



大会

Distr.: General
5 September 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

临时议程* 项目 67(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 2005 年 12 月 15 日大会第 60/125 号决议编写的，其中大会要求秘书长继续增强国际对自然灾害的反应，并就此向大会第六十一届会议提交报告。本报告突出了国际社会在增强国际对灾害的反应以及提高灾害频繁国在灾害管理方面的能力所面临的主要挑战。

* A/61/150。



一. 引言

1. 在本报告所述期间（2005 年 6 月 1 日–2006 年 5 月 31 日），记录了 115 个国家发生了 404 次与自然危害相关的灾害，¹ 93 000 多人死亡，近 1.57 亿人受到影响，造成的经济破坏达 1 720 亿美元。² 虽然 2005 年 10 月南亚发生的地震从丧生人数而言是这一期间发生的迄今破坏性最大的灾害，据报有 73 000 多人死亡，但是，从 2005 年 5 月至 7 月，印度和中国发生的一系列洪灾从据报道受影响人数而言（分别为 1 100 万和 2 000 万人）是最重大的灾害，2005 年 9 月袭击中国的台风也是如此（据报有 1 900 多万人受影响）。造成据报最大经济破坏的灾害是 2005 年 8 月发生的卡特琳娜飓风，造成美利坚合众国的经济损失达 1 250 亿美元。

2. 据报在报告所涉期间因灾害而死亡的人中亚洲人占压倒性多数（有 87 000 多人死亡，占总数的 93.8%），在据报受影响的人中也占大多数（有 1.34 亿人受影响，占总数的 85.8%），主要是由于印度和中国发生洪灾。据报美洲的经济损失最高（为 1 450 亿美元，占总数的 84.2%），主要是卡特琳娜飓风造成。

3. 巴基斯坦报告，从绝对数字以及相当于其人口而言，在报告所涉期间丧生的人数最多。中国报告受影响的人数最多（近 9 600 万人，约占其人口的 7.3%）。据报科摩罗和马拉维受影响的人数虽然从绝对数字而言不多，但占人口的三分之一以上。同样，据报，尼日尔受影响的人数占人口的 29.5%，古巴为 22.9%。就经济损失而言，美利坚合众国报告的绝对数字最高（近 1 420 亿美元），虽然这只占其 2004 年国内生产总值的 1.2%。圭亚那报告相对经济损失最高，占其 2004 年国内生产总值的 21%。

4. 据报几乎所有死于灾害的人（占总数 96.7%）以及据报受影响的大多数人都居住在人类发展处于中等水平的国家。据报多数经济损失（占总数的 85.3%）发生在人类发展处于高水平的国家。

5. 与地震或海啸相关的灾害是最致命的（占报死亡的 86.0%），但是受洪灾影响的人数最多（占报受影响的人的 51.2%），其次是风暴（30.7%）以及干旱和饥荒

¹ 本报告不用“自然灾害”这一说法，因为它传达了一种假设，即因自然危害而发生的灾害完全是“自然的”，因此也是不可避免的。人们广泛认识到，人类社会应对危害的方式在很大程度上确定了危害转为灾害的程度。2005 年 1 月在（日本兵库县）神户召开的世界减灾会议通过的《兵库行动框架》以及秘书长关于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的报告反映了这一思路（A/60/227）。

² 第 1 至 6 段的所有数据摘录自布鲁塞尔 Louvain 天主教大学的国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库(www.em-dat.net)。主要是由于缺少统一的收集方法和定义，关于灾害事件和影响的数据仍有疑问。关于收集灾害数据方法上的难题的讨论，参看 D. Guha-Sapir, D. Hargitt 和 P. Hoyois, *Thirty Years of Natural Disasters, 1974–2003: The Numbers* (Louvain: Presses 大学出版社, 2004 年)。

(13.1%)。风暴所带来的据报经济损失最大(总数的86.9%)，其次为洪水(10%)，但相差距离很大。

6. 报告所涉期间的灾害数量、受灾国家数量、据报死亡的人数以及据报受影响的人数并没有比1996-2005年期间的年平均数高出很多。但是，由于受卡特琳娜飓风影响，据报的经济损失却高得多。³

7. 报告所涉期间发生的事件是较长时期内灾害发生率更高和程度更严重的趋势的一部分。经常性出现生命财产损失、环境和社会退化以及脆弱性更甚已成为恶性循环，处理这一问题需要国际社会努力制订灾害管理办法，在全球规模上应对各种威胁和脆弱性的相关问题。这种办法包括与各国政府一道在区域、国家和地方各级进行战略性灾害规划和备灾工作，保持对灾后恢复和重建提供高级别援助，对减少风险作为紧急关切的事项给予优先考虑。ProVention联合会进行的研究查明了各种自然危害的高风险领域，从火山和地震到水文气象灾害和干旱。⁴ 确定这些灾害“热点”是着手进行工作的重要之处。

8. 灾害给生产性资本和储存以及经济和社会基础设施造成直接的损失，也由于生产以及货物流通和服务的中断而造成间接的损失，导致收益的损失。灾害附带产生的影响对人类和经济的长期发展也产生重大的影响。但是灾害的影响不尽相同，取决于受灾国家的发展水平。在发达国家，甚至重大灾害所带来的经济影响也是有限的，而且保险抵消了大部分的损失。在较不发达国家，灾害带来的经济损失占资产基数很大的比例，没有投保，也得不到人道主义援助的补偿。

9. 虽然国际主要关注影响到很多地区并对人民和基础设施产生重大影响的大规模灾害，但是世界上发生的灾害多数是小规模的。一般来说，这些灾害由地方当局和社区去应对，国家当局往往不提供支助，甚至不予承认，更不要说国际提供支助。这些小规模的灾害往往是经常性的，累积起来也是很大的损失，说明风险在不断积累。

10. 在小规模和大规模的灾害中，地方和国家当局是在第一线作出应对并提供大部分的救济援助的行动方。国际社会并没有充分认识到地方和国家行动方所发挥的作用，但尤其是与受灾社区的能力相比，其作用通常是重要的。

11. 国家当局在应对其境内发生的灾害方面负有主要的责任。国际社会的作用是支助地方、国家和区域进行备灾、救灾和灾害恢复的能力，并在这种能力不足时加强这种能力。虽然确立了这一原则，但是许多国际救济行动方都难于面对其主要作为支助一方所发挥的作用。因此，有关提高当地应急能力的努力基本上没有

