



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

渔业委员会

<p>2014 年 6 月 9—13 日，罗马</p> <p>保障可持续小规模渔业： 关于制定《粮食安全和消除贫困背景下 保障可持续小规模渔业自愿准则》 (《小规模渔业准则》) 的最新情况</p>

<p>2013 5 20 24 2014 2 3 7</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ COFI/2014/Inf.10 ➤ COFI/2014/Inf.10 ➤ — —

引言

1. 响应 2011 年渔委第二十九届会议呼吁制定保障可持续小规模渔业国际文书的建议，现将主席的《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（《小规模渔业准则》）文本以及 2013 年 5 月 20—24 日和 2014 年 2 月 3—7 日召开的技术磋商会议主席的报告一并提交渔委。本文提及了此报告，归纳了主席的《小规模渔业准则》文本内容，并回顾了两年度的文本编写进程。
2. 根据渔委前几次会议的建议，现已确定了“全球援助计划”的主要内容和特点，并草拟了总体实施战略的纲要。经批准后，《小规模渔业准则》须得到各利益相关方的认可、理解和广泛接受，并根据已经确立的指导原则全面应用才能行之有效。在等待《小规模渔业准则》定稿的过程中，本文就未来发展征询了渔委的咨询意见，特别是涉及到实施框架建议和供资，以及经审议的粮农组织战略框架下支持可持续小规模渔业的总体活动。
3. 2012 年渔委第三十届会议后召开的利益相关方和政策磋商会议，以及编写实施建议的相关活动的供资都来自于多个捐赠方和东道国。成员国与合作伙伴，包括民间社会组织的广泛合作得到认可。

编写进程回顾

4. 渔委第二十九届会议关于制定支持小规模渔业的国际文书的建议源自于诸多全球和区域会议及磋商会的成果，这些会议探讨了如何将负责任渔业与沿海和内陆小规模渔业社区的社会发展结合起来。在编写《小规模渔业准则》草案的过程中，这一磋商进程从 2011 年持续到 2013 年，全球各个区域 4 000 多个利益相关方直接参与其中¹。另外，秘书处也在正式介绍、圆桌会议、会外活动等 20 多场相关活动中推动了《小规模渔业准则》的制定过程。
5. 《小规模渔业准则》草案已提交技术磋商会，技术磋商会分别于 2013 年 5 月 20—24 日和 2014 年 2 月 3—7 日举行了会议。87 个粮农组织成员国和欧盟参加了磋商，另外还有诸多观察员（4 个国际非政府组织、11 个国际政府组织以及 59 个民间社会组织代表）协助参与了磋商进程。
6. 技术磋商会审议了《小规模渔业准则》草案，并就除 6.18 段之外所有段次的最终文本达成了一致。由于对整个文本未能最终达成一致，因而作为“主席的文本”提交。

¹ 关于磋商进程的更多信息和报告可见 www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en 和 <https://sites.google.com/site/smallscalefisheries/events>。

7. 关于主席的文本中已达成一致的部分，根据渔委的建议，该文书将保持自愿性质，侧重发展中国家的需要，适用于涉及捕捞的海洋和内陆水域小规模渔业以及相关的产前和产后活动。该文书将为 1995 年《负责任渔业行为守则》（《守则》）提供补充，并基于依照联合国可持续发展大会（里约+20 会议）成果文件《我们想要的未来》以及其他相关文书确立的国际人权标准、负责任渔业治理和可持续发展，如世界粮食安全委员会 2012 年通过的《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》（《权属准则》）²，以及粮农组织成员国于 2004 年通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（《食物权准则》）³。

8. 汲取其他文书的经验，主席的《小规模渔业准则》文本中包含了众多支撑未来实施的关键指导原则，包括：人权和尊严；尊重文化；无歧视；公平和平等（包括性别）；磋商和参与；法治；透明；问责；经济、社会和环境可持续性；全盘和综合方法；社会责任；可行性及社会经济合理性。

9. 在主题事项方面，主席的《小规模渔业准则》文本着眼于：

- 负责任渔业和可持续发展方面的 5 个主要主题领域：
 - 小规模渔业权属治理和资源管理；
 - 社会发展、就业和体面工作；
 - 价值链、产后和贸易；
 - 性别平等；
 - 灾害风险和气候变化。
- 确保扶持性环境和支持实施的 4 个领域：
 - 政策一致性，机构协调与合作；
 - 信息、研究和沟通；
 - 能力建设；
 - 实施支持与监督。

