



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
17 April 2015
Chinese
Original: English

大会

第七十届会议

暂定项目表* 项目 74(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

2015 年会议

2014 年 7 月 21 日至 2015 年 7 月 22 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。本报告还根据大会第 69/135 号决议和经济及社会理事会第 2014/13 号决议提交。报告所述期间为 2014 年 1 月至 12 月。

本报告描述了重大的人道主义趋势和挑战，并分析了若干专题问题，包括通过提高人道主义成效满足能力和资源挑战、风险管理办法、改变人道主义筹资、遵守国际人道主义法和原则，以及处理通行和保护问题。报告概述了当前为改进人道主义协调和反应而作出的努力。

* A/70/50。



一. 导言

1. 2014 年主要针对 3 级紧急情况(中非共和国、伊拉克、菲律宾、南苏丹和叙利亚)以及仍在持续的造成巨大痛苦的其他危机采取了人道主义措施。¹ 人道主义援助对象涉及 31 个国家,超过 7 600 万人,通过机构间呼吁收到了近 110 亿美元的资金。² 救济需求居高不下,国际社会解决长期冲突的集体能力匮乏以及各种全球趋势交织出现,造成了更加频繁而剧烈的人道主义危机,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。

2. 据境内流离失所问题监测中心报告,截至 2014 年年底,武装冲突和普遍性暴力造成的境内流离失所人数达 3 800 万人。联合国难民事务高级专员公署(难民署)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处称,到 2014 年年中,全球难民人口为 1 810 万。³

3. 灾害流行病学研究中心记录了 271 次自然灾害,这些灾害估计夺走了 6 400 人的生命,影响到 1.02 亿人,造成 850 亿美元的损失。亚洲仍然是受影响最大的区域,近一半有记载的自然灾害发生在这一区域,死亡人数占全球总数的 80%。

4. 2014 年,会员国、观察员和公共实体给中央应急基金的捐款超过 4.79 亿美元,年度获捐总额是有史以来最高的。2013 年,紧急救助协调员拨款 4.61 亿美元,用于 45 个国家和领土的人道主义救生活动。90%以上用于复杂的紧急情况,10%用于应对自然灾害。以国家为基础的集合基金从 22 个会员国收到的捐款超过 5 亿美元,向 17 个国家的复杂的紧急情况和自然灾害人道主义救援者拨款 4.53 亿美元。⁴

5. 2014 年期间,特别令人关切的是,对国际人道主义法和人权法的遵守情况和对侵权行为的究责仍然不够。近 80%的人道主义工作是在受冲突影响的国家和地区进行的。每天都有非国家行为体和个别政府违反国际人道主义法,直接攻击平民和不援助那些需要帮助者的人,而且逍遥法外。人道主义工作者越来越难以接近有关民众并满足他们的保护需求。

6. 除继续和加强遵守国际人道主义法和人权法外,在处理引发和延长人道主义需要的政治情况和基本情况的同时,所有行为体还可为应对人道主义挑战有更多的作为。提高人道主义援助的成效,改善风险管理,并更好地利用人道主义资金

¹ 针对菲律宾的 3 级认定于 2014 年 2 月中旬结束。

² 根据截至 2014 年 4 月 2 日财务支出核实处(<http://fts.unocha.org>)提供的数据。

³ 在提交本报告时,尚未掌握 2014 年年终数据。

⁴ 截至 2015 年 4 月 1 日财务支出核实处获得的数字。

有助于满足日益增长的需求。但是，如果不大幅增强对解决人道主义危机根源的政治承诺，就不可能应付不断增加的需求。

7. 世界人道主义首脑会议，2015 年后发展框架和减少灾害风险框架、新的气候协定和新的城市议程都是独特的机会，可以借此更好地应对发展和人道主义行动共同面临的全球挑战。

二. 2014 年人道主义紧急情况概览

A. 复杂紧急情况

8. 由于暴力、侵犯人权和国内流离失所现象继续存在，南苏丹的人道主义危机严重恶化。近 200 万人逃离家园，约有 150 万境内流离失所者以及约 50 万名难民逃往邻国，而邻国已经因紧急情况自顾不暇，如埃塞俄比亚难民营遭受了洪灾。有协调的人道主义行动有助于避免饥荒，但在收获季节到来之前有大约 320 万人面临严重的缺粮。营养不良率持续居高不下，易受疾病爆发影响，侵犯国际人道主义法现象和践踏人权行为，包括普遍的基于性别的暴力，由此带来的长期持续的需要使情况更加复杂。

9. 在苏丹，因为政府加大打击武装团体的行动力度，又有 45 万人由于达尔富尔冲突流离失所。部落群体之间的大规模冲突在某些地区继续存在。达尔富尔境内流离失所者估计总人数因此超过 250 万人。政府军加强了在苏丹人民解放运动-北方(苏人解-北方)控制的南科尔多凡州和青尼罗州地区开展的行动，这加剧了仍被跨界通行困扰的成千上万人的痛苦。2014 年期间，至少有 12 万名南苏丹难民抵达苏丹。尽管需求增加，但由于通行限制和日益恶化的安全状况，人道主义行为体的工作环境仍极具挑战性。

10. 在索马里，由于干旱、持续冲突、军事行动导致商业物资流动受到限制以及食品价格飞涨，致使自 2011 年饥荒以来受到缺粮和紧急情况影响的人数从 86 万人增加到 110 万人。目前约有 300 万人需要人道主义援助，110 万境内流离失所者，近 100 万难民滞留邻国。

11. 2014 年，中非共和国一半以上的人口，即 250 万人需要紧急人道主义援助。少数民族和宗教少数群体的处境仍然岌岌可危。目前，在境内流离失所或在邻国避难的人数超过 891 000 人。

12. 在尼日利亚及其邻国，“博科哈拉姆组织”残暴手段所造成的影响导致人道主义状况急剧恶化，难民和回返者涌入，总共有至少 120 万人在境内流离失所。⁵ 在尼日利亚东北部只能有限接近或根本无法接近受影响民众限制了人道主义应急行动的范围。难民署称，超过 20 万人逃往尼日尔、喀麦隆和乍得。与博

