

把渔业纳入发展语境

联合国粮食及农业组织 编



 中国农业出版社



把渔业纳入发展语境

联合国粮食及农业组织 编
赵 兵 译

中国农业出版社
联合国粮食及农业组织
2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

把渔业纳入发展语境 / 联合国粮食及农业组织编译
· 一北京: 中国农业出版社, 2010. 5
ISBN 978-7-109-14581-8

I. ①把… II. ①联… III. ①渔业经济-经济发展-
研究-亚洲 IV. ①F330.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 085365 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘爱芳

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/16 印张: 1.5

字数: 33 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 10.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

23—CPP/09

本出版物的原版系英文，即 *Integrating fisheries into the development discourse*，由联合国粮食及农业组织于 2007 年出版。此中文翻译由中国农业部国际交流服务中心安排，并对翻译的准确性及质量负全部责任。如有出入，应以英文原版为准。

ISBN 978-7-109-14581-8

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。本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

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 2007 年（英文版）

© 粮农组织 2010 年（中文版）

前 言

亚洲是世界捕捞渔业和水产养殖产量最大的区域，世界上多数渔民和渔船都集中在这里。因此，亚洲国家的发展语境中理应对渔业的重要性加以体现。亚太渔业委员会开展的本项研究从渔业对初级产品出口、国内蛋白消费量、就业的贡献及渔业社区的贫困发生率角度出发审视了该区域渔业的社会经济重要性，藉此考察渔业的重要性是否在发展语境中得到了体现。此外，本项研究通过对重要政策文件的内容开展分析，对亚太渔业委员会区域制定的国家发展和减贫战略中是否体现了渔业主流化的问题进行了评估。本项研究最后就亚太渔业委员会成员国应如何提高渔业在发展语境中的地位提出了建议，将有助于读者提高对亚洲和太平洋区域发展中国家渔业政策走向的认识，尤其有助于增强渔业在国家发展规划过程中的影响力。



何昌垂

粮农组织助理总干事

粮农组织亚太区域代表

目 录

1. 引言	1
2. 增长与平等：把渔业纳入国家重要政策文件的依据	2
A. 渔业：纳入的增长论据	2
B. 渔业：纳入的平等论据	2
C. 亚太渔业委员会发展中成员国渔业的社会经济重要性	3
3. 减贫战略文件、国家发展计划与渔业产业	6
A. 评估方法	6
B. 主要国家政策文件分析	7
C. 渔业的重要性与把渔业纳入国家政策文件的主流	9
4. 结论：今后的发展方向	9
参考文献	11
附录	
附录 1 贸易、消费、就业和农村贫困数据	14
附录 2 渔业被纳入亚洲减贫战略文件和国家发展计划的程度	15

1. 引言

2000年9月18日，第55届联合国大会发布了《联合国千年宣言》。除了自由、平等、宽容和尊重大自然等基本共同价值之外，还承诺帮助“男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”（联合国，2000：4）。为此特制定了一系列目标 [一般称之为“千年发展目标 (MDG)”]，其中重中之重是承诺到2015年把世界上日均收入不足1美元的人口数量减半^①。两年之后，在约翰内斯堡举行的世界可持续发展首脑会议 (WSSD) 不仅重申了在整个发展中国家根除贫困的迫切性，还强调了地球上的海洋、岛屿和沿海区域在维持经济繁荣和推动全球粮食安全方面的重要意义。综合性、跨学科和多领域的国家海岸带和海洋管理计划，辅之以区域合作和协调机制的强化，被视为保护自然资源及推动经济增长和消除贫困的根本要求 (联合国，2002：14ff)。这在亚洲和太平洋区域尤为显著，捕捞渔业和水产养殖生产是该区域众多国家国民经济的重要组成部分，水产品的贸易比重大且人均鱼品消费水平很高。同时，拖网调查显示沿海资源严重退化且面临过度捕捞 (Sugiyama、Staples 和 Funge-Smith, 2004：1ff)。

虽然过去15年间该区域日均收入不足1美元的人口数量大幅减少，但该区域近2/3的人口 (约7亿人) 属于世界贫困人口之列 (联合国开发计划署和最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处，2005)。为此，联合国亚洲和太平洋经济和社会委员会与联合国开发计划署 (UNESCAP - UNDP) 联合在题为《在亚洲和太平洋推动千年发展目标：迎接减贫的挑战》(2003) 的报告中承认，如果各国致力推动农业和农村发展，减贫的幅度就可能更大^②；报告以中国 (20世纪80年代) 和越南 (20世纪90年代) 为例，说明了在经济快速增长的同时可以不断减少贫困。2005年9月22日，粮农组织亚洲及太平洋区域代表何昌垂对这一点进行了重申，他说：“……农业发展，特别是侧重贫困农民的农业发展，是为贫困人口创造就业和收入的最重要引擎” (粮农组织，2005a：1)。

虽然上述报告和此后联合国开发计划署题为《扶贫的发展和政策：亚洲经验》 (Pasha 和 Palanivel, 2004) 令人意外地未提及渔业产业^③在促进增长和减贫方面的作用，但粮农组织、其他国际捐助机构和该区域各国政府的行动却对这种忽略进行了纠正。亚太水产养殖中心网 (NACA) 在通过区域协调行动计划提高食物生产和外汇收入以及提高农村收入和收入多元化水平方面发挥了重要作用 (NACA, 2006)。例如，“孟加拉湾计划” (1979年设立) 原本是作为一个技术型计划进行设计的，后来由于逐渐认识到有必要对沿海和近海水生海洋资源进行综合性协调管理，于是便并演化成为一个涵盖整个生态系统的社会经济计划。作为其后续的“孟加拉湾大型海洋生态计划” (BOBLME, 2005—11) 明确致力于创造条件，以便于“通过采取区域性方法解决影响他们生计的资源问题和障碍，从而改善乡村渔民社区的福利” (全球环境基金，2005：5)。同样，“支持区域水生生物资源管理 (STREAM) 计划”的目的也是保障和提高亚洲和太平洋区域十五个国家的贫困人口的生计水平，方式是帮助他们在影响其生活的水生生物资源管理政策和进程中发挥更大的影响力 (STREAM, 2006)。

亚太渔业委员会 (APFIC) 也在这一过程中发挥着不可或缺的作用。凭借其作为一个区域性磋商论坛的新职能，该委员会能够推动有关如何使渔业促增长和减贫的潜力在本区域得到更有效发挥的讨论，因为要实现本区域的千年发展目标，渔业“是根除极端贫困和饥饿的重要战场” (Bakary Kante, 联合国环境署环境公约司司长，2006年5月3日)。本文将就此提供一些提示。第一，利用一个能够说明各自国家渔业产业相对重要性框架，概括了为什么应该在亚太渔业委员会发

① 当时估计为11.34亿人，相当于发展中国家总人口的约25%。

② 该文件还提倡把以出口为导向的劳动密集型制造业作为工业领域的最佳发展战略。

③ 除另有说明外，“渔业产业”这一术语包括捕捞渔业、水产养殖及鱼类加工和销售等相关活动。

展中成员国的发展思路和规划中对渔业进行主流化的两大原因。^① 第二，对这些国家目前主要国家政策文件中渔业产业的主流化程度进行考查。这样就可以甄别这些文件是否反映了当前渔业在国家发展进程中的重要性。第三，就亚太渔业委员会发展中国家应采取何种措施来提升渔业在发展语境中的地位提出一些建议。

2. 增长与平等：把渔业纳入国家重要政策文件的依据

人们坚持认为，渔业可以从两个方面在国家发展进程中发挥尤为重要的作用。第一，当渔业能够对潜在增长进程做出（或可能做出）实质性贡献时（将渔业纳入国家发展语境的“增长论据”）。第二，在某个国家以渔业为生的人口大量处于贫困状况时（在国家发展语境中纳入渔业的“平等论据”）。

A. 渔业：纳入的增长论据

20世纪80年代和90年代初，世界银行等主要多边机构提出的发展战略的一个关键内容是强调出口拉动型增长，这一观点一直贯穿到21世纪初的减贫战略当中。对于不具备较强制业基础的国家来说，石油或其他非再生资源及农业、林业和渔业等可再生资源无一例外地成为出口促进战略的重要内容。虽然渔业产业在任何一个亚太渔业委员会发展中国家都不是主要增长动力，但渔业仍然可以在不同时期在提高增长率方面发挥重要的辅助作用，方式包括：

- 开发新的或利用率不足的渔业——但鉴于区域资源现状，该方式有局限性（Sugiyama、Staples 和 Funge-Smith, 2004: 20ff）；
- 开发水产养殖和海水养殖——按金额计算，这是世界上发展速度最快的两项食品出口活动（Delgado 和 Courbois, 1997）；
- 提高渔业管理水平——例如，近期亚太渔业委员会关于亚洲和太平洋区域低价值和“杂鱼”的区域研讨会（2005）确认了一系列干预措施和行动，以提高水产养殖发展需求与捕捞渔业的生态、经济和社会需求之间的政策连贯性；
- 提高生产附加值——例如，对捕鱼和加工设备的新增投资能有助于降低损耗率并创造新的市场机会；
- 必要时，提高渔业在旅游业和海岸带管理计划中的整合水平，从而通过发展生态旅游、创建海洋公园、开展休闲垂钓和类似活动以获取收益（粮农组织，1996: 10）。

