联合国 A/71/329

大 会

Distr.: General
12 August 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

临时议程*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

围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 70/107 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，并就此向大会第七十一届会议提交报告。报告概述了在报告所述期间发生的与自然危害相关的灾害，并分析了若干专题问题。报告的重点内容是：当前在加强人道主义援助方面的各种挑战和机会，包括 2015/16 年厄尔尼诺现象和新的全球政策议程；一种新的工作方式，从提供援助转向终结需求；以及在灾害和气候变化情况下的流离失所问题。报告概述了加强这方面国际合作所取得的进展，最后提出了进一步改进的建议。

* A/71/150。

16-12599 X (C) 130916 190916

请回收

一. 导言

1. 本报告根据大会第 70/107 号决议的要求编写，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。报告所涵盖期间为 2015 历年。

二. 年度回顾

A. 2015 年的灾害数据

2. 在 2015 年，灾害流行病学研究中心记录到 346 场经报告的灾害，[1] 这些灾害据估计导致 22 773 人丧生，9 860 万人受到影响，并造成 665 亿美元的经济损害。亚太区域受到的打击最严重，灾害占全世界所发生灾害总数的 42%、受影响总人数的 60%和死亡总数的 72%。5

3. 据境内流离失所问题监测中心估计，在 2015 年，灾害导致超过 1 920 万人成为新的流离失所者，是冲突和暴力行为所造成流离失所人数的两倍多。[2] 这个数字虽然低于 2008 年至今每年 2 540 万的平均数，但它反映出自 1970 年代以来流离失所人数持续上升的较长期趋势。

4. 据世界气象组织报告，2015 年是有记录以来最热的年份，而据灾害流行病学研究中心估计，这导致 7 300 多人死于热浪。这一年内共记录到 32 场大旱灾，是 2005 至 2014 年每年平均数的两倍多。这些旱灾影响到多达 5 050 万人，许多旱情延续到 2016 年，尤其是在非洲。这些灾害造成的直接经济损失仍然低于过去 10 年间每年 1 470 亿美元的平均值。经济损失最大的灾害，是 2015 年 4 月和 5 月在尼泊尔发生的地震，根据由政府主导进行的灾后需求评估，损害和损失估计共达 70 亿美元。但尽管如此，这一年的灾害次数以及死亡和受影响人数仍然低于 2005 至 2014 年间的年平均数。较低的死亡人数部分是由于在减少灾害风险方面取得了进展，尤其是在预警和疏散方面。

B. 与自然危害相关的灾害概况

5. 2015/16 年厄尔尼诺现象是有记录以来最强大的之一，在 2015 年 5 月获得证实后，有几千万人受到影响。厄尔尼诺引起的温度和降水模式变化，导致全世界的粮食安全、营养、健康和卫生情况恶化，造成严重的社会、经济和环境影响。根据报道，与厄尔尼诺现象有关的人道主义需求增幅最大的是在东非、南部非洲、南美洲、中美洲和太平洋岛屿。有 8 个国家宣布全国进入紧急状态，另有若干个国家宣布部分地区进入紧急状态。

---

[1] 不包括流行病和昆虫感染。

[2] 不包括与干旱、环境退化的渐进过程和流行病等生物危害有关的流离失所。

6. 据估计，到 2015 年 12 月，厄尔尼诺现象已导致东非 1 850 万人陷入粮食不安全，在该年最后 4 个月增加了 64%。埃塞俄比亚是受到厄尔尼诺最大影响的国家，经历了 50 年来最严重的旱灾，到年底时，有超过 1 020 万人需要依靠人道主义粮食援助，而在 2015 年年初只有 290 万人有此需求。厄尔尼诺现象使洪灾变本加厉，在肯尼亚导致将近 100 人丧生，使东非约 30 万人流离失所，加剧了坦桑尼亚联合共和国霍乱疫情的严重性和蔓延。豪雨使刚果民主共和国大约 77 万人和索马里全国约 14.5 万人受到影响。在索马里北部，另有 38.5 万人受到旱灾影响。在布隆迪全国各地，过多的降雨造成山体滑坡和洪水泛滥，摧毁了超过 3 万公顷农田。约有 50 人丧生，超过 1.5 万个家庭受到房屋被损坏或摧毁的直接影响。

7. 在南部非洲，到该年年底，厄尔尼诺引起的旱灾导致估计 2 800 万人陷入粮食不安全，其中 1 590 万人如果没有外来援助便无法满足其基本粮食需求。预计这种情况还会继续恶化，直到 2017 年年初。在斯威士兰，粮食不安全从 7 月到 12 月增加了 60%，而在津巴布韦，农村人口有 30%受到影响。在马拉维，先是在该年较早时发生了大水灾，接着又发生了旱灾，导致 23 万人流离失所。

8. 萨赫勒仍然是受到气候变化影响最大的区域之一，越来越难以预测的天气模式威胁到农业生计，是造成该区域 2 000 多万人粮食不安全的原因之一，其中有 600 万人紧急需要粮食援助，5 岁以下儿童有 20%营养不良。在 2015 年全年，尼日尔有将近 10.3 万人受到洪水影响，尼日利亚的受害人数更是此数的两倍多。