³ 与每年平均496亿美元和标准偏差202亿美元相比，据报经济损失为1720亿美元。

⁴ Margaret Arnold、Robert S. Chen、Uwe Deichmann、Maxx Dilley 和 Arthur L. Lerner-Lam，自然灾害热点：《全球风险分析》，ProVention 联合会 2006 年。

切国际救灾者的关切问题和焦点。此外，国际救灾援助往往都绕过当地应急机制，因而破坏这些机制。

二. 本年度回顾

A. 洪灾

12. 在报告所涉期间，洪灾造成了亚洲的主要伤亡人数。从 2005 年 5 月至 7 月，中国南部和东部有 4 000 万人受到洪灾的影响。由于政府最近努力提高其灾害管理能力，伤亡人数相对较少。2005 年 7 月，大雨给印度马哈拉施特拉邦带来严重的洪水和塌方，而水位上升和强风则给果阿、中央、奥里萨和古吉拉特各邦带来广泛的破坏。约 1 200 人丧生，据报约 2 000 万人受影响。

13. 中央政府、地方当局和受灾社区总是自然危害带来灾害的首批应对者，联合国和国际社会根据需要的规模辅助其工作。2005 年 7 月，巴基斯坦的西北边境省各地经历了严重的洪患。约 15 700 人流离失所，5 个阿富汗人居住的难民营受到影响。西北边境省政府调拨资金提供救助，国家当局建立 17 个医疗中心，巴基斯坦武装部队协助民政当局疏散孤立无援的人民。联合国进行迅速的需要评估。2005 年 6 月和 7 月，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦分别也发生严重的洪灾和泥石流。

14. 中美洲和拉丁美洲也受到洪灾的严重影响。2005 年 9 月，大雨造成哥斯达黎加 6 个省普遍洪水泛滥，影响到 459 个村庄，并导致约 2 000 人撤离。尽管疲于奔命，但是哥斯达黎加当局都能够应付，只需要国际提供有限的援助。2006 年 1 月和 2 月，大雨导致玻利维亚各地发生重大的洪灾，23 人死亡，27 500 个家庭受影响，并导致 9 374 个家庭撤离。部署了联合国灾害评估和协调小组，人道主义事务协调厅和红十字会与红新月会国际联合会调拨了紧急现金赠款。玻利维亚 2006 年的洪水季节显示人类的干预是如何改变和提高该国的灾害风险水平：现在几乎全国都面临洪水、雹暴和其他威胁，农村最穷的人更加脆弱了。

15. 2006 年 1 月，圭亚那的洪灾影响到约 3 500 个家庭。由开发署、儿童基金会、卫生组织/泛美卫生组织、艾滋病规划署、人口基金和联合国志愿人员的代表组成的联合国紧急技术小组协调提供救助。2006 年 2 月和 3 月，豪雨引发厄瓜多尔 5 个沿海省份洪水泛滥和塌方，造成 16 人死亡，28 000 个家庭受影响。粮食计划署、开发署、卫生组织/泛美卫生组织及人口基金进行的机构间需要评估强调，由于农业受到广泛破坏，有必要提供紧急粮食援助，也强调腐水对公共卫生带来的风险。厄瓜多尔红十字会和粮食计划署在受灾各省发放口粮。卫生组织/泛美卫生组织支助卫生部监测水质以及预防和控制疾病。人道主义事务协调厅调拨了紧急赠款。

16. 2006 年 5 月，苏里南经历了最近以来最大的灾害。暴雨使整个南部和亚马逊河中部低地部分地区洪水泛滥，破坏了约 30 000 平方公里的土地；土著人们受影响最严重。部署了联合国灾害评估和协调小组，与国家灾害控制协调中心一道

进行了需要评估，利用国际捐助者提供的后勤资源，制订了发放救济物品计划。政府官员、地方行动方、非政府组织和国际人道主义行动方之间的协调完全令人满意。

17. 非洲若干地区受到洪灾的影响。2005 年 8 月，暴雨造成中非共和国西部地区洪水泛滥，20 000 多人受影响，2 500 个房屋被破坏或摧毁。大雨还对塞拉利昂南部地区的房屋和社会基础设施造成很大的破坏。共有 213 个村庄受影响，7 000 多人无家可归。2005 年 12 月和 2006 年 1 月，莫桑比克和马拉维约有 35 000 户家庭的作物、房子和牲畜受到洪水的影响。博茨瓦纳、纳米比亚、南非、赞比亚和津巴布韦各地还经历了局部的洪灾。在驻该国的联合国各机构和非政府组织的支助下，国家的备灾和救灾机制能够充分地满足灾民的需要。2006 年 2 月，豪雨造成阿尔及利亚廷杜夫地区洪水泛滥，该地区收容难民营。约 12 000 户家庭受影响。由难民专员办事处、粮食计划署阿尔及利亚红新月会组成的紧急小组进行了迅速的需要评估。

18. 在欧洲，2005 年春天和夏天，保加利亚、格鲁吉亚、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山⁵以及前南斯拉夫的马其顿共和国经历了近 50 年来一些最为严重的洪灾。这些洪灾给基础设施和农业带来了巨大的破坏，对经济增长造成不利的影响。

B. 风暴

19. 2005 年加勒比飓风季节是有记录以来最活跃，破坏力最大的季节。这一年不仅出现了创纪录次数的有名称的风暴（27），还出现了次数最多的飓风（13），有记录以来最强烈的飓风（威尔马），以及对经济最具破坏力的飓风（卡特里娜）。

20. 2005 年 8 月底，卡特里娜飓风袭击美利坚合众国。联合国从粮食计划署、儿童基金会、卫生组织/泛美卫生组织、难民署和人道主义事务协调厅派遣了 37 名工作人员，向灾区提供技术、联络和咨询服务，主要是在后勤、后撤人员登记、信息管理、卫生支助和国际援助协调方面与联邦和州当局进行了优良的协调。这是联合国首次在美国开展的合作活动，它突出说明联合国需要思考在高收入国家可能提供救灾援助的性质和范畴。

21. 2005 年 10 月，斯坦号热带风暴给危地马拉南部和西部海岸带来持续降雨，在 15 个地区、133 个市镇和 1 156 个社区造成山崩和洪水爆发。670 人死亡，据报 844 人失踪，380 人受伤，估计有 474 928 人受到影响。大约 25 828 个住房单位受损，9 000 多座房屋毁坏。在萨尔瓦多，几乎全国一半地区出现暴雨，造成洪水泛滥和山崩。约 69 人遇害，7 万多人被撤离。许多房屋被摧毁，家庭财产、农田和小牲畜大量损失。秘书长关于向萨尔瓦多和危地马拉提供人道主义援助和

