



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

第三十一届会议

2014 年 6 月 9—13 日，罗马

粮农组织根据经审查的 《战略框架》制定的渔业和水产养殖工作计划

内容提要

本文件介绍了经审查的《2010-2019 年战略框架》、《2014-2017 年中期计划》和《2014-2015 年工作计划和预算》。本文件还概述了 2012-13 两年度粮农组织在渔业和水产养殖方面的成就，分析了在 2014-17 年中期内对粮农组织在渔业和水产养殖领域工作产生影响的趋势和问题，阐明了 2014-17 年粮农组织在渔业和水产养殖方面工作的优先重点领域，并说明了该项工作如何符合战略目标及战略目标相结合，特别是通过粮农组织《蓝色增长倡议》。

请渔委：

- 根据渔委的职责并考虑到粮农组织经审查的《战略框架》，就本文中确定的各项主要成就、趋势、全球挑战和优先重点在多大程度上与技术优先重点相一致提供咨询意见；
- 就哪些技术特点应纳入每一项确定的主要挑战和拟议优先重点以及在实施《蓝色增长倡议》时应考虑到哪些技术特点，提出建议。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org/cofi/zh 网站获取。

引言

1. 粮农组织第三十八届大会于 2013 年 6 月批准了经审查的《2010-19 年战略框架》，以及总干事提出的《2014-17 年中期计划》和《2014-15 年工作计划和预算》¹。《战略框架》包括粮农组织愿景，经修订的全球目标，5 个新的战略目标，以及关于技术质量、知识和服务的第六个目标及性别和治理问题跨学科主题（见附件 1 关于粮农组织结果框架的主要内容）。《中期计划》/《工作计划和预算》确定了带有成果、产出及可衡量成绩指标的结果框架。粮农组织大会强调五项战略目标反映了粮农组织将集中力量为成员国提供支持的工作领域，并欢迎其跨领域属性，这一属性使本组织能够以多学科和一体化方式开展工作。²

2. 粮农组织在渔业和水产养殖领域开展工作的优先重点反映在下列三个主要战略渠道中：

- a) 粮农组织经审查的《战略框架》和新《中期计划》，其中包含了粮农组织对优先重点做出回应的战略目标结果框架。
- b) 对于 2014-17 年粮农组织在渔业和水产养殖领域工作产生影响的趋势和问题。
- c) 区域会议批准的区域优先重点，其中着重强调了粮农组织战略目标背景下的区域特定需求，并以粮农组织《国别规划框架》为基础。

3. 粮农组织的结果框架由一个新的全组织监督和评价框架提供支撑，该框架具有明确的一套指标，针对三个层次相互联系的结果—战略目标、组织结果和产出³。这一监督和评价框架将从 2014-15 年两度开始加强粮农组织的全组织报告工作。虽然新的监督和评价框架不能应用于审议 2012-13 两年度的成绩（见第 II 节），它将为确定粮农组织在渔业和水产养殖方面工作的优先重点领域提供依据。

4. 本报告分为三大部分：

- 第二部分概述了 2012-13 两年度粮农组织在渔业和水产养殖领域取得的成就。
- 第三部分着重说明了中期内对粮农组织在全球层面渔业和水产养殖领域工作产生影响的主要新趋势和问题。
- 第四部分阐述了 2014-17 年粮农组织在渔业和水产养殖方面工作的优先重点领域，及该项工作如何符合战略目标并与战略目标相结合。

¹ C 2013/7 和 C 2013/3。

² C 2013/REP，第 96 段。

³ CL 148/3 对《2014-15 年工作计划和预算》的调整，第 40-70 段；PC 115/2-《2014-17 年中期计划》实施进展，附件 1、2。

成就

5. 粮农组织渔业和水产养殖战略包括 6 个要素⁴：加强《负责任渔业行为守则》项下全球标准的应用；建立一个强有力的国际渔业治理系统，尤其通过区域渔业机构实现这一目标；提高捕捞渔业管理成效；提高水产养殖的产量和可持续性；提高渔业作业的安全性和效率；增加渔获捕捞后的利润，尤其注重通过贸易途径实现这一目标。

