

2006 年 9 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

渔 业 委 员 会

水产养殖分委员会

第三届会议

2006 年 9 月 4—8 日，印度新德里

改进水产养殖的规划和政策制定： 机遇和挑战

摘 要

各国政府，无论其国家水产养殖业的进步和发展状况如何，都普遍意识到规划对水产养殖业可持续发展的重要性及该部门对粮食安全和经济增长的贡献。然而，在最最需要的一些国家中，往往缺乏规划水产养殖发展的人力和机构能力。水产养殖发展的规划差，导致一些国家和地区该部门的增长缓慢、不协调、不平衡和难以持续。本文突出了与水产养殖规划有关的问题、规划不善的后果及努力改进规划过程时遇到的挑战。本文描述了粮农组织渔业部目前和计划为水产养殖规划开展的活动。请分委员会成员对近几年开展的活动发表评论，讨论他们打算就改进水产养殖的规划和政策发展开展的活动，指明他们预期在闭会期间与粮农组织合作的机会所在。

引 言

1. 在全世界水产养殖业发展的同时，人们日益认识到需要通过制定适当的辅助

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 <http://www.fao.org> 网站获取。

政策来正确地规划该部门的发展。在其第一届（2002 年）和第二届（2003 年）会议上，水产养殖分委员会强调各国政府需要支持旨在为水产养殖业的可持续发展创造有利环境的规划过程。

2. 一般来说，规划某个经济部门发展的行为，提供了为公共利益管理某些活动的发展，以便实现一套确定的目的和目标的手段。规划降低风险，促进知情决策，形成信任和传递信息。为了便于应用和有效实现预期目的和目标，规划的结果依靠政治支持、利益相关者参与和资源承诺¹。规划并非取得发展进步的神奇配方。规划不当将产生的结果可能不是更好，或者可能比没有规定进行任何规划更糟²。这适用于水产养殖发展的情形，即规划构成一个重要过程，它将通过提供激励措施和保障，吸引投资，促进发展，刺激和指导水产养殖业的发展，同时确保（经济的、环境的和社会的）长期可持续性，最终促进经济增长和减轻贫困。

3. 本工作文件目的在于听取分委员会成员关于粮农组织渔业部为支持制定和宣传规划水产养殖业可持续发展的最佳方法而开展的和计划开展的活动的评论和建议。本文的具体目标是陈述与水产养殖规划有关的问题，说明这些问题的实际含义，分析未来水产养殖业发展的规划挑战，介绍所作的努力，并听取分委员会关于今后完成这些任务的措施和行动的建議。

与规划有关的问题

4. 与水产养殖有关的适当规划和政策发展受到一系列因素的制约，其中大多数因素主要出现在欠发达国家中。这些因素涉及：i) 人力和机构能力有限；ii) 术语和要求紊乱；iii) 规划过程薄弱；以及 iv) 信息空白。下文依次对每项因素进行了审议。

人力和机构能力不足

5. 能力建设尽管已成为大多数发展项目的一个主要特征，但往往仍然局限于与使用技术有关的技能开发。在大多数官员受过工程、生物学或相关学科训练的较高政府层面，处理水产养殖和渔业发展及管理的经济学家和规划人员属于明显的例外。毫无疑问，与工程和生物学相关的知识是重要的，但这些学科狭窄的重点可能妨碍经济学家更有能力处理的决策领域，考虑到水产养殖这样一个部门与更广泛的经济之间的联系尤其如此。在负责水产养殖发展的许多机构中，尤其是在水产养殖

¹ Conroy, M.M. 和 Berke, P.R. 2004 年。何为良好的可持续发展计划？对影响可持续发展原则的因素的分析。*环境与规划*, 36(8): 1381-1396。

