



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

### 第十六届会议

2017 年 9 月 4—8 日，韩国釜山

## 监督《负责任渔业行为守则》第 11 条的落实工作

### 内容提要

本文件概述了《负责任渔业行为守则》（《守则》）第 11 条有关捕捞后处置和贸易的落实进展情况，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。

### 建议分委会采取的行动

- 就如何加强以及更广泛落实《守则》第 11 条提出指导意见；
- 就确定完善当前问卷需要进一步开展工作的领域提出指导意见。

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维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)。



mt984

## 引言

1. 粮农组织通过问卷形式监督成员对第 11 条的落实情况，并于 2015 年启动了一套网络报告系统。访问者可在粮农组织网站<sup>1</sup>上使用专有用户名和密码由专门入口登入填写新的在线问卷，该问卷考虑了必要的保密性、安全性和可用性要求。
2. 本文件信息系根据粮农组织成员于 2017 年 2 月 20 日至 5 月 5 日<sup>1</sup>期间在线完成并提交的自我评估问卷整理和分析得出。
3. 123 个国家和以 28 个成员国名义回复的欧洲联盟（成员组织）（欧盟）提交了完整的问卷答复，共计 151 个国家，占粮农组织成员的 77%。

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%
第十六届会议 - 2017 年	123 个成员+1 个成员组织	占粮农组织成员的 77%

## 汇编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 94% 的问题得到了答复，余下 6% 的问题回复内容为“不适用”（5%）或空白（1%）。
5. 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，采用在线问卷获得了非常积极的反馈，这表明成员的兴趣和参与度较大。
6. 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%，近东为 81%，拉丁美洲及加勒比为 79%，非洲为 78%，亚洲为 74%，欧洲<sup>2</sup>为 64%，西南太平洋为 50%。
7. 渔委鱼品贸易分委员会（鱼品贸易分委会）秘书处将审议当前问卷，以确保其清晰、实时。尤其如一些成员所建议的，需要进行下述改进：提供更为详细的回复指导，特别是基准系统中的指导，以确保问题清晰且详实。

## 结构

8. 问卷分为如下六节：
  - 第 I 节 – 负责任的鱼品利用

<sup>1</sup> 问卷于 2017 年 2 月 20 日分发给所有粮农组织成员（政府官员、粮农组织国家和区域办事处、常驻代表、渔委和鱼品贸易分委会参与方）。2017 年 2 月 20 日至 5 月 5 日期间，发送了“注册”和“提交”提醒，并支持不同国家完成问卷。

<sup>2</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盟。

- 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
- 第 VI 节 – 其他评论意见

9. 问卷前三节通过 29 个含评分<sup>3</sup>的问题，要求成员汇报其在实施有关负责任鱼品利用、负责任国际贸易及鱼品贸易相关法律和条例的措施方面进展。

10. 余下三节通过五个开放式问题，要求成员指出当前为落实第 11 条所面临的挑战，包括新出现的问题、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，同时成员也有机会提出更多评论意见。

### 回复分析

11. 对含评分问题回复的详细统计分析载于 COFI:FT/XVI/2017/Inf.9 号文件。本文件应与该文件结合使用。

12. 总体而言，包括若干内陆国家在内的各成员报告称较好（平均 3.45）地配合了第 11 条的落实工作。问卷答复很好地反映了全球和区域捕捞后处置和贸易部门的情况，以及新出现的关键问题、仍在进行的工作和关切。

13. 特别是有关采用法律和条例（平均 3.62）、安全和质量保障制度（平均 3.54）及鱼和渔产品国际贸易（平均 3.39）的措施的落实情况，似乎表明在全球层面已营造了一个有利的体制和技术环境。

14. 捕捞后部门措施（2.95）的总体实施进展最为靠后。特别是在有效监督和消除捕捞后活动环境影响领域（2.51），落实进展最为靠后，其后是评估和减少捕捞后损失的措施（2.82）以及增值措施（2.89）。