⁵ 截至 2015 年 3 月 6 日。

科哈拉姆组织跨界活动有关的乍得湖地区安全局势的恶化也导致三个邻国出现境内流离失所问题，其中喀麦隆有 10 万至 15 万境内流离失所者。⁵

13. 在刚果民主共和国，在 2014 年底有 270 万境内流离失所者。由于持续的战斗和不安全，仅在加丹加省就有 18 万人流离失所。基于性别的暴力依然猖獗。全国慢性营养不良率徘徊在 43% 左右，严重营养不良率为 11%。

14. 在萨赫勒地区，约 2 000 万人面临缺粮的危险，在青黄不接季节这一数字达到 2 400 万。500 多万儿童营养不良，其中 150 万严重营养不良。在马里，大约有 200 万人受到缺粮的影响。约 82 000 名境内流离失所者和超过 143 000 名难民仍滞留在毛里塔尼亚、尼日尔和布基纳法索。因为武装团体之间的军事对峙，在加奥、莫普提和廷巴克图恢复国家权力和公共基础设施的成果受到削弱，导致当地居民受到虐待和掠夺，造成了新的人道主义需求和流离失所现象。

15. 在本报告所述期间，叙利亚需要人道主义援助的人从 1 080 万增至 1 220 万。境内流离失所者人数从 640 万增至 760 万。到年底，超过 370 万叙利亚人在邻国避难。暴力行为恶化，数百万人基本服务中断。向生活在难以进入的地点的 480 万人提供救助仍然面临挑战。

16. 在巴勒斯坦被占领土，大约 1 500 名巴勒斯坦平民，其中包括超过 550 名儿童丧生，在加沙冲突期间有 10 万人失去家园。在以色列，有 5 名平民，包括儿童，以及一名警卫丧生。在包括东耶路撒冷在内的西岸，定居活动和定居者活动继续进行，由于以色列当局拆毁房屋，约 1 200 名巴勒斯坦人流离失所，创下新的纪录。在执法过程中造成伤亡人数上升，引发人们对过度使用武力和集体惩罚的关切。活动和通行限制继续妨碍生计和获得服务。

17. 也门的局势依然动荡不安，极其脆弱，导致越来越多的人道主义挑战。2014 年，冲突加剧了流离失所现象。将近 10 万人流离失所，超过 30 万人仍然处在长期境内流离失所状态。政治动荡和金融挑战导致本已薄弱的基本服务进一步恶化，使数以百万计的人无法获得医疗保健、安全饮水和适当的卫生。在也门进行登记的难民人数约为 257 650 人。约 91 600 人从海路到达也门，大约 250 人葬身大海。

18. 在伊拉克，520 万人需要紧急援助，其中 220 万人居住在难以进入地区，210 万人为国内流离失所者。伊拉克收容了 235 000 名叙利亚难民。侵犯人权行为比比皆是。旷日持久的政治僵局、伊拉克安全部队崩溃和普遍存在的腐败现象影响了伊拉克的经济和服务的提供。

19. 在利比亚，自 2014 年年中爆发战斗以来，人道主义状况更加恶化。尤其是，在人口稠密地区普遍使用爆炸性武器造成平民伤亡惨重，导致死亡、伤害、心理创伤、基本基础设施破坏和流离失所。大约有 40 万名境内流离失所者，其中许多人由于冲突扩大已多次流离失所。

20. 在缅甸，定期和持续地救助受冲突和族群紧张关系影响的民众仍然面临挑战。若开邦族群暴力发生两年半以后，将近 14 万人仍然流离失所。在克钦邦，随着缅甸政府军与克钦邦独立军之间的战斗在年底升级，向政府控制区以外的地区提供人道主义援助仍然十分困难。

21. 在菲律宾，部落争斗和菲律宾武装部队与武装团体之间的战斗继续在棉兰老进行，超过 12 万人新近流离失所。在三宝颜市，近 2 万人仍然滞留在疏散中心和过渡营地，同时至少有 11 000 人呆在收容社区。疏散中心的住房和水、环境卫生和个人卫生设施不足导致健康状况不佳和营养不良，儿童尤其如此。

22. 在乌克兰，政府军和分离主义分子在该国东部的冲突引发了一场人道主义危机，自冲突开始以来已造成 4 771 人死亡，120 多万人流离失所，其中约 593 600 人进入邻国。政府军和分离主义分子向人口稠密地区发射了爆炸性武器，炸死或炸伤大批平民，造成房屋和公共建筑毁坏和大规模流离失所。那些滞留在受冲突影响地区，特别是在人口稠密的都市地区的人们，遭受极端困难，难以获得基本救生服务和教育服务。

23. 在阿富汗，持续不断的冲突又造成 164 000 人流离失所，致使流离失所者总数达到 805 000 人。在巴基斯坦，约 160 万人仍然流离失所，其中仅 2014 年就有约 70 万人由于联邦直辖部落地区的冲突而流离失所。另有 39 000 个家庭从巴基斯坦流落到阿富汗。

24. 在海地，与 2013 年相比霍乱病例减少了 53%。然而，在 2014 年最后一个季度发病大增 17 000 例，导致近 200 人死亡。自 2010 年 10 月流行病开始以来，接报的病例有 725 600 例，8 813 人死亡。自 2010 年 7 月以来，境内流离失所者的人数下降了 95%，约为 8 万人。然而，在 105 个登记在册的境内流离失所者营地内，在获得水和卫生设施方面，生活条件依然恶劣。

B. 与自然危害有关的灾害

25. 在 2014 年前 6 个月，亚洲及太平洋地区经历的风暴是过去 5 年最多的。风暴的数量增加了 70%，一些国家，如阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、中国、印度、缅甸、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、越南和太平洋地区，遭受了严重影响。例如，在斯里兰卡的 25 个区中有 22 个区遭遇严重水灾，约 110 万人受到影响。

26. 然而，由于改善了备灾措施和预警系统，2014 年人员伤亡和经济损失远低于 2013 年。例如，“赫德赫德气旋”袭击印度东海岸之前，由于提前撤离了约 50 万人，因此减少了伤亡。12 月 6 日，飓风“黑格比”在菲律宾登陆，超过 410 万人受灾。幸运的是，国家主管部门吸取了前一年飓风“海燕”的教训，提早采取了行动并进行了预防性疏散，拯救了许多人的生命，有效地应对了紧急人道主义需求，受到赞许。

