



大会

Distr.: General
27 August 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 72(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 2009 年 3 月 10 日第 63/141 号决议编写的。大会在这项决议中请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施，并就此向大会第六十四届会议提交报告。本报告概述了与自然危害有关的灾害的发生情况和应对灾害的人道主义措施，并着重说明了新出现的趋势及其对于人道主义行动的影响以及需要应对的重大挑战。报告所涉期间为 2008 年 1 月 1 日至 2009 年 5 月 31 日。

* A/64/150。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 63/141 号决议编写的。报告概述了与自然危害有关的灾害发生情况和应灾的人道主义措施，并着重说明了新出现的趋势、其对于人道主义行动的影响以及重大挑战。报告在最后提出了若干建议。报告所涉期间为 2008 年 1 月 1 日至 2009 年 5 月 31 日。

二. 趋势和新出现的挑战概述¹

2. 2008 历年期间，根据灾害传染病学研究中心的记录，共发生了 354 起与自然危害有关的灾害，造成 235 264 人丧生，约 2.14 亿人受灾。2008 年发生的灾害次数低于 2000–2007 年期间每年 397 次的平均数字。但死亡人数则比 2000–2007 年的平均数字高出约三倍，主要是由于发生了两起重大灾害：“纳尔吉斯”气旋在缅甸造成 138 366 人丧生，以及中国的四川大地震使 87 476 人丧生。

3. 在过去 20 年中，所记录的灾害数量增长了一倍，从平均每年 200 起增至 400 起。这一趋势部分归因于报告工作有了改进，但也反映了自然灾害模式、尤其是与气候有关的灾害模式以及人类住区和脆弱性方面的变化。

4. 水灾是 2008 年所记录的最常见灾害类型(166 次所记录的灾害)，其次是风暴(112 次所记录的灾害)和地震(23 次所记录的灾害)。与气候有关的灾害在 2008 年灾害总数中占 91%，与近年来与气候有关的灾害不断增加的趋势相一致。平均而言，现在约 70%的灾害与气候有关，而 20 年前，这一数字为约 50%。

5. 亚洲仍然是受与自然危害有关的灾害影响最大的地区。40%所记录的灾害、99%与灾害有关的死亡和 62%的经济损失都发生在亚洲。2008 年与灾害有关的死亡人数最多的 10 个国家有 9 个位于亚洲。中国、印度尼西亚、美利坚合众国和菲律宾报告的自然灾害数量最多。

6. 2008 年，与自然危害有关的灾害造成了 1 900 亿美元的经济损失，比 2000–2007 年的平均数高出一倍多，主要是由于中国四川地震(850 亿美元)和美国艾克飓风(300 亿美元)。尽管美国和欧洲的绝对经济损失较大，但灾害在低收入和中等收入国家的相对经济影响最为显著。

7. 根据联合国国际减少灾害战略秘书处 2009 年 5 月出版的《全球减少灾害风险评估报告》，全球灾害风险正在增加，并主要集中在治理较弱的贫穷国家。民众和财产易受自然灾害侵害程度的加深赛过加强降低风险能力的速度，在经济快

¹ 第二节所列的总体数据涉及 2008 历年。其后几节的数据和观察资料涉及 2008 年 6 月 1 日至 2009 年 5 月 31 日的报告期间。关于 2008 年 1 月 1 日至 5 月 31 日发生的灾害、包括缅甸的“纳尔吉斯”气旋和四川地震的详细情况见去年的报告(A/63/277)。

速增长的低收入和中低收入国家尤其如此。报告认为，就受影响的地区、所报告的损失和灾害发生的频率而言，与气候有关的灾害风险正在迅速增加。其根本的风险促成因素，比如软弱的城市治理、脆弱的农村生计以及生态系统的衰败，成为与天气有关的灾害风险快速增长的主要原因。报告指出，气候变化正在改变与天气有关的灾害的地理分布、频率和强度，有可能损害较为贫穷的国家和社区承受损失和从灾害影响中恢复过来的能力。灾害不断增加与复原能力持续降低的这一结合，使气候变化成为灾害风险的一个全球驱动因素。报告还指出，降低灾害风险的资源和行动没有惠及最脆弱的地方社区，这一看法也得到了全球减少灾害民间组织网络的印证。

8. 快速的城市化正在使城市居民、尤其是城市的贫困人口更易受灾害和气候变化的影响。全世界人口中有 50% 多目前居住在城市地区，预期在 2030 年之前，这一数字将增至 60%，即近 50 亿人。在这些城市人口中，近 6.35 亿人居住在具有风险的沿海地区。城市人口的贫困使这一脆弱性进一步加剧。由于依靠城市经济作为国家经济增长的火车头，以及灾害对治理和由此推及的政治稳定的影响，自然灾害和气候变化在城市地区的影响使一国的全体人口均受到波及。鉴于城市应灾措施对整个国家非常重要，要求在救济行动的初始阶段就执行尽快恢复战略。2009 年 3 月，在人道主义援助方面主要的机构间协调、政策制定和决策机制——机构间常设委员会设立了一个人道主义行动和人权问题工作队，任务是制定一项应对城市化的人道主义后果的战略。

9. 一般而言，在自然灾害发生期间和其后，贫困人口遭受的损失最大，但灾害的影响也加剧了现有的两性不平等，使妇女与男子之间在易受灾害和不断变化的环境危害的脆弱性以及应付这些灾害和危害的能力方面的差异拉大。在因自然灾害丧生的人口中，妇女占大多数。妇女往往更难获得在备灾、减灾和恢复方面至关重要的资源。在高度依靠当地自然资源维持生计的贫穷社区，妇女在家庭中的责任使她们更易受环境变化的影响，而环境变化因为气候变化的影响而更加严重。妇女在降低灾害风险方面的贡献也被低估。由于其传统作用以及对环境的有关认识，妇女对决策的参与在制定降低灾害风险战略方面至关重要。2009 年在北京举行的国际两性平等与降低灾害风险会议，加深了人们对两性平等与降低灾害风险之间联系的认识。

