



第七十四届会议

临时议程* 项目 73(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 73/136 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，并就此向大会第七十四届会议提出报告。报告所述期间为 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。报告概述了这方面取得的进展，并概述了相关趋势、挑战和专题问题。报告最后就可进一步改进之处提出了建议。

* A/74/150。



一. 年度回顾

A. 2018 年灾害数据

1. 2018 年，灾害流行病学研究中心记录了 315 起报告的灾害，据估计灾害造成 11 804 人死亡，灾民达到 6 850 万人，并造成 1 317 亿美元的损失。¹ 地震和随后的海啸是最致命的灾害，死亡人数中有 45% 都是死于此类灾害。洪水灾民比任何其他类型的灾害都多，占受灾总人数的 50%。2018 年的死亡人数和受灾人数以及灾害造成的经济损失规模低于过去 10 年的年平均水平，部分原因是这一年强烈的大规模灾害减少。随着时间的推移，灾害死亡率有所下降，部分原因是灾害风险管理有所改善，特别是预警系统得到加强，疏散及时，以及反应更有效、更早。

2. 自 2008 年以来，灾害已造成约 2.65 亿新的流离失所者，是冲突和暴力的三倍多，平均每年 2 410 万人流离失所。² 境内流离失所问题监测中心估计，2018 年，灾害在 144 个国家和地区导致 1 720 多万人流离失所。大多数流离失所是由天气相关事件(特别是热带气旋)造成的。在这一全球总数中，54% 的流离失所发生在亚洲和太平洋地区。全球因缓发性灾害而流离失所的人数仍然不明，因为一些国家仅记录了与干旱有关的流离失所情况，而且只是部分记录。³

3. 根据世界气象组织，过去四年是有记录以来最热的年份。与全球变暖相关的特征，如自然灾害的频率和严重程度增加、城市热岛效应、海平面进一步上升、海洋热量含量、冰川质量损失和海冰范围缩小，继续呈预示性轨迹。⁴ 迫切需要更大的全球远大规划、承诺和行动，以减少温室气体排放，遏制全球气温上升，实现关于气候变化的《巴黎协定》的目标。

4. 2018 年，53 个国家 1.13 亿人经历了主要由冲突和不安全、灾害和经济冲击驱动的危机级严重粮食不安全，⁵ 需要紧急提供粮食、营养、健康和生计援助。与 2017 年的 1.24 亿人相比，这一数字有所下降，主要是因为脆弱国家没有经历 2015/2016 年厄尔尼诺事件后在 2017 年经历的与气候相关的冲击和压力。在 1.13 亿总人口中，灾害和气候冲击使 26 个国家的 2 900 万人陷入严重的粮食不安全，其中近 2 300 万人生活在非洲 20 个国家。受气候影响国家还有 3500 万人生活在危机级粮食不安全边缘的紧张条件下。⁶ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)在《2019 年世界粮食安全和营养状况》中警告说，受冲突驱动因素、气候变化和经

¹ 见灾害流行病学研究中心，“2018 年自然灾害”。可查阅 www.cred.be/sites/default/files/CREDNaturalDisaster2018.pdf。本报告采用的数据不包括流行病和病虫害。

² 见 Sylvain Ponserrer 和 Justin Ginnetti，“灾害流离失所：全球审查，2008-2018 年”(境内流离失所问题监测中心，2019 年，日内瓦)。

³ 见 Vicente Anzellini 等人著，《2019 年境内流离失所问题全球报告》(境内流离失所问题监测中心，2019 年，日内瓦)。

⁴ 见世界气象组织，《气象组织 2018 年全球气候状况声明》(2019 年，日内瓦)。

⁵ 粮食安全阶段综合分类和协调框架，第三级或以上。

⁶ 粮食安全阶段综合分类/协调框架，第二级。

济减速综合影响的国家面临饥饿和营养不良的最大风险。进一步的冲击和压力，以及 2018-2019 年种植季节不利的天气条件，增加了许多脆弱国家农业生产下降的可能性，从而对粮食安全、营养和公共卫生产生了相关影响，危机级严重粮食不安全的规模今后可能会扩大。⁷

B. 2018 年自然危害相关灾害情况概述

5. 在亚洲和太平洋，印度尼西亚中苏拉威西省发生 7.4 级地震，引发海啸、滑坡和液流，殃及 150 万人。此前发生了一系列地震，导致超过 300 000 万人流离失所。印度尼西亚巽他海峡地区发生海啸，造成 400 多人死亡。瓦努阿图因火山爆发，一再出现流离失所。巴布亚新几内亚发生 7.5 级地震，544 000 人受到影响。菲律宾遭受两次台风袭击，约 210 万人流离失所。热带气旋“吉塔”在斐济和萨摩亚，以及纽埃，造成广泛的洪灾和破坏，汤加 80% 的人口受灾。热带气旋“凯尼”和“乔西”殃及斐济 77 000 多人，并造成严重洪灾。

6. 严重干旱影响到阿富汗 400 多万人，导致小麦年产量减少 45% 至 57%。在巴基斯坦，俾路支省和信德省有 500 多万人受到干旱影响。印度喀拉拉邦发生洪灾，导致 500 人死亡，100 多万人流离失所，损失达 38 亿美元。

7. 在南部非洲，由于降雨不稳定，2018/19 年许多地区很早就进入青黄不接季节，导致收成不佳，估计有 1 080 万人粮食严重无保障。在萨赫勒，由于干旱、冲突和不安全的综合原因，全区域约有 500 万人迫切需要粮食、营养和生计援助。

8. 在索马里，尽管在连续四个少雨的雨季及与之相关的干旱之后，总体粮食安全状况有所改善，但相关需求依然存在，近二十年来 4 月至 6 月最丰沛的季节性降雨导致南部和中部地区洪水泛滥，830 000 人受灾，另有 290 000 人流离失所。

