



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
25 May 2010
Chinese
Original: English

大会

第六十五届会议

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

2010 年实质性会议

2010 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

临时议程项目 5**

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

本报告是根据大会第 46/182 号决议编写的，该决议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。本报告也是应大会第 63/147 号和第 64/76 号决议以及经济及社会理事会第 2009/3 号决议提交。

本报告介绍了过去一年中的重大人道主义趋势和挑战，并分析了以下两个在当前引起关注的专题：在高风险环境中的运作；脆弱性及其对人道主义需求的影响。本报告概述了当前改善人道主义协调的关键进程，最后为进一步加强联合国紧急人道主义援助的协调提出了一些建议。

* A/65/50。

** E/2010/100。



一. 引言

1. 本报告是应第 64/76 号和第 63/147 号决议以及经济及社会理事会第 2009/3 号决议的要求提交。本报告所述期间为 2009 年 6 月至 2010 年 5 月。

二. 人道主义趋势和挑战概述

2. 全球范围内的人道主义需求继续上升，是武装冲突、自然灾害和全球性挑战在维持和激发这些需求。全球性挑战包括气候变化导致的不利气象格局、全球金融危机和经济下滑、极端贫穷、资源匮乏、人口增长、迅速城市化以及能源价格的起伏不定。全球粮食价格虽然已从 2008 年的最高峰下降，但仍高于历史水平，据估计使 10 亿人受到影响。联合呼吁程序总共请求为 2010 年捐助 71 亿美元，用以向 4 800 万人提供人道主义援助，相比之下，2009 年为 4 300 万人。与此同时，在一些人道主义紧急情况中，各方案受到的资金压力正在增加，一些机构对削减自己计划提供的援助表示担心。

3. 据估计，全球有 2 700 万个由于武装冲突而境内流离失所的人。截至 2009 年底，联合国难民事务高级专员办事处共向 1 040 万难民提供了援助，人数几乎与 2008 年的相同。在非洲和亚洲，用于武装冲突继续使社区饱受摧残，新的和长期的境内流离失所者和寻求难民地位的人仍然多得令人吃惊。在一些情况下，用于武装冲突、自然灾害和全球性挑战并存，人道主义需求更趋复杂。在一些受冲突影响的紧急情况中，人道主义援助准入受到阻碍。针对人道主义救济人员的暴力和蓄意袭击持续不断，仍然特别令人震惊。

4. 2009 年，记录到的与自然危害相关的灾害次数减少。灾害传染病学研究中心报告了 328 次自然灾害，它们发生在 111 个国家，影响到 1.13 亿人。这与 2000-2008 年期间记录的每年平均 392 次灾害的数字差异很大。然而，专家们并不认为这表明了一个普遍趋势，而是把灾害发生次数的减少归因于气候周期的变化，特别是厄尔尼诺现象的影响，它们导致加勒比的北大西洋飓风季节异常平静，并在南亚导致旱灾。根据预测，全球温度仍将继续上升，从全球范围来看，2009 年的气温比前三年更高，从而增加了今后更为频繁地发生极端天气事件的可能性。总地来讲，必须指出，为了更好地应灾和避免严重经济损失，决定性因素在于以明确的国家灾害管理计划和更高的灾害管理能力为基础，改进备灾工作。2009 年，灾害导致的经济损失估计平均为 350 亿至 500 亿美元，同样与 2000-2008 年期间 940 亿美元的平均数差异很大。

A. 与自然危害有关的灾害

5. 2010 年上半年发生了几次大规模地震，使千百万人受影响，造成的损失以 10 亿美元计。在海地，1 月 12 日发生 7.0 级地震，300 万人受到影响。根据政府

的数字，220 000 多人丧生，300 000 人受伤，超过 150 万人流离失所。经济损失估计为 78 亿美元，大约相当于海地 2009 年国内生产总值的 120%。地震过后五个月，仍有成千上万个家庭生活环境卫生条件不足的临时住所当中。尽管国际社会做出大规模反应，世界各地倾注了大量善意和资源，但仍然需要紧急援助。

6. 2010 年 2 月 27 日，8.8 级的地震袭击了智利，使 200 多万人受影响，造成 486 人死亡。政府消息来源报告说，住房、保健、教育、生计和基础设施遭受的损失达 300 亿美元。在中国，青海省于 2010 年 4 月 14 日发生了 7.1 级地震。官方数字报告说，有 2 200 人死亡，12 135 人受伤和 70 人失踪。中国和智利两国政府都针对本国的自然灾害迅速采取了措施，向受灾地区部署救济和评估工作队、临时住所物资、食品、医药和饮水，国际社会也提供了援助。2009 年 9 月在太平洋区域发生了震级相似的地震。包括在印度尼西亚连续发生两次地震，使 250 万人受影响，导致 1 100 人丧生和 469 000 人流离失所，并摧毁了 114 000 个住房。

7. 2009 年，尽管热带气旋的发生次数低于平均水平，但 9 月和 10 月有连续三次台风袭击菲律宾，使超过 1 000 万人受灾，其中估计有 700 000 人流离失所。尽管政府采取了有力的对应措施，但台风的烈度、连续性和影响使国家能力捉襟见肘，致使菲律宾呼吁提供国际人道主义援助。在加勒比区域，艾达飓风和太平洋沿岸低压系统的综合影响导致萨尔瓦多发生史无前例的暴雨，引发严重的洪水，使 75 000 多人受灾，198 人丧生，并使基础设施遭到严重破坏。危地马拉受害于旱灾和高居不下的粮食价格。大约 136 000 个家庭需要营养、农业和保健方面的援助。

8. 不规律的降雨格局在世界若干区域使千百万人受到影响。在西非，暴雨和洪水影响到大约 800 000 人；布基那法索和塞内加尔受影响尤其严重，而贝宁、冈比亚、加纳、几内亚和毛里塔尼亚也受到危害。该区域还发生旱灾。降雨不足使得乍得和尼日尔的农业和畜牧业生产遭受灾难性损失，在这两个国家分别使 250 万人和 780 万人面临高度或中度的粮食无保障。在南部非洲，由于 2008-2009 年农业季节歉收和购买力低下，300 多万人在满足基本食物需要方面仍然困难重重。2010 年 3 月，休伯特热带气旋使该区域大约 370 000 人受灾，马达加斯加受灾情况尤其严重。