² Hamlisch, R. 1988 年。渔业发展规划的方法和准则，特别涉及非洲区域的发展中国家。*粮农组织渔业技术文集第 297 号*，罗马，粮农组织。

历来发挥了次要作用，但却正在醒悟到该部门为经济增长提供机遇的发展中国家的机构中，一般没有适当组合的规划技能。

规划术语和要求紊乱

6. 规划是在确定有待解决的问题和事项的基础上，为实现一套广泛而商定的政策目标制定一个一致的框架而开展的合理过程。它是按照 i) 政策、ii) 战略和 iii) 实施政策的行动计划合理构成的一个过程的一部分。

7. 政策规定发展的长期方向。就其性质而言，政策目标往往范围广泛，一般可能涉及可持续资源利用、经济增长、创造就业、增加出口收入、减轻贫困和实现粮食安全等问题。

8. 战略指明如何才能实现政策目标。每项政策目标可由一项或几项战略提供支持，这些战略的目标具体，更加直接。这一阶段同样重要的是确定支持一项以上政策目标的跨部门战略。例如，涉及人力和机构能力发展、研究和加强跨部门合作的战略都可能有助于支持多种政策目标。

9. 这一过程的最终阶段包括制定一项行动计划或实施计划，包含为实现各项战略目标将开展的详细活动。这些活动应当具有 **SMART** 性质（具体、可衡量、可实现、相关和有时限），把责任明确分配给需要采取这些行动的单位。

10. 应当为所有目标和监测实施工作确定可衡量的商定的指标。

规划过程薄弱

11. 最近对一系列国家水产养殖发展政策、战略和计划进行的研究强调，开展的规划过程和采用的方法并非始终是强有力的³。现有机构环境可能对规划过程产生积极和消极的影响。产生消极影响的机构限制事例包括：i) 由上而下的过程和所有利益相关者、包括政策的潜在直接受益者如社区、鱼类养殖者及水产养殖业以外的人员的参与不足；ii) 政府中负责落实规划过程结果的人承诺不足。制定不当和实施不善的法律和条例，是未能实现这些目标的另一个原因。规划时采用合法、透明和协商一致的过程至关重要⁴。

信息/数据空白

12. 规划需要处理大量的信息。这种信息的形式众多，从首要利益相关者（如社

³ Brugere, C. 和 Ridler, N. 2004 年。今后几十年的全球水产养殖前景，对至 2030 年国家水产养殖生产预报的分析 *渔业通报* 第 1001 号。粮农组织，罗马。

⁴ Mascarenhas, M. 和 Scarce, R. 2004 年。“意愿是良好的”：合法性、以协商一致为基础的决策与加拿大不列颠哥伦比亚森林规划案例。 *社会和自然资源*, 17(1): 17 38。

区中的养鱼者)的意见和表明的需要直至数量数据系列。分委员会第二届会议(2003年)承认为水产养殖业收集准确而可靠的数据对规划养殖业的发展至关重要。在这一方面,实施2004年1月在罗马召开的关于这项主题的专家磋商会制定的《改进水产养殖状况和趋势信息的战略和纲要计划》(见文件 COFI: AQ/III/2006/Inf.6),⁵将是向前迈进一大步。

13. 应当承认,可能不存在或得不到所有所需的信息。获得信息通常需要付出代价,无论是金钱还是时间,如果把持或不让人们随时获得信息,信息的价值将严重浪费。加上上一节所强调的问题,信息和数据空白将对规划过程产生不利影响,导致政策不能令人信服和软弱,可能是武断的,会受到批评。

规划不当的不利后果

14. 规划不当可能导致作出错误的经济选择和不良政策。也可能导致该部门发展缓慢、不协调和难以维持,以及该部门内部和外部发生冲突。

经济选择和决策不当

15. 经济选择和决策不当,可能导致使用不当的经济手段和鼓励措施如补贴和税收等等,后者通常产生妨碍该部门投资的作用。不当的经济鼓励措施(如信贷、拨款和付款、储蓄计划和保险)和使用补贴支持一些水产养殖部门,是经济决定欠佳的又一个事例。宏观经济政策(如汇率政策、金融政策和货币政策)也可能对商业信心和活力产生不利影响⁶。政策缺乏一致性、透明度有限和宏观经济政策与部门政策未能全面协调,往往削弱了水产养殖部门的国内和国际竞争力,同时妨碍了其可持续发展。

