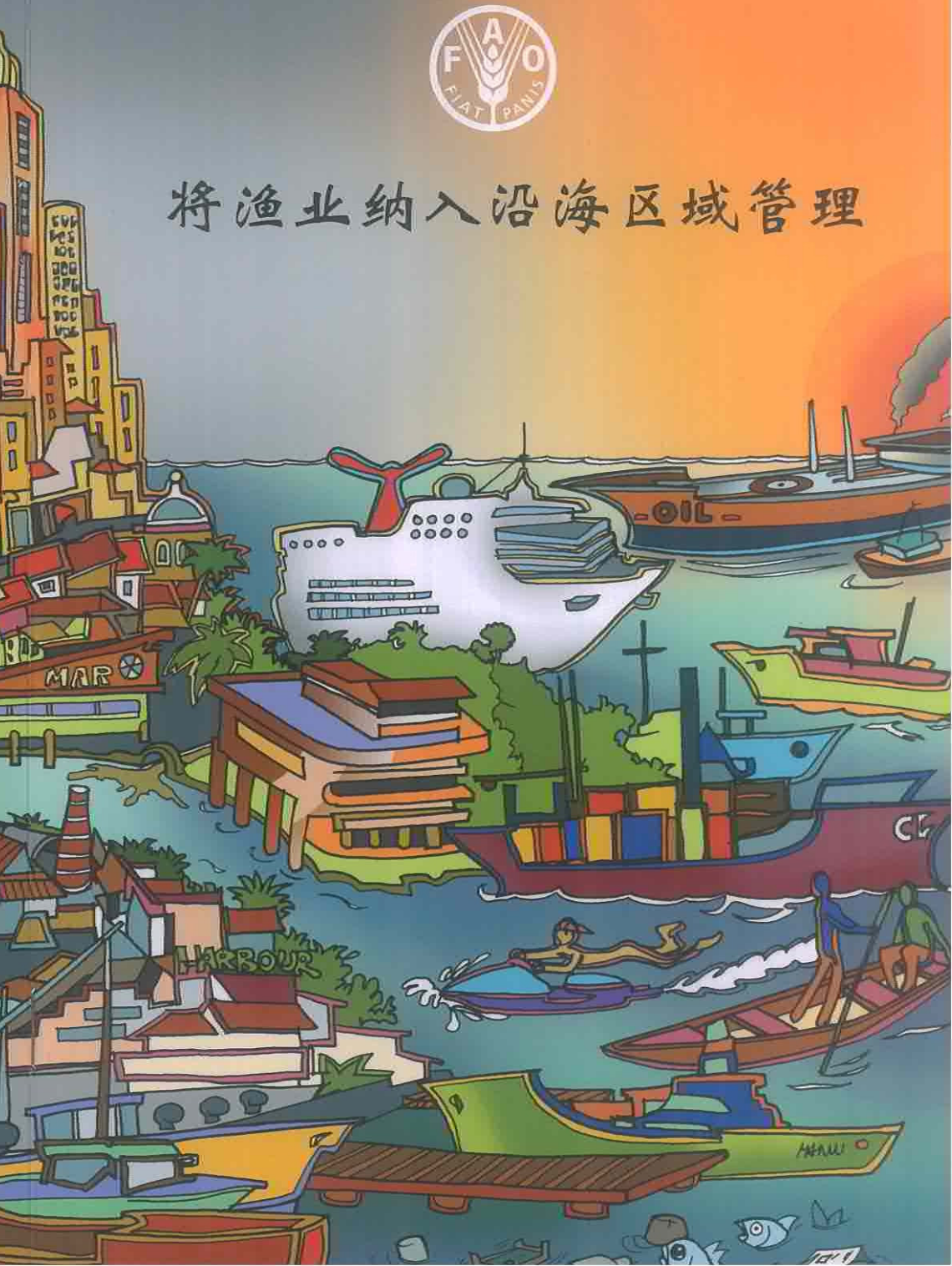




将渔业纳入沿海区域管理



封面设计: Emanuela D'Antoni

将渔业纳入沿海区域管理

联合国粮食及农业组织
罗马, 2008年

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织和世界卫生组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到联合国粮食及农业组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

