

渔业管理

2. 渔业生态系统方法

2.2 渔业生态系统方法的人文因素



粮农组织
负责任渔业
技术准则

渔业管理

2. 渔业生态系统方法

2.2 渔业生态系统方法的人文因素

本信息产品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（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

ISBN 978-92-5-506424-1

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：copyright@fao.org，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 2010年

本文件的编写

本准则是由粮农组织渔业和水产养殖政策及经济司（FIE）和渔业和水产养殖资源利用及养护司（FIM）在 2006 年 6 月 6-9 日在意大利罗马召开的“关于实施渔业生态系统方法的经济、社会和制度考虑的专家磋商会”制定的纲要草案的基础上最终定稿的。

参加该专家磋商会的人员有：Angel Alcalá、Gabriella Bianchi、Kirsten Bjørn、Juan Carlos Castilla、Anthony Charles、Kevern Cochrane、Cassandra De Young、William Emerson、Nicole Franz、Ndiaga Gueye、Bjørn Hersoug、Antonia Hjort、Alastair Macfarlane、Sebastian Mathew、Patrick McConney、Magnus Ngoile、Alessandra Pomè、Ramiro Sanchez、Juan Carlos Seijo、Merle Sowman、Ussif Sumaila、Jon Sutinen、John Ward 和 Rolf Willmann。磋商会在 Cassandra De Young、Anthony Charles 和 Antonia Hjort 编写的一份综合性背景文件的基础上，提出了意见和对背景文件文本的修订建议。此后该文件成为制定本技术准则的基础文本。磋商会为本技术准则制定了一份详细的纲要，然后由 Anthony Charles、Cassandra De Young、Patrick McConney 和 Merle Sowman 起草了初稿。Gabriella Bianchi、Cecile Brugère、Francis Chopin、Patrick Christie、Kevern Cochrane、Nicola Ferri、Ari Gudmundsson、Blaise Kuemlangan、James Muir、Jean-François Pulvenis de Séligny、Neil Ridler、Anniken Skonhoft 和 Rolf Willmann 对初稿提出了意见和建议。Lena Westlund 承担了准则的修订工作。

磋商会还建议编写一份更为全面的技术文件，作为准则的辅助指南（粮农组织渔业技术文件第 489 号¹）。

准则的制定得到了 FishCode 的大力支持，FishCode 是粮农组织实施《负责任渔业行为守则》的总体计划。

本准则应被作为《粮农组织渔业管理技术准则》（第 4 号，粮农组织，罗马，1997 年，82 页）和《粮农组织渔业生态系统方法技术准则》

¹ De Young, C., Charles, A. 和 Hjort, A. 2008 年。《渔业生态系统方法的人文因素：背景、概念、工具和方法综述》。粮农组织渔业技术文件第 489 号。罗马，粮农组织。152 页。

（第4号增补2，粮农组织，罗马，2003年，112页）的补篇看待。渔业生态系统方法准则和渔业管理准则的结构类似，但本文件遵循的脉络却有所不同，以便于把重点放在社会、经济和制度层面的问题上。但本文件明确点明了其与此前各准则之间的关联。

本准则并无正式法律效力，目的是为粮农组织《负责任渔业行为守则》的实施提供支持。此外，为全面呈现管理过程的复杂性和多样性，本准则的措辞和结构并没有照搬《守则》的文字和结构。因此，如果所使用的术语存在差异，并不意味着准则有意对《守则》进行重新解释。另外，本准则应视为具有初步试行的性质，将根据渔业生态系统方法理念的演变和新的实践经验的累积进行修订。

粮农组织。渔业管理。2.渔业生态系统方法。2.2. 渔业生态系统方法的人文因素。《粮农组织负责任渔业技术准则》。第4号, 增补2, 补篇2。粮农组织, 罗马。2010年。88页。

提 要

本准则是应进一步提供有关实际采用和适用渔业生态系统方法(EAF)的信息的要求制定的, 特别针对渔业生态系统方法的人文因素。鉴于渔业生态系统方法的实施是人类的事业追求, 是在社会理想和抱负的背景下开展的, 因此必须对人文因素加以认识和考虑。其体现方式有多种, 包括政策、法律框架、社会结构、文化价值、经济原理、制度流程以及人类行为的所有其他相关形式或表现方式。总体上看, 人文因素在渔业生态系统方法中发挥着四个方面的作用:

