

# 理解中国的渔业贸易与追溯体系

## 最终报告

2009年1月15日

Shelley Clarke 撰写  
帝国理工学院，访问学者

代表 TRAFFIC 东亚

此论文为英国环境、食品与农村事务部提供

# 理解中国的渔业贸易与追溯体系

## 概要

众所周知，作为一个快速增长的经济实体，中国的发展对于全球工业未来的发展将起到至关重要的作用，对于全球的水产品工业也有关键性的影响。事实上，中国从 2006 年开始就是排名在秘鲁、挪威、俄罗斯、美国、泰国和智利之前的世界主要的海鱼产品出口国。除上述统计外，由于缺乏公开的信息与数据，出口加工渔业（即加工进口海鱼）的情况人们所知甚少。更好地理解中国渔业资源的利用情况，以及国家与国际法规对渔业加工业的影响控制程度，是全球渔业有效管理的重要组成部分。通过明晰中国在出口加工渔业中扮演的角色，我们就可以明确中国应该如何参与到寻找过度捕捞，非法、未经报告、未受管制捕捞（IUU）的解决办法中来。

本研究围绕两个主题，以公正与一致的态度对大量具体而详实的信息资料进行细致的汇编。第一个主题描述中国出口加工渔业贸易的历史演变，现在的结构与运作模式。出口加工渔业贸易按照鱼的种类与鱼产品分类，即从海鱼原材料的来源到最终市场的销售。对于出口加工渔业贸易中与产品产量有关的贸易法规也进行了描述与评估。第二个主题记录了中国现行的渔业追溯体系，分析了在哪些方面存在非法来源的渔产品能够渗透进中国市场的漏洞所在。对于中国的追溯体系在遵守国际现行或未决的渔业认证与记录要求的能力上也进行了讨论。本研究的两个主题都是针对中国大陆水产捕捞渔业与出口加工渔业。大陆水产养殖业与国内鱼类消费不包括在内。尽管香港、澳门与台湾渔业与大陆有千丝万缕的联系，但这些地区保持着自己的治理体系、法规与贸易统计，因此本研究也未包括进来。

### 中国的渔业出口加工贸易

测定中国加工了哪些品种的鱼、多大的数量是一件不容易的事，主要是因为对于进口原料名称的误报，缺乏按鱼类品种分类的海关专用出口鱼肉的商品代码，以及大量并高速增长的未分类的进口冷冻鱼（2006 年约为 4000 亿吨）。中国鱼类原材料进口

是按照不同的鱼类品种进行统计，在本研究分析中，我们将其与贸易伙伴统计的“从中国进口”的鱼类资料中，挑选出鲑鳟类、白鲑、与金枪鱼的数据进行比较。在这三大类中，2004年至2007年间，鲑鱼占到年投入原材料的71—83%，占到年加工产出量的74—78%。虽然三文鱼、雄鲑、黑线鳕、（欧洲）小鳕鱼、黑鳕、狗鳕、齿鱼也进行了大量加工，但相对于鲑鱼来说数量还是少很多。中国商品检验检疫局主要负责食品安全监管，中国海关主要负责进出口管理，这两个部门的密切合作，和渔类商品编码的全面调整，将极大的推动对于中国和全球渔业贸易的理解更加深入。

来自进口鱼产品国家的信息显示，中国进口鱼肉原料中97%的鲑鳕鱼、白鲑与金枪鱼是从十个国家进口的，其中57%都来自俄罗斯。更多的鱼肉原材料是从俄罗斯按“未按鱼类分类”进口。鲑鳕鱼和白鲑的生产严重依赖于进口，而相对而言金枪鱼的加工更多地依靠中国自己的捕鱼船来提供。由于缺少中国捕捞鱼类的相关信息，金枪鱼的情况还是不太清楚。很多起有误报鱼类品种嫌疑的情况既发生在途经国（例如挪威，来自北大西洋的鱼类原材料常用的发运地）也发生在中国被列为鱼类原材料的产地国家。除了研究与鱼类品种、原产地有关的误报问题，本论文也探讨了谎报鱼类原材料数量的问题，但是没有证据证明中国对于进口鱼类原材料数量进行了有意识的少报。

中国的出口加工业渔业主要集中在山东与辽宁省，在广东、浙江与福建沿海地区也有一些。山东与辽宁省进口的鲑鳕鱼和白鲑占中国进口量的90%以上，这两个省的十个进口商进口数量占到总量的30%以上。山东与天津是金枪鱼的主要加工地，34%是黄鳍金枪鱼（根据海关的数据）。金枪鱼的加工相对于鲑鳕鱼和白鲑来讲，似乎更单一、更专业化，因为50家进口鲑鳕鱼和白鲑鱼原材料的进口商中只有4家也进口冷冻金枪鱼。