虽然可以采用一系列不同方式对渔业的产业重要性进行评价（例如渔业对国内生产总值的贡献率、创造资源租金、出口净收入或毛收入、许可使用费、产业内部投资、对粮食安全的贡献等），但本文将着重探讨能够体现渔业目前在增长方面重要性的两项标准。第一，渔业产业在外汇创收方面的重要性^②，其贡献越大，将其纳入国家政策制定进程的可能性就越大。第二，国家在获取动物蛋白供应方面对渔业的依赖度。对鱼类蛋白的依赖度越高，国家发展战略就越有可能对此有所体现，从而采纳旨在维持或开发此类蛋白质来源的政策或是旨在降低依赖度的政策。例如在越南，鱼类占日均动物蛋白摄入量的37%，该国政府实施了“发展可持续水产养殖促进扶贫（SAPA）战略和实施计划”，以此作为更广泛的“消除饥饿和减少贫困（HEPR）计划”的一个组成部分（越南政府，2001）。

B. 渔业：纳入的平等论据

减贫战略在发展规划进程中逐渐处于核心地位。国际货币基金组织（IMF）和世界银行在进行优惠贷款的同时要求在放贷前由受益方提交“减贫战略文件”（PRSP）的作法，不过是对这一侧重的强调（插文1）。

但要使渔业得益于“减贫战略文件”带来的机遇，必须有充分证据表明渔业社区的贫困问题的程度和地域性。然而，哥顿（1954: 132）在半个世纪前曾指出“……渔民的收入一般低于其

^① 在本文件中，亚太渔业委员会发展中国家是指2004年人均国民总收入（按Atlas法计算）在5 000美元及以下〔按美元现值计算〕的国家（世界银行发展指标，2006a）。

^② 事实上，粮农组织（2003b）已经强调：“2001年发展中国家的鱼类出口净收入达177亿美元，高于稻米、可可、茶叶或咖啡等任意一种食品类商品的出口收入。”

他多数人，甚至远低于从事危险职业低得多或技能要求较低的工作的人”，渔民和渔业社区的贫困问题往往被视为是与生俱来的（有关轶事证据的摘要可参阅 Macfadyen 和 Corcoran [2002]）。有关亚太渔业委员会发展中成员国的情况的证据是较为完备。近期粮农组织某份《渔业国别概况》显示：

- 在印度尼西亚有 8% 渔民家庭的收入水平低于国家贫困线（粮农组织，2000）；

插文 1. 减贫战略文件，国际货币基金组织和世界银行

（根据国际货币基金组织“减贫和增长基金 [PRGF]”或世界银行“国际开发协会 [IDA]”项目）有资格享受优惠资金的低收入国家自 1999 年开始必须在贷款发放之前编制《减贫战略文件》（PRSPs）。这些文件不仅要求各国对国内贫困的多层面性质进行概括和量化，还要求提出与减贫结果相适应的综合性宏观经济、结构和社会政策。同样重要的是，还要求减贫战略文件的编制需要经由一个深度参与式的透明磋商过程，确保由此得出的宏观和行业性发展战略是有关国家主动实行的（而不是捐助者强加的），从而降低政策随着时间的推移而发生偏差的可能性。

受益国应每年编写进展报告，每 3~5 年对文件进行全面修订。目前约有 70 个低收入国家已经完成（或正在完成）减贫战略文件的编写。

- 菲律宾渔民家庭受到贫困发生率提高和基本必需品获取减少的困扰（粮农组织，2005b）；
- 孟加拉国渔民属于“极端和中度贫困人群”（粮农组织，1999）；以及
- 多数越南渔业社区被描述为“贫困”（粮农组织，2005c）。^①

同样，据“支持区域水生生物资源管理”计划（2000：23）报告，1999 年越南西贡省极低收入家庭中有 88% 与渔业有关，而高收入家庭只有 44% 与渔业有关。尽管如此，对贫困与渔业之间深层因果关系的认识仍嫌不足（可参阅 Allison 和 Ellis [2001]；粮农组织 [2002a]；Cunningham 和 Neiland [2005]；FMSPP [2006]）。

本文在考虑渔业在发展规划中代表性的平等论据方面提出了两项标准。第一，鉴于有关渔民贫困问题的数据缺失，因此使用亚太渔业委员会国家的农村贫困人口指数作为一个次优标准来反映渔业领域的大概贫困程度。由于该区域绝大多数渔民都生活在乡村，而不是城市地区，因此分析上的极端简化可以站得住脚。因此，农村贫困的性质越发严重，减贫战略将针对该领域的可能性就越大，从而能够直接（对渔业领域的具体干预）或间接（例如降低农村生产性信贷的获取成本）惠及渔业产业。第二，针对渔业的减贫政策的潜力随着该产业的数量规模而出现增长。渔民越贫困，动员的潜力就越大，政策制定者就越难以无视他们的声音。从平等的角度看，农村贫困的程度越深、渔民数量越多，在亚太渔业委员会区域把渔业纳入国家发展和减贫战略的潜在机遇也就越大。

C. 亚太渔业委员会发展中成员国渔业的社会经济重要性

2003 年，亚太渔业委员会成员国占世界渔业产量的约 40%，其中仅中国就占到成员国捕捞渔业渔获量的约半数和水产养殖产量的 1/3。但亚太渔业委员会还包括许多其他重要的渔业和水产养殖国家，2003 年除柬埔寨、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡之外，亚太渔业委员会其他发展中成员国的鱼类产量均高于 100 万吨。此外，在亚太渔业委员会的许多发展中成员国，捕捞渔业和水产养殖生产都对国民收入做出了实质性贡献（表 1）。

^① 在亚太渔业委员会区域的部分地区，在历史及当前的文化和管理背景下，贫困人口与作为生计组成部分的渔业活动之间存在明显的联系。例如在印度，千百年来渔业一直是低种姓人群开展的活动，这对当代仍具有复杂的影响。此外，这种以种姓划分的体系一般来说会十分抵触变革，因为传统政策语境不允许较贫困的利益相关者参与进来，这也是减贫战略文件进程所力求解决的一个局面。

表 1 亚太渔业委员会发展中成员国渔业和水产养殖对国内生产总值的贡献率（2001 年）

捕捞渔业		水产养殖	
柬埔寨	10.030	越南*	3.497
越南*	3.702	孟加拉国	2.688
印度尼西亚	2.350	菲律宾	2.633
菲律宾	2.184	中国	2.618
泰国	2.044	泰国	2.071
孟加拉国	1.884	印度尼西亚	1.662
斯里兰卡	1.428	柬埔寨	0.893
中国	1.132	印度*	0.540
马来西亚	1.128	斯里兰卡	0.468
		马来西亚	0.366
		尼泊尔	0.345
		缅甸	0.167

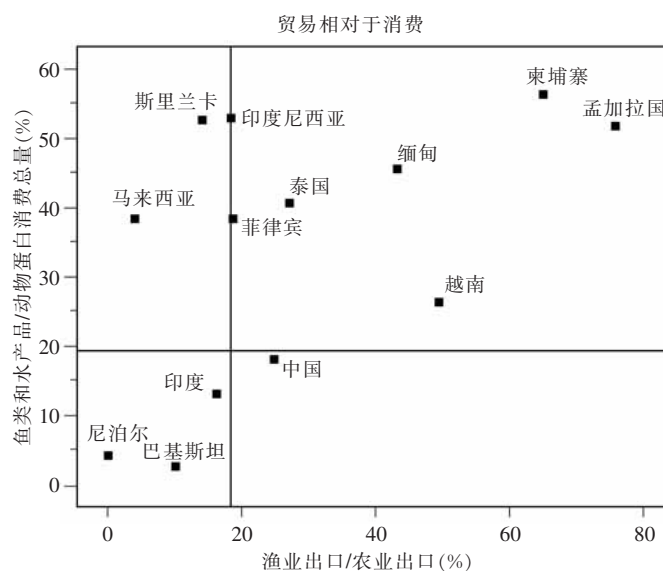
* 2000 年数据。

资料来源：Sugiyama 等（2004：1）。

例如，水产品是越南仅次于纺织品和石油的重要出口产品（粮农组织，2005c），其对国内生产总值的贡献大体相当于教育和培训（越南统计局，2006）。但国家经济数字并不足以体现该产业的全部重要性，因为渔业还对不少亚太渔业委员会成员国的国家粮食安全具有重要贡献，尽管有人担忧目前的生产和贸易格局对这一贡献具有不利影响。^①

现就上文概要中提及的增长和平等问题进行更为详尽的分析。对增长问题的探讨方式是考察渔业对贸易的贡献与消费之间的联系。图 1 标明了 2003 年期间每个国家的渔业出口额，按其在当年农产品出口总额中所占比例计算（下文称“贸易”），与其进行对比的是 2003 年期间的人均鱼类和水产品消费量，按其在日均动物蛋白摄入量中所占比例计算（下文称“消费”）。数据和资料来源见附录 1。

图 1 被基准线划分为四个矩形。其中贸易设为 18.5%，这是 2000 年 Thorpe（2005：18）根据 127 个发展中经济体的取样计算得出的平均值；消费设为 19.4%，为同年 129 个国家的平均值。这



