



Distr.: General  
11 August 2014  
Chinese  
Original: English

## 第六十九届会议

暂定项目表\* 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

# 围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到 发展

## 秘书长的报告

### 摘要

本报告根据大会第 [68/103](#) 号决议的要求编写，大会在该决议中请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施，并就此向大会第六十九届会议提交报告。报告概述在本报告所述期间与自然危害有关的灾害，分析了若干专题问题，特别注重风险管理和有效协作。报告概述在这方面加强国际合作的现有努力和取得的进展，并在结尾部分提出进一步改进的建议。

\* [A/69/50](#)。



## 一. 引言

1. 本报告根据大会第 68/103 号决议的要求编写，大会在该决议中请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施。本报告涵盖 2013 年日历年。

## 二. 年度回顾

### A. 2013 年的灾害数据

2. 2013 年，灾害流行病学研究中心记录 334 起自然灾害，估计造成 22 600 人死亡，9 700 万人受到影响，并造成 1 180 多亿美元的经济损失，标志着连续第四年年度经济损失超过 1 000 亿美元。亚洲是受影响最严重的区域，灾害数量几乎占世界所发生灾害总数的一半(160 起)，死亡人数占总数的 88%。

3. 2013 年，重大的长期和反复发生的危机继续影响脆弱国家和地区，如萨赫勒和菲律宾。过去十年，萨赫勒地区经历了多次严重的粮食和营养危机，危机每三至五年重复发生一次，并有可能因为气候变化和人口增长变得更加频繁，两次危机之间的恢复时间很短。应对这些危机的人道主义行动所需的费用急剧增加，从 2005 年的 1.96 亿美元增至 2014 年的 22 亿美元。由于台风“海燕”和保和省地震，在过去十年中第五次发出了有关在菲律宾的重大灾害的机构间呼吁/应急计划。预计此类事态发展在今后恶化，因此强调有必要通过管理灾害风险并解决危机的根源问题，打破危机长期和反复发生的恶性循环。

### B. 与自然危害有关的灾害概述

4. 在本报告所述期间，最具破坏性的灾害是台风“海燕”(当地称为“约兰达”)，台风 11 月 8 日在菲律宾登陆，1 400 多万人受到影响，包括 540 万儿童。国家当局记录 6 300 人死亡，1 061 人失踪。约 400 万人流离失所，超过 100 万栋房屋受到损害，其中近一半被摧毁。由于良好的预警系统，大规模疏散活动得以开展，在“海燕”登陆前，近 162 000 个家庭被迁至疏散中心。在台风登陆前，部署了一个联合国灾害评估和协调小组，以支持政府的应对举措。鉴于破坏的严重性，机构间常设委员会 11 月 12 日宣布进入三级紧急状态，以启动最高等级的全系统应对。三个月后，2014 年 2 月 14 日正式解除三级紧急状态。

5. 在台风“海燕”之前，10 月 15 日，附近的岛屿省保和刚刚发生了 7.2 级地震，220 多人死亡，367 700 多人的房屋受到损坏或摧毁。虽然“海燕”没有在保和造成严重破坏，但它影响了伙伴的应对能力，因为许多国家和国际人道主义组织把资源从保和转移到受台风影响的地区。

6. 在巴基斯坦，2013 年雨季期间受洪水影响的人数少于往年，但仍有 150 万人受到影响(2010 年为 1 800 万人，2011 年为 500 万人，2012 年为 480 万人)。3 月

和9月，大地震还袭击了俾路支省，估计共使215 000人受到影响，造成400多人死亡。

7. 在印度，气旋“费林”10月袭击了奥里萨邦和安得拉邦。“费林”是有史以来在该国登陆的强度第二大的热带气旋(强度最大的是1999年奥里萨邦的气旋)。由于投资建设早期预警系统，加上高效疏散有受灾风险的社区，死亡人数(47人)远远低于1999年的近9 900人。

8. 在萨赫勒地区，1 130万人仍然缺乏粮食保障(2012年为1 800万人)，500万儿童受到营养不良的威胁。尽管谷物产量出现盈余，但最脆弱群体继续受到2012年粮食和营养危机的影响。在食品价格上涨、不安全和高贫穷率导致的贸易和市场准入机会受限以及债务问题的综合作用下，最脆弱群体不得不变卖资产而且购买力很低。此外，该地区各地有近50万人受到洪水的影响。但洪水的范围和损害远远低于2012年强降雨的影响，当时，该地区有100多万人受到影响。

9. 在南部非洲，2013年最大的灾害事件是莫桑比克的洪水，洪水造成100多人死亡，250 000人受到影响。在马达加斯加，热带气旋“哈鲁纳”造成26人死亡，42 000多人受到影响。在该区域其他地方，另有268 000人遭受洪灾，其中有172 000人在马拉维。在降水丰沛的雨季后，安哥拉、博茨瓦纳、纳米比亚、南非和津巴布韦受到干旱状况的影响。变化无常的天气，蝗灾和经常爆发的黏虫是影响整个区域作物的主要因素，并造成数年来最严重的一次粮食安全无保障情况，估计有1 240万人受到影响。一些国家的营养不良率仍然很高，在马达加斯加、马拉维和莫桑比克，有近一半儿童患有慢性营养不良。

10. 在东部非洲，大雨和洪水至少造成170人死亡，225 000人流离失所，这主要发生在埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里和乌干达。在索马里，11月的热带气旋和随后发生的山洪导致邦特兰约80人死亡并损失80%的牲畜。在苏丹，8月发生的25年来最严重的洪水使40多万人受到影响，在南苏丹，季节性洪水使近350 000人受到影响。

