



大会

Distr.: General  
17 August 2017  
Chinese  
Original: English

## 第七十二届会议

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

本报告根据大会第 [71/128](#) 号决议编写，大会在该决议中请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施，并就此向大会第七十二届会议提交报告。本报告概述了目前在这方面作出的努力和取得的进展，说明了相关的人道主义趋势、挑战和专题问题，并在最后就如何取得更多进展提出了建议。

\* [A/72/150](#)。



## 一. 导言

1. 本报告是根据大会第 [71/128](#) 号决议编写的，大会在该决议中请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施。

## 二. 年度回顾

### A. 2016 年灾害数据

2. 2016 年，灾害流行病学研究中心记录了 325 场经报告的灾害，据估计灾害导致 8 681 人丧生，1.996 亿人受到影响，并造成 1 478 亿美元的经济损害。<sup>1</sup> 灾害产生的综合影响破坏了许多国家在可持续发展方面的进展。

3. 据境内流离失所问题监测中心估计，2016 年突发灾害导致 2 420 多万人新增为流离失所者，是冲突和暴力事件所致流离失所人数的三倍多。<sup>2</sup> 该数字未包含因前几年发生的灾害而流离失所的数百万人。2008 至 2016 年间，突发灾害导致 2.276 亿人流离失所，平均每年新增 2 530 万人。<sup>3</sup>

4. 据世界气象组织(气象组织)报告，2016 年是有记录以来最热的一年，打破了 2015 年创下的记录。该年大多时候，全球海平面继续上升，北极海冰范围远低于平均水平。大气中二氧化碳的年平均含量达到创纪录的百万分之 400。该年发生了因 [2015/2016](#) 年厄尔尼诺事件引发的严重干旱，影响了农业生产，导致全世界不同地区的民众面临粮食无保障问题。<sup>4</sup> 全球粮食无保障问题大幅增多，并因冲突、厄尔尼诺现象和气候变化而更行恶化。从 2015 年到 2016 年，全球遭遇粮食无保障危机的人数从 8 000 万增至 1.08 亿。<sup>5</sup> 由于干旱造成缺乏清洁饮用水，加之营养不良造成免疫系统受损，罹患霍乱、伤寒、痢疾、急性呼吸道感染和麻疹等传染病的风险加大、病例增多。

### B. 2016 年与自然危害相关的灾害概况

5. [2015/2016](#) 年厄尔尼诺事件是有记录以来强度最高的灾害之一，致使东部非洲、南部非洲、中美洲、加勒比和亚洲及太平洋的 23 个国家有 6 000 多万人口受灾，被迫寻求国际人道主义援助。厄尔尼诺现象导致温度和降雨模式发生变化，引发了干旱、洪水和热带风暴，造成了相当大的社会、经济和环境的影响，包括造成粮食安全、营养、健康和卫生问题日益恶化。

<sup>1</sup> 灾害流行病学研究中心，国际灾害数据库，可查询：[www.emdat.be](http://www.emdat.be)(2017 年 7 月 26 日查得)。本报告使用的数据不包括流行病和昆虫感染数据。

<sup>2</sup> 不包括与干旱、环境退化的渐进过程和流行病等生物灾害有关的流离失所。

<sup>3</sup> Kimberly Bennett 等，“Global report on internal displacement 2017”(日内瓦，境内流离失所问题监测中心，2017 年)。

<sup>4</sup> 世界气象组织，气象组织《2016 年全球气候状况声明》(日内瓦，2017 年)。

<sup>5</sup> 粮食安全信息网，“2017 年全球粮食危机报告”(2017 年)，第 2 章。

6. 尽管厄尔尼诺事件已于 2016 年 5 月结束，但东部非洲和南部非洲受干旱影响地区直到 2017 年仍能感受到其影响，在编写本报告时仍需要人道主义援助。埃塞俄比亚是 2016 年受厄尔尼诺现象影响最大的国家，干旱高峰时，有 1 020 万人需要援助。索马里在 2016 年有近 200 万人获得了援助，而连续数季的降雨不足从旁推升了饥荒风险，可能使 2017 年受影响人数增至 670 万。2016 年，肯尼亚的持续旱情影响了 130 万人，该数字到 2017 年翻了一番。南部非洲经历了 35 年来最严重的干旱，到 2016 年底造成 4 100 万人粮食无保障，与 2015 年相比增加了大约 1 000 万人。例如在马拉维，670 万人粮食无保障，比前一年增加了 390 万人。津巴布韦有 430 万人粮食无保障，增加了 150 万人；而莫桑比克则有 150 万人粮食无保障，增加了 110 万人。联合国及其合作伙伴支持南部非洲发展共同体制定了一项区域旱灾呼吁，寻求筹款 29 亿美元，建立区域后勤和协调中心，加强国家灾难风险管理机构的能力，为 2 800 万人提供紧急人道主义援助。人道主义机构制定了一项补充性区域行动计划，寻求筹款 13 亿美元，为七个优先国家的 1 380 万人提供援助。

7. 亚洲和太平洋仍是最易发生灾害的区域，有 84% 的人口生活在受灾害影响地区。厄尔尼诺现象严重影响了整个区域的 11 个国家，其中印度尼西亚、越南、东帝汶和巴布亚新几内亚所受影响最为严重。越南在干旱高峰时有 200 多万人无法获得饮用水，110 万人需要粮食援助。马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦和帕劳因干旱而宣布进入紧急状态，斐济和瓦努阿图也受到了影响。马绍尔群岛和帕劳受干旱影响人数分别达到 12.1 万和 1.75 万。

8. 热带风暴“温斯顿”在斐济造成了广泛的损害，影响到 62% 的人口和超过 10.8 万个家庭的生计。台风 Sarika 和 Haima 连续袭击菲律宾，毁坏了庄稼和农田，造成 200 多万人暂时流离失所，而台风 Nock-Ten 则影响到 280 万人，损毁了近 40 万所房屋。在朝鲜民主主义人民共和国，台风 Lionrock 造成严重洪灾，导致 60 万人需要人道主义援助、7 万人流离失所，损毁房屋 3 万所，淹没了超过 2.7 万公顷农田。

