

2008年6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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 渔业委员会

### 水产养殖分委员会

#### 第四届会议

2008年10月6-10日，智利巴拉斯港

### 努力改善水产养殖治理

#### 概要

粮农组织成员国通过开发、建立、保持并实施法律、管理和行政框架或通过制定各种政策来确保负责任水产养殖的发展；本文件目的是要回顾并分享这方面的经验，此外还要探究阻碍或可能阻碍本部门改善治理的制约因素并提出缓解战略。从这个意义上说，本文件旨在审议用以确保水产养殖有序、可持续发展的管理工具，探究影响本部门改善治理的当前或潜在制约因素并提出缓解战略。良好治理之所以能实现，是通过可预测的、透明、公正并易于执行的立法框架以及涵盖水产养殖所有层面及其价值链的简明管理规定、鼓励最佳操作规范的经济激励措施、促进并协助养殖户制定、支持并实施自我管理准则以及促进有益于可持续性发展的生产体系。尽管已做出大量努力来制定出适当的管理框架以遵守水产养殖发展的规律和秩序，但公众依然关注某些水产养殖形式是否以损害社会为代价对环境造成扰乱，以及当地社区没有得到充分赋权也不了解水产养殖产品的质量安全。发展中国家主导着水产养殖生产，但他们缺乏财政能力和有技能的人才来建立、监督并实施相关法规，这种情况主要可能威胁到能否做出努力对水产养殖进行正确治理。在国际层面，随着本部门的发展以及各国相互竞争试图吸引外国投资而出现了“环境或社会倾销”的危险。同样重要的是要确保对占生产者大多数的小规模养殖户采取适当保护，免于越来越激烈的公司竞争。谨请分委员会酌情审议本文件所提出的意见、分享各国在水产养殖治理方面的经验以及确定应采取哪些行动来帮助成员国改善水产养殖治理并为未来发展提供总体指导。

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。谨请各位代表、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. 2006年<sup>1</sup>，水产养殖提供了近50%全球鱼类消费<sup>2</sup>并为全球创造了大约五百多万工作岗位，为全球鱼类食品供应以及消除营养不良、饥饿和贫困作出越来越多的贡献，特别是在发展中国家尤为如此。
2. 大多数决策者和开发机构相信，依靠现有资源和不断进步，本部门可以进一步实现可持续发展，并填补或大幅缩小全球水产品需求与源自捕捞渔业供应之间的预测缺口。
3. 要使水产养殖以可持续的方式不断发展壮大并挖掘其潜力，对其进行有效治理是必要的前提条件<sup>3</sup>。
4. 目前对治理有着不同的诠释，其中之一指的是“行政当局管理该国经济和社会资源用以发展的方式”。水产养殖也是经济和社会资源的使用部门之一。
5. 缺乏有效治理的主要原因包括：i)未能区分何谓私营何谓公共；ii)未能建立一个可预测的法律框架；iii)决策不透明以及执法过程中的任意性<sup>4</sup>。其他还包括繁缛的法律法规、与发展不相符的优先重点以及公共机构间缺乏连贯性和/或协调。
6. 简言之，除了良好政策外，良好治理还需要一个可预测的、透明、易于实施且不要过分繁缛的立法框架和法规以及协调连贯的行政和制度架构<sup>5</sup>。
7. 治理在水产养殖中的重要性在1995年粮农组织《负责任渔业行为守则》第9.1.1条中得以强调，该条款要求各国“建立、保持并发展适当的法律和行政框架来促进开发负责任的水产养殖”
8. 现行法律规定要进行有序并可持续的水产养殖发展，或通过减少消极外部因素，如污染或对土地和其他资源权力的争夺；或通过鼓励积极外部因素，如某些国家出台政策促进小型和大型水产养殖经营单位之间形成自愿性商务伙伴关系来保护小型养殖者的利益，或出台政策鼓励养殖者为消费者提供安全产品。

---

<sup>1</sup> 粮农组织，2008年(FISHSTAT+)。

<sup>2</sup> 除非另有说明，鱼类在本文件中指的是水产食品。

<sup>3</sup> 粮农组织，2008年。(http://www.fao.org/fishery/topic/13542)，(2008年4月2日访问)。

<sup>4</sup> 世界银行，1991年。对发展进行管理：治理层面。(世界银行：华盛顿特区，第76页)。

<sup>5</sup> Ridler, N.和Hishamunda, N. 2001年。在撒哈拉南部非洲促进可持续商业化水产养殖。卷1：政策框架。粮农组织渔业技术文件No 408/1号。粮农组织，罗马，第67页。