9. 气候多变、局势不安全和人道主义行为者的准入受限继续影响着非洲之角，据估计，该区域仍有 2 300 万人需要紧急援助。接连发生的干旱和粮食无保障使厄立特里亚大约 80% 的人口和埃塞俄比亚 520 万人受影响。飞涨的粮食价格和人道主义组织在局部地区面临的准入限制使得两国受影响民众面临更大危难。由于族裔之间的行政边界、自然资源和基础设施纠纷继续在局部地区造成人口流离失所，并由于仍有大量来自厄立特里亚、索马里和苏丹的难民涌入，埃塞俄比亚的局势进一步复杂化。在肯尼亚，雨季降雨不足的情况一再出现，致使 580 万

人需要粮食援助。由于高昂的粮食市场价格、广泛的牲畜损失、牧场地区的不安全以及仍然无法预测的气候状况，复苏仍然艰难。

10. 本报告所述期间，应各国政府的请求，针对阿尔巴尼亚、贝宁、布基那法索、中国、科摩罗、库克群岛、多米尼加共和国、萨尔瓦多、海地、印度尼西亚、尼加拉瓜、菲律宾、萨摩亚和乌克兰的紧急情况部署了联合国灾害评估和协调特派团。国际人道主义体系针对自然灾害发出了六次紧急呼吁，其中四次与气候有关。财务支出核实处的数据显示，迄今为止，为自然灾害发出的呼吁得到的资金平均而言大大少于为复杂紧急情况发出的呼吁。这一不平衡基本上也反映在对自然灾害作出的国际反应中，这些反应一般不如对武装冲突的反应那样有力，争取到的国际政治和财务参与较少，得到的注意力持续时间较短，但海地的灾害是一个明显的例外。

B. 复杂紧急情况

11. 在一些复杂紧急情况下，长期的冲突和不安全增加了人道主义需求。由于对人道主义人员的蓄意袭击和不安全状况，安全、不受妨碍和及时接触受影响社区仍然是人道主义行为者面临的一个主要挑战。在若干地方，例如在中非共和国、乍得和刚果民主共和国，可能对维持和平行动进行的缩编预计将对受影响社区和人道主义行动构成进一步挑战，包括准入、安全、保护平民和后勤方面的挑战。

12. 若干场冲突继续为害非洲。在索马里，由于某些地区的长期冲突和干旱产生的综合影响，有 320 万人需要人道主义援助，其中包括 140 万境内流离失所者和 150 万营养不良的儿童。尽管努力同当地武装团体就人道主义援助准入进行谈判，但由于军事敌对行动、对人道主义救济人员和资产的袭击以及官僚作风形成的障碍，很多组织不得不撤出某些地区或暂停那里的活动，实际上使得长期方案规划成为不可能。2009 年，发生了 89 起袭击人道主义救济人员和资产的安全事件，致使 10 名人道主义救济人员被杀害，7 名被绑架，另有 10 名被关押。安全事件的数目之所以比 2008 年的 154 起有所减少，主要原因是联合国和非政府组织减少了在某些地区的存在，而且事件的类型转为以人道主义基础设施、资产和物资为目标的袭击。

13. 苏丹的达尔富尔地区仍有 200 多万人流离失所。尽管人道主义方案中开始有一些更为提早的恢复方案，但不安全状况继续困扰人道主义行为者。愈演愈烈的绑架趋势尤其令人震惊。有 8 名国际援助工作人员和 6 名非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的成员被绑架，随后被释放。在苏丹南方，持续不断的部落冲突和上帝抵抗军(上帝军)发起的袭击造成 2 000 多人伤亡，并估计使 440 000 人流离失所。在这些人中，83 000 人是由于上帝军的袭击而流离失所，后者表现出一贯的残暴和绑架儿童入伍的惯常做法。总共有 430 万人受到粮食无保障的影响，而由于降雨不够，情况更为恶化。与此同时，由于保健服务覆盖不足，数以百万计的人易于感染传染病，健康需要得不到满足，在孕产妇保健

方面尤其如此。由于后勤工作复杂和通过临时性程序来管理救济行动，人道主义援助准入在该国很多地区继续受到限制，苏丹北方的非政府组织所受影响尤其严重。

14. 刚果民主共和国的人道主义局势，特别是南北基伍的局势，仍然极其令人不安。侵犯人权的事件依然非常普遍，其中包括性暴力、性别暴力、抢劫、强迫劳动和招募儿童兵。仍有总共 190 万人在境内流离失所。由于不安全状况、以犯罪为动机的对人道主义行为者的袭击以及公路基础设施的恶劣或缺乏，向受影响民众提供人道主义援助的工作继续受到妨碍。在东方省，上帝军发起的袭击使 300 000 人流离失所，在赤道省，当地族裔冲突造成 200 000 人流离失所，导致 118 000 人逃入刚果，18 000 多人逃入中非共和国。

15. 在中非共和国，尽管在实现和平方面取得一些进展，但人道主义需求仍然很大。在某些受影响地区，五周岁以下儿童有 16%营养不良，6.6%严重营养不良。广泛的不安全状况和对平民的袭击使难民增加到超过 137 000 人，使境内流离失所者增加到大约 162 000 人。在难民当中，15 000 人逃到邻国乍得，该国尽管经确认有 250 000 个难民和 180 000 个境内流离失所者，但由于没有发生大规模战斗，整个人道主义情况稍有改善。然而，由于长期不安全，无论中非共和国还是乍得仍存在严重挑战，犯罪活动和土匪行为大大限制了需要援助的社区的人道主义援助准入。