9. 热带风暴 Roanu 在斯里兰卡造成 25 年来最严重的洪灾，导致 216 人死亡、70 多万人流离失所。它还在孟加拉国造成滑坡，幸而该国当局在人道主义伙伴的支持下成功采取了备灾措施，帮助最大限度地减少了生命损失。在风暴袭击之前，政府启动早期预警系统，进而将 50 多万人疏散到近 3 500 个气旋避难所。据估计有 130 万人受灾、27 人丧生。在缅甸，季风洪灾导致 50 多万人暂时流离失所。所罗门群岛 12 月发生的地震严重损害了马基拉省民众的生计。

10. 在中美洲，420 多万人受到与厄尔尼诺现象相关的干旱的影响。驻危地马拉和洪都拉斯的人道主义国家工作队制定了突发事件应急计划，以全面满足干旱造成的人道主义需求，支持国家减灾措施。在海地，10 月发生的飓风“马修”导致 17.5 万人流离失所、140 万人需要人道主义援助；幸而古巴进行了积极主动的疏散，飓风的影响有限，未造成生命损失。厄瓜多尔西北部发生了 7.8 级地震，导致 659 人死亡、近 3 万人流离失所，造成的经济损失估计高达 20 亿至 30 亿美元。

### C. 2016 年救灾方面的供资趋势

11. 为满足全球受 2015/2016 年厄尔尼诺事件影响的 6 000 万民众的人道主义需求，有 23 个国家发布了应急计划，经计算所需费用总额为 50 亿，截至 2016 年 9 月，其中 19 亿美元(即 38%)已到位。此外，有 2.52 亿美元作为自然灾害类紧急情况供资上报人道主义事务协调厅财务跟踪处，其中 1.38 亿美元(即 67%)用于应对加勒比地区的飓风“马修”。

12. 2016 年，中央应急基金拨款 4.389 亿美元，其中 1.07 亿美元通过基金的快速应急窗口用于 23 个国家应灾。拨款包括用于应对干旱的 5 280 万美元、应对风暴和洪水的 4 270 万美元、应对地震的 900 万美元和应对严寒天气的 240 万美元。除其他外，最大笔拨款包括：用于在海地和古巴应对飓风“马修”的 1 570 万美元、在索马里应对干旱的 1 100 万美元、在斐济应对热带气旋“温斯顿”的 800 万美元、在厄瓜多尔美元应对地震的 750 万美元和用于支持受厄尔尼诺现象影响的 13 个国家应灾努力的 6 130 万美元。

13. 以往发生的灾害频率高、规模大，这表明有必要扩大和加强中央应急基金，使之能够匹配今后越来越多的全球人道主义应急需求。应急基金必须有充足的供资，以便有能力应对日益增长的人道主义需求，有效履行任务。为此，大会核准了秘书长关于到 2018 年将应急基金的年度供资目标提高到 10 亿美元的呼吁。

14. 由于缺乏有效的国际筹资机制，灾后恢复供资依然长期不足。2016 年，联合国、世界银行和欧洲联盟与受重大灾害影响的七国(安哥拉、厄瓜多尔、斐济、海地、马拉维、马绍尔群岛和斯里兰卡)政府联合进行了灾后需求评估，据报灾后恢复所需资金总额为 99.3 亿美元。目前筹得的资金不到该数额的 15%。灾后恢复供资不足，会使低收入国家无力得到多年期持续支持来进行重建和改进，进而会使其更易于受到未来灾害的影响。

## 三. 目前在加强人道主义行动方面的挑战和机会

15. 在尼日利亚东北部、索马里、南苏丹和也门，由于冲突不断和缺乏人道主义援助，2 000 多万受影响民众可能面临严重饥荒，而干旱、厄尔尼诺现象和气候变化造成了潜在脆弱性等问题，加之其他灾害风险，共同催生了长期粮食不安全，导致局面不堪一击，在某些情况下进一步加剧了民众的苦难。例如，由于冲突持续不断和出入受限，索马里已连续三个雨季歉收，造成了严重粮食不安全、高度营养不良、疾病肆虐和大规模境内流离失所。虽然索马里境内正在开展广泛的人道主义行动，每月为 300 多万人提供生存援助、生计支助和保护服务，但目前的人道主义需求水平预计将持续到 2017 年底。

16. 秘书长设立了一个由紧急救济协调员和联合国发展集团主席领导的应对和预防饥荒指导委员会，负责提供战略指导，探索以新的方式来推进人道主义工作。该委员会协调开展了应对和预防饥荒联合宣传努力，加强了人道主义行为体与世界银行等发展行为体之间的联系，并支持国家一级领导人努力确保人道主义行为体和发展行为体的工作相辅相成、协调一致，以减少人道主义需求，降低风险和

脆弱水平。鉴于此类危机的多部门性质，投资应超越简单因应粮食不安全问题而着眼于生计、健康、水、环境卫生和个人卫生及保护等更广泛的领域。但是，如果人道主义行为体持续不受阻碍的进出得不到保障、国际人道主义法得不到尊重，人道主义和发展行动就无法降低这些危机的规模和严重程度，也不足以减少危机造成的苦难。

17. 人道主义需求和应灾所需资金日益增加，直接造成消除危机根源和驱动因素，包括管理灾害风险的集体能力不足。自然灾害本身并不一定是灾难。它之所以成为灾难，是因为人类缺乏韧性、不堪一击，且无力采取充足的措施来降低灾害风险、防备和应对灾害影响，实现了解风险型可持续发展。由于出现气候变化，加之灾害今后会日益频繁和严重，灾害的风险和人道主义影响将进一步加大，因此必须优先发动一切有能力减少风险的行为体，包括受影响人口的受影响部门。这种做法要求将工作方式从被动应对转变为主动了解风险，也即能预测、预防并减缓危机。

