



第六十二届会议

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 61/131 号决议编写的。大会在这项决议中请秘书长继续改进国际备灾、救灾和减灾工作，并就此向大会第六十二届会议提交报告。本报告着重说明了重大趋势及其人道主义影响，同时还确定出国际社会在提高其应对灾害的能力及加强灾害频繁国家灾害管理能力方面所面临的主要挑战。

* A/62/150。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 61/131 号决议编写的。它着重说明了新出现的趋势、其对人道主义行动的影响以及在这方面需要应对的主要挑战，最后提出了一系列建议。

A. 趋势和影响¹

2. 2006 年，与自然灾害有关的灾害发生了 427 次，大约对 1.43 亿人产生了影响，造成 23 000 多人丧生。尽管受害者（丧生或受灾）人数从 2005 年的 1.6 亿人减至 2006 年的 1.43 亿，但灾害的频度依旧与 2005 年记录的 433 次接近，大大高于 2000-2004 年的年平均数 393 次。

3. 2006 年的数字符合自然灾害事件不断增多的趋势。据灾难传染病学研究中心说，1987 年至 1997 年，每年的灾害数量为 200 次到 250 次不等。2000-2006 年，年平均灾害次数翻了一番多，增至 400 多次。灾害总数之所以增多，部分原因是在灾害报告方面有改进。其他因素包括政府间气候变化问题小组最近的第四次评估报告提出的全球变暖的影响，以及不安全的灾害频繁地区聚居人数增多。

4. 过去 20 年间，气候或水文气象灾害事件，如洪水、飓风和干旱，无论在绝对数量上，还是与地质灾害（如火山喷发、地震和海啸）相比，均大幅增加。1987 年至 1998 年，气候灾害的平均数量为 195 次。2000 年至 2006 年平均为 365 次，增幅为 87%。同期地质灾害的可比数字从 28 次增至 38 次，增幅为 36%。

5. 2006 年，与气候相关的事件不稳定性增大，极端气候事件增多，非洲清楚地证明了这一趋势。2006 年按人均计算受灾最严重的五个国家都是非洲国家。南部非洲同时遭受龙卷风、洪涝和干旱之害，大非洲之角发生干旱和洪涝，而萨赫勒地区则普遍干旱。受干旱影响的总人数从 2005 年的 3 000 万增至 2006 年的 4 000 万。尽管全世界人口的约 14% 生活在非洲，但在 2006 年，非洲居民却占全部旱灾灾民的 50%。

6. 总的来说，就以下方面而言，2006 年亚洲仍然是受灾害影响最大的大洲：频度（占记录的所有灾害的 44%）、死亡率（占与灾害相关的总死亡率的 70%）和受灾总人数（超过 1.19 亿）。不过，所有区域都感受到了更为极端气候形态产生的影响。在因冬夏两季极端气温造成的死亡人数过多方面，欧洲有四个国家 2006 年排在前十名。

¹ 引言部分的数据摘自布鲁塞尔卢万天主教大学美国国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际数据库 (<http://www.em-dat.net>)；由于方法方面的原因，数据包括 2006 历年。其后部分的数据系指本报告所述期间：2006 年 6 月 1 日至 2007 年 5 月 31 日。

7. 2006 年最为频发的灾害事件是洪水及相关灾害（报告了 254 起），占记录的所有灾害的 59%。洪水、风暴和相关灾害对人类的影响最大，占 2006 年记录的 1.43 亿受害者的 69%。

8. 人们认识到与自然灾害有关的灾害累积造成的经济影响是妨碍实现千年发展目标的一个关键因素。尽管报告说灾害 2006 年造成的经济损失相对较小，仅为 190 亿美元，但 1987 年至 2006 年间的年平均数额为水文气象灾害 500 亿美元，地质灾害将近 200 亿美元。这个估计数并没有计入发展努力受挫，包括受灾害严重打击的国家的贫穷状况加剧所造成的经济和社会成本。在发展中国家，重大灾害后的重建工作消耗大量国家预算，大大减慢了增长速度。用于灾后恢复的外部支助往往不够，马尔代夫的经验即为例证。据马尔代夫政府当局说，2004 年海啸过后的损失占国内生产总值总额的 62% 以上。政府请求提供 15 亿美元以上的外部援助帮助该国重建，但仅收到一小部分此类援助。

B. 风险模式的性质不断变化

9. 风险模式在不断变化，对易受风险之害的脆弱的社区，尤其是、但不限于低收入情况产生影响。不断演变的风险模式在其可能产生的人道主义影响方面并未为人所适当了解。但显而易见，更多或者更加危险的灾害，再加上日益严重的脆弱性，提高了高风险社区面临的受威胁的程度。经验还表明，面临着多重威胁或经常性灾害的社区存在的危险是其资产消耗殆尽和传统的应对机制遭到破坏。此外，威胁呈现出一种合为一体的趋势，加剧了其整体影响。例如，受艾滋病毒影响的低收入社区在遇到突发灾害或具有缓慢影响的灾害时风险增大。

10. 促使灾害风险发生变化的原因既有全球因素，又有地方因素。除气候变化、环境退化和人口压力增大外，促使风险模式不断演变的其他因素包括：特大城市的发展；包括艾滋病毒在内的流行病和传染性疾病传播的风险迅速增大和其他疾病的流行；以及持续贫穷。各国和国际社会为减小这种风险进行投资的数额对脆弱性也有重大影响。

