

2007年4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

计划委员会

第九十七届会议

2007年5月21-25日，罗马

关于粮农组织为应对印度洋地震和海啸
而采取的紧急及恢复活动的实时评估

概要

目录

	页次
I. 内容提要	1
II. 详细概要	6
A. 背景情况	6
B. 粮农组织海啸应对措施综述	7
C. 计划制定和管理	10
D. 执行能力和效率	13

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。

E. 与伙伴合作	16
F. 粮农组织海啸救援工作的质量、适宜性和影响	18

I. 内容提要¹

背景情况

1. 2004年12月26日发生的一次强烈地震和多次余震在整个印度洋引发了一系列海啸，给沿海社区和基础设施造成了严重损失。海啸吞噬了近30万人的生命，使之成为有史以来最致命的自然灾害。大约200万人的生计受到影响。尽管农业部门和沿海森林亦遭到破坏，但是渔业部门受到的影响最为严重。

2. 为了评估粮农组织的海啸应对措施，制定了一项“实时评估”，在各项计划的关键时刻为管理人员提供反馈。“实时评估”包括一项有关粮农组织重点援助的三个国家（印度尼西亚、斯里兰卡和泰国）的抽样，而且涉及若干案头研究、实地调查和三次评估任务。在第三次和最后一次评估期间添加了马尔代夫。“实时评估”的重点是灵活地适应新出现的问题并要求提供来自计划相关方的信息。

粮农组织海啸救援措施概述

3. 粮农组织为**印度尼西亚**筹集了大约2900万美元，其中近一半用于捕捞渔业，40%用于农业，其余部分用于跨部门活动。为**斯里兰卡**筹措了大约2500万美元，其中70%用来支持受灾最严重的捕捞渔业部门。粮农组织对**泰国**的救助力度明显较小，为200万美元，其中三分之二用于渔业部门，三分之一用于农业。在泰国开展的活动几乎全部由粮农组织亚太区域办事处管理。在**马尔代夫**，粮农组织总额为420万美元的计划资金在渔业和农业之间基本平均分配。对这些国家林业部门的支持则通过芬兰的一个区域性项目获得了额外资金。

4. **筹措资金和指定用途：**截至2007年2月，粮农组织筹集了7700万美元，用来支持其海啸救援行动。“实时评估”认为对每个国家和每个部门的资金分配大体上是合适的。在筹集的资金中有三分之二提供给渔业部门，支出总额的一半用来采购设备和投入物。包括几个私营公司在内的一些非传统捐助者提供了援助。总体上讲，虽然受到时间短的限制，但捐助者的支持比以往的灾害救济更加灵活。粮农组织最近建立的紧急情况 and 恢复活动特别基金（SFERA）在加快项目实施和满足早期战略需要方面发挥重要作用。尽管粮农组织能够为其早期恢复计划动员大量资金，但是为长期的重建和发展活动筹集的资金却是不够的。

建议：粮农组织应当继续提高捐助者对紧急情况 and 恢复活动特别基金（SFERA）作用的认识。粮农组织和其他与生计恢复相关的机构应当为延长

¹ 可从以下网站获取英文版的报告全文：<http://www.fao.org/pbe/pbeee/en/index.html>

联合呼吁的期限而游说联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）和机构间常设委员会（IASC）。

计划的编制和管理

5. **损失和需求评估：**在海啸发生后随即开展的评估方面，粮农组织的作用受到广泛赞赏。然而，这些评估并没有为计划的编制充分确定主要成分，而且通常按照严格的部门和分部门技术方式。往往没有及时和广泛发布评估的结果。

建议：粮农组织在其职责范围内应当支持对所有地区开展有关损失和需求的总体评估。

6. **项目编制、务实方法和战略制定：**大部分早期项目文件来自过去紧急项目文件的一般文本，尚未进行充分的需求评估。一些项目的筹备工作仅以来自实地办事处有限的情况反馈为基础，而且缺少国家政府的参与。随后阶段的项目编制工作更加注重具体情况、更加多样化和更富于战略性。在从紧急和直接恢复阶段过渡到重建和发展阶段的规划可以做到更明确。在紧急情况条件下需要更加务实的方法，而且需要建立更加有效的全组织战略制定机制。

建议：粮农组织应当明确阐述全组织目标和战略，促进各单位之间的有序合作以及从早期恢复向长期重建和发展的平稳过渡。

7. **监测和报告：**除农业部门外总的来讲，粮农组织就海啸采取的反应措施未得到充分监测。这使得一些问题未能在早期被发现。有必要定期和以独立的方式针对受益人开展调查。加强监测过程将有助于粮农组织管理其恢复计划并改善向捐助国的报告工作。粮农组织绘制的海啸图在初始阶段本来很有可能成为有用的工具并通过联合国人道主义事务协调办公室和“救济网”在国家层面广泛传播。

建议：粮农组织应当制定标准的监测程序，使用简单的报告系统。在今后出现危机时，粮农组织应当提供较长期的绘图和遥感服务，并确保进行更广泛的传播。

业务能力和效率

8. “实时评估”发现的很多困难都源于粮农组织实地业务能力水平较低，其权力过于集中以及官僚程序。由于紧急计划进程快、业务量大，因此从总部进行管理是很困难的。相反，实地办事处则需要坚实的业务能力和相应的授权。

建议：粮农组织应当给予粮农组织驻国家代表和国家一级紧急工作人员充分的权力，而且应当加强对行政管理技能、业务能力和国家一级管理机制的投资。

9. **人力资源：**在最初几个月中，人员的配备工作相对较快。问题发生在后来阶段，因为粮农组织聘用的技术顾问不熟悉粮农组织的项目管理程序。外聘人员服务的强制性中断给计划的实施工作带来严重问题。在某些情况下，粮农组织很难聘用并保持一个高级国家人员和顾问的核心队伍，从而不利地影响了粮农组织的灾害反应能力。

建议：在重大紧急计划方面，粮农组织应当向实地派遣有经验的人员。紧急行动及恢复司应当与顾问签订较长期的服务合同，而且对于紧急项目，应当免除有关顾问合同强制性中断的规定。粮农组织的实地工作组应当在拥有足够资历和权限的国际和国家工作人员之间实现平衡。

10. **采购和投入物交付：**采购物品的交付速度和质量差别很大。与农业相比，渔业部门的采购工作更加复杂，因此不够成功。当地采购被普遍认为比国际采购更有优势。分开订货可能会稍贵一些，但是这种方法通常更加灵活。适应受益人在技术和经济上的需要往往能够对用得着和用不着物品加以区别。通过优惠券计划和/或投入物集市，受益人能够自己决定所需的资产。应当尝试将采购活动分包或承包给世界粮食计划署。

建议：紧急行动及恢复司应当为应对灾害而快速建立办事处配备标准设备（一体化办公设备）。可以考虑将大型采购计划拆分成较小和可较快落实的批量。应当提供更多实地一级的采购培训并向实地移交更多权力。粮农组织应当与主要伙伴合作，继续尝试在地方开展更广泛的优惠券计划。

