



第六十七届会议

临时议程* 项目 70(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

食物权

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员国转递食物权问题特别报告员奥利维耶·德许特按照大会第 66/158 号决议的规定提交的临时报告。

食物权问题特别报告员的临时报告

摘要

全球海洋和内陆渔业向成百上千万民众提供粮食保障，是高质量食用蛋白的重要来源，同时也是维持生计和创造收入的手段。但人们普遍承认，作为食物来源的全球渔业的生产力正在下降，其主要肇因就是不可持续和破坏性捕鱼做法及扭曲性补贴，而气候变化则使情况更为恶化。特别报告员在本报告中指出了全球渔业所面临的各种挑战并讨论如何帮助最易受不利影响的人(沿海和岛屿发展中国家特别是低收入缺粮国的居民)的方法，以确保逐步实现食物权；同时指出，采取追求人权的方法对于实现渔业部门的可持续发展至关重要。

* A/67/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 渔业对食物权的贡献	3
A. 粮食可供性和改善饮食	3
B. 可持续生计	4
三. 当前的挑战	6
A. 环境可持续性	6
B. 渔业全球化	9
C. 水产养殖业的崛起	13
四. 迎接挑战	15
A. 为减少过度捕捞所作的国际努力	16
B. 贸易协议	18
C. 拟订关于可持续小型渔业的导则	19
五. 结论和建议	21

一. 引言

1. 正如经大会第 66/288 号决议通过的联合国可持续发展大会成果文件第 113 段所指出的，全球渔业部门对食物权和粮食安全的贡献至关重要。然而对这一点往往认识不足，部分原因在于数据不全。大多数旨在改善粮食安全的战略忽视这一部门或仅略为提及。一直到最近，对保护渔民和依赖渔业部门的大众的权利问题仍然关注不足。特别报告员在本报告中评估了渔业部门对实现适当食物权的贡献和该部门所面临的各种挑战。他还就全球一级当前和未来的进程和落实国家一级支持实现食物权的政策提出了指导性建议。

2. 本报告是经过研究和协商工作后编写的。特别报告员要特别感谢联合国粮食及农业组织(粮农组织)渔业和水产养殖业部和联合国环境规划署(环境署)，感谢它们根据授权于 2012 年 4 月 2 日和 3 日在内罗毕共同组办了一次有研究人员、政府各级决策者以及非政府组织、渔业和小型捕捞界的代表参加的专家会议。他还要感谢众多个人和组织就本报告所审议的主题向他提供意见。

二. 渔业对食物权的贡献

3. 渔业通过两个途径对粮食安全作出贡献：提供鱼供人食用，特别是对低收入消费者，从而改善粮食可供性和饮食的充足性，以此作出直接贡献；以及通过创造渔业部门的收入作出间接贡献。

A. 粮食可供性和改善饮食

4. 过去 50 年中，渔业对食品消费的总贡献大幅增长，年均增幅超过 3%。全球年人均鱼消费大约 18.4 千克，¹ 不过区域之间存在重大差别。在低收入缺粮国（中国除外），人均鱼消费大约 10 千克，而在工业化国家则接近 29 千克。在六大洲中，非洲的人均鱼消费最低，为 9.1 千克。但这些汇总数字仍然掩盖着国家之间和国家内存在的相当大的差异。岛屿国和沿海国及拥有淡水大湖大河的国家对鱼的依赖性比较高，鱼的消费量也要大一些。此外，尽管许多发展中国家的平均鱼消费量较低，但在发展中国家和低收入缺粮国，鱼在食用动物蛋白中的比例要比发达国家高一些。从全球来看，鱼占人所消费的所有动物蛋白的 15%，而在低收入缺粮国，这一比例要更高些，大约 20%，而亚洲则更高，大约 23%。² 在西非和

¹ 粮农组织，《2012 年世界渔业和水产养殖业现状》(2012 年，罗马)，第 84 页。

² 见 John Kurien, “Responsible fish trade and food security: Toward understanding the relationship between international fish trade and food security”, 2004 年，可上 www.tradefoodfish.org/images/iitfpfs2.PDF 查阅。

中部非洲国家，如刚果、科特迪瓦、加蓬和加纳，鱼提供了一个人动物蛋白需求量的几乎一半。³ 事实上至少在 30 个国家里，渔业提供了动物蛋白供应总量的三分之一以上，其中 22 个国家是低收入缺粮国。⁴

5. 许多鱼还富含微营养素，特别是生活在贫困中的人能获得的较小的鱼。因此吃鱼不仅能帮助消除饥饿，同时还可以解决隐形饥饿，或微营养素缺乏症。此外，鱼在农村社区的季节性可供性经常不同于其他作物，这意味着鱼可以帮助降低“季节性脆弱性”。⁴

B. 可持续生计

6. 渔业部门可通过提供就业机会和收入及维持地方经济的方式帮助实现食物权。从全球来看，有 5 480 万人从事捕捞渔业和水产养殖业，另有将近 3 倍以上的人参与上游和下游活动(即鱼加工、销售、制作渔网和造船)。¹ 发展中国家以小型渔业为主，提供了与渔业有关的大多数就业机会。工业化渔船每捕捞 1 000 吨鱼大约雇用 200 人，而采用小型捕捞方式(渔业部门 90-95%的人用此方式)捕捞同等量的鱼则要雇用大约 2 400 人。⁵ 这种高度劳动密集型的现象使专家相信，小型渔业部门对穷人特别有利。⁶ 妇女占全球渔业劳动大军的大约一半，特别集中在收获前和收获后部门。⁷ 虽然在大多数区域野生捕捞渔业的就业机会停滞不前，但在水产养殖业则在增长，特别是在亚洲，那里的就业人口从 1990 年的将近 370 万人猛增到 21 世纪第一个 10 年后半期的 1 000 万人以上(见表 1)。

³ 粮农组织，“Achieving poverty reduction through responsible fisheries, lessons from West and Central Africa,” 粮农组织第 513 号渔业和水产养殖业技术文件(2008 年，罗马，粮农组织)，第 48 页。

⁴ Nozomi Kawarazuka, “The contribution of fish intake, aquaculture, and small-scale fisheries to improving food and nutrition security: a literature review,” 世界鱼类中心第 2106 号工作文件(2010 年，马来西亚槟城)，第 6 至第 7 页。

⁵ 粮农组织和世界鱼类中心，“Small-scale fisheries – a global overview with emphasis on developing countries: A preliminary report of the Big Numbers Project”，世界鱼类中心第 37878 号工作文件(2008 年，马来西亚槟城)，第 15 页。

⁶ Daniel Pauly, “Small but mighty: elevate the role of small-scale fishers in the world market”, 《养护杂志》，第 8 卷第 3 号(2007 年 7 月-9 月)，第 25 页。

⁷ 见 David J. Mills 和其他人，“Underreported and undervalued: small-scale fisheries in the developing world”, in *Small-scale Fisheries Management: Frameworks and Approaches for the Developing World*, Robert Pomeroy and Neil Andrew 编辑(2011 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国沃灵福德 CABI 出版社)。

表 1
按各大洲开列世界渔民和养鱼场工人

	1990	1995	2000	2005	2010
	(单位: 千美元)				
非洲	1 917	2 184	3 899	3 844	3 955
亚洲	26 765	31 328	36 752	42 937	47 857
欧洲	645	529	752	678	634
拉丁美洲和加勒比	1 169	1 201	1 407	1 626	1 974
北美洲	385	376	343	342	342
大洋洲	67	69	74	74	76
世界	30 948	35 687	43 227	49 502	54 838
其中养鱼场工人					
非洲	2	61	84	124	150
亚洲	3 772	7 050	10 036	12 228	16 078
欧洲	32	57	84	83	85
拉丁美洲和加勒比	69	90	191	218	248
北美洲	4	4
大洋洲	2	4	5	5	6
世界	3 877	7 261	10 400	12 661	16 570

