

2006年12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

### 第二十七届会议

2007年3月5-9日，意大利罗马

## 小型渔业中的社会问题

### 概要

本文件提出，应当给予小型渔业中的社会问题更多关注。捕鱼社区经常缺乏意识、机会和相关的社会机制使其没有能力自我组织、明确表达需求、与政府机构谈判以及积极参与对其自己的未来的规划。贫困、脆弱性和社会发展的低水平危及从事小型渔业的渔民采用负责任捕捞方式、参与联合管理以及以社区为基础的渔业管理机制的能力。

社会发展问题可通过有关教育、卫生、社会保险等领域的不同政策来处理。人权前景为处理联合国系统内广泛接受的社会发展问题提供了总体方法。请渔委会就各国和开发机构可以采用的政策和措施类型，包括粮农组织支持小型渔业的社会发展提出指导意见。

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 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

## 引言和背景

1. 渔业对实现千年发展目标中关于减少贫困和粮食安全有着重要的贡献，是创造财富的来源并支持着国民经济的发展。为维持和提高这些贡献，要求在小型渔业领域中支持负责任渔业的政策环境。法律承认、保护小规模捕捞和销售鱼的利益以及强化社区捕捞权是有利环境的关键内容。如果同时努力减少小型捕鱼社区的脆弱性和社会的排外性，捕捞权向资源使用者转移的当前趋势将具有更大好处。

2. 促进人权是捕鱼社区社会发展的关键。这些权利包括法律规定的体面工作条件的权力、男女平等、儿童权力、迁移以及其他潜在弱势群体的权力。为寻求给负责任渔业提供良好环境，更多使用有关人权的国际法规则和原则将有利于渔业领域的治理。小型渔业也将从与国家和地区减少贫困政策行动的更紧密联系中受益，以保证捕鱼社区平等获得社会服务，包括卫生、教育和司法服务。

3. 本报告基于分别于 2003 年和 2005 年向第 25 和 26 届渔委会提交的关于小型渔业的两个报告。第 25 届渔委会的报告确定了“需要提高生活标准”以及强调捕鱼的人们对自然、职业、经济、健康风险的脆弱性以及其在地理上和政治上被更广泛的发展进程排除在外的情况。第 26 届渔委会的报告确定了改善该分领域治理的需要，重点是创造良好环境的可操作战略，其中渔业可“达到其潜力为减缓贫困和粮食安全的重要目标做出贡献”。本报告通过将捕鱼社区改善生活标准与改进渔业资源治理的结合综合了上述关切。

## 为什么负责任渔业需要社会发展？

4. 对捕鱼社区贫困的最近研究认为：

- 渔民收入和财产所有权状况在社区中变化很大。社区中船主、网具拥有者和大型经销商是更富有的成员。在渔船上工作或加工鱼销售比其他职业可提供更好的财政回报。但收入往往不确定并是季节性的，在渔业资源衰退时，收入下降。
- 渔民经常得不到其他就业机会，无法公平获得土地和社会服务，例如卫生和教育，政治代表性虚弱。为其提供的道路、市场和其他基础设施也不好。这些因素导致渔民脱离发展进程。
- 脱离发展进程、获得资源的不可靠权力和依赖不确定的生产体系以及许多捕捞活动危险的特征，使渔民属于弱势群体。他们处于危险中；

其生计对危险是敏感的；边缘化使其难以适应“震动”和自然环境、经济的不利趋势或政策和治理失败的影响。

5. 可靠的捕捞权对人们非常重要，但不能保护渔民和其家庭得到健康服务、避免任意征税、偷盗渔具、被从家中赶出或在工作场所的性别歧视。其他领域协助（和其他预算来源）捕鱼社区解决最紧迫的非渔业问题有助于更容易解决与渔业有关的问题。因而将帮助从事小型渔业的渔民负责任捕捞并继续对减少其自身以及该领域之外为其提供食物、收入和经济机会的人们的贫困做出贡献。

6. 捕鱼社区的许多人缺乏权力、教育和相关的社会机制来认识其权力，并没有能力自我组织和明确表达需求、与政府官员谈判以及履行义务。总之，他们需要社会发展以便作为渔业管理的政府伙伴而有效参与。

