



第五十九届会议

议程项目 39(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

本报告是按照大会第 58/25 号决议编写的，其中大会要求提交一份报告说明在改善应对自然灾害的国际行动方面所取得的进展情况。应大会第 57/150 号决议及其随后就这一主题所作的其他决定的要求，本报告还包括了国际搜索救援咨询小组的活动近况。

本报告着重说明在报告所述期间应对自然灾害的主要救助活动，其中特别着重了灾害应对、灾后恢复、过渡期工作，以及为降低风险而提出的全球倡议。

* 本报告由于技术原因延迟提交。



一. 引言

1. 本报告是按照大会第 58/25 号决议编写的，其中大会要求提交一份报告说明在改善应对自然灾害的国际行动方面所取得的进展情况。
2. 应大会第 57/150 号决议，本报告还包括了国际搜索救援小组的活动近况。
3. 本报告提到的一些相关问题已在秘书长关于加强联合国紧急人道主义援助的协调(A/59/93-E/2004/74)和国际减少灾害战略的执行情况的报告(A/59/228)中作了说明。

二. 一年回顾

4. 自然灾害次数多规模大，对人类和财政影响越来越大，在世界各地都造成了巨大的生命财产损失。最易遭到自然灾害的社区应对灾害影响的能力往往是最薄弱的，这对社会、经济、环境产生了长期的负面影响。据估计，2003 年和 2004 年，自然灾害夺去了 75 000 人的生命，影响人数超过 2.84 亿人，造成的物质损失超过 650 亿美元。总体趋势显示，在过去的 30 年里，自然灾害的频率和受灾人数都急剧上升，不过，因为采取了预警和粮食援助等干预行动，死亡人数一直保持在一个较为稳定的水平。
5. 2003 年 12 月 26 日，伊朗伊斯兰共和国城市巴姆遭受了一次毁灭性的大地震，城市中 85% 的地区被毁，逾 26 000 人死亡，3 万多人受伤。两个月后，即 2004 年 2 月 24 日，在摩洛哥港口城市胡塞马附近发生的地震造成 600 多人死亡，900 人受伤，15 000 人无家可归。
6. 2004 年 7 月，多次强季风在南亚造成了严重的洪灾，有 2 000 多人死亡，灾民人数超过 5 000 万人，公路和铁路等公共基础设施受到了严重损坏。尼泊尔东南部是受灾最严重的地区，据估计灾民人数为 13 万人，约 38 000 个家庭无家可归。在孟加拉国，灾民人数超过 3 300 万人，约 500 万人急需粮食和其他救灾物品。2003 年 11 月和 2004 年 5 月在多米尼加共和国和海地发生的两次洪水造成了 1 059 人丧生，6 226 个家庭受灾。在阿根廷和前南斯拉夫马其顿共和国发生的严重洪灾不仅损坏了农业设施，还损坏了公路和桥梁等基础设施。2004 年 7 月，在秘鲁，严寒和暴风雪造成 90 人死亡，337 467 人受灾。据报道，2003 年夏季肆虐欧洲的热浪造成两万多人死亡。除此之外，还有数以百计规模较小的灾害，其中许多未曾报告，因而没有计入全球灾害统计数字。
7. 非洲之角由于降雨不稳定，雨量不足，造成了当地干旱的状况。虽因国际方面为解决粮食安全上的结构性障碍付出了努力和资金，始于 2002 年的旱灾没有造成一场大饥荒，但粮食短缺仍然使千百万人面临着饥饿的威胁。由于营养不良和极度贫困，已经有大批人口迁移，去寻找更为安全和肥沃的土地。据联合国 2004

年的人道主义呼吁估计，需要紧急援助的人口在厄立特里亚有近 200 万人，在埃塞俄比亚有 500 万人，在索马里有 130 万人。在肯尼亚，由于近来普遍干旱，长降雨过早结束，再加上现有的粮食储备受到破坏，约有 230 万人急需粮食援助。

8. 虽然南部非洲的状况自 2002-2003 年的严重旱灾和粮食危机以来已有了很大改善，但在这一地区的许多地方，由于天气模式多变、艾滋病毒/艾滋病流行率高、土地改革政策束缚性强、政府施政不力等诸多因素结合的致命影响，形势依然很不稳定。粮食欠收——在莱索托、马拉维南部和斯威士兰尤为明显——和生产能力剧降使得以前获得的营养继续流失，数百万弱势人口的可持续生计前景遭到破坏。由于政府的政策和做法束缚性越来越强，人道主义粮食援助、帮助弱势人口的机会和收集可靠信息了解各种需要、薄弱环节和能力的活动均受到限制，在本地区进行细致的粮食安全监测是至关重要的。

