



人权理事会

第五十五届会议

2024 年 2 月 26 日至 4 月 5 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

气候变化背景下的渔业和食物权

食物权特别报告员迈克尔·法赫里的报告

概要

食物权特别报告员迈克尔·法赫里在根据人权理事会第 43/11 号决议提交理事会的这份报告中，为促进小规模渔民、渔业工人和土著人民的权利提供了框架，并为各国如何确保世界水生生态系统的生物多样性和安全以及如何在气候变化挑战面前履行人权义务提供了指南。



一. 导言

A. 过度捕捞、气候变化和冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)

1. 正如没有水就没有生命一样，没有小规模渔民和渔业工人，成百上千万的沿海和河岸社区居民就无法生存。因此，小规模渔民和渔业工人充分享有人权是人人实现食物权的必要先决条件。特别报告员在报告中重点关注小规模渔民、渔业工人和依靠渔业为生的土著人民，因为他们处于气候变化的前沿。他感谢各国、民间社会成员和专家提供的资料和开展的磋商。报告借鉴并推进了前几任任务负责人所做的工作以及国际手工渔业和水产养殖年的相关工作。¹

2. 至少从 19 世纪 60 年代开始，小规模渔民就一直在警告政府过度捕捞的危险。自那以后的一个半世纪以来，小规模渔民的生态关切一直被忽视，而大规模渔业的机械化程度和能力都有所提高，捕捞速度超过了鱼群恢复的速度。政府被巨额利润所蒙蔽，认为鱼类资源将永远处于丰富的水平。²

3. 过去 50 年间，过度捕捞增加了两倍；如今全球三分之一经过评估的渔场已经超出生物极限。同时，全球 60% 的渔场正在满负荷捕捞。被捕捞的大型食肉鱼类的全球生物量在一个世纪内下降了三分之二。由于过度捕捞、污染和生境破坏，三分之一的淡水鱼类面临灭绝。³ 过度捕捞不仅威胁环境，还破坏了数十亿人的粮食安全和生计。

4. 此外，在食物系统中，小规模渔业最容易受气候变化的影响。⁴ 沿海社区成员和沿海土著人民，特别是北极地区和小岛屿居民，最先遭受了气候变化造成的破坏和暴力。

5. COVID-19 疫情对渔业造成重创。旅行限制意味着渔民无法将渔获送到市场和消费者手中，导致需求和价格下降。储冰设施不被视为基本服务，设施关闭使渔民无法保存渔获。因此，许多渔民被迫将捕获物“倾倒”回海洋。

6. 疫情期间，许多加工、收获和销售行业的工人失去了工作。此外，在渔船上工作以及从事收获后的处理、包装和加工工作增加了病毒传播和 COVID-19 疫情爆发的风险，原因包括：近距离接触；日常用品包括个人防护设备短缺；医疗服务时有时无。实施封锁后，许多移民渔业工人立刻陷入困境，往往被迫在得不到政府任何救济或援助的情况下维持生存。疫情对从事鱼类加工和销售的妇女造成毁灭性打击，占此类劳动力大多数的女户主所受影响尤为严重。这导致妇女就业

¹ 见 [A/59/385](#)、[A/67/268](#)、[A/73/164](#) 和联合国粮食及农业组织(粮农组织)，国际手工渔业和水产养殖年 2022：最后报告 (2023 年，罗马)。

² Mark Kurlansky, *World Without Fish* (New York, Workman Publishing, 2011).

³ [A/76/179](#)，第 24 段；另见 <https://www.fao.org/3/cc0461en/online/sofia/2022/status-of-fishery-resources.html>。

⁴ 粮农组织，《气候变化对渔业和水产养殖的影响》(2018 年，罗马)。

率进一步下降，性别暴力攀升。由于学校关闭而且卫生系统不堪重负，妇女和女童的无酬照护和家务劳动更为繁重。⁵

7. 疫情、气候变化、污染和过度捕捞给小规模渔民、渔业工人及其社区造成残酷伤害。然而，小规模渔民、渔业工人和土著人民仍然是世界水域的管理者；他们展现出适应气候变化的能力，在恢复、养护、保护和共同管理当地水生和沿海生态系统方面发挥重要作用。⁶ 考虑到小规模渔业的就业人数超过所有其他海洋经济部门的总和，他们对于大多数国家的疫后恢复和粮食系统转型举足轻重。⁷ 据估计，包括生计产业和第二产业工人及其家属在内，约有 6 亿人的生计至少部分依赖渔业和水产养殖业，⁸ 这些工人中有 95% 在全球南方。根据最近的年平均数，小规模渔业占世界捕捞就业的 90%。每年捕捞 9,200 万吨鱼，其中 40% 由小规模渔民捕获。⁹

8. 然而，在制定和实施环境和商业计划时，小规模渔民和渔业工人仍然经常被政府、国际组织和企业边缘化或忽视。他们的人权常常受到侵犯——或受到剥削，或被剥夺原来拥有的水域——起因在于工业化捕鱼船队和大规模水产养殖场为全球海产品买家服务、建立禁捕保护区(“海洋保护区”)、沿海开发和海景工业化、水坝建设以及近海石油和天然气作业。

9. 特别报告员在报告中“渔业”一词涵盖鱼类和贝类的捕获(或狩猎)、养殖、收获和加工。尽管一些沿海社区和土著人民的生活方式围绕着捕鱼和狩猎海洋哺乳动物来组织，但特别报告员没有涉及海洋哺乳动物的狩猎，因为这是一个不同的经济部门，自有一套法律制度和机构来管理。

B. 小规模渔民和渔业工人

10. 理解小规模渔民和渔业工人之间的区别很重要，因为两个群体各自面临不同的风险，而且各自拥有一套法律工具。不过这些利益和工具是重叠的，小规模渔民可以获得的许多权利渔业工人也可以获得。此外，一个人可以具有多元、动态的身份。例如，许多小规模渔民为较富裕渔民或大规模商业渔民充当渔业工人，或者是季节性的，或者是为还债而工作一段时间。渔业工人实际上可以捕鱼和/或从事其他活动，如鱼类清洗和加工、卖鱼、清洗船只和渔具或在仓库工作。他

⁵ 粮农组织，《2022 年世界渔业和水产养殖状况：努力实现蓝色转型》(2022 年，罗马)，第 197 和 209 页。另见 https://www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS_842605/lang--en/index.htm; <https://focusweb.org/impacts-of-covid-19-on-small-scale-and-traditional-fishers-and-fishworkers-in-india/>; <https://focusweb.org/covid-19-outbreak-socio-economic-impact-on-small-scale-fisher-and-aquaculture-in-indonesia/>。

⁶ 粮农组织，《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》，第 5.5 段；Xochitl Édula Elías Ilosvay, Jorge García Molinos and Elena Ojea, “Stronger adaptive response among small-scale fishers experiencing greater climate change hazard exposure”, *Communications Earth & Environment*, vol. 3 (2022); and <https://www.righttofoodandnutrition.org/stewards-our-waters-and-seas-time-recognize-and-support-small-scale-fishers>。

⁷ Phillipa J. Cohen and others, “Securing a just space for small-scale fisheries in the blue economy”, *Frontiers in Marine Science*, vol. 6 (April 2019), p. 2.

