

区域战略框架

亚洲海啸 受灾国家渔业和 水产养殖恢复重建

联合国粮食及农业组织 编



 中国农业出版社



区域战略框架

亚洲海啸受灾国家渔业和 水产养殖恢复重建

联合国粮食及农业组织 编

童玉娥 译
赵 兵 审

中国农业出版社
联合国粮食及农业组织
2009·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

亚洲海啸受灾国家渔业和水产养殖恢复重建/联合国
粮食及农业组织编. —北京: 中国农业出版社, 2009.9
(区域战略框架)
ISBN 978-7-109-14157-5

I. 亚… II. 联… III. ①渔业经济-经济发展战略-研究-亚洲②水产养殖-经济发展战略-研究-亚洲
IV. F330.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 148018 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

加工编辑 刘华彬

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/16 印张: 1.25

字数: 26 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)

16—CPP/09

本出版物的原版系英文，即 *Regional Strategic Framework. Rehabilitation of Fisheries and Aquaculture in Tsunami Affected Countries in Asia*，由联合国粮食及农业组织于 2005 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 978-7-109-14157-5

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。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：

Chief, Electronic Publishing Policy and Support Branch

Communication Division

FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

或以电子函件致：

copyright@fao.org

© 粮农组织 2005 年（英文版）

© 粮农组织 2009 年（中文版）

前 言

2004年12月26日，苏门答腊岛北部以西海域发生了地震并引发海啸，对该地区的沿海社区造成了巨大破坏。为支持恢复重建工作，特制定了本区域战略框架。

估计海啸造成近30万人死亡（或仍失踪），并对约500万人的生计造成了负面影响。灾区恢复所需总费用可能会超过115亿美元。重要的是，沿海社区大多数灾民多以农业、水产养殖和渔业为生，或受雇于与之相关的企业。

为应对这场灾难，成立了由主要区域机构组成的联盟（CONSRN，以下简称“联盟”），其目标是支持渔业和水产养殖业恢复重建工作的协调统一。需特别指出的是，大家一致认为恢复工作的重点要放在整理和发布信息、开展评估并支持合作伙伴和政府构建海啸之后渔业恢复重建的共同愿景。为此，举办了“亚洲海啸受灾国家沿海社区渔业和水产养殖业的恢复重建”区域研讨会（2005年2月28日至3月1日，泰国曼谷），其目的是确定并通过一项共同愿景、有关战略和一套指导原则。

这里介绍的框架包括了渔业和水产养殖业恢复重建的愿景，该愿景呈现了所有战略和活动要推动实现的一种“理想状态”，并避免过去所犯的一些错误。

本书阐述了支持该愿景的六项战略要素。这些要素包括对以下方面的支持：完善政策和体制；提供适当的实物资产；恢复环境（同时确保公平获取）；提供适当的金融支持；提高支持社区生计发展、负责任海岸带资源管理及重建社会资产的能力。本框架概述了制定这些战略要点的基本原则，并介绍了为支持这些要素而可能开展的活动及其潜在产出。框架简要总结了一系列既定“指导原则”，这些原则的目的是对框架所描述的恢复重建和开发活动予以指导。

本框架简述了联盟及其合作伙伴开展行动的原则。为便于采取进一步行动，还为支持本框架的活动制定了临时实施战略。该战略的主要内容包括：开展需求评估合作、制定协商一致的恢复重建计划、共同调动恢复重建的资源，以及各成员独立地或作为联盟的一员共同联合以项目和规划的方式执行这些计划。

尽管本框架是根据联盟研讨会的成果编写完成的，但本框架的目的不仅是对合作伙伴的工作予以支持，还旨在向参与大范围开展海啸恢复重建和开发工作的其他机构提供指导和信息。



联合国粮食及农业组织助理总干事
联合国粮食及农业组织亚太区域代表处

何昌垂

目 录

前言

一、区域战略框架的目的	1
二、区域战略框架	3
三、支持渔业和水产养殖区域框架的战略要素	4
四、区域战略框架的实施	11
附录 A	14

一、区域战略框架的目的

(一) 背景

2004年12月26日，苏门答腊岛北部以西海域发生的剧烈地震和随后引发的海啸对沿海社区造成了大范围的破坏，主要在孟加拉湾南部。除苏门答腊岛西北部外，受灾最严重的地区还有斯里兰卡、印度南部、马尔代夫、安达曼和尼科巴群岛、马来西亚北部和缅甸南部以及索马里、坦桑尼亚和肯尼亚的滨海区。

最新估计显示^①，海啸造成近30万人死亡（或失踪），并对约500万人的生计产生了不利影响。灾区恢复所需的费用可能会超过115亿美元^②。大多数灾民以农渔业为生，或受雇于与之相关企业。不同国家和社区的生命财产破坏程度不一，有些村庄、房舍、捕捞和水产养殖业基础设施（包括港口和收获后设施）、渔船和渔具、水产养殖设施（包括池塘、网箱、孵化场和亲鱼）、市场以及其他生活资产损失殆尽。

发生自然灾害后需要通过救济方式提供紧急的基本人道主义援助。这个阶段之后是恢复重建期，对于海啸受灾国家而言，恢复期可能需要五年或更长的时间。在恢复重建期，应着力于实现社区以及包括农业、渔业和水产养殖及旅游业在内的各种经济门类的可持续发展。随着救济转向恢复重建和后期开发，对各项工作进行协调、确保资源有效利用并使支持措施做到有的放矢的必要性更为迫切。

