



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
13 April 2017
Chinese
Original: English

大会

第七十二届会议

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

经济及社会理事会

2017 年实质性会议

2016 年 7 月 28 日至 2017 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

本报告是按大会第 46/182 号决议的要求编写的，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。本报告也是因应大会第 71/127 号决议以及经济及社会理事会第 2016/9 号决议提交的。报告涵盖期间为 2016 年 1 月至 12 月。

本报告概括了目前改进人道主义协调和应对的努力，说明了主要的人道主义趋势、挑战和专题问题。

* A/72/50。



一. 导言

A. 主要趋势概述

1. 大会第 46/182 号决议的通过加强了联合国对复杂紧急情况和自然灾害的准备和应对；在该决议通过二十五五年后的今天，有效和有原则的人道主义行动比以往任何时候都要重要。
2. 目前的危机带来日益复杂的挑战，导致人道主义需求急剧增加。冲突的数量、强度和持续时间日增，流离失所者人数之多前所未有，因此需要紧急采取新的做法。民众长期流离失所，冲突进入城市，因此需要改变战略。气候变化和不断变化的天气模式正在加大灾害的频率、强度和成本。不稳定和粮食供水无保障已导致人口流动和保护需求日益增多，令人担忧。
3. 被迫流离失所者人数仍处于创纪录的水平，全世界有 6 500 多万人因冲突、暴力和迫害而流离失所。数百万人因与自然灾害相关的灾难而流离失所，自 2008 年以来，每年平均有 2 540 万人流离失所。¹ 2016 年，发生 297 次自然灾害，影响 3.77 亿人，造成 942 亿美元的损失。²
4. 2016 年，因一直无视国际人道主义法和国际人权法，给人类造成深刻的伤害。冲突各方袭击平民和民用基础设施，阻碍救生援助。人道主义工作人员和医务人员被害、受伤、受威胁、被绑架和遭到性侵犯。严重违反国际法的行为没有被追究，进而形成了有罪不罚的气氛。
5. 到 2016 年底，全球粮食无保障状况达到前所未有的水平，各种冲突、厄尔尼诺现象以及气候变化又使情况加剧恶化。据估计，2017 年，在 45 个国家约有 7 000 万人需要紧急粮食援助，其中尼日利亚东北部、索马里、南苏丹和也门的 2 000 多万人面临饥荒，或可能面临饥荒。
6. 2016 年，随着人道主义需求升级，资金缺口日益扩大，限制了应对措施。联合国及其合作伙伴创纪录地向 40 个国家的 9 620 万人提供了人道主义援助。机构间人道主义协调呼吁是有史以来最大的，达 221 亿美元。捐助者捐出了 126 亿美元，这是最大的一笔人道主义供资，但仍有 43% 的资金缺口。³

B. 新机遇

7. 今年为加强人道主义行动提供了重要机会。秘书长优先执行《2030 年可持续发展议程》，该议程中不让任何人掉队的核心承诺有助于减少造成人道主义危机的因素，且因落实《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《巴黎气候变化协定》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》而得到加强。与此同时，秘书长也更加重视审查联合国发展系统，确保其有能力执行《2030 年议程》，加强预防和维持和平能力，并优先考虑各支柱之间的协调一致。

¹ 国内流离失所监测中心，“国内流离失所全球报告，2016 年”。

² 灾害流行病学研究中心。

³ 人道主义事务协调厅，“人道主义筹资最新情况，2016 年 12 月”。

8. 随着 2006 年 9 月通过《关于难民和移民的纽约宣言》(大会第 71/1 号决议), 会员国承诺致力于谈判并在 2018 年通过一项关于安全、有序和正常移徙的全球契约, 且在 2018 年通过关于难民的全球契约, 以支助全世界的难民及接收难民的社区。这些契约提供了解决难民和移民大量流动问题并加强其保护的巨大机遇。秘书长关于打击仇外心理的全球运动也至关重要。

9. 联合国住房和可持续城市发展会议(人居三)通过的《新城市议程》特别重视冲突中的城市地区和受自然灾害影响的国家(见大会第 71/256 号决议, 附件)。

10. 2016 年 5 月, 在伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议汇集了来自会员国、联合国、民间社会、金融机构和私营部门的 9 000 名与会者, 动员了 3 000 多项承诺和举措, 以根据《人道议程》的 24 项重要变革(见 A/70/709, 附件和 A/71/353), 减少和防止痛苦, 为受影响的人们提供更好的服务。《行动、承诺和变革纲要》⁴ 让利益攸关方能够分享信息、自愿报告承诺情况并动员起来开展改革。

11. 这些机遇一并加强了联合国与各方伙伴和利益攸关方实行新方法的能力。新的工作方式⁵ 使人道主义和发展行为体能够通过集体成果来支助受影响民众, 减少风险、需求和脆弱性, 并促进可持续发展, 包括维持和平。

