



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
8 May 2006
Chinese
Original: English

大会
第六十一届会议
暂定项目表* 67
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

经济及社会理事会
2006 年实质性会议
2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦
临时议程** 项目 5
特别经济、人道主义和救灾援助

南亚地震灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作——
巴基斯坦

秘书长的报告

摘要

本报告是应大会 2005 年 11 月 14 日第 60/13 号决议的要求编写的，叙述南亚地震灾难发生后在巴基斯坦协调救援、恢复、重建和预防方面所做出的努力。本报告全面介绍了迄今为止的救援和复原工作，阐述了应该立即应用于现有复原活动和应对未来灾难时可考虑借鉴的经验教训。本报告载有秘书长针对如何改进各个层面备灾、救灾和灾后复原工作和降低灾害频繁国家和区域的脆弱性提出的一系列建议。

* A/61/50 和 Corr. 1。

** E/2006/100。



一. 引言

1. 本报告是应大会 2005 年 11 月 14 日第 60/13 号决议的要求编写的。该决议请秘书长在题为“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”的项目下通过经济及社会理事会 2006 年实质性会议就上述决议执行情况向大会第六十一届会议提出报告。

二. 界定危机

2. 2005 年 10 月 8 日当地时间上午 8 时 50 分，南亚发生了一场里氏 7.6 级的大地震。这次地震是该区域 100 年来发生的最严重的一次地震，在巴基斯坦西北边境省和包括地处震中附近的克什米尔首府穆扎法拉巴德在内的巴控克什米尔地区造成巨大破坏，受灾面积达 3 万平方公里。官方公布的死亡人数 73 000 人，包括印度 1 300 人，阿富汗 4 人。由于学校倒塌，造成至少 17 000 名儿童死亡，多达 69 400 人受重伤，约 330 万人无家可归。

3. 地震摧毁或者严重损坏了 40 多万幢房屋、500 多个医疗设施、近 6 000 所大中小学和多幢政府大楼；数以百计的医生、护士、教师、政府官员和社区领袖丧生。文官政府，特别是省级政府，受到重创，经济财产和基础设施大面积受损。社会服务的提供能力、商业和通信业遭到破坏或摧毁。

4. 数以千计散居在地势较高的山村的民众受灾，这给后勤工作带来了异常困难。救灾工作首先面临的一个挑战是如何在冬季到来之前让需要紧急医疗救助的灾民撤离，向他们提供充足的食物、水、住所和医疗救护。但是地震之前仅有的几条道路不是当场被地震摧毁，就是后来被多次余震引发的泥石流所覆盖。天气的恶化进一步限制了搜救小组从陆路奔赴偏远社区的能力。因此，救援人员不得不依靠空运来提供基本的救济物资。在许多情况下，灾民被迫自行展开搜救行动，采用自己的应付办法。有的人搬离了受损地区，组成了临时失所难民营。还有的人害怕失去土地和财产，不愿离开自己的家园。总而言之，如此复杂的大规模救济活动是在极不稳定的情况下开展的。

5. 10 月 11 日，紧急救济协调员为展开赈灾行动代表联合国紧急呼吁各方提供 2.7 亿美元捐款（后来调整为 5.5 亿美元），用于最初六个月的赈灾行动。紧急呼吁发出后，巴基斯坦政府于 11 月主持召开了认捐会议，请求提供 52 亿美元的重建捐款。大会通过第 60/13 号决议后，秘书长任命美国前总统乔治·赫伯特·沃克·布什为秘书长南亚地震问题特使，协助动员和管理国际赈灾援助。

A. 初步反应

6. 巴基斯坦政府对地震的反应速度和规模俱佳。巴基斯坦军方，特别是陆军牵头在灾区进行了初步赈灾行动，向西北边境省和巴控克什米尔地区派遣了数千名

军人、60架直升机和数百台运输车辆，提供食品、水、毛毯和医疗用品。在10月10日遇灾之前政府没有灾难管理机构，政府在灾后设立了联邦赈灾委员会，负责与有关各部、省级政府和非政府组织协调赈灾活动，还建立了总统赈灾基金，用于调动救灾资源。另外，还设立了震后重建和恢复工作管理局，以推动受损基础设施的重建和修复。11月初，政府还启动了受灾家庭现金补偿方案，立即着手发放赈灾款。

