



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

水产养殖分委员会

第十届会议

2019 年 8 月 23-27 日，挪威特隆赫姆

《负责任渔业行为守则》 水产养殖和养殖渔业相关条款实施进展报告

内容提要

本文总结粮农组织成员对 1995 年《负责任渔业行为守则》（《守则》）水产养殖条款落实情况开展两年度自我评估的主要分析结果。此前评估结果已向 2017 年渔业委员会水产养殖分委员会第九届会议做出报告。本报告包括区域渔业机构和水产养殖网络对其辖区内各国遵守《守则》情况开展的评估。

该分析包括全球和区域层面执行绩效水平、成员国使用粮农组织援助情况以及区域渔业机构/水产养殖网络通过《守则》措施为各国提供支持水平的评估。本文分析并介绍水产养殖主产国和低收入缺粮国小组的实施绩效。

建议分委会采取的行动

- 审议本文件并提出评论意见。
- 针对这项工具对于成员遵守《守则》执行绩效方面的自我评估以及区域和全球评估的持续相关性和有用性提出评论意见。
- 建议为改进报告工具和进程以及评估结果的使用应采取的行动。

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维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：<http://www.fao.org/cofi/en/>。



mz970

引言

1. 这是一份关于《负责任渔业行为守则》（《守则》）水产养殖相关条款实施进展的两年期报告。报告重点介绍粮农组织成员、区域渔业机构、水产养殖网络对2019年网络调查所做回复的主要结果和发现。有关数值结果的更多详情参见会议背景文件（COFI:AQ/X/2019/SBD.1）。

2. 在此前数次调查过程中，对问卷和报告系统进行了重大调整。粮农组织于2008年启动参与式进程，以设计一份更具针对性的问卷。成员自2013年起使用新的问卷，报告执行绩效。在2015年调查中，为《守则》主问卷设计的基于网络的调查平台被引入《守则》水产养殖问卷。2017年，区域渔业机构/水产养殖网络首次参与调查。向区域渔业机构/水产养殖网络提供了经修改的成员问卷，旨在（1）掌握区域渔业机构/水产养殖网络对辖区内各国遵守《守则》水产养殖相关规定情况的看法和/或评估；（2）评估区域渔业机构/水产养殖网络支持各国合规的努力。2019年调查与2017年调查使用相同的问卷和报告系统。

3. 下节介绍用于获取原始数据的方法，并总结数据特点和分析依据。结果以成员分组或分三部分提交的形式呈现。第一部分是对成员遵守《守则》情况的评估结果。第二部分介绍成员在执行《守则》过程中对粮农组织准则、工具和援助的使用情况。第三部分介绍区域渔业机构/水产养殖网络对其辖区内各国遵守《守则》及其为各国提供援助情况开展评估的总体结果。

调查方法及问卷

4. 调查于2018年12月至2019年2月进行。两份问卷在线发布，分别针对粮农组织成员和区域渔业机构/水产养殖网络。授权联络点可使用唯一用户名和密码通过粮农组织域名上的专门门户网站访问问卷。该调查符合保密性、安全性和可用性相关必要要求。

成员问卷

5. 针对成员的问卷包括45个问题（涉及文书、措施或机制），分四部分，每部分包括相关措施组。第1部分包括基本措施，即水产养殖政策（1个问题）、水产养殖发展计划（1个问题）和监管措施（17个问题）。第2部分包括支持机制（13个问题），以促进第1部分中的措施。第3部分包括增强机制（5个问题），旨在改进第1和2部分所列措施的落实。第4部分是评估成员为落实第1、2和3部分提供支持的能力（8个问题）。

6. 要求成员回答从 0 到 5 的数字评级中的所有问题,或针对其认为不相关的问题,选择“不适用”。如某措施存在,则要求成员对该措施执行或实施的有效性和程度进行评级,其中 1 表示执行或实施效率很低,2 表示低,3 表示中等,4 表示高,5 表示很高。“0”表示该措施不存在或未实施。
7. (针对第 1、2、3 和 4 部分中的措施)提出相同问题,以评估在制定和实施措施过程中,粮农组织准则、工具和援助的使用程度。评分等级为:针对粮农组织准则、工具或援助(以下称为粮农组织援助)使用/支持情况,0 表示根本没有,1 表示极低,2 表示低,3 表示中等,4 表示高,5 表示很高或广泛。
8. 除数字评级外,回复者可在在线问卷中对每个问题发表评论。基于网络的系统还提供了回答问卷的指南,并为回复团队提供了一套说明。

