



第六十六届会议

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

自然灾害领域的国际人道主义援助合作，从救济到发展

秘书长的报告

摘要

大会第 65/264 号决议要求秘书长继续改进国际应对自然灾害的措施，并就此向大会第六十六届会议提出报告，本报告就是据此编写的，其中概述了自然灾害所致灾难的情况，并强调了新出现的趋势。报告描述了几个关键挑战，审视了在各个领域取得的进展，并在最后提出了一些建议。

* A/66/150。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 65/264 号决议提交的，所述期间为 2010 年 6 月 1 日至 2011 年 5 月 31 日，其中还酌情列入了最新资料。

二. 年度回顾(2010 年 6 月 1 日至 2011 年 5 月 31 日)

A. 2010 日历年的灾难数据

2. 2010 年 1 月至 12 月期间的自然灾害数量和影响都大于 2009 年。灾难流行病学研究中心共报告自然灾害 385 起，死亡人数超过 29.7 万，受灾人数 2.17 亿，造成经济损失约 1 239 亿美元。¹

3. 虽然报告的灾难数量与 2000 年至 2009 年期间年平均数(387 起)一致，但由于发生几场大规模灾难，受害人数²多于 2009 年。本年至少是过去 20 年中死亡人数最多的一年，进一步突显极端事件日渐频繁。自然灾害在已经饱受冲突的国家不断发生，加剧了受影响民众的人道主义状况。

B. 与气候有关的灾害事件

4. 水文灾难在本报告所述期间造成严重破坏，许多国家的极端降雨及所致洪水都创下记录。在亚洲，巴基斯坦遭遇历史最大洪灾，受灾民众超过 1 800 万，全国陆地的五分之一被淹，180 多万户家庭被毁，数百万人无家可归。在中国，大规模洪水和泥石流造成 7 000 多人死亡，共有 1.34 亿人受灾，经济损失约 180 亿美元。在斯里兰卡，极端降雨造成大范围洪水、泥石流和人员撤离，有 120 万人受灾，100 多万人撤离。在澳大利亚，半个世纪以来的最大洪水使数百万民众受灾，而在泰国，洪水和干旱分别造成至少 900 万人和 650 万人受灾。

5. 在世界其他地区，哥伦比亚有记录以来的最大降雨造成洪水和泥石流，累计有 370 万人受灾，因境内武装冲突而流离失所变得脆弱者尤其受到影响。洪水还影响到委内瑞拉玻利瓦尔共和国、中美洲和加勒比区域。在南部非洲，雨季带来过量洪水，所有江河水位均达历史高点。同样，西部非洲也遭遇极端降雨和大洪水，尤其在贝宁，洪水影响到 68 万人的生活，数万家庭被毁。

6. 本报告所述期间就气象灾害³而言相对平静。不过在 2010 年 10 月，台风“鲶鱼”影响到菲律宾近 200 万人的生活，有 3 万多间房屋被毁，而热带气旋“吉里”

¹ 灾难流行病学研究中心国际灾难数据库 EM-DAT 只记录至少满足下列标准之一的灾难：至少 10 人报告死亡；至少 100 人报告受灾；宣布紧急状态；呼吁国际援助。

² 灾难流行病学研究中心国际灾难数据库 EM-DAT 的定义是“死亡和受灾总人数”。

³ 灾难流行病学研究中心国际灾难数据库 EM-DAT 将气象灾害定义为“短暂的小尺度和中尺度大气过程所致事件(持续数分钟至数日)”，包括不同种类的风暴。

则吹袭缅甸 26 万民众，造成 10 万人失去家园。在墨西哥，飓风损坏了 50 万栋房屋。

C. 地质灾害事件

7. 2011 年 3 月 11 日，一场 9.0 级地震重创日本并引发海啸。截至 6 月 30 日，政府已确认 15 511 人死亡，5 388 人受伤，7 189 人失踪，另有 116 213 人仍被撤离灾区。地震与海啸灾害相结合，严重损坏了福岛核电站并造成周边地区辐射水平上升，由此突显了采取多重备灾方法的必要性。

8. 在其他地方，新西兰于 2010 年 9 月和 2011 年 2 月先后发生大地震，9 月份的地震共造成经济损失 650 万美元。在印度尼西亚，默拉皮火山于 2010 年 10 月和 11 月两度爆发，造成 386 人死亡，40 多万人流离失所。同样在 10 月，一场地震和海啸袭击明打威群岛，造成 460 人死亡，15 353 人流离失所，数千栋房屋被毁。

D. 流行病

9. 2010 年 10 月，海地确认爆发霍乱，到 2011 年 5 月底共造成 5 500 多人死亡，累计病例超过 36 万例。虽然在许多地区，这一流行病到 3 月份似已趋于稳定，但 5 月下旬再次达到高峰。不过，尽管霍乱病例再现，各地死亡率却一直在稳步下降。通过协调预防和回应行动，流行病没有再度爆发，进一步蔓延的势头也有所减弱。人道主义行为体将继续与业务部委和发展行为体一道，确保水和卫生部门获得充足投资，以消除流行病的较长期风险。

E. 环境灾害

10. 在本报告所述期间，导致环境突发事件的技术事故和自然灾害持续发生，给受影响民众的生活和生计带来重大挑战。诸如原油泄漏、堤坝溃决、急性污染和中毒、以及核相关事故等事件，都突显了更广泛关注环境和技术灾难的人道主义后果的必要性。为提高民众的复原能力，必须更加妥善地将环境和技术风险及相关灾害考虑因素，纳入到总体的备灾和应灾政策中。