资料来源：参阅附录 1

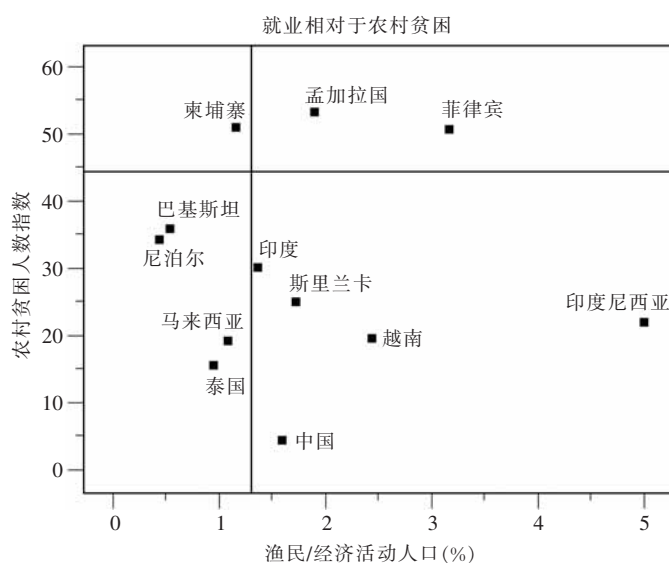
图 1 渔业对贸易与消费的贡献

① 例如，粮农组织（2005b）编纂的《菲律宾渔业概况》称：“海洋为菲律宾大众提供廉价食物和收入的能力受到严重减损”。

些基准线揭示了亚太渔业委员会发展中成员国与世界发展中经济体相比，其渔业贸易和消费的相对重要性。其中九个国家的渔业对贸易的贡献高于平均水平（只有印度和印度尼西亚略微低于平均水平），且取样中的所有国家（尼泊尔例外^①）在 2003 年的渔业贸易均为顺差，顺差金额不乏数以 10 亿美元计者（粮农组织，2005d：A-7）。同样，消费一般也高于发展中国家的平均水平。

位于右上角矩形中的国家（孟加拉国、柬埔寨、缅甸、菲律宾、泰国和越南）是渔业对农业出口创汇和国民膳食贡献率最高的国家。因此，可以预计渔业产业在这些国家的国家发展战略中占有突出地位。而中国虽然是 2003 年世界水产品出口额最高的国家，但其渔业对贸易的贡献率仅略微高于平均水平，对消费的消费率则略微低于平均水平，并且中国是位于右下角矩形中的惟一个国家。左上角矩形中有三个国家（印度尼西亚、马来西亚和斯里兰卡），说明渔业对消费的重要性相对高于对贸易的重要性（虽然在印度尼西亚 2003 年出现了较大的渔业贸易顺差）。此外，预计印度尼西亚和马来西亚的人口和收入增长将大大提高两国对水产品的需求（粮农组织，2000；2001）。对于位于左下角矩形内的国家来说（印度、尼泊尔和巴基斯坦），基于渔业对增长的贡献率而将其纳入发展战略当中的理由最为薄弱。这一组别中出现尼泊尔这样的内陆国家并不出人意料，尽管该国水产品消费的真实情况难有定论，因为其渔业生产全部呈现人工特点且缺乏有组织的供销网络（粮农组织，1997）。虽然巴基斯坦海岸线长达约 1 120 公里（粮农组织，2003a），但只有约 9% 的人口生活在海岸线 50 公里之内的区域（世界资源机构，2006）。供销网络有限的现实情况加上主要集中在鱼粉生产^②，是其消费水平较低的重要原因。

图 2 揭示了把渔业纳入发展战略的平等论据的力度。这一点是渔业就业在劳动力中所占比例（下文称“就业”）与农村贫困水平（下文称“贫困”）之间的关系而得出的。^③ 在图 2 中，再次根据 Thorpe 的研究结果（2005：18）把就业和贫困基准线分别设为发展中国家的平均值 1.3% 和 44.3%。



资料来源：参阅附录 1

图 2 渔业就业与农村贫困

亚洲约占全球渔业就业人口的 85%，尽管这很可能低估了该产业的参与度（Sugiyama、Staples 和 Funge-Smith，2004：2）。因此，多数国家位于右上角或右下角矩形内便不足为奇。孟加拉国和菲律宾在渔业高就业率与农村贫困高于平均水平之间呈现出很强的关联度。虽然中国、印度、印度尼西亚、斯里兰卡和越南的就业率高于平均水平，但目前掌握的调查证据表明这些国家的农村贫困水平低于平均水平。马来西亚、尼泊尔、巴基斯坦和泰国均位于左下角矩形中，而只有柬埔寨

① 粮农组织（1997）称，从印度、泰国和新加坡向加德满都的进口“主要供应宾馆和餐厅以供旅游者和外国人食用”。

② 据最新的《巴基斯坦渔业概况》称，约有 40% 的海洋渔业产品加工成鱼粉以供应禽类养殖业（粮农组织，2003a）。

③ 未能找到有关缅甸农村贫困水平的可靠估算数据。

位于左上角矩形中。

尽管如此，即便有些国家出于贸易/消费原因贡献率不高，而就业/贫困也呈现出关联度较低的情况，但这不一定意味着发展和减贫战略就应该无视这一产业。在地方（或区域）一级，渔业活动集中在沿海地区或主要流域的情况可能产生局部性的渔业依存（无论是在贸易、消费还是在就业方面）；尽管这种区域性需求可能会在分散式规划层面得到解决。从上述分析可以看出，亚太渔业委员会成员国在国家层面的贸易、国内蛋白消费、就业和农村贫困方面对渔业产业的依赖程度存在很大差异。然而，渔业在贸易/消费或贫困/就业方面呈现的重要性并不能保证该产业能够被有效纳入国家发展语境。

3. 减贫战略文件、国家发展计划与渔业产业

减贫战略文件期望能够提供一个更加全面和统一的方式以制定发展计划，但这并不意味着各产业没有机会加强其自身利益。也就是说，渔业产业（或者说任何产业）能够在多大程度上被纳入减贫战略文件或是国家发展计划（NAP）中将取决于国家经济、社会政治、结构和文化背景。在前面一章中，我们看到了一些亚太渔业委员会成员国依靠兼顾发展和公平的考虑能够切实可行地确保将渔业产业纳入国家发展计划。现在，通过对亚太渔业委员会经济体的减贫战略文件和国家发展计划的分析，我们采用一种对 Ekbohm 和 Bojo（1997）提出的评估方法的改良版，来考察渔业产业能够在很大程度上被纳入发展计划。

A. 评估方法

Ekbohm 和 Bojo（1997），受到 Bojo 和 Chee（1995）、世界银行（1996）及 Loksha（1996）之前工作的启发，制定了 1 个含有 13 个标准（被按顺序分为五个章节）的初级过滤器，作为备忘录用以评估环境问题在多大程度上被纳入了《世界银行国家援助战略》文件。这项评估不仅得出结论认为环境问题已经开始被纳入《国家援助战略》文件，而且还认为存在大量“鼓舞人心”的环境主流化的有效范例可以借鉴和学习。此后，Ekbohm 和 Bojo 评估框架的修改版被用以考察环境问题在多大程度上被纳入 1999 年出版的《国家援助战略》和减贫战略文件，这又一次突显了有效作法。Okasanen 和 Mersmann 之后采用了这个方法来评估可再生资源（此处指林业）在多大程度上被纳入撒哈拉以南非洲的减贫战略文件。结论如下：

“……总的来说，林业以一种适中且毫无系统化的方式被纳入发展计划。对于林业和贫困以及处理林业相关问题这三者之间的因果关系的分析比较薄弱。而减贫计划中出现了很多与林业相关的对策和行动，这一点着实令人惊讶”（2002：123）。

这两位学者以及其他学者之前所做的研究都是用了 Okasanen 和 Mersmann 的方法，将林业换成渔业，以分析渔业在不同区域在多大程度上主流化的程度。本文是这项工作的延伸，尤其关注渔业在多大程度上被纳入亚太渔业委员会成员国所制定的减贫战略文件和国家发展计划中。表 2 列出了得出下列结果所使用的评估方法以及评分标准。

插文 2 采用的评估方法

标准 1 (问题) 文件中是否包括与渔业相关的问题?

标准 2 (因果联系): 文件中是否分析了渔业相关问题和贫困相关问题之间的因果联系?

标准 3 (应对): 文件中是否提出了渔业相关的政策应对及行动?

标准 4 (进程): 文件中是否详细列出了文件起草过程和渔业相关政策以及规划过程之间的联系?