(二) 海啸受灾国家生计恢复重建联盟（CONSRN）

为提高协调水平，在支持从事渔业和水产养殖的沿海社区的生计方面负有相应职责的一些主要区域性机构通过了一项联盟方法。

恢复重建联盟的主要合作伙伴

1. 孟加拉湾计划—政府间组织（BOBP-IGO）
2. 联合国粮食及农业组织亚太区域办公室（FAO RAP）及亚太渔业委员会（APFIC）
3. 亚太水产养殖中心网（NACA）
4. 东南亚渔业发展中心（SEAFDEC）
5. 世界渔业中心（World Fish Center）

其他合作伙伴将参与联盟多方面的工作，包括规划援助、资源募集和活动实施。它们包括亚洲防灾中心（ADPC）、可持续发展基金会（SDF）和国际渔工援助合作社（ICSF）等有兴趣的非政府组织。

(三) 联盟的目标

联盟将为共享信息、观点和发展战略提供一个论坛。联盟的主要目标包括提供一种机制，在以

^① 粮农组织：对地震和海啸灾害的应对，2005年3月15日

^② 亚行评论，海啸灾后生计重建，2005年4月

下方面对核心伙伴的各项活动进行统筹：

- ①整理发布有关海啸影响的最新信息。
- ②开展有关破坏程度和需求的可靠评估，并确定恢复重建的资源。
- ③为生计、社区和产业恢复方案制定适用的规划和实施准则并与所有有关机构共享。
- ④协调沿海受灾社区恢复重建的短期援助工作。
- ⑤为中长期沿海社区恢复重建制定共同愿景、目标和战略。
- ⑥协调实现共同愿景的实地活动。

（四）区域战略框架的制定

为推动运用合作和多学科方法，联盟制定了本区域战略框架。采用这样一个框架的好处是：通过共同愿景和战略，可以有助于突出各合作伙伴的工作重点，同时依据一套既定指导原则促进决策工作。这样可以提高资源的利用效率，并为合作伙伴和其他机构之间分享宝贵的经验教训和成果提供了一个有效的机制。

联盟在制定愿景、战略和指导原则的过程中采用了参与式方法，还与伙伴机构和有关各方进行了广泛的磋商。本区域战略框架的要点是经过一个由海啸受灾国家政府、联盟各成员、非政府组织和捐赠机构代表参加的区域研讨会进行认真研究后确定的^①。因此，希望该框架对参与海啸灾后恢复工作的其他机构也能有所帮助。

^① 恢复重建联盟关于亚洲海啸受灾国沿海社区渔业和水产养殖恢复重建的区域研讨会（2005年2月28日至3月1日，曼谷），粮农组织亚太办事处出版物，2005年6月

二、区域战略框架

(一) 愿景

海啸受灾国家、非政府组织和联盟合作伙伴编制完成并通过了受灾社区渔业和水产养殖的共同愿景。

该愿景展现的是所有战略和行动将推动实现的一种“理想状态”。愿景强调了“正确开展恢复重建和发展工作”的重要性。联盟的目标是各产业经恢复重建后要避免过去的错误并在海啸发生前的基础上有实质性的改善。

愿 景

在认识到每个受灾国家的主权和沿海社区文化背景的同时，渔业和水产养殖业的共同愿景是该产业应：

1. 促进家庭、地方和国家各层面的扶贫、可持续生计和粮食安全
2. 建立在完善的规章、良好的治理和功能健全的管理机构的基础上，确保本产业内不同领域的公平发展和安全
3. 采用适用的技术的同时要认识到采集自然资源 and 开展水产养殖生产的环境可持续的限度
4. 作为海岸带生态系统整体观的一部分，并要根据海岸带综合管理原则进行管理，包括土地使用权和社区搬迁等更广的方面
5. 具备从收获到消费者环节一体化程度较高的供应链，支持能够确保所有人食品安全的劳动密集型收获后活动（主要由妇女承担）、公平贸易和市场营销

(二) 活动的指导原则

联盟的合作伙伴通过了一套主要指导原则。这些原则旨在为联盟及其合作伙伴在区域和国家层面规划和执行恢复重建活动提供“基本规则”，但也可以为其他方面提供行动指导。这些原则包括：

- ①采用以生计为基础的方法确保在恢复重建中以人为本。
- ②恢复重建工作要与国际和区域性协定及准则相一致。
- ③渔业和水产养殖业要进行妥善管理，要建立在采用国际上认可的管理规范、可持续性、通过参与式海岸带管理方式保护环境、利用实用技术、恢复市场及整个生产/营销链的基础之上。
- ④捕捞能力要与渔业资源的生产力相协调，通过分配鱼类资源的使用权/获得权进行控制。
- ⑤养殖能力要以环境无害化管理和合理分配自然资源使用权为基础。
- ⑥恢复重建过程要以国际上认可的良好发展规范准则为基础，确保问责制、透明度，确保详尽的影响评估成为活动开展依据。

三、支持渔业和水产养殖区域 框架的战略要素

为促进恢复重建愿景的实现，特制定了六个关键战略要素，这六个要素将构成联盟合作伙伴各项活动的基础。

支持愿景的战略要素

1. 完善政策、体制和程序
2. 提供适当的实物资产
3. 恢复自然环境
4. 提供适当的金融机制
5. 加强人力资源能力建设，改善社区生计和责任海岸带资源管理
6. 恢复和强化社会资产、资源和网络，使受灾渔业和水产养殖社区的民众能赖以实施生计策略、实现社会心理福祉

战略要素 1 完善政策、体制和程序

1. 目标 在国家和地方层面，为渔业和水产养殖业营造一个反应灵敏且管理规范的政策体制环境，这一环境应吸纳社区参与并认识到在规划、监测和管理方面地方一级需求的重要性。

