

2004年11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

第二十六届会议

2005年3月7-11日，意大利罗马

### 通过有利的环境支持小型渔业

#### 内容提要

本文件探讨了小型渔业作业环境的重要性，认为只有通过创造有利的环境，小型渔业才能够发挥自己的潜力，协助实现世界粮食首脑会议和《千年宣言》提出的减少贫困和粮食安全的重要目标。可利用各种战略，包括以下举措，方便小型渔业作业：改革渔业政策和立法，改进非渔业政策和立法环境，调整渔业管理制度，促进融资安排，改善信息，开发人力，让市场为小渔民服务。

#### 引言和背景

1. 在2003年第二十一届会议上，渔业委员会“强烈主张作出更大的努力支持内陆和海洋小型渔业部门”，要求制定增加小型渔业对粮食安全和减少贫困贡献的技术指南。委员会指出，“技术指南应该强调促进良好治理和包容的国家渔业发展战略的重要性……”。
2. 本文件概述了各种实际战略，通过和执行这些战略可大大改善小型渔业作业的条件。它鼓励各国政府和非政府利益相关者以及国际社会改善这些条件。
3. 本文开头对关键用语和概念加以解释，以作为改善小型渔民作业的总体条件的依据，然后提出一些可能的战略，供各利益相关者和国际社会通过和执行。文件最后请委员会提出一个拟议行动清单。

为了节约起见，本文件印数有限。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。粮农组织的大多数会议文件可在因特网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站查阅。

## 关键用语和概念

4. 粮农组织渔业研究咨询委员会小型渔业工作组于 2003 年 11 月在泰国曼谷举行了第二届会议，会议商定了以下小型渔业的设想说明和特点概述：<sup>1</sup>

小型渔业在广义上具有以下特征，即以劳动密集型的捕捞、加工和销售技术来开发海洋和内陆水域的水产资源。这一分部门的活动有些是全日的，有些是业余的，有些完全是季节性的，但通常的目标是向当地和国内市场及自身消费提供鱼和水产品。但是，在过去一、二十年间，由于更大的市场一体化和全球化，许多小型渔业增加了出口型生产。虽然通常是男人捕鱼，妇女加工鱼和售鱼，但妇女也从事近海捕鱼活动，男人也从事鱼的销售和分配。其他辅助活动，如织网、造船、发动机的维修与保养等可以为海洋和内陆捕鱼社区提供其他与渔业有关的就业和收入机会。

小型渔业是在有组织的不同层次上经营，有通过非正式微型企业自己雇佣的经营者，也有从正式部门行业雇佣的经营者。所以，这个分部门在国家和地区内以及在跨国和跨地区范围内都不一样。为了加强其对粮食安全和消除贫困的贡献，在制定战略和政策时，应该对这一事实予以关注注。

5. **小型渔业的设想**是充分实现小型渔业对可持续发展贡献的设想。这一设想申明：

- 小型渔业边缘化不应该被边缘化，它们对国民经济和粮食安全的贡献应该得到承认、重视和加强；
- 渔民、渔业工人和其它利益相关者有能力参加决策，应该拥有这样的权力，并拥有更大的资格和能力，从而实现尊严和尊重；
- 贫困和粮食不安全不应该持续下去；对社会、经济和生态系统应该统一和可持续地管理，以便减少冲突。

6. 此外，渔业研究咨询委员会人的能力发展工作组于 2004 年 4 月<sup>2</sup>审议了**有利的环境**，认为有利的环境是实现发展进程的社会环境。界定“有利的环境”的某些特点是：和谐的部门政策和战略以及部门之间的协调；较高的人的能力发展水平和组织能力发展水平；良好治理；没有冲突。

---

<sup>1</sup> 渔业研究咨询委员会，小型渔业工作组第二届会议的报告，泰国，曼谷，2003 年 11 月 18—21 日，粮农组织渔业报告第 735 号。

<sup>2</sup> 渔业研究咨询委员会，渔业人的能力发展工作组第一届会议的报告，罗马，2004 年 4 月 19—22 日，粮农组织渔业报告第 745 号。

