



## 尼泊尔地震响应：针对执行机构的经验总结

作者：David Sanderson 和 Ben Ramalingam

译者注：人道主义行动责信与执行主动学习网络（The Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action /ALNAP）成立于 1997 年，为人道主义援助机构提供平台，就人道主义援助行动的经验总结、责信、绩效等问题进行交流学习。这个学习网络的建立源于 1995 年对卢旺达紧急援助的联合评估，评估认为人道主义援助领域的职业化水平急需提高。可访问 ALNAP 的人道主义评估与经验专题网页（Humanitarian Evaluation and Learning Portal/HELP: <http://www.alnap.org/resources/>）获取更多地震灾害响应的报告和资料。

本报告原文为英文，中文版为非正式翻译，仅供参考。亚洲基金会和联译基金会为报告翻译提供支持。

# 目 录

## 使用范围

## 经验概要

## 缩略语与简称对照表

## 经验总结

### 策略与管理

- 1、联合并通过国内和地方机构、框架和资源网络开展工作。
- 2、使用现有的备灾总预案。
- 3、将能力建设视为并作为援助的重要形式。
- 4、协调是根本，必须因地制宜。
- 5、支持现有物资和服务供给体系。
- 6、物流是关键，要在国际专业力量和受灾国家的需求间进行有效协调。
- 7、辨识灾害响应的区域性特征。
- 8、认识和预测人口流动至关重要。
- 9、特别关注边缘化的、隐藏的和脆弱的人群，尤其是城市地区的这类人群。

### 技术支持

- 10、评估是恰当响应的基础。
- 11、使用数字技术，对受影响的社区开展双向沟通。
- 12、使用基于现金的项目，结合市场分析。
- 13、使用临时的耐用的避难所，比如高质量的防水帐篷，准备迎接季风
- 14、安全重建安置点，做好下次地震的准备。
- 15、废墟管理：城市建筑物垃圾既是挑战，也是资源。
- 16、“健康和水、环境卫生和个人卫生（WASH）”变化迅速，需要持续评估和调整响应。
- 17、应急教育工作应针对当前和长远的需要。

## 使用范围

本文旨在协助对 2015 年 4 月 25 日尼泊尔地震进行响应的行动机构。文中从既往有可比性的灾害经验中，基于评估报告、研究文献和人道援助实践者采访，提炼出 17 条经验。每条课目后都附有相关信息链接，文末附有参考文献。这些课目归结为两类：“策略与管理”和“技术支持”。

此次 7.8 级浅源地震发生在加德满都西北 81 公里处，随后发生两次较小的震动和多次强余震。一周以后遇难人数已达 7000，且数字仍可能上涨。尼泊尔政府估计超过 7 万所房屋倒塌，800 多万人受灾。

## 经验概要

### 策略与管理

- 1、联合并通过国内和地方机构、框架和资源网络开展工作。
- 2、使用现有的备灾总预案。
- 3、将能力建设视为并作为援助的重要形式。
- 4、协调是根本，必须因地制宜。
- 5、支持现有物资和服务供给体系。
- 6、物流是关键，要在国际专业力量和受灾国家的需求间进行有效协调。
- 7、辨识灾害响应的区域性特征。
- 8、认识和预测人口流动至关重要。
- 9、特别关注边缘化的、隐藏的和脆弱的人群，尤其是城市地区的这类人群。

### 技术支持

- 10、评估是恰当响应的基础。
- 11、使用数字技术，对受影响的社区开展双向沟通。
- 12、使用基于现金的项目，结合市场分析。
- 13、使用临时的耐用的避难所，比如高质量的防水帐篷，准备迎接季风
- 14、安全重建安置点，做好下次地震的准备。
- 15、废墟管理：城市建筑物垃圾既是挑战，也是资源。
- 16、“健康和水、环境卫生和个人卫生（WASH）”变化迅速，需要持续评估和调整响应。
- 17、应急教育工作应针对当前和长远的需要。

## 缩略语与简称对照表

|       |  |                |
|-------|--|----------------|
| CaLP  | (Cash Learning Partnership)  | 现金学习伙伴         |
| CBO   | (Community-based organization)                                       | 社区组织           |
| CDAC  | (Communicating with Disaster Affected Communities)                   | 受灾社区通讯         |
| CDW   | (Construction and demolition waste)                                  | 建筑与拆除垃圾        |
| EMMA  | (Emergency Mapping and Marketing Assessment)                         | 应急测绘与市场评估      |
| ETC   | (Emergency Telecomms Cluster)  | 紧急联络工作组        |
| IDP   | (Internally displaced person)  | 国内流离失所者        |
| IDRL  | (International disaster response laws)                               | 国际灾害响应法        |
| IPPF  | (International Planned Parenthood Federation)                        | 国际计划生育联合会      |
| LGCDP | (Local Governance and Community Development Programme)               | 本地治理与社区发展计划    |
| MIRA  | (Multi-Cluster Initial Rapid Assessment)                             | 多组协同初期快速评估     |
| NEOC  | (National Emergency Operation Centre)                                | 国家应急指挥中心       |
| NGO   | (Non-governmental organization)                                      | 非政府组织          |
| NRRC  | (Nepal Risk Reduction Consortium)                                    | 尼泊尔减灾联盟        |
| NSET  | (National Society for Earthquake Technology-Nepal)                   | 尼泊尔国家地震技术科学会   |
| OCHA  | (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) | 联合国人道主义事务协调办公室 |
| RAM   | (Rapid assessment for markets)                                       | 快速市场评估         |
| RSCG  | (Rental support cash grant)  | 现金发放支持租房项目     |
| SRH   | (Sexual and reproductive health)                                     | 性与生殖健康         |
| UNDP  | (United Nations Development Programme)                               | 联合国开发计划署       |
| USAID | (United States Agency for International Development)                 | 美国国际开发署        |
| WASH  | (Water, sanitation and hygiene)                                      | 水, 环境卫生和个人卫生   |
| WHO   | (World Health Organization)  | 世界卫生组织         |