⁵ 今后的报告将分别就塞尔维亚和黑山单独提出报告。本报告所涉期间主要包括黑山共和国成为独立国家之前收集的数据。

帮助复原的报告（A/61/78-E/2006/61）详细介绍了风暴的影响和国际社会给予的响应。

22. 2005 年 9 月，Talim 号台风和 Damrey 号热带风暴在华南登陆，分别影响到 1 960 万人和 570 万人。经济损失超过 20 亿美元。

C. 其他突发灾害

23. 2005 年 8 月和 9 月，泥炭火灾、刀耕火种造成的农业火灾和野火影响到印度尼西亚苏门答腊岛的森林和其他植被。在同一时期，柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南也记录了 60 多次火灾。这说明，区域上需要加强苏门答腊岛上云种散播方面的技术合作和协调。需要提供技术援助，用火烧以外的方法来清理土地，同时建立空气质量监测系统，改善火灾监测方面的遥感工作。

24. 在科摩罗群岛，Karthala 火山于 2005 年 4 月和 11 月两次爆发，地震活动一直持续到 2006 年 5 月。2005 年 4 月，该国政府、联合国各机构和红新月会撤出了一万多名岛上居民。2005 年 11 月，火山爆发产生的有毒灰尘影响到大约 245 000 人，因此又进行了一次人员撤离。

25. 2005 年 10 月，巴基斯坦北部发生强烈地震，造成大面积破坏，巴基斯坦死亡人数为 73 000 人，印度为 1 300 人，阿富汗为 4 人。仅仅在巴基斯坦就有 330 多万人无家可归。巴基斯坦联邦救灾委员会协调了救灾工作，大约 85 个双多边捐助机构和 100 个非政府组织参加了救灾。救灾阶段很成功，之后的重点转到复原上。2005 年 11 月，向恢复与重建国际捐助者会议提出了开发署主导的、在早期复原分组内支持政府工作的早期复原框架。2006 年 5 月，地震重建和恢复、管理局及联合国拟定了从救灾转向重建的早期复原计划，最终目标是确保流离失所的人口能够持续返回家园。秘书长关于南亚地震灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作——巴基斯坦的报告（A/61/79-E/2006/67）详细介绍了对南亚地震的救灾反应。

26. 2006 年 2 月，菲律宾南莱特省发生大型山崩，造成 154 人死亡，3 850 个家庭撤离（18 862 人）。国家救灾协调理事会协调了救援和救灾工作以及人员后撤中心的管理。

27. 2006 年 3 月，伊朗伊斯兰共和国西部洛雷斯坦省发生一系列地震，63 人遇害，1 418 人受伤，16 万人受到影响。基础设施大量毁坏，若干村庄被夷为平地。4 月份，又发生了两次余震，波及 320 个村庄，部分或完全摧毁了约 35 000 至 40 000 座房屋。联合国机构间评估小组前往该地，设立了资源和信息中心，确保人道主义机构和政府合作伙伴之间交流信息和进行协调。

28. 2006 年 5 月，印度尼西亚中部爪哇岛发生里氏震级 5.9 级地震，波及日惹省内五个地区和邻近中爪哇省内六个地区，5 700 多人丧生，4 万人受重伤，大约

150 万人无家可归。地震严重毁坏了基础设施——尤其是住房，灾情最严重的是日惹省的 Bantul 和中爪哇省的 Klaten 这两个地区。经济损失共计大约 31 亿美元。全国的救灾响应十分迅速，果断，这是因为在地震前一个月，默拉皮火山开始活动，威胁住在山坡上的居民，所以注意力和资源已经集中在这一地区。全国救灾管理协调委员会协同各省和地区当局主导救灾协调工作。政府没有要求国际援助。

29. 海啸灾害之后已经进入印度尼西亚的国际人道主义组织从现有的救灾方案中动用了库存救灾物资以及人力和物力。2006 年 6 月 2 日，启动了地震救灾计划，突出说明紧急需求资金不足，推动早期的复原工作。还进行了初步的环境评估，找出地震造成的严重环境问题。东南亚国家联盟救灾管理委员会在 2005 年《救灾管理和应急区域协定》范畴内，协调了联合应急工作。

D. 印度洋海啸后的复原

30. 印度洋海啸发生 18 个月后，所有受灾国（印度、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国）的复原工作继续进行。秘书长海啸灾后复苏问题特使比尔·克林顿总统及其办公室发挥重大作用，推动复原工作在全球范围内的统一协调，并强调需要把危机纾解纳入复原工作。在联合国系统和世界银行的帮助下，评估了海啸造成的影响，以此指导复原和重建进程。正在兴建学校、公路、港口和房屋，恢复生计和支助社区社会服务方案也正在开展。秘书长关于印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建、复苏和预防工作的报告（A/61/87-E/2006/77）详细介绍了国际复原工作。

31. 2006 年 7 月的海啸影响评价联盟的综合报告提出了四项主要建议。一，国际人道主义界应调整根本的方向，把提供援助转为支持和协助社区自身的救灾和复原优先工作。二，所有行动方应力争加强救灾能力，改进自身同国际救灾系统其他行动方之间的联系和协调。三，国际救灾系统应设立一个核证和认证制度，突出在某一特定部门工作达到专业标准的机构。四，所有行动方都应让目前的供资制度保持公正，更加有效、灵活和透明，更能体现善心捐助原则。联盟还呼吁援助机构对灾民更加负责，支持和加强地方能力，尊重受灾国的作用和责任，加强自身的增援能力，改善国际协调和信息管理，加强复原实践和能力。

E. 逐渐发生的灾害

32. 2005 年影响到若干萨赫勒国家、2006 年影响到非洲之角若干国家的粮食安全危机再次显示出地方人口面对灾害，束手无策，其原因来自于特定因素和结构因素的综合影响。尽管几十年来进行了发展工作，尽管建有先进的早期预警和危机管理机制，但粮食危机再度出现，这就使人对这些机制的能效产生怀疑，还说明在造成严重粮食危机的因素中，区域问题在危机根源、影响和解决办法方面所具有的因素。

33. 在萨赫勒地区，估计有 400 万名 5 岁以下儿童营养严重不良，另有 1 300 万 5 岁以下儿童常年营养不良。即便在预测 2006 年收成好转之后，赤贫家庭抵御粮食和营养不足危机的能力仍很差。2005 年危机期间运用的缓解机制已经用尽，因此地方人口应对另一个缺粮年度的能力有所减弱。关于布基那法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔营养不良情况的最新研究说明，一些地区营养不良的严重程度超出国际商定的紧急限度。毛里塔尼亚和尼日尔一些地区的歉收季节比往年开始得要早。