1. 社会、经济和制度方面的目标和要素是决定渔业生态系统方法管理必要性的推动力;
2. 实施渔业生态系统方法对个体和社会带来的成本和收益会造成社会、经济和制度性结果和影响;
3. 所有社会、经济和制度手段的采用均关系到实施渔业生态系统方法的成败; 以及
4. 渔业系统中存在的社会、经济和制度要素能起到促进或制约渔业生态系统方法实施的作用。

虽然采用以生态系统为基础的方法的必要性已得到渔业从业者和管理者的广泛认可, 但在管理和政策层面, 在关于如何在实践中应用这些方法的问题上仍存在一定程度的挫折感。部分问题涉及: “渔业生态系统方法有无标准路径可循而通用的途径又是什么?”, “渔业生态系统方法在信息方面有何需求?”, “渔业生态系统方法的成本和收益有哪些? 如何对各种问题进行评估和优先排序?”, “有哪些机制和途径能够有助于渔业生态系统方法的实施?”, “适应性管理是什么? 渔业生态系统方法如何应用各种指标?”, “如何确保渔业生态系统方法的长期可持续性?”, “发展中国家有无特殊

要求且在贫困环境下何时实施渔业生态系统方法？”以及“如何在实践中落实渔业生态系统方法 - 各种步骤和活动有哪些？”。

本准则是对有关渔业生态系统方法的现有准则(粮农组织, 2003 年)的补充并力求对上述问题做出进一步探究。

本准则的第一部分探讨了渔业生态系统方法的流程和背景概况 - 开展渔业生态系统方法的社会、经济和制度方面的推动力、启动渔业生态系统方法进程的动机、对渔业生态系统方法界限和范畴的界定、与渔业生态系统方法有关的社会经济环境以及为确保渔业生态系统方法充分兼顾各主要战略要素而进行的有关信息的采集和利用的来源和流程。

准则第二部分对渔业生态系统方法涉及的某些主要概念和组成部分进行了详细研究 - 渔业生态系统方法对社会、经济和制度机制及激励措施的采用；针对实际存在的不确定性、长期走向和如何持续推动渔业生态系统方法的问题开展适应性管理和对指标的采用；以及对发展中国家特殊需要的思考和对在贫困环境下实施渔业生态系统方法的研究。

准则第三部分探讨了渔业生态系统方法的实际规划和实施步骤。在前面各章节的探讨和渔业生态系统方法准则的基础上，从实际操作的角度对渔业生态系统方法的流程进行了分步骤评述：(i) 发起和筹备；(ii) 查找问题和制定政策；(iii) 确定工作目标和制定管理计划；(iv) 实施渔业生态系统方法；及 (v) 监测和评价。

缩略语

BCLME	本格拉洋流大型海洋生态系统
CBA	成本收益分析
CBD	《生物多样性公约》
CCLMRAR	南极洲区域海洋生物资源养护委员会
the Code	粮农组织《负责任渔业行为守则》
COFI	渔业委员会（粮农组织）
DFID	（英国）国际开发署
EA	生态系统方法
EAF	渔业生态系统方法
EAM	管理生态系统方法
EBFM	基于生态系统的渔业管理
EEZ	专属经济区
ESD	生态可持续发展
FAO	联合国粮食及农业组织
FIE	粮农组织渔业及水产养殖经济和政策司
FIM	粮农组织渔业及水产养殖管理司
GATT	关税及贸易总协定
HIV/AIDS	人类免疫缺陷病毒/获得性免疫缺陷综合征 （艾滋病毒/艾滋病）
IM	综合管理
LME	大型海洋生态系统
MCS	监测、监管和监督
MDGs	千年发展目标
MPA	海洋保护区
PES	环境服务补偿
PGIS	参与式地理信息系统
RASF	可持续渔业风险评估
SDRS	粮农组织可持续发展参照系统
SFLP	可持续渔民生计计划
SLA	可持续生计方法
TAC	可捕捞总量
TROM	目标资源定向管理
UNCED	联合国环境与发展会议
UNCLOS	联合国海洋法公约
UNGA	联合国大会
VMS	船只监测系统
WSSD	世界可持续发展首脑会议
WTO	世界贸易组织

