



联合国  
粮食及  
农业组织

## 《粮食安全和扶贫背景下保障可持 续小规模渔业自愿准则》







# 《粮食安全和扶贫背景下保障可 持续小规模渔业自愿准则》

联合国粮食及农业组织  
2015年·罗马

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（粮农组织）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粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

本信息产品中陈述的观点是作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

ISBN 978-92-5-508704-2

© 粮农组织 2015年

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至[www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) 或 [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站（[www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)）获得并通过[publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org) 购买。

谨以此献给为改善全世界渔业工人的生活  
付出了不懈努力·为制定本《准则》  
作出了宝贵贡献的 Chandrika Sharma 女士



# 前言

《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（《准则》）是国际社会专门针对小规模渔业商定的第一份文书，小规模渔业非常重要，但迄今为止常被忽视。

小规模渔业部门在地方社区、传统和价值中有着坚实的根基。小规模渔民多为个体经营者，其提供的鱼品通常为家庭或社区直接消费。妇女是该部门的重要参与者，尤其是在收获后和加工活动中。在直接依靠捕捞渔业的人口中，估计90%左右从事小规模渔业活动。因此，小规模渔业成为推动经济和社会发展的一种动力，提供食物、营养和就业，对地方经济产生其他乘数效应，并为沿岸社区的生计奠定基础。

人们对《准则》期盼已久，因为早有必要制定一项国际文书，为处理小规模渔业问题提供协商一致的原则和指导。《准则》是对《负责任渔业行为守则》的补充，后者与《联合国海洋法公约》的捕鱼规定一起，成为得到最广泛承认和实施的国际渔业文书。《准则》还与《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》、《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》、《农业和粮食系统负责任投资原则》密切相关。如同这些文书，《准则》高度优先重视实现人权和关注弱势及边缘化群体的必要。

《准则》系根据粮农组织渔业委员会（渔委）第二十九届和第三十届会议的建议，通过一个由下而上的参与性过程编制而成。2010年至2013年期间，粮农组织推动一个全球进程，共组织了6次区域性磋商会和20多次由民间社会组织牵头的国家磋商会，来自120多个国家的政府、小规模渔民、渔业工人及其组织、研究人员、发展伙伴及其他利益相关方的4 000多名代表参加了会议。这些磋商会的结果奠定了2013年5月和2014年2月为商定《准则》最终文本而组织的粮农组织技术磋商会的工作基础。《准则》于2014年6月获得渔委第三十一届会议批准，这标志着在保障可持续小规模渔业征程上取得的一项重大成就。

《准则》是有助于实现本组织在其新的战略框架中描述的根除饥饿、促进可持续发展的愿景的一个根本手段，它将指导各层面的对话、政策进程和行动，帮助小规模渔业部门充分实现对粮食安全和消除贫困的贡献。《准则》的实施现已成为粮农组织成员和全体伙伴面临的一项挑战。

粮农组织致力于为实施《准则》提供支持，并期待与包括各国政府、小规模渔民、渔业工人及其组织、民间社会组织、科研和学术界、私营部门以及捐助界等在内的所有利益相关者继续合作，朝着在粮食安全和消除贫困背景下发展可持续小规模渔业的方向前进。

若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦  
粮农组织总干事





# 目录

缩略语	viii
序言	ix

## 第1部分 引言

1. 目标	1
2. 性质和范围	1
3. 指导原则	1
4. 与其它国际文书的关系	2

## 第2部分 负责任渔业和可持续发展

5. 小规模渔业权属治理和资源管理	5
5a. 负责任权属治理	5
5b. 可持续资源管理	6
6. 社会发展、就业和体面劳动	7
7. 价值链、产后及贸易	8
8. 性别平等	9
9. 灾害风险和气候变化	10

## 第3部分 确保创建有利环境，为实施工作提供支持

10. 政策连贯性、机构协调和协作	13
11. 信息、科研和交流	13
12. 能力发展	14
13. 对实施工作的支持和监测	15

# 缩略语

CCA

气候变化适应

CEDAW

《消除对妇女一切形式歧视公约》

CSO

民间社会组织

DRM

灾害风险管理

EAF

渔业生态系统方法

HIV/AIDS

艾滋病病毒/艾滋病

ICESCR

《经济、社会及文化权利国际公约》

IGO

政府间组织

ILO

国际劳工组织

IMO

国际海事组织

IUU

非法、不报告、不管制 ( 捕鱼 )

MCS

监测、控制和监督

NGO

非政府组织

RIO+20

联合国可持续发展会议 ( 里约+20会议 ) (Rio+20)

THE CODE

负责任渔业行为守则 ( 粮农组织 )

UN

联合国

UN DRIP

联合国土著人民权利宣言

UNFCCC

《联合国气候变化框架公约》

WTO

世界贸易组织

# 序言

《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》(《准则》)旨在为1995年的粮农组织《负责任渔业行为守则》提供补充。其目的是就小规模渔业提出补充性指导意见，为《负责任渔业行为守则》的总原则和规定提供支持。因此，《准则》将有助于在小规模渔业现有重要作用的基础上，进一步提升其形象和认知度，加强其作用，促使其为全球、国家层面消除饥饿和扶贫做出贡献。《准则》还在注重小规模渔民和渔工及相关活动，包括弱势及边缘化群体的基础上，促进采用基于人权的方法，支持负责任渔业和可持续社会、经济发展，造福当代及子孙后代。

需要强调的是，《准则》为自愿性质，涉及全球范围，着重关注发展中国家的需要。

小规模手工渔业，包括其价值链中产前、产中、产后各环节的各项活动，在粮食安全及营养、扶贫、公平发展和可持续资源<sup>1</sup>利用等领域发挥着重要作用。小规模渔业为地方、国家及国际市场提供富有营养的食品，为地方、国家经济创收。

