



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
21 May 2007
Chinese
Original: English

大会

第六十二届会议

暂定项目表* 目 73

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

2007 年实质性会议

2007 年 7 月 2 日至 27 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、复原和预防 工作

秘书长的报告***

摘要

2004 年印度洋海啸过去两年半以后，整个受灾区域都取得了明显进展：受灾人口生活在新建的房子里，儿童回到学校读书，医院正在重建和修理。尽管物质重建努力取得了明显进展，但在整个区域继续开展复原努力过程中，许多复杂的挑战依然存在。每个受灾国家都面临不同的挑战，因此进展情况参差不齐，但所有国家都认识到，每个家庭以及这些家庭所依赖的整个经济系统，需要多年才能从有史以来天灾造成的最具破坏力的灾害中复原。

* A/62/50。

** E/2007/100。

*** 因需要更新数据（至 2007 年 5 月 18 日）及进行更多的技术和实质性协商，本报告迟交。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 海啸的影响和救济工作的进展	3-60	3
三. 秘书长 2006 年报告中建议的执行情况	61-85	12
A. 人道主义和复原阶段的协调工作	61-65	12
特别驻地复原管理体制	61-65	12
B. 政府不同模式的人道主义体制和灾后复原体制	66-68	13
1. 继续改革复原机构	66-67	13
2. 评估摧毁情况和需求	68	13
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	69-80	13
1. 支助发展援助数据库	75	15
2. 支助海啸灾后复原影响评估和监测系统	76-79	15
3. 向民间社会提供问责信息	80	16
D. 减少风险、海啸预警以及在发展计划中包括预防措施	81-85	16

一. 导言

1. 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,几十万人流离失所,还有300多万人受灾,包括140万人丧失生计来源。这次海啸给农村沿海社区造成的影响最为严重,其中许多社区已经十分穷困、脆弱并且没有什么生计选择。受打击最大、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。

2. 本报告是按照大会第61/32号决议的要求编写的后续报告,简要概述印度、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国所取得的进展和以后面临的挑战。报告重点叙述关键部门(住房、卫生、教育和生计)的复原努力,也叙述人道主义和复原阶段的协调、政府人道主义和复原机构的模式、提高对捐助者的透明度和向捐助者负责、以及减少风险、海啸预警和将预防纳入发展规划等方面情况。报告不打算详细介绍各个方面,包括所有五个国家取得的重大进展和复原行动者将继续面临的挑战。

二. 海啸的影响和救济工作的进展

3. 在复原努力过程中,复原伙伴和地方社区朝着恢复和重建迈出了巨大步伐。在受灾最重的所有五个国家,到2006年底都取得了非常明显的进展,建造或修理了大约15万栋房屋和将近1 000所学校,建造了大约430个医疗卫生中心。此外,受灾国家在许多领域都在兑现重建得更好的承诺,更安全的房屋正在建造,教育和医疗卫生设施得到改善,在减少灾害风险方面向前迈出了重要步骤。

4. 这些进展中许多是在面临严重障碍的情况下取得的,例如后勤障碍、行政制约、能力滞后、协调方面的挑战、通货膨胀上升以及斯里兰卡境内重新爆发的冲突等。在2007年甚至以后,复原进程将继续面对这些和其它挑战,其中既有实际运作障碍,如加速进行永久房屋建造所面临的障碍,也有政策问题,如确保援助过程公平方面的关切。

5. 牵头机构面临的一个持续挑战是如何把正在进行的不同复原进程(如需求评估、获得关键信息和地方政府的能力建设等)联系起来。许多海啸系统不提供关键信息,而是提供未经分析的投入数据,这些数据不与正在进行的需求评估挂钩。此外,在受海啸影响最大的国家,尽管许多部门的需求已经发生巨大变化,但许多执行机构的规划系统一直并且继续依据2005年1月作出的原始需求评估和承诺。

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200万人受灾。有将近65万人在受灾后不得不搬迁到更

加安全的地方。泰米尔纳德邦受灾最严重，其次是安达曼和尼科巴群岛（死亡人数为 3 513 人）。需求总额估计达到 21 亿美元。在所有受灾地区，受灾人口中据估计有三分之一来自于传统贫困阶层和遭到社会排斥的群体，如贱民和部落群体。