一些中国最大的鱼类进口商并不是加工企业而是各种各样的进出口公司。这些公司的客户来自不同的行业，例如纺织品和机械，也为大型，也许也包括小型鱼类出口加工企业提供进口鱼类原材料服务。虽然这种供应服务要收取一定的费用，但当市场环境发生变化时，这种服务能适时地将原材料分配给出口加工厂形成的网络。尽管这种现象是合法的，但这些鱼类原材料的多次转手将使中国在追溯鱼类出处与保管加工记录的工作变得更加复杂。

出口加工厂是否拥有进口鱼类原材料的所有权决定着是否需要缴纳进口关税。如果所有权属于国外，加工企业就不需要支付进口关税因为这些鱼类最终会再次出口。如果中方拥有货物所有权，则需要征收26%的关税并有部分退税，如果贸易商/加工厂保持

一个好的信用记录并且货物仍在合同期内，甚至可以享受免税的优惠。尽管存在高额的资本成本和潜在的关税，中国加工厂 60—70% 的鲑鳟鱼和白鲑原料所有权属于中方。与之相反的是，70—85% 中国所加工的金枪鱼是外方所有。

海关的关税系统是非常重要的，因为它能监测所有进口加工的产品是否随后都出口了，这样才能保证实现大致的进口—出口的平衡。中国海关按照贸易加工指南并应用进口与出口的产出率监测加工鱼类是否再出口。本论文对鲑鳟鱼和白鲑鱼在 2004—2007 年间的进出口平衡进行了研究。对鲑鳟鱼而言，产出率（出口数量与进口数量的比率）为 26—36% 之间，相对于同行业标准来说较低，如果多磷酸盐与高黏被用来增加重量的话，这个比率就更低了。类似的关于白鲑鱼的统计则显示出不同的模式，2004—2005 年产出率为 48%，而 2006—2007 突然增加到 60—70%，接近贸易商在访问中透露的数据（65—73%）。金枪鱼不适合这种统计方式，因为从中国出口加工过的金枪鱼腩或除无骨鱼片外的其他产品，会被由中国渔船按整鱼代码来进行记录，运往国外港口。因此如何界定出口加工金枪鱼的数量，现在尚不清楚，也无法大致测算其产出率。

### 中国渔业的追溯系统

即使追溯系统是精心设计的，总体上也执行得很好的，在具体操作中任何一个步骤的欠缺都会导致失败。再加上考虑到中国在全球海产品供应中不可或缺的作用，需要认真考虑中国现行的追溯法律法规是否能够满足国际追溯体系的期望。本文特别对现在中国的追溯体系在多大程度上能够支持新的国际上对于来源合法的鱼类原材料的记录认证也进行了研究。本文研究了中国进口鱼类原材料所需的文件；解释中国加工贸易中对于进出口的鱼类是如何进行追溯的；加工后的鱼类从中国再出口到目标市场的记录文件与适用程序。然后我们对四个国际上的捕捞记录认证进行了评估，以确定这些捕捞记录认证对中国贸易商与相关法律法规提出的要求，以及这些认证现在的执行情况。

进口到中国的鱼类加工原料需要原产地证明与健康证明，但这些都没有满足大多数捕捞文件的要求。原产地证明主要用于记录原产国以便确定关税税率，并不能提供鱼类捕捞的具体地点与情况。健康证主要关注卫生问题，一般不包括捕捞地点、船只号，以及所指代鱼类是整只还是经过初级加工的（即需要对配额进行反复核对）。这些证明都需要进行修改，使之符合数个签发单位的标准格式，这样才能符合捕捞文件的要求。相比这两个证明文件，健康证明更为标准化，而且是由相对数量较少的被认同的部门发出的。

一旦加工鱼类原材料进口了，中国海关、中国商品质量监督检验检疫总局通过其在地方的分支机构，商品检验检疫局进行管理。从追溯的角度来说，中国检验检疫局颁布的为每船进口的鱼类原料指定一个唯一的原料批号，在加工过程中不允许与其他批号产品相混合。当产品出口时，出口申请中会列出原料进口批号与进口申请号码。理论上说，中国检验检疫局与进口商都会保存这些包含批号信息的与原料来源地相关的文件，原产地证明与健康证明。然而，还没有规定在出口申请中提及或附上这些证明文件。

中国的追溯系统在过去的几年中有了长足的进步。但大型企业与小型企业、城市与农村企业在执行中仍有很大区别。中国商品质量监督检验检疫总局与商品检验检疫局促进了这些方面的进步，但他们的初衷是关注卫生方面，不愿意或没有能力承担追溯记录鱼类出处有关的职责。中国海关主要关注关税，也不会乐意增加更多的工作量来检查鱼类出处的证明文件。多数情况下，按照现行原产地规定，即所有的产品一旦更换 4 位数的海关编码（例如，从冻鱼（0303）到鱼片（0304））就视为中国的产品，因此很难追溯从中国出口的鱼类产品的出处。

