



第五十六届会议

临时议程*项目 20(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

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**

1. 本报告是按照大会 2001 年 12 月 14 日第 55/163 号决议提出的。大会除其他外吁请国际社会继续采取措施减轻自然灾害的影响，并请秘书长就如何改善联合国在此领域的潜能提出建议。
2. 本决议所述的几个领域于 2000 和 2001 年在我向大会和经社理事会提交的关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的报告（A/55/82-E/2000/61 和 A/56/95-E/2001/85）特别关于利用预警技术、损害评价和救灾规划的后一项报告中已被提到。此外，在我向大会和经社理事会提出的 2001 年 5 月 8 日关于《国际减少灾害战略》实施情况的报告（A/56/68-E/2001/63）中也提到本报告的一些补充方面。
3. 自十年前大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议通过以来，自然灾害对全世界人民的生命和财产造成越来越大的冲击。经社理事会和大会的有关报告表明，最显著的是发展中国家的社区受自然灾害打击的脆弱程度稳定增加。事实上，根据世界银行的估计，

低收入国家人民死于自然灾害的可能性比高收入国家人民高四倍。在发展中国家灾难造成的平均损失占国民总产值比例比工业国家高二十倍。由于水灾和旱灾频仍，例如在南部非洲和非洲之角引起的问题，所以没有充分时间使有效的复原和重建工作产生效果。

4. 国际社会在此期间慷慨提供人道主义援助，但没有设法消除引起脆弱情况的根源。联合国各机构认为工作的改进应把重点放在作出更好的应急准备，重要的是着重比较长期的减少风险的措施，包括预防和减轻。

5. 联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）是整个联合国系统内促进和协调联合国各人道主义机构及其他人道主义伙伴之间的救灾准备工作的协调中心。这个全系统责任包括制订一项机制，集中散发就援助问题作出决定的必须的资料，为国际实地救灾协调作出安排，追查所作的捐助、尚未满足的需要，和机构间呼吁开始采用的格式，包括救灾和重建之间的过渡期间。

6. 越来越多的自然现象变成波及整个地区的灾害。为了应付这种情况，负责减轻灾害的联合国各机构，如联合国开发计划署（开发计划署）联合国粮食及农业组织（粮农组织）世界粮食计划署（粮食计划署）世界气象组织（气象组织）和世界银行已大大提高其

* A/56/150。

** 本报告于 2001 年 8 月 20 日提出，以尽量载入更多新的资料。

减灾能力和增加其资金。自 1980 年以来，世界银行重建和减灾贷款约达 290 亿美元。不断遭受灾害的许多受援国连续获得贷款。联合国各机构在其灾后重建活动中利用机会，采取措施针对频仍发生的自然现象减少脆弱性。这种战略的例子见于世界银行灾害管理资金、开发计划署《减少灾害和复原方案》及其对委内瑞拉、莫桑比克和印度境内重建工作的支持以及粮农组织处理粮食安全和农村贫穷的《战略框架》。

7. 世界银行灾害管理资金于 1999 年就墨西哥风险管理能力进行一个个案研究。通过该项研究制定了一个设法满足在减少灾害损失方面的需要的项目。世界银行为此项目提供了 4 亿美元的贷款。作为世界银行一部分的国际金融公司也致力于与气候有关事件的新文书，其中包括发展中国家全球气候风险设施。世界银行减轻灾害的决心也见于 ProVention 倡议中。该倡议于 2000 年 2 月启动，除其他外设法制定对损害和需要进行评价的方法。

8. 2000 年和 2001 年莫桑比克境内的水灾突出说明灾害频仍的性质，也说明必须确认救济和发展行动者之间进行合作的重要性。在该国积极从事发展工作的联合国机构向政府提供了初步救灾援助，并在随后执行的复原和重建方案中，外来救灾机构在重要紧急期间补充了这些工作。2000 年莫桑比克水灾发生后，联合国发展机构和人道主义事务协调厅确认这种灾害频仍发生的性质，并采取了准备和应急规划行动，这种行动提高了 2001 年水灾期间的响应能力。