7. 从事小型渔业的渔民经常被排除在发展进程中，原因是渔民是移动群体（包括未登记的国际移民）以及生活在边缘和遥远区域，或只是由于不了解以及对经济的作用和贡献没有被正确评价。由于这些原因，他们可能得不到外部机构（例如政府、非政府组织、捐赠机构）的支持来帮助减少脆弱性、改进权利和获得基本的社会服务。反过来，缺乏这些服务使其处于不良健康、得不到财政服务和受教育机会、偷盗和冲突以及被排除参与社会和政治进程的危险中。

8. 捕鱼社区的开发活动可帮助处理社会排外，支持以社区为基础的捕捞权运行。最近非洲渔业社区管理机制被设计为包括穷人和以前被排除在资源管理机制外的人们——包括女性船主和男性渔工<sup>1</sup>。没有更广泛的社会发展投资处理产生排外因素，有以下的危险：外部促成的这些团组的参与被破坏以及社区管理利益被重新分配给更有权势的人。

9. 在捕鱼社区中有违反人权的情况（例如船主不向船员提供可以接受的工作条件、大量使用童工或系统地歧视妇女），或有社会发展问题（例如缺乏对捕捞上岸地的法律承认，或捕鱼社区艾滋病流行），因此，与合适的社会发展专家合作处理这些问题可立即成为渔业发展议程的一部分。

10. 资源退化不一定是导致捕鱼社会区贫困的最重要原因。确实，在许多情况下，退化的渔业依然是‘安全网’，防止贫穷或继续比其它生活来源提供更好的经济回报。许多渔民认为，与不良卫生或死亡（特别是疟疾、艾滋病、水传播病、潮

---

<sup>1</sup> Nunan, F. (2006) 授权和机制：乌干达渔业管理。《世界发展》34(7): 1316-1332。

死和意外事故)、渔具被偷或丢失,或没有保证获得其他生产资产(例如土地)的危险相比,资源退化或种群崩溃对其生计的风险是低的。

11. 小型渔业领域还脆弱于其不能控制的外部因素,包括冲击平原的变更和河流堰塞、被水产养殖、旅游和其他沿海开发活动取代以及污染。分配捕捞权的当地系统可与这些威胁中的一部分相对抗并防止威胁的出现,但不能应对所有显著污染以及水系上游的变更。在历史上不考虑捕捞利益或竞争要求没有代表性的地方,人们没有动机投资当地渔业资源管理,使其达到未来最佳产量。

12. 由于渔民继续脆弱和被社会排除在外,总体结果是,许多渔民目前缺乏动机和能力来要求和防护旨在为其专属利用的资源养护入渔权系统。

13. 因此,适当的发展回应是处理从事小型捕捞渔业的渔民脆弱性以及社会排除性,作为旨在明确和强化入渔权的任何计划的重要内容,以改进渔业对减少贫困的贡献并重建渔业而对财富创造和经济增长做出贡献。

## 人权和负责任渔业

14. 当代社会发展实践有两类发展目标,例如千年发展目标,以及国际法文书中包含的原则、规则 and 标准,例如人权宣言。渔民从事小型生产领域的权力在 1995 年粮农组织《负责任渔业行为守则》<sup>2</sup>中被确认,尽管没有根据上世纪 90 年代后期出现的‘以权利基础的办法’的发展框架明确阐明。守则没有明确提及任何关于人权的国际文书,但“根据其他适用的国际法”来解释和采用守则(第 3 条)。守则相关的条款如下:

- 6.13 条支持 “[渔民和其他人]有效参与....有关渔业管理、发展、国际贷款和援助的法律和政策确立”,同时;
- 6.17 条敦促各国确保“所有捕捞活动能够有安全、卫生和良好的工作和生活条件”。
- 6.18 条最直接相关:“各国应当适当保护渔民和渔业工人,特别是从事生存、小型和手工渔业的渔民,享有安全和公正生计的权利,以及在适当时优先进入其国家管辖区内的传统渔场和获得资源的权利”。

---

<sup>2</sup> 粮农组织(1995). 负责任渔业行为守则, 罗马。 [www.fao.org/DOCREP/005/v9878e/v9878e00.htm](http://www.fao.org/DOCREP/005/v9878e/v9878e00.htm)