⁸ 粮农组织，《2022 年世界渔业和水产养殖状况》，第 xvi 页。

⁹ 粮农组织、杜克大学和世界渔业中心，《揭示隐藏的渔获：小规模渔业对可持续发展的贡献》(2023 年，罗马)，第 xxxv 页。

们可能在某些季节捕鱼，而在其他时间或不同年份寻找工作。此外，确定哪些活动属于“渔民”和“渔业工人”的范畴，其区分方式通常带有性别因素，下文将对此进行更全面的描述。决定一个人是不是“工人”的不是工种，而是工作条件，这主要通过雇主向其支付收入这一事实来界定。

11. 因此，立足人权的办法不仅借鉴对歧视和压迫的交叉分析并确保政策的一致性。这种办法还可鼓舞小规模渔民和工人之间相互团结，强调性别公正并承认土著人民的独特地位。

C. 小规模渔民

12. 小规模渔民并不存在单一定义。类似术语包括个体渔民或渔夫。小规模渔民通常是指使用小型渔船的渔民家庭。他们依靠少量的资本和能源，通常以一家一户或合作劳动的形式，在近岸水域短期捕鱼。然而，怎样才算小，要看每个国家的具体情况，在全球范围内涵盖各种规模。

13. 小规模渔民往往深深植根于当地社区、传统和价值观，世代为整个社区提供食物和生计。人们也会迁徙到其他地方从事小规模捕鱼。小规模捕鱼既是一种生计，也是一种生活方式，是许多社区在日常生活中创造意义和价值的方式；因此，人们的文化权利受到威胁。与通常由外国资本支持的大型船只不同，小型船只与当地社区存在直接联系，确保小型港口的活力，并创造社会和文化价值。

14. 小规模渔业包括捕捞和养殖(手工或传统水产养殖)。小规模渔民的收获可用于家庭消费(生计)、获取收入(商业)，或两者兼而有之。小规模渔民商业可以涵盖几种不同的活动。小规模渔民通常在当地市场销售，但也可以在一个区域内跨境销售。在发展中国家，小规模渔民捕获的鱼是蛋白质和必需微量营养素的重要来源。非正规渔业市场链为数亿人的生计做出贡献。¹⁰ 小规模渔民的船只和渔具可能是自有，也可能是租赁。

15. 总之，与其他渔业作业相比，小规模渔业劳动强度更大，机械化程度更低，对生态和碳的影响相对较小，对沿海和河岸的社会、经济和文化生活至关重要。人们可以通过查看渔具类型、机械化程度、船只大小、捕鱼地点、储存/保存要求、劳工和商业关系以及捕捞后如何使用渔获来评估规模。¹¹

16. 然而，归根结底，确定什么是小规模属于社会、文化和政治问题，而不是技术问题。各国应通过透明和有意义的公共进程，并采用基于人权的办法，界定小规模渔业。¹²

17. 《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》¹³ 认识到小规模渔业对社会、经济和环境发展至关重要；准则采用基于人权的办法，将社会、经济和环境发展目标结合起来。《自愿准则》是渔民和渔业工人组织多年倡导努力的结果，在 120 多个国家 4,000 余名渔民、渔业工人和其他人的参与下制定。

¹⁰ Cohen and others, “Securing a just space”.

¹¹ 粮农组织、杜克大学和世界渔业中心，《揭示隐藏的渔获》，第 22 页。

¹² 《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》，第 2.4 段。

¹³ 在本文件中除非另有说明，否则《自愿准则》是指《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》。

2014 年，各国在联合国粮食及农业组织(粮农组织)渔业委员会进行谈判并批准了这些准则。这些准则被视为促进渔业可持续和安全发展的主要国际文书之一，也是实现各种可持续发展目标的关键工具。¹⁴

18. 《自愿准则》对于在气候变化和生物多样性丧失的背景下实现最广泛意义上的食物权至为关键。准则对人民在小规模渔业方面的法律权利及相应的国家人权义务提供了权威性解释，使各机构之间的政策能够协调一致。¹⁵ 因此，必须根据国际法和相关人权文书，如《联合国土著人民权利宣言》、《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》以及《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》对其进行解释。国际法内部和各项文书之间出现任何矛盾和冲突，都必须以促进充分实现人权的方式加以解释。

19. 《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》对于解决小规模渔业社区长期受到的政治边缘化和排斥十分必要。小规模渔民有权直接和(或)通过其代表组织积极自由地参与涉及制定和执行可能影响其生活、土地和生计的政策、方案和项目的全部决策过程。¹⁶ 反过来，国家必须与沿海和河岸社区开展真诚协商与合作，考虑到各方之间现有的权力不平衡，避免对弱势群体的歧视。¹⁷ 各国必须确保通过此种协商能够在开展下列活动之前让个人和群积极、自由、有效、有意义和知情地参与相关决策过程：实施大型项目；采取与渔民和渔业工人的迁徙、国际贸易、气候变化和灾害有关的政策和管理措施；内陆和海洋空间规划；确定研究的优先次序。¹⁸

20. 例如，乌干达颁布了 2022 年《渔业和水产养殖法》，规范鱼类资源的养护和管理，并让包括妇女、青年和其他部门在内的不同群体参与这一领域。作为这项工作的一部分，乌干达于 2022 年 11 月成立了由民间社会组织代表、政府官员和其他利益攸关方组成的国家工作组，制定《落实〈粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则〉国家行动计划》。此外，乌干达民间社会组织建立了论坛，将小规模渔民和国家、区域及国际各级决策者汇集在一起，就小规模渔业社区的现状和关切开展讨论。¹⁹ 坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦政府也实施了落实《自愿准则》的国家行动计划。²⁰

¹⁴ 见 <https://www.fao.org/3/cb4939en/cb4939en.pdf>。

¹⁵ 《自愿准则》，第 10 节。

¹⁶ 同上，第 3.1 段，指导原则 6；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第二和第十条；粮农组织，2022 国际手工渔业和水产养殖年，第 4 页。

¹⁷ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第二条第 3 款；《自愿准则》，第 3.1 段，指导原则 6。

¹⁸ 《自愿准则》，第 5.10、6.10、7.7、7.9、9.2、9.6 和 11.9 段；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第十条第 1 和第 2 款。

¹⁹ 国际粮食行动网乌干达分部提交的材料。

²⁰ 津巴布韦政府提交的材料；另见 https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ssf/documents/Tanzania_National_Plan_of_Action_Book.pdf。

D. 土著人民

21. 土著人民与海洋和河流之间的联系体现出他们的生计、粮食安全和文化紧密交织在一起。全球超过 4.76 亿的土著人口中，²¹ 约 2,700 万依靠捕鱼维持生计和粮食安全。²² 平均而言，沿海土著人民的人均海产品消费量比非土著人口高 15 倍。²³ 同样，传统的河流捕鱼对内陆土著人民至关重要。

22. 面临水生资源商品化和过度开发的土著人民，其与生俱来的自决权²⁴ 受到威胁。因此，土著人民有权通过自己的保有权制度控制和管理其沿海和河岸生态系统。反过来，各国必须保护和尊重土著保有权。²⁵

23. 此外，国家有义务充分实现土著人民的自由、事先和知情同意权，这是土著人民对可能影响其土地、领地或权利的任何行动表示同意或拒绝同意的权利。这包括国家有义务向土著人民提供特殊和有区别的协商程序。²⁶ 土著妇女和女童面临的暴力风险相对较高，在推进其土地和领地权利的过程中尤为如此，如果她们反对实施未经其自由、事先和知情同意的发展项目，暴力风险甚至会更高。各国应推动并支持土著妇女和女童有意义、真正、知情地参与政治和公共生活，参与包括决策职位在内的所有级别的工作。²⁷

E. 性别

24. 性别是一个社会建构的范畴，在不同群体中进行权力分配，并赋予各群体的工作以不同价值。有些社区的文化不接受妇女捕鱼的做法。总的看来，妇女的大部分工作属于收获前和收获后环节。还有些社区，如果妇女捕鱼，其经济意义会被低估，政治重要性也大打折扣。

25. 如果将性别严格理解为二元，把 fa'afafine、双灵者和跨性别者以及其他性别的人都排除在外，父权就会更加根深蒂固。遗憾的是，按性别分列的统计数据只重点关注妇女。

²¹ 见 <https://www.un.org/en/fight-racism/vulnerable-groups/indigenous-peoples>。

²² Andrés Cisneros-Montemayor and others, “A global estimate of seafood consumption by coastal Indigenous peoples”, *PLoS ONE*, vol. 11, No. 12 (2016).

