



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
21 June 2005
Chinese
Original: English

大会

第六十届会议

暂定项目表* 项目 74(a)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括

特别经济援助的协调：加强联合国

紧急人道主义援助的协调

经济及社会理事会

2005 年年实质性会议

2005 年 6 月 29 日至 7 月 27 日，纽约

临时议程** 项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建、复原和预防 工作

秘书长的报告***

摘要

本报告是根据大会第 59/279 号决议编写的，2005 年 1 月，会员国根据全球对印度洋地区遭受的地震和海啸的影响所表示的关切通过该决议。本报告确定从人道主义应急努力所吸取的教训，并突出表明在受灾国家目前仍进行的复原努力已产生的关键问题。因此，它讨论了对地震/海啸采取的对策和复原努力中的成功和挑战，并处理对救灾和复原普遍存在的一些主题，如国家自主权和国家领导能力、救灾能力、救济和复原阶段的协调、资源调动、民间社会团体的参与以及减少风险等。本报告在结束时提出了秘书长的意见和建议，供经济及社会理事会和大会进一步讨论。

* A/60/50。

** E/2005/100。

*** 由于技术原因报告延误。



一. 引言

1. 本报告是根据 1991 年 12 月 19 日大会第 46/182 号决议编写的，该决议请秘书长每年向大会和经济及社会理事会提出关于人道主义紧急援助协调工作的报告。本报告也是根据 2005 年 1 月 19 日大会第 59/279 号决议提交的，该决议题为“印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作”，该决议请秘书长向大会第六十届会议和经济及社会理事会 2005 年实质性会议报告本决议执行情况。

二. 界定危机

2. 2004 年 12 月 26 日，一次里氏 9 级的大地震袭击苏门答腊北部的西海岸，之后又发生了几次严重的余震。这次地震是自 1900 年以来世界上第四次最强烈的地震，也是过去 40 年里最严重的一次地震，造成高达 10 米的海底移位，引起印度洋整个地区发生具有灾难性的大海啸，在几分钟之内袭击了苏门答腊北部西海岸，然后袭击了泰国、缅甸和斯里兰卡的西海岸，印度东海岸以及地势较低的马尔代夫群岛，最后到达非洲沿岸。在塞舌尔和索马里造成一些人员死亡和损失，共有 12 个国家遭受影响。

3. 约有 24 万人在灾难中丧生，5 万人失踪，而且很可能已死亡，超过 50 万人流离失所。在许多受灾地区，妇女死亡人数是男子的三倍，儿童占所有受害者中三分之一以上，在一些社区，超过半数以上。印度尼西亚是受害最为严重国家，因为亚齐省的海岸既遭受地震最初冲击力的损害，紧接着又被海啸淹没。在印度尼西亚、索马里和斯里兰卡，这场灾难是在各种持久复杂危机的情况中发生，这对于联合国和提供人道主义援助尤其是包括向那些原本因冲突而流离失所者提供援助方面产生巨大影响。

4. 这场地震和海啸主要影响贫穷的沿海社区，不仅摧毁重要的基础设施、行政能力和基本服务，而且也摧毁主要的生计来源。在世界银行和联合国的协助下，印度尼西亚政府所进行的初步评估表明，印度尼西亚亚齐省的损害达 45 亿美元，占其国内生产总值的 97%，而其中 78%是由小买卖、耕作和渔业组成。联合国估计，斯里兰卡的直接损失约为 10 亿美元，占国内生产总值的 4.5%，其中大约 4.5 亿美元的损害发生在所谓“社会部门”，如住房等，另外旅游业约遭受 3 亿美元的损害。在马尔代夫，损害的估计总值达 4.7 亿美元，或占该国国内生产总值的 62%。在印度和泰国这种较大和相对发达的国家里，经济损失更为严重：印度安达曼沿岸有 500 个渔村受到破坏，泰国旅游部门约有 12 万人失业。

5. 灾难发生 6 个月之后，那些直接受影响者的紧迫生存需求得到满足。几乎所有这些国家的人口均能获得充足的供水，尽管在许多难民营，卫生设施仍然低于国际公认的救灾最低标准。主要公路的瓦砾基本上已清除。在斯里兰卡，已修建约 3 万个临时住所，在印度尼西亚，目前正在修建 11 000 栋防震住房。随着大

部分食物和医药供应线已重新建立，形势正逐步稳定。然而，该区域持续发生相当多的地震活动，包括3月底在印度尼西亚尼亚斯岛附近发生的强烈余震，均造成更多的死亡和破坏，这使得恢复工作减缓，并继续对居民产生心理上的影响。显然，即使在恢复阶段不断进展的情况下，在未来的数月里仍然需要满足大量人道主义需求，尤其是妇女、儿童、少数族裔，移徙工人及国内流离失所者。

A. 初步反应

6. 受灾政府、非政府组织、红十字/红新月会和当地社区在救灾中发挥关键作用。各政府机构迅速带头组织和协调救援努力，当地的非政府组织红十字/红新月会志愿人员立即提供紧急援助，东道家庭网络向无家可归者提供住宿。各国的参与者也向国际参与者提供初步评估和地图方面的宝贵资料。军队在清除瓦砾和公路方面的作用至关重要。