7. 巴基斯坦民间社会的反应也很迅速有力。数千名志愿民众和数百个地方非政府组织，包括巴基斯坦红新月会的志愿人员和工作人员，向数十万灾民提供了紧急住所、医疗救助和净化水。全国各地的社区成立了小型自助组，筹集了多达1亿美元的灾民救助金。

8. 巴基斯坦政府提出紧急国际援助要求后，100多个国际组织，包括联合国、国际移民组织(移民组织)、红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合会)、红十字国际委员会(红十字委员会)、国际城市搜救小组、非政府组织、国际捐助界、北大西洋公约组织(北约组织)和外国军事人员纷纷抵达巴基斯坦，向该国政府的人道主义应急行动提供物力和人力支持。联合国灾难评估和协调小组在震后24小时之内抵达巴基斯坦，在伊斯兰堡和重灾区设立了现场协调中心。红十字与红新月会现场评估和协调小组与联合国灾难评估和协调小组密切协调，协调红十字会/红新月会的各项活动。鉴于有大批国际军事人员参与救灾工作，联合国向伊斯兰堡和其他人道主义活动枢纽地区派遣了军民协调官，负责与政府进行联系。

9. 随着救灾需要的紧迫性和复杂性日益突出，人道主义协调员同联合国国家工作队和联合国灾难评估和协调小组决定采用“分组领导办法”，这是由紧急救济协调员作为现行人道主义系统改革的一部分发起的协调框架，目的是改善人道主义应急工作的服务提供能力和问责制。根据巴基斯坦的情况，针对需要加强应急工作的援助领域组建了多个小组，包括应急住所小组、境内流离失所者营地管理小组、水和卫生小组等等。每个小组都由在现场负责上述领域工作的人道主义组织组成，由指定的“小组领导人”统一协调。进行分组的总体宗旨是评估救灾需要，确定优先事项和根据情况调动人力物力，更有效率地做好救灾工作。巴基斯坦政府对分组办法表示欢迎并根据本国对活动领域的介入情况在不同程度上的参与各组的工作。

10. 地震发生六个月后，灾区的人道主义局势基本上趋于稳定。向生活在雪线以上和以下的居民分发了50多万顶帐篷和其他居住用品。大约100万人接受了粮食援助。40所驻地医院和10所流动医疗单位在运行。生活在153个境内流离失所者难民营的15万多人获得了医疗和社会心理护理、食品、洁净水和卫生设施。通过救灾行动预防了人口大规模流动，避免了本已拥挤不堪的城市地区出现拥塞

现象。所有主要道路都已清理完毕。此外，没有出现大规模疫情，人口发病率和死亡率与震前相比没有上升。

B. 早期恢复

11. 虽然人道主义救助需要将深入持续到复原阶段，但是联合国及其人道主义和发展伙伴会同巴基斯坦政府已经开始将工作从救生活活动转向早期复原和重建活动，重点恢复社会服务和灾民的生活和生产能力。

12. 联合国和巴基斯坦政府在赈灾阶段评估了灾区的复原需要，由国际红十字和红新月运动和一些非政府组织也牵头评估了破坏和损失情况。这是对联合国和政府评估的补充。根据评估结果，联合国制定了早期复原框架，重点是支持持续进行的人道主义援助活动、灾民自发的复原和重建活动，恢复文官政府能力，降低未来灾害风险。

13. 首要任务之一是重振医疗保健系统。临时搭建的医院正在被较为永久的保健设施取代，正在采取环境健康举措，以管理医疗废物。联合国调动了九个心理健康小组，定期向灾民提供社会心理帮助。巴基斯坦政府制定了如何应对地震等造成的残疾现象的国家政策，一系列伙伴与政府合作建立了康复机构和方案。

