



第六十届会议

临时议程* 项目 74(a)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括
特别经济援助的协调：加强联合国紧急
人道主义援助的协调

自然灾害领域人道主义援助从救济向发展过渡的国际合作

秘书长的报告**

摘要

本报告是根据大会第 59/212 号决议编写的，因为大会在该决议请秘书长报告与自然危害相关的灾害领域中的国际合作取得的进展。本报告突出了国际社会在增强灾害频繁国备灾与救灾、灾后恢复和减轻灾害风险的能力建设方面所面临的挑战。

根据大会第 57/150 号决议，本报告也载有介绍国际搜索救援咨询小组自从 2002 年 12 月以来所开展的活动的最新材料。

* A/60/150。

** 本报告由于技术原因延迟提交。



一. 引言

1. 本报告不会使用“自然灾害”这一说法，因为它传达了一种错误假设，即因自然危害而发生的灾害完全是“自然的”，因此也是不可避免的，是人类无法控制的。相反，人们普遍承认，此类灾害都是个人和社会处置源于自然危害的威胁的方式所致。危害所固有的种种威胁，性质各异，规模不同。与自然危害相关的灾害的风险与潜力，基本是由当前的脆弱程度和所采取的防灾、减灾和备灾措施决定的。所以，各种灾害，在很大程度上，是由人类行动和或不行动决定的。因此，根据 2005 年 1 月 18 日至 22 日在日本兵库县神户市举行的减少灾害问题世界会议通过的兵库行动框架，将使用“与自然危害相关的灾害”这一措辞。

2. 与自然危害相关的灾害的发生率和严重性不断增加。主要原因包括气候变化、环境退化、脆弱程度越来越高、发展模式不当及减灾备灾系统不当。此外，气候变化、经济全球化和空中旅行增加等因素，也在促成种种新趋势，强调必须从全球的角度来看待灾害，因为许多灾害的起因和影响都具有全球性。

3. 受灾人数和受灾资产数量也在不断增加，从而致使灾害给生命、生计和来之不易的发展成果造成了严重后果。据灾难传染病学研究中心的数据，这些与自然危害相关的灾害的经济成本，自 1950 年代以来已增加了十四倍。

4. 灾害与不当发展模式之间的密切联系，有确凿的文献可以证明。不可持续的发展模式会造成新的灾害风险。城市化和人们集中在危害频繁地区只两个例子。灾害也与贫穷密切相关，因为低收入国家受灾害影响异常大。穷人往往更容易遭受威胁，而吸收灾害所固有冲击力的能力较差。资源不多或选择余地少的人，从灾害中恢复过来的能力也较差。

5. 在这种情况下，很显然，目前和未来的风险程度都会减缓或破坏实现千年发展目标的努力。此外，实现这些目标取得的任何进展，不会自动促进减轻人类遭受自然危害的脆弱程度。因此，国际社会必须确保加强社会经济发展的善意努力不要不经意间增加了灾害风险。

6. 灾害、可持续发展与施政不力之间的密切联系都表明，人道主义界内部通常对与自然危害相关的灾害和其他类型要求必须采取人道主义行动的紧急情况所做的区分都是错误的。在所有情况下，社会的组织方式都是决定脆弱程度、决定是否因为脆弱就必需提供人道主义援助的关键因素。在所有情况下，动乱或应对机制的崩溃，都源自资源分配的不公平或不可持续模式。总之，最好把与自然危害相关的灾害看作是人为的现象，它们使人类变得更加脆弱。

7. 有越来越多的国家都正面临着多重危机，在这些危机中与自然危害相关的灾害和复杂的紧急情况相辅相生。1997 至 1998 年苏丹南部加扎勒河区发生的饥荒与 1999 至 2001 年阿富汗发生的干旱就是如此，近年来最为明显。在上述两种境况下，长期冲突导致地方生计丧失（地方经济崩溃也是直接或间接原因），生计

丧失反过来又削弱了当地人口应对自然危害的能力。在这种情况下，受灾家庭除了采取应付战略别无他法，而应付战略又加剧了承受自然危害的脆弱性，例如伐木烧炭，结果加重了滥伐林木。反过来说，有些灾害则又刺激社会紧张关系恶化，尼加拉瓜 1972 年发生地震后的情况就是如此。

8. 灾害既可能是环境退化的结果，也可能是环境退化的原因。城市和农业边界扩大改变了周围环境，而周围环境改变又造成了新的危害模式。地震危害在已经开垦的湿地和垃圾填埋地上，要比在城市中心的其他地区大得多。毁坏沿海地区的红树林，可能增加与风暴潮相关的危害。水域的人类住区可能会改变水系，破坏斜坡的稳定，因而增加了发生洪水和塌方的危险。此外，在许多地区，源于自然的危害同技术和人类造成的危害是互相恶化的，例如河床废物处理不当、工业废物和矿山残渣。反之，重大灾害，或由经常发生的较小事项所致的风险累积，可能造成环境问题，环境问题又影响到生计和发展选择，例如在生物多样性逐渐受到损害的地方。