小规模渔业的渔获量约占全球鱼类渔获量的一半，而在直接供人类食用的渔获量中，其所占份额则高达三分之二。内陆渔业在这方面的作用尤为重要，因为内陆小型渔业的渔获物大部分直接供人类食用。世界上从事捕捞业的渔民及渔工有90%以上从事小规模渔业，其中半数女性。除全职或兼职渔民及渔工外，季节性或临时性捕鱼及相关活动也为成百万人民提供了生计补充。这些活动可能是经常性副业，在困难时尤其重要。很多从事小规模渔业的渔民及渔工为自我就业型，直接为其家人和社区提供食物，也有很多从事商业化捕鱼、加工及销售活动。捕鱼及相关活动往往是沿海、沿湖和沿河社区地方经济的支柱，发挥着引擎作用，对其它行业产生放大效应。

小规模渔业是一个多元化、充满活力的子行业，往往带有季节性迁徙特征。该子行业的具体特

征因地理位置不同而异。实际上小规模渔业都深深植根于当地社区，往往与周边的渔业资源、传统及价值观有着密切的历史关联，并支撑着当地的社会凝聚力。对很多从事小规模渔业的渔民及渔工而言，渔业是一种生活方式，蕴含着具有全球意义的多样化和文化内涵。很多小规模生产渔民、渔工及他们所在的社区，包括弱势及边缘化群体，都直接依赖于渔业资源及土地。沿海/沿水地区的土地权属权利对于确保和促进渔业资源的获取，对于各项辅助性活动(包括加工和销售)，对于住房和其它生计支持都有着至关重要的作用。水生生态系统和相关生物多样性的健康是这些群体生计的根本基础，也决定着该子行业在促进人民福祉方面的能力。

尽管有着如此重要的作用，但很多小规模渔业社区仍处于边缘化状态，它们对粮食安全及营养、扶贫、公平发展和可持续资源利用等领域做出的贡献仍未能充分实现，而这些贡献不仅有助于他们本身，还有助于其它人民。

要保护和加强小规模渔业发挥的作用，我们面临众多挑战及困难。全世界渔业部门过去三、四十年的发展在很多情况下已导致资源过度开采，对

1. 本文中“渔业资源”一词包括捕捞的所有常见活水生资源(海洋和淡水中的海藻、贝类等)。

生境及生态系统带来了威胁。由于缺乏参与和过度集中的渔业管理体系、技术的迅速发展和人口的变化，小规模渔业中代代相传的资源惠益分配和共享的习惯性做法已经发生了变化。小规模渔业社区还常常面临不公平的权力关系。在许多地方，与大型渔业活动之间的冲突已经凸显，而且小规模渔业与其它行业之间的相互依存或竞争现象也在加剧。这些其它行业往往可能拥有更强大的政治或经济影响力，其中包括：旅游业、水产养殖业、农业、能源、采矿、工业和基础设施开发。

小规模渔业社区中一旦存在贫困现象，这种贫困现象往往带有多面性。它并不单纯由低收入造成，而是由一些阻碍公民权利、政治权利、经济权利、社会权利及文化权利等各种人权的因素造成。小规模渔业社区往往位于偏僻地区，市场准入受限，卫生、教育及其它社会服务不便。其它特征包括正规教育水平低，健康状况不佳（艾滋病毒携带者/艾滋病患者比例往往高于平均水平），组织结构不够完善。由于存在诸如缺乏替代性生计、年轻人失业、工作条件不卫生、不安全、强制劳役、童工等问题，小规模渔业社区可用的机会十分有限。污染、环境退化、气候变化及自然、人为灾害等，更使小规模渔业社区雪上加霜。所有这些因素叠加在一起，使得小规模生

产渔民及渔工面临重重困难，难以反映自己的意见，难以捍卫自己的人权及权属权利，难以确保可持续利用自身赖以生存的渔业资源。

《准则》的制定是一个参与式磋商过程，参与者中包括小规模渔业社区、民间社会组织、政府、区域组织和其它利益相关方的代表。然后，粮食及农业组织（粮农组织）的一个技术磋商会于2013年5月20-24日和2014年2月3-7日举行了两次会议，对《准则》进行审议。他们广泛考虑了各种重要因素及原则，包括平等和无歧视、参与和包容、问责及法治以及人权的普遍、不可分割、相互联系和相互依存原则。《准则》遵循并促进各项国际人权，为《负责任渔业行为守则》及其相关文书提供补充。《准则》还考虑到与《守则》相关的技术准则，如题为“增强小规模渔业对减贫和粮食安全的贡献”的第10号《负责任渔业技术准则》，以及其它自愿国际文书，如《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》（《权属准则》）和《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（《食物权准则》）等。鼓励各国和其它利益相关方除遵循相关国际、区域文书外，也参照《准则》，以便将相关义务、自愿性承诺和可用的指导意见充分融为一体。





# 第1部分 引言

## 1. 目标

### 1.1 《准则》的目标是：

a) 加强小规模渔业对全球粮食安全及营养的贡献，支持逐步实现充足食物权，

b) 促进小规模渔业社区的公平发展及消除贫困，在可持续渔业管理背景下改善渔民和渔工的社会经济状况，

c) 依照《负责任渔业行为守则》和相关文书，对渔业资源进行可持续利用、谨慎和负责任管理及养护，

d) 加大小规模渔业对地球和人类谋求未来可持续的经济、社会和环境发展所做的贡献，

e) 为制定并实施旨在加强负责任和可持续小规模渔业的生态友好和参与性政策、战略及法律框架提出指导意见，供各国和利益相关方考虑，

f) 提高公众对小规模渔业的文化、作用、贡献和潜力的认识，促进相关知识的发展，考虑到祖辈传统知识及其相关制约因素和机遇。

1.2 为了实现这些目标，应通过赋权于小规模渔业社区，包括赋权于社区中的男男女女，使其参与决策过程及承担可持续利用渔业资源责任，并着重关注发展中国家的需要及弱势和边缘化群体的利益，促进采用基于人权的方法。

## 2. 性质和范围

2.1 《准则》为自愿性质，适用于所有各种背景下的小规模渔业，涉及全球范围，特别注重发展中国家的需要。

2.2 《准则》涵盖海洋和内陆水域中的小规模渔业，即涵盖参与相关价值链中包括产前和产后的全部活动的男男女女。小规模渔业和水产养殖业之间的重要关联得到承认，但《准则》主要侧重捕捞渔业。

