



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
26 May 2006
Chinese
Original: English

大会

第六十一届会议

暂定项目表* 项目 67 (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

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

印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建、复苏和预防 工作

秘书长的报告***

摘要

本报告应 2005 年 11 月 14 日大会题为“印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作”的第 60/15 号决议的要求编写。报告提供了复苏进程在第 18 个月之际的最新情况，并设法指明在优化重建努力中面临的一些新的挑战 and 所获教训。报告阐述了海啸救灾方面的成功和挑战，着重论述长期复苏工作。论述专题包括：协调、政府复苏体制模式、损害和需要评估、透明度和问责制、社区参与复苏工作、经济多样化、减少风险、人权和环境问题。各专题都列入秘书长向经济及社会理事会和大会提出的建议，供进一步讨论。

* A/61/50 和 Corr.1。

** E/2006/100。

*** 因需要确保更新数据（至 2006 年 5 月 15 日）及进行更多的技术和实质性协商，致使本文件迟交。



一. 导言

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 11 月 14 日大会题为“印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作”的第 60/15 号决议提交的，该决议请秘书长向大会第六十一届会议和经济及社会理事会 2006 年实质性会议报告决议的执行情况。

二. 海啸及其影响

2. 2004 年 12 月 26 日，苏门答腊北部西海岸近海发生了一次里氏 9 级的大地震，引发了破坏性强烈的海啸，波及 12 个国家，造成 186 983 人丧生。还有 42 883 人仍在失踪人员名单之上。几十人流离失所，还有 300 多万人受灾，包括 140 万人丧失生计来源。这次海啸给农村沿岸社区造成的影响最为严重，其中许多社区已经十分穷困、脆弱且没有什么生计选择。受灾最严重的国家是印度、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国。马来西亚、缅甸、塞舌尔、索马里和坦桑尼亚联合共和国也受到影响。

3. 紧急救济工作所提供的援助——已迅速送抵 200 多万人手中——包括预防保健措施、临时住所和紧急粮食援助。各救济机构还建立了临时学校和卫生设施。救济工作虽然遇到严重挑战，但被视为普遍取得成功。

4. 多机构评估小组最初的计算是，长期复苏工作大约需要 100 亿美元。这个数字最近被修改为大约 110 亿美元。官方和私营部门对复苏工作的认捐刚超过 120 亿美元。长期重建工作正在进行之中，目前正在建造永久性学校、公路、港口和住宅，恢复生计方案和对社区社会服务的支助工作也在实施之中。

5. 整个灾区的当务之急是修建永久性住宅，要修建 412 000 栋住宅和购买建房用地的这项需要带来了种种挑战。大多数受灾国家都面临共同的挑战，其中包括土地保有制度不可靠、建筑材料成本不断提高、需要在建造住房时征求社区意见、以及新住房地点缺乏基础设施。复苏初期的生计方案着重于资产替换，特别是渔业部门的资产替换——但整个区域仍可感受到灾难对就业的影响。

印度

6. 海啸波及印度南部 1 400 多英里海岸线。在大约 1 089 个村庄中，死亡人数达到 12 405 人，将近 2 百万人直接或间接受灾。需求总额估计达到 21 亿美元。

7. 总共要建造 169 753 栋住宅，因此建造住所的工作仍是最高优先事项。估计已建造 7 956 栋房屋，还为发展当地减少灾害风险的能力作出了特别努力。对当

地泥瓦匠进行了抵御多种危害技术的培训，并要求屋主购买保险，鼓励他们遵循抗灾指导方针。

8. 海啸破坏和摧毁了 360 所中小学校。除重新建造校舍外，政府还设法提高教育质量。政府采纳了《高质量教育综合方案》，其中提出在 251 所学校改进教学的各项战略，惠及 70 000 名儿童。

9. 恢复生计工作着重于重启以前的经济活动和开发替代生计办法。受益者均受到职业培训和小企业支助。在海啸之前，过度捕捞曾是一个问题，而海啸后的措施则包括改善渔业管理、经济活动多样化和提供贷款。

印度尼西亚

10. 亚齐省距离震中仅 100 英里，因此受到严重影响。物质损毁十分严重，估计所需重建资金达到 45 亿美元。2005 年 3 月 28 日尼亚斯岛发生了一次地震，加上亚齐省内的一些物品涨价 40%，使得所需资金增加到 61 亿美元。130 000 多人在灾难中遇难，37 000 人仍在失踪人员名单之上。至少 500 000 人的生计受到这两次灾害的影响，亚齐省的国内生产总值（国内总产值）增长率减少了 5%，尼亚斯的国内生产总值增长率减少了 20%。

11. 亚齐省和尼亚斯岛内的大约 40 000 人仍住在帐篷中，但临时住所的建造工作有所进展。截至 2006 年 5 月，大约 8 000 栋住宅的框架已建造完毕。其中大约四分之一住宅框架已完成木地板铺建和外墙壁板的安装工作，目前正在运送更多的木材。总共需要建造 133 500 新栋永久性住房，建造工作正在取得进展；政府估计截至 2006 年 5 月初已有大约 40 000 栋住房完工或仍在建造之中。虽然这是很大的进步，但必须对土地分配、土地保有权/所有权问题、以及对不拥有土地或住房者的政策进一步加以澄清。另外，最近建造的许多住房都缺乏水电等基本基础设施。从可持续来源进口大量木材的需要也是一项挑战。

12. 在已经损毁或损坏的校舍中，524 栋校舍已经重建或正在建造之中。另有 2 400 多名教师接受了培训或正在接受培训。卫生部门有 8 所医院和 114 所卫生设施被损坏或损毁。其中所有医院都已恢复原状，51 所卫生设施和额外 13 所医院正在建造之中。

