



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
29 April 2014
Chinese
Original: English

大会

第六十九届会议

暂定项目表* 项目 70(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

经济及社会理事会

2014 年实质性会议

2014 年 6 月 23 日至 7 月 18 日, 纽约

临时议程** 项目 7

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。本报告还根据大会第 [68/102](#) 号决议和经济及社会理事会第 [2013/6](#) 号决议提交。报告所述期间为 2013 年 1 月至 12 月。

本报告描述了过去一年的重要人道主义趋势和挑战, 并分析了一些专题问题, 包括减少脆弱性和管理风险; 通过创新实现转型; 满足冲突中人民的需求; 人道主义成效。本报告概述了当前为改进人道主义协调和应对而作出的努力, 并提出了进一步改进的建议。

* [A/69/50](#)。

** [E/2014/1/Rev.1](#)。



一. 引言

1. 在整个 2013 年期间，联合国及其合作伙伴在应对世界各地的冲突和自然灾害产生的人道主义需求方面仍面临重大挑战。截至 2013 年年底，武装冲突和普遍性暴力造成的境内流离失所者人数已增至 3 320 多万人，是境内流离失所问题监测中心记录的最高数字。2013 年，虽然估计有 100 万人得以返回家园，但新增的境内流离失所者为 810 万人。¹ 逃离家园并跨越边界的人数也继续急剧增加。2013 年年中，全球难民人数为 1 110 万人，比六个月前增加 600 000 人，而且这一数字据认为可能还会增加。²

2. 灾害流行病学研究中心在 2013 年记录了 334 次灾害，这些灾害估计夺走了 22 600 人的生命，影响到 9 700 万人，并造成 1 180 亿美元的损失。亚洲仍然是受自然灾害影响最大的区域，近一半(160 次)的灾害发生在这一区域，88% 的灾害遇难者位于亚洲。

3. 2013 年的需求规模和 2014 年的前景延续了过去十年的上升趋势。2014 年，将通过机构间呼吁进程为 5 200 万人提供国际人道主义援助，并将请拨创记录的 156 亿美元用于在 25 个国家采取人道主义行动。需求的日益增长、国际社会解决长期危机的集体能力匮乏以及各种全球性挑战交织出现，严重阻碍了各国政府和人道主义组织做出适当应对的业务和财政能力。

4. 这突出表明需要改变会员国、联合国及其伙伴、受影响社区和第一响应单位、私营部门、海外侨民组织及其他民间社会团体就人道主义危机开展协作、协调、防备和应对的方式。世界人道主义首脑会议的筹备进程将为所有相关利益攸关方提供一次机会，用以考虑国际社会应如何更好地应对人道主义局势以及应为预防今后出现人道主义危机开展哪些进一步的工作。

二. 人道主义紧急状况概述

A. 复杂的紧急状况

5. 在中东区域，阿拉伯叙利亚共和国的人道主义局势继续急剧恶化。在本报告所述期间结束时，需要援助的人数已增至 930 万人，其中包括 650 万名境内流离失所者。至少另有 230 万人在伊拉克、约旦、黎巴嫩、土耳其以及埃及和其他国家寻求避难，给这些国家的经济和社会部门及收容许多难民的社区造成了巨大压

¹ 在提交本报告时，尚未掌握 2013 年灾害造成的流离失所数据。

² 在提交本报告时，尚未掌握 2013 年年终数据。红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会并非机构间常设委员会成员，但是该委员会的长期受邀组织。它们尽管充分支持转型议程进程，但为了保持各自的独立性，没有成为 2012 年转型议程各项协议的签署方。

力。生活在难以进入地区及围困地区的数百万人的情况尤为悲惨，其中许多人在过去一年多未得到援助。

6. 在也门，教派和部落间战斗继续造成流离失所并限制回返。2013年10月，也门北部爆发了新的战斗，该国北部约有300 000人仍生活在旷日持久的流离失所之中，返回其原籍地的前景黯淡。在南部，几乎所有在2011至2012年阿比扬省冲突中流离失所的人员(约162 000人)均已返回家园，但面临持续的安全挑战。

7. 在巴勒斯坦被占领土，2013年的人道主义局势继续恶化。在西岸，包括东耶路撒冷，拆毁房屋或驱逐行为造成的流离失所人数从2012年的886人增至2013年的1 103人。尽管以色列当局近年来作出了一些调整，但对加沙地带的封锁继续导致高失业率和粮食无保障，使加沙的大多数人依赖援助。通过埃雷兹和拉法口岸进出加沙的人员流动受到极大限制，继续影响到平民，包括等待治疗的病人。

8. 在本报告所述期间，非洲的一些冲突也有所激化。2013年12月，中非共和国前塞雷卡与“反砍刀”组织人员间再次爆发战斗并升级为普遍族群间暴力，该国安全和人道主义局势急剧恶化。估计有230万人(超过该国人口的一半)需要获得紧急人道主义援助。在本报告所述期间结束时，近100万人流离失所。

9. 在南苏丹，部族间暴力及季节性洪水造成流离失所，导致100万人面临严重的粮食无保障。2013年12月在朱巴爆发的暴力行为及随后急剧恶化的安全局势增加了人道主义需求，并使数十万人在南苏丹境内及其邻国流离失所。截至2013年年底，南苏丹还收容了约220 000名难民并自2007年以来接收了约190万名回返者。

10. 在苏丹，达尔富尔的部落间冲突和零星冲突导致近400 000人流离失所，使达尔富尔的境内流离失所者总数超过200万人。由于不安全局势、通行限制和资金削减，在达尔富尔的人道主义运作环境仍极具挑战性。人道主义合作伙伴无法从苏丹境内接近位于南科尔多凡州和青尼罗州的苏丹人民解放运动(北方)控制地区的约800 000人。此外，50多万苏丹人仍滞留在乍得、埃塞俄比亚和南苏丹的难民营。

11. 在马里，截至2013年年底，有300万人受到粮食无保障的影响。尽管普遍存在不安全状况、族裔间暴力、粮食匮乏及基本社会服务不足，仍有约137 000名流离失所者返回北部。截至2013年年底，马里境内有超过254 800名境内流离失所者，布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔境内有超过167 700名马里难民。