与伙伴合作

11. **部门协调：**农业部门紧急援助的协调工作已经成为粮农组织的一个传统职能。粮农组织在每个国家所发挥的协调作用不尽相同，通常只限于信息共享和宣传方面。如果能够在整个过程做到大力促进并真正开展参与性部门协调论坛，其可见度和实用性方面的效果要超过输送物质援助。

建议：粮农组织应当在其权限范围内继续组织国家协调会议。粮农组织及其伙伴应该寻求逐步加大协调力度，从信息交流入手，逐渐向建立共识、制定标准和创新合作方面努力。

12. **战略和行动伙伴：**粮农组织应当与广大利益相关者和包括政府、捐助者、非政府组织、学术单位、联合国其他机构和国际金融机构等组织构建伙伴关系。粮农组织在与地方、国家和全球各级的政府和非政府行动者建立联系和开展合作的能力是非常突出的，但如果能够对其合同安排进行重大调整，这方面的潜力将得到更充分的利用。

建议：应当试图与主要国际伙伴签署备选伙伴协议以便加快落实初始活动。在计划实施方面建立正式伙伴关系需要一个新的、更为简化的项目文件格式，用来替代目前大部分情况下使用的“协议书”机制。

粮农组织海啸应对措施的质量、适宜性和影响

13. 粮农组织的海啸救援工作对总共大约 10.6 万个家庭提供了帮助。粮农组织能够对农业部门的需求做出有力的反应。渔业方面的情况较差。这主要反映了粮农组织在应对农业紧急情况方面拥有丰富的经验，而在处理渔业同类情况方面则缺乏经验。必须制定新的模式，使它们符合以渔业为基础的产业和生计的需求及不同性质。粮农组织对林业部门的支持力度较小，而且动作较慢。

14. **受益人的选择：**为弥补个人财产损失而开展的活动帮助社会中生活相对富足的人口，即首先是拥有那些财产的人。或许需要付诸特别努力来确保扶持弱势群体的机会。在农业方面，社区一般会将粮农组织的援助进一步扩大到项目文件最初计划的范围，目的是帮助维护社会的和谐并减少可能的冲突。总的来看，在粮农组织的救援措施中对妇女的关注较少，因为渔业活动是由男人主导的。

建议：全组织对包括妇女和穷人在内的弱势群体的承诺必须转变为行动。这或许意味着向贫困家庭提供灾前并未拥有的资产的机会。就小型或可共享资产而言，对受益人的选择通常可以采用简单的办法，但是对于享受高值财产的受益人，则必须对选择办法进行谨慎地规划、实施和监测。

参与性和生计方法

15. 与单纯的人道主义行动不同，实施紧急情况下生计恢复的模式无法标准化。需要花费巨大资源来研究复杂的生计战略并找出重建它们的最佳办法。在一些情况下，粮农组织试图采用参与性和多部门生计方法，通过具体项目用于海啸的救援活动，从而改善粮农组织紧急计划的质量和相关性。然而，对于生计方法的作用仍缺乏认识。

建议：粮农组织应当继续为恢复活动制定快速磋商过程和生计方法，但也应当考虑到因经常受到时间限制而出现延误的危险。应当有选择地促进跨部门举措，协同作战将弥补额外的费用、时间和复杂性。

对自然资源的影响

16. 总的来看，由粮农组织负责分发的渔具符合可持续捕捞规范。粮农组织在印度尼西亚水产养殖恢复方面所采取谨慎方法是适宜的。鉴于所有参与者的积极响应，人们对过度捕捞能力可能产生的负面影响表示关注。虽然在某些地方已经

出现有害的做法，但是目前尚不清楚所有伙伴负责替换或修理的捕捞设备是否会逐步加重不可持续的渔业状况。

17. 在林业方面，沿海森林（人工红树林、其它沿海森林以及斯里兰卡城市树木）的恢复工作在所有取样国家进行第三次“实时评估”期间仍处于早期阶段。

向重建和发展过渡

18. 各国政府和其他利益相关方承认粮农组织在推动从紧急情况向长期重建和发展有效过渡方面所拥有的巨大和特殊能力。在评估所涉及的每一国家，粮农组织的紧急和早期恢复工作都从不同程度处理了长期问题，而且编制了一系列长期项目概念说明。然而迄今粮农组织还未能动员充足资金去落实其海啸恢复计划。

II. 详细概要

A. 背景情况

引言

1. 2004年12月26日在苏门答腊岛以西海域发生的一次强烈地震和多次余震在整个印度洋引发了一系列海啸，给沿海社区和基础设施造成了严重损失。受灾最严重的是印度尼西亚、斯里兰卡和马尔代夫。马来西亚、缅甸、孟加拉国、索马里、肯尼亚和坦桑尼亚等国的受灾程度略轻。海啸吞噬了近30万人的生命，其中大部分是印度尼西亚和斯里兰卡人，使之成为有史以来最致命的自然灾害。大约200万人的生计受到影响，许多人无家可归或得不到充足的水、卫生、食物或保健服务。

2. 在所有国家，渔业是受影响最严重的部门。在印度尼西亚和斯里兰卡，灾害给船只、港口和鱼塘造成广泛破坏，几乎使该产业瘫痪，而且使靠它生存的人口的生计严重受损。农业受到的打击则涉及海水侵蚀、沿海灌溉及排水设施被毁坏或淤塞，对咸水敏感作物和果树的破坏，以及土壤、井水和地下水的盐化。沿海森林也受到影响。

3. 这一前所未有的紧急情况亦收到同样前所未有的来自全球捐助国和私人的响应。总的承诺和捐款估计为150亿美元，其中绝大部分为私人和基金的捐款。

对粮农组织应对措施的现实评估

4. 为了评估粮农组织的海啸救援活动，制定了一项“实时评估”计划，为计划管理人员提供计划关键时期的反馈。“实时评估”的制定旨在：(1) 向粮农组织管理层提供有关战略和业务成就及制约因素的快速反馈和指导意见；(2) 提供责任说明；(3) 确定差距或意外结果；和(4) 汲取有关粮农组织在及时并充分应对突发自然灾害能力方面的经验教训。“实时评估”涉及三个国家（印度尼西亚、斯里兰卡和泰国）的样例，它们是海啸援助的主要对象国（占粮农组织资源总数的78%）。“实时评估”包括2005年至2006年期间在救援措施初期、中期和后期开展的案头研究、实地调查和三次评估任务。在第三次评估中添加了马尔代夫。“实时评估”的重点根据新出现问题和计划相关方对信息的需求予以灵活掌握。