34. 在非洲之角，降雨不定，雨量不足，促使吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里用水、草地和粮食减少。估计有 1 500 万人面临风险，其中 800 多万人急需人道主义援助。游牧社区，因结构问题和连续发生灾害是地区内最贫穷，最无防御能力的社区，因此风险也最大。2006 年 4 月，发出了区域呼吁，响应紧急人道主义需要；同时也承认需要解决无法防御重复旱灾和缺粮的结构根源。3-5 月的雨季降水量有所增加，预计可暂时缓解遭受旱灾的游牧社区的粮食紧张程度，但随着旱季（6-9 月）的到来，情况会恶化。在许多地区，人们仍面临生计匮乏，营养不良和患病的威胁，所以仍将需要援助。

35. 南部非洲区域正在走出常年发生紧急情况的紧张阶段。从 2005 年收获季节发生持久的旱灾起，在这一阶段，人们的营养状况急剧恶化，大约 1 200 万人依靠粮食援助。这一地区的人们因艾滋病毒/艾滋病，赤贫及很难获得保健服务，等基本服务，常年防灾能力薄弱。这一地区还经常遭受自然灾害，如旱灾、洪水和龙卷风，很容易变成一场重大灾害。尽管估计 2006 年作物收成良好，但仍有大量薄弱环节存在，需要持续给予人道主义关注。同时还需要加强缓解风险的措施。

F. 流行病

36. 安哥拉 18 个省份中有 14 个省从 2006 年 2 月中开始爆发霍乱流行病，使 43 000 人染病；截至 2006 年 6 月 6 日，1 650 人死于霍乱，死亡率为 3.8%，远远超出 1% 的紧急限度。过去一年，马拉维、莫桑比克、赞比亚和津巴布韦也出现霍乱，每个国家的死亡率都超过 1%。这些国家的情况虽然不如安哥拉的严重，但却发生得更频繁，更广泛，更持久，更有杀伤力。

37. 2006 年 3 月，博茨瓦纳 12 个行政区发生急性腹泻，22 062 人患病，446 人病死。据称病因同饮用污水有关。患者大部分是五岁以下儿童，其中患病最多的是新生儿至 6 个月的婴儿。疫情发生后的主要问题是因腹泻而出现严重营养不良的儿童越来越多。各个国际机构都提供重要援助，帮助控制该流行病。

38. 高致病禽流感病毒 H5N1 仍在传播，在一些国家已经成为流行病。国际上越来越多地认识到禽流感和人流感损害动物和人的健康，以及穷人的生计，因此妨

碍发展。已经制定了全球协调行动的共同远景规划，其中包括以下行动：控制家禽的高致病禽流感，减少这一疾病给接触家禽的人带来的风险；大力改进监督手段，探测高致病禽流感在人与人之间的传染，并时刻准备控制；如果控制无效，减少该大流行病给人类健康、社会、经济系统和施政带来的影响。

39. 各国政府要求国际上提供协调持续的支持，帮助它们有效地执行防治禽流感和人流感方案；各国政府对这些方案负有主要责任。一些国家需要技术援助，包括制定和（或）执行国家计划和方案。许多国家要求为国家方案中的优先重点提供财政支助。一些国家需要直接援助，开展重要行动。联合国系统各机构、基金和方案具备提供援助的良好能力，并且正在同双边捐助机构、国际非政府组织、私营机构和开发银行协同工作和并肩努力。

三. 专题

A. 加强地方、国家和区域的灾害管理能力

40. 长期以来，能力建设被视为有效管理灾害和可持续减少风险的工作的组成部分之一。⁶ 地方、国家和区域利益攸关方需要具备技能、知识和资源，才能在现代的复杂社会中应对灾害风险所带来的挑战。减少灾害风险是一项长期工作，要求在受益者一级上可持续地介入。目前正采取多种办法，以便灵活地处理脆弱人群的多样需求。应更进一步地加强这些办法之间的协同作用，例如采取共同的工具和方法，包括简化的风险评估方法，以及有关如何在发展规划、恢复规划和方案编排工具中增加对灾害风险的考虑的指导原则。

41. 加强灾害风险管理能力不仅是技术性的任务，还须得到政治支持和承诺，而且对于这项牵涉多方利益攸关方的工作，需要仔细协调。虽然能够激发政治承诺，但是从事灾害风险管理的国家和国际支持者需要保持自己的承诺。法律和机构改革很容易被取消，并且这些改革虽然非常必要，但可能不足以实现长久的变革。在中级（省或部级）和地方一级（特别是市镇）的长期接触比在国家一级的投入更能适应政治波动。

42. 能力建设进程并非直线式发展。对于不同的国家和环境，需要适于其具体风险情况和能力类型以及历史、地理、政治和社会经济特征的解决方案。为取得成效，加强能力的努力须深入到地方行动方，并为其所掌握。更为非正式的其他战略能够有助于在各社区内推动灾害风险管理，并且还能够促进对话，以确定可选办法，使社会经济要求与减少风险的目标一致。尽管非政府组织在此领域已经工作了几十年，但是目前仍然在地方一级的小型分散的项目之间以及各国政府之间缺乏沟通，同时也几乎没有为政策制定和政策规划汲取任何经验教训。

⁶ 另见秘书长关于国际减少灾害战略执行情况的报告（A/61/229）。

43. 在国际行动方中，联合国国家工作队处于有利的位置，能够查明易受灾害影响的国家在能力上的差距，制定处理这些差距的方案干预措施，以及为长期介入而建设必要的伙伴关系。国家工作队还在加强在同一个国家内开展工作的多个国际行动方的能力建设努力协同作用的方面发挥关键作用。然而，联合国国家工作队的灾害管理能力通常较为薄弱，特别是在预警、备灾和应急计划以及将减少风险工作主流化的方面。目前在拉丁美洲和加勒比、中亚以及其他区域正在开展加强这些领域的活动。这些活动包括支持联合国国家工作队制定应急计划、设立应急技术队以便充实联合国灾害管理队，以及聘用国家救灾顾问为联合国驻地协调员提供支持。

44. 为在救灾和救助行动方面有效及时地开展国际合作，及时更新和分发联合国大会、红十字会和红新月会运动以及其他相关人道主义机构所商定的现有程序至关重要。若要坚定地承诺为国际救助提供便利，需确立充足的程序，起码需在国家行政和法律框架范围内如此。例如，红十字会与红新月会国际联合会的国际救灾法项目分析各国的法律制度，并与各国政府、政府间组织、国家红十字会和红新月会、非政府组织、私有部门以及其他利益攸关方进行广泛的协商，以期就国家立法如何促进政府和国际救灾者的工作提出建议，以不断加强国家和国际社会在救灾工作中及时恰当地提供物质和技术援助的能力。

