

文章编号: 1674 - 5566(2013)01 - 0141 - 06

浅析海洋管理理事会^{对海洋渔业的认证}

唐建业^{1, 2}, 胡浩亮¹

(1. 上海海洋大学 海洋政策与法律研究所, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 大洋渔业资源可持续开发省部共建教育部重点实验室, 上海 201306)

摘要: 世界渔业资源状况持续得不到有效改善, 养护问题日益成为全球关注的热点之一。在此背景下, 非政府组织通过对渔业认证, 引导消费者的购买行为, 以鼓励渔业的养护与可持续利用。作为一种非政府组织, 海洋管理理事会自成立以来逐步形成了一套相对完善的认证体系。研究分析, 近年来海洋管理理事会认证的渔业数量大幅度增加, 已达近120个, 未来还将继续增加; 从数量上看, 海洋管理理事会认证在发达国家认可度越来越高; 但对已经衰退的渔业以及数据不充分的渔业、底拖网渔业等认证方面, 海洋管理理事会仍需改善。对我国而言, 国内渔业不可能申请海洋管理理事会认证, 但其认证标准可为国内渔业管理提供参考。从事公海生产的远洋渔业企业, 如我国金枪鱼公司, 则可通过申请海洋管理理事会认证以进一步拓展和巩固发达国家市场。

近年来, 世界渔业资源的养护及生态问题日益受到各方面的关注, 如联合国大会决议^[1]。据联合国粮农组织(FAO)资源状况评估结果, 全球渔业资源57.4%被完全开发, 30%被过度开发^[2]。根据《联合国海洋法公约》规定, 沿海国有义务养护其管辖范围内渔业资源, 确保其不受过度开发和利用; 对于国家管辖外海域内的渔业资源, 船旗国有义务采取措施, 确保其国民采取养护公海生物资源措施。随着全球范围内区域渔业管理组织的建立, 公海或国家管辖范围外的渔业资源养护责任转移至相关区域渔业管理组织。

1995年FAO《负责任渔业行为守则》, 除其他外, 要求各国应探索建立相互承认的管理和证书机构的可能性, 加强查明上市的鱼和渔产品的原产地, 保障鱼和渔产品的国际和国内贸易不损害资源的养护与可持续利用^[3]。鉴于鱼和渔产品是自然资源类产品中贸易量最大种类之一, 近

研究亮点: 虽然曾有关于海洋管理理事会认证的研究, 但仅限于认证本身, 没有将其置于国际渔业资源养护与管理的大背景下进行整体分析。本文以渔业认证入手, 研究海洋管理理事会渔业认证类型及数量分布, 结合相关实例分析认证制度的优缺点以及对我国渔业的作用, 有助于深入认识该认证制度以及全面理解它与渔业资源养护和管理的关系。

关键词: 海洋管理理事会; 渔业认证; 渔业资源养护; 市场措施

中图分类号: S 937.0

文献标志码: A

38%全球渔产品进入国际贸易领域, 一些非政府组织在全球经济鱼类资源状况持续得不到好转的情形下建立起自己的认证体系^[4-5]。海洋管理理事会(The Marine Stewardship Council, MSC)是在这种背景下产生的、在非政府认证方面最有影响力的组织, 本文以它作为研究对象, 研究其认证基本制度和程序、目前所认证渔业地区与种群分布等情况, 并分析其认证制度的成功之处与争议之处及该认证可能对我国渔业的作用。

1 MSC 及其认证制度

1.1 MSC 产生与发展

MSC由联合利华和世界野生动物基金会(the World Wildlife Fund for Nature, WWF)于1997年联合创建, 总部设于英国伦敦; 其目标是通过建立独立的评估、认证程序, 发展成一个全球性的认证机构。它的核心理念是通过推广其

收稿日期: 2012-08-16 修回日期: 2012-09-28

基金项目: 上海市教育委员会科研创新项目(11YS162); 上海市重点学科建设项目(S30702)

作者简介: 唐建业(1976—), 男, 副教授, 研究方向为国际渔业法、海洋管理等。E-mail:jytang@shou.edu.cn

标签,使渔民、加工者、商人、零售商等都能从可持续渔业的市场运作中获得利益。但它也会面临来自市场和消费者等方面的挑战^[6]。

在 MSC 成立初期,其独立性曾受到质疑。为此,在 1999 年 3 月,联合利华公司与自然基金会将 MSC 委托给一个独立委员会,由慈善机构或私人机构给予资助,使其成为一个完全独立的非营利性组织^[7]。2000 年, MSC 对其内部治理过程和职责进行了一次全面评估,进一步提高效率、降低成本,增加其管理的透明性和可靠性。根据此次评估的建议, MSC 在认证过程中将更多利益相关者吸纳进来^[8]。

