



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
13 June 2008
Chinese
Original: English

大会

第六十三届会议

临时项目表* 项目 68

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

2008 年实质性会议

2008 年 7 月，日内瓦

临时议程** 项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

在印度洋海啸灾害之后，加强紧急救灾、复原、重建、恢复和预防工作

秘书长的报告***

摘要

在 2004 年印度洋海啸发生之后三年半，整个受灾区域取得了明显的进展：流离失所者住上了新房，儿童上了学，医院正在重建和修复。尽管物质重建努力正在积极进行，但是该区域在继续恢复方面还面临许多复杂的挑战。每一个受灾国家都面临不同的挑战，进展情况也各有不同，但是各国面临的共同挑战是还需要很多年家家户户以及他们赖以生存的经济才能够从有史以来最具毁灭性的自然灾害中复苏。

* A/63/50。

** E/2008/100。

*** 由于审查部门需要充分时间审查及核可，因此，报告延迟提交。



一. 引言

1. 2004年12月26日苏门答腊北部西海岸发生了里氏9级大地震，引发了急剧破坏性的海啸，使12个国家受灾，186 983人丧生。数十万人无家可归，超过300万人受灾，其中一半左右丧失了生活来源。海啸对沿海的农村地区造成最严重的影响。这些地区原本就非常贫穷、易受灾害，而且谋生办法有限。受打击和受灾最严重的国家有印度、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。

2. 本报告是按照大会第62/91号决议要求编写的后续报告，提供印度、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国取得的进展、成就以及所面临的挑战的概览，主要侧重关键的社会部门的恢复工作。报告还讨论了援助和恢复协调，政府人道主义和恢复机构的模式，透明和对捐助者负责的情况，以及减少风险、海啸早期预警、以及将预防纳入发展规划等事项。本报告并不打算讨论所有五个国家所取得的重大进展，也不打算讨论随着恢复工作已经纳入主流，恢复工作行动者仍将继续面对的各项挑战。

二. 海啸的影响和恢复工作所取得的进展

3. 在进行恢复工作期间，在复原和重建方面已经取得了重大进展。在2006年和2007年所有5个受灾最严重的国家都取得了明显的进展。许多国家兑现了它们重建更美好的家园的承诺，这从建造了许多更安全的住房、改善教育和卫生设施，以及在灾害风险管理和减少灾害风险方面取得重大进展的情况就可以明显看出。

4. 许多进展是在面临严重的障碍的情况下取得的，这些障碍包括后勤困难、行政制约、能力滞后、协调困难，通货膨胀上升以及斯里兰卡的冲突再起等。今后整个海啸受灾区域的恢复和重建工作仍将在从业务到政策问题等方面，面对这些和其他挑战。

5. 各主导机构继续面临的挑战是各个正在进行的恢复进程之间的联系，提供或获得重要的资讯，地方政府的能力建设等。例如，许多海啸信息系统提供有关投入的未经分析数据，无法与不断需要进行的评估联系起来。再者，许多执行机构的规划系统仍然依据原来的评估和承诺，尽管许多部门的需求已经大大改变。

印度

6. 海啸影响到印度南部沿海超过1 400英里的海岸，包括1 089个村庄，12 405人死亡，近200万人受灾，约650 000人无家可归。泰米尔纳德邦受灾最严重，其次是安达曼-尼科巴群岛。海啸后重建所需的资金总额估计约为21亿美元。所有的地区受灾人口的1/3据称都是贫穷而处于社会边缘的社会群体如贱民或部落的男女。

7. 印度被海啸摧毁或损坏的住房估计约有 100 000 间。喀拉拉邦、安德拉邦、泰米尔纳德邦以及中央直辖区本地治里和安达曼-尼科巴群岛政府提议在重建初期重建约 76 000 间住房。到目前为止，为响应这项提议已经建成或正在建造约 72 000 间住房。泰米尔纳德邦政府通过中央政府或世界银行资助，已经开始建造 55 000 间住房，解决住房都建在距离海岸线一公里或回水线 200 米的地方。喀拉拉邦预期将建造 10 860 间住房。

8. 海啸后的教育对于每个儿童的保护和发育都非常重要。海啸使超过 260 000 名儿童受到影响。已经采取措施尽快恢复上课，并且采取了保证质量的整套教育课程，通过分发课桌椅和文具建立了对儿童有利的环境。到 2008 年 1 月，在泰米尔纳德邦已经有共计 138 588 名儿童和 3 472 名教师获益于这些措施。特别推动课外活动和参与性学习来发挥儿童的潜力，使他们能够积极适应社会变迁。教师获得培训执行以活动为基础的学习，这种教学方法不仅已经在受海啸影响的学校采用，而且已经推广到泰米尔纳德邦的所有 47 000 所小学和中学。

9. 基础设施也受到严重影响。除了重建设施并提供药品之外，已经采取若干其他措施，改善保健的质量和灾后卫生问题。为了降低婴儿死亡率，培训了 1 180 名村一级的保健工作人员，870 名邦一级的医疗官员和 14 间政府医学院小儿科的 200 名教授，使用新生婴儿和儿童疾病综合护理方案。对 800 名保健工作人员进行了改变行为交流的培训。对 13 个受灾地区的村一级保健护士进行有关新生儿护理培训，并且提供了 6 套设备完善的机动保健设施，紧急救助生病的新生婴儿和孕妇。儿童综合发育服务中心的所有 19 600 名工作人员都受到有关婴儿和幼童喂养方法的培训，新成立的母亲支助团体涵盖了受灾地区的 200 万人口。最后媒体宣传对民众进行各种有关保健问题的教育。

