联 合 国 A/HRC/27/57

大 会

Distr.: General
11 August 2014
Chinese
Original: English

人权理事会
第二十七届会议
议程项目 3 和 5
增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权机构和机制

人权理事会咨询委员会关于在灾后和冲突后增进和保护人权的最佳做法和主要挑战的研究报告的进展报告

GE.14-11799 (C) 050914 090914
1411799

请回收

目录

		段次	页次
一.	导言	1–7	3
二.	范围	8–11	4
三.	导言和目标	12–14	5
四.	定义	15–24	5
五.	现状	25–49	8
	A. 国际法律框架	25–27	8
	B. 国际人道主义援助：法律框架和机制	28–29	8
	C. 与人道主义支持和援助有关的国际非政府组织	30	10
	D. 非洲：与人道主义支持和援助有关的区域机构和机制	31–35	10
	E. 亚洲－太平洋：与人道主义支持和援助有关的区域机构和机制	36–37	12
	F. 欧洲：与人道主义支持和援助有关的区域机构和机制	38	12
	G. 拉丁美洲：与人道主义支持和援助有关的区域机构和机制	39	12
	H. 国家人道主义援助：法律框架和机制	40–46	13
	I. 与人道主义行动有关的普遍定期审议建议	47–49	15
六.	人道主义行动的人权方面：良好做法和挑战	50–94	15
	A. 弱势群体	50–57	15
	B. 吸取的经验教训	58–87	17
	C. 挑战	88–94	20
七.	主要结论	95	21
八.	建议	96–98	21

一. 导言

1. 人权理事会第 22/16 号决议请咨询委员会编写一份关于在灾后和冲突后局势中增进和保护人权的最佳做法和主要挑战的研究报告，并请委员会为编写上述研究报告，向各成员国、有关国际组织和区域组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、联合国有关机构、基金(会)和计(规)划署，如国际减灾战略机构间秘书处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署和联合国人口基金、有关人权特别程序、在灾后和冲突后局势中工作的机构和组织以及民间社会代表征求意见和建议。

2. 该决议请委员会在工作中考虑到联合国有关机构和机制在各自任务范围内已经就此问题开展的工作，向人权理事会 2014 年 6 月第二十六届会议提交一份进展报告，并向人权理事会 2015 年 3 月第二十八届会议提交最后报告。

3. 委员会在 2013 年 8 月第十一届会议上，设立了一个负责起草该报告的小组，并指定以下专家为起草小组成员：拉蒂夫·侯赛诺夫、凯瑟琳娜·帕贝尔、塞西莉亚·雷切尔·基松宾(报告员)、阿南托尼亚·雷耶斯·普拉多(主席)和伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖，以及郑镇星和弗拉基米尔·卡尔塔什金，后两位成员的任期于 2013 年 9 月 30 日结束。后来，小畑郁和阿赫马尔·比拉勒·苏菲也加入了起草小组。委员会 2014 年 2 月第十二届会议决定任命雷耶斯·普拉多女士为起草小组报告员，侯赛诺夫先生为主席。在同一届会议上，委员会建议人权理事会延长原定的时间安排，以便重新分发调查问卷，征求各利益攸关方的意见和建议，并请咨询委员会向人权理事会第二十七届会议提交进展报告。理事会在第 A/HRC/26/40 号决定中，批准了委员会延长时间的请求。随后，起草小组报告员编写了一份报告草稿，起草小组在委员会第十二届和第十三届会议期间审议并批准了该报告草稿。[1]

4. 根据理事会第 22/16 号决议提出的请委员会征求各利益攸关方意见和建议的要求，2013 年 9 月，委员会编写并向所有成员国和民间社会及其他利益攸关方代表发放了调查问卷，请求提供它们资料，说明在灾后和冲突后增进和保护人权方面的经验、最佳做法和主要挑战。截至 2014 年 1 月 28 日，共收到对问卷的 36 份答复，其中 20 个国家经历过灾后情况，一个国家发生了冲突，八个国家两种情况都有发生，七个国家没有指明发生的是哪种情况。答复中认明的主要问题概述见下文第五节。

5. 2014 年 2 月，委员会决定按照理事会第 22/16 号决议第 2 段的要求，征求联合国各机构的意见。截至 2014 年 7 月，没有收到联合国各机构的答复。

6. 迄今确定的主要问题如下：

[1] 起草小组成员感谢韦罗妮卡·萨加斯图梅在起草本报告过程中提供的重要投入。

(a) 人道主义行动需要考虑到法律、社会、政治、种族和文化之间的联系。法律框架应当强调，国家承担义务，个人和社区享有权利；

(b) 救援、救济和恢复行动可与人权宣传相关联。但在实践中，这一点并不是自动发生的。因此有必要在这类人道主义行动中采取立足人权的方针，其中包括以下基本原则：

(一) 与人权直接和有意的联系；

(二) 透明度；

(三) 受影响者和受益人的参与以及与他们的协商；

(四) 不歧视；

(五) 在较大的受益人群体中特别关注弱势和边缘化亚群的需要；

(六) 问责制。

7. 此外，需要在灾害发生前作出人权考虑，政府须认识到，它们负有保护公民的各种责任。同样重要的是，受影响者须了解自己的权利。

二. 范围

8. 包含咨询委员会任务的理事会第 22/16 号决议的标题表明，灾后局势与冲突后局势有些类似。二者的共同点在于，它们都涉及需要采取人道主义行动的人道主义危机。此外，人道主义危机需要采取立足人权方针的人道主义对策。因此，本报告只讨论在灾后或冲突后局势中采取的这类行动的人道主义方面。

9. “后”之一字，含义可能过于广泛，因此需要限定时间。在本报告中，灾后或冲突后局势从灾害或冲突发生后开始，在灾后人口的基本日常生活恢复正常后结束。何为日常生活恢复正常，需要加以思考，特别是因为灾害和冲突主要影响到弱势人群。弱势的特点是灾害或冲突发生前没有适足的生活条件。因此，灾害或冲突会恶化这些人已经朝不保夕的生活条件。还需要开展关于改善生活条件的讨论。应特别注意灾后和冲突后局势的早期阶段(不排除转型正义问题)，因为人道主义活动主要是在这个阶段制定的。在恢复和重建阶段以及重新安置过程中，还必须采取立足人权的方针。同时需要对长期的危机局势作出考虑。[2]