7. 在印度所有受灾地区，有 169 753 栋房屋需要修理或修复。迄今为止已经重新建造 27 845 栋房屋。泰米尔纳德邦政府在 2007 年初宣布，将在容易受灾的距离海岸线 1 000 米以内地区或距离退水线 200 米以内地区再重新建造 5 万栋防险房屋。

8. 教育部门恢复的重点是重新修建遭到破坏或损坏的 360 所中小学校。为了加强教育，增加受教育机会，受灾地区正在实行《高质量教育综合方案》，其中包括新课程、教材、家具和用品。教师接受了培训，以便能够成功实行《高质量教育综合方案》。截至 2007 年 4 月，泰米尔纳德邦共有 138 588 名儿童和 3 472 名教师从这一举措中受益。

9. 医疗卫生基础设施也受到重大影响。除了开展活动，重建这类设施并提供医疗用品以外，还采取其它几项举措，提高医疗保健的质量，解决在这种灾后局势下出现的健康问题。根据即将完成的一项举措，需要对受灾各邦和地区的所有医护人员进行新生儿和儿童疾病综合管理培训。

10. 海啸对灾民心灵造成的创伤需要心理社会支持，其目标是帮助人们尽早过上“正常”生活。为此采取了一个以社区为基础的办法，把生活在社区内的人培训成社区一级工作人员。社区一级工作人员提供的支持有咨询、协助满足社会需要以及把个人介绍到医疗保健系统进一步照护。接受培训的 13 000 名工作人员已经帮助过总共 275 000 人。

11. 受海啸影响的几个邦的艾滋病毒/艾滋病发病率在印度是最高的地区之一。在这一方面，联合国与关键的利益攸关者合作，在受海啸影响的地区实施项目。这些项目满足受灾者，特别是有可能遭到贩运的妇女、女童和男童以及获得解救的贩运受害人的眼前需求。加强了 1 000 个村庄自卫委员会，并通过有关贩运和艾滋病毒/艾滋病的情况介绍方案对他们进行宣传。在“海啸校外青年方案”中，共有 4 233 名同龄教育员接受了艾滋病毒/艾滋病培训。此外，泰米尔纳杜国家艾滋病毒控制会通过防止母婴传播服务接触到 95 000 名孕妇

12. 恢复生计工作的重点是重启以前的经济活动及开发替代生计办法。受益者正在接受职业培训和小企业支助。目前正在为 5 000 多名青年人、妇女和条件不利者创造挣工资职业和自营职业机会。

13. 灾害风险管理是印度受海啸影响各邦重建和恢复工作的一个组成部分。目前正在努力，把县、邦和国家三级系统、可持续的灾害风险管理工作联系起来。这些努力包括：脆弱性分析和沿海管理规划，建造防旋风住所及防旋风和防洪房

屋，以及加强政府和社区的预警能力。迄今为止，社区预警小组共有 2 560 名成员接受了传播预警信息方面的培训。

14. 政策支持和协调是联合国复原框架的一个重点领域，为改善海啸救济、恢复和复原所有过程中各级利益攸关者之间的协调和信息交流提供了一个机制。在泰米尔纳德邦，邦一级协调和资源中心以及地区一级中心网络的设立，是加强政府和民间社会各组织之间援助协调伙伴关系的关键。

15. 海啸对该区域沿海和各岛屿内脆弱的自然生态系统产生了前所未有的后果。联合国采用一个两阶段办法，根据沿海快速发展、资源需求增加以及立法机制正在变化等情况审查这一问题，同时还制定中期和长期措施，确保沿海环境和各项服务的长期安全和可持续性。

16. 在联合国促成下，对印度受灾最重的泰米尔纳德邦的海啸复原情况进行了一次中期审查。“评估”工作分析了海啸复原领域 12 个部门的进展情况、问题和教训，其中包括社会公平这一跨部门问题。最后由政府发布一份报告，概要提出对下一阶段海啸恢复工作的建议和有关问责责任。下一阶段工作将更加注重恢复生计和灾害风险管理等领域的长期方案。在促进受灾地区的环境可持续性加强地方治理和基于权利的发展等方面也将采取重要步骤。

