



国家安全研究部

美国国防部 亚太地区救灾工作 的经验教训

内容摘要

Jennifer D. P. Moroney、Stephanie Pezard、Laurel E. Miller、
Jeffrey Engstrom、Abby Doll 等人合著

本文专为美国国防部长办公室撰写
已核准，可公开发行；不限定发行范围

This is a Chinese translation (simplified characters) of the summary of *Lessons from Department of Defense Support to Foreign Disasters in the Asia-Pacific Region*.

有关本出版物的更多信息，请查询 www.rand.org/t/RR146

也可访问兰德公司的中文网站：www.rand.org/zh-hans.html

兰德公司出版，加州圣莫尼卡
版权所有 © 2016 兰德公司
RAND® 是兰德公司的注册商标。

有限的平面和电子媒体发行权

本文件和文中所含商标受法律保护。本作品的知识产权归兰德公司所有，不得用于商业用途。未经授权，严禁在网络上发布本作品。本文件仅允许个人复制使用，但不得擅自修改和删节。未经许可，不得复制或以其他方式将兰德公司的任何研究文献用于商业用途。有关翻印和链接授权的信息，请查询 www.rand.org/pubs/permissions。

兰德公司是一家解决公共政策挑战的研究机构，旨在协助推进全球社区的安全、卫生与繁荣事业。兰德公司致力于公共利益，属于非营利性、无党派组织。

兰德公司的出版物未必代表其研究客户和赞助商的观点。

赞助兰德公司

欢迎通过下列网址提供可免税的慈善捐赠

www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

内容摘要

本报告分析了近年来的人道主义援助 / 救灾行动，为美国政府和国防部找出有用的经验教训。长期以来，美国国防部（简称“国防部”）在国际救灾中扮演重要角色，这得益于自身的预算、人力、以及极具前瞻性的资源部署。亚太地区对美国尤其重要，因为该地区遭受的自然灾害占全球的一半以上，而且聚集了美国的许多重要盟友。本报告通过分析近年来区内的人道主义援助和救灾行动，盘点其中得出的经验教训，并确保日后取得更大的成绩。

美国只是亚太地区众多救灾力量之一。其他各国政府、国际和地区组织、以及国际和地方非政府组织也会介入，经常能够与美方形成有益的补充。另外，一些国家在过去几年投入大量资源改善灾难应对能力。对美国来说，未来的首要工作是能够利用区内盟友和伙伴国的相对优势，来帮助应对人道主义援助和救灾方面的挑战，以及能够在应对灾难时与这些伙伴合作。探索如何加强与上述各种救援力量的协调和沟通，可以让国防部更高效地应对灾难；在最需要的地方发挥其独有能力；以及控制日后极有可能大量增加的干预措施的成本。

研究目的与方法

本报告旨在帮助国防部和更广泛的美国决策层，了解在国防部扮演重要角色的大型人道主义援助和救灾行动中得出的主要经验教训。本报告重点分析近期在缅甸、印度尼西亚、巴基斯坦和日本等四次人道主义援助和救灾活动中得出的经验教训。

具体而言，本报告总结了下列领域的经验教训：

- 跨部门协调
- 与受灾国家沟通
- 与其他国家和非国家主体（包括在地区层面）的协调工作
- 美国安全合作和建立伙伴关系能力在灾难应对方面的前景
- 地区组织加强参与人道主义援助和救灾的前景。

除基于四个案例研究总结的主要经验教训之外，本报告还发现该地区周边存在一些极具互补性的独特能力和相对优势，并提出了充分借助这些能力应对日后灾难的选择，同时评估了在其他突发事件中适用于盟友与伙伴国的各种危机管理机制和流程。

本报告的研究结果和建议借鉴了国防部行动后经验总结报告、学术报告和智库报告、媒体报道以及与美国和外国官员、国际组织和非政府组织的代表、学者和智库研究人员开展的若干专题研讨。

案例研究

我们案例研究的选择，从灾害的不同类型、受损程度、访问级别以及受灾国家的能力差异等角度，说明了大范围的突发情

况。这些案例的多样性凸显了可能适用于日后类似灾难（譬如，巴基斯坦和缅甸等不愿接受美方援助的国家案例）的教训，以及那些美国未来应对任何突发事件都必须汲取的普适经验。

纳尔吉斯强热带风暴，缅甸

2008年5月，一场强热带风暴摧毁了缅甸伊洛瓦底三角洲地区，240万人受灾。这场灾难的应对说明，如果政府限制外国援助人员入境，很难向灾民提供人道主义援助和救灾支持。对美国而言，这次事件却是接触缅甸的机会。东南亚国家联盟（“东盟”）也首次有机会在人道主义援助和救灾方面发挥作用，并且在促使缅甸在一定程度上打开国门接受外界援助的协商中扮演了重要角色。