## **为什么有利的环境对小型渔业如此重要？**

7. 小型渔业在减少贫困以及粮食和营养安全等关键问题上具有重要作用。它们在微观经济中的贡献与农业等其它部门相比似乎很小。只有在小岛屿发展中国家和少数国家经济中，小型渔业的贡献才大大增加了国内生产总值。然而，小型渔业在家庭和当地（社区）经济中的作用可能相当大。通过直接和间接的粮食安全机制、收入和雇主乘数效应，小型渔业和相关活动在微观一级，特别对于严重依赖这些活动的最贫穷家庭不可缺少。在家庭中，小型渔业代表着介于饥饿和粮食安全之间的生活保障，捕鱼成为了“水下银行”。

8. 如果具有适当的条件，小型渔业可以大大促进有利于穷人的增长，特别是通过它的能力，为日益增加的农村和无技能人口发挥着缓冲器和劳动安全阀的作用。此外，小型渔业通过其再分配能力，可成为有利的手段，减少农村的不公平，为长期无法参加生产性经济的人口创造有利于穷人的体制和经济增长条件。进而，促进较快速的经济增长，对最贫穷的家庭产生利益扩散效应。最后，小型渔业、鱼品加工和贸易，作为多种活动的一部分，为人口提供了重要有时是关键的安全网，减少脆弱性和风险。在基于生计的可持续发展战略中，小型渔业替代和/或补充其它经济活动，在失去正规就业和/或没有保险计划的情况下，协助家庭维持生活水准。

9. 尽管具有这些关键性作用和贡献，小型渔业仍然被决策者和规划者严重忽视，没有在国家减贫战略中进行讨论。如果成功地创造有利的条件，可增加小型渔业对以上第 6 段和第 7 段所述主题/议题/方面的贡献，而且可使小型渔业部门协助

a) 执行《行为守则》和适当的国际行动计划；b) 减少贫困和粮食安全，这两个问题是《千年宣言》目标强调的问题，特别与目标 1（消除极端贫困和饥饿）有关。

## **可以做什么？**

### **改革渔业政策和立法**

10. 小型渔民和渔业工人，特别是贫穷的小型渔民和渔工，常常没有能力发起和实施符合自己利益的改革，这是因为他们在经济、社会和政治上处于边缘地位。因此，他们需要得到特别保护和援助。渔业政策必须为小型渔业提供长期设想（不仅仅是短期的发展计划），明确制定目标和实现这些目标的政策工具。还应该通过立法建立机制，执行和实施这些目标。两者结合起来，可以为小型渔业活动提供一个总体框架。在制定时必须包括支持小型渔业的具体方式；仅仅管制工业化捕捞活动是不够的（尽管十分重要）。由于小型渔业对减轻贫困和粮食不安全可发挥重要的潜在作用，释放这一潜力需要制定具体针对穷人和粮食不安全者的政策和立法。

11. 还需要考虑如何在立法中界定小型渔民和渔业工人。需要有一个宽泛的手工

/小型渔业定义，例如包括参与加工和销售活动的渔业工人和渔民，以便使他们的工作得到正式承认。不这样做，可能对获得资助和加入工会或组织造成不良影响，也可能使妇女处于不利地位，妇女大量参与小型渔业许多部门的工作，特别是捕捞后活动。

12. 扶持小型渔业的政策和立法可以覆盖范围广泛的议题，应该考虑以下议题，看它们在不同的情况下是否适合：

- 采取管理措施，对外国/国内工业化捕捞活动实行季节或区域限制；
- 允许小型渔民优先进入沿海陆地和近岸海区；
- 保证普遍获得资源的权利。这对于贫穷的小型渔民尤其重要，因为没有这方面的立法，他们的权利容易遭受侵犯；
- 基于社区的渔业管理和共同管理；
- 有能力制定符合当地特殊情况的地方法规；
- 迁徙渔民的流动和获得鱼类资源（需要注意迁徙权利与当地捕鱼权利之间的冲突）；
- 利用工业化渔业的副渔获物，支持小型捕捞后行业，确保小型加工者和贸易商获得渔获物；
- 海上安全（由于所使用的船舶种类，小型渔民尤其容易遭遇事故。所以，立法应该特别关注小型渔业的海上安全）；
- 小型渔民有权捕获跨界鱼类种群，承认在许多国家，小型渔民目前在近海作业；
- 小型渔民和渔业工人可以寻求利用补救程序，特别是上诉程序。