10. 不过，本报告在范围上的上述限制并不排除对恢复正常生活的考虑，这个问题很快会在人权理事会咨询委员会讨论，以制定系统指导人道主义活动的人权原则。此外，有些社区不仅经历了自然灾害和冲突，还发生了人为灾害。这些社

[2] 长期危机局势的特点是一再发生自然灾害和/或冲突，长期的粮食危机、生计无法维系和应对危机的体制能力不足。因此，需将长期处于危机的国家视为一个对发展界的干预有特殊要求的专门类别。见 www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e03.pdf。

区需要作好应对人为灾害的准备，并须制定人权原则，以应对世界任何地方的人道主义危机。没有经过全面考虑的行动计划，受到影响和严重干扰的社区的反应就不会适当顾及人权。因此，这一任务的主要目标是确保从计划阶段起，就将人权观点纳入人道主义活动

11. 按照定义，人道主义活动是指增进和保护人权的活动。本报告强调了许多体现人道主义活动在这方面成就的做法。但经验表明，从人权角度看，救援、恢复和援助受影响民众等人道主义活动可能存在缺陷，有时还是严重缺陷。因此，本报告还强调了在灾后和冲突后局势中增进和保护人权方面的主要挑战

三. 导言和目标

12. 本研究报告的任务是通过指出在灾后和冲突后局势中增进和保护人权的最佳做法和主要挑战，将人权观点纳入人道主义活动，同时认识到，按照定义，人道主义活动是指增进和保护人权的活动。

13. 本研究报告的范围包括人道主义危机和以人权为本的灾后和冲突后人道主义活动

14. 谁是受影响者？直接和间接受影响者[3] 是所有受到危机或灾害的负面影响并需要紧急人道主义援助的人。[4] 在旷日持久的局势中，看来需要持续的人道主义援助，其性质和范围可能与紧急情况阶段有所不同。一般来说，在灾后和冲突后局势中，所有人都面临风险，但弱势群体首当其冲，包括妇女、老年人、儿童、土著人民、少数群体、无国籍人、流离失所者、难民和残疾人。因此，应制定计划，在应对影响到这些群体的紧急情况时，应考虑到特殊需要。

四. 定义

15. 经验表明，冲突和自然灾害对人权的影响是多方面的。它们影响到生命权、健康权和人身安全权。农作物和基础设施遭到破坏，这会对生计以及获得食物和水、教育、保健和其他基本服务、甚至是诉诸司法的机会造成长期影响。

[3] 在确定受影响者时适用的另一类别是“紧急情况的幸存者”。其中包括受伤人员，不仅包括严重受伤、需要长期住院者，还包括可以行走并使用基本药品和设备在家中自行治疗者，以及身体未受影响，但因紧急情况受到精神创伤的人，如直接参与者、目击者和当地救援者。“紧急情况中的人道主义援助：设立人道主义援助中心的非法定准则”。见 www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61221/hac_guidance.pdf。

[4] 见 www.who.int/hac/about/definitions/en/。

16. 自然灾害[5] 是自然危害导致的影响社会、经济和/或一个地区基础设施的事件。自然事件包括造成巨大损害或生命损失的洪水、地震、暴风雨、飓风或火山爆发等。[6] 根据人口的脆弱程度和当地反应能力，自然灾害会造成具有人道主义性质的挑战和问题。

17. 人道主义危机是对一个社区或其他很多人的健康、安全、安保和/或福祉构成严重威胁的一个或一系列事件，发生范围通常较大。武装冲突、传染病、饥荒、自然灾害和其他重大紧急情况都可能涉及或导致超出任何单一机构任务或能力范围的人道主义危机。

18. 因此，可将人道主义危机分为以下几类：

(a) 自然灾害(地震、水灾、暴风雨和火山爆发)；

(b) 人为灾害(冲突、坠机和火车碰撞、火灾和工业事故)；

(c) 复杂的紧急状况：一系列事件或因素的影响使一个社区无法获得基本需要，如水、食物、住所、安全或卫生保健。这类紧急情况可能会影响到很多国家的成百上千万人。

19. 复杂的紧急情况通常具有以下特点：

(a) 广泛的暴力和生命损失；

(b) 人口流离失所；

(c) 社会和经济受到广泛破坏；

(d) 需要大规模和多方面的人道主义援助；

(e) 政治和军事上的限制妨碍提供人道主义援助，尤其是在冲突后局势中；

(f) 一些地区的人道主义救济人员面临重大安全风险。[7]

---

[5] 在秘书长 2005 年关于从救济过渡到发展的报告中(A/60/89)，故意没有使用“自然灾害”一词，因为它传达了一种错误假设，即因自然危害而发生的灾害完全是“自然的”，因此也是不可避免的，是人类无法控制的。实际上，人们普遍承认，此类灾害是个人和社会处置源于自然危害的威胁的方式所致。危害所固有的种种威胁，性质各异，规模不同。与自然危害相关的灾害的风险与潜力，基本是由当前的脆弱程度和所采取的防灾、减灾和备灾措施决定的。所以，各种灾害在很大程度上是由人类行动或不行动决定的。因此，根据在日本神户举行的世界减灾会议通过的《兵库行动纲领》，应使用“与自然危害相关的灾害”这一措辞。自然危害包括地震、火山爆发、山体滑坡、海啸、热带飓风和其他强风暴、龙卷风和劲风、河水和海水泛滥、森林火灾和随之而来的烟雾、干旱、沙尘暴和虫灾等现象。见 www.who.int/hac/about/definitions/en/。

[6] ReliefWeb 人道主义词汇库。可查阅 http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms。