9. 西非目前正面临着愈来愈严重的蝗灾危机，使农作物遭受严重的破坏。目前受灾最严重的国家是毛里塔利亚，马里和尼日尔的灾情也正在恶化。布基纳法索、佛得角、乍得和塞内加尔都已报告发现蝗群。联合国粮食及农业组织（粮农组织）警告说，九月份将开始形成新的蝗群，所以在接下来的几周里蝗灾有可能进一步恶化，严重威胁到待收的农作物。

10. 流行病和新近出现的传染病仍旧威胁着世界各地人民的健康。全球化、气候变化、大城市的发展和国际旅游的爆炸性增长都在提高传染病快速传播的可能性。由于砍伐森林和城市蔓延，人类和动物接触的距离拉近，又出现了新的流行病。在资源有限、已经受到艾滋病毒/艾滋病流行病打击的国家，这许多新流行病，如霍乱和脑膜炎，都在反复挑战着当地的保健系统。其他流行病，如流感和登革热，越来越可能成为新的大流行病。黄热病的重现威胁着发展中国家的大城市，而抗药性结核病和疟疾的出现与迅速传播也大大提高了治疗成本。出行、贸易和旅游都因新型疾病和流行病的威胁而受到了影响。

11. 这些事件证明，危险情况的增加——及其对弱势人口造成的越来越大的伤害——已经引起了全球范围内的强烈关注。一些趋势表明，这种状况很可能要继续恶化。无节制的城市化和砍伐森林等目光短浅的政策和不可持续的发展方式仍在继续，大气层温室气体浓度增加，地球气候很可能会发生变化，其中的罪魁祸首就是燃烧矿物燃料。权威预测指出，温度将升高、海平面将上升、暴风雨、洪水、干旱和热浪等极端天气情况将越来越强烈和频繁。这将造成不利的社会经济影响，包括改变农业生产方式，而这又会影响到人们的生计和移民型态。开发和控制自然资源的竞争越来越激烈，这往往是导致武装冲突爆发和持续的一个因素。

12. 最更令人担忧的事实是，发展中国家所受的影响特别大。自然灾害本身——如地震、火山爆发、飓风、旋风——不一定会带来灾难。灾害转变为灾难是因为

它所影响到的人和财产很难抵御它的破坏。原因往往是无益的国际与当地政策和做法，如土地使用不当和建筑质量差，这些都加剧了自然资源基础的脆弱性及其流失。联合国开发计划署 2004 年发表的报告《减少灾害风险：对发展的挑战》总结说，强度相似的自然灾害在收入较低的国家造成的破坏较大：例如，在记载的总死亡人数中，被归类为人类发展程度较低的国家死亡人数占 53% 以上，而在全世界受灾害影响的人口中，这些国家的人口仅占 11%。换句话说，贫穷、弱势的人口最易受到环境恶化和自然灾害的侵害，他们很可能因死亡、流离失所和逐步丧失发展带来的利益承受灾害的后果。因而缓解灾难的不利影响就不可避免地同促进可持续发展和实现千年发展目标联系在一起。

13. 因此，要改进人道主义救灾援助，向千年目标迈进，需要一个综合的双管齐下的方法，为发生灾难性事故准备好能源和资源，同时投入发展旨在降低风险的缓解与发展程序。为了确保这些做法能够持久，加强会员国和区域性组织救灾管理的能力，支持国家和区域的降低风险活动，这些都是至关重要的。

三. 活动近况：从救济向发展过渡

A. 紧急情况管理和应对协调

14. 要抢救生命，缓解紧急状况造成的直接影响，政府和国际社会对自然灾害及时有效的应对仍然是至关重要的。

15. 从 2003 年 9 月到 2004 年 8 月底，联合国应会员国发出的 20 项国际呼吁，向受 50 多场自然灾害影响的国家和地区提供了援助。为协调联合国系统应对自然灾害所做的工作中包括四项联合国机构间紧急呼吁——巴姆地震、马达加斯加旋风、孟加拉国洪水和肯尼亚旱灾。

16. 联合国灾害评估和协调待命小组是一个由来自 57 个国家的 180 名救灾管理专业人员组成的网络。自 2003 年 9 月以来，它协调了 10 场灾害的应对工作，其中包括发生在苏丹、多米尼加共和国、海地和孟加拉国的洪水，发生在伊朗伊斯兰共和国、摩洛哥和哥伦比亚的地震、发生在密克罗尼西亚（两次）和瓦努阿图的台风。这些努力都得到了世界粮食计划署（粮食计划署）和联合国儿童基金会的支持。粮食计划署与各国政府协作，为南部非洲、非洲之角、毛里塔尼亚、马达加斯加、阿富汗、孟加拉国、巴基斯坦、海地、朝鲜民主主义人民共和国和东帝汶 3 000 多万遭受自然灾害的灾民提供了援助。联合国儿童基金会为各国在恢复保健、营养、供水与卫生、教育和儿童保护方面的基本服务和基础设施所做的应急工作提供了支持。