目前 MSC 的管理组织框架包括托管董事会、技术顾问董事会和利益相关者理事会。托管董事会是其最高管理机构,接受分布于伦敦、西雅图、悉尼、东京、海牙和爱丁堡等地的 MSC 工作人员的报告。

托管董事会,最多由 15 名董事组成,每年开 4 次会议,主要负责为 MSC 制定战略方针,监督 MSC 发展,确保 MSC 目标的实现。技术顾问董事会,由 15 名董事组成,每年至少开 1 次会议,就相关技术和科学问题向托管董事会提供咨询意见。利益相关者理事会,由托管董事会设立,每年至少开 1 次会议,从不同角度为其提供关于 MSC 运行方面的建议、意见、观点等。除上述 3 个主要管理机构外, MSC 还设立财务委员会、执行委员会、临时具体问题委员会和区域工作组。

1.2 MSC 认证制度

MSC 认证制度有两种类型,即渔业认证和监管链(a chain of custody, CoC)认证。MSC 认证范围包括渔业本身、生产方式、渔获物上岸等一系列过程。对渔获物上岸后的加工和流通进行认证,被称为监管链认证;本文在此仅讨论渔业认证。对认证过程的管理与认证标准的管理,是 MSC 的两大核心职能。为了保持其独立性, MSC 授权一些合格的认证机构,并对这些机构进行方法培训。

MSC 的渔业认证过程包括:确认、预评估、正式评估和监督等。这种认证过程目的是确保其所认证的渔业不仅在认证时是可持续的,而且在认证以后也能保持下去。在确认阶段,需要定义认证单元(the unit of certification)或认证对象;最佳的认证单元规模必须具有实际可行性,即鱼类

种群在生物学上或渔具渔法上是容易区分的。在定义了认证单元后,才可能进入评估环节,因为认证单元规模大小与评估密切相关。如 2004 年 3 月通过认证的南乔治亚(South Georgia)小鳞犬牙鱼(*Dissostichus eleginoides*),其认证单元的范围就曾是一个极有争议的内容,有环境组织指出南极海域存在的非法、不报告与不管制(IUU)捕捞活动会影响所认证鱼类种群的状况^[9]。

如果渔业通过了第三方认证机构评估, MSC 将会授予认证标签,即带有 MSC 的蓝色标签;此标签的有效期为 5 年,但需每年查验一次。与监管链认证相比,渔业认证费用高,评估过程长^[10]。

2 MSC 所认证渔业统计分析

如前所述, MSC 虽建立于 1997 年,但备受争议;1999 年进行了体制改革,成为独立的非营利组织,因此它对渔业进行认证最早是在 2000 年。根据 MSC 网站所公布的截止 2012 年 6 月底的数据,本文对 MSC 所认证渔业进行统计分析。根据 MSC 公布的信息,其认证对象可分两种类型:一种是渔业,另一种是种群。在有些情况下,一个认证的渔业包括一个或二个以上的种群,如 2000 年 9 月第一次通过认证、2007 年 11 月再次认证的阿拉斯加鲑鱼渔业涉及 6 个鱼种,即红大马哈鱼(*Oncorhynchus nerka*),大马哈鱼(*Oncorhynchus keta*),大鳞大麻哈鱼(*Oncorhynchus tshawytscha*),银大麻哈(*Oncorhynchus kisutch*),细鳞大麻哈鱼(*Oncorhynchus gorbuscha*)等。