11. 在灾害频繁地区，需要有章法地消除未经规划的城市化产生的影响。据联合国说，2007 年，世界城市人口将超过农村人口，这在人类历史上还是第一次。几乎所有的城市扩张都发生在发展中国家。一大部分城市化都是以未经规划而无序的方式进行，这主要是贫穷使然。这在一定程度上解释了未经规划的都市化以及日益增大的风险之间相关性之所以大的原因所在，因为许多城市贫穷人口居住在陡峭坡地或洪水频发的低洼地带。大约有 10 亿人目前生活在缺乏基本服务和基础设施并且无力抵御自然灾害事件的贫民窟。除了位于地震高发区的重要城市中心以外，世界上最大的城市有许多日益面临着海岸被淹的危险。

12. 感染艾滋病毒的人数持续增多，死于艾滋病的人数也持续增加。2006 年，全世界共有 3 950 万人染有艾滋病毒，比 2004 年多 260 万人。撒哈拉以南非洲地

区是艾滋病毒大流行发生的中心地带，极高的染病率，又加上灾害、尤其是干旱，对家庭应付机制和粮食保障产生了直接影响。大流行几乎没有减弱的迹象，尤其是在南部非洲受害最深的国家；据报告，那里的孕妇感染率为 40%。

13. 由于旅游业的发展、贸易及农业商品行销量的扩大，跨境作物虫害和高致病性牲畜疾病，如禽流感或口蹄疫病，成了全球新出现的主要威胁。生产系统的集中在病虫和病原体进入这些系统后可能会促进污染，更为复杂的食品供应链增加了农业及作物、动物和人类的风险途径。尽管现已组建了应对此类风险的监管机构，但大多数发展中国家缺乏有效达到国际标准的能力。

14. 尽管许多低收入国家在发展有效的灾害管理系统和能力方面已经取得长足进展，但贫穷、包括其对家庭和社区的影响，与风险程度和有关灾害密切相关。世界银行资助的一项最新研究对 1990 年代末的埃塞俄比亚饥荒和 1998 年的米奇飓风进行研究后发现，社会最贫穷成员受灾害的影响最为严重，而且受影响的时间也比高收入群体长。虽有上文所述的城市化及相关灾害风险，大多数穷人和营养不良者继续生活在农村，靠农业为生。

C. 风险模式的不断变化：对备灾的影响

15. 不断变化的风险模式产生的影响，其中包括脆弱性的增大，构成了重大挑战，并凸现了加强风险管理，包括增加备灾投资的重要性。由于前线社区在救灾方面的核心作用，加强国家备灾体系尤为重要。

16. 国家当局对应对灾害负有主要责任，并承担这方面的大部分负担；它们往往率先救灾，而无论灾害的规模有多大，包括、但不限于引起国际关注的灾害。与自然灾害有关的大多数灾害并不会成为国际头条新闻，并且由地方社区和当局应对。据红十字会与红新月会国际联合会说，80%的灾害是在国家一级管理的。

17. 备灾投资，特别是依照减少风险综合方案进行的备灾投资表明，这种投资能够拯救生命，保障生计。据灾难传染病学研究中心说，虽然灾害的频度不断增加，但在过去 20 年间，受害者的人数一直保持稳定，每年约为 2.54 亿。

18. 本报告所述期间，备灾工作的改进及救灾工作协调有方显示出其价值。据联合会说，莫桑比克 2006 年的洪涝影响显著低于往年的同类事件，其中的一部分原因是社区备灾工作有改进，以及启用了由该国国家气象研究所建立的气旋警报系统。据政府消息来源说，2001 年有 700 多人死于洪灾；2007 年，这一数字不到 100 人。同样，由于较好地评估了越南的脆弱性，加上越南地方一级的疏散和国家一级的协调制度有所改进，才能够抢先对 2006 年侵袭越南的三次台风做出及时反应。

19. 根据财务支出核实处提供的数据，目前看来，不到 5% 的全球人道主义资金用于救灾。由于风险性质不断变化，就有针对性的备灾和救灾提出的供资要求可

能会增加。至关重要的是要调集更多备灾资源。为社区、政府和人道主义行为者配备资源，以应对不断变化的风险模式以及加重灾害影响的日益复杂的各种因素产生的人道主义影响，今后将面临着诸多重大挑战。

二. 一年回顾

2006年6月1日至2007年5月31日

20. 报告所述期间的灾害模式符合上文所述趋势，因为当年的事件主要是以与气候有关的事件为主。但是，去年的事件也表明：备灾投资，特别是国家和区域级别的备灾投资需要国际社会和各国政府的更多承诺和大力支持。

A. 与气候有关的灾害事件

非洲

21. 报告所述期间，温和的厄尔尼诺现象以及西印度洋变暖造成非洲许多地区周期性地发生干旱和水灾。

22. 在非洲之角，2006年9月的降雨量过大和严重洪涝使埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里的许多地区受灾。据估计，150万至180万人受灾，其中包括仅在2006年10月至12月期间流离失所的65万人。虽然救援工作因道路不通畅受到妨碍，但联合国在这三个国家的救灾小组开始在各灾区救灾，满足保健和营养、水和卫生、牲畜健康、食品和基础设施方面的需要。

23. 接着发生的干旱要求国际社会做出努力，为1000多万人提供食品和生计支助。仅在索马里，尽管在将救助物资送到灾民手上时非常不安全而且困难重重，联合国2007年还是提供了超过6000万美元的食品。初始的2007年索马里联合呼吁程序经修订后调高至262 354 615美元，以便包括支持恢复生计和加强沿河流的社区应付灾害机制的方案。