11. 在墨西哥，9月，由于创记录的降雨以及同时受到飓风“英格里德”和飓风“曼纽尔”的影响，150多人死亡，886 000多人需要紧急救济。农业和生计受到严重影响，估计有534 000公顷作物受损。估计2013年飓风季节共在该国造成75亿美元的经济损失。

### C. 自然灾害方面的供资趋势

12. 向财务跟踪系统报告的全球人道主义资金在2013年达到143亿美元。据报，其中有21亿美元(或15%)用于自然灾害，比2012年收到的4.07亿美元增加了近四倍。这一急剧增加的原因是为菲律宾的台风“海燕”(4.63亿美元或占要求的

7.81 亿美元的 59%)<sup>1</sup> 以及萨赫勒的粮食和营养危机(11 亿美元或占要求的 17 亿美元的 63%)提供的大量资金。

13. 2013 年,中央应急基金拨付 4.82 亿美元,其中有 8 050 万美元用于应对自然灾害。这包括用于应对洪水和飓风的 4 930 万美元,应对干旱的 1 970 万美元,应对蝗虫灾害的 650 万美元以及应对地震的 5 百万美元。五个最大的灾害受援国是菲律宾(3 030 万美元)、马拉维(800 万美元)、尼日利亚(640 万美元)、莫桑比克(580 万美元)和苏丹(550 万美元)。

### 三. 降低脆弱性和管理风险

#### A. 问题的紧迫性: 需求和风险不断增加, 问题反复出现

14. 过去十年来,人道主义危机的数量和规模急剧增加。所需资金增加了 4.3 倍,需要援助的人数增加了一倍。应对紧急情况的人道主义组织已不堪重负,预计应对费用和需要援助的人数只会增加。与此同时,人道主义应急行动的时限延长。紧急援助传统上被视为是拯救生命的短期干预措施,为受灾害等近期冲击影响的人提供支持。今天,长期和反复发生的危机已成常态。在许多情况下,发展方案因冲击而中断,人道主义组织越来越多地被迫常年或反复开展应对活动,往往没有明确的结束迹象。人道主义行为体被越来越多地要求在成本增加和资源减少的情况下多办事。

15. 灾害风险的面貌正在迅速发生变化,变得比以往任何时候都更加活跃。全球各种趋势结合在一起,正日益增加发生重大危机的风险,同时也扩大了它们的范围和复杂性。有证据表明,人口的迅速增长和无计划的城市化、贫穷和不平等、性别不平等、侵犯人权行为、气候变化和环境退化、水和资源的匮乏等挑战已促进加剧脆弱性并增加需求。例如,估计 2013 年仍有 12 亿人没有电,至 2030 年将有 47%的世界人口生活在严重缺水地区。至 2050 年,63 亿人(预计总人口为 93 亿人)将生活在城市地区,全球的粮食需求预计将增加 70%。这些趋势的综合影响将是今后加剧人道主义危机的风险和复杂性的一个主要因素,如果不加以解决,有可能进一步破坏国际人道主义系统的应对能力。

16. 灾害的强度和频率也削弱了脆弱群体应对冲击的能力,使危机更加棘手、时间延长并反复出现。灾害破坏并阻碍可持续发展和经济增长之路。因此,重大灾害和较小型的“沉默”灾害的累积影响不只是一个人道主义问题。在快速增长的中等收入国家,由于经济和工业资产暴露于风险的程度日益加剧,与灾害有关的经济损失已经很高。与此同时,在最容易受灾害影响的较小的较低收入国家,灾害的影响特别具有毁灭性。频繁发生的多重冲击,包括通常得不到新闻报道而且传统上资金不足的小规模灾害会加剧赤贫,削弱恢复,并可能使社区陷入脆弱性

<sup>1</sup> 资料来源:财务跟踪系统(截至 2014 年 7 月 23 日)。

加剧和灾害反复发生的恶性循环。贫穷妇女等最脆弱群体受其影响尤为严重，这些群体往往流动性较差，获得资源的机会较少，应对冲击的整体能力较弱。

17. 这一趋势不可持续，并使国际人道主义系统处于抉择的紧要关口。仅靠应对举措的一切如常作法已不再可行。显然，单靠人道主义行动无法解决危机的数量、规模和复杂性不断上升的问题。要扭转这一趋势并减轻痛苦，有必要进一步加强防灾和备灾战略以及社区的抗灾能力。

18. 人道主义危机常常可以预测并可以预防。降雨和洪水通常具有季节性；粮食和营养危机往往可以提前数月预计；飓风和风暴也可以提前预测。即使不能完全预防危机，也可采取措施，降低危害演变为灾难的风险，并在危机发生时减轻其影响。这需要发展和人道主义行为体、各国政府以及当地应急部门结成更强的伙伴关系。人道主义和发展组织必须支持各国政府加强能力，以更好地预测极端天气事件，解决灾害风险的根源问题，减少并管理残余风险。这涉及加强准备，提高应对能力，建立有效的预警和早期行动机制，并增强社区建设应对风险能力的权能。在这些努力中，利用科学、技术和创新发挥关键作用。还必须利用有助于管理风险和减少脆弱性的新行为体日益突出的地位和作用。

19. 反复发生的灾害和全球挑战及其引发灾难的可能性错综复杂地结合在一起，使管理人道主义危机的风险变得比以往任何时候都更为紧迫。需要进行转变，激励各国政府以及人道主义和发展行为体共同承担管理风险的责任。国际社会正在拟定新的 2015 年后可持续发展框架以及《兵库行动框架》的后续机制，随后将在 2016 年举行第一次世界人道主义首脑会议，这是塑造国际体系并跨越机构和部门的界限把风险管理纳入人道主义行动和发展援助的关键时刻。这个机会不容错失。