内容摘要

制定本准则的目的是推动《负责任渔业行为守则》（《守则》）的实施。本准则是应进一步提供有关实际采用和适用渔业生态系统方法（EAF）的信息的要求制定的，尤为侧重渔业生态系统方法的人文因素，即社会、文化、经济、政治和制度进程和因素。鉴于渔业生态系统方法的实施是人类的事业追求，因此在规划和实施渔业生态系统方法时应对人文因素给予充分重视，而本准则的目的即是在如何把渔业生态系统方法付诸实施方面提供支持。本准则是对渔业生态系统方法准则（粮农组织《负责任渔业技术准则第4号增补2》）²和最初的粮农组织《负责任渔业技术准则第4号，渔业管理》的补充。准则所针对的读者包括渔业管理人员、决策人员、科研人员、渔业社区的领导人员、业界利益相关者以及参与渔业生态系统方法开发和实施的其他人员等。

除引言一章外，本文件由三部分组成：

在引言中，对渔业生态系统方法的概念及其制度基础的主要特征进行了重申。渔业生态系统方法的基本原理并非新创；它们植根于一系列国际约法和协议，可以追溯至1972年的《联合国人类环境大会宣言》（“斯德哥尔摩宣言”）和1982年通过的《联合国海洋法公约》（UNCLOS）。渔业生态系统方法坚持1992年联合国环境与发展会议上达成的原则以及其后在可持续发展方面的创举。《守则》条文中包含的生态系统原则、关切和政策导向为渔业生态系统方法提供了框架。渔业生态系统方法也与开发、自然资源和空间区域管理领域的其他方法密切相关，例如“可持续生计方法（SLA）”和“综合管理（IM）”等。

渔业生态系统方法侧重渔业管理，但其视野并不止于把渔业简单地视为“海中的水产和船上的渔民”，不止于仅顾及具有商业意义的品种，也不止于只针对捕捞过程的管理工作。正如渔业生态系统方法准则中所定义的那样，渔业生态系统方法在考虑生态系统中有关生物、非生物和人文因素及其相互关系的知识和不确定性并对

² 目前正在编写有关水产养殖生态系统方法（EAA）的类似准则。

渔业采取综合方法的基础上，力求各种社会目标的平衡实现。渔业生态系统方法的宗旨是以契合社会多方面需求和期望的方式，在不减损未来世代代从水生生态系统提供的整体产品和服务中收益的可能性的基础上，对渔业进行规划、开发和管理。

第1部分对渔业生态系统方法的流程和背景进行了概述。第1.1节对开展渔业生态系统方法的社会、经济和制度方面的推动力进行了阐述并就其出发点和路径进行了探讨。渔业生态系统方法往往是在现有渔业管理体系的基础上作为一个增量流程实施的。因此其路径视具体情况而定，且渔业生态系统方法实施进程往往是循环往复的，但要围绕政策制定、管理计划制定、实施及监测和评价的主要步骤展开。监测和评价过程得出的信息和经验教训将被回馈至政策和管理计划并通过适应性管理方法对此前的流程进行修正。

第1.2节对渔业系统的各组成部分、渔业生态系统方法的界限和范畴及其社会经济背景进行了探讨。为对渔业生态系统方法涉及的人文因素加以准确结合和利用，需对根据渔业生态系统方法的范畴和界限界定的渔业系统及其从“捕捞到食用”的各环节和相应背景加以认识和考虑，其中包括：

- 利益相关者及其各自不同的目标和宗旨以及不同群体之间的权力关系；
- 水生生态系统服务以及利益相关者群体和社会如何看待其价值；
- 法律、政策和制度框架；
- 渔业系统的社会经济环境，包括就业和生计、渔业的经济地位、贸易和全球市场、分配和平等问题、贫困和脆弱性以及性别问题等。

第1.3节探讨了采集相关信息的来源和流程问题，采集这些信息的目的是确保渔业生态系统方法流程对主要战略要素给予充分考虑。应当强调的是，渔业生态系统方法的作用是在生态系统的前提下对渔业管理决策和实施工作进行改进，它未必需要关于生态、社会、经济或制度体系运作方式的详细信息，当然，总体上看提高认识水平减少不确定性将改进实施工作。与预防性方法类似，数据不足不应成为推迟实施渔业生态系统方法的原因，但可能需要采用低

成本的信息方法（即依靠现有最佳信息），而不是高成本的信息方法（即需要大量科研投入的信息）。渔业生态系统方法的信息可以来自不同来源的知识系统，包括传统知识、本土知识和科学知识等。