9. 在 2015 年，亚洲和太平洋仍然是全世界灾害最频繁的区域，据灾害流行病学研究中心报告，共发生了 174 场灾害。南亚和东南亚各地约有 470 万人受到与厄尔尼诺有关的热浪和严重干旱影响。整个太平洋有超过 350 万人受到旱灾影响，包括营养不良比率升高，保健设施提供医疗受到缺水的影响。尼泊尔在 4 月和 5 月接连发生两次地震，导致 8 800 多人丧生，500 万人需要人道主义援助，超过 60 万个住宅被摧毁。在 3 月，热带气旋“帕姆”在瓦努阿图造成广泛损害，70%居民受到影响，11 人丧生。预警系统和有效的疏散帮助避免了更高的死亡人数。菲律宾在 10 月和 12 月先后受到台风“巨爵”和“茉莉”袭击，造成几十人丧生，大约 100 万人暂时流离失所，超过 40 万个住宅损坏。作为政府的备灾和抗灾努力的一部分，提前把人们疏散到比较安全的地方，从而帮助挽救了许多性命。

10. 在印度，5 月份的一波热浪导致将近 2 250 人丧生。在孟加拉国，6 月底的强降雨导致山体滑坡和洪水泛滥，受影响的人超过 140 万。其后一个月，约有 260 万人受到气旋风暴“科曼”影响，同时受到影响的还有印度和缅甸。洪水和滑坡在印度部分地区造成破坏，超过 750 人丧生；缅甸的 14 个省和邦有 12 个遭受严重洪灾，172 人丧生，庄稼和农田被摧毁，170 万人暂时流离失所。在巴基斯坦，有 160 万人受到洪水影响；10 月发生的里氏震级 7.5 级地震导致 280 人丧生，超

过 10 万间房屋损坏。在阿富汗，同一场地震导致 117 人丧生，超过 1.8 万个住宅损坏，估计有 13 万人需要人道主义援助。

11. 在 2015 年，拉丁美洲和加勒比有 1 290 万人受到灾害影响。在中美洲，超过 420 万人受到与厄尔尼诺有关的旱情影响，其中 280 万人需要人道主义援助，大多数是在受到最严重影响的危地马拉和洪都拉斯。在海地，因为厄尔尼诺而更加恶化的旱灾造成 360 万人粮食不安全，近 150 万人粮食严重不安全。在墨西哥，西半球有记录以来最强劲的 5 级飓风“帕特里夏”摧毁或损坏了约 1 万个住宅，对农业部门造成很大损害。由于作出了扎实的备灾和减少风险努力，没有人死亡，基础设施和各种服务及房屋的损坏也得以尽量减少。智利在 9 月受到一场里氏震级 8.3 级地震袭击，引起了海啸。由于采取了减少灾害风险的行动，又及时发布了海啸警报，加上事先将沿岸地区多达 100 万人疏散，所以人命损失没有 2010 年地震和海啸时死的那么多。哥伦比亚有超过 54.7 万人受到自然灾害影响。

12. 在也门，超过 110 万人受到热带气旋“查帕拉”和“梅格”影响，5 万多人流离失所或者暂时从沿岸地区疏散出去。

C. 与自然灾害有关的供资趋势

13. 2015 年向人道主义事务协调厅财务跟踪处报告的全球人道主义供资额共达 200 亿美元，其中 7.14 亿美元(占 4%)据报告与被归类为自然灾害的紧急情况有关。最大一笔资金数额为 5.33 亿美元(占 75%)，是用于尼泊尔地震。[3] 将来需要提供更多资金，以便能够在抗灾资金仍然不足的地区有效、恰当地应付在自然灾害造成的紧急情况中所有受影响人口的需求。

14. 中央应急基金在 2015 年支付了 4.696 亿美元，其中 1.431 亿美元用于应对在 20 个国家发生的自然灾害，是 2014 年支付的应对自然灾害资金数额的 3 倍多。拨款包括 9 010 万美元用来应付旱灾，2 730 万美元用于洪灾，1 910 万美元用于尼泊尔地震，500 万美元用于瓦努阿图的热带气旋“帕姆”，还有 150 万美元用于菲律宾的台风“巨爵”。2015 年 7 月至 12 月，为了应对厄尔尼诺的影响，提供了约 5 900 万美元拨款。应急基金又是尼泊尔地震发生后，支持抗灾努力的第一批捐助者之一，在 48 小时内便即宣布拨款 1 500 万美元来启动紧急救济工作。

15. 2015 年各种紧急情况的规模和强度表明，为了能够采取所需的各种各样应对措施来应付今后越来越多的全球人道主义需求，需要有一个更大、更健全的中央应急基金。应急基金动用了它的储备金(6 700 万美元)来补充 2015 年收到的捐款(4.03 亿美元)，用来支持人道主义合作伙伴在 45 个国家进行的拯救生命工作。应急基金必须获得足够的年度供资，以确保它有能力应对越来越多的人道主义需求

[3] 截至 2016 年 6 月 9 日为止。

和有效地履行它的任务。为此目的，秘书长已吁请到 2018 年将应急基金的年度供资目标提高到 10 亿美元。

三. 将来在灾害和气候变化情况下加强人道主义行动的挑战和机会

16. 从 2005 到 2014 年，灾害流行病学研究中心平均每年记录到 335 次与天气有关的灾害，比 1995-2004 年期间增加了 14%，更几乎是 1985-1994 年期间的两倍。虽然很难确定灾害的增多有百分之几是气候变化所致，但对今后会有更极端天气的预测几乎毫无疑问地意味着，在未来几十年，与天气有关的灾害的上升趋势将会持续下去。现在已经有千百万计的人要面对经常发生的灾害，越来越容易受到新的冲击之害，不得不依靠人道主义援助和保护。将来，为了拯救生命、减少对健康的影响和保护生计，必须在灾害风险管理上采取全面做法，包括促进顾及到风险的可持续发展，加强备灾，改进预警以便能迅速及早采取行动，同时采取有效的抗灾和复原措施。