10. 主席的《小规模渔业准则》文本旨在加强小规模渔业对全球粮食安全和营养的贡献，促进公平发展和减贫，实现渔业资源可持续使用，推动我们的星球和全体居民拥有经济、社会和环境可持续的未来。主席的文本建议形成可供各国和各利益相关方用于加强可持续小规模渔业治理和发展的准则；此外，还要促进意识提高，推动小规模渔业知识向前发展⁴。

² 《权属准则》可见：www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/。

³ 《食物权准则》可见：[/www.fao.org/righttofood/right-to-food-home/en/](http://www.fao.org/righttofood/right-to-food-home/en/)。

⁴ 本段文字试图总结主席的《小规模渔业准则》文本的目标—全文见 COFI/Inf.10 号文件。

推动实施

11. 渔委第三十届会议注意到需要在各个层面制定《小规模渔业准则》实施战略，包括相关的政策改革。渔委还忆及，其第二十九届会议同意制定和实施支持这一进程的“全球援助计划”。根据渔委建议，粮农组织渔业及水产养殖部在上个两年度启动了更加明确地审议实施问题的进程，包括通过很多具体活动进行审议：

- 2013年3月召开的“加强渔业组织和集体行动：实施《保障可持续小规模渔业国际准则》的未来走向”研讨会探讨了小规模渔业中各类集体行动和组织的作用，并就加强这些集体行动和组织的能力建设战略内容提出了建议。讨论的集体行动和组织形式包括传统的社区组织、合作社和社团，以及倡导小组和网络。研讨会认识到，这些组织可为小规模渔业利益相关方提供平台，帮助其行使组织、参与开发和决策过程，以及影响和推动渔业管理与发展成果的权利。研讨会强调了支持知识创造和转让、领导能力建设（男性和女性）、研究伙伴关系、运用有效沟通工具（包括新技术和社会媒体）以及经验分享与合作平台和网络的重要意义。这些问题是结合加强现有组织、确保保障可持续小规模渔业的必要制度架构和能力到位的背景进行讨论的。
- 2013年11月11日—12月2日召开了关于“实施《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》”的电子磋商会⁵，就《小规模渔业准则》通过后如何有效实施收集和分享各方的观点、经验和看法。此次磋商会由全球粮食安全和营养论坛讨论机制主持，主要围绕三个相关的主题：(i) 建立实施伙伴关系—各个参与方和各利益相关方的作用；(ii) 信息与沟通—推动经验共享与合作；(iii) 机遇与挑战—支持和干预的需求。电子磋商会收到了来自全球各个区域的71份意见，分别代表了政府、科研机构、民间社会组织和非政府组织、合作社与协会、技术合作机构、联合国与国际组织、私营部门和独立专家。

12. 推动了解如何实施《小规模渔业准则》的其他活动包括：地中海渔业总委员会于2013年11月27—30日在马耳他召开的“首届地中海和黑海可持续小规模渔业区域会议”⁶，以及2013年9月在突尼斯召开的“加强北非国家手工渔业专业组织分区域研讨会”⁷。两个会议都强调要建立并支持区域和国家小规模渔业和渔业工人平台，以此作为《小规模渔业准则》通过后未来实施的部分内容。

⁵ 见 www.fao.org/fsnforum/forum/discussions/SSF_Guidelines。

⁶ 见 www.ssf-symposium.org。

⁷ 研讨会由粮农组织北非分区域办事处、世界自然基金会和突尼斯手工渔业发展协会（ATDEPA）共同组织。

13. 此外，还有很多高度相关的举措正在执行，或可与《小规模渔业准则》实施形成合力，推动实施进程，如“不容忽视”研究网络和知识创造伙伴关系。“不容忽视”伙伴关系的建立旨在提升小规模渔业地位，加强应对全球渔业挑战的研究和治理能力⁸。此外，《小规模渔业准则》的实施与《权属准则》和《食物权准则》的实施也保持稳定联系与合作。与这些举措的经验教训一样，“权属和捕鱼权—渔业基于权利方法全球大会”（2015年用户权利大会）的内容也将为《小规模渔业准则》的未来实施提供借鉴。

支持可持续小规模渔业： “全球援助计划”建议

14. 渔委第二十九届会议同意围绕 COFI/2011/8 号文件《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》中建议的主题领域制定并实施“全球援助计划”。这些主题领域已纳入主席的《小规模渔业准则》文本，符合渔委第三十届会议的成果；下文提议《小规模渔业准则》定稿并获得批准后，在《小规模渔业准则》实施框架内为小规模渔业提供建议的支持。