2.3 《准则》面向粮农组织成员及非成员，涉及国家的所有层面，以及分区域组织、区域组织、国际组织、政府间组织和小规模渔业行为方（渔民、渔工、相关社区、传统或习惯机构及相关专业组织和民间社会组织）。《准则》还面向研究机构及学术机构，私营部门，非政府组织，以及所有与渔业部门、沿海及农村发展、水生环境利用相关的其它各方。

2.4 《准则》认识到小规模渔业种类繁多，也根本不存在已获得各方认同的有关该子行业的统一定义。因此，《准则》并未就小规模渔业提出一个标准定义，也未规定在国家层面如何实施。《准则》特别与小规模生计渔业和渔业弱势人群相关。为确保《准则》实施过程中的透明度和问责制，必须明确哪些活动、哪些经营者属于小规模，并确定需要特殊关注的弱势及边缘化群体。此项工作应在区域、分区域或国家层面根据实际背景情况开展。各国应确保此项工作开展过程中能遵循有意义、实质性参与、磋商、多层次、目的明确等原则，使男性和女性的声音都能得到倾听。各方应酌情支持和参与此过程。

2.5 《准则》应按国家法律体系及其体制予以解释和实施。

## 3. 指导原则

3.1 《准则》以联合国可持续发展会议（里约+20会议）结果文件《我们期望的未来》、

《负责任渔业行为守则》和其他相关文书所确定的国际人权标准、负责任渔业标准和方法及可持续发展为基础，特别关注弱势及边缘化群体和对逐步实现充足食物权予以支持的必要性。

**1. 人权和尊严：**认识到所有人的固有尊严及平等且不可剥夺的人权，所有各方均应承认、尊重、促进、保护各项人权原则，并依照国际人权标准在小规模渔业社区中应用以下原则：普遍性和不可剥夺性；不可分割性；相互依存及相互关联；无歧视和平等；参与和包容；问责制和法治。各国应尊重和保护人权维护者在有关小规模渔业工作中的权利。

包括涉及小规模渔业的商业企业在内的非国有行为方有责任尊重人权。各国应对非国有行为方的小规模渔业活动范围进行监管，以确保遵照国际人权标准。

**2. 尊重文化：**承认和尊重包括土著人民和少数民族在内的小规模渔业社区的现有组织形式、传统地方知识和做法，鼓励妇女担任领导工作并考虑到《消除对妇女一切形式歧视公约》第5条。

**3. 无歧视：**促进消除小规模渔业政策和实践中的所有各种歧视。

**4. 性别公平和平等**是任何发展工作的基础。认识到妇女在小规模渔业中发挥至关重要的作用，应当促进公平权利和机会。

**5. 公平和平等：**无论在法律上和实践中，都应促进公正和公平对待所有人，包括享有各项人权的平等权利。同时，也应承认男女之间的差异，并采取具体措施加快实现事实上的平等，即采取必要的优待措施来实现平等的结果，特别是对于弱势及边缘化群体而言。

**6. 磋商和参与：**考虑到《联合国土著人民权利宣言》，确保小规模渔业社区，包括土著人民，能够积极、自由、有效、有意义和知情地参与有关渔业资源和小规模渔业作业区及周边土地的管理决策过程，同时考虑到各方之间现存的权力

不平衡现象。其中应包括在决策之前让可能受决策影响的人们提供反馈和支持，并对他们所做贡献做出回应。

**7. 法治：**通过用合适的语言广为宣传、适用于所有人、公平执行和独立裁决的法律，采取一种以法规为基础的小规模渔业方式，这一方式需与国家与国际法规定的现有义务保持一致，并适当顾及按照相应区域及国际文书做出的自愿承诺。

**8. 透明度：**用合适的语言明确界定并广泛宣传政策、法律及程序，用合适的语言和所有人都能获得的方式广泛宣传各项决策。

**9. 问责：**个人、公共机构及非国家行为方均应依照法治原则对自己的行为及决策负责。

**10. 经济、社会和环境可持续性：**采用预防性措施，开展风险管理，以避免造成不良后果，包括避免过度开发渔业资源和对环境、社会和经济造成不良影响。

**11. 全盘和综合方法：**承认渔业生态系统方法是一项重要的指导原则，接受生态系统所有组成部分和小规模渔业社区生计均具有全面性和可持续性这一观点，并确保实现跨部门协调，因为小规模渔业与许多其他行业有着密切关联并依赖于其它行业。

**12. 社会责任：**促进社区团结和集体责任感并应鼓励营造一种促进各利益相关方相互合作的环境。

**13. 可行性和社会、经济合理性：**确保为改善小规模渔业治理和发展而制定的各项政策、战略、计划及行动都具有社会、经济可行性和合理性。这些政策、战略、计划和行动应以现有条件为依据，易于实施，能适应不断变化的形势，并应为社区恢复能力提供支持。

## 4. 与其它国际文书的关系

**4.1** 对《准则》进行解释和应用时，应尊重国家及国际法规定的现有权利和义务，并适当顾



及按照相应区域及国际文书做出的自愿承诺。  
《准则》对涉及人权、负责任渔业和可持续发展的相关国家、区域和国际举措起到补充和支持作用。《准则》是对《负责任渔业行为守则》的补充，将依照此项文书为负责任渔业和可持续资源利用提供支持。

4.2 《准则》中的任何内容都不应被解读为限制或削弱一国在国际法下所承担的任何权利或义务。可利用《准则》为法规的修订提供指导，推动制定新的或补充性法律条款。



# 第2部分

## 负责任渔业和可持续发展

### 5. 小规模渔业权属治理和资源管理

5.1 《准则》认识到有必要对水生生物多样性及自然资源开展负责任、可持续利用，以满足当代及子孙后代的发展及环境需求。小规模渔业社区需要稳定的资源权属权利<sup>2</sup>，作为其社会和文化福利、生计及其可持续发展的基础。

《准则》支持对负责任渔业及生态系统管理带来的利益进行公平分配，使小规模生产男女渔民和渔工均能从中获益。

#### 5a. 负责任权属治理

5.2 所有各方应承认，小规模渔业中相应的土地、渔业及森林负责任治理是实现人权、粮食安全、扶贫、可持续生计、社会稳定、住房保障、经济增长及农村和社会发展的关键因素。