上述四个标准各有一个分值:

0=未提及

1=提及,但未展开论述

2=展开论述

3=最佳做法

上述方法能够对所分析的每一个文件进行综合打分,分值从 0 分(文件中完全没有提及渔业)到 3 分(用上述四个标准衡量都为最佳做法)。

B. 主要国家政策文件分析

6个亚太渔业委员会成员国完成了减贫战略文件，分别是孟加拉国、柬埔寨、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡^①以及越南。柬埔寨、尼泊尔和越南这三个国家还完成了进度报告，指明减贫战略文件是如何得到实施的。另外四个国家（印度、马来西亚、菲律宾、和泰国）^②的国家发展计划也得到分析。我们期待亚太渔业委员会成员国的减贫战略文件和国家发展计划中包含渔业相关问题，鉴于亚洲对于捕捞渔业（世界前十二大捕鱼国有一半是亚太渔业委员会成员国）、水厂养殖业（占世界水产养殖业生产的91%）的贡献、对于渔业产业的参与（占世界总量的85%）以及渔船规模（占世界甲板船总数的84%、机动无甲板船总数的51%、非机动渔船总数的83%）（FAO, 2002b）。的确是这样，渔业在孟加拉国、柬埔寨和菲律宾的减贫战略文件和国家发展计划中提及最多，其次是印度和马来西亚的国家发展计划，而尼泊尔和巴基斯坦的减贫战略文件中完全没有提及渔业（附件2详细分析了各国的国家政策日程）。^③

在被分析的10个国家政策文件中，有8个提及了渔业问题，尽管以泰国举例，渔业问题的分析较为表面，因为《泰国第九个国家经济和社会发展规划（2002—06）》仅承认不可持续的捕鱼对于生物多样性和生态平衡有不利影响。在印度和马来西亚的国家发展计划以及斯里兰卡和越南的减贫战略文件当中，渔业问题得到了更多分析。印度和马来西亚的文件都总结了渔业产业以往的发展情况。印度文件将渔业和一项战略联系起来，该战略旨在通过进一步商业化、大规模生产以及新协会（私营协会）的建立以发掘深海鱼群并提供港口设施，为农业和农用工业服务。马来西亚的文件则指明需要提高渔业产量来满足贫困人口的营养需求。越南的减贫战略文件强调应通过利用其水产养殖业和近海海鲜生产的比较优势来发展渔业，这一点与马来西亚的国家发展计划相似。但同时，越南的减贫战略文件也对其他国家的一系列反倾销行动表示关切，这些反倾销行动旨在针对越南鲶鱼和虾的出口增长。相反，斯里兰卡的减贫战略文件详细分析了内战如何对其渔业社区造成了负面影响。

表2 渔业被纳入亚太渔业委员会发展中成员国减贫战略文件和国家发展计划的程度

标准/分值	1	2	3	平均值*
问题	泰国	印度、马来西亚、斯里兰卡、越南	孟加拉国、柬埔寨、菲律宾	1.8
关联度	印度、马来西亚	柬埔寨、斯里兰卡、越南	孟加拉国、菲律宾	1.4
应对	泰国	孟加拉国、印度、马来西亚、菲律宾、斯里兰卡、越南	柬埔寨	1.6
进程	马来西亚	柬埔寨、菲律宾、泰国	孟加拉国、斯里兰卡	1.3

* 平均值是根据编制了减贫战略文件或国家发展计划的10个亚太渔业委员会成员国的情况计算得出的。

亚太渔业委员会区域的三个优秀渔业问题分析来自孟加拉国和柬埔寨的减贫战略文件以及《菲律宾中期发展规划（2004—10）》（MTPDP）。柬埔寨的减贫战略文件分不同章节分析了水产养殖业、渔业管理、人民生活水平提高以及社区渔业，同时该报告通篇在多处提及将渔业问题主流化。农业在孟加拉国是减贫战略中的重要产业。该报告中有一章详细分析了渔业如何能够被纳入该战略以及政府如何制定计划以加快渔业发展并应对具体问题（例如：禁止使用电网，立法允许出租kha鱼塘），这些问题都是在减贫战略文件出版前由渔业利益相关方在参与过程中提出的。《菲律宾中期发展规划（2001—04）》（MTPDP）强调了渔业，而《菲律宾中期发展规划2004—10（MTPDP）》在这一基础上提出应当将棉兰老建成一个国家农业渔业枢纽，同时通过开发闲置的近海及内陆水域

① 虽然出于政治原因，《2002年斯里兰卡减贫战略文件》被“废弃”（世界银行，2006：1），但是由于目前斯里兰卡尚无其他可以替代的国家发展计划，因此本文决定继续使用《2002年斯里兰卡减贫战略文件》。

② 在本文撰写之际，中国政府还没有出台《“十一五”计划（2006—10）》，《印度尼西亚中期发展战略2004—09》也仅有印尼文版本（本文作者不通印尼文），而缅甸则没有“真正意义上的国家发展计划”（Igboemeka，2005：2）。

③ 应当强调的是，本项研究旨在衡量渔业被纳入减贫战略文件和国家发展计划的情况。查找因果联系、应对及进程能否在政策制定或实施过程中产生预期影响等方面的问题则超出了本文的探讨范畴，尚有待进一步研究。

增加渔业的出口增长潜力。该规划还倡导大规模社区项目以加强生产并促使生产多样化。另外，该文件还在多处提及渔业，内容包括处理渔业物权纠纷、针对渔民的教育项目、引进完善的信息系统以及毁坏性捕鱼方法、淤泥和污染对于海洋或沿海地区的威胁。（最佳做法）

在所分析的 10 个文件中，有 7 个文件提及渔业相关问题和贫困相关问题之间的因果联系。然而，《马来西亚第九个规划 2006—10》中仅承认有 7 万户贫困家庭（大多数为渔民家庭）将会受益于《公民和平、和谐、富足发展计划》，以及一项用以增加他们的收入并将其收入来源多样化的特殊计划。《印度国家发展规划》中也没有区分渔民家庭和非渔民家庭，只是认为农业在改善农民的营养水平方面很重要，种姓制度在认定一个家庭有多大可能陷入贫困这个问题上是至关重要的一个因素。然而，斯里兰卡的减贫战略文件却非常明确地认识到了渔民家庭的贫困。该文件认为沿海渔民社区是最为贫穷的农村群体之一。另外还指出，渔民陷入或摆脱贫困（与其他农村群体）受到季节、气候、外部因素的影响。柬埔寨和越南的减贫战略文件则认识到了渔民家庭对于贷款和其他资源的获得十分有限。越南的报告指出应当扩大对捕鱼活动的补贴以克服这个困难，柬埔寨的报告指出鱼类是国民动物蛋白摄入当中非常重要的一种，尤其对于最为贫困的家庭更是如此。

孟加拉国的减贫战略文件和《菲律宾中期发展规划 2004—10》（MTPDP）虽然分析的是相同的问题，但是分析却更加深刻。菲律宾计划也指出农村地区贫困尤为集中，同时该报告还承诺增加就业（仅渔业产业就增加 743 540 个岗位），允许小规模渔民在距离海岸 15 公里内的水域捕鱼的专属权利，并增加生产以降低国内鱼类价格。渔民同样可以受益于紧急援助和民生援助项目的引进以及医疗保障范围的扩大。孟加拉国的减贫战略文件共 370 页，生存脆弱性是该报告中着重强调的一点；在减贫战略文件的磋商过程中，渔民明确提出了有关他们生计的战略问题，因此生存脆弱性也在此过程中被提及。这些认识随之对《通过减贫和粮食安全促进农业发展》政策实施纲要确立的几个战略目标产生了影响。（最佳做法）

8 个政策文件包含了渔业政策应对措施。其中，《泰国第九个国家经济和社会发展规划》仅用只言片语说明应当划分区域来保护水生动物和当地渔业地区。六个国家更多地强调了渔业应对政策。印度在其《第十个五年规划》中不断提出多种渔业应对政策，计划促进水产养殖业的发展以在“落后地区”将农民收入来源多样化，并加强研究以推进可持续渔业和水产养殖业的发展。《马来西亚第九个规划》详细说明了一系列干预措施，旨在刺激渔业、水产养殖业、鱼类加工和观赏鱼类养殖的商业发展前景。这包括沿海渔业的现代化、新的基础设施建设（包括在 Tanjung Mamis 的深海捕鱼设施）和渔船的更新换代。水产养殖业的快速发展是越南减贫战略文件的重点，同时对基础设施进行投资并伴有覆盖面更广的服务，旨在实现可持续发展目标。虽然该文件预测对渔业的资金支持总额将达到 21 万~27 万越南盾（约合 13 亿美元），但是却没有任何具体说明如何使用这些款项。

斯里兰卡将其渔业政策建立在《国家渔业发展和沿海地区管理》计划的基础上，制定战略以保证渔业的可持续发展，辅之以目标性很强的干预政策，以将贫困人口和处于社会边缘化的群体（包括渔民）纳入经济主流。孟加拉国的减贫战略文件同样提及应当改善国内渔民的福祉。其目标是推进漫滩渔业，增加内陆水产养殖业和捕捞业的生产力，推动水稻和鱼类联合养殖，并引进当地鱼类品种。机构改革也同样位列日程之上。相反，菲律宾的应对政策则更加突出出口导向型。《菲律宾中期发展规划 2004—10》（MTPDP）提出了海洋产品的六项出口战略，承诺建立水产养殖和海藻企业项目，并发展靠岸和捕捞后设施以增强渔业生产系统。将于 2005 年末建立的公共财政和私营金融的联动机制将为上述提议提供资金。