24. 周期性的干旱和洪水也影响了萨赫勒区域和南部非洲的许多地区。2006年8月和9月，布基纳法索和尼日尔降暴雨，22000多人受灾，需要国际社会提供人道主义援助。例如，在这两个国家，联合国国家工作队会同两国政府为灾民提供食品、食油、帐篷、毛毯、蚊帐、厨房用具和学校用品。

25. 报告所述期间，南部非洲的周期性洪水致使100多万人受灾，数百人丧生。马达加斯加和莫桑比克因在2006年12月至2007年3月间连续五次遭到龙卷风袭击，受灾程度最为严重。仅最后两次龙卷风就使约19万人受灾，150人丧生。

26. 尽管两国的紧急备灾和救灾能力都有提高，今年提早降雨的雨量使政府感到力不从心，已通过中央应急基金请求提供共1470万美元，通过紧急呼吁请求提出5700万美元，用以支持政府和国际救济工作。国家和国际救济组织还注重分

发粮食和粮食以外的物品，如建房材料和灾后恢复所需基本物品，并修复被龙卷风损坏的学校。由于龙卷风也影响到了作物，今后数月粮食供应没有保障的可能性增大，联合国开始为农业活动提供支持，以避免未来的作物季节被扰乱。

27. 在非洲南部，2006-2007 年农作季节因干旱而歉收，致使若干地区的粮食没有保障。世界粮食计划署（粮食计划署）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）作物和粮食供应评估团报告说，2007 年，斯威士兰和莱索托大约有 80 万人需要粮食援助。前往津巴布韦的评估团报告说，预计多达 410 万人将面临粮食短缺，而这部分人口已经在艰难地应对着其他危机，如恶性通货膨胀、艾滋病毒流行率居高以及公共服务严重恶化。迄今，已经通过关于津巴布韦的联合呼吁认捐人道主义资金 1.2 亿美元；目前，各机构间正在努力提供口粮，并制定举措加强粮食和营养安全。

亚洲

28. 整个 2007 年夏季的雨季暴雨致使整个亚洲洪水泛滥。在孟加拉国、中国、朝鲜民主主义人民共和国、印度、缅甸、尼泊尔和越南，洪水使这些国家 50 个省的近 5 000 万人受灾；破坏或摧毁了 200 多万所房屋；损坏 600 多万公顷的农作物。

29. 报告所述期间，印度尼西亚 2 月的大洪水使 79 人丧生，损坏超过 14.5 万间房屋、500 所学校和数百个其他公共设施。连日来，雅加达几乎陷于瘫痪，因为洪水淹没了该城市的近 70%，一些居民区的水位达到两米。近 60 万人直接受到影响，不得不暂时搬到其他住所。

30. 2006 年最后一个季度，菲律宾遭到三次台风袭击。台风引发的滑坡和洪水使将近 800 万人受灾，并造成近 2 500 人死亡。台风象神（又称榴莲）破坏力最大，摧毁的房屋超过 18 万间。

31. 在阿富汗，大雨加上迅速融化的冬雪，导致 2007 年 3 月暴发极具破坏力的洪水和山崩，造成大约 83 人丧生，数百间住房受损，并且使该国南部和西部的七个省受灾。洪水还袭击了首都喀布尔，切断了主要补给线，延缓了救援工作。除了政府救灾以外，联合国各业务机构也提供食品、家庭用品包、毛毯、垫子、塑料布、冬衣、净水药片、塑料桶和氯粉。阿富汗副总统和国家应急委员会在灾区省级灾害管理委员会的支助下，协调由国际安全援助部队在极端艰难的情形下提供后勤支援的救灾工作，以便将救灾物资运送到偏远地区。阿富汗国家灾害管理局提高了其利用政府资源和协调当时由联合国实体和非政府组织辅助的救灾工作的能力。因此，救灾工作惠及的人数估计有 20 000 人。

南美洲

32. 2007 年头几个月，玻利维亚发生严重洪灾，全国九个省中有八个受灾，受灾人口超过 35 万。该国请求提供国际援助后，联合国发起一项紧急呼吁，请求提

供 1 200 万美元，用以支持政府的救灾工作，其中 200 万美元通过中央应急基金提供。

B. 地质灾害事件

33. 2007 年 3 月 6 日，印度尼西亚西苏门答腊省发生里氏 5.8 级强烈地震。共有 67 人死亡，至少 800 人受伤，14 万人被疏散。近 20 000 间房舍及数百所学校、宗教场所、办公室和公共设施被毁。2007 年 4 月，海啸在所罗门群岛造成至少 34 人死亡，6 000 多人流离失所。联合国发出人道主义呼吁后，在保健、教育、水和卫生、保护和法治领域提供的援助超过 50 万美元。

C. 流行病

34. 许多灾害与特定的自然灾害，特别是洪水有关；这类灾害增加了水媒疾病和其他疾病传播的风险。2007 年公布的政府间气候变化问题小组第四次评估报告概要提出的证据表明，气候变化现阶段对人类健康的影响不大，但毕竟是有影响。他们的预测指出了可能出现的若干趋势，包括营养不良现象、灾害引起的死亡人数和发病率增多以及疟疾等某些传染病的发病率提高。

35. 2006 年 9 月，埃塞俄比亚暴发急性水样腹泻综合症，出现的病例超过 22 000 例，219 人死亡。阿姆哈拉洪灾区的病例死亡率为 10%，是全国平均水平的 10 倍。卫生部与联合国和非政府组织合作伙伴合作，执行了控制措施、病例管理和进一步的评估。据报告苏丹和安哥拉 2006 年也暴发了霍乱和急性水样腹泻。

