



大会

Distr.: General
13 August 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

临时议程* 项目 68(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 62/92 号决议编写的。大会在这项决议中请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施，并就此向大会第六十三届会议提交报告。本报告概述了与自然灾害有关的灾害的发生情况和应对灾害的人道主义措施，并着重说明了新出现的趋势及其对于人道主义行动的影响以及需要应对的重大挑战。

* A/63/150。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 62/92 号决议编写的。报告概述了与自然灾害有关的灾害的发生情况和应对灾害的人道主义措施,并着重说明了新出现的趋势及其对于人道主义行动的影响以及需要应对的重大挑战。在结论部分,报告提出了一些建议。

A. 趋势和新出现的挑战¹

2. 2007 年共发生了 414 起与自然灾害有关的灾害,造成 16 800 多人丧生,对 2.11 亿人产生影响。据灾害传染病学研究中心的统计,2007 年发生的灾害总数在记载中排列第三,略高于 2000 年至 2006 年期间平均每年发生 394 起灾害的记录。受害(丧生或受灾)者人数在最近十年中位居第二,几乎两倍于 2006 年的水平。

3. 这些数字符合有记录的与自然灾害有关的灾害事件频率加快、强度加大的长期趋势。在过去 20 年中,报告的灾害数量增加了一倍,从平均每年约 200 起增至 400 多起。灾害总数之所以增多,部分原因在于灾害报告方面有了改进。但包括灾害模式和人类的脆弱性发生变化等其他因素也助长了这些趋势。

4. 有记录的灾害事件的增加在与气候有关的灾害事件上表现得尤为突出。洪涝灾害仍然是有记录的最常见灾害类型,2007 年记录了逾 210 起。再加上风暴灾难,两者共占灾害总死亡人数的逾 86%和受灾总人数的 98%。

5. 2007 年热带气旋的发生频率尤其高,共记录了 64 起,与 2000 年至 2006 年的平均水平相比,增长了 28%。2007 年地震和火山爆发等地球物理灾害的总数低于平均水平,仅报告了 26 起地球物理灾害(占灾害事件总数的 6%)。

6. 亚洲仍然是受与灾害有关的灾害影响最大的地区。事实上,2007 年报告的灾难中有 37%发生在亚洲,占受灾总人数的 90%以上和有记录的总经济损失的 46%。例如,2007 年年中,在亚洲各地发生的尤为严重的季风洪灾影响到约 1.7 亿人。2007 年 11 月,“锡德”气旋袭击了孟加拉国,造成 4 200 多人死亡。这一趋势在 2008 年继续发展。2008 年 5 月,由于毁灭性的“纳尔吉斯”气旋袭击缅甸,据报告有超过 14 万人死亡或失踪。几天后,中国四川省遭遇强烈地震,约有 69 000 人丧生。

7. 2007 年,灾害造成了逾 749 亿美元的经济损失,其中与气候有关的灾害事件所造成的经济损失几乎占 80%。但是,单靠美元数字还无法准确描述灾害的影响。

¹ 第一部分 A 节中的数据摘自布鲁塞尔卢万天主教大学灾难传染病学研究中心国际灾难数据库(<http://www.em-dat.net>)和秘书处人道主义事务协调办事处的救灾网(<http://www.reliefweb.int>)。由于方法方面的原因,数据涵盖 2007 历年。其后部分的数据系指本报告所述期间:2007 年 6 月 1 日至 2008 年 5 月 31 日。

2007 年在欧洲发生的 65 起灾害占与气候有关的灾害事件所造成的全球经济损失的 27%，但受灾人数仅占全球的 1%。相反，在较为贫困的社区，尽管财政损失的绝对值较低，但是灾难对生活 and 生计的影响往往会产生更高得多的破坏性。在这些社区中，妇女、儿童和本已处于边缘地位的群体往往受到特别大的影响。

8. 灾难影响带来的生命损失仍然集中在少数几起规模较大的灾难事件和风险较高的国家。10 起最大的灾难占报告死亡总人数的 55%，占受灾总人数的 85%。这表明，尽管绝大多数的中小规模灾害是由当地国家当局作出应对的，但是仍有必要针对那些当地处理能力可能无法应对的大规模灾害事件加强区域和国际的备灾和应灾系统。

9. 全球气候变化也在日益加大灾害风险。最近，政府间气候变化问题小组第四次评估报告明确指出，现在已有证据证实全球变暖毋庸置疑是人类引发的。报告指出，这很可能会增加旱灾、龙卷风和水灾等极端天气事件的频率和强度。它还会对农业生产产生深刻的影响，增加脆弱地区面临饥饿风险的人数。更加频繁、强度更大的洪灾还会加大水媒疾病的危险。气温的上升已经增加了非洲部分地区疟疾流行的可能性。这些变化合在一起，有可能会加剧对稀缺资源的争夺，增加流离失所、迁徙和武装冲突的可能性。

10. 最近食品价格的空前大幅增长也对人道主义体系产生了深远的影响。在世界各地，全球食品价格自 2007 年 7 月以来已经上涨了 50%，有可能使另一亿人陷入饥饿和贫穷的境地。为人道主义行动提供的粮食援助实物捐赠也在减少，粮食采购在总体人道主义费用中所占的份额日益攀升。例如，今年对联合呼吁程序的年中审查表明，其费用增长幅度高达 9 亿美元，其中 7 亿美元用于粮食援助。