ISBN 978-92-5-505968-1

版权所有。为教育和非商业目的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函：

Chief, Electronic Publishing Policy and Support Branch

Communication Division

FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

或以电子函件致：

copyright@fao.org

© 粮农组织 2008年

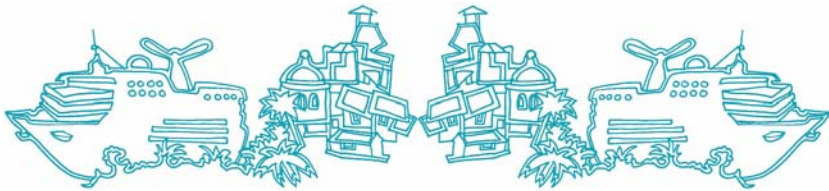
将渔业纳入沿海区管理

海洋和大型湖泊渔业以多种不同的方式依赖于沿海区。渔场的成功取决于鱼类的持续储存，这就需要为其自身食物供应和生命周期提供一个健康的栖息地。导致沿海环境变化的各种活动会影响渔业的长远福祉。同样，捕捞活动可能影响沿海地区的其他利益和活动，如农业和旅游业，这些同样需要空间和资源。

沿海区发展应该妥善规划和认真管理，以避免过分关注于任何单一的活动。各国应当保护其自然资源，同时考虑居住在沿海地区所有人民的利益。这项综合性或“整体性”方法称作海岸区综合管理（ICM）。

ICM 可喻为建造房屋，它被用于许多类型的活动 – 通常由一些居民参与。这涉及许多因素，包括建筑物的位置、未来居住者的特征、材料供应以及成本。应先编制一个整体规划框架以确定需求并指导工作，然后再启动施工。

这些指南阐释和详细说明了《1995 年负责任渔业行为守则》第 10 条，通称《行为守则》。第 10 条探讨了如何将渔业纳入沿海地区及资源的规划和管理。



ICM 框架

为了保护自然资源并吸纳有关居民参与其使用的决策，各国应当确定适当的政策、法律和机构规划。

沿海区一般发展

政策框架确定了一系列的政府政策，以便可以开发、保护沿海环境，并照顾当地人民的社会和经济需求。土地、水、空气质量和人民生活应当予以考虑并加以保护。鉴于发展项目和不断增长的人口威胁着自然资源，这对决定如何分配稀缺资源构成了挑战。

管理沿海地区的一个重大政策问题涉及“自由和开放获取”资源。举例来说，如果红树林、珊瑚礁和公海可以没有限制地使用，那么像水污染和鱼类栖息地毁坏等后果就，将可能对整个地区的福祉构成威胁。至关重要是，沿海区资源“自由和开放获取”应由控制并规管获取和使用这些资源的政策取而代之。

一个**法律**框架将沿海区管理机构及其所采取的行动编入法律。资源使用的控制可通过的法律，来规定、禁止或限制某些活动。在一个渔场内，可对渔具和捕捞做法以及捕捞区域、季节和时间进行控制。如果不遵守管理条规，就应当加以处罚。有关“管理”方式的问题是强制执行。如果执行某一特定规定不可行，则最好不采用这项条例。条规应当具有足够的灵活性，以应对各种可能出现的情况，并帮助有关人们了解自己的义务。

管理资源的另一种方法是“经济”方法，它提供财政激励，亦或要求各群体通过机制为其自身活动支付费用，如用户收费、排放工业废弃物收费等。即使此项政策只能部分执行，但它往往还是增加了管理系统的灵活性（如，比起修改有关用户的规定，可能更易修改不同用户的收费）。