²³ 同上。

²⁴ 《联合国宪章》、《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》和《联合国土著人民权利宣言》规定的一项权利。另见 A/HRC/51/24, 第 34 段。

²⁵ 《联合国土著人民权利宣言》，第 25 和第 26 条；《自愿准则》，第 5 节。

²⁶ 美洲人权法院，*Sarayaku 的 Kichwa 土著人民诉厄瓜多尔案*，判决，2012 年 6 月 27 日，第 165 和 166 段；非洲人权和民族权委员会，*少数群体权利发展中心(肯尼亚)和少数群体权利团体国际组织代表 Endorois 福利理事会诉肯尼亚*，第 276/2003 号来文，2010 年 2 月 4 日，第 212 段。

²⁷ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第七、第八和第十四条；消除对妇女歧视委员会，第 39 号一般性建议(2022 年)，第 22、第 45 和第 46 段；《联合国土著人民权利宣言》，第 21 条第 2 款和第 22 条。

26. 在整个渔业和水产养殖价值链中，妇女占总劳动力的一半，发挥着关键作用。绝大多数妇女从事非正规、收入最低、最不稳定和技能程度最低的工作。妇女往往由于身为渔民的家庭成员而受到忽视，不被视为工人。²⁸

27. 全球加工业的某些部门中，高达 85% 的雇员是妇女。妇女从事加工工作的比例过高是由歧视性观念所致，认为妇女比男子更顺从、更灵活、更细致，还可以接受更低的报酬。这些重男轻女的观念导致妇女从事报酬低、不稳定的工作，在政策层面很少得到或根本得不到承认。²⁹ 物质匮乏时，一些社区的妇女曾不得不向船主和船员提供性服务以换取鱼；还有的社区，如果妇女成为成功的渔民，会被指控为巫师并受到迫害。³⁰

28. 因此，各国应采取性别公正的办法，为所有性别的人充分实现权利和机会，重新分配权力并确保所有性别之间的平等。

29. 各国还须采取具体措施解决性别歧视，同时为民间社会组织，特别是女性渔业工人及其组织创造平等参与所有决策进程的空间。³¹ 例如，孟加拉国有几项惠及妇女的方案，提供能力建设和资金援助，帮助她们改善收获后做法、加强营销和价值链开发。³²

F. 渔业工人

30. 渔业工作是最危险的三类职业之一，国际劳工组织(劳工组织)将渔业工作描述为“肮脏、危险和困难的”。³³ 然而，各国往往未能履行义务，对该部门进行监督并执行适用的国家健康和安全条例，从而导致整个部门出现不安全、不健康的状况。

31. 每名渔业工人平均要供养三个受抚养人或家庭成员。参与捕捞渔业的每一名工人会产生大约四个第二产业工作岗位，包括鱼类贸易、加工和销售，其中许多工作由妇女完成。³⁴

32. 众所周知，商业捕鱼非常危险，死亡和伤病率很高。大多数致命事故发生在海上，或因过度暴露于高温、阳光和盐水，或因设备危险、机器故障或安全设备

²⁸ 粮农组织，《2022 年世界渔业和水产养殖状况》，第 207 页。

²⁹ 同上，第 71 页。

³⁰ Namaganda Rehema Bavuma and Park Muhonda, “Fisherwomen’s struggle for their right to food and nutrition: challenges and coping strategies of fisherwomen in Uganda and Malawi”, in *Right to Food and Nutrition Watch: Stewards of Our Waters and Seas – Time to Recognize and Support Small-Scale Fishers* (Global Network for the Right to Food and Nutrition, 2022).

³¹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十四条；消除对妇女歧视委员会，第 34 号一般性建议 (2016 年)，第 35 和第 36 段；《自愿准则》，第 8.2 段。

³² International Planning Committee for Food Sovereignty, *People-Centred Assessment of the Implementation of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Eradication: Bangladesh, India, Indonesia, Malaysia, and Sri Lanka* (2023), p. 38. Available at https://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2023/11/SSF-Guidelines_Report_AP_web.pdf.

³³ A/HRC/40/56, 第 20 段。

³⁴ 劳工组织，“《2007 年渔业工作公约》和建议书：2011–2016 年行动计划” (2011 年，日内瓦)，第 1 页。

不足。内陆渔业工人往往缺乏足够的安全设备，可能因捕鱼平台不稳定而发生致命事故。水产养殖工人因长期暴露于水中的有毒化学品和抗生素而健康受损，水产养殖的危险性越来越大。³⁵ 收获后环节的工人大多是妇女，她们遭受到与潮湿而危险的加工设施相关的特殊危害，不可避免地出现严重健康问题。³⁶

33. 特别报告员还收到令人担忧的报告，涉及渔业工人的就业保障和领取基本生活工资的权利。渔业工人，特别是发展中国家的渔业工人，仍然无法支付自己和家人的基本需求和服务。由于许多活动是季节性的，所以工人也许只能间断地获得收入，而预定的付款可能在供应链中受到拖延或完全扣留。

34. 与劳工组织关于海员的标准不同，³⁷ 劳工组织的框架不包括渔业工人最低基本工资标准。³⁸ 因此，渔业工人的工资通常低于国家最低工资，是最低人均收入之一。许多渔民从事非正规工作或自营职业，因此被排除在劳动保护之外，无法享受社会保护计划，包括社会保障、工人赔偿和健康保险。小规模渔业中，大多数工人根据口头协议工作，缺乏固定或可强制执行的条款和福利。³⁹

35. 渔业工人，特别小规模作业中的工人，⁴⁰ 往往被剥夺了结社自由权或组织工会的权利，因为国家法律不承认其就业，而且工作环境偏远，与外界隔离。大中型工业企业的雇主往往拒绝承认渔业工人的劳工权利，并对劳工活动分子怀有敌意。⁴¹

36. 妇女、儿童和移民工人特别容易受到最严重形式的剥削，包括贩运人口、欺诈性和欺骗性招聘、强迫劳动、身体、精神和性虐待、杀人、遗弃和歧视。女性渔业工人缺乏保护的主要原因是非正规和“隐蔽”的工作安排大行其道。妇女在全行业继续面临歧视和性别暴力，职业风险更大，就业保障不如男性，加入工会的机会也更少。

37. 在这一危险部门雇用儿童被视为最恶劣的童工形式之一，但这种现象在小型企业和水产养殖企业中相当普遍。渔业和水产养殖社区的普遍贫困助长了童工现象，因为这种劳动被认为是廉价的，而且为确保家庭粮食安全所必需。⁴² 据报道，所有童工中约 48%从事危险工作，约一半年龄在 5 至 11 岁之间，约 42%是女童。⁴³

³⁵ Fellesforbundet – 海产和水产养殖工人提交的材料。

³⁶ 国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会(IUF)、芬兰食品工人联合会、挪威食品和同业工人联合会、津巴布韦食品和同业工人联合会提交的材料。

³⁷ 见 https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_845493/lang--en/index.htm。

³⁸ 见劳工组织，“《2007 年渔业工作公约》(第 188 号)：参与进来”文件号 GDFWF/2013，第 4 页。

³⁹ 国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会(IUF)和津巴布韦食品和同业工人联合会提交的材料。另见粮农组织，“COVID-19 如何影响渔业和水产养殖食品系统”，(2020 年 4 月)和粮农组织“COVID-19 对亚洲渔业和水产养殖业的影响”(2020 年 5 月)。

⁴⁰ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》第十三条第 5 款明确提及这一点。

⁴¹ 国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和同业工会联合会提交的材料。

⁴² A/HRC/40/56, 第 39 段。

⁴³ Alliance 8.7, *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016: Executive Summary*, p. 5

38. 移民渔业工人占渔业劳动力很大的份额，遭受最严重形式的虐待，包括强迫劳动、抵押劳工和人口贩运等当代形式的奴役。这与非法捕鱼、过度捕捞和劳动标准未得到执行息息相关。⁴⁴ 移民工人的贩运和强迫劳动在公海尤其普遍，往往超出相关国家管理部门的管辖或监督范围。⁴⁵