## 策略与管理

### 经验 1

联合并通过国内和地方机构、框架和资源网络开展工作。

同所有灾害应急工作一样，国际救援力量应该通过同受灾国的全国性和地方性的组织和网络携手行动。在尼泊尔，内政部下设国家应急行动中心（**NEOC**），该机构在县级主要官员和乡村发展委员会（**VDC**）的支持下，在全国灾害管理工作中处于核心地位。尼泊尔还有几个富有救灾经验的全国性非政府组织（**NGO**），如尼泊尔全国地震技术科学会（**NSET**）就拥有超过 20 年的地震应对经验。还有一些社区组织和宗教组织，其中一些机构还把灾害管理作为自己的核心使命。应急专题工作组（**emergency cluster**）在尼泊尔的运作由来已久，这些工作组有着明确的工作形态，与对应的政府部门协调工作，并提供支持。基于专题工作组的应急预案在地震发生之前就已制订，并定期修订（详情参见第二课）。由于灾害援助在尼泊尔颇具历史，重要性也很突出，尼泊尔国内行为体同国际社会一直保持着良好的伙伴关系和联系，应当继续利用（详情参见第四课）。这样的联系对于灾害救助和灾后重建的相互衔接至关重要。

社区组织（**CBOs**），特别是在基于城市贫民区，但是没有体现在全国级和市级框架中的组织，它们会是灾后第一时间的救援以及更长周期的灾后恢复工作中的重要合作伙伴。全国棚户社区联合会（**National Federation of Squatter Communities**）和妇女储蓄合作社全国联合会（**National Federation of Women's Savings Collectives**）就是这类组织的代表。它们能够为更符合地方具体需求的灾害应对提供指导，而且这两个组织都是国际贫民窟网络（**Slum Dwellers International**）的成员。

#### 链接：

- 国家应急指挥中心（**NEOC**）网站：<http://neoc.gov.np/en>    twitter：<http://twitter.com/neocofficial>
- 联合国尼泊尔信息平台：<http://un.org.np>
- 尼泊尔国家地震技术科学会（**NSET**）：<http://www.nset.org.np/nset2012/>
- 尼泊尔国际贫民窟网络：<http://www.sdinet.org/country/nepal/>

### 经验 2

使用现有的备灾总预案。

尼泊尔以地震高危著称（上一次强震发生在 1934 年，震级为里氏 8.4 级，造成约 8000 人遇难）。也正因此，从那时起尼泊尔就启用了许多备灾措施。建立于 2011 年的尼泊尔减灾联盟（**NRRC**）由政府、救援机构、捐助者以及国际金融机构组成。**NRRC** 旗下的“旗舰（**Flagship**）”项目包括了学校和医院安全，以及社区灾害风险管理。救援和重建工作必须立足于这些既有的措施和发展项目，如尼泊尔“本地治理与社区发展计划（**LGCDP**）”。海地地震的经验表明，如果

发展组织和救灾机构（有时一个组织兼有这两种职能）的行动不能够有效整合，会给灾害管理造成严重问题（Clermont et al., 2011）。具体措施包括如下办法：

- 根据既有法规调整行动，如 1982 年的《自然灾害（救助）法案》，以及将要取而代之的《灾害管理法案》，2008 年《国家灾害风险管理战略》，2011 年《地方灾害风险管理规划指针》，以及 1994 年《尼泊尔建筑安全国家条例》。
- 与政府体系做好协调对接，包括中央救灾委员会及其地方对应机构，以及县、市一级的国家应急指挥中心（NEOC）。
- 在社区层面，根据 2013 年通过的决议，在社区灾害管理委员会建立委员会组建指南。
- 利用已有的防灾信息，如学生和年轻人参与录入的学校灾害风险地图测绘，这些地图会把学校建筑的脆弱性标识出来（Grünwald and Carpenter, 2014）。
- 建立跨界合作伙伴关系，尤其是要将商业部门也包括进来。

**链接：**

- 城市备灾：加德满都谷地的教训：<http://www.alnap.org/resource/10884.aspx>
- 本地治理与社区发展计划（LGCDM）[http://lgcdp.gov.np/home/about\\_lgcdp.php](http://lgcdp.gov.np/home/about_lgcdp.php)
- NRRC 医院和学校改造项目：  
<http://un.org.np/sites/default/files/2012-12-26-Flagship-1-School.pdf>

### 经验 3

将能力建设视为并作为援助的重要形式。

提高能力和为国家 and 地方行动提供支持是援助的重要形式。国际人道行动组织应当首先在这些行动方的能力薄弱处协同作用，以弥补不足。此类支持形式不应当仅限于基础培训，还应包括战略支持、领导力和管理咨询、授课指导、人员借调、设备及物资支持。

能力建设的优先目标应该是建设中央和地方的治理机制，因为这些治理机制往往会受到地震的冲击。尼泊尔（在地震以前）就已经建立起了一些有效的人道援助治理机制。例如：由 44 个县级和 2 个发展区级的应急行动中心组成网络，在评估、与国家应急行动中心（NEOC）沟通、同地方社区组织（CBO）、红十字会和警方合作等方面都发挥极为重要的作用。国家应急行动中心网络此前已得到了联合国开发计划署（UNDP）、（英国）国际发展部及（澳大利亚）外交和贸易部的支持，还将需要进一步支持。同国际援助体系中的发展项目进行合作，或将对保证必要的财政投入有利。

**链接：**

- 《建设人道援助的未来》：<http://www.alnap.org/resource/9151.aspx>
- 南亚地震响应中的人道主义能力：  
<http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-34/humanitarian-capacity-in-the-south-asian-earthquake-response-a-local-perspective>



- 人道主义危机中的能力建设：  
<http://www.intrac.org/data/files/resources/687/Praxis-Note-54-Capacity-Development-in-Humanitarian-Crises.pdf>

