



第七十届会议

临时议程* 项目 74(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

本报告根据大会第 69/243 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，并就此向大会第七十届会议提交报告。本报告概述了在报告所述期间发生的与自然危害相关的灾害，分析了若干专题问题，重点是风险管理、有效协作性、流离失所和全球政策议程。报告还概述了加强这方面的国际合作所取得的进展，最后提出了进一步改进的建议。

* A/70/150。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 69/243 号决议的要求编写的，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。报告所述期间为 2014 历年。

二. 年度回顾

A. 2014 年的灾害数据

2. 境内流离失所问题监测中心估计，灾害在 2014 年导致 1 930 多万人流离失所。¹ 虽然低于自 2008 年以来每年 2 640 万的平均值，但这一数字反映了自 1970 年代以来较长期的流离失所现象上升趋势。2014 年，灾害流行病学研究中心记录了 307 起灾害，这些灾害导致约 7 820 人丧生，1.07 亿人受到影响，并造成 980 亿美元的损失。亚洲及太平洋地区受到的影响最严重，灾害数量占世界所发生灾害总数的一半(153 起)，死亡人数占总数的 78%。此外，灾害流行病学研究中心记录了 19 场流行病，包括在西非暴发的埃博拉疫情，据世界卫生组织(世卫组织)称，该病迄今已导致 11 294 人死亡。² 灾害、死亡和受影响者的数目仍然低于过去 10 年间的平均水平。同样，经济损失仍远远低于过去 10 年间每年 1 470 亿美元的平均值。查谟和克什米尔的洪水以及印度的赫德赫德气旋是造成经济损失最高的事件，分别为 160 亿美元和 70 亿美元。联合国发展集团估计，西非在 2014 至 2017 年间可能由于埃博拉疫情造成的后果每年平均损失至少 36 亿美元。

3. 1994 年至 2013 年，灾害流行病学研究中心记录了全世界 6 883 起自然灾害，这些灾害夺去了 135 万人的生命。平均每年共有 2.18 亿人受灾。大型地球物理灾害的频率大致保持不变，但与气候有关的事件(主要是洪水和风暴)持续上升，推动事件总数大大升高。人口增长和经济发展有助于解释这一灾害发生数量的上升趋势。在洪泛区、地震带和其他高风险地区开展建筑活动增加了自然灾害变成重大灾难的可能性。灾害在过去 20 年中造成了惊人的经济影响，记录到的损失为 2 万亿美元，如果考虑到许多隐性损失，估计这一数字将达到 3 万亿美元。

B. 与自然危害有关的灾害

4. 根据灾害流行病学研究中心的资料，亚洲及太平洋地区 2014 年经历了 153 起灾害，导致 9 300 万人受到影响，6 060 人死亡，另据境内流离失所问题监测中心估计，1 670 万人流离失所。这相当于 2013 年伤亡人数的三分之一，原因是重

¹ 不包括与干旱、环境退化的渐进过程和流行病等生物灾害有关的流离失所。

² 截至 2015 年 7 月 26 日。

大灾害事件较少，以及更有效的备灾工作、预警系统和疏散措施的作用。在许多国家，这些措施一直有助于将人们转移到安全场所和减少伤亡人数。2014年期间，共有9场台风袭击菲律宾。菲律宾从2013年的超级台风“海燕”中吸取了经验教训，在2014年12月台风“黑格比”登陆时进行了大规模人群疏散，帮助避免了重大损失。“海燕”在2013年造成超过6300人丧生，而“黑格比”则导致18人死亡，不过它仍对超过410万人造成了影响。在印度，“赫德赫德”气旋在10月初登陆时为四级气旋，风速超过每小时190公里。尽管气旋具有破坏力量，但在早期疏散了约50万人，得以将死亡人数限制在84人。

5. 印度和印控克什米尔地区经历了50年来最严重的季风雨和洪水，严重的洪水使2300万人受到影响，摧毁了数百万英亩的作物。巴基斯坦和巴控克什米尔地区也有约250万人也受到影响。在斯里兰卡，25个区中的22个、估计有110万人遭遇严重洪灾，而在这一年期间，大约770000人经历了严重干旱导致的粮食安全无保障境地。尼泊尔山体滑坡导致484人死亡，对超过185000人造成影响。根据灾害流行病学研究中心的资料，在中国，严重的干旱影响了2750万人，8月份的一场地震导致731人丧生。

6. 经常性干旱和洪水继续影响萨赫勒区域。大约2000万人、即该地区八分之一的居民在粮食安全无保障的情况下步入了2014年，其中250多万人需要紧急救生粮食援助。这一数字和2013年1130万人粮食安全无保障的情况相比大幅增加，这主要是受到喀麦隆，尼日利亚和塞内加尔的部分地区粮食安全状况恶化驱动，这三个国家的个案数占个案总数的40%。2014年，150万儿童受到重度急性营养不良影响，另有340万儿童中度急性营养不良。

7. 在大非洲之角，整个区域反复出现的干旱、洪水和冲突循环使民众的应对能力捉襟见肘，导致约2000万人需要人道主义援助。2014年，有1280万人处于严重的粮食安全无保障境地，总体的营养状况令人深感关切。季节性洪水继续影响该区域，估计仅苏丹就有277000人受到影响。

8. 在南部非洲，洪水和风暴、包括三场热带气旋致使117人死亡，453300人受到影响。津巴布韦和科摩罗宣布了与洪水有关的紧急状况，后者在热带气旋“海伦”到达几周前还遭受了4.8级地震，加剧了重大基础设施损坏，使昂儒昂岛3000人流离失所。在马达加斯加，自2012年以来持续不断的蝗虫灾害继续威胁到1300万人或60%人口的生计。

