



大会

Distr.: General
10 February 2015
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十八届会议

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最终研究报告

GE.15-02193 (C) 090315 100315



* 1 5 0 2 1 9 3 *

请回收



目录

	段次	页次
一. 任务授权和导言	1-5	3
二. 范围	6-9	3
三. 定义.....	10-26	4
A. 冲突后情形下使用的术语.....	12-21	4
B. 人道主义应对方面使用的术语.....	22-26	7
四. 受影响人口.....	27-36	8
A. 妇女和女童.....	29-31	9
B. 儿童	32	9
C. 老年人	33	10
D. 残疾人	34	10
E. 土著人民和少数群体.....	35	10
F. 男女同性恋、双性恋、变性人和两性人(LGBTI)人群	36	11
五. 基于人权的方针.....	37-43	11
六. 国际规范框架.....	44-58	13
A. 联合国人权框架和机制.....	44-51	13
B. 国际人道主义法律和机制.....	52-53	15
C. 区域性人道主义救助和援助机构和机制.....	54-58	16
七. 良好做法.....	59-81	16
A. 国家法律框架和机制.....	59-66	16
B. 受影响社区和人口的参与.....	67-70	17
C. 注重性别.....	71-75	18
D. 尊重文化价值观.....	76-77	19
E. 多层面办法.....	78-81	19
八. 挑战.....	82-94	19
九. 主要结论.....	95-97	21
十. 建议.....	98-104	21

一. 任务授权和导言

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增进和保护人权的最佳做法和主要挑战的研究报告。
2. 委员会在 2013 年 8 月举行的第十一届会议上设立了由下列专家组成的起草小组：Chinsung Chung、Latif Hüseyinov、Vladimir Kartashkin、Katharina Pabel、M. Cecilia Rachel V. Quisumbing (报告员)、Anantonia Reyes Prado(主席)和 Imeru Tamrat Yigezu。后来，Karla Hanan á de Varela、Kaoru Obata 和 Ahmer Bilal Soofi 也参加了起草小组。
3. 委员会在 2014 年 2 月举行的第十二届会议上决定任命 Reyes Prado 女士为报告员，任命 Hüseyinov 先生为主席。委员会在 2014 年 8 月举行的第十三届会议上指定 Soofi 先生取代 Hüseyinov 先生，担任起草小组主席。委员会还建议人权理事会延长提交进展报告的时间，理事会在第 26/116 号决定中批准了这一建议。因此委员会向理事会第二十七届会议提交了进展报告。¹
4. 按照理事会第 22/16 号决议的要求，委员会征求了会员国及各利益关系方的意见的建议。2013 年 9 月，编写了调查问卷并分发给全体会员国以及民间社会和利益关系方的代表，请他们提供关于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的信息。总共收到 39 份答复，其中包括经历过灾后和冲突后的国家(见以下第 48-70 段)。
5. 2014 年 2 月，委员会依照理事会第 22/16 号决议第 2 段，决定征求联合国各机构的意见。但是没有收到答复。

二. 范围

6. 委员会任务授权的题目暗示在灾后和冲突后情形之间存在共同点，即这两种情形都对某个社区或较大人群的健康、安全、安保或康宁产生重大威胁。因此委员会在适用国际法其它分支时对灾后和冲突后情形采取整体性的人权方针，包括国际人道主义法律、难民法和国际刑法，以期加强保护。
7. 在灾害发生之后或冲突结束之后即进入灾后或冲突后情形。一旦受影响人口的生命和保障权、人身安全和尊严重新得到保护，人口恢复了有关生命基本需要的权利，包括经济、社会、文化、公民和政治权利，上述情形即告结束。关于平民生活恢复的含义需要作些反思，即是否恢复事前状态就足够了，因为灾害或冲突严重影响到那些生活条件本已非常脆弱的人群。对于如何改进这些生活条件还需要进一步思考。对于灾后和冲突后情形的早期阶段应当特别重视(不排除过渡

¹ 起草小组成员感谢挪威教会援助机构驻危地马拉方案协调员及“行动联盟论坛”在危地马拉的领导人 Veronica Sagastume 为报告起草工作做出的重要贡献。

期司法方面的内容)，因为人道主义活动主要是在这个阶段展开的。在复原和重建阶段以及重新安置进程中也必须考虑到整体性基于人权的方针。还应当考虑到持久危机的情况。²

8. 人道主义活动主要培养对人权的促进和保护，本报告中重点列出了许多良好做法，同时经验也表明，人道主义活动有时在人权方面存在严重欠缺。因此下文将列出在灾后和冲突后增进和保护人权的主要挑战。

9. 在灾害发生前就必须考虑采取一个尊重保护性规范框架，并考虑到采取基于人权方针的视角，各国政府也应当意识到自身在保护本国人口方面的责任。而受影响人口理解自身的权利也同样重要。

三. 定义

10. 过去几十年来，全世界的灾害数量报告有了显著增加：从 1975 年的每年不到 100 起上升到 2010 年的 400 多起。受影响人口数目及灾害带来的经济损失也在增加。³ 冲突和自然灾害对人权产生多层面的影响。它们制造危机，影响到生命权、健康权和安全权。粮食和基础设施被毁，对于维生、获取食物和水、教育、保健甚至诉诸司法和获取其它基本服务都产生长期影响。如果当地家庭和社区不能靠自己应对或恢复时，自然灾害或冲突就成为一个紧急状态⁴。

11. 据估计，复杂和多种原因的危机会越来越常见。⁵ 鉴于这一领域涉及多个层面，需要考虑许多术语，以便更好地理解这些情形在理论和实际工作中的复杂性。

A. 冲突后情形下使用的术语

国际性和非国际性的武装冲突

12. 国际人道主义法律对国际性武装冲突和非国际性武装冲突进行了区分，前者指两国或多国之间诉诸武力的情况，后者指政府武装部队与一个或多个非国家

² 持久危机状况主要表现在，自然灾害和/或冲突一再发生，生计无着，面对危机缺乏充分的机构能力作出应对。因此，处于持久危机情况下的国家应作为特殊的一个类别，要求发展界作出特殊干预。见“持久危机中的国家：这些国家有哪些，为什么需要对它们特别关注？”，《世界粮食缺乏保障问题现状》，联合国粮食及农业组织，2010 年，罗马。

³ 红十字会及红新月会国际联合会，“红十字会及红新月会应对灾害办法和危机管理”（见 www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/disaster-and-crisis-management/）。