9. 减少灾害影响特别是旨在减轻易受灾害的脆弱性的长期措施对于从救济向发展有效过渡提供援助至关重要。减轻灾害是一个特定的工作领域，其中包括预防和减轻以及准备工作的一切方面。执行减灾措施是任何可持续发展政策的一个中心方面。因此，也是从救济过渡到发展的过程的一个重要部分。虽然减灾工作不能纳入与经济和复原有关的业务活动中，但在灾后情况中可以成为一项有利的条件，特别是目标明确的政策对社区一级宣传、意识的提高和准备工作的训练产生有利的影响。在另一个例子中，减少灾害的考虑因素可以加强吸收经验的活动。这些活动可在

重大灾害发生后执行，目前往往只限于分析救灾方面。

10. 《国际减少灾害战略》是联合国大会 1999 年 12 月 22 日第 A/54/219 号决议设立的，其目的是减少社会易受自然危害和其他环境及技术危害打击的脆弱性。《国际减少灾害战略》是一个机构间方案，在此方面，联合国系统内外的一些行动者对一些倡议和方案进行协调，其最终目的是特别在较不发达国家建立抗拒危害的能力（见 A/54/497）。在这些国家，从救济过渡到发展的过程比较长和复杂，因为产生的变数在大多数情况下是脆弱程度高引起的。易受危害的脆弱性严重阻碍所有发展形式，在灾后阶段对社会造成更重的负担。这是《国际减少灾害战略》方案特别强调民间社会在减灾方面所起作用的主要原因。

11. 灾害冲击社会的各方面。此外，易受所有危害的脆弱性是在地方一级形成的。这就是为什么民间社会有关阶层的积极参与是有效预防和减灾的先决条件。在这方面《国际减少灾害战略》的原则提到教育和训练以及社区风险测绘和脆弱性评价的重要性。这些原则可视情况用于从救济向发展过渡的有关阶段，从而提高过渡过程的效果，复原阶段一旦完成，可能会便利合理的发展做法。《国际减少灾害战略》的经验和在该战略框架内运作的机构和组织的活动可以提供减少灾害活动的例子。秘书长关于实施国际减少灾害战略的报告（A/56/68-E/2001/63）详细载述了联合国各机构的减灾活动。

12. 在重大紧急情况下可能需要加强当地的现有能力，稳定向复原过渡也需要在早期阶段加强能力。复原及随后促进可持续发展的重建工作所需要的技能基本上不同于应急所需的技能。为满足这一需要，开发计划署引进了过渡性复原小组的概念，办法是进一步加强开发计划署国别办事处和驻地协调员制度的能力，对国家当局早期复原工作提供适当和及时的支助。过渡复原小组提供下列援助：制定综合复原框架，将救济援助和发展合作联接起来；加强国别办事处评价和向国家当局提供方案编制援助的能力；支持业务协调机制和资源调集战略。古吉拉地震发生后，过渡

性复原小组的概念已在印度经过测试，救灾和向复原过程过渡的工作已确实进行联系。国际社会应支助这个概念的进一步发展和试验，更鼓励开发计划署进一步加强这个领域的的能力。

13. 从救济过渡到有效复原的工作不限于灾后向国家当局提供支助的体制安排。许多灾害揭露结构的脆弱性和不可持续的发展模式。地面机构必须在其向高风险国家和地区提供比较长期战略支助时考虑这些因素。在国家一级，开发计划署一直支持 50 多项预防、防备和减轻自然灾害的国家能力建设方案。许多的这些方案已开始将减灾纳入较广泛的发展战略主流，注意满足一系列的国家、地方、市和社区一级的需要，并将能力建设倡议纳入减少灾害风险和脆弱性的总的方案支助框架内。