B. 粮农组织海啸应对措施综述

“实时评估” 取样国家中的海啸应对措施

5. **印度尼西亚**：粮农组织为印度尼西亚筹集了 2 900 万美元，达到粮农组织对所有海啸受灾国家预算拨款的最高水平。大约 1 400 万美元投入捕捞渔业，主要用来提供船只、发动机、捕捞和加工设备，以及水产养殖方面的鱼塘恢复和投入物发放。在农业部门，大约 1 100 万美元被用来支持设备、牲畜和投入物的分发，较少部分采用以工兑现的办法用于清理稻田。额外资金对跨部门活动提供支持。另有 120 万美元由芬兰支持的区域林业项目进行分配。粮农组织帮助开展损失和需求评估，起草农业和渔业部门重建战略，通过协调会议和研讨会提供技术援助，为减少由非政府组织和其他伙伴建造的船只而对造船数量进行调查，提倡提高造船标准并培训造船工人。最初，粮农组织在印度尼西亚开展的活动遇到一些行政管理方面的问题，这些问题在 2005 年年底得到解决，大大加快了 2006 年的交付工作。

6. **斯里兰卡**：粮农组织为斯里兰卡的海啸后恢复工作提供了 2 500 万美元的支持。此外，芬兰林业项目还向该国拨款 75 万美元。大约 70% 的资金用来支持受灾最严重的捕捞渔业，即修理并购买渔船和发动机，提供渔具，主要是渔网。在农业部门，粮农组织向 80% 左右的受灾农民分发了投入物、工具、设备和牲畜。该计划主要通过政府机构实施，但是也同若干非政府组织合作。在斯里兰卡，渔业和农业领域所开展活动的主要部分是能力建设。粮农组织协助制定渔业和农业部门海啸后重建战略。粮农组织对斯里兰卡部门协调工作的支持引人注目，如粮农组织对非政府组织和其他伙伴的活动进行定期调查，目的是尽可能减少导致捕捞能力过剩的危险。

7. **泰国**：考虑到其他受灾更严重国家的相对需求以及政府自筹救援资金的能力，粮农组织在泰国的救援力度明显较小。在 200 万美元的救援资金中，大约三分之二用来支持采购捕捞设备、鱼苗、修船材料和发动机（以贷款形式）。余款的大部分被用来提供投入物，支持作物和畜牧生产，在一些情况下用来支持在农民中开展生计多样化活动。粮农组织在泰国的救灾工作基本上由粮农组织亚太区域办事处负责，包括需求评估、项目文件编制和执行过程。在整个救灾过程中与政府保持密切关系，而且随着粮农组织的援助工作朝着政策咨询、深入评估和长期恢复及重建的规划方面转变，在 2005 年和 2006 年期间与非政府组织、研究和学术中心逐步建立了伙伴关系。与其他国家相比，协调活动开始较晚。助理总干事一级的区域办事处要比驻国家代表处具有更高的权限，这大大促进了在泰国实施的工作。

8. **马尔代夫：**粮农组织在马尔代夫的救灾资金总额大约为 420 万美元。这里面包括拨给渔业的 200 万美元，主要用于小船的建造和分配，以及向自费修船的大型船主提供渔具。大约 220 万美元被用来采购和分发含有各种投入物和手工工具的农业生产资料箱。另外 50 万美元由芬兰林业项目提供。粮农组织的主要目的是通过提供资本资产和投入物来帮助恢复生计。马尔代夫的地理情况对紧急救济行动是一个特别的挑战，其主要特点是遭受海啸破坏的社区地点分散。在该国 199 个有人居住的群岛中，居民不足 500 人的岛屿占三分之一。粮农组织还提供了具体的培训、规划和政策支持。

筹措资金和指定用途

9. 截至 2007 年 2 月，粮农组织筹集了大约 7 700 万美元用于海啸救援工作。其中超过 6 000 万美元用来支持在“实时评估”所涉及的四个国家中开展的活动。从许多非传统捐助方那里收到捐款，其中包括一些私营公司。粮农组织获得了通过联合国紧急呼吁输送的全部资金的 5.5%，以及整个海啸后供资总额（估计为 150 亿美元）的约 0.5%。

10. 实时评估认为，各国和各部门的资金分配基本适当。渔业获得了为海啸救援筹集款额的三分之二。截至 2006 年 8 月，包括硬性承诺在内的总的资金交付率为 65%，而考虑到情况的影响范围和复杂程度，取得这样的绩效还是合理的。总支出中有一半用来采购设备和投入物。

11. 与以往救灾相比，捐赠者的支持一般更具灵活性，一些捐赠方允许将资金分配给广泛的部门或地理区域。但是，许多捐助者仍然表达了对地理、部门和/或其他方面的选择或限制，通常要求为每个捐助方起草、批准和管理若干项目。通过联合国紧急呼吁提供的资金必须在一定时间内使用（从 6 个月逐渐延期至一年，然后至 18 个月）。这一时限给为粮农组织正在实施的生计恢复计划的供资造成严重问题，并不利地影响了救灾工作。

12. 由粮农组织最近创建的紧急情况 and 恢复活动特别基金（SFERA）在加速项目实施和满足尚未供资的战略需求方面（例如，需求评估或建立紧急反应协调小组）发挥了重要作用。从整体上看，该特别基金收到了用于海啸救援的约 1 000 万美元，以及在捐助方资金到达之前用来资助采购活动的 500 万美元预付款。这有助于比较快速地部署专家和尽早开始实施项目。尽管如此，特别基金仍采用复杂、手工和特殊过程，其部分原因是紧急行动及恢复司使用基金的方式已经发展并超出了其最初的范围。有必要在会计系统实现自动化之前确定会计和报告的工作要求。

13. 粮农组织从其技术合作计划中提供了大约 150 万美元。在海啸发生后的一周内制定并批准了四个技术合作计划项目，帮助马尔代夫、泰国、斯里兰卡和印度尼西亚快速编制计划并建立办事处。

14. 尽管粮农组织得以为其早期恢复计划筹集数量非常可观的款项，但是为长期重建和发展活动提供的资金却不足。这可能部分地反映了捐助方的优先重点，以及与之前发生的灾害相比，对一个被认为供资过度的紧急情况感到一种援助“疲劳”。

建议 1: 粮农组织应当对紧急情况和恢复活动特别基金 (SFERA) 的业务范围和粮农组织管理层、个体捐助者和管理机构的报告要求进行审查，而且应当实施包括建立财务系统在内的适当解决方案，从而实现会计工作的自动化。

建议 2: 粮农组织应当继续提高捐助方对于紧急情况和恢复活动特别基金的作用、灵活性的优势和制约因素的代价等方面的认识。紧急行动及恢复司应当更清楚地意识到在接受一些捐助者条件时所承担的风险，而且应当通过拒绝含有太多附带条件的供资建议的办法来不时传达适当的信息。