39. 确保有尊严的工作、有保障的生计和实现人权的最有效方式之一是社会保护。社会保护还能创造一个公平、监管良好的部门，反过来又有利于资源保护。⁴⁶ 社会保护制度健全的国家最善于快速应对 COVID-19 疫情的影响，通过调整现有的社会保护方案，通过临时现金和实物转移以及投入(如燃料)补贴来减轻渔业和水产养殖业的收入损失。⁴⁷

40. 各方已经认识到，社会保护和体面工作属于优先事项。⁴⁸ 然而，在国家一级，相关国际承诺和文书大多未得到充分采纳或执行，⁴⁹ 渔业部门相对而言也更为落后。

二. 气候变化、鱼类资源枯竭和生物多样性退化：治理和不平等问题

41. 生物不可持续渔业的比例从 1974 年的 10% 上升至 2017 年的 34.2%。此外，气候变化预计将对许多地区的生态系统造成不可逆转的损失，对人类的生活方式、经济和文化特征产生负面影响。气候变化也在使水温升高，改变鱼类洄游模式，鱼群从低纬度向高纬度地区转移，导致渔民向极地方向移动并发展多样化捕捞。这些变化的模式增加了渔业用户之间发生跨界管理冲突的风险，并对海产品的公平分配产生负面影响。一些地方动植物种群已经消失，预计种群灭绝的速度会加快，特别是在较温暖地区。显然，减少过度捕捞和不可持续的做法可能增加鱼类资源，提高渔业的适应能力。⁵⁰

42. 开放水域的石油和天然气勘探开采以及海上项目的生命周期对于气候和小规模渔民的威胁都在不断升级。海上项目占世界石油和天然气产量的 30% 以上。近海活动加剧气候危机，对整个海洋生态系统构成威胁，从经济和环境两个方面造成流离失所，对若干人权造成直接损害，并危及整个区域的粮食安全。

43. 海底管道会缠绕捕鱼设备和船只，危及生命和财产，从而造成安全隐患。运输船只的日常排放中存在被称为“舱底污水排放”的猖獗做法，其中的碳氢化合

⁴⁴ 见 <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/policy-areas/fisheries/lang--en/index.htm>。

⁴⁵ A/HRC/40/56, 第 42 段。

⁴⁶ 粮农组织，《2022 年世界渔业和水产养殖状况》，第 134 和 135 页。

⁴⁷ 见 <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1382680/>。

⁴⁸ 例如见可持续发展目标具体目标 1.3；劳工组织，2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)；劳工组织，《2007 年渔业工作公约》(第 188 号)；《自愿准则》，第 6 节；粮农组织，《2021 年渔委会可持续渔业和水产养殖宣言》(2021 年，罗马)。

⁴⁹ 粮农组织，《2022 年世界渔业和水产养殖状况》，第 134 和 135 页。

⁵⁰ 政府间气候变化专门委员会，Hans-Otto Pörtner 等(编)，《气候变化 2022：影响、适应和脆弱性》(2022 年)，第 19、61、200、381、382、766 和 767 页。

物、有毒金属和危险化学品对海洋造成污染。⁵¹ 钻井和勘探活动产生的噪音污染干扰鱼类的交流和洄游模式。基础设施建设经常会破坏重要的鱼类栖息地。即使近海项目关闭后，未封堵或封堵不良的油井和废弃基础设施仍会继续向海洋中泄漏石油、放射性物质和其他毒素。⁵²

44. 架设海上基础设施的同时往往要划定禁区，使渔民无法获得鱼类资源，导致生计损失和粮食无保障。例如，在圭亚那，平台补给船穿越并阻塞传统渔场。⁵³ 尽管官方发布海洋安全通知，但渔民因不识字而无法获得信息，因此遭受安全风险，得到的损害赔偿也微乎其微。

45. 采掘业影响海洋温度、酸度和海流，以及鱼类种群的分布和行为，从而加剧气候变化。墨西哥各区域的水温上升，引发了飓风奥蒂斯等天气现象。⁵⁴ 2022 年，南非德班的渔民遭遇了毁灭性的洪水，数日内便有 400 多人丧生。渔民失去了房子和亲人，随后数月又被禁止捕鱼。⁵⁵ 在尼日尔三角洲，石油和天然气泄漏仍在造成重大环境损害。毛里塔尼亚、塞内加尔和南非的几个近海项目威胁着海洋手工渔业。虽然对此负有责任的一些公司已被起诉到东道国国家法院，但小规模渔业组织仍然很难获得任何救济。⁵⁶

46. 不过也出现了一些令人鼓舞的小的发展变化。例如，南非的小规模渔民在通过诉讼建立团结方面取得了显著成功。高等法院 2022 年和 2023 年作出的三项判决处理了充分协商权、对习惯权利的承认以及石油和天然气勘探对小规模渔民人权的影响问题。⁵⁷

47. 然而，气候变化科学只能在部分程度上帮助沿海和渔业社区。气候适应既是一种经济和生态决定，也是一系列政治、社会和文化决定。其中包括为捕鱼使用领地的权利、当地管理的海域和传统保有权。保有权制度是渔业管理的关键所在，因为保有权制度决定谁能获得、使用和控制土地和水资源。

48. 归根结底，社区适应气候变化的能力取决于：共同的规范、价值观和理解促成合作的能力；社区参与决策的程度；以及与传统、土著和科学知识体系同时开展合作的能力。事实上，拥有高度本地化知识的渔民处于第一线，因为他们能够迅速识别环境中发生变化的信号，认识到适应需要，并找出克服新挑战的方法。⁵⁸

49. 气候变化造成严重的不平等，因为气候变化伤害到温室气体排放量最少的人群。而不平等，特别是收入和性别不平等，反过来又削弱有效实施可持续性政策

⁵¹ 国际环境法中心提交的材料——四十二方联署材料。

⁵² 同上。

⁵³ 不列颠哥伦比亚大学副教授 Janette Bulkan 和名誉副研究员 John Palmer 提交的材料。

⁵⁴ 墨西哥政府提交的材料(西班牙文)。

⁵⁵ 开普敦大学“一个海洋中心”小规模渔业研究小组成员 Jackie Sunde 和夸祖鲁-纳塔尔自给渔民论坛提交的材料。

⁵⁶ 公平渔业安排联盟提交的材料。

⁵⁷ 见夸祖鲁-纳塔尔自给渔民论坛提交的材料。

⁵⁸ 政府间气候变化专门委员会，《气专委气候变化中的海洋和冰冻圈特别报告》(2019 年)，第 534-538 页；政府间气候变化专门委员会，Pörtner 等(编)《气候变化 2022》，第 767 页。

的能力，而且损害包容性决策过程、利益的公平和公正分享以及传统和土著知识产生的效益。⁵⁹

三. 国际法

A. 《联合国海洋法公约》

50. 《联合国海洋法公约》划定海洋主权，对渔业治理至关重要。沿海国对其基线 12 海里以内被称为领海的区域拥有完全主权(第二和第三条)。各国还拥有《公约》所列的充分主权权利，包括在专属经济区内管理和开发基线 200 海里以内的海洋资源(第五十五至第五十七条)。

51. 主权边界跨越了许多物种的分布，使各国之间产生共有种群。因此，各国有责任协调和确保共有种群的养护和发展(第六十三、第六十四和第一一八条)。这些合作条款在《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》中有详细说明，通过政府间区域渔业管理组织或安排，在区域或种群的基础上加以实施。对于邻国共有的被开发海洋物种的数量，仍然没有准确估计。然而，最近的研究表明，跨界物种——跨越两个或以上毗邻沿海国专属经济区的种群——的渔获量比非跨界物种下降得更多。⁶⁰ 这突出表明，有效和公平的国际、区域和次区域合作对于保护可持续的小规模渔业比以往任何时候都更加重要。⁶¹