6. 粮农组织支持各国落实《负责任渔业行为守则》和类似国际协定；制定相关国际准则和政策文书；加强渔业和水产养殖业的数据统计和其他监测工作。

7. 本两年度期间，粮农组织向各国提供了关于根据《行为守则》加强渔业和水产养殖业立法、政策制定和实施，以及渔业数据收集的建议。建议内容包括：对气候变化和自然灾害造成的影响进行适应性规划并做好防备工作，以及推动《拉丁美洲以权利为基础的渔业管理》和粮农组织《土地权属期刊》的出版。在应用国际标准方面，签署 2009 年粮农组织《港口国措施协定》的国家增加了五个，该协定致力于预防和消除非法、不报告、不管制捕鱼行为。

8. 2012-13 年间在全球渔业治理方面取得的主要进展是，2012 年“里约+20”会议上提出了“蓝色经济”概念。提出蓝色经济模式的前提依据是，健康的海洋生态系统生产率更高。因此，蓝色经济所强调的保护和可持续管理将对实现 2015 年后全球可持续发展目标具有重要意义。为了推进这一概念，粮农组织发起了新的《蓝色增长倡议》，以帮助各国制定和实施蓝色经济议程及蓝色增长议程。该倡议将增强伙伴关系，推动有利于粮食安全、减贫和水生资源可持续管理的政策制定、投资和创新。

9. 粮农组织确保各方就《船旗国表现的自愿准则》达成一致，发布了《保障小规模渔业自愿准则》草案。《准则》在与 1400 名利益相关者广泛磋商的基础上草拟而成，其目标是就支持沿海和内陆渔业社区所需的政策和措施达成一致意见。粮农组织还确保海洋和小规模渔业问题影响主要国际辩论和相关政策文件的内容和方向，例如：“里约+20”会议成果文件《我们希望的未來》⁵，联合国食物权问题特别报告员提交联合国大会的报告，粮农组织与国际劳工组织联合制定的《解决渔业和水产养殖业中童工问题指南》。可对该报告予以补充的是：“可持续渔业和水产养殖对粮食安全与营养的作用”高级别专家工作组应世界粮食安全委员会⁶要求而开展的研究，及联合国秘书长向海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商

⁴ <http://www.fao.org/docrep/meeting/030/mj548e.pdf>

⁵ <http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/06/N1238164.pdf>

⁶ <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/>

进程第十五次会议（2014年5月27-30日，美国纽约）提交的“水产品在全球粮食安全方面的作用”这一报告。⁷

10. 旗舰出版物《2012年渔业和水产养殖状况》受到媒体的广泛关注，《经合组织⁸—粮农组织农业展望》也同样备受关注。渔业和水产养殖业的数据已经更新和出版，其中包括一套新的数据传播包和改进的渔船数据。

11. 在这两年度期间，粮农组织加强了渔业和水产养殖治理，采用的方法包括鼓励区域渔业机构评价自身绩效，支持他们采取措施（包括创建新的网络）缩小所有已确定的差距，并支持改善国家机构。

12. 2012-13年期间，粮农组织框架内的4个区域渔业机构开展了绩效审查，所有审查结果都较为积极。粮农组织还在拉丁美洲和非洲分别支持建立了两个新的水产养殖网络。

13. 本两年度期间在水产养殖领域，粮农组织支持加强国家机构，重点关注改进以下三个方面：理解支撑水产养殖发展的关键因素；就业在水产养殖治理中的作用；量化评估和监测水产养殖部门绩效的方法。粮农组织尤其关注就业的作用，对小规模水产养殖的社会经济贡献进行了研究，结果表明需要进行适当治理。