三. 灾难风险的性质不断变化

11. 2010 年死于灾难的人数 (297 000 人) 远高于 1970 年至 2010 年的年平均人数。1990 年以来记录的灾难数已经翻了一番，从每年大约 200 起增加到接近 400 起。虽然其中有些可能是因为报告制度更加完善所致，但从全球角度看，大部分灾害的灾难风险都在上升，其主要原因是侵袭风险快速增长。现在有更多人口居住在空旷地区，例如冲积平原和海岸沿线。

12. 虽然总体风险上升，但世界各国都有能力减少与重大天气灾害有关的死亡风险。目前在世界大部分地区，热带气旋或河水泛滥的致死风险都低于 1990 年，⁴ 这体现了减少风险措施的实效。不过在自然灾害所致死亡和风险方面压力最大的，仍然是国民生产总值低下而且治理薄弱的国家。

13. 贫穷与灾难风险之间的联系已经妥为确立。贫穷与资源匮乏导致更容易受侵害，社区预防、减缓、筹备或回应灾害事件的能力也因此受到影响。气候变化、粮食和能源价格波动、宏观经济趋势、非法移民、快速人口增长、无序城市化和环境退化等全球性挑战和趋势，是许多国家在逐步降低脆弱性过程中面临考验的因素。减少灾难风险对于缓解粮食无保障和饥饿状况也至关重要，因为自然灾害会摧毁或侵蚀生计。

14. 在许多中低收入国家，快速经济增长改善了人类发展，也减轻了数百万民众的贫穷状况。但与此同时，经济资产也遭遇同样快速增长的自然灾害侵袭风险。低收入家庭和社区由于小灾小难频发而遭受的经济损失正在快速增加。

15. 新的证据证实，灾难损失尤其影响儿童福利和发展。特别是干旱，据发现对儿童营养不良率有不利影响。地方灾难事件已显示会造成学校入学率大幅下降。灾难还对儿童健康和儿童保护产生负面影响。⁵ 这种负面影响会阻碍千年发展目标的实现。

16. 为努力减少风险，政府和人道主义组织都更加看重使用天气和气候信息帮助减轻灾难的影响。改善气候信息有助于备灾、防灾和应急响应。不过，非洲之角的干旱也显示，良好的预警系统只有在决策者因之采取行动时才发挥效力。为进一步减少灾难损失，还必须改善对脆弱性和侵袭风险趋势的监测。

四. 关键挑战

A. 保持应急响应的备灾状态

17. 上述趋势表明，为应对自然灾害日增所致挑战及其对受灾民众生活和生计的影响，保持应急响应的备灾状态极为关键而且越来越重要。因此，必须继续将加强所有利益攸关方应对自然灾害的能力，作为联合国及其伙伴的一个优先事项。各伙伴已承诺通过《兵库行动框架》等进程作出更多努力。不过，备灾所包含的活动相当广泛，国际社会仍需更好地界定人道主义和发展行为体之间的作用和责任，并顾及受援各国的愿望和能力。

18. 许多事例显示，备灾是一项具有成本效益的救生措施。有效的风险评估、灾害及流行病预警和风险传播系统，加上基于社区的备灾措施、国家应急计划和提

⁴ 《2011 年全球减少灾难风险评估报告》，联合国国际减灾战略。

⁵ 出处同上。

前备妥日常用品，已经反复证明能够减轻灾难对受灾民众的影响。但备灾需要所有伙伴，包括政府、社区、发展行为体以及私营部门和人道主义行为体作出长期承诺，帮助政府担负起领导责任和发展自身能力。否则，日渐增加的人道主义需求将继续吞没有限的资源和响应能力，由于脆弱之处和风险驱动因素越来越多，例如气候变化、环境退化、快速城市化和人口增长、以及缺乏适当的社会保护机制，情况尤其如此。

19. 《兵库行动框架》强调指出，减少灾难风险对社会和经济可持续发展进程极为关键，需要通过伙伴关系加以处理，因为灾难会破坏发展成就。该框架的优先行动之五，即加强备灾以便在所有各级作出有效响应，突出表明了备灾所能发挥的重要作用，如果将其纳入到减少灾难风险的总体对策之中，效果将更加明显。

20. 《兵库行动框架》将备灾界定为政府、专业应灾组织、社区和个人为预作准备和有效响应灾害事件的影响而拓展的能力和知识。备灾应以妥善分析灾难风险为基础，并与预警系统相联系。备灾应包括拟订应急计划、储存设备和日常用品、应急服务和待命安排、通信、信息管理和协调安排、人员培训、社区演练和公共教育，并通过正规的体制、法律和预算能力提供支持。备灾不包括对减少风险和防备紧急事件同样重要的减缓和预防措施，例如制订土地使用法规、建立标准和调整作物耕种周期。

21. 能力拓展是建设并保持民众、组织和社会依靠自身成功管理风险的能力所必须的。对先前几次应急响应，包括2010年海地地震和巴基斯坦洪水的实时评价，突出表明了各国非政府组织和广大民间社会，包括青年和妇女组织及网络的重要性和作用。他们的贡献常常被忽视，在今后的备灾活动中应当加以鼓励。有效备灾扎根于当地，因此需要社区参与。社区参与活动的设计和执行，有助于确保这些活动按照受灾民众的实际弱点和需求妥善定制。

22. 预警系统是备灾工作不可缺少的组成部分，有助于所有相关行为体更好地进行灾难防备，而不是等到灾难升级为危机后才作出反应。不过，最近非洲之角干旱的例子及相关响应显示，预警信息只有在因之采取行动时才发挥效力。所有利益攸关方，包括政府、捐助方和国际人道主义界，都应更好地对预警信息作出响应，所采取的行动应有能力在遇到危机时快速扩大规模，但在预测被证明失误后又不会产生负面影响。

