



## 第七十四届会议

## 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

## 2019年12月16日大会决议

[未经发交主要委员会而通过(A/74/L.31 和 A/74/L.31/Add.1)]

## 74/115. 在自然灾害领域开展人道主义援助国际合作: 从救济到发展

大会,

重申大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议及其附件所载的加强联合国系统紧急人道主义援助协调的指导原则、以及大会题为“在自然灾害领域开展人道主义援助国际合作: 从救济到发展”的所有决议, 并回顾经济及社会理事会实质性会议人道主义部分的各项决议,

又重申提供人道主义援助所遵守的人道、中立、公正和独立原则,

回顾 2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本仙台举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会通过的《仙台宣言》<sup>1</sup> 和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》,<sup>2</sup>

确认《仙台框架》适用于自然或人为危害引起的小规模和大规模、频发性和非频发性、突发性和缓发性灾害的风险, 以及相关环境、技术及生物危害和风险,

关切地注意到干旱等缓发性灾害在许多地方呈上升趋势, 可能给受灾民众造成很大影响, 并导致更容易遭受其他危害,

<sup>1</sup> 第 69/283 号决议, 附件一。

<sup>2</sup> 同上, 附件二。



确认减少灾害风险全球平台是在全球一级为减少灾害风险而开展战略咨询协调和发展伙伴关系的主要论坛，并确认相关区域和次区域平台的促进作用，

重申《巴黎协定》<sup>3</sup> 及其提早生效，并鼓励所有缔约方充分执行该协定，鼓励尚未交存批准书、接受书、核准书或加入书的《联合国气候变化框架公约》<sup>4</sup> 缔约方酌情尽快交存，

重点指出《2030 年可持续发展议程》<sup>5</sup> 与《巴黎协定》的执行工作具有协同增效作用，并关切地注意到政府间气候变化专门委员会在题为《全球升温 1.5°C》的特别报告中所载的结论，

赞赏地注意到波兰政府于 2018 年 12 月 2 日至 15 日在波兰卡托维兹主办联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十四届会议、作为京都议定书缔约方会议的缔约方大会第十四届会议和作为巴黎协定缔约方会议的缔约方大会第一届会议第三部分，并赞赏地注意到智利政府在西班牙政府的协助下，于 2019 年 12 月 2 日至 13 日在马德里举办联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十五届会议、作为京都议定书缔约方会议的缔约方大会第十五届会议和作为巴黎协定缔约方会议的缔约方大会第二届会议，

欢迎秘书长在 9 月 23 日举行 2019 年气候行动峰会，并表示注意到峰会期间提出的多伙伴倡议和作出的承诺，

赞赏地注意到瑞士政府于 2019 年 5 月 13 日至 17 日在日内瓦主办减少灾害风险全球平台第六届会议，

表示注意到其 2016 年 9 月 19 日第 71/1 号决议，大会在该决议中通过了《关于难民和移民的纽约宣言》及其附件，

欢迎 2018 年 12 月 10 日和 11 日在摩洛哥马拉喀什举行政府间会议，并回顾这次会议通过了《安全、有序和正常移民全球契约》(又称《马拉喀什移民问题契约》)，<sup>6</sup>

强调人道主义援助究其根本属于民政性质，重申在利用军事能力和资产作为最后手段为实施自然灾害领域的人道主义援助提供支持时，必须征得受灾国同意，并遵守包括国际人道法在内的国际法以及人道主义原则，在这方面又强调会员国必须在应灾早期与所有相关行为体协调，以确保以可预测、连贯一致、基于需求的方式部署为支持人道主义援助提供的军事资产和人员，

又强调受灾国对于在其境内发起、组织、协调和实施人道主义援助，以及对于协助人道主义组织开展减轻自然灾害影响的工作负有首要责任，

<sup>3</sup> 见 FCCC/CP/2015/10/Add.1，第 1/CP.21 号决定，附件。

<sup>4</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

<sup>5</sup> 第 70/1 号决议。

<sup>6</sup> 第 73/195 号决议，附件。

还强调各国在减少灾害风险(包括备灾)和管理灾害风险方面负有主要责任，尤其是通过自愿实施和落实《仙台框架》以及开展应灾和早期恢复工作，以尽量减少灾害影响和建设抗灾能力，同时确认必须开展国际合作，支持在这方面能力有限的受灾国所作的努力，

回顾为落实《仙台框架》卫生方面内容提出的“曼谷原则”是在建设具有抗灾能力的卫生系统方面对《仙台框架》作出贡献，

认识到会员国在依照世界卫生大会通过的《国际卫生条例(2005)》<sup>7</sup> 防备和应对传染病爆发、包括变成人道主义危机的传染病爆发方面发挥主要作用，重点指出会员国、作为指导和协调国际卫生工作的主管机构的世界卫生组织、联合国人道主义系统、区域组织、非政府组织、私营部门和其他人道主义行为体在提供资金、技术和实物支助以使流行病和大流行病得到控制方面发挥关键作用，并认识到需要加强地方和国家卫生系统、预报和预警系统、防备状态、跨部门的应对能力及与应对传染病爆发有关的适应能力，包括通过建设发展中国家的能力，