⁴ 紧急状态传统上被归类于迅速降临的灾害、被遗忘和周期性发生的长期性冲突。

⁵ “冲突始终是脆弱性的一个重要来源，但其它致灾因子和风险也日益突出。我们会越来越多地看到气候变化、城市化、移民、获取食物和技术灾害同时发生，进一步加重风险和脆弱性”。费恩斯坦国际中心，三年计划：2012 年 1 月至 2015 年 12 月。

武装群体或非国家武装群体之间长期的武装对抗。武装对抗必须达到最低限度的强度，而且参与方必须表现出最低限度的有组织性。⁶

建设和平

13. 这个说法是 1970 年代在约翰·加尔通的著作中出现的，他呼吁创建建设和平的结构，以促进可持续和平，解决暴力冲突的根源，支持管理和和平解决冲突。此后该术语涵盖了多层面的活动和任务，从解除交战方的武装到重建政治、经济、司法和民间社会机构。⁷

冲突后对话

14. 一种有条不紊的办法，重点在于结束武装冲突，走向建设和平方案。与冲突另一方建立对话是和解与塑造和平进程的一部分。最弱势群体和受影响人口的代表应当参与这一对话。

冲突后局势

15. 即公开战争业已结束的局势。在这种情况下，局势在几年或者几十年中仍然紧张，并且很容易重新回到大规模暴力的状态。这种局势在关键性部门如安全、司法、经济政策、教育、媒体、农业、卫生和环境等对受影响社区和国际行为方带来巨大的发展挑战。⁸ 重建冲突中被毁的体制基础设施至少与重建实体基础设施是同等重要的，甚至更重要。⁹

冲突后重建

16. 一个一般性术语，指的是在冲突后重建社会。实体基础设施要修补或重建，政府机构要改革，平民和战斗人员的心理创伤要治疗，经济要重启，难民要遣返，敌对方之间的和解要启动，正义要伸张。这类工作要求获得国际社会的长期支持。

⁶ 见救援网人道主义术语(见 <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>)和红十字国际委员会，“国际人道主义法中是如何定义‘武装冲突’一词的？”意见书，2008 年 3 月 17 日(见 www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm)。

⁷ 见“建设和平与联合国”(www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml)。

⁸ Gerd Junne 和 Willemijn Verkoren 编，《冲突后发展：应对新的挑战》(Boulder, Lynne Rienner 出版社，2005 年)。

⁹ Lakhdar Brahimi，“危机和冲突后国家中的国家建设”，第七次再造政府全球论坛。“培养对政府的信任”，2007 年 6 月，维也纳。

冲突后恢复

17. 是指暴力冲突后长期的社会重建工作。它包括政治、社会经济和实体方面，如解除战斗人员武装使之重返社会，为国内流离失所者找到持久解决办法，改革政府机构，推动创伤治疗与和解，伸张正义，重启经济，重建被毁的基础设施。相关术语包括从战争到和平的转型和冲突后重建。应当指出，“恢复”一词含义比重建更广，重建暗示着强调实体方面。¹⁰

冲突后过渡

18. 系指冲突结束后随即进入的脆弱期，在这一期间，仍然要满足人道主义需求，而像解除武装、士兵复员、重返社会和复原方案以及基础设施重建方案等都还处于早期阶段。这一期间可能还涉及将政府职能暂时移交一个联合国过渡时期行政机构，如科索沃和东帝汶的情况。¹¹

过渡时期司法

19. 在冲突或暴力局面结束后，过渡时期司法体系常常极为重要。有关国家应当制订一份过渡时期司法战略，通过和解与赔偿机制，满足受害者的权利。过渡时期司法战略包括一整套规则、公共政策和机构，其目的是纠正过去暴力时代遗留的问题。它由司法和非司法性的进程和机制组成，包括起诉举措、推动真相权的举措、作出赔偿、机构改革和民族协商。在这方面，国际援助必须注重发展本国启动和领导进程的能力。解除武装、士兵复员和重返社会举措应当以相互积极促进的方式与过渡时期司法进程和机制相协调。¹²

20. 灾后局面包含自然和人为灾害两种。自然灾害或致灾因子¹³是指由自然致灾因子造成的严重影响一个地区的社会、经济和/或基础设施的事件，如对生命造成重大损害或损失的洪水、地震或飓风。根据人口脆弱性和地方应对能力不同，自然灾害会带来人道主义性质的挑战和问题。与此形成对照的是，技术性或人为的致灾因子，如复杂的紧急状态或冲突、饥荒、人口流离失所以及工业或交通事

¹⁰ 冲突管理与建设和平术语索引，美国和平研究所。

¹¹ www.unocha.org。

¹² 见 S/2004/616。

¹³ 秘书长关于从救济向发展过渡的报告(A/60/89-E/2005/79)中特意没有使用“自然灾害”一语，因为这个说法表达了一种错误的假定，即由于自然致灾因子而发生的灾害完全是“自然的”，因此是无法避免的，不在人力控制范围之内。而事实上，公认此类灾害是个人和社会对待源于自然致灾因子威胁方式的结果。致灾因子内在威胁的性质和规模是不一样的。自然致灾因子带来的风险和产生灾害的潜力很大程度上取决于普遍的脆弱性水平以及为防灾、减灾和备灾所采取的措施。因此，灾害在很大程度上取决于人类的作为或者不作为。因此应当按照2005年1月在日本兵库神户举行的世界减少灾害会议通过的2005-2015年《兵库行动框架》，使用“与自然致灾因子相关的灾害”的说法。

故¹⁴是由人类造成的事件，发生在人类住区或住区附近。这可能包括环境退化、污染、事故以及气候变化的影响。¹⁵

21. 在本报告中，“自然灾害”一语包括突然的和缓慢发生的自然灾害。但是，必须理解，突然的自然致灾因子所造成结果的规模是个人和社会对待源于自然致灾因子威胁的方式的直接结果。因此，这种结果的大小取决于人类的作为或者不作为。¹⁶

B. 人道主义应对方面使用的术语

人道主义危机

22. 系指一起或一系列对某个社区或较大人群的健康、安全、保障和/或康宁带来关键性威胁的事件，通常涉及较广的地区。武装冲突、流行病、饥荒、自然灾害和其它重大紧急状态都有可能涉及或导致人道主义危机，超越任何一个单独机构的任务授权或能力。紧急状态是指一个大规模的危机，毁灭个人的生命、摧毁社区并完全超越其应对能力。¹⁷