区域渔业机构/水产养殖网络问卷

9. 区域渔业机构/水产养殖网络问卷包括三部分,所含问题与成员问卷第 1、2 和 3 部分相同。但第 3 部分还包括一个有关气候变化适应措施的问题。该问卷还要求回复的组织说明其职责。
10. 要求区域渔业机构/水产养殖网络对各国绩效评估进行评级,作为其辖区内国家组的估计平均得分。本问卷中使用的等级与成员问卷中的等级(从 0 到 5)相同。
11. 还要求区域渔业机构/水产养殖网络评估其自身在支持各国遵守第 1、2 和 3 部分所列具体要求或措施方面的绩效。低分(0、1 或 2)表示该组织针对特定措施没有提供援助或提供的援助非常有限。由此可认为,区域渔业机构/水产养殖网络需要获得支持,以改进其为各国提供的援助,从而使各国更好地遵守某项特定措施。该信息有助于粮农组织和伙伴进一步突出支持重点并与区域渔业机构/水产养殖网络合作,从而改进成员对《守则》的执行。3 分是指区域渔业机构/水产养殖网络正在为某些国家提供支持,但效果不大。4 分是指区域渔业机构/水产养殖网络正在做出相关努力,在各国支持某项措施,且在较大范围内开展这项工作。5 分是指区域渔业机构/水产养殖网络正在为辖区内国家提供充分和有效的支持,以落实某项措施。在某些情况下,各国能够有效落实某特定措施,因此可能无需区域渔业机构/水产养殖网络提供支持。在这种情况下,答案可能是“不适用”。

数据与分析

12. 回复的原始数据从基于网络的系统中以 Excel 文件的形式导出，用于分析。提交的总数（样本总量）为 113 个粮农组织成员，占粮农组织成员总数的 57%¹。2015 年为 71 个（占 36%），2017 年为 78 个（占 40%）。所有回复成员的水产养殖总产量占世界水产养殖总产量的 95%（含中国）或 89%（不含中国）²。各区域成员提交率超过 50%。提交数量（样本量）所占比例对应一个区域的成员数量（人口规模）。22 个区域渔业机构/水产养殖网络对问卷做出回复，2017 年调查中，该数字为 14 个。

13. 成员回答了评估其执行绩效的所有问题。平均而言，45 个问题中，95% 的成员（113 个成员中的 107 个）给出得分（0、1、2、3、4 或 5）；其余（5%）表示“不适用”。“不适用”的回答主要集中于问卷第 2 和 3 部分中的几个问题³。关于对粮农组织援助使用情况的评估，79% 的成员给出了分数，17% 回答“不适用”，4% 未作答。

14. 各个提交回复的原始数据在计算全球和区域分数的过程中加以汇总。为对区域分数开展比较分析，还按照措施分组（第 1、2、3 和 4 部分）以及针对各部分的总体结果，使用相同权重计算了平均得分。然后将执行得分的总体结果与使用粮农组织援助的程度相关联。突出显示低分结果（0-2.00）。

15. 该分析对 2017 年和 2019 年的执行分数加以比较：使用了对 2017 年和 2019 年调查均做出回复的相同成员提交的回复（共计 63 份回复）。对各区域平均分数加以比较⁴。

16. 此外，还对全球（共计 113 个回复成员）以及水产养殖主产国小组的执行分数加以比较。根据 FishStatJ 数据库（FAO，2019 年），主产国是指“2017 年产量最大的 20 个回复成员（超过 20 万吨）”⁵。

¹ 粮农组织有 197 个成员（194 个成员国，2 个准成员国和 1 个成员组织）。各区域回复成员名单和提交率参见会议背景文件表 1 和表 2（COFI: AQ/X/2019/SBD.1）。

² 该计算基于渔业统计时间序列软件（FishStatJ）2017 年的数据。资料来源：粮农组织。2019 年。渔业及水产养殖统计数据。全球水产养殖产量 1950-2017 年（FishStatJ）。参见：粮农组织渔业及水产养殖部[在线]。罗马。更新于 2019 年。www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstatj/en

³ 平均而言，每个问题得到“不适用”回答的比率很低（113 个成员中的 6 个或占成员总数的 5%）。针对得到相对较多“不适用”回答的问题，“不适用”回答的比率为 10%-14%，除第 2 部分中的一个问题外，即问题 27（具备激励机制，用以刺激农民恢复或修复因其从事水产养殖活动而退化的资源），这道题得到的“不适用”回答的数量很多（113 个成员中的 25 个或占 22%）。

⁴ 2015 年调查所提交回复数量不足以进行区域比较。

⁵ 主产国名单见会议背景文件表 1（COFI:AQ/X/2019/SBD.1）。

17. 评估了低收入缺粮国的绩效,并与全球得分进行了比较。该分析基于 FishStatJ (粮农组织, 2019 年) 报告的低收入缺粮国中 24 个水产养殖生产国提交的回复⁶。