表示深为关切由于全球各种挑战的影响，包括气候变化的影响、全球金融和经济危机及粮食价格波动对粮食保障和营养的负面影响，以及加剧民众脆弱程度和使之更易于受到自然危害和自然灾害影响的其他关键因素，会员国和联合国处理自然灾害后果的人道主义应急能力面临更大挑战，

又表示深为关切发展中国家的农村和城市贫穷社区遭受灾害风险增加的影响最为严重，

关切地注意到妇女、残疾人、老年人、儿童和青年往往在自然灾害中受到不成比例的影响，并强调指出需要确保在应急准备和反应中查明和满足他们的具体需求，

承认快速城市化在各种自然灾害的背景下产生的影响和气候变化的不利影响，承认在城市备灾和应灾方面(包括在城市规划中)必须制订适当的减少灾害风险战略，必须制订在救灾行动初期阶段就开始实施的尽早行动、迅速应对和早期恢复战略以及减灾、复原和可持续发展战略，同时特别关注弱势群体的需求和能力，并承认人道主义和发展行为体在城市地区开展行动时需要认识到城市的复杂性并建立城市抗灾能力，改善各组织内部的城市专门知识和能力，借助城市和其他人类住区中现有的能力、机遇和潜在的新伙伴关系，

重申 2016 年 10 月 17 日至 20 日在基多举行的联合国住房与可持续城市发展问题会议(人居三大会)通过题为“新城市议程”的成果文件，<sup>8</sup> 并在这方面注意到会员国在该文件中就城市地区受影响人口作出的承诺，还注意到必须执行有关政策，以确保更有效地减少灾害风险(包括备灾)和管理灾害风险，

确认地方社区在大多数灾害中是第一响应者，着重指出本国能力在减少灾害风险(包括备灾)、建设社区抗灾能力以及应灾和恢复工作方面发挥关键作用，确

<sup>7</sup> 世界卫生组织，WHA58/2005/REC/1 号文件，第 58.3 号决议，附件。

<sup>8</sup> 第 71/256 号决议，附件。

认需要支持会员国建立和加强国家和地方各级的能力，这种能力对于改进人道主义援助的总体交付至关重要，

强调指出所有参与国际社会应对自然灾害措施的相关行为体需要确保这种应对措施适合具体情况，利用适当的工具并为当地体系提供支持，包括利用当地的专门知识和能力，

确认气候变化的负面影响是导致环境退化和极端天气事件的因素，在某些情况下可能与其他因素共同导致由灾害引发的人口流动，

又确认大量民众受到自然灾害的影响，在这方面包括流离失所者，

重申必须开展国际合作，支持受灾国在自然灾害各个阶段的应对工作，特别是在备灾、应灾和早期恢复阶段，而且必须加强受灾害影响国家的应对能力，

确认必须分享和利用模拟演练、备灾演习、疏散演习等有效做法，将此作为防备跨境灾害局面跨境合作的组成部分，

又确认科学进步可以有助于极端天气事件的有效预报，从而能够对此类天气事件作出更准确的预测并发布预警，尽早采取行动，

表示注意到已启动促进具有抗灾能力的基础设施联盟、风险指引型早期行动伙伴关系、气候风险和预警系统倡议以及全球适应问题委员会发起的行动年，该行动年的高潮将是 2020 年气候适应峰会；

确认联合国灾害管理和应急天基信息平台(天基信息平台)在执行任务方面取得进展，

注意到全球气候服务框架在为管理气候风险以及适应气候多变性和气候变化编制和提供基于科学的气候信息和预测方面取得的进展和发挥的作用，并期待在这方面继续得到落实，并期待该框架的执行工作继续取得进展，尤其是消除在协调和促成伙伴关系方面发现的差距，

欢迎会员国包括发展中国家发挥重要作用，为受自然灾害影响的国家和人民提供必要和持续的慷慨援助，

确认各国红十字会和红新月会作为国际红十字与红新月运动的一部分，在防备灾害和减少风险、应对灾害、复原和发展方面发挥重大作用，

又确认中央应急基金取得重大成就，通过及时提供资金、使人道主义组织及其执行伙伴能够在悲剧发生后迅速行动、调拨资源应对那些没有得到所需和应得关注的危机等方式，促进向受危机影响的民众提供拯救生命的援助，强调需要扩大应急基金的收入基础并使之多样化，并在这方面欢迎秘书长呼吁使基金的年供资水平达到 10 亿美元，

