缅甸风灾与重大灾难的全球应对机制建设[1]

翟 崑

内容提要：2008年5月2日，特大强热带风暴“纳尔吉斯”横扫缅南伊洛瓦底省、孟邦、克伦邦、勃固省和仰光省等地，造成重大伤亡。灾后，国际社会积极准备展开救援。但由于种种原因，救援效果并不理想。对此，本文将着重总结如下问题：一是国际社会在建立全球重大灾难应对机制时，应充分考虑受灾国的国情，尤其是内政；二是国际社会所倡导的国际救援，必须以人道主义为主，减少国际政治考虑；三是中国在参与国际救援缅甸风灾的过程中，能较好把握各方关系的平衡；四是亚洲在经历了印度洋海啸、“纳尔吉斯”风灾、汶川大地震后，构建地区合作型防灾减灾体系的共识日益提高。

关键词：缅甸 风灾 救援 机制建设

一、缅甸巨灾急需全球性救援行动

（一）“纳尔吉斯”热带风暴给缅甸带来巨灾。5月2日，特大强热带风暴“纳尔吉斯”横扫缅南伊洛瓦底省、孟邦、克伦邦、勃固省和仰光省等地。缅甸国家电视台5月16日晚报道说，风灾造成约7.77万人死亡，5.59万人失踪，另有约1.94万人受伤；风暴共造成240万人受灾，缅5300万人口中近半受影响。[2]

缅粮食、燃料、电力和饮水供应出现紧张，灾民生活受到严重影响。缅是稻米出口大国，此次风灾侵袭的主要地区均为该国稻米产区。灾后当地食物、燃料

翟崑 中国现代国际关系研究院亚非所副所长、副研究员。

1 本文为中国现代国际关系研究院缅甸风灾问题研讨组成果的一部分，主持人为翟崑，其他参与写作者还有日本所的刘军红、安全所的傅小强、美国所的王文峰，以及亚非所的何胜、张学刚、宋清润、郭春梅等。

2 张云飞：“缅甸风灾死亡人数逾7万”，新华社仰光2008年5月16日电。

和建筑材料价格暴涨，多数商店的蜡烛和电池已售完，鸡蛋价格翻了3倍。缅政府清点大米库存后，推迟了5月向斯里兰卡出口大米的计划。世界粮食计划署也表示，缅“可能难以按计划向斯里兰卡、孟加拉等国出口大米”。灾区断水断电也对社会治安产生不良影响，当地舆论称“陷入黑暗的仰光最可怕”。在以低收入阶层为主的仰光郊区有多起劫案报告，当地不少商家被迫关起大门，仅通过铁栅栏出售商品。灾害对一些民众的心理打击较大，有人悲观地认为，“灾后恐怕再也见不到昔日的仰光了”。

（二）国际社会从人道主义出发，迅速启动国际援助，提供大量救援物资和捐款。泰国、印尼、新加坡等东盟周边国家以及美国、印度、澳大利亚、日本、欧盟成员国、新西兰等国在第一时间纷纷表示将提供紧急援助，并迅速付诸实施，部分援助物资和款项陆续抵达当地。联合国呼吁提供1.78亿美元的紧急援助，日本5月9日表示，已开始陆续向缅甸提供帐篷、发电机等价值约57万美元的紧急援助物资，并将再提供不超过1000万美元的紧急援助。欧盟首批援助200万欧元，挪威援助130万欧元，德国援助50万欧元，法国援助20万欧元，荷兰援助20万欧元。印度外长表示，已派两艘印度海军舰艇向缅甸运送食物、帐篷。[1] 联合国下属的国际红十字会、国际救济组织世界宣明会、世界粮食计划署等救援组织也迅速行动，向缅提供饮用水、衣物、食品、医药等救援物资。缅军政府虽担心美国等借救援之机向其渗透，但迫于灾情，公开向国际社会求援，并接纳了部分国际援助，允许联合国工作人员前往灾区考察并开展工作。

