



联合国开发计划署(UNDP)/Silke
and Brockhausen



太平洋区域磋商会

奥克兰、2015年6月30日-7月2日

联席主席摘要

WHS太平洋区域磋商会于2015年6月30日至7月2日在新西兰奥克兰举行。此次磋商会由新西兰政府主办、由澳大利亚政府、新西兰政府和联合国人道主义事务协调办公室(OCHA)共同主持。秉承峰会进程采取利益相关多方参与的方法、此次会议汇集了来自太平洋地区的三个次区域的近170名与会者、分别代表联合国会员国(包括三位国家元首)、区域组织、民间团体、受影响的社区、国家和国际非政府组织、联合国机构、红十字与红新月运动、私营部门和学术界、以及来自参与主办WHS磋商会的三个国家的观察员。

在奥克兰进行的此次讨论反映了太平洋地区的文化、优势和多样性。与会者们接受了来自当地Ngāti Whātua部落的正式欢迎仪式pōwhiri。来自该区域各地、联合国和红十字运动的多位领导人表明了他们作为区域合作伙伴对共同合作的承诺、并且承诺从太平洋地区的人民那里了解他们的能力、需求以及应该在哪些地方提供支持。所有与会者都特别关注从近期发生的危机中所汲取的经验教训、其中最突出的一个例子是针对热带气旋帕姆的响应工作、该气旋是有记录以来太平洋地区发生的最大规模的天气事件。与会者特别重视此次气旋所带来的经验教训、其经验证明对备灾和减灾(DRR)的投资能带来回报。

此次区域磋商会的与会者指出，太平洋地区的社区与热带气旋、海啸、地震和其他灾害对抗了几百年、已经形成了一定的抵抗力。该区域面临发生严重自然灾害的高度风险。2014年世界风险指数中排名前10的国家中有四个为太平洋岛屿国家。在全球因灾害导致的平均经济损失占GDP比重最高的前20名国家中，太平洋地区占8个。气候变化的影响还在加剧灾害的后果。气候变化对该区域来说是一项非常严重的问题、对地势较低的环礁国家最为紧迫。

在这种情况下、加大对减灾、备灾和抗灾力的投资至关重要：这些投资是一种最终能拯救生命和节约资金的投资。与会者对最近热带气旋帕姆响应工作的焦点讨论已经证实了这一点。讨论还揭示了一些经验教训：地方和政府架构可能会被国际体系搞得不知所措、因为尽管付出了最大的努力、国际体系可能依然无法适应当地的具体情况并提供有效的支持。与会者还认识到当地的国家灾害管理办公室（NSMO）需要不断地开展能力建设、在此方面需要来自国际和区域组织的持续支持。有鉴于此、与会者强调合作伙伴之间的长期信任和合作伙伴关系对做出高效响应至关重要。

此次奥克兰会议之前召开了92场利益相关方筹备磋商会、共有代表更广泛群体的17个国家的1,428人参加。这些磋商会的成果都记录在利益相关方分析报告内¹、这份报告构成了奥克兰讨论的基础。这份报告涵盖了一系列的广泛问题、也是太平洋地区对WHS筹备工作所做贡献的一部分。

奥克兰的讨论重点关注了利益相关筹备磋商会期间提出的六大关键问题。此外还讨论了一个新增的交叉问题、即需要更好的数据（包括科学和经济模型）来为太平洋地区的人道主义行动和决策提供支持。主要结论和建议总结如下。完整的磋商会报告将在未来几周内发布、其中将全面介绍相关讨论和成果。此次区域磋商会的联席主席鼓励所有利益相关方开始将这些建议付诸行动。

1. 将受影响人群放在人道主义行动的核心。

与会者普遍认为、人道主义响应需要针对相关人群的具体需求和当地情况进行量身定制。但是、与会者举出了该地区很多的失败案例、包括响应没能满足特定要求的例子、没能发挥妇女和青年的优势、或者没能认识到社区和个人的特殊需求（包括儿童、老年人和残疾人）。尽管与会者强调灾害响应者需要通过传统的现有社区网络来开展工作、但是应该注意这些网络可能会将妇女和脆弱群体排除在外、有时还会加剧现有的不平等问题。通常无法获取有关社区层面特定需求的信息或者并未将这些信息纳入响应规划之中、这意味响应工作通常都采用“一刀切”的做法。为了解决这些问题、与会者重点关注的方法包括：提升地方社区的抵抗力、为他们提供技能并为他们提供机会告诉国家和国际响应者他们需要哪些援助。与会者还指出需要获取更好的数据、更好地了解社区的自我组织方法、并加大对围绕减轻灾害风险和第一响应的教育和培训的投资。与会者建议：