17. 气候变化、极端天气事件和其他灾害，对消除贫穷、实现可持续发展和人权的享有构成威胁，突显出有迫切需要加快努力，减少温室气体排放，和解决引起这些问题的灾害风险驱动因素，例如贫穷和不平等造成的后果、无计划和快速的城市化、不可持续的自然资源使用方式和环境退化、粮食不安全、缺水、容易出问题的保健系统、脆弱的机构和不顾及到风险的政策。今后在作出减少灾害风险和建设抗灾能力的努力时，必须认识到，在洪泛平原和危害频发的沿岸地区，任由人口增长和不加控制地进行建设，将继续使越来越多的人和经济资产面临极端天气事件之害。考虑到气候变化和极端气候事件的预期不利影响，加上很可能因此而导致人命和经济损失增加，所以所有可持续发展投资都应顾及到风险问题。灾害发生时，所提供的人道主义援助和保护必须有助于灾后复原，使人们能在顾及到风险的基础上进行重建，继续在可持续发展的轨道上前进。

18. 妇女和女童受到灾害影响和遭受风险(包括健康风险)的比例比男性高。《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》特别确认，在灾害发生时和灾后复原阶段，有必要不间断地提供性健康和生殖健康服务。妇女和少女还有较大风险遭到性暴力和性别暴力侵害，包括强奸、早婚、逼婚和贩运。对于灾害风险的有效管理，以及对于对性别敏感的政策、计划和方案的制订、资源配置和执行，妇女的参与都至关重要。

A. 2015/16 年厄尔尼诺事件期间的最佳做法和经验教训

19. 2015/16 年厄尔尼诺事件期间的动员情况比以往事件中的好，吸取了许多从以往灾害中获得的经验教训。将预警体现为有针对性的预防措施和及时行动，效果比以往事件时的好，部分原因是机构间系统和政府系统得到加强，并且与决策工作建立了有效的联系。从 2015 年年中起，人道主义行为体加大了进行风险分

析和评估及备灾和抗灾工作的力度，中央应急基金也为早期拯救生命活动提供了资金。人道主义行为体同各国政府和发展伙伴合作，调整了原有的发展方案和减少灾害风险方案及气候变化适应战略的重点，以增强受影响社区的抗灾复原能力，并鼓动捐助者迅速以灵活的方式提供资金。人道主义行为体强调，有必要根据相对优势，同发展行为体密切合作，减少脆弱性，支持尽快恢复自力更生能力。与发展伙伴和世界气象组织组办了一些高级别活动，鼓励建立这种联系，而在实地一级，各国家工作队共同致力于增进它们所作努力的协调一致。

20. 不过，还有很多挑战未获解决。虽然与以往的事件时相比，抗灾努力动员得更快，但是抗灾行动仍然太少、来得太晚。将早预警落实为早行动的努力仍然受到阻滞，原因是缺少根据预报采取行动的意愿，又没有商定的行动触发界线，并且未能及时提供资金。尽管一些受影响的会员国和国际合作伙伴提供了可观的早期投资，尽管有大量证据表明从人和资金的角度来说都应尽早采取行动，但是在紧急情况缓慢发生的早期阶段，调动足够数额的资源仍然是一项极大的挑战，因而局限了在拯救生命方面和其他方面的应对措施的影响和及时性。修改危机的定义，使已经分配的发展资金或机制具有一定灵活性，将紧急基金注入既有的发展方案，是一种可以多加采用和加强的做法。许多受到厄尔尼诺影响最严重的国家，在事件发生之前，国内并没有多少国际人道主义行为体的存在，因此必须在这个艰难的时刻，当人道主义行为体因为世界各地持续不断的需求而不堪重负之时，大大提高国际能力。受影响国家及其发展伙伴采取更多协调一致的早期行动来减少风险和建设社区抗灾复原能力，能帮助避免人命和生计的损失，并且减少对人道主义援助和保护的需求。

21. 2015/16 厄尔尼诺事件突显出一个事实，就是缓慢发生的危机所需要的工具与快速发生的危机不同，前者需要周期性的模式，而不是按需要扩大或者缩小的线性模式。必须采用增强的工具和方法来改进对旱情的监测和对其影响的评估。人道主义行为体已经着手同所有相关的利益攸关方合作，拟订一套标准的作业程序，包括在商定的时限内采取商定的必要行动，以确保在预报警告有很大机会发生厄尔尼诺或拉尼娜事件时，及时做好减少风险、备灾和应对未来事件的工作。这些措施将采用最新的标准人道主义备灾工具，特别是机构间常设委员会的应急准备办法。要促进对在特定情况下采取的适当早期行动的了解，和促进人道主义行为体和发展行为体之间的切实合作，这对于上述的努力都极其重要。

22. 秘书长意识到气候变化很有可能使将来的厄尔尼诺事件变得更强烈、更频繁，因此于 2016 年 5 月 20 日任命了两位厄尔尼诺和气候问题特使——爱尔兰的玛丽·玛丽•鲁滨逊和肯尼亚的马查里亚•卡毛。两位特使将以《仙台框架》、《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》和可持续发展目标为基础，领导应对厄尔尼诺事件和提高气候变化应对能力的倡导和资源调动努力。两位特使将把重点放在为在受厄尔尼诺影响的国家采取人道主义应对措施争取支持，同时致力于加

强备灾工作和早期行动，为可能在不久将来发生的拉尼娜事件做好准备，并通过以人为中心、针对具体情况、综合全面、面向预防的增进人的安全的做法，促进旨在减轻将来气候事件的风险和建设抗灾能力的解决办法。两位特使的工作由联合国人的安全信托基金提供支持。

B. 全球政策议程：一个更好地共同合作的新时代

23. 对于全球政策议程来说，2015 年是意义重大的一年，在该年内通过了《2030 年可持续发展议程》、《仙台框架》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》，随后于 2016 年通过了世界人道主义首脑会议的成果文件，还有联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)预期将会通过的成果文件。