11. 事实证明，许多处于风暴和洪灾高风险下的国家（如孟加拉国）实施的备灾和预警系统在挽救人类生命方面发挥了很好的效用。事实上，虽然灾害发生率总体上增加了，过去 20 年中报告的死亡人数和受灾人数却仍然相对稳定。备灾和预警系统的改进无疑对这一趋势作出了贡献。新出现的气候变化挑战和全球粮食缺乏保障都突出表明，必须加强备灾和降低风险的努力，将其作为一种减少灾害事件造成的人道主义影响的手段。

二. 一年回顾(2007 年 6 月 1 日至 2008 年 5 月 31 日)

A. 与气候有关的灾害事件

1. 非洲

12. 2007 年整个夏天，同时出现的极端高温和降雨量极低现象导致南部非洲发生了 30 年来最严重的一次旱灾，这场灾害尤其影响到斯威士兰和莱索托这两个国家。40 多万人需要人道主义援助。2008 年 7 月为两国发起的紧急呼吁要求分别

提供 2 200 万美元和 1 800 万美元的援助，支持提供粮食援助、农业投入、早期民生恢复及其他基本服务。截至报告所述期间结束时，这两项紧急呼吁都已经获得了超出 70% 的资助。

13. 2007 年后半年发生的不同寻常的暴雨也导致了非洲历史上最严重和受灾面积最广的几场洪灾。

14. 在西部非洲，洪灾影响到 15 个国家的 80 多万人，导致大量房屋被毁，数千公顷的农作物被洪水卷走。洪灾发生时，恰逢所谓的“欠收季节”，这段时间里各个家庭（大多是萨赫勒地区的家庭）经常会面临缺乏粮食保障的威胁。牲畜的大量损失进一步对生计造成了危害。受灾最严重的国家包括布基纳法索、加纳、马里和多哥。2007 年 10 月，联合国和伙伴组织发起了紧急呼吁，要求援助布基纳法索（590 万美元）和加纳（1 200 万美元），以立即启动人道主义援助。迄今为止，这两个紧急呼吁已分别获得了 21% 和 59% 的资助。

15. 在东部非洲，埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、索马里、苏丹和乌干达受到 2007 年 8 月和 9 月发生的洪灾的重创。数十万人受到影响或流离失所。洪水还导致了疟疾和急性水泻等疾病的暴发。尼罗河和几条季节性河流决堤使 50 多万苏丹人受到了影响。农场、牲畜以及道路、厕所、医院和学校被损坏或冲走，使一个个社区全面陷入赤贫状态，粮食生产大幅下降。截至报告所述期间结束时，一项紧急呼吁已经为救灾工作筹集了 1 800 万美元的资金，约占要求数额的 50%。乌干达发生的洪灾影响了 30 万人，摧毁了 8 500 英亩作物，造成了普遍的粮食匮乏问题。人道主义行为体协助该国政府提供了紧急粮食援助。

16. 南部非洲尚未从一年前袭击该地区的洪灾中恢复过来，便再次遭遇异常早降的暴雨，并在 2008 年初遭受了连续三场旋风袭击。逾 1 万人缺乏适当的避难场所。马达加斯加、马拉维和莫桑比克是受灾最严重的国家，但莱索托、斯威士兰、赞比亚和津巴布韦也遭到这场灾害的猛烈侵袭。2008 年 2 月，联合国及其合作伙伴发起了南部非洲地区洪涝灾害备灾和救灾计划，为实施应对灾害的国家应急计划提供支持。2008 年 2 月还发起了针对马达加斯加的附加紧急呼吁。截至报告所述期间结束时，马达加斯加的紧急呼吁已获得了 4 600 万美元要求数额的 46% 资助，南部非洲地区的紧急呼吁则已获得了 1 700 万美元的资助，占 8 900 万美元要求数额的 20%。

2. 亚洲

17. 2007 年夏季，南亚经历了十多年来最严重的洪灾。就在季风预计即将结束的时候，暴雨和随后的洪水 9 月份席卷了孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦。大雨使十多万孟加拉人陷入困境，造成数百万印度人无家可归。洪灾共造成 4 000 多人死亡，扰乱了 660 多万人的生活。一项紧急呼吁要求提供 4 200 万美元的援

助，以支持巴基斯坦的救灾努力。到目前为止，这项紧急呼吁已有 50% 的资金到位。

18. 2007 年 8 月，暴雨导致朝鲜民主主义人民共和国遭受严重洪涝灾害，造成 450 多人死亡，近 100 万人受到影响。超过 240 000 座房屋被破坏或毁坏，重点运输和通讯基础设施、医疗服务和电力供应受到重大损害。农作物遭受的重大损失，加重了有关粮食无保障问题的既有忧虑。通过一项紧急呼吁，已筹集 1 300 万美元（占要求数额的 90%）支持开展人道主义援助。

19. 2007 年 8 月初越南中部的暴雨导致了严重的洪涝灾害。就在受影响地区仍处于恢复阶段时，台风“利奇马”于 10 月 3 日登陆。越南当局成功疏散了 40 万人，因而只造成了 88 人的生命损失。共有 200 万人受到了台风及与其相关的洪灾影响。