14. 政府及其国际伙伴还将许多受损供水系统恢复到可接受的水平，修建了数千个临时住所，对当地的工程师、承包商和社区砖瓦匠进行了培训，内容是抗震建筑技巧，以建造更具持久性的房屋。政府还向 50 多万个家庭发放了第一笔重建补偿金，恢复了灾区的金融服务，与国际开发伙伴一道通过以现金支付工资方案、紧急就业服务和技能培训着手开展快速创收活动，包括 12 000 名妇女在内的将近 36 000 人获得了就业机会。

15. 巴基斯坦政府和联合国正在处理灾后出现的保障问题，政府针对下列人员制定了住房补偿政策：寡妇、孤儿、没有明确的土地保有权法律证据的人和由于地震失去土地的人。政府还实行了一项最重要的儿童保护措施：禁止在地震灾区领养儿童，以防止贩运和诱拐失散儿童和残疾儿童。作为补充措施，联合国开展了一项性别问题研究，以确保将重点性别问题适当纳入持续的复原工作中。该项研究涉及的主要方面有财产权、工作机会、信贷和培训的提供情况、女童接受教育的情况和提高女性医护人员人数。

16. 迄今为止这些复原活动基本上是在城市地区和失所者难民营进行的。随着复原活动的不断推进，必须将这些活动扩展到农村地区和边远地区。但是，农村地区的复原速度应该根据现有的人的发展挑战来看待。在地震发生以前，这些偏远社区缺乏最基本的医疗保健、安全饮水和卫生设施及学校。对许多人而言，保健设施远在数公里之外，道路狭窄难行。在某些情况下，由于学校缺乏，识字率低于 20%（妇女识字率仅 2%多一点）。在许多这样的地区，复原工作的重点基本

上是建设，而不是恢复社会服务。在地震发生前就存在的土地保有权和性别问题等问题可能需要通过较为长期的举措来纠正。要落实这些举措，巴基斯坦政府和国际社会需要得到更多的支持，同时这也需要一定的时间。

三. 查明的经验教训和将来的挑战

17. 南亚地震提供了一次机会，让我们反思救济活动的功效和作用并突出在复原工作深入展开时日益重要的问题。下面一节审查了作为南亚地震应对工作一部分迄今出现的广泛问题和挑战。

政府的作用

18. **以灾害管理为重点的强有力的中央政府机构对于有效抗灾工作至关重要。**虽然巴基斯坦军队成功地在困难条件下提供人道主义援助，但是巴基斯坦缺少文职政府灾害管理系统，这对人道主义活动和复原活动构成重大挑战。在危机一开始还不知道或不了解巴基斯坦在国家、地方或社区一级抗灾的能力。结果，机构体制临时设立，而人道主义局势本已十分复杂，要求很高，因此总的压力更大。不过，联邦救济委员会建立后，就能从各部委、省级政府、巴基斯坦军队、联合国、非政府组织和民间社会汇集救济资源。建立专门从事备灾、抗灾和减少风险的文职机构系统将能够为巴基斯坦增强减少未来灾害的能力发挥很大作用。

19. **随着复原过程的展开，还必须把决策权下放给地震灾区的地方当局。**巴基斯坦政府早期参与了复原规划。在救济阶段，政府成立了地震善后和重建管理局，把它作为与从事灾区复原工作的双边捐赠者、国际贷款机构、其他国际组织、国家当局和慈善组织联络的主要机构。

20. 政府认识到大多数重建活动都由省级和地方当局、受灾人口、民间社会组织和私营部门进行，因此成立了地区救济和灾区重建机构并指定震后重建和恢复工作管理局的相应部门负责监督省级和地方当局在每个灾区进行的复原活动。随着复原工作的深入展开，中央政府应当向这些地方机构进一步下放决策和管理权限。

