

2005 年 1 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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

C

## 渔 业 委 员 会

### 第二十六届委员会

意大利罗马，2005 年 3 月 7-11 日

### 渔业领域人力开发战略框架

#### 概 要

本文件介绍的关于可持续渔业发展的人力开发战略框架由粮农渔业研究咨询委员会于 2004 年 10 月在其第 5 届会议上提出。本文简要描述了该框架的总体目标、具体目标和一些指导原则。详细说明了关键战略和相关行动，呼吁各国、国际和双边机构、区域渔业机构、非政府组织、私人部门和渔民自己做出特定承诺以保证改进渔业领域的人力开发。

#### 第一部分：引 言

1. 人力开发被定义为“个人、团体、组织、机构和社团开发其能力的过程——单独和共同确定和实现目标、履行职责、解决问题并确立使该过程成为可能的方法和条件”。
2. 世界渔业资源产生营养、社会和经济利益的能力牢牢扎根于我们对管理和规范利用其的集体“能力”。这种能力传统上基于渔民和其祖先世代间的知识。但随着人口快速增加和捕捞效率的提高，许多渔业已经成为了日益依赖研究团体、资源管理者和决策者为其利益做出决定的能力。因此，近来在资源管理能力开发方面做出了许多努力。
3. 在取得一些进展的同时，日益认识到 a)有必要更多改善人力以及 b)集中的和从上至下的方式忽视了或至少低估了当地知识、机制和社会资本在经济和社会发展过程中的重要性。结果是，最近的趋势是通过联合管理和其他行动结合从上至下和从下往上两种方式。过去 20 年的这种发展导致粮农以及其他机构提

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，  
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从  
因特网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

倡在我们承担渔业资源管理的方法上进行许多深刻的变革。促进这些变革的文书包括：

- 联合国环境和发展大会通过的《21 世纪议程》第 17 章（1992 年），其重点是可持续发展和减轻贫困，特别是通过以社区为基础的方式；
- 粮农《负责任渔业行为守则》（1995 年，以下简称行为守则）第 5 条敦促认识发展中国家在实施守则条款方面的特别要求。守则要求粮农制定区域间援助计划以便发展中国家更好地履行行为守则下的义务；
- 粮农国际行动计划实施了行为守则，包括国家计划的许多方面：（i）管理捕捞能力（1999 年）（ii）减少延绳钓渔业误捕海鸟（1999 年）（iii）养护和管理鲨鱼（1999 年）以及（iv）预防、阻止和消除非法、不报告和不管制捕鱼（2001 年）；
- 海洋生态系统负责任渔业雷克亚未克宣言（2001 年），呼吁在确定渔业管理目标时更多考虑生态系统（所谓的以生态系统为基础的渔业管理方式）；
- 捕捞渔业改进信息状况和趋势战略（2003 年），强调需要在发展中国家进行能力建设。

4. 对利用和管理世界渔业资源和其依赖的生态系统有影响的认识，以及开发伙伴的作用，例如粮农在这一过程中的影响，也发生了重要变化。包括：

- 在可持续发展世界首脑会议（2002 年）以后确定的目标更加重视可持续性和环境；
- 朝着分散权力、强化政府和民间团体的关系、私有化和打破常规的公共管理方式；
- 日益重视良政，例如参与、义务、透明度；
- 更广泛承认需要有成本效益和以需求为导向的捐赠行动，并更加重视伙伴关系；
- 由于因特网信息和交流的革命，人们和各类组织交流和学习方式的变化；
- 来自发展中国家的创造和革新的增加；以及
- 更加认识到需要更综合和整体的发展，而不是像历史上强调部分领域的办法。

5. 最近的快速变化意味着需要回顾渔业领域人力开发中过去的成败，以便确定改善世界渔业资源的工作中正在形成的需要和机会。渔业研究咨询委员会（ACFR）工作组认识到能力开发（渔业和其他领域）以前方法倾向于主要关注个人技能培训和强化机制的技术支撑。对非行业专门知识和技能关注不多，例如企业管理、社会经济和良政。从以前的活动中得到了许多重要的教训，最重要的是：