17. 联合国正加紧努力使更多的会员国加入其灾害应变网络，并推动一个区域性的灾害应变办法，尤其是在低收入国家中间。过去一年，联合国灾害评估和协调

待命小组增加了来自亚洲和太平洋区域的紧急事故管理人员，因而得以扩充自己的网络。2004年11月，它将在亚的斯亚贝巴为新招募的非洲紧急事故管理人员举办上岗培训班。

18. 世界卫生组织（卫生组织）表示愿意援助受灾国家，其援助方式有：采购药品和医疗用品；恢复保健设施，培训保健工作人员；保障例行免疫接种；加强疾病监测系统；提供控制和应对传染病爆发的手段；参与保健、水、卫生的环境干预工作；进行健康评估并提供技术建议；促进保健部门的协调；为在紧急情况下应对妇女的保健需要和艾滋病毒/艾滋病预防提供指导；通过为前战斗人员做健康筛检，为防备危机工作和危机后恢复作出贡献；筹集资金帮助会员国应对受灾人口的紧急保健需要，并为保健部门的恢复铺平道路。

B. 旱灾应对

19. 旱灾为应对工作带来的挑战是独特的，因为旱灾往往是起初发展缓慢，持续时间长，多有反复，而且常有自然和人为原因的相互作用。此外，旱灾还会引发对稀缺资源的争夺，因而有可能加剧冲突，导致复杂的紧急情况，从而使已然不稳定的局势更加恶化，并进一步对掌权者构成威胁。这些长期的紧张状况会造成人道主义状况不断恶化，经济、政治、社会体系崩溃，发展收益逐渐丧失。因此，应对工作要有一个总体战略，兼顾紧急粮食需求、长期粮食匮乏和饥荒的应对措施，包括粮食援助、保健干预和牲畜接种。

20. 非洲之角正受到以上谈到的所有因素的影响。长期干旱、洪水和不安全的持久影响已经破坏了当地的农业模式，造成了不稳定的人口迁移，破坏了粮食安全，削弱了生计能力，造成了普遍的营养不良，阻碍了恢复。2004年，为了满足极度弱势群体的需要，联合国与非政府组织和政府伙伴共同发出了人道主义联合呼吁，提出为厄立特里亚提供价值1.47亿美元的人道主义援助，为埃塞俄比亚提供8500万美元，为索马里提供1.11亿美元，以维持这一区域的粮食分配，同时缓解由于缺乏水和粮食而对营养和健康造成的影响。肯尼亚的状况令人担忧，因而2004年8月10日发出了一项紧急呼吁，如果必要，2005年将发出一项联合呼吁。呼吁的总金额是9700万美元，用于应对由于严重旱灾、作物歉收、库存玉米污染以及由此引发的粮价奇高的现象而受到沉重打击的230万灾民的紧急需要。国际社会、捐助者和受灾国政府之间的联合行动，如肯尼亚粮食安全会议，埃塞俄比亚粮食与生计安全新联盟，厄立特里亚安全网方案，非洲之角饥荒和粮食安全倡议，都是要通过结束饥荒循环和改善长期粮食与生计安全状况来寻找较为长期的解决方案。

21. 在南部非洲，2003、2004年的大规模人道主义工作为大大降低严重的粮食短缺所造成的影响和防止弱势社区的状况进一步恶化都作出了贡献。随后，联合国

同非政府组织伙伴和南部非洲发展共同体合作，制定了一项计划，以应对莱索托、马拉维、莫桑比克、斯威士兰、赞比亚和津巴布韦的紧急需求。这一计划要求出资 41 900 万美元，主要用于粮食和紧急农业援助，资助保健、教育等社会服务事业、供水和卫生。这一计划依照的是联合国南部非洲人道主义需要特使的计划中所概述的方法，呼吁为回应弱势人口的紧急需要作出行动，同时采取行动应对区域的长期需要。

22. 除此之外，以严重饥荒保险作为一种金融手段来帮助缓解极端天气变化在旱灾易发地区所造成的影响，世界粮食计划署目前正在探索其可行性。粮食计划署正在进行的第一步是为埃塞俄比亚制定一种天气指标，用于识别天气变化的各种危险等级，判断需要得到抗饥荒保护的人口，并计算这种保护在每个危险等级的成本。粮食计划署同世界银行和私营保险部门合作，打算利用这一模型来建立一种正规机制，把这种风险——以及伴随的成本——作为弱势人口极端天气条件保险契约加入各机构和捐助国的计划中。这将使“待用”应急资金储备在极端天气情况出现时足够应对不断加深的脆弱程度。

C. 地方和区域能力建设

23. 国家和地方的应变小组因为接近灾害发生地区和熟悉当地的基础设施，总是成为防范自然灾害的破坏性影响的重要第一线。此外，容易受灾国家的政府、捐助国和国际应变机构日益认识到，建立地方能力以防备和减轻灾害对减少风险极为重要。