20. 11 月，大规模的“锡德”气旋袭击了孟加拉国，造成了大范围的破坏（尤其是在该国的西南部地区）。由于孟加拉国政府在备灾和危机纾解方面进行了投资，该国政府在短时间内就将 300 多万人成功地疏散到安全地带。由国家主导的救灾努力从一开始便提供了救济和恢复援助，并在必要时辅以国际人道主义行为体作出的努力。这场灾害共造成 4 200 人丧生，55 000 人受伤，超过 890 万人受到影响。物质上的损失十分惨重，有 56 万多座房屋和 4 000 多所学校被完全摧毁。这起灾难并没有获得同样的国际呼吁，但获得了来自许多方面的人道主义援助。

21. 2007 年 12 月塔吉克斯坦出现的异常寒冷的天气和大雪，再加上连续两年歉收及食品和燃料价格的急剧上涨，使农村人口几乎没有任何的应对策略。2008 年 2 月发起的紧急呼吁旨在筹集 2 600 万美元用于满足两百万人的需要，并采取备灾措施预防春季融雪季节中可能出现的洪涝灾害。截至目前，这项呼吁获得的资助刚刚超过 50%。

22. 2008 年初，阿富汗近 30 年来最严峻的冬季气候条件在该国西部和中部高地造成了伤亡、困难状况和严重的进出通道问题。灾害造成近 900 人死亡，农业生产也遭到了严重破坏。生活在阿富汗赫拉特附近难民营的境内流离失所者受到了尤其严重的影响。国家和国际人道主义组织协助阿富汗当局向受影响地区提供了食物、避难所材料和其他基本援助。严冬过后，阿富汗中部大部分地区又出现了连续几个月降雨量低于正常值的状况，从而在这个全球食品价格急剧上涨的时期进一步限制了国内粮食生产。作为对这些事件的回应，2008 年 1 月发起了一项 8 100 万美元的阿富汗应对粮食价格上涨引发的人道主义后果的联合呼吁，为 42.5 万面临粮食无保障风险的最脆弱的家庭提供一张安全网。2008 年 6 月底，又进一步发起了一项略高于四亿美元的联合呼吁。

23. 2008 年 5 月 2 日，袭击缅甸的“纳尔吉斯”气旋席卷了整个伊洛瓦底三角洲地区和仰光省。约有 240 万人受到严重影响，根据官方公布的数字，死亡和失踪

人数近 4 万。三角洲地区的损害格外严重，该地区一场规模巨大的风暴在猛烈的暴风雨的推波助澜下摧毁了大量的住房、作物、种植田地、渔场和牲畜。包括道路和通讯线路在内的基础设施也受到了严重破坏。联合国灾害评估和协调小组被立即派往灾区，并发起了一项 2.01 亿美元的紧急呼吁，以协助政府主导的救灾工作。截至报告所述期间结束时，经订正后总额为 4.82 亿美元的呼吁已获得 40% 的资助。在头几周，由于政府对国际援助工作人员和资产进入灾区的限制，进入该国的援助水平较低，及时性亦不足。在秘书长和紧急救济协调员于 5 月下旬派出特派团访问该国并在仰光举行国际筹资大会之后，进入灾区的困难状况已经得到显著改善，适当的救灾和评估努力亦得以开展。

3. 拉丁美洲和加勒比

24. 2007 年是有记录以来首次出现两个强度最大的飓风(“迪安”和“菲利克斯”)在同一季节登陆的年份。8 月中旬，“迪安”飓风在加勒比东部地区登陆，造成至少 26 人死亡，并导致伯利兹、海地、牙买加和墨西哥遭受了大范围的物质损失和作物损失。9 月初，“菲利克斯”飓风袭击了尼加拉瓜，对 162 000 人造成了进一步的影响，并摧毁了 8 000 座房屋及许多通讯和电力线路。桥梁和道路遭到了大范围的破坏，对救援行动构成了阻碍。灾害事件发生后，立即发起了一项紧急呼吁，要求筹资 4 100 万美元支持救灾工作。截至报告所述期间结束时，已有 43% 的资金到位。

25. 2007 年 10 月和 12 月，多米尼加共和国遭到两个高强度热带风暴袭击，风暴带来了暴雨和洪水，给该国的经济和社会基础设施带来了严重破坏。暴风雨导致了 160 多人死亡，逾 13 万人受到了直接的影响。

26. 2007 年 10 月，墨西哥发生的暴雨造成了 50 多年来最严重的洪灾。塔巴斯科州和恰帕斯州有 100 多万人受到了影响。暴雨导致农作物被毁和牲畜死亡，这些州的大部分商业活动都受到了影响。此外，暴雨还造成了山体滑坡，破坏了道路网络，从而阻碍了救援工作。至少有 11 家医院和 100 多个医疗中心被部分或全部淹没。联合国组织和其他国际人道主义行为体为墨西哥政府的救济和重建努力提供了支持。

27. 2008 年头几个月高于正常降雨量的持续大雨引发了南美洲北部和中部部分地区的洪涝灾害。33 9000 多人受到了影响，另有 50 人丧生。在市区的难民营中避难的流离失所者是最易受害的人群。据估计，有 70 000 公顷的粮食和经济作物被毁。2 月发起的一项支持玻利维亚人道主义救援行动的紧急呼吁要求筹资 1 800 万美元，到目前为止，已有 73% 的资助到位。

B. 地质灾害事件

28. 2007 年 8 月 15 日，秘鲁沿海地区发生了一场里氏 7.9 级的地震，摧毁了大量建筑物，其中包括皮斯科市的许多医院和学校。其他许多地区也受到了地震的

