



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

第十五届会议

2016 年 2 月 22—26 日，摩洛哥阿加迪尔

《粮食安全和消除贫困背景下 保障可持续小规模渔业自愿准则》实施情况更新

内容提要

本文件对《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（《小规模渔业准则》）获得批准以来相关进展情况进行了综述，重点关注小规模渔业部门与价值链、捕捞后和贸易相关问题有关的主要挑战。

建议分委会采取的行动

- 为实施《小规模渔业准则》提供进一步指导，并就在当前活动基础上进一步发展的关键领域提供建议，特别关注可持续性、市场联系及价值链公平公正。

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



引言

1. 渔业委员会第三十一届会议于 2014 年 7 月批准了《小规模渔业准则》¹。该准则是一个参与式和磋商性过程的成果，有来自 120 多个国家的小规模渔业社区、民间社会组织、政府、区域组织及其他利益相关方的 4000 多名代表参与了制定过程。
2. 本文件旨在为鱼品贸易分委员会提供有关《小规模渔业准则》内容及实施情况的信息，特别关注了价值链、捕捞后及贸易问题，以及近来粮农组织就这些主题所开展的活动。
3. 《小规模渔业准则》(COFI:FT/XV/2016/Inf.9)反映了全球对小规模渔业治理及发展原则和准则的共识。该准则强调了小规模渔业在粮食安全、消除贫困以及补充《负责任渔业行为守则》方面的作用。其对象包括所有涉及该领域的方方面面，旨在指导和鼓励政府、渔业社区及其他利益相关方携手合作，确保安全可持续的小规模渔业，以造福小规模渔民、渔业工人及其社区乃至整个社会。

《小规模渔业准则》第七章 – 价值链、捕捞后及贸易

4. 与渔业委员会鱼品贸易分委员会关系最密切的是第七章，其内容包括价值链、捕捞后活动及贸易。《小规模渔业准则》在这一章认可捕捞后及其他价值链活动对于可持续小规模渔业而言是至关重要的内容。从而承认需要在决策过程中纳入捕捞后活动各方。为此，准则呼吁为渔民及渔业工人协会提供支持，强调妇女在捕捞后活动中发挥的关键作用。此外，《小规模渔业准则》还呼吁通过适当的基础设施及技术投资、增加附加值活动及捕捞后减损改进捕捞后部门。《小规模渔业准则》还强调，需要为小规模渔民、渔业工人及其社区提供及时准确的市场及贸易信息，从而帮助他们作出调整，以适应变化的市场条件和支持其产品进入各层次的市场。不仅如此，准则还呼吁充分考虑国际贸易对小规模渔业的影响，确保贸易带来的利益公平分配，同时避免由市场驱动的过度捕捞。当前支持《小规模渔业准则》这方面原则实施的相关倡议将在后面的段落中介绍。

支持渔民及渔业工人协会

5. 渔民及渔业工人组织起来有利于获取生产性资源、金融服务及技术、改进其市场议价能力以及参与决策过程以强化其发展。渔业部门存在权力失衡，例如，小规模渔民与大规模渔民之间，小规模渔业与诸如能源及旅游业等其他部门之间。组织起来并采取集体行动，将帮助渔民及渔业工人发出声音、保护自身利益、改善生计与福利并维护其人权。如这样的组织尚不存在，则《小规模渔业准则》提供了有力的工具支持和催化在价值链各环节建立这样的组织和协会。强有力的组织可以

¹ 粮农组织渔业及水产养殖部，2015 年，《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》，罗马，第 18 页 (www.fao.org/3/a-i4356e/index.html)

主导《小规模渔业准则》在各自社区、国家及区域的实施。在粮农组织新的战略框架²下，加强组织和支持农村贫困人口赋权是帮助获取资源、服务及机构支持以改善农村生计和减少贫困的关键要素。