印度尼西亚

17. 2004 年的地震和海啸加上 2005 年 3 月尼亚斯岛的地震，造成极大的破坏。数次灾害中有 130 000 多人丧生，37 000 人仍在失踪人员名单上。至少有 50 万人的生计受到影响。

18. 根据目前的计算，亚齐和尼亚斯岛长期复原所需经费为 80 亿美元，包括应付通货膨胀的 12 亿美元和将亚齐和尼亚斯岛建设得更好所需费用估计数 19 亿美元。目前为止所有 80 亿美元全部得到认捐，其中已承付 59 亿美元用于具体项目。2006 年底的支出为 22 亿美元，2006 年每月平均支出 1 亿美元。

19. 联合国和伙伴继续开展关键活动，重点是：(a) 支持亚齐和尼亚斯恢复与重建机构和地方政府通过各级行政的协调机制，加强管理和协调灾后恢复活动的的能力并支持复原和重建区域化；(b) 尤其是通过地区安保管理小组、联合国小组、机构间常设委员会和公共事务用户小组，协调对亚齐和尼亚斯的联合国系统和灾后复原社区的支持。联合国亚齐和尼亚斯复原方案于 2006 年 10 月敲定，目前正在进一步修订，以反映亚齐新政府的优先事项。

20. 印度尼西亚住房部门需要新建 12 万套永久性住宅，还要修建 85 000 套住宅，这是最重大的挑战。2006 年上半年，65 000 多名境内流离失所者搬离帐篷，住进 12 000 套过渡性住房，大大改善了成千上万名等待永久性住所的人的居住条件。到 2007 年 2 月底，54 306 套预算外住房已经完工，约占 120 000 套住房目标的 50%。

21. 教育和医疗卫生、水和环境卫生等社会服务方面的工作重点是物质重建和质量改进。灾害使教育部门受到重创，2 500 名教师遇害，大约 2 000 所学校被摧毁或遭破坏。迄今为止，已建造 379 个临时设施并已重建或修复 623 所永久学校，包括为学校建造新的水和卫生设施。亚齐有 5 100 名教师受到培训，尼亚斯有近 300 名教师接受培训。

22. 医疗卫生部门共有 122 座建筑受损或被摧毁，在亚齐重建或修复了 305 个医疗卫生设施，包括三所医院和附属卫生站，在尼亚斯新建或修复了 19 个医疗卫生设施。重建数字超过受灾害影响的医疗卫生设施数目，原因是还为修复亚齐战争期间受损的很多医疗保健中心作出安排。除了重建，还继续需要提供医疗用品和技术人员，充实这些新的医疗卫生设施。亚齐和尼亚斯恢复与重建机构正在提供培训和教育机会，以便建立能力和提供保健服务。

23. 有迹象表明在减少灾害的潜在风险方面取得了进展，目前为止已建造 33 公里以上的海堤等海岸保护防线和 24 公里长的海水堤坝。不过也有人担心建筑质量问题以及有些社区的重建太靠近海边。另一方面，提高社区认识以及有计划地设计和安排脱险路线和安全避难区，将有助于加强社区安全。

24. 海啸对生计产生巨大影响。除了使生产部门承受 12 亿美元的损失外，10 000 名小企业主丧失了他们的生计资源、4 717 艘船只遗失、20 000 公顷鱼塘摧毁，60 000 名农民无家可归，近 70 000 公顷农田遭到破坏。三分至二以上的男性劳动力已回到城乡地区的工作岗位，很显然已在恢复生计。此外，还分发了 4 420 艘船只，6 800 公顷鱼塘和 50 000 公顷以上的农田得到修复。向 1 700 多名失散/孤身儿童及其照护人提供了现金援助，以加强寄养家庭的经济耐力。

25. 亚齐的和平进程也许是重建得更好的最重要例子。2006 年 12 月中旬，亚齐进行了前所未有的第一次省和地区级选举，对这个曾经是长期冲突现场的省份来说，和平似乎更加不可逆转。2007 年仍然是重建进程的关键一年，今后几年也将面临巨大挑战。

26. 减少灾害风险是另一项重大挑战，必须将灾害管理充分纳入所有重建伙伴的活动。今后几年，教育和卫生部门应更加重视提高质量和加强地方能力。亚齐在创造和规划短期和长期生计方面仍然面临挑战。