## 经验 4

协调是根本，必须因地制宜。

经验 1 中已提到，尼泊尔很早就建立了专题工作组体制（**cluster system**）。和其他紧急情况发生后即有各种组织大量涌入一样，协调工作必须按照当地情境进行调整。如有不妥，协调模式就会增加所有相关方的执行成本，而将本国和当地的行为体排除在外。尼泊尔国家应急行动中心（**NEOC**）受到联合国人道主义事务协调办公室（**OCHA**）的支持，在国家响应行动协调中起核心作用。**NEOC** 能够建立不同领域的专题工作组，还能进行跨工作组协调。除此之外，尼泊尔政府还建立了一些其它的治理和监管机制，如要求国际机构向尼泊尔央行进行每日救灾资金流入报告。

在灾害发生之初，各灾害响应专题工作组就应对中央和地方行为体（尼泊尔政府尤其强调应与 12 个极重受灾地区的县级行政长官进行有效协调），以及来自印度和中国等国家的地区性力量具有清晰且意义明确的角色定位。专题工作组不应建立新的地方参与机制，而应该同既有的非政府组织和社区组织（**CBO**）建立协作机制。跨组协调则应该确保这些参与机制尽可能地由各个工作组共同使用。在既往危机中，每个专题工作组都形成了自己独特的构架，各自涉及了同样的国家和地方行为体。克服这种不必要的重叠至关重要。

### 链接：

- 加强联合国的应急人道援助协调：<http://www.alnap.org/resource/20122.aspx>
- 专题工作组方法经验谈：<http://sites.tufts.edu/jha/archives/1976>
- 人道响应平台（**Humanitarian Response Platform**）  
<http://www.humanitarianresponse.info/coordination>

## 经验 5

支持现有物资和服务供给体系。

海地地震救援凸显了国际援助破坏受灾国既有经济的风险，如免费提供物资和服务，从而与既有的服务提供方产生不公平竞争。这样的情况一定要避免。在城镇中，既有的经济体系较为发达，可为当地人提供必要的物资和服务，人道援助力量应当与之结合（**IASC, 2010**）。因此，国际机构必须在这些体系内进行工作，并且对其提供支持，帮助其恢复原有的能力。

有许多方法能够贯彻这一做法，同时满足即时救助和长期恢复的需求：

- 应当尽量在本地采购食品和其它救援物资。这要以良好的市场评估为基础（参见第 课）；
- 应该进行地区性物资和服务采购，比如从印度进行采购（印度的采购渠道

是通畅的；参见第七课）

- 国际人道救援力量应该同尼泊尔本国的私营部门密切合作，在战略和行动层面增强互惠互利。如对当地商铺提供现金援助，帮助它们增加存货，重新营业，这样有助于重新激活地方经济。

国际人道主义救援力量应该同全国性和地方性的私营商业力量开展合作，并增强它们的干预。部分国际力量可以让私营商业力量直接参与灾害响应，而其它合作和干预应该更有新意和原创性。例如，尼泊尔旅游业短期内极可能因地震而受到重创，但如果人道救援机构在食宿、交通、通信及后勤保障等方面向商业力量购买服务，则可以在一定程度上减轻旅游业的损失。同时，旅游业还可以为灾后恢复引入新的资源。

除尼泊尔境内的人员和网络外，大批海外侨民也已积极参与到灾害响应当中，包括向亲友汇款（此类海外汇款占到尼泊尔 GDP 的 25%），以及返乡参与救灾。目前正在进行的一个研究项目有助于我们更深入地了解震灾汇款（见下文链接）。由于海外侨民具有独特的内外沟通作用，同此类尼泊尔团体（如全球尼泊尔专业网络，Global Nepali Professional Network）的接触会成为获取信息和网络联系的重要潜在渠道。

链接：

- 《城市危机与人道响应：文献综述》：<http://www.alnap.org/resource/20019.aspx>
- 全球尼泊尔专业网络（GNPN）：<http://www.gnnpn.org/#!Kurakani/clppt>
- 《地震减灾中的汇款行为：分析性结果》：  
<http://www.elrha.org/hif-blog/remittances-reducing-risk-earthquakes-analyzing-results/>

## 经验 6

物流是关键，要在国际专业力量和受灾国家的需求间进行有效协调。

（本次尼泊尔地震）响应遭遇了严重的物流瓶颈，如机场能力不足、路桥损毁导致农村地区交通阻断等等。就区域格局来看，救灾物资主要由印度和中国提供。从印度接入尼泊尔有 4 条主要干道从印度接入尼泊尔（见后文链接）。

尼泊尔和周边国家的军队及国际商业机构专家正在为解决物流问题提供帮助，但还需要更多的支持。同近期发生的其它灾害相比，外国军事力量针对尼泊尔地震的部署速度偏慢。交通/物流工作组正同 UPS 和 DHL 两大物流公司合作，为救灾提供额外的后勤支持。德国邮政 DHL 则帮助特里布万国际机场管理国际援助物资。地震响应早期，尼泊尔海关因为报关效率低下差点在尼泊尔政府和国际社会之间引发矛盾。国际人道主义力量应该积极调解，提高救援效率和效能，而国际救灾法规（IDRL）中对受灾国家的指南也应优先援引使用。

链接：

印度接入尼泊尔加德满都路线：

<http://quakehub.net/post/117670320993/agencies-considering-road-routes-for-movement-of>

IDRL 指南: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>

尼泊尔交通/物流工作组: <http://www.logcluster.org/ops/nepal>

海关清关要点及联系方式:

<http://un.org.np/headlines/note-customs-clearance-and-useful-contacts>

## 经验 7

辨识灾害响应的区域性特征。

此次尼泊尔地震响应具有强烈的区域性色彩，印度和中国在其中扮演了关键角色。国际行为体应该同这两个国家增强联合和协调，相互支持。其中，亚洲减灾应灾网络（Asian Disaster Reduction and Response Network）的六个成员——NSET Nepal, SEEDS India, Mercy Malaysia, PGVS India, Doctors for You India 和 Dhaka Community Hospital Bangladesh——已经响应，并通过尼泊尔地震枢纽（Nepal Quake Hub，链接见下）展开协调。