## B. 理解并克服风险管理的结构、政治和态度方面的障碍

20. 上述大多数内容不是新近提出的。各种行为体已就此进行了多年的讨论和辩论。已有多项举措试图管理人道主义危机的风险，但这些举措缺乏系统性，没有产生实质和永久性的范式转变。尽管有大量的经济证据，以及大规模危机反复出现，带来巨大的苦难，但国际体系处理人道主义危机风险的方式几乎没有改变。最近的报告呼吁进行全系统转变，从“危机应对者”变为积极主动和有系统性的风险管理者，从而建设复原力，保护来之不易的发展成果。<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 见“在现在和未来拯救生命：管理人道主义危机的风险”（联合国人道主义事务协调厅）；“2014 年世界发展报告：风险与机会——管理风险以促进发展”（世界银行）；“敢于准备：认真对待风险”（机构间常设委员会和海外发展研究所）；“2013 年全球减轻灾害风险评估报告：从共同风险转化为共同价值：减少灾害风险的业务论证”（联合国减少灾害风险办公室）；“管理饥荒风险：把早期预警和早期行动联系起来”（查塔姆研究所）。

21. 虽然采用并实施更好的风险管理模式面临若干障碍，但人道主义事务协调厅发布的题为“在现在和未来拯救生命：管理人道主义危机的风险”的 2014 年政策报告已确认要彻底转变作法，需要采取下列关键步骤：(a) 确保风险信息转化为行动；(b) 克服人道主义和发展的行动与方案拟订之间的界限；(c) 加强对风险管理的领导；(d) 确保为风险管理提供资金。

### 将风险信息转化为行动

22. 虽然风险信息常常可以获得，但信息不是总能转化为行动。例如，尽管有及时的预警，但 2010 年 10 月至 2012 年 4 月间，索马里仍有 258 000 人死于饥荒和粮食安全无保障。近年来，人道主义部门投入大量资源用于收集和分析信息，产生了前所未有的大量可获取的数据。然而，需要大幅改进传播和分享风险信息的方式。例如，虽然在许多地方已经改进早期预警系统，但需要做更多工作，确保地方行为体和社区参与规划和决策，并能够根据警报采取适当的应对行动。如果没有这样的“最后一英里连通性”，任何预警系统都不完整。

23. 人道主义组织本身不总是具备足够的力量，可以依据风险信息进行分析并作出决定，从而采取行动。为改善这一状况，需要加强协调和进行联合规划与分析，并同地方政府和组织建立强有力的沟通渠道和伙伴关系。风险分析工具可帮助这一进程，方式是形成对风险的共同理解，使所有行为体能够以协调一致的有效方式有针对性地使用资源。目前正在试行的风险管理指数是机构间常设委员会各机构和欧洲联盟委员会联合研究中心的一项联合举措，旨在开发第一个用于理解人道主义危机风险的全球性、客观和透明的工具。该指数可用来识别并按轻重缓急列出最有可能经历人道主义危机的人和地方，支持做出减少他们所面临风险的方法的决定，并预测、减轻和防备可能出现的危机。为确保做到这一点，决策过程必须足够有效，能够迅速进行决策，在证据的基础上有信心地采取行动。如果有有关可持续发展、能力建设、备灾和早期行动的投资决定不是基于风险分析，国际、国家和地方各级的决策者注定会重复过去的模式。

### 人道主义和发展的行动与方案拟订之间的界限

24. 人道主义和发展的行动与方案拟订之间的界限被确认为是有效管理风险的障碍。这种界限使短期人道主义行动和更长期的发展方案之间产生差距，进而限制了备灾、安全网和生计支助等减轻危机和支持恢复所需的中期活动。虽然已为弥合这一差距作出种种努力，但重大挑战依然存在。尽管许多组织和政府已执行各种应对紧急和更长期需求的方案，但规划周期、资金流和方案办法仍不是总能保持一致。甚至在承担双重任务的组织内部也可能是这样的情况，在这些组织，应急部门和发展部门常常是分开的，其战略和方案之间的联系有限。要纠正这种情况，人道主义和发展行为体需要就潜在风险达成共同理解，按照各自的知识专长澄清并划分作用和责任，并确定共同的目标。

25. “联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划”是朝着正确方向迈出的一步，计划有助于加强联合国系统协调一致地参与支持会员国加快在减少灾害风险方面的进展。行动计划提供的框架使联合国系统能够在其人道主义和发展方案中采用基于风险的方法，并进一步做好准备，为国家和社区两级的应对和恢复工作提供有效支持。除这一积极事态发展外，人道主义和发展行为体还需加倍努力，确保对管理风险采用更加全面、连贯一致、有系统和以人为本的办法。

26. 从应对转变为预防从根本上讲是一个政治挑战，只有各国政府在国内积极带头改革现行体制架构，真正的变革才会发生。例如，世界银行“2014年世界发展报告：风险与机会——管理风险以促进发展”建议设立国家风险委员会，新加坡已在进行这一体制改革，牙买加、摩洛哥和卢旺达正在考虑进行这一体制改革。风险委员会将有助于在各级积极主动地管理风险，与更广泛的发展目标保持一致并为之提供支持。