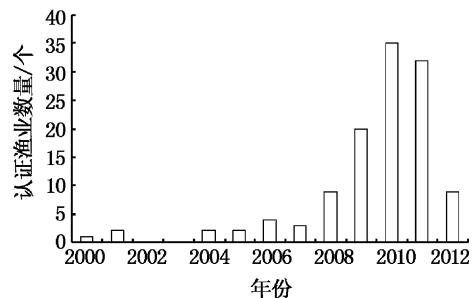


图 1 2000–2012 年间 MSC 认证渔业数量分布

Fig. 1 The distribution of certified fisheries by MSC from 2000 to 2012

到目前为止, MSC 共认证了 119 种渔业,140 个种群;另有 124 个种群处在认证过程中。从所有认证渔业的年份分布看,2008 年以后,认证渔业

的数量开始大幅增加,如图2。截止2012年6月,2010年通过认证渔业的数量最多,达35个;2011年仍维持在很高的水平。截止2012年6月,通过认证的数量不多,但这不能认为认证数量会减少。因为从认证种群的统计信息看(表1),目前正在认证过程中的种群达124个,基本与前12年间所认证种群的数量相当。因此,可以预期到2012年底及以后一段时间内, MSC 认证渔业的数量将仍会大幅增加,其市场影响力将进一步扩大。

表1 MSC 认证及在认证种群数量区域分布
Tab. 1 The distribution of certified and certifying fish stocks by MSC in terms of FAO areas

FAO 区域	已认证种群	正在认证种群	FAO 区域	已认证种群	正在认证种群
5 区	1	2	58 区	2	1
21 区	13	9	61 区	4	7
27 区	61	64	67 区	34	1
31 区	3	3	71 区	2	6
41 区	2	2	77 区	4	3
47 区	2	0	81 区	2	5
48 区	3	0	87 区	0	2
51 区	0	3	88 区	1	0
57 区	6	0	67/77 区	0	16

目前, MSC 认证的 140 个种群中,涉及 50 个鱼类;认证最多的鱼类为:鲑鱼(13 个)、虾/对虾(11 个)、鲱鱼(11 个)、鳕鱼(10 个)、舌鳎(9 个)、金枪鱼(7 个)等。正在认证的种群中,也是这些鱼类的数量最多。

在区域分布上,不论是认证渔业还是认证种群,大多集中在北半球发达国家集中的大西洋和太平洋沿岸,即 FAO 第 21 区与第 27 区、第 67 区与第 77 区,如表 1 与图 2 所示。东北大西洋区域(FAO 第 27 区)内认证渔业和种群数量最多,分别占已经认证渔业和种群总数的 50% 和 45%;涉及国家主要是挪威、荷兰、丹麦等西北欧洲国家。其次是太平洋区域,尽管认证渔业对此区域没有进一步细分,但从认证种群的区域统计看,主要是东北太平洋(FAO 第 67 区)和东中太平洋(FAO 第 77 区);总体上,太平洋区域内认证渔业与种群分别占总数的 26% 和 25%;涉及国家主要是美国和加拿大。再次是西北大西洋(FAO 第 21 区),该区域内所认证的渔业和种群分别占总数的 10% 和 9%;涉及国家为加拿大。值得注意的是,根据认证种群数量分区域统计(表 1),待认证渔业也主要来自这些区域,特别是东北大西洋、

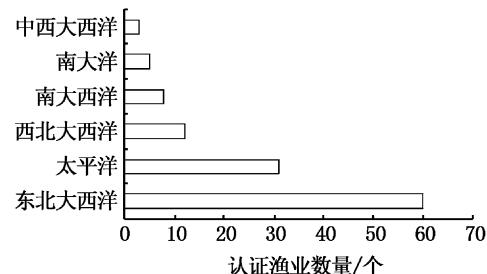


图 2 MSC 认证渔业区域分布

Fig. 2 The area distribution of fisheries certified by MSC

中东太平洋和西北大西洋。

3 关于 MSC 认证的讨论

3.1 MSC 成功之处

MSC 认证自 1997 年创建之后,曾备受质疑,经过体制改革后,成为一个独立的非营利组织,是后来该组织得以持续发展的最重要原因。综观目前 MSC 认证体制及制度以及经认证渔业或种群数量看,可以认为 MSC 认证基本已经为发达国家所认可。从此角度看,应认为 MSC 获得了很大的成功。

就认证过程看, MSC 考虑到利益相关者的参与。首先,在体制上成立了利益相关者理事会,使这些利益相关者能够参与认证全过程。其次,在评估报告完成后, MSC 还允许利益相关者对报告提出质疑或反对意见,如罗斯海犬牙鱼渔业(Ross sea toothfish fishery)在 2007 年至 2010 年间的认证(表 2)。在该渔业认证中, MSC 第一次启用了独立反对程序,接受相关利益团体的质疑与反对。为此, MSC 第一次聘请了独立的第三方,结合评估报告与认证组织就反对意见提供的反馈等材料进行独立裁决。仅此过程就消耗了近