7. 例如，印度尼西亚政府向 Nanggore 亚齐省达鲁萨兰部署了 600 名士兵和运输设施，以加快救援努力，而且还在分配救援品和初步破坏评估工作中与国际合作伙伴密切协作。斯里兰卡政府立即将所有其军事、行政及后勤资源交给救济机构处理，并迅速制定受海啸影响人口的赔偿计划。泰国政府迅速向受害者提供保健及其他服务，同时领导一项对海啸外国受害者进行的大规模验尸工作。印度政府不仅拨出 1.5556 亿美元，派出 20 900 名训练有素的搜寻及抢救人员，在其本国受灾各邦和联邦领土上立即开展救援活动，另外，也向印度尼西亚、马尔代夫及斯里兰卡派遣了医疗小组、海军船只、飞机及几吨救济物品。在索马里，尽管受灾社区比较偏僻，影响救灾的速度，当地社区、红十字国际委员会（红十字委员会）、红十字与红新月会国际联合会（红十字与红新月会）、索马里红新月会及其他非政府组织迅速通过调动国内资源，分配亟需的救济物品来满足紧迫的需求。邦特兰的地方当局和各城镇及村庄的社区长老发挥的作用十分宝贵，因为他们协助人道主义机构确定哪些人口属于最贫穷者。

8. 在收到各国政府关于援助的要求之后，向海啸受灾国家的国际援助立即开始。在灾难发生之后，印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡政府宣布紧急状态。印度尼西亚、马尔代夫、塞舌尔和斯里兰卡政府正式要求国际援助。在索马里，邦特兰区域当局宣布紧急状况，过渡联邦政府呼吁提供援助。

9. 在收到上述请求之后，由来自 18 个国家和 4 个国际组织的 44 名救灾专家组成的 5 个联合国救灾援助协调小组被派遣到 5 个海啸受灾国家。联合国 16 个机构、红十字与红新月会 18 个救灾小组、160 多个国际非政府组织和无数私营公司及民间社会团体也部署到受灾地区，向需要援助的约 500 万人提供紧急粮食、供水和医疗服务。约有 35 个国家向救灾工作提供军事资源，联合国向该区域主要地点派遣了文职和军事协调干事。联合国联合后勤中心在印度尼西亚和斯里兰卡设立协调中心，充分利用后勤能力，并协助协调和利用军事资源。为了协助在个人道主义参与者之间收集和交换资料，联合国启动了虚拟现场作业协调中心，

这是一个能提供实时协调的网上资料交流的服务。另外，联合国还在印度尼西亚和斯里兰卡设立了人道主义信息中心，以协助信息的交流。在印度尼西亚建立了一个机构间紧急电信网络，为协调和业务管理提供了通信基础设施。联合国环境规划署与人道主义事务协调厅的联合环境股与联合国灾害评估和协调小组在印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡迅速开展环境评估工作，确定严重的环境问题。在没有任何外来援助下，印度政府协调了救灾工作。然而，联合国灾害管理小组与诸如双边机构、非政府组织及私营部门等其他合作伙伴交流关于损害和损失的资料。在灾难发生几天之内，大部分社区已得到援助。然而，大约花了 6 个星期才到达最难以接近的地区。

10. 在灾难发生之后，秘书长立即任命紧急救灾副协调员玛加丽塔·瓦尔斯特伦作为向海啸受灾社区提供人道主义援助特别协调员，以便向联合国国家小组提供领导能力和支助，尤其是要促进通过与有关国家政府进行高级别协商提供国际援助。

11. 这场灾难也使得公共部门和个人发出前所未有的声援，因此，这次紧急情况能在比过去任何其他危机更短的时间内得到更多资源。联合国估计，这次海啸救灾工作所得到的认捐共达 68 亿美元，其中政府来源为 58 亿美元，公司和个人捐款达 10 亿美元（占 35%）。媒体报道表明，私人捐助者至少还捐款另外 10 亿美元，但没有报告给联合国。

12. 其中一些资金是通过联合国的呼吁提供的。2005 年 1 月 6 日，联合国发出一项紧急呼吁，要求为今后 6 个月提供 9.77 亿美元的人道主义和复原援助。2005 年 1 月 11 日在日内瓦举行的一次部长级会议上，25 个国家为这项呼吁以及其他重建活动共认捐了 7.77 亿美元。在这场灾难发生 15 天之后，紧急呼吁所要求资金的 60% 已得到承诺或支付。在 2005 年 4 月给该呼吁进行中期审查之后，所需资源修改为 10.86 亿美元。人道主义事务厅财务支出核实处估计，2005 年 6 月，已经为这项呼吁提供了 8.8 亿美元，另外还认捐了 1.62 亿美元。然而，在很大程度上，海啸的资助是通过非联合国渠道提供的，包括诸如红十字和红新月联会等国际组织和大型非政府组织。据报，红十字和红新月联会收到了 22 亿美元。