12. 联合国必须着重注意帮助各国预防导致大量民众痛苦的危机, 建立有韧性的社会和机构, 为可持续发展和维持和平创造条件。我们知道, 防止危机要比应对危机成本低得多, 而且更为有效。我们知道, 危机, 无论是人为的还是自然的, 都能逆转发展的进步。

13. 目前的人道主义危机规模大且极为复杂, 要求人道主义生态系统继续调整, 以加强人道主义援助和保护。就像过去 25 年一样, 实施有力的人道主义行动并与越来越多的行为体进行有效的人道主义协调仍然至关重要, 尊重人道主义原则和大会第 46/182 号决议比以往任何时候都更为重要。

二. 2016 年人道主义紧急情况概览

A. 复杂的紧急情况

14. 2016 年, 联合国及其人道主义伙伴对 4 起 3 级紧急情况⁶ (阿拉伯叙利亚共和国、也门、伊拉克和南苏丹)作出回应, 创下纪录, 还对一些其他危机作出了回应。

15. 在阿拉伯叙利亚共和国, 自 2011 年以来, 数十万人遇害, 有 630 万人在国内流离失所, 近 480 万难民离开了该国。2016 年, 该国境内约有 1 350 万人需要人道主义援助, 其中包括 580 万儿童。约有 400 万人生活在难以到达的地区, 其

⁴ 见 www.agendaforhumanity.org。

⁵ 2016 年 5 月, 前秘书长和联合国 8 个人道主义和发展实体签署了一项联合行动承诺, 据以通过了新的工作方式, 并得到世界银行和国际移民组织认可(见 A/71/329, 第 31 段)。

⁶ 机构间常设委员会人道主义全系统紧急状态启动(3 级紧急状态)宣告可启动全系统动员, 以加快、扩大向处于最严重的大规模人道主义危机中的民众提供援助和保护。

中 643 780 人被困在受围困地区。保护平民仍然是一个严重问题；据报道，有 164 起袭击事件损毁了医院和保健中心，至少有 47 起袭击教育设施和人员的事件，对人道主义工作人员和车队的袭击仍在继续。

16. 也门危机恶化，有 7 469 名平民遇害，40 483 人受伤，1 260 万人被列为人道主义援助对象。约有 310 万人流离失所，其中 100 万人已返回家园。估计有 1 400 万人的粮食无保障。人道主义援助救济了 560 万也门人，尽管局势很不安全，进出受限制，冲突各方打官腔、设障碍。

17. 在伊拉克，2016 年发生了 9 次重大军事行动，流离失所近 70 万人。自 2014 年伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)出现以来，流离失所的 450 万人中，有 300 多万人仍在国内流离失所，近 150 万人已返回政府收复的地区，而这些地区的许多人依赖人道主义帮助。人道主义援助救济了 580 万人。

18. 在南苏丹，人道主义局势恶化。到年底，320 万南苏丹人流离失所。有超过 76 万人逃离该国，令邻国难民人数超过 140 万。有 180 多万国内流离失所者，其中包括 222 273 人栖身在联合国保护平民营地。约有 480 万人的粮食严重无保障。保护平民仍然是一个严重的问题。有 510 多万人得到援助，但由于不安全加之冲突各方设置障碍，人道主义工作受到严重挑战。

19. 在利比亚，估计有 130 万人需要人道主义援助。卫生保健系统状况继续恶化，卫生设施有 50% 以上部分运作或无法运作。2016 年抵达意大利的 181 000 多名移民中，90% 来自利比亚；据报，5 096 人在迁徙途中死亡或失踪。抵达的人据报遭到剥削、虐待和酷刑，包括广泛的强奸和性暴力，施暴者包括伊黎伊斯兰国附属团体。

20. 在巴勒斯坦被占领土，有 180 万巴勒斯坦人需要人道主义援助。2016 年，创纪录的 1 093 栋房屋遭拆除，1 600 多人流离失所。数个因素，包括限制人道主义工作人员的行动和进出，继续破坏生计和服务供给，尤其是在加沙地带。

21. 在布隆迪，需要人道主义援助的人数从 110 万增加到 300 万，其中包括 120 万儿童。保护需求几乎翻了一番，受保护民众达到 180 万人。

22. 在苏丹，达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗州持续存在持久的流离失所和广泛的保护问题。估计全国有 320 万国内流离失所者。达尔富尔冲突造成至少 97 000 人流离失所。在南科尔多凡州和青尼罗州，人道主义机构仍然无法接触数十万平民。南苏丹的持续暴力和粮食无保障恶化迫使 13 万多难民进入苏丹。

23. 在中非共和国，有 230 万人需要人道主义援助。截至 2016 年底，国内流离失所者人数为 411 785 人，有 462 154 人逃离了该国。袭击平民，特别是流离失所者，构成重大的保护挑战。

24. 在刚果民主共和国，人道主义局势恶化，影响到 750 万人，国内流离失所者人数上升到 210 万人。截至 2016 年底，约有 553 896 名刚果人在非洲国家成为难民，约有 340 万人的粮食极度无保障，其中包括 190 万严重营养不良的儿童。因进出限制，人道主义反应继续受到阻碍。