18. 从管理灾害转变为预防和管理灾害风险，这正是《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的一个关键重点，并在《人道议程》中得到了体现。这种转变是串联不同全球框架的共有连线，秘书长对此也有强调，即强调应以预防作为工作重点，注重消除脆弱和危机的根源。预防灾害对人和经济的影响不仅是一个人道主义问题，也是发展的一项要务，符合《2030 年可持续发展议程》、《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》和《新城市议程》，也符合《国际卫生条例》等其他相关国际法律文书。这些框架确认，要在易受灾害地区落实可持续发展目标，必须了解风险，且必须跨越体制和部门界限。

19. 如果不降低人道主义危机的风险，发展就无法持续。努力将抗灾能力与减少贫困挂钩，对推动可持续发展、降低脆弱性至关重要。世界银行最近的一项研究显示，灾害在加剧贫困方面的影响比先前认识的更具破坏性，可不成比例地影响穷人及其生计和社会经济韧性。据其估计，在经其研究的 117 个国家，灾害造成了相当于 5 200 亿美元的年度消费和福祉损失；这远超财产损失，每年迫使大约 2 600 万人陷入贫困。抗灾能力投资，如投资于灾害风险和健康保险、社会保护和安全网，每年除其他外可帮助各国和各社区节省 1 000 亿美元。<sup>6</sup>

20. 2016 年举行的世界人道主义峰会汇集了联合国及会员国、非政府组织、民间社会、受危机影响人口、国际组织、私营部门和其他利益攸关方的代表，开展集体和个人动员，力争减少前所未有的全球人道主义需求和苦难。峰会内含重点讨论自然灾害和气候变化的高级别圆桌会议。该圆桌会议立足于《人道议程》(见 [A/70/709](#), 附件)，强调需要采取更多行动、更大力地支持以不同方式管理相关风险和危机，并应为此实施减少风险、应对气候变化的战略和计划，加强国家和地方的灾害和气候变化风险管理，加大对数据、分析和预警的投资，加强位于应灾第一线的社区的抗灾能力，并确保区域和全球抗击自然灾害的人道主义援助能补

<sup>6</sup> Stephane Hallegatte 等，Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters (华盛顿特区，世界银行，2016 年)。

充国家和地方的抗灾努力。峰会启动了本报告概述的一些举措和伙伴关系，包括全球准备工作伙伴关系、增进抗灾能力十亿联盟和《促进变革宪章》。

#### 四. 在加强抗灾和应灾能力方面的进展

##### A. 从 2015/2016 年厄尔尼诺事件中汲取的教训和改进今后应灾努力的机会

21. 2015/2016 年厄尔尼诺事件使全球 6 000 万人受到严重影响，导致 23 个国家发出呼吁，寻求价值高达 50 亿美元的国际人道主义援助。本次全球人道主义应灾行动的动员速度比以往更快，原因是联合国及其合作伙伴在充分感受到灾害影响之前即已加大努力，从而帮助确保了及时、有效应对。发展行为体扩大了社会安全网的规模和范围，使用危机修正机制来根据风险预测相应调整发展方案，并针对长期弱势和高风险社区拟定更长期的方案，以增强抗灾能力、减少风险。人道主义行为体与发展行为在风险和需求分析及应灾规划等方面进行了更好的合作。

22. 尽管取得了以上进展，但在加大提早应变的规模方面仍面临重大挑战，因而无力防止可预测的缓发天气事件变成人道主义紧急情况。除其他外，此类挑战包括：用于提早行动、备灾活动和减少灾害风险活动的供资不足；确保预警触发提早行动的触发因素和阈值不足；与科学界的联系不足。显然，国际社会不能等到一切确定或灾害发生之后才采取行动。围绕减轻风险和加强抗灾能力开展的发展努力应在早期阶段就重点关注最易受伤害、风险最大的民众。越来越多的证据表明，此类干预措施可防止生命损失和痛苦，保护发展成果，明显比应急干预措施更具成本效益。无论灾害是否真的发生，许多提早行动，例如通过加强粮食安全、社会保护和安全网来加强抗灾能力的措施，都会产生完全正面的影响。随着厄尔尼诺或拉尼娜事件发生的确定性日益增大，提早采取人道主义行动能防止民众进一步陷入不堪一击的境地。

23. 目前正在进行的两个进程都旨在改进对未来事件的集体应对。2016 年 12 月，秘书长厄尔尼诺问题和气候问题特使编写了题为“防止厄尔尼诺/南方涛动事件成为灾难：行动蓝图”的报告。该蓝图概述了各国国家政策和计划将选定的优先领域，因而可作为工具，供受影响国家及其合作伙伴用以防止今后事件成为灾难。目前正在按照联合国系统应对气候变化行动战略方针设立机构间工作组，负责推出该蓝图，支持各国“提早行动”和调动资源。该蓝图将是常务副秘书长领导在 2017 年 11 月之前制定的全系统加强抗灾能力战略的一个重要组成部分。

24. 机构间常设委员会风险、预警和准备工作参考小组下属的各人道主义和发展伙伴正在制定机构间标准作业程序，帮助催生和引导提早行动，减轻未来厄尔尼诺和拉尼娜事件的影响。2017 年 7 月，世界气象组织作出预测，断定 2017 年下半年发生厄尔尼诺事件的概率为 40%。目前已根据标准作业程序设立了全球机构间分析小组，负责商定哪些国家风险最大，必须优先采取提早行动。商定结果已通过驻地协调员/人道主义协调员告知相关受影响国，以便着重指明风险，并提供