来源:《2012 年世界渔业和水产养殖业现状》(2012 年, 粮农组织)。

7. 小型渔业部门的贡献往往因漏报而被国家的统计数字掩盖, 特别是在发展中国家。以一个国家为例, 2010 年的一份研究报告得出结论: 小型渔业部门实际捕捞量是该国政府向粮农组织报告数量的 6 倍以上。⁸ 内陆小型渔业在捕捞量和就业方面的漏报现象特别多, 导致容易忽视这个分部门。

8. 因此, 小型渔业部门是一个极其重要而又被低估的生计来源, 向数以百万计的民众提供就业机会和收入, 包括在收获后部门工作的妇女。小型渔业部门还发挥着重要的安全网功能。在往往因为农业歉收、冲突或经济衰退而造成的危机时期, 渔业提供了重要的非全时工作或临时收入或相对免费的食物,⁹ 因气候变化和其他因素造成的粮食类商品不断加剧的价格波动会使这一作用在将来变得更

⁸ 见 J. Jacquet 和其他人, “Few data but many fish; marine small-scale fisheries catches for Mozambique and Tanzania”, 《非洲海洋科学杂志》, 第 32 卷第 2 号(2010 年)。

⁹ 粮农组织, “Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security”, 《粮农组织负责任渔业技术导则》第 10 号(2005 年, 罗马, 粮农组织), 第 13 页。

为重要。但要使捕鱼业提供这一安全网功能，就必须保持捕鱼业相对开放和自由的程度。这就与某些用于防止过度捕捞的方法产生对立，尤其是专属使用权。

三. 当前的挑战

9. 维持及有时增加鱼供应量能大大有助于在许多国家实现食物权，特别是在那些优质蛋白替代来源稀少或过于昂贵的国家。但是，随着人口增长和城市化造成对鱼需求量的增长，要满足鱼供应量就只能进行进一步过度捕捞(超出种群的承载能力)和依赖会产生深刻环境影响的工业化捕捞方式；或采用其他手段，包括发展水产养殖业、减少收获后的损失和将鱼用于制作鱼粉及非食品用途，或禁止使用破坏性渔具。¹⁰ 虽然目前只在撒哈拉以南非洲测量到并预计太平洋岛屿国家和领土的人均鱼类食品供应量减少，但目前的一些趋势导致对全世界鱼类食品的可供性产生严重威胁。

A. 环境可持续性

10. 全世界海洋和全世界许多湖泊和河流面临严重威胁。如果不作出重大努力扭转现有趋势，这些水生生态系统继续提供鱼类合理数量的能力将进一步下降。正如联合国可持续发展大会成果文件第 163 至第 168 段所承认的，局势在迅速恶化，因为气候变化、污染和对生境的破坏加剧了过度捕捞、破坏性捕鱼和丢弃做法的负面作用。

1. 过度捕捞

11. 自 1950 年代以来，全球捕鱼能力有了迅猛增长，渔船的数量和功率都大幅增加。在 1970 年至 1990 年之间，全球渔业捕捞能力的增长速度比捕鱼上岸量的增长速度快 8 倍。¹¹ 虽然这一趋势可能有所减缓，捕鱼技术的改进(包括使用探鱼飞机、声纳装置和水下测绘技术，以及新型渔具和在制冷和导航方面的改进)意味着捕鱼能力必然继续增长。据估计，由于产能过剩和技术蠕变，全球捕捞船队总数至少超过用于可持续开发海洋所需的捕捞船只数的一倍。¹² 对渔业部门的

¹⁰ 根据粮农组织 2010 年关于世界渔业和水产养殖业现状的报告，鱼类生产在未来 20 年中必须增加至少 2 700 万吨才能维持目前的全球人均消费水平。

¹¹ Dominique Gréboval 和 Gordon Munro, “Overcapitalization and excess capacity in world fisheries: underlying economics and methods of control”, in *Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues*, Dominique Gréboval 编辑, 粮农组织第 386 号渔业技术文件(1999 年, 罗马, 粮农组织), 第 1 页。

¹² 见 Serge M. Garcia 和 Richard J. R. Grainger, “Gloom and doom? The future of marine capture fisheries”, *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 第 360 卷第 1453 号(2005 年 1 月)。

补贴可能促成了这一问题：每年渔业补贴金额高达大约 300 亿至 340 亿美元之间，其中 200 亿美元直接用于帮助提高捕捞能力，如燃油和造船补贴。¹³

12. 虽然粮农组织提供的全球野生捕捞渔业的生产数字似乎较稳定，但这些数据可能并不总能展示整体状况，因为这些数据排除了未报告和非法捕捞的鱼，而小型渔业的渔获量往往被漏报。此外，过去几十年取得的生产水平部分是靠转向捕捞不同种类并通常较小的鱼类。由于“向下捕捞海洋食物网”的做法(或低营养层次种类在渔获中的比例不断增大)，自 1950 年以来，所有大型食肉鱼类中已有 90% 在全世界部分海洋中消失。¹⁴ 此外，自 1950 年代以来商业性渔业的增长意味着来自传统大渔业实体(欧洲联盟、日本、北美洲和俄罗斯联邦)的商业渔业已被部署到全球几乎所有地方，以寻找新的捕捞机会，因为旧的机会已经耗尽。¹⁵ 这种地理上的位移现象因新的远洋捕鱼船队，例如中国和大韩民国的船队的崛起而更为强化。在微观层面也发生了这种位移现象，因为在世界许多沿海地区，渔民为因应本地的枯竭现状而行得更远，在海上呆的时间更长(因而使用更多的燃油)，并向邻国迁移。

2. 破坏性捕捞和丢弃

13. 过度捕捞只是导致现行制度不可持续的其中一个原因。虽然近期的技术进步成功地减少了工业化捕捞对环境的影响，但一些方法，例如工业化海底拖网，仍然具有高度破坏性并且很浪费。其他一些方法，例如“择优弃劣”法(即渔船不保留市场价值不高的渔获或尺寸不足或条例禁止的鱼类)同样造成大量丢弃鱼类和其他海洋野生生物。保守的估计是，平均每年被丢弃的鱼大约有 730 万吨，即相当于全球总产量的大约 9%。¹⁶

14. 减少最不可持续的做法很难，原因有很多，包括非法捕捞做法盛行、海上转运、针对性捕捞和买卖受保护的物种、使用被禁止的渔具，以及工业化船只在为小型渔业保留的沿海地区活动。有关非法捕捞规模的估计数差异很大，从 90 亿美元到 250 亿美元不等，或在 1 000 万至 2 800 万吨之间。¹⁷ 虽然应谨慎看待这些估计数，但很明显，随着鱼类丰度降低，渔船会试图规避规则和养护战略。

¹³ 见 U. Rashid Sumaila 和其他人，“A bottom up re-estimation of global fisheries subsidies”，*Journal of Bioeconomics*，第 12 卷，第 3 号(2010 年 10 月)。

¹⁴ 见 Boris Worm 和其他人，“Global patterns of predator diversity in the open oceans”，《*科学*》杂志，第 309 卷，第 5739 号(2005 年 8 月)。

¹⁵ 见 Wilf Swartz 和其他人，“The spatial expansion and ecological footprint of fisheries (1950 年至现在)”，*PLoS ONE*，第 5 卷，第 12 号(2010 年 12 月)。

¹⁶ 见 Kieran Kelleher，“Discards in the world's marine fisheries: An update”，粮农组织第 470 号渔业技术文件(2005 年，罗马，粮农组织)。

¹⁷ 见 High Seas Task Force, *Closing the net: Stopping illegal fishing on the high seas* (2006 年，伦敦)。

15. 与某些工业化捕捞方法相比,小型渔业很少丢弃渔获,对水生生境的影响也小得多。但在世界许多地方,小型捕捞渔民人数的增加对鱼类种群造成压力。少数小型捕捞渔民也使用破坏性捕捞方法,如侵入保护区、使用炸药捕鱼、使用毒药捕捉珊瑚礁鱼,以及使用极细密渔网,而这种渔网因会对幼鱼造成影响是被禁用的。一份关于在西非的非法捕鱼现象的报告声称,个体捕鱼船队的非法/未报告捕鱼规模的严重程度不亚于在工业化部门所发现的程度。¹⁸