25. 在索马里，人道主义局势恶化。约有 500 万人需要援助，30 万名 5 岁以下儿童营养不良。持续的冲突和现有的脆弱性加剧了严重的干旱，可能在 2017 年造成饥荒。恐怖主义团体和非国家武装行为体继续不断发动袭击，特别是青年党发动袭击，导致平民伤亡，妨碍了援助的交付。

26. 尼日利亚东北部以及喀麦隆、乍得和尼日尔部分地区发生与博科哈拉姆有关的暴力，造成约 1 070 万人需要紧急人道主义援助，其中 230 万人被迫逃离家园，51.5 万名儿童严重急性营养不良。严重的侵犯人权行为以及基于性别的暴力和性暴力仍然是一个主要问题。

27. 在乌克兰，《执行明斯克协议一揽子办法》未能持久停止敌对行动，导致人道主义需求日益增加。到 2016 年底，乌克兰东部估计有 380 万人需要人道主义援助，这些人的保护仍然是一个关键问题。这些人中约 290 万人生活在不受政府控制的地区，而在顿涅茨克州和卢曼斯克州由政府控制的地区也存在一些零散的人道主义需求。

28. 在阿富汗，冲突加剧造成内部和跨境流离失所，平民伤亡人数空前，其中受影响的儿童多得不成比例。2016 年，新增国内流离失所者超过 65 万人，创历史新高。至少有 50% 的新增流离失所者没有返回家园，使长期流离失所的阿富汗人总数增加到 120 多万人。此外，2016 年，约有人数空前的 62 万阿富汗人从巴基斯坦返回家园。

29. 在缅甸，人道主义局势极度恶化。除了近 100 万大多为罗兴亚人的无国籍人外，约有 21.8 万人，其中 80% 是妇女和儿童，仍在克钦邦、掸邦和若开邦流离失所。克钦和掸邦北部的武装冲突导致出现新的流离失所者。激烈的安全行动引发了人道主义紧急情况，若开邦北部成千上万人流离失所，约有 65 000 名罗兴亚人逃入孟加拉国，而且报告了严重的侵犯人权行为。

30. 在菲律宾，政府与非国家武装团体之间在棉兰老的武装冲突以及地方部族之间的暴力致使 25 万多人流离失所，其中有 7.5 万多人仍在流离失所。

31. 在许多上述复杂的紧急情况下，冲突各方继续违反或更加严重违反国际人道主义法和国际人权法，限制人道主义行动的现象普遍存在。

B. 与自然灾害有关的灾害

32. 2015/16 年度的厄尔尼诺现象导致干旱、洪涝和暴风雨，23 个国家寻求为 6 000 多万人提供人道主义援助。气温和降水变化对粮食安全和水资源产生影响，使 2016 年成为最热的一年。因此任命的秘书长厄尔尼诺和气候变化问题特使力求动员人们给予关注，制定减轻未来事件影响的战略，并鼓励更好地做好防备，早日采取行动应对预测的极端事件。

33. 尽管厄尔尼诺现象在 2016 年 5 月结束，但它对非洲东部和南部的影响预计要持续到 2017 年。在需要援助的国家中，索马里有近 300 万人因长时间的干旱和持续的冲突而面临饥荒的风险。埃塞俄比亚是 2016 年受厄尔尼诺影响最大的国家，干旱高峰时，1 020 万人需要援助。2016 年，南部非洲经历了 35 年来最严

重的干旱，使 4 100 万人粮食无保障。南部非洲发展共同体(南共体)领导了全区域的响应工作，联合国和合作伙伴支持南共体制定了区域干旱呼吁，争取获得 29 亿美元以援助 2 800 万人，并建立了一个区域后勤和协调中心。在萨赫勒地区，有 3 000 多万人因粮食无保障而苦苦挣扎。

34. 在中美洲，超过 420 万人受到与厄尔尼诺现象相关的干旱的影响。在海地，“马修”飓风导致了 17.5 万人流离失所，另有 140 万人需要人道主义援助。厄瓜多尔西北部发生了 7.8 级地震，659 人死亡，29 067 人流离失所，造成 20 亿至 30 亿美元的损失。

35. 亚洲和太平洋区域经历了一些灾难性事件，包括厄尔尼诺现象，严重影响了 11 个国家。“温斯顿”热带气旋给斐济造成广泛的破坏。热带风暴“Roanu”在斯里兰卡造成了 25 年来最严重的水灾。缅甸的雨季洪水使 50 多万人暂时流离失所。在朝鲜民主主义人民共和国，台风“Lionrock”造成严重水灾，130 人死亡，60 万人需要援助。台风“Sarika”和“Haima”使菲律宾 200 多万人暂时流离失所，而台风“Nock-Ten”影响了 280 万人，损毁了近 40 万所房屋。