军民协调

21. **虽然（本国和外国）人道主义人员和军事人员在救济阶段的协调行之有效，但是参与抗灾的军事人员应当在行动时明确了解并尊重人道主义原则。**南亚地震救灾极不简单，巴基斯坦国家军队运送了大部分人道主义救济物资，本国和外国军队与国际人道主义机构互动，救济工作基本上得到了协调。然而，许多军事部队不熟悉国际人道主义法的基本原则以及文职人道主义行为者的作用和行动。在每次新的大规模危机期间，如果有大批军人直接参与救援物资的运送，应当与从

事人道主义活动的军事人员一起回顾 1994 年《使用军事和民防资源救灾的指导方针》（奥斯陆指导方针），¹ 以便把这些指导方针应用于当地的危机情况。

22. **当复原阶段取得进展后，必须考虑把复原和重建活动转交给文职当局。**虽然已计划尽早把有组织营地的管理工作从军事当局转交给文职当局，但是在多数情况下恶劣的天气加上地方当局的能力大为削弱耽误了这项移交工作。因此，政府决定军队在许多灾区继续驻留，直到地方上具备足够能力，军队方可撤离。在这方面，中央政府和国际社会都必须增强地方官员和机构的能力，使其能够接管军队的工作。鉴于许多省级机构都受到地震的严重影响，下放权力的工作必须与强有力的能力建设相结合，以便这些机构在重建阶段发挥领导作用。

民间社会的参与

23. **国家非政府组织、志愿者和民间社会团体在救济和复原活动中的作用必须得到进一步承认，必须让它们更好地参与目前救济工作。**国家非政府组织和民间社会团体，包括有组织和自发的志愿者，都对救济活动提供了重要的支持。社区组织是第一批接触灾民的机构。说当地语言、了解巴基斯坦社会文化构成的本国志愿人员建立的支助网络对于持续帮助地震受害者、特别是边缘地区的受害者特别重要。

24. 现在复原过程需要行政当局和与受灾社区联系紧密的本国非政府组织更多的参与。这些团体的参与将有助于加强经济能力、促进地方社区的参与并将确保地方备灾机制能充分关注多灾地区居民。

25. 现在已对这种参与采取了一些措施。政府在联合国的支持下已经开展全国志愿者运动，动员志愿者执行地震后善后和重建的任务。迄今为止，约有 4 000 名国家志愿者进行了登记。曼塞赫拉、巴塔格拉姆、穆扎法拉巴德和巴格的地方政府、社区、非政府组织和军队等方面已开始地区一级的对话，以查明地震后早期复原、重建和善后方面的挑战。此外，震后重建和恢复工作管理局提出了一套指导方针和伙伴战略，供非政府组织执行伙伴参加农村重建活动使用。联合国也扩大了国家一级的决策进程，让国际非政府组织和红十字会与红新月会国际联合会参与最高一级的决策活动。应当鼓励并适当支持民间社会参与备灾、抗灾、重建和减少风险等各项活动。

应对能力

26. **事实证明，联合国、非政府组织和国家政府之间事先安排的伙伴关系对于确保紧急情况初期作出迅速有效的国际应急反应至关重要。**例如，与国际人道主义伙伴关系²发展的待命伙伴关系便于住宿、办公设施和通信设备的立即部署，这对于建立整个人道主义界使用的工作和生活设施极其宝贵。同样，联合国救灾援助协调系统、联合国卫星图像项目³和非政府组织之间事先存在的伙伴关系可以迅速散发卫星图像和提供其他地理信息系统服务，帮助在边远地区查找地震幸存

者。在建立地方、国家和区域应急能力的任何计划中都应列入加强国际、区域和国家备灾能力的机制。

27. **利用受灾国家当地的技能、专门知识和材料可能会加强抗灾的效用。**目前救济工作的重点是向地震幸存者提供紧急住房，而早些时候的重点是采购帐篷。然而，很快就清楚地看到，帐篷并不是一个解决办法。国内或全球都不能满足可过冬帐篷的巨大需求，把一般帐篷改制成适合冬季使用的帐篷需要太长的时间。同时，其他住房材料，如镀锌铁皮，更适合当地的条件，随时可从当地市场购买，当地建筑商都习惯于使用这些材料建造房屋。南亚地震突出了增加全球紧急住房物品库存的需要，同时也表明利用地方能力、服务和专门知识并向它们提供财政资源，往往是更及时、有效和适当地满足人道主义救济需要的解决办法。

