



Luke Duggleby, 皮尤慈善信托基金会

## 《开普敦协定》阐述了

国际条约如何打击非法捕鱼及拯救生命

### 概述

为了追求利润的最大化，非法捕捞或少报渔获的经营者经常在船舶管理方面偷工减料，草草了事，使这个原本就属世界上最危险行业的工人面临更多风险。非法渔民往往缺乏足够的船上安全设备，或忽视船舶改装的相关规定。他们还经常在没有进行有效的安全检查下长时间作业，有更大机会在危险天气下捕捞，亦较少维持良好的工作条件。

据国际劳工组织 (ILO) 于 1999 年估计，捕鱼业每年有 24,000 人死亡，超过商船数量的 10 倍。然而，几乎所有国际海事法规都没有就渔船及其船员管理制定适当的政策，如安全认证或工作条件检查，这意味着此领域的剥削行为往往难以被发现。

国际海事组织 (IMO) 通过的《2012 年开普敦协定》(CTA) 概述了渔船标准, 还包含了旨在保护船员和观察员安全及为渔业提供公平的竞争环境的其他法规。该协定将在 22 个合共拥有 3,600 艘合格渔船的国家批准或加入后生效。采纳这一协定将使渔船经营者与其他海运船舶达成相同的合规性, 可终止使船员处于危险之中的行为。在 CTA 生效之前, 渔船领域一直无强制性的全球安全法规。

## 加强渔船安全以拯救生命及打击非法捕鱼

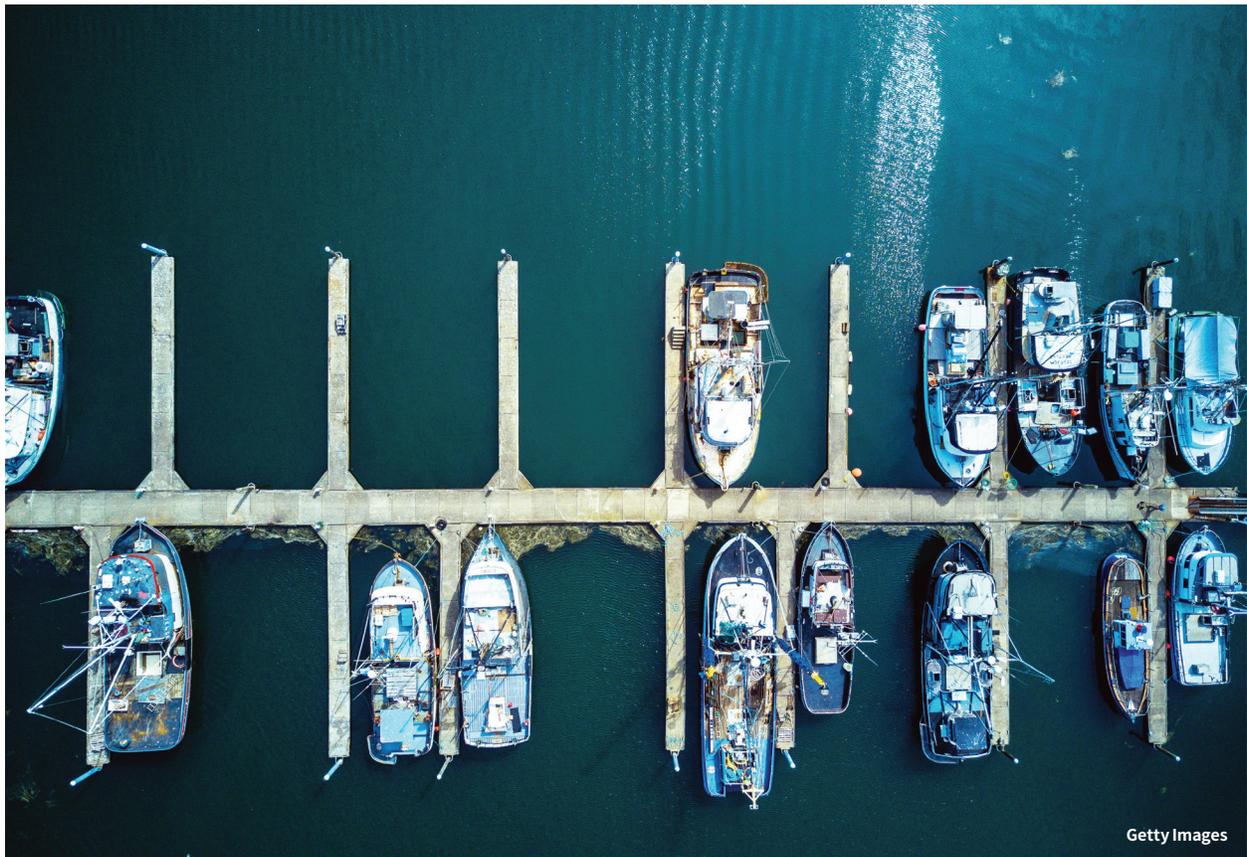
报告显示, 在公海上或船旗国国家管辖范围之外作业的渔船, 有越来越多的船员由外劳组成, 他们往往因其地位而被经营者剥削。每次海上作业可能是好几个月, 他们因为不会说其他船员或船长的语言, 所以经常被孤立。在这种情况下, 他们往往没有途径来举报船上违反安全标准的行为。国际调查显示, 一些寻求海外就业机会的外劳一开始被雇主谎称的“陆地工作”所骗, 最终却要在纵横公海但又缺乏安全措施的渔船上工作, 工作环境实在恶劣。<sup>1</sup>

