



## 新的参与者与当地的 响应

2013年10月在京开展的危机、恢复与转型高级研修课程小结

### 緒言

区域组织和民营企业等在人道主义活动中日益活跃，所谓的人道主义传统模式却没有快速适应这一群体的参与。然而，现在是发展新模式的绝好时机，这些新模式将建立在以受灾人群的抵抗能力和包括中国在内的众多国家等新型参与者对这一行业贡献的基础上。

由海外发展研究所 (Overseas Development Institute [ODI]) 人道主义政策小组 (Humanitarian Policy Group [HPG]) 与清华大学公共管理学院 (中国应急管理研究基地) 合作，为期一周的危机恢复与转型高级研修课程于2013年10月中旬在北京清华大学举行，课程中提出了一些新的观点。同时参与这一课程的还有英国约克大学 (University of York) 的战后重建与发展系 (Post-war Reconstruction and Development Unit [PRDU])，澳大利亚与新西兰政府学院的管理研究所 (Australia and New Zealand School of Government's Institute for Governance [ANZIG])。演讲人来自各个不同的机构，包括大学，智库，以及联合国人道主义事务协调办公室 (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA])，国际红十字会 (International Committee of the Red Cross [ICRC])，中国国际搜救队。大家还实地参观了中国国家减灾中心。

以下就是诸位演讲者参与者和组织者在课程中突出讨论的几点问题。

危机、恢复与转型高级研修课程是由海外发展研究所 (ODI) 的人道主义政策小组 (HPG) 与清华大学公共管理学院的应急管理研究基地合作主办。

这一课程，于2013年10月中期在北京开展，协办方还有英国约克大学的战后重建与发展系 (PRDU) 和澳大利亚与新西兰政府学院的管理研究所 (ANZIG)。

## 难逃商业模式: 危急中的国际参与

在这一高级课程中, 演讲者和参与者都回顾了包括联合国和红十字会运动在内的现有人道主义机构, 以及现行的融资和协调机制, 并对其进行了批判性的反思。参与者对业务转包这一现象尤其不满。转包行为, 看似有利于加强问责机制, 但实际中常常造成重要人道主义资源的浪费。比如, 联合国成员国把救助资金分配到一些具体的联合国机构中, 这些机构再把其分包到各国际非政府组织中, 国际组织再进一步把其中很多具体执行项目分包给当地的非政府组织和以社区为基础的机构。因此, 不同的参与者都呼吁建立新型机制, 确保资金快速顺利的从捐赠者流向救援受灾社区的人们, 从而减少由于层层转包而大量丢失的资金。

要达到这一目的, 不仅需要有一个新型机制, 倡导能力建设同样重要, 由此来真正增强当地机构的能力, 并使其在不受过度监督的情况下同国外捐赠者和主要的人道主义机构合作。参与者和演讲者都强调了现行能力建设模式中存在的不足, 注意到这些模式通常都依赖昂贵的外来专家, 没有太大作用的短期或在职培训, 这些方式在满足项目执行需求中所起到的作用都微乎其微。

除项目外包和能力不足问题外, 参与者和演讲者还提到了传统人道主义机制日益复杂并令人费解的特性。比如, 由不同机构组成的人道主义小组原本只是通过组织座谈会来填补一些空白, 保障能够对在国内流离失所的人群或者社会的保护义务等方面进行持续的关注。而现在, 这些都变形成了包罗万象的官僚主义迷宫。在一个关于领导能力的谈论中就提出了一个例子: 一旦利益相关者开始讨论谁应该在执行中带头努力, 机构内部的合作和创新能力就受到了阻碍。此外, 一些参与者和演讲者还注意到对机构任务和机构之间明争暗斗的顾虑有时还违背了受灾人民的利益。

