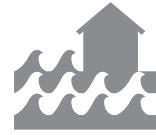




亚太地区救灾

国际工具和服务指南



目录

一. 介绍.....	1
二. 国际人道主义架构	3
A. 监管行为	3
国家间具有约束力的监管协定	4
不具约束力的国家间监管协定	5
关于人道主义行动的自愿准则.....	6
B. 人道主义行动者	9
联合国.....	9
红十字和红新月运动.....	10
区域政府间组织及论坛.....	11
非政府组织.....	15
援助国政府.....	16
私营部门.....	16
C. 国际协调机制	17
全球机制.....	17
国家机制.....	19
“搭桥”机制	21
三. 救灾工具与服务.....	25
A. 动员技术团队.....	25
双边.....	29
政府间.....	30
红十字和红新月运动.....	32
B. 动用技术团队.....	34
救灾资产与储备.....	35
技术网络.....	38

待命人员和增援人员名册	38
C. 动用财政资源	40
“快钱”机制	40
战略与筹资工具	44
D. 信息管理与评估	46
信息管理服务	46
报告工具	48
网站	48
卫星成像与测绘	50
评估工具	51
四. 备灾工具及服务	53
A. 技术培训	53
国际技术培训	54
双边技术培训	58
B. 备灾规划	59
法律准备	60
综合性备灾方案及任务	61
国家突发事件管理系统支助	63
C. 模拟演练	63
国际组织主办的演习	64
区域组织主办的演习	65
D. 早期预警系统	66
 网络连接	 68

缩略语表

AADMER 东盟灾害管理与应急反应协议	ECB Project 应急能力建设项目
ACAPS 评估能力项目	ECHO 欧洲联盟委员会人道主义办事处
ACDM 东盟灾害管理委员会	ECOSOC 联合国经济及社会理事会
ADB 亚洲开发银行	EEC 环境突发事件中心（欧盟人道处 / 环境署）
ADMER Fund 东盟灾害管理与紧急救济基金	EOC 紧急行动中心
ADPC 亚洲防灾中心	ERAT 紧急事件快速评估团队（东盟）
ADRC 亚洲减灾中心	ERC 紧急救济协调员
ADRRN 亚洲减灾救灾网	ERF 应急基金
AHA Centre 东盟人道主义援助中心	ERU 应急股（红十字与红新月联会）
ALNAP 人道主义行动问责和绩效动态学习网络	EU 欧洲联盟
APC-MADRO 亚太地区救灾行动中的军事援大会	FACT 现场评估和协调小组（红十字与红新月联会）
APDRF 亚太救灾基金	FAO 联合国粮食及农业组织
APEC 亚洲太平洋经济合作组织	FEAT 紧急环境评估手段
APEC EPWG 亚太经合组织应急准备工作组	FTS 财务支出核实处
APG 东盟灾害管理与应急反应协议伙伴关系小组	GDACS 全球灾难警报和协调系统
APHP 亚太人道主义伙伴关系	GenCap 性别问题待命人员名册
APRSAF 亚太地区空间机构论坛	GFDRR 全球减灾和灾后恢复机制（世界银行）
ARDEX 东盟区域救灾模拟演习	GIS 地理信息系统
ARF 东盟地区论坛	HAP 人道主义问责制伙伴关系
ARF-DiREx 东盟地区论坛救灾演练	HC 人道主义协调员
ASEAN 东南亚国家联盟	HCT 人道主义国家工作队
CADRE 救灾社区行动 (ADPC)	HFA 兵库行动框架
CAP 联合呼吁程序	HIC 人道主义信息中心
CDAC 与受灾社区通信网	IASC 机构间常设委员会
CERF 中央应急基金	IAES IASC 机构间常设委员会机构间应急准备模拟测试
CSR 企业社会责任	ICRC 红十字国际委员会
DART 灾害援助应对团队 (USAID)	ICS 突发事件指挥系统
DFID 英国国际开发部	ICT 信息通信技术
DMRS 东盟灾害监测和应变系统	ICVA 国际志愿机构理事会
DPRK 朝鲜民主主义人民共和国	IDPs 境内流离失所者
DREF 紧急救灾基金（红十字与红新月联合会）	IDRL 国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则
DRR 降低灾害风险	IEC 国际搜索救援咨询小组外部分级
EAS 东亚峰会	IFRC 红十字会与红新月会国际联合会
	IHL 国际人道主义法

缩略语表

IHP 国际人道主义伙伴关系	RF 恢复框架
IM 信息管理	RFL 重建家庭联系（红十字国际委员会）
INEE 机构间应急教育网	RIMES 区域统一多重危险预警系统
INSARAG 国际搜索救援咨询小组	SAARC 南亚区域合作联盟
IOM 国际移民组织	SADKN 南亚灾害知识网络（南亚区域合作联盟）
JICA 日本国际协力机构	SASOP 东盟待命安排及标准作业流程
MCDA 军事和民防资产	SCHR 人道主义响应督导委员会
MIRA 多组群初期快速评估	SDMC 南亚区域合作联盟灾害管理中心
MOU 谅解备忘录	Sitrep 情况报告
MPP 最低备灾一揽子服务（人道协调厅）	SPC 太平洋共同体秘书处
NDMO 国家灾害管理处	UK 英国
NDRRM 南亚区域合作联盟自然灾害快速响应机制	UN 联合国
NDRRMC 国家灾害风险降低与管理委员会（菲律宾）	UN-CMCoord 联合国人道主义军民协调
NGO 非政府组织	UNCT 联合国国家工作队
NOAA 美国国家海洋和大气管理局	UNDAC 联合国灾害评估及协调团队
NORCAP 挪威难民署待命人员名册	UNDP 联合国开发计划署
OCHA 联合国人道主义事务协调厅	UNEP 联合国环境规划署
OCHA-FCSS 人道协调厅外地协调支助处	UNFPA 联合国人口基金
OCHA-HAT 人道协调厅人道主义咨询团队	UN GA 联合国大会
OCHA-IMU 人道协调厅信息管理股	UNHCR 联合国难民事务高级专员
OCHA-ROAP 人道协调厅亚太区域办事处	UNHRD 联合国人道主义应急仓库
OCHA-ROP 人道协调厅太平洋区域办事处	UNICEF 联合国儿童基金会
OHCHR 联合国人权事务高级专员办事处	UNISDR 联合国国际减灾战略
OSOCC 现场作业协调中心	UNOSAT 联合国业务卫星应用项目
PDC 太平洋灾害中心	UN RC 联合国驻地协调员
PDN 太平洋灾害网	UN-SPIDER 联合国灾害管理和应急空基信息平台
PEER 应急响应提高方案（亚洲防灾中心）	USA 美利坚合众国
PHT 太平洋人道主义工作队	USAID 美国国际开发署
PIF 太平洋岛屿论坛	USAID/OFDA 美国国际开发署 / 国外救灾处
ProCap 保护问题待命人员名册	USAR 城市搜索救援（队）
PTWS 太平洋海啸预警系统	US\$ 美元
RCRC 红十字与红新月国际运动	USG 联合国副秘书长
RDRT 区域救灾团队（红十字与红新月联合会）	USGS 美国地质勘探局
	VOSOCC 虚拟现场作业协调中心
	WFP 世界粮食计划署
	WHO 世界卫生组织



《指南》的宗旨

《亚太地区救灾国际工具和服务指南》（下文简称《指南》）旨在帮助各国民政府的灾害管理者获取相关基本知识，了解如何运用国际工具和服务。

《指南》并不是一份规定，其目的是支持亚太地区的国家不断发展备灾和救灾能力。

《指南》的受众

本《指南》的受众包括国家灾害管理机构以及参与到救灾和备灾中的各职能部门。《指南》同样可以为政府间组织代表、民间社会行动者以及受灾人群提供参考。

《指南》的范围

本《指南》集中关注救灾和备灾阶段中对灾害管理者有用的关键工具和服务，但不涉及减少灾害风险的工具和服务，也不包含长期灾害恢复工具。本《指南》包括一些和冲突局势相关的条目。本《指南》并未包括尚在研发阶段的工具和服务。

《指南》的目标

- 介绍亚太区域可使用的工具和服务
- 协助制定针对大、中、小型灾害的紧急决策
- 在灾害发生前后帮助寻找国际技术专家
- 推动建立人道主义行动者之间的伙伴关系
- 为国家和地区教育机构的学术课程提供信息

《指南》的结构

《指南》分为三个主要部分：[一]国际人道主义架构；[二]救灾工具和服务；[三]备灾工具和服务。这种与时间顺序相反，即救灾先于备灾的排列方法，是别具用意的。《指南》先详细地列举救灾的工具和服务，再介绍备灾的相关内容，这样读者可以更好地理解某些特定的备灾活动效用以及它们在救灾中的作用。

《指南》的意义

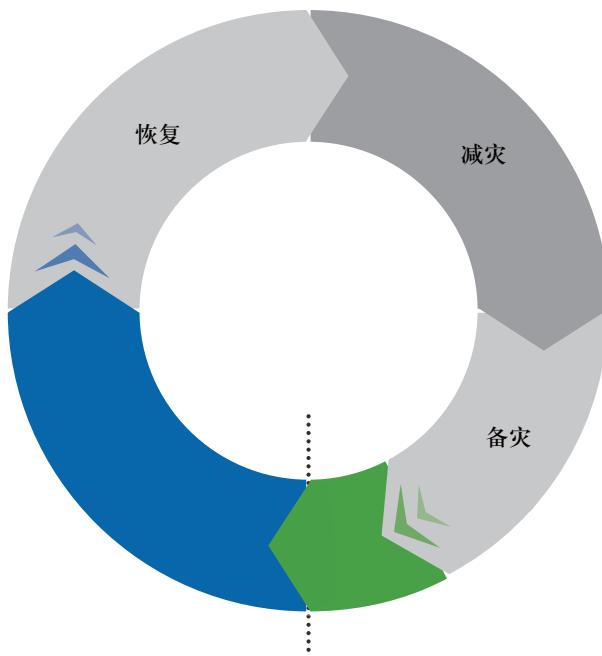
在中国上海举行的“2011年亚太地区人道主义伙伴关系研讨会”上，联合国会员国和其他人道主义机构联合呼吁编写一份《指南》，引导灾害管理者了解国家、地区及国际人道主义救灾体系之间的相互作用。本《指南》就是响应这一呼吁而编写的。

本版《指南》在编写过程中咨询了约 75 位亚太地区政府官员和 50 余位来自政府间组织、红十字和红新月运动、国家和国际非政府组织、捐赠机构和其他全球重要机构的代表。

救灾和备灾的定义是什么？¹

- 救灾：在灾害中或灾害后立即提供协助或采取干预措施，满足受灾人口生存和基本生活需求的行动。
- 备灾：灾害前采取的行动，其目的是尽可能减少灾难中人员伤亡和财产损失，确保灾后能够提供救援、救济、安置和其他服务。为灾后第一时间采取的行动进行的准备称为“应急准备”。

《指南》的关注范围：救灾及备灾



* 本《指南》不包括减少灾害风险方面的工具和服务，比如，并不包括《兵库行动框架》优先行动 5 的备灾工作。

¹ 改编自人道协调厅编写的《为有效救灾而备灾：兵库行动框架优先行动 5 的实施指南及一揽子指标》，2008 年，日内瓦。

本节分为以下三个部分：

- A. 监管行为
- B. 人道主义行动者
- C. 国际协调机制

A. 监管行为

受灾人口和政府是任何紧急情况的第一应对者。当政府请求国际人道主义援助以应对灾害时，国家法律体系是确保受灾人口得到保护的主要监管框架。

人道主义行动同样受到具约束力和不具约束力的国际人道主义和人权法的监管。此外，这些行动还必须符合人道主义原则：人道、中立、公正、独立。

人道	努力防止并减轻人们的痛苦，不论这种痛苦发生在什么地方。人道主义行动的宗旨是保护人的生命和健康，保障人类尊严。
中立	人道主义行动者不得在冲突双方之间采取立场，不得参与政治、种族、宗教或意识形态争论。
公正	人人道主义行动的开展仅以需要为准，不会因国籍、种族、性别、宗教信仰、阶级和政治见解而有所歧视。
独立	人道主义行动必须独立于政治、经济、军事或实施行动者在人道主义行动实施地区可能具有的其他目标。

国际人道主义行动的主要目标是支持国家做出努力以保护人的生命、生计和尊严。

人道主义监管协定的宗旨是什么？

国际人道主义行动的监管有三个功能：

- 保证主权和领土完整原则
- 保证基本权利，保护受灾群体
- 使各人道主义行动者之间的角色和责任更趋合理

亚太地区国际人道主义行动的监管可以分为三类：1) 国家间具有约束力的监管协定；2) 国家间不具约束力的监管协定；3) 关于国家和非国家行动者人道主义行动的自愿准则。

本《指南》并未列出在灾害中可以适用的所有监管文件。下文将主要关注被认为是与亚太地区人道主义行动最为相关的一些文件。

国家间具有约束力的监管协定

在亚太地区共有两项具有约束力的国家间管理备灾和救灾行动的监管协定：

1. 东盟灾害管理与应急反应协议
2. 南亚区域合作联盟自然灾害快速响应协定

东盟灾害管理与应急反应协议是具有法律约束力的区域多重风险和政策框架，用以指导十个东盟成员国²在灾害管理各方面的合作、协调、技术援助和资源动用。该协定旨在提供一个有效机制，有效减少灾害对生命、社会、经济和环境造成的损失，通过国家间共同努力，加强区域和国家间合作，共同应对突发状况。该协定2010–2015年的工作方案将该协定的意图和精神转化为全面、完整的行动计划。

通过区域待命安排及协调灾害联合救济及紧急响应行动的标准作业程序，东盟成员国可根据该协定动用资源应对突发状况。该协定由东盟成员国于2005年签署，并于2009年12月生效。

南亚区域合作联盟自然灾害快速响应机制是一项加强现有灾害快速响应机制的区域灾害管理协定。该协定规定南亚区域合作联盟成员国³应采取立法和监管手段实现协定内容，包括请求和接受援助；开展需求评估；动用设备、人员、材料和其他设施；制定区域待命安排，包括应急储备；保证救济物品的质量。该协定由南亚区域合作联盟成员国于2011年签署，正等待各成员国批准。

² 东南亚国家联盟的十个成员国为：文莱、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南、老挝、缅甸、柬埔寨。

³ 南亚区域合作联盟成员国为：孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡。

不具约束力的国家间监管协定

以下是不具约束力的一些重要的国家间协定，其目的是引导国际人道主义行动，对灾害做出更有效的应对：

1. 联合国大会第 46/182 号决议⁴
2. 红十字会与红新月会国际联合会国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则
3. 世界海关组织海关合作理事会关于自然灾害救济中海关角色的决议
4. 南太平洋区域法国、澳大利亚和新西兰协定

联合国大会第 46/182 号决议定义了当一国政府请求外部支援时联合国在协调国际人道主义援助中扮演的角色。决议建立了一些联合国机制以加强国际人道主义行动的有效性，例如中央应急基金、联合呼吁程序、紧急救济协调员以及机构间常设委员会。第 46/182 号决议于 1991 年由联合国会员国一致通过。

第 46/182 号决议如何解释有关主权的问题？

“必须按照《联合国宪章》尊重各国的主权、领土完整和国家统一，关于这方面，必须在受灾国同意和原则上应受灾国呼吁的情况下提供人道主义援助。”

红十字会与红新月会国际联合会国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则（也称为 IDRL 准则）是一系列帮助政府为国际救灾行动做好国内法律框架准备的建议。该准则涉及的问题包括请求和接收国际援助；为国际人道主义专员颁发签证和工作许可；救助物品清关；税收；以及如何获得国内法人资格或法律地位。在 2007 年第三十届红十字和红新月国际会议上，这份准则获得《日内瓦公约》缔约国和国际红十字和红新月运动的一致通过。

世界海关组织海关合作理事会关于自然灾害救济中海关角色的决议强调了海关监管中的备灾必要性。决议鼓励各国采取措施加快和促进救灾物资的分发。⁵世界海关组织的该决议在 2011 年获得该组织成员国的一致通过。

⁴除了第 46/182 号决议，联合国大会、经济及社会理事会和安全理事会也有一系列决议关注国际人道主义行动。请登录 www.unocha.org/about-us/publications/flagship 查看这些决议。

⁵参见经修订的《京都公约》附录 J 第五章

在不具约束力的地区协定中，[法国、澳大利亚和新西兰协定](#)使自然灾害情况下的南太平洋地区国际紧急行动更趋合理，尤其是签署国——法国、澳大利亚和新西兰——承诺将互相交换信息，以保证救灾行动的资产和其他资源能够得到最有效的使用。围绕该协定，三国与其他提供援助的国家还签署了多项临时四边协定。⁶

关于人道主义行动的自愿准则

自愿准则作为辅助体系监管着人道主义行动者之间，以及人道主义行动者和受灾人民间的关系。这些准则适用于国际人道主义范围内的各种受众。下面主要列举了一些最重要的人道主义准则，但并非详尽无遗。

1. 国际红十字会、红新月会和非政府组织赈灾行为准则
2. 全球项目：人道主义宪章与人道主义救援响应最低标准（全球项目手册）
3. 人道主义问责制伙伴关系组织人道主义问责制标准
4. 机构间常设委员会自然灾害情况下人员保护业务准则
5. 关于境内流离失所问题的指导原则
6. 动用外国军事和民防资产救灾的奥斯陆指导方针
7. 亚太地区在自然灾害救灾行动中动用外国军事资产的指导方针
8. 灾害后遗体管理的外勤手册
9. 环境突发事件的指导原则
10. 机构间常设委员会人道主义危机中对性别暴力进行干预的指导方针
11. 机构间常设委员会人道主义行动中的性别问题手册

在详细说明每项自愿指导方针之前，有一点值得我们注意。当前一项名为“[联合标准计划](#)”的项目正在进行，其目的是收集并统一数量繁多的人道主义行动指导方针和标准。这项计划由人道主义问责制项目、援助组织（People in Aid）及全球项目共同领导。

[国际红十字会、红新月会和非政府组织赈灾行动准则](#)是一项由红十字和红新月运动及参与的非政府组织共同遵守的自愿准则。签署机构承诺在其救灾过程中遵守其中的十项准则。该文件还描述了其与受影响社区、捐助方政府、当地政府和联合国系统应当寻求的关系。时至今日，已有 492 个机构签署了这份行为准则。如要查询签署方名单，或有意成为行为准则的签署方，请[点击此处查阅详情](#)。

⁶ 根据案例不同情况，《法国、澳大利亚和新西兰协定》适用于库克群岛、斐济、法属波利尼西亚、基里巴斯、瑙鲁、新喀里多尼亚、纽埃、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、托克劳、图瓦卢、瓦努阿图、瓦利斯群岛和富图纳群岛，以及其他南太平洋国家和地区。