5.3 各国根据本国法律应确保小规模生产渔民、渔工及其社区能享有安全、平等、符合社会和文化习惯的（海洋及内陆）渔业资源权属权利和小规模渔业区及毗邻地区土地权属权利，应特别关注女性的权属权利。

5.4 各国根据其法律，以及所有其他各方，都应承认、尊重和保护小规模渔业社区享有的水生资源及土地和小规模渔业区的所有形式的合法权属权利，酌情考虑到习惯权利。必要时，为了保护各种形式的合法权属权利，应当制定这方面法律。各国应采取适当措施确认记录和尊重合法权属权利及其权利。应依照国际人权法，采取措施，承认、尊重和保护包括土著人民和少数民族在内的小规模渔业社区在渔业资源及土地获取方面的地方性规范和做法以及习惯性或照顾性做法。在这方面，应当酌情考

虑到《联合国土著人民权利宣言》和《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。一旦宪法或立法改革在加强妇女权利的同时，导致妇女权利与习惯做法出现冲突，各方应协力合作，将相关变化纳入习惯权属体系中。

5.5 各国应承认小规模渔业社区和土著人民发挥恢复、保持、保护和共同管理当地水生和沿海生态系统的作用。

5.6 如国家拥有或掌控着水资源（包括渔业资源）及土地资源，就应确定资源的使用方式及权属权利，尤其要考虑到社会、经济和环境大目标。各国在必要时应承认和保护特别是由小规模渔业社区集体使用和管理的公共资源。

5.7 充分注意到《负责任渔业行为守则》第6.18条，各国应酌情给予小规模渔业社区优先进入国家管辖范围内水域捕鱼的权利，以实现不同群体特别是弱势群体之间的公平。适当时，应考虑采取具体措施，尤其是为小规模渔业设立专属区并加以实施。在与第三国和第三方签订资源获取协议之前，应给予小规模渔业社区充分考虑。

5.8 各国应采取措促进小规模渔业社区公平获取渔业资源，酌情包括重新分配性改革，同时考虑到《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》的规定。

5.9 各国应确保小规模渔业社区不被任意逐出自己的家园，确保他们的合法权属权利不被剥夺或侵害。各国应承认，来自小规模渔业渔区内其它使用者的竞争正日趋激烈，小规模渔业社区，特别是弱势及边缘化群体往往在与其它

2. “权属权利”一词以《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》为准。

行业出现冲突时沦为弱势一方。如果其生计受到其它行业发展和活动的威胁，他们可能需要特殊支持。

**5.10** 各国和其他各方应在执行可能影响到小规模渔业社区的大规模发展项目之前，通过进行影响研究考虑社会、经济和环境的影响，并根据本国法律与小规模渔业社区进行有效和有意义的磋商。

**5.11** 各国应通过公正且具备能力的司法和行政管理机构，根据本国法律为小规模渔业社区和个人，包括弱势和边缘化群体，及时提供有效解决有关权属权利的纠纷的负担得起的手段，包括解决此类纠纷的其它替代性手段，并提供有效补救措施，必要时可能包括申诉权。这些补救措施应按照国家法律得到及时执行，可能包括归还权利、赔偿、正当补偿和偿还。

**5.12** 各国应努力采取措施，帮助那些因自然灾害和/或武装冲突而失去家园的小规模渔业社区重返传统渔场及沿海土地，并顾及渔业资源的可持续性。各国应建立相关机制，支持因严重侵犯人权的事件而受到影响的渔业社区重新生活和重建生计。此类措施应包括在发生自然灾害和/或武装冲突时，消除权属活动中针对妇女的任何形式的歧视。

## 5b. 可持续资源管理

**5.13** 各国及所有参与渔业管理的各方均应采取措施，实现渔业资源的长期保护和可持续利用，为粮食生产奠定生态基础。各方应履行国家及国际法规定的现有义务以及按照包括《负责任渔业行为守则》在内的文书做出的自愿承诺，推动和实施能合理认识小规模渔业的需求和机遇的适当管理体系。

**5.14** 各方应承认，权利和责任同时存在，权属权利和义务相互平衡，为长期保护和可持续利用资源、维护粮食生产的生态基础提供支持。

小规模渔业应利用对水生环境及相关物种造成的破坏最小、有助于维护资源可持续性的捕捞方法。

**5.15** 各国应促进、培训和支持小规模渔业社区按照其法定权属权利和体系参与活动，担负起自身责任，对自身赖以生存和作为传统谋生基础的资源实施管理。因此，各国应促使小规模渔业社区参与影响到他们生计手段的管理措施，包括保护区的设计、规划和必要时的实施工作，特别关注女性、弱势及边缘化群体的平等参与。应依照国家法律，促进采用参与式管理制度，如共管制度。

**5.16** 各国应确保建立适用于和适合小规模渔业的监测、控制和监督系统，或促进应用现有此类体系。各国应当为这些体系提供支持，让小规模渔业行为方适当参与，并推动在共管制下做出参与式安排。各国应确保建立有效的监测和执行机制，制止、预防和消除会对海洋和内陆生态系统产生不良影响的任何形式的非法和/或破坏性捕鱼行为。各国应努力改进捕鱼活动的登记。小规模生产渔民应支持监测、控制和监督系统，向国家渔业当局提供活动管理所需的信息。

**5.17** 各国应确保通过参与式和得到法律支持的过程，明确和商定共同管理中各方和各利益相关方的各自角色和责任。各方均有责任承担商定的管理角色。应尽一切努力促使小规模渔业行为方的利益能够在相关地方及国家级专业协会和渔业机构中得到反映，并使小规模渔业行为方积极参与相关决策和政策制定过程。

**5.18** 各国和各小规模渔业行为方应鼓励和支持男性和女性平等发挥作用及平等参与，无论在产前、产中还是产后共管和推动负责任渔业的过程中，都能贡献出自身的知识、观点，反映自身的需求。各方应特别关注有必要确保女性的公平参与，并制定具体措施，确保完成此项目标。