12. 在刚果民主共和国，到2013年年底有近300万名境内流离失所者——许多人多次流离失所。近430 000名刚果人在邻国沦为难民和寻求庇护者，而刚果民主共和国本身继续收容约260 000名难民，其中包括自2012年12月以来中非共和国涌入的65 000多人。粮食无保障影响到670万人，近一半的五岁以下儿童仍然长期营养不良，包括在该国较为和平地区的儿童。

13. 在索马里，尽管该国某些地区的战斗仍在持续，但需要生存援助的人数在五年来首次下降——从 100 多万人降至 857 000 人——反映出在粮食安全方面略有进展。然而，约 200 万人仍然生活在粮食和营养无保障的边缘并需要获得支助。营养不良率仍然位居世界最高之列，估计每 7 名五岁以下儿童中就有 1 名儿童严重营养不良。约 110 万人在境内流离失所，近 100 万索马里人仍以难民身份在邻国生活。

14. 在亚太区域，缅甸的族裔间紧张关系和暴力从若开邦蔓延至该国其他地区，特别是密特拉，2013 年 3 月造成 44 人死亡，12 000 多人流离失所。由于 10 月至 11 月再次爆发冲突及持续难以进入政府控制外地区，因此有 140 000 多人仍在若开邦流离失所，100 000 人在克钦邦流离失所。

15. 在阿富汗，持续不断的冲突使 2013 年新增 124 000 名流离失所者，致使流离失所者总数达到 631 000 人。在巴基斯坦，开伯尔-普赫图赫瓦和联邦直辖部落地区仍有约 100 万人流离失所。2013 年，超过 108 000 名境内流离失所者在政府的协助下返回家园。此外，160 万名阿富汗难民在巴基斯坦居住，形成世界上规模最大的旷日持久的难民局势。

16. 在菲律宾，棉兰老的武装团体间战斗及部族暴力争斗绵延不断，造成 140 多人丧生，130 000 人流离失所。约一半的流离失所者在 2013 年年底返回家园。缺乏用于重新定居和异地安置的土地是境内其他流离失所者面临的一个重大制约因素。

B. 与自然危害有关的灾害

17. 11 月 8 日，台风“海燕”（当地称为“Yolanda”）在菲律宾登陆，成为 2013 年造成死亡人数最多的一次自然灾害。1 400 多万人受到影响，其中包括 540 万名儿童。政府消息来源报告说，至少有 6 200 人死亡及 1 700 人失踪。400 多万人流离失所，100 多万栋房屋遭到破坏，其中一半被毁。在“海燕”登陆前不到一个月，附近的保和省岛屿发生了一次里氏 7.2 级地震。

18. 在巴基斯坦，季风洪灾影响到约 150 万人，受灾人数比以往年份大幅度减少（2010 年为 1 800 万人，2011 和 2012 年均均为 500 万人）。在伊朗伊斯兰共和国，俾路支省西部在 4 月受到地震影响，此后俾路支省在 9 月发生重大地震，导致 215 000 人受到影响，400 多人丧生。

19. 在萨赫勒地区，1 140 万人的粮食仍无保障，500 万名儿童面临营养不良的风险。弱势社区继续感受到 2012 年粮食和营养危机的影响，包括债台高筑以及一些人需要出售少数尚存资产。虽然大多数萨赫勒国家的谷物产量出现盈余，但多次冲击导致长期脆弱性等综合因素致使数百万人无法从 2012 年粮食和营养危机中恢复。萨赫勒地区有近 500 000 人受到洪水影响，其中估计有 233 000 人在尼日尔。

20. 2013 年期间，南部非洲经历了若干次重大灾害，造成至少 191 人死亡，估计有 519 000 人受到影响。大雨造成莫桑比克各地洪水泛滥，而热带气旋“Haruna”在马达加斯加西南部登陆。塞舌尔宣布三个地区因洪水和塌方进入紧急状态。洪水、干旱、气旋、蝗灾/粘虫感染导致该区域经历了多年来最严重的一次粮食无保障情况，估计有 1 500 万人受到影响。

21. 海地继续从过去几年遭受的多重冲击中恢复，但仍存在迫切需求，估计 300 万名有长期和近期需求的人需要获得救助生命和生计的干预措施。在 2010 年地震后，146 000 多人仍然流离失所，生活在 271 个境内流离失所者站点。许多站点位于私人土地，因此流离失所者面临被强行驱逐的风险。2013 年的霍乱感染率继续降至约 58 500 例记录病例，而 2012 年为 101 700 例。

三. 人道主义行动协调的进展

22. 2013 年，联合国及其合作伙伴继续改进人道主义行动的质量和成效，包括推出机构间常设委员会转型议程。³

人道主义方案周期

23. 转型议程的一个重要要素是 2013 年采取改进人道主义方案周期概念的措施。方案周期的设计旨在加强人道主义行为体集体合作的方式，包括与各国政府合作或为其提供支持，以帮助满足受自然灾害和冲突影响的人民的需求。方案周期包括五个要素：需求评估与分析；战略应对规划；资源调动；执行和监测；业务审查和评价。协调和信息管理是上述每个步骤的关键推进手段，因为有成效、具有战略性和负责任的人道主义行动基础是需求评估和分析。

24. 2013 年特别强调改进前两个周期要素，即需求评估与分析及战略规划。人道主义需求概览旨在更好地指导联合规划，并全面分析危机和确定需求的优先次序。机构或群组开展单独评估，然后汇总和分析数据以建立对人道主义状况的共同认识。评估工作与受影响国家政府、国际、国家和地方人道主义组织及受危机影响人民协商进行。

25. 在人道主义需求概览的基础上，制定战略应对计划。战略应对计划旨在成为人道主义组织的“路线图”，用以确定战略目标并指导项目和方案设计：它概述了人道主义国家工作队正努力实现的目标，将开展工作的领域以及所需资源。该计划也可作为监测集体应对行动的全面框架。