全球项目：人道主义宪章与人道主义救援响应最低标准（全球项目手册）

是一套国际公认的通用准则，是提供人道主义援助的通用最低标准。其旨在提高向受灾人口提供的援助质量，改进人道主义行动者对其成员、捐助者和受灾人民的问责制。人道主义行动的全球标准涉及四个领域：1、水资源供应、环境卫生和个人卫生促进；2、食品安全和营养；3、庇护所、居所和非食品项目；4、健康行动。此外，还有一系列全球项目配套标准单独成册出版，在编写过程中与该手册一样进行过各类咨询。这些标准包括：

- 机构间应急教育网紧急情况、慢性危机及早期重建教育最低标准 [2008 年]⁷
- 危机局势中的生殖健康最低初步成套服务 [2010 年]
- 牲畜应急指导方案及标准 [2011 年]
- 小型企业教育和推广网络中的危机后经济恢复最低标准 [2011 年]

全球项目并不是一个成员制组织；该项目受全球人道主义机构网络代表组成的董事会管理。

人道主义问责制伙伴关系人道主义问责制标准是另一套旨在提高人道主义行动质量的自愿标准。人道主义问责制伙伴关系的这套标准包含一套补充性的人道主义机构认证体系，以使这些机构能够证明其在人道主义行动中遵守了经过证明的良好实践方法。该认证有效期为三年，目前全球共有 87 个成员机构，其中有 15 个已获得认证。欲获取完整的人道主义问责制伙伴关系附属机构名单，请[点击此处](#)。成为人道主义问责制伙伴关系成员的流程需要约 30 天。欲申请，请[点击此处](#)。

人道主义问责制伙伴关系认证是什么样子的？



机构间常设委员会自然灾害情况下人员保护业务准则推动并协助基于权利的救灾活动。该准则呼吁人道主义行动者保证在所有救灾和恢复工作中考虑人权准则，确保详尽咨询过受灾民众，并且保证这些民众能够参与到救灾的各个阶段中。机构间常设委员会于 2011 年发布了此份基于人权法及人道主义问责制标准的业务准则。

⁷ 紧急情况、慢性危机及早期重建教育最低标准于 2004 年确立并于 2008 年成为全球项目配套标准。

关于境内流离失所问题的指导原则确定了一些权利和保障，确保任何人不被强迫流离失所，保证他们在流离失所以及在返回原籍地定居和重新融合的过程中可获得保护和援助。该原则由联合国于 1998 年制定。

动用外国军事和民防资产救灾的奥斯陆指导方针解决了在国际救灾行动中动用外国军事和民防资产的问题。这份指导方针强调了只有在没有其他民用办法的情况下才能请求动用外国军事和民防资产这一原则。此外，指导方针还为如何在人道主义响应中请求并协调必须且合理的军事和民防资产提供了原则和流程。奥斯陆指导方针由一个动用外国军事和民防资产咨询小组进行管理。

亚太地区在自然灾害救灾行动中动用外国军事资产的指导方针强调了奥斯陆指导方针的原则，并关注到了亚太地区的区域背景。该指导方针诞生于 2011 年亚太地区救灾行动中的军事援助大会。共有亚太地区的 16 个国家参加了这次会议。

灾害后遗体管理外勤手册是一份由红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、泛美卫生组织和世界卫生组织共同出版的技术指南，列出了一些确保在灾害后遗体得到恰当管理和尊重的方法。手册涵盖了一系列与遗体管理相关的详细任务，包括传染性疾病的风险、遗体恢复、存放、识别及处置。外勤手册也包括了一些识别和存放表格和其他有用资源。

环境突发事件的指导原则为政府完善环境突发事件准备框架提供技术指导，并为国际环境突发事件应对方提供援助。该指导原则由联合国人道主义事务协调厅和联合国环境规划署共同编写，并于 2009 年发布。

机构间常设委员会人道主义危机中对性别暴力进行干预的指导方针帮助政府、人道主义机构和社区建立并协调一系列最低程度的多部门干预措施，以预防和应对突发状况早期出现的性别暴力。该指导方针由机构间常设委员会于 2005 年发布。

机构间常设委员会人道主义行动中的性别问题手册提出了一系列标准，从突发情况发生伊始就将性别问题纳入考虑范围，从而使人道主义服务能够触及目标受众，并产生最大的影响。该手册于 2006 年发布。⁸

请记住

一国应始终为其主权领土上的救灾行动负责。救灾中的境外支援仅在一国国家能力不足并请求或接受国际援助时才得以启动。

⁸ 已获机构间常设委员会审核通过的指导方针的完整列表，可[在此处在线查询](#)。

B. 人道主义行动者

当政府请求或接受境外援助时，许多国际人道主义行动者会对救灾和救灾准备提供援助，其中包括联合国、红十字和红新月运动、区域政府间机构、非政府组织、援助国政府和私营部门。⁹下文将对不同种类的国际人道主义行动者进行简要介绍。



如何阅读本节

每一类和其下每一小类的人道主义行动者都将用一小段文字介绍其身份和行动内容，并附有一个问题，以绿色高亮显示，如：

该机构如何与政府合作？

联合国

联合国基金、方案和专门机构（联合国机构）拥有独立于联合国秘书处的成员、领导体系和预算流程，但仍通过已经建立的联合国协调机制进行合作，通过各自的管理机构向联合国会员国汇报。各联合国机构在灾害前、灾害中及灾害后提供特定领域的援助和专门知识，其中多数机构在此前已与成员国建立了以发展为核心内容的关系。与人道主义相关的联合国主要机构包括联合国粮食及农业组织、国际移民组织、联合国人道主义事务协调厅、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署、联合国人居署、联合国儿童基金会、联合国妇女署、世界粮食计划署和世界卫生组织。这些组织支援救灾，满足不同需求，从庇护、保护、粮食安全、健康、营养、教育及生计，到诸如协调、后勤、电信等共同事务。

在一国的联合国最高级官员通常被任命为联合国驻地协调员。此人是政府与联合国系统接触的主要联络人。在一些情况下同样会任命一位联合国官员作为人道主义协调员，成为在人道主义领域政府、联合国和非政府行动者互动的主要联络人。联合国还建立了一系列相互依存的协调和响应体系以帮助其履行人道主义责任。这些将在下一节有关协调机制的部分谈到。

联合国机构如何与政府合作？

在国家层面上，联合国机构与国家灾害管理处及有关政府部门展开合作。

⁹由于本《指南》仅讨论救灾和备灾，因此不可能完全列举所有区域和国际政府间减灾组织。然而，其中有三个值得一提：联合国国际减灾战略组织、亚洲减灾中心以及世界银行的全球减灾和灾后恢复机制。

红十字和红新月运动

红十字和红新月运动是世界上最大的人道主义网络，拥有来自 187 个国家的近一亿会员、志愿者和支持者。从结构上说，红十字和红新月运动由三个核心部分组成：

- 1、187 个国家级红十字会和红新月会
- 2、红十字会与红新月会国际联合会
- 3、红十字国际委员会

这三个机构一起在全球范围内运作，其使命是防止并减轻无论发生在何处的人类疾苦；保护人的生命和健康；确保对人的尊重，尤其是在发生武装冲突和其他紧急情况的时候。红十字和红新月运动恪守其基本原则开展工作：人道、公正、中立、独立、志愿服务、统一、普遍性。

国家红十字会和红新月会（国家红会）辅助当地的公共机关，有其独特的地位。国家红会进行救灾，支持健康和社会项目，并推动人道主义法及人道主义价值观。

国家红会如何与政府合作？

总的来说，国家红会是政府向红十字会与红新月会国际联合会（自然灾害情况下）及红十字国际委员会（武装冲突情况下）请求额外支援的第一联系点。国家红会不是非政府组织。与在册的非政府组织相比，其与政府和公共机关有着不同的关系。国家红会与国家和地方公共机关一起，在灾害中展开合作。亚太地区有 37 个国家设有国家红十字会或红新月会。

“辅助角色”是什么意思？

这是一个技术术语，描述了国家红会和政府在提供公共人道主义服务方面存在的独特的伙伴关系。尽管国家红会与政府和公共机关展开合作，但它仍是独立机构，其工作不受国家政府控制或引导。各国政府必须认可国家红会的法律实体身份，并允许其根据红十字和红新月运动的基本准则展开运作。

红十字会与红新月会国际联合会在国家红会的支持下，协调并引导自然灾害中的援助行动。其与国家红会一道进行准备、响应及发展等的各项工作，包括备灾、紧急医疗、灾害法律、水和环境卫生，以及人道主义外交。其亚太地区办事处位于马来西亚吉隆坡。

红十字会与红新月会国际联合会如何与政府合作？

红十字会与红新月会国际联合会直接通过 187 个成员国的国家红会与政府沟通。

红十字国际委员会是一个公平、中立的独立组织，其任务是保护战争和其他暴力局势受害者的生命与尊严，并向他们提供援助。在武装冲突中，该组织负责指挥及协调红十字和红新月运动的国际救灾行动。该委员会宣传国际人道主义法的重要性，以引起人们对普遍的人道主义准则的注意。该组织获得了联合国大会观察员身份。其总部位于日内瓦，在亚太各国设有国家和地区办事处。

红十字国际委员会如何与政府合作？

在受冲突影响的国家，红十字国际委员会和该国国家红会利用其运营资源，支援战争和其他暴力局势中的受害者。

区域政府间组织及论坛

亚太地区拥有许多政府间组织，为成员国和参与国提供诸多人道主义工具和服务。以下是一些活跃在备灾和救灾方面的区域政府间组织和论坛：

- 1、东南亚国家联盟、东盟人道主义援助协调中心和东盟地区论坛
- 2、南亚区域合作联盟
- 3、太平洋岛国论坛¹⁰
- 4、太平洋共同体秘书处¹¹
- 5、东亚峰会
- 6、亚洲太平洋经济共同体

东南亚国家联盟（东盟）于 2003 年建立了东盟灾害管理委员会¹²，负责协调和实施 10 个东盟成员国的区域灾害管理活动。该委员会由所有成员国的国家灾害管理处领导人组成。作为提高东盟各国抗灾能力并实现一个更安全的共

¹⁰ 太平洋岛国论坛成员国包括澳大利亚、库克群岛、密克罗尼西亚联邦、斐济、基里巴斯、瑙鲁、新西兰、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、马绍尔群岛共和国、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图。除了太平洋共同体秘书处和太平洋岛国论坛以外，太平洋岛国也通过太平洋区域环境规划署进行联络。该组织主要关注气候变化和资源可持续性。

¹¹ 太平洋共同体秘书处成员国包括太平洋岛国论坛的成员国，以及法属波利尼西亚、美属萨摩亚、关岛、新喀里多尼亚、北马里亚纳群岛、皮特凯恩群岛、托克劳、瓦利斯和富图纳群岛，以及法国和美利坚合众国。

¹² 东盟灾害管理委员会于上世纪七十年代建立，职权范围在 2003 年得到大幅度加强。

同体的一步，其于 2005 年通过了东盟灾害管理与应急反应协议。如今，该委员会为东盟灾害管理与应急反应协议工作项目的执行过程提供政策监督和监管。

东盟灾害管理委员会如何与东盟各国政府合作？

东盟灾害管理委员会由东盟所有十个成员国的国家灾害管理处领导人组成。委员会成员同样也是东盟灾害管理与应急反应协议的联络人。灾害管理委员会向缔约方大会报告，该大会由负责灾害管理的各国部长组成。

[东盟灾害管理人道主义援助协调中心](#)于 2011 年成立，负责协调运作东盟灾害管理与应急反应协议下的所有活动。该中心协助东盟成员国之间展开合作与协调，推动区域合作。该中心提供一系列工具与服务，包括培训和东盟国家灾害管理处的能力建设，以及紧急应对团队的部署。

东盟灾害监测和应变系统及东盟灾害信息网络通过网络设施为各国灾害管理机构提供监测服务和灾害信息。东盟灾害管理人道主义援助协调中心也在东盟和七大国际非政府组织间管理一个机构间伙伴关系框架，名为[东盟灾害管理与应急反应协议伙伴关系组织](#)，以推动该协议通过民间社会途径得到实现。¹³灾害管理人道主义援助协调中心秘书处设在印度尼西亚雅加达。

东盟灾害管理人道主义援助协调中心如何与政府合作？

该中心是东盟国家在灾害情况下的第一联络点。该中心由所有十个东盟成员国的国家灾害管理处代表管理，他们是东盟灾害管理委员会的代表，也是东盟的国家联络人。

[东盟地区论坛](#)包括 10 个东盟成员国在内的 26 个国家（以及欧盟），是一个基础广泛的政治安全合作平台，其目的是在共同关心的问题上加强并开展有建设性的对话。此外，该论坛推动该区域的信心建立与预防性外交。除了 10 个东盟成员国以外，目前的成员包括澳大利亚、孟加拉国、加拿大、中国、朝鲜、欧盟、印度、日本、韩国、蒙古、新西兰、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、俄罗斯、斯里兰卡、东帝汶和美国。

东盟地区论坛如何与政府展开合作？

东盟地区论坛通过一系列年会，为对话提供平台。其中历史最长的会议是每年六月与东盟部长扩大会议共同举行的外长级会谈。¹⁴

¹³ 参与的非政府组织包括全球儿童运动、国际助老会、马来西亚美慈会、乐施会、计划国际、救助儿童会及世界宣明会。

¹⁴ 为了支持这项会谈，每年五六月会举行两次东盟地区论坛高级官员会议，并通过有关信心建立措施和预防性外交的两次东盟地区论坛闭会期间支助小组会议以及四次有关反恐、跨国犯罪、灾害救济、海上安全、不扩散及裁军问题的闭会期间会议得到信息。

南亚区域合作联盟（南盟）于2006年通过了综合灾害管理框架，建立了**南亚区域合作联盟灾害管理中心**，其宗旨是建立和加强南亚地区灾害管理体系，降低风险，优化应对和恢复手段。该中心根据自然灾害快速响应协定进行运作，以改进并维护地区待命安排和其他救灾和突发情况响应合作机制。灾害管理中心设在位于新德里的南亚区域合作联盟秘书处内。

南亚区域合作联盟灾害管理中心如何与政府合作？

该中心通过成员国的国家联络人与政府合作，并与政府部委、部门和协会开展合作。

太平洋地区16个国家共同签署了条约并建立了**太平洋岛国论坛**这一国际组织，该组织在**太平洋计划**这一战略框架下，通过为论坛领导人的决策实施提供政策建议和支持，加强地区协调和一体化。太平洋岛国论坛秘书处设在斐济苏瓦。

太平洋岛国论坛如何与政府合作？

太平洋岛国论坛每年举行一次年会，并在其后的一年中举行一系列有政府重要合作伙伴参与的对话，讨论太平洋计划的各个方面，包括救灾和备灾。

太平洋共同体秘书处协助22个太平洋岛屿国家和地区解决气候脆弱性和自然灾害带来的危险，它的工作涉及与地球相关的所有科学学科，包括地质、物理、化学和生物过程。秘书处围绕以下三个技术领域开展工作：海洋和岛屿；水和卫生设施；减灾。其总部设在斐济苏瓦。

太平洋共同体秘书处如何与政府合作？

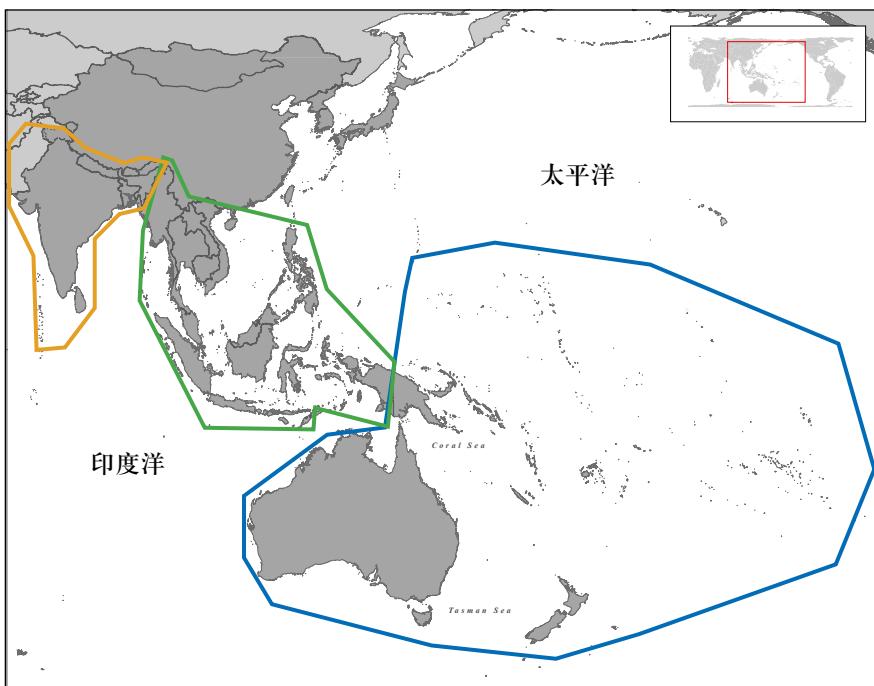
成员国通过秘书处获得基本的地质知识，帮助备灾。秘书处本身并不参与救灾。

东亚峰会是一个地区论坛，就共同关注的战略、政治和经济议题展开对话。峰会汇聚了东盟10个成员国以及澳大利亚、中国、日本、印度、韩国、俄罗斯及美国的领导人。东亚峰会议程涉及地区关注的一系列问题，救灾和人道主义援助也在此之列。2012年，印度主办了峰会有害灾害风险管理的第一次会议。

东亚峰会如何与政府合作？

东亚峰会是国家首脑级会谈，每年在东盟领导人会议后举行。各国聚集一堂讨论灾害管理问题的具体框架尚未确定，但澳大利亚和印度尼西亚政府已提交一份提案，意在通过扩大东盟灾害管理委员会的成员组成来建立一个协调框架。

次区域组织地图：东盟、南亚区域合作联盟、太平洋共同体秘书处



- 东盟成员国：文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、越南。
- 南亚区域合作联盟成员国：孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡。
- 太平洋共同体秘书处成员国：澳大利亚、库克群岛、密克罗尼西亚联邦、斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、瑙鲁、新西兰、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢、瓦努阿图。

亚太经济合作组织（**亚太经合组织**）是由 21 个环太平洋经济体为促进自由贸易和经济合作而组成的论坛。亚太经合组织建立了应急准备工作组，负责协调和帮助组织内的应急和灾害准备，降低灾害风险，通过 21 个成员经济体的



知识共享与合作构建商业和社区的复原力。工作组编写了2009–2015年亚太地区降低灾害风险与应急准备和应对策略，用以指导它在本地区的各项活动。

亚太经合组织应急准备工作组如何与政府合作？

两个成员经济体担任工作组的联合主席，任期两年。工作组每年与紧急情况管理机构领导进行一次会面，并在需要的时候举行其他讲习班。

非政府组织¹⁵

民间社会行动者可以分为两类：国家及社区非政府组织，以及国际非政府组织。除了与政府建立了独立的关系，非政府组织还根据其全球、区域和国家层面的网络和结盟关系相互聚集。

国家和社区非政府组织是在仅在国家境内运转的民间社会组织，它们独立运作并支持政府、联合国机构和大型国际非政府组织的备灾和救灾活动。它们拥有的社区网络对援助受灾社区至关重要。国家非政府组织也可以是基于宗教信仰的实体组织。