10. 海啸创伤对受害者所产生的影响，必须提供心理服务，才能使人们的生活恢复正常。为此，制定了以社区为基础的办法，并且通过培训地方人士作为社区一级的工作人员来落实。这种办法通过咨询、社会援助以及将病人介绍给更专门的保健人员，为 225 000 人提供支助。提高对儿童权利认识的方案、以学校为基础的咨询、和托儿中心以社区为基础的各项活动，也协助了超过 115 000 名儿童从灾难的痛苦中恢复，并且保护他们免于被虐待和被剥削。喀拉拉邦的一项社会认识方案教育超过 700 000 名儿童认识到民主和两性平等的价值。

11. 海啸受灾各邦的艾滋病毒/艾滋病的流行率是全印度最高的。在这方面联合国与关键利益攸关者进行合作，执行各种项目，来满足那些受影响的人的需求——特别是那些有可能被贩运，贩运的幸存者以及艾滋病毒呈阳性反应的个人。已经对 2 000 个村庄警戒委员会进行有关人口贩运和艾滋病毒/艾滋病问题的教育；已经找出 500 名同伴教育者，并对他们进行培训；海啸受灾地区超过 30 000 名妇女和儿童已经认识到艾滋病毒/艾滋病的问题。在整个泰米尔纳德邦对成千上万人进行了多媒体宣传活动，讨论了保护人民权利的问题；已经设立了 3 个法律

援助站，为艾滋病病毒呈阳性的个人提供法律援助；并且已经培训超过 2 000 名警察认识到艾滋病病毒的问题，包括对高危人群和艾滋病病毒/艾滋病污名化和歧视的问题。

12. 恢复生计的努力侧重通过职业培训和对小企业提供支助，重新建立以前的经济活动和发展谋生的另外办法。为青少年、妇女、处于劣势的人们提供赚取工资的就业和自营职业的机会，为 3 500 名受益者提供技术培训，并使他们参与赚取收入的活动。有 2 000 名受益者正在接受劳工组织著名的“开创和改善你的企业”的企业培训方法。企业培训受益者也将获得银行和其他组织的资助和联系，确保建立稳定的企业。

13. 影响邦一级的渔业政策正在取得重要进展。以社区为基础的渔业管理模式正在泰米尔纳德邦和喀拉拉邦的 55 个村庄进行试验，这个项目有当地选出的代表参与。从这些措施所汲取的经验教训将有助于在泰米尔纳德邦和本地治理制定以利益攸关者为基础的渔业管理政策框架。正在进行许多关键研究，如减少保克湾的拖网渔船船队，为渔民提供财政事务资助，以及渔民生计多样化。同样也在进行关键的试验项目，鼓励小型渔业资助、以利益攸关者为基础的港口管理，以及鼓励渔业妇女进行洄水区水产养殖项目。

14. 灾害风险管理是印度海啸受灾各邦重建和复原的组成部分。正在进行努力将地区、邦和国家一级的灾害风险管理有系统的和可持续的联系起来。灾害风险管理包括为绘制易受灾害地区地图、海岸管理计划、建筑飓风避难所、建筑不受灾害影响的住房，加强政府和社区减少灾害风险的能力。到 2008 年 1 月为止，有 3 200 名社区早期预警小组的成员受到理解和回应早期预警信息的培训。已经对重要的利益攸关者印发宣传资料和培训手册，传播备灾方法。

15. 政策支持和协调是减少灾害风险框架的必要组成部分。在泰米尔纳德邦，建立邦一级的协调和资源中心，以及地区一级的中心网络，对增进政府和民间组织在援助协调方面的合作关系是非常必要的。在海啸恢复行动结束之后，这些中心已经制度化，并且在发展方面重新定位，促进备灾和降低灾害风险。泰米尔纳德邦政府已经确定一项以网络为基础的受益者追踪系统，作为提供援助和信息管理的一项工具，从而加强了地方治理、问责制和透明度、协调以及有效和顺利进行灾害风险管理业务。

16. 海啸对该区域脆弱的海岸生态系统造成了空前的影响。对此采取了 2 阶段的办法，评估迅速发展海岸问题，增加资源需求，以及更改法律同时确定各项措施，确保这些独特的海岸环境获得长期保障和可持续发展。进行了基线研究，并且执行了继续养护海岸环境的监测方案。海岸生态恢复战略的试验方案将使地方社区获益，该项方案将提供生计安全并保护海岸免于自然灾害。再者，2008 年 2 月，印度政府财政部宣布它打算设立一个常设机构，来处理气候变迁问题并加强减少灾害风险的各个方面。

17. 联合国与印度政府合作，通过推动卫生方案和在泰米尔纳德邦建筑 650 间合乎生态卫生的厕所，为受灾人民建立安全的环境。在 192 间过渡住所设立了废物处理系统，教育儿童明了维持健康环境的重要性。在安达曼-尼科巴群岛建立了 331 个雨水收集系统，改善住所、学校、托儿所和保健中心获得安全的用水。

印度尼西亚

18. 亚齐发生地震和海啸以及随后尼亚斯岛在 2005 年 3 月发生地震以来已经过去三年多，这些灾害造成了非常重大的破坏，使超过 130 000 人丧生，至少 500 000 人的生计受到影响。亚齐和尼亚斯长期全面恢复所需的资金现在估计约 80 亿美元（包括 12 亿美元的通货膨胀和 19 亿美元的更完善的重建）其中 70 亿美元已经承付给具体的项目。今后的开支将受到限制，但是，匀支这些费用的能力仍然不足。必须加强战略规划和协调以及确保必要的物质、社会、经济和法律基础设施能够吸收更大规模的恢复和复原开支，来满足不断变化的需求。

19. 必须建造 162 341 间新的永久住房，并且修复另外的 85 000 间住房，因此，住房部门是印度尼西亚面临的巨大挑战。到 2007 年年底为止，红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联合会）已经建造了 19 923 间过渡住房，让超过 80 000 人入住。在 2008 年 2 月，从原来共计约 16 688 户人家减少到还有 2 056 户人家仍然住在过渡住房内。改进社区基础设施和在 2008 年 10 月底之前完成所有的建筑工程，仍然是一大挑战。

