



大会

Distr.: General
31 May 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

暂定项目表* 项目 70(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 67/231 号决议的要求编写的，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，并就此向大会第六十八届会议提交报告。本报告概述了与自然灾害有关灾害的发生情况，并重点阐述了今后的灾害风险因素及其对人道主义援助的影响。报告讨论了促进人道主义援助的风险管理办法，并介绍了在加强抗灾能力和其他领域取得进展的最新情况。报告最后就加强自然灾害应对提出了一些建议。

* A/68/50。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 67/231 号决议的要求编写的，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，并就此向大会第六十八届会议提交报告。本报告所述期间为 2012 年 6 月至 2013 年 5 月。

二. 年度回顾

A. 2012 日历年度的灾害数据

2. 2012 年，灾害流行病学研究中心登记了约 310 起自然灾害，这些自然灾害共造成 9 300 多人死亡，1.06 亿人遭受影响。根据境内流离失所问题监测中心的数据，2012 年，突发的自然灾害导致约 3 240 万人成为流离失所者，几乎是 2011 年的两倍(1 640 万)，并超过了 2008-2012 年期间的年度平均数(2 880 万)。¹ 就灾害数目而言，亚洲是最易受灾地区(占全球灾害总数的 42%)，而且死亡人数(64%)及受影响和流离失所人数(68%，2 220 万人)的比例均名列第一。2010 和 2011 年是记录死亡人数最多、造成损失最大的两年，与这两年相比，2012 年死亡人数相对有限，主要原因是新兴国家或发展中国家没有发生特大灾害，而这些国家通常更易受灾，而且死亡人数通常更多。² 与此同时，虽然没有发生特大灾害，但仍造成了重大和大量人员流离失所，这表明人民、生计和财产越来越容易受到自然灾害的影响。在全球范围内，各种灾害造成的经济损失约为 1 380 亿美元，保持了近年来的上升趋势，并使年度经济损失首次连续三年超过千亿美元。遭受损失的主要是工业化国家，原因是这些国家的经济资产高度集中和面临风险，萨摩亚等经济规模相对较小的国家也受到了影响，灾害给这些国家造成的经济损失相当于其年度国内生产总值的 19%。

B. 本报告所述期间重大自然灾害概述

3. 本报告所述期间最致命的自然灾害是 2012 年 12 月 4 日袭击菲律宾棉兰老岛东部的台风“宝霞”。政府信息来源报告称，台风造成至少 1 900 人死亡或失踪，近 233 000 处房屋被毁。620 多万人受影响，其中近 100 万人流离失所。各方普遍认为，尽管“宝霞”的风速是 2011 年“天鹰”热带风暴的 3 倍，降雨是“天鹰”的 2 倍，但由于采取了预警、预先疏散及预先布置基本物资和救灾人员等备灾措施，与“天鹰”相比，有更多人的生命得到了拯救。

¹ 根据境内流离失所问题监测中心的数据，截至 2012 年底，武装冲突和普遍暴力造成全球约 2 880 万人在境内流离失所，与 2011 年报告的 2 640 万人相比有所增加，是有记录以来的最高数字。

² 灾害造成的死亡率下降也可能是由于更有效地降低了灾害风险，尤其是加强了预警和备灾。

4. 飓风“桑迪”是本报告所述期间造成经济损失最大的一次灾害。2012年10月，“桑迪”在袭击了加勒比的巴哈马、古巴、海地和牙买加之后，在美利坚合众国东海岸登陆，造成500多亿美元的损失。美国大部地区还遭遇了严重干旱，农作物损失达到了200亿美元，导致世界各地的大宗食品价格上涨。

5. 2012年，在长期贫穷、粮食和营养无保障、农业产量低和粮食价格高企的情况下，萨赫勒1800多万人又遭遇干旱，其中约110万儿童面临严重营养不良的风险。九个国家通过预警和快速集资尽早采取行动，避免了更严重的人道主义灾难。例如，2012年6月至9月，每个月有多达500万人接受粮食援助，而2012年期间，整个萨赫勒仅有915000名儿童到食疗中心接受治疗。

6. 在许多国家，洪水造成了生命和财产损失。尼日利亚遭遇了40多年来最严重的洪灾，政府报告称363人死亡，登记的境内流离失所者210万人，受灾人口约为770万。巴基斯坦再次遭遇大规模季节性洪水，约有500万人受灾，473人死亡，2900人被毁，466000间房屋受损。2012年7月，洪水还袭击了印度，造成阿萨姆100多人死亡，200多万人流离失所。2012年8月，朝鲜民主主义人民共和国大爆发洪水，造成至少170人死亡，200000人流离失所。

7. 地震也对社区造成了严重破坏。在本报告所述期间，最致命的地震2012年8月11日发生在伊朗伊斯兰共和国，造成300多人死亡。11月7日，危地马拉和墨西哥发生地震，造成近140人死亡。2013年4月20日，中国四川省雅安市发生地震，造成193人死亡，12000多人受伤，受灾人口接近200万。

C. 自然灾害方面的供资趋势

8. 财务跟踪服务发现，2012年，自然灾害的人道主义供资(联合呼吁程序内部和外部)仅为3.85亿美元(而人道主义供资总额为127亿美元)，比2010年的64亿美元和2011年的15亿美元急剧下降，与2009年的供资水平相当，2009年也未发生特大灾，灾害死亡率人数较为接近。2012年仅有一次自然灾害紧急呼吁：共为莱索托旱灾投入2300万美元，占请求数额3800万美元的59%。

9. 中央应急基金共拨付4.85亿美元，是历史上拨付的最高数额，其中超过1.54亿美元用于应对自然灾害。其中，9000万美元用于干旱、5300万美元用于洪水/飓风、950万美元用于地震、150万美元用于蝗虫灾害。获得中央应急基金自然灾害救灾赠款最多的5个国家是：尼日尔(1860万美元)、海地(1190万美元)、菲律宾(1120万美元)，巴基斯坦和乍得(分别为990万美元)。