13. 这种声援也扩展到政府间一级。2005 年 1 月 6 日，东南亚国家联盟（东盟）成员国在雅加达举行部长级会议，通过了《关于在 2004 年 12 月 26 日地震和海啸灾难之后加强紧急救援、恢复、重建和预防行动宣言》，该宣言旨在进一步调动国际紧急救援、恢复和重建方案。在 2005 年 1 月 20 日世界减少灾害会议上举行一次关于地震/海啸特别会议，160 多个国家政府呼吁在印度洋建立一个海啸预警系统，并举行会议规划如何建立预警能力。2005 年 1 月 19 日，会员国在大会关于印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作的第 59/279 号决议中正式和广泛地赞成《雅加达宣言》中的许多构想，其中强调国际社会需要在紧急救援阶段之后保持关注，以及对受海啸影响国家的支助。

B. 早期复原情况

14. 从一开始，救灾努力包括复原活动。在这场危机发生两周之内，联合国迅速向灾区派遣复原小组，开始评估灾害的情况，并支持有关国家当局制定复原计划。此外，向海啸受灾国家提供人道主义援助特别协调员在联合国发展集团的一名代表陪同下多次访问了该地区，立即将重点放在早期复原阶段的需求，并确保救济方案包括早期复原的内容。

15. 一些受灾国家政府在与世界银行、亚洲开发银行和联合国的合作下，也尽早注意评估复原和重建的需求，目前正在完成中期和长期计划。灾难发生三个月后，印度尼西亚政府公布了《关于亚齐省、尼亚斯岛和苏门达腊北部恢复和重建总计划》，然后成立了恢复和重建执行局，来监测该计划的执行情况。成立一个政府专门机构，并具有明确任务规定和积极的工作人员，很好地与国际社会一道根据一套共同的价值观念和标准制定复原和重建方案。在斯里兰卡，7月底将公布联合国系统为支持该国政府关于海啸之后复原新计划所制定的为期二十四个月的过渡战略。在印度，印度政府规划委员会成立了各部之间核心小组，为所有受灾地区制定和管理为期156周共计21.9亿美元的恢复方案。在泰国，政府为安达曼海岸沿线受海啸影响的地区成立一个恢复管理和发展委员会。在马尔代夫，政府已制定一项详细的国家复原和重建计划，其目标包括宏观经济复苏和恢复生计，加强社区能力，保护环境和防灾，以及有效提供公共服务等。

16. 为促进支持和执行这些国家计划，秘书长任命美国前总统比尔·克林顿担任印度洋海啸复原问题特使。克林顿总统在担任这项工作之后，一直致力于保持世界上对海啸行动的注意，在国家 and 全球各级支持协调努力，促进透明度和责任制，并倡导能够抓住这场危机所提供的道德、政治和金融机会的复苏，以便使得受灾社区能够踏上更好和更安全的发展道路。为此，克林顿总统举行了由有关国家政府、联合国机构、国际组织、国际金融机构和非政府组织参加的“全球联合会”会议，以便改善主要参与者之间的协调，尤其是在国家一级，以便促进执行各国的重建计划，并采取共同措施促进透明度和责任制。特使在5月底也访问了一些受灾国家，以评估启动复原进程的进展情况。

三. 救灾成果、挑战和经验教训

17. 印度洋海啸灾难，对联合国救灾系统的协调和后勤支助提出了有史以来最为严峻的挑战。这次海啸发生的时间和规模，要求许多国家和许多方面迅速而灵活地进行协调。海啸影响到全球，引起各方纷纷采取救济行动，公私营部门和政府最高领导人都踊跃相助。全球关注和援助固然喜人和极有助益，但是海啸发生后需要集中努力的环境也更加要求注意成果和责任。只有认识到这一点，才能说明救灾初期遭遇的挑战。下面几节将着重阐述对救灾工作五个关键领域的看法及其经验教训。

A. 国家自己掌握和国家领导

18. 这次海啸的受灾国拥有强大的国家政府，既有健全的国家机构，又有运转良好的法律框架，因此大有助于救灾工作的成功。职能部委和军队的大力参与以及利用现有政府的结构，为许多地区的救灾工作提供了便利。国际和国家救灾行动者以及各级政府之间开展合作，不仅加快了救灾物品的发放速度，还简化了向有关政府部门移交人道主义和早期恢复活动的程序。

经验教训

19. **政府积极主动地开展协调和协作，大大推动了救灾工作。**在印度尼西亚，立即任命一位负责救灾协调的高级部长到亚齐省就职，确保了国际和国家两级的救灾工作相辅相成。在斯里兰卡，各个政党和政府当局迅速认识到，必须在地方一级建立由联合国、非政府组织和地方代表参加的协调机制，以确保该国北部和东部救灾物品的发放和协调。泰国政府与外国政府密切合作，为确保外国人迅速安全地撤离和协调国际救灾行动创造了条件。几个国家采取了紧急入境程序（落地签证）和紧急报关程序，加快了危机后头几天救灾人员和物品的入境速度。但在两个月后，这种程序日趋复杂，致使许多救济物品和救灾所需支助物品（计算机、电信设备、车辆和基本援助用品等）无法及时运达。一些国家还对使用卫星系统加以限制。这种行政瓶颈使救灾工作速度减缓，并阻碍了急需援助物品的有效发放。

