



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 渔业委员会

## 鱼品贸易分委员会

### 第十七届会议

2019年11月25—29日，西班牙维戈

## 监督《负责任渔业行为守则》第十一条的 落实工作

### 内容提要

本文件概述粮农组织《负责任渔业行为守则》第十一条“捕捞后处置和贸易”的落实进展，并强调了落实工作对粮农组织成员构成挑战的领域。

### 建议分委会采取的行动

- 就如何加强并扩大落实《守则》第十一条提供指导；
- 就确定需要再接再厉以改进当前问卷的领域提供指导；
- 就如何改进利用通过第十一条落实情况问卷提交的数据和信息提供咨询，形式包括特别评估、磋商、研究和具体技术报告。



## 问卷介绍和问卷结构

1. 本文件是渔委鱼品贸易分委员会秘书处就《守则》捕捞后处置和贸易相关规定（第十一条）的落实情况编制的第五份报告，文中汇编了基于成员在网上完成并提交的自评问卷<sup>1</sup>的数据和相关分析结果。
2. 秘书处通过一项网络调查获取原始数据，该调查细分为以下六个部分：
  - 第 I 部分 - 负责任鱼品利用；
  - 第 II 部分 - 负责任国际贸易；
  - 第 III 部分 - 有关鱼品贸易的法律和条例；
  - 第 IV 部分 - 第十一条落实工作新出现的问题；
  - 第 V 部分 - 当前挑战；
  - 第 VI 部分 - 其他评论意见
3. 问卷前三部分通过 29 个不同评分尺度的问题，请成员报告在多大程度上落实了与负责任鱼品利用、负责任国际贸易以及鱼品贸易相关法律和条例有关的措施。答复评分从 1 分（未落实，或刚着手）到 5 分（几乎全部完成，或已经完成）不等。当问题不适用于国家或地方情况时，也接受答复“不适用”（n/a）。
4. 后三部分要求成员通过五个开放式问题，指出当前与落实第十一条有关的挑战，涉及新出现的问题、安全和质量保障制度、捕捞后部门、鱼和渔产品国际贸易、法律和条例，并提供机会提出其他评论意见。
5. 本版问卷已于 2019 年 4 月 3 日分发给粮农组织全体成员<sup>2</sup>。收到了 140 个成员国和 1 个成员组织（欧洲联盟，以其 28 个成员国的名义答复）的完整答复，共计 168 个成员国，占成员的 86%。
6. 持续上升的答复率说明，成员高度关注和参与该主题，并且网上问卷的使用得到了积极反馈：

届会	答复成员	答复率
第十三届会议 - 2012 年	15 个成员 + 1 个成员组织	占粮农组织成员的 22%
第十四届会议 - 2014 年	88 个成员 + 1 个成员组织	占粮农组织成员的 60%
第十五届会议 - 2016 年	115 个成员 + 1 个成员组织	占粮农组织成员的 73%
第十六届会议 - 2017 年	123 个成员 + 1 个成员组织	占粮农组织成员的 77%
第十七届会议 - 2019 年	140 个成员 + 1 个成员组织	占粮农组织成员的 86%

<sup>1</sup> 问卷报告系统已于 2015 年转入一个网络平台。可以使用独有的用户名和密码，通过粮农组织网站上专门门户（<http://www.fao.org/fishery/code/codequest>）访问这份新的网上问卷，该问卷符合必要的保密性、安全性和可用性要求。

<sup>2</sup> 政府官员、粮农组织驻国家办事处、常驻代表、渔委和渔委鱼品贸易分委会参与者。

7. 各区域答复率（每个区域的答复国家百分比）如下：
- 北美洲为 100%；
  - 非洲为 88%；
  - 拉丁美洲及加勒比为 88%；
  - 西南太平洋为 88%；
  - 亚洲为 84%；
  - 欧洲为 73%<sup>3</sup>；
  - 近东为 71%。
8. 收到答复的地域分布（区域内答复国家数量/答复国家总数）如下：
- 30%来自非洲；
  - 21%来自拉丁美洲及加勒比；
  - 15%来自亚洲；
  - 11%来自欧洲；
  - 11%来自近东；
  - 11%来自西南太平洋；
  - 1%来自北美洲。
9. 收到答复的区域构成略有别于上版，上次近东区域在总数中比重较高（14%，高于本次的 11%），而西南太平洋区域的比重则较低（7%，低于本次的 11%）。

