



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

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 渔业委员会

## 鱼品贸易分委员会

### 第十五届会议

2016 年 2 月 22—26 日，摩洛哥阿加迪尔

## 监督《负责任渔业行为守则》第 11 条的落实工作

### 内容提要

本文件介绍了《负责任渔业行为守则》第 11 条有关捕捞后处置和贸易的落实进展方面的主要结论，并且强调了哪些领域为粮农组织成员落实第 11 条构成挑战。

本文件所载信息的收集分析基于粮农组织成员于 2015 年 4 月 22 日至 6 月 30 日期间通过一个全新的网络报告系统完成并提交的自我评估问卷。成员回复的总结统计表载于文件 COFI:FT/XV/2016/Inf.10，需结合本文件参阅。

已从 115 个成员国和 1 个成员组织（欧洲联盟以其 28 个成员国的名义回复）收到完整回复，共计 143 个成员国，占粮农组织成员的 73%。

### 建议分委员会采取的行动

- 就如何加强和扩大落实《负责任渔业行为守则》第 11 条提供指导；
- 就进一步完善粮农组织成员报告流程提出行动建议。

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



## 引言

1. 鱼品贸易分委员会秘书处在 2014 年 2 月举行的上届会议上，就进一步完善报告流程提出了行动建议，包括建议推行一套网络报告系统，在同一个网络平台上统一鱼品贸易分委员会问卷，以此作为渔委的主要平台。根据成员国提出的建议，鱼品贸易分委员会秘书处以粮农组织六种正式语文开发了一套在线定制问卷（以及一套相关的数据库和信息系统），并于 2015 年 4 月 22 日启动<sup>1</sup>。
2. 在线问卷可以通过粮农组织网站<sup>2</sup>上一个采用唯一用户名和密码的专门门户登录，满足了必要的保密性、安全性和实用性要求。问卷内容和结构并未改变，但问题五已更新/调整为一个开放式问题（即“请指出落实《守则》第 11 条方面新出现的问题”），因为生态标签和认证要求、“非法、不报告、不管制”捕鱼法规和可追溯性要求不再视为“新出现的问题”。尽管如此，这些问题仍可视为重大问题。由此，可以汇报本报告以下各节分析总结新出现的问题，并提请秘书处注意。
3. 115 个成员国和欧洲联盟（会员组织）<sup>3</sup>回复了这一全新的在线问卷，共计 143 个成员国，占粮农组织成员的 73%。

届会	回复成员	回复率
第十三届会议 -2012 年	15 个成员+1 个成员组织	占粮农组织成员的 22%
第十四届会议 -2014 年	88 个成员+1 个成员组织	占粮农组织成员的 60%
第十五届会议 -2016 年	115 个成员+1 个成员组织	占粮农组织成员的 73%

### 完成的问卷质量及进一步完善报告系统

4. 所提交问卷中，平均有 95% 的问题得到了答复，余下 5% 的问题回复内容为空白或“不适用”。
5. 依照鱼品贸易分委员会上届会议的讨论和商定内容<sup>4</sup>，秘书处在过渡时期（此前采用 excel 格式，目前推行在线报告系统）通过电子格式收到了五份问卷（即通过此前的电子数据表问卷），并在接受问卷回复后手动录入系统。

<sup>1</sup> 问卷已于 2015 年 4 月 22 日通过全新的在线系统分发给粮农组织成员、粮农组织区域办事处、常驻代表、政府官员以及渔委和鱼品贸易分委员会参与方。2015 年 4 月 22 日至 6 月 30 日期间，已向各国发送“注册”和“提交”提醒函，并为其完成问卷提供支持。已于 2015 年 6 月 1 日通知截止日期从 2015 年 5 月 30 日延长至 2015 年 6 月 30 日。

<sup>2</sup> [www.fao.org/fishery/code/codequest](http://www.fao.org/fishery/code/codequest)

