

2012 年 3 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
Alimentación y la
Agricultura

渔业委员会

第三十届会议

2012 年 7 月 9—13 日，意大利罗马

制定《保障可持续小型渔业国际准则》的 最新情况

内容提要

渔业委员会在第二十九届会议上，对利益相关方经过广泛磋商后得出的结论和建议表示欢迎，并批准以国际准则的形式就小型渔业制定一份新的国际文书（《准则》）。本文件将对委员会上一届会议后磋商进程的成果进行报告，尤其关注为推进《准则》的制定而召开的区域和国家研讨会的成果。本文件也将就推进《准则》的制定和实施提出建议。

请委员会：

- 注意迄今为止《准则》制定过程所取得的进展，并就进一步磋商以及正式谈判进程的展开和供资情况提供指导；
- 对照粮食安全委员会改革后在最近《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》谈判中的做法，就民间社会组织参与计划中政府间技术磋商提供建议；
- 推荐协助《准则》在未来实施的途径，包括在各层面制定具体实施战略并调动预算外资源；以及，
- 就保障可持续小型渔业向粮农组织及其发展伙伴提出活动建议。

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. 渔业委员会在第二十九届会议上，对利益相关方经过广泛磋商后得出的结论和建议表示欢迎，并批准就小型渔业制定国际准则。《准则》应涵盖内陆与海洋渔业，关注发展中国家的需要，借鉴相关现有文书内容，并对《负责任渔业行为守则》予以补充。
2. 委员会也同意制定并落实一项全球援助计划，以支持《准则》的实施。具体而言，其内容将包括：(i) 文书制定，包括利益相关方和专家磋商与建议，以及(ii) 依据《准则》原则和内容为小型渔业提供直接支持。该计划将以COFI/2011/8号文件中的相关内容为基础¹，并借鉴全球和区域磋商的成果。
3. 磋商活动及相关能力开发工作得益于多个机构和计划的支持。其中包括由“粮农组织多个伙伴计划支持机制”（FMM）提供资金的“为实现减贫和粮食安全的粮农组织渔业和水产养殖业预算外计划”中涉及小型渔业的部分、由西班牙政府出资的“粮农组织南亚和东南亚区域渔业生计计划”（RFLP）、挪威发展合作署（NORAD）与韩国政府丽水项目为《准则》磋商进程提供的专用资金，以及阿曼苏丹国与南太平洋共同体等区域磋商共同组织者。柬埔寨和马拉维政府为国家层面的深入磋商提供了支持。“粮农组织多个伙伴计划支持机制”得到了荷兰与瑞典的资金支持。

制定《小型渔业国际准则》

4. 粮农组织已建立专门网页²（提供英文、法文、西班牙文和阿拉伯文版本），介绍《准则》的历史、目的和建议采用的制定流程。该网页还提供相关文件的链接。
5. 2011年7月，粮农组织出版了一份讨论文件：《保障可持续小型渔业自愿准则的制定工作》。文件整理了迄今为止磋商和讨论所得出的成果，并编写了一份参考文献，以便依据渔业委员会建议进一步为磋商及《准则》制定提供协助。文件就《准则》主旨内容提出了一些总体性思路及纲要。文件简要概述了每个主题领域内拟包含的内容，为《准则》文本提出供考虑的要素，并提供了额外评论、信息、来源和想法以协助起草《准则》文本。
6. 在决定制定《准则》时强调，一切相关磋商进程都应由各方参与，包括政府、区域组织、民间社会组织，以及小型渔民、渔工及其社区。这一包容性的做法应确保《准则》代表各方认同的愿景，并囊括涉及所有利益相关方的问题。

¹ 小型渔业治理方面的良好规范：共享开展负责任渔业促进社会 and 经济发展方面的经验教训

² <http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en>

7. 《准则》应推动对利益相关方的赋权，并调动各方通过改善治理和发展促进变革，实现小型渔业可持续发展。这一进程需要强有力的催化因素及后续行动，以促使变革能够持续且保持高效。社区、民间社会组织以及其他有关利益相关方将发挥重要作用，促使并引领相关工作展开。

