



第七十三届会议

临时议程\* 项目 75(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

本报告是根据大会第 [72/132](#) 号决议编写的，大会在决议中请秘书长继续改进国际社会对自然灾害的应对，并就此向大会第七十三届会议提出报告。报告概述了目前这方面的努力和进展，讨论了相关趋势、挑战和专题问题，并提出了进一步改进的建议。

\* [A/73/150](#)。



## 一. 一年回顾

### A. 2017 年灾害数据

1. 2017 年，灾害流行病学研究中心记录了 335 起报告的灾害，据估计灾害造成 9 697 人死亡，灾民达到 9 560 万，并造成 3 341 亿美元的损失。<sup>1</sup> 由于灾害风险管理改善等原因，死亡和受灾人数低于过去 10 年的年平均水平。但是，2017 年是有记录以来经济损失最重的第二个年份，飓风、印度次大陆季风洪灾和东非部分地区的严重干旱是造成人员死亡和经济损失的主要原因。这些灾害对许多受灾国家造成长期影响，使其实现可持续发展目标的进展受阻并出现倒退，需要多年的恢复和重建。

2. 境内流离失所问题监测中心估计，2017 年，135 个国家和地区发生灾害，新增流离失所人数超过 1 880 万，南亚、东亚、太平洋灾害高风险国家的情况更为严重。气象灾害是造成流离失所人数增加的主要原因，洪水和热带风暴分别造成 860 万和 750 万人流离失所。新增流离失所人数的一半以上(990 万)仅仅来自 10 场灾害。2008 年至 2017 年，有 2.464 亿人因突发灾害而流离失所，平均每年为 2 460 万。<sup>2</sup>

3. 世界气象组织报告，2017 年是有记录以来温度最高的三年之一，也是没有厄尔尼诺现象的最热一年。可怕的全球变暖趋势继续发展，带来了 2005 年以来世界上温度最高的九年。<sup>3</sup>

4. 严重的全球粮食短缺和营养不良继续急剧恶化。2017 年，有 1.24 亿人严重缺粮，需要紧急人道主义援助，比 2016 年的 1.08 亿和 2015 年的 8 000 万均有增加。其主要原因是冲突长期存在并不断加剧，民众流离失所，粮食严重不足的东部和南部非洲国家因持续干旱而连年歉收。在 23 个国家，干旱和气象事件是粮食危机的主要起因，造成超过 3 900 万民众严重缺粮，其中非洲有近 3 200 万。<sup>4</sup>

### B. 2017 年自然危害相关灾害情况概述

5. 2015 年发生的厄尔尼诺现象于 2016 年 5 月结束，但在许多国家和地区其影响一直持续到 2017 年。在南部非洲，2016 年 6 月至 2017 年 3 月，估计有 3 200 万人缺粮，其中 1 860 万需要人道主义援助。旋风和洪水造成人员死亡，破坏民众生计，毁坏基础设施、房屋和财产；截至 2017 年 5 月，2016 年末开始的洪水造成超过 100 万人受灾。2 月，热带气旋“迪内奥”造成莫桑比克 55.1 万人受灾，

<sup>1</sup> 灾害流行病学研究中心，紧急事件数据库，可查阅：[www.emdat.be](http://www.emdat.be) (2018 年 7 月 27 日查阅)。本报告采用的数据不包括流行病和病虫害。

<sup>2</sup> Chloe Sydney 及他人，“2018 年境内流离失所问题全球报告”(2018 年，日内瓦，境内流离失所问题监测中心)。

<sup>3</sup> 世界气象组织，《气象组织 2017 年全球气候状况声明》(2018 年，日内瓦)。

<sup>4</sup> 粮食安全信息网络，“2018 年粮食危机全球报告”(2018 年)。

3月热带气旋“爱娜沃”造成马达加斯加 43.4 万人受灾。在西非，塞拉利昂发生滑坡，造成超过 1 100 人死亡。

6. 在非洲之角，由于 2015/2016 年厄尔尼诺现象的持续影响和部分地区出现新的旱灾，到 2017 年底埃塞俄比亚有 850 万人严重缺粮，需要大量人道主义援助。严重干旱使肯尼亚部分地区受灾，约 560 万人需要人道主义援助，其中缺粮民众 340 万。干旱破坏民众生计，使各方穷于应对，造成广大地区作物歉收、缺水、牲畜生产和牧民贸易条件下降，给粮食安全、营养和生计带来毁灭性影响。在索马里，2016 年 12 月至 2017 年 6 月，一半以上的农田遭受旱灾，部分地区牲畜头数减少 60%。

7. 2017 年，亚太地区超过 6 600 万民众受灾。孟加拉国、印度、尼泊尔严重洪灾造成约 4 000 万人受灾、超过 1 200 人死亡、190 万人流离失所，农作物和基础设施被毁。在缅甸，季风洪水造成超过 320 000 人流离失所。在孟加拉国，热带气旋“莫拉”造成 330 万人受灾、478 000 人流离失所，54 万人需要人道主义援助，其中包括灾难发生时在考克斯巴扎地区居住的 30 万罗辛亚难民。在菲律宾，受灾人数超过 300 万，热带风暴“启德”和“天宾”先后造成 764 000 人和 435 000 人流离失所。台风“达维”袭击越南，在 15 个省造成洪灾，灾害高峰期受灾人数超过 430 万，近 400 000 人需要人道主义援助。在朝鲜民主主义人民共和国，干旱造成粮食减产，受灾人数达 1 100 万。在瓦努阿图，热带气旋“唐娜”造成三个省受灾。所罗门群岛遭受三次灾害，基本服务和基础设施受到破坏。