27. 在全球层面，人道主义事务协调厅和联合国开发计划署(开发署)正在与抗灾能力政治支持者小组一道，探讨如何为体制变革创立新的激励措施，以及如何打破发展和人道主义行为体各自为政的现象，使它们的工作相互保持一致。还在试行其他举措，以帮助克服提高风险管理的连贯性和综合性的障碍。人道主义事务协调厅和开发署(代表机构间常设委员会和联合国发展集团)正在调查支持战略规划切实途径，以便使战略应对计划、联合国发展援助框架和较长期的国家框架等人道主义和发展框架能够保持一致。例如，2014-2016年萨赫勒区域呼吁既涉及短时间的脆弱性，也涉及长期脆弱性，并力求建设国家和区域能力，扩大与社区的对话，以及确保同发展行为体和政府行为体建立更强的协作意识。机构间常设委员会、联合国发展集团和联合国减少灾害风险办公室制订的共同备灾框架也支持以更一致的方式发展备灾能力。框架涉及采用评估需求和能力的系统性的国家一级办法，并利用评估来共同拟订和实施加强备灾的方案和计划。

### 领导风险管理

28. 如果没有受灾国政府、捐助方以及人道主义和发展组织的强有力领导，向风险管理办法转变的努力不会成功。需要在机构一级进行强有力的宣传和决策以及制订详细的外地实施业务计划，才能把风险管理成功纳入人道主义系统和发展系统。驻地和人道主义协调员可发挥催化作用，支持政府发挥领导作用并提供协调，特别是为联合国实体提供协调，方式是推动把备灾和风险管理纳入联合国的发展伙伴关系和框架。这可能需要在驻地和人道主义协调员及其办公室提供额外的资源和支持，以建设在各组织间发挥变革性领导作用并克服体制障碍的必要能力。

29. 共同备灾框架可通过支持部署顾问，提供风险管理和能力发展的知识专长，为驻地和人道主义协调员以及国家工作队提供帮助。共同框架确认，国际机构间协作应支持国家和地方政府在备灾方面发挥领导作用，将其作为更广泛的灾害风

险管理的一部分，这应被纳入相关的国家法律框架和机构，以建设可持续的能力。作为人道主义和发展的规划与执行的一部分，机构间常设委员会、联合国发展集团和联合国减少灾害风险办公室的领导层继续致力于支持共同框架及其在国家层面的落实将是至关重要的。

30. 要确保各国政府和各组织对管理人道主义危机的风险给予足够的政治优先关注，必须使现行的体制框架和业务文化适宜于这一目的。有必要更好地理解最能推动国际和国家行为体的业务模式产生必要转变的激励措施。这可能涉及适当承担风险，并把新出现的风险当做实现具有成本效率并对风险知情的可持续发展的适时机。风险管理所需的积极主动性应得到政治上的奖励。通过利用预警信息等措施避免全面危机的爆发，这应被视为是成功的举措，并应得到适当的承认、记录和奖励。在这方面，应进一步采取有效措施，激发采取适当行动和“无憾”办法，即不管风险事件最终是否发生都能交付正的净收益的干预措施，例如通过培训和紧急情况模拟演习，建设国家和地方应急机构的能力。

#### 为风险管理提供资金

31. 要向更加防患于未然的办法转变，提供资金是一个至关重要的使能因素。供资反映的是优先事项，过去 20 年，在所有国际援助中，仅有 0.5% 流向备灾和防灾活动。此外，在针对 40 个最大的人道主义援助受援国提供的发展援助中，只有 1% 用于减少灾害风险。机构间常设委员会和海外发展研究所题为“勇于备灾：认真对待风险”的研究报告表明，援助架构不成体系，没有跟上或适应日益增长的对综合性更强的风险管理的需求或要求，使备灾工作受到损害。资金水平低有很多原因，要克服这些原因并不容易。捐助方和受灾国政府都倾向于优先关注展示快速成果的短期行动。有时很难令人信服地说明投资于减少灾害风险的经济道理(包括成本效益分析)，而且难以让决策者转化为行动，原因是需要具体的背景，实现回报的时限长，以及管理灾害风险存在固有的不确定性。其他理由包括严格的法律规定，竞相争夺应对所需的资金以及人道主义预算和发展援助预算相互独立。尽管存在这些局限性，仍出现了令人鼓舞的事态发展，例如，2010 年至 2013 年，世界银行集团的减少灾害风险投资组合几乎翻了一番，目前达到 38 亿美元。从这些成功事例中总结的经验教训应得到更广泛的复制。

32. 资金的针对性也不强。例如，风险管理指数表明南苏丹的人道主义危机风险最高，但在人均官方发展援助清单上，南苏丹仍排在第四十六位。供资如果依据客观和共同的风险评估，将有助于安排资金流的轻重缓急，并促进捐助方间进行更好的协调和责任分担。灵活的较长期筹资也将扩大风险管理方面的投资。这将鼓励及早行动，因为方案能够更容易地进行扩大和调整，并能通过需要更长期承诺的备灾和生计支助，帮助更有效地管理风险。



## 下一步行动

33. 要克服这些障碍并转向防患未然的办法，受灾国和捐助方、人道主义和发展行为体以及其他利益攸关方必须把风险管理作为紧迫的优先事项。发展和人道主义行为体必须一道努力，采取联合举措，以确定风险并执行超越紧迫应对举措的全面方案。预算编制、规划、方案拟订和协调必须为应对风险管理的挑战提供一个协调一致的战略和业务框架。

### C. 2015 年后发展议程、减少灾害风险框架和世界人道主义首脑会议中的风险管理

34. 2015 年后的发展和减少灾害风险框架、新的气候协议以及世界人道主义首脑会议为在全球机构一级实现所需的变革提供了独特的机会。如果不把人道主义危机的风险作为一个联合优先事项加以考虑和处理，发展就无法持续。解决贫穷、不平等和歧视、气候变化和环境退化、粮食和营养无保障以及营养不良、长期流离失所以及冲突和脆弱性等问题，包括为此保护和促进人权以及加强社区的复原力和生计，对于人道主义和发展行动以及满足最脆弱群体的需求至关重要。

