



大会

Distr.: General
8 September 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 70(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 64/251 号决议编写的，其中大会请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施，就此向大会第六十五届会议提交报告。它概述了与自然危害相关的灾害发生情况，并强调了新的趋势、对人道主义行动的影响和主要的挑战。关于主要挑战，报告着重说明了应对海地地震、从救济过渡到发展和在人道主义紧急情况下使用信息的情况。它还说明了在增强备灾能力、人道主义筹资、自然灾害情况下人员的转移和保护以及两性平等主流化方面取得的进展。最后，报告提出了若干建议。

* A/65/150。



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 64/251 号决议编写的。本报告所涉期间是 2009 年 6 月 1 日至 2010 年 5 月 31 日，其中还酌情列入了最新信息。

二. 趋势和新出现挑战综述

A. 2009 年的灾害数据

2. 2009 年灾害流行研究中心记录了 328 起与自然危害相关的灾害，它们影响到大约 1.13 亿人，造成了 10 000 多人死亡。估计灾害造成的经济损失平均在 350 亿至 500 亿美元之间。中国、欧洲和美利坚合众国的绝对经济损失最大。不过，中低等收入国家受灾害的相对经济影响最大。

3. 水文气象灾害指的是大气、水文或海洋的灾害，在全球范围内，它们占 2009 年各种灾害的 92%，与近年来观察的趋势相一致。在记录的灾害中，最常见的是水灾(147 起)，其次是风暴(84 起)和泥石流(30 起)。亚洲是受与自然危害相关的灾害影响最大的区域。记录的灾害中有 40%发生在亚洲，包括 68%与灾害有关的人员死亡和 34%经济损失。

B. 灾害风险的性质不断变化

4. 与灾害流行研究中心记录的 2000 年至 2008 年期间每年平均灾害数目(392 起事件)和每年平均死亡人数(85 541 人)相比，2009 年遭受的灾害事件和有关死亡人数较少。然而，较长期的统计数字显示，记录的灾害数目呈增加趋势，在过去 20 年中从每年大约 200 起增加到 400 起左右。研究结果还表明，在一些国家自然灾害引发的当地较小事件的累积影响实际上可能超过正式记录的数量较少但规模较大的灾害产生的影响。

5. 虽然记录的灾害数目中增加的有些灾害可能归因于报告工作的改善，但是由于与天气有关的灾害更为频繁，更加严重以及更多的人居住在无遮蔽的沿海和城市地区，灾害风险显然在增加。此外，易受自然灾害伤害的程度和受灾社区的恢复能力也受到气候变化、极端贫穷、粮食和经济危机、水和能源短缺、移民、人口增长、城市化和流行病等全球性挑战的影响。

6. 为了更有效和合理地应对这些挑战，人道主义系统必须转变其方式，从“冲击驱动”方式转向更以需要为基础的脆弱性主导应对方式。开展这项工作时应经协调的风险评估基础上，通过更明确地界定早日反应的触发点，改进对严重脆弱性的监测和分析，评估现有的地方和国家的应对能力并与预警系统建立更强有力的联系。这需要与有能力分析全球趋势及其对脆弱性影响的政府、社区、发展伙伴和组织建立有效的伙伴关系。

7. 在各种全球性挑战中，气候变化日益被视为灾害风险的主要驱动力，首先，它增加与天气和气候有关的灾害频率和(或)严重性，其次，它同时增加社区易受自然灾害伤害的程度。不过，在各国极力适应不断变化的资源分配和适应流离失所、移徙和暴力冲突等潜在次要影响时，气候变化的影响可能产生更加深远的后果，创造新的人道主义案例。适应这些影响需要采用多灾害风险综合管理方式，加强备灾和预警系统以及弱势人口的恢复能力。

8. 迅速城市化也造成城市居民、尤其是城市贫民更加易受灾害的伤害。目前世界人口中有一半以上居住在城市地区。10 多亿人居住在城市贫民窟中，他们往往对灾害没有防备手段，非常容易受到灾害影响。世界上 10 个人口最多的城市中有 8 个处于地震高危地区，6 个位于沿海地区。此外，在城市地区工作的人道主义行为者面临众多挑战，包括与一大批组织进行有效合作和确定那些往往支离破碎、流动性大、有时甚至无法出入的目标社区。

9. 最后，自然灾害可能、据说在一些情况下已经导致侵犯人权的事件，其中包括性暴力等性别暴力行为、侵犯住房、土地和财产权利、侵犯个人证件和地位的权利和侵犯国内流离失所者的权利。穷人、特别是妇女和女童受影响最严重，因为她们获得对防灾，减灾和复原至关重要的资源的机会有限，在灾后面临更多的不平等和歧视。

三. 年度审查(2009 年 6 月 1 日至 2010 年 5 月 31 日)

A. 与气候相关的灾害事件

10. 非洲之角继续处于严重和持续的干旱之中，造成对人道主义援助的紧迫需要。经常性干旱和粮食无保障影响到厄立特里亚大约 450 万人和埃塞俄比亚大约 520 万人。这场干旱还造成吉布提和肯尼亚的人道主义局势严重恶化并加剧了索马里的的问题。

11. 从 2009 年 6 月到 10 月，西非几个国家的大洪水造成 770 000 多人受灾，193 人死亡。贝宁、布基纳法索、加纳、尼日尔、塞内加尔和塞拉利昂是受灾最严重的国家。该区域还受到干旱的影响。降雨不足破坏了乍得和尼日尔的农业和畜牧业生产，分别造成 250 万人和 780 万人面临严重或中度的粮食无保障状况。特别是尼日尔继续处于长期粮食危机之中。