建议 3: 粮农组织和其他参与生计恢复活动的机构应当争取联合国人道主义事务协调办公室 (OCHA) 和机构间常设委员会 (IASC) 统一呼吁提供更长的时间期限，理由是旨在挽救生命且依靠易于量化和储存“箱”的人道主义/救济援助与为恢复生计和粮食安全而提供的更为复杂的支持活动之间存在着差异，而且后者还涉及为受灾社区提供物资，这类物资会由于灾情不同而变化。

粮农组织各单位之间的协调

15. 在救援工作中，粮农组织总部和亚太区域办事处都发挥了重要作用。亚太区域办事处负责管理粮农组织在泰国的工作并在区域一级发挥了巨大战略作用，包括制定一系列准则（如水产养殖和盐碱地开垦）和向各国及粮农组织紧急计划伙伴提供技术指导和支持。亚太区域办事处通过与区域机构互动、交流区域范围获得的经验以及从区域内部筹措资金等工作，做出了额外的贡献。在农业方面，技术监督工作的职责由总部下放到亚太区域办事处。在林业部门，向曼谷派遣了一名技术官员，负责救援工作（主要通过芬兰的区域项目）。相比之下，尽管 2006 年向曼谷派遣了一名渔业联络官员，但由于在渔业产业方面的能力不足，因此渔业部没有向亚太区域办事处转交技术监督职责。

16. 在粮农组织总部举行三类协调会议：(1) 助理总干事海啸小组会议，由各部的助理总干事和相关人员参加；(2) 具有技术职能的海啸技术委员会，为计划的编制和实施提供支持；(3) 海啸技术委员会和粮农组织实地办事处（亚太区域办

事处、斯里兰卡和印度尼西亚）之间举行的电视会议，帮助协调总部和实地一级开展的工作。一些与会者认为，规模较小、重点更突出和非正式的会议构成了高效率的决策论坛。“实时评估”发现，通过这些会议很早便确定了本报告中所分析的大多数问题（如协调、物质投入和技术支持之间的平衡、行政管理上的挑战），这些问题有可能在后来发展成严重问题。然而，令人吃惊的是，尽管这些重大问题在很早时就已经提出来，但却未能得到详尽的分析和解决。

17. “实时评估”发现了“不连贯”的情况，有必要在总部与实地办事处之间和总部内参与海啸救援工作的部门之间加强交流、协作，有时还需要发扬团队精神，同时将分散的，以项目为基础的损失评估、资金筹集、项目规划、实施和报告等方法联系起来。这种“机构不连贯”情况普遍存在于救灾的各个阶段，同时还伴随财政方面的不利因素以及这样一个现实，即粮农组织渔业部最初与紧急行动及恢复司之间很少有工作关系。为协调粮农组织海啸救灾工作而专门成立的助理总干事海啸工作组讨论了若干战略问题，但是没有制定出具有一致目标的全组织战略。特别是从紧急情况 and 立即恢复阶段向重建和发展阶段的过渡本应作出更明确的规划。随着受灾社区逐步恢复其生产手段，灾害救援工作开始时采用的相关技术和方法在后来可能出现不足。需要在紧急情况方面采取一个更加务实的方法和有效的全组织战略制定机制。

建议 4：有必要建立高级别的全组织协调小组，制定全组织的共同目标和战略，并促进各单位之间的有序协调以及从早期恢复向长期重建和发展的平稳过渡。

C. 计划制定和管理

损失和需求评估

18. 在海啸发生后的前二周，主要工作集中在快速实地调查方面，各工作组编制了大部分“猜测估计数”，并根据有限的实地考察和很多假设及二手数据进行的损失和需求评估。随后开展的第二阶段评估工作结构性有所提高，在更加广泛的实地走访、直接考察和主要调查对象访谈期间，将二手数据与原始数据的收集结合起来。

19. “实时评估”确认，本组织在早期评估中所运用的技术专长普遍受到赞扬：粮农组织采取了快速行动，在相关政府和其他多边组织的协作下，帮助各国政府开展初步评估。但是由于评估工作组中缺少有经验的规划或计划实施人员，因此导致在最终需求评估报告中未能涉及计划编制的主要成分。大多数早期评估都是按照部门和分部门的技术线路做出的单个分析，没能够涉及总体的、跨部门

环境、社会和生计问题。由不同技术司批准或发布的多项评估报告出现延误，而且一些评估报告未被很好地交流和传播。一个值得注意的例外是粮农组织投资中心在斯里兰卡和印度尼西亚领导开展的损失和需求评估，它们被较好地接受和向伙伴传播，并最终对恢复战略草案的编制提供了支持。

20. 在整个灾害反应期间，粮农组织一直试图通过多项恢复评估，对斯里兰卡和在较小程度上对印度尼西亚渔业部门的逐步恢复实行监测。这项工作帮助确定社区在从最初灾害打击中逐渐恢复过程中不断变化的需求，这一努力已经得到伙伴的关注和好评。然而，这类评估的结果应当得到更连贯地传播，而且应当扩展到农业部门。

建议 5：粮农组织应当在大规模紧急行动中针对其职责范围内的各个领域开展多学科、全面的巡视和需求评估，通过一份综合性文件将评估结果通报给所有伙伴，而且实施工作应当力求在粮农组织所有技术司以及国家机构和国际组织的合作下进行。

建议 6：在时间和能力允许的情况下，需求评估报告应当争取包含(1) 在损失评估基础上并超出其范围开展的，以未受到破坏并可以被用来启动恢复工作为目标的主要资产调查；(2) 针对受灾害影响的市场链中非生产部分的分析；(3) 受灾最严重和弱势群体的识别；以及 (4) 所建议的粮农组织作用和优先重点与其他单位负责的该部门广泛需求之间的明确关系。

建议 7：在海啸救援和其他方面，粮农组织应当在灾后两到三年期间，定期对其职责范围内的各领域开展恢复评估。

项目的编制、务实的方法和战略的制定

21. 在海啸后发生仅 11 天之后并赶在任何正式评估完成之前，需要将给联合国紧急呼吁的建议提交给联合国人道主义事务协调办公室。大多数早期项目文件是从过去编制的紧急项目文件中快速提取的，而没有将需求评估作为基础。一些项目的编制只是利用了从实地办事处收到的有限反馈信息和国家政府的有限参与，在一些情况下导致了在国家一级对项目的批准和实施出现延误。尽管如此，在随后阶段中项目的制定工作更加注重具体情况，更加多样化和更富有战略性。虽然最早期的项目以提供“硬件”（救济物资）为重点，但随着时间的推移，明显可以看到，重点逐步转向“软件”活动（能力建设、技术援助）和包括受益人在内的利益相关者的更广泛参与。然而，以生计为基础的方法在阐述当前和未来需求以及在开发社会资本来帮助管理自然资源和社区财产方面的重要性至今没能得到充分的认识。