强调需要通过所有相关行为体和部门紧密合作，解决易受灾害影响的问题，将减少灾害风险(包括防灾、减灾和备灾)纳入自然灾害管理、灾后恢复和发展规划工作的所有阶段，

重申加强抗灾能力有助于抵御灾害、应对灾害和在灾害发生后迅速恢复，

又重申社区可能处于应灾第一线，因此必须考虑增加对建设社区抗灾能力的投资，

确认人道主义危机(包括自然灾害)的范围、规模和复杂性不断变化，对实现经济增长、可持续发展和国际商定的发展目标特别是可持续发展目标的努力造成不利影响，并注意到这些努力可以对加强民众对此类灾害的抗灾和备灾能力及降低发生灾害时的流离失所风险具有积极促进作用，

又确认应急、复原和发展之间的明确关系，重申为确保从救济向复原和发展平稳过渡，提供紧急援助的方式必须有助于短期和中期恢复，以促进长期发展，并确认某些应急措施应作为逐步实现可持续发展的步骤之一，

为此强调各发展组织、国际金融机构和其他相关的利益攸关方在支持各国努力开展备灾工作、减轻自然灾害影响方面的重要作用，

1. 赞赏地表示注意到秘书长的报告；<sup>9</sup>

2. 表示深为关切自然灾害的影响日益严重，在世界各地造成巨大的生命和财产损失、粮食无保障、与水 and 卫生相关的挑战、住房和基础设施损失以及在某些情况下造成流离失所，对在有效减轻自然灾害对社会、经济和环境的长期不利影响方面缺乏足够能力的脆弱社会而言，影响尤其严重；

3. 重申必须执行《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》，<sup>2</sup> 以确保大幅减少灾害风险，降低生命、生计和健康损失以及个人、企业、社区和国家的经济、物质、社会、文化和环境资产所遭受的损失，并着重指出消除产生灾害风险的潜在因素、将减少灾害风险的视角纳入人道主义援助并酌情纳入发展援助方案十分重要，以防止出现新的灾害风险并减少现有灾害风险；

4. 鼓励联合国继续根据《仙台框架》加强对会员国的支持，以按照其优先次序执行《仙台框架》，包括通过执行修订后的《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划：采取风险指引型综合可持续发展办法》，确保《仙台框架》的执行工作最有效地促进以顾及风险的综合办法实现《2030年可持续发展议程》，<sup>5</sup> 特别是通过建设抗御灾害的能力、减少发生灾害时的流离失所风险及支持加强国家和地方的备灾和应灾能力；

5. 强调需要促进和加强各级的减灾和备灾活动，特别是在灾害易发地区，并鼓励会员国、联合国系统以及其他相关的人道主义和发展行为体在减少灾害风险活动(包括加强备灾和减灾)以及在应对灾害方面继续增加经费和加强合作；

6. 鼓励会员国根据《仙台框架》中的呼吁，推动减少灾害风险，包括防灾、减灾和备灾，推动应灾和灾后复原工作，以确保迅速、有效地应对灾害，并促进为建设抗灾能力和减少灾害风险开展国际合作；

<sup>9</sup> A/74/319。

7. 又鼓励会员国通过协调一致、灵活、互补的方式为减少灾害风险(包括防灾、减灾和备灾)以及尽早行动、迅速应对和恢复工作提供专项捐助,以充分利用和帮助协调各类人道主义和发展供资选项和供资潜力;

8. 促请所有国家根据需要采取并继续有效执行必要的立法措施和其他适当措施,以减轻自然灾害的影响,把减少灾害风险战略纳入发展规划,以及将性别平等观点纳入各项政策、规划和供资方案,并为此请国际社会继续酌情向发展中国家和经济转型国家提供援助;

9. 承认气候变化及其他因素造成环境退化,并增加了气候事件和极端天气事件的强度和频率,两者都增加了灾害风险并在发生灾害时造成流离失所风险,并为此鼓励会员国以及相关国际、区域、和次区域组织根据其具体任务规定,通过为发展中国家的能力建设提供技术和支持等方式,支持适应气候变化不利影响的工作,加强减少灾害风险的工作,大幅提高多种危险预警系统的提供和使用,以最大程度地降低自然灾害造成的人道主义影响;

10. 敦促联合国、相关人道主义和发展组织、国际金融机构及其他相关的利益攸关方加强会员国的能力和抗灾能力,包括通过建设社区抗灾能力、采用新科技和在灾害和气候变化方面进行投资;

11. 鼓励会员国通过制定国家政策和建设抗灾能力等办法,满足自然灾害造成的流离失所引起的人道主义和发展需求,在这方面鼓励会员国在联合国支持下,酌情制定本国关于境内流离失所问题的法律和政策,处理此类流离失所,详细规定责任和措施,以尽量减少灾害的影响,在灾后保护和援助境内流离失所者,并找到、推行和支持安全、有尊严、持久的解决办法,在这方面鼓励会员国根据《关于境内流离失所问题的指导原则》、<sup>10</sup> 机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》<sup>11</sup> 以及《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》<sup>12</sup> 酌情制定标准;