国际社会越来越认识到, 不合标准的工作条件和不良的安全标准已成为从事非法、未报告及无管制 (IUU) 捕鱼船舶的标志性特征。少报渔获或非法捕捞的经营者不太可能为其船员提供合格的劳动条件、或是足够的培训或安全设备, 且更有可能在危险天气下捕捞。为了最大限度地降低前期成本, 他们的船舶可能没有足够的设备或经过不适当的改装, 且可能长时间作业而未进行检查或安全认证。

为了确保渔船上船员的安全, 相关政府应实施以下两项已经生效的条约: 联合国粮食及农业组织 (FAO) 为防止、制止及消除非法、未报告及无管制捕捞而制定的《港口国措施协定》(PSMA) 以及国际劳工组织 (ILO) 的《渔业工作公约》(C188), 并加入《开普敦协定》。PSMA 旨在确保捕捞的合法性, 而 C188 旨在改善船员的工作条件。为确保捕捞作业的合法性和安全性, 联合国的三个机构都主张同步实施这三项措施。

CTA 更新、修订并取代了 1993 年《托雷莫利诺斯议定书》, 该议定书与 1977 年《托雷莫利诺斯国际渔船安全公约》有关。托雷莫利诺斯公约和议定书都不会自行生效, 但其条款反映在 CTA 中。一旦生效, CTA 将对对在公海上作业、长度为 24 米或以上的渔船的设计、建造、设备和检查设定最低要求。其生效将授权港口国能进行与渔业和劳工机构一致的安全检查, 确保捕鱼和船员活动的透明度。该条约包括反映《国际海上人命安全公约》(SOLAS) 的渔船最低安全措施, 该公约是一项具有国际约束力的商船安全条约, 于 1980 年生效。条约还要求进行统一的渔业、劳工和安全检查。

## 《开普敦协定》涵盖哪些内容？



### 应用、资格和范围

CTA 适用于长度为 24 米及以上或总吨位与此相当的商业渔船。<sup>2</sup> 下面列出的许多技术要求仅适用于新船，但有些要求对旧船和新船皆适用。

协定的缔约国有 10 年的时间来落实有关无线电通信的规定（CTA 第 IX 章），并有 5 年的时间来执行有关救生设备（第 VII 章）、应急程序（第 VIII 章）和导航设备（第 X 章）的规定。这使各国在法规正式实施之前拥有相当长的准备时间。此外，如果认为要求不合理，或船舶仅在其专属经济区内作业，协定的缔约方可以豁免该船舶。

为确保船舶安全，船舶的设计、建造及设备必须经过严格检查和检验。这可以由船旗国机构或由诸如验船师或船级社的授权机构来执行。该协定规定，船舶的救生设备、无线电装置、结构、机械和设备必须在投入使用之前进行检查，后续检查间隔不超过五年。检验详情将在国际渔船安全证书中列明。<sup>3</sup> 如果船舶已获豁免，其经营者必须申请豁免证明书并将证明书随船携带，以供随时审查。证书可以由协定的任何一个缔约方审查和接受。