第 2 部分对渔业生态系统方法涉及的一些主要概念和要素进行了较为详尽的评述。在第 2.1 节，对渔业生态系统方法背景下各种问题的评估和优先化方法进行了探讨，并提出把采用成本收益分析、风险评估和分配影响核查作为渔业生态系统方法规划和实施进程的一部分。当管理方式从常规渔业管理作法（或无管理）向渔业生态系统方法演变时，生态系统所产生的益处可能有所变化。渔业生态系统方法的管理者需要掌握在哪些方面发生了这种变化以及这些变化相对于实施渔业生态系统方法的成本来说效果如何，还要将这一信息向利益相关者进行通报，以利决策过程。风险评估是对各种政策和管理方案进行评价和选择的一项实用方法。对渔业生态系统方法及其他方面也十分重要的是，要了解掌握有关的分配影响情况，即谁从中受益、谁没有受益，以及成本和收益的时间和空间分布情况等。要使渔业生态系统方法获得成功，就需要对这些分配影响情况进行了解并适当予以研究采纳。

第 2.2 节概要阐述了渔业生态系统方法流程中如何采用社会、经济和制度机制和激励措施的方式。采用渔业生态系统方法势必要求对渔业管理政策进行变革，这可能要求对法律框架进行调整；有利的法律框架是渔业生态系统方法成功实施的基础。法律框架应提出确立渔业生态系统方法计划的要求并明确指定负责实施和执行这种政策的机构。

渔业生态系统方法还可能要求对规范渔业管理的制度安排进行根本性变革。这些变革应解决的问题包括：

- 由于不确定性因素增加而在渔业生态系统方法决策过程中对新的不确定性加以合并考虑；
- 在决策和管理中切实采用利益相关者的更广泛定义的机制，包括对作用和责任的界定以及冲突管理机制等；
- 对权力下放的规定，例如决策和管理责任的分散化，以便根据需要推动权利的分配和共同管理体系的建立；以及

- 提高渔业产业内部和外部有关机构与资源用户群体之间的协调、合作和沟通水平。

尽管常规渔业管理方式的实施往往以负面惩戒为核心，采用的规章偏重对违规行为的处罚，但渔业生态系统方法的近期趋势和动向显示，正面激励的作法有所增加，以便促进渔业系统和生态系统参与者的行为规范性。除负面惩戒与正面激励之分外，还可以根据激励措施的性质划分为四个类别：制度激励、法律激励、经济激励和社会激励。应采取何种类型的手段将取决于当地的具体情况以及既定的宗旨和目标。还有所谓的悖逆激励，从渔业生态系统方法的角度上看它是指任何怂恿放任个人或群体采取某种行为方式有损于生态系统提供可持续服务，或换言之导致生态系统资源不持续或低效利用的政策或管理措施。逻辑推理可以揭示，废除现行的悖逆激励是实现渔业生态系统方法管理的关键步骤。

创造新生计和就业机会的潜在必要性与激励机制密切相关。当渔民及其社区缺乏替代经济发展方式但又需要降低或限制捕捞努力量时，这就将使实施有效的渔业和生态系统管理措施变得十分困难，因为渔业方面的决策的影响之巨大可能令人无法接受。

第 2.3 节对适应性管理和指标的使用进行了探讨。不确定性的现实存在是渔业管理必须应对的一个根本性问题 - 在实施渔业生态系统方法时可能更是如此。预防性方法被认为是在决策过程中兼顾不确定性的一个重要基础。适应性管理方法也在决策过程中对不确定性进行正面应对。适应性管理认为，资源管理政策可以看作是（主动或被动）“实验”，管理者可以从中学习并采取相应的适应或调整措施。为确保这一过程的有效性，必须对这些“实验”及其结果进行妥善记录。这样，适应性管理和学习过程的采用将使渔业生态系统方法能够随着经验和知识的积累而进行调整和改进。

为切实采用适应性管理方法，需要具有一个有效的监测系统，提供有关渔业生态系统方法政策和管理体系各要素的表现情况的信息。因此就有必要对指标、参照点和性能措施等进行界定并达成一致意见。渔业生态系统方法进程的各个层面和环节均需要有指标，应该为渔业生态系统方法政策、管理计划和实施所涉及宗旨、目标