8. 2017 年大西洋飓风季节破坏力巨大，有 17 次命名风暴，包括众多大型飓风，其中多场风暴快速连续发生。9 月，三场 5 级飓风席卷加勒比地区，数百万人生活被毁，数十万人无家可归、流离失所。许多受灾和流离失所社区有待恢复生活和生计，并重建家园。

9. 极端降雨导致秘鲁洪灾爆发，110 万人受灾。墨西哥地震造成 467 人死亡，超过 140 万人受灾。在哥伦比亚，莫科阿发生泥石流，造成 329 人死亡，超过 332 人受伤，多人失踪。

### C. 2017 年抗灾筹资趋势

10. 据报告，人道主义事务协调厅(人道协调厅)财务支出核实处共收到灾害应急资金 3.307 亿美元。据报告，1.21 亿美元用于加勒比、马达加斯加、莫桑比克、秘鲁的洪水、旋风和飓风应对。据报告，另有 2.097 亿美元用于应对肯尼亚干旱。另外，结合尼日利亚东北部、索马里、南苏丹、也门的饥荒应对和预防工作，为抗旱方案划拨了资金。

11. 中央应急基金 2017 年拨款 4.182 亿美元，其中 1.4 亿美元(33%)用于气象灾害应对行动。中央应急基金灾害应对资金中，9 170 万美元用于解决干旱造成的紧急需求，2 830 万美元用于解决旋风、台风和飓风造成的迫切需求，1 900 万美元用于应对洪水和滑坡，100 万美元用于应对极端气温。

12. 为了应对加勒比岛屿前所未有的飓风破坏，人道主义行为体为 265 000 灾民启动了 2 710 万美元的区域应对计划。古巴行动计划呼吁为 215 万灾民筹资 5 580 万美元。为多米尼克发出了紧急呼吁，为 65 000 灾民筹资 3 200 万美元。国际社会为应对工作提供了资金和其他支持。中央应急基金拨款 1 100 万美元，在整个加勒比地区启动救济工作。为支持飓风后的恢复重建，会员国在 2017 年 11 月举行的捐助者会议上，认捐 13 亿美元的援助款以及超过 10 亿美元的贷款和债务减免款。

## 二. 加强备灾、救灾和抗灾能力方面的进展

### A. 2017 年大西洋飓风季节的经验教训及改进今后备灾抗灾的机会

13. 在 2017 年加勒比飓风中，预警和早期行动拯救生命，确保基本服务，而当地应急人员和反应机制在及时应对中发挥了至关重要的作用。在古巴，备灾措施使 190 万人得以撤离。在巴布达，鉴于飓风“厄玛”造成大面积破坏，因此在飓风“何塞”登陆之前，约有 1 600 人被撤离。这些措施是国家、区域、国际灾害协调结构和应对机制有效合作的结果。应对工作也为加强加勒比灾害应急管理局和国际行为体之间的合作提供了机会，包括加强未来灾害的行动准备和预警系统。

14. 灾害应急管理局部署超过 90 名专家开展搜救行动、损害和需求评估以及救援行动，并寻求国际支持满足急需。联合国灾害评估和协调小组和快速增援小组预先在该区域进行部署，以加强协调、军民协调和信息管理。通过卫星图像等及时提供评估信息，有助于作出迅速和有针对性的反应。

15. 飓风季节为加强备灾救灾提供了经验教训。需要改进政策、提高能力，以加强国家和地方各级应对和恢复的抗灾备灾工作，包括制定和实施应急计划并提供资金。需要加强区域能力，为一般不受飓风影响而可能缺乏足够能力的国家提供支持。地方和社区行为体应有采取预防和保护措施的能力。人道主义行为体必须确保进行大力协调，进入受灾地区，评估灾民需求。传播和信息应做到适当、能够收到并具有针对性，适应不同社区和弱势群体。应改善对最新可靠基线数据的获取，以便为风险分析和脆弱性评估提供有效信息。大力开展基于风险的重建、可持续发展和有复原力的基础设施，增加提供优惠贷款和风险融资，是进一步减少未来自然危害脆弱性的途径。

### B. 灾害、农业与粮食安全

16. 灾害使作物和牲畜受损、疾病爆发，破坏农村基础设施和灌溉系统，往往造成长期后果，影响农业增长、农村生计、甚至是国民经济。

17. 对 2006 年至 2016 年 53 个发展中国家进行的 74 项灾后评估的审查显示，发展中国家灾害造成的损失总额的 23% (干旱 83%) 被农业部门吸收。2005 年至 2015 年，发展中国家灾后作物和牲畜产量下降，约计损失 960 亿美元。全世界上 75% 的贫困人口(基本为小农生产者)，居住在农村地区，特别是受灾严重并造

成直接经济损失的地区。<sup>5</sup> 需要更好地了解灾害对农业的影响及其对生计的更大影响，以便为纳入灾害和气象风险的良好农业做法、规划、预算编制和决策过程提供参考。

18. 目前严重饥饿人数增加，反映受冲突和灾害影响人数增加，反映贫困和脆弱性以及粮食安全投资不足。农季受到延误，民众放弃生计，促使人道主义需求增加。确保能够进入灾区对接触灾民、解决他们的粮食安全和其他人道主义需求极为重要。投资农业、解决粮食短缺和营养不良的脆弱性根源，对于建设抗灾能力、减少人道主义需求、降低未来应对成本也同样至关重要。