12. 在南部非洲，2010 年 1 月至 5 月的龙卷风季节导致安哥拉、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、赞比亚和津巴布韦一些高危地区发生大洪水，共影响到 36 万人。

13. 2009 年 11 月飓风“伊达”在萨尔瓦多造成严重的洪水和泥石流，造成 75 000 人需要紧急人道主义援助。2010 年初危地马拉的干旱造成长期粮食无保障的危机，再加上世界经济衰退的影响，特别加剧了较贫困人口的脆弱性。

14. 2009 年 9 月和 10 月连续三个台风(“凯萨娜”、“帕尔马”和“米里纳”)横扫菲律宾,影响到 1 000 多万人口,其中大约 70 万人流离失所。尽管政府作出了强有力的反应,但是这些台风的范围、次序和影响都超出了国家的能力,从而导致菲律宾政府呼吁国际人道主义援助。“凯萨娜”台风接着影响到越南、柬埔寨、老挝人民民主共和国和泰国,造成 200 多人死亡。在老挝人民民主共和国南部各省台风造成了破坏,共有 178 000 人受到洪水和泥石流影响。

15. 2009 年 7 月缅甸北部的泥石流和洪水造成 24 人死亡,另有 1 300 人受到影响。10 月尼泊尔的暴雨导致洪水和泥石流,造成 62 人死亡,20 000 个家庭受到影响。在 2009 年底和 2010 年初蒙古遭受了一场暴风雪,这场灾害是夏天的干旱造成牧草产量不足,接着冬季大雪、大风和比正常低的温度造成的。农村人口遭受严重损失,许多牧民损失了 50%至 70%的牲畜。

16. 阿拉伯叙利亚共和国东北部地区连续三年遭受干旱。根据叙利亚政府和联合国的估计,有 130 万人受到影响,而粮食和燃料价格高昂以及全球金融危机使局势更加恶化。2009 年 8 月阿拉伯叙利亚共和国推出抗旱计划,以满足人道主义需要和减少旱灾对最脆弱群体的影响。

B. 地质灾害事件

17. 在本报告所述期间,最严重的灾难是 2010 年 1 月 12 日海地发生的灾难性地震,其死亡人数超过 220 000 人。这场地震和随后的救灾和恢复工作是本报告的主要重点,并在下文第 22 至 33 段中加以叙述。

18. 2009 年 9 月 29 日一场海底地震引发海啸,造成美属萨摩亚、萨摩亚和汤加大批财产破坏和生命损失。萨摩亚共有 143 人死亡,汤加有 9 人死亡。共计有 6 000 多人受到影响。9 月 30 日一场强烈地震发生在印度尼西亚巴东市附近的苏门答腊西海岸,接着又发生两次地震,引发泥石流。总共造成 1 117 人死亡。

19. 2010 年 2 月 27 日智利沿海发生 8.8 级地震。这是有史以来测量到的最强的地震之一,它引发了海啸,重创智利中南部几个沿海城市,造成 180 多万人受灾,486 人死亡。4 月 13 日中国青海省发生了 7.1 级地震。官方数字报道有 2 200 人死亡、12 135 人受伤和 70 人失踪。各国政府对这两起地震事件都作出了回应,它们向灾区迅速部署救灾和评估小组,提供临时住所的材料、食品、药品和水。

C. 流行病

20. 2009 年 4 月 25 日世界卫生组织(世卫组织)宣布一种新型甲型 H1N1 流感病毒已出现并在迅速蔓延。据报道,截至 2010 年 5 月 31 日该病毒已影响到 214 个以上国家和地区的人口。另据报道,与 H1N1 流感大流行直接相关的死亡人数达 18 000 多人。尽管这一流行病从未达到较早阶段担心的流行程度,但是这很可能被严重低估。

21. 在本报告所述期间，联合国机构以及红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合)继续协调各方面的努力，通过“大流行病期间人道主义者”工作组和大流行病人道主义筹备行动委员会，准备遏制和应对 H1N1 流感的大流行。各机构还共用宣传工具和准则，以确保向各国政府和社区传递统一的信息。不过，最重要的是各国政府及其相关伙伴的努力，其中包括确保(a) 继续警惕可能的变化；(b) 需要者能够获得预防、疫苗和医疗的资源；(c) 尽可能进行有效通信；(d) 国家和社区可以获得在准备工作和持续性规划方面所寻求的帮助。这些措施不仅对防治 H1N1 流感的大流行，而且对加强未来流行病和灾害的应对准备工作都是必不可少的。

四. 主要挑战

A. 海地地震：应对措施和经验教训

22. 2010 年 1 月 12 日一场 7.0 级地震袭击了海地。它的震中在首都太子港西南 17 公里处，靠近莱奥甘镇。海地政府报告的死亡人数超过 22 万人，受伤人数超过 30 万人。目前至少有 130 万人因家园被摧毁而生活在临时住所中。据海地政府说，有 200 万人受到地震的直接影响，至少有三分之一的海地人口继续受到地震造成的人口流离失所和经济混乱的间接影响。在联合国、美洲开发银行、拉丁美洲和加勒比经济委员会、世界银行和欧洲联盟委员会的技术支持下，由海地政府提供指导，对经济损失进行了灾后需求评估，经济损失超过了 2009 年海地的国内生产总值。