和流程确定适当指标。这些指标最好是在一个适当的综合性框架下进行制定并遵循某个逻辑程序，例如可持续发展参照系统（SDRF）。

第 2.4 节研究了较长远的问题和如何长期开展渔业生态系统方法的问题。长期开展常规渔业管理作法往往在以下方面较为棘手：

- 保持对困难的且有时是长期性的行为路线的政策承诺；
- 对不断调整的管理措施形成支持的扶持性法律框架；以及
- 确保持管理体系的充足资金安排。

由于各种利益、问题、参与者和制度相对较为复杂，因此随着渔业生态系统方法的实施此类挑战可能会有较大程度的增加。在渔业生态系统方法规划和实施进程的早期阶段就需要对其长期可持续性给予充分重视。

为保证政治承诺的持续有力，政策制定者必须了解渔业生态系统方法的裨益和需求以及他们所代表的民众在这一方面的关切；为此，也需要公众和利益相关者，包括特殊利益群体，也充分了解长期坚持渔业生态系统方法的裨益和需求。

在面对各种变化时，法律框架需要具有灵活性和响应性，这包括知识基础的变化以及生物、生态和社会经济系统的变化。同时，法律框架还需要具有充分的坚定性，以便保持稳定。在跨界生态系统问题上，可以需要对有关各国或各省区的立法进行统一协调。

长期坚持渔业生态系统方法需要有长期的资金保障。总体上看，渔业生态系统方法主要有三个方面的资金来源：（i）来自国库，方式是通过向负责渔业生态系统方法协调和管理的渔业机构进行预算划拨以及通过参与这一进程的其他有关政府机关的出资；（ii）来自“用户补偿”或“污染者补偿”等内部成本回收机制；以及（iii）来自外部资金。在实践中，渔业生态系统方法可能对这些资金来源进行结合利用。

第 2.5 节对发展中国家的特殊需要以及渔业生态系统方法在贫困背景下应如何实施进行了阐述。小规模渔业对扶贫和粮食安全的贡献巨大，该产业在许多发展中国家预防贫困的工作中也往往发挥着重要作用。如果参与渔业生态系统方法和其他参与式管理安排意味着要求削减当前的渔业产量来换取今后遥遥无期的利益，那么社

区成员，特别是较贫困群体的参与热情可能有限。为此，在小规模渔业和贫困的前提下，一个创造必要条件和激励机制、确保利益相关者平等参与渔业生态系统方法并同时应对贫困问题的方法就是把渔业生态系统方法管理与更广泛的发展背景进行有机结合。

第1部分和第2部分阐述的主要要点和问题有：

- **渔业生态系统方法侧重渔业管理但也把眼界扩展至在渔业这一核心之外还涵盖生态系统的各要素（包括有关人的要素）。渔业生态系统方法是渔业管理的一种综合性方法，力求在各种社会目标中间达成平衡，其基础是粮农组织《负责任渔业行为守则》。**
- **渔业生态系统方法是人类的追求，而人类本身、人类的目标、行为和制度是成功实施渔业生态系统方法的关键所在。**
- **渔业生态系统方法可以在各个层面并在不同利益相关者的倡导下开始实施；启动渔业生态系统方法的动机和开始这一进程的路径是多方面的且因各地的具体情况而各异。渔业生态系统方法往往是在现有渔业管理体系的基础上作为一个增量流程实施的。**
- **渔业系统 - 即作为渔业生态系统方法核心的渔业社会生态系统 - 是界定渔业生态系统方法范畴的出发点。渔业生态系统方法把渔业置于三个主要方面的背景之下：其生物要素、其非生物要素及其人的要素，包括社会、经济和制度框架和因素。**
- **渔业生态系统方法界限和范畴的界定需要在生态系统的非人类界限之外兼顾社会、经济和制度界限。与人类相关的范畴可能不同于资源或收获（捕捞）活动的界限，而管理可能需要在不同范畴内实施并要求在各范畴之间建立关联。**
- **渔业生态系统方法进程的重点启动活动和产出包括确定利益相关者并对利益相关者的需求和宗旨以及不同利益相关者群体对生态系统服务的重视和优先化方式加以了解。需要对现有的政策、制度和法律框架加以研究，并与实施渔业生态系统方法的社会经济环境现状一并加以考虑。**