各国政府应当清楚了解通过法律框架它们试图达到什么目的，并研究各种可能的解决方案。它们应当知道情况会有所不同，而“最佳方案”可能随时间而改变。

一个**体制**框架汇集了参与沿海区规划的国家、区域和地方当局，并明确界定了其各自的责任。至关重要的是不得给单一的开发活动以不公平的优势。应当有一个对各种重要问题的负责机构，有到位的措施以协调所有机构的活动。一个真正的综合方法应负责规划和配置单个机构的资源。这可确保各级主管机关共同努力，随时了解由它们制定并付诸实施的沿海区政策。

渔业发展

传统渔民和养殖者使用沿海资源的权利有时被忽略，而有利于其他群体，如农业或旅游业。捕捞部门特别容易受到该地区其他活动导致的环境损害的影响。例子包括：

- **污染：** 如，工业或农业废弃物、农药和化肥、污水、溢油。
- **栖息地退化：** 如，红树林清除、煤炭开采、土壤径流进入海草海床和礁脉。
- **空间冲突：** 沿海区其他发展将渔业挤出传统领域。

必须承认渔民为主要的利益相关者，其代表应参与沿海区一般管理规划。各级机关在环境影响研究中都应当发挥作用，颁发建筑许可证、起草法律法规，参与有关海岸区空间利用的决策。

来自不同地方而使用相同区域的渔民之间可能出现内部纷争，不同种类的渔民之间也可能出现，对于不同渔具的使用尤其如此。这通常称作“齿轮联动”。有关何时何地捕捞的规定，或在不同区域或不同时间对不同渔具的使用限制，都是解决内部争端的例子。这些管理措施的制定和实施应当与渔民进行协商。

如果事前预料渔业内部及其与利用海洋环境的其他群体之间的潜在冲突，则可能避免一些冲突。重要的是，渔业与沿海区管理当局共同合作以迅速公平地查明并解决冲突。

政策措施

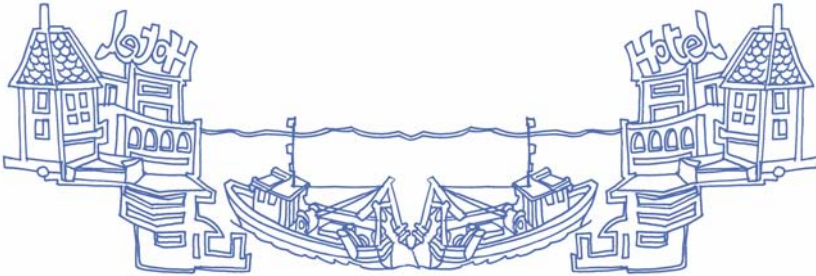
一旦建立了 ICM 框架，各项原则就应当纳入沿海区管理的国家政策。本节论述该过程中应当承担的重点任务。

让公众知情和参与

利用沿海资源的所有群体皆应参与关乎他们的决策。这被称作“参与性或包容性”决策方式。如果公众尤其是沿海社区的当地居民在其所在地

区将如何开发方面具有知情发言权，则将最可能导致的结果是良好的规划决策和遵照。让公众参与并知情的方式包括创建讨论小组、举行公众会议、利用媒体以及吸纳非政府组织（NGO）参与。

然而，捕捞活动的性质，如工作时间可能很长且不规律，与外界隔绝的渔业社区可能难以接近渔民，从而使他们相较于其他沿海用户处于不利地位。如果建立了渔民组织并在法律上保证渔民在决策制定过程中具有发言权，这一不利状况就可能缓解。