16. 复杂紧急情况继续影响亚洲的千百万人。在阿富汗，由于持续武装冲突、粮食无保障和自然灾害的综合影响，人道主义局势仍然令人震惊。据估计将有大约 290 000 人在境内流离失所。2009 年被杀害的平民人数大大超过前些年，67%的伤亡是武装反对团体造成。尽管 2009 年的收成很好，但仍有 700 多万阿富汗人粮食无保障，主要原因是市场通道受到限制和普通家庭的购买力普遍降低。洪水和地震摧毁了成千上万的房屋和农田。与此同时，不安全状况，包括对人道主义工作人员的袭击，严重限制了人道主义应急行动。

17. 在巴基斯坦，仍有 250 多万人需要人道主义援助。尽管已有大约 200 万人回归，但依然有超过 100 万人流离失所。虽然大部分流离失所者已住到收容家庭中，但仍有 120 000 人住在营地当中。不安全状况和对人道主义救济人员的蓄意袭击大大降低了提供人道主义援助的能力。本报告所述期间有 18 名人道主义人员(包括 12 名联合国工作人员)被杀害，另有很多人受伤。

18. 在加沙，由于以色列自 2007 年以来实行的封锁，人道主义需求继续加重。粮食无保障影响到 60%以上的家庭。由于继续限制建筑材料进口，从以色列于 2009 年 1 月发动的“铸铅”军事攻势造成的破坏中恢复过来的进程受到严重妨碍。秘书长与紧急救济协调员一道，一再敦促取消对加沙的封锁，允许包括人道主义项目用品在内的人道主义物资和商业物资自由通行。在西岸，巴勒斯坦人前往农田

的通路和获得资源的机会继续受到隔离墙、定居点和封锁加在一起带来的限制。由于继续摧毁住房,包括东耶路撒冷在内的西岸又有 262 个巴勒斯坦人流离失所。本报告所述期间,以色列的军事活动和定居者的暴力行为在巴勒斯坦被占领土上使 49 个巴勒斯坦人丧生,1 106 人受伤。巴勒斯坦人进行的袭击,包括不分目标地发射火箭,在西岸和加沙致使 5 个以色列人丧生,174 人受伤,并在以色列南部导致一个外国人伤亡。

19. 在伊拉克,暴力程度的降低和政府能力的提高帮助使人道主义局势逐渐稳定。然而,仍有 280 万伊拉克人在境内流离失所,同时继续有 170 万伊拉克人在国外寻求庇护。制裁、冲突、欠发达和漠视造成的遗留影响仍然决定着该国许多地区当前的人道主义情况。由于缺乏水、住所、食物、保护以及教育和保健机会,需要继续开展人道主义应急行动。

20. 也门局势变得日益复杂。北部武装冲突于 2009 年 8 月升级,导致广泛流离失所。有 250 000 多个境内流离失所者一直在接受援助,同时有多得多的人仍在人道主义行为者能够达到的范围之外。2010 年初的停火增加了人们关于境内流离失所者将能够回归家园的希望,但停火状况仍然脆弱。世界粮食计划署的一次粮食保障调查表明,有三分之一的也门人处于极度饥饿状态,有 270 多万人粮食无保障。由于应对机制受到侵蚀,而且水、环境卫生、住所和保健方面的需要增加,收容社区、境内流离失所者和超过 170 000 自索马里和埃塞俄比亚的难民正在艰难度日。除了广泛的贫穷之外,也门还受害于高昂的粮食价格、无规律的降雨和迅速的人口增长。

21. 本报告所述期间,一些人道主义紧急情况有所改善。津巴布韦从人道主义危机进展到逐渐恢复。尽管如此,成千上万流离失所者和 160 万孤儿的人道主义需求仍然很大,在保健、粮食保障、水和环境卫生方面尤其如此。在饥荒季节有 200 多万人需要粮食援助。在斯里兰卡,政府部队与泰米尔伊拉姆猛虎解放组织之间最后阶段的作战导致大约 300 000 人流离失所。尽管自 2009 年末以来,大部分境内流离失所者已经回归原来居住的县,但仍然需要继续提供大量支持,以帮助留在营地当中的境内流离失所者,并帮助回归者重建生活。哥伦比亚的境内流离失所者人数仍是世界上最高的之一,在 330 万至 490 万之间。

三. 当前的挑战

A. 在高风险环境中运作

22. 国家和国际人道主义机构为了执行其首要任务,按照人道主义核心原则,即不偏不倚、中立、人道和独立,来向危难当中的民众提供人道主义援助和采取措施保护他们,关键的先决条件是能够获得并保持向这些民众提供援助的通道。令人吃惊的是,这一能力面临的危险越来越大,原因是整个威胁程度大幅

提高，对援助组织及其人员、设备、设施和车辆的蓄意袭击大量增加。此外，关于援助与政治和军事议程挂钩的看法损害了对人道主义行为者的不偏不倚、中立和独立形象的认可，并损害了对联合国和人道主义组织所象征的保护性质的认可。

23. 正如在纪念 2009 年 8 月 19 日首个世界人道主义日期间强调的，2008 年有 260 名人道主义救济人员被杀害、绑架或重伤。而 1998 年则是 69 名。2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间，安全和安保部报告有 27 名联合国文职人员和 36 名非政府组织人员伤亡。

24. 袭击人道主义人员的原因各不相同。大致模式可确定如下。

25. 由于政治和冲突相关原因而蓄意和有针对性地袭击人道主义行动。主要原因似乎是：(a) 人道主义人员被视为与冲突一方有关联；(b) 有关组织本身可能是主要目标，因其行动或言论遭到袭击，在被认为“文化侵略”时尤其如此；或(c) 阻止向某一人口群体提供援助。例如，在阿富汗，与塔利班有联系的武装反对派团体曾威胁并试图遏制视为与国际军事部队或政府密切合作的国际组织。在伊拉克和索马里等地，对人道主义人员的蓄意袭击和骚扰也令人感到关切。在巴基斯坦也是这样，那里的粮食计划署房舍在 2009 年 10 月成为袭击目标。

