

2013 年 10 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

鱼 品 贸 易 分 委 员 会

第十四届会议

2014 年 2 月 24—28 日，挪威卑尔根

小规模渔业与国际贸易和可持续生计的关系

内容提要

本文件旨在向分委员会全面介绍小规模渔业在平衡国际贸易和可持续生计方面所面临的主要挑战。本文件还同时介绍应对这些挑战的潜在途径。

建议分委员会采取的行动：

- 针对在粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则的实施提供指导意见，特别是涉及价值链、捕捞后加工、贸易和涉及社会发展、就业及体面劳动的相关内容；
- 支持为加强小规模渔业权属而开展的工作，包括为“2015 年权属和捕捞权”大会提供支持；
- 为粮农组织今后就小规模渔业贸易和生计相关问题开展的工作提供指导，包括就“隐性收获”研究课题的升级和/或就是否有可能就如何收集子部门分类数据开展研究做出决定。

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. 鱼品贸易分委员会第十三届会议鼓励粮农组织在工作计划中进一步明确对小规模渔业的重视，并将其作为鱼品贸易分委员会下届会议的单独一项议题。本文旨在向分委员会介绍小规模渔业在国际贸易中所发挥的作用，同时介绍该行业在如何更好地平衡国际贸易中获得的惠益与可持续生计方面面临的主要挑战。本文最后将简要提出实现这一平衡的一系列潜在途径和行动建议，供分委员会审议。

2. 小规模渔业在捕捞业和水产养殖业生产以及贸易、就业和营养领域中均发挥着重要作用。但由于全面统计数据有限，其贡献很难量化。全球渔业生产及贸易数据中未将小规模渔业与大规模工业化渔业区分开来。其中一个原因就是小规模渔业在不同背景下种类繁多，使全球统计工作变得格外具有挑战性。小规模渔业经营者主要从事自给自足型活动、商业化捕捞、加工及销售。

3. 在完成一系列具有代表性的国家案例研究之后，粮农组织/世界银行/世界渔业中心（2012）¹估计全球捕捞渔业总产量中，有近40%来自发展中国家的小规模渔业。

4. 同一资料表明，以商业化捕捞渔业为生的全职、兼职劳动力中，97%生活在发展中国家，而且其中有90%从事小规模渔业。研究还强调，从事小规模渔业的劳动力中有47%为女性，主要从事捕捞后活动。她们参与生产活动有助于改善家庭福祉，因为收入中有较大比例用于食物及子女教育。

5. 在水产养殖业中，小型实体发挥的作用同样是巨大的。尤其是在几个亚洲国家，内陆及沿海水产养殖户主要为家庭养殖场或小型合作社。

6. 值得注意的是，直接供人消费的渔业产品总产量中，有较大比例来自小规模渔业。鱼及渔业产品在发展中国家的饮食结构中占有尤为重要位置，在其粮食及营养安全中发挥着重要作用。目前，这些产品在发达国家的动物蛋白总摄入量中约占12%，而在最不发达国家中则占27%，在其他发展中国家占19%。

7. 尽管小规模渔业的产品对于国内市场尤为重要，但在国际贸易中的地位也越来越突出。总体而言，发展中国家目前在全球渔业产品出口总值中所占比例已超过50%，总量则超过60%（活重）。发展中国家的渔业产品出口净收入（即渔业产品出口总值减去进口总值）超过了其他食品类商品出口净收入加在一起的总值。目前，发展中国家渔业产品出口主要为面向发达国家市场的高价值品种。发展中国家快速的城市化进程与新兴的中产阶级已使得区域市场变得更具吸引力，这可能会在不久的将来改变当前的贸易格局，或对当前的贸易格局构成补充，特别是在货币汇率不具吸引力的时候。

¹ 粮农组织/世界银行/世界渔业中心/ARD。2012。《隐性收获：全球捕捞业的贡献》（详见：http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2012/05/18/000427087_20120518142913/Rendered/PDF/664690ESW0P1210120HiddenHarvest0web.pdf）。

8. 因此，小规模渔业既在国际贸易中发挥着毋庸置疑的重要作用，又在直接、间接创收、粮食安全、营养和扶贫方面发挥着重要的生计功能。但同时，从国际贸易中获得的收益又未必能够惠及小规模渔业社区，这些社区依然是发展中国家里最弱势、最边缘化的群体。