23. 人道主义危机可分为三类：自然灾害(地震、洪水、暴风雨和火山爆发)；人为灾害(冲突、飞机和火车失事、火灾和工业事故)；复杂的紧急状态(即一系列事件或因素使某一社区无法获取其基本需要如水、食物、住所、安全或保健)。根据红十字会及红新月会国际联合会的看法，此类“复杂的紧急状态”通常带来广泛的暴力和生命损失、人口流离失所、社会和经济受到普遍损害，需要大规模多渠道的人道主义援助，而政治和军事因素妨碍或阻止人道主义援助，特别是在冲突后状态下，人道主义救援工作者在某些地区面临重大的安全风险。¹⁸

24. 这三类紧急状态会对一些国家中数以百万计的人口产生影响。此外，日益有新的概念出现，对与气候、技术和传染病大流行有关的紧急状态进行分门别类。

¹⁴ 红十字会及红新月会国际联合会，“灾害类型：致灾因子定义”(www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/)。

¹⁵ A/66/285。

¹⁶ “保护受自然灾害影响的人员”，机构间常设委员会“人权与自然灾害问题业务指南”，2006年。

¹⁷ 见公约社会处，救灾：何为紧急状态？(www.cssind.org/disaster-relief)。

¹⁸ 红十字会及红新月会国际联合会，“复杂/人为的致灾因子：复杂的紧急状态”(见 www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/complex-emergencies/)。

人道主义行动、人道主义援助、人道主义协助

25. “人道主义行动”、“人道主义援助”和“人道主义协助”几个用语在灾后或冲突后情况下常常交互使用，这些情况均适用人道主义应对的原则和规则。例如，世界卫生组织认为，人道主义协助可分为三类：直接协助，即面对面分发货物和服务；间接协助，距离人口至少还有一步的距离，涉及运送救灾物品或救灾人员等活动；基础设施支助，即提供一般性服务，如修复道路、空域管理和发电，这些都为救援工作提供便利，但不一定为人所见，也不一定仅有受灾人口受益。¹⁹ 欧洲联盟则将“人道主义援助”解释为包括对人道主义危机的传统应对工作，即住所、水和药物等物质救援和服务；短期性分发的紧急粮食援助和辅助喂养方案；救济协调、保护和支持服务如协调、物流和通信；重建救援和复原，涉及修复原有的基础设施，与此相对的是旨在改进基础设施水平的长期性活动；在灾害风险减少、早期预警系统、应急储备和规划等方面的防灾和备灾工作。²⁰

26. 不论使用哪个术语，所有人道主义应对工作的目的都是相同的：在紧急状态发生期间和之后挽救生命、减轻痛苦、维持和保护人的尊严。这些工作都遵循人道、公平、中立和独立的原则。此外，在紧急状态期间，人道主义援助和保护脆弱人群的时间表变得至关重要，特别是在救援阶段。

四. 受影响人口

27. 冲突和灾害的影响人口及受害者包括国内流离失所者，这些人被迫或不得已逃离或离开自己的家园或常住地，特别是由于武装冲突、普遍暴力局面、侵犯人权或自然或人为灾害的影响或为躲避这种影响，而他们没有跨越国际承认的国界。另外也包括难民和无国籍人。

28. 在冲突后和紧急状态后特别脆弱的还有其它一些人群。“弱势群体”是指可能面临风险并受灾害或冲突不利后果影响的所有人员。他们的脆弱程度取决于他们的社会、经济、政治、文化状况和所属族裔。在所有灾害后或冲突后环境下的人道主义行动都应当特别重视妇女、儿童、老年人、残疾人、土著人民、少数群体和 LGBTI 人群。而且至关重要的是，要让受影响人口敏感地意识到，他们是权利所有者，而不仅仅是慈善行动的受益者。

¹⁹ 世界卫生组织，“人道主义卫生行动，定义：紧急状态”（见 www.who.int/hac/about/definitions/en/）。

²⁰ 欧盟委员会，《人道主义援助和平民保护》，“人道主义援助”，2014年4月15日（见 <http://ec.europa.eu/echo/en/what/humanitarian-aid>）。

A. 妇女和女童

29. 在紧急状态、灾后和冲突后情况下，基于性别的歧视加重妇女和女童的脆弱性，包括残疾妇女和女童。本框架规定的国内和国际利益方的保护活动应采取一种整体性的方针，从机构的角度处理这些问题，对国家政策和规定产生影响，以免将干预局限于具体活动，只能解决部分问题。

30. 妇女和女童必须成为人道主义援助、救济和恢复工作的一个优先群体。在应对和人道主义援助的规划阶段应考虑特殊保护方针。而且必须促进和保障妇女参与人道主义援助决策。要制订防止基于性别暴力、性骚扰和强奸的机制，还应当建立对性暴力和基于性别暴力受害者的法律援助和社会协助。在国际性或非国际性武装冲突的情况下，人道主义援助与和解进程应考虑到将妇女作为战利品的传统做法。此外，土著和少数群体妇女面临着多种形式的歧视，需要对她们采取特别保护措施，防止其受到基于性别的歧视和种族主义对待。

31. 安全理事会在关于妇女、和平和安全的第 1325(2000)号决议中确立了这方面的国际框架。具体说来，安理会促请会员国确保扩大妇女在国家、区域和国际预防、管理和解决冲突机构和机制中的代表性，并呼吁全体相关行动方在谈判和实施相关协定时采取一种性别观点，包括考虑到妇女和女童在遣返和重新安置以及复原、重返社会和冲突后重建中的特殊需求。有效的法律框架必须要禁止暴力侵害妇女和女童行为并将其入罪，防止暴力，保护幸存者。

B. 儿童

32. 联合国儿童基金(儿童基金)承认，当发生紧急状态时，不论是突然暴发的自然灾害还是武装冲突，儿童都需要获得特殊保护，以确保其安全和康宁。²¹ 人道主义行动中对儿童的核心承诺构成儿童基金关于捍卫受人道主义危机影响的儿童权利的核心政策。1994 年，秘书长任命的独立专家 Graça Machel 在她关于武装冲突对儿童影响问题的报告中呼吁终止在武装冲突中将儿童作为目标的做法。²² 独立专家在报告中强调指出，在冲突前、冲突中及冲突后的情况下，几百万的女孩和男孩遭受杀戮、重伤、酷刑、强奸、性剥削、绑架、强迫劳动和其他侵犯儿童权利的行为。她承认，女孩更加处于弱势，武装冲突中征召和使用儿童是违反国际法的行为，攻击受保护地点和将这些地点用作军事用途也是违反国际法的行为，因为在这些地方常常有大量儿童，如学校、医院和家庭。此外，她强调指出，可耻的是，儿童仍然受到虐待，而这“显然表明我们尚未开始履行保护他