6. “加强渔业组织和集体行动：推动实施《保障可持续小规模渔业国际准则》的一种途径”研讨会于 2013 年 3 月在罗马举行。为此次研讨会召开进行了一次范围界定研究³。此次研究揭示了渔业部门集体行动和组织的多样性。其中包括传统组织、合作社及社团、协会和工会、新型“获支持”组织形态，以及混杂和网络化安排形式。利用这一分类方式，还开展了一系列针对特定组织的深度案例研究，以便更好的了解其状况。重点关注了以下方面：来源、发起者和建立该组织的动机；组织结构及功能；治理结构；网络化和外部关系；成功、休眠或失败的因素；教训和行动建议。2014 年 11 月在巴巴多斯举行“加强渔业组织和集体行动：为了制定一项能力开发计划⁴”研讨会。深度案例分析的发现和建议在研讨会上做了汇报和讨论。

7. 深度案例研究揭示了许多发现，其中包括：（a）传统机构的恢复及其在冲突解决中的作用；（b）迈向权力下放及渔业社区参与；（c）资源管理新机构安排的兴起，例如，海洋可开发资源储备及负责任渔业作业海域，努力将渔民的知识与科学相结合；（d）开发支持小规模渔业产品进入市场的创新方式；（e）新近对青年的关注及青年的重要性；（f）通过建立组织促进共同管理，实现自然灾害之后“重建得更好”；（g）组织在保持渔业作为一种生活方式和弘扬海洋传统的方式方面的重要性；（h）迈向不仅考虑经济目标而且考虑社会及环境目标，并解决诸如公平公正分配利益等问题；（i）向渔民倾斜的能够解决权力失衡的有利立法至关重要；（j）组织成为学习平台。

8. 为加强集体行动及渔业组织而提出的建议应对下列挑战：（a）性别问题主流化；（b）领导力薄弱且成员投入程度不足；（c）中间商对鱼及鱼产品价值链部分环节的不当控制；（d）与传统产业竞争市场份额；（e）面对政府缺乏自治；（f）财务及商业知识匮乏；（g）缺乏与市场要求相符的能力；（h）组织设计中如何实现灵活性与形式要求之间的平衡。目前正在开展各种活动落实深度案例研究提出的建议，宣传《小规模渔业准则》，帮助在渔民组织之间建立网络以及促进相互交流，从而帮助为农村人口赋权以实现脱贫。

² www.fao.org/docrep/018/v9878e/v9878e00.htm

³ Kurien, J. 2014 年，《小规模渔业集体行动和组织》，见：Kalikoski, D.C. 及 Franz, N. (eds), 2014, 第 41-104 页，“加强渔业组织和集体行动：推动实施《保障可持续小规模渔业国际准则》的一种途径”研讨会，2013 年 3 月 18-20 日，于意大利罗马。罗马，粮农组织（另见 www.fao.org/3/a-i3540e.pdf）。

⁴ 加强渔业组织和集体行动：案例研究和研讨会报告，《粮农组织渔业和水产养殖会议记录》第 41 号（编制中）。

9. 另一项支持和强化组织的活动是建立了小规模渔业马格里布平台，积极与各种机构及发展伙伴在国家、区域及国际层面开展合作，促进其成员的利益。目前，该平台代表了毛里塔尼亚、摩洛哥、阿尔及利亚及突尼斯小规模渔业从业人员的 70%。

适当的基础设施及技术投资、增值活动、 捕捞后减损和减少浪费

10. 在过去这些年，小规模渔业价值链发展经历了模式转换。现在的焦点是一致实施明智干预并实现可持续价值链做法主流化，其手段包括旨在捕捞后减损和减少浪费以及增加附加值的循证政策、战略及计划。这种做法要求开展具体分析，特别要关注性别问题。此外，还要求各利益相关方广泛参与，确保发扬主人翁意识，包括通过集体和个体努力，化解价值链运作中的多面性挑战。