35. 实现千年发展目标的进展不均衡，弱点和脆弱性长期存在，危机反复发生并旷日持久，这些都突出表明有必要以更具针对性的方式，把资源专门用于容易遭受灾害和其他人道主义危机的国家。任何新的发展框架必须包括最脆弱和最贫穷的群体并使他们受益。2015 年后发展议程提供了独特的机会，使人道主义界能够开展倡导，以获得足够的优先地位，并为拟订能够减少人道主义危机风险以及支持危机后和过渡环境中的可持续恢复的发展方案分配可预测的长期资源。旷日持久的人道主义危机破坏长期恢复和复原力，是可持续发展的障碍，反过来，得不到发展可能引发危机重新爆发，并加剧危机对脆弱群体的影响，这些影响相互关联。人道主义援助可成为发展的投资，如果在定位援助时考虑到中长期发展目标，则情况尤为如此。风险管理可成为促进发展的强大工具，使发展中国家的人民以及不利冲击在使家庭陷入贫穷方面发挥重要作用的任何地方的人民能够获得进步的手段。

36. 2015 年后减少灾害风险框架很有可能推动必要的变革，从而加强目前在发展规划和投资方面的风险管理作法。第三次世界减少灾害风险大会将于 2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本仙台举行，会议目标包括通过 2015 年后减少灾害风险框架，以及确定框架实施和定期审查的合作模式。大会也大力鼓励推动用相辅相成和一致的办法，处理 2015 年后减少灾害风险框架与 2015 年后发展议程之间的关系。减少灾害风险使可持续发展目标考虑到灾害风险，因此应被视为是实现可持续发展的一个关键工具。有必要设想并确认减少灾害风险是一个指导工具，可以支持成功实施可持续发展目标以及气候变化协议和世界人道主义首脑会议成果。迄今为止进行的协商一再进一步证实，需要保证实施以相互关联和相互支持

的方式进行。还应建立衡量成果的综合系统，系统应包括这些全球政策进程，并最大限度地发挥减少灾害风险工作的影响。

37. 2016 年世界人道主义首脑会议将有机会举行全球磋商，帮助建设更具包容性和多样性的人道主义行动，并为未来制定共同的人道主义议程。首脑会议的主题之一是减少脆弱性和管理风险。有关这一主题的讨论将力求理解人道主义和发展行为体如何能够更好地合作管理危机的风险。首脑会议前的磋商将借鉴有关 2015 年后可持续发展和减少灾害风险的协商和成果，并为这些进程提供投入。

## 四. 有效协作和加强业务伙伴关系

38. 随着人道主义危机的规模和频率的增加，国际体系承受的有效应对的压力越来越大。要满足当前和今后的人道主义需求，需要超出主要通过大会第 46/182 号决议建立的国际人道主义系统的职权范围的全球支持的应对举措。<sup>3</sup> 人道主义行为体必须能够调动规模更大、更多样化的国际资源库。因此，有效和持久的应对可能在于同东道国政府、区域组织、社区组织、私营部门，海外侨民团体和军事行为体等一系列行为体进行更密切的协作、沟通和互动，这些行为体可能不一定想要加入正式的国际体系，在一些情况下它们自己开展应对行动。在许多情况下，这些行动体已基于自己(有时是不同的)的利益、动机和动力，为人道主义应对措施做出了重大贡献。

### A. 以人道主义需求为核心

39. 确保以及时、充分和适当的方式满足最脆弱群体的人道主义需求，这必须是任何人道主义应对行动的核心，不论响应这些需求的是哪一个系统或行为体，只要他们基于自己的相对优势最有能力开展应对活动。正式的国际人道主义系统以外的行为体往往有更好的能力来满足受影响人员的需求。问题在于，国际行为体如何能够更好地同这些团体合作，而不是建立引起混乱或可能不太有效的并行系统。

### B. 不同行为体和相对优势概述

40. 在灾害发生期间和刚发生后，地方行为体和受影响社区本身就是急救人员，他们最有可能直接接触受影响人员，并在紧急阶段结束后依然在当地支助恢复。在因灾害反复发生或危机旷日持久而经历长期脆弱性的国家，民间社会组织善于用具有文化相关性的办法满足地方需求，以支持他们的社区，并通常被纳入国家应急准备和反应计划。

<sup>3</sup> 应当指出，红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会不是通过大会第 46/182 号决议建立的人道主义系统的成员。他们作为国际红十字与红新月运动的一部分，有自己的独立结构和协调机制。

41. 当地行为体一直是应对的重要组成部分，但要充分承认它们的作用，并确保国际应对举措支持并推动地方应对举措，而不是取而代之，仍有许多工作要做。然而，国家和地方组织不总是作为真正的伙伴参与，而是充当中介组织，使联合国和国际非政府组织通过它们开展工作并提供资金。在一些情况下，大量国际应急者的突然到来可能导致当地应急者及其对情况的了解被边缘化。还有些时候，国际行为体并非总是对建设地方业务伙伴的能力进行充分投资。