20. 社会服务方面的工作侧重在实际重建和改进质量。灾害严重影响到教育部门，有 2 500 名教师丧生，摧毁或损坏约 2 636 所学校。到目前为止，已经重建或复原 798 所学校，并且有 379 所临时设施加以补充。在亚齐和尼亚斯已经培训 21 977 名教师。缺乏协调和规划使教育部门的工作缓慢下来，这由机构争强建筑用地以及据报有些地区过渡建筑就可以明显看出这种现象。

21. 在保健部门有 122 间建筑被损坏或被摧毁，在亚齐已经重建或复原 386 间保健设施，包括 3 间医院，55 间附属卫生所，和 68 个保健中心，另外在尼亚斯已经重建 19 间保健设施。重建的数据超过受灾影响的保健设施数目，因为有许多保健中心是在亚齐战争中被损坏的，这些设施应获得复原。除了重建以外，这些新设施还需要提供药品和训练有素的人员，亚齐和尼亚斯的复原和重建署正在提供培训和教育，开发能力并提供保健服务。

22. 许多活动侧重评估亚齐和苏门答腊北部海啸后的环境情况。作为减少灾害风险取得进展的一个标志，到目前为止已经建造了 36 公里的海岸保护墙和 21 公里的海水堤岸。联合国、国际湿地组织和其他地方组织资助和执行在班达亚齐地区建立两个红树林造林项目。地方社区对这个项目非常支持，并且已经看到生物多样性（虾、螃蟹和涉水鸟）有所增加，从而增进了他们的生计基础。但是有人对于建筑的质量和有些社区重建太靠近海岸表示关注。尽管如此，社区的认识增强，

进行规划设计和制定逃离路线的地图和安全避难地区，将有助于社区更安全和更可持续发展。

23. 海啸对生计产生大规模的影响。除了生产部门损失约 12 亿美元以外，100 000 个小企业丧失了生计来源；13 828 只船被损坏，27 593 公顷鱼塘被摧毁，60 000 名农夫无家可归；近 150 136 公顷农地被摧毁。生计已经获得明显的恢复，已经有三分之二的男劳动力在农村和城市地区恢复工作。此外，已经分发了 3 142 只船，复原了 12 935 公顷鱼塘、超过 63 923 公顷农地。

24. 2008 年海啸灾后恢复指标和世界银行贫穷评估都显示，在亚齐贫穷已经恢复到海啸灾前的水平。这可能是真的，因为国际和国内支持所产生的重大影响，也可能显示在海啸灾后立即进行初步评估的贫穷水平过度夸大。无论如何，在亚齐和尼亚斯贫穷仍然是一项重大挑战，因为农业和渔业以及其他穷人的关键生计都受到重大的损坏。

25. 亚齐的和平进程或许是更完善的重建最重要的范例。在 2005 年签署和平协议以及 2006 年进行了民主选举之后，和平进程没有受到任何重大的干扰，这在 30 年的冲突之后不能不说是一项重大的成就。2008 年加紧努力确保避免冲突，同时走向更长期的恢复，并且最后敲定多年的政府规划，促进社会重新融合和建立和平，这些项目都获得美国、欧盟、联合国、世界银行、国际移民组织和其他合作伙伴的支助。

26. 减少灾害风险是另一项重大挑战。亚齐政府的救灾机构损失了大量的能力，目前在没有正规标准的作业程序情况下操作。减少灾害风险治理和方案一级的努力继续根据《2005-2015 兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力》¹ 提供指导和支持。2007 年 4 月，《灾害管理方案》通过成为法律，这是印度尼西亚朝着执行必要的结构和制度，将减少灾害风险纳入发展进程所迈出的一个非常重要步骤，需要加强地方能力和参与。

27. 政府坚持为提供援助建立广泛的参与性机制，导致制定各项方案反映社区主导办法的重要性。影响评估的结果显示越早采取这种办法复原进程的质量和可持续性越好，社区的满意度也越高。政府从其预算中划拨大量的资金扩大社区主导的重建和恢复，最近要求联合国人类住区规划署（人居署）印发一份有关从住房重建所吸取到的经验教训的审查报告，该报告将于 2008 年 6 月完成。

28. 联合国亚齐和尼亚斯恢复协调专员办事处扩大其关键活动，以应对越来越复杂的恢复需求，特别侧重：(a) 支持复原和重建署、省和地方政府通过在不同层次的行政当局的协调和规划机制，特别是区域主导恢复和重建，加强减少灾害管理活动的的能力；和 (b) 大力支持联合国系统以及亚齐和尼亚斯的恢复机构进行协

¹ A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2。

调，特别是通过地区安全管理小组、联合国小组、机构间常设委员会以及共同服务的使用团体加强协调。

29. 复原和重建署继续计划将业务移交给地方政府并且在 2009 年撤出亚齐和尼亚斯，所有的重建伙伴也正在考虑它们的各项方案的过渡。必须加紧努力确保制定必要的法律和条例，便利资产的移交，包括资产盘存的移交。能力建设措施必须广泛纳入资产管理战略，确保资产移交之后能够继续顺利运作和维持。必须鼓励和推动通过亚齐协作小组在联合国技术工作组的指导下，扩大利益攸关者，包括非政府组织、媒体、学术界和私营部门参与的机会。正在进行大量的努力推动有关备灾和减灾的公共教育，包括海啸早期预警和在 300 个村庄进行撤离演习。利益攸关者推动的以人为中心的早期预警系统必须继续在多重灾害框架内将各个社区与正规的预警系统结合起来。