C. 协调应对卫生紧急情况

36. 2016 年发生了多种卫生紧急情况，包括 6 月份埃博拉病毒病危机结束，安哥拉和刚果民主共和国爆发黄热病，乌干达爆发霍乱，美洲和其他地区发生寨卡病毒流行。这些都突出说明，仍然需要建立跨部门的卫生应急能力，加强人道主义和公共卫生部门之间的联系，包括区域、国家、地方和社区的能力。还需要加强融资，包括为在海地的应对寨卡和霍乱疫情多伙伴信托基金融资。2016 年 12 月，机构间常设委员会核可了 3 级紧急情况下启动人道主义系统应对传染病事件的程序。

三. 为民众提供更好的服务——满足需求，减少需求、风险和脆弱性

A. 坚持规范——为待援民众服务

尊重国际法并注重问责

37. 2016 年，暴行肆虐，对国际人道主义法和国际人权法的尊重受到严重侵蚀，区分、相称和审慎等基本规则往往被蔑视。平民被蓄意或不加区分地打死打伤，频率和强度令人震惊。被围困地区的人口忍受饥饿和恐吓，被剥夺了必需品。医院、学校、供水设施、礼拜场所等民用基础设施遭到袭击。人道主义援助受到非法阻碍，导致民众死亡、患病和挨饿。

38. 这些违法行为在冲突结束后许久也仍将严重影响社会的恢复和重建。严重违法行为显然未被追责，造成了有罪不罚的气氛，损害了国际人道主义法。

39. 需要加强全球努力，加强对武装冲突中的平民和其他受保护人的保护，增进对国际人道主义法和国际人权法的尊重。会员国应利用其影响力确保保护平民，改善遵纪守法，结束严重违法行为的有罪不罚现象。

保护工作的中心地位

40. 联合国和人道主义行为体有责任将保护工作作为人道主义行动的中心。⁷ 经过全面的系统审查，机构间常设委员会在 2016 年发布了“人道主义行动中的保护工作政策”，强调致力于以保护工作为优先，突出保护工作中的集体作用和集体责任，并强调需要在人道主义行动的所有方面和整个人道主义方案周期落实这一承诺。

41. 联合国和人道主义行为体继续将保护工作的中心地位化为实践，包括为此实施机构间保护待命能力项目，向 12 个国家和 3 个区域办事处部署了 21 名高级保护顾问，协助人道主义高级领导层制定保护战略和培训实地人员。

儿童保护

42. 全球保护集群下的机构间常设委员会儿童保护责任领域的重点是，消除女孩和男孩在冲突和自然灾害中面临的风险，包括指导如何尽早识别有风险的儿童，满足男孩女孩不同的需求。儿童保护是保护工作的组成部分，所有涉及儿童的人道主义行动都必须以儿童的最大利益为指导。需要对基本的儿童保护服务和地方协调机制进行更多投资，确保开展必要的高质量工作，应对家庭分离、心理困扰和性剥削等问题。

基于性别的暴力

43. 基于性别的暴力是一项人权、保护和健康问题，其持续广泛发生令人深为担忧。与冲突有关的性暴力已被蓄意用作迫害形式，违反了国际人道主义法和国际人权法的。《机构间常设委员会关于将基于性别的暴力干预纳入人道主义行动的准则》详细介绍了预防和应对的最低干预措施。全球保护集群的专家和基于性别的暴力问题专家正在努力确保把预防、缓解和应对措施更好地纳入人道主义应急计划。

44. 对幸存者的全面支持至关重要，这包括医疗、心理和康复服务，与当地妇女团体建立伙伴关系，加强国家机构的能力。世界人道主义首脑会议的一个主要议题是，全球协调起来，防止和应对危机中基于性别的暴力，包括为此呼吁采取行动，防止紧急情况下基于性别的暴力；这项工作必须继续进行。

防止性剥削和性虐待

45. 为优先执行人道主义工作人员性剥削和性虐待零容忍政策，2016 年，机构间常设委员会各负责人核可了正在实地推出的联合标准作业程序。他们还核可了《基于社区的投诉机制最佳实践指南》，据以防止和应对性剥削和性虐待事件，并改善使用报告机制和获得服务的机会。机构间常设委员会采取步骤，加强人道主义协调员在防止性剥削和性虐待方面的责任和能力，包括在人道主义协调员与紧急救济协调员的年度契约中纳入这一专题，并承诺把防止性剥削和性虐待纳入人道主义协调员年度务虚会的常设议程项目。机构间常设委员会还正在与联合国全系统的其他有关行动体密切合作，加强秘书长打击性剥削和性虐待战略(见 [A/71/818](#))。

⁷ “人道主义行动中保护工作的中心地位”，机构间常设委员会声明，2013 年获认可。

人道主义准入

46. 受冲突和自然灾害影响的数千万妇女、男子和儿童依赖援助和保护求生。必须充分尊重和促进人道、公正、中立和独立的人道主义原则。然而，各种障碍往往阻碍了人道主义组织救助最脆弱群体的能力。