27. 在大非洲之角，有 1 280 多万人严重缺粮，原因是连续遭遇了两个糟糕的雨季，索马里、南苏丹和苏丹冲突持续不断，粮食价格飞涨。

28. 在南部非洲，2013 年 10 月至 2014 年 5 月发生了 9 次热带气旋，其中 3 次登陆，致使 383 300 人受灾，117 人死亡。4 月 2 日，在科摩罗，由于 4.8 级的地震之后发生了风暴，造成 7 000 多人流离失所，900 多幢房屋损毁，政府宣布了区域紧急状态。整个区域共有 453 300 人受到洪水和风暴影响。

29. 在乍得，有 460 万人受到自然灾害影响，其中 772 000 遭受旱灾，206 000 人遭受水灾。干旱和洪水影响到农村社区，主要是农民和牧民，从而影响了全国的生活和粮食安全。

30. 2015 年 3 月 13 日，极具破坏性的 5 类飓风热带气旋“帕姆”袭击了瓦努阿图。经证实有 11 人死亡。166 600 人受到影响——75 000 人需要住房，11 万人无法获得安全饮用水。初步评估报告证实，在所有 22 个受灾岛屿中，受损房屋、学校、诊所、教堂和作物比例从 20%至 90%不等。由于高度依赖自给农业，作物被毁和牲畜损失造成家庭粮食没有着落。香蕉园被毁将产生重大、长期的粮食安全、社会和经济影响。

C. 埃博拉紧急应对行动

31. 2014 年，埃博拉疫情袭击了几内亚、利比里亚和塞拉利昂。本已脆弱的保健结构遭受最大的影响，几乎崩溃，疫苗接种已停止几个月，其他问题造成的死亡人数上升，而且例行的产妇保健受阻。由于学校关闭，致使 500 多万儿童停学达数月之久。到 2014 年年底，疫情致使数以千计的儿童成为孤儿，造成养家糊口者和照顾者丧生，并威胁到生计。幸存者留下心理创伤，健康需求仍有待满足，许多人由于污名无法返回家园。营养不良和粮食不安全——在疫情爆发之前在这些国家已经十分普遍——预计将更加严重。保护问题包括整村整村的人背井离乡，原因是疾病造成的恐惧以及在边境哨所和检疫区周围所采取的安全措施。

32. 各种各样的行为体是应急反应的一部分，不同的反应系统、网络和提供者、各国政府和国际社会走到一起，共同响应。国内和国际非政府组织，特别是无国界医生组织以及国际红十字会和红新月会在早期就进行了动员。国家私营部门基于对当地情况和能力的了解，也发挥了自身具备的专门知识的作用。作为牵头作出国际反应的一项临时措施，2014 年 9 月 19 日成立了联合国埃博拉应急反应特派团(埃博拉特派团)。在联合国决定建立埃博拉特派团几个小时后，一个联合国灾害评估和协调联合小组被派往利比里亚，评估疫情应对情况。超过 175 个组织参与了在三个高感染国家的应急方案，以遏制疫情，治疗受感染者，确保提供基本服务，维护稳定，防止疫情蔓延到尚未发生疫情的国家。

三. 效力、融资和风险管理

33. 在大会第 46/182 号决议获得通过和机构间常设委员会(机构间常委会)设立将近 25 年之后,共发生了 33 次紧急情况和危机,每次都发出了呼吁,这超越了人道主义系统的能力极限。虽然 2014 年通过机构间呼吁获得的捐款超过 110 亿美元,达到历史新高,但资金缺口仍高达 74 亿美元,也是史无前例的,这突出表明必须最大限度地利用现有资源。大趋势,例如气候变化和环境退化、粮食安全、水匮乏、人口增长和城市化正导致使人们越来越容易受到灾害的影响和危害。此外,危机变得更加旷日持久,经济合作与发展组织发展援助委员会成员国提供的人道主义开支有 78%用于旷日持久的紧急情况。人道主义呼吁平均持续七年,6 个国家和地区(乍得、中非共和国、刚果民主共和国、巴勒斯坦被占领土、索马里和苏丹)的呼吁已连续十年。中非共和国、伊拉克、南苏丹和叙利亚占 2015 年供资请求的 70%——如果没有一个明确的政治解决方案,所发生的危机有可能在未来几年造成人道主义影响。

34. 与此同时,随着全球经济自 1992 年以来增长了两倍,许多政府加强了危机处理能力,因此请求援助的频率有所降低,倾向于由国际人道主义系统以更有针对性的方式开展工作,填补具体短绌,提供具体服务,或进一步发展本国专门知识。有更多的行为体,包括国家和地方民间社会行为体和私营部门公司有信心、有能力对自己的能力善加利用。行为体的数量和多样性对一致性构成挑战,但也可能是一个机会,如果所有行为体朝着一个共同目标而努力,可增强实效。

A. 人道主义援助的成效

35. 满足受影响人口的需要应该是任何人道主义应急行动的重点。各种反应者的能力——不论是政府,还是地方和国家民间社会行为体或机构间常委会伙伴,都应发动起来,以实现这一目标。为开展必要的合作,对具体情况,包括需求、需求驱动因素和现有反应能力,都应予考虑。反应的规模和形式也应适合具体情况,多边行为体应准确理解已掌握的能力,以满足需求。

36. 在采取有效的人道主义行动时,每个行为体的视角也必须加以考虑。一些行为体优先建立信任、伙伴关系和能力,以防备和应对灾害,还有许多行为体注重交付,例如效率、覆盖面、及时性和相关性。对另外一些行为体而言,成效意味着更大的灵活性和更强的能力,让服务符合需求,需要更加努力了解受影响社区的需要和能力。有必要预测新出现的趋势和挑战,如技术,中等收入国家数量的增加和能力的提高及新伙伴的数量将如何改变需求满足方式。

37. 尽管观点各异,但是在有效应对需要哪些因素问题上已形成共识。第一,迫切需要最大限度地利用资源和专门知识,以更可预测的方式将参与人道主义应对行动的许多行为体和系统联系起来。如果不将这些新的能力联系起来,所产生的