柬埔寨的减贫战略文件规划了最为详尽的应对策略。这包括行动和实施框架，详细分析了目标、战略、监测指标和预算。然而，最新的《2004 年进度报告》指出仍需要制定一个渔业发展总体计划。国家战略重点分析了鱼米联合养殖、水产养殖业和社区渔业管理，以期实现农业合理发展。尤其值得一提的干预策略包括一个帮助贫困家庭和社区获得改良资源的项目，一份考察淡水渔业商业重要性的报告，以及针对不同性别的推广项目，该项目反映女性在传统养殖、捕鱼以及相关商业活动中扮演的主导作用（最佳做法）。

6 个文件评述了政策进程，其中《马来西亚第九个规划》仅指出需要增加渔民在农产品加工和

销售中的参与程度，另有三个文件则更加详尽。渔业利益相关方参与了《菲律宾中期发展规划 2004—10》(MTPDP) 的制定，敦促政府通过基础设施建设和企业支持调动、组织并提高渔民技能培训。柬埔寨减贫战略文件同样确认渔民代表参与了该文件的制定过程，并呼吁政府对国家渔业资源进行联合管理。泰国《第九个国家经济和社会发展规划》也将社区参与列入日程，规划了一系列措施，旨在增加地方对渔业决策过程的投入。然而，孟加拉国和斯里兰卡起草的文件最为详尽。在减贫战略文件起草之前，孟加拉国通过磋商使渔民代表能够从他们自己的角度讨论贫困的性质和成因，并帮助制定减贫目标和战略。(最佳做法) 斯里兰卡减贫战略文件用了整整一章详尽阐述了一系列即将在未来五年实施的以社区为主导的沿海养护和海洋资源管理项目。

C. 渔业的重要性和把渔业纳入国家政策文件的主流

图 1 表明，在属于亚太渔业委员会成员国的 13 个发展中国家当中，有 6 个国家（孟加拉国、柬埔寨、缅甸、菲律宾、泰国和越南）的渔业是国家重要的发展引擎；另外 3 个国家（中国、印度尼西亚和斯里兰卡）刚好位于由 Thorpe 确立的全球参考点之外。图 2 表明孟加拉国和菲律宾在发展标准这一项分数都很高，展示了农村贫困的严重性以及和渔业相关的就业，而中国、印度、印度尼西亚、斯里兰卡和越南与渔业相关的就业水平高于世界平均水平 (Thorpe, 2005)。问题在于，渔业发展的重要性和公平性能否帮助将渔业纳入减贫战略文件和国家发展计划的主流，以及在渔业发展不是特别好的国家，渔业是否相对地被忽视了。

在完成了国家发展计划或减贫战略文件的 10 个国家当中，有 4 个国家提供了一个或者更多的最佳做法范例。在 2005 年 11 月出版的孟加拉国减贫战略文件中（有三个最佳做法范例），这一点尤为明显。柬埔寨 2002 年减贫战略文件（以及 2004 年 10 月的进度报告）和《菲律宾中期发展规划 2004—10》(MTPDP) 都提供了符合两项标准的最佳做法；斯里兰卡提供了符合进程标准的最佳做法范例（表 2）。

图 1、图 2 和表 2 的综合分析显示了渔业在贸易与消费、贫困与就业方面的重要性与渔业在各国国家政策文件中的重要性之间的紧密联系。渔业在以下国家最为有效地被纳入减贫战略文件或国家发展计划：孟加拉国、柬埔寨、菲律宾，以及出现在图表右上角中或边界线上的国家。相反，尼泊尔和巴基斯坦渔业重要性的降低则说明了为什么在其减贫战略文件中根本没有提及渔业。另外，2002 年斯里兰卡有关社区参与海洋资源管理的减贫战略文件中也深刻反映了斯里兰卡的小规模渔业以及渔民的贫困（进程）。《越南 2006 年减贫战略文件》认识到了其海鲜出口的日渐重要（问题）。印度的《第十个五年规划》（2002—07）指出了农村贫困人口的优势地位并宣布没有土地的群体在申请鱼塘养鱼权利时将得到照顾（应对）。

4. 结论：今后的发展方向

亚太渔业委员会区域各国鱼业的经济和社会重要性有助于保证这些国家在上述四项标准中的总分明显高于其他地理区域的国家（表 3）。

表 3 减贫战略文件和国家发展计划中渔业主流化的程度（按区域）

区 域	国家数量	标 准			
		问题	关联度	应对	进程
亚太渔业委员会	10	1.8	1.4	1.6	1.3
拉丁美洲	16	0.5	0.25	0.875	0.125
非洲（减贫战略文件国家）	26	1.04	0.85	1.39	0.65
转型经济体	13	1.08	0.46	1.23	0.39
小岛屿发展中国家（SIDS）	12	1.5	0.5	1.17	0.58

分值为每个区域组别各标准的平均分（最低分 0 分，最高分 3 分）。

资料来源：亚太渔业委员会区域数字来自表 2（本文），所有其他数据来自 Thorpe (2005)。

或许，更重要的是，亚太渔业委员会区域国家在以下方面做法更为有效，即强调渔业和贫困之间的因果联系，鼓励渔业利益相关方参与国家渔业和水产养殖业发展政策的讨论和制定。这是因为上述国家都认识到了渔业社区贫困的地方属性，这一点得到了渔业利益相关方（和他们的支持者）

的拥护，要求对决策过程进行投入。这一认识可以在联合国粮农组织的渔业国家综述和区域研究报告（STREAM [2000] 关于越南渔民贫困状况的出版物）中得到显示。根据 1999 年孟加拉国渔业国家综述，该国渔民属于“极端或相当贫困的群体”，这些渔民受邀参加国家和区域参与磋商会议，这些会议围绕贫困和其成因展开，并且指出了易陷入贫困的群体。之后在 2005 年 11 月，孟加拉国减贫战略文件全文出版。

虽然在渔业对国家的重要性和主要国家政策文件对这一点的认识之间存在很大关联，但是我们决不能自满。

第一，虽然国家认识到渔业在发展和减贫战略中的重要性，但是在更广泛的区域层面上来说，其相关性却或多或少地被忽视或被误导了。联合国亚太经济与社会委员会似乎对渔业就全然忽视了。在《推动亚太地区千年发展目标：迎接减贫挑战（2003）》这份 111 页的报告中，渔业被完全忽略。虽然联合国亚太经济与社会委员会减贫行动小组委员会通过发展旅游业、减少城市贫困和贫民窟、促进农村信息和通讯技术的发展、提供小额贷款、保障住房权利和生产有机农作物等措施开展减贫活动，但截至目前还没有对渔业与贫困的联系做出评价（UNESCAP, 2005）。同样，虽然亚洲开发银行在 1997 年制订了一个渔业政策框架以指导自己在渔业领域的工作，其最近的一份评估（2006 年 5 月：44）指出，“渔业政策在很大程度上与国家渔业政策发展没有联系……”该报告得出结论，建议现有政策应当在一年内不再推行，但是却仅仅提出了 5 项十分宽泛的建议^①来说明亚洲开发银行如何在渔业领域开展活动。相反，联合国开发计划署为时较晚地认识到了渔业在该区域的重要性。在刚刚出版的《亚太地区人类发展报告（2006）》中，联合国开发计划署建议“亚洲能够受益于推动农业平等贸易，对于渔业尤其如此”（2006：66，斜体文字为该报告所强调部分）。因此，亚太渔业委员会及其成员国应当在区域层面着力解决上述关切。通过以下方式可以实现：

第一保证渔业代表能够出席相关区域会议，亲自捍卫他们的产业，并且拥有话语权。例如近期举行的扶贫政策分析和对话国家计划研讨会（由国际农业发展基金、粮农组织亚洲及太平洋区域办事处以及尼泊尔农业合作部 2005 年 4 月于泰国曼谷联合举办）和东亚减贫战略国家计划论坛（由亚洲开发银行 2006 年 4 月于老挝万象举办）。上述活动可以通过更加具体的战略得以加强：（1）呼吁联合国亚洲和太平洋经济社会委员会在以渔业和减贫为主题的地区资助一个旗舰渔业项目；（2）与联合国开发计划署携手制定战略以推动渔业贸易更加公平的发展；（3）与亚洲开发银行共同制定一个框架以协助指导其未来在渔业领域的政策干预。

第二，在国家层面仍需保证政策承诺得以遵守并得到实施，因为在政策制定层面的最佳做法不一定能够转化为最佳或者至少有效的政策效果。

第三，在区域以及全球层面，我们都需要学习渔业通过何种进程被纳入国家发展语境的主流。柬埔寨的渔业占该国农业总出口的 65%，提供其国民每日动物蛋白摄入量的 56.2%。而冈比亚的渔业占该国农业总出口的 43.9%，提供其国民每日动物蛋白摄入量的比重与柬埔寨的水平相当（56.9%），那么为何渔业在《柬埔寨 2004 年减贫战略文件》当中得到充分强调，而在《冈比亚 2002 年减贫战略文件》当中却被忽视呢？

第四，将渔业纳入国家发展语境本身并不能保证资源能够得到可持续的利用。事实上，在《马来西亚第九个五年规划 2006—10》中，着重强调进一步商业化、大规模生产以及改善基础设施（例如 Tanjung Mamis 渔业设施），这些都能够保证渔业对于国民生活水平提高、粮食安全和出口收入做出长期可持续的贡献。因此，在针对渔业资源状况和渔业资源所面临的潜在威胁向各国政府提出建议方面亚太渔业委员会及类似组织的作用非常重要。正如 Thorpe（2005）和 FMSP（2006：4）指出的那样，虽然现在已有一系列的区域出版物认识到了渔业领域贫困的严重性，但我们还需要更深刻地理解渔业和贫困之间的内在因果关联。只有更好地理解贫困和渔业之间的联系，才有助于计划和项目的发展，这样不仅能够使渔业利益最大化，还能够减少渔民的贫困和脆弱性。