3. 气候变化

16. 这种对鱼类生产系统可持续性的直接威胁因气候变化的影响而加剧。大气中二氧化碳含量的增加导致海水温度上升和海洋酸化,威胁到许多钙化生物体,如软体动物、浮游生物和珊瑚礁。这就减少了以此为生的鱼类种群,而不可持续的捕捞方法加剧了这一情况。¹⁹ 海水温度上升可能会导致更为频繁和严重的藻类大量繁殖现象,可能会对鱼类种群产生破坏性影响。与极端气候有关的事件可能会破坏沿海生境。海洋物种应对海洋变暖的办法就是迁移到较冷的水域去,这包括改变它们活动的纬度范围或潜到更深的水层。一些鱼类将逐渐离开食物丰富的热带水域,导致鱼类的局部灭绝和导致某些物种侵入以前它们从未去过的水域。²⁰

4. 污染和生境损失

17. 漏油、工农业废水、来自水产养殖业的污染,以及塑料碎片在水中的大量积聚将对海洋野生动物产生持久影响。气候变化和污染都促成了海洋中的死区,²¹在死区里地表水的含氧量极低,无法再维系野生动物。死区与赤潮日益频繁的爆发有关,造成鱼类和海洋哺乳动物大量死亡,死因就是因为它们所处环境的氧气含量太低导致毒素积累过高。²²

¹⁸ 见 D. J. Agnew 和其他人,“Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa”(2010 年,伦敦,海洋资源评估小组)。

¹⁹ 最近对珊瑚礁渔业(占全球鱼类生产大约 10%)的一份调查显示,目前在 55% 国家里使用捕捞方法是不可持续的,而对珊瑚礁种类的捕捞大约超过可持续能力的 64%。见 Katie Newton 和其他人,“Current and future sustainability in island coral reef fisheries”,《当代生物》,第 17 卷,第 7 号(2007 年 4 月)。

²⁰ 见 William W. L. Cheung 和其他人,“Projecting global marine biodiversity impacts under climate change scenarios”,《鱼类和渔业》,第 10 卷,第 3 号(2009 年)。

²¹ 见 Eric Prince 和其他人,“Ocean scale hypoxia-based habitat compression of Atlantic istiophorid billfishes”,《渔业海洋学》,第 19 卷,第 6 号(2010 年)。

²² Jeremy B. C. Jackson, “The future of the oceans past”, *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 第 365 卷,第 1558 号(2010 年 11 月),第 3770 页。

18. 意外²³ 引进外来鱼类和植物物种的事件也大量增加，部分原因是航运量增大了，经常会发生把从一个海洋带去的数千加仑压舱水倾倒入另一个海洋的事情。²⁴ 当这种倾倒事件发生在近岸海域和河口时，²⁵ 就会导致本地物种的迁移，由此经常会严重削弱生物多样性并减少鱼类种群。

19. 最后，渔业的前景因生境的丧失而受到威胁。红树林、海草草甸、盐沼和珊瑚礁在许多鱼类和海洋物种的繁殖周期中发挥着至关重要的作用。然而自 1940 年代以来，世界 35% 的红树林遭到破坏，并且丧失了三分之一的海草草甸和 25% 的盐沼。²⁶ 对某些生境而言，丧失的速度正在加快。1990 年以前，海草草甸的丧失率是每年大约 1%，而 1990 年之后，丧失率上升到 7%。²⁷ 过去 50 年中已有三分之一的珊瑚礁消失了。

B. 渔业全球化

20. 国际鱼类产品贸易从 1976 年的 800 万吨、价值大约 80 亿美元上升到 2010 年的 5 700 万吨、估计价值 1 102 亿美元。在全部鱼类产品中大约 40% 经过国际贸易，远高过其他食物，如稻米 (5%) 和小麦 (20%)。²⁸ 对许多低收入缺粮国/发展中国家而言，渔业部门已成为一个越来越重要但仍被低估的经济部门，渔业不仅能出口创汇，而且国家还能通过向远洋捕鱼船队出售捕鱼权而获得收入。但是，鱼类产品国际贸易的这种增长对经济、社会和粮食安全造成何种全面影响仍然不明确。

1. 对海洋资源的竞争

21. 从理论上来说，通过贸易和捕鱼权安排实现的渔业全球化可能会导致那些面临粮食短缺和营养不良的人减少消费鱼类食品，因为在购买力悬殊的不同人群之间对海洋资源的竞争会日益增强。但在这方面正反证据都有，因为研究报告显示，

²³ 当然也有一些例子显示人类故意引进外来物种以帮助解决当地生态系统的问题，如在非洲以外发现了罗非鱼，在密西西比河发现了亚洲鲤鱼。

²⁴ Jackson, “The future of the oceans past”, 第 3769 页。

²⁵ 见 Jennifer L. Molnar 和其他人, “Assessing the global threat of invasive species to marine bio-diversity”, 《生态和环境前沿》, 第 6 卷, 第 9 号 (2008 年)。

²⁶ 见环境署, Blue Carbon: A Rapid Response Assessment (2009 年), 可上 www.grida.no/files/publications/blue-carbon/BlueCarbon_screen.pdf 查阅。

²⁷ 见 Michelle Waycott 和其他人, “Accelerating loss of seagrasses across the globe threatens coastal ecosystems”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 第 106 卷, 第 30 号 (2009 年 7 月)。

²⁸ 粮农组织, 《2012 年世界渔业和水产养殖业现状》, 第 14 至第 15 页 (见脚注 1)。

在低收入缺粮国里鱼类的可供性可能会随着出口上升而增加。²⁹ 对一些传统上小型渔业并不多的国家来说，有越来越多的外国人来捕鱼并投资于鱼类加工厂以供应外国市场，这可能会改善当地食物的可供性，特别是当政府方案指导鱼类产品从出口转向当地市场时更是如此。³⁰ 有人建议，出口高价值鱼类的同时可用出口收入增加进口低价值鱼类，从而在数量和价值上实现健康的贸易平衡。

22. 同时依赖出口以创汇和依赖进口以维持粮食安全的做法造成了一种脆弱的状况，一旦发生经济冲击和粮价波动就可能增加某些发展中国家鱼类食品的进口费用，或减少对这些国家出口的需求和降低所支付的价格。例如在莫桑比克，2004年至2008年期间，高价值鱼类如大虾的出口在数量上减少了34%，在价值上减少了41%，而从纳米比亚和南非进口用于当地消费的较便宜鱼类则在数量上增加了50%，价值上增加了45%。³¹ 这就意味着，莫桑比克的渔业贸易收支已从2002年的大约9 000万美元³²减少到2010年末的2 300万美元多一点。

23. 当东道国政府颁发许可证或签订准入协议让外国船只进行针对性捕捞和进入小型渔户所使用的捕捞区时，当地的食物供应可能会减少，因为外国船只的目的是出口，因此可能会损害当地小型渔业。虽然《联合国海洋法公约》指出，各国应只允许外国捕捞船捕捞当地捕捞部门无法捕捞的“剩余鱼”（第六十二条第2款、第六十九条第2款和第七十条第3款），但是短期经济动机往往占上风；在许多国家，有关剩余鱼的科学知识和关于渔获的信息不足，无法确保充分遵守这一规定。

2. 当地民众的就业机会

24. 对发展中国家的小型渔户而言，外国市场日益增多的需求可能会带来机会。在斯里兰卡，定向捕捞海外市场所需物种（如金枪鱼、虾和龙虾）的渔民的收入比那些从事供应当地市场的渔民的收入要高出很多。³³ 但在另外情况下，当小型渔户出售将卖往海外市场的鱼类时，中间商或鱼类加工厂可能支付相对较低和仅稍高于（甚或相等于）当地市场和消费者所支付的价格。一份对印度鱼类贸易的研究报告指出，渔民掌握的关于出口鱼类价格的信息很少，极为少数的几个行为体控