9. 男人和女人、男童和女童都不同程度地受到了灾害的影响：他们接触危害、感受风险及准备，程度各异；灾害对他们的身心影响也不同，因此他们在应对、恢复和重建阶段的需要也不同。各国政府和国际社会，在各个阶段，最重要的是在恢复阶段，都应当牢记并处理灾害的这些不影响。

二. 审查年度

A. 与自然危害相关的灾害

10. 本报告所述期间（2004 年 7 月至 2005 年 6 月）发生的主要灾害是印度洋海啸；它虽然只影响了很少的灾民，但却造成了绝大多数登记在册的死者死亡。据灾难传染病学研究中心指出，在此期间有 242 793 人因为与自然危害相关的灾害而丧生，仅印度洋海啸就夺去了 226 408 人的生命。全世界有 1.58 亿人因与自然危害相关的灾害而受伤、流离失所或受到其他不利影响，据报道经济损失共达 940 亿美元。

11. 2004 年 12 月 26 日，一场 9.0 里氏震级的大地震袭击了印度尼西亚北苏门答腊的西海岸，接着又发生了许多次常常是很严重的余震。这场地震引发了强大的海啸，海啸摧毁了印度、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国的沿海地区。海啸也影响了缅甸、塞舌尔、索马里和也门。2005 年 3 月 28 日，一场 8.7 里氏震级的强大余震袭击了苏门答腊的西海岸；尼亚斯岛、锡默卢岛和巴尼亚群岛受灾最重。有关这场灾害的影响及其应对措施，详见秘书长关于“印度洋海啸灾难后加强紧急救援、重建、复原和预防工作”的报告（A/60/86-E/2005/77）。

12. 全世界遭受洪灾的人仍然为数最多（1.32 亿人）。2004 年 7 月，季风大雨造成孟加拉国大部分地区洪水泛滥。洪水夺去了 600 多人的生命，使 170 万人流离失所，影响了多达 3 400 万人，毁坏了近 1 百万所房屋和 140 多万亩农田。

13. 2004 年飓风季节在加勒比特别肆虐，8 月至 10 月间有四场飓风——查理、弗朗西斯、伊凡和珍妮——引发了破坏性的洪水。伊凡飓风，10 年内袭击该地区最强大的飓风，在袭击格林纳达时已经增强到 4 级，持续风速每小时 220 公里。格林纳达约有 90% 的住宅被毁，约有 60 000 人无家可归。热带风暴珍妮在经过波多黎各后变成了飓风，经过伊斯帕尼奥拉岛后则风势减弱。多米尼加共和国有 38 000 人流离失所；桥梁、公路和供水系统遭到破坏。在海地，东部沿海城市戈纳伊夫受灾最重；计有 1 500 人丧生，300 000 人受伤或遭受财产损失。由于排水问题，洪水持续数月不退。因为长期的社会政治冲突、自然环境的严重退化及 2004 年 5 月洪水所造成的巨大损失，海地已无力应付这场灾害的后果，因此需要国际大力援助。

14. 2004 年 11 月和 12 月，菲律宾发生了一系列台风和风暴，引起塌方和山洪爆发，致使 1 000 多人死亡，500 多人据报失踪，造成了广泛的破坏，特别是在主岛吕宋岛东岸。房屋、基础设施和农作物全被吹倒，上面蒙上了一层厚厚的泥土、倒下的树林和圆木。

15. 2005 年 1 月，暴雨造成圭亚那人口稠密的沿海地区，包括首都乔治敦洪水泛滥。有 300 000 多人，即全国几乎一半人口受灾，其中三分之一是不满九岁的儿童。洪水因排水有问题而更加严重，问题出于抽水能力有限和排水系统维护不好。

16. 2005 年初，中亚大部分地区都受害于恶劣天气，据报道阿富汗、巴基斯坦和塔吉克斯坦各地普降大雨和大雪。巴基斯坦有多达 700 000 人受灾，486 人死亡。在该国北部地区，大雪造成雪崩，致使几个山村和总共 140 000 人与外界隔绝。在巴基斯坦西部，大雨几乎连降三周，造成洪水严重泛滥，结果导致信德省一个大坝决堤。俾路支省损失了多达 80% 的庄稼。虽然巴基斯坦政府没有正式请求国际援助并提供了价值 230 万美元的救济援助，但国际社会捐献了价值 400 多万美元的援助。

17. 塔吉克斯坦东部和南部也普降大雪，拉什特山谷有近 200 万人受灾。哈特隆地区的大雨进一步破坏了已经受到大雪不利影响的基础设施。虽然灾害范围大得吓人，但政府和国际社会的迅速应对则确保把伤亡率保持很低，已确认有 16 人死亡。

18. 在阿富汗，2005 年初恶劣的天气造成 100 多人死亡。大雪关闭了几条主要连接道路，妨碍了向南部人口投放急需的食物。

19. 2004 年 4 月至 12 月，大批大批的沙漠蝗虫毁坏了西非和北非 10 个国家的数百万亩作物和牧场。布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔

某些地区的粮食价格，尤其是小米的价格，已涨了一倍，而营养不足的牛和其他家畜则价格暴跌。虽然事先早就一再发出警告，但是应对虫害的捐助支助只在破坏业已造成后才增加。所采取的战略集中于扑杀害虫，对减轻虫害对当地生活和环境的影响则注意不够。尽管这场蝗灾是 10 年里最严重的一场，但这个问题却是经常发生的问题，需要采取更加有系统的预防办法。

20. 2005 年 2 月 22 日，一场 6.4 里氏震级的地震发生在伊朗伊斯兰共和国克尔曼省扎兰德区。这场地震给大约有 75 000 人居住的 1 000 平方公里的地区造成了广泛破坏，直接影响了 32 000 多人。有 50 个村庄遭到破坏，有些彻底毁坏，已确认有 612 人死亡，1 500 人受伤。伊朗伊斯兰共和国政府迅速动员搜索救援队及非政府组织全国网络和红新月会，以满足受灾人口的直接需要。伊朗没有发出救灾呼吁，但联合国有几个机构还是提供了紧急救济援助。

21. 长期灾害，例如损害健康的流行病、旱灾和饥荒仍然给发展中国家人口造成重大伤亡。仅旱灾就影响了全世界 2 000 多万人。2004 年 8 月，阿富汗已经连续 6 年发生旱灾，雨雪量远远低于平均量。尽管阿富汗大部分地区都遭受了旱灾，但有 14 个省的灾情非常严重，有多达 37% 的人口，即 1 110 万人无力负担基本的食物和其他需要。人民饱受了近 25 年的冲突，本来已经很脆弱，旱灾则使人民更形脆弱。

22. 在非洲之角、西非和南部非洲，自然危害，包括旱灾、雨水无常、蝗虫成灾和洪水，再加上长期存在的问题，例如贫穷、冲突、施政不力和艾滋病/艾滋病，影响了千百万人，包括农民、牧民和农牧群体。结果，2005 年，这致使非洲之角有 1 200 多万人，西非有 700 多万人，南部非洲有 1 000 万人需要粮食援助。在几个国家里，包括马里、毛里塔尼亚和尼日尔，脆弱人口营养严重不良。经常发生的自然危害和长期存在的问题，二者合起来都要求采取全面的、多层次的应对办法。

23. 2005 年 3 月，安哥拉宣布发生了一场马尔堡出血热时疫。至 2005 年 6 月下旬，记录已有 392 人感染，354 人死亡，因此，这场马尔堡热成了最致命和暴发最强烈的马尔堡热。目前没有现成的救治办法，所以在这种情况下此种病毒的致死率为 90%。此种病毒的暴发源和在两次暴发之间的隐藏处，都不得而知。在保健设施充足的诊所，因为工作人员受训不足，医药和设备也不足，所以起初都助长了局势的恶化。此种病毒由医院传播，吓得人们都不敢去威热市的主要医院看病，结果只有社区去照料患者和死者（高度感染的人）。尽管大力开展了社会动员，传统领导人和土医郎中纷纷参加，结束诸如老式葬礼或针头重复使用等危险行为的运动目标也非常明确，但要重新取得当地人的信任实际上却极其困难。虽然这种病毒只限于威热市，并没有蔓延到全国，但传播周期并没有终止，此种病毒仍很活跃。

24. 尽管印度洋海啸之类的巨大灾害引起了国际社会的极大关注，但在本报告所述期间发生的多数灾害都规模较小，因此也没有成为国际头条新闻。令人遗憾的是，国际社会仍然支持得到广泛报道的紧急事件，但却忽略了远离媒体或政治关注中心的、不那么引人注意的灾害，在应对和恢复工作主要由受灾社区和国家来承担的情况下也是如此。这种趋势清楚反映在供资模式中。例如，联合国呼吁救济印度洋海啸，捐助者提供了所要求的 12.6 亿美元的 82%，但呼吁救助吉布提旱灾灾民，却只募到所需 750 万美元的 5.3%。海啸灾难彻底表明，只要有政治承诺和意愿，就可以获得超常的供资。“报道不多”的灾害更值得注意，不仅是因为它们给人类造成了极广泛的痛苦，而且也因为它们给低收入国家和最不发达国家造成了重大损失，而且阻碍了这些国家的发展。由于这些灾难往往在相当的时期内发生或重复发生，所以必须从更长远的角度加以处理。

B. 世界减灾会议

25. 世界减灾会议于 2005 年 1 月 18 日至 22 日在（日本兵库县）神户市举行，它是世界理解必须全面执行减灾纲领、包括预防、减轻、准备、应对和恢复方面的一个里程碑。这种理解体现在会议通过的《兵库宣言》和《2005-2015 年兵库行动框架：建设各国和社区对应灾难的复原力》中。《兵库行动框架》补充了《建立更安全的世界的横滨战略》（1994 年），确定了主要参与者在执行框架及后续行动中的集体和个人的作用与责任。关于此次会议及其后续行动，秘书长的报告中有详细的讨论。

三. 关键挑战

26. 国家政府、地方机构和受灾社区负有管理灾害的首要责任。这些行为者最有条件识别和处理自己所处环境中的灾害风险并存问题，也是应对灾害的第一线。特别是地方社区积极参与灾害管理的重要性，已经得到广泛承认。