36. 据报告，2006 年有两个地方暴发流行性脑膜炎球菌病；第一次暴发影响到布基纳法索、科特迪瓦、马里和尼日尔，第二次暴发则影响到肯尼亚东部、苏丹和乌干达。据报告，这些国家 2006 年共有 5 719 个疑似病例，其中有 580 人死亡。

37. 报告所述期间，肯尼亚、索马里和坦桑尼亚联合共和国的 1 000 多例裂谷热病至少造成 275 人死亡。有关国家当局、肯尼亚医学研究所、美国疾病防治中心以及联合国系统组织了疫情应对工作，包括从中央应急基金拨款 315 万美元应对疫情。

38. 乍得、埃塞俄比亚和索马里以前没有脊灰炎病例，它们报告说 2004 年和 2005 年出现了新的脊灰炎病例。迄今，埃塞俄比亚已总共报告了 37 个脊灰炎病例，索马里已确诊 215 例，而乍得于 2007 年 1 月确诊了一个病例。这些国家目前正在提高其规划和协调水平，并且简化其根除脊灰炎战略，以减少脊灰炎病毒的传播途径。2006 年 9 月，埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里在迄今为止规模最大的一次同步疫苗接种运动中为数百万五岁以下儿童接种了疫苗。报告所述期间，乍得还加强了其免疫接种方案，为将近 250 万五岁以下儿童接种了疫苗。

39. 在过去两年间，世界各地染有艾滋病毒的人数增多。艾滋病毒在中亚和东欧迅速蔓延，2004 年以来，那里的新感染者增加了 70%。此外，南亚和东南亚

的艾滋病毒新感染率上升 15%，中东和北非则上升 12%。撒哈拉以南非洲地区在全球艾滋病毒流行中仍然是首当其冲，有 25 万人染有艾滋病毒。在一些撒哈拉以南非洲国家，艾滋病毒流行率不断下降。然而，这种趋势既不够强劲也不够普遍，不足以减少流行病对本地区的整体影响。同时，取得治疗和护理的机会大大增加了中低收入国家艾滋病毒感染者比以前存活更长的机会。

40. 据世界卫生组织（世卫组织）说，报告所述期间有 84 个人感染 H5N1 号禽流感的病例，造成 57 人死亡，报告染病的国家超过 24 个。对这一威胁的关注促使国际社会启动了旨在提高全球防备能力的工作，以便能阻止流感大流行，并在流感大流行时加以应对。

D. 环境灾害事件

41. 引发环境紧急事件的原因既有人为灾难，例如装有危险物品的设施发生事故；又有具有间接影响的自然灾害事件，如摧毁工业设施的地震。无论是什么原因，环境紧急事件如果得不到及时确认和解决，即可危及生命和生计。因此，有效人道主义应急的一个重要组成部分是确保及时查明严重的环境风险，并采取措施消减风险。

42. 去年，联合国协助确保有效应对各种环境紧急状况，包括科特迪瓦的有毒废料倾倒入海事件、印度尼西亚淹没邻近村庄的“泥火山”、黎巴嫩危机中原油泄漏的影响以及马达加斯加和印度尼西亚的洪灾和龙卷风对环境造成的影响。

43. 目前通过联合国系统在重大灾害刚发生时即可按照惯例查明潜在的间接风险。联合国系统的相关行为者还共同将与环境有关的关切问题配合在一起，将其作为整个人道主义应急工作的交叉问题。

三. 主要挑战

44. 各种因素，其中包括对《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》的认识不断提高、气候变化和灾害的日益增多，都有助于调动注意力，增强灾害频繁社区的能力。这样的事态发展既让人感到高兴，又具有重要意义，需要将其转化为坚定的承诺和具体的支持。这方面的重要挑战包括加强地方、国家和区域灾害管理能力，简化协调工作和快速反应系统，以及应用信息和通信技术。在降低风险的框架内采取促进及早恢复的方式救灾也至关重要。最近发生的事件突出表明，必须更加负责任地为与自然灾害有关的灾害增拨资源。尤其有必要改进备灾资金的针对性和跟踪工作，并确保优先照顾风险大、准备不力的情况。

45. 2007 年 6 月，124 个会员国和 105 个区域、政府间和非政府组织参加了减少灾害风险全球论坛第一届会议。与会者突出强调的重点主题包括：必须在减少灾害风险方面优先投资；各国需要尽快建立监测和报告本国风险情况的制度。另外

还鼓励私营部门大力参与。会议还强调，从地方一级到全球一级减少风险方面，如何扩大利用行之有效的做法，是一项核心挑战。

A. 加强地方、国家和区域灾害管理能力，尤其是在风险大、能力差的情况下

46. 要改善地方、国家和区域各级的减少灾害风险工作，至关重要的一个因素是发展能力。国际减少灾害战略秘书处根据其对国家报告的分析指出，许多风险大、能力差的国家在建设和维持有关灾害管理的基本机构能力方面面临着巨大挑战。需要做更多工作，以支持这些国家发展其本国人力资源以及国家立法和政策框架，并资助旨在加强备灾能力的行动计划。各会员国、国际机构以及社区之间拥有大量经验；但是，还需要做出更多努力和提供更多资源，使有关国家能够获取这些资源。

47. 联合国支持发展国家和区域两级的备灾和救灾能力。报告所述期间，还举行了一系列次区域会议，以便为新的非洲区域减少灾害风险战略制定策略。亚洲也加快落实提高备灾、减灾和救灾能力的区域性举措。2006年8月，印度主办了减少区域灾害风险问题南亚政策对话，而东南亚国家联盟继续开展工作，落实2005年《灾害管理和应急协定》。