28. **在适当时间部署具有适当技能的合格工作人员依然是一个挑战。**巴基斯坦救济工作从性质上看需要一大批具有专门知识、领导经验、通晓地方语言和文化的工作人员。许多机构发现在短期内很难征聘所需各种技能适当组合的人员。征聘重要的本国工作人员，特别是妇女，尤其困难。虽然巴基斯坦拥有一大批年轻和受过教育的专业人员，但是适合人员的征招工作受到妨碍，原因是文化约束，而且也没有时间和精力有效地宣传和征聘人员。通过红新月运动、联合国志愿人员国内系统、技术学院和大学征招和培训适当的国内工作人员应当成为受灾国家备灾计划的重要部分。

协调

29. **虽然巴基斯坦采用分组领导方式之初遇到问题，但是这种方式为在困难的运作环境下协调、合作和决策提供了可辩认的单一框架。**巴基斯坦采用分组领导方式是增强人道主义应对能力、问责制和协调工作重要的第一步。一般来说，从技术上负责营地管理、后勤或保健等领域工作的各个分组都表现良好，因为各分组都能够利用成熟的专门知识、经验和最佳做法，有效地提供援助。然而，分组在总体上并不能成功地处理性别和环境等横向问题，也不能成功地把这些问题纳入整个抗灾工作。例如，女医生和女保健工作者供不应求，这意味着妇女的健康问题仍然没有得到关照和处理。在将来的紧急情况中必须解决这些问题，其途径包括在分组制度中发展增援能力。

30. **通过分组领导等方式协调人道主义救灾活动能否取得成功，取决于所有行为者能否积极主动地参加救济工作。**巴基斯坦采用的人道主义分组主要由联合国机构和国际移徙组织和红十字与红新月联合会等国际组织组成。如果政府官员参加分组，他们将有助于提高有关活动的效率并便利编写联合救济战略。例如，在保健分组，联合国卫生机构、巴基斯坦武装部队医疗服务队和巴基斯坦卫生部通过密切合作建立了紧急野地医院，采用的方式将便利这些资源逐步移交给国家保健系统。另一方面，没有政府参与的有关分组在政府适当配套部门确定之前往往举步

艰辛。然而，分组方式总体上并没有充分考虑灾前就有的结构和能力。还要做更多的工作确保各分组考虑到国家和地方现有的机构。

31. 此外，许多非联合国人道主义行为者认为人道主义分组没有多大价值，他们的参与不能始终一贯、具有临时性并在某些情况下产生并行的援助方案。必须通过现有的非政府组织协调机构、国际金融机构和其他机构加紧努力让非政府组织更多参与人道主义分组的工作。

32. **持续的复原工作需要与国家以下各级机构密切协调，联合国和国际金融机构也需要明确其作用和职责。**在救济阶段协调机制和工具得到广泛接受，而灾后复原工作却没有得到如此的协调。巴基斯坦目前的形势证明了在其他灾后复原形势下获得的经验教训：需要加强有组织有系统的复原协调安排，作为政府机构、民间社会、国际组织、非政府组织、捐赠机构和贷款机构之间长期对话和建立共识的平台。在复原过程中需要密切协调的问题包括制定政策和优先事项；提出评估、规划和执行的标准条件；调集资源；检测和评价等。行为者来源广泛，加上问题众多，使复原过程的协调工作成为一项相当复杂的任务。而为长期可持续复原打下基础需要列入当地资源和主动行动并加强国家所有权，这又增加了问题的复杂性。国家政府在复原协调工作中发挥基本作用，而联合国系统的作用是支持和建立政府的协调能力，但不是代替这种能力。