^① 包括：（1）强调符合负责任渔业原则的发展和管理方式；（2）将区域组织的渔业政策作为政策指导；（3）评估亚洲开发银行自身进行渔业援助管理的能力；（4）与具有渔业领域专业特长的国际组织共同结成战略伙伴关系；（5）将渔业纳入更广泛的农村发展方式。

参 考 文 献

- ADB (Asian Development Bank). 2006. *The Fisheries Policy, Special Evaluation Study*. (Available at www.adb.org/Documents/SES/Reg/sst_reg_200607.pdf). Accessed 30 June 2006.
- Allison, E. & Ellis, F. 2001. The Livelihoods Approach and Management of Small-Scale Fisheries, *Marine Policy*, 25 (5): 377 - 88.
- APFIC. 2006. *Regional Workshop on Low Value and " Trash Fish " in the Asia-Pacific Region, Hanoi, Viet Nam, 7 9 June 2005*. (Available at <http://www.fao.org/docrep/008/ae935e/ae935e00.html>). Accessed 25 June 2006.
- Bojö, J. & Chee, N. 1995. *Environmental Concerns in Country Assistance Strategies, Office Memorandum* (mimeo), AFTES, World Bank, Washington, DC.
- Bojö, J. & Reddy, R. C. 2001. *Poverty Reduction Strategies and Environment: A Review of 40 Interim and Full PRSPs*, World Bank Environment Department. (Available at <http://www.inweb18.worldbank.org/ESSD/extent.nsf/44ByDocName/PovertyandEnvironment>) Accessed 20 March 2003.
- Cunningham, S. & Neiland, A. 2005. *Investigating the Linkages between Fisheries, Poverty and Growth: Policy Brief*, Iddra Ltd., Portsmouth (UK).
- Delgado, C. and Courbois, C. 1997. *Changing Fish Trade and Demand Patterns in Developing Countries and Their Significance for Policy Research*. International Food Policy Research Institute (IFPRI) Discussion Paper, Washington, DC. (Available at <http://www.ifpri.org/themes/mp07/other/fish.htm>). Accessed 17 July 2003.
- Ekbom, A. & Bojö, J. 1997. *Mainstreaming Environment in Country Assistance Strategies, Environment Group (Africa Region)*, Discussion Paper No. 1. World Bank, Washington, DC.
- FAO. 1996. *Policies for Sustaining Food and Agriculture in the South Pacific*. (Available at <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/Dodirect/DOEngCO2.htm>). Accessed 18 July 2003.
- FAO. 1997. *Fisheries Country Profile: The Kingdom of Nepal*. (Available at <http://www.fao.org/fi/fcp/en/NPL/profile.htm>). Accessed 19 May 2006.
- FAO. 1999. *Fisheries Country Profile: The People's Republic of Bangladesh*. (Available at <http://www.fao.org/fi/fcp/en/BGD/profile.htm>). Accessed 19 May 2006.
- FAO. 2000. *Fisheries Country Profile: The Republic of Indonesia*. (Available at <http://www.fao.org/fi/fcp/en/IDN/profile.htm>). Accessed 19 May 2006.
- FAO. 2001. *Fisheries Country Profile: Malaysia*. (Available at <http://www.fao.org/fi/fcp/en/IDN/profile.htm>). Accessed 19 May 2006.
- FAO. 2002a. *The State of World Fisheries and Aquaculture*. Rome. (Available at <http://www.fao.org/docrep/005/y7300e/y7300e00.htm>). Accessed 12 December 2003.
- FAO. 2002b. *Medium-Term Plan 2002 - 2007*. Rome. (Available at <http://www.fao.org/mtp/>). Accessed 7 July 2003.
- FAO. 2003a. *Fisheries Country Profile: The Islamic Republic of Pakistan*. (Available at <http://www.fao.org/fi/fcp/en/PAK/profile.htm>). Accessed 19 May 2006.
- FAO. 2003b. *Report of the Workshop and Exchange of Views on Fiscal Reforms for Fisheries to Promote Growth, Poverty Eradication and Sustainable Management, 13 15 October, Rome*. (Available at <http://www.onefish.org/servlet/CDServlet?status=ND0xNjg2MjYmNz1lbiY2M T0qJjY 1PWtvcw~~>). Accessed 10 January 2005.
- FAO. 2005a. *FAO in the Frontline of Meeting MDGS*. (Available at http://www.fao.org/world/regional/rap/about_message.asp). Accessed 5 May 2006.
- FAO. 2005b. *Fisheries Country Profile: The Republic of the Philippines*. (Available at <http://www.fao.org/fi/fcp/en/PHL/profile.htm>). Accessed 19 May 2006.
- FAO. 2005c. *Fisheries Country Profile: The Socialist Republic of Viet Nam*. (Available at <http://www.fao.org/fi/fcp/en/VNM/profile.htm>). Accessed 19 May 2006.

- FAO. 2005d. *Yearbook of Fishery Statistics: Commodities*, Volume 97. Rome.
- FMSP (Fisheries Management and Science Programme). 2006. *Fisheries and Poverty Reduction*, MRAG/ DFID. (Available at www.fmsp.org.uk/Documents/Lessons/FMSPBrief1_Poverty%20Reduction.pdf). Accessed 26 May 2006.
- GEF (Global Environmental Facility). 2005. *BOBLME Project Executive Summary*. (Available at http://www.gefweb.org/documents/Work_Programs/02-17-05%20Revised%20Project%20Summary.doc). Accessed 20 May 2006.
- General Statistics Office of Viet Nam. 2006. *Structure of Gross Domestic Product at Current Prices by Ownership and by Kind of Economic Activity*. (Available at http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=468&idmid=3&ItemID=3229). Accessed 12 June 2006.
- Gordon, H. S. 1954. The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery, *Journal of Political Economy*, 62: 124 - 42.
- Government of Viet Nam. 2001. *Sustainable Aquaculture for Poverty Alleviation [SAPA] Strategy and Implementation Programme*. (Available at <http://www.streaminitiative.org/Library/pdf/DFID/scan/1-sapa-0-12-Eng.pdf>). Accessed 7 January 2005.
- Igboemeka, A. 2005. *Aid Effectiveness in Burma/Myanmar: Study on Development Agency Perceptions*, DFID-South-East Asia. (Available at <http://www2.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/burma-report.pdf>). Accessed 15 June 2006.
- Kante, B. 2006. Mainstreaming MEAs into the MDGs, *MEA Bulletin*, IISD. (Available at <http://www.iisd.ca/mea-1/guestarticle5.htm>). Accessed 18 May 2006.
- Loksha, V. 1996. *Integrating Environmental and Social Issues into CAS: East Asia and South Asia Regions* (mimeo), ASTEN, World Bank, Washington, DC.
- Macfadyen, G. & Corcoran, E. 2002. *Literature Review of Studies on Poverty in Fishing Communities and of Lessons Learned in Using the Sustainable Livelihoods Approach in Poverty Alleviation Strategies and Projects*, FAO Fisheries Circular No. 979. FAO, Rome.
- NACA (Network of Aquaculture Centres in Asia). (Website available at <http://www.enaca.org>). Accessed 22 May 2006.
- Oksanen, T. & Mersmann, C. 2002. Forests in Poverty Reduction Strategies An Assessment of PRSP Processes in Sub-Saharan Africa, *Forests in Poverty Reduction Strategies: Capturing the Potential*, Oksanen, T., Pajari, B. & Tuomasjukka, T. (Eds.), European Forestry Institute Proceedings No. 47, 2003. (Available at http://www.efi.fi/events/2002/forests_in_poverty/frame_seminar.htm). Accessed 7 July 2003.
- Pasha, H. A. & Palanivel, T. 2004. *Pro-Poor Growth and Policies: The Asian Experience*. (Available at <http://www.and.s.gov.af/admin/ands/consultations/upload/UploadFolder//Pro-Poor%20Growth%20and%20Policies.pdf>). Accessed 15 May 2006.
- Shyamsundar, P., Hamilton, K., Segnestam, L., Sarraf, M. & Fankhauser, S. 2001. Country Assistance Strategies and the Environment, *Environmental Economics Series Paper* No. 81, World Bank, Washington, DC.
- STREAM (Support to Regional Aquatic Resources Management). 2000. *Poverty and Aquatic Resources in Viet Nam: An Assessment of the Role and Potential of Aquatic Resource Management in Poor People's Livelihoods*. (Available at http://www.streaminitiative.org/Library/pdf/DFID/VietNamPovertyReport_23.pdf). Accessed 17 July 2004.
- STREAM. 2006. *Stream Overview*. (Website available at <http://www.streaminitiative.org/STREAMOverview.html>). Accessed 16 May 2006.
- Sugiyama, S., Staples, D. & Funge-Smith, S. 2004. *Status and Potential of Fisheries and Aquaculture in Asia and the Pacific*, RAP Publication 25, FAO, Bangkok.
- Thorpe, A. 2005. *Mainstreaming Fisheries into National Development Plans and Poverty Reduction Strategies: Current Situation and Opportunities*, FAO Fisheries Circular No. 997, FAO, Rome.
- Thorpe, A., Reid, C., van Anrooy, R. & Brugere, C. 2004. African Poverty Reduction Strategies and the Fisheries Sector: Current Situation and Opportunities, *African Development Review*, 16 (2): 328 - 62.
- Thorpe, A., Reid, C., van Anrooy, R. & Brugere, C. 2005a. When Fisheries Influence National Policy-Making: An Analysis of the National Development Strategies of Major Fish-Producing Nations in the Developing World, *Marine*