- 政府应该与社区和人道主义合作伙伴合作、更好地了解城市和农村社区的传统结构和社区网络。
- 政府和合作伙伴组织社区层面的定期模拟演习、从而更好地了解非正式的响应结构、在需要国家和国际支持的事件中明确责任、同时弥补关键的不足之处。
- 人道主义合作伙伴努力加强社区团体的能力、放大妇女、儿童、青年、老年人和残疾人的声音、并系统地让他们参与决策。社区团体在国家规划和次国家规划结构内拥有一个正式的角色。
- 政府和人道主义合作伙伴应该加大投入、更好地分析面对自然灾害时的社会、经济和人类脆弱性。在此方面、可以利用更经常和更有力的人口普查数据、经济模型、或由当地企业或社区群体提供的信息。使用有关脆弱性的完善数据来更有针对性地面向当地需求从事风险管理和灾害响应规划。
- 政府和合作伙伴努力提高社区借鉴传统方法来减轻灾害风险和开展备灾工作的意识。具体做法包括将减轻灾害风险纳入各层级的教育课程、以及与宗教信仰团体、私营企业和社区其他方面开展合作。

¹ 欲查看完整的利益相关方分析、请访问www.worldhumanitariansummit.org/whs_pacific/stakeholderconsultationreport

- 政府和人道主义合作伙伴加强与社区之间的双向交流、让他们提供反馈并向响应者沟通他们自身的人道主义需求。
- 人道主义伙伴积极谋求妇女在灾害管理中发挥领导作用。所有行动者应努力防止现有的性别不平等现象继续存在。
- 人道主义合作伙伴应该在危机发生之前、之中和之后将保护放在所有行动的核心位置、尤其要关注妇女的安全、尊严和保障。所有行动者都必须采取行动、防止、解决并结束针对女性的暴力行为有罪不罚的问题、包括性暴力和基于性别的暴力。

2. 重新调整人道主义系统、加强地方的能力建设

与会者指出、社区、民间团体和政府是发生灾害时的**第一响应者**、而且当任何额外援助减少时仍然要发挥第一响应者的作用。与会者的讨论重点关注了地方、国家和国际行动者之间的互动、并指出有时候**国际行动者在灾害发生期间和之后“空降”而来**、却没有充分关注当地的形势动态和合作安排、这样就会带来各方行动者之间的冲突。政府和当地社区需要在界定他们的需求以及提供有关可用物品和服务的信息方面**发挥领导作用**。新技术已经为加强偏远社区更有效、更迅速地参与这一流程提供了机会。

与会者集中讨论了政府在灾害管理中的作用、民间团体行动者的作用、协调问题、以及区域组织的作用。与会者建议：

- 政府应该投资并加强相关部委和中央机构（例如、国库、财政部、总理办公室、以及国家灾害管理机构或同等机构）之间的协调来确保采取整个政府齐心协力的灾害管理方法。
- 政府为灾害管理制定必要的法律、政策和机构、为请求国际援助设定明确门槛、包括请求获取可部署的能力。
- 借鉴国际灾害响应法、规则和原则（IDRL）的准则、政府加快为人道主义工作人员处理入境和过境签证问题、来改善及时、有效的区域响应。
- 政府确保国家和地方协调系统拥有良好的装备和资源。政府建立评估、物流和通信系统。
- 进一步加强脆弱性分析、根据这些分析、政府及时清楚地表达他们对国际援助的需求。
- 国际组织应尊重这些请求的性质和时效性。
- 民间团体通过加强国家网络、通过与人道主义合作伙伴之间分享有关能力方面的信息、来为政府在基于社区的备灾和响应方面的工作提供补充。
- 国际合作伙伴要确保他们采用的方法适合灾害的具体情况和规模。在危机发生前就一起合作、确保援助统一协调、确保所提供援助附带的约束是适当的、并支持国家和地方协调机制、不会增加他们在危机中的负担。
- 政府确保遵守有关军民和政策协调的现有国际准则、同时政府和合作伙伴开展充分的准备工作、进行协调规划、并与军方合作伙伴开展定期联合演习、从而在灾害响应中提供有原则的适当支持。