一年的时间,约占该渔业评估全过程的三分之一。尽管对该渔业的最终裁决结果仍饱受批评,

但建立这种独立的反对程序本身对于提高 MSC 认证渔业的透明度很有帮助。

表 2 罗斯海犬牙鱼渔业的评估历程

Tab. 2 The evaluation process of Patagonian toothfish fishery in Ross Sea

阶段	工作内容	起始日期	结束日期
第一阶段	宣布参评和组成评估小组	2007年11月21日	2008年2月4日
第二阶段	构建评估树	2008年3月4日	2008年6月26日
第三阶段	收集信息、利益相关者见面与打分	2008年3月4日	2008年6月13日
第四阶段	客户及同行评议	2009年1月29日	2009年2月13日
第五阶段	公众对评估初稿进行评议	2009年7月28日	2009年7月28日
第六阶段	最终报告与评估决定	2009年11月18日	2009年11月18日
第七阶段	独立反对程序,公开认证报告	2009年12月15日	2010年11月18日

就认证渔业看, MSC 标签作为一种基于市场的经济工具,在发达国家已经起到了引导消费者购买行为的作用。也就是这些地区的消费者对 MSC 标签制度目标有较好地认识与理解,愿意通过支持更高的市场价格来应对环境问题。因此,对申请认证的企业而言, MSC 标签可以帮助他们的产品输入发达国家市场,并在与非 MSC 认证产品竞争中处于优势,获得较大的市场份额。如白令海和阿留申群岛狭鳕渔业 (Bering Sea and Aleutian Islands Pollock fishery), 该渔业是 2005 年 2 月 14 日第一次获得 MSC 认证, 2009 年 1 月 29 日再次被认证, 涉及种群为狭鳕 (*Theragra chalcogramma*) ; MSC 标签成功地使该渔业的渔获进入英国市场。这种市场效益也体现在美国缅因湾龙虾渔业上^[11]。

3.2 MSC 认证的争议之处

尽管 MSC 认证渔业数量仍在大幅增加,但其认证本身并非没有争议。MSC 在 ISO 之外新建立一套认证体系本身就具有很大的争议。此外, MSC 的认证过程与标准,以及对一些特殊渔业的认证,也为它带来争议。如南极海域 3 个犬牙鱼渔业的认证,即 2004 年 3 月获得第一次认证的南乔治亚海域的犬牙鱼渔业、2010 年 11 月获得认证的罗斯海犬牙鱼渔业和 2012 年 3 月获得认证的澳大利亚赫德岛和麦克唐纳群岛 (Heard Island and McDonald Islands) 附近专属经济区内的犬牙鱼渔业。此外, MSC 的原则与标准 (principles and criteria) 的制订与实施,以及保证原则与标准在不同渔业认证中的连续性也是争议焦点之一^[6]。

南乔治亚海域的犬牙鱼渔业,涉及到小鳞犬牙鱼;其他两个犬牙鱼渔业涉及到南极犬牙鱼 (*Dissostichus mawsoni*)。在对前一种犬牙鱼渔业

的认证过程中,一些环境类的非政府组织认为, MSC 认证过程没有关注在南极海域存在的 IUU 捕捞问题;在对后两种犬牙鱼渔业认证中,有科学研究人员与环境保护团体认为, MSC 授予标签过于随意,因为这两个渔业缺少足够数据,认证评估存在诸多不确定性。鉴于缺少南极犬牙鱼的生命周期以及捕捞此鱼类的生产活动对海域生态影响等相关数据,不能推定此类渔业是可持续的。为此,一些科学家呼吁对 MSC 进行根本性改革^[12]。

根据南极海洋生物资源委员会下属的科学分委员会的报告,2010/2011 年度,共有 12 个成员国从事捕捞犬牙鱼的生产活动,报告总渔获量为 11 254 t; 其中 2010/2011 年度小鳞犬牙鱼渔获量下降明显,为 7 059 t, 下降幅度为 35%^[13]。

对于 MSC 认证的原则与标准,主要争议焦点涉及可认证渔业类型、作业类型等方面。在可认证渔业类型方面,涉及是否可以对已经衰退的渔业进行认证;在作业类型方面,涉及是否可以对底拖网作业进行认证。