24. 针对这点，2003-2004 年在全世界不同区域和国家开展了几个能力建设方案，以加强应变准备。为加强地方的应变能力，也向哥伦比亚和菲律宾派出联合国救灾援助协调（救灾协调）小组，作为国际搜索救援咨询小组训练做法的一部分，向容易受灾国家介绍新的现场协调方法和训练国家当局掌握国际应变协调。开发计划署就减少加勒比气候变迁影响的减少风险方法提供了区域训练，设立了哥伦比亚减少风险框架，并支助古巴将减少风险措施纳入国家住房战略。在非洲，开发计划署和联合国人类住区规划署（人居署）比较分析了主要城市中心的城市风险，并为减少这种风险开始形成适当的行动。此外，开发计划署支持发展机构和立法系统以减少阿尔巴尼亚的风险，在塔吉克斯坦进行了防洪演习，并支持加强中亚的外部减灾知识网。卫生组织以订正建筑物健康设施建筑守则和规范的方式推动了中美洲健康设施方面的减灾主题。世界气象组织（气象组织）提供了训练班和信息支助以改进许多国家的预警系统。

25. 在区域一级，联合国区域救灾顾问国际网络的重点为加强应对灾害管理各个阶段的区域机制。例如，2003 年 9 月，美洲区域救灾顾问与哥伦比亚、秘鲁、玻利维亚、巴拿马、萨尔瓦多和多米尼加共和国的国家小组和地方实体开办了应急规划讲习班，并组成了区域灾害风险管理小组，共同讨论拉丁美洲军民援助救灾等问题。

26. 在亚洲，联合国亚洲减灾中心和亚洲区域救灾顾问共同组织了 2003 年 12 月日本神户的区域会议，邀请各国政府、非政府组织、国际组织、媒体和科学与学术机构交流区域内的最佳做法和倡议，并推动帮助联合国国家小组与柬埔寨和缅甸政府的灾害管理训练与讲习班。

27. 联合国秘书处人道主义事务协调厅南非区域办事处正在支助驻地协调员加强南部非洲独有的普遍薄弱的区域和国家救灾能力。例如，在协调厅的支助下，南部非洲发展共同体（南共体）脆弱性评估委员会已开始评估区域和国家应对干旱的脆弱性，包括与艾滋病毒/艾滋病的具体关联。

D. 减少和缓解风险

28. “减少灾害风险”是指透过减少人口遭到自然灾害打击和容易受到自然灾害打击的程度并增进他们应付和适应的能力事先防止灾害损失的措施。人们日益认识到容易受灾国家减少风险的重要性，尤其是在国际减少灾害战略（国际减灾战略）的总体框架下推动了许多全球努力减少风险。

29. 机构间减灾工作队负责指导国际减灾战略，其成员包括联合国机构、区域组织和民间组织，扮演的主要角色为宣传与协调。此外，人道主义事务协调厅、开发计划署和国际减灾战略秘书处之间维持着一种特定的三方协作安排，以便加强联合国在减少灾害风险和脆弱性方面的效力并将减灾战略纳入灾害管理的各个阶段。

30. 加强预警和风险评估系统是一种优先事项，过去三十年的全球灾害趋势显示，加强预警，包括预测和警戒系统、教育方案和指定的撤退路线与安全避险场所，有助于减少与灾害相关的伤亡。2003 年 10 月，国际减灾战略举行了第二次预警系统国际会议，强调必须使预警系统更好地针对容易受灾国家，并将预警工作更好地转化为早期行动。由于会议的举行，在德国波恩于国际减灾战略秘书处之下设立了一个推动预警的平台。平台将在联合国机构许多预警方案——如气象组织的气候方案和粮农组织的粮食安全全球信息和预警系统——之间建立联系，以促进共同努力，加强对会员国的服务和形成将由粮食计划署领导的机构间人道主义预警网路平台，使更多从事人道主义的团体能够便利取得和利用预警信息。

31. 为改进风险评估模式，人居署和开发计划署与亚洲防灾中心和美洲国家组织协作，带头发展特别供地方和城市应用的风险分析盘点和脆弱性评估工具。项目的第一个阶段将在 2004 年完成。此外，开发计划署已开始制订全球灾害风险指数，用于衡量一国对三个主要自然灾害（地震、热带气旋和洪患）的相对脆弱性、查明会造成风险等级升高的发展因素并展示为什么各国遭到同样程度的自然灾害时往往会有很不一样的影响。此外，粮农组织已制定紧急事故需要评估准则。这项基于生计的评估做法有助于实现支持减灾和防灾的目标，因为这种做法使人

