


2013 年 10 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	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
---	--	--------------------	---	---	---	--

渔业委员会

鱼品贸易分委员会

第十四届会议

2014 年 2 月 24-28 日，挪威卑尔根

监督《负责任渔业行为守则》第 11 条的落实工作

内容提要

本文件概述了粮农组织成员为支持落实《负责任渔业行为守则》第 11 条“捕捞后处置和贸易”而开展的活动。本文件还强调了粮农组织成员在哪些领域面临落实第 11 条方面的挑战。

本文中的信息系根据粮农组织成员于 2013 年 5 月 21 日至 9 月 13 日提交的自我评估问卷整理分析得出。该问卷采取了一种全新的电子表格形式，其中包括以往问卷（提交至渔委鱼品贸易分委员会第十三届会议的问卷）中提出的相同问题，但为了提高回复率，已对这些问题进行了简化。

目前粮农组织成员的回复率为 60%，与渔委鱼品贸易分委员会上届会议 22% 的回复率相比进步明显。

建议分委员会采取的行动

- 就如何支持和更广泛地落实《负责任渔业行为守则》第 11 条提出指导意见；
- 粮农组织成员为进一步完善报告流程提出行动建议。尤其就是否继续使用目前简化的电子表格问卷或通过在线问卷的方式监督第 11 条的落实情况作出决定。若决定继续使用简化问卷监督第 11 条的落实情况，则应考虑对问卷的说明部分进行一些细微的改动。

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 网站获取。

引言

1. 渔委鱼品贸易分委员会第十二届会议¹同意通过向粮农组织成员分发问卷的方式监督《负责任渔业行为守则》第 11 条“捕捞后处置和贸易”的落实情况。会上还同意，专门针对贸易的问卷应当每两年进行一次，与对《负责任渔业行为守则》的总体落实工作进行监督的问卷交替进行。

2. 编制并发放了一份标准问卷，首次调查粮农组织成员对《负责任渔业行为守则》第 11 条的落实情况，渔委鱼品贸易分委员会第十三届会议²对此次调查结果进行了讨论。仅收到 15 个成员和欧洲联盟（成员组织，以下简称“欧盟”）以其 27 个³成员国名义回复的问卷，占粮农组织成员的 22%。

3. 粮农组织成员鼓励秘书处提高问卷的回复率。秘书处考虑采取一些措施，包括将问卷放到网上以及摒弃宽泛式提问从而简化电子表格问卷。当时选用后一种措施是因为渔业及水产养殖部正在实施一项重要举措，即在網上公布渔委《负责任渔业行为守则》问卷全文。秘书处认为应首先测试该项举措的成果，随后由相关委员会审查是否可能将单独的水产养殖问卷（呈交渔委水产养殖分委员会）和鱼品贸易问卷（呈交渔委鱼品贸易分委员会）并入渔委主要问卷。

4. 简化问卷⁴促使粮农组织成员的回复率从以往的 22%提高到现在的 60%。

汇编后的问卷质量及进一步完善

5. 收到了 88 个成员国和 1 个成员组织（欧盟代表其 28 个成员国递交了一份问卷⁵）的回复，因此共有 116 个成员国做出了回复，占粮农组织成员总数的 60%。在收到的调查问卷中，平均有 93%的问题得到了回复，其余 7%的问题没有得到回复或回复内容为“不适用”。有两份问卷在截止日期之后才收到，所以相关回复没有纳入本文件。问卷回复率和完成度均有所提高，各成员国提交了相应的评论和数据，这些内容都表明，新调查问卷得到了成员国积极的响应，也表明粮农组织成员国对问卷的兴趣和参与度较高。此外，许多成员国的评分看上去十分坦诚，这一点可以从问卷各部分评分的一致性及相关评论内容中判断出来。

6. 各区域的回复率（各区域的回复国数量）如下：北美为 100%、非洲为 71%、拉丁美洲及加勒比为 55%、亚洲为 52%、近东为 43%、欧洲为 38%⁶、西南太平洋

