



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

第三十四届会议

2021 年 2 月 1–5 日

关于增设渔业管理分委员会的提案

内容提要

本文件介绍了增设渔业管理分委员会的背景，概述了渔业委员会和现有分委员会的作用，并总结了渔业管理分委员会增设提案联合调查工作组的讨论情况，该提案提议在 2022 年渔委第三十五届会议以前，继续就增设分委员会的可能方案开展磋商进程，包括通过更透明的方式和更广泛的参与对渔委当前进程进行审查。

建议渔委采取的行动

提请委员会：

- 注意上一个闭会期间启动的磋商进程；
- 确认渔委和两个分委员会的相关职责范围和参会情况；
- 回顾渔委作为唯一一个讨论重要的国际渔业和水产养殖问题和建议的全球政府间论坛这一地位的重要性；
- 肯定在提交渔委审议贸易、水产养殖和渔业管理主题以前对其进行技术讨论的重要性；
- 就磋商进程提供补充指导，包括相关会议的形式、参与及提出的方案。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

高级渔业官员

Hiromoto Watanabe 先生

电子邮箱：Hiromoto.Watanabe@fao.org

I. 背景

1. 在 2018 年 4 月粮农组织渔业委员会（渔委）第三十三届会议主席团第八次会议期间，代表挪威的荷兰代表提议渔委第三十三届会议讨论增设一个渔业分委员会。

2. 在渔委第三十三届会议期间，议题 4 “世界渔业和水产养殖状况”首次提及此事，其中挪威提议设立渔业管理分委员会，职责包括小规模渔业管理¹。渔委“表示很有兴趣讨论建立渔业管理分委会，为国际社会，尤其是发展中国家提供帮助”²。

3. 议题 14.2 “其他事项”再次更详细地提及该问题，其中挪威解释了增设渔业管理分委员会的重要性，原因如下：（1）渔委当前进程不允许深入讨论很多值得讨论的主题，例如《船旗国表现自愿准则》；（2）新设渔业管理分委员会也将使渔委能够定期审议《保障可持续小规模渔业自愿准则》（《小规模渔业准则》），并讨论原则问题以及气候变化和粮食安全等跨部门主题；（3）考虑到一些成员支持加强海洋治理，同时鉴于海洋治理愈发复杂，新设渔业管理分委员会将有所助益³。

4. 根据挪威的提案，“渔委要求秘书处与主席团密切合作，考虑到设立下属机构的议事规则，提出关于增设渔业管理分委会的提案，在渔委下届会议上提交成员审议。渔委强调，提案应详细确定所有相关方面，包括这样一个分委会的财务和行政影响以及职责范围，包括确定提高成效、避免与渔委其他分委会工作重复的方法。渔委指出，此分委会可包括可持续小规模渔业这一常设议题。提案应在渔委第三十四届会议之前至少 6 个月提供”⁴。

5. 2018 年 7 月 13 日渔委第三十四届会议主席团第一次会议提出了下列要点：

- 在未来主席团会议上讨论增设分委员会的问题；
- 澄清渔委第三十三届会议就此事项表达的意见；
- 编制提案文件大纲并提交渔委第三十四届会议；
- 审查可用方案；
- 编制渔委第三十三届会议相关讨论情况和成果概要。

¹ 塞内加尔、冰岛、日本、印度、阿根廷、美国、圣基茨和尼维斯、南非及索马里表示支持

² 渔业委员会第三十三届会议（2018 年 7 月 9 - 13 日，罗马）报告（FIAP/R1249）第 11 段

³ 美国和日本表示大力支持，很多其他国家也表示支持，但一些成员（南苏丹，科威特）表达了一些关切。一些成员（欧盟、新西兰、中国和阿富汗）要求进一步审议，特别是审议职责范围，尤其是涉及现设两个分委员会、财务和行政影响以及遵循的法律程序。

⁴ 渔业委员会第三十三届会议（2018 年 7 月 9 - 13 日，罗马）报告（FIAP/R1249）第 128 段

6. 根据主席团第一次会议期间主席的提案，秘书处设立了一个内部工作组，负责解决相关问题和建议。在2018年11月29日渔委第三十四届会议主席团第二次会议期间，该内部工作组提议与渔委第三十四届会议主席团代表设立渔业管理分委员会增设提案联合调查工作组（联合工作组），职责范围如下：

- 在渔委第三十三届会议期间及以后分析相关讨论情况；
- 调查潜在方案，包括增设分委员会，同时解决审议中提案背后的种种问题，包括与现有机构的关系、相关的法律过程以及行政和财务影响；
- 提议最好的方法供渔委第三十四届会议主席团进一步审议。