9. 水产养殖改善治理将会最大程度地降低生产者的风险和交易成本、确保本部门顺利发展、维持并充分利用其潜力来满足对鱼和渔业产品的人道主义需求并确保满足消费者需要。

## 水产养殖治理的趋势

10. 在世界上许多国家，水产养殖最初是作为国家活动，旨在提供“廉价”的蛋白质供国内消费并使农村生计多样化。但这种国有水产养殖发展趋势逐渐式微，经济发展方式逐步从对政府的依靠演变为对私营部门的愈加重视<sup>6</sup>。因此，在上世纪整个 80 和 90 年代，水产养殖的发展主要由私营部门推动，政府则采取了自由放任的态度。私营企业创办的唯一动机，就是获得由国内外对鱼和渔业产品需求而带来的利润。但政府自由放任的政策却导致许多地方环境退化，并导致全球范围内一些水产养殖企业几近崩溃。
11. 从过去直至近期，水产养殖的发展一直由私营部门对利润的追逐所推动。但从早期的错误中汲取教训后，政府已在发展中起到更为积极的作用。政府的作用在逐步改变，在性质上也各不相同，这是由于水产养殖在一个国家社会经济生活中的重要性或潜力不同所致。
12. 由于水产养殖被定位为战略部门之一，而且被各国政府认定为生计的来源并能促进经济增长、减贫或收支平衡，一些政府已运用各种治理手段进行干预以扶持该部门发展，同时限制自由放任的程度。
13. 所利用的大多数治理手段主要涉及水产养殖供给方面的问题，包括规划和初级资源的获取，如苗种、饲料和资本投资。还有一些对需求进行管理的手段，以确保产品的质量安全和消费者健康保护。
14. 关于规划和生产性资源的获取，许多国家都制定有法规，规定水产养殖只能依法在指定区域发展。这些法律法规要求，意欲从事水产养殖的人员都应申请并获得水产养殖许可证。未获得适当授权而从事水产养殖则被视为违法。
15. 一些国家指定了按品种划分的区域；某些种类鱼只能在指定区域养殖。这种做法往往在水产养殖规模较小时发生。其主要目的是要创造出临界量来获得规模经济，并鼓励养殖同一品种的农民之间进行技术知识推广，以可持续性的方式来利用、保护和养护环境<sup>7</sup>。

---

<sup>6</sup> Hishamunda, N.和 Ridler, N.B. 2004 年。商业化水产养殖：在撒哈拉南部非洲所应采取的政策。《国际非洲学研究杂志》，3 (2):27-43。

<sup>7</sup> Hishamunda等，2008 年。对东南亚水产养殖的分析：政策角度。粮农组织渔业技术文件第 509 号。粮农组织，罗马，2008 年，第 78 页。