9. 在拉丁美洲和加勒比地区，450万人受到灾害影响，其中仅哥伦比亚就有120万人。季节性洪水导致玻利维亚多民族国和巴拉圭575000人需要人道主义援助。在中美洲，由于干旱再加上真菌暴发影响到主要咖啡作物，400万人受到粮食安全无保障或丧失生计的影响。

C. 流行病

10. 2014 至 2015 年，埃博拉疫情对三个高传播率国家即利比里亚、几内亚和塞拉利昂产生了深远的影响，也影响到马里和尼日利亚，导致约 11 294 人死亡。卫生系统已被拉伸到极限，疫苗接种和一般卫生服务数月陷入停顿，从而增加了因其他健康状况导致的死亡，并阻碍了常规孕产妇保健和其他保健服务的运作。由于学校关闭，500 多万儿童停学达数月之久。截至 2015 年 3 月，疫情还导致 16 000 人成为孤儿，养家的人、提供照料的人和保健人员死亡，并威胁生计。幸存者身心受创，许多人由于污名无法返回家园。在疫情爆发之前在这些国家就已十分普遍的营养不良和粮食安全无保障问题预计在整个 2015 年将加剧。与保护有关的问题包括整村整村的人背井离乡，原因是疾病造成的恐惧以及在边境哨所和检疫区周围所采取的安全措施。各国政府和地方行为体迅速动员起来，在国际行为体的支持下加大了联合应对行动的规模。国家私营部门行为体率先向民众进行宣传，运用了自己的能力、专门技能和对当地情况的了解。作为牵头作出国际反应的一项临时措施，成立了联合国埃博拉应急反应特派团(埃博拉特派团)。超过 175 个组织参与了在三个高传播率国家的应急方案，以遏制疫情，提高认识并与社区互动协作，治疗受感染者，确保提供基本服务，维护稳定，防止疫情蔓延到尚未发生疫情的国家。所取得的主要经验强调了地方能力和社区在制定和执行对策以及减轻疫情影响以便建立长期可持续性和复原力方面的核心作用。疫情也突显出需要加强卫生界和人道主义界的合作。

D. 自然灾害方面的供资趋势

11. 2014 年向财务跟踪处报告的全球人道主义供资达到 224 亿美元。其中，35 亿美元(16%)据报用于被归类为灾害的紧急情况，是 2012 年收到 4.07 亿美元的 8 倍多，比 2013 年收到的数额多三分之一以上。在 2014 年用于灾害的 35 亿美元资金中，74%(26 亿美元)用于应对埃博拉疫情，24%(8.44 亿美元)用于应对台风“海燕”。³

12. 2014 年，中央应急基金拨付 4.608 亿美元，其中 4 520 万美元用于应对灾害。这是自中央应急基金 2006 年成立以来用于应对自然灾害的基金年度资金最低的水平。拨款包括用于应对干旱的 2 570 万美元，应对洪水的 1 580 万美元，应对咖啡锈病的 250 万美元，以及应对蝗虫灾害的 50 万美元。获得拨款金额最高的五个国家是埃塞俄比亚(580 万美元)、危地马拉(540 万美元)、塞内加尔(450 万美元)、布基纳法索(390 万美元)和玻利维亚多民族国(320 万美元)。该基金帮助人道主义组织抗击西非的埃博拉疫情。利用来自中央应急基金的 1 520 万美元，各机构得以迅速扩大其应急措施，其中包括在几内亚(730 万美元)、塞拉利昂(610 万美元)、利比里亚(190 万美元)和尼日利亚(150 万美元)的治疗和预防方案。

³ 截至 2015 年 4 月 10 日，并且包括决定日期在 2014 年的捐款。

三. 管理风险

A. 问题的紧迫性

13. 尽管 2014 年灾害数量减少，但诸如气候变化、粮食和营养安全无保障、水资源短缺、人口结构变化、快速城市化，冲突加剧、危机的复杂性、反复发生的长期流离失所和非正常移徙现象等风险驱动因素预计将增加未来遭受自然灾害的风险和脆弱性。在许多复杂的紧急情况 and 长期危机中，灾害是导致日益加剧的需求和复杂性的根源之一。尽管可用资源增加，但人道主义需求超过了应对能力。必须现在采取行动，以建立更好地顾及风险并由需求驱动的发展和人道主义行动战略，这是处理当前和未来挑战的一个关键因素。将于 2016 年 5 月在伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议将为全球社会各成员提供一个重大机会，一起来加强人道主义行动，将受影响的人置于中心位置。

B. 需要新的顾及风险并由需求驱动的人道主义和发展联合行动业务模式

14. 面对大的、日益增加的人道主义需求和复杂的需要，必须使发展和人道主义行动更好地保持一致，以支持加强复原力和持久的综合解决办法。多项举措改进了人道主义和发展行动的一致性和协调性，以管理风险和建设复原力，但仍需作出进一步改进，以加强集体行动，包括根据共同分析、目标和方案协调统一交付工作，促进有效执行。

15. 2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本仙台市举行的第三次世界减少灾害风险大会上通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》⁴ 为所有各级利益攸关方提供了一种新的全面管理灾害风险框架。该框架除其他外包括一套指导原则、七个全球目标以及在地方、国家、区域和全球各级的四个优先行动领域。⁵ 该框架确认管理灾害风险是可持续发展的一个重要组成部分并包括多种行动和人道主义行为体的切入点，其目的是加强社区和国家的能力，以减少风险。通过将重点放在备灾、应对和复原方面，各国将获得更强的能力来作出反应，并提供一个更有效的伙伴平台来与国际人道主义系统协调。这提供了一个机会，以便在管理灾害风险、执行该框架和动员利益攸关方方面开展更密切的人道主义和发展联合行动。