²¹ 见儿童基金，“保护儿童免遭暴力、剥削和虐待，紧急状态下的儿童保护工作”，www.unicef.org/protection/57929_62178.html。

²² A/51/306。

们的义务”。²³ 女孩和男孩都是权利所有人，因此他们也需要介入人道主义援助进程。

C. 老年人

33. 老年人在灾害和冲突期间是受影响最大的群体之一。在冲突后和灾害后，丧失能力、离开家园、疾病、营养不良、歧视和安全无保障这些因素都会恶化老年人的生活条件。因此应当将老年人的需求纳入眼前和长期的人道主义救济和援助以及人道主义政策和指南。

D. 残疾人

34. 残疾人²⁴在灾害和冲突状况下受到的影响更大，因为他们无法接触到许多人道主义援助、庇护和协助的资源。此外，在歧视残疾人与资源不足之间有着直接的相互关联。因此，人道主义援助、救援、救济和复原应当满足全体人口的需要，而且在应急工作各个阶段都要让残疾人参与进来。在灾害后和冲突后残疾问题也会增加，因为许多人受伤，需要专门的援助和资源。²⁵

E. 土著人民和少数群体

35. 土著人民²⁶和少数群体²⁷传统上被排除在发展之外。他们的定居点主要位于农村地区，容易遭遇自然致灾因子，而且往往贫困程度较高。这就使他们在灾害和冲突情况中面临风险。重要的是要承认和更好地理解土著人民和少数群体，提升他们对于减少灾害风险机制的了解。²⁸

²³ 同上，第 313 段。

²⁴ 见《残疾人权利公约》，第一条。

²⁵ 见灾害抗御力与残疾问题专题讨论报告：确保平等和包容，联合国总部，2013 年 10 月 10 日。

²⁶ 见 E/CN.4/Sub.2/1986/7 和 Add.1-4。关于“土著和部落民族”的定义，见《关于独立国家土著和部落民族的公约》，第一条。并见“土著人民的概念”，经济及社会事务部，土著人民常设论坛秘书处，关于土著人民数据收集和分类的研讨会，纽约，2004 年 1 月 19-21 日。

²⁷ 无法确凿地定义少数群体的概念乃至确认现有的少数群体，或列出确定的少数群体清单。见 José Bengoa，“少数群体：存在和承认”，工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.2)。并见《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(大会第 47/135 号决议，附件)。

²⁸ R.Shaw 等，“土著知识——减少灾害风险”，政策说明，欧洲联盟，联合国减灾战略，京都大学，2008 年。

F. 男女同性恋、双性恋、变性人和两性人(LGBTI)人群

36. 在冲突后和灾后情况下，基于性取向的污名化和歧视会增加基于性别的暴力，在提供食品援助、住所和人道主义援助方面对 LGBTI 人群产生不利影响。

五. 基于人权的方针

37. 人权是保护个人和群体免遭阻挠其基本自由、应得权益和人的尊严的行为和不作为的普遍法律保障。²⁹ 儿童基金认为，人权原则和价值观不仅是发展的基础，也是应对紧急状态的基础。普遍和不歧视的人权原则意味着促进社会包容、平等和公正应当成为核心关切。³⁰

38. 基于人权的方针是人类发展进程的一个概念框架，通常立足于国际人权标准，在操作层面上，它的目的在于促进和保护人权。这种方针试图分析作为发展问题核心的不平等现象以及紧急状态中的不平等现象，纠正阻碍发展的歧视性做法和不公正的权力分配。

39. 基于人权的方针指明权利所有者及其应有权益以及相应的承担责任者及其义务，努力加强权利所有者主张权益的能力以及承担责任者履行义务的能力。这一方针基于以下前提，即对权利所有者给权赋能和问责承担责任者本身就是重要的结果。方针承认每个人都既是一个个人，又是一个权利所有者，它设想在紧急状态和人道主义应对工作中为保护和实现人权提供保障，主要由国家和其他行为者提供。

40. 一个基于人权的方针要求所有人道主义应对工作遵循以下源自人权条约的原则和标准：

- (a) 普遍性：必须给予每个人以人权，没有例外；
- (b) 不可分割性：人权是不可分割和相互依存的；
- (c) 参与和协商：来自各个部门的人都必须参与决定，以保护他们的权利，他们的意见也必须被吸收进来；
- (d) 不歧视：必须不加任何歧视地保障人权，同时对受害者的特殊需要给予应有的注意，特别是弱势群体，尤其是在涉及可能有歧视性效果的政策和做法上，例如，由于未满足包容性和无障碍要求，可能对残疾人带来歧视性效果；
- (e) 问责：必须建立问责机制以落实权利。在灾后和冲突后状态下基于人权的方针强调通过问责机制实现可衡量和可履行的义务，这有助于加强政治承诺

²⁹ 人权高专办，《在发展合作方面采取基于人权方针的常见问题》，纽约和日内瓦，2006 年。

³⁰ 儿童基金，“在人道主义危机方案工作中采取基于人权的方针，儿童基金能否应对挑战？”，2003 年。

和分配资源的依据，并增强不加歧视地提供社会服务的动力。³¹ 因此，这一方针开启了在灾后和冲突后环境下的国际人权问责和监督机制。³² 此外，问责是一种进程，帮助找出哪些是有效的，以便复制；哪些是无效的，以便修改。这是检验适当地达到合理平衡的一个办法；³³

(f) 透明：政府和国内、国际人道主义伙伴必须在所有涉及权利的信息及决策进程上实现透明。但是，有时决策者要控制紧急状态，不会披露与减少灾害有关的某些信息。政府在原则上应当向公众披露所有相关信息。不能为了避免引起公众恐慌而扭曲信息。事实上可以预见的是，在披露信息的过程中，某种程度的简化不仅是不可避免的，甚至也是必要的。但是必须强调指出，在这种情形下，此类政府举措和问责要求对决策进程加以记录；

(g) 不伤害或少伤害：虽然援助有可能成为冲突发展过程中的一部分甚至会延长冲突，但人道主义组织必须努力做到“不伤害”，或将因处于现场和提供援助而造成的非故意伤害减至最低。³⁴