27. 政府坚持为提供援助建立广泛参与性机制。进行了监督研究和影响评估，证实越早采取社区主导的方法，复原进程的质量和社区可持续性越好，社区满意程度越高。

28. 最后，随着亚齐和尼亚斯恢复与重建机构开始计划向地方政府移交工作并于 2009 年撤离亚齐和尼亚斯，所有重建伙伴也将开始在各自方案中考虑过渡问题。这表明需要确保 2007 年尽早将重点放在过渡战略上，突出了必须维持对迄今为止全力以赴的重建和重建得更好的工作的高级别承诺。

马尔代夫

29. 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洪灾，53 个岛屿受损情况严重。三分之一人口——大约 100 000 人——受到影响，失去住房和生计，基础设施遭到破坏。复原所需费用总额估计为 3.933 亿美元，现有的承付款已完全包含了这笔经费，不过有些部门的资金仍然短缺，由于提供的资金并非总能符合所提需求，造成有些部门资金不足，另一些部门资金过多。截至 2006 年底总共支出 1.41 亿美元。海啸后，支柱经济活动——旅游业、渔业和农业——受到严重影响。通过受海啸影响生计恢复援助，82% 受损渔船获得渔船修理援助、渔具和现金赠款。农业部门得到支助，6 千个家庭获得救济援助，26 个岛屿的妇女接受了现金赠款，在更换工具以产生收入方面也得到帮助。

30. 海啸对经济产生的巨大影响——国内总产值最初缩减 5%——现已得到减缓，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 4 月来访游客人数创历史新高。2006 年来访游客总数与海啸前水平不相上下。旅游业和渔业的反弹（2005 年捕鱼量为历史最高）使 2006 年国内总产值预测有超常的 18% 的增长率。2007 年增长可望稳定在海啸前 7% 的水平。在 10 660 名境内流离失所者中，大约有 6 000 人住在临时住所内，其余的人与家人住在一起。永久性住宅重建工作取得了进展。近 6 000 所房屋需要修理，3 000 所需要重建。到 2006 年底 83 个岛屿的 1 100 多所房屋已得到修缮，另有 2 500 所房屋正在修缮；重建了 158 所住宅，另有 1 161 所正在建造。就建造永久性住宅而言，在获取和分配土地、投标、挑选合作伙伴、后勤和对一些岛屿的进入等方面都构成挑战。但是，新的永久性住房是政府为建设得更好作出努力的一个重要实例。¹

31. 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。正在建造三个环礁医院和一个地区医院；计划建造的 12 个医疗保健中心的其中 6 个已经完工，4 个还在建造。需要修复或重建的卫生站总共 30 个，其中 24 个已经完成。到 2007 年底也许所有卫生站和中心都可以运作。

32. 教育部门的恢复也主要是物质重建。共有 87 所学校和 20 所学龄前学校需要改善或重建。正在努力提高教育质量，着重于加强教师培训，已为 24 个教师资源中心提供因特网接入。

33. 渔业受到的损害相对是最小的，复原目标已经达到。目前集中努力促进长期发展，包括拟订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。农业部门有 6 000 名以上农民得到近 140 万美元的现金赠款。

¹ 红十字会与红新月会国际联合会出版半年期全联合会进展报告，包括方案和金融数据以及有关正在开展的业务成功与挑战的叙述说明。报告可从 www.ifrc.org//tsunami 查阅。

34. 2006年12月将国家灾害管理中心变成一个永久性机构，该中心拟订了一项国家灾害管理计划。政府正在执行安全岛屿方案，将一些岛屿人口迁移到认为更安全的七个岛屿，或为边远岛屿的边远社区设立安全区。政策的重心是建立一个海啸后战略环境框架，联合国各组织正与政府合作，将重建得更好的原则落在实践中。

35. 援助协调项目的主要成就包括（a）建立了追踪和监督外部资源的发展援助数据库；（b）对援助协调结构进行分析；（c）向政府重要协调机构，即援助管理协调委员会提出建议；（d）建立马尔代夫伙伴关系论坛，该论坛将国际和国家各界人士聚集在一起讨论发展问题；（e）为拟订第七个国家发展计划提供投入，审查国家恢复和重建计划的财政需求；（f）扩大发展援助数据库的作用，将其作为海啸后恢复工具，以纳入所有发展援助（贷款和赠款）数据。