13. 多达 100 000 个小企业不复存在，60 000 名农民流离失所，60 000 公顷农田遭毁坏，还有 50 000 名渔民和红公眉养殖者受灾。大部分海啸灾民已重返工作岗位，但其收入难以达到海啸前的水平。建筑业的繁荣和中小企业的力量不断增强推动了经济复苏。目前存在的挑战包括：确保人们广泛获得建筑业繁荣所带来的经济利益、向脆弱人口提供有效援助、以可持续方式管理自然资源、以及提高人们进入有效信贷市场的机会。

14. 印度尼西亚灾害管理学会正在省县两级开展公共宣传运动和能力建设工作的，着眼于制定一项灾难管理法案。该法案旨在加强全国和省级相关政府机构的灾害管理、防备和应救能力。

马尔代夫

15. 除了 9 个岛屿外，马尔代夫所有 199 个有人居住的岛屿中都遭受洪灾，53 个岛屿受损情况严重。三分之一人口——大约 100 000 人——因失去住房、生计和基础设施损害而受灾。复苏所需费用总额估计为 3.933 亿美元。

16. 经济受到这场灾害的严重影响。损害程度相当于国内总产值的 63%，海啸还导致 2005 年国内生产总值收缩大约 5%。除重建费用外，收入减少和油价居高不下还意味着，政府 2005 年面临 9 300 万预算赤字。此外，马尔代夫的复苏方案仍面临 1 亿美元的资金缺口。

17. 仍有总共 10 970 人流离失所，其中大约三分之二人都离开自己的岛屿而流落在其他各岛，其余人则同家人或亲属一起留在自己的岛上。住房仍是一项重要的当务之急。在所需 5 215 栋新永久性住宅中，141 栋已经完工，还有 1 157 栋正在建设之中。运输和建筑材料费用的不断增长延缓了这一进程，该部门仍面临将近 1 200 万美元的资金短缺。

18. 对进入各岛社区颇有帮助的港口和码头等关键基础设施的再开发工作是另一个优先事项。交通部门目前面临着 4 800 万美元的资金短缺。

19. 恢复和改善大多数弱势者生计的工作也需要得到进一步支持。50 个受损严重的岛屿目前正在进行家庭园圃、果树、船只、渔业加工的恢复工作，但仍需要更加全面和贯穿各个领域的援助。

20. 占国内总产值 70% 以上的旅游部门受灾严重。2005 年，来访游客人数比 2004 年减少了 36%。旅游业的业绩稍有反弹，2005 年 12 月的酒店入住率达到 60%。由于这种复苏现象和 35 个旅游胜地被租赁，预计预算赤字到 2006 年底会大幅减少。预计 2006 年国内总产值的增长率为 12% 左右，达到海啸前的水平。

斯里兰卡

21. 斯里兰卡三分之二的海岸都受到海啸的破坏，造成 35 000 多人死亡。所需重建费用估计为 22 亿美元。500 000 人的生计受到影响，其中包括大约 200 000 户渔民。虽然在复苏方面取得了进展，但北部和东部地区再次发生暴力，从而越来越对这些区域的海啸复苏方案形成阻碍，使人们无法接触部分受益者。

22. 通过政府及其伙伴共同作出努力，第一年就建造了大约 54 000 栋过渡性住所，满足了这方面的各项需求。这些设施长期需要照管和维持，但缺乏这方面的经费。已经建造或修缮了将近 41 000 栋永久性住房，其中大都为收到专项赠款

的屋主自行修缮的部分受损房屋。还有 47 500 栋房屋正在建造或修理之中。新住宅地点的基础设施建造和重建费用不菲，对重建和修缮 100 000 栋房屋的目标构成挑战。

23. 斯里兰卡于 2006 年初修改了其住房政策，以反映政府对缓冲区政策——即现在所知的保留区政策——的修订。根据这项新的计划，以前（因其土地位于缓冲区内）要搬迁到其他地方、并因此有资格由捐助者在新的内陆地点为其建造房屋的 15 000 人，现在将得到赠款，用以在其海啸前居住的土地上进行重建。其他调整包括：允许跨区搬迁者获得住房援助资格，并允许家庭合用应享津贴，以建造更大的住房。

24. 在替换丧失的生计手段方面也取得了进展。估计 70%至 85%的灾民都重新获得稳定的收入来源。还有证据表明，灾前无工作者正在进入劳动市场。尽管如此，渔业部门中种种令人关切的问题依然存在，一些地区的船只供应过剩，而另一些地区却供应不足，某类船只和渔具也出现短缺。渔业和其他自然资源的可持续管理是一项长期挑战。

25. 继建造临时学校和卫生中心后，目前正在重建永久性设施。在 182 所被损坏的学校中，8 所学校已经完工，69 所学校正在修缮或建造之中。在 222 所安排修缮或重建的卫生机构中，有 24 所机构已经完工，64 所机构正在建造之中。

泰国

26. 海啸严重损害了泰国的安达曼海岸，造成 8 212 人死亡或失踪，其中三分之一是外国游客。

27. 总共 4 806 栋房屋被损毁；3 893 人申请政府住房援助；迄今已建造 3 349 栋房屋。各种挑战包括：确保住房设计满足受益者的需要，良好建筑用地做法和恪守建筑法规。另外，地方社区、私营开发商和地方政府之间的土地争端也拖延了复苏进程。在 407 个海啸波及的村庄中，83 个村庄遇到土地所有权保证问题。大约一半的此类争端正在由解决土地争端的土地小组委员会处理，该委员会是政府为解决海啸产生的或由此发现的土地争端和问题而设立的一个高级别小组。

