



# 水利水电国际资讯摘要

中国水利水电科学研究院主办  
主编：孟志敏  
责编：张 诚 陈 娟

11月专刊  
UNDP 灾后恢复——指导方针与良好实践  
2017年11月28日

## 《UNDP 灾后恢复——指导方针与良好实践》

### 目标

本文基于联合国开发计划署（UNDP）过去五年里在恢复工作方面吸取的经验教训，旨在为灾后紧急恢复阶段提供指导原则和方法。它尝试提供一个灾后恢复制度框架，以期鼓励灾害频发国家考虑长久之计，明确灾后恢复工作的制度角色与责任，将其作为防灾准备和应急计划的一部分。

### 背景

近几十年里，灾害发生频次和灾害损失迅速增加。根据全球数据库的统计，过去二十年里超过 300 万人在大规模自然灾害中失去了生命。根据报道，1991 年至 2000 年间受到自然灾害影响的平均人数每年约为 2.11 亿。该数字是受冲突影响的年均人数（3100 万）的七倍多。相关的经济损失现在每年已经超过了 900 亿美元。

复发性的自然灾害扰乱了经济政治与社会体系，还持续、日益消耗越来越多国家的发展成果。由于连续的自然灾害造成的损失已经超过了有限的发展成果，且未来的灾害风险持续发酵，许多国家的发展已经出现下滑趋势。与此同时，灾害也提供了独特而短暂的转变机会。如果紧急事件发生后能够立即为当地的灾后恢复工作提供支援，且能够在所有恢复活动中对风险降低因素加以考虑，那么灾后恢复有助于向更可持续的发展模式转变。如果能够抓住机会，这将提供一个扭转发展下滑趋势和重新实现可持续发展的机会。常规灾害与危机应对措施往往未能抓住这些机会：

- 危机响应仍然以人道主义救援和应急管理为主。虽然应急救援对于减少生命损失和痛苦非常关键，但它并没有解决触发危机的首要潜在风险，也没有促进快速恢复。在许多情况下，它会加重和强化这些潜在风险。

- 必要的影响研究、方案与项目设计以及多边重建贷款谈判需要耗费很长一段时间，再加上发展经费审批需要花时间，这会导致人道主义救援结束与重建方案启动之间出现一个空白期，这段期间受影响人群未能获得重建支援。
- 重建往往是概念化的，其目的是将一个国家恢复到危机发生前的常规发展状态，这也意味着需要重新创造危机发生之前就已经存在的风险条件，如此一来，在增加相关国家负债的同时也为未来的灾害和危机奠定了基础。
- 同样，在空白期，人们会自发开始灾后恢复工作，重建和再造的风险条件甚至比危机发生前已经存在的那些风险更大。降低脆弱性和风险及重新调整发展方向的机会通常就这样失去了。
- 危机国家实施能力不足、腐败、贷款协议的政治阻碍、捐助者对资助长期恢复和重建缺乏兴趣以及新危机爆发这些可能意味着，长期重建永远无法落实，致使空白期延长至下一场危机发生。
- 政府组织、国际机构、非政府组织和其它团体往往通过孤立、不协调的干预来支援灾后恢复，导致一些地区的工作重复和另一些地区的资源浪费，而且再次没有对风险削减因素加以考虑。

### 可持续恢复：制定概念框架

国际减灾战略（ISDR）对恢复的定义是，“灾后采取的决策和行动，旨在恢复和改善受灾社区的灾后生活状况，同时鼓励和促进做出必要调整以减少灾害风险。”因此，灾后恢复的主要关注点为：

- 将重点从拯救生命转向恢复生计
- 有效预防危机情况再次发生
- 利用未来发展条件
- 依靠国家能力
- 增强地区能力

- 确定/解决根源问题和脆弱性问题

经验表明，如果在早期就为地方和全国的灾后恢复工作提供支援，如果所有恢复活动都对风险和脆弱性减少因素加以考虑，如果相关的发展方、人道主义者和其它参与者在响应阶段能够协同工作，那么就可能缩小救援与发展的空白期，并将危机转化为发展机会。

