COFI:FT/X/2006/12 C

2006 年 1 月

渔 业 委 员 会

鱼品贸易分委员会

第十届会议

2006 年 5 月 30 日－6 月 2 日　　西班牙圣地亚哥－德孔波斯特拉

海啸受灾国家渔业的恢复和重建

内容提要

本文报告了为恢复海啸受灾国家的渔业而提供的援助。本文还提请注意海啸对鱼品贸易和今后的援助需要的影响。请分委员会审议和评论粮农组织为评估渔业部门所遭受的破坏而执行的计划及为渔业部门的恢复和重建创造条件所作的努力。

引言

1.　2004年12月26日，苏门答腊近海发生强烈地震，引发了几次海啸，破坏力巨大的海浪冲击印度洋沿岸许多国家，最远波及非洲之角，造成人员重大伤亡，基础设施遭到严重破坏。渔民和沿海社区遭受特别影响，人和生产资料损失惨重，生计遭到破坏。

2.　粮农组织与联合国其他专门机构一样作出了迅速反应，在农业、渔业和林业方面提供救济和恢复援助。粮农组织渔业委员会第二十六届会议（2005年3月7－11日，罗马）和粮农组织渔业部长级会议（2005年3月12日，罗马）进一步确定了粮农组织的援助，在这两次会议上，受海啸直接影响的国家向全体成员通报了破坏程

为了节约起见，本文件印数有限。谨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。

J7154/Ch.

度，并特别强调渔业和水产养殖部门遭受的破坏。这些成员概述了其政府与国际发展伙伴和非政府组织合作，为提供救济而采取的措施。他们欢迎粮农组织为其恢复工作提供的援助，强调了粮农组织今后在提供协调和技术援助方面的关键作用。

3. 渔委会议和部长级会议都强调粮农组织必须与其他各方合作，在帮助受灾国政府方面发挥关键作用，包括通过协调渔业恢复活动和提供技术援助，强调向受灾国家派遣顾问的重要性。会议赞同粮农组织为受灾国家渔业和水产养殖部门制定的中长期恢复战略，承认需要预算外资金，包括需要在粮农组织总部和亚洲及太平洋区域办事处设立一个协调和技术援助单位。

4. 本文目的在于为分委员会回顾一下在紧急行动阶段过去之后，海啸受灾国家渔民社区和渔业尚未得到满足的恢复和重建需要，并特别提及振兴鱼品贸易。与此同时，希望为可能感兴趣的伙伴确定哪些领域需要特别援助才能确保合理发展对本区域粮食安全如此重要的国家和国际鱼品贸易，鱼和渔业既对粮食供应又对经济作出贡献。

海啸和直接干预行动

5. 海啸中有近30万人丧生，海啸对印度尼西亚和斯里兰卡的影响特别严重，但也对其他许多印度洋国家，包括印度、马来西亚、马尔代夫、缅甸、塞舌尔、索马里、泰国和也门等造成生命损失和破坏。下表1总结了渔业遭受的物质破坏，但对严重的人类苦难和基础设施的破坏无法量化。

6. 海啸之后，全世界立即作出了反应，对为受害者提供援助的呼吁极其慷慨。结果是筹集了有史以来数额最大的发展援助资金，主要用于紧急救济而不是较长期的恢复和重建。大量资金通过国家和国际非政府组织非常迅速或许甚至有点不成比例地流向灾区。国际社会和双边捐助者自然要花较长的时间来筹集资金，因为这需要一系列复杂的审批，例如由国家议会审批。然而，邻国日本、美国、欧洲联盟和其他国家立即采取了大量紧急救济行动。其中包括医疗援助、粮食援助、饮用水和开展清理工作所用的重型机械。

7. 早期的医疗行动防止了大规模疾病的爆发。紧急提供饮用水和粮食援助防止了人群饿死。满足庇护所和恢复通讯等其他重大需要等花的时间较长。结果，受援者对紧急救济活动提出了一些批评。但这必须正确看待，因为虽然临时庇护所已迅速建成，但所需大量新房屋的规划和重建以及失去的基础设施的取代需要时间。同样明显的是，大多数情形下原有的房屋和基础设施已不适当。这些发展变化可视为紧急援助应与较长期恢复工作相结合。