澄清防灾在国际一级的作用

23. 国际社会公认需要为政府、区域组织和人道主义伙伴制订一个更加系统化地应急备灾支助办法。由于有许多国际行为体参与支持政府的备灾努力，相关作用和责任需要予以澄清。目前没有任何一个机构掌控这个领域的领导权。人道主义行为体在支持上述备灾应急响应的某些方面发挥着重要作用，并借此对发展行为体开展的较长期能力建设形成补充。

24. 机构间常设委员会各组织已经认识到，迫切需要加强所有各级的备灾工作，以使应急响应更加切实高效。他们为此已将“建设国家备灾能力”作为 2011 年的优先课题之一。目前正在处理的核心议题包括呼吁采取行动加强全球机构间协调，以便更好地帮助各国拓展备灾能力，支持优先国家的国家领导权和活动，加强国家一级灵活且包容的机构间协调方法，并推动为备灾工作提供充足资源。

区域备灾响应倡议

25. 区域组织和区域人道主义伙伴团体由于临近且熟悉当地状况，拥有协助提高应灾效力的独特机会。人道主义伙伴和区域组织正在落实一些支持区域一级备灾响应的倡议。2004 年由机构间常设委员会促成建立的拉丁美洲和加勒比风险、应急和灾难特别任务机构间工作组就是一个有效协作的例子。2010 年 1 月海地地震发生后，该工作组成员在两小时内汇集并率先部署到位，领导相关群组开展评估，并利用在巴拿马城提前备妥的库存提供货物和服务。该工作组来自联合国、红十字会、红新月会和非政府组织的 30 个成员经常与捐助方会面交流信息，讨论最佳做法并进行共同规划。同样，中东北非小组作为一个类似机构间常设委员会的非正式平台，也向该区域的联合国国家工作队及地方和国家伙伴提供能力建设服务，推动各伙伴分享有关灾难高发国的信息。

26. 在亚太区域，东南亚国家联盟(东盟)通过《东盟灾难管理和应急响应协定》，在制订区域灾难管理框架方面取得了进展。该协定适用于灾难减险、响应和恢复领域的区域合作。澳大利亚-印度尼西亚减灾机制表明，共同承诺更好地防备和应对自然灾难拥有巨大的潜力。这一伙伴关系牵涉到协作寻找创新型科学对策和开展前瞻分析，使区域能够更加有效地减缓、防备和应对灾难。

27. 联合国支持南部非洲发展共同体减少灾难风险局开展区域洪水和气旋防备工作。支持的领域包括审查和更新应急计划、制订评估工具、模拟演习和调动资源。由于政府采取了包括散发预警信息和及时撤离民众在内的备灾措施，这项工作已最终促成人命损失减少。在西部非洲，2010 年建立的备灾战略伙伴关系是与区域利益攸关方的一个试点项目。在第一个试点国家加纳，经过 2010 年 10 月的应急防备和响应能力评估，联合国发展援助框架的相关部分作了修订，此外还拟订了一项行动计划并开展了全国模拟演习。联合国还支持西部非洲国家经济共同体和中部非洲国家经济共同体安排举办关于防备自然灾害的区域协商。

加强备灾响应的国际网络和信息交流

28. 联合国认识到，增加各国和国际应灾行为体之间的伙伴关系、合作和信息交流，以此加强应灾机制和建设灾后复原能力极其重要。在这方面，一个最近的例子是与瑞士政府、红十字会和红新月会国际联合会以及国际志愿机构理事会协作推出的，将于 2011 年 10 月举行的“关于加强应灾伙伴关系，为国家和国际支持牵线搭桥的国际对话”。联合国还继续通过网络和机构间服务向各国政府提供支

持，例如国际搜救咨询小组、国际环境突发事件咨询小组、联合国灾难评估和协调小组、联合国人道主义军民协调机制等。

29. 为便利在灾难发生后提供国际人道主义援助，联合国正致力于确保执行简化的通关程序。在世界海关组织协作下，用于加快救灾物资进口和转运的示范协定已经设计完成。2010年，人道主义事务协调厅与世界海关组织签订谅解备忘录，强化了制订和促进针对救灾物资的通关便利措施。

30. 在大会第65/264号决议的建议下，灾难管理能力中央登记册已经停止使用。针对具体课题的备用数据库已经建成并与人道主义事务协调厅的多个公开网站链接。2010年10月推出的全球应急储备图是取代中央登记册的服务之一，在备灾方面发挥着重要作用。它保留了全球救灾储备清单，并通过散发有助于改善受灾的信息，促进各个行为体的相互了解（“谁在哪里有什么”）。

B. 加强从救济到发展的过渡

31. 大会第46/182号决议所载人道主义援助指导原则承认，通过有助于恢复和发展的紧急援助，发展与人道主义援助之间存在相辅相成的关系。该原则还承认，经济增长与可持续发展是防备自然灾害和作出应急响应的必要条件。不过，虽然人道主义及发展行动与平稳过渡之间的差距受到了大量关注，但挑战依然很多。

32. 自然灾害刚刚发生之时的人道主义行动对于奠定恢复和发展的基础至为关键，但必须加强与国家和国际伙伴的关系，使短期目标与较长期目标看齐，并通过国际努力来完善，而不是取代地方和国家能力。为弥合人道主义与发展活动之间的裂缝，早期联合战略规划对共同了解当地背景并就短期、中期和长期目标达成一致，从而指导总体努力至关重要。