33. 巴基斯坦在抗灾阶段已经成立了“复原分组”。这个分组有助于在救济工作早期阶段同巴基斯坦政府和联合国机构一起支持早日复原的需求评估筹备工作、查明复原的优先事项并起草早日复原框架。考虑到要把分组方式逐步转交给政府领导的震后和重建和恢复工作管理局协调机制，目前在加强驻地/人道主义协调员办公室，以确保联合国的复原活动加强协调和非联合国行为者更广泛参与。虽然联合国和国际贷款机构已商定了各种作用和职责的广泛分工，但是这需要得到一种能够在将来巴基斯坦和其他地方的灾后局势中指导协作的常设安排的支持。

信息管理

34. 由于缺乏标准化的数据收集和信息管理系统，未能全面评估基线需求，跟踪执行中的项目和进行具体的差距分析，从而最后未能有效提供援助。只有有可靠及全面的信息来支援协调和决策，才可以有成功的计划和决策。地震后在伊斯兰堡部署一个人道主义信息中心，为支助国际和本国救灾工作提供一个信息中心站，从而有助于全盘工作。不过，由于人道主义行动者使用不同的模板和数据基，以不同的格式记录信息。因此，评估格式和数据收集方式不一。而且，收集到的数据不容易与现有的政府统计数据比较。另外信息管理活动仅限于伊斯兰堡，未能充分反映最受地震影响的地区的情况。因此，难以利用有关的信息来清楚掌握人道主义情况和查明各种差距。应当开发单一的信息产品，将各个机构收集到的数据和信息统一起来，从而能够易于同政府的信息系统结合。

援助和保护弱势群体

35. **必须采用一个由政府和联合国机构共同制定的政策框架来指导协助国内流离失所者回返的工作，以确保对重大的问题有一个标准的应对方式。**在巴基斯坦，政府立即制订和执行一个儿童保护战略以防止儿童被贩运。不过，国内流离失所者回返家园的战略由各外地办事处制订。为了使国内流离失所者平安回返，必须制订一个广泛的政策框架，为联合国支助政府的回返工作制定各种明确的参数，而这些参数应当断定基本的需要，以确保失所者能够自愿、安全和有尊严地回返或获得安置。这一框架要让被迫离开家园的人的参与；需要进行全面监测，报告回返过程的所有方面的情况；要有适当的交流渠道，使决策层、执行人员以及失所者能彼此沟通。就巴基斯坦而言，这一框架还应当考虑到季节性迁徙是巴基斯坦许多农村地区的生活的一部分。鉴于乡村生活不固定，地势危险，易发生地震，基于经济和其他原因迁徙的人数很可能会增加。

资源动员

36. **供资缓慢的问题继续妨碍联合国的工作，因为联合国机构要等待捐助，只好将活动推迟或将规模缩小。**南亚地震发生后，联合国在灾难发生后三天就发出紧急呼吁，并展开宣传和执行媒体战略，确保该呼吁获得充分的宣传。不过，尽管呼吁过程获得改善，但仍然未能因此获得令人满意的资金：地震发生一个月后，所获资金仅占呼吁筹集数额的12%。呼吁发出6个月后，只有三分之二的整体需求获得满足。由于资金不足和迟误，国际社会仍然未能以所需的能力和步伐作出回应。例如，资金缺乏可能使正在进行的直升机救济/复原行动中中断，从而延迟运送物品到在春天容易被水淹和发生滑坡的地区的工作。

37. 不过，不是所有人道主义组织都面对这种资金困难的情况。红十字与红新月会联会在10月底获得31%的资金，6个月后获得84%的资金。许多捐助直接从捐助者送到巴基斯坦政府而不是通过呼吁程序送抵。由于捐助者对联合国的呼吁反应不够热烈，使人们对紧急呼吁的效果以及捐助者对联合国应付灾害的能力产生疑问。

38. 目前根据地震的经验重新审查紧急呼吁的模式和范围。希望捐助者也同样审查其为大规模救灾工作迅速提供足够资金的能力。虽然设立中央应急基金将有助于在日后对突发灾难发动救灾行动，但该基金对每次灾难只能出资3 000万美元，因此不能够取代捐助者响应联合国救灾和重建呼吁提供全部资金的努力。