（三）值得重视的是，东盟根据以往在处理非典、禽流感、印尼海啸中建立起来的紧急救援模式，积极倡导以东盟为核心的国际救援地区合作机制。东盟、东盟＋3以及东亚峰会的高官，在灾后不久就缅甸巨灾进行非正式磋商。新加坡总理李显龙致信缅外长吴年温，建议召开东盟赈灾特别外长会议，商讨协助缅甸救灾及重建。5月19日，东盟10国外长在新加坡举行特别会议，同意建立一个以东盟为主导的缅甸救灾协调机制，并设立一个由东盟秘书长素林领导的先遣小组，具体负责这一机制的运作，先遣小组与联合国及由缅甸设立的一个中央协调机构密切合作，以落实这一协调机制。会后发表的主席声明说，通过东盟向缅甸提供的国际援助不应被政治化，在此基础上，缅甸表示同意接受国际援助。[2] 5月25日，东盟—联合国关于缅甸风暴灾害国际认捐大会在缅甸仰光举行，此次大会是由东盟特别外长会议倡议、东盟和联合国共同发起，旨在促进国际社会为缅甸灾后重建提供进一步援助。缅甸总理登盛、联合国秘书长潘基文、东盟轮值

东盟根据以往在处理非典、禽流感、印尼海啸中建立起来的紧急救援模式，积极倡导以东盟为核心的国际救援地区合作机制。

1 雷怀：“缅甸拒绝美国援助背后：美讲政治条件”，《青年参考》，2008年5月9日。

2 张永兴、郑晓奕：“东盟外长特别会议同意建立以东盟为主导的缅甸救灾协调机制”，新华网新加坡2008年5月19日电。

主席国新加坡外长杨荣文，以及东盟10国、一些欧美国家和国际组织的代表与会。各国及国际组织纷纷捐款支持缅甸救灾重建工作。[1] 东盟地区论坛发表27国声明，随时准备参与救灾和协助重建，建议缅政府“设立一套协调机制，以同国际社会及救援机构合作”。

二、国际救援行动遭遇双重限制

巨灾之后，国际社会一片同情之声。对缅甸多有批评之声的联合国秘书长潘基文也借机表达“高度震惊”，向遇难人员慰问并表示将尽全力提供人道主义援助，国际救援组织迅速向缅提供救援物资，使双方围绕缅民主进程问题产生的矛盾暂时缓和。当时，缅军政府如善用“国际同情牌”，可大大减轻自身所受国际压力。但缅甸政府并不像2005年印度洋海啸后的印尼一样采取开放合作的态度，而是与国际社会尤其是美国在国际救援上的协调并不顺畅，严重制约其灾后救援工作。缅政府备受责难，美国等西方舆论甚至发出绕过军政府实施强行救援的警告，国际救援形势急剧复杂化。[2]

缅军政府如善用“国际同情牌”，可大大减轻自身所受国际压力。但缅甸政府并不像2005年印度洋海啸后的印尼一样采取开放合作的态度。

（一）缅甸政府对国际援助并不积极，也没有能力接受突如其来的大量国际援助。（1）缅甸正处于关键时期，既要应对救灾救人的当务之急，又要保证定于5月10日的新宪法公投顺利通过以便为2010年大选铺路。巨灾初期，缅政府在疑外、惧外的封闭心理下，采取了“重公投轻救灾”的政策。迫于灾情严重及舆论压力，缅政府5月6日宣布将灾区宪法公投推迟到5月24日。（2）长期封闭使缅甸缺乏协调和配合国际救灾援助经验，以总理为首的官方救灾协调机构不掌握资源且效率低下，新首都内比都（缅甸2005年11月将首都从仰光迁至内比都）与仍留在仰光的各国使馆沟通困难等问题，致使军政府在突如其来的国际救援面前进退失据。（3）缅甸军政府根深蒂固地坚持不干涉内政原则，一向实施“自我改造”，担心一些国家和国际救援组织与缅甸反政府势力结合，对其实施渗透颠覆。

（二）缅甸政府的行为也遭到国际社会的普遍批评，国际声誉降至谷底。以美国为首的西方国家猛烈抨击缅甸政府灾前预警不力，灾后救援不及时。前美国第一夫人劳拉·布什还警告缅甸政府不应该继续搞新宪法公投。世界粮食计划署于5月9日批评缅政府对救灾工作的限制“令人无法接受”，是“史无前例的违反

1 “杨洁篪出席东盟—联合国关于缅甸风暴灾害国际认捐大会”，中国外交部网站，2008年5月25日，http://www.mfa.gov.cn/chn/zxxx/t440281.html。

2 Glenn Kessler and Dan Eggen, “Bush Plans Call to Chinese Leader Over Burma's Stance on Aid”, *The Washington Post*, May 10, 2008.