33. 促进受灾社区自力更生是持续发展的前提条件。人道主义行为体要尽可能地扩大提供援助的机会，通过受灾民众的积极参与以及与地方政府和包括非政府组织和民间社会在内的其他行为体建立伙伴关系，为社区提供支持，并提高可持续能力。社会保护制度和安全网是管理自然灾害的重要工具，不仅为国家防灾和应灾提供了平台，还铸造了弱势社区的复原能力。

34. 促进地方生计（特别是农业生计）、产能和社会服务的人道主义援助为可持续恢复提供进一步支持，但需要与商业界有更好的联系，以便刺激经济活动，并提供信贷帮助恢复。当地采购、以工代赈计划和小额信贷倡议，都有助于刺激地方经济和促进地方生计。创建卫生和教育基础设施，也有助于创造就业和发展。拓展创业技能的有薪培训倡议既能刺激经济，又可培养创收能力。

35. 加强人道主义与发展行动之间的联系时刻在进行，近期在海地和巴基斯坦的倡议进一步体现了对确保采取更加可持续的人道主义处理办法的广泛承诺。在全球一级，联合国发展集团-人道主义事务执行委员会过渡工作组汇聚人道主义与

发展伙伴，制订过渡背景下的全球政策和做法，而在实地一级，目前也正在加强发展与人道主义行为体之间的合作。机构间常设委员会最近公布了关于改善与国家当局联系的群组工作指南(2011年7月获得认可)，还设立了与地方当局一道应对城市挑战的咨商小组。在海地，各群组已采取步调一致的行动，以加强与国家行为体的联系并逐步过渡为国家结构。此外还在海地和巴基斯坦推出了与受灾社区沟通倡议(由一组救济、发展和传媒机构创设)，通过提供地方传媒服务，向受灾民众传递救生信息并形成反馈意见，对救济与恢复工作的设计和执行施加影响。由于促进自力更生和刺激地方经济的必要性已经广为人知，向海地和巴基斯坦社区以及最近向遭遇旱灾的非洲之角社区提供的已经不是非粮食物品，而是现金。

36. 为支持这些努力，联合国系统、会员国和人道主义行为体可采取步骤，通过邀请发展专家参与战略规划对话并参考联合国发展援助框架和国家发展计划以及现有能力和发展影响评估，确保在人道主义规划中纳入有关恢复和较长期发展的内容。还可以采取步骤确保在为人道主义活动筹措资金，包括通过联合呼吁进程和合伙供资安排筹措资金的过程中，以相互支持的方式，对实现人道主义和长期发展双重目标的项目给予适当关注。国家和发展行为体，例如国际金融机构和区域银行、非政府组织、地方和国际企业权益、以及地方社区的参与，应当系统地纳入到不同级别的协调机制中。捐助方也可以通过提供长期但又灵活的资金，以及允许方案针对外部环境在发展与应急阶段之间转换，帮助弥补人道主义-发展供资差距。

C. 城市背景下的人道主义响应

37. 世界人口目前大部分居住在城市地区，预计到2030年将有59%居住在城镇。这一城市增长的90%以上将发生在发展中世界。在所有城市居民中，估计有三分之一长期贫穷，生活在危机四伏的非正式住区和贫民窟，缺乏供水、卫生、健康、教育和交通服务。这些社区尤其容易遭受自然灾害侵袭，因为他们的应对机制和复原能力已经备受压力。他们还非常容易受粮食价格波动的影响，因为他们几乎完全依靠市场获取粮食。2010年联合国人类住区规划署(人居署)/世界卫生组织的联合报告“隐匿的城市：揭露和消除健康不公平现象”提醒注意，必须加强健康应急管理，减少城市的脆弱性并提高灾难响应能力。气候变化对城市居民的影响特别大，因为世界城市人口中有13%居住在许多世界最大城市，特别是亚洲的低海拔沿海地区。环境退化与荒漠化正越来越多地迫使许多贫穷家庭迁往服务不足的非正式城市住区。

38. 由于城市是人口密集聚居地，从生命和经济资产损失的角度看，自然灾害的潜在影响有可能相当巨大。在快速城市化的同时，面临风险的人数也急剧上升。最容易受侵袭的是居住在灾害高发地带快速成长、缺乏管制而又人口密集的非正式住区和贫民窟中的10亿城市穷人。城市当局未能规范建筑标准和用地规划也

加剧了脆弱性，并使城市地区的人道主义危机管理变得复杂。经济资源、健康设施、关键基础设施和其他社会资源集中于城市，还意味着城市灾难会给国家经济和服务带来特别大的负面影响。

39. 考虑到城市地区的社会和政治复杂性，有必要与地方政府、私营部门和社区组织(包括青年和妇女网络)结成伙伴关系，开展灾难减险、防备和紧急援助工作。进入人口密集的城市地区常常很难，而常规的需求评估办法有时又无法恰当地对城市穷人的长期需求和灾难所致更为严重的脆弱性作出区分。

40. 为了加强人道主义行为体更有效应对城市地区紧急事件的能力，机构间常设委员会于2010年11月认可了第一个应对城市地区人道主义挑战的战略和行动。该战略围绕六个战略目标构建：制订灾难发生之时乃至之前的行动战略，确保多方利益攸关方结成伙伴关系，增进人道主义干预行动的协调、影响和实效；加强对城市紧急事件的技术增援能力；填补城市地区人道主义对策和工具方面的不足；促进对城市弱势居民的保护，防止他们遭受暴力和剥削；从应急阶段开始，恢复生计和经济机会；以及将备灾列入到与更广泛的灾害减险计划挂钩的人道主义援助政策中。