28. 渔业和旅游业所遭受的损害使得 2005 年国内总产值增长率减缓 0.4%。估计有 200 000 人的生计受到影响，其中包括 30 000 户渔民和 20 000 户依赖旅游部门的家庭。政府已向将近 19 000 人提供渔船、渔具和鱼苗孵化场。虽然旅游业反弹的速度低于预期，但最近的旅游收入显示，收益略多于 2005 年。

29. 虽然总体来说取得了一些进展，生计复苏工作仍是一场艰苦的战斗。旅游部门将有大量失业人口，许多渔村——特别是穆斯林和 Chao Lay 族社区——仍

在勉强维持生活。更高的能源价格加重了这一负担，必须作出更大的努力促进地方社区的能力建设，促使各地在旨在解决人民生计问题的努力中发扬主人翁精神。

马来西亚、缅甸、塞舌尔、索马里和坦桑尼亚联合共和国

30. 这次海啸的破坏强度及其波及的广袤地域都异乎寻常，涌浪波及距地震震中 4 000 英里之遥的土地和人民。除了五个最严重受灾国外，马来西亚、缅甸、塞舌尔、索马里和坦桑尼亚联合共和国也遭受到不同程度的破坏。

31. 这次海啸是马来西亚历史上最严重的灾难，它夺走了 69 人的生命，损毁或损坏 8 000 人的住宅，其中许多人都生活在贫穷的渔业社区。在缅甸，官方统计的死亡人数为 61 人，南部沿海 200 个村庄和 10 000 至 12 000 人直接或间接受灾。海啸损坏了塞舌尔的住房和基础设施，造成 2 人死亡和 950 户家庭流离失所。在索马里，海啸来袭之时正值干旱季节即将结束，在经历山洪暴发、冻雨和环境恶化后，生计刚刚有所恢复。共有 289 人遇难，44 000 人需要紧急人道主义援助。在坦桑尼亚联合共和国，海啸造成 12 人死亡。

32. 复苏工作涉及一系列项目。例如在索马里，这些项目包括：紧急心理健康服务和心理学项目帮助 25 000 人对付一系列灾难的影响，这些灾难造成了经济穷困、流离失所、艰苦生活条件和更为严重的不安全状况。在马来西亚，减灾努力包括一项政府计划，旨在专门设定一个单独的移动电话频率，用于传播海啸预警的文字信息。缅甸建造了将近 300 个住所，提供了小社区基础设施，并为妇女提供了编织和修理鱼网方面的培训。

三. 在海啸救灾方面吸取的教训

人道主义和复苏阶段的协调工作

33. 海啸灾后复苏给协调工作提出了严重挑战，就政府的能力、大量资金供给和行动者数目而言尤为如此。政府协调工作在责任得到明确界定和划分的领域极为成功。例如在斯里兰卡，过渡性处所的协调工作因管理该部门的政府实体参与国家、地区和部门各级工作而较为成功。其他部门的协调工作则因职能部委和其他权力机构之间的责任相互重叠而较为薄弱，责任相互重叠会减缓决策速度，给执行工作造成障碍，并给责任归属带来不确定性。在整个区域内，其他制约政府协调能力的因素包括：尤其是地方各级的能力十分有限，以及特别在救济期间无法适当获得信息。

34. 各机构也遇到挑战。为了满足协调需要，在实地成立了部门协调小组（例如住房小组或教育小组），但地域协调——即各地不同部门和机构之间的地域协调——却没有受到这么多的关注。虽然人道主义需求得以迅速满足，但各机构、

双边捐助者和各国政府没有根据共同需求评估结果，对应急救济行动作出预测，从而使这些行动趋于相互脱节。另外，迫使各机构迅速支付大量资金的压力也不利于协调或着力建立地方伙伴关系。各类行动者比比皆是也给协调带来困难，造成缺口和重复。

35. 参与复苏工作的非政府组织数目庞大，这也构成具体的挑战。灾害发生后，几百个非政府组织纷纷抵达灾害现场，给当地的能力造成很大压力。由于并非所有非政府组织都参加了新成立的协调机制，因此有些社区得到过多的分配资金，有些社区则在很长一段时间里没有获得任何服务。几份报告（包括国际志愿机构理事会 2005 年 4 月提出的报告）都指出，在亚齐的国际非政府组织没有同地方非政府组织和地方社区充分接触，共同评估和设计应对办法。

36. 由于各国政府敦促对国际行动者协调问题予以更大关注和为此提供更多资源，协调情况在 2005 年下半年有所改善。此外，大多数短期方案规划工作业已结束，就印度尼西亚和马尔代夫而言，政府及时承诺提供更多的预算资金，对改善协调颇有助益。同时也有助于减少工作人员的轮调次数，提高连续性。此外，联合国机构也为政府协调机制提供直接支助，包括支持印度尼西亚、斯里兰卡、马尔代夫和泰国建立政府拥有和管理的发展援助数据库。

37. 为了协助驻印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡的驻地/人道主义协调员，已成立了联合国综合协调办事处，以便统一和妥善协调联合国支持各国政府灾后复苏工作的办法。可以通过非联合国机构和非政府组织以及国际红十字和红新月运动的更好参与，进一步改善人道主义和复苏工作的协调。在印度尼西亚，联合国亚齐和尼亚斯复苏工作协调员办事处业已成立，旨在向政府提供协调支助，该办事处还不断拓展，吸收非政府组织参与其中。联合国的复苏协调能力在促进国家工作队战略规划方面发挥了关键作用，例如，制定过渡战略，支持马尔代夫和斯里兰卡政府的国家复苏计划，目前正在为亚齐和尼亚斯编写此类战略。