14. 粮农组织根据其准则和技术指导帮助各区域渔业机构和各国制定可持续渔业计划和政策，并促进社区和渔民采用这些标准，从而推进了对捕捞渔业的管理。到两年度末，已有10个国家（2011-12年为4个）以及6个区域渔业机构（2011-12年为2个）制定了渔业管理计划。此外，75%的渔业项目成功推动了社区采用可持续渔业方法。

15. 为了支持这些举措，粮农组织改善了全球、区域、国家层面渔业资源状况信息；启动了网络工具箱来实施渔业生态系统方法；就如何利用生态系统方法规划和实现渔业和水产养殖发展提出了明确的建议。挪威政府对32个非洲沿海国家的供资，以及来自瑞典、意大利、西班牙、希腊政府和欧盟的供资有效地支持了各国采用渔业生态系统方法。

16. 为促进水产养殖的可持续集约化发展，粮农组织帮助各国采用了粮农组织准则、工具和规范，以加强对水产养殖的利用，并提高其在生计和农村发展方面的社会效益。通过这一举措，超过30个国家现已采用粮农组织的政策文书，20个国家已采用政策和战略来实现其生产商业化，40个国家已采用与生物安保、引进品种、遗传资源与生物多样性、环境和社会经济发展相关的政策。

⁷ http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/documents/adv_uned_mat.pdf

⁸ 本章最后有链接

17. 由粮农组织为支持可持续水产养殖开发而制定的准则和其他政策工具包括：在粮农组织渔业委员会水产养殖分委会第六和第七届会议上通过的“全球水产养殖推进伙伴关系计划”，以及关于海上及外海海水养殖、网箱养殖、养殖场饲料和饲养、兽药、本地品种、海藻、气候变化适应以及疫病的技术准则和报告。开发的其他工具包括：新的《负责任渔业行为守则》水产养殖问卷、国家水产养殖部门概况，以及国家水产养殖立法概况。

18. 粮农组织渔业委员会通过《兼捕管理及减少丢弃物国际准则》后，改进的渔业活动在本两年度期间的首要重点是兼捕管理及减少丢弃物。在全球环境基金（全环基金）以及其他捐助者的支持下，粮农组织在以下地区推动了四个项目的发展：远东区域（印度尼西亚、巴布亚新几内亚、菲律宾、泰国、越南）；拉丁美洲及加勒比区域（巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥、苏里南、特立尼达和多巴哥）；太平洋小岛屿发展中国家，由太平洋岛屿论坛渔业机构和太平洋共同体秘书处执行；项目内容均涵盖深海金枪鱼渔业的全球管理，由全部五个金枪鱼区域渔业管理组织共同参与。

19. 这些项目预期将解决兼捕管理上现存的不一致问题，减少频繁发生的非法、不报告、不管制捕鱼活动，并降低当前的捕捞方法给生物多样性带来的威胁。

20. 监管标准方面，粮农组织与国际劳工组织和国际海事组织共同发布了《安全建议》和《实施准则》。这些标准适用于全球 90% 的渔船队。粮农组织还发布了针对小型渔船的节油手册以及渔业和水产养殖准则。粮农组织还继续开展了与《全球渔船、冷藏运输船和补给船记录》有关的工作，并与国际海事组织一起开展了针对海盗的工作。

21. 粮农组织在鱼品利用和贸易方面有三个优先重点：i) 推动各国采用粮农组织提出的良好规范；ii) 帮助各国遵守关于鱼品贸易的国际标准和法规；iii) 提高发展中国家从鱼品贸易中获得的收入。这些优先重点的两年度目标均已达成。尤其值得注意的是，在 2011 年至 2012 年期间，发展中国家的鱼品贸易额增长了 42 亿美元（即 6.1%），占全球鱼品出口的份额从 52.9% 增至 53.5%。