应该将灾后恢复视为各层面（国家、地区和地方）持续发展过程必不可少的一部分。灾后恢复与受灾国家/地区灾前、灾中和灾后的贫困和脆弱性问题有着密不可分的联系。灾后恢复工作的重点是如何最好地恢复政府和社区的灾后重建与恢复能力及防复发能力。还应该抓住机会减少受灾地区的发展缺陷，而且也不应该将恢复工作想象成简单地替换受损的基础设施。

## 指导原则

灾后持续恢复方法的指导原则是：

### 1. 将降低灾害风险纳入灾后恢复/发展的主要进程中

可以以灾后恢复过程为契机提高安全标准并将风险降低纳入重建和发展之中，以避免重建风险。确保实现这一点的措施包括：

- 确保所有的灾后恢复方案都以多重灾害风险评估为支撑并且包括恰当的风险管理和降低措施
- 确保灾害风险相关信息可用并在决策制定过程中加以考虑
- 制定关于风险接受水平的标准
- 强化地方、省级和国家在以下方面的灾害管理能力：
  - (a) 地方层面的能力建设和灾害风险管理培训，包括制定防灾准备计划和加强市级能力。
  - (b) 开发早期预警能力，尤其是在地方层面与国家地区洪水监测相结合。

(c) 培训和开发地方灾害风险管理方面的人力资源

(d) 提高制定风险地图的能力

## 2. 恰当评估是成功制定灾后恢复方案的前提

灾后恢复方案的制定必须基于对以下方面开展的全面、参与式评估：

- 需求
- 能力
- 脆弱性，既包括物质层面也包括社会与文化层面
- 根源

为的是充分了解脆弱性的级别和成因以及受灾人群在灾后恢复、重建和发展活动中充分利用到的地方举措、资源和能力。

## 3. 支持参与式方法及分散式规划与设计

国家层面的长期重建规划需要复杂、耗时的可行性研究及规划过程，而地方性灾后恢复举措的规划、设计和实施并不需要这些，从而能够尽早开展灾后恢复活动。分散式规划与设计严格遵循参与式评估（上文第2条）结果，而且可能包括以下方面：

- 社区发展和增进社区/政府关系
- 当地经济发展
- 为住房重建创造有利的环境
- 职业培训

## 4. 促进受灾地区的经济振兴

灾后恢复活动应该通过恢复生产（农业和工业）、贸易和服务以及创造收入/就业机会来促进受灾地区的经济振兴。其目标不只是简单地将经济活动恢复到灾前水平，而旨在为受灾人口创造更可持续的生计。

## 5. 增强地方和国家能力，以提高适应力，加强风险管理和推动可持续发展

应该抓住灾后恢复过程这一机会，强化治理结构，尤其是在地方层面。灾后恢复过程利用可供灾后快速恢复之用的巨大社会和人类潜能，在灾后立即加快生计和地方基础设施的恢复。通过支援和增强地方与国家能力，灾后恢复工作能够有效使用资源，从而以较小的外部和国际投入取得重大影响。

实现地方和国家能力建设这一目标意味着，外部技术支援是支持性而不是指令式的，必须与现有能力互相配合，而且必须包括技术、专门知识和能力的转移，以提高适应力，加强风险管理和推动可持续发展。

## 6. 利用正在进行的活动

灾后恢复活动提供了一个契机来审查进行中的发展举措，并根据必要性和可行性重新做出调整，以促进受灾地区的适应力和能力建设。最低要求是，审查不断进行的举措时应该确保它们不会导致进一步的风险累积。

## 7. 性别敏感性

在灾后恢复的评估、规划和设计阶段，应该特别注意女性作为地区成员和领导者所发挥的重要作用以及她们所面临的特殊问题，如产权和在异常困难的境况下担任户主。这样做意味着需要识别灾后恢复、重建和随后的发展过程中充分的性别敏感设计。