- 在设计、实施和监测方面，能力开发行动必须是可参与的。行动必须基于核心能力并且双向传递知识。
- 行动必须提供灵活和适当学习途径。
- 必须采取更能认识到采取行动的整体社会/政治背景的办法。
- 需要基于区域/地理、领域内、外和垂直关系，对行动进行更好整合。
- 能力开发行动必须建立适当激励。
- 提供能力开发者自身需要能力开发以便更有效地工作。

6. 得到最大的教训是需要在 4 个层次巩固和加强能力：个人、组织/机构、领域和网络以及前三个层次发挥作用的整体环境（见附录 A）。因此必须考虑进行个别行动的整体背景。能力开发也是个体发展为集体行动做出贡献的持续变化的过程。

## 第二部分：特征和范围

### 战略框架特征

7. 按行为守则 2（e）项，在行为守则架构内制定该战略框架。鼓励粮农的所有有关成员和非成员以及捕鱼实体支持实施行为守则。

8. 行为守则第 5 条特别明确，需要承认和理解发展中国家在实施中面临的特别挑战，并敦促各国、有关政府间和非政府组织以及金融机构进行工作，以采用处理发展中国家需要的措施，特别是财政和技术援助、技术转让、培训和科学合作、提高其开发自己的渔业和参与公海渔业（包括进入这类渔业）的能力等领域。该战略框架还认识到，尽管能力问题在发展中国家可能问题很多，但能力问题也影响发达国家，特别是在技能转移程度高的地区或在努力处理新出现的概念的地区，例如以生态系统为基础的渔业管理方法。

9. 行为守则第 6.16 款提及通过教育和培训促进对负责任捕捞的认识。第 8.1.7 项建议各国，考虑议定的国际标准和指南，应通过教育和培训计划加强对渔民的教育和提高其技能，以及适当时的专业资格。第 12.1 款还建议各国，考虑发展中国家的特殊需要，应确保适当的培训、配置人员和机构建设以进行研究。

10. 在该战略框架中，提及国家包括欧洲联盟在其职权范围内的事务。

---

## 战略框架范围

11. 战略框架为全球范围，涵盖内陆和海洋水域的所有捕捞渔业和水产养殖，包括所有工业化、手工、生存和休闲渔业。

12. 能力行动应当整体考虑单个行动的总体背景，以便个人和机构能够实施和利用最新获得的能力。该战略框架确定了大的范围，可平等地适用于个人、组织、单独的和形成网络的领域，并代表进行开发过程的社会背景的更广泛的环境。

13. 战略框架基于下列 3 个主要知识和技能分组，集中于综合办法：

- 渔业科学和研究 - 尽管目前已经建立了许多技术主题，但出现了很少了解和具有技能的几个新的领域，例如水生生态系统管理和回应管理和政策问题的研究。
- 渔业行业管理 - 除了渔业管理的传统领域外，近年出现了许多课题，例如捕捞能力管理和减少贫困。这些往往要求新的特别技能并且需要有别于渔业通常使用的人力开发的办法。
- 社会技能和知识 - 社会技能集中在渔业特定领域，以及更广泛的方面，其可在国家和行业一级为能力开发的有利环境做贡献。其可协助和促进良好经济政策和良政。其也认识到渔业管理者和其他利益相关者需要拥有更广泛的管理技能。

## 第三部分：战略框架前景、目标和具体目标

### 前景陈述

14. “一个社会具有在当地和全球一级为全体的利益并满足可持续发展世界首脑会议实施计划以及千年发展目标，实现渔业可持续发展的能力、手段和条件。”