## 技术条款

CTA 的第 II 章至第 X 章详细阐述了渔船的设计、建造及设备要求。根据船舶的尺寸,它们分为三类: 24 至 45 米, 45 至 60 米, 超过 60 米。这些要求旨在确保即使在冰雪和极端天气等恶劣条件下, 船舶仍能保持水密、风雨密、强韧及稳定。条约中还提供了指导, 确保空间不会对船员构成威胁, 救生设备可用且充足, 并且已建立适当的应急程序。条约规定, 船舶应定期进行演习, 并获所有船员和观察员参与。此外, 船舶必须配备能够发送和接收搜救信息、遇险信号和所有其他相关通信的无线电通信设备, 船舶还必须能够安全地导航和发出信号。

## CTA 未涵盖的船舶

CTA 的规定适用于 24 米及以上的渔船, 因为这是在公海上或国家水域以外进行商业捕捞作业的典型船舶。小于 24 米的渔船有数百万艘, 但它们通常在国家专属经济区内作业, 并受国家安全法规的约束。IMO 与 FAO 及 ILO 合作, 联合制定了若干与这些小型船舶的安全相关的非强制性文书, 政府和其他利益相关方可参考这些文书作为指导。<sup>4</sup>

---

为确保船舶安全, 船舶的设计、建造及设备必须经过严格检查和检验。

---

## 分阶段实施 CTA 规定的指南

《开普敦协定》					
章节	目录	应用范围		实施时间	豁免选项
		新船舶	现有船舶		
II	建造	✓		生效后	✓
III	稳性	✓		生效后	✓
IV	机械	✓		生效后	✓
V	消防安全	✓		生效后	✓
VI	船员保护	✓		生效后	✓
VII	救生设备	✓		生效后 5 年内	
VIII	应急程序	✓	✓	生效后 5 年内	
IX	无线电通信	✓	✓	生效后 10 年内	✓
X	导航设备	✓	✓	生效后 5 年内	✓

注：本表于 2019 年 9 月 5 日更新；旨在反映国际海事组织的法律意见（其意见指明，《开普敦协定》一旦生效，所有各方即应开始逐步执行《协定》，而不是在交存批准书后开始），并突出相关豁免。

来源：国际海事组织

©2019 皮尤慈善信托基金会

图 1

# 商船海员的性命比渔船渔工重要吗？

商船和渔船的公约法规比较

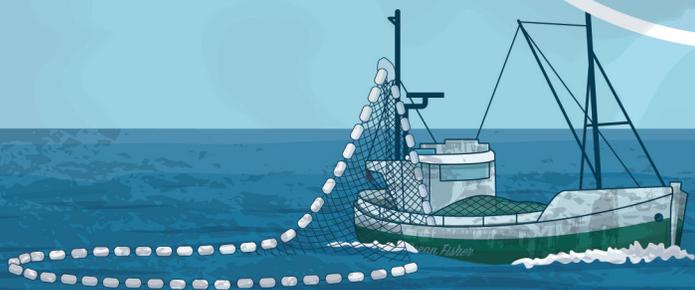


船员的安全	培训	稳性	碰撞	劳工标准	环境保护
SOLAS, 1974 年	STCW, 1978 年	LL, 1966 年	COLREGs, 1972 年	MLC, 2006 年	MARPOL, 1973/78 年
✓	✓	✓	✓	✓	✓
✓ 已生效	✗ 未生效				

\*1995 年到 2017 年间向 IHS Markit 报告的死亡和失踪人数。  
来源：联合国粮食及农业组织、国际劳工组织和国际海事组织



**渔船渔工**  
每年超过 24,000 人死亡



**船员和观察  
员的安全**  
CTA, 2012 年



**培训**  
STCW-F, 1995 年



**碰撞**  
目前无相  
关条约



**碰撞**  
目前无相  
关条约



**劳工标准**  
C188, 2007 年



**环境保护**  
PSMA, 2009 年



注：有关公约的完整详情见附录 A。

## 批准: 后续步骤

### 为什么各国应批准《2012 年开普敦协定》

该协定包含“不给予更优惠待遇”条款（第 4[7] 条）。这意味着进入协定缔约国港口的所有船舶都将受相同的检查标准约束，即使其船旗国尚未批准或加入协定。这使得各国能够有效控制所有进入其港口的船舶，从而提高全球安全标准。

