51.3 确保在沿海国家水域内开展捕捞活动的任何渔船均得到该国签发的有效捕捞授权；

51.4 确保仅仅在有关渔船列入渔船记录之后才签发捕捞授权；

51.5 确保在其水域内捕捞的每一艘渔船保持酌情记录其捕捞活动的捕捞日志；

51.6 确保在沿海国家水域内海上转载或加工鱼或鱼品时得到该沿海国家的授权，或按照有关管理规定进行；

51.7 以有助于预防、制止和消除 IUU 捕捞的方式管理其水域内的准捕权；

51.8 避免向曾有 IUU 捕捞史的特定渔船发放在其水域内捕捞的许可，同时考虑到第 36 段的规定。