支助，帮助相关方面将经验教训付诸实践，包括为此采取提早行动，加强抗灾能力，减轻最可能产生的影响。

## B. 预测和预防灾害：加强最脆弱、风险最高的国家的预警和备灾工作

25. 缺乏及时、充足的可预测资金仍是开展有效备灾工作的一大阻力。由于要涵盖人道主义、发展和气候融资等多个领域，可取用的有限资金往往分布零散。尽管有证据表明，无论是突发还是缓发灾害，备灾都能降低应灾成本，挽救生命，保障生计，但备灾供资依然不足。联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)就备灾投资回报问题在乍得、马达加斯加和巴基斯坦进行的一项研究发现，平均而言，备灾投资可使人道主义应灾费用减少 50% 以上，并使救生反应时间缩短一周以上，因而能帮助救助更多人，更快地作出反应，并降低死亡率。<sup>7</sup>

26. 机构间常设委员会的应急准备办法目前正在 59 个国家中实施，另有 17 个国家将在 2018 年中期跟进，以便在特别是危机风险高、可能需要国际人道主义反应的国家推进机构间备灾努力。该办法有助于分析和监测风险及确定行动的优先次序，以做好最低限度的准备，并确保准备充分，足可根据机构间预警和风险预测，在危机爆发之初即提供更快、更大规模、更可预测和更有效力的救生援助，应对查明的风险。应急准备办法正在带来显著的改变，例如在应对 2016 年 4 月的厄瓜多尔地震时，人道主义国家工作队和专题群组在数小时内即投入运行，该国政府在四天内即知悉了国际协调架构和融资机制并发出了呼吁。针对索马里可能出现的饥荒，人道主义国家工作队和专题群组通过实施该办法，通报了行动升级和饥荒预防措施。

27. 全球准备工作伙伴关系力争增强备灾能力，首先在 15 个有风险的国家开展努力，以期到 2020 年对未来的灾害和气候风险做好最低限度的准备。该伙伴关系由世界人道主义峰会发起，旨在为各国政府提供囊括一系列广泛合作伙伴的框架和专用供资流，同时联系其他举措并借鉴其优势，以解决零敲碎打式备灾办法造成的问题。通过该伙伴关系，各合作伙伴得以在相关国家政府的领导下采取协调一致的做法，按照具体情况调整目标和资源。

28. 从全球各次救灾行动中取得的经验表明，受影响国必须有健全到位的法律和体制框架，这是有效协调其境内应灾努力所必不可少的。自《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》于 2007 年获通过以来，各国家红十字会和红新月会在红十字会与红新月会国际联合会、联合国、区域组织和其他合作伙伴的支持下，为 50 多个国家的政府提供技术支助，帮助它们审查各自关于国际人道主义援助的法律和程序，并因此促成 29 个国家通过了新的法律或程序。2016-2017 年间，包括哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、吉尔吉斯斯坦、蒙古、瑙鲁和泰国在内的一些国家通过了此类法律。在区域一级，中美洲预防自然灾害协调中心、安第斯共同体、海湾阿拉伯国家合作委员会和非洲联盟在 2016-2017

<sup>7</sup> Heino Meerkatt 等，“儿基会/粮食署关于应急准备投资回报问题的研究”(儿基会和粮食署，2015 年)。

年间通过了关于管理国际救灾援助的指导文件。今后应进一步开展此类加强国际救灾援助法律准备的努力。

29. 连接企业倡议由私营部门发起，并得到了联合国的支持——联合国为其提供指导、工具和资源，用以加强企业的抗灾能力，以便能在灾害发生之前、期间和之后迅速、有效地采取集体行动。截至 2016 年底，该倡议之下已有十个企业网络在世界各地投入运作，并对海地、肯尼亚、菲律宾和斯里兰卡的危机作出应对，在现金方案拟订、电信、资源调动和救济物品分发等方面提供支助。

30. 过去十年来，人们日益认识到预警和提早行动的重要性，这刺激了对气候服务、信息预报和通信规程的投资。例如，红十字会与红新月会国际联合会、粮食署和其他合作伙伴正在制定基于预测的筹资机制，可据以在收到预测、达到风险阈值时触发提早行动和备灾供资。目前至少有 15 个国家正在就此进行试点，以调查可通过何种方式全面铺开该创新机制。例如，某水电站大坝内置洪水预报自学型算法，使用降雨信息来预估下游脆弱社区发生洪灾的可能性，在 2016 年多哥洪灾期间成功通过了测试。一旦预估会发生洪灾，该机制即刻通过当地红十字会向各社区通报预警信息，并释放预先分配的提早行动资金。

31. 联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议启动了气候风险和预警系统倡议，旨在到 2020 年筹得 1 亿美元，用以加强最不发达国家和小岛屿发展中国家的多种危险预警系统。该倡议已投入运作，它的两个执行伙伴——世界银行全球减灾和灾后恢复基金及气象组织——目前正在与马里和布基纳法索政府合作，并在太平洋区域展开行动。此外，联合国开发计划署通过其气候信息促进非洲抗灾能力发展方案，支助 11 个脆弱国家加强各自收集气候信息、改进预警系统的能力，并向弱势人口提供气候服务。

32. 尽管多灾种预警系统的开发取得了进展，但在确保最偏远和弱势的民众获得及时、可靠和可操作的信息以及在所预测的天气和气候事件产生影响之前调集资源并实施早期干预方面仍然存在差距。这方面今后将需要更多工作和投资。

### C. 加强灾害风险分析，利用数据和技术改进灾害风险管理

33. 风险管理指数是全球性的开源人道主义风险分析工具，由联合国实体和外部伙伴提供支持。该指数旨在协助决策，并在全球和国家以下各级对人道主义风险和严重程度形成基于实证的共同了解。2016 年期间，在中亚、拉丁美洲和加勒比以及南部非洲区域一级和在危地马拉、洪都拉斯和约旦推出了由该指数生成的国家以下级模型，这些模型提供了在单个区域或国家内部具有可比性的风险及其各组成部分的详细情况。2017 年将为创建国家以下级模型提供经过改进的指南、工具和一个培训方案，为此将开展一个加速方案，包括为在 5 个优先国家建立模型而向当地伙伴提供直接支助。