27. 在这种背景下，国际社会的作用首先是支持和加强地方、国家和区域的灾害管理能力。尽管这一主张已被广泛接受，但实际上，是许多国际行为者依然很难设想自己主要充当辅助行为者的角色。就联合国而言，主要的限制因素是缺乏用于减少风险和管理灾害的充足的人力资源和财政资源。

A. 备灾

28. 尽管过去十年已取得一些重要进展，但如要达到令人满意的准备程度，仍有许多工作要做。国家和国际二级上对准备的承诺水平和准备好的可用资源仍然都不够。

29. 尽管灾害频繁国家各级都需要加强备灾工作，但应当特别重视社区一级的备灾，因为地方社区是早期救济工作的第一行为者和主要行为者。旨在提高地方社区备灾水平的活动都应当适度考虑地方的现实、固有应付机制和风险意识。

30. 区域组织可在备灾方面发挥重要作用。在东加勒比，一项区域倡议，即东加勒比捐助小组，已经确立，以支持外部紧急援助协调，应对重大自然或技术灾害。每年在飓风季节到来之前，都会修订行动命令，以便把国际组织和捐助者提供的援助送往受灾国。2005年6月，在古巴举行了一次区域会议，讨论该区域国家的准备水平，更新它们的应急计划。

31. 如今备灾仍然缺乏足够的资金，使人不安。反常的是，动员支助灾后救济工作，仍然要比动员支助可避免或最大限度减少生命损失及重要资产和基础设施破坏的备灾减灾工作，要容易得多。这部分是因为，在联合国和捐助者的预算中，备灾供资处于人道主义预算（从中可以提取救灾资金）和发展预算（可以从中提取灾害管理其他方面所需资金）之间。

机构和法律框架

32. 减轻灾害风险与各种国家优先事项和发展需要相冲，而且在编列预算和资源分配中并不受重视。所以，主要问题是促进和加强简洁而有效的机构框架，通过各级参与、提高能力和知识共享过程来确认每个利益有关者的作用与贡献。

33. 把备灾、救灾和灾害风险管理机制纳入国家施政框架，是一个长期过程，需要国际社会和各国政府多年坚持不懈的支持和承诺。必须探索其他解决方案，以取代通常持续两三年的传统项目办法。办法之一，就是把备灾和减少风险问题纳入可以在更长周期内开办的更广泛的施政和减贫方案主流，借助部署救灾和减少风险顾问，增强高风险国家的能力和参与。

34. 在业已加强的国家系统内，与灾害有关的立法和管理框架是创建有利于减轻灾害风险的环境的基本要素。因此，法律改革过程也是同灾害有关的能力建设工作的必要组成部分。

备用安排

35. 尽管有了国际备用安排，例如联合国救灾援助协调(救灾协调)小组和国际人道主义伙伴关系主持的小组，而且都相当成熟，可是，在灾害多发区域建立类似的政府间机制的必要性却刚刚开始得到承认。亚洲-太平洋人道主义伙伴关系，其成员包括澳大利亚、中国、日本、新西兰、大韩民国和新加坡，正在组建中。现在也已开始讨论在美洲区域建立类似的支助机制。然而，国际对灾害频繁国家的备用安排发展的支持仍然不足。

应急规划

36. 应急规划是一项艰苦的工作。关键在于，一是要消除对此项工作作用的怀疑，一是要使此类计划制度化，可以实际执行，且要连续制订。应当把应急规划视为一种不间断的准备机制，而不是一次性的努力。不仅应当着重规划阶段，也应当着重建设当地执行该计划的能力。通常，应急计划都是孤立制订的，与国

家备灾计划，与联合国国家工作队或单个国际组织的应急计划都没有任何联系。为了更加有组织有步骤把国家和联合国的应急计划联系起来，应当定期开展应急规划工作，让所有有关行为者都参加。这样会使利益有关者找到可能存在的差距，彼此开展更好的协调。

37. 人道主义应急规划已经成了联合国行为者（包括联合国国家工作队）在这一领域的标准做法。这标志着联合国系统在全球、区域和国家三级的工作方式的彻底改变。应急计划工具需要不断改进，以迎接该领域中越来越多的挑战，特别是此类规划程序标准化方面的挑战，并须确保后续行动得到执行，并让社区和政府参加。

预警

38. 为了见效，预警系统应当针对多种危害，以人为中心，也应当包括开展提高认识活动。必须把重点放在地方一级，并以协助社区和地方政府采取简单的减灾措施，实施基本的预警和撤离系统。这些系统应当由基本的通信链构成，它们能够最好地确保受灾社区收到和传递警报，并采取相应行动。

39. 新设的人道主义预警网络服务 (www.hewsweb.org)，是在世界粮食计划署(粮食计划署)和机构间常设委员会准备与应急规划工作分组的领导下开发的，并在减少灾害问题世界会议上做了介绍，它是第一个全球自然灾害预警信息交换中心。机构间常委会特别工作组目前正与国家和区域机构讨论是否有可能利用这个网络服务支持地方改善能力和结构。