2. 理由 如果没有建立在机构和政策支持之上的善治，恢复工作也许会因回到发生海啸前一些不良状况而受到阻碍。对沿海灾区的可持续恢复工作而言，海啸发生前已存在的、与政策有关的问题要通过反省与改革的方式加以解决。对于渔业和水产养殖业而言，这些问题包括渔业捕捞能力过剩、水产养殖方式不可持续、海上安全水平低、食品安全水平不足和不可持续的环境影响等问题。

成功地执行政策和新法规还需要健全的国家 and 地方机构，这些机构应该能够在当地社区的全面支持下履行必要的职能。

一项重大挑战是确保政策改革要建立在利益相关者参与决策过程的基础上。在这方面，采用海岸带综合管理方法将确保决策能建立在现有的生计和本国具体情况、所掌握的最先进科技和受灾社区/利益相关者全面参与的基础上。

3. 支持该战略要素的活动 该战略要素的三个支持领域已确定，包括制定明确的政策目标、加强渔业和水产养殖管理机构建设以及推广海岸带综合管理和生态系统方法，使之发挥促进利益相关者之间开展讨论的作用。

(1) 制定明确的政策目标。这将包括对海啸发生前后渔业和水产养殖政策演变及有关国家恢复重建规划和战略进行战略评审和改革。目的是确保与海啸有关的渔业和水产养殖政策改革建立在对国家和地方问题及需求的充分了解的基础上，并在切合实际的期限内进行规划。这项活动的主要产出包括：

①在国家和地方层面制定（与渔业和水产养殖有关的）海啸恢复重建的具体政策，该政策由受灾国家主导，由利益相关者参与。

②涵盖渔业和水产养殖愿景的明确的政策目标，该目标要在存在相互竞争关系的目标（经济的、社会的和环境的）中进行权衡，与区域和国际协定相联系，并重视对水产养殖和渔业资源的海

岸带综合管理。

(2) 加强渔业和水产养殖管理机构建设。强化国家和地方渔业及水产养殖管理机构建设的工作要求，对其职责、能力和现有资源进行战略评审。评审工作要明确需要恢复重建的区域，以及国家和地方各级机构的发展规划。其目的是确保这些机构能够有效执行渔业和水产养殖管理政策。这项活动的主要产出包括：

①制定国家和地方层面渔业及水产养殖管理机构体制改革的战略规划，包括提供物力和财力及能力建设方面的支持。

②建立可以在产业和国家内部及相互间有效分享信息的网络机制。

(3) 推广海岸带综合管理和生态系统方法，使之发挥促进利益相关者之间开展讨论的作用。推广海岸带综合管理方法，从而确保利益相关者系统参与规划和决策的过程，要求对政策进行调整并为执行机构和社区提供支持。目的是确保各项决策建立在所掌握的最合理科学建议及社区和利益相关者参与的基础上。这项活动的主要产出包括：

①将海岸带管理和生态系统方法纳入国家和地方政策之中。

②社区人员及国家和地方执行机构的能力建设，包括提供物力和财力。

战略要素 2 提供适当的实物资产

1. 目标 在保证未来自然资源可持续利用的同时，确保及时公平地向海啸灾民提供适当的实物资产以补偿他们的损失。

2. 理由 海啸之后（包括海啸初期恢复和长期生计恢复重建的各阶段）向灾民提供关键的实物资产被认为是一项优先工作。长期生计恢复所需的实物资产的种类要视社区的情况而定。这些资产既包括公共产品（培训机构、码头和加工中心、制冰场），也包括私用产品（生产投入品、工具、渔船、网具和渔具）。

很多机构已开始提供这些资产。但要确保这些资产对灾民具有实效，就必须采用计划周密、协调得力和负责任的方式予以提供，并且要关注社区的实际需求和海啸前存在的问题。

对渔业和水产养殖业而言，尤为重要的是要确保提供重建所需的渔船、渔具和其他资源今后不至于导致捕捞能力过剩或者水产养殖无序发展方面的问题。对渔业而言，这意味着其能力要与渔业资源的生产力相匹配，对使用权/捕捞权的分配进行规范管理，并兼顾在沿海进行传统捕捞的小规模“手工”渔民与限制在外海的大规模“工业化”渔船之间的关系。此外，政策应侧重“帮贫扶困”，优先考虑沿海劳动密集型捕捞，并应采用没有破坏性的渔具和捕捞作业方式。

3. 支持该战略要素的活动 为支持该战略要素，确定了四个关键领域，包括完成系统性损害和综合需求评估、对资产供给的管理、确保提供的资产与当地要求相符及健全的监测和评价。

(1) 开展系统性损害和综合需求评估。这将要求在完成系统性损害和综合需求评估时应制定本地认可的实施计划。这些计划应建立在所掌握的最合理技术建议的基础上，并确保所提供的资产是适用的，符合国家和地方渔业和水产养殖优先领域的要求。同样重要的是，这些评估和计划要把恢复和发展结合起来，确保以及时、负责任和透明的方式提供相关的实物资产。这项活动的主要产出包括：

①及时完成对受灾社区的系统性损害和综合需求评估工作，包括确定利益相关者及其需求、制定并通过有关计划以及投入品的优先排序。

②以负责而透明的方式为社区提供关键的实物资产，包括支持（除渔业和水产养殖外的）生计战略多样化的实物资产。

(2) 对实物资产供给进行管理，避免产能过剩并确保水产养殖的有序发展。为做到这一点，必须对损失资源的补偿工作进行认真监测和管理。但必须认识到，要在为恢复受灾社区生计而迅速投入的必要性与善治和可持续渔业管理（捕捞能力和环境保护方面）之间达成妥协。这需要捐助者步调一致、严格执法及制定相关政策，确保捕捞能力适度和水产养殖设施开发的有计划进行。这项活

