

关于促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度的 专家磋商会报告

2002年10月15-18日，罗马

**关于促进海洋捕捞渔业逐步消除
能力过度的专家磋商会报告**

2002年10月15-18日，罗马

联合国粮食及农业组织
2003年，罗马

本出版物中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律地位、或对其边界或国界的划分表示任何意见。

ISBN 92-5-504882-1

版权所有。为教育和非商业目的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函联合国粮食及农业组织新闻司出版管理处处长，地址：意大利罗马 Viale delle Terme di Caracalla, 00100或以电子邮件致copyright@fao.org

© 粮农组织 2003年

本文件的准备

本文件是于 2002 年 10 月 15 日-18 日在意大利罗马召开的促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会的最终报告。该磋商会得到美利坚合众国的财政支持。

作为 FAO 正在进行的协助各国执行《捕捞能力管理国际行动计划》的努力的一部分，本次专家磋商会的目的是尝试产生关于如何摆脱海洋渔业捕捞能力过度的指南。

本文件包括最终的总建议和指南、专家组认为在摆脱能力过度方面重要因素的一些问题和可能的解决办法的有关文件以及本次专家磋商会的背景文件。

报告和文件由美国华盛顿特区国家海洋渔业服务署高级经济学家约翰·W·伍德博士和 FAO 渔业部渔业计划官员及本次磋商会技术秘书 R·梅兹内博士编纂。

分发范围：

会议参加者

所有 FAO 成员

FAO 渔业部

FAO 区域渔业官员

R. 梅兹内、约翰·W·伍德

2002年10月15日-18日，罗马，促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会报告。

2002年FAO罗马89p。FAO渔业报告第691号。

摘要

促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会旨在并计划确立一般性的建议以协助处理海洋捕捞渔业中能力过度的困难问题。会议的结果是一个总括的、灵活的进程指南，以协助将能力过度的渔业转型为充分利用、经济有效并满足承担着渔业管理责任的机构或团体的管理目标和目的。

长期而持久地解决渔业捕捞能力过剩和过度问题及症状的解决办法已经被渔业社会学、海洋政策、经济、生物学和人类学领域的一些专家确立。然而，尽管已经确定了渔业管理最基本的问题所在，而且解决捕捞能力过度的办法也是存在的，但转型进程本身没有被很好理解，执行解决方案的程序还没有确定。

转型的程序旨在协助行政管理和其他人员克服目前抑制或减缓引入和执行减少捕捞能力计划的障碍。措施之一是建立对不同目的和目标的理解和共识。在提出进行支撑性的定量和定性分析建议时，指南能够在无需广泛的数据收集或分析的情况下得到执行。

专家们注意到不同的渔业将可能采用不同的减少捕捞能力的计划以反映特别社会、管理、经济和其他需要。作为个体的管理机构有着渔业的长期目标和目的。由于没有单一的解决方案，减少捕捞能力计划将可能是背景文件描述的问题和办法的综合。

专家磋商会的参会者希望，在当今许多人面临的这一问题上他们提供可操作的指南的努力是有益的。

实施摘要

本次专家磋商会旨在并计划确立一套协助处理海洋捕捞渔业中能力过度的困难问题的总建议和指南。

会议的结果是一个总括的、灵活性进程指南以协助将能力过度的渔业转型为充分利用、经济有效并满足承担着渔业管理责任的机构或团体的管理目标和目的。

转型程序在第一部分做了描述：促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会结果、最终总建议和指南旨在协助经理、行政管理人员、决策者和其他人员克服目前抑制或减缓引入和执行减少捕捞能力计划的障碍。

程序旨在便于从现有的刺激能力过度增加的管理办法转到刺激消除能力过度并预防其再次发生的管理办法上来。措施之一是建立对不同目的和目标的理解和共识

在提出进行支撑性的定量和定性分析建议时，指南能够在无需广泛的数据收集或分析的情况下得到执行。

捕捞能力过剩和过度早已被认为是渔业管理的严重问题。关于能力过剩的短期问题和能力过度的持续、较长期问题的研究表明，在许多渔业中存在捕捞能力过剩问题。¹

此外，这种过剩捕捞能力不仅限于对渔业的参加者在过度投资和投入劳力方面的财政状况的消极影响，而且过剩的捕捞能力对捕鱼国而言是实质性的社会负担。这些社会负担包括严重的生态、人类和粮食安全的影响。