19. 社会保护和安全网是确保以可预测方式支持家庭和社区复原力建设的关键。人道主义行动应与国家机制挂钩，并与发展方案相结合，以确保发生灾害时能够迅速扩大行动和方案规模，包括采取措施将现金补助与提供生产资料、投入和培训相结合，以改善贫困和弱势家庭的生计，提高他们的生产能力。

20. 有效准备、预警和早期行动对于减少干旱和其他灾害的影响十分重要。注意预警信号，采取强有力的风险管理措施，可以使小农生产者和农村社区避免灾害带来的灾难。初步影响评估结果表明，在肯尼亚，早期向牧民分发牧群饲料产生了成本效益：对家庭投资 1 美元带来 3.5 美元的收益，牧群死亡率降低，健康改善，牛奶产量增加。索马里，2 200 万头牲畜防病、早期存活、保持生产力计划使 300 万个家庭受益。每头牲畜的成本仅为 0.40 美元，而成本效益是新购牲畜进行替换的 100 倍(40 美元)。<sup>6</sup>

### C. 推动人道主义和发展合作

21. 面对日益严重和反复发生的灾害带来的挑战，需要加紧人道主义和发展合作。阐明和落实旨在减少需求、风险和脆弱性的集体人道主义和发展成果至关重要。

22. 为增进人道主义和发展行动的一致性，秘书长成立了推进人道主义和发展协作联合指导委员会，以克服业务、体制和系统障碍，并向国家一级的领导层，包括驻地协调员、人道主义协调员、联合国国家工作队和人道主义国家工作队提供战略咨询、支持和解决方案。联合国发展系统的重新定位将产生更大效果，“把受灾最严重的民众放在救援工作的首位”，并使发展系统更有效地减少灾害和气候变化方面的需求、风险和脆弱性。

23. 集体成果正在不断纳入国家一级的规划进程。在索马里，干旱影响和需求评估确定了干旱反复出现的根源和影响，并为旨在防止今后干旱成为重大人道主义危机的抗灾和恢复框架提供了信息。该框架与多年人道主义应急计划相结合，以实现集体成果为目标，包括到 2022 年将气候诱发灾害受灾人口比例减少 25%。在布基纳法索，嵌入联合国发展援助框架的集体成果强调减少易受气候冲击影响

<sup>5</sup> 联合国粮农组织(粮农组织)，《2017 年灾害和危机对农业和粮食安全的影响》(2018 年，罗马)。

<sup>6</sup> 粮农组织，《非洲之角：预警和早期行动的影响》(2018 年，罗马)。

的家庭数量。在毛里塔尼亚，可持续发展伙伴关系框架包含了预测并应对危机和气候变化影响的集体成果。

24. 加强抗灾能力需要扩大人道主义和发展合作。预计到 2050 年，世界 68% 的人口将生活在城市地区，根据《新城市议程》加强城市抗灾能力至关重要。小岛屿发展中国家特别容易受到灾害和气候变化的影响，受灾情况严重。因此，需要加大支持力度。

#### D. 预测灾害并加强脆弱国家的备灾和早期行动

25. 主要的多方利益攸关方倡议和机构间办法，继续有系统地提高灾害易发国家的备灾水平。到 2017 年底，实施机构间常设委员会(机构间常委会)应急准备办法的优先国家达到 73 个(96%)。目的是提高风险认识，进行最低程度的准备，并采取进一步措施做好应对准备，以提高紧急情况最初几周提供的救生援助的速度和数量。机构间常设委员会目前正在加强业务重点以及与发展、预防和缓解活动的联系，帮助人道主义国家工作队寻求预期资金，加强工作方法。

26. 机构间常委会制定标准作业程序，把与厄尔尼诺南方-涛动有关极端气候事件的预警转为早期行动。这些程序借鉴并补充了秘书长厄尔尼诺和气候问题特使编制的行动蓝图。制定程序是为了吸取最近厄尔尼诺现象期间的经验教训，为在各级启动早期行动提供结构化框架，为此需要概述触发因素，并说明一旦出现可能或即将发生厄尔尼诺/拉尼娜现象的警告迹象，由谁采取及何时采取相应行动。2016/2017 年度首次应用程序时，机构间常委会气候、人道主义和发展专家全球分析小组评估了预测，向 19 个已确定的高风险国家发出警示，并为规划和实施早期行动提供了支持。

27. 全球备灾伙伴关系于 2017 年开始运作，由国家牵头进行诊断审查，确定应对和恢复准备能力方面的差距，并确定弥补差距的支持要求。为向一致的准备方法提供可预测的资金，伙伴关系设立了多伙伴信托基金，支持 15 个易受灾国家到 2020 年达到最低备灾水平。

28. 气候风险和预警系统倡议旨在大幅提高最不发达国家和小岛屿发展中国家生成、传播多种危害预警和风险信息的能力。2017 年，倡议协助太平洋和非洲的 19 个国家改进预警系统和能力，以便通过针对性和可操作的风险信息向面临危险的民众发出预警。2017 年，联合国开发计划署(开发署)支持全球 90 多个预警方案，在亚太地区，通过开展“#90 演习”项目提高了 18 个国家 90 所学校的认识，促进了海啸防备工作。

29. 2017 年，减灾能力倡议在 7 个国家提供了能力发展服务。在约旦和津巴布韦，对减少社会经济部门灾害风险的国家 and 地方的系统、能力进行了评估，在格鲁吉亚和塞尔维亚，为制定国家灾害风险管理战略提供了支持。此外，联合国实体、世界银行和欧洲联盟支持 11 个国家进行灾后评估，制定恢复框架和政策并建立机构，为超过 300 名政府官员提供了 7 次国家和区域培训。