提高认识

40. 经验表明，地方社区对灾害威胁通常极为敏感，但却无法确知如何才能最好保护自己免受灾害的影响。必须做出更系统的努力，提高地方和国家政府的能力，使社区更清楚地认识到它们身处危害之中，认识到保护他们自己及其财产和减少风险的方法。这些努力都应当以对地方的认知为基础，让正规和非正规教育系统、媒体及其他有关行为者参加。

B. 救灾

41. 国际援助辅助原则早已确立，它要求受灾政府不仅对援助灾民负起首要责任，而且也有权协调和指导所有可以利用的援助。

42. 因此，国际社会应当优先增强灾害频繁国家的救灾能力。国际对政府的支持可以作为一个改善民众对政府信任和提高政府应对未来灾害能力的机会。

43. 灾难频繁区域的区域组织可以在救灾方面发挥重要作用，因为它们对当地条件的了解无与伦比，它们先前与国家决策者有交情。不过，区域组织参与救灾的程度，至今都参差不齐。有些组织已经制定了救灾机制，其他的还没有很重视影响本区域的灾害。

44. 发生重大灾害时，受灾国的应对能力不堪应付，国际应急系统则可以发挥重要作用。根据辅助原则，未事先与受灾国政府协商并征得受灾国政府的明确同意，国际行为者不应当提供援助。他们也应当设法加强业已建立的协调机制，而不应当绕过它们。

45. 国家和国际救济行为者互动面临的主要挑战之一，是缺乏一种共同的方法，缺乏对术语、定义和标准的共同理解。国家当局通常对国际系统的复杂性、文化和工作程序了解有限，而国际机构和个体援助工作者则几乎不了解，常常也很少考虑他们开展活动的具体环境。

46. 受益者参与救济方案的规划和执行，仍然远远不够。应当制订具体的机制，以增强所有向受益者提供救济援助的人的责任。提供援助的惟一动机应当是满足灾民的需要，而不考虑提供者的优先事项。

受灾国政府在协调救济援助方面的作用

47. 受灾国政府在协调国家和国际救济援助方面常常面临着巨大困难。通常各不相同的行为者为数众多，对协调提出了巨大挑战，在救济突发灾害的头几周内更是如此。地方当局本身常常因为人员和物质损失而削弱，常常得应付报告线不明和政府各机构干预问题。有些非政府行为者不愿意承认或不了解协调的必要性。甚至参与人道主义行动历史很久的国际组织，有时在某些情况下绕过受灾国政府，采取了主动行动，而未曾进行事先协商。有时，受灾国政府实施的协调机制很弱，这就怂恿某些行为者采取单方面行动。

联合国在协调国际援助方面的作用

48. 联合国驻地协调员在协调国际援助方面发挥了关键作用。发生紧急情况时，驻地协调员向紧急救济协调员报告，并得到灾害管理队的支持。灾害管理队应当反映机构间常设委员会的结构，吸收红十字运动和非政府组织的代表。不过，联合国国家工作队协调国际援助的能力依然不均衡。人道主义事务协调厅（人道协调厅）和联合国开发计划署举办过培训班，特别是在拉丁美洲和加勒比，以提高此类能力；其他地方也应当举办培训班，让更多的人参与。

军民关系

49. 印度洋海啸灾害再次突出表明，在地方、国家和国际开展人道主义行为者和军方行为者的有效协调非常重要。两类行为者的文化和行动差别，对军方指挥结构了解不足，信息交流不够，都可能使协调达到不最理想水平，在某些情况下还使协调无效。因为缺乏联合规划，所以救济工作可能出现缺漏或重复。为了确保最有效地利用军民防卫财产，就必须明确划分角色和责任，有顺畅的沟通渠道，尊重人道主义空间和原则，在业务行动的环境中保持适当程度的敏感。

行政瓶颈

50. 大会在其第 57/150 号决议中曾敦促各会员国简化和减少关于国际城市搜索救援小组及其用品和设备入境、部署和出境的行政程序。救济物品的进口、运输和分发，救灾组织及其人员的入境和移动自由及与灾害有关的信息交流等方面，仍然存在着不少障碍。灾害频繁国政府应当采取，在可行情况下，也应当更新或精简请求、接收和协调国际救济小组、服务和用品进入的国家程序。促进提供救灾物品的一个有用手段是海关便利化示范协定（其案文载于 www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/custnet/model_en.html）；这种协定，如果提前谈妥，可确保在需要时推出适当程序。

电信

51. 信息和电信技术在救灾中起了关键作用。《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，目前得到了 31 个国家的批准，已于 2005 年 1 月 8 日生效。已大力鼓励各会员国批准该公约，把适当的标准运作程序纳入国家立法，以便能够无障碍地进口和利用应急设备和救济工作所需要的有关人力资源。会员国还应当发展应急电信能力，建立紧急情况下可利用的电信资源名册。