47. 冲突各方必须遵守国际人道主义法规定的义务，允许和促进人道主义援助迅速和不受阻碍地交付待援民众，无论其身何处。这包括不任意拒绝救济行动。

48. 人道主义人员继续在自己从来都不会停留的地方开展危险和复杂的人道主义行动。努力让各方接受人道主义行动对获得和维持人道主义准入至关重要，这尤其是因为当前大多数武装冲突是非国际性的，而且有各种各样的非国家武装团体存在。最近题为“存在和接近：坚守和交付——五年回顾”的研究报告⁸重申了各方接受、接触和坚持原则的重要性。

49. 地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置继续妨碍人道主义援助的进出。

保护人道主义工作人员

50. 在武装冲突的情况下，各方必须尊重和保护人道主义工作人员和资产。人道主义非政府组织对人道主义反应作出的贡献不可或缺。国家和地方非政府组织的工作人员特别脆弱，经常承受极大的风险，得到的保护最少。在一些持续不断的冲突中，各方未能采取一切切实可行的预防措施来保护人道主义工作人员和资产，还在某些情况下有意刁难他们，结果致使人道主义工作人员遇害或受伤、人道主义行动中止或撤离、整个社区得不到援助。

51. 援助工作人员安全数据库的初步记录显示，2016年，有208名援助人员遇害、遭绑架或受重伤，其中绑架最为常见(63起)。空袭(主要是空袭卫生设施)造成的伤亡继续保持在很高的水平，造成22人死亡或受伤。受害者中有近80%(208人中有165人)是本国工作人员。

52. 应继续提供充足资金，以支助进一步将安全纳入方案编制，争取各方接受，并确保履行照看人道主义工作人员的义务，其中特别要注意本国工作人员和合作伙伴。⁹

53. 会员国和人道主义组织必须加强对武装部队、武装团体和人道主义工作人员进行关于人道主义原则和适用的国际人道主义法的培训。会员国应确保其国内法保证尊重和保护人道主义人员和资产。人道主义行动体应加强与当地社区的对话，并与各方进行公正和中立的接触。最重要的是，会员国必须消除普遍的有罪不罚现象。

保护冲突中的医护服务

54. 医务人员和病人被杀和致残、医务人员受威胁、医疗设施和资产遭破坏以及其他妨碍医护服务的暴力行为已成为当前武装冲突的一个特征，应对其予以谴责。

⁸ 此前曾有题为“留下并交付——人道主义者在复杂安保环境下的最佳做法”的报告，由人道主义事务协调厅在2011年印发。

⁹ 人道主义事务协调厅，“留下并交付——人道主义者在复杂安保环境下的最佳做法”，2011年。

2014 年和 2015 年，据报，有 594 起针对医疗保健的袭击事件，造成 19 个发生紧急情况的国家 959 人死亡，1 561 人受伤。¹⁰ 在许多情况下，与冲突有关的暴力严重限制了获得医护服务的机会，极大地损害了长期的国家医疗保健能力。

55. 安全理事会 2016 年 5 月通过了第 2286(2016)号决议，这是第一项专门针对保护武装冲突中的医护服务的决议，其中重申并要求全面执行现行准则。秘书长根据第 2286(2016)号决议第 13 段，就如何防止针对伤病人员、医护人员和专门履行医护职责的人道主义人员、他们的运输工具和设备以及医院和其他医疗设施实施的暴力、袭击和威胁，更好地追究责任和加强保护工作提出建议(见 S/2016/722，附件)，其中确定了应采取的具体措施，并呼吁会员国报告采取步骤执行决议的情况。会员国和冲突各方负有采取行动将这一具有里程碑意义的决议转化为有效保护的主要责任。

减少城市敌对行动对平民的影响

56. 在城镇和其他人口居住区，例如难民和国内流离失所者营地，武装冲突越来越多，尤其在涉及使用具有大规模效应的爆炸武器时，会对平民产生毁灭性影响。2016 年，爆炸性武器在全球造成 45 603 人死亡和受伤，其中 70% 的受害者是平民。在人口居住区使用爆炸性武器时，92% 的死伤涉及平民。¹¹ 在人口居住区使用爆炸性武器会造成可预测、广泛和长期的损害，包括破坏住房、学校、医院、通道和基本服务，还会导致强迫和经常性的长期流离失所、生计和发展机会丧失以及战争遗留爆炸物的持续威胁。冲突各方应避免在人口居住区使用具有大规模效应的爆炸性武器，会员国则似应建设性地参与制定有关这一问题的政治宣言。

