



第六十五届会议

项目 69(d)

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：向个别国家或  
区域提供特别经济援助

在巴基斯坦发生严重洪灾后加强紧急救济、恢复、重建和预防工作

秘书长的报告

摘要

本报告按照大会题为“在巴基斯坦发生严重洪灾后加强紧急救济、恢复、重建和预防工作”的第 64/294 号决议所载的要求提出。本报告描述这次灾害的影响，着重联合国及其伙伴机构提供的人道主义救济、恢复和重建援助，并描述一些严重的人道主义挑战以及在减少灾害风险和防灾方面的努力。



## 一. 引言

1. 本报告按照大会 2010 年 8 月 19 日第 64/294 号决议所载的要求提出，所述期间是 2010 年 8 月至 2011 年 2 月。

## 二. 在巴基斯坦发生严重洪灾后加强紧急救济、恢复、重建和预防工作

### A. 灾害

2. 2010 年 7 月和 8 月，正值 2010 年季风时节，巴基斯坦遭遇了该国有史以来最猛烈的洪灾，印度河冲破了河岸，淹没了该国的广大地区。在北部和西北部地区，豪雨造成暴洪。开伯尔-普赫图赫瓦的猛烈降雨造成斯瓦特河空前的洪峰。这些洪水严重损坏了一个主要的灌溉设施，并冲走了另一个灌溉设施。斯瓦特河和喀布尔河的水流合并起来，在瑙谢拉镇产生另一个空前的洪峰，造成严重的损害。洪水流向下游，穿过旁遮普和信德的水坝，到达阿拉伯海戈德里水坝的下游。在查斯马和当萨两个水坝记录到极高的洪水，并在戈德里水坝记录到几乎历来最高的洪峰。依靠印度河输水的许多主要灌溉渠也泛滥，把水灌进农业用地。其他的豪雨，主要沟渠和河岸的决堤，加上疏导洪水以图防止城市地区淹水，使情况更加严重。

### 受灾人口

3. 洪灾影响到巴基斯坦 141 个县之中的 78 个县(占该国土地面积三分之一)和 1 800 多万人口(占该国人口十分之一)，摧毁全国(从喜马拉雅山到阿拉伯海)各地许多村庄。估计 50 000 平方公里的面积被摧残，220 万公顷未收割的农作物被毁坏，还有 500 万牲畜死亡。已经证实有 1 980 人死亡，170 万栋房屋和 10 000 所学校损坏或被毁。豪雨和暴洪在西北部开伯尔-普赫图赫瓦省造成最早的受害者，七个星期后，洪水继续摧残南部信德省，最后流入阿拉伯海。灾后六个月，信德省仍有若干地区被积水掩盖，等待春夏两季气温上升把积水蒸发。据估计，绝大多数因受灾而流离失所的人已经返回开伯尔-普赫图赫瓦和旁遮普的原来地区，但是仍有大约 170 000 人住在营地，其中 75%在信德，其余的人在俾路支和开伯尔-普赫图赫瓦。这个数字还不包括面临第二次流离失所的人：在许多情况下，人民返回原来地区，但发现房屋和农作物被毁，继续依靠紧急安置。

4. 2008 年以来，开伯尔-普赫图赫瓦省必须应对许许多多的紧急情况。由于现有的流离失所情况，该省受洪灾影响的几县(不是流落地区就是原来地区)的资源在灾害发生时已经捉襟见肘。在洪灾期间，开伯尔-普赫图赫瓦境内有 120 万的国内流民。

## 基础设施的损害

5. 雨水引发的暴洪和塌方对基础设施造成严重的损害。在该国西北部，许多村庄和桥梁都被水完全冲走。许多城市中心淹水，几千亩的农作物和农用土地被损坏，某些地区有重大的土壤流失。2010年11月《损失和各种需要的初步评估》中估计与洪灾有关的重建费用总额在67.99亿和89.15亿美元之间。