20. 国家和国际社会应重新明确各自对遵守《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》等协定的义务和承诺，积累就这些问题长期形成的整套做法的知识，以在救灾工作中进行有效的协作。

21. **及早与地方各级政府联系，加强了中短期协调。**在救灾工作中，受灾国政府没有把权力集中于中央，而是欢迎在地方各级进行参与和协调，以推动救灾工作。比如，亚齐和雅加达的高级政府官员采取开放、接受和共事的态度，为在救灾初期建立强大的合作关系奠定了基础，从而在国家当局的全力支持下在地方一级举行了部门和军民协调会议。在印度，政府向受灾最严重的泰米尔纳德邦的纳格伯蒂纳姆区派遣富有经验的行政人员到地方协调救灾工作，并与非政府组织合作在区政府大楼设立了协调中心。

22. 地方行动者是救灾协调工作取得成功的关键，但是地方政府部门在协调工作中往往没有充足的资源。因此，要与地方机构建立建设性的协作关系，就要在灾前制定备灾规划，在易受灾害地区与地方机构建立关系，并在薄弱领域建设能力。

B. 救灾能力

23. 总体而言，联合国救灾系统运作良好：既有的紧急救灾网络和工具迅速部署，援助小组在六周内抵达所有灾区。没有爆发大规模的疾病或流行病疫情，约 200

万灾民得到了紧急医疗救护，同样数目的居民得到了食品救助。向 70 万以上儿童发放了学习用品，灾区多数儿童在灾后不久就返回了学校。

24. 不过，由于住房、饮用水和环卫等部门能力不足，主要原因是海啸规模巨大，但也因为救灾系统无法迅速派遣并维持一支有足够技能和经验的救灾队伍，致使救灾工作受到了影响。影响救灾工作的因素还有，联合国工作人员的更换频繁，联合国的一些关键人道主义共同事务，特别是新闻管理、通信和军民能力部署出现延误，加大了救灾初期协调工作的难度。

经验教训

25. **部门能力严重不足，继续阻碍着救灾工作。**在提供清洁用水、住房和适当环卫设施方面，系统能力经常出现不足，以至于无法迅速展开人道主义应急行动。因此，必须重新投资建立和维护系统的人道主义应急能力，增加并加强关键部门专业人员的配置和管理，建立并支持挖掘非政府组织能力、利用地方和区域组织现有专长的战略伙伴关系。在这方面，紧急救济协调员启动了全系统对人道主义应急工作的审查，以对系统目前的实力和局限进行评估，并就如何加强薄弱环节提出实际建议。审查结果定于 6 月公布。

26. **迅速对共同事务进行战略部署，是确保救灾取得实效的必要条件。**联合国联合后勤中心人员参加联合国灾害评估和协调待命小组前往灾区，有利于紧急启动必要的后勤工作。但是，人道协调厅军民协调干事和人道主义信息中心没有作为快速应急机制的一部分开始工作，而是通过比较正式的渠道进行部署，因此造成了延误。电信系统难以调动，数据收集、分析和传播因缺乏标准和体系而无法顺利进行。要克服这种困难，联合国必须认识到这种服务在危机最初阶段的战略价值，为尽早部署人道主义共同事务建立机制和标准。

27. 联合国主持建立由其直接承担初期救灾责任和权力的常设全球应急能力，也可以加强快速应急能力。应急系统还应该在易受灾害地区及其他地区建立区域能力，以加快救灾小组和救灾用品的部署，并更好地了解当地的情况。联合国正在扩大灾害评估和协调名单，印度尼西亚也要求东盟为区域内的灾难建立军队快速反应机制，这种做法应该鼓励。

C. 协调的策略和工具

28. 建立有效的救灾协调机制，是救灾工作的一大挑战。但总的说来，国际、国家和区域三级的协调工作进展顺利：就提供人员、设备、运输和其他援助与捐助者和私营部门建立的待命安排，使救灾反应更加及时；国内外军队的援助，为及早提供救助物品创造了有利的条件；在印度洋区域及早部署联合国高级人员，也提高了协调的效力。

29. 但是，协调工作并非一帆风顺。在一些地区，救灾物品泛滥，并无救援能力的行动者纷至沓来。在另一些地区，提供的援助并不符合需要。在很多情况下，难以与到达救灾现场的各种行动者迅速建立适当的协调机构。由此产生的“人道主义救济大塞车”，不时造成沟通不良、临时计划、援助延误等问题；联合国外地一级的领导有时得不到必要支助，无法协助各国开展战略协调工作。

经验教训

30. **外地一级应该向领导和协调提供适当的支助。**紧急救济协调员在总部进行有效的管理并提出战略构想，但是，在外地一级这种重要职能并没有得到有效的支助。驻地/人道主义协调员常常因为缺乏人力资源，而无法领导和协调这种大型的救灾工作。海啸受灾国家人道主义援助特别协调员为驻地/人道主义协调员提供了流动支助，这突出说明必须在外地一级提供这种支助。必须迅速向驻地/人道主义协调员提供开展重要协调工作所需的人力和能力，提供从灾难发生之时进行恢复工作的能力，并在初步筹资呼吁中明确强调提供这种人力的能力的重要性。

