

2005年3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

第二十六届会议

2005年3月7-11日，意大利罗马

恢复印度洋受海啸影响的渔业社区及渔业 和水产养殖业

概 要

1. 2004年12月26日的海啸据估计造成30万人死亡，毁坏了数百万沿海人们的生计，其中许多为贫穷渔民、渔农及其家庭。受灾国和国际社会所作出的迅速专门紧急救济反应基本满足了幸存者眼前的基本需要，避免了广泛饥饿和疾病。随着短期救济基本结束，受灾国和国际社会面临的挑战是审慎有效地利用公共捐助者和私人捐助者所提供的空前慷慨援助，以便可持续而公平地恢复受海啸影响的数百万人的生计。协调和技术指导成为受灾国政府的重点问题。已经呼吁联合国机构、世界银行和亚洲开发银行支持政府执行任务。请渔委就粮农组织对灾害的反应进行审议及提出意见，并且就渔业部支持受灾国恢复渔业和水产养殖业的中长期战略提供指导。

该次灾难及其影响

2. 2004年12月26日苏门答腊近海的地震是1900年以来世界第四大地震，为近半个世纪以来的最大一次地震。地震引发海啸，以毁灭性力量袭击至少12个国家，远达非洲之角，引起近代世界最严重的自然灾害。印度洋的海啸据估计至少造成30万人死亡—确切数字将永远无法知道—破坏了数百万人的生计，使他们失去了家园和生产资料。虽然该次灾难造成巨大的物质损害越来越清楚，据目前估计超过70亿

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。

美元，但是人们所遭受的苦难是无法衡量的，并将在生计和经济重建之后的较长时期内在幸存者之间反响。

3. 海啸灾难尤其严重地影响了穷人，特别是死亡率最高的贫穷渔业社区，据估计这些社区占有所有死亡人数的四分之一，失去了所有或者大部分生计资产。在许多地方，整个社区完全破毁。

4. 下面简要介绍了受影响最严重国家的影响评估情况¹。

5. 在印度，海啸在安达曼和科尼巴岛以及在安得拉邦、喀拉拉、本地治里和泰米尔纳德沿海地区造成严重破坏。有一万多人丧生，200 多万人的生计受到影响。在印度受影响最严重的泰米尔纳德邦，海啸造成了 8 千人死亡，其中五分之四的死亡者来自渔业社区。

6. 在受影响最严重的国家印度尼西亚，海啸毁坏了北苏门答腊省两个县的沿海地区，特别是班达亚齐省北部和西部社区。据估计死亡或失踪人数为 23 万，亚齐的流离失所者超过 40 万。

7. 据估计破坏和损失总额为 44.5 亿美元左右，其中近三分之二是私营部门，包括房屋、商业、农业、渔业和交通运输。包括渔船和渔具在内的大约三分之二捕捞工具以及一半的渔业和水产养殖业基础设施被毁或者遭受破坏。由于物质损失、大量渔民丧生以及海啸之后害怕重新开始捕鱼，受影响县的渔业部门产量预计下降 60%。捕鱼和水产养殖资产的直接损失，不包括因失去生产而带来的收入损失，估计为 1.4 亿美元。

8. 马尔代夫全体人民受到影响，该国有 1100 多个岛屿遭水淹。在 198 个人居岛屿中有 20 个基本被毁。28 万总人口的三分之一以上受到严重影响，他们的家破毁或者遭受严重破坏，他们的水和粮食供应受到影响。有 80 人丧生，20 人失踪。大约 1.2 万人仍然流离失所。马尔代夫的主要经济部门旅游业和渔业因海啸受到严重影响。从宏观经济方面来看，马尔代夫是受影响最严重的国家，据估计该国的生产资料、房屋和基础设施的破坏值达 4.7 亿美元，相当于该国国内生产总值的近三分之二。捕鱼工具和鱼品加工设备的直接破坏以及渔业部门的收入损失估计达 2500 万美元。

9. 在斯里兰卡，毁灭性海啸袭击其 14 个沿海县中的 12 个县，使 3.1 万多人丧生，全部或部份毁坏了 14 万所房屋，破坏了自然生态系统和沿海基础设施。对生活

¹ 根据国际金融机构、联合国机构和双边捐助机构的多个机构工作人员小组的各种评估报告。受影响较少的国家包括肯尼亚、缅甸和坦桑尼亚。

在靠近海边的简单房屋和住处的贫穷渔业社区易受害群体造成的不利影响最大。总的经济破坏估计接近 10 亿美元（大约占国内生产总值的 4.4%），损失集中在住房、旅游业、渔业和交通运输部门。