52. 遗憾的是，《公约》将海洋定义为一种有待开发和管理的自然资源，一国必须允许海洋得到尽可能多的开采。《公约》试图弱化这个突出强调开采的指令，通过补充鱼类种群和生物多样性的需要加以协调。

53. 具体而言，各国必须制定政策，根据相关环境 and 经济因素，包括沿海渔民社区的经济需要和发展中国家的特殊要求，确定最高持续产量(第六十一条第 3 款)。各国必须依据科学证据制定管理计划，确保“正当的养护”和避免过度开发(第六十一条第 2 款)。同时，各国负有任务，应促进“最适度利用”以实现社会 and 经济发展目标(第六十二条)。没有预先确定的公式来指导各国如何在最适度社会经济利用和正当养护之间进行权衡。如果一国没有能力捕捞其专属经济区内的全部可捕量，必须准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分，但须遵守国家养护措施(第六十二条第 2 款)。

54. 各国必须确保生物资源不会受到过度开发的危害，确保捕捞鱼种的数量维持在或恢复到能够产生最高持续产量的水平(第六十一条第 2 和第 3 款)。然而，《公约》提供了灵活性，允许根据“有关的环境和经济因素”以高于或低于这一产量的比例进行捕捞(第六十一条第 3 款)。遗憾的是，几十年来，各国对《公约》的解释为过度捕捞，主要是通过大规模作业过度捕捞，创造了可能性。此外，最高持续产量的衡量方法没有考虑到种群繁殖和繁衍所需的特定生物条件，

⁵⁹ 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，《生物多样性和生态系统服务全球评估报告决策者摘要》(2019 年，波恩)，第 17 页。

⁶⁰ Juliano Palacios-Abrantes and others, “The transboundary nature of the world’s exploited marine species”, *Scientific Reports*, vol. 10 (2020).

⁶¹ 另见《自愿准则》，第 10.8 段。

有时还刺激过度捕捞。⁶² 总之，《公约》未能充分体现出海洋是生命的源泉，没有考虑到社区、文化和精神方面的关切。

B. 《生物多样性公约》

55. 在《生物多样性公约》中，自然是一种天然资源还是生命源泉这两个概念之间，存在着更加尖锐的矛盾。《公约》缔约方于 2022 年通过了《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》。各缔约方商定，除其他目标外，到 2030 年使全球 30% 的陆地、内陆水域、沿海区域和海洋得到保护——“30x30 目标”（目标 3）。目标 19 规定，到 2030 年，至少应投入 2,000 亿美元用于这一保护议程，其中 90% 来自私人融资，重点是混合融资。该框架鼓励各国对私人投资实施切实补贴。

56. 谈判期间，土著人民和民间社会成员担心目标 19 会改变人们与陆地和水道的关系，将生态系统变成金融市场。⁶³ 因此，目标 19 还包括一项承诺，“加强集体行动的作用，包括土著人民和地方社区的集体行动、以地球母亲为中心行动和非市场办法，包括基于社区的自然资源管理和民间社会旨在保护生物多样性的合作和团结措施”。以地球母亲为中心行动被定义为“以生态为中心和以[人的]权利为基础的方法，有助于采取行动实现人与自然之间的和谐互补关系，促进所有生物及其社区的连续性，确保地球母亲的环境功能不被商品化”。将采取基于人权的办法实施《框架》（第 6 段和第 7 段(a)、(g)和(n)项）。

57. 自然作为金融市场和地球母亲这两种概念之间不太可能实现调和。另一个得到普遍承认的观点是，如“30x30 目标”设想的那样，把人排除在外建立保护区的这种做法，往往侵犯人权，特别是土著人民的人权。⁶⁴ 如下文所述，养护金融，包括海洋“蓝色金融”，按照目前的组织方式，具有严重的侵犯人权风险。

C. 《联合国海洋法公约》下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定

58. 《海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》在撰写本报告时尚未生效，该协定将把世界上一部分海洋划入海洋保护区，以限制过度捕捞和生物多样性丧失，并管理航道。该协定与《生物多样性公约》一并解读，目标是保护全球 30% 的公海。公海是位于一国专属经济区之外的海洋，覆盖了大约一半的地球表面。公海是生命的重要栖息地。公海还产生了世界上大约一半的氧气，主要来源于浮游生物。⁶⁵

⁶² Philip Larkin, “An epitaph for the concept of maximum sustained yield”, *Transactions of the American Fisheries Society*, vol. 106, No. 1 (1977).

⁶³ Andre Standing, “Blue finance: how much debt can the ocean sustain? Implications for coastal fishing communities in South Africa” (Amsterdam, Transnational Institute, 2013).

⁶⁴ 见 A/71/229 和 A/77/290。

⁶⁵ 见 <https://oceanservice.noaa.gov/facts/ocean-oxygen.html>。

59. 在公海建立海洋保护区或其他基于区域的管理工具，而不采取任何措施解决力量失衡问题，可能会促使更多的工业船队进入发展中国家专属经济区。⁶⁶ 这会造成重大风险，危及地方的粮食安全。更普遍而言，各国绝不能忽视，《协定》的目标之一是巩固粮食安全和和其他社会经济目标，包括保护文化价值(第 17 条(d)项)。鉴于小规模渔业在沿海社区发挥核心作用，只有各国尊重、保护和实现沿海社区的人权，才能实现这一目标，特别是在基于区域的管理工具方面。

D. 世界贸易组织

60. 《渔业补贴协定》是世界贸易组织(世贸组织)第一项明确处理环境问题的协定，尚未生效。该协定制定了一套纪律，规范助长非法、未报告和无管制捕捞及过度捕捞种群的补贴。《协定》仅适用于海洋野生捕捞和海上捕捞相关活动(第 1 条)，因此不包括内陆捕捞和水产养殖以及包装和加工等陆上活动。

61. 目前的协定是临时性的；成员国仍必须通过关于非法、未报告和未管制捕捞和过度捕捞种群的纪律措施。如果没有通过其余的纪律措施，该协定将在生效后四年内终止，除非世贸组织总理事会另有决定(第 12 条)。

62. 总的来说，世贸组织补贴谈判的关键在于，确定什么是政府为确保公平和稳定的市场而提供的合法支持(好补贴)，什么是为了在国际市场给予商业行为者不公平利益或鼓励不受欢迎的行为而使用的公共资金(坏补贴)。渔业面临的重大风险是发展中国家和发达国家及小型和大型渔民之间的严重不平等。2018 年，全球补贴达 354 亿美元，其中 87%来自人类发展指数值高的国家。全球补贴中约 80%用于大型渔业部门，19%用于小型渔业。从全球来看，按每名渔民计算，发达国家大规模渔业的补贴率比发展中国家高 36 倍，发达国家小规模渔民的补贴率比发展中国家高 21 倍。⁶⁷

63. 该协定在谈判过程中一度包含明确给予小规模渔民特殊和差别待遇的措辞。⁶⁸ 遗憾的是，这一措辞被删除，留下了关于在专属经济区范围内对发展中国家的特殊和差别待遇的措辞(第 3.8 条)。由于小规模渔业占发展中国家渔业劳动力的 90%，⁶⁹ 全球大量小规模渔民的命运取决于发展中国家和最不发达国家的贸易政策。

64. 世贸组织成员一致认为，小规模渔民的生计必须受到保护。⁷⁰ 但是，世贸组织未突出小规模渔民的地位，发展中国家和最不发达国家可以自由补贴大规模渔民，使大规模渔民的作业优先于小规模渔民。从人权入手，特别是通过自愿准

⁶⁶ 见 <https://www.cffacape.org/publications-blog/an-ambitious-high-seas-treaty-must-not-come-at-the-expense-of-coastal-fishing-communities>。

⁶⁷ Anna Schuhbauer and others, “The global fisheries subsidies divide between small- and large-scale fisheries”, *Frontiers in Marine Science*, vol. 7 (2020). See also U. Rashid Sumaila and others, “Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies”, *Marine Policy*, vol. 109 (November 2019).