16. 为将开展联合举措的承诺付诸行动，提供奖励以加强危机前后和危机期间的复原力，并确保合作伙伴正在努力实现共同目标，集体领导必不可少。弱势受影响者的需要和地方能力应该构成人道主义和发展联合行动的核心组织原则和核心。

⁴ 经大会 2015 年 6 月 3 日第 69/283 号决议核可，载于决议附件二。

⁵ 优先领域 1：理解灾害风险；优先领域 2：加强灾害风险治理，管理灾害风险；优先领域 3：投资于减少灾害风险，提高抗灾能力；优先领域 4：加强备灾以作出有效响应，并在复原、恢复和重建中让灾区“重建得更好”。

17. 必须更加重视和致力于形成对情况和风险共同、全面的了解，因为这是提供一致和互补的人道主义和发展行动的关键，这进而又需要更好地预见新出现的风险、未来需求和对能力的投资。理解风险的动态变化并将这种理解转化为建设能力的多年期规划，这将有助于处理加剧人道主义风险的潜在因素。

18. 共同风险分析必须为短期规划(1 至 3 年)和长期规划(3 至 10 年)提供必要的证据基础。为利用管理风险过程中出现的机会，各行为体应商定初步的共同风险分析，即使不同行为体将根据自己的相对优势开展不同的活动。考虑到不加管理的风险会产生连锁影响，增加其他风险并产生复合效应，必须共同管理风险，并同时进行管理风险和建设复原力的各种活动，而不是依据从救济向发展过渡的线性办法。

19. 风险分析和随后管理已查明风险的活动必须纳入性别、年龄和残疾视角，以便取得成效、加强社区的复原力和降低脆弱性。在制定和实施风险管理政策和人道主义对策时，应保证包容性参与和投入。利用按性别和年龄分列的数据以及性别和多样性分析为所有评估和规划进程提供参考，这对于加强风险管理对最弱势者的生命和复原力产生的变革性影响来说至关重要。其中还必须纳入残疾视角。

20. 机构间常设委员会(机构间常委会)，特别通过其备灾和复原力任务小组，开发了能够利用和支持对风险共同理解的工具。其中包括风险管理指数、改进后的机构间常委会预警机制、应急准备办法以及机构间常委会与联合国发展集团和联合国减少灾害风险办公室一起制定的共同备灾框架。

21. 联合国开发计划署(开发署)署长和紧急救济协调员已鼓励驻地协调员/人道主义协调员在制定战略应对计划、共同国家评估和联合国发展援助框架的过程中使用风险管理指数，以支持联合分析和了解风险，促进制定处理这些风险共同战略和重点。风险管理指数结果有助于查明风险、建设复原能力和促进更好地防备危机，因此可以用来影响国家政策和资源分配。风险管理指数下一阶段将利用当前的全球方法提供区域和国家风险模型。它们将适用于当地的风险和规模。

22. 机构间常设委员会机构应急准备办法是一个在国家一级建设备灾能力的机构间倡议，旨在作为全面备灾行动的一部分，系统地查明和监测风险并改善风险分析。自 2014 年 12 月启动以来，应急准备办法已经在十多个国家得到应用，包括布隆迪、海地、伊拉克、缅甸和乌克兰。机构间常委会预警机制正在作为应急准备办法的一个分支开发，以更好地支持顾及风险的决策，特别是通过更好地了解各种定向备灾供资备选方案的“投资回报”的方式。这种分析是一项基本的支持性步骤，可促进通过共同备灾框架协调一致地支持国家备灾能力发展。

C. 在管理灾害风险方面协调一致的人道主义和发展行动

23. 虽然国际人道主义系统在应对危机方面动用了大量资源，但有必要进行更多政治和财政投资，用于从一开始备灾和防灾。衡量是否成功纳入了风险因素的标

准是所降低的自然危害风险和脆弱性的程度以及是否已避免或减缓灾害。这就要求对顾及风险的可持续发展进行投资。在风险管理、包括在准备应对、复原和生计支助方面协调一致的人道主义和发展行动将大大促进这些努力。

24. 人道主义行动和发展行动必须协调一致、相辅相成和紧密相连。其基础应该是就能够确保有效风险管理的共同长期成果达成共同理解。国际人道主义界必须采取一种顾及风险、以成果为导向的办法，包括明确的有时限的目标以及加强国家能力和复原力的撤出战略。国际人道主义行动正在越来越多地替代发展和政府行动，在长期和反复出现的危机中尤其如此。人道主义和发展行动需要密切沟通和协调拟订方案，根据技术能力和交付能力评估确定作用和职责，以便决定应何时、由谁采取各种行动。还需要在各部门内部及跨部门支持国家行为体，确保各种活动之间适当的平衡和互补。

25. 国际人道主义组织必须补充和加强应对灾害的地方能力、行为体、成果和自主权。多边体系应支持政府应对灾害的首要责任。国际行为体的工作应与政府规划和进程保持一致，增强其应对灾害的自主权。

D. 在将风险管理纳入人道主义行动和与发展行为体开展的联合活动方面的进展

26. 人道主义和发展行为体应系统地效仿复原力和风险管理活动方面的最佳做法，扩大规模。领导人应鼓励和激励创新，以促进开发向弱势人群、社区和国家提供综合支持的新工具和办法，而筹资活动应该通过可预测性、可靠性和注重成果的办法来激励提高效率和效力。应当对变革性影响进行严格的评价和监测，以发现成功事例和建立证据基础。最近的一些重要举措显示了这方面的希望和宝贵经验。2016年5月的世界人道主义首脑会议、2030年可持续发展议程和《仙台框架》提供了重要机会，以便进一步发展回应当前需求和建设应对未来风险和危机能力的长期构想和行动，并将之系统化。