结果和影响

成员对执行绩效的自我评估

18. 总体结果显示,遵守《守则》的执行绩效因区域和措施组而异(第 1、2、3 和 4 部分)。

19. 使用 2.97 的全球平均分作为基准,各区域相对于全球平均水平的绩效如下:北美洲(4.01)、欧洲(3.63)、亚洲(3.23)、近东(2.99)、非洲(2.58)、拉丁美洲及加勒比(2.51)和西南太平洋(2.26)。

20. 在全球和区域层面遵守第 1 部分(基本措施,即政策、计划、监管措施)的执行绩效平均得分在四个部分中最高。其次是第 2 部分(支持机制)和第 4 部分(能力水平)。第 3 部分(增强机制)得分最低。在 113 个回复成员中,18 个(16%)在第 1 部分中平均得分较低(0-2.00),在第 2 部分中有 28 个(25%),第 3 部分中有 45 个(40%),第 4 部分中有 24 个(21%)。这可能表明,成员国普遍高度重视制定和实施核心措施(第 1 和 2 部分中的措施),且其已具备足够的支持能力。因此,需要加倍努力,改进两部分中得分较低的措施的落实情况,包括在非洲、拉丁美洲及加勒比、西南太平洋区域。西南太平洋区域得分较低的措施数量最多(45 个之中的 16 个,占得到较低平均分的措施总数的 36%)。北美和欧洲四个部分得分较为均衡,体现为总体绩效水平相对较高。⁷

21. 2017 年和 2019 年调查的全球分数没有显著差异。在区域层面,结果显示,在所有措施组中,近东和亚洲的执行绩效有所改观,因此推高了两个区域的总体得分。非洲在第 1 部分中的得分增加,但在第 2 部分中的得分有所下降。第 1 部分得分增加,主要得益于该区域水产养殖政策(问题 1)和发展计划(问题 2)绩效改观。另外,几乎所有监管措施(也是在第 1 部分)的得分都在下降。拉丁美洲及加勒比、西南太平洋区域在两个核心部分的得分均有所下降。北美和欧洲在所有部分的绩效均得到相对较高的分数(超过 3.00)。但 2017-2019 年,得分呈下降趋势⁸。

⁶ 回复的低收入缺粮国名单见会议背景文件表 1 (COFI:AQ/X/2019/SBD.1)。该组中共有 49 个食用鱼类水产养殖生产国。2017 年总产量为 950 万吨,不包括水生植物,过去 10 年,总产量几乎翻了一番。该组中前十大生产国是印度、孟加拉国、尼日利亚、巴基斯坦、乌干达、朝鲜民主主义人民共和国、加纳、尼泊尔、乌兹别克斯坦和尼加拉瓜。

⁷ 见会议背景文件表 3 (COFI:AQ/X/2019/SBD.1)。

⁸ 见会议背景文件表 4 (COFI:AQ/X/2019/SBD.1)。

22. 关于水产养殖主产国小组（成员提交名单中的前 20 个生产国，其中一半来自亚洲），该小组的总体绩效得分与全球得分相对应，显示在几乎所有措施中（一项措施除外），均表现出更高的绩效水平。该小组在生物多样性影响衡量指标（问题 14）⁹上的得分略低于全球得分¹⁰。使用全球得分作为基准（2.97），该组中的六个成员的总得分低于全球平均分（2.22-2.86）。

23. 相比之下，低收入缺粮国小组在所有措施上的平均得分（根据 24 份提交材料，其中 14 份来自非洲和食用鱼类产量超过 20 万吨的 3 个主产国）低于全球得分。共有 14 个措施得分较低（0-2.00）；其中 10 个是第 1 部分和第 2 部分中的核心措施¹¹。在 24 个回复成员中，19 个（占 79%）的总得分低于全球平均水平（低于 2.97），其中 9 个成员分数低或很低（0.65-2.00）。

使用粮农组织准则、工具和援助

24. 在运用粮农组织准则、工具和援助（以下统称为粮农组织援助）执行《守则》方面，总分相对较高且高于 2.06 的全球平均分的区域是亚洲（2.71）、近东（2.57）和非洲（2.11）。

25. 粮农组织援助主要用于制定和实施第 1 部分所列基本措施（2.41），以及提高第 4 部分所列能力水平（2.15）。在所有 45 项措施中，粮农组织援助使用得分相对较高的前五项措施按降序排列如下：（1）食品安全能力；（2）与粮农组织或世界动物卫生组织相一致的鱼类健康管理规定；（3）与利益相关方协商制定水产养殖政策和/或水产养殖发展计划的支持机制；（4）水产养殖政策；（5）与食品法典委员会相一致的食品安全规定。

26. 粮农组织援助使用情况的区域平均得分与执行绩效呈正相关。因此，可以得出结论，使用程度越高，绩效越好，反之亦然。然而，这不适用于欧洲和北美，因为这两个区域的绩效与粮农组织援助的使用情况之间没有相关性。