22. 虽然与过去粮农组织实施的紧急行动相比，海啸救援有很大不同，而且涉及更多技术援助，但是旨在帮助个体生产者恢复某些实际生产性资产（种子、肥料、牲畜、船只和渔具）的活动仍占主导地位，被忽略的是：(1) 社区基础设施（排灌沟渠、鱼的上岸地点）；(2) 遭受海啸严重破坏的价值链上非生产部门（如销售）；以及(3) 诸如能力建设或协调等“软件活动”。在应对实际和紧迫需求方面，物质援助帮助重建生计。它还向受灾社区、其政府和捐助者作出承诺并建立信任。然而，物质援助并不一定能体现本组织的相对优势。尽管有许多其他组织有能力分配生产投入物，但粮农组织在其职能范围内提供优质政策咨询、技术知识、能力建设和协调服务方面占有独特地位。有鉴于此，紧急情况下的技术援助不能像传统发展援助那样依赖同一种方法和形式。能力建设应当做到快速、简单、自己动手，而且重点是主要能力需求。政策问题一般比较紧迫和重要，但是在令人瞩目的灾后情况下，它也比大多数发展情况更具政治风险。

建议 8：粮农组织应当通过分配新的设备或修理被破坏的设备，在救援工作初期帮助改变粮食生产者的资本结构。诸如种子或肥料等简单生产投入物的采购应当在此之后逐步停止。

建议 9：粮农组织应当有必要进一步强调对政策咨询、协调、全部门监测、社区和机构能力建设的支持，但也应当重视提供更为多样化的“硬件”，如小型基础设施和整个食物和价值链的恢复。

建议 10：在提供技术援助时需要认识到紧急情况 and 重建工作节奏较快的特点：(1) 将能力建设的重点放在与其他援助提供者的主要能力差距上；(2) 确保政策咨询和能力建设活动做到简单、重点明确而且亲自参与；和(3) 在提供政策咨询方面随时承担政治风险。

监测和报告

23. 尽管在农业部门存在例外情况，但总的来讲，对粮农组织海啸救援工作的监测力度不够。这导致一些问题未能被及时发现。如果授权一个专业调查员小组来开展受益人调查而不是要求执行伙伴去收集数据，其结果可能会更加有效。后一种办法会降低数据质量（执行伙伴往往缺乏数据收集和分析的专业知识）而且存在利益冲突（报告低满意度对执行伙伴会不利）。

24. 加强监测过程将有助于粮农组织管理其恢复计划并改善报告工作，方法是提供所需的有关实施进展和受益人一级成果方面的数据。实时评估小组采访的捐助国代表普遍对通报其资助活动进展情况的程度表示满意。然而，所采用的渠道往往是非正式的，通过会议和简短的特别临时报告形式。正式进展报告或最终报

告只是在 2006 年中期才开始编制。在印度尼西亚，有关计划的信息通过优质季刊提供，其他国家亦可采用同样办法并扩大分发范围。

25. 实时评估发现了一个令人鼓舞的趋势，即解决宣传和能见度问题的力度得到不断加强。采用了各种方式传播粮农组织的信息并提高其干预行动的能见度：路边广告牌、体恤衫和帽子、国家媒体以及业务通讯等。但是在国际媒体中，对粮农组织海啸救援工作的宣传仍处在最低限度。

26. 由环境及自然资源处制作并张贴在粮农组织海啸网站上的海啸图表构成了潜在有益的产品，应当在国家一级并通过联合国人道主义事务协调办公室的信息中心和救灾网（ReliefWeb）更广泛地进行传播。

建议 11：粮农组织应当为每类干预活动制定标准的监测过程，包括简单的执行伙伴报告系统、委托由训练有素的第三方调查员组成的小组定期开展的受益人调查、计划执行地区和结果的基本情况绘图，以及对计划地点的经常性考察。

建议 12：粮农组织应当在今后的危机中提供较长期的绘图和遥感服务，重点放在救援活动开始时的损失评估，之后的重点则是基本农业生态的分区，其目的是对恢复活动的援助和当地生计之间的联系提供支持。该项工作应当在人道主义信息中心的合作下并通过救济网上张贴的图表予以实施。

D. 执行能力和效率

27. 实时评估所确定的许多困难，其根源在于本组织的执行能力较低，权力过于集中和官僚程序。粮农组织在这方面的绩效被认为不如联合国其他专门机构。在海啸救援计划中所发现的诸多薄弱环节很有可能而且通常肯定在其他紧急情况中重复。不是所有这些妨碍因素都源于僵化的行政管理程序。在某些情况下，紧急行动及恢复司在组织办公室结构、向实地办事处下放决策权力和提供财政自主权的能力方面的能力也往往不足。

28. 紧急计划的节奏比较快、业务量大，因此无法通过总部进行遥控，总部的职责是制定优先重点和确立反应和退出战略，而非实施计划。泰国的例子说明，与大部分行政管理过程由总部负责的做法相比，一个有经验的、有执行能力的和掌握适当权限的粮农组织代表处能够更快和更有效地实施紧急情况救援行动。

建议 13：粮农组织应当给予其驻国家代表处更大的协议书和采购权限，每桩交易的最高额度不超过 10 万美元，综合大规模紧急活动预备金帐户，以及将紧急项目包括在代表处的业绩评估标准中。

建议 14: 与此同时，粮农组织应当继续对国家一级的行政管理技能、执行能力和管理机制进行投资。

人力资源

29. 在前几个月里人员安排相对较快：紧急协调人员和其他主要工作人员在 1 月初之前便被派往区域。大部分问题发生在随后的几个阶段中。粮农组织没有向实地派遣长期高级执行和技术官员，而是聘请了一些不熟悉粮农组织项目管理程序的技术顾问并由总部派出的工作组提供支持。国际和国家工作人员的服务被强制性中断给计划的实施以及维持机构记忆和与伙伴的固定联系造成严重的问题。即便按照常规提出免除该规定的要求，但是编写这些免除声明需要很长时间。在印度尼西亚，粮农组织发现很难聘请和保留一套高级国家人员和顾问班子，这严重阻碍了粮农组织在那里的救灾活动。减少实地人员空缺和周转以及紧急行动处用来管理职工和顾问合同的时间是提高计划交付质量的先决条件。

建议 15: 就重要的紧急和恢复计划而言，紧急行动及恢复司和各技术部应当争取向实地一级派遣有经验的工作人员。这应当是紧急行动及恢复司执行官员职责的一部分。

建议 16: 紧急行动及恢复司应当在现有条件下尽可能采用最长的 11 个月的合同。此外，强制性中止顾问合同的规定应当在紧急项目中予以免除，而且国家顾问和工作人员的招聘应当始终由实地方面负责。

建议 17: 紧急行动和恢复协调组（ERCU）团队的最佳构成应当确保国际和国家人员（大量具有足够资历和权力的国家人员）之间，以及年龄较轻和较大人员之间的平衡，以实现热情与经验的协调，而且还应当扩大到不同的对象群体。