11. 这种做法承认，可能影响捕捞后系统可持续发展的各种因素复杂而相互关联，十分需要避免采取会造成不利后果的“一刀切”解决方式。因而，可持续的干预措施有赖于认识、知识和技能发展相结合，还有赖于技术、金融、基础设施和政策等方面的支持。

12. 由于结构限制，小规模渔业部门深受捕捞后损失影响，构成该部门可持续发展毋庸置疑的最大挑战之一。全球渔业部门损失和浪费的比例最近估计⁵为 35%。从实地观察中发现小规模渔业在其中占最大的份额，使之深陷贫困怪圈，并限制了其对贸易兴旺的贡献，而贸易兴旺有助于促进其对于国家发展和粮食安全做出贡献。

13. 因此，粮农组织渔业及水产养殖部继续提供各种科技支持，归纳如下：

- a. 捕捞后损失及浪费：开展案例研究，深入认识捕捞后损失的程度、原因、影响及错综复杂的问题，以支持量身定制、包容性、可持续和高效干预。

在非洲发展新伙伴关系-粮农组织渔业计划框架下，在西非沃尔特河流域国家开展了捕捞后损失研究⁶。还在印度洋和东非国家通过智慧渔业计划中以及由节约粮食倡议开展了更多地案例研究⁷。实地评估活动正在印度尼西亚开展，并计划在印度和坦桑尼亚开展，重点关注刺网捕鱼造成的损失和浪费情况调查。到目前为止，评估结果显示，小规模渔业的损失和浪费远高于全球渔业部门平均为 1/3 产量的损失水平。此外，整个价值链上由于物理或数量损失造成的鱼品损失量，似乎无法跟质量损失造成的巨大鱼品损失量相比。另一个需要引起注意的问题涉及价格下降造成的损失，与产品质量无关，

⁵ 粮农组织，2011 年，《全球食物损失及食物浪费 - 程度、原因和防范》，罗马。

⁶ 粮农组织，2015 年，强化小规模渔业捕捞后系统和区域贸易功能：沃尔特河流域国家捕捞后减损案例研究，《第 1105 号渔业及水产养殖通告》，罗马，第 111 页。另有一份战略文件正在出版阶段。

⁷ 粮农组织，2014 年，食物损失评估：原因和解决方法，肯尼亚，小规模农业及渔业分部门案例研究，罗马，第 92 页。

对这个问题的控制对于确保可持续供给及确保公平收入分配至关重要。在大部分已评估的系统中，从数量和价值两个方面看，甚至首先从价值方面看，市场因素造成的损失仅次于质量带来的损失，位居第二。在沃尔特河流域的研究中，由此带来的损失占损失总量的 32%，在 12 个评估点中，有 8 个评估点与市场因素相关的数量和价值损失超过了质量因素带来的损失。例如与下列因素有关：(i) 生产地点缺乏安全的环境，不利于商业化运作，构成人为过剩的潜在诱因；(ii) 大量鱼品进口时机不当和不受控制；(iii) 货物和人员自由移动的区域法律文书执行不力。因此，需要在未来的研究中和减损干预中更多关注市场因素造成的损失，这十分重要。

b. 捕捞后技术平台支持框架

在近期开展的几个项目和独立干预活动中提供了上游技能、知识及技术改进。发展援助的经验教训表明，组织能力开发和对人们利益的社会/人类学分析应当成为任何旨在支持实质性影响的改进计划的支柱。平台做法是对此做出的回应，其中包含知识转移工具，包括实地培训和考察旅行，以便采取基于需求驱动的研究的做法。例如，粮农组织 – 第阿诺亚鱼品加工技术 (FTT-Thiaroye)，这是粮农组织与非洲的一个渔业研究所合作的成果，依据的是食品法典规范 (CAC/RCP 68-2009)，在解决多个西非和东非国家鱼品损失以及在欧盟 (成员组织) 和北美加强市场机会 (如民族市场) 方面发挥作用。虽然其他地区例如斯里兰卡也表达了引进的兴趣，但扩大其规模要求可观的投资促进及支持计划，以确保小渔民能够参与其中，包括通过针对特定价值链甚至是个体渔民量身定制的信贷计划。同样的情况也适用于推广那些在主要小规模渔业生产地区已被证明成功推动未充分利用鱼类品种开发利用的低成本技术。一些实地发现表明，由于减损应对策略不力、捕捞或捕捞后做法不负责任，尤其是在生产淡季和不利气候影响下，人力和自然资源原有的脆弱性和弱势正在加剧。应对该问题的一个要素是探索和开发替代或互补性创收活动，以支持小规模渔民对渔业资源采取负责任行为。