30. 灾害评估小组 1993 年成立以来,已经在 110 多个国家执行超过 281 次任务,展示了它在突发紧急情况中的宝贵作用。2017 年,灾害评估小组执行了 13 次救灾任务,最大的是飓风“厄马”,还开展了改善国家和区域备灾的活动。

31. 全球危机中心网络作为国家和区域危机中心的实践社区,支持国际行为体在突发灾害后交流和分析信息。2017 年,网络制定了激活和运行标准作业程序草案,并在多次模拟演习中进行了测试。网络借鉴经验教训,计划在 2018 年发生灾害时投入运作。

32. 2017 年与私营部门的伙伴关系得到加强。开发署和德国敦豪邮递公司结合“机场抗灾准备”举措,为 10 个国家的培训提供支持,以发展机场应对后勤挑战的能力,避免重大灾难期间出现瓶颈,并确保救援物资及时送达受灾民众。截至年底,作为联合商业举措的一部分,全球有 13 个商业网络投入运营,加强了企业的抗灾能力以及在灾害前中后三个阶段的参与。全年,八个网络对灾害作出了反应,与国家和国际行为体一起为社区、组织宣传运动、重建重要基础设施提供援助。

33. 对可能需要国际救灾援助的受灾国来说,强有力的法律和体制准备至关重要。2017 年是《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》(红十字与红新月联合会准则)通过十周年。迄今为止,已有 30 个国家根据这些建议通过了法律文书,另有 12 个国家尚未通过正式文书。《准则》为三项新的区域条约提供了参考。2017 年,为支持各国审查和加强相关国内法律框架开发了新的工具,其中包括:(a) 红十字与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合会)和人道协调厅制定的示范紧急法令,作为在大规模灾害发生前没有明确法律框架情况下的参考工具;(b) 红十字与红新月会为《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》制定的“红十字与红新月联合会清单”,用以支持对照准则建议对现有国家条款进行自我评估。虽然取得了这些进展,但最近的大规模灾害表明,应继续努力支持会员国加强法律准备,制定法律、规则和程序,以解决即将提供国际人道主义援助方面的共同监管瓶颈和问题。

## E. 参与办法的筹资

34. 人道主义部门的效力、效率、问责和影响力创下历史最高水平,筹集资金不断增加,每年向书前往弱势群体提供支持。然而,全球人道主义应急系统仍有改进余地。近年来,预警系统、天气预报和相关通信的改善,并没有全面导致早期行动,原因在于缺乏可预测和随时可用的资源,决策效率低下,还存在其他内部缺陷和系统不足。对过去突发和缓发灾害的财政和方案反应速度缓慢,人道主义援助未能充分发挥效力和效率,使当地需求增加,最终造成应对措施比早期行动代价更大的局面。

35. 人道主义筹资架构应更加系统地激励和促成早期行动。但往往是在灾难悲剧发生之后,才逐步动员救灾资金。气候变化的不利影响已经成为许多国家的严峻现实,人道主义系统需要采取作出预期,减少对缓慢呼吁程序的依赖。应着力进行备灾,在灾害发生前制定应对计划,落实资金,并在需要时立即释放资金,调

动应急人员。提前进行规划确保立即作出反应，将减少灾害的影响和潜在的人道主义需求。

36. 人道主义系统应继续为此目的制定创新筹资方法，试验和测试创新举措，展示预期的、由数据驱动的资金分配模式带来的惠益。人道主义行为体已在采取令人充满希望的步骤，以实现预期的筹资办法以及创新筹资和保险办法。基于与科学指标挂钩的预设阈值的触发供资机制有所增加。达到阈值并且灾害可能或即将发生时，这些机制系统地从专门基金、窗口、保险和应急资金池中自动支付预先商定的资金，用于执行预先商定、概述具体早期行动的计划。这些机制的成功实施，有助于防止全面危机的发生。

37. 红十字与红新月联合会与伙伴合作，继续促进和扩大基于预测的筹资覆盖面。2017年，孟加拉国、多哥、蒙古国家红十字会和红新月会根据本国预测启动了早期行动。红十字与红新月联合会建立了基于预测的专门融资机制，作为救灾应急基金的一部分，为支持基于预测的行动提供工具。机制为各国协会提供支持，并重点资助预先定义的早期行动规程，这些规程由能够根据水文气象风险数据和观测结果进行科学预测的灾害触发。机制为早期行动提供可预测、即时和可持续的资金，克服了人道主义援助年度预算在灵活性、规模和获取方面可能对项目施加的限制。

38. 世界粮食计划署(粮食署)目前正在 11 个容易反复出现气候危害的国家实施基于预测的融资，并与国家和地方伙伴合作，确定预警指标和早期行动阈值。粮食署与国际气候与社会研究所和国家水文气象服务机构合作，加强预测能力，并将预警系统纳入国家备灾和早期行动计划。关于在尼泊尔实施该方法的投资收益研究发现，在 175 000 人突发灾害应对行动中，节约成本 2 200 万美元。

39. 中央应急基金为 19 个国家应对 2016 年结束的厄尔尼诺现象，大约提供了 1.19 亿美元的资金。一项独立审查证实，中央应急基金资金在满足人道主义需求方面具有巨大增值。虽然中央应急基金资金是可用于应对的首批国际供资之一，但审查结论认为，如果中央应急基金更快作出回应，可能会产生更大影响力。审查建议中央应急基金根据预警信息系统为早期行动提供资金。2018 年将探讨中央应急基金是否能在其 10 亿美元的供资目标范围内扩大对早期行动的供资。