后果包括，各种应对行动有可能支离破碎和错失以更可持续的方式加强人道主义行动的机会。

38. 第二，国际人道主义行为体的目标应当是作为国家行为体的补充，而非取代国家行为体。尽管在许多危机中国际人道主义行为体仍将发挥关键作用，向需要帮助的人提供援助和保护措施，但会员国日益要求联合国机构提供更多的技术支持、专门知识、标准和最佳做法，以支持、验证或加强他们自身做出的努力。鉴于在特定情况下的特别需要，国际人道主义行为体的作用相对于政府的需要和私营部门等非政府国家行为体的能力可能扩大或收缩。在某些情况下，这可能要求在 3 级认定的基础上进行全系统增容。在其他情况下，国际人道主义系统可能发挥不同或更为有限的作用，或作为中介将各合作伙伴联系起来，或作为政府服务提供者，支持协调，或支持加强国家反应能力。目标应当是尽可能在最基层开展能力建设，从而在将来减轻大规模的国际应对行动的需要。

39. 第三，国际人道主义行为体的共同目标必须包括明确的撤出战略，具有明确的基准，作为逐步取消人道主义行动的信号。这样的基准应作为与国家行为体和人道主义界之外的行为体联合规划的一部分，以确保各行为体共同努力，以实现一套共同的目标，各方根据自身的角色和能力出力。这意味着采取较长期的、注重结果的方法，以满足实际的时限和不断变化的需求，包括与发展、建设和平和气候变化议程更好地联系起来。

B. 人道主义资金的筹措

40. 显然，通过人道主义呼吁获得充分和可预测的资金仍然至关重要，但同样清楚的是，人道主义供资结构必须与时俱进，以保持有效。这一问题得解决办法不是增加人道主义资金，而是通过采取措施，改善人道主义反应的效率，优先考虑将现有资源用于最迫切的需要，并加强与发展筹资机制之间的联系，建立弱势民众事前、事中和事后的复原力。

41. 为此，人道主义和发展行为体有必要共同努力，在早期阶段进行职责过渡，以确保为其他紧急情况保留人道主义资金。根据机构间常设委员会人道主义筹资问题工作队的工作计划，天主教海外开发机构、世界展望组织和联合国粮食及农业组织(粮农组织)在粮农组织和德国的财政支持下，在 2014 年启动了未来人道主义筹资对话。解决办法不仅是吸引更多资金，改善人道主义伙伴使用这些资金的方式，而且要制定新的规范，其他行动者据此承诺履行对潜在风险和长期需要的责任。

42. 资金必须具备更大的灵活性，以便以相辅相成的方式，应对眼前的需求、长期危机和危机的根本诱因。为实现必要的变革，为期一年的当前的人道主义规划周期已开始延长规划期限。例如，2015 年，在 33 项呼吁中有 10 项含有多年计划。

应鼓励捐助者为多年呼吁承诺灵活供资，并弥合人道主义和发展供资之间的鸿沟。

43. 为就如何实现必要的变革提出建议，我已决定任命一个人道主义筹资问题高级别小组，以便参与 2015 年后发展筹资的讨论，并向 2016 年 5 月世界人道主义首脑会议提供参考意见。在借鉴各利益攸关方的调查结果的同时，预计该小组将围绕三个问题提出建议：如何通过从会员国调动更多的资源，并通过创新性筹资机制缩小不断扩大的差距；如何提高资金的可预测性；人道主义系统如何使用现有资源，取得最大的影响力。

C. 风险管理办法

44. 管理人道主义挑战的风险并在这些挑战成为大规模危机之前采取行动必须成为所有行为体的优先事项。在根据风险管理指数确定的具有最高危机风险的 50 个国家中，38 个国家在过去十年是机构间人道主义呼吁的对象。为今天挽救更多生命和明天避免危机，必须采取基于风险的方法，同时减少费用，特别是在旷日持久的危机中。为转向危机风险管理办法，需要进行两项主要的系统性变革。

45. 第一，人道主义反应的规划期限至少要在三至五年的多年内框架内进行，必须与超越联合国发展援助框架周期的发展规划进程结合起来，同时将所有主要发展利益攸关者，如政府、区域组织以及国际金融机构联系起来。目前的多年人道主义战略计划必须从多个单年逐步演变为真正具有变革意义的多年行动。基于对风险景况的共同理解，多年计划应包括强有力的基准，而这些基准应与针对具体情况的阶段性标志和明确的目标相联系，以便逐步将人道主义反应传导到地方、国家和发展伙伴，同时建设它们在各级管理风险的能力。这种做法将更好地反映许多危机的时长，同时还可确保人道主义行为体与发展行为体一道，为实现可持续解决办法做出更加协调一致的努力。

46. 第二，人道主义筹资的短期性是在了解风险的基础上有效进行多年人道主义规划的一个主要障碍。每年为旷日持久的危机筹集资金不具成本效益，而且人道主义机构无法受益于多年规划的潜在增效。因此，应优先考虑利用与发展供资机制和适应气候变化筹资相联系的多年框架来调动资源。

47. 为此，必须改进现有的人道主义方案风险管理工具，因为目前的工具更加注重满足迫切的人道主义需要。这将包括基于共同的风险认识，让共同评估之间，如人道主义需求概况和共同国家评估之间具有更大互补性。机构间常委会应急准备办法也是一个重要工具，可用于在准备阶段查明风险，同时为提高人道主义和发展行动之间的协同作用，与发展集团和联合国国际减少灾害战略议定了共同备灾框架。

48. 风险管理工具应能更好地利用基线资料和风险分析结果，包括分析危机的根本原因和受影响人群不同的风险程度，例如两性不平等、排斥和脆弱性。在这方

面，进一步发展现有工具，如风险管理指数，以包括更多的按性别和年龄分列的数据和国别和区域标准是一个可喜的发展。为了在危机前有效地采取风险缓解措施，人道主义和发展行为体需要使用风险指标，以推动在危机之前、期间和之后采取行动，包括《仙台宣言》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，成果文件所述的行动。早期行动应优先考虑有助于早期恢复的应急备选办法，在旷日持久和周期性危机情况下尤其如此。这样，多年行动将有效地促进人道主义和发展行为体和建设抗御能力之间的互补性。

