



大会

第七十一届会议

暂定项目表* 项目 69(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

经济及社会理事会

2016 年届会

2015 年 7 月 24 日至 2016 年 7 月 27 日

议程项目 9

特别经济、人道主义和救灾援助

加强联合国紧急人道主义援助的协调

秘书长的报告

摘要

本报告按照大会第 [46/182](#) 号决议的要求编写，大会在该决议中请秘书长每年向大会和经济及社会理事会报告紧急人道主义援助的协调情况。本报告并根据大会第 [70/106](#) 号决议和经济及社会理事会第 [2015/14](#) 号决议提交。本报告所述期间为 2015 年 1 月至 12 月

本报告概述了目前为改进人道主义协调和应对所作的努力。报告阐述了人道主义重大趋势、挑战和专题问题，包括尊重国际人道主义法和人权法，结合《2030 年可持续发展议程》和不让任何人掉队承诺加强人道主义行动，更好地处理强迫流离失所问题以及加强资金筹措。

* [A/71/50](#)。



一. 引言

A. 主要趋势

1. 十多年来，人道主义需要和苦难显著增加，2015 年也不例外。2005 年以来，联合国及其伙伴提供的人道主义援助增加了两倍，达到 8 200 万美元，2015 年受援国增加到创纪录的 38 个。同一期间，经协调的机构间呼吁所需资金从 54 亿美元增加到 199 亿美元。但是，2015 年仅收到资金 106 亿美元，为历史上资金缺口最大的年份。¹

2. 大多数资金继续用于长期或特大危机。在接受国际援助的 38 个国家中，6 个国家的危机² 约占 2015 年所需资金的 70%，另有 6 个危机³ 已经连续 11 年发出呼吁。机构间呼吁的平均长度保持在 7 年。

3. 2015 年共记录 346 场自然灾害，估计造成 23 363 人死亡，灾民达到 9 030 万，损失超过 652 亿美元。记录的自然灾害有近一半发生在亚洲。⁴ 据估计，2015 年有 1 920 万人因自然危害造成的灾害而流离失所。⁵ 一起有记录以来最严重的厄尔尼诺事件也造成多个区域的人道主义需要显著增加。

4. 在世界各地，残酷武装冲突严重违反国际人道主义法和人权法的行为每天都在发生，千百万妇女、男子和儿童受到影响。不加区分的炮击和空中轰炸使平民遭受伤亡和创伤，而冲突各方无视国际法和人类尊严又使平民身陷围困地区并忍饥挨饿。

5. 因此，强迫流离失所达到了空前的程度。截至 2015 年 12 月，武装冲突和暴力造成的境内流离失所者人数达到创纪录的 4 080 万，比 2014 年底增加 280 万。⁵ 截至 2015 年中，全球难民总数达到 2 020 万，为 1992 年以来之最。⁶ 此外，估计全世界有 1 000 万无国籍人。

¹ 财务跟踪处截至 2016 年 3 月 29 日数据，见 <http://fts.unocha.org>。

² 刚果民主共和国、伊拉克、索马里、南苏丹、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。

³ 中非共和国、乍得、刚果民主共和国、索马里和苏丹以及巴勒斯坦被占领土。

⁴ 灾害流行病学研究中心。数据下载于 2016 年 3 月 29 日。

⁵ 初步估计数由境内流离失所问题监测中心提供，截至 2016 年 4 月 6 日。

⁶ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“难民署 2015 年年中趋势”，2015 年；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处，“近东救济工程处 2015 年 1 月 1 日数据”，2015 年。提交本报告时尚无 2015 年年终数据。

B. 新的机会

6. 2015年,主要审查和专家小组呼吁联合国和国际社会应对全球挑战的方式做出重大改变,工作出现崭新局面。会员国一致同意为减少灾害风险、可持续发展和气候变化制定新的重大框架。

7. 随着《2030年可持续发展议程》的通过,会员国承诺不让任何人掉队,包括境内流离失所者、难民以及受复杂人道主义紧急情况影响地区民众等弱势群体。为了满足深受冲突和灾害影响的民众的需要,会员国、联合国及合作伙伴可以发挥重要作用,为执行《2030年议程》做出贡献。

8. 世界人道主义首脑会议将于2016年5月23日至24日在土耳其伊斯坦布尔举行,这次重要会议有助于应对挑战,制止人道主义需要和苦难不断升级。秘书长在题为“同一个人类:共同责任”的世界人道主义首脑会议报告(A/70/709)中,提出了五个核心责任和《人道议程》,对于更好地提供人道服务具有重大意义。为实现这一目标,今后几年应该推进《议程》,并监测《议程》的执行进展。

9. 联合国住房与可持续城市发展会议将于2016年10月在基多举行,为应对人道主义危机的日益城市化性质提供了新的机会。

二. 2015年人道主义紧急情况概述

A. 复杂紧急情况

10. 在伊拉克,截至2015年12月需要人道主义援助的人数增加了一倍,达到1 000万。新增境内流离失所者超过100万,使总数达到330万。在难以进入地区大约有350万人需要援助。伊拉克并收容了大约24.5万叙利亚难民。

11. 在利比亚,政治和安全危机不断加剧,导致人道主义和人权局势进一步恶化。冲突集中在城市地区,平民伤亡惨重。境内流离失所者人数上升至43.5万,需要援助民众增加到240万。国家机构停摆使卫生系统濒临崩溃,数百万民众失去了基本的国家保护。移徙者和寻求庇护者尤其容易受到虐待。

12. 2015年10月以来,巴勒斯坦被占领土和以色列的一系列攻击和暴力事件造成超过22名以色列人、141名巴勒斯坦人和2名外国国民死亡,另有数千人受伤。与长期占领和暴力循环有关的保护平民问题有:伤亡人数居高不下,拆毁房屋增加并有可能造成强迫流离失所。人员流动和通行限制等因素,继续对获得生计和服务形成阻碍。加沙复苏进展缓慢,大约仍有9万人流离失所。

13. 在阿拉伯叙利亚共和国,武装冲突不断加剧,人道主义需要和流离失所人数持续增加。2011年以来,冲突造成超过25万人死亡,超过100万人受伤,650万人沦为境内流离失所者(此外还有50万名巴勒斯坦难民),近460万难民逃往邻