3. 应对流离失所问题

与会者认识到该区域内针对被迫流离失所问题已经开展了自愿的和规划的重新安置工作。尤其是在遭受灾害和气候变化影响的情况下、同时在与社区间冲突和暴力有关的情况下也进行了重新安置。气候变化预计将进一步加剧这些挑战、这将导致人们继续在国内和跨国迁移。这会给流离失所者和收容社区都带来挑战。与会者认为惯例和祖先的土地权利是帮助人们和平、可持续地搬迁至新地点的关键。

与会者的讨论重点是寻找相关的方法、来实现与太平洋地区人民迁移有关的三大关键目标。第一、通过更好的缓解措施来避免人们被迫流离失所。第二、确保在尊重流离失所者权利的情况下根据他们的需求和脆弱性为他们提供保护。第三、将流离失所者和收容社区都纳入人道主义响应。与会者建议：

- 政府确保人民接受有关风险的教育、让他们能够针对是留在原处还是搬迁至更安全的地方做出明智的决定。
- 当人们无法留在原处或者选择不留在原处时、政府、社区领导和宗教信仰团体应该为开展自愿的有尊严的迁移或搬迁工作提供支持。采用有规划、有组织和多方参与的方式来完成此项工作。
- 政府制定并执行有关保护国内流离失所者的国家和区域工具和政策、包括在城市环境下。这方面需要长期的解决方案、其中包括如何处理惯例和祖先的土地问题。
- 所有人道主义合作伙伴都应该将流离失所者的特殊保护需求（包括与性别、年龄和残疾有关的需求）纳入人道主义方案规划内。
- 政府和国际合作伙伴应该加强国家、省和地方的能力、支持社区更好地为流离失所问题做好准备、包括收容社区针对多重影响的缓解措施。
- 所有人道主义行动者确保采用传统的领导结构和协调冲突的传统方法来为流离失所者和收容社区提供支持。采用这些方法不能损害将性别、年龄和残疾情况等因素考量正在内的重要性。
- 所有人道主义行动者为流离失所者提供在文化上适当的社会心理支持。

4. 合作提升抵抗力

与会者认识到现有的协议（包括《太平洋地区具有气候和灾害抵抗力的发展战略》（SRDP）以及《仙台减轻灾害风险框架》）所带来的机会、尽管还需要在国际层面上进一步开展工作来落实这些协议。在支持抵抗力建设方面、为社区（特别是妇女）赋权至关重要。太平洋地区国家已经在识别和管理他们的风险方面取得了进展、但是还需要开展更多工作来保护脆弱群体、尤其是考虑到气候变化正在导致海平面上升、正在产生不可预知影响的天气模式变化。与会者建议：

- 政府及其合作伙伴在落实SRDP和仙台框架方面进行投资。社区（尤其是妇女）从一开始就参与相关倡议的设计和实施工作、来实现SRDP和仙台承诺。
- 政府明确确定相关部委和次国家政府在准备和响应工作中的角色和责任、包括通过法律框架来明确相关角色和责任。应该为管理灾害风险和适应气候变化任命一名联络员、从而更好地开展协调工作。
- 政府和发展合作伙伴寻找能应对气候变化、灾害和因冲突导致的流离失所问题的长期解决方案。应该让社区参与进来、帮助减轻气候变化影响。

- 捐助者和政府应该让他们的资金更加灵活地为减灾、抵抗力建设和危机响应提供支持、从而让社区能够获取资金、提升他们的社区抵抗力。
- 太平洋人道主义团队成员（包括区域组织、国际非政府组织和联合国机构）认识到灾害管理办公室和国家联合机构正在发挥越来越大的作用、并为他们提供支持。

5. 针对准备、响应和早期恢复的融资。

与会者的讨论显示、人们强烈希望减缓气候变化、并希望反思过去几年的工作、来为太平洋地区制定具有气候抵抗力的发展战略、同时希望大力推动为地方响应者赋权并让他们来领导响应工作。与会者强烈地感到、资金偏向灾害响应工作、而非准备和减轻风险的工作、尽管人们认识到对准备和减轻风险的投资能带来回报、正如热带气旋帕姆来袭之后瓦努阿图的经验所证明的那样。与会者还认识到资金来源的多样性——并非仅来自捐助者的援助。与会者建议：