38. 美国前总统比尔·克林顿曾以海啸灾后复苏问题特使身份倡导整合全球一级的各项努力。他的办公室位于纽约，负责同各联合国行动者和其他重大利益攸关方，包括同世界银行、亚洲开发银行、国际红十字和红新月运动和各非政府组织合作，对总部一级更广泛的联合国系统加以协调。在从事这项工作时使用了各种机制，其中包括机构间常设委员会——联合国发展集团海啸问题工作组每两个月召开一次会议，以及同联合国驻地/人道主义协调员和负责政策问题的高级部门和机构官员经常协商。此外，特使还在其整个任期内，每年召开几次海啸灾后复苏全球联合会会议，召集各国政府、联合国机构、国际金融机构、非政府组织集团和捐助国政府共同确定优先事项，促进采取综合办法。

建议

39. **特别驻地复苏管理体制**：联合国应在制订承认各国政府现有能力差距的特殊海啸灾后复苏协调体制后，建立灵活的、可在灾后环境下迅速部署的复苏协调支助模式。在制定这种模式时应适当考虑到必须处理：联合国系统同其他行动者之间的关系、协调工作所需经费、各管理部门和管理机构在复苏进程中的分工、实地决策权、以及将非政府组织和国际红十字和红新月运动有效纳入联合国领导的灾后协调体制之中。

40. **适当资源**：应给复苏和救济阶段的支助协调工作分配适当资源。

41. **非政府组织参与**：应该支持国际非政府组织目前进行的各项努力，以便在大规模救灾工作中建立和利用更有效的非政府组织协调体制，并使之更充分地融入联合国领导的协调机制。

政府不同模式的人道主义体制和灾后复苏体制

42. 部分由于受灾国的备灾水平各不相同，海啸的影响也因地而异。印度和泰国在救济阶段能够作出有效的回应，因为两国都有妥善运作的国家灾害风险管理体系。泰国当局迅速启动了《1979 年民防法》，释放出大量资源和人员，并启用明确的决策体系。在印度，已采取社区备灾举措的地方的死亡人数都少于未从此类措施获益的地方。

43. 印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡为管理救灾行动和创造新体制通过了新的紧急条例。斯里兰卡灾后立即创建了国家行动中心和三个工作队。2006 年 1 月，负责长期复苏工作的国家重建工作队被重建发展事务局所取代。在印度尼西亚，协调救灾工作的中央和省级工作组 2005 年 4 月被负责领导复苏工作的部级恢复与重建事务局所取代。

44. 各国政府的强有力领导至关重要，明确阐明各职能部门、特别是创建的实体以及国家和地方当局的作用、责任、任务和权力划分也是如此。除许多其他职能外，强有力的领导也会有助于突破援助分发方面的瓶颈，例如海关和资金支付程序。

45. 为加强和支持国家管理复苏工作的能力已作出各项努力。例如，援助亚奇和尼亚斯多方捐助者信托基金筹措了 5 亿多美元资金，支持印度尼西亚政府执行重建项目。该基金的目标是确保有效和协调一致地提供财政支助，对各项资金进行有效而透明的管理，并作为一个工具促进政府和捐助者之间的政策对话。

46. 国家拥有明确的权力至关重要，向省、县和地方下放权力的意愿也同样十分重要。下放权力方面的经验在这方面显然颇有助益。在印度，规划和部门间协调工作由中央实体负责，而执行复苏方案的责任则交予各邦和各县负责。相比之下，

斯里兰卡的县级和次县级行政部门有时没有权力或能力采取独立行动和动员及分配资源。在印度尼西亚，亚奇和尼亚斯恢复与重建事务局、各省当局和重要职能部委之间的紧张局势已经浮现。该局承认必须下放权力，目前正在执行一项政策，促使其工作人员在县级和次县级发展更密切的联系。必须增强地方当局能力并让地方社区更有效地参与，这两项工作至关重要。

建议

47. **继续改革复苏机构：**一些受灾国家的政府都承诺明确划分本国中央复苏机构的权限，并（或）向县和次县两级进一步移转责任。应该加快这些工作的步伐，包括必须加强政府各级国内灾害风险管理能力，联合国机构也应继续提供援助，以鼓励这种改革。

48. **明确确定各项规则和体制：**在重建工作中，应该明确确定国家、省、县和地方政府实体的作用、责任和权限，并明白无误地告知所有利益攸关方。

49. **协调统一各项法律和政策，以促进采取有效的国际应对行动：**受灾国应该借鉴这次海啸的经历，重新审查其同灾害有关的各项法律和政策，考虑法律和政策如何妥善处理国际援助问题，以及现行体制在何种程度上接纳国内民间社会参与。各国政府应该在制定新的法律和政策过程中，设法克服阻碍有效执行的障碍——例如，繁琐的海关和采购规则。《国际救灾法律、规则和原则》方案会有助于促进这些政策的协调统一。

评估摧毁情况和需求

50. 准确评估对成功救灾至关重要，是确定摧毁情况、损失和需求数字的关键，为调动财政援助提供了基础。准确评估还可确定紧急需求和长期复苏的优先事项，记录灾害造成的社会经济和财政影响，以便进行国家间对比，推动增加预先减少风险投资。有效评估还可为执行阶段的协调奠定基础。

51. 通过各种部门和地域评估，可以确定海啸灾后的紧急需求。人们普遍认为，这些多方面努力这协调工作完全可以做得更好，其成果也可得到更广泛的分享，在某些情况下可以更及时地落实这些成果。

52. 通过多国评估产生的联合国紧急呼吁得到捐助者迅速和慷慨的响应；大多数救济行动者在灾后数日内就得到重大捐助。该呼吁还纳入生计方面的早期复苏需求，手段之一是实施以现金支付工资方案。为响应印度、印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡政府提出的请求，世界银行与亚洲开发银行、联合国各机构、这些政府的对应部门及其他捐助者和组织对摧毁情况和需求进行了全面评估，其中特别注意到长期需求。尽管马尔代夫短缺的资金达 1 亿多美元，对这些评估中发现的财政需求作出的反应仍然相当热烈。