49. 在世界各地的武装冲突中，国际人道主义法的基本原则继续在每一个重要关头受到损害。每天，冲突各方蓄意或肆意杀害数百名平民，而且逍遥法外。平民死亡或遭受痛苦远非附带损害，而往往是攻击、围困和拒绝提供援助本身的目的所在。在人口稠密地区经常使用爆炸武器，使用方完全了解这些武器必将杀害、伤害大量平民或使其流离失所，毁坏房屋和基础设施。直接袭击学校和医院等民用基础设施曾是禁忌，但现已成为一种战争手段。冲突各方一再而且经常任意阻挠或阻止向需要者提供人道主义援助。对人道主义和医护人员及设施的袭击也达到创纪录水平。总体而言，暴力和其他形式的迫害使每天平均有 23 000 人被迫逃离家园。因冲突而流离失所的人已超过 5 000 万，这是自二次世界大战以来前所未有的。在这种情况下，人道主义组织发现难以开展工作。为更好地保护平民免受武装冲突的毁灭性影响，迫切需要更好地遵守国际人道主义法，推动追究违法行为责任。

A. 人道主义援助准入

50. 在一系列冲突中，数百万人仍不能充分获得援助，原因是冲突各方的敌对行动、不安全和所设障碍。为需要援助的民众提供人道主义援助是需求评估、保护和提供援助等有效人道主义行动的先决条件之一。每一次人道主义车队被无谓地延误或因受阻而无法到达目的地，或者每一次救济行动被任意拒绝或援助品遭破坏以及仓库被掠夺，数十万人就无法获得急需的粮食、水、药品或住所。同往年一样，在本报告所述期间，一些政府利用繁琐的行政程序来限制人道主义车队行动和必需品的提供。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。如果他们未能履行责任，应当予以追究。在民众需求未得到满足时，必须允许公正的人道主义组织开展救济行动。

51. 虽然开展救济行动之前需获得受影响国同意，但受影响国不得任意拒绝接受援助。受影响国在拒绝公正的人道主义行动方面有酌处权，但这一权力并非不受约束。人们日益认识到，任意拒绝同意接受救济行动的行为属于违反国际法行为，对不予同意的国家而言，会产生国际责任。所有会员国均可发挥重要作用，推动国家和非国家行为体遵守有关提供人道主义援助的规则，确保追究违反上述规则行为的责任。

52. 一旦受影响国同意接受救济行动，有关各方必须允许并协助迅速和畅通无阻地运送救济物资、设备和人员。行政程序和其他手续务必不能妨碍以有原则的方式及时提供人道主义援助，并且应予以简化，提高速度。

53. 人道主义行为体要想援助需要者，其活动必须纯粹是人道主义性质的，并且符合人道、中立、公正和独立原则，而人们也认为它在这么做。如果冲突各方或其他利益攸关方模糊了人道主义援助和政治目标之间的界限，这可能损害拯救生命的人道主义行动，使人们如何看待人道主义行为体及其保护、帮助以及为需要者提供援助和服务的能力受到不利影响。

B. 安全和安保

54. 援助人员安全数据库的初步记录显示，2014 年，有 270 名援助人员被杀害、绑架或严重受伤。在被杀害的援助人员中，提供救援时死于有针对性的袭击或战火的人员所占比例最大(105 名中的 67 名)。死于简易爆炸装置和复杂袭击的援助人员占总人数的 20%。90%的受害者(270 名中的 244 名)是在人道主义工作者中占多数的本国工作人员。⁶ 这些估计数远低于 2013 年(155 名援助人员死亡)的数字。但是，总体局势依然令人很不满意，人道主义和医护人员在冲突中一再受到袭击。

55. 暴力侵害人道主义工作者和医疗保健人员可能产生破坏性影响，因为它扰乱了援助和基本服务的提供。在最严重的情况下，人道主义组织可能因此被迫关闭保健设施或中止提供援助。2014 年，还出现了故意拒绝为患病和受伤战斗人员和平民提供公正保健服务以及援助物资中的医疗用品被截留的情况。针对保健人员、设施和运输工具、设备和专门履行医疗责任的其他服务的袭击严重违反国际人道主义法，可能构成战争罪。必须追究冲突各方袭击人道主义人员和保健人员的责任。

C. 在居民区使用爆炸武器

56. 在居民区使用爆炸武器仍是保护平民的重大挑战。2014 年曾发生在居民区使用爆炸武器的情况，92%的伤亡人员是平民。⁷ 使用爆炸武器往往是平民死亡、受伤和流离失所的主要原因。它还造成严重和长期的人道主义和发展影响。因爆炸武器受伤的人需要紧急和特殊医疗服务，而这种服务往往不存在，部分原因是医院和诊所可能被爆炸武器破坏或摧毁。学校以及商业财产和生产资料也遭破坏或摧毁，使生计遭到破坏。战争遗留爆炸物在被安全清除之前构成威胁。爆炸武器对冲突后重建需求产生巨大影响，带来巨额重建费用。

⁶ 截至 2015 年 3 月 23 日，2014 年的数字尚未最后确定。

⁷ 武装暴力问题行动组织根据对 2014 年期间记录的爆炸性暴力事件综合数据集的初步评估所提供的数字。

57. 国际人道主义法载有在武装冲突中保护平民的重要规定，其中包括保护平民不受爆炸武器的影响。虽然国际人道主义法不禁止使用爆炸武器本身，但在许多情况下，在人口稠密地区使用爆炸武器构成非法行为，因为它导致滥杀滥伤。在人口稠密地区使用桶式炸弹、集束弹药或造成大面积影响的爆炸物可能杀害大量平民，摧毁房屋和基础设施，往往直接违反区别和相称性的基本原则。但是，爆炸武器似乎被接受为常规战争手段。终止这种令人无法接受的做法是一项集体责任。冲突各方严格遵守国际人道主义法将大大有助于保护平民不受爆炸武器的影响。

58. 制定政策准则，从而限制爆炸武器在居民区的使用将为平民提供急需的保护。联合国正与会员国和民间社会伙伴合作，推动通过一项政治承诺，确认爆炸武器在居民区的人道主义影响，并设法限制其使用。2013 年 11 月，秘书长向所有会员国发出一份普通照会，请它们向人道主义事务协调厅提供其有关保护平民做法和政策的资料。鼓励各会员国提供此类资料。

