



针对危机和灾害采取的卫生行动

世卫组织关于亚洲海啸灾情卫生问题的会议
(2005年5月4-6日, 泰国普吉): 摘要报告

序言:

1. 世卫组织秘书处与泰国政府合作,并在意大利政府的支持下组办了一次关于亚洲海啸灾情卫生问题的专家级别会议(2005年5月4-6日, 泰国普吉),目的是要明确从应对2004年12月的海啸和地震中汲取的教训,并考虑如何使今后国家和国际方面应对灾害的卫生行动和恢复安排更加有效。与会者约400人,多数来自亚洲海啸受灾国家,代表国家政府、联合国机构、非政府组织、民间社会团体、私营商业部门、武装部队、学术机构,以及提供援助的国家。他们审议了海啸后救援和恢复工作的经验,同时展示了取得的一些积极成就,尽管在灾害应对和恢复的卫生工作方面还需作出进一步改进。

会议的主要结论

2. **发展国家在防备灾害、管理风险和减少脆弱性方面的能力。**过去曾面临过灾害并已确立了应对机制的社区恢复力较强,而且在海啸中丧生的人数较少。已制定紧急和灾害应对计划并定期进行实际演习的社区组织和国家机关对海啸的反应更加迅速且更加协调。在紧急情况方面具有以往经验的国家及国际卫生机构预先确定了程序和系统,对灾害有更充分的准备。在政府具有防备能力的地方,卫生部门的应对措施往往更有效,且其业务活动也更迅速地恢复了正常。

3. 据报告,迅速部署军事后勤力量加快并促进了援助提供工作,特别是在难以抵达的地区,而且还加强了生存的可能性。国家和国际方面的防范准备通过尽早建立监测、预警以及警报和应对系统来帮助各国预防灾害暴发。国家政府和有关团体的努力得到了全球疾病暴发预警和应对网络、世卫组织国家和区域办事处以及其他有经验团体的大力支持。

4. 审查还揭示在南亚，数百万人继续生活在易发生险情的地区，不具备能够减少脆弱性的适当基础设施。遭受 2004 年 12 月海啸袭击的社区缺乏灾害预警和警报系统、撤离程序以及卫生系统应对计划。应对灾害的后勤管理机制，包括报关、入库以及分发补给品和药品方面的应急计划等不足。重要的卫生设施被摧毁，而如果当初能根据地方危险分析提高建筑标准，有些建筑本来是可以幸免的。卫生应对行动的速度快慢不等，现有服务则由于伤员突然涌入而负担过重。本来可以更好地部署卫生保健人员照护存活者，但却因不必要地急于迅速处理死者的尸体而分散了他们的精力。

5. **灾害中公共卫生的管理与协调。**如果卫生部门准备充分并且物质基础设施坚固，便有可能减轻灾害的影响并为迅速采取有效的应对行动提供机会。卫生部门的重要任务是让公众、舆论制造者和立法者了解如何评估卫生危险、防备和应对灾害，以及如何认清围绕灾害卫生后果的真相与谣言。一个有准备的卫生部门可以减轻灾害影响，办法是减少可避免的死亡、伤害和疾病；提前转移居民；建立疾病监测系统；管理和预防心理和社会心理问题；预见食品短缺和营养匮乏情况；监测源于环境卫生危害的疾病；防止卫生设施和其他基础设施遭到破坏；预防并尽量避免中断常规卫生服务。对灾害和危机中妇女的需要必须给予更明确、认真和迫切关注。

6. 如果应对灾害行动重点明确且连贯一致，如果协调工作可靠并能促使不同机构之间采取联合行动，如果所有各方均遵循商定的行动程序，便可大大加强应对行动中卫生干预措施的影响。联合国系统在促使采取这种协调行动方面发挥着重要作用。

7. **基准和标准。**需要注意的特别领域包括：根据商定的标准和方法对人群的需要进行可靠和统一的评估；发展有效和共有的供应系统和后勤服务；以及以人群为基础有效监测救援和恢复规划的覆盖情况和影响。

8. **志愿机构、红十字和红新月运动，以及私营商业部门在防备和应对中的作用。**在灾害防备、应对和恢复过程中，需要有更明确的程序来促进志愿团体、红十字和红新月运动以及私营商业部门与公共部门实体之间有效和持久的合作。同样的明确度在易发生灾害的社区或受灾社区内部，以及在国际层次上都将是有益的。