41. 该战略清晰认识到，如果想要灾难减险和防备活动完全发挥效力，大部分国家都必须建设或加强国家的执行能力。不过，为了向地方受灾民众解释在复杂城市背景下拯救生命和生计的责任，灾难减险和防备计划必须从国家一级调整为城市一级。对城市当局和社区组织而言，能力建设也同样至为关键。

42. 机构间常设委员会的合作伙伴正与多个国家和城市政府、灾害管理机构和民间社会一道，制订面临风险国的备灾战略，作为与更广泛的灾害减险计划挂钩的试点活动。需要加强的能力包括灾害识别与城市风险图绘制、与城市和国家灾害风险方案挂钩的社区风险评估、建立多方利益攸关方咨询论坛、加强地方社区与地方政府之间在灾害减险和防备活动的规划和执行方面的联系和信息交流、改善预警机制、为长期的灾难减险管理作出体制安排、以及将灾难减险纳入地方发展规划包括城市规划的主流。针对其中部分议题的一些倡议目前正在付诸实施，包括在联合国人居署世界城市运动与联合国国际减少灾害战略活力城市运动之间为强化《兵库行动框架》和灾难减险而与地方政府开展的合作，以及机构间常设委员会备灾工作分组的各项倡议。

五. 加强自然灾害领域人道主义援助的进展情况

A. 与面对大规模自然灾害时加强协调和响应能力有关的经验教训

43. 2010年对海地地震和巴基斯坦洪水的响应充分展示了人道主义界的能力，也突出表明了与政府结构整合提供强大领导并妥善协调应灾工作的重要性。机构间实时评价发现，虽然已经取得进展，但薄弱的领导能力仍造成协调和响应方面的

挑战。就行为体数量和地域范围而言，庞大的应灾规模带来了独一无二的协调挑战，需要有灵活的结构、强大的分析、经验丰富且兢兢业业的群组协调员加以应对，还要有信息管理支持。这些挑战再一次表明，必须立即部署具有适当技能的适当工作人员。

44. 机构间实时评价还突出表明了让地方能力和受灾民众更好地参与救灾工作的必要性。海地应灾期间建立了一个推动由受灾民众问责的创新机制。与受灾社区沟通倡议则汇聚合作伙伴和专家，通过集体努力，改善人道主义界与受灾民众之间的双向沟通。最近修订的《环球手册》(2001年)也为帮助确保方案交付符合最高标准提供了一个重要工具。⁶

45. 面对从各种灾难中得出的经验教训，机构间常设委员会负责人致力于通过伙伴关系开展工作，以量化方式改善对大规模紧急事件的人道主义协调和响应。每一次新的大型应急响应都作审查，以确保拥有所需的领导能力。一旦查明缺少经验丰富的高级人道主义领导能力，就将迅速设法解决。为确保更好的领导和协调，备选方案还包括召开机构间常设委员会最高级别会议，讨论新危机应对办法。人道主义协调员、群组协调员及其他紧急事件主管和顾问人员的队伍正在扩大，机构间常设委员会各组织也拥有灵活的人力资源安排，能够快速予以部署。其他例子还包括一些正在进行的工作，例如重新确定群组牵头机构和伙伴在实现商定目标方面的责任，界定群组参与的标准，以及澄清最终供应方的定义等。在这方面，非政府组织联合体也确定了将各组织列入群组和人道主义国家工作队的最低要求。

B. 为自然灾害所致灾难筹措人道主义资金

46. 自2010年6月以来，联合国及其伙伴组织针对四个国家的自然灾害发出了紧急呼吁和应急行动计划。中央应急响应基金是其中三项呼吁的最大单一收入来源，提供的资金介于120万美元至610万美元之间，唯独对巴基斯坦则提供了4200万美元。作为中央应急响应基金的补充，红十字会与红新月会国际联合会救灾应急基金2010年共向各国红十字会和红新月会拨出2160万美元，用于支持他们的应灾行动。其中四分之三是以赠款形式提供，作为没有专门发出紧急呼吁的中小规模行动的费用。

47. 应急响应基金和共同人道主义基金展示了应对自然灾害的战略价值。应急响应基金在巴基斯坦提供了3460多万美元分配给380万受灾民众。应急响应基金和共同人道主义基金在东部非洲和非洲之角(索马里、肯尼亚、埃塞俄比亚和乌干达)提供8300万美元用于对干旱和洪水作出快速响应。由于两基金不指定用途的性质，决策得以在需求最为人知而且付款迅捷的实地一级作出。

⁶ 《环球项目：人道主义宪章和人道主义应灾最低标准》。

48. 2010 年，私营部门对中央应急响应基金的捐款达到史无前例的 440 万美元，部分原因是海地地震和巴基斯坦洪水等大规模紧急事件的发生。联合国继续增进与私营部门的伙伴关系。

49. 虽然联合国在使用各国合伙基金和中央应急响应基金方面取得重大进展而且日见成效，但备灾措施依然缺乏类似基金。备灾供资仍然依靠临时安排，前后不连贯，因此必须寻找创新办法，确保备灾响应拥有专门资源。机构间常设委员会人道主义资金筹措小组正在努力追踪备灾供资，包括通过现有供资机制，以期改善备灾供资的可预测性和质量。此外，对早期恢复活动的捐款常常出现延误而且数额有限，很可能导致应灾工作的影响力降低。