国和其他国家。约有 1 350 万人急需人道主义援助，其中包括超过 600 万儿童。在难以进入地区的约 460 万居民中，有 48.67 万人身陷围困地区。保护平民仍然是一个重大关切，特别是因为人口密集地区的敌对行动，包括不加区分的攻击和针对平民的袭击对平民和民用基础设施造成了影响。该国一半以上的卫生设施处于关闭和半关闭状态，25% 的学校关闭、受损或者被毁。由于不安全、冲突不断和冲突方干涉，人道主义准入继续受到严重阻碍。

14. 2015 年 3 月暴力升级使也门陷入人道主义危机。截至 2015 年底，暴力造成 2 795 名平民死亡，5 324 人受伤。大约 82% 的人口(2 120 万)需要人道主义援助。国内流离失所者超过 250 万，其中 8.2 万逃往非洲。超过 1 400 万民众粮食供应没有保障，1 940 万人缺乏清洁用水和卫生设施，1 410 万人无适足保健。持续不断的冲突、不安全和冲突方制造障碍，致使人道主义应对遭遇挫折。

15. 在布隆迪，2015 年 4 月出现政治危机和不安全，到 12 月造成大约 340 人死亡，超过 23 万人沦为难民。局势不稳导致脆弱生计更加恶化，缺粮和营养不良民众有增无减。政府提供基本服务的能力也受到影响。

16. 在南苏丹，2015 年 8 月签署了和平协议，但是人道主义局势却继续恶化。武装冲突和族群间暴力使流离失所者人数上升至 230 万，其中境内流离失所者 165 万，逃亡邻国的难民超过 65 万。截至 2015 年底，约有 390 万人严重缺粮，比上年增加 80%。空前的疟疾疫情爆发造成患者近 230 万，1 340 人死亡。2015 年许多地方还爆发了霍乱和麻疹疫情。

17. 在苏丹，达尔富尔依然存在长期的流离失所和广泛的保护关切。截至 2015 年 12 月，有境内流离失所者 260 万，其中包括 2015 年逃离政府部队与非国家武装团体交战、民兵攻击或族群间暴力的至少 10 万民众。在南科尔多凡和青尼罗两州，联合国人道主义机构仍然无法向数十万受冲突影响平民提供援助。由于暴力持续和缺粮情况日趋严重，2015 年有近 11 万难民进入苏丹，使 2015 年底苏丹境内的南苏丹难民总数达到 19.5 万。

18. 中非共和国继续面临世界上最严重的保护危机之一。全国 460 万人口都受到影响，四分之一继续流离失所，其中难民约有 45 万，境内流离失所者约为 45.2 万。超过一半人口的缺粮情况极为严重或十分严重。冲突以来，20% 以上的卫生设施被毁。2015 年攻击平民和人道主义工作人员事件继续发生。

19. 在刚果民主共和国，人道主义局势仍然严峻。武装冲突和暴力造成长达 20 多年的持续冲击和流离失所，截至 2015 年底有 750 万人需要人道主义援助。约 450 万人粮食供应无保障；近一半的 5 岁以下儿童长期营养不良；超过 150 万人沦为境内流离失所者，50 万难民逃亡邻国。

20. 在索马里，政治局势有所好转，但由于武装冲突、部族暴力、不安全、贫穷、基本服务欠缺、长期发展不足、以及厄尔尼诺影响，脆弱的人道主义局势并无改

善。大约 470 万人(占人口三分之一强)需要援助, 30.5 万名 5 岁以下儿童营养不良。恐怖团体和非国家武装行为体, 特别是青年党的袭击增加, 造成平民伤亡, 针对人道主义合作伙伴的袭击使援助工作难度加大。2015 年, 由于军事行动新增流离失所者超过 4.2 万。

21. 博科哈拉姆在尼日利亚东北部及其喀麦隆、乍得和尼日尔周边地区的暴力, 使极为严重的脆弱、粮食欠缺和营养不良问题进一步恶化。截至 2015 年底, 该区域约有 920 万人需要紧急人道主义援助; 280 万人被迫逃离家园, 其中包括逃亡喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚的 21.5 万难民和 250 万境内流离失所者。保护问题十分严重, 儿童、青年和妇女是暴力的主要受害者, 性暴力和性别暴力仍然十分猖獗。

22. 在萨赫勒地区, 2015 年超过 2 000 万人缺乏粮食安全, 急性营养不良威胁着 580 万 5 岁以下儿童的生活和成长。近五分之一的萨赫勒儿童在 5 岁前死亡, 三分之一的死因是营养不良。暴力极端主义和武装冲突造成 440 万人流离失所, 在不到两年的时间内流离失所人数增加了两倍。

23. 在乌克兰, 《执行明斯克协议的一揽子措施》已经通过, 但是“接触线”沿线政府部队与武装团体的零星战斗仍在继续。至少有 380 万人受到影响, 超过 300 万人需要人道主义援助。“接触线”沿线大约 80 万人面临不安全局势, 行动自由严重受阻, 丧失生计, 没有法治, 存在保护问题, 基本服务十分有限。在非政府控制的“接触线”以外地区, 约 270 万人急需得到援助。

24. 在阿富汗, 2015 年冲突更加激烈, 范围不断扩大, 造成超过 33.5 万人流离失所, 比 2014 年增加 78%, 并使 2012 年以来的流离失所者总数超过 74.9 万。在巴基斯坦, 2015 年流离失所者持续返回联邦直辖部落地区, 流离失所者从 160 万减少到了 110 万。

25. 缅甸继续遭遇自然灾害、武装冲突、族裔关系紧张、无国籍、贩运和移徙等问题。克钦邦、掸邦和若开邦仍有超过 24 万的流离失所者。若开邦族裔紧张关系以及限制性政策和做法影响了营地和周围社区的流离失所者。特别是, 罗辛亚人行动自由继续受到限制, 其获得救生的基本服务的能力受到影响。若开邦许多绝望民众冒险出海逃离家园, 导致孟加拉湾和安达曼海爆发危机。八个武装团体于 2015 年 10 月签署了全国停火协定, 但冲突并未得到解决, 并出现了新的流离失所问题。