## 对经济和生计的影响

6. 洪灾增加先前存在的长期弱点。2008年联合国的一项联合评估估计有4500万人严重缺乏粮食安全，将近40%的儿童体重不足。必须持有国民身份卡才能登记参加官方援助计划，但是身份卡的核发情况并不全面，已经办理登记的人是男多于女(男人98%，女人71.2%)。国家数据库和登记局证实，非正式居民、包括洪水灾区非正式居民的登记情况落后。过去30年，巴基斯坦是大约170万登记的阿富汗难民的收容国，这种情况加重资源的负担。洪灾使巴基斯坦政府的应付能力更加捉襟见肘。

7. 据联合国估计，洪灾的一些直接影响可能是：增加几百万营养不良的人，几百万的工人受到影响，小学入学率和存活率降低，儿童死亡率上升，其原因包括：风吹雨打，疟疾(由于卫生设施被毁)，(城市地区的)登革热和结核病的流行(由于居住条件恶劣和营养不良)，森林覆盖遭到破坏(使人民将来面临更多的灾难)，供水和卫生系统受损(增加水传播的疾病的风险)。此外，还可能长期性的经济影响。

## B. 人道主义对策

8. 国际社会应巴基斯坦政府的要求，插手支持国家的救灾工作。2010年洪水造成灾害的规模太大，没有任何政府能单独应付。

9. 巴基斯坦政府一直在联邦、省和县三级筹划对策。财政部经济事务司全面领导进行捐助事务的协调，国家灾害管理局则负责全面协调政府和国际社会的救灾工作。国家灾害管理局与联邦各部、政府部门、武装部队、联合国各组织和捐助者密切合作调动、接受并分派救济物资。该局也是支援救灾工作的后勤行动的协调机构。联合国与该局一直密切协调它在联邦一级的活动。

10. 在联邦一级，国家灾害管理局与人道主义协调员和人道主义国家工作队协商后采取行动。在省一级，人道主义机构通过省级灾害管理局进行工作，大多数管理局已经设立人道主义协调中心和省级/地区中心(包括海得拉巴、木尔坦、白沙瓦、奎达和苏库尔)并部署50多名分组协调员，借以加强能力。考虑到县级协调干事与救灾行动和受益人保持密切接触，县级的协调具有关键重要性。所有各级的协调工作都通过分组方式来加强，这种分组在旁遮普和信德最先公开展示。共有12个分组：农业、营地管理和营地协调、协调、社区复原、教育、卫生、后

勤、营养、保护、住所和非食物项目，水/环卫和卫生；还有 4 个次级分组：儿童保护、大众传播、性别工作队和基于性别的暴力。

11. 在各省，救灾活动由省的首席部长全面领导。省政府由若干业务部门组成；省的行政机构由首席部长担任首长；省级灾害管理局充当人道主义机构的接口，发挥关键性作用。县级行政机构由县的协调干事领导，下设县的执行干事，负责各个县级业务部门。在省和县两级，联合国与这些机构进行协调。分组由联合国和省级业务部门共同主持。

12. 在灾难最初阶段的救生工作方面，社区发挥关键作用。当地人士熟悉每年季风时节的洪灾情况，早就知道降雨量超过“正常”季风时节的程度，提醒南部的社区需要加固堤岸并准备迁往较高的地方。在这个困难时期，人民始终都有非凡的适应力，互助的例子不可胜数。

13. 巴基斯坦的武装部队是在救生和立即赈济灾民方面最先做出反应的人员。巴基斯坦 2 万多武装部队，包括多支医疗队、几十架直升机、几架 C-130 型飞机和 1 000 多条船艇动员起来，在全国各地进行搜救行动，并在紧急时期的头三个星期把紧急救灾物品分发给流离失所和孤立无援的人民。设立许多呼叫中心接受和响应紧急呼叫。同时努力加固可能被洪水冲破的堤岸。在某些地方，故意造成决口以便控制洪水，并筑起临时结构以便迅速恢复中断的通信网络。

14. 应巴基斯坦政府的请求，部署了大约 2 500 名国际部队，以支援政府的救灾工作。提供的主要资产是直升机、野战医院和水处理能力。国家灾害管理局与部署的巴基斯坦军队和国际军队进行协调。巴基斯坦的民政机构在各省扮演类似的角色。

15. 人道主义界由人道主义协调员领导。这个职位曾在 2009 年与驻地协调员的职位脱钩，以确保针对该国西北部与国内流民有关的危机，提供有力、专心致志的领导作用。这两个职位在 2010 年 12 月重新合并。