三. 降低脆弱性和管理风险

A. 今后灾害风险的驱动因素及其对人道主义援助的影响³

10. 尽管在减少灾害风险和人员死亡方面取得了进展，但今后几年需要增加对建设抗灾能力的投资。可以根据其可能造成的巨大不利影响，来确定今后灾害风险的三大驱动因素，⁴ 这些因素将使人民、生计和财产越来越脆弱，受风险影响越来越大。这些驱动因素是全球环境变化(气候变化和环境退化)、人口趋势(例如人口增长)以及迅速、缺乏规划的城市化。

11. 这些风险因素的结合，将影响人道主义援助的工作环境，换言之，将会影响到提供援助的地点和方式。此外，这些风险因素和极端贫穷、社会经济差异、性别不平等、水资源短缺、食物和燃料价格暴涨等其他挑战相互关联。当若干挑战同时发生，就会产生新的脆弱性和需求，并使现有的脆弱性更加恶化。这些挑战还可以造成相当大的不安全和不稳定。必须充分考虑到这些驱动因素、趋势和挑战之间的相互依存关系，及其在当地一级对灾害和危机风险的影响。

12. 如果对减少灾害风险、建设抗灾能力和适应气候变化的投资跟不上灾害风险的增加速度，那么灾后需要人道主义援助的人数将会增加。随着人道主义援助工作量的增加，人道主义系统必须以更少的资源来有效应对更大的需求和期望。长期援助可能更难界定，因为经常性的灾害可能会形成新的脆弱群体，对他们而言，各种危机将成为“新的常态”。人道主义行为体还必须调整和开发各种工具、做法和方法，以满足城市人口和老年人口等新人口群体与日俱增的需求。可能还没有出现为气候变化造成的流离失所或移徙者等新型脆弱群体提供支持的 legal 或政策框架。

B. 灾难风险管理和人道主义援助

13. 当今的国际人道主义系统主要是应对独特的地方事件，如突发灾害以及会导致人道主义危机的暴力冲突和其他重要事件。为在灾害风险的驱动因素不断变化和许多危机具有旷日持久特性的情况下提高援助实效，人道主义行为体以及政府和发展部门必须努力减少和管理造成灾害和危机的风险，而不是在出现灾害和危机后再来应对造成的影响。

³ 鉴于本报告的重点，本节讨论的是自然灾害的风险，未论及与复杂的突发情况和冲突有关的风险(秘书长关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的年度报告中对此进行了讨论)，与突发情况和冲突有关的风险往往使灾害影响更加严重，阻碍长期的灾害风险管理和建设抗灾能力，因此应在全面灾害风险管理方法中加以考虑。

⁴ 灾害风险是指(以自然和人为两种形式威胁人的生命和生计)的危害物、脆弱性和风险，同时考虑到减少或应对潜在负面后果的能力或措施。脆弱性指的是由于遭受危险，个人或社区受到不利影响的可能性。灾害风险的存在是往往先已存在的多种物质、社会、文化、经济和环境因素的结果。

了解和管理风险

14. 灾害风险管理包括应对灾害和脆弱性，旨在通过防灾、减灾和备灾措施来预测、避免、缓解或转移灾害造成的不利影响，同时建立必要的能力。风险管理是应对不确定性，最大限度减少可能的损害和损失的一个系统方法。灾害风险管理包括以下要素：(a) 风险的确定、评估和确定优先次序；(b) 减灾和备灾；(c) 灾害发生后进行应对。

15. 第一个要素涉及评估和分析灾害、受灾程度以及可能导致人道主义危机的脆弱性因素。一旦确定了风险，就可以对风险的优先级别进行排序，并制定管理风险的战略。第二个要素包括预测、避免、减轻和转移风险的决定和行动，包括发展和减少灾害风险活动，如预警、备灾、生计支助和保险机制，以降低人员和财产的脆弱性和风险，减轻已发生风险的影响。第三个要素包括传统的人道主义救灾活动，尽快恢复以及与长期恢复和发展相关的活动。

16. 应将风险管理作为一个持续的活动循环，根据当地情况和不断变化的风险程度和需要进行风险管理，并为这类活动排定优先程度。例如，应将减少灾害风险，特别是备灾视为是一项持续性工作，并纳入救灾工作，特别是在长期或经常性危机时期。要把减少灾害风险作为救灾工作的补充，而且必须加以完善。

风险管理面临的制约

17. 目前，有效管理人道主义危机风险面临两个主要制约因素。首先，当前的活动和资源绝大多数侧重救灾。(虽然承认易受灾国家的迫切需求经常需要为救灾投入更多资源，但是)只有更加重视减少灾害风险，特别是备灾活动，才能防范或减轻灾害。尽管宣传和证据清楚表明，防灾备灾比救灾更加有效，费用更低，但长期以来防灾备灾工作一直资金不足。例如，2006-2010年期间，只有3%的人道主义援助用于防灾备灾，仅有1%的发展援助用于减少灾害风险。

18. 其次，普遍没有系统或全面地进行风险管理。管理危机风险需要所有行为体和部门的参与，因为它们的工作时间段不同，拥有的专长也不一样。从定义上讲，人道主义组织不负责长期管理危机风险。管理危机风险是各国政府的责任，发展行为体则为其提供支持。但人道主义行为体应尽全力促进管理风险，帮助各国政府提高自身开展风险管理活动的的能力。