本论文探讨的第一个国际记录合法捕捞鱼类出处的认证标准是，海洋管理理事会（MSC）的生态标志认证。海洋管理理事会的生态标志认证不仅限于确认合法性，但理论上讲，得到 MSC 认证的渔业产品也应该记录这些鱼类是否是被合法捕捞的。MSC 一系列的监管链标准与许多中国检验检疫局的追溯要求类似；那些 MSC 认证比中国检验检疫局更严格的标准对于已达到检验检疫局要求的加工企业来说也不会有困难。相反，一些已持有 MSC 监管链认证的中国加工企业在最近几个月内因各种原因被取消，这意味着这些加工企业在日常的运作中可能不能满足中国检验检疫局强制执行的基本的追溯要求。所以持续地加强中国检验检疫局的监督作用，从总体上可以提高产品的可追溯性，同时也能使加工企业更好的遵守 MSC 的监管链。

第二个审视的国际认证标准是东北大西洋渔业委员会（NEAFC）港口国检查。港口国只有得到外国渔船所在船旗国对捕捞合法性的确认后才能卸货。然而在这个认证标准下没有为合法到港的鱼类产品提供供应链的相关文件支持，如果进口文件是有效的，中国的进口官员会不注意地将来自 NEAFC 区域的非法、未经报告、未受管制所捕获的鱼（IUU），通过加工后作为中国产品进入外国市场。本研究访问过的贸易商说他们都希望能得到 NEAFC 的认证文件，这样能保证他们所购买的鱼能通过港口国检

查。NEAFC 也需要考虑与中国相关部门扩大联系，提醒他们不规则的船运模式可能间接表明存在非法、未经报告、未受管制捕鱼 ( IUU ) 的活动。

根据一项新的国际保护大西洋金枪鱼委员会 ( ICCAT ) 针对蓝鳍金枪鱼的上岸卸货和贸易记录项目中，对上岸与贸易的规定，中国需要为所有的上岸或进口的 ( 即在外国港口上岸 ) 金枪鱼提供捕捞文件；追踪金枪鱼加工原料的捕捞文件直到再次出口；同时在金枪鱼从中国离境时签发再次出口证明文件。现在还不清楚中国会让哪个部门，如中国检验检疫局、中国海关或其他部门 ( 如渔业局 ) 负责证实这些文件的有效性的工作。应国际保护大西洋金枪鱼委员会要求所指定的相关负责部门，将为中国应对其他国际捕捞认证体系的要求提供良好的范例。

一项即将出台的欧盟反对非法、未经报告、未受管制捕鱼的规定要求中国所有可能针对欧盟市场出口的鱼产品的加工鱼类原材料必须具备捕捞认证并有相应的管理机制。中国也很有必要指定一个部门并建立一种机制将捕捞证明文件与进口和再出口申请联系起来，而这对于中国来说都是需要时间和支持的。另一个包括中国在内的一些国家将要面临的问题是，在同一个原始捕捞证明下，如何记录各个部分的鱼类原料的使用，如果这些鱼类是按大小分类装运的，或需要在不同工厂进行加工。除非另有规定，捕捞证明的数量与装船的数量差异可导致一些加工商尽管加工的鱼只有一些部分是有捕捞认证的，都会宣称自己加工的所有的鱼都获得了认证。更糟糕的情况是，未被认证过的鱼类将被加进来直到达到捕捞认证上的数量，然后宣称所有的鱼都是通过认证的。

#### 研究建议：

本研究的建议如下：

- 中国海关总署应该改革其进出口商品编码以适应主要贸易伙伴 ( 例如欧盟、美国与日本 ) 的要求，这也和中国在国际渔业贸易进出口中的重要性相一致。
- 中国海关总署与中国检验检疫局需要不断改进相互之间的协作，整合以关税控制为目的的数量监测，与分批次 ( 分次发运 ) 跟踪出口食品的卫生质量监测使之成为一个综合有效的追溯系统。

- 中国海关总署或中国检验检疫局（或两家一起）应开发一套正式的机制与制度，根据国保大西洋金委会或欧盟的要求与预期，要求以加工再出口为导向的进口鱼类原材料提供相应的捕捞认证或类似的文件；
- 基于中国在全球渔业贸易中的重要性，执行捕捞认证/过程记录的机构（如国保大西洋金委会与欧盟）应该设计特别的联络机制来提供相关的信息和材料来协助中国应对新的要求，为中方对渔业政策的执行提供情报。这些机制应该包括咨询论坛，检查人员的信息表单，对特殊产品与来源地的关注清单。
- 学院与研究机构应该不断积累对于中国在全球渔业贸易与渔业活动的角色理解，更加重时需要国际合作与管理的问题。