12. 又鼓励会员国制定连贯一致的办法,在发生自然灾害、包括突发性和缓发性自然灾害时应对流离失所问题带来的挑战,并表示注意到为此采取的相关举措;

13. 促请会员国、联合国以及人道主义组织和发展组织将抗灾能力建设和人口流动问题纳入相关战略、计划和法律框架,特别是关于灾害风险管理和适应气候变化的战略、计划和法律框架,以此作为国家和区域两级可持续发展的有机组成部分,以帮助防止和减轻因灾害和气候变化的不利影响带来的流离失所问题,包括在流离失所者存在特殊需要、需求和脆弱性的城市环境中,并酌情加强合作与协调,全面协调地应对此类流离失所问题,包括防止、防备和处理这一问题;

14. 确认自然灾害的数量增加、规模扩大,其中包括与气候变化不利影响有关的自然灾害,这在某些情况下可能造成流离失所,给接收社区造成更大压力,

<sup>10</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件。

<sup>11</sup> A/HRC/13/21/Add.4。

<sup>12</sup> A/HRC/4/18, 附件一。

鼓励会员国、联合国、有关组织和行为体进一步加大工作力度，以在发生灾害、包括因气候变化引起的灾害时，满足流离失所者的需求，并在这方面指出必须在避免和防备此类流离失所、收集此类流离失所的数据以及提出持久解决方案方面分享最佳做法；

15. 鼓励会员国、联合国、相关的人道主义和发展组织及其他利益攸关方酌情增强了解、分析、监测和评估缓发性灾害、渐进性环境退化和气候变化所导致的流离失所的驱动因素、规模、动态、影响、模式和持续时间，以更大力度公正、及时、系统性地收集和共享按性别、年龄和残疾情况分列的数据，并加强在各级采取循证政策和业务对策，尤其是消除造成此类流离失所的根源，加强流离失所者及接收社区的适应能力；

16. 鼓励会员国将流离失所问题的考虑因素纳入备灾战略，促进与邻国和其他相关国家进行合作，以期在落实预警、应急规划、储备、协调机制、疏散规划、接收和援助安排、公共信息等方面做好准备；

17. 促请会员国、相关组织和行为体认识到并着手应对人道主义紧急情况给移民、特别是处于脆弱境况的移民带来的后果，并加强协调一致的国际努力，协同国家当局为他们提供援助和保护；

18. 鼓励会员国加强国际救灾和初期恢复工作的业务和法律框架，酌情制定和执行国家法律和条例，减少灾害风险和脆弱性的潜在驱动因素产生的影响，并酌情借鉴《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》，制定促进和监管国际救灾援助的全面规则和程序，并促请国际红十字与红新月运动、相关联合国组织和其他合作伙伴提供技术支持，以期实现这些目标；

19. 欢迎受灾国、联合国系统相关机构、捐助国、区域和国际金融机构以及国际红十字与红新月运动等其他相关利益攸关方、城市、民间社会及私营部门有效开展合作，协调和运送紧急救援物资，强调指出在整个救灾行动及中长期复原和重建工作中，都需要继续开展这种合作并提供援助，以期降低今后易受自然灾害影响的程度；

20. 重申决心优先支持各国尤其是发展中国家努力增强各级能力，以评估和减少灾害风险，防备和迅速应对自然灾害，减轻灾害的影响；

21. 又重申应增强各国政府管理和应对灾害和气候风险的能力，包括支持和加强国家并视情况加强地方的备灾和应灾能力，并建设抗灾能力，同时顾及所有年龄的妇女、女童、男童和男子的不同需求，其中包括残疾人的不同需求；

22. 着重指出需要应对气候变化的经济、社会和环境的影响，并强调需要在各级采取行动，通过可持续管理生态系统等方式加大抗灾能力建设的力度，以减少自然灾害的影响和成本；

23. 敦促会员国酌情考虑自身情况和能力并与相关行为体协调，根据《仙台框架》制定、更新和加强各级预警系统以及备灾和减少风险措施，更好地根据早期预警信息采取应对措施，以确保在获得早期预警后及时有效地尽早采取行动，

包括为此提供更大规模、可预测的多年期支持，例如根据预报筹措资金以及提供其他预期风险筹资工具；鼓励所有利益攸关方支持会员国在这方面作出的努力；

24. 敦促会员国、联合国、人道主义和发展组织继续支持早期预警和尽早采取行动，包括为此在全球、区域和国家各级开展基于预报的筹资活动，尤其是为多灾害早期预警系统、气候服务、受影响程度和脆弱性分析、新技术和通讯规程筹措资金，以便可能遭受自然灾害风险的处境脆弱者包括偏远地区的处境脆弱者获得及时、可靠、准确、可供采取行动的早期预警信息，并鼓励国际社会进一步支持各国在这方面的努力；