26. 在菲律宾, 2015 年上半年棉兰老中部地区军警与非国家武装团体发生交战, 造成超过 12.5 万人流离失所。三宝颜仍有大约 2.3 万境内流离失所者。

27. 在海地, 2015 年约有 3.6 万人受霍乱疫情的影响, 有 336 人丧生。多米尼加共和国公布的数字显示, 两国混合移徙危机导致近 12.8 万海地人回国, 其中约有

1.5 万人被正式遣返。由于基本服务减少和缺乏资金，2010 年地震之后仍有约 6.2 万人在营地流离失所，居住条件十分恶劣。

28. 在上述复杂紧急情况中，冲突方严重违反国际人道主义法和人权法的行为得到了报告和确认。

B. 与自然危害有关的灾害

29. 2015/16 年期间的厄尔尼诺现象于 2015 年 5 月得到确认，是有记录以来三个最严重现象之一，千百万民众受到影响。厄尔尼诺现象引起的温度和降水变化，在全世界造成了粮食安全减少、营养、健康和卫生问题。据报，与厄尔尼诺现象有关的人道主义需求增幅最大的是东部非洲、南部非洲、中美洲和太平洋岛屿。截至目前，有 8 个国家宣布全国进入紧急状态，其他国家宣布部分地区进入紧急状态。

30. 迄今为止，埃塞俄比亚受厄尔尼诺现象的影响最为严重。发生了 50 年未遇的干旱，2016 年超过 1 020 万人需要人道主义粮食援助，而 2015 年初仅为 290 万。索马里 14.5 万人和刚果民主共和国 55 万人受到暴雨和干旱影响。索马里北部大约 38.5 万人受到厄尔尼诺现象引起的干旱的影响。在南部非洲，截至 2015 年底有 2 800 万人粮食供应没有保障，与厄尔尼诺有关的严重干旱造成 2014/15 年度农作物欠收。在中美洲，超过 420 万人受到与厄尔尼诺有关的干旱的影响。在海地，厄尔尼诺现象使干旱加剧，影响到粮食安全，360 万人缺粮，近 150 万人严重缺粮。在太平洋地区，超过 350 万人受到干旱的影响。南亚和东南亚各国约有 470 万人遭受厄尔尼诺引发的热浪和严重旱灾。2016 年人道主义需要将进一步增加。

31. 2015 年，亚洲及太平洋区域许多国家遭受严重的自然灾害。3 月，热带气旋“帕姆”横扫瓦努阿图，70% 的人口受到影响。4 月和 5 月，尼泊尔连续两次发生地震，造成超过 8 800 人死亡，500 万人需要救生人道主义援助，超过 60 万住房被毁。印度部分地区发生洪水和塌方，缅甸 14 个省邦中有 12 个遭受严重洪灾，造成 172 人死亡，庄稼和农田被毁，170 万人暂时流离失所。“巨爵”(10 月)和“茉莉”(12 月)台风先后袭击菲律宾，造成数十人死亡，约有 100 万人暂时流离失所，超过 40 万住房被毁。

C. 埃博拉病毒疾病的紧急应对以及今后卫生紧急情况的协调

32. 埃博拉病毒疾病危机共有超过 28 600 起确诊、可能和疑似病例，造成超过 11 300 人死亡，暴露了几内亚、利比里亚和塞拉利昂国家卫生系统的薄弱环节，突出说明需要进行投资，加强卫生系统的复原力。危机表明，全球和区域各级缺乏有效应对大规模疫情爆发的充分能力。最初认为埃博拉病毒疾病是一场卫生危机，但很快认识到需要采取跨机构措施应对跨部门影响。大批人道主义工作者全

面参与应对，使危机最终受到遏制，世界卫生组织(世卫组织)在疫情爆发的各个阶段在实地根据具体情况与业务伙伴执行应对战略的能力得到加强。

33. 埃博拉应对工作表明，一线应对人员极为重要，他们是来自本国以及会员国、国际组织、国际红十字和红新月运动和非政府组织的国际医护和人道主义工作者。优先确立社区所有权、调整城市地区的应对工作、私营部门进行参与也非常重要。风险国家应根据《国际卫生条例》制定和加强核心能力，结合社区备灾工作加强与社区的伙伴关系。所有相关行为体也应巩固和支持国家和地方与卫生有关的系统。

34. 联合国埃博拉应急特派团发挥重要作用，在受影响国家全面领导联合国系统的应对工作。然而，联合国的临时安排促使各方发出呼吁，应该提高今后公共卫生紧急情况应对工作的可预测性，世卫组织应该成为国际卫生系统的牵头技术机构，机构间常设委员会应尽早并系统参与应对工作的业务方面。为此，人道主义界和公共卫生界应努力加强现有人道主义协调和应对机制与公共卫生紧急情况期间使用机制各方的对接。

三. 为民众提供更好的服务

A. 满足冲突中民众的需要

尊重国际法

35. 2015年，由于对国际人道主义法和人权法的尊重受到令人震惊的公然侵蚀、学校、医院等平民和民用基础设施一再遭到直接袭击、不加区分的袭击、包围、任意拒绝人道主义援助进入，平民的死亡和苦难有增无减。

36. 国际社会必须加大冲突预防和实现政治解决的力度。发生战争时，保护和捍卫人类的规范必须得到维护。参与武装冲突的所有国家和非国家当事方，必须遵守国际人道主义法有关攻击及其后果的区分、相称性和预防性的基本规则。这些规则严格禁止一切针对平民、无战斗能力人员和民用物体的攻击，严格禁止使用具有滥杀滥伤作用的战争手段和方法，并要求采取可行的预防措施，防止和最大限度地减少对平民的伤害。必须禁止军事部队进入医院、学校、礼拜场所和其他关键民用基础设施，并禁止这种设施用于支持任何军事行动。

37. 所有国家必须利用其政治和经济影响力确保武装冲突方遵守国际人道主义法和人权法。各国还必须对严重违反国际人道主义法和人权法的指控开展有效调查，确保追究行为人的责任。

人道主义援助准入

38. 满足对民众生存至关重要的粮食、水、医疗和其他物品的需求，是各国的核心义务，也是人道主义的一个基本先决条件。严格禁止为赢得军事利益或防止平民安全离开而拒绝人道主义援助进入被围困地区。