[7] 见 http://humanitariancoalition.ca/info-portal/factsheets/what-is-a-humanitarian-crisis。

20. 人道主义行动是针对复杂的政治紧急情况和自然危害产生的人类需要采取的公正的援助、保护和宣传行动。[8] 人道主义援助是向受影响人口提供的符合人道、公正和中立的基本人道主义原则的援助。可根据与受影响人口的接触程度将援助分为三类：直接援助是面对面地发放物资和服务；间接援助离受影响人口至少有一步之遥，包括运输救援物资或救援人员等活动；基础设施支持，包括提供一般性服务，如修复道路、空域管理和发电等可以便利救援活动、但不一定可以被受灾人口看到，也不一定只为受灾人口带来好处。[9]

21. 国内流离失所是民众被胁迫或强制逃离或离开家园或惯常居住地而在其本国内的非自愿流动。流动可能是出于各种原因，包括天灾人祸、武装冲突或普遍暴力局势。[10]

22. 技术性或人为灾祸属于技术性或人为危害，例如复杂的紧急情况或冲突、饥馑、流离失所人口、工业事故或交通事故，[11] 这些都是人为造成的，发生在人类住区或其附近。它们还包括环境恶化、污染和有关的事故。

23. 联合国人权事务高级专员办事处认为，在冲突局势导致侵犯人权后果时，[12] 将顺序出现下列事态：

(a) 侵犯人权引发冲突；

(b) 人道主义危机；

(c) 冲突和人道主义危机导致新的侵犯人权事件；

(d) 此前存在的人权问题加剧；

(e) 增进和保护人权成为和平协定的目标之一。

24. 人权高专办认为，在自然灾害导致侵犯人权后果时，将顺序出现下列事态：

(a) 自然灾害；

(b) 人道主义危机；

(c) 此前存在的人权问题加剧，灾害导致新的侵犯人权事件；

(d) 人权问题促使筹划并作出人道主义反应；

(e) 人权问题被纳入应急预案。

---

[8] ReliefWeb 人道主义词汇库。可查阅 http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms。

[9] 见 www.who.int/hac/about/definitions/en/。

[10] 见 www.unhcr.org/4c2355229.pdf。

[11] 见 www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/。

[12] 见 www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict.pdf。

五. 现状

A. 国际法律框架

25. 存在国际人权法律框架，由具体的宣言和条约构成，用以保护受自然灾害和冲突影响的民众。由于保护并不局限于紧急局势中的生存安全，在公民权利和政治权利，以及经济、社会和文化权利方面的所有相关保障措施将促进确保受影响民众的尊严。考虑到灾后和冲突后背景下侵犯人权行为的加剧，所有人道主义活动都是在主要全球法律框架，即包含《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》及其两项任择议定书在内的《国际人权宪章》的基础上展开的。

26. 国际人道主义法是一整套规则，旨在基于人道主义理由限制武装冲突的后果。它保护未参与敌对行动的人员，约束战争的方式和方法。[13] 1949 年的《日内瓦四公约》以及 1899 和 1907 年的《海牙公约》即是这方面的范例。

27. 在实施人道主义援助时，必须优先考虑人权原则和标准。这些原则包括：普遍性(人权必须毫无例外地赋予每一个人)；不可分割性(人权不可分割，相互依存)；参与和协商(民众有权参与作出保护其权利的决定，他们的意见必须得到考虑)；不歧视(人权必须受到保障，不带有任何形式的歧视，包括可能产生歧视后果的政策和做法)；问责(应建立问责机制，以落实各项权利)；透明(政府或国家和国际的人道主义伙伴，必须公布与权利相关的所有信息和决策程序)。

B. 国际人道主义援助：法律框架和机制

28. 对于为应对世界各地的冲突和灾害造成的紧急情况而提供的人道主义支持和援助给予了特别关注。此一关注推动发展了若干专门机制和行动，其中包括：

(a) 战后和灾后重建和复兴机构间常设委员会[14] 用以提供人道主义援助的人道主义政策、协定、指导方针、文件和工具，例如《人道主义宪章和救灾最低标准》、《紧急情况下的精神卫生和心理支持指导方针》、《人道主义行动性别问题手册》、《人权和自然灾害行动指导方针》，以及《人道主义背景下干预基于性别的暴力的指导方针》；

(b) 环球项目，这是一个自愿行动，广泛地将一系列追求同一目标的人道主义机构汇聚在一起，该一目标即是提高人道主义援助的质量，加强人道主义行为者对其委托人、捐助者和受影响人口应负的责任。环球项目于 1997 年启动，

[13] 见 www.icrc.org/eng/war-and-law/。

[14] 1992 年根据大会关于加强人道主义援助问题的第 46/182 号决议设立。

不是一个会员制组织。它的理事会由来自全球人道主义机构网络的代表组成，是人道主义反应行动者的一个活跃共同体；[15]

(c) 2003 年建立的人道主义问责伙伴关系的标准、培训、行为守则和认证；[16]

(d) 《2010-2015 年兵库行动纲领：建设国家和社区的抗灾能力》；[17]

(e) 全球人道主义平台，该机制于 2006 年建立，目的是加强联合国与非联合国人道主义组织之间的协调；

(f) 2007 年的《国际救灾和初步恢复援助国内便利和管理准则》，以及《国际红十字和红新月运动及非政府组织救灾行为守则》(2007 年 11 月 30 日)；

(g) 国际发展法组织 2009 年题为《适用于自然灾害情况的国际法和标准》的手册；

(h) 世界展望组织 2012 年发表的《促进保护主流化的最低限度机构间标准》；[18]

(i) 2013 年 1 月 1 日生效的《粮食援助公约》；

(j) 《联合国气候变化公约》缔约方会议 2013 年 11 月第十九届会议通过的气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制。该机制是在《坎昆适应行动框架》下建立的，目的是处理在特别易受气候变化不利影响的发展中国家伴随气候变化，包括极端事件和缓发事件的影响而来的损失和损害问题。[19]