27. 若干措施显示，使用粮农组织援助的全球分数较低（0-2.00）。执行绩效得分较低的多数措施，对粮农组织援助使用程度的得分也较低¹²。以下区域的情况即是如此：西南太平洋（第 1、2、3 和 4 部分中的 15 项措施），拉丁美洲及加勒比（第 2、3 和 4 部分中的 6 项措施），非洲（第 2 和 3 部分中有 6 项措施），近东（第 2、3 和 4 部分中的 3 项措施），亚洲（第 3 部分中的 1 项措施）和北美

⁹ 该政策和计划包含最大限度地减少、监测和减轻可能对生物多样性造成负面影响的水产养殖活动的规定，此类水产养殖活动包括使用外来物种、破坏红树林等栖息地、使用抗生素、将农场污水排入公共水域等。

¹⁰ 见会议背景文件表 5（COFI:AQ/X/2019/SBD.1）。

¹¹ 见会议背景文件表 6（COFI:AQ/X/2019/SBD.1）。

¹² 会议背景文件表 7（COFI:AQ/X/2019/SBD.1）对这些措施进行重点介绍。

（第 3 部分中的 1 项措施）。对这一结果的解释是，不仅粮农组织援助的使用程度较低，而且对某些具体措施的支持可能不足。提升这些措施的总体落实情况，将需要为这些措施提供更多类型和更高水平的支持，且应适应于该区域或该国家的水产养殖发展阶段。

区域渔业机构/水产养殖网络评估

28. 区域渔业机构/水产养殖网络对各国在其辖区内执行绩效及其对各国提供支持的评估结果，来自 22 个回复组织¹³。其成员国多种多样，其中许多涵盖若干区域的国家，某些甚至覆盖全球。总体评估分数与粮农组织成员的自我评估分数一致：第 1 和 2 部分的执行绩效相对较高，第 3 部分得分最低。上述总体执行绩效水平也与其对各国的支持水平相对应。

29. 区域渔业机构/水产养殖网络评估以及某些区域成员自我评估均显示执行绩效得分较低的措施包括：（1）农民恢复或修复因水产养殖活动而退化的资源的激励制度（第 2 部分，问题 27）#；（2）发生灾害时的政府援助计划（第 3 部分，问题 35）；（3）获取商业保险（第 3 部分，问题 37）#。在上述用符号（#）标注的两个措施中，区域渔业机构/水产养殖网络在支持各国执行方面的绩效总分也较低，表明区域渔业机构/水产养殖网络对这些措施缺乏支持或援助非常有限。根据成员评估，这两项措施在粮农组织援助使用情况方面的总体得分也是最低的（分别为 1.46 和 1.32）¹⁴。

结 论

30. 成员对其遵守《守则》的绩效开展自我评估有两个直接好处：（1）向各个成员指出可更好地分配精力和资源的重要措施；（2）为粮农组织、区域渔业机构/水产养殖网络、伙伴提供依据，用以评估可提供外部援助的领域并对领域进行优先排序。可根据自我评估（内部）结果并以区域或全球结果为基准，对有待改进或加强的措施进行优先排序。

31. 半数回复的成员绩效较好，高于全球平均水平。绩效得分相对较低的另一半回复的成员中，某些成员分数低或很低，包括一些归类为低收入缺粮国的水产养殖生产国。上述结果对来自许多其他评估的证据加以补充，并通过不同方式展示和描述水产养殖增长和发展中的差距及失衡。

¹³ 见背景文件表 8（COFI:AQ/X/2019/SBD.1）。

¹⁴ 见背景文件表 9（COFI:AQ/X/2019/SBD.1）。

32. 结果表明，在相关措施上投入精力和资源更多，用以推动部门治理的成员，其水产养殖政策和发展计划也相对较为完善。此外，执行情况的进一步及大范围改进还取决于其他机制。这有力地表明，需要加倍努力改进绩效分数较低的监管措施和支持机制。该建议同样适用于增强机制。增强机制可能不见得是“基本措施”，但其可以更好地刺激并更有效地促进基本（或核心）措施的推进及应用。面对气候变化和经济及社会风险，可特别关注改进风险管理措施及能力。粮农组织援助使用情况和区域渔业机构/水产养殖网络对各国的支持情况相关指标可作为可靠指南，用以评估不同性质和程度的援助可重点关注的措施。

33. 绩效的可持续改进将取决于成员在各方面的能力，这显然需要足够的资源。粮农组织和区域渔业机构/水产养殖网络技术援助模式的历史特点是推动国家之间的技术合作。这应得到持续和加强，以便在次区域内部、区域内部、区域之间汇集和分享成员的努力和资源。依照或遵守《守则》并实现部门发展的过程中，能够从积极参与以及公平分担职责和分享资源之中明确获益，这是共同实现可持续和负责任的水产养殖发展的关键。