表 **1.** 海啸在受灾最严重的国家中产生的影响

国家	一般影响		对渔业的影响		
	死亡和流离失所者人数	经济损失	经济损失	设备	基础设施
印度尼西亚	22.7 万人死亡/失踪。40 多万人流离失所	44.5 亿美元。私营部门：占经济损失总量的三分之二。	1.40 亿美元(不包括失去的产量)。	三分之二的船只/渔具毁损	二分之一基础设施毁坏。4.8 万公顷咸淡水养殖池塘遭到严重损坏。
马尔代夫	100 人死亡和失踪。12 000 人流离失所。三分之一人口受到严重影响（房屋 - 食品 - 水)。	4.70 亿美元（近三分之二的国内生产总值）受到影响的主要活动：旅游业/渔业	2 500 万美元	丧失 120 条渔船，50 条船毁坏	337 家农村鱼品加工者和 37 家商品加工者失去了设备
斯里兰卡	3.1 万人丧生	10 亿美元。受影响的主要活动 :住房、旅游业、渔业和运输	1.20 亿美元(不包括房屋/财产遭受的损失)。	20 000 万多条船只毁坏	200 个渔港码头、10 个港口、37 个锚地及有关设施遭受破坏
泰国	5 000 人丧生（其中一半为外国游客)。	受影响的主要活动：旅游业和渔业	渔业遭受的损失估计为 4 700 万美元，30 000 个依靠渔业的家庭失去收入	4 500 条小渔船和 4 900 条渔轮遭受破坏	大约 400 个渔村遭受损失或破坏。6 000 多个网箱养殖场、42 个养虾场及 83 个公共港口/码头遭受损失或破坏。
缅甸	61 人死亡，几千人流离失所	受影响的主要活动：渔业（95%）和农业	主要经济活动为捕鱼，1 200 个渔民兼农民丧失生产资料	失去 99 条渔船，包括渔具和捕鱼设备。丧失了小规模晒鱼设施	渔村和卸鱼及分销设施遭受破坏
印度	大陆有 10 881 人丧生，5 792 人失踪。安达曼和尼科巴群岛还有多达 20 000 多人。	损失 12 亿美元 :破坏 5.75 亿美元，生产力损失为 4.50 亿美元	渔业恢复需要估计为 2.85 亿美元	5 000 多条机械化渔船、8 000 条 FRP 船、25 000 条其它类别的船只及 35 000 只木筏。此外，估计失去了 2 340 多只舷外马达。	渔港码头遭受破坏。养虾业即重要的创汇部门遭受损失；小规模加工和分配网络遭受损失。
塞舌尔	2 人死亡，随后降大雨，造成许多人流离失所	基础设施/桥梁/道路遭受物质损失 3 300 万美元	恢复需要 150 万美元	失去一条大型渔船，约 80 只毁损	维多利亚港卸鱼设施遭受损坏
索马里	150 人丧生。50 000 人受到严重影响（房屋 - 食品 - 水)。		渔业受到的影响最大，因为正好是捕鱼旺季。	丧失 470 条船和 16 台引擎 ,24 912 张渔网，3 730 张拖网及 587 个潜水装置遭到破坏	
也门			280 万美元。成千上万渔民失去收入	600 条船、1 600 张网、17 000 个诱捕器丧失/损坏	基础设施、海滩、天然港和防波堤遭受破坏。

粮农组织援助的提供

8. 海啸灾后，粮农组织立即开始规划为农业、林业和渔业提供紧急和较长期的救济。破坏的性质，即一般限于沿海五公里宽的地带，意味着渔民社区因地理位置受到特别影响，其人和生产资料损失异常大。受灾国家生命损失惨重，而对幸存者来说，其渔船、渔具、卸鱼和加工设施、销售链的关键成分（包括制冰厂、冷藏设施及鱼品市场）以及几乎所有重要的海水和淡水养殖能力已遭受破坏。此外，渔政当局失去了许多经验丰富的工作人员，这一事实严重限制了复苏过程。

9. 自然灾害发生后，粮农组织的作用是恢复地方粮食生产，减轻对粮食援助的依赖，随后为灾区的恢复提供长期援助。粮农组织最初的主动行动是立即承诺从其本身的资金中提供150万美元，对印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国的需要进行评估。这项工作是在收到捐助者的专项资金之前开展的。在联合国系统内，中央紧急周转基金、机构间联合呼吁过程及联合国紧急呼吁，是接收捐助者资金的处理机制。利用紧急和恢复活动特别基金，粮农组织能够迅速在与农业、渔业和林业有关的联合国机构间需要评估中采取紧急行动。

10. 根据最初的需要评估，粮农组织通过联合国紧急呼吁，争取为六个国家即印度尼西亚、马尔代夫、缅甸、塞舌尔、索马里和斯里兰卡提供2 900万美元。那时，也门的破坏程度尚未查明。在中期审查中，这一请求已经提高到为所有国家提供1.09亿美元，到2005年11月底时，已经为各种项目批准了大约5 700万美元。虽然印度受到严重影响，但印度政府没有申请紧急援助，而是依靠世界银行、亚洲开发银行和其他捐助者为恢复和重建提供的资金。