16. 联合国派遣其最高阶层人员进行了若干次高级别访问，以表示对巴基斯坦的坚决支持和承诺。我在 8 月访问了洪灾地区。在我进行访问并在联合国总部举行洪灾应急行动的高级别会议之后，我终于认识到，我的援助巴基斯坦特使的任务仍然重要，并在 2010 年 9 月委派拉乌夫·恩金·索伊萨尔先生接替让-莫里斯·里佩尔先生担任这个职位。我要求索伊萨尔先生与巴基斯坦政府密切合作，加强联合国与巴基斯坦之间现有的伙伴关系。特使的主要责任是监督向巴基斯坦提供的国际援助的协调情况。

17. 紧急救济协调员瓦莱丽·阿莫斯女士在 2010 年 8 月就职后立即选择到巴基斯坦进行她的第一次外地访问，并在 10 月返回该国。世界粮食计划署(粮食署)执行主任和联合国难民事务高级专员分别在 9 月和 10 月访问该国。世界卫生组织(世卫组织)总干事和联合国粮食及农业组织(粮农组织)总干事在 10 月访问巴

基斯坦，推出“生存战略”。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的一个专家组在 10 月访问被洪水损坏的文化遗产地点；联合国气候变化框架公约<sup>1</sup> 执行秘书和亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)执行秘书分别在 11 月和 2011 年 1 月访问该国。2011 年 2 月，负责执行国际减少灾害战略的秘书长特别代表直接评估实地情况；联合国开发计划署(开发署)署长在早期恢复工作发动之际访问该国。访问人士和讨论问题之多，证明联合国继续承诺全面援助巴基斯坦。

18. 高级别会议包括在 2010 年 8 月 19 日举行的大会第六十四届第 110 次全体会议和在 2010 年 9 月 19 日举行的巴基斯坦洪灾紧急情况会员国高级别部长会议。2010 年 10 月 15 日在布鲁塞尔举行的民主巴基斯坦之友第三次部长级会议和 2010 年 11 月在伊斯兰堡举行的巴基斯坦发展论坛，都以一部分时间专门讨论这次洪灾。

19. 2010 年 8 月 11 日启动的《巴基斯坦洪灾初步应急计划》寻求 4.59 亿美元办理洪水灾民紧急需要的救济。《巴基斯坦洪灾救济和早期恢复应急计划》在 2010 年 11 月启动，是《初步计划》的修订本，其中考虑到新需要的评估、不断变动的受益人数字和延长的规划和预算远景，并在这方面寻求 19.3 亿美元，使国际伙伴机构(联合国各组织和非政府组织)能够支援巴基斯坦政府办理受洪灾影响的家庭所需的 6 个月剩余救济以及 2011 年 8 月以前 12 个月所需的早期恢复工作。《洪灾救济计划》的总目标是防止过高的发病率和死亡率，并使受洪灾影响的社区能恢复正常生活。

20. 截至 2011 年 3 月 1 日，《洪灾救济计划》筹到 65.5% 的资金(13 亿美元)。募捐工作范围以外所得资金，包括双边援助方案、私人捐款、实物捐献以及国际红十字会和红新月运动得到的资金，超过 11 亿美元。

21. 在巴基斯坦境内的联合国各组织在 2010 年从中央应急基金总共获得 5 100 万美元——这是一年之内拨给单独一个国家的最大款额。第一批将近 1 000 万美元的款项在 2010 年 4 月拨出，供支助开伯尔-普赫图赫瓦和联邦直辖部落地区的弱势人口。2010 年 8 月至 12 月，另外拨出 4 100 万美元给受巨大季风洪灾影响的人的援助项目。

22. 2010 年 8 月，在洪灾开始时，启动了巴基斯坦应急基金。该基金的目的是应付人道主义救济工作出现缺漏的地方的紧急需要，向联合国各组织和非政府组织迅速、灵活地提供所需资金，以办理弱势社区的短期应急优先项目。截至 2011 年 3 月 1 日，拨出将近 2 900 万美元给 100 个项目，包括针对受洪灾影响各省的项目。

