



大会

Distr.: General
11 September 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程* 项目 71(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 66/227 号决议编写的，大会在该项决议中请秘书长继续改进国际应对自然灾害的措施，并就此向大会第六十七届会议提出报告。报告概述了与自然危害有关的灾害的发生情况，并着重指出了新出现的趋势。报告解释了为什么处理经常性危机的关键在于采取抗灾能力办法，并简要阐述了人道主义行动者对加强人的抗灾能力所作出的贡献。报告还叙述了国际人道主义系统为加强领导力、协调和问责制所作努力的最新情况。报告探讨了在各领域取得的进展，最后就改进应对自然灾害行动提出了建议。

* A/67/150。



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 66/227 号决议编写的，大会在该项决议中要求秘书长继续改进国际应对自然灾害的措施。报告涵盖 2011 年 6 月 1 日至 2012 年 5 月 31 日期间。报告在相关的部分纳入了新近的资料。

二. 概述

2. 世界各地对人道主义援助的需求正在增加，其部分原因是自然灾害日趋频仍和严重，而易受灾害影响的人口数量在增加。在世界许多地方，灾害一再发生，削弱了家庭的应对机制，使社区和国家的应对能力捉襟见肘，并使教育和卫生等领域取得的发展成就得而复失。各国政府、国际发展和人道主义方面行动者必须帮助社区建设抗灾能力和灾后恢复能力。要实现这一点，就需要采取全面的方式，将国家主导的防灾、备灾、救济、恢复和发展方案制定工作结合起来。

3. 报告说明了报告所述期间自然灾害产生的影响。报告解释了为什么处理经常性危机的关键在于采取抗灾能力办法，并简要阐述了人道主义行动者对加强人的应对能力所作出的贡献。报告提供了国际人道主义系统对加强问责制、协调与领导力所作努力的最新情况，最后就改进应对灾害行动、坚定采取抗灾能力办法的决心提出了建议。抗灾能力这个主题也将出现在秘书长提交大会第六十七届会议的其他报告中，这些报告将从发展和建设和平的角度讨论抗灾能力问题。

三. 一年回顾：主要情况

4. 本报告所述期间，导致人道主义需求的因素主要有两个：旱灾及与诸如洪灾和暴风雨等水文气象危害有关的各种灾害。据灾害流行病学研究中心记载，2011 年发生了 332 次自然灾害。这一数字是过去十年来最低的，但是这些灾害对人们的冲击却属于这十年里最严重之列。自然灾害影响到 2.447 亿人（系 2003 年以来最高的人数），估计夺去了 30 773 人的生命，并造成空前的经济损失，损失估算超过 3 660 亿美元。境内流离失所问题监测中心估计，2011 年，至少有 1 490 万人因自然灾害而流离失所，而多数自然灾害都是气候造成的。89%的灾民在亚洲。

5. 2011 年，旱灾引发了重大危机，而且直至 2012 年仍然产生着严重影响。在非洲之角，2011 年，旱灾影响到吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里的 1 330 万人。2012 年，由于降雨来得过迟而且变化无常，加之粮食价格上涨，该地区仍然有 910 万人需要人道主义援助。

6. 在萨赫勒地区，旱灾、粮价过高、流离失所和长期的贫穷等问题各种情况纠缠在一起，导致了粮食和营养危机，影响到布基那法索、喀麦隆、乍得、冈比亚、

毛里塔尼亚、马里、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔的 1 800 多万人，其中 110 万为 5 岁以下的儿童。在马里和尼日利亚北部，不安全与冲突使危机愈加严重。

7. 在阿富汗，2011 年的旱灾使 300 万人遭受影响。一再发生的干旱也影响到阿拉伯叙利亚共和国和也门等中东国家。在巴西，几十年来最严重的旱灾影响到将近 400 万人，而长期的旱灾估计影响到巴拉圭大约 20 万家庭。墨西哥和古巴也发生了干旱状况。