48. 由于将发展中国家成员吸收到联合国灾害评估和协调系统，在增加高风险地区当地现有的救灾专门知识方面也取得了巨大进展。这种措施便于在发生灾难时以较低成本迅速部署当地资源。在促进增强国家备灾和救灾能力方面，掌握的技能也很重要。41个发展中国家的90多名应急专家是上述系统的活跃成员，占该系统成员总数的42%。报告所述期间，联合国举办了二期上岗讲习班，其中一期专门为法语国家举办，另一期为葡语国家举办。应有关国家政府的请求，还在阿富汗、玻利维亚和老挝人民民主共和国执行了联合国灾害评估和协调准备任务，以便提高对该系统的认识，并且就提高这些国家救灾能力所需的措施提供技术支持和建议。

49. 国际搜索救援咨询小组拥有60多个成员国，这些国家既包括实施救灾的国家，也包括灾害频繁的国家。其活动侧重于风险大、能力差的环境中的能力建设。虽然大多数捐助国和救灾组织遵守该小组的准则，在灾害频繁国家采用该小组的灾害协调方法仍然是件难事，但这样做也将有助于确保国际资源完全纳入国家救灾工作。实现这一目标的措施包括组织年度区域地震救灾演习。

50. 有效的灾害管理需要人力资源，也就是需要受过训练的得力人员。因此，2007年初，机构间提高减少灾害能力倡议开始发挥作用，在减少风险的框架内支持各国政府、组织、学术和专业组织增强技能。该倡议的核心任务是充当资源中心，说明在与灾害有关的问题上进行能力建设的最佳做法。因此，它将有助于从地方到国际一级传播最佳做法，并鼓励加强有关救灾能力发展的区域和区域间信息交流。在为期两年的初步阶段，该倡议的各项活动将集中于六个非常脆弱且能力较

弱的国家。其主要服务对象将是从事减少灾害风险的政府机构以及支持它们将减少灾害风险列为国家优先事项的行为者。

51. 对于加强建立一个由国际减少灾害战略协调的印度洋海啸预警和反应系统的国家能力，上述努力将对这方面的现有举措起到补充作用。迄今为止，11个国家要求参与，目前正在马尔代夫、斯里兰卡和泰国执行项目，以加强沿海地区的预警和反应计划。目前正在与捐助国讨论纳入补充项目的计划。然而，为预警投资的资金缺口仍然没有解决，尤其是在非洲；需要做出更大努力，将区域和国家系统连到地方一级。

B. 加强备灾、协调和快速反应

52. 一般来说，人们拥有受灾的惨痛经历后，便会提高对备灾重要性的认识，但既可叹又显而易见的是，如果预先采取措施，原本能够减少损失。虽然灾后思过往往为时已晚，无法挽救许多灾民的生命和财产，但在灾后反思协调和快速反应机制可调动对备灾专项投资的支持。旨在改进协调、救灾和备灾机制的若干国家和国际举措目前正在实施当中。

53. 举例来说，在报告所述期间采取了重要步骤，以加强国际协调以及国际社会对各国政府的支持，包括进一步发展分组办法，其中，联合国各实体和非联合国人道主义行为者通过一系列专题小组协调救灾工作；开发或更新加强备灾和救灾系统的工具；起草支持救灾工作的重要立法准则；以及加强联合国灾害评估和协调小组和国际搜索救援咨询小组等关键系统，提高它们在全球范围的反应能力，特别是在风险高的情况下的反应能力。

54. 报告所述期间，采取了分组办法支持埃塞俄比亚、印度尼西亚、马达加斯加、莫桑比克、菲律宾和索马里的救灾工作。此外，自2005年南亚地震以来，各小组继续在巴基斯坦开展工作。在最近的灾害中对分组办法进行的内部评估表明，由于执行了分组办法，与各政府实体的协调以及问责程度和可预见性都有改善。分组办法还加强了联合需要评估，并且在通过中央应急基金和紧急呼吁请求应急供资时更好地安排活动的优先次序。印度尼西亚和莫桑比克的应急住房分组通过为政府提供单一的联系，促进了与国家努力的协调。在莫桑比克，分组办法增强了莫桑比克国家灾害管理研究所的强有力的牵头作用，使救灾工作与2001年相比更为协调一致。在菲律宾，后勤分组加强了信息管理服务，以及所有人道主义行为者的海上、空中和陆路交通。未来的挑战包括在更多国家实施分组办法，同时努力确保将从最近的行动中吸取的经验教训用于进一步改进救灾工作。

55. 此外，虽然在报告所述期间联合国灾害评估和协调小组救灾特派团总共部署了10次，并且有助于受灾国加快和协调救灾工作，但还需要加深灾害频繁国家及联合国驻地/人道主义协调员对该系统效能的了解和认识。增加对该小组及其

救灾伙伴，包括亚太人道主义伙伴关系、² 国际人道主义伙伴关系、³ 美洲支助机构⁴ 的了解，可确保及时请求该小组提供支助。

56. 目前正在采取其他举措评估和改善备灾工作，特别是在风险高、能力差的国家。例如，亚洲和太平洋区域的联合国机构和伙伴组织正在联手开发建立风险、脆弱性和各国救灾能力的模型；个别机构通过机构间常设委员会，正在利用这些模型使备灾活动更有针对性。