在亚太地区，共有 18 个国家的 48 个国家非政府组织参与了“亚洲减灾救灾网”联合会。该联合会旨在推动非政府组织和其他利益攸关方之间的协调和信息共享，以实现有效的减灾救灾。

国家和社区非政府组织如何与政府合作？

国家非政府组织与所在国政府进行官方注册，成为全国性机构。国家非政府组织之间（有时也与国际非政府组织）自行组织成立联合会，针对具体部门的问题与政府展开对话。

从事应急准备和响应工作的国际非政府组织包括人道主义组织，以及独立运作提供人道主义援助的综合组织。从年度开支来看，世界上最大的一些国际非政府组织总部大多设在北美和欧洲，并在亚太地区和世界其他地区设有地区和国家代表处。¹⁶如今有越来越多的国际非政府组织将总部设在亚太地区并在国际上开展项目。同样，国际非政府组织既可以是世俗的也可以是基于宗教

¹⁵《指南》本节描述的内容部分地参考了人道主义行动问责和绩效动态学习网络的成果。《人道主义制度的状况》(The State of the Humanitarian System)，2012 年版，海外发展研究所，2012 年。

¹⁶ 根据人道主义行动问责和绩效动态学习网络的数据，以 2010 年人道主义项目的支出来衡量，世界上最大的五个国际非政府组织依次为：无国界医生组织、天主教救济会、国际乐施会、国际拯救儿童联盟和国际世界宣明会。

信仰的组织。国际非政府组织从捐助国政府、私人基金会和企业接受常规资助，但是它们越来越多的资源来自其原籍国和运作国的普通大众。

国际非政府组织组成各种联盟，例如国际志愿机构理事会、人道主义响应督导委员会和美国志愿国际行动理事会等，在各类全球协调平台上作为它们的代表。为了解决全球非政府组织关注的优先事项，它们还可以建立其他一些联盟。例如，救援社、天主教救济会、国际美慈组织、乐施会、救助儿童会、国际救援委员会和世界宣明会共同参与了一项名为“应急能力建设项目”的全球行动，其重点是发展国家工作人员技能，推动合作并创建用以制定备灾和减灾方案的实用工具和方法。¹⁷

国际非政府组织如何与政府合作？

国际非政府组织在东道国内开展活动可因在东道国政府正式注册而获得便利，同时其活动由其与国家灾害管理处以及从事人道主义和发展活动的部委签订的单项谅解备忘录提供指导。

援助国政府

援助（捐助）国政府在救灾中十分关键。政府可以通过向受灾国进行直接双边援助，包括动用军事和民防资源进行实物援助来支援国际救灾行动。政府也可以通过诸如联合国机构、地区组织、红十字和红新月运动或非政府组织等多边机构进行资金捐助。有一些政府定期对亚太地区、欧洲和美洲的受灾国的需要做出响应。

援助国政府如何与受灾国政府合作？

许多援助（捐助）国政府已经建立了援助合作机制，这一机制通常设在外交部内，通过驻受灾国使领馆开展对合作的日常管理。

私营部门

私营企业越来越多的参与到救灾当中，通常作为其企业社会责任战略的一部分。这种参与有多种形式，包括向联合国、红十字会和红新月会以及非政府组织进行捐助，或直接提供救援。诸如中外运敦豪和爱立信等公司多年来一直致力于在人道主义物流和电信方面提供援助。越来越多的私营部门行动者正在加入到救灾行动中。绝大多数私营企业都是独立参与到救灾活动中的。

¹⁷ 应急能力建设伙伴关系是通过四个国家组建的机构间联盟实施的，其中有两个是亚太国家。这四个国家是：孟加拉国、印度尼西亚、玻利维亚和尼日尔。可以通过应急能力建设伙伴关系的参与组织或网站上的联系信息与其进行联络。

私营部门如何与政府合作？

希望提供援助的私营企业可能会联系政府，政府需要判定这些捐助各自的优点和长处。私营部门援助的方式各有不同，因此比较方便的做法是通过全国或当地商会（或相同机构）联系到更广范围内有兴趣帮助救灾的公司，扩大选择面。

C. 国际协调机制

有效的救灾要求在全球、地区和国家层面上仔细协调。正如前文所提到的，联合国建立了一系列相互依赖的协调机制，以领导人道主义行动者之间，以及人道主义行动者与政府、受灾民众之间的关系，保证提供的援助是连贯的、符合原则的。

《指南》的本节将介绍主要国际协调框架的结构和运作规程，并详细展示各组成机制在救灾及救灾准备阶段如何运作。本节还将介绍这些协调机制之间的关系，以及其如何与政府进行合作。这些机制包括：

全球机制

- 1、紧急救济协调员
- 2、机构间常设委员会

国家机制

- 3、驻地和人道主义协调员
- 4、人道主义国家工作队

“搭桥”机制

- 5、组群办法
- 6、人道主义事务协调厅

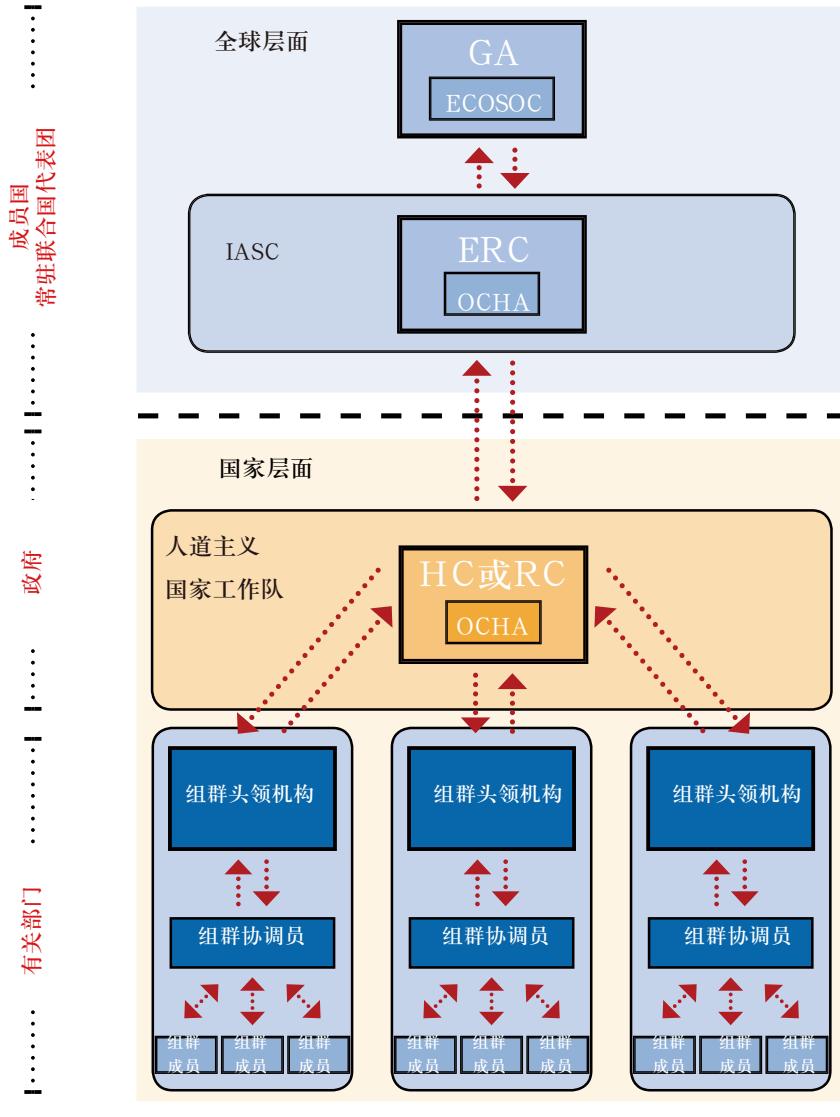
全球机制

紧急救济协调员是负责人道主义事务的联合国最高等级官员，由联合国大会任命，负责在突发情况应对中，协调政府、政府间或非政府组织的国际人道主义援助。他（她）直接向联合国秘书长报告，并具有以下责任：处理成员国的请求并协调人道主义援助；负责信息管理和共享，支援早期预警和响应；协助到达突发事件区域；组织需求评估，准备联合呼吁，动员资源支援人道主义响应；协助从救灾到恢复行动的平稳过渡。

紧急救济协调员如何与政府合作？

紧急救济协调员负责监督所有要求国际人道主义援助的突发状况，以及各国联合国驻地和人道主义协调员的行动。他（她）还在为人道主义行动呼吁和筹资活动中扮演重要角色。

机构间常设委员会人道主义协调架构 *



HC	人道主义协调员
RC	驻地协调员
ERC	紧急救援协调员
ECOSOC	经济和社会理事会
GA	大会

*IASC, Handbook for RCs and HCs
on Emergency Preparedness and
Response, 2010

机构间常设委员会由紧急救济协调员主持。这个机构间论坛关注联合国及非联合国重要人道主义伙伴的协调、政策发展和决策制定。该委员会成员包括联合国粮食及农业组织、联合国人道主义事务协调厅、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国人居署、联合国难民署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织。委员会议会议的长期受邀者有红十字国际委员会、国际

志愿机构理事会、红十字会与红新月会国际联合会、美国志愿国际行动理事会、国际移民组织、人权事务高级专员办事处（人权高专办）、人道主义响应督导委员会、境内流离失所者人权问题特别报告员办公室，以及世界银行。该委员会一直谋求加强人道主义体系的有效性。如今，委员会正通过名为机构间常设委员会“转型议程”的项目进行变革，以改进国际人道主义体系，特别是提高协调的有效性，加强问责制和领导力。

机构间常设委员会如何与政府合作？

机构间常设委员会及其附属机构是全球机制的一部分。在国家层面上，人道主义国家工作队履行着与该委员会相似的职责，其成员组成与委员会相似，由常驻当地或在当地工作的人道主义机构组成。

IASC 机构间常设委员会

FULL MEMBERS



UN-HABITAT



STANDING INVITEES



SCHR



正式成员（图左半部）

联合国粮食及农业组织、联合国人道主义事务协调厅、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国人居署、联合国难民署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、世界卫生组织。

受邀成员（图右半部）

红十字国际委员会、国际志愿机构理事会、红十字会与红新月会国际联合会、美国志愿国际行动理事会、国际移民组织、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义响应督导委员会、秘书长境内流离失所者人权问题特别代表、世界银行

国家机制

联合国驻地协调员是联合国秘书长指定的驻特定国家的代表，是联合国国家工作队的领导。其职能通常由联合国开发计划署驻地代表履行。联合国秘书长会致信该国国家元首或政府首脑，宣布其任命。

当一国需要进行大规模和（或）持续的国际人道主义援助时，[人道主义协调员](#)由紧急救济协调员在与机构间常设委员会协商后任命。任命某国人道主义协调员的决定常常在危机伊始时与受灾国政府协商后做出。在某些情况下，紧急救济协调员可以选择将联合国驻地协调员任命为人道主义协调员。在其他情况下，（联合国机构以及／或协调响应体系中的国际非政府组织）机构领导人会被任命为人道主义协调员，也可能从之前经过预选的人道主义协调员储备库中选择一名独立的协调员。在危机中，人道主义协调员是人道主义国家工作队的领导。当人道主义协调员缺席时，联合国驻地协调员将负责联合国国家工作队的成员机构和其他相关人道主义行动者救灾行动的战略与运作协调。

驻地协调员和（或）人道主义协调员如何与政府合作？

联合国驻地协调员是联合国在一国的最高官员，是政府与联合国的第一联络点。驻地协调员负责所有联合国行动的协调，并主持联合国国家工作队。当任命了人道主义协调员后，他（她）将领导人道主义应急工作，并协助协调所有相关的人道主义机构（包括联合国与非联合国机构）。人道主义协调员是政府在救灾行动中的第一联络点。如果没有任命人道主义协调员，在人道主义危机情况下驻地协调员仍会是政府的第一联络点，并领导联合国国家工作队以及人道主义国家工作队。

[人道主义国家工作队](#)是在一国国内的决策制定论坛，负责在人道主义行动相关议题上提供战略和政策指导。人道主义国家工作队的成员组成是机构间常设委员会在国家层面的翻版，由驻在该国及（或）在该国行动的联合国和非联合国人道主义机构组成。人道主义国家工作队由人道主义协调员主持，当没有人道主义协调员的情况下，由联合国驻地协调员主持。根据其各自的任务，红十字和红新月运动成员也可能参与到工作队当中。一些人道主义国家工作队也会吸收重要的援助国政府代表作为其成员。

人道主义国家工作队如何与政府合作？

人道主义国家工作队的首要工作是向人道主义行动者提供战略和政策指导。然而，其同样可作为与政府的高级别联络中心。

太平洋人道主义工作队——将人道主义国家工作队运用到太平洋地区

太平洋人道主义工作队是南太平洋地区的特殊国家工作队，覆盖 14 个太平洋岛屿国家。这些国家也在斐济和萨摩亚的联合国驻地协调员和国家工作队的覆盖范围内。太平洋人道主义工作队的宗旨是帮助太平洋地区各国政府准备并及时采取一致与协调的救灾行动。其协调机构的身份已经得到机构间常设委员会的认可，其本身通过地区组群机构组成，为国家协调机制提供支持。

“搭桥”机制

组群方式是机构间常设委员会管理的行动机构小组，包含在人道主义行动各个主要方面的联合国和非联合国机构。各组群在全球和国家层面上运作，协助各国政府管理国际援助。

在国家层面上，组群负责协调人道主义组织活动，并作为政府、联合国驻地协调员和人道主义协调员的第一联络点。在可能的范围内，组群反映出国家应急机制¹⁸，使用与国家领域相同或接近的专用术语，由政府代表共同主持。如有需要，国家级别的组群可以在灾难发生时建立，并在国内对后续需要所做评估的基础上决定在应急初始阶段之后是否继续保留。

全球已经建立了九个组群，其牵头机构对机构间常设委员会负责。在国家层面上，组群由国家代表领导，这些代表对联合国驻地协调员或人道主义协调员负责。然而，国家层面的组群牵头机构并不一定是该方面的全球组群牵头机构。相反，必须根据当地情况和现有的机构能力确定组群的领导。国家层面组群的结构也必须适应当地需求。在需要的情况下，同样可以建立下一级的组群，该组群的牵头机构也不是必须和国家层面的一致。只有在太平洋地区，太平洋人道主义工作队是一个为各国国家协调安排提供支助的区域组群。

国际协调机制：一些有用的区别

1、人道主义协调员与驻地协调员

人道主义协调员帮助协调所有国际行动者（包括联合国与非联合国）的人道主义行动。驻地协调员仅帮助协调联合国行动者的发展行动。

2、人道主义国家工作队与联合国国家工作队

联合国国家工作队包含所有联合国机构以及国际移民组织的首脑，但人道主义国家工作队仅包含联合国人道主义机构以及非联合国人道主义行动者（即非政府组织和红十字红新月运动）的负责人。联合国国家工作队负责联合国对国家发展项目的支助，而人道主义国家工作队则解决更广泛的人道主义领域的战略议题。

注意：正如驻地和人道主义协调员的职能一样，联合国国家工作队与人道主义国家工作队同时存在；它们并不能互相取代。驻地协调员和人道主义协调员负责确保两者相辅相成。

3、人道主义国家工作队与组群

人道主义国家工作队为救灾活动提供整体的战略和政策指导，而国家层面的组群通过在其专业范围内协调救灾活动来执行这一策略。国家组群牵头机构是人道主义国家工作队的成员

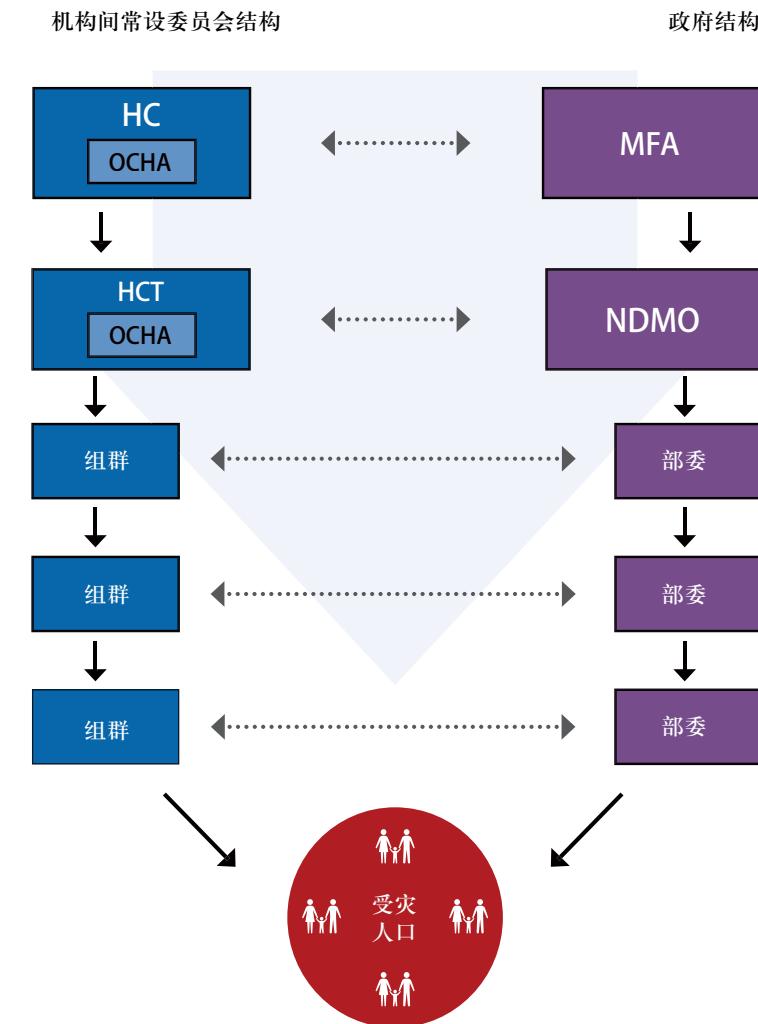
¹⁸ 一些组群是为了协调后勤和应急电信等通用服务设立的，可能没有对应的国家部门作为补充。

组群如何与政府合作?