8. 暴风雨、飓风和强季风雨导致巴基斯坦发生严重洪水，使当地 500 多万人需要人道主义援助。菲律宾经历了破该国记录的 33 起自然灾害，包括热带飓风瓦西(天鹰)，造成 1 495 人死亡，伤害到 624 600 人。

9. 在柬埔寨、老挝人民民主共和国、泰国和越南，暴风雨、强降雨和洪水夺去了 800 多人的生命，并使 750 万人无家可归。2011 年 10 月，热带低压 E-12 在哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥和尼加拉瓜造成洪灾和泥石流，影响到 200 万人。

10. 在南美洲，洪水引起的事件影响到 350 万人，受影响者主要在巴西、哥伦比亚和秘鲁。在巴西，据估计暴雨影响到 210 万人，而洪水使哥伦比亚 130 万人痛失家园。

11. 中央应急基金拨出了 2.128 亿美元，以应对旱灾、地震、洪灾和暴风雨。这一数额约占该基金全部拨款的 40%。基金为萨赫勒紧急状况拨款 6 380 万美元，并为非洲之角拨款 9 030 万美元。基于国家的总合基金“中央应急基金”和“共同人道主义基金”，拨付 1.27 亿美元应对自然灾害所造成的紧急状况，占全部拨款的 28%。

四. 建设抗灾能力：使救济办法与发展办法相结合

12. 在应对一再发生的人道主义危机过程中汲取的经验教训着重显示，有必要处理使大批人处于脆弱状态的物质、经济和环境因素，以建设社区的抗冲击能力。各国政府、区域组织、发展和人道主义领域的行动者需要齐心协力地制定由国家为主导、以实现这种能力为重点的战略。

13. 《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》¹ 阐述了抗灾能力办法的重要性。2012 年联合国可持续发展大会成果文件重申了抗灾能力办法。该成果文件呼吁“以新的紧迫感处理减少灾害风险和建设抗灾能力问题”（大会第 66/288 号决议，附件，第 186 页）。

¹ A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2。

14. 国家应对一再发生的粮食危机行动的一个突出实例是尼日尔政府的“尼日尔人养活尼日尔人”倡议。这项为期五年的倡议正通过农业生产的多样化和农村基础设施、贸易和进入市场机会的改善来加强社区应对粮食危机的能力。这项计划力图于 2012 年向 550 万尼日尔人提供粮食，并得到联合国机构和双边及多边捐助方包括国际金融机构的广泛支持。这项倡议 2012 年的开支预计超过 1.5 亿美元。

15. 此外，区域一级也为加强应对旱灾及随后的粮食危机的能力而表现了振奋人心的决心。2012 年 5 月，政府间发展管理局设置了一个区域旱灾应对能力和可持续问题平台，支持各国政府和区域组织应对旱灾的战略，并调动资源、促进知识交流。2012 年 6 月 18 日，欧盟委员会召开了一次关于萨赫勒地区问题的高级别会议，会上受影响国家政府、联合国机构、区域组织和多边金融机构一致决定发展区域抗灾粮食危机的能力。²

16. 长期发展抗灾能力是政府的责任，同时得到发展规划的支持。人道主义方案可以通过以下方式推进加强抵灾能力：改善基本社会服务的普及面及此种服务的适应能力；加强社会安全网；鼓励将减少灾害风险工作更妥善地纳入所有阶段的应急行动；设置更长期的规划时间范围并作出更长期的努力，尤其是在旷日持久的危机中；调动更稳定的经费来支持上述工作。

备灾

17. 备灾有助于挽救生命、减少身心创伤。有了备灾，就可以及早行动，从而减少破坏和经济损失。例如，40 年来，孟加拉国推行了一项创新飓风庇护所方案，大幅度减少了因飓风造成的死亡人数。智利在 2010 年高达 8.8 级的地震中，每 595 个受影响的人中仅有一人死亡，这主要得益于建筑物规章和其他减少灾害风险措施。同年海地的地震尽管强度要低很多，但在每 15 个受影响的人中就有一人死亡。应急准备对建设短期和长期抗灾能力的方案而言都具有关键意义。