41. 秘书长在改革方案(1997 年)³⁵及其第二阶段“进一步改革纲领”(2001 年)³⁶中呼吁联合国各机构将人权作为联合国系统中涉及各部门各领域的一项优先要务。2003 年，一组联合国机构，包括联合国人口基金(人口基金)承诺将人权列入国家发展合作方案，对基于人权的方针采用共同理解。³⁷ 2013 年 11 月，秘书长发起“人权前线”倡议，目的是在复杂的危机中捍卫人权，防止骇人听闻的人类苦难。这项倡议的核心是需要及早采取行动以及及早应对侵犯人权行为的关键作用。倡议虽然是在保护人权的框架之下，但其中也包含保护平民的任务，并且始终强调预防性努力的重要性。另一项核心内容是联合国加强组织准备。秘书处和联合国各机构、基金及计(规)划署要确保联合国系统不论在外地还是在总部，都要及早做好适当的准备，以处理不断演变的危机局势。

42. 在违反人权、人道主义危机与人道主义应对之间似乎是一个周期性的进程。尽管这种周期性变化不一定是一种线性进程，但还是可以列出一些阶段，包

³¹ 见“实现免于恐惧和匮乏的自由：2015 年后议程中的人权问题”，专题讨论文件，人权高专办，2012 年 5 月，第 6-7 页。

³² 见 Dug Cubie 和 Marlies Hesselman，“自然灾害对人权影响的问责问题：关于系统性国际监督的建议”，《荷兰人权季刊》(即将于 2015 年 3 月出版)。

³³ A/HRC/7/11，第 99 段。

³⁴ 1990 年代由 Mary B. Anderson 发展出来的“不伤害”原则已发展成一种方针，由此引发了对 人道主义工作者的一系列培训研讨会。

³⁵ A/51/950。

³⁶ A/57/387 和 Corr.1。

³⁷ 人口基金，“基于人权的方针”，见 www.unfpa.org/rights/approaches.htm。

括冲突和自然灾害的情况。人权高专办认为，如果是冲突局势造成侵犯人权的情况，事件顺序是这样的：

- (a) 冲突造成侵犯人权行为；
- (b) 人道主义危机；
- (c) 新的侵权行为：冲突和人道主义危机的后果；
- (d) 先前业已存在的人权问题恶化；
- (e) 促进和保护人权成为和平协定的目标。³⁸

43. 最后，如果是由于自然灾害造成侵犯人权行为，则人权高专办列出的事件顺序如下：

- (a) 自然灾害；
- (b) 人道主义危机；
- (c) 先前业已存在的人权问题恶化，灾害造成新的侵权现象；
- (d) 人道主义应对工作规划和实施中吸收人权内容；
- (e) 人权纳入应急准备计划。

六. 国际规范框架

A. 联合国人权框架和机制

44. 为扩大灾后和冲突后保护人权的效果和范围，需要国际法不同分支采取一种整体和互补的办法：国际人权法、国际人道主义法、难民法和国际刑法。国际人权法律框架由具体条约以及旨在保护受自然灾害和冲突影响人群的软法律组成。由于保护不仅限于紧急状态下的生存和安全，因此有关公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利的所有相关保障都会有助于使受影响者享有尊严。

45. 大会在关于向自然灾害和类似紧急情况的受害者提供人道主义援助问题的第 43/131 号决议中制订了有关人道主义援助的一些重大原则，大会在决议中重申受影响国家的主权及其对本国领土上人道主义援助的领导权，强调由政府和非政府组织提供人道主义援助的重要贡献，并促请各国与受影响国家一道，密切参与国际努力，以便为转送人道主义援助提供方便。

³⁸ 见人权高专办，《武装冲突中关于人权的国际法律保护》(纽约和日内瓦，2011 年)。

46. 因此，各国负有协调人道主义援助的首要责任，至少有接受各国或其他相关组织善意援助表示的道义责任。但是，强调国家的作用并不损及当地社区的作用，而且减少灾害风险规划应当相对放权和具体化。

47. “普遍人权指数”记录了普遍定期审议就自然灾害情况下人道主义行动提出的一些具体建议。鉴于某些国家的脆弱性，主要涉及加强或改进减少灾害措施和对紧急状况作出适当的应对。对于其他国家，则要求其继续努力，加强和分享有关预防和采取的人道主义应对工作的经验、教益、方法和最佳做法，特别是考虑在自然灾害情况下提供援助并针对气候变化采取积极步骤。有一些建议涉及冲突后情形，包括继续落实安全理事会关于妇女、和平和安全的决议；确保儿童和妇女权利以及妇女参与重建和建设和平进程；改进教育机会；加紧努力以防止、惩罚和消除一切针对妇女的暴力行为；防止和打击广泛存在的对儿童的经济剥削；通过将人权方针纳入一切政策和做法，加强冲突后下保护和促进人权的机构能力。

48. 安全理事会在关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议中重申妇女在预防和解决冲突、和平谈判、建设和平、维持和平、人道主义应对以及冲突后重建工作中的重要作用，强调妇女平等参与和充分介入一切维持和促进和平与安全努力的重要性。安理会呼吁全体行为方扩大妇女参与，将性别视角纳入联合国一切和平及安全努力中。安理会还呼吁冲突各方在武装冲突中采取特殊措施保护妇女和女童免受基于性别的暴力，特别是强奸以及其它形式的性虐待。安理会规定了一些重要的可以落实的任务，涉及会员国及联合国各实体。

49. 与此相似的是，《残疾人权利公约》第十一条不仅庄严载明在武装冲突和人道主义紧急情况下确保残疾人获得保护和安全的义务，而且要求在制订减少灾害风险政策时采取包容性的办法，满足残疾人的无障碍要求。

50. 近年来，由于全世界武装冲突和灾害引发的紧急状况，人道主义援助和救援引起特别重视，从而发展出了一个专门的框架和一些机制，包括：

(a) 机构间常设委员会关于人道主义援助的人道主义政策、协定、准则、文件和工具³⁹，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社会支持准则”、“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“干预基于性别的暴力指导方针”；

(b) 环球项目，这是一个自愿行动，它集中了一系列广泛的人道主义机构，其共同目标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。项目于 1997 年设立，今天已经成为一个活跃的人道主义救援行动方团体。