26. 犯罪活动和土匪行为肆虐。这在法律和秩序普遍崩溃，武装团体没有全部复员或四分五裂，救济物资被视为有利可图的软目标或装备和供应武装团体的机会的地方很常见。人道主义行动在乍得、中非共和国和苏丹受到这种威胁的影响。在刚果民主共和国，北基伍省的人道主义人员在 2009 年平均每个月遇到 11 次安全事件，其中包括杀人、绑架、殴打、劫车、抢劫救济物资和入室盗窃。这一趋势在 2010 年上半年进一步恶化。最近的数据确认，承包商特别是卡车司机的伤亡人数激增。

27. 滥杀滥伤和恐怖袭击。在若干行动环境中，人道主义人员一直暴露于对平民滥用暴力的行为带来的风险。在阿富汗和伊拉克经常发生自杀攻击和使用简易爆炸装置事件，影响了人道主义行动，即使这些行动不是直接攻击目标。这种袭击通常发生在人口稠密地区或交通要道沿线这些人道主义人员可能经常去的地方。

28. 进行中的敌对行动，包括空袭和地面行动。进行中的作战行动对人道主义行为者构成明显的安全和协调挑战，在冲突各方可能不履行国际人道主义法规定的义务，不允许并便利为受战斗影响、被困在冲突区的民众提供援助的地方尤其如此。2009 年，在刚果民主共和国、加沙、巴基斯坦、斯里兰卡、索马里和苏丹等地，进行中的战斗限制了与受冲突影响人口的接触。在索马里，仅摩加迪沙一地便有 80 000 易受伤害者因不时发生战斗被多次长时间切断基本粮食援助。

为在高风险环境中运作创造条件的做法

29. 为了完全根据需要提供援助，人道主义行为者在向受影响人口提供服务时必须同冲突各方进行外联和接触，作出其行动将是中立、不偏不倚和独立的必要保证。这种做法旨在增强国家和地方当局、社区及其领导人以及各类武装团体对人道主义人员的接受，并帮助减少后者在不安全环境中的脆弱性。但是，要得到这种接受，就必须决心长期采取诸如以下这样的做法：不断针对当地领导人、社区和当局开展外联和建立信任活动；不断与冲突各方直接接触；明确摒弃任何政治和军事目标；方案和动机透明；审慎分析行动环境和其中的行为者。

30. 在“偏远外地”行动的人道主义组织的经验表明，长期接触，包括在紧急情况之前、期间和之后的接触，是促进被帮助社区和冲突各方予以接受、增进对行动环境的了解以及与相关利益攸关方建立有效网络的关键。成功提高接受程度的要素还包括提供可在社区发挥作用的服务，在能见度和足迹方面适应行动环境（使用徽记、车辆标志），利用国家和地方的能力，并遵循既定行为守则。与冲突各方有系统接触也是大会第 46/182 号决议所规定的紧急救济协调员任务的一部分，并且在许多情况下为更多安全和准入安排，如人道主义走廊、安宁日、暂停敌对行动或所谓的“人道主义停火”创造了条件。例如，在阿富汗，联合国儿童基金会、世界卫生组织和其他人道主义伙伴经塔利班的赞同，为免疫接种运动成功协调了安宁日安排。

31. 尽管需要作出更多努力，加强对人道主义机构的接受，并相应管理各国政府、受益者和捐助者的期望，但经验也表明，有必要以妥善的安保管理来补充这种努力。这种管理包括综合信息收集和本地化风险和威胁分析，以维持各机构的运作能力以及务实的必要安保措施。新的联合国安保管理办法旨在支持各人道主义行动维持其驻留和行动的能力。世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组的报告鼓励实行“没有一项方案没有安保内容”原则，把安保作为方案制定的一个必然组成部分。这项原则确认并强调必须制订有效的安保管理战略，并为其配备充足的实地能力。然而，继续缺乏足够、可预测和持续的行动安保资金，下至县一级都是如此，这往往有损于安全和安保部在复杂的安全环境中支持更有效地交付方案的能力。

32. 为了保持在高风险环境中行动的能力，并与当地社区及其领导人合作，许多人道主义机构反复诉诸人道主义呼吁来资助安保管理。然而，即使这样也只是部分有效。安保仍是联合呼吁最常见的供资不足的组成部分之一。例如，2009 年只有 35% 的安保需求获得资金。因此，中央应急基金已收到更多支持人道主义应急行动的安保管理组成部分的短期赠款请求。但是，有效保障人道主义行动的安保风险管理需要会员国长期投资，无法用短期和临时安保资金来维持。

33. 还为加强“共同拯救生命”框架作出了进一步努力。该框架通过信息交流和共享最佳做法来增强联合国、国际组织和非政府组织之间的安保协作。为了支持

框架的实施，机构间常设委员会安保问题指导小组设立了一个工作队，由安全和安保部领导的联合国和非政府组织工作人员组成。在外地，该框架继续作为人道主义架构的一个标准内容来实施。

34. 增进对人道主义行动的接受对于各机构在高风险环境中行动和执行任务的能力至关重要。这对确定并扶持那些使各机构可以留在当地，而不是远距离行动或完全不行动的做法也很重要。在这方面，人道主义事务协调厅委托进行了一次独立审查，审查使各人道主义机构能够在高风险环境中不断工作的外地举措、机制、程序和安排的良好做法和经验教训。这项研究预计将在 2010 年 12 月定稿，将建议战略对策和实际方法，用以在安全和安保部制订的新安保管理对策的支持下，保证在任何需要的地方都可以开展人道主义行动。

B. 脆弱性和人道主义需求

35. 当今的人道主义应急系统是过去几十年发展起来的，主要以所谓的“冲击驱动”事件，如冲突或突发性自然灾害为动力。然而，对于干旱等慢性灾害，或金融、粮食和能源危机等全球性挑战所产生的结构性危机，触发机制却很不发达。此外，对以渐变为大背景的迫切人道主义需求的应对机制没有既定理解，对人道主义界是否遵守“人道”这一核心原则提出了质疑，因为该原则要求，无论在哪儿发现人道主义需求都必须作出反应，不管起因如何。