们增加了解社会团体、利害相关者和地方机构在灾害风险管理的各个阶段所起到的作用以及农村人口的应付能力。

32. 人们日益认识到必须将减少灾害风险工作结合到发展进程中，以作为实现千年发展目标的手段。开发计划署在环境规划署和国际减灾战略秘书处支持下发表的报告“减少灾害风险：对发展的挑战”总结指出，虽然遭到一些灾害是不可避免的，但并不是就自动容易遭到其祸患，能用良好发展做法干预以避免把遭到自然危害变成灾害事件。

33. 这种结论推动了将减少风险结合到发展做法中的倡议。例如，2004 年国际减灾战略、非洲联盟、非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）秘书处、开发计划署和世界银行建立了伙伴关系，以制订非洲减少灾害风险区域战略。2004 年 7 月非洲国家首脑在亚的斯亚贝巴认可了这一做法。为了确保灾害风险管理是可持续农业和农村发展政策与方案内的主要考虑，粮农组织已决定在尤其容易遭到自然灾害打击的国家进一步加强其政策咨询和技术活动。

34. 作为减少风险的一种措施，人道主义事务协调厅与联合国环境规划署正在处理对有效缓解灾害和应变至关重要环境因素。一个主要推动步骤是开展新的全球“环境紧急事故伙伴关系”，透过加强国际、国家和区域环境紧急事故利害相关者之间的协作与信息交流支助减少风险工作。

四. 加强国际城市搜索救援援助的效力和效率

35. 国际搜索救援咨询小组是联合国旗下一个负责城市搜索救援及相关灾害应变议题的政府间网络。其宗旨为提供信息交流平台、界定国际搜索救援援助标准以及制订地震应变的国际合作与协调方法。国际搜索救援咨询小组网络包括容易遭到地震的国家以及传统的国际援助提供者。

36. 在报告所述期间，国际搜索救援咨询小组特别快速回应了 2003 年 12 月伊朗伊斯兰共和国巴姆和 2004 年 2 月摩洛哥胡塞马的地震，国际搜索救援小组支助受害政府和国家与地方应变小组，救援困在倒塌城市结构下的人员。接续这些应变行动的是国际搜索救援咨询小组秘书处（人道主义事务协调厅）组织了经验教训会议，聚集受灾国政府及国际、国家和地方应变小组，评价地震应变情况和提出建议，供纳入国际搜索救援咨询小组准则，这些准则目前正在相应修订之中。

37. 为加强地方的应变能力，也派出救灾协调小组前往哥伦比亚和菲律宾，作为国际搜索救援咨询小组区域训练的一部分，向容易受灾国家介绍新的现场协调方法和训练国家当局掌握国际应变协调。国际搜索救援咨询小组也举办了以下区域会议讨论区域合作问题，重点为紧急应变准备的国家能力建设：2003 年 11 月，日本神户；2004 年 4 月，突尼斯；2004 年 8 月，秘鲁利马；2004 年 9 月，新加坡。

38. 此外，国际搜索救援咨询小组秘书处在大韩民国和新加坡政府的支持下在韩国汉城（2003年11月）和新加坡（2004年9月）举行了世界上所有国际城市搜索救援小组领导人的会议，使紧急应变行动人员能够讨论倒塌结构救援的技术和操作议题，以改进国际城市搜索救援小组的执行标准及其在紧急事故中的现场协调。为了扩大其活动，国际搜索救援咨询小组于2004年4月在突尼斯设立了国际搜索救援咨询小组分处，并于2004年2月在匈牙利为中欧和南欧国家和2004年5月在印度尼西亚为东南亚国家联盟（东盟）国家举行了熟悉国际搜索救援咨询小组的单元演示。

五. 新出现的议题和挑战

39. 尽管过去一年取得了很大进展，但在加强防备、应变和减少风险方面还存在一些基本的挑战。在这方面，捐助国、容易受灾国政府以及联合国系统及其伙伴能够为处理这些议题、改进灾害管理和最终抢救生命集体起到紧要作用。

A. 加强紧急应变

1. 加强应变协调

40. 诸如救灾协调和国际搜索救援咨询小组之类的国际救灾网不断受到的挑战是如何在突发紧急事故中更有效协调救济人员和物资。一大群地方、国家和国际救济小组齐聚现场，并有政府供应救济用品和物资，但却往往无法确知最需要何种援助和在何处援助。有那么多来自不同国家而训练与专长却参差不齐的行动人员一起出现现场，带来的往往是混乱和重复，造成弊大于利。

41. 特别令人关注的是地震后过度部署国际搜索救援小组。因为这种部署往往受到国与国间的双边协定所指导，国际协调网很难限制使用这种小组。巴姆地震时，国际搜索救援咨询小组透过虚拟现场作业协调中心（<http://www.reliefweb.int/virtualosocc/login.asp>）非正式分享信息，曾在某种程度上成功限制了搜索救援小组的数量。但是，必须有更正式的机制确保协调机制的存在，就小组搜索救援援助的出动时机和使用向政府提供意见。