**5.19** 如存在跨界及其它类似情况，如共有水域及渔业资源，各国应共同开展工作，确保小规模渔业社区享有的权属权利得到保护。

**5.20** 各国应避免采取可能有助于捕捞能力过剩、从而造成资源开发过度、对小规模渔业产生不利影响的政策和财政措施。

## 6. 社会发展、就业和体面劳动

**6.1** 各方应考虑对小规模渔业管理和发展采取综合、全盘和生态系统性方针，期间充分考虑到生计类别的复杂性。可能需要适当关注社会发展，确保小规模渔业社区得到赋权，享有人权。

**6.2** 各国应促进对人力资源开发进行投资，如卫生、教育、扫盲、数字包容和其它技能培训，为渔业资源创造附加值和提高认识。各国应采取措施，通过国家和国内地区性活动，逐步确保小规模渔业社区成员能获得此类承担得起的服务及其它基础性服务，包括良好的住房、安全和卫生的基本清洁设施、个人和家庭安全饮用水及能源服务。在提供服务和实现无歧视及其它人权时，必要时应接受和推动优待女性、土著人民及弱势和边缘化群体的观点，以确保平等享受惠益。

**6.3** 各国应促进小规模渔业中渔工的社会保障，应考虑小规模渔业的特征，实施涵盖整个价值链各环节的安全计划。

**6.4** 各国应支持与小规模渔业社区相关的其它各类服务的发展和获取，如储蓄、信贷和保险计划，特别侧重确保女性能获得此类服务。

**6.5** 各国应承认小规模渔业价值链中所有活动都属于经济、职业性活动：产前、产后活动；在水生环境中或陆地上；由男性或女性从事。所有活动都应得到考虑：兼职、临时性和/或生计型。应促进提供职业和组织发展机遇，特别

是针对从事小规模渔业中产后活动的渔工及女性等弱势群体。

**6.6** 各国应推进正式和非正式行业所有小规模渔业工人的体面工作。各国应创造适当条件，确保正式和非正式行业的渔业活动得到考虑，按照国家法律保证小规模渔业的可持续性。

**6.7** 各国应依照国家和国际人权标准采取措施，以逐步实现小规模生产渔民和渔工享有充足生活水准的权利和劳动权利。各国应为小规模渔业社区的可持续发展营造一个有利环境。各国应推行针对海洋、淡水和土地使用的包容性、无歧视和完善的经济政策，使小规模渔业社区及其它食物生产者，尤其是女性，能够通过自身的劳动、资本和管理，公平获得回报，并鼓励对自然资源开展保护和可持续管理。

**6.8** 各国和其他利益相关方在必要时，为促进可持续资源利用和生计多样化，应支持小规模渔业社区在从渔业相关活动中创收的基础上，利用现有的补充性替代创收机会，并支持他们开发新的补充性替代创收机会。小规模渔业在地方经济中的作用和该子行业与大经济的联系应该得到承认并加以利用。小规模渔业社区应从社区旅游业和小型负责任水产养殖业等相关发展中公平获益。

**6.9** 所有各方应为小规模渔业社区中的男性及女性创造条件，使他们能够在一个没有犯罪、暴力、有组织犯罪活动、海盗行为、偷盗、性虐待、腐败和滥用权力的环境中捕鱼和从事渔业相关活动。各方应采取措施消除暴力，保护小规模渔业社区女性免遭此类暴力。各国应确保帮助尤其是暴力、虐待行为的受害者伸张正义，包括在家庭或社区内伸张正义。

**6.10** 各国及各小规模渔业行为方，包括传统、习惯权力部门，应理解、承认和尊重小规模渔业领域迁徙型渔民及渔工所发挥的作用，因为迁徙行为是小规模渔业中一项常见的生计策略。各国及各小规模渔业行为方应开展合作，

建立适当框架，以便能够按照国家法律使那些参与渔业资源可持续利用和不对当地社区渔业治理及小规模渔业发展造成破坏的迁徙人群实现公平、充分融入。各国应认识到各自国家政府之间就小规模渔业领域渔民和渔工跨国界迁徙进行协调的重要性。应与小规模渔业组织和机构协商确定政策和管理措施。

**6.11** 各国应认识并解决渔民跨界流动的深层原因和后果，帮助了解影响小规模渔业可持续性的跨界问题。

**6.12** 各国应依照国家法律和国际人权标准及本国参加的国际文书，如《经济、社会及文化权利国际公约》和国际劳工组织相关公约等，制定和实施必要法规，以解决所有小规模生产渔民及渔工的职业健康问题和不公平劳动条件问题。各方应努力确保职业健康和安全成为各项渔业管理和发展举措不可或缺的一部分。

**6.13** 各国应消除强制劳役现象，防止男女老少沦为债奴，并采取有效措施保护渔民及渔工，包括迁徙者，以彻底消除渔业部门，包括小规模渔业部门中的强制劳役现象。

**6.14** 各国应提供学校及教育服务，以满足小规模渔业社区的需求，帮助年轻一代获得收入好、体面的就业机会，尊重他们的职业选择，并为男女童和年轻男女提供平等机会。

**6.15** 小规模渔业行为方应认识到儿童福利和教育的重要性，造福儿童及整个社会。儿童应有上学的机会，免受各种虐待，其相关权利应依照《儿童权利公约》受到尊重。

**6.16** 各方应认识到（内陆及海洋渔业中）海上

安全问题相关事务的复杂性以及造成安全不足的多重原因。这适用于所有捕捞行为。各国应依照粮农组织、国际劳工组织和国际海事组织的各项国际准则，确保针对小规模渔业中的捕捞活动和海上安全问题制定、颁布和实施合理的国家法规<sup>3</sup>。

**6.17** 各国应认识到，要加强小规模渔业（内陆及海洋）的海上安全，包括职业健康及安全，最好的方法就是在必要时制定和实施连贯、全面的国家战略，由渔民本身积极参与，其内容酌情包括区域协调。此外，小规模生产渔民的海上安全也应纳入总体的渔业管理。各国应提供一系列支持，特别是坚持全国事故报告制度，实施海上安全宣传教育计划，并针对小规模渔业海上安全制定相关立法。现有机构和社区组织更好地开展合规、数据收集、培训、宣传教育、科研及救援等活动的作用应在这一过程中得到承认。各国应对获取小型渔船海上救援信息和进入紧急事件定位系统予以促进。