25. 鼓励联合国、人道主义和发展组织、私营部门和其他相关利益攸关方酌情支持会员国为消除根本脆弱性和灾害风险的根源所做的努力，力争确保提供连贯、多层次、有序的筹资支持；

26. 鼓励会员国建立或加强基于预报的备灾、尽早行动和迅速应灾系统，包括为此建立风险管理中心和风险管理中心网络以及对现有网络进行协调，确保制订全面程序并为防范自然灾害的行动提供资源，并邀请联合国系统相关机构和其他利益攸关方参与这些工作；

27. 又鼓励会员国考虑依照《仙台框架》，制订本国减少灾害风险纲要并提交联合国减少灾害风险办公室，并鼓励各国为实现这一目标开展合作；

28. 鼓励会员国、联合国及人道主义组织和发展组织根据各自的任务规定，协调一致地向国家和区域工作提供支持，为此在发生自然灾害时提供必要援助，以提高粮食产量，扩大健康营养食品的获取和利用，同时充分遵守为人道主义行动制定的人道主义原则；

29. 确认必须采取多害齐防的备灾办法，鼓励会员国(根据自身的具体情况)和联合国系统继续将这一办法运用到其备灾活动之中，包括充分考虑到工业和技术事故造成的次级环境灾害；

30. 强调指出，为进一步提高人道主义援助效力，尤其应努力开展国际合作，进一步加强并扩大利用本国和本地的备灾和应灾能力，并酌情加强和扩大利用区域及次区域能力，以便就近、以更高的效率和更低的费用向灾害发生地提供这些能力；

31. 确认若要“重建得更好”，恢复、复原和重建阶段是一个关键契机，需要在灾害发生之前为此做好准备；

32. 鼓励会员国、联合国和其他利益攸关方继续支持备灾和应灾工作的本地化，努力确保让国家和地方行为体能够及时应对社区一级的需求和优先事项，并加强国际、国家、地方和区域行为体之间的合作和伙伴关系，以加强国家和地方的能力、领导力和协调机制系统；

33. 鼓励会员国和联合国继续实施社区参与办法，这不仅让社区及时收到信息，而且能够更加精准地提供人道主义援助；



34. 鼓励会员国和区域组织共同努力加强区域合作，通过交流各种经验和最佳做法等方式，增进国家和区域在了解和减少风险以及防备和应对灾害方面的能力，从而支持各国的努力；

35. 鼓励会员国从被动反应办法转向更加重视预期、基于风险、多灾并防、包容各方的办法，例如推动为防止灾害风险和建设抗灾能力进行事前投资，推动采取环境和空间措施，以及把从以往灾害中汲取的经验教训和对新风险的认识纳入今后的规划工作；

36. 鼓励通过借鉴受自然灾害影响人民的知识，采取创新做法，以拟订在当地可以持续的解决办法，并在当地生产救生物资，尽可能减少对物流和基础设施的影响；

37. 在这方面强调指出必须加强国际合作，特别是通过有效利用多边机制，在从救济和恢复到发展的灾后所有阶段及时提供人道主义援助，包括提供充足资源；

38. 鼓励包括会员国在内的所有相关利益攸关方采取适当措施，在应灾工作中减少并劝阻运送未要求、不需要或不适当的救灾物资的行为；

39. 鼓励所有会员国充分依照第 46/182 号决议及其附件的规定，充分遵守人道、中立、公正和独立的人道主义原则以及包括国际人道法在内的国际法所规定的义务，尽可能为紧急人道主义援助和发展援助的转运以及在国际救灾工作中、包括在从救济到发展的各个阶段所提供的人道主义人员和物资的进入提供便利；

40. 鼓励会员国酌情采取海关措施，改进自然灾害应对工作的效力；

41. 重申秘书处人道主义事务协调厅作为整个联合国系统的协调中心，在倡导和协调联合国各人道主义组织和其他人道主义伙伴的人道主义援助方面发挥领导作用；

42. 欢迎联合国灾害评估和协调系统应会员国的要求向其提供支持，并协助联合国系统开展备灾和人道主义应急工作，对提高人道主义援助的效力做出重要贡献，并鼓励继续吸收经常发生自然灾害的发展中国家的专家加入这一机制；

43. 又欢迎国际搜救咨询小组对有效开展国际城市搜索和救援援助的重要贡献，并鼓励会员国继续按照大会 2002 年 12 月 16 日第 57/150 号决议对咨询小组给予支持；

44. 敦促会员国、联合国系统以及其他相关的人道主义行为体在制订和实施减少灾害风险、防灾和减灾、备灾、人道主义援助和早期恢复战略时，考虑到自然灾害在城市和乡村地区造成的具体但有差别的影响，同时特别重视易发自然灾害的城乡贫困地区居民的需要；