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第……卷，第 30822 号。

23. 截至 2011 年 1 月 31 日, 约有 600 万人民接受按月配给的粮食援助(500 万人在 1 月份开始), 分发 385 000 公吨的粮食, 发给 930 万人所需的基本药物, 向将近 1 000 万人提供医疗照顾, 并为将近 90 万个家庭提供应急帐篷。为 470 万人修复供水系统并用卡车运水给 457 万人民, 使他们能取得安全用水。全国来说, 营养分组报称, 已经检查超过 75 万名 5 岁以下的儿童, 31 000 名严重营养不良的儿童和大约 70 000 名中度营养不良的儿童被纳入治疗方案或供餐方案, 还有全国各地 39 000 名怀孕和授乳的妇女被纳入补充营养餐方案。后勤小组检验了 80 000 公吨的救济物资, 并动用了 60 架飞机空运超过 11 900 公吨的救济物资。临时学习中心为超过 220 000 名儿童(包括 96 000 名女童)提供教育, 超过 40 万儿童注册参加爱幼处所。国家数据库和登记局总共审查了 146 万个受洪灾影响的家庭。

24. 国际人道主义界只是努力解决受洪灾影响家庭各种需要的若干行动者之一。人道主义国家工作队, 为了做出最大的贡献, 很早就指出国际人道主义界可以在下列领域提供一种特别增加值, 特别是为了帮助最弱势的人: (a) 支援政府, 以确保所有利益攸关者提供的援助得到战略性的协调; (b) 技术咨询和能力支援; (c) 物质和财政支持; (d) 宣传洪水灾民的人道主义需要和权利。

#### 紧急的人道主义挑战和应急行动

25. 考虑到许许多多的挑战, 尤其是这次灾害的空前规模, 巴基斯坦政府和国际社会有多项值得记载的成就: 对这样大规模的灾害来说, 死亡人数相当少; 没有记录到爆发任何重大疾病, 这归功于立即采取应急行动应付洪水灾民的保健需要; 食物链没有中断, 因此能够满足数以百万计的人民的需要。

26. 缺少足够的人力资源承担协调和信息管理的功能, 尤其妨碍国家以下一级的应急行动。各县和各省之间能力差异很大, 具有协调人道主义应急行动的最近经验的地区(开伯尔-普赫图赫瓦)的情况较好。这场灾害向南扩张, 具有宝贵经验的人力资源随之被调到旁遮普和信德。

27. 各个灾区在人口密度、贫穷程度以及国际性和全国性非政府组织的驻留情况等方面都不相同。2005 年地震的紧急情况培养出巴基斯坦北部的非政府组织的紧急救济能力。但是因为安全方面的理由, 该地区内国际性非政府组织的驻留人数很低。南部的情况相反: 国际性非政府组织的驻留范围很广, 全国性非政府组织的实地驻留人数却很低, 虽然具有发展方案的经验, 却几乎完全没有应对紧急情况的经验。这些因素结合起来, 在该国南部和北部地区造成资源调拨的瓶颈。

28. 面对全国各地普遍存在的巨大需要, 人道主义机构费力寻找足够而且能与已在当地的本国能力迅速、有效挂钩的人力资源, 尤其是技术专家。这种情况尤其存在于旁遮普和信德(当地绝大多数的人道主义机构, 在这次洪灾之前, 既没有

很多的人员驻留，也没有建立伙伴关系)及俾路支(当地因为交通和安全的情况而很难按照需要迅速扩大业务规模)。

29. 人道主义国家工作队借鉴过去(特别是在开伯尔-普赫图赫瓦和联邦直辖部落地区)的人道主义应急行动的经验教训，扩大它对政府的援助，向参与人道主义应急行动的所有利益攸关者提供在县、省和联邦三级进行协调的能力支援。各人道主义机构尤其集中注意寻找地方性和全国性的民间社会网络或组织，并通过技术支援(包括信息管理)和物质或资金的投入，加强它们的应急能力。

30. 选择救济对象也与灾害的规模有关。各种损失和破坏按县和省分列的政府数据、政府按优先次序编列的重灾地区一览表以及初步弱势评估提供一个基础，据以保证对各省公平处理，把人道主义机构的工作重点放在最严重的受灾地区和社区。此外，机构间的生存战略使人道主义组织能做出分析，每日加以修订，从实地的调查机制取得资料，以便查出高危社区，确保按照证据提供援助并适当选择分发物资的对象。