严重影响，其中包括首都利马。地震直接造成了 500 多人死亡。发起的一项紧急呼吁要求筹集 3 700 万美元为需要救生援助的 20 万人提供救援。截至报告所述期间结束时，已有将近 60% 的资金到位。

29. 2008 年 5 月 12 日，中国四川省的汶川县发生了里氏 8.0 级大地震，此后又发生了多次高于里氏 5.0 级的余震。地震造成了近 69 000 人死亡，约 37.4 万人受伤。截至报告所述期间结束时，仍有约 18 000 人失踪。将近 550 万座房屋被地震摧毁，另有 590 万座房屋受到严重破坏。和以往发生的大型地震一样，四川地震中垮塌的建筑物造成的伤亡最多。中国发起了由国家牵头的大规模救援和救灾行动，将 1 500 万人从受影响的地区疏散出来。估计共有 4 500 万人受到地震的影响。中国政府欢迎国际社会提供援助，迄今为止，国际社会已承诺 2.5 亿美元的现金和实物捐助。

C. 流行病

30. 在许多容易遭受自然灾害的脆弱国家，由于灾难发生之后，卫生基础设施往往不堪重负，运输环节也遭到损坏，获取医疗服务难是立即需要关注的问题。供水和清洁服务经常中断，从而使当地居民面临诸如霍乱等经水和食物传播的疾病暴发的危险。过度拥挤和流离失所也加大了麻疹、脑膜炎和急性呼吸道感染等疾病传播的风险。此外，洪灾加大了疟疾、登革热和其他疾病的中期风险。在国际方面，传染疾病的暴发现在由 2007 年 6 月生效、对 194 个国家具有法律约束力的协议《国际卫生条例》(2005 年) 管理。在报告所述期间，联合国确认全球暴发了 162 次传染病，影响到 75 个国家。这些传染病当中有 37% 发生在非洲。主要流行病包括霍乱及其他流行性腹泻病、麻疹和出血热。

31. 灾害与艾滋病毒/艾滋病相互作用，破坏了受艾滋病影响的人口的健康和生计，同时也加剧了性暴力、营养不良和人口流离失所等可能加重艾滋病/艾滋病毒负担的状况。在报告所述期间发生的许多重大灾害（如莱索托和斯威士兰发生的旱灾和南部非洲发生的洪灾）都发生在艾滋病毒感染率高达总人口 30% 的国家。这些灾害减少了受艾滋病影响的人口获取食物、生计、庇护所和医疗服务的机会，从而进一步加剧了本来就易受伤害的这部分人的不良状况。

32. 联合国系统还在继续努力为可能发生的流感大流行作准备。禽流感 H5N1 病毒现至少在 5 个国家某些地区的家禽中流行。自 2003 年以来，已有 15 个国家报告了人类感染禽流感 H5N1 病毒的病例和死亡病例，仅在印尼一国便已造成 100 多人死亡。专家们一致认为，高死亡率流感流行病现在对人类安全所构成的威胁，和两年前一样严重。2007 年 12 月，捐助方为控制禽流感和预防可能的大流行病认捐了 4.06 亿美元。联合国及其合作伙伴继续支持国家一级的应急规划，并协助各国政府做好准备，满足与可能的大流行病有关的、新出现的人道主义需要。

三. 重大挑战

33. 在过去 20 年中，有记录的灾害数量显著增加，但一些国家的灾后复原力也大幅提高。举例来说，2007 年 11 月的“锡德”气旋虽然造成了约 4 200 人死亡的悲剧，但这一数字却大大低于 1970 年袭击同一地区、规模相当的气旋所造成的 30 多万人死亡的数字。死亡率的降低直接归功于预警系统的改进和有效利用、以社区为基础的备灾措施以及从预计将被气旋袭击的地区疏散 300 余万人的由政府主导的努力。

34. 为了在灾害中挽救生命和生计，加强备灾至为重要。为实施有效的人道主义行动，至关重要的是必须增强对那些在紧急状况中受到不利影响的人们的需要作出预测、监测、警告和反应的能力。这包括预先设立体制安排、维持有效的预警、信息管理和应急规划系统。储存设备和供应、加强应急服务和备用安排、分配足够的资源和资金、确立沟通和协调安排以及提供培训和公众教育也很重要。为进一步加强此类系统，还必须开展区域和国际合作。

35. 有效的备灾工作是《2005-2015 年兵庫行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》概述的减少灾害风险综合方法的一个重要组成部分，该《框架》是由 168 国政府 2005 年在日本兵庫神户召开的世界减灾会议上通过的。《行动框架》为在 2015 年前实现大幅减少灾害损失的目标提供了一个路线图，其目的不仅仅在于为生命提供保护，而且还要为社会、经济和环境资产提供保护。在此框架内，《行动框架》的战略目标包括将减少灾害风险纳入可持续发展政策和规划进程、发展和加强体制、机制和能力以提高灾后的复原力，并将减少风险的方法系统地纳入到应急准备、应急措施和恢复方案的实施中去。虽然《行动框架》的很多优先领域就本质而言具有发展性质，但是它的五个优先领域中有两个强调必须加强预警系统和备灾措施，以有效地作出反应。这两点都构成了人道主义行动的核心组成部分。