¹ 2010 年 4 月 26-30 日，阿根廷布宜诺斯艾利斯。

² 2012 年 2 月 20-24 日，印度海德拉巴。

³ 截至渔委鱼品贸易分委员会于 2012 年 2 月召开第十三届会议时，欧盟成员国为 27 个。2013 年 7 月 1 日，克罗地亚成为欧盟第 28 个成员国。

⁴ 粮农组织于 2013 年 5 月 21 日以该组织六种官方语文（阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙语）向所有粮农组织成员以及渔委和渔委鱼品贸易分委员会的参与方发放了问卷。2013 年 5 月 21 日至 2013 年 9 月 13 日，向粮农组织代表、渔委和渔委鱼品贸易分委员会的参与方、以及常驻代表和区域办事处发放了单独和综合的后续调查问卷。接收回复的截止日期为 2013 年 9 月 13 日。

⁵ 分析时没有将欧盟成员国直接提供的回复纳入考虑，因为欧盟已代表其做出回复。

⁶ 欧洲的回复包括非欧盟成员的欧洲国家和欧盟的回复，其中欧盟算作一个整体。

为 25%。尽管此次监督工作已经取得了十分积极的成果，但秘书处相信，渔委鱼品贸易分委员会第十五届会议将取得更高的回复率。

7. 需要就下述事项作出决定：是否继续使用简化电子问卷，或编制一份在线问卷（粮农组织成员每两年完成一次），在最近启用的渔委综合问卷的网络平台上公布⁷。

8. 如果问卷仍为电子表格格式，那么需要对说明部分做出下述细微调整，以使问卷内容更加明确：

- 说明、基准系统：删除“每个问题只允许选择一个答案”，因为收到的多份问卷中每节只回答了一个问题。
- 第五题：改写“确定落实《守则》第 11 条方面新出现的问题”，因为粮农组织成员不清楚如何以“是/否”的形式回答这个问题。建议修改如下：“确定在落实《守则》有关捕捞后处置和贸易的条款方面，是否将以下问题作为新出现的问题予以考虑（是或否）”。

9. 如果采取另一措施，即使用在线问卷并将其并入渔委主要问卷⁸，那么需要决定是将此问卷与渔委主要问卷合并，并且替换渔委问卷目前关于第 11 条的一般性问题，还是将这一问卷作为一个额外的独立部分。并且，由于渔委和渔委鱼品贸易分委员会的时间安排不同，主要问卷中关于鱼品贸易的部分将被视为一个单独的部分，由粮农组织成员每两年在鱼品贸易分委员会会议召开前完成这部分问卷。

问卷结构和数据分析

10. 监督《守则》第 11 条落实情况的问卷共分六节，包括十个问题，具体内容如下所述：

- 第 I 节 – 负责任的鱼品利用 – 第一、二题；
- 第 II 节 – 负责任的国际贸易 – 第三题；
- 第 III 节 – 有关鱼品贸易的法律和条例 – 第四题；
- 第 IV 节 – 落实《守则》第 11 条方面新出现的问题 – 第五题；
- 第 V 节 – 当前挑战 – 第六至九题；
- 第 VI 节 – 其他评论意见 – 第十题。

⁷ 将在 2014 年 6 月 9 日至 13 日举行的下届渔委会议上分析和讨论成员国的在线回复，目前尚未了解这个新在线报告工具的回复率。

⁸ 渔委水产养殖分委员会最近为建立《负责任渔业行为守则》有关水产养殖和养殖渔业条款落实情况网络报告平台提供了支持。

11. 问卷**前四个问题**（第 I 节至第 III 节）要求粮农组织成员汇报其在负责任的鱼品利用、负责任的国际贸易，以及有关鱼品贸易的法律和条例方面实施相关措施的程度，答案分 1（没有或刚开始）至 5（几乎完成或已完成）级。当问题不适用于国家或国家以下层面内容时，也可回复不适用（“n/a”）。