24. 《2030 年议程》构成一个共同成果框架，让发展行为体和人道主义行为体据以进行合作，建设抗灾能力和支持最易受伤害的人和国家。它认识到，气候变化、灾害、强迫流离失所、人道主义危机，以及流行病、大流行病等全球性健康威胁，有可能使近几十年在发展方面取得的大部分进展发生逆转。《2030 年议程》承诺不让任何人落在后面，并且首先要照顾落在最后面的人，特别包括难民、境内流离失所者以及生活在受到复杂的人道主义紧急状况影响地区的人。《仙台框架》和可持续发展目标中关于减少灾害风险和建设抗灾能力的多个具体目标将有助于确保可持续发展努力会顾及到风险问题。

25. 《仙台框架》是获得大会赞同，用来将整个联合国系统的减少灾害风险行动整合起来的主要指导文件。它提供一种以人为中心、综合全面的所有各级灾害风险管理方法，是为了实现与减少灾害风险有关的可持续发展目标而采取集体和互相增强的行动的主要平台。修订后的《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划：在了解风险基础上对可持续发展采取综合性办法》确保联合国执行《仙台框架》能对在了解风险基础上采取综合性办法来实现《2030 年议程》作出尽可能有效的贡献，特别是建设应对灾害和气候变化的能力，和支持加强国家和地方各级的备灾和抗灾能力。

26. 《亚的斯亚贝巴行动议程》确认发展筹资对减少面对灾害的脆弱性的潜在作用。它认识到，有必要通过协调一致的发展和人道主义筹资，确保以及时、综合全面、适当和具有成本效益的办法管理灾害风险，为此要采取创新的筹资机制和其他方法，并且要在国际援助的辅助下增强国家和地方能力。

27. 在《巴黎协定》中，各国政府确认适应气候变化和管理灾害风险对减少与气候变化的不利影响有关的损失和损害的重要性，并且同意加强各国和各地社区的适应能力，和向发展中国家提供更多的国际支持。《仙台框架》和《巴黎协定》各项相互增强的目标已经在着手落实，例如通过秘书长的《气候复原倡议：预测、吸收、重塑》进行。这个倡议的目的是增强易受伤害国家和人民的气候变化应对

能力，重点放在预警、备灾、保险、社会保护以及将应对能力纳入城市规划等方面。

28. 世界人道主义首脑会议作出的承诺包括帮助易受伤害的群体和国家做好对灾害和气候变化影响的预防和备灾工作及抗灾能力建设。首脑会议承诺增加对地方行为体的支持和合作，以加强它们的能力，增强社区的抗灾能力，和扩大社会保护的规模。首脑会议的相关成果包括采取具体后续行动，改进对灾害和与气候有关的风险的了解、预测和管理，以及通过多利益攸关方伙伴关系、全球政策议程和其他机制，确保人道主义、发展和气候变化各界行为体更全面的参与。

29. 人居三大会及其计划通过的成果文件——《新城市议程》将会创造一个机会，更有效地处理各种人道主义危机越来越城市化的性质，和采取适应这种境况的人道主义行动来应对灾害、流离失所问题和气候变化的不利影响。为了取得更好效果，人道主义行动要好好利用城市环境所提供的机会，例如同地方当局和社区及专家合作进行顾及到风险的城市规划。为此目的，65 个组织在世界人道主义首脑会议上成立了全球应对城市危机联盟，提出了一些具体倡议，以供这群各有特点但都承诺一起努力使面对风险的城市社会更有能力应对人道主义危机的合作伙伴去实行。

30. 必须有一套综合全面、连贯一致的灾害风险管理方法，把国家和国家以下各级的所有利益攸关方集合起来。通过执行相互增强的议程，应能促进更密切的合作，以协调一致的方式建设应对灾害和气候变化的能力，从而对易受伤害群体的生活产生变革性影响，不让任何人落在后面，使可持续发展目标得以实现。为了确保成功，各国政府和合作伙伴应履行它们在这些议程中作出的承诺，使最易受伤害的国家和社区得到更多支持。

四. 新的合作方式：针对灾害从提供援助转向终结需求

31. 在世界人道主义首脑会议上，秘书长和 8 个联合国实体[4] 的首长在世界银行和国际移民组织的赞同下，发表了一份联合行动承诺，支持《人道议程》及其处理人道主义与发展关系的新工作方式。这个由机构间常设委员会和联合国发展集团的主要业务机构作出的承诺，是以人道主义原则为指导，基于 3 个核心要素：(a) 取得前瞻性、可计量的集体成果，目的不仅是应付紧急需求，而且要对减少风险和脆弱性及增强应对能力作出贡献；(b) 认识到危机具有长期性的现实，工作要延续多年，同时要为取得较长期的发展成果作出贡献；(c) 利用包括各国政

[4] 联合国粮食及农业组织、人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国人口基金、世界粮食计划署和世界卫生组织。

府、市政当局、民间社会、私营部门和国际金融机构在内各种行为体所具有的相对优势。

32. 新的工作方式要求加强而不是取代地方系统，以符合《仙台框架》、《2030年议程》和《巴黎协定》的着重点，即建设地方行为体、社区和个人作为第一线应对者的能力和适应力，为此除其他外，要确保社区参与灾害风险管理机构、程序和决策。《人道议程》强调，减少人们脆弱性和加强他们应对能力的努力必须从地方一级开始，国家和国际努力应基于当地的专门知识、领导和能力，抗灾要求应尽可能从当地发出，并按需要在国际上发出。由红十字会与红新月会国际联合会召集的“增进适应能力十亿联盟”，是一项在未来 10 年通过各种全球、国家和地方联盟进行合作，增强易受伤害社区适应能力的倡议，将会对推进秘书长在《人道议程》中发出的把地方行为体摆在这方面具体行动的前沿的呼吁作出关键贡献。