29. 关于国际人道主义法，1863 年建立，并作为红十字会和红新月会国际联合会创始成员的红十字会国际委员会在世界范围开展活动，向受冲突、国内骚乱和其他内部暴力局势影响的民众提供人道主义帮助，并宣传保护战争受害者的法律。作为一个独立和中立的组织，其任务授权主要是源于 1949 年的《日内瓦四公约》。[20]

[15] 见 www.sphereproject.org/。

[16] 见 www.hapinternational.org/。

[17] 可查阅 www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf。

[18] 可查阅 www.humanitarianresponse.info/topics/procap/document/world-vision-minimum-inter-agency-standards-protection-mainstreaming-march。

[19] 可查阅 http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/in-session/application/pdf/fccc.cp.2013.l.15.pdf。

[20] 见 www.icrc.org/eng/who-we-are/index.jsp。

C. 与人道主义支持和援助有关的国际非政府组织

30. 许多非政府组织拥有在世界各地提供人道主义支持和援助的经验。目前在世界范围协调人道主义援助的主要的非政府组织联盟和平台包括：

(a) 国际志愿机构理事会，这是旨在通过集体和单独努力，影响有关政策和做法，加强人道主义行动的原则和效率的一些非政府组织的全球性网络；[21]

(b) 教会协同行动联盟，这是一个由 140 多个教会和附属组织组成的联合体，它们在 140 多个国家开展活动，按照最高国际准则和标准，推动贫民和边缘化群体生活的积极和可持续变化，无论他们的宗教、政治倾向、性别、性取向、种族或国籍如何；[22]

(c) 互动组织，它的 180 多个成员组织遍布所有发展中国家。这些成员或基于信仰或关注世俗，或大或小，但侧重点都放在世界各地最贫穷和最弱势的人口上。互动组织是总部设在美国的私人志愿组织和确认为准成员的伙伴组织的最大联合体；[23]

D. 非洲：与人道主义支持和援助有关的区域机构和机制

31. 非洲人道主义行动组织成立于 1994 年，从那时起，一直在向整个非洲的难民、国内流离失所者和当地社区提供拯救生命的援助。[24]

32. 执行减轻灾害风险非洲区域战略行动方案(2006－2015 年)[25] 载明了由业务机制如下文所述在三个层面执行的行动，即区域、次区域和国家：

1. 区域层面的执行和协调

33. 区域层面的执行和协调工作由以下各方面开展：

(a) 非洲联盟(非盟)委员会，负责促进和协调《减轻灾害风险非洲区域战略》、《行动方案》和《2010-2015 年兵库行动纲领：建设国家和社区的抗御能力》的执行工作；

(b) 非洲区域减轻灾害风险平台是由联合国《国际减灾战略》促成的，其职能是作为主要的区域机制，在区域、次区域和国家各级执行减轻灾害风险战略

[21] 见 https://icvanetwork.org/mandate.html。

[22] 见 www.actalliance.org/about。

[23] 见 www.interaction.org/。

[24] 见 www.africahumanitarian.org/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=352。

[25] 可查阅 www.unisdr.org/files/13655_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf。

和方案，监测其进展，促进政府、次区域组织和联合国机构之间的协调和信息交流；

(c) 定期高级别会议，例如非洲减轻灾害风险部长级会议和非洲环境问题部长级会议，目的是确保在减轻灾害风险问题上的共识；

(d) 非盟将重组非洲减轻灾害风险工作组，向成员国提供协调和技术支持；

(e) 联合计划和规划经批准的《行动方案》的各项执行活动，这些活动将由非盟成员国、各区域经济委员会、非洲发展新伙伴关系规划和协调机构、联合国各机构、各发展伙伴、民间社会组织和其他有关机构开展。

2. 次区域层面的执行工作

34. 次区域层面的执行工作如下：

(a) 各区域经济共同体侧重于对其成员国进行战略指导，促进它们在其各自的次区域执行符合《减轻灾害风险非洲区域战略》、《行动方案》和《兵库行动纲领》的次区域战略和方案，同时，尤其是在国家间行动方面，促进协调；

(b) 各区域经济共同体还通过建立次区域减轻灾害风险平台和协调中心，以及制定方案，以为支持国家和次区域的努力调动资源，促进执行上述各项战略和方案；

(c) 在非盟委员会支持下，非洲发展新伙伴关系规划和协调机构、《国际减灾战略》系统、各专门机构和民间社会、区域经济共同体促进将减轻灾害风险纳入可持续发展倡议的主流。

3. 国家层面的执行和协调

35. 国家层面的执行和协调工作如下：

(a) 非盟成员国对落实《减轻灾害风险非洲区域战略》、《减轻灾害风险行动方案》和《兵库行动纲领》负有主要责任；

(b) 多利益攸关者国家平台或国家委员会，包括处理减轻灾害风险问题的各部，例如内政部、卫生部、教育部、城市发展部、环境部、财政部和规划部，以及民间社会组织、媒体、私人部门、科学和教育机构等，贡献技能和知识，以将减轻灾害风险和适应气候变化纳入多部门发展规划和执行进程的主流；

(c) 源于《减轻灾害风险非洲区域战略》和《兵库行动纲领》的方案或活动的执行与现有的国家发展规划进程和其他发展援助框架和战略，例如《联合国发展援助框架》和减贫战略文件有明确的联系，或在其范围之内。

E. 亚洲－太平洋：与人道主义支持和援助有关的区域机构和机制

36. 亚洲减灾和抗灾网络于 2003 年建立。目前，它有 45 个亚洲的非政府组织成员，通过各种渠道，包括网站、培训方案、交流访问和联合实地项目协同工作。该网络的任务是促进非政府组织与其他利益攸关者之间的协调、信息交流与合作，以在亚太地区切实有效地开展减灾和抗灾；[26]

37. 1986 年建立的亚洲备灾中心是一个独立的非政府组织。它在亚洲一些国家开展活动，部署灾害风险管理信息和系统，以在整个亚太地区减轻当地、国家和区域风险。为实现其减轻灾害风险的目标，它与当地、国家和区域政府、政府组织和非政府组织、捐助者和发展伙伴进行了密切合作。[27]