10. 丧生的人民大部份是渔民及其家庭。此外，还有 9 万渔民因失去住房和其他家庭资产而流离失所。2 万多艘渔船即占该国 2.8 万艘渔船的三分之二，要么完全被毁，要么遭受不同程度的破坏。渔船发动机、藏冰、渔具和渔网等捕鱼投入物也同渔港等渔业基础设施一样，遭到毁坏。渔业部门遭受破坏的总值，不包括受影响人们的房屋和个人资产的破坏，估计为 1.2 亿美元。

11. 在泰国南部安达曼海沿岸，有 5000 多人丧生，其中大约一半为外国旅客。从事捕鱼和同类活动及旅游业的人们遭受的影响最大。总的来说，数十万人们的生计因海啸而受到影响。大约有 400 个渔村遭受大规模破坏，包括 4500 艘渔船遭受破坏或毁坏。靠渔业为生的大约 3 万最贫穷家庭失去了谋生手段。

12. 在非洲，索马里东北海岸线受影响最大。海啸严重打击了因内战、长期旱灾和水灾而已经脆弱的人们。据估计有 150 人死亡，另有 5 万多人因房屋、船只、水井和水库遭受破坏而直接受到影响。由于发生海啸时适逢渔汛期高峰，捕鱼生计及鱼品消费者所遭受的影响更大。

13. 塞舌尔群岛遭受严重水淹，道路、捕捞基础设施和旅游业资源普遍遭受破坏。总的破坏值据估计占该国国内生产总值的 4% 左右，而捕捞基础设施的损失估计为 680 万美元。

全球反应

14. 政府在灾后救济工作中发挥领导作用。他们利用了国家救灾管理机构的支持、其人们的普遍团结一致、联合国机构和双边捐助者短期救济支持。这些努力为大多数幸存者成功地提供了紧急粮食、住处和药品，从而避免了范围广泛的饥饿或疾病。数十万流离失所者仍然需要救济，他们仍然生活在临时住房，依靠粮食援助。

15. 受灾国和人们的团结是空前的，国际社会对他们的支持也是空前的。1 月初联合国的紧急救灾呼吁为联合国机构开展救济和早日恢复活动筹措了 7 亿多美元。根据联合国人道主义事务协调办事处报告，为救灾和恢复提供的公共捐助承诺总额超过 55 亿美元。这一数字尚未包括通过亚洲开发银行和世界银行作出的救灾和恢复承诺，也不包括据世界银行估计数额为 10—20 亿美元的私人方面捐助额。

16. 随着紧急救灾阶段基本结束，受灾国家和国际社会面临的挑战是，审慎有效利用可能提供的援助，以可持续和公平的方式恢复因海啸而受到影响的数百万人的生计，恢复受到影响的国家、区域和地方经济的持续发展能力。在这方面，迫切需要

协调和提供技术指导以便就提供什么援助、有谁提供以及如何提供方面达成共识，这已经成为受灾国政府、包括粮农组织在内的联合国和其他捐助者的一个首要问题。

粮农组织的反应

17. 在灾害发生之后第一周，粮农组织承诺从其有限的技术合作计划资源中提供 150 万美元，用于在印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国进行需要评估和早日恢复。

18. 通过 1 月初的联合国紧急救灾呼吁以及根据最初需要评估，粮农组织为印度尼西亚、马尔代夫、缅甸、塞舌尔、索马里和斯里兰卡 6 国呼吁了 2650 万美元，并为与联合国开发计划署和联合国环境规划署联合执行的区域活动呼吁了 250 万美元。粮农组织的呼吁所涉及的紧急重点活动包括：

- 协调及技术援助；
- 提供渔具，修理和更新渔船，恢复鱼塘及重新放养，早日恢复渔港、停泊处、鱼品保存和加工；
- 种子、工具和其它农业投入物以便能够恢复粮食生产；
- 修理排灌设施，开垦遭受咸水淹没的作物土地。

19. 截至 2 月 21 日，为粮农组织批准的资金额达 2930 万美元，包括收到的 1340 万美元现金，其中 150 万美元来自技术合作计划，1190 万美元由捐助国提供—日本（500 万美元）、挪威（300 万美元）、德国（140 万美元）、联合王国（110 万美元）、中国（40 万美元）、比利时（20 万美元）、加拿大（80 万美元）帕劳政府（2.5 万美元），另外还承诺了 1600 万美元，比利时（390 万美元）、中国（160 万美元实物）、意大利（930 万美元）、挪威（100 万美元）、德国（13.5 万美元）。阿尔及利亚和希腊也承诺提供捐助。值得注意的是，德国、挪威和联合王国的捐款通过紧急和恢复活动特别基金提供，使粮农组织能够根据其有关国家政府确定的需要，灵活地为优先干预活动预先提供资金。