13. 将小型渔民和渔业工人（特别是贫穷和粮食不安全）纳入政策和立法过程，可以使扶持性政策和立法环境反映渔民的真正需求。可通过以下方式改善这些进程：

- 更多地考虑各利益相关者的参与；
- 使各种进程正规化，以确保小型渔民的适当参与；
- 认真规划,安排足够的时间和预算,以便将各利益相关者的广泛参与变成现实；
- 与小型渔业组织和工会进行合作，加强其代表有效参与的能力；
- 改革讲习会手段，以便适合不同的教育水平和对技术问题的不同了解程度，鼓励小型渔民在政策会议上献计献策；
- 使各种方法正规化，以确保透明度；
- 参与权力下放和实行问责，使决策者更接近人民。

#### **改进非渔业政策和立法环境**

14. 小型渔业受行业以外政策的影响，希望扶持小型渔业的机构应该积极地参与

其它部门的政策和立法进程，以便影响它们，为小型渔业谋利益。以下是某些重要的举例：

- 关于公共部门改革和权力下放的国家政策和立法，可以支持共同管理，将政策制定和管理责任下放到小型渔业社区；
- 国家减贫战略和减贫战略文件中的国家减贫政策，可以提及或影响小型渔业、沿海社区的减贫活动以及性别和公平问题；
- 国家贸易政策和立法，可以增强小型渔业出口渔业产品的能力；
- 国家金融和信贷政策和立法，可以支持小型渔民的活动；
- 国家可以采取社会保障、劳动权利和移民的政策和立法；
- 国家可以采取扶持性的合作社和组织政策/条例；
- 关于人权如食物权、生计权、不受歧视权、教育权等的国家政策和立法，或通过这些问题具体立法支持这些权利，或将这些权利载入所有国家法律从属的宪法；
- 其它部门如环境、水和森林的政策和立法，可以分别解决海洋污染、内陆水体水位和红树林毁坏问题；
- 关于规划和提供基础设施的地方政策和立法，可以为小型渔业充当媒介，促进商业活动，不过分地惠予较富裕的大型企业；
- 关于授予和保护沿海/海岸线土地所有权的当地政策(许多小型渔民生活在贫困条件下，因为他们所居住土地的所有权没有得到法律承认。由于所有权得不到保证，渔业社区不愿意投资改善自己的居住条件，常常生活在没有国家提供的基础设施如学校、诊所、排水和卫生设施的“非官方”居住区)。

### **调整渔业管理制度**

15. 可以通过各种手段建立扶持小型渔民的管理制度。在以上考虑渔业政策和立法改革中已经提到，方法之一是制定和实施基于权利的管理制度，例如确保小型渔民优先进入他们可以作业的地区和/或使用被动渔具(例如通过分区或季节性禁止拖网捕鱼)。通过使用人造礁(如《行为守则》建议的那样)，也可实现优先进入，因为人造礁除为鱼类建立新的生境外，还可以阻止拖网在近岸地区进行工业化捕捞。

16. 将管理责任下放到当地社区(如果当地具有能力)，可以改善管理制度的代表性和问责制，从而增加小型渔民将自己的需求和优先事项纳入决策进程的机会。

17. 出于同样的原因，共同管理也可以改善小型渔业的条件。由于近期共同管理的试行和研究已初见成果，现在亟须在已取得成功或有可能取得成功的地方推广这些活动。如果中央政府或渔业部门具有政治意愿和动力，愿意放弃对资源管理的控制，如果制定了明确的行动计划，这是可以实现的。共同管理行动计划应该注意：现有的管理和决策进程；不同当事方在共同管理制度中需要承担的不同管理职能；

必要的人的能力发展；确保当地一级的支持；明确费用和资金来源，以确保可持续性；所有利益集团的有力代表性；适当的政策和法律框架。关于后一点，如果共同管理举措要取得成功，必须考虑由政府采取行动，建立扶持性立法、政策、权利和权力结构等基本问题。政策和立法需要：阐释管辖权和管制权；承认财产权和决策安排；规定和说明当地责任和权力；支持当地实施和问责机制；确保在共同管理制度中明确规定各项权利；赋予渔民团体或组织以法律权利，使渔民组织起来和作出与自己需求有关的安排。