能力过剩和过度被认为是全球鱼类资源被过度捕捞的主要原因。同样，误捕的海洋哺乳动物、海龟和抛弃捕获的鱼类这一习惯作法也是由于主捕渔业的捕捞能力过剩和过度造成的。生境退化是由于捕捞业能力过剩和过度导致过度使用过剩渔具造成的。此外，另一类社会成本是对渔业的不同类别的参加者的影响——例如在沿海水域工业化船队取代了手工渔民。

¹ 例如，加西亚和牛顿（1995）预计世界捕捞能力应减少 53%，以使捕捞收支平衡。胡（2000）也发现世界捕捞渔业中捕捞能力过剩处于实质性水平。此外，在 1984—1991 年的研究中，胡发现加拿大大西洋近海底层鱼渔业捕捞能力过剩。科可利、阿拉姆和欧码（1999）确定马来西亚围网渔业捕捞能力过剩。日本政府（2001）确定其沿海渔业、大型围网和海外拖网捕捞能力过剩。对捕捞能力过度的研究在数量上是有限的，但确定其与能力过剩是分开存在的。科可利等（2002 年）发现美国联邦管理的 5 个渔业中存在高水平的捕捞能力过度问题。

第二部分—促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会的报告包括构成建议和指南基础的专家磋商会综合讨论情况。

综合情况包括专家们确定的潜在阻碍减少捕捞能力计划实施的一些主要社会、管理、法律、财政和政治问题。综合情况还包括了一些克服这些障碍的潜在解决办法的建议。

专家磋商会强调需要考虑一个或多个渔业中各种利益者的社会、经济、财政、管理、政治和法律关切——不仅向这些利益者提供信息和教育，还要使这些利益者参与并反馈到管理进程中。

长期而持久地解决渔业捕捞能力过剩和过度问题及症状的解决办法已经被渔业社会学、海洋政策、经济、生物学和人类学领域的一些专家确立，这些办法被分类为“刺激阻止”和“刺激调整”以反映对参加者行为的可能影响。²

典型地看，在渔业管理计划中使用“刺激阻止”措施和通过建立社区发展配额、海域使用权或甚至单个可转让配额系统来强化参加者的捕捞权时使用“刺激调整”，这些解决办法包括改变开放入渔、规范的开放入渔或共同财产渔业。基本原则是，由于管理体系使参加者认为，如果他们对海洋鱼类拥有强烈的财产权将有助于消除渔业的能力过度问题。对自然资源的财产权越弱，越不大可能消除能力过度问题和使其不再出现。

尽管根本的渔业管理问题已经被确定，也提出了减少能力的解决办法，能力过度的解决办法也是存在的，但转型进程本身没有被很好理解，执行解决方案的程序还没有确定。对刺激调整管理办法是否有效或有效的不信任以及对其过程中社会、政治问题的关切阻止了采用和执行解决办法。临时性的、作为控制捕捞能力过度的暂时措施，刺激阻止规则继续得到使用。

专家们注意到不同的渔业将可能采用不同的减少捕捞能力的计划以反映特别社会、管理、经济和其他需要。

² FAO 在美国加州拉荷亚召开的技术工作组会议。

作为个体的管理机构有着渔业长期的目标和目的。由于没有单一的解决方案，减少捕捞能力计划将可能是第三部分—背景文件和初步讨论描述的问题和办法的综合，专家磋商会背景文件包括在第三部分，捕捞能力、能力过剩和能力过度；能力测定研究和管理战略综述在三-2 部分——初步讨论要点。

