加强人道与发展合作
应对长期危机

对中东与北非地区供水与
环境卫生服务提供方的
人道与发展支持

WORLD BANK GROUP

ICRC

unicef

加强人道与发展合作

应对长期危机

危机中的供水与环境卫生工作经验总结报告

执行摘要

（中文翻译）[1]

中东和北非地区城市环境中的长期危机对供水和环境卫生（WSS）服务提供构成巨大挑战，对支持其服务的政府和国际组织亦是如此。

在严重危机之下，相当一部分 WSS 服务的融资责任由国家部门转移到国际机构。WSS 服务提供者若要维持其服务质量，就离不开人道机构和发展机构给予的外部力量支持。人道机构和发展机构之间需要建立新型伙伴关系，以帮助 WSS 服务提供者在长期危机之前和危机期间增强服务韧性。两类机构必须在城市地区展开合作，因为其支持措施涉及相同的国家机构，而且在时间和空间上均有重叠，彼此活动直接相互影响。

对受脆弱、冲突和暴力（FCV）三重问题困扰的国家而言，危机的长期性（危机前、中、后）超越了传统的危机管理观念。对于 WSS 服务提供者而言，一旦陷入长期危机，往往就无法再回到危机前的常态。这需要从根本上建立韧性，预见长期危机期间出现问题的广度和深度。

本报告探讨了在中东和北非地区长期危机中运营的 WSS 服务提供者所面临的五大关键问题。

[1] 译文非官方正式翻译，有任何差异请以英文报告为准。

(1) 水资源管理不善

(2) 替代供应商（如水罐车）带来的激烈竞争破坏了原有服务网络；

(3) 高科技废水处理厂瘫痪；

(4) 离网发电的能源成本不断上升；

(5) 成本上升和收入下降导致现金流紧缩。

针对每个问题，本报告均有专门章节探索其根本原因，研究拥有长期危机中运作经验的人道机构和发展机构如何帮助 WSS 服务提供者解决问题，并就两类机构如何更有效地支持 WSS 服务提出建议。每一章节开篇处就问题进行了总结。

上述关键问题源于危机前业已存在的脆弱性。而这些脆弱性源于中东和北非地区所经历的快速城市化和基础设施扩张，在千年发展目标期间，特别是在城市地区，WSS 服务有了巨大改善：仅在 2000 年到 2010 年期间，就有超过 9000 万人口获得了管道供水，将近 6000 万人获得了污水处理的服务。但如此迅速的城市化和 WSS 服务扩张，其目标是在 2010 年前基本达到服务全面覆盖，然而却未能在中东和北非地区发展出应对潜在危机所需要的韧性。

因此报告认为，需要加大协调力度，在危机前未雨绸缪，增强 WSS 服务提供的韧性。一旦国家已经陷入长期危机，由于局势不安、政治紧张和宏观财政制约，WSS 服务提供者会面临很多不在其控制范围内的问题，其发展韧性的机会将受到极大制约。即使有外部援助，在长期危机期间建设韧性的范围也严重受限，尽管如此，这项工作在危机期间也必须加倍努力开展。

人道机构和发展机构应在预测和应对长期危机方面加强伙伴关系。双方在这些关键问题的根源即危机前的脆弱性，以及这些关键问题如何在危机中加速削弱了 WSS 服务方面所达成的共识构成了合作的基础。报告分析了以下四种通过积极加强人道与发展的合作来预测和应对长期危机的方式：

1. **人道机构和发展机构应与 WSS 服务提供者合作，为突发危机制定应急备灾计划——作为一项“不留遗憾”的投入。**应急备灾计划构建了应对紧急、短期危机韧性

的第一步，尽管计划本身不能保证 WSS 服务提供者对长期危机做好充分准备，但是一种**不留遗憾**的投入。这些短期危机包括武装冲突、洪水、干旱、地震、平民暴动等等。人道机构对短期和长期危机中 WSS 服务恶化甚或崩溃的原因和方式有着深入了解，但他们很少有在危机前与 WSS 服务提供者展开合作的机会。而发展伙伴则能够为这些计划提供资金，支持那些经过验证的突发危机备灾措施，包括硬件和软件解决方案。

2. **危机前伙伴关系将帮助人道机构与 WSS 服务提供者及其支持部委建立联系。**发展机构应当更重视在危机前和危机中抓住所有机会构建服务提供者的韧性。发展机构还应与人道机构在危机前，确保 WSS 服务提供者与人道机构以及危机期间提供服务的其他关键国家机构（如国家部委、市政府）建立职能联系。这将促进在长期危机中更高效的响应和复原。危机前伙伴关系还能确保 WSS 服务提供者更好地分享水资源数据、服务网数据和财务数据。

3. **在长期危机中，人道机构和发展机构协调并调整干预措施，以支持 WSS 服务提供者的韧性建设，这应当成为一项标准要求。**应鼓励人道机构除了遵循人道原则履行其核心的应急响应作用之外，进一步构建其支持 WSS 服务提供者持续运营的能力。尽管发展机构对风险的承受能力有限，但在长期危机中，人道机构和发展机构仍有机会加强对 WSS 服务提供者的联合支持。人道机构往往更容易进入脆弱、冲突和暴力的环境开展工作，更了解当地情况，在武装冲突和大规模流离失所情况下尤其如此。此种局势下，人道机构有对冲突各方的深入了解，有时还有能力与冲突方对话。人道机构往往与 WSS 服务提供者有建立良好的联系，更了解提供服务的制约因素，知道最贫穷和最脆弱的社区身处何处。这些宝贵的知识可供发展机构所用，同时发展机构为改革机会提供其自身的专门知识、视角，并提供灵活的长期资金支持。

4. **危机前和长期危机期间，人道机构和发展机构应以互补和协调的方式与 WSS 服务提供者合作，以揭示潜在的脆弱性。**要建设韧性，就离不开 WSS 服务提供者的相关公开数据，包括：对公共补贴和补贴电网供电的依赖程度；未偿债务水平；计费

和收款流程效率；收入满足运营维护需求的程度；收入是否用于非水部门开支，如道路维修或废料收集。本报告提出的证据表明，财务透明度十分关键，可用于在危机期间强化服务提供者响应和外部响应，以维持服务提供。

加强人道机构--发展机构的伙伴关系，以上述方式支持 WSS 服务提供，将有助于解决危机前韧性建设以及长期危机中韧性重建面临的关键问题。上述行动为一套全球性的保障措施，旨在更好地减少危机对供水和环境卫生服务带来的影响。相对于无所作为所带来的高额成本，这些行动以较低的成本成为抵御危机风险的有力保障，一定程度上减缓了因危机造成供水和卫生服务失灵，甚至造成人员死亡的影响。需要注意的是上述行动并不能免除 WSS 服务提供者或承担监督角色的政府在危机前和危机中处理这些关键问题的全面责任，报告所建议的协同行动旨在减少长期危机期间服务恶化或崩溃的风险。

阅读全文，请扫上方二维码