- **渔业生态系统方法本身不需要关于生态、社会、经济或制度体系运行方式的详细信息**，当然，提高认识水平减少不确定性将改进实施工作。与预防性方法类似，**数据不足不应成为推迟实施渔业生态系统方法的原因**。
- **随着利益相关者的广泛参与和渔业系统视角的采用**，将确定一系列问题并将其纳入渔业生态系统方法。**需要对这些问题进行优先化**，也需要掌握成本收益评估、风险分析和核查分配影响等方面的大量方法。采用分析框架为建立在充分信息基础上的参与式决策创造条件是渔业生态系统方法政策和管理计划制定过程中的一个重要因素。
- **善治应该对渔业生态系统方法提供指导**。适当的制度安排、扶持性法律框架、有效的利益相关者参与和能力建设、激励措施和可持续生计方法的采用等是渔业生态系统方法进程成功实施的关键要素。
- **适应性管理**要建立在有效的监测和评价系统基础之上并应包括定义完善的表现指标，这是应对不确定性所不可或缺的并能使获得的经验和教训回馈至渔业生态系统方法进程，从而提高表现水平和成效。
- **渔业生态系统方法是一个长期进程**，不懈的政治承诺、法律灵活性和统一以及充足的资金是成功实施的基本要求。
- 在能力较薄弱的发展中国家采用渔业生态系统方法可能尤为棘手。**在贫困条件下设计和实施渔业生态系统方法需要尤为审慎**，以便确保参与式进程和结果的公平。

第 3 部分探讨了渔业生态系统方法实际规划和实施的步骤。根据此前章节的探讨及《技术准则》第 4 号和第 4.2 号的内容，从实际操作的角度对渔业生态系统方法的流程进行了分步骤评述：（i）发起和筹备（第 3.2 节）；（ii）查找问题和制定政策（第 3.3 节）；（iii）确定工作目标和制定管理计划（第 3.4 节）；（iv）实施渔业生态系统方法（第 3.5 节）；及（v）监测和评价（第 3.6 节）。

第 3.7 节是本文件的结论，指出当前向渔业生态系统方法的模式转变需要假以时日才能全面发挥效果，新方法的形成和采用也需要时间。

背景

从古时候起，捕鱼就一直是人类的一个主要食物来源并为从事这一活动的人提供了就业和经济收益。但随着知识的积累和渔业的不断发展，人们认识到水生生物资源尽管可再生，但却并非是取之不尽用之不竭的，需要加以妥善管理，才能确保渔业对持续增长的世界人口的营养、经济和社会福祉不断做出贡献。

1982 年通过的《联合国海洋法公约》为提高海洋资源的管理水平提供了一个新的框架。新的海洋法律体系赋予沿海国在各自管辖区域内对渔业资源进行管理和利用的权利和责任，这占到世界海洋渔业的约 90%。

近年来，世界渔业已成为食品产业中发展迅猛的一个门类，许多国家力图抓住新的机遇，在国际鱼类和水产品需求不断增长的推动下，投资组建现代化捕捞船队和加工设施。但事实证明，很多渔业资源无法承受利用程度的无节制增长。

已有明确迹象表明重要鱼类资源被过度开发、生态系统发生了改变、招致了重大经济损失以及在管理和鱼品贸易方面出现了国际冲突，这对渔业的长期可持续性和渔业对粮食供给的贡献构成了威胁。因此，1991 年 3 月举行的粮农组织渔业委员会（COFI）第十九届会议认为迫切需要采用新的渔业管理方式，既要兼顾养护和环境保护方面的考虑，也要纳入社会和经济方面的考虑。为此要求粮农组织提出负责任渔业的构想并制定一个《行为守则》推动其实施。

此后，墨西哥政府与粮农组织于 1992 年 5 月在坎昆联合组织举办了“负责任渔业国际会议”。该次会议上通过的《坎昆宣言》被提交与 1992 年 6 月在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展首脑会议（UNCED），而该次首脑会议支持制定一份《负责任渔业行为守则》。1992 年 9 月召开的粮农组织“公海渔业技术磋商会”进一步建议制定一个守则来解决公海渔业方面的问题。

1992 年 11 月召开的粮农组织第一零二届理事会就制定守则的问题进行了讨论，建议把重点放在公海领域的问题上，同时要求向 1993 年召开的渔业委员会会议提交守则提案。