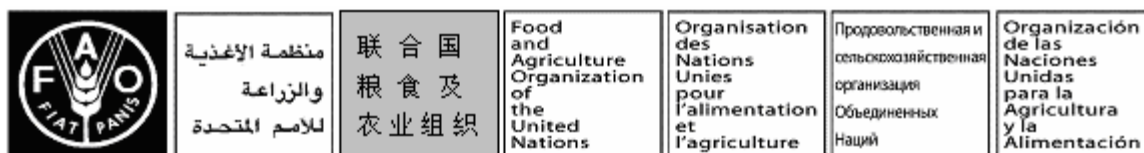


2008年6月



## 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

## 改进 1995 年粮农组织 负责任渔业行为守则（CCRF）有关水产养殖和 养殖渔业条款的执行进展报告

### 概要

本文由两部分组成：各成员国报告的有关执行 1995 年粮农组织《负责任渔业行为守则》（CCRF）水产养殖和养殖渔业各条款的进展，以及为改善遵守这些条款全球监测和各国进展报告的建议。第一部分根据 2004 年至 2006 年调查的可比数据介绍了全球和区域执行情况的发展趋势。由于对调查反应冷淡，调查问卷所获信息质量普遍低下，难以评估各成员在执行 CCRF 条款时所作努力。这就需要本文第二部分，也就是对改进报告机制提出建议。请分委会对文件中的分析和建议提出意见，对制定和实施报告机制提出具体后续行动建议并对完成该项工作提出时间框架。

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](http://www.fao.org) 网站获取。

## 执行 CCRF 有关水产养殖和养殖渔业 相关条款的进展趋势

### 引言

1. 粮农组织一直对执行 1995 粮农组织《负责任渔业行为守则》（以下简称《守则》）进行监测，向各成员国，区域渔业组织，非政府组织<sup>1</sup>进行标准问卷调查。该问卷包括水产养殖部分，特别是第 9 条和第 5 条、第 10 条某些部分。
2. 《守则》4.2 条指出，粮农组织特别要向粮农组织渔委会（COFI）报告《守则》的应用和执行情况。因而渔委会秘书处每隔两年就用标准问卷了解粮农组织各成员，区域渔业组织（RFBs），国际非政府组织（INGOs）了解《守则》的执行情况并向渔委会报告其进展。渔委会水产养殖分委会也使用同样方法定期了解《守则》有关水产养殖部分<sup>2 3</sup>的执行情况并将此提交分委会供讨论和作决定。本文是分委会秘书处第四次提供这样的报告。
3. 本报告：i)将各成员国在 2006 年调查中通报的情况汇总并与 2004 年调查情况比较，以便评估所取得的成绩；ii)提出一个新的问卷和报告机制以改进该项工作。
4. 在 2006 年，有 81 个国家<sup>4</sup>（是接到问卷国家的 55%）填写了问卷<sup>5</sup>。答卷率稍好于 2004 年（67 个国家或是 45%）。答卷率上升可能是因为在 2005 年渔

<sup>1</sup> 通过问卷监测：1995 年粮农组织《负责任渔业行为守则》，有关捕捞能力，鲨鱼，海鸟以及非法、不报告和不管制捕鱼的国际行动计划、以及关于改进捕捞渔业状况和趋势信息战略。

<sup>2</sup> 粮农组织 2002，2003，2006。实施守则中有关水产养殖条款的进展。COFI:AQ/I/2002/4 第 8 段；COFI:AQ/II/2003/4 第 8 段；COFI:AQ/III/2006/3 第 11 段。

<sup>3</sup> 粮农组织 2006。实施《负责任渔业守则》有关水产养殖条款的进展。渔委会水产养殖分委会第三届会议，印度新德里，2006 年 9 月 4-8 日。COFI:AQ/III/2006/3 第 11 段。

[ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/COFI/Cofi\\_aq/2006/default.htm](ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/COFI/Cofi_aq/2006/default.htm)

粮农组织 2003 年。实施《负责任渔业行为守则》有关水产养殖和养殖为基础渔业条款的进展。渔委会水产养殖分委会第二届会议，挪威 Trondheim，2003 年 8 月 7-11 日。COFI:AQ/II/2003/4 第 8 段。

