



## 第七十届会议

议程项目 73 (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

南非：\* 决议草案

### 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

大会，

重申附件载有加强联合国系统紧急人道主义援助协调的指导原则的大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议和其题为“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”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时应遵守人道、中立、公正和独立的原则，

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

关切地注意到在许多地方干旱等缓发性灾害正在增多，会给受灾民众造成巨大影响，并导致他们更易遭受其他危害，

\* 代表 77 国集团成员国加中国。

<sup>1</sup> 第 69/283 号决议，附件一。

<sup>2</sup> 第 69/283 号决议，附件二。



确认减少灾害风险全球平台为全球一级减少灾害风险战略咨询协调和发展伙伴关系的主要论坛，

注意到《联合国气候变化框架公约》缔约方大会在其第 2/CP.18 号决定<sup>3</sup> 中表示，决心在 2015 年 11 月 30 日至 12 月 11 日于巴黎举行的第二十一届会议上，通过一项在《公约》下适用于所有缔约方的议定书、另一项法律文书或具有法律约束力的商定成果，于 2020 年起生效并付诸实施，

强调人道主义援助从根本上来讲属于民事性质，重申在把军事能力和资产作为最后手段用于支持实施自然灾害领域的人道主义援助时必须征得受灾国的同意，并遵守国际法，包括国际人道主义法，遵守人道主义原则，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、连贯一致及基于需要的方式部署军事资产和人员支持人道主义援助，

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，

还强调各国对于开展(包括通过实施和落实《仙台框架》)减少灾害风险和灾害风险管理、应对和早期恢复工作，以尽量减少灾害的影响负有首要责任，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开展工作，

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易受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日益严峻的挑战，

又表示深为关切发展中国家的农村和城市贫穷社区受灾害风险增加的影响最大，

关切地注意到残疾人、老年人、妇女和儿童受自然灾害的影响尤为严重，

承认快速城市化在自然灾害方面的影响，承认城市备灾和应对工作要求包括在城市规划中有适当的减少灾害风险战略，有在救灾行动初期阶段就开始实施的早期恢复战略，且有减灾、复原和可持续发展战略，并承认人道主义和发展行为体在城市地区的行动必须认识到城市的复杂性，并利用各组织中得到提高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来建立城市抗灾能力，

欢迎关于 2016 年 10 月 17 日至 20 日在基多举行联合国住房与可持续城市发展问题会议(人居三)的倡议，并指出必须酌情在新城市议程中解决有关政策问题，以确保更有效地应对城市地区的自然灾害，

---

<sup>3</sup> 见 FCCC/CP/2012/8/Add.1。

注意到地方社区在大多数灾害中最早作出应对，着重指出本国能力在减少灾害风险(包括备灾)、应对和恢复工作方面发挥关键作用，承认需要支持会员国建立和加强国家和地方各级的能力，因为这种能力对于改进人道主义援助的总体交付至关重要，

确认气候变化的负面影响是环境退化和极端气候现象的促成因素，在特定情况下可能与其他因素一道促发因灾害而造成的人员流动，

又确认大批民众受到自然灾害的影响，包括境内流离失所者，

重申必须在自然灾害的各个阶段，特别是备灾、应对和早期恢复阶段，开展国际合作以支持受灾国努力应对自然灾害，并加强受灾害影响国家的应对能力，

确认联合国灾害管理和应急天基信息平台(天基信息平台)执行任务的进展，

注意到全球气候服务框架取得进展，以便为气候风险管理、适应气候多变性和气候变化开发和提供科学的气候信息和预测，并期待这一框架得以继续实施，

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持续提供慷慨和必要的援助，

确认作为国际红十字与红新月运动的一部分，各国红十字会和红新月会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，通过提供及时供资、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并调拨资源用于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，并在这方面欣见应急基金已成立十周年，

强调必须通过与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，必须将减少灾害风险(包括备灾)列入自然灾害管理、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和应对灾害并从灾害中迅速恢复，

确认人道主义危机，包括自然灾害不断变化的范围、规模和复杂性及其对实现经济增长、可持续发展和国际商定的发展目标(包括可持续发展目标)的努力的不利影响，注意到这些努力可以积极协助加强各地人民应对自然灾害的能力，

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，提供紧急援助必须有助于中短期恢复以促进长期发展，某些紧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和其他相关的利益攸关方在支持各国努力减轻自然灾害影响方面的重要作用，

1. 表示注意到秘书长的报告；<sup>4</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，对在有效减轻自然灾害对社会、经济和环境长期不利影响方面缺乏足够能力的脆弱社会的影响尤其严重；

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，并着重指出必须消除产生灾害风险的潜在因素并将减少灾害风险观点纳入人道主义援助，以防止出现新的灾害风险并减少现有的灾害风险；

4. 强调必须促进和加强各级的备灾活动，特别是在容易受灾地区，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增加经费，加强合作，开展减少灾害风险活动，包括备灾；

5. 鼓励会员国采取协调、灵活、全面的方式，充分利用并帮助协调人道主义和发展筹资备选办法和筹资潜力，为防备、应对和恢复工作提供专项资金；

6. 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，减轻自然灾害的影响，把减少灾害风险战略纳入发展规划，将性别平等视角纳入各项政策、规划和供资之中，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；