27. 一项正在取得成果的重大举措是联合机构间常设委员会和联合国发展集团关于复原力的联合指导原则。这些原则大体包括：(a) 优先考虑环境和支持地方和国家自主权；(b) 考虑和解决潜在风险；(c) 采取全面、灵活、综合和以地区为基础的方案拟订方式；(d) 寻求战略伙伴关系和多利益攸关方合作；(e) 倡导和确保以可预测、灵活的方式筹资。这些原则立足于核心人道主义和发展原则并加强现有的原则和协议，包括《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》和《仙台框架》。

28. “加强减灾能力倡议”这一个机构间伙伴关系包含协调一致的全系统努力，支持各国政府发展防止灾害、管理灾害和灾后恢复的能力。“加强减灾能力倡议”根据其12个成员机构的技术专长，协助20个国家评估了其能力需求和差距，并制定了减少灾害风险、包括应急准备的行动计划。“加强减灾能力倡议”的能力

评估和规划工具是按照《仙台框架》的四个优先领域构建的，其中一个领域特别注重准备应对灾害、复原和重建。“加强减灾能力倡议”伙伴关系在其国家选择过程中纳入了风险管理办法，包括使用风险管理指数，这一伙伴关系可在高风险国家得到更广泛地利用，以解决应对和恢复工作中的能力差距问题。

29. 各国可以发挥核心作用，促进加强其灾害风险管理国内治理系统中的人道主义和发展办法之间的联系。开发署和红十字会与红新月会国际联合会最近开展的研究显示，随着《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》的推出，⁶ 制订了许多国家法律和政策，但许多国家国内立法的内容和执行方面，特别是与潜在的风险驱动因素最密切相关的部门法律，如土地使用法和建筑法方面，还存在巨大的差距。受影响国家可以根据《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》通过新的法律和规则，以提高收到的国际救济努力的实效和互补性。迄今为止，大约 18 个国家已经这样做，但许多国家仍然缺乏明确、一致的规则来管理收到的救济。

E. 为全面风险管理供资

30. 2004 年至 2014 年，由于危机的严重性和频率增加，年度机构间人道主义呼吁增加了 600%，从 30 亿美元增至 180 亿美元。与此同时，通过机构间呼吁援助的目标人数增加了一倍以上，达 7 600 万人。尽管捐助方为人道主义工作提供了更多资源，几乎将其捐款增加了一倍，从 2011 年的 56 亿美元增至 2014 年的 104 亿美元，但所需数额与收到数额之间差距的绝对值和百分比都增加了，从 2011 年的 37%(33 亿美元)增至 2014 年的 40%(69 亿美元)。这一差距的扩大使国际人道主义界继续满足受影响民众需求的能力受到质疑。

31. 国际人道主义行为体被要求在更危险的情况下做得更多，特别是在危机持续的时间空前长久之际。长期慢性危机已成为新常态。为应对此类危机用尽国际资源，而这些资源本可用于解决导致脆弱性的根源问题和建设复原力，从而加强国家和社区应对冲击的能力。为侧重于处理风险和脆弱性问题、同时减少人道主义援助需求的长期过渡进程有效筹资方面存在不足，使情况进一步恶化。这些情况要求更仔细地审查人道主义和发展行动及筹资之间的关系。

32. 需要进行更动态的规划，即包含多年期框架内的资源调动并优先重视减少风险的规划。人道主义供资侧重于应急，而旨在解决潜在风险和长期存在的脆弱性问题的更长期战略办法则需要增加用于减少风险的发展资金。关于全球减少灾害风险筹资的最新数据突显出在 20 年间其总额仅为 135 亿美元，是同一期间用于总体发展援助的 3 万多亿美元的一小部分。需要采取创新解决办法，以支持及时、可预测的应对行动，促进系统性规划和预算编制。应考虑包括风险筹资和保险及

⁶ A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2。

自动触发机制等创新办法在内的全面保护战略，以尽量减少应对灾害期间的费用和延误。

33. 预防危机援助很少提供给那些最有可能经历人道主义危机的国家。例如，中非共和国是 2014 年风险管理指数排名第三的高危国家，但该国作为官方发展援助受援国仅排在第七十八位。和应对筹资相比，减少灾害风险筹资主要集中于较少数国家，大多是中等收入国家，对高风险国家来说仍处于可忽略不计的水平。因此，当前筹资机制需要纳入对危机风险客观、共同的评估。这种自然灾害评估和随后的应急规划利用风险管理指数和季节性天气预测等预测模型，可以帮助预测并提供更可靠的资料表明可能发生的灾害的频率和次数。这可以为财政准备和制定机制和措施，例如资金储备和其他形式的事前财务规划，提供依据，以满足需求高峰时期的预期筹资需要。这应包括提前释放资金用于早期行动的触发机制，例如，在热带风暴登陆前或者在季节性降雨失败、出现干旱的早期迹象时。此外，保险和其他风险筹资工具提供了更好地为预防危机筹资和分担风险的机会。