9. 在埃塞俄比亚，尽管 2018 年降雨情况总体上有利，但洪灾影响到约 419 000 人，约 190 000 人背井离乡，寻找谋生机会、食物、水和牧场。到年底，超过 500 000 人因灾害而流离失所。

10. 在尼日利亚，约 230 万人受到严重洪灾的影响。在马里，70 000 多人受到洪灾影响。在尼日尔，约 250 000 人受到洪灾影响，8 500 公顷农田遭到毁损。

11. 2018 年，中美洲部分地区出现了严重的粮食不安全问题。282 000 公顷作物颗粒无收，殃及萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的 220 万人。危地马拉火山爆发导致 425 人死亡。

C. 2018 年抗灾筹资趋势

12. 据报告，人道主义事务协调厅财务支出核实处共收到灾害应急资金 5.089 亿美元。其中，3.814 亿美元据称用于支持阿富汗、埃塞俄比亚、肯尼亚、毛里塔尼亚、索马里和津巴布韦抗旱。据报道，共 5 400 万美元用于支持地震和海啸灾区。

⁷ 见粮食安全信息网，《2019 年全球粮食危机报告：联合分析，完善决策》(2019 年)；联合国粮食及农业组织(粮农组织)等机构，《2019 年世界粮食安全和营养状况：防止经济放缓和下滑》(2019 年，罗马)。

据报告，另有 5 320 万美元用于不同国家的抗洪救灾工作，而 2 030 万美元则用于支持马达加斯加、加勒比和太平洋的气旋和飓风灾区。

13. 中央应急基金 2018 年拨款 5.005 亿美元，其中 1.253 亿美元用于救灾行动。这包括 5 930 万美元用于救济受干旱影响的国家，3 080 万美元用于抗洪救灾，2 830 万美元用于支持受地震和火山爆发影响的地区，690 万美元用于支持气旋、飓风和台风灾区。

二. 加强备灾、救灾和抗灾能力方面的进展

A. 应对灾害和气候风险及影响的机会

14. 正如世界各地最近发生的重大灾害所示，与气候和天气相关的灾害已经对社区带来了沉重的负担，这一负担预计只会增加。政府间气候变化专门委员会发布 2018 年特别报告，题为《全球升温 1.5°C》，为全球努力带来了新的紧迫感。如果突破 1.5°C 和 2°C 的阈值，适应的可能性将急剧下降，并可能在流离失所、移民和人道主义方面，涌现出前所未有的需求。

15. 气候变化及其影响严重波及人道主义行动。灾害越来越频繁和剧烈，随着空间范围、持续时间和时机的变化，为患更甚，对人道主义系统及时有效备灾、救灾和帮助灾民的能力构成挑战。人道主义行为体需要继续优先调整分析、规划和方案编制，以便在跨部门和跨工作领域的范畴内，应对不断升级的灾害和气候风险。人道主义、发展、气候和人权行为体需要合作，更加注重减少灾害风险、预防、预测和抗灾能力。这需要加大对减少脆弱性、改善风险分析和加强备灾、预警和及早行动机制的投资，特别是通过更多地利用气候科学和长期预测、季节性气候展望、天气预报和其他水文气象服务，以及适当的融资机制。

16. 不断升级的灾害和气候风险和影响，因人口快速增长、无计划城市化以及人口、资产和关键基础设施集中在易受灾害影响的地方等风险驱动因素而加剧，危及可持续发展目标的实现。发展进程和投资必须了解这些风险，并确保抵御灾害和气候影响，灾害每年影响、流离失所和迫使数百万人陷入贫困，加剧不平等，并产生严重的人权后果。灾害和气候变化的不利影响不成比例地影响到生活贫困的人、妇女、儿童、残疾人、老年人和其他弱势和边缘化群体。

17. 需要更加注重增强地方行为体的能力，以积极应对灾害和气候风险，并加强所有部门内部和各部门的国家和地方防灾、备灾、救灾和恢复能力。《2030 年可持续发展议程》的实现取决于确保受灾害影响或面临灾害风险的弱势群体不掉队。人道主义行为体和伙伴需要确定最需要帮助、最难接触到的人和可能被排斥的人，并确定轻重缓急。⁸ 根据全球减少灾害风险平台第六届会议的主题，灾民必须在促进加强抗灾能力和建设可持续和包容性社会方面发挥核心作用。会员国需要加倍努力实现《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的全球目标

⁸ 见红十字会与红新月会国际联合会，“2018 年世界灾害报告：不让任何一个人掉队”（2018 年，日内瓦）。

(e), 到 2020 年大幅增加制定国家和地方减少灾害风险战略的国家数量, 以便帮助建设抗灾能力和实现可持续发展目标。

18. 现在是加速和扩大行动以加强抗灾能力和应对气候变化威胁的决定性转折点。全球减少灾害风险平台、世界重建会议、经济及社会理事会实质性会议人道主义事务部分、⁹ 2019 年气候行动峰会、大会主持的可持续发展问题高级别政治论坛、发展筹资问题高级别对话、《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》高级别中期审查和联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十五届会议等关键机会, 为重新致力于采取一致和全面的全球应对措施, 应对灾害和气候风险、其驱动因素和影响以及人道主义危机的根源提供了关键动力。

B. 2017 年大西洋飓风季节后为加强加勒比地区的准备和应对而采取的措施

19. 2017 年大西洋飓风季节对加勒比区域的准备和应对机制提出了挑战。根据吸取的经验教训, 包括秘书长上一份报告(A/73/343)中讨论的经验教训, 联合国各组织和伙伴扩大了在该区域的存在, 加强了应对机制、与加勒比灾害应急管理机构的协调和伙伴关系, 并支持驻地协调员办事处和联合国国家工作队加强国家一级的行动准备和应急规划。