39. **早期注意过渡阶段的规划可以有助于维持灾后的重建工作。**根据以往重大灾难的经验，如果捐助者不再予以重视，如果缺乏灾后阶段的资源筹措机制，就不会有充分的资金来执行巨大和关键的重建任务。为了避免这一现象，联合国与政府对口单位密切合作，根据政府的优先次序制订了《早期复原框架》和《促进从救济到复原的过渡的行动计划》。这两份文件一起叙述一个战略计划纲要并提出

理应得到捐助者全力支持的具体方案提议。联合国特使的工作也应当得到支持，使危机继续引人注目，推动将 2005 年 11 月的重建会议所获得的认捐落实为对正在进行的复原和重建工作的承诺。

40. 在救灾工作取得成功后，政府现在要进行几年的重建和复苏工作。政府的重要任务是要准确地报告、跟踪和分析这些活动的资金的来源和使用，这样会提高政府在日后为这些项目筹措资金的能力。目前正在制定一个发展援助数据基，以追踪地震后向巴基斯坦提供的援助。这将有助于提高透明度和加强问责，帮助协调、管理和监测复原援助的流动情况及其成果，并确保这些援助符合国家的优先次序。该数据基⁴已经在受海啸影响的国家测试，并将为震后重建和恢复工作管理局和各省政府进行培训。

灾害管理和危机纾解

41. **为了减轻灾难的不利影响，必须以全面的方式处理灾难风险。这种方式应当是所有阶段的灾难管理活动的主要组成部分。**不过，由于巴基斯坦在地震前没有设立灾难管理系统，在地震发生后只得订立临时条例来管理应急和复原工作。设立的具有权力和资源基础的新结构最初没有得到充分的了解或与已有的结构重叠，造成协调问题和一些迟误。

42. 因此，联合国在巴基斯坦对现有的救灾准备和管理能力完成了全面的审查并制订了一个在各级与政府进行技术合作的方案。这一方案包括联邦、省和地区政府和民间社会团体的能力建设，以及在国家政策中制订和应用灾难应急和减灾系统。这包括设立国家灾害管理委员会。该委员会由总理主持，成员为其他内阁部长。

43. 委员会及其执行机关国家灾害管理局将在较广泛的意义上负责协调灾难管理，并将灾难管理纳入部门性发展政策。省级和地区级的类似体制结构将是设立地区和省以及最终为设立全国备灾计划的必不可少的环节。这个过程还将有非政府组织、其他利益有关者、媒体以及联合国机构参与，也包括各级救灾管理的其他志愿和私营机构进行中的工作。

44. 这种举措能否成功取决于有没有得到所有利益有关者广泛的参与，也取决于能否将灾难管理活动纳入政府所有的有关领域的工作。

五. 秘书长的建议

应对能力

45. **联合国人道主义机构及有关的国际机构和民间社会团体应当加强国家和地方能力以支助巴基斯坦政府。**这包括由联合国、政府和有关民间社会团体承诺审查和评估现有能力，包括国内的备用安排和训练方案的能力，以及在各级支持发

展专门民政灾难管理机构。此外，需要制定国家应急方案和管制框架，纳入明确的评估程序，对照一套与社区领袖和地方非政府组织协商制订的最低需要基线指标，评估有关的需要，确保救援物品送到所有受影响的人口。具有先进救灾、早期警报和备灾能力的会员国也需要承诺向巴基斯坦等没有完整救灾管理系统的易受灾害国家提供知识、专门技能、技术和资产。

46. **救灾援助提供者在救灾时应当尽可能更好地利用当地的技能、专门知识和物资**，包括利用红十字与红新月会联合会、联合国志愿人员系统和民间社会团体在事前确定具有适当应灾技能的工作人员。这也意味着应当视情况确定和记录可能的地方物品和物资采购。