<sup>3</sup> 欧洲联盟（成员组织）以其 28 个成员国名义回复了问卷。

<sup>4</sup> 鱼品贸易分委员会第十四届会议报告第 78 节规定：“分委员会商定，考虑到部分成员提出的一些困难，秘书处将在过渡时期同时接受在线提交和 excel 格式的问卷回复。”

6. 从回复率的提高以及提交的问卷、评论意见和数据的完整度来看,采用的在线问卷获得了非常积极的反馈,这表明成员国的兴趣和参与度较大。
7. 各区域的回复率(每个区域的回复国家所占百分比)如下:北美为 100%<sup>5</sup>;拉丁美洲及加勒比为 85%;非洲为 70%;亚洲为 70%;近东为 67%;欧洲<sup>6</sup>为 68%,西南太平洋为 33%。
8. 此项监督活动取得了非常积极的成果,鱼品贸易分委员会第十六届会议仍可以进一步提高回复率。

### 问卷结构和数据分析

9. 采用一份问卷来监督第 11 条的落实工作,问卷划分为如下五节:

第 I 节 - 负责任的鱼品利用

第 II 节 - 负责任的国际贸易

第 III 节 - 有关鱼品贸易的法律和条例

第 IV 节 - 落实第 11 条方面新出现的问题

第 V 节 - 当前挑战

10. 问卷前三节通过 29 个不同的问题,要求成员汇报其在负责任的鱼品利用、负责任的国际贸易以及有关于鱼品贸易的法律和条例方面实施相关措施的进展,回复评分为 1(并未实施或刚刚着手)至 5(几乎完成或已经完成)分不等。若问题不适用于国情,也可接受回复“不适用”(“n/a”)。

11. 余下两节通过六个开放式问题,要求成员指出当前为落实《守则》第 11 条所面临的挑战,涉及落实第 11 条方面新出现的问题、安全和质量保障制度、捕捞后部门、鱼和渔产品国际贸易以及法律和条例,同时要求成员提出更多评论意见。

### 回复分析

12. 总体而言,各成员报告称较好(平均 3.13)地配合了第 11 条的落实工作。特别是实施鱼和渔产品安全和质量相关措施(平均 3.32)以及通过法律和条例(3.29),这表明已就安全和质量保障制度营造了一个有利的体制和技术环境。

13. 捕捞后部门措施(2.83)以及鱼和渔产品国际贸易(3.06)相关措施的总体实施进展最为靠后。特别是在有效监测和消除捕捞后活动环境影响领域(2.36),实施进展最为靠后,其后是捕捞后损失的评估和减少措施(2.68)。

---

<sup>5</sup> 必须强调指出,北美只有两个国家。

<sup>6</sup> 欧洲区域包括非欧盟成员的欧洲国家以及视作一个整体的欧洲联盟(成员组织)。

14. 有关粮农组织成员 2015 年版问卷回复的详细统计分析载于参考文件 COFI:FT/XV/2016/Inf.10。

15. 为丰富分析内容，并突出在特定地理区域新出现的可能需要提供进一步支持的关键问题，也对回复按照区域进行了划分：非洲、亚洲、欧洲<sup>7</sup>、拉丁美洲及加勒比、近东、北美和西南太平洋。

16. 非洲占收到的回复总数的 30%，其后是拉丁美洲及加勒比（24%）、亚洲（14%）、欧洲（13%）、近东（12%）、西南太平洋（5%）和北美（2%）。

17. 下文总结了粮农组织成员就 2015 年版监督《负责任渔业行为守则》第 11 条的落实工作问卷提交的开放式回复。

### **落实《负责任渔业行为守则》第 11 条方面面临的挑战**

18. 各成员显然支持落实《负责任渔业行为守则》第 11 条，视之为一个全面涵盖渔业的综合工具，以及一种改善捕捞后处置、结合渔业活动方面社会和环境关切、支持水产资源可持续、负责任和安全利用以及最重要的促进和保障人类安全的手段。