民间社会组织主导的磋商

8. 《准则》制定进程得到了世界范围内渔民和渔工的全力支持。他们承诺致力于通过其民间社会组织，包括国际渔工援助合作社（ICSF）、渔民和渔工世界论坛（WFF）、世界渔民论坛（WFFP）等，并在国际粮食主权计划委员会（IPC）支持下参与《准则》制定。

9. 借助预算外供资，粮农组织积极支持民间社会组织利益相关方就《准则》开展磋商。2011年9月至2012年3月期间，民间社会组织举行了十二次国家层面的磋商³，并在西非开展了一次区域磋商⁴。民间社会组织联合会就这些会议的成果编写了一份报告，供渔委会代表团参阅。历次研讨活动的报告和建议可以通过互联网获得⁵。

10. 民间社会组织的磋商有助于提高一国范围内对小型渔业的认识，并强化小型渔业组织的力量。这两点均能推动《准则》的实施。在这些会议上，包括海洋和内陆渔业在内的各类小型渔业部门均有代表，增进了民间社会组织和政府的沟通。历次磋商均认可《准则》的重要性，并认为需要所有相关方在各层面游说政府部门，为通过并实施《准则》树立政治意愿。磋商中提及的部分重要问题包括：

- 认识到小型渔业面临严峻的资源管理挑战，生物多样性及生态体系保护与手工渔业社区的健康和生计紧密相关。
- 需要改善渔业治理，支持建立并加强渔工协会，令其在决策进程中代表渔工社区和团体。
- 需要维护专属手工渔业区域，以保障渔业社区获取土地建造住房及从事渔业相关活动的权利，并为习惯性集体权利提供整体性保护。
- 总体而言，渔业社区应被赋予更多管理资源的权利，包括在国家公园和保护区中的相关权利。需要就渔业社区的现有权利提供更多信息，对其进行

³ 巴西、哥斯达黎加、萨尔瓦多、洪都拉斯、印度、尼加拉瓜、巴拿马、巴基斯坦、南非、斯里兰卡、乌干达、泰国。

⁴ 两次相关活动：(i) 世界渔业日—非洲保障可持续小型渔业研讨会，由非洲专业手工渔业组织联盟（CAOPA）、国际渔工援助合作社、塞内加尔姆布尔负责渔业促进协会（APRAPAM），以及来自姆布尔水产码头中心的经济团体联盟（CPPAM）共同组织与举办；(ii) 非洲海洋渔业透明性研讨会，由非洲专业手工渔业组织联盟、国际渔工援助合作社、瑞典自然保护协会（SSNC）、透明大海组织（非政府组织）、西非区域海洋与海岸保护计划（PRCM）[由国际自然保护联盟、世界野生动物基金会、阿尔金岩石礁国际基金会（FIBA）、次区域渔业委员会（CRSP）共同组建]，以及德国基督教发展服务社（EED）共同组织。

⁵ <https://sites.google.com/site/smallscalefisheries/>

保护，并协助其接触相关机构，尤其是法律机构。获取资源的权利在很大程度上以知识为基础，并取决于运用相关法律文书的能力。讨论过程中也反复强调渔民参与研究并运用其传统知识，能够提升《准则》制定进程的透明度与合法性。

- 无选择性的捕鱼方式应被劝阻，并限制在距海岸一定距离的区域内采用。而破坏性的捕鱼方式应被完全淘汰。为避免形成捕鱼能力过剩，应对新型工业化渔船（如，拖网渔船和围网渔船）的建造进行监管。
- 渔获后环节对于生计安全，尤其是女性的生计安全同样关键。鱼品的市场销售应得到更多关注。体面的劳动条件和公平的工资报酬应在加工业中普及。
- 对海岸地区生物多样性及小型渔业生计，包括海岸地区水产养殖造成负面影响影响的行业应得到监管。
- 影响小型渔业社区的非法活动威胁日盛，迫切需要解决。
- 需要建立充足的法律体系，反映对人权的承诺，并帮助小型渔民和渔工获取正义。需要保护侵犯人权行为的举报者。
- 为确保渔业社区健康，需要提供社会保障（医疗和退休金）及基础性服务，诸如供水、教育及医疗等，包括艾滋病/艾滋病病毒预防和治疗服务。
- 为了提高对《准则》的认识程度并推动其实施，应使用各国当地语言对其进行翻译并广泛传播。此外，渔业社区应参与定期监督和评估《准则》的实施。

