

2010年1月



渔业委员会

鱼品贸易分委员会

第十二届会议

2010年4月26-30日，阿根廷布宜诺斯艾利斯

鱼品贸易与粮食安全

概 要

本文件旨在简要介绍渔业领域与粮食安全相关的主要国际问题和事件。请分委员会就渔业领域粮食安全方面介绍自身相关经验，包括渔业领域如何促进实现粮食安全并有助于形成部门之间的联系。同时还请分委员会针对粮农组织目前正在进行以及规划的活动提供咨询意见，包括利用何种方法来评估粮食安全需求等。

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. 本文简要介绍了与粮食安全相关的一些问题并将重点放在鱼类产品。2009年，世界遭受饥饿折磨的人数估计超过10亿；这意味着，发展中世界近期在消除饥饿取得进展方面正在遭受挫折。
2. 实现粮食安全，意味着所有人都能够通过物质和经济手段获取足够的粮食来满足膳食需求，过上积极健康的生活。对大多数人而言，鱼类产品只是在其中发挥非常小的作用；但鱼品对粮食安全所做出的贡献在许多方面都与农业及其他食品所发挥的作用相类似。
3. 粮食安全在国际议程上占有重要地位。该问题在八国集团2009年7月拉奎拉首脑会议上得到广泛关注，并在粮农组织2009年11月召开的“世界粮食安全首脑会议”上展开广泛讨论。同样，气候变化对未来粮食安全所产生的影响也成为2009年12月在哥本哈根召开的“气候变化首脑会议”的主题之一。

粮食安全状况的定义

4. 参加1996年“世界粮食首脑会议”的各国领导人宣称，“只有当所有人在任何时候都能在物质和经济上获得充足的安全、营养食品来满足其积极健康生活所需的膳食需求和饮食偏好时，粮食安全就得以实现”。这意味着要同时实现粮食安全四个主要层面的问题：粮食的实际供应量；粮食的经济和物质获取手段；粮食的利用以及粮食供应的稳定性。
5. 对大多数人而言，鱼类产品在整个粮食安全领域所能发挥的作用较小。但对于许多国家和地区，特别是沿海地区以及小岛屿发展中国家，鱼类产品依然是主要的动物蛋白来源。也就是说，如果这些人们无法获得鱼类产品，其营养需求就会遭到严重威胁，因为其他动物蛋白来源极为稀缺或根本无法获得。此外，与农业相比，渔业部门全球化水平更高，约40%的鱼类产品都已进入国际贸易。
6. 计算一定时期的国家粮食供应量，是用国内生产量加上进口量再减去出口量。这一数字还要根据库存和非食用粮食的变化而加以调整。还要从个体或国家的角度来判断是否实现了粮食安全，因为即使在国家层面实现了粮食安全，仍会有许多个体遭受饥饿或营养不良的折磨。
7. 粮食不安全状况的近期走向,受到了粮价飙升和金融危机的影响，正在逐渐抵消发展中世界多年来在减少饥饿总人数和规模方面所取得的总体进展。2009年遭受饥饿折磨的人数超过10亿。

8. 鱼类可通过三个主要途径对粮食安全做出贡献：消费、创造就业和收入以及贸易。

9. 全球鱼品进口总值达1060亿美元（2008年），其中发达国家占 81%。但就总量而言（活重），发达国家份额明显减少，仅占62%左右，反映出发达国家所进口产品的单位价值较高。

10. 在发展中国家中，尤其对77个低收入缺粮国而言，鱼类是重要的创汇产品。按价值计算，对低收入缺粮国更为重要的是渔业产品的出口而非进口。包括中国在内的低收入缺粮国，所面临的状况各不相同，其中包括一些主要的生产和出口大国，特别是在亚洲。

11. 在世界动物蛋白供应总量中，鱼类蛋白份额从1961年的13.7%上升到1996年的16.0%，随后在2005年回落到15.3%。如不包括中国，全球相应数字则从1961年的12.9%增长至1990年的15.2%，而后在2005年下滑到14.5%。2005年数字显示，鱼类蛋白在动物蛋白总量中所占份额分别为：北美和中美洲7.6%；欧洲超过11%；在非洲，该数字为19%，亚洲近21%；而低收入缺粮国，在包括和排除中国两种情况下，该数字分别为19%或20%。鉴于自给自足渔业的贡献份额没有纳入官方记录，因此上述数字也许会高于官方统计数字。