16. 无论是在公有还是私有土地上发现的地表水通常都被认为是公共资源。在许多国家，湖泊、河流以及海洋，无论依照传统还是法律，都始终被当作公共领域的一部分，决不能被转让或卖掉。资源分配往往成为包括其他养鱼户、农业和家庭消费者在内的竞争者引发冲突的起源，对本部门发展十分关键。不同的政府利用不同的治理手段来解决这个问题。
17. 在大多数国家（至少大体如此），要在开阔水域设立渔网和网箱等任何设施，需要得到主管部门颁发的许可证。在有些国家，如若在个人私有土地上钻井或挖井来抽取地下水，不用得到管理部门的事前批准。但未得到正式许可之前，个人不得筑坝拦截流水专为私用。由于此类活动通常难以监控，因此这些法律往往难以执行。
18. 在某些情况下，当地社区和/或农民协会负责淡水资源管理并通过“用水农场协会”来解决冲突。此外，许多国家鼓励对水进行综合利用，作为对稀缺淡水资源的有效利用手段。稻田养鱼就是其中一个例子。
19. 使用法律法规对水产养殖企业排放的废水和其他废弃物进行管理的情况越来越多，包括具体的治理工具，如对排放水中主要化学品/养分的最高允许限度进行控制的许可证系统。同时在许多国家，设立此类水平和标准时缺乏充分科学数据，通常照搬其他国家的做法。一些国家正在进行针对环境评估的风险分析以及对系统和敏感环境的监测。
20. 苗种生产和苗种质量越来越集中于水产养殖政策和法规。许多发展中国家都建有公共孵化场，负责研究、培训和技术推广。有时还生产苗种放养于公共水域，其中一部分公共水域按照可能经补贴过的价格指派给小规模养殖户使用。但就满足对苗种的需求而言，大多数国家的公共孵化场与私营孵化场相比就属于少数了。后者随着行业的发展而发展，一些政府同时还提供软贷或免税等激励措施。这些激励措施专门针对某些认为具有潜在经济价值的特殊品种。此类政策成功地提高了苗种生产。
21. 为了提高并确保私营部门的苗种质量，一些法规和检验手段得到了应用。越来越多的鱼虾苗种生产者必须获得认证，苗种质量标准也正逐步得以制定和实施。这些标准通常按品种分类。人们制定了国家和地方苗种检验和认证计划以保证达标；但是这些体系可能费用不菲并且需要稀缺的技能型人才。
22. 许多国家，特别是水产养殖发达的国家，还根据相关国际贸易要求对包括亲鱼和苗种在内的鱼类移动设有法律规定，旨在减少来自境内外的疾病风险。但在许多国家，此类法律的执法不力，因为监测和执行的成本高昂并且需要稀缺的技能型地方专才。

23. 有趋势表明，需要政府对水产养殖的饲料环节进行干预，以缓解饲料的供应量和供应渠道问题并控制饲料质量。
24. 饲料作为集约化水产养殖的主要成本，价格高昂。意在减少费用的政策包括降低进口饲料和/或基本配料的关税，帮助国内饲料生产者提高竞争力和经济效率。一些国家还将外国投资吸引到饲料领域，从而提高了饲料供应量并降低了成本。
25. 在水产养殖业发达的国家，政府通常都重视所使用的饲料质量并通过法规来创建并监管饲料标准。饲料、添加剂和/或预混料的生产或进口都必须获得许可证。但与苗种质量的情况一样，由于缺少财政资源或技能型人才而阻碍了监测。此外，许多发展中国家的大部分鱼饲料依然来自小型手工作坊，他们通常不会遵守任何质量标准。
26. 关于饲料和苗种生产者，鼓励对水产养殖投资的两项成功备选政策是免税和外国投资者。许多国家都对收入、土地和营业税以及进口税进行了减免。此类激励措施也许并非水产养殖所独有，它同样也适用于其他食品生产领域。措施可以针对品种或地域。与利率补贴等经济激励措施不同，此类财税激励措施不会对国库产生直接成本。
27. 政府也鼓励外国投资，但只能建立合资企业或对外资参与的规模设上限。该政策成功的最低要求在于要保证资本和利润跨境汇出。但有些国家还提供财税激励措施，如“免税期”或免除进口税。外资水平在水产养殖生产领域通常还是较低，但外资参与提高较快，特别是在海水和半咸水养殖领域。
28. 水产养殖部门需要保险。保险本意是要分担并覆盖与养殖相关联的风险，然而却正在成为一种间接且有力的治理手段。为确保只为养殖企业提供保护使其免遭无法预知的不幸事件，保险提供者通常只在养殖者实施可持续操作规范时才发放保单，如优化管理措施、行为守则、良好操作规范和标准操作程序。如果农民参保后未能遵循这些操作规范，就可能导致保险费增加。这就可以很好地激励农民遵守操作规范。
29. 对水产养殖中的转基因生物依然有争议。支持者宣称，转基因生物增强了所养殖的水生资源的特性和收益率，因而提高了粮食安全。反对者则争辩说，转基因生物对环境，同时也可能对人类健康，构成重大风险。另外，对转基因生物能否提高粮食安全也存在很大怀疑，因为水产养殖生物技术主要针对供应给高端市场的高价值鱼类。水产饲料中转基因生物的使用也是个问题。