B. 加强国际社会快速反应能力

45. 中央应急基金于 2005 年 12 月成立并于 2006 年 3 月启动，作为应对突发灾害的备用应急基金，并为长期缺乏资金的紧急情况提供资金。基金启动后不久，为非洲之角发生的旱灾划拨了 2 500 万美元，为吉布提、厄立特里亚、阿塞俄比亚、肯尼亚和索马里大约 45 个项目提供了支助。这些资金有助于快速处理在卫生和营养、用水和环卫以及生计方面不断恶化的人道主义状况。此外，8 月 10 日，紧急救济协调员分配了 1 280 万美元，为阿富汗遭受旱灾的人民提供用水、环卫、粮食和医疗服务以及农业种子和化肥。

46. 加强国际社会快速反应能力的关键手段是倡导在应对突发紧急情况时采用共同的方法，并扩大参与国际救灾网络的国家和组织的数目。主要的网络是联合国灾害评估和协调小组、国际搜索救援咨询小组以及国际人道主义伙伴关系。2006 年 1 月，在突尼斯为北非和西非的国家举办了咨询小组认识单元培训，以鼓励这些国家加入这个网络。尽管邀请了若干有兴趣参加灾害评估和协调网络的国家派候选人参加培训，但是在某些情况下发现所需的国家警报和动员系统的运作情况却有问题。亚太人道主义伙伴关系继续发展；在日惹发生地震期间，2006 年 5 月首次派遣人员支持灾害评估和协调小组的一个特派团。目前正在为美洲区域编制支持单元的内容；2006 年 6 月开展了首批培训活动。

47. 虚拟现场业务协调中心——供紧急情况管理员使用的在线实时信息交流平台——最近已经升级，目前直接链接到全球灾害警报协调系统并为该系统提供平

台。正在开发一个灾害评估和协调警报系统，以便对灾害警报更快地做出反应。经过数年的讨论，国际搜索救援咨询小组于 2005 年 11 月确定了国际商定的业务标准，将城市搜救小组分成小型、中型和大型这三类型。此外还设立了国际城市搜救小组之间相互评估业务能力的程序。这将确保只请业务能力充备的救灾小组开展救灾工作，并且还能确定在灾害发生地分配的稀缺资源的优先顺序。

C. 加强现有工具

48. 人道主义预警服务——由粮食计划署管理的机构间常设委员会的一个常用工具——是有关自然灾害的全球预警信息平台。尽管已经证明这个新设立的服务非常有用，并且有着广泛的既定对象，但还须进一步改进。特别是应更便于获取预警信息，加强洪水监测，而且该服务应吸收机构间常设委员会利益攸关方提供的信息，并加强其科学合作伙伴网络。

49. 灾害管理能力中央登记册这个业务工具用于支持国际社区为快速人道主义援助提供便利。尽管改进了登记册的总体管理，但是会员国在更新信息和编制自己的专家名录方面的积极性不够。

50. 信息通信技术在救灾工作中具有关键的作用。2005 年 1 月 8 日生效并且得到 35 个国家批准的《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，旨在帮助防灾和救灾工作中及时有效地提供电信资源以及快速高效地提供信息流通。但是这个公约尚未对救助工作产生实质影响。虽然有一些成功的例子，但是在某些情况下，利用这个公约帮助提供应急电信服务的尝试并未成功。这些问题的根源是，这个公约的许多缔约国尚未通过执行公约的行政程序。

51. 联合国各机构和非政府组织在应急和恢复与重建阶段越来越多地使用卫星测图和利用遥感和图像分析的初步损失评估。依照大会第 60/125 号决议，应设立一个专门机制，用于集成卫星地理信息和分析，以支持对损失情况和需求的快速评估，并帮助尽早恢复。这个机制应基于联合国卫星图像项目⁷和人道主义事务协调厅的现有安排，并应得到会员国和捐助者更多的支持。

52. 在某些情况下，军事资产在救灾工作中能发挥关键作用，使救灾人员能够快速进入难以到达的地区，并在民事能力之外提供独特的技术能力。但是这些资产稀缺、昂贵，而且有时在使用时，未能考虑到对救灾努力实际能否起到增值作用。因此，应将军事资产作为最后的手段使用。有效的救灾工作需要改善军事资产使用的可预测性以及确定此类援助恰当性的能力。因此提议审查军事资产的可用情况、使用情况和比较成本，以便就这些资产在应对自然灾害造成的灾难中的使用和部署提供更好的指导。

⁷ 联合国卫星图像项目是联合国的一项倡议，向人道主义界提供卫星图像和地理信息系统的使用，并由训研所执行。

D. 灾害中的人权问题

53. 受灾害影响的人经常遇到无法平等地获得援助、在援助方面受歧视、被迫搬迁、遭受性和基于性别的暴力、丢失文件、儿童被招募到战斗部队、缺乏安全或非自愿的回返或重新安置以及财产归还等问题。此外，灾害经常迫使人们离开自己的家园。保护和尊重人权属于国家的责任，并且应由政府和人道主义行动方在灾后处理此类问题。为便利和指导此类活动，2005 年，海啸灾害后复苏问题特使兼紧急救济副协调员请负责国内流离失所者问题的秘书长代表向政府间和非政府行动方提供切实可行的业务指导。经过人道主义界内部的广泛协商，秘书长代表起草了关于人权和自然灾害的业务准则，机构间常设委员会于 2006 年 6 月通过了这个准则。

E. 灾害中的人道主义问责

54. 由于国际援助组织在对援助对象负责的方面表现不力，因此救灾工作中的问责仍是关切事项。要对受益者负责，就需在提供救助时照顾到灾民的需求、关切、能力和意向，并解释行动和决定的含义和理由。自发生海啸灾害以来，对捐助者负责的问题引起了更高的关注。救灾机构和捐助者正在努力通过海啸开支跟踪系统、改进的人道主义事务协调厅财务跟踪服务、开发署主导的捐助者援助数据库、优良人道主义捐助者倡议、人道主义问责伙伴、环球项目、人道主义行动问责和绩效动态学习网络以及“Compas Qualité”等倡议，来加强问责。但是，特别是由于缺乏可核查的问责标准，尚未能确定这些倡议的影响。