动的主要产出包括：

①落实（捐助者、政府、非政府组织和社区之间的）信息分享机制，监督和协调渔业和水产养殖业投入品的交付。

②制定地方认可的计划，确保资源的调配符合国家和地方的优先重点。

(3) 提供与灾民需求相符的实物资产。为确保实物资产与受援者的需求相符并适于当地的环境条件，促进社区参与需求评估、规划和采购工作，需要采用系统性方法。目的是降低这些资产的受益家庭的风险和脆弱性，并使投入的效益最大化。这项活动的部分产出是：

①吸纳利益相关者参与破坏和需求评价、地方规划及对拟提供的资产进行优先排序工作。特别是这些准则应建立在已有的管理规范之上，并确保基础设施的设计和定位能够降低未来灾害的脆弱性（包括水井等地方和家庭设施）。

②根据当地需求和优先重点恢复重建岸上基础设施（如疏浚和修复港口、维修/建造制冰场、孵化场、市场摊位、装鱼容器以及顶棚等）。

(4) 对实物资产的采购、分发过程及其影响进行监测和评价。要尽早建立监测评价体系并付诸实施。这些体系必须确保采购和资产供应中的透明度和责任制，并提供有关这些资产是否导致捕捞能力过剩或水产养殖无序过度开发的反馈信息。这项活动的部分主要产出包括：

①培训参与评估、监测和评价的人员和能力建设。

②利用标准化系统和程序对实物资产的供应情况进行监测、报告和评价，非政府组织和政府都要参与，包括制定监测和评价指标。

战略要素3 恢复自然环境

1. 目标 在确保受海啸影响的沿海社区继续平等地获得投入品并对他们赖以生存的自然资源进行可持续管理的同时，恢复自然环境。

2. 理由 对海啸受灾社区的恢复重建而言，在对自然资源进行恢复并实行可持续管理后加以利用至关重要。在确保未来公平获取并进行可持续管理的同时，对这些资源的复原将成为恢复民生的重要组成部分。海啸发生后，务必确保那些流离失所者或丧失个人财产的灾民不能再因为无法获得公共资源而处于更为不利的地位。

但必须认识到要在国家政策目标（如有关降低自然灾害的未来风险或环境可持续性的目标）和地方社区需求之间进行权衡。

从短期看，恢复的重点将是留出时间，使主要自然环境如珊瑚礁、红树林和渔业资源等从海啸影响中恢复元气。从长期看，由所有利益相关者参与制定的、以社区为基础的管理计划能够确保长期可持续地管理这些资源。

3. 支持该战略要素的活动 为支持该战略要素，确定了四个重点领域，包括利益相关者分析报告、重新安置规划过程中的磋商、重点栖息地的恢复以及确保水产养殖的投入来自得到可持续管理的自然资源。

(1) 完成详尽和全面的利益相关者分析，确保社区内所有群体的观点都得到考虑。完成利益相关者分析工作需要受灾社区进行广泛的实地调查，这对通过发挥利益相关者主动性和参与的方式确保恢复重建工作的可持续性十分重要。有必要查明社区所有的群体和个人的情况，并弄清他们的利益需求、脆弱性和风险状况。这类活动的主要产出为：

①针对协调员（来自政府和非政府组织）进行参与式方法、利益相关者分析和冲突化解方面的能力建设。

②在所有实施环节进行有关重新安置和基础设施定点等关键问题的重大决策前要完成利益相关者分析工作。

(2) 在考虑搬迁到比较安全地区之前，要（以透明的方式）与社区进行磋商，以达成共识。在对住户进行强制或自愿搬迁过程中达成共识很重要，这能确保该过程对社区内穷人和边缘化阶层的

生计不会产生负面影响。通过采用透明的参与式程序和提高社区内对问题的认识能够有助于这一目标的实现。要谨记在搬迁中除了所需的基础设施外，还需要开展广泛的能力建设和支持来提供替代生计手段。特别是对于沿海社区而言，重要的是要确保小规模渔民拥有开发自然资源的权利或给予替代生计的机会。这项活动的主要产出包括：

①针对参加定居计划和参与式规划方法制定工作的协调员（来自政府和非政府组织）进行能力建设。

②实施重新安置计划，包括对替代生计手段予以扶持。

(3) 通过参与式管理和规划方法恢复重要栖息地和生态系统（如珊瑚礁、红树林和鱼类种群）。重要自然栖息地和资源的恢复可以通过捐助者、社区和相关政府机构之间的密切合作得以实现。全面恢复这些栖息地是一个长期过程。社区和利益相关者参与这些栖息地的规划和管理对栖息地的修复很关键。在这一方面，海岸带综合管理是确保社区参与的有益工具。这项活动的主要产出包括：

①完成对重点海啸受灾沿海栖息地的综合环境损害评估并制定长期恢复和管理计划。

②制定完成受损自然资源（如鱼类种群）的恢复计划。

(4) 确保水产养殖用的鱼苗和亲鱼来源于可持续管理的资源。要做到这一点就需要改变小规模水产养殖业获取鱼苗和亲鱼的方式。很多小规模生产者仍然依赖从野外收集幼鱼或鱼苗，这会对环境造成负面影响。这些生产者（他们是受海啸影响最为严重的群体）的鱼苗和亲鱼供给已难以为继。恢复水产养殖生产的一项主要活动是确保恢复后小规模孵化场、育苗场、鱼苗收集活动要把可持续管理作为一项重要原则。这项活动的主要产出包括：