### 总体目标

15. 战略框架的总体目标是增加个人、团体、组织、机构和社团单独和共同开发其能力的本领，以保证基于目前和已出现的趋势和需求，可持续发展世界渔业（社会、经济和环境）。

### 目 标

16. 在总体目标中，有许多单独目标。包括：

- 强化所有国家，特别是发展中国家的能力，通过预防性办法实施行为守则并确立渔业管理机制；
- 通过处理当地问题的区域和国家战略提供架构以便于优先和强化可持续的能力开发行动；
- 扩大人力开发行动范围以包含能够实施良政的广泛有利环境，包括有效参与过程和整合可持续发展的环境、经济和社会内容；
- 在多层次和范围确立和促进伙伴关系，包括加强现有区域渔业机构和安排的区域伙伴关系，以及在不同捐赠者和其他开发伙伴之间加大全球协调和合作；
- 便于国家内和国家之间不同政治和社会层次的合作，以及 (i) 科学家、决策者、经理、社区、渔民、渔工和其他利益相关者 (ii) 渔业和其他领域和 (iii) 公共和私人领域的合作，以及
- 通过适当伙伴关系，包括公认的最佳中心，来确立有效提供能力开发的机制网络。

#### **第四部分：指导原则**

17. 该战略框架的实施安排应当基于以下段落突出强调的指导原则。

##### **优 先**

18. 人力开发应当继续处理渔业可持续发展的全球优先课题，即继续并更好实施行为守则、打击非法、不报告和不管制捕鱼、减少捕捞能力、应用生态系统办法和维持或恢复鱼类种群。

##### **平 等**

19. 应当通过集中的能力开发行动减少目前人力标准的区域不均衡。

##### **能力发展的可持续性**

20. 开发援助应当帮助建设有活力和适当的能力。

21. 考虑人力开发要求谨慎规划、投资和有效实施的长期过程。

##### **参与和合作**

22. 伙伴关系利用公认的最佳中心至关重要。伙伴关系应当包含对整体管理至关重要的广泛专门领域，提高知识并获取经验。

### **区域自我发展**

23. 国家的首要责任是确保其自身能力开发。

24. 能力开发应当建立在现有知识和技能基础上。

25. 区域渔业机构和安排应当在明确区域能力开发需要和促进合作反应方面酌情预先发挥作用。

### **信息和通讯技术**

26. 应当建立有效的反应，通过利用信息和通讯技术优势在“数字隔离”方面架设桥梁以进行电子学习、获得信息和网络化。

### **以结果为基础的监测和评价**

27. 能力开发的监测和评价应当基于短期和长期渔业管理指标和人力改善指标。

## **第五部分：关键战略和要求的行动**

28. 战略框架包括 8 个关键战略以实现其前景、总体目标和具体目标。这些战略和相关行动如下：

### **战略 1： 适度能力开发**

29. 能力开发需要集中在 4 个层次：(i) 个人(ii) 机构和组织(iii) 整个领域和(iv) 有利的环境。

### **要求的行动：**

30. 各国、有关政府间、非政府组织和金融机构应当确定渔业发展/管理行动、评价所有 4 个层次接受者的有关能力开发需求，并保证这些需求被适当处理。

---

31. 各国、有关政府间、非政府组织和金融机构应当保证在能力开发行动的确定、实施和监督方面有很强的参与性，并持续在（i）开发伙伴（ii）资助机构（iii）接受者（个人和机构层次）以及（iv）能力开发提供者之间进行相互影响。

### **战略 2：基于现有能力开发并扩大所有利益相关者的知识和提高其技能**

32. 能力开发需要关注 3 组与渔业相关的能力需求：（i）渔业科学和研究（ii）渔业行业管理和（iii）社会技能。第 3 组的有利环境职能需要给予特别关注。有必要以一致方式处理和整合所有 3 个方面，而不是通过单一行动。