15. 下文为《小规模渔业准则》实施建议：

- 《小规模渔业准则》实施的总体应建立在谋求共识的包容性精神和环境之上，而这种精神和环境正是迄今为止《小规模渔业准则》制定进程的特点。同样，《小规模渔业准则》的未来实施应基于参与和伙伴关系，在区域和国际协作、意识提高、政策支持以及能力建设的框架中主要依靠国家和地方层面实施。这就需要为很多不同方面提供支持并与其进行合作，包括政府、发展机构和国际融资机构、非政府组织、科研机构、民间社会和私营部门。
- 应建立涵盖 4 个主要活动领域的“全球援助计划”，这些活动领域可转化为相互关联的计划模块：
 - i) 意识提高：知识产品和外延；
 - ii) 加强科学—政策互动：共享知识，支持政策改革；
 - iii) 利益相关方赋权：能力建设与制度强化。

另外，这些模块应由一个着眼于总体实施和协调问题以及进度监督的模块予以补充；

- iv) 支持实施：计划管理、协作与监督。

⁸ 见 toobigtoignore.net。

- 截至目前，粮农组织秘书处一直在推动《小规模渔业准则》制定进程方面发挥牵头作用，粮农组织在《小规模渔业准则》实施中继续发挥相应作用似乎是顺理成章的事情。有鉴于此，建议“全球援助计划”由 携手合作伙伴负责 ，并由专门的预算外供资进行支持；但需要指出的是，“全球援助计划”需要其他倡议的补充、合作及支持，以期达成实质性的可持续结果。

16. 《小规模渔业准则》范围覆盖全球，是一个宽泛的政策框架。为推动《小规模渔业准则》的实施，有必要采用 ，包括考虑了地方环境的区域和国家层面使用指南。应鼓励政府、非政府组织和民间社会组织启动此类进程，支持国家和地方层面采用协作性和包容性的方法。各国可以考虑建立国家层面的多方利益相关者特殊平台，支持推动《小规模渔业准则》的本地实施。另外，还需要建立跨学科的伙伴关系，确保《小规模渔业准则》中提倡的全盘方法得以落实，即考虑到可持续性的三个维度（环境、社会和经济），让整个渔业价值链上的男性和女性都参与进来，以及让渔业社区内部和外部都从中受益，推动粮食安全和减贫。这种跨学科、跨部门的视角应反映在多方利益相关者平台及国家和地方实施战略制定的国家层面进程中。

17. 交流实施经验和教训对于加强实施成效非常重要。应在支持《小规模渔业准则》的活动和倡议中采用适应性管理。“全球援助计划”可在促进此类进程和知识共享，以及支持参与式监督方面发挥重要作用。

18. 这种战略性方针的目的是将《小规模渔业准则》的原则纳入国际、区域、国家和地方层面的政策、战略和行动。事实上，这方面已经取得进展，多个正在推进的政策进程都提及《小规模渔业准则》，如计划在2014年“第二届非洲渔业和水产养殖部长会议”上进行报告的非盟“非洲渔业和水产养殖政策框架与改革战略”草案，联合国食物权特别报告员在2012年第六十七届联合国大会⁹上进行的报告，2012年之后的国际农发基金农民论坛¹⁰，以及世界银行牵头的全球海洋伙伴关系倡议¹¹的框架文件。

19. 主流化工作在粮农组织工作的范围内也非常重要。2012年¹²针对粮农组织对《负责任渔业行为守则》实施支持情况进行的评价表明，倡导实施《负责任渔业行为守则》方面应当投入更多的努力。涉及《负责任渔业行为守则》实施的建议对于《小规模渔业准则》实施也同样相关。相应地，《小规模渔业准则》实施

⁹ 见 www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20121030_fish_en.pdf。

¹⁰ 见 www.ifad.org/farmer/2014/pip_2.pdf。

¹¹ 见 www.globalpartnershipforoceans.org。

¹² 报告可见 www.fao.org/docrep/meeting/026/me173e.pdf。

的活动也应体现在所有相关的粮农组织项目中，成为粮农组织工作计划的必要内容。粮农组织还要倡导在国际舞台上，特别是在粮食安全和海洋管理等涉及粮农组织职责和利益的领域中，要对小规模渔业视角给予充分的考虑和纳入。预算外资源出资方应在这方面保持敏感度。与其他文书的实施计划进行合作也非常重要，特别是《权属准则》和《食物权准则》。