政府主导的磋商

11. 粮农组织与柬埔寨农业、林业及渔业部渔业管理局（FiA）进行合作，对柬埔寨社区渔业机构（CFi）进行参与式评估。自2000年以来，柬埔寨对洞里萨湖中归个人所有的渔区进行重新分配，将其中的50%纳入社区渔业中心。这导致渔业呈现出人为的“小型化”，社区导向性增强。在粮农组织和其他各方的支持下，柬埔寨渔业管理局采取措施协助社区通过集体方式获取对渔业和其他资源的控制，借助一项共同管理的安排令渔业社区参与对渔业的管理。

12. 深入的社区磋商覆盖了社区渔业机构10%以上的成员，目的在于评价其成员特征、评估成员对社区渔业机构的看法、指导社区渔业机构的未来工作，并推动《小型渔业准则》制定进程。在社区渔业安排的协助下，各村村民得以确立信任、加强合作。人力开发，包括领导力培训等有助于拓展参与范围、提升改善生计和渔业管理的技能，已成为社区渔业机构获得成功的关键因素。

13. 柬埔寨的磋商进程也涉及童工问题及解决方案。应采取切实行动解决小型渔业中的童工问题，包括通过媒体宣传提高对童工问题的广泛认识、建立社区团队负责应对童工问题，并增强对渔业和养殖业中童工问题的了解。

14. 在撰写本文件时，马拉维也准备在社区和国家层面进行类似的深入磋商。2011年，马拉维对其渔业部门开展了一项制度分析。2012年4月起将对《小型渔业准则》开展广泛国家磋商。上述分析结果将用于该磋商进程。磋商开始前将开展一阶段的能力开发工作。

15. 粮农组织已于2012年3月为近东和北非区域组织了区域磋商，并将于2012年6月组织太平洋区域磋商。这些活动由阿曼苏丹国以及太平洋共同体秘书处（SPC）举办并共同组织。磋商报告已向各代表团提供。

16. 粮农组织也利用各种国家和区域活动所提供的机会对《准则》制定进程进行宣传，并获取来自多个利益相关方的反馈意见。上述国家和区域活动包括在摩洛哥和突尼斯举办的国家手工渔业研讨会，以及由东盟—东南亚渔业发展中心⁶、粮农组织—非洲发展新伙伴计划⁷以及粮农组织⁸等所举办的区域会议和研讨会。

17. 尽管不同区域和不同国家的情况和条件不尽相同，上述各项活动的成果中依然包含多项共同点。尤其需要提及以下内容：

- 提高认识—提高关于小型渔业，尤其是关于《准则》的认识很重要。《准则》需要在各层面和范围内得以落实，且需要拿出政治意愿和承诺。
- 总体而言，数据和信息依然缺乏，导致难以提高对《准则》的认识。需要填补数据和信息空缺，并确保数据准确反映小型渔业的重要性。

18. 组织发展和能力对于使小型渔民和渔工参与《准则》的制定和实施进程十分关键，并能令其影响自身发展与生计。在某些情况下，可能需要支持开发替代性生计活动，但是如果小型渔民及渔工愿意继续其原有工作，这一愿望应在渔业管理中得到尊重及充分认可。

19. 对于过度捕鱼，非法、隐瞒不报及无序捕鱼，以及破坏性捕鱼行为表示关切，要求《准则》应对上述问题。同时，小型渔业社区需要能获取社会服务，包括教育、医疗和社会保障等。在区域层面，需要考虑人口迁徙的问题，承认迁徙者的权利。应特别考虑脆弱群体的情况，包括受自然和人为灾害与紧急情况影响的群体。注意到需要明确小型渔民和渔工参与区域政策进程的方式以及保持透明的重要性。

专家研讨会

20. 2012年2月7日—10日，粮农组织在总部罗马举行了《保障可持续小型渔业国际准则》专家研讨会。来自各国政府、区域组织、民间社会及学术界约30名专

⁶ 东盟—东南亚渔业发展中心发展可持续渔业实现粮食安全大会（面向 2020 年）

⁷ 新伙伴计划利益相关方支持粮农组织非洲地区渔业和水产养殖业战略实施磋商会

⁸ 粮农组织加勒比区域《负责任渔业行为守则》区域研讨会

家就《准则》的整体思路及涵盖的主题领域开展进一步讨论，并对区域和国家磋商中提出的意见进行了整理。研讨会确认《准则》的关键指导原则应包括良好治理和人权内容。提及的其他重要原则、方法和框架包括辅助性原则、公平、经济上可行、以生态体系为出发点、全面和一体化的措施。其余重要思想包括互动性、适应性和可实施性。《准则》应对《负责任渔业行为守则》形成补充，并参照后者的原则和做法。