粮食安全政策

12. 饥饿人数的上升，使国际社会再度关注粮食安全政策和行动。面对这种情况，粮农组织和一系列主要开发组织，采取“双轨”方式予以应对，一方面促进贫困人口生计的可持续改善，特别是小规模农户；另一方面满足弱势群体获得口粮的燃眉之急。

13. 粮农组织1994年启动了“粮食安全特别计划”，试点采取干预行动提高小规模农户的生产率和收入，抗击饥饿和营养不良。2002年，粮农组织开始将该计划扩展成为“国家粮食安全计划”新框架下的多元战略。其目的在于将双轨式纳入正式运行，以便更为广泛地提高能力，改善亿万人民的粮食安全和生计状况。为实现该目标，各国采取参与式进程，制定粮食安全官方战略。截至2009年4月，共有65个国家从早期规划到贯彻落实“国家粮食安全计划”战略。多部门关注既是双轨式方法也是“国家粮食安全计划”的核心原则之一。

14. 对“国家粮食安全计划”战略开展的回顾揭示，鲜有战略考虑到渔业和水产养殖业目前对经济和国家粮食安全所做的贡献。很多战略都未能评估渔业和水产养殖业的状况，也缺乏管理计划。大多数战略都未能明晰渔业、水产养殖及其他部门之间可持续利用资源的优先重点。在研究水产养殖生产、鱼品收获后储藏、加工和营销方面，“国家粮食安全计划”文件普遍具有优势。

15. “国家粮食安全计划”未来战略应更好地研究鱼品贸易,以便最大程度地挖掘潜力,为粮食安全和扶贫做出贡献。

渔业生产

16. 渔业生产主要分为海洋渔业、内陆渔业和水产养殖¹。这三个领域所涉及的问题差异很大。

17. 世界渔业资源绝大部分或已得到充分利用,或遭到过度开采。捕捞渔业生产增长潜力有限。此外,从长期而言,渔业只有在可持续管理前提下,才能最大程度地提供社会和经济利益。对鱼类种群的投资从租金创造而言能够带来巨大回报。但这需要在某一阶段减少渔获以恢复种群。为得到充分投资回报,就要大幅减少捕捞能力(努力量),长期看来也是如此。

18. 在国家、区域和国际层面管理和治理欠佳,导致鱼类种群过度开采。大幅提高可持续渔业管理依然是提高渔业对全球粮食安全贡献度的前提。

19. 许多地区有关内陆渔业资源的信息欠佳或不足。案例研究揭示,一些内陆种群已遭到破坏或正在遭到破坏,但同时还有许多种群开发不足。内陆渔业增产可能还有些空间。这也许会对就业带来积极影响。

20. 水产养殖是世界动物源食品生产发展最快的部门。实际上,水产养殖在未来十年有望取代捕捞业,为人类消费提供最多鱼品。水产养殖产量从1970年全球人均0.7公斤提高到2008年人均7.9公斤,但增产的大部分来自东南亚。除埃及等几个国家之外,非洲大多数国家产量增幅都非常有限。因此,全球水产养殖生产增幅快速下滑,引发严重关切。

21. 鉴于捕捞渔业增长潜力有限,因此人们寄希望于水产养殖来满足日益增长世界人口的需求。到2030年水产养殖要增产3000万到4000万吨才能维持当前的平均消费水平,这对于决策者以及水产养殖业自身而言都是巨大的挑战。

22. 可持续问题也涉及水产养殖业,包括资源局限性和环境关注。在掌握高端技术专长的国家,近期也发生了一系列生产方面的问题;这提示我们从经济、社会和环境角度还不能认为该行业已全面实现可持续性,还需要取得进一步经验。

23. 鱼品上市销售之前,大多要经过不同程度的加工。对基础设施的投资,如卸货场所、交通、储藏和加工设施等,能够减少浪费并提高从事这些活动人员的工作条件。提高改进冷链操作可以提高可供消费产品的数量和质量。储藏提高了可供消