专家磋商会的参会者希望，在当今许多人面临的这一问题上他们提供可操作的指南的努力是有益的。

表格目录

	页
图表名录.....	vii
实施摘要.....	ix
	段落
第一部分：促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会的结果	
最终的总建议和指南.....	1 - 5
第二部分：促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会报告	
引言.....	6 - 7
专家磋商会开幕.....	8 - 11
选举会议主席.....	12
通过议题和时间安排.....	13
介绍：美国渔业减少捕捞能力.....	14 - 52
引言.....	16 - 29
渔业管理实体.....	30 - 34
能力.....	35 - 48
结论.....	49 - 52
促进讨论：总结.....	53 - 146
开始讨论.....	53 - 55
开始讨论：简单情况.....	56 - 68
继续讨论.....	69 - 146
社会关切/问题.....	73
社会关切：潜在/部分解决办法.....	74 - 81
法律关切/问题.....	82

法律关切：潜在/部分解决办法.....	83 – 86
财政关切/问题.....	87 – 88
财政关切：潜在/部分解决办法.....	89 – 93
政治关切/问题.....	94
政治关切：潜在/部分解决办法.....	95 – 100
管理关切/问题.....	101 – 102
管理关切：潜在/部分解决办法.....	103 – 111
管理选择.....	112 – 113
经济.....	114 – 115
经济效率.....	116 – 118
分配和能力减少计划的累计影响.....	119 – 121
影响分布.....	122 – 130
使用经济效率分析比较能力减少计划.....	131 – 133
经济效率和能力减少计划.....	134 – 135
遵守和交换.....	136 – 143
结论意见.....	144 – 146
 专家磋商会闭幕.....	 147 - 149
通过专家磋商会报告.....	150
	页
附录 A：议程.....	40
附录 B：参会者名单.....	41
附录 C：文件清单.....	43
附录 D：内容简介.....	44

第三部分：背景文件和讨论事项

背景文件：捕捞能力、能力过剩和能力过度	52
初步讨论要点.....	86

图表目录

图 1.美国联邦渔业管理作用.....	10
图2. 交流途径	19
表 1.与能力减少计划相关的信息和教育问题.....	20
表 2.与能力减少计划相关的社会关切.....	24
表 3.设计能力减少计划处理社会关切的潜在办法.....	25
表 4.与能力减少计划相关的法律关切.....	27
表 5.设计能力减少计划处理法律关切的潜在办法.....	27
表 6.与能力减少计划相关的财政关切.....	29
表 7.设计能力减少计划处理财政关切的潜在办法.....	30
表 8.与能力减少计划相关的政治关切.....	32
表 9.设计能力减少计划处理政治关切的潜在办法.....	33
表 10.与能力减少计划相关的管理关切.....	36
表 11.设计能力减少计划处理管理关切的潜在办法.....	38
表 12.“ 刺激阻止” 办法潜在能力减少效果	39
表 13.“ 刺激调整” 办法潜在能力减少效果	40
表14. 刺激阻止计划一些副作用的考虑.....	45

第一部分：促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会的结果

最终的总建议和指南

1. 为支持《捕捞能力管理国际行动计划》(IPOA)和范围更为广泛的 2002 年可持续发展世界高峰会 (WSSD)，包括生态系统的考虑和渔业管理的相关作用，本次专家磋商会认识到能力过剩引起了对鱼类资源健康状况、实现可持续渔业和 WSSD《实施计划》中可持续发展目标的关切。

2. 专家磋商会认识到，对于渔业和支撑渔业的生态系统存在着大量技术变化和快速升级的外部市场力量，这些力量反过来正在促使渔业管理、研究和分析需要更有活力的、综合的和多方遵循的办法。

3. 专家磋商会注意到减少捕捞能力计划可以通过不转移问题的方式进行规划和调整。作为结果，专家磋商会强烈赞同并鼓励加倍努力，以不给其他领域制造麻烦的方式处理捕捞能力过度问题。