10. 先前就存在的脆弱性和歧视模式在灾后往往更趋严重，在发生灾害时所报告的侵犯人权情况有所增加就说明了这一点。这些侵犯人权的行为包括：基于性别的暴力(包括性暴力)；对住房权、土地和财产所有权、个人文件和地位权利的侵犯；取得和分配援助方面的歧视；灾后侵犯受教育权以及获得工作和谋生的权利。

11. 从全球范围来说，自然灾害是导致境内流离失所的最主要原因。为灾后的境内流离失所者制定出持久、可持续的解决办法至关重要，不管这些解决办法是否涉及返回家园、在当地安置或迁移至他处。如不满足某些前提条件，就不可能实

现持久的解决，这些前提条件包括：安全无虞的环境；取得基本服务；能使受损或被毁坏的房屋和基础设施得到修缮和重建、否则予以赔偿的有效机制；以及平等获得谋生机会和公共服务。

三. 一年回顾(2008 年 6 月 1 日-2009 年 5 月 31 日)

A. 与气候有关的灾害事件

1. 非洲

12. 自然灾害的影响继续造成非洲之角复杂的人道主义状况。一再发生的干旱损害了农村和城市地区数百万民众的生计。整个区域在 10 月-12 月的雨量低于平均水平，埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里部分地区几乎没下雨。在其他区域，暴雨造成严重水灾，毁坏了庄稼。8 月，苏丹南部 4 万多人因洪水流离失所。10 月和 11 月，肯尼亚严重的水灾和滑坡使约 30 万人受灾。持续干旱和不断的洪水的影响逐步侵蚀了整个区域的生计和社区应对机制。

13. 在西非，2008 年 7 月至 9 月的水灾使贝宁、布基纳法索、喀麦隆、加纳、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥的 30 多万民众受到影响，农作物和重要基础设施也广泛受损。季节性降雨还在几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂造成损害。

14. 在 2009 年年初，水灾危害到南部非洲的许多地区，包括安哥拉南部和中部、纳米比亚北部、赞比亚大部分地区、马达加斯加西南部、莫桑比克北部、马拉维北部和南部以及博茨瓦纳北部。在纳米比亚，洪水造成 92 人丧生，约 75 万人受灾，包括约 5.4 万人流离失所。水灾影响持续了数周时间，而且因脆弱性较高和要不断从 2008 年的水灾中恢复而加剧。2009 年 3 月，发出了一项为数 270 万美元的紧急呼吁。不过受灾人数和流离失所民众的人数持续上升，根据进一步评估，2009 年 7 月已将呼吁金额调高为 710 万美元。

2. 亚洲和大洋洲

15. 2007 年底和 2008 年初，阿富汗大多数地区远低于正常的降雨量和降雪量，导致形成了最近 10 年来最严重干旱的条件。其结果，2008 年阿富汗只收获了粮食需求量的三分之二。此外，它是最早感受到了粮食价格危机影响的国家之一。这些因素大大加剧了全国各地的粮食无保障状况。对此，联合国、阿富汗政府和非政府组织伙伴发出了涵盖 2008 年 7 月至 2009 年 7 月期间的为数 4.04 亿美元的紧急粮食和干旱呼吁。截至 2009 年 5 月，该呼吁共筹措了 2.01 亿美元(请求提供金额的 50%)。2009 年冬季相对暖和，没有导致出现 2008 年冬季看到的那样大规模的紧急情况。2009 年 4 月到 5 月，阿富汗北部、东北部和西部地区发生严重水灾，超过 1.3 万个家庭受灾。

16. 1月推出的2009年阿富汗人道主义行动计划提出了总共6.04亿美元的项目提案，旨在满足因自然灾害、无法获得基本的社会服务、越来越严重的粮食无保障、持续不断的武装冲突和日益恶化安全局势而最易受害的民众眼下的需求，帮助他们建立恢复能力。

17. 2008年异常猛烈的季风雨导致孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦发生严重水灾，这四个国家有1500多人丧生，数百万人被迫逃离家园。在尼泊尔，2008年8月科西河泛滥，约7万人受灾。这条河后来改道，导致下游的印度比哈尔邦发生大规模洪涝灾害(该河在印度称作戈西河)，约300万人流离失所。另外，印度北方邦有1000多人因水灾丧生，230万人受灾，阿萨姆邦有100多万人受到洪水危害，奥里萨邦有50多万人因水灾流离失所。在孟加拉国中部和北部，8月和9月超过97.5万人受到洪水影响。在巴基斯坦，9月的水灾使20多万人受到影响，他们主要分布在西北边境省和邻近阿富汗边境的地区。9月，豪雨造成尼泊尔西部地区发生水灾和滑坡，18多万人流离失所。尼泊尔在2008-2009年冬季还遭受了有史以来最严重的干旱之一，150万人受灾。2008年11月，水灾使斯里兰卡北部30多万人受灾。

18. 阿拉伯叙利亚共和国正在经历40年来最严重的干旱。超过100万人，主要是牧民和自给农，因干旱对其粮食安全和生计的严重影响而直接受害。2008年9月，有5个联合国机构发出了为数2000万美元的呼吁，已经筹措到了其中的400万美元(占所要求提供金额的19%)。2008年10月，洪水和豪雨影响到也门东部地区，导致该国发生了近几十年来最严重的灾害之一，至少90人死亡，2.5万人流离失所。已发出了1100万美元的紧急呼吁，并筹措到其中510万美元(占所要求提供金额的44%)。