采用灾难风险管理方法提供人道主义援助

国家领导和能力建设

19. 国家、国家以下一级和地方政府及社区是救灾的第一道防线，也应当领导灾害风险管理进程。许多国家政府，特别是中等收入国家政府的备灾和救灾能力不断提高，使它们能够应对灾害，或通过寻求国际人道主义系统和其他行为体的咨询和支持，提高其备灾和救灾的能力。国际人道主义系统应继续通过分享专长和工具，支持各国政府提高能力，确保制定和建立有效的灾害管理计划和能力。协

调一致的国际支助(人道主义行为体和发展行为体之间的协调，同时与国际金融机构和双边捐助方密切合作)，将有助于确保适当的信息共享、联合规划和确定优先次序，并根据国家灾害风险管理优先事项调整资源分配。

伙伴关系

20. 为确保预测、分析和管理有关风险，人道主义行为体和发展行为体必须找到办法，与受影响人群、民间社会、地方政府、私营部门、媒体、军事行为体、学术界和科学界等广泛的伙伴方进行更具战略意义的合作。其中许多行为体拥有以下专长和能力：分析长期趋势(如气候科学家和经济分析师)、管理地方的灾害风险(如社区组织)、在独特的人道主义环境中开展工作(如非正规城市住区)、以及处理新型援助工作(如城市穷人、老年人、气候难民和移徙者)。这些行为体往往在其各自的专题领域开展工作，有时被排除在关键进程之外，因此在风险分析和监测、规划和执行方面应确保协调一致和全面参与。

协调与规划

21. 应加强人道主义行为体和发展行为体之间的协调，特别是在减少灾害风险方面的作用和责任、尽早采取行动、促进可持续恢复方面的协调。为加强国家、发展和人道主义规划进程之间的一致性，人道主义援助和发展援助应更好地相互结合，反映已开始建立强大抗灾框架政府的案例。联合呼吁、人道主义共同行动计划和联合国发展援助框架等国家一级的规划进程应反映风险管理方法，相反，风险管理方法也应酌情与国家气候变化适应计划、减贫战略等其他主要计划相结合，并成为其他主要计划的连贯组成部分。

风险分析

22. 有了正确的数据和分析，许多危机在一定程度上是可以预测的。虽然预测模型和工具可以提供一些迹象，但最重要的是对风险情况的共同理解，这是追踪风险变化的一个方法，也是确保风险升至行动级别，即通过适当、及时的预警调动人力和财力资源的一个手段。

23. 必须将各国政府、发展行为体和人道主义行为体进行的风险分析更加紧密地结合起来。对灾害、脆弱性和能力进行共同、全面的风险分析，包括性别分析，并按性别、年龄、残疾和其他有关因素分列数据，这将有助于指导方案拟订，对危机风险进行短期、中期和长期管理。这将需要分享风险信息，进行能力投资，特别是国家和次国家一级的能力，以便分析和传播风险，加强联合风险分析机制，分析结果应用于制定适当政策、战略和方案，提高对所有风险的抵抗能力。

备灾

24. 灾害发生时，反应和应对能力取决于受影响国家和国际人道主义系统的备灾程度。加强备灾可以尽早采取有效行动，同样，有效行动也可以减少灾害损失和

死亡人数，并且可以更加迅速地实现恢复。因此，备灾是确保有效救灾的必要组成部分，也是恢复能力的关键构成部分。

25. 人道主义行为体和发展行为体应制定更完善的协调方法，集体支持会员国，特别是易受灾国家，提高国家、国家一级以下和地方的备灾能力和灾害风险管理和救灾方面的自力更生能力。应支持各国政府制定长期备灾战略和多年期行动计划，并应将这些战略和计划纳入减少灾害风险和抗灾战略。

早报警，早行动

26. 有效的风险分析和监测应包括早期防范和缓解行动的明确门槛和触发机制。还需要各组织转变态度，制定激励机制，促进针对不确定局面的及时决策，采取适当行动。从非洲之角最近干旱危机中吸取的经验教训表明，虽然准确、及时地掌握了早期预警信息，但到灾害发生才开始采取适当、充足的行动，已经越过了紧急门槛，错失了具有成本效益的早期预防和缓解行动的窗口期。在萨赫勒粮食危机的应对中，我们看到在弥补这些不足，采取及早行动方面取得了令人鼓舞的进展，但仍需进一步的协调努力，以更加及时、有效地应对类似危机。

27. 早期预警系统确保各社区能及时采取行动，避免危害的全面影响，并在用尽所有应对机制前获得帮助。这需要强有力的政府领导和社区参与。建设国家的预警能力，共享区域灾害信息，以及及时动员适当应对措施的能力，都是将预警转化为及早行动的必要条件。拥有灵活的资金和融资机制是一个重要的先决条件，这样就能够根据预警指标投入资金，而不必等到危机发生。为解决触发早期预警的不确定性，各项计划应优先考虑提高抗灾能力的干预措施，因此，无论灾害是否发生都不会留下遗憾。救灾决定应以证据为依据，与处境危险社区的所有阶层进行包容性协商，同时需要深入了解当地需求、优先事项、脆弱性、能力和应对机制。

尽早恢复

28. 尽早恢复是在灾后建立抗灾能力的第一步，也是有效备灾和救灾的重要因素。将尽早恢复方法纳入人道主义行动，使备灾和救灾考虑到长期目标(如减少今后灾害的风险)，并将其作为必要的、立即拯救生命行动的一部分，对于社区从危机中恢复并找到更持久解决办法克服灾害影响的最初努力至关重要。这还为有效、顺利地从救济向长期恢复过渡和建立应对未来危机的抗灾能力奠定了基础。尽早恢复工作应首先通过解决造成灾害的长期原因和脆弱性，确保让人民拥有比灾前更强大的抗灾能力。如果人道主义援助是为了帮助受影响的人民获得长期利益，那么必须从一开始就具有包容性，并由当地社区，包括最脆弱社区，以及国家和地方当局所有。