9. 从 2009 年至 2012 年，粮农组织对国际鱼品贸易开展了一次价值链全面分析，其中对小规模渔业及水产养殖业开展了一次影响评估。由挪威发展合作署资助的这一项目被称为“价值链动态、小规模渔业及粮食安全：针对国际鱼品贸易的政策建议”²。该项目包括九个发展中国家（孟加拉国、柬埔寨、加纳、洪都拉斯、肯尼亚、马尔代夫、秘鲁、泰国及乌干达）的案例研究。项目发现，与价值链中的其它参与方相比，小型渔民及水产养殖户从产品中得到的经济收益最小。发展中国家多数鱼产品供应商实际上都是为发达国家服务的原材料供应商，这表明他们从宝贵的自然资源中获得的收益十分有限。加工商和零售市场由于结构相对集中、议价权较大而获得了更多的收益。

10. 粮农组织/挪威联合研究项目³对全球层面国际鱼品贸易对粮食安全的影响进行了研究，并对尼加拉瓜、巴西、智利、塞内加尔、加纳、纳米比亚、肯尼亚、斯里兰卡、泰国、菲律宾和斐济进行了 11 项国别案例研究。此项研究收集的证据表明，国际贸易对这 11 个国家中的 8 个产生了粮食安全方面的积极影响。这一评估结论是以国家层面的影响、对渔业工作者、消费者及资源的影响等为基础得出的。结论表明，国际鱼品贸易对这 11 个国家的渔业资源产生了负面影响，这就突出说明迫切需要建立更加有效的管理制度。因此，该项研究提出警示，认为可持续资源管理措施是可持续国际贸易的一项必要条件，在推动鱼品出口的同时还应该贯彻可持续资源管理政策。研究还强调有必要制定自由、透明的贸易及市场政策，以确保从国际鱼品贸易中获得的利益能够由社会各界公平分享。研究强调了粮农组织《负责任渔业行为守则》中提出的建议，即各国在制定与鱼品贸易相关的法规时，应与所有利益相关方、企业以及消费者团体和环保团体共同协商⁴。

11. 最近，英国国际发展部委托开展了一次回顾性研究⁵，对各种有关渔业及水产养殖业在发展过程中可能发挥的潜在作用的相关研究进行了回顾。回顾得出结论，国际鱼品贸易与粮食安全之间的相互作用依然模糊不清。有些研究认为，渔业产品贸易带来的出口收入有助于改善粮食安全，但另一些研究则强调贸易会带来负面影响，造成本国市场渔业产品供应减少。英国国际发展部的研究发现，要想在较大范围内充分支持这些观点，仍缺乏依据和可靠的分类数据。但要承认，考虑到当地背景 and 不同研究所涵盖的时间段，多数研究中都可能包含一些有效内容。

² <http://www.fao.org/valuechaininsmallscalefisheries/en/>

³ Kurien, J, 2005.《负责任鱼品贸易与粮食安全》。粮农组织渔业技术文件第456号。罗马，粮农组织。102页。

⁴ 瑞典皇家农林科学院（KSLA）。2009。《渔业、可持续性和发展》。

⁵ MRAG/IDS/斯特林大学。2013。《渔业、水产养殖业及其在发展中的潜在作用：对现有实证的评估》。（详见：http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/fisheries/61091-Fisheries_and_Aqua_Evidence_Review.pdf）

12. 下一节将全面介绍小规模渔业面临的一系列与国际贸易和可持续生计相关的主要挑战。最后几节将指出解决这些挑战可能采用的途径和行动。

小规模渔业在国际贸易和可持续生计方面面临的主要挑战

13. 对于小规模渔业社区而言，有几项资源及资产对其生计安全和国际贸易发展机遇有着至关重要的关系。这些资源及资产不仅包括自然资源的可供量、适用技术与基础设施、技术技能和操作技能、生产与贸易相关知识以及国内国际市场，同时还包括健康、教育和金融服务。小规模渔业社区的脆弱性取决于影响他们获取此类资源与资产的一些因素。有可能是外部因素，如全球化渔业贸易体系中的各种趋势或冲击（如国际商品市场中食品价格飞涨、价格波动性加大），也可能与小规模渔业社区所处的社会、体制和政治环境以及其自身的组织程度有关。

14. 以下段落将说明国际贸易和生计之间的相互联系，这些联系之所以值得关注是因为它们既可能会提高小规模渔业社区的脆弱性，也可能会加强其恢复力与活力，具体取决于如何解决这些问题。

全球化的渔业价值链

15. 随着世界人口不断增长、全球财富不断增加以及对以鱼品为突出代表的健康食品的追求，对鱼品的需求正在不断增加。因此，渔业价值链呈现出纵向联合、日益全球化的特点，以确保能够及时由发展中国家向主要位于发达国家的主要市场供应高价值鱼类产品。这些全球化价值链需要更先进的信息和通讯技术和更加高效的全球运输体系，便于对每个环节的掌控，即便是在远程遥控的情况下。这种全球一体化趋势会削弱组织程度较弱或根本缺乏组织的小规模渔业经营者的议价权，限制他们的获利能力，使其难以在经济、社会和环境综合视角下实现长期可持续生产。