¹ 参阅 COFI:FT/XII/2010/3 鱼品贸易近期发展情况。

费鱼品的数量，而加工则通过创造就业和收入从而有助于实现粮食安全。发达国家和发展中国家妇女在加工业的作用特别重要，在贸易和流通方面也同样发挥重要作用。

24. 捕捞后操作以及有必要减少捕捞后的损失对国内市场而言极为重要。在许多发展中国家，特别是鱼品曝露于高温的地方，冷链缺失往往导致产品大量损耗、失去加工价值并增加了消费者的安全风险。

鱼品贸易与粮食安全

25. 卖出更高价钱并赚取外汇依然是鱼品国际贸易的主要推动力。国际鱼品贸易的长期可持续性因而取决于渔业资源的可持续性。

26. 鱼品贸易与粮食安全之间关系复杂，需要更多了解。在对贸易的讨论过程中，最好能够区分捕捞渔业贸易与养殖鱼品贸易。

27. 鱼品出口可以创汇并推动初级产业和第二产业就业、增加收入。另一方面，鱼品出口减少了可供国内消费鱼类品种，并由于供应量减少而抬升了当地市场价格。总体而言，社会可能会从出口贸易中获益；但也许会带来分配方面的问题，因为赢家无法弥补输者的损失。

28. 许多国家既是鱼品的出口国也是进口国。有些国家是为加工业找到原材料，如泰国、中国，越南也逐渐朝这个方向靠拢。但是，这些国家进口鱼品也同样为了供应国内市场。实际上，在鱼品出口具有一定重要性的低收入缺粮国，也同样进口大量鱼品，但单位经济价值较低。如非洲，尽管也有所出口，但从贸易量而言，非洲是净进口方；因此总体依赖鱼品贸易，特别是鱼品进口来实现地方层面的粮食安全。在许多情况下，出口价格更高的鱼品带来的收益用以进口价格便宜但同样有营养甚至营养更高的鱼品。

29. 鱼品进口既有利也有弊。鱼品价格降低，给消费者带来好处的同时也降低了鱼品生产者的收入，给他们带来了伤害。因此分配问题再次凸显其重要性。如果进口鱼品是为了再加工和再出口，就能创造就业，对妇女有特殊重要性。

30. 而水产养殖的状况则有所不同。养殖产品出口不会对国内消费者带来负面效应，因为这些原本就是外向型产品。进口养殖产品有可能增加国内食品供应，从而使物价维持在低水平。同时，无论发达国家还是发展中国家的养殖户往往都反对增加进口养殖海产品，即便进口品种与其养殖的不同；因为进口产品会出现在同一市场，从而把总体价格拉低。在这里，国内分配问题就再次显现出重要性。

近期活动与事件

国际鱼品贸易与粮食安全价值链分析并对小规模渔业开展影响评估

31. 粮农组织与实地计划合作在2009年达成协议，对国际鱼品贸易和粮食安全展开价值链分析，对小规模渔业开展影响评估。项目旨在提高鱼品对实现发展中国家粮食安全的贡献份额，并从而改善民生。
32. 发展中国家在初级生产和加工环节都吸引了外国直接投资。大部分渔业产品都是小规模养殖户生产的。因此，关键是落实政策保护小规模生产者的利益。
33. 因此，进口大国出台一系列新的市场准入要求就具有极为重要的利害关系。此外，一系列大规模综合型企业正在形成，零售行业的集中整合将议价权移向价值链中最靠近消费者的环节。
34. 研究工作将分析决定价值链各环节价格和利润的决定因素以及各利益相关者之间的利益分配问题，方便决策者出台利于小规模生产者的政策，通过提升小规模生产者的竞争力而改善其粮食安全状况。
35. 根据此前开展的一项研究工作（粮农组织技术文件第456号：负责任鱼品贸易与粮食安全。2005年），指出在那些制度安排薄弱、渔业管理不当的国家，鱼品出口往往会给资源带来越来越多的压力。新的研究工作将力图解决这一问题，找出导致制度薄弱的因素并向决策者提出建议，确保通过采取更有效的政府政策、改善渔业管理、加强制度建设以及提高整个部门的认识等方式予以解决。将在发展中国家开展一系列案例研究，同时为便于开展比较研究，也将在发达国家进行一些小规模渔业的案例研究。

拉奎拉粮食安全倡议

2009年7月

36. 2009年7月召开的八国峰会²，严重关注不断恶化的全球粮食安全以及全球金融、经济危机和2008年粮价飙升给一些国家带来的负面影响，这些国家最缺乏能力应对不断深化的饥饿和贫困问题。
37. 峰会一致同意要采取行动实现可持续全球粮食安全。各国希望为此采取综合措施，包括：提高农业生产率、激励在收获前后采取干预活动、重视私营部门发展、重视小农户、妇女和家庭、自然资源基地的养护、拓展就业以及体面工作的机会、知识和培训、提高贸易流量、支持良好治理以及政策改革等。

² http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final,0.pdf.