A. 加强备灾以作出有效反应

36. 在本报告所述期间，在全球层次上已采取了大量关键举措，加强预警和备灾应灾能力。本报告所述时期之始，恰值国际减少灾害战略秘书处组织的减少灾害风险全球论坛第一届会议召开。这次会议汇聚了来自 124 个会员国的代表以及来自各国政府、联合国组织、金融和学术机构、非政府组织和民间社会的 1 200 多名与会人员，对《兵庫行动框架》的实施予以评估和支持。会议还为来自各个层次和《行动框架》所有优先领域的利益攸关方提供了一个加强相互联系和互相学习借鉴既有的最佳做法的宝贵论坛。除了大量的实施活动，定于 2009 年 6 月举行的全球论坛第二届会议的筹备工作也在顺利进行。

37. 目前正在开展的人道主义改革努力已被用来促进国际人道主义行为体之间的更大一致性以及与国家反应机制之间更大的协同作用。对全球“分组”协调

度的投资确保许多国家在备灾上的合作得到了改善，并确保在一些灾难刚刚发生的时候就能够从国际层次获得更好和更快的支持。在报告所述期间，分组办法已被用于包括孟加拉国、玻利维亚、莫桑比克、缅甸、巴基斯坦、塔吉克斯坦和西非部分地区在内的多处应灾工作。

38. 在完成一次详尽的审查进程之后，机构间常设委员会(机构间常委会)于 2007 年 11 月通过了经修订的机构间人道主义援助应急规划指导准则。这些指导准则就如何建立和实施机构间应急规划进程、制定综合计划和监测正在开展的备灾行动提交了建议。准则还概述了国际人道主义界如何能够将自身组织起来，为国家行动提供支持和补充。这些指导准则已在整个人道主义界得到了广泛传播，机构间应急规划已突出反映在联合国的培训和指导方案中。2008 年 7 月将完成和推广机构间应急规划在线工具箱。模拟演习也被越来越多地用于检验规划假设和反应系统。例如，2008 年初开展的模拟便帮助在几内亚比绍和毛里塔尼亚的人道主义国家工作队拟订应急计划。

39. 应机构间常设委员会的请求，人道主义机构还完成了一套实施《兵库行动框架》优先事项五(为有效应灾而备灾)的指导和指标材料，支持会员国、民间社会、区域组织和国际行为体加强备灾能力。该工具已经被联合国组织推荐给尼泊尔和乌干达有关的政府对口部门采用，作为一种加强分析、对话和规划的手段。预定将于 2008 年在其他地区进一步推广应用该工具。红十字会与红新月会国际联合会目前也在一项机构间倡议中牵头，为开展将灾害风险考虑在内的人道主义行动拟订补充指导说明，作为机构间常设委员会在这些问题上采取的行动的一部分。

40. 为改善人道主义行动而加强人道主义组织之间的伙伴关系，是联合国、国际组织、非政府组织和国际红十字和红新月运动于 2008 年 7 月 1 日至 2 日参加的全球人道主义平台第二次会议的重点。与会者一致认为，该平台应成为一个就关键议题开展战略讨论和分析的论坛，这些关键议题包括增加各国非政府组织对战略讨论和政策讨论的参与或加大对当地非政府组织、各国政府和民间社会的支持以确保备灾工作做得更好，从而对人道主义危机作出更好的应对。会议还通过了该平台的伙伴关系重点原则，即平等、透明、注重成果的方式、责任和互补性。这些原则将指导该平台及其成员目前正在开展的活动。

1. 加强减少灾害风险的国际法律框架，保护受到与自然灾害有关的灾害影响的人们

41. 对于可持续的备灾系统而言，适当的法律和制度框架是一个必不可少的有利因素。2007 年 11 月，红十字会和红新月会第三十届国际会议一致通过了《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》。《工作导则》是在红十字会与红新月会国际联合会牵头开展了两年广泛协商之后产生的成果，涉及到 140 多个国家、国家红十字会和红新月会以及许多联合国组织、政府间组织和非政府组织。

《工作导则》将现有的国际准则汇编到一起，旨在协助各国政府拟定本国的国际救灾援助法律和体制安排。

42. 红十字会与红新月会国际联合会与联合国系统和其他合作伙伴开展合作，现已开始将《工作导则》纳入法律拟订、灾害管理和减少风险的措施。例如，在印度尼西亚 2007 年 3 月通过有关灾难管理的立法之后，人道主义行为体成立了一支工作队，为政府起草与国际机构和国际非政府组织在灾害管理中的作用有关的必要补充规定提供帮助。联合国灾害评估和协调系统 2008 年派往不丹的备灾特派团所提交的建议也强调必须实施《工作导则》，并计划向其他感兴趣的政府提供进一步的技术援助。红十字会与红新月会国际联合会与联合国系统必须在促进使用《工作导则》和将其纳入主流方面继续开展合作。

43. 由于规划和备灾不足、不恰当的政策或在应灾中的疏忽，受灾害影响的人们的脆弱程度可能会加剧，其人权也可能会受到侵犯。妇女、儿童和本已处于边缘化地位的群体往往是那些风险最大的群体。2006 年 6 月，机构间常设委员会通过了《人权和自然灾害业务准则》。《准则》及其附带的手册就如何通过实施以人权为基础的人道主义应灾措施来保护受灾者权利提供了指导。2008 年 5 月在中美洲举办了头一个系列的区域讲习班，以传播和推广《准则》。现正计划在全球保护问题工作组的框架内在非洲和亚洲开设其他讲习班。