33. 为了取得最大效果，新的工作方式要针对每一种情况加以调整。为此需要一系列适用于不同具体情况的方法，帮助决定在人道主义行为体和发展行为体及其他利益攸关方之间开展多大程度的合作，以及在符合人道主义原则的前提下协调进行多少分析、规划和方案拟订工作。在频繁发生自然危害，特别是厄尔尼诺和拉尼娜事件、干旱和季节性热带风暴的地方，适合由人道主义行为体和发展行为体及国家当局密切合作，以期取得减少风险、脆弱性和需求的集体成果。这种努力应包括以综合全面的方式管理灾害风险和建设适应能力，重点是以备灾和预警为前提，及时采取有效的抗灾和复原行动，以及增强国家和地方能力。对发展行为体来说，这将需要更大的风险承受能力、更早的参与，和适应不同情况的更灵活的方案拟订方式。在发展行动处于适当水平的地方，可以加强人道主义行为体和发展行为体之间的交流，以确保最佳的协调，并最终为国际救灾努力制定撤出战略。

34. 在人道主义部门，新的要求是预测危机，而不是仅仅对危机作出反应。为此可能要改变将灾害风险信息传输给人道主义规划和行动的方式。世界人道主义首脑会议的许多与会者支持建立一个全球风险平台，比对各种做法，将其与风险的评估、监测和管理联系起来。这个平台将分析各种风险包括与灾害和气候变化有关的风险的短期和长期趋势及叠加效应，以及这些风险如何随着时间演变。平台的信息将会输入到“全球减少灾害风险平台”的工作中，后者是为减少灾害风险协调各种战略咨询意见和发展伙伴关系的主要全球论坛。

35. 世界人道主义首脑会议推出的另一项倡议是“全球备灾伙伴关系”，[5] 目的是增强备灾能力，首先在 20 个有风险的国家进行，以期到 2020 年对未来的灾害

[5] 由易受气候影响伤害国家论坛的易受伤害 20 国集团财政部长主导，协作实体为联合国粮食及农业组织、人道主义事务协调厅、联合国开发计划署、世界粮食计划署和世界银行全球减灾和灾后恢复基金。

和气候风险做好最低限度的准备。这个伙伴关系将试图补充机构间常设委员会的机制，改善风险分析结果和预警的获得，和将增加备灾投资与触发界线和资金筹措结合起来，以确保当灾害发生时及早采取行动。它还会补充对联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议发起的“气候风险和预警系统”倡议所支持的水文气象信息服务的投资。

36. 开放数据和协调分析是应付最易受伤害群体和最大风险地区的风险和需求的第一步。分享知识和分析结果，是共同有效地管理那些复杂、互相关联的风险的前提条件。各国政府及区域和国际行为体应在灾害发生之前、期间和之后收集、分析和监测风险数据，以确定需要采取哪些类型和多大程度的应对行动。应当提供更多国际支持来加强国家和地方能力，克服可靠数据和证据的欠缺，包括帮助建立国家损失和损害数据库。

37. “风险管理指数”(INFORM)是一个全球性开源人道主义风险分析工具，由几个联合国机构和一些外部合作伙伴支持，涵盖 193 个国家，集合大约 50 个人道主义风险指标。它能帮助人道主义行为体和发展行为体对人道主义风险和备灾需求形成共同了解，制作针对具体情况的联合问题说明，和决定各种备灾投资的优先次序，全部由数据和分析驱动。过去一年里，INFORM 同地方合作伙伴一起，为哥伦比亚、黎巴嫩、萨赫勒和大非洲之角构建了国家以下级的人道主义风险模型。INFORM 的国家以下级模型采用的公开方式和方法及构建程序与全球模型相同，但根据区域或国家风险作了调整，提供更高程度的地理细节。这些模型能帮助决定这些级别的备灾和抗灾能力建设投资的优先次序。INFORM 将继续努力在更多区域和国家实施国家以下级模型，这些模型由地方合作伙伴拥有和维护，但都根据全球标准进行验证。

38. 新工作方式的核心，是从通过个别短期项目应付危机和灾害，转向在多年时间范围提供集体成果，指标是在成果的层次而不是以产出来衡量进展。为了使这个愿景成为现实，必须有获得授权的有效领导，确保能够一致、集体和可预测地进行合作，执行各种多年计划。居民和人道主义协调员应获授权发挥强大领导作用，将最有能力完成那些优先事项的行为体(即考虑到在其任务规定中订明的责任，已实际证明具有相对优势的行为体)集合起来，协调好优先事项的落实，使联合国和合作伙伴能对减少需求、脆弱性和风险作出贡献。它们还应发挥重大作用，将数据和分析结果综合起来，管理好多年计划的资源，利用更广泛的筹资结构来支持集体成果的实现，和辅助国家领导人增强应对能力和减少灾害风险。

39. 致力于取得减少需求、脆弱性和风险的集体成果固然很重要，保持应急能力，迅速、有效地采取救灾措施，提供急需的救生援助和保护，也仍然是一种核心要求。这应包括为采取国际应对措施和早期行动制定明确、有效的门槛和触发界线。在国家一级，特别是在灾害频繁国家，应遵照《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》中所列的原则，为协助和管理国际救灾和复原援助做好法