19. 2008年9月至12月间印度尼西亚下的暴雨造成多次骤发洪水和滑坡。至少有3.15万人暂时流离失所。2008年12月，高海潮和热带低气压合在一起引起不寻常的海平面升高，巴布亚新几内亚低洼岛屿和沿海地区受到影响。在高峰期，估计有7.5万人直接受到洪涝的影响。2009年1月，大雨造成斐济北部区、中部区和西部区发生严重水灾。

3. 美洲

20. 2008年大西洋飓风季节非常活跃，出现了16个被命名的热带风暴，包括8次飓风。这一季节也是最具有破坏力的季节之一，在加勒比、中美洲和美国造成多人伤亡(855人直接伤亡)和大量破坏。

21. 在2008年8月和9月，接连4次飓风和热带风暴袭击海地，80多万人受灾，造成的经济损失约占国内生产总值的15%。根据政府的数字，飓风和热带风暴费伊、古斯塔夫、汉娜和艾克造成793人死亡，548人受伤。已发出了为数1.27

亿美元的紧急呼吁，以便在 6 个月内开展人道主义和一些尽快恢复活动。该呼吁筹措了 6 900 万美元(占所要求提供金额的 55%)。

22. 8 月 16 日至 9 月 10 日，古巴遭受了两次热带风暴以及艾克飓风和古斯塔夫飓风这两次飓风袭击。这些风暴加在一起破坏很大，共造成 7 人死亡和 100 亿美元的经济损失。44.4 万多栋房屋被毁坏，约 20 万人无家可归，数十万人居住在严重受损的房屋内。

23. 洪都拉斯和危地马拉在 2008 年经历了雨量很大的雨季。10 月，洪都拉斯发生了强降雨，该国 18 个省有 17 个发生水灾。洪水和相关的滑坡导致 33 人丧生，30 多万人受灾。农作物和公共基础设施也被毁。为此发出了为数 1 700 万美元的紧急呼吁，已经筹措了其中的 600 万美元。在危地马拉，洪水造成 3 人死亡，另有 18 万人受灾。2008 年 11 月，巴拿马许多地区发生水灾和滑坡。有 10 人死亡，2.4 万人受灾，3 300 间房屋受损或被毁。2008 年底，哥伦比亚发生大面积的水灾和滑坡，70 多万人受到影响。

B. 地质灾害事件

24. 2008 年 10 月 5 日，吉尔吉斯斯坦南部发生了一次里氏 6.6 级的地震，造成约 1 200 人受灾，75 人丧生。2008 年 10 月 29 日，巴基斯坦西南部俾路支省发生了一次 6.4 级的地震。这次地震使约 3.5 万人受灾，166 人丧生，约 7 000 人流离失所。人道主义界在与国家有关部门协商后，制定了一项应对计划，寻求总共 1 900 万美元，以便在 6 个月期间内提供即刻援助。其中的 1 260 万美元已经筹得。2009 年 1 月 8 日，哥斯达黎加的阿拉胡埃拉地区发生地震，造成 15 人死亡，另有 3 700 人流离失所。

C. 流行病

25. 在本报告所述期间，疾病的爆发继续造成人类痛苦，扰乱社会和经济结构，阻碍受影响社区的发展。在津巴布韦，2008 年 8 月 1 日至 2009 年 5 月 31 日报告了 98 424 个霍乱疑似病例，其中有 4 276 人死亡。2008 年 12 月，人道主义合作伙伴决定推出一项行动计划，以便以可预测和协调的方式应对疫情。已请求提供总共 4 100 万美元。在本报告所述期间，索马里共发生了 94 650 例腹泻和 1 175 例麻疹。

26. 在本报告所述期间，高致病性禽流感病毒 H5N1 继续在若干国家、主要是在尼罗河流域和东南亚地区造成死亡。不过，动物中爆发疾病和人类感染的报告以及新感染的国家数目都少于头两年。病毒的致死率仍相对稳定，约为 60%，没有证据表明有更强的人对人的可传播性。

27. 2009 年 4 月，墨西哥爆发了新型的甲型流感(H1N1)，随后世界卫生组织将之宣布为具有国际影响的公共卫生紧急事态。截至 2009 年 5 月 31 日，已有 62 个

国家已正式报告了 17 000 多宗病例，其中 115 人死亡。自报告期结束以来，这一病毒继续扩散，已有 160 多个国家受到影响。人们认为，病毒在受影响国家内部进一步传播并传播到新的国家是无可避免的。感染继续引起轻微的疾病。然而，令人担忧的是新型的 H1N1 病毒可能最终演变成毒性更强的菌株，并导致严重的大流行。

D. 环境危害

28. 在本报告所述期内，自然灾害的次生环境影响，如灾害废物以及对重大基础设施的损害，继续加重了人道主义危机。例如，灾害废物阻碍在海地和其他加勒比岛屿开展飓风后的尽快恢复工作。联合国系统继续努力，主要是通过对潜在的环境风险加以及早确定和缓解，确保对环境紧急情况做出有效的人道主义反应。在接到请求后，向受影响的国家提供了专门化的援助。现在在重大的自然灾害伊始，就常常确定了次生环境风险，与环境有关的关切问题越来越多地被作为共有的问题纳入人道主义反应工作。工业化、城市化和气候变化的影响有可能导致环境紧急情况增多，在备灾和应灾能力有限的国家尤其如此。