20. 世界粮食计划署加强了社区发展和加勒比灾害应急管理机构的的能力、后勤协议和供应链管理, 并加强了社区发展和该机构分中心救济物品的预先部署, 目前正在与联合国儿童基金会(儿基会)合作进行冲击分析, 并将紧急现金转移项目纳入政府主导的社会安全网。粮农组织、该机构和合作伙伴正在制定农业部门区域应急战略和行动计划。儿基会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)分别就儿童保护和性别平等以及在救灾中增强妇女权能问题与该机构签署了谅解备忘录, 而联合国开发计划署和红十字会与红新月会国际联合会则继续加强基于社区的预警系统。在管理与灾害相关的健康风险并使得医院在发生灾害时保持结构安全和可运作性方面, 泛美卫生组织正在向加勒比国家提供技术援助。

21. 2018 年, 人道主义事务协调厅实施了两年战略的第一阶段, 以支持加勒比灾害应急管理机构的加强行动准备和应对能力。该厅举办了关于备灾、人道主义方案周期、筹资机制、信息管理、需求评估以及联合国灾害评估和协调等联合国应急机制与加勒比灾害应急管理机构的区域应对机制之间互操作性的讲习班。审查了部署模式、需求评估、军民协调和报告机制, 并提出了针对所有伙伴的建议。在牙买加为西加勒比举行了模拟演习, 在巴巴多斯为背风群岛举行了模拟演习。该厅对多米尼克进行了一次准备就绪情况访问, 以支持制定飓风应急计划和标准作业程序。该厅还支持伯利兹、多米尼加共和国以及特立尼达和多巴哥的应急规划和最低准备行动。在海地, 该厅和合作伙伴一直在加强国家应对能力, 开展人道主义军民协调和联合国灾害评估和协调待命小组培训, 并预先部署救济物品。向圣

⁹ 见主席关于 2019 年人道主义事务部分的声明。可查阅: www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%20-%20CHAIR%20STATEMENT.pdf。

马丁岛部署了一个联合国灾害评估和协调待命小组飓风防备特派团，以加强应对协调能力，并指明要在今后飓风到来之前实施的备灾行动计划。

C. 粮食安全与灾害

22. 灾害和气候变化是最近全球饥饿加剧的主要驱动因素之一，也是粮食危机和疾病爆发等相关风险的主要原因。气候变暖对主食谷物生产产生负面影响，直接影响粮食安全和需要援助的弱势人群的规模。那些深受极端气候影响的国家，其营养不良人数是受影响不严重的国家的两倍多。在农业靠天吃饭的国家，饥饿现象更为普遍；那里的大部分弱势人口，特别是农村贫困人口和小农，依赖农业为生。⁴

23. 数据和技术有助于确定粮食安全的变化，并为预防、缓解、准备和应对政策、战略和计划提供信息。尽管数据质量有所提高，但许多国家仍有差距。收集和析易受粮食不安全影响的人的数据，对于确定饥饿的主要驱动因素并使人道主义和发展行为体能够采取有针对性的综合应对措施，解决紧急需求和脆弱性的根源而言，至关重要。

24. 由于收入低、缺乏储蓄、遭到社会排斥、资产基础薄弱和严重依赖雨水灌溉的农业和自然资源，贫困家庭更容易受到反复发生的冲击，而且可能抗灾能力有限。国家社会保护方案越来越多地用于支持赤贫群体和最为弱势的群体，以减少社会和基于收入的脆弱性，并使用消极应对战略。这些方案可以为有气候适应能力的农业生计提供激励，并支持包容性备灾和救灾工作。应对冲击的社会保护系统使人道主义援助能够补充旨在改善贫困和弱势家庭生计和生产能力的发展方案。

25. 全球和区域两级的行动在加强粮食安全和减少脆弱性方面发挥着核心作用。2018 年，联合国支持东南亚国家联盟制定风险知情和应对冲击的社会保护区域办法和国别战略，以加强国家解决粮食不安全问题能力。采取了关键性的步骤，来运作全球应对粮食危机网络，该网络乃是促进联合解决粮食危机的多伙伴倡议。

D. 推动人道主义和发展合作

26. 推进人道主义和发展协作联合指导委员会于 2018 年商定，将最初努力的重点放在七个优先国家，¹⁰ 并对这些国家¹¹ 阐明和落实集体成果¹² 的进展和经验教训进行了审查。此项审查注意到迄今为止在人道主义-发展合作方面发展的良好做法，特别是在联合分析和联合规划方面的做法。审查也强调所有相关利益攸关方需要更系统地根据集体成果调整方案拟订和筹资，以有效减少需求、风险和脆弱性，建设抗灾能力，并在实现可持续发展方面取得进展。

¹⁰ 布基纳法索、喀麦隆、乍得、埃塞俄比亚、尼日尔、尼日利亚和索马里。见 www.un.org/jsc/。

¹¹ 在审查范围之外，其他几个国家，如刚果民主共和国、毛里塔尼亚、南苏丹和苏丹，都已经制定了集体成果。

¹² 集体成果是人道主义、发展和其他相关行为体希望在三至五年时间内共同实现的具体和可衡量的成果，以减少人们的需求、风险和脆弱性，提高他们的抗灾能力。详见：www.un.org/jsc/。