- Policy, 29 (3): 211 – 22.
- Thorpe, A. , Reid, C. , van Anrooy, R. & Brugere, C. 2005b. Integrating Fisheries into the National Development Plans of Small Island Developing States (SIDS): Ten Years on from Barbados, *Natural Resources Forum*, 29 (1): 51 – 69.
- Thorpe, A. , Reid, C. , van Anrooy, R. , Brugere, C. & Becker, D. 2006. Poverty Reduction Strategy Papers and the Fisheries Sector: An Opportunity Forgone, *Journal of International Development*, 17: 1 – 29.
- UN. 2000. *United Nations Millennium Declaration*. (Available at <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>). Accessed 5 May 2006.
- UN. 2002. *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. (Available at http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf). Accessed 13 May 2006.
- UNDP & OHRLLS. 2005. Hoping and coping, the capacity challenge of HIV/AIDs in Least Developed Countries.
- UNDP. 2006. *Trade on Human Terms; Transforming Trade for Human Development in Asia and the Pacific*, Asia-Pacific Human Development Report. (Available at <http://www.undprcc.lk/rdhr2006/rdhr2006new.asp>). Accessed 26 June 2006.
- UNESCAP. 2005. *Report of the Subcommittee on Poverty Reduction Practices on its First Session*, Committee on Poverty Reduction, 23 5 November. (Available at http://www.unescap.org/pdd/CPR/CPR2005/English/CPR2_4E.pdf). Accessed 23 June 2006.
- UNESCAP-UNDP. 2003. *Promoting the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific: Meeting the Challenges of Poverty Reduction*. (Available at <http://www.unescap.org/LDC&POVERTY/MDG%20Asia%20Pacific.pdf>). Accessed 12 May 2006.
- World Bank. 1996. *Integrating Environmental Issues into CAS* (mimeo), DEC, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2006a. *Development Indicators*, World Bank, Washington, DC. (Available at <http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,contentMDK:20899413~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>). Accessed 16 May 2006.
- World Bank. 2006. *Country Assistance Strategy Progress Report for the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka*, World Bank, Washington, DC.
- World Resources Institute. 2006. *EarthTrends Environmental Information Portal*. (Available at http://www.earthtrends.wri.org/text/COA/data_tables/data_table1.htm). Accessed 19 May 2006.

附录 1 贸易、消费、就业和农村贫困数据

经济体	代 码	渔业出口/农业 总出口 2003 (%) ¹	鱼和水产品/动物蛋白 总摄入量 2003 (%) ²	渔民 ³ /经济 活动的人口 (2003) ⁴	农村贫困 总人数指数 ⁵
孟加拉国	BGD	75.8	51.7	1.90	53.0
柬埔寨	KHM	65.0	56.2	1.15	51.1
中国	CHN	24.7	17.9	1.60	4.6
印度	IND	16.7	13.0	1.35	30.2
印度尼西亚	IDN	18.2	53.0	4.99	22.0
马来西亚	MYS	4.3	38.2	1.07	19.3
缅甸	MMR	43.6	45.3	2.38	—
尼泊尔	NPL	0.3	4.3	0.46	34.6
巴基斯坦	PAK	10.0	2.7	0.52	35.9
菲律宾	PHL	18.7	38.3	3.16	50.7
斯里兰卡	LKA	14.4	52.5	1.71	25.0
泰国	THA	27.4	40.7	0.95	15.5
越南	VNM	49.7	26.4	2.45	19.7
平均值		28.4	33.9	1.8	30.1
发展中国家平均值 ⁶		18.5	19.4	1.3	44.3

资料来源：

- 1 粮农组织 (2005c: A-3)
- 2 粮农组织 (2006)
- 3 世界资源机构 (2006)
- 4 粮农组织 (2006)
- 5 世界资源机构 (2006)
- 6 Thorpe (2005: 18)

附录 2 渔业被纳入亚洲减贫战略文件 和国家发展计划的程度

国 家	文件/日期	标准	分值	评 述
孟加拉国	《减贫战略文件》 2005 年 11 月	问题	3	<p>农业是减贫的重要领域，该文件专辟一个小节确定了：（1）对 GDP—出口—就业的贡献；（2）高质量鱼苗供应不足；（3）政府决心通过集约化、提高附加值和多种经营等方式加速渔业发展</p> <p>参与式进程强调了主要发展需求（包括出租 kha 鱼塘、开挖和修建新鱼塘和水道、禁止使用电网、预防滥捕）。</p>
		联系	3	<p>认识到就业和生计机遇之间的前后关联，尤其是家庭鱼塘水产养殖。</p> <p>考虑到一般性的减贫计划可能会忽略渔民，因此明确提出了渔民生计（脆弱性）及其成因的问题。</p> <p>贫困人口能够受益于生物多样性的改善，“尤其在渔业领域”。</p> <p>政策模型 4 中的战略目标 20 旨在提高贫困渔民的收入，政策模型 8 则将渔业和粮食安全目标联系起来。</p> <p>承诺开展的国家渔业项目将保证贫困人口对水体的使用权。</p>
		应对	2	<p>承诺将引入“土地所有权证书”作为 Jalmahal 计划的进一步发展，以推动漫滩渔业。</p> <p>政策模型 4 中的战略目标 18~22 指明了提高内陆水产养殖和内陆捕捞渔业生产力、提高贫困渔民收入、促进稻田养鱼、加强研究和推广所需采取的步骤。</p> <p>需要改进渔业技术基本建设（尤其是水产养殖）以及引进和推广当地鱼类品种，但未加详细说明。</p> <p>提高渔业主管部门能力，加大研究力度，开发人力资源，制定总体法律框架，监督可能影响渔业的所有政府部门的行为。</p>
		进程	3	<p>接纳渔民代表参加参与式国家和区域性磋商会议，对贫困、贫困成因及易陷入贫困的群体等问题开展讨论，帮助制定行业目标以及实现目标所需的战略。渔民与舞蛇艺人以及另外八个主要“贫困”群体探讨了有关贫困成因的问题。</p> <p>依据政策模型 10 中的战略目标 4 的规定，要求渔业部在决策过程中采用以社区为单位参与的方式。</p>
柬埔寨	《减贫战略文件》 2004 年 10 月	问题	3	<p>文件分不同章节讨论水产养殖、渔业管理与生计改善及社区渔业等问题。渔业相关问题贯穿于整个文件当中，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 腐败和非法捕捞每年给该国造成的损失达 1 亿美元 • 妇女在从捕捞后至销售环节的渔业活动中占主导地位（75%） • 自然资源（鱼类）耗竭加剧了使用群体之间的冲突 • 政府对市场的不当干预阻碍了渔业发展，因此需要改变企业文化才能构建具有竞争力的以市场为导向的渔业产业 • 将渔村纳入生态旅游战略，这将有助于增加当地收入。
	《减贫战略文件》 2002 年 12 月	联系	2	<p>渔业是保证农村生计的重要领域，渔业对贫困的其他方面也具有影响。1993—2001 年农业占 GDP 的 46.4%，其中渔业占 30%。在过去十年，贸易（包括渔业贸易）大幅增长，农产品出口对减贫的重要性得到认可。</p> <p>自然资源的破坏使得贫困人口的状况更加堪忧。由于（渔业）自然资源利用渠道受到制约，越来越多的家庭面临粮食安全加剧的问题。</p> <p>鱼类占国民动物蛋白摄入量的 30%，其中农村占 40%~60%，洞里萨湖周边地区占 70%~75%。贫困人口的消费开支中鱼类所占比重较大。</p>

(续)