C. 加强人道主义行动中的循证决策：需求评估和分析

50. 加强需求评估的协调和统一，对改善援助实效和受援方问责以及决策和供资都至为关键。为此，联合国及其伙伴通过机构间常设委员会需求评估特别工作队，集中审定了由协调评估指南、关键指标、联合评估方法和信息汇总平台组成的业务框架，并建立了评估专家共同花名册，国家和国际伙伴的能力也得到了强化。这些投资目前仍在进行，目的是提高备灾水平，加强通过强有力的证据基础为应急响应和联合呼吁进程提供支撑的能力。

51. 《人道主义危机中的协调评估业务指南》阐述了协调评估的关键行动以及作用、责任和共同原则，强调了国家当局的总体责任，建议了有针对性的评估方法，并提出了标准作业程序。特别工作队还商定了每个部门的标准质量和数量指标清单。多群组初始快速评估致力于提供紧急事件初始阶段的受灾民众需求概览和国际支助优先响应事项，使利益攸关方得以在紧急事件的第一时间共同了解人道主义状况。人道主义信息汇总表作为一个支持汇总人道主义信息和分析的平台，已经为四个国家制作。另有两个汇总表正在制作中。到 2011 年底，指南及其工具预计将至少在四个人道主义紧急事件和备灾形势中得到适用。同时，考虑到有必要将需求评估与备灾工作挂钩，在修订灾后需求评估方法时，已更加注重将减少灾难风险纳入到灾后恢复中。

D. 人道主义原则和人道主义通达遭受自然灾害影响的民众

52. 人道主义行动应以需求为基础，并遵循人道、公正、中立和独立的核心人道主义原则。国家当局负有向遭受自然灾害影响者提供援助和适当保护的首要责任。会员国也应为通达受灾民众提供便利。为联络有需求的民众并向受灾民众提供及时援助，人道主义通达至关重要。遗憾的是，在许多人道主义危机局势中，人道主义行为体通达这些民众的能力继续受到损害。

53. 通达所受制约大多非蓄意所为，在许多情况下，造成通达受阻的是多个制约因素的组合，而非某个单一因素。灾难往往导致住宅和道路等公共基础设施广泛受损。查明哪些民众有需求并向他们提供有效援助，也常常因为实物通达灾区受限以及安全考虑而受到阻碍(在紧急事件的头几周尤其如此)。其他制约因素包括人员进入及设备救灾用品进口要符合官僚要求、援助被转作他用、人员和物资的通行以及活动的执行受到干扰等。

54. 实现并保持通达，需要与各级相关行为体协调努力和彼此联络，认可人道主义行为体和他们的工作。通过备灾努力有助于减少自然灾害事件中的通达制约因素，例如在应急规划进程中加以处理。此外，为协助各国筹备国际救灾援助的法律和体制安排，联合国和红十字会与红新月会国际联合会继续推动执行《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》。定于 2011 年 11 月举行的第三十一届红十字和红新月国际大会，将是日内瓦公约缔约国审查该导则执行进展情况并设想加速执行战略的一个契机。

E. 自然灾害形势下的流离失所和保护

55. 自然灾害导致流离失所的人数多于任何其他原因。根据国际流离失所监测中心的研究报告，⁷ 2010 年约有 4 200 万人因为突发自然灾害而被迫离开家园。有效的灾难减险和防备，对于帮助尽可能缩小流离失所的规模、缩短持续时间和消除影响至为关键。在灾难应急阶段结束后，还必须努力找到持久解决办法，为自愿、安全和尊严的回返或融入当地提供便利。机构间常设委员会已经制订关于协助国家当局和人道主义及发展行为体帮助境内流离失所者在灾后重建家园的指南。⁸

56. 在许多自然灾害形势下，包括在最近的海地和巴基斯坦，经验显示灾难会带来新的保护风险，并加剧事先已经存在的弱点。经常提出的保护关切包括确保人人平等获取援助，特别是老年人、残疾人、境内流离失所者和其他有特殊需要者，包括失散儿童、性暴力幸存者和单人家庭。消除缺乏安全现象，预防和回应基于性别的暴力包括性暴力以及诸如早婚和逼婚等有害应付机制，同样至为关键，更换(获取基本服务时通常需要的)个人文件以及维持住房、土地和财产权，也是如此。随着自然灾害而来的典型保护关切还包括遗体处理、失散家庭重聚以及防止贩卖儿童和非法收养等。此外，自然灾害的社会心理影响也不容忽视。减轻或完全避免这些风险，需要考虑为应灾方面的相关保护提供保障。2010 年 10 月，机构间常设委员会通过了经修订的《自然灾害形势下的人员保护业务准则》，协助

⁷ 《自然灾害所致灾难造成的流离失所》，国际流离失所监测中心，2011 年 6 月。

⁸ 机构间常设委员会《关于境内流离失所者持久解决办法的框架》，2010 年 4 月，可查阅 www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx。

人道主义组织和国家当局承担起将保护纳入到备灾、应灾和恢复活动中的基本任务。⁹

57. 虽然自然灾害中的保护关切常常特别紧急，国际社会却无法对此类形势下的保护提供可预测和有实效的领导和协调。2011年1月，机构间常设委员会同意试行新的安排，指定一个负责在此类形势下进行保护的群组牵头机构。根据这一新的安排，联合国难民事务高级专员办事处将在有关国家提出请求并予以同意的基础上，在其他两个奉命承担保护任务的机构(联合国儿童基金会和联合国人权事务高级专员办事处)没有现成的充足能力和专长来履行这一职能的情况下，担任这一领导角色。

58. 在本报告所述期间，人道主义行为体还设法通过待命保护机制增派工作人员前往多个国家，协助将保护纳入应灾工作，以加强自然灾害中的保护响应。此外，全球保护群组自然灾害特别工作队还为人道主义工作人员开发了一个关于在自然灾害中进行保护的培训单元。