7. 承认气候变化等因素造成环境退化，并使气候事件和极端天气事件强度加大、频率增加，因而增加了灾害风险，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助等方式，支持适应气候变化不利影响的工作，加强减少灾害风险和预警系统，以便将自然灾害的人道主义影响减至最低；

8. 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，并找到和推行持久解决办法，在这方面鼓励会员国根据《关于境内流离失所问题的

---

<sup>4</sup> A/70/324。

指导原则》、<sup>5</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>6</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>7</sup> 酌情制定标准；

9. 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有机组成部分，以帮助防止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；

10. 鼓励会员国加强国际救灾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深层驱动因素的影响，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》，制定全面的规则和程序，以协助和管理国际救灾援助，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实现这些目标；

11. 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；

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

13. 敦促会员国考虑自身情况和能力并酌情与相关行为体协调，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，并鼓励国际社会和联合国有关实体继续支持各国为此作出的努力；

14. 又敦促会员国改善对预警信息的反应，以确保预警可导致及早行动，并鼓励所有利益攸关方支持会员国在这方面的努力；

15. 鼓励会员国考虑依照《仙台框架》，制订本国减灾纲要并提交国际减少灾害战略秘书处，并鼓励各国相互合作，以实现这一目标；

16. 确认必须采取多害齐防的备灾办法，鼓励会员国(结合其具体情况)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；

<sup>5</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件。

<sup>6</sup> A/HRC/13/21/Add.4。

<sup>7</sup> A/HRC/4/18, 附件一。

17. 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，进一步加强并更多地利用本国和本地的备灾和应对能力，并酌情加强和更多地利用区域及次区域能力，因为这些能力可能更加接近灾害发生区，并能以更高的效率和更低的费用提供；

18. 鼓励采取创新做法，借鉴受自然灾害影响人民的知识拟订当地可持续的解决办法，并在当地生产拯救生命的物资，同时尽可能减少所涉后勤和基础设施问题；

19. 为此强调指出必须加强国际合作，特别是有效利用多边机制，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；

20. 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，在开展救灾工作时，减少并劝阻运送未经索求、不需要或不适当的救灾物资；

21. 又鼓励所有会员国充分依照第 46/182 号决议及其附件的规定，在充分遵守人道、中立、公正和独立的人道主义原则以及包括国际人道主义法在内的国际法规定的义务的情况下，尽可能协助转运在国际救灾工作中包括从救济到发展的各个阶段提供的紧急人道主义援助和发展援助，并便利人道主义人员和物资的进入；

22. 还鼓励会员国酌情采取海关措施，以改进应对自然灾害工作的效力；

23. 重申人道主义事务协调厅作为整个联合国系统的协调中心，在支持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的领导作用；

24. 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作出了重要贡献，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；

25. 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 号决议支持咨询小组；

26. 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不同具体影响，重点关注易发生自然灾害的城乡贫穷地区民众的需要；

27. 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，支持各国为应对自然灾害状况所作的努力，以便有

效开展合作向需要援助者提供人道主义援助，并确保它们的协作努力遵循人道、中立、公正和独立的原则；

28. 确认信息和电信技术可在应对灾害过程中发挥重要作用，鼓励会员国建立应急电信能力，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；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>8</sup>的会员国考虑加入或批准该《公约》；

29. 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，以预防、减轻和管理自然灾害，并邀请会员国继续支持加强联合国在预警、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；

30. 又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，使其能够执行其 2015-2016 年工作计划，并重申必须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体制加强工作，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；

31. 确认若以协调方式并本着人道主义原则加以利用，新技术则有潜力改善人道主义反应的成效及问责，鼓励会员国、联合国及其人道主义伙伴考虑，除其他外，与志愿者和技术界建立联系，以便在紧急状况下和应对灾害风险的工作中对各种数据和信息加以利用；

32. 鼓励会员国、联合国相关组织和国际金融机构在以下方面加强全球灾后持续恢复的能力：同传统和非传统伙伴进行协调、查明和传播经验教训、开发共用工具和机制以便评估恢复需求、制订战略和编制方案、在所有恢复工作中都顾及减少风险问题；并欢迎目前为此作出的努力；

33. 鼓励会员国和联合国系统支持在国家一级采取举措，应对自然灾害对受灾人口产生的不同影响，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，并开发各种工具、方法和程序，以便更及时和有效地进行初步需求评估，实现有针对性的更为有效的援助，同时考虑到环境影响；

34. 促请联合国人道主义组织酌情同会员国协商，通过进一步拟定共同机制，提高共同人道主义需求评估的质量、透明度和可靠性，进一步开展共同人道主义需求评估，加强有效人道主义援助的事实依据，评估人道主义组织在提供援助方面的表现，确保它们以最有效的方式使用人道主义资源；