**6.18** 考虑到《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》，包括第25节<sup>4</sup>，当发生武装冲突时，根据国际人道主义法律，各缔约方应保护小规模渔业利益相关方的人权和尊严，使他们能够保持传统生计，进入传统渔场，保持其文化和生活方式。应促进他们有效参与对其有影响的决策。

## 7. 价值链、产后及贸易

**7.1** 各方应认识到小规模渔业产后子行业及其行为方在价值链中发挥的中心作用。由于价值链中各方的权力关系中有时存在不平等现象，且弱势及边缘化群体可能需要特殊支持，因此

3. 这些法规包括1968年《渔民和渔船安全守则》（修订版），1980年粮农组织 - 国际劳工组织 - 国际海事组织关于小型渔船设计、建造、设备的自愿准则，2010年《船长不足12米甲板渔船和无甲板渔船安全建议》等。

4. 第25节题为与土地、渔业和森林权属有关的冲突

各方要确保产后各行为方能够参与相关决策过程。

**7.2** 各方应认识到女性通常在产后子行业中发挥的作用，并支持采取改进措施，为女性的此类劳动提供便利。各国应确保为女性提供所需的便利设施及服务，使她们在产后子行业中维持和加强自身生计。

**7.3** 各国应为适当的基础设施、组织结构和能力发展推动、提供和鼓励相关投资，为小规模渔业产后子行业提供支持，以便以负责任、可持续的方式生产供应国内外市场的高质量、安全的鱼及水产品。

**7.4** 各国及发展伙伴应承认传统形式的渔民和渔工协会，促进其在价值链各环节的充分组织发展和能力发展，根据国家法律强化他们的收入和生计安全。因此，应为小规模渔业部门的合作社、专业组织和其他组织机构以及拍卖等销售机制的建立和发展提供适当的支持。

**7.5** 各方应当还通过现有的传统及当地有效技术、当地创新技术及符合文化习惯的技术转让，避免产后损失和浪费，并寻求办法创造增值机会。应促进按照生态系统方法采用环保上可持续的做法，以遏制小规模渔业处理和加工过程中投入物（水、薪柴等）的浪费。

**7.6** 各国应为进入当地、国家、区域及国际市场提供便利，促进小规模渔业产品的公平、无歧视贸易。各国应联手合作实施贸易规定和程序，特别是支持小规模渔业产品的区域性贸易的贸易规定和程序，酌情考虑世界贸易组织的各项协定，牢记世贸组织成员的权利和义务。

**7.7** 各国应适当考虑国际鱼和水产品贸易以及纵向一体化趋势对当地小规模生产渔民、渔工及其所在社区产生的影响。各国应确保国际鱼类贸易及出口生产的发展不会对人们的营养需要造成负面影响，特别是那些以鱼类作为饮

食、健康和福祉关键组成部分和难以获取或无力购买其它类似食物的人们。

**7.8** 各国、各小规模渔业行为方和价值链中其它行为方均应认识到，国际贸易的利益应当公平分配。各国应当确保建立有效渔业管理体系，以防止市场需求引发资源过度开发，从而对渔业资源可持续性、粮食安全和营养带来威胁。此类渔业管理体系应包括负责任产后活动、政策和行动，使小规模生产渔民及整个价值链中其他行为方能够公平分享出口收入利益。

**7.9** 各国应采纳政策和程序，包括环境、社会和其他相关评估，来确保公平处理国际贸易对环境、小规模渔业文化、生计及有关粮食安全的特别需求带来的负面影响。此类政策和程序中应包括和各利益相关方开展磋商。

**7.10** 各国应努力帮助小规模渔业价值链中的利益相关方获取所有相关市场及贸易资讯。小规模渔业利益相关方应能获得及时、准确的市场信息，以便及时适应不断变化的市场条件。能力发展也很重要，它能帮助所有小规模渔业利益相关方，特别是女性和弱势及边缘化群体适应全球市场趋势及当地形势，并从相关机遇中公平获益，同时最大程度减少潜在的负面影响。

## 8. 性别平等

**8.1** 各方应认识到，实现性别平等需要各方协作合作，性别主流化应成为所有小规模渔业发展战略的一部分内容。这些战略旨在实现性别平等，在不同文化背景下需要采用不同方式，并向歧视妇女的行为挑战。

**8.2** 各国应履行国际人权法规定的义务，实施其所加入的相关文书，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》，并应谨记《北京宣言》及

《行动纲领》。各国应努力保证妇女参与针对小规模渔业的政策决策过程。各国应采取具体措施解决对女性的歧视问题，同时为民间社会组织特别是女渔工及其组织创造空间，使她们参与对各项措施实施情况的监督。应鼓励女性参与渔业组织，并提供相关的组织发展支持。

**8.3** 各国应制定政策和法律以实现性别平等，酌情修订不符合性别平等原则的法律、政策和措施，同时顾及社会、经济和文化方面。各国应带头采取行动来实现性别平等，特别是通过同时招聘男性和女性担任推广工作人员，并确保男性和女性能够平等获得与渔业相关的推广及技术服务，包括法律支持。各方应开展合作，建立有效评价系统，评估法律、政策、行动对提高妇女地位、实现性别平等的作用。

**8.4** 各方应鼓励开发适用于妇女所从事小规模渔业领域工作的更好的重要技术。

## 9. 灾害风险和气候变化

**9.1** 各国应认识到，应对气候变化，包括在可持续小规模渔业背景下，需要根据《联合国气候变化框架公约》（《框架公约》）的目标、原则和条款，采取重大紧急行动，并考虑到联合国可持续发展会议（里约+20会议）成果文件《我们期望的未来》。

**9.2** 各国应承认并顾及自然灾害、人为灾害和气候变化对小规模渔业产生不同影响。各国应通过和渔业社区开展全面、有效的磋商，酌情制定出政策及计划来解决渔业中的气候变化问题，特别要制定适应和缓解战略以及提高恢复能力的战略，土著人民、男性和女性均应参与此类磋商，还要特别关注弱势及边缘化群体。应当对生活在小岛屿上的小规模渔业社区给予特别支持，因为气候变化可能会对粮食安全、房屋、生计带来特殊影响。