40. 健全的数据和预测分析为及早采取行动建立有效触发机制发挥了关键的作用；尚需作出进一步努力，增加这类数据的生成和利用。用于启动早期行动的信息必须做到客观、相关、适宜采取行动。联合国粮食及农业组织为减缓干旱对埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里牧民的影响而制作的基于预测的融资模式，使用了以社会经济、健康和环境指标分析为依据的触发机制，这些指标涉及牛奶生产、儿童发育迟缓率、牧场覆盖和土壤湿度等方面。对于不断变化的需求及脆弱性所作的这一分析，有助于为开展有很高成本效益的早期干预措施提供信息，为牧民家庭带来了大量现金收入。人道主义数据中心正在探讨如何扩大使用数据来预测需求，并为循证的人道主义行动提供信息。

41. 灾害发生后，部分需求可通过保险来解决，但在发展中国家，灾害损失平均仅有 5% 由保险受理。区域保险举措已经显示出令人鼓舞的成果。遭受飓风“艾尔玛”和飓风“玛丽亚”袭击的 4 个国家参加了一项参数式灾害保险计划，并从加勒比重灾风险保险基金获得 5 500 万美元的付款。2015 年以来，作为马拉维、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔干旱应对的一部分，与非洲联盟有联系的非洲风险能力保险有限公司共向 200 万民众付款 3 600 万美元。粮食署在马里和毛里塔尼亚试点开展的与此相关的非洲风险能力扩展举措，将再为 240 000 人提供旱灾保险，付款总额可达 1 330 万美元。公私部门之间的伙伴关系，如保险与发展论坛、气候与灾害风险融资和保险的复原力保障全球伙伴关系、以及粮食署 R4 农村抗灾倡议等小额保险举措，可帮助扩大保险覆盖面，为面临气候风险的社区建设复原力。

42. 尚需开展更多的工作，以确定并了解所有利益攸关方的鼓励因素及利益所在，这样基于预测的行动才能成为标准做法，才能扩大规模。必须改变观念，接受并适应基于预测的融资及行动所固有的不确定性。捐助方和执行组织需要投资于专门技术知识和能力、预测和数据制作技能，及政治领导力，这些都是基于预测的有效行动所必需的。人道主义行为体应分析和确定扩大和复制方面最有希望及潜力的最佳做法。应将成功的举措纳入机构之中并扩大早期行动的范围，以产生更加全面的影响。对于扩大的机制，资金应当做到可预测、可持续和充分。

43. 人道主义系统还应探索其他灾害风险供资形式，如社会和人道主义影响债券，并更好地利用私营部门的专门知识。归根结底，仅靠创新筹资办法无法应对日益严重的灾害风险和影响的挑战，也无法解决由此引起的资金需求。不同的文书和机制应当汇集各方的资源，并在不同的环境下以连贯一致、公开透明和追究责任的方式相互补充，由此取得效益和效率。在为备灾、及早行动和快速应对措施提供可预测资金同时，还必须用发展资金和私营部门资金来解决深层的脆弱性及灾害风险的根源，从而确保有连贯、多层次和循序渐进的融资支持。这应当包括使用危机减缓机制和减少灾害风险的针对性筹资机制。

#### F. 加强数据和技术的利用以改进灾害风险管理

44. 风险管理指数继续使用共享开放源码风险分析，帮助各国、各组织达成对危机和灾害风险的循证共识，并协助决策和资源分配。2017 年，继续为该指数开发国家以下各级的风险模型，并已涵盖 4 个区域、5 个国家。为尼日尔开发了新的模型，对萨赫勒区域模型作了调整，以协助制定联合国萨赫勒区域综合战略。

45. 2017 年 12 月启动的人道主义数据中心，旨在增加人道主义危机数据的使用和影响。中心借助称为人道主义数据交流平台的开放源数据共享平台，连接来自 360 多个世界各地危机应对组织的数千套数据集。中心努力培养人道主义工作者使用数据的技能，并向人道主义组织提供有关数据政策的咨询意见。上述平台在 2017 年的一些自然灾害中得到使用，包括飓风“艾尔玛”和飓风“玛丽亚”、孟加拉国季风洪灾、塞拉利昂洪水和墨西哥地震。

46. 地理空间信息是灾害风险管理的一个重要方面，并能帮助提供灾害之前、期间和过后的准确作业概况。灾害期间通常并没有支持决策的数据共享机制。2017年，全球地理空间信息管理专家委员会通过了《地理空间信息和服务促进减少灾害风险战略框架》，作为会员国和其他利益攸关方确保在管理灾害风险的所有阶段都能随时得到高质量地理空间信息和服务的指南。

47. 灾害易发地点往往缺乏对概况的充分掌握，紧急救援人员缺乏作出知情决定所需的信息。“地图补遗”是一个开放的合作性项目，它应对这一挑战的方式是联系全球的志愿人员和技术专家群体，使用卫星图像并为富含数据的地图补充信息，包括为弱势群体和灾民提供的服务和设施，为备灾救灾活动提供信息并改进这种活动。

## G. 备灾和救灾工作的本地化

48. 2016年5月举行的世界人道主义峰会发出呼吁，把受灾民众放在人道主义应急行动的中心位置，建设复原力，加强国家和地方的能力、领导力和系统，以防备、应对危机和恢复，并对此提供基于互补性和针对性的国际援助。2018年，即峰会召开两年之后，地方伙伴和受灾民众在人道主义应对中日益得到确认，并得到有意义的参与、资助和权能。更多的国际伙伴正在从传统的直接执行转向更具协作性的方式，使本国和地方合作伙伴有更多机会充分投入并领导备灾救灾工作。