31. 缺乏某些救济物品的供应大大减缓若干部门的工作，包括住所、用水/环卫和卫生以及营养。全国和地方市场的生产能力有限，加上全球某些材料的短缺(部分原因是海地对救济物资的巨大需要)，在取得帐篷、油布、净水药片和补充营养品等重要救济物品方面造成重大的延误。此外，后勤方面的挑战，例如损坏的基础设施，阻碍进入某些地区并与受益人接触。延迟制订紧急采购程序，也延误了若干行动者的工作。鉴于全球和全国的供应链都有明显指出的缺陷，各个分组已对管道问题做出反应，修改其救灾战略，拟订别开生面、针对个别情况的解决办法，做出适当规模的反应，但是仍以就地采购为最佳选择，以确保救济物品尽可能迅速送达指定受益人。

32. 例如在住所部门，住房的毁损一直都是人道主义界面对的最大挑战之一。住房的毁损程度通常是最需要援助的地区的主要指标。然而，因为资金有限，执行方案的能力也有限，更必须正确选择援助的对象，所以已经制订其他选择对象的指标，包括社会应付灾难的能力，以修改弱势对象的选择办法。社区内部被毁房屋的比例，比仅仅按照受损房屋总数，更能准确衡量该社区应付灾难和复原的潜力；因此，它是决定援助对象的一个更好的指标。

33. 有些分组初期缺乏专职的信息管理能力，因而错失提高人道主义应急行动效率的机会。在地方和省两级特别缺乏统一、标准的汇报格式，而与数据的汇报和分享有关的任务和职责又缺乏明确的规定，因而妨碍数据的收集和分析。为了解决这些初期的问题，在伊斯兰堡部署了 50 多名信息管理专家，并在 12 个分组中设立了省级协调中心。对国家灾害管理局和省级灾害管理局的信息管理能力的支助也扩大了规模。单一报告格式是该管理局与联合国秘书处人道主义事务协调厅巴基斯坦办事处的一项合办业务，也是在这个紧急时期研制、以网络为基础、针

对干预行动和物品运送情况的一种监测手段。存入该系统的一切数据可供整个人道主义界应用，以帮助确保透明性、问责制和援助效率。

34. 洪灾逐渐演变，救灾工作已经过了7周，洪水仍然造成新的破坏，吞噬整个的村庄，考验人道主义界在全国各地区同时进行救生、赈济和早期恢复活动的的能力。这个考验也造成一种情况：开伯尔-普赫图赫瓦的一些地区比其他地区得到更好的帮助，因为人道主义行动者初期把注意力集中在最先出现严重灾情的地区。随着更多人力资源的部署，旁遮普省和信德省也得到了更好的帮助。

35. 上面已经指出，许多潜在的弱点，包括西北部的国内流民和难民原来存在的人道主义需要、普遍的贫穷和结构上的挑战，加重巴基斯坦洪灾的影响。此外，虽然开伯尔-普赫图赫瓦从前已经实行分组的制度，并设立省级灾害管理局，但旁遮普和信德的情况并非如此，当地的人道主义界和省政府在建立洪灾救济的协调和援助物资的运送系统方面，必须从头做起。

#### 性别考虑

36. 国家数据库和登记局的洪水灾民数据库显示，有8-9%的妇女登记为家长。洪水灾区的社会文化背景也有差异，使救灾工作更加复杂。联合国妇女发展基金(妇发基金)的性别平等需求评估初步报告表示，在赔偿的过程中，妇女可能被忽视，因为她们的经济贡献通常并不显著。虽然妇女的健康对其家庭的福祉极为重要，但是她们作为传统的照顾者，在灾后往往把自己的需要摆在最后。在某几省，尽管洪灾迫使妇女住进营地和公共处所，但是因为缺乏女性保健工作人员，诸如purdā(男女绝对隔离)的文化规范使妇女不大能够说出自己的需要。