²⁹ Kurien, “Responsible fish trade and food security” (见脚注 2); Edward H. Allison, “Aquaculture, Fisheries, Poverty and Food Security”, 世界鱼类中心第 2011-65 号工作文件 (2011 年, 马来西亚槟城), 第 34 至第 36 页。

³⁰ Johann D. Bell 和其他人, “Planning the use of fish for food security in the Pacific”, 《海洋政策》, 第 33 卷, 第 1 号 (2009 年 1 月), 第 33 页。

³¹ 见美国国际开发署, Competitiveness of Mozambique’s Fisheries Sector (2010 年, 华盛顿市, 美国国际开发署)。

³² 见粮农组织, Present and future markets for fish and fish products from small-scale fisheries—case studies from Asia, Africa and Latin America (FIIT/FIIU/C1033)。

³³ Kurien, “Responsible fish trade and food security” (见脚注 2), 第 45 页。

制了供应链和最终销售点。³⁴ 虽然也有一些令人鼓舞的相反实例，但小型渔户普遍面临相当大的障碍，如来自大公司的竞争和关税及非关税贸易壁垒，包括在满足进口国所要求的严格的卫生标准和环卫标准方面的困难。³⁵

25. 为出口市场创建渔业和加大对外国捕捞公司的投资可能会带来在捕捞船上和在加工环节上的新的工作机会(在那些拥有适当基础设施的国家里)。但在许多国家，外国船只上的工作是不对当地公民开放的。即使对他们开放的话，工资和工作保障也往往很差，危险性很高。在 1999 年关于渔业安全和健康的一份研究报告里，国际劳工组织估计，每年在从事渔业工作的人中有 24 000 死于与工作有关的肇因。最近的研究揭示，在沿海发展中国家运作的许多工业化船只上的工作条件很差，甚至有类似奴役的现象。³⁶ 这就突显了迅速和广泛批准关于捕捞部门工作的公约(第 188 号公约)的重要性，并需要在捕捞准入协议中引入有关渔船船上工作条件的条款。

26. 鱼类加工业的工作条件质量同样令人关切，虽然自从发达国家施行了较高的环卫和卫生标准以后条件已有所改善。在 2004 年的一份研究报告³⁷ 中，粮农组织表示，就 11 个受调查国家中的 9 个国家而言，渔业工人的薪资接近最低工资，他们拿到的收入往往比该国人均收入要低很多。例如在智利，大多数鱼类加工厂所在的地区也是人均收入水平最低的地区。³⁸ 此外，加工部门存在大量季节工和非正式工作，也就是说许多工人被雇用时并未签订全时雇用合同，也不享受基本劳保福利，如病假工资、退休金或产假。工人往往不会组成工会和进行集体谈判，部分原因在于该部门的鱼类加工公司很多。

27. 必须根据成本来看待因增加商业出口而带来的就业好处。这类增加可能导致以需求为主导的过度捕捞，使工业化捕捞和小型捕捞之间的资源竞争更为尖锐。增加出口可能导致小型部门的渔民最终丧失工作。例如在阿根廷，1990 年代工业化远洋渔业的长足发展导致这些渔业被外资捕捞企业逐渐控制，使规模较小、更为劳动密集型的当地公司失去了地盘。³⁹ 出口导向渔业的增长还可能为当地

³⁴ 见乐施会(印度)文件，Trust on fishery in Orissa, 可上 www.orissafisheries.com/File/Value%20Chain%20Analysis%20Report%of%200xfam-dec04.pdf 查阅。

³⁵ 见粮农组织，Report of the Global Conference on Small-scale Fisheries “Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development,” 2008 年 10 月 13 日至 17 日，曼谷(FIEP/R911)。

³⁶ 见环境正义基金会，All at Sea: The Abuse of Human Rights aboard Illegal Fishing Vessels (2010 年，伦敦)。

³⁷ 见 Kurien, “Responsible fish trade and food security” (见脚注 2)。

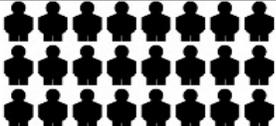
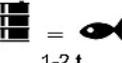
³⁸ 见 Stina Ellevseth Oseland, Håvard Haarstad and Arnt Fløysand, “Labor agency and the importance of the national scale: Emergent aquaculture unionism in Chile”, 《政治地理学》，第 31 卷，第 2 号(2011 年 2 月)。

³⁹ 见环境署，Integrated Assessment of Trade Liberalization and Trade-Related Policies: A Country Study on the Fisheries Sector in Argentina (UNEP/ETB/2002/8)。

或区域市场生产的小型部门的鱼类加工工人失去工作，例如肯尼亚，当尼罗河鲈鱼向欧洲的商业出口增加后就出现了这种情况。

28. 应支持小型渔户，以使他们有能力在提供体面就业和允许渔民合作社迈进鱼类工业高附加值环节的条件下进入全球市场(见表 2)。马尔代夫可作为这方面的一个实例：不允许工业化金枪鱼捕捞做法，绝大多数捕捞作业由本地拥有的“船桅和钓鱼线”渔船实施。⁴⁰ 其他例子有，在巴西塞阿拉，龙虾捕捞工组成一个合作社，不通过中间商直接销售给美利坚合众国的零售商，使自己的利润增加 70%。⁴¹

表 2
大型渔业和小型渔业各自的贡献

FISHERY	LARGE SCALE 	SMALL SCALE 
BENEFITS		
Subsidies	\$\$\$\$\$ 25-27 billion	\$ 5-7 billion
Number of fishers employed	 about 1/2 million	 over 12 million
Annual catch for human consumption	 about 30 million t	 same: about 30 million t
Annual catch reduced to fishmeal and oils	 35 million t	 Almost none
Annual fuel oil consumption	 about 37 million t	 about 5 million t
Catch per tonne of fuel consumed	 1-2 t	 4-8 t
Fish and other sealife discarded at sea	 8-20 million tonnes	 Very little

资料来源：Jennifer Jacquet 和 Daniel Pauly, “Funding priorities: big barriers to small-scale fisheries,” - 《养护生物学》，第 22 卷，第 4 号 (2008 年 8 月)。

⁴⁰ 见 Robert Stone, Lagi Toribau 和 Sari Tolvanen, “Developing sustainable and equitable pole and line fisheries for skipjack” (2009 年, 阿姆斯特丹, 国际绿色和平组织)。

⁴¹ 见 Kurien, “Responsible fish trade and food security” (见脚注 2)。

3. 贸易收入和与许可证及准入安排有关的付款

29. 增加贸易和与许可证及准入安排有关的付款可为有关发展中国家产生收入。但利益分享仍然往往是不公平的。例如在太平洋西部和中部岛国中，大多数商业金枪鱼捕捞作业是与远洋捕捞船队签订双边协议进行的。金枪鱼渔业估计每年价值 30 亿美元，但是当地国家只得到其中的大约 6%。⁴² 对欧盟在 1990 年代后期签订的渔业协议所作研究也表明，利益的分享是不均衡的。总的来说，欧盟协议为欧洲国家(大部分是为西班牙和法国)产生的价值是它们为东道国产生的价值的 7 倍。

30. 一个相关的令人关切的问题就是对东道国的大量渔获漏报，这会降低东道国的收入。一份对欧洲在几内亚比绍的捕捞作业的研究报告估计，不仅经常误报渔获情况，而且还有大量鱼类和虾被作为副渔获物捕捞，由此不会产生规费，然后就在欧洲出售。⁴³ 对副渔获物进行调整后表明，几内亚比绍的收入还不到根据该协议捕捞的鱼类总价值的 2%。