2. 突破行政障碍

42. 即时、安全、畅通无阻地进入灾害现场和受灾社区是及时有效应变的紧要条件，尤其是在诸如地震之类的突发灾害发生时，可以说生死之间是以一、两个小时的瞬间来计算的。巴姆和胡塞马地震过后的情况表明了这点，当时伊朗伊斯兰共和国和摩洛哥政府都免除签证要求，让国际搜索救援小组能够快速进入灾害现场。在这种紧急事故发生之前解决行政问题，将进一步减少混乱、缩短应变期和使作业顺畅。

43. 大会第57/150号决议敦促会员国简化和减少拖延国际城市搜索救援小组及其用品和设备入境、部署和出境的行政程序。目前，只有新西兰政府对这个问题

有明确的指导方针。容易受灾国家必须照办和确立措施和准则，便利灾害发生时救济小组快速进入灾害现场。

3. 将减少风险纳入应变行动中

44. 救灾和复原项目本身可延长或制造新的风险，如将洪患受害者搬迁到设施不足的地区、因过度强调粮食援助而牺牲掉其他需要、或制造与重建生计的人群对立的依赖援助人群等。相反，灾害的发生可为能够减少风险和达致可持续发展的系统、机构和切实改变开启独特的良机。

45. 因此，要紧的是在防备和应对灾害阶段，将减少风险问题纳入考虑。必须制订和宣传更好的指导方针与工具。在国际一级，这包括由联合国各个国家小组透过以下方面更好地备灾：(a) 加强预警和应急规划；(b) 救济机构、民间团体、区域救灾顾问和政府之间的先决作用和责任；(c) 事先查明存在脆弱性的可能地区和脆弱性的种类；(d) 开放通讯管道便利信息和数据交流；(e) 事先投放资金和用品并确定快速释放这些资金和用品的条件与机制。

46. 减少风险方面还很要紧的是确保容易受灾国家和地区能够快速向邻近突发性灾害作出反应。这涉及透过物资与技术支援和透过训练建立和支助可持续的地方防灾救灾能力。这种努力也会因为促进国家更强有力地以数十计的援助小组快速拥向现场时协调国际与区域应变的作用而改进总体的应变局面。

47. 灾害往往是区域规模的，需要立足于区域努力以减少风险。赞比西河和奥卡万戈河流域的经常泛滥有系统地摧毁了中非大部分地区的作物、住家和生计。整个南部非洲的干旱状况对粮食安全、健康、营养和生计有深远的影响。米奇飓风造成的中美洲土崩，掩埋了泛美公路的一些地段，造成该区域的最重要商业道路无法畅通。区域协商、合作与规划加上政治和财政承诺，可大大帮助促进采取一致做法减少风险，简化捐助援助和创造框架以就全区域建立灾后重生社区分担费用、分享信息和共享基础设施。

B. 资金的提供

1. 加强紧急事故供资

48. 人道主义事务协调厅受益于与挪威、意大利、丹麦、荷兰和爱尔兰政府达成的向该厅救灾信托基金提供储备资金的个别安排。这项安排使该厅能够就受灾者最迫切的需要立即作出反应。由于有了这种正面的经验，人道主义事务协调厅希望有更多的捐助者对这一计划感兴趣。

49. 此外，自然灾害一发生过后，人道主义事务协调厅能够从它的经常预算中向受灾国家提供最多 50 000 美元的紧急现金赠款。这些赠款特别有用，因为可供快速用作当地购买和提供抢救生命的救济用品。现金赠款还很要紧的另一原因是，这笔钱可因在等待国际捐助界反应的同时弥补眼前的资金差额而买到时间。

这项紧急现金赠款是 1971 年 12 月 14 日大会第 2816 (XXVI) 号决议所设。虽然赠款已扩大到从联合国两年经常预算中拨出 150 万美元的数额，但从 1983 年以来 50 000 美元的最高限额迄未改变。

50. 然而，自然灾害应变经验——最近的经验来自巴姆地震——显示，最多 50 000 美元的限额是不够的，往往远低于缺少及时救济替代手段时作出有效救济的数额。因此，必须提高赠款最高数额，从经常预算现有资源向受灾国家提供每场灾害 100 000 美元的较合适数额。经济及社会理事会已经讨论了这一问题，并经第 2004/_____ 号决议核可。

2. 提供减少风险资金

51. 对自然灾害的供资多着重于即时的高姿态应变阶段，而不是放在防备、缓解和其他减少风险活动上。然而，投资于长期的减灾努力可能是更具成本效益的抢救生命手段，因为它保护了反过来可能会损失掉的发展和财政投资。这种倾向显示，必须有新的做法，既提高总体认识和对自然灾害的供资数额，也将这些资金的较大部分用于减少风险的努力。例如，在此期间，开发计划署向遭受自然灾害的国家提供了 40 笔紧急现金赠款。这些现金赠款被用于支助驻地协调系统的协调功能、启动早期复原规划进程和在很早阶段就将减少风险问题纳入复原努力。