### **推动融资安排**

18. 如果要成功地执行支持小型渔业的战略，渔业部以及财政部和国家财政部门必须确保提供足够和具体的预算拨款。拨款可能包括为沿岸监督、管制和监测工业化捕鱼活动和招聘小型渔业问题专家提供的资金，还可能包括适当资助社会保障以及小型渔业的适当技术和做法的资金。在资助小型渔业时，还必须着眼于渔业部门之外的预算。在国家一级，确保将小型渔业纳入国家减贫战略，可有助于获得减贫资金。也可以在当地间接支持小型渔业，如支持资助地方政府或非政府组织开展渔业活动，以及广泛地支持农村发展。下放资金管理权限，可有助于增加资助小型渔业的效益。

19. 为积极地向负责任的渔业过渡，小型渔业部门也在逐步地实行更大的“市场纪律”。例如，近期已开始关注取消补贴、加强使用权、以贷款替代赠款以及费用回收制度等问题，更加强调收取资源租金（虽然对工业化捕鱼比对小型渔业更有关系）。走向负责任渔业在许多情况下将对小型渔业产生重要影响。所以，需要对小型渔业给予针对性的援助，以缓解过渡期的影响。例如，应避免可能导致过度捕捞的补贴和广泛激励措施（渔业和其它部门），只在适当情况下，才考虑激励措施和补贴，而且它们的使用需要有认真的理由和具体的期限。如果补贴改善了生计或使生计多样化，又不增加捕捞能力或扭曲贸易，那么可能是适合的；或者可以用于促进结构改革，以协助走向负责任的渔业。

20. 许多小型渔业企业需要获得贷款和创业资本。资本投资和周转资本贷款都需要。在小型渔业适用《负责任渔业行为守则》的情况下，尤其重要。因为小型企业可能需要获得适当的渔具，采用适当的捕鱼办法，在附加值上投资，以便更好地利用稀缺资源，必要时从捕捞渔业转让水产养殖。

21. 非正规/传统信贷机制在提供资本或资产方面具有积极意义，因为它们“更接近”用户，更加灵活，更适合于用户的需求。然而，如果不在集体基础上运作，这些非正规机制往往缺乏透明度和问责制，贷款者通常索取高利率，形成剥削关系。所以，建立合作社形式的农村信贷机构，或鼓励商业银行向渔民提供低息/贴息贷

款，可成为支持小型渔民的战略。然而，现有评价结果表明，许多正规贷款办法往往不成功，无论是借款机构的生存能力，还是预期受益人获得贷款的能力都不尽人意。失败的一些理由有：产品和程序不利于借款人使用；不灵活和延误；穷人持有的贷款抵押物品不够，与利率相比交易成本高（正当和非法的）；呆帐比率高。

22. 鉴于上述正规信贷市场和农村信贷机构的问题，人们越来越认识到微型融资作为减少贫困的关键性发展工具的重要性。微型融资可以提供各种金融服务，如存款/储蓄、贷款、支付服务、转帐和保险，最常见的是提供小额贷款。总体而言，妇女占微型融资用户的大多数，可能因为她们有较好的偿还记录。以妇女为渔业微型融资计划的目标，相当于在提高其能力上投资，可以改善其家庭和社区的生计多样化和福祉。粮农组织最近发表了一份技术文件<sup>3</sup>，介绍了微型融资的背景，考虑了各种放款和储蓄模式。还就如何确保微型融资倡议取得成功，提出了许多可以采纳的实际建议。

### **改善信息**

23. 为小型渔民创造最佳条件，取决于获得制定适当政策和战略所依据的良好信息。这要求改善数据收集，对参与自然活动的小型渔业进一步研究，还寻求学习当地知识。

24. 需要数据要求低的信息系统。这些系统应该监测和评价小型渔业以及捕鱼社区的贫困水平、脆弱程度和粮食安全情况。改善信息交换系统，可以使渔业和非渔业管理部门有能力了解小型渔业的重要性。但是，以最有效的方式将有关信息传达到有关当事方，必须对认真规划的通信战略作出计划和预算。例如，成功地展示小型渔业的重要性，可以将小型渔业纳入全国减贫战略。