巴东地震，印度尼西亚

2009年9月，印度尼西亚发生地震，这是当时该地区爆发的自然灾害之一。美国和印度尼西亚政府迅速调拨资源，援助受灾最严重的城市之一——巴东。这次事件让该国新近成立的国家灾害管理局首次接受考验，也是美方首次派出人道主义援助快速响应小组（HARRT），后者是美国空军下属的战地医院，能够迅速设立为民众提供医疗服务。

雨季洪水，巴基斯坦

2010年下半年，雨季降雨异常密集，巴基斯坦五分之一的地区洪涝成害。国际社会纷纷施以援手，而美国更是最大的单一捐助者。虽然美方解决了基本的空运救灾需求，但一些巴方官员却担心美国侵犯巴基斯坦主权，只是勉强接受了美方的援助。该案例彰显了战略沟通在人道主义援助和救灾中的重要性

（即使顺利实现了人道主义目标），同时反映了在缺乏安全感的环境下开展人道主义援助和救灾的挑战。

东日本大地震，日本

2011年3月，日本发生史无前例的大地震、海啸以及随后的核泄漏灾难，美方为救灾出动了24,000名军人、189架飞机和24艘军舰，耗费了9,000万美元。这次救灾行动展现了美国应对极端复杂灾害的多面能力，以及美国在直接影响其前沿驻军的灾难中的特殊作用。日本作为一个实力不凡的重要盟友，大体上能够应付这场灾难，只是对于福岛核电站泄漏事故需要美国在专业知识和能力上给予大力支持。

虽然案例研究呈现出某些共同的主题，但许多经验教训都源自特定的个案。日本灾难的应对是规模最大、最复杂的人道主义援助/救灾和后果处置行动，不能反映区内的常态。有些案例（如印度尼西亚）表明与民间人道主义组织和政府间国际组织合作的重要性；在另一些案例（如日本和巴基斯坦）中，救援工作必须依靠军队。我们发现，重要的是通过逐一分析每个案例深入了解其背景、政治、应对工作的性质、挑战和总体经验，并找出有助国防部提高成效和效率的方法。

研究结果和建议

本报告的分析显示，国防部可以通过推行从过往干预行动中积累的主要经验，提升在人道主义援助和救灾方面的业务素养，加强与其他援助力量的协调能力。研究小组将这些重要的经验教训及相关建议分解为六条法则：(1) 提升国防部作为人道主

义援助和救灾力量的效率，(2) 加强跨部门协调，(3) 改善与受灾国家的协调工作，(4) 提高与联合国和非政府组织的合作成效，(5) 统筹安全合作事务与地区人道主义援助和救灾能力，及(6) 通过人道主义援助和救灾树立良好声誉。

提升国防部作为人道主义援助和救灾力量的效率

案例研究显示，国防部在人道主义援助和救灾任务中的内部协调质量参差不齐。在复杂的灾害（如日本的案例研究）面前，军方缺乏统一联络点，让美国民间机构和国际组织难以找到与美国军方沟通的最有效渠道。然而，所有的案例研究都显示，参与救灾人员之间的人际关系很重要。这种关系能大大促进协调。

建议：

- 尽可能选择有人道主义援助和救灾经验的人员领导救灾工作。
- 鼓励高级军官参加美国国际开发署 (USAID) 联合人道主义行动课程。
- 探索将人道主义援助和救灾经历作为相关人员的资历或特殊技能标志，或确保国防部与拥有一线人道主义援助和救灾经验的人员保持联系。

加强跨部门协调

我们的案例研究显示，虽然跨部门协调的质量普遍有所改善，但在很大程度上取决于每场灾难的具体情况。促进或妨碍跨部门协调的因素包括：(1) 负责人先前的救灾经验和对跨部门协调机制的认识；(2) 领导层既有的人际关系对于促进沟通的作用；及(3) 特定灾难的媒体曝光度，如果曝光度高，有关方面

会感受到巨大压力，遂迅速采取明显的行动，但有时也不利于协调。

建议：

- 考虑在美方有重大行动、涉及多个美国政府部门的人道主义援助和救灾危机中，派遣一名或多名国防部副部长（政策）办公室或联合参谋部的代表加入使领馆队伍。
- 明确权限，简化年度海外人道主义、灾难和民事援助 (OHDACA) 基金的使用，特别是在涉外后果处置 / 化学、生物、放射与核污染（“化生放核”）案件中。
- 制定可促进和加快流程的拨款申请模板。
- 开发有助加强跨部门协调的演练科目，例如，特种作战能力演练 [SOCEX]。
- 制定在化生放核环境下行动和生存的标准。
- 将民间力量整合到规划和协调架构中，例如，考虑成立军民行动中心，而非在涉外后果处置案件中的双边协调委员会 [BCC] 架构。