16. 在渔业价值链的第一步，管理好稀缺的自然资源以实现优化利用实际上是渔业面临的主要挑战之一，对于发展中国家的小规模渔业而言更是如此，因为发展中国家的渔业部门往往存在治理薄弱的问题。如已签订渔业获取协定，应遵守有关资源的最大可持续产量规定，以避免过度捕捞。这些协定可能是无法依靠国内船队充分开发资源的发展中国家的一个主要收入来源。然而，必须承认，小规模渔业船队也经常在不断扩大和提高自身在专属经济区内开发更多渔业资源的能力。因此，对于小规模渔业社区的可持续发展而言，安全的权属权利是必不可少的，包括渔业资源的获取和用于加工、销售等辅助活动和住房及其它生计支持功能的土地的获取。

17. 再看价值链较高端，全球一体化的粮食系统显然要依靠科技来优化生产、加工及包装活动。虽然有些小规模渔业社区已经成功地与这些全球化系统接轨，但很多小规模渔业社区仍被抛在后面。在国际市场中，渔业产品必须遵循国际食品安全及卫生要求。小规模渔业社区经常面临由于受教育和职业培训的机会有限而造成的人力资本水平较低以及物质资本不足（如适当的加工技术）的问题。他们

在竭尽全力达到获利机会最大的市场中设定的这些鱼及渔业产品标准，这些标准可能会成为事实上的非关税壁垒。

18. 难以直接获取市场信息或存在信息不对称现象也可能阻碍小型渔业经营者充分利用现有市场与新兴市场。像鱼和渔业产品生态标签一类的认证计划可能会提供新的销售机遇，尽管目前这种做法主要在发达国家里采用。但小规模渔业往往很难达到需要大量数据的认证要求和管理系统要求，也很难承受目前很多现有生态标签计划所涉及的高成本。这些计划中有一些已认识到小规模渔业的特点，并在努力降低自身门槛。同样，一些努力保护传统地方食品生产与消费的消费者运动也专门在推介小规模渔业生产的产品，意在促使各方就渔业资源的现状与管理开展反思。

就业：小规模渔业中的体面劳动

19. 捕鱼依然是最危险的职业活动之一，从事捕捞后加工也可能面临多重风险，包括可能导致慢性疾病。有时为保护人们免遭非人道劳动所带来的损害而制定的现有国际劳动标准可能难以得到良好贯彻。此外，即便这些标准得到贯彻，小规模渔业通常特有的非正式性也使得标准很难对其具有针对性。因此，小规模渔业社区面临的另一项重大挑战就是确保体面劳动和就业条件。

20. 小规模渔业中的女性特别容易受到不公正对待。例如，一些国家的证据表明，女性鱼贩会通过和捕鱼人进行性交易来换取鱼产品，再通过加工或销售获得收入来养家糊口。⁶愿意以性换鱼的女性往往都是经济状况较差的丧偶、离婚或未婚女性。这种行为还造成一些地方的渔业社区中艾滋病感染率和发病率畸高的现象。⁷从事区域内贸易的女性还经常受到边境检查人员的刁难。

21. 对小规模渔业中体面劳动造成威胁的另一个因素是童工现象。童工问题对儿童极为有害，会阻碍他们在身体、智力、精神、道德或社会各方面的成长。小规模渔业社区中的贫困、受教育程度有限以及缺乏替代性生计手段等问题都是导致儿童参与渔业及捕捞后活动的主要推动因素。由于小型社区往往生活在不利条件下，无法或很难获得教育等服务，也缺乏其它的生计手段，因此让儿童早早从事捕捞和捕捞后活动似乎是一种帮助他们掌握未来必要的职业技能的途径。然而，童工现象会阻碍社会进步，因为它会影响儿童的发育，从而影响他们成人后的生产率。对于全球性价值链中那些对企业社会责任越来越重视的参与者而言，尊重人权，包括儿童权利和劳动基本权利，是选择商业伙伴时的一条重要标准。在这一框架内，粮农组织已与国际劳工组织联手制定了《解决渔业和水产养殖业中童工问题指南》，为各国政府、渔业部门组织、民间社会组织和其它感兴趣各方采取行动提供支持。