E. 为与自然危害有关的灾害进行人道主义筹资

29. 根据记录所报告的全部国际人道主义援助、包括实物援助和私人捐款的联合国财务支出核实处，2008 年，捐助者为与灾害有关的应灾工作提供了 13 亿美元的捐助，高于 2007 年的 8 亿美元。2008 年对与灾害有关的应灾工作的捐款占全球人道主义供资金额总数的约 11%。

30. 在本报告所述期间，联合国系统及其伙伴组织为在海地、洪都拉斯、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、纳米比亚和也门发生的与自然危害有关的灾害发出了六项紧急呼吁。截至 2009 年 5 月 31 日，已筹得共 1.06 亿美元，即请求提供的 1.94 亿美元总数的 54%，其中包括中央应急基金给予的 2 300 万美元的拨款。

31. 在本报告所述期间，中央应急基金将 8 420 万美元划拨用于与自然灾害有关的项目，大约为拨款总金额的三分之一。这笔款项被人道主义合作伙伴用于迫在眉睫的救生活动，以及为更好地与受灾民众联络而采取的干预措施。基金的财政资源被用来针对多种多样的危机快速启动人道主义应急措施。例如，通过快速反应资金的若干笔拨款，中央应急基金向海地的人道主义行为体提供了 900 万美元，以减缓飓风所产生的人道主义危机。古巴的飓风应对工作也得到了近 700 万美元的拨款。基金向巴基斯坦俾路支省地震救援工作提供了 200 万美元的快速应急资金，为洪都拉斯和危地马拉两国的救灾工作各提供了 150 万美元的款项，以便能对 10 月的水灾即刻做出人道主义反应。在本报告所述期间中央应急基金最大的单笔拨款为 790 万美元，用于协助防止霍乱在津巴布韦蔓延。

四. 主要挑战

32. 尽管过去 20 年来人道主义界在减少因灾害导致的死亡方面取得了成功，但全球灾害风险明显正在增加。更多的灾害风险打击最大的是发展中国家的贫穷社区。全球性挑战，包括极端贫穷、粮食危机、金融危机、水和能源短缺、被迫流离失所和迁移、人口增长、城市化、以及大流行病在内，正加剧许多贫困社区潜在的脆弱性，降低了其恢复能力，使他们在发生灾害时更可能需要外部提供支助。

33. 全球气候变化使灾害强度愈来愈大，发生得愈来愈频繁，放大了灾害风险。全球水供应的变化等气候变化的影响，在各国努力适应不断变化的资源分配以及被迫流离失所、迁移和可能的冲突等次级影响时，有可能形成新型的挑战。有效解决可能越来越多地源自各种多重更加严重的威胁、而不是某一具体事件的极大的人道主义需求，将成为今后日益严峻的挑战。

34. 人道主义行为体在全球风险管理和降低风险制度方面可以发挥重大作用。它们已置身于推动以先发制人的方式降低灾害风险的前列，而预警和备灾系统显然需要进一步加强，以应付日益增加的全球需求，使稀缺的资源得到最有效的利用。此外，人道主义界掌握管理传统的和新型的风险的技能仍然至关重要。对世界上许多最脆弱的民众而言，国家或国际来源的人道主义援助是在重大灾难到来时的唯一保险或社会安全网。

35. 人道主义行为体正在努力提高工作效率，并对其体系进行调整，以应付未来的挑战。这就需要：(a) 转而更注重多灾害的环境、尤其是气候变化的风险；(b) 更注重备灾，以作出有成效的反应；(c) 努力确保从救济到恢复的有效过渡，这将降低对外部援助的长期依赖，并减少今后的灾害风险。本报告后面的部分还将进一步讨论这些重大挑战。

36. 在这一不断变化的人道主义情势中，人们越来越认识到，发展国家和地方在备灾、应灾和恢复方面的人道主义行动能力，对于改善人道主义援助的总体提供非常重要。如果社区的力量更强，国家更有能力满足遇到紧急情况的民众的需求，对国际援助的需求就会大大降低。因此，提高地方和国家各级的能力必须成为当务之急，以降低民众面临的风险，确保备灾、降低风险和初步反应行动具有成效。

A. 处理气候变化在人道主义系统的影响

37. 得到 194 个成员国认可的政府间气候变化专门委员会(气候专委会)的第四次评估报告，确认自然灾害的地理分布、频率和强度正因气候变化而发生显著改变。发生的变化体现在降雨的雨量、强度和频率上。这与在受干旱影响的范围增加、导致水灾的强降水次数、某些类别的热带风暴的强度和持续时间有关。这些趋势预计将会加快。气候变化预期还会通过对农业生产和水安全的影响，导致粮食更

无保障，尤其是在人道主义行为体开展工作的地区。气候变化对流离失所、迁移和安全的影响同样极为令人关注。

38. 气候变化的影响将增加对人道主义系统的要求，特别是易受灾害影响的脆弱程度已经很高的地方。适应这些影响将需要采用一个协调一致的多灾害风险管理办法，明显地逐步扩大和调整人道主义系统，以确保政府和社区能应对更加频繁的极端灾害以及粮食无保障、流离失所、迁移和潜在的冲突的影响。这将需要更加注重预防和备灾，以及国家和地方的能力建设，这样会有助于减少对国际反应的需求。具体而言，迫切需要逐步扩大对在高风险情况下备灾的投资规模。早期预警系统和脆弱性分析尤为重要，人道主义行为体将需要与发展行为体建立更为密切的伙伴关系。

39. 与气候变化有关的灾害强度和频率增加，与之相应的是受灾害影响的民众人数是过去 10 年的三倍。国际上报告的灾害造成的死亡人数和经济损失愈三分之二同与气候有关的灾害相关联。2008 年，联合国人道主义系统发出了 12 项紧急呼吁，其中 10 项是为了应付至少部分是由极端的天气造成的紧急情况。2007 年，15 项紧急呼吁中的 14 项是为应对极端天气灾害发出的。对与气候有关的灾害的现有热点进行分析显示，它们集中在某些地区，而贫困人口要面临高得多的风险。