36. 为了更公平地满足人道主义需求，有必要考虑人道主义系统内部从“冲击驱动”转向更基于需要、更以脆弱性为主导的应急行动。这包括认识到，人道主义需求可能不仅产生于被宣布为“人道主义紧急情况”的局势，还可能发生在渐变的情况下。在这种情况下，脆弱性的逐渐加剧不一定导致被称作为人道主义危机。这种转变虽然并不意味着不再把冲击作为触发原因和不再使用既定的人道主义应急机制，但需要国际人道主义界制订对长期的严重脆弱局势作出反应的更明确办法，包括制订全系统、多危险指标和有效的监测系统，使之能够说明全球性挑战与事先存在的脆弱性汇合后如何增加人道主义需求，并如何确定“临界点”。但是，也必须认识到，现有的人道主义系统以其目前的资源水平可能无法应付所有确定的需要。因此，人道主义行为者和发展行为者必须以新的方式共同努力。

驱动人道主义需求和脆弱性的全球性挑战

37. 对哪里的人道主义需求加剧或增加的分析表明三个趋势：(a) 现有的长期脆弱性可能会由于全球性挑战的影响和自然灾害更加频繁严重而恶化，导致加剧脆弱性和增加人道主义工作量；(b) 随着脆弱性的扩散，人道主义工作量可能扩大，以包括新的受益者，如像城市贫民这样的服务不足的受益者；(c) 严重的人道主义需求可能会与长期欠发达并存，因此需要采取临时人道主义行动，并作出持续的发展努力。

38. 若干全球性挑战的同时发生引起或加剧人道主义需求的例子比比皆是。2008-2009 年，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦这两个在人类发展指数中排位中等、因此被视为发展环境的国家表明，地方一级严重的粮食、水和能源无保障状况即使暂时性地与粮食和燃料价格高昂及全球经济放缓等全球性因素同时并存，也会造成紧迫的人道主义需求。尼日尔提供了一个慢发事件的例子，在多重全球性挑战，如长期贫困、环境退化、人口增长多、荒漠化、干旱、严重缺水以及对农业和粮食安全的其他气候影响的压力下，慢性需求升级为紧急的人道主义需求。据 2009 年 12 月的调查，约有 780 万人面临粮食极度短缺。不过，尼日尔被视为渐变情况，难以筹集人道主义资源。最近，全球粮食安全危机高级别工作队动员各会员国、西非国家经济共同体和人道主义机构参与消除萨赫勒地区粮食无保障状况，目的是在该地区实现商业粮食共享。肯尼亚提供了另一个例子，说明多重全球性挑战不仅在农村人口和境内流离失所人群，而且在城市贫民窟最穷的人中加剧脆弱性和人道主义需求，不降雨和随后的干旱和缺水迫使后者不断迁移。

前进的道路：从冲击驱动到更基于需要的应急行动

39. 上文说明的趋势要求更多强调预防和准备，同时对多个部门的严重脆弱性进行更好的监测、评估和分析，并与各国政府、发展伙伴和有能力分析全球发展趋势及其对脆弱性的影响的组织加强伙伴关系。这将有助于适应人道主义救济进入和撤出战略可能比较难以界定的环境，并帮助提高对全球和区域临界点的理解，最终促成对日益加剧的脆弱局势作出更有效、更及时的反应。

40. 在业务上，为了从冲击驱动转变到基于需求的应急行动，需要一个具备以下能力的人道主义系统：(a) 改进减少和预防风险的工作，以帮助减少脆弱性和加强恢复力；(b) 改进严重人道主义脆弱性和需求的监测和确定方式；(c) 加强与各国政府、发展行为者和其他行为者的伙伴关系，以进行知识转让和潜在影响早期分析(目前的范例是早日恢复领域)。虽然可能会因为担心丧失投资形象和发展资金而不愿承认人道主义需求的存在，但通过根据一个可靠的指标系统较早发现新出现的人道主义需求，将允许联合国驻地协调员及早提请各国政府注意这种需求，并与有关当局和地方社区密切协商，设计适当、及时和有效的应急措施，以支持现有的总体发展框架。

41. 一些机构间活动已经在帮助更好地查明和监测人道主义脆弱性和应急行动触发机制。机构间常设委员会“早期预警-早期行动报告”综合了来自实地人道主义消息来源的即时信息，并为应急管理人员提供了监视持续和新出现的威胁，特别是慢发事件产生的威胁的工具。2009 年，该报告跟踪了吉尔吉斯斯坦、尼日尔和也门不断恶化的人道主义局势，从而使人道主义界能够通过紧急救济协调员的高级别倡导、应急规划和预先部署救济库存来帮助减轻危机。一些人道主义行为者还在使用内部脆弱性监测工具。例如，人道主义事务协调厅的全球焦点模型应用一系列量化指标来分析危险、脆弱因素和国家一级应急能力。

42. 对国家能力和受影响人口应对机制进行良好评估也是有效应急的一个重要组成部分。在联合国内部以及通过与世界银行合作，正在逐渐建立一个综合全球影响和脆弱性警报系统(GIVAS)。该系统将提供一个收集和分析实时数据的平台，以确定脆弱性触发点，特别是在金融危机等外部冲击后这样做。最近的一个西萨赫勒地区举措利用粮食计划署脆弱性分析和绘图股的专长绘制了地图，旨在利用从综合住户统计调查获得的数据，准确地查明有迫切需要的人群。这种举措的目的是支持更早、更准确地查明人道主义需求，并触发更及时、更有效的应急行动。

43. 在人道主义行为者和发展行为者之间形成更密切的伙伴关系，以填补全球性挑战影响方面的知识差距，并集中努力和资源，对于确保多危险和慢发事件环境中的人道主义需求得到满足至关重要。与非传统发展伙伴，如国际能源机构、国际货币基金组织、世界银行或经济合作与发展组织之间的伙伴关系可以就某些全球性挑战提供额外分析和技术专长，包括进行门槛指标分析。这种伙伴关系的两个最近例子包括消除 2008-2009 年粮食危机的协调努力以及高风险环境中快速适应气候变化的措施。全球粮食安全危机高级别工作队呼吁，人道主义行为者和发展行为者同步参与，而不是先后参与，以联合应对粮食无保障社区的迫切需要，并处理这种无保障状况长期的结构性起因。各人道主义机构还已加紧努力，将其应急和预防活动纳入气候变化适应措施，从而通过能力发展举措提高脆弱社区对气候变化的抵御能力。这些举措的例子包括支持各国政府努力在粮食无保障地区恢复土地和水资源，并举办包括社区一级气候适应活动的以工换粮举措。