对资源估值

沿海资源可按拟议活动的收益进行“估值”。确定了哪些更具价值 – 资源或活动 – 在应当如何分配资源的决定中这是一个因素。社会、文化和经济用途应当予以考虑并受到重视。资源没有“市场价格”（即不出售），这一事实并不意味着它没有价值。与严重污染工业的经济成本相比，清洁空气对于整个社区的价值就是一个好例子。或者，考虑一项开发项目，如拟建虾池，这将破坏红树林的面积。红树林的自然作用价值是提供了鱼类栖息地，保护海岸线抗御暴风雨和龙卷风，在考虑养虾场的潜在成本和效益时，这是不应当忽略的。

考量风险和不确定性

管理政策应当反映出拟定开发项目的各种可能结果。渔业当局应当查明潜在的威胁，并确保采取预防措施以保护渔民的利益。预防是最好的，

但如果损害是不可避免的，就应当采取措施，以最大限度地减少它，补偿利益相关者并恢复该地区。

当一项拟议活动的确切影响未知时，就常用到术语“风险”，但不同结果的可能性可按现有资料来确定。保险可用于某些风险，如溢油对沿海礁石或近海岸渔场造成的损坏。为了有效，风险管理政策必须辅以法律框架来确定责任和罚则，同时认识到一些事件根本无法预料。

另一方面，当没有足够的资料来知晓某些结果的可能性时，就使用术语“不确定性”。例如，暴风雨引发的洪水对渔业造成的影响是不确定的，通常得不到保险。最好是避免完全不确定结果或可能造成不可逆转的环境破坏的活动。

监测环境

紧记防灾，至关重要的是尽早发现开发活动的潜在影响。渔业当局应当监测或能够收集与部门有关领域的信息。需要采取监测措施的方面包括：

- 物理因素（如，绘制土地使用、土地功能改变的地图）；
- 生物和化学方面（如，水质和海洋栖息地的污染）；
- 经济和社会因素（如，人口密度、生计问题、资源如何分配、社会冲突）。

有效的监测往往需要复杂的工具、先进的技能和专业知识，同时需要外界组织如大学或国家机构的援助。此外，监测活动必须辅以法律框架，如规定官方可进入受影响地区。



开展研究

成功的政策需要大量的信息。各国应支持对管理项目地区尽可能多方面进行研究。这包括研究现有及拟议经济活动二者可能会如何影响沿海区环境。

研究课题应予以排定顺序。如鱼类资源的特色、沿海环境的特性以及渔业部门潜在的社会和经济影响等课题，应当确定一优先等级。

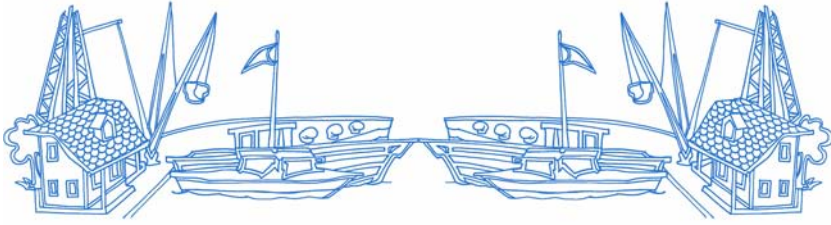
渔业当局可能不会直接负责所有适当的研究。不过，它们应当要求其工作人员尤其是科学家知晓其他人达成的结论。

区域合作

有着邻近土地或共同水资源，如湖泊或河流，的个人显然需要合作，并尊重彼此的财产及其使用的共同资源。同样地，有着邻近沿海地区的各国间应当建立合作关系。在处理有害影响时，如开发项目导致的污染，这一点尤其如此。为所有合法用户维护资源和保护共同环境必须成为开发重点。不仅对于目前当代人如此，而且对未来的今后世代人亦如此：这就是所谓的“政府间”考虑。

当人们确信沿海活动可能对接壤国家造成破坏性影响时，就要尽可能与该国共享信息并进行讨论。有关技术援助和经验的信息交流、共同磋商应当在地方和区域两级进行，并吸纳各类利益相关者参与。这种方法将避免不协调和冲突，确保对将要采取的行动上有广泛的一致或共识。