应当与关键的区域行为方的救灾行动在所有层面上都展开合作和整合。2008 年缅甸飓风之后，缅甸政府、联合国和南亚国家联盟建立了三方核心小组作为临时协调机构，为更大规模的国际-区域救灾和重建合作奠定了基础。（在尼泊尔地震响应中，）也应努力使区域性国家与尼泊尔内政部的国家应急行动中心（NEOC）体系结合。这也将为这些国家在地方层面参与行动管理提供强有力的平台，如区域性大国的代表可加入各个专题工作组，从而在县、地方一级更有效地利用资源，减轻协调压力。

链接:

- 地震枢纽: <http://www.quakehub.net>
- 亚洲减灾应灾网络: <http://www.adrrn.net>
- 缅甸飓风三方核心小组: <http://www.burmapartnership.org/tag/tripartitie-core-group/>

## 经验 8

认识和预测人口流动至关重要。

海地地震救灾的其中一个重要教训，就是城市人口具有极强的流动性，救援行动一定要对人口流动进行跟进。这种情况已经开始在尼泊尔显现：震后一周之内，大约有 10 万人离开加德满都前往农村地区，其中许多人是返乡。此外，还有未经证实的报道提及前往印度的大规模跨境人口迁移。印度和尼泊尔之间的国界管理松散，是一条有名的人口贩卖走廊（见下文链接）。救援机构需要关注地震造成的人口外流有可能成为人贩子的目标，尤其是年轻女性。

跟踪人口迁入迁出极具挑战性。在海地曾多次尝试用移动电话对人口流动进行监测；但这种信息不能实时更新，无法支持行动决策。然而，电话和平板电脑只要与优化的信息管理结合，还是可以用于对人口流动进行更直接的评估（参见第十课和第十一课）。这需要同县、村一级政府开展合作，这些基层政府应当将追踪

当地人口变化作为紧急优先任务。

**链接:**

- 联合国打击人口贩卖全球行动:  
<http://www.ungift.org/knowledgehub/en/stories/September2014/unicef-reports-7-000-nepali-women-and-girls-trafficked-to-india-every-year.html>
- 2010 海地地震后人口迁徙预测: <http://www.pnas.org/content/109/29/11576.full>
- 人口流动分析 Flowminder 工具: <http://www.flowminder.org/about/>

## 经验 9

特别关注边缘化的、隐藏的和脆弱的人群，尤其是城市地区的这类人群。

城市是边缘化和隐藏的人群的家园，包括逃离迫害或法律管制的人，非法移民，以及/或者在社会中被认为异类的人，比如女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人（Sanderson 和 Knox Clarke, 2012）。许多这样的人群和个人可能特别不希望被找到，他们的行为可能与安排许多援助给他们的假设并不一致——哥伦比亚城市地区的研究发现，边缘化群体的优先重点是保持“被动”和“不被看到”（Jakobsen, 2011）。性别是在此之外的另一个方面，这些群体中的女性可能尤其边缘化。红十字会与红新月会国际联合会（IFRC）2010 年性别指导准则（见经验 10）指出，“女性由于性别比男性常常遭受更多不利因素。这些不利因素在一些社区和文化中被放大，尤其是单身、离婚、丧偶或无子的女性。”

ACAPS（2015）报告称，在尼泊尔，达利特人（Dalit）社区尤其处于弱势，在居住地选择和服务获得方面，受到歧视，导致“达利特人住在高度容易发生灾害的地方”，并且“在发生洪水和其他自然灾害事件后，被系统地排除在救灾和重建努力之外”。联合国难民署报告称，在尼泊尔有大约 4 万名难民和寻求避难的人，截止 2013 年，有大约 5 万名国内流离失所者。在下面的链接中，有 2012 年关于国内流离失所者的法律框架、最佳实践和国家计划的一份研究论文。

评估也应侧重受到保护是个问题的那些尤其脆弱的人群/人员。除了女性和儿童持家的家庭、老年人和体弱者，还有其他群体可能容易遭受帮派和有组织的犯罪活动。地震发生后几天出现的个人陈述证据表明，存在着武装帮派有组织的、系统的闯入。在正式的和非正式的避难营地，保护都是一项重要的考虑因素。

**链接:**

- ACAPS Lessons learnt for Nepal earthquake response:  
<http://www.alnap.org/resource/20123.aspx>
- Internally Displaced Persons in Nepal: <http://www.alnap.org/resource/20124.aspx>
- IASC Protection Cluster: Protection Checklist for Camp Coordination and Shelter:  
<http://un.org.np/attachments/iasc-protection-cluster-protection-checklist-camp-coordination-and-shelter>

## 技术支持

### 经验 10

评估是恰当响应的基础。

要实现有效的响应，必须做好评估（Proudlock, 2009）。评估把二手数据（比如人口普查和地图相关的信息）和评估小组的一线信息收集结合起来。为了避免重复和丧失效率，应总是使用标准化和统一一致的评估方式，比如已经在尼泊尔培训过的多集群初步快速评估方式，由各部门联合进行。

在城市地区，可获得性和人口密度尤其带来挑战。许多农村社区地处偏远，这意味着评估可能需要一些时间。空中非载人工具（即无人机）收集的信息，需是系统化的，是有结构的评估的一部分。在尼泊尔，UAViators 和 Global Medic 等机构已经开始使用无人机。由此获得的发现，在高质量的颜色编码的图像上呈现出来，可以为初步的损害评估奠定基础。