吸引私营部门参加

52. 印度洋发生海啸灾害，使法人工商界提供的物资和服务在各级救济工作中空前汇聚起来。世界其他部分也有更好地让工商业参与紧急救济工作的机会。联合国应当提高自己与私营部门合作的能力，澄清内部程序，拿出更多资源去开展与工商界的合作。用捐助物迅速地去满足需要，是最大的挑战之一。创立公正透明的程序，通过明确的准则（例如关于法律问题者），与公司开展待命协定谈判，改善机构间的信息交流，都是人道主义界在救灾工作中更好地利用企业潜力的办法。

调动国际应急资金

53. 目前通过发出紧急呼吁调动国际资源的程序，事实证明很有效。这些程序的巩固和标准化应当继续得到优先重视。紧急呼吁的效力可以通过做出更快更好的需要评估和采取更好的战略予以提高，与此同时，也应当采取更有力的手段登记捐助，监测捐助的使用。在联合国改革的背景下，目前正讨论更可预见地、更迅速地部署人道主义危机救助资源的选择方案。经济及社会理事会在其关于联合国紧急人道主义援助的协调的第 2005/4 号决议中已经强调必须增强供资机制，并建议大会应改进中央应急循环基金。

C. 灾后恢复

54. 恢复过程意味着工作重点要由救命转向恢复生计、培养恢复力和减少脆弱性。经验表明，有可能缩短救济与发展之间的差距，把灾害转变为可持续发展机

会。这种情况应适用于：如果在早期阶段努力支持地方和国家的恢复过程；如果减少风险的考虑分为各种应对和恢复活动，包括重建规划；以及如果发展行为者、人道主义行为者及其他参与救灾阶段工作的行为者之间的协同作用得到了适当把握。

55. 应尽早适当重视恢复工作。第一项挑战就是迅速为受灾人口提供谋生机会，帮助他们恢复自立。要做到这一点，可以利用当地材料开展重建，雇用当地劳动力（男女）从事重建工作，提供设备、培训和微额信贷以启动地方工业、农业、渔业和小型企业。如果一开始开展救济行动就牢记恢复工作，以便天衣无缝地过渡至较长期的恢复干预，恢复就更见成效。重要的是，从一开始，目标就是要减少风险，同时也制订可持续的谋生办法。恢复问题，在秘书长关于从救济过渡到发展的报告（A/60/89-E/2005/79）中有更详细的讨论。

规划

56. 地方社区、机构和受灾个人（男女）积极主动参与救济工作规划，非常重要。恢复方案编制应当以众人对灾民需要和能力的切实评估为根据，使地方举措、资源和能力得到充分的理解和利用。这一过程应受需求驱动，旨在覆盖最脆弱人口。外部技术援助必须补充现有能力，必须当作支助性的，而不是指导性的，也需要技术转让、需要具备专门技能和更强的恢复力、风险管理和可持续发展的能力。

协调

57. 参与恢复活动的国家和国际行为者之间的协调与信息交流，对避免重复劳动和造成缺漏，对优化可利用资源，都至关重要。在紧急阶段建立的信息交流和协调机制必须予以保持和加强。这些机制应当成为一个政府机构、民间社会、国际组织、捐助者和贷款机构开展长期对话和达成共识的平台；优先事项在这里界定，各方的角色和责任也在这里做出适当的规定，并系统地予以更新。

58. 尽管至今取得了一些成就，但恢复工作的协调仍然是一项挑战，也表明需要国际社会给予更加层次分明的、有系统的支助，以便国家和地方当局可以领导恢复过程，从而可最大程度地利用一切可以得到的支助。最近开设的国际恢复平台，部分目的是为了在增强国家能力的大背景下，协助制订恢复规划及方案编制的共同程序，开发恢复规划和方案编制的工具，这应当有助于解决一些使制订战略性的协调良好的可持续恢复方案工作错综复杂的因素。

把减少风险纳入恢复工作

59. 在恢复阶段，把减少风险问题纳入恢复过程有一种重要的机会之窗。不过，遭受重灾的社会往往寻求速效而明显的举措以恢复正常，常常放弃了真正解决灾害根本原因的更持久的解决办法。通常，这种“急迫压倒一切”的做法不利于顾

及特定灾民群体的不同需要；因此，抓住机会实行变革、减少风险和实现可持续发展的可能也就减少了。重要的是，要确保恢复和重建工作目的不是重建产生诱发灾害的灾前风险，而创造更具有可持续性的生活。

60. 在最近若干重大灾害发生之后，可以报告说已取得了一些成功。在 2004 年几场飓风过后，格林纳达政府颁布了一项政策，把减少风险引入了恢复过程。恢复优先事项讲习班和部门圆桌会议都有助于确保把减少风险列入部门恢复规划。印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡在印度洋海啸之后制订的早期恢复框架，从很早阶段就包括了减轻灾害。

能力和全系统机制中的空白

61. 就支持灾后恢复工作的能力和联合国全系统机构而论，存在着一种真空状态。空白包括若干领域，例如了解男女脆弱性及其灾后需要上的差别；查明早期恢复需要的适当评估办法；以及部署技术专家支持恢复计划拟订和方案编制的可预测机制和及时资助关键性的恢复和减轻脆弱干预工作的可预测机制。联合国和非联合国合作伙伴为了设法缩小恢复工作中存在的规划、筹资和知识差距，已经着手设立一个国际恢复平台。该平台旨在为恢复工作提供一个协调框架和网络；促进经验教训的宣传和拟订恢复需要评估、战略制订及方案编制的共同工具和机制；就恢复计划和方案的拟订提供咨询意见和支持；增强国家的恢复能力；促进灾害频繁国家之间的南南合作。