⁶ 粮农组织。2007。《2006年世界渔业和水产养殖状况》，罗马，162页。

⁷ 资料来源：http://ac.els-cdn.com/S0305750X08000223/1-s2.0-S0305750X08000223-main.pdf?_tid=936bf362-f5e4-11e2-b986-0000aaccb35d&acdnat=1374837465_4f13634d90df89b7759e8858bd3bffd3

通过渔获产品的保存与增值保证粮食安全及营养

22. 如引言中所述，鱼类是重要的蛋白质来源，尤其对发展中国家而言。渔业产品从定义上看就属于高度易变质产品，且捕捞后损失率较高。小规模渔业社区对良好鱼类处理措施的了解不足、缺乏良好的储藏设施与加工设备等因素，都加大了出现损失的风险，这一方面会严重影响生产者的经济回报，另一方面也会严重影响消费者所食用的水产品的营养价值。

23. 女性在加工业和地方性及区域内贸易中发挥着重要作用。发展中国家的小型加工商通常生产经过干制、盐渍、熏制或发酵的鱼类产品，在当地、国内和区域市场上销售，这样就避免了在缺乏良好运作冷链的情况下从事生鲜鱼品贸易时面临的种种困难。目前尚未对损失情况开展过全面评估，但通过各项案例研究已有足够证据证明，通过改进渔业产品的处理、加工、储存和运输环节，其可供量和质量就能得到大幅提高。

24. 一些传统加工工艺，如可能会对加工人员的呼吸系统带来负面影响的熏制工艺，可能存在健康隐患。一些能效较高、健康风险较低的新技术，如二合一干熏炉和太阳能设备，正在不断涌现，但仍未在小规模渔业社区中得到普及。必须认识到，通过改良技术提高鱼品质量可能会提高产品价格，使国内低收入消费者无力购买传统产品。各国政府应该发挥作用，鼓励人们获取其它低价格蛋白质，以确保人人享有粮食安全及营养。

有助于提高小规模渔业对国际贸易和可持续生计所做贡献的途径

25. 上一节已阐述了国际贸易和小规模渔业社区生计之间的复杂联系。为支持小规模渔业部门充分利用国际贸易带来的益处，包括在改善生计方面的益处，就必须在不同层面采取一种综合性发展方针。以下段落将就如何制定这一方针提出可供参考的一些要点。

政策连贯性

26. 小规模渔业部门面临的挑战中，很多都是早已存在的老问题。然而，尽管解决这些问题的相关知识仍不完善，但已经有了很大提升，应该成为行动的依据。最高层也似乎具备了这样做的政治势头。例如，里约+20 峰会⁸的成果文件《我们期望的未来》在第 175 段指出，各缔约方（各国和各民间社会组织）“...承诺要注意到有必要确保自给型、小型、手工型渔民和女渔工以及土著人们及社区有机会从事渔业活动和获得市场准入，特别是在发展中国家，尤其是发展中小岛国。”

27. 如前文所述，稳定的获取和权属对于渔业资源的负责任利用至关重要。由世界粮食安全委员会于 2012 年通过的《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属

⁸ 联合国可持续发展会议（UNCSD），2012 年 6 月 20—22 日，巴西。

负责任治理自愿准则》是一项重要的国际文书，它能保障小型渔民拥有和捍卫自身的获取权和使用权。此外，遵照渔业委员会的使命，粮农组织正在推动制定《粮食安全和扶贫背景下保障小规模渔业自愿准则》，作为对《负责任渔业行为守则》的补充。目前正在就准则开展谈判，准则中专门有一节涉及价值链、捕捞后活动和贸易，还有一节专门涉及社会发展、就业和体面劳动。在基于人权的方法这一框架下，准则支持为当代人和子孙后代的利益开展负责任渔业治理和可持续社会经济发展。粮农组织还在通过“2015 年权属和捕捞权大会”⁹这样一个有关基于权利的渔业方式的全球性会议，为保障获取和权属开展更多工作。这些全球性进展都为小规模渔业政策的制定或改进以及贸易相关事项提供了重要切入点。

28. 国际贸易对小规模渔民生计的总体影响仍有待进一步全面了解，且可能依据不同规模、不同地理背景而有所差别。影响鱼品贸易的国家政策往往会忽略小规模渔业部门。例如，为解决国内供应短缺而采取鱼品进口的措施如果时机选择不合理，正逢捕捞丰收季节，就可能削弱国内小规模渔业经营者的地位。由于有些国家的鱼品进口商缴纳的进口税按进口量计算，因此在这些情况下国内小规模渔业的利益就很可能被忽略。而有时进口商和冷冻食品店主达成的价格协议也使得国内产品的竞争力相对较低，从而使形势变得更加不利。