53. 对早期复苏需求进行准确评估是设法从救灾过渡到善后和重建的关键。但这仍然是一项挑战。联合国及其伙伴仍在继续探索以何种方法改进评估进程的这一方面。举例说，如果没有一个标准的早期复苏需求评估方法，就会影响到规划。明年将通过 2005 年 5 月开始的一项举措，即《国际复苏纲领》来解决这一问题，以便协助制定标准化方法和更有效地协调灾后复苏。

54. 时间压力是进行准确评估的一大挑战。基线数据也许从一开始就不准确，或数据已遭破坏。然而，这些国家政府和援助机构必须立即做出反应，提供摧毁情况和需求数字，以抓住正在转移的全球注意力。例如海啸灾后，印度尼西亚政府希望利用已经安排在一月初举行的一次捐助方会议为复苏筹集资金。这就需要于海啸灾后正在进行重大救灾行动时，立即开始进行一项评估。

55. 海啸的发生还表明，联合评估在各机构讨论复苏支助计划时，可有助于更有效地协调援助。考虑到有些机构总是突然造访一个国家，联合评估可能造成各小组的组成难以管理。但是这样的联合评估还是很重要的，可以避免政府频于应对提供信息的多方要求以及避免可能出现对某些社区评估过度，而另一些社区遭到忽视的情况。

56. 需求显然也随着时间的推移而改变，因为复苏阶段一旦开始，就能够得到更详细的信息。这也说明评估应是一个持续不断的进程。但是摧毁情况和需求评估往往是一次性工作，不一定需要更新。这可能导致复苏期间灵活性受到限制及出现重复规划。从某种程度上讲，为受灾国提出的机构间年度报告，为对照进展重新评估需求，确定复苏进入第二个年头的差距和优先事项，提供了一次机会。例如印度尼西亚在年度报告中修订了摧毁情况和损失数字、对物价的上涨作了调整、增列了对尼亚斯岛的评估、纳入了冲突后地区的需求。复苏规划进程的延期也产生了新的需求，例如由于没有在亚齐迅速建造永久住宅而需要建立临时住所。

57. 需要更加重视对需求进行监测，同时也应持续努力与受灾社区进行有意义的协商。例如在亚齐就曾为更换损失的渔船做出重大努力。但是年度报告发现，很多渔船的尺寸、设计和耐用性都不合适。另一方面，由于与亚齐各社区进行了有效协商，迅速更换了手扶拖拉机以改善土地的预整，开垦受盐水侵蚀的一些土地。建立一个共同受益人数据库，与受益人进行认真协商将大大有助于使援助更好地符合社区需求。改进基线数据、不断收集数据，对于有效和持续进行需求评估也极为重要。输入了社会经济数据的共同数据库，例如 Devinfo，有助于利益有关者分享数据，从而可以弥补其中的一些差距。大多数受灾国在这方面都存在严重差距。

建议

58. **复苏需求评估方法**：应为早期复苏阶段的需求评估制定一项连贯一致的方法。其中应包括建立各项机制，使社区在更大程度上参与评估和规划。

59. **获取重要信息**：在复苏阶段，各援助机构应加强国家在制定基线数据、保障不断收集和分析数据方面的能力建设，以便能够更有效地评估救济和复苏需求。联合国应该将这些问题作为这些受灾国政府复苏行动的一部分，提供系统支助。

60. **联合需求评估**：在可行的情况下，尽可能由各多边机构小组进行救灾和复苏评估，应当依靠有效的议定书和机制，及时交流信息，避免出现差距和重复。应定期更新评估，确保更好地了解不断转移的需求，以便在进行方案规划时能够作出调整。在现有政府构架中建立一个共同数据库可大大有助于保持一致性。

提高透明度和向捐助者负责，包括财务支出核实、报告、监测和评价以及进度衡量

61. 已为确保财政透明度和问责制制作了一些工具。支出核实系统负责监测根据紧急呼吁提供的财政援助，核实机构、国家，部门和项目支出。印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国的发展援助数据库追踪为长期复苏提供的国际援助。可上网利用的这一数据库使各国政府及其伙伴能够监测项目成果，追踪来自各个渠道的资源，为问责制和透明度确立一个新的基准，也可作为一种发展规划手段。

62. 这些系统成功与否，在很大程度上取决于各机构和捐助者是否自愿和定期更新他们的数据。数据库出现的技术问题有时使数据输入变得难以处理，目前正在努力确保更新这些系统，以满足用户的需求。

63. 提出这些举措是要进一步努力加强国家一级问责制。在印度尼西亚，设立了两个直接向总统报告的独立委员会，负责监督善后和重建机构的管理、业务和经费的支付。该机构内设有一个反腐败股，负责防止和调查腐败现象，建立察觉、调查和防止腐败的地方能力。马尔代夫的国家灾害管理中心由一个董事会负责监督，由审计长主持。为确保透明度和资金的有效利用而定期进行审计。问责制的另一个重要方面是建立以标准化竞标，采购和支付程序为基础的采购和支付机制。斯里兰卡的国家采购机制是负责监督采购的独立管理机构。

64. 非政府组织方面也将注重向其捐助者负责，很多非政府组织及其联合体印发定期问责制报告向公众分发。尽管这些报告的内容详细程度不同，大多数都列有筹资和资金支出数额、支出用途和使用剩余资金的长期计划。