趋势和新问题

22. 世界粮食生产必须保证为不断增长的人口提供粮食和营养，采用的方法包括增加产量、减少浪费、有效利用资源、可持续管理自然资源。该项增产必须在土地和水等资源更为稀缺、而世界人口进一步增长的背景下实现。渔业和水产养殖必须应对许多难以应对的挑战，尤其通过迅速扩大的水产养殖生产。水产养殖在世界许多地区得到发展，其中某些品种的发展以牺牲自然环境为代价或因过度捕捞渔业而需要大量投入。

23. 2012 年，渔业和水产养殖产量增速继续超过世界人口增速，提供了人均 19.2 公斤、必需微量营养素和 17% 的全球动物蛋白。而且从捕捞到分销整个价值链中，提供了大约 2 亿个直接和间接就业机会，为依赖这些行业的约 8.8 亿人（占全球人口的 12%）提供生计⁹。

24. 据国际粮食政策研究所、世界银行、粮农组织预测¹⁰，鱼品总供应量将从 2012 年的 1.58 亿吨增至 2030 年的 1.86 亿吨。水产养殖在全球水产品供应量中所占比例可能继续增长，到 2030 年将达到与捕捞渔业一样的数量。然而，届时供人类消费的鱼品中，62% 将由水产养殖提供。

25. 但目前捕捞和水产养殖活动趋势不可持续。水生生态系统承受着多重问题带来的压力，包括过度开发、污染、生物多样性下降、入侵物种扩张、气候变化和海洋酸化。大约 29% 的鱼类种群过度开发，由此而造成的经济损失估计达 5000 万美元。非法、不报告、不管制捕鱼的经济损失估计每年达 150 亿到 250 亿美元。捕鱼即便不是世界上最危险的职业，也是其中之一，每年导致 24,000 多人死亡，主要是小型渔船上的捕鱼者。过去 20 年间，疫病传播使水产养殖业损失了数百亿美元。不久前在菲律宾发生的台风海燕等自然灾害，造成大量人员死亡，严重破坏了沿海国家的物质基础设施，使数千人无家可归。

26. “里约+20”会议成果文件《我们希望的未来》强调必须扭转这些趋势，途径是明智地利用海洋和湿地巨大潜在财富，减少其易受害性。可持续利用海洋和湿地及适应气候变化，这需要采用负责任、可持续方法，使增长和粮食安全与水生资源保护相结合，为该领域从业者不仅作为资源使用者、而且还作为资源管理者行事创造有利环境。该文件要求各类行为者和经济部门采取协调一致、负责任行动。

2014-17 年工作优先重点

27. “里约+20”会议成果证明非常有助于推动为实施先前承诺和新承诺而开展新工作。渔委议题 4¹¹介绍了“里约+20”会议提出的全球和区域进程及粮农组织与各个国际和区域组织及机制如何就这些进程进行协作。

28. 议题 4 介绍了《蓝色增长倡议》，着重说明该倡议如何成为一项主要计划以促进支持“里约+20”会议后这些不同进程。在“里约+20”会议期间及其高调宣传的海运日，着重宣传了蓝色增长/蓝色经济概念。自那以后，这两个概念成为国际磋商会的中心内容，包括亚洲海洋、粮食安全、蓝色增长会议（印度尼西亚巴厘，2013 年 6 月 18-21 日），首次蓝色经济峰会（阿拉伯联合酋长国阿布扎比，

⁹ 《世界渔业和水产养殖状况》，2014 年

¹⁰ 《2030 年世界渔业》

¹¹ COFI/2014/4/1

2014年1月19-20日），粮食安全与蓝色增长全球海洋行动峰会（荷兰海牙，2014年4月22-25日）。它将成为联合国小岛屿发展中国家大会（萨摩亚阿皮亚，2014年9月1-4日）期间讨论的核心内容，其中一些国家支持蓝色增长/蓝色经济概念及转型变革，说明可以利用这些概念和变革增长与海洋保护之间实现平衡。