### 汇编问卷的质量以及进一步改进报告工作

10. 在提交的问卷中，平均有 92%的问题<sup>4</sup>得到答复，其余 8%答复为“不适用”（7%）或留空不答（1%）。总体而言，有 54 个国家（占答复国家总数的 38%）至少答复一次“不适用”或留空不答。
11. 答复“不适用”的百分比略有上升，从上版的 5%升至本版的 7%。部分原因是缺少国家层面的数据和信息，但也可能意味着一些问题被误解了。
12. 特别是以下问题，答复“不适用”的数量最多：
- 建立鉴定合格的实验室服务并全面运作；
  - 采取措施评估和减少捕捞后损失；
  - 监测和有效解决捕捞后活动的环境影响；
  - 评价和监测鱼品和渔业产品贸易（进出口）对粮食安全和收入的影响；
  - 酌情向世界贸易组织（世贸组织）、有关国家和其他相关国际组织通报贸易法律和条例的修订情况；
  - 配合养护措施的贸易法律是公平、不歧视的，符合区域和国际组织的规定以及成员加入的协定。

---

<sup>3</sup> 欧洲区域包括非欧盟欧洲国家和记作一个整体的欧盟本身。

13. 针对以上六个问题，可能存在很大误解，因为考虑到粮农组织和世贸组织成员数量的差异<sup>5</sup>，实际上只可能有一个问题对某些国家“不适用”。

14. 有意思的是，注意到内陆国家和小岛屿发展中国家答复“不适用”的数量最多。

15. 考虑到捕捞后部门的持续发展动态，重要的是定期审查问卷，包括加入新的部分，从而提高《守则》报告系统的准确性和可靠性。

16. 秘书处正在对问卷进行调整，目的是使问题和回答选项更明确。当前工作包括更明确地重新表达一些问题，从而减少答复国家误解的情况，并进一步加强调查结果质量。同时，秘书处正在尝试保留当前问题的结构和内容，以便在不同版本之间进行比较和趋势分析。还设法与渔业委员会（渔委）和渔委水产养殖分委员会的问卷协调一致。

17. 至于回答选项，为减少答复“不适用”或留空不答的数量，将补充两个选项，以丰富可能的答复内容：成员以“0”表示尚未着手落实措施，以“不详”表示国家层面的所需信息不详。这将使成员能够更精确地答复，并有助于秘书处分析最终数据。这项调整还将加入一项重要指标，有关相关国家层面数据和信息的可获性和易获性。

## 答复的分析

18. 越来越高的答复率和越来越多的数据，加上对最后五个开放式问题的答复，有助于对《守则》第十一条的落实情况进行更完整和可靠的分析。

19. 在两个不同层面分析了收到的答复：

- 对所有的答复原始数据进行统计分析，而此前已对这些数据进行分析和汇总，以便计算全球和区域评分。基于评分尺度的问题的统计分析详见 COFI:FT/XVI/2019/Inf.7。
- 对开放式答复进行定性分析，并在本文件中翻译、概述和报告收到的具体评论意见。