34. 人道主义筹资、复原筹资和发展筹资需要相辅相成。新出现的气候和可持续发展筹资应通过降低脆弱性来逐步涵盖长期、可预测、反复出现的事件，而人道主义筹资和复原筹资应当侧重于加强能力和准备工作，以及时、出色地应对重大事件。这还需要承诺为以性别为基础的人道主义行动提供资源。筹资必须越来越多地侧重于逐渐摆脱危机以及防止其再次发生。重点应放在帮助国家、社区和国家民间社会自行管理风险方面。这将使区域和国际人道主义行为体逐渐更加关注最严重的危机。在容易发生灾害的环境中，必须制定有关政府、发展行为体与人道主义组织的更明确的协议和安排，以表明何时、在何种条件下国际人道主义系统可能需要参与。

35. 找到有效的创新方式来资助人道主义工作是必要变革的一个重要支柱。秘书长因此启动了一个人道主义筹资问题高级别小组，负责提供建议，这些建议将提供给世界人道主义首脑会议。该小组的目的是提供政治支持，为此将发布高级别建议，说明如何更好地了解人道主义代价的驱动因素，确定需要进行哪些变革才能促进更敏捷、灵活的人道主义筹资架构，找到更多的资金来源，更好地利用伙伴关系和提高效率。该小组正在由联合国秘书处人道主义事务协调厅提供的秘书处支持下开展工作。

四. 加强有效协作性

36. 应对灾害的环境以及国际救灾人员相对于各国政府、社区和其他行为体的作用正在改变。各国政府和行为体在灾害情况下越来越多地处于应对行动的中心，而国际行为体的作用将逐渐侧重于加强国家能力。

37. 随着国家和地方两级减轻灾害影响的能力和专长继续加强，更多的政府能够在没有国际人道主义援助的情况下管理灾害。全球经济在过去 20 年里由 25 万亿

美元增加两倍至 75 万亿美元以及中等收入国家的出现使许多曾经是受援国的国家政府能够利用它们的经济增长，促进对备灾和应对能力的投资。它们正在利用自己的应对能力，包括国家灾害管理机构、国内军队、民间社会和私营部门来满足需要。虽然亚洲仍是受灾害影响最严重的区域，在过去几年中，该区域国家、包括那些受影响人数最多的国家请求获得国际援助的情况在减少。目前一些国家内部对国家灾害管理进行的投资超过它们得到的外部援助。例如，据估计，2009 年至 2012 年间，菲律宾对国内的人道主义应对工作投入了 23 亿美元，远远超过该国在此期间收到的国际人道主义援助。这些事态发展正导致对国际人道主义援助的区域和双边投资增多的变化，为备灾、应对和复原工作创造了新的机会和更多能力。

38. 如今社区备灾、应对灾害和灾后复原工作已经有所不同，部分原因是可供使用的新技术带来了机会以及私营部门越来越多地参与。鉴于城市紧急情况增多，地方行为体正在利用大多数城市现有人力和财政资源的同时，带头努力建设可持续的系统，包括预警系统，并加速复原工作。其他行为体，包括民间社会、侨民社区、区域行为体、外国军队、私营部门和捐助方，构成了各自的应对和交付系统。

39. 这些趋势突显出一个通过以下方式在全球减轻灾害影响的重大机会：(a) 在准备阶段更有系统和可预测地连接不同的应对和复原能力，(b) 依靠国家和地方各级的能力而不是用引进外部货物、服务、方案拟订和协调活动来替代它们。这就要求投资于必要的政策、能力发展和业务协调机制，从而促进以需要和预期成果为中心聚集起来的所有不同的行为体、系统和网络之间的连通性和互补性，以及在商定的应对框架内能力和资源的可预测性，以便以最优方式共同应对日益增长的需求。

40. 在这方面，有效协作性一词可理解为描述这样的努力，即使性质非常不同的系统能够根据各自的相对优势更好地、以可预测的方式合作，而不需要指派，同时顾及不同的价值观。一些国家已经通过模块法协调众多行为体和系统，根据这种方法，不同类别的应对人员有预先确定的职责，在出现紧急情况时将担负起这些职责，并由一个政府机构在中央一级加以管理。这就要求就其关键业务标准和方法建立共识，勘查一国的应对和复原能力以及各个部门内部和部门之间的差距，并寻找机会加强不同应对者之间的合作与互补。

41. 准备对于提高有效协作性和有效增强国家能力至关重要。有效协作性应成为联合备灾规划和与国家及地方政府互动协作的一个共同特点和目标。它取决于有效的备灾、应对和复原规划，并不能自动实现。例如，亚洲及太平洋区域正在发生转变，在防备突发灾害的背景下与更广泛的行为体和系统协调。过去的经验以及与国家和地方当局的对话表明，灾后的主要紧急需求和最常请求援助的物品往往可以提前预测。这可以作为一个基础，以便预先确定该区域的哪些应对者，从人道主义组织和各国政府到私营部门和军队，能够在灾害期间贡献哪些服务，在

储存、当地采购、备用安排、预先签署的协议和确定供应商和运输路线方面有哪些需要。无法在国家一级解决的差距应由人道主义和区域组织和协调机构以及包括军队在内的国家能力酌情在区域一级着手处理。如果不能在区域一级解决差距，应按照上文提到的机构间常委会应急准备办法并与会员国和区域组织协调，在全球一级重复该过程。

42. 人道主义军民协调可以提供促进有效协作性的最佳做法和独特能力。成员国武装部队例行部署，以向国家和地方应对灾害行动提供基本救生支助。遵守《动用外国军事和民防资产救灾的奥斯陆指导方针》，承诺以可预测、连贯一致和适当方式使用外国军事资产，对需求驱动的会员国应对行动仍至关重要。采用利用外国军事资产的普遍标准将有助于那些正在考虑让其军队参与支持应对灾害行动的会员国作出决策。这些标准构成各国政府在战略、业务和战术层面可以采取的具体措施，以确保对需要帮助的人负责。它们能够根据需求的可能性和规模，通过快速评估可由外国军事资产弥补的潜在差距来协助决策。