F. 处理灾害带来的严重环境问题

55. 与自然灾害有关的重大灾害带来严重、消极的环境影响，可以威胁人类生命和福利。这些影响可包括对化工厂等工业设施的破坏，严重的废物管理问题，侵蚀和滑坡风险，以及少量危险物品移位带来的地方性威胁。重大灾害还会造成不威胁生命，但仍然重要、需要在早期恢复过程中注意的环境问题（例如破坏生态环境）。当灾害产生大批人员流离失所，进而导致砍伐森林、过度放牧、过度用水和其他破坏资源方式的影响时尤其如此。因此，有效人道主义回应的一个关键部分，是保证及时查明影响对人类生命和生计的严峻环境风险，以及为降低这种风险采取的措施。动员和协调国际应对环境紧急情况的责任，由人道主义事务协调厅和环境署承担。

G. 加强外部行动方的参与

56. 印度洋海啸使企业部门对参与救灾的看法发生了很大变化。目前，大公司持续保持对参与救灾活动的兴趣，尽管至今似乎仅限于引人注目的救灾。今后的挑战是，一方面，将这个具有影响力的新部门纳入国际救灾系统；另一方面，探讨如何在较小灾害中利用私营部门的能力——特别是地方能力。联合国的法律框架不利于公私伙伴关系。结果，本组织往往不能利用免费提供的外部专长与能力。

57. 自 1998 年米奇飓风以来，媒体在灾害中的作用大大增加了。令人震惊的破坏和苦难景象迅速传遍到世界各地，对受灾国家政府、国际救灾者和捐助者施加政治压力，采取行动。这可能产生一系列不利的后果，例如，引人注目的援助干预并非建立在正确的需要评估基础上，或到处都是没有经验的救灾行动方。媒体的灾害报导差异相当大。突发、剧烈的灾害，如地震或海啸得到很多报导，而长期灾害，如干旱几乎没有报导。人道主义组织对媒体的态度是矛盾的：一方面，媒体对灾害的选择性关注违背人类苦难不分彼此的人道主义原则；另一方面，人道主义机构需要媒体来传达它们的宣传信息。人道主义机构应加强与媒体的接触，以提高灾害报导质量，并鼓励媒体报导更广泛的灾害。

H. 灾害后恢复

58. 尽管联合国进行了人道主义改革和其他努力，仍需说明联合国和其他行动方，特别是国际金融机构之间在过渡和恢复阶段中的任务。这将有助于凸现联合国在这些阶段中的比较优势和增值。

59. 目前正在制订一种灾害后需要评估方法。这种方法应包括社区可以更多参与评估、安排优先次序和规划的机制。在可能的情况下，评估应由多机构小组开展，让政府和灾民积极参与，并依靠有效的程序和机制及时交换信息。建设国家能力以提出基线数据并确保在恢复期间不断收集和分析数据，需要更大的支持，以便能更好地评估需要。

60. 恢复工作的协调仍是一项挑战，因为政府，特别是地方一级政府的能力弱，有许多行动方需要协调。联合国机构和非政府组织目前正在重新思考如何最适当地支持向一个由政府领导和自主的重建进程过渡。联合国应当制订一个支持恢复协调的灵活模式，可以在冲突后环境中迅速部署。非联合国机构和非政府组织以及国际红十字和红新月运动，应更好地与联合国领导的灾后协调机制结合。这种机制应得到充足资源的支持。

61. 人们广泛同意的是，必须将减少灾害风险列入救助和发展规划。这一信条是联合国系统支持的所有最近恢复框架的一个中心特点，包括在海啸受灾国家、玻利维亚、中美洲和巴基斯坦。不过，在一些情况下，实践这项原则证明有困难。例如，在海啸受灾国家，虽然预警方面取得了显著进展，但不太清楚的是，是否正在建造更安全的住房和基础设施，生计是否更有适应性，土地使用环境管理做法是否有所改善，以及是否正在建立更有效的灾害管理系统。

62. 人道主义改革提供了将早期恢复优先事项纳入紧急呼吁的可能性，但在小规模灾害中没有发出紧急呼吁，受灾国家继续在为恢复目的筹集资源方面遇到棘手困难。恢复阶段急需标准、可预见的资源动员机制。

五. 建议

63. 有关国际人道主义机构和组织应当调整救灾政策和做法的重点，从强调运送货物和服务转到支持和加强地方、国家和区域的灾害管理能力上。
64. 请会员国支持红十字会与红新月会国际联合会的国际救灾法方案，积极参加该方案组织的协商。
65. 鼓励会员国积极参加区域救灾网络，如灾害评估和协调小组和国际搜索救援咨询小组。
66. 鉴于会员国对灾害管理能力中央登记册的捐款不足，人道主义事务协调厅应审查该登记册的用处，并提议使之更切合实际的备选办法。
67. 请所有会员国批准《坦佩雷公约》，将适当的标准作业程序纳入国家立法，以顺利进口和使用紧急设备和相关人力资源开展救助工作。会员国还应发展应急电信能力，制订在紧急情况中使用的电信资源登记册。
68. 人道主义事务协调厅应审查军事资源在灾害时的使用，以确定在哪些情况下这些资源最有成本效益，并将使用这类资源的准则和机制纳入 1994 年关于使用军事和民防资源救灾的指导方针（奥斯陆指导方针）。
69. 有关国际人道主义机构和组织应努力加强对受益人和捐助者的问责制，定期报告这方面采取的措施。参与加强各项问责制倡议的机构应确保这些倡议更协调一致。
70. 联合国有关机构和组织应与人道协调厅和全球契约合作，继续同私营部门建立后备伙伴关系，以增强救灾能力，使私营部门更有效地参与协调机制。
71. 请会员国将减少灾害风险措施纳入其救灾、重建和发展活动。国际组织和捐助政府应积极支持国家在这方面的努力。我吁请联合国有关人道主义机构和组织同发展伙伴协作，确定人道主义行动如何将减少风险纳入应对、早期恢复和备灾活动。

统计附件

据报死于自然灾害人数：
2005 年 6 月 1 日至 2006 年 5 月 31 日

1. 按大洲分列	人数	百分比
非洲	360	0.38
美洲	3 797	4.06
亚洲	87 852	93.89
欧洲	1 536	1.64
大洋洲	26	0.03
共计	93 571	100.00

2. 按联合国人类发展指数分列	人数	百分比
高度人类发展	2 111	2.26
中度人类发展	90 524	96.74
低度人类发展	452	0.48
未归类的国家/领土	484	0.52
共计	93 571	100.00