³ 红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会并非机构间常设委员会成员，但是是该委员会的长期受邀组织。它们尽管充分支持转型议程进程，但为了保持各自的独立性，没有成为 2012 年转型议程各项协议的签署方。

26. 方案周期并非一个新概念。对于旷日持久的危机，上述大部分要素已重点列入年度联合呼吁程序并在具体国家呼吁文件中发布。新的周期方法是将这些要素拆分为各不相同、更易于管理并获得更佳支持的流程和产品，以提升每个要素的质量，并确保周期全年连续不断。它确保采用更具包容性和协商性的办法，以更好地支持各国满足人道主义需求并加强对受危机影响人民承担的问责。在本报告所述期间，22个国家采用了修订后的方案周期办法。

27. 在今后几年，将根据2013年期间吸取的经验教训，继续完善人道主义方案周期并调整人道主义需求概览和战略应对计划。初步反馈意见表明，虽然流程和产出质量有所差异，但经修订的人道主义方案周期促进了更强有力的需求分析和更具针对性的战略应对计划。对某些国家的需求进行优先排序也具有挑战性，特别是在极度贫穷的地方。发现需要予以加强的要素包括用于支持人道主义需求概览的数据质量；在整个方案周期中列入妇女、女童、男童、男子及残疾人的不同需求；在战略应对计划中使保护关切意见更具操作性；群组间协调机制。还需要提供进一步的业务指导，说明在整个周期中如何接触当地的非政府组织及促进受危机影响人民的参与。

信息管理

28. 基线数据低劣、整合不足和分析薄弱、应对危机的不同行为体无法迅速交流信息以及未充分利用信息指导决策，均会对有效的人道主义行动产生不利影响。因此，信息管理对于拯救生命至关重要；如果没有信息管理，人民就无法获得服务或为自身及其社区作出最佳决定，而政府和人道主义组织则须在対局势没有确切掌握的情况下进行决策。这影响到提供援助和保护的方式、地点和对象。

29. 在本报告所述期间，人道主义机构和合作伙伴继续设法更好地利用信息和技术，以帮助受危机影响的人民及救援者。它们更加注重通过广播、电视、短信和通讯等所有现有渠道与社区沟通，以提供重要信息并确保救援者从受影响社区获得信息。例如，在台风“海燕”过后的菲律宾，秘书处人道主义事务协调厅与全球及国家电信供应商和人道主义合作伙伴网络合作，向约120万人发送救生信息，并开放通讯渠道以收集对提供援助的重要反馈意见。

30. 随着技术进步，危机局势下的信息可用性和信息量已成倍增长。如要使人道主义界获益于上述信息，就必须从广泛来源收集信息，并将原始数据转化为决策者可用来迅速帮助拯救生命的信息。正在开展的试点项目将使人道主义决策者更容易获得相关的全球和业务数据。2013年，救济网实验室推出人道主义数据交换项目，其目的是建立一个平台，将从多种来源收集的信息汇总、储存并转化为对 人道主义界有用的数据。该项目正努力打造未来前景，即从任何设备和地点均可实时获得人道主义数据，以便各国政府、人道主义组织和受影响人民利用共同的知识与信息库开展工作。

了解受影响人民的不同需求

31. 会员国和人道主义组织需要确保备灾工作、人道主义行动和筹资满足按性别、年龄和残疾状况划分的不同人群的不同需求和优先事项。可采取一些步骤来改进面向所有人的人道主义行动并加强对受危机影响人民承担的问责。

32. 考虑到妇女、儿童、青少年、残疾人和老年人的不同需求、能力、挑战和经验，这些群体参与决策过程对确保适当和有效的人道主义方案拟订至关重要。2013年，人道主义行为体加紧努力，让不同的人群参与决策过程。例如，一些群组项目执行委员会要求妇女代表比例达到50%。更多地利用妇女协会和青年团体等社区能力和结构将有助于改进参与决策情况，进而促进制定持久的解决办法、战略和应对措施。

33. 人道主义方案周期的所有阶段均应采取这种包容性办法。需求确定和优先排序流程应基于社区参与方法，让包括残疾人在内的所有年龄的妇女和男子充分和平等地参与。在这方面，至关重要的是系统地收集、分析和使用按性别和年龄分列的数据，并将性别和年龄分析作为优先事项。虽然按性别、年龄和残疾状况分列的数据收集工作有所进展，但需要更努力地确保在整理进程中维护分列数据，对其进行分析并用于方案规划。

34. 2013年，机构间常设委员会继续采取措施，以执行委员会负责人关于改进对受影响人口承担问责的承诺。⁴ 这包括向菲律宾调派一名协调员并启动首个对受影响人口承担问责的行动计划。其结果是联合国各机构和非政府组织合作伙伴正根据与不同年龄的妇女、女童、男童和男子及残疾人的协商过程中所提建议和关切意见，对方案拟订进行调整。今后需要开展更多的工作，以共同明确对受影响人口承担问责在外地一级的实际意义，从而避免重叠的机制和低效的资源利用。还必须确保这些举措整合现有的国家和地方问责机制并提供更多的机会，使所有受影响人民能够对旨在为其服务的方案和协调结构发表意见。

保护

35. 人道主义行动以多项原则，包括人道主义原则为基础，要求提供援助拯救生命，保护人民免受暴力侵害并维护他们的权利。机构间常设委员会负责人于2013年12月17日通过一项声明，其中申明保护所有受冲突和灾难影响和那些身临险境的人，以及通报人道主义决策和预案。发言补充和加强了“人权先行”行动计划，致力于强化联合国行动，保护人民免受严重违反国际人权法和人道主义法行为的伤害，无论他们身处何方。

⁴ 2011年12月，机构间常设委员会负责人核可了对受影响人群承担问责的五项承诺：领导能力、透明度、反馈和投诉、参与和设计、监测和评价。

36. 保护人民的一个重要组成部分是了解他们的权利和不同需求，尤其是某些特别容易受到保护风险危害的群体，并帮助确保危机不会导致使他们更为脆弱或威胁到他们的权利。例如流离失所可能导致民众丢失个人证件，甚至导致失去“法人资格”，这可能会妨碍人们获得某些服务，限制他们的行动自由。毁坏学校阻挠受教育，使儿童更容易遭受其他违法行为的危害。毁坏社区支持结构有可能使残疾人更为孤立，使他们更容易受剥削和虐待的伤害。危机还会严重破坏家庭和社会结构，并引发新的资金需求。少女往往首当其冲承受这些负担，可能会被逼迫早婚或遭受性虐待或性剥削，往往导致危险的早孕和意外怀孕。因灾害引起的性别角色变化还可能使家庭关系更为紧张，增加性别暴力风险。