11. 粮农组织的呼吁包括的重点有：

- 协调、需要评估和技术援助；
- 更换渔具、修理和更换渔船、恢复小规模加工和销售链、恢复鱼苗养殖场和养鱼场及重新放养，以及卸鱼和储存设施的早期恢复阶段；
- 提供种子和农具，以重新开展粮食生产
- 修复灌溉和排水设施，清理和开垦土地。

联合国总体战略框架

12. 联合国总体战略框架概述如下：

- **近期**（前6个月）在联合国最初的海啸紧急呼吁范围内注重对破坏的评估和应急工作；
- **短期**（12个月）在联合国海啸紧急呼吁中期回顾（2005年4月）范围内注重

恢复援助；

- **中期**（12－24个月），通过制定战略框架（或部门总体计划）及粮农组织的具体恢复行动计划；
- **长期**（24个月以上至5年）通过重建计划和项目，包含较长期规划的成分。

13. 2005年4月对联合国紧急呼吁进行中期审查之后，根据粮农组织和其他机构进行的深入评估，联合国的联合援助延长到2005年年底。为近期和短期阶段收到的资金已经承付。现正在筹备新的项目，为重要的较长期后续行动争取资金。国家政府在包括世界银行、亚洲开发银行和粮农组织等国际机构的协助下，正在积极制定战略政策框架。此外，区域性“恢复海啸受灾国家受害生计协会”已经制定了一项“恢复亚洲海啸受灾国家渔业的区域战略框架”，粮农组织是该协会的一个重要伙伴。

14. 简而言之，紧急活动即将结束，重建的规划工作已经完成，现在需要通过国际供资、技术援助和国家意愿的结合，转向实施战略框架。联合国系统和粮农组织致力于在**“重建得更好”**的口号下开展下一阶段十分重要的工作，这一口号承认，在许多情形下，海啸之前渔业部门的基础设施和所采用的技术不适当，需要发展。特别令人关注的是可持续性问题，并考虑到有关国家沿海生态系统的脆弱性。海啸之前，迹象表明沿岸渔业资源已经充分或过度利用。在某些情形下，非政府组织为更换渔船和渔具提供了大量援助，意愿虽然良好但目标并非始终合适，结果造成捕捞能力增加，许多往往造的不好和不安全的小渔船投入渔业。鉴于这些渔船只能进入已经高度利用的沿岸水域，今后可能出现问题，除非采用更好的船只和技术实现多样化，捕捞相对而言尚未利用的近海资源。为了取得成功，将需要改进船上处理方法，改善卸鱼和运输基础设施。

粮农组织正在渔业部门开展的恢复活动

15. 通过对粮农组织紧急恢复司的支持，渔业部为印度尼西亚、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。一般来说，这些计划首先参与评估，导致为修理和更换渔船及购买渔具提供捐助者资金。迄今为止，除了为重建受害生计提供直接投入，此外，对贸易部门的援助受到的重视较少。

16. 在印度尼西亚，粮农组织评估阶段开始时，迅速获取结果和提供投入的需要与认真规划和协调之间存在明显的冲突。由若干捐助者提供资金，粮农组织现已在亚齐省（Aceh）和尼亚斯岛制定了一项重大的渔业援助计划。这项计划的范围从培训造船工建造更好、更安全的船只，到提供渔具及向省渔业部提供援助，以登记和

管理新渔船的质量。在收获后部门，已经恢复了近200项小型鱼品干燥活动，为区域贸易进行生产，25家流动鱼品运输商已恢复经营，临时拍卖市场已经建成。此外，正在为Similue岛争取一家小规模制冰厂，并为鲜鱼运输和鱼品干燥提供其他援助。正在为制定的一系列广泛的项目寻找捐助者，把加工和销售的重建活动扩大到其他中心和建设渔港码头中心。

17. 在斯里兰卡，评估之后，集中力量修理和更换渔船，提供更替渔具，以便使渔民重新出海捕鱼。至于其他国家，迫切需要为收获后部门提供援助，已经为重建批发和零售市场、冷藏和恒温储藏设施及运输，以及采用新的技术，尤其是采用海水冷藏储藏技术，以便把捕鱼活动扩大到近海资源等提出了项目建议。

18. 在马尔代夫，对破坏进行评估之后，粮农组织正在为修理渔船、建造船坞、设计和建造玻璃钢渔船（小船和大船）、更换渔具及加强地方社区组织等执行项目。还提出了额外的项目建议供捐助者考虑。