7. 主席团第二次会议同意按照秘书处提议的职责范围，与主席团代表（按照冰岛的提议，由最初的提议国智利、新西兰和挪威参与）和秘书处设立联合工作组。联合工作组已开展了以下非正式磋商：2019年3月25日和26日第一次会议⁵；2019年6月14日第二次会议⁶。磋商成果已汇报给2019年6月20日渔委第三十四届会议主席团第三次会议，即未就各项方案达成任何共识。

8. 主席团第三次会议决定组织联合工作组第三次会议并扩大参与范围，要求秘书处编制一份文件，答复目前为止联合工作组会议提出的所有问题以及主席团成员提出的任何补充问题。

9. 2019年9月23日举行了联合工作组第三次会议⁷，会上秘书处分发了一份新的非正式文件。未就拟议方案达成任何共识。联合工作组第三次会议建议渔委第三十四届会议以更广泛、更透明的方式继续开展磋商进程，包括审查渔委的当前进程。

II. 渔委和两个现有分委员会的作用

10. 粮农组织渔业委员会（渔委）被认为是全球渔业和水产养殖部门进行政策辩论和通过政策文书方面最重要的国际论坛。不过，渔业问题现在已是制定政策的非政府组织等众多国际组织的重点议题。渔业得到更多关注，这本身是积极的。但这也意味着，必须加强渔委作为制定全球规范性文书的主要平台这一作用。现在渔业管理面临的挑战比过去更复杂。因此，渔委需要强调全球层面对渔业管理的技术讨论。

⁵ 联合工作组第一次会议记录见 COFI/2020/SBD.1。

⁶ 联合工作组第二次会议记录见 COFI/2020/SBD.2。

⁷ 联合工作组第三次会议记录见 COFI/2020/SBD.3。

11. 渔委在 1965 年粮农组织大会第十三届会议上设立，旨在：

- 审查本组织渔业领域的工作计划及其实施；
- 对国际性渔业问题进行定期普遍审查，并对这类问题及其可能的解决方案进行评估，以利各国、粮农组织和其他政府间机构一致行动；
- 以类似的方式审查理事会或总干事提交给渔委，或渔委应成员国根据渔委议事规则提出的要求列入议程的与渔业有关的具体事项，并酌情提出建议；
- 审议根据《章程》第 XIV 条制定一项国际公约并提交成员国以确保全球渔业领域有效国际合作和磋商的可取性；
- 就渔委审议的事项向理事会汇报工作，或酌情向总干事提供咨询⁸。

12. 作为唯一一个审查重大国际渔业和水产养殖问题的全球政府间论坛，渔委帮助指导和引导围绕分委员会已经深入探讨的问题开展的政策和高级别技术讨论，尤其是在贸易和水产养殖问题上，但在渔业管理方面还需加强。由于缺少这种技术机构（贸易和水产养殖领域既是如此），人们期望渔委针对渔业管理等问题进行深入的技术辩论，特别是一些成员国支持加强海洋和内陆水资源治理。两个现有分委员会的经验可能表明，它们为更深入解决技术问题提供了一个契机，并可以使渔委能够腾出时间讨论更多政策相关问题。

13. 渔委会议的出席人数逐年大增，其中 2018 年会议有 725 名参会者注册（附录 1）。观察员数量也同样增加，几乎与参会人数同比例增加。派代表参会的国家数量通常在 110 个到 120 个之间，不同年份有所差异。

14. 部长级别⁹参会人数差异很大：从 2012 年的 15 人增至 2014 年的 23 人，继而增至 2016 年的 24 人，然后降至 2018 年的 16 人¹⁰。回顾 2001 - 2018 年间的参会情况，无法观察到特定的规律。尽管如此，出席人数似乎很有可能与渔委的议题密切相关。不过，鉴于议程的技术性，部长级别历来很少出席粮农组织技术委员会。

15. 渔委议程通常由三部分组成：

- 程序性议题：正式开幕；通过议程和安排；任命起草委员会和选举下届会议渔委主席团；下届会议日期和地点；通过报告；
- 常设议题：世界渔业和水产养殖状况；《负责任渔业行为守则》和相关文书的实施进展；通过两个分委员会报告；介绍下一个两年度部门工作计划和预算以及多年工作计划；