19. 多位成员报告称已经着手落实第 11 条，但其国内渔业部门仍旧处在初级阶段。其他一些国家面临着棘手的人道主义局面，致使渔业活动大多完全专注于应急生计干预计划，延误了《负责任渔业行为守则》的落实工作。尽管如此，大多数报告国家正在制订政策和策略，包括新的行动计划、法律和改革，以此巩固渔业和水产养殖的体制和技术框架。

20. 许多国家大体落实了《负责任渔业行为守则》第 11 条，尽管有报告称存在重大问题和当前挑战，以下各节予以总结。各节详细的评论意见列于附录 1。

### **与质量和安全保障制度相关的当前挑战**

21. 虽然各成员日益关注食品安全和质量问题，但仍有报告称存在不少困难，大多涉及生产者、消费者和贸易商的认识水平以及实验室设施、基础设施、资源、能力和技术技能的匮乏。

22. 一些国家建立了安全和质量制度，从捕获和捕捞到储存、运输、加工和商品化开展了有效经营，尤其是保存感官特性和控制新鲜度指标、残留物和污染物。

23. 许多国家报告称采取了复杂的食品安全和质量保障程序，但未设主管部门，各部委和部门职能和职责存在重叠。

---

<sup>7</sup> 欧洲区域的回复涵盖非欧盟成员的欧洲国家及视作一个整体的欧盟。

24. 其他许多国家仍未建立食品安全和质量保障制度，但正在开展工作来制订和采用国家政策和标准，以此保障消费者权利并在价值链上提高鱼和渔产品质量和安全。

25. 在缺乏明确的国家政策和体制框架的情况下，单个经营者难以遵守安全和质量保障制度的要求，因为此类经营者只能依靠自身资源和能力。

26. 许多国家强调指出，一方面，采用、落实和巩固食品安全以及质量监督和监测制度带来了高昂成本，尤其是在小规模渔业；另一方面，消费者对于通过支付更高价格来消化这部分额外成本的兴趣和财务能力有限。大多数国家报告称，消费者选择产品时实际上由价格和/或供货情况而不是质量主导，这反映了习惯不好、重视不够和需求疲弱。

27. 总体而言，仍有报告称，在落实鱼和渔产品质量和安全政策的工作中，确保渔民、养殖户、鱼品加工者、分销商和消费者遵循国际标准方面面临挑战。有报告称，同一个国家对销往国际市场和本地市场的鱼产品的重视程度不尽相同（体现在实用技能、设施、安全和质量措施以及处理做法方面）。有报告称，国内市场所消费渔产品的食品质量和安全保障制度存在重大问题，尤其是小规模渔业，因为缺乏基础设施、知识和财政资源。

28. 大多数国家需要进一步开展工作来制订/巩固《食品安全与质量管理计划》相关的监管框架，纳入符合《食品法典》准则的危害分析和关键控制点原则。

### **捕捞后部门的当前挑战**

29. 根据收到的回复，随着鱼和渔产品需求持续增长，捕捞后部门似乎在普遍的经济困境中表现得较为坚强。

30. 许多国家并未制定捕捞后活动政策框架，也未建立鱼品加工业，捕捞后活动仅限于运输、储存和销售。

31. 在许多国家，捕捞后处置并未得到充分重视，这导致整条生产链上出现了大量捕捞后损失（一些国家报告称损失率达 35-45%）。虽然一些国家希望减少捕捞后损失，但碍于欠缺体制框架、可靠数据、基础设施、冷链设施和适当养护手段，无法达成这一结果。

32. 捕捞后损失和浪费的情况也与欠缺产品转化和加工能力有关。成员国报告称，在食品产品需求旺盛、贫困、饥饿、营养不良和粮食不安全的国家和区域形势下，无法接受此类损失。