12. **第五个问题**（第 IV 节）要求粮农组织成员通过回答是/否并自由填写一些内容来指出在落实第 11 条时新出现的问题。

13. 接下来的**五个开放式问题**（第 V 节和 VI 节）要求粮农组织成员指出当前为落实《负责任渔业行为守则》第 11 条在安全和质量保障制度、捕捞后部门、鱼和渔产品的国际贸易以及法律和条例方面面临的挑战，并提供其他评论意见。

14. 问卷所得结果如下。由于回复率不同，并未在汇总的情况下将其与前份问卷的结果进行对比。国家一级的对比会十分有意义，但也会违背保密要求。

15. 粮农组织成员对前五个问题回复的统计概况载于文件 COFI:FT/XIV/2014/Inf.8。回复按成员⁹是否属于 77 国集团或经合组织¹⁰集团分类。另外，为了丰富分析内容，并强调在特定地理区域新出现的可能需要提供进一步支持的关键问题，按照区域对回复进行了分类：非洲（占总回复量的 39%）、亚洲（15%）、欧洲¹¹（10%）、拉丁美洲及加勒比（20%）、中东（10%）、北美洲（2%）和西南太平洋（4%）。

负责任的鱼品利用

16. 本节分为两个部分：1) 监督实施与鱼和渔产品安全和质量相关的措施，和 2) 监督实施与捕捞后部门相关的措施。

17. **与鱼和渔产品安全和质量相关的措施在多大程度上得到了实施？**所有成员均报告称，已按要求较好地实施了与鱼和渔产品安全和质量相关的措施。经合组织集团尤其如此，从本节来看，其实施程度最高。这表明其具备与安全和质量保障制度有关的有利体制和技术环境。77 国集团国家的回复内容略有不同，对相关措施的实施程度较低，在以下领域尤其如此：

- 实施国家环境和/或残留物监测计划；
- 制定、监测和实施国内市场产品安全和质量标准；
- 实施可追溯性要求

⁹ 本文件中，“成员”指回复问卷的粮农组织成员。

¹⁰ 经合组织集团的回复包括各个非欧盟经合组织国家和欧盟的回复，其中欧盟算作一个整体。

¹¹ 欧盟被视作一个整体。

18. **在捕捞后部门各项措施在多大程度上得到了实施？** 本节显示，77 国集团和经合组织国家的总体实施水平最低。同前面的情况一样，经合组织集团报告的捕捞后部门各项措施实施水平高于 77 国集团。捕捞后部门各项措施的总体实施水平低于与鱼和渔产品安全和质量相关措施的实施水平。为评估和减少捕捞后损失，以及监测捕捞后活动对环境的影响而采取的措施的实施情况尤其如此，各成员报告称“部分实施，但远远不够”。有意思的是，77 国集团报告已采取大量措施促进人类鱼品消费，这表明鱼品的营养价值和/或提倡多样化饮食是各国政府认可并优先考虑的重点。

负责任的国际贸易

19. 经合组织集团报告的国际贸易措施实施水平高于 77 国集团。两个集团在以下领域报告的实施程度均较低：

- 出台措施验证鱼和渔产品来自可持续渔业和水产养殖；
- 评估和监测鱼和渔产品贸易（进口和出口）对粮食安全和收入的影响。

有关鱼品贸易的法律和条例

20. 各成员在本节的总体实施水平最高，77 国集团尤为显著。各国对以下工作的回复反映了实施工作中的唯一几点不足：

- 对贸易法律和条例的变动提供了足够的过渡期、减损和其他类似安排；
- 酌情向世界贸易组织（世贸组织）、有关国家和其他有关国际组织通报贸易法律和条例的变动情况。

落实《负责任渔业行为守则》第 11 条方面新出现的问题

21. 本节分为四个部分：

- **生态标签和认证要求：** 63%的成员表明生态标签和认证要求是新出现的问题。
- **关于非法、不报告、不管制的法规：** 79%的成员表明关于非法、不报告、不管制的法规是新出现的问题。
- **可追溯性要求：** 66%的成员表明可追溯性要求是新出现的问题。
- **其他：**
 - 回复者报告的其他新出现的问题包括需要各政府的支持，以确保遵守《负责任渔业行为守则》，并使内部政策与国际市场要求保持一致；
 - 各成员还表明，由于在国家层面所有主管部委/部门之间的协调工作很复杂，实施《负责任渔业行为守则》时出现了一些困难；