37. 会员国和人道主义组织可以通过多种方式加强保护受危机影响的人民。国家当局、社区和人道主义组织能够对预防危机进行规划和防备，从而减少使人民权利遭到侵犯或行使权利能力受到损害的风险。这些努力包括与民间社会团体协商制定预防危机预案和应急计划，并颁布适当的注重弱势群体的法律和政策。发生灾害后，迅速恢复基本服务，例如教育、保护儿童和青少年免于遭受最严重的身体和心理伤害，包括人口贩运、性别暴力、童工和招募童子军。提供性健康和生殖健康服务，包括生殖健康应急箱，可以帮助确保安全分娩。“尊严工具包”能够为育龄妇女和女童提供对文化敏感的基本必需品和物品，例如手电筒和哨子，以提醒其他人对性别暴力行为威胁保持警惕。

人道主义资金的筹措

38. 2013 年，95 个国家以及许多多边和区域组织、私营部门组织和个人，共计捐助 144 亿美元资金，用于多边机构应急预案和辅助人道主义行动。⁵ 2012 年增加了 16 亿美元，主要是因为阿拉伯叙利亚共和国危机十分严峻和应对菲律宾台风“海燕”。

39. 在本报告所述期间，会员国和私营部门为中央应急基金共捐款 4.74 亿美元，达到年度历史最高数额。这些资金使紧急救济协调员得以拨出 4.82 亿美元，用于应对 45 个国家和领土的紧急人道主义状况。65% 以上的资金用于应对严峻复杂的紧急情况，20% 用于应对自然灾害，14% 用于应对其他旷日持久的人道主义紧急情况。

40. 国家集合基金——共同人道主义基金和应急基金——共收到来自 20 个会员国和私人捐助者 4.19 亿美元的捐助，已经为 17 个国家的复杂紧急情况和自然灾害拨款 3.97 亿美元。国家集合基金发挥了举足轻重的作用：促进广泛的合作伙伴协调一致应对人道主义状况，其中 59% 的基金用于支持国家和国际非政府组织。基金还促进人道主义合作伙伴尽早采取行动，这有助于防止危机深化，减少援助

⁵ 根据截至 2014 年 3 月 14 日向财务支出核实处(<http://fts.unocha.org/>)报告的情况。

的长期费用。关于国家集合基金如何能够对支持抗灾能力倡议提供适当战略支持的讨论仍在持续进行。

41. 中央应急基金发挥了关键作用，支持在全世界几乎每一重大紧急情况下协调人道主义行动，加强领导力；随着各地需要和对资金的需求继续增加，以最具战略目光的方式利用通过该基金提供的资源至关重要。继续加强战略性的利用该基金，人道主义协调员和人道主义国家工作队在分配资源时需要考虑若干因素；预期影响实施能力支持项目的数量地域优先事项、协调以及与其他筹资来源相辅相成；以及资金如何用于确保为应对危机争取更多资金。

42. 根据现金进行方案规划——向有需要的人分配现金或粮食券，而不是物品或服务，也可能会影响到未来资金筹措和提供援助的问题。按现金进行方案规划，常常被视为是粮食援助的替代办法，但在不同情况下(城市、农村或难民营)，正越来越多用于几乎所有人道主义部门的各个阶段，包括从备灾到救灾和发展。在适当情况下，按现金进行的方案规划属于可能具有成本效益的干预措施，能够更准确地反映受危机影响社区的需求、能力和优先事项。

四. 建立更具包容性、可互用适用的有成效的国际人道主义系统

43. 目前正在筹备定于 2016 年在伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议。秘书长选择了最佳时机发出这项倡议，是因为人们普遍认识到，人道主义状况在过去几十年已发生了巨大变化。首脑会议将成为一个契机，可以进行全球协商，从而帮助建立更具包容性和多样化的人道主义行动，制定未来共同的人道主义议程。四大主题将涵盖广泛，指导包容性协商：减轻脆弱性和管理风险；通过创新实现变革；满足冲突中民众的需求；人道主义效果。

A. 减轻脆弱性和管理人道主义危机风险

44. 2014 年全球人道主义呼吁的目标是 5 200 万人获得国际人道主义援助，但这只是受冲突和灾害影响的总人数中的一小部分，其中大多数人没有通过机构间呼吁得到援助。在过去十年中，机构间呼吁提出的全球供资所需资金需求增加了 430%，长期和反复出现的危机已成为常态。2012 年，在机构间呼吁覆盖的 22 个国家中，21 个国家在过去十年中至少经历过一次其他危机。其中 8 个国家在同一期间至少经历了 8 次或更多危机。全球趋势的趋同，包括气候变化、人口增长、没有规划的城市化以及粮食和水的不安全，都在损害人们应对冲击的能力，使危机更加漫长，反反复复，危害了可持续的体制建设，破坏了可持续发展。国际人道主义系统已经超出了其所能提供援助的能力，致使数百万人挣扎在迫切需要援助和长期脆弱之间。不断地为应对危机筹措资金，然而，没有为管理潜在风险进行更多投资是难以持续的。

45. 最近的各份报告，包括《2014 年世界发展报告》，由人道主义事务协调厅发布的研究报告，标题为“今天和明天拯救生命：人道主义危机的风险管理”和机构间常设委员会委托进行的研究以及由海外发展研究所编写的“勇于承担风险：认真对待风险”提供了进一步的证据和同样的信息：需要从根本上转变做法，不仅要改进如何应对人道主义危机，而且要对危机做出预判、防范并减少危机重演的几率。只有通过投资于建设国家和地方的危机风险管理能力才能真正改变“业务模式”。人道主义和发展组织克服和跨越将其分割开来的机构鸿沟；筹措充足的资金；以及受影响国家政府、捐助者和人道主义和发展组织的领导能力和承诺。

