

2006年11月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

渔业委员会

第二十七届会议

2007年3月5-9日，意大利罗马

2004年海啸受灾国家渔业和水产养殖业的 恢复及重建

内容提要

本文件报告了粮农组织对海啸的反应，讨论了正在进行的重建努力如何可以为重新审议及审查渔业政策框架提供机遇。本文件讨论了对于粮农组织正在进行的渔业和水产养殖业恢复和重建活动具有重大意义的部分问题，介绍了积极和消极的影响以及从过去活动和正在进行的活动中得到的经验教训。还就进一步工作和潜在捐助者方面寻求指导。

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从因特网 www.fao.org 网站获取。

引言

1. 2004年12月26日的海啸是一场自然灾害，袭击沿海捕鱼社区，其中许多社区当时已处于危急状况，受灾国家的普遍特点是捕捞能力过剩及鱼类和水生生物资源耗尽。在某些地方，经历内部冲突、旱灾和水灾的易受害人们的状况因海啸而加剧。
2. 海啸造成人类悲剧，对印度洋周围14国的基础设施造成严重破坏。捕鱼社区和沿海社区特别易受影响，损失了大量人们和生产性资产，生计被毁。捕鱼业（包括水产养殖）损失总额估计为：印度尼西亚5.1亿美元，斯里兰卡3.35亿美元，泰国大约为1.4亿美元，缅甸大约2500万美元。据估计¹海啸使近30万人死亡（或仍然失踪），并毁坏了大约500万人的生计。
3. 在渔业委员会第二十六届会议期间，成员们强调“粮农组织需要在与其他组织合作帮助受灾国政府方面发挥重要作用，包括通过协调渔业恢复活动及提供技术援助。”成员们特别要求粮农组织根据《负责任渔业行为守则》帮助制定关于确保长期可持续性的国家战略；成员们还认识到需要为设在粮农组织总部和亚洲及太平洋区域办事处（亚太区域办）的一个协调和技术援助组提供预算外资金。

粮农组织的反应

4. 在海啸后第一周，粮农组织同联合国其他专门机构一样迅速作出反应，在农业、渔业和林业领域提供救济和恢复援助。除了立即批准总额达150万美元的三项技术合作计划以及向灾区派遣粮农组织工作人员之外，粮农组织还与其他联合国机构协调并通过人道主义事务协调办公室，发出了2900万美元的紧急呼吁以便为其在农业、林业、渔业和水产养殖领域的援助提供资金。这些资源对以下活动很有必要：能够提供技术援助和协调，以及在渔业方面，帮助提供渔具，修理和更换渔船及发动机，重建或修复上岸点、鱼品储存和加工设施、鱼品市场及恢复养殖池塘。在三个月之后对破坏进行更加确切的估计时，对紧急呼吁进行了审议。
5. 粮农组织通过海啸受灾国家生计被毁社区恢复集团（CONSRN）²，帮助制定亚洲渔业和水产养殖业恢复和重建区域战略，对阐明和传播从海啸恢复所得到的经验教训作出了贡献。下述六个战略目标成为海啸受灾国家生计被毁社区恢复集团在该区域开展伙伴活动的基础³：

¹ 粮农组织：对地震和海啸灾害的反应。2005年3月15日。

² 该集团的成员有：亚太渔业委员会，孟加拉湾计划 - 政府间组织，粮农组织亚洲及太平洋区域办事处，亚洲及太平洋水产养殖中心网络，东南亚渔业发展中心，世界鱼类中心。

³ 见“区域战略框架：亚洲海啸受灾国家渔业和水产养殖业的恢复”，网址：
http://www.apfic.org/apfic_downloads/tsunami/2005-09.pdf。