³⁹ 依照大会第 46/182 号决议设立。

51. 其他重要的人权机制包括：

- (a) “人道主义问责伙伴关系”，它规定了具体的标准、培训、行为守则、免受性剥削和虐待的保护⁴⁰指南和认证；
- (b) 《2005-2015 年兵库行动框架》：培养各国和各社区的抗御灾害能力；
- (c) 全球人道主义平台，它集中了联合国和联合国以外的人道主义组织，以探索建立人道主义伙伴关系的方式；
- (d) 《国际救灾和初步恢复援助国内便利和管理准则》，2007 年由第三十届红十字及红新月会国际大会通过，还有《救灾行为守则》；
- (e) 国际发展法组织制订的《适用于自然灾害情况的国际法和标准》；
- (f) 世界展望组织的《促进保护主流化的最低限度机构间标准》；⁴¹
- (g) 《粮食援助公约》。

B. 国际人道主义法律和机制

52. 日内瓦四公约及其各项附加议定书是作为旨在限制武装冲突影响的国际法主体的国际人道主义法的核心。这些公约及议定书限制战争手段和方法，保护不参与或不再参与敌对状态的人口(平民、医务和其他卫生工作者、人道主义工作者、伤员、病人或失事人员或战俘)。这些公约及其议定书呼吁采取措施，防止或结束一切违反国际人道主义法律的行为，其中有处理“严重违约”行为的严格规定。对严重违约行为责任人必须搜捕、审判或引渡，不论其属于哪个国籍。

53. 国际红十字委员会(红会)是一个公正、中立和独立的组织，其任务完全系人道主义性质，即保护武装冲突及其他暴力局势受害者的生命和尊严，为他们提供援助。红会还努力通过促进和加强人道主义法律及普遍人道主义原则，减少人类的苦难。红会的工作是基于 1949 年日内瓦四公约及其各项附加议定书、红会章程、国际红十字和红新月运动章程以及红十字和红新月会国际大会的决议。举例来说，红会在应对冲突后果时，重点关注难民和流离失所者(配合联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的工作)、排雷、培训武装部队使用合法力量、理论发展和咨询。它的一项主要活动是查找失踪人员；在这方面，红会制订了利用 DNA 法医学分析保存生前和死后资料的国际标准。红会是国际红十字和红新月运动的组成部分。有一些基本原则保障运动工作的连续性：人道、公正、中立、独立、自愿服务、团结和普遍性。

⁴⁰ 见“关于免遭联合国及相关人员性剥削和虐待的保护”(www.un.org/en/pseataaskforce)。

⁴¹ 见 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3752.pdf。

C. 区域性人道主义救助和援助机构和机制

54. 各种区域性、次区域和国家多部门、多利益方举措制订和实施了灾后和冲突后人道主义援助和人权法。

55. 非洲开展的举措包括“非洲人道主义行动”，“落实区域减少灾害风险战略行动方案”，负责推动和协调落实《区域战略》、《行动方案》及《兵库行动框架》的非洲联盟委员会，非洲减少灾害风险区域平台，非洲减少灾害风险部长级会议定期举行的高级别会议及非洲环境问题部长级会议，区域经济共同体以及《非洲发展新伙伴关系》规划和协调机构。

56. 亚洲的重要举措包括“亚洲减灾救灾网络”和“亚洲备灾中心”。

57. 拉丁美洲设立了一些政府间机构，包括美洲国家组织及美洲减灾网络工作组；拉丁美洲和加勒比国家共同体及拉丁美洲和加勒比机构间工作组风险、应急和救灾小组。还创立了下述机制和论坛：加勒比灾害应急管理机构；伊比利亚—美洲总秘书处；中美洲预防自然灾害协调中心以及中美洲综合风险管理政策。

58. 欧洲设立了应急协调中心，在人道主义援助和平民保护总司下开展工作，利用欧洲联盟平民保护机制 32 个成员国的资源，确保协调和更加快速地应对欧洲内外的灾害。

七. 良好做法

A. 国家法律框架和机制

59. 各国政府不应将人道主义援助用作政治目的。同样，政党也不应利用紧急状态来抬高自身在百姓中的地位。在灾后和冲突后应防止政治庇护现象；受影响人口和其他任何个人或社区一样，要继续享有权利并成为选民。下面介绍这方面会员国对有关灾害或冲突紧急状态采取人权应对方式的法律框架和机制调查问卷的答复情况。

60. 斯洛伐克努力确保在《战争和敌对状态下国家安全法》、《戒严法》及《紧急状态法》中规定对受危机影响的平民分发至关重要的产品和货物。

61. 在哥伦比亚，第 1523 号法律规定，必须依照平等、及时、适用和有效的原则提供人道主义援助。该法第 1 条规定，在灾害和危险情况下，所有个人须获得相同的支持和同等待遇。关于人道主义援助的标准化手册中详细规定了更多原则。

62. 在智利，依照该国宪法设立了国家保护平民和应急制度。为落实该制度中规定的保障，特别是受灾保障，该国制订了若干相关法律和条例。

63. 在墨西哥，作为应对人道主义危机的国家战略的组成部分，该国通过了《保护平民通法》，规定从一体化风险管理的角度对灾害设立国家机制，即国家平民保护体系(Sistema Nacional de Protección Civil)。

64. 日本采取了各种措施以改进：核紧急事态预备和应对准则；基本和具体健康管理调查的范围和程度；辐射量限制；获取关于辐射及其健康影响的确切信息；核工业及监管机构的透明和问责；受影响社区参与决策进程。

65. 除了上述良好做法外，同样重要的是须颁布国家减少灾害风险法，规定为减少灾害风险工作切实分配资金。除了自然灾害和冲突对社区和国家经济的长期影响外，关于即时和直接影响的证据也很多。大多数灾害带来的主要的即时损害源于资产(常备品)被毁，如建筑、基础设施、财产和生长期粮食作物。还会对受影响地区的经济活动和收入(资金流)带来短期和长期损失，因为人口和公司丧失了生产资料和市场机会。在重建期间经济活动会逐渐增加，重建最初是应急和人道主义援助。资本性的资产可通过重新建设投资重新产生，随着工作的开展，即带来收入。而一项研究表明，像暴雨和干旱等自然灾害对于收入增长具有虽非巨大但却是负面的长期影响。⁴²

66. 上述例子表明，非洲和拉丁美洲由于近几十年来不得不面对冲突和灾害的后果，因而改进了关于应急准备和人道主义应对多层面和多部门的工作。

B. 受影响社区和人口的参与

67. 人道主义援助是在一个综合框架下发展起来的，其中需要考虑到法律、社会、政治、族裔和文化的关系。在法律框架中，国家是承担责任者，而人口和社区是权利所有者，不仅仅是援助接收者。这个问题是有关防灾减灾、复原和重建正规和非正规教育进程中的一个核心主题。这方面可采取的一些举措如下：