⁶⁸ 见 <https://focusweb.org/policy-livelihood-challenges-for-indias-fishing-communities-implications-of-the-wto-agreement/>，视频 1。

⁶⁹ 见 https://oneoceanhub.org/wp-content/uploads/2022/06/Policy-brief_HUMANRIGHTS_Smallscalefisheries_OOH.pdf。

⁷⁰ 见 https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/fish_28apr23_e.htm。

则，可以提供一种方式，确保这项世贸组织协定在最终确定和执行后，保护小规模渔民的生计并促进海洋的生态可行性。⁷¹

1. 非法、未报告和无管制捕捞

65. 这项世贸组织协定(第 3 条第 1 款)禁止各国向从事非法、未报告和无管制捕捞或与捕捞有关的活动的船只或经营者提供或维持任何补贴，以支持这种捕捞。⁷²

66. 然而，“非法、未报告和无管制捕捞”一词将几种不同的活动合并成为一个概念。⁷³ 非法捕捞是指违反《联合国海洋法公约》、区域或国家养护措施和国家法律以及各国相关国际义务的活动(世贸组织《协定》第 3 条)。⁷⁴ 各国打击非法捕鱼的努力有时导致过度逮捕、损坏包括渔具和渔船在内的财产和肢体攻击。⁷⁵ 此外，未报告或无管制捕捞活动不一定是非法的；例如，许多小规模渔民在非正规市场工作，他们的活动将被不公平地归入这一总括类别。⁷⁶ 因此，针对非法、未报告和无管制捕捞的纪律措施可能会给发展中国家和最不发达国家以及小规模渔民带来沉重负担。

67. 针对该协定在概念上的模糊性，各国应利用《自愿准则》提供实际指导。因此，大力鼓励各国确保提供负责任的小规模渔业和可持续发展所需的信息，包括关于非法、未报告和无管制捕捞的信息。这包括采取整体观点，使各国能够对什么是非法、无管制或未报告的捕捞活动进行细致入微的具体区分，并特别关注弱势和边缘化群体的状况。⁷⁷

68. 此外，各国应承认当地的规范和做法属于受管制捕捞，包括习惯保有权制度和准许小规模渔民、土著人民和少数族裔优先获得渔业资源和土地的其他制度。⁷⁸

2. 过度捕捞种群

69. 这项世贸组织协定禁止成员国提供或维持补贴，用于与有关区域渔业管理组织或协会认定为过度捕捞种群的捕捞或捕捞相关活动。(第 4 条第 1 和第 2 款)。对一个种群的捕捞超过为确保安全繁殖而设定的明确限度时，通常被视为过度捕捞。⁷⁹ 该协定规定了一种例外情况，“如果实施这种补贴或其他措施是为了将

⁷¹ Stephanie Switzer, Elisa Morgera and Elaine Webster, “Casting the net wider? The transformative potential of integrating human rights into the implementation of the WTO Agreement on Fisheries Subsidies”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 31, No. 3 (November 2022).

⁷² 另见可持续发展目标具体目标 14.6。

⁷³ A/67/268, 第 48 和 49 段；and Eva R. van der Marel, “Problems and progress in combating IUU fishing”, in *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Oceans*, Richard Caddell and Erik J. Molenaar, eds., (Oxford, Hart, 2019)。

⁷⁴ 引用粮农组织《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》，第 3.1 节。

⁷⁵ 国际粮食行动网乌干达分部提交的材料。

⁷⁶ 《自愿准则》，第 6.6 段。

⁷⁷ 同上，第 11.5 段。

⁷⁸ 同上，第 5.1 至 5.4 段。

⁷⁹ 见 https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/overcapacity_fishing_e.htm。

种群恢复到生物可持续水平”(第 4 条第 3 款)。生物可持续水平是指对捕捞或捕捞相关活动发生地拥有管辖权的国家或相关区域渔业管理组织或协会根据现有最佳科学证据确定的水平。然而,许多发展中国家和最不发达国家不具备资源,难以建立适当的监测机制来衡量和确定可持续水平。有些人讽刺地称这一规定是对发达国家的特殊和差别待遇,因为较富裕国家拥有资源,能够收集必要证据来援引这一例外并对渔业提供补贴,从而赋予本国渔民相对于发展中国家和最不发达国家渔民的市场优势。⁸⁰

70. 各国或区域渔业管理组织或协会可以通过《自愿准则》来解决这种权力不平衡问题,该准则规定,国家应承认小规模渔业社区和土著人民在恢复、养护、保护和共同管理当地水生和沿海生态系统方面的作用(第 5.5 段)。此外,“最佳科学证据”必须包括由沿海和河岸社区的传统知识和土著知识补充的科学,⁸¹ 这些知识被公认为是适应气候变化的关键。这样,成员国或区域渔业管理组织或协会能够更容易地确定小规模捕捞的可持续性。

3. 产能过剩和过度捕捞

71. 产能过剩和过度捕捞是渔业补贴方面最重要的问题,也是未来世贸组织协定谈判的主题。2018 年的所有补贴中,约 63%(222 亿美元)支持的是那些促使或有可能促使出现产能过剩和过度捕捞的方案,30%是有益补贴,7%或有助于鱼类种群的可持续产出,或可导致过度捕捞。⁸² 产能过剩通常是指船队的捕捞能力超过了渔业的可持续捕捞水平,往往导致过度捕捞。⁸³

72. 各国应利用未来协定谈判的机会,重新引入明确的措辞,使各国能够更易于支持小规模渔业,将补贴从过度捕捞的大规模作业中转移出来,从而履行逐步实现食物权的国家义务。⁸⁴

四. 海洋和水生生物的商品化和金融化

A. 蓝色经济

73. “蓝色经济”和“蓝色增长”的说法日益风行;这两个术语将海洋和海岸概念化为经济资产(不包括淡水)。“蓝色”(类似于“绿色”)的概念是,如今企业和政府在计算利润率和经济增长时,必须考虑海洋生态系统退化和气候变化的问题。

⁸⁰ 见 <https://focusweb.org/policy-livelihood-challenges-for-indias-fishing-communities-implications-of-the-wto-agreement/>, 视频 1。

⁸¹ 《生物多样性公约》,第 8 条(j)项;《自愿准则》,第 11.4、11.6、11.7 和 11.9 段;《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》,第十八条第 3 款、第十九条第 2 款、第二十条第 2 款和第二十六条;《联合国土著人民权利宣言》,第 31 条。

⁸² Sumaila and others, “Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies”。

⁸³ 见 https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/overfishing_overfished_stocks_e.htm。

⁸⁴ 《经济社会文化权利国际公约》,第二条第一款和第十一条。

74. 世界银行将“蓝色经济”定义为“海洋资源的可持续利用，以促进经济增长、改善生计和创造就业，同时保护海洋生态系统的健康”。⁸⁵ 蓝色经济包括可再生能源、渔业、海洋运输、废物管理和旅游业。蓝色经济倡议主要关注经济增长和可持续性，人权通常受到忽视或被视为第三级关切。此外，在此类倡议中，粮食安全也往往受到忽视或得不到充分解决。许多国际和国家级蓝色经济议程中，小规模渔民受到边缘化或排斥，社会和文化目标没有得到应有的重视。

75. 蓝色经济倡议把问题理解表述为，全球海洋正在经历一场环境危机，但仍然提供一个“未开开发的经济前沿”。⁸⁶ 问题的所谓根源在于，海洋被视为公共产品，通过传统的社区或共有财产资源管理系统来管理。提供的解决方案是扩大将海洋转化为私有财产的范围。⁸⁷

76. “蓝色经济”对于问题和解决方案的理解表述凸显了这一概念在经验上的局限性。引发过度捕捞和污染的动机并不是将海洋视为公共产品或公共资源。过度捕捞、污染和水生生境退化受到政治驱动，诱因是把企业和利润创造放在了首要位置，而没有让企业承担责任，忽略了对水生生物的整体认识。