F. 加强性别主流化

59. 将性别问题纳入灾难风险管理的主流，是本报告所述期间机构间常设委员会性别工作分组的一个优先事项。这项工作的内容之一是向南部非洲和南太平洋部署接收过待命训练的性别顾问。这被看作是一个试点倡议，将从中吸取经验教训广为分发。在南部非洲，接受过待命训练的性别顾问着重在区域内年年遭受洪水、气旋和干旱侵扰的四个国家(科摩罗、马达加斯加、莫桑比克和赞比亚)开展工作。模拟演习和区域紧急事件带来的经验教训表明，性别问题在备灾和应灾中经常被忽视。尤其是妇女及女孩的弱点和能力，国家政策和计划即使在社区一级有所承诺，也并不总是给予考虑。

60. 认识到这一不足，莫桑比克人道主义国家工作队作为一个例子，决定将性别问题纳入其2012年应急计划的主流。2011年4月，群组成员接受了关于使用“性别标记”的培训，这项工具将确保在联合呼吁进程和合伙基金中设计的项目充分顾及妇女、女孩、男孩和男子的不同需求，以此改善人道主义响应。目前还在努力开发对性别问题有敏感认识的工具，以便对性别问题进行准确分析。一旦开发完毕，这些工具将分发给南部非洲发展共同体成员国，供它们在国内减少灾难风险活动中使用。

61. 正在进行的类似努力包括支持将性别问题纳入太平洋区域，最初是斐济、萨摩亚、汤加、所罗门群岛和瓦努阿图五国灾难风险管理的主流。太平洋妇女积极参与地方备灾和建设灾后社区复原能力的倡议，但她们在减灾和备灾以及管理紧

⁹ 机构间常设委员会《自然灾害形势下人员保护的业业务准则》，2011年1月，可查阅 ochanet.unocha.org/p/Documents/Operational%Guidelines.pdf。

急事件方面的作用往往在正式的灾难管理进程中得不到承认，而且她们有时还不得参与规划救灾物资的分发。在上述五国中，每个国家都已建立促进参与的性别平等网络。

G. 自然灾害应对过程中的军民关系

62. 目前仍在继续努力，以期进一步增进了解军事行为体与人道主义组织之间在防备和应对自然灾害过程中的适当互动。不论是国家、国际、还是联合国部队，军队凭借其独特的能力，都可以在支持人道主义应灾行动方面发挥重要作用。一个包含人道主义军民协调的广泛培训和练习方案，将继续支持会员国增强他们的防备和响应能力。

63. 如同海地地震之后的例子所显示，协调方面的一些潜在挑战常常因为外国应受灾国请求提供双边军事援助而扩大，例如维持人道主义援助的非军事性质。会员国在承诺派遣军队支持人道主义响应时，应从紧急事件的早期阶段开始就在所有各级与人道主义协调机制进行联络，以确保用最佳方式协调使用关键军事能力。

64. 海地地震和巴基斯坦洪水进一步突显了人道主义与军事行为体之间开展持续对话的必要性。海地地震发生后，人道主义界查明了人道主义与国际军事行为体之间在协调方面的不足，开始着手制订具有国别特征的人道主义组织与联合国海地稳定特派团互动准则。这一进程对防备 2011 年飓风季节以及可能爆发的霍乱疫情都至为关键。会员国应继续支持制订具有国别或区域特征的人道主义军民协调准则，并将其分发给各国部队。

65. 提供军事资产支持人道主义行动，必须以适当、可预测和互补的方式进行，以确保人道主义需求无论出于何处都可得到满足，而且符合各项人道主义原则。关于使用外国军事和民防资源救灾的“奥斯陆指导方针”和关于使用军事和民防资源支持联合国在复杂紧急情况下开展人道主义活动的指导方针（“军事和民防资源指导方针”）等国际既定准则，就是为了这些努力而设计。军事资产作为不得已的最后手段，只能用于满足经人道主义界查明的具体需求，在遵守国际准则和国家指南的前提下支持人道主义行动。2011 年，大会通过了关于改善动用军事和民防资产应对自然灾害的实效和协调的第 65/307 号决议。

H. 技术在应灾中的作用不断变化

66. 过去几年，通信部门的发展转变了人道主义行为体传送、使用和处理信息的方式。近期事态发展将对应灾行动以及容易遭受自然灾害侵袭或已经受灾社区的生活产生直接和立即的影响。这方面的趋势包括，受灾民众越来越多地参与信息创建和分享，移动技术和社会传媒越来越多地得到使用，现有需要管理的信息不

断增加，以及志愿社区在通过“众包”¹⁰ 创建信息方面的作用越来越大等。预计移动设备，特别是智能电话，将对今后的人道主义响应产生重大影响。信息技术在备灾和需求评估方面也可以发挥重要作用，不论是通过共同业务数据集，¹¹ 还是通过社区备灾方案、遥感、或者精密复杂的预警系统，将环境监测与此前已有数据相结合，并建立人道主义和民防行为体彼此之间以及与国家和地方政府及社区的联系。信息技术还能够使受灾民众更多地进行问责。为推动技术在应灾中的使用，促进新建和巩固现有与私营部门的伙伴关系将至关重要。