①完成小规模水产养殖业利益相关者间的广泛磋商，查明从可持续管理的来源获取鱼苗和亲鱼方面的制约因素，并制定以国家和社区为基础的管理计划来解决主要问题。

②管理水产养殖业的新政策，特别是有关解决认证问题的政策和建立以环境友好的方式获取鱼苗和开展生产的激励机制。

战略要素 4 提供适当的金融机制

1. 目标 确保为海啸灾民提供适当的金融机制。

2. 理由 恢复海啸灾区关键的金融机制对加快恢复工作至关重要。海啸灾民不仅在短期内需要资金购买食物、基本商品和服务，而且还需要贷款重建受损家园和投资经营小规模企业（以及其他诸多理由）。因此，恢复机制的关键是以整体的方法处理贷款的问题。此外，在恢复金融机制的过程中，必须认识到很多灾民来自社区中较为贫困的阶层，过去可能得不到正规的金融服务。

必须努力确保风险得到充分评估且具体生产链中所有环节都正常运行。例如，如果加工基础设施设备毁坏而致使渔民无法出售所捕获的水产品，那么预支贷款给他们买渔船和渔具就达不到预期目标。

确定的渔业优先领域中应包括开展捕捞所需的对渔船和渔具的再投资融资（以及对加工和处理设施的投资）。水产养殖经营者需要贷款重建鱼塘、购置养殖设备和生产投入品。

海啸破坏了金融机构的实体基础设施，并且造成了银行、信贷机构和非政府组织员工以及当地放贷人等重要人员的死亡或流离失所。因此，金融服务的恢复重建不仅需要基础设施的投资，而且需要重要人员的能力建设和配置。

3. 支持该战略要素的活动 为支持该战略要素，确定了四个重点领域，包括对现有金融服务提供商的评估、为避免不可持续的做法而对贷款进行监管以及向个人和供应/加工链提供迅速恢复重建所需的金融服务支持。

(1) 评估现有的金融机制（包括正规的和非正规的）。完成对海啸灾区渔业和水产养殖业现有的、海啸发生前的金融服务评估工作需要与受灾社区开展广泛的磋商。这项分析能使服务业的恢复建立在得到社会认可的框架基础上。社区的参与能促使海啸发生前存在的金融方面的问题得到解决，并建立更健全、更高效的机制。目的是确保金融机构的恢复建立在对社会经济和文化背景充分

理解的基础上。这项活动的主要产出包括：

①对灾区海啸发生前的金融机制状况进行评估，包括已有的主要机制和贷款来源、损失发生在哪些方面以及海啸发生前的薄弱环节何在。

②制定跨行业金融服务恢复重建计划。

(2) 对贷款进行监管，防止对水产养殖、渔具和渔船更换的不当投资。对渔船修造无节制地发放贷款可能会对渔民的生计造成负面影响，因为这将造成捕捞能力过剩和环境破坏。对水产养殖也一样，不当的投资可能导致出现难以持续的生产方式。应该在社区层面制定筛选和落实程序，由有关监管部门来确保捕捞能力保持可持续水平，而且使水产养殖生产保持较高的计划和可持续水平。这项活动的主要产出包括：

①制定与地方捕捞能力和水产养殖相关的贷款机构准则。通过向亚太农村农业信贷协会（AP-RACA）的评估工作以及（与 APRACA 合作）银行贷款准则提供技术投入的方式与他们开展合作。

②在贷款机构、社区和监管部门之间就定期审查所需的捕捞能力建立正式沟通渠道。

(3) 支持营造有利于金融机构和体制恢复的环境，确保其迅速恢复正常经营。不同地方金融机构的需求各有不同。虽然国家级和区域级金融机构（如银行）可能有足够的资源开展内部恢复工作，但非政府组织和储蓄合作社等小规模金融机构由于缺少资本、保险和社员/借款人的死亡/受伤则可能面临较大困难。从短期看，可能需要具体的支持来确保这些当地金融服务商快速组建。从长期看，可能需要对有关金融机构的政策进行审核，确保未来自然灾害所造成的金融损失能得到控制（如采用保险计划）。这项活动的主要产出包括：

①支持当地金融机构工作人员开展处理和应对自然灾害方面的能力建设并为地方小型金融机构提供短期贷款和咨询支持。

②制定金融机构和自然灾害风险方面的新政策。

(4) 支持金融体制建设，确保供应链中所有参与者均有获得资金的适当渠道（但侧重小规模非商业贷款）。海啸影响了鱼类及水产品（如制冰厂、加工设备、投入品生产商和市场）生产和供应/加工链中的很多环节。如果没有有效的水产品市场，向链条中的某一个产业提供贷款可能风险较大。本要素的目的是确保为水产养殖和渔产品产销链的快速重建提供资金。为实现这个目标，必须鼓励金融机构在进行风险评估时考虑这些生产/加工链。这项活动的主要产出包括：

①支持金融机构（与利益相关者一道）查明当地渔业和水产养殖重点生产/加工链的状况和与缺少资金相关的瓶颈问题（侧重小规模生产者）。

②为产业链中重点环节提供相关金融支持以确保市场的快速重建。

战略要素 5 加强人力资源能力建设，改善社区生计和责任海岸带资源管理

1. 目标 通过采用参与式方法和开展能力建设，确保可持续管理海啸受灾国家的海岸带系统，使社区的所有人获益。具体目标包括：

①改善沿海资源使用人的生计，增加生计的多样化。

②通过确保能够发挥保护作用的天然屏障的养护，提高恢复重建投资的效率。

③实现对社区生计赖以生存的自然资源的可持续管理。

④确保使用者群体之间的冲突得以化解。

⑤确保穷人、边缘化群体和小规模渔民、养殖户的需求纳入其中。

2. 理由 沿海海啸灾区恢复工作的关键是开展人力资源建设，确保多样化的生计战略和沿海资源的可持续管理。受灾最严重的社区已经面临生计战略范围受限的制约，这使他们易于受到人类和自然活动引起的变化的影响。通过能力建设为这些社区提供更多的谋生选择，可以减少其脆弱性。