#### **要求的行动：**

33. 各国、有关政府间、非政府组织和金融机构需要在计划和项目设计以及起草行业政策回顾期间保证对所有 3 个知识和技能领域的相关需求和反应做出足够努力；

34. 各国、有关政府间、非政府组织和金融机构应确保对开发能力的需求确定、实施和监督有充分的参与性，并明确确定双向过程；

35. 区域渔业机构和安排应当对 3 个主要组酌情建立区域知识和技能需求分析，按适当层次准备开发区域网络、最佳中心和伙伴关系。

36. 粮农、科学机构和其他有关组织应当继续引导和建立渔业领域人力开发的标准化工作。

### **战略 3：确立区域能力开发网络**

37. 确立区域网络处理共同问题并通过区域能力开发促进自力更生。

**要求的行动：**

38. 各国、有关政府间、非政府组织和金融机构应当建立区域论坛（在其内部和之间）以确定共同需求，最优化地联合提出计划和共享信息。

39. 粮农和其他有关组织应当开始以区域为基础评价现有机构和组织（政府和非政府） 以及其能力的评价，在能力开发的各个层次和知识及技能领域提供能力开发服务。

**战略 4：确定和承认区域最佳中心**

40. 确定和承认区域最佳中心可以为潜在服务提供者的专门科学和管理技能与知识与区域网络相联系。这些最佳中心可能是研究设备、科学机构、私人商业或国家管理机构。

**要求的行动：**

41. 粮农通过区域渔业机构和安排的协调，应当确定具有或有潜力成为区域“最佳中心”的一个或多个关键国家机构，以开发渔民、渔工和管理者要求的技术和非技术专长的知识和技能领域。

42. 为有关区域的每一确定的技能领域和对应潜在接受者的社会层次，区域渔业机构和安排应当建立和形成包括一个或多个区域最佳中心的人力开发网络。可能时，这些最佳中心在区域各国之间是地理分散的。

43. 各国通过区域渔业机构和安排的协调和协助，应当建立与这些最佳中心的联系，以便确立技能和知识转移的机会、交流经验和发展伙伴关系。

**战略 5：建立改进的跨行业联系和合作**

44. 建立更好的跨行业联系，包括渔业领域内的横向联系，例如研究者和决策者之间或渔民组织、渔民和研究者之间，还包括行业间更好的联系以理解和管理渔业对其他行业的影响。

**要求的行动：**

45. 各国应在渔业内部建立利益相关者的更好联系和论坛，例如允许研究机构和利益相关者对政策做有意义的投入。应当为技术人员和其他利益相关者提供



能力开发支持，例如在可持续生计分析、综合沿岸带管理和其他社会经济技能方面。渔民组织、渔民和渔工可要求在表达愿望、建立协商一致和资源联合管理方面的协助。

46. 各国在区域渔业机构和安排协助下，应当改进科学家、数据提供者和行业决策者之间的联系，以减少在应用研究和监测方面的能力限制。将要求能力开发支持，确定现实和可操作管理目标和监督对象，特别是依据以生态系统为基础的办法。

47. 各国与政府间和非政府组织合作，应当建立改进对行业之间影响管理和理解的论坛。将要求能力开发支持，改进行业规划、通讯和协调技能政策来促进政策（例如部间）和运行（例如流域或沿岸管理）层次的对话。

