



第五十八届会议

议程项目 40(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

本报告是按照大会第 57/152 号决议以及大会其后有关这个问题的各项决定编写的。它着重说明在本报告所述期间对自然灾害所作出的主要救助活动，并对加强国家和区域两级的灾害管理努力所采取的一些行动作出反省。它又列举对自然灾害救助提供经费的趋势的资料。

* 由于编辑和其后澄清自然灾害统计遭遇困难，本报告延迟提交。



一. 引言

1. 本报告是按照大会 2002 年 12 月 16 日第 57/152 号决议编写的。本报告提到的一些相关问题已在秘书长关于加强联合国紧急人道主义援助的协调 (A/58/89-E/2003/85) 和国际减少灾害战略的执行情况的报告 (A/58/277) 中加以说明。

二. 自然灾害救助

2. 受影响的政府和国际社会对自然灾害和环境紧急状况的救助对于受影响社区的复原和长期发展极端重要。在本报告所述期间,在有关灾害管理的一些领域已经取得进展,特别是有关地方、国家、区域和国际各级的能力建设和政策拟订方面。这些进展为指引未来的机构间自然灾害救助奠定良好基础。象对救济和复原方面提供适当财政和实物捐助以及减轻自然灾害造成的短期效果的努力等其他因素对于成功地展开自然灾害救助的共同努力也是极为重要的。

3. 过去十年自然灾害发生的频率和严重性都有增加,造成环境方面的不利后果,对人民产生严重的冲击。2002 年发生 500 多宗灾害事件,造成的经济损失估计达 550 亿美元,¹ 比较 2001 年的 350 亿美元有大幅度增加。¹ 引致上述的经济损失增加要参照发生何种灾害和在何地发生等情况来观察。例如 550 亿美元的经济损失中约有 200 亿美元是由 2002 年欧洲各地发生水灾而造成的。² 其他损失是由于 2002 年底美国发生天气方面的事故和西欧及中欧发生冬季风暴而引起。在这种情况下,救助和重建活动大部分由国内负责,或是酌情由区域组织提供支助。

4. 发展中国家许多经常发生灾害的国家,在自然灾害中产生的经济损失常常较为轻微,因为它们的基本建设费用,包括财产价值要比工业化国家为低。但是,相对于许多易受灾国家的脆弱经济状况而言,发生的经济损失必定视为十分重大。此外,发展中国家在自然灾害中的死亡数字较高,2002 年的自然灾害估计造成 11 000 人死亡,超过 9 000 人属于发展中国家,特别是非洲和亚洲国家。³

5. 人道主义事务协调厅负责维持的财务追踪系统反映,对自然灾害提供的全球人道主义援助在过去十年来起落不定,从 1993 年的全年的捐款 77 百万美元至 1998 年,即米奇飓风那年的 11 亿美元不等。1999 年的自然灾害捐款约为 296 百万美元。2000 年的捐款数额上升至 420 百万美元,2001 年减为 332 百万美元,2002 年为 238 百万美元。⁴ 值得注意的是,过去十年大部分自然灾害捐款都送给发展中国家。

6. 但是,这些数字并不能实际反映全部救助经费,因为它通常不包括实物捐助,也未列入当地提供的救助。大多数自然灾害在最初阶段通常由国家当局、受影响社区、民间社会和当地行动者利用当地资源给予救助。由于容易发生灾害的地区备灾、救灾和减灾能力不足,也会引致较高人命损失,尤其因为能力有限而造

成灾害管理不胜负荷。因此，国家和区域行动者支持备灾和救灾努力是极端重要的。联合国系统将致力促进减少灾害的努力成为拯救人命、减少损失和长期人类发展方面的丰硕投资。

三. 加强自然灾害的预防和救助能力

7. 在刚发生自然灾害后采取的行动对受影响人民的生活状况可能产生最显著的冲击。一些机构正在致力较佳配合其活动，以期确保受影响人民的所有需要都得到照顾。在本报告所述期间，联合国救灾评估协调（救灾协调）系统促进几个方面的协调人道主义救助。2003 年救灾协调着重对立即救助的支持，在阿尔及利亚、阿根廷、危地马拉、吉尔吉斯斯坦、土耳其、所罗门群岛、斯里兰卡和苏丹发生自然灾害时派出 8 个紧急救助团。救灾协调派遣这些救助团时利用各国和联合国系统的紧急管理人员。