- 守则还详细说明了渔业管理目标应当具有社会和经济公平的内容（即不应只明确最大经济标准），并规定“考虑渔民，包括从事生存、小型和手工渔业的渔民的利益”（7.2.2e 条）。
- 11.2.15 条还敦促各国、多边开发银行和其他国际组织，保证有关促进国际水产品贸易和出口生产的政策和方法不要“对鱼类作为其健康和福祉关键的人们的营养权利和需要产生不利影响，对这些人而言，无法获得其他可比较的食物来源或负担不起”。

因此，守则在以下方面与人权普遍宣言<sup>3</sup>（UDHR）相联系：支持治理中的参与权（根据UDHR第21条）、体面工作权（第23条）、适当生活标准和足够食物（第25条）。

15. 守则的原则和详细技术规定与人权的配合在更广阔的发展背景下为‘主流’渔业提供了机会，这一进程已经开始，并在更广泛的有关贫困的政策中（例如减少贫困战略文件）包括了渔业。以权利为基础的框架的增加使国家在无关渔业领域增长潜力的情况有责任处理渔民的贫困问题。

16. 在捕鱼社区社会发展中投入政府税收和发展援助预算要求合理理由，这样做有一些相当有利的条件。在满足千年发展目标方面，例如，相对的投资可以给予其他社区，这些社区也是贫困的，也没有权利得到食物、体面和有尊严的生活。这种论点的说服力将明显取决于渔业在国民经济中实际和潜在的重要性。在渔业雇佣大量人员时，对税收和出口收益有贡献，还对国民的食物有贡献，在这种情况下，将保留或提升该产业生产力的投资。渔业在国家的重要性不大时，渔业依然可以具有局部的‘增长发动机’的作用或为无土地的穷人提供重要的‘安全网’职业。

17. 即使缺乏成本-收益数据，也有一些情况证明投资社会发展的论点是引人注目的。在受艾滋病影响的捕鱼社区方面，不在预防艾滋病方面（最广泛的感受）投资的成本大大超过渔业领域自身潜在失去的收益和功效<sup>4</sup>。

## 社会发展的人权前景

<sup>3</sup> UNHCHR(1988)人权普遍宣言。联合国人权高级专员，日内瓦（来自[http://www.idir.net/~cnc/UN\\_UDHR.htm](http://www.idir.net/~cnc/UN_UDHR.htm)）

<sup>4</sup> 在乌干达捕捞社区艾滋病流行区，政府正投资处理渔业领域的艾滋病，作为国家的优先领域-预防这些社区成为未来流行病的蓄水池并防止将流行病的社会和经济负担转移到下一代身上。MAAIF(2004)。乌干达减少艾滋病对捕捞社区影响战略。乌干达坎帕拉农牧渔业部。（见[http://www.mrag.co.uk/Documents/ug0672/ug0672\\_9.pdf](http://www.mrag.co.uk/Documents/ug0672/ug0672_9.pdf)）

18. 渔业发展需要处理最直接威胁渔民生计可持续性的问题。这些问题经常与捕捞活动和资源状况无关。这些问题不具体针对捕鱼社区，但总体上或多或少适用于穷人，特别是居住在偏远地区得不到社会服务、没有基础设施和市场的农村穷人。在捕鱼社区处理社会发展问题要求政策改革和规划的工作方式和诊断工具（这些在渔业领域可能是新事物）。不是作为该领域的负担，这点可以从大量发展伙伴参与的新机会中看出——扩大了与渔业有关的发展的资金基础。

19. 捕鱼社区中社会发展采用人权前景的标准理由是价值和权利置于发展实践的最核心部分——确立了由国际法支持的应当是什么的观点，为公民向国家提出要求以及国家要求支持，增强公民权利意识提供了强有力的基础。

20. 人权前景可成为发展实践转化的催化剂——从鉴别和满足需要为重点到使人们认识和行事权利<sup>5</sup>。人权前景确定了自由（包括免于饥饿）、参与以及最终阶段的权利。