40. 据估计，2008 年有约 3 600 万人因自然灾害突然降临而流离失所。其中，2 000 多万人因与气候有关的灾害流离失所。而当年全球因冲突和暴力而新成为境内流离失所者的人数总共才为约 460 万人。目前没有今后因气候变化造成的人口流动规模的可靠估计数字，但最常引用的估计数字表明，在 2050 年前，可能会有 5 000 万人至 2 亿人流动，或者在本国境内，或者跨越边界，或者是永久性的，或者是临时的。因此，满足因发生与气候有关的事件和过程而迁移的民众的人道主义和保护需求，具有特别重要的意义。明确地迫切需要解决现有法律框架中尚存在的差距，这对被迫跨越边境者而言尤其如此，并解决研究和分析、政策和业务能力方面的差距。

41. 在本报告所述期间，人道主义行为体在三个主要方面更加努力和适应气候变化对人道主义行动的影响。第一，它们开始研究在面对越来越多的需求时，如何使现有的活动更有成效，确定这一目标可以通过更好地利用气候变化科学和技术创新、以及加强备灾和早期预警系统加以实现。第二，它们在研究如何以现有的全球法律框架和规范来管理气候变化的影响、尤其是更多与气候变化有关的被迫流离失所和迁移时，开始纳入保护方面的考虑因素。第三，它们参与政府间谈判进程，以订立在《京都议定书》于 2012 年失效时取而代之的新的全球气候变化协定。预期谈判进程将以在 2009 年 12 月于哥本哈根举行的联合国气候变化会议上订立一项协定而达到高潮。

42. 2008 年 6 月，机构间常设委员会设立了一个关于气候变化的非正式工作队，以支持人道主义组织在地方、区域和国家各级制定政策和开展工作，并为有关今后全球气候变化协定的谈判提供高质量的投入。2009 年，工作队组织了首轮国家和区域各级的机构间协商，以查明气候变化的人道主义影响，并讨论解决这些问题的办法、最佳做法和挑战。确定的主要需求是：(a) 需要推动更广泛地确认气候变化“人的”一面；(b) 需要增加对气候变化和相关的人道主义影响的认识；(c) 需要确认人道主义行动是适应气候变化的一个主要部分；(d) 需要逐步扩大和加强现有的备灾活动，以应对越来越多、越来越强的突发性灾害以及缓慢降临的灾害；(e) 需要增强人道主义、发展和其他气候变化行为体之间的联系并协调它们的活动。

43. 新的气候变化协议为改进高度脆弱情况下的全球风险管理系统提供了一个前所未有的机会。另一方面，如果另设一个管理极端气候事件的并行机制，就有可能分散资源，或在现有的系统中造成混乱，甚至将资源引走，无法用于支持人道主义行动的现有灾害管理机制。在本报告所述期间，人道主义行为体倡导采用以最脆弱者为优先的强有力的气候变化适应框架。人道主义行为体通过向联合国气候变化框架公约秘书处提交技术材料以及开展倡导工作，强调新的全球气候变化适应框架应：(a) 确认有必要作为应对气候变化影响的第一道防线，实行降低灾害风险战略以及风险管理机制，并有必要快速采取适应行动；(b) 推进现有的降低灾害风险和风险管理战略和机制；(c) 考虑到并管理气候变化的人道主义影响，并通过有系统地减少灾害风险和加强所有各级的紧急情况防备、应对和恢复机制，保护人的安全；(d) 确保拥有大量的额外人力和财政资源用于降低灾害风险和风险管理，筹资标准完全符合《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》的原则；(e) 考虑到并管理在气候变化的背景下可能出现的被迫流离失所和迁移的影响。

B. 加强备灾以作出有效反应

44. 在备灾上投资降低了灾害可能造成的潜在的经济和人员损失，减少了作出挽救生命的有效反应所需的时间。在与气候有关的灾害频率和强度日益增加的情况下，对备灾投资尤其重要。有效的备灾包括：预先订立体制安排；维持有效的早期预警、信息管理和应急规划系统；以及储存设备和用品。同样重要的是，加强应急服务和待命安排、分配足够的资源和资金、建立沟通和协调安排、提供培训和公众教育、以及使妇女与男子平等地参与。建立地方和国家能力以及促进区域和国际合作，对于进一步加强备灾至关重要。

45. 应付 2008 年 8 月袭击古巴的古斯塔夫飓风和艾克飓风的经验，以实例说明了有效的备灾措施可如何保护生命和生计。古斯塔夫飓风被视为过去 50 年来危害该岛的最严重的飓风。艾克飓风虽然不是那么强劲，但横扫全国，促使当局将

300 多万人转移到避难所或地势较高的地方。由于采取了此类缓解措施，尽管飓风严重，但在飓风季节仅有 7 人丧生。

46. 《兵库行动框架》行动重点 5 倡导各级加强备灾工作以做出反应，并强调防备可在挽救生命和生计方面、尤其是在被纳入全面的减少灾害风险做法时可发挥至关重要的作用。人道主义界根据框架规定的义务，继续开展备灾工作，主要是加强全球、区域和国家各级的国际利害关系者以及有关的国家部门的反应能力。人道主义行为体还加紧努力，利用全球通信和信息管理系统进行备灾工作，并加强对大流行病的防备。