20. 由于答复率和答复构成有别（不同国家回复不同版本），因此无法总体比较不同版本问卷的结果。这只在国家层面有意义，但会影响保密性要求。

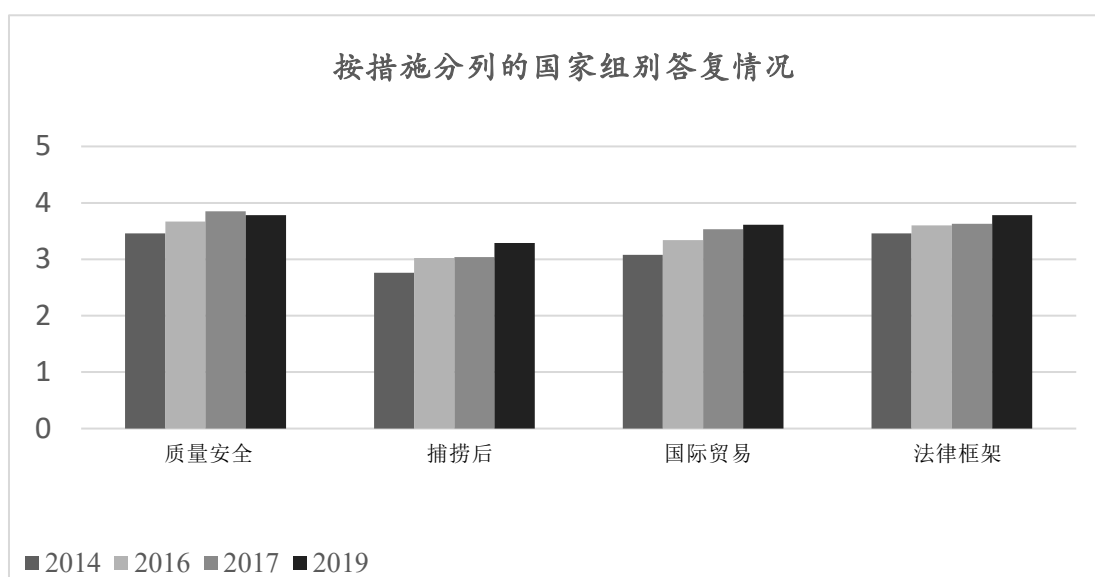
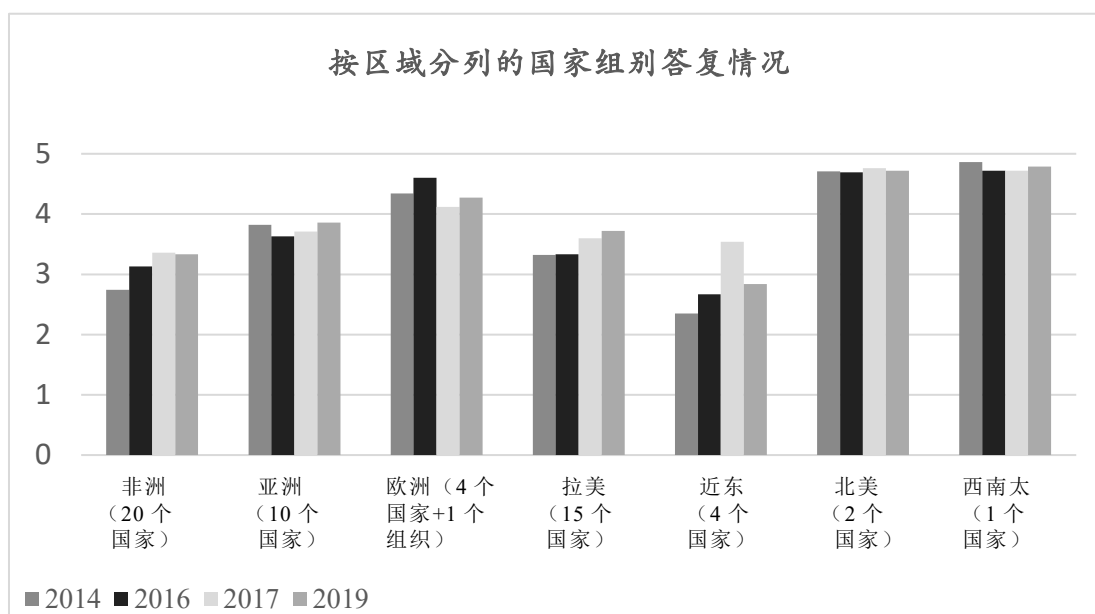
21. 因此，为能够比较并分析以前版本的结果，下表只考虑答复了之前四版的国家（共有 56 个成员和 1 个成员组织），并概述了过去几年这些国家报告的第十一条的全球落实情况（简单平均分），其中答复评分从 1 分到 5 分不等。