31. **只有改善军民关系，才能确保军队更好地满足人道主义需求。**包括受灾国家在内的许多国家的军队迅速派出大量的人员和装备，这既是进入偏远地区的关键，也填补了民政能力无法提供的许多技术空白。但在一些情况下，民政部门 and 军队的工作出现了重叠。因此，在救灾物品种类、数量、灾区轻重缓急等方面出现了差错，并出现了平行的救灾渠道。此外，对军事指挥结构认识不够，以及人道主义团体和军队之间信息交流不足，也使得问题更为复杂。应该明确界定双方的作用和职责，明确通讯渠道尊重并适当注意人道主义原则，这样军队和民防部队才能发挥最大的效益。因此，必须改善军民救灾行动协调框架。

D. 调集资源

32. 国际社会对这次海啸给予巨大声援，迅速提供了大量资源，私营和商业部门还提供了新的资金来源。因此，人道主义人员不再以筹资为工作重点，而这种慷慨援助所产生的巨额资金，使人道主义组织不得不迅速使用资金，并以更高的标准向捐助者和受援者报告资金使用方式及其影响。有时还出现了更为复杂的情况：许多组织收到的捐款远远超出了其在救灾初期使用资金的能力。这要求各个组织迅速制定中期计划，并迅速制定资金使用报告和通报战略。

经验教训

33. **改善报告和问责的形式和风格，对于新的团体继续参与未来的紧急救济工作十分重要。**虽然人道主义系统建立了良好的内外问责机制，但是私营部门及其他部门对海啸认捐和捐款盛况空前，加强了对资金使用方式的检查。为此，普华永道与联合国达成协议，无偿提供 8 000 小时专业服务，协助联合国立即对海啸紧急呼吁得到的捐款进行会计和跟踪，并协助联合国扩大现有的紧急呼吁财政跟踪

系统，使之适应新的供资环境的需要。这种改进对于增加信任、使政府和私营部门增加对目前和今后危机的捐助十分重要。但是，联合国系统内外各有关实体必须在及时提供资金分配和使用信息等方面给予合作，这样才能充分体现这种系统的价值。

34. 并且，海啸后的自发捐助，使许多人道主义机构和组织一改往日的困境，积存了大量救灾资金。一些机构正在考虑如何为同一部门开展活动的其他组织提供支助。另一些组织已经不再接受海啸捐款，而要求要捐助的人捐给其他危机。还有一些机构把海啸资金用于长期重建计划。为取信于民，人道主义组织不论以何种方式处理救灾资金，都应将其意图公布于众。

35. **大量的资源要求加强地方一级的协调。**由于资源数额巨大，捐助者又要求采取行动，许多组织面对危机同时推出了多个救济项目，并把大量的人力投入项目执行工作，致使许多地区的协调出现困难。人们认为，许多国际行动者急于采取行动，忽视了国家和地方的对口部门，也没有考虑到地方的情况。在这种情况下，协调工作极为重要，而且必须由捐助者、非政府组织和国家对口部门参与协调。

E. 流离失所和保护方面的挑战

36. 海啸发生后，估计有 100 万人很快就无家可归。但在数周后，随着局势的稳定，灾民开始返回家园，大量的临时流离失所者人数开始下降。流离失所人口的流动性（特别在亚齐省），东道家庭的压力日增，生计的丧失，在在考验着国家当局和国际社会根据不同群体的需要提出解决办法的能力，也令人担心可能发生性暴力和基于性别的暴力，包括可能发生绑架儿童或招募儿童参加作战部队。斯里兰卡和印度尼西亚的政治局势，以及马尔代夫以前实行的重新安置措施，使重新安置灾民的措施更加复杂化。

经验教训

37. **在救灾工作初期满足境内流离失所者的特殊需要极为重要。**突发灾难的初期救援工作，都应以尽量紧急救人为重点。这包括满足境内流离失所者保护和援助的特殊需要，并从灾难之初就让他们参加救济规划，以确保救援物品的平等分配，使灾前的不平等现象不再恶化。因此，必须确保对境内流离失所者和东道家庭采取特殊的援助和保护措施，并把这些措施列入项目的规划和执行之中。

38. **应及早重视灾民中的特殊弱势群体。境内流离失所者对援助和保护有着特殊的需要。**海啸发生后，对妇女和儿童的保护以及性暴力和贩卖人口风险都特别令人担心。在灾后初期，人们还担心在一些国家灾前就很严重的性暴力、基于性别的暴力和家庭暴力问题，可能随着灾民的亲人死亡、生计丧失以及精神负担增加而加剧。虽然有一些关于虐待的报导，但是数量不多，而人们关注的重点是如何避免这一风险并为特殊的弱势群体提供保护。在儿童保护方面，政府及早进行宣传，使人们有所警惕，有助于防止儿童贩卖和儿童剥削，这一问题在灾难发生初