水产养殖业发展缓慢、不平衡、不协调和难以持续

16. 水产养殖业发展缓慢、不平衡和不协调,是规划差和经济选择错误的综合影响。这种发展的最初现象之一将是未能实现产量的预期增长。其它间接现象可能包括:

- 生产者和贸易商组织薄弱和效率低下;
- 为鼓励较贫困的社会群体参加水产养殖活动而向其提供的资金不足;
- 上层群体挪用资源和占有利益;

⁵ 粮农组织渔业部。2005年。改进全球水产养殖信息。粮农组织渔业技术文集。第480号。粮农组织,罗马。2005年。172页。

⁶ Ridler, N.和 Hishamunda, N. 2001年。促进非洲撒哈拉以南地区可持续的商业化水产养殖。第1卷:政策框架。粮农组织渔业技术文集第408/1号。粮农组织,罗马。

- 忽视环境和社会方面；
- 推广服务和人力开发不符合该部门的需要，加上研究与该部门及其生产者的直接相关性有限。

17. 如果不能作为一个一致框架的一部分对这些制约因素加以处理，其综合影响将是在个别和特定的基础上进行努力和投资，对实现国家一级的目标贡献极小。

部门之间和部门内部的冲突

18. 冲突是规划过程不当的另一个后果。虽然冲突往往与种族或社会竞争相联系，但其背后往往隐藏着竞争的经济利益⁷。这种竞争的利益加上目标之间的冲突（例如，当规划机构有着环境保护、经济发展和社会平等等不同的目标时⁸），就容易引起对抗一如大型和小型水产养殖生产者之间的对抗，和/或水产养殖业部门与竞争同一资源（土地、水、资本和劳动）的其它经济部门之间的对抗。

19. 冲突造成水产养殖部门的发展缓慢和难以持续。然而，通过在整个规划过程中进行适当磋商和让利益相关者参与可尽量减少这些冲突。

对规划和政策制定的挑战

20. 规划和政策制定过程需要克服一系列挑战。

协调管理利益相关者的多重利益

21. 政策制定是涉及多种利益相关者的一个复杂过程。证据表明，建议的服务受益者和政策执行人员参与政策制定可能使这一过程受益，制定出更加可行和实用的政策^{9, 10, 11, 12, 13, 14}。参与过程可使众多利益相关者都参加政策制定。采用过程方式允许出现预料之外的结果和地方变化。应当承认这样一种方法可能难以商定，因为

⁷ Bardhan, P. 1997 年。疯狂的方法？对欠发达国家种族冲突的政治经济学分析。《世界发展》, 25(9), 1381-1398

⁸ Béné, C., Macfayden, G. 和 Allison, E. 2004 年。增加小型渔业对减轻贫困和粮食安全的贡献。粮农组织负责任渔业技术准则第 10 号。粮农组织，罗马。

⁹ Cook, D. 2002 年。为变革而磋商？使用户和社区参与政策过程。《社会政策和管理》, 36(5), 516-531。

¹⁰ Ellis, F. 和 Biggs, S. 2001 年。1950-2000 年农村发展方面不断变化的主题。《发展政策回顾》, 19(4), 437-448。

¹¹ Goetz, A. M. 和 Gaventa, J. 2001 年。在服务提供中听取市民声音和突出用户重点。发展研究所工作文件，联合王国 Sussex，：发展研究所。

¹² Robb, C. 2000 年。听听他们的声音：贫困者能影响政策吗？ID21 报告。发展研究报告服务。

<http://www.id21.org/zinter/id21zinter.exe?a=0&i=4ccr1&u=3d6f28e9>

¹³ Saxena, N. C 2002 年。印度贫困者的政策和法律改革。联合国开发计划署。

<http://colombo.undp.org.in/NCSPPOOR.htm>

¹⁴ STREAM, 2003 年。研究改进向贫困者提供水产养殖服务的政策。DFID NRSP 研究项目 R8100 2002 年 3 月 - 2003 年 5 月国际发展署，伦敦。