46. 国家和地方能力对于成功的风险管理至关重要。地方一级的新伙伴关系和奖励措施，共同分析和处理风险，分享预警信息和建立可靠的行动触发点正在帮助拯救生命。印度在 2013 年 10 月的热带气旋“费林”之前提前采取行动，避免了一场重大灾难。由于国家当局的有效风险管理，一百多万人撤离了受影响地区。据报告，只有 38 人伤亡，但在 1999 年的类似旋风中有 10 000 多人丧生。

47. 联合国和相关合作伙伴应与国家当局协作，加强联合规划和协调方案和资源，为国家发展备灾能力提供可预测和可靠的支持。这种支持应承认各组织的相对优势。只有人道主义和发展行为体协调资源、技能和行动，支持国家和地方能力，加强国家备灾才能取得成功。

48. 2013 年，机构间常设委员会与国际减少灾害战略和联合国发展集团共同合作，确定了备灾共同框架，其中承认国家和地方政府负责领导备灾，该框架符合人道主义原则和人权规范，应得到国际社会的支持。共同框架的成功实施将需要国家政府、捐助者和人道主义组织及发展组织继续发挥领导作用和参与。

49. 人道主义组织正与各国政府合作，建设管理危机风险的能力；但是，它们不能单枪匹马地做到这一点。它需要人道主义界和发展社区跨越分割它们的体制障碍。在这些筒仓里工作会妨碍帮助人民管理风险的方案，防止采取战略方法满足人民的紧迫需要并同时解决潜在风险和脆弱性，这都有助于减少未来的需要。人道主义和发展行为体必须商定共同的风险管理和抗灾目标，通过联合分析、规划、方案拟订和供资而予以实现。

50. 备灾投资，不仅仅是提供资金，还包括执行备灾方案，都有可能改变人道主义行动的规模和方法。人道主义事务协调厅、世界银行和海外发展研究所提供的证据显示了应急准备的成本效益比率，并指出了应急准备筹资架构的一个根本缺陷。在过去 20 年中，3 万亿美元的发展承付款中只有不到 0.5% 的承付款用于防灾备灾。

51. 虽然不一定需要新的筹资机制，但从客观和共同评估风险角度出发进行融资至关重要。还必须探索新的风险分担机制，例如保险、风险资金池和风险分担。在海地，在国际慈善团和其他伙伴合作的支持下，灾难风险小额保险组织帮助保

护社区企业家免于遭到灾害风险。在太平洋地区，世界银行风险保险试验方案首次使用科学测量方法，例如地震震级指数作为小岛屿国家快速保险机制的依据。

52. 最后，各国政府和捐助方领导和承诺防止和减轻危机风险至关重要。政府或组织常常未把危机以外的风险管理列为重中之重，而它们本来是可以支持的。在没有危机的情况下，应对实际紧急需求比长期投资管理要容易的多，特别是在政府面临各种相互竞争的优先事项时。因此，国家发展计划往往会忽略解决有可能导致人道主义危机的潜在风险。没有对导致冲突的根本因素进行足够的分析和解决，这方面重视不够。资金常常没有拨给面临最大风险的国家。各国政府及人道主义和发展组织没有系统地善用现有资料。最终，惰性和在已知风险面前无所作为本身就是最大的风险，因此如果在全球、国家和组织层面上没有强有力的领导，就根本不可能改变做法。

53. 应对灾害，未雨绸缪，最终要求政府、受灾害影响的国家和捐助国以及所有相关利益的攸关方将预防未来人道主义危机列为重中之重。国际社会正在拟定 2015 年后发展和减少灾害风险框架并筹备在 2016 年召开世界人道主义峰会。但必须认识到，如果不考虑到危机风险，防患于未然，共同优先解决危机风险，那么发展就难以持续。

B. 通过创新实现变革

54. 在过去的十年里，国际社会经历了急速的社会、技术、环境和经济变化。伴随着这些变化，未来的人道主义行动将与当今的行动有很大不同。需要采取一种新的做法，以调整适应各种变化，改善/加强人道主义行动。会员国、联合国及其合作伙伴必须不断质疑人道主义系统的运作方式，研究国际体系以外的想法，并投资于新的能够支持迅速作出有效反应的新想法和解决办法。任何革新创意都应该得到人道主义界的欢迎。

55. 其实，受危机影响的各国政府和人民已经启动了具有创意的新做法，例如菲律宾灾后疾病预警系统短信。不少捐助者正在对推动创新的工作领域增加资金。很多组织正在设立创新部门，改进学习方法，调整做法。例如，儿童基金会在全球已有 12 个实验室，难民署设立了一个专门的创新小队，支持全球 5 个实验室和 20 个创新研究员。然而，捐助者支助数量有限，替代资金来源很少，难以对人道主义采取新的做法。

56. 正在发展新型伙伴关系。最近的公共和私营部门项目有，与移动通信协会特别小组，即手机行业协会协作，在台风“海燕”后仔细规划手机所能覆盖的区域。世界粮食计划署与万事达信用卡结成合作伙伴关系，为粮食和其他基本服务提供现金转账服务。Ikea 基金会支持难民署的创新，流离失所跟踪信息总库由国际移民组织利用私营部门合作伙伴的先进技术设计，目的是确定在流离失所者社区采取干预措施的最优先领域。确定人道主义界、私营部门和其他行为体在共同利益

领域协调的过程十分严格，而且将成为找到解决人道主义挑战新方法的重要步骤。

57. 成功创新的关键是强有力的证据基础，证明这一想法不仅新颖，而且更为可取。此外，对基础研究、监测和评价的更多投资，与研究机构的更多合作，以及与各组织更好地分享成果，都有助于找出有创意的想法，产生尽可能大的潜在影响。投资于研究和发展，推动创新是满足日益增长和不断变化需求的一种方法。