D. 境内流离失所

59. 冲突造成的境内流离失所者人数特别令人关切；2013 年年底，该人数达到创纪录的 3 300 万，其中大多数是妇女和儿童。冲突造成的境内流离失所的平均时间是 17 年，其间许多境内流离失所者获得基本服务的机会有限，难以找到生计，更有可能受到歧视和剥削，流离失所儿童受教育的机会也有限。流离失所造成风险和脆弱性增加，例如性别暴力增加，对于妇女和女童而言尤其如此。据估计，灾难所致流离失所的风险在过去 40 年翻了一番，预计还将进一步增加，因为人口和社会经济压力以及环境变化继续造成脆弱状况。

60. 尽管在改善支持境内流离失所者的人道主义反应协调和效力方面取得了一些进展，但仍存在重大差距。在难民署、人道主义事务协调厅和瑞士的支持下，布鲁金斯学会题为“人道主义改革后十年，境内流离失所者状况如何？”的研究报告于 2014 年发布，其中强调了迄今为止的挑战和成就，包括需要有强有力的持续政治领导力、高层投入以及发展行为体的有效参与，以满足境内流离失所者的需求。例如，科特迪瓦、吉尔吉斯斯坦和马里拟订了境内流离失所者和回返难民战略。这些措施是发展行为体和人道主义行为体之间合作的范例，应在可行的情况下予以复制。

61. 可持续发展目标将为有效解决长期流离失所问题提供难得的机会。为此，可持续发展目标框架中应反映出全世界数百万境内流离失所者和难民的困境，阐明他们有权安全和体面地生活、获得基本服务、教育和法律文件、安全返回家园或融入新社区。

E. 性别暴力

62. 性别暴力仍是冲突、灾害和流离失所局势中的核心保护问题。2014 年，对少女的强奸、奴役和强迫婚姻等性暴力仍比比皆是，令人不安。此外，其他关切问题包括将性暴力作为迫害形式，强迫民众流离失所。另外，据报在日益增加的暴力极端主义情况下存在性暴力行为。

63. 新修订的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原则具体规定了预防和应对性暴力的最低限度干预措施。有关性别暴力的信息管理系统等关键的实地驱动方案对确保做出强有力的反应，以满足巨大需求至关重要。最高层的政治意愿以及集体、果断地确认解决人道主义危机中的性别暴力问题是有效的人道主义反应行动以及推动复原力和恢复的核心也很关键。迫切需要为消除性别暴力的方案拟定提供更多支持和资金。

F. 反恐措施造成的不利人道主义后果

64. 过去十年，安全理事会和许多会员国通过或扩大了反恐措施。虽然打击恐怖主义的努力是合法的，但有时可能造成不利的人道主义后果。人道主义组织、相关国家政府、捐助方以及安全理事会反恐委员会和制裁委员会之间必须继续开展对话，以限制某些反恐措施的潜在负面影响。人道主义行为体、会员国和政府间组织应共同合作，确保将人道主义行动豁免纳入涉及制裁和反恐的国内和国际法律制度 and 政策。同样重要的是，要确保将人道主义视角纳入金融行动任务组等有关金融交易的主要实体的审议工作。此外，迫切需要在供资协定中界定可接受的反恐条款要素。关于反恐措施的对话还应该涉及风险管理和应尽职责。人道主义行为体应尽可能根据当前局势设立所需监测系统，以确保援助只提供给最需要者。作为这些努力的一部分，人道主义组织和会员国应开展关于减轻风险、风险承受能力和风险分担的对话。

五. 人道主义行动协调的进展

A. 人道主义方案周期

65. 人道主义方案周期由一系列有协调的行动组成，目标是协助筹备、管理和开展更有效的人道主义反应，更好地满足受影响人民的需求。2014 年，重点关注了查明经验教训和最佳做法，以便指导指南和工具的调整工作。例如，根据多群组/部门初期快速评估框架在台风“海燕”和过去两年的其他自然灾害中的应用情况，更新了该框架。正在扩大 KoBo 等在应对埃博拉病毒爆发期间发挥了有益作用的移动数据收集工具的应用。

66. 与保护有关的一个关键目标是加强对保护问题和行动的分析，以便在人道主义反应计划和人道主义反应的各方面更好地保护受影响人口。将保护问题纳入各

部门方案制定和实施的主流也受到同等关注。在全球保护群组主持下，机构间常设委员会启动了一个独立的“全系统”审查。该审查将于 2015 年上半年结束，将提供关于人道主义系统如何能更好地保护人道主义危机中有需要人民的建议。对南苏丹等地进行了联合访问，通过人道主义国家工作队、群组/部门间机制和部门协调帮助加强实地协调。

67. 2015 年，将继续完善人道主义方案周期，办法是将危机风险分析纳入人道主义战略规划的核心，包括为此将区域和国家两级的风险管理指数与人道主义和发展联合方案拟订联系起来。人道主义事务协调厅和发展业务协调办公室将编制和更新关于协调发展和人道主义规划周期的联合指南，以便在长期和周期性危机中交付有利于复原力的长期成果。还将更加关注监测工作，人道主义方案周期监测部分于 2015 年全面推出。这将改进交付情况的问责，确保在应急反应期间作出必要调整。

了解受影响人民的不同需求

68. 考虑到妇女、男子、女童和男童，包括青少年和青年、残疾人和老年人的不同需求、能力、挑战和经验，所有受影响群体参与决策和落实应急措施对确保知情、适当和有效的人道主义方案拟订至关重要。

69. 在规划应急工作期间，还应系统评估并考虑各人群的沟通需求以及在获取信息时可能存在哪些障碍，这样，人道主义行为体提供的信息才能使社区获得所需帮助或确定其需求的优先顺序，帮助制定对策，作出知情决定，并有效领导自身的恢复。

70. 系统地收集、分析和使用按性别和年龄分列的数据，以充实方案编制至关重要，优先安排性别和年龄分析也至关重要，尤其是在确定最脆弱人群以及减少易遭受不同形式剥削的状况时。至关重要的是，要致力于为促进性别平等的人道主义行动提供所需的财政和人力资源能力。

71. 作为机构间常设委员会根据转型议程所作的有关加强对受影响民众问责的承诺的一部分，2014 年，人道主义界继续采取措施，建立让不同人群参与决策进程的框架和制度。这一包容性和参与性的办法应当是人道主义方案周期所有阶段的组成部分。但是，鉴于缺乏人道主义援助准入和可能的安全影响所造成的限制，在了解如何以最佳方式公平地让受冲突影响的人、特别是高危群体参与方面仍有挑战。