34. 该指数相对人道主义和发展融资情况的分析表明，用于减灾和备灾的资源分配仍然与风险位置和水平不相一致。必须通过继续实施可持续发展目标、《仙台框架》和包括“大交换”在内的世界人道主义峰会成果来解决这种不一致。

35. 改进数据的收集、分类、共享和使用可加强备灾和应灾的成效。2017 年 8 月在海牙试点设立了人道主义数据中心，以增加数据在人道主义部门内的使用和影响，并围绕数据共享创建新的合作模式。中心将为外地办事处提供数据服务和数据政策咨询，并发展人道主义工作人员的数据技能。中心在人道主义事务协调厅的开放数据平台基础上建立，该平台被称为“人道主义数据交流平台”，截至 2017 年 7 月涵盖了在世界各地应对危机的 290 个组织提供的 5 200 多个数据组。

36. 已制定用于监测《仙台框架》执行进展的各项指标，并通过分享这些指标，用于监测《2030 年议程》中与灾害相关的目标与具体目标，实现了两方面执行工作的协调一致。目前正在开展工作，以确保与未来《巴黎协定》的监测机制保持一致；解决在收集灾害损失数据方面的差距，并加强此类数据的使用，以支持国家和国家以下各级的战略、风险指引型政策、投资和决策过程。联合国减少灾害风险办公室与其伙伴合作，为约 90 个国家建立和加强国家风险损失数据库提供了支助。2017 年 2 月，该办公室审查了 87 个国家的《仙台框架》数据准备情况。90%以上的国家表示需要财政资源来弥合数据差距。许多国家还面临严重的能力和技术差距，这妨碍了它们跟踪进展的能力。

37. 越来越多的人道主义和发展行为体，包括国家灾害管理当局和全球在线社区，正在对灾害风险和灾害对当地人口的影响进行远程分析，绘制受影响和有风险地区版图，并跟踪应对措施。人道主义事务协调厅与人道主义数字网络协作，为 22 家机构在“马修”飓风登陆海地前的远程分析努力提供协调。这些伙伴分享了数据和分析，为共同分析做出贡献，为发出紧急呼吁提供参考，并为部署在当地的联合国灾害评估和协调小组提供支助。

38. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在“解决风险中的性别不平等问题和在不断变化的气候中提高社区对自然灾害的抵御能力”方案下，与联合国减少灾害风险办公室和红十字会与红新月会国际联合会合作，为会员国加强收集和使用按性别和年龄分类的数据等工作提供支助，以根据对妇女、女童、男童和男子的不同需求、脆弱性和应对机制的了解，更好地了解 and 应对灾害对社区成员的影响。

39. 联合国训练研究所的业务卫星应用项目与人道主义事务协调厅继续合作，努力缩小在获取卫星图像和为实地人道主义决策者提供可操作信息之间的差距。该项目改进了有助于为初步分析提供影响的受影响人群快速估计，并继续提高大规模洪水期间远程损害评估和预测模型的质量、速度和可预测性。2016 年，该项目为斐济热带气旋“温斯顿”、海地飓风“马修”和厄瓜多尔洪灾所引起的危机作了灾害影响分析。

#### **D. 加强地方、国家和区域能力及反应系统**

40. 地方和国家当局、非政府组织和民间社会在国际人道主义系统中发挥关键作用，在减少和应对灾害风险方面具有比较优势。他们常常是突发灾害中的第一响应者，并且可凭借对当地风险和优先事项的了解，制定解决长期挑战的有效办法。他们能接触到受影响社区，并且在国际救援人员离开后留下来开展恢复重建工作。

需要在地方和国家能力、领导和协调方面进行更多投资，包括提供更多和更优质的资金。

41. 《仙台框架》强调需要增强地方当局和社区减少灾害风险的权能。世界人道主义峰会的一项重要成果是呼吁加强而不是取代国家和地方能力及行为体。“大交换”强调，需要向地方和国家行为体提供直接资源并加强其能力。这些倡议将本地化置于国际人道主义议程的优先位置，并且正在推动人道主义应急的协调与实施方式转型。灾害响应和复原力建设方面的领导权应尽可能转移给国家和地方行为体，对受影响人群的问责制应得到改善。必须认识到受影响人群——尤其是妇女、儿童和残疾人——是权利持有者，必须把他们放到救援决策、规划和实施工作的中心位置。

42. 国际人道主义行为体应努力建设国家和地方能力，作为其支助工作的组成部分，并与地方社区建立伙伴关系，以增强它们的权能，促进它们充分、切实和有效地参与决策过程。国际人道主义行为体应未雨绸缪，对地方和国家应灾机构进行长期投资，尤其是在高风险环境中。相关努力应纳入国家一级的总体灾害风险管理战略，并且在紧急阶段结束之后仍应继续。

43. 2016 年，人道主义事务协调厅在南部非洲、西非、中非、亚洲及太平洋、拉丁美洲及加勒比区域办事处及其伙伴共向 40 多个国家进行部署，为区域应灾和备灾工作提供培训和能力建设支助。

44. 联合国及其伙伴继续加强区域、国家和地方各级的灾害风险管理能力。加强减灾能力倡议是联合国实体与其伙伴达成的一项全球伙伴关系，在加强各国预防、管理灾害和灾后恢复能力方面发挥作用。2016 年，该倡议支持了科特迪瓦、格鲁吉亚、几内亚、纳米比亚、圣多美和普林西比以及塞尔维亚的能力建设工作，通过推动这些国家开展能力评估，形成了根据各国国情定制的优先行动建议，以根据《仙台框架》减少灾害风险。各国政府在该倡议支持下制定的国家行动计划、方案和战略以及立法、体制和政策改革，正在为基于风险的开发、备灾和重建工作所涉及的资源分配和投资提供指导。