## **战略 6： 因地制宜地适当提供机制**

48. 通过参与过程，适当提供机制来保证满足接受者的特定需要、能力和资金与适当服务提供者相匹配。

### **要求的行动：**

49. 各国与有关政府间和非政府组织以及金融机构合作，应当评价收益者提出的实际要求和灵活性的混合能力开发提供机制的需要。

50. 各国与有关政府间和非政府组织以及金融机构合作，应当利用正式程序对应提供机制选择的目标能力的层次、内容和领域。

51. 各国与有关政府间和非政府组织以及金融机构合作，应当确保提供者的能力，以有效承担其任务，选择提供者应当基于类别并为专门技能和知识建立/承认最佳中心。

52. 组织和机构应当促进利用指导者和“在职”培训的机会，因其特别有成本效益。

53. 各国应包含新信息和通讯技术以提高知识的可得性并促进合作。

## **战略 7： 能力开发行动的可持续性**

54. 建立长期能力开发行动，以鼓励个人能够为渔业领域的新知识和技能再投资，并强化机构能力以适应变化。

**要求的行动：**

55. 各国应当建立有利的环境允许个人、组织和机构促进一个稳定、有活力和交叉式社会，并更多认识整体环境背景和支撑的机构和行业的政治影响。

56. 各国、有关政府间、非政府组织以及公共和私人机构应当协助建立人力资源开发计划，鼓励个人从事明确的、有前景的和良好报酬的职业。应当包括利用定期回顾与培训需要评价和职业评估相联系的人员开发计划。这一过程将要求更好了解个人对工作环境的要求、生活方式和愿望。

57. 各国、有关政府间、非政府组织以及公共和私人机构应强化其能力，评价其自身能力和技能，以便监测动态变化。这将允许确定和处理知识和技能缺口的动态方法，允许确立战略，为核心职能保留关键工作人员。

58. 粮农、其他开发机构和捐赠者应当提高其自身能力，以回应渔业领域变化的需要。要求关于能力开发和提供机制在以实地为基础的活动和标准化工作之间保持平衡。

**战略 8： 应用以结果为基础的能力开发管理办法**

59. 改进对能力开发“成功”和可测性的理解，以保证在以前获得的经验和教训基础上确立行动。

**要求的行动：**

60. 各国在政府间组织协助下，应当对渔业和人力指标做进一步调查，确立有关程序、产品、表现、产出和可持续性的一套指标。

61. 粮农、其他国际组织、开发机构和捐赠者应当建立关于事前研究和依据过去经济发展形势的常见协议以评价能力开发需求和结果。特别是，要求依据过去经济发展形势的长期分析来评价能力发展行动的成功和可持续性。

**第六部分：促进和实施机制**

**改进渔业领域人力开发的总要求**

62. 各国、区域渔业机构和安排应当建立国家和区域计划以改进社会各层次的，包括技术、管理和有利作用的人力开发。这些计划应当通过建立的伙伴关系结合短期和长期行动来实行。

### **国家的作用**

63. 在国家一级以及作为区域活动的主要参与者，各国在实施战略框架方面具有关键作用。最重要的是需要提供有利的环境和良好机能的机构，包含有动力的和专注的人员，可以促进良政的氛围，有原则的政策环境和法律规则。

64. 各国应当评价需要的改进其能力的行动，负责任地管理渔业，以优先原则处理其需求，并作为粮农关于行为守则每两年报告的一部分报告取得的进步。

### **区域渔业机构和安排的作用**

65. 区域渔业机构和安排，在其公约确定的限度和其成员规定的范围内，应当参与该战略框架的实施，向其成员提供支持，确定渔业领域人力开发区域计划。

66. 区域渔业机构和安排应在其公约确定的限度和其成员规定的范围内，在区域和区域之间协助其成员确定潜在伙伴关系和网络机会方面起领导作用，可协助和实施区域计划。

### **粮农的作用**

67. 粮农将按照其大会的指令，作为其正常和当地计划活动的一部分，支持各国和区域渔业机构和安排实施该战略框架。

68. 粮农将按照其大会的指令，通过利用正常资金和该组织为此目的得到的预算外资金执行在成员国的技术援助项目支持成员国实施该战略框架。为更好养护和管理渔业资源，粮农应当预备改进渔业领域人力开发规划、实施和监测的特别计划。