72. 机构间常设委员会的业务同行审议指出，必须建立与社区互动和沟通的促进性别平等的框架，将其作为一项准备措施，并指出在 3 级紧急状况中整合此项工作存在困难。审议得出的结论之一是，所有工作人员培训和上岗培训应含有对受影响人民负责和与他们进行沟通的内容，包括采取措施防止性剥削和性虐待。

性别平等和增强妇女权能

73. 人道主义行动中的性别平等和增强妇女权能对高效和有效的准备和反应至关重要。出现紧急情况时，现有的性别不平等加深，妇女和女童可能受到更大影响，因为她们更容易遭受基于性别风险，处境更脆弱。例如，在紧急情况下，人口贩运可能大量增加，利用妇女和儿童的脆弱性。指导人道主义行动的基础应该是，认识到不同年龄的妇女、女童、男童和男子以及残疾人的不同和具体优先事项以及差异，并予以处理。

74. 需要用更好的方式让所有人承担对在全球、区域和国家规范性框架中所作承诺的责任，以确保在备灾和人道主义反应行动中的性别平等和增强妇女权能。2014 年，3 级紧急情况中的业务同行审议强调，在将确保更好地保护弱势群体的政策转变为实际行动方面存在差距。机构间常设委员会性别平等标码等工具自 2009 年以来一直在使用，应该加以调整和利用并与人道主义方案周期和监测系统联系起来，以便能够跟踪成果。这不仅有助于提高效率，而且也将改善问责制，优先重视最弱势群体。

性健康和生殖健康

75. 60%可预防的孕产妇死亡和 53%的五岁以下儿童的死亡发生在冲突、流离失所和自然灾害环境下。许多妇女得不到产科急诊服务，在怀孕或分娩期间死亡，更多人遭受本可预防的长期健康影响。许多新生儿甚至在出生后 24 小时内死亡。在这种情况下，如果没有机会获得性健康和生殖健康服务，孕产妇和婴儿死亡率将上升。可靠和有保障地获得挽救生命的生殖健康服务和商品至关重要，例如让妇女和少女获得必要服务和商品，不再因复杂难产和意外怀孕等可预防原因死亡。必须为包括男子和男童在内的所有性暴力受害者提供紧急避孕、保护不受性传播感染和艾滋病毒预防等适当护理，而且最好是在暴力行为发生的 72 小时内。让男子和男童参与支持更好的性健康和生殖健康成果的方案也可发挥重要作用。满足性健康和生殖健康需求对整个受影响社区的复原力和更迅速恢复至关重要。

B. 信息管理

76. 紧急状况反应的协调有赖于管理和共享信息，以便更好地分析和决策。可靠的信息和数据对指导应急行动的所有方面很重要，其中包括备灾、规划和协调、方案监测和财务跟踪。危机反应的效力有赖于信息管理，特别是有赖于是否可利用最新技术进步来向业务伙伴和不断演变的合作群体提供信息服务。

77. 在本报告所述期间，人道主义事务协调厅开始执行一个多年期工作流程，以开发新的数字平台和系统并更新现有平台和系统，改善对人道主义界的信息服务，支持人道主义协调工作。主要工作领域包括为实地的人道主义工作者开发联系人管理系统，改进其财务跟踪服务。此外，许多联合国人道主义机构和群组的信息管理工具的质量有所提高，范围扩大；例如难民署的数据门户网站就是如此，

该网站是参与阿拉伯叙利亚共和国难民应急措施的伙伴和捐助方所使用信息的主要来源。

78. 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。2014 年推出的人道主义数据交换项目将汇总许多组织和国家提供的人道主义数据，以便创造效率和加强决策和公众宣传。2014 年，该平台在哥伦比亚和肯尼亚试点，并用于应对埃博拉，以便协调一致地提供有关医疗设施的数据。

C. 有效的伙伴关系和互补性

79. 人道主义系统致力于通过积极宣传和加强与所有潜在伙伴之间的关系，为人道主义行动带来更多的各种政治、技术和财政支助。2014 年，伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义行动多边系统和各种人道主义集合基金的新捐助方和回流捐助方的参与增加。2014 年，已采取举措，利用认捐会议、联合伙伴关系行动、战略对话和有不同利益攸关方参与的区域信息平台，汇集乍得、伊拉克、菲律宾、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的人道主义行动所有利益攸关方的共同利益。

80. 联合国继续与一些区域组织积极接触，以加强人道主义协调、应急准备和反应行动。会员国通过和批准了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)，显示出区域机制可积极推动建立规范性框架，协助对最弱势群体保护与援助工作。

81. 联合国还继续与参与应急努力的其他行为体建立联系，并加强互补性。例如，海外发展研究所 2014 年报告《人道主义危机、应急准备和反应：工商界和私营部门的作用》中所载建议得到落实，突出了私营部门在提供物质支持之外的战略参与的重要性。在应对台风“海燕”和应对埃博拉病毒爆发期间部署的私营部门协调人便利了协商以及私营部门的有意义的支持。

82. 人道主义反应中的一些其他伙伴还包括国家和地方政府、国家灾害管理当局、地方民间社会和信仰组织、捐助者和移民社群、外国军队等区域行为体等，各方都有其比较优势并增加具体价值。为使多极反应更有效，需要各行为体之间在商定的反应框架内就需要和预期成果、能力和资源的可预测性进行有效互动，更好地互补，以便对日益增长的需求作出优化和最大限度的集体反应。虽然传统的国际人道主义系统将继续在许多主要的应急工作中发挥关键作用，人们日益认识到需要以更系统和可预见的方式将参与人道主义反应的许多行为体和系统联系起来。

D. 城市地区的人道主义行动

83. 城市是人口、资源和服务集中之地，灾害、冲突和暴力的影响可能因此被放大。境内流离失所者、难民和移徙者越来越多地进入城市地区，寻求更好的服务和谋生机会，这可能使包括保健、教育、供水和卫生设施等基本服务在内的城市接收能力承受过大压力。城市地区的人道主义行动需要拟订以区域为基础的办法，尤其是在市政当局、民间社会组织、人道主义机构之间建立强有力的伙伴关系。在开发新工具和模型时，应考虑在调整城市地区人道主义反应时的具体风险和挑战。会员国和人道主义组织应学习借鉴以下范例：肯尼亚政府和民间社会伙伴的多方利益攸关方接触和多种灾害应灾计划；向阿拉伯叙利亚共和国部署高级城市顾问，以指导人道主义反应。