渔业当局应当认识到，涉及到共有或从一个区域迁移到另一区域的鱼类种群数量的各项开发活动可能会影响邻国的鱼类种群。同样地，环境影响，如污染或海岸侵蚀，可能通过洋流由一个国家传递到另一个国家。有关渔业本身（如，鱼类物种的生物特征）和有关可能栖息地及污染影响的相关资料应当予以调查，并与受影响的其他国家分享。



执行

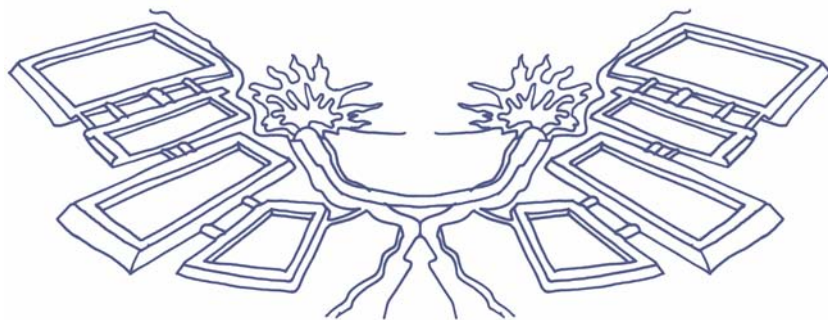
各个政府部门，如渔业和农业，往往很少关心其活动对彼此的影响。鉴于开发提议正在规划和实施，对其他部门的可能影响应由参与机构加以审查。这将为一个部门提供一个途径，以确定对另一部门计划的影响的关注，并建立一个解决冲突的合作框架。

参与沿海开发的所有群体需要训练有素的人员、适当的技术能力和足够的财政资源，以合作和相互支持的方式规划他们的项目。这特别适用于渔业，其当局有时缺乏沿海活动规划和管理的技术和经验。渔业代表需要发展如下方面的强有力技能和经验：

- 收集、分析和利用生物、物理，社会及经济信息；
- 建立处理开放获取问题的方式以及对其他部门的影响；
- 规划渔业开发；
- 审查立法、起草新的法律并
- 执行政策和法律。