49. 应就不同情况采取不同行动形成共识，以促进本国和地方行动体的应对行动，同时使受灾民众进行充分、切实和有效的参与。颁布具体的目标和共同的定义，有助于把全球承诺和标准转为因地制宜的行动。方案拟订、筹资安排和决策对促动和实现社区参与及地方行动发挥着关键作用。国际和国内行为体应通过持久的多年度计划，对必要的能力建设形成共识，以加强灾害易发国家和地方的领导力和体制结构。

50. 应落实有效的程序、工具和机制，确保受灾民众有意义地参与制定、监测、审查备灾救灾的政策和方案，同时加强对国际行为体的责任追究。利益攸关方越来越多地采用基于人权方式来制定方案，而在把受灾民众放在人道主义行动中心位置方面，“关于质量和问责的核心人道主义标准”和机构间常设委员会对受灾民众负责的承诺是通常提及的实例。受灾社区联络网主持设置的“联络和社区参与举措”，旨在通过在整个人道主义方案周期对社区参与采取更加系统和协调的方式，改进人道主义援助的质量和效果。这一方式更全面地显示民众的境况、看法、经历、需求和关切，确保发出一致信息并协调沟通，减少工作重复，避免以各自为政的方式给社区带来过重的负担。受灾民众所提供的数据和反馈意见以及他们的整体参与，将有利于帮助援助提供者调整和改进其应对工作。

51. 为国家和地方行为体筹措的资金在增加，而国际行为体正在探讨进一步支持援助本地化的方法，包括改进现有机制，确保系统地跟踪了解整个人道主义系统对国家和地方行为体的供资情况，以兑现“大交换”作出的至少将人道主义筹资的25%尽量直接划拨这些行为体的承诺。

52. 调集的资金在为地方救灾人员赋予权能及能力方面起到了核心作用。2017年，人道主义事务协调厅管理的18国内部集合基金，将6.47亿美元拨款总额的25%直接拨给地方和国家的救灾人员。捐助方应该继续加强对集合基金的支持，查明并解决向国家和地方行为体直接供资的内部制约因素，并鼓励赠款接收者与国家和地方救灾人员建立伙伴关系并通过这些人员开展工作。

53. 社区作为抗灾前线日益得到承认和支持。红十字与红新月联合会制作的“社区复原路线图”目前正在12个国家推出。“路线图”为社区提供指导，使其对灾害风险有进一步的理解，处理深层的脆弱性问题，并建立、提升和落实以人为本、由社区主导的复原力方案和伙伴关系。“路线图”并帮助社区推进“增进抗灾能力十亿联盟”的努力。“十亿联盟”连接了各个网络，并加强了地方一级的复原力方案。

## H. 灾害导致流离失所

54. 1970年以来，全球灾害导致流离失所的风险增加了一倍，因此必须将重点转向另一种风险管理方式，即通过查明风险的驱动因素并减少流离失所风险民众所面临的脆弱性和风险，扩大预防灾害导致流离失所的努力。

55. 随着灾害以及气候变化的不利影响更加频繁和严重，其他风险驱动因素也将更加严重，如粮食不安全、水资源短缺、贫困和快速、无计划的城市化，从而可能使流离失所风险进一步加大。因此，可能出现地方、国家、区域和全球组织不堪重负的情况。今天，应对灾害造成的流离失所挑战所需的备灾救灾能力普遍不足。应支持脆弱、受灾国家和地区加强预防、管理、减少灾害导致流离失所风险的努力，包括支持其灾后恢复和重建努力。此外，不同部门、不同任务授权和专长领域之间需要开展系统的协作，以掌控灾害造成流离失所的风险，消除根源，并确保采取连贯一致和可预测的应对行动。

56. 要继续作出努力，改进数据收集，改进对灾害导致流离失所的规模、趋势和风险的监测。关于缓发事件和过程的数据依然很少，现有数据基本涉及突发事件，而且通常没有按年龄、性别、流离失所时间长度分类。健全的数据对于了解和处理目前灾害造成流离失所问题和今后的威胁具有关键作用。数据应注意到长期的流离失所情况及人口流动的类型，以区分灾前撤离和即时的逃难。如果不了解人们在何种状况下迁离及他们离家的时间长度，就无法充分认识灾害导致流离失所问题，各国也无法制定适当的风险管理措施。

57. 《仙台减少灾害风险框架》确认，灾害和流离失所具有关联性。2017年5月在墨西哥坎昆举行的全球减少灾害风险平台第五届会议成果文件，也强调了这种关联性。《坎昆高级别公报》认识到，因灾害风险而出现灾害导致流离失所的机遇越来越大。主席总结强调指出，在制定减少灾害风险战略时，应考虑到区域观点和跨界观点，并包含一些条款，以防止因灾害造成的流离失所，减少流离失所风险，满足流离失所人群对保护的需求，促进流离失所问题的持久解决。关于灾害造成流离失所问题的“化言辞为行动”准则，为执行《仙台框架》提供支持，并通过灾害风险管理措施协助解决灾害导致流离失所问题。

58. 《安全、有序和正常移民全球契约》提出了一系列旨在处理灾害导致流离失所的深层风险因素的行动、政策指示和最佳做法，供各国考虑采用，以尽量减少迫使人们离开原籍国的不利驱动因素和体制因素，包括自然灾害、气候变化和环境退化导致的不良影响等因素。相关行动包括：将流离失所因素纳入备灾战略，制定适应和复原战略和协调一致的办法应对移徙带来的挑战，同时考虑到一些进程提出的相关建议，如《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》和灾害导致流离失所问题平台。其他相关行动包括：制订新的或利用已有的国家和区域关于接纳和安置被迫离开原籍国一定时间的移徙者的做法，进一步开展合作以确定、制定和加强对移徙者的解决办法，并确保他们有机会获得充分尊重其权利、能满足其基本需求的人道主义援助。