国家	文件/日期	标准	分值	评 述
柬埔寨	《减贫战略文件》 2004年10月 《减贫战略文件》 2002年12月	应对	3	<p>在“农业均衡发展”的9个组成部分中有2个部分涉及渔业（稻田养鱼和水产养殖、社区渔业管理）。文件详细说明了有关内容和实施战略，制订了政府措施并估算了有关成本，并且在实施矩阵中界定了监测指标。文件包括了旨在帮助贫困家庭和社区获得资源的渔场改革方案。</p> <p>旨在推动现有自然资源（包括鱼类）加工的行业政策。</p> <p>自然资源管理（包括渔业）的改革取得了一定进展，这是《治理行动计划》中旨在打击渔业腐败的八项重点领域之一。</p> <p>出版了与贸易相关的产业研究报告（包括淡水渔业）。实施模型包括针对不同性别的推广计划，以兼顾妇女在传统养殖、捕捞和销售方面的主导作用。</p> <p>但《减贫战略文件进程报告》指出仍需制定一个渔业发展的总体计划（包括可持续的社区渔业）。</p>
		进程	2	<p>从《对渔业社区家庭的社会—经济调查 1995—96》中提取了有关渔业社区的具体数据。</p> <p>渔业领域的贫困者代表参加了《减贫战略文件》制定研讨会。</p> <p>渔业资源共同管理拟实现的改变包括向当地人赋权和发展社区渔业。</p>
中国	*《“十一五”计划》2006年10月			
印度	《“十五”计划》 2002年7月	问题	1	<p>渔业发展的十年（年均6%），水产养殖业发展的十年（10%~12%）。需要增加农业和渔业生产来满足人民营养需求。</p> <p>农业和渔业产品的质量和安全非常重要。</p> <p>分析了港口设施，包括渔港。港口发展项目旨在治理环境问题，包括对于渔业和渔民的影响。</p>
		联系	1	<p>农业和相关行业（渔业）对于提高农村大众经济状况、健康和营养水平非常重要。渔业有巨大的潜在就业机会，这有助于提高生活水平，但是20世纪90年代发展有所减缓。</p> <p>以社会—经济指标衡出的最贫困群体（贱民和其他落后阶层）均为农业劳动力、渔民等。</p>
		应对	2	<p>文件多处提及渔业，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 鼓励“落后地区”对陆基活动进行多元化，如发展水产养殖。为水漫地开展水产养殖项目提供资金支持的可能性。最好给予没有土地的自助群体在池塘捕鱼的权利，为他们提供更多的谋生手段。 • 为鱼类加工工人提供福利基金的可能性。 • 承诺采取拓宽农业渔业出口渠道的措施。 • 农业发展的第三项重要举措是研究和推广农业技术，重点是开发海洋鱼类资源和深海捕捞（收获和收获后技术、鱼类产品）、生物技术（包括转基因鱼类、选育）、免疫病理研究、可持续性等。国家鱼类遗传资源局等研究机构将得到加强。 • 鱼类加工发展计划正在实施。
印度尼西亚	*《中期发展战略》2004年9月			
马来西亚	《马来西亚第九个国家发展规划》 2006年10月	问题	2	<p>该规划大力加强农业和涉农工业，侧重提高商业化水平、促进大规模生产和提高农民（渔民？）收入。第三章提及了渔业在上一个规划周期中的发展情况，其中观赏鱼类是一个新的增长点；私营部门对 Batu Maung 金枪鱼港建设的参与；技术培训和渔民对批发销售参与度的提高以及信贷支持等。</p> <p>将成立新的（私营）渔业联合体来帮助从事深海捕捞的渔民。</p>

(续)

国家	文件/日期	标准	分值	评 述
马来西亚	《马来西亚第九个国家发展规划 2006 年 10 月》	联系	1	预计七万户家庭（包括渔民）将受益于 SPKR 旨在增加收入和收入来源多样化的项目（包括免费住房、每月 500 马元的收入补贴以及技能培训）。
		应对	1	Tanjung Mamis 将建设深海渔业设施，在 Pandang Terag 联合开发一个观赏鱼项目；通过组建大规模社区渔场、新技术及渔船、设备和动力升级等方式促进沿海渔业的现代化。 承诺发展水产养殖（年均增长 19%）和深海捕捞活动。
		进程	1	强调让渔民更多地参与农产品加工活动和销售计划。
缅甸				
尼泊尔	《减贫战略文件进展报告》2005 年 9 月 《减贫战略文件》2003 年 10 月			没有提及渔业。
巴基斯坦	《减贫战略文件》2004 年 1 月			没有提及渔业。
菲律宾	《菲律宾中期发展规划》2004 年 10 月	问题	3	有关涉农企业的章节阐述了渔业的出口增长潜力（开发闲置的近海和内陆水域），并鼓励环境友好型的大规模社区集约化生产和多元化项目。 拟把棉兰老建成国家级农业—渔业枢纽（水产养殖、加工和灌装、蟹类生产以及海带养殖）。 改进信息系统并解决产权问题。 有关环境和自然资源的章节认识到破坏性捕捞方式、淤积和污染对于海岸带和海洋地区的威胁，并对生物多样性的损失进行了量化。
		联系	3	强调了沿海和海洋生态系统与生计之间的联系；农业部发布了准则，赋予小型手工渔民在离海岸 15 公里之内的水域的专属捕捞权；并承诺推进立法。 认识到贫困在农村较为集中，因此承诺增加就业（仅在渔业行业增加 743 540 个就业机会）并通过扩大生产（17 210 公顷）降低国内鱼价。 建立应急和生计援助计划（未专门针对渔业）并将渔民纳入医保系统。
		应对	2	在非传统地区实施水产养殖计划（八个物种）和海带养殖。 建设和维修收获后设施和设备并建设地方渔港设施。 （2005 年 12 月前）建立公共—私营机制，按照《渔业法》的要求为渔业筹集资金，另外每年向农业和渔业投入 170 亿比索。加强地方政府部门在地方渔业管理方面的管理能力。 制定了一个以市场为导向的水产品出口六点战略纲要（增加对冷冻储藏投资、双边渔业协定、质量统一、产品研发和树立品牌等）。
		进程	2	承诺通过社会基础设施建设和企业发展支持调动、组织农民和渔民，并加强对农民和渔民的技能培训。 治理和决策过程的制度化（包括渔民代表）。
斯里兰卡	《减贫战略文件》2002 年 12 月	问题	2	战争对渔业有负面影响（无法进入高产捕捞区、运输、市场渠道、投入巨大、流离失所），但北方渔业产量开始回升。 严重的海岸剥蚀影响了数以千计的渔业家庭。
		联系	2	沿海渔业社区是农村最为贫困的群体之一，被社会排斥（参加和享受社会服务程度低）。 大多数农村人口（包括渔民）具有脆弱性：随着季节、气候或其他外部因素（市场价格）在贫困线上下徘徊。 强调了农业发展（包括渔业）对于减贫的潜在作用。

(续)

国 家	文件/日期	标准	分值	评 述
斯里兰卡	《减贫战略文件》 2002年12月	应对	2	<p>基于《国家渔业发展计划》和《海岸带管理计划》制定了渔业政策。推行的主要战略包括提供投入、技术、建设基础设施、建立国家渔业改革和私营部门伙伴关系、发展水产养殖业以及社区鱼类孵化场、开展商业化和促进出口（但未对支出安排做出全面阐述）。</p> <p>海岸保护：采取一系列措施处理海岸剥蚀问题，包括禁止使用珊瑚礁石灰、修复海岸和保护设施、促进社区资源管理、改革和修订管理制度（海岸养护行动、渔业水生资源法案、海岸带管理计划）。</p> <p>具有针对性的干预措施将贫困人口及处于社会边缘化的群体（包括渔民）纳入经济主流（发展住房项目、建设基础设施、推动贫困女性渔民的自我就业）。重建行动包括给渔民发放投入品（包括渔网、渔船）、修复渔港和制冷厂。</p>
		进程	3	有关章节对一系列帮助和促进社区广泛和有效参与海洋资源管理和海岸养护的措施进行了详细说明。还纳入了行动模型中。
泰国	《第九个国家经济与社会发展规划》2002年6月	问题	1	环境资源（包括渔业和海岸资源）的不可持续利用对生态系统平衡和生物多样性有负面影响。
		应对	1	环境保护措施包括修订法律 [包括渔业法 2490 (1947)]，实行分散式管理，推动社区参与，明确划定濒危植物和水生动物保护区，对当地渔场进行明确区划并加以保护。
		进程	2	有关自然资源和环境管理的章节概述了一系列促进社区参与的措施（包括具体针对渔业的措施）。
越南	《减贫战略文件进展报告》2006年2月 《减贫战略文件》2004年1月	问题	2	<p>承诺利用国家在水产养殖和近海水产品生产方面的比较优势，预计2010年之前渔业的附加值年均增长4%~4.5%（2004年增长9.4%）。</p> <p>其他国家针对鲶鱼或虾类出口采取了反倾销行动。</p>
		联系	2	指出贫困人口（包括渔民）获取资产（包括信贷）的渠道十分有限，并承诺政府将从贫困者的需求出发扩大对渔业活动（包括推广）的补贴。
		应对	2	<p>期望实现水产养殖生产的多元化、科技化和快速增长（扩大至120万公顷）。</p> <p>计划对基础设施进行投资并提供推广服务（包括建立六个育种中心），以保证发展目标能够以一种可持续的方式得到实现。</p> <p>拟实施的渔业项目的成本（水产养殖、基础设施建设、离岸船队建设）将达到21~27万亿越南盾。</p>

简称：

PRSP（减贫战略文件）—孟加拉国、柬埔寨、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和越南

PRSPPR（减贫战略文件进展报告）—柬埔寨、尼泊尔和越南

NESDP（国家经济与社会发展规划）—泰国

FYP（五年计划）—中国、印度

MTPDP（菲律宾中期发展规划）—菲律宾

MTDS（中期发展战略）—印度尼西亚

MP（马来西亚国家发展规划）—马来西亚

• 缅甸没有综合性/特定的国家政策文件。

“文件”一栏中的符号“*”表示目前未获得该文件。

ISBN 978-7-109-14581-8



9 787109 145818 >

定价：10.00元