36. 尽管恢复进程已步入正轨，一些重大难题仍待解决。加紧房屋建设速度仍然是2007年的一个重大优先事项，需要解决后勤吃紧、劳动力市场小、建筑费用不断上升的问题。港口重建是另一项重大挑战，包括需要有资金保障，确保建设50个高度优先港口，这些港口都需要修复。安全岛屿方案的实施至今进展有限，政府和社区在向不同的环礁岛迁移及合并社区人口方面遇到重重困难。

37. 最后，政治改革是马尔代夫重建得更好的一个重大目标。政府2005年初启动的全面治理改革进程继续面临严重挑战。政府和反对党都需要承诺作出政治妥协和进行政治对话，马尔代夫之友需要在2007年及其以后进行密切监督和参与。

斯里兰卡

38. 海啸摧毁了斯里兰卡三分之二的海岸，造成35 000多人死亡，估计需要财政援助21.5亿美元。承诺的重建费用是29.9亿美元，2006年底，已经花掉10.95亿美元。

39. 斯里兰卡采用各种住房重建方法。需要新房的大多数人得到现金赠款，重建房屋；其余的人是由捐助者、红十字会与红新月会国际联合会、非政府组织和其他方面重建房屋。总共有114 069所房屋需要重建或修复。正在重建的单位共计79 184个（39 823个部分损坏的单位和38 361所全部损坏的单位），约占总数的59%其中大约三分之一在所谓的缓冲区，即接近政府出于安全原因不准建房的海岸。缓冲区内的人可申请捐助者建房方案，获得土地和执行机构建造的住房。2006年底，这项方案共建46 531所住房，另有32 653所住房正在建造。

40. 海啸造成15万人失去生计来源，其中一半从事捕鱼行业，45%是在服务行业（如贸易和旅游），5%在农业部门。所有受影响的人中大约有80%失去了主要收入来源，90%失去了生产资产。生计方案包括现金赠款、以工代赈、资产

更换、小额信贷提供资本等。在渔业部门，大多数渔民重回海上捕鱼，捕鱼量现在是同一地区海啸之前捕鱼量的 70%。所有受损的渔船已经修复；19 741 只鱼船已经更新，占受损渔船总数的 95%；而受损的所有长途渔船，只有 21% 更新。在旅游业，90% 受海啸影响的旅馆的业主通过中央银行支助的贷款计划，修复了产业。

41. 在医疗卫生部门，重点是重建受损的医疗卫生设施。102 个医疗卫生设施被摧毁或受损，但政府的目标是重建或修复 243 个医疗卫生设施，其中一些设施虽然没有受到海啸影响，但也需要全面翻修。2006 年 12 月，修复了 55 所设施。海啸摧毁或损坏了 183 所学校，另有 444 所学校因为用作国内流离失所者收容中心而受损。截至 2006 年 12 月，183 所学校中，已经修复了 18 所，105 所正在重建。政府争取的资金仅能修复半数以上用来收容国内流离失所者的学校，其中 38 所在 2006 年底已经完工，152 所正在重建。

42. 2005 年 5 月制定的斯里兰卡《灾害管理法》设立了全国灾害管理理事会，作为灾害风险管理的主要机构。除了执行该法外，2006 年初还发布了“建设更安全的斯里兰卡行进图”文件，这是灾害管理工作的十年蓝图。各社区接受了教育，学习如何应付灾害，参加应急演练，同时还印制社区危险区图，进行风险评估。

43. 毫无疑问，复原进程面临的最大挑战是目前的内乱。过去一年，暴力升级，严重影响了北部和东部的重建工作，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。

44. 安全问题在各个部门造成了主要的业务障碍，因为在北部和东部，国际合作伙伴难以运送供应品和开展工作，有时甚至无法开展工作。一些建筑材料，如水泥和钢材的运输受到限制，以及很难进入某些受到海啸影响的地区，妨碍了这些地方的复原工作。对于捐助者主导的方案，仍然需要找到适当土地以建造新的房屋；还需要编制准确完全的受益人员名单，满足这一需要的努力继续造成拖延，在一些情况下导致住房分配不公平。135 个社区担任社区发展理事会，已经正式登记，成为政府承认的合法实体。这种社区办法已经成熟，目前正在受冲突影响地区仿行采用，成为推动和平和解进程的一个环节。