59. 拟议中的难民问题全球契约确认，气候、环境退化和自然灾害与难民流动驱动因素的关联日益加强。契约强调指出，具有相关任务授权、角色和专业知识的利益攸关方需要利用业务伙伴关系，确保采取协调一致的办法，提供指导并支持帮助灾害造成流离失所者的措施，为此应顾及适用的国家法律和区域文书，以及诸如临时保护和人道主义居留安排等做法。

60. 2015年，联合国气候变化框架公约缔约方大会在巴黎举行第二十一届会议，授权《公约》下关于气候变化影响所致损失和损害的华沙国际机制执行委员会成立工作队，为采取综合方式避免、尽量减少和解决因气候变化不利影响而导致的流离失所提出建议。流离失所问题工作队成立以来，基本查明、分析和研究了涉及到突发和缓发性灾害及长期环境和气候变化导致流离失所情况的现有政策、工具、做法和数据。根据应对法律、政策和体制重大挑战良好做法和经验教训采取综合办法的最后建议，将纳入提交将于2018年12月在波兰卡托维兹举行的缔约方会议第二十四届会议的报告。

61. 灾害导致流离失所的问题，给人道主义行动、发展援助和人权造成了多方面的挑战。人权理事会在2017年6月第三十五届会议上，通过了关于人权与气候变化的第35/20号决议，确认气候变化对移民和因气候变化不利影响而跨越国际边界的移徙者和流离失所者带来了人权方面的冲击，并确认迫切需要保护和促进他们的人权。联合国人权事务高级专员在后续报告(A/HRC/38/21)中发出呼吁，强调保护和落实所有在气候变化背景下跨越国界人员的人权；建立安全、常规、有尊严和可使用的人员流动途径；实施有利于最脆弱人群的适应措施并为此提供资金，协助安全和自愿的流动，采取加强社会保护制度等方式尽量减少被迫迁移；促进因气候变化而移徙的人员融入收容社区，使其法律地位及就业机会规范化。

62. 由于多数灾害导致流离失所现象发生在国家内部，执行《关于境内流离失所问题的指导原则》就成为通过预防、保护和解决境内流离失所者问题以减少和解决这一问题的关键。《指导原则》通过二十周年这一时机，为加强这种战略提供了机会。如果灾害导致跨界流离失所问题无法防止或避免，各国和其他利益攸关方就应考虑采用不同的人道主义保护措施和其他种类的保护和移徙工具和做法，提升、复制并以更加系统和可预测的方式使用这些工具和做法。

63. 灾害导致流离失所问题平台继续实施《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》，《议程》就预防、准备和应对灾害和气候变化不利影响导致的境内和跨境流离失所问题，并就如何更有效地保护和援助这种流离失所者，提出了一套做法和政策选项。最近，在加强对区域一级有效做法的利用方面取得了一些成绩，如平台与国际移民组织合作开展培训活动，传播北美州中美洲移徙问题区域会议成员国有效做法指南，并支持哥斯达黎加和巴拿马组织模拟演习，检验筹备保护援助机制及对灾害导致流离失所情况下联合救灾的标准作业程序。目前，正在该区域令人鼓舞的结果和进展基础上开展工作，为南美洲移徙问题会议拟订入境和居留问题指南。在国际移民组织的支持下并在南美洲移徙问题会议政府间发展组织的工作范围内，正在努力推动大洋洲等区域气候变化和人员流动方面的区域政策对话和行动能力建设。《巴西宣言》和《行动计划》旨在秉持国际和区域标准，并结束拉丁美洲和加勒比地区的无国籍问题，为落实《宣言》和《行动计划》，联合国难民事务高级专员公署正在牵头开展国家和区域法律、政策和做法研究，以更好地认识并应对该区域灾害和气候变化导致跨界流离失所的挑战。

## I. 性别和灾害

64. 制订促进性别平等和变革方案，对有效进行备灾救灾和灾后恢复具有关键意义。在将性别问题融入人道主义行动方面已经取得重大进展，这是处理妇女、女孩、男孩、男子不同体验、观点、需求、风险和脆弱性的关键要素，也是查明最可能遭受边缘化的人群的关键要素。

65. 为了推进两性平等观点系统纳入备灾救灾和灾后恢复机制以实现性别平等并增强妇女女童的权能，机构间常设委员会加强了全系统办法和指导。机构间常设委员会人道主义行动中的性别平等与增强妇女女童权能政策，为将政策融入人道主义行动提出了相关原则、标准和行动。机构间常设委员会性别与年龄标识为方案制定中(包括作为财务支出核实处的一部分)处理性别和年龄问题提供了诊断工具，而更新的机构间常设委员会《人道主义行动性别平等手册》为在所有部门促进性别平等提出了切实的指导，尤其在保护方案拟订方面。

66. 2017 年，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)支持 13 个国家制定促进性别平等的救灾政策框架。红十字与红新月联合会通过实施紧急方案性别和多元性最低标准承诺，支持 54 个国家级红十字会和红新月会，将性别和多元性工作法纳入救灾活动。此外，红十字与红新月联合会并推动制定关于减少灾害风险和灾害中性暴力和性别暴力保护的促进性别平等的法律和政策。

67. 2018 年 3 月，消除对妇女歧视委员会通过了关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别相关方面的第 37 号一般性建议。建议就落实《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的准则和义务提出了指导原则，并加强了减少灾害风险、气候变化、人道主义援助、可持续发展方面不同国际框架的连贯性、问责制和互补性。各国政府和其他利益攸关方应将建议作为指导进行参考，以确保各项政策和行动遵循根据这些框架和国际人权法作出的承诺。

