



iStockphoto

港口国措施协定：从意向到实施

国际条约如何帮助打击非法、不报告、不管制捕鱼

概述

《港口国措施协定》(PSMA) 在 2016 年生效时，联合国赞赏道，这份协定开启了打击非法、不报告、不管制 (IUU) 捕鱼的新纪元。当时有超过 25 个国家政府批准或签署该协定，超出了生效所需的标准，该数字至今已翻了一倍多。但是，仅仅依靠这份协定制定的机制，是否有足够的力度打击漠视渔业法律与政策这一普遍现象？我们认为这个问题的答案是肯定的，但是这份协定只有得到缔约方的遵守和执行之后，方可发挥作用。

《港口国措施协定》——原《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼港口国措施协议》，是首份针对这种非法活动而签署且具有法律约束力的国际协定，非法、不报告、不管制捕鱼活动每年处理的海产价值可高达 235 亿美元，换言之，五分之一的野生渔获都是通过这种非法活动捕获的。

联合国粮食及农业组织 (FAO) 于 2009 年通过 PSMA, 该协定要求缔约方对寻求进入和使用其港口对渔获进行卸货或转运的外国船舶加强控制。全球参与对 PSMA 能否取得成功至关重要。随着许多政府签署本协定, 并展现出打击 IUU 捕鱼决心, 非法捕鱼船的可乘之机将会减少。过去数年, 国际社会打击 IUU 捕鱼的势头丝毫不减, 《港口国措施协定》缔约方的数量不断增加, 非法渔获越来越难以找到进入国内市场和国际市场的途径, 非法捕鱼经营者继续进行 IUU 活动的诱因也因此而减弱。海产行业同样起到重要作用, 因为买家可以表明他们偏向于采购来自已批准《港口国措施协定》国家港口的海产。

此外, 亦须留意 PSMA 执行的细节以确保承诺获得遵守, 包括措施是否有效, 以及该协定的条款是否妥善运用。各国发现, 就打击非法捕鱼而言, 《港口国措施协定》是一种性价比非常高的工具。若要派遣巡逻船在广阔的海面追踪非法捕鱼作业人员, 甚至是作出拘捕, 都是成本高昂且危险的。相比之下, 在港口进行监控就更加安全, 成本也更低。

港口国的措施如何帮助打击 IUU 捕鱼

过去, 参与 IUU 作业的渔船都是靠各种招数和寻找国内法律与管理程序漏洞, 伺机运渔获上岸。他们专门选择已知港口执法松懈, 或者能力有限, 无法进行适当检查的港口, 大肆利用这些港口谋利。而 PSMA 正在改变这一情况。对于已知晓曾从事 IUU 捕鱼的外国船舶, 协定缔约方可以拒绝这类船舶进入其港口或使用港口服务, 包括渔获卸货与转运。这类船舶进入港口之后, 当局将立即对其进行检查, 并向其它相关国家和组织通报检查结果, 促进执法的合作。任何国家批准和加入《港口国措施协定》, 就是发出明确信号: 该国港口不再对非法捕获的渔获开放。

大部分区域渔业管理组织 (RFMO) 还将成员国的港口国控制加以规范, 以作为其管理措施的一部分。如此一来, 无论这些政府是否 PSMA 的缔约方, 均可确保它们设有最低标准。

所有利益攸关方相互协作, 既可以帮助港口阻止非法捕鱼者上岸, 又可以防止非法捕捞的海产品进入供应链。

港口国在打击非法捕鱼的责任

1. 寻求进入港口的船长必须向渔业局提供资料,包括船舶的名称、船上渔获、捕鱼和转运许可以及已经完成的任何转运的细节,这些资料必须提前足够的时间提交,以便港口国能够进行处理。
2. 港口官员审核船舶的报告和所有其他现有信息,确定该船舶是否可能从事 IUU 捕鱼或支持此类行为的相关捕鱼活动,再决定是批准还是拒绝船舶进入港口。如果船舶被准予进港,那么该船舶将受港口国管辖。
3. 如果有足够证据表明该船舶曾参与或支持 IUU 捕鱼活动,港口国可以拒绝该船舶进港,或基于对其进行检查并采取其它适当措施而允许其进港。对于任何因此进入港口的此类船舶,必须拒绝该船舶利用港口对渔获进行卸货、转运、包装和加工,和使用其他港口服务,包括加燃料和补给、维修和进坞。
4. 如果船舶进入港口,并且有合理理由相信该船舶曾参与了 IUU 捕鱼活动,则必须拒绝该船卸载或转运其渔获,并禁止其使用港口服务。
5. 凡出现下列情形,港口国均可拒绝船舶对渔获进行卸货或转运,和使用其他港口服务:港口国发现船旗国或沿海国并未有效授权船舶从事捕鱼或捕鱼相关活动,港口国收到证据表明船上渔获是违反沿海国要求捕捞而得,或者船旗国未能在合理时间内确认船上渔获是按照 RFMO 要求而捕捞。
6. 如果船员或船舶的安全或船员的健康受到威胁,则不得拒绝该船舶使用港口服务。
7. 港口国可采取超出协定最低要求的其他措施,包括与船旗国协商或合作,以及酌情与沿海国和 RFMO 协商或合作。
8. 港口国必须向船旗国提交检查报告,以及关于检查后采取的措施的资料,这些资料亦可酌情向其他相关国家、RFMO、粮农组织和其他相关国际组织提供。