1. 加强政府以及全球、区域和国家各级的国际利害关系者的反应能力

47. 在本报告所述期间，已采取了若干重大步骤来加强备灾工作。2007 年推出的减灾能力倡议继续向各国政府和联合国系统提供增强能力服务，支持在两个国家(莫桑比克和乌干达)和东南欧(12 个国家)的能力发展。该倡议还拟订了一些参与式培训材料，支持对 100 多位联合国高级工作人员进行减少灾害风险培训，并协助为共同国家评估和联合国发展援助框架传播新核定的降低灾害风险指导方针。

48. 联合国灾害评估和协调(灾害评估和协调)系统继续与成员国合作，增强备灾和应灾能力。在本报告所述期间，向不丹、柬埔寨、洪都拉斯、乌干达、巴布亚新几内亚和秘鲁派出了六个备灾特派团。这些人员被部署去直接协助政府评估本国的应灾和备灾计划，并提出改进建议。此外，还派出了九个特派团，以协助海地、洪都拉斯、纳米比亚、巴拿马、巴布亚新几内亚、尼泊尔、坦桑尼亚联合共和国、特克斯和凯科斯群岛及也门的救灾工作。

49. 国际搜救咨询小组是一个确定全球地震反应标准的城市搜救人员全球网络，在本报告所述期间，它对澳大利亚、波兰、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国的四支国际城市搜救队进行了正式评估和划分。咨询小组和/联合国灾害评估和协调系统在克罗地亚、俄罗斯联邦和阿拉伯联合酋长国举办了三次提高认识课程，让灾害易发地区的国家应急管理人员熟悉突发性灾害的国际人道主义反应系统。

50. 人道主义机构继续协助成员国执行《兵库行动框架》行动重点 5(进行备灾以做出有效反应)。在本报告所述期间，向阿塞拜疆、柬埔寨、科摩罗、加纳、印度尼西亚、马里、墨西哥、尼泊尔、尼加拉瓜、秘鲁、塞内加尔、多哥和乌干达提供了援助。人道主义机构还努力推广执行行动重点 5 的整套指南和指标。指南支持成员国、民间社会、区域组织和国际行为体加强国内的备灾能力。

51. 人道主义机构通过提供培训和交流最佳做法，努力使经修订的机构间人道主义援助应急规划准则得到更好的传播、理解和执行，该准则就如何开展和执行协调一致的机构间应急规划工作、拟订综合性计划和监测现行的备灾行动提出了建

议。在本报告所述期间，53 个国家制定或更新了它们针对具体情况或多灾害紧急情况的机构间应急计划。此外，已在五个国家试行了 2008 年初编制的机构间紧急情况模拟包，该模拟包现已在全球推广使用。

52. 人道主义机构继续通过编写每季度一次的《及早预警及早行动》报告，协助进行共同的风险分析。该报告力求促进防备和及早做出人道主义反应。主要的人道主义行为体还通过紧急情况主任会议举行会议。该主任会议是一个确定主要和潜在的人道主义紧急情况防备行动并采取后续行动的网络，在本报告所述期间已经举行了若干次正式的和临时会议。这一论坛提出的有关行动战略和政策的建议提高了例如在阿富汗、菲律宾、索马里、苏丹和也门的人道主义反应的质量。

53. 在发生自然灾害时保护受影响的人口、尤其是最脆弱的群体，一直是人道主义行为体的一个优先事项。保护涉及范围广泛的活动，它们旨在确保所有个人权利受到尊重。在本报告所述期间，全球保护专题工作组继续向人道主义国家工作队和驻地/人道主义协调员提供技术指导和支助，以便将保护方面的关切问题纳入灾害管理和应急规划的主流。根据机构间常设委员会通过的《人权和自然灾害业务准则》(A/HRC/4/38/Add. 1, 附件)，在马达加斯加、莫桑比克、巴拿马和南非举办了关于在对紧急情况的防备和反应中采用以权利为本的做法讲习班。工作组继续通过与身处实地的实际工作者进行协商，修订《准则》随伴的手册。已就发生自然灾害时的保护问题向保护待命能力项目的高级保护干事提供了培训，其中两名干事已被部署到海地和缅甸。工作组还向这两个国家派出了支助团。工作组还致力于支持负责境内流离失所者人权事务的秘书长代表将人权原则和保护标准纳入备灾、应灾、恢复和重建中。

54. 2009 年批准的经订正的人道主义协调员职权范围和驻地协调员职务说明，大大地强调了驻地协调员和人道主义协调员在备灾方面的作用。除了领导和协调国家工作队和其他人道主义行为体的备灾工作以支持国家的努力外，它们还包括支持东道国政府采取防备措施。然而，为了能有效地履行这些职责，驻地/人道主义协调员需要更多的能力。

55. 联合国系统及其伙伴现在越来越有条件、有能力为新的紧急情况提供快速的短期支助，就大规模灾害而言，开展可持续一年以上的强有力的人道主义行动。不过，困难依然存在，表现在能否迅速部署有技能、有经验的人道主义人员，包括领导协调工作的人员，这些人员必须能在中小型紧急情况刚开始发生时就加以部署，并且驻留 3-6 个月时间。目前的快速部署能力机制并未很好地照顾到这一时间框架。

56. 在本报告所述期间，人道主义组织及其合作伙伴开始将《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》纳入制定法律以及灾害管理和降低风险举措中。该《导则》旨在协助政府订立自身的国际救灾援助的法律和体制安排。已向

柬埔寨、肯尼亚、老挝、马来西亚、尼日利亚、巴拿马、巴布亚新几内亚、秘鲁、塞拉利昂和越南提出了具体的咨询意见或提供了培训。此外，人道主义机构支持在中亚地区开展由成员国推动的进程，以加强在发生紧急情况时开展区域合作的法律准备工作。联合国系统继续推动联合国与救灾援助的受援国或过境国缔结《海关便利示范协定》。