8. 世界粮食计划署（粮食计划署）确认自然灾害是造成粮食不安全局面的主要因素。2002 年粮食计划署协助 44 百万处于水深火热中的人，大多数人都是旱灾、水灾、地震和飓风等自然灾害的受害者。联合国儿童基金会与人道主义伙伴密切合作，支助伊朗伊斯兰共和国政府对加兹温、哈迈丹和赞詹三省发生地震时给予救助，提供水和卫生用品，并对儿童给予心理方面的协助。苏丹各地发生水灾和旱灾时又提供救助，送出帐篷、医疗用品、营养液和卫生用品以及教育和保护儿童等方面的支助。上述各项只反映自然灾害救助中需要面对的一些问题。

9. 极端需要对区域、国家和地方的灾害救助行动者的能力提供支助，尤其鉴于发生灾害时立即提供救助的往往是当地的机构。认识到必须利用熟悉容易发生灾害区域状况的人员以及加强地方和区域两级提供救助的能力，救灾协调系统扩展到亚洲，并举办了由印度政府和日本政府赞助的两个介绍课程。常常发生灾害的非洲各国也需要成为救灾协调系统的一部分，为此目的，人道主义事务协调厅正在与西非国家经济共同体就一个谅解备忘录举行谈判，其中包括上述条款。请会员国对这种行动提供支助。

10. 会员国认识到，对忽然发生自然灾害的地方马上提供救助是极端重要的，并且以通过大会 2002 年 12 月 16 日关于“加强城市搜索救援援助的效力和协调”的第 57/150 号决议的方式对这方面的国际努力给予支助。该决议敦促会员国在发生建筑物倒塌的紧急状态时，特别是地震，应按照国家搜索救援咨询小组（搜索救援咨询组）的指导方针支持派遣国际城市搜索救援队。它又呼吁会员国方便搜索救援工作人员及其设备的入境和过境手续。这些规定在 2003 年 3 月土耳其和阿尔及利亚发生地震开展救助时进顺利付诸实行，其中包括派遣救灾协调队前往协助受影响各国的政府。

11. 更好地了解 and 遵循适用于自然灾害问题的现有国际和国家文书，这也有助于救灾工作的协调一致和及时性。在此方面，红十字会与红新月会国际联合会（红

十字与红新月联合会)就救灾领域国际法律现状问题与机构间常设委员会成员和各国政府进行了一系列协商。此项法律研究工作查清了 300 多份载有国际救灾法律要素的条约和其他法律文件。在三个区域开展的实地调查研究了不同法律如何对救灾效力和人道主义援助的协调产生影响。将在 2003 年 12 月红十字会与红新月会国际联合会会议上向各国政府和各个国家红十字会和红新月会提交这些研究的结果和分析,随后在 2004 年向联合国系统提出报告。

12. 为了支助备灾规划和救灾活动,参与自然灾害快速救助工作的人道主义行动者也许可以从灾害管理能力中央登记册中迅速找到本系统的专业人员和技术专家以及救济物品、设备和服务等方面的信息,以及来自各国政府和政府间及非政府组织的信息。已经开始编制先进救灾技术目录,作为中央登记册的一个新组成部分。还将与国际减少灾害战略密切合作,将减灾专家列入中央登记册。

13. 人道主义事务协调厅、联合国开发计划署(开发计划署)和国际减少灾害战略外派至多灾区域的区域灾害问题顾问正在加强这三个机构之间的联合计划和规划,大幅增强了他们在灾害管理领域的合作,并将协助进一步增强由联合国支助的实地能力建设方案的效力。讲习班和其他培训活动支助了太平洋区域、美洲、加勒比、非洲和亚洲的能力建设工作。在这些区域,正与减灾战略和开发计划署建立更密切联系,国际减少灾害战略和开发计划署则正在推动采取协调一致的办法,以期综合各个区域工作的中心点。由开发计划署管理的联合国灾害管理训练方案在多灾国家内举办国家和区域讲习班,以此协助建设国家和区域的灾害管理能力。