57. 此外，该委员会正在编写一套指导和指标材料，以促进执行《兵库行动框架》的优先事项五。预计在这方面存在的困难包括征求对进一步加强本工具及相关工具的反馈。红十字会与红新月会国际联合会目前正在牵头举行机构间常设委员会协商，以确定在将减少灾害风险纳入人道主义行动方面存在的重要差距，目的是制定一项减少人道主义风险的综合方案。另外还在开发诊断工具和其他工具，以便于对艾滋病毒等问题采取有系统的战略行动，并考虑到各种威胁是如何与灾害环境中的脆弱性相互影响的，是如何使这种脆弱性更趋严重的。

58. 国际法委员会第五十八届会议（2006 年）同意将有关灾害情形下人员保护的工作列入其长期工作计划。鉴于灾害数量的增多，这一点尤为重要。

59. 由于国际救援工作的规模增大，海啸评估联盟报告等重要评估指出，存在的一个难题是如何采用临时解决办法解决常见的监管问题。红十字会与红新月会国际联合会继续实施其关于国际灾害应对法的项目，并且在报告所述期间与各国和人道主义组织进行了一系列的正式协商。这些活动的最终结果是起草了一套不具约束力的关于在国内促进和管理国际救灾和初步恢复援助的准则。3 月，机构间常设委员会工作组表示支持制定该项准则。准则将在 2007 年 11 月的第三十届红十字会与红新月会国际会议上提交各国政府和国家协会。

60. 联合国及其伙伴正在致力于提高国际人道主义系统对付跨境作物虫害和高致病性疾病的备灾能力。虽然各项活动目前侧重于流行的威胁，它们将有助于加强总体应急准备和协调工作，并会对联合国系统的一致性和各国当局的救灾能力产生影响。全球为防备可能出现的流感大流行而进行的投资也为从总体上检验和衡量备灾能力提供了契机。

² 亚太人道主义伙伴关系是一个由澳大利亚、中国、日本、新西兰、大韩民国和新加坡组成的联合会，它能够在灾害发生后为联合国灾害评估和协调小组特派团提供技术支持、合格人员、通信系统及生活/工作支持。

³ 国际人道主义伙伴关系由丹麦、爱沙尼亚、芬兰、荷兰、挪威、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国组成，在若干地理区域为联合国灾害评估和协调小组提供业务支助。

⁴ 2006 年建立了美洲支助机构，目的是为美洲区域的联合国灾害评估和协调小组提供信息技术支持服务。美国和无国界电信组织为该机构提供了捐助。

C. 加强灾害中的信息和电信技术

61. 建立能够使人道主义实体在灾害情形下最大限度地利用信息技术的系统和程序仍然是一项挑战，不过目前正在采取一些国际举措来改善救灾信息技术系统的协作、标准和使用情况。

62. 机构间常设委员会紧急电信工作分组的成员包括联合国实体、国际组织、政府组织、非政府组织和私营部门，它继续促进采用紧急电信标准，以增加灾害地区设备和系统的互操作性。紧急电信分组储存了设备，制定了标准操作程序，并与私营部门和非政府组织建立伙伴关系，以便以预测的方式快速应对紧急情况。

63. 此外还加强了多边全球灾害警报和协调系统，以便将下述方面纳入一个使用互联网的全球系统：国家系统；称作 ASGARD 的欧洲联盟委员会联合研究中心灾害警报工具；地震实验室；联合国训练研究所（训研所）业务卫星应用方案；人道主义预警事务；救灾网。这样，救灾人员通过文本信息（短信服务）或电子邮件接收灾害预警。联合国管理的虚拟现场作业协调中心现在拥有 60 多个国家的 5 000 多名注册用户，用于在突发的灾害中实时协调信息和资源。现在可以通过该系统获取应急卫星地图。

64. 欧洲联盟委员会联合研究中心负责全球灾害警报和协调系统的自动警报系统。该中心也在检验一个用来在近乎实时的基础上在全球范围探测洪水的全球洪水探测系统，目的是向人道主义界发出警报，促进及早救灾。在拥有洪水预报系统的地区，该系统提供补充资料。该系统计划于 2008 年初正式启用。

65. 2006 年 11 月，联合国地理信息工作组通过了空间数据基础设施倡议，以加强这项技术在备灾和应急工作中的使用。为了支持这些努力，大会 2006 年 12 月设立联合国灾害管理和应急空基信息平台。同一期间，业务卫星应用方案加大工作力度，为人道主义机构和组织提供快速制图服务，以支持救灾和复杂的紧急情况应对行动。

66. 在重大国际和区域电信活动上向会员国宣传 2005 年《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》⁵ 的工作继续进行。迄今为止，已有 35 个国家批准了该项《公约》。然而，要鼓励更多国家既批准《公约》又履行其规定，还有大量工作要做。

D. 在灾害情况下动用军事资源

67. 军事资源已经部署，以便为最近的一些与自然灾害相关的灾害提供支助。不过，国际社会和各会员国关心的问题是：这些资源并不总是按照需要提供；其使用超过必要期限，而且费用往往很大；削弱而不是有助于救灾工作的整体协调。

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号。

由各国在 1994 年首次达成、并于 2006 年更新的《使用军事和民防资源救灾的指导方针》（《奥斯陆指导方针》）旨在解决这些问题，但这些国家的遵守情况不一。目前正在采取若干举措，解决缺少在灾害情况下部署军事资源的一致办法这一问题。

68. 报告所述期间，联合国委托斯德哥尔摩国际和平研究所（和研所）进行一项独立研究，探讨在国际救灾行动中利用外国军事资源的成效。研究的目的是审查最近在海地、印度尼西亚、莫桑比克和巴基斯坦的救灾行动中，军事资源的使用和协调情况，以评估国际框架和指导方针、包括奥斯陆指导方针的适用程度。这项研究的另外一个目的是查明在今后的灾害情况下部署、协调和使用这些资源的最佳做法，并建议在这方面采用哪些最佳做法。