23. 几十年来海地面临的根深蒂固的问题加剧了这场灾害的影响，其中包括长期贫穷和薄弱的基本医疗保健、供水、环境卫生和教育系统。在地震前，55%的人口每天生活费不到 1.25 美元。迅速和无管制的城市化，加以劣质的建筑质量，造成整个太子港及其附近城镇不安全街区的人口密度极高。此外，该国也容易发生水文气象自然灾害，包括几乎每年都发生的大面积洪水和暴风雨。

24. 多边应对灾害的行动是快速和大规模的。共有 67 支城市搜索与救援队共救出 134 人，这是国际搜索与救援队有记录以来救生人数最多的。已向 40 000 多名幸存者提供了医疗援助，包括约 4 000 人需要截肢。迄今已有约 400 万人得到了粮食援助；已向 150 万户家庭分配了紧急住房材料；已向 120 万人提供了安全饮水；有 100 万人口从以现金支付工资方案中受益。已向难民营和自发定居点提供了保健诊所、教育支助、供水和环境卫生设施等基本服务，而联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和海地警察的联合巡逻有助于保护最弱势者。在农村地区，有超过 14.2 万户农民家庭获得了春季播种关键投入的支持。

25. 人道主义行动得到了紧急呼吁的支持，其中要求 6 个月提供 5.62 亿美元(后改为 5.77 亿美元)。呼吁于 1 月 15 日发出并获得了 100%的资金。呼吁的数额后

来修改为 15 亿美元，以支付 2010 年 12 月前所需的费用。截至 2010 年 7 月，这项呼吁获得了 65%左右的所需资金。此外，战后和灾后重建与恢复机构间常设委员会在经济及社会理事会 2010 年实质性会议人道主义事务部分期间，向各会员国提交了关于“应对海地人道主义危机”的六个月报告，根据这份报告，捐助者为全面应对这场地震还向国际人道主义界提供了 22 亿美元的捐助。不过，捐助中很大一部分，可能占 50%左右实际上用于更长期的重建工作。

26. 虽然国家和国际应对这场地震的工作在许多方面很出色，但是还有明显的教训可以汲取，以便改善海地和未来大规模行动的人道主义援助。并且这些教训一旦汲取还必须付诸行动。

27. 在海地行动的初步阶段，国际人道主义界本可以加强与民间社会和地方当局的互动协作，并把他们列入共同的协调机制中。国际人道主义界本应更好地适应当地民间社会的关切问题和能力以及被地震摧毁生活的人们的愿望。采用更系统的参与方式将会极大地改善人道主义界对其工作环境的了解，并有助于更加可持续地提供援助，有助于地方和国家的能力建设。

28. 尽管一项行动的早期阶段常常出现混乱情况，比如海地大部分地方能力被摧毁或被瓦解的情况，但是在当地的坚强、果断和受权的各级人道主义领导对于一项应对行动的有效运作是必不可少的。凭借强有力和经验丰富的领导，包括在群集工作小组内提供所需的战略远见，就可以增强应对行动的效率、效用和一致性。

29. 海地行动已经证明这是一个极其复杂的行动，在场的众多不同的行为者拥有不同的议程、不同的能力和经验水平。为了防止已经负担过重的协调系统受到众多应对者人数和不合适救灾物资的阻扰，需要考虑采用更好的方法证明救灾组织的能力、最大限度和经验，需要事先更好地指导双边捐助者。

30. 一致和共同商定的人道主义协调机制从一开始就是至关重要的。它们必须让包括军事部门和私营部门在内的所有机构参与救灾工作，增强与发展伙伴和方案的联系。应严格审查全球人道主义运作结构，以确保它实施时不会把对最有效运作至关重要的伙伴关系排除在外。

31. 海地行动表明，应进一步注意减少风险和应急准备工作，包括采用联合风险评估分析潜在的危害、脆弱性和现有应对能力。此外，要在救灾行动中查明最弱势者并区分受灾者和占海地人口大多数的那些长期贫穷者，尚需要做更多的工作。还必须加强救灾行动与更长期复原和发展议程之间的联系，加强人道主义呼吁与灾后需求评估之间的联系。最后，人道主义界应当继续审查如何适应城市反应的问题，并确定在这些情况下能有效运作的必要专门知识、工具、知识和伙伴关系。

32. 尽管人道主义界迄今为止在海地取得了显著成就，但是仍然存在相当大的挑战，而横扫海地的飓风可能加剧这些挑战。现在迫切需要的不仅要保持现有水平

的人道主义援助，而且要与政府、私营部门和国际社会合作，进一步加强各社区的基本服务。其优先事项包括：积极的投资和就业政策以及把风险和灾害管理措施纳入重建进程。

33. 为了加强人道主义人员在防止灾后性剥削和性虐待工作中的协调和问责，紧急救济协调员呼吁加强集体行动的协调和向海地部署一名协调员，以便指导关于防止性剥削和性虐待和应对这方面受害者的全面方案。该方案是与联海稳定团、联合国和非政府组织共同实施的，目的是建立一种基于社区的工作人员和伙伴投诉性剥削和性虐待行为的机制。最近完成的机构间审查突出地表明，必须采取经协调的行动，在各种应急情况下免遭性剥削和性虐待。

B. 加强从救济到发展的过渡

34. 管理从救济到发展的过渡工作是灾后环境下的一个重大问题。越来越多的经验表明，如果得到适当的管理，灾后复原阶段将为减少脆弱性和对人道主义援助的长期依赖提供一个重要机会。早日复原的目的是在救援行动进展期间，启动国家自主的经协调的复原进程和规划较长期的复原项目。它可以帮助各社区自力更生，帮助个人恢复生计、返回家园、重建当地基础设施、获得安全感和恢复平常心；它是走向全面复原的第一步。每个复原和重建进程通常都与人道主义救灾行动同步进行。因此，必须认识到“过渡”的概念可能会产生误导。