45. 促进性别平等战略十分关键。妇女对灾害应对和复原力建设工作的贡献、她们作为第一响应者的领导力和在社区复原力建设方面所发挥的核心作用是尚未充分利用的资源。促进妇女的领导作用以及她们的充分和平等参与，系统性地使用按性别和年龄分类的性别分析和数据，将有助于确保了解和解决妇女、女童、男童和男子的权利、需求、脆弱性和能力。必须加强与妇女组织的伙伴关系，分配专门和可预测的资金，用于弥合灾害环境中在对性别平等和增强妇女权能的承诺方面的严重差距，以解决灾害风险和脆弱性的性别层面问题。

46. 必须将国家和地方行为体纳入人道主义协调机制。需要对人道主义援助和灾害风险管理的规划、实施、监测和供资采取一种包容性办法，以覆盖所有脆弱和边缘化的人群。《包容性宪章》<sup>8</sup> 列出了对最弱势群体做出公正人道主义响应的 5

<sup>8</sup> 可查阅 [www.inclusioncharter.org](http://www.inclusioncharter.org)。

个步骤。宪章签署方致力于有系统地与受影响人群接触，鼓励最边缘化群体的积极、切实参与，以确保其能力和观点被纳入人道主义应急的所有方面，以及系统化收集和使用分类数据。

47. 目前正在进行一些努力，以增加直接和可预测的资金，用于支持国家和地方各级行为体和社区复原力。根据“大交换”协议，捐助者和援助机构承诺到 2020 年把 25% 的资金尽可能直接提供给国家和地方应灾机构。在《变革宪章》上签字的国际非政府组织承诺到 2018 年 5 月将至少 20% 的人道主义资金直接转给发展中国家的国家一级非政府组织。机构间常设委员会人道主义筹资任务小组为“大交换”签署方提供支助，包括就如何更好地计量和报告转给国家和地方行为体的资金数额提出建议。

48. 必须设定更大胆的目标，把更高比例的资金分配给包括地方行为体在内最有条件作出响应的机构。《人道议程》呼吁将通过国家集合基金拨出的人道主义呼吁资金总额增加到呼吁所需资源的 15%。2016 年，各集合基金共向人道主义伙伴分配资金 7.13 亿美元，其中直接分配给国家非政府组织的数额为 1.29 亿美元(即 18%)，与前两年录得的净额相比几乎增加了一倍。

49. 正在实行一些措施以加强社区复原力。例如，由红十字会与红新月会国际联合会召集、儿基会、粮食署和连接企业倡议参与的“增进适应能力十亿联盟”正在连接不同网络，加强地方一级的复原力解决方案，从而实现风险优先、资源集中和解决方案共享。粮食署开发的三管齐下办法汇集了不同合作伙伴，以加强社区复原力、安全网和季节性生计规划。

## E. 灾害流离失所

50. 突发灾害每年迫使数百万人逃离或离开家园，其中大多数留在他们的居住国。2008 年以来，突发灾害平均每年造成 2 530 万人流离失所。这种流离失所大多(占 86%)是气候和天气相关灾害的影响所致。<sup>3</sup>

51. 在易受自然灾害风险影响、人口密度高、基础设施抗灾能力弱且减灾能力有限的低收入和中低收入国家，灾害相关的流离失所风险最高。小岛屿发展中国家受到的影响与其人口规模不成比例。必须特别关注和支持这些国家，帮助它们管理灾害相关的流离失所风险。要减少此类流离失所风险和按照《2030 年议程》实现不让任何一个人掉队，风险指引型可持续发展至关重要。

52. 未来，气候变化等因素预计将导致流离失所者人数持续上升、发展遇阻和享受人权受影响。在灾害相关流离失所风险及其影响的数据收集、建模和分析方面需要增加投资，通过提供这方面的参考，制定能解决风险驱动因素并顾及可持续解决办法必要性的政策和行动。

53. 灾害风险管理和适应气候变化对解决灾害流离失所问题至关重要。在这方面，灾害流离失所和人的流动性问题应被纳入国家和区域战略，包括制定相关条款，以加强复原力、减少流离失所风险、防止流离失所、满足流离失所者得到保护的

需要并促进形成长久解决办法。流离失所者的权利、需要和能力应在规划、反应与恢复机制中、包括在早期预警和应急计划中得到反映。

54. 在抗灾能力方面需要更多投资，抗灾能力是决定人们是否会流离失所、他们受影响的严重程度和他们能否成功找到长久解决办法的一个主要因素。增强抗灾能力的因素包括早期预警系统；实施和执行有关灾害管理和气候变化的法律、建筑规范和风险指引型土地使用条例；环境管理；以及提供多元化的生计、社会服务和社会安全网。规划良好的复原工作可提供长久解决办法并帮助防止今后出现流离失所。

55. 流离失所被确认为一项跨全球政策框架的重大人道主义和发展挑战。《仙台框架》、《2030 年议程》、《巴黎协定》和《人道议程》为采取集体行动搭建了重要框架并做出了重要承诺，这些集体行动旨在建立复原力并加强措施，以更有效地保护和协助那些在灾害和气候变化背景下面临流离失所风险或受流离失所影响的人群。《关于难民和移民的纽约宣言》和《新城市议程》进一步加强了上述框架和对灾害流离失所问题的关注。

56. 会员国在《纽约宣言》中指出，需要研究有效战略以确保境内流离失所者获得充分保护和援助，并预防和减少这种流离失所。他们还确认灾害和气候变化不利影响在导致流离失所方面的作用。会员国在《宣言》中承诺采取措施，执行《2030 年议程》和其中所列的确保有效应对灾害和气候变化不利影响的目标。会员国还承诺，将酌情与有关国家当局协调，根据需要公正地援助正在经受灾害的国家境内的移民。