根据 MSC 认证原则 1, 已经枯竭的渔业是可以被认证的,但只要在认证后该渔业的利用方式保证该渔业是可以恢复的。如已经枯竭的渔业也可能获得 MSC 认证,会使消费者推定该渔业是可持续的,这显然与其宗旨存在差异。在实际中,也就是在此原则指导下,北海的鲱鱼渔业 (North Sea herring fisheries) 和白令海和阿留申群岛狭鳕渔业获得认证。

值得注意的是,自 1994 年《中白令海狭鳕资源养护与管理公约》实施以来,白令海公海的狭鳕资源一直没有恢复到可以开捕的标准,渔业处于关闭状况。尽管对于白令海公海的狭鳕与美

国白令海专属经济区内的狭鳕之间的种群关系发生过争论^[14],但对于阿留申盆地的波格斯拉夫岛(Bogoslof Island)是对于白令海东部及中部种群十分重要的产卵场没有异议^[15]。同时,《中白令海狭鳕资源养护与管理公约》也是采用了阿留申盆地的狭鳕生物量为标准,以判定是否开放该公约海域的狭鳕渔业。因此,在白令海中部公海渔业仍然关闭的情况下,很难说白令海东部(即美国专属经济区)的狭鳕渔业是健康的、可持续的。实际上,根据MSC网站提供的关于白令海和阿留申群岛狭鳕渔业评估数据,2005年第一次认证时产量为81.5万吨;到2009年再次认证时,产量仅为6.9万吨。

根据MSC认证原则3,任何不可持续的以及对底栖生境有重要影响的作业方式都不能被MSC认证。但根据其对认证机构的评估方法与指南(the MSC fishery assessment methodology and guidance to certification bodies),这种作业类型仅限于毒鱼和炸鱼两种渔法,而底拖网则不在其中。根据此评估方法与指南,南非鳕鱼底拖网渔业(South African hake bottom trawl fishery)、新西兰长尾鳕渔业(New Zealand hoki bottom trawl fishery)、德国北海拖网鳕鱼渔业(Germany North Sea saithe trawl fishery)、澳大利亚鳕头冰鱼渔业(Australian mackerel icefish bottom trawl fishery)分别于2004年与2009年、2001年与2011年、2008年、2011年获得MSC认证。但2006年联合国大会通过的第61/105决议,要求各国及区域渔业管理组织对底拖网作业进行限制;在此背景下,底拖网渔业仍继续获得MSC认证,其备受质疑也就很正常了。

4 结论与建议

根据《联合国海洋法公约》,沿海国及相关捕鱼国、区域渔业管理组织等应分别在各自责任范围内承担养护海洋渔业资源的义务;FAO《负责任渔业行为守则》,除其他外,要求各国应合作探索建立相互承认的管理和证书机构的可能性。在国家与区域渔业管理组织等国际法主体不能有效养护海洋渔业资源的背景下,非政府组织自主的市场行为则成为一种补充、辅助措施。

MSC是目前在全球范围内最大的独立的非营利性的非政府组织,它对渔业的认证在相关大

型零售商的支持后,迅速在发达国家获得认可。经其认证的渔业数量在近年来大幅增加,说明MSC标签在发达国家的认可度越来越高。尽管很难从整体上评价MSC对海洋渔业资源养护的效果,但从相关认证渔业的实践看,其认证过程增加了公众的参与,采用独立反对程序,提高管理的透明度,并对评估及管理提出更高的要求,促进资源养护与管理的科学性;认证通过后,获得MSC标签的渔业,在发达国家将获得更多消费者的认可,提高其市场的占有率。可以认为, MSC认证实际上对海洋渔业资源的养护起到一定的积极作用,是对政府管理的一种补充。

但对几种有争议渔业的认证表明MSC还有待进一步完善,特别是对已经衰退的渔业以及数据不充分的渔业等的认证和底拖网渔业的认证等。对于国家管辖外渔业以及邻近公海的国家管辖内渔业的认证,鉴于鱼类的洄游特性,需要综合考虑所认证鱼类在相关海域的总体状况。

鉴于MSC标签仅在发达国家获得认可,我国在公海海域从事高经济价值鱼类生产的企业,如捕捞金枪鱼的企业,有可能会申请此种认证。一方面可以借MSC标签进一步拓展发达国家的市场,如日本、欧洲和美国等;另一方面,也可以通过申请此种认证促进本公司管理水平的提高,使公司管理与国际接轨。