尽管这些社区依靠沿海地区为生，但历史上他们在管理中没有什么发言权。对海岸带环境的威胁主要是由于沿海地区管理和规划不善、对问题认识（和处理问题的能力）不够和缺少社区参与等

因素造成的。这导致很多国家沿海栖息地的质量不断下降，而过度开发自然资源还导致生产力降低（渔业）和保护免受环境灾害（如龙卷风和水灾）的能力减弱。

为使海啸后恢复进程保持长期高效且可持续，必须确保社区及其支持机构（政府和非政府组织）能够掌握充足的信息和能力，从而确保向渔业社区提供广泛的替代生计方案和进行有效的海岸带管理。

3. 支持该战略要素的活动 支持该战略要素的关键领域包括针对所有利益相关者特别是沿海社区的人力资源能力建设。

(1) 开展针对生计和自然资源可持续管理的人力资源能力建设。为确保多样化的生计战略能够为受灾社区人群所用，使他们了解并有能力和资源参加参与式规划管理，就必须开展人力资源能力建设。确保利益相关者认识和理解其中的关键问题，从而使他们在掌握有关情况的基础上做出决策，这对海岸带综合管理和参与式规划尤为重要。具体要求应视实际情况和地点而定。这项活动的重要产出包括：

①明确社区内部的需求并设计和实施能力建设/培训计划，这些计划应侧重于主要替代生计方案和自然资源管理。

②开展涉及海岸带管理问题的宣传活动。

(2) 支持机构开展人力资源能力建设。为有效开展对社区的人力资源能力建设，提高对自然资源管理的认识，地方和国家机构自身可能也需要得到支持和开展能力建设。目的是确保这些机构有能力和资源开展所需的能力建设活动和为社区提供支持。这项活动的主要产出包括：

①完成对提供人力资源能力建设的当地机构的研究并明确其需求。

②对受灾地方机构提供能力建设和支持，包括培训、资金和技术支持等。

战略要素6 恢复和强化受灾渔业和水产养殖 社区的社会资产、资源和网络

1. 目标 确保社区和社区组织的发展，赋予他们积极参加海啸后规划和恢复重建活动的的能力。

2. 理由 在很多地方，海啸摧毁的不仅是实体基础设施，还有社区和社区组织。面临这种情况的受灾社区在其参加评估和参与式规划活动前就需要得到大力支持。这些社区应懂得如何重新安排和启动恢复重建工作。通过社区团体行动赋予他们足够能力是保障有效重建的重要组成部分。心理创伤也可以通过社区行动得到抚慰。

在参与重建进程方面，渔业和水产养殖的一个重要目标是重建社区组织。如果这些组织在海啸发生前不存在，那么组织的建立会有助于培养社区精神并确保组织参与当地规划的制定。

3. 支持该战略要素的活动 为支持该战略要素，确定了三个重点领域，包括培养社区能力、重建和强化社区渔业和水产养殖组织以及促进利益相关者之间的协商。

(1) 培养社区能力。在进行规划、解决冲突及参与式监测和评估方面采取参与式方法都可以确保社区能力的培养，并使它们参与决策和磋商过程。重要的是，寻找问题解决办法的过程必须得到公众和政治上的支持。本项活动的主要产出包括：

①对重点社区的利益相关者进行分析并制定社区规划，查明可解决的问题及设定可实现的管理目标。

②恢复重建实施机构采用参与式监测和评估程序。

(2) 重建和强化社区组织。为了重建和强化社区组织（如渔民组织、合作社、妇女支持团体），首先有必要弄清哪些组织在海啸前就存在以及它们的作用是什么。这些组织有不少可能因海啸的发生已不复存在，如果是这种情况，则应予以重组，以确保所有利益相关者的参与。目的是通过得到强化或新建的以社区为基础的组织、网络和沟通机制来确保社区参与重建工作。这项活动的主要产出有：

①完成对海啸前后渔民和水产养殖组织及其网络状况的评估，重点是支持小规模生产者的组织

和网络。

②重建（或在原本不存在的情况下新建）以社区为基础的渔业和水产养殖组织，并在机构间建立沟通网络。

（3）促进利益相关者的磋商和参与。为确保利益相关者的参与和重建社区的凝聚力，让社区从一开始就参与磋商过程很重要。通过采用适当的参与式方法培养利益相关者的能力能有效保障恢复过程中的主人翁精神和有效性。根据具体目标的不同，有各种参与方法可供采用。这项活动的主要产出有：

- ①将参与式方法融入重建规划和执行中。
- ②把决策和管理工作向社区和社区组织下放。

四、区域战略框架的实施

本区域战略框架简要阐述了联盟合作伙伴针对海啸受灾国家和社区渔业和水产养殖恢复重建工作的行动依据。该框架也将用于为参与海啸恢复重建工作的其他组织（如政府部门、非政府组织、多边机构和捐助者）提供指导和协调。众多其他机构正在或将在海啸灾区开展工作，因此必须确保开展的每一项活动都要与发展伙伴和各国政府全面合作。