35. 例如，在 2009 年 5 月气旋艾拉袭击孟加拉国之后，就编制了帮助恢复生计的早日复原方案。它包括以现金支付工资的部分，补充了受灾家庭自发复原的努力，创造了约 37 400 个工作日，并帮助恢复了道路和其他必需的社区基础设施。仅仅在海地地震一周后，就启动了以现金支付工资的项目；到 2010 年 4 月该项目为大约 88 000 名海地人提供了工作。该方案向受地震影响的人们提供了挣钱机会，由于他们购买商品和服务，这有助于他们自己的复原，有助于地方经济的振兴。同时，这也有助于恢复基本服务，其中包括道路、市场、供水和环境卫生网络、学校和社区中心。

36. 虽然联合国系统继续努力加强其支持国家政府过渡的工作，但是有效的过渡仍然受到战略、能力和资金等缺口的限制。不过，在本报告所述期间，提高过渡期系统效用的工作取得了稳步进展。

37. 将通过若干举措消除战略差距。战后和灾后重建与恢复机构间常设委员会早日复原群集工作小组成立于 2005 年，它努力加强在可预见的基础上早日复原的能力，促进国家和地方的自主权和参与并为更长期的复原和发展打下基础。在过去几年中，本小组成员已大为增加，特别是非政府组织的参与。在 31 个成员中有 10 个非政府组织。加强把早日复原工作纳入所有分组主流的努力，已经导致联合国系统内外的伙伴越来越了解这些问题。许多机构、非政府组织和捐助者现在都认识到早日复原的重要性，认识到把它纳入所领导的群集及其机构方案的重

要性。有的机构已设立了专门的员额和团队，负责处理与早期复原相关的政策和做法。

38. 早日复原群集工作小组还努力把早日复原纳入灾后需求评估和复原框架办法。灾后需求评估是一项开展政府领导的灾后需求评估和编制优先复原框架的联合工作，由世界银行、欧洲联盟委员会和联合国发展集团签订的高级别协议管理。它包括对灾害破坏的经济评估和说明人的发展复原需要。在本报告所述期间，对几个灾后情况进行了灾后需求评估，其中包括布基纳法索、萨尔瓦多、海地、印度尼西亚、菲律宾和塞内加尔。印度尼西亚已提出法案，要求灾后需求评估向国家行动计划通报灾后情况，这是此类评估进程体现国家自主权的正面实例。由于这项工作具有复杂的技术性，将继续努力完善共同方式，已计划在国家一级为提高灾后需求评估的管理能力进行新的投资。

39. 在本报告所述期间，采取了若干重大步骤，加强联合国系统的早日复原能力。早日复原群集工作小组，通过其外地支助任务和迅速部署机制，就早日复原方式、协调机制、评估、战略规划、政策咨询和部门方案制定等问题向几个国家提供了指导意见。这些努力导致人们增进了对早日复原方式的了解并增强了国家一级的协调机制和战略规划进程。他们还改进了早日复原群集间的协调并提请重新注意其他群集未涉及的领域，如治理、生计和社区基础设施。他们已较好地查明了需求和差距并减少了重叠现象，从而加强了总体应对能力。

40. 早日复原群集工作小组向国家直接提供的支持帮助 33 个国家建立了早日复原协调机制，召集国际行为者支持国家自主的早日复原努力。与现有国家框架相联系的早日复原战略框架已被用来确定受灾人口的主要优先事项并用作筹集更多资源的宣传工具。一种快速部署专家的快速增援能力系统目前已投入运作，以支持驻地协调员、人道主义协调员和战后和灾后重建与恢复机构间常设委员会国家小组，其名册上有大约 118 个专业人员。早日复原群集工作小组已编制了标准业务程序，以指导系统启动和外勤支助机构间工作队的部署。迄今为止已经部署了名册所列的 70 多名专家。

C. 通过更好地利用信息和分析增强人道主义援助的有效性

41. 在自然灾害和复杂的紧急情况中，相关、及时和可靠的信息被认为是人道主义行动的组成部分。国际人道主义界收集、处理、分析、传播和落实重大信息的能力对于有效的防灾、备灾、救灾和复原工作至关重要。更好的信息管理和分析有益于处境危险和受影响的人口。人道主义信息管理是一个快速成长的领域，其驱动力是迅速发展技术、24 小时全球媒体以及日益成熟的预警工具，特别是在自然灾害领域。海地的地震突出地表明必须开展适当的备灾活动，如果没有的话，应对紧急情况的信息管理将因缺乏需求评估的数据、预定指标和商定程序而受到阻碍。

42. 虽然人们认识到及时、相关和可靠的信息对于有效的人道主义协调和应对十分重要，但是信息也被越来越多地用于人道主义行动的其他方面。支持防灾和备灾工作越来越需要可靠的危机前信息，如通过风险分析和预警等。必须更好地了解、预测和应对金融、粮食和能源危机等全球性挑战之间复杂的相互作用造成的脆弱性，因气候变化在风险预测方面增加的不确定性进一步刺激人们改善危机前信息的收集和分析工作。更好的数据收集和分析有助于更好的风险评估，有助于把防灾和备灾活动列为目标。