38. 各国领导人承诺在2009年底之前推进落实“全球农业、粮食安全和营养伙伴关系”，与意在提高全球粮食安全治理的其他行动相一致。其宗旨包括加强合作实现全球粮食安全、促进国家层面更好地协调并确保地方和区域利益得到充分表达和考虑。

世界粮食安全首脑会议 2009年11月，粮农组织

39. “世界粮食安全首脑会议”³决定采取行动，消除世界饥饿问题。会议同意采取一切必要措施，当机立断制止遭受饥饿、营养不良和粮食不安全折磨人数的上升势头并努力大幅降低该人数。各国领导和政府首脑得到警报，称遭受饥饿和贫困折磨的人数目前已超过10亿。

40. 要养活到2050年预计超过90亿的世界人口，估计农业产量增幅必须要超过70%。会议认为开放的市场是实现全球粮食安全的重要因素。

41. 气候变化使粮食安全和农业部门雪上加霜。其预期影响更是对发展中国家，特别是最不发达国家的小规模农户带来风险。

42. 首脑会议达成四项战略目标：

- 确保在国家、区域和全球层面采取紧急措施，全面实现千年发展目标1以及1996年“世界粮食首脑会议”目标，到2015年将遭受饥饿和营养不良折磨人口的比例和绝对人数减半。
- 采取联合行动并结合各自专长在“全球农业、粮食安全和营养伙伴关系”（建立在现有结构之上以加强治理与合作）内开展工作，促进全球、区域和国家层面更好地协调，确保国家和区域利益能得到充分表达和考虑。
- 扭转发展中国家在农业、粮食安全和农村发展领域国内、国际投资下滑趋势并促进新增投资。
- 积极应对气候变化给粮食安全带来的挑战。

43. 通过了下列五项罗马原则，实现全球可持续粮食安全的战略目标：

1. 对国家自主计划进行投资，目标是把资源引向设计周密且注重实效的计划和伙伴关系。

³ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf>.

2. 在国家、区域和全球层面开展战略协调，改善治理、提高资源配置、避免工作重复并找出应对活动中的差距。
3. 努力采用综合双轨方式实现粮食安全，其中包括：1) 采取直接行动解决最弱势群体的吃饭问题；2) 开展中长期可持续农业、粮食安全、营养和农村发展计划，根除造成饥饿贫困的根本原因，包括通过逐步实现充足食物权。
4. 确保多边系统发挥重要作用，为此要不断提高多边机构的效率、反应性、协调和实效。
5. 确保所有合作伙伴不断做出实质性承诺，在农业、粮食安全和营养领域投资，及时稳定提供必要资源，实现多年计划和方案。

总 结

44. 粮食安全状况的改善取决于国家发展政策的成功。粮食安全是地方、国家、区域和全球层面集体努力的成果。
45. 可持续资源管理是充分利用捕捞渔业所能提供益处的前提。资源的可持续利用必须通过鱼品加工、水产养殖、流通和贸易各个环节实现。这些问题都因气候变化而加剧。
46. 鱼品可通过直接消费、创造就业和收入以及贸易等手段，为粮食安全做出贡献。要全面挖掘鱼品潜力，就要解决市场失灵问题同时要注重分配问题。
47. 发达国家必须发挥重要作用，向发展中国家提供援助，帮助其通过可持续渔业来实现粮食安全。

建议分委员会采取的行动

48. 请分委员会注意上述情况并提出其他经验意见。鼓励就粮农组织现行和规划的活动提出指导意见，就渔业部门与粮食安全整体之间的联系以及所能做出的贡献提供指导意见。请分委员会就现行以及规划的研究工作所使用的方法和确定的优先重点提出咨询意见，特别是针对国际鱼品贸易和粮食安全进行价值链分析及其对小规模渔业开展影响评估。分委员会也可就渔业价值链各环节及其与整体粮食安全之间的关系提出意见。