⁸ <http://www.fao.org/3/46140E/46140e0c.htm#>，渔业委员会《章程》第 V 条修正案

⁹ 包括首都派出的部长和副部长。

¹⁰ 特别有意思的是，注意到 2018 年渔委在议程中列入了大量捕捞渔业领域的技术文件。

- 问题：渔委历届会议处理了若干问题，包括非法、不报告、不管制捕鱼、小规模渔业以及渔业和水产养殖领域全球和区域进程。气候变化、生物多样性、营养和《2030 年可持续发展议程》等跨部门问题也是焦点领域。
16. 特别是跨部门问题得到更多关注，使渔委面临更大压力，这就意味着，可供讨论渔业相关事项的时间更少，即使是不可避免地开夜会。
17. 渔委现有两个现有分委员会¹¹，即根据本组织《总规则》第 XXX 条第 10 款和渔委《议事规则》第 VII 条分别于 1985 年和 2001 年设立鱼品贸易分委员会¹²和水产养殖分委员会¹³。
18. 水产养殖和鱼品贸易这两个分委员会都有具体的任务和职责范围（附录 2）。考虑到国际贸易的横向问题，鱼品贸易分委员会涵盖了对水产养殖和捕捞渔业适用的技术和经济问题。水产养殖分委员会包含了与水产养殖有关的技术和政策事项。
19. 有关两个现有分委员会的讨论提高了渔委讨论的质量。如果分委员会没有提出任何有争议的问题，渔委只需批准其报告，从而节省大量时间。如果有任何问题需要渔委讨论，除了分委员会报告以外，分委员会也可以单独编制渔委文件进行讨论。
20. 尽管如此，现有两个分委员会仍然没有涵盖一些技术问题，尤其包括非法、不报告、不管制捕鱼、小规模渔业、渔业管理领域全球和区域进程以及《负责任渔业行为守则》和渔业管理领域相关文书的实施。

III. 渔业管理分委员会 增设提案联合调查工作组会议讨论概要

21. 尽管未就拟议和讨论的方案达成任何共识，但联合工作组仍商定了下列要点供进一步磋商；
- 渔委应更多聚焦战略和政策问题，扮演好全球技术渔业特别是捕捞渔业问题领域领导者这一角色。因此，渔委需要加强并增进政策决策机构这一作用；
 - 应在技术层面适当落实捕捞渔业管理工作，使渔委能够更多聚焦战略和政策问题；

¹¹ 粮农组织还有其他下设更多附属机构的委员会，例如，商品问题委员会（商品委）根据本组织《总规则》第 XXIX 条第 10 款和商品委《议事规则》第 VII 条设立了 10 个附属机构，

见 <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/ccp/en>

¹² 见 <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/en/c/104/>

¹³ 见 <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/en/c/333/>

- 应再接再厉，寻找具体解决方案以保证更好筹备；
- 当前框架的重新安排和/或新分委员会的设立可能有助于筹备渔委捕捞渔业领域的工作和技术讨论；
- 领导机构之间不应存在任何主题重复，而是考虑现有分委员会和渔委的职责范围和议题，应由最合适的领导机构处理相关主题，力求提高渔委处理捕捞渔业问题的效率；
- 渔委捕捞渔业工作的改进也应考虑加强与区域渔业管理组织关系的方式，包括避免区域层面工作重复；
- 如果商定增设分委员会，应实行定期审查（例如每五年审查一次）整个系统的评价机制；
- 在选定方案以前，可以考虑一种促进发展中国家参与新设分委员会技术讨论的供资机制。

22. 联合工作组会议强调了费用和代表参会/人员配备方面的影响。某些代表团也确认，碍于财政和人力资源，难以跟进更多会议。因此，今后的分析应考虑到：（1）代表参会成本，尤其是发展中国家代表；（2）鉴于所涉主题的独特性，吸收不同国家专家参加的必要性。

23. 联合工作组会议提出了以下方案：

方案 A：加强利用现有机构（渔委和两个分委员会，即鱼品贸易分委员会和水产养殖分委员会）

- 在其中一个分委员会会议结束后，随即举行单独的会议讨论渔业管理；
- 在渔委会议结束后，随即举行单独的会议讨论渔业管理，如有必要，缩短渔委会期；
- 保持现状，在渔委全体会议期间讨论渔业管理。

方案 B：保留两个分委员会，但酌情调整职责范围，以将捕捞渔业管理纳入其中一个分委员会

方案 C：增设一个具体的渔业管理分委员会

24. 提议在渔委第三十五届会议以前，基于联合工作组今后会议的情况，同时以透明的方式扩大参与面，对以上方案进行更全面、深入的分析，包括期间向渔委主席团汇报结果。

(附录 1)

会议和预算

1. 本附录介绍渔委会议和现有分委员会的出席和费用情况。

会议

2. 会议信息载于表 1 至表 3。参会人数只反映出席的人员，不包括预先注册但并未出席的代表。

3. 近几届渔委会议的出席人数有所增加，其中 2018 年会议有 725 名参会者注册。观察员数量也同样增加。派代表参会的国家数量通常在 110 个到 120 个之间，不同年份有所差异。

4. 就鱼品贸易分委员会而言，2014 年和 2016 年参会人数均超过 130 人，其中约有 50 个国家派代表参会。2017 年韩国釜山会议的参会人数大减，部分原因是当时朝鲜半岛局势紧张，以致一些国家实施了旅行限制。