42. 国际人道主义行为体应扩大同国家和地方政府以及应急者的互动协作，支持它们的内部领导结构、能力和反应机制。全球南方许多国家政府在应对灾害和满足人民的需求时，正日益发挥更加强有力的领导作用。易受灾害国家的政府有提供援助的系统、工具和框架。国际行为体需要同这些系统有效地连接起来，建设和加强国家能力，并使自己的工作同国家政府的工作密切配合。例如，由于国家灾害管理机构的数量和能力增加，所以更需要国际体系与各国政府更加密切地合作，以支持当地的优先事项并发展应对能力。仅举一个最佳做法的例子，国际移民组织已与莫桑比克、菲律宾和泰国等国的各种国家灾害管理机构建立了伙伴关系，培训 5 000 多名参与营地协调和营地管理活动的工作人员，以发展这一特定领域的应对能力和领导力。

43. 多年来，区域组织已扩大了自己为应对重大危机的行动进行准备和做出贡献的能力。东南亚国家联盟在 2011 年年末设立了灾害管理人道主义援助协调中心，称为东盟人道主义援助中心。伊斯兰合作组织建立了专门的人道主义供资机制，并设立了国际合作与人道主义事务部，非洲联盟正在通过其人道主义政策框架。区域组织在迅速调动资源和开展应对方面发挥重要作用。它们还可在多个国家间促进备灾和应对工作符合国际标准并与其保持一致，从而加强有效协作。

44. 地方、国家和国际私营部门行为体作为供应商、提供者和资助者，正在越来越多地参与人道主义应对活动。虽然私营部门主要是为了寻找商业和利润的机会，但它往往是可用来提高人道主义应对实效的技术能力的创新者，特别是在电信、预警系统和受益者反馈机制等领域。在国际援助机构抵达前，企业通常已在当地与社区在一起，企业往往拥有高效的供应链、已建立的分配渠道、物流能力以及快速获得资金和资源的机会。例如，在台风“海燕”袭击菲律宾后，菲律宾灾害恢复基金会协调参与应对的私营公司的活动。基金会为在当地组织应对活动的公司设立了五个领域群组(教育；早期恢复；环境，包括渔业；住所和涉水卫生；基础设施和保健)。这些公司通过流动式筹款运动等协调一致的联合项目并与伙伴一道，帮助重建了便利店和供应链。

45. 移民社群与受影响人员有直接联系，往往了解总体情况和家庭一级的需求。他们可在既定的人道主义渠道外提供人际间支持，这可能是低成本、高效益的帮助受影响人员的方式，特别是在此类无条件现金转移能够绕过收取管理费用的中间机构，或在发生重大灾难后免除汇款费的情况下。很难收集准确的来自移民社

群的财务跟踪信息，但世界银行估计，2013年，来自发展中国家的移徙工人寄回原籍国的有记录的汇款为4 140亿美元，比上一年增加6.3%。预计这一数额至2016年将增至5 400亿美元。汇款可对脆弱的受灾害影响人员产生重大影响，贴补他们的生活，以承受灾害等冲击的影响。“海燕”应对行动的调查结果显示，海外家庭成员寄回的资助帮助受影响人员免于饥饿。在台风后收到汇款的家庭得到粮食保障的可能性几乎比其他家庭高五倍。

46. 在许多国家，军事和民防部队承担提供国家应急第一道防线的任务，如果灾害使国家能力不堪重负，外国军队也可应受灾国政府请求，开展双边应对行动。得益于有效的指挥和控制系统与后勤能力，军队能够迅速向应对行动调动并部署至关重要的资产和独特的专门知识，并帮助拯救生命和减轻痛苦。然而，不同的目标、激励因素、指导原则、组织文化和工作方式可能给军事行为体同人道主义/民事行动体之间进行有效互动和协调带来挑战。驾驭这些挑战的办法可以是利用并严格遵守牢固确立的有关使用军事和民防资产支持救灾和人道主义活动的准则，这有助于确保应对活动具有实效，并使人道主义行为体和军事行为体能够酌情追求共同的目标。在“海燕”的应对行动中，22个会员国部署了外国军事资产。在管理辽阔地域和大规模基础设施毁坏造成的复杂问题和业务挑战方面，有效的人道主义军民协调至关重要。成功协调应对活动的重要因素是人道主义和军事行为体之间建立开放的沟通渠道和信息共享，他们同地办公，以及设立国家军民联络员这一增值作法。

### C. 对下一步行动的意义

47. 在国家和区域各级，最近发生的灾害使各种行为体汇集在一起，但此类合作依然是经常缺乏一致性和系统性，也没有共同的标准作业程序。许多行为体已制订、或寻求制订自己的应对人道主义紧急情况的系统和程序。国际人道主义机构仍将像以往一样重要，但它们的作用可能转向为这一新出现的外部能力提供补充，为新伙伴关系牵线搭桥，并鼓励最有能力提供应对的行为体这么做。在履行人道主义责任以及有效满足当前和今后的需求方面，加强同这些行为体的协同作用和关系至关重要。

48. 要利用这些不同的方法更好地满足人道主义需求，就需要确认这些行为体和系统并与之进行互动协作。有必要更好地了解每个行为体的相对优势、独特的专门知识和贡献，以便使供应符合特定情况的需求并确保互补性。这要求更深入地了解哪个行为体最有能力应对什么问题，何时应对以及如何应对。因为每个行为体在开展应对行动时，主要遵循自己的规则、理念和利益，所以还应考虑它们的动因。确定各行为体的关键动力和能力，将有助于使这些动力和相互作用更易于预测和组织。因此，有必要找出共同点，建立互动安排，并在可能的情况下拟定合作标准，以期实现确保更有效地满足不断增长的人道主义需求的总体目标。