18. 对备灾和减少灾害风险进行投资，成本效益明显高于花钱开展救济行动。但是，目前对备灾和减少灾害风险提供的经费仍然很少，而且通常是在一场危机刚刚发生之后，而不是在预计可能有灾害风险之前提供的。2011 年，对应急准备提供的经费总额估计为 1.587 亿美元，占按国家调拨的人道主义援助经费之 1.5%。在过去十年里，人道主义援助的 20 个最主要受援方对备灾拨出的经费不到人道主义经费的 1%。这相当于每花费 100 美元仅占 62 美分。2000 年至 2009 年之间，官方发展援助的 40 个主要受援方对减少灾害风险的工作(包括备灾)平均仅花费了捐助经费总额的 0.9%，即 37 亿美元。

² 会议联合声明可在以下网站查看：http://ec.europa.eu/echo/files/news/20120618_sahel-conference_joint_statement_en.pdf。

19. 机构间常设委员会、联合国发展集团和联合国国际减少灾害战略继续努力支持各国做好应急准备的能力。在报告所述期间，阿富汗、加纳、海地、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾政府与机构间常设委员会一起开展模拟演练，以测试应急程序。模拟演练帮助了国家应急工作者更好地相互协作，并更好地与国际人道主义伙伴协作。

20. 对于各国政府和国际发展及人道主义援助行动者而言，一项重要的备灾措施就是在危机发生之前就具备一整套标准化数据。标明诸如卫生、供水和基础设施（包括公路）等社会服务所在地的成套数据，可以帮助有的放矢地分配有限的资源并为决策提供指南，从而大幅改进地方和国际应对行动的速度和效力。一些国家政府所采用的开放数据平台是积极的模式，有必要在更多国家推广。

及早行动

21. 预警系统确保社区在生产性资产破坏殆尽之前便得到帮助。首先需要国家政府表现出主人翁姿态，并具备及时动员适当应对行动的能力，只有这样，才能将预警转化为及早行动。一项重要的先决条件是具备能够根据预警指标、而不必等到危机已经发生之时便可发放资金的灵活供资和筹资机制。应对方面的决定应当依据证据以及对当地需求、应对机制和弱点的深刻了解。在一切可能的情况下，国际援助都应当支持和加强当地的应对机制。

22. 对 2011 年末的萨赫勒旱灾影响的预警，促使尼日尔和毛里塔尼亚等国家制定自己的应急计划，并促使机构间常设委员会成员于 2012 年初提出了一项萨赫勒战略，推动在整个地区及早进行现金转移、学校供餐、开创生计以及预防营养不良。这些行动防止许多人在下半年陷入危机。

23. 在莫桑比克，由于当地社区在暴风雨期间采用电台和警示旗发出预警，加上政府采取了诸如将居民重新安置在地势较高地区的行动，挽救了生命。政府的坚定意愿和预算拨款帮助将资源重新安排到洪灾期间无法进入的地区。

早期恢复

24. 早期恢复通过支持使男女平等受益的家庭应对战略和生计，确保人道主义应急方案与长期发展计划和活动紧密结合。

25. 例如，由于埃塞俄比亚政府对生产性安全网方案和全国营养方案所作的投资，应对行动的可预测性、成本效益和效率都得到了提高。生产性安全网方案采取双管齐下的办法，包括立即采取救济措施，同时从生计角度向没有粮食安全的家庭提供帮助。这样，在提供粮食援助的同时，可以辅之以中、长期办法，解决粮食不安全问题的体制性诱因。只要一有需要，无论何时何地，都可以启动生产性安全网方案的应急机制，快速扩大援助规模。