20. 另外还正在与其他一些捐助者商谈提供资金问题，准备提供 2700 万美元。如果准备提供的这笔数额全部实现，粮农组织可动用的资金总额超过 5650 万美元，随着重点转向恢复和重建，资金总额可能还会增加。

对反应的协调

21. 在国际一级，粮农组织及其渔业部与联合国发展小组、联合国人道主义事务协调办事处、其他联合国组织、国际金融机构、渔业网络、政府间组织、非政府组织和民间社会密切合作。粮农组织渔业部与粮农组织其他部门一起每天向联合国人道

主义事务协调办事处报告评估和反应情况，联合国人道主义事务协调办事处将这些报告列入其《关于地震和海啸的情况报告》。

22. 为了使粮农组织的技术和资金惠及尽可能多的受海啸影响的大量渔民、渔农及其家庭，粮农组织渔业部工作人员的主要任务是协助在国家 and 区域两级负责制定救灾和恢复活动及执行这些活动的人们。

23. 在国家一级，粮农组织渔业部的工作人员和顾问成为国家工作组的一部分，国家工作组由政府设立，旨在协调有关海啸的所有评估、救济和恢复措施。

24. 作为粮农组织帮助受灾国家总体努力的一部分，粮农组织与世界银行、亚洲开发银行和伊斯兰开发银行等国际金融机构保持了密切合作。粮农组织与国际金融机构在以下领域开展合作：

- 农业和渔业部门需要及破坏程度评估；
- 拟定恢复战略；
- 参加关于帮助制定项目/计划干预活动的小组；
- 促进技术和业务信息交流。

25. 粮农组织渔业部工作人员和顾问与粮农组织投资中心和国际金融机构同仁一起帮助印度尼西亚、印度、斯里兰卡、马尔代夫、泰国和缅甸等国家政府评估其渔业和水产养殖业遭受的破坏及有关救济和恢复需要。

26. 粮农组织渔业部积极帮助制定由国家推动的受海啸影响国家的计划框架。这些框架由政府在国际金融机构和联合国系统所提供的多个机构援助下制定。每个国家框架均包括一个渔业成份，结合以生计为基础的办法和其他跨部门问题，如粮食安全、性别及沿海和海洋环境保护等问题，注意到除了在旅游业提供大量投入的方面之外，渔民和渔农生计构成大多数国家受影响的最大部分。

27. 粮农组织渔业部发展了关于受海啸影响地区渔业和农业干预活动的一个网站。该网站已开始运作，寻求提供关于渔业和水产养殖业需要及救济和恢复措施方面的综合信息，作为所有利益相关者和捐助者的一个联络点提供服务。该网站是粮农组织海啸总网站的一部份，与粮农组织代表联合国机构保持的联合国海洋图集网站链接。该网站将帮助整理所有机构有关海洋活动信息和关于围绕海啸问题正在开展大量活动的信息。

恢复渔业和水产养殖业的问题和制约因素

28. 受海啸影响国家中长期恢复措施面临的重大问题以及渔业和水产养殖业长期可持续恢复的制约因素是，易受害性和不可持续性的重新制度化因素的威胁。这首先

是关于发展捕捞能力超过渔业资源生产能力的危险—如果对捕捞能力重建不加以认真监测和管理，这种威胁很大。它还包括以下危险：采用不适宜、可能导致渔业资源过度开发或者对沿海和水生环境产生不利影响的渔船和渔具或者间接促进产生这种不利影响的捕捞作业和方法。水产养殖技术和活动的情况也如此。

29. 一个相关的问题是考虑海啸对渔业和水产养殖产量潜力的影响。需要进行专门研究，以评估对渔业/水产养殖生境和场地的环境破坏程度及其对生产潜力的影响，就恢复这些生境/场地和生产力而可能需要采取的行动提出建议。

30. 在某些情况下，将捕捞能力恢复到过去的水平可能不符合可持续渔业指导原则—某些社区可能无法回到他们以前生活的地区。在这种情况下，需要注意采用其它谋生手段的困难以及通过改进渔业和水产养殖生产、加工和销售谋生的可能性。

31. 鉴于受到破坏的规模很大，关于某些沿海地区多大程度地保留渔业“社区”和有关机构能力这一点不清楚。这对社区及其机构参与制定和实施恢复计划有影响。这还对实现可持续生计有影响。例如，小额贷款可能在恢复方面发挥作用，但是传统储蓄和信贷机制可能不再存在。