30. 从治理的角度来看，这种情形十分相似。尽管人们对转基因生物及其应用必须加以管控形成了普遍共识，但对于管控内容却各执其词。有些群体提倡对转基因生物全面禁止；另有些人则呼吁对转基因食品和其他产品强制贴标签以警示消费者可能存在的健康隐患。
31. 并不是所有的国家都有专门的水产养殖立法，要么是因为该部门刚刚起步，要么是因为水产养殖在该国经济中所占份额极少。在没有专门立法的国家，水产养殖通常或归于捕捞渔业法规管理或附属于农业法规管理。
32. 经济激励措施<sup>8</sup>在水产养殖治理中愈加普遍并与法律法规一同使用。经济激励措施政策的支持者争辩说，这比传统的“命令控制式”法规更具经济效率；如果设计实施得当，可以鼓励生产者从自身经济利益出发（最有效的方式）对污染进行控制，从而使决策者能够以最低的社会成本来实现目标控污水平。这也是颇为公道的论点，因为污染的成本大都由污染者来承担，而不是为法规的监测和实施<sup>9</sup>供资的大众。
33. 自我监管也是一种愈加广泛使用的治理手段，特别是在构成绝大多数生产者队伍的小规模水产养殖户中越发普及。许多人明白了改善管理并最大程度降低污染是为了他们自身最大利益；因为从长远看，污染总会影响养殖场经营。实际上，三文鱼养殖证据表明，随着行业的发展，尽管污染总量有可能增加，但每吨所产生的净污染却可能会下降<sup>10</sup>。
34. 虽然自我监管为某些消极外部因素的内在化提供了手段，但有观点辩称，在缺乏强制性法律义务的情况下，水产养殖行业通过自愿行为守则进行自我管理和环境保护是无效治理方式。
35. 除养殖产量外，管理者越来越重视鱼品的质量安全；不仅因为进口国面临来自其消费者的压力，同时国内消费者也日益要求保障鱼品质量安全。各国政府已采取一系列措施来确保国内销售的产品安全、出口的鱼品达到国际标准。例如，目前已强制由主管部门依据世界动物卫生组织和食品法典标准来发放卫生证和检验证。

---

<sup>8</sup> 通过价格信号（如污染者按照污染单位付费的排污收费，污染者得到一定数量的排污配额并可以与其他人进行买卖的许可证交易以及环境税等，也就是对投入或产出进行征税的措施），而不是通过对控污水平或方法下达明确指令来实施行为鼓励的政策工具。

<sup>9</sup> 其他形式的经济激励措施包括：一些政府运用信贷补贴来促进并支持小规模养殖户进行投资。但有些政府由于其明显的偏颇而已放弃该政策。无担保贷款是针对小规模养殖户的另一个成功政策。

<sup>10</sup> Asche, F., Roll, K.和Tveteras, S. 2008年。水产养殖的未来趋势：提高生产力并增加产量。生态系统中的水产养殖（H. Holmer等编）Springer。

36. 在若干国家，消费者对鱼品质量标准的要求是对水产养殖生产本身的公共关注。这两者既相互关联又各不相同，但都反映出了信任问题。粮农组织及其合作伙伴认识到有必要解决这些问题，因此通过各种活动来继续促进粮农组织《负责任渔业行为守则》，如制定技术准则等。最近，就起草水产养殖认证技术准则进行了磋商<sup>11</sup>。准则涵盖动物卫生和福利、食品质量安全、环境完整性以及与水产养殖相关的社会责任，为开发、组织和实施可靠的水产养殖认证计划提供指导。准则一旦实施，将会为水产养殖认证提供国际机制和基准，有助于向采购商、消费者和民间社会保证经认证水产品的质量安全，并继续提供工具来支持负责任和可持续的水产养殖。
37. 国际层面水产养殖治理正在逐步得以发展壮大。例如，欧盟有针对水产养殖及其整个价值链的立法，直接适用于所有成员国并具约束力，各国无需平行立法。这一做法直接或间接地影响到对欧盟出口国家的水产养殖治理。
38. 同样还有目前已达成的一系列广泛国际协议，涉及水产养殖各个层面及其国内、国际价值链。遵守这些协议是强制性的，指定的主管部门应得到授权来验证相关标准、程序 and 要求的执行情况。