五. 改进国际人道主义应对行动的作业效力

26. 在报告所述期间，国际人道主义援助界继续努力加强应灾行动。在国家层面上，人道主义和发展领域的行动者正携手分析和处理脆弱性风险和导致脆弱性的体制性因素，并确立一种以多年期、可预测、灵活和及时供资为支撑的统筹协调的应对行动。机构间常设委员会成员正在审查使人道主义和发展方案周期和工具协调一致的方式，以便尽可能有效地利用供资手段为备灾和建设抗灾能力的活动提供经费。秘书长提交大会第六十八届会议的报告预计会提出比较具体的建议。

27. 为了更快速地挽救生命，发展和人道主义援助行动者需要更快速地采取行动。2011 年末，当萨赫勒地区严重粮食危机初现端倪时，援助机构便立即开展了一场引人高度瞩目的宣传运动，以便为及早采取国际行动获得资金。由于开展了这场运动，联合国开发计划署(开发署)署长和紧急救济协调员于 2012 年 3 月联合访问了萨赫勒地区。

28. 危机之所以一再发生，核心问题是长期存在贫穷和缺乏发展。人道主义和发展组织认识到，要解决这些根本问题，要帮助政府加强社区抗灾能力的努力，这些组织就必须激励广大合作伙伴行动起来。在报告所述期间，紧急救济协调员优先重视使国际人道主义援助体系更加兼容并蓄，更广泛地吸纳各国政府、区域组织、私营部门和学术界。例如，在非洲之角发生旱灾和饥荒期间，人道主义事务协调厅的协调工作就包括伊斯兰会议组织及其下属的许多伊斯兰非政府组织。

29. 2011 年 12 月，机构间常设委员会所有成员机构的负责人商定了一套建议，目的是在发生重大紧急状况期间、尤其是在突发性灾害期间更快速地拯救更多的生命。这些称为“变革议程”的行动，正在加强领导力、协调性以及对所有利益攸关方的责任制。委员会为实施这项议程制定了关于如何应对大规模紧急状况的规程和指南。业已建立一些机制，例如已编制随时准备奔赴现场的人道主义援助协调员待命人员名册。此外，紧急救济协调员还对机构间常设委员会各组织快速应急能力有了全面的了解。机构间常设委员会通过(包括在机构负责人层面)实地测试和模拟测试，检验了上述工具和机制。

30. 国际人道主义体系在加强其系统和工具的同时，继续支持国家主导的人道主义协调机制。例如，2011 年，印度尼西亚人道主义国家工作队与政府密切合作。印度尼西亚政府采纳了协调需求评估国际标准，作为一项国家法律。在海地，农业和生计、粮食援助、教育、营养、应急通讯、后勤以及废墟清除方面的人道主义工作群组已停止行动，取而代之的是由国家主导、国际支持的协调机制。

六. 法定的提交报告要求

31. 本节是根据大会第 66/227 号决议编写的。以下介绍的机制是灾害发生时国际社会应对行动工具箱的部分内容。

32. 联合国灾害评估和协调网络以及国际搜救咨询小组派遣的工作队通常是首批抵达现场帮助受灾者的国际人道主义应对者之一。这些工作队在应急通讯、需求评估、搜救及其他至关重要的职能方面提供帮助。受灾国政府也利用本国和国外军事和民防资产。近年来，国际人道主义援助界与私营部门结成了新的伙伴关系，以保证应灾行动更为有效。

A. 联合国灾害评估和协调网络

33. 联合国灾害评估和协调网络是 1993 年为了帮助各国政府应对自然灾害而建立的。该网络也在复杂的紧急状况以及环境和技术方面灾害期间提供了援助。该网络由来自 81 个会员国的代表组成，并派出了至少 213 个团组。在报告所述期间，向巴拉圭和科摩罗群岛派遣了工作队以支持由国家主导的应对洪灾行动，还向刚果派遣了一个工作队，评估 2012 年 3 月弹药储存地爆炸之后建筑物是否完好。