- 在国家和地方一级为渔业和水产养殖业发展一个能作出反应及良好管理的政策和机构环境，使社区参与以及在规划、监测和管理时认识到当地需要的重要性。
- 确保及时而公平地向海啸受害者提供适当物质资产以弥补他们的损失，同时确保将来可持续利用自然资源。
- 恢复自然环境，同时确保受海啸影响的沿海社区继续公平获取投入物及其生计所依赖的可持续管理的自然资源。
- 确保为受海啸影响的人民建立适当金融机制。
- 通过采用参与性办法和能力建设，确保可持续管理海啸受灾国家的沿海系统，使社区所有人受益。
- 确保发展能够有效参加海啸后计划和恢复活动的社区及社区组织。

6. 粮农组织对海啸危机进行了下述四个时间范围的应对以解决救济到发展工作的连贯性：

- *近期*（头 6 个月），在最初联合国海啸紧急呼吁范围内注重对破坏的评估和紧急援助工作
- *短期*（12 个月），在对联合国海啸紧急呼吁的中期审查范围内注重恢复援助
- *中期计划*（12-24 个月），通过制定战略框架（或部门主题计划）和粮农组织具体恢复行动计划
- *长期*（24 个月以上至 5 年），通过包括长期计划成分在内的重建计划和项目。

7. 在瑞典政府的支持下，粮农组织渔业部在 2006 年 1 月建立了海啸渔业和水产养殖业恢复协调及技术支持组（CTSU）。该支持组由意大利罗马粮农组织总部的专家和泰国曼谷粮农组织亚洲及太平洋区域办事处的专家组成，帮助海啸受灾国家制定国家战略，制定及执行中长期恢复和重建计划及活动，并通过加强区域合作和协调的方式。

8. 在粮农组织海啸渔业工作组的指导下，该支持组和技术官员帮助受灾国家政府“重建更美好”及恢复和改进捕鱼社区生计。渔业部通过帮助项目的选定、制定、供资、执行和评价，支持国家战略付诸实施。

9. 当前的活动包括与世界银行的战略联盟，以帮助印度政府和马尔代夫政府制定渔业部门总体计划和管理框架。在斯里兰卡和印度尼西亚，渔业部帮助这两国政府制定长期渔业发展项目建议。目前正与潜在捐助者讨论这些建议以便进一步发展成为需要长期供资的正式项目。

正在执行的粮农组织渔业恢复活动

10. 到 2006 年 8 月，对粮农组织应对海啸紧急情况的捐助供资迅速达到 6 800 万美元，其中 60-70% 专门用于 45 个渔业恢复和重建项目⁴。渔业部通过支持粮农组织紧急行动及恢复司，向印度尼西亚、马尔代夫、缅甸、塞舌尔、索马里、泰国和也门正在执行的渔业援助计划提供技术援助。一般这些计划开始时参与评估，然后为修理和更换渔船及购买渔具提供捐助资金。迄今不大重视对贸易部门的援助，仅为重建被毁的生计提供直接投入。

11. 在印度尼西亚，在粮农组织评估阶段开始时，需要表明迅速成果与提供投入和认真计划及协调之间显然有冲突。现在粮农组织在亚齐省和尼亚斯岛有一个实质性渔业援助计划，该计划由一些捐助者供资。该计划涉及为造船人员提供培训以建造更好更安全渔船以及向省渔业厅提供渔具和援助以便登记和控制新渔船质量。在捕捞后部门，为区域贸易提供产品的近 200 项小型鱼品干燥活动已经恢复，25 艘流动鱼品运输船已恢复业务，临时拍卖市场已经建立。正在为广泛项目寻求捐助者，这些项目是为了将重建加工和销售推广到其他中心以及为修建鱼品上岸中心而制定的。

12. 在斯里兰卡，经评估后，工作集中在修理和更换渔船及提供替换渔具，以便使渔民回到海上。同其他国家的情况一样，也需要为捕捞后部门及加强机构能力和管理框架提供紧急援助。为重建批发和零售市场，隔热冷藏和运输以及采用新技术，特别是海水冷藏，提出了项目建议，将捕鱼扩大到近海资源。目前正向潜在捐助者介绍项目建议。