期引起了极大的关注。对良好领养措施的宣传也十分重要。随着救灾工作进入恢复阶段，土地权利、证件和赔偿难题的处理将日趋重要。

39. **应该把关于境内流离失所问题的指导方针适用于自然灾害方面。**在过去几年中，国际社会做了大量的工作，根据在战争和冲突局势中人口大规模流离失所的经验，制定能够普遍接受的流离失所者保护和援助国际标准。虽然大家认识到，指导方针并不反映因自然灾害而在短期造成大规模流离失所的特殊情况，还是应该把一般指导方针作为标准加以采用。指导方针虽然有助于提出正确的问题，但是不可能为每个地方都提供正确的答案。只有掌握有关的知识，理解灾难发生的具体情况，才能向境内流离失所者提供充分的协助。

四. 灾难后复原：成就、当前和今后的挑战

40. 管理海啸灾难后从救济到复原的过渡阶段是今后要关注的关键事项。这方面包括：(a) 查明仍然存在的漏洞和脆弱性；(b) 配合资源的需求和使用；(c) 确保所有行动者、活动和阶段有整体的业务协作；(d) 建立所有人道主义和发展行动的联系；(e) 作为复原工作的一部分，有意识地减低风险。如果未能建立和维持所有这些活动的势头和支持，就会错过重建关键的基础设施、改善受影响的人的生活和生计以及为今后的救灾准备建设国家和地方能力的重要机会。

41. 复原的速度在过去因各国情况而有所不同，将来也将如此，需要采取不同的方法。最近提出的实地报告显示早期复原工作的影响有很大的差别。例如，斯里兰卡政府报告说，约有 17 300 个因海啸而无家可归的家庭仍然住在 100 个难民营中，其中 9 480 个家庭住在帐篷里。由于离开海岸的可用地方不多，这一情况在海岸地区特别多。不过，过渡性住房的建设取得了势头（6 月份有 31 000 个），希望短期内能够将这些家庭的数目大大减少。在亚齐，国内流离失所者不断改变住房安置的选择，企图尽快得到重建资产和物资，使重建迅速开展。重建和复原机构目前正展开工作，确保受影响的人口了解到重建进程如何能够取得成功以及他们如何发挥作用。

42. 随着复原工作在所有受影响的国家取得进展，必须继续支持受影响的政府和社区进行复原活动，并意识到当地的现有社会经济情况，将复原方案的规划配合政府和社区的优先次序。下面各节审查早期复原阶段出现的广泛问题和挑战。

A. 政府在早期的拥有权

43. 国家在早期拥有和参与复原方案的设计和执​​行不但是复原工作赖以取得所需效果的因素，而且也有助于加强当地的能力。地方灾难管理专家和技术人员的参与将有助于确保复原方案的规划考虑到受影响人口的需要和能力，而国家决策者的参与对于建立有关复原的优先次序、作用、责任和资源的共识极其重要。

44. 为了确保这种拥有得以继续，外部支助力量必须通过技术和专门技能的转让以及大众教育来建设地方行动者和机构。国际行动者对印尼政府的支助领域包括国家、省和地方三级的计划、测绘、安置和就业发展。在斯里兰卡，国际队伍支助需要评估和数据收集的工作。在印度，海啸后的人道主义和复原行动因政府当局、地方社区和印度的联合国志愿人员的密切合作得以加强。印度联合国志愿人员还被指派协助马尔代夫和斯里兰卡复原方案的规划和执行，据报有助于加速早期的复原工作。泰国成立了国家工作队与国际对口组织协作及在复原阶段跟踪关键的问题。不过，在复原和重建阶段，在包括较长期的战略规划方面，国家和国际伙伴之间需要更多的支持和实地协调。

B. 在救灾阶段侧重复原方面

45. 在紧急救灾阶段，初期的工作集中注意复原方面，协助了当地人口恢复自立。例如，在印度尼西亚，根据“以现金招工”的构想进行清除瓦砾的工作，向地方经济注入现金，同时提高了约 11 000 名参与这项为现金工作的人的士气。

46. 不过，在许多领域，由于道路被破坏而未能及早复原，对早期的运输和重建材料的运送造成了困难。为此，与具有先进后勤能力和空中服务能力的私营承包商和待命伙伴加强种种安排，从而有助于在早期阶段克服这些困难。目前在联合国系统内缺乏一个可以接受的全系统灾后复原机制，特别是具有减少风险的协调作用的机制。在一些领域，例如查明早期复原需要的适当评估方法以及部署技术专家支助复原计划和规划和及时向主要的复原和降低脆弱性的措施提供资金的可预测的机制，已查明是在缩小救灾和发展之间的差距的工作中的一个重大缺点。

C. 协调

47. 在早期复原阶段，国际和国家行动者之间的部门协调取得了一些重要的成就。重建阶段的部门性协调由印度尼西亚和斯里兰卡政府领头，在世界银行、亚洲开发银行、联合国机构和非政府组织的协助下进行。这项协调将所有重建行动者和活动纳入一整套的战略中。在印度尼西亚和斯里兰卡，联合国粮食及农业组织（粮农组织）协助有关的职能部委和开发银行在农业和渔业部门制订重建计划。在斯里兰卡，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、世界银行、亚洲开发银行和国际移徙组织协同努力，将过渡性安置战略与永久住房计划连接起来。难民专员办事处和联合国儿童基金会（儿童基金会）也联合评估临时政府营地发生性暴力和性别暴力的情况，并制订了一个联合对应计划。在缅甸，由于红十字会与红新月会国际联合会和联合国领头设立了一个创新的联合协调机制，部门性活动的协调证明有效。在印度泰米尔纳德，儿童基金会致力促成国家和国际组织一起在国家一级讨论水和卫生问题。联合国教育、科学及文化组织政府间海洋学委员会、教科文组织、世界气象组织和国际减灾战略与国家机构密切合作，为印度洋区域的海啸早期警报系统设立机构和技术基金。