31. 即使许可证和准入安排协议为东道国产生了可观收入，是否带来减贫影响也是不明确的。管理外国工业化渔业可能会消耗政府收入的很大部分。腐败和贪污可能导致国家的渔业收入对经济发展的贡献很小，而许多双边渔业协议和渔业许可证付款的保密性更加剧了这一局面。世界银行已确认这方面的问题是治理改革的一个重要领域，正准备以采掘业透明性倡议为模式启动渔业透明性倡议。但要确定提高渔业收入信息的披露程度是否能改善渔业部门的财政问责制和再分配情况尚为时过早。

32. 最后，商业渔业产生的财富可能会集中在少数商界和政界精英手中，或外流到其他国家，使渔民得不到好处，更不用说整个社会了。大部分收益往往落入出口企业的口袋，而不是用于改善渔民或渔业工人的粮食安全状况。⁴⁴

C. 水产养殖业的崛起

33. 过去几十年中水产养殖业发展迅速，目前被认为是全世界增长最快的食品生产系统。1980 年至 2010 年期间，全球来自水产养殖业的鱼类食品生产扩大了 12 倍，到 2010 年底，水产养殖业生产总量为 7 900 万吨，价值 1 250 亿美元。⁴⁵ 水产养殖业可能提供了人类直接消费的鱼类总量的 45%，不过这个数字未包含小型

⁴² Elizabeth Havice 和 Liam Campling, “Shifting tides in the Western and Central Pacific Ocean tuna industry: the political economy of regulation and industry responses”, 《全球环境政策》, 第 10 卷, 第 1 号(2010 年 2 月), 第 89 页。

⁴³ Vlad M. Kaczynski 和 David L. Fluharty, “European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements?” 《海洋政策》, 第 26 卷, 第 2 号(2002 年 3 月), 第 75 页。

⁴⁴ 见 Kurien, “Responsible fish trade and food security” (见脚注 2)。

⁴⁵ 粮农组织, 《2012 年世界渔业和水产养殖业现状》(见脚注 1), 第 25 页。

和工业化渔业捕捞的大量未经记录的鱼类。但是存在严重的区域不平衡。全世界水产养殖业生产总量的大约 62%来自中国，其后 5 个最大的生产国均在亚洲，共占水产养殖业生产总量的大约 88%。

34. 造成水产养殖业迅猛增长的部分原因在于要应对上文讨论过的各种挑战，特别是要应对野生捕捞渔业停滞不前的状况。虽然亚洲的情况是这样，但在非洲、太平洋和拉丁美洲，养鱼的规模非常小。因此在缺乏足够数据的情况下，很难评估水产养殖业是否真的为生活在贫困中的人民改善了粮食的可供性和可获得性。虽然小型水产养殖业可对当地粮食安全做出重大贡献，但对水产养殖业进行大量投资及水产养殖业增长的目的是为了出口或为了供应属于中产阶级的城市消费者。

35. 必须考虑到某些形式的水产养殖业依赖野生鱼类、鱼粉和鱼油。虽然大部分水产养殖业产品不需要鱼类作为投入，如非肉食性鱼类和软体动物，但在渔场里生长的许多物种需要野外捕捞的鱼类作为饲料，以利于健康生长和抵御疾病，以及确保该鱼类产品的高营养价值。在亚洲，水产养殖渔场使用较大型渔船作为副渔获物提供和小型渔户在某些区域捕获的大量所谓的杂鱼。有关亚洲水产养殖业使用的杂鱼数量的数据被认为是不可靠的，但最可信的估计数是大约 500 万吨。⁴⁶ 其他形式的水产养殖业使用加工过的鱼粉和鱼油作为鱼饲料产品的成分，其中大部分是工业化渔业在南美洲捕捞的中上层小鱼。总体而言，每年有大约 2 700 万吨鱼（即全世界渔业渔获的 34%）被碾碎制成鱼粉和鱼油。水产养殖业使用的量则刚刚超过这个数字的一半。⁴⁷

36. 水产养殖业的扩张并没有导致鱼粉加工业的全面增长。在过去 10 年中，倒是用于畜牧业的鱼粉被转用于水产养殖业。虽然利用鱼来养鱼是一种比用鱼来喂鸡或猪更有效率的生产蛋白的方法，但该行业仍然面临问题。最近的报告突显了鱼粉加工业造成的广泛过度捕捞现象和对生态系统的不良影响。⁴⁸ 为富裕消费者生产养殖鱼类可能会牺牲穷人的利益，因为穷人本可因改善野生鱼类的可供性和可获得性而受益的。

⁴⁶ 见 G. D. Chandrapal, “Status of trash fish utilization and fish feed requirements in aquaculture-India”, paper presented at the Regional Workshop on Low Value Fish and “Trash Fish in the Asia Pacific Region. 2005 年 6 月 7 日至 9 日，越南河内。

⁴⁷ 粮农组织，《2010 年世界渔业和水产养殖业现状》（2010 年，罗马），第 3 页。

⁴⁸ 见 Mort Rosenblum 和 Mar Cabra, “‘Free-for-all’ decimates fish stocks in the southern Pacific”, 2012 年 1 月 25 日。可上 www.icij.org/project/looting-seas-iii/free-all-decimates-fish-stocks-southern-pacific 查阅。

37. 鱼粉与供人类消费鱼类食品可供性之间的关系很复杂：⁴⁹ 水产养殖业在利用鱼粉方面变得更为有效(例如，通过使用植物饲料养鱼或扩大使用来自工业化鱼类加工厂的鱼废料；大约四分之三的鱼粉和鱼油来自下脚料)；区域之间存在巨大差异；由于加工鱼供人类消费比制成鱼粉的成本要高，因此这两者间的交换可能显得不是太明显。政策举措可减少鱼粉与供人类消费鱼类食品可供性之间的竞争。秘鲁供应全世界大约一半的鱼粉和鱼油，但同样需要解决粮食不安全问题。为消除营养不良现象，该国政府自 2006 年以来一直在推动人直接吃鱼，粮食安全预算(8 000 万美元)的 30%用于刺激供人类消费鱼类产品的供需方案。该国政府还对该行业实行某些限制以确保一定比例鱼类不得用于制作鱼粉。⁵⁰

四. 迎接挑战

38. 可通过采取以适足食物权为基础的政策措施来应对上文提及的各种挑战。在评估目前为解决这些挑战所作的努力时，特别报告员并不想说食物权将为渔业改革提供总蓝图，因为具体情况要具体分析。但是各国承担的人权义务必须成为他们行动的指南。

39. 首先，食物权要求各国尊重现有的获得适足食物的机会，不得采取任何会减少这类机会的措施。为充分履行这一义务，各国不应通过任何会影响小型、个体和土著渔民的活动地区和活动的政策，除非事先征得他们自由表达和知情的同意。国家和地方法院可在这方面发挥重要作用。特别是要赋予法院权力，可对其生计受到侵犯他们捕鱼能力的措施威胁的小型渔户的申诉作出裁决，从而能提供足够收入以确保适当的生活标准。⁵¹

40. 第二，各国义务保护食物权。各国必须确保企业或个人不会剥夺个人获得适足食物的机会。就渔业政策而言，这就特别要求各国保护传统捕捞界的准入权不受工业化捕捞方式的侵犯，并控制可能会影响这些捕捞界赖以生存的土地、活动地区和水域的私营行为体。

⁴⁹ 见 Ulf N. Wijkström, “The use of wild fish as aquaculture feed and its effects on income and food for the poor and the undernourished”, in *Fish as feed inputs for aquaculture: practices, sustainability and implications*, Mohammed R. Hasan 和 Matthias Halwart 编辑, 粮农组织第 518 号渔业和水产养殖业技术文件(2009 年, 罗马, 粮农组织)。

⁵⁰ 见 “Fishing in Peru; the next anchovy coming to a pizza near you”, 《经济学家》, 2011 年 5 月 5 日。可上 www.economist.com/node/18651372 查阅。