它允许一定程度的决策灵活性，而这可能被视为削弱了某些人的控制。

22. 协调多种利益相关者将意味着确切地界定各利益相关者在政策制定和实施过程中将发挥的作用，特别是公共部门、私营部门、生产者/贸易商组织和非政府组织。尤其是，水产养殖生产者及其协会对规划过程的承诺和参与至关重要。

资金和资源分配

23. 确保规划结果（政策、战略和行动计划）得到实际实施的一个关键因素，是为这些结果分配适当的资金和其它资源。

24. 资源分配需要认真考虑预算拨款/发放的时间，使确定时限的活动责任与政府和其它利益相关者（如私营部门企业家、非政府组织和捐助者）将提供的资金的供应吻合。

25. 规划过程中应特别考虑评估“增添性”和“杠杆作用”¹⁵。增添性指任何投资和/或活动在无任何政府部门支持的情况下可能进行的程度。重要的是在任何时候都确保政府不在私营部门否则无论如何都将投资的任何活动中开支。“杠杆作用”指政府的部门开支可能有助于鼓励私营部门作出有利于该部门的投资的程度。因此，任何时候都应努力确定将有助于鼓励相关私营部门投资的活动。

人力开发

26. 规划过程中应考虑的一个关键方面是可用于开展规划文件中确定的活动的人力程度。如想成功实施一项政策，可能将需要一定程度的“人力开发”。

27. 由于国际发展环境的变化，如下放公共管理权力，加强政府与民间社会之间的关系、私营化和取消管制，对善治更加重视，信息和通讯革命等，人力开发需要受到特别重视。需要重视人力开发，也是因为新的渔业和水产养殖管理方法如生态系统方法包括的范围更广，需要原先并无必要的能力水平。

冲突的预防和减轻

28. 将冲突预防和减轻措施纳入规划和政策实施过程是重要的。预防和减轻冲突的一个关键方面就是向利益相关者提供有关为何和如何实施一项政策的透明的、及时的信息。这可能通过电子手段如有关网页，或通过比较传统的手段如水产养殖推广官员来实现。在缺乏政府提供的信息和通讯的情况下，关键是谣传和错误的消息可能迅速散布。

¹⁵ Macfadyen, G., Haylor, G., Brugere, C. 和 Savage, W. 2006 年。达成政策一致和实施政策的准则。TCP/PAK/3005, 粮农组织, 罗马, 编写中。

29. 一些国家也制定了减轻冲突的详细程序，从而当确实产生冲突时，有解决冲突的透明而负责的过程。这些程序可能是有效的。然而，还应当承认在实施政策过程中可能需要作某些艰难的选择，而且鉴于可能在同一地区活动的水产养殖和非水产养殖业部门人员众多，可能难以满足每个人的需要和期望。

辅助性立法

30. 立法包括具有法律效力所有的手段，如法令、条例、政令、命令和地方法规。法律的重要性在粮农组织的《负责任渔业行为守则》中得到强调，它包含关于遵守国际法规、支持可持续渔业管理、港口国的职责、沿海地区管理和鱼品贸易等许多条款¹⁶。《负责任渔业行为守则》第 9.1.1 条特别指出“国家应当建立、维护和发展促进负责任水产养殖发展的适当的法律和行政框架”。