65. 要保障问责制，光靠财政透明度是不够的，审计、评价和监测也至关重要。在联合国各机构、捐助者、非政府组织和红十字会与红新月会国际联合会中间形

成广泛联盟的海啸评价联盟，对五个海啸地区进行了全部门评价。2005 年 12 月公布了初步调查结果，2006 年中旬可提出最后报告。

66. 建立海啸灾后复苏影响评估和监测系统的目的也是为了加强问责制。2006-2010 年期间对印度、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国进行监测的该监测系统将会监督进展情况和评估长期复苏的影响。该进程于 2006 年 5 月启动，加入方为这五个受灾最严重国家、联合国各机构、红十字会与红新月会国际联合会、非政府组织和捐助者。五国政府商定了一套在各国间以及特定国家衡量影响的核心共同指标。它们还同意在 2006 年底之前编写第一份综合报告。重要的是必须确保为这些努力提供适当资源，以及政府为保证实施而制定有效的国家行动计划。

67. 为了加强内部财务监测和管理系统，联合国各机构与私营部门建立了伙伴关系。普华永道拿出 8 000 个小时来加强联合国问责机制。德洛伊特咨询公司也向联合国开发计划署提供 21 000 个公益小时，用于加强报告制度和采购进程。

68. 联合国机构和非政府组织都有各自的监测、评价和审计机制。大多数非政府组织和联合国机构都公布了海啸筹资和支出年度公开报告以及有关他们应对海啸灾害措施的独立评价，所有这些资料都公布在各自网站上。就联合国所有机构间的海啸救灾行动的内部和外部审计而言，其规模和力度都是空前的。这些措施需要广泛传播并与受益人分享。

建议

69. **对发展援助数据库的支持：**所有参与海啸灾后复苏的地方和国际组织，包括非政府组织都应向发展援助数据库提供全面资料并定期更新资料。捐助者应不断为进一步发展该数据库提供支助。

70. **对海啸灾后复苏投入评估和监测系统提供的支持：**印度尼西亚、斯里兰卡、印度、马尔代夫和泰国政府采取重要步骤支持 2006 年 5 月的影响评估进程。在此之后应立即制定国家行动计划，确保有效实施。捐助国政府应向这一重要举措提供财政支助。

71. **向民间社会提供问责制信息：**联合国应与东道国政府协调，加大力度向受益人散发关于问责措施和复苏方案状况的资料。

加强可持续能力：让地方社区参与复苏

72. 受益者参与和掌握复苏过程是问责制的重要方面，也是提高效率和可持续性的一个先决条件。复苏方案必须让受灾社区负责方案设计和实施。社区参与可采用多种形式。社区可以在规划阶段提供投入，指导项目设计和负责实施、监测和评价。

73. 让社区参与的好处可能是多方面的，包括有助于确保可持续性的适当的产出、建立地方一级能力、加强施政，增加社会资本、促进有利于环境的解决办法、推动处于社会边缘地位的群体的融入及促进项目的有效实施。

74. 但是有效参与需要时间和努力。这不可避免地要在促进迅速复苏与确保社区带头和使方案适应能力建设之间取得平衡。

75. 由于很多机构都在进行由社区推动的发展，方法自然大不相同，从而造成前后不一和重复，一些社区对需要很多时间来会见诸多机构和非政府组织感到沮丧。各国政府和执行伙伴应更好地协调这方面的努力。在整个紧急和复苏行动中贯彻协调统一和有针对性的信息传播战略也是有助益的。

76. 社区以各种方式参与海啸灾后复苏。例如斯里兰卡计划设立各村庄善后咨询委员会要让受益者参与复苏的实施和监测。斯里兰卡的另一项举措是支持在 1 000 多个村庄进行的重点小组讨论，以确定重新安置和恢复生计需求，以及在受益者和机构之间交流信息。印度尼西亚的村庄则得到赠款，以满足他们列为优先事项的基础设施、基本服务或谋生需求，并在与地方社区协商后建立了临时学校。印度的社区代表参与供水和卫生设施的建造、监测和维持。

建议

77. **社区推动的发展：**很多鼓励社区协商和向受益者传播信息的举措令人赞赏，但是方案的实施不够均衡、缺乏协调，而且没有得到高度重视。关于复苏和减缓灾害风险立法的实施，这些方面持续进行的权力下放的努力为再次强调地方社区参与和交流信息提供了机会。政府官员和联合国国家工作队应制定计划加强这方面的努力。

经济多样化和创造谋生手段

78. 恢复生计和经济多样化方案是复苏的基本组成部分。从大多数地区来说，依靠渔业和其他自然资源的农村沿海社区受海啸灾害的影响最大。恢复生计必须包括重建有形基础设施以及提供培训和发展技能，以减少未来经济的脆弱性。此外，各项方案必须消除两性和族裔间的不平等。

79. 总的来说，在创造谋生手段方面有不错的进展。斯里兰卡有 70% 至 85% 的受灾家庭在一年内重新获得主要收入来源。然而，由于协调不佳、各机构没有注入足够的努力而使很多方案受到影响。此外需要加大力度确保社区成为充分参与推动恢复生计的动力，这将有助于长期保证可持续性。一般家庭都是在灾后数日内，而非数月内开始恢复生计，因此恢复生计方案不能采用习惯做法，而是必须加快启动。

80. 印度尼西亚正在试图通过小额赠款和补贴贷款，将供资与培训方案结合起来，以促进小企业的恢复和地方经济发展。为了支助复苏和复苏后阶段，应当设立自我维持的小额供资机构，可以为自营职业和创造就业投资提供机会，同时也可为低收入个人和群体实现收入来源多样化和经济风险管理提供手段。

81. 国家间有各自不同的长期经济规划。印度利用的是分阶段方法，包括恢复原先收入水平的短期、一年措施；促进特别是青年和妇女经济多样化的中期、一至三年方案；旨在扩大收入和公平分配收入的长期措施，这就要求进行政策和机构改革。在马尔代夫，将在 2007 年开始一项投资项目，目标是扩大经济多样化，以加强经济稳定、更公平地分配收入和实现可持续增长。斯里兰卡则选择部分重叠的三个阶段：最初是现金赠款，其后是以现金支付工资的方案，再逐步由小额供资和其他方案取代。