77. 事实上，小规模渔民通过社区海洋保有权制度进行自我管理，将某些空间作为公共产品管理，往往会创造广泛的利益。例如，斯里兰卡被称为“padu制”的习惯保有权系统的管理方式是，每月举行会议，由成员决定如何在特定家庭和村庄之间轮换捕捞地点。通过抽签机制共享所有权和轮流使用权的制度促进了公正的渔业管理。该制度确保利益的公平分配，而且有力地遏制了过度捕捞和海洋资源的枯竭。此外，这种方法确保安全和公正地进入渔场，极大地减少冲突，促进各类渔民群体的可持续共存。⁸⁸

78. 几十年来，一些国家对渔业制定了“基于权利的办法”，通过个人可转让配额、渔获量份额或可转让捕捞特许权等方案，将捕捞和保有权私有化。这种方法将进入捕鱼区的权利和总可捕量的份额分配给团体或个人，并允许转让或出售这些权利。基于权利的渔业办法与基于人权的办法有着根本的不同。对这些权利以经济术语进行狭义的解释，忽略了社会、文化和政治关切。这种办法造成严重的不平等，因为购买力最强和资本最充裕的人可以购买捕鱼权或利用现有权利。事实上，基于权利的办法排挤了小规模渔民，不一定具有经济效率或可持续性，而且增加了侵犯人权的比例，⁸⁹ 许多蓝色经济倡议已对沿海社区和小规模渔民造成破坏。

⁸⁵ 《驾驭蓝色浪潮：将蓝色经济方法应用于世界银行业务》(2021年)，第8页。

⁸⁶ Cohen and others, “Securing a just space”.

⁸⁷ 世界银行，《驾驭蓝色浪潮》，第8页。

⁸⁸ International Planning Committee for Food Sovereignty, *People-Centred Assessment*, pp. 18 and 19. 另见 Ekologi Maritim Indonesia 提交的材料。

⁸⁹ Edward H. Allison and others, “Rights-based fisheries governance: from fishing rights to human rights”, *Fish and Fisheries*, vol. 13, No. 1 (March 2012); and World Forum of Fisher People, Afrika Kontakt and Transnational Institute, “Human rights vs. property rights: implementation and interpretation of the SSF Guidelines” (Amsterdam, 2016).

B. 蓝色转型

79. 粮农组织正试图通过蓝色转型方案平衡经济利益与人权。蓝色转型是粮农组织的一项愿景，旨在扩大水产食品系统使之对营养和负担得起的健康饮食做出更大贡献，确保环境管理和包容性增长，特别是对那些依赖渔业和水产养殖的社区而言，不让任何人掉队。⁹⁰

80. 推动提出蓝色转型倡议的，是提高产量以满足不断增长的需求的愿望。1961年至2019年，全球水产食品消费量年均增长3.0%，几乎是同期世界人口年增长率(1.6%)的一倍。人均水产食品消费量的增长的主要原因是供应增加、消费者偏好变化、技术进步和收入增长。⁹¹

81. 蓝色转型倡议符合一种越来越受欢迎的提议，利用水产养殖的方式，适应全球鱼类资源下降的状况并应对日益严重的粮食不安全问题。⁹² 1950年代，4%的鱼产量来自水产养殖。2020年，49%(8,800万吨)的鱼产量来自水产养殖，51%(9,000万吨)来自捕捞渔业。也是在2020年，水产养殖占可供人类消费的水生动物食物总量的56%。⁹³

82. 然而，解决饥饿率上升的问题不同于解决消费率上升的问题。饥饿和营养不良不是因缺乏食物引起，因此不属于生产问题。粮食生产率很重要，但是饥饿和营养不良出现在政治失灵和制度薄弱之时。⁹⁴ 提出水产养殖这种解决方案，是为了应对消费率上升的问题；过度捕捞和经济发展助长了消费率的上升，消费上升也造成野生鱼类资源枯竭导致的长期粮食不安全风险。

83. 此外，水产养殖还伴随巨大风险。像任何生物一样，鱼类被限制在高密度环境中时，就更容易出现疾病或寄生虫。因此，养鱼者有时会使用抗生素，增加了抗生素耐药性的全球风险。养殖鱼类逃到野外的风险也很大。当非本地养殖鱼类逃脱时，可能传播疾病或寄生虫，并有可能改变野生基因库。

84. 许多养殖鱼类是食肉物种，需要从野生鱼类资源中获取饲料产品，从而对野生鱼类资源造成另一种压力并破坏生态系统。⁹⁵ 此外，全球的饲料公司正在加剧一些社区的粮食不安全状况。例如，西非海岸超过50万吨的中上层鱼类本可成为该区域3,300余万人的食物，却被海洋中打捞出来，制成鱼粉和鱼油，主要用于喂养亚洲和欧洲的养殖鱼类和牲畜。⁹⁶

85. 即使考虑到最近的科技进步，特别报告员仍强烈建议各国对水产养殖保持高度谨慎。水产养殖要具备社会、经济和环境可行性，需要强有力的监管制度。此外，必须区分个体水产养殖和工业化水产养殖，认识到工业化水产养殖风险更

⁹⁰ 粮农组织，《蓝色转型简介》(2023年)。

⁹¹ 粮农组织，《2022年世界渔业和水产养殖状况》，第81页。

⁹² 政府间气候变化专门委员会，《气候变化2022》，第779页。

⁹³ 粮农组织，《2022年世界渔业和水产养殖状况》，第1页。

⁹⁴ [A/75/219](#)，第40段。

⁹⁵ 可持续发展基金会泰国分会提交的材料。

⁹⁶ Taxawu Cayar 合作社及其他14个组织提交的材料。

高，因此需要得到更严格的监管。水产养殖可以满足日益增长的消费需求，但却因此产生更大、更复杂的问题，这种风险很大。

86. 由于鱼类捕捞速度大大超过了鱼群增长速度，因此鱼类消耗速度可能会超出地球的极限。总体而言，各国应确保满足以下人群的需求：鱼类对于其健康和福祉至关重要的人，不易获得或负担不起其他类似食物来源的人。⁹⁷

C. 蓝色金融和保护

87. 近期出现的一种现象是“蓝色金融”的兴起，金融精英、金融机构和金融市场日益影响着海洋概念的界定和相关安排。海洋金融化正在造成更大程度的不平等和不透明治理，增加了侵犯人权的重大风险，特别是对沿海社区、土著人民和小规模渔民而言。

88. 这一现象从属于范围更广的一种现象——通过金融安排来管理保护倡议。保护金融认为，环境恶化和气候变化问题是公共和慈善支出不足，是财政缺口。提议的解决方案是补贴私人投资者，鼓励其将资本投入保护项目，留出大片陆地或水域加以保护，使其免受人类活动的影响。这有别于其他解决方案，例如将资金视为赔偿和公平问题的“损失和损害”方案。

89. 一种常见工具是“债务换自然”，也称为自然转换或债务转换。一些最大的交易是海洋转换。⁹⁸ 债务转换的基本理念是，债权人(通常是发达国家)放弃偿债要求，以换取发展中国家承诺将全部或部分资金用于环境保护。另一种形式是一方——通常是发达国家的非政府组织——以一定折扣购买发展中国家的债务，以换取债务国的保护承诺。

90. 然而，债务转换并没有创造明显的财务或生态效益。交易成本很高，而且债务转换交易虽然具有公共政策目标，但缺乏透明度和问责。某些情况下，债务减免收益可能会通过离岸账户或避税地流出，特别是当交易是通过外国公司、特殊目的公司和保险公司等中介结算的时候。这些避税地以保密性著称，可能有助于隐藏资产逃避国内税收，并为非法资金流动创造条件。⁹⁹ 事实上，这些交易很有可能被金融机构用来扩大“环境、社会 and 治理”投资组合，在“漂绿”计划中收取高额费用。¹⁰⁰ 巴克莱银行的研究人员表示：“初看上去，[自然转换]是双赢的解决方案——重债国家可以减少债务和利息负担，而资源可以被用于保护项目，支持实现与自然相关的总体目标……然而，把债务负担和气候目标放在一起处理，并不总是理想的办法。”¹⁰¹

91. 由于当前的债务危机，发展中国家在这些交易中的影响力甚至更小。此外，这些复杂且成本高昂的计划无法解决长期金融稳定问题。如果以外国非政府组织

⁹⁷ 《自愿准则》，第 7.7 段。

⁹⁸ See, for example, Marc Jones and Rodrigo Campos, “Ecuador seals record debt-for-nature swap with Galapagos bond”, Reuters, 9 May 2023.