57. 会员国承诺制定一项供 2018 年通过的安全、有序和正常移民全球契约。作为协商工作的一部分，会员国在 2017 年 5 月举行的非正式专题会议上审查了移徙的驱动因素，探讨了如何尽量减少灾害、气候变化和环境退化对移徙的不利影响，并确保有效的准备和应对机制。会上的另一个议题是将相关的国际政策框架联系起来，以确保各级处理这些影响的互补性和一致性。

58. 《纽约宣言》的另一项成果是所有会员国承诺执行难民问题全面响应框架(大会第 71/1 号决议，附件一)并努力通过一项有关难民问题的全球契约。难民大规模流动问题与灾害、气候变化及环境退化之间存在复杂的相互联系。这三个因素可以是导致流离失所的根源和驱动因素，也可以成倍放大已经存在的根源和驱动因素，其中包括冲突——它使流离失所者的处境变得更加糟糕，也使难民返回原籍国变得更加困难。难民大规模流动具有环境影响，会限制东道国应对灾害和气候变化影响的能力。在为订立难民问题全球契约而举行专题讨论期间，将审议如何在契约中处理上述问题等议题。

59. 《新城市议程》中载有多项重要条款，旨在避免或限制灾害导致的流离失所，并解决流动到城市地区或在城市地区内部流动的流离失所者的需要。会员国承诺在城市和人类住区酌情促进充分生产性就业、人人拥有体面工作和谋生机会，特别关注流离失所者等弱势群体的需求和潜力，并确保充分尊重他们的人权。

60. 努力更好地预备和应对灾害导致的流离失所的一个重要方面是对充足、可靠和经过分类的数据进行系统化收集、监测和分析，以支持基于证据的预防和缓解措施。长期而言，这些数据对于从总体上更好地了解流离失所的驱动因素、规模、趋势和模式以及流离失所者总人数、解决他们的需求并改善问责制十分必要。通过持续监测和收集分类数据，可使计划和战略适应于不断变化的情况，并为寻找长久解决方案提供支持。必须提供充足的投资，以满足对灾害所致流离失所相关数据和证据的不断增加的需求。

61. 虽然大多数因灾害而流离失所者会留在自己本国，但气候变化相关因素预计将导致越来越多的跨境流离失所。在某些情况下，比如小岛屿发展中国家，气候变化威胁到生存本身。各国政府应加强执行关于境内流离失所问题的指导原则，如果在灾害背景下流离失所的跨境人员不符合难民标准，则应制定可预测的人道主义保护措施和临时居留机制。在受到灾害和气候变化的威胁时，在尊重人们权利的情况下实行有尊严的迁徙和有计划的异地安置，以此作为最后的保护措施，可帮助脆弱人群适应其处境的变化。

62. 灾害所致流离失所问题平台正在执行《南森倡议》产生的《灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》。该议程获得了 109 个国家的核可，就如何预防、预备和应对灾害和气候变化不利影响背景下的境内和跨境流离失所问题，以及如何更有效地保护和援助这一背景下的流离失所者，提出了一套经过汇总的做法和政策选项。平台的早期成绩包括支持编制、通过和推出面向中美洲和北美洲移民问题区域会议成员国的有效做法指南，以及之后制定的灾害所致跨境流离失所情形下的标准作业程序。该模式有望为其他区域分享经验教训和最佳做法发挥积极作用。

## F. 加强人道主义与发展之间的联系

63. 上文讨论的许多问题突显出，必须实行新的工作方式，以逾越人道主义与发展之间的鸿沟。这一新工作方式要求从特定协调机构或捐助者提供产出向支持实现集体成果转型，利用一组多元行为体的比较优势，在未来多年里逐步减少需求、风险和脆弱性。有助于实现这一新工作方式的因素包括增强领导权能和建立适当融资架构，利用各类资金流并为不同情形定制工具。为实施这一做法，驻地协调员/人道主义协调员需要获得发展和人道主义方面的技术专长支持，通过调整工具和流程，使其适应于他们国家的国情，从而开展分析并实施多类利益攸关方参与的联合规划。

64. 在灾害反复发生时，新工作方式尤其具有相关性，因为可利用风险信息和分析采取更加未雨绸缪的危机应对方式，并专注于结果，而不是年复一年地仅仅专注于提供援助。在复杂环境中，被困于冲突各方之间的边缘化或脆弱人群更容易受到灾害(包括灾害爆发)的影响。要预防和管理灾害风险，从源头上预防灾害而不是仅仅应付灾害后果，就需要人道主义和发展行为体、各国政府、国际金融机构和私营部门等采取新的基于成果的做法。在这些与特定背景相关的集体成果基础上，利益攸关方可根据各自的比较优势，为短期、中期和长期目标做出贡献，同时充分尊重人道主义原则。世界银行是推进新工作方式的重要伙伴。2017 年 4

月签署的“联合国-世界银行帮助最脆弱人群建设复原能力伙伴框架”以世界人道主义峰会上作出的行动承诺为基础，重申了双方对在新工作方式具有巨大潜力的灾害、气候变化及相关流离失所问题上采用该方式的共同承诺。

65. 2017 年 1 月在萨赫勒地区举行了首次新工作方式区域讲习班，该地区继续通过具体措施推进新工作方式。比如在布基纳法索，联合国国家工作队已将关于风险和脆弱性的人道主义分析纳入新的共同国家评估，由此形成的共同了解使政府、联合国、业务和资金伙伴以及非政府组织得以开展合作。新的共同国家评估为减少与干旱和粮食不安全有关的需求、风险和脆弱性奠定了基础，通过新的联合国发展援助框架还可查明可持续发展目标中旨在建设复原力和减少干旱及粮食不安全相关灾害风险的优先具体目标。喀麦隆和毛里塔尼亚也已着手开展类似工作。