13. 在马尔代夫对破坏进行评估之后，已开始执行以下方面的粮农组织项目：渔船修理，建立造船设施，设计和建造玻璃纤维渔船（小型和大型），更换渔具及加强当地社区组织。还制定了其他项目建议供捐助者审议。

14. 在缅甸，新设计渔船的一项造船计划已经开始，渔具已经分发。关于偏远村庄小型鱼品干燥设施和加强销售链方面要求提供援助，但资金尚无着落。

15. 塞舌尔遭受的破坏不是十分严重。粮农组织对渔业的 150 万美元的援助已经完成，以更换渔具和修理渔船。双边捐助者承担了对被毁基础设施的修复。

16. 在索马里，除了为一个冰厂和冷库供资之外，粮农组织关于更换渔船和渔具的四个项目也正在执行。其他许多项目正在准备之中，特别是关于捕捞后活动的活动。

⁴ 捐助国包括日本、挪威、德国、英国、意大利、加拿大、比利时、西班牙、中国、帕劳、阿尔及利亚和赞比亚。

17. 在泰国进行早期评估之后，筹集了粮农组织技术合作计划资金以恢复遭受破坏的渔业，据估计为 4 700 万美元。此后，日本提供了补充资金。另有四个中期援助项目现在已得到批准，使总额增至 200 万美元左右。紧急阶段活动的重点是通过提供或恢复生产性资产（渔船、发动机和渔具），恢复生计。中长期阶段集中援助捕鱼社区和农业社区，根据“重建更美好”理念使受海啸影响的渔民和农民能够自助恢复。

18. 2005 年 7 月粮农组织和也门政府在也门进行的一项评估显示破坏比最初想象的严重，受影响的 2 000 个渔民家庭失去渔船、渔具和基础设施，价值 220 万美元。已经制定了一个项目，正在寻求捐助国援助。

主要问题

生 计

19. 资源的可持续性及其社区生计可保持和改进的程度，需要沿海经济多样化，发展其他生产部门。紧急项目的实施表明，开展小型保存/加工和销售活动可以提供其他生计机遇，包括为妇女，特别是在海啸期间失去其渔民丈夫的妇女提供其他生计机遇。水产养殖是为沿海社区提供生计机遇的另一个可选择的生产领域。除了渔业和水产养殖业之外，还应当探索农业和旅游业，为渔业社区带来创收机遇。重要的是加强沿海地区的经济联系，保护沿海和近海生态系统的完整性。沿海地区综合管理可以帮助这一进程，避免或减少资源使用冲突。然而，在现阶段，人们和社区虽然现在生产能力增强，但是没有什么可利用的社会或机构资本来帮助管理捕捞努力量或者保持或增加其努力量值。因此，向受灾国家及其政府提供的任何援助应包括各级政府与资源使用者之间的共同管理安排，以设计所有有关方的特定作用和责任。

渔业管理

20. 深远改革所强调的良好管理和政治决心，渔业部门之外的投资以提供其他就业和可持续沿海渔业活动，是渔业社区长期经济福利的一个必要前提。该项需要已经为政府所认识，并在《渔业与海啸部长宣言》（粮农组织，2005 年）中进行了充分阐述。《渔业与海啸部长宣言》指出，正在重建的捕捞能力应当与渔业资源的生产能力及其可持续利用相一致。限制捕捞能力和在渔业部门避免补贴的问题，是粮农组织规范作用的重要主题，因此要求本组织根据其努力宣传的原则采取一贯的行动。在海啸之后两年，可以有把握地预计，许多地区的渔船捕捞能力遗憾地超过海啸前的水平。如果这种增加的捕捞能力不加限制和控制地使用，将进一步增加对鱼类种群的压力，其中许多鱼类种群已处于令人担心的状况。在中长期内对许多渔民及其家庭的后果也是可怕的，虽然在短期内他们可能很高兴得到新的渔船、发动机和渔具。