F. 欧洲：与人道主义支持和援助有关的区域机构和机制

38. 设在欧洲委员会人道主义援助和平民保护部内的应急协调中心于 2013 年建立，目的是利用参与欧洲联盟平民保护机制的 31 个国家的资源，对欧洲内外的灾害作出协调一致的迅速反应。[28]

G. 拉丁美洲：与人道主义支持和援助有关的区域机构和机制

39. 在拉丁美洲建立了若干政府间机构，以强化减轻灾害风险的工作，作为维护人权和确保全面方针的行动的一部分，例如：

(a) 美洲国家组织内的美洲减灾网络，其建立是为了应对下列需要：

(一) 协助美洲国家组织成员国分享和交流关于自然灾害风险管理的知识和经验；

(二) 加强美洲国家组织的规划和灾害管理活动，以更有效地应对频繁影响到北半球的自然灾害；

(三) 提供一个机制，协调美洲系统各组织、区域政府间组织、国际组织、捐助者、金融机构和负责协调自然灾害管理的国家机构的努力，并促进它们之间的协作；

(四) 支持跟进和执行美洲减轻自然灾害委员会的决定；

(五) 协调《美洲降低脆弱性、风险管理和灾害应对政策战略计划》的执行、监测和定期审查；[29]

[26] 见 www.preventionweb.net/english/professional/contacts/v.php?id=1516。

[27] 见 www.adpc.net/igo/。

[28] 见 http://ec.europa.eu/echo/about/ERC_en.htm。

(b) 拉丁美洲和加勒比地区风险、紧急情况和灾害工作组，设在拉丁美洲和加勒比国家共同体内，是在大会第 46/182 号决议框架基础上建立的，自 2003 年以来在巴拿马开展工作，为人道主义问题的区域协调提供了一个平台。[30] 此外，还建立了加勒比地区灾害应急管理机构。[31]

(c) 自然灾害应急机制会议，设在伊比利亚－美洲总秘书处内。伊比利亚－美洲总秘书处是自由、主权和平等国家之间的联盟，有能力在民主和发展基础上帮助建设未来，同时保持共享的种族、文化和语言多样性。伊比利亚－美洲总秘书处由拉丁美洲和伊比利亚半岛 22 个西班牙语和葡萄牙语国家组成。[32]

(d) 中美洲预防自然灾害协调中心是支持在中美洲执行《中美洲全面风险管理政策》，加强国家风险管理体系的一项方案。该协调中心的成员国为巴西、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马。多米尼加共和国正在加入该组织过程中。

H. 国家人道主义援助：法律框架和机制

40. 就人权而言，国家在人道主义援助方面的义务始终如一，即尊重、保护和落实。政府负责公共行政，因此，也就有责任履行这些义务，不得将人道主义援助用于政治目的。同样，政党不得利用紧急情况产生的需要，在公众中博取名声。在灾后和冲突后局势中，应避免政治恩庇，因为如上所述，受影响的人口，像任何其他个人或社区一样，继续享有权利，包括有身为公正消费者的权利和投票权。

41. 以下各段反映了成员国在回复调查问卷时提供的一些信息，问卷涉及到建立了哪些国内法律框架和机制，以采取以权利为基础的方针，应对灾害和冲突引发的紧急情况。

42. 斯洛伐克政府努力确保《战争、敌对行动、军事管制和紧急状态期间国家安全法》有助于向受危机影响的平民分配必不可少的产品和商品供应。

43. 哥伦比亚《第 1523 年号法令》规定提供人道主义援助必须考虑到质量、及时性、相关性和有效性原则。该法第 3 条规定，在该法所涵盖的灾难和危险局势中，所有个人在接受人道主义援助时都将得到同样的支持和待遇。更多的原则详见哥伦比人道主义援助标准化问题手册。

[29] 见 www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/Natdesproject/IADM.htm。

[30] 见 www.redhum.org/asuntos_redlac。

[31] 见 www.cdema.org/。

[32] 见 http://segib.org/。

44. 在智利，根据《宪法》规定的保障措施建立了国家平民保护制度。为落实应对灾害的保障措施，智利颁布了若干法律和条例，包括：

(a) 内政部 2002 年关于《国家平民保护计划》的第 156 号令；

(b) 2013 年关于公共部门预算的第 20,641 号法令，规定并监管内政部预算中的应急资金管理；

(c) 2008 年内政部副部长的第 56 和 218 号通告；

(d) 关于防备地震和灾害以及《国家平民保护计划》的第 16,282 号令，这是智利的一个风险管理工具。该《计划》根据各当局的责任，保证在天灾人祸造成的任何危急局势中，向所有人提供保护。有关业务准则是基于平民保护的原则，根据该项原则，民众应获得保护和适当的生活条件和环境。为了确保灾害应对方面的透明度和问责制，内政部 2002 年颁布的第 156 号令规定了在恢复和重建过程中申请和提供必要物品以及确定其受益人的机制和手段。各国家机构，例如市政当局，尤其是与所涉事件有关的部门性机构都采纳了这一程序。

45. 墨西哥作为其应对危机战略的一部分，通过了《平民保护通则》，规定从综合风险管理的角度出发，建立国家救灾机制，即国家平民保护制度。该制度囊括了联邦政府的所有机构、各州的平民保护系统、市政和议员团、志愿者、社区组织和民间社团、消防部门、社会和私人部门的代表，包括媒体，以及研究、教育和技术发展中心。由于所有的政府机构均为该制度的一部分，在《国家平民保护方案》的框架内规定了普适的平民保护政策，申明所有政府官员均特别承诺保护民众的人身安全，为此将各尽其职，预防灾害和有效管理紧急情况。这尤其促进了对下列人员的保护，即儿童、妇女、土著社区、老年人、残疾人、居民少于 5000 人的社区、服务和经济资源匮乏的贫民窟居民、移民和农业日工。此外，墨西哥要求市政当局承担按照国家预算监督和执行安全措施的首要责任。如果危机超出市政当局的财务或业务响应能力，则由国家机构或有关的联邦区履行这方面职责。在这种情况下，市政当局必须向有关的联邦机构通报情况，由后者按照既定方案，确保为救灾和恢复立即转移拨付资源并进行有效问责，反之亦然。