进入之前

外国船舶申请进入指定港口

对船舶提供的资料进行审核
可能会向 RFMO 等请求提供其它资料

• 船舶识别 • 来访目的 • 捕鱼授权 • 转运信息 • 船上渔获物

授权进入

准予进入接受检查和措施
(不得使用港口)

拒绝进入

指定港口

不检查

检查

信息交流

除非对船员安全与健康、船舶安全至关重要，或者用于船舶报废

授权使用港口

上岸；转运、加工、
包装、加油、物资补给、
维修、进坞

拒绝使用港口

根据国际法采取其他措施，
包括船旗国要求或已经同意
采取的措施。

及时通知船旗国、
相关沿岸国、RFMO
以及其它国际组织

✘ 发现从事非法捕鱼

来源：Matthew Camilleri，博士，联合国粮食及农业组织

© 2018 The Pew Charitable Trusts

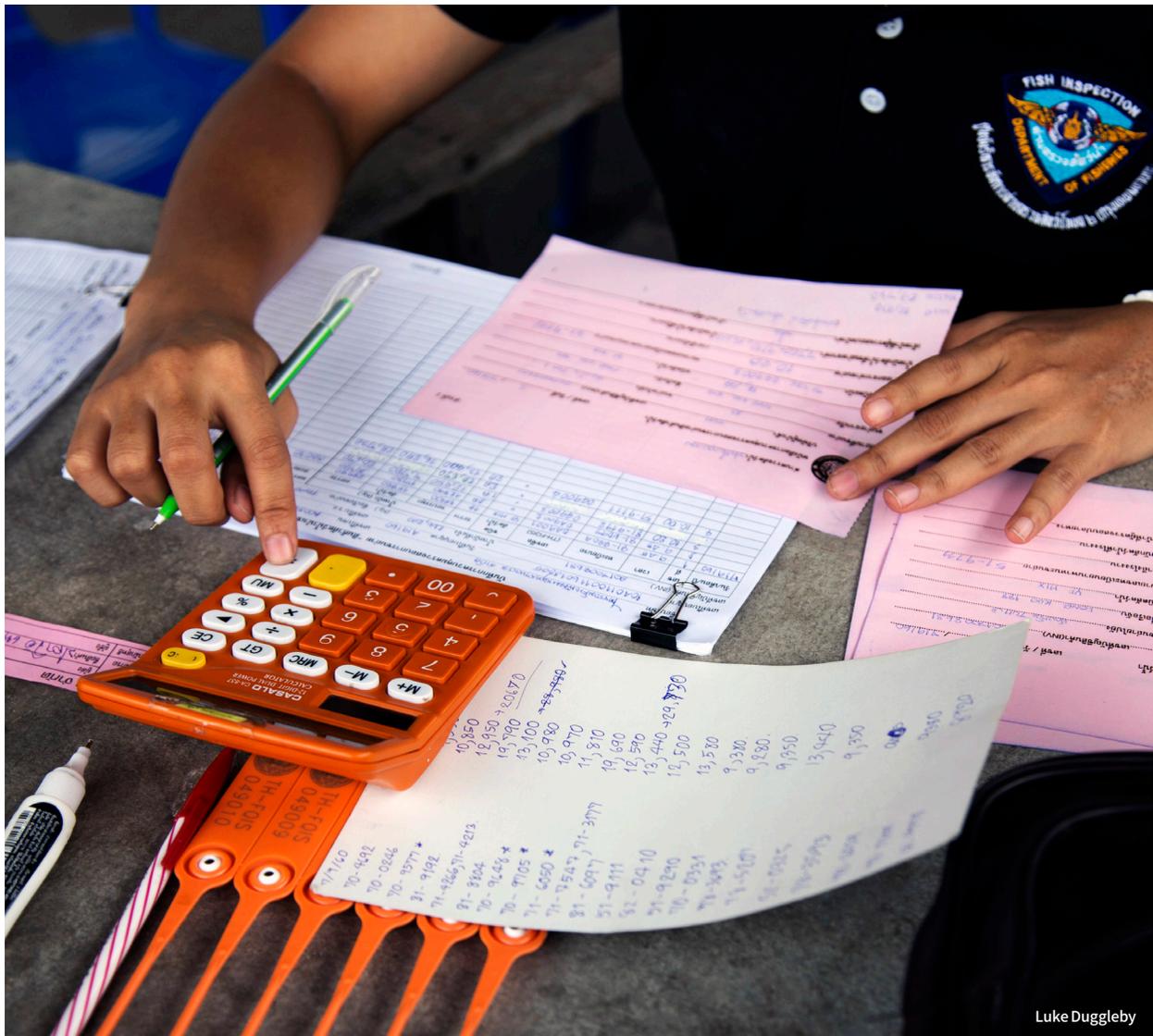


通过遵守 PSMA，港口国表明它们认真对待自身责任，并确保可以持续进入致力阻止 IUU 捕鱼的海产买家的重要市场。

成为 PSMA 缔约方的好处

尽管成为 PSMA 缔约方并实施有效的港口国措施需要成本，但同样也会带来许多直接和间接好处，其中包括：

- **提高渔业可持续性。**该协定的主要目标是支持渔业的可持续管理，完善信息收集、核查与交流，有助于更准确地评估鱼类种群，加强对国内和国际水域的监测。
- **成本效益。**海上巡逻和空中监视仍然是进行渔业监测、控制和监视（MCS）的必要方式，但成本高昂。与传统的 MCS 方法相比，港口控制更安全、成本更低，并且更为有效，减少了这项关键任务所需的时间、精力和资源。
- **机构间合作。**实施 PSMA 将需要政府机构协调各自程序，这可以节省时间和金钱，更可加强对劳动法、移民法、健康法和卫生法的遵守，而机构间合作与信息共享也可以提高透明度，减少贪腐的机会。
- **区域与全球协作。**PSMA 创建了信息共享和协作的框架，对港口国措施进行区域性实施，有利于各司法管辖区开展执法工作，并降低作 IUU 海产上岸的经济成效。
- **提升能力。**该协定有助于向批准或加入该协定的发展中国家提供技术和经济援助。专家们正在提高这些国家将港口国措施与国家及区域渔业监测、控制和监视系统相结合的能力，从而能更快地识别 IUU 捕鱼活动，并采取适当的执法行动。
- **渔业领域的市场开发和投资。**通过遵守 PSMA，港口国表明它们认真对待自身责任，并确保可以持续进入致力阻止 IUU 捕鱼的海产买家的重要市场。港口国若建立建设了合法及透明度高的声誉，同样可以促进外国投资，吸引好的捕鱼业者对港口服务的需求，并且通过港口经营和相关产业的发展增加收入。