下文展示了批准 CTA 将如何使从事海产野外捕捞、生产、贸易及消费的沿海国、船旗国、港口国及市场国获益，以及其直接影响。



## 国家 A: 沿海国



- 沿海国拥有生物多样性非常丰富的水域
- 国民的大型渔船相对较少
- 可向外国船舶发放捕鱼许可证
- 可向外国船舶提供国家观察员
- 从事大规模商业捕鱼的国民相对较少
- 安全法规有限或未制定
- 有关非法捕鱼的国家法律有限

### 好处

对于沿海国而言,批准和实施 CTA 将为在其沿海水域作业的渔船提供更高的安全标准,这将包括最大限度地降低在外国船舶上担任船员和观察员的国民的风险。制定总体标准将有效减少船舶在其水域发生事故的可能性,如沉没、火灾、倾覆或撞击,这些事故通常需要海事当局或海岸警卫队的援助。沿海国亦可以检查外国船舶,这将有利于提高捕捞作业、工作条件和安全标准的透明度,即使船舶的船旗国不是 CTA 的缔约方。(如“不给予更优惠待遇”条款中所概述。)

### 影响

批准任何条约都可能是一种行政负担,有些国家可能不具备迅速推进立法的能力。在这些情况下,IMO 能够提供法律和技术支援。

## 国家 B: 船旗国



- 船旗国拥有许多在世界各地作业的远洋商业渔船
- 捕鱼是就业、粮食和经济保障的主要来源
- 船队安全措施有限或未制定
- 有关非法捕鱼的国家法律有限

### 获益

对于船旗国而言，批准 CTA 将为全球大部分渔船队制定最低安全标准，从而可挽救成千上万在公海上作业的渔工的生命。对悬挂该国旗帜的船舶订立的标准及根据 CTA 进行定期检查，这将使捕鱼活动及船舶的安全和工作条件更加透明，亦会迫使船舶经营者就船员的安全和福利投入资源，使他们更难以剥削劳工。而定期检查也可令经营者更难以进行非法捕鱼。实施 CTA 的国家还向国际社会表明，他们有效管控着悬挂其旗帜的船舶并认真对待其责任。

### 影响

虽然有关船舶设计和建造的规定适用于许多船舶，但大多数仅适用于新船舶。CTA 允许各国分阶段实施规定，因此无需立即对所有悬挂其旗帜的船舶设计、建造或设备进行更改（见表 1）。

## 国家 C: 港口国



- 港口国拥有生物高度多样化的水域
- 国民的大型渔船相对较少
- 可向外国船舶发放捕鱼许可证
- 可以接受国家名录上的外国船舶
- 在外国船舶上工作的国民很多
- 渔获经常在国家港口上岸
- 安全法规有限或未制定
- 有关非法捕鱼的国家法律有限

### 获益

拥有国际港口设施和资源丰富水域的国家，将能够更好地保护其水域中的产量丰富的鱼类资源。IUU 捕捞经营者往往瞄准他们认为管理薄弱的水域和港口，目的在于搜刮其天然资源。安全成疑的船舶在港口附近作业时会增加撞击和搁浅的风险，这可能要动员搜救行动，费用高昂。批准和实施 CTA 将为港口国另辟一条船舶检查路线，改善在其领海内作业的船舶的安全性，并增加其识别 IUU 捕捞作业的可能性。这还可有效提高列入国家名录上船舶的安全性，最大限度地降低发生事故的风险，而这些事故是危险的，解决起来亦是昂贵和耗时的。

### 影响

对于拥有较小船队的国家，对现有法律的技术修正将较为有限。然后，任何条约的批准都会产生行政负担，因此，IMO 可以根据要求提供法律和技术支持。

## 国家 D: 市场国



- 船旗国、沿海国、港口国和市场国
- 在全球作业的远洋渔船队相对较大
- 向其他国家出口和进口鱼类
- 对渔船制定了严格的安全措施
- 关于非法捕鱼已有现行的国家法律

### 获益

市场国可以向消费者保证，他们购买的海产是由工作环境安全及良好的劳工捕获的。其中许多国家已经制定了符合或超过 CTA 规定的国家法律，因此能够确定其国家船队是安全作业的。但是，CTA 的生效将使市场国能够在进口海产以满足消费者的需求时，将这些要求应用于外国船舶，从而提高船舶的安全性。主要市场国的消费者对食品的来源越来越关注，CTA 的生效将使市场国能够影响国际供应链，提高船舶安全标准并拯救渔民的生命。CTA 的实施可以有效补充现有的安全和 IUU 捕捞的法律，并在这些问题上展示全球领导力。