- 各成员指出，由于缺乏适当的海岸警卫队或渔船监测系统，实施非法、不报告、不管制法规时开展监测和追踪并不容易。因此，有成员报告称脆弱渔业的国际贸易仍影响着渔业的可持续发展和对水生资源的负责任利用；
- 一些成员强调需要配备经过可持续渔业管理培训的合格人力资源，其中包括需要将《负责任渔业行为守则》翻译为当地语言，以促进其传播及实施；
- 回复者报告的其他新出现的问题包括，由于能力有限，无法衡量渔业和捕捞活动对环境的影响（如碳足迹）以及计算和缓解气候变化对渔业的影响，尤其是对小规模生产的影响；
- 一些成员还指出，有必要为所有渔业活动，尤其是传统渔业活动建立和实施一个可追溯性系统，但这一工作存在一定困难；
- 有成员报告称，对有机鱼类养殖的要求仍不明确。

当前挑战

22. 其余五个问题都是开放性的。对每个问题收到的答复进行了概述。

与安全和质量保障制度相关的当前挑战

23. 整体而言，成员表明缺乏有效能力、技术专门知识、物质设施、资源、基础设施、合规设备、明确的质量标准、控制系统、可靠的抽样方案和受认可的检测实验室，以致无法遵守卫生要求，也无法帮助建立一个针对鱼和渔产品的安全及质量控制和监督系统，对小规模渔业来说尤为如此。

24. 由于人类对改变的习惯性抵抗、个体消费者的生活水平以及总体缺乏质量和安全问题意识，有成员报告称质量低下产品的生产和消费仍相当可观。在此方面，强调了不同政府使消费者了解其在食品安全方面的权利并确保其享有此项权利的责任。

25. 由于缺乏一个明确的国家政策，多数情况下，安全和质量保障标准似乎受到了单一捕鱼公司和鱼品加工者的能力和经验的挑战，以致在现有资源情况下无法遵守要求。各成员表明，当前政策/立法/监管框架已经过时或并不存在，并缺乏体制能力、质量管理计划和适当计划来保护、支持和保证鱼类和渔业产品安全并确保保护环境。此外，食品安全控制通常由不同政府部委/机构负责，职责重复并且责任定义不明确，使这一问题的管理工作更为复杂。

26. 国际食品安全法律要求不断变化，对检验、监测、监督工作产生财务影响，并要求继续为检验人员提供培训和开设进修课程。各成员注意到遵守新的安全和质量保障要求会产生费用，强调了该费用对产品价格的影响。

27. 着重说明了在国内市场（尤其是小型渔业部门）实施消费产品质量和安全保障制度面临的挑战。生产优质产品的成本较高，可能使此类产品对于购买力有限的市场来说价格过于昂贵。

28. 各成员关切地注意到，发达国家对食品安全的要求越来越严格，但发展中国家在遵守国际标准和进入国际市场方面缺乏管理能力，两者之间存在不协调问题。

29. 成员报告称，各国际贸易伙伴的食品监控和认证系统缺乏等同性，需要建立起相互认可的标准。

30. 粮农组织成员指出需要处理的问题还包括：缺乏针对渔业和水产养殖业中污染物和疾病的国家监控系统、风险评估技术和监督计划，以及缺乏综合性的快速警报系统，以致无法确定潜在危害并实施危害分析关键控制点方法。

与捕捞后部门相关的当前挑战

31. 在捕捞后部门，尤其是小型渔业领域，成员面临的主要挑战是，通过减少捕捞后损失、提高增值产品产量以及增强对国内和国际市场需求的反应能力来提升部门价值。

32. 运输网络不完善、产品上岸、储存、供销、出售的基础设施薄弱、现代加工设施难以获得、渔船设备简陋、当地制造商食品包装材料匮乏、适当的冷链冷藏产业缺失、饮用水和/或洁净水供应不足、后勤支持不到位（如供电中断）等问题被确定为捕捞后部门面临的主要挑战，这些同时也是造成重大损失和产品质量下降的主要原因。成员还报告了缺乏财政资源以及能源储存和加工过程成本高昂的问题。