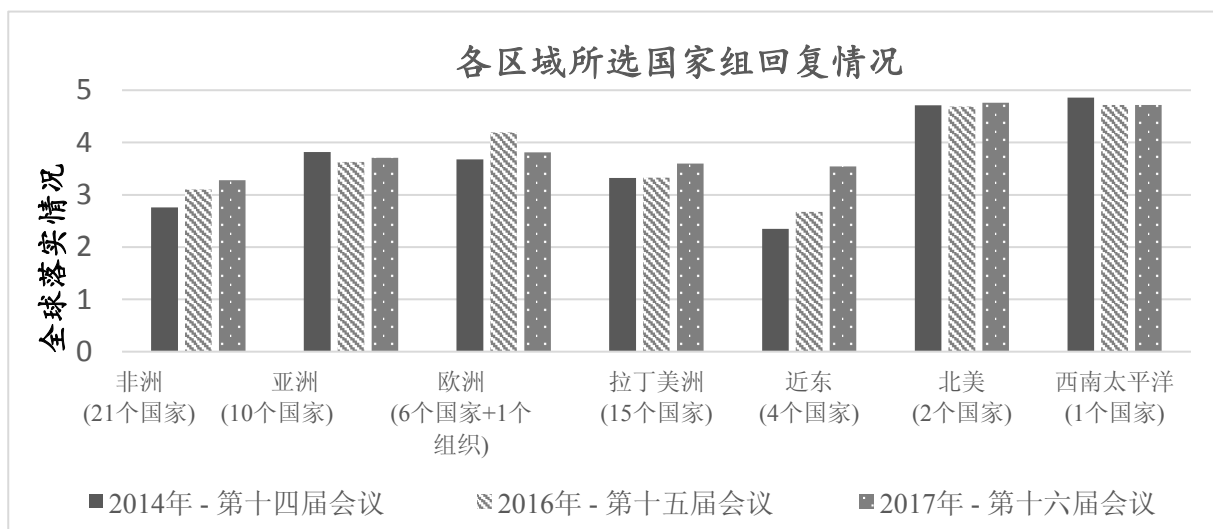
15. 本报告为鱼品贸易分委会秘书处就该主题编写的第四份报告。由于回复率和回复构成（回复国家不同）的不同，下述表格对比并分析了上三版问卷的结果，且仅考虑了回复全部三版问卷的国家（共计 59 个成员+1 个成员组织）。该表概述了根据各成员回复所得的对第 11 条的全球落实情况（简单平均数），回复评分为 1 至 5 分不等。

---

<sup>3</sup> 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。若问题不适用于国家或地方层面，也可接受回复“不适用”。

届会	全球落实情况
第十四届会议 - 2014 年	3.26
第十五届会议 - 2016 年	3.48
第十六届会议 - 2017 年	3.58

16. 为丰富分析内容，下图概述了区域层面的落实情况。



### 落实第 11 条所面临的挑战

17. 下文概述了开放式问题回复的定性分析。下文翻译、概述并报告了收到的详细评论意见，以尽可能强调哪些领域对成员落实第 11 条带来了挑战。

18. 成员认识到渔业治理的重要性，它结合了法律、社会、环境、经济和政治工具，在国际、国家和地方层面管理渔业。同时，各成员欢迎第 11 条作为《守则》中涵盖捕捞后活动各方面的必不可少的一部分，以及作为改善处置、结合与捕捞后部门相关的社会和环境关切、支持水产资源可持续、负责任和安全利用以及最重要的是促进和保障人类安全的一个手段。

19. 根据成员汇报，建立体制、政策和流程被视为有效渔业管理的根本，同时还需要多边参与、合作和协调一致的要求。

20. 国家层面面临的主要问题包括：资源、能力和实体基础设施匮乏，以及因协调不力和相关部委/部门角色和职责的重叠导致的其他问题。

21. 许多国家大体落实了第 11 条，但有报告称存在重大问题和当前挑战，这些问题和挑战在以下各节予以总结。

### 与质量和安全保障制度相关的当前挑战

22. 许多国家仍未建立国家食品安全和质量保障制度，但报告称采取了若干措施，审议结构、行政和法律框架，以在价值链上提升鱼和渔产品的质量和安全，保障消费者权利。在某些情况下，正在开展国家标准和立法升级和更新工作，以符合国际标准和《食品法典》准则。

23. 许多国家虽已建立了食品安全和质量制度，但由于预算有限、主管部门缺失、基础设施和设备（包括船上搬运、运输、市场、加工和储存）不足、以及熟练的经营者/检查员缺乏（手工渔业尤为如此），这些制度多数时候未得到充分发展和/或系统性落实。