44. 需要一些时间来加强几十年来主要围绕事件发展起来的人道主义应急系统，以支持各国政府更好地解决结构性脆弱问题。信息和评估技术和技能的进步可以支持这种转变。这种转变可促使相关行为者更有系统地参与，办法是影响其组织优先事项安排以及调动人道主义资金和高级别倡导工作。不过，有必要对东道国政府、捐助者和受益社区进一步说明这种办法的影响，同时铭记各国国情和潜在的敏感问题。

四. 人道主义援助协调方面的进展

A. 加强人道主义援助的协调

外地的能力和协调情况

45. 联合国及其人道主义伙伴继续努力保障有协调、可预测和可问责的人道主义应急能力。在全球层面上，通过改进全球所有分组的应急准备，进一步发展用于支持外地工作的快速部署名册、工具和标准，大大推进将分组的作用和职责纳入各分组牵头机构，编制机构间常设委员会指南，包括关于建立由联合国和非联合国行为者结成平等伙伴关系的人道主义国家工作队的指南，进一步加强了人道主义架构。

46. 在外地层面上，通过为机构首长和分组协调员提供培训，建设他们领导和指导有效的人道主义行动的能力，加强了协调能力。分组办法¹ 目前已在几乎所有配备有人道主义协调员的国家中采用，由于进入系统的切入点明确，东道国政府和地方当局可以与人道主义界以“一站式”方式开展工作。此外，还为需要大规模国际应急行动的新出现的紧急情况和长期处于紧急情况中的新的危机系统地建立了协调机制。

47. 为评估分组办法业务成效和主要成果的独立评价于 2010 年年初完成，其结论是：虽然事实证明，分组办法是物有所值的投资，但是人道主义组织应继续改进这一办法的落实情况。总体而言，分组协调机制有助于更好地发现应急行动的差距，减少重复工作，更有效地覆盖各种需要，在部门应急行动中提供可预测的领导，并在联合国和非联合国行为者之间促成更强有力和更具包容性的伙伴关系。评价结果还指出了分组办法在进一步改进人道主义应急行动和给受影响民众带来更多惠益方面的潜力。在评价结果中提出了一系列建议，涉及如何加强分组办法的贯彻，以充分发挥其潜力，包括确保在外地层面上适当地协调分组与社区和国家结构之间的关系和使分组借助国家能力；更好地将涉及多方面的共有问题，例如性别、年龄、环境和艾滋病毒/艾滋病问题，纳入人道主义应急行动；改进分组之间的协调。机构间常设委员会目前正在拟订管理层反应计划，以确保评价结果中所列建议得到落实。

加强人道主义协调：驻地协调员和人道主义协调员制度

48. 加强外地的人道主义领导力仍然是人道主义行为者的优先工作之一。在以下三个重点领域取得了进展：重整人道主义协调领导职能的规范基础；加强驻地协调员、人道主义协调员、人道主义副协调员和人道主义协调人才库的成员对人道主义协调工具和要求的了解；增加人道主义协调领导岗位合格候选人的人数。由于人道主义协调领导职能主要是根植于驻地协调员制度，因此还在联合国发展业务协调办公室的支持下加强了与驻地协调员制度的联系。

49. 机构间常设委员会认识到，符合人道主义协调领导岗位要求的候选人人才库过小，因此在 2009 年 7 月建立了人道主义协调人才库。应急协调员可以酌情从这个人才库中挑选候选人，指定其担任人道主义协调员和人道主义副协调员职位或其他人道主义协调领导岗位。截至 2010 年 3 月，这个人才库中有来自十个不同机构的 27 名合格人员，其中 4 人没有联合国背景。人才库还成为驻地协调员遴选程序的一部分。应急协调员可以从人才库中选出人员，在驻地协调员也被指定为人道主义协调员或有可能需要不定期地履行人道主义协调职能的国家中任职。

¹ 红十字国际委员会（红十字委员会）没有参加分组办法。但是，红十字委员会与联合国之间的协调继续进行，以确保业务互补性和加强针对受到武装冲突和其他暴力情形影响的人群的反应。

50. 由于开展了上述工作和其他工作，人道主义伙伴对人道主义协调领导职能的期望越来越明确，也越来越一致；人道主义协调领导人履行人道主义协调职能的能力得到提高；人道主义协调领导岗位的潜在候选人人才库扩大，从而增加了可供挑选的候选人。

应急行动的可预测性：人道主义资金的筹措

51. 为达到应急效果，人道主义资金筹措必须及时而且针对需求最大的地方进行。虽然 2009 年出现了全球性经济下滑，但是联合国人道主义资金筹措体系继续增长，更为重要的是，其成效越来越大，问责制度越来越完善。集资仍是有利于快速应急和立即提供救生援助的一个有用工具，中央应急基金、国家集资(共同人道主义基金和应急基金)和其他人道主义资金筹措机制，例如红十字会与红新月会国际联合会救灾紧急基金尤其如此。

52. 2009 年，联合呼吁程序收到的捐款达到 69 亿美元，与两年前相比增加了将近一倍，但是各个部门获得资金的数额一直存在重大差异。中央应急基金获得的资金从 2008 年的 4.53 亿美元下降到 2009 年的 4.01 亿美元，但这主要是由于全球货币汇率出现波动。2009 年，约有 22 个会员国增加了以本国货币计值的捐款数额，另有 17 个国家加入了中央应急基金捐助者的行列，向该基金捐款的国家总数因此达到 117 个。国家集资的数额也从 2008 年的 4.07 亿美元下降到 2009 年的 3.39 亿美元。本报告所述期间，新设了 5 个国家应急基金，此类基金的总数因此达到 18 个。