39. 人道、公正、中立和独立的人道主义原则对于与需要援助的民众建立和保持接触至关重要，必须得到所有行为体的尊重。接受上述原则并有能力与所有相关方进行接触的重要性日益显著，并仍然是人道主义组织有能力接触需要援助的民众以及驻留和提供援助的基石。

40. 国家不享有无约束的酌处权，不能在民众需要救济的情况下拒绝提供公正人道主义援助的表示。如平民的基本需求得不到充分满足，有关国家不得任意拒绝公正的人道主义救济行动。

41. 武装冲突方必须采用明确、简单、快捷的程序和其他方式，准许迅速和不受阻碍的人道主义援助准入并为此提供便利。这些方式应包括行动便利措施，尤其是签证、许可证和结关方面的措施，以及免税收、免关税、免收费和免检查措施。还应提供明确资料说明适用的程序。例如，这些措施可以参照在自然灾害中确定的良好做法。

保护人道主义和医护工作者

42. 向有需要的平民提供人道主义援助和医疗应该成为首要工作，不应受到敌对行动的影响。然而，医护工作者、设施和运输工具、病人和伤员、人道主义工作者以及人道主义救济行动所用物资不断遭到攻击，并常常作为一种战争手段。这剥夺了受影响民众急需的救生服务，危及救灾行动的持续开展，阻碍了恢复工作，并对发展产生长期后果。

43. 援助人员安全数据库的初步记录显示，2015 年有 238 名援助人员被杀害、绑架或遭受重伤。在被杀害的援助人员中，提供救援时死于定向袭击或交战的占比最大(96 人中有 71 人)。空袭(主要针对卫生设施)造成的伤亡人数创下新高，有 42 人死伤。90%的受害者(238 人中有 210 人)是作为人道主义工作者和医护工作者主体的本国工作人员。⁷

44. 所有相关行为体必须加大努力，扭转这一无法接受的趋势。所有国家和非国家武装冲突方都必须严格遵守义务，尊重和保护医护人员及其运输工具和设施、病人和伤员、人道主义工作者以及用于人道主义救济行动、防止攻击、威胁或其他暴力行为的物体。颁布和实施国家法律和条例、进行教育和培训、与地方社区

⁷ 截至 2016 年 4 月 1 日，2015 年的数字尚未最后确定。

合作、分享挑战和最佳做法，以及有系统地收集和报告违反行为数据，也是加强人道主义和医疗援助的提供和安全的关键。

在居民区使用爆炸性武器的人道主义影响

45. 在居民区使用爆炸性武器继续造成不可接受的平民伤亡。在全球范围内，2015 年记录了爆炸性武器造成的 43 786 人伤亡，其中 76% 是平民(33 307)。在居民区使用爆炸性武器时，伤亡的 92% 为平民，而无人区则为 31%。⁸

46. 死亡人数和可怕的伤害不断增加和加剧，要求我们采取行动更好地保护平民不受这种武器的荼毒，这种武器对平民人口产生了灾难性的长期影响，如毁坏住房、学校、医院和关键基础设施；迫使平民流离失所；失去发展机会；致命的战争遗留爆炸物在敌对行动结束后几十年后仍在继续杀伤平民。

47. 冲突各方不应在居区使用波及广泛的爆炸性武器。会员国应采取具体步骤优先解决这一问题，包括建设性地参与制定相关政治宣言的进程。2015 年 9 月奥地利和人道主义事务协调厅召开的国际专家会议发起了这一进程。

B. 不让一个人掉队

48. 《2030 年议程》承诺不让一个人掉队，并把落在最后面的人放在首位。这方面的措施除其他外，还包括满足境内流离失所者、难民、无国籍人和移民的需要，增强妇女和女童的权能，保护妇女和女童。

满足难民、境内流离失所者和移民的需要

49. 2015 年，全世界有 6 000 万人因冲突、迫害和暴力而沦为难民、寻求庇护者和境内流离失所者。还有数百万人因自然危害引发的灾害而流离失所，过去七年中平均每年新增的流离失所者超过 2 600 万。与气候变化相关的更为频繁和剧烈的极端气候事件以及海平面上升预计将进一步加强这一趋势。全世界一半以上难民和境内流离失所者生活在营地以外的城市或非正规住区。

50. 很多人因为冲突和迫害而逃往他国，但是一些国家准备不足，某些国家甚至不愿收容此类流动人口，因此造成更多的苦难和死亡。越来越多的难民、寻求庇护者和移民正在跨越国际边界寻求保护或更好的生活，2015 年超过 5 000 人死于危险的逃亡旅程。⁹ 由于担心被捕或受到歧视，陷入危机的难民、寻求庇护者和移民往往没有得到所需要的援助。应把促进全体人的社会包容和融合作为优先事项，包括打击仇外主义、歧视、暴力和种族主义。

⁸ 数字由武装暴力问题行动组织提供。

⁹ 国际移民组织，失踪移民项目，最新的全球数字，2015 年。

解决强迫流离失所问题

51. 强迫流离失所既不是一个短期挑战，也不仅仅是人道主义挑战，而是一个涉及保护、政治和发展的全面挑战。对于千百万本国境内流离失所者而言，不被抛弃意味着能够返回家园，能够更好地融入收容社区，或根据需要能够在其他地方得到安置。向危机中难民和境内流离失所者提供人道主义援助依然重要，但是改善他们的生活、提高其自力更生能力的努力必须得到加强。这一变化需要国家和国际两级具有处理流离失所问题的政治决心。

52. 国际社会应致力于以安全、有尊严和可衡量的方式减少境内流离失所现象，努力实现到 2030 年减少 50% 的目标，使境内流离失所者问题得到持久解决。必须根据每个具体情况采取业务、财务、法律和政策步骤：第一，各国政府应牵头制定和实施解决境内流离失所问题长期战略，支持持久解决办法，并把此作为城市和农村发展战略的一部分；第二，国际组织和合作伙伴应帮助各国减少长期流离失所现象，而不仅仅是无限期地对“人数”进行管理；第三，会员国和区域组织应分别继续制定和适用国家政策和法律框架及区域框架，根据境内流离失所问题指导原则保护和解决流离失所者的需要。