渔业资源状况

21. 由于大部分海啸受灾国家没有标准化数据收集和产出控制，鱼类种群的可靠数据缺乏。然而，附近地区海啸前的统计资料表明大多数鱼类种群得到充分或过度开发，这反映出海啸后许多受灾国家的可能状况。关于渔船过多与过度捕捞之间是否相关的问题，无法明确回答。需要进行更多评估，特别是对渔业资源的评估。然而，直觉令人严重关切。粮农组织通过一个区域项目，正帮助政府对渔业状况进行评估，并由受海啸影响社区参与评估。这些评估将大大促进该部门恢复努力的长期规划，并将与渔船登记计划相联系。

海上安全

22. 发生海啸之后，全世界立即特别慷慨地作出反应，呼吁向受害者提供援助。许多资金是通过国家和国际非政府组织（非政府组织和国际非政府组织）最迅速和可能不成比例地提供。非政府组织为更换渔船和渔具而提供了善意但并非始终目标明确的大量援助，在某些情况下导致捕捞能力增加，往往造得不好的不安全太多小型渔船入海捕鱼。在海啸之后的紧急援助和重建阶段，宣传和实施渔船安全标准，特别是小型渔船安全标准，一直是粮农组织的援助核心。这将仍然是正在执行或计划执行的长期项目的一个主要成分。对许多渔民而言具有讽刺意味的是，他们在海啸中活了下来，但却被迫冒着生命危险出海捕鱼。安全是渔业管理的一个组成部分，减少海上生命损失是有效渔业管理的一个重要指标。

主要结果和经验教训

23. 发生自然灾害之后，粮农组织的作用是恢复当地粮食生产，减少对粮援的依赖，然后为受影响地区的恢复提供长期援助。发生海啸之后，捕鱼社区需要恢复渔具，渔船和发动机修理及更换，恢复养殖池塘。然而，粮农组织着重强调对各国的物质资产的支持，这虽然使粮农组织的存在和承诺显而易见，但代价是技术援助活动，着重说明需要改进粮农组织的活动和采购程序以便迅速作出反应。

24. 向渔业部门提供投入与农业不同，因为生产依赖一种自然资源。虽然提供渔具在某些情况下在某些地区可能是改进粮食安全的一种很好的战略，但需要注意渔业资源是否有限或者不知道资源基础的承受能力。如果捕捞努力量增至超过资源可承受的程度，以渔业为基础的生计可能证明在长期内不可持续。经验表明，需要在应对灾害的早期考虑紧急援助与长期发展之间的明显联系。发生海啸之后，作为援助的一部分，亚洲部分国家小型渔船可能供应过多证实必须在早期进行长期规划，以确保提供的援助可持续。

25. 应当着重说明，特别是为了使捐助者注意，政府、渔民社区、非政府组织和其他组织期望粮农组织在技术和政策咨询及重建战略方面早日提供援助。然而，紧

急项目应当为这种援助提供资源。过于强调提供投入显然影响到技术人员可用于协调、技术援助、质量控制和监测的时间，而受海啸影响的政府非常赞赏以渔业和水产养殖业重建战略和计划形式所提供的咨询。在印度尼西亚和斯里兰卡，农业战略和渔业战略都成为政府重建战略的基础。

26. 需要在评估、救济和随后的恢复工作以及防备方面采用的一个基本原则是，当地社区和机构，即与灾害直接相关的那些人民的参与。遭受灾害影响的那些人民的处理能力往往很强。受影响的家庭知道他们最需要什么，渔民普遍知道他们应当使用哪种渔船和渔具。对需要的评估并非一次性活动，而是在紧急应对重建的所有阶段继续开展的一项经常性活动。

27. 海啸、国际社会的紧急应对和正在开展的重建和恢复工作表明以下影响：

- 新渔船和渔具的捕捞能力可能高于原来的渔船和渔具，因此对已经耗尽的渔业资源的压力普遍增加；
- 由于新的渔船进入开放渔业，预计这些国家的捕捞能力增强；
- 由于没有技术的劳力进行的技术监督有限或不足（许多有技术的造船人员在海啸中丧生），许多更换的渔船没有按照可接受的小型渔船设计和建造安全标准建造，从而增加了渔民的易受害性。