14. 大会已多次——包括在其第 46/182 号决议中指示紧急救济协调员按照一个受灾害影响国家的要求，调动、指导和协调对自然灾害提供的一切国际援助。2001 年，紧急救济协调员一直在履行该项职务，面对自然资源环境不断变化，日益城市化造成更大的损失，警觉和反应迅速的国际媒体要求作出更快的响应。联合国的反应必须比从前更快更连贯一致。紧急救济协调员已设法满足这些需要，办法是精简联合国反应系统，并争取易受灾害打击的国家努力认识国际系统为协助他们而部署的工具。人道主义协调厅还促使开发计划署驻地协调员注意他们在这方面的责任和紧急救济协调员为协助他们所在的国家而部署的国际救济手段。必须更加努力地确保其他联合国机构、非政府组织和双边捐助者与紧急救济协调员一起努力，促使国际社会对自然灾害作出有效和连贯一致的反应。

15. 联合国灾害评估和协调小组制度仍然是紧急救济协调员可以采用的最有效和开放供参加的国际快速救灾手段之一。2000 年期间共执行了 11 项任务，帮助协调亚洲、欧洲、非洲和拉丁美洲境内自然灾害的国际救援工作。部署这些小组是为了应付莫桑比克、柬埔寨和越南的水灾、中国的地震和巴拉圭的干旱。在 2001 年上半年，灾害评估和协调小组执行了 6 项任务，包括对蒙古严冬、俄罗斯水灾和萨尔瓦多、印度和秘鲁的地震的救灾工作。来自欧洲、亚洲、非

洲和美洲的 20 多个国家和国际组织也提供专家参与这些任务。人道协调厅也在大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部的率领下对灾害评估和协调小组制度进行彻底和广泛的独立审查。通过该次审查和联合国对 2001 年初印度地震救灾工作的评价，也提出了一些进一步改善灾害评估和协调小组制度的有用的建议。人道协调厅正协同伙伴国和组织执行这些建议。按照大会的指示，人道协调厅正努力扩大灾害评估和协调小组制度，让更多发展中国家能够参加，并于今年设立一个加勒比灾害评估和协调小组。

16. 难民专员办事处是国际搜索和救援咨询小组的秘书处，该咨询小组已于 2001 年采取重大措施，加快国际城市搜索和救援小组应付地震的速度。它设立虚拟现场作业协调中心，使城市搜索和救援小组在部署和行动时能够获得实时资料。国际搜索和救援咨询小组已恢复在美洲分支的活动，并将许多拉丁美洲国家纳入其活动范围内。他还在亚洲太平洋地区计划执行一项国际城市搜索和救援活动。咨询小组还设法建立一套国际城市搜索和救援行动法律框架，在最近签署的经济及社会理事会人道主义事务最后结论中，该项目获得会员国的重大支持。

17. 自然灾害对环境和人民的福利产生意义深远的后果。人道协调厅协同联合国环境规划署（环境规划署）通过其联合环境应急股正加倍集中注意力于诸如有利于提高对这种环境有关事件作出响应的努力（包括快速救援）。各种灾害引起环境和人道主义方面的关注，而环境应急股正是将这两方面的问题连接起来的适当机构。已与人道主义和环境事务伙伴开始进行对话，以制订适当的应急计划，务使应急准备工作达到适当的水平。正式指定的全国环境联络中心全球网络已作为一项特定工具发展起来。该网络可以充当取得资料和获得援助的渠道。全球网络正在不断扩大，目前包括来自所有主要地区的 100 多个国家的代表。人道协调厅和环境规划署也执行特别的项目，目的是发展和制订工具，协助各国提高其响应环境紧急情况的能力。

18. 人道协调厅按照 1995 年机构间常设委员会的一项决定设立了军事和民防资源股，以确保最有效率地使用军事和民防资产支持人道主义活动。该股充当政

府、国际组织以及军事和民防设施的联合国联络中心，在人道主义情况下部署其资产，并于需要时协调调集工作。该股举办联合国民事——军事合作课程，并协调联合国机构参加涉及人道主义情况的主要工作。该股还维持联合国中央登记册，这是可作人道主义用途的政府非商业资源和其他资源的数据库。这些资源包括一系列的设备和用品，专家小组和救灾联络人。