53. 所有这些资金筹措机制都继续把重点放在进一步改善基金的成效和问责制度。对于中央应急基金和联合呼吁程序而言，通过制定绩效和问责框架草案和分组试点报告成果加强了问责措施。刚果民主共和国、埃塞俄比亚、伊拉克和巴勒斯坦被占领土进一步加强了国家集资监督系统。人道主义事务协调厅还通过在日内瓦设立专门的行政分组加强了该厅对这些基金的管理能力。

对需求评估进行统一

54. 可信的需求评估是提高向受益者提供援助的效力和准确度及向利益相关者负责的根本，也是从供应驱动转变为更加以需求为导向的人道主义体系的一个前提条件。联合国及其伙伴继续努力统一和整合需求评估，加强信息管理能力和收集工作，包括分析按性别和年龄列出的数据。机构间常设委员会需求评估工作队与该委员会的信息管理工作队协商，编制了跨部门需求评估业务指南和指标，通过在作出反应的早期阶段建立用于支持需求评估的后备专家能力加强了人道主义界的能力，并制作了人道主义信息整合和列报工具。

55. 为此，需求评估工作队拟订了一整套指南，其中包含有一套重要的评估指标；编制了包含 100 多项需求评估工具的网络工具箱和便于外地人员使用的指南文件；编制了以一致和方便的方式整合人道主义国家工作队核心人道主义信息的多

功能工具(称为“人道主义仪表板”)。这一工具仍处在开发阶段,将提供一个框架,把具体机构的需求评估信息整合成综合各分组的需要并进行差距和趋势分析的格式,从而支持分组做法,有利于人道主义国家工作队和其他重要的人道主义利益相关者开展工作。

伙伴关系

56. 2010年2月,在日内瓦举行了第三次全球人道主义平台会议,参加会议的有来自联合国、其他政府间机构、国际红十字和红新月运动的11名代表和来自31个非政府组织(其中许多设在非洲和亚洲的发展中国家)的代表。今年的会议为人道主义界总结伙伴关系方面的进展情况提供了机会。2006年以来,在机构间常设委员会和更广泛的非政府组织界于全球和外地层面上宣传并逐步实行了“伙伴关系原则”。与会者欢迎人道主义国家工作队扩大规模并不断扩大参与。会议期间讨论的主要议题包括安全而又坚持原则地提供援助的能力以及有关的军民协调导则和办法。会议还讨论了是否需要建立“新的人道主义业务模式”的问题,这将减少国际人道主义体系的“足迹”,为建设国家和地方行为者的能力进行更大的投入,以便将他们置于人道主义行动的中心,在社区一级尤为如此。

人道主义应急准备的能力建设

57. 应急准备是快速、可预测和有效提供人道主义救援的前提,涉及地方、国家和全球各个层面的一系列活动。在应急准备这一大的类别之下,人道主义事务协调厅的主要重点是协调国际人道主义应急准备。这包括改善该厅的应急准备,帮助国际人道主义体系更好地进行应急准备,与国家当局和民间社会进行合作,以便他们作出更好的准备,以请求、接受国际人道主义援助并与这些援助进行协作。

58. 联合国机构、人道主义组织和非政府组织正在支持旨在加强政府对人道主义紧急情况作出反应的能力的应急准备活动。当前,与加强应急能力有关的主要的联合国机制和所做的工作包括:减灾能力倡议、国际搜救咨询小组、联合国灾害评估和协调准备特派团、减少灾害风险专题健康平台以及关于应急准备的定期能力建设活动、培训活动和指南的宣传。联合国还继续与红十字会与红新月会国际联合会合作,鼓励和支持各国政府利用《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》。

59. 减灾能力倡议是由联合国开发计划署、人道主义事务协调厅和国际减少灾害风险战略组成的机构间方案,支持加强政府作出内部反应的能力,为此提供咨询服务,编制和宣传指南,举办培训和推动活动,进行知识交流和网络活动,为国家、区域和国际伙伴服务。减灾能力倡议在牙买加、肯尼亚和纳米比亚以及东欧的12个国家灾害管理部门举行了支持国家行为者的活动。应国家当局的要求,人道主义国家工作队还在亚洲,包括不丹、印度尼西亚、巴布亚新几内亚、泰国和越南开展了若干能力建设活动。减灾能力倡议将这些应急准备活动视为更广泛

一整套的减少灾害风险工作的一部分，这些工作还包括减缓自然灾害影响的活动，例如加强建筑法规。

60. 为加强政府的反应能力，联合国在西非支持了加纳、塞内加尔和多哥的国家备灾计划，在贝宁、加纳和尼日利亚设立了联合危机管理系统。在区域一级，与非洲联盟一道开展了能力建设活动，包括努力加强非洲联盟应对自然灾害、管理人道主义资金和支持制定关于军民协调和保护平民的导则。

秘书处快速人道主义应急规则和程序

61. 快速应急对于人道主义紧急情况而言至关重要。例如，从震灾中获得的经验表明，发生灾害 72 小时后救生的希望大幅度下降。考虑到这一点，大会第 46/182 号决议请联合国制订特别规则和程序，以便迅速招聘救灾人员，采购物资和设备，支付应急资金。第 64/76 号决议请秘书长报告秘书处当前的规则和程序在多大程度上符合这一必要事项(还见上文第 47 至 49 段)。

62. 秘书处内协调人道主义援助的快速应急能力主要是来自人道主义事务协调厅各区域办事处，由该厅人员部署机制，例如应急名册和预备伙伴关系方案提供支持。这些机制的成效和及时性日益提高。但是，主要是为了满足为政府间机构提供服务的总部组织的需要制定的秘书处许多现有程序不便于满足像人道主义事务协调厅这样的外地快速应急机构的需要。因此，这些程序往往会延误应急人员的快速招聘。作为一项临时措施，秘书处按照官方程序试点采用了人道主义事务协调厅名册，以帮助外地招聘。这样就可以从预先经过筛选的不同职能领域的合格候选人人才库中物色人选，从而缩短了招聘的时间。为应对海地地震，秘书处还采取了特别措施，允许快速增聘定期任用的外部候选人。但是，这些措施仍属临时性质，需要规范应急人员快速招聘程序。