34. 该网络还派遣工作队，帮助各国政府评估本国对紧急情况以及可能到来的国际援助的准备状况。由于这些团组的工作，各国政府与联合国的备灾活动之间加强了联系。例如，前往斯里兰卡的访问促使该国在政府内部建立了一个高级别工作组，以加强备灾工作。

35. 联合国灾害评估和协调网络认识到区域组织在人道主义救援方面发挥日益重要的作用，因此正将本身的应对工具与欧洲联盟、东南亚国家联盟和加勒比灾害应急管理局的快速反应机制协调一致。

36. 2012 年，该网络对管理其专家名册采取了透明规则，并加强了培训办法，从而继续强化其业务活动。该网络将通过支持人道主义系统做好在发生大规模紧急状况时进行快速部署的准备等方式，支持落实机构间常设委员会的《变革议程》（见上文第 29 段）。

B. 国际搜救咨询小组

37. 国际搜救咨询小组是一个由 80 多个国家和组织组成的全球网络，它们在联合国框架内携手加强国际市区搜救工作。过去十年，该小组在制定指导搜救工作队工作的广为认可的程序和系统方面、包括支持国际人道主义应对行动方面起到了推进作用。

38. 2012 年是大会第 57/150 号决议通过 30 周年。大会在该决议中认识到《国际搜救咨询小组导则》是协调国际市区搜救行动的主要参考工具，并促请所有国家遵循这些导则行事。迄今为止，有 29 个市区搜救工作队被定为符合国际搜救最低标准。到 2015 年，预计得到小组认定的工作队数量将达 45 个，从而使国际认证的搜救能力增加将近一倍。

39. 该小组继续努力加强国家内部的市区搜救能力。一个重要的例子是 2009 年印度尼西亚苏门答腊地区的地震。地震摧毁了 135 000 多座房屋，致使 1 200

多人丧生。国家主管当局迫切希望加强挽救更多人命的 ability。2012 年，该小组在印度尼西亚举行了一次区域地震应对行动模拟演练，汇集了来自 30 个国家以及非政府组织和私营部门的大约 240 名国际和国家搜救专家。演练模拟了一次地方和国际紧急救援工作队协力行动的重大地震应对行动。对于印度尼西亚的国家搜救机构而言，这次演练凸显了协调大批行动者的复杂性以及加强后勤和信息管理能力的必要性。

C. 应灾行动中的军民关系

40. 过去一年里，部署外国军事资产支持人道主义救济工作的情况有所减少。之所以出现这一情况，部分原因是：没有发生需要重大应急行动的大规模紧急状况；会员国国内的应对能力有所加强。

41. 会员国和国际行动者更加坚定地要确保在人道主义行动中尽可能高效使用军事和民防资产，同时要尊重和秉持人道、中立、公正和独立的人道主义原则。具体表现是各国政府根据国情将《在救灾中使用外国军事和民防资产的准则》（《奥斯陆准则》）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》）纳入了本国关于军民协调的方针和政策。海地和巴基斯坦是这一方面的典范。这些指导方针在 2012 年非洲之角危机中也是会员国使用军事和民防资产方面最基本的参考依据。

42. 人道主义事务协调厅举办关于联合国人道主义活动军民协调准则的培训班，以此帮助发展国家和区域军民协调能力。在报告所述期间，估计有 276 名政府代表及来自联合国系统、红十字和红新月会、区域组织和非政府组织的工作人员接受了培训，重点在非洲、亚洲和拉丁美洲。该厅还支持多米尼加共和国、卡塔尔和土耳其牵头的“HOPEFOR 倡议”，包括它们关于举行年度首脑会议和建立区域英才中心的计划。