43. 多边系统在灾害情况下的作用将迅速演变，从实施援助者变为促成解决者、良好做法智囊团以及技术咨询和专长能力提供者。然而，尽管在建设国家应对能力方面取得了进展，许多政府面对重大突发紧急情况时最初仍不堪重负，在高风险国家尤其如此。发展水平不会完全消除这种脆弱性。各国政府还将继续受益于以最佳做法和国际标准为基础的具体技术支持。有效的外部援助可提高援助的速度和数量，并确保更加严谨地遵守国际标准和原则。因此，区域和国际援助及网络将继续发挥重要作用，增强和补充在重大灾害刚发生后开展的国家努力。

五. 流离失所

44. 根据境内流离失所问题监测中心的资料，历史模式显示，即使就人口增长进行调整之后，当今因灾难而流离失所的可能性仍比 1970 年代高 60%。导致这一增长的主要原因是易受灾地区快速无序的城市化、人口增长和经济发展。气候变化可能加剧一些与天气有关的危害的频率和强度以及社区的脆弱性，从而进一步增加流离失所风险。

45. 过去几年中的重大灾难突显出人道主义和发展行为体之间必须更加密切地协作，预防和解决流离失所问题，在灾后尽快规划复原和解决方案。流离失所问题不应作为纯粹人道主义问题来处理，而需要植根于发展和政治行动的解决办法。发展行为体需要从灾害开始时就加强参与，以确保在流离失所问题变得旷日持久之前处理流离失所问题的发展层面。发展行动在防止发生流离失所现象方面也可以发挥作用，例如，通过致力于制定更安全的住房和建筑法规，以及加强家庭复原力的适应气候变化战略，包括为此促进有尊严的自愿迁徙和以参与式的基于权利的方式规划重新安置高风险社区。发展行动应当发挥核心作用，确保持久解决长期流离失所问题，以及建设国家机构解决流离失所问题的能力。

46. 虽然灾害引起的流离失所和冲突造成的流离失所相比通常持续时间较短，但它往往具有长期影响，可能变得旷日持久。境内流离失所问题监测中心的最新分析突显出在灾害之后生活在长期流离失所状况中最高达 26 年的民众所处的困境。在海地推出了大规模人道主义方案，应对由 2010 年地震产生的各种需求，地震造成 150 多万人流离失所，并导致基础设施和住房遭到广泛破坏。虽然大多数因地震而流离失所的人在营地之外找到住所，约 80 000 名易受伤害的人仍然留在营地中。最近启动的海地过渡呼吁是支持政府解决最脆弱群体需要的人道主义、过渡和复原力建设行动的重要战略和方案指导。

47. 流离失所不仅是灾害的结果，也是未来灾害风险的驱动因素，因为它加剧已有的脆弱性。城市地区的风险尤为严重，那里的流离失所者避难所通常不包括在土地管理计划中，也不按照住房法建造。因此，流离失所者通常会有落入二次和反复流离失所循环中的风险。例如，在海地，估计有 350 万人生活在非正规住区，其中许多人目前或曾经是流离失所者或国内经济移民，他们仍极易遭受自然危害及其影响。

48. 为提高其应对行动的可预测性，运作良好的国家机构、协调系统和关于流离失所问题法律和政治框架必须在灾害之前到位。菲律宾政府对 2014 年 12 月台风“黑格比”的管理工作在这方面提供了一个范例。根据从以往灾害中吸取的经验教训，该国政府在该台风登陆之前启动了协调机制，开设了信息热线，建立了疏散中心，调动了资源并预先部署了救济物资。因此，受影响人数和伤亡人数都降到了最低，而流离失所者则获得了及时援助和保护。

49. 法律和政治框架应涵盖所有形式的流离失所及其各个阶段，从预防到应对和支持直至解决。在全球一级，《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)是指导政府及人道主义和发展伙伴援助和保护境内流离失所者行动的主要工具。区域组织也可以发挥重要作用，使应对流离失所问题的行动更可预测。《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》规定设立国家和区域预警、减少灾害风险和协调人道主义援助机制。《公约》要求各国致力于创造条件，促进以可持续和顾及境内流离失所者尊严和安全的方式回返、就地安置或重新安置。其他区域应考虑采取类似的标准。

50. 在机构间常委会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》的基础上解决流离失所问题的有关办法应得到更多支持。在灾害发生后，流离失所者的回返可能受到依然存在的或新的灾害风险阻碍，而且那些希望融入当地社会的人或者收容社区往往得不到任何援助。在提供重新安置机会时，该进程必须透明，具有明确的指导方针和必要的资源。《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一)提供了可适用于灾害情况的补充指导意见。

51. 《仙台框架》中包括应纳入区域和国家战略的多种行动，以便更好地利用减少灾害风险措施来防止和减轻流离失所问题。该框架呼吁将灾后恢复和重建问题

纳入受影响地区、包括流离失所者生活的临时住区的经济和社会可持续发展。该框架强调需要准备确保迅速和有效地应对灾害和相关流离失所问题，包括提供安全住所、基本食品和非食品救济物品以及包括性健康和生殖健康在内的基本医疗服务。该框架鼓励各国制定应对灾难导致的人员流动问题的政策和方案，以加强受影响民众和收容社区的复原力。该框架还呼吁进行跨境合作，消除具有流域和海岸线等共享资源生态系统的地区的流离失所风险。在灾害导致的流离失所风险高的国家，可持续的长期解决办法至关重要，包括投资于城市规划、永久住房和提供保健等基本服务和生计。