14. 正展开其他一些主动行动,以加强区域灾害管理能力,包括世界卫生组织(卫生组织)各个区域办事处的能力,尤其是泛美卫生组织美洲区域办事处。该办事处强调自然灾害与发展之间的关系,不仅注重地方和国家的能力建设,而且协助卫生部门订立应急计划,推行严格的建筑标准,使医院建筑能抵御自然灾害。卫生组织正与国家主管当局协作加强其姿态,将灾害管理制度化地纳入卫生部门各个领域的工作,使参与备灾工作的机构和主管部门更加灵敏,从而使他们的反应更加有效。多灾多部门办法在有些国家似乎是成功的,尤其是在拉丁美洲和加勒比各国,这两个区域内的国家能够在自然灾害发生后没有得到国际社会任何援助的情况下,迅速作出可信的需要评估和损失分析。

15. 南部非洲的联合国区域机构间支助办公室与南部非洲发展共同体密切协作,一直在协助解决南部非洲的局势,同时努力确保区域一级灾害管理工作的一致性和互补性。支助办公室的机构间特性有利于联合规划,也便于联合国及其合作伙伴借鉴利用众多专门知识,支助区域危机处理工作的不同方面。

16. 除区域支助外,联合国显然还需要继续支助那些位于救灾最前线的地方行动者。2001 年古吉拉特地震后所作的评价表明,在应对这一灾害的最初和最直接影

响时，最快、最有效和目标最准确的救灾反应来自一个地方组织，即自营职业妇女协会，因为它能够依赖直接涉及受益者的地方能力。⁵

17. 在这一特例中，看来地方反应显然能对受灾人口产生最大的直接影响，原因有几个，其中之一是，此类地方组织就在现场，即时跟踪了解灾害发生情况。地方组织也可依赖其社区内的成员，更迅速地评估和因应人道主义需要。古吉拉特经验并不一定是成功良方。还需要国家政府和区域组织与国际社会合作采取行动，作出贡献，而且这些行动和贡献的协调良好。政府发挥良好职能，这是及时、有效的援助的一个关键决定因素。

18. 2003年5月阿尔及利亚地震使2 266人丧生，10 000多人受伤。阿尔及利亚政府迅速采取行动，包括在国家主管部门内设立一个危机处理单位，从而方便了协调工作。国际社会的援助对支助地方救灾工作也至关重要。红十字与红新月联合会报告指出，它为阿尔及利亚地震发出的呼吁所得到的捐助是所要求数量的120%。

19. 旨在改善国家一级救灾能力的其他倡议也是成功的。这些倡议中的某些要素可能对其他局势有借鉴之处。塔吉克斯坦快速紧急评估和协调组调动备灾和救灾工作的相关联合国机构、国际组织和捐助者以及塔吉克斯坦紧急情况部的代表共同展开努力。该小组定期开会，协调备灾、应急计划和救灾机制等领域的活动。

对环境紧急情况的救助

20. 在环境灾害领域，关键问题是确保反应及时、有效。为加强该领域的工作，联合国环境规划署与人道主义事务协调厅联合设立的环境紧急事务科正着力增强人道主义界的能力，以期对工业事故和自然灾害所造成的环境影响提供救助。该进程以2002年在约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议为导向，此次首脑会议发起了一个全球伙伴关系，以促进防止、防备和回应环境紧急事故以支助可持续发展的综合办法。

四. 从救济向发展过渡

21. 各国政府和民间社会在国际社会支持下采取的行动有力地证明，适当介入减少灾害可以大幅度减少灾害的发生及其造成的损失。假若以往的发展进程全面地考虑到这些举措，近期发生的重大灾害所造成的巨大损失是本可以减少的。因此，将减少灾害纳入发展和灾后恢复的主流是可持续人的发展的一项根本要素。这种挑战需要所有主要利益有关者在地方、国家、区域和国际各级的参与。

22. 为了推动把减少灾害纳入发展的关切事项内，世界上许多国家已开始实施能力建设方案。在2002-2003年，开发计划署参与了世界上18个以上的灾后恢复倡议，并成功地利用灾后出现的短暂机会，卓有成效地将对减少风险的关切纳入恢复工作之中。开发计划署向16个国家的可持续恢复框架和方案制定提供了支