马尔代夫

30. 海啸中除了 9 个岛屿外，马尔代夫所有 199 个有人居住的岛屿都遭受到洪灾。有 2 个岛屿消失，有 53 个岛屿受损情况严重。共计 15 000 人无家可归，三分之一人口约 100 000 人受到严重影响，失去住房和生计，基础设施也遭到严重破坏。复原所需费用总额估计为 3.933 亿美元，现有的承付款已经包含了这笔经费，不过有些部门的资金仍然短缺。截至 2000 年年底共支出 1.41 亿美元。支柱经济活动——旅游业、渔业和农业——受到严重影响。渔业部门获得的援助 82% 用于修理被损坏的船只、渔具和现金赠款。农业部门的主要救灾援助 140 万美元，救助 6 000 个家庭，26 个岛屿的妇女获得生计设备和现金赠款，更换工具进行以家庭为基础的赚取收入活动。2006 年海啸影响评估调查报告改进了海啸对妇女所产生的影响的一般知识，查明并讨论了男女不平等的问题。

31. 海啸对经济所产生的巨大影响，包括最初国内生产总值（国内总产值）减少了 62%，现已得到缓解，主要是旅游业和重建收入增加。在政府加紧努力下，旅游业已全面恢复，2006 年来访游客已经非常接近海啸前的水平。旅游业和渔业的回升使 2006 年的国内总产值超常地增长了 18%，2007 年回落到平均的 8%。到 2007 年 12 月，重建和修理的住房扩大到 3 000 间或所有受影响的住房的一半，这主要是通过首创的社区主导的程序来进行的。最近政府制定了第一个国家住房政策，来解决长期以来没有解决的弱势和低收入群体的住房问题。

32. 医疗卫生部门的工作重点是重建和更换有形基础设施和设备以及加强应付今后灾害的能力。正在建造 4 所医院、计划建造的 12 个医疗保健中心之中有 6 个已经完工，4 个还在建造。需要修复或重建的卫生站共 30 个，其中 24 个已经完成。5 岁以下儿童发育不良和衰弱是保健中心关注的主要事项，已经给保健中心提供适当的设备，在营养和儿童保健监测系统的支持下，查明营养不良的儿童，进行目标明确的干预，在 5 个重点的环礁推动了儿童早期发育综合项目。有 25 个保健提供者受到自愿咨询和测试训练，预防和控制艾滋病毒/艾滋病母子传染。

已经制定了全面保护儿童服务，包括提供转诊服务信息，通过少年司法法案确保儿童受到法律保护，对暴力和虐待的受害者提供保护、恢复和重返社会的服务，减少毒品需求降低艾滋病毒/艾滋病和其他疾病的风险。

33. 到 2006 年年底，已经规划的 87 所常设学校之中有 20 所，已经规划的 20 所学龄前学校之中有 5 所已经改善或重建，此后，优质教育方案已经扩大，包括全国所有已经登记的学龄前学校，并且与教育部合作支助设立 20 个环礁教师培训中心。设立这些中心的目的是继续执行确保对儿童友善的学习方法，教学的势头继续获得改善。

34. 渔业的复原目标已经达成。目前集中努力促进长期发展，包括拟定适当的行业条例和准则、进行资本投资、为多样化提供技术支助、为成为商业渔民提供培训。已经在 14 个岛屿采用农业推广方法。已经建造 5 个社区渔市场，在 16 个岛屿设立了社区废物处理场所。

35. 2006 年 12 月将国家灾害管理中心变成一个永久性机构，该中心拟定了一项国家灾害管理计划。3 个环礁包括 19 个岛屿已经制定了以社区为基础的备灾计划，其目标是建立岛屿社区应付和管理灾害的影响，增强抗灾能力、2008 年计划在另外 2 个环礁效法这种做法。政府的安全岛屿方案的目的是将一些岛屿人口迁移到更安全的岛屿或为边远岛屿的边远社区设立安全区。方案政策的重心是建立一个海啸后战略环境框架。

36. 在支助恢复基础设施方面，2005 年和 2006 年修复和/或重建了 6 个岛屿港口，政府不久将完成另一个港口的重建。在 2008 年 8 月完工之后，这个 692 万美元的项目将使超过 11 000 人受益。在修复港口方面，使用了参与性方法，与岛屿社区展开了监测和协商进程。与国际自然保护联盟和国际湿地组织合作，复原了胡拉岛的红树林以及其他海岸生态系统。

37. 给每家每户和社区提供了收集雨水手册，并启动了逆渗透脱盐厂，提供安全用水供应，作为紧急储备。在 4 个岛屿进行试验，建立了模范卫生系统，确保可持续性和保护环境，这反映了更完善的重建的原则。

38. 援助协调项目的主要成就包括：建立了发展援助数据库，追踪和监测外部资源，将其作为恢复工具，提供有关所有发展援助的数据；对援助协调结构进行分析；建立马尔代夫伙伴关系论坛，将国际和国家各界人士聚集在一起共同讨论发展问题；并定期审查国家恢复和重建计划的财政需求。

39. 尽管恢复进程已步入正轨，一些重大难题仍待解决。其中之一就是加紧住房和港口重建的步伐，特别是 50 个高度优先的港口。安全岛屿方案的实施进展有限，因为政府和社区在向不同的环礁迁移及合并社区人口方面遇到重重困难。2007 年 5 月，海涌造成 197 个有人居住的岛屿中有 88 个的海岸发生严重水灾，这表明小岛屿人口更容易受灾，并且显示减少灾害风险和环境管理更为重要。

40. 最后，政治改革是马尔代夫更完善的重建的一个重要目标。政府在 2005 年年初启动的全面治理改革进程今日仍面临严重挑战。要克服这些更难，各方都需要承诺做出政治妥协并进行政治对话，这种进程必须多年的密切监督和参与。

斯里兰卡

41. 海啸摧毁了斯里兰卡三分之二的海岸，造成 35 000 多人死亡。斯里兰卡估计需要财政援助 21.5 亿美元。承诺的重建费用总额共计 31.7 亿美元，其中捐助者已经支付 18.1 亿美元给执行伙伴，2008 年第一季度结束时已经花掉 13.9 亿美元。