3. 按灾害种类分列	人数	百分比
水文气象		
雪崩/滑坡	1 488	1.59
干旱/饥荒	27	0.03
极端气温	2 223	2.38
洪灾	5 158	5.51
森林/灌木火灾	40	0.04
暴风	4 114	4.40
小计	13 050	13.95
地质		
地震/海啸	80 518	86.05
火山爆发	3	0.00
小计	80 521	86.05
共计	93 571	100.00

资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库
www.em-dat.net-比利时布鲁塞尔
Louvain 天主教大学”

据报受灾害影响人数：
2005 年 6 月 1 日至 2006 年 5 月 31 日

1. 按大洲分列	人数	百分比
非洲	13 679 692	8.72
美洲	8 303 792	5.29
亚洲	134 635 698	85.85
欧洲	172 446	0.11
大洋洲	41 896	0.03
共计	156 833 524	100.00

2. 按联合国人类发展指数分列	人数	百分比
高度人类发展	6 804 744	4.34
中度人类发展	136 410 814	86.98
低度人类发展	13 241 738	8.44
未归类的国家/领土	376 228	0.24
共计	156 833 524	100.00

3. 按灾害种类分列	人数	百分比
水文气象		
雪崩/滑坡	317 823	0.20
干旱/饥荒	20 672 990	13.18
极端气温	11 816	0.01
洪灾	80 306 282	51.20
森林/灌木火灾	4 628	0.00
暴风	48 215 317	30.74
小计	149 528 856	95.34
地质		
地震/海啸	7 026 257	4.48
火山爆发	278 411	0.18
小计	7 304 668	4.66
共计	156 833 524	100.00

资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库
www.em-dat.net-比利时布鲁塞尔
Louvain 天主教大学”

据报自然灾害造成的经济损失总金额：
2005 年 6 月 1 日至 2006 年 5 月 31 日

单位：百万美元现值

1. 按大洲分列		
	百万美元	百分比
非洲	17	0.01
美洲	144 975	84.26
亚洲	22 466	13.06
欧洲	4 379	2.55
大洋洲	222	0.13
共计	172 058	100.00

2. 按联合国人类发展指数分列		
	百万美元	百分比
高度人类发展	146 893	85.37
中度人类发展	25 063	14.57
低度人类发展	0	0.00
未归类的国家/领土	102	0.06
共计	172 058	100.00

3. 按灾害种类分列		
	百万美元	百分比
水文		
雪崩/滑坡	2	0.00
干旱/饥荒	0	0.00
极端气温	155	0.09
洪灾	17 258	10.03
森林/灌木火灾	0	0.00
暴风	149 539	86.91
小计	166 954	97.03
地质		
地震/海啸	5 104	2.97
火山爆发	0	0.00
小计	5 104	2.97
共计	172 058	100.00

资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat.net—比利时布鲁塞尔 Louvain 天主教大学”

据报死于自然灾害的人:10 个最严重受灾国家
(2005 年 6 月 1 日至 2006 年 5 月 31 日)

国家	据报 死亡总人数	人口 (2005 年年中) (美国统计局: 工发理事会)	据报每十万名居民 死亡人数
巴基斯坦	73 633	162 419 946	453.35
危地马拉	1 583	12 013 907	131.76
印度尼西亚	6 049	241 973 879	25.00
萨尔瓦多	119	6 704 932	17.75
拉脱维亚	40	2 290 237	17.47
乌克兰	801	46 996 765	17.04
菲律宾	1 188	87 857 473	13.52
格林纳达	1	89 502	11.17
海地	86	8 121 622	10.59
洪都拉斯	61	7 167 902	8.51

资料来源: “EM-DAT: 国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat-net-
比利时布鲁塞尔Louvain天主教大学”

据报死于自然灾害的人:10 个最严重受灾国家
(2005 年 6 月 1 日至 2006 年 5 月 31 日)

国家	据报 灾民总人数	人口 (2005 年年中) (美国统计局: 工发理事会)	据报每十万名居民 死亡人数
科摩罗	245 000	671 247	36 499
马拉维	4 552 508	12 707 464	35 825
尼日尔	3 600 000	12 162 856	29 598
古巴	2 600 000	11 346 670	22 914
赞比亚	1 200 000	11 261 795	10 655
肯尼亚	3 527 700	33 829 590	10 428
中国	95 797 576	1 306 313 812	7 333
圭亚那	35 000	765 283	4 573
危地马拉	477 854	12 013 907	3 978
墨西哥	2 982 571	106 202 903	2 808

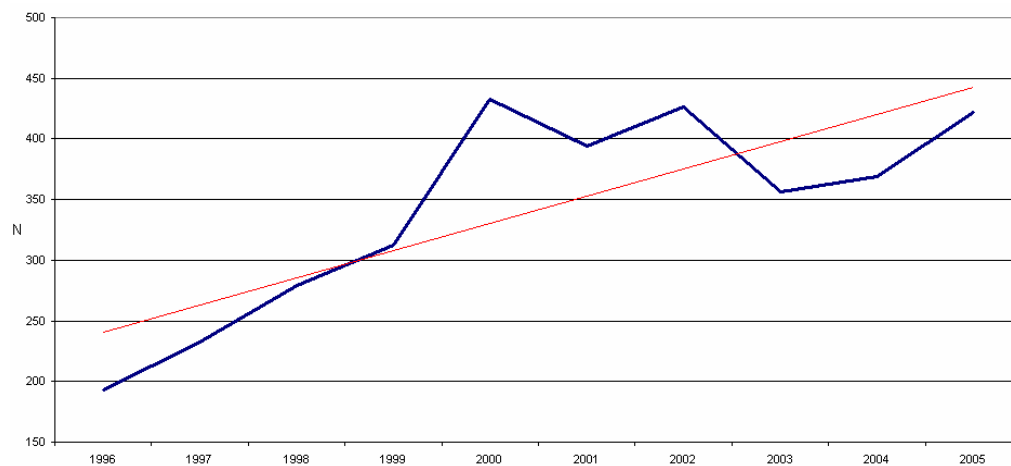
资料来源: “EM-DAT: 国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat-net-
比利时布鲁塞尔Louvain天主教大学”

自然灾害造成的经济损失：10 个最严重灾害国家 (2005 年 6 月 1 日至 2006 年 5 月 31 日)			
国家	据报经济损失总值 (百万美元现值)	2004 年国内总产值 (百万美元现值) (世界银行)	2004 年 国内总产值的百分比
圭亚那	165	786	21.00
中国	10 813	193 171	5.60
巴基斯坦	5 000	96 115	5.20
危地马拉	988	27 451	3.60
塔吉克斯坦	50	2 073	2.41
萨尔瓦多	356	15 824	2.25
美利坚合众国	141 634	11 711 830	1.21
罗马尼亚	884	73 167	1.21
保加利亚	257	24 131	1.07
印度	5 770	691 163	0.83

