

切断与非法、不报告和不受管制渔业的联系： 各国政府可采取的五项行动

OCEANA

© OCEANA / José Alcaraz

内容提要

非法、不报告和不受管制的渔业 (IUU) 是一个全球现象。它会导致鱼类资源枯竭, 损害当地社区和海洋生态系统, 破坏市场公平竞争, 并且每年还会给政府税收造成数十亿美元的损失。¹ 众所周知, 解决 IUU 渔业问题难度很大, 尤其是因为它通常发生在远离海岸的海域, 追查违规者可能就意味着要在偏远的水域巡逻并跨越多个司法管辖区。

不过, 还有一种方法可以帮助解决这个问题: 拒绝为 IUU 渔业活动提供关键性的支持服务, 如维修、加油、保险、非必要的卫星通信等。一些国际协议已要求政府采取行动, 抵制为 IUU 渔业提供支持的所有服务提供商。很多国家已将这类制裁措施写入法律。尽管它们的出发点是好的, 但能够贯彻落实, 对那些与已知从事 IUU 渔业的船只有业务往来的

服务提供商实施制裁的国家并不多。

我们在这份政策简报中概括介绍了各国政府为切断 IUU 渔船所依赖的支持服务应采取的五项行动。

我们呼吁政府



确保国家法律规定, 向任何 IUU 渔船提供支持服务均为非法, 无论其悬挂哪国船旗, 也无论其 IUU 渔业活动发生在何处。



与其他政府、相关实体以及为渔船提供服务的企业共享有关 IUU 渔船的信息。



要求企业加强尽职调查, 确保不向任何 IUU 渔船提供支持, 首先是被列入“IUU 渔船综合清单”的船只。



对那些为已确认从事 IUU 渔业的船只提供支持的服务提供商进行处罚, 确保处罚有足够的震慑力。



要求悬挂其国旗或进入其水域的船只说明其受益所有人。

© OCEANA / Keith Ellenbogen



References:

¹ Temple, A. J., Skerritt, D. J., Howarth, P. E., Pearce, J., & Mangi, S. C. (2022). Illegal, unregulated and unreported fishing impacts: A systematic review of evidence and proposed future agenda. *Marine Policy*, 139, 105033.

前言

全球渔获量中有很很大一部分是IUU渔获。2目前, 报告渔获量为每年9000万吨左右³而据最新估计, 非法渔获量每年高达2600万吨。⁴

IUU渔业包括从瞒报上岸渔获量到公然违反法律法规的一系列活动。它会导致鱼类资源枯竭, 损害



当地社区和海洋生态系统, 每年给政府税收造成数十亿美元的损失⁵, 并进一步危害粮食安全, 而面临风险最大的是发展中国家。此外, 一些IUU渔业活动还与国际有组织犯罪有关,⁶ 牵涉侵害劳工权益、洗钱、贩卖毒品和人口等行为。^{7,8}

IUU渔业可能发生在远离海岸的地方, 而且有时会跨越多个司法管辖区进行大规模作业。例如, 一艘船曾被发现非法捕捞南极犬牙鱼, 该船属于一家西班牙公司, 却悬挂着印度尼西亚船旗, 在泰国被扣留, 逃往塞内加尔, 并将非法渔获运往越南。由于整件事情牵涉之广、之复杂, 所以一个国家的公司可能会将境外非法活动所得转移至境内, 从而违反该国的法律。这个例子, 以及其他许多类似的例子表明, IUU渔业会影响所有国家, 在世界各地造成不公平竞争。

IUU渔业具有全球性的特点。这也给追查和制裁其受益者带来了挑战。犯罪分子的居住地可能不受试

图制裁他们的当局管辖。他们还可能钻法律的空子。例如, 有些国家没有政治意愿或能力对悬挂本国船旗的渔船进行监督, 那么IUU渔船在作业的时候便会悬挂这些国家的船旗。此外, 罚款或制裁通常针对的是船只或船长, 而不是追究最终“受益”船东的责任。

由于存在这些难点, 政府和企业已经开始采取另外的举措: 拒绝为IUU 渔船提供某些关键的服务, 如维修、加油、保险、非必要的卫星通信等。



References:

- 2 Temple, A. J., Skerritt, D. J., Howarth, P. E., Pearce, J., & Mangi, S. C. (2022). Illegal, unregulated and unreported fishing impacts: A systematic review of evidence and proposed future agenda. *Marine Policy*, 139, 105033.
- 3 FAO. 2022. The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0461en>
- 4 Agnew, D. J., Pearce, J., Pramod, G., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J. R., & Pitcher, T. J. (2009). Estimating the worldwide extent of illegal fishing. *PLoS one*, 4(2), e4570.
- 5 Sumaila, U. R., Zeller, D., Hood, L., Palomares, M. L. D., Li, Y., & Pauly, D. (2020). Illicit trade in marine fish catch and its effects on ecosystems and people worldwide. *Science advances*, 6(9), eaaz3801.
- 6 <https://www.rusi.org/explore-our-research/projects/below-surface-how-illegal-fishing-threatens-our-security>
- 7 Belhabib, D., & Le Billon, P. (2022). Adjacency and vessel domestication as enablers of fish crimes. *Frontiers in Marine Science*, 9, 936174.
- 8 Selig, E. R., Nakayama, S., Wabnitz, C. C., Österblom, H., Spijkers, J., Miller, N. A., ... & Decker Sparks, J. L. (2022). Revealing global risks of labor abuse and illegal, unreported, and unregulated fishing. *Nature Communications*, 13(1), 1612.

✂ 如何切断联系

IUU 渔船和所有大型渔船一样，离不开以下关键服务：

- › 海上燃料供应，也叫燃油加注；
- › 负责向各地外派船员的船员代理机构；
- › 导航、天气预报、通信等卫星服务；
- › 对损失或损坏进行投保；
- › T转载(或称转运)，或者说在海上将渔获物转移到其他船只上；
- › 提供替换零件和渔具等设备；
- › 提供官方标准认证的船级社或第三方实体；
- › 为收付款提供便利的银行业务，

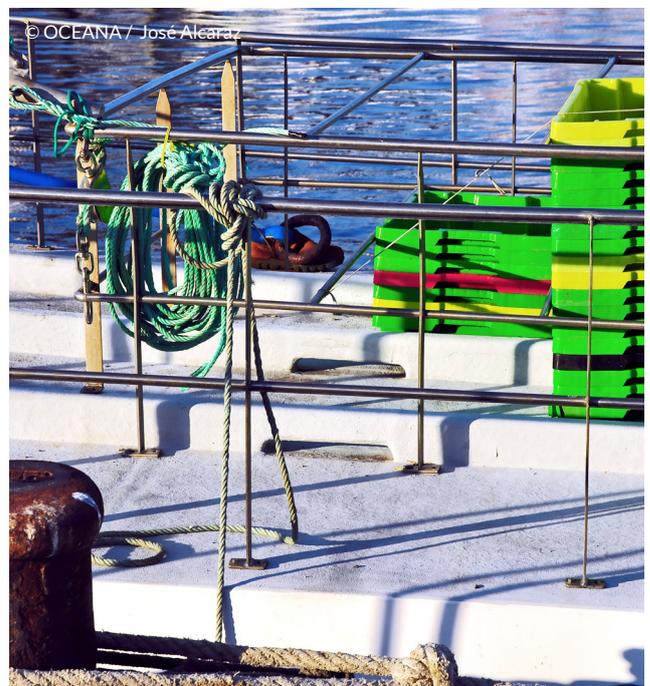
既然政府认定为银行抢劫犯驾车、助其逃跑是非法行为，那么同样，政府也可以认定企业向IUU渔船提供服务属于非法行为。一项关于海上保险的研究⁹表明，这一策略可能会有效，但是建立必要法律机制的过程有很多步骤。许多国家已经同意通过其所在的区域渔业管理组织(RFMO)来启动这一进程。五个区域渔业管理组织要求其成员国对那些为经查证确有IUU行为的渔船提供服务的本国国民(包括公民和公司)采取行动。

政府下一步要做的是制定国家法律，禁止为IUU渔业提供支持。有效的法律具备某些共同的要素，例如，禁止国民为任何地方的IUU渔业提供支持，无论其发生在公海，还是其他国家的水域，并且惩罚措施要具有足够的震慑力，而不仅仅是增加经营成本。

一些国家和地区的政府以及政府间组织已经采取了这一措施。例如，欧盟制定的法律框架禁止其成员国国民支持IUU渔业活动。其他主要的渔业国家和地区，如韩国、英国、中国台湾地区等也有类似的法律，但在撰写本报告时，中国、日本和美国等一些国家还尚未制定类似法律。