---

<sup>5</sup> 世贸组织有 164 个成员，粮农组织有 194 个成员。

届会	全球落实率 (56个成员+1个成员组织)
第十四届会议 - 2014年	3.30
第十五届会议 - 2016年	3.51
第十六届会议 - 2017年	3.64
第十七届会议 - 2019年	3.65

22. 下图按区域和措施组别概述了这些结果的报告情况：



23. 尽管不同版本的全球落实率相差不大，但按区域和措施组别分析的落实绩效趋势有所不同。捕捞后部门采取措施的总落实率最低。特别是，报告落实率最低的领域是有效监测和解决捕捞后活动的环境影响（2.87），其后是采取措施评估和减少捕捞后损失（3.07）。

### **在落实《守则》第十一条方面的挑战**

24. 总体而言，成员认识到《守则》第十一条作为进行有效的捕捞后处置和贸易的综合工具的重要性。

25. 尽管一些成员报告，已经根据《守则》第十一条实施渔业政策，但其中大多数成员报告，在落实该条过程中遇到一些问题和制约。主要原因是没有一个扶持性的政策、法律和制度框架，以及缺少资源、能力和实体基础设施。

26. 以下各节概述了成员报告的主要问题和当前挑战，从而提供各种有用信息，以便理解哪些因素妨碍或促进了捕捞后部门的增长。

#### **当前与渔业和水产养殖**

##### **食品质量和安全保障制度有关的挑战**

27. 很多国家报告，主要由于主管部门能力有限，因此缺少相关的国家政策以及适当的制度、行政和法律框架，难以支持有效的渔业和水产养殖食品安全和质量保障制度。

28. 有国家报告，设施、捕捞后技术投资、设备齐全的实验室和训练有素技术人员的缺少，以及不符合食品安全和质量要求的传统加工保存技术的使用，是影响国内经营者和行业遵守食品安全和质量标准能力的主要因素。

29. 有意思的是，注意到与质量和安全有关的问题似乎只影响国内消费的渔业和水产养殖产品，因为有国家报告，运往国际市场的产品是按照国际食品安全和质量要求进行处理和加工的。

30. 冷链的断裂和失效在报告的主要挑战之列，特别是在小规模渔业，以致价值链出现大量损失，并且食品安全和质量条件极差或不足。

31. 很多国家对食品安全和质量控制的检查不是有效的，因为有国家报告，缺少实施控制和调查计划所需能力、知识、适当的政策框架和鉴定合格的实验室。有国家表示，本地没有测定二恶英、一氧化碳、汞、多氯联苯和多环芳烃等一些化学参数，或毒素等其他化合物的设施，并且样本发往国外实验室的成本过高，特别是对小规模经营者来说。

32. 成员依然认为，供应链各环节渔业和水产养殖产品的国内可追溯性是一个问题。

33. 一些国家报告，对标准操作程序、危害分析和关键控制点系统以及国际标准化组织所制定标准的运用有限。很多国家强调了世贸组织《实施卫生与植物卫生措施协定》（《卫生措施协定》）所述等效原则的重要性，认为这项措施可以促进接受不同的预防性控制办法，并实现可比的食品安全成果。
34. 还有国家报告，在水产养殖中使用新型抗生素是一个新出现的挑战，为此不同国家制定了不同标准或最低限量。
35. 很多国家报告，在参加食品法典委员会具体会议（例如食品污染物法典委员会或食品卫生法典委员会）以及其他食品相关技术会议方面遇到困难和限制。
36. 还有国家强调人员和资金不足，难以提高公众的食品安全意识，无力提供适当的技术援助，特别是向小规模鱼品加工者和贸易商提供。
37. 很多国家请求提供协助，以便审查政策框架，更新国家标准和立法以符合国际食品安全和质量要求以及食品法典规定，建设鉴定合格的实验室，制定国家质量保障准则，并就食品安全和质量问题以及良好卫生规范，制定渔业管理者、加工者和消费者能力建设计划。
38. 还有国家报告，鉴于渔船往往不符合食品安全要求，特别是在手工渔业，因此需要重新设计目前使用的传统渔船，以便改善船上处理和贮藏条件。