33. 有报告称，鱼品损失、捕捞后设施和能力匮乏、可追溯性要求以及良好处理做法实施构成了主要挑战，尤其是对小规模经营者，另在提高产品多样性和产品增值方面也存在诸多困难。

34. 需要完善国内管控、检验和制度来核实整条供应链上的渔产品质量和安全，从而促进渔业部门有效发展，推动国内市场和国际贸易。

35. 许多州和省报告称，在发展可持续水产养殖业方面面临挑战，难以为捕捞后部门提供野生鱼类的替代选择。

36. 此外，多位成员报告称，在保障传统捕捞后处置的环境可持续性方面面临挑战。

37. 总体而言，成员强调指出，可以通过在捕捞后从业者之间开展更多协作来减少部门成本和竞争。

38. 一些国家刚刚着手实施可追溯性制度和非法、不报告、不管制捕鱼的预防/控制/打击措施，需要逐步完善实施工作。成员强调指出，需要提高可追溯性及其他贸易要求的成本效益和风险基础，尤其是在小规模渔业。随着生态标签、认证和可追溯性要求的普及，需要各成员予以认定，各成员也由此要求制定准则和有效的基准体系。

39. 总体而言，仍有报告称，捕捞后部门面临“非法、不报告、不管制”法规、生态标签、认证和可追溯性要求的棘手问题，难以应对不可持续和非法做法及其他环境和海产品质量问题。

40. 最后，许多成员国还强调指出，必须确保落实此类新要求时不会产生潜在的贸易壁垒。

#### **与鱼和渔产品国际贸易相关的当前挑战**

41. 大多数国家报告称，鱼和渔产品的国际贸易一直面临满足国际技术要求方面的挑战，而在大多数情况下，此类要求较为严苛，各国并不统一，时常变更。报告提及的各类问题包括：遵循此类要求（认证和标准）以及世界贸易组织（世贸组织）规则和条例（《实施卫生与植物卫生措施协定》和兽医要求）将会带来成本，主管部门和贸易政策缺失，报告和认证要求过多，双边问题，国际市场缺乏透明度，以及国际贸易伙伴之间食品安全和认证制度不对等，由此限制很多成员国开展国际贸易。

42. 出口国家被要求遵守越来越多的市场措施，其中包含了各不相同的标准和流程。这是发展中国家面临的一个问题，因为它们往往不具备相应能力和财政资源来获得此类条例要求的各类证书。各国指出，“规模经济”在满足国际贸易标准

方面不会影响成本更高的小规模加工者/贸易商/渔民，但私营公司拥有更为丰富的资源来遵循相关标准和进入国际市场。

### **与法律和条例相关的当前挑战**

43. 许多成员报告称，已经制定了一项渔业政策和立法，全面或部分符合《负责任渔业行为守则》第 11 条或《渔业法案》，载有解决渔业和水产养殖部门发展根本问题的关键条款。其他国家报告称，欠缺渔业和水产养殖方面的有利政策、法律和体制框架，或是尚未制定。

44. 渔业和水产养殖法律和条例的起草和通过被视为一项巨大挑战，因为渔业和水产养殖部门的性质不断变化，要求不断及时地努力执行和更新法规（尤其涉及新出现的水生疾病以及贸易进口/出口技术要求和标准）。成员普遍强调指出，立法核可与颁布流程冗长且存在延误。

45. 必须制定一个总体法案，涵盖捕捞后作业（包括安全、质量、可追溯性和商品化的具体法律）以及鱼和渔产品生物安全的核心层面。

46. 大多数国家共同强调指出的主要挑战在于，负责落实《负责任渔业行为守则》第 11 条（例如兽医和动物卫生、海关、渔业和水产养殖、经济、工业和贸易等）的各级（联邦级、州级和市级）主管部门/政府部门/部委之间缺乏正确协调。