**9.3** 各方应认识到有必要采取综合、全盘方针，包括跨部门合作，以便应对小规模渔业中的灾害风险和气候变化。各国和其他相关方应采取措​​施，解决由非渔业相关的人为因素导致的污染、沿海侵蚀和沿海栖生地破坏等问题。此类问题会对渔业社区的生计和他们适应气候变化带来的影响的能力造成严重破坏。

**9.4** 各国应考虑向受气候变化或自然和人为灾害影响的小规模渔业社区提供帮助和支持，酌情通过适应计划、减缓计划和援助计划提供。

**9.5** 关于影响小规模渔业的人为灾害，责任方应当负责。

**9.6** 各方应考虑气候变化可能对产后子行业带来的影响，如对鱼类物种及数量变化、鱼类质量及保存期以及对市场销售点的影响。各国应为小规模渔业行为方提供支持，帮助他们采取调整措施来减少负面影响。引入新技术时，应确保具备灵活性和适应性，以应对物种、产品和市场各方面的未来变化和气候变异。

**9.7** 各国应了解小规模渔业中应急行动和防灾备灾之间的联系，并采纳救灾 - 发展连续体的概念。应在应急行动全过程中考虑较长期发展目标，包括在紧急救灾阶段，恢复、重建工作应包括采取行动降低对未来潜在威胁的易受害性。应在灾害应对和重建过程中贯彻“重建更美好”的概念。

**9.8** 各方应促进小规模渔业在气候变化相关努力中发挥作用，并应鼓励和支持该子行业提高能源使用效率，包括捕捞、产后、销售在内的整个价值链的能源使用效率。

**9.9** 各国应酌情考虑让小规模渔业社区以透明方式获得适应资金、设施和/或文化上适当的气候变化适应技术。







# 第3部分

## 确保创建有利环境，为实施工作提供支持

### 10. 政策连贯性、机构协调和协作

**10.1** 各国应认识到有必要就政策连贯性开展工作，特别是国家立法，国际人权法，包括有关土著人民的文书在内的其他国际文书，经济发展政策，能源、教育、卫生和农村政策，环境保护，粮食安全及营养政策，劳动及就业政策，贸易政策，灾害风险管理和气候变化适应政策，渔业资源获取安排以及其它旨在促进小规模渔业社区整体发展的渔业行业政策、计划、行动、投资之间的连贯性。应特别关注性别平等和公平。

**10.2** 各国在必要时制定和采用空间规划方法，包括内陆和海洋空间规划方法，适当考虑到小规模渔业在沿海地区综合管理过程中的利益和作用。应通过磋商、参与和宣传，就有监管的空间规划酌情制定注重性别问题的政策和法律。必要时，应在正式规划体系中考虑小规模渔业及其它社区所采用的规划和国土开发方式以及此类社区内部的决策过程。

**10.3** 各国应采取政策措施来确保会对海洋和内陆水体及生态系统产生影响的政策能够协调一致，确保渔业、农业及其它自然资源政策能形成合力，共同加强这些行业提供的相互关联的生计。

**10.4** 各国应确保渔业政策能为可持续小规模渔业和消除饥饿与贫困指明长期目标，采用生态系统方法。渔业的总体政策框架应符合小规模渔业的长期目标和政策框架，并符合人权，特别要关注弱势及边缘化人们。

**10.5** 各国应创建和推动各种体制结构和各种联系，包括地方 - 国家 - 区域 - 全球联系和网络，因为这是实现政策连贯性、跨部门合作和在渔业部门中实施全盘、包容性生态系统方法

的必要条件。同时，有必要明确划分责任，应在政府部门及机构中为小规模渔业社区设立明确的联络点。

**10.6** 各小规模渔业利益相关方应促进自身专业协会之间的合作，包括渔业合作社和民间社会组织之间的合作。他们应建立网络与平台，以交流经验和信息，便于他们参与与小规模捕鱼社区相关的政策制定和决策过程。

**10.7** 各国应认识到并酌情宣传，地方治理结构可能有助于小规模渔业的有效管理，同时考虑到生态系统方法及符合国家法律。

**10.8** 各国应进一步促进国际、区域和分区域合作，实现小规模渔业的可持续发展。各国及必要时国际组织、区域组织和分区域组织应为能力发展提供支持，以增进对小规模渔业的了解，帮助该行业解决需要通过分区域、区域或国际合作，包括共同商定的适当技术转让才能解决的问题。

### 11. 信息、科研和交流

**11.1** 各国应建立渔业数据收集系统，包括与可持续小规模渔业管理决策相关的生物生态、社会、文化、经济数据收集系统，旨在采用透明方式确保包括鱼类种群在内的生态系统的可持续性。还应当努力生成官方统计资料中的性别分列数据及有助于提高对小规模渔业及其不同成分，包括社会经济方面重要性的认知度的数据。

**11.2** 各利益相关方和小规模渔业社区应认识到进行有效决策所必需的交流沟通和信息的重要性。

**11.3** 各国应努力避免腐败，特别要通过提高透明度、决策者问责和确保公正的决策得以及时执行等措施来实现，并通过小规模渔业社区适当参与及与此类社区保持合理交流沟通来实现。

**11.4** 各方应承认小规模渔业社区是知识的拥有者、提供者和接受者。特别重要的是应了解小规模渔业社区及其组织获得适当信息的必要性，以帮助他们应对现有问题，获得赋权去改善自身生计。这些信息需求与社区面临的当前问题相关，涉及与渔业及生计相关的生物、法律、经济、社会和文化信息。

**11.5** 各国应确保提供小规模渔业负责任和可持续发展所需的信息，包括非法、不报告、不管制捕鱼方面信息。信息应特别涉及灾害风险、气候变化、生计和粮食安全，特别关注弱势及边缘化群体的处境。应开发对数据要求不高的信息系统，以适应数据不足的情形。