44. 此外，国际法委员会已将“在发生灾害时保护受灾者”的主题纳入其工作方案，并就此问题任命了一位特别报告员。特别报告员的初步报告(A/CN.4/598)和国际法委员会秘书处编写的研究报告(A/CN.4/598 和 Add.1、Add.2)将构成委员会在 2008 年第六十届会议上审议该问题的基础。

2. 增强国家、地方和区域的能力

45. 在本报告所述期间，联合国灾害评估和协调系统及国际搜救咨询小组继续与各会员国携手合作，加强备灾和应灾能力。在本报告所述期间，共部署了 13 个联合国灾害评估和协调应灾特派团，其中 8 个部署在美洲和加勒比地区，2 个部署在非洲，3 个部署在亚洲。部署特派团的目的是为了评估 6 次洪灾、5 次风暴和 2 次地震的影响，并协调应灾措施。应不丹政府的请求，联合国灾害评估和协调系统还派出了一个应灾特派团，为该国的国家紧急备灾计划评估提供支持，并帮助该国确定改进现有体系的方法。

46. 在非洲、欧洲、美洲和亚太地区也举办了联合国灾害评估和协调简介班和复习训练课程。在联合国灾害评估和协调系统接受培训的灾害管理人员中，有 40% 来自发展中国家。他们加入了一个灾害专家网络，在应灾准备、培训和能力建设活动中，可以寻求该网络的咨询意见和援助。

47. 通过区域小组、专门工作组和国际地震应灾联合行动及其他专门活动，国际搜救咨询小组把全世界超过 90% 的国际城市搜索和救援队联结到一起。在本报告

所述期间，所有参与地震应灾行动的城市搜索和救援队都应用了咨询小组的协调方法。在本报告所述期间，除了一支国际非政府组织搜救队以外，咨询小组还对来自德国、荷兰、新加坡和美利坚合众国的 4 支国际城市搜救队进行了正式评估和分类。

48. 为进一步支持在风险较高的背景下发展国家防灾能力，2007 年年中，联合国还发起了提高减少灾害能力倡议，作为一项支持实施《兵庫行动框架》的机构间倡议。到目前为止，该倡议为瑞典救援服务机构完成一项减少灾害风险的课程提供了支持；与一个亚洲的培训与学习小组合作，举办了关于组织网络分析的研讨会；完成了与菲律宾人道主义国家工作队开展的一项能力评估联合行动；并协助制订了乌干达的备灾计划。在未来一年中，提高减少灾害能力倡议将继续支持各项备灾活动，包括制订一揽子学习方案，将减少灾害风险纳入到现有的主流人道主义和发展框架中去。

49. 人道主义行为体还加大了在备灾应灾方面促进分享良好做法的努力。例如，孟加拉国的人道主义国家工作队和孟加拉国政府促成了一次有关从“锡德”气旋应灾措施中总结经验的联合行动。洪都拉斯政府开展了一次飓风应灾备灾总结经验联合行动，活动得到了联合国和其他组织的参与。乌干达的人道主义国家工作队举办了一个讲习班，整理 2007 年洪灾应灾过程中的经验教训，以便为 2008 年的雨季作准备。巴基斯坦的国家灾害管理委员会在联合国机构的支持下，正在灾害易发区准备开展灾害风险和恢复基线研究，并制订地区层次的灾后生计评估标准作业程序。

B. 利用信息技术改善人道主义行动

50. 为采取有效的应灾措施和增进人道主义工作者的安全，必须能够利用强大而可靠的信息和通信系统。事实证明，运用遥感、制图和卫星图像等领域的最新科技进步对于人道主义行为体而言具有非常宝贵的价值。

51. 全球有超过 7 000 名灾害管理人员在发生紧急情况时使用在线虚拟现场作业协调中心交流信息。在发生突发性灾害时，虚拟协调中心的使用率和新用户请求飙升，这表明中心在快速的信息传播、应灾规划和协调中发挥着举足轻重的作用。虚拟协调中心构成了全球灾害警报和协调系统的平台，该系统提供接近实时的灾害警报，并自动估算可能产生的影响。这两项在线工具都可以使整个国际人道主义应灾界进行瞬时信息分享和协调。

52. 在本报告所述期间，紧急电信分组为 20 多个国家的人道主义界提供了支持，其中包括紧急状况发生时在孟加拉国、中非共和国、乍得、哥伦比亚、厄瓜多尔、加纳、莫桑比克和秘鲁部署的、用于评估和提供紧急电信服务的技术队。

53. 机构间常设委员会紧急电信工作分组的成员包括人道主义机构和私营部门，该工作分组继续推动采纳紧急电信标准，以提高灾区电信设备和系统的互操作

性。2007 年，工作分组召开了一次特别会议，解决与救灾行动初期阶段用于紧急电信的无线电频谱的管理程序有关的问题。会议促使 2007 年 11 月召开的国际电信联盟世界无线电通讯会议通过了一项决议，授权建立一个能够用于紧急状况的现有频率的数据库，并为灾害中的频谱管理制订标准作业程序。这些努力将为灾后初期启动有效的电信系统提供支持，并加快其启动速度。

54. 仍在继续努力推动《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》。随着阿根廷和爱尔兰于 2007 年加入批准国的行列，已有 37 个国家批准了该公约。在强调国家当局控制本国电信环境的权利的同时，《坦佩雷公约》还建议采纳一些机制，这些机制可以为供应包括救生设备在内的附加设备提供便利。通过批准和执行该公约，清除了阻碍将电信资源用于救灾的监管障碍。这些障碍包括使用分配频率的许可证要求、对进口电信设备的限制以及对人道主义团队行动自由的限制等。