45. 医疗卫生部门的挑战包括，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，北部和东部的进展和方案监测因治安不佳，速度大幅度减缓，供资仍然不足。大型基础设施，如公路、桥梁、铁路、港口和海港、电力和供水等重建工作取得了进展，但仍面临挑战，包括采购和后勤工作艰难，建筑材料费用上升，缺少技术足够熟练的承包商，还有协调问题。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. 必须保持减轻灾害风险方面的势头，尤其应确保蓝图文件中今后十年设想的项目能够得到足够资金，得以落实。有需要侧重建立国家一级的机构和其他管理人员的能力，把减轻灾害风险纳入所有相关部委和职能部门的工作主流，加强这一领域所有行动者的协调机制。

47. 在捕鱼部门，仍然令人关切的是，小型渔船供应过多，造成劳工短缺，港口能力不足；还需要长途渔船，因为这些渔船通常能够捕获到总捕获量的三分之一。迄今为止，这些渔船的更新和修复资金不足。在旅游业，游客仍然很少，给小型旅游公司造成的影响更大，使他们面临严重的财政困难。冲突加剧，使游客人数从 2006 年中开始大幅度下降，又严重加剧了旅游业面临的困难。特别是在北部和东部，仍然需要现金赠款和以工代赈方案。

48. 联合国各个组织正在协助把减少风险工作纳入地方发展计划主流，拟定风险预测，即在规划发展干预工作时应该参考的易遭海啸、塌方、洪水、龙卷风、旱灾影响的危险地区图。向灾害管理中心提供援助，成立了应急行动中心，在一些容易出现灾害的地区设立了全套预警系统，增强了这方面的国家能力。在协助政策拟订方面，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。

49. 大量的生计和住房方案是通过社区组织开展的。为建立这些组织今后发展的能力，“强点”项目协助 700 多个社区组织发展技能和组织结构，以便在本地区发展进程中发挥更平等的作用，并在海啸复原之后发挥长远影响。

泰国

50. 泰国有成千上万人受到海啸影响。死亡人数超过 8 200 人，安达曼海岸 400 个渔村受灾严重，渔业和旅游业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严重，珊瑚礁被毁，农田受盐水淹没。

51. 共有 4 806 座房屋被毁或受损，其中 4 110 个房主要求政府支助。政府将重建 3 558 栋房屋，为 522 个房主提供修房现金支助。截至 2006 年 7 月，2 983 栋房屋已经完工，575 栋正在兴建。

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六个多海啸影响的省的儿童营养不良率减低了 5% 至 6%。5 所学校被毁，另有 19 所受损。其中所有都在两年计划内重建或修复，另一所除外，仍在建造中。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 Krabi、Satun 和 Trang 省最贫穷的少数族裔和移民社区的学校提供安全饮水和厕所。48 所医疗卫生设施被毁或受损，40 所已经修复或重建。在捕鱼行业，提供了 4 480 只新捕鱼船。

53. 政府还注重解决土地争端，造成争端的原因是，世代一直居住在自己土地上的社区因为没有保留正式的土地所有权证明而失去土地。截至 2006 年 11 月，

在受海啸影响的社区提出的大约 100 起主要土地争端中，有 60 多件已经得到政府解决海啸造成土地权问题小组委员会的解决。

54. 政府正在努力加强地方上的备灾能力，发展一套全国海啸预警系统。到目前，425 名省和地方政府官员接受了基本应急、危机管理、损失/需求评估的培训。在六个试点社区启动了社区灾害风险管理和备灾方案，提高减轻灾害风险、规划和备灾的能力，绘制风险图，建立社区收容所，成立社区应急委员会及搜救小组，制定社区和家庭减轻风险计划。

55. 泰国在海啸复原工作中面临的许多挑战是长期性、系统性的挑战，为此，政府落实了新的战略和政策。特别令人关注的是弱势群体，尤其是海上游动捕鱼社区，他们受海啸影响尤重。债务不断积累，油价上升（影响到渔船船主），仍将阻碍他们的复原。应积极努力保障这些人的土地权。

56. 地方政府继续参与目前的复原努力仍很关键，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。

57. 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“协同地方社区可持续地满足饮水和卫生需求”项目。4 个村庄被选作水资源开发试点村。开发计划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