⁹⁹ 见 <https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/debt-climate-swaps-and-illicit-financial-flows-call-caution-designing-climate>。

¹⁰⁰ 同上。

¹⁰¹ Natasha White, “Barclays sees real greenwashing risk in ESG debt-swap market”, Bloomberg, 23 January 2023.

为中介，该组织则可获得重大的国家决策权和可观收入，但以牺牲债务国利益为代价。归根结底，这些都是金融交易，因此设计的目的就是为投资者和债权人创造利润或折扣，其能力也局限在这个范围之内。

92. 《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》的 30x30 目标通过后，这一问题变得更加尖锐。如上所述，为这一目标供资是一个有争议的问题。根据过去和现在的殖民和种族主义经历，土著人民提出警告，30x30 的保护目标有可能使土著社区丧失领地，并产生“殖民保护”计划，¹⁰² 也称为堡垒保护。渔民组织和其他民间社会组织呼吁在海洋问题上拒绝债务换自然。¹⁰³ 归根到底，水生生物保护无法与人权脱离开来。

五. 结论和建议

93. 海洋是我们的母亲，河流是她的亲人。国家和企业必须停止对海洋和河流的掠夺，停止将其视为商品，要认识到海洋和河流是生命的源泉。

94. 小规模渔业对于大多数国家的疫后复苏和粮食系统转型至关重要，政策需要重新侧重于应对小规模渔业的需求和挑战，以改变大型工业船队主导渔业管理工作 and 政治利益的现状。¹⁰⁴ 因此，各国应当：

(a) 承认小规模渔民、土著人民和渔业工人对水生生物和健康做出的重要贡献；

(b) 确保与小规模渔民、土著人民和渔业工人，特别是妇女，真诚协商，赋予其积极、自由和有意义地参与所有可能影响其生活、土地和生计的决策过程的权力；必须强调性别公正，并承认土著人民的独特权利，包括自由、事先和知情同意的权利；

(c) 拟定全面的、适合本国国情的小规模渔民定义，涵盖价值链的所有方面，包括加工、营销和销售，还要通过有意义、参与性、协商性和对性别问题有敏感认识的进程，确定弱势和边缘化群体。

95. 与此相关的是，区域渔业管理组织和协会应在业务中纳入基于人权的办法，包括确保小规模渔民、渔业工人和土著人民能够有意义地参与。

96. 各国应当尊重、保护和履行：

(a) 小规模渔民和土著人民的习惯保有权。这包括充分执行《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》；

(b) 土著权利，包括自决权和自由、事先和知情同意权。这包括充分执行《联合国土著人民权利宣言》；

¹⁰² Joseph Lee, “How the world’s favorite conservation model was built on colonial violence”, Grist, 13 April 2023.

¹⁰³ 见 <https://www.cffacape.org/publications-blog/joint-statement-financing-the-30x-30-agenda-for-the-oceans-debt-for-nature-swaps-should-be-rejected>。

¹⁰⁴ 见 <https://www.fao.org/policy-support/policy-themes/sustainable-small-scale-fisheries/en/>。

(c) 渔业工人有尊严工作的权利。这包括批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以及劳工组织和国际海事组织的所有相关公约，并确保其有效实施。

97. 各国应保护与水有关的生态系统，包括山区、森林、湿地、河流、含水层和湖泊，防止过度使用和有害物质污染，并应恢复这些生态系统，承认渔民与自然在本质上的共存。¹⁰⁵ 为此，各国应当：

- (a) 纳入并优先考虑渔民关于鱼类和水生生境的地方、传统和土著知识；
- (b) 确保小规模渔民、渔业工人和土著人民，特别是妇女，在地方、国家和国际各级得到支持，并能够有意义地参与影响其人权和生计的政策和方案决策过程的方方面面；
- (c) 在分配公共土地和渔业资源时给予小规模渔民和渔业工人优先权；
- (d) 在未与小规模渔民社区和土著人民进行适当协商并征得其同意的情况下剥夺其土地和水域的地区，恢复和重新分配渔业社区的传统、习惯和土著保有权；
- (e) 为小规模渔民建立专属捕鱼区，制止工业船队侵入；
- (f) 对所有沿海地区实施 100%的共同管理制度，制定具体法律框架明确界定管理部门和渔民的作用和责任，并为渔民参与提供适当支持，同时考虑到渔民的合法保有权和制度；
- (g) 拒绝推进并暂停任何剥夺受影响的小规模渔民和渔业工人享有基本人权的近海石油和天然气项目；
- (h) 认真评估拟议的近海石油和天然气活动对当地渔业和渔民权利的影响，并通过影响说明、真诚的公共协商和土著人民的自由、事先和知情同意，披露这些影响。这包括处理拟议项目对气候和生物多样性的影响，并要求在批准或资助任何此类项目之前缓解这些影响；
- (i) 在地方一级对石油装载作业进行定期独立审计，并就任何环境损害对沿海社区进行赔偿。

98. 为确保市场公平稳定，各国应当：

- (a) 实施和扩大社会保护计划，纳入所有小规模渔民和渔业工人，无论他们属于正规还是非正规部门，或是自营职业者；
- (b) 为小规模渔民提供更多获得资金、市场信息、适当投入和技术以及基础设施的机会；
- (c) 依照国际人权标准，为所有工人设定相当于基本生活工资的最低工资，不论在哪个部门工作；
- (d) 创建和支持领地市场，使小规模渔业能够与当地和区域消费者获得更直接的联系，从而增强沿海社区的能力，促进公平贸易做法；

¹⁰⁵ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第二十一条第 4 和第 5 款；《自愿准则》，第 5 节。

(e) 保护和支持渔业工人和小规模渔民与雇主和买方分别进行集体谈判的能力；

(f) 依照人权法和各项文书，如《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》和劳工组织各项条约，以保护和支持小规模渔民和工人生计的方式谈判、解释和适用《渔业补贴协定》；

(g) 通过和执行有效消除当代形式奴役和童工的立法，包括应对每个现象的根源问题；

(h) 保障权利，包括移民渔业工人组建和加入工会的权利；

(i) 为无证的移民渔业工人提供安全渠道，使他们能够匿名举报侵权行为而不必担心报复，尊重不推回原则，确保移民能够进入东道国正规劳动力市场。

99. 各国应在粮农组织、其他国际组织和国家人权机构的支持下，制定小规模渔业国家行动计划，并确保小规模渔业是国家食物权战略的组成部分。这应包括收集非二元性别分类数据。

100. 与此相关的是，粮农组织应优先考虑保护和支持小规模渔民、渔业工人和土著人民，并为此投入更多资源，包括支持各级政府执行《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》。

101. 各国必须重新考虑蓝色经济议程，并应当：

(a) 保护小规模渔民、渔业工人和土著人民免受与之相竞争的“蓝色经济”部门的影响；

(b) 采用基于人权的办法而不是通过私有产权制度来管理渔业；

(c) 避免使用“蓝色”金融工具实现保护目标；

(d) 对于水产养殖保持高度谨慎；认识到水产养殖对人类和环境健康造成的有毒和生物威胁可能大于其益处；在相关风险得到更好的理解和有力监管之前，不支持水产养殖部门的扩张，区分小规模和大规模经营；

(e) 严格限制从民众缺乏粮食安全、鱼类资源被证明过度开发的地区进口鱼基饲料；

(f) 确保企业透明运作，并依照法律法规对侵犯人权行为追究责任。