69. 建立灾害管理能力中央登记册的最初设想是收集捐助国和区域组织可部署用来救灾的资产和资源的数据。不过，即使会员国继续表示它们对中央登记册的承诺，汇编和维护适当的数据仍然是个难题，并损害了登记册的整体运作效力。虽然军事和民防资源目录的扩充工作不断有改观（2006 年确定了另外 10 个会员国），但在更新和编写这一目录和其他类似目录时需要各会员国更积极的参与。计划于 2008 年对中央登记册进行的内部审查预计将评估其增值情况和用户满意度。

E. 及早和可持续的灾后恢复

70. 从以往和最近的灾害获取的经验说明，筹划和组织促进迅速和持久恢复的救灾工作具有重要意义。这意味着灾后应立即精心组织实施干预措施，协助形成维持生命的环境，同时为长期恢复奠定必要基础。只要可行，就必须确保及早侧重于恢复或加强国家机构和社区的能力。提供可靠而有效的协调框架和机制，最大限度地发挥不同干预措施之间的协同作用并保持及早恢复的势头，这一点同样重要。

71. 在灾后情况下进行的有效协调是一项长期性挑战。众所周知，有关政府负责及早恢复进程的协调事宜，外部伙伴需要采取有助于实现商定恢复目标的方式提供援助。国际社会目前正在开发和增强可协助有关当局完成这项任务的各种工具和待命能力。目标是确保从救济向恢复过渡期间的协调安排具有连续性和可预见性，以便当重点转移到加强国家当局灾后恢复能力时，在向脆弱人口提供援助方面不会出现空白。

72. 机构间常设委员会及早恢复工作组和过渡问题联合工作组正在与联合国的各类机构和伙伴合作制定统一的灾后恢复办法。其中包括制定一系列战略规划、评估和资源调集工具。另外还包括为驻地协调员/人道主义协调员提供支助和技术援助，以促进过渡进程的协调工作。人道主义事务协调厅、联合国开发计划署和联合国发展集团办公室目前正在一道努力加强驻地协调员/人道主义协调员的

恢复协调能力，以便他们在从救济过渡到发展期间，能够更好地为机构间常设委员会国家工作队、整个国际社会以及首先是为国家当局提供支助。

73. 《国际灾后恢复纲要》旨在根据《兵库行动框架》，使成员国和国际组织的决策者和高级救灾实施人员汇聚在一起，交流经验，确定最佳做法，以促进灾后恢复议程。根据《纲要》，目前正在制定恢复情况下的灾后需要评估指南。这是为了弥补紧急人道主义需要和长期重建要求之间目前存在的空白。机构间常设委员会及早恢复工作组还在开发一种供在实地使用的实用工具包，其中包括一份指导说明、一个快速及早恢复需要评估工具、地方一级的方案编制框架和部门一级的指导。它还为国家工作队、及早恢复协调员以及分组牵头实体提供培训，传授如何使用现有的恢复工具。

74. 全球快速部署能力系统的建立是为了部署及早恢复协调员和机构间专家小组，以支持生计、过渡住房和地方一级恢复等特定领域的评估、方案制定和执行。报告所述期间，部署了及早恢复协调员，以支持马达加斯加、莫桑比克、菲律宾和索马里的恢复工作。

75. 总的来说，在调动对可持续恢复进程的关注和支持方面已经取得重大进展。但是，若要迅速调集财政资源和其他资源，还需要更多一致支助。使灾后的救灾和恢复工作保持一致仍然是一个优先事项。

F. 救灾资源分配

76. 从全球来看，人道主义援助在过去 15 年间占官方发展援助的比例增大。继官方发展援助于 1990 年代初减少后，1990 年代末又开始增加；2005 年与以往相比增幅最大，这主要是关于减免债务的格伦伊格尔斯协定带来的结果。人道主义援助占全部官方发展援助的比例从 1970 年的 0.1% 增至 2005 年的 12.1%。

77. 2006 历年，总共提供了 2.45 亿美元用来协助应对与自然灾害有关的灾害。2000 年至 2004 年间，估计每年通过国际渠道提供 3.67 亿美元，用于应对与自然灾害有关的灾害。对联合国财务跟踪数据的审查表明，这一数额占人道主义供资的比例不到 5%。

78. 灾害风险的增大可能会增加备灾和救灾措施的财务成本。例如，红十字会与红新月会国际联合会救灾紧急基金为中央应急基金提供补充资金，用于对中小规模的灾害做出快速反应，最近对该项基金的审查建议其供资额增加 150%，从大约 800 万美元增至今后三年的 2 000 万美元。

79. 显然仍需要持续增加供资数额，以便及时、有效地应对自然灾害。报告所述期间，联合国系统在灾后发出 12 项紧急呼吁和其他呼吁，请求提供总计 3.64 亿美元。截至 2007 年 6 月 1 日，总计提供了 1.68 亿美元，占所需总额的 46%，但对不同国家的灾害提供的资金比例各异，从所罗门群岛地震/海啸的 100% 到肯尼亚

亚洪灾的 66%，以至赞比亚洪灾的仅仅 4.5%。中央应急基金提供的资金占所需资金的 35%。2006 历年，捐助国承诺提供 14 亿美元，主要供资对象是亚洲，以防止禽流感蔓延，并协助为流感的可能大流行做好准备。对于零星暴发的疾病的准备、监测、探测以及反应和控制工作而言，承诺提供的这笔资金是一项重要的投资。