58. 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。

59. 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。

60. 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 2006 年报告中建议的执行情况

A. 人道主义和复原阶段的协调工作

特别驻地复原管理体制

61. 斯里兰卡已经在 8 个区（在海啸复原过程的高潮阶段是在 12 个区）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工作中是一个宝贵的机制。在北部和东部受冲突影响各区建立了协调机制，其构成仿照国家工作队自然灾害反应准备自我评估工具，其中包括红十字会与红新月会国际联合会。将决策权下放到驻地办事处有助于确保迅速进行需求评估，并为复原工作拟订项目提案。

62. 在印度尼西亚，通过与亚齐和尼亚斯恢复与重建机构以及当地政府进行磋商，联合国亚齐和尼亚斯复原协调员办公室已经启动了一个试验性区级协调机制。区级过渡期联合计划和监督机构，是联合秘书处的一个主要协调论坛，正在整个亚齐和尼亚斯地区出台，作为恢复与重建机构区域化战略的一部分。论坛提供一个结构机制，通过这一机制确保在制定、协调、执行以及监测区域复原和发展计划时采用参与式方法，使民间社会（妇女、青年人、企业、协会、前交战人员协会以及传统领导人）、国际组织、当地政府、Kecamatan 发展方案以及恢复与重建机构区域办公室等代表能够参与其中。省长于 2007 年 3 月 14 日在亚齐省 Timur 发起了第一次试验性复原论坛。在其他各区，也正在筹备举行类似的论坛。

63. 在乡镇一级，联合国亚齐和尼亚斯复原协调员办公室驻地办事处继续在其责任领域加强宣传并为 Kecamatan 协调和执行机制提供支助。同样，联合国亚齐和尼亚斯复原协调员办公室也在向复原进程特别缓慢且当地政府能力向来薄弱的乡镇加强支持。联合国亚齐和尼亚斯复原协调员办公室的信息与分析科将继续在需求和活动数据收集标准化方面提供支助，作为通过上述协调论坛为区一级的优先事项确定和监测工作的基础。

64. 为加强协调，并更好管理跨主题跨区域的挑战和机遇，联合国亚齐和尼亚斯复原协调员办公室已经领导了一个范围界定评估，目的是提供一个国际和当地复原/治理的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、定向的处方（解决办法）。

65. 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

66. 2007年3月底，印度尼西亚政府国会通过了一份期待已久的灾害管理法。根据灾害管理问题的新法律规定，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制定，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。

67. 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。

2. 评估摧毁情况和需求

68. 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；联合国和其他利益攸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：视收集收据的类型而定，最小到乡镇或村一级；数据收集应包括不受影响人口，以便监测因救灾而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证据基础，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数纳入数据收集过程，以便能够捕捉破坏程度、损失范围以及社区的恢复力。
- 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，将数据变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

69. 2006年秘书长的报告（A/61/87-E/2006/77）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。2006年在制定和执行这些工

具的几个方面取得重大进展，最显著的是海啸灾后复原影响评估和监测系统发展援助数据库、海啸评价联盟。

70. 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建议已经得到实施。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援助额超过 70 亿的按项目分列数据以及有关超过 2 500 个单个项目的数据库。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，这为问责制和透明度提供了新标准。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。

71. 联合国对发展援助数据库提供技术支持的主要目的是建立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，以跟踪解决冲突和与海啸相关援助的项目，而在马尔代夫，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。

72. 为确保发展援助数据库通过其规划和监测职能以及透明度和问责制的目标支持做出更好的决策，已经编写了全岛、各省和各区的报告，并已分发给当地层面的行动者。发展援助数据库的资料也已经被海啸灾后复原影响评估和监测系统所采用，提供财政数据和项目产出和结果数据，对实际进展和发展进展的整体指标进行补充。在印度尼西亚，发展援助数据库已作为监测和规划工具纳入恢复和重建机构亚齐-民亚斯复原数据库。

