



Jiri Rezac

转运改革需要确保合法，可验证的转运渔获量

更好的监控和必要的控制是全球海鲜供应链的关键组成部分

概述

渔获转运是全球商业捕鱼业非常重要但在很大程度上不为人知的一部分。数以百计的冷藏货轮或运鱼船在海上漫游，从成千上万艘渔船转移新鲜渔获，然后将其运抵海岸进行加工。

包括蓝鳍金枪鱼、大眼鲷金枪鱼、黄鳍金枪鱼及鲣鱼在内的金枪鱼类占转运产品的很大部分，部分原因是越新鲜的鱼在市场上价值越高。但是转运涉及的海鲜产品种类广泛，包括鲑鱼、鲭鱼及蟹类。虽然将渔获从一艘船转移至另一艘船上看起来似乎没什么危害，但如果缺乏有效的监管和控制，会给企图通过蓄意模糊或操控捕捞作业、捕捞品种或数量及捕捞位置相关数据谋取利益的不法分子提供可乘之机。所有这些做法都助长了非法、不报告和不受管制 (IUU) 的捕捞活动。

转运引发重大问题，因为很多转运活动都发生在政府当局的视线和管控范围外。对于远离陆地的海上转运尤为如此。即使是在港口，由于检查能力有限或程序和协议缺失，也往往无法保证适当的监督。不法转运带来的金融影响不容小觑。据专家估计，仅在太平洋西部和中部，每年就有价值 1.42 亿美元的金枪鱼和金枪鱼类产品在海上非法转运。¹更糟糕的是，缺乏透明度还会助长其他犯罪活动，如武器、毒品和人口贩卖。²

渔获转运业迫切需要增加和加强管制。一些区域渔业管理组织 (RFMO) 已同意施行管理措施, 但这些规章的执行和效力相差甚广。目前尚无全球公认的最佳做法来管理转运。

本简报着重讲述了这一问题的范围和规模。它包括一系列最佳做法, 并为 RFMO 转运管理的改革奠定了道路。建议的要求为渔业管理人员考虑采纳或加强规章提供了指导。确保所有转运活动 (无论发生在何处) 的合法性和可验证性将显著减少 IUU 捕捞行为的机会, 这反过来也会使捕鱼业中的合法经营者受益。

什么是转运?

海上转运是指渔船和运船之间非在港口内的渔获或其他海洋野生动物交接。这种转运通常发生在公海上, 在任何国家的专属经济区之外, 渔船无需过境回港, 从而使船员可以继续捕鱼。这一过程可以使鱼产品在市场上更有效率地流动, 同时增加其新鲜度和价值。

港口转运是指渔船停靠或停泊在靠近港口且属于一个国家的领海范围内的指定地点, 将渔获或其他海洋野生动物进行转运。国家当局可以更容易地监控和检查这类转运, 但这要求渔船离开渔场返回港口, 并将渔获卸载到运船上。