创新和技术

29. 创新和技术可以通过提供缓解和解决人道主义危机的新工具，提供更多效率更高、更实效的人道主义援助，加强风险管理，加强预警和备灾，并改变救灾

措施。卫星图像和地理信息系统改善了危害和风险摸底、预警和需求评估，而人道主义系统需要加强收集、分析和传播此类信息的能力，并确保在决策中加以有效利用。移动/智能手机的使用日益普及，有助于实时发布灾害警报，通过短信服务捐款，通过反馈使更多受益者参与，并通过使用电子现金券和更准确地确定受援者为救济分配提供便利。社交媒体在易受灾害国家日益流行，为受影响社区获得、交流和传播信息提供了机会。人道主义行为体必须理解、利用和积极推动这些发展。

资金筹措

30. 在风险管理和抗灾能力建设活动的筹资方面，应摆脱侧重应对一次性灾害事件的短期筹资做法。如果灾害具有长期性和经常性，这一点尤其重要。必须通过国家、发展和人道主义渠道增加风险管理投资，并使这些投资适当与国家、或区域一级的筹资决定保持一致。为加强备灾，协助把预警转化为及早行动，资金筹措应具有可预测性，在风险加大并即将发生灾害时，可以随时提供资金。应更好地协调来自不同渠道的供资，既满足短期/紧急备灾活动，如应急规划的需求，又满足国家、国家一级以下和国际备灾救灾能力的长期发展及尽早恢复活动的需求。

2015 年后发展议程

31. 鉴于千年发展目标和《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》将于 2015 年到期，因此正在制定一些程序，以确定 2015 年以后全球发展议程的优先事项。2015 年后发展议程为以下方面的工作提供了独特机会：通过适当融资和灵活应对不断恶化的局势等办法，确保充分重视制定各项战略和方案，减少和管理人道主义危机风险，使发展援助可以在防灾、备灾和恢复方面发挥更大作用；更好地将减少灾害风险、适应气候变化和建设和平等风险管理方法列为主要战略，加强应对多重冲击和压力的能力，建立基本的多部门伙伴关系；更好地应对边缘人群和脆弱人群的需求，将他们的权利和需求结合起来。

C. 建设抗灾能力的进展

32. 抗灾能力是将风险管理和降低脆弱性纳入系统方法框架的一个实例。⁵ 抗灾能力指的是系统和人民(包括社区、家庭和个人)承受、管理和应对压力和冲击的能力。这意味着，人们在面临压力和受到冲击时有能力维持基本的职能和结构；能获得一系列的技能和资源，能适应不断变化的情况；有能力预测、预防、防备、应对压力和冲击并从中恢复，同时通过提高抗击今后冲击的能力，降低脆弱性和灾害风险，不影响其长期前景。

⁵ 根据国际减少灾害战略的定义，联合国提高抗灾能力减少灾害风险行动计划将抗灾能力定义为“系统减少、预期、吸纳和适应灾害事件的影响，并从中恢复的能力，包括确保保护、恢复或改进其必要的基本结构和功能。”(见 CEB/2013/4，附件三)。

33. 建设抗灾能力是一项综合性工作，要建设更能管理风险的能力，要克服导致脆弱性的物质、社会、文化、经济和环境因素，还要确保制定各项制度，以便在冲击发生时可以灵活应对。这是一项长期的、以发展为导向的进程，需要所有相关行为体的长期承诺。这是政府所应承担的责任，为此人道主义和发展方案应给予支持，国家、发展和人道主义规划进程、战略和资源调动应进一步整合，短期、中期和长期干预措施应相互联系，并在国家、国家一级以下和地方各级开展能力建设。上述各个方面应得到具有战略性和灵活性的资金，最好是多年期资金的支持。

34. 在本报告所述期间，一些举措突出了加强抗灾能力的重点。2012 年 12 月，机构间常设委员会负责人同意：(a) 建立各项机制，将人道主义机制与发展规划机制联系起来，加强全系统协调一致的战略规划能力；(b) 加强与联合国国际减少灾害战略的互动协作，帮助建设国家备灾和救灾能力；(c) 支持为加强国家方案和人道主义方案之间联系的试点举措(乍得、海地、尼泊尔和尼日尔)；(d) 建立集群和机构能力，以便有效地将减少灾害风险(包括备灾)和尽早恢复工作结合起来，加强抗灾能力。此外，2013 年 4 月，联合国系统行政首长协调理事会(首协会)核准的联合国关于为提高抗灾能力减少灾害风险的行动计划将加快《兵库行动框架》实施进展，将减少灾害风险纳入所有联合国国家层面的活动，同时将加强问责。

35. 大不列颠及北爱尔兰联合王国和联合国开发计划署(开发署)发起了抗灾能力政治支持集团，在政治上更加重视抗灾能力，并为此增加了投资。这个非正式高级别小组由各国政府、区域和国际组织以及私营部门的代表组成。该举措通过支持国家抗灾计划，为减少灾害风险战略提供财政资源，力求提高最易受灾地区的抗灾能力。该举措还致力于加强人道主义援助和发展援助之间的协调，激励私营部门进行参与。该举措致力于在以下三个广泛领域开展工作：建设区域抗灾能力，特别是非洲之角和萨赫勒的抗灾能力；提高具体国家(包括海地和尼泊尔)的抗灾能力；以及将抗灾能力纳入捐助方的人道主义投资和发展投资。