73. 海啸灾后复原影响评估和监测系统是一个通用分析框架，设计这一框架的目的是帮助各国政府、各援助机构以及受影响人群评估和监测海啸复原的速度和方向。系统有四个主要组成部分：(a) 主要通过政府现有调查收集的成果和影响指标；(b) 主要通过普通信息系统收集的核心和国别监测指标；(c) 各种用于衡量受影响人群所持看法的方法；(d) 其他的定性和验证方法，以进行有助于分析和解释定量调查结果的三角交叉验证。重要的是海啸灾后复原影响评估和监测系统框架已开始解决联合国和其他参与复原工作的方面在分析方法上存在的大量不足之处。在斯里兰卡、印度尼西亚和马尔代夫进行的分析表明，现有的数据可以与当前的需求评估结合，按乡镇、岛屿或村庄一级分列，以便查明在复原工作中取得的重大进展、投入偶有过度之处以及重大的差距。

74. 2006 年海啸评价联盟编写了 5 份专题评价和 2 份综合报告。第一份综合报告提出 4 个主要结论意见和 200 多个次级建议。海啸评价联盟继续向各个行动者传播结论意见，而且更重要的是，正在开始计量这些建议的使用程度。预期这一工作在 2007 年和 2008 年将继续进行，并计划举办一些里程碑活动，使各机构、国际组织、双边组织和非政府组织以及其他方面有机会讨论采纳联盟各项建议的方法。许多建议在本报告中有所提及。

1. 支助发展援助数据库

75. 所有地方和国际组织都应支持主管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。斯里兰卡在当地进一步调动捐助者出资（从挪威政府）支持发展援助数据库，并在这方面取得了成功。这将确保监测资金承诺和付款方面的连续性，并在将来进一步扩大该数据库，例如，使之包括分项列出的产出跟踪和将发展援助数据库作为一项地方规划工具的使用情况。

2. 支助海啸灾后复原影响评估和监测系统

76. 联合国亚齐和尼亚斯复原工作协调员办事处信息和分析科同亚齐和尼亚斯恢复与重建署以及省政府合作，编纂了一套海啸灾后复原指标报告，并由亚齐和尼亚斯恢复与重建机构于 2007 年 3 月 21 至 23 日在曼谷举办的海啸灾后复原影响评估和监测系统讲习班上作了介绍。在此之前，各利益攸关方聚集于联合国亚齐和尼亚斯复原工作协调员办事处信息和分析科举办的一个讲习班，起草一份《印度尼西亚行动计划》，以执行该系统设想的各项标准。

77. 斯里兰卡政府请开发署在 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讲习班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（采用半结构式问卷）。开发署与科伦坡大学一起，在非常成功的 2005 年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个方面。希望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计划工具的潜在能力。

78. 马尔代夫政府通过计划和国家发展部，在开发署、世界卫生组织和红十字会与红新月会国际联合会不断支持下，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，计划和国家发展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。

79. 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相当大的进展。2007 年 4 月，参加国在该框架中增加了减少风险指标，并修订了其他一些指标，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作出努力，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，要鼓励联合国发展援助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，从而赋予当地决策者能力。有几个国家正同儿童基金会、开发署和其他一些机构合作，在实施全面发展目标方面采用这一方法。

3. 向民间社会提供问责信息

80. 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。试点展开了一项援助观察活动，让受益者自己来监测海啸灾后复原项目的实施情况，如加勒市住房计划的实施情况。

D. 减少风险、海啸预警以及在发展计划中包括预防措施

81. 自海啸发生以来，评估和加强海啸预警系统的许多活动主要侧重于建立这一系统的管理结构、其技术实施以及公众意识和备灾，并开展培训、技术咨询和有关活动。

82. 在印度洋国家举办了若干有目标的培训活动，150 多名国家官员和研究人员参加了这些仍在继续的培训活动。由此产生了非常需要的公众意识，并将教育材料翻译成该地区许多不同的语文。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。

83. 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、合作和通信作出了决定。

84. 截至 2006 年 3 月，在 28 个参加印度洋警报系统的国家中，20 个国家没有关于海啸预警和应对系统的计划。截止 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。国际减少灾害战略系统伙伴联合会向在发展国家能力方面落后的政府提供咨询和实施支助。

85. 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，即在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：建立国家和社区的抗灾能力》² 实施支助综合系统的范例。兵库框架的未来取决于能否获得资金以及各国政府的继续承诺。国家政府和供资机构有责任站出来。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灾和环境问题的重要性都有了更大的认识。

² A/CONF. 206/6 和 Corr. 1，第一章，决议 2。