48. 尽管取得了这些成就，但灾后复原的整体协调需要进行更多的研究和的工作。虽然救灾工作有明确和得到普遍接受的协调标准和工具作为依据，但灾后复原涉及更广泛的行动者，任何正式的支配性协调结构均用处不大。对国家一级的国际协调而言，再加上驻地协调员没有足够的支持来履行其协调作用，情况尤其如此。认识到这一差距，联合国目前利用海啸的机会查明改进灾后复原协调需要何种支持。

D. 民间社会的参与

49. 在人道主义援助和复原阶段，民间社会对许多受影响的国家贡献是空前的。在泰国，民间社会团体在与地方政府和国家当局合作组织复原行动以及提请注意被忽略的缅甸移徙工人和穆肯海游牧民族，他们发挥了不可或缺的作用。在印度尼西亚，亚齐复原论坛就政府的复原和重建总计划向政府、联合国和国际金融机构提供支助和咨询意见。在亚齐与民间组织进行广泛协商进一步提高规划进程的公信力。

50. 不过，虽然人们广泛了解到复原方案的规划必须基于对受影响人口的需要和能力有良好的参与性评估，但情况在实际上不总是如此。在一些国家，受影响的人口关注到他们没有参与复原的规划。在联合国机构和民间社会组织的支助下，目前正在促进将能力分散，以促进复原的参与性方法。通过这一方法，希望土地权等敏感问题以及少数民族和移徙人口的脆弱性问题能够得以解决。

E. 灵活和创新的资金筹措

51. 根据过去的经验，当灾难消息如果获得传媒大事报道，资金容易滚滚而来，但当人们对灾难的注意减弱，资金就会枯竭。2003年12月的伊朗巴姆地震和1998年10月的Mitch风灾的情况就是如此，尽管所需款项数以亿计，但认捐和支付的款项所占的百分比很低。

52. 认识到救灾筹款的机会稍纵即逝，因此将海啸后的紧急呼吁的范围扩大至复原阶段，从而能够筹得安置、生计发展、微型基础结构和环境所需的资源，使复原计划和方案的执行不受延误。虽然海啸灾难促成大量的现金捐款，使各种工作能够灵活开展，但就今后的灾难而言，扩大紧急呼吁的范围使其涵盖复原的需要仍然是最佳的做法。

53. 此外，在许多情况下，目前用于中期项目的海啸捐款应有助于加快复原。海啸紧急募捐的认捐数额约达68亿美元，大约等于所有受影响国家所需的重建资金的一半，因此，工作的重点不在于为复原筹募更多款项，而是在于执行复原计划。复原工作还受益于克林顿总统所召集的全球联盟。该联盟的任务是跟踪各项复原计划，维持重建的势头，以及与政府一起克服通常拖延复原的政治难题。共同财政追踪数据基的目的在于将所有形式的支助（包括官方援助、非政府组织的

支助和私营部门的捐助)置于一个一体化的系统中。它的设立也将有助于促进复原工作的计划和执行。

F. 及早纳入减少风险的措施

54. 在复原工作中,所有受影响的国家都致力在迅速复原的需要和保护人民不受以后的灾难所侵害的重要性之间取得平衡。社会在遭受重大灾难之后往往谋求迅速恢复可见的正常情况,但经常以牺牲较持续和长期的解决办法为代价。如果不将减少风险的因素纳入发展政策、战略和计划之中,就会造成大规模的灾难损失,增加费用高昂的国家和国际人道主义援助需求以及系统地损害经济增长和社会福利。在海啸发生数星期之后,世界减灾会议就已经在2005年1月18日至22日举行,开展了一个长期商定的政府间减少灾难风险的优先行动议程(《2005-2015年兵库行动框架:建设各国和社区对应灾难的复原力》),及时在这方面作出指导。

55. 虽然一般认为不可能对这样重大的灾难作出充分的准备,但有效的早期警报系统,包括各种备灾措施,可以拯救成千上万的生命。例如,印度政府在2001年古吉拉特发生地震之后几年在各级加强管理灾难风险的能力。因此,当海啸袭击Tamil Nadu时,一个沿海地区的村民因为受过灾难风险管理方案中有关救援行动和救护训练而能够拯救100多条生命。这一情况突出说明有需要给予易受灾难地区的社区保护其生命及财产不受灾难侵害的能力。制订社区备灾计划(从储存食物和医药到构筑防洪堤,以至包括作为教师训练和学校课程的一部分的备灾训练)可以大大减少风险。还强调需要建设“终端到终端”的早期警报系统的能力,包括实际措施(抗地震结构、住房、逃生路线)、备灾计划和通讯战略,以便一旦发出警报,就能迅速采取具体的行动。