33. 此外，成员们强调小规模经营者尤其缺乏有关鱼品管理、捕捞后处置、保存方法（烟熏、晒干、盐腌）和增值技术、健康与卫生方面良好做法的能力与知识，还指出鱼品保存和加工过程中化学品使用不当，缺少专业人士对渔政人员进行培训并为渔民提供建议。应开展鱼品加工和质量保障方面的能力建设。部分成员指出，市场价格、标准和法规方面的信息匮乏。

34. 由于缺乏监测系统和用于衡量捕捞后活动对环境影响的必要数据，成员多次对环境问题表示关切。

35. 部分成员指出，虽然其有意增加符合国际认可标准的增值产品的产量，但是面临相关产品在市场的定位问题。这是因为渔业生产的成本和风险较高，并且加工鱼品需缴纳高进口税，导致产品价格过于昂贵。

36. 成员报告称，目前缺乏国家可追溯性监管计划与针对捕捞前后、运输、储存和加工过程的卫生检验监控系统，且各公共机构对捕捞后部门在政策、预算、环境保护、风险降低、质量保障、渔业技术研究和推广服务研究等方面也关注不足。成员国也报告了危害分析关键控制点在鱼品加工和水产养殖部门的实施情况。

37. 一些成员指出，捕捞后损失严重（高达 20%至 40%），其他成员着重说明了在国家层面对捕捞后损失进行定性和定量评估的困难。成员强调必须鼓励那些从事鱼品加工、分销和销售的人员减少损失和浪费，并以环保方式使用副渔获物和投入资源（水/能源/木材）。捕捞后部门面临的另一挑战是发展高效、可持续的水产养殖业，因为这将成为捕捞渔业的替代产业。

38. 成员报告称，私人生态标签泛滥是一个严重的问题，因为每个标签有不同的产品合格标准，并且其中一些标准相互矛盾。成员认为实验室质量/安全控制认证存在问题，因此强调应审议认证的替代模式（例如使用受认可的第三方）。他们还注意到有必要针对逐个物种或逐项产品实施渔获认证计划。

与鱼和渔产品的国际贸易相关的当前挑战

39. 一些成员对进口国单方面逐渐施加市场制约以及关税和非关税措施表示担忧，例如：标准和准则不明确；措施严格或不透明；法规和容许的最大限量经常变动；认证要求成本高昂且不统一；政府的补贴和措施不符合世贸组织《实施动植物卫生检疫措施的协议》中的原则（其中包括采用的食品安全标准不符合《食品法典》或没有以风险评估为基础）。此外，一些成员报告，由于资源有限，使得相关官员无法参加国际会议或贸易展销会/展览会，从而加剧了他们的边缘化。

40. 国际市场（尤其是欧盟市场）的准入是一个主要问题，且进口国实施的措施依旧带有歧视性，会扭曲市场并限制消费者的选择自由。

41. 据成员报告，进口国或国际食品标准机构之间缺乏协调，导致所应用的质量标准和/或法规各不相同而且互相矛盾。

42. 大多数成员报告，他们自己有责任确保鱼和渔产品的国际和国内贸易符合良好的保护和管理做法。他们还强调需要制定针对食品安全的国家政策，如建立一个食品安全主管部门。该机构将与相关部委合作以确保对以下方面进行官方控制、监督和合规监测：鱼和渔产品；安全和质量；可追溯性；生态标签；劳动力；非法、不报告、不管制捕捞行为；危害分析关键控制点措施；卫生和植物检疫要求；可持续开发和社会责任计划。