29. 粮农组织发起了《蓝色增长倡议》，着重关注本组织在渔业和水产养殖领域开展的有助于粮食安全、减贫、实施资源可持管理的工作。蓝色增长的定义是，海洋、水道和沿海地区经济活动所带来的，将环境退化、生物多样性丧失、水生生物资源的不可持续利用将至最低程度，尽可能增加社会效益的可持续增长和发展。粮农组织《蓝色增长倡议》的目的是，促进以经济、社会、环境负责任方式可持续利用和保护可再生水生资源，该项工作受到粮农组织战略目标2的影响，但同时主要也为了帮助该战略目标的实现。

30. 通过《蓝色增长倡议》，粮农组织在渔业和水产养殖领域的工作也将促进消除粮食不安全，改善营养，减少沿海和沿河社区贫困，支持可持续管理水生资源。因此，它有助于其他战略目标中旨在改善水生生态系统及其依存社区的健康和绩效的工作领域，包括动物卫生和生物安全（战略目标5）、沿海地区管理和红树林恢复（战略目标2）、粮食浪费和粮食损耗（战略目标4）、社会保护与体面谋生（战略目标3）、营养（战略目标1）、食品安全（战略目标4）、减轻农业集约化对水生生态系统的影响（战略目标2）、沿海社区做好准备应当自然灾害（战略目标5）。

31. 在国家层面，许多国家采用了国家蓝色增长/蓝色经济战略，目前正在寻求粮农组织提供技术支持以实施这些战略。此外，粮农组织计划每年至少帮助3个国家把《蓝色增长倡议》概念纳入国家政策和战略，在《国别规划框架》所确定的优先重点框架内制定实施计划。

32. 在区域层面，《蓝色增长倡议》支持亚洲及太平洋水产养殖集约化与稻田区域计划及近东区域应对水资源紧缺计划。

33. 最后，在全球层面，《蓝色增长倡议》与主要组织（环境署、经合组织、世界银行、欧盟等）相关计划相结合。这些组织欢迎与粮农组织就蓝色增长/蓝色经济开展协作。通过该项协作，粮农组织将提供提供科学渔业信息等知识产品、促进推广和咨询服务、增强政策制定能力、增强国际文书和良好规范的实施能力。成果将通过所选国家的国家项目提供，以展示其效果。将推广经证明有效的办法，使更多沿海社区和国家收益。

34. 《蓝色增长倡议》围绕粮农组织在渔业和水产养殖领域4个方面工作制定。该工作针对这个领域的主要问题，着重推进粮农组织《战略框架》中的成果和指标。

- 捕捞渔业：目的是向国家政府、区域渔业机构、行业提供政策、技术和能力建设方面的支持，以确保建立适当机构、科学和法律框架来引进、支持和实施渔业管理及良好规范，从而打击非法、不报告、不管制捕鱼，减少能力过剩，恢复种群，尽量降低捕鱼对环境的影响（战略目标 1、2）。
- 全球水产养殖推进伙伴关系计划：目的是支持增加全球水产养殖产量以满足不断增长的世界人口对鱼品的更大需求。该计划将帮助实现这一目的，采用的方法包括向政府和渔民提供技术和能力建设方面的支持，以制定国家水产养殖发展战略；推广采用可提高生产力的更佳管理和治理政策及最佳方法；减少环境和疫病风险以促进投资（战略目标 2、3、5）。
- 生计及粮食体系：在该成分中，粮农组织将协助成员及行业组织制定增值与贸易促进政策，并在其中纳入经济绩效、粮食安全、可持续性、体面工作及社会保护等内容。随着渔业管理可持续性不断改善，这将促进发展公共/私营伙伴关系，以支持对基础设施、技术和作业方法的投入，提高渔业的附加值和质量。
- 生态系统服务：在该成分中，粮农组织将提供专业知识来开展和推广国家及区域层面研究，研究内容涉及海草床、红树林（对海岸侵蚀、暴风雨和海浪破坏起到保护作用）、农田养鱼（稻田养鱼等）系统、海藻栽培等的固碳可能性以及其他可能性。这方面信息将用于帮助沿海社区创收和维持生计，减轻贫困，增强和改善社会条件（战略目标 3、4）。