C. 信息管理

52. 取得及时、可靠和正确的信息对加强紧急事故应变、最大程度取得资源和使风险和人员的受苦减至最小程度极为紧要。同样要紧的是准备、协调和扩大分享基线数据，包括国家、国家以下一级的人口统计数据、脆弱性评估和预警分析。

53. 虽然有几个国家以下一级、国家和全球的倡议在汇集、比较和分析与灾害有关的数据，但这些倡议多半是使用不同标准、格式和因不同目的而单独制订。虽然个别来说都很有用，但是不一致、数据差距和词语含混致使很难比较和使用不同套的数据。因此，在设想和评估灾害情况时会出现相当的混淆，给规划、决策和筹资造成了严重的障碍，可能因此牺牲了生命。

54. 作为改进灾害数据的质量、涵括面和正确性以及多层面评估未来风险的手段，机构间减灾工作队内的一个工作小组正在透过以下方式统一、总合及联系与灾害相关数据：审查和查明各类灾害数据和方法；制订界定、确定和记录自然与人为灾害的标准，如全球独有灾害识别资料；及制订全球风险评估的指标和指数。

55. 为进一步改进与灾害有关的数据，现阶段需要的是努力总合地方、国家和全球灾害数据，纳入更广的可索取全球灾害数据库中。这将大大改进国际、区域和国家灾害管理人员正确记录和分析与全世界自然灾害相关的损失。此外，应动用更多的资源专门用于分析灾害信息及其即时和长期影响，如更多的针对灾害的风

险分析和对减少风险的成本效益的总评估。这种分析可用作指导国际与国家援助组织、捐助国和受灾国的投资与政策优先次序的手段。

D. 改进灾后过渡

56. 灾害应变多受最紧急阶段的救济介入的支配，往往挤掉支助适当复原所需的投入。国家政府的服务和有形基础设施往往无形消失或遭到破坏，个人资产会消耗掉，社会支助系统正受到压力。因灾害而流离失所的人要求返回家园，或是在新的社区安顿下来。早期复原阶段除了是社区重建的重要阶段外，也是在高风险国家执行减少风险措施——如有利环境的土地利用政策、恰当的建筑标准、建筑、防备训练和对国家结构的支助——的一个重要机会，具有可能的长期利益。

57. 联合国系统领导下的国际社会可帮助支持这种过渡。但是，救灾阶段与复原阶段之间仍旧存在资源与规划差距，政府、多边金融机构捐助者对于可将过渡阶段作为发展机会的潜力，仍旧认识不多。

1. 填补资金筹措的差距

58. 为自然灾情调动的多数资源是专门用于紧急援助或是长期重建，不容易用作渡过过渡阶段。此外，专门用于筹措过渡资金的正式筹资机制并不存在。

59. 为填补这一资金筹措的差距，国际社会应探讨为灾后复原形成新的筹资机制或将自然灾害复原的需要纳入长期捐助援助战略和计划之中的相对优点。

2. 解决规划差距

60. 理清过渡工作的真正内容和透过以下方面弥补这种体制差距，将有助于过渡规划工作：人道主义与发展伙伴之间就复原问题进行更密切的合作、使地域与部门规划和筹资工具更趋一致、实现更一致的需要评估和定出优先次序以及将减少脆弱性的方案和项目列为重点。

61. 此外，与“冲突后”局势不同的是，国家当局往往最有资格领导灾后复原和重建活动。联合国系统领导下的国际社会必须助使尤其是容易重复遭灾区域的国家结构能够执行重建活动。

3. 把复原阶段作为减少风险的机会

62. 灾后的危机后阶段是开展减少风险工作的紧要时期：人命和金钱损失仍清新留在媒体、国际社会和地方居民心中。政府防范未来灾变的决心可能很高。重要的是如何利用这个时期，以减少未来风险之名带动机构和实际的改变。

63. 举例来说，在危机后复原初期给城市治理和规划引进诸如建筑物法则、建筑标准和区划规定与城市扩张等新的做法是很要紧的。例如，在巴姆发生了大地震后，人居署与开发计划署和伊朗伊斯兰共和国政府合作，制订了提供住所和进行

地方政府能力建设的重建战略。在海地，人居署对人类住区问题提供了支助和实质性的投入，作为 2004 年 7 月洪患之后两年复原框架的一部分。

64. 如果就以下方面用力，就有可能弥补救济与发展之间的差距、预先打消促成风险活动的复发、防止灾害风险的重现和将危机转化为可持续发展的机会：(a) 在早期阶段支持地方和国家复原进程；(b) 在所有复原活动中考虑如何减少风险和脆弱性；(c) 加强相对发展优势与人道主义行动者之间的关系及建立在这两者基础之上。