45. 鼓励会员国、联合国、人道主义组织和发展组织根据各自的职责并鼓励其他利益攸关方继续采取具体行动，切实执行《新城市议程》，<sup>8</sup> 以加强对灾害和气候变化不利影响的抵御能力，确保城市环境中的可持续发展考虑到灾害风险，同时特别关注弱势群体的需求和能力；

46. 认识到健康的生态系统对减少灾害风险和建设社区抗灾能力的重要贡献，并鼓励所有国家、联合国机构和其他相关行为体在所有各级推广基于生态系统和基于自然的减少灾害风险办法；

47. 欢迎人道主义事务协调厅继续努力同各区域组织、传统和非传统捐助者以及私营部门建立伙伴关系，并鼓励会员国和联合国系统继续加强全球、区域、国家和地方各级的伙伴关系，支持各国应对自然灾害的努力，以在向有需求者提供人道主义援助方面有效开展合作，确保其协同努力遵循人道、中立、公正和独立原则；

48. 鼓励会员国、联合国及人道主义组织和发展组织酌情通过在减少灾害风险活动以及应灾和灾后恢复方面建立战略伙伴关系，以更大力度让包括中小型企业在内的私营部门参与；

49. 确认信息和电信技术可在应灾过程中发挥重要作用，鼓励会员国建立可供包括残疾人在内所有人利用的应急电信能力，鼓励国际社会在必要时协助发展中国家在这一领域的努力，包括在恢复阶段，并在这方面鼓励尚未加入或批准《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》<sup>13</sup>的会员国考虑加入或批准该《公约》；

50. 鼓励酌情进一步利用空间和地面遥感技术，包括联合国灾害管理和应急天基信息平台(天基信息平台)提供的技术，分享地理数据，以预报、预防、减轻和管理自然灾害，并邀请会员国继续支持巩固联合国在预警、备灾、应对和早期恢复方面应用源自卫星的地理信息的能力；

51. 鼓励会员国自愿向天基信息平台提供一切必要支持，包括财政支持，使该平台能够执行 2020-2021 年工作计划，并重申需要让所有国家更多地获得和利用天基服务，促进灾害管理方面的能力建设和加强体制工作，尤其是在发展中国家，以此加强全球在灾害管理和应急方面的国际协调与合作；

52. 确认若以协调方式并本着人道主义原则加以利用，新技术则可能有机会改善人道主义应对工作的成效和问责，并鼓励会员国、联合国及其人道主义伙伴酌情考虑与志愿者和技术界建立联系，以便在紧急状况下和在应对减少灾害风险的工作中利用各种已有的数据和信息，加强对灾害风险和影响形成基于证据的共识，并为此努力提高效率；

53. 鼓励联合国继续加强提供与数据相关的服务和政策咨询，提高联合国人道主义工作人员使用数据的技能，以提高备灾和应灾工作的效力；

54. 鼓励会员国、联合国相关组织和国际金融机构在同传统和非传统伙伴进行协调、查明和传播经验教训、开发恢复需求评估的共用工具和机制、制订战略和编制方案、将减少灾害风险纳入所有恢复工作等方面加强全球灾后持续恢复的能力，并欢迎正在为此做出的努力；

<sup>13</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号。

55. 鼓励会员国和联合国系统支持各国就应对自然灾害对受灾人口产生的不同影响采取措施，具体做法包括收集和分析按性别、年龄和残疾等项目分列的数据，利用包括由各国提供的现有信息，并制定各种工具、方法和程序，以进行更加及时有益的初步需求评估，使援助更有针对性和更为有效，同时考虑到环境影响；

56. 促请联合国人道主义组织酌情同会员国协商，通过进一步拟定共用机制，加强有效提供人道主义援助的事实依据，以期在共同人道主义需求评估方面提高质量、透明度和可靠性并取得更大进展，评估这些组织的援助绩效，确保这些组织最有效地使用人道主义资源；

57. 鼓励会员国采取步骤发展或改进数据的收集和分析，促进与联合国人道主义和发展组织交流相关的非敏感信息，包括为此共享平台和采用共同做法，从而为旨在应对灾害风险及其后果的政策和措施提供依据，支持备灾努力，包括基于预报的行动和筹资以及灾害风险筹资，提高基于需求的人道主义应急工作的效力和问责，并酌情鼓励联合国系统和其他相关行为体继续协助发展中国家努力建立地方和国家的数据收集与分析能力；

58. 又鼓励会员国在联合国的支持下并根据要求，建立和加强国家灾害损失数据库、风险概况分析和现有能力，并继续收集、分享和使用此类数据，为相关政策 and 战略提供依据；

59. 鼓励会员国、区域组织、联合国以及人道主义和发展组织继续更好地发现、总体了解和分析各种风险和脆弱性，包括未来引起灾害风险的各种因素对当地的影响，通过利用科学、技术和创新等方式更好地为预计和解决这些问题制定和实施适当策略和方案；在这方面鼓励所有相关利益攸关方分享专长和工具，酌情提供必要资源，以此支持各国政府的能力建设，包括区域和地方各级的能力建设，并根据国家灾害风险管理优先事项确保制定和建立有效的灾害管理计划和能力；