63. 为使外地人员开始工作，还必须快速为他们配置适当的装备。但是，秘书处当前的采购和后勤支持行政程序不是专门针对紧急情况设计的，可能导致延误。为缓解这一情况，人道主义事务协调厅建立了小规模中央快速部署储备，以便迅速调用一些装备。但是，需要采取更多的改进措施，为此，该厅正在谋求进一步下放采购权，同时与外勤支助部建立更为系统的合作。

B. 处理两性平等问题，防止和应对人道主义行动中的性别暴力

64. 加强促进两性平等和打击性别暴力的方案的协调、问责和能力仍然是人道主义界的优先工作之一。两性平等问题顾问为将两性平等问题纳入 25 种紧急情况的主流提供了技术支持，机构间常设委员会则拟订了一套工具和指南，用于将性别观点纳入人道主义救济工作，并加强在性别暴力问题上的协调。

65. 例如，机构间常设委员会启用了—个分为 0 至 3 档的性别问题标志工具，用于衡量人道主义项目是否设计得足以处理两性平等问题或减少性别歧视和不平等。通过这一工具可以更好地跟踪任何人道主义呼吁或供资机制，包括联合呼吁程序、中央应急基金和集资机制，分配资金用于制定两性平等和性别暴力方案的情况，并支持分组行为者努力将性别观点纳入其战略之中。可以在恢复阶段更好地跟踪两性平等问题的工具也在拟订之中。

66. 2010 年 3 月，机构间常设委员会还开通了一个在线课程，题为“不同的需要同等的机会：提高人道主义行动对妇女、女孩、男孩和男子的成效”，以加强人道主义人员有效地将性别观点纳入人道主义方案的能力。这一课程是根据该委员会《人道主义行动两性平等问题手册》和《人道主义环境中干预性别暴力导则》制作的。鼓励人道主义组织将这一课程作为工作人员必修的学习内容。

67. 机构间常设委员会还核准了一套关于烹调燃料战略的多部门指导工具，其中提出了各分组或机构可以举办的重要活动和确定了适当的家庭能源战略，以降低流离失所者，尤其是妇女和女孩在不安全的人道主义环境下打柴和烧柴的安全风险。

68. 联合国系统为防止性别暴力而作出的种种努力得到了进一步推动。2010 年 2 月任命制止冲突中性暴力行为秘书长特别代表后，预计将加紧针对与战争有关的性暴力开展的全球宣传和行动。在这一方面，联合国制止冲突中性暴力行为倡议汇集了人道主义行为者在乍得、刚果民主共和国和苏丹维和特派团和法制倡议的预防、人权和安全工作方面的方案制定和保护战略。同时，机构间常设委员会编制了性别暴力协调员手册，并在数据采集和推出多部门性别暴力协调标准业务程序方面向外地提供支持。

C. 国际人道主义新秩序的最新情况

69. 大会第 63/147 号决议要求就国际人道主义新秩序提出报告，对此，值得注意的是，国际人道主义体系通过采纳在本议程项目项下讨论的各项建议，包括通过执行奠定了联合国当前协调框架基础的第 46/182 号决议，逐渐发生了变化，根据当前的挑战进行了调整。

70. 本报告其他章节阐述了与人道主义援助协调问题有关的许多问题，但该决议特别突出了机构间常设委员会、区域组织、民间社会、非政府组织和私营部门在人道主义援助和防止人道主义危机领域所作出的努力，呼吁加强在这些领域的合作。虽然事实证明，全球人道主义平台和机构间常设委员会是强有力的机制，但是请会员国思考如何进一步加强与民间社会，包括与各国非政府组织和私营部门的交流。

五. 结论和建议

71. 鉴于以上所述，我鼓励会员国考虑以下结论和建议：

(a) 敦促会员国、非国家行为者和人道主义组织促进对人道、中立、不偏不倚和独立等项人道主义原则的更好尊重和遵守；

(b) 安全、及时和无障碍地接触脆弱人群是有效提供人道主义援助的前提。敦促各国为人道主义人员和物资快速、不受妨碍地运送到受影响社区提供便利；

(c) 敦促联合国系统和人道主义伙伴强化各种措施，以支持在坚持原则的情况下在高风险环境中保持人道主义存在和行动的能力，包括促使冲突各方更好地接受人道主义行为者；

(d) 敦促会员国为进一步加强联合国安全管理系统作出进一步的承诺和投资；

(e) 鼓励会员国、联合国系统及人道主义和发展伙伴加强伙伴关系，进一步明确各项指标，有协调地监测脆弱情况，建立有效的应急触发机制和在各级加强准备能力并减少风险，以进一步发展各种机制，来有效地发现和应对全球性挑战和其他结构性或长期性脆弱情况所产生的人道主义需要；

(f) 鼓励会员国、联合国系统和各伙伴应进一步加强国家和地方应对人道主义紧急情况的能力和准备；

(g) 呼吁会员国保持多种人道主义筹资渠道，对这些渠道持续提供可预测的支持，以满足现有的和不断增加的人道主义需要。这包括对人道主义集资尽早作出多年承诺以及对人道主义机构的单个应急储备和人道主义方案的其他传统资金来源提供支持；

(h) 联合国将继续努力加强快速和灵活地招聘和部署工作人员的能力，迅速以具备成本效益的方式采购紧急救援物资，从而支持各国政府和联合国国家工作队灾后立即协调国际人道主义援助；

(i) 敦促会员国加强努力，处理性暴力和其他形式的性别暴力问题，包括防止、调查和起诉人道主义紧急情况下的此类暴力行为，并帮助联合国系统和人道主义伙伴加强针对性别暴力问题的多部门协调；

(j) 鼓励联合国和人道主义伙伴在人道主义筹资机制中使用两性平等问题标志工具，以跟踪向两性平等和性别暴力方案制定工作分配资金的情况；

(k) 为加强国际人道主义新秩序，鼓励会员国进一步使民间社会，尤其是使本国非政府组织参与人道主义援助。