D. 在人道主义行动中加强脆弱性和气候信息的应用

43. 目前的人道主义应对系统主要由所谓“冲击驱动”事件激发，如突发性自然灾害或冲突。不过，对于缓慢发生的灾害，如干旱或全球性挑战产生的危机，触发机制远没有那样发达。为了更公平地满足人道主义需要，必须考虑转向更以需要为基础的脆弱性主导应对方式。这样的转变需要国际人道主义界制定应对人道主义需求局势的没有明显触发机制的更明确方式，包括加强多部门对多种灾害的监测、评估和分析。

44. 若干机构间活动已有助于更好地监测脆弱性问题。战后和灾后重建与恢复机构间常设委员会关于预警和早日行动的报告综合了当地人道主义渠道提供的实时信息并为应急管理人员提供了一个工具，以监测持续和新出现威胁，特别是与缓慢发生的事件有关的威胁。许多人道主义行为者也采用内部脆弱性监测工具，通过应用一系列量化指标分析灾害、脆弱因素和国家一级的应对能力。在联合国系统范围内，已经在开发一个用于收集和分析实时数据的综合平台，以查明称之为“全球脉动”（原全球影响和脆弱性报警系统）的脆弱性触发点。

45. 这种系统需要与天气和气候灾害预警系统有效地联系起来。改善季节预报等气候科学的进步以及针对人道主义者等不同受众裁剪信息的努力，能够有助于增强国家政府和人道主义行为者采取有效备灾措施的能力。在本报告所述期间，2009年8月31日至9月4日在日内瓦举行了题为“供决策的气候预测和信息”的第三次世界气候会议，会议根据其高级别宣言决定设立气候服务全球框架，其目标是开发和提供以科学为基础的关于气候风险管理和适应气候变异和变化的气候信息和预测。该框架旨在提供保护生命和生计以及气候敏感部门、特别是发展中国家所需的更好的服务途径。灾害风险管理和减少风险工作已被确定为这一倡议的主要受益方面。高级别工作队正在编写该框架的组成部分、治理和实施的建议，它将提交给2011年举行的世界气象组织大会审议。

E. 做好信息管理方面的备灾工作

46. 正常运作和有效的信息管理系统和信息管理战略可提高人道主义行动的成效和效率，是备灾工作的关键组成部分。机构间常设委员会信息管理工作队的目标是改进现行机构间收集、处理、分析和传播信息的程序和工具，以支持在紧急

情况下作出较好的决策。在本报告所述期间，工作队继续开展制定行动数据集政策的工作，该政策的宗旨是，概述支持行动和决策所需的关键核心数据集，确定此种数据集的管理安排。这项工作与机构间常设委员会需要评估工作队的工作密切相连，该工作队的目标是确定需要评估的部门指标。这些指标将纳入一个全面的数据库，在应急行动所有阶段，这个数据库将成为人道主义国家工作队的参考工具，并将提供给驻地协调员和人道主义协调员。该工作队还制作了收集和使用数据集指南，为在紧急情况中收集和使用数据的本国和国际工作人员编制了远程学习课程。

F. 在人道主义行动中加强循证决策：需要评估和分析

47. 可信的、多部门的需要评估至关重要，能够提高援助活动的成效，加强决策，并确保适当考虑受援者的广泛和相互关联的需要。在本报告所述期间，联合国及其合作伙伴通过机构间常设委员会需要评估工作队继续的努力，以协调和促进跨部门的需要评估，包括制定关于在人道主义危机中协调评估活动的行动指南，这个指南补充一个网基需要评估工具箱和指导文件。为了便利在集群内和跨集群共享和整合需要评估信息，该指导说明还确定了衡量灾后不同阶段需要的一套部门指标以及这方面的最合适的收集数据方法。

48. 联合国和合作伙伴还作出重大努力，开发在多部门一级整合和提供人道主义信息的工具。开发“人道主义信息总汇”工具是为了支持人道主义国家工作队作决策，该工具与行动指导说明确定的部门指标有密切联系。该工具还支持跨集群分析和决策。最后，为了加强循证决策，工作队一直在努力发展人道主义界内部的需要评估能力。工作队成员同意以行动指导说明为基础，开发多部门评估培训课程，培训区域和已在当地的工作人员，并且制定一个需要评估专家名册，以建立外地缓冲能力。

G. 在应灾行动中有效地利用信息

49. 在本报告所述期间，在应灾行动各阶段管理信息的工具得到加强，其中包括机构间网络平台“统一应灾”（见 <http://onerresponse.info>）。该平台是一个机构间合作网站，将支持在紧急情况下在国家一级进行可预测的信息交流，其宗旨是加强协调，增强对情况的了解，促进决策。2009 年 12 月在巴基斯坦和 2010 年在海地地震之后对该网站进行了实地测试。将利用对这些经验的评估，确保该工具构想、结构、技术和执行过程能够满足当前和未来紧急情况的需要和要求。

50. 根据大会第 62/92 号决议，进行了一次独立和外部审查，以评估灾害管理能力中央登记册增加了哪些价值和用户对登记册的满意度。审查的结论是，在八个目录（灾害管理专家名册；应灾先进技术目录；国际人道主义紧急援助通关国家协调中心和立法；应灾行动联络点；紧急人道主义援助主要捐助者；搜索和救援目录；军事防务和民防资产目录；救灾物品应急储备）中，多数都没有按照原计

划被潜在用户使用，根据这项审查结论，建议撤销该登记册。现在已有替代某些目录的数据库，需要紧急信息的潜在用户利用双边关系、区域机制和呼吁，取得紧急援助信息。此外，已经开发了关联性更强而且保留登记册某些能力的其他系统、网络和机制。将在人道主义事务协调厅公共网站上嵌入链接，以便于获取准确的紧急援助信息。