## 五. 加强自然灾害领域人道主义援助的进展情况

49. 在本报告所述期间，在加强活动的实效与协调方面取得进展，以期消除在自然灾害情况下与流离失所和保护以及后勤和提供实物援助有关的差距。

### A. 自然灾害形势下的流离失所和保护

50. 灾害特别对穷人和其他边缘化群体产生毁灭性影响，他们往往在今后越来越容易受到此类事件的影响。灾害摧毁房屋，造成流离失所，这会削弱或破坏社会网络并增加个人和团体的权利受到侵犯的风险，包括歧视和性别不平等造成的边缘化以及性暴力和性别暴力，往往使原有的脆弱性和歧视模式进一步加剧。灾害扰乱教育、生计以及保健和提供其他服务，并对国家和地方当局的应对能力带来巨大挑战。

51. 受灾害影响人员受到国际人权法的保护。这也包括免受任意流离失所和次级流离失所的保护。国家有义务保护人权，包括与水、食物、健康、教育以及住房和财产归还有关的权利。各国也有责任确保司法救助，特别是在灾后司法救助出现中断的情况下，并有责任采取行动，允许并便利人道主义援助送达需要援助和保护的人员。

52. 需要有效查明并处理受自然灾害影响人员各自不同的需求与脆弱性。适当的性别和年龄分析涉及按性别、年龄和残疾状况分列数据，以及直接咨询各年龄组的妇女、女童、男童和男子的意见。通过这样的咨询，可以评估他们的需求、脆弱性和能力、他们所需援助和保护的形式以及他们可在拟订方案方面发挥的作用。只有这样才能为设计、执行、监测和评价应对提供依据，并确保应对措施具有实效和质量。

53. 虽然人们日益认识到有必要防止和应对一切形式的暴力和虐待，特别是应对灾害情况下的性暴力和性别暴力，但需要更好地把这些措施纳入备灾和应急计划。在台风“海燕”过后，大量流离失所人员涌入过度拥挤的疏散中心，造成安全和隐私有限，并增加了妇女、男子和儿童的安全和福祉受到危害的风险，包括性暴力和性别暴力。为解决这一问题，联合国人口基金(人口基金)同性别暴力责任领域快速反应小组合作，帮助从国家警察妇女和儿童保护股培训并部署近 100 名女性警察，在塔克洛班疏散中心进行巡逻。这一对性别问题有敏感认识的办法有助于预防性别暴力，并为今后的紧急情况建设能力。

54. 在发生灾害后，必须确保重建计划支持生计和建设耐用的住房，并帮助保证土地保有权，特别是为农村的贫穷妇女。从重大灾害中恢复是一个长期过程。海地发生的破坏性地震造成 217 000 多人丧生，超过 210 万人流离失所。四年后，人道主义和发展伙伴仍在支持境内流离失所者，包括在整合更持久的解决办法之前，提供过渡住房、租金赠款和补助金以及创收机会。在菲律宾，虽然可能有必

要重新安置生活在沿海高风险地区的人，但在作出此类决定并加以执行时，必须依照国际人权法、标准和相关的指导意见，例如机构间常设委员会的自然灾害情况下人员保护业务准则，确保这些人的权利得到尊重、保护和实现。

55. 信息管理系统可便利为流离失所者提供保护和其他服务。在菲律宾，像在大多数重大紧急情况一样，在营地协调和营地管理群组内启用了国际移徙组织的流离失所跟踪汇总表，这是向所有群组提供的一项服务，以收集基线资料，监测流离失所者群体的位置和多部门需求，并提示急需采取行动的需求和优先事项。例如，汇总表确定了有孤身未成年人的疏散中心的准确地点，并帮助动员儿童保护问题群组立即采取应对举措。汇总表也继续协助海地向恢复过渡，包括为此向国家对口部门提供工具，把大规模登记同个人的住房解决办法联系起来。

56. 制订国家关于灾害导致的境内流离失所的政策和持久解决方案，有助于确保依照国际标准开展更可预测的备灾和应对活动。阿富汗、肯尼亚、尼泊尔、秘鲁和乌干达等国依照“关于境内流离失所问题的指导原则”，制定了明确责任并概述预防和应对流离失所问题全面办法的国家政策。会员国和联合国还可进一步考虑制订重新安置易受灾害地区人员的指导意见。

57. 2013年，在挪威和瑞士领导下，“南森倡议”在太平洋地区和中美洲举行了两次政府间区域磋商，内容涉及灾害(包括与气候变化有关的灾害)情况下跨越国际边界的流离失所者的保护需求。初步调查结果证实这一问题极其重要，这一问题在每个区域的表现形式不同。磋商和研究强调，应将人员流动性问题纳入灾害风险管理、发展和适应气候变化的措施，以尽可能避免和尽量减少流离失所。临时保护措施，例如允许因突发灾害而跨越边境的人获得签证或基于人道主义理由居留，被确定为是有待发展和协调的潜在保护机制。要全面解决这一问题，必须抓住在气候变化谈判以及2015年后减少灾害风险和发展框架等正在进行的政策和规划进程内为解决保护方面差距确定的机会。更多的区域磋商和配套的民间社会会议将促成在2015年举行有关保护议程的全球会议，会议将就灾害和气候变化影响方面的跨界流动问题，提出一套共同原则和一项行动计划。

## B. 后勤

58. 在本报告所述期间，继续努力加强后勤的实效以及实物救济援助的协调和分配。这些努力旨在发展备灾和应对能力，解决已查明的差距和瓶颈，并加强应对不断增加的风险和需求所需的伙伴关系和有效协作。