渔业最好通过与代表该地区其他活动的各机构的知情合作，纳入整个沿海区开发。目标是平衡各类发展与自然环境保护，以造福沿海地区的所有人。

所有利益相关者群体代表的参与决策过程是非常重要的，因为没有他们的真正参与，已达成协议很可能将不会像理应地那样付诸实施。

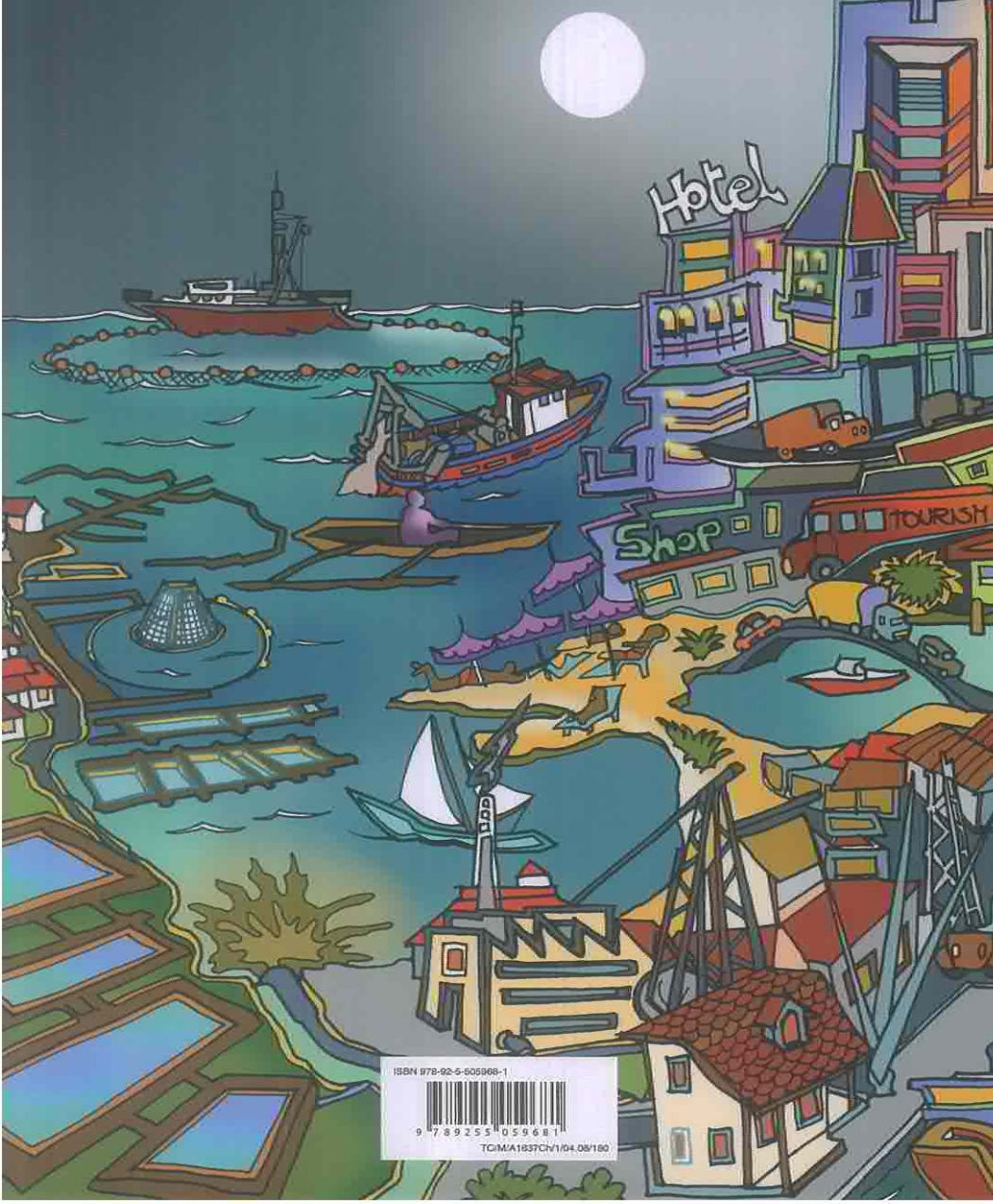


结论

ICM 是必需的，以确保沿海地区以合理、长期可持续方式规划、开发和管理。沿海区由于其许多竞争性用途，使得渔业可能被挤掉或边缘化，置于次要地位。因为渔民及其社区也不会像旅游和木材工业、水产养殖业和制造业等其他利益群体，很有组织或表述其利益。

对于 ICM 采用“参与性或包容性”方法至关重要，它可确保了沿海区所有的合法权益具有公正且透明的代表。通过这种方式吸纳所有利益方，将为管理而制定更好的政策和措施。更重要的是，在管理措施和法规被通过和实施之后，这种类型的参与还应导致人们更大程度地遵守有关措施和法规。之所以如此，是因为来自不同利益群体的人们会认为自己已经成为发展进程中的一部分，他们会有有些“当家作主”认同感。

这本宣传册以非技术性的方式描述了《粮农组织负责任渔业技术指南》第3号文件涉及将渔业纳入沿海区管理的的一些重要方面。本宣传册旨在向粮农组织成员国和其他利益相关者提供有关将渔业纳入沿海区管理的重要性和做法的信息。本宣传册并不取代《技术指南》第3号，而仅是以更简化的形式阐述了此指南所包含的一些复杂信息，以便其更易于查询。



ISBN 978-92-5-505968-1



9 789255 059681

TCIM/A1837Ch/1/04_08/180