43. 一些成员认为，促进渔产品的国际贸易可以推动实施国内生产/消费价值链中的安全措施。

44. 许多成员指出，高级别的非正式贸易是一项挑战，其中包括国家和区域两级鱼品贸易的信息或数据较少。

与法律和条例相关的当前挑战

45. 总体而言，国家层面缺乏监管以下主要问题的法律框架：安全和质量保障、捕捞后活动和国际贸易。有成员强调某些情况下，将国家法律的内容纳入省市级法

规有困难。而在其他情况下，也有国家制定了相应法律，尽管这些国家法律并未得到有效落实或恰当执行/及时更新，以便了解行业做法的变化和新技术。各成员注意到各国对缺乏方法和能力以及决策过程迟缓表示关心。

46. 各成员也对政府机构之间缺乏协调以及部分法规出现管辖重叠和重复表示担忧。

47. 为减少非法、不报告、不管制捕捞行为，各国采取了渔业管制和渔业行动，一些成员强调，最具挑战的问题之一就是各国在针对这一管制和行动的法规和职责领域缺乏合作。总体而言，渔业价值链上的利益相关者未能严格遵守法律，因而仍需做出大量努力，防止渔产品进出口中的非法行为和商业欺诈（虚假贴标、调换品种等）。

48. 成员指出，需要让行业、主管部门和消费者参与决策过程，从而让消费者意识到新出现的重要问题并愿意为安全、合法且环保的产品和做法支付额外费用。因此，行业可以加大投资力度，主管部门也能够更好地实施法律。

49. 成员强调，应简化监管框架，制定更为具体、简化、透明、易理解的法律和条例，对其定期审查，并确保其符合国际标准和其他任何相关的公认规定和要求。如有可能，应将各项法律和条例翻译为当地语言，以便促进其传播和应用。

50. 成员强调，应保护濒危物种，为渔业和水产养殖部门的生产者和加工者制定国家应急计划、监测计划以及良好做法准则。

51. 成员注意到各国对于制定、起草和颁布法律的冗长流程表示关切。

其他评论意见

52. 尽管有些成员国政府报告了渔业管理的逐步改善情况，包括研究、水产养殖、法律实施、许可内容和推广等方面，但还需做出更大努力和需要更多资源，尤其是在寻求粮农组织支持的以下领域：

- 在各国建立渔业培训机构，并在食品安全、捕捞后活动和国际贸易要求等方面对员工开展能力建设；
- 明确制定符合国际标准和准则的国家质量和安全保障制度，以便促进国内消费；
- 针对渔业部门制定明确的国家法规和投资计划；
- 支持渔业技术和渔业管理方面的研究，以便加强海洋资源的可持续性，同时保护消费者的健康；

- 支持建立渔业和水产养殖业的高效市场观测体系和信息管理体系，以便获取可靠且完整的市场数据，了解行业现状，提高市场透明度和效率，分析市场动态，并支持商业决策和政策制定工作；
- 支持采用《负责任渔业行为守则》来指导政策的制定及落实工作。

53. 成员报告称，有必要使所有国家、政府和非政府组织以及渔业的所有相关方以负责任的方式开展合作，以便实现保护消费者健康和保护捕捞渔业、水产养殖和内陆栖息地的最高目标。

结 论

54. 全球对问卷的回复情况表明粮农组织成员的参与度较高，捕捞后活动和贸易的相关措施总体实施情况较好，尽管在区域内和区域间存在差异，主要体现为捕捞行业的发展状况不同。

55. 这些回复强调了与许多新出现的主要问题相关的顾虑、正在做出的努力以及面临的困难，这些问题对不同国家渔业部门的发展至关重要，各成员认识到了这些问题并做出了报告。

56. 尤其强调了生态标签和认证要求、“非法、不报告、不管制”法规和可追溯性要求是新出现的问题，并指出以下措施的实施程度最低：

- 支持实施可追溯性要求；
- 评估和减少捕捞后损失；
- 监测和处理捕捞后活动对环境的影响；
- 评价和监测鱼和渔产品（进出口）贸易对粮食安全的影响。

57. 本文件的制定离不开粮农组织成员的慷慨努力，他们对问卷提出了详细的意见。该反馈被视为国家信息的关键来源，将有助于确定相关的区域差距和全球差距，且十分有益于规划和改进粮农组织活动。