20. 在上文讨论的 框架内，基于《小规模渔业准则》制定过程和电子磋商，建议 包括 3 个主要模块，此外另设 1 个模块负责计划管理和监督。下文简要介绍了 4 个模块、相关的重点活动以及预期产出。

1

21. 事实上，只有相关各方和有能力做出改变的方面知晓了《小规模渔业准则》的存在并理解了《小规模渔业准则》的内容，《小规模渔业准则》才能有效实施。因而，在提高对《小规模渔业准则》的意识以及加强不同层面利益相关方对《小规模渔业准则》的了解方面需要投入大量的精力。伙伴关系可在其中发挥重要作用，确保各利益相关方都能获得信息。

22. 根据《负责任渔业行为守则》评价的建议，粮农组织应与各个行动方及合作伙伴进行战略性合作，影响他们将政策和供资重点向支持《小规模渔业准则》实施的方面倾斜。潜在行动方与合作伙伴包括渔业领域内部各方，如区域渔业机构、政府渔业部门和发展援助伙伴，以及相关领域各方，如环境和福利非政府组织、区域经济共同体以及国家跨部门规划和协调机构。

23. 具体而言，这一模块下面的活动可以包括：

- 制定实施指南（如视需要就不同的主题，以及针对不同国家或区域）。
- 将《小规模渔业准则》译成本地语言，针对不同的利益相关方群体编写科普版本、制作影像资料等。
- 运用社会媒体，包括博客和讨论组，以及“变革竞赛”和“《小规模渔业准则》大使”。
- 为国际、区域和国家层面的相关会议、大会等提供援助和信息。

24. 这些活动的预期产出是在各个区域、国家以及不同的利益相关方群体间建立对《小规模渔业准则》的广泛意识和了解，包括政治家、政府官员、发展工作人员和专家、非政府组织雇员，以及小规模渔业社区成员。这种意识是持续开展行动的基础，也是提供其他着眼于影响的实施方面支持的前提。

2

25. 除增强对《小规模渔业准则》的意识外，还要更好地了解和认识小规模渔业的重要意义，及其对粮食安全和消除贫困的当前和潜在贡献。在政策议程中评价小规模渔业需要有数据和信息支撑相应的观点。促进知识创造和信息共享非常重要。这将是粮农组织“全球援助计划”的另外一个重要优势，但需要专业院校等合作伙伴的有力支持，也需要“不容忽视”网络等举措的密切配合。

26. 该模块旨在运用现有知识加强知识基础和推动政策改革，实现可持续资源管理与社会环境发展的有机协调。相关活动将采用全盘考虑的方法，包括价值链分析、性别平等全方位视角，以及灾害风险和气候变化方面的考虑。因而，“全球援助计划”应包括以下活动：

- 确定、分析和记录现有的良好做法和经验教训，涉及将资源管理与生计视角整合的参与式管理系统和全盘考虑方法，包括传统和本地的管理系统及知识。
- 开展案例研究，提供基于人权的渔业管理和地方发展方法实例（即《小规模渔业准则》在部分地区的实际执行情况）。
- 促进小规模渔业治理和发展方面不同研究倡议的合作与经验交流，加强研究人员和渔业社区之间的互动。
- 为政策和法律框架的评估和修订提供技术支持和援助，为《小规模渔业准则》的实施建立有利框架。

27. 这一模块的预期产出是增强对实现水生资源可持续使用和保障生计方面的问题、挑战、机遇和方法的认识。这种提高的认识应当转化为可广泛推行的指南。国家和区域层面的政策文件应参考《小规模渔业准则》，该《准则》的原则和内容应纳入相关的治理、资源管理及发展战略和计划。

3

28. 小规模渔民、渔工及其社区应成为实施活动的有效合作伙伴—在这些活动的规划和执行过程中均应如此。这就需要关注组织结构和模式，以期确保公平有效的代表性。能力建设应作为《小规模渔业准则》实施的基础。能力建设与赋权密切相关，能够确保小规模渔业行动方和社区在规划渔业未来和自身生计方面发挥积极作用。

29. 因而，各个层面、不同利益相关方群体都需要能力建设，能力建设也要针对不同的技能和能力。加强小规模渔业行动方和社区的组织能力似乎是一项基本的要求，另外还要加强政府官员以及其他参与渔业活动、渔业发展和治理的各方的能力建设。在这方面，“全球援助计划”下的活动可以包括：