36. 2012 年，欧洲联盟委员会发起了萨赫勒抗灾能力倡议全球联盟。来自 30 多个国家、联合国机构、世界银行、非洲开发银行、伊斯兰合作组织、西非国家经济共同体、以及西非经济和货币联盟的代表签署了联合宣言。联合宣言阐述了加强萨赫勒抗灾能力路线图，三年内可能至少投入 7.5 亿欧元，用以建立季节性安全网，投资保健和其他社会部门以及粮食市场的运作，并增强妇女，包括从事农业工作的妇女的权利。同样，提高抗旱能力和实现增长全球行动联盟，旨在结束非洲之角经常发生的干旱紧急情况。该全球联盟包括主要的国际捐助方和其他发展伙伴方，由美国国际开发署牵头，汇集了人道主义行为体和发展行为体及各方资源，通过联合行动支持国家主导的计划，并将重点放在建设抗灾能力和促进经济增长上。

37. 在世界银行集团和国际货币基金组织(基金组织)的年会期间,举行了一系列抗灾能力对话。最近一次对话会议(2013年4月)的议题是,迫切需要将灾害和气候风险管理纳入发展规划的主流,并列入世界银行和基金组织联合发展委员会的议程;以及如何将抗灾能力纳入2015年后发展框架。

38. 为弥补基本应急活动与长期恢复能力建设之间的差距,世界粮食计划署(粮食署)制订了保护资产粮食援助新指南。若干活动通过恢复或修复基本的社区和家庭资产,有助于增加食物供应和加强抗灾能力建设。2012年,粮食署的粮食和/或现金换资产活动使1 500多万人受益,不仅恢复了有形基础设施(例如灌溉系统、下水道线路),还通过雨水集蓄、植树、土壤保持和洪水控制措施促进了自然资源管理。这些活动降低了受冲击风险,为建立规模伙伴关系创造了条件。

39. 在尼日尔,联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和粮食署联合制定了一项社区抗灾战略,重点是发展多样化的农业生产和社区资产;修订学校的供餐方案,将教育、营养和地方生产联系起来;预防和治疗营养不良;提高政府和伙伴方在粮食安全规划、监测、防范和应对方面的能力。这项战略以及其他国家的类似联合努力都强调,要建立起强大的抗灾能力,就必须采取重视社区参与的一致行动,既要汇集多个行为体的资源和专门知识,又要大力加强国家和地方的能力。

四. 加强自然灾难领域人道主义援助的进展情况

A. 加强备灾和应对能力

40. 在联合国及其伙伴的支持下,会员国大大加强了应对和防备紧急情况和灾害的能力。机构间常设委员会正在制定《应急准备能力建设共同框架》,以支持国家灾害风险管理,通过这一框架,人道主义和发展组织可以联合起来在国家层面开发、支持和补充国家和地方政府以及社区在预判、防备和应对突发事件方面的能力。

41. 作为机构间常设委员会改革议程的一部分,机构间常设委员会防备工作分组制定了机构间应急准备办法。应急准备办法以行动为导向,旨在加强人道主义应对的准备工作,并改善应对实效。该办法还通过在人道主义界和政府内部和相互之间明确和强化角色、职责和协调机制,提高预见性。其以国家为重点的做法将备灾行动分为四个关键组成部分:风险分析和预警监测;最低限度防备行动;应急规划;以及在群组/部门内部或之间实施初始应急的标准作业程序。

42. 应急准备下的区域培训和模拟吸收国家、地区和国际应对者参加,以此加强各级之间的合作,并利用新制定的政府应急模拟指导方针,就确保协调和应对准备所需条件的问题达成共识。应机构间常设委员会的请求,人道主义事务协调厅开发了一套防备情况跟踪系统,这一在线工具旨在管理和共享机构间常设委员会

组织成员间的防备情况信息，特别是用于即将推出的应急准备培训和模拟演习的交流。

43. 在过去一年中，人道主义事务协调厅在推出最低限度备灾组合方面取得了进展。最低限度备灾组合是协调厅的内部工具之一，是对应急准备的补充。通过使用全球焦点模型(协调厅的一项国家优先确定工具)，根据对风险、脆弱性和能力的重点评估，从各区域挑选了共 29 个焦点国家，用于推出最低限度备灾组合。推出工作特别强调明确职责、责任和基于风险分析的应急能力，以及建立包容性的人道主义协调构架。所增加的支持将侧重于需求评估和分析；应急通信战略；以及加强国家和国际人道主义行为体、军队和民间社会之间的协调。

44. 为帮助识别面临风险的国家并在投资准备工作和能力发展(包括应急准备的实施和应急模拟)时更好地分配资源，机构间常设委员会正与欧洲委员会联合研究中心及伙伴合作，根据全球焦点模型，开发一项人道主义风险指数，该指数将提供一个关于国家层面人道主义风险的实例资料库，对风险、脆弱性和能力进行分析。

45. 联合国以及红十字会与红新月会国际联合会继续合作，推动《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》的实施。这包括最终完成《便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作示范法》(由红十字会与红新月会国际联合会、各国议会联盟和人道主义事务协调厅共同编制)，以及开始制定应急法令范本，以便为那些灾害来袭时尚未全面立法的国家提供工具。在本报告所述期间，墨西哥和纳米比亚参照上述导则通过了新的法律安排，同时超过 12 个国家正待通过相关立法。大多数国家仍然需要制定明确的规则和程序，以防范在大型国际应对行动中最为普遍的监管难题，例如救援人员签证、物资和设备通关延误问题，以及救灾行动涉及的税务、关税和费用问题。虽然在技术层面，有关法律准备不足的认识有了很大改善，但为实现更快的进步，仍需提升这一问题的政治高度。去年，太平洋岛屿论坛和加勒比国家联盟的成员通过峰会和会议解决了这一问题，为各方展示了前进的道路。

46. 最近推出的在线环境突发事件中心⁶提供了一个方案性方法，以加强区域和国家针对环境突发事件(包括工业和技术事故)的防备和应对能力。环境突发事件中心为突发事件规划人员、灾害管理人员，以及脆弱国家的国家和地方当局提供培训。培训内容包括，如何采取多灾种方法，开展针对工业事故的国家防备和应急规划。环境突发事件中心认为，如果缺乏可持续的自然资源管理，就无法增强社区的抗灾能力，因此，中心还向人道主义行为体传授技能和知识，以便通过解决主要环境问题，加强人道主义活动的问责、效率和可持续性。