19. 在缅甸，已经为新设计的渔船启动了一项造船计划和分配了渔具。已经为边远村庄的小型鱼品干燥设施提出了援助申请，并要求帮助加强销售链，这些尚未得到资金。

20. 塞舌尔群岛的损失有限，但影响较大。粮农组织已经为渔业提供了价值为150万美元的援助，用于更换渔具和修理渔船。双边捐助者对毁坏的设施进行了修建。

21. 在索马里，粮农组织正在为更换船只和渔具执行四个项目，并为一家制冰厂和冷藏设施提供资金。还有几个项目正在筹备中，尤其是为收获后活动提出的项目。

22. 在泰国，进行初步评估之后，粮农组织正在利用技术合作计划的资金来减轻渔业遭受的达4 700万美元的损失的影响。随后，从日本获得了额外的资金。现又批准了四个中期援助项目，使总额达到大约200万美元。紧急活动重点是通过提供或恢复生产资料（渔船、引擎和渔具）来恢复生计。中长期重点是为渔民和农业社区提供援助，在“重建得更好”的理念下，使社区能够依靠自己的力量恢复海啸受灾渔民和农民的生计。

23. 2005年7月，粮农组织和也门政府在也门进行的一项评估表明损失比原先想象的严重，有2 000户渔民家庭因失去渔船、渔具和基础设施而受到影响，损失达220万美元。已经准备了一个项目，正在寻找捐助者。

海啸对鱼品贸易和今后的援助需要的影响

24. 鱼上岸量和水产养殖产量突然中断，加上码头设施、制冰厂、储藏设施、加工能力及分配网络遭到破坏，对鱼品贸易和海啸灾害幸存者的生计产生了严重影

响。随着复苏工作的展开，据报也有短暂的时期人们不愿意吃鱼。迄今提供的大部分援助用于更换船只和渔具，而生产与消费者之间出现脱节。

25. 在下一阶段中，重要的是解决改善销售设施、改进分配和销售链以及提高食品安全和质量等问题。收到的请求证明了政府和私营部门对重建收获后部门的需要。在天平的一端是提供渔船码头设施、储藏设施、制冰厂和道路等。这些自然是大型基础设施项目，需要时间才能完成，并往往与政府提供公共基础设施相联系。这类项目通常由发展银行或较大的捐助者提供资金，但需要粮农组织等技术机构来制定。在天平的另一端是可能对生计产生重大影响的较小的项目，如小型鱼品加工/干燥设备的更换，提供等级分类和销售方面的业务培训和援助，使生产者获得更大的回报，并提供地方恒温和冷藏运输方面的援助。人们认识到这类地方一级的发展一般最好通过直接提供给社区的发展援助来处理。中间部分是加强鱼品检验服务，协调国内标准使其首先与区域标准和然后与国际公认的要求一致，通过保障所有制和提高质量等促进地区和出口销售的项目。这一类项目还包括国内鱼品销售设施包括批发和零售设施的建设标准和操作，这些都迫切需要得到解决。此类项目通过地方政府或组织机构执行。地方政府在恢复和重建中发挥着关键的作用，通常这意味着为加强国家能力提供援助。灾害的性质如此，渔业部门在失去的政府工作人员，尤其是生活在渔民社区的实地工作人员和推广人员中占的比例最大。必须制定培训计划并提供充足的资金，才能保证补充这些经验丰富的人员。

26. 私营部门在鱼品贸易复苏过程中有着重要的作用，支持捐助者提供的援助和政府作出的努力。鱼品贸易经济复苏的关键是获得信贷和资本。补充生产资料将创造就业，但这需要一个有效的金融系统，往往需要执行正式的小额供资计划。

27. 粮农组织目前正在开展工作的国家中，粮农组织工作人员、顾问和国家专家为渔业部门提出了许多可行的项目构思和理念。德国正在为“印度尼西亚恢复海啸和地震受灾渔业部门生计”提供130万美元的资金，瑞典正在为“关于渔业和水产养殖部门海啸灾后恢复和重建的协调及技术支持组”提供160万美元的资金。粮农组织渔业部海啸特别工作组可提供关于重建渔业的其他项目建议，包括收获后和销售部门的项目建议，供可能感兴趣的捐助者考虑。

结论

28. 请分委员会审议和评论粮农组织为评估海啸对渔业部门造成的损失而执行的计划及为恢复和重建创造条件所作出的努力。特别是，考虑到对资金的迫切需要，鼓励对鱼品贸易感兴趣的捐助界成员使其政策和重点与为受灾国家准备的项目概况协调一致。