- 银行、汇款组织和电信公司考虑在发生紧急情况下免除相关费用、费用免除时限为灾害发生后的某一段时间（由灾害规模决定）。加大对抗灾基础设施的投资、包括移动技术、这能帮助确保偏僻社区在需要时能获得基础设施服务。
- 所有利益相关方为构建将妇女（以及男性）作为现金转账直接收款人的系统提供支持。在设计改善金融包容性的系统时、让妇女和残疾人士参与进来。
- 政府和捐助者开发更好的脆弱性地图、来反映暴露在自然灾害下的社会、经济和结构风险。提供资金应该以对人类、社会和实体基础设施的脆弱性指标进行认真的考量为前提条件。
- 财政部与银行、汇款机构和电信公司合作、为报告所有与备灾和响应有关的资金来源和接收方（包括包括汇款、私人资金流和国际援助）制定一种可以广泛、公开获取的格式、作为加强对受影响人群问责制的一种方法、同时帮助援助提供者更好地追踪他们的资金。
- 所有利益相关方应该利用目前存在的数字通信、数据捕捉和数据管理技术的新方法、来帮助改善通信效果、分配资源和在危机中改善对援助影响的评估、从而加强针对抵抗力建设的融资。
- 政府在技术专家的支持下为政府领导灾害响应和恢复工作扫除迫切的流动性障碍。这方面包括探索各种方法的比较优势、如巨灾风险保险机制、信贷、预算支持、以及增加由国内提供资金的国家应急基金的规模。与会者指出、区域汇集的资金未必是应对响应和恢复问题的最佳途径。
- 保险公司应该考虑如何为家庭制定更低的保险费率、从而鼓励太平洋地区的个人和家庭更多投保。在此方面、应该提供激励措施来鼓励更好地制定标准、例如有关更低保费的标准。
- 所有国内和国际发展行动者们都应该设立并在灾害风险周期的所有阶段实施国家投资基准。捐助者为国家灾害管理组织（NDMO）和地方组织发起可预测的多年期资助、来帮助提升灾害规划和响应能力。
- 商业部门和社区应该参与地方和国家早期恢复计划的制定工作。为国家灾害管理组织或其他有关部委赋权（包括通过立法）、来快速制定早期恢复计划。这样还能帮助捐赠者的资金更快流向需要的地方。

6. 与私营部门建立合作伙伴关系

与会者认识到私营部门是社区的一部分、既是受灾社区的一部分也是**灾害响应的行动者**。因此、不应被视作外部行动者或“新”行动者。通过**商业连续性计划**（尤其是提供基本服务的企业）来开展准备工作对提升灾害响应的效力至关重要。与会者认识到**中小企业**在太平洋地区的极度重要性、并强调需要在政府、民间团体和私营部门之间制定参与协议。与会者建议：

- 有关私营部门参与进来的政府政策应该明确区分为社区正常运行提供基础服务的供应商（例如电力、水、金融、电信和垃圾处理）以及其他的地方私营部门和私营部门响应者。
- 政府和基本服务提供商应该将商业连续性计划和减轻灾害风险工作一起纳入联合灾害准备计划、并开展定期的联合测试和模拟演习。
- 政府帮助企业和社会网络记录并在线分享有关在灾害准备或响应期间可用的以及如何让他们参与进来的地方商业服务以及社区和志愿者能力的信息。
- 政府在规划、培训和模拟、响应以及恢复工作中正式纳入私营部门的代表、同时包括基础服务提供商和地方企业。
- 政府、民间团体组织和企业建立联合灾后采购策略、优先考虑当地私营部门在重建方面的能力、重点关注能帮助“重建得更好”的创新和机会。
- 政府和金融部门建立预设支持机制、并可在发生灾害后立即启动、包括保险、过渡性融资、债务重组、税收减免和费用延期支付。
- 私营部门代表根据人道主义响应中适合不同行业的行为准则制定一份证书。政府考虑为获得证书的会员和尊重这些准则的企业提供激励、例如税收减免。



世界 人道主义 首脑会议