解决强迫流离失所和移徙的机会

53. 2016 年，开展了一些应对强迫流离失所和移徙各种挑战的重要活动，此类活动还将继续开展。2016 年 3 月，难民署和会员国举行了“通过叙利亚难民接纳路径分担全球责任”高级别会议。5 月，世界人道主义首脑会议将寻求作出承诺，加强处理强迫流离失所问题的人道主义和发展行动，加强对地方体系的支持。9 月，大会将举行难民和移民大规模流动问题高级别全体会议，以更好地保障这些流动人口的权利。

增强妇女和女童权能以及保护妇女和女童

性别平等和增强妇女权能

54. 性别平等和赋予妇女权能是人道主义行动取得成效的关键。妇女和女童遭受危机影响以及与性别有关的风险和脆弱性的程度极为严重。确认并处理不同年龄段的男女老幼的不同需要、经历和优先事项，应当是指导人道主义行动的根本基础，对于确保可持续发展中的性别平等至关重要。

55. 为了有效地满足所有受影响民众的需要，人道主义行为体必须使妇女参与各级决策，增强妇女的领导能力，并通过与地方妇女团体、民间社会行为体和国家机构结成伙伴关系等方式，让妇女作为紧急救援人员进行参与。

56. 必须加强对在全球、区域和国家规范框架内做出的促进性别平等和赋予妇女权能承诺的问责机制。机构间常设委员会的性别平等标码和其他监测工具必须充

分纳入整个人道主义方案周期。人道主义筹资机制也应授权和鼓励制订性别平等方案。

性别暴力

57. 性别暴力是一个人权、保护和卫生问题，并因冲突、灾害和流离失所而加剧。在一些危机环境中，性别暴力影响到 70% 以上的妇女。2015 年，性别暴力，包括性暴力的模式令人深感关切，针对少女的性暴力模式尤其如此。冲突中的性暴力已经成为一种蓄意迫害的形式和强迫流离失所的一个驱动因素，包括在不断加剧的暴力极端主义的环境中以及作为一种恐怖主义手段(见 S/2015/203)。

58. 机构间常设委员会关于将性别暴力干预措施纳入人道主义行动的指导方针，具体规定了预防和应对性别暴力的最低干预措施。防止和应对性别暴力的高级别承诺至关重要，这种承诺包括制订《关于防止紧急情况中性别暴力的行动呼吁》和增加对性别平等方案的供资。

性健康和生殖健康

59. 冲突地区缺乏性健康和生殖健康的服务与信息，可对妇女和女童产生严重甚至致命的影响。每天平均有 507 名妇女和少女在紧急和脆弱情况中死于妊娠和分娩并发症。据估计，2015 年需要人道主义援助群体中四分之一是育龄妇女和少女。在危机中，妇女和女童面临的感染艾滋病毒、意外和非自愿怀孕、童婚和强迫婚姻、亲密伴侣间暴力、强奸和人口贩运等问题的风险增大。¹⁰ 此外，身体、心理或发育残疾者更难获得性保健和生殖保健服务。

60. 建设更强大和更具复原力的卫生系统是必不可少的，人道主义和发展行为体可以发挥重要作用，建立社区和卫生系统之间的信任，填补整个人道主义和发展供资连续体中在生殖、孕产妇、新生儿、儿童和青少年卫生服务的提供、获取和供资方面的空白。

C. 减少需要、风险和脆弱性的新工作方法

61. 当今的危机往往能够破坏人们多年甚至几十年的生活，导致人们依赖援助的时间过长。及时向有需要者提供可预期的相关援助仍像以往一样重要。任何情况都不应破坏对人道主义行动原则的承诺。同时，必须作出更大努力，首先防止危机的发生，随后逐步减少人们的需求、风险和脆弱性。

62. 应建立一种新的工作方式，确保根据人道主义原则满足千百万人们对人道主义援助的需要，同时使所有有关行为体共同努力减少需求、脆弱性和风险，并为实现《2030 年议程》提供支持。更加重视危机预防和风险管理、将重点放在加强国家、地方和个人能力并超越人道主义援助和发展的鸿沟，有助于实现这一目标。

¹⁰ 《2015 年世界人口状况报告》(联合国出版物，出售品编号：E.15.III.H.1)。

预防危机和管理风险

63. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《2030 年议程》和世界人道主义首脑会议磋商发出呼吁，对危机的预知和预防工作做出重大改变。了解风险并及时采取行动对于拯救更多生命和尽量减少痛苦至关重要。在各种情况下都应建立风险确定和管理框架，风险分析应由各组织共享，应尽早依据信息和分析采取行动。

64. 必须具有强有力的数据和共同分析，加强力量并增加财政资源，确保数据收集和标准连贯一致，以确定最大的风险、脆弱性和需求。为此，需要强化技能和工具箱，更有力地开展有关自然灾害和复杂紧急情况的危机风险可靠分析，包括城市风险分析。为建立一个强大的人道主义危机风险实例资料库，为人道主义和发展规划提供指导，编制风险管理指数是重要的一步。

65. 还应利用更多样化的工具分担风险，如保险计划或社会安全网。区域灾害风险池提供了国家之间更公平地分担灾害风险的机会。秘书长的“气候复原倡议：预测、吸收、重塑”力求扩大这类区域风险池的覆盖面，以确保向超过 30 个国家提供 20 亿美元的资金，应对干旱、洪水、气旋和气候波动的影响。

加强国家和地方能力

66. 防灾、减灾、备灾、抗灾和恢复方面的资源和能力发展应由国家和地方两级的行为体和机构负责。这种做法尊重人民的愿望，即增强应对能力，减少对外来援助的依赖，避免更加长期、代价更大的国际参与。在危机爆发之前，必须开展能力规划并加强联系，以落实并支持为满足和减少需求做出最佳准备的国家和地方行为体。

67. 必须加强与志愿人员、民间社会组织、地方企业和广大侨民网络等地方对口方的伙伴关系。必须作出重大努力了解民众自己确定的优先事项。必须建立开放的双向交流渠道，以理解和满足受影响民众不断变化的需求。

68. 在国内体系不堪重负或受到危机影响时，或在冲突时期，国际援助在减少需要方面发挥重要作用。与地方应对人员建立联系并加强他们的能力，利用危机最近地点的资产和能力，必须继续成为这种努力的核心。