五. 加强自然灾害领域人道主义援助工作的进展情况

A. 加强备灾和应灾能力

51. 备灾投资降低灾害可能造成的潜在经济和人员损失，减少发起有效挽救生命应灾行动所需要的时间。如果立法和政策、早期预警措施、应急计划、包括风险分析、脆弱性和能力分析在内的风险评估、能力建设和应灾程序等适当备灾能力均已到位，可以有效应灾，早日开始复原活动，则可以挽救生命，维护发展成果。建立当地和本国能力和复原能力以及促进区域和国际合作对于进一步加强备灾工作至关重要。

52. 人道主义界继续在区域、国家和地方各级支持加强备灾能力。在本报告所述期间，加强减灾能力倡议继续向各国政府和联合国系统提供增强能力服务。其中包括在牙买加、肯尼亚和东南欧举办讲习班，促进在国家和区域两级减少灾害风险，举办培训，汇编在线能力评估工具，开发对国家灾害管理组织进行能力评估的工具袋。

53. 联合国灾害评估和协调系统继续与会员国一道努力，加强其备灾和应灾能力。在本报告所述期间，向布基纳法索、科摩罗和萨尔瓦多部署了应灾准备团。部署这些特派团的目的是直接协助各国政府评估其国家应灾准备计划，提出改进建议。此外，还向许多国家提供了专门支持，以确定备灾漏洞，确定最低限度的备灾行动。

54. 国际搜救咨询小组继续努力执行为在国际上部署的城市搜救队商定的国际作业标准。在本报告所述期间，该小组对比利时、中国、丹麦、冰岛、日本、波兰和阿拉伯联合酋长国等国的七个国际城市搜救队进行了正式评估和分类，使已经分类的国际城市搜救队总数达到 19 个。鼓励会员国要求对他们打算在国际上部署的城市搜救队进行独立的外部分类。咨询小组将于 2010 年 9 月在日本神户举行第一次全球会议，并通过一项宣言，咨询小组打算通过该宣言，增强各搜救队的国际有效协作和能力建设。

55. 各人道主义机构继续通过编制机构间常设委员会预警/提早行动报告，促进加强备灾和提早采取人道主义应灾行动，从而促进共同风险分析。目前正在利用最近进行的一项用户调查结果改进该报告，现在已开启机构间在线平台，为编制报告提供便利。该报告分发给所有驻地协调员和人道主义协调员，他们日益紧密

地参与这一进程。该报告所载分析还被用作“紧急行动主任”网络所讨论建议的参考资料，该网络由联合国各机构、红十字会与红新月会国际联合会和非政府组织组成，负责确定重大和潜在人道主义紧急情况的准备行动。

56. 在本报告所述期间，继续开展了加强驻地协调员和人道主义协调员防灾和应灾能力的活动。采取了若干举措，以使驻地协调员和人道主义协调员了解他们在发生灾害时应发挥的作用和应尽的职责，了解人道主义系统内有哪些支持他们的工具和服务。这些举措包括为驻地协调员举办了六个关于应急准备、应灾和复原问题的区域讲习班，分发了第一份关于应急准备和应灾问题的驻地协调员和人道主义协调员手册。尽管采取了这些举措，多数驻地协调员履行备灾责任的能力仍然受到限制，原因是其办公室缺少支助人员。

57. 联合国和红十字会与红新月会国际联合会继续促进执行国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则，这些导则的宗旨是协助各国为国际救灾行动提前作好法律和体制安排。人道主义事务协调厅和红十字与红新月联合会还与各国议会联盟合作，制定了示范立法，协助各国将导则所载建议纳入立法。此外，各区域还举行会议，核可执行导则的不同机制，包括拉丁美洲和加勒比国家(2009年9月在巴西举行的关于加强国际人道主义伙伴关系的第三次区域会议)决定与红十字与红新月联合会合作，制作区域监管文书简编。

58. 人道主义行动者继续努力提高人道主义援助的成效，加强问责。环球项目最低标准和指标继续得到广泛应用和测试，包括在2010年应对海地地震期间被应用和测试。在本报告所述期间，通过广泛协商进程继续修订了环球项目人道主义宪章和应灾最低标准手册。联合国系统承诺积极参与修订进程，包括积极参与在全球、区域和国家各级进行的协商。订正手册将于2011年第一季度推出。

59. 有关机构认识到，由于气候变化的影响，对人道主义系统和发展系统的要求将增加，因而已加强努力，将适应气候变化的努力纳入整个方案规划进程，并且日益在脆弱地区发展能力，以提高适应气候变化的能力。这些努力包括支持各国政府努力在缺乏粮食保障地区改造土地和水资源。此外，还通过以工代赈举措，包括在社区一级开展适应气候变化活动，向脆弱家庭和社区提供能够加强其应对未来气候和经济冲击能力的资产。机构间常设委员会气候变化问题工作队继续通过系统地共享指南、工具和信息，并通过开展国家和区域活动，促进在适应气候变化方面进行合作和建设能力。

B. 为应对与自然灾害相关的灾难进行筹资

60. 在本报告所述期间，联合国系统及其伙伴组织发出了五项应对与自然灾害相关的灾难的紧急呼吁。其中四项涉及的是布基纳法索、萨尔瓦多、老挝人民民主共和国和菲律宾等国水文气象灾害造成的灾难。第五项涉及的是海地2010年1月12日发生的地震。这些紧急呼吁需要的资金总额达到15亿多美元。根据财务