(a) 社区参与方案，应当能够为农村、土著和迁移者社区、妇女和女孩以及残疾人接触到并吸收这些人群参与；风险区划活动要考虑到社区参与并指明受影响社区的具体特点；

(b) 应当制订具体的学校安全计划，并要包括其它机构形式，如特殊学校；

(c) 要考虑到允许妇女与男子一样平等参与家庭及社区关于健康和其他问题决策进程的文化模式。

68. 地方社区被灾害毁坏之后的重建措施是关键。受灾后，受影响人口被迫生活在全新的环境中，如临时性的单元房、避难所和营地。一个公认的事实是，虽

⁴² 《2011 年亚洲和太平洋统计年鉴》，“评估自然灾害的经济影响：结合存量及流动指标”(见 www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp)。

然应当由受影响人口自己建设一个新的社区，但不是每个人都能调整适应新的环境。

69. 个人作为权利所有者有权参加设计和评价关于自身重新安置的政策。受害者和受影响人口的参与确保行政管理的透明度，并有助于人道主义援助、救援和恢复行动的可持续性。在早期阶段，地方当局有义务与相关人员接触和协商，以免在与接受救济者的沟通方面出现进一步的空白。

70. 私营部门和民间社会也发挥重要作用。例如，国家可推动与公司达成事先协议，以避免价格投机和断供，并向当地生产者购买，以改进地方经济。尽管食物是有的，但粮食价格上涨妨碍几百万人获取食物。此外，粮食价格最终的抬高与生产者的价格并不对应，生产者卖粮所得仍然极少，因此始终处于贫困状态，发生紧急情况时处境还会恶化。

C. 注重性别

71. 在收到的答复中列出的一项最佳做法是在救灾工作中考虑到性别问题；例如，在提供个人卫生用品包、供应粮食和水方面要区分男女。

72. 基于性别的方针考虑到妇女的特殊需要：例如需要为妇女建设更多的厕所，因为她们通常身边带着孩子。虽然“共处法则”规定，集体厨师团应当混搭，以利性别平等，但避难住所要为男子和妇女提供分开的厕所，并为妇女提供个人的私密洗浴间。针对基于性别暴力和强奸的保护机制也是一个例子。妇女和女童，特别是残疾妇女和女童不仅常常遭受强奸和性骚扰，而且成为贩运人口和消极应对战略的受害者。例如，当她们去取水或上厕所时遇到性骚扰的风险较大，因此良好的照明就成为基本要求。

73. 妇女、女童、老年人和儿童也面临家庭暴力风险，因此应当设立心理援助和法律援助中心。设立暴力行为妇女和儿童幸存者中心也应当被视为人道主义援助的一部分。

74. 有必要制订在灾后和冲突后关于妇女赋权以及儿童和残疾人的专题指导原则。关于儿童，应当特别关注前儿童兵和任何暴力形式的受害者。要为儿童及父母设立安全的玩耍场所，以促进团结，并确保受影响者的心理健康。

75. 妇女参与提供人道主义援助供应和安排非常重要，这样可以避免男子受优待，并有利于社区对妇女的给权赋能。妇女不应当被迫承受独自照看家庭的负担；她们不应当为换取食物或其它形式援助而遭受性侵犯；她们需要与男子一样获得服务和援助；而且不应忘记的是，她们常常还要照顾子女和家中的老年人。

D. 尊重文化价值观

76. 提供食物和衣服要求考虑到传统和文化习俗。还需要加强土著社区的支持和抗灾能力意识，这对于受影响者在自己的领地上或新的地域恢复生计非常重要。对于残疾人应当考虑和鼓励普适性设计及无障碍信息。

77. 符合文化习俗及人口对于食物、厨用、家用和清洁所需的人道主义救援包是不可或缺的。在制订营养支持方案时应遵循关于食物的文化要求以及妇女、女童、儿童及其中的残疾人和目标人群的营养需求。

E. 多层面办法

78. 人道主义援助立足于国际、区域、国家和地方层面的法律和业务框架，因此也要求采取一种多层面的方针，以推动此类应急工作的权力下放。

79. 地方政府和传统当局通常最接近受影响人口，因此应急规划和实施工作应当考虑到他们的经验和教益。市政府应当作出合理的努力，确保避难所有充足和有尊严的生活条件。因此，应当制订和公布关于避难所管理的指南，并指明在援助弱势群体方面必须给予特别关注的那些领域。

80. 区域性方针也是必要的，因为在处理灾情方面区域组织和机制有大量的专业知识和资源可以提供。区域性人道主义援助倡议也应当考虑进来。

81. 预防灾害和减少灾害风险包括防止严重侵犯人权的做法以及防止侵犯经济、社会和文化权利包括食物权历史积累的做法。

八. 挑战

82. 主要挑战是制订国家的人道主义应对措施和行动以及专门化的全球及国家举措，其中充分考虑到国际人权法、国际人道主义法和国际法其它相关分支所保障的保护性法律框架。重要的是采取基于人权的方针，因为该方针强调权利所有者和承担责任者。国际人道主义法律将受害者的需要作为核心，因此是同等重要的。它进一步加强了对于受影响人口的保护和援助。这些法律与国际法其它相关分支一道，应当成为一切有关灾害和冲突的人道主义工作的框架。此外，国际人道主义法和国际人权法都支持承认和起诉武装冲突情况下严重侵犯人权或严重违反国际人道主义法律的行为。如果人道主义援助不是基于这样一个框架，那么就存在一种风险，即过于局限，没有将受影响人口的所有基本需求纳入更广泛的规划进程，并且没有纳入国家对恢复进程的领导责任。另外一个风险是，有些重要问题会被推迟到恢复和重建中，因此不会列入国家的发展战略。另一项关键性挑战是重建努力作为恢复的一个关键组成部分常常被忽视。

83. 在匆忙提供人道主义援助和拯救生命的过程中，对于人权保护就没有太多重视，但对于受灾害和冲突影响的人口来说，这是必须的。此外，弱势人口的权利也得不到太多重视。

84. 获取水被列为灾后的一项重大挑战，并被称为预防强奸的根本要求。妇女如果不得不长途去采水，就会处于非常脆弱的境地。此外，依照国际关于卫生和清洁水的标准供应水也很困难。在应急工作中应当评估妇女的特殊需要。要保障减少灾害风险政策对残疾人的包容，也需要解决无法获得援助供应、信息、通信和服务的问题。