逾越人道主义-发展鸿沟

69. 《2030 年议程》提供了一个为满足民众需要进行变革的 15 年成果框架。对于逾越人道主义-发展鸿沟和确保处于危机或面临危机风险的民众不掉队，必须在联合风险分析和多年期规划的基础上，逐步取得减少需要、风险和脆弱性的集体成果。在努力实现集体成果时，人道主义原则将成为人道主义行动的基础。

70. 所有相关行为体应在就最大需求和风险形成共识的基础上，经过多年的努力实现解决需求和最优先领域的集体成果，改善受危机影响民众的状况。应增强驻

地协调员/人道主义协调员的能力，使联合国发挥强大的领导作用，使合作伙伴为减少需求、脆弱性和风险做出贡献，为此调动能够最好交付优先事项的行为体(在工作职责方面展现出比较优势的行为体)，并对优先事项的交付进行协调。为实现这一新的工作方式，对个别项目或特定伙伴的供资应改为在多年内以可预测和可持续方式为实现这些集体成果供资的做法，并推动发展行为体尽早采取行动。

D. 加强筹资

71. 需要加大对人、地方行为体和国家系统的投资，增加获得资金的机会，建设能力并应对风险和危机。国家集合基金等机制业经证明是地方和国家应急人员的主要资金来源，也是促进下放权力在实地直接提供人道主义援助的为数不多的工具之一。其他集合基金，如红十字会与红新月会国际联合会的救灾应急基金，也直接向一线应急人员提供亟需的资金。

72. 2015 年，国家集合基金筹集了 5.91 亿美元，这是迄今单年筹集的最大一笔资金，向 18 个国家供资 5.05 亿美元。¹¹ 仅国家非政府组织就得到了所拨资金的约 17%(约 8 500 万美元)，这笔资金在地方和国家非政府组织收到的全球资金中占比很大。¹² 为进一步扩大这一趋势，应考虑把利用国家集合基金筹集的人道主义呼吁资金总额增加到呼吁所需资源的 15%。

73. 还需加大对高风险领域的投资，促进备灾并尽可能防止灾害发生。据估计，2014 年官方发展援助中用于防灾备灾的资金中仅占 0.4%。¹³ 同样，建设和平和预防冲突资金仍然不足，需要加大对脆弱局势的供资。

74. 中央应急基金有 10 年的业绩记录，为拯救生命的人道主义援助迅速提供未指定用途的资金，被视为最有效的全球人道主义筹资工具之一。2015 年，基金收到自愿捐款 4.03 亿美元，拨款 4.7 亿美元，通过快速反应在 45 个国家开展拯救生命的人道主义活动并用于供资不足的紧急补助金。¹⁴ 鉴于基金的独特作用，并为了应对十年来大量增加的全球人道主义需要，应考虑利用新的和其他资金来源，到 2018 年把基金扩充至 10 亿美元。

75. 除当前的赠款外，国际社会也需要更好地利用不同的筹资工具。应利用各种金融工具减少多年期风险，同时应增加激励措施促进创新，以此开发加强备灾及减少脆弱性和风险的工具。为此，需要审查现有的发展筹资工具、手段和办法，

¹¹ 根据截至 2016 年 1 月 26 日人道主义事务协调厅缴款跟踪系统和多伙伴信托基金办公室网关得到的报告。

¹² 2014 年最新估计数表明，直接划拨地方和国家非政府组织的资金占人道主义供资总额的 0.2%(发展举措，“2015 年全球人道主义援助报告”)。

¹³ 2016 年 1 月 19 日从经合组织统计数据数据库检索得到的数据。

¹⁴ 2016 年 3 月 29 日下载的数据。

如风险保险、灾难债券、贷款、贷款保障和诸如拟议的国际团结税等创新机制，不仅用于脆弱和持久局势，并在处理人道主义案例中起到互补和积极的作用。联合国、世界银行和其他机构还应考虑国际筹资平台办法，为这些筹资做法，特别是持久危机的筹资做法提供刺激手段。

76. 人道主义筹资问题高级别小组报告提出的“大交换”得到了秘书长世界人道主义首脑会议报告(A/70/709)的核可，“大交换”的成功实施除其他外，将促使人道主义行为体提高支出透明度，并促使捐助者增加未指定用途资金，简化报告程序和供资条件。还应扩大捐助群体，并进一步调动国内资源和私营部门。

四. 人道主义行动协调的进展

77. 必须加大努力积极应对引发人道主义需要和苦难的挑战，但是联合国及其合作伙伴在协调下文所述领域人道主义行动方面继续取得重大进展。

A. 人道主义方案周期

78. 两年前采用的人道主义方案周期，鼓励合作伙伴在改进的实例资料库和持续监测基础上制定集体对策，在提高人道主义行动外地工作的成效以及减少需要和脆弱性方面迈出了重要一步。2015年，15个行动的人道主义国家工作队制定了多年计划，力求加强人道主义援助与发展援助的联系，建立国家和地方的能力，并纳入风险管理。

79. 为加强而不是取代国家和地方系统，人道主义事务协调厅和全球群组支持人道主义国家工作队加强与国家以下各级协调中心的联系，促进地方政府、非政府组织和其他地方行为体加大参与力度。还更加注意协调和提供现金援助，包括多重目的的现金援助，因为现金证明是一个灵活、高效和增强能力的人道主义应急模式，在可行的情况下能够充分利用联合拟定方案机会和集体影响。

80. 2015年，超过24个行动的人道主义国家工作队开展了更严格的联合需求分析。受危机影响、需要援助的人数估计更为明确和系统化。阿富汗、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等国的国家工作队，根据指标详细分析了受影响地区的严重程度。更多使用移动数据收集平台还有助于提高评估速度和质量。在阿拉伯叙利亚共和国，由于复杂的城市需要分析得到改进，编写了首份针对城市的人道主义需要概览。

B. 数据、风险分析和信息管理

81. 在有适当安全和隐私保护的前提下以公开和开放形式分享现有数据，对于开展可靠的联合分析至关重要。2015年，人道主义数据交换成为核心资源，汇总了近4000个数据集，由各国政府、非政府组织、学术机构和联合国实体等200多个对口方共享，以更好地了解具体危机的应对情况，更好地分析全球挑战。