55. 对以空间为基础的技术的利用，日益使得联合国系统能够提供实时的卫星地图，而无需人道主义界承担任何费用。在本报告所述期间，包括所有联合国灾害评估和协调紧急特派团在内的 46 个应急措施都得到了取自卫星图像的 160 多张地图的支持，它们为了解灾害发生之前的情况和开展初步影响评估提供了图片说明。机构间常设委员会于 2007 年 9 月进行的审查证实这种支持很有益处，包括除了利用各个机构自身采用的基于网络的手段之外，还可以通过虚拟现场作业协调中心、全球灾害警报和协调系统和救灾网传播卫星地图。卫星图像还被列入应对任何紧急状况时必须能够利用的最低数据要求。当国家当局开始制定从人道主义反应过渡到恢复阶段的规划并开始为受灾地区制定更长期的减少风险计划时，源自卫星的地理信息也为其提供了宝贵的资料。

56. 此外，还计划于 2008 年开始对灾害管理能力中央登记册进行审查。登记册由一系列支持联合国和国际社会提供人道主义紧急援助的备用目录组成。审查的目的是认真审视每个目录，以评估附加值水平和用户的满意程度。

C. 加强从救济向发展的过渡

57. 早期恢复组把联合国系统内外的大多数主要人道主义、备灾和发展行为者集中到一个协调框架下。鉴于这一领域相对较新，在本报告所述期间着重强调早期恢复培训和能力建设。在古巴和泰国举办了区域早期恢复规划和方案拟订讲习班，参加讲习班的有来自 15 个国家的 75 名以上的专业人员。共有 25 名来自中美洲易受灾害影响国家的地方一级行为者在地方发展和地方经济复苏框架内接受了关于减少灾害风险问题的培训。已将关于早期恢复的专门课程纳入为人道主义协调员举办的讲习班和驻地协调员区域会议。在日内瓦为外地专业人员举办的讲习班侧重于早期恢复概念和做法，还侧重于把两性平等和艾滋病毒/艾滋病等贯穿各领域的问题纳入主流。

58. 这些系统促使改善了外地一级的支助。例如，2007 年 11 月发生“锡德”旋风后，向孟加拉国政府提供了支助，协助其编制国家尽早恢复执行计划，其中概述了关键部门须即刻实施的项目。这一计划纳入了根据政府领导的损害评估及世界银行的损失和需求评估提出的建议，侧重点是宏观层面的较长期恢复。

59. 此外，新制订的早期恢复专家名册中现已有 100 多名咨询人，可随时快速部署到早期恢复环境中。自 2007 年 9 月启用名册以来，已部署了约 27 名专家为政府领导的早期恢复工作提供支助。

60. 为了支持这一工作，2008 年 4 月制订了早期恢复指导说明。这一说明确定了主要概念和指导原则，还对早期恢复过程的各个方面提供切实指导。很快会有一个工具包和评价工具对其予以补充，以进一步促进在当地切实实施早期恢复活动。

61. 在关于如何把早期恢复需要纳入到诸如紧急呼吁和联合呼吁等现有人道主义规划工具方面，也向人道主义国家工作队提供了指导。尽管在与主要伙伴、包括许多捐助者一道为使这些呼吁程序具有一定的灵活性方面取得了重要进展，但仍认识到须探讨早期恢复方面的其它供资来源。

四. 其它问题

A. 把军事资产用于应灾

62. 把外国军事资产部署到遥远的国家和邻国是重大国际救灾行动的共同特征。尽管这种行动应保持首要的民事职能，由人道主义行为者实施，但外国军事资产在救灾行动中可发挥宝贵作用。

63. 为了进一步审查这一问题，联合国资助了一项独立研究，评估外国军事资产在应对自然灾害方面的效力。研究于 2008 年 3 月完成，审查了产生效力的 6 个相互关连的方面：及时性、适宜性、效率、吸收能力、协调和费用。总的说来，研究重申各国政府须有效、有原则地部署外国军事资产，以及关于这一问题的现行国际准则，特别是《外国军事和民防资源用于救灾指导方针》（《奥斯陆指导方针》）具有重要意义，该指导方针规定部署外国军事资产应尊重人性、中立和不偏不倚的人道主义核心原则，且尊重国家主权。然而，研究发现，对《奥斯陆指导方针》的认识严重不足，且应用也不均衡。研究还着重提到，各国政府和人道主义行为者对“最后的手段”（只有在调动民用资产的努力都已用尽时才提供军事资产）这一用词的理解继续引人关切。研究进一步表明，成本-效益问题是提供国政府特别关切的问题，它们认为外国军事资产费用太高。人道主义行为者也特别关切这一问题，他们担心会由人道主义供资承担这些费用。《奥斯陆指导方针》规定，部署军事资产的费用不应由受灾国政府承担，而是应由指定用于人道主义救济援助的资金独立提供。

B. 与自然灾害有关的灾害方面的人道主义供资

64. 根据联合国财务追踪系统统计, 2007 年, 捐助者共慷慨提供了 8 亿多美元用于应对风险灾害。这一系统记录通过联合国、国际移民组织、非政府组织、国际红十字和红新月运动及双边渠道提供的所有已报告的国际人道主义援助, 其中包括实物援助和私人捐款。风险灾害捐款约占全球人道主义资助款的 10%。