反恐措施的不利后果

57. 反恐措施继续对原则性的人道主义行动产生影响，包括国内法可能把人道主义活动定为刑事犯罪，反恐条款违反人道主义原则，金融部门因抑制措施而不愿向非政府组织在所谓高风险国家的工作提供服务。人道主义行为体必须继续努力减少援助遭挪用的风险，同时会员国也应调整反恐框架，减轻其潜在的人道主义影响，例如为此在制裁制度和国家立法中设定人道主义豁免，并尊重自己在国际人道主义法下的义务。金融行动特别工作组建议，反恐措施应比例适度，而不应破坏或打击合法活动，并应以尊重《联合国宪章》和国际人权法的方式予以执行。

B. 不让任何人掉队

流离失所和长期危机

减少和解决强迫流离失所问题

58. 强迫流离失所问题的严重性和长期性造成了巨大的政治、行动和财政挑战。流离失所者越来越多地住在难民营以外的地方，包括非正规居住点和城市地区。解决强迫流离失所问题需要采取集体反应，其重点不仅在于满足流离失所者的紧

¹⁰ 世界卫生组织，“紧急情况中医疗保健遭袭击情况报告”，2016 年。

¹¹ 系武装暴力问题行动组织提供的数字。

急人道主义需求，而且还要减少社会排斥、边缘化和歧视，同时维护尊严和加强自力更生。

59. 以下几项举措为针对强迫流离失所问题采取的集体对策带来了新的势头：《2030 年议程》确认解决强迫流离失所问题是可持续发展的一部分，《新城市议程》承诺支持接收城市，而《人道议程》则呼吁采取新的工作方式，减少需求、风险和脆弱性，从而加强对流离失所者和接收社区的支持。

60. 人道主义和发展行为体加强与国际金融机构的伙伴关系，对于支持受影响社区、帮助消除流离失所的根本原因、防止进一步脆弱性和找到持久的解决办法十分重要。联合国与包括世界银行在内的其他合作伙伴已开始工作，力求在这方面取得进展。

61. 截至 2016 年年中，全球难民人数达到了空前的 2 170 万人。¹² 必须向接收国政府和接收社区提供更多支助，并开展更多宣传工作，以便国家发展计划中也纳入难民方面的内容。《关于难民和移民的纽约宣言》呼吁难民署与有关国家，包括接收国密切协调，并邀请其他相关联合国实体制定和实际启用全面的难民问题应对框架，以更好地应对难民大量流动带来的挑战，力求缓解对接收社区的压力，加强难民的自力更生，扩大利用第三国解决办法的机会，并支持原籍国为安全和体面的自愿返回创造条件。到 2016 年底，索马里、坦桑尼亚联合共和国和乌干达已同意成为首批采用全面框架的国家。

62. 国家当局对其管辖范围内的国内流离失所者负有首要义务和责任，需要向国家和地方当局提供更多的支持，将流离失所者纳入发展计划。会员国应继续努力，根据《国内流离失所指导原则》，着力制定、批准和充分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，其中应维护流离失所者的权利并确定各国的相应义务。紧急救济协调员应通过机构间集群系统，在协调、保护和协助流离失所者等方面发挥中心作用。《关于难民和移民的纽约宣言》指出，有必要思考有效的战略，确保向流离失所者提供充分的保护和援助，防止和减少流离失所现象。秘书长的《人道议程》也呼吁各方作出努力，以实现到 2030 年将流离失所现象减少 50% 的目标。

灾害和气候变化背景下的流离失所问题

63. 人口增长、城市化和环境退化使人类更容易受到灾害的伤害，而气候变化又加大了一些自然灾害的频率和强度。2016 年启动了灾害所致流离失所问题平台，以落实《南森倡议》，¹³ 帮助会员国更好地防范、准备和应对灾害背景下的流离失所问题。关于气候变化影响所致损失和损害的华沙国际机制执行委员会也根据《联合国气候变化框架公约》设立了与气候变化有关的流离失所问题特设工作组。

¹² 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“2016 年年中趋势”，2016 年；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处，“2016 年工程处数字”，2017 年。

¹³ 《在灾害和气候变化背景下保护跨境流离失所者议程-南森倡议》，2015 年。

脆弱情况下的移民

64. 人道主义危机中的移民往往面临着巨大的挑战，包括虐待、剥削、得不到服务和殒命。2016 年，全球有 7 500 多名移民死亡，¹⁴ 反移民、排外情绪大幅上升。气候变化、自然资源退化和粮食无保障加剧了一些驱动移民的因素，包括暴力、贫困和失业。人道主义危机中的移民有独特需求，应按照具体情况提供人道主义援助，同时要为其保护提供具体支助。

65. 《关于难民和移民的纽约宣言》要求会员国承诺在 2018 年制定和通过一项关于安全、有序和正常移徙的全球契约。世界人道主义首脑会议呼吁加强原籍国、过境国和目的地国之间的合作。2016 年 6 月，“在危机国家的移民”倡议发布了《保护发生冲突或自然灾害的国家中移民的准则》，以解决需求问题。迫切需要作出努力，以满足所有受影响民众的人道主义需求，而不论其状况如何。2017 年 3 月 9 日，秘书长宣布任命路易丝·阿尔布尔为秘书长国际移民问题特别代表。特别代表将与联合国有关实体和其他利益攸关方合作，领导与会员国一道开展的工作，拟定第一份关于安全、有序和正常移徙的全球契约。