改善与受灾国家的协调工作

我们的几个案例研究表明，美国与受灾国之间缺乏标准作业程序，延迟了人道主义援助和救灾行动。与潜在的人道主义援助和救灾接受方创建或改善标准作业程序，需要了解这些国家的制度和文​​化。相关知识也有利于人道主义援助和救灾干预的各方面工作，并最大限度地防止与受灾国政府形成紧张关系、减少影响灾民的莽撞行为。

建议：

- 借鉴潜在的人道主义援助和救灾接受国的制度、官僚主义、基础设施和关键负责人等相关的重要经验教训。
- 声明关于联同有能力的一线盟友（而非能力较弱的伙伴国）开展人道主义援助和救灾的新策略和原则，至少要制定“业务规则”。
- 尽早与国家灾害管理部门制定制度关系和应急计划；有可能的话，与这些部门建立协调组织结构。
- 改进人道主义援助和救灾部署期间的对外披露的鉴定；确保最大限度地压缩禁止向外国透露 (NOFORN) 分类，以便与受灾国保持最高水平的沟通。
- 及早与受灾国达成信息共享平台使用协定。

提高与联合国和非政府组织的合作成效

尽管在过去 20 年军方与国际组织 / 非政府组织的沟通大有改善，但仍可通过操作层面的针对性演练，拓展分享行动细节的途径。此外，寻找一个普遍接受的平台与非军事组织沟通，是另一个需要及早解决的问题。

建议：

- 开发侧重于美军与国际组织 / 非政府组织联合规划的演练科目。
- 设计短期活动（2-3 天），以便人手不足的民间机构和非政府组织参与。
- 探索其他国家如何促进军方与非政府组织之间的协作，例如，英国和澳大利亚。

- 增进有关国防部与民间机构之间的供应品标准的知识，并提供符合这些标准的商业供应商名单。

统筹安全合作事务与地区人道主义援助和救灾能力

安全合作是帮助受灾国更好地应对本国和邻国灾难的主要工具，也是改善协同能力和促进日后的人道主义援助和救灾合作的主要任务领域。我们的四个案例研究显示，亚太地区只有少数国家在人道主义援助和救灾能力方面值得称道。同样值得注意的是，美国太平洋司令部责任区域以外的国际军事参与并不多见，也不太可靠。因此，太平洋司令部责任区域内的人道主义援助和救灾能力建设，可能是亚太地区救灾领域最有成效的。东盟有关人道主义援助和救灾的制度进步尚未转化成行动能力。区域对抗和紧张局势，也可能让某些国家首选区外干预力量，而非区内救灾力量。

建议：

- 量身定制政府所有部门共同参与的在复杂环境下实施人道主义援助和救灾及涉外后果处置的演练科目。
- 协助印度尼西亚、马来西亚、泰国和孟加拉等军方有意参与人道主义援助和救灾的伙伴国进行能力建设。
- 鼓励韩国和印度在支持人道主义援助和救灾行动上作出更大的贡献，而这两个国家也都具备这方面的能力。

通过人道主义援助和救灾树立良好声誉

四个案例研究均明确显示，尽管人道主义援助和救灾通常是一种相对良性的外国军事干预，但受灾国却不尽以为然，他

们敏锐地意识到内部和外部潜在的政治反响。

有鉴于此，应始终将外国援助视为支持受灾国尽最大努力实施救援。

建议：

- 计划在每个突发事件中美国的应对行动相对受灾国机构的能见度。
- 强调美国政府提供统一信息的重要性，因为互相矛盾的消息不利于人道主义援助和救灾干预在建立信任方面发挥作用。
- 认清在受灾国中哪些人是战略沟通工作的重点。

除了上述的改革建议，这四个案例研究也显示出一些良好的现行做法，应予坚持：

- 通过职业军事教育和联络官以及高层交流活动建立关系，例如，太平洋空军参谋长会议和“红旗”执行观察员计划。
- 海军将官出席美国国际开发署联合人道主义行动课程，更详尽地了解人道主义原则和美国国际开发署的行动方式。
- 人道主义援助和救灾能力建设与灾害风险防范。
- 在人道主义援助和救灾背景下应用空中情报、监视与侦察（美国独有的能力），并与其他救援力量共享影像资料。
- 在东盟地区论坛磋商应急协定范本，把军事人员纳入人道主义援助和救灾力量。