4. 专家磋商会注意到能力减少计划不应简单的是能力减少的结果。关键是管理体系避免产生能力过度问题，那么其结果是继续将能力限制在确保渔业的可持续性的水平上。

5. 因此，专家磋商会：

- 5.1. 认为，处理能力过度问题和减少能力应遵循一般原则，该原则将因地制宜，特别是考虑具体渔业的规模和社会标准。
- 5.2. 同意，减少能力计划将对具体渔业和其辅助活动的参加者具有潜在重要社会和经济影响。这些影响包括积极和消极的影响。能力减少计划的结果，从长期看在经济和生态方面具有积极性，但直接和相关的利益者可能担心能力减少计划的消极影响，特别是短期影响，导致考虑这类计划时有抵触。能力减少计划可设计为尽量减少或减缓消极影响以便良好筹划的能力减少计划总体上有益，能够得到政府和社区支持。
- 5.3. 认识到，能力减少计划实际的成功将基于利益者的支持和承诺。因而需要搞清楚能力过度问题、提高对其潜在后果的认识并在建立一个有活力的减少能力计划上达成共识。
- 5.4. 同意，理想方式是在设计和执行减少能力计划方面如不采用联合办法，也应当在过程中采用磋商办法。

5.5. 同意，在确立通过和执行能力减少计划方面应当包括以下步骤：

5.5.1. 第一步是使用可获得的数据和信息得出被考虑渔业的特点。包括说明：

- 渔业发生的地点，
- 谁负责和谁能负责这一渔业的管理，
- 捕捞的鱼类资源和相关资源状况，
- 鱼类资源的相关变化或稳定性，
- 该渔业的参加者，
- 船队，
- 对该渔业目前有效的实际管理体系和规则，
- 能力过度的潜在驱动因素和经济及社会联系，以及
- 该渔业的其他特点。

5.5.2. 第二步是如果存在管理目标则列出其重要部分，或与该渔业的利益者合作或磋商以确定目标。

5.5.3. 第三步是按定量或定性办法确定该渔业是否存在能力过度问题。

5.5.4. 第四步是确定能力减少计划和随后的管理计划的刺激阻止和刺激调整的范围，以避免再产生能力过度问题，包括选择维持现状作为与潜在结果相比较和讨论的基础。

5.5.5. 第五步是按每一种不同选择确定将受到直接和其他类型影响的使用者。在该阶段，重要的是要对能力减少的可能影响、这些影响的相对重要性和谁受到了影响进行综合研究。

5.5.6. 第六步包括重要信息分发、教育和提高所有利益者认识的计划，包括各级政府、渔业和社区内相关行业。这一进程可是正式的或非正式的。

5.6.1.1. 讨论和提高认识进程应包括解释：

- 捕捞能力及如何测定；
- 为实现管理目标需要减少多少能力；
- 与所确定的渔业管理目标有关的潜在供选择的能力减少计划；
- 供选择的能力减少计划的利弊；以及

- 不处理能力过度的潜在后果。

5.6.1.2. 该进程也应当包括得到所有有关利益者关于建议的能力减少计划范围的信息。

5.5.7. 第七步是分析能力减少计划的范围。分析目的是确定：

- 建议的计划是否按意愿将实际减少能力，
- 计划是否满足管理目标，
- 谁将受到影响，
- 利益者如何受到影响，以及
- 对受影响最大的采用潜在减缓战略。

5.5.8. 第八步是选择最佳能力减少计划及通过后续管理计划。该步骤可通过进一步磋商完善。

5.5.9. 第九步是进行正式批准程序以执行所选择的能力减少计划。

5.5.10. 第十步是对被考虑的渔业执行特定能力减少计划。

5.5.10.1. 最后步骤是实施能力减少计划的行政、监督、评价和适应战略和机制。

5.6. *强调*，在设计能力减少计划时包括社会和经济内容的重要性，以减缓可能的短期消极影响并因而有助于从能力过度中转型。这一点对贫穷和脆弱的捕鱼社区的渔业尤为重要。