31. 政策提供咨询并决定法律，还是法律提供咨询并决定政策，人们往往对此进行辩论；往往是两者都有一点，政策和法规联系密切，相互支持。无疑，立法通过这些文书中规定的细节，并通过与执法和对那些违法者实行制裁有关的权力，为支持政策提供了法律框架。改变既定政策可能需要改变相关立法。实施新的政策方向很可能需要评价为支持成功实施这项政策而须修改现行立法的程度。水产养殖辅助法律框架中通常可见的主要成分涉及产权、获得清洁水源的手段、避免不必要的成本和水产养殖经营的执照或许可证系统。然而，适用于相关部门（如金融和环境）的立法可能不足以满足或保护水产养殖生产者的需要，可能需要加以修订，以支持实施水产养殖发展政策。立法对不同社会经济群体的影响往往不是中立的。应该承认，它可能为实施政策和治理冲突问题提供框架，但也可能造成边缘化和冲突。

粮农组织和其它利益相关者在迎接这些挑战过程中的作用

32. 为制定国家一级水产养殖部门规划文件（政策、战略和计划）的过程提供支持，是粮农组织渔业部规范工作的一部分。要求为制定水产养殖部门规划文件过程提供技术咨询和援助的申请数量日益增加。近几年来，通过粮农组织的技术合作计划和渔业部的渔业守则计划处理了各种这样的申请，但渔业部正常计划的资金有限。

33. 最近，渔业部处理了许多国家（例如安哥拉、巴西、喀麦隆、印度尼西亚、格鲁吉亚、拉脱维亚、莫桑比克、巴基斯坦、越南和赞比亚）与水产养殖的规划和政策发展有关的请求以及水产养殖战略的制定工作，并计划在另外一些国家开展更多的活动（见 COFI/AQ/III/2006/2 和 COFI/AQ/III/2006/3）。

34. 这些努力补充了渔业部内正在开展的与为规划过程收集相关水产养殖信息有

¹⁶ 第 2a, 2c, 3.2.b, 3.2.c, 6.13, 7.1.1, 7.6.6, 7.7.1, 8.3.1, 9.1.1, 10.1.1, 10.1.3, 10.2.5, 11.3 条。

关的其它合作努力。此类努力的事例包括 **Delphi** 研究、国家水产养殖部门概况以及国家水产养殖立法概况。粮农组织在这些活动中的主要区域和国际伙伴包括亚洲及太平洋水产养殖中心网络、地中海渔业总委员会、欧洲内陆渔业和水产养殖咨询委员会、东欧水产养殖中心网络、世界银行、世界保护自然野生动物基金会以及国际保护自然联盟（见 COFI/AQ/III/2006/2 和 COFI/AQ/III/2006/3）。

后续行动和分委员会的建议

35. 尽管一些政府、粮农组织和其它利益相关者作出了努力，上述许多问题仍然持续存在，有必要采取额外的措施来帮助各国迎接其面临的规划挑战。

36. 渔业部将继续根据要求向成员国提供水产养殖规划和政策制定方面的技术援助，然而，如往常一样，此类活动仅仅是备选方案之一。各国政府作为水产养殖规划过程中的主要利益相关方，或许希望加强努力，在国家一级形成意识和加强能力，开展适当的规划过程。如果得到适当的预算外支持，可能在国家内部和/或区域内组织和促进组织讲习班，以加强能力和把水产养殖规划纳入主流活动。组织一次关于改进水产养殖规划和政策制定的专家磋商会，可能成为一个适当的论坛，有助于促进人们思考水产养殖规划的最佳方法和政策制定过程中遇到的挑战，加强分享与适当的水产养殖政策制定方法有关的经验。

37. 根据建议的这些后续行动，请分委员会：

- 评议粮农组织渔业部近几年在向成员提供有关水产养殖规划和国家水产养殖战略制定的咨询方面开展的活动；
- 报告成员国今后改进规划、政策和国家水产养殖战略制定的计划；
- 就成员国在下一个闭会时期内为改进水产养殖政策、规划和战略制定与粮农组织进行合作的机会提供咨询；以及
- 表明有无兴趣向粮农组织渔业部提供预算外资金，支持组织旨在加强规划能力的讲习班和关于改进水产养殖规划和政策制定的一次专家磋商会。