82. 人们日益认识到，有必要将非政府组织、社区组织、私营部门和其他各方开展的各种不同的活动合并起来。例如，印度正在设立社区资源中心，帮助监测各项措施和充当促进经济发展的一个着力点。这些中心将成为恢复生计各重要组成部分的综合信息中心，很可能成为帮助促进更好协调的样板、共享资源和最佳利用资源、确保长期可持续性。

建议

83. **早日强调恢复生计**：灾害发生后应尽快保护和恢复生计，应在实践中将早期生计恢复方案纳入紧急呼吁。

84. **加强协调**：存在差距和重复努力是因为没有有效交流信息、缺乏协调、也没有制定生计恢复方案参加者的完整清单。尽管协调最好是在地方一级进行，联合国仍应鼓励为实施灾后谋生方案建立信息中心职能。

85. **经济多样化和长期经济规划**：受灾国政府、国际金融机构和联合国各机构必须加强合作，确保将谋生方案更好地纳入国家一级长期规划工作，特别是促进经济多样化的规划工作。基层谋生方案的纳入往往很有限，提出的经常是较广泛的经济战略。此外，应更细致地探讨创新金融服务提供的可能性，因为这方面的服务将为地方经济发展带来好处。这一方法应使资产更换工作取得平衡。

减少风险、海啸预警、将预防纳入发展规划

86. 采取步骤减少未来灾害风险和建造更安全的架构，是重建得更好的重要组成部分。在建立预警系统方面已取得良好进展，然而是否正在建设更安全的住宅和基础设施、人们的生活是否更快地恢复原样、更好利用土地和更好管理环境的做法是否得到推广、是否设立了更有效地灾害管理系统，这一切仍不明朗。

87. 在国际机构的支助下，受灾国政府协调努力设立了海啸警报和应对系统。在此之前，他们对国家和地方备灾、应急能力进行了评估、对技术需求进行了评估并设立了全国海啸警报和缓解机制。

88. 为建立区域海啸预警系统，在政府间海洋学委员会下设立了一个机构。利用现有的气象系统，迅速启动临时咨询信息网；该网络由国家各协调中心组成，这些协调中心在发生自然灾害时会收到警报。观察和警报系统得到更新，初步警报系统可望在 2006 年 7 月底之前完成。在对 16 个国家的国家警报和应对计划的需求进行详细评估后发现存在很多差距，国家间的进展差别很大。在制定国家计划时已在利用这些评估针对性地提供援助。

89. 在参加印度洋警报系统的 29 个国家中，有 20 个国家没有制定关于建立海啸预警和应对系统的国家计划。为了更快取得进展，2006 年 3 月，一个国际伙伴关系会主动提出要为国家能力建设步伐落后的政府提供咨询支助。

90. 此外还在努力通过讲习班、培训活动、大众媒体信息产品和学校课程，提高公众对灾害风险管理的认识和提供社区支助。人们日益认识到，必须将海啸预警系统与其他灾害警报系统连接起来，深入体现在减少灾害风险的总方针中。而且这样的系统应该能够将易懂的警报传递给最脆弱社区，这一点至关重要。

91. 应加强灾害管理机构、技术预警组织和发展规划者之间的联系，以按照《2005-2015 年兵库行动框架》¹ 系统地减少各国面临的灾害风险。

建议

92. **减少风险及人道主义和发展规划：**必须将减少灾害风险纳入救灾和发展规划，包括需求评估。多数机构和非政府组织接受这些主张，但是在实践中尚未得到贯彻。所有人道主义和发展组织都应迫切审查各自的业务程序，确保充分强调《2005-2015 年兵库行动框架》¹ 中阐述的减灾原则。

93. **海啸警报、更广泛的减灾议程和国家能力建设：**应将海啸警报系统与其他灾害警报系统连接起来，作为减少灾害风险方针的整体部分予以加强。建立警报系统的国家计划应当提供传送警报的手段，应当包括灾害管理、减少风险、提高公众认识和开展社区活动。最近若干国家的政府已通过或正考虑制定规范灾害风险管理的立法。应更快推动这些进程，这些政府应利用各机构为确保它们制定有效的国家行动计划而愿意联合提供的援助。

94. **印度洋海啸警报和减灾系统政府间协调组的作用：**应将政府间协调小组作为区域协调的主要机构，并应鼓励尽可能地将其纳入更广泛的灾害管理和发展愿景中。

人权：公平、社会性别、脆弱社区、将人权原则纳入人道主义方案

95. 灾害可能会对受灾社区的各项权利产生重大影响，然而在匆忙提供救灾援助时，基于权利的方针可能遭到忽视。一场灾害可加重原先就存在的脆弱性。境内流离失所者通常都被安置在临时搭建的营地或木屋内，在这种情况下可能会造成对人权的侵犯。援助分配的不平等也会产生对人权的关切。

96. 一系列复苏行动中的经验表明在维护权利方面引起一些关注。其中包括不能公平得到援助、在接受援助时受到歧视、非自愿迁入——或禁入——安置点和营区、遭受性暴力和基于性别的暴力、得不到教育、丧失身份证件、不能收回财产、受益者对决策的参与不够。

97. 海啸灾后的努力似乎在照搬其中一些形式。例如原有的社会边缘化和歧视形式影响到援助的分配。受海啸影响的人口似乎从慷慨的援助方案中得到太多好处，而未受直接影响的社区因其他一些原因仍陷于贫穷和处于社会边缘地位，援助的公平性已成为一个问题。