82. 风险分析和能力摸底应成为确定国际参与类型和程度的主要依据。2015年，风险管理指数为一些地区和国家开发开放源码风险模型提供支持，并将继续为希望开发国家以下各级风险模型的各国政府以及区域组织和国家组织提供支持，包括为此建设拥有和维护此类模型的国家能力。

83. 人道主义行为体应收集、分析和使用性别、年龄和残疾分列数据，确定并优先考虑最脆弱和最弱势的群体以及面临最大保护风险的群体，并跟踪其在实现《2030年议程》方面取得的进展。还应收集更多城市分列数据，确保具有用于分析城市风险和需要的技能和工具。

84. 在本报告所述期间，人道主义事务协调厅继续推进多年期工作流程，开发新的数字平台和系统，更新现有平台和系统，改善对人道主义界的信息服务。此外，改进了财务支出核实处网络平台和基础数据库，提高了人道主义筹资数据的透明度，跟踪了现金转移方案编制和多年期规划等新模式。此外，许多联合国人道主义机构和群组的信息管理工具质量有所提高，范围有所扩大，例如难民署的数据门户网站和国际移民组织的移徙跟踪信息总库。

C. 保护的中心地位

85. 越来越多的人道主义组织认识到，必须把保护放在人道主义行动的中心位置，通过纳入保护目标或将保护纳入方案制订工作的主流将保护放在优先地位。在把保护主流化原则和优先事项纳入人道主义战略规划和决策进程，特别是人道主义需要概览和战略应对计划方面也取得了进展。此外，2015年伊拉克、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的人道主义国家工作队采用战略保护战略，确认保护为共同责任，并确定了主要的保护优先事项和问责机制。

86. 然而，对人道主义行动中保护情况的独立全系统审查发现，虽然出台了一些重要举措，如秘书长的“人权先行”倡议以及机构间常设委员会各位负责人关于人道主义行动中保护中心地位的表态，但所有行为体都必须加大努力，确保保护成为早期行动、决策和应对的组成部分。此外，对人道主义工作者的性剥削和性虐待行为，必须实施零容忍。

87. 机构间常设委员会在几个国家开展了同行业务审查，全球保护群组最近也组织人道主义部门进行了协商，审查结果和协商都重申了今后保护工作必须参考的重大主题。第一，审查结果和协商指出，必须更好地了解和利用援助行为体对保护成果所做的贡献。第二，重申人道主义高层领导必须承诺把保护作为优先事项。第三，强有力的保护分析以及与受影响社区的接触是支持有效战略和对策的必要条件。第四，加强与发展、政治、人权和安全行为体的对话对确保采取更多相辅相成的保护办法至关重要，同时应承认彼此的独特作用和任务。第五，总部提供的明确鼓励措施、具体的保护指导和能力也十分重要。外地行为体必须得到总部的支持，并能够在没有顾虑的情况下表达关切。

D. 社区参与和对受影响民众的问责

88. 应不断改进对受影响民众的问责，并与其保持持续接触，提高人道主义的效力。开发了多种工具，其中人道主义质量和问责核心标准得到了 200 多个非政府组织的认可。2015 年机构间常设委员会同行业务审查强调，一些组织收集了社区反馈，但收集方式既不一致也不系统，无法为调整集体人道主义对策提供参考。埃博拉危机也要求重新思考如何应对公共卫生突发事件中普遍缺乏信息和存在误解的情况，并解决不信任应急人员的问题。

89. 必须进一步采用共同反馈机制，使受影响民众更系统地进行参与并加强问责。在尼泊尔地震救援中，设立了一个机构间共同反馈机制，向受影响民众提供及时和准确的信息，并收集、汇总和分析社区反馈影响决策进程。启动机构间伊拉克呼叫中心是集体努力的又一实例，中心向受影响民众提供及时信息，处理反馈和投诉，增进了对难以进入地区局势的了解。人道主义行为体应确保在紧急情况发生之初就有系统地设立反馈机制，考虑推广共同做法模式，并根据不同情况、特别是复杂的紧急情况调整模式。

E. 有效的伙伴关系和互补作用

90. 人道主义部门调动各种伙伴，并利用其网络开展更有效的人道主义行动。特别是，联合国和一些区域组织共同加强了人道主义协调和应对。2015 年，联合国和东南亚国家联盟成功完成了减少灾害风险、救灾和灾后恢复第一个五年伙伴关系框架。联合国并支持加勒比紧急救灾机构应对巴哈马和多米尼克的自然灾害。在联合国的技术支持下，非洲联盟通过了人道主义政策框架和灾害管理准则。非洲联盟还率先制定了关于《仙台框架》和世界人道主义首脑会议等全球重大进程的非洲共同立场文件。联合国还与伊斯兰合作组织和阿拉伯国家联盟等区域组织合作，继续倡导为具体危机提供财政援助。

91. 私营部门行为体在人道主义行动中的规模和参与以及自然灾害和冲突局势对企业的影响日益得到承认。私营部门带来价值和 innovation，特别是在电信、后勤和现金转移等关键领域。对私营部门参与和支持的跟踪和协调有所改善，比如在尼泊尔和瓦努阿图自然灾害的救灾行动期间。

F. 加强人力资源能力

92. 有效的人道主义行动取决于人员和资产的及时部署。联合国继续重视并加强有技能和有经验人道主义工作者的及时征聘和部署，同时继续满足性别均衡和地域多样性的要求。人力资源管理厅与其他一些部门合作，在许多国家开展多样性外联活动和其他活动。此外，将采用更多样的社交媒体发布空缺，吸引更多样的人选。

五. 世界人道主义首脑会议

93. 经过将近三年与 153 个国家超过 23 000 人的广泛协商,世界人道主义首脑会议将于 2016 年 5 月 23 日至 24 日在伊斯坦布尔举行。首脑会议是一个历史性机遇,将再次激励和加强国际社会对人和人道主义普遍原则的共同承诺。

94. 首脑会议将按照秘书长在其报告(A/70/709)和《人道议程》中提出的愿景进行,报告提出了五个核心责任,即防止和结束冲突的全球政治领导力;维护保障人类的规范;不让任何人落在后面;改变民众的生活——从提供援助到终止需求;投资于人道。秘书长呼吁会员国、联合国、人道主义组织和其他相关利益攸关方就五项核心责任采取行动,为实现人道而努力。秘书长敦促出席首脑会议的全球领导人和其他利益攸关方作出承诺,推进《人道议程》使其成为行动、变革和相互问责的框架。鉴于迫切需要结束当今千百万民众的苦难,秘书长呼吁今后三年在执行《人道议程》方面取得进展。