### 捕捞后部门当前挑战

39. 有国家报告，捕捞后部门的经济作用并不总能得到认可，其社会和环境作用也是如此，以致鱼品技术投资不足，捕捞后环节增值有限，国家、区域和国际层面发展的商业网络不够，工作条件艰苦，水生资源利用不可持续，以及海洋生态系统受损。
40. 很多国家报告缺少资源和能力不足，难以提升当地产品的价值并增强其出口潜力。
41. 成员仍报告了大量捕捞后损失，主要原因是意识欠缺以及处理、包装、运输和养护做法不当，无法确保产品的适当保存。
42. 有国家表示，副产品、废物和丢弃物的增值和利用没有得到充分的提倡和支持，以致对损失总量产生了进一步负面影响。在小规模和工业化渔业部门都报告有大量的兼捕物和丢弃物。
43. 有一个国家强调，由于渔民不得不将成吨没有配额的死鱼丢回大海，因此捕捞配额制度可能对生态友好型做法和损失量构成了挑战。
44. 只有少数国家报告称对意外渔获采取了有效的法规。

45. 尽管缺少按性别分列的数据，但妇女应该是对捕捞后部门做出了重大贡献（主要在加工、渔网编织和产品最终销售期间）；然而由于她们难以获得贷款以及接受适当的能力建设和培训来增强其业务的实效性，因此她们仍是弱势群体，主要在手工分部门打工。
46. 在信息方面，一些国家报告缺少数据、统计资料和能力，难以在捕捞后部门建立有效的监测评价系统。大多数国家报告，完全无法对生态系统的状况进行可靠和准确的数据收集。
47. 很多国家报告了存在和采用不负责和误导性做法的情况，包括使用非法渔网材料、采用不可持续的捕捞方法和做法以及欺诈。
48. 成员表示，非法、不报告和不管制捕鱼对其构成威胁，特别是外国渔船在本国领海进行的非法捕捞作业。在这方面，只有少数国家报告实行了相关制度和做法，用于报告在领海进行的疑似非法、不报告和不管制捕鱼活动。
49. 一些国家提及，粮农组织《渔获登记制度自愿准则》和原产国标签是打击非法、不报告和不管制捕鱼的有效国际文书，但尚未有效全面落实。
50. 一些国家强调了两栖纲以及其他水生资源（特别是蜗牛和蛙）的经济价值和重要性，还强调了改进这类资源的管理和养护的必要性。
51. 很多国家报告，仍然易受鱼品价格波动的影响，这严重影响了海产品市场和国民经济。
52. 很多国家报告，不同部委和部门在捕捞后部门的作用和职责存在重叠。不同主管部门之间的跨部门协调统一进程被认为是必要的，有利于加强控制，使条例和措施协调一致，同时保证海洋资源的可持续利用、体面的工作条件，最重要的是，促进和保护人类健康。一些成员还指出，由于所有参与捕捞后处置和贸易的利益相关方（公共和私营部门）之间缺少协作，一些重大问题妨碍了《守则》第十一条的落实。
53. 有国家报告做出了一些努力，旨在加强捕捞后部门的业务和制度框架，同时正在制定行动计划，目的是改进鱼品和渔业产品的加工和营销，保护消费者的权利，提倡供人类食用的鱼品，并探索生态友好型做法（特别是涉及水产养殖的环境影响）和技术（特别是太阳能干燥技术）。