需求评估也应作为能力评估，即识别社区和结构内可以使用的优势、技能、网络、资源等。在资源和技能丰富的城市地区，了解确定能力（太多情况下没有开展这项步骤）尤其重要（Clermont 等人，2011）。对城市地区，ACAPS 最近发布的《在城市环境进行快速人道主义评估》的技术摘要（Currion, 2015）谈到城市的挑战，比如垂直性、多样性、合法性和密度。行业化的评估工具包括《灾后住房需求评估准则》（世界银行/全球减灾和灾后恢复机制，2012），以及国际红十字会对市场的快速评估（见经验 12），多行业评估包括国际红十字会的《灾害应急需求评估》（IFRC, 2000）。其他需要注意的几点：

- 在评估团队中需要有性别平衡。以前在巴基斯坦开展的评估显示，基本上全部由男性领导的评估小组没有满足女性的需要（IFRC, 2000）。
- 使用经培训的工程师进行破坏评估，或者受过足够培训的人评估建筑物的安全程度。识别结构上安全的建筑物将帮助受影响人群重新定居。印度政府和联合国开发计划署制作的不同建筑物类型的快速目测筛查工具等模板（Arya, ND），可能有用。
- 思考在未来重新建设规划中，可以在哪里批量增加好的住房。

#### 链接：

- MIRA: <http://un.org.np/resources/mira>
- ACAPS Rapid Humanitarian Assessment in Urban Settings: <http://www.alnap.org/resource/20125.aspx>
- Rapid Visual Screening of RCC Buildings: <http://www.alnap.org/resource/20127.aspx>
- IFRC A practical guide to Gender-sensitive Approaches for Disaster Mangement: <http://www.alnap.org/resource/20126.aspx>

## 经验 11

使用数字技术，对受影响的社区开展双向沟通。

在人道主义响应中，数字信息的使用是一个快速演变的方面。联合国人道主义事务协调办公室 2012 年《网络时代的人道主义工作》强调，援助机构需要利用新的信息环境的优势...想法设法使用新的数据来源工作，与更广范围的合作伙伴协作，并且理解信息对身处危机的人们本身就是一项生死攸关的需要。最近对海地地震、台风“海燕”和热带气旋“帕姆”的响应，都表明地图绘制、众包（crowdsourcing）信息和监测社交媒体是有用的（Vinck, 2013, Meier, 2015）。

官方或正式机构应当有义务分享数据和信息。在联合评估时，可以分享，并且，成立数据管理工作小组对提高数据分享和交流也是有益的。在尼泊尔，政府和全国和地方参加者形成的许多信息，从区一级的联系人值班表到损害评估，一开始都是尼泊尔语的。翻译技能和多语种员工会有优势，尼泊尔全国应急操作中心（NEOC）在这方面的统一努力，会更具有成本效益。

在尼泊尔，“数字操作”已经在进行。MapAction 正在制作地图，按区标出倒塌的和部分倒塌的建筑物的位置。OpenStreetMap 也在制作地图，由其他机构编辑整理信息，包括 Standby Task Force 和 Crisis Mappers。Harmony Road（和谐之路）正在监测社交媒体，编辑整理信息，形成关于多个问题的每日最新情况通报，包括健康、通信和协调。各个机构如果把这些信息纳入其活动安排，并且这些信息被系统收集的话，这些信息是可用的。众包信息也可用于引导响应，Kathmandu Living Labs（加德满都生活实验室）向 OpenStreetMap 提供信息，收集更多的人口动态信息，为地震响应做出贡献，Collective Campaign for Peace（联合和平运动）继续收集关于人权和安全方面的报告。

使用 DigitalGlobe 等机构提供的卫星图像，可以为评估损害提供及时信息，也可以参阅灾害事故前的图像，进行比较。欧盟的 COPERNICUS（哥白尼计划）提供高质量的卫星和地图图像。用众包的方式，标示受损的建筑物（比如 Tomnod）也在进行，由于标示是由志愿者进行的，形成的信息应进行验证。世界粮食计划署组建的应急通信集群（Emergency Telecoms Cluster）旨在确保互联网覆盖和改善通信网络。

**也需要实现与受影响社区的更好双向沟通**，以便形成反馈回路，防止信息冲突和遏制谣言。虽然新媒体提供的各种来源能帮助验证信息的准确性（联合国人道主义事务协调办公室，2013），各机构需要更多协作，确保提供的信息不会冲突。Communicating with Disaster Affected Communities Network（与受灾害影响社区沟通网络组织）（现在已经在尼泊尔做出响应，并提供定期的最新情况通报）在这一方面能提供宝贵的专长。在 BBC Media Action（英国广播公司媒体行动）和 AMARC 等机构的快速响应的基础上，联合国儿童基金会领导的 Communicating with Communities Working Group（与社区沟通工作小组）已经建立。上述与受灾害影响社区沟通网络组织对海地地震救灾的最佳实践的评估（Wall, 2011），对使用手机短信、基于社区的通信系统，以及与当地媒体和电话

公司一起工作，提供了经验。

广播电台是信息的宝贵来源。在日本仙台发生地震和海啸后，仙台城市地区的当地广播电台对受影响的社区来说成为宝贵信息的重要来源（Sanderson 和 Knox Clarke, 2012）。在尼泊尔，社区广播电台广泛存在。社区广播电台组织 AMARC 亚太组织在脸谱网页上不断更新进展。印度孟买的广播工程师正与尼泊尔的广播工程师一道，加强通讯网络，增加全国和地方电台的协调。他们与国际人道主义技术举措和努力的衔接和协作，可以进一步增强他们工作的成效。

#### 链接：

- Community radio ARMARC: <http://ap.amarc.org>
- COPERNICUS Emergency Management Service:  
[http://emergency.copernicus.eu/mapping/ems-product-component/EMSR125\\_03POKHARA\\_GRADING\\_OVERVIEW/1](http://emergency.copernicus.eu/mapping/ems-product-component/EMSR125_03POKHARA_GRADING_OVERVIEW/1)
- CDAC, Communicating with Disaster Affected Communities:  
<http://www.cdacnetwork.org/i/20150427181249-24olc/>
- ETC, Emergency Telecommunications Cluster:  
<http://ictemergency.wfp.org/web/ictopr/emergency-telecommunications-cluster>