支出核实处提供的资料，截至 2010 年 5 月 31 日，已筹集到 9.13 亿多美元，占所需资金总额的 60%。其中海地紧急呼吁收到的资金达到 8.08 亿多美元(占本报告所述期间紧急呼吁收到的所有资金的 88%)。中央应急基金仍然是所有紧急呼吁的重要资金来源，在本报告所述期间提供了 5 600 万多美元。

61. 在本报告所述期间，中央应急基金为应对自然灾害项目提供了 1.12 亿美元。与上个报告周期承付的 8 400 万美元相比，增加了 25%，占中央应急基金拨款总额 27%。中央应急基金史上单一自然灾害拨款最高数额为 3 600 万美元，拨给了应对海地地震的行动。拨给应对地震行动的资金总额为 6 100 万美元。拨款相当均匀地分配给了拉丁美洲和加勒比区域(5 730 万美元)、亚洲和中东区域(2 940 万美元)和非洲区域(2 430 万美元)。红十字与红新月联合救灾紧急基金补充中央应急基金的作用，向各国红十字会和红新月会共拨出了 1 835 万美元，支持它们的应灾行动。其中四分之三的拨款(1 390 万美元)是赠款，用于支付没有为其发出紧急呼吁的中小规模行动的费用。

62. 充分备灾是减少灾害风险的基本要素。尽管人们普遍认识到备灾的重要性和备灾产生的成本效益，但在人道主义界总的活动和供资行动中，备灾活动仍然微不足道。根据一些估计，备灾活动得到的资金仅占人道主义活动资金总额的 0.7%。联合呼吁程序等传统人道主义筹资机制也很少反映备灾活动，而且即使列入备灾活动，也没有分配充足的资金。人道主义界讨论了克服资金缺口和迅速加强脆弱国家备灾工作的若干办法，其中包括可能进行以备灾为中心的专题联合呼吁，这是挪威委托进行的一项研究探索的概念；采取各种模式，让人道主义行动者能够获得适应气候变化资金，为气候风险预作准备；通过现有机制增加资金；建立一个全球备灾基金或在国家一级建立小规模、多捐助方基金。需要进一步分析这些不同办法的潜在效力，并酌情进一步发展这些构想。此外，需要作出更多努力，更好地了解资金缺口最严重的地方，更准确地确定满足紧急需要的费用。

63. 人道主义筹资工具和发展筹资工具仍然没有为自然灾害情况下的早期复原活动提供充足资金。人道主义筹资工具主要着眼于眼前的拯救生命行动，而发展筹资工具则着眼于促进持续、长期的社会经济效益，因此，过渡活动筹资往往被忽视。在本报告所述期间，解决早期复原活动资金缺口的努力继续进行。经济合作与发展组织发展援助委员会设立了一个融资和援助架构问题工作组，探讨如何以较灵活、快速和可预测的方式向正在摆脱暴力冲突、处于过渡时期的国家提供资金。然而，仍然需要作出更多努力，加强灾后过渡融资。机构间常设委员会联合呼吁程序工作分组核可了题为“将早期复原活动所需资金纳入紧急呼吁：分阶段做法”的指导说明，现在，在拟定或修订紧急呼吁的局势中，会例行分发该说明。

C. 自然灾害情况下的流离失所问题和保护工作

64. 就全球而言，自然灾害是造成境内流离失所问题的最大原因。非洲联盟 2009 年 10 月关于非洲难民、回归者和境内流离失所者问题的《坎帕拉宣言》确认自然灾害和气候变化是造成流离失所问题的重要原因。灾害制造新弱点，加剧已有弱点，给保护受灾人民的工作制造挑战。灾害制造的境内流离失所者特别容易受到侵犯人权行为的侵害，流离失所的时间越长，受侵害的风险就越大。这些侵害行为通常是不当政策或疏忽所致。因此，国家和国际行动者在开始开展应灾活动时就必须考虑到机构间常设委员会人权和自然灾害业务准则规定的相关人权保障。无论是在灾前阶段，还是在灾后阶段，保护工作都同样重要。应急计划、发展方案和联合国发展援助框架等相关国家计划和方案必须制定措施，以减少灾害风险和脆弱性。此外，还应将保护流离失所者问题纳入灾后需要评估和重建计划。

65. 持久解决灾后局势中的境内流离失所者问题对于重新确立和保障他们的人权至关重要。在本报告所述期间，人道主义行动者继续努力加强在自然灾害情况下的保护工作。机构间常设委员会建立了一个持久解决框架，该框架确定了持久解决流离失所者问题的三个办法，即：返回家园，融入流浪所在地的当地社会，或在其他地方、通常是在另一个国家重新安置。为了明确并加强机构职责，机构间常设委员会和全球群集工作小组已经制定(并于 2010 年 7 月核可)在自然灾害情况下指定保护工作牵头机构的标准作业程序。保护问题待命能力也增加了向自然灾害局势提供的支持。在 2009 年海啸发生后，在南太平洋区域部署了一名高级保护干事，以确保将保护问题纳入应急和早期复原阶段的活动，这是首次在区域一级进行这种部署。