助。在本报告所述期间，开发计划署向全世界 38 次以上的灾害提供了救济赠款，以支助驻地协调员在灾害期间的协调职能，并参与了联合国救灾协调评估团的工作。

23. 利用 2002 年 3 月阿富汗兴都库什山脉发生地震之后出现的短暂机会，向非正规建筑部门的抗震技术培训提供了支助，并在备灾方面向基于社区的组织提供支助。这一方案将在 2003 年继续进行。

24. 对发展中国家，特别是最不发达国家来说，缺乏减少自然灾害影响的能力依然是一个主要负担，灾害风险迅速积聚的情况还在继续发生，灾害的影响也越来越大。毫无规划地在灾害易发地区建立居民点、土地使用方法不合理以及包括城市地区在内的不当发展作法等现象普遍存在，这都增加了灾害风险，这将继续成为许多最不发达国家主要的发展特征，而且可能导致自然、社会和经济脆弱程度的增加。

25. 为了进一步将减少灾害纳入灾后恢复的主流，开发计划署向 12 个国家的可持续恢复框架和方案制定提供了支助。已经与人道主义事务协调厅合作，在伊朗伊斯兰共和国和毛里塔尼亚的戈马火山和格莱斯坦洪灾地区派驻联合恢复工作特派团和/或规划团，在大会提出加强减少、防止和防备自然灾害的业务活动和能力建设的要求之后，开发计划署协助全世界 33 个国家增强减少灾害的能力，其中包括预警系统、强化国家灾害办公室、减少风险的手段和策略、向立法系统提供支助等。在一些情况下，创立了减少风险的策略和平台。而在其它情况下，国家和分区域网络促进了以汲取教训为取向的工作。

26. 将于 2003 年 11 月实施的《世界弱点报告》将有助于提高对减少灾害风险的重要性的认识。该报告含有一项全球多重风险指数，凸显了自然灾害风险以及脆弱性规律演变的当代趋势，并提倡相关减少灾害风险的政策和策略发挥作用。

27. 把减少风险纳入发展规划和灾后恢复的重要性，不仅将成为《横滨战略》十年期审查的主要内容，而且也应在联合国和《国际减少灾害战略》主持下将于 2005 年 1 月在日本神户举行的第二届减灾世界会议上予以讨论。

五. 结论和建议

28. 为了卓有成效地减少自然灾害对受灾社区的影响，国际社会必须同易受灾害国家和区域合作，以确保现有的灾害管理手段和倡议得到最佳利用。近来发生的自然灾害，如土耳其和阿尔及利亚 2003 年 5 月发生的地震，说明了受灾国政府与国际社会合作，提供及时、有效和协调救助的重要性，也说明了可供国际社会使用的各种手段，特别是国际搜索救援咨询小组指导方针的重要性。为了确保国际城市搜索救援小组在灾害突发时提供协调、迅速的救助，鼓励灾害易发区域的会员国要熟悉国际搜索救援咨询小组指导方针的内容。

29. 救灾协调系统仍然是一个宝贵的工具，会员国可以借此提供灾害管理专业知识，来应对突发性紧急情况。会员数量已经进一步扩大，而且目前正在部署更多来自灾害易发区域的人员。然而，仍然需要扩大救灾协调的非洲会员，并请捐助方向进行中的工作提供支助，以增加可供派出的小组及扩大其对全球各种灾害的救灾范围。

30. 同时需要更加准确地认识供资水平对自然灾害救助的影响。尽管现有的数字反映了对自然灾害救助的捐款情况，但是，是否足以解决能力建设和灾后恢复的各种需要尚不清楚。有若干实体在编制与自然灾害有关的统计数字，涉及的问题包括经济损失、发生灾害次数、死亡人数以及为支助自然灾害救助所提供的捐助。目前，编制的灾害数据用于各种各样的用途，因此这些资料可能前后不一致。尽管这个问题在一定程度上是对于什么是自然灾害缺乏一致的定义造成的，但它使得编制前后一致的自然灾害统计资料的工作更加复杂化。这阻碍了对自然灾害的影响作出确定的分析。因此，会员国不妨对这一问题进行探讨，并同人道主义界进行合作，以确保有关自然灾害的资料简便实用。

注

¹ 见慕尼黑再保险公司编，“2002年自然灾害要目”，可向 www.munichre.com 索取。

¹ 同上。

¹ 同上。

¹ 同上。

¹ 见红十字与红新月联合会编，《2003年世界灾害报告》，可向 www.ifrc.org 索取。