军民协调

47. **巴基斯坦政府、其他易受灾害国家政府、主要的军事资产提供者和联合国人道主义机构应当致力加深对利用军事资产救灾的原则和程序的了解和实施**。这方面包括改进与主要军事资产提供者作出的备用安排，在每次应付灾难时有效使用和应用《奥斯陆指导方针》，以此作为这个领域的军民协调框架。

备灾

48. 有关的救灾援助提供者应当协助巴基斯坦政府加强备灾规划，让各级行动者和所有种类的受益者都参加规划过程。这种备灾措施应包括制订以人为中心的早期警报举措、回应和复原计划、共同援助水平和目标、标准作业程序以及收集和传播与弱势民众有关基线数据。准备计划应当包括国家、国家以下各级和社区的举措，并应确保准备机制充分顾及易受灾害地区的人口。

灾后恢复

49. **复原援助的提供者应当采取具体步骤，尽量促使受益者参与复原方案的计划和执行**。这方面应当包括具体机制以更好地接受向受益者的问责，确保根据受影响人口的需要提供援助。

50. **鼓励国际金融机构依照明确界定的作用和责任与联合国机构一起参与灾后复原工作的计划、供资和协调**。

减低灾害风险

51. **联合国有关组织在支助巴基斯坦政府时应当在各级，包括在社区一级，提高当地灾害风险管理能力**。这方面包括加强或建立机构和立法系统，将减少风险方面纳入国家所有灾害管理举措和机构的计划和执行中。这也可以包括审查和精简现有法律、规则、指导原则和有关机构、组织和政府间机关在联合国系统内外制订的旨在促进国际人道主义应急援助和减少灾难风险的所有其他文书。视情况需

要，可以包括制订国际法律文书和条例框架，以便能够更有效地应付新出现的全球灾难威胁。

信息管理

52. 联合国各机构应当将信息收集、传播、分析和救灾跟踪的质量和做法加以标准化，并制定一个整体性监测和评价系统，以便掌握进展情况及从正在作出的复原努力总结教训。南亚地震使人们有机会就制订支持分析、协调和战略决策的共同标准和方法达成共识。为加强实地信息系统，还可以制订一个共同追踪工具，监测粮食和非粮食救援项目的运送和分发情况，并制订一个共同监测和评价系统，确保救济和复原方案有效和及时、得到各方参与、公平且得以持续。

资源动员

53. **联合国有关组织和会员国应当考虑为复原指定资源筹措的工具。**尽管现有的资源筹措机制目前正灵活地用于这一目的，但为早日复原获取资金方面受到延误。在其他灾后情况下，复原势头通常会“下降”一下，而联合国系统与政府密切合作，制订附有已计算费用的过渡时期“成果总表”的过渡时期复原战略。这些已计算费用的战略概要地说明联合国系统如何能够支助有关政府进行复原、重建和复苏工作。这些战略十分有用。

注

¹ 人道主义事务部出版物，DHA/94/95。

² 国际人道主义伙伴关系（人道伙伴关系）是一个非正式的组织网络，参加网络的各组织应请求提供资产，支持联合国，特别是联合国救灾援助协调小组的应急任务。联合王国国际开发部、丹麦紧急情况管理局和瑞典救援事务局在1995年建立了人道伙伴关系。1998年挪威民防和紧急情况规划部和芬兰内务部芬兰救援部队参加了人道伙伴关系。荷兰外交部作为非行动成员参加，比利时和爱沙尼亚等其他国家表示很大的兴趣。澳大利亚、中国、日本、新西兰、大韩民国和新加坡等国成立亚洲太平洋人道主义伙伴关系，为亚洲太平洋区域建立了多国合作的类似模式。

² 联合国卫星图像项目是联合国的一项主动行动，使人道主义能够获得卫星图像和地理信息系统服务。联合国卫星图像项目由联合国训练研究所（训研所）执行并由联合国项目事务厅（项目厅）管理。此外，公营和私营组织的伙伴都是联合国卫星图像项目的合伙者。

⁴ 可查阅 <http://www.dadpak.org>。