要落实对本框架所提出的战略要素具有支持作用的各项活动，就需要进行密切合作、设计和规划、调动资源、监测和评估及有效的网络和沟通。为实现这一目标，为联盟及其合作伙伴确定了五个重点领域的活动和合作，它们包括：

- ①在开展损失和需求综合评估以及沟通有关评估结果的过程中进行协作。
- ②制定涉及核心合作伙伴和其他相关机构并得到各方认可的恢复重建规划和方案。
- ③酌情开展共同行动，筹集更多资源。
- ④实施既定的恢复重建计划，对工作进展进行监测、评估和报告以及建立有效的网络和结果沟通机制。
- ⑤制定一个所有合作伙伴都参与的联盟龙头方案。

（一）在开展损失和需求综合评估以及沟通有关评估结果的过程中进行协作

在设计和实施旨在恢复渔业和水产养殖的任何方案前，必须对影响和需求进行全面评估。作为这一过程的第一步，要对现有损失和需求评估进行核查，以最大限度地减少重复劳动。这些评估的主要内容包括：

- ①环境损害，如有关资源基础（渔业和其他种类）、渔业育苗区、沿海地带生境、珊瑚和红树林区的变化等。
- ②经济损失，包括水产养殖和渔业实物资产、基础设施（包括加工、投入品供应商和服务业）的损失情况。
- ③社会影响，包括海啸对渔业社区、渔民组织、渔民组织能力的影响以及对渔民及其家庭的心理影响。
- ④金融损失，包括对地方一级现有金融结构的影响。
- ⑤社区内不同群体生计资产、战略和脆弱性的变化情况。
- ⑥政策和体制影响，特别是对政府和非政府机构（包括正式和非正式机构）以及它们支持社区能力的影响。

（二）制定涉及核心合作伙伴和其他相关机构并得到各方认可的恢复重建规划和方案

重建规划要与影响和需求评估同时进行。这项工作应得到当地的同意，并确保重建工作不会导致捕捞能力过剩或水产养殖的不可持续发展。需求评估中制定的计划类型可以包括：

- ①环境复原，特别是确保渔业和水产养殖及沿海地带自然资源基数的可持续利用的长期规划。
- ②经济恢复重建，包括公共产品（基础设施）和私有产品（渔船和渔具）恢复重建的中长期规划，特别是弥补水产养殖和渔业实物资产和基础设施的损失（包括加工、投入品供应商和服务业）。

③社会恢复重建，包括加强社区组织建设和增强凝聚力（通过集体行动）的规划。应特别关注穷人、妇女、社区边缘化阶层等脆弱群体及其对海岸带管理工作的参与。

④金融恢复重建，包括如何重建面向社区所有阶层的相关金融服务。

⑤生计恢复重建，包括如何恢复不同社区内维持家庭生计的资产、确保降低脆弱性和对可持续发展的基础进行保护。

⑥政策和体制的恢复重建，包括如何加强地方和国家层面（正式和非正式的）的政策和体制建设，以全力支持海啸灾区的重建。

在这个阶段，必需加强合作伙伴和利益相关者的密切合作，避免重复劳动和资源的潜在浪费，并使方案具有很强的针对性和匹配性。由于联盟合作伙伴拥有地方、国家、区域和国际网络和所需的技术专长，它们非常适合支持这项职能。制定方案的主要步骤包括：

①网络化与信息共享（特别是有关损失和需求评估结果的信息），包括支持区域和国家的各级技术磋商和规划会议的协调、制定联盟合作伙伴沟通战略、开发网站。

②通过对恢复重建规划（包括行动计划的制定）提供技术援助的方式促进机构间的互动和直接支持。

③根据要求和各国的需要开展具体评审活动。

（三）酌情开展共同行动，筹集更多资源

在制定恢复重建规划的过程中，必须查明实施计划所需的资源（财力、人力和物力）状况。联盟和其他合作伙伴之间要密切协作，确保查清相关的资源来源并纳入早期规划。联盟可以通过其网络发挥关键作用，确保各项需求（体现为项目和方案）与捐助者的需求相协调。查明和筹集资源的主要步骤包括：

①编写拟向捐助者会议提交的有关潜在方案和项目的构思报告。

②通过情况报告、技术会议等形式与捐款机构直接沟通项目构思。

③根据不同捐助者人的要求制定和沟通项目开发标准。

④在联盟合作伙伴内定期开展项目立项状况和选题的内部交流。

（四）实施既定的恢复重建计划，对工作进展进行监测、评估和报告以及建立有效的网络和结果沟通机制

项目建议书获得批准后，要及时而负责地执行项目。联盟是有关机构参加的一种自愿性活动，因而没有设立正式的秘书处。每个合作伙伴都可以筹集资金来增加其自身的内部资源（可以采取其自身政策许可的任何方式），并在其认为适当时把这些资源纳入“联盟的大盘子”。在两个或两个以上的合作伙伴商定共同执行一个项目的情况下，应由该项目的各合作方来决定如何出资、资金来源以及他们各自对项目费用的出资额。在后一种情况下，合作伙伴可以认可以实物形式分担费用，并将其视为对项目的出资。执行共同商定的联盟项目或方案要通过联盟各合作伙伴来开展，并遵循商定的恢复重建和开发准则。除这些准则外，重点要放在：

①协同开展对工作进展的监测、评估和报告，包括具体专题和影响评估活动。

②有效的网络和沟通，其方式包括共享最新信息、报告结果及发布评估、评价和项目活动的结论。

联盟的各成员正在或计划实施旨在帮助海啸恢复重建的大量活动。这些活动从提供大范围救济到为长期重建工作筹集资源和提出建议等不一而足。这些单项行动将由合作伙伴各自执行，但将通过联盟进行协调和沟通。