## 经验 12

使用基于现金的项目，结合市场分析。

在最近几年，基于现金的项目已被证明是强大的规划方式。联合国人道主义事务协调办公室 4 月 29 日针对尼泊尔地震响应的紧急呼吁提到，需要现金项目，提供“食物安全、生计和其他方面的关键投入要素”。现金项目使接受者能根据自己的需要进行优先排序，并且支持市场，对各机构来说，交易的成本低。2014 年 International Rescue Committee（国际拯救委员会）对黎巴嫩 87,700 名城市难民过冬御寒现金项目进行了评估，其中一项发现是这个项目对价格没有实质影响，童工减少，对地方经济有显著益处（Lehmann 和 Masterson, 2014）。在海地，使用现金交割也取得了好的效果。Groupe URD 对现金项目的审查发现，在多个方面都可以使用现金交割，包括食品、非食品项目和偿还贷款等生计相关问题（Kauffmann, 2012）。Overseas Development Institute（海外发展研究所）对一个项目的研究发现，“现金交割的主要目的是满足基本的需要”。

在现金项目中，有一些需要考虑的问题。一个问题是提供带条件的还是不带条件的赠款。后者容易管理，受到接受者的欢迎。不过，各机构可能有很好的理由选择用带条件的赠款，比如，出于出资方问责的考虑。其他的问题是到达人群覆盖面，确定受到影响的人群（在评估期间进行），以及现金交割的方式。

**分发现金需要仔细的考量。**在台风“海燕”发生后，多个机构携带现金到偏远的地区，虽然这个方式起作用了，但是存在着机构员工自身安全的顾虑。虽然最近几年手机上现金交割大大发展，尼泊尔银行业的现状很差：**Mobile Money for the Poor in Nepal**（《尼泊尔穷人的手机货币》）2014 年末发表的一系列报告指出建

立正式银行业务的必要性，以及扩展该业务的机会。这是恢复操作可以参与的一个方面。与现有的当地举措一起，比如 **Savings and Credit Cooperative Societies**（储蓄信贷合作社）或 **Rastriya Banijya** 银行实施的穷人银行项目，就有机会克服恰当针对目标和分发的挑战，参见经验 5。

**运行正常的市场是现金项目的前提。**城市地区的市场总是能很快重新恢复。**Cash Learning Partnership**（现金学习伙伴关系）紧急情况下的市场分析指南（Sivakumaran, 2011）介绍了市场分析如何能产生有益影响，以及表明所需的资源。**Emergency Mapping and Marketing Assessment**（《应急分析和营销评估》）工具包有一个经过试验和测试的方式，在发生灾害后较短时间内采用是有用的，使用初步评估，届时人口流动已经减少（海地地震四个星期后开展了应急分析和营销评估）。国际红十字会的市场快速评估指南在发生灾害后几天内使用，针对的主要问题如下：

- 市场系统如何受到影响？
- 人们需要的商品和服务在当地是否可获得？
- 市场是否能对商品需求增加做出反应？
- 是否可以安全地交付现金和用于支出？

链接：

- EMMA toolkit: <http://emma-toolkit.org/>
- Guidelines for an initial emergency market assessment: <http://www.alnap.org/resource/20128.aspx>
- CaLP Market Analysis in Emergencies: <http://www.alnap.org/resource/7468.aspx>

### 经验 13

使用临时的耐用的避难所，比如高质量的防水帐篷，准备迎接季风。

巴基斯坦地震的经验支持使用高质量的帐篷作为可行的临时避难所方案，不过可能需要更多材料，确保帐篷是防水的，迎接即将到来的季风季节，一般 6 月中下旬就开始了（Stops 和 Ashmore, 2007）。

在海地地震后使用过渡性避难所受到广泛批评，但是在台风“海燕”后使用配套避难所更为成功。因此，对临时避难所方式，需要一种灵活的方式；还应注意到，在台风“海燕”等以往的灾害发生后，“桌上的避难需要大多由家庭和朋友满足”（Hanley 等人, 2014）。这并不少见，国际红十字会指出援助到达 10% 以下需要援助的人群（国际红十字会, 2013）。考虑到这个现实，各机构需要考虑如何参与避难所恢复，在范围和需要之间实现平衡（见经验 14）。

在农村地区，帐篷或其他临时避难的形式方便可用，不过，在充分的支持下，确保安全重建，重建可以马上开始。在城市地区，考虑到人口密度和空间，临时避难所更为复杂，农村可用的形式不能满足城市的需要（Sanderson 等人, 2014）。城市中以往的灾害显示，公园、广场和体育场地等城市露天场所很快就被无家可



归者和/或害怕重新进入建筑物的人占领。许多人可能有临时凑合使用的避难所。其他人离开城市到别处居住，过几个星期或几个月后再回来，而其他一些人搬家到家人和亲戚家居住。**Shelter Cluster**（避难所集群）对尼泊尔临时避难所的指导建议是，有规划的临时安置点是必要的，但是应考虑作为不得已的选择。应尽可能减少到离原来的家庭和社区较远的规划的临时居住地重新安置的需要。

**如果建立避难营地，必须注意这些营地应尽可能短暂。**虽然很有必要建立避难营地（为此目的，尼泊尔政府的准备计划有预先识别的潜在场地），这些营地应尽可能短时间。**Shelter Cluster**（避难所集群）指出，“在救灾中，有规划的安置点保持和服务的成本通常很高，很难关闭”（2015）。巴基斯坦地震发生后，主管当局六个月后关闭了避难营地，虽然对于一些人来说这是个有争议的决定，但是避免了拖延救灾的风险。相反，在海地，资源丰富的避难营地存续了太长时间，有时候达几年之久。

**临时避难所的管制障碍（关于住房、土地和知识产权）是一项重要的考虑。**国际红十字会在尼泊尔最近对这个问题的研究发现，“对在尼泊尔提供应急避难所的提供，很少适用法律、政策和法规...[这]有可能以多种方式阻碍提供有效的应急避难所”（国际红十字会，2014）。为此，在仔细规划中，与相关主管当局磋商避难所的法律地位是一项前提。美国国际发展署的简报包括这方面的有用背景信息。