57. 通过关于灾害中确保医院安全这样一项世界减灾运动，人道主义行为体及其伙伴努力倡导必须保护保健设施，确保它们能在灾害发生期间和灾后运转。已制订了区域框架，一些国家正在制订安全医院方案，这将能在保健方面对灾害做出更有效的反应。还将世界卫生日专门用来宣传在紧急情况下使保健设施安全的主题。

2. 改善备灾的全球通信和信息管理

58. 利用通信技术和信息管理的进步来支持进行备灾以做出有效反应，这一点至关重要。在本报告所述期间，机构间常设委员会紧急电信工作分组继续促进采用紧急电信标准，推动人道主义组织之间订立双边协定并与私营部门建立伙伴关系，以改善紧急电信方面的防备情况。

59. 宣传《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》的努力仍在继续。在亚美尼亚、哥伦比亚和巴基斯坦于 2008 年批准之后，已有 40 个国家批准了这项公约。

60. 运用遥感、测绘和卫星图像方面的最新技术进步对于人道主义行为体来说非常重要。在本报告所述期间，联合国灾害管理和应急响应天基信息平台继续努力，确保可以获得和使用所有类别的天基信息，支持整个灾害管理周期。

61. 继大会第 62/92 号决议提出要求之后，已进行了一次独立的外部审查，评估“灾害管理能力中央登记册的增加值和用户满意程度”。登记册的 8 个目录是大会通过第 46/182 号决议之后于 1992 年订立的，“以建立一个中央登记册，登记联合国系统内以及联合国可以在发出通知后很快就可以要求帮助的各国政府、政府间组织和非政府组织的所有专门人员、技术专家小组以及救济物品、设备和服务”。审查发现，登记册的目录目前对联合国以及更广泛的人道主义紧急援助界的附加值有限。目录是在 17 年前设计的，在某些情况下已因后来的系统和网络而丧失优势，总的来说很少为人所知，使用量较低，大多数目录没有达到预定的潜在用户。根据审查，过去两年里，登记册目录没有在紧急情况反应进程中发挥重要作用，而那些曾使用目录的人对目录的满意程度大多较低。审查建议，对中央登记册 8 个目录中每一个的未来加以重新考虑。审查特别提议，重新研究目前形式的 8 个目录中的 5 个目录是否需要。

3. 加强对大流行病的防备

62. 人道主义行为体继续自身作好准备，并支持会员国应对严重的大流行病，因为这种流行病会产生重大的人道主义影响，在发展中国家尤其如此。联合国国家工作队和人道主义机构继续修订和测试其业务连续性计划和流行病应急计划。在本报告所述期间，人道主义机构向 90 个联合国国家工作队提供了大流行病规划支助，为国家工作队、国家政府、机构间总部的小组和区域行为体进行了 44 次模拟演习，提高人们对大流行病威胁的认识，并为规划进程注入活力。联合国系统、红十字会与红新月会国际联合会和人道主义合作伙伴的高级管理人员进行了高级别的模拟演习，以了解他们在发生大流行病期间如何协调和分工。自从新型的甲型 H1N1 流感出现以来，联合国国家工作队和联合国系统其他主要部门已更新了计划，并已开始同国家当局和人道主义界的业务伙伴合作执行极其重要的防备措施。许多国家当局还已拟定并执行国家战略，对流感的大流行进行未雨绸缪工作。

C. 加强从救济向发展的过渡

63. 管理从救济向发展过渡是灾后的一个极为重要的问题。越来越多的经验表明，如果得到适当的管理，灾后恢复阶段为减少脆弱性和对人道主义援助的长期依赖提供了一个重要机会。联合国系统的尽快恢复努力旨在形成自我维持、国家自主、富有活力的进程，以支持恢复基本服务和基本的基础建设、生计、住房、治理、安全和法治、以及环境。它们还推动为流离失所的民众采用以权利为本的持久解决办法，并采取行动减少今后的灾害风险。管理从救济到发展的过渡需要有效的协调和领导，以便：查明余留的差距和脆弱性；使对资源的需求与使用相一致；确保在援助工作的各个阶段各行为体以及各项活动整体上的业务连贯性。如果在正在发生、最近发生或有可能发生冲突情况下出现灾害，应将促进社会融合纳入尽快恢复援助工作。

加强从救济向恢复过渡的努力

64. 在本报告所述期间，在全球一级采取了若干重大步骤，以加强从救济向发展的过渡。联合国发展集团和人道主义援助执行委员会过渡问题联合工作组努力加强过渡的规划、协调和资金筹措，以支持联合国系统采取更强有力、更协调一致的应对措施，协助有关国家的恢复努力。工作组的活动包括：订立供实地使用的指南和工具、建立整体的过渡结构、确保拥有适当的能力用于国家支持、为过渡筹资以及将人道主义信息系统移交给国家实体。

65. 尽快恢复专题工作组拥有 30 个组织成员，它的任务是领导各项努力，支持在自然灾害和冲突情势中以及其后以协调一致的方式做出尽快恢复反应。在本报告所述期间，工作组向国家一级的 9 个尽快恢复专题组和网络提供了灾后支助。例如，在缅甸的“纳尔吉斯”气旋风暴之后，迅速成立了一个机构间尽快恢复网

络，这样能向发生“纳尔吉斯”气旋之后的联合需求评估提供更多的技术支持。由此对关于缅甸的紧急呼吁进行了修订，以列入大量尽快恢复内容，形成目前的尽快恢复战略框架的基础。