律准备工作，拟订和加强国内规则、程序和体制安排。自从该《准则》在 2007 年通过后，已有 23 个国家根据《准则》通过了新的法律、规则或程序。不过，尽管有研究显示，有效的救灾行动仍然受到监管障碍的阻滞，但是许多国家依然没有制定协助和管理国际救灾努力的恰当程序。为了加快运来的国际救援用品的入境和加强国家能力，世界海关组织和德国邮政 DHL 快递公司已承诺扩充海关、机场和物流作业的现代化。由于认识到区域组织在辅助国家和国际备灾及救灾努力方面越来越重要的作用，在 2015 年成立了“区域组织人道主义行动网络”，并在世界人道主义首脑会议上正式启动，目的是在区域组织之间加强合作和交流良好做法。

40. 还应探寻其他能加强不同行为体之间合作的途径。一个例子是在由多个利益攸关方组成的“人道主义军民协调咨询小组”的框架内合作拟订人道主义军民协调共同标准的进程。共同标准的目的，是将《在救灾中使用外国军事和民防资源的奥斯陆准则》的原则和概念付诸实行并说明其适用背景，以便吸取所有相关行为体所获得的经验教训，协助所有各级的政府、军事和人道主义行为体采取行动。

为新的工作方式筹措资金

41. 资金筹措必须做到更可预测和多元化，以若干年为期，采用多种不同的筹资形式和工具，以期能够取得集体成果，而不是支持各种机构各自为政，为个别项目互相竞争。为了在建设应对能力应付经常发生的灾害方面取得集体成果，资金筹措应有灵活性，使各行为体能根据变化中的风险、打击和需求调整救灾方案。同时，还应帮助把握机会协调人道主义方面和发展方面的做法，例如采用互相一致的现金制方式来支持政府的社会保护系统，并在可能情况下通过这些系统行事。资金筹措应按照由参与人员根据数据和分析结果确定的优先事项进行。政府和其他行为体应指定资源用来增强国家和地方的能力和适应力。所有可持续发展投资都应顾及到风险问题。国内资源，包括公共资源和私人资源，应在资金筹措中发挥显著作用。

42. 需要采用多种不同的融资工具来支持各行为体为取得集体成果而同时按不同的时限实施多个方案。单单依靠短期赠款不能取得这些成果。短期赠款对救灾极其重要，但是需要辅之以各种各样的融资形式，例如风险共担、保险、小额征税和优惠贷款，以便建设抗灾能力和增强较长期的国家能力。

43. 应提供更多可预测的资金和顾及到风险的投资来支持早期行动，鼓励备灾和加强复原工作。资金应在“无遗憾”基础上发放，即使预测的危害事件没有真的发生，用来建设抗灾复原能力的资金也会带来各种利益和红利，例如改进农业做法或增强社会保护政策和安全网。基于预测的融资和气候变化融资，包括绿色气候基金，应用来做好应付极端天气事件的计划和减少这种事件的影响。

44. 公私伙伴关系能在支持和鼓励以顾及到风险的投资支持增强抗灾复原能力方面发挥关键作用。世界人道主义首脑会议发起的“连接企业”倡议支持创建网络，以扩大私营部门参与同联合国、各国政府和民间社会一起以协调的方式进行灾害风险管理的规模和效益。另一些倡议，例如新成立的“保险发展论坛”，将会支持为易受灾害国家的人民筹措资金和提供保险，目的是提高相对于灾害所致经济损失总额的保险额。“可持续保险原则”倡议是由联合国和保险业合作发起的，目的是争取世界各地的主要保险公司加强它们的承诺，加快通过公私伙伴关系实施《仙台框架》。这些倡议能推广风险模型方法的采用，和促进利用保险鼓励对减少灾害风险和对有助于建设抗灾复原能力的技术的投资。

45. “大妥协”是主要捐助者、联合国机构和另一些利益攸关方在世界人道主义首脑会议上发起的一项倡议，构成由主要捐助者和援助组织达成的一项协议，旨在采取改革措施和作出承诺，使人道主义资金筹措做得更有效率和更有效。它除其他外，是在实行新工作方式的路上迈出的关键一步，将会加强其核心要素和监测在特定承诺领域的进展情况，例如增强人道主义行为体和发展行为体的共同参与，和加强合作进行多年期规划和供资，以期对集体成果形成共同的愿景。

46. 为了使新的工作方式得到成功实施，所有各级的分析、规划、方案拟订、领导和资金筹措都必须作出实在的改变。在这些方面要有一套带着宏伟目标的具体后续行动和举措，将愿景落实为行动。

五. 流离失所

47. 每年，数以千百万计的人因为灾害而被迫离开家园。在 2008 到 2015 年间，灾害迫使 2.034 亿人离开家园。据境内流离失所问题监测中心估计，现今因灾害而流离失所的可能性比 1970 年代高 60%。这个比率增加是由多个驱动因素造成的，包括人口增长、快速而无计划的城市化、危害易发地区的经济发展和与天气有关的事件。今后，由于气候变化，加上其他驱动因素，预料流离失所情况将会增加，因为灾害将会发生得更频繁、更严重。

48. 绝大多数因灾害而流离失所的人都会留在自己本国，但灾害和气候变化情况下的跨界流离失所也已经成为现实问题。随着气候变化继续发生，跨界流离失所的人数预计会进一步增加。对很多人(例如小岛屿发展中国家的人民)来说，气候变化是一种对其生存的威胁。各国必须制定国家法律以及体制和作业措施，同时建立区域合作框架，为接收、保护和援助那些得不到难民身份保护的人做好准备。收容国和社区需要获得足够的、可预测的较长期支持，包括住房、就业、教育、保健和其他公共服务。为了确保提供这些支持，秘书长在他的《人道议程》中呼吁，在 2025 年前制定一个适当的国际框架、各国的法律和各区域的合作框架，