图 1 显示了这种转运分步机制的一般特征。



Jeff Rotman/Getty Images



Reinhard Dirscherl/Getty Images

转运的渔获种类通常包括黄鳍金枪鱼 (左) 和竹荚鱼。

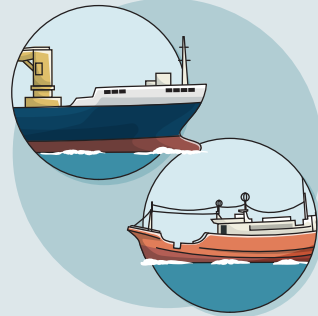
图1

转运的机制

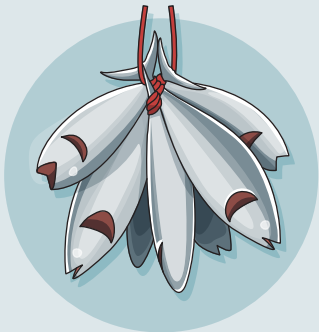
大量渔获可快速从一艘船转移到另一艘船上。



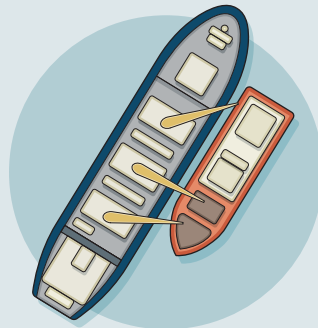
世界各地的海洋中时时刻刻有数以百计的渔船和运船在运作。



渔船船主与海鲜贸易商和运船经营者沟通和协调海上转运,将渔船上的渔获卸至运船上,以避免返回港口。



转运的金枪鱼产品一般分为三类:新鲜度直接与价值挂钩的刺身级(蓝鳍金枪鱼、大眼鲷金枪鱼及黄鳍金枪鱼);通常在港口装运的鲣鱼;以及鲨鱼鱼翅等不法产品。



船只聚集在海上或港口,以交换产品。渔船将海鲜卸载到运船上,运船则通常提供补给品和/或燃料。这一过程需要数小时或更长时间。

来源:皮尤慈善信托基金会

© 2018 皮尤慈善信托基金会版权所有



在密克罗尼西亚联邦的波纳佩，数百吨金枪鱼被卸载到一处港口设施内，在那里进行检查、加工和出售，在很多情况下会进一步出口。

近观：太平洋西部和中部的转运

中西太平洋渔业委员会 (WCPFC) 认可海上转运是一种普遍做法。但若管制和报告不足，这会导致捕捞记录不准确和公约区域的 IUU 捕捞。事实上，WCPFC 公约指出，委员会成员必须鼓励其渔船在港口进行转运，以支持确保准确报告渔获的努力。³

尽管如此，海上转运事件及所涉渔船的数量在过去六年中仍持续增加。这种活动已成为常态，而非例外。

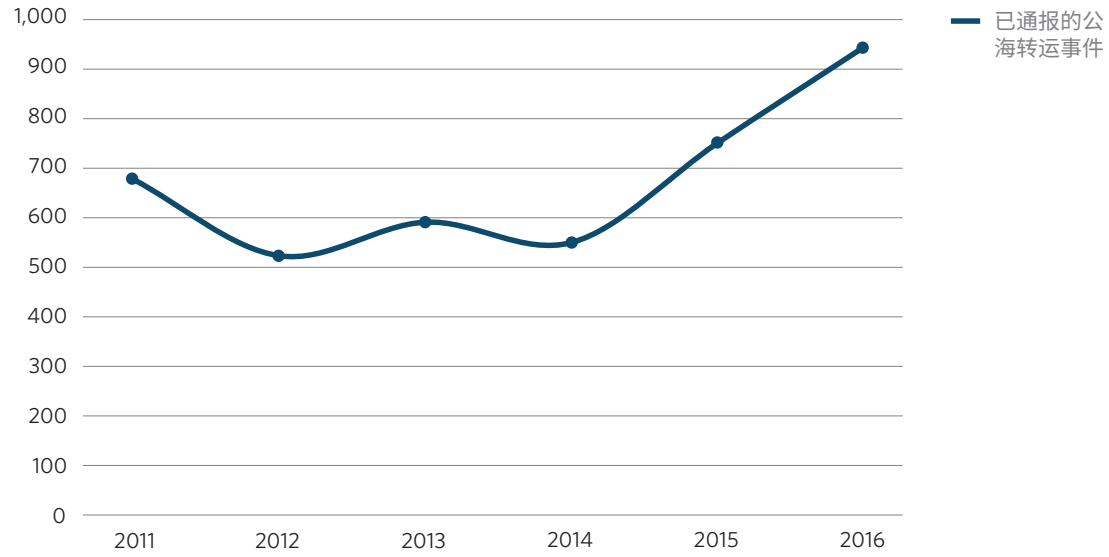
例如，在 2017 年，中西太平洋渔业委员会 52% 的渔船获准可在公海区域进行转运。较 2016 年的 49% 略有上升，但与 2015 年的 40.5% 相差巨大。⁴

2016 年，该区域 39% 的转运均在海上进行，而在 2015 年和 2014 年，此数据分别为 36% 和 26%。在三种主要金枪鱼品种的总捕捞量中，即蓝鳍金枪鱼、大眼鲷金枪鱼及黄鳍金枪鱼，报告显示在海上进行转运的百分比从 2014 年的 19.2% 增加到了 2016 年的 22.5%，尽管这些金枪鱼的总延绳捕捞量下降了约 15% 或 40,000 多公吨。最大变化是报告为在公海转运的长鳍金枪鱼的总份额，在此两年中翻了一番，从总捕捞量中的 11.8% 增加到了 25.3%。⁵