80. 全面减少灾害风险战略不能仅靠捐助资金，这一点已得到人们的充分理解。《兵库行动框架》提出，切实有效的行动需要各国政府在降低风险以及社会安全网和金融风险分担机制方面进行投资。此外，各国政府在政治上给予的支持以及强有力的决策机制对于有效地减少与自然灾害有关的灾害的影响至关重要。

81. 然而，根据 ProVention 联合会最近进行的一项研究，中低收入国家估计仅有 1%的家庭和 3%的企业投保了巨灾险，而高收入国家的这一比例为 30%。此外，中低收入国家政府将本国的很少一部分资源用于减少风险。这种做法只会促使周期性地发生与灾害有关的贫穷，并加大对国际捐助者提供的支助的依赖。

82. 越来越多的国家的政府正在把减少风险和应变基金纳入国家预算，而另一些国家的政府正在寻找机会，为高危人口提供成本低廉的灾害保险。这些举措对于建立应对灾害风险变化的统一系统至关重要。

83. 虽然为与灾害相关的工作，包括减少风险分配资源在某些方面有改善，但仍然亟需加强此类投资，尤其是在风险管理系统薄弱的灾害频繁地区。另外还亟需更好地了解 and 跟踪资金流向，以加强问责制，改进有关最佳做法的数据。

84. 世界银行全球减少灾害和灾后恢复基金于 2006 年 9 月启动，专门谋求增加最易发生灾害的国家的备灾工作。迄今为止已经向该基金捐款 3 000 多万美元。

G. 加强救灾方面的问责制

85. 加强人道主义行动实效的一个关键组成部分是致力于增强国际行为者对其援助对象的责任。2006 年 7 月，《关于国际社会应对印度洋海啸事件的联合评价：综合报告》公布。⁶ 报告的结论强调需要调整根本方向，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。它还强调国际和国家救灾机制之间应该加强联系和一致性，并鼓励救济界建立认证制度，查明哪些机构达到了某一部门的专业水准。同时，联合评价突出强调应该使现行的供资制度做到公正，并提高其效率、灵活性和透明度，同时还强调需要更好地协调供资和善治原则。

86. 上述研究的建议对于制定其他若干关键举措，如设计改进的预警系统及设立中央应急基金均已产生了影响。

⁶ John Telford 和 John Cosgrave (伦敦，海啸评价联盟，2006 年)。

87. 对救灾期间的人道主义行动进行评价是灾后加强问责制及提高透明度和促进及时学习的另一项关键措施。报告所述期间，分别在埃塞俄比亚、肯尼亚、巴基斯坦和索马里进行了所谓的“实时评价”。评价小组由各国和国际上的合格专家组成，他们拥有在各国政府、非政府组织和国际组织工作的经验。报告的结果现已公开，目前正在与有关利益攸关方一道审查其建议，以便在为支持各会员国和其他国家采取的进一步行动时更为知情。

88. 此外，机构间常设委员会工作组 2007 年 3 月通过了为期一年的倡议，内容是试验性地进行机构间实时评价。2 月袭击莫桑比克的洪水和龙卷风促使国际社会做出反应，为贯彻这项倡议提供了首次机会。评价本身有助于加强协调和救灾工作，并提供有关救灾的实时学习。从莫桑比克经验获取的教训已提交人道主义行动问责和绩效动态学习网络 6 月份举行的会议，并且编入目前正在拟定的准则，用于进行机构间实时评价。

89. 虽然加强问责制的工作至关重要，同样非常重要是所有利益攸关方就评价结果和其他审查进程采取行动。为此，目前已经组建了一个包括来自人道主义界各个领域行为者的高级工作队，以促进和协助这些建议的执行，并促进加强整个人道主义系统的问责制。

四. 建议

建议采取下述措施：

- 鼓励各会员国、区域和国际组织查明有关改进备灾工作的最佳做法和改进其传播，并相应增加地方一级的成功举措。
- 鼓励会员国和人道主义合作伙伴增加其执行《2005 年兵库行动框架》的活动，并加强确定和监测灾害风险和脆弱性的系统。
- 有关人道主义和发展行为者应优先考虑方案编制，以减少自然灾害事件加剧传染病传播的可能性，并应加强保健机制，满足今后的保健需要。在发生自然灾害期间，应加大工作力度，为由于感染艾滋病毒而十分脆弱的人口提供支助，特别是在撒哈拉以南非洲。
- 请会员国考虑加强支持救灾行动的法律准备工作和监管框架。
- 请会员国批准《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，并采取措使该公约能够被纳入会员国国内法律，以及作为救灾工作的一种资源得以充分执行。
- 鼓励联合国与会员国协商，审查使用军事资源实施救灾的情况，目的是根据人道主义原则提高预见性，改善这些资源的使用情况。

-
- 鼓励会员国定期向灾害管理能力中央登记册的有关目录提供信息。
 - 尚未这样做的会员国应该在减少灾害风险的综合框架内考虑将为备灾提供的支助，包括应急资金纳入国家预算，并且应寻求机会，为与自然灾害有关的灾害的高危人口提供低成本灾害保险。
 - 鼓励会员国和有关国际组织增加应对与自然灾害有关的灾害的资源，尤其是在风险大、能力差的情况下，并跟踪为备灾工作拨付的资金。
 - 联合国应报告题为关于《国际社会应对印度洋海啸事件的联合评价：综合报告》的出版物所载主要建议的执行情况。
-