52. 2010年11月29日至12月10日在墨西哥坎昆举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第十六届会议决定建立《坎昆适应框架》，⁷ 目标是加强适应气候变化的行动。缔约方大会认识到气候变化的影响，其中包括流离失所问题，请所有缔约方采取自愿措施加强对气候变化所致流离失所、移徙和计划搬迁问题的了解、协调和合作(第1/CP.16号决定，第14(f)段)。2013年11月11日至23日在华沙举行的公约缔约方大会第十九届会议在《坎昆适应框架》下建立了关于损失和损害的华沙国际机制，⁸ 其中也确定流离失所是气候变化的一个潜在后果。气候和灾害风险管理综合战略和计划能够帮助建立复原力，以协助人们避免流离失所问题；还可以在适当情况下促进人员流动，除其他外，包括疏散计划、自愿移徙和计划搬迁，以此适应气候变化、自然灾害和环境退化的不利影响。计划搬迁使流离失所者能够在其他地方重建自己的生活和生计，有助于实现持久解决。

53. 由挪威和瑞士主导的与灾害和气候变化影响有关的跨界流离失所问题南森倡议在太平洋、中美洲、大非洲之角、东南亚和南亚举行了一系列政府间区域会议。还组织了与民间社会组织和专家们的讨论。该倡议已成功地协助确定了与跨境流离失所问题有关的需求和挑战。还需要作出更多努力，以制定处理这种流离失所问题的综合对策，包括重要的法律、体制、业务和财政因素。2015年10月，会员国将在日内瓦召开会议，讨论一项保护议程，包括今后关于灾害情况下的跨界流离失所和其他形式的人口流动问题的行动建议。由于该倡议将在2015年底结束，必须就这个问题建立一个国际体制安排，以确保有效实施处理灾害引起的流离失所问题的成功做法，这些做法可供各国以及人道主义行动、人权保护、移民管理、难民保护、减少灾害风险、适应气候变化和发展领域的其他行为体采用。

六. 全球政策议程：2015年后时代人道主义行动的影响和机遇

54. 2015年后发展议程、第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程(大会第69/313号决议，附件)、《仙台框架》、新的气候变化协议、新城市议程和

⁷ 见 FCCC/CP/2010/7/Add.1，第1/CP.16号决定，第二节。

⁸ 见 FCCC/CP/2013/10/Add.1，第1/CP.19号决定。

世界人道主义首脑会议等全球政策议程已经或将会为更好地应对发展和人道主义行动共同面临的全球挑战提供独特的机会。这些议程也可以帮助产生本报告讨论的变革性转变，特别是在世界人道主义首脑会议的背景下。

55. 会员国将通过题为“改变我们的世界：2030年可持续发展议程”的2015年后发展议程，包括消除贫困和确保可持续发展、承诺不让任何人掉队的新的愿景框架。该议程必须优先考虑旨在惠及最脆弱民众和国家的具有包容性的可持续发展战略。为实现这一宏伟目标，人道主义行动和发展行动必须更好地统一和协调。应利用两大领域的贡献和相对优势，从较长远的角度处理长期、持久的危机和灾难。

56. 在规划2015年后时代的人道主义和发展方案拟订和筹资工作时，必须以在多年规划周期中逐步减少脆弱性以及冲击风险和发展挫折为目的，应当认识到如果不能确保国家和社区可以抵御冲击，就不可能实现可持续发展。需要更加重视加强国家和地方能力，以预测、管理、应对灾害、危机和其他冲击并从中恢复，更加重视加强应对和预防工作与可持续发展之间的协调。

57. 执行和实现2030年可持续发展议程将需要在战略规划、方案拟订和筹资方面作出改变。所有行为体必须共同努力，支持让弱势民众走上可持续道路的努力，包括减少人道主义需求。为此，所有利益攸关方需要克服的政治、体制和结构性障碍，更好地合作，并对自己重新定位，将风险管理以及最弱势者的需求和愿望置于行动的核心。

58. 对国际社会而言，要有能力实现2030年可持续发展议程的一些目标并确保履行不让任何人掉队的核心承诺，就需要更加注重处于脆弱国家、持久危机和易受灾害国家中的最弱势者。尽管人道主义援助在拯救生命方面发挥着重要作用，但其能力有限，很难超越这一作用。如果各国政府和发展伙伴不介入，那么许多最脆弱的人将受困于这样的境地：每年被发放一些确保基本生存的救济品，同时也往往处于长期流离失所的状态。发展行动需要向最弱势者提供长期援助，以帮助他们建设复原力，使他们能够受益于可持续发展并为之作出贡献。

59. 以减少风险和建设复原力而不是创造新风险的方式影响资金流动，这将是实现可持续发展筹资格局中的一个重要方面。《亚的斯亚贝巴行动议程》阐述了一个强烈信息，即目前的政策、筹资和投资格局没有充分考虑到我们这个相互关联的世界特有的风险和冲击。需要将这一信息纳入整个2015年后议程及其实施工作中。所涉及的承诺要求为风险管理和各种复原力，包括顾及风险的可持续发展和可持续的国家能力专门、连贯地筹资。

60. 2015年11月30日至12月11日在巴黎举行的联合国气候变化框架公约缔约国大会第二十一届会议上，会员国将商定一项雄心勃勃的全球气候协议，这对处理气候变化的人道主义影响至关重要。气候变化构成了重大威胁，每年已经影响到数以百万计的民众。它将加剧最贫穷者的脆弱性，使人道主义系统及各国政府承受应对日益增长的需求的巨大压力。新协议应将适应措施瞄准最脆弱国家和社