D. 私营部门支持应灾行动

43. 过去十年来，私营部门参与应对自然灾害行动的情况大幅增加。私营部门可以在需求及资源定位、实时分析与后勤等领域对人道主义救援作出贡献。新的技术和通讯工具也促使提出有创意的和创新的解决办法，并改变了人道主义行动者与需要帮助的人的沟通方式。

44. 例如，德国邮政 DHL 快递公司协助人道主义事务协调厅制作了一个数据库，以追踪实物捐助，查明待满足的需要，并减少不受欢迎的捐助。德国邮政 DHL 快递公司、开发署以及孟加拉国、印度尼西亚、黎巴嫩、尼泊尔和土耳其政府也就“使机场做好应灾准备”项目开展协作，项目涉及自然灾害发生之后接受运抵的救灾货物程序。德国邮政 DHL 快递公司还响应了智利、萨尔瓦多和土耳其各国在发生灾难后提出的后勤支持请求。

45. 私营部门的专业人员也在支持加强人道主义危机中的领导力的努力。德勤咨询公司正在支持人道主义事务协调厅发展国际人道主义系统中的战略领导能力。

46. 人道主义行动方仍需要探寻并挖掘私营部门的潜力，而私营部门则需要进一步了解提供帮助的适当切入点。

七. 建议

A. 全球对人道主义行动的承诺

47. 吁请会员国、非国家行为体和人道主义组织继续推动各方进一步尊重和遵守人道、中立、公正和独立等人道主义原则。

48. 敦促会员国为将人道主义援救人员和救济物资快速、无障碍地运送到受影响社区提供便利。安全、及时和不受阻碍地接触需要帮助的人，是有效提供人道主义援助的先决条件。

49. 提醒会员国和人道主义组织，紧急人道主义援助基本上属于民事性质，这一性质必须维持。请各国和各组织保证，外国军事资产只有从能力和可获性角度而言属于独一无二时，而且经由受灾国请求或同意之后，才可以作为最后手段加以利用。此外还请各国和各组织确保，对这类资产的利用必须：适当，基于需要，及时；与紧急救济协调员协调；符合诸如《奥斯陆准则》和《军事民防资源指导方针》等国际法和人道主义原则及公认的国际准则，以及针对区域和国家或具体情况的指导方针。

B. 有利于提高抗灾能力的方案制定工作

50. 鼓励会员国、联合国系统、人道主义合作伙伴和发展行动者认识到，国家政府在加强抗灾能力和促进制定有利于加强抗灾能力的方案方面承担首要责任。

51. 鼓励会员国、联合国系统、人道主义合作伙伴和发展行动者采取全面方式处理易受灾害国家的风险和脆弱性。这一方式应当包含国家多年期、多部门抗灾能力目标，并注重建设最弱势群体(包括儿童、妇女和残疾人)的抗灾能力。

52. 鼓励会员国通过现有的发展和人道主义经费提供机制，为支持提高社区抗灾能力的方案(包括备灾、及早行动和早期恢复)提供及时、灵活、可预测和多年期的经费。

53. 吁请联合国系统和人道主义行动者继续努力确保在所有部门的人道主义方案拟订过程中顾及减少灾害风险和早期恢复的方式，并确保在较早阶段就将发展行为体纳入战略规划中。

54. 吁请会员国、联合国系统和人道主义合作伙伴认识到备灾的至关重要性。为此，呼吁会员国进一步支持联合国和其他人道主义行动者加强地方、区域和国家行动者应对能力的努力。

55. 吁请会员国、联合国系统、区域组织和发展及人道主义组织加强各级预警系统。
 56. 鼓励会员国、联合国系统及发展和人道主义组织确保地方、国家、区域和全球各级都建立适当的决策和协调机制，从而使预警转化为及时、有效的快速行动，并以相称的、及早拨付的可预测经费支持这一行动。
 57. 鼓励会员国推行改进数据质量并便利信息公开交流的政策，作为加强备灾工作的措施。
-