37. 在好的一面，洪灾使妇女有机会参加人道主义行动并展示她们的贡献。《巴基斯坦洪灾救济和早期恢复应急计划》采用性别标志，加强战略方面两性平等的做法，各个分组拟订的项目几乎有40%被指出大有助于促进两性平等。财务分析显示，这些对性别问题有敏感认识的项目得到捐助者优先注意并提供资金。

### C. 早期恢复和重建

38. 结构和发展方面的各种基本问题(包括营养不良)已经出现，成为洪灾的一种结果，也使人更注意到该国一些发展最落后的地区。应对洪灾的援助工作已经有若干积极的成果：对难民营里成千上万的儿童来说，受教育的机会破天荒第一次变成事实，许多其他的人(包括大量的妇女)领到了身份卡，因而可以参加政府的现金卡制度。

39. 国家灾害管理局指出下列六个部门作为早期恢复对策的优先事项：农场上/外的生计、社区基础设施的修复、教育、保健、住所和治理情况的恢复。

40. 灾害发生后，立即需要展开早期恢复的活动，确保人民因救济援助而获救的生命可以维持下去，社区一级自发自动的恢复工作可以得到支援，直至开始进行



中期重建和恢复工作。这个步骤不仅有助于迅速过渡到全面的重建和恢复，还可以缩短对救济援助的依赖。早期恢复是提供过渡计划使几百万洪水灾民恢复原状的关键因素。这次灾害的性质造成了一种情况，在这种情况下，政府和人道主义界不得不在不同地区同时进行救生、赈济和早期恢复的工作。此外，除非及时采取协调行动促使情况复原，否则洪灾几乎一定会影响到《千年发展目标》的实现。

41. 在开伯尔-普赫图赫瓦和旁遮普的活动已经转向恢复和重建，但在信德和俾路支的一些地区，流离失所和返回家乡的情况仍然复杂。超过 13 万人留在营地，而其他地区却已开始复原和重建工作。许多灾区面临一种情况，在这种情况下，当地的人道主义、早期恢复、善后、重建和发展活动都同时继续进行，有时候在相同地区进行。

42. 截至 2011 年 1 月 31 日，已经为 18 万个家庭着手建造单间的临时住所。此外，还修复 435 所学校，至少有 60 万个家庭领到包装的作物和蔬菜，大约有 31 万个家庭正在领取成批的牲畜，还有 227 000 个家庭正在接受应急生活支助(以工换钱、包装的作物种子、包装蔬菜和工具)。

43. 最近粮食署/粮农组织(在妇发基金和牛津救济会支持下进行)的洪灾复原情况评估所得结果的初步分析表示，洪灾发生之后，信德的灾区成为人数最多缺粮人口的家，超过 240 万人，其次是旁遮普(180 万人)，开伯尔-普赫图赫瓦(120 万人)和俾路支(超过 30 万人)。据估计，这些人之中有将近 300 万人的缺粮情况是洪灾直接造成的，其中绝大多数的人原来是农户。根据同一份报告，洪灾之后，生计发生重大的转变，很大比例的农民变成非技术工人以赚取收入。因为在调查期间，信德将近 50%的耕地仍然淹水，大约四分之一的农民依靠非技术性的工作养家活口。

44. 最近完成的洪灾影响营养情况调查的结果显示，信德严重营养不良的总比率远超过紧急时期营养临界值 15%。该省北方地区的比率是 22.9%，南方地区的比率是 21.2%。巴基斯坦综合营养战略，业经推出作为五个分组(营养、粮食、农业、水/环卫和卫生)的一项协作努力，目的在应对弱势人口在救济/恢复/发展方面的需要。

45. 信德、旁遮普、俾路支和开伯尔-普赫图赫瓦境内最严重的灾区之中，有 15 个在灾前已经出现高度缺粮的情况，以粮食为基础的早期恢复援助工作已经扩大进行。具体的活动包括有条件的以工换钱换粮办法，以改进生计和创收潜力；学校供餐，以改进学习的机会；并向弱势妇女和年幼儿童提供营养补助。截至 2011 年 1 月 31 日，开伯尔-普赫图赫瓦、旁遮普和信德境内有 120 万人受益于以工换粮办法，旁遮普有 3 000 个家庭受益于试验性汇款办法。另一个项目是开伯尔-