国内组群向有关部门提供密切协助，共同支持政府的救灾需求。国内组群可以通过人道主义协调员、人道主义国家工作队或组群牵头机构取得联系。地区或全球组群可以通过 ocha-roap@un.org 与人道协调厅亚太区域办事处取得联系。

在亚太地区，在以下国家活跃着组群或类似组群的架构：孟加拉国、朝鲜民主主义人民共和国、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴布亚新几内亚、菲律宾和斯里兰卡。

人道主义国家工作队与政府的协调与对接

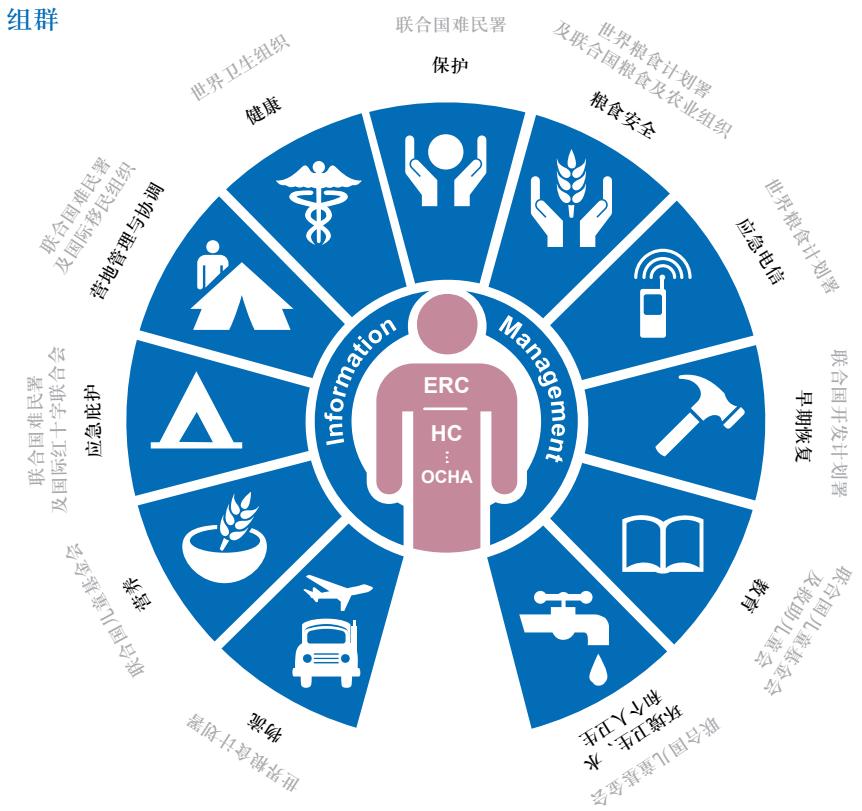


HC 人道主义协调员

MFA 外交部

HCT 人道主义工作队

NOMO 国家灾害管理处



组群在每个国家都一样吗？

组群架构在国家层面的激活和取消方式各异。使用组群方法加强人道主义响应《指南》已经发布，但这并不意味着每一次都需要激活所有组群。在一些紧急情况下，只有几个组群得到激活；在另一些情况下，需要增设下一级组群以满足协调需求的广度。联合国和非政府组织在全球组群中担任牵头机构，而在国家和地方一级的组群中，包括政府机构在内的其他机构也可以成为组群牵头机构。

通常在紧急情况下，国家组群才会第一次被激活。但在灾害发生前后，组群可能已经以多种形式存在。例如在菲律宾 2006 年大型洪灾的救灾过程中引入了组群机制。然而，由于该国灾害频发，加之 2008 年发生的棉兰老岛武装冲突，政府希望通过国家法令将这种协调方式制度化。组群现已成为该国一项永久的协调机制，并由国家减灾和管理委员会管理。该委员会由政府有关部组成，并将在不久后吸纳五个国家非政府组织和菲律宾国家红十字会成为成员。政府机构代表将作为国家组群的牵头人。¹⁹

¹⁹ 参见之前文本框中有关太平洋独特的地区组群协调机制的内容。

人道主义事务协调厅（人道协调厅）隶属于联合国秘书处，为全球紧急救济协调员和各国驻地和人道主义协调员提供机构支助，协调人道主义行动，提倡为需要帮助的人们保障权利，制订人道主义政策并做出分析，管理人道主义信息系统并监督所汇集的人道主义资金。人道协调厅总部设在日内瓦和纽约，并在亚太地区的区域和国家层面扮演重要角色[※]：

1. 人道主义事务协调厅亚太区域办事处设在曼谷，为南亚、东亚、东南亚和太平洋地区的 36 个国家提供支持与帮助。
2. 人道主义事务协调厅太平洋区域办事处设在斐济，在斐济与萨摩亚两位联合国驻地协调员的领导下，为 14 个太平洋岛屿国家提供支持与帮助。此外，还为太平洋人道主义工作队提供支助。
3. 人道协调厅在斯里兰卡、缅甸、印度尼西亚、巴基斯坦和菲律宾设有国家办事处，为人道主义协调员和当地人道主义国家工作队提供支助。
4. 人道主义咨询团队是小型的人道协调厅组织，为驻地协调员和人道主义协调员提供支助。咨询团队设在尼泊尔、孟加拉国和日本。

人道协调厅如何与政府合作？

联合国驻地协调员和人道主义协调员是政府与国际人道主义体系的第一联络点。人道协调厅常通过地区办事处向联合国驻地协调员提供协助，并通过国家办事处（在一些情况下也通过人道主义咨询团队）向人道主义协调员提供协助。人道协调厅如今越来越多地与相关政府部门（特别是国家灾害管理处）展开直接合作，为政府领导的应急协调、准备活动以及（或）能力建设活动提供支助。人道协调厅也为拥有人道主义使命的地区组织提供支助。

请记住

上文介绍的人道主义机制在事先已有协调安排的情况下更为有效。因此，我们鼓励各国政府在紧急情况发生之前就与潜在合作伙伴建立联系。

[※] 截至 2013 年 4 月。



本节将介绍亚太地区的部分最重要的国际救灾工具和服务。

正如上文所阐释的，任何突发事件的首要应对者都是受灾社区及其政府。国际工具和服务只有在减灾需求超过了国家能力范围，并且受灾国政府请求并（或）接受国际援助的情况下才得以启动。

本节涵盖国际工具与服务的四个方面：

- A. 动员技术团队
- B. 动用技术服务
- C. 动用财政资源
- D. 信息管理与评估



如何阅读本节

本节先对每一个工具和服务做一个简短介绍，之后会有两个绿色高亮部分：

受众是谁？

如何获得？

A. 动员技术团队

有一批国际技术团队可以在灾害发生后的几小时内进行派遣以支持协助政府的救灾工作。下文将介绍（a）双边、（b）政府间以及（c）红十字和红新月运动的宗旨、组成和启动模式。这些团队通常在发生大中型灾害时部署，以协助许多政府、组织和其他独立机构派出的具体部门的技术团队开展工作。

双边

- 1、城市搜索救援队
- 2、双边技术救灾队

政府间

- 1、联合国灾害评估及协调团队
- 2、东盟紧急事件快速评估团队
- 3、人道协调厅 / 环境署联合环境股

大中型紧急事件中可用救灾工具和服务时间轴

- ▶ 受灾国政府宣布发生紧急事件
- ▶ 受灾国政府请求并（或）接受国际援助
- ▶ 派遣现场评估和协调小组、区域救灾团队及应急队
- ▶ 派遣城市搜索救援队、紧急事件快速评估团队以及联合国灾害评估及协调团队
- ▶ 动用军事和民防资产
- ▶ 如有请求，可部署亚太和国际人道主义伙伴关系模块，并持续3至12个月
- ▶ 红十字会与红新月会国际联合会紧急救灾基金及国际非政府组织种子基金到位
- ▶ 发布联合国情况报告

12 小时

24

36

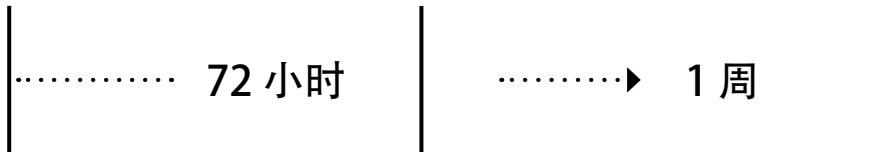
48

..... 12-48 小时

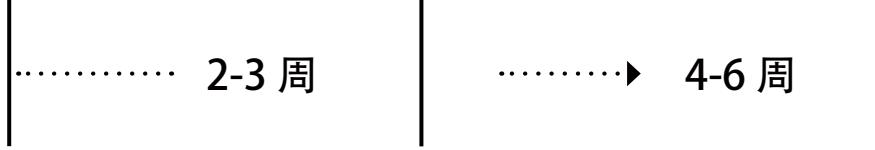


EMERGENCY

- ▶ 任命人道主义协调员
- ▶ 联合国人道主义应急
- ▶ 开始组群响应计划
- ▶ 仓库物资发放
- ▶ 建立人道主义信息中心
- ▶ 落实第一批中央应急基金
- ▶ 完成多组群初期快速评估第一阶段：
初步情况界定
- ▶ 发出紧急呼吁
- ▶ 在派遣7-10天后，中型、
重型城市搜索救援队撤离
- ▶ 建立红十字国际委员会家庭联系网络



- ▶ 可在十天之内拨付联合国人道协调厅紧急赠款
- ▶ 完成多组群初期快速评估第二阶段：报告
- ▶ 现场评估和协调小组在派遣后2-4周撤离
- ▶ 落实第二批中央应急基金
- ▶ 联合国灾害评估及协调团队在派遣后3周撤离
- ▶ 修订紧急呼吁



不同灾害规模下的可动用工具与服务 (在受灾国政府请求下)

突发事件规模	小	中	大
动员技术团队	▶“轻型”城市搜索救援队 ▶区域救灾团队	▶“中型”城市搜索救援队 ▶紧急事件快速评估团队 ▶联合国灾害评估及协调团队 ▶区域救灾团队 ▶应急队	▶“重型”城市搜索救援队 ▶紧急事件快速评估团队 ▶联合国灾害评估及协调团队 ▶现场评估和协调小组 ▶区域救灾团队 ▶应急队
动用技术服务		▶军事和民防资产 ▶亚太人道主义伙伴关系 ▶联合国人道主义应急仓库网络 ▶国际非政府组织种子资金	▶军事和民防资产 ▶国际人道主义伙伴关系 ▶联合国人道主义应急仓库网络 ▶国际非政府组织种子资金
动用财政资源	▶联合国人道协调厅紧急赠款 ▶红十字会与红新月会国际联合会紧急救灾基金作为赠款 ▶国际非政府组织种子资金	▶紧急呼吁 ▶中央应急基金 ▶联合国人道协调厅紧急赠款 ▶红十字会与红新月会国际联合会紧急救灾基金作为开办贷款	▶紧急呼吁 ▶中央应急基金 ▶联合国人道协调厅紧急赠款 ▶红十字会与红新月会国际联合会紧急救灾基金作为开办贷款
信息管理与评估		▶人道主义协调员组群 ▶多组群初期快速评估	▶人道主义协调员组群 ▶人道主义信息中心 ▶多组群初期快速评估 ▶灾害后需求评估和恢复框架 ▶人道协调厅情况报告 ▶与受灾社区通信网

红十字与红新月运动

1. 红十字与红新月会区域救灾组
2. 红十字与红新月会实地评估和协调组
3. 红十字与红新月会应急队

双边

城市搜索救援队（搜救队）由经过训练的专家组成，在应急状况下提供救援和医疗援助。所派遣的国际救援队通常由专家、专业设备和嗅探犬组成。在灾害发生后 24 至 48 小时内救援队便可采取行动。搜救队通过双边协议进行派出或接受，并且（或者）由人道协调厅管理的国际搜索救援咨询小组提供协调支持。与咨询小组合作接收国际搜救队的优势在于咨询小组可通过一项外部分级标准准确确定搜救队的能力，搜救队也会根据国际认可的标准和模式开展工作。

此外，另有两个补充机制协助国际搜索救援咨询小组派出城市搜索救援队：

虚拟现场作业协调中心是一个全球在线网络和信息门户，协助救灾者与受灾地区在灾害前、灾害中与灾害发生后进行数据交换。当政府请求搜救援助时，信息会首先出现在这个协调中心。该中心亦能追踪不同救援队的到达情况和方位。

现场作业协调中心是建立在城市搜索救援队请求国的实体机构，其任务是接收救援队，并协助各救援队之间进行协调。国际救援队在中心内完成注册并获得应急情况的基本信息、国内和国际救灾者的行动信息以及后勤安排。

受众是谁？

城市搜索救援队支持、协助国家政府的搜救工作，尤其是在城市的残垣断壁中进行搜救。

如何获得？

如果一国政府希望通过国际搜索救援咨询小组寻求援助启动国际城市搜索救援队，可以联系经过咨询小组认证的国家联络点，或是直接联络咨询小组秘书处 insarag@un.org。如需要注册虚拟现场作业协调中心账户，请点击此处。如需了解更多有关协调中心的信息，请联系人道协调厅亚太区域办事处 ocha-roap@un.org。

双边技术救灾队作为派遣的应急团队，帮助政府进行初期需求评估，为受灾国政府及（或）联合国机构、红十字与红新月运动和非政府组织提供帮助。一些在亚太地区活跃的双边技术救灾团队包括美国国际开发署灾害援助应对团

队、英国国际发展部中的冲突、人道主义和安全部、日本国际协力机构的日本救灾队、欧洲共同体人道主义事务处的民防团队和快速反应小组。

受众是谁？

大多数双边技术救灾团队的职责是帮助援助（捐助）国政府决定需要在救灾行动中提供哪种援助。一些团队，例如日本救灾队，也提供搜救、医疗和其他技术支助。

如何获得？

若需要有关此类双边技术救灾团队的更多信息，请向相应国家的使领馆咨询。

“轻型”、“中型”和“重型”城市搜索救援队之间有何区别？

根据国际搜索救援咨询小组的分类系统，城市搜索救援队分为三类：轻型、中型和重型。

1、轻型城市搜索救援队有能力在灾害发生后协助表面搜索和救援。通常并不建议跨国派遣轻型搜救队。

2、中型城市搜索救援队有能力在结构倒塌事故中开展技术救援行动。中型搜救队需有能力搜寻被困群众。前往受灾国家的国际中型城市搜救队需要能够在虚拟现场作业协调中心发布灾害信息后的 32 小时内开展行动。中型搜救队必须合理安排人员，保证能够在一个地点至少七天连续 24 小时开展行动。

3、重型城市搜索救援队有能力开展困难、复杂的技术搜救作业，需要有能力搜寻被困群众、使用犬类和技术系统。重型搜救队在国家救援能力不堪重负或不具备所要求的能力时，需要能够在造成多个建筑倒塌的灾害中提供国际援助（多数是在城市中）。前往受灾国家的国际重型城市搜救队需能够在虚拟现场作业协调中心发布灾害信息后的 48 小时内开展行动。重型搜救队必须合理安排人员，保证能够在两个地点开展至少十天连续 24 小时的行动。

来源：国际搜索救援咨询小组《指南》

政府间

联合国灾害评估与协调团队是待命团队，由经过特殊训练的国际灾害管理专业人员组成。这些专业人员来自联合国会员国、联合国机构和其他减灾组织，并能够在灾害发生后 12 至 48 小时内部署到位。该团队任务的首要内容是评估、

协调与信息管理，在电信、办公和个人用品上实现自给自足。联合国灾害评估与协调团队通常在受灾地区救灾的初始阶段开展工作，工作长度一般不超过三周。

受众是谁？

联合国灾害评估与协调团队在部署后协助支持政府和国际援助组织，其派遣是免费的。团队成员资金通过团队成员机构和政府间事先达成的协定获得。

如何获得？

联合国灾害评估与协调团队应受灾国政府、联合国驻地和人道主义协调员的请求进行部署，可以联系人道协调厅 (+41 22 917 1600, undac_alert@un.org)，或人道协调厅亚太区域办事处 (+66 2288 2611 或 ocha-roap@un.org)。

即使一国政府未请求一般的国际援助，也可申请派遣联合国灾害评估和协调团队：日本个案分析

在日本东部 2011 年大地震后，日本政府请求派遣联合国灾害评估和协调团队，除此之外，并未提出其他一般国际救援请求。

七名成员组成的评估和协调团队在 48 小时内部署，在日本协力机构的东京办公室进行了为期十天的紧急支助行动。根据日本政府的要求，团队职责范围如下：

- 1、向国际社会通报突发状况情况。
- 2、就如何回应大量援助向外务省提出建议。

联合国灾害评估和协调团队技术伙伴关系简介

联合国灾害评估和协调团队与许多技术非政府组织和其他伙伴合作，确保快速部署和自给自足。这样的例子包括与无国界电信组织展开电信方面的合作，与“地图行动 (MapAction)”进行实地制图服务的合作，与中外运敦豪开展机场物流的合作，并与联合国业务卫星应用项目开展卫星成像的合作。

东盟紧急事件快速评估团队由一群经过训练并能迅速派遣的（24 小时以内）突发事件评估专家组组成，为东盟国家的救灾提供协助。其宗旨是在出现突发状况时协助国家灾害管理处在多个领域的工作，包括（a）开展快速评估；（b）通过损失评估和需求分析，估算灾害的规模、严重程度和影响；（c）收集信息并汇报受灾民众的急迫需要；（d）与东盟人道主义援助协调中心共同协调向受灾区域动员、应变和部署地区灾害管理资产、能力和人道主义物品与援助。

评估团队成员由经过训练的 10 个东盟成员国灾害管理处和相关部门的工作人员组成，能够加强与受灾成员国政府和社区的合作。

受众是谁？

东盟紧急事件快速评估团队面向受灾的东盟成员国。

如何获得？

派遣东盟紧急事件快速评估团队是无偿的，可以通过联系东盟人道主义援助协调中心（info@ahacentre.org, +62 21 2305006）或通过东盟国家联络点发出请求。

人道协调厅 / 环境署联合环境股是联合国突发事件应变机制，为面临环境突发事件的国家提供国际援助。环境突发事件专家（例如化学家、水资源管理专家、地质学家和工程师）可单独派遣，或作为更大的联合国灾害评估与协调团队的一部分进行派遣。这些专家与国家机构展开合作，常常与军队一道通过环境快速评估手段确定环境风险并明确优先次序。通过位于新加坡的危险材料模块以及荷兰的移动实验室，环境股能够动用探测危险材料的特殊设备，并进行现场采样分析。

受众是谁？

人道协调厅 / 环境署联合环境股为支援政府而部署。

如何获得？

如要请求对于环境突发事件以及（或）带有次生环境后果的自然灾害提供支助，政府可以通过事先明确的联合环境股国家联络点，或是通过**人道协调厅 / 环境署联合环境股网站**上的环境突发事件通知 / 请求国际援助表格进行请求。

红十字和红新月运动

地区救灾团队是接受过训练的地区救灾团队，由国家红会工作人员和志愿者组成，能够在灾害后的 24–48 小时内完成部署，为邻国的国家红会提供支援。地区救灾团队旨在推动灾害管理中的地区能力建设，其成员的主要作用如下：

1、开展初级评估

2、进行行动规划

3、进行救灾管理

现场评估和协调小组是由红十字和红新月运动灾害评估管理人员组成的快速派遣团队，为国家红会和红十字会与红新月会国际联合会实地办事处提供帮助。小组成员在救灾、后勤、健康、营养、公共健康与流行病学、心理援助、水和健康设施，以及财务和管理方面具有技术专门知识。该小组是待命小组，能在 12–24 小时内部署到世界任一角落，执行二至四周的任务。

应急股是由经过训练的技术专家组成的团队，其任务是向受灾国家的国家红会提供紧急支持。一旦当地设施受到毁坏、不堪重负或不存在时，应急股将提供具体支助或直接服务。应急股与现场评估和协调小组紧密合作，使用预先封装的标准化器材并保证一个月的自给自足。应急股能在 24–72 小时内得到部署，执行至多四个月的任务。