### **加强能力**

25. 一旦获得了制定政策和战略所依据的信息，则必须成功地执行这些政策和战略。通过人的能力发展进程可以支持成功的执行活动，人的能力发展过程是“个人、团体、组织、机构和社会—单个和集体地—发展自己的能力，制定和实现目标，履行职能，解决问题，发展实现这一进程的手段和条件的过程”。<sup>4</sup>

26. 如图 1 所示，人的能力发展分为四个层次。需要在每一个层次进行能力需求评估，然后分析能力需求和编制关键能力需求的教程，之后选择和使用适当的授课机制（人的能力发展综合框架，详见 COFI/2005/Inf.11 号文件）。各个层次的人的

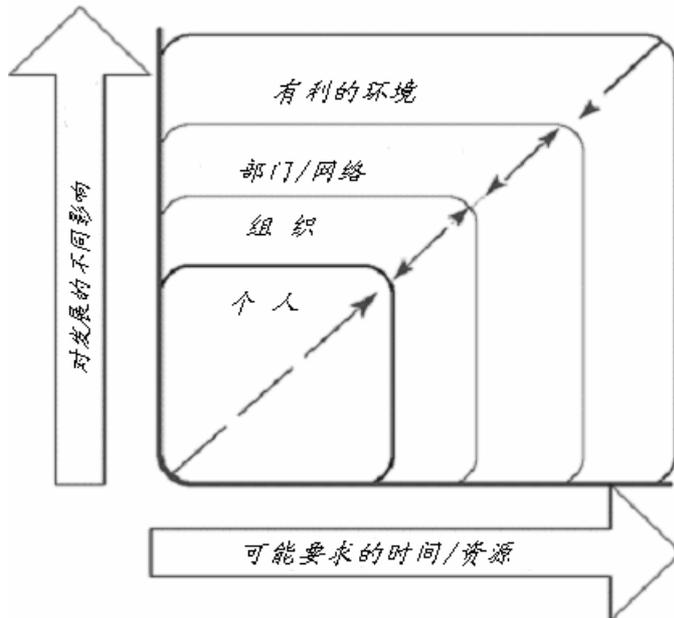
---

<sup>3</sup> 关于渔业和水产养殖微型融资的技术文件第 440 段：准则和案例研究（Tietze 和 Villareal, 2003）。

<sup>4</sup> 粮农组织渔业报告第 745 号，粮农组织，罗马，2004 年。

能力发展都不仅需要关注渔业的具体技能和知识，还需要改进一般性的管理技能，如解决冲突、规划、行政管理等。

**图 1. 人的能力发展的四个层次**



资料来源：参照 Bolger 改编，2000 年。<sup>5</sup>

27. 在渔业部门所处总体环境中的能力发展问题上，尤其需要特别注意良好治理。良好治理的关键方面包括包容性、合法性、透明度和问责制。在部门和网络层面，更有能力确保统一的部门政策和战略以及部门之间的协调，可增强总体能力。在组织/机构和个人层面，需要 a) 渔业部门、捐助机构和非政府组织聘用更多的通晓小型渔业事务的渔业专家；b) 更加强调这类组织中的社会、经济和生计业务技能，又不忽略包括资源评估在内的自然科学；c) 增强代表和服务小型渔业的组织，特别是关注渔业技术管理问题、社会福利、信贷/储蓄和销售以及政治谈判或游说事务组织的能力。

### **使市场为小型渔民服务**

28. 在考虑“市场”时，重要的是考虑“投入”和“产出”市场。投入市场可通过上述一些办法为小型渔业服务，如借助微型融资解决贷款问题，通过迁徙立法解决劳动力需求问题。对其它投入市场，特别是进口物品的投入市场，需要认真监督，以评估它们对小型渔业的影响。适当时，进行物流干预，甚至法律干预，确保渔民

<sup>5</sup> Bolger, J., 能力发展：为什么、什么和如何？加拿大国际开发署，*不定期丛书*，第 1 卷，第 1 号，2000 年 5 月。

容易和公平地获得所需要的投入。例如，可鼓励向小型渔民提供物品的公司之间进行竞争，方便进口物品迅速通关，或便利投入物品的运输和在偏远地区销售。

29. 关于产出市场，国内和国际市场可以为小型渔业提供巨大的利益。第一步是提高对小型渔业生产的鱼品和渔业产品销售和贸易重要性的意识，将其列入渔业（和其它部门）的政策和计划（见以上关于改进信息和使用通信战略的讨论）。这一步骤十分必要，是因为 a) 在历史上十分强调工业化捕鱼的出口带动增长作用；b) 妇女在捕捞后活动中占有重要比重。