98. 国际机构可以努力确保复苏工作在保护和促进人权的框架内进行。目前关于在自然灾害情况下保护人权——尤其是指境内流离失所者——的一套业务准则就要完成。这套准则是根据《世界人权宣言》和其他公约制定的，是对现行各项标准的补充，例如关于境内流离失所问题的指导原则、² 环球项目、人道主义宪章和救灾行动最低标准、国际红十字会和红新月会运动及非政府组织救灾行动的行为守则和机构间常设委员会保护境内流离失所者指导文件。

99. 然而政府应承担提供援助和保护的首要责任，受灾人口有权寻求和得到政府的援助和保护。国际和地方非国家行动者必须认识到这一事实，与国家当局充分合作提供援助。

100. 跟随联合国驻斯里兰卡国家工作队的一位人权顾问协助制定了成功的人权倡议。这位人权顾问与斯里兰卡人权委员会密切合作，设立了一个救灾监测股并支持其工作，该股处理了受益者提出的 19 000 多件申诉、进行实地访问，与地方和国家一级官员一起参与宣传。人权委员会还与联合国合作促进与 1 100 个受灾社区进行协商，最后产生了一份关于民众需求和冤情申诉的重要报告。

101. 确保妇女从复苏中公平受益是另一个令人关切的问题。普遍采用的协助维持生计的方法可能限制了各机构提供公平方案规划的能力。有时是因为交付时后勤压力相对较小而影响到方案的优先事项，而不是相对需求评估对方案优先事项产生影响。男子的谋生需求基本上与船只、鱼网、种子和工具有关，可通过相对直接的资产更换项目来更换。而妇女谋生往往需要与国际市场挂钩或涉及家庭工业，这就需要在住宅内提供空间。迟迟不提供住房可能对妇女谋生机会产生过度影响。

102. 倾向于依赖标准的一揽子援助还意味着，特别是在救灾阶段不是总能及时满足包括妇女、老人、残疾人在内的弱势群体的特殊需求。各机构在复苏阶段设立的专题工作组，包括社会性别专题工作组，帮助处理了提供各种援助的需要。这些努力值得欢迎，不过如果能够尽早获得按年龄、性别划分的统计性更强的资料和其他重要信息，联合国官员和地方当局将能够更好地处理这些问题。

建议

103. **业务准则：**所有参与海啸灾后复苏努力的行动者都应广泛分发和考虑采用关于自然灾害情况下保护人权的新的业务准则。受灾国政府、国际组织和非政府组织应制定计划将执行准则纳入各自的灾后复苏行动。

104. **鼓励公平提供援助：**受灾国政府、捐助者和执行机构应认真审议援助方案对现存的脆弱性和歧视形式以及对人口各个阶层的公平性所产生的影响。援助方案应显示如何促进社区内和社区间的公平性。

105. **坚持作出特殊努力解决社会性别问题：**联合国各机构、受灾地区各国政府和会员国应支持继续作出努力，包括进一步收集按年龄、性别开列的受海啸影响人口的统计资料和其他相关信息，在复苏过程中解决社会性别问题。

减少风险和复苏中的环境因素

106. 海啸对环境产生巨大影响，有些是灾害直接造成的，另一些则是从复苏中产生的。漠视环境管理与减少灾害风险之间的关系已导致丧失重建更美好生活的机会。

107. 海啸过后遍地是瓦砾，这种情形前所未有，构成了短期的环境风险。运走瓦砾的规划不善而增加了清理费用，从而丧失了回收利用的机会。当然还是存在一些善待环境的积极事例。马尔代夫的废物管理方案中包括清理有害废物（石棉、石油和保健废物）和海啸灾后瓦砾，并且建造了新的废物管理中心。马尔代夫和印度尼西亚政府还设立了废物管理论坛，协调捐助者、机构和国家的应对措施。

108. 在压力下作出的决定会使环境付出沉重代价，而其中很多是可以通过预备和更努力的规划避免的。在有些情况下，复苏方案并没有重视长期的环境影响。例如重建需要木材，使已经受到威胁的森林资源负担更重。此外，非节能型砖窑耗费了大量的木材。木材和燃柴来源继续令人关切，但并没有提出什么明确的可持续木材的政策。对石头、沙子和砂砾的需求也对自然资源造成很大压力。

109. 2005年2月开罗会议上，所有受海啸影响国家政府和提供援助的国际机构通过了《海啸灾后恢复和重建指导原则》（《开罗原则》）、指导沿海重建（如在紧靠海岸线沿线建立无建筑区、通过建筑法规、保护湿地、红树林、海草床和珊瑚礁，将其作为一项保护手段）。一些国家正寻求实施《开罗原则》。例如斯里兰卡

的沿海保护部力求在重建过程中保证这些原则得到遵守。泰国和塞舌尔也开始推动类似的发展。通过这些努力就能保证以更具战略性的方式解决环境问题。

建议

110. **有效利用环境专门知识：**联合国各机构和这些受灾国政府应确保在抗击灾害的各个阶段，而非在已经作出重大决定之后才有效利用环境专门知识。

111. **将环境问题纳入复苏、规划和实施工作：**在复苏计划中将更充分地纳入利用可持续建筑材料和建造实践及推广替代能源的做法，然后将其列入需求评估进程。对需求评估方法进行的任何审查都应提倡经常结合这方面的考虑。

112. **加强废物管理方案：**联合国各机构和非政府组织应加强各项方案，支持这些国家的政府和社区对海啸灾后的废物进行分类、存储、处理和回收利用以及制定长期废物管理综合战略。

113. **环境治理：**联合国各机构应推动各项战略性环境框架，为重要利益有关者的环境责任提供明确指导，并进行政策重点的转移，从侧重于防止环境损害转到将重建得更好作为一个主动积极的重点。

注

¹ 见 A/CONF. 206/6 和 Corr. 1，第一章，决议 2。

² 见 E/CN. 4/1998/53/Add. 2，附件。