**11.6** 各方应确保小规模渔业社区，包括土著人民的知识、文化、传统和做法能得到承认和必要的支持，并由他们为负责任地方治理和可持续发展进程，提供相关信息。女渔民及女渔工的特殊知识必须得到承认和支持。各国应对传统渔业知识和技术进行调查并记录在案，以便对此类知识和技术在可持续渔业保护、管理和发展中的应用情况进行评估。

**11.7** 各国和其他相关各方应向小规模渔业社区，特别是土著人民、妇女和靠捕鱼为生的人们提供支持，酌情包括技术和财政援助，以便对水生生物资源和渔业技术的传统知识予以整理、保持、交流和改进，并更新水生生态系统知识。

**11.8** 各方应通过建立或利用适当的现有社区、国家、分区域和区域性平台和网络，促进信息，包括跨界水生资源信息的提供、流动和交流，包括纵向和横向的双向信息流动。考虑到社会和文化方面，应采用适当的方法、工具和

媒体与小规模渔业社区沟通，并帮助他们实现能力发展。

**11.9** 各国和其他各方应尽可能确保为小规模渔业相关科研提供资金，应鼓励开展合作型、参与式数据收集、分析和研究。各国和其他各方应努力将该项科研知识纳入决策过程。科研组织和机构应为能力发展提供支持，使小规模渔业社区能够参与科研和科研成果的应用。应通过磋商过程就科研重点达成一致意见，侧重小规模渔业在资源可持续利用、粮食安全及营养、扶贫和公平发展方面发挥的作用，也包括灾害风险管理和气候变化适应方面的考虑。

**11.10** 各国和其他相关各方应促进在性别关系背景下就劳动（包括流动渔民和渔工的劳动）、尤其是卫生、教育、决策等开展研究，以便为制定确保渔业中男女平等获益的战略时提供依据。为推动性别主流化而开展的努力应包括在小规模渔业政策、计划和项目的设计阶段利用性别分析结果，以便设计出注重性别问题的干预措施。应采用注重性别问题的指标来监测和解决性别不平等问题，体现出干预措施如何有助于社会变革。

**11.11** 认识到小规模渔业在海产品产量中的作用，各国和其他各方应在消费者教育计划中宣传鱼和水产品消费，以便提高对于食用鱼类益处的认识，传授如何评估鱼和水产品质量的知识。

## 12. 能力发展

**12.1** 各国和其他各方应增强小规模渔业社区的能力，使它们能够参与决策过程。在这方面，应通过建立合法、民主、有代表性的结构，确保小规模渔业子行业整个价值链中的各类多样化成分都能得到合理的代表。应当特别关注女性在此类结构中的平等参与。必要时，应建立单独的空间及机制，使女性能在各级就与自己有着特殊关联的事务自主开展组织活动。

**12.2** 各国和其他利益相关方应加强能力建设，如通过发展计划加强，使小规模渔业能够从市场机遇受益。

**12.3** 各方应认识到，能力发展应建立在现有知识和技能的基础上，并应该是一个双向的知识转让过程，以便为人们提供灵活、合适的学习途径，满足个人不同需求，包括男性和女性以及弱势及边缘化群体的需求。此外，能力发展还应包括在灾害风险管理和气候变化适应方面增强小规模渔业社区的恢复能力和适应能力。

**12.4** 各级政府部门和机构应努力发展知识和技能，为小规模渔业可持续发展提供支持，并酌情为成功开展共管提供支持。应特别关注与小规模渔业社区共同直接参与治理和发展过程的权力下放型、地方性政府机构，包括科研领域中的此类机构。

## 13. 对实施工作的支持和监测

**13.1** 鼓励各方根据本国优先重点和条件实施《准则》。

**13.2** 各国和其他各方应促进援助有效性和资金的负责任使用。鼓励各发展伙伴、联合国专门机构和区域组织支持各国实施《准则》的自愿行动，包括通过南南合作提供支持。此类支持可包括技术合作、资金援助、机构能力建设、知识分享和经验交流、对国家小规模渔业政策制定工作的援助和技术转让。

**13.3** 各国和其他各方应协力合作，提高对《准则》的认识，同时通过向那些在小规模渔业中工作的人们分发简化译本来实现这一点。各国和其他各方应编写关于性别问题的成套材料，确保有效分发有关小规模渔业中性别问题和女性作用的相关信息，并着重指明需要采取哪些步骤来提高女性地位和改进她们的工作。

**13.4** 各国应认识到监测系统的重要性，因为这些系统使其机构能够对《准则》目标和建议的

实施进展进行评估。应当包括评估对国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权和扶贫的影响。还应当包括能将监测结果反过来用于政策制定和实施工作的机制。在监测过程中，应通过采用注重性别问题的方法、指标和数据，充分考虑性别问题。各国和各方应制定参与性评估方法，以便能够更好地了解和记载小规模渔业对于可持续管理资源、从而实现男性和女性粮食安全及扶贫的实际贡献。

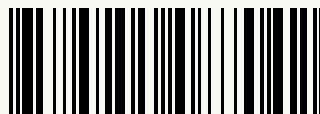
**13.5** 各国应促进创建有跨部门代表性和强有力的民间社会组织代表性的国家级平台，来酌情监督《准则》的实施。小规模渔业社区的合法代表应参与《准则》实施战略的制定和执行，并参与监测工作。

**13.6** 粮农组织应促进和支持《全球援助计划》的制定，并制定区域行动计划来支持《准则》的实施。

《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》(《准则》)旨在为1995年的粮农组织《负责任渔业行为守则》提供补充。其目的是就小规模渔业提出补充性指导意见，为《负责任渔业行为守则》的总原则和规定提供支持。因此，《准则》将有助于在小规模渔业现有重要作用的基础上，进一步提升其形象和认知度，加强其作用，促使其为全球、国家层面消除饥饿和扶贫做出贡献。《准则》还在注重小规模渔民和渔工及相关活动，包括弱势及边缘化群体的基础上，促进采用基于人权的方法，支持负责任渔业和可持续社会、经济发展，造福当代及子孙后代。

Voluntary Guidelines for Securing Sustainable  
Small-Scale Fisheries in the Context of Food  
Security and Poverty Eradication

ISBN 978-92-5-508704-2



9 7 8 9 2 5 5 0 8 7 0 4 2

I4356Ch/1/02.15