69. 粮农将通过渔业委员会每两年报告本战略框架的实施进展情况。

### **开发伙伴机构和非政府组织的作用**

70. 国际和国家开发伙伴机构和组织应当在最需要的地方，按总体战略框架内目标能力开发类型和后续区域开发计划优先提供财政和技术援助。

71. 有关渔业、渔民、渔工、水生环境和相关研究的非政府组织（国家、区域和国际）应当通过适当支持、信息、确立方法和能力开发参与战略框架的实施。

### **资源使用者的作用**

72. 渔民组织、渔民和渔工在开发其自身利用资源和联合管理能力以及其与科学家、资源管理者和决策者之间的相互影响方面具有重要作用。该过程经常以合作为基础被最好地确立，因此努力构成有代表性的利益相关者团体，以及其与各国、有关政府机构、非政府组织和私人机构的相互作用是至关重要的。这些团体可参与能力评价以及培训需求分析和编制开发行动。

### **私人领域的作用**

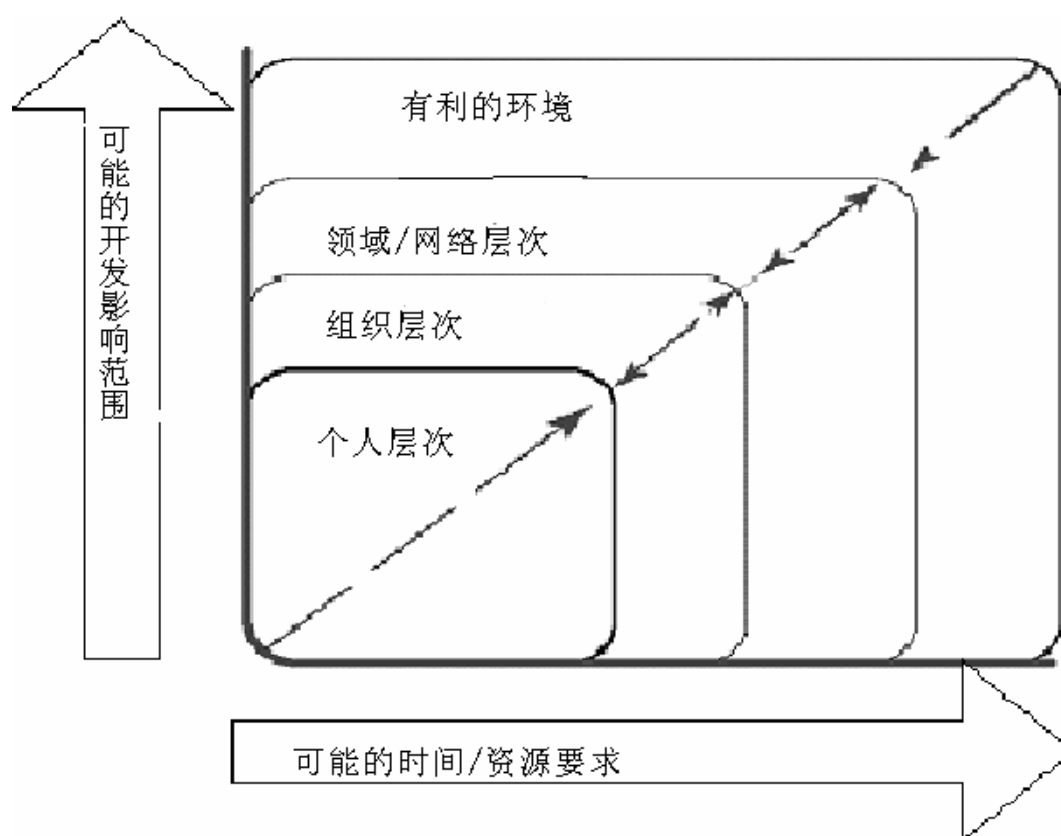
73. 在特定情况下，私人-公共伙伴关系在提供新的能力开发机制方面是合适的，例如提供借助因特网的培训和提供信息。这类伙伴关系是加强公共和私人领域独特的有效方法。其也提供潜在获得更多资金/投资、其他专门知识和积极性的机会，并产生利润以保证可持续性。