#### 链接：

- EMMA toolkit: <http://emma-toolkit.org/>
- Guidelines for an initial emergency market assessment: <http://www.alnap.org/resource/20128.aspx>
- CaLP Market Analysis in Emergencies: <http://www.alnap.org/resource/7468.aspx>

## 经验 14

安全重建安置点，做好下次地震的准备。

多项审查和评估指出，有必要投入援助资金用于尽快地重建永久性安置点（Davis，2013）。在这个时点安全重建的目的是为下一次地震做好准备。

在农村地区，需要提供安全建筑技巧的技术援助和支持。考虑到偏远地点的性质，“赤脚建筑师”、工程师和受过训练的建造者可以提供支持。在 2001 年印度古吉拉特邦地震后，SEEDS 印度对房屋协会的干部提供了安全建筑技巧的培训。该机构在巴基斯坦地震后，也向地处偏远的社区提供了移动支持，表明使用简单的技巧进行安全重建的必要性。对重建也需要进行监测，确保遵循安全重建的原则。最重要的一点是，为了获得成功，参与这项工作的机构需要扮演催化者的角色，而不是提供者，即：与社区一起进行开发，提供援助和支持，聘用当地的建造者，等等。

在城市地区，应考虑采用整个区域对待避难所和安置点的方式。不能再重建脆弱

性，在参与的每个人心中，都必须有建筑标准。这意味着与主管当局和当地 NGO 一起工作，采取仔细斟酌的和协调的响应。整个区域的方式（美国国际开发署/美国灾害援助办公室称为基于社区的方式），是按照社区推动决策的良好发展原则，根据社区优先重点协调多部门需要的有效方式。这对于认识在尼泊尔城市地区的社区的实地和社会差异是有帮助的。最近对整个区域的方式的审查（Parker 和 Maynard, 2015）提供了这个方式效果很好的五个案例研究。在菲律宾塔克洛班市的一项研究提到天主教救灾服务组织为 3,000 户家庭实施了综合的城市避难所和定居点重建项目，涉及提供专业的支持，现场援助现金和材料等修缮房屋。

定居点方式意味着响应需要聘用有技术的城市专业人士，并与他们一起工作，比如规划师、建筑师和工程师。援助机构需要与相关的规划主管当局协作。也需要考虑和遵循城市形式。联合国居住环境 2010 年《尼泊尔城市住房情况》提供了有用的信息，包括建筑物类型和空间使用。其他援助形式，比如租房补贴和寄住，在海地广泛使用，也应考虑。还需要采取措施，防止没有受过培训的建造者建造低质量的非正式重建工作，不能应对未来的灾害。这可以包括在 Shelter Cluster 的活动范围内，比如建立报告制度，提供技术支持和进行倡导。

对租户来说（在城市避难所响应中常常忽略他们），支持其租金的现金赠款是一种选择。世界银行（2014）支持租金的现金赠款操作手册包括海地的案例分析，为设立这种项目提供了指导。地震也提供了一个机会，考虑向非正式的城市定居点提供支持。联合国尼泊尔信息平台用英语和尼泊尔语提供了关于贫民窟和擅自占地者的信息。在贫民窟工作的各机构有格外复杂的关切，就是最脆弱的群体可能收不到与有管理的社区同样水平的支持。在这种情况下，与既有的社区和 NGO 结构一起工作必不可少。

#### 链接：

- UN HABITAT Nepal: Urban Housing Sector Profile:  
<http://www.alnap.org/resource/20089.aspx>
- UN Nepal Information Platform – Urban slum dwellers and squatters:  
<http://un.org.np/oneun/undaf/slum>
- World Bank Rental support cash grants: operations manual:  
<http://www.alnap.org/resource/20131.aspx>

## 经验 15

废墟管理：城市建筑物垃圾既是挑战，也是资源。

大量建筑物垃圾是城市灾害的现象，它既是挑战，也是资源。管理这些建筑物垃圾需要仔细处理，防止其他危害，比如海地地震后进入太子港雨水下水道的建筑物垃圾导致了洪水。联合国开发规划署的《建筑物垃圾管理》（2013）指南，提供了情况分析、管理、衔接社区和政府框架的建议。其中，汲取的经验教训一章强调采取举措，开展评估，确定运输路线，以及建立伙伴关系。联合国 2013 年文件《建筑物垃圾管理》的通向发展之门一章，强调了海地更长时间恢复的经验

教训,包括参与式和社区经济恢复。建筑物垃圾清理可以为人们带来赚钱的机会,比如通过“你工作我付费”的项目,不过,需要充分的保护性衣物和遵循恰当保护的原则。

场地选择和废物的分选是需要尽可能早的阶段应对的因素。在印度,建筑和拆除废物是一个受到越来越多关注的领域,建筑和拆除废物被成功用于重新建设,制造砖块,提供基础性材料(见下面的链接)。

ACAPS 报告指出“2005 年巴基斯坦地震显示建筑物垃圾需要紧急的临时存放点”。建筑物材料可以回收:砖块可以清洗后再使用,加固混凝土里的螺纹钢可以拉直后再使用。可以逐步地移除建筑物垃圾,在早期阶段,移除建筑物垃圾,方便进入,以及提供临时避难所,后期随着重建开始继续清理。对建筑物垃圾清理的敏感,也是必要的。房屋所有者在房屋倒塌后,由于家庭成员被埋,物品丢失,或者废墟代表了家庭所在的位置,可能不想移除建筑物垃圾。

#### 链接:

- CDW: India's first plant that recycles construction waste:  
<http://www.thehindu.com/news/cities/Delhi/india-as-first-plant-that-recycles-construction-waste/article6362727.ece>
- UNDP Debris management – the door to development:  
<http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2013/10/TOI-Interactive-English.pdf>
- UNDP Guidance note - debris management:  
<http://www.alnap.org/resource/11707.aspx>