## 新的参与者: 区域组织和私营部门

这一课程还强调了革新的新机遇, 尤其是围绕着区域组织和私营部门等的所谓“新型”或者“新兴”参与者的革新。

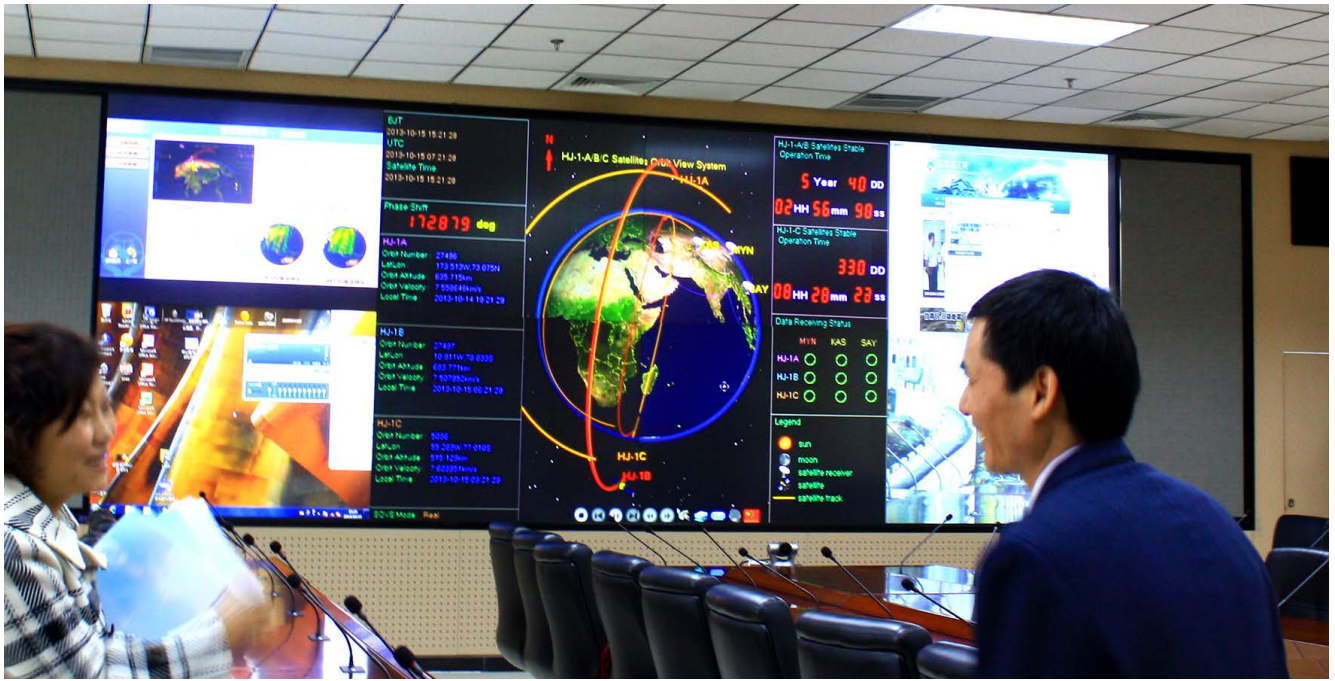
几个课程的参与者和演讲者都有过和地区组织直接工作或者研究的经历, 这些组织就包括伊斯兰开发银行 (Islamic Development Bank [IDB]), 伊斯兰合作组织 (Organisation of Islamic Cooperation [OIC]) 和东南亚国家联盟 (Association of Southeast Asian Nations [ASEAN])。比如在一节课中就讲到, 在2008年纳尔吉斯龙卷风发生后, 缅甸政府不允许大量难于管理的国际救助团队进入缅甸境内, 而东南亚国家联盟在缅甸的主要任务就是克服这一困难, 帮助改变政府态度, 保证救援通道的畅通。另外, 除了为国际机构的救援渠道提供便利以外, 东南亚国家联盟还帮助了近两千名救援工作者办理签证, 并建立了帮助监督和协调救援的系统。

此外, 课程中还分享了伊斯兰合作组织, 伊斯兰开发银行, 东非政府间发展管理局 (East African Inter-Governmental Authority on Development [IGAD]) 和南亚区域合作协会 (South Asian Association for Regional Cooperation [SAARC]) 中的相关案例。例如, 一个参与者提到伊斯兰合作组织通过它的人道主义事务部 (Islamic Cooperation Humanitarian Affairs Department [ICHAD]), 目前正在执行41个项目, 并且建立一个人道主义应急基金。在过去, 伊斯兰合作组织在波斯尼亚和黑塞哥维那, 加沙地区, 索马里难民营以及其他许多地区组织过行动, 来救援受灾群众。同时, 伊斯兰发展银行也介入了人类发展, 基础设施建设, 农业和农村发展等相关领域, 这就包括为年轻人提供教育工作和小额信贷的一些项目。其他更多例子就不在此一一列举了。

私营部门也在人道主义活动和灾后恢复中扮演着越来越重要的角色。课程期间提到, 私营部

*I wish to express my deep thanks and gratitude to the ODI and Tsinghua University for the excellent course and the terrific atmosphere in which it was conducted. That was really wonderful and as I said before, for me it was the best training course in terms of content and organization I ever attended”*

AZHARI GASIM AHMED - Lead economist, Islamic Development Bank



中国国家减灾中心的卫星系统 © Humanitarian Policy Group

门长期以来在灾后供给救援机构，制造物资和提供服务中都起着重要的作用。然而，参与者都感到现在重要的不仅仅是要关注私营部门作为供给者，服务提供者，或者是出于企业主动承担社会责任而成为捐赠者的角色。相反，他们提出了新的方法，无论是以谷歌的地理空间图像形式，还是以宜家基金会努力与联合国难民署 (UN High Commissioner for Refugees [UNHCR]) 合作建立更好庇护所的形式，使私营部门能够把新的科技运用其中，协助灾后社区。比如，一个参与者说到一种方式，多国银行通过分享他们的应急计划和连续性安排，帮助加强了非洲国家银行的适应和恢复能力。不过，参与者也表示还需要建立更多创新性的方式方法来让私营企业在其核心业务模式中参与到应急响应和准备中去，并能够作出贡献。