5.7. *认识到*，存在着信息和知识贫乏和不充分、极少的财政手段、有限的时间框架等大量情况，但这些步骤应当尽最大可能推进并基于可获得的最佳信息。

5.8. *认识到*，能力减少计划是正在进行的并正在继续学习的一个进程。

5.9. *同意*，由于在能力减少计划方面存在困难的人为问题，这些步骤是至关重要的。

5.10. 向 FAO *建议*：

5.10.1. 引用能力减少管理计划事例研究，供为支持捕捞能力管理国际行动计划建立的国家计划行动参考；

5.10.2. 详细研究和执行计划以有利于人力资源开发和加强机制，特别是在发展中国家，以便促进完全和有效地执行减少捕捞能力过度的国家行动计划；以及

- 5.10.3. 召开一个专家磋商会，为发展中和发达国家设计捕捞渔业能力减少管理计划，特别关注执行这一计划的程序确立和考虑与诸如就业、贫困和粮食安全有关的事项。

第二部分：催动海洋捕捞渔业从能力过度转型磋商会的报告

引言

6. 2002 年 10 月 15 日-18 日在意大利罗马 FAO 总部召开了促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会。

7. 来自世界不同背景的 9 名专家在秘书处协助下参加了本次技术磋商会（附录 B）。

专家磋商会开幕

8. 渔业部渔业政策和计划司司长普维尼斯先生代表渔业部助理总干事野村一郎先生欢迎参会者并宣布促进海洋捕捞渔业逐步消除能力过度专家磋商会开幕。

9. 在开幕发言中普维尼斯先生提出，海洋捕捞业能力过度是一个非常重要而且复杂的问题。他指出复杂的部分原因是解决能力过度问题对每一个国家的利益相关者都有着重要社会、经济和政治后果。

10. 他指出，在确立捕捞能力管理国际行动计划时的国家和国际最佳意愿反映出了共同的愿望，即抓住和处理一个重要的渔业问题，具体和实际执行该国际行动计划以及采用具体的能力减少计划已经被证明是非常困难的。

11. 他敦促参会者考虑本次专家磋商会是一次学术会议，并一道工作确定协助各地的渔业管理人员减少渔业能力的步骤，最重要的是提供解决问题的办法以便现有的各种措施能够成功执行。

选举会议主席

12. 专家磋商会参会者选举 M.阿科罗博士任主席。

通过议议题和时间安排

13. 专家磋商会通过了本报告附录 A 所列议题和时间安排。

介绍：美国渔业减少捕捞能力

14. 作为确定本次专家磋商会的部分背景，约翰·M·伍德介绍了美国捕捞能力问题和状况回顾。他的发言包括了在如何解决能力过度上试图建立和达成共识方面的一些困难和问题。

15. 其发言的基本内容如下：

引言

16. 在美国，捕捞能力管理被认为是一个对许多国内渔业种群被过度捕捞负有责任的严重的管理问题。减少船队能力的必要性被渔业事务助理署长认为是美国渔业管理面临的 2 个主要问题之一。然而，这一问题必须在涉及许多管理实体和国会及各州立法机构确立的不同管理目的和目标介入的复杂管理环境中来解决。

17. 这一复杂管理环境是实际采用和通过能力减少计划的最严重挑战。

18. 国家海洋渔业服务署（NMFS）在消除能力过度管理计划中的作用是提供下列的科学信息和咨询意见：

- 定义，
- 吨位测定，以及
- 不同渔业能力利用水平。

19. 同样，NMFS 的计划可被认为与其他国际能力减少计划相似——有许多不同的管理实体和目标。正如 FAO 向正在尝试解决捕捞能力问题的其成员国提供信息和咨询意见一样，NMFS 向 8 个联邦渔业管理会议提供许多不同渔业的信息和咨询意见。

渔业管理环境——一些法律

20. 美国渔业管理有着无数个目的和目标，这些都是基于法律的指令，包括：

- 《海洋哺乳类保护法案》；
- 《濒危物种法案》；
- 《国家环境政策法案》；
- 《规则适应性法案》（RFA）；
- 《立法指令法案》；