27. 在一些国家，已经指明了集体成果，以减少灾害和气候风险和脆弱性，解决粮食不安全和营养不良问题，并加强基本服务的提供，以减轻频发灾害的影响。

28. 在布基纳法索和毛里塔尼亚，2018 年发生大旱，殃及萨赫勒地区并导致严重的粮食不安全和营养不良，考验了集体成果。在布基纳法索，政府和捐助者，包括欧洲联盟和世界银行，根据集体成果资助了营养对策。毛里塔尼亚启动了人道主义回应计划，为抗旱行动筹集资金，并补充 2018-2022 年多方利益攸关方的可持续发展伙伴关系框架。

29. 2018 年，在索马里，在抗旱救灾工作后，根据《索马里干旱影响需求评估和人道主义需求概览》阐述了集体成果，强调必须通过协调一致的人道主义和发展方案编制和筹资，系统地减少风险和脆弱性，并紧急实施《恢复和抗灾能力框架》和世界银行饥荒行动机制，以补充《人道主义反应计划》。

30. 联合国正在通过推进实施减少灾害风险和建设抗灾能力的全系统行动，加强其人道主义和发展实体的合作。《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划：采用风险知情的综合方法实现可持续发展》提供了一个重要工具，可以最大限度地扩大对各国的支持影响，以加强基于风险的发展规划和投资，并实施一致的行动计划减少灾害风险，建设抗灾能力，实现《2030 年议程》、《仙台框架》和《巴黎协定》的目标。

31. 联合国关于帮助建设有抗灾能力的社会的共同指导方针为建设实现《2030 年议程》的抗灾能力提供了信息，并被纳入秘书长的改革和预防议程以及其他关键的全球框架。该指导方针旨在通过将广泛的抗灾能力层面、危害和风险纳入各个时标的活动和投资，实现抗灾能力工作的更大一致性，以帮助灾害频仍的国家加强各机构，推动社区自力更生，打破灾害和恢复的循环。该指导方针正在选定国家进行实地测试，将于 2019 年定稿。

E. 通过加强备灾和恢复工作来预测灾害

32. 仍然迫切需要在面临日益严重和频繁的危害或受其影响的国家和人群中，继续加强备灾、预警、及早行动、快速反应和抗灾能力。在经济及社会理事会最近的人道主义事务部分和相关的特别会议上，这是一个很突出的特点。

33. 不断升级的灾害和气候风险要求加大对灾害风险管理和抗灾能力建设的投资。有效的预警系统和疏散对拯救生命至关重要，应当成为备灾和救灾战略以及可持续发展和适应努力的一个组成部分。科学、信息和通信技术以及大数据可以帮助确保预警信息走完最后一里路，并在灾害发生前引发有效的及早行动。

34. 人道主义行为体应加强与水文气象和气候服务部门的合作，以确保提供可操作的预警信息和灾害测绘。为此，气象组织正在加强对人道主义组织的支持，包括通过全球多种灾害警报系统这样做。2018 年，气候风险和预警系统倡议在西非和加勒比启动了两个区域项目，支持 41 个国家提高天气预报和气候预测能力，加强预警机构之间的合作，并让各社区参与风险测绘和及早行动。

35. 及早应对厄尔尼诺/拉尼娜现象机构间标准作业程序通过促进和指导早期人道主义行动和发展努力，减轻和防止与厄尔尼诺南方涛动有关的极端天气事件的影响，为机构间及早行动提供了框架。它们概述了一旦有可能发生厄尔尼诺/拉尼娜现象的预警信号，应采取什么行动、由谁采取以及何时采取。2018年9月，在对2018年底/2019年初可能发生的事件发出警告后，机构间常设委员会启动了“厄尔尼诺观察”，并启动了一个分析小组，该小组指明非洲、亚太、拉丁美洲和加勒比25个国家为高风险国家，在这些国家采取了区域和国家一级的备灾和及早行动措施。截至2018年底，区域结构已经召开会议，人道主义和发展组织已经制定或修订了准备和应对计划，获得了预先承诺的资金，并在风险国家实施了及早行动。

36. 2018年11月，机构间常设委员会负责人批准了《人道主义全系统扩大激活议定书》，该议定书通过确保实地的额外能力以及建立适当的领导和协调机制来提供援助和保护，从而能够在人道主义危机突然爆发或严重恶化的情况下，迅速进行全系统动员，争取满足紧急人道主义需求。

37. 截至2018年底，机构间常设委员会应急准备办法已在72个国家有效实施。在这些国家，定期(至少一年一次)进行风险分析，建立监测这些风险的系统，并进行差距分析，以确定国家级行为体所需的优先备灾行动，必要时得到区域和全球两级的支持。

38. 2018年，联合国灾害评估和协调待命小组庆祝成立二十五周年。自成立以来，灾害评估小组已对100多个国家的285起紧急情况作出反应。2018年，各小组被动员起来，在不同的灾害背景下提供量身定制的支持。为在巴布亚新几内亚抗震救灾，灾害评估小组支持政府和人道主义国家工作队进行信息管理、报告、协调和情况分析，包括环境风险。在尼日利亚，灾害评估小组支持政府应急行动中心抗洪救灾。在印度尼西亚，灾害评估小组支持政府牵头应对地震和海啸。向圣马丁岛部署了一个灾害评估小组备灾特派任务。

39. 2018年，国际搜救咨询小组继续加强会员国的城市搜索救援能力，包括在亚美尼亚和菲律宾开展全区域抗震救灾演习。咨询小组还提供技术咨询，利用技术来支持救灾工作，截至2018年底，来自38个城市搜索救援小组的450多名成员接受了数据收集和信息管理方面的培训。

40. 世界卫生组织(世卫组织)及其合作伙伴支持各国努力发展预防、检测和应对公共卫生威胁(包括与灾害相关的威胁)的能力，并执行《国际卫生条例》。世卫组织支持27个国家进行模拟演习，18个国家进行事后审查，还向19个国家提供多种危害健康紧急风险评估的支持。