资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat-net-
比利时布鲁塞尔Louvain天主教大学”

每年的自然灾害事件：1996-2006 年

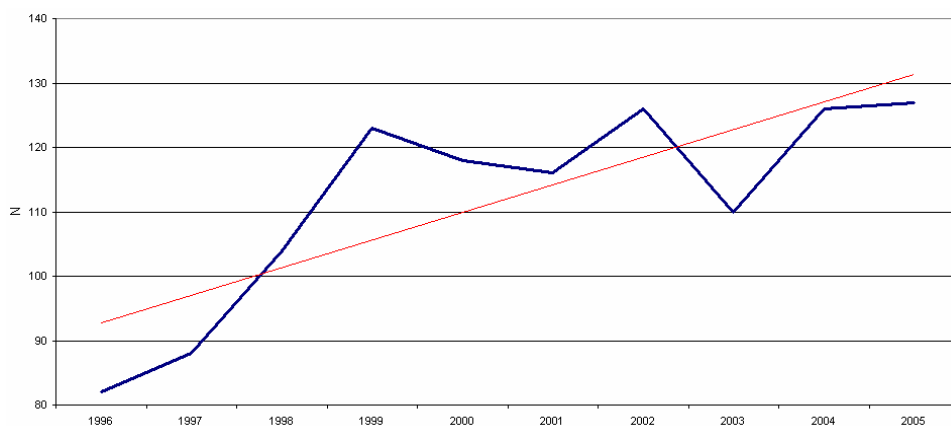
(线性趋势线)



资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat-net-
比利时布鲁塞尔Louvain天主教大学”

每年受自然灾害影响国家数目：1996-2006 年

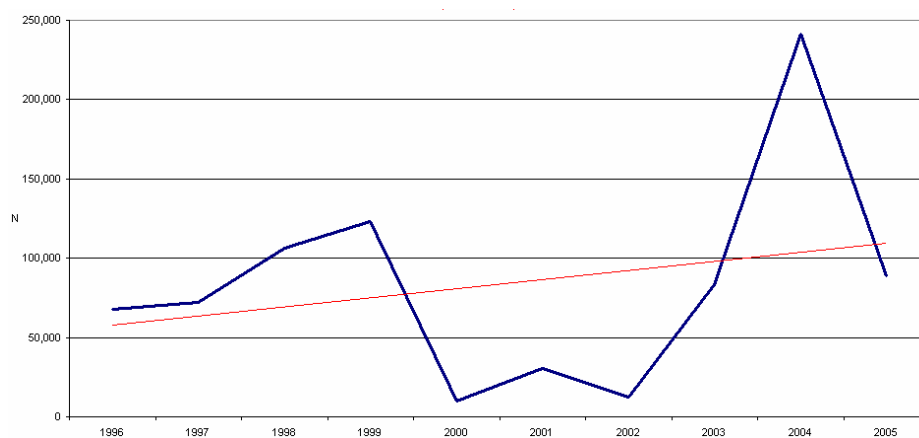
(线性趋势线)



资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat-net-比利时布鲁塞尔Louvain天主教大学”

据报每年死于自然灾害人数：1996-2006 年

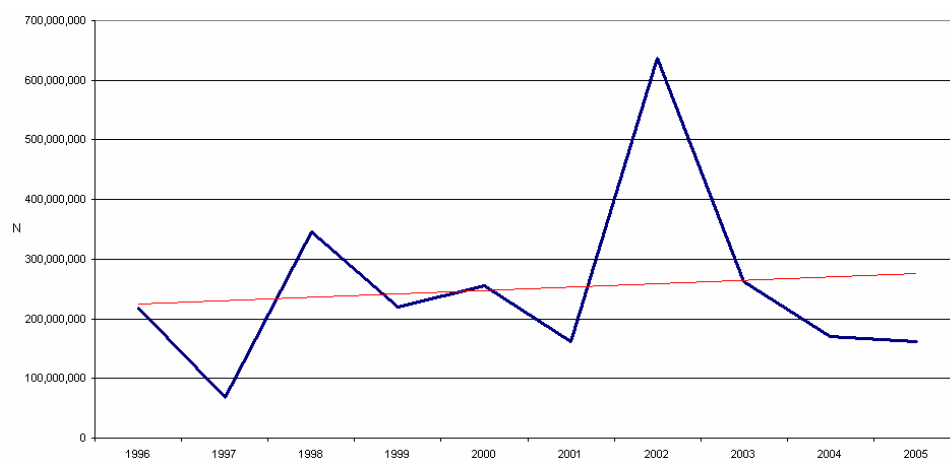
(线性趋势线)



资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat-net-比利时布鲁塞尔Louvain天主教大学”

据报每年受自然灾害影响人数：1996-2006 年

(线性趋势线)

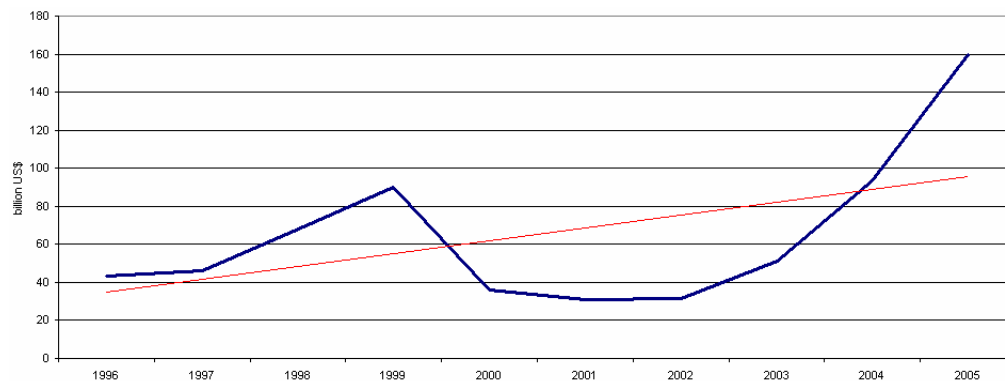


资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat.org—比利时布鲁塞尔Louvain天主教大学”

据报自然灾害造成的经济损失总值：1996-2006 年

(单位：十亿美元现值)

(线性趋势线)



资料来源：“EM-DAT：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库 www.em-dat.org—比利时布鲁塞尔Louvain天主教大学”