区，并在现有的人道主义和发展供资之外，提供充足的适应资金，以便作为适应措施的关键组成部分，紧急加强复原力和灾害风险管理，并更好地将气候风险纳入人道主义和发展行动。

61. 将在联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)上出台的新城市议程应列入建议，说明如何通过顾及风险的城市发展以及使人道主义和发展方案拟订和筹资工作更加一致来加强城市复原力。在城市地区的行动必须认识到城市的复杂性，应利用各组织内部改进后的城市专门知识和能力，同时借助城市环境中存在的能力、机会和潜在的新伙伴关系。

62. 这些议程提供了统一并连贯一致地处理人道主义界和发展界共同优先事项的机会。《仙台框架》及其落实将有助于加强灾害与流离失所风险之间的关键联系，特别是准备有效应对灾害和相关流离失所问题的工作。新的气候变化协议可以帮助推动各种努力，确保充分保护在灾害情况下和气候变化影响下的跨界流离失所者，并处理法律框架方面的相关差距。新城市议程还将提供加强应对城市流离失所问题的机会。

63. 世界人道主义首脑会议以及这些全球框架必须给生活在持久危机以及易受灾害国家和脆弱国家中的最弱势和最边缘化的民众生活带来变革性影响，这将成为衡量其成功的一个标准。首脑会议提供了一个重要机会，以便加强和振兴人道主义支助和行动，包括为此加强规范框架，并动员采取进一步行动来以有原则的方式更有效地管理风险，从而在面临的人道主义危机时挽救生命、防止和减少痛苦并维护人的尊严。

七. 建议

64. 根据上述讨论，秘书长提出下列建议：

(a) 会员国、联合国、人道主义组织和发展组织以及所有相关利益攸关方应按照 2015 年后发展议程和《仙台减少灾害风险框架》，作为可持续发展的一个组成部分，适应和应对人道主义危机、包括灾害不断变化的范围、规模和复杂性，及其对可持续发展的不利影响；

(b) 会员国和联合国应注重人道主义、复原和发展方案拟订和筹资工作，以便在多年规划周期中逐步减少脆弱性和管理灾害风险及发展挫折，包括为此将风险管理纳入国家可持续发展计划，确保人道主义计划与长期可持续发展优先事项之间的连通性；

(c) 会员国、联合国以及人道主义组织和发展组织应加强数据收集和数据共享，包括通过一个共同框架这样做，以便它们能够为旨在处理灾害风险及其后果和监测弱势者、包括流离失所者处境的政策和措施提供依据；

(d) 会员国和联合国应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，以及灾害和气候风险管理、能力发展和复原力建设的共同战略，以便在风险最大的地方更好地优先安排资源；

(e) 人道主义组织和发展组织应系统地效仿复原力和风险管理方面的最佳做法，并继续增加工具和支助，以在面临灾害风险的国家以及弱势民众和民间社会当中，评估和处理在灾害风险管理、包括应对和复原方面的能力差距，包括为此提供长期、可预测的机构资金；

(f) 会员国应制定和执行国家法律和条例，以减少灾害风险和脆弱性根本驱动因素的影响，并通过全面的规则和程序，促进和管理国际救灾援助，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》，并呼吁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实现这些目标；

(g) 联合国、会员国和人道主义组织和发展组织应进一步探讨如何促进关键行为体在灾害情况下的有效协作性。在这方面，会员国、联合国和人道主义组织应当致力于加强地方和国家应对灾害的能力和领导力，以补充国家应对灾害和灾后恢复的能力，特别是在灾害风险高和经常发生灾害的地方，包括为此查明可帮助弥补国家能力和提供人道主义援助方面差距的区域和全球各级相对优势和能力；

(h) 会员国和区域组织应共同致力于加强区域合作，促进加强国家和区域能力，从而更好地了解风险、防备和应对灾害，以支持各国的努力，包括为此加强区域一级的有效协作，以及交流采用其他地区不同模式的经验；

(i) 会员国应当在联合国支持下制定关于境内流离失所问题的法律和政策，处理灾害引起的流离失所，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，并确保持久解决办法。在这方面，会员国应当根据《关于境内流离失所问题的指导原则》、机构间常委会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》以及《关于因发展导致的搬迁和迁离问题的基本原则和导则》来制定标准；

(j) 会员国、联合国以及人道主义组织和发展组织应将复原力建设和人员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组成部分，以帮助预防和减轻灾害情况下和气候变化影响下的流离失所问题，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这样做；

(k) 会员国、人道主义组织和发展组织及其他利益攸关方应根据《仙台减少灾害风险框架》，在各级纳入并执行全面的灾害风险管理办法，包括加强地方行为体的能力，以及更好地协调人道主义、复原和发展行动筹资；

(l) 会员国应遵照《动用外国军事和民防资产救灾的指导方针》中的原则，在应对灾害行动中尽早与人道主义事务协调厅协调，以确保以可预测、一致和基于需求的方式部署外国军事资产和人员支持人道主义援助；

(m) 会员国、联合国以及人道主义组织和发展组织应确保采取全面、连贯一致、有系统和以人为本的办法来管理风险，包括通过关于减少灾害风险、可持续发展和气候变化的新的全球框架和新城市议程，以及通过世界人道主义首脑会议的成果实现这一点；

(n) 会员国应达成一项具有长期愿景的雄心勃勃的全球气候协议，以便采取紧急、有效和全面的行动，减少全球温室气体排放，将全球气温升幅控制在高于工业化前水平 2 摄氏度以内，并加强复原力，特别是那些最容易受到气候变化不利影响者的复原力。