66. 在本报告所述期间，除了尽快恢复专题工作组部署的数量不少的人员外，已将快速部署能力名册中的 17 名尽快恢复专家部署到受灾的 13 个国家。所提供的支助包括：就尽快恢复协调机制的建立和运行提供咨询意见；提供更多的能力和专长，以规划和执行灾后需求评估；支持开展尽快恢复战略规划，这一规划将以人道主义援助为基础，并与较长期的恢复规划进程联系在一起；传播和采用关于尽快恢复的新的指南和工具；在信息管理方面提供更多的能力和咨询意见，支持以协调一致的方式做出尽快恢复反应；设计尽快恢复工作的监测和评估框架；支持为尽快恢复调动资源。此外，工作组制作并分发了若干具体工具和资源，以加强实地的尽快恢复工作。进一步加强这些制度至关重要。

67. 灾后需求评估是一项联合评估，汇集了恢复评估的实物、经济和人的发展方面。在本报告所述期间，已在若干灾后情况下进行了灾后需求评估，包括在缅甸(2008 年 7 月)、海地(2008 年 11 月)和纳米比亚(2009 年 5 月)进行的评估。在每一种情况下，都在进行评估后制定了全面恢复框架，包括指导从危机刚过到较长期恢复的恢复努力方面的优先事项。尽管取得了这些成就，一些挑战仍然存在，包括实地人员在方法问题上缺乏共同认识，现有的方法不够统一。目前正通过设立信息平台来支持评估过程，并对实地工作人员进行培训，处理这些挑战。

68. 虽然联合国系统正努力加强其支持处于过渡阶段的国家政府的工作，有效的过渡会因缺乏协调一致的规划、国家和国际行为体在恢复方案编制和能力发展方面的能力有限、以及资金不足或延迟提供而受到阻碍。国家的尽快恢复能力一直不均衡，并会因灾害的发生而大打折扣。需要做出进一步努力，支持灾后综合性机构间需求和能力评估，重点是尽快恢复以及与长期恢复和重建的联系，并确保尽早作出努力，恢复治理能力，以管理恢复工作。

69. 驻地/人道主义协调员在领导联合国系统支持政府尽快恢复的工作，并确保在国家一级的救济、恢复、过渡与发展活动之间具有适当联系方面，可发挥重要作用。不过，最近的评估表明，需要更多的人力和财政资源来支持驻地/人道主义协调员的工作，这些工作包括评估、协调、规划和着手进行尽快恢复方案编制。此项能力需要比现在这样更早、更全面地部署。

70. 尽快恢复规划并非总是列在国家和地方的备灾规划中。需要利用综合评估来制定尽快恢复战略和方案，而这一评估应以对差距、风险动态、以及国家和地方能力的正确分析为基础。

71. 尽快恢复通过人道主义和发展筹资工具的供资一直不足。目前没有正式的、可预测的机构间机制为过渡方案调集资源。人道主义筹资工具主要注重拯救生命

的即刻干预，而发展供资的重点则是促进持续、长期的社会效益，其结果是过渡供资常常受到忽视。尽快恢复未在人道主义阶段获得供资时，在逐步停止人道主义供资但尚未获得和调集发展资金的时期，就会出现供资缺口。

五. 建议

72. 鼓励各会员国强调尽早对中央应急基金以及联合国和非联合国的其他人道主义筹资机制做出多年期承诺的重要性，以确保能可预测地及时获得供因发生与自然危害有关的灾害而出现的人道主义紧急情况使用的资源。

73. 呼吁会员国、联合国系统和其他人道主义行为体加快执行《兵库行动框架》，并大力注重推动和加强所有各级的备灾活动，尤其是在最脆弱的社区的备灾活动。鼓励会员国增加用于减少灾害风险、包括备灾的资金。

74. 鼓励会员国加强对人道主义行为体的支持，以使它们能应付与气候变化有关的日益沉重的人道主义负担，同时优先考虑在最脆弱的情形下的工作。

75. 鼓励会员国审查和修改目前的大流行病应对计划，采取必要的防备措施，以及应付大流行性流感的其他行动，包括参与邻国的跨境大流行病防备规划。

76. 鼓励联合国系统和其他人道主义行为体进一步加强能力，快速灵活地部署人道主义专业人员，以支持政府和国家工作队，并且紧接在灾害发生后，要特别考虑到 3-6 个月期间，因为现有的机制在这个时段内是有限的。

77. 敦促联合国系统和其他人道主义行为体大幅增加提供给人道主义和驻地协调员的人力和财政资源数额，以使其领导和协调备灾和尽快恢复工作。

78. 鼓励各会员国利用《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，增强在法律方面的防备工作以促进有效的灾害管理，同时也要考虑签署《海关便利示范协定》，以便在发生灾害和其他紧急情况时方便救灾物资和救灾人员的物品入境和过境。

79. 呼吁联合国系统和其他人道主义行为体将尽快恢复纳入其所有部门和专题领域的工作，更好地传播和采用尽快恢复活动的工具和服务。鼓励会员国为尽快恢复提供及时、灵活、可预测的资金，包括通过已设立的人道主义筹资工具提供，并确保将尽快恢复纳入备灾规划。

80. 鼓励会员国和联合国系统通过包括收集和分析按性别、年龄和其他相关因素分列的数据，支持处理自然灾害对个人和群体的不同影响的举措。

81. 鼓励会员国在执行应急规划、备灾和应灾以及尽快恢复和持久的解决办法时，考虑采用机构间常设委员会的《人权和自然灾害业务准则》，并共同努力，

研究灾害易发国家和地区在发生自然灾害时减少境内流离失所的范围、时间长度和影响方面的经验。

82. 鼓励会员国、联合国系统和人道主义行为体考虑自然灾害在城市地区的特有影响，尤其是在降低灾害风险、备灾和尽快恢复战略方面的影响。