## 8. 加强/保持协调：使用现有的人道主义协调机制开展明确的交流

必须保持和完善突发事件期间建立的信息交流和协调机制，与政府机关、民间团体、合作机构、捐助者和借贷机构形成一个永久性的对话和共识达成机制。应该尽早设计一个战略性恢复框架和合作战略，确保一致性，促进多项地方、区域和国家举措的协调，实现多重利益相关方协同合作。

## 9. 示范效果

地方性的恢复举措可能会产生重要的示范效果，因此需要增强地方和国家能力，并试行能够被纳入国家重建方案中的方法。

## 10. 监测、评估和学习

灾后恢复方案和计划必须包括恰当的参与式监测和评估机制，确保及时落实补救措施，吸取目标人群的经验并听取他们的意见，以示范效果为基础，提高有效性并加强学习。

### 灾后恢复规划

事实证明，在灾害发生之后尽早规划一个恢复框架对于重大救援行动是有效的。灾后恢复框架是一个战略工具，能够依据损失、需求和能力的全面评估识别设计需求并确定其轻重缓急。它能够提供战略指导，而且能够促进多项举措的协调及多重利益相关方参与其中。

恢复框架的整体目标是：

1. 组织国家的响应措施和方法
2. 审查和盘点恢复需求，让地区/国家重回正轨，实现可持续发展
3. 获得广泛支持，包括财力资源和技术资源
4. 制定一个多重利益相关方（包括受灾地区）参与的合作战略

在一段具体时期内必须制定灾后恢复战略，该战略必须包含更大的可持续人类发展框架中的战略性明确行动。应该根据受灾地区的一般灾害概况而不只是极端事件、气候或其它方面来制定灾后恢复标准，灾后恢复框架一般涉及的方面包括：

#### ● 复原/恢复建筑环境和当地基础设施

在大多数灾害中，建筑环境是破坏过程的主要目标。建筑环境毁坏会导致所有的社会和经济环境无法正常发挥作用。同时，由于建筑环境与其它方面相连，住房和基础设施也很有可能出现在灾后恢复过程中。建筑环境具有促进发展过程中采用多层面综合方法的潜力，是缩小紧急救援和可持续长期发展之间差距的关键要素之一。应该以受损要素的恢复为契机减少发展缺陷并满足未达成的需求。该方法不只是简单地替换受损部分，还需要实现发展目标并减少脆弱性。灾后恢复活动可能包括：

1. 当地用水和卫生系统
2. 次级和三级公路系统
3. 当地卫生和教育设施
4. 灌溉和农业设施
5. 居民区和住房

#### ● 就业和生计

灾后恢复方案应该有助于改善受灾人群的生活条件。需要解决的具体问题包括：

1. 通过提供种子、工具、小额贷款及其它方式促进农业和牧业生产。
2. 通过提供贷款及其它方式促进小型企业的发展
3. 恢复和完善道路、市场等生产性社会基础设施，支持经济活动。
4. 运用本地技术、建设材料和本地专业知识重建住房，确保建设活动会给当地经济带来直接的积极影响。

#### ● 主要基础设施和重要道路设施

快速修复主干道、桥梁、供水、主要发电和配电设备等主要基础设施有助于受灾地区迅速恢复和发展。制定一份有效的恢复方案的关键是准确、全面地评估破坏程度，提供基础设施受损或被毁原因方面的必要信息，并确定将风险降低纳入其恢复和重建活动的方式。

#### ● 环境和水源管理

环境恶化、贫困和灾害之间的因果关系非常复杂，一直都是许多研究的主题。高度敏感生态系统的持续恶化导致滑坡和洪水的发生频率和严重程度不断增加，带来了严重的物质、经济和社会后果。因此，应该以灾后恢复为契机加强对水源和环境资源的管理，以消除导致未来灾害的其中一个主因。一般活动包括水域清理、重新造林计划和有助于降低未来风险的其它环境类干预。