41. 由于灾害造成更大的人力和经济代价，并经常反复发生，在恢复过程中加强抗灾能力的重要性增加了。恢复的做法也包括重建房屋和基础设施，恢复人们的资产和生计，不让灾民陷入贫困，并恢复他们通往可持续发展的道路。恢复是总结过去、吸取教训的机会，并采取具有抗灾能力、包容性和风险知情的方法，重建得更好。这就要求了解灾害和气候风险的政策和投资，并整合各部门内部和各

部门之间的抗灾能力，包括建设抗灾基础设施和生计、改善土地使用和建筑法规的执行，以避免在未来灾害事件中重现灾前脆弱性和广泛损失。

42. 2018 年，联合国与世界银行和欧洲联盟一道进行了七次¹³ 灾后需求评估，此种评估全面说明了损失和损害情况，并为恢复和重建方案奠定了基础。由于灾害造成的影响越来越大，使得各方面对这些评估的需求增多，突出显示满足恢复需求的重要性，但缺乏可预测和充足的资金，仍然是规划和实施恢复和重建方案的一个关键挑战。对 2014 年至 2016 年期间进行的灾后需求评估的审查显示，平均只有 24% 的恢复需求得到资助。¹⁴

F. 加强评价的使用

43. 收集、报告、分析和使用关于灾害风险、损失和损害的分类数据，对于了解弱势和受影响人群的具体需求、脆弱性和能力，对于确保减少灾害风险战略以及应对和恢复活动的有效性和包容性而言，至关重要。需要作出更大努力，建设国家灾害管理机构和统计局以及其他官方数据提供者的能力，以便为应对灾害风险和影响提供信息和加强循证方法。

44. 仙台框架监测系统提供了跟踪实现《仙台框架》目标和相关可持续发展目标 (1、11 和 13) 方面进展情况的工具，而改装后的 DesInventar 仙台灾害损失数据库系统使得会员国能够根据该监测系统更好地记录和分析灾害影响和趋势。

45. 风险管理指数倡议继续每两年发布一次全球风险指数。2018 年，该倡议在布隆迪、乍得、缅甸、尼泊尔和尼日尔支持了新的国家以下各级风险分析。它还为希望使用风险管理指数倡议方法进行风险分析的国家和组织出版了详细的指导和培训材料。

46. 数据保护和隐私对于人道主义行动至关重要。数据滥用的风险可能会削弱受影响人员的信任，并对人道主义行动产生负面影响。人道主义事务协调厅和合作伙伴制定了人道主义部门负责任数据使用的业务指导方针，以支持人道主义回应行动中数据的安全、合乎道德和有效管理。

47. 人道主义数据中心监督了人道主义事务协调厅人道主义数据交换平台出现创纪录增长，截至 2019 年 7 月 16 日，该平台托管着 243 个组织共享的 9 800 多个数据集。2018 年，用户数量和从交换平台下载的数据量大幅增长，表明人道主义系统中用于提高认识和决策的数据比以往任何时候都多。

G. 为前瞻性行动筹资

48. 为了跟上日益增长的需求和灾害风险，人道主义组织正在从被动反应转向更具前瞻性的方法。这一转变的目的是在灾害频发的高风险环境中更有效地预防、减轻、准备、预警、及早行动、快速反应、恢复和抗灾能力建设，目的是拯救生

¹³ 在科特迪瓦、吉布提、印度(喀拉拉邦)、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、卢旺达和索马里。

¹⁴ 见联合国开发计划署、全球减灾和灾后恢复基金、世界银行、欧洲联盟，“灾后需求评估：十年经验教训”（2018 年）。

命和生计，减少行动的准备时间、人道主义需求和救灾成本。为了实现这一点并改善风险人群和受影响人群的结果，融资需要是可预测的、及时的、灵活的、充足的和多年期的，并在预测和灾害是否演变为全面灾害方面也要接受一定程度的不确定性。

49. 一个更具前瞻性的系统不会等待各方面感受到灾害的全部影响之时才采取行动；此种系统需要传达到风险人群的更多预测、预报分析和早期预警系统，加上优化设计和使用所有可用的金融工具和干预措施。越来越多的令人信服的证据表明，在预报将发生危害时，预先安排经费事宜和支付资金，有利于及早采取行动。

50. 救灾应急基金基于预报的行动是一种供资机制，专门设计用于为各国红十字会和红新月会及早行动议定书所包括的活动提供可预测和及时的供资，并根据预先商定的预示危险即将来临的触发因素自动付款。截至 2018 年底，20 个国家的红十字会和红新月会正在制定及早行动议定书。自 2018 年 5 月启动以来，该机制已批准为孟加拉国、厄瓜多尔、莫桑比克和秘鲁的及早行动拨款。

51. 对红十字会与红新月会国际联合会关于孟加拉国境内基于预报的融资的试点项目进行评估表明，在洪水爆发前三到七天获得无条件现金赠款支持的家庭在减轻洪水影响方面明显受益。与没有及早行动支持的家庭相比，他们损失的牲畜更少，在灾害期间和之后粮食安全得到改善，积累的债务更少，经历的心理痛苦也更少。该项目有助于将备灾和救灾与长期抗灾能力和发展活动联系起来，并表明基于预报的方法可以拯救生命、生计并节省资金。

52. 2018 年，除了 2017 年开始的三项持续干预措施外，粮农组织还与国际和国家合作伙伴开展有针对性的及早行动活动，以预防和减轻所预报的亚非拉七国境内的危害的影响。由于所有预测的危险最终都实现了，触发早期行动的风险分析和预警信息被证明是准确和及时的。及早行动有助于保障农业生计，改善粮食安全和营养，增强家庭的抗灾能力。研究表明，农业方面的及早行动很合算，有助于降低人道主义援助的成本：在预报的灾害发生之前，每投资 1 美元用于早期生计支持，家庭就可以获得 2.50 至 7.10 美元的农业产出回报，并避免生产损失和资产损失。¹⁵