资源调动

62. 国际援助往往在灾害刚过之后达到高潮。随后，资助水平急剧下降，因此，从多数灾害来看，都没有充足的资源用于支持恢复阶段。印度洋海啸过后，国际社会通过紧急呼吁为早期恢复工作慷慨捐助资源。因为这种办法用得灵活，所以才有可能在住房、生计、微型基础设施和环境部门筹集资源，因而才能够毫不拖延地执行恢复计划和方案。印度和泰国没有加入紧急呼吁，所以报告说筹集恢复所需要的资源非常困难。

D. 减轻灾害风险

63. 为了减轻灾害风险，国家和社区首先必须查明风险因素，决定可接受的风险水平，然后再采取措施减少风险或把风险转移出灾区。查明风险不仅需要估计严重程度不同的危害事件发生的概率，也需要查明使社会经济制度易受危害的因素。通常，对危害行为几乎无计可施。因此，减少风险就需要减少遭受危害的脆弱性。

64. 风险减少越多，就越容易把剩余风险通过各种专门拟订的金融机制从灾民那里部分转移给保险商或投资者。

65. 为了减轻灾害风险，就须由国家和社区在更广泛的层面采取行动，包括技术和机构能力、适当的政策及旨在以可接受的成本把风险降到可接受的水平投资。支持发展这种能力，也许是国际减少灾害议程上惟一最重要的优先事项。减少风险专题在秘书长的报告中有更详细的讨论。

四. 关于国际搜索救援咨询小组活动的最新材料

A. 应对地震

66. 自 2002 年 12 月以来，世界各区域隶属国际搜索救援咨询小组网络的所有国际城市搜索救援小组，利用了国际搜索救援咨询小组《准则》中所商定的部署和协调程序，都对阿尔及利亚布迈德斯(2003 年 5 月)、伊朗伊斯兰共和国巴姆(2003 年 12 月)、摩洛哥荷赛马(2004 年 4 月)及印度洋(2004 年 12 月)的地震做出了反应。在所有灾害中，城市搜索救援反应迅速而有效。在救灾工作结束之后一段时期内，设在人道主义事务协调厅的国际搜索救援咨询小组秘书处组办了经验教训总结会，国际救援者和受灾国政府出席了会议。与会者评价了国际搜索救援咨询小组的办法在救灾行动各个阶段的适用性，提出了改进这一方法的建议，这些建议后来都收入了国际搜索救援咨询小组《准则》中。这些会议，除了其他外，还使欧洲联盟委员会和人道主义事务协调厅互相致函，界定了这两组织在欧洲联盟以外国家开展协调的概念，确认国际搜索救援咨询小组《准则》为地震国际救援协调的标准。

B. 国际搜索救援咨询小组地震救援演习

67. 国际搜索救援咨询小组秘书处，在哥伦比亚、菲律宾和亚美尼亚政府的支持下，在波哥大(2003 年 10 月)、马尼拉(2004 年 1 月)和埃里温(2005 年 6 月)等地震频繁的城市组织了地震救援演习。演习期间，国家当局演练了接待和协调即将到来的国际城市搜索救援小组的办法。这些演习使来自各区域的国际救援小组能够根据国际搜索救援咨询小组《准则》与地震频繁国国家当局密切配合。北大西洋公约组织领导在乌兹别克斯坦开展的地震演习(2003 年 4 月)、欧洲联盟领导在奥地利开展的地震演习(2004 年 10 月)和 2005 年 4 月在奥地利、德国和瑞士区域国际搜索救援咨询小组网络框架内于日内瓦举行的演习，也都引入和演练了国际搜索救援咨询小组的办法。来自世界各个区域的 50 多个国家和救灾组织参加了这些演习。

C. 国际搜索救援咨询小组区域救灾准备活动

68. 国际搜索救援咨询小组秘书处，在各个东道国政府的支持下，已在日本神户(2003 年 11 月)、突尼斯首都突尼斯(2004 年 4 月)、秘鲁利马(2004 年 8 月)、新加坡(2004 年 9 月)和日内瓦(2004 年 4 月)组织召开了国际搜索救援咨询小组区域会议。出席这些区域会议的人员是本区域灾害频繁国和救灾国的灾害管

理官员。区域国际搜索救援咨询小组会议为决策者和灾害高级管理人员提供了一个讨论区域合作的平台，重点是国家应急准备能力建设。

69. 国际搜索救援咨询小组秘书处，在大韩民国和新加坡政府的支持下，在首尔（2003年11月）和新加坡（2004年9月）组织召开国际城市搜索救援小组领导人世界会议，使应急工作者能够讨论倒塌房屋救援的技术和作业问题，目的是提高国际城市搜索救援小组的业务标准及其在紧急情况下的现场协调。该秘书处也在匈牙利（2004年2月）、突尼斯（2004年2月和2005年4月）、印度尼西亚（2004年5月）和爱沙尼亚（2004年11月）举办了培训班，在培训班上向40来个灾害频繁国各级灾害管理者介绍了国际搜索救援咨询小组的方法。