[ftp://ftp.fao.org/fi/DOCUMENT/cofi/cofi\\_aq/2003/y9565e.pdf](ftp://ftp.fao.org/fi/DOCUMENT/cofi/cofi_aq/2003/y9565e.pdf)

粮农组织 2002 年。推动可持续水产养殖发展：实施《负责任渔业行为守则》（CCRF）有关水产养殖部分的进展。渔委会水产养殖分委会第一届会议，中国北京，2002 年 4 月 18-22 日。COFI:AQ/I/2002/4 第 8 段。

<http://www.fao.org/docrep/meeting/004/Y3020E.htm>

<sup>4</sup> 粮农组织 2007 年。执行 1995 年《负责任渔业行为守则》、有关国际行动计划和战略进展。渔委会第二十七届会议，意大利罗马，2007 年 3 月 5-9 日。COFI/2007/2。

[ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/COFI/COFI\\_27/Default.htm](ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/COFI/COFI_27/Default.htm)

<sup>5</sup> 第二十七届会议报告指出：70 个粮农组织成员（占粮农组织成员 37%）回答了问卷调查，与此相比较是 2005 年只有 49 个成员（占成员 27%）。答卷数量包括渔委会闭幕后的数字。2005 年报告中所使用的数字也基于同样理由稍高于渔委会第二十六届会议报告的数字。

委会上有关报告率低的关切。渔委会<sup>6</sup>及其水产养殖分委会继续处理有关答卷数量和质量问题并呼吁在各分委会单独调查时特别关注水产养殖和贸易<sup>7</sup>。

### 粮农组织成员的答卷情况

5. 本文不包括区域渔管组织、国际非政府组织提交的报告或粮农组织采取的行动<sup>8</sup>。2006年问卷调查所得到的回应（81个国家或接到问卷国家的55%）限制了有关分析，只能进行泛泛的，充其量与先前67个国家的回应作数量比较。但本文还是能介绍一些一般性趋势和需求。
6. 对水产养殖的重视。2006年，有42个答卷国家（占52%<sup>9</sup>）认为水产养殖发展是优先重点，比2004年多6个国家。毫不例外亚洲区域把水产养殖视为优先重点的国家仍是最多。2006年有4个欧洲国家将水产养殖列为优先重点，2004年是6个。在拉丁美洲和加勒比地区，将水产养殖列为重点的国家由53%升至57%，其中10个国家将其列为优先重点。上升最多是在非洲：2004年有27%非洲国家将水产养殖列为优先重点，2006年为58%，这说明该区域对水产养殖的兴趣正在扩大。
7. 法律和机构框架。81个答卷国家中的56个（69%）报告具有某种框架，与2004年67个国家中的21个国家（31%）相比具有明显增长。所有区域都获得进展，其中非洲和拉丁美洲及加勒比从2004年各5个，增至2006年非洲17个，拉丁美洲15个。亚洲则从36%增至82%。在一些国家，水产养殖下属渔业框架并常常分开报告。大部分回应都不够具体，因而难以对法规框架的适当性和有效性进行评估。然而下面的一些问题可增进了解。
8. 业务法规：问题15。42个国家（答卷国52%）报告政府部门正在制定某些业务法规；30个国家（37%）报告生产部门制定了某些规定；19%报告供应和生产厂家制定了规定。与2004年调查相比，有了显著上升。当时有30个国家（31%）报告有政府法规，只有9%报告有生产厂家制定了规定，仅仅3%由供应部门制定了规定。2004年没有国家报告生产厂家通过任何规定。

---

<sup>6</sup> 渔委第二十七届会议COFI/2007/2工作文件指出：“进一步建议要突出守则条款中针对水产养殖发展和收获后工作及贸易，由水产养殖和鱼品贸易分委会各负其责监测第9和11条的执行。由这两个分委会监测的次数将由其成员在下届会议上确定”。

<sup>7</sup> 渔委会第二十七届会议报告指出：“水产养殖和鱼品贸易分委会应各负其责，按2008年分委会会议上所确定的格式和次数更为详尽的监测守则第9条和11条的执行情况；今后分委会在向渔委会提交报告时应载有这些条款的执行进展（第21段）。”