受众是谁？

所有这三支队伍旨在支援协助受灾国家的国家红会、红十字会与红新月会国际联合会及政府。

如何获得？

有关这些队伍的信息可以通过国家红会及红十字会与红新月会国际联合会获得。

政府如何管理部署国际技术队伍？

在突发事件发生后的最初几个小时和几天内，受灾国政府面临的主要挑战之一就是管理数量众多的提供援助的请求，包括提供城市搜索救援队和其他技术救災队的请求。政府在危机中难以评估需要什么和不需要什么，也难以回绝提供援助的请求。

各国需要牢记，尽管“中型”和“重型”的城市搜索救援队对大型灾害的搜救至关重要，在突发事件中“轻型”搜救队承担了最大比例的人员搜救工作。这是因为轻型搜救队是驻扎于当地的队伍，能够在灾害发生后立即开始行动。通常来讲，政府只能接收能在灾害发生后的 36 小时开展行动的国际城市搜索救援队（“中型”及“重型”）。大多数生命只有在这一关键的时间窗口中才能得救。

因此，政府需要提前考虑其面临的灾害风险并评估愿意接收的技

术援助种类，包括从何处接受，并为其排列先后次序。可以请求一些队伍先于可预计的需求到达，例如在已知台风将影响特定地区或人群的情况下。

对政府而言，另一个有效的办法是请求联合国灾害评估及协调团队（或东盟突发事件快速评估团队）代表其管理接受或回绝国际提供援助请求的事宜。这样一来，政府官员能够集中精力通过国家救灾资源为受灾民众提供援助。

请记住

- 受灾国家应当制定详尽的备灾方案，了解灾害情况下其愿意接收的城市搜索救援队及其他技术救灾团队的数量和类型。
- 应当鼓励受灾国家与国际技术机构合作，就技术团队的组成、职责范围和工作期限达成一致。
- 除了上文介绍的团队，一些全球组群也拥有快速响应团队。这些团队由各地区的专家组成，例如儿童保护和性别暴力顾问等，可以迅速进行部署。

B. 动用技术团队

除了在突发事件中能够部署的技术团队，还可以启动另外一些服务，为国家政府和国际组织的救灾行动提供支持。本《指南》所指的技术服务包括从预置补给到通讯技术包到紧急状况待命人员名单等一切事物。在本节中介绍的技术服务分为以下三个部分：(a) 救灾资产和库存；(b) 技术网络；(c) 待命人员和增援人员名册。

救灾资产和库存

- 1、军事和民防资产
- 2、国际人道主义伙伴关系
- 3、亚太人道主义伙伴关系
- 4、联合国人道主义应急仓库网络

技术网络

- 1、红十字国际委员会家庭联系网络

待命人员和增援人员名册

- 1、联合国人道主义事务协调厅应急名册和联合增援后备队
- 2、应急通讯组群与后勤组群增援名册
- 3、挪威难民署待命人员名册、保护问题待命人员名册、性别问题待命人员名册、评估能力项目

救灾资金与储备

军事和民防资产是由外国军事和民防机构贡献的用于人道主义援助的统一的资产和服务，包括救灾专员、装备（例如海陆空运输设备、通讯设备）以及补给和服务（例如医疗援助、安保服务）。提供军事和民防资产不向受灾国及（或）联合国收取任何费用（国际协定另行规定的情况除外）。

通过中央请求部署以支援联合国机构的军事和民防资产称为联合国军事和民防资产。此类资产通过两国之间单独的部队地位协定及（或）《动用外国军事和民防资产救灾的奥斯陆指导方针》进行管理。

受众是谁？

军事和民防资产面向受灾国家。联合国军事和民防资产用于联合国机构采取行动，援助受灾国家。

如何获得？

在受灾国表示同意后，可以向联合国驻地和人道主义协调员请求获得军事和民防资产。

亚太地区灾害中军事资产的使用：一些重要原则

军事和民用资产应当被视作补充现有救灾机制的手段，以应对救灾团队需要满足的需求和可用资源之间的人道主义差距。

军事和民用资产可以双边动用和派遣，或根据地区或国际联盟协定作为“其他部署部队”，或作为“联合国军事和民用资产”参与联合国行动。包括军事和民用资产在内的所有救灾行动，都需要在受灾国的请求或同意下，并且原则上要在已呼吁国际援助的基础上才能提供。

决定动用其军事和民用资产的捐助国需要考虑此类行动和其他行动的成本 / 效益比。原则上只有在万不得已的情况下才能请求动用军事和民用资产，在境外救灾行动中使用军事和民用资产所造成的费用不应从用于国际救灾和发展活动的资金中支取。²⁰

²⁰ 参见《奥斯陆指导方针》及亚太地区救灾行动中的军事援助大会。

国际人道主义伙伴关系是由欧洲的七个政府组织组成的非正式网络，用以支持突发事件行动的日常管理。该组织为联合国、欧盟和其他国际组织提供强有力的支持，并拥有许多标准化模块——从小型信息通信技术模块和信息管理支助，到大型营地和人道主义综合项目，还有车辆援助或安全设备。该组织还支援并协助建立人道主义信息中心。国际人道主义伙伴关系欢迎其模块系统以外的援助请求。做出贡献的国家包括丹麦、爱沙尼亚、芬兰、德国、挪威、瑞典和英国。

亚太人道主义伙伴关系是基于亚太地区的多国技术安排，旨在加强人道主义机构的救灾能力。与国际人道主义伙伴关系一样，其主要为联合国机构和联合国灾害评估与协调团队，以及红十字会与红新月会国际联合会和东盟提供支持。其基本模块（例如笔记本电脑、电信器材、帐篷和发电机）能够在六小时内动用并工作二至四周，同时可配备经过充分培训的支助人员。大型和复杂模块（例如轻型营地和环境支助）能够在一两天中得到动用。在亚太地区，对该组织做出捐助并在国内有支助模块的国家有澳大利亚、中国、日本、新西兰、新加坡和韩国。无界电信组织是它的一个非政府组织伙伴。

受众是谁？

国际人道主义伙伴关系和亚太人道主义伙伴关系主要面向联合国机构和联合国灾害评估与协调团队，但也可应要求为红十字与红新月运动、地区组织和政府提供支持。

如何获得？

国际人道主义伙伴关系和亚太人道主义伙伴关系可以通过国际人道主义伙伴关系设在日内瓦的秘书处 (+41 79 477 0812) 或人道协调厅亚太区域办事处 (ocha-roap@un.org) 进行联系。•

近期国际人道主义伙伴关系/亚太人道主义伙伴关系模块 在亚太地区提供支助的范例		
国家	灾害	类型
尼泊尔	2008 年科西河洪灾	信息和通信技术支助模块
印度尼西亚	2009 年苏门答腊岛地震	信息和通信技术支助模块；轻型营地；O OSS 模块
巴基斯坦	2010 年洪灾	轻型营地；水净化设施
菲律宾	2012 年台风“宝霞”	信息和通信技术支助模块

联合国人道主义应急仓库支持联合国机构和其他人道主义组织为应对突发状况而做的战略储备工作。其在亚太地区的仓库位于马来西亚柔佛，由世界粮食计划署管理，是联合国人道主义应急仓库全球网络的一部分。

梳邦仓库中的战略储备是非食品类应急救灾物品，包括医疗箱、庇护物品、信息技术设备和其他用于援助突发事件应变的材料。第一批货物通常会在在请求后的五至七天内发出。仓储、保管、检查和处理救济物品是不收取费用的。联合国人道主义应急仓库也提供附加的收费服务，例如采购、运输、技术援助、保险、重新包装及配套服务。

东盟救灾后勤系统在马来西亚梳邦建立了应急储备，东盟灾害管理人道主义援助协调中心在突发事件中通过其向受灾成员国提供救灾物品。东盟成员国可以通过位于印度尼西亚雅加达的东盟灾害管理人道主义援助协调中心请求援助物资。

受众是谁？

当前梳邦联合国人道主义应急仓库共有 11 位使用者：东盟、澳大利亚国际发展署、援外社、爱尔兰援助署、日本国际协力机构、国际慈善团、美慈马来西亚、挪威教会援助组织、瑞士红十字会和 ShelterBox。世界粮食计划署、世界卫生组织和国际世界宣明会预计将在 2013 年使用该仓库储备物品。

如何获得？

联合国驻地协调员和人道主义协调员、联合国机构、其他国际组织、政府以及与联合国人道主义应急仓库签署过技术协定的非政府组织可以请求动用应急仓库网络的物资。如需了解更多有关梳邦联合国人道主义应急仓库的信息，请联系世界粮食计划署协调员（wfp.subang@wfp.org）。

马来西亚梳邦联合国人道主义应急仓库



* 东盟计划于 2013 年 3 月储备救灾物资；澳大利亚国际发展署也计划于 2013 年在应急仓库储备物资。

技术网络

红十字国际委员会家庭联系网络是灾害后恢复家庭联系的主要全球网络。“重建家庭联系”是一系列活动的总称，这些活动旨在防止家庭分离和家庭成员失踪，恢复与维护家庭间的联系，查明失踪者的状况。家庭联系网络由红十字国际委员会中央寻人局、国家红会的寻人服务和政府的寻人机构组成。

受众是谁？

红十字国际委员会家庭联系网络适用于有亲属失踪的受灾家庭。

如何获得？

可以通过国家红会获得国内家庭联系援助。此外，红十字国际委员会还负责维护一个家庭联系网站。

待命人员和增援人员名册

人道协调厅除了管理外部技术团队，还有一系列内部增援机制能够派遣工作人员解决新的或未预见到的重要人道主义需求。通常部署的方式是新设人道协调厅的办事机构或在升级的危机中强化已有的办事机构。

在中小型突发事件中，增援支助主要由区域办事处工作人员提供，他们了解当地情况，掌握各类技术（包括信息管理、新闻、军民协调和报道）并能使用必要的器材在现场提供支持。在更大型的突发事件中，由总部管理的待命人员名册将会用于确保由初期地区增援向中长期支助的平稳过渡。

- 1. 应急名册：**应急名册是人道协调厅向大型危机短期派遣工作人员的主要内部机制。任何时间该名册上都会有约 35 名人道协调厅工作人员，并能在几天内进行派遣，执行至多六星期的任务。²¹所有人道协调厅外地办事处的常规人员资料都可以通过应急名册进行查询。
- 2. 联合增援后备队：**联合增援后备队用于填补紧急状况升级与常规工作人员到达间的空缺。后备队由预先选择的“外部人员”组成，能够迅速完成聘用与派遣，派遣期限平均为三至六个月。

世界粮食计划署管理两个共同事务组群：应急电信组群和后勤组群，在突发事件发生后向人道主义机构提供重要的技术待命人员和增援能力。

- 1. 应急电信组群**在突发事件中向人道主义机构提供国内机构间电信基础设施、服务及专业知识。
- 2. 后勤组群**在突发事件中派遣后勤救灾小组，为人道主义组织提供初期后勤协调。

²¹ 在特殊情况下，派遣期限可以至多延长至三个月。

受众是谁？

世界粮食计划署领导的全球组群所提供的国内电信和后勤支助面向人道主义组织。援助组织代表如有兴趣参与信息和通信技术活后勤协调及信息共享，可以参加当地工作组会议。

如何获得？

有关两个组群的信息可以通过世界粮食计划署区域办事处（wfp.bkk@wfp.org）或是组群的网站（见上）获得。

联合国和挪威外交部建立了多个待命人员和增援人员名册，以强化突发事件中的技术专业知识。其中最大的通用增援人员名册叫做挪威难民署待命人员名册，通过快速派遣专业并有经验的专员，提供从保护和应急教育到后勤和工程的各方面专业知识。此外，挪威难民署还管理以下专题待命人员和增援人员名册：

1. **保护问题待命人员名册**在国家层面应对紧急保护响应中的空缺与需求。
2. **性别问题待命人员名册**在国家层面进行人道主义行动者能力建设，将性别平等计划纳入主流，包括在人道主义响应的各个方面预防和应对性别暴力。
3. **评估能力项目**是一种评估备用能力，向政府和机构间常设委员会人道主义国家工作队的决策制定提供专业知识、及时数据与分析。

受众是谁？

以上团队通常作为当地人道主义国家工作队的资源进行派遣，并为人道主义协调员提供支持。这些团队经常由联合国难民署、儿童基金会、人权高专办、联合国人道主义事务协调厅和（或）其他机构负责。评估能力项目的评估专家也可向当地政府提供支助。

如何获得？

以上团队由挪威难民署代表挪威政府和联合国进行管理。有关以上名册的信息可以查询挪威难民署待命人员名册。如有问题请咨询 scs@un.org。

请记住

许多技术服务用以加强联合国和其他国际机构的救灾能力。然而，这些成套服务并非一成不变。我们也鼓励各国政府联系技术组织，了解直接支持的准备安排。

C. 动用财政资源

在灾害发生后，“快钱”是迅速启动救灾工作的一项重要手段。本节将介绍可用于支援紧急救生、救灾的国际财政资源手段。这些机制的目的是在初期评估和救灾计划的基础上，将资金迅速划拨到位，与此同时开展深入评估和战略规划以在长期恢复中划拨更大数目的资金。

本节还会介绍在突发和长期危机中使用的国际战略规划和资源调动工具，即紧急呼吁和联合呼吁程序。

下文描述的均为多边机制。国家灾害资金、双边捐款和私人捐助对快速救灾来说也至关重要。

“快钱”机制

- 1、中央应急基金
- 2、红十字会与红新月会国际联合会救灾应急基金
- 3、人道协调厅紧急赠款
- 4、联合国开发计划署核心资源分配目标 1.1.3 II 类资源
- 5、应急基金
- 6、东盟灾害管理和紧急救济基金
- 7、亚太救灾基金

战略和筹资工具

- 1、联合国紧急呼吁
- 2、联合呼吁程序

“快钱”机制

中央应急基金是由人道协调厅管理的联合国基金，用以推动人道主义应急援助的迅速启动。基金由 4.5 亿美元的赠款和 3000 万美元的贷款组成。赠款分为快速响应和资金不足的突发事件两种用途。快速响应赠款用于援助在突发灾害后以及需求紧急的情况下重要的救生活动，以及时间关键且得不到其他资金援助的干预措施。²²

原则上每个国家每次突发事件能够获得的中央应急基金快速响应资金不得超过 3000 万美元，但紧急救济协调员可以在他（她）认为必须的情况下提供超出这一限额的资金。在大多数情况下，中央应急基金快速响应款项应为紧急呼吁请求总额的约 10%。然而，中央应急基金不取决于是否发出了任何呼吁。

²² 对于本《指南》而言，快速响应是最相关的用途。针对资金不足的突发事件，基金每年进行两次拨款，面向正在经历突发事件的国家中没有其他资金来源的行动。约三分之一的应急基金赠款用于资金不足的突发事件。中央应急基金的贷款额度由联合国机构根据已有的捐款承诺动用。

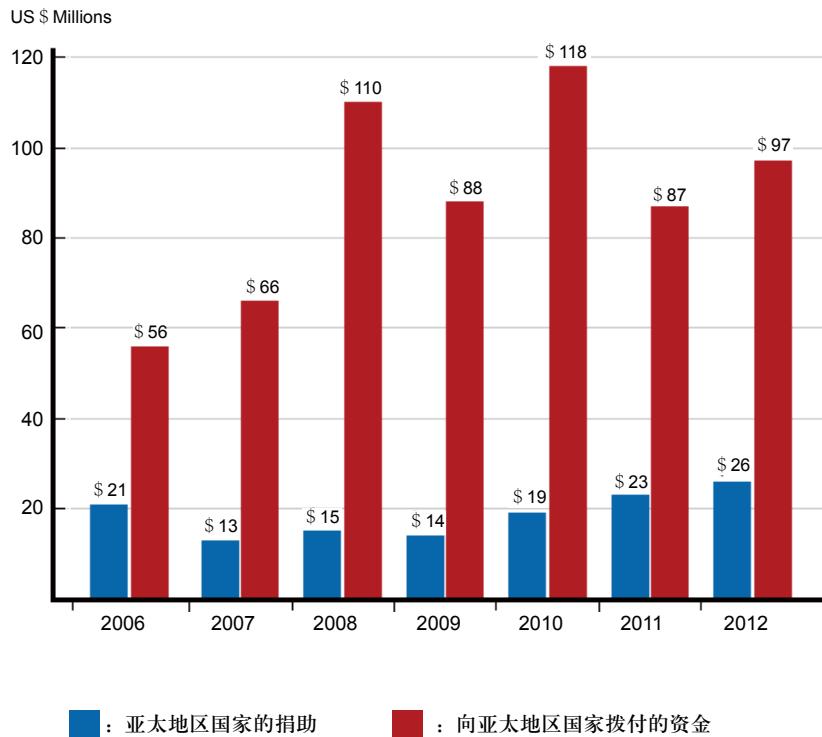
受众是谁？

中央应急基金仅可以提供给联合国机构和国际移民组织。包括非政府组织和政府相关技术部门在内的非联合国人道主义伙伴可以通过应急基金赠款接收者间接获得二次赠款。

如何获得？

联合国驻地协调员或人道主义协调员可以代表人道主义国家工作队申请中央应急基金快速响应赠款。然而，一旦资金得到落实，中央应急基金将与接受机构直接签订合同。快速响应赠款通常在申请后的两周内完成拨付。

2006–2012 年中央应急基金在亚太地区的捐赠和资金拨付



红十字会与红新月会国际联合会救灾应急基金是一项应急基金，为国家红会提供紧急财政支助，使其能够在灾害发生后履行其第一响应者的独特职责。在大型灾害中，拨款可以作为启动贷款；在小型应急救灾行动中，拨款可以作为赠款支付救灾费用，或用于即将到来的灾难做好准备。

受众是谁？

救灾应急基金面向所有 187 个国家红十字会和红新月会。

如何获得?

红十字会与红新月会国际联合会逐例审核救灾应急基金的请求。资金会在24小时内得到审核与拨付。

人道协调厅紧急赠款是在突发灾害后能够迅速拨付的一项紧急赠款。该赠款占联合国常规预算的比例较小，用以支持灾后立即采取的紧急救援活动。每笔拨款不超过10万美元，但一次突发事件中可以获得更多笔拨款。资金将在十天内完成拨付，对于资助具体、直接的挽救生命的活动，如当地采购、后勤支持和（或）运送救灾物品将大有帮助。

受众是谁?

紧急赠款通常由联合国驻地协调员或人道主义协调员接受。他们将直接使用这些资金，或寻求人道协调厅同意，将其转移给国家政府或当地非政府组织。

如何获得?

资金请求由联合国驻地协调员或人道主义协调员，或是人道协调厅外地办事处或区域办事处提出。政府也可通过其驻日内瓦或纽约的常驻联合国代表团提出紧急赠款请求。

应急基金²³是基于各国自身的汇集基金，由人道主义协调员在人道协调厅的帮助下进行管理。其规模一般在10万至25万美元之间。现在全世界共有12个正在运作的应急基金，其中两个位于亚太地区：印度尼西亚和缅甸。建立应急基金的标准十分严格，[点击此处](#)可以获得相关《准则》。

受众是谁?