确保处于灾害频繁区域的国家做好接收和保护那些没有难民身份的跨界流离失所者的准备。

49. 加强备灾、建设抗灾能力等行动，能帮助社区更有效地适应气候变化的不利影响和避免造成流离失所。国家适应战略、减少灾害风险计划和可持续发展政策应包括在尊重人们权利的情况下实行有计划异地安置和有尊严移徙的措施。最易受气候变化损害的国家应可从“绿色气候基金”获得资金来进行这些活动。

50. 《巴黎协定》确认了气候变化与流离失所之间的联系，并设立了一个工作队，负责拟订采取综合办法防止、尽量减少和应付与气候变化的不利影响有关的流离失所问题的建议。此外，“气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制执行委员会”的两年期工作计划包括一个专门处理移徙、流离失所和人口流动问题的行动领域，重点是增进对气候变化如何影响这些问题的了解和专门知识。

51. 关于与灾害和气候变化影响有关的跨界流离失所问题的《南森倡议》的最终成果是，《在处理灾害和气候变化过程中保护跨界流离失所者的议程》(《保护议程》)于 2015 年 10 月在日内瓦获得 106 个国家核可。《保护议程》汇集了一套关于如何预防、做好准备和应付灾害引起的境内和跨界流离失所问题，和更有效地保护及援助在灾害和气候变化情况下流离失所的人的做法和政策选项。

52. 作为《南森倡议》的后续行动，同时为了执行《保护议程》中的建议，在 2016 年 5 月启动了“灾害所致流离失所问题平台”。这个平台将会处理与人们在灾害和气候变化情况下为何、在何处、何时和如何成为流离失所者有关的知识和数据空白问题。它将促进采用有效的做法，保护那些跨界流离失所者，和管理由在原籍国发生的灾害造成的流离失所风险，包括在尊重人们权利的情况下实行有尊严的移徙和有计划的异地安置。它将促进政策一致性，并将人口流动方面的挑战纳入人道主义行动、减少灾害风险、适应气候变化、移徙管理、发展援助等一个或多个政策和行动领域的主流。它还将在存在空白的领域促进政策和规范的拟订，例如在没有难民身份的情况下提供安全途径和保护措施。这个平台为会员国、国际组织和其他相关行为体提供了一个重要的手段来加强合作与协调，确保以全面方式处理由灾害引起的跨界流离失所问题。

53. 《仙台框架》、《2030 年议程》、《巴黎协定》、世界人道主义首脑会议、将于 2016 年 9 月举行的关于大量难民和移民流动问题的大会高级别全体会议，和预定在 2016 年 10 举行的人居三大会，合起来提供了一个历史性机会来作出承诺，以集体行动加强备灾和抗灾能力，以便最有效地保护和援助因灾害和气候变化而面对流离失所风险的人。《仙台框架》突出地处理了流离失所者的需求和减少与灾害有关的流离失所风险的问题。《2030 年议程》确认了将解决被迫流离失所问题视为可持续发展的一部分的重要性，并承诺不让任何人落在后面，包括处于流离

失所情况下的人。这就给予流离失所者一个机会，让他们能有尊严、自力更生地过上较好的生活，追求自己的愿望，受惠于其收容社区的可持续发展并对其作出贡献。促进、保护和实现人权对这些努力的成功极其重要。

54. 流离失所问题是一种复杂的挑战，需要短期和长期的支持和基于人道主义、发展、政治和人权行动的协调解决办法。一般的假设是，灾害引起的流离失所是短期的、暂时的，但这可能导致需要保护和援助的人遭到忽视。在现实中，在灾害和气候变化情况下的流离失所往往反复发生，可能持续几年甚至几十年，对复原能力造成损害，使人们陷入贫穷和一轮又一轮的危机。为了防止、减少和解决由灾害和气候变化引起的流离失所，需要在所有各级拿出政治决心，推动重大变革，同时采取新做法，建立超越各自为政的“筒仓式”心态的伙伴关系。

55. 灾害和流离失所的风险得不到减少，或者社区的抗灾复原能力得不到加强，就不可能有可持续的解决办法。要加强监测因灾害而流离失所的人的状况，收集随时间而变的数据，用来制定循证措施，防止和减少流离失所变成持久或长期问题的风险。目前，对于由干旱等缓慢发生的灾害引起的流离失所状况的动态和影响，了解和报道得不多。需要给予更多关注，防止、尽量减少、确定和应对在灾害缓慢发生和环境逐渐退化情况下的流离失所问题，包括经常发生的旱灾和沙漠化对生计、粮食安全及移徙和流离失所型式的影响。收集关于流离失所和移徙情况以及关于处在缓慢发生的灾害和逐渐恶化状况中的人的需求的可靠数据，对于及时制定和采取目标明确的政策和应对行动十分重要。需要建设更强的技术能力来应付与流离失所问题中有无土地、住房资源及其他权利和服务有关的挑战。

56. 为了履行不让任何人落在后面的承诺，必须采取适当的政策和行动措施及财务措施，不但要满足最易受伤害群体，包括在冲突和灾害情况下的流离失所者的需求，而且首先应该通过采取减少灾害风险、适应气候变化、促进可持续发展等措施，减少他们成为流离失所者的风险。在这方面，从人权的角度着眼极其重要，因为无论是境内还是跨界的流离失所，有最大风险遭到歧视、边缘化和排斥的个人和社区也很可能是最易受到伤害的。对于保护流离失所者和帮助他们融入国家社会安全网、教育方案、保健系统、劳动力市场和发展计划，国家法律、政策和能力都很重要，同时要认识到，他们也是社会经济资产，能对当地市场和私营部门活动作出贡献。国家资源和国际资金应直接提供给应付境内流离失所者及其收容社区需求的国家和地方系统。同样关键的是，要进一步加入和加强执行相关的国家、区域和国际法律及政策框架，如《关于境内流离失所问题的指导原则》和《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》。