人道的做法”，并曾一度决定暂停向缅甸提供救援物资。法国外长库什内称，因“确实不放心缅政府部门使用赈灾款的方式”，法国把赈灾款减少到20万欧元的最低限度。[1]

国际社会援助缅甸抗灾主要出于人道主义关怀，但同时也希望通过实施类似印尼海啸国际救援的全球性行动，带动缅甸走向合作、开放和民主，对缅甸军政府的封闭、阻挠和低效极其不满。5月24日缅甸新宪法公投以93%的赞成票通过后，缅政府在内外压力下，逐步放开与国际社会进行有限合作，允许联合国运送救援物资，联合国随后宣布恢复提供救援物资。

（三）美欧等将救灾视为介入和影响缅甸的重大战略契机。巨灾后，美即通过软硬两手试图影响缅甸，急于进入缅甸以乘机改造缅甸。5月6日，布什一方面宣布提供25万美元捐款并希望美军舰进入灾区实施救援；另一方面签署国会授予昂山素季金质奖章法案。第一夫人劳拉还提出缅实施政治改革、不通过政府救援、推迟公投等“政治条件”。在遭缅拒绝入境后，美在继续做出向缅提供救援姿态的同时，加大对缅施压力度。美国际开发署宣布，已拨款325万美元，用于对缅灾后援助；美对缅政府允许一架运输机向灾区运送物资表示欢迎，白宫发言人称“希望这是美向缅提供援助的开始”。一批美国会参议员还要求美国国际开发署评估通过在缅非政府组织提供救援的情况。值得注意的是，美在做强行实施救援的准备。美国一主要媒体称，美和其他西方国家正在考虑在未获得缅军政府许可的情况下，直接派飞机入侵缅甸，向缅灾区空投救援物资。[2]美与泰、日、印尼、新加坡当时正准备进行年度“金眼镜蛇行动”军事演习，有大批舰船和飞机在东南亚地区集结。据美军太平洋司令部发言人称，美军已有大约20架直升机和6架运输机做好向缅运送救援物资的准备。但直到救援结束，美对此项选择还是较谨慎。美国国务卿赖斯5月13日说，美国无意在缅甸“强行”推动救援。直到6月初，美军才开始撤回4艘已在缅甸海域的装有救灾物资的军舰。[3]

其实，缅巨灾和国际社会的高调救援行动为美等进入缅甸提供了绝佳机会。美国的策略是，一方面通过舆论宣传，丑化缅政府，攻击其执意不允国际救援进入，使其执政能力和国际形象大大受损；另一方面大打“救援”牌，以派军机空投救援等挑衅性手段，施加更大压力，对缅政府造成明显的心理震慑。如果缅政府最终接受大规模国际救援，美可借机打破缅政府长期以来的封闭政策。虽然美国防部称美对缅