应急基金赠款可以提供给联合国机构和非政府组织²⁴。

如何获得?

应急基金由人道主义协调员在人道协调厅的帮助下进行管理，听取咨询委员会的意见。该委员会包括联合国机构、国际移民组织、非政府组织和红十字与红新月运动成员。

联合国开发计划署核心资源分配目标1.1.3 II类资源能够协调对于突发危机（灾害或冲突）的有效应变、开展需求评估、启动早期恢复框架，为可持续恢复打下坚实基础。资金通常不超过10万美元，使用期限为12个月。

23. 共同人道主义基金是另一个基于国家的汇集基金，着重解决长期的人道主义危机中的重要人道主义需求。目前有5个共同人道主义基金，都在非洲。

24. 应急基金赠款的国家管理，包括补助受助资格和资金重点，由该国战略指导，因此可能各有所差异。

受众是谁?

联合国开发计划署核心资源分配目标 1.1.3 II 类资源面向开发署国别项目。

如何获得?

联合国驻地协调员可以准备一份简单的方案，并与人道协调厅情况报告一起上交提出申请。联合国开发计划署灾害预防和恢复局将在 48 小时内审核通过申请。

东盟灾害管理和紧急救济基金。该基金作为资源集合，支持东盟灾害管理与应急反应协议工作项目的开展，用于东盟成员国的突发状况，以及灾害管理人道主义援助协调中心的行动。基金接受东盟成员国、其他公共和私人渠道（例如东盟对话伙伴和捐助国政府）的自愿捐助。该基金由东盟秘书处通过东盟灾害管理委员会进行管理，是一项补充基金，而非捐赠基金。

受众是谁?

基金面向东盟成员国。

如何获得?

欲知详情，请联系东盟灾害管理人道主义援助协调中心 (info@ahacentre.org)。

亚太救灾基金是亚洲开发银行（亚行）的专项基金，用于向受到重大自然灾害影响的亚行发展中成员国提供补充赠款。该基金提供快速拨款的赠款，在灾害发生后帮助各国满足受灾群众恢复救生服务的直接开支。向各国政府提供赠款最高可达 300 万美元，并可分配给地方政府、政府机构和包括非政府组织在内的其他合适的国内及国际机构。

受众是谁?

基金面向亚洲开发银行的发展中成员国。

如何获得?

亚洲开发银行根据以下标准直接向各国政府提供援助：

- 1、自然灾害在一发展中成员国发生。
- 2、官方宣布出现突发状况，并且规模超出了政府及其国内机构力所能及的范围，受灾群众恢复救生服务的直接开支无法得到满足。
- 3、联合国驻地协调员确认了灾害规模并确定了所需资金的大致数目。

财政资源机制及其面向组织一览表			
基金	划拨期限	面向哪些组织？	谁来启动这一流程？
中央应急基金	10 天至 2 周	仅限联合国机构和国际移民组织	联合国驻地协调员和（或）人道主义协调员
红十字会与红新月会国际联合会救灾应急基金	24 小时	国家红会	国家红会和红十字与红新月会国际联合会
人道协调厅紧急赠款	10 天	联合国驻地协调员或人道主义协调员，但可转移给国家政府或当地非政府组织	联合国驻地协调员或人道主义协调员，人道协调厅外地办事处或区域办事处，或由受灾国政府通过常驻代表团进行
联合国开发计划署核心资源分配目标 1.1.3	7 天	联合国开发计划署	联合国驻地协调员
应急基金	5 天至 2 周	联合国机构和非政府组织	人道主义协调员
亚太救灾基金	满足条件后的 4 至 5 天	亚洲开发银行发展中成员国	亚洲开发银行及受灾国政府

战略与筹资工具

联合国紧急呼吁是一项基于灾害情况迅速评估的初始机构间人道主义应急战略和资源调动工具。紧急呼吁明确人道主义行动者在早期（通常为最初的三到六个月）的共同资金需求。在需要六个月以上紧急救济或长期突发状况的情况下，紧急呼吁可以延长并转为联合呼吁程序。

受众是谁？

紧急呼吁包括联合国机构、其他国际组织和非政府组织的项目。此外还包括与红十字和红新月运动及（或）受灾国国家红会的项目伙伴关系。政府部委不能直接通过紧急呼吁寻求资金，但可以成为联合国或非政府组织项目的伙伴。

联合呼吁在行动：菲律宾案例

在 2011 年热带风暴天鹰袭击菲律宾后，联合国及其人道主义伙伴发布了紧急呼吁²⁵，请求提供 2860 万美元支援菲律宾政府以应对风暴造成的严重人道主义需求。紧急呼吁旨在向位于卡加延德奥罗及伊利甘市的受灾居民提供三个月的饮用和洗浴用洁净水源、食品、应急用品、庇护场所和生活必须用品。²⁶

25. 正式名称为 2012 年紧急修订的菲律宾人道主义行动计划。

26. 人道协调厅亚太区域办事处。人道主义资金更新，2011 年第四季度。

如何获得？

紧急呼吁由联合国驻地协调员或人道主义协调员在咨询了人道主义国家工作队后，在联合国灾害评估与协调团队（如有）的支持下启动。在没有人道协调厅工作人员的国家，其最近的区域办事处和（或）人道协调厅总部将支援紧急呼吁的发展。

联合呼吁程序是一项宣传及融资工具，它将援助组织聚集到一起规划、协调、实施并监督救灾行动。它由一份人道主义共同行动计划和执行计划所需的一系列详细项目组成，是大型持续人道主义行动的参考框架和详细的工作计划。联合呼吁程序一般是在人道主义需求超出紧急呼吁的持续时间（通常为六个月）的情况下启动。

受众是谁？

联合呼吁程序包括由联合国机构、红十字与红新月运动、国际移民组织和非政府组织实施的项目。政府不能通过联合呼吁程序直接寻求资金，但是它可以鼓励捐助者、人道主义组织和东道国政府之间开展紧密协作。与紧急呼吁的情况一样，政府可以被看作是合作伙伴参与到具体项目的实施过程中。

如何获得？

联合呼吁程序可以通过人道主义协调员和人道主义国家工作队获得，一般通过人道协调厅办事处在国内进行管理。

请记住

- 尽管受灾国家并不能直接使用许多“快钱”机制，但各国政府仍应与联合国、红十字与红新月运动和非政府组织紧密合作，确保这些救灾资金的恰当使用。
- 在灾害初期的救生活中，双边的快速资金对受灾国政府而言也是非常重要的筹资途径。资金的数量和详细信息不定，通常根据每个事件的具体情况由捐助国和受助国政府进行协商。

D. 信息管理与评估

灾害后的信息管理是任何人道主义应急的重要部分。强有力的信息管理除了需要各方认可的流程，还需要接受过训练的专员收集、分析并分享有关灾害情况的信息。在突发事件中，受灾人口、政府、人道主义组织和媒体都是信息的来源和使用者。

在应急机构和政府部门之间，政府有着自己的信息分享与管理机制。本节将介绍在突发事件中，国际人道主义社会如何管理信息，帮助政府更好地了解国际社会的运作方式，明确政府能够与国际组织合作分享信息的重要领域。

下面介绍的服务和工具将分为以下三类：（a）总体信息管理；（b）卫星成像和测绘；（c）评估手段。

信息管理服务

1、人道协调厅信息管理股和人道主义信息中心

报告工具

1、人道协调厅情况报告

人道主义网站

- 1、救济网（ReliefWeb）
- 2、人道救助（HumanitarianResponse.info）
- 3、财务支出核实处
- 4、东盟灾害信息网络
- 5、南亚灾害知识网络
- 6、太平洋灾害网

卫星成像及测绘服务提供方

- 1、联合国业务卫星应用项目
- 2、联合国家灾害管理和应急空基信息平台
- 3、亚洲哨兵项目
- 4、国际空间及大型灾害宪章
- 5、地图行动
- 6、iMMAP

评估手段

- 1、多组群初期快速评估
- 2、灾后需求评估与恢复框架

信息管理服务

人道主义事务协调厅的信息管理股和人道主义信息中心。在大多数正在进行应急处理的国家，通常都有联合国人道主义事务协调厅国家办事处提供专业信息。

“信息管理”是什么意思？

人道主义信息管理意为突发事件中信息的收集、处理、分析与传播，以支持决策制定与协调。

1、收集：信息收集可以通过多种方式进行，包括需求评估、遥感、回顾基线数据等。

2、处理：需要安排足够的时间以及技术熟练的工作人员处理数据。例如，在200份评估问卷处理并用于规划之前，这些问卷必须先经过核对并输入数据库。

3、分析：在突发事件中，分析常常仅限于总结信息、排列优先级并获得一些新的信息。决策制定者要求分析能够对大量的信息做出总结，并指出紧急情况的关键方面。

4、传播：信息需要清晰有效地使用适当的媒介向广大受众传播，这些媒介包括电子邮件、报告、地图、会议或网站。

信息管理的事前准备对其在突发事件中的有效性至关重要。准备措施包括：收集关键基线数据；建立信息管理网络，包括国家灾害管理处、国家统计局、国家测绘机构、人道协调厅及组群牵头机构；确保预案包含信息管理；开发一套完整的需求评估方法。

在大多数开展持续应急行动的国家，人道协调厅都设有国家办事处，并有专门的信息管理能力，通常称为信息管理股。信息管理股包含为人道主义提供信息服务的技术人员，他们开发并推动组织间数据交换的通用标准。该机构整合并提供人道主义应急的总体信息，为需求评估等举措提供技术支持，并发布联系人列表、会议日程及地图等信息产品。人道协调厅信息管理股与政府信息管理中心和组群牵头机构紧密合作，整合信息并提供应急救灾总体概况。为了推动这种信息交换，灾害中通常会建立一个信息管理网络，其中包括人道协调厅信息管理工作人员、政府重要机构（国家灾害管理处、国家统计局等）以及组群牵头机构等。

在非常复杂的大型应急救灾行动中，如果组群不能提供恰当的信息管理能力，可以通过部署人道主义信息中心来提高技术能力。人道主义信息中心将部署增援人力资源及硬件设施（如大幅面绘图仪），并建立实体空间，从而使救灾机构能够管理并共享有关突发事件的信息。

受众是谁？

人道协调厅信息管理股和人道主义信息中心都是面向政府和人道主义机构的。组群牵头机构的信息管理能力为组群成员和有关部门提供支助。

如何获得?

可以在国内通过人道协调厅获得。

报告工具

[人道协调厅情况报告](#)是由人道协调厅发布的行动文件，其简要叙述突发事件中的当前需求、救灾行动与资源缺口。情况报告只有在突发事件的最紧急阶段（即新危机发生伊始或持续危机发生加剧后）才会发布，并不适用于持续的紧急情况。²⁷ 人道协调厅办事处主任在咨询了联合国驻地协调员和（或）人道主义协调员后决定是否对于具体灾害事件发布情况报告。人道协调厅还可以编制其他一些报告，用以支持人道主义决策的制定。人道主义简报是一种图文资料（包含一整页的地图、图片和文字摘要），用以及时、直观、深入地说明情势。人道主义信息总汇是机构间常设委员会的一个工具，可帮助组群和人道主义国家工作队在危机过程中监督救灾计划的实施状况。

其他参与人道主义应变的组织，特别是联合国机构、国际和当地非政府组织以及东盟等地区组织也可发布情况报告。如果人道协调厅在一国没有正式代表，情况报告通常由该国驻地协调员办公室发布。在救济网 Reliefweb 上可以查询到所有发布的情况报告。

受众是谁?

情况报告的受众是在受灾国家内外行动的人道主义行动者，以及捐助者、政府、民间社会组织、媒体与公众。

如何获得?

公众可以通过救济网（ReliefWeb）以及 www.unocha.org/roap 查看情况报告。感兴趣的行动者也可以订阅人道协调厅发布的全球情况报告（发送电邮至 ochareporting@un.org 申请订阅）和（或）亚太地区情况报告（发送电邮至 ocha-roap@un.org 申请订阅）。

网站

[救济网 ReliefWeb](#) 是由人道协调厅管理的人道主义网站，提供与人道主义紧急事件和灾害相关的及时、可靠信息。这些汇集的信息来自各个值得信赖的来源，包括国际和非政府组织、政府、研究所和媒体，例如与全球人道主义应急有关的新闻报道、公共报告、新闻发布会、呼吁、政策文件、分析与地图。为了确保救济网能够 24 小时更新，它在全球三个城市（纽约、曼谷和内罗毕）设有办事处。

²⁷. 在渡过最危急的阶段后，人道协调厅将完成从情况报告到人道主义公告板的过渡。后者是一个由人道协调厅驻当地办事处发布的周报和（或）月报产品（包括在持续紧急情况下）。

受众是谁?

救济网面向公众。

如何获得?

救济网可以通过网页访问，也可通过 RSS、电子邮件、推特和 Facebook 访问。

财务支出核实处是由人道协调厅维护的全球数据库，记录着突发事件的人道主义捐助（现金及实物）。这是一个可搜索的实时数据库，包括所有上报的国际人道主义援助，并且特别关注联合呼吁程序。财务支出核实处只能记录由捐助者和接收者共同报告的捐助。

受众是谁?

财务支出核实处面向所有人开放。

如何获得?

捐助国和受灾政府可以通过 fts@un.org 或其网站上提供的表格报告捐助。通过接收组织关于资金用途的报告，核实处将对捐助报告进行评估（即资金是否用于具体的联合呼吁程序、紧急呼吁或其他呼吁）。

HumanitarianResponse.info 是一个人道主义网络平台，根据机构间常设委员会组群／部门牵头机构及**人道协调厅信息管理行动《指南》**，为组群间协调和信息管理提供支助。主站向所有国家提供其核心功能，但当主站不能满足其需求时，也允许组群发布针对具体灾害和（或）国家的专门网站。该网站是国家政府及国内人道主义和发展行动者信息管理能力的一个补充。

受众是谁?

这是特别为组群设计的一个资源，但也向大众开放。

如何获得?

登录 www.humanitarianresponse.info。

东盟灾害信息网是由东盟灾害管理人道主义援助协调中心管理的灾害网络门户及数据库系统，面向东盟成员国，提供详细的次区域灾害信息。

受众是谁?

主要面向东盟成员国，但是也向所有公众开放。

如何获得？

登录 <http://adinet.ahacentre.org>。

南亚灾害知识网络是南亚灾害风险管理知识信息共享的网络门户。它是一个网络的网络，有一个地区门户和八个国家门户，包括南亚区域合作联盟的所有国家利益攸关方。

受众是谁？

它面向所有南亚区域合作联盟成员国，但是也向所有公众开放。

如何获得？

登录南亚区域合作联盟灾害知识网络网站。

太平洋灾害网是面向太平洋岛国的灾害网络门户和数据库系统，提供管理、风险评估、早期预警和监控以及灾害风险管理与培训等方面的信息。

受众是谁？

它面向太平洋岛国，但向所有公众开放。

如何获得？

可联系太平洋共同体秘书处 info@sopac.org。

卫星成像与测绘

卫星成像是迅速、大范围分析灾害影响的一个有效手段。测绘是分析并共享有关突发事件后果信息的有效途径。包括人道协调厅在内的许多机构都拥有测绘数据以及使用卫星成像的能力。政府可以使用以下工具和服务。

亚太地区卫星成像和测绘服务			
名称	主管	主要目的	如何获得
联合国业务卫星应用项目	联合国	向联合国及非联合国人道主义组织提供成像分析和卫星解决方案。	www.unistar.org/unosat
联合国灾害管理与应急空基信息平台	联合国	建立灾害管理与空间设施的联系；协助政府在备灾中使用空基信息	www.un-spider.org

亚太地区卫星成像和测绘服务			
名称	主管	主要目的	如何获得
亚洲哨兵项目	亚太区域空间机构论坛	通过运用地理信息系统及空基信息支援灾害管理活动	www.aprsaf.org
国际空间及大型灾害宪章	各国空间机构协会	提供统一系统获取空间数据，并通过授权用户将其提供给受自然或人为灾害影响的人口	www.disasterscharter.org/web/charter/activate
地图行动	MapAction	通过测绘的方式提供信息，支持决策制定及援助提供	www.mapaction.org
iMMAP	iMMAP	通过测绘以及一项称为“通用作业图像框架”的特殊灾害意识工具，为国家和国际行动者提供决策制定支助服务。	http://immap.org

评估工具

多组群初期快速评估是一种多部门评估方法，由关键人道主义利益攸关方在灾害发生后的两周内实施，旨在提供有关受灾人民需求以及国际援助优先次序的基本信息。在灾害发生后的 72 小时内，快速评估将做出初步情景界定，并在两周内发布最终报告。快速评估的工作受 2011 年发布的《机构间常设会委员人道主义危机中的协调评估作业指南》指导。

受众是谁？

多组群初期快速评估主要面向人道主义国家工作队，为受灾国政府提供帮助。

如何获得？

可通过人道协调厅、人道主义协调员或联合国驻地协调员获得多组群初期快速评估的信息。

灾后需求评估与恢复框架是由政府领导的评估行动，得到联合国、欧洲委员会、世界银行和其他国内与国际行动者支持。这一工具将多方面信息汇编成一份资料翔实的报告，包括灾害的物理影响、损失的经济价值、受害群众遭受的人文影响，以及灾害造成的早期和长期恢复需求及优先事项。

恢复框架是灾后需求评估的主要成果。框架为设计、实施一系列连贯的恢复项目并排定优先次序提供基础。开展灾后需求评估有多个必要的阶段和流程，除评估工作本身以外，还包括规划、所有利益攸关方参与的介绍会、部门培训及情况介绍。

灾后需求评估并不是对人道主义行动者开展的初期快速评估的复制，而是对后者的补充。它分析所做的这些评估，以获得与恢复相关的数据。

受众是谁？

灾后需求评估面向受灾国政府。

如何获得？

关于灾害需求评估和恢复框架的信息可以通过世界银行全球减灾和灾后恢复机制获得

请记住

除了上文介绍的多部门评估手段以外，许多其他的组群和专门评估方法与手段也可运用于突发事件中。例如紧急环境评估手段可在灾害后用于发现紧急环境问题。

四、

备灾工具及服务



上文我们已经对救灾中的主要国际工具与服务有了清晰的认识，现在我们将了解在规划和技术能力建设过程中可以为政府提供帮助的国际救灾准备工具及服务。

除此之外，本地区的各国政府正在不断发展国家备灾手段，为地方政府和主权领土范围内的民间社会组织提供支持。正如在前文提到的，下文列举的手段仅限于备灾工具与服务，并不包括《兵库行动框架》下开展的更广范围的减少灾害风险措施，或总体备灾措施。

本节将介绍四个领域的救灾准备工具与服务：

A. 技术培训

B. 备灾规划

C. 模拟演练

?

D. 早期预警系统

如何阅读本节？

本节会先对每一个工具和服务做一个简短介绍，之后会有两个绿色高亮部分：

受众是谁？

A.