⁶ 环境突发事件中心(www.eecentre.org)是一个在线工具，旨在通过利用其自身机制以及中心伙伴的资源和服务，加强负责应对环境突发事件的国家相关部门的能力。

B. 自然灾害形势下的流离失所和保护

47. 自然灾害仍然是造成流离失所最重要的原因。境内流离失所问题监测中心指出, 2012 年约 3 240 万人因突发自然灾害流离失所, 几乎是 2011 年的两倍(1 640 万), 并高于 2008 至 2012 年期间的年均数(2 880 万)。然而, 这个数字并不代表问题的全貌。它不包括因居住地丧失导致的流离失所, 也不包括因缓慢发生的灾害或环境逐步恶化(包括干旱和沙漠化)导致的粮食和生计无保障问题。这个数字仅仅是 2012 年新增加的流离失所的人口。识别长期流离失所情况(包括因往年灾害目前仍流离失所的人员数据)是一个重要的知识缺口, 特别是考虑到人们面临越来越高的风险, 以及人们在长期流离失所期间失去的机会。另一个重要的知识缺口, 是根据性别、年龄、残疾和所在地分类数据的有限采集, 这阻碍了满足境内流离失所者这一特定群体的具体需求的有效性。为建设能力解决这些缺口, 境内流离失所者联合分析服务机构⁷可以在获取、维护和更新可靠分类数据方面, 向会员国、人道主义和发展行为体提供技术援助。

48. 减少灾害风险(包括防备)工作是避免和尽量缩减流离失所的规模、持续时间和影响的关键。紧急阶段结束后, 必须致力于寻找持久的解决办法, 帮助灾民以自愿、安全和有尊严的方式回返、就地安置或在国内其他地方定居。在短时间内回返并不总是可行, 这取决于实际情况和灾难的影响。在防备薄弱、毁坏严重而国家和地方能力不堪重负的地方, 人们可能会流离失所多年。机构间常设委员会的“境内流离失所者问题持久解决框架”, 为协助国家当局和人道主义行为体帮助境内流离失所者重建生活(包括灾后)提供了指导。许多因素有助于实现持久解决方案, 包括重振当地经济和生计, 确保从早期的人道主义援助向早期恢复和重建过渡, 鼓励受灾社区自力更生, 推动他们参与流离失所各个阶段的活动。在重新安置或搬迁时, 与土地、住房和生计相关的战略极为重要, 基于社区并顾及接收社区需求的做法也很重要。

49. 在许多灾害中, 如果已有脆弱性是复合的, 就可能出现保护风险。这些风险包括援助渠道, 特别是针对妇女和女童、老人、残疾人、境内流离失所者和其他有特殊需要的人士(包括失散儿童和单亲家庭)的援助渠道。确保安全以及防备和应对在紧急情况下频发的性别暴力行为, 二者同等重要。个人证件(往往是获得基本服务的必要条件)的更换也非常重要。在灾后, 流离失所容易引发驱逐、没收、强占土地和欺诈性销售或占有这些资产等风险, 因此, 必须保障房屋、土地和财产权利。所有受灾人员都应享有最低限度的住房保障权, 即使他们没有正式的房屋和土地所有权文件, 特别是当这些权利可能是非正规的, 例如贫民窟和其他非正规城市住区。应努力使离散的家庭团聚, 防止贩运妇女和儿童、早婚和非

⁷ 国内流离失所者联合分析服务机构(www.jips.org)协同人道主义国家工作队, 应受灾国家的请求并针对其具体情况, 提供关于国内流离失所情况分析的现场支持。

法收养。此外，自然灾害对社会心理的影响是巨大的，而在灾后精神健康和心理护理却严重缺乏。机构间常设委员会核准的经修订的《自然灾害情况下人员保护业务准则》为国家主管部门和人道主义组织整合灾害防备、应对和恢复活动中的保护工作提供了重要指导。

50. 新型的弱势群体(如因气候变化导致流离失所或迁移的人群)应该获得支持他们的法律或政策框架。根据 2011 年 12 月纪念 1951 年《关于难民地位的公约》60 周年部长级会议做出的承诺，挪威和瑞士于 2012 年 10 月提出了“关于自然灾害导致的跨境流离失所保护问题的南森倡议”。倡议的总体目标是，就有关保护因自然灾害(包括与气候变化影响有关的自然灾害)导致的跨境流离失所者的重要原则和内容达成一致。其目的是在国家、地区和国际层面制定关于今后行动的议程。自 2013 年中开始，将气候变化迫使人群迁徙的五个地区举行国家主导、自下而上、包含多利益攸关方的磋商。

51. 有效应对自然灾害，特别是发生在已经存在流离失所和严重脆弱性问题的冲突地区的灾害，确保通道畅通仍然是一个关键的先决条件。在自然灾害中，通道受限可能包括进出灾区的实际路径受阻，原因包括基础设施被毁、安全考虑以及有关部门关于人员进驻(如签证和无异议证书)与设备和救灾物资进入的繁琐规定。如果在防备工作、特别是应急规划中顾及这些因素，则通常可以缓解因这些因素导致的延误。

C. 应对城市住区的人道主义挑战

52. 城市人口，特别是高危地区(如贫民窟和非正规住区)的城市贫民的规模和密度，是人道主义组织面对的一个巨大挑战。人群、资产和工业设施的集中可能导致灾难影响加剧，为此，必须更深入地了解城市及其文化的实体和社会结构。