虽然美国防部称美对缅的援助会是“放下救援物资就走”，但美一定会抓住这次进入缅甸的机会而设法扩大在缅社会和民众中的影响，为未来左右缅国内形势的变化打下基础。

1 雷怀：“缅甸拒绝美国援助背后：美讲政治条件”，《青年参考》，2008年5月9日。

2 Romesh Ratnesar, “Is It Time to Invade Burma?”, *Time*, May 10, 2008.

3 Ian MacKinnon, “Cyclone Nargis: Burma will need food aid for a year, says UN”, *The Guardian*, June 4, 2008.

的援助会是“放下救援物资就走”，但美一定会抓住这次进入缅甸的机会而设法扩大在缅社会和民众中的影响，为未来左右缅国内形势的变化打下基础。

三、中国在缅甸风灾救援行动中的策略和效果

中国积极参与缅甸救灾和灾后重建，巩固了中缅胞波情谊和战略合作关系。

（一）中国面临的救援环境。一方面，缅甸进入多事之秋，灾后即将举行新宪法公投并公布结果。随着“8·8民主革命纪念日”的来临，[1] 一些缅甸反对派团体宣称将抵制中国奥运会，以抗议中国“支持缅军人独裁”。另一方面，西方势力借题发挥，对中国施压。《华盛顿邮报》5月10日报道称，美国要求中国与其合作，对缅施加影响和压力，改变缅军政府的行为方式。[2] 5月12日，美国副国务卿内格罗蓬特访华，舆论认为是与中国讨论相关问题。另外，缅甸风灾后10天，中国发生“5·12汶川大地震”，中国同时面临内外两场救援。因此，中国必须统筹考虑，展现救援姿态、能力与技巧，既要保持与缅政府密切沟通，迅速深入开展救灾工作，抢占道义制高点，又要协调好国际主义和爱国主义，量力而行，还要防止西方势力借题发挥和乘虚而入。

中国必须统筹考虑，展现救援姿态、能力与技巧，既要保持与缅政府密切沟通，迅速深入开展救灾工作，抢占道义制高点，又要协调好国际主义和爱国主义，量力而行，还要防止西方势力借题发挥和乘虚而入。

（二）中国展示的策略和效果。大致有三：首先，积极救援，展示和树立中国负责任的大国形象。鉴于中缅之间的“胞波”情谊，以及缅甸对中国的特殊地缘和战略地位，中国在缅甸救灾问题上有所作为，最先宣布向缅提供紧急援助，迅速采取持续行动。中国政府向缅甸提供的50万美元现金和价值50万美元的人道主义紧急物资援助（主要包括帐篷、毛巾被和压缩饼干），于5月7日就运抵仰光，中国随后又向缅方提供1000万美元紧急援助等。中国还充分尊重缅政府并与其保持密切沟通，真正体现“雪中送炭”和患难见真情。其次，发挥协调作用，积极引导国际救援行动的人道主义方向而非全面政治化。中国愿意由东盟牵头协调国际救援。过去几年，东盟在应对印尼海啸灾难和SARS危机等事件中积累了较为丰富的经验，由东盟牵头协调此次国际救援，成立专门的国际援缅机构，美欧等国援缅物资可通过东盟中转。第三，引导国际舆论，确保北京奥运会的顺利召开。美欧舆论对中国在缅甸救援问题上的做法进行歪曲攻击，比如，德国总理默克尔曾批评中国在联合国阻挠讨论缅甸问题。中国与美国加强高层沟通，重点

1 1988年8月8日，缅甸爆发全国性反政府示威，被反对派称为“8·8革命”。8月8日正好与北京奥运会开幕式日期相同。

2 Glenn Kessler and Dan Eggen: “Bush Plans Call to Chinese Leader Over Burma's Stance on Aid”, *The Washington Post*, May 10, 2008.

阐明救灾应充分尊重缅主权和尊严，不可将其政治化，坚决反对借机对缅政府策动冒险行动：即除国际红十字会、联合国粮农组织、世界卫生组织等国际组织外，原则上反对美欧国家军队借救灾之名入缅。中国较成功地处理缅甸救灾国际舆论问题，从一定程度上缓和了奥运会前的国际压力。

四、构建亚洲地区合作型防灾减灾体系

自然灾害从来就不以国界为限，更不为社会制度、民族、宗教、意识形态所左右。但“二战”后的很长一段时间，关于国际防灾减灾合作，多以双边援助方式展开。尽管世界卫生组织、联合国教科文组织、世界银行、国际货币基金组织等国际机构，都曾积极组织、协调、参与国际灾害的紧急救援活动，但依然不能说形成了广泛覆盖型的国际防灾体系。直到20世纪90年代中期，在联合国的倡导下，国际防灾合作才走上体系化的构建道路。1994年，“联合国世界防灾会议”在日本横滨召开。会议发表了主张灾前预防、灾后构建强有力社会的“横滨战略”，标志着国际防灾减灾开始走向体系化构建方向。2005年1月18日，在印尼海啸灾情和阪神地震10周年纪念之际，第二次“联合国世界防灾会议”在日本神户召开，168个国家的近4000名代表与会。会议提出了包含国际防灾理念的“兵库宣言”，并制定了国际防灾合作10年规划的“兵库行动计划”。期间，日本政府与联合国共同倡议成立旨在长期支援灾后复兴重建的“国际防灾机构”构想，与1995年阪神地震后日本促成的“世界卫生组织神户中心”一道，扮演“灾区主导的”国际合作防灾基地。新的“国际防灾机构”将通过吸引国际专家就地展开采集灾情数据，进行实地科学研究的方式，为未来制定长期有效的国际防灾减灾措施，构建世界性防灾减灾体系，提供智力支持。