24. 特别是冷链的中断和失效，以及对《标准操作程序》和“危害分析和关键控制点”体系采纳不足，是影响安全和质量的主要因素。

25. 大多数国家指出，在制定和落实质量和安全保障行动，包括控制和监测系统时，面临高昂成本（包括设备和能源消耗）和困难（如稳定的电力供应），尤其是小规模渔业。

26. 鱼类技术投资和研究的匮乏主要是因为缺少改善捕捞后处置的计划（和激励政策），以及私营部门投资者对渔业部门的参与度不够。

27. 几乎所有成员都报告称，缺少有关卫生操作、安全和质量保障、以及最低质量标准的认识提高计划和适当培训（包括渔民、经营者、检查员和终端消费者）。一些成员提出，需要主要在手工和小规模渔业拓展良好处理做法领域的知识，引进现代化捕捞后处置和服务，从而恰当保护和提高鱼和渔业产品安全和质量。

28. 许多国家报告称，国家层面缺少充足或有效的实验室服务和设备，以监督海产品安全并预防新风险。其他问题包括数据管理系统薄弱/缺失、实验室结果的可靠性、所采用分析方法及取样系统的成效。

29. 一些国家报告称，由于在其国家内，销往国际和国内市场的鱼类产品采用了不同的程序和标准，因而需要协调本国内有关鱼和鱼类产品安全和质量保障的法律框架和标准。由于地方消费/出售产品的卫生监管系统较薄弱，因而鱼类搬运和加工的卫生环境普遍比较糟糕，导致国内市场中的鱼和渔业产品不安全且质量低。

### 捕捞后部门的当前挑战

30. 大多数国家报告称，在捕捞后部门，保障正确搬运鱼类等易腐败产品所面临的主要挑战在于专门知识、设备（船上冷冻设备、上岸服务、冷冻运输）和基础设施（道路、市场、储存设施）匮乏，对于传统渔业社区和小规模渔民尤为如此。

31. 许多国家报告称，正在努力加强业务、体制和法律框架，从而提升渔业产品的生产、保存、加工和销售。报告称，挑战包括：改善冷链、促进鱼类消费、采用价值链分析、减少欺诈行为、鼓励利用副渔获物以及引进新技术，从而以环境无害的方式促进增值产品生产。
32. 许多国家报告称，捕捞后损失仍是一个问题，包括量化从渔获到消费的整个鱼类供应链上的损失、丰富加工技术、以及增进对捕捞后损失对环境和经营者收入影响的了解和认识。
33. 生态标签和认证要求仍是一个问题。由于已有标准复杂，且种类繁多（如强制和非强制认证重叠），所以很难获得认证。尽管如此，成员似乎深知生态标签和认证对于可持续性和职责至关重要，同时也是增加鱼类产品价值的销售手段。
34. 许多成员报告称，无论是捕捞渔业还是水产养殖业，鱼和渔业产品的可追溯性仍未得到全面保障。还认识到，需要加强可追溯性系统、引入渔获登记制度并制定高效战略，以验证整个供应链上的渔业产品，从而在国家层面预防非法、不报告和不管制捕鱼。该挑战主要集中在小规模 and 手工渔业中。
35. 一些国家报告称，在捕捞后知识方面，他们缺乏数据和能力，很难研究捕捞渔业和水产养殖业的捕捞后部门的当前挑战、未来风险、趋势和问题。许多国家报告称，尤其需要在捕捞后部门评估/减少捕鱼和处置的环境影响。缺少食品安全监督制度也是挑战之一。
36. 关于可持续渔业管理，大多数国家报告称，在衡量渔业和捕鱼活动的环境影响，以及计算并缓解气候变化对渔业影响时，主要的挑战在于缺乏专门知识和合格的人力资源，小规模渔业尤为如此。影响渔业作业可持续性的另一因素是缺乏充足的监管框架，以管理和控制非法、不报告和不管制捕鱼。而该现象直接影响了提升野生鱼类资源可持续性的努力。
37. 水产养殖业的主要问题是经营成本高，以及需要亲鱼管理。多数情况下，亲鱼不在当地生产，因而会造成成本问题，以及对地方环境的适应问题（鱼群会不断接触流行病）。

### 国际贸易的当前挑战

38. 几乎所有国家都报告称，缺乏可靠的市场信息和市场情报，并强调此类信息（包括贸易和市场信息、价格报告、清关所需程序和文件、进口条件、关税、贸易壁垒、原产地规则、渔业统计数据）对于促进进入国外市场至关重要，尤其对于手工和小规模渔业而言。