### 国际贸易领域当前挑战

54. 有国家报告，主管部门对渔业和水产养殖产品进行食品安全和质量认证的能力有限，也在国际贸易领域发挥了关键作用，因为有国家报告，很多国家的质量和卫生水平仍然过低，难以符合国际要求和措施（包括可持续性、捕捞活动合法性和可追溯性）。



55. 尽管这类措施有助于改进国内的渔业和水产养殖捕捞后系统，但也意味着额外的财政和行政负担，并不是所有出口国都能负担得起。此外，正如很多成员所报告，往往从工业化渔业的角度看待采取的措施，并且这类措施并不考虑小规模或半工业化渔业捕捞作业的方式以及国内渔船队的手工作业。
56. 正如大多数国家所报告，贸易政策和国际要求缺乏统一性，仍是渔业和水产养殖产品国际贸易领域的主要挑战之一。有国家强调，出口国被要求遵守越来越多的多边和单边市场准入措施，而这类措施快速、不断变化，要求具备技术和行政能力，并意味着高昂的政府和企业成本。
57. 正如一些国家所报告，《卫生措施协定》要求、区域贸易协议和世贸组织贸易便利化要求的落实仍然构成挑战，特别是对小规模渔业来说。
58. 一些国家报告，难以被接受为出口国，并在加入世贸组织方面遇到挑战。
59. 非世贸组织成员国报告，在国际贸易和捕捞后处置方面的知识或专长非常有限。特别是有国家报告，缺少国际和区域间/区域内市场相关信息（包括标签、价格、进口条件、关税和原产地规则），是妨碍进入外国市场的一大因素，特别是对手工和小规模渔业来说。
60. 还有国家表示，一些国家的现行规则缺少透明度以及语言障碍，是其他阻碍进入一些市场的挑战。
61. 有国家报告，一些国家对鱼品和渔业产品征收的高关税对很多国家构成了挑战。这类关税被认为不利于较不发达国家，甚至是从事更可持续的捕捞作业的国家。
62. 很多国家还报告，补贴是一个大问题，不仅因为补贴助长了过度捕捞鱼类种群，还因为补贴使某些国家能够以低于无补贴国家的成本进行作业，从而反映出不公平的竞争。
63. 由于大多数国家都以生鲜/未加工的形式进行鱼品和渔业产品贸易，因此港口基础设施、航班或其他快速交通线是留在或进入国际市场的必要条件。在这方面，很多国家报告运价高企，同时缺少适当的基础设施/设施和必要的设备，难以促进快速和安全地进入国际市场。尽管一些国家报告这方面有所改观，但这仍被视作对该部门的一大挑战。
64. 尽管非法捕获的渔业资源交易被普遍视作一个问题，但只有少数成员报告采取了彻底解决非法、不报告和不管制捕鱼问题的措施，最常用的方法是加强渔业控制和检查，改进认证和可追溯性系统，以及加强海关和边境控制。通常，当地渔政部门缺少解决非法、不报告和不管制捕鱼问题以及提高消费者对该问题意识的资源和能力。

65. 很多国家提及《港口国措施协定》是应予支持并提倡的措施之一。
66. 还有国家强调，国际价格低是一项挑战，对当地或国内加工产品产生了不利影响，并限制了这类产品的竞争力。
67. 正如很多成员所强调，加强国际贸易能力将需要大量努力，并将涉及若干形式的援助，包括建设更高效的卸货点和基础设施，制定并完善渔业管理制度和认证，达到国际质量标准，以及指导企业家利用全球市场商机。