## 从新兴力量中学习： 中国的经历

尽管常常被称为是“新”的参与者，中国政府实际上在应对灾难中已有长期的国内和国际经验。清华大学公共管理学院副院长，中国应急管理研究基地主任彭宗超教授指出，20世纪全球35%的7级或者7级以上地震发生在中国，中国不仅是地震多灾区，也是洪水，干旱，火灾，台风，暴风雪和非典等流行病的高发区。平均来讲，自然灾害造成的损失占中国年GDP的1.6%左右。据报告，2013年的前三个季度地震和自然灾害就造成了约845亿美元

的损失。今年前9个月中就有856,000个家庭因为灾害而被毁。

清华大学公共管理学院院长薛澜教授指出，2003年的非典在造就中国灾难应对方式中起到了重要的作用，中国的应急管理体系因此而大大增强。但非典过后，中国政府也逐渐发现，中国的备灾救灾机制过于集中化，应急管理服务仍有一些不足。就像许多国际组织一样，中国也没有完全摆脱传统应急模式的束缚：首先在多个层次上引进了类似复杂应急计划的高度结构化机制，而没有一个能对民间社会和团体的贡献负责的并且更具有灵活性的应急响应机制。

但无论如何，中国的灾难应对工具不仅在国内也在国际上得到了一定的发展。中国国际搜救队是一个借鉴了军队、警察和民间专业知识的团队。在伊朗2003年巴姆地震，印度尼西亚2004年的印度洋海啸，海地2010年地震和其他一些地区的灾难后，这个队伍都前往受灾区参加救援活动，并用他们的能力治疗了成千名患者，拯救了几十条被埋在废墟下面的生命。作为唯一一个中国在海外人道主义精神的体现，这支救援队表达出了中国对能在国内以及国外紧急应对中作出更大贡献的渴望。

同时，中国也以创造性的方式将科技应用到救灾当中。例如，国家减灾中心就建立了国家最先进的工作间，在工作间里，可以利用包括从三个轨道卫星上得到的图像和由私人公司经营的无人驾驶飞机等一系列工具监测



ODI is the UK's leading independent think tank on international development and humanitarian issues.

The Humanitarian Policy Group (HPG) at ODI is one of the world's leading teams of independent researchers and information professionals working on humanitarian issues.

It is dedicated to improving humanitarian policy and practice through a combination of high-quality analysis, dialogue and debate.

Readers are encouraged to reproduce material from the report for their own publications, as long as they are not being sold commercially. As copyright holder, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. For online use, we ask readers to link to the original resource on the ODI website.

The views presented in this paper are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of ODI.

© Overseas Development Institute 2013.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial Licence (CC BY-NC 3.0).

Overseas Development Institute  
203 Blackfriars Road  
London SE1 8NJ

Tel +44 (0)20 7922 0300  
Fax +44 (0)20 7922 0399

灾难的发生。国家减灾中心的工作人员主要由项目执行人员，科学家，技术员，地理信息系统专家和其他人员组成。通过与联合国灾难管理与应急响应天基信息平台的合作和在联合国减灾办公室 (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) 中的参与，中国国家减灾中心将其得到的卫星图像发往世界各个国家。

尽管有其自身的实力，人道主义行动在中国也面临着许多传统系统面临的挑战。这就包括在国家、省和地方各级一系列复杂的部委，部门和机构时不时会造成各级之间协调困难的局面。同样，中国许多专家也常提到，当灾难在中国或者是海外发生的时候，在国家能做到的各项工作中，社区经常是第一个也是最重要的应对者。因此，中国政府和专家也在努力去探索如何加强对社区的支持，帮助他们做好备灾抗灾，而不是全都依靠政府。

## 总结：不断变化的人道主义

课程的演讲者和参与者总结到，整个人道主义领域都在发生变化，带来了新的机遇和挑战。不



对联合国人道主义事务协调办公室亚太地区分办公室副主任马库斯维尼的采访。  
观看视频请点击使用[外部播放器](#)。

断涌现的理念由于私营部门和区域组织以及像中国一样的国家的参与而不断发展，前景更好，也更有希望。但是机构程序和政治考虑依旧常常占先。领导能力，具体的适应力强的领导能力，这一概念在这个课程上几次出现。新一代的人道主义领导者中有一部分感到新的人道主义需要克服机构障碍，把救援工作重点更加充分地放在脆弱人群和受灾人群的需求上。未来在北京与清华大学公共管理学院合作举办的高级课程将会更为具体地讨论灾难中的领导能力。

如果你有兴趣了解更多在北京和英国约克开展的高级课程，或者你有兴趣注册参加一个即将到来的课程，请到[课程网站](#)上了解更多信息或者发邮件给我们。

邮件地址：[hpgadmin@odi.org.uk](mailto:hpgadmin@odi.org.uk).