59. 继2012年在多米尼加共和国和泰国举行区域研讨会后，红十字会与红新月会国际联合会、人道主义事务协调厅和世界海关组织在2013年继续协作，由哈萨克斯坦政府承办，为中亚举办了一次关于在救灾行动期间提供海关便利的研讨会。研讨会汇聚了来自国家灾害管理当局、海关部门以及红十字会和红新月会的代表，以讨论反复出现的挑战，比较各国的立法，并找出在灾害发生后加快救济

物资进口的解决办法。还计划为非洲和中东举办研讨会。此外，人道主义事务协调厅开始与联合国贸易和发展会议商讨，以便在 100 多个国家实施的贸发会议海关数据自动化系统方案中执行一个海关便利模块。

60. 此类讨论的实际成果在应对台风“海燕”的行动中得以体现，国家当局在宿务机场迅速设立了海关的“一站式服务点”。这套装置与借调到后勤群组的私营部门工作人员一道，帮助解决海关问题，加快并简化了救灾人员和物资入境/抵达的各项手续。

61. 2013 年，德国邮政敦豪快递公司继续与开发署一道，为易受灾害国家开展“使机场做好应对灾害准备”的能力建设方案。该方案涉及敦豪快递公司的航空专家就如何准备应对灾害带来的物流挑战，为中等规模机场的管理机构和国家灾害管理机构的工作人员提供辅导。截至 2014 年 1 月，来自 21 个机场的 300 多名代表参加了方案的讲习班。

62. 为在全球一级更好地概述进入受灾害影响国家的救灾物品，人道主义事务协调厅在德国邮政敦豪快递公司支持下，启动了 LogIK 这一新的数据库，以跟踪救济物资的跨界流动。这一系统与财务跟踪系统和后勤群组在当地的追踪系统的财务信息互为补充。在应对台风“海燕”的行动中第一次配置使用该系统。在三周内，系统记录了来自 79 个组织的 140 多批物资，为应对行动提供了宝贵的信息，并证实需要此类报告。

63. 2013 年发布了人道主义事务协调厅委托制订的“不受欢迎实物捐赠及其他不适当人道主义物资的战略计划”，将在 2014 年开始全面执行计划的各项建议，例如编制实物捐赠的参考实体，更系统地分享信息，以及促进项目的标准化。按照这些建议，在迅速发布“捐赠指南”并及时进行战略宣传后，在台风“海燕”后抵达菲律宾的不受欢迎和不适当的捐赠物资的数量相对较少。

## 六. 建议

64. 敦促会员国、联合国、人道主义和发展组织以及其他利益攸关方把风险管理放在优先地位，转向用防患未然的办法处理人道主义危机，以便防止并减少人类痛苦和经济损失。

65. 敦促人道主义和发展组织采取具体步骤，增强风险管理方面的联合分析、规划和方案拟定，并加强会员国、特别是最易受自然危害影响的会员国管理危机风险的能力。

66. 敦促会员国、联合国以及人道主义和发展组织继续实施复原力议程，特别是在风险高、能力低以及危机反复出现或旷日持久的地方。

67. 鼓励联合国以及人道主义和发展组织就潜在风险达成共同理解，按照各自的任务规定澄清作用和责任，并确立共同的目标和方案，以加强短期、中期和长期活动的协调一致。
68. 敦促会员国、联合国、人道主义和发展组织、私营部门和民间社会查明并处理灾害情况下妇女、女童、男童和男子各自不同的具体需求和脆弱性，包括为此确保将性别平等视角纳入风险管理的各个方面，并确保脆弱群体、特别是妇女和儿童参与评估、制定和实施风险管理战略。
69. 敦促会员国、联合国以及人道主义和发展组织根据全球风险评估，确定扩大、加强和转变现行筹资结构的办法，以便更好地为多年期战略中的风险管理、特别是备灾提供一致、可预测和灵活的较长期资金，从而能够在风险最大的地方更好地优先安排资源。
70. 敦促会员国、联合国以及人道主义和发展组织确保采用更全面、连贯一致、有系统和以人为本的办法管理风险，包括为此利用为可持续发展、减少灾害风险和气候变化拟订的新的全球框架以及世界人道主义首脑会议的成果。
71. 鼓励联合国与所有相关利益攸关方协商，审查把风险管理纳入各阶段人道主义行动的最佳做法和可能步骤，并向会员国报告取得的进展。
72. 鼓励联合国、会员国和人道主义组织进一步研究如何在灾害环境中促进关键行为体之间的有效协作。
73. 鼓励会员国在应对灾害的早期阶段与人道主义事务协调厅协调，以确保以可预测和基于需求的方式部署支持人道主义援助的外国军事资产和人员。
74. 敦促会员国、联合国以及人道主义和发展组织在灾害风险管理工作中处理流离失所问题及其对穷人和被边缘化的人的影响，并加强风险群体的复原力，防止出现长期流离失所问题。
75. 鼓励会员国在联合国支持下，制定国家境内流离失所问题政策，政策应处理灾害引起的流离失所问题，详细说明尽量减少灾害影响的责任和措施，保护和协助灾后出现的境内流离失所者，并确保拿出持久的解决办法。
76. 鼓励会员国进一步加强海关部门在备灾和应对中的作用和实效，包括为此根据国际公约以及联合国同国家/政府签订的示范协定，实施适当的海关便利化措施。
77. 鼓励会员国继续减少并更好地利用不受欢迎的实物捐赠以及其他不适当的救济物资，包括为此执行人道主义事务协调厅有关不受欢迎实物捐赠及其他不适当人道主义物资的战略计划。



78. 鼓励会员国、私营部门和人道主义组织提供有关其在灾后计划发送的救济物资的资料，以促进在全球一级更好地概述进入受灾国的救济物品。

---