46. 除了上面提到的正面例子，同样重要的是需要颁布预防灾害的国家法律，规定在国家预算中设立专项拨款。国家承诺在提供人道主义援助时尊重人权的具体表现，是在预算中拨付特别资金，专门用于减轻灾害风险。有大量证据表明，自然灾害和冲突除了其长期影响外，还对社区和国家经济产生当下和直接的影响。在大多数灾害中，当下的损害大部分来自被毁的资产，如建筑物、基础设施、库存和农作物。灾害还造成受影响地区经济活动和收入的短期和长期损失，因为人和公司失去了他们的生产资料和市场通道。经济活动通过经年累月的重建工作逐步恢复，最初则始于应急响应和人道主义援助。重建投资随着工作的进展

产生收入，推动重新积累固定资产。一项研究表明，气候灾害例如暴风雨和干旱，将对收入增长产生中度但消极的永久影响。[33]

I. 与人道主义行动有关的普遍定期审议建议

47. 在普遍定期审议期间，[34] 就与自然灾害有关的人道主义行动提出了 20 多项具体建议。鉴于某些国家(孟加拉国、多米尼克、萨尔瓦多、海地、缅甸、牙买加、巴基斯坦、帕劳、菲律宾、图瓦卢、瓦努阿图和越南)的脆弱性，建议主要涉及改进减轻自然灾害工作，确保适当应对紧急情况。

48. 向美利坚合众国提出的建议敦促它增加其发展援助，特别是在自然灾害情况下的援助，并在气候变化方面采取积极步骤。要求科威特继续发挥其在自然灾害期间的人道主义援助方面的先导作用，古巴则被要求分享其预防和应对飓风和其他自然灾害的经验和最佳做法。

49. 七项建议与冲突后局势有关，是向法国(继续执行国家妇女、和平与安全计划)、刚果民主共和国、利比里亚、尼泊尔、菲律宾和斯里兰卡(保护儿童和妇女权利，确保妇女在冲突后、重建和建设和平进程中的参与，提高受教育的机会，尤其是在冲突后和欠发达地区)提出的。

六. 人道主义行动的人权方面：良好做法和挑战

A. 弱势群体

50. 灾后和冲突后局势中人道主义援助的所有三个阶段 — 救援、救济和恢复 — 都是基于保护、保障和尊重人权的原则。鉴于救援、救济和恢复行动取决于每一背景下的具体情况，人道主义行动有时导致可能侵犯或违反受影响民众人权的做法。为此，应急准备和人道主义援助必须采取基于人权的方针。

51. 所有人都可能面对风险，受到灾害和冲突的负面影响，但他们的脆弱程度取决于其在社会中的社会、经济、政治、文化和种族地位。因此，人道主义行动应侧重于妇女、儿童、老年人、残疾人、土著人民、少数民族以及男女同性恋者、双性恋者和跨性别者。受影响的人口同为权利持有者，而不仅仅是慈善行动的受益人。

52. 基于性别的歧视增加了妇女和女童在紧急情况、灾后和冲突后局势中的脆弱性。国家和国际利益攸关者开展的保护活动应采取全面方针，从体制角度来解决性别歧视，以避免将干预措施限定在某些活动上，仅部分地应对有关问题。妇

[33] 见 www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp。

[34] 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx。

女和女童必须成为人道主义援助、救济和恢复工作的最优先考虑群体。在规划灾害对策和随后的人道主义援助过程中，应考虑进行专门保护。还必须增进和保障妇女对有关人道主义援助的决策的参与。需要建立有关机制，防止基于性别的暴力、性骚扰和强奸。在冲突局势，例如国内武装冲突和战争中，人道主义援助和和解进程需要考虑消除将妇女作为战利品的习俗。此外，土著妇女和少数族群妇女需要受到特别保护，免遭基于性别的歧视和种族主义。安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325 号决议规定了这方面的国际框架。[35]

53. 儿童基金会确认在发生紧急情况时，不管是突发性的自然灾害，还是武装冲突，儿童都需要受到特别保护，以确保他们的安全和福祉。《在人道主义行动中对儿童的核心承诺》构成了儿童基金会维护受人道主义危机影响的儿童权利的中心政策。女童和男童是权利持有者，也需要参与人道主义援助过程。[36]

54. 老年人是灾害和冲突期间最受影响的另一个群体。需要理解残疾、流离失所、疾病、营养不良、歧视和不安全，导致了老年人在冲突后和灾后的生活条件恶化。因此。在近期和长期的人道主义救济和援助，以及在人道主义政策和指导方针中，应当考虑到老年人的需要。

55. 残疾人受到灾害和冲突局势的极大影响，因为很多人道主义援助资源、庇护所和援助对他们来说都是不可及的。此外，经验表明，对残疾人的歧视与资源匮乏有着直接联系。因此，人道主义援助、救援、救济和康复应满足全部人口的需要，包括残疾人参与应急反应的所有阶段。在灾后和冲突后局势中，受影响社区的残疾问题加剧了，因为有人受伤，需要专门的援助和资源，例如运输和医疗支助。[37]

56. 土著人民和少数民族传统上被排斥在发展之外。他们主要居住在农村地区，易受自然灾害影响，往往生活在赤贫状态中。这两种情况都使他们面对灾害和冲突风险。必须认识、更好地理解和增加土著人民对减轻灾害风险机制的知识。[38]

57. 对男女同性恋者、双性恋者和跨性别者需要给予特别关注，尤其是在灾后和冲突后局势中。污名化和基于性取向的歧视加剧了冲突后和灾后局势中的暴力，在提供食物援助、庇护所和人道主义援助对男女同性恋者、双性恋者和跨性别者产生了严重影响。