采购和投入物供应

30. 在投入物的提供速度和所供物品的良好技术性能方面，各国情况不尽相同，取决于一系列外部因素和特定国家采取的采购战略。与农业相比，渔业部门的采购活动通常更复杂，成功的机会更少，其主要原因是任何特定国家中使用的渔具种类繁多且复杂。大部分渔业用品并非“成品”，必须由供应商花费时间来组装。

31. 当地采购通常被认为是较好的办法，因为其效率高、速度快而且能够促进地方市场和供应链的恢复。然而，不是总能做得到这一点。在印度尼西亚和斯里兰卡，采购组未能达到其目的，原因是预先没有确定技术规格和供应商。提高各

实地办事处的采购能力似乎是较理想的办法。交货方面的过大压力和过于乐观的时间表有时候会导致采购物品质量低劣。如果采购的是活物(鱼苗、苗种、树苗),风险则特别高。在某些情况下,储藏和处理不当会导致出苗率或成活率低下。

32. 采用“首要因素”的方法进行招标评估(根据事先作出的规定,对最佳竞标条件或最快供货时间进行评估)过于简单和僵化,有可能造成因规定而被迫作出非最佳选择。粮农组织许多单位参与要求、批准、发布和评估招标和标书方面的工作,从而延长了这一过程。分开订货可能比批量采购费用高一些,但却给予更大的灵活性。与可能承担的风险相比,从大规模批量订货节省的资金一般不是很多,这些风险包括:(1)大规模国际采购的交货往往出现延误,以至于交货时,受灾社区已经从其损失中恢复过来;和(2)当大规模国际采购未能成功或停止时,它会影响整个计划的实施。当地采购能够促进地方市场的复兴,但是需要有迅速付款的能力,因此实地需要具备强有力的财政能力和权限。

33. 若要符合受益人在技术和经济方面的需要,提供实用和不实用的物品往往是关键。即便受益人能够通过改造部分结构或设计来使设备适应其需求,但是这种改装成本需要家庭动用本来可以被更好地用于灾后活动方面的有限资金。要确保供应物品符合受益人需要的最佳和最简单的办法或许是通过粮农组织已经在非洲实施的优惠券计划和/或投入物集市,让海啸灾民自己决定他们所需的资源。

建议 18: 为了协助采购基本物品,紧急行动及恢复司应当为应对灾害而快速建立办事处配备标准设备(一体化办公设备:保安/最低可行安全标准、车辆、电信、计算机、办公规程和业务手册)。

建议 19: 应当按照不同的预定标准对投标进行分析,包括对粮农组织投标所作的跟踪记录。

建议 20: 将大型采购计划拆分成较小和可较快落实的批量是在定期恢复评估基础上进行订货的,将能够降低采购失败或延误的风险,并有助于逐步测试和调整计划的实施模式。

建议 21: 应当改进培训材料的编制并向在实地工作的地方和国际人员提供更深入的采购培训。

建议 22: 在快速紧急行动/早期恢复计划方面,驻国家办事处如果具备所需的技术能力,应当被授权对将采购的物品作技术上的核准。但是,如果驻国家办事处尚不具备这种技术能力,则应当建立这种能力,其方法是在计划的相关阶段从总部向国家派遣相应技术官员,或聘请可以信赖的国家人员兼职工作。

建议 23: 粮农组织应当与非政府组织伙伴和各国政府合作，继续就市场采购开展大规模优惠券计划的试验。

E. 与伙伴合作

部门协调

34. 农业部门紧急情况和早期恢复援助的协调工作已成为粮农组织的传统职能。在海啸救援中，一些利益相关方期望粮农组织在渔业和农业领域中发挥有力的协调作用。各方均感到有必要开展协调工作，因为海啸灾害促使大量私人 and 公共资金流入，而且数以百计的非政府组织、私营组织、捐助者和机构迅速涌向受灾的海岸线。根据粮农组织紧急协调员的职责范围、经验和授权以及可获得的资金情况，粮农组织在实施评估所涉及的四个国家分别发挥了不同的协调作用，其中在斯里兰卡的工作最为有效，印度尼西亚的情况略差。尽管在最后的分析中，粮农组织没能有效管理整体海啸恢复工作或未能控制捕捞物资的过量供应，但粮农组织雄心勃勃的计划得到了政府的大力支持并受到主要参与者的广泛赞赏，因此明显提高了知名度。在印度尼西亚，粮农组织在协调方面的努力被认为是有益的，而且国际供资机构和非政府组织对与政府机构的联系表示赞赏，但这些努力不够正规和广泛。

35. 协调几百个拥有各自捐助者和独立行动的非政府组织及慈善机构的活动是一项很难完成的任务。关于非政府组织是否应当予以更好管理而不是自愿参与的问题仍有讨论余地，因为独立性是他们的主要优势。

36. 通过部门、多方利益相关者协调论坛将政府和非政府参与者联合起来，联合国专门机构在帮助协调复杂的救援活动方面的相对优势在海啸救援行动中再次得到体现。从知名度和有效性方面来看，如果坚持在整个救灾过程中开展这类部门协调论坛，其效果很容易超过提供物质援助。然而，当地一级（地区、区域等）的协调工作最好通过由地方政府和/或联合国人道主义事务协调办公室主持的有经验和以地区为基础的论坛来推动，这样可能避免当地论坛的大量增加。可论证的一点是，跨部门和以地区为基础的论坛最适用于地方一级，而部门协调则最好在国家一级实施。

建议 24: 粮农组织应当在其职责范围内继续召开国家协调会议。这些会议应向所有参与者开放，并应当得到有力的支持，而且应当保持其中立性、参与性，并确保有完整的文字记录以及将需要协调的问题作为重点。应当尽快确立政府作为主席或共同主席的地位。

建议 25: 在每个国家或每次危机中，粮农组织及其伙伴应当努力逐步加大协调的力度，从信息交流开始，逐渐向宣传、项目和政策文件审查、标准制定方向发展，并最终促进创新的协作。

战略和执行伙伴

37. 为了实施其海啸救援活动，粮农组织与广大的利益相关者和组织建立了伙伴关系，其中包括受灾国政府、捐助方、非政府组织、学术机构、联合国其他机构和国际供资机构。事实证明，在与一系列地方、国家和全球各级的政府和非政府参与者建立联系并开展合作方面，本组织的能力应当予以大幅度调整，以便进一步发挥其潜力。大规模人道主义计划的政治性可能很强。利用政府和非政府伙伴的做法非常有利于促进中立性和透明度。

38. 在所有国家，政府在指导和有时共同实施粮农组织资助的项目方面发挥了突出和普遍有益的作用。受益人的选择过程大多受中央和地方政府的影响。在斯里兰卡和马尔代夫这一影响最强，而在印度尼西亚则最弱。