E. 应对难题

65. 至今关于减少风险的辩论多着重于人道主义与发展的解决办法，忽略了由政治角度看待减少风险议程这一同样重要的方面。因此，许多基本的减少风险议题未能推动，是因为这些议题往往涉及政治上难以实现的深层结构问题或政策措施。例如，推动个人所有权的土地改革政策和对增加肥力与防止土壤流失方法，如种树和梯田的投资，将减少受干旱影响国家发生饥荒的风险。然而，正是在解决这种政治障碍方面使风险的减少受益最多。如果减少风险仍为全球的优先次序，就不能忽略这种政治挑战。

六. 结论和建议

66. 目前的城市化、环境退化和气候变迁趋势意味着自然和人为紧急事故发生的频率和强度将继续增加。如果没有专注的努力加强防备和应变及处理风险和脆弱性，灾害对人们和人类住区的影响就会更具致命性和代价更高，使数以百万计的人陷进贫穷与边缘化的恶性循环。这种局势要求各方采取旨在提高认识与建设国家和区域能力以及强调减少风险是一项核心原则的更一致和更全面管理灾害做法。

67. 虽然在建立与协调减少风险行动方面已取得了进展，但这项成就的背后是人们日益承受风险和容易受到风险打击。特别是还相当缺乏有系统的政策和做法支持地方和国家的应变和减少风险能力。这些都需要机构和财政上的承诺，以确保减少灾害风险的行动更明确地结合到发展规划中，以及有决心确保更难处理的减少风险政策的政治和结构因素得到认真的处理。

68. 这些议题将成为定于 2005 年 1 月 18 日至 22 日在日本神户举行的减少灾害问题世界会议的重要考虑。会议将提请注意到发生灾害的情况继续在增加，仍为实现可持续发展和千年发展目标的主要障碍。会议也将着重于形成切实建议，协助各国和国际社会执行更好的减少风险和管理灾害做法。关于会议的筹备活动可查阅：www.unisdr.org/wcdr。

69. 有鉴于这些结论，以下关于加强对自然灾害的国际援助的建议值得考虑：

灾害应变

(a) 铭记着国际搜索救援咨询小组的准则及大会第 57/150 号决议所载规定，鼓励容易受灾的会员国制订协调地震后搜索救援小组的政策和机制；

(b) 请会员国加强与救灾协调合作，作为最大程度发挥回应突发紧急事故的国际专门知识与资源的宝贵工具，以及支助扩大救灾协调的成员，尤其是非洲成员和容易受灾国家成员；

(c) 联合国应加强区域救灾顾问和减灾顾问的网络，以协助形成防灾、应变、减灾和减少风险方面协调互补的区域能力建设；

(d) 联合国应加强紧急事故准备，以透过加强个别机构和行动者的紧急事故准备和应变能力，等待、规划和减少危机的人道主义影响，并透过防备与应急规划机构间常设委员会特别工作组等机构间机制，优化这些能力；

建立地方和区域管理灾害能力

(e) 联合国及其国际伙伴应加强努力以确定更切合实际的方法，将资源用于容易受灾国家管理灾害的地方和国家能力，并加强支持这种能力；

(f) 联合国应鼓励和促进区域组织的伙伴关系，包括透过区域救灾顾问网做到这点，以建立区域应变和减少风险能力；

信息管理

(g) 联合国应透过明确各种方法改进收集和分析灾害、脆弱性和风险信息的信息系统和网络弥补管理灾害和减少风险的知识差距，并帮助指导决策；

减少风险与可持续发展

(h) 人道主义和发展机构及会员国应考虑采取具体方法将减少风险纳入发展与复原方面的工作中，尤其是在灾后复原阶段；

(i) 鼓励会员国在实现千年发展目标过程中将减少风险纳入发展规划和优先次序当中；

灾害供资

(j) 鼓励捐助者增加对灾害管理的总体供资，特别是应考虑将较大部分的灾害资金用于减少风险工作，包括用于有备应变倡议；

(k) 联合国应加强支持紧急救灾供资，包括在经常预算现有资源范围内将紧急现金赠款系统提供受灾国每场灾害的最高限额从 50 000 美元增加到 100 000 美元；

(1) 联合国人道主义和发展机构应力求支助灾后从危机复原、过渡和发展的规划和筹资手段有更高的一致性；

监测和评价

(m) 联合国应进一步研究灾害风险管理的国际结构以加强国际社会对自然灾害的有备回应，并将风险管理和减少风险做法纳入发展方案的拟订工作当中；

(n) 联合国系统应支持减少灾害风险的关键议题研究，如研究如何实现成本效益分析或采用何种选择办法使灾害和脆弱性减至最低程度；

减少灾害问题世界会议

(o) 鼓励会员国为减少灾害问题世界会议提供不断的支持，并确保利用机会重申和加强减灾政策与做法的执行工作。