⁵¹ 例如见 Kenneth George 和其他人诉环境事务和旅游部长案；南非高等法院在该案中命令修正《海洋生物资源法》并要求拟订一个新的框架，要考虑到国际和国家法定义务和政策指令，以适应小型渔户的社会-经济权利，确保这些渔民享有公平获取海洋资源的机会。由此导致于 2012 年 5 月通过了新的小型渔业政策，该政策确认小型渔业在促进粮食安全方面和作为关键减贫安全网的重要性。

41. 最后，各国义务履行食物权，因为食物权要求各国主动采取行动，加强民众获得能确保自己生计的资源和手段的机会并加以利用。寻找能维持渔业长期（环境）可持续性的安排，包括在提高小型捕捞界收入的同时减少过度捕捞和养护鱼类生境，是各国政府在拟订逐步实现食物权的战略时面临的关键挑战。一些组织在太平洋共同体秘书处的领导下确定了太平洋岛屿国家和领土目前的人均鱼类消费量，以期预测鱼类食品保障的未来前景并拟订计划应对关键挑战；它们在这方面的实例可触发人们产生灵感。

42. 特别报告员确认了适足食物权可指导改进渔业管理工作的三个领域：旨在打击过度捕捞的政策、管理出口型捕捞包括准入协议的谈判，以及保护小型渔业。下文会讨论这些问题。

A. 为减少过度捕捞所作的国际努力

1. 现有承诺

43. 随着对过度捕捞构成的威胁的认识不断提高，已起草了一些国际协议和导则，以便从不同层面来解决该问题。这包括《联合国海洋法公约》、《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》（《1995 年鱼类种群协定》）和《粮农组织负责任捕捞行为守则》，对渔业采取了预防性和生态系统方法。最具雄心的（虽然对此有所争议）就是《可持续发展问题世界首脑会议行动计划》，其中包括为减少全球捕捞船队产能过剩而要采取的行动，承诺在 2012 年底前把海洋保护区的总覆盖面积扩大至占全世界海洋的 10%（鉴于进度缓慢而延期至 2020 年），以及在 2015 年底前重建鱼类种群。在联合国可持续发展大会上，各国政府承诺加强这方面的努力（见成果文件第 168 段）。

44. 在管理主要由小型渔户捕捞的沿海和近海地区方面也正在取得进展。现在已更好地理解自上而下管理战略的局限性，捕捞界的参与被视为极为重要，整合当地渔民关于鱼类和海洋生境变化的知识也极为重要。在撰写本报告时，正与利益攸关方举行广泛磋商以敲定粮农组织关于保障可持续小型渔业的导则草稿，该导则草稿强调了作出社区共同管理渔业安排的必要性。

45. 虽然一些国家在将鱼类种群恢复至健康水平方面取得了成功，⁵² 但从全球来看，在落实各种承诺方面的进展情况令人失望。对渔业管理实效的研究报告确认了这一点。⁵³ 《可持续发展问题世界首脑会议行动计划》里的其他目标大部分没能实现。自 2002 年以来，虽然一些国家的捕捞产能下降了，但从全球来看，捕

⁵² 例如见 Boris Worm 和其他人，“Rebuilding Global Fisheries”，《科学》，第 325 卷（2009 年）。

⁵³ 例如见 Tony J. Pitcher 和其他人，“Safe conduct? Twelve years fishing under the UN Code”（2008 年，瑞士格朗，世界自然基金会）。

捞产能已从 2002 年的 40.2 亿千瓦日增加至 2010 年的 43.5 亿千瓦日。⁵⁴ 海洋保护区的总覆盖面积估计小于 2%。

46. 在落实负责任渔业管理方面的广泛失败是可以纠正的。例如，在创建海洋保护区方面取得的显著进展，最近还宣布了一些最大的保护区，包括澳大利亚北部和印度洋中围绕查戈斯岛屿的区域。在联合国可持续发展大会期间，马尔代夫宣布在 2017 年底前该国全部领水都将成为海洋保护区，到那时将禁止工业化捕捞和采掘业。尽管建立海洋保护区有好处并且其管理成本也相对较小(全部成本大约 20 亿美元，而每年用于捕捞部门的补贴则要花费 160 亿美元)，但海洋保护区无法取代对捕捞努力和捕鱼能力的监管。此外，海洋保护区可能会对小型渔户的生计和当地粮食安全产生不利影响。

2. 补贴的作用

47. 如本报告第 11 段所述，补贴可能会鼓励过度捕捞，至少那些支持增加工业化捕捞产能的补贴是如此。在 2001 年 11 月在多哈举行的世界贸易组织(世贸组织)第四次部长级会议展开谈判，以澄清和改进世贸组织关于渔业补贴的纪律措施。在 2005 年 12 月在中国香港举行的世贸组织第六次部长级会议上，就加强这些纪律措施的问题达成了广泛协议，包括禁止会直接促进产能过剩和过度捕捞的渔业补贴。2007 年，规则谈判小组主席提出一些建议，其中包括豁免低收入缺粮国的建议，特别是那些促进小型渔户发展和向他们提供支持的补贴。允许这类豁免的条件是，这些国家要表明，提供的补贴仅用于采取有力措施保护鱼类种群和防止过度捕捞。虽然该建议得到广泛认可，但有关将这些豁免扩大至其他发展中国家的呼吁则更具争议性。一些国家对补贴在促进过度捕捞方面的作用表示怀疑。在究竟禁止何种补贴方面也存在不同意见，对港口建设和渔业准入协议等问题发表了不同意见。最后，有人关切地指出，即使达成协议，要强制执行世贸组织纪律措施仍然会极其困难，鉴于 90%的渔业补贴是保密的，不在公共监督范围之内。⁵⁵

3. 打击非法、未报告和无管制捕捞

48. 为解决过度捕捞问题所作的其他努力包括为打击非法、未报告和无管制捕捞而采取的国际举措。2001 年，粮农组织在《粮农组织关于负责任捕捞行为守则》框架内提出了预防、遏制和消除这类捕捞行为的国际行动计划。欧洲共同体随后

⁵⁴ 见 Liane Veitch 和其他人，“Avoiding empty ocean commitments at Rio+20”，《科学》，第 336 卷，第 6087 号(2012 年 6 月)。

⁵⁵ 见 Anja von Moltke，“WTO Negotiations on fisheries subsidies: A critical issue for Commonwealth countries”，in *From hook to Plate: The State of Marine Fisheries—A Commonwealth Perspective*, Mark Collins 和 Richard Bourn 编辑(2009 年，伦敦，英联邦基金会)。

在 2002 年提出了消除这类捕捞行为的欧共体行动计划。2005 年，粮农组织提出了打击这类捕捞行为的港口国措施示范计划，重点是港口国在防止非法捕获的鱼被转运或经“清洗”后进入合法市场方面的作用；2009 年，粮农组织会议通过了在这方面的第一份具法律约束力的文书。该文书规定，港口国有义务拒绝让已知从事非法活动的船只进入港口，并要求港务局与区域渔业管理组织共享有关渔船进港的数据。现在欧洲联盟也通过法律（2008 年 9 月 29 日欧盟理事会第 1005/2008 号条例），要求所有进入欧盟的鱼都必须有经核实的渔获文件和监管链证明。

49. 目前还不清楚这些努力是否得到了适当的指导。首先，虽然非法、未报告和无管制工业化捕捞是一个问题，但小型渔户的大多数渔获也未报告。把这些渔获类比为非法捕捞会导致低估其在促进粮食安全方面的作用，并且也不会促使有关渔民转而采取更为负责任的做法。对非法、未报告和无管制捕捞采取的方法还应承认某些沿海社区（包括内陆沿海社区）把捕捞作为偶尔活动的做法，而在危机时期这是一个至关重要的安全网。第二，当前采用的方法在减少非法、未报告和无管制捕捞方面并不特别有效，因为发展中国家存在能力差距，治理强度也不够，而远洋捕鱼船队的母国则缺乏调查和起诉在境外的捕捞公司的决心。⁵⁶ 第三，导致非法、未报告和无管制捕捞的结构性肇因未得到解决，例如世界捕鱼船队产能过剩和对那些依赖捕捞维持生计的社区支持力度不够。没有机会获得足够社会保护，没有公平价格，或采用根据通过许可证分配捕鱼权的方法进行定价，这些社区就无法参与为寻求减少过度捕捞或打击非法、未报告和无管制捕捞而设立的制度。