67. 例如，在 2010 年应对海地地震的过程中就明确显示，志愿人员和技术界可以为人道主义响应增添价值。受灾社区成员使用社会传媒和广泛应用的移动技术创建信息，国际人道主义体系却没有能力对这些信息加以处理。志愿人员在世界各地汇集、翻译和图解这些信息。虽然使用技术使受灾民众得以传递关键信息，并因而提高援助的速度、相关性和实效，但挑战也持续存在，例如信息的私密、相关性和核实，信息重复，以及满足这一互动所产生的预期等问题。考虑到这些趋势，联合国委托编写了一份报告，对当前信息状况、需求和可能的机遇与挑战作了审查，并提出了建议。¹² 机构间常设委员会信息管理特别工作队目前仍在讨论采纳这些建议。

六. 建议

68. 鼓励会员国、联合国和人道主义伙伴认识备灾的至关重要性，并在这方面鼓励会员国进一步支持联合国和人道主义伙伴为支持加强地方、区域和国家行为体，特别是第一响应人员的响应能力作出努力。

69. 鼓励会员国利用《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，为有效开展灾难管理进一步做好法律准备，并签署示范通关便利协定，为在灾难和其他紧急事件中进口和转运救灾物资和救灾人员个人用品提供便利。

70. 呼吁联合国系统和其他人道主义行为体继续努力，确保在所有部门的人道主义方案拟订过程中考虑早期恢复问题，并确保在较早阶段就将发展行为体纳入到战略规划中。

71. 强烈鼓励会员国和人道主义界考虑自然灾害在城市地区的独特后果，并确保在备灾措施中适当加以反映。会员国应鼓励在国家和地方政府、社区、私营部门、

¹⁰ 众包是一种外包任务行为，通常由雇员或承包人以公开招募方式实施，将任务外包给向一大群人或社区(群众)。群众通常包括自告奋勇帮助提供投入或解决问题的人。

¹¹ 共同业务数据集是经机构间常设委员会同意的一套关键基础数据集，用于协调人道主义行为体的工作。

¹² 哈佛人道主义倡议，“救灾 2.0：人道主义紧急事件中信息分享的未来”。联合国基金会和沃达丰基金会技术伙伴关系，2011 年。

民间社会行为体及其他人道主义行为体之间建立强大的工作伙伴关系，以确保包括在城市地区开展有效的风险管理、应急规划和紧急事件防备。

72. 敦促联合国系统和其他人道主义行为体向人道主义和驻地协调员增加提供用于领导和协调备灾及早期恢复活动的人力和财政资源，并鼓励他们利用诸如《驻地协调员和人道主义协调员紧急事件防备和响应手册》一类的工具。

73. 鼓励会员国通过既有人道主义供资工具等途径，及时、灵活和可预测地为备灾和早期恢复活动提供资金。

74. 还鼓励会员国继续向中央应急响应基金及其他联合国和非联合国人道主义筹资机制，包括红十字会和红新月会国际联合会救灾应急基金提供早期和多年承诺，以确保可预测和及时地获取资源，处理自然灾害所致灾难带来的人道主义紧急事件。同时鼓励私营部门向中央应急响应基金及其他既有人道主义筹资机制捐款。

75. 安全、及时和无阻碍地通达弱势民众，是有效交付人道主义援助的前提条件。敦促会员国为人道主义人员和物资快速和无阻碍地通往遭受自然灾害的社区提供便利。

76. 鼓励会员国、联合国系统和人道主义、发展及人权伙伴查明灾难发生前、发生期间和发生后的保护关切，并与受灾社区、地方和国家政府密切协作，有系统地在备灾、救济和恢复过程中处理这些关切，同时认识到在自然灾害形势下，与保护有关的活动如同任何其他部门性活动一样具有救生功能。

77. 鼓励会员国在实施应急规划、备灾、应灾和灾后恢复过程中利用机构间常设委员会《自然灾害形势下的人员保护业务准则》，并合力研究灾难多发国家和区域的经验，以便在发生自然灾害时缩小境内流离失所的规模、缩短持续时间和减少相关影响。

78. 还鼓励会员国推广并在国家立法、政策和方案中纳入境内流离失所问题指导原则，以满足灾难所致流离失所者的需求和权利。

79. 提醒会员国和人道主义组织注意维持紧急人道主义援助的完全非军事性质，并请他们确保只在受灾国提出请求或给予同意的基础上，经过与紧急救济协调员协调，作为不得已的最后手段，在遵守国际法和人道主义原则以及“奥斯陆指导方针”、军事和民防资源指导方针和具有区域或国别特征的指南等国际既定准则的情况下，适当、及时地使用具有独特能力和可用性的军事资产。

80. 鼓励会员国支持联合国系统与其他人道主义行为体协调，为加强需求评估工作的协调和统一作出努力，包括支持建设国际和国家人道主义评估能力。

81. 鼓励会员国、联合国和人道主义行为体探讨进一步利用新技术潜力改善人道主义响应的实效和问责的机会，并推动志愿人员和技术界利用紧急事件中各类现成可用的信息。
82. 鼓励会员国和联合国系统采用多重备灾方法开展相关活动，尤其要充分考虑次级环境灾害，特别是工业和技术事故所产生的环境灾害。对环境突发事件的人道主义部分要给予更多关注。
83. 还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、年龄及其他相关因素分列的数据等途径，消除自然灾害对个人和团体的不同影响并加强妇女、男子、男孩和女孩对备灾和应急规划行动的参与，并在人道主义供资机制中实施性别标记做法，以便追踪对性别方案以及基于性别的暴力行为预防和应对方案拟订工作的供资分配情况。
84. 鼓励会员国、联合国系统和人道主义行为体在人道主义行动和应灾工作中顾及经修订的环球项目手册，即《人道主义宪章和人道主义应灾最低标准》。
85. 呼吁联合国和其他人道主义行为体进一步加强与私营部门在资源调动、实物援助、以及知识和能力转让等领域的伙伴关系和协作。