19. 人道协调厅还在意大利布林迪西联合国人道主义应急仓库储存基本生存所需的物品，如帐篷、毯子、厨房用具、发电机和净水及分配设备。这些货物是各国政府所捐献的，一获得通知就能在短时间以内以飞机和水陆两路运到受灾国。

20. 由于自然灾害突发性质，公共电信网遭受打击后往往全部中断，所以提供可靠、独立的电信联系是有效率地评价损害、调集资源、协调运作以及获得资料以通过救济网等信息系统分发资料的一个先决条件。在这方面，人道协调厅起着三个作用：对某些外地行动提供电讯资助；促进所有救灾伙伴的外地网络之间的运作；确保无阻地使用信息和通讯技术。

21. 在区域一级，联合国各机构一直同区域和分区域集团密切合作，协助查明在灾害管理和减少风险方面的需要和努力。在非洲东部，粮农组织已为应付灾害制订一项区域战略，协助政府间发展当局（非洲）；在非洲南部，开发计划署和人道协调厅支持南部非洲发展共同体秘书处拟订综合的灾害管理战略。联合国在西非国家经济共同体正在做出类似的努力，以加强国家和地方能力；开发计划署支持中美洲的加勒比灾害紧急反应机构——中美洲应付自然灾害协调中心和《东南欧稳定公约》，并以此作为达到同样目标的区域实体。这些能力建设方案对减轻灾害风险以及救济和复员援助需要至关重要。在这方面给予支持也有助于设立更有实力的国家机构并加强国家当局与联合国机构之间的合作，这是在一场大规模灾害发生后能够恢复元气的一个重要因素。

22. 人道协调厅为了加强救灾准备工作，已在南美、亚洲及太平洋设立区域救灾顾问办事处。为进一步扩大覆盖的范围，人道协调厅正在计划加强现有的办事

处，并在非洲和亚洲设立新的办事处。这些顾问主张采取三方面兼顾的方法：支持联合国国家小组编制机构间应急规划，酌情争取国家当局参加；率领救灾协调团；在救济阶段结束后同国家小组在实地安排经验讲习班，以改进救灾准备工作。国际社区应当支持这些设施，并考虑在分区域一级设立类似的办事处。

23. 开发计划署最初还在非洲、拉丁美洲、亚洲和东欧设立区域减灾顾问的职位，以满足需要。这些顾问将加强和促进分区域和国家能力建设方案的制订和执行。并为政策和战略的制订、伙伴关系和联盟的建立、灾害预防、准备和减灾方面的宣传和训练，以及为有效复员方案的制订工作，加强技术支助投入。国际社会应支持该项倡议，并考虑将这种设施进一步扩大到经常需要减灾和复员规划的其他地区。

24. 联合国大多数机构都利用现有的国家能力和区域能力在易受灾害打击的发展中国家中执行减灾活动。目前正在有系统地将这些能力调集起来，开发计划署灾害管理训练方案就是例子之一。灾害管理训练方案是一个世界性的机构间设施，利用国家能力和区域能力来提高救灾、减灾和减少脆弱性的能力。灾害管理训练方案于2000年9月29日在日内瓦举行咨询委员会会议，采纳了2000-2003两年期新方案概念。2000年9月15日，机构间常设委员会工作组为方案概念撰写文件，制订并通过题为“联合国灾害管理小组的任务和责任”的指南。该指南向联合国国家小组提供支助，其中主要涉及救灾管理有关问题，包括这个领域的协调和协作。2000年9月至2001年6月期间举办的一些国家讲习班，如在阿塞拜疆、刚果民主共和国、尼加拉瓜和土耳其举行的国家讲习班、都利用该份指南。

25. 现有的减灾能力清单尚未存在，应进一步探讨这样一项设施的用途、包括进一步研讨其对联合国、政府和捐助者适用的范围。建议国际减轻灾害战略协同人道协调厅、开发计划署及其他伙伴在这方面采取主动，并就取得的结果向大家提出意见。