32. 在预防和减少将来自然灾害如潮水和热带风暴的不利影响方面的另外一个重要问题同沿海和渔业社区定居点及其位置有关，在许多情况下这种定居点特别脆弱并且没有受到保护。需要加强这些社区参与沿海和土地使用规划，并加强他们对其房屋和定居点所在的土地使用和产权。

33. 与此密切相关的是沿海养护和保护问题。需要立即采取措施防止沿海地区的进一步土壤侵蚀，恢复红树林，利用自然手段和其它软保护手段使海岸线不受海浪、海水和暴风雨的破坏。所有这些措施均需要与地方当局和社区协商以及在他们的参与下制定和实施。

34. 土地和定居点问题已经变得很重要，特别是许多政府目前正在计划使社区更加远离海岸，使他们将来不再发生悲剧。关于社区在多大程度上愿意或者能够这样做的问题，尚待评估。这可能在以下方面对渔业社区和渔民产生许多影响：获得土地和水的权利，重新组织生产、加工和销售的后勤工作，以及他们的生计方面。

粮农组织关于受灾国家渔业和水产养殖业中长期恢复的战略

35. 为了处理上述问题和制约因素以及确保以可持续和公平方式恢复渔业和水产养殖业，粮农组织制定了《中长期渔业/水产养殖业恢复和重建战略框架》²。这一框架正在修订，在获得关于海啸在不同地点的影响及具体恢复和生计需要方面的更加详

² 见 <http://www.fao.org/tsunami/fisheries/index.htm>。

细而准确的信息之后制定。受灾国家对粮农组织的中长期恢复援助进行管理的重要原则如下：

- 确保恢复被人们视为一项权利，并且作为人们的一项权利来处理。
- 根据有关政府的总体协调框架通过一项与国际发展伙伴的合作办法。
- 严格遵照《负责任渔业行为守则》和有关技术准则。
- 采用一种生计办法及其原则（以人中心、针对性和参与性、多层面、合作执行、可持续、适应性）。
- 恢复与改革相结合以免使易受害性或不可持续性因素重新制度化和重复，易受害性和不可持续性已被正式确定为影响渔业社区和生计条件。
- 确保正在重建的捕捞能力符合可持续资源利用、有关预防原则和小型渔民有保障而正当生计的权利。
- 在恢复渔业/水产养殖业生产资料时，主要依赖以前使用的投入物，特别是当地生产的投入物（如渔船和渔具）。
- 确保机构能力也得到恢复以便能够对该部门进行良好管理，能够进行负责任渔业管理以及社区有效参与重建生计。
- 将渔业/水产养殖业恢复活动纳入保护沿海地区环境整体性的一种多部门办法。

36. 粮农组织将继续与其它联合国组织和国际金融机构密切合作，为受灾国家中长期恢复提供援助。粮农组织还将与其海啸受灾国家生计受破坏社区恢复集团中的亚洲区域伙伴继续合作³。该集团于 2005 年 2 月 28 日至 3 月 1 日与来自该区域受灾国家渔业机构的代表们举行了一次会议，制定了区域恢复战略框架，该框架将成为制定适当项目以及与有关捐助方进行对话的基础。

37. 粮农组织渔业部规模较小，为了应付紧急危机而不得不重新调整正常计划活动。紧急供资有许多用于购买投入物，而有关政府最普遍要求的支持是在救济活动的技术协调和计划方面提供援助。预计的恢复和重建项目大部分将涉及可持续恢复渔业和水产养殖业以及有关管理和发展方面。

³ 该集团的成员有：亚太渔业委员会（APFIC）；孟加拉湾计划—政府间组织（BOB-IGO）；粮农组织亚洲及太平洋区域办事处（FAO-RAP）；亚洲及太平洋水产养殖中心网络（NACA）；东南亚渔业发展中心（SEAFDEC）；世界鱼类中心（WorldFish）。

38. 在准备恢复和重建努力时，渔业部要求设立一个海啸恢复协调和技术支持组，以便在整个项目周期工作（确认、准备、执行、监测和评价）中对国家和区域项目提供技术服务和协调。设立这样一个单位将需要提供预算外资金。

建议委员会采取的行动

39. 请委员会就粮农组织对该次自然灾害所作的反应进行审议及提出意见，并且就渔业部支持受灾国家恢复渔业和水产养殖业的中长期战略提供指导。委员会可以更加具体地考虑：

- 渔业和水产养殖业恢复工作需要注重以可持续方式重建渔民和渔农的生计，适当考虑到改进部门管理及效益；
- 重建捕捞能力需要符合可持续资源利用，采用更加适宜的捕捞方法及建立社区进程，以加强渔业管理和沿海环境保护。