39. 与非政府组织关系的密切程度可被认为是与政府的关系成反比。在斯里兰卡和马尔代夫，非政府参与者几乎没有机会发挥作用。泰国的情况则比较平衡。而在印度尼西亚，粮农组织大部分计划通过与国家和国际非政府组织合作开展，至少在 2005 年是如此。国际非政府组织（在签约、报告和管理能力方面）显示出的优势超过国家的能力，但它们也同样具有弱点（对当地情况不够熟悉、与社区和领导的联系薄弱）。有关选择当地或国际非政府组织提供粮农组织援助的决定主要和相应地基于务实的考虑，取决于非政府组织与粮农组织合作的能力和兴趣。

40. 传统的组织和以社区为基础的组织也是执行工作的合作伙伴，这可能是海啸救援工作最初的特点。在这方面，印度尼西亚的计划值得注意。尽管如此，在试图与那些没有银行帐户而且英语知识有限的小型和非正式组织签订合同时遇到了较大困难。根据现行的粮农组织程序框架，与当地小型组织签订合同最好通过机构完善的正式非政府组织来进行。

41. 许多教育和研究机构也参与了粮农组织的救援活动，它们主要负责提供培训、调查和研究，但是也提供来自斯里兰卡省一级研究中心的种植材料，并帮助在印度尼西亚挑选船只的受益人。利用当地能力，并在必要时辅以外国专家，不仅具有短期成本效益，而且还被证明是建设当地减灾能力的最佳途径，比长期的那种干中学的方式要好。

42. 与国际供资机构（世界银行、农发基金和亚洲开发银行）合作制定斯里兰卡和印度尼西亚的恢复战略被认为是非常有益的，但应当与粮农组织的各技术部

更好地进行协调。在斯里兰卡和泰国，与联合国其他机构的合作力度很大，但是印度尼西亚的情况则略有差距。

43. 协议书是粮农组织为某一具体目标与公共机构或民间社会组织签署服务合同所使用的工具，类似一份项目文件，其中粮农组织作为捐助者，另一方作为执行者。协议书通常需要从罗马总部的技术司给予技术核准，而且可以根据粮农组织驻国家代表处所拥有的授权在地方进行签署（泰国为 10 万美元，其他国家为 2.5 万美元）。超过 2.5 万美元的批准书曾出现明显延误，在有些情况下严重影响了项目的实施。批准书通常被认为是一份没有灵活性的文件，需要对伙伴开展的活动进行非常详细的描述，而有时无法清楚地确定具体活动。在合同签字之后对协议书进行修正引起很多争论，耗用了大量时间。协议书的形式给伙伴关系造成一定的官僚主义问题，在这方面，粮农组织仅仅是向服务提供方转包一项活动，而不是与伙伴分担风险和利益。

建议 26: 作为在今后紧急行动中加速初期项目执行工作的一个方法，应当与国际非政府组织探讨签署备用伙伴关系协议的可能性。

建议 27: 在多数情况下，协议书应当由一个新的，更简单的项目文件形式所替代，将有限制性质的附属细则作为附件，目标和实施模式则放在最前面。文件应当只允许进行实物捐助，列出执行伙伴的贡献，并强调这是一项由粮农组织与一个或多个伙伴共同开展的工作。

建议 28: 应进一步开发向世界粮食计划署和联合国联合后勤中心转包合同的做法，以提高粮农组织的后勤能力，而且还应当尝试与粮食署共同作出安排，转包若干合同和采购职能。

F. 粮农组织海啸救援工作的质量、适宜性和影响

44. 总的来讲，通过各种资源分配以及通过能力建设、协调和技术援助，粮农组织的海啸救援工作向大约 10.6 万个家庭（农民、养殖者和渔民）提供了帮助。粮农组织能够令人信服地对“实时评估”考察的所有国家农业部门的需求做出反应，通过分发大体适宜的种子、树木和工具，帮助大部分受灾农民恢复其资本资产和生计。除印度尼西亚以外，农业部门的损失比渔业部门要轻得多，因此工作上面临的困难也较小。但是，在印度尼西亚和斯里兰卡，本组织基本没有参与解决与排水和盐碱相关的问题。这些与海啸紧急情况有关的问题需要创新的干预措施，超出了目前“传统的”种子和工具分配模式。

45. 在渔业部门的业绩略有不足。两个部门的差距主要反映了粮农组织在农业领域紧急情况中所拥有的广泛经验，而在渔业紧急情况下则经验不足。应当开发

新的模式，并根据受海啸影响国家以渔业为基础的产业和生计的需要及不同性质分别制定。斯里兰卡渔业部门的重建工作将部门协调、技术援助和普遍适宜资源的修理和分配结合起来，显示了最富有创造性而且令人信服的成果。在印度尼西亚、泰国和马尔代夫，粮农组织对渔业部门重建所作贡献的相关性和效果较差。尽管其他参与者对促进海上安全和良好规范的一些有益方法进行了测试，但粮农组织的计划及其对捕捞渔业和水产养殖其他伙伴的影响不如在斯里兰卡那样明显，而且有可能被其他组织实施的大量活动所掩盖。

46. 粮农组织对林业部门的支持力度较小而且来得较晚。粮农组织在该部门的作用可能不及其他组织，主要是在印度尼西亚推行复杂的政策所出现的问题（绿化带、为重建开采木材）。粮农组织有关木材的政策立场已在早前阐明。情况在2006年有所改善，因为粮农组织在印度尼西亚传递了一个明确的信息，即在海啸发生之前由红树林覆盖的地区挖掘新鱼塘将造成生态危险。

选择受益人

47. 资产恢复项目旨在实现两个明确但有时相互冲突的目标：(1) 通过帮助有能力和经验的财产管理人来迅速和有效地重建经济；和(2) 根据经济状况较好的人能够自助的假设，帮助社会最弱势群体战胜灾害。在计划文件中很少注意到这种矛盾。根据定义，包括补偿个人财产损失在内的活动旨在帮助社会中相对富有的人口部分，即在灾前便拥有财产的那些人（土地拥有者、船主等）。

48. 下面列举支持两项目标的有效论点。有经验的企业家比没有经验的人更有可能成功管理其企业并创造就业机会。因此，只向通常缺乏复杂资产管理经验的但依赖就业和家庭迁移来维持生计的穷人提供支持，有可能被证明是起反作用的。另一方面，较富有的人往往拥有更多获得正式或非正式信贷的机会，而且/或者有可能保留了充足的资金来自己重建其企业。将弱势群体排除在外将会导致贫富悬殊并加剧已经存在的不平等状况。

49. 在农业部门，所有国家的社区试图将粮农组织的援助进一步扩大到项目文件所预期的范围以外，其做法是在容易拆分的情况下（种子、肥料），使比预期大得多的受益人群体分享援助物品，作为帮助维持社会和谐并与其他被认为同样受损失村民共享的一个办法。这一趋势还体现在大型财产方面（如拖拉机、奶牛），因为一些受益社区采用财产集体所有制，目的仍是减少冲突。然而，这种共享或重新分配财产的趋势仅限于旨在恢复自给自足活动（稻谷、小型蔬菜生产和部分畜牧生产）而提供的财产，但是其实施规模大大小于商业性和竞争性领域（商业蔬菜生产、鱼品干燥以及渔船和渔具）。在后一种情况中，较难防止资源