60. 强调指出妇女充分、平等参与决策以及在制定和实施减少灾害风险、备灾、尽早行动、迅速应对和恢复战略过程中实现性别平等主流化的重要性，并在这方面请秘书长继续确保把性别平等主流化更好地纳入人道主义应急工作和活动的各个方面，包括分析分配和方案执行情况，以及更广泛地使用“性别与年龄相结合基准”；

61. 鼓励会员国与相关联合国人道主义组织合作，在应对自然灾害战略的规划和执行工作中促进妇女的领导作用、性别平等、妇女赋权和妇女的全面有效参与，以切实满足她们的具体需要，包括为此加强与国家和地方机构(酌情包括国家和地方妇女组织和民间社会行为体)的伙伴关系并加强此类机构的能力建设；开展促进性别平等的减轻和适应气候变化方案拟订，并支持妇女和女童在应对和克服气候变化的不利影响方面建设复原力和适应能力；

62. 鼓励各国政府、地方当局、联合国系统和区域组织并邀请捐助方和其他援助国通过促进性别平等的方案拟订，解决妇女和女童的脆弱性和能力问题，其中包括在紧急情况和灾后环境中满足性健康和生殖健康需求以及采取措施打击

性暴力和性别暴力及各种形式的剥削，并与受灾国政府协调，为减少灾害风险、应灾和灾后恢复工作划拨资源；

63. 鼓励会员国、人道主义组织和其他相关利益攸关方在发生自然灾害的情况下，确保包括妇女和女孩在内的所有人都能获得安全饮用水以及适当、公平的环境卫生和个人卫生；

64. 强调必须将残疾人的观点纳入减少灾害风险工作的主流，并认识到必须不容歧视并让残疾人积极参与减少灾害风险、备灾、应急、恢复和从救济到发展的过渡并在这方面作出贡献，必须执行包容并惠及残疾人的系统性做法、政策和方案，同时认识到残疾人在人道主义紧急情况中受到不成比例的影响，在利用人道主义援助方面面临多重障碍，并回顾《关于把残疾人纳入人道主义行动的宪章》；

65. 鼓励在自然灾害导致的人道主义紧急情况下，努力为所有人特别是男女儿童提供安全有利的学习环境和获得优质教育的机会，以促进从救济向发展的顺利过渡；

66. 鼓励会员国及相关区域和国际组织查明并更好地传播有关改进备灾、应灾和早期恢复工作的最佳做法，并酌情推广成功的地方举措；

67. 请联合国人道主义和发展组织更好地协调从救灾到发展的灾后恢复工作，特别是加强备灾、抗灾能力建设和灾后恢复的体制、协调和战略规划工作，以支持各国当局，并确保发展行为体在早期阶段参与战略规划；

68. 鼓励联合国以及人道主义和发展组织依照《仙台框架》支持国家、国家以下和地方政府及社区履行职责，制订长期战略、建立基于预报的筹资和防备系统并拟订多年期防备工作行动计划，并将其纳入减灾抗灾战略；

69. 促请联合国系统和其他人道主义行为体改进工具和服务的分发工作，支持加强减少灾害风险工作，特别是备灾、尽早行动、迅速应对和早期恢复；

70. 促请联合国相关人道主义和发展组织协同会员国加强工具和机制，确保酌情在规划和落实备灾、人道主义应对措施和发展合作活动的同时考虑到早期恢复的需求和支助；

71. 鼓励联合国系统和人道主义组织继续努力将早期恢复纳入人道主义规划的主流，承认早期恢复是建设抗灾能力的重要步骤而且应获得更多资金，并鼓励为早期恢复提供及时、灵活、可预测的资金，包括通过补充订立的人道主义和发展文书；

72. 敦促会员国、联合国及人道主义和发展组织将风险管理作为优先事项，在应对人道主义危机方面采取未雨绸缪的做法，以期防止和减少人类苦难和经济损失；

73. 敦促会员国、人道主义组织和发展组织以及其他利益攸关方确保在全球、区域、国家和地方各级对厄尔尼诺现象、拉尼娜现象以及类似或相关事件采取全面一致的做法，包括在可行情况下，在可能受到影响的区域、国家和社区提供有效领导和可预测、充足的早期资金支持，加强预报、早期预警和尽早行动、

防灾、备灾、抗灾能力建设和及时应对，并注意到秘书长厄尔尼诺问题特使和气候问题特使开展的工作及其编写的《行动蓝图》，以及机构间常设委员会厄尔尼诺/南方涛动标准运作程序；