对于我国内海洋渔业而言,在没有出口驱动的情况下,不可能会去申请MSC认证;但MSC认证标准以及认证程序可为国内渔业管理提供参考。同时,如果在国内渔业管理过程中引入类似的独立第三方认证,可能会进一步推动和促进中央和地方渔业管理部门更科学地对国内渔业资源进行养护与管理;同时,也可为渔业品牌的建立提供较好的途径,促进渔业现代化的建设。

参考文献:

- [1] UNITED NATIONS. United Nations general assembly on sustainable fisheries, including through the 1995 agreement for the implementation of the provisions of the United Nations convention on the law of the sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, and related instruments (A/RES/65/38) [R]. New York: United Nations, 2011.
- [2] FAO. The state of world fisheries and aquaculture 2012[M]. Rome: FAO, 2012: 53.

- [3] FAO. The Code for Conduct of Responsible Fisheries [R]. Rome: FAO, 1995.
- [4] WESSELLS C R, COCHRANE K. Product certification and ecolabelling for fisheries sustainability [M]. Rome: FAO, 2001: 101.
- [5] WASHINGTON S, ABABOUCH L. Private standards and certification in fisheries and aquaculture: Current practice and emerging issues [R]. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 553, Rome: FAO, 2011.
- [6] POTTS T, HAWARD M. International trade, eco-labelling, and sustainable fisheries-recent issues, concepts and practices [J]. Environment Development and Sustainability, 2007 (9): 98.
- [7] 王萌, 慕永通. 渔业生态标签制度的发展与问题[J]. 中国渔业经济, 2011(1): 104–105.
- [8] MSC. Conclusions of the MSC Governance Review[M]. London: MSC, 2000.
- [9] ASOC. Antarctic and Southern Ocean Coalition submission on the moody marine assessment of the suitability of the South Georgia and South Sandwich Islands Patagonian toothfish fishery for certification by the Marine Stewardship Council [R]. Washington: Antarctic and Southern Ocean Coalition, 2001.
- [10] 韩保平, 方海. 海洋管理理事会水产品认证制度概述[J]. 浙江海洋学院学报: 自然科学版, 2009(3): 339–341.
- [11] GOYERT W, SAGARIN R, ANNALA J. The promise and pitfalls of Marine Stewardship Council certification: Maine lobster as a case study [J]. Marine Policy, 2010 (34): 1103–1109.
- [12] STOKSTAD E. Behind the eco-label, a debate over Antarctic toothfish[J]. Science, 2010, 329: 1596–1597.
- [13] CCAMLR. Report of the thirtieth meeting of the scientific committee [R]. Hobart: CCAMLR, 2011.
- [14] BALTON D A. The Bering Sea Doughnut Hole Convention: regional solution, global implications [M]// STOKKE O. Governing high seas fisheries: The interplay of global and regional regimes. New York: Oxford University Press, 2001.
- [15] KAYE S B. International fisheries management: a comparative analysis of legal approaches to management in the context of polar fisheries regimes [D]. Nova Scotia: Dalhousie University, 1999.

Analysis of certifications by MSC of marine fisheries resources

TANG Jian-ye^{1,2}, HU Hao-liang¹

(1. Institute of Marine Policy and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. Key Laboratory of Sustainable Exploitation of Oceanic Fisheries Resources, Ministry of Education, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: The status of the world fisheries resources is not being improved, becoming one of concerns for international community. Against this backdrop, certification by non-governmental organizations has been influencing the purchase willingness of consumers, so as to encourage the sustainable conservation and utilization of fisheries resources. The Marine Stewardship Council (MSC) is such a non-governmental organization and has a relative improved certification system since its establishment. The number of certificated fisheries has increased significantly in recent years, almost reaching 120; and the number is expected to increase in the near future. This research shows that certification by MSC has got great support from consumers in developed countries, demonstrating the greater recognition of MSC label. But certifications by MSC with respect to depleted fisheries, fisheries with poor data and bottom trawling fisheries have been full of controversies and are expected to be improved. Finally, a proposal has been made that on one hand, MSC certification principles and criteria might shed some light on domestic fisheries management whereas domestic fisheries are not likely to apply for this certification; on the other hand, Chinese companies operating in the high seas, such as those targeting tuna, should apply for this certification in order to explore further the markets of developed states.

Key words: The Marine Stewardship Council; fisheries certification; fisheries resources conservation; market-related measures.