53. “非洲抗风险能力”保险机制通过推出“复制品”(Replica)得到了加强，“复制品”旨在使人道主义组织能够获得补充性气候风险保险单，当一些指数(如降雨量低或植被减少)经卫星数据证实时，就会触发赔付。启动这一机制是为了补充“非洲抗风险能力”，为人道主义及早回应行动提供可靠和可预测的资金，面对极端天气的冲击，帮助保护弱势家庭，打破贫困循环。

54. 2018 年，人道主义事务协调厅得到了中央应急基金咨询小组的支持，以探索以更有前瞻性的方式利用该基金，随后进行了技术磋商并委托进行了独立审查。最近的一项研究阐明了该基金作为前瞻性行动融资工具的附加值，并强调了它在

¹⁵ 见粮农组织，《马达加斯加：预警及早行动的影响》(2019 年，罗马)；《蒙古：预警及早行动的影响》(2018 年，罗马)；《苏丹：预警及早行动的影响》(2019 年，罗马)。

这一领域的特殊定位，包括符合其救生标准的适当活动。为了更好地理解该基金在这方面的适用性，人道协调厅将在精心挑选的情形下，利用该基金拨款，设计和实施试点项目。试点项目将有助于在如何以协调一致的方式为前瞻性行动筹资所涉及的技术问题、体制问题和政策问题方面，形成证据和总结经验教训。

55. 在融资方面从回应转向预期，乃是系统层面的变革。目前，除极少数例外情形之外，前瞻性行动通常是作为规模相对不大的单一机构项目进行的。迄今收集到的关于前瞻性行动的有效性和优势的证据为进一步作出努力提供了动力；这些努力旨在使得促成及早行动的筹资模式和供质量达到一定规模，并确保扩大此类举措的协调性、一致性、影响力和范围。在这方面，至为重要的是，要进一步测试各种方法、收集关于其对受影响人群的影响和结果的证据，以及研究将预警信息、预测分析以及风险监测和分析纳入决策的过程。

H. 备灾和救灾工作的本地化

56. 世界人道主义峰会、《人道议程》和“人道主义筹资大交换”遵照关于加强而不取代地方和国家系统和行为体的呼吁，抓住了本地化的势头。国际行为体通过开展培训和提供技术援助，投资于加强地方能力建设。一些捐助者和国际组织通过了法律和政策变革，促成了新的方法，包括为地方行为体直接筹资，并形成了新的伙伴关系。然而，本地化仍面临重大挑战。还可以做更多工作，以进一步努力将国家和地方行为体纳入国际实地协调结构和全球决策进程。仍然存在着结构性障碍，有碍地方行为体获得国际筹资。需要继续努力，以扩大对话，改善各项承诺的实地履行情况。

57. 对人道主义行动的评价表明，国家和地方行为体提高了人道主义回应行动的效力。当地行为体在灾害之前、期间和之后都在实地作业，是加强预防、抗灾能力和备灾的关键所在。他们离灾民最近，拥有国际行为体可能不具备的当地知识和经验。国家和地方行为体在外界难以进入的地区开展行动，因此对扩大国际救援人员的业务范围尤为重要。地方非政府组织在动员志愿人员、将不同行为体相互联系起来以及向社区提供专门服务方面具有独特的能力和职能。

58. 2018年，印度尼西亚发生一系列地震，当地主导的回应行动显示了本地化和投资于当地反应者和反应机制的能力和领导能力的益处。在国际支持下，印度尼西亚政府和当地民间社会行为体自2004年印度洋海啸以来，成功投资于在国家、省和地区各级加强灾害风险管理结构和能力，包括2018年批准的国家救灾框架。此类投资使政府能够发挥强有力的领导作用，并使地方应急人员能够部署他们的志愿网络，调动地方资金，掌控应急工作，而国际行为体则向国家和地方行为体提供量身定制的补充支持。国家和地方行为体在协调论坛中的存在和发言权显著增加，组成了由国家或地方政府代表牵头的群组。

59. 地方和国家两级的行为体越来越多地获得国际资金。2018年，国家集合基金将其资金的25% (2.08亿美元) 直接分配给国家和地方两级的非政府组织。在这些组织能力强的情况下，国家集合基金分配给它们的资金要多得多，占其资金的40%到80%。向这些组织提供积极外联和培训支持等因素，加上这些组织参与此类基

金的优先排序和决策进程，促使面向这些行为体的直接拨款增加，高于 2015 年的 16% (7 430 万美元)。此外，中央应急基金的大部分资金流入了国家和地方两级的救灾机构——此类机构属于联合国各组织的执行伙伴。为了补充这些努力，其他人道主义资金来源应加大分配给当地行为体的资金比例。

I. 灾害导致流离失所

60. 灾难性流离失所对人们及其生计造成毁灭性影响。2008 年至 2018 年期间，灾害引发的境内流离失所人数是冲突和暴力的三倍多。政府间气候变化专门委员会预测，人类流动模式将随着气候多变性、极端天气事件和缓发性灾害以及海平面上升等过程而变化。与天气有关的灾害占有灾害流离失所者的 87% 以上，气候变化预计会加剧这些灾害的风险和影响。² 仅洪水一项，全球平均每年就有 1700 多万人面临流离失所的风险，其中 80% 以上生活在城市和城郊地区。³ 鉴于城市化快速发展以及人们越来越多地集聚于直面风险的地点，他们遭受灾害和相关流离失所的风险和脆弱性可能会加大。如果不开展具体的气候和发展行动，到 2050 年，仅拉丁美洲、南亚和撒哈拉以南非洲就有超过 1.43 亿人将被迫在本国境内迁移。¹⁶