58. 最理想的情况是，创新实践应借鉴受影响人民发展当地可持续解决办法的知识。首先，项目设计必须以社区为本，根据人道主义原则予以实施，使他们具有包容性、无障碍和坚持“无伤害”做法。需要巩固和发展道德准则以及业务保障措施，以处理剥削、隐私性、社区参与、问责制和意想不到的不利影响。

C. 满足受冲突影响人民的需求

59. 过去十年的标志是，毁灭性自然灾害增加，复杂紧急情况始终是人道主义行动的核心。在 2002 年和 2013 年之间，联合国及其合作伙伴发起约 340 个人道主义呼吁，总额超过 960 亿美元。其中 830 亿美元应要求用于援助受冲突影响的人，约 130 亿美元用于解决自然灾害或其他灾害造成的后果。在 2013 年年底，10 个最大的人道主义联合呼吁都涉及武装冲突局势，其中大部分危机已持续了五年以上。

60. 归根结底，冲突各方负有保证其所控制地区人民安全和福祉的主要责任。各方遵守根据国际人道主义法和人权法而承担的义务，对确保保护受冲突影响的人民至关重要。然而，这些义务却经常被忽视或公然侵犯。

61. 因此，冲突给人类造成的代价是惊人的。冲突对妇女、女孩、男孩和男子的直接后果是死亡、伤害、残疾、酷刑、残忍和不人道的待遇以及性暴力。然而，冲突也限制或妨碍人民获得基本服务，破坏他们的谋生能力，毁坏或损害基础设施。人们普遍认识到，冲突会给国家发展拖后腿，甚至达到几十年之久，包括重要的机构发展，例如司法系统，结果导致长期痛苦，更加易于受到灾害风险的伤害。由于这些影响显而易见，因此应继续改进伤亡记录。

62. 许多冲突的主要特点是其频发性，甚至持续数十年，提醒我们注意在冲突环境中坚持原则开展人道主义行动，这未免令人悲伤。下文详细审议其中若干差异。

境内流离失所

63. 对数百万人来说，逃离家园在境内外寻找安全已成为免受暴力伤害的唯一选择，但这只是持续数年甚至数十年创伤、贫穷和难以获得基本服务的开始。行动自由、以及离开本国寻求避难的权利应该始终受到尊重，流离失所永远不能被视为是不可避免的。大多数因冲突而流离失所的人常常在数年后返回，但也有人从未返回，因此需要持续和协调一致的支持。

64. 2012 年因冲突和暴力而在境内流离失所者达 2 880 万人，其中约 80% 的人生活在城市和非营地环境里，一般居住在收容社区。然而，生活在营地或其他“聚集地”的境内流离失所者更有可能得到保护和援助。受影响国家和人道主义组织和发展组织必须做更多的工作来满足在城市和非营地环境中的境内流离失所者的需要。采取“综合”办法，为境内流离失所者和收容社区成员提供保护和援助，以及采取有针对性的干预措施，解决境内流离失所者的具体援助和保护需要，包括通过尊重国际人道主义法和人权法以及加强实施“关于境内流离失所问题的指导原则”。在各国政府的牵头下，所有行为者，包括国际社会都必须作出更大努力，寻找持久的解决办法，确保境内流离失所者的需要得到满足、包括长期安全、获得社会服务、适当住房、生计、个人证件和诉诸司法的机会。在这方面，更系统地实施机构间常设委员会颁布的“境内流离失所者问题持久解决办法框架”以及其他相关国际准则，至关重要。

在居民区使用爆炸性武器

65. 在城镇居民区使用波及广泛的爆炸性武器的现象越来越令人关切。2013 年，据报这类武器造成近 38 000 人死伤，其中 82% 是平民。在居民区使用爆炸性武器时，据报 93% 的伤亡者是平民。⁶ 平民除死伤外，还往往因此长期流离失所，处境危险。房屋、卫生设施和必要的基础设施往往遭到损坏或完全毁坏。教育工作也被迫中断，生计遭到彻底破坏。在居民区使用爆炸性武器会严重影响到冲突后的重建工作。武器残留物会危及生命，有时长达几代人的时间。

66. 人道主义行为体，例如联合国儿童基金会(儿基会)、人道主义事务协调厅、红十字国际委员会及许多非政府组织等在一些会员国的支持下，已着手开展一系列协商工作，试图提高对在居民区使用波及广泛的爆炸性武器的人道主义后果的认识、强化解决这个问题的政治承诺、根据现有成功做法制定切实可行的措施，以期解决这个日益严重的问题。

人道主义准入

67. 与受冲突影响的人群取得实际接触不仅是开展有效的人道主义行动的前提，同时也是国际人道主义法核心原则——挽救生命、减少不必要的长期痛苦——的切实体现。武装冲突各方对满足其控制区域内平民的基本需要负有首要责任。如果他们做不到这一点，就需要不带偏向的人道主义行动为受影响人群提供基本生存必需品。及时作出人道主义反应是有效挽救生命的关键。根据国际人道主义法，执行人道主义救援行动之前需要得到有关当事方的同意。冲突各方必须允许用于需要援助的平民的人道主义救济物资快速、无障碍地通过，并为此提供便利。

⁶ Action on Armed Violence, "Monitoring Explosive Violence 2013" (2014 年 4 月)。

68. 以不成立的理由拒绝接受亟需的援助或阻碍不带偏向的援助组织接触亟需帮助的人是蛮不讲理的作法。它违背了人道主义原则的根本实质。在这方面正开展工作，与会会员国、法律专家及人道主义行为体和民间社会行为体接触，从法律角度澄清任意拒绝同意的概念，并考虑可以通过哪些办法提供有关准则。

69. 在武装冲突局势中，针对人道主义工作者的暴力行为、持续的敌对行动和通行限制等因素加在一起，严重影响到人们获取人道主义援助和保护的机会。官僚主义障碍会严重影响到人道主义反应的速度。为了做出有效的反应，部署人道主义人员和发放物资的程序都必须从简从速。受影响的政府可为此采取下列等项措施：减少结关和签证工作的拖延；对必要物品，包括通信和安全设备取消限制；对救援物品和活动取消税收和收费；对救援人员和物资在本国内的通行取消限制；在本国内确立负责依法登记的部门。