如何获得？

技术培训

本节将介绍九种技术培训机会²⁸，分为以下两类：(a) 国际技术培训，以及 (b) 双边技术培训。

国际技术培训

1. 联合国灾害评估与协调团队培训
2. 紧急事件快速评估团队上岗培训班
3. 国际搜索救援咨询小组培训
4. 联合国人道主义军民协调培训

28. 在救济网（ReliefWeb）列有更多全球培训机会，请点击此处访问。

5. 环境突发事件中心培训
6. 联合国难民事务高级专员公署应急准备区域中心培训
7. 救灾工程师登记册技术培训
8. 应急响应提高方案

双边技术培训

1. 美国事故指挥系统的技术支持和培训

国际技术培训

联合国灾害评估与协调团队培训分为两类：上岗培训与进修培训。上岗培训为期两周，让参与者了解灾害评估与协调团队核心活动的相关应用知识：评估、协调与信息管理。进修培训为期四到五天，灾害评估与协调团队名册上的人员应每两年参加一次以保持技术水平。每年评估与协调团队会举办一次有关环境突发事件的专业课程。

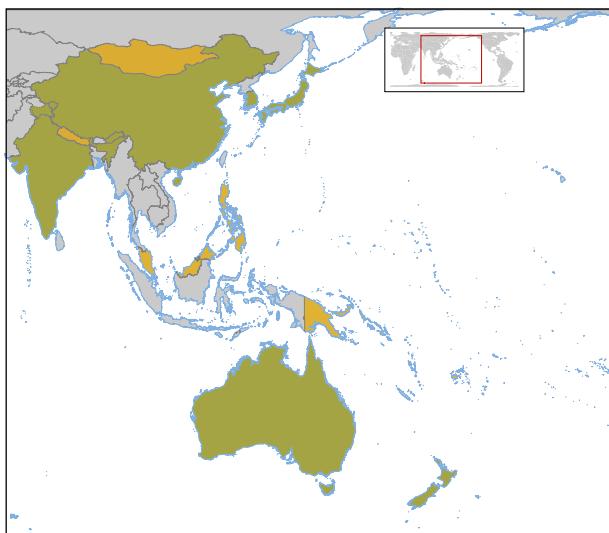
受众是谁？

联合国灾害评估与协调团队（UNDAC）培训面向团队成员和参与国。参与代表通常来自政府机构、人道协调厅和其他联合国机构，但也可以来自非政府组织。当课程结束后，所有参与者都有资格签订合同加入团队应急救灾名册。名册上的人员每年应能够至少参与两到三次应急任务。

如何获得？

若希望接受此项培训，请联系人道协调厅外地协调支助处（ocha-fcss@un.org）或人道协调厅亚太区域办事处（ocha-roap@un.org）。

亚太地区联合国灾害评估与协调团队成员与参与国地图



■：成员国

澳大利亚、中国、印度、
日本、大韩民国、新西兰、
新加坡

■：参与国

库克群岛、斐济、蒙古、
马来西亚、巴布亚新几内
亚、萨摩亚、所罗门群岛、
尼泊尔、汤加、菲律宾

东盟紧急事件快速评估团队上岗培训班为东盟成员国培训灾害管理者，使其了解如何帮助受灾国政府和人道主义援助中心满足地区和（或）国际协调需求，以及灾害突发初始阶段对及时、高质量信息的需求。培训为期四至五天，重点是评估、协调、信息管理和东盟灾害管理与应急反应协议作业网络的器械使用。在人道协调厅的支持下，初级课程还将包括联合国灾害评估与协调方法。

受众是谁？

该培训面向东盟成员国的灾害专家，包括国家灾害管理处、卫生部、消防和救护服务部门的代表。

如何获得？

由东盟国家联络人提名参与者。更多信息可以咨询东盟人道主义援助中心（info@ahacentre.org）。

国际搜索救援咨询小组指南与方法培训为国际城市搜索救援队提供技术专业知识培训。培训内容对应救灾工作的以下阶段：准备、部署、行动、撤离以及任务后。培训旨在分享国际认可的流程和体系，以利于城市搜索救援队在突发事件中持续开展合作。

除了参与国际搜索救援咨询小组指南培训以外，我们还鼓励跨国派出城市搜索救援队小组的成员国申请咨询小组外部分级。外部分级是一个独立的、由同行审评的国际城市搜索救援团队分级过程。该过程自 2005 年起得到咨询小组支持²⁹。它将队伍分为“中型”和“重型”，确保只有合格且合适的城市搜索救援队资源才能被派遣到突发事件中。³⁰

国际搜索救援咨询小组外部分级标志是什么样子？



²⁹. 需要注意的是，外部分级过程将持续多年，现在仍有多个组织在名单上等待完成分级。完成分级的搜救队每五年需要进行一次重新分级。

³⁰. “轻型”城市搜索救援队也非常重要，因为其到达灾区的速度很快且具有灵活性，但其主要在国内进行派遣。

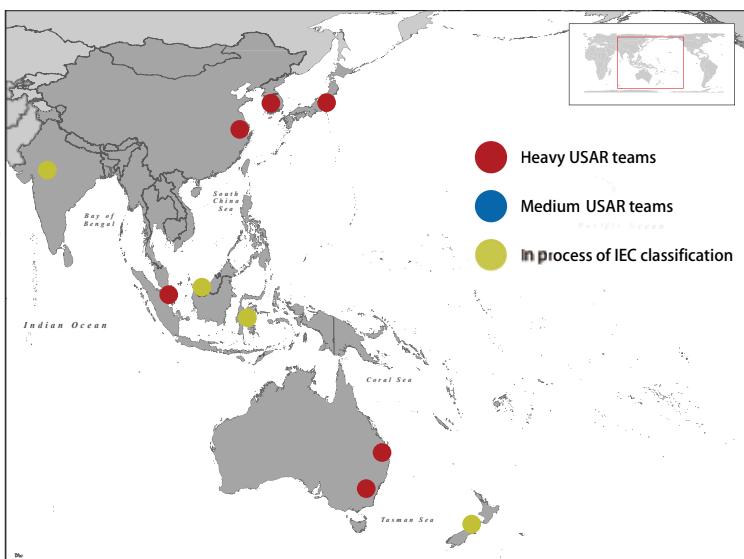
受众是谁？

该培训面向任何参与城市搜索救援的政府和组织。

如何获得？

有兴趣参与国际搜索救援咨询小组网络的国家可以联系设在日内瓦的秘书处（insarag@un.org）。人道协调厅亚太区域办事处也可为亚太地区国家与该小组之间建立联系，[可以发送邮件至 ocha-roap@un.org](mailto:ocha-roap@un.org)。

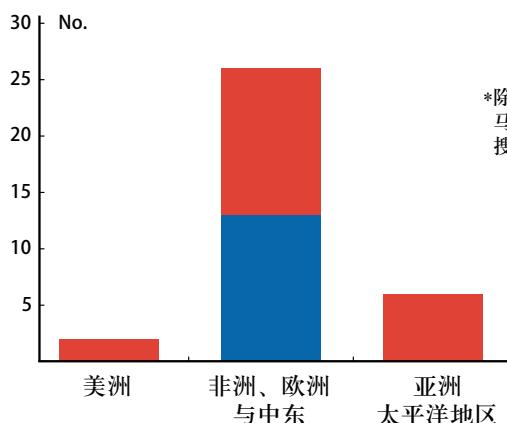
亚太地区拥有外部分级城市搜索救援队的国家



● 重型城市搜索救援队

● 中型城市搜索救援队

● 正在分级过程中的救援队



*除了在地图上标注的城市搜索救援队以外，马来西亚和菲律宾还各拥有一支国家城市搜索救援队，但未参加外部评级或国家评级。

联合国人道主义军民协调培训由人道协调厅通过其总部的军民协调科及亚太区域办事处提供。国内及国际行动者接受培训，以了解军民协调的概念、原则，以及在突发事件中的实际运用。课程分为以下几类：入门课程、常规课程、外勤课程、培训者培训课程。

受众是谁？

联合国人道主义军民协调培训面向政府机构、援助机构、民事保护单位、军用和民防组织、联合国机构、红十字与红新月运动，以及非政府组织的工作人员。

如何获得？

点击[此处](#)可以下载培训日程和申请表。欲知详情可咨询人道协调厅日内瓦办事处（+41 22 917 34 84），或是亚太区域办事处（ocha-roap@un.org）。

环境突发事件中心培训将概述环境突发事件应变过程，并介绍评估环境风险、预案规划、在地方层面进行备灾的各种手段。环境突发事件中心由环境署／人道协调厅联合环境股管理，通过免费的网络工具、教师培训和讲习班的方式开展环境教学工作，议题涵盖灾害残骸管理、环境迅速评估以及环境突发事件预案制定等。

受众是谁？

环境突发事件中心初级和高级培训面向政府工作人员、联合国机构和公共部门。

如何获得？

环境突发事件中心提供免费的[在线学习平台](#)。中心也安排有课堂培训与讲习班。欲知详情，请咨询ochaunep@un.org或人道协调厅亚太区域办事处（ocha-roap@un.org）。

救灾工程师登记册提供一系列紧急救灾技术的学习机会，并通过亚太地区成员组织提供不同课程，包括一整套基础课程、作业课程和技术课程。

受众是谁？

救灾工程师登记册培训主要面向非政府组织工作人员，但也可包括政府机构、地区组织和国际组织的代表。

如何获得？

欲知详情，请联系各成员组织而非秘书处。亚太地区的成员组织包括澳大利亚、印度、斯里兰卡、马来西亚与新西兰的救灾工程师登记册。成员组织网站上可以下载申请表。

联合国难民事务高级专员公署应急准备区域中心培训提供突发事件中针对各个部门的深层技术信息，特别关注被迫移徙和保护议题。总部设在东京的区域中心每年举办约 10 到 12 场培训，议题包括预案规划、人道主义突发事件中的边境管理、保护标准、现场安全、媒体管理和人道主义协调等。

受众是谁？

区域中心的培训主要面向非政府组织工作人员，但也可包括政府机构、区域组织和国际组织的代表。

如何获得？

可以在[中心网站](#)上下载培训申请表。

应急响应提高方案是由亚洲灾害准备中心举办的区域培训项目，旨在提高国家行动者灾害管理和准备能力。方案中包括突发事件的医院准备以及备灾社区行动。该组织同样与国家红会和其他伙伴展开合作，举办备灾社区行动的培训与演练，帮助社区一级的救灾者发展技能。

受众是谁？

应急响应提高方案面向国家非政府组织和各国政府，在以下 10 个亚太国家运作：孟加拉国、柬埔寨、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、泰国以及越南。

如何获得？

有关应急响应提高方案培训的信息可以咨询亚洲灾害准备中心（peer@adpc.net）。[亚洲灾害准备中心网站](#)上可以下载应急响应提高方案和其他该中心培训的申请表。

双边技术培训

突发事件指挥系统技术支助与培训由美国国际开发署及美国林业局国际项目共同提供，用以帮助各国政府将突发事件指挥系统融入应急体系。其首要内容是突发事件指挥系统。该系统将设施、器械、人员、程序和沟通事务在突发事件中整合到一个通用组织架构中开展工作。

美国林业局也提供其他突发事件管理系统的培训和技术援助，包括紧急业务中心管理、多机构协调系统以及演练的设计、开展与评估。美国林业局技术援助项目通常包括培训者培训机制、试点测试与实施，以及体系的定制与制度化过程。

受众是谁？

突发事件指挥系统、紧急业务中心、多机构协调系统以及与演练相关的培训与技术援助面向各国政府以及各伙伴应急机构／组织。

如何获得？

欲知关于美国国际开发署及美国林业局国际项目举办的突发事件指挥系统培训的更多详情，请联系美国国际开发署／国外救灾处的亚太区域办事处（+66 2 257 3271），或者美国林业局国际项目的 Kevin Misenheimer（kmisenheimer@fs.fed.us）。

请记住

除了上文列举的技术培训以外，东盟、南亚区域合作联盟、太平洋共同体秘书处等地区政府间组织也向其成员国代表提供常规培训机会。具体请查询其网站。

此外，全球组群、联合国机构、非政府组织和地区培训机构也提供针对各个部门的培训。例如，澳大利亚救助儿童会及迪肯大学提供“人道主义领导力计划”培训。

B. 备灾规划

“备灾规划”是指政策与法律准备、预案规划、国家突发事件指挥系统和明确各人道主义行动者角色的其他程序。本节将介绍五个准备工具和服务。

法律准备

- 1、与《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》相符的灾害法律准备
- 2、联合国通关便利示范协定

一揽子备灾服务与特派团

- 1、最低备灾一揽子服务
- 2、联合国灾害评估与协调应急准备团

国家突发事件管理系统支助

- 1、国家突发事件管理系统发展

法律准备

与《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》相符的灾害法律准备解决国际救灾行动和初期恢复援助的启动、便利化、过渡和监管问题。备灾规划可以包含灾害管理法、移民法、海关法、检疫流程以及民事和刑事责任流程。红十字会与红新月会国际联合会推动的灾害管理国家立法审查过程通常需要六到八个月的时间。然而，制定新的法律是一个更长期的过程，因为这些法律需要得到每个国家法律系统的审核和批准。

红十字会与红新月会国际联合会制定了一份立法范本，协助各国政府做好法律备灾工作。这一立法范本称作《[国际救灾及灾后初期恢复的协助及管理示范法案](#)》，为立法者提供了样板与手段，帮助他们了解如何根据国家情况制定合适的立法，同时注意各国法律和减灾体系的不同之处。

《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》与示范法案旨在大幅度改进灾害或突发事件发生后的及时应变措施。

受众是谁？

与《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》相符的灾害法律准备，以及立法范本面向政府。

如何获得？

法律准备过程通常由国家红会与政府合作并在红十字会与红新月会国际联合会的支持下启动。网上可以查看[示范法案](#)，也可通过国家红会或红十字会与红新月会国际联合会获得。

《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》在行动：印度尼西亚、柬埔寨和库克群岛案例

2004年至2006年间，红十字会与红新月会国际联合会及印度尼西亚红会与印度尼西亚政府展开合作，开展了一系列研究以找出影响该国国际救灾行动的法律问题。在与利益攸关方进行了广泛咨询后，政府于2007年通过了一项新的灾害管理法律。2008年，总统颁布了有关国际机构和外国非政府机构参与灾害管理的第23号条例，该条例大量地借鉴了《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》。2010年12月通过了更多详细具体的准则，并称为《突发事件应变中国际机构与外国非政府机构的角色》。

2008年，红十字会与红新月会国际联合会开始对柬埔寨政府和柬埔寨国家红会提供支助，帮助其开展《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》技术援助项目，对国内针对国际援助的法律体系展开分析。根据分析结果，柬埔寨起草了一份新的灾害管理法案。如果该项法案得到通过，它将

成为亚太地区最为全面的灾害管理法律，其中关于国际援助的内容占了整整一章。

《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》在太平洋国家同样有着很大的影响。在完成了一项有关《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》的研究后，库克群岛总理在 2012 年 8 月出席第 43 届太平洋岛屿论坛时，向各太平洋岛屿国家领导人提出了《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》的重要性。论坛公报鼓励太平洋岛屿国家与各国红会、红十字会与红新月会国际联合会、联合国和其他相关伙伴展开合作，利用该准则加强国家政策、机构和法律框架。

受到《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》的启示，印度尼西亚、新西兰和菲律宾已经通过新的全国性法律、规章或程序。阿富汗、柬埔寨、库克群岛、老挝、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、瓦努阿图和越南等国正在进行法律修订并（或）开展由红十字会与红新月会国际联合会和国家红会进行的《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》研究。想要了解关于亚太地区《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》技术援助项目的进展，请点击此处。

[联合国通关便利示范协定](#)是各国在灾后迅速进口、出口、转运救灾物资、派遣救灾人员时可以运用的一项手段。该协定主要包括以下规定：简化文件和检查程序；临时或永久豁免关税；救援人员、联合国机构和经认可的非政府组织救援物资及设备的进口税；以及工作时间和地点以外的清关安排。

受众是谁？

联合国通关便利示范协定由一国政府与联合国签署。亚太地区签署这一协定的国家有尼泊尔、不丹和泰国。

如何获得？

可通过联合国驻地协调员或人道主义协调员了解签署协定的具体流程信息，也可咨询人道协调厅亚太区域办事处 (ocha-roap@un.org)。

综合性备灾方案及任务

[最低备灾一揽子服务](#)是由人道协调厅管理的一揽子支助服务，其旨在帮助政府、驻地协调员或人道主义协调员和人道主义国家工作队在国家一级上提高应变准备。该一揽子服务希望找出准备工作中的缺口与不足，并提供有针对性的培训以做好基本准备，帮助政府采取协调一致的应变措施。项目中的模拟演练会用来测试干预措施的整体影响。一揽子服务重点关注六个方面，这些方面被认为是对有效的、协调一致的应变措施最为重要的，其包括：[1] 基本角色与责任，[2] 协调安排，包括与政府的协调安排；[3] 需求评估；[4] 动用资源安排；[5] 沟通与报告；[6] 信息管理安排。

受众是谁？

最低备灾一揽子服务面向驻地协调员及人道主义协调员、人道主义国家工作队和各国政府。在亚太地区，一揽子服务已经先行在巴布亚新几内亚、老挝和朝鲜展开试点。当前，柬埔寨、蒙古和缅甸正开展最低备灾一揽子服务。

如何获得？

联合国驻地协调员及人道主义协调员与政府可以向人道协调厅亚太区域办事处提出申请，开展最低备灾一揽子服务。国家灾害管理处与有关部门是该项目国内活动的一部分。更多详情请联系人道协调厅亚太区域办事处（ocha-roap@un.org）。

亚太地区的联合国灾害评估与协调应急准备团队			
国家	年份	参与国家/组织	团队规模
斯里兰卡	2011	联合国人道主义事务协调厅、联合国国际减少灾害战略、红十字会与红新月会国际联合会、世界银行、联合国开发计划署、澳大利亚、斐济、印度、意大利、马来西亚、菲律宾、斯里兰卡、瑞典、国际人道主义伙伴关系（挪威）	14
巴布亚新几内亚	2009	联合国人道主义事务协调厅、红十字会与红新月会国际联合会、联合国环境规划署、澳大利亚、斐济、日本、新西兰、菲律宾、汤加	9
柬埔寨	2009	联合国人道主义事务协调厅、红十字会与红新月会国际联合会、联合国环境规划署、澳大利亚、法国、新加坡、瑞士	11
不丹	2008	联合国人道主义事务协调厅、红十字会与红新月会国际联合会、欧洲委员会人道主义事务处印度办事处、菲律宾、英国	9
老挝	2007	联合国人道主义事务协调厅、红十字会与红新月会国际联合会、澳大利亚、爱沙尼亚、韩国、菲律宾、瑞典、英国	11
菲律宾	2005	联合国人道主义事务协调厅、红十字会与红新月会国际联合会、澳大利亚、中国、马来西亚、菲律宾、英国	9
蒙古	2004	联合国人道主义事务协调厅、日本、荷兰、菲律宾、瑞典、瑞士、英国	8

联合国灾害评估与协调应急准备团队协助国家评估与加强包括政策法规在内的备灾能力。该团队由五到十位经过训练的联合国灾害评估与协调团队成员组成，包括联合国人道主义组织、联合国会员国、捐助国、红十字与红新月运动和人道主义非政府组织的专家。这些团队通常工作两周，提出建议并与各国政府达成一致。在建议实施过程中，小组还会定期开展审核与修订。

受众是谁？

联合国灾害评估与协调应急准备团队在政府和（或）国家人道主义工作队的要求下开展工作，并为其服务。

如何获得?