<sup>8</sup> 有关粮农组织实施守则所作努力，请见以下文件：COFI:AQ/IV/2008/2。

<sup>9</sup> 所有百分比系指答卷国家数。由于2004年与2006年数值有差异，谨防出错。因此，也通报答卷国家总数。

- 各区域情况不同：11个（100%）答卷的亚洲国家宣称有政府制定的业务法规，非洲为38%，欧洲为29%，拉美为56%，近东国家有33%。
9. 环境影响评估（EIA）：问题 16(1)。答卷的81个国家中有63个国家（78%）宣布有EIA，这是2004年42个国家（63%）数字的上升。2006年，所有亚洲，西南太平洋和北美答卷国家都表明在水产养殖方面有EIA。与此形成对照的是，非洲有42%的国家，拉美和加勒比及近东83%，欧洲71%在从事水产养殖业务前进行环境影响评估。2004-2006年上升最多的是在非洲和拉丁美洲。至于效果，只有11个国家（各区域63个报告有EIA国家中）感到这种评估“有效果”，大部分国家都表明EIA在执行时有难度或缺陷。它们承认提高EIA效果的进程缓慢。关于该领域的援助，其回答和要求形形色色；这也从一个方面反映了EIA效果缺乏衡量指标或绩效评估。
10. 业务监测：问题 16(2)。81个国家中有60个（72%）报告具备某种监测，2004年是37个国家。所有北美和西南太平洋国家都有监测，非洲国家为51%，亚洲是90%，拉美加勒比为83%，近东为67%，欧洲国家为50%都有监测体系。然而只有60个国家中的9个报告对水产养殖业务的监测为“有效”。多数国家都认为一个有效的监测体系尚有缺陷和瓶颈。这些回应表明在怎样进行监测方面还缺乏共同理解。
11. 外来种：问题 16(3)。在2006年，81个答卷国家中的59个（73%）报告说有某些规定用以降低使用外来物种所产生的潜在影响；而在2004年是36个国家有这些规定；有20%声称这些措施有效果。区域之间的比较说明有巨大差异：采取这些措施国家数量的增加主要是在非洲（2004年是4个，2006年为13个）和拉丁美洲（2004年是9个，2006年为14个）。在亚洲的应用很普遍（11个答卷国家中的84%）。所有北美和西南太平洋答卷国家均表明有这些措施。非洲和拉丁美洲在通报采取问卷中所标明的行动有最大增长，但是在2006年11个通报这些措施的国家中只有17%表明这些措施“有效果”。
12. 支持农村社区，养鱼户和其他利益相关方推广负责任水产养殖：问题 17。有关内容，成分和范围的各种回答在此分为四类：i)机构（包括政策，战略，法规）；ii)养殖技术和培训；iii)公共基础设施和装备（如国有孵化场）以及iv)对养殖户的经济支持。对问题 17(a)的回答是用来了解采取上述措施时所需要的援助，也按类别分开作比较分析。
13. 2006年有60个国家（相当于答卷国家数的76%）表明已经采取了机构性措施，40个（49%）报告引进了技术并进行培训，24个（30%）确认分别落实了基础/装备和经济支持。

14. 亚洲的 11 个答卷国中的 10 个（91%）确认在 2006 年采取了这些措施；它们最感兴趣的是获得技术和培训援助（73%）；而对于经济支持则兴趣不大（9%）；没有提到对养殖户的经济支持方面有何具体措施。
15. 有 18 个非洲答卷国（69%）已经采取了机构性措施，有 50% 要求援助。有 46% 表明采取了技术和培训措施；这些是非洲对援助提出的最大要求。此外还有 31% 的答卷国表明已经建立公共基础设施/装备，35% 给养殖户提供了经济支持。与其他区域相比，非洲在这两方面要求援助最多（每一类有 10 个国家）。
16. 在拉丁美洲和加勒比地区，有 67% 的答卷国表明已经采取了机构性措施，61% 采取了技术和培训措施。这两个领域也是要求援助最多的（分别为 56% 和 67%）。基础设施和经济支持措施则相对不太重要（分别为 22% 和 28%）；在这方面对援助要求也不高（分别为 22% 和 28%）。
17. 12 个欧洲国家（答卷国 57%）落实了机构性措施：50% 是有关技术和培训，57% 有关公共基础设施，57% 是有关经济支持。
18. 所有四个西南太平洋答卷国都采取了机构性措施。有两个在此领域要求援助，一个采取了技术和培训措施，一个在技术和培训领域要求援助。北美两个国家确认也采取了机构性措施；一个报告还采取了技术和培训措施。
19. 综上所述，在过去两年中的调查表明在执行《守则》中有关水产养殖和养殖渔业规定方面有所进展。然而对问卷调查的回应水平低以及答卷质量不高而无法对该部门进行有代表性的全球分析，需要及时改进报告程序。