c. 基础设施及服务

良好的技术 – 卫生工程、设施良好的卸货点、道路和其他小规模渔民通讯手段的作用怎样强调都不为过。这些要素在大部分渔业发展项目中都得到了体现，并继续构成信托基金项目可观的一部分。正如前面的段落提到的那样，关于技术创新，至关重要的一点是要实现性别友好的基础设施主流化，例如儿童保育设施，以及缓解妇女负担，使妇女在早市拍卖中买到质量更好的原材料、进行更充分加工和锁定遥远但更加有利可图的市场的服务。然而，同样重要的是，价值链上的行动者准备好提供实物贡献，承担生活福利设施的管理责任，并清楚地认识可能从其努力中获取的利益。

d. 政策支持和执法

政策和机构支持是支持性环境的构成要素，以便实现高效的捕捞后系统及市场营销，执行已有的规则和法律，以及采取面向经营者和消费者的社会经济措施，特别鼓励获取替代性和便宜的蛋白质资源，包括便宜的品种或鱼产品，可将其分成小份出售，适宜较贫困的消费者购买⁸。作为加强小规模渔业政策和发展战略的一项具体措施，可考虑推广制定沃尔特河流域战略的进程和经验教训；这项战略是在为实施非洲联盟/非洲发展新伙伴关系非洲渔业和水产养殖政策框架和沃尔特河流域改革战略而开展的实地研究之后制定的。

e. 消费者层面的干预

提高人们对诸如优质鱼类营养状况及达到法定重量的鱼的“价值”敏感度，是针对大众的干预措施的构成要素。然而，这必须辅之以宣传推广活动以及有针对性的社会经济措施，帮助购买力低的人口获得必要的营养，并为减少损失提供可持续的激励措施。

支持小规模渔业的市场准入，国际贸易的冲击， 利益的公平分配以及及时、准确的市场和贸易信息

14. 海产品生态标签自 1999 年进入国际市场以来迅速发展和扩张，已经在成员国中引起关切近二十载。虽然资源认证机制数量以及生态标签海产品在整个价值链所占份额迅速增长，但并无有力证据表明这是否阻碍了发展中国家海产品出口市场准入或伤害了小规模生产者。然而，潜在的可能性是存在的，对于要求认证的企业对企业供应商合同、私人认证的高成本以及需要不止一个标签时重复认证成本日益增长的关注，促使一些国家认证机制的产生。国家认证机制可以帮助小规模渔民及水产养殖生产者产品的进入国际市场，特别是在发展中国家，并可以在渔民无法独立负担时帮助其分担认证成本。应泰国政府的请求，粮农组织于 2015 年 1 月在曼谷组织了一次技术研讨会，向政府介绍海产品生态标签及第三方认证机制各方面的情况，帮助正在考虑是否要为泰国捕捞渔业制定一个生态标签的泰国政府官员提高能力。

15. 与小规模水产养殖生产相联系，最近的一个现象是通过集体行动开展集群认证。面向小规模生产者的这种形式的生态标签成功地出现在一些国家，并将可能迅速扩展到更多国家的水产部门。通过参加集群认证计划，小规模农民拥有了一个进入国际市场的有效机制，同时由许多农民共同分担认证成本。利用集群认证并与