21. 在小型渔业中，社会发展的广泛人权办法可以更好地利用法律和政策框架；提供不依靠单一成本效益分析（无法得到数据）投资和行动的基础；发展的参与者广泛；与广泛的发展援助体系是一致的，包括千年发展目标。采用权利框架还提醒渔业管理者、社区领导、鱼类消费者和捐赠者注意从事小型渔业的渔民有权发展，政府有责任帮助他们认识这类权利。

22. 渔委会/2005/5 关于小型渔业的论述——其没有被排斥、在决策中有权参与，因此有尊严，贫困和粮食不安全不能持续——直接来自以权利为基础的思考方式。要强调的关键点是人权框架已经存在——不要求进行广泛的新政策改革。现在是立即实施的时机。

## 行动战略

23. 将负责任渔业和社会发展结合的战略可加强能力并鼓励渔民在保护捕捞权方面投资，可以基于以下原则：

- 处理威胁资源可持续性的过度开发问题以及渔业利益流向更广阔的经济领域是朝向以权利为基础的捕捞机制的优先目标。

---

<sup>5</sup> Cornwall, A.和 Nyamu-Musembi, C. (2004)。‘以权利为基础的办法’发展前景。《第三世界季刊》25(8): 1415-1437。

- 除了明确捕捞权外，还应当包括当代和子孙后代从资源中收益的权利。确立资源的价值应当是小型渔业领域渔业管理的一个明确目标。
- 明确和分配捕捞权的以权利为基础的办法还涉及更广泛的渔民适当生计的人权，因此要包括减少贫困标准，作为决定公平分配权利的关键内容，包括包容和排除的决定以及保护从事小型渔业的渔民能够获得资源和进入市场。还应当包括处理渔民对平等得到医疗、教育、司法和法律权利不足的问题。
- 向以权利为基础过渡要求捕捞权持有者和义务承担者（例如政府）之间关系要透明，基于相互信任和有责任。这要求通过社会包容和能力建设给予捕鱼社区权力。
- 在渔业对经济贡献大的国家，负责任渔业政策和更广泛的减少贫困的政策（例如减少贫困战略报告）的结合，是实现领域之间政策一致以及渔业为满足有关贫困目标（例如千年发展目标）做出最大贡献的必要条件。此外，重要的是要确保渔业管理机构在中央和地方预算中得到公平的资金分配。

## 结 论

24. 以强化人权和更好地获得社会服务的方式向捕鱼社区提供发展支持可帮助实现减少贫困并促进采用负责任的渔业。如果不考虑捕鱼社区和全社会的更广泛社会和文化条件，向小型渔业介绍以权利为基础的捕捞计划可能无法减少贫困或进行资源养护，或两项目标均不能实现<sup>6</sup>。将联合管理和财产权改革作为技术和组织问题，而不是作为政治和机制问题来处理，存在着改革失败的风险。

## 建议委员会采取的行动<sup>7</sup>

25. 请渔委会审议本报告，就促进小型渔业中社会发展和更有效的资源管理可以采用的人权前景向成员国、粮农组织、其他机构以及国际政府间和民间组织

---

<sup>6</sup> 这点在粮农组织以前的两个技术报告中做了有力的说明，还特别强调了理解社会和文化问题的重要性是渔业管理的关键内容：Townsend, P. (1998)。渔业中的社会问题。《渔业技术报告》375号，粮农组织，罗马和 McGoodwin, J.R. (2001)。理解捕鱼社区文化：渔业管理和粮食安全的关键。《渔业技术报告》401号，罗马，粮农组织。

<sup>7</sup> 这些建议与向粮农组织提出的建议是一致的(2006)，《吃饭的权力：开始实干》。罗马。

提出指导意见。渔委会可能对 23 段列出的行动战略做出明确评论并建议具体的与下列有关的社会发展措施：

- 捕鱼社区内的所有个体和组织保证公正的法律框架；
- 非歧视政策，小型捕鱼社区可靠的获得和利用重要资源；
- 保证妇女和弱势群体、脱离发展进程以及传统上贫穷的团组能够利用自然资源和社会的支持服务，包括捕捞社区的流动工人、土著、难民；
- 就捕鱼社区中妇女和其他弱势群体参与当地决策提出法律规定以使其在经济中完全和公平参与；
- 社会保护措施，例如向最穷的人直接提供现金以及其他安全网措施，例如灾后粮食援助。