- **住房**

一个有效的可持续重建过程的关键是增强地方当局促进、监督和指导规划与建设过程的能力。地方当局应该能够制定法律和监管框架，以推动当地举措，促进当地参与规划和建设活动。在确定住房战略的时候，可能会涉及以下问题：

- a) 土地和地产问题
- b) 融资
- c) 监管框架和机构能力建设
- d) 劳动力和实施
- e) 技术
- f) 建筑设计
- g) 建筑材料

- **重新安置住户**

专家和政府官员在灾后往往越来越关注选择一个更加安全的地点来安置处于危险之中的人群。但是，经验表明，将人口重新安置在新址上是一个非常复杂的问题，而且会面临重大挑战。如果视重新安置为一种选择，那么必须分析以下问题：

a) 重新安置方案不仅要提供住房，而且应该解决人口的其它需求，如社会基础设施、生计和经济活动。

b) 该方案需要考虑灾害管理和风险降低基本问题。这要求更加深入地分析新址存在的危害与风险。在开发新址前应该绘制风险地图，以避免重新制造风险。经济、社会和文化因素往往都会影响人们的定居选择，因此在受灾地区的充分参与下以协商的形式做出重新安置决策和新址选择非常重要。在受灾地区同意自愿迁居之前，他们需要知道迁居情况并为之做好准备。

- c) 应该制定恰当保障土地和住房所有权的机制



## 建立恰当的制度安排

调整灾后恢复和重建的制度安排时面临的主要挑战是结合一个并不对现有制度框架造成破坏的快速实施机制或者改变正在贯彻的良好治理机制。虽然经验表明最好按照已有的制度框架开展灾后恢复和重建工作，但是如果需要落实新的制度结构，那么该结构的主要目标之一是使各利益相关方在以下方面达成高度的凝聚力、协调性和一致性：

- a) 确定灾后恢复/发展政策和战略指导方针
- b) 制定/实施/监督灾后恢复方案
- c) 监测进度
- d) 与民间团体、反对派、私人企业、国际合作组织、捐助者和贷款机构建立一个永久性的对话和共识空间。
- e) 在灾后恢复过程中保持透明度、责任性和良好治理以及战略性交流和信息宣传。

基于之前的经验，关于灾后恢复和重建制度安排的具体建议包括：

- 新制度结构的规模应该非常小，明确界定了政治和社会方面都可共享的角色与职责。
- 新制度结构应该融入当前的政府结构中并使用现有能力
- 从一开始就应该确定退出策略或同化策略，以便在灾后恢复、重建和发展之间进行平稳过渡。
- 协调机制不应该代替利益相关方的参与。灾后恢复的利益相关方就是发展的利益相关方，因此保持发展思路与快速实施机制的同步非常重要。
- 虽然有着较快的机制，但是应该通过直属部委和公共机构实施灾后恢复方案。
- 主管部门包括内阁成员、直属部委和政治利益相关方的代表。
- 还应该成立一个技术机构作为灾后恢复和重建机构的秘书处。秘书处中应该有直属部委和国家执行机构的代表，其职能是对灾后恢复/重建活动进行技术监督。

## 挑战

- 确保灾后恢复响应是需求导向型的
- 采用可持续发展方法来制定灾后恢复和重建方案，以免仓促行事。
- 避免复原之前的脆弱点或制造新风险的危险
- 将灾后恢复和重建过程置于发展框架中，并将长期方法与战略、短期和中期干预措施结合起来。
- 避免临时制度转变为平行的政府结构，这样会导致职能和命令出现重叠，而且会忽视问责制和控制机制。
- 将国家能力建成灾后恢复和重建过程的固有部分
- 在共识和利益相关方参与的基础上制定灾后恢复和重建方案
- 通过长期的参与式方法最有力地保证将援助送达最为脆弱的人群