[35] 见 www.usip.org/gender_peacebuilding/about_UNSCR_1325。关于灾后和冲突后背景下的良好做法的信息，见 www.actalliance.org/stories/violence-against-women-and-girls。

[36] 见 www.unicef.org/protection/57929_62178.html。

[37] 见 www.un.org/disabilities/documents/reports/iddr2013_%20panelreport.pdf。

[38] 见 www.unisdr.org/files/8853_IKPolicyNote.pdf。

B. 吸取的经验教训

1. 受影响社区和民众的参与

58. 人道主义援助需要考虑到法律、社会、政治、伦理和文化关系。在法律框架下，有必要强调国家为责任承担者，人民和社区为权利持有者，而不仅仅是受援者。这应该成为与防灾和减灾、恢复和重建有关的正规和非正规教育过程的中心主题。在这方面可采取以下举措：

(a) 应与农村和土著社区一道制定社区参与方案，包括有相关社区参与的小区划；

(b) 应制定专门的学校安全计划；

(c) 应考虑建立一种文化模式，允许妇女和男人在家庭和社区中平等参与有关卫生和其他问题的决策；

59. 有必要制订措施，帮助重建灾害摧毁的当地社区，因为灾害迫使居民生活在一个全新的环境，例如临建房中。应该强调，虽然期待受影响人口自力更生，建设新的社区，但并不是所有人都可以适应新的环境。

60. 民众作为人权持有者，应有权参与制订任何有关其重新安置的政策，并评估这些政策。受害者和受影响者的参与，可确保行政管理的透明度，有助于人道主义援助、救济和恢复行动的可持续性。地方当局应在初期阶段即参与有关的协商，以避免与受益人出现交流上的隔阂。

61. 还需要考虑到私人部门和民间社会所起的作用。关于公司的作用，国家可推动事先协议，以避免哄抬物价和短缺，也可以从当地生产者那里采购，以促进当地经济。食品价格的上涨妨碍世界各地成百上千万人获得食品。价格的上涨，很少与生产者收取的价格有关，他们仍然只能靠作物出售获取微薄收益，因此贫困状态保持不变，且在紧急情况下进一步恶化。

2. 两性问题

62. 从所收到的调查问卷答复中看到的一个最佳做法是在灾害应对中考虑到两性问题。例如，男女两性需要不同的个人卫生包，以及食品和水供应。

63. 庇护所的卫生间应男女分开，妇女有进行清洗的私密空间。基于性别的方针和主流观点应考虑妇女的特殊需要。例如，应为妇女修建更多厕所，因为妇女如厕通常需要更多时间，常常还要带上她们的子女。此外，所谓的“欢乐代码”项目表明，炊事组应男女混搭，以促进两性平等。

64. 还应建立保护机制，以防止基于性别的暴力和强奸。妇女和女童往往是强奸和性骚扰的受害者，处于遭受性攻击的高风险下，例如在取水的途中。妇女、女童、老年人和儿童还面临家庭暴力风险。应设立有关中心，为受家庭暴力影响

的人提供心理援助。作为人道主义援助的一部分，应考虑为暴力行为的妇女和儿童幸存者设立庇护所。

65. 必须推动妇女参与人道主义援助物资的交付和安排，避免男性享受优待，确保在社区中对妇女的赋权。妇女不必独自承担照料家庭的负担；她们不必以性来换取食品或其他援助；她们应当与男人有同样多的机会获取服务和援助，特别是因为妇女除了自身需要外，往往还要照料家庭成员中孩子和老人的需要。

66. 应为儿童及其父母修建安全的游戏区，以鼓励团结精神，并向受影响者提供情感慰藉。

67. 应考虑制订专题性指导方针，同时考虑到妇女、儿童和残疾人的特殊需要。关于儿童，应对前儿童兵和任何形式的暴力受害者予以特别关注。

3. 尊重文化价值

68. 提供食品和衣服应考虑到传统和文化习俗。还需要增加对土著人民的支持和抗御能力的了解，这对受影响民众在原地或新的地方恢复生计是至关重要的。

69. 应当在食品、厨房、家用和清洁等方面开发适应文化习俗和人口需要的人道主义救济包。应根据对食品的文化要求和妇女、女童、儿童和目标人口的营养需要，设计补充营养方案。

4. 多层次方针

70. 人道主义援助是建立在国际、区域、国家和当地各级的法律和业务框架基础上。应急规划和执行方案应考虑到已有的经验教训。多层次的方针可促进应急行动上的权力下放。

71. 市政府应作出合理努力，确保在庇护所中为受影响者提供充足和体面的生活条件。为此，应起草和发布管理庇护所的准则，确定有哪些方面需要予以特别关注，以帮助弱势群体，包括残疾人。

72. 应考虑制定区域方针，因为在处理灾害局势时，区域组织和机制往往有丰富的专门知识和资源。

73. 灾害预防包括采取行动，防止严重的侵犯人权行为，避免对经济、社会和文化权利，包括食品权的侵犯出现历史性积累。

5. 冲突后对话和转型正义

74. 应采取系统的方针，强调结束武装冲突，走向建设和平方案的重要性。与冲突各方建立对话是和解和建立和平进程的一部分。最脆弱的群体和受影响民众的代表应参与这些对话

75. 冲突过后，极为重要的是制定转型正义战略，包括和解和赔偿机制。转型正义战略是一系列的规则、公共政策和机制，旨在结束冲突，同时，确保受害者

对真相、正义和赔偿的权利。转型正义由司法和非司法程序和机制构成，包括起诉行动，在真相权方面的便利举措，交付赔偿、体制改革和国民协商。在这一方面，国际援助应集中在发展国家能力以启动和领导这一进程上。各项解除武装、复员和重返社会举措应与转型正义的程序和机制保持协调，相辅而相成。[39]