47. 在某些情况下，利益相关方并不了解现行的立法措施和监管框架。这部分归咎于法律和条例并不总是明确易懂，并未涵盖价值链上的各个步骤，或者并未针对制度内各方行为者。

48. 此外，成员报告指出了主要关切，即缺乏政治意愿，渔业和水产养殖部门不受重视，欠缺能力和资源来加强渔业治理和控制，以及与利益相关方缺少交流。

49. 最后，一些国家强调指出，有必要制定法律来解决有关捕捞后和贸易做法的社会、经济和环境关切，尤其要针对部门潜力较大的国家和地区。

### **粮农组织对落实第 11 条的行动支持**

50. 粮农组织通过各种途径支持落实第 11 条，包括制定正常计划并在项目中开展技术活动。具体活动包括：旨在传播和加深《负责任渔业行为守则》理解的国际、区域和国家研讨会；持续开展研究为推动落实《负责任渔业行为守则》制定技术准则；能力建设活动；培训以及支持成员国参加相关国际会议和活动。

51. 得益于本文件总结的成员国所提建议，粮农组织将会进一步提供和完善支持。一贯鼓励成员国通过全球各地的粮农组织驻国家办事处和区域办事处寻求支持，以便发展各自的渔业和水产养殖部门。

## 结 论

52. 本文件的编制工作离不开粮农组织成员为问卷慷慨提供上述众多详细的评论意见。
53. 从问卷的全球回复情况来看，捕捞后处置和贸易相关措施的实施进展相当充分。
54. 总体而言，成员国强调指出了发挥捕捞后和贸易部门在鱼和渔产品方面潜力所面临的多项努力和挑战。虽然许多成员国报告称完善了渔业管理，但仍需投入更多努力和资源，为全面落实粮农组织《行为守则》第 11 条填补余下空白。
55. 特别要努力落实质量和安全保障制度，尤其要针对国内市场消费的产品；增加控制机制；限制捕捞后物理和质量损耗；加强/建立国家综合监管框架；支持国际对话与合作；提高能力；提高渔业生产价值。
56. 还要努力传播《负责任渔业行为守则》，提供给捕捞后和贸易部门尤其是小规模渔业的从业者。
57. 需要各国政府强力投入、国际组织提供支持以及价值链上各利益相关方和行为者予以认识和展现主人翁姿态，从而实现保障消费者健康以及确保水生资源和生态系统长期养护和可持续管理的总体目标。

## 附件 I

## 各节详细评论意见

<b>a. 与质量和安全保障制度相关的当前挑战</b>	
1.a	缺乏必要的财政资源，由此限制了投资改善价值链上的食品安全和质量。
2.a	调查发现，初始和最终市场的行为者（渔民、养殖户、零售商和消费者）对质量和安全问题的认识极浅。调查发现，中层行为者（运输者、加工者、批发商和代理商）的认识相对较高。
3.a	碍于预算限制和熟练操作员短缺，标准业务程序以及危害分析和关键控制点计划的运用有限/不够充分或未予采用，无法作为价值链上食品安全和质量管理的系统性预防方法。
4.a	需要更新国家标准和立法来满足国际要求并配合《食品法典》。
5.a	国家实验室服务有限/不全，国际标准化组织 17025 认证实验室缺乏，鱼和渔产品微生物和化学品污染物检测设备和设施匮乏。碍于设施匮乏和开展分析方法的技术能力有限，实验室结果不够可靠。
6.a	缺乏国家一级控制、监测和监督制度来保障消费者健康和预防商业欺诈。
7.a	相关政府部门缺乏鱼品检验员等人力资源。
8.a	需要提高各个制度的成本效益。
<b>b. 捕捞后部门的当前挑战</b>	
1.b	整条价值链上往往缺乏必要的基础设施和捕捞后设施，或是配备不全，从船只（很多船只并未配备冷库设施）涵盖到上岸点、路网、集货中心、储存设施、运输物流（即缺少隔热货柜和卡车）和市场，尤其是在小规模渔业。常有报告称，上岸点配备不全，需要开发更多设施来满足卫生条件并在交货时维持鱼品质量和新鲜。
2.b	在缺少适当冷藏设施的情况下，常有报告称，捕获点与当地市场相距较远，构成了主要挑战。
3.b	难以在供应链上落实冷链管理，面临电力限制（电力供应和高昂成本），需要寻找替代能源。
4.b	在良好做法和捕捞后相关问题方面，价值链上行为者欠缺人力和技术能力，或是能力不够全面，尤其是在小规模渔业。
5.b	产品包装不全，包括缺少隔热冷藏箱。
6.b	鱼类标签不全和/或错误以及商业欺诈。
7.b	成员强调指出，有必要制定鱼获登记制度（按照物种或产品逐项记录），核证鱼和渔产品并非来自非法、不报告、不管制捕鱼，还有必要推动国际和多边合作来打击自非法、不报告、不管制捕鱼。