61. 减少灾害风险在预防灾害流离失所和减少其风险、加强面临流离失所风险者的抗灾能力、满足流离失所者的需求以及争取持久解决流离失所问题方面发挥着关键作用。流离失所者融入和有意义地参与这些努力至关重要。《仙台框架》旨在到 2020 年大幅增加制定国家和地方减少灾害风险战略的国家数量。这为有关方面将灾害流离失所和其他形式人员流动纳入这些战略提供了机会，把它作为减少受灾害影响人数的一个步骤。

62. 各级政策和进程如何影响人民、基础设施和资产面临自然灾害的风险和脆弱性的程度，将影响到灾害流离失所的风险。在这方面，现有的全球政策议程和框架认识到流离失所的挑战，并为政策应对提供指导。应制定适合本国的减少灾害流离失所的目标和指标，并用于报告按照《仙台框架》和《2030 年议程》取得的进展情况。

63. 联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十四届会议欢迎气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制执行委员会年度报告所载的、流离失所问题工作队关于避免、尽量减少和处理与气候变化不利影响相关的流离失所问题的综合办法的建议。缔约方会议第 10/CP.24 号决定还请缔约方、《公约》和《巴黎协定》下的机构、联合国机构和相关利益攸关方在开展相关工作时考虑这些建议。这些建议提到旨在加强气候变化、减少灾害风险和 humanitarian 行动的政策、体制框架、工具和准则的行动和工具。它们的实施将有助于更好地理解 and 应对与灾害和气候变化相关的流离失所的风险和影响。

64. 《安全、有序和正常移民全球契约》认识到灾害、气候变化的不利影响、环境退化和移民之间的联系。它提供了一系列行动、政策工具和最佳做法，供各国

¹⁶ 见 Kumari Rigaud 等人，“风潮：为国内气候移民活动做准备”（2018 年，华盛顿特区，世界银行）。

考虑使用，以便尽量减少迫使人们离开原籍国的不利驱动因素和结构性因素，并制定支持这些人的方法和解决方案，包括考虑南森倡议保护议程和灾害流离失所问题平台等进程的建议。《契约》还强调需要加强数据收集和分析，以便采取一致的政策方法和开展区域合作。

65. 难民问题全球契约认识到，灾害、气候变化和环境退化与难民流动的驱动因素之间产生相互作用，且作用越来越大。该契约呼吁国际社会根据《2030 年议程》和《仙台框架》等其他相关框架，支持减少灾害风险的努力。

66. 实施《关于境内流离失所问题的指导原则》是减少和解决国内灾害流离失所问题的关键。2018 年启动了一项为期三年的 2018-2020 年推进预防、保护和解决境内流离失所者问题的多利益攸关方行动计划，以纪念《指导原则》二十周年，从而重新将国际注意力集中到境内流离失所问题上，并动员各方采取更多的合作和多学科行动，以展示最佳做法。作为区域交流的一部分，太平洋和加勒比地区的技术专家将争取解决灾害和气候变化背景下的计划搬迁问题。

67. 灾害流离失所问题平台继续实施南森倡议保护议程，该议程提供了一套关于在灾害和气候变化不利影响背景下预防、减少、准备和解决境内和跨境流离失所问题的综合做法和政策选择。2018 年，南美洲移民问题会议成员国通过了关于保护跨境流离失所者和受自然灾害相关灾害影响国家移民的区域准则，这一进程自 2016 年以来一直得到该平台的支持。该平台支持美洲、非洲之角、东南亚和太平洋的政策制定、培训和有效做法交流。该平台为第六个全球减少灾害风险平台提供了信息，绘制了《仙台框架》中灾害流离失所条款的执行进展图，并推出了灾害流离失所问题“化言辞为行动”指导方针，在选定区域进行试点。

68. 尽管灾害造成的流离失所现象颇具规模，但数据方面的差距限制了我们对其全面影响和动态的理解，也限制了我们对于满足需求、提供解决方案和减少未来流离失所风险所需的有效对策和战略的理解。对流离失所现象的结束情况进行监测的工作仍然收效甚微；现在没有多少关于流离失所者回返家园或成功融入当地社区或在其他地方定居的信息。为了针对需求采取对策并跟踪在处理灾害流离失所问题方面的进展，需要更好地了解流离失所的原因、持续时间和严重程度以及流离失所者不同的应对能力。这还需要在共同标准、改进的数据收集、分类和互操作性方面，采取更系统性的方法，以实现有效的数据访问、分析、管理和利用。¹⁷ 得到新技术和新方法支持的现有工具可以帮助获得全面、及时和准确的分类数据。同时，应加强包括统计局在内的国家级行为体收集和分析数据的能力，包括考虑难民和境内流离失所者统计问题专家组提供的指导。

J. 在灾害情形下的保护

69. 受灾害影响和流离失所的人面临保护风险，威胁到他们的安全、尊严和权利的享有。灾害期间，原有的脆弱性加剧，保护风险和侵犯权利行为增加。这些问题包括：获得援助的机会不平等、虐待和剥削、家人分离、个人证件丢失、肢体

¹⁷ Vicente Anzellini 等人(2019 年)，第 2 章；Sylvain Ponserre 和 Justin Ginnetti (2019 年)。