28. 次要的积极影响是在以下方面对政府的援助结果：修改和改进其渔业共同管理框架，建立更有效的渔业政策和渔业管理系统以解决海啸前问题及重建更美好。普遍认为简单地恢复旧的系统是一项不充分和不适宜的行动安排。这应当导致将来为捕鱼社区带来可持续利益，从而认识到渔业同其他可再生自然资源一样，也具有促进可持续财富和有利于穷人的经济增长的巨大潜力。

29. 结果，许多受灾国家政府利用海啸恢复作为制定长期渔业发展战略和计划的一个机遇，例如：

- 建立渔业法律或社会框架，这种框架确立控制参加渔业的规则、数据报告要求和制定及执行更加全面的渔业管理计划的过程；
- 认识到需要建立渔民利益群体和授予社区组织权力以确保实施政府的渔业管理法律；这样，传统地方组织和社区组织在执行海啸恢复和重建项目方面继续发挥重要作用；
- 确保新的渔船和渔具能够提供安全、卫生和公平的工作条件及达到商定的最低标准；
- 审议渔业管理部门的体制结构，其机构关于渔业管理方面的责任和能力，提出改进建议（包括能力建设和改革建议）；
- 加强灾害管理能力。

30. 与国际非政府组织进一步开展合作，可以产生有效合力，这种合力是在利用粮农组织的渔业政策和技术力量及非政府组织在缔约、采购、大量资源和现金流量、报告和管理能力方面优势的基础上产生的。目前处于批准的最后阶段的粮农组织与美国红十字会的伙伴关系，可能为从紧急援助转向长期渔业和水产养殖重建时期的合作提供一个良好平台。该项目包括以下四个主要成分：支持和加强政府的协调及计划能力，制定及执行改进的沿海渔业管理方法，恢复和发展可持续水产养殖，在鱼类捕捞后和销售部门改进产品质量和效益。

今后的活动

31. 海啸之后两年，紧急援助已经结束，重建计划已经制定，但现在需要通过国际供资、技术援助、国家意志相结合，使战略框架付诸实施。联合国系统和粮农组织在“重建更美好”的口号下致力于这一最为重要的下个阶段，该口号认识到海啸前渔业所采用的许多基础设施和技术不足，需要发展。令人特别关注的是由于有关国家沿海生态系统脆弱而出现的可持续性问题的。

32. 预计渔业和水产养殖的重建还需要 3 至 5 年，视国家和受破坏程度而定。成员赋予粮农组织的主要作用和责任是，帮助制定国家和区域渔业和水产养殖恢复及重建战略，帮助协调通过捐助者和相关方执行的适当活动使参与者重新获得可持续生计及经济活力。斯里兰卡和印度尼西亚国家当局还指定粮农组织为渔业紧急活动和恢复努力的协调员。政府和其他利益相关者仍然大力要求粮农组织渔业部长期参与，以满足推迟的重建需要或参与规范发展活动。

33. 面临的主要挑战是：协助受灾国家制定管理渔业和种群的政策及目标，同时考虑到海洋生态系统及已经改变的渔业性质（现代化小型渔船和捕捞能力过剩）；协助政府确定和执行必要行动，使管理部门能够与渔民及其利益群体一起努力实现共同管理目标；加强渔业管理机构的作用和职能；为希望这样做的捕鱼社区发展其他生计；使捕鱼更加安全。

建议委员会采取的行动

34. 请委员会就所提供的信息进行评论，提供更多经验。请委员会就粮农组织，特别是渔业部在海啸后渔业和水产养殖恢复及重建领域的今后工作提供指导。委员会还不妨就为长期恢复和发展项目建议提供资金方面，向捐助者提供指导。