妇女和女孩赋权与保护

性别平等与妇女赋权

66. 认识和注重妇女、女孩、男孩和男子的不同需求、优先事项和能力，促进两性平等，在人道主义行动中至关重要。机构间常设委员会编制了《人道主义行动性别手册》，并正在通过性别平等待命能力项目进行部署。通过全国性集资基金等方式增加对地方和国家妇女团体的供资，是赋权的另一个重要工具。妇女、和平与安全及人道主义行动全球加速融资机制是 2016 年启动的集资机制，提高了地方妇女应对紧急情况的能力。人道主义背景下的以工代赈和工作机会也越来越多地被用作妇女赋权的手段。

67. 人道主义伙伴应落实现行政策和承诺，包括部署更多的性别专家，并在人道主义方案周期内系统地收集和使用分类数据。必须增加问责机制，同样也必须按照世界人道主义首脑会议的呼吁，增加对性别平等方案编制的供资。

性健康与生殖健康

68. 确保生殖年龄的妇女和女孩在人道主义背景下获得综合性健康和生殖保健服务仍然至关重要。提供生殖健康最低初步成套服务是紧急情况开始时的优先事项。

69. 秘书长的“每名妇女，每名儿童”运动重申，估计 60% 的可预防孕产妇死亡、53% 的 5 岁以下儿童死亡、45% 的新生儿死亡发生在冲突环境、流离失所和自然灾害中。必须投资建设更强大和更有韧性的保健系统，同时也必须建立社区与保健系统之间的信任，弥合在生殖、孕产妇、新生儿、儿童和青少年保健服务和供资方面的差距。

¹⁴ 国际移民组织，失踪移民项目，最新全球数字，2016 年。

确保全民接受危机教育

70. 在受冲突影响国家的 1.092 亿学龄儿童中，有近四分之一失学。教育差距大大阻碍了一个国家从冲突中恢复和实现可持续发展的能力。此外，由于失学儿童受武装团体残害、剥削和招募的风险增加，教育发挥着至关重要的保护作用。2016 年，捐助者作出新的努力，弥补资金短缺，特别在世界人道主义首脑会议上发起“教育不能等”筹资倡议，力争到 2020 年筹集 38.5 亿美元，向受冲突影响国家的 7 500 万名儿童提供教育。《安全学校宣言》和《武装冲突中不将中小学和大学用于军事用途的准则》突显了保护学生、师资人员和学校的重要性。

受影响民众的责任

71. 联合国及合作伙伴应继续推进问责制和社区参与工作，其中，社区及时和连贯地了解信息，能够利用投诉和反馈机制，决策者根据反馈采取措施，加强针对性，从而维护权利，满足需求。在应对海地“马修”飓风期间成立的人道主义信息处就是其中一个工具。各方在世界人道主义首脑会议上包括通过人道主义筹资“大协议”作出了重大承诺，以加强问责和参与。¹⁵

推进包容

72. 世界人道主义首脑会议认可了《人道主义行动青年契约》，并通过了《关于在人道主义行动中包容残疾人的宪章》，在推动包容性方面取得了重大进展，也需要保持承诺。

C. 努力以不同的方式减少需求、风险和脆弱性

加强国家和地方的能力

73. 包括政府、地方当局、红十字与红新月会国家协会、民间社会以及地方和国家非政府组织在内的国家和地方行为体，通常率先对危机作出应对，留在其所服务的社区。国际人道主义反应必须尽可能保持适应性，符合具体情况，以加强国家和地方的能力。加强国家和地方能力是《人道议程》和世界人道主义首脑会议的一项主要内容，其中约有 400 项承诺。《变革宪章》¹⁶ 是推动地方领导的非政府组织伙伴关系的框架，《全球应对城市危机联盟城市危机宪章》要求赋予地方当局权力。“大协议”则呼吁建设地方和国家行为体能力，并直接为其提供资金。

74. 联合国及其合作伙伴继续加强区域、国家和地方应对危机的能力，包括通过培训、借调和建立备灾和应对能力的伙伴关系这样做。区域组织越来越多地在备灾和应对人道主义挑战方面发挥重要作用，包括建立相互之间和与联合国的伙伴关系。已经建立并加强了多伙伴计划，包括减灾能力倡议和新的全球应急准备伙伴关系。

¹⁵ “关于效率的大协议-共同承诺，更好地服务待援人民”，2016 年。

¹⁶ 《变革宪章：人道主义援助地方化》，2016 年。

预测危机和管理风险

数据和风险分析

75. 需要改进对按性别、年龄和残疾情况分类的数据的收集、分享和分析，以易于获取的格式广泛提供，同时适当注意保护隐私，以此改善人道主义援助，进行稳妥的联合分析。在人道主义数据交换所工作的基础上，正在建立一个人道主义数据中心，支持注重数据、注重证据的人道主义系统。