- 明确渔业社区层面以及国家和区域网络层面组织开发和强化的需求，并提供相应的支持。
- 帮助社区及其组织与政府部门、研究机构以及满足相关发展和资源管理需求所需的其他发展伙伴建立跨部门联系、伙伴关系，并开展对话。
- 让政府官员和发展伙伴了解《小规模渔业准则》实施的相关问题，并为其提供培训，特别是自然资源开发和参与式管理的基于人权的方法。

30. 通过支持能力建设和制度强化，“全球援助计划”将为小规模渔业状况持续改进的长期过程提供重点活动，加强小规模渔业对粮食安全和消除贫困的贡献。政府和渔业社区应携手努力，与其他利益相关方群体一道确保有保障的可持续小规模渔业，让小规模渔民、渔工及其社区，乃至整个社会都从中受益。

4

31. 针对计划管理以及促进合作伙伴之间的共同努力和经验分享，该模块下的活动可包括：

- 建立基于结果的计划管理框架，包括适应性管理所需的基础信息和规定。
- 通过国际和区域会议，以及网络化信息共享应用推动实施经验交流及协作式规划。相应地，要建立一个支持就最佳做法开展参与式、包容性讨论的机制，以期加速各国和各区域之间的相互借鉴。
- 支持建立综合全面的实施监督系统，向粮农组织成员国并酌情通过出版物报告实施进度。

32. 该模块的预期产出是提供透明高效的计划管理，加强合作，提高《小规模渔业准则》实施的总体成效。另外，还要公布实施结果，增强各方对《小规模渔业准则》的意识，建立相关活动的良性循环。

33. 就 而言，建议设立“全球援助计划”， 可设在粮农组织。秘书处将由一组专职人员构成，负责规划和监督日常的计划活动。秘书处将与粮农组织、其他常设罗马机构和其他发展伙伴的相关项目和计划密切合作。秘书处将鼓励建立伙伴关系，支持编写用于提交供资申请的项目建议，特别是国家和区域层面需求驱动的技术支持。

34. 预期很多活动将与合作伙伴配合实施，因而秘书处的角色在很多情况下是进行协调，而非直接实施；尽管如此，计划秘书处还是要能够获得计划预算内的供资，确保其能够履行核心任务和职能。建议“全球援助计划”初步设定为五年时限，至少要保障两名专业人员、行政支持和咨询专家的资金，另外还要为出版物和知识产品、差旅、培训、会议、试点活动和案例研究安排业务预算。

35. 建议设立由部分合作伙伴构成的计划指导委员会指导计划秘书处开展工作，包括各利益相关方群体的代表，如小规模渔民、渔工及其社区。

36. 和 不可或缺。就“全球援助计划”的建议模块(iv)而言（见上文第 15 段），计划秘书处将建立计划活动和结果的监测机制，支持总体实施进度的报告。“全球援助计划”本身的监测和评价将基于粮农组织基于结果的监测标准，并要符合出资方的要求。计划指导委员会也要在计划监督方面发挥作用，确保透明度和问责。

37. 粮农组织将向其成员国报告《小规模渔业准则》实施进度。世界粮食安全委员会可支持监督进程，此外联合国人权系统的监督机制可以提供补充，如食物权问题特别报告员以及经济、社会和文化权利委员会等。

未来发展

38. 渔业及水产养殖部希望渔委支持主席的《小规模渔业准则》文本最终敲定。

39. 渔业及水产养殖部还希望就如何推动“全球援助计划”的开发、建立和实施寻求咨询意见。具体而言，谨请渔委就以下方面提供指导：

- “全球援助计划”的拟议战略方向、内容和实施模式，及其治理结构；
- “全球援助计划”的供资；
- 粮农组织在新的战略框架下应当推动的任何其他《小规模渔业准则》相关倡议。

建议渔委采取的行动

40. 谨请渔委：

(a) 审议《保障可持续小规模渔业国际准则》技术磋商会主席的报告（COFI/2014/Inf.10）。

(b) 审议敲定 COFI/2014/Inf.10 文件中主席的《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》报告。

(c) 审议“全球援助计划”的建议纲要，并就支持有保障、可持续小规模渔业的活动提出咨询意见，包括《小规模渔业准则》的未来实施—取决于最终敲定情况—以及在新的粮农组织战略框架下募集预算外资源。