70. 为了促进北非和中东阿拉伯语和法语国家吸收国际搜索救援咨询小组的办法，2004年4月，突尼斯、瑞士和德国政府与国际搜索救援咨询小组秘书处合作，在突尼斯设立了国际搜索救援咨询小组区域分处，把国际搜索救援咨询小组的文件译成阿拉伯文和法文，并在该区域散发。

D. 国际搜索救援咨询小组《准则》

71. 为了确保国际搜索救援咨询小组《准则》在国际搜索救援咨询小组网络内的广泛分发和利用，该准则已经译成了阿拉伯文、中文、法文、德文、日文、韩文和西班牙文。在本报告所述期间发生地震时，在上述各项地震救援演习中，国际城市搜索救援界都广泛采用该准则。

72. 2003至2005年期间，国际搜索救援咨询小组《准则》由一个区域间工作组予以修订。各项修订改进和更新了国际搜索救援咨询小组的协调办法，并为此而收入了近期地震的经验教训。经修订的《准则》也载入了国际城市搜索救援小组按倒塌房屋救援能力分类的商定标准。这些标准将有助于国家当局和国际社会改善国际城市搜索救援援助的质量和及时性。

E. 挑战与建议

停止部署过多的国际城市搜索救援小组

73. 国际搜索救援咨询小组界面临的重大挑战之一是须制订一项制度，规定救援国政府在未接到要求之前，要听从现场联合国救灾援助协调(救灾协调)小组和国际搜索救援咨询小组秘书处的意见，停止部署更多的国际城市搜索救援小组。由于城市搜索救援小组是根据受灾国政府和救援国政府之间的协定而提供的，建议救援国政府听从国际搜索救援咨询小组秘书处给出的建议。在伊朗伊斯兰共和国巴姆发生地震时，国际搜索救援咨询小组秘书处通过利用虚拟现场作业协调中心在停止部署小组方面取得了某种程度的成功。

解决行政瓶颈问题

74. 大会在其第 57/150 号决议中曾特别敦促各会员国简化和减少拖延国际城市搜索救援小组及其用品和设备入境、部署和出境的行政瓶颈程序。至今，只有新西兰对这个问题定有明确的准则。阿尔及利亚、伊朗伊斯兰共和国和摩洛哥政府在本国近期发生地震之后确实不坚持正常的海关和移民程序，以利国际小组的到来。其他地震频繁国必须对此问题采取行动。

国际工作人员的安全和安保

75. 根据大会第 57/150 号决议和国际搜索救援咨询小组《准则》，确保在本国工作的国际城市搜索救援人员的安全和安保是各国的责任。在地震后压力很大和情绪激动的情况下，各国政府应当特别重视这个问题。它们也应当把这个问题列入国家救灾计划中。

现场协调

76. 如果发生需要国家和国际救援者救援的重大灾害，顺利的现场协调是一项重大挑战。通常都会部署救灾协调小组协助地方和国家当局处理这方面的问题。伊朗巴姆地震就是一个较好的例子，由于伊朗伊斯兰共和国政府、伊朗伊斯兰共和国红新月会和救灾协调小组之间密切合作，现场协调进展顺利。建议灾害频繁国政府应把利用救灾协调小组列入国家反应计划和救灾演习中。

五. 建议

77. 联合国有关组织和捐助国政府应当在减轻灾害风险的框架内增强灾害频繁国的减灾、备灾、救灾和灾后恢复能力，支持这一领域的有关倡议。

78. 灾害频繁区域的区域组织应当在减少和管理灾害风险方面发挥更大作用，拟订区域方案，支持本区域各国的努力。

79. 联合国有关组织和捐助国政府应当提高灾害频繁国的准备程度，特别是地方的准备程度，大大增加备灾活动的供资。

80. 所有救济援助提供者都应当采取具体步骤让受益者最大程度在参与救济方案的规划和执行。

81. 所有救济援助者都应当制订具体机制，以加强对受益者所负责任，确保根据受灾人口的需要提供援助。

82. 联合国应当加强总部和外地的军民协调机制。本组织应当继续拟订和实施联合国人道主义军民合作概念，以便进一步巩固军民协调制度，包括同会员国一起发展国家备用小组。

83. 联合国有关组织和各会员国都应当在下述领域里加强全球灾后可持续恢复能力：与传统和非传统合作伙伴协调；确定和宣传所吸取的经验教训；拟订恢复需要评估、战略制订和方案编制的共同工具和机制；把减少风险纳入所有恢复过程。鼓励国际金融机构充分参加这类工作，以增强可持续恢复做法的总体效果。

84. 各会员国应当执行《兵库行动框架》所列优先事项，以支持《国际减少灾害战略》，特别是把实际减轻灾害措施纳入可持续发展战略和减贫战略，纳入备灾和救灾。