70. 救灾工作中的成功做法和机制现已完善建立起来，例如 2007 年 11 月 26 日至 30 日在日内瓦举行的第三十届红十字和红新月国际大会通过的《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》。会员国和人道主义组织应当摸索办法，就冲突环境制定与国际人道主义法规定相吻合的类似的准则和程序。

人道主义工作人员的安全和安保

71. 在冲突环境中开展工作的人道主义组织正面临越来越严峻的困难和限制。例如，人道主义工作者遭受直接暴力的危险增大。援助工作者安保数据库的初步记录显示，2013 年，356 名救援工作者遭到杀害、绑架或受重伤。⁷ 这是有记录以来的最高数，比 2012 年增加 29%。在被杀害的 127 名救援工作者中，56 名是在提供救援时死于有针对性的袭击或交战战火，所占比例最大(44%)。17%的被害致死者死于简易爆炸装置和复杂袭击。受害者中四分之三以上(356 名中的 298 名)是本国工作人员，因为人道主义救援工作者中大部分是本国人员。

72. 虽然直接袭击保健工作人员、设施、车辆和服务严重违反国际人道主义法，足以构成战争罪，⁸ 但在本报告所述时期内，对大规模免疫接种活动进行袭击的次数也有所增加，急救人员也遭到数不清的蓄意袭击。另外还有故意不让平民和伤病战斗人员接受不带偏向的医疗服务的现象，包括从寄送的援助物品中撤走医疗用品等，致使医务人员无法充分满足受影响人群的需要并护理伤病员。尊重和**保护保健人员、设施和设备是国际人道主义法的核心义务。确保将袭击人道主义工作者和保健工作者的冲突方系统而行之有效地绳之以法是一项紧迫的重点工作。**

⁷ 截至 2014 年 4 月 21 日；2013 年的数字尚未最后确定。

⁸ 如果保健工作者、医疗设施、运输设备和服务实施或被用于实施打击敌方的行动，则丧失受国际人道主义法保护的资格。

今后要考虑的问题

73. 人道主义界必须应对这些挑战，继续考虑以各种不同的方式提供援助和保护。新的行为体也在人道主义行动中发挥着越来越大的作用，涌现出种种不同的伙伴模式，包括通过现金转移办法援助需要的人，以及在当地组织和伙伴的协助下远程管理提供国际援助的行动。对当地行为体和国际行为体一齐参与的这种不同模式的利弊还需要进一步考量。人道主义行为体还需要考虑多样化的问题；在冲突环境中开展的行动不能采取“一刀切”的办法。需要有特定的技巧、敏感性以及与当地社区和冲突方建立必要信任的能力。为了建立信任、获得接纳，还要依靠“留下来发放援助”的办法，使人道主义工作者能在冲突期间最急需的时候深入需要帮助的群体，留在那些最需要他们的地方。

D. 人道主义援助的成效

74. 近年来开展了一系列改革，努力增进人道主义行动的成效。这些改革包括机构间常设委员会转型议程、为人道主义行为体制订职业标准、落实良好的捐助者作法和原则以及制订提供援助的人道主义标准和认证制度。为通过集资办法改进人道主义筹资而采取的步骤还加强了人道主义供资的时效性和灵活性。与此同时，受影响国和捐助国等会员国及人道主义组织都认识到，需要对目前人道主义援助的提供方式进行更深刻的审查和改进，以应对全球格局变化所带来的挑战，更有效地应对人道主义危机，取得更持久的成果。虽然迄今为止的努力对增强人道主义行动的成效性起到了促进作用，但这些努力主要还是眼光向内，即注重现有国际人道主义应对系统的成效性。

75. 放眼今后，对成效性的分析不应限于国际人道主义系统，而应当肯定各种应对人道主义危机的行为体的不同视角和比较优势。这些行为体包括受影响人群及其地方和国家政府、应急者、侨民团体和民间社会团体及企业界。还需要不断审视人道主义反应的背景和所处的阶段，并预计新出现的趋势和挑战——例如技术、中等收入国家及其自身能力的增长、新的伙伴关系以及不断增长的需要和不平等——今后将会如何改变应对受危机影响人群的需要的方式。

对成效性的各种看法

76. 受影响国家的全国和地方政府有首要责任满足受危机影响人群的需要，不论是在冲突还是自然灾害环境中。尽管国际人道主义组织要发挥关键作用，但我们认识到，为了对某个人道主义紧急状况作出有效应对，越来越需要其中的多个行为体之间顺利互动。这些行为体包括应急者、民间社会、国家军队和外国军队、双边或区域性政府支援、各种私营组织(多国、国家和地方)以及侨界等等。就人道主义行动怎样才算有效的问题了解他们的看法，并了解他们对局势和受影响人群的需求的认知、怎样应对和在什么时段应对等等，对于更完整地理解有效性的构成要素十分重要。

77. 参加人道主义应对的所有行为体都必须了解受影响民众、社区和国家的需要、这些受影响者正在开展哪些努力以满足自身的需要、援助者又该如何支持这种努力并与之衔接，而不是重复劳动或取而代之。任何人道主义危机发生之时和之后，应急者都是社区群众和当地组织。他们最有可能直接接触到亟需帮助的人，并留在当地支持恢复工作。国家和地方应急者多半会利用现有基础设施和市场开展工作，增强应对工作的持续性。因此，使整个人道主义行动更有成效的关键要素是地方和国人道主义应对的成效性，同时懂得其他行为体能如何补充和加强地方和国家的应对能力。例如，侨民团体有技能有资金，有时能比国家和国际实体做出更快速、更直接的贡献。

78. 鉴于参与应对紧急状况的行为体五花八门，在考虑有效人道主义行动的组成要素时，多大程度上能满足人群需要的问题比援助由谁提供的问题更重要。这就需要承认各种行为体、网络和系统的作用，对其各自的比较优势、动机和局限性具有普遍的理解和尊重。为此，需要在危机之外提供更多投资，增进这种种行为体之间的互操作性，包括发展可预期的接触、合作和协调平台，并与每个行为体专门商讨共同目标、标准及援助提供办法等问题。