30. 另一步骤是承认鱼品贸易领域目前正在发生的全球变革，这一变革将促进小型渔民总体条件的变化。全球变革的内容包括：发展中国家产量迅速增加，外汇净收入增加；与发展中国家传统的盐渍或晒制保存办法相反，更多的鱼和鱼产品以新鲜、冷冻或冰冻的形式出售；根据《公司社会责任》、海洋指导委员会和许多其它举措中的环境和/或社会标准，认证和品牌有所增加（虽然其市场总份额仍然很小）。

31. 虽然这些变革为小型渔业提供了积极机会，但也对历来从事鱼品贸易的某些小型从业者产生了消极影响。在许多国家，变革产生了更大的潜在利润，捕捞部门的新投资和新技术导致所有权集中在少数公司手中，卸鱼集中于少数地点。更多地使用冰以及销售新鲜和冷冻鱼品，加上运输条件改善，对传统加工者以及为这些活动提供薪柴、传统包装材料等生产投入的企业造成了重要影响。这些事态发展，还增加了外部买主从遥远卸鱼中心获得新鲜鱼品的可能，加剧了与传统贸易商和加工者的竞争。还有性别方面的影响，所有权集中尤其影响到妇女，她们历来从从事捕捞活动的丈夫那里获得鱼品供应。

32. 应该采取适当举措，确保小型渔业可以利用全球趋势提供的机会。这类举措可以包括：游说改革国际贸易政策和条例，并提供这方面的信息；提供战略市场咨询，以协助渔民根据市场的具体要求扩展到新的市场；提供技术和实际支持，以增加新鲜/冷冻鱼品销售的数量；协助小型渔民遵守认证标准。还需要发展能力，以便使小型渔业工人，特别是妇女和穷人，适应新的环境和动员起来，尽量减少全球趋势和地方情况造成的任何潜在的不利影响。

33. 在国家一级，必须确保加工商和贸易商可靠地获得鱼品和进入市场。可通过支持资源可持续开发和支持小型捕捞活动，方便小型贸易商和加工者获得鱼品，因为小型贸易商在很大程度上依赖于这一部门取得鱼品供给。还可以更多地利用工业化捕鱼的副渔获物来增加鱼品的供给。在采购鱼品的港口和卸鱼场建立适当的设施，可增加小型贸易商和加工者特别是妇女获得鱼品的便利。这类设施包括自来水、储存设施、卫生设施和盥洗间以及宿舍。

34. 要改进贫穷贸易商进入市场的机会，还需要采取措施，支持采用适当的加工、保存、运输和储存技术。所有这些都助于增加附加值，减少鱼品腐烂和损失。鱼品自由流动，在检查点和边界不受必要的干扰，对许多小型贸易商是另一个重要的问题，可通过增加对现有问题的意识和全面改善各级管理来解决。在鱼品市场向贸易商提供适当的设施（如厕所、自来水、托儿所、低租金摊位等），是确保进入市场的另一重要条件，因为它可以保证获得鱼品。

## 结 论

35. 应该回顾，2004年7月在罗马举行的专家磋商（根据渔业委员会关于小型渔业在减少贫困和粮食安全中的作用问题的第二十五届会议的建议举行）建议制定一项关于“小型渔业与减少贫困”的新条款。这一新条款应包括以下内容：

- 符合《千年发展目标》的负责任渔业；
- 将渔业纳入国家发展和减贫战略；
- 加强小型鱼业的权利；
- 通过通信、能力建设和组织来增强能力；
- 有利于穷人的渔业和相关政策；
- 提供适当的减贫资金；
- 有利于穷人的渔业管理办法；
- 通过更好的应对机制和社会安全网减少脆弱性；
- 让市场为穷人服务。

## 建议委员会采取的行动

36. 请委员会审查本文件，向成员国、粮农组织以及其它机构和国际组织提供指导，说明可采取哪些战略，确保为小型渔业提供一个有利的环境。各机构和国际组织不妨指出它们可以参与的具体领域。委员会还不妨建议修订《行为守则》，列入一项关于小型鱼业的条款。