### **改进对实施《守则》中 关于水产养殖和养殖渔业条款的报告**

#### **引言**

20. 尽管粮农组织通过成员国回答标准问卷调查监测《守则》的实施，但答卷率下降，报告不定期以及答卷质量低下使秘书处无法对全球、区域或国家所取得的进展进行详尽评估。
21. 因而建议制定一个新的报告机制，通报有关《守则》中与水产养殖和养殖渔业相关条款实施情况，力求降低对成员国和粮农组织的费用，该机制应能：
  - 提高报告国家数量；
  - 提高报告质量（可靠性和有效性）；

- 推广将报告作为评估和管理工具使用，使各国本身受益并能加强粮农组织对成员援助；以及
- 促进各国实施《守则》中水产养殖条款。

### 形势分析

22. 自《守则》形成以来对其遵守情况的报告通常有以下特点：

- 各国反馈零碎；
- 通过问卷调查获得的信息不充分；
- 难以对实施条款的趋势和进展提供有意义分析，主要问题在于问卷内容；以及
- 一些对全球水产养殖生产贡献显著国家不回答所有问题或不定期作出回应。

### 修改报告机制

23. 修改报告机制有两个目的：

- 所产生的信息应该能使渔业/水产养殖发展机构得到加强或改进以满足自身监测和规划需要，获得可靠和全面的数据和信息。实施《守则》的现状要基于数量指标和标准化质量评述，其衡量标准应当是一个标准的“最佳实施状态”。实现上述目标的战略和行动应当给予确定和排列重点。所需资源大致水平应该估算；
- 所获信息应足以理解和评估一个国家或几个国家在改进实施《守则》条款方面所需要的援助水平和类型。

### 遵守情况信息：相关特点

#### 信息类别

24. 通过新的问卷系统采集的信息应能表明该部门治理或管理状况，要包括：

- 指挥和控制文书（法规，政府指令，准则，法令）；
- 以市场为基础的文书（针对市场的鼓励，税收，交易许可，环境/生境恢复基金，开垦基金，等）；以及
- 自愿或自我管理/管制文书（标准，优化管理规范(BMP)，行为守则，优良水产养殖规范，共同管理，养殖户小组，协会，或合作社，它们遵守这些守则或 BMPs 并监督其成员遵守情况）。

25. 有关制定和实施这些文书与机制的信息将能显示一个国家遵守《守则》的状况。为了更好地理解实施情况，这些信息可以分成三类：
- 重要机制，没有它就无法在《守则》框架内管理水产养殖；
  - 加强机制，必须用它支持基本治理文书的实施，以及
  - 深化措施或机制，以此进一步改善该产业的总体管理水平。

### 治理机制实施状况的指标

26. 在某一特定时间介绍该产业的治理状况非常重要（在汇编问卷时）。在这方面需要确定一个基准状态（“最理想管理水平”），以此对照和评估治理状况。对照应该最好是量化。为此应该制定一个参数，以数字说明条款实施的某种状态。例如，可以制定 1-5 比例表，用 1 代表“什么都没干”或“没有执行《守则》条款”以及“5”代表一个完美或是非常接近基准表或“最理想实施水平”或“理想状态”。
27. 为实施《守则》状况制定基准表或标准将能使国家根据基准表要求核实其执行程度 – “最理想执行水平”（或“理想状态”）。
28. 这样描述会产生一个或一组有关“《守则》条款执行状况”互为关联的管理机制。例如，在一组指挥和控制机制中出现一系列 5 和 4 可能意味着“该国具有高水平执行《守则》所必要的政策和法律”，或“提供管制服务的机构能力非常强大”。