## 改善治理的障碍和缓解战略

39. 对法规的行政管理可能引起治理方面的问题并挫伤养殖者积极性，在有些情况下已成事实。这是因为立法对不同社会经济群体的影响通常并非中立。理想的情况是，在水产养殖立法过程中，水产养殖领域内外的所有利益相关方都应纳入磋商，即便程序会变得十分冗长。但事实情况并非一贯如此。水产养殖治理中磋商的重要性在近期举行的粮农组织“改善水产养殖政策和规划专家磋商会”中得到强调。通过磋商，可以将不同的利益纳入立法并能有助于促进共识，从而最大程度地降低冲突并确保其合法性<sup>12</sup>。
40. 无论哪个部门负责管理法规，都必须明确责任。阐明不同机构的不同职责可以为农民带来更大的确定性。政府机构间（通常是环境部门和渔业-水产养殖部门）对法规缺乏协调（甚至是对立），常常阻碍了水产养殖的可持续发展。行政管理重叠而造成的负担可能会对农民造成影响。为减轻这一负担，一些国家建立了“一站式购物”服务，即可以在一个地点获得所有信息。
41. 如处理得当，法规具有社会和环境重要性。但在很多情况下，法规过分繁冗；也就是说，在水产养殖被过度管制的地方，法规的管理也无法协调并丧

---

<sup>11</sup> COFI/AQ/IV/2008/Inf.7。

<sup>12</sup> 粮农组织，2008年。《水产养殖社会经济影响评估专家磋商会议报告》。粮农组织渔业报告第861号。粮农组织，罗马，第116页。

- 失了利益相关者的信誉。过度管制会破坏水产养殖成功所必需的要素，即创业积极性和动机。过度管制还为管理者和执法人员提供了诱使犯错的机会。
42. 为避免过度管制，决策者可以使用一系列可选方案，包括与农民和其他利益相关者进行磋商，还可以在法规实施前对其成本效益进行审议。可以通过某个独立机构进行成本效益分析，内容包括任何可能对激励措施造成的损害以及给监测和执法带来的额外成本。法规必须得以监测和实施，这一过程耗时且费用高昂，需要政府的预算拨款，有时也需要私营部门遵守“谁污染谁付费”的原则。
  43. 不仅是法规的数量会阻碍水产养殖发展，同时对法规的处理时间也会有延迟效应。一个例子是在发展中和发达国家都普遍要求获取的许可证或执照<sup>13</sup>。根据国家和企业的性质不同，获得新执照从事养殖的时间从三个月到若干年<sup>14</sup>不等。为了加快满足对执照的需求，一些国家对申请处理时间加上了时间限制。
  44. 在国际层面，由于各国相互竞争来保持吸引力而产生了“环境或社会倾销”的危险。对那些成为国际商品的品种而言，情况尤为紧急。大型商业化养鱼场通常都坐落在偏远的农村沿海地区，作为当地主要雇主而对劳力独享买主垄断权。为保持吸引力，当地社区可能会愿意牺牲包括环境禀赋在内的资产或良好工作条件。当由于行业集中度高而导致寡头企业出现时，情况更是如此。
  45. 尽管对于大型跨国公司而言，地域多元化是一种理性战略，因为这样可以减少疾病和经济风险（由于汇率不稳定性造成的）；但还是有当地社区依赖单一雇主，特别是外国雇主的危险。当市场面临负面冲击时，主导公司可能会要求环境或工资方面的让步；如果是外国公司，一旦其要求得不到满足，它不会对社区承诺任何义务。一个公司是否对其员工或其所有者负责，取决于该公司对社会责任和公司治理的承诺，但也存在放弃规制的危险。
  46. 随着某些商品（如三文鱼）水产养殖的集中度继续发展甚而加快，这一问题也会成为水产养殖治理面临的普遍问题。
  47. 只要国际协议允许，另外一种治理可选方案是限制外国对国内水产养殖生产

---

<sup>13</sup> 粮农组织，2007年。《2006年世界渔业和水产养殖状况》。粮农组织，罗马，2007年。第162页。

<sup>14</sup> Marine Harvest，2008年。《三文鱼养殖企业手册》。Marine Harvest：挪威。第80页。  
<http://www.marineharvest.com/Documents/Salmon%20farming%20industry%20handbook.pdf>（2008年4月3日访问）。



系统的所有权水平。许多发展中国家已经这样做了。一些国家对外国人占有资产的比例设定了不同的限度，并在包括水产养殖在内的初级生产活动自然资源运营单位限制外资参与，但可能会通过利用当地人作为“边界”来规避这些限制。其他国家要求外国养殖场必须是有国内参与方的合资企业。