## J. 加强残疾人的抗灾能力

68. 残疾人是受灾社区边缘化最严重的群体之一。他们不仅有着与所有受灾民众相同的基本需求，需要同样的基本人道主义援助，而且在出行、保护及救灾的其他方面还有进一步的需求。他们的技能和能力是知识和专长的宝库，但却经常受到忽视。

69. 接纳各种年龄、性别和残障类型(包括心理健康和社会心理方面残疾)的残疾人参与人道主义行动和发展援助，是实现可持续发展目标的先决条件，也是《2030年可持续发展议程》关于“不让任何人掉队”和确保所有人的尊严和人权的核心承诺。根据《仙台框架》、《残疾人权利公约》和《残疾人参与人道主义行动章程》，灾害风险管理和人道主义行动应系统地把残疾人作为积极的利益攸关方接纳进来，并为此消除残疾人充分参与的障碍，推进包容性的政策、应对措施和服务，确保“重建得更美好”举措能改善出行方式，收集残疾状况的分类数据。2018年7月在伦敦举行的全球残疾人峰会，汇聚了全球的努力，动员了新的承诺和交付成果，以解决人道主义行动和发展援助中的残疾人融入问题。

70. 机构间常设委员会正在起草全系统残疾人参与人道主义行动准则，将在2018年底定稿。这项准则将协助人道主义行为体、各国政府和受灾社区开展必要行动，促进人道主义行动的效力和效率，以确保残疾人充分、有效和有意义地参与并融入各个部门以及人道主义行动的所有阶段。

## 三. 建议

71. 在本报告的基础上，秘书长建议会员国、联合国、人道主义组织和发展组织及其他相关利益攸关方：

(a) 继续加强各级的备灾、救灾和灾后恢复能力，包括建立和加强政策、规划、机构和财政及监督机制；

(b) 加大努力更好地预测、预防和应对灾害造成的粮食不安全问题，为此促进人道主义和发展方面的协调，大力发展农业以保护生计和粮食生产，大力发展卫生系统；确保更加全面和协调一致的对策，以实现促进粮食安全和营养的集体成果；通过生产支持和社会保护从根本上解决粮食不安全和营养不良问题；建设农村和城市地区抗灾性可持续生计；加强卫生系统；加强灾害风险监测、预警和早期行动；通过包容性政策进程，包括通过地方社区的参与和有效的伙伴关系，支持可持续的粮食系统；

(c) 制定并进一步利用应对、防止和减轻冲击的社会保护制度，推动对应行动，加强生计、复原和灾后恢复，利用现金补助和相补充的生计支持等人道主义办法，以促进可持续的社会和生计系统的重建；

(d) 继续支持人道主义和发展协作，包括阐明和落实减少需求、风险和脆弱性的集体成果；

(e) 加强预期筹资机制和办法，更好地利用数据、预测性分析、预警系统、预报、具体情况下的触发因素、规程和预先商定的计划，以加强决策以及备灾、及早行动和快速反应的预期和基于预测的融资的效力、效率、可预测性、及时性、连贯性、互补性、灵活性和规模，减少灾害影响和人道主义需求，进行筹资和制订方案，解决深层的脆弱性和灾害风险的根源，并确保资金支持做到连贯、分层次和循序渐进；

(f) 增加对国家集合基金的捐助，以支持人道主义应对计划；

(g) 进一步开发可靠和及时的数据、地理空间信息服务和开放源码风险分析，加强灾害风险和影响的循证共识，努力提高数据收集、分享和使用的实效；

(h) 通过建立灾害风险管理活动的战略伙伴关系加大与私营部门(包括中小企业)联系的力度，并继续开发各种工具，支持私营部门参与人道主义行动；

(i) 采取各种方式，包括补充和加强国家协调机制，接纳地方行为体参与国际协调机制并尽可能直接向国家和地方救灾人员提供资金，消除阻碍国际、国家、地方和区域行为体之间协作的障碍，以期加强而非取代地方行为体和机构的能力；

(j) 继续实施社区参与办法，使地方社区获得及时信息，并利用投诉和反馈机制，改善人道主义援助的针对性；

(k) 加强协调一致的方式和筹资，以管理灾害导致流离失所的风险，并解决其根本原因；

(l) 将对灾害导致流离失所和持久解决办法数据的系统收集和报告融入减少灾害风险、可持续发展和人道主义应对计划和战略；

(m) 执行《安全、有序和正常移民全球契约》，包括采用已有的政策工具和准则，利用现有的合作伙伴，尽量减少因自然灾害被迫离开原籍国的不利驱动因素和结构性因素、气候变化和环境退化的不利影响；

(n) 支持《联合国气候变化框架公约》下的关于气候变化影响所致损失和损害的华沙国际机制执行委员会的工作，以执行避免、尽量减少和解决气候变化不利影响导致流离失所问题的建议；

(o) 继续推动将性别平等视角系统纳入备灾、救灾和灾后恢复活动，以实现人道主义行动中的性别平等并增强妇女和女童权能，使方案制订顺应受灾民众不同和特殊的需要和脆弱性，为此有系统地收集、分析和使用按性别、年龄和残疾情况分列的数据，并优先注重性别平等的方案编制工作和使用机构间常设委员会的性别与年龄标识；

(p) 将关于接纳残疾人参与的政策和准则付诸实践，并确保在系统采取包容性人道主义行动方式的同时，不忽视残疾人及代表残疾人的组织。