42. 需要新房的大多数人（东北部除处）得到现金赠款重建房屋，其余的住房由捐助者、红十字会与红新月联合会、非政府组织或其他方面重建。总共有 114 069 个房屋需要重建或修复；正在重建的单位共计 79 184 个，占总数的约 59%。就捐助者主导的方案而言，仍然需要查明可以建筑新房的适当土地；由于必须努力编制准确而完整的受益者名单造成拖延，还有些情况导致住房分配不公。共计有 135 个社区设有社区发展理事会提供服务，这是政府正式登记的法律实体。

43. 约 150 000 人失去生计来源，其中大多数从事渔业，其余的从事服务业和农业、约 80% 丧失了主要的收入来源，90% 丧失了生产资产。生计方案利用现金赠款、以工代赈、资产更换、小额信贷提供资本等；特别是在北部和东部，仍然需要现金赠款和以工代赈方案。在渔业部门，令人关注的问题仍然是短途的小船只供应过多，造成劳力短缺和港口拥挤，需要长途船只，这种船只的捕获量占全部渔获量的三分之一。到目前为止修复和更换这些船只所需要的资金仍然不足。旅游业部门因为冲突加剧受到严重影响，导致游客大量减少，从而影响到小规模经营者。

44. 教育部门的主要重点是重建被损坏的设施。斯里兰卡政府获得资金修复超过一半的学校，用来收容国内流离失所者。不幸的是，在贾夫纳、基利诺奇、穆莱蒂武和瓦武尼亚大多数的学校重建项目以及在东部的许多项目，由于发生冲突无法进入，多半已被放弃。保健部门的基础设施也存在同样的情况。

45. 保健部门仍然面临的挑战包括大型的项目需要开工，需要建立保健人员和社区的能力，改善地方的协调机制。在教育方面，方案监测在冲突地区大大减缓，供资仍然不足。虽然在修复基础设施方面取得进展，但仍面临挑战，包括采购和后勤工作困难、建筑材料费用上升、缺乏技术足够熟练的承包商以及缺乏协调。此外，在北部一些地区，民用车辆、联合国和非政府组织车辆行驶受到限制，导致地方医院和诊所药品短缺。

46. 斯里兰卡最严重的挑战是内乱不断。过去几年来暴力升级，严重影响到北部和东部的重建工作，但是南部的重建工作速度仍然很快。冲突还影响到约 250 万人的生计，妨碍了北部和东部受海啸影响地区的经济复苏。安全问题在各个部门

造成了主要的作业障碍，使国际合作伙伴难以提供援助或运送供应品。一些建筑材料，如水泥和钢材的运输受到限制，以及很难进入有些地区，妨碍了这些地方的复原工作。

47. 联合国各组织正在协助将减少灾害风险的工作纳入地方发展计划主流，拟定国家风险预测，查明易受灾地区。通过管理中心、成立紧急行动中心、以及在一些选定的地区设立早期预警系统，增强国家能力。在协助政策拟定方面，联合国各个组织发挥了关键作用，支助议会自然灾害特别委员会的审议工作，随后拟定并通过了《灾害管理法》。

48. 提供专家协助，进行战略环境评估，建立强大势头，以期通过具有约束力的战略环境评估条款。在亨可马里湾、巴纳杜拉和汉班托特地区进行了试验评估，政府和地方大学参与了这项工作。此外，林业部和以社区为基础的组织共同执行了一项再造红树林的方案，在安帕拉地区建立了红树林苗圃。三个泻湖共计 55 公顷已被指定用来培育红树林树苗。

49. 大量的生计和住房及环境方案是通过社区组织开展的。为了增强这些组织今后的发展能力，“强点”项目协助 700 多个社区组织积极加强参与。这些项目以及其他项目的目的，是发展社区技能并加强组织结构，同时希望增强它们在环境发展进程中所能发挥的作用，希望在海啸恢复进程之后，它们仍然能够发挥这个作用。

泰国

50. 泰国有数十万人受到海啸的影响。死亡人数超过 8 200 人，安达曼沿海 400 个渔村受灾严重。渔业和旅游业部门中有成千上万人失去生计。海啸还严重影响了环境，海洋和沿海国家公园损失惨重，珊瑚礁被毁，农田被盐水淹没。

51. 共有 4 806 间房屋被毁或受损，其中 4 110 个房主要求政府支助。政府计划重建 3 558 栋房屋，并为 522 个房主提供修房现金支助。土地问题——大多数是社区丧失了祖先所有而非正规拥有的土地——造成许多拖延。受海啸影响的社区所提出的重大土地争端，都已经由政府解决海啸有关土地权益问题小组委员会解决。

52. 其他领域也有重大进展。政府的密集称体重方案有助于使 6 个受海啸影响的省份的儿童营养不良率减少了 6%。有 24 所学校被毁或受损；其中只有一个已经重建或修复，其余的学校正在重建。教育部门的努力还力求改善边缘群体教育设施的质量。正在开展新的行动，向甲米、沙敦和董里各省最贫穷的少数族裔和移民社区的学校提供安全用水和厕所。48 所被毁或受损的保健设施之中有 40 所已经修复或重建。

53. 国家灾害预警中心和联合国在 2007 年 5 月展开制定最佳社区工作计划有效持久备灾和救灾项目竞赛，推动地方设计和执行备灾和救灾工作计划。该项目在

2007年12月结束，在6个安达曼沿海省份的24个村庄/学校进行试验，鼓励社区采取创新办法参与，找出有效、实际和持久的备灾和救灾方法。该项目的成果包括：(a) 建立海平面衡量站，作为全国早期预警系统的组成部分；和(b) 增进机构减少灾害风险的能力和社区备灾能力。