---

<sup>8</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2296 卷，第 40906 号。

35. 鼓励会员国采取步骤发展或改进数据的收集和分析，并便利与联合国人道主义及发展组织交流相关信息，包括为此建立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及措施提供依据，支持备灾努力，提高基于需求的人道主义应急的效力，并酌情鼓励联合国系统和其他相关的行为体继续协助发展中国家努力建立地方和国家数据收集和分析的能力；

36. 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完善在识别、定位和分析风险和脆弱性(包括未来引起灾害风险的各种因素对当地的影响)以及为解决这些问题而制定和实施适当策略和方案方面的工作，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；

37. 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、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对和活动的各个方面，包括分析分配和方案执行情况，以及通过更广泛地使用性别平等标码；

38. 鼓励各国政府、地方当局、联合国系统和区域组织，并邀请捐助者和援助国，与受影响国政府协调，在减少灾害风险、救灾和灾后恢复工作中，开展促进性别平等的方案拟定工作，包括在性健康和生殖健康需要以及紧急情况下和灾后环境中性暴力和性别暴力以及各种形式剥削的解决办法方面，并进行资源分配，从而解决妇女和女孩的脆弱性和能力问题；

39. 强调将残疾人视角纳入减少灾害风险工作主流的重要性，并确认需要让他们包容性地参与备灾、应急、恢复和从救济到发展的过渡以及参与执行兼顾并惠及残疾人的政策和方案并在这方面作出贡献；

40. 鼓励努力在自然灾害导致的人道主义紧急情况下为所有人特别是男女儿童提供安全且有利的学习环境和优质教育，以便有助于从救济顺利过渡到发展；

41. 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、应对和早期恢复工作的最佳做法，并酌情推广取得成功的做法；

42. 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，并确保发展行为体及早参与战略规划；

43. 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，就防备工作制订长期战略和多年期行动计划，并将其纳入减灾抗灾战略；



44. 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，为进一步减少灾害风险(特别是备灾)和早期恢复提供支助；

45. 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；

46. 鼓励联合国系统及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，应获得更多资金，并鼓励为早期恢复提供及时、灵活和可预测的资金，包括通过已订立的和补充性的人道主义和发展文书提供资金；

47. 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，未雨绸缪应对人道主义危机，以便防止和减少人类苦难和经济损失；

48. 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，以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；

49. 鼓励联合国及人道主义和发展组织致力于统一认识潜在风险，依照各自任务授权明确作用和责任，并制定在短期、中期和长期活动中加强协调和连贯一致性的联合目标和方案，以在多年规划周期中逐步减少脆弱性并管理灾害及发展挫折的风险，包括为此将风险管理纳入国家可持续发展计划以及确保人道主义计划与长期可持续发展优先事项之间的关联；

50. 强调指出必须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追求共同的，可通过联合分析、规划、方案拟订和供资来实现的抗灾能力和风险管理目标；

51. 促请会员国、联合国和人道主义组织酌情提供有助于恢复和长期发展的紧急援助，包括为此优先考虑加强抗灾能力和支持生计的人道主义工具，例如但不限于现金转移、代金券、当地采购粮食和服务、以及社会安全网；

52. 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，加强他们的能力，以便他们除其他外支持东道国政府落实备灾措施，协调国家工作队的备灾活动以支持国家一级的努力，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；

53. 鼓励会员国、联合国及人道主义和发展组织查明改善当前融资架构的方式，以便在全球风险评估的基础上更好地为多年期战略中的风险管理、特别是备

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；

54. 强调需要为恢复、备灾和减少灾害风险活动筹集充足、灵活和可持续的资源，以便能够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；

55. 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；

56. 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，并继续巩固和加强作为全球应急基金的应急基金，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，且不应影响为国际合作提供的资源；

57. 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技巧、能力和资源，并考虑向人道主义筹资机制提供自愿捐款；

58. 大力鼓励适当考虑减少灾害风险和建设抗灾能力，作为可持续发展以及《2030年可持续发展议程》<sup>9</sup>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>10</sup>执行工作的组成部分，并鼓励促进上述议程与《仙台框架》之间的相辅相成和连贯一致；

59. 大力鼓励所有相关行为体努力确保采取全面、连贯一致、系统且以人为本的风险管理办法，包括通过《2030年可持续发展议程》、《仙台框架》以及《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十一届会议、联合国住房与可持续城市发展问题会议(人居三)和世界人道主义首脑会议的成果加以确保；

60. 欢迎秘书长关于2016年5月23日和24日在土耳其伊斯坦布尔举行首次世界人道主义首脑会议的倡议，表示注意到正在进行的筹备进程和协商，包括区域及全球协商，请秘书处人道主义事务协调厅确保展开一个包容、协商和透明的筹备进程，让会员国和利益攸关方参与首脑会议的进程和成果并作出贡献，请秘书长进一步动员会员国及其他利益攸关方，并提出一份关于首脑会议筹备工作的路线图，其中除其他外包括会员国及利益攸关方的预期作用、预期成果、范围以及后续进程；

<sup>9</sup> 第70/1号决议。

<sup>10</sup> 第69/313号决议，附件。

61. 请秘书长继续改进国际社会应对自然灾害的措施，就此向大会第七十一届会议提交报告，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。

---