⁸ 粮农组织，2014 年，2014 年《世界渔业和水产养殖状况》，罗马，第 223 页。

发展中国家小规模生产者密切合作的私人水产养殖认证计划帮助生产者克服挑战并改进农业生产条件，以满足国际标准，确保进入国际市场。

体面劳动与就业

16. 应当注意到，《小规模渔业准则》第6章有多个段落涉及“社会发展、就业及体面劳动”，也与价值链升级和鱼品贸易相关。《小规模渔业准则》承认渔业不是存在于真空之中。因此，《小规模渔业准则》超越了严格的与渔业相关的问题，也为解决小规模渔民、渔业工人及其社区的社会经济条件提供了指导。在该章，《小规模渔业准则》事实上也呼吁提高对体面劳动相关问题的重视并采取行动，例如，提供职业健康和安全及改善海上安全的措施的指导，以及童工和强迫劳动方面的指导，并呼吁重视外来渔民及渔业工人的状况。体面劳动问题在国际贸易渔业价值链中日益引起重视。

17. 因此，粮农组织与国际劳工组织及其他利益相关方合作，已加强了相关工作，以提高对渔业中体面就业和劳动问题的认识和弥补其中存在的不足，以及探索社会保护在支持可持续资源管理中的作用。这方面的例子包括，关于渔业及水产养殖中体面劳动和就业的范围界定研究的准备工作⁹，以及组织专门的活动。其中一项活动是在西班牙比戈举行的粮农组织/国际水产展¹⁰大会期间于2014年开始的关于渔业及水产养殖中体面劳动和就业问题比戈对话，该对话于2015年在比戈第一届国际利益相关方论坛期间再次举行，以讨论体面劳动的好处和激励措施。体面劳动比戈对话预期将成为一个常设的活动，以便不同的渔业利益相关方就此主题展开讨论。另一个例子是社会保护在支持自然资源管理方面的作用技术研讨会，会上报告了社会保护干预措施如何能够用于减少脆弱性和加强渔业社区的抵御能力以维持生计和粮食安全的范围界定研究的发现，同时还介绍了在缅甸、特立尼达和多巴哥、圣文森特和格林纳丁斯开展的深度实地工作的发现，以介绍粮农组织针对这一主题的工作计划。体面劳动问题也在2015年10月渔业委员会水产养殖分委员会第八届会议上进行了讨论。

总结：支持实施《小规模渔业准则》各项原则

18. 《小规模渔业准则》第三部分关注的是确保一个支持性环境和支持落实。这部分就如何通过政策一致性、机构协调及合作；信息、研究及沟通；能力开发；以及实施方面的支持和监测，实现《小规模渔业准则》的原则和建议，提供了指导。

⁹ 粮农组织，2014年，《渔业及水产养殖中体面劳动和就业问题范围界定研究：供讨论和制定计划的问题和行动（初稿）》，罗马，第112页（见：www.fao.org/cofi/38663-08d8fbedacd6ad8bb6d8a20e4f9ec1e45.pdf）。

¹⁰ 西班牙鱼品及水产品批发、加工及进出口商协会。

19. 在渔委第三十一届会议上，成员们欢迎粮农组织关于成立一个全球支持计划以支持《小规模渔业准则》如期实施的建议，并同意总体包容和寻求共识的策略方式，以及全球支持计划围绕四个构成部分的结构：提高意识；加强科学 – 政策结合；为利益相关方赋权；以及支持实施工作。渔委第三十一届会议还建议以参与方式进一步发展全球支持计划，界定不同伙伴在《小规模渔业准则》实施过程中发挥的作用，强调政府的作用，以及区域及地方渔业组织的作用，以现有的经验和组织结构及进程为基础。