57. 人道主义行为体、发展行为体、地方当局和私营部门应跨越各自的任务范围，丢弃各自为政的“筒仓式”心态，在多年框架内作出集体努力，终止境内流离失

所者对援助的依赖，促进他们的自力更生。这种新方针着眼于满足眼前的人道主义需求和取得较长期的发展成果，以增强流离失所者及其收容社区的应对能力和自力更生，对于显著地减少境内流离失所者，包括努力实现到 2030 年减少 50% 的目标，十分重要。有必要加强多边资金筹措工具和其他机制，向收容大群流离失所者或者接收大量回返者的社区提供更多支持，以消除流离失所造成的人道主义和社会经济影响。

58. 流离失所是一种越来越多地在城市发生的现象和挑战。由于认知到城市地区现有的脆弱点和贫穷问题，和流离失所问题可能加重地方服务要承受的压力，人居三大会为确保各地城镇能够应付流离失所问题提供了一次非常必要的机会。在世界人道主义首脑会议上发起的“全球应对城市危机联盟”特别强调在灾害情况下和在其他地方的流离失所者的需求，并确认城市规划、基础设施和服务要照顾到他们的具体脆弱点和地方社区的需求。

六. 建议

59. 秘书长根据本报告，提出下列建议：

(a) 会员国、人道主义组织、发展组织和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事件，包括在可能受到影响的区域、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的支持下，加强预测、预警、预防和备灾工作，建设抗灾复原能力，和及时采取应对措施；

(b) 会员国、联合国和人道主义组织应进一步促进能增强政府管理和应对灾害和气候风险的能力的办法，包括支持和加强国家和地方的领导、备灾和应对能力，和建设抗灾复原能力，其中要顾及到所有年龄的妇女、女童、男童和男人的不同需求；

(c) 联合国应继续加强支持会员国按照优先次序执行《仙台框架》，包括遵照修订后的《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》，确保《仙台框架》的执行能对以顾及到风险的综合办法实现《2030 年议程》作出最有效的贡献，特别是建设应对灾害和气候变化的能力，和支持加强国家和地方的备灾和抗灾能力；

(d) 会员国、联合国、人道主义组织、发展组织和所有利益攸关方应以互相补强的方式，跨越机构界线和议程，共同致力于开展更密切的合作，以协调的做法建设应对灾害和气候变化的能力，确保对最易受伤害群体的生活造成变革性的影响，不让任何人落在后面，使可持续发展目标得到实现；

(e) 会员国和区域组织应共同致力于加强区域合作，支持各国的努力，包括通过交流在其他区域使用不同模型的经验，增进国家和区域了解风险、备灾和应对灾害的能力；

(f) 会员国应遵照《仙台框架》中的呼吁，推动经常举行备灾、救灾和灾后复原演习，以确保迅速、有效地应对灾害及相关的流离失所问题，和促进国际合作以增强应对能力和减少灾害风险，包括流离失所风险；

(g) 联合国及其合作伙伴应超越人道主义与发展之间的界线，共同致力于为最易受伤害群体取得集体成果，以期在多年时限内达到减少需求、脆弱性和风险的目的。为此，必须有有效的领导和灵活的资金筹措，立足于各种不同行为体的相对优势，和对特定情况下各种需求和风险特别是经常发生的自然危害的共同了解，并且要认识到人道主义行动所依据的人道主义原则的重要性；

(h) 会员国、国际金融机构和私营部门应利用各种不同的金融工具，以经确定为对取得集体成果具有相对优势的行为体为对象，并按照根据受影响群体、数据和分析结果确定的行动优先次序，为取得集体成果，以可预测、灵活的方式筹集多年资金。为此，应更有效地运用现有的资源和能力，同时动员建立新的伙伴关系，为支持取得集体成果筹集更多资源和加强能力；

(i) 会员国、国际金融机构、联合国、人道主义组织、发展组织、私营部门和其他利益攸关方应致力于确保所有可持续发展投资都顾及到风险问题；

(j) 会员国、联合国、人道主义组织、发展组织和其他利益攸关方应采取新的做法来满足眼前急迫的人道主义需求和取得较长期的发展成果，以增强流离失所者和收容社区在灾害和气候变化及其他情况下的应对能力和自力更生。在这方面，应在认识到流离失所问题造成的人道主义和发展挑战的情况下，作出协调一致的国际、区域和国家努力，并针对特定情况采取必要的政治、政策、法律和财政措施，促进和支持安全、有尊严、持久的解决办法；

(k) 会员国、联合国、人道主义组织和发展组织应加强合作和协调，确保以综合全面的方式解决灾害和气候变化情况造成的跨界流离失所问题，包括采取预防、做好准备和应付这种流离失所问题的各种可选办法，以便更有效地保护和援助在这种情况下流离失所的人，包括采用临时保护、人道主义签证等人道主义措施，和在尊重人们权利的情况下实行有尊严的自愿移徙和有计划的异地安置；

(l) 会员国、联合国、人道主义组织、发展组织和其他利益攸关方应增强对在缓慢发生的灾害和渐进的环境退化情况下的流离失所状况的动态和影响的了解、分析、监测和评估，和加强这方面的按性别和年龄分列的数据收集工作及政策和应对行动；

(m) 会员国应同联合国、地方政府和其他相关行为体紧密合作，确保城市地区更有效地做好备灾和抗灾工作，包括解决境内流离失所问题，同时要认识到境内流离失所者和收容社区的具体脆弱点和需求，并应在人居三大会上和在执行其成果时适当地考虑到这些问题。