84. 2016 年 10 月，将在厄瓜多尔基多举行联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)，预计将拟订新城市议程；借此良机，可以更好地调整人道主义和发展方案拟订和供资，与地方政府和私营部门建立伙伴关系，以减轻灾害风险的视角来有效地建设城市抗灾能力。

E. “白盔”

85. 大会 1994 年第 49/139B 号决议核可了“白盔倡议”。自那时起，大会在第 54/98、第 56/102、第 58/118、第 61/220、第 67/84 和第 69/134 号决议中重申支持该倡议。志愿人员或“白盔”应受影响国家要求或在呼吁国际人道主义援助的框架内采取行动，支持紧急救灾、复原、重建和发展。他们还推动风险预防和管理的工作。自通过该倡议以来，他们参加了超过 262 个国际人道主义援助团，其中许多是与联合国协调开展的。该倡议在支持和促进世界各地的人道主义援助方面有 20 年经验，已成为一项有用的人道主义行动工具。

F. 加强人力资源能力

86. 有效的人道主义行动要求及时部署工作人员和资产。联合国继续优先重视和加强及时征聘和部署有技能和有经验的人道主义工作人员，同时继续致力于地域多样性和性别均衡需求。人力资源管理厅正就许多国家境内的多种外联活动和其他活动与许多其他部门开展合作。此外，将使用更多样的社会媒体(领英、脸书、推特、新浪微博和“领英”中文版)来张贴空缺，以吸引更多不同的候选人。

六. 世界人道主义首脑会议

87. 世界人道主义首脑会议将于 2016 年 5 月 26 和 27 日在伊斯坦布尔召开。此次首脑会议是致力于变革议程的一次历史性机会，以便在冲突和灾害中挽救更多生命，减轻痛苦，维护人的尊严。

88. 共组织了八次区域协商，每次协商都由各区域关键行为体组成的区域指导小组指导，体现此次首脑会议进程的性质是多利益攸关方参与。每次区域协商之前有广泛的利益攸关方投入，为期数月，其中包括受冲突和灾害影响的人和民间社会团体，讨论以在线方式进行。区域协商活动本身是充满活力的论坛，汇集了包括会员国在内的参与人道主义行动的不同行为体。

89. 成立了四个专题小组，每个小组都由来自多个地域的专家组成，以便综合和分析就首脑会议以下四个广泛主题所作的各种协商的产出：

- 人道主义成效
- 减少脆弱性和管理风险
- 通过创新实现变革
- 满足冲突中人民的需要

目前，许多人道主义组织和其他利益攸关方正在 2015 年 7 月 31 日这一最后期限之前敲定其投入。在迄今为止的协商中，人们提出若干关键问题，例如：更加重视将受影响人民的需要置于应急工作核心的人道主义行动，使受影响人民、特别是妇女有更大的发言权和选择权，并为此开展更多需求驱动的人道主义行动；加强冲突中的人道主义行动，打击违反国际人道主义法的行为，寻求确保受影响的人获得援助和保护的新方法；在人道主义行动中，最大限度地利用现有的当地资源和网络，包括在备灾、救灾和复原力方面，在长期和反复发生的危机中尤其如此；确保更加可持续和灵活的人道主义筹资。

90. 除了有待进行的区域协商之外，该进程中还有一些关键的里程碑：将于 2015 年 6 月在日内瓦举行的经济及社会理事会人道主义事务部分、9 月的专题协商以及将于 2015 年 10 月举行的全球协商。协商之后，秘书长将在概览报告中提出建议，说明优先行动领域以及应如何进一步行动的建议。

七. 建议

91. 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其义务，尊重和保护人道主义和医疗保健人员、其运输工具和设施；

(c) 会员国和非国家行为体应更好地遵守国际人道主义法，推动追究违反行为责任，会员国、联合国和人道主义组织应更持续和更系统地谴责这种违反行为；

(d) 会员国应确保追究武装冲突局势中违反国际人道主义法以及侵犯人权行为的所有各方的责任，这些行为包括袭击人道主义和医护人员和设施以及蓄意剥夺生存所必需物品，并为此采取各种国内和国际办法；

(e) 会员国、联合国各实体和民间社会组织应当确认在居民区使用爆炸武器造成滥杀滥伤，产生重大影响，强化解决这一问题的政治承诺，并根据现有良好做法制定切实可行的措施；

(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，包括通过了解不同人群的不同保护需要，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加强努力，确保更好地保护和援助境内流离失所者，尤其是解决长期流离失所问题，并为此通过和落实长期战略，其基础是符合关于境内流离失所问题指导原则的国家和区域框架以及合适的国家机构。在这方面，会员国应支持批准和执行《坎帕拉公约》，并认真审议上述指导原则；

(h) 会员国、联合国以及人道主义和发展组织应认识到国家和地方当局与机构在应对境内流离失所者和难民的具体需求以及在解决流离失所问题方面发挥核心作用，认识到紧急救济协调员在确保改善与这些机构的协调和改善各人道主义组织之间的协调方面发挥作用；

(i) 会员国应进一步努力简化并加快部署人道主义人员和物品的程序；

(j) 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，以交付满足受影响人群不同需要的方案，包括为此系统地收集、分析和使用按年龄和性别分列的数据；

(k) 联合国以及人道主义和发展组织应积极与受危机影响人民、特别是高危人群互动，包括开展宣传，参与相关进程，支持其自身的努力和有能力发展，以满足其不同需要和解决其脆弱性问题；

(l) 会员国应加强承诺，以防止、减轻和防备人道主义危机；为此，除其他外，将风险管理纳入国家发展计划，支持多年人道主义规划和确保这些计划与更长期的发展优先事项挂钩；

(m) 联合国和人道主义组织应进一步加强其努力，支持各国政府，以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，以更好地推动国家和国际机构之间在救灾努力方面的联系和互补性；

(n) 会员国、联合国和人道主义组织应投资于发展和加强地方和国家的人道主义反应能力，以便补充而非取代或替代国家的危机应对能力，在长期或反复发生的危机期间尤其如此。