54. 泰国在恢复工作中所面临的许多挑战是长期性、系统性的挑战。为此，政府执行了新的战略和政策。泰国皇家政府在海啸后认识到泰国的灾害管理严重不足，因此，在2007年11月制定了新的《灾害预防和缓解法案》。该项法案大大改变了泰国的灾害管理系统，还改组了国家灾害管理委员会，增进其效率并改善各部委之间的协调。

55. 政府继续参与目前的复原努力仍将非常重要，因为地方政府机构更能够协调社区参与，确保支助成果能够满足受灾家庭的需求。在题为“在泰国受海啸影响的地区支助复原传统社区和城镇”的项目下制定了个案研究和试验手册，供地方政府进行规划时参考，其中包括所汲取的经验教训和复原进程中地方一级的经验。这些文件已经分发给全国各地政府和其他相关的利益有关者。

56. 2006年6月，联合国开发计划署（开发署）同可口可乐公司和联合国基金会合作，开办了题为“协同地方社区可持续地满足饮水和卫生需求”的项目。泰国部分选定了兰达岛的4个村庄/学校作为水资源开发试点。自该项目在2007年结束以来，省长和地方当局承诺在该地区继续进行生计和恢复工作。开发署还协助从全球环境基金和南南方案调集资金，用于海岸森林管理项目和社区管理的船只修理车间。除了救灾和发展工作之外，项目还通过人权干预措施，协助解决土地争端问题。

马来西亚、缅甸、塞舌尔、索马里和坦桑尼亚联合共和国

57. 海啸的破坏力很大，波及范围很广，海浪冲击了离震中4 000英里以外的土地和人民。除了五个受灾最严重的国家之外，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了不同程度的破坏。

58. 海啸是马来西亚历史上最大的灾害，夺去了69个人的生命，摧毁或损坏了8 000人的住房，其中许多人居住在贫穷的渔村。在缅甸，官方的死亡人数是61人，南部海岸200个村庄和1万至1万2千人受到直接和间接的影响。海啸毁坏了塞舌尔的住房和基础设施，两人死亡，950个家庭流离失所。在索马里，旱灾正要结束，人们的生活正在从山洪暴发、冰雨和环境恶化之中恢复正常，却发生了海啸。289人死亡，44 000人需要紧急人道主义援助。在坦桑尼亚联合共和国，海啸夺去了12人的生命。

59. 在索马里，由于建造学校，入学率是过去15年内最高的。在马来西亚，在受海啸影响地区采取的艾滋病毒/艾滋病措施，例如减轻危害和防止母婴传播等最佳做法，有助于推动全国艾滋病毒/艾滋病战略计划。在缅甸，有60 000多个家庭获得驱虫蚊帐以预防疟疾。

三. 秘书长 2007 年报告(A/62/83-E/2007/67)中所载的的建议的执行情况

A. 人道主义和恢复阶段的协调工作

特别驻地恢复管理体制

60. 斯里兰卡已经在 8 个地区（在海啸恢复过程的高潮阶段是在 12 个地区）建立了驻地办事处网络，已经证明该网络在海啸后和以后的重建过程中是一个非常有用的机制。驻地办事处的工作人员熟悉当地的情况，这非常有助于迅速获得恢复工作的需求评估并根据需求制定项目提案。

61. 在印度尼西亚，应亚齐省长及复原和重建署主任的要求制定了恢复综合规划、协调和监测框架，《亚齐恢复框架》接近最后定稿。该框架由省政府主导并且获得复原和重建署及国际合作伙伴的支持，确保亚齐过渡的重要领域互相联系：目前的和平进程和重返社会的工作、法治、善政和民主权力下放、经济发展、基础设施和住房重建以及基本的社会服务，还有跨部门的问题，如环境和两性平等。该框架将标明能力建设和资产管理的途径，以期支持审慎考虑在 2009 年将工作从复原和重建署移交给地方政府。

62. 在地区一级，联合国/复原和重建署支助的恢复协调机制，由亚齐帖木尔省省长进行试验。试验的成功在亚齐和尼亚斯产生了另外 21 个区级协调机制。这种机制对于地区一级的区域化和持续性协调及规划至关重要。这些机制由地方政府、恢复和重建署及联合国组成的创新性联合秘书处管理。这个论坛提供了一个结构完善的机制，确保采取参与性办法，制定、协调、执行和监测地区恢复和发展计划，民间社会、国际机构、地方政府、区发展方案以及恢复和重建署区域办事处等代表能够参与其中。论坛可以完成的关键任务是制定那个地区的全面恢复战略以及恢复规划轮廓，提供最佳现有地区资料。

63. 为加强协调，并更好管理跨主题跨区域的挑战和机遇，2008 年正在落实一个国际和当地复原/治理专业人士和决策者的虚拟知识管理网络。这一网络是联合国的国际最佳做法，被称作“解决办法交换所”，将在一个协调和研究秘书处的支持下开发六个虚拟“实践社区”，以便在复原和治理规划、方案制定以及实施的所有阶段确保开具优量、及时、定向的解决办法。很重要的是，该网络将利用并获益于 2009 年之后还会留在网络之内的复原和重建署以及其他合作伙伴的专门知识。

64. 为了促进复原进程，特别是在提供住所和社区基础设施领域，采用了社区主导办法，以确保技能和投资留在社区，并加强捐助者的承诺和团结一致的精神。培训推动复原进程的当地社区和当地政府官员也必不可少。

B. 政府不同模式的人道主义体制和灾后复原体制

1. 继续改革复原机构

65. 根据上述《灾害管理法案》的规定，印度尼西亚将成立一个国家灾害管理机构，通过常规的部门方案，以及国家、省和区预算中的专项资金，在全面的减低灾害风险（包括应急反应）方面提供全面领导。该法律是以获得保护免受灾害袭击是人民的一项基本权利为前提，并确认政府在确保提供此类保护方面负有责任。新法律规定还强调需要将减低灾害风险纳入国家发展方案拟定，并为此分配充足资金。此外，当宣布灾害状态后，如新法律条款所示，灾害管理机构将在领导和协调应对措施方面行使特殊权力，包括进行早期复原、领导恢复和重建。新机构的首长将拥有内阁职衔。