8.b	尚未充分提倡人类消费鱼品，这反映在文化偏见和错误的饮食习惯。
9.b	缺少捕捞后研究所。
10.b	针对部门的投资（增值结构以及高效有效的加工技术和设备等）有限，影响了到达消费者手中的鱼和渔产品质量。
11.b	一些国家领海内的捕捞活动仅限于手工捕捞。手工渔船并不总能满足基本的卫生、安全和质量标准，因为船上缺少必要设施（主要是冰舱以及正确开展清洁和消毒作业所需饮用水）；这会导致船上鱼品处理不当。
12.b	需要优化处理捕捞后活动副产品废弃物，充分利用兼捕获物、丢弃物及其他废弃物。只有通过立法和创新才能充分利用渔获量。这要针对次生和利用不足的物种发展市场和销售机会。
13.b	企业缺少公共补贴或激励以及捕捞后作业成本极高（包括高价进口加工材料）的问题限制了国内加工产品对于进口产品的竞争力。随着国内市场引入更为廉价且有时低质的进口产品，国家一级在增值和满足基本要求方面取得的进展受到了影响。
14.b	难以获得贷款来发展捕捞后部门。
15.b	缺乏有关种群状况的精确数据和估算值，欠缺采集数据和生成统计数据/绘图系统的能力/资源，难以支持可持续渔业管理。大多数国家报告称，管理措施受到了数据空白（包括难以评价捕捞后损失）的影响。
16.b	一些国家未作政治承诺。
17.b	需要在捕捞后部门管理中结合适应力和气候变化问题。
<b>c. 与鱼和渔产品国际贸易相关的当前挑战</b>	
1.c	需要制定更为明确的原产地规则，更为具体地注明产品加工地。
2.c	需要统一鱼和渔产品的通用名称。
3.c	发展中国家对进口鱼品控制不足，难以监管进口鱼和渔产品质量。
4.c	缺少有关国际价格以及国家、区域和国际各级鱼品交易量的可靠统计数据和信息。
5.c	价格波动。
6.c	业务费用高昂以及物流和供应链欠缺/薄弱，难以加快促进鱼和渔产品的快速运输以及避免长时间储存。
7.c	需要更为积极地参与世贸组织及其他国际会议。
8.c	欠缺研究外部市场和制订商业策略的能力。
9.c	缺乏体制和监管框架。
10.c	船只检验依旧构成难题，因为渔获量证书的签发不得延误。

11.c	一些国家从其他国家进口的鱼品影响了国内产业的活力和增长，因为这些国家不对外国产品征收关税。
12.c	在某些市场与获得高额补贴的船队竞争。
13.c	难以获得促进发展中国家出口方进入欧洲联盟（成员组织）市场和推动其国内经济增长的欧盟普遍优惠方案。
14.c	标准的制定和采用并不总能得到恰当的风险评估的支持。
15.c	保护国内市场的反倾销措施相关问题。