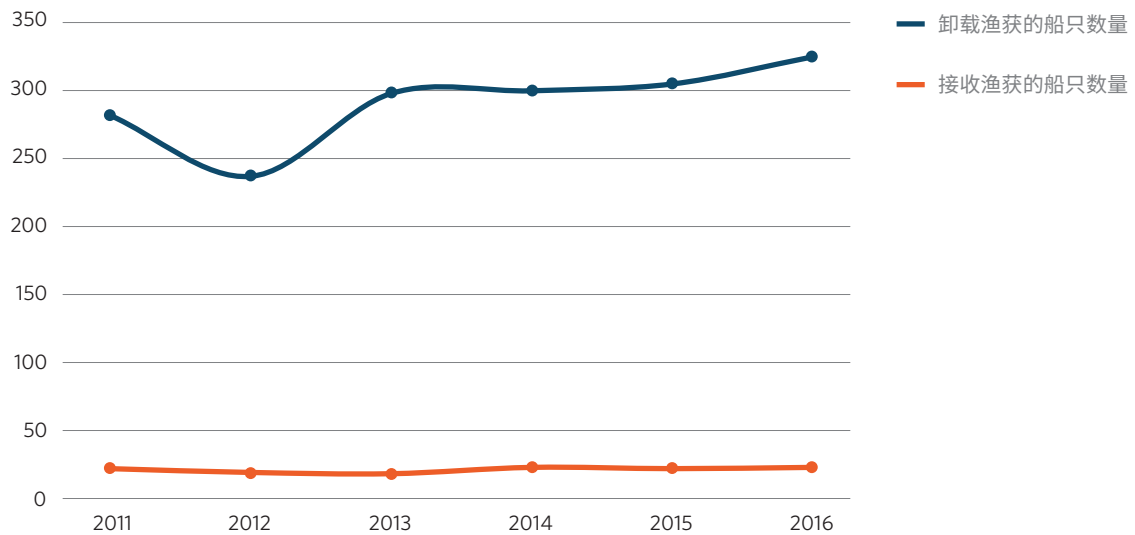
这些趋势清楚表明，我们亟需为 WCPFC 公约区域的转运制定更多规则，以确保充分及有效地控制和监控这些活动，并减少非法捕鱼活动。