66. 秘书长在近期关于为交付《2030 年议程》调整联合国发展系统的报告(A/72/124-E/2018/3)中提出了一组建议，其中包括关于人道主义与发展之间联系和新工作方式的建议。这为加强两者联系以支持落实《2030 年议程》提供了机会。

## 五. 建议

67. 根据本报告，秘书长提出下列建议：

(a) 会员国及其他相关行为体应增加对中央应急基金的支持和捐款，扩大其收入基础并使之多元化，以确保基金到 2018 年达到秘书长所呼吁的每年 10 亿美元的供资水平，从而使基金与满足日益增加的全球人道主义需求所需采取的行动规模相称，并且可继续以及时、可预测的方式应对人道主义紧急情况；

(b) 会员国、联合国、人道主义和发展组织及其他利益攸关方应确保在全球、区域、国家和地方各级采取综合全面、协调一致的方法应对厄尔尼诺和拉尼娜现象及类似事件，包括在可能受影响的区域、国家和社区，在有效的领导和可预测、充足和及早提供的资金支持下，加强预测、多灾种预警、防灾和备灾工作，建设复原力并及时做出反应，尤其是通过秘书长厄尔尼诺现象和气候变化问题特使所拟定的行动蓝图和机构间常设委员会的标准作业程序开展这方面工作；

(c) 会员国、联合国、人道主义和发展组织及其他相关行为体应加紧努力，应对和防止全球日益严重的粮食不安全问题——这一问题影响到千百万人，尤其是那些可能遭遇饥荒的人——为此应加强人道主义与发展合作，并提供充足的应急资金；

(d) 会员国、联合国及其伙伴应继续支持和投资于全球、区域和国家各级的预警和早期行动努力，包括多灾种预警系统、气候服务、风险和脆弱性测绘、新技术和通信协议，以确保易受自然危害影响的脆弱人群，包括偏远地区的人群，能够获得及时、可靠、准确和可操作的预警信息；

(e) 会员国、联合国及其伙伴应确保及时资助和有效实施早期行动，包括为此实行规模扩大、可预测、灵活和多年期的供资机制，如基于预测的供资机制；

(f) 会员国、联合国及其他利益攸关方应加强跨部门、多利益攸关方参与的分析、规划和伙伴关系，以管理灾害风险和建立复原力，并加强这方面工作的协调一致性；

(g) 会员国、联合国及其他利益攸关方应继续加强与被确定为易受灾害和气候变化不利影响的国家的合作，加大对其支持力度，加强其备灾和应灾能力；

(h) 会员国和国际金融机构应增加为备灾和能力建设等减少灾害风险措施所提供的可预测、及时和充足供资，包括为此加强人道主义、发展和气候融资之间的一致性，尤其是在高灾害风险的环境中；

(i) 会员国应在联合国及其他利益攸关方的适当支助下，继续加强法律和机构准备，以支持本国领土上的国际灾害救援和减少灾害风险工作；

(j) 会员国、联合国、人道主义和发展组织及其他利益攸关方应继续采取具体行动，切实执行《新城市议程》，包括加强对灾害和气候变化不利影响的抵御能力，并确保城市可持续发展考虑到灾害风险，尤其关注弱势群体的需求和能力；

(k) 会员国应在联合国的支持下，建立和加强国家灾害损失数据库，并继续收集、分享和使用此类数据，包括流离失所者相关数据，从而为人道主义行动、可持续发展和气候变化方面的政策和战略以及这些方面的连贯、可预测和多年期供资提供参考；

(l) 联合国应继续加强提供数据服务和政策咨询，并发展人道主义工作人员的数据技能，以提高备灾和应灾成效；

(m) 会员国、联合国及国际金融机构应继续加强国家和地方的灾后恢复能力和努力，把灾后恢复问题纳入灾害风险管理政策和战略，并为灾后恢复提供可预测的多年期资金；

(n) 会员国、联合国及其他利益攸关方应继续支持备灾和应灾工作本地化，努力确保国家和地方行为体以及最有条件作出响应的各方获得更直接和可预测的资金，以应对社区一级的需求和优先事项；

(o) 会员国、联合国及人道主义和发展组织应继续促进妇女充分、平等参与和领导灾害相关工作，加强使用按性别和年龄分类的性别分析和数据，预防和应对性暴力和性别暴力，并确保育龄妇女和女童获得全面的性和生殖健康服务；

(p) 会员国、联合国及人道主义和发展组织应根据《残疾人参与人道主义行动章程》，继续加强受影响人口的包容性和积极参与，并加强对包括残疾人在内的灾民负责；

(q) 联合国、人道主义和发展组织及其他利益攸关方应继续按照各自的任务规定开展合作，以逾越人道主义——发展鸿沟，努力实现集体成果，从而在多年期时间框架内减少需求、脆弱性和风险，包括与经常性灾害有关的需求、脆弱性和风险；

(r) 会员国、国际金融机构及私营部门应调集可预测和灵活的多年期资金，以便在减少需求、风险和脆弱性方面实现集体成果，这方面应利用类型广泛的资金流、工具和伙伴关系，为各种情形下的工作调集额外资源；

(s) 会员国、联合国及人道主义和发展组织应加强监测、系统化收集和分享关于灾害和气候变化所致流离失所的长期分类数据，以更好地了解此类流离失所的驱动因素、规模、动态、影响、模式和持续时间，加强各级在这方面的循证政策和业务应对，包括解决此类流离失所的根本原因，并加强流离失所者及其收容社区的复原力；

(t) 会员国、联合国、国际组织及民间社会应在预警系统、备灾和应灾协调方面进行投资，以防止和减少灾害所致的流离失所；

(u) 会员国及其他利益攸关方应在安全、有序和正常移民全球契约和全球难民契约中适当考虑灾害和气候变化背景下的流离失所问题。

---