### 法律和条例领域当前挑战

68. 有国家报告，有关落实《守则》第十一条的国家法律和条例依然薄弱，需要在国家层面上，并在国际框架内进一步完善和协调统一。
69. 在很多国家，当前有关鱼品贸易和捕捞后管理的监管框架被认为已经过时，或缺少关键内容。有国家表示，渔业和水产养殖部门以及价值链的快节奏和重大变化在制度和监管框架中造成了空白，以致无法考虑很多渔业管理做法和问题。
70. 此外，相关法律往往被认为不符合最佳做法和适用国际文书。
71. 很多成员指出了下列共同挑战和差距：
- 能力和资源有限，难以进行积极的利益相关方磋商（包括环境和消费者团体）；
  - 没有进行监管影响评估（以致相关要求没有反映该部门的社会经济现实）；
  - 行业通过规则制定和传播进程参与的程度不够；
  - 有关捕捞后部门的新法律和程序缺少透明、监督和披露义务，以致缺少意识，后续遵守新行规不力；
  - 经营者和行业后续反对和抱怨新的规则和标准；
  - 执行和控制能力不足（例如未设海岸警卫队以及其他执法机构，或其能力有限），从而减弱了威慑作用；
  - 相关职能部委和政府机构之间缺少协调和沟通；
  - 没有有关价值链可持续性和劳工问题的规定。

72. 很多成员还报告，没有管理水产养殖部门的有效监管框架。

73. 为弥补这些差距，很多政府认识到并强调健全的规则制定进程的重要意义。然而，报告的主要挑战是继续遵守不断变化的要求，并持续更新现行法律，这就需要资金、政治意愿和能力。

74. 很多政府还指出了下列正在努力、正在请求资源和已经寻求援助的具体措施和领域：

- 加强涵盖价值链上各类活动的治理和管理框架，包括具体管制渔船和作业登记和许可的条例；

- 加强监督、控制和调查系统以及执行/控制活动和能力；
- 加强食品控制系统和安全质量要求；
- 在价值链各环节促进并创造更大的就业和经济机会；
- 推广新产品，发现增值机会，并进入新市场；
- 打击非法、不报告和不管制捕鱼；管理和减少兼捕物和丢弃物；
- 纳入有关可持续性和劳动问题（例如体面的工作条件，以及服务条件、童工、住宿和食物、保健、医疗和社会保障方面的职业安全）的更严格政策和法律。

### 结果的运用以及粮农组织的工作

75. 粮农组织以各种方式，包括通过正常计划和捐助方供资的活动支持落实《守则》第十一条。具体活动包括举办国际、区域和国家研讨会，传播《守则》并加深对其理解，以及研究编制技术准则，以利落实、能力建设、培训和技术支持。

76. 此外，始终鼓励成员通过全球各地的粮农组织驻国家办事处和区域办事处寻求支持，以便发展本国渔业和水产养殖捕捞后部门。

77. 从 2014 年起，成员通过不同版本问卷调查提交的大量信息被妥善存入一个数据库。这些信息主要用于编制这份渔委鱼品贸易分委会工作文件，并帮助粮农组织管理人员和渔业官员设计政策和项目，从而加强粮农组织在区域和国家层面的技术援助。此外，问卷结果将被越来越多用于调查第十一条的落实工作对成员构成挑战的单个方面或领域，形式包括特别评估、磋商、研究和具体技术报告。

### 结 论

78. 尽管成员认识到渔业和水产养殖捕捞后部门在贸易、就业、减贫和营养方面显著加强各自社会和经济发展的巨大潜力，但有国家报告了在全球、区域和国家层面落实《守则》第十一条的过程中出现的一些问题和关切。

79. 总体而言，仍需努力加强渔业和水产养殖治理和控制，改进捕捞后处置，增强当地能力，改善工作条件，提高对食品安全问题的意识，改进数据管理和信息系统，促进生产创收产品，支持多边参与，寻求国际合作并使相关要求协调统一，以及支持水生资源负责任利用。

80. 渔委鱼品贸易分委会通过《守则》第十一条落实工作监督问卷收到的具体信息和评论意见被认为是按地区和主题分类的信息的基本来源。

81. 同时，正如成员所强调，问卷使其有机会就若干问题和可能措施进行绩效自评，同时就优先考虑资源、政策和干预行动提供指导，并概述该部门如何能够应对复杂和快速变化的挑战。