95. 首脑会议将产生主席摘要和行动承诺文件,其将反映全球领导人在首脑会议期间制定的一整套具体行动和承诺。还将按照大会第 70/106 号决议的要求,编写秘书长关于首脑会议成果的报告,并提交大会第七十一届会议。

六. 建议

96. 鉴于上述,秘书长提出下列建议:

(a) 会员国、非国家武装团体和人道主义组织应当继续促进和确保充分尊重和遵守人道、公正、中立和独立的人道主义原则;

(b) 会员国和非国家武装团体应采取一切必要措施,确保遵守国际人道主义法,推动追究违反行为的责任;会员国、联合国和人道主义组织应更一致、更系统地谴责这种违反行为;

(c) 会员国应采取各种国内和国际办法开展调查,确保追究武装冲突各方违反国际人道主义和人权法行为的责任,这些行为包括袭击医护人员、设施及其交通工具、袭击人道主义工作者和用于人道主义救济行动的物品、以及蓄意剥夺生存必需品;

(d) 会员国和非国家武装团体应停止把医院、学校、礼拜场所和其他重大民用基础设施军用化,并停止对其进行袭击;会员国应采取并有效实施必要的国家措施,包括立法、监管和实际措施,确保履行有关保护伤员、病人、医护人员、设施和医疗运输的国际法律义务;

(e) 会员国和非国家武装团体应采取一切必要措施,促进尊重国际人道主义法关于区分、相称性和预防性的基本规则,包括为此制定适当规则并开展培训;

(f) 会员国、联合国实体和民间社会组织应确认在居民区使用大面积影响的爆炸武器所造成的广泛和可预测的损害情况并提高对损害情况的认识，努力达成应对这种使用的政治承诺，并制订切实措施，尽量减少对平民的伤害；

(g) 会员国和非国家武装团体必须允许快速、不受阻碍的人道主义准入，并为此提供便利；

(h) 会员国应确保建立明确、简单的程序加快人道主义人员和物品的部署；

(i) 会员国、联合国以及人道主义组织和发展组织应致力于以安全、有尊严和可衡量的方式减少国内流离失所情况，包括努力实现到 2030 年减少 50% 的目标，以实现境内流离失所问题的持久解决；

(j) 会员国、联合国以及人道主义组织和发展组织应确保更好地保护和救助境内流离失所者，加倍努力地开展合作，包括与私营部门和国际金融机构在多年期框架内集体努力解决长期流离失所问题，促进被迫流离失所者的自力更生，解决他们的困境；

(k) 会员国应根据《境内流离失所问题指导原则》，支持制定、批准和全面执行关于国内流离失所问题的区域框架、国家政策和法律框架；

(l) 会员国、联合国和人道主义组织应提供必要的人力和财政资源，针对受影响民众的不同需要和特定情况交付方案，包括系统收集、分析和使用年龄、性别和残疾分列数据，并优先为性别平等方案供资；

(m) 联合国以及人道主义组织和发展组织应与受危机影响民众积极接触，确保将妇女、女童、男童和男子纳入各级决策进程，特别是确保妇女和女童平等参与决策，使其发挥力量应对不同年龄和性别的优先事项、需求和特定脆弱性；

(n) 会员国、联合国和人道主义组织应继续共同努力，确保妇女、女童、男童和男子的权利得到维护，其不同需求、脆弱性和能力被适当纳入备灾、应对和恢复努力；特别是，行为体应认识到并优先考虑提供性健康和生殖健康服务和信息、防止和应对性别暴力行为方案的必要性，并为性别平等方案、包括为国家组织和妇女团体提供适当和相称的资源；

(o) 会员国、联合国和人道主义组织应加强对受影响民众的问责，包括以集体方式为受影响民众提供信息，并收集、汇总和分析社区反馈来影响决策过程；

(p) 会员国、联合国和人道主义组织在考虑其他形式的人道主义援助的同时，应平等和有系统地考虑现金援助，现金援助如果可行则应成为首选默认援助方式；

(q) 会员国和其他相关行为体应进一步支持中央应急基金，以便基金通过新的和其他资金来源使捐款到 2018 年达到 10 亿美元，并增加通过联合国国家集合基金筹集的人道主义呼吁资金总额，达到人道主义呼吁所需资源总额的 15%；

(r) 会员国、联合国和人道主义组织应进一步推动各种办法，使各国政府能够管理和应对风险，包括向国家和地方政府备灾和反应能力提供支持并使其发挥作用，并系统地加强地方能力和建设复原力；

(s) 会员国、联合国和人道主义组织应支持和投资地方和国家能力，包括增加划拨地方和国家合作伙伴的资金，通过长期支助发展这种行为体的能力和交付系统，并报告在这方面取得的进展；

(t) 联合国和人道主义组织应进一步加强努力，支持各国政府摸清国家和区域各级的应急准备和反应能力，包括政府、民间社会、私营部门和其他相关行为体的能力，更好地促进国家和国际机构在救灾努力方面的联系和互补；

(u) 会员国、联合国及其合作伙伴应共同努力，减少危机局势中妇女、男子和儿童的需求、脆弱性和风险，共同努力为最弱势群体实现《2030年可持续发展议程》中的可持续发展目标，不让任何人落在后面；

(v) 联合国及其伙伴应共同努力，实现多年后减少需求、脆弱性和风险的集体成果，立足于各种行为体的比较优势，对具体情况下的需要和风险形成共识，并确认人道主义原则对人道主义行动的重要意义；

(w) 会员国和有关组织应为实现集体成果增加可预测的多年供资，并更好地利用除目前赠款做法外的不同筹资工具；

(x) 会员国应与联合国、地方政府和其他相关行为体密切合作，提高城镇应急准备和反应的效力，并在联合国住房与可持续城市发展会议上适当审议这一问题；

(y) 鉴于迫切需要结束危机局势中千百万民众的苦难，敦促会员国、联合国及其合作伙伴推进秘书长世界人道主义首脑会议报告所载的核心责任和《人道议程》。