29. 广义的扶贫战略、贸易政策、粮食安全及营养政策、劳动及就业政策以及专门的渔业部门政策都应考虑到这些互动关系，提出合理、连贯的解决方案。

加强信息工作

30. 要想制定连贯的政策来提高小规模渔业社区的恢复能力和积极参与地方、区域或国际层面的贸易并从中获取公平利益的能力，关键取决于信息、数据及分析资料是否完备。需要更多的分类数据让人们看到小规模渔业对贸易的贡献，让人们更好地了解该部门提升自身业绩的必要性。这方面的了解，加上造成日益全球化价值链中权力关系不平衡的原因等相关信息，也有助于提高人们的积极性，将小规模渔业管理和贸易联系起来，以实现可持续渔业的目标。

31. 总之，涉及小规模渔业经营者价值链和市场相关记录信息目前比较零散，但各参与方之间关系的复杂程度却众所周知¹⁰。这些关系的特点是权力不平衡、信息不对称，包括渔业经营者和贸易商之间存在着的非正式信贷安排，这些都对渔业经营者的议价能力造成了限制。

32. 小规模渔业经营者自身也需要得到赋权，以推动必要的改革，为国际贸易和生计改善做出贡献。信息和通讯技术方面的进步能提供新的机遇，让其他价值链成员及市场都能以创新的方式参与进来（这些技术包括以短信为工具的价格信息系统、贸易及产品相关信息交换电子自助平台、不断发展的区域市场中的需求信息）。

⁹ 暂定名称。

¹⁰ 例如：Gudmundsson、E.、Asche, F.&Nielsen、M. 2006。“海产品价值链中的收入分配”。《粮农组织渔业通报》第 1019 号。罗马，粮农组织。42 页。

集体行动、生产者组织、贸易商组织及其它利益团体都能在促进价值链中利益公平分配方面发挥自己的作用。小型渔民和渔工组织的一个主要目标就是寻求方法与途径，让自己成员的劳动成果获得最好的回报。

合作与能力发展

33. 为参与全球价值链，小规模渔业经营者需要组织起来，以提高自身的议价地位和受关注程度。建立横向和纵向联系可能有助于获得必要的服务（如教育、资金、卫生）和知识（如有关减少捕捞后损失和浪费、改良加工技术、新市场等的知识），这样就能让他们在知情决策和创新过程中有更多的选择。这些伙伴关系可以包括私营部门、新的发展参与方（如基金会和“慢食运动”等运动）、研究机构、社区组织、商会、销售委员会等。

34. 为了有效运作，小规模渔业生产者或贸易商组织应该加强自身能力，以真正行使自己的组织权。只有那样他们才能促进和改善市场准入并获得相关服务，通过谈判改善自己的工作条件，或改善整条价值链中的利益分配方式，并为改善产品的质量和安全性提高支持。然而，能力发展不应该仅注重技术相关问题，还应该注重对决策的影响和就自己的地位进行谈判。集体行动和网络的各种混合形式很可能变得越来越重要，能够有助于小规模渔业部门应对新出现的问题。

35. 发展中国家的小规模渔业经营者可以从南南合作和三角合作中获得经验交流和知识转让方面的巨大好处。同时，区域市场也可能变得更加重要，小型经营者应该做好准备，以充分利用正在变化的贸易和消费方式，这种新方式可能会增加城市市场和其它区域性市场中对渔业产品的需求，包括对传统低端产品的需求。由挪威发展合作署资助的题为“对国际鱼品贸易价值链和粮食安全的分析，包括对小型产业的影响评估”的项目发现，在有些情况下，相比国际市场，小规模渔业部门的产品更容易从国内市场中获利。其中的主要原因是国内消费者的购买力不断增强，从而推高当地需求和当地价格。此外，由于能节省运输费用和其它出口相关费用，本国市场的吸引力就更加明显。

36. 区域贸易的发展还可能得益于机构能力的发展，如在区域性贸易协定和自由贸易区方面的谈判能力。

37. 女性也能成为变革的重要推动力。女性在小规模渔业中的作用不仅在于加工和销售方面。她们还往往是投资者、船主、贷方、管家和负责家庭营养重大决策的消费者。农业领域的经验表明，在女性身上的投资能带来更具创新性的经济活动，并改善家庭粮食安全和营养。因此，在能力发展活动中不应忽略女性，而应将她们专门作为一个目标群体。

38. 总而言之，必须承认，让小规模渔业部门更有效地参与国际贸易是改善该部门条件和生计的一个途径。应将这一条纳入经济增长、农村扶贫和自然资源管理相关愿景。粮农组织已将这一点纳入自身新修订的战略框架中，希望为各国提供支持，按照这一全局性愿景确定合理的行动。