Luke Duggleby

与传统的监测、控制和监视方法相比，港口控制更安全、成本更低，并且更为有效。

实施 PSMA

成为 PSMA 缔约方，即表明该国愿意打击 IUU 捕鱼，但该国同样需要执行该协定的规定。

各国政府、政府间组织和非政府组织走到一起，合力帮助缔约方弥补其在法律、制度和运营能力方面的薄弱环节，令其能够执行该协定。这项工作包括协调法律与 PSMA 要求，建立起诉 IUU 犯罪分子的机制，对执法人员展开港口检查标准培训，以及制定信息交流的政策与技术。

2017 年 5 月，缔约方举行会议，开始澄清如何执行该协定。与会代表计划每两年举行一次会议以继续这项工作，同时亦会召开技术工作小组会议。这些努力包括成立基金，帮助发展中国家评估其监测、控制和监视系统，完善机构间合作，以及加强发展中国家的体制框架。

成为 PSMA 缔约方,即表明该国愿意打击非法捕鱼,但该国同样需要执行该协定的规定。

PSMA 的适用范围并不局限于缔约方。为了根绝 IUU 捕鱼,所有缔约国都必须追溯悬挂其国旗船舶的活动,而沿海国必须监控其水域。缔约国和沿海国都必须向港口国核实信息并与其交换信息,以便港口国能够做出知情决定。

在政府批准并实施了该协定的情况下,海产买家可以发挥作用,他们可以制定政策,优先考虑 PSMA 缔约国的港口,因为这些港口的尽职调查风险较小。而在教育尚未批准该协定的国家认识相关重要性的层面上,渔业界别亦可担当重要角色,特别是船舶来到这些港口期间,可就其现有措施作出评估,以防止 IUU 鱼获上岸。

所有持份者相互协作,既可帮助港口阻截渔民将 IUU 渔获上岸,又可以防止非法捕捞的海产进入供应链,从而确保港口不再是全球打击 IUU 捕鱼的薄弱环节。

有关详细信息, 请浏览以下网页:
pewtrusts.org/endillegalfishing

联系人: Kimberly Vosburgh, 传播官员
电邮: endillegalfishing@pewtrusts.org
项目网站: pewtrusts.org/endillegalfishing

皮尤慈善信托基金会 (The Pew Charitable Trusts) 借助知识的力量解决当今最具挑战的难题。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, 推进活跃的公民生活。