65. 在本报告所述期间, 联合国系统及其伙伴组织发出了 16 项风险灾害紧急呼吁, 这是迄今记录的最高数字。截至 2008 年 5 月底, 共计 3.52 亿美元的资金已经到位, 约占要求提供的总额 6.55 亿美元的 54%。中央应急基金为这些紧急呼吁拨款近 9 000 万美元 (25.6%), 使其成为迄今最大的单个捐款渠道。

66. 大量发出的紧急呼吁, 也带来了几个重大挑战, 如需要修订呼吁, 尽管没有准确的初始数据, 也须尽快发起呼吁, 以及难以把备灾和早期恢复纳入呼吁程序。因此, 2007 年 11 月, 与机构间常设委员会伙伴和捐助者协作, 开始全面修订紧急呼吁程序。这一程序根据人道主义政策和中央应急基金等应灾工具的其它发展情况, 审查了紧急呼吁机制, 还审查了分组办法、驻地协调员/人道主义协调员的职能、改善非政府组织参与的必要性、抢救生命和早期恢复项目之间的平衡以及当前制订紧急规划、进行快速需求评估和加强快速部署能力的工作。经修订的机制在 2008 年 2 月在瑞士蒙特勒举行的关于联合呼吁程序和人道主义筹资的务虚会上得到了捐助者的批准, 且在 2008 年 3 月得到了机构间常设委员会联合呼吁程序工作分组的批准。6 月 13 日, 机构间工作组用电子方式批准了这一文件。

67. 审查的重点是再次强调紧急呼吁程序的核心部分, 即应非常迅速 (在灾害突发后或自宣布紧急情况起 5-7 天内提出), 且以已有的信息和推论为基础; 中央应急基金的初始拨款应力求在同一时间提供, 以便协助及时提出呼吁且非常快速地提供资金; 紧急呼吁应限于时间紧迫的需求且纳入有能力执行的、必要的早期恢复项目; 须利用最新的评估信息经常系统地修正紧急呼吁。为缅甸发出的紧急呼吁首次成功地实践了其中的大多数概念。

68. 关于中央应急基金的供资, 在本报告所述期间, 紧急救济协调员为 28 个受灾害事件影响的国家承付了 1.48 亿美元自联合国人道主义协调员或驻地协调员在受灾国的提出最后赠款申请起到核准供资, 平均需要三个工作日。基金因此而证明是一个可以依照基金的目的及早及时应灾的工具。

69. 在本报告所述期间, 中央应急基金应对风险灾害的资金中有 66% 用于洪水和风暴, 12% 用于地震, 13% 用于应对干旱的影响, 4% 用于应对其它严峻的气候条件, 5% 用于控制疾病爆发。几乎有一半资金提供给了亚洲。基金应灾供资最大的接受国是孟加拉国, 2007 年共收到 2 600 万美元。

70. 包括在 2008 年 2 月关于人道主义供资的蒙特勒务虚会等一些场合, 都强调必须把人道主义供资用于备灾、预警和应急规划等上游活动。尽管备灾措施将减

轻应灾费用，且减少灾害发生时的死亡人数，但却往往不在人道主义应急供资范围内。为改善这一状况采取了一些措施，包括 2008 年 2 月作为一项紧急呼吁发起了南部非洲区域防灾和应灾计划。然而，有必要进一步努力加强防灾方面的财政机制。

71. 同样，对危机后行动的分析一再表明，与人道主义和发展需求相比，早期恢复需要得到的财政援助较少，且尚未建立针对早期恢复活动的专门机制。因此，有必要进一步努力确保从救济有效过渡到发展，特别是在冲突后局势下。

五. 建议

72. 根据上述情况，提出了以下建议供会员国审议：

(a) 鼓励会员国强调对中央应急基金及联合国和非联合国的其它人道主义供资机制尽早作出供资承诺和作出多年承诺具有重要意义，以确保可预测地及时获取资源，应对自然灾害引发的人道主义紧急情况；

(b) 呼吁联合国系统和其它人道主义行为者改善散播工具和服务，为进一步减少灾害风险提供支助；

(c) 鼓励会员国和人道主义机构在所有有关部门的各个层面，特别是在最易受灾害影响的地区和《兵庫行动框架》的框架内，促进紧急规划等全国备灾活动；

(d) 鼓励会员国考虑增加减少灾害风险活动的拨款，且加强或发展供资机制，为加强应灾筹备工作和早期恢复活动提供支助；

(e) 请会员国和区域组织利用《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，加强其国际救灾援助方面的法律框架；

(f) 请会员国继续支持加强联合国在把源自卫星的地理信息用于预警、备灾、应灾和早期恢复方面的能力；

(g) 鼓励会员国在协调外国军事资产时考虑能否将《外国军事和民防资源用于救灾指导方针》用于本国家和区域的应灾机构中，同时考虑到邻国在支助应灾方面可发挥的积极作用；

(h) 鼓励会员国和人道主义行为者在实施应急规划、备灾和应灾时考虑采用《人权和自然灾害业务准则》；

(i) 鼓励会员国支助人道主义组织应对因气候变化及粮油价格高涨等全球挑战而日益加重的人道主义负担，包括提供额外资源，以采用为满足这些需要而正在制订的创新办法。