法律框架建立后，关键在于惩罚措施能否落实。到目前为止，虽然已经有国家向公司发出了警告，但尚不清楚为IUU渔业提供支持的服务提供商是否受到了国家制裁。根据欧盟委员会2022年的一项研究，对在欧盟水域外从事或支持IUU渔业的国民实施制裁的情况极为罕见。

国家法律若要得到有效落实，重要的是惩罚措施要足以威慑这种行为。欧洲审计院2022年的一份报告发现，对IUU渔业人员征收的罚款往往远低于其从事这项活动所带来的利润。由于各国发现的违法行为的数量及相应的罚款金额的公开信息几乎为零，因此整体情况仍不明朗。



📄 References:

- ⁹ Miller, D. D., Sumaila, U. R., Copeland, D., Zeller, D., Soyer, B., Nikaki, T., ... & Pauly, D. (2016). Cutting a lifeline to maritime crime: marine insurance and IUU fishing. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(7), 357-362.

扩大布控

各国政府必须带头打击IUU渔业活动,要求服务提供商采取更多行动,并且还要扩大国际信息共享。

各国政府要采取的一项重要措施是,要求服务提供商对新客户和现有客户进行审查,拒绝为已知的IUU渔业经营者提供服务。“IUU渔船综合清单”通过整理、汇总经各区域渔业组织核实的IUU渔船名单,为这项工作提供了重要工具。截至2023年5月,该名单收录了不到360艘渔船,且每年新增船只的数量相对较少。所以,审查客户并不会给服务提供商带来严重负担,尤其是对那些通常使用先进风险管理软件来核对数据的较大规模的公司来说。

由于IUU渔船名单并不全面,Oceana和其他一些组织正在开发另外的工具,帮助服务提供商更广泛地筛查不良行为者。例如,由海洋气候风险抵御行动联盟(Ocean Risk and Resilience Action Alliance)、全球渔业观察(Global Fishing Watch)和TMT运营的在线工具Vessel Viewer将IUU渔船名单与其他风险指标相结合,帮助保险公司决定为哪些船只承保。

区域渔业管理组织及其成员应像某些组织已经做的那样,分享将渔船列入IUU名单的详细证据依据。各国也应通过国际刑警组织或其他打击IUU渔业活动的国际倡议分享相关信息。随着信息共享范围的扩大,各国政府应鼓励其他国家和区域渔业管理组织利用这些信息,共同努力,切断对IUU渔船的支持。例如,政府应鼓励区域渔业管理组织要求其所有成员对支持IUU渔业经营者的服务提供商进行制裁。区域渔业管理组织及其

成员应积极分享可能的IUU渔业活动、其相关服务提供商以及所涉船只受益船东等相关信息。

最后,为了确认正在采取必要行动,各国政府可以通过自愿或强制要求的方式,向所辖服务提供商收集信息,了解其采取了哪些行动来避免为IUU渔船提供支持。

这些措施可以作为扩大信息共享范围的补充。例如,Oceana呼吁欧盟及其成员国对欧盟所有但未悬挂其船旗的船只创建公共登记(制度),并识别在高风险的非欧盟国家拥有船只的国民。

结语

一些国家的政府、区域渔业管理组织、以及其他一些组织在打击IUU渔业方面采取了一些值得称赞的行动。然而,要想有效打击这一跨国问题就必须采取更全面有效的措施。他们可以通过积极切断IUU渔船不可或缺的服务来加强干预,使之足以应对这一问题。各国政府必须全力以赴。

此外,各国政府可以通过扩大国际信息共享来提高措施的有效性。这么做会吸引更多国家的合作,并让有可能为IUU渔业提供支持的整个商业网络都参与进来。政府和企业携手,可以大大提高遏制IUU渔业的可能性,让这些无处不在、具有破坏性的行为无处遁形。通过共同努力,他们可以帮助确保我们的海洋和所有依赖海洋的人们拥有更美好的未来。

© Oceana

This publication may be reproduced in whole or in part and in any form for educational or non-profit purposes without special permission from the copyright holder, provided acknowledgement of the source is made. Oceana would appreciate receiving a copy of any publication that uses this publication as a source. No use of this publication may be made for resale or for any other commercial purpose whatsoever without prior permission in writing from Oceana.