B. 贸易协议

50. 特别报告员以前阐述过对贸易和投资协议进行人权影响评估在使各国履行其人权义务方面所能发挥的作用（见 A/HRC/19/59/Add.5）。渔业贸易和准入协议提供了另一个例证。上文对这类协议带来的潜在机会和风险进行的评估（见第 29 至第 32 段）有助于在沿海国缔结协议之前确定任何影响评估都应提出的问题。这些问题包括：

(a) 协议将提高或降低沿海国的粮食可供性吗？如果粮食可供性提高了，不管是因为捕捞能力得到改善还是因为出口收入使进口成为可能，那么是否具有保护沿海国免受潜在冲击的长期可持续性？

(b) 协议是否包含符合《联合国海洋法公约》旨在改善当地捕捞能力的措施？

⁵⁶ 见 D. J. Agnew 和其他人，“Estimation of the Cost of Illegal Fishing in West Africa”（见脚注 18）。

(c) 能确保小型渔户从贸易协议创造的机会中受益的措施是否到位，特别是通过改善他们遵守标准的能力和与买方讨价还价的地位？

(d) 能确保出口导向型渔业创造体面工作机会以确保适当生活水平的措施是否到位？总体而言，协议是否会提高沿海社区里最贫穷和最边缘化群体特别是妇女的收入？

(e) 许可证和准入协议在沿海国和渔船所使用的船旗国之间的利益分配是否公平？来自这些协议的收入是否被用于支持沿海国的减贫工作？

51. 这些问题只能按具体情况来回答。必须通过特别是有小型渔户和受有关协议最直接影响沿海社区参与的参与进程来寻找答案。

C. 拟订关于可持续小型渔业的导则

52. 粮农组织渔业委员会目前正在拟订关于保障可持续小型渔业的国际导则，这是 2008 年 10 月在曼谷举行的小型渔业问题全球会议的后续工作，也是对《负责任渔业行为守则》的补充。特别报告员欢迎这个重要的举措，并打算继续积极参与。⁵⁷ 必须把导则内容与国际人权法包括食物权的准则和标准挂钩。下面他就谈判会涉及的一些关键问题作一些一般性论述。

1. 准入权和保有权利

53. 各种文书都规定要保护个体和小型捕捞界(其中 90%以上在发展中国家)的准入权。《1995 年鱼类种群协定》第 5 条(i)款要求各国考虑到个体渔民和自给性渔民的利益。《负责任渔业行为守则》第 6.18 条认识到“个体渔业和小型渔业对就业、收入和粮食安全作出的重要贡献”，并建议各国“适当保护渔民和渔业工人，尤其是从事自给、小型和手工作业的渔民和渔业工人，享有安全和公正生计的权利，以及在适当时优先进入其国家管辖水域内的传统渔场和获得资源的权利”。

54. 但在一般性措辞之外，在应如何对待小型部门的使用权(其范围可包括个人的权利和社区的权利)和加强或改变使用权的总体目标是什么等方面存在不同意见。一种观点是，澄清并加强准入权，包括使用可转让捕捞配额，将会提高经济效益并避免过度捕捞。另一种观点是，应优先考虑减贫目标和改善那些最需要并在地方一级最能够管理有关共有资源和监测渔获情况的社区的捕捞准入权。

55. 个体可转让配额制度可能会导致某些处于特权地位的行为体索取租金，而这与减贫目标是格格不入的。另一个替代方法可能是，让运行商向政府租赁配额，从而可在公平基础上定期重新分配配额。配额的转让性(视作财产权)将不可避

⁵⁷ 特别报告员编写了一份文件，说明应如何将食物权(实质性和程序性内容)运用于《小型渔业国际导则》，可上 www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Otherdocuments.aspx 或 www.srfood.org 查阅。

免地导致垄断，除非将可转让性限制在已亡故的持有人及其后代(如果他们打渔的话)之间。事实上人权委员会指出过，“可以按市场价格出售或租赁”原始持有的配额“而不是还给国家以根据公平和公正标准分配给新的配额持有者”的制度可能会导致违反《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条的歧视(见CCPR/C/91/D/1306/2004)。可探讨能把可持续性要求(限制过度捕捞)和基于人权准则和标准的再分配目标结合在一起的其他制度。

56. 在向小型渔户提供沿海地区的专属使用权方面取得了显著进展。许多发展中国家政府已经采用了专属个体捕捞区的做法，虽然往往是在其小型部门的压力之下才这样做的。⁵⁸ 在柬埔寨，关于洞里萨湖(东南亚最大的淡水湖，估计为 300 万人提供了就业机会)冲突和过度捕捞肇因的社区对话和参与性研究导致取消了所有商业捕捞许可证并建立了基于社区的小型渔业和自给性渔业的使用权。这一成功事例说明，社区对话和参与渔业管理能带来积极的减贫成果。⁵⁹

57. 尽管在向小型渔户提供专属捕捞区方面取得进展，但对违规行为的投诉一直没有断过，且所涉范围广泛，例如工业化船只违禁捕捞和其他工业造成破坏性影响，包括采矿、港口发展、鱼类加工、沿海水产养殖业和房地产开发，特别是与旅游部门有关的房地产开发。在利用海洋和水产资源方面的冲突日益增多，特别是因为小型捕捞界成员的土地保有权并不牢固。⁶⁰ 这更突出了各国充分执行《国家粮食安全范围内负责任治理土地、渔场及森林保有权的自愿准则》的重要性。这还突显了需要实施使渔民与主管机构合作监测侵犯其专属捕捞区行为的方案。一些国家已经启动这类方案并取得了不同程度的成功。

2. 共同管理

58. 大家越来越认识到，对小型部门而言，自上而下的管理战略证明并不成功。各界积极和有意义地参与渔业管理工作和在决策时融入渔民所拥有的关于鱼类和海洋生境的地方知识或传统知识是至关重要的。事实上，在权力下放和共同管理安排方面已经取得了重大进展。研究人员最近确认了 130 个共同管理计划，涵盖了 44 个发达国家和发展中国家，普遍说明了当地社区有能力发展合法的自治体制并确立了管理捕捞强度和生态系统影响的可持续方法。⁶¹

⁵⁸ 见 Chandrika Sharma, “Securing economic, social and cultural rights of small-scale and artisanal fishworkers and fishing communities”, 《海事研究杂志》, 第 10 卷, 第 2 号(2011 年)。

⁵⁹ 见 www.worldfishcenter.org/outcome/success-stories/building-resilient-community-fisheries-tonle-sap-lake-cambodia。

⁶⁰ 见 Edward H. Allison 和其他人, “Rights-based fisheries governance: from fishing rights to human rights”, 《鱼类和渔业》, 第 13 卷, 第 1 号(2012 年 3 月)。

⁶¹ 见 Nicolás L. Gutiérrez、Ray Hilborn 和 Omar Defeo, “Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries”, 《自然》, 第 470 卷(2011 年 2 月)。

