

## · CCCM 论坛 ·

## 灾难医学继续教育项目专栏 VI: 灾难救援中的国际间协作

赵炜 程云松 黎檀实

根据联合国灾难流行病学研究中心的数据,2004 年 4 月—2005 年 4 月,全球因自然灾害导致约 24.6 万多人丧生,1.57 亿人受伤、流离失所或受到其他不利影响,财产损失超过 1 000 亿美元。面对突然降临的灾难,各国政府在依靠自身力量的同时,积极寻求国际间人道主义援助已经是全球减灾会议达成的共识,2004 年 12 月 26 日印度洋海啸就是最好的例证。灾难救援涉及的国际间机构众多,包括联合国所属机构、国际红十字会、非政府组织(NGOs)以及政府间的直接合作,这些机构或功能不同,或提供的技术不同,或提供的物资不同。

联合国人道主义事务部(DHA)的主要职责是负责协调联合国系统对自然和人为的重大灾难事件作出反应,加强防灾、备灾行动,并会同联合国业务机构及各国政府、区域组织、非政府组织、政府间人道主义组织等密切合作。

DHA 的工作通常由下列服务于人道主义救援机构负责人所组成的机构间常设委员会(IASC)来主持,具体包括联合国开发计划署(UNDP)、联合国儿童基金会(UNICEF)、联合国难民事务高级专员办事处(UHCR)、世界粮食计划署(WFP)、联合国粮农组织(FAO)和世界卫生组织(WHO)。主要的人道主义组织有国际红十字会、红新月会国际联盟和其他重要非政府组织。

联合国人道主义救援各职能部门的责任有:FAO 的职能是帮助农民在人道主义灾难后恢复生产。FAO 拥有全球粮农信息和预警系统,每月发布世界粮食形势报告,特别预警则为各国政府和救济组织指明受粮食短缺威胁的国家清单。UNICEF 主要是帮助发展中国家为

儿童和母亲建立长期的人道主义服务;灾难事件紧急救援中为遭受创伤的儿童与母亲提供保健、营养、供水;以及卫生、基础教育和社会心理康复。UNDP 的职能是在发生紧急情况或自然灾害时,同紧急救济协调员合作,在管理救济和灾难恢复工作中发挥作用,各国政府往往要求 UNDP 协助制定复兴方案和调拨捐助者的援助。WFP 是联合国的关键行动机构之一,其职能是提供救济援助;具有保障运输和后勤补给的优势;协调来自各方的紧急供应品;管理国际紧急粮食储备。WHO 和 DHA 协调国际上在卫生领域内应对灾难事件,其利用技术网络进行流行病监测、传染病控制以及就卫生信息和保健紧急培训向会员国提供专家咨询。UNHCR 主要职能包括为难民提供国际保护和为难民问题寻找持久的解决办法。为了对难民问题作出有效应对,UNHCR 采取了预防、应对紧急情况 and 解决灾难遗留问题的策略。为确保难民返回家园后重建生活,UNHCR 同许多其他机构合作,根据需要给予难民紧急援助,并通过受灾地区的重建方案加以支持,保证返回者有就业机会。为此,UNHCR 于 1954 年和 1981 年两度获得诺贝尔和平奖。

国际红十字会:该组织的宗旨是在战争中通过人道主义工作维护和平,帮助那些受武装冲突或国家内部动乱影响的人们。它的使命是由整个国际社会所赋予的,即落实国际人道法的规则监督者。它是国际红十字与红新月运动的创始机构,主要组织机构有大会(为最高决策机构)、执行理事会(为执行机构)、秘书处(负责日常事务)。出版物有《每周新闻》、《协会》季刊。它由红十字国际委员会(ICRC)、国际红十字会和红新月会协会以及各国的红十字会和红新月会 3 部分组成。ICRC 是独立的非政府人道主义团体,它是各国红十字会和红新月会的国际性联合组织,总部设在日内瓦,主要干预社会冲突性灾难及战争中的人道主义救护。国际红十字会和红新月会协会是所有国家红十字会和红新月会的全

球性联盟,它主要参与自然灾害的救援,其在各国的活动主要是适应本国需要,其成员和志愿工作者人数超过 1 亿人。尽管国际红十字会是政府组织,但是在各个国家它都享有官方组织的地位,具有特殊的重要性。在 2005 年 8 月底美国新奥尔良发生的卡特里娜飓风中,成千上万名美国红十字会的志愿者参加到救援工作中。红十字国际委员会与美国红十字会密切合作,在寻人服务、后勤支援、保护妇女儿童等方面发挥了重要作用。

NGOs:NGOs 是在地方、国家或国际级别上组织起来的非赢利性的自愿公民组织。NGOs 由兴趣相同的人们共同组成,其提供各种各样的服务和发挥人道主义作用,向政府反映公民关心的问题、监督政策和鼓励在社区水平上的政治参与,提供分析和专门知识,充当早期预警机制,帮助监督和执行国际协议。它们与联合国系统各办事处和机构的关系会因其目标、地点和任务的不同而有所差异。比较著名的 NGOs 有人类之家和无国界医生协会等。NGOs 通过各种渠道与联合国以及各国政府保持联系合作而发挥作用。

政府间的直接合作:是在灾难发生后,政府或多国政府加入的地区合作组织间直接发生的援助行为。近年来,中国已成为世界上最大的人道主义援助国家之一,尽管是发展中国家,中国总是率先响应国际机构增加捐款额的呼吁,其参与的项目主要是对一些联合国定向地区的援助,以及对一些国家的粮食短缺、基础卫生、教育和贫困救济的援助等,比如伊朗地震、非洲粮食援助等。印度洋海啸灾难发生后,作为一个负责任的大国,中国政府很快作出反应,展开最大规模对外救援行动,向受灾国家和人民援助钱物,派出国际医疗救援队,竭尽全力帮助我们受灾的邻国。在这突如其来的灾难面前,中国政府表现了大国的责任感,赢得了受灾各国政府和人民以及国际社会的广泛关注和一致好评。

(收稿日期:2005-09-18)

(本文编辑:李银平)

基金项目:全军后“十五”计划指令性科研基金项目(2004LX043)

作者单位:100853 北京,解放军总医院(赵炜,黎檀实);100842 北京,解放军总后勤部履约局(程云松)

作者简介:赵炜(1966-),男(汉族),河南省漯河市人,副主任医师,解放军总医院发展咨询委员会办公室主任(E-mail:zhaowe1301@sohu.com)。