五. 对今后行动的影响和秘书长的建议

改进国家和国际实地对应突发的重大紧急情况的结构

56. 为了紧急对应突发灾难,需要进一步发展和协调迅速的对应能力以及用于立即对应阶段的共同服务。包括加强易受灾难国家以前有或现有的可部署能力。此外,加强实地一级的大规模紧急情况管理会大大有利于国际的对应工作。

57. 联合国、政府和有关民间社会团体应当致力建设和重新建立区域、国家和地方对应灾难的能力,使人道主义系统、尤其是易受灾难地区的系统能够立即获得可部署的资源。

58. 联合国应当扩大和维持必要的联合国共同人道主义事务,以便能够有可靠的部署和各种适当的技能。

59. 联合国应当制订一个更统一的实地管理结构,以确保对应工作有良好的协调和效力,包括加强对驻地/人道主义协调员的支助。

发展区域对应能力

60. 区域组织由于具有地方知识以及与国家决策者建立了关系，因此最能迅速对应重大的灾难。联合国应当在易受灾难地区与区域组织合作，以确保制定区域对应计划和能力并且作好灾前部署。

61. 国际社会应当改进在联合国的领导下部署区域待命能力的机制，例如与区域组织签定灾前协定和制订其部署和协调进程的标准行动程序。

62. 政府应当将其拥有的应灾能力提供给这种结构。

建设军民结合的对应措施

63. 各国国家的军队在这次海啸后采取的救灾行动是空前的，对于拯救生命和稳定阶段极其重要。在这方面，这次海啸是个分水岭。在今后的紧急救灾行动中，各国很可能会十分迅速地提供大量的军事资产。因此，必须确保有大量的军事能力投入来应付灾难，包括在军队之间以及军队和人道主义伙伴之间建立有更好联系的协调程序和结构。

64. 联合国应当加强救灾中使用和协调军事资产的程序，并与主要的供应者发展更有系统的联系。

65. 认识到国家军队、民防、救火和救援队往往是第一批救灾者，救灾机构应当积极与这些方面联系，以确定他们何时及如何能够提供救灾合作。

投资于早期警报和备灾

66. 现在人们广泛认为，建立区域海啸早期警报系统可以拯救成千上万的生命。不过，只有结合到触及易受灾难社区的“终端到终端”解决办法以及获得适当的法律和机构框架及地方警报和紧急反应系统，区域系统才能发挥作用。联合国应当谋求加强早期警报系统区域框架和机制以及支助符合《2005-2015 年兵库行动框架》的综合风险管理的技术和政策工作。

67. 国际社会应当针对所有公害，为所有国家投资于系统的、以人为中心的早期警报系统，以触及所有处境危险的人。这些系统应当包括风险评估、意识宣传和备灾措施，使社区作好准备从而在警报发出时能够作出反应。

加强协调和联合国系统复原的能力

68. 为了有效复原，必须加强联合国支持受影响政府的能力，同时在人道主义和复原方面协调其本身的活动。虽然紧急对应的协调由紧急救济协调员领头并在实地由人道主义协调员执行，但总部或实地在复原方面没有相等的机构和支助。消除这种差距包括确定一个机构机制，以便在总部和政府一级提供领导和协调，在重建阶段加强驻地和人道主义协调员之间的协调作用，以及加强联合国国家工作队。

69. 确认到在灾后复原方面存在机构、协调和战略计划的差距，联合国系统应当支持进行中的行动以确定需要何种支持来改进灾后复原工作的协调。

提高财政透明度和加强问责

70. 由于灾难的深度越来越严重及范围越来越大，救灾和复原工作的范围也日益扩大，联合国将在确保资金使用的透明度和问责方面发挥更大的作用。必须加强和维持一个透明的财政追踪系统以监测全球呼吁内外的政府和私人捐款。这样做将会更好地将私人行动纳入协调结构和财政追踪之中，并促使主要的私营部门行动者参与资源筹措和协调。应当鼓励采取例如在普华永道的支助下发展的财政追踪系统等行动。国际组织和政府也应当一起加强复原和重建阶段的报告和问责机制。

71. 国际社会应当鼓励在联合国系统内制订一个共同机制，以追踪和报告人道主义基金，并促请联合国系统内外的组织及时支助这些系统。

72. 国际组织和政府应当协同努力加强复原和重建阶段的报告和问责机制。

致力减少脆弱性和风险

73. 尽管有有力的证据显示减少风险和可持续发展相关，但在减少脆弱性和风险方面，不容易获得承诺和投资。强力的民间社会及健全的基础设施对可持续经济发展发挥长期的支助作用。这种支助将有助于确保国家作好应付自然灾害侵袭的准备。

74. 国际社会应当努力执行和投资于《2005-2015 年兵库行动框架》。

促进指导复原活动的研究和学习

75. 规划救灾和复原方案时必须首先对受影响人口的需要和能力进行健全和参与性的评估，以便地方行动、资源和能力获得充分的了解和利用。国家政策的制订和磋商机制及制订优先次序的活动有助于建立关于复原工作的优先次序、作用、责任和资源的共识。

76. 对应灾难的社区应当获取、加深认识和传播从这次海啸和最近的灾难所取得的教训的知识，促进各级的机构学习和指导今后的灾难管理。