9. 从海啸获得的经验表明，社区需要援助来解决它们在重大灾害后数月中的基本需要，即住所、水、卫生设施、食品和营养、生计手段、安全、卫生保健和教育，直到所有受灾者有充分的能力来重建其生活。因此，在紧急救援阶段结束后相当一段时期内，仍然应当保持有力和目标明确的合作。会议讨论表明，如果不同的团体能够就进展计划

共同开展工作，商定行动程序并分享培训机会，那么它们便更能够在需要应对灾害时采取迅速和有效的联合行动。

10. 尽管在合作方面有积极的经验，但对协助救援工作的不同志愿和私立部门实体的动机仍表示关注。有必要确保所有伙伴都力求遵循商定的国家政策并在开展工作时证明自己的中立和廉正。虽然多数实体都作出宝贵的贡献，但许多与会者认为，鉴于这些伙伴关系可能具有重要的政策意义，因此有必要就私立和公共部门参与任何国家中灾害卫生问题方面的工作制定明确的原则。这些原则可以在无重要灾害工作时起草。

11. **政府捐助方提供资金：政策和做法。**会议与会者要求：采取系统方法评估需要并管理灾害应对行动；不同的利益相关方共同拟订新的指导以处理特定问题，如心理创伤、法医学、大量伤亡人员管理以及妇女的特殊需要等；让媒体、私立部门、非政府组织和民间社会更好地参与应对灾害行动；武装部队与平民团体之间更好地开展合作。这些努力都取决于能否提供补充资源。因此，双边捐助机构及其人员对于支持改进国家防备和应对极其重要，因为更好的供资安排将减少受益群体之间的竞争。捐助方更有力地参与将能够帮助受益群体领会捐助方的重点以及在使用资源和取得成果方面保持透明度和问责度的重要性。与此同时，有必要通过良好捐助做法原则来巩固捐助方的努力。

12. 对灾害采取切实有效的卫生应对行动的目的是要降低受灾人群中可避免的死亡率和发病率并促进迅速恢复。这项挑战的核心是发展国家在卫生部门备灾、管理风险和减少脆弱性方面能力。

13. **在应对灾害的卫生问题方面开展军民合作。**与会者们对有关民事援助机构在武装部队支持下积极满足海啸受灾社区需要的报告表示赞赏。30 个国家的军事力量通过军民联络点与联合国系统联结在一起。

14. 在救灾中利用国家军事资产的情况并不少见。但是，在提供人道主义援助方面与武装部队开展国际合作往往是特例。与会者们建议民事当局应负责对军事后勤、运输以及其他实际援助明确作出规定。他们还主张开展谨慎的探索性工作，使军队和人道主义机构能了解彼此的动机(和担忧)，这将有助于他们就程序达成共识，以便能够在灾害袭击时进行有效的合作。

15. **与地方、国家和国际媒体合作。**媒体和通讯专业人员在人道主义危机中发挥着重要作用，在这种危机中那些生命和生存面临危险的人，以及代表他们作出决定的政府和捐助机构的人员非常需要获得信息。在危机的最初和关键阶段，记者通常是信息和分析的

唯一来源。地方和社区媒体，尤其是广播，向各社区提供关于如何改善其生存机会的基本公共卫生信息。

16. 海啸后许多记者立即认识到缺乏针对人群的有关卫生危险的信息。因此，媒体对诸如社会心理创伤和精神疾病、腹泻和疟疾危险以及妇女健康不良等重要问题所作的报道与它们的公共卫生重要性不相称。决策者们常常依赖国际媒体提供最新信息，对其中一些问题的情况相当不了解。显然有必要进行更多的投资以便在人道主义机构与媒体之间建立有效的联系，包括对有效或无效的卫生干预措施进行分析。

行动承诺

17. 世卫组织承诺要支持会员国及其卫生专业人员应用从海啸灾害经验中汲取的教训。这项支持将通过世卫组织国家和区域办事处、总部以及合作中心来提供。随后将向理事机构报告情况，说明国家和国际方面，特别是在必须采取特定行动的地方，正在如何考虑此次会议的结论。

= = =