20. 为了进一步巩固《小规模渔业准则》的实施方式，粮农组织在 2014 年 12 月组织了一次专家研讨会，以便制定全球支持计划，以支持《小规模渔业准则》的实施¹¹。约 60 名来自政府、区域组织、民间社会组织、非政府组织、资源伙伴、政府间组织及学术界专家参加了这次研讨会，为巩固《小规模渔业准则》总体实施方式建言献策。会议确认，粮农组织在支持实施方面，以及根据需求提供技术支持和项目实施方面，发挥重要作用，作为研讨会的后续行动，制定了一个粮农组织总体计划，以推动和实施《小规模渔业准则》。该计划作为一个伙伴关系框架，旨在开展一些多边捐助方供资的项目，支持同样的总体目标和产出。该计划将支持粮农组织履行其职责以实现所有人的粮食安全，并利用其比较优势，以全球公共产品的形式，创造和分享关于《小规模渔业准则》的关键信息，并联系不同的伙伴，帮助拥有知识的人和需要这些知识以改进小规模渔业可持续性的人之间开展对话。该计划也有助于粮农组织进一步发展全球支持计划以支持《小规模渔业准则》的实施。全球支持计划预期将成为一个不断演变的框架，支持协调和支持《小规模渔业准则》的实施。

21. 2014 年 7 月，渔委还确认，《小规模渔业准则》原则应纳入所有层面的政策和行动并予以主流化。令人鼓舞的是在全球、区域及国家层面这种情况已经正在发生。

22. 在全球层面，《农业和粮食系统负责任投资原则》已经于 2014 年 10 月 15 日得到世界粮食安全委员会第五十一届会议（CFS）批准。该《原则》覆盖了农业和粮食系统所有类型的投资 – 公共、私人、大规模、小规模 – 以及生产和加工各领域。它提供了一个框架，所有利益相关方在制定国家政策、计划、管理框架、企业社会责任计划、个体协议和合同时均可利用。该《原则》是自愿性质和非约束性的，但却是各国政府、私营部门、民间社会组织、联合国各机构、开发银行、基金会、研究机构及学术界首次就有助于粮食安全及营养的农业和粮食系统负责任投资的

¹¹ 粮农组织，2015 年，《面向实施〈小规模渔业准则〉》罗马，第 95 页。

构成达成一致。原则 5 内容是关于土地权属、渔业、林业及水资源获取的，与《小规模渔业准则》直接相关。

23. 在区域层面，《小规模渔业准则》被纳入了近期一系列政策和计划之中，尤其是非洲发展新伙伴关系/非盟非洲畜牧资源局政策框架及非洲渔业及水产养殖改革战略；中美洲渔业及水产养殖组织《渔业及水产养殖一体化政策 2015-2025》；以及地中海渔业总委员会 2014 年通过的首个《地中海及黑海区域小规模渔业计划》。粮农组织与合作伙伴一起，为东南亚、南亚、东非和近东以及北非地区《小规模渔业准则》区域磋商提供了支持。这些磋商旨在确认区域优先重点，并就实施机会达成一致。在每个地区的磋商中，都有一个工作组专门讨论《小规模渔业准则》第 7 章“价值链、捕捞后及贸易”，另有一个工作组讨论第 8 章（社会发展、就业和体面劳动）及第 9 章（性别平等）。各区域组织，特别是东南亚渔业发展中心、地中海渔业总委员会和非洲联盟，已经确认开展区域磋商后续行动。

24. 最后，渔委第三十一届会议承认粮农组织在制定和实施《小规模渔业准则》，包括通过渔委进行的一个监测过程中所发挥的作用。作为朝着这个方向迈出的第一步，粮农组织在《负责任渔业行为守则》及相关文书实施情况调查问卷中专门纳入了关于小规模渔业的内容。

25. 在每届渔委会议举行之前，该问卷将发放给渔委成员。对调查问卷这部分内容结果的分析预期有助于更好的评估该部门的状况，并追踪历史变化情况，从而有助于促进共同学习如何改进小规模渔业部门的整个进程。