### 即时自我评估

29. 这种收集信息工具的第三重要特点是能让该国对自身进行评估，了解为什么实施属于某种水平或状态。这是该种工具内置的一种分析功能，可以提供该状态的反馈。
30. 答卷问题可以是封闭的，或是既有封闭也有开放问题的混合体，使后者具有多种回答可能性。
31. 用另一系列问题探明所需要的具体援助以便能使《守则》实施达到理想水平。
32. 把报告中管理水平高低的理由加以综合，就能使粮农组织、全球和区域水产养殖部门了解需要解决的共同问题。
33. 最后，粮农组织的分析可以(a)显示《守则》各条款对水产养殖业绩水平所作贡献；(b)请国家、区域或全球在发展水产养殖时要关注的关键问题。这种分析能成为宣传的宝贵工具和提高水产养殖公共形象的强大机制。它也能使

能力建设援助更针对目标。粮农组织可以在全球、区域或一组国家进行这类分析。

### **对一个更为有效的水产养殖 - 《守则》 实施情况报告机制的前景分析**

34. 需要对这种报告机制所固有的两个基本因素进行考虑，这就是收集信息的效果和整个报告工作的效率。还有其他对报告工作很重要而又并非是收集信息手段所固有的因素，这包括对掌握信息并从回答问题中获益。

#### **拟议中的系统**

35. 建议制定一种互动式问卷格式（使用可读光盘格式或通过因特网），这能使单维纸张（或电子版）格式转成多维问答格式。并引入一种分析性方法以便给答卷单位提供即时反馈。一个结构有效和互动的格式将能带来更高质量和更清晰的回应。

#### **提高答卷率并提高质量**

36. 这一新型可读光盘/基于因特网格式与目前基于纸张的问卷调查相比能更为便捷地获得回应。网络条件好的国家能很容易地进入问卷并作解答。而其他国家则可使用可读光盘版。答卷内容可以各种方式传递，如在网络上载，电邮，或邮寄光盘。

#### **改进各国执行水产养殖 - 《守则》的报告**

37. 新机制能使各国和提供报告部门对本国实施《守则》条款状况进行自我监测、诊断和快速评估。这将有助于它们制定措施解决重大难题并在向政府或捐赠方寻求更多资源时提供依据，而不用考虑绩效指标的高低。

#### **让各国和粮农组织更好利用报告作为评估和管理工具**

38. 上述特点符合这一目标。这种文书中的分析方法能提供快速分析，因而能向国家和粮农组织更为及时地提供信息。由粮农组织储存和维护并在粮农组织与各国共享的信息有助于进行趋势分析，就像能介绍国家执行进展的移动画面。这将使对国家援助目标更清晰、重点更突出，对数个国家或一个区域也是如此。

#### **使各国执行《守则》得到改善**

39. 可靠而完整的信息对于改善管理必不可少。这一拟议系统将能满足该要求。由于它能迅速而可靠地为决策提供信息，一个成员或某一机构就会感到其决



策工具又得到了加强。每一实体都可以使用该系统为自己服务而无需等待下一次渔委报告周期。

40. 总而言之，根据对概念的描述，开发这一新型报告机制有其优点。开发费用可能要高于现有做法<sup>10</sup>，但上面所介绍的好处说明是物有所值。一旦开发完毕，系统运行就几乎没有其他费用。

### 区域渔业和水产养殖机构以及非政府组织的作用和参与

41. COFI/AQ/III建议区域渔业和水产养殖机构更多参与对《守则》实施的分析性回顾<sup>11</sup>，创造机会更详细了解和评估区域一级问题和趋势，与国家主管部门进行更具活力，更密切和经常的联系。拟议中的报告机制能改进和加强这种功能。
42. 在报告《守则》遵守情况时，这些机构通常有两种作用：(i)对促进实施所开展的活动进行报告以及(ii)确定这些机构和国家（其成员，或其客户，或水产养殖部门的利益相关方）下一步工作。这些互为关联，因为第一项也能表明它们自己认为的关键需求或需要克服的不足。
43. 区域渔业管理组织和非政府组织已经确定了许多需要进行改进的领域，如采用社会和环境评估，推广具有环境审计的生态标签制度等等。也可以说，更为有用的信息来源应该是能反映对这些问题的处理和是否能在建议水平上或范围内更为有效解决，“重要”，“加强”和“深化”（这是附件1中所建议的一套衡量标准）。