79. 这些商讨需要考虑的问题包括：国际机构如何能更好地与越来越多的国家灾害管理机构建立联系，支持国家灾害应对计划；私营部门的利益如何能与提供援助的国际标准及公共部门的捐助协调起来；如何与冲突各方接触以化解在冲突环境中提供救生援助时产生的紧张状况，并同时为政府在复原力和能力建设方面的长期工作重点作出贡献；如何与政府及国际现有应急框架外的行为体一道合作制订共同目标和标准。在世界人道主义首脑会议召开之前，人道主义事务协调厅将编制一份研究报告，从不同角度详细检查人道主义行动的成效性。

危机的背景

80. 如何衡量人道主义行动的成效性还取决于紧急状况发生的背景以及东道国政府或冲突各方的能力和他们是否创造了有利于提供援助的环境。例如，在自然灾害或长期脆弱环境中，地方和国家政府的能力对整个援助的成效性至关重要。人道主义机构必须与这些支持其工作的各级政府密切配合。不过，在冲突环境中，人道主义行动的成效性可能不太取决于政府的能力，尤其当政府成为冲突一方时，而是更多要靠国际人道主义机构依据人道主义原则与冲突各方协商讨论从而接触到受影响人群并满足他们的救生和保护需要的能力。

新趋势和挑战

81. 还需要在不断演变的人道主义格局中考虑人道主义行动的成效性。中等收入国家正调动起更强的经济和机构能力，在应对国内危机方面发挥更大的自主性和主导性。国际和全国公司及地方企业正越来越多地参与人道主义应急行动。随着

人们越来越多地将现金直接转移给受影响人群，而且科技日益进步，现在比以往任何时候都更有机会满足受影响人群的需要。

82. 现在是评估有效人道主义行动的构成要素的关键时刻。国际人道主义系统能在多大程度上适应不断演变的现实、认识到备选方案和行为体的多重性、突出自身比较优势并主动担当向受影响政府和人民提供解决办法的中介，将关键地影响到填补能力及援助空白、加强对人道主义行动的全球支持及更有效地满足最脆弱人群需要等问题。

五. 建议

83. 鉴于上述，秘书长提出下列建议：

(a) 会员国、非国家行为体和人道主义组织应当继续促进进一步尊重和遵守人道、公正、中立和独立等人道主义原则；

(b) 会员国和(在适用情况下的)非政府行为体应当遵守国际人道主义和人权法规定的义务，包括允许用于需要援助的平民的人道主义救济物资快速、无阻碍地通过，并为此提供便利，同时确认不得任意拒发这类许可。

(c) 会员国和(在适用情况下的)非政府行为体应当遵守其义务，尊重和保护环境人道主义及保健工作者，保护他们的设施和运输设备，包括采取一切可能的国内和国际措施，对所有违反有关国际法的袭击追究责任；

(d) 会员国、联合国实体和民间社会组织应当继续宣传在居民区使用波及广泛的爆炸性武器所带来的人道主义后果，强化解决这一问题的政治承诺，并根据现有成功做法制定切实可行的措施；

(e) 会员国应当作出进一步努力，简化和加速部署人道主义工作者和发放人道主义物资的程序，包括探索如何将应对自然灾害的良好做法和机制加以调整，运用到其他类型的危机中，包括冲突环境和长期脆弱环境中；

(f) 会员国、联合国行为体和人道主义组织应当继续合力确保民众在危机前和危机中免遭伤害，并确保他们的权利得到捍卫，包括通过理解不同人群——特别是最脆弱人口——的不同保护需要，确保将这些需要充分纳入准备、应对和恢复等工作；

(g) 会员国、联合国和人道主义组织应当加强努力，更好地保护和帮助境内流离失所者，并为此制定更好的发展战略，包括合作加强落实机构间常设委员会发布的境内流离失所者问题持久解决办法框架；人道主义组织应当改善协调，更好地解决境内流离失所者的需要，同时承认紧急救济协调员的核心作用；

(h) 联合国和人道主义组织应当继续努力，加强需求分析和战略规划，从而对受危机影响人群的需要作出更加知情、有效、透明和集体的应对；

(i) 会员国、联合国和人道主义行为体应当继续发现、理解和分析男女成人及儿童的不同需要、面临的不同困难和他们不同的应对能力，包括在整理数据时将专门反应性别、年龄和残疾状况的数据更明显地区分出来，进行分析和方案规划是更好地利用这些数据；让所有受影响的男女成人及儿童更多地参与决策过程；始终利用性别平等标码及其他监测工具，以改进性别和年龄分析，跟踪资金分配情况；

(j) 会员国应当加强领导作用和承诺，通过下列办法及其他办法预防和缓解人道主义危机：将风险管理纳入国家发展规划；为预防和缓解危机增加拨款；根据风险分析结果作出拨款决定，以保证将资金用于支持危机风险最高的国家和人民；

(k) 人道主义及发展组织应当继续加强努力，克服机构障碍，根据共同风险分析开展共同规划工作，在可能的情况下将彼此的规划周期协调起来，并利用工具和进程联合分析危机风险；

(l) 联合国和人道主义组织应与发展组织一道，继续支持国家领导层建设国内应急准备能力，包括在机构间常设委员会应急准备能力共同框架、联合国发展集团和国际减少灾害战略下建设这种能力；

(m) 联合国和人道主义组织应当继续努力弄清受影响国家的应急准备情况和应急能力，包括政府、民间社会、私营部门和其他有关行为体的情况，从而更清楚国际社会能如何补充和增强地方和国家的现有能力；

(n) 联合国和人道主义组织应当找到最佳做法和新的机会，加强受影响国家政府、社区急救人员、民间社会、侨民团体、人道主义组织、私营部门及其他双边和多边援助提供者之间的互操作性，以填补能力和资源空白，更有效地满足受影响人群的需要；

(o) 会员国、联合国和人道主义组织应当继续促进人道主义领域的创新，增加投资，研究、开发和评估提供援助的新办法，并对可能无意间妨碍了创新的政策进行审查，包括人道主义筹资和采购准则。