## 经验 16

“健康和水、环境卫生和个人卫生(WASH)”变化迅速,需要持续评估和调整响应。

根据以往灾害的经验,尼泊尔人口的健康需要,会从对创伤进行紧急医疗救护和大规模伤亡管理的紧迫阶段,(在大约两周时间)过渡到后续阶段,更多侧重恢复,管理传染性疾病的风险,以及应对幸存者的心理需要。虽然尸体的疾病风险常常被过度夸大,大规模人口移动,加上人口密度高、过长时间接触,以及水和清洁条件差,为传染性疾病的增加和达到临界水平创造了潜在机会,尤其是麻疹、脑膜炎和水传播疾病如霍乱。

**良好的疾病监测至关重要**,采用新的监测技术和对注射疫苗等各种响应的触发机制,可以促进良好的疾病监测。在菲律宾,灾害发生后,采用移动的卫生监测制度,现在已经推行到全国。台风“海燕”发生后,有几千次达到了该卫生监测制度的触发标准,每次都由全国或地方的参与者处理,证明在应急阶段后的环境尤其有用。

在城市环境下,性和生育健康的要求也是至高的,国际社区对此常常应对不足。

**Sprint Initiative of the International Planned Parenthood Federation**（国际计划生育联盟 **Sprint** 倡议行动）在尼泊尔派驻了员工，有一系列的方法和工具，确保充分地评估和恰当地应对性和生育健康。

**对伴随发生的慢性疾病的管理极其重要**，因为由于卫生保健系统中断，获得卫生保健和对高血压和糖尿病等疾患的护理受到严重影响。

**在灾害后，心理创伤、压力、焦虑和抑郁发病增加**。在尼泊尔地震后，发生这种情况的风险很高，因为丧失了亲人和家园，流离失所，社交网络中断，许多历史悠久的文化和宗教建筑被毁，而它们对尼泊尔人来说是很重要的社会文化和心理的港湾。除了咨询，使用心理急救和 **eye movement desensitization and reprocessing**（眼动脱敏和再处理）等恰当的治疗形式，台风“海燕”的经验表明，让幸存者积极参与到灾后避难所的重建对个人和集体心理社会的恢复过程有重要作用。

除了应对比较复杂的健康需要增加，世界卫生组织开展的快速健康评估表明，有必要加强尼泊尔的卫生保健系统。在四个受灾最严重的地区，医院和诊所受损严重，到了不能运转的地步，迫切需要必备的补给品，包括基本的药物、外科手术包、静脉注射液、抗生素和缝合材料等。各机构应与多种现有的卫生保健提供者一起工作。尤其是城市人口，常常从各种来源寻求获得健康和营养相关的服务，包括传统的治疗师、私营和公立的卫生保健提供者，以及药剂师。这些服务传统上是收费的，各机构需要注意不要提供免费或低成本的治疗，与他们进行不公平的竞争，负面地影响现有的卫生保健提供者（见经验 5）。

**水、环境卫生和个人卫生是重要挑战**，有效及时的响应必不可少。各机构在提供这方面的支持时，需要注意性别问题，比如疾病对女性和男性不同的影响，女性在收集水方面的角色，在设计供水、清洁和卫生设施时，要有对安全和基于性别的暴力的考虑。通过各种适合该环境的策略，必须满足供水和清洁的需要。拯救儿童会报告的早期供水、清洁和卫生优先重点是洁净水、私人 and 安全的便坑，以及女性和女孩的私人洗浴场所和卫生材料。乐施会在海地地震后，在城市地区建立的性别敏感的供水、清洁和卫生设施的经验表明，需要建立伙伴关系，满足避难营地的保护需要，与公共部门建立伙伴关系（Cohen 和 Joseph, 2014）。在可能的情况下，所有的供水、清洁和卫生基础设施干预都应促进一个城市现有的基础设施，并且/或者长期的城市规划和发展的。

**链接:**

- WHO:  
<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/health-assessment-nepal/en/>
- WHO Guide on Psychological First Aid:  
[http://www.who.int/mental\\_health/publications/guide\\_field\\_workers/en/](http://www.who.int/mental_health/publications/guide_field_workers/en/)
- SPRINT Initiative of the IPPF: <http://www.ippf-sprint.org> and a useful 'cheat sheet' for dealing with reproductive health in emergencies: <http://www.ippf-sprint.org/downloads/misp/MISP-Cheat-Sheet.pdf>
- Nepal WASH cluster: <http://www.humanitarianresponse.info/en/operations/nepal/>

## 经验 17

应急教育工作应针对当前和长远的需要。

紧急情况下的教育，是国际参与者越来越关注的一个方面，不过经常经费不足。地震损坏了尼泊尔半数以上的学校，根据联合国人道主义事务协调办公室的估计，总计约 16,000 个建筑，其中 5,000 多个建筑被彻底损坏。地震也发生在临近考试的时间，可能意味着一年的学业浪费了。

有必要对教育的干预措施进行优先排序，恢复学校，在保障安全的情况下使学校重新开张。证据显示，在紧急情况发生后，学生长时间离开学校面临诸多风险，包括童工、暴力和其他形式的剥削，大量的学生不再返回校园。除了在临时避难营地已经开展的工作，使营地对儿童友好，教育集群（**Education Cluster**）成员应与尼泊尔教育部和学校管理委员会一道工作，评估学校建筑物，看哪些学校可以重新开张，并考虑地震对考试时间影响的几种情景。

### 链接:

- International Network for Education in Emergencies: <http://www.ineesite.org/en/>
- Save the Children – The Short Guide to Rapid Joint Education Needs Assessments: [http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Short\\_Guide\\_to\\_Rapid\\_Joint\\_Education\\_Needs\\_Assessments\\_1.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Short_Guide_to_Rapid_Joint_Education_Needs_Assessments_1.pdf)