暴力和其他形式的暴力，包括性暴力和基于性别的暴力和贩运，以及与土地、住房和产权有关的问题。

70. 要将保护观点纳入所有灾害风险管理工作，这一点至关重要。应对灾害的人道主义行为体应支持不造成伤害的义务，分析和争取满足保护需求，集体参与实现减少风险的保护成果，并监测和评估这些成果及其影响。机构间常设委员会人道主义行动中的保护政策为将保护置于应对措施的核心提供了一个框架，而该委员会《自然灾害情况下人员保护业务准则》和《环球手册》等其他工具就备灾和应对措施中的保护提供了更多指导。为了帮助解决保护问题，机构间保护待命能力倡议部署高级顾问，以协助加强人道主义回应工作。在易发生灾害的情况下，人道主义国家工作队应考虑制定战略，在救灾活动中采用以保护为中心的做法，并减少面临保护风险的机会。

K. 性别和灾害

71. 妇女往往是危机的第一反应者，在家庭和社区的生存和抗灾能力方面发挥中心作用。如果不了解男、女在社会经济和政治领域的不同处境，以及这如何使他们能够，或不能够，作出贡献和获得援助，就无法实现有原则的人道主义赈灾。2018年推出的强化指导和方法，如更新后的《机构间常设委员会人道主义行动性别手册》，标志着将这一分析纳入人道主义政策和方案的设计和执行的向前迈出了一大步。更新后的《手册》于2018年发布，也正在利用一个问责框架来监测该委员会的集体业绩。

72. 2018年6月发布了机构间常设委员会性别与年龄相结合基准。该基准是一个规划和监测工具，使人道主义事务协调厅能够报告关于在世界人道主义峰会和人道主义筹资大交换中作出的、不让任何一个人掉队的承诺的情况。性别与年龄相结合基准通过纳入年龄、增加监测内容和能够分析问责、保护、反馈和投诉机制等方案质量措施，加强了最初的基准。在机构间常设委员会性别平等备用能力项目顾问的支持下，该基准已应用于2700多个人道主义项目，包括为2019年人道主义方案周期接受的项目的44%，国家完成率从4%到80%不等。

L. 残疾人与灾害

73. 残疾人是受灾社区边缘化最严重的群体之一。由于数据有限、身份识别和登记不充分，以及在人道主义行动中，特别是在应对和恢复期间，残疾人的需求和权利得不到合理照顾，受排斥的情形更为严重。他们作为积极的利益攸关方，充分、有效和有意义地参与人道主义、减少灾害风险、发展和恢复政策及方案拟订的所有方面，得到包容接纳并被赋予权能，这对于加强他们的抗灾能力和实现可持续发展目标以及《人道议程》和《2030年议程》关于不让任何一个人掉队和确保所有人的尊严和人权的核心承诺而言，至关重要。

74. 为了提高包容性人道主义行动的效力和效率，并协助人道主义行为体、政府和受影响社区采取相关行动，机构间常设委员会正在制定关于将残疾人纳入人道主义行动的全系统准则，该准则将于2019年底定稿。新的《联合国残疾包容战略》提供了一个框架，以加强全系统的无障碍环境和残疾人权利主流化，包括在

人道主义背景下这样做。2018 年 7 月在伦敦举行的全球残疾人峰会动员了新的承诺和交付成果，以解决将残疾人纳入人道主义行动和发展援助的问题。

三. 建议

75. 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) 在应对和管理气候变化的风险和影响方面，拓展远大理想，加大努力，并且在这方面，全力支持秘书长 2019 年气候行动峰会及其相关成果、举措和变革行动的实施；

(b) 扩大和加快努力，应对气候变化的人道主义影响，并调整分析、规划和方案编制，以应对跨部门和跨工作领域人道主义行动中不断升级的灾害和气候风险；

(c) 加强各级人道主义、发展、气候变化和减少灾害风险行为体之间的协作和伙伴关系，以更好地理解、预测、预防、减少和应对与灾害和气候变化相关的需求、风险和脆弱性；

(d) 确定和支持风险最大、受灾害和气候变化不利影响最大的人和社区，加强他们的抗灾能力和应对能力，确保有效满足其需求，不让任何一个人掉队；

(e) 继续加强多种灾害预警系统，并在全球、区域、国家和地方各级及时交流可采取行动的预警信息；

(f) 利用科学、技术和数据提供的机会，加强风险预测、预报、绘图和分析、气候服务和预警，以更好地预测和管理灾害风险；

(g) 继续试验和扩大基于预期和预测的筹资方法和举措；

(h) 增加用于灾后恢复的可预测资金，并在这方面审查有效方法和手段的备选方案；

(i) 发展和加强有气候适应能力的粮食系统和能抗冲击的社会保护系统，这些系统能够预测、预防和减少灾害和气候变化的风险和影响，促进抗灾工作和加强生计、粮食生产、抗灾能力和恢复，能够与人道主义援助有效联系，包括现金转移和补充生计支助，与风险转移机制有效联系，包括气候风险保险，并与在灾害和气候变化背景下处理粮食不安全和营养不良根本原因的努力有效联系；

(j) 增进对灾害前现有国家和地方行为体、系统和能力的了解，促进与地方组织的平等伙伴关系，加强它们管理灾害风险的能力，并以有原则的方式参与人道主义回应工作；

(k) 支持执行《安全、有序和正常移民全球契约》，包括考虑到现有的政策工具和指导，在现有伙伴关系的基础上发扬光大，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；

(l) 在灾害背景下加强实施《关于境内流离失所问题的指导原则》；

(m) 加强各级灾害和气候变化背景下境内和跨境流离失所数据的收集、共享、分类和互操作性；

(n) 在国家战略、政策和计划中纳入减少灾害流离失所以及根据《仙台框架》和《2030年议程》报告进展情况的目标和指标；

(o) 推动妇女和女孩充分、平等和有意义地参与决策，规划和实施人道主义行动，以有效解决她们的需求和性别不平等问题，包括增加向妇女组织供资；

(p) 将保护观点纳入灾害风险管理，并加强努力，在灾害背景下预防和解决性暴力和基于性别的暴力。