66. 新成立的灾害管理中心是斯里兰卡国内所有减低灾害风险和灾害风险管理工作的主导机构。作为全面援助国家风险管理工作的一部分，斯里兰卡继续向该中心提供技术支持和能力发展，目的是加强协调能力，并提高在此领域按计划开展活动的的能力。此外，复原方案能力发展提供一整套办法，支助参与海啸复原工作的公共部门机构，协助它们制订/维持机构能力。在复原工作之外，提供有效服务。在印度尼西亚，亚齐省长召集了一个防洪工作组，支助他的行政当局对每年发生的水灾制定应急准备和救灾计划。每年发生的水灾造成社区受灾、生计中断、学校停课、人民行动不便达数天甚至几个星期。制定防水灾国际能力数据库应可进一步改善应对水灾的能力并缩短调集资源的时间。

2. 评估摧毁情况和需求

67. 以下是海啸灾后复原影响评估和监测系统各合作伙伴提出的一些关键性建议，提议改革需求评估进程的人应予以考虑：

- 各相关职能部委和数据收集机构之间的协作至关重要，因为一些数据，尽管可以随时查阅，但是却没有形成共享的惯例；联合国和其他利益相关方需要对这些部委和机构间以及机构内的协调提供支持。
- 为使资料充分发挥作用，数据分类应分列到尽可能最小的分母，即：视收集数据的类型而定，最小到乡镇或村一级；数据收集应包括不受影响人口，以便监测因救灾可能带来的或加剧的不公平。这一方法将为决策者提供一个更加一致的经验基础，以协助防止救灾人员实施过严的定向政策和做法而“造成伤害”。
- 必须将绝对数和百分比纳入数据收集过程，以便了解破坏程度、损失范围以及社区的恢复能力。
- 正确的决策和出色的方案制订都是以准确的信息为基础，这一事实要求对数据进行分析，将数据转换成对决策者有用的产品，迄今为止，

在海啸救灾期间建立的种种系统还未能一贯为决策者提供准确的信息。

C. 提高透明度和向捐助者负责，包括财务追踪、报告、监测和评价以及进度衡量

68. 在其 2006 年 (A/61/87-E/2006/77) 和 2007 年 (A/62/83-E/2007/67) 的报告中, 秘书长指出, 已经开发了几个工具, 提高参与海啸救灾的无数行动者的透明度和问责制。在制定和执行这些工具的几个方面取得重大进展, 最显著的是发展援助数据库、海啸灾后复原影响评估和监测系统 and 海啸评价联盟。

1. 发展援助数据库

69. 秘书长提出的所有地方和国际组织都应向发展援助数据库提供全面资料的建议 (A/61/87-E/2006/77, 第 69 段) 已经进行讨论并继续得到关注。用来跟踪复原和重建援助而建立的四个国家发展援助数据库已进行定期更新并提供有关项目和援助的数据。社会人士、各级政府、捐助者以及有关各方都可以公开查阅数据库, 事先编写的报告也已经张贴到斯里兰卡和泰国的国别网页上, 这为决策、问责制和透明度提供了额外的新标准。国际最高审计机构组织在审查海啸援助时分享并使用了数据库。

70. 联合国对发展援助数据库提供技术支持的主要目的是加强政府各机构管理数据库的能力, 以便在当地对系统进行更新和维护, 目的是确保数据库长期具有可持续性。其次是对该系统进行调整, 使其超越海啸, 满足更广泛的、更长期的问责制和透明度目标。因此, 在斯里兰卡, 对发展援助数据库进行了调整, 以跟踪非政府部门, 包括民间社会组织和私营部门, 对复原和长期发展措施的捐助。在马尔代夫, 也在不断发展该系统, 对国家的总体预算进行跟踪, 包括在编写公共部门投资方案时使用的国内资源。而在印度尼西亚, 发展援助数据库已经纳入复原和重建署的数据库之中, 作为监测和规划的工具。

71. 所有地方和国际组织都应继续支持主管政府当局对发展援助数据库的管理和可持续性承担全面责任的努力, 包括对数据库不断进行调整, 以作与问责制和透明度相关的使用, 而不仅限于海啸问题, 并同当地政府结构和民间社会行动者更加融为一体。这将确保监测资金承诺和付款方面的连续性, 并扩大该数据库的范围, 使之包括更高层次和分项列出的产出跟踪等方面的指标, 监测非官方发展援助资助的项目。

2. 海啸灾后复原影响评估和监测系统

72. 海啸灾后复原影响评估和监测系统是一个共同分析框架, 其目的在协助各国政府、援助机构和受灾民众评估和监测海啸复原工作的速度和方向。它有四个主要组成部分: (a) 大体上通过现有的政府调查收集到的成果和影响指标; (b) 大

体上通过正规的信息系统收集到的核心和国别监测指标；(c) 用来衡量受灾民众前景展望的各种方法；和(d) 有助于进行三角测量的新方法，分析和解释定型调查的结果。海啸灾后复原影响评估和监测系统框架处理联合国和参与复原工作的其他行动者分析办法之间存在的差距，这一点至关重要。在斯里兰卡、印度尼西亚和马尔代夫进行的分析显示，如何参照目前的需求评估来安排现有的数据，并分列到地区以下、岛屿和村庄的各级数据，以显示已取得的重大进展，国外可能发生的过度承付和复原工作中的其他差距。

73. 在印度尼西亚，联合国复原工作协调专员办事处信息和分析科同复原和重建署和省政府合作，变成了第二套海啸灾后复原指标报告，并由复原和重建署提交给 2007 年在曼谷举办的海啸灾后复原影响评估和监测系统讲习班，以及后来的班达亚齐讲习班。为了应对不断演变的分析和方案拟定需求，第二套指标报告收集了亚齐和尼亚斯现行的社会、文化、人口和经济状况的 80 个新指标。