新的“国际防灾机构”将通过吸引国际专家就地展开采集灾情数据，进行实地科学研究的方式，为未来制定长期有效的国际防灾减灾措施，构建世界性防灾减灾体系，提供智力支持。

毋庸讳言，国际防灾减灾体系的构建过程，始终伴随着“政治功利”的阴影。事实上，从印尼海啸后的国际赈灾活动中不难看出，当时大国利用赈灾援助，暗施影响，甚至一度将“海啸援助”演变为相关国家争取入常的竞选舞台。如德国、澳大利亚、日本等竞相提高援助金额，展开承诺大比拼。而美国更是极力构建“美日澳联合援助体制”，号称“志愿者联盟”，有瓦解联合国主导的防灾减灾体制、争夺海上控制权之嫌。围绕在印度洋构建海啸监控网络，大国间也是展开了异常激烈的争夺。对此，《日本经济新闻》曾专门发表社论，呼吁回归联合国主导的国际援助体制。

毋庸讳言，国际防灾减灾体系的构建过程，始终伴随着“政治功利”的阴影。大国利用赈灾援助，暗施影响，甚至一度将“海啸援助”演变为相关国家争取入常的竞选舞台。

2008年6月，面对缅甸的热带风暴灾害和中国的汶川大地震，日本时任首相福田康夫在《日本经济新闻》社主办的“亚洲的未来”晚餐会上，建议构建亚洲地区灾情信息网络，引起各国积极关注。此举有助于推动在亚洲地区构建合作性防灾体系。

首先，构建地区合作型防灾体系具有刻不容缓的必要性。亚洲地域广阔，海陆相接，涵盖了多种气候带和复杂的地理地貌，是全球自然灾害最密集的地区之一。尤其是近十余年，这里地壳板块进入活跃期，地震、海啸频发；洪水、干旱、冻雨等极端现象频繁；与此同时，传染病、流行病瘟疫不断。自然灾害已成为侵蚀亚洲繁荣与稳定的新威胁。围绕缅甸热带风暴灾害的国际援助，东盟紧急外长会议也提出了构建有条件开放的东盟援助体制设想，为地区防灾减灾体制的建设提出了新思路。

其次，构建以互助合作为基本方式的亚洲防灾减灾体系具有现实的可能性。在亚洲地区，日本既是地震、火山、海啸、台风等自然灾害多发地，又是地区内少有的发达国家，长期的防灾、减灾经历，蓄积了丰富的经验和知识，形成了亚洲地区共同的防灾财富。汶川地震后，日本地震厅的新监测中心积极传递监测信息，确认中国地震监测数据的准确性，同时，日本政府迅速派遣专业救助队和卫生援助队支援救灾；亚洲各国也纷纷提供人道支援。

中国在构建国际和亚洲防灾减灾体系上也发挥了积极作用。2007年8月，第三次“联合国世界防灾会议”在中国东北的哈尔滨市召开。中国水利部等机构与联合国教科文组织联合主办了会议。会议期间，还举办了国际救援技术成果和设备展览会，为加强国际防灾减灾合作提供了交流的场所。此次会议进一步贯彻了国际合作防灾理念，具体落实了2005年神户会议的防灾战略，促进了国际合作型防灾体系的建设。另外，早在2005年印尼海啸援助首脑会议期间，温家宝总理就曾向日本提议，加强中日在地区范围内的防灾减灾合作。当时的日本首相小泉表示支持。如今，“战略互惠”成为中日关系的主题。在地区经济、环境合作基础上，构建地区灾情灾报体系、灾害紧急救援以及灾后复兴合作体系，无疑符合亚洲地区的共同利益。