74. 鼓励会员国和联合国加强利用共同风险分析，包括利用风险管理指数，建立短期、中期和长期规划的证据基础及灾害和气候风险管理、能力发展和抗灾能力建设的共同战略，以便在风险最大的地方更为优先地安排资源；

75. 鼓励联合国及人道主义和发展组织努力就潜在风险达成共识，依照各自任务授权明确作用和责任，并根据受影响民众、数据和分析等情况，为加强短期、中期和长期活动的协调、协作和连贯一致性制定共同目标和方案，从而逐步减少需求和脆弱性，建立抗灾能力，管理气候变化风险、灾害风险及多年规划周期中出现的发展挫折，包括为此将风险管理纳入会员国可持续发展计划，确保人道主义计划与长期可持续发展优先事项彼此关联，以实现可持续发展目标；

76. 强调指出需要加强各级的抗灾能力，并在这方面鼓励会员国、联合国系统和其他相关行为体酌情支持将抗灾能力纳入人道主义和发展的方案规划，并鼓励人道主义和发展行为体酌情努力制定可通过联合分析、规划、方案拟订和供资实现的抗灾能力和风险管理共同目标；

77. 鼓励会员国、国际金融机构和私营部门支持进一步发展并酌情加强预期融资办法，动员可预测的多年期支持，并为取得共同成果作出共同努力，以减少需求、风险和脆弱性，利用多种筹资流动、手段和伙伴关系，在自然灾害方面调动更多资源；

78. 促请会员国、联合国和人道主义组织根据各自的任务，酌情协同发展组织提供有助于恢复和长期发展的紧急援助，包括为此优先考虑那些可以加强抗灾能力(包括备灾)和支持生计的人道主义工具和做法，支持进一步制定并酌情加强预期筹资办法，例如但不仅限于现金转账、代金券、在当地采购粮食和服务及社会安全网；

79. 鼓励联合国系统以及其他相关人道主义和发展行为体支持人道主义协调员和驻地协调员，使之更好地协助东道国政府落实备灾措施以及协调国家工作队为支持国家一级的努力开展备灾活动，并鼓励联合国系统和其他相关人道主义行为体进一步加强迅速、灵活地部署人道主义专业人员的能力，以便在发生灾害后立即向各国政府和国家工作队提供支持；

80. 鼓励会员国、联合国及人道主义和发展组织找到改善当前融资架构的方式，以在全球风险评估的基础上，更好地为多年期战略和预报中的风险管理，特别是为备灾活动提供连贯一致、可预测和灵活的较长期供资，从而能够更好地将资源优先用于风险最大之处；

81. 强调需要为恢复、备灾和减少灾害风险、尽早行动、迅速应对和早期恢复活动筹集充足、灵活、可持续的资源，以确保在与自然危害相关的灾害引发紧急情况时，以可预测的方式及时获得用于人道主义援助的必要资源；

82. 欢迎中央应急基金在确保以更及时和更可预测的方式应对人道主义紧急情况方面取得重大成就，强调指出必须继续改进应急基金的运作，并在这方面鼓励联合国各基金、方案和专门机构在必要时审查和评价各自的伙伴关系政策和做法，以确保及时向执行伙伴支付应急基金资金，从而确保以尽可能最有效率、效益、问责和透明度的方式使用资源；

83. 促请所有会员国，并邀请私营部门以及所有相关个人和机构，考虑增加对中央应急基金的自愿捐款，以期达到 10 亿美元的年度供资水平，并继续巩固和加强作为全球应急基金的中央应急基金，强调这些捐款应不在目前为人道主义方案所作的承诺之列，且不应影响为国际发展合作提供的资源；

84. 邀请会员国、私营部门及所有其他相关利益攸关方利用其各不相同的专长、能力和资源，并考虑向人道主义筹资机制提供自愿捐款；

85. 大力鼓励适当考虑减少灾害风险(包括备灾)和建设抗灾能力，将此作为可持续发展以及《2030 年可持续发展议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》<sup>14</sup> 执行工作的有机组成部分，并鼓励促进在上述议程与《仙台框架》之间采取相辅相成和连贯一致的做法；

86. 大力鼓励所有相关行为体努力确保采取全面、连贯、系统、以人为本的风险管理办法，包括酌情参照《2030 年可持续发展议程》、《仙台框架》、《巴黎协定》<sup>3</sup> 和《新城市议程》；

87. 表示注意到 2016 年 5 月 23 日和 24 日在土耳其伊斯坦布尔举行第一次世界人道主义首脑会议，并表示注意到秘书长题为“世界人道主义首脑会议成果”的报告；<sup>15</sup>

88. 请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施，就此向大会第七十五届会议提交报告，并在报告中提出建议，说明如何确保提供人道主义援助有助于实现从救济到发展的过渡。

2019 年 12 月 16 日

第 49 次全体会议

---

<sup>14</sup> 第 69/313 号决议，附件。

<sup>15</sup> A/71/353。