5. 就水产养殖分委员会而言，直到 2015 年为止，参会人数均在 100 人到 120 人之间，平均约有 50 个国家派代表参会。在 2017 年罗马会议期间，来自 89 个国家的参会人数创下了 190 人的记录。

表 1: 渔委会议 - 近十届会议

年份	参会总人数	成员国数量	部长级别参会人数 (*)	观察员数量
2018	725	107	16	104
2016	642	113	24	84
2014	634	110	23	77
2012	530	120	15	70
2011	564	115	17	77
2009	523	110	9	73
2007	560	121	14	72
2005	507	129	22	67
2003	401	120	14	67
2001	406	106	7	59

* 包括首都派出的部长和副部长。

表 2: 鱼品贸易分委员会会议 - 近七届会议

年份	地点	参会总人数	成员国数量	观察员数量
2017	釜山	81	34	4
2016	阿加迪尔	134	47	15
2014	卑尔根	131	53	14
2012	海德拉巴	94	40	8
2010	布宜诺斯艾利斯	99	38	9
2008	不来梅	107	52	10
2006	圣地亚哥德孔波斯特拉	157	61	20

表 3: 水产养殖分委员会会议 - 近九届会议

年份	地点	参会总人数	成员国数量	观察员数量
2017	罗马	190	89	17
2015	巴西利亚	98	49	9
2013	圣彼得堡	121	51	10
2012	开普敦	109	47	10
2010	普吉	149	58	6
2008	巴拉斯港	92	38	10
2006	新德里	103	48	9
2003	特隆赫姆	113	64	8
2002	北京	105	49	10

预算

6. 近四届渔委会议的主办费用均超过 500,000 美元，其中有近 90%用于笔译、印刷和口译。

7. 东道国主办水产养殖分委员会会议的费用一般在 250,000 到 300,000 美元之间，包括粮农组织工作人员和口译员旅费、口译员薪金、水产养殖分委员会全部文件译为粮农组织五个官方语言以及当地后勤。在罗马举行的会议情况类似，但不涉及旅费。不过，不包括对发展中国家的旅费补助。

8. 就鱼品贸易分委员会而言，一次总部会议的预算约为 235,000 美元，如由东道国主办，预算增至 340,000 美元，同时注意，总部会议无需支出粮农组织工作人员和口译员旅费，也无需补贴发展中国家旅费。
9. 预算包括对 20 个国家的旅费补助，人均 3,750 美元。
10. 可以注意到，渔委口笔译总费用高于分委员会，主要原因是为分委员会准备的文件数量较少。

(附录 2)

渔委现有分委员会的职责范围鱼品贸易分委员会¹⁴

1. 该分委员会应提供一个就鱼和渔产品国际贸易的技术和经济问题（包括相关生产和消费问题）进行磋商的论坛。该分委员会的工作尤其包括：

- 定期审查主要渔业商品市场的现状和前景，同时涵盖所有市场影响因素；
- 基于特别研究的结果，讨论具体的鱼品贸易问题和可能的解决方案；
- 讨论促进鱼和渔产品国际贸易的适当措施，并拟定促进发展中国家参与这一贸易（包括贸易相关服务）的建议；
- 会同粮农组织/世卫组织食品法典委员会拟定相关建议，以便推行国际质量标准，并协调质量控制和检验程序及法规；
- 磋商和拟定促进经济上可行的渔业商品发展的建议，包括加工方法、改进产品并在发展中国家生产最终产品。

水产养殖分委员会¹⁵

2. 该分委员会应提供一个就水产养殖进行磋商和讨论的论坛，并就与水产养殖有关的技术和政策事项，及就本组织将在水产养殖主题领域开展的工作向渔委提供咨询。该分委员会尤其应当：

- 查明并讨论全球水产养殖发展领域的主要问题和趋势；
- 确定需要采取行动的具有重大国际意义的问题和趋势，增进水产养殖对粮食安全、经济发展和减缓贫困的可持续贡献；
- 就解决水产养殖发展需要的国际行动提出建议，为此：（1）就既定行动计划的制定、促进和执行机制，并就伙伴的预期贡献提供咨询；（2）就与其他相关群体和组织联络以促进协调统一并酌情批准政策和行动提供咨询；（3）就加强国际协作以协助发展中国家实施《负责任渔业行为守则》提供咨询；
- 就筹备技术审查以及具有重大国际意义的问题和趋势提供咨询；
- 处理成员、渔业委员会或粮农组织总干事提交的与水产养殖有关的任何具体事项。

¹⁴ <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/en/c/104/>

¹⁵ <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/en/c/333/>