普赫图赫瓦、旁遮普和信德的粮食券方案，包括 64 000 多个家庭。该方案从 2010 年 8 月初开始，2011 年 2 月完成。

46. 按照最近完成的洪灾复原情况评估，直至 2011 年 7 月，将针对 300 万缺粮的灾民，提供生计补助，学校供餐，并对 5 岁以下儿童及怀孕和授乳的妇女提供补充营养办法。应急粮食分配工作将在信德的 4 个县和俾路支的 1 个县继续进行，当地仍然需要救济。

47. 超过 12 000 名技术和非技术人员，通过修复涵洞、修补路面和街道、加强防洪结构和改进排水系统等项目，获得款项。开伯尔-普赫图赫瓦的瑙谢拉县也实施以工换钱的办法；共有 656 个小型企业已通过小额赠款恢复营业。

48. 必须用自力恢复的比率作为一个选择对象的指标；这是在此一紧急情况中得到的经验教训之一。在早期恢复阶段，必须采取措施测出自力恢复的比率，并从中确定哪些因素对自力恢复的影响最大。例如，住所分组的早期恢复活动显示，应当鼓励把减少灾害风险的活动纳入自力恢复的活动之中。这个方法将提高灾民防备未来紧急情况的能力。

49. 2011 年 1 月，巴基斯坦决定把工作重点从救济转移到复原，并宣布应急计划的救济阶段已经结束。政府宣布，信德 4 个县和俾路支 1 个县的救济活动将继续到 2011 年 3 月底。人道主义事务协调厅和开发署正在共同努力促成顺利过渡，并成立一个联合特派团与政府协力拟订一个战略。重要的是把应付剩余的人道主义需求的工作纳入比较长期的恢复活动之中，因此，联合国系统的成员正在共同努力确保做到这一点。

50. 2011 年 1 月和 2 月，进行了洪灾应急行动的一次机构间实时评估。评估的各项建议将有助于人道主义界把重要的经验教训纳入未来灾害的应急工作。

#### **D. 减少灾害风险和备灾**

51. 巴基斯坦面临各类自然灾害的风险，其中以气旋、洪水、塌方、地震和旱灾最为常见。1950 年、1988 年、1992 年和 1998 年的洪灾造成许多人的死亡和财产的严重损失，2010 年 7 月的洪灾被称为 80 年来最惨重的一次。2005 年 10 月已经证明该国容易遭受地震的风险，当时达到里氏震级 7.6 的一次大地震袭击了开伯尔-普赫图赫瓦(前称西北边境省)的 9 个县及查谟和克什米尔，造成超过 73 000 人死亡，并损坏或摧毁大约 45 万栋房屋。2000 年至 2002 年的几次旱灾和 1971 年至 2001 年记录到的 14 次气旋造成巨大程度的损害。气候变化被视为与该各地季风时节降雨情况不断改变、雨量显著增加有关的一个关键因素。根据长期气候变化数据进行的研究工作指出一种预测情况：将来季风时节的豪雨现象将发生在巴基斯坦的西北部，而非在其东北部。因此，该国西部的河流(印度河和喀布尔河)沿岸地区更容易遭受洪灾，其情况近似 2010 年季风时节发生的洪灾。目前

正与国家灾害管理局和联合国协调拟订将于7月开始的下一个季风时节的应急计划。

52. 目前已经成立国家灾害管理委员会，由总理担任主席，作为巴基斯坦在灾害管理方面的最高决策机构。国家灾害管理局，作为该委员会的执行部门，奉命协调和监测国家灾害管理政策和战略的实施情况。

53. 联合国通过《一个联合国灾害风险管理方案》，在制定和加强灾害风险管理的政策、法律和体制安排方面，继续向国家灾害管理局提供技术支援。在拟订发展计划时必须精简减少灾害风险办法，在县级必须进行灾害管理的能力建设。联合国支援工作的一个主要部分是致力于政府的宣传和能力建设，使减少灾害风险成为各主要部门的发展计划中的主流。政府汲取洪灾的经验教训，确认规划委员会核准的各个项目中必须纳入减少灾害风险，作为项目周期制度的一个构成部分。因此，规划委员会已经制订减少灾害风险的清单，确保今后适当地注意减少灾害风险的各个领域。