48. 发展中国家缺乏水产养殖治理方面的专长，这可能会严重阻碍负责任水产养殖的发展。大多数国家同时还面临有限的财政资源来监测实施法规。实际上，由于缺乏资源而造成对现行法规的执法不力或缺乏认可，可能比立法薄弱这一理由更能解释水产养殖领域存在不可持续操作的原因<sup>15</sup>。

## 展望与结论

49. 本文件忆及，正如在大多数商务活动中一样，谋利动机可以成为强大的激励措施来促进水产养殖的发展。但仍需谨记，如农业或其他依赖自然资源发展的部门一样，如若放任不管，也会带来巨大损害。仅从利润的角度出发，水产养殖户可能会造成环境污染、水生动物疾病暴发和社区冲突。有关环境完整性、水生动物卫生和社区关注等问题促使政府加以干预，通过改善本部门治理而提供更完善的扶持环境。
50. 为企业家提供的扶持环境意味着提供法律和秩序，并鼓励负责任的投资和生产。在实际情况中，可能意味着起草包括《负责任渔业行为守则》所有要素在内的立法框架，如确保产权、对水产养殖法规进行透明管理、快速公正地处理水产养殖执照、鼓励通过自愿行为守则进行自我监管并推广更有效、低污染的生产技术。对消费者而言，则意味着为其提供安全优质的水产养殖产品。
51. 世界各国政府正全力以赴促进并改善此类治理手段。但有些问题如若不加以解决，就可能会阻碍本部门进一步发展。
52. 有证据表明，目前改善治理的努力可能主要会受到缺乏财力和技能型人力的制约，难以制定、促进、监测并实施法规。政策和法规的制定必须得到利益相关者的积极参与。政策法规制定后，除非有数量充足且具适当技能的政府职员和财政资源来进行监测和执行，否则就毫无效果。实际上，缺乏监测和执法资源与缺乏立法或法规一样严重。
53. 另外，还有必要继续提高地方社区参与水产养殖治理的能力并改善协作管理。在许多地方，公众与生产部门之间缺乏对话；即便进行对话，通常也会偏向

---

<sup>15</sup> 粮农组织，1998年。曼谷《粮农组织可持续养虾政策技术措施会议》，渔业报告第572号补编。粮农组织，罗马，第31页。

大企业而损害小规模养殖户和社区其他人。同样重要的是要预测到环境或社会倾销这一紧迫问题，这是由于水产养殖公司集中度不断提高以及发展中国家之间相互竞争企图吸引并留住养殖公司造成的。

54. 同样有必要改善养殖户特别是资源缺乏的小规模养殖户之间的对话，使他们有能力在市场上竞争。帮助农民自我组织形成“集体”或农民协会，提高能力建设以便能更好地管理其养殖操作规范。这些做法证明是有益的，尤其是在养虾领域。
55. 尽管通常是用政策来帮助养殖者和促进水产养殖发展，但在有些情况下，政府也提供拨款来降低某些特定品种的生产成本（特别是饲料费用），从而增强了这些养殖品种的竞争优势。虽然此类干预措施通常作为帮助新企业的临时措施，但如果该养殖品种进入国际市场，就可能会成为不公平贸易措施并在竞争国家间制造摩擦。
56. 在另外一些地方，政府依然通过提供补贴来对水产养殖行业进行干预，主要用以刺激发展。孵化场为养殖户提供经过补贴的苗种以及给饲料生产者提供各种关税和税收激励措施来降低生产成本。此类政策可以作为临时性措施为新建企业提供急需的初始推动力。但不幸的是，在某些水产养殖领先的国家，养鱼并非新生产业，可是他们却把此类政策作为长期措施来帮助行业保持竞争力。从长期而言，此类政策会对本部门产生扭曲作用，包括对补贴的依赖性。
57. 在国内层面，该政策会使私营苗种生产投资者望而却步，因为他们发现与公有部门处于不公平竞争的局面。这样反过来会使发展放缓。在国际层面，这些产品面向出口市场时会扭曲贸易，可能会触发其他竞争国家激烈的报复行为来争夺市场份额，对国内水产养殖的发展造成破坏性影响。
58. 许多国家，包括水产养殖早期推动者和新加入者，都从过去的错误中汲取教训，开始强调环境可持续性和社会责任。除法律法规以及旨在保障环境完整性的自愿行为守则外，实现目标的其他手段还包括创新、低污染的生产技术，如“综合多营养层面养殖”。这有别于一个世纪以来的混养模式<sup>16</sup>，在同一个系统内混合不同营养水平的品种<sup>17</sup>。
59. 有机水产养殖也逐渐吸引消费者、环境倡导者和创业型创新者的注意。他们认为，由于在生产中禁止使用基因技术并减少对积聚在土地、空气、水和食