D. 加强两性平等主流化工作

66. 人道主义行动者继续努力将两性平等主流化因素纳入其工作的各个方面。然而，尚未系统和有效地将两性平等观点纳入人道主义应急行动，仍需作出重大努力。在本报告所述期间，两性平等问题待命能力开始在区域一级(亚太、南部非洲和东部非洲)部署顾问，以协助将两性平等问题纳入备灾和应灾活动。在巴拿马举办了一个讲习班，其宗旨是加强参与国促进两性平等机制和备灾及应灾机制之间的合作。各国政府备灾及应灾机制和促进两性平等机构、联合国实体和若干中美洲国家非政府组织等方面的代表参加了讲习班。在 2010 年全年时间里，将向各人道主义伙伴推出以“不同需要，平等机会：增强人道主义行动对妇女、女孩、男孩和男子的效果”为主题的电子学习课程。

67. 在本报告所述期间，将两性平等因素纳入人道主义活动筹资的努力继续进行。为了确保在制定方案时更好地考虑两性平等因素，确保能够追踪制定两性平等方案的开支，机构间常设委员会两性平等和联合呼吁程序工作分组制定了一个“两性平等标记”工具。这个工具分析人道主义项目的设计够不够好，是否能够确保妇女、女童、男子和男孩都能平等地从中受益，或者是否能以另一种方式推

动两性平等。在任何人道主义呼吁或筹资机制中，项目设计团队都可用这个工具评估和加强项目在促进两性平等方面的潜力。该倡议已在四个国家(刚果民主共和国、埃塞俄比亚、也门和津巴布韦)试行，2010 年 4 月，已开始开展活动，支持联合呼吁程序国家将该系统纳入其制定呼吁项目的工作。虽然该倡议目前适用于联合呼吁程序或类似的筹资程序，但预计将扩大到紧急呼吁，这将使该倡议成为应灾活动的重要工具。在 2011 年联合呼吁程序周期，将硬性规定为下述 10 个区域发出的呼吁需有两性平等标记：刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、肯尼亚、巴勒斯坦被占领土、巴基斯坦、索马里、苏丹、也门和津巴布韦。

六. 建议

68. 鼓励会员国强调向中央应急基金和其他联合国和非联合国人道主义筹资机制早作承诺和作出多年承诺的重要性，以确保可预测地和及时地获取资源，处理与自然灾害有关的灾难造成的人道主义紧急情况。
69. 呼吁会员国、联合国系统和其他人道主义行动者加快实施《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》，并在各级、特别是在最脆弱社区着力推动和加强备灾活动。
70. 鼓励会员国通过建立人道主义筹资工具等途径，为备灾和早期复原活动及时、灵活和可预测地提供资金。
71. 敦促联合国系统和其他人道主义行动者增加向人道主义协调员和驻地协调员提供的人力和财政资源，助其领导和协调备灾和早期复原活动。
72. 呼吁联合国系统和其他人道主义行动者将早期复原活动纳入其所有部门和专题领域的工作，并改进传播和运用早期复原活动工具和服务的工作。
73. 鼓励联合国系统和其他人道主义行动者加大行动力度，加强地方和国家行动者开展备灾活动的的能力。
74. 鼓励会员国、联合国系统以及人道主义伙伴和发展伙伴进一步发展机制，以有效地确认、优先考虑和处理全球性挑战和增加灾害风险的其他结构性或长期薄弱环节引起的人道主义需要，途径包括加强伙伴关系，制定明确的指标，协调监测薄弱环节和有效应灾触发机制。
75. 鼓励会员国支持落实气候服务全球框架，特别是进行合作，收集和交换采取有效人道主义行动所需要的数据和方法。
76. 鼓励联合国系统和其他人道主义行动者加大行动力度，协调和促进跨部门的需要评估，并在联合需要评估方面进一步取得进展，途径包括开发工具、方法和程序，促进较及时地进行比较有用的初步快速评估。

77. 鼓励会员国、联合国系统和人道主义合作伙伴确认并共享在备灾、应灾、减灾和复原活动中使用的关键数据集、指标和监测系统。
78. 鼓励会员国和联合国系统支持采取各种举措，通过收集和分析按性别、年龄和其他相关因素分列的数据等途径，处理自然灾害对个人和团体的不同影响，并在人道主义筹资机制中实施两性平等标记做法，以便追踪拟订基于性别的方案和拟订预防基于性别的暴力的方案的工作资金分配情况。
79. 鼓励会员国、联合国系统和人道主义行动者在人道主义行动和应灾行动中考虑环球项目人道主义宪章和应灾最低标准手册概述的原则和最低标准。
80. 鼓励会员国、联合国系统和人道主义、发展和人权合作伙伴在灾害发生前、发生期间以及发生后确定保护方面的问题，并在备灾、应灾和复原活动中系统地处理这些问题。
81. 鼓励会员国在进行应急规划、开展备灾和应灾活动、开展早期复原活动和实施持久解决办法时，考虑机构间常设委员会人权和自然灾害业务准则，并且共同努力，研究易受灾害国家和地区的经验，以便在发生自然灾害时降低境内流离失所问题的规模，缩短其持续时间，减少其影响。
82. 鼓励会员国、联合国系统和人道主义行动者考虑城镇地区自然灾害造成的特殊后果，特别是在制定减少灾害风险、备灾和早期复原战略时考虑这种特殊后果。
83. 鼓励会员国运用国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则，加强法律方面的准备，促进有效管理灾害，并鼓励会员国考虑签署示范通关便利协定，为在发生灾害和出现其他紧急情况时进口和过境转运救灾人员的救济物资和用品提供便利。
84. 根据大会第 62/92 号决议要求，对灾害管理能力中央登记册进行了独立和外部审查，根据审查结果，建议撤销该登记册。
85. 鼓励面临高地震风险的会员国在国家、地方和社区各级建设有效率的急救能力，并呼吁国际搜救咨询小组在这方面支持会员国。
-