53. 绝大多数工具、政策和做法旨在促进农村地区的人道主义行动，因此，必须予以调整或制定新的工具、政策和做法，以增强在复杂城市地区的防灾抗灾行动的影响和成效。联合国人类住区规划署(人居署)正在派遣高级城市顾问与人道主义国家工作队及国家跨部门和集团伙伴并肩努力，加强城市住区的战略应急规划和应急设计。2012 年，世界银行以及全球减灾和灾后恢复基金推出《城市与洪水：面向 21 世纪的城市洪险综合管理指南》，为城市洪水管理战略(知会和牵涉所有重要利益攸关方)的控制洪水风险以及整合人道主义和发展活动提供操作指导。

54. 通过社区协商评估和解决城市脆弱性，对于提高防备和恢复能力，以及锁定亟需人道主义援助的城市贫民(包括因自然灾害而被迫转移至城市的贫民)至关重要。联合国人居署推出了城市抗灾力概况方案，以制定一种用于衡量和提高城市的抗灾能力的方法，而“肯尼亚关注”正在内罗毕和其他城市中心引领一项跨机构进程，以更好地识别和评估城市脆弱性。

55. 行为体的数量和固有的治理结构也能为与地方和国家政府、民间社会以及社区建立救灾伙伴关系提供机会，特别是在高风险地区灾害发生前建立，并充分参与联合减少灾害风险工作(包括防备规划)。在阿拉伯国家区域，联合国开发计划署正与市政当局合作，应对城乡迁移、人口增长、自然灾害和气候变化的挑战。该地区许多存在自然灾害风险的城市都承认，改善城市治理、规划和防灾至关重要，在开发署的支持下，这些城市建立了应对灾害风险的机制和能力，改善了公民安全、投资和基础设施。

D. 发展和加强行动伙伴关系

联合国灾害评估和协调网络和国际搜救咨询小组

56. 联合国灾害评估和协调网络和国际搜救咨询小组是国际防备和应对体系的既定组成部分。在应急初始阶段，联合国灾害评估和协调网络通过建立现场行动协调中心，为国家和国际应对行动之间提供有效的协调对接点。评估和协调网络的做法用于培训政府、区域和国际组织以及非政府组织伙伴的灾害管理人员，提高了包容性和有效协作性。随着越来越多的国家和地区开发自身的应对能力，评估和协调网络可以分享在协调引入国际援助以及开发、培训和管理相关人员名册方面的经验。

57. 国际搜救咨询小组正在修订指南，以确保全球城市搜救标准能够反映当今的技术能力和系统需求。咨询小组设定全球标准，推动城市搜救活动采用通用操作指南，并通过小组的外部分类流程，提供同行评审制度，以确保国际城市搜救队伍满足和维护这些最低操作标准，并遵从操作指南、国际程序和有效协作性。外部分类流程被许多国家的城市搜救队伍推崇，并已成为其他一线救灾力量(如正在考虑类似分类流程的心理创伤医疗队)的基准。

在灾害应对中私营部门的角色和伙伴关系

58. 私营部门可以是解决人道主义系统所面临挑战的重要组成部分，特别在灾害频发且基础设施和治理薄弱的国家，它的作用尤为重要。私营部门通过在其经营领域减少灾害风险和破坏性影响，支持业务连续性，并不断创新，寻找新的、高效的解决方案。公私伙伴关系可以确保国际体系和社区从这些创新中获益，加强国家的抗灾能力建设。然而，人道主义行动往往未能很好地融合私营部门，尽管事实上即使是最低水平的公私合作也能提高现有资源的利用水平，缓解系统和操作挑战。

59. 在提高针对最弱势群体的风险管理的有效性方面，私营部门也可以发挥关键作用。乐施会美国分会、瑞士再保险公司和世界粮食计划署正在推广一项汇集安全网、减少灾害风险和小额保险的抗灾能力建设办法。2012年，这一公私伙伴关系步入一个重要的里程碑，近12 000个受干旱影响的埃塞俄比亚家庭收到了保险赔偿金，帮助他们缓解冲击，偿还贷款，并为下一季的农业生产提供投资。

物流方面的进展和关键挑战

60. 2012 年对全球物流群组进行的一项独立评估显示,自然灾害应对工作的效力 and 成果都有改善。通过规范能力激增机制和开发操作工具(如救灾物资跟踪程序和快速评估工具包)以及起草指南,群组扩大了在全球和实地的工作范围。

61. 物流应急小组是群组与商业物流公司亚致力、马士基、荷兰快递和美国联合包裹公司之间的伙伴关系,包含来自这些公司的在灾害应对期间可以迅速部署的物流人员。物流应急小组将物流行业的能力和资源与人道主义社区的专长和经验相匹配,确保救援行动更加切实高效。

62. 然而,物流方面的挑战仍然存在,在一定程度上是因为参与者众多以及人道主义供应链相当复杂。不受欢迎或不适当的救济物品的存在对于效率和问责制而言,仍然是重大难题。为解决这一问题,人道主义事务协调厅与物流群组和 50 多个人道主义利益攸关者合作,制定了《不受欢迎实物捐赠及其他不适当人道主义物资的战略计划》。此外,为了避免救灾物资的瓶颈,人道协调厅和世界海关组织制定了救济物资进口的通关协议范本(到目前为止,已有 9 个国家签署)。

63. 人道协调厅与德国敦豪快递公司持续合作,两次部署敦豪救灾小组,向洪灾过后的危地马拉和巴拿马政府提供帮助。现在,超过 400 名敦豪志愿者接受了培训,可以进行部署,提供专业的公益性物流专长的帮助。敦豪还协助人道协调厅加强救济物资的信息管理,而其与开发署的合作促进了国家主管部门的能力建设,迄今为止已经帮助五个国家的机场做好了救灾货物接收准备工作。