## 附 录 1:

## 能力开发的 4 个层次

能力开发:

基本概念



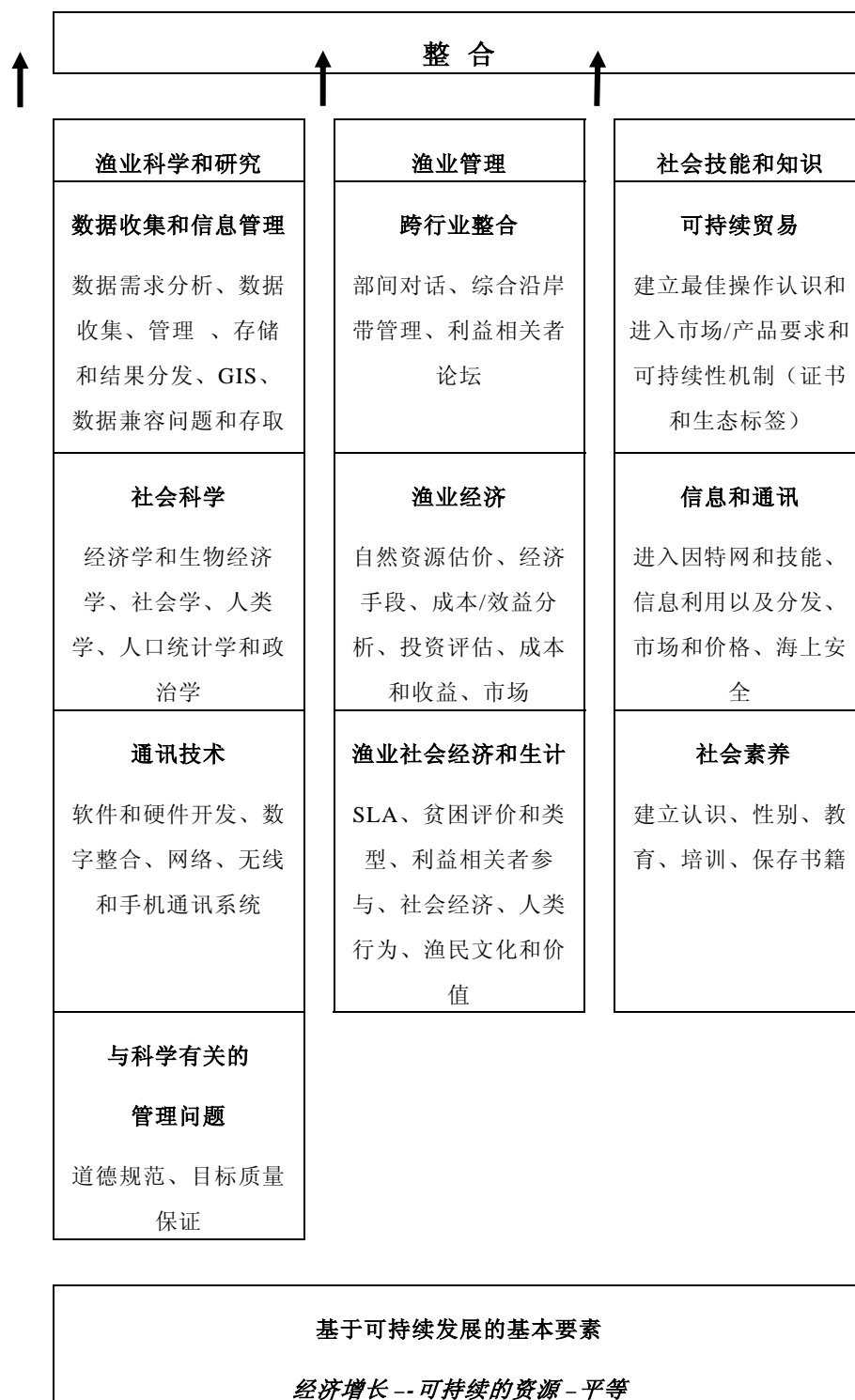
来源：摘自 Bolger, J. 能力开发：为什么、什么和如何？CIDA. 临时系列 Vol. 1 第 1 号，2000 年 5 月。