35. 《蓝色增长倡议》充分纳入新《战略框架》，涉及跨领域跨部门工作。通过《蓝色增长倡议》，渔业和水产养殖领域将从领域内其他部门有关以下方面的专业知识和计划受益：如何减少农业集约化对水生环境、社会保护和体面生计、整合生态系统服务作为沿海社区生计手段的影响。

36. 《蓝色增长倡议》有助于宣传和资源筹集。粮农组织利用全环基金大会（2014年5月26-30日）的机会，与全环基金秘书处和该基金其他机构就制定旨在支持和改善沿海渔业管理的一项沿海渔业计划的起始阶段工作开展密切合作。该计划与《蓝色增长倡议》中的沿海渔业内容相结合。该计划将支持一系列干预活动，包括生态系统方法，加强渔业机构，促进市场平台，通过供应量采用或更广泛使用可持续标准和其他市场准入文书，酌情探讨推广以权利为基础的方法。该计划将在与国家政府、政府间组织、非政府组织、行业组织、民间社会组织充分磋商之后制定，通过全球、区域、国家层面适当机构和进程以及私营和公共部门伙伴关系实施。

建议渔委采取的行动

37. 各技术委员会通过指导粮农组织在渔业和水产养殖领域工作的技术优先重点，在应对今后主要挑战和确定优先重点以及为《2014-17年中期计划》的制定和实施提供投入方面，发挥了关键作用。

38. 因此，请渔业委员会：

- a) 根据渔委的职责并考虑到粮农组织经审查的《战略框架》，就本文中确定的各项主要趋势和挑战拟议优先重点在多大程度上与技术优先重点相一致提供咨询意见；
- b) 就哪些技术特点应纳入确定的每项主要挑战和拟议优先重点以及在实施《蓝色增长倡议》时应考虑到哪些技术特点，提出建议。

附件 1: 粮农组织的结果框架: 主要组成部分

粮农组织远景

建成一个无饥饿、无营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平。

三个成员国全球目标

- 消除饥饿、粮食不安全和营养不良，逐步确保建成一个所有人在任何时候都可以获得充足、安全和营养的食物，满足积极健康生活的膳食需求和食物偏好的世界；
- 通过增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，消除贫困，推动惠及所有人的经济和社会进步；
- 为了当代和子孙后代的利益，可持续管理和利用自然资源，包括土地、水、空气、气候和遗传资源。

战略目标

- 1) 为消除饥饿、粮食不安全和营养不良做贡献
- 2) 以可持续方式增加并改善农业、林业和渔业产品及服务
- 3) 减少农村贫困
- 4) 推动地方、国家和国际各级建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统
- 5) 增强生计对威胁和危机的抵御力

其他目标

技术质量、知识和服务

跨领域主题

- 性别
- 治理

核心职能

- 1) 推动和支持国家制定和实施规范和标准制定文书，如国际协定、行为准则、技术标准等
- 2) 整理、分析和监测粮农组织职能相关领域的数据和信息并改进其获取
- 3) 推动、促进和支持全球、区域和国家层面的政策对话
- 4) 建议并支持国家和区域层面开展能力建设，制定、实施、监督和评价循证政策、投资及计划
- 5) 指导和支持粮农组织职能领域知识、技术和良好规范的整理、推广和采用
- 6) 推动政府、发展伙伴、民间社会和私营部门在粮食安全和营养、农业和农村发展方面的伙伴关系
- 7) 在国家、区域和全球层面在粮农组织的职责领域进行宣传和沟通

职能目标

- 外联
- 信息技术
- 粮农组织治理、监督和指导
- 高效和有效的行政管理