### 影响

大多数悬挂该国旗帜的船舶已经符合 CTA 规定的标准，因此不会带来沉重技术负担。

## 各国可如何批准该协定

IMO 的国家代表可以向秘书处通报其国家批准该协定的意图，并酌情请求技术和法律援助。在向 IMO 交存文书时，各代表将需提供悬挂其旗帜的渔船数量。IMO 亦有提供如何计算此数字的方法，倘未知此数字，而相关国家是 FAO《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》的缔约国，则 FAO 可提供该数据。如果这两种选择都不适用，则此数字将从区域渔业机构的数据库或其他国际海事数据库中获得。<sup>5</sup>

## 总结

CTA 的生效将为各国提供一种强而有力的工具，确保悬挂其旗帜的船舶对其船员的安全负责，捕捞作业安全合法地进行，并有效履行其作为负责任船旗国的安全责任。该条约鼓励船舶经营者采取负责任的方法来处理本质上危险的活动。它还将有助于各国保护其在外国船舶上工作的国民，并减少 IUU 海产进入其市场的风险。

通过批准 CTA，IMO 的成员将能大大减少对海洋以及赖以生存的人民的剥削。该协定的生效将有效改善世界上最危险职业的安全和工作条件，并最大程度地减少不法经营者从 IUU 捕捞作业中获利的机会。

## 附录 A

### 国际公约清单

<b>SOLAS</b>	IMO 海上人命安全国际公约
<b>STCW</b>	IMO 海员培训、认证和值班标准国际公约
<b>LL</b>	IMO 船舶载重线国际公约
<b>COLREGs</b>	IMO 海上避碰规则国际公约
<b>MLC</b>	ILO 海事劳工国际公约
<b>MARPOL</b>	IMO 防止船舶污染国际公约
<b>CTA</b>	IMO 渔船安全开普敦协议
<b>STCW-F</b>	IMO 渔船人员培训、认证和值班标准国际公约
<b>C188</b>	ILO 捕鱼业工作公约
<b>PSMA</b>	FAO 关于预防、阻止和消除非法、不报告和不管制捕捞的港口国措施协定

## 尾注

- 1 Ian Urbina, “在陆地上被骗和负债, 在海上被虐待和抛弃”, 纽约时报, 2015 年 11 月 9 日, <https://www.nytimes.com/2015/11/09/world/asia/philippines-fishing-ships-illegal-manning-agencies.html>; 停止非法捕鱼, “FISH-i 非洲: 问题、调查和影响” 14。
- 2 国际海事组织, “2012 年开普敦协议”, 吨位当量, 第 1 章, 第 1 条, 第 2,9 款。
- 3 国际海事组织, “2012 年开普敦协议”, 国际渔船安全证书, 附录, 175。
- 4 联合国粮食及农业组织、国际劳工组织和国际海事组织, “长度小于 12 米的甲板渔船和未装甲板渔船的安全建议” (2012 年), <http://www.fao.org/fishery/safety-for-fishermen/50781/en/>。
- 5 国际海事组织、海上安全委员会第 92/26/6 / Add.1 号决议, “计算 2012 年开普敦协定每个缔约国渔船数量的程序”, <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Documents/Procedure%20for%20calc%20the%20number%20of%20fishing%20vessels.pdf>, 附录 24。

---

**欲了解更多信息, 请浏览:**  
[pewtrusts.org/endillegalfishing](http://pewtrusts.org/endillegalfishing)  
[pewtrusts.org/capetown](http://pewtrusts.org/capetown)

---

**联系人:** Kimberly Vosburgh, 传播官员  
**电邮:** [kvosburgh@pewtrusts.org](mailto:kvosburgh@pewtrusts.org)  
**项目网站:** [pewtrusts.org/endillegalfishing](http://pewtrusts.org/endillegalfishing)

---

在知识力量的推动下, 皮尤慈善信托基金会致力于解决当今最具挑战性的问题。皮尤基金会运用严谨和分析式的方法改进公共政策、增进公众对相关议题的了解, 并活跃公民生活。