（五）制定一个所有合作伙伴都参与的联盟龙头方案

除了上述行动外，联盟已同意在未来几个月达成由所有合作伙伴参与设计和执行的联盟龙头方

案的设想。该方案要考虑与其他各项活动的连贯性和互补性，避免重复劳动。该方案将由联盟各合作伙伴制定，并以东南亚渔业发展中心制定的建议书草案为基础。该建议书包含了针对主要问题的解决要点，例如：

- ①在渔业恢复重建的过程中提供投入品时避免生产能力过剩。
- ②在渔业恢复重建中推行负责任捕捞技术。
- ③在沿海水产养殖恢复重建中推行可持续水产养殖规范。

恢复重建和开发工作的指导原则

在恢复重建中以人为本

建议采用一种生计方法，该方法可确保自然系统具有更强的能力提供广泛而可持续的生计战略，使社区（包括妇女、儿童和边缘化群体）的所有成员都能对其加以利用。该方法还应考虑沿海社区居民所掌握的新增和现有生计战略的多样性，如农业、水产品加工、园艺、市场营销等。主要内容是：

- 降低沿海社区在未来自然灾害中的脆弱性和潜在风险（如通过对基础设施进行务实协调的设计和安排以及海岸带环境保护的方式）；
- 通过涉及渔民和养殖户目标的利益相关者的广泛磋商和公众的参与过程培养伙伴关系和各国自主性，确保对传统利用方式、获取渠道和权利的尊重；
- 行动要建立在所有利益相关者都参与政策的制定和决策的共同管理方式的基础上，建立在充分体现利益相关者代表性和所掌握的最佳科学信息的基础上；
- 强调采用灵活变通方法应对不同地区恢复重建工作的复杂性和差异性；
- 尊重所有参与者的人权，特别是在劳动标准、公平分配利益和土地利用方面。援助和恢复重建工作的开展要建立在人道主义需求而不是法律地位的基础上。

恢复重建工作要与国际和区域的协议和准则相一致

所有恢复重建活动都应对下列协议和准则做出积极贡献：

- 《千年宣言》包含的扶贫和粮食安全目标；
- 《东盟决议》、千年会议通过的《行动计划》和《孟加拉国—印度—缅甸—斯里兰卡—泰国经济合作宣言》；
- 粮农组织《负责任渔业行为守则》、亚太水产养殖中心网《可持续水产养殖准则》、东南亚渔业发展中心《东南亚区域负责任渔业准则》中规定的渔业和水产养殖可持续发展准则；
- 联合国环境署最近商定的海啸重建原则。

特别是各项行动应遵循多产业合作的方法，确保海岸带自然资源基础具有可持续性。这包括：

- 海岸带综合管理和生态系统方法，认识到有限的自然资源基础具有多用途特性，并包括对在用户间公平分配资源进行规划；
- 为体制和政策改革提供支撑，解决捕捞能力过剩、不可持续捕捞方式和不可持续水产养殖的问题。

各产业门类的主要准则

恢复重建的目标是实现渔业和水产养殖业的下列特性：

在渔业方面：

- 立足捕捞能力与渔业资源的生产力相匹配，通过分配捕鱼用户/准入权进行监管；
- 立足小规模个体渔民的沿海水域手工捕捞与限于在外海的“工业”渔船的大规模捕捞之间的平衡，应对向穷人倾斜的政策予以支持，对基于近海的劳动密集型捕捞活动予以偏重；
- 立足采用非破坏性渔具和捕捞方式；
- 为海上给养和生产提供充分安全；
- 建立在已通过吸收以生态系统为生的人们参加的参与式方法得到恢复健全的生态系统的基础

之上；

- 立足于拥有政府和非政府组织强有力体制支持的善治的基础上；
- 得到岸上优质基础设施的支撑，确保收获后加工和鱼产品销售的食品安全和增值潜力。

在水产养殖方面：

- 立足环境友好型管理规范，不造成污染、破坏栖息地或引发长期不可逆转的损害，包括所使用的饲料要来自可持续来源，鱼卵来自环境友好型孵化场或来自可持续捕捞；
- 采用适合资源拥有量有限的农村民众的技术和农业管理规范，最大限度地降低水产养殖对其他沿海环境用户的影响；以及
- 采用一系列的适用技术和农业管理规范，包括适于资源拥有量有限的民众的技术和农业管理规范，最大限度地降低影响并对以下方面予以支持：民主自治农民组织；投入品和产出的营销、加工和制造；公平贸易和市场；国际和区域伙伴关系；以及广泛的沟通、促进对话和经验交流。

此外，渔业和水产养殖业都应得到市场的支持，而市场应：

- 把损失和损耗控制在最小限度，包括运输中的损失和损耗；
- 立足在海上对鱼类进行处理，确保到港鱼货的高质量，并得到优质的岸上基础设施的支持，最大限度地确保收获后加工和鱼产品销售环节中的鱼品质量和增值潜力；
- 立足于为人类消费提供高质量和安全食品。

恢复重建的流程

实施活动要遵循一种流程方法并应包括下列内容：

- 详尽的影响/损害评估和需求分析，以此作为所有恢复重建活动的基础；
- 对各级（和经济领域）的组织开展有效落实工作的能力进行评估，对受援者接受和利用各种投入的组织能力进行评估；
- 采取的行动要有可衡量成效的明确指标；
- 强调问责制和透明度；
- 进行有效沟通，采取支持政府、非政府组织、国际机构和双边捐赠国之间建立协调的伙伴关系的行动；
- 在整个过程中向发展合作伙伴准确通报结果和成效。



定价：10.00元