76. 比如，哥伦比亚政府在对调查问卷的答复中，作为最佳做法的例子，提到了与哥伦比亚革命武装力量的对话、各项转型正义措施和建立真相与和解委员会。

6. 立法

77. 需要制定预防灾害的法律。法律的执行应体现在适当的预算拨款中。国家有义务提供必要的资源，改善受灾害和冲突影响的民众的生活条件。

78. 在一些国家，法律规定在一些情况下，包括发生公共灾难时，将限制宪法权利。然而，应当强调的是，即使在公共灾难发生后宣布紧急状态的情况下，国家也必须尊重核心人权，确保所有国内法尊重本国宪法、国际人权文书和关于人道主义援助的各项国际宣言中载明的规则。

79. 人权构成了与灾害和冲突有关的所有人道主义工作的法律框架。别无其他法律框架指导此类活动。如果人道主义援助不是建立在人权框架基础上，所采取的方针就有可能限制性过强，没有在更广阔的规划进程中，将受影响民众的所有基本需要都纳入其中。

80. 国家应有计划地投资于人道主义救灾工作，避免预算风险打乱正常时期的公共投资。这方面的重要举措可包括设立国家恢复和重建基金。

81. 应建立地方机制，声讨灾害和冲突局势中的侵犯人权行为，以确保受影响民众的安全、治安和自由。可作为参与和民主行动，制定并实施投诉和反馈制度。

7. 行政管理透明

82. 应当在当地和区域各级建立制度，确保行政当局与提供援助者，包括消防机构和社会工作者之间的信息交流。

83. 一些国家已经建立了制度，确保透明度和问责制。更多的国家正在制定此类制度。巴西、智利、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、意大利、日本、墨西哥、缅甸、斯洛伐克、泰国和乌拉圭都举出了关于此类制度的例子。

[39] 见 S/2004/616。

8. 南南合作(巴西)

84. 南南合作的一个实例是在索马里执行文化上适宜的灾害反应行动，由巴西协助联合国人口基金向妇女分发面纱，使她们得以走出家门，获取卫生服务。还分发了个人用品包。

9. 环球项目(厄瓜多尔)

85. 厄瓜多尔确认，风险管理秘书处将作为环球项目在厄瓜多尔的协调中心(见上文第 28(c)段)。

86. 环球项目规定了关于水供应、卫生设施和卫生促进、粮食安全和营养、庇护所、安置和非食品项目，以及卫生行动的最低标准。

87. 厄瓜多尔为弱势群体制定了专门的方案，包括《Manuela Espejo 使命》。在经济和社会包容部内有若干方案，用以解决儿童和老年人的特殊需要，卫生部则处理儿童、孕妇和新生儿母亲的健康需要。

C. 挑战

88. 在突击提供人道主义援助和拯救生命的繁忙过程中，人们往往很少注意保护受灾害和冲突影响的民众的人权。此外，对弱势群体的权利也重视不够。

89. 在对调查问卷的答复中，灾害发生后的用水被视为一个重大挑战，人们认为，它对预防某些侵犯人权行为，例如强奸，是至关重要的，因为妇女在长途奔波取水时非常脆弱。此外，往往很难建立符合国际卫生和洁净水标准的水供应。在应急反应中，必须考虑妇女的特殊要求。

90. 一个关键问题是人们往往忽略重建努力。实际上，它们是恢复过程中一个必不可少的部分。

91. 建设和平和转型正义面对的主要挑战是资金不足，同时，国际社会对生计的抗御能力极大关系到建设和平缺乏理解。

92. 应关注防止家庭暴力和基于性别的暴力。应提供信息和综合援助，支持在紧急情况地区和未受灾害和冲突影响地区，例如收容社区的暴力行为的妇女和儿童幸存者。还应特别关注残疾人，男女同性恋者、双性恋者和跨性别者群体，老年人和土著人民，同时考虑到文化方针。

93. 必须避免政治偏袒，以保证向所有相关人员，而不只是向例如政治支持者施以援手。政府不应为政治目的利用人道主义灾难，反对党不应利用紧急局势造成的需要，为讨好民众而批评当权者。

94. 在问卷答复中确认的其他挑战包括：

(a) 缺乏在灾害局势中对人权状况的专门监管框架；

(b) 未能充分内化在灾害局势中增进和保护人权方面的义务和权利，而这对适当履行义务和行使权利是至关重要的；

(c) 缺乏在防灾政策方面的分权。

七. 主要结论

95. 救援、救济和复原行动可与人权宣传相关联，但这一点不会自动发生。一种基于人权方针包括以下原则：直接和有意地与人权相联系；透明度；受影响者和受益者的参与以及与他们的协商；不歧视；在较大的受益人群体中特别关注弱势和边缘化亚群；问责制。

八. 建议

96. 成员国应牢记，充分尊重各项人权可确保冲突后和灾后的人道主义行动提供适当的保护。与基本需要相关的权利，[40] 人身安全和健全，[41] 公民和政治保护需要，[42] 以及其他经济、社会和文化保护需要[43] 必须在各级制定和执行专门举措和机制时得到保障和尊重。

97. 在救援、救济和恢复过程中，所有人道主义援助计划和机制都应列入参与性的、基于性别的、文化上敏感的、可问责的、反歧视的和全面的方针。这些方案和政治性的问题有助于更好地适用国际人权标准，并提供应对危机的全面对策。尊重民众中最弱势群体的人权的机制应成为灾害防备工作的一个组成部分。

98. 各国应拨付专门的应急、救济和重建资金。用于此类目的的拨款需要在年度国家预算中划分优先等级。此外，各国需要确定用以满足长期发展需要的资源。

---

[40] 特别有关食品、饮用水、住所、适足的衣服、适足的卫生服务和卫生设施。

[41] 对生命权和免遭攻击、强奸、任意拘留、绑架的权利，以及这些权利不受威胁的权利的保护。

[42] 宗教自由权，言论、个人文件、政治参与、诉诸司法自由权，以及免遭歧视的权利。

[43] 接受教育，为所损失的财产获得补偿或赔偿，以及工作权。