---

<sup>16</sup> 关于综合多营养层面水产养殖的参考资料。

<sup>17</sup> Thierry Chopin, 2007年。《综合多营养层面水产养殖》<http://en.wikipedia.org>。2008年4月18日17:21访问。

品供应中的农药有毒化学物的全面接触，有机水产养殖降低了消费者的健康风险<sup>18</sup>。这种日益增长的关注促使政府对有机水产养殖进行管理。但是，需要制定普遍接受的标准来促进投资；此外还不清楚某些有机水产养殖方式，比如需要大量土地的某些粗放式养殖体系，是否有益于环境。

60. 转基因生物在国际层面依然是个充满争议的治理问题。尽管对转基因生物应加以管控是普遍共识，但就管控的内容却各执其词。一些团体提倡对转基因生物全面禁止，而其他团体则呼吁对包括水产养殖产品在内的转基因食品强制贴标签，以警示消费者可能存在健康隐患。
61. 同时还存在不公平的资源配置问题。人们现在认识到水产养殖在全球许多地区可以并且已经对减少饥饿、营养不良和贫困作出重要贡献。但有确凿证据证明，在大多数地区，与畜牧等其他经济部门相比，渔业包括水产养殖一般都面临供资不足的问题。水产养殖在各国发展议程中之所以占份量较轻，可能由于各国没有能力估量水产养殖与其他企业相比所能带来的潜在社会经济利益。近期举办的“粮农组织水产养殖社会经济影响评估专家磋商会”提供了一种方法学工具，可用以克服这一壁垒。但是，大多数此类国家还需要额外资源才能承担这些任务。
62. 除了资源配置问题，还有流通方面的关注。在许多发展中国家，小型养殖场一直在水产养殖中占主导地位。随着行业日益成熟并吸引到国外投资，大型公司逐渐占据优势。尽管就这种情况本身而言并不成问题，但如果没有正确政策出台来保护小规模养殖户，可能会因为他们被迫在不平等的基础上竞争而导致失去收入并造成粮食不安全。实际上，通过某些政策来保护小规模养殖户已成为公司的社会责任，这些政策包括大型公司为小型农户提供推广服务、减轻投资负担并确保其产品获得市场准入等。在努力改善社会责任的过程中，许多政府已设立了最低工资并提高了工作条件和工人的福利体系。对水产养殖操作规范和产品的认证系统也开始把对社会责任和公平的监测标准纳入进来。公众普遍认为该趋势应得到鼓励。
63. 国际层面的水产养殖治理目前正逐渐走向另一种转折。也许是来自公众舆论的压力，也许是急于满足其选民对鱼品质量标准的要求，也许是其他别的原因，进口国经常性地派遣兽医代表团到各个出口国考察。这些专家不仅在鱼类生产国进行兽医考察，而且还对包括立法和管理在内的整个治理框架和机

---

<sup>18</sup> R.A. Bullis, 2004年。《有机水产养殖中的环境和社会层面问题》[http://www.google.it-bullis\\_r.a.](http://www.google.it-bullis_r.a.) 有机水产养殖。2008年4月18日20:30访问。

构能力进行评估。如果在任何方面未达标就可能会导致出口限制。出口国家已对此表示关注，这种“治理认证”会对贸易构成非关税壁垒，会阻碍国内水产养殖的发展。

64. 有记录表明，人们对当前多哈回合谈判对水产养殖和养殖产品贸易的潜在负面影响有所担心，特别是在发展中国家。也许确保有足够数量的生产国适当参与标准制定机构的工作并提高区域合作，能有助于减缓这些影响。

### **建议水产养殖分委会采取的行动**

65. 促请分委会：

- 酌情修订本文件提出的信息并分享水产养殖治理方面的国家经验；
  - 确定能够帮助成员国改善并加强水产养殖治理的政策和行动优先重点；
  - 为未来发展提供指导。
- 
-