附 录 2：  
渔业领域能力开发关键知识和技能组

整合		
渔业科学和研究	渔业管理	社会技能和知识
生态系统科学 海洋和气候科学、物种和生境生态学以及生物多样性、生态系统模式	政策开发 政策分析、确定目标、生态系统办法、战略规划、分权、国际合作	社区动员 确定利益相关者和协商、分组、组织、领导、建立关系、给予权利
渔业科学 鱼类生物学、种群动态、种群评估、评价和减缓风险	行业规划和管理 支持决定、规划、联合管理、当地知识、HR 管理、行政管理和机构能力	管理和行政管理 领导、改变管理、工作规划、组织技能、行政管理和会计、报告和义务
渔业技术 船舶和网具设计、捕捞技术、海洋电子设计和利用、海上安全	捕捞能力规定 监测系统、船舶注册、能力减少计划、其他生计	冲突管理和解决问题 建立和维持协商一致、促进、谈判、队伍建设、解决问题和利益相关者协商
捕捞后利用和销售 鱼类存储和保存、加工和产品开发和销售	监测、控制和监视 渔业监督和观察员计划、监视资产的管理、对应违法的机制和程序	良 政 政策、法律规定、民间社区、平等、诚实、政治进程、权力分享、代表和危机思考
水产养殖技术 孵化、培育和育成技术、存放设施、营养、病害和环境	渔业法和海洋法 国际、区域和国家法律、规则制定、控制机制和执法	环境认识 可持续捕捞方式认识建设、教育、培训、监督和报告

(继续)

## 附 录 2（续）



---

来源：ACFR 人力开发工作组和渔业研究咨询委员会（2004 年第 5 次会议）修改了 Macfadyen, G. 和 Huntington T. 于 2003 年的草案原稿。渔业领域人力建设。联合国粮食及农业组织渔业研究咨询委员会报告草案。英国, Lymington 海神水生资源管理有限公司。



---

### 附录 3： 以前能力开发行动得到的教训

#### 能力评估

教训 1： 人力开发自身过程对整体能力有附加值作用，导致改进个人、团体和组织的表现。

教训 2： 行动应考虑并适应核心能力现有水平并涉及知识转移和获得的双向程序。

教训 3： 人力开发行动需要确定拥护该进程的个人和组织并采用和引导人力开发。

教训 4： 需要在国家计划过程中更好整合人力开发行动，特别是在政策、管理和研究之间。

#### 需求分析

教训 5： 能力开发行动应在需求评价、设计、实施和监测中建立充分水平的参与。

#### 提 供

教训 6： 行动应提供有适应性的、灵活的和适当的学习路径，考虑个人工作环境、生活方式和愿望。

教训 7： 应当提供激励和机制支持人力开发。

#### 可持续性

教训 8： 人力开发是长期进程，要求国家行动和伙伴关系的长期支持。

教训 9： 应做出努力保留渔业领域的能力投资。

教训 10： 提供人力开发行动其自身应具有知识、技能和能力以进行人力开发。

## 有利的环境

教训 11：能力开发方法应更多认识总体社会背景和支撑的机构及行业的政治影响。

教训 12：办法应当保证充分关注实施技术解决办法的社会、经济和环境背景。

教训 13：行动应当获得观点的改变并有意产生对合作的认识和进展。

教训 14：行动应承认需要有利的环境，提供激励以促进和进一步开发提高了的能力。

教训 15：规划人力开发应考虑提高能力的整体环境现实。