被富裕人口占有的情况。结果是，与农业部门相比，渔业中对受益人的选择通常更具争议，因此更加困难。

50. 如果所分配的资源是可以共享的，不是很昂贵，而且能够促进自给自足活动的（如部分种子、工具和肥料），似乎没有理由花费更多时间和金钱来开展复杂的受益人选择过程和遵循严格的标准，因为社区有可能使用自己的标准，在其成员中对物品进行重新分配。

51. 妇女未能获得足够的重视，其主要原因是大部分损失发生在渔业部门，而粮农组织选择的重点放在替换渔民的渔船和渔具方面。但是，在斯里兰卡开展的营养培训活动涉及 2 000 名受益人，几乎全部是妇女，而在印度尼西亚对从事鱼品干燥处理人员的支持中，受益人有 30%为妇女。在农业部门，实时评估工作组采访的妇女认为，她们获得了充分的帮助。已经开始有步骤地将寡妇作为主粮作物等投入物的受益人，而且在经济作物方面，妇女都在受益人口中占较大比例。

建议 29： 必须将包括妇女和最贫困人口在内的弱势群体的全组织承诺变成行动。那些遭受灾害打击的，由妇女从事的活动所获得的支持应当与男人得到的支持相同，而且女户主家庭应当获得公平的财产分配。在其投入物分配计划中，粮农组织应当在努力帮助社会最贫困人口的同时，照顾那些为穷人提供就业机会的较富裕群体。有时这意味着向穷人提供获得他们在灾前所没有的资产的机会，其条件是他们有能力很好地予以利用。

建议 30： 对于小型或可共享资源（如种子、工具和肥料）而言，由非政府组织协助并吸收地方官员和社区成员参与受益人选择的简单过程通常应是符合要求的。

建议 31： 如果资产费用很高和/或不可能被再分配，和/或其过量供应可能导致不良后果，那么便应当谨慎规划、实施和监测受益人的选择过程。中立的第三方应当对由当地主管单位和村领导提供的受益人名单进行系统的核查。对于贵重的资产，粮农组织还应当继续尝试在少量受益人之间作出共享安排，因为这种方法在海啸救援中似乎收到了较好的效果。

对资源资源的影响

52. 粮农组织分配的渔具基本符合可持续捕捞规范，不应当导致严重问题。粮农组织在印度尼西亚开展的水产养殖恢复计划以政府建立的绿化带以外区域原有鱼塘的重建为重点。这一谨慎方法是适宜的，不同于其他一些行动方采用的方式。

53. 关于捕捞能力过剩可能对鱼类种群产生负面影响的问题经常作为讨论的内容，这一问题与海啸发生后所有行动方发放渔具和造船的力度有关。在斯里兰卡和泰国开展的恢复评估显示，目前的船只数量和捕捞能力已经超过海啸前的水平，特别是非政府组织捐赠的大量小型渔船。印度尼西亚可能出现同样的情况。

54. 尽管如此，渔船和渔具首先要在转变为实际捕捞努力量之前由其受益人使用。在斯里兰卡，由粮农组织以外行动方修理和替换的小型渔船迄今有大约 15-20% 因设计缺陷或修理不当而无法使用。在班达亚齐，根据 Panglima Laot（传统渔民组织）估计，在所有新造的小船中有 20% 由于稳定性不够而从未被使用，而另有 40% 则在使用了约两年后被废弃。限制捕捞努力量的另一个因素是燃油价格上涨。鉴于这些原因，目前尚不确定的是，被替换或修复的全部捕捞设备是否将会逐步导致渔业的不可持续状况比海啸之前更严重，但已经发现一些地区所采用的方法是有害的。

55. 就林业部门而言，在第三次实时评估期间，所有抽样国家的沿海森林（红树林、其它沿海森林以及斯里兰卡的城市树木）恢复仍处于初始阶段，尚不能对其影响作出分析。

向重建和发展过渡

56. 从紧急救济到长期重建和发展的有效过渡是非常理想的方法，被作为粮农组织一个巨大而独特的能力来推行的。在评估所涉及的每一个国家，粮农组织都在其紧急和早期恢复工作中引入了长期成分，而且编制了一系列长期项目概念说明。许多政府和其他利益相关者要求粮农组织延长其参与期限，无论是为满足延期的重建需要还是开展纯粹的发展活动。但是粮农组织没有能力动员大量发展资源来继续实施其大规模的海啸恢复计划。这一情况可能部分地反映了捐助国的优先重点，因为大多数海啸受灾国家都属于中等收入类别，而且海啸灾害所收到的资金远远超过了对别处其它危机的援助。

57. 在实时评估涉及的所有国家，粮农组织具有对海啸救援期间建立起来的能见度和参与进行投资的潜力，目的是在长期活动方面建立可信的和突出的业绩。海啸救援工作最初的一个组成部分是参与投资中心司制定广泛重建战略和最终制定投资计划。各相关政府均对粮农组织在战略制定和政府恢复战略草案最新文本印制方面提供的支持表示极大的赞赏。这些政府战略提供有关国家应对措施的信息，并有可能对今后的重建和发展计划提供指导。

参与性和生计方法

58. 紧急情况下的生计恢复活动仍是一个较新的和开拓性领域，而且尚未得到充分认识和资助。该领域的业务模式无法达到像人道主义行动那样的标准化程度。它费时、费力而且需要大量资金来研究复杂的生计战略，并找出重建的最佳办法。同样，在生计恢复工作中，对公平性、经济效益和可持续自然资源管理的考虑要比人道主义干预行动复杂得多。

59. 在某些情况下，粮农组织试图在海啸救援工作中具体项目范围内采用参与性方法，即利用“参与性快速评估”和“可持续生计方法”。这些努力的进展速度令人沮丧，但却是有益的，因为它们旨在吸收受益人参与项目活动的制定。可持续生计方法主要被用作分析工具，确定需求和优先重点，而不是将它视为另一个旨在开发社会资本以帮助管理自然资源和集体基础设施的能力建设工具。

60. 利用快速有效的参与性机制对于改善粮农组织应急计划的质量和相关性非常重要。然而，在恢复工作中过于复杂和多部门方法包含着诸多风险，最突出的是期望过高以及由于长时间的规划和复杂的过程而最终未能提供大量援助。

建议 32: 粮农组织应当为恢复和重建继续开发快速磋商过程和生计方法，但也应当警惕因时限较短而出现延误的风险，这种情况在许多“紧急”项目中很常见。

建议 33: 应当有选择地推行跨部门举措，重点放在只能用此方法成功解决的具体和紧迫的问题上。利用跨部门的合作实现协同一致的办法应当能够抵消额外的费用、时间和复杂性。