21. 研讨会参会专家鼓励继续并加强《准则》制定和实施过程中的合作及伙伴关系。在起草《准则》的同时，也需要制定相关战略，推进《准则》实施并为其在发展中国家的运用寻求供资。这一点十分关键。⁹

22. 研讨会注意到，需要在渔业部门内部及外部沟通不同利益相关方的愿景，以确保一致性。研讨会还建议可能需要拿出新思路，以确保小型渔业社区获取资源并赋予其管理资源的能力。这一思路应兼顾生计安全和环境可持续性，因为这两者相辅相成。

23. 参会专家强调小型渔业不应被视为需要援助、依赖发展的部门，而应被视为真正促进社会经济发展和实现生计安全的一个因素。《准则》应以赋权于小型渔业部门的想法为基础。需要让人们意识到小型渔业在得到支持且不被边缘化的情况下所能发挥的潜力，并在各层面形成政治意愿。这次会议的报告已向各代表团提供。

其他进展

24. 关于《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》¹⁰的谈判由粮安委开放性工作组于2012年3月成功完成，并于2012年5月经粮安委特别会议正式批准。这代表着一项重要的进展。上述《自愿准则》表明一项重要的国际共识，即多数人，尤其是农村地区穷人的生计取决于能够有保障且公平地获取，并控制包括渔业资源在内的各项资源。这些资源提供了食物和栖身之所；是社会、文化和宗教行为的基础；也是经济增长的一项重要因素。《自愿准则》对《准则》的意义不言自明，其重要性值得突出强调。《自愿准则》卓有成效的谈判进程得益于在粮安委改革后，民间社会组织参与其工作的模式进行了调整。

25. 粮农组织在《准则》制定进程中也与其他伙伴进行合作。合作成功地调动了预算外供资，通过总部同在罗马的姐妹机构国际农发基金支持民间社会组织磋

⁹ 研讨会参会人员声明可以通过粮农组织专门网页上的链接在 You Tube 网站上获取

(<http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en>)。

¹⁰ <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/cfs-land-tenure/en>; <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en>

商进一步开展。在农发基金2012年会议期间召开的农民论坛认为，该基金与各国政府都应支持《准则》的通过与实施。此次会议还建议在定于2014年年初召开的下一届农民论坛上举行一场关于小型渔业的特别会议。

26. 2012年1月，联合国食物权问题特别报告员奥利维尔·德舒特先生访问粮农组织期间提及正在撰写一份有关渔业和食物权问题的主题报告。该报告将于2012年10月由他提交至第六十七届联合国大会。2012年4月2日—3日，特别报告员与人权事务高级专员办公室、联合国环境规划署以及粮农组织共同举行了一次圆桌研讨会，审议现有渔业政策和做法对实现食物权所带来的贡献与威胁。该研讨会承认《准则》的制定和有效实施十分关键且重要，能够加强渔业部门对实现食物权的贡献。

前 景

27. 依据包括2012年2月专家研讨会在内历次磋商进程的成果，粮农组织已经完成了《准则》零号草案。这份草案意在为2012年内即将展开的其他磋商进程提供信息，并为将于2013年年初起草的《准则》草案文本提供内容。后者将被提交用于正式谈判进程。针对2013年草案文本，粮农组织秘书处暂时计划于2013年5月20—24日召开政府间技术磋商会。

28. 粮农组织建议在地方、国家、区域及全球各层面制定《准则》实施战略。相关战略将明确所需的步骤和行动，以及为有效实施《准则》所需调动的相关资源。为此，忆及渔委会2011年达成的协议，建立并实施一项全球援助计划进一步支持《准则》的制定—更为重要的是推动其有效实施。该计划将借鉴“为实现减贫和粮食安全的粮农组织渔业和水产养殖业预算外计划”的相关内容，并在其主要支柱中纳入能力建设与赋权、沟通与联络等内容。