59. 以前的共同管理项目取得的结果有好有坏。⁶² 一些项目取得显著成功，不管是在发达国家还是发展中国家，⁶³ 而另一些项目的结果则不是那么积极。共同管理失败的部分原因在于社区仅参与了政策的执行工作，但没有参与制订政策目标并确保决策和评价工作需以当地对鱼类和生态系统的知识为基础。促使捕捞界参与设计会影响他们的政策、自上而下创建社区组织以代替国家履行职能、⁶⁴ 过度依靠捐助者驱动的方法⁶⁵ 或被精英们加以利用的方法⁶⁶ 等都遭遇失败，令人失望。要解决这些困难就不能放弃共同管理的做法，但要根据捕捞界的需要形成一个更具参与性的方法。而要使这种方法得到成功就必须在考虑到渔民所处的作业环境和他们所依赖的市场的风险日益增大的情况下，使渔民的生计同样得到更好保障。只有在采用能确认把捕捞业融入更广泛的社会及经济结构的多部门方法、把渔业管理与更广泛地改善渔民的经济及社会权利相联系的情况下才能在寻找强劲和可持续解决办法方面取得进展。

五. 结论和建议

60. 各国应履行其义务，尊重、保护和履行渔业部门的食物权，在确保小型渔户和沿海社区的权利和生计得到尊重并改善所有依靠鱼类生存的群体的粮食安全的同时，争取实现资源的可持续利用。要达到这一平衡并非易事，但各国若不迅速采取果断行动，渔业在保障食物权方面的贡献就会减少，由此将对依赖渔业满足营养需求和获得收入的贫穷农村社区造成特别大的不利后果。沿海国和船旗国应接受他们在这方面的义务，他们应让捕捞界本身积极参与渔业管理及参与设计和实施可能会影响捕捞业的相邻部门的政策。

61. 沿海国和有内陆渔业的内陆国应：

⁶² 欲看评估结果，参见 Christophe Bénédicte 和其他人，“Power competition, conflicts and alliances at local level: analysing ‘democratic’ decentralization of natural resources through the lenses of Africa inland fisheries”，《世界发展》，第 37 卷，第 12 号(2009 年)。

⁶³ 例如见 R. Townsend、Ross Shotton 和 H. Uchida，“Case studies in fisheries self-governance”，粮农组织第 504 号渔业技术文件(2008 年，罗马，粮农组织)。可上 www.fao.org/docrep/010/a1497e/a1497e00.htm 查阅。

⁶⁴ 见 Jesper Raakjær Nielsen 和其他人，“Fisheries co-management—an institutional innovation? Lessons from South East Asia and Southern Africa”，《海洋政策》，第 28 卷(2004 年)。

⁶⁵ 捐助者驱动的共同管理(即靠发展援助来支持能力建设)不一定能鼓励渔业主管当局与社区合作，除了提供财政刺激之外。当然欢迎对共同管理计划的外部支持，条件是这种支持应以自下而上的方式让社区参与。

⁶⁶ 共同管理有时导致被精英们利用。社区并不是同质实体：社区里存在重大的阶级和性别划分，而权力下放政策会加剧这种划分。见 Christophe Bénédicte 和其他人，“Power competition” (脚注 62)。

(a) 根据《1995年鱼类种群协定》第5条(i)款和《负责任渔业行为守则》第6.18条的规定及《国家粮食安全范围内负责任治理土地、渔场及森林保有权的自愿准则》，尊重个体和小型捕捞界的现有权利；

(b) 按照人权准则和标准及《负责任渔业行为守则》的规定，让当地捕捞界参与会影响他们的渔业政策和干预措施的设计、实施和评估工作，并建立申诉机制，使他们能保护自己可能会受这类政策和干预措施影响的权利；

(c) 不采取可能会对内陆和海洋小型渔户、他们的活动地区或准入权利产生不利影响的措施，包括大型开发项目，除非事先得到他们自由表达和知情的同意，并确保法院保护这类权利；对私营实体经营的采掘业项目(如采砂)进行事先评估，以评价对当地捕捞社区的人权可能带来的不利影响；

(d) 按照在联合国可持续发展大会上所作承诺(成果文件第175段)，通过采取以下方法加强小型捕捞社区获得渔业资源的机会并改善他们的收入：

(一) 监管工业化捕捞部门，以保护传统捕捞社区的准入权；

(二) 酌情考虑引入小型和自给性渔业的专属个体捕捞区和专属使用权；

(三) 加强小型渔户在生产链中的地位，如支持成立合作社和协助他们进入行业的高附加值环节；

(四) 在提供体面就业机会和促进可持续渔业管理的条件下，支持希望进入出口市场的渔民群体；

(五) 向依靠捕捞维持生计的社区提供足够的社会保护或安全网干预措施，以使粮食无保障和/或低收入群体在危机时不必时时采用应对性但不可持续的捕捞做法；

(六) 采取措施支持妇女在渔业部门发挥作用，例如确保妇女有获得贷款的机会并向她们提供足够的上岸设施；

(e) 支持能给当地社区带来裨益的可持续水产养殖业做法和农业生态养鱼做法，包括稻田养鱼或稻田养虾系统；

(f) 将与渔业有关的问题纳入跨部门国家食物权战略，并通过进行足够的部际协调确保其他部门(包括采矿、水力发电、港口基础设施及房地产开发特别是与旅游部门相关的房地产的开发)的发展不会妨碍在实现可持续渔业管理方面所取得的进展；

(g) 在缔结捕捞准入协议之前进行有可能会受到影响的捕捞社区参与的人权影响评估(见A/HRC/19/59/Add.5)。

62. 船旗国应保护捕捞业的劳工权利，包括批准和落实《关于捕捞部门工作的公约(第 188 号公约)》。此外，船旗国应：

(a) 取缔特别会影响无证移徙者的剥削性劳动条件，并确保落实所有劳工权利，包括集体谈判权、获得可维持生活的工资的权利和基本劳工福利；

(b) 在签订捕捞准入协议时，同意引入有关捕捞业工作条件的条款、支持关于人权影响评估的准备工作，以及支持沿海国为监管在专属经济区作业的工业化船只的捕捞做法所作的努力。

63. 为维护渔业的长期可持续性和本地鱼类作为食物的可供性，特别是通过打击过度捕捞，所有国家都应：

(a) 按照在联合国可持续发展大会上所作承诺(成果文件第 173 段)采取行动，取消向工业化捕捞部门提供的燃油补贴或建船补贴并审查其他所有补贴，以确保这类补贴有助于实现(国内和领土外)食物权，特别是发展中国家小型渔户的食物权。虽然鼓励世贸组织成员国履行其义务，澄清和改进世贸组织关于渔业补贴的纪律措施，但是取消对食物权产生不利影响的补贴不应以达成多边协议为条件；

(b) 落实他们根据《可持续发展问题世界首脑会议行动计划》承担的义务，包括降低其捕捞能力并创建海洋保护区，同时考虑到沿海捕捞社区的粮食安全；

(c) 支持建立共同管理和基于社区的计划，以使公共实体与捕捞社区一起设计和实施可持续做法，以管理捕捞强度和生态系统影响；

(d) 落实《预防、阻止和消除非法、未报告和管制捕捞活动港口国措施协议》，同时要考虑到偶尔捕鱼在危机时刻作为一些沿海社区的安全网的作用，并确认小型渔户的未报告捕捞与非法工业化捕捞是有本质区别的；

(e) 减少用于制作鱼粉目的鱼类的比例，包括通过促进人类直接消费某些小鱼和营养丰富的鱼；同时遏制富裕消费者对从处于食物链高端的鱼类(例如金枪鱼和鲑鱼或养殖的食肉物种如大虾)索取鱼类蛋白的需求，因为这种需求导致世界各地过度开发海洋资源，以及考虑对可用于鱼粉目的的鱼类比例实行限制。

64. 特别报告员鼓励粮农组织渔业委员会：

(a) 确保在渔民组织积极和有意义的参与下并根据现行国际人权准则和标准，在 2013 年就《保障可持续小型渔业国际导则》进行谈判；

(b) 确保《导则》包括一个机制，以便在有捕捞社区参与并根据他们提供的信息的基础上，促进讨论良好做法和与落实这些做法有关的问题。这类机制会加强《导则》的执行工作并加快各国的集体学习进程。

65. 特别报告员欢迎世界银行启动渔业透明性倡议，并鼓励世界银行将人权分析和规范性框架作为该倡议的基础。