E. 灾害防备和应对中的军民关系

64. 对联合国和会员国而言,在防备和应对自然灾害过程中,人道主义和军事行为体之间有效和高效的协作仍然是一个优先事项。国家、国际和联合国军事力量拥有独特的应对能力,可以在支持人道主义救灾行动中发挥显著作用。各方日益强调发展国家、区域和次区域的相关能力,以调配、接收和整合军事物资,有效地支持防备和应对行动。这包括建立区域卓越中心以加强培训,收集和分享经验教训,制定标准作业程序和指南,并建立区域军民协作专家名册。

65. 对会员国和人道主义行为体而言,受冲突影响地区的自然灾害仍然是一个严峻挑战。从近期应对行动中汲取的经验教训证明,必须针对特定国家现状调整国际公认的人道主义军民指导方针,如关于动用外国军事和民防资产救灾的指导方针(“奥斯陆指导方针”)以及在复杂紧急情况下动用军事和民防资产支助联合国人道主义活动的指导方针(“军事民防资产指导方针”),同时,一国的政策和(或)法规也应符合“奥斯陆指导方针”的原则和概念。适合特定国家的指导方针的制订解决了人道主义和军事行为体之间结构化和持续性的对话需求,增加了这些行为体在救灾行动中对妥善互动问题的理解。此外,在灾害发生时,人道主义事务

协调厅为会员国和人道主义行为体提供适合特定国家的指导，阐明人道主义与军事行为体之间所需的支持与协作关系。

五. 建议

66. 鼓励会员国、联合国以及人道主义和发展组织建设自身能力，并加大努力，增强民众和系统抵御冲击和压力的能力。

67. 敦促联合国以及人道主义和发展组织探寻路径，进一步协调人道主义和发展援助的规划和落实工作，包括采取措施帮助确定和执行解决风险和脆弱性的多部门方案。

68. 鼓励会员国、联合国以及人道主义和发展组织在灾害风险管理中建立伙伴关系，与受灾民众、民间社会、地方政府、私营部门、军事部门、学术团体和科学团体等各类伙伴，开展更具战略性的工作。

69. 鼓励联合国以及人道主义和发展组织协调在国家层面的联合工作，以支持国家灾害风险管理进程，包括发展、支持和补充国家、国家以下和地方政府及社区在开展风险提示规划以及预测、防备和应对自然灾害方面的能力。

70. 呼吁会员国、联合国以及人道主义和发展组织加大努力，收集、分析和共享有关灾害影响和损失并按性别、年龄和残疾等指标分类的数据，以进一步了解包括境内流离失所者不同群体在内的社区的灾害风险、能力和脆弱性。

71. 鼓励会员国、区域组织、联合国以及人道主义和发展组织继续完善在识别、定位和分析风险和脆弱性(包括未来灾害风险驱动对当地的影响)以及为解决这些问题而制定和实施适当策略和方案方面的工作。

72. 鼓励联合国以及人道主义和发展组织支持国家、国家以下和地方政府及社区就防备工作制订长期战略和多年期行动计划，并将其纳入减灾抗灾战略。

73. 敦促会员国、区域组织、联合国以及发展和人道主义组织确保各级设立有效决策和协调机制，提高对预警信息的响应，并确保在及时、充分和可预测的经费资助下，针对预警开展及时、有效和适当的早期行动，特别是针对于建设抵御未来灾害和冲击的“无悔”措施。

74. 鼓励会员国通过现有的发展和人道主义经费提供机制，为支持提高社区抗灾能力的方案(包括备灾、及早行动和早期恢复)提供及时、灵活、可预测和多年期的经费。

75. 鼓励会员国和其他捐助者采取协调、灵活的方式，充分利用人道主义和发展供资的选择和可能性，为防备、应对和恢复工作提供专项资金。这包括会员国酌情审查本国的人道主义和发展供资机制，以便更好地提供快速、灵活的资金，认

识到需要以长远眼光看待人道主义应对行动，包括重视建设抗灾能力、减少灾害威胁以及减轻未来灾害的影响。

76. 敦促会员国、联合国以及人道主义和发展组织将风险管理和抗灾能力建设纳入 2015 年后发展议程，并在该议程和减少灾害风险 2015 年后框架之间推进一项互补、连贯的工作方法。

77. 鼓励会员国利用《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》和《便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作标准法案》等文书，评价并酌情加强国际救灾合作的法律准备。

78. 鼓励会员国采取适当的海关措施，以加强自然灾害防备和应对工作的有效性，包括通过签署联合国与国家/政府之间的协定范本，规定当灾害和紧急事件发生时，加快救援物资和救援人员财产的进口、出口和过境。

79. 鼓励会员国相互合作，通过实施《不受欢迎的实物捐赠及其他不适当人道主义物资的战略计划》和相关工具，宣传《战略计划》的原则和最佳实践，减少和更好地处理不受欢迎的实物捐赠和其他不适当的救灾物资。

80. 鼓励会员国依照境内流离失所问题指导原则和机构间常设委员会的境内流离失所者问题持久解决框架，建立本国的境内流离失所问题框架，包括解决渐生和突发灾害，以便进一步在国家 and 地方层面明确责任，并确保在流离失所阶段以及寻找持久性解决方案过程中，坚持从防范到援助和保护的全面办法。

81. 鼓励联合国以及人道主义和发展组织继续为在城市住区开展人道主义行动调整和设计工具、方法和政策，建立与市政府、民间社会 and 社区的伙伴关系，以评估和发展他们的能力，加深对城市风险的了解，并提高灾害防范和应对的有效性。

82. 鼓励会员国继续支持制订具有国家特征并酌情制订具有区域特征的人道主义军民协调准则，使国家政策和(或)法规符合“奥斯陆指导方针”所载原则和概念，并建立和链接各区域卓越中心，包括区域的军民协作专家名册。