各国政府，特别是联合国灾害评估与协调团队联络点（如果存在），可以联络联合国驻地协调员或人道主义协调员获得联合国灾害评估与协调应急准备团队的总体信息。同样可以联系人道协调厅亚太区域办事处获得信息（ocha-roap@un.org）。

国家突发事件管理系统支助

国家突发事件管理系统发展由美国国际开发署及美国林业局国际项目会同美国其他政府部门共同提供，由五个主要部分组成：备灾、沟通及信息管理、资源管理、指挥与管理（包括突发事件指挥系统）、以及持续维护与管理。国家突发事件管理系统提供了全国统一的突发事件管理方法，使各级政府官员及其伙伴能够在突发事件前、中、后展开合作。

受众是谁?

国家突发事件管理系统技术支助面向各国政府。

如何获得?

请联系美国国际开发署 / 国外救灾处的亚太区域办事处 (+66 2 257 3271)，或者美国林业局国际项目的 Kevin Misenheimer (kmisenheimer@fs.fed.us)。

请记住

在需要的时候可提供预案规划技术支助，其职责范围可根据具体培训需求和各国政府国家能力建设的工作进行定制。

C. 模拟演练

亚太地区定期举行许多灾害模拟演练，以提高人道主义行动者对救灾的准备。除了常规的国家和地区层面的军民协调模拟演练（基于双边／多边安排）以外，每年还会举行一些由国际或区域组织主办的政府间常规演练。

国际组织举办的演习

- 1、国际搜索救援咨询小组区域城市搜索救援队模拟演习
- 2、机构间常设委员会机构间应急准备模拟测试

区域组织举办的演习

- 1、东盟区域救灾模拟演习
- 2、东盟区域论坛救灾演练

国际组织主办的演习

国际搜索救援咨询小组区域城市搜索救援队模拟演习为灾害管理者提供了测试地震救灾方法和提高地方、区域及国际城市搜救队之间协调能力的机会。这项演习包括演习前训练、模拟和总结，为期一周。

受众是谁？

该演习面向政府官员，包括民防团队和城市搜索救援队，以及国家和国际人道主义组织。曾在菲律宾马尼拉、尼泊尔加德满都、印度尼西亚巴东和印度阿格拉举行过这种演习。

如何获得？

有兴趣参与或主办城市搜索救援队演习的灾害管理者可以联系设在日内瓦的国际搜索救援咨询小组秘书处（insarag@un.org），人道协调厅亚太区域办事处也可帮助亚太地区国家与咨询小组秘书处展开联系，[可发送邮件至 ocha-roap@un.org](mailto:ocha-roap@un.org)。

机构间常设委员会机构间应急准备模拟（IASC IAES）是一个机构间测试平台，旨在加强国家层面的应急准备与协调。模拟演习包括一天的演习前会议、一整天的实地演练和一天的总结会议。该演习旨在帮助国内行动者检验现有的备灾政策、应急计划和程序。

受众是谁？

该演习在国家层面上开展。参与者包括政府部门和国内人道主义机构。参与该演习的亚太地区国家包括朝鲜、印度、印度尼西亚、老挝、缅甸、菲律宾、泰国和越南。

如何获得？

可以通过联合国驻地协调员或人道主义协调员申请机构间常设委员会机构间应急准备模拟，也可联系人道协调厅亚太区域办事处（ocha-roap@un.org）。

除了上文介绍的模拟演练，联合国机构、非政府组织和组群也经常举办针对单个部门和（或）社区层面的演练。例如世界卫生组织领导的国家或地区流行性感冒应急演练、应急能力建设模拟演练，以及世界宣明会灾害模拟演练。

区域组织主办的演习

东盟区域救灾模拟演习是一项为期多日的实地演练，参与者包括东盟国家代表及其合作伙伴。演练对于《东盟灾害管理与应急反应协议》的有效实施做出实际的贡献，并特别关注如何运用东盟待命安排及标准作业流程。在演习中，参与的东盟成员国代表将努力理解、测试并提高国家与国际救灾应急机制。该演习已在马来西亚（2005年）、柬埔寨（2006年）、新加坡（2007年）及印度尼西亚（2008年）举行。

受众是谁？

东盟区域救灾模拟演习面向东盟各国政府及其合作伙伴。

如何获得？

欲知详情，请联系东盟灾害管理人道主义援助协调中心（info@ahacentre.org）。

东盟地区论坛救灾演练是大型多国军方与军方、民间与军方救灾演练，为期约五天。在演练中，参与国能够加强协作，提高大型国际救灾行动的互通性。

受众是谁？

东盟地区论坛救灾演练参与者包括东盟地区论坛国家的政府代表，以及东盟人道主义援助中心、联合国机构、红十字与红新月运动的工作人员。第一次东盟地区论坛救灾演练于2011年在印度尼西亚万鸦老举行。

如何获得？

如果想了解关于东盟地区论坛救灾演练的信息，请联系各东盟地区论坛参与国的[论坛救灾联络点](#)。

区域军民模拟演练旨在加强区域伙伴应对共同的安全挑战和其他突发事件的能力。许多演习的重点在于迅速、有效地建立和（或）扩大一个多国专案指挥部，并且其内容包括人道主义援助及救灾的技能培训。每年都会进行一些此类演习，其中大多数通过亚太国家及其对话伙伴间的双边安排进行，例如美泰“金色眼镜蛇”演习、多边规划和强化组暴风雨快速演习、以及美菲“肩并肩”联合演习。

受众是谁？

地区军民演练面向各国军方及其对话伙伴。

如何获得？

有关上文列举的军民演练信息可以咨询主办国与东道国军方。

D. 早期预警系统

在亚太地区，有越来越多的早期预警系统可供灾害管理者使用。早期预警系统有不同的地理和主题侧重，可向各国政府及其伙伴提供不同等级的态势感知、预警与执行决策制定支助。下文列举的早期预警系统是在本区域各国气象机构及包括国家灾害管理处在内的其他政府机构以外运行的区域和国际系统。

本节将介绍十四种早期预警系统。为方便查阅，信息将仅以一览表的形式呈现。

亚太地区早期预警系统			
名称	主管机构	主要目的	访问链接
气象预报			
台风联合预警系统	美国海军	为印度洋和太平洋提供气象咨询和热带气旋预警	链接
斐济气象局	斐济	除了提供斐济气象服务以外，也为南太平洋各国提供地区气象预报和热带气旋预警服务	链接
应急管理人员气象信息网	美国	通过一系列数据访问工具（广播、互联网、卫星）和实时警报提供恶劣天气信息	链接
日本气象厅	日本	为日本及其邻国提供气象咨询和热带气旋预警	
澳大利亚气象局	澳大利亚	为澳大利亚及其邻国提供气象咨询和热带气旋预警	链接
洪灾预警			
湄公河委员会的监测和预报系统	湄公河委员会	监控湄公河水位并提供山洪暴发预警	链接
海啸预警			
太平洋海啸预警系统	26个成员国（总部设在夏威夷的太平洋海啸预警中心是其行动中心）	监控太平洋盆地的地震和潮汐站，以评估地震引发的潜在海啸	链接
印度洋海啸预警系统	联合国	向印度洋周边的国家提供海啸早期预警。该系统由25个地震站与3个深海探测器组成。	
洪水、海啸以及多重危险预警系统			
区域统一多重危险预警系统	13个成员国与18个协作国（总部设在亚洲理工学院内）	提供区域早期预警服务，为其成员国进行端到端海啸及水文气象灾害早期预警能力建设	链接

亚太地区早期预警系统			
名称	主管机构	主要目的	访问链接
东盟灾害监测和应变系统	东盟灾害管理人道主义援助协调中心（由Disaster AWARE 支撑运行）	将包括国家和国际灾害监控和预警机构等多个来源的数据整合到一个平台当中。东盟灾害管理者需要注册才能进行访问。	链接
DisasterAWARE	太平洋灾害中心	为灾害管理和国际组织及非政府组织提供全球在线多重灾害监测、预警和决策支助。DisasterAWARE 也在东盟人道主义援助中心、越南灾害管理中心和泰国的国家灾害管理处为地区和国家预警系统提供运行支撑。 ³¹	链接
美国地质局	美国	提供全球生态系统和环境信息，特别关注自然灾害预警。美国地质局为美国国家海洋和大气管理局磁暴和海啸预警工作提供支助。	链接
全球灾难警报和反应协调系统	联合国及欧盟	提供全球灾害警报与灾害协调手段，包括初步灾害信息及大型灾害后电脑估算的损失与影响信息。	链接
人道主义应急警告服务	机构间常设委员会（世界粮食计划署）	提供精确到分钟的基于网络的全球多重灾害监测服务，为人道主义备灾提供支助	链接

请记住

早期预警系统在本区域正不断发展，可根据地理信息系统的等级和其他数据层提供不同等级的态势感知。

上文列举的大多数系统都是采用相同的信息源，并与其他系统共享警告和预警信息。

³¹. 太平洋灾害中心运作着两个程序：[1]EMOPS，面向灾害管理专业人员；[2]全球灾害地图，面向大众。此外还有一个灾害预警移动应用程序可供下载。印度尼西亚正在与中心合作，开发本国版本的DisasterAWARE。菲律宾和柬埔寨也曾对开发本国版本的DisasterAWARE 表示过兴趣。

▲ 网络链接

?

怎样方便地使用网络链接?

如需快速使用本指南中使用的网络链接,请登录 www.unocha.org/roap 使用本指南的交互式版本。

国际人道主义架构

A. 监管行动

具有约束力的国家间协定

东盟灾害管理与应急反应协议 (AADMER) :

www.asean.org/news/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-3

南亚区域合作联盟自然灾害快速响应协定 (SAARC NDRRM) :

<http://saarc-sadkn.org/ndrrm.aspx>

不具约束力的国家间协定

联合国大会 46/182 号决议:

www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm

国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则 (IFRC IDRL) :

www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%2520Guidelines-EN-LR%2520%28%29.pdf

世界海关组织海关合作理事会关于自然灾害救济中海关角色的决议:

www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~/media/A0C1DEE96F944E08BCD48FFDD1A7D4B7.ashx

法国、澳大利亚和新西兰 (FRANZ) 协定:

www.phtpacific.org/content/franz-agreement%20

有关人道主义行动的自愿准则

国际红十字会、红新月会和非政府组织赈灾行动准则:

www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-english.pdf

全球计划：人道主义宪章与人道救援相应最低标准（全球计划手册）：
www.spherehandbook.org

国际人道主义问责制伙伴组织的人道主义问责标准：
www.hapinternational.org/pool/files/2010-hap-standard-in-accountability.pdf

机构间常设委员会自然灾害情况下人员保护业务准则：
www.ochanet.unocha.org/p/Documents/Operational%2520Guidelines.pdf

关于境内流离失所问题的指导原则：
www.ochanet.unocha.org/p/Documents/Operational%2520Guidelines.pdf

动用外国军事和民防资产救灾的奥斯陆指导方针：
www.re liefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8706B7B69BD77E00C1257233004F0570-OCHA-Nov2006.pdf

亚太地区在自然灾害救灾行动中动用外国军事资产的指导方针：
[www.ochanet.unocha.org/p/Documents/APC-MADRO%20Draft%20Guidelines%20V8.0%20\(23%20November%202010\).pdf](http://www.ochanet.unocha.org/p/Documents/APC-MADRO%20Draft%20Guidelines%20V8.0%20(23%20November%202010).pdf)

灾害后遗体管理的外勤手册：
www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0880.pdf

环境突发事件的指导原则：
www.ochanet.unocha.org/p/Documents/Guidelines%20for%20Environmental%20Emergencies%20Version%201.pdf

机构间常设委员会人道主义危机中对性别暴力进行干预的指导方针：
www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-subsidi-tf_gender-gbv

机构间常设委员会人道主义行动中的性别手册：
[www.humanitarianinfo.org/IASC/documents/subsidi/tf_gender/IASC%20Gender%20Handbook%20\(Feb%202007\).pdf](http://www.humanitarianinfo.org/IASC/documents/subsidi/tf_gender/IASC%20Gender%20Handbook%20(Feb%202007).pdf)

B. 人道主义行动者

联合国
联合国基金、方案和专门机构（联合国机构）：
www.humanitarianresponse.info

网络连接

红十字与红新月国际运动 (RCRC) :

www.ifrc.org/en/who-we-are/the-movement/national-societies

红十字会与红新月会国际联合会 (IFRC) : www.ifrc.org

红十字国际委员会 (ICRC) : www.icrc.org/eng

地区政府间组织与论坛

东南亚国家联盟 (ASEAN) : www.asean.org

东盟人道主义援助协调中心: www.ahacentre.org

东盟地区论坛 (ARF) : <http://aseanregionalforum.asean.org>

南亚区域合作联盟 (SAARC) : www.saarc-sec.org

南亚区域合作联盟灾害管理中心 (SMDC) : <http://saarc-sdmc.nic.in>

太平洋岛屿论坛 (PIF) : www.forumsec.org

太平洋共同体秘书处 (SPC) : www.spc.int

亚太经济合作组织 (APEC) : www.apec.org

C. 国际协调机制

全球机制

紧急救济协调员 (ERC) : www.unocha.org/about-us/headofOCHA

机构间常设委员会 (IASC) : www.humanitarianinfo.org/iasc

国家机制

人道主义协调员 (HC) :

www.unocha.org/what-we-do/coordination/leadership/overview

人道主义国家工作队 (HCT) :

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F960ACDE981A434B8525768000567E8F-IASC_Nov09.pdf

“搭桥”机制

组群: www.humanitarianresponse.info

联合国人道主义事务协调厅 (OCHA) : www.unocha.org

救灾工具与服务

A. 动用技术团队

双边

虚拟现场作业协调中心：www.vosocc.unocha.org

现场作业协调中心：

www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/osocc-rdc/overview

政府间

联合国灾害评估及协调团队（UNDAC）：

- www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview

紧急事件快速评估团队（ERAT）：www.ahacentre.org

联合国人道主义事务协调厅／联合国环境规划署（OCHA /UNEP）：

www.unocha.org/unep

红十字与红新月运动

区域救灾团队（RDRTs）：

www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/disaster-response-system/dr-tools-and-systems/regional-disaster-response-teams/

现场评估和协调小组（FACT）：

www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/disaster-response-system/dr-tools-and-systems/responding-to-disasters-field-assessment-coordination-teams-fact

应急股（ERUs）：

www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/disaster-response-system/dr-tools-and-systems/eru

B. 动用技术服务

救灾与库存

国际人道主义伙伴关系（IHP）：www.ihp.nu

亚太人道主义伙伴关系（APHP）：

www.ihp.nu/about/asia-pacificamerica.html

联合国人道主义应急仓库（UNHRD）：www.unhrd.org

网络连接

技术网络

红十字国际委员会家庭联系网络：www.icrc.org/FAMILYLINKS

待命与增援名单

应急通讯组群：<http://ictemergency.wfp.org/web/ictmpr/emergency-telecommunications-cluster>

后勤组群：www.logcluster.org

C. 动用经济资源

“快钱”机制

中央应急基金（CERF）：www.unocha.org/cerf

救灾紧急基金（DREF）：

www.ifrc.org/PageFiles/40861/ DREF%2520Background%2520paper.pdf

人道协调厅紧急赠款：

<http://ocha.unog.ch/drptoolkit/FEmergencyCashGrant.html>

应急基金（ERF）：

www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/emergency-response-funds-erf

亚太救灾基金（APDRF）：

www.adb.org/site/funds/funds/asia-pacific-disaster-response-fund-apdrf

战略与筹资工具

联合呼吁程序（CAP）：

www.unocha.org/cap/about-the-cap/about-process

紧急呼吁（Flash Appeal）：

www.unocha.org/cap/resources/policy-guidance

D. 信息管理与评估

网站

救济网：www.re liefweb.int

财务支出核实处（FTS）：<http://fts.unocha.org>

人道救助：www.humanitarianresponse.info

东盟灾害信息网络：www.adinet.ahacentre.org

南亚灾害知识网络：www.saarc-sadkn.org/about.aspx

太平洋灾害网（PDN）：www.pacificdisaster.net

评估手段

多组群初期快速评估（MIRA）：

<http://assessments.humanitarianresponse.info>

备灾工具和服务

A. 技术服务

国际技术培训

联合国灾害评估及协调团队培训：

www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/methodology-training

紧急事件快速评估团队（ERAT）上岗培训班：www.ahacentre.org

国际搜索救援咨询小组（INSRAG）培训：

www.insarag.org/en/methodology/guidelines.html

联合国人道主义军民协调（UN-CMCoord）培训：

www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/training-partnerships

环境突发事件中心（EEC）培训 – www.eecentre.org

联合国难民事务高级专员公署应急准备区域中心（UNHCR eCentre）培训：

www.the-ecentre.net

应急响应提高方案（PEER）：www.adpc.net/blog

双边技术培训

突发事件指挥系统（ICS）技术支助与培训：

www.fs.fed.us/global/aboutus/dmp/welcome.htm#background

B. 备灾规划

法律准备

与国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则相符的灾害法律准备：

www.ifrc.org/dl

网络连接

与《国际救灾及灾后初期恢复的国内协助及管理准则》（IDRL）相符的灾害法律准备：

www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20%28English%29.pdf

联合国通关便利示范协定：

www.ochanet.unocha.org/p/Documents/Model_en_2011.pdf

示范法案：

www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20IDRL%20%28English%29.pdf

最低备灾一揽子服务（MPP）：

www.unocha.org/ocha2012-13/strategic-plan/objective-13

为全国突发事件管理系统提供帮助

国家突发事件管理系统发展：

www.fs.fed.us/global/aboutus/dmp/welcome.htm%23background

C. 模拟演练

国际组织举办的演练

地区组织举办的演习：

www.insarag.org/en/regional-groups/asia-pacific.html

D. 早期预警系统

气象预报

台风联合预警系统：

www.usno.navy.mil/JTWC/products-and-services-notice

斐济气象服务：www.met.gov.fj

应急管理人员气象信息网（EmWIN）：

www.nws.noaa.gov/emwin/index.htm

日本气象厅：www.nws.noaa.gov/emwin/index.htm

气象局：www.bom.gov.au

洪灾预警

湄公河委员会的监测和预报系统：www.mrcmekong.org

海啸预警

太平洋海啸预警系统（PTWS）：www.ptwc.weather.gov

多灾害预警

区域统一多重危险预警系统（RIMES）：www.rimes.int

东盟灾害监测和应变系统：www.ahacentre.org

DisasterAWARE：www.pdc.org/iweb

美国地质局：www.usgs.gov

全球灾难警报和协调系统（GDACS）：www.gdacs.org

人道主义应急警告服务：www.hewsweb.org/hp