85. 各国必须进一步努力，在灾后和冲突后防止家庭暴力和基于性别的暴力。需要掌握信息并提供全面援助，以便在紧急状态区域内外(如接收社区)支助暴力的妇女和儿童幸存者。必须对流离失所、残疾人、LGBT 人群、老年人和土著人给予特殊关注，并融入符合文化的做法。国家通过落实安全理事会第 1325(2000)号决议中列出的四大支柱——参与、保护、预防及救济恢复，应当促进妇女在冲突管理、冲突解决及可持续和平方面发挥的关键性作用，因为她们仍然被排除和平进程之外，没有参与进去。要制订程序和机制，让妇女介入保护、预防以及救济恢复阶段的工作。根据理事会第 1820(2008)号决议，各国需要建立保护妇女、女童和儿童在武装冲突情况下免受暴力包括性暴力的框架和机制。

86. 避免政治偏向性也很重要，这样的话就能保障所有相关人员均得到救济，而不仅仅是政治支持者能得到。政府不应将人道主义关注用于政治目的，政党也不应利用紧急状态来抬高自身在百姓中的地位。

87. 列出的其它挑战包括：

- (a) 对《在自然灾害状况下保护人口工作业务指南》缺乏了解；
- (b) 对于在自然灾害情况下促进和保护人权方面的义务和权利内化不足，而这是正确履行权利义务的基本要求；
- (c) 对预防灾害和减少灾害风险适用的政策放权不够；
- (d) 对风险人群包容性和接触不足，包括妇女、儿童、老年人、残疾人和土著人口，也缺乏与私营部门的接触和伙伴关系。

88. 应当制订防灾减灾法律，各国必须为改善受灾害和冲突影响人口的生活条件分配必要的资源。

89. 在有些国家，宪法规定的权利可能受到限制，例如在宣布紧急状态的情况下。但是，即使由于灾害或冲突而宣布进入紧急状态，国家也必须尊重核心人权，确保具体立法要尊重本国宪法、国际人权条约以及关于人道主义援助的国际声明中载明的规则。

90. 国家以有计划的方式对人道主义灾害和冲突救济工作投入资金，避免预算风险，并损害到正常时期的公共投资。设立恢复和重建国家基金可以作为重要的举措。

91. 应当设立举报在灾害和冲突情况下违反人权和国际人道主义法律行为的地方机制，以确保受影响人口的安全、保障和自由。可以制订和实施参与性的投诉和反馈机制，基于民主的行动也是如此。

92. 近来，“防灾”一词常常和“减灾”或“减少灾害风险”一语同时出现。原因可能在于，人们越来越意识到，“致灾因子是不可避免的，消除所有风险是不可能的”。⁴³ 就灾害而言，在应对灾害规划工作中过于强调预防可能带来广泛但没有根据的安全信心。为实现拯救生命这一最终和最重要的目标，应当更加重视备灾、早期预警和减少风险。

93. 因此，备灾的第一项行动是查找国家具体地域存在哪些类型的风险，然后提高公众关于这些风险的意识。不健全的经济和城市发展的结果常常是自然致灾因子造成大量生命丧失，而且降低发展的可持续性。因此应当将减少风险的考虑纳入国家发展计划。

94. 在建设和平与过渡时期司法工作中的主要挑战是分配的资金不足，而国际社会应当意识到，维生手段的抗御能力对于建设和平及理解公民、政治、经济、社会和文化权利的相互依存性至关重要。

九. 主要结论

95. 尽管救援、救济和复原行动应当符合人权，但事实并非总是如此。基于人权的方针包括以下原则：直接和有意识地与人权挂钩，透明，受影响者及受益者的参与、包容和协商，不歧视，在广大受益人群中特别关注风险群体和边缘化群体的需求，问责和及时。

96. 人道主义干预应当考虑到法律、社会、政治、族裔和文化关系。法律框架中要强调，国家负有义务，而个人和社区拥有责任，这是根本要求。

97. 为提高灾后和冲突后保护人权的效力和范围，必须在国际法不同分支之间采取一个整体和互补性的方针。

十. 建议

98. 会员国应当记得，充分尊重所有人权以及国际法的其它相关分支能够确保在冲突后和灾后的人道主义行动中提供充分的保护。应当通过在各级制订和实施具体的举措和机制，保护和尊重与生活基本必需品(特别是涉及粮食、饮用水、住房、衣服、适当的卫生服务和清洁设施的权利)、人身安全和健全(保护生命权、不受攻击、强奸、任意拘留和绑架的权利及这些权利不受威胁)、公民和政

⁴³ 见联合国减少灾害风险办公室，“在 21 世纪实现更安全的世界：减少灾害及风险”，见 www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction。

治保护要求(宗教自由和言论、个人文件、政治参与、诉诸法庭的权利及不受歧视的自由)以及其它的经济、社会和文化保护要求(如接受教育、归还或赔偿财产和工作损失)有关的权利。

99. 所有人道主义援助计划和机制在设计、救援、救济和恢复阶段中都必须纳入参与性、基于性别、考虑到文化特性、可以问责、反歧视、全面并尊重通用设计、可得性和包容性及“不伤害”原则的办法。这些方案性和政治性要素能够使国际人权法和国际人道主义法律标准得到更好的适用，并为危机提供全面应对办法。在备灾工作中应当制订尊重最弱势群体人权的机制。

100. 各国还应当承认必须为应急、救济和重建提供专门资金。为此目的分配资金应当作为国家年度预算中的一个优先事项。此外，国家应列出长期发展预算，而不仅仅是恢复和重建的费用，以免损害不断累积。

101. 应当特别重视保护弱势人群的人权，特别是妇女、儿童、老年人、流离失所者和残疾人。在规划预防和人道主义援助时，儿童特别是女童的脆弱性是一个优先处理事项。对儿童常去之地进行攻击的行为应当受到强烈谴责，并不惜代价地予以避免，如学校、医院、公园及儿童的住宅。保护这些场所应当成为联合国维和人员的一项优先要务。

102. 许多情况下是某些国家占领其它国家的领土，因此必须强调指出，在武装冲突的情况下，占领方要负责尊重国际人道主义法律，保护被占领国人口的人权。

103. 确保基于人权的方针意味着较高的问责标准。因此，在冲突或灾害期间及之后没有有效保护本国人口的国家要被追究责任。

104. 考虑到救援、救济和恢复行动取决于实地情况，有时人道主义行动会面临损害或者侵犯受影响人口人权的风险，这样就违背了“不伤害”原则。因此，应急规划和人道主义援助应当立足于人权框架，以防止在提供人道主义援助时受影响人口的生活条件进一步恶化。