39. 一些国家报告称,缺少适当基础设施/设备和必要工具用以促进进入国际市场。报告提及的挑战还包括:运输和通讯成本高,以及对于高技术人才和新技术的投资匮乏。

40. 一些国家强调渔业补贴对于渔业发展的影响。报告称,补贴是一个严重的问题,不仅滋生了过度捕捞、捕捞能力过剩及非法、不报告和不管制捕鱼,还为一些国家创造了优势,使得它们可以低价操作,导致不公平竞争,为所有不采用补贴的国家带来了额外困难。

41. 若干成员指出非法、不报告和不管制捕鱼是个问题,不仅影响国内捕鱼作业,还导致非法、不报告和不管制捕鱼产品的贸易。许多国家认识到需要加强所有国家间的合作。

42. 其他重要问题包括某些鱼和渔业产品高额关税及价格波动。此外,许多国家认为非关税壁垒的增加对国际贸易产生了负面影响,尤其对于小规模出口商而言。

43. 大多数国家报告称,认证和其他要求仍是国际渔业贸易的主要挑战之一。出口国被要求遵守越来越多、快速且不断变化的单边鱼类和海产品市场准入措施和流程。一些发展中国家面临这一问题,因为它们不具备相应能力,以获取、了解并遵守这些标准以及复杂的文件要求。

44. 一些国家报告称,国际定义和多边协议的要求需透明,标准需统一。

45. 一些国家报告称,对比针对工业生产者的卫生与植物检疫要求,应简化针对手工生产者相关要求。

46. 一些国家强调,总体而言,可持续性要求应基于风险,且不能造成不必要的贸易壁垒。

#### **法律和条例的当前挑战**

47. 许多国家都认识到审议和扩充国家法律和条例的重要性,使之涵盖捕捞后活动的行为者和各方面(社会层面、规模经济和环境议题),并全面监管鱼和渔业产品和运营。

48. 一些国家报告称,由于不了解适用于安全和质量标准的法律和条例,卫生与植物检疫措施,非法、不报告和不管制捕鱼以及《食品法典》,且不具备相应能力,因此修订法律框架非常具有挑战性。

49. 国家报告称,国家层面面临的主要挑战在于不同相关政府机构和部门协调不足。

50. 若干成员报告称，协调国家和国际标准十分重要，以及需要加强捕捞后作业各方面的协调、多边参与和政府机构之间的合作。

### 结果的使用及粮农组织工作

51. 粮农组织通过各种途径支持落实第 11 条，包括通过正常计划以及捐助者资助活动。具体活动包括：组织国际、区域和国家讲习班以传播《守则》、加深人们对《守则》的了解，开展研究制定技术准则以推动落实《守则》，提供能力建设、培训及技术支持。

52. 得益于本文件总结的成员所提建议，粮农组织将会进一步提供和完善支持。

53. 此外，鼓励粮农组织成员通过全球各地的粮农组织国家和区域办事处寻求支持，以便发展本国渔业和水产养殖部门。

54. 尤其是 COFI:FT/2017/Inf.10 号文件包含了成员申请粮农组织援助所需的所有必要信息。

### 结 论

55. 成员汇报了落实第 11 条的若干问题、挑战、仍在进行的工作和关切，并很好地反映了渔业和水产养殖业捕捞后处置及贸易的全球和区域情况。

56. 若干内陆国家已回复问卷，表明第 11 条对于创造有利环境，以及指导价值链上的水产养殖作业和捕捞后处理以及区域和国际贸易的相关性和重要性。

57. 总体而言，需在以下领域继续努力：建立一个有利的业务和体制框架；提升捕获、市场和贸易的数据管理和信息系统；落实质量和安全保障制度，尤其是国内市场产品；增加控制机制；支持捕鱼社区和小规模经营者；限制捕捞后损失；增加附加值；支持落实可追溯性要求；增加对各部门的投资。

58. 几乎所有国家都强调需要更新并改善法律框架，以帮助正确落实和控制国家和国际条例，推广可持续做法。

59. 需要各国政府和国际组织的强力支持与合作，以及提高价值链上各利益相关方和行为者的认识和展现主人翁姿态，以保障消费者健康、建立有效包容性粮食系统以及确保水生资源和生态系统可持续管理，从而充分发挥捕捞后和贸易部门的潜力。

60. 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。这些反馈意见是提供与落实第 11 条相关的若干关键议题的国家和区域信息的基本来源。