图2

WCPFC 水域内报告的公海转运, 2011-16 年事件的增加数量



船只的增加数量

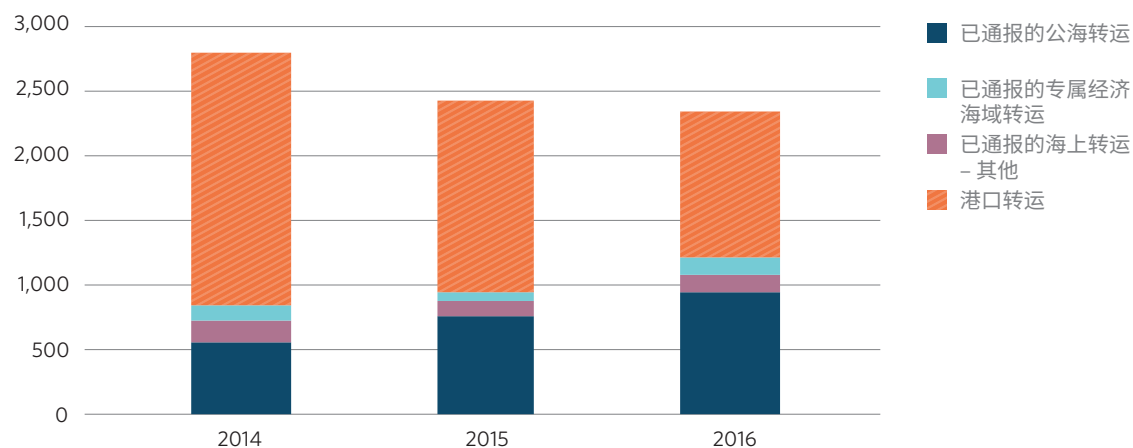


来源: 中西太平洋渔业委员会年度报告, 2014-17 年

© 2018 皮尤慈善信托基金会版权所有

图3

太平洋西部和中部报告的转运数量和位置，2014-16年 在公海上进行的转运越来越多，在港口内进行的越来越少

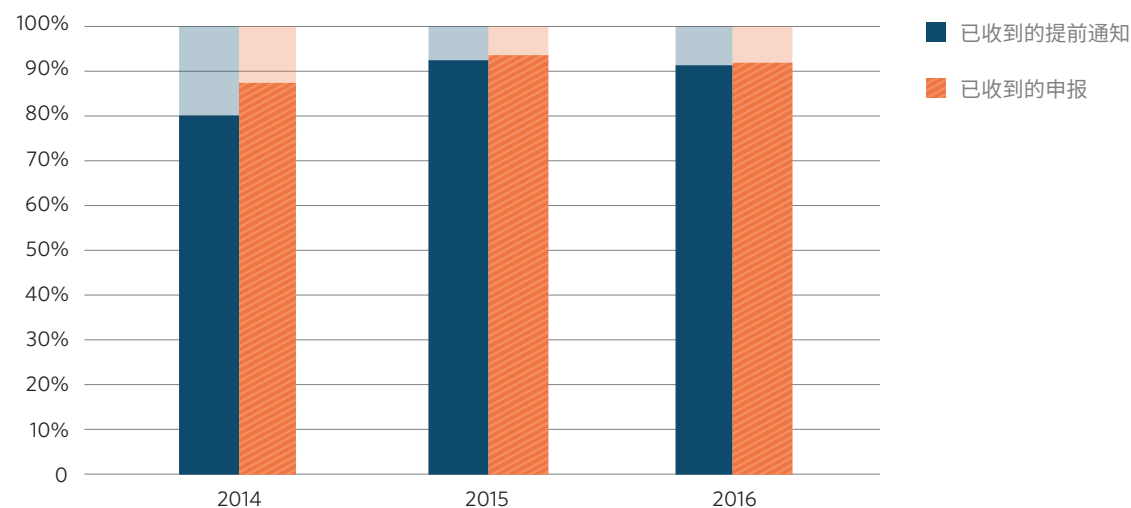


来源: 中西太平洋渔业委员会年度报告, 2014-17年

© 2018 皮尤慈善信托基金会版权所有

图4

运船提供必要转运报告的百分比，2014-16年 数据表明，相关当局缺乏完整的信息



来源: 中西太平洋渔业委员会年度报告, 2014-17年

© 2018 皮尤慈善信托基金会版权所有

转运改革的基本组成部分

转运是快速将鱼产品运至市场上的一种有效及高效方式,尤其是刺身级金枪鱼。但是,如果没有适当监管或控制这些活动,不法分子可能会误报或非法转移非法渔获,或在转运过程中进行其他不法活动。转运的监督需在三个主要方面进行改进:

- **报告。**以纸面形式报告转运活动依然是标准模式。由于这些报告提交至有关当局需要一定的时间,他们可能在几个月中都无法对相关信息采取行动。此过程中所需的时间使不法分子难以识别或阻止潜在问题。
- **监控。**金枪鱼 RFMO 对验证转运报告的准确性并无要求。船只报告不必与独立收集的数据源进行比较,如船只监控系统位置报告、电子监控图像或人为观察员日志。
- **数据共享。**关于转运的报告和其他资料往往未在有关当局(国家、分区、区域)或科学机构之间共享。这妨碍了对转运活动进行适当的跟踪和审计,并使科学家们无法充分利用这些数据。



一艘泰国渔船停靠在查约普拉亚河的一个港口,大量冷冻金枪鱼从船上卸下。

图5

有效转运监控和验证程序的关键要素

从开始到结束, 每个阶段都需要适当的沟通和报告要求

第1阶段:离港前

运船和渔船必须具备:

- 具有标准化报告格式的有效电子报告系统
- 具有特定程序的有效船只监控系统, 以应对 VMS 故障或失灵
- 有效的电子监控系统或船上人为观察员

注解:来自这些数据必须提供予沿海国, 并由船旗国和相关 RFMO 进行审计

第2阶段:转运前

运船和渔船必须具备和提供:

- 来自相关政府当局的转运授权
- 电子通知 (转运前至少 24 小时)

运船必须提供:

- 出于转运渔获目的而进入公约区域的电子通知, 其中包括对可操作的船只监控系统和船上人为观察员或电子监控系统的确认

注解:通知必须提供予相关船旗国、沿海国及港口国, 并由适用 RFMO 进行审计

第3阶段:转运

运船和渔船必须确保:

- 由电子监控系统或人为观察员独立记录每艘船上的事件, 以及转运的鱼产品的数量和种类。

第4阶段:转运后

运船和渔船必须提供:

- 24 小时内向相关当局提交电子申报

人为观察员必须提交:

- 向相关当局提交独立报告

注解:有关信息必须提供予相关船旗国、沿海国及港口国及适用的 RFMO, 然后由其进行审计



Luke Duggleby

为了改进问责制和提高透明度,并减少非法渔获进入市场的机会,制定法令以实现转运数据更接近实时的报告、共享、验证及审计刻不容缓。

改革之路

对于世界上大多数渔业公司,转运均由覆盖捕鱼所在海域的 RFMO 管理。但没有一套统一的全球标准。这意味着各 RFMO 的要求相差很大,尤其是五个金枪鱼 RFMO 之间,从而导致规章和报告之间存在重大差距和不一致。

近几年来,联合国一直致力于转运改革。联合国大会的 2014 年可持续渔业决议敦促各国与 RFMO 合作,为转运制定和采取有效的监控、控制及监督措施。⁶

同时还呼吁各国支持联合国粮食及农业组织 (FAO) 为研究转运做法及制定全球适用的准则所做的努力。这是令人鼓舞的第一步,但这最初的呼吁尚未变成行动。全球渔业社区应携手共进,要求 FAO 的委员会正式启动制定这些准则的进程。

图6

国际转运规章发展之路

2014年联合国决议开启进程，但需采取更多行动



结论

转运是捕鱼业日益增长及重要的部分,尤其是在金枪鱼渔业。但是,如果没有适当的规章和报告要求,这些活动可能会为非法捕鱼和不法捕捞产品的流动提供可乘之机。一些国家和 RFMO 已开始更紧密地管理转运,但全球仍需采用一套完整标准的最佳做法,以保证全面遵从性和数据的有效收集。

通过与 RFMO 和国际社区共同努力,船旗国、沿海国及港口国可以制定并执行一套标准规章,确保所有渔获转运都是合法及可验证的,并大大减少 IUU 捕捞的机会。

尾注

- 1 Duncan Souter 等,“Towards the Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pacific Islands Region,” MRAG Asia Pacific (2016), 101, <http://www.ffa.int/files/FFA%20Quantifying%20IUU%20Report%20-%20Final.pdf>.
- 2 Christopher Ewell 等,“Potential Ecological and Social Benefits of a Moratorium on Transshipment on the High Seas,” *Marine Policy* 81 (2017):293-300, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X17300623>.
- 3 中西太平洋渔业委员会,“Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean, Article 29:Transshipment,” 第 1 段 (2000), <https://www.wcpfc.int/system/files/text.pdf>.
- 4 中西太平洋渔业委员会,“Annual Report on WCPFC High Seas Transshipment Reporting” (2014), <https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC-TCC10-2014-RP03%20Transshipment%20Report%202014.pdf>; 中西太平洋渔业委员会,“Annual Report on WCPFC Transshipment Reporting, With an Emphasis on High Seas Activities” (2015), https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC-TCC11-2015-RP03%20Transshipment%20Report%202015_final.pdf; 中西太平洋渔业委员会,“Annual Report on WCPFC Transshipment Reporting, With an Emphasis on High Seas Activities,” rev.1 (2016), https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC-TCC12-2016-RP03_rev1%20Transshipment%20Report%202016.pdf; 中西太平洋渔业委员会,“Annual Report on WCPFC Transshipment Reporting, With an Emphasis on High Seas Activities” (2017), https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC-TCC13-2017-RP03%20Transshipment%20Report_0.pdf.
- 5 请参阅前述尾注中的文档。
- 6 联合国大会, 决议案 69/109: Sustainable Fisheries, Including Through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and Related Instruments (2015), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/109.

有关详细信息, 请访问:

pewtrusts.org/internationalfisheries

pewtrusts.org/transshipment

联系人: Leah Weiser, 通信官员
电子邮箱: lweiser@pewtrusts.org
项目网站: pewtrusts.org/internationalfisheries

联系人: Kimberly Vosburgh, 通信高级助理
电子邮箱: kvosburgh@pewtrusts.org
项目网站: pewtrusts.org/internationalfisheries

皮尤慈善信托基金会 (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, 推进活跃的公共生活。