### 实施新报告系统

44. 可以在下两年度中在区域或分区域开发和检验新报告系统并将结果向2010年召开的渔委会水产养殖分委会第五届会议报告，可在试行后根据建议进行修改和改进并在会上通过。

### 报告的时间

45. 根据建议，对不同层次或范围（重要、加强、深化）的详细报告应根据要求每四年进行一次。
46. 每隔两年可要求提供一份各条款执行情况概要。然而各国可根据自身需要和可行性随时进行自我评估（可使用问卷调查，或修改版本以满足自身特殊目的和需要）。这样做也能促进对调查的回应。

---

<sup>10</sup> 这将意味着使用现行问卷，但只针对水产养殖。

<sup>11</sup> COFI/AQ/III报告。

47. 渔委会将收到针对三个层次或范围所作的回应，实施的改进以及援助要求等概要。

### 建议分委会

48. 请委员会根据本文介绍讨论这一重要问题：
- 就(i)分析，(ii)提议的报告机制，(iii)建议的衡量标准提出意见并对提议作出决定；
  - 就制定和实施所建议的报告机制具体后续行动提出意见；以及
  - 就完成该任务的时间表提出意见。

## 附录 1

## 关于遵守《守则》水产养殖和捕捞渔业有关条款的情况

- 5 – 国家状况与衡量要求完全相符或非常接近  
 4 – 执行率达 60-70%或 60-70%符合衡量要求  
 3 – 50%执行率或 50%符合衡量要求  
 2 – 30-40%执行率或 30-40%符合衡量要求  
 1 – 不存在执行率或只有不到 20%符合衡量要求

编号	衡量标准	1	2	3	4	5
<b>重 要</b>						
1	在全国执行国家水产发展计划并充分涵盖所有水产养殖领域和生产/养殖系统					
2	制定了支持水产养殖发展计划立法并具备很强执法力度					
3	制定了有关外来，外源物种引进的法律并严格执行					
4	有风险评估并坚持对物种引进进行这类评估					
5	对在国内流动的水生动物活体总是进行风险评估					
6	严格执行有关引进和使用转基因/遗传修饰物种的法规					
7	对于建立或扩大水产养殖场，网箱，孵化池进行环境影响评估					
8	建立并开发了水产养殖生产区					
9	严格执行区划法规					
10	所有水产养殖场，包括孵化池都注册登记					
11	禁止使用取缔的化学品，抗生素和其他物质并严格执行处罚。					
<b>加 强</b>						
1	对饲料和化学品等生产资料实行监测，以便预防取缔物质流通					
2	坚持对水产养殖给环境带来的影响进行监测					
3	坚持对水产养殖产品安全和质量进行监测					
4	建立了独立和强有力的机构用于监测水产养殖活动，职能完善并能全面开展业务					
5	组织了强有力的、独立的养殖户协会					
6	执行社会影响评估					
7	已制定或正在制定生态标签制度					
8	制定并通过了良好水产养殖规范/优化管理规范/行为守则					
9	建立了水产养殖户和非水产养殖部门之间的冲突调解机制					
10	建立了国家科研体系并进行研究以支持水产养殖的可持续/负责任管理					
11	建立了国家推广体系并在积极执行水产养殖负责任管理计划					

编号	衡量标准	1	2	3	4	5
<b>深 化</b>						
1	养殖户协会自愿通过优化管理规范					
2	政府在制定政策和立法时征求养殖户协会意见					
3	在制定水产养殖政策时征求非政府组织意见					
4	强化对水产养殖造成的污染征税					
5	制定了环境和社会保险计划					
6	要求建立环境和居住恢复基金					
7	立法要求重新培育红树林					
8	用优化管理规范或规范守则培育红树林					
9	为采用优化管理规范/良好水产养殖规范/负责任养殖行为守则（虾、海洋养鱼网箱、鱼）提供奖励和刺激					
10	对红树林、湿地、潮滩以及珊瑚礁资源进行估价					
11	建立水产养殖保险并以此鼓励使用优化管理规范					
12	实行水生资源联合管理					