74. 马尔代夫政府通过计划和国家发展部，在开发署、世界卫生组织（卫生组织）和红十字与红新月联合会不断支持下，领导实施了海啸灾后复原影响评估和监测系统。为了继续取得进展，可持续地建立马尔代夫政府的能力，该部制定了三项内容广泛的建议并正在征求对这些建议的支持。

75. 斯里兰卡政府请联合国在 2006 年 5 月在曼谷举办的讲习班上领导海啸灾后复原影响评估和监测系统活动质量评定方面的工作。开发署已开始在 5 个受影响地区进行受益者看法调查。开发署与科伦坡大学一起，在非常成功的海啸灾后恢复人民协商项目基础上，同 6 个受影响区的社区开展重点小组讨论，作为海啸灾后复原影响评估和监测系统工作的一部分。这两项活动提供一套全面的质量数据，说明受益人对恢复进程的看法。此外，联合国儿童基金会和世界卫生组织正在支持联合国驻地协调员办事处的主要工作人员开展地区和乡镇的医疗卫生、教育和生计方面的分析——进一步显示海啸灾后复原影响评估和监测系统框架作为一种协调工具的潜在能力。

76. 总体而言，在进一步制定和试验海啸灾后复原影响评估和监测系统框架方面取得了重大的进展。2007 年 4 月，参加国在该框架中订正并增加了减少风险指标，以体现大部分国家复原状况的重要变化。至少有两个国家正在做出努力，将该系统框架同联合国发展援助框架联系起来，从而使各利益攸关方所支持的这一监测和评估系统能够更顺利地过渡，但更重要的是，要鼓励框架进程能够支助数据分类并使分析尽可能深入到最低层，从而增强当地决策者的能力。有几个国家正同联合国各机构和其他一些机构合作，在实施千年发展目标方面采用这一方法。

77. 2006 年海啸评估联盟编写了 5 个主题评估和 2 个综合报告。在初次综合报告中提出了 4 个主要调查结论和超过 200 个分建议。联盟成员继续分发调查结论给各个行动者，更重要的是，为如何利用分建议设定基准。这项工作与其在整个 2008 年将继续进行。而在联合国各机构、国际、双边组织、非政府组织和其他机构激

发举办的重大活动上，将讨论它们采用联盟的建设的办法，其中有许多已经在本报告中探讨。

3. 向民间社会提供问责信息

78. 透明和问责被看作是海啸灾后复原方案的中心环节，并针对这一问题采取了一些举措。斯里兰卡援助观察活动展开了一项称为“强点”的试点项目，让社区自己来监测项目的进展情况。

79. 联合国生境中心确保充分评价其社区主办的住房计划。例如，在印度尼西亚，社区审计由三方面组成：合作的微额贷款银行进行详细说明；地方大学提供深入的建造后评价；而许多社区的重点小组应参与评估。

D. 减少风险、海啸早期预警以及在发展规划中包括预防措施

80. 自海啸发生以来，评估和加强海啸早期预警系统的许多措施主要侧重于建立这一系统的管理结构、技术咨询和实施以及公众意识和备灾以及培训。

81. 在受海啸影响的国家举办了若干目标明确的培训活动，共有 150 多名国家官员和研究人员参加。并且在整个区域继续提供文化上适当的公众意识和教育材料。提供了一系列衡量建立正式海啸警报协调中心进展情况的衡量标志，加强探测网络和通信，并为参加这一进程的每个国家制定综合国家计划。

82. 目前，印度洋海啸预警系统包括地震和海洋观察、区域分析和咨询中心以及同国家风险评估相连的国家海啸警报中心以及备灾活动。25 个国家（有可能参加的国家为 28 个）建立了正式海啸警报联络中心，这类中心能够昼夜接受和传播海啸预警。由联合国教育、科学及文化组织的国际海洋学委员会协调的印度洋海啸警报和减灾系统政府间协调小组，是会员国、联合国机构和捐助者合作的典范。该小组已就将采用的基本技术、区域治理的机制、资金、合作和通信做出了决定。在其 2008 年 4 月第五届会议上，协调小组欢迎印度（2008 年 6 月）、澳大利亚（2008 年 7 月）和印度尼西亚（2008 年 11 月）表示愿意作为区域海啸观察提供的，替代美利坚合众国夏威夷太平洋海啸预警中心和日本气象局在 2011 年之前提供的临时服务。

83. 截至 2007 年 5 月 18 日，11 个印度洋国家已提交了国家行动计划，以弥补发展国家能力方面的这一差距。有 7 个国际减少灾害战略系统联合会的合作伙伴向在发展国家能力方面落后的政府提供咨询和实施支助。在 2007 年期间，7 个联合会的成员采取了措施，加强区域和国内在目前和已规划的合作活动方面的协调能力。

84. 在国际减少灾害战略秘书处的协调下，取得了一项重大进展，即多方面合作伙伴和捐助者中建立了广泛的伙伴和协调机制，这是《2005-2015 年兵库行动框架》实施的一个具体范例。在国家一级，各国正在努力更加明确责任，以确保

预警系统以人为本。但是，大多数国家通常尚不存在社区备灾、社区教育和宣传方案。只有少数几个国家制定了海啸紧急计划或测试了海啸和地震反应程序，而且，制定这些计划所需的很多数据尚待收集。但所有决策者对这类减少灾害风险和环境问题的重要性都有了更大的认识。

E. 前景展望

85. 2006 年和 2007 年的报告突出了若干问题，指导复原和重建努力及政策，并且随后对取得重大进展、成绩和成果产生影响。在受灾最严重的国家，这些努力现在都已经纳入长期发展援助项目和方案的主流。有鉴于此，有人认为，已经不再需要向经济及社会理事会继续提交专门报告。