76. 人道主义事务协调厅财务支出核实处新的网络平台于 2017 年初启动，提高了透明度，使得对从捐助者到受影响人员情况的追踪成为可能。更多行为体正在采用移动数据收集等数字技术(例如 KoBo Toolbox)来支助高质量和及时的数据收集。2016 年，涉及多个利益攸关方的“风险管理指数”(INFORM)举措促进了开源风险分析，并支持各国和各组织制定和实施风险模型和培训联络人。

准备、预警和尽早行动

77. 到 2017 年初，68 个国家正在实施机构间常设委员会应急准备办法，增强了对风险的认识，改进了准备工作。机构间常设委员会风险、预警和准备参考小组提高了在全球一级发布警告的能力，酌情与发展建设和和平群体分享其分析。

78. 联合国粮食及农业组织和人道主义事务协调厅正在共同领导一个多个利益攸关方进程，制定机构间标准作业程序，协调尽早采取行动，以协调预警，应对未来厄尔尼诺现象/拉尼娜活动。技术进步和机构间合作也改善了预警和准备工作。世界粮食计划署移动“脆弱性分析和绘图项目”通过移动技术跟踪粮食安全趋势，提供实时数据。为更好地预测和应对气候风险，国际红十字与红新月运动和粮食计划署与地方合作伙伴一道实施基于预测的融资举措。

加强人道主义-发展关系-新工作方式

79. 与会员国协调，加强发展、人道主义和其他行为体之间合作的重要性得到广泛承认。新的工作方式指出了一条道路，可在共同分析、联合规划和方案编制以及利用各行为体比较优势的基础上，通过协调一致的行动争取集体成果，不仅面对风险，而且还减少风险、需求和脆弱性。这必须以充分尊重人道主义原则并符合具体情况的方式进行。新的工作方式将使联合国及其合作伙伴能够在多年期内取得共同成果，协助可持续发展，实现《2030 年议程》，包括在情况许可时保持和平。

80. 现在必须进一步推动全系统的执行，对工具和程序进行审查，支助在不同背景下实现集体成果。联合国各机构已经开始采取步骤，加强协调一致，调整其战略规划，支持《2030 年议程》。

81. 这些努力表明，打破部门界限开展工作是可能的，需要持续努力，适应具体造成危机的因素。更好的联合规划和方案编制，包括多年期人道主义应急计划、联合国发展援助框架和其他发展规划框架之间更好的联合，仍将十分重要。特别是在脆弱和长期性情况下，促进发展行动，帮助人们尽快自力更生，建立对未来冲击的抵御能力十分重要。这将需要更大的风险忍受度、更早的参与、更灵活和更适应环境的方案编制。有必要更好地调整融资工具，并与各种合作伙伴携手行动。

人道主义方案周期的发展

82. 2016 年，人道主义方案周期取得了重大进展。人道主义需求概览中的需求分析质量继续改善，包括通过单一评估，来界定人道主义案件数量，按需求严重程度进行排名，因而制定了更有针对性、优先次序更合理的人道主义应急计划。更多的多年人道主义计划得以制定，在确保尊重人道主义原则的同时，也进行共同分析来应对长期脆弱性。还正在根据“大协议”所作的承诺，确定并协助地方应变能力参与和(或)主导应对协调。人道主义国家小组正在寻求尽可能更多地使用现金赠款，特别是多用途赠款，并将现金作为可能的应对方式。

83. 机构间人道主义评估仍然是循证信息的重要来源，以改善人道主义反应的执行情况，提高透明度和加强问责，特别是对受影响民众的透明度和问责。

加强驻地协调员/人道主义协调员的作用

84. 人道主义协调领导是机构间常设委员会制度的基础。紧急救济协调员代表机构间常设委员会指定人道主义协调员，在最复杂和长期性情况下领导有原则的人道主义行动。在人道主义国家工作队的支持下，人道主义协调员除其他事项外，确保按照人道主义应急计划或其他类似计划，从共同战略角度在国内开展集体人道主义行动。

85. 赋予驻地协调员/人道主义协调员权能，使其得到联合国国家工作队和人道主义国家工作队的支持，将有助于将战略层面的行为体聚集在一起，实现集体成果，在多年期内降低一些优先领域的风险、需求和脆弱性，同时按照大会第 [46/182](#) 号决议，保持有原则的人道主义行动的独特结构。

86. 特别是在长期危机的情况下，驻地协调员和人道主义协调员可行使召集权，促进联合分析和联合规划，以便在多年期内在若干优先领域实现可衡量的进展。他们可以利用广大行为体的相对优势，改善各支柱之间以及民间社会和私营部门合作伙伴的战略互动，弥补发展欠缺，或消除其他造成需求的因素。

现金转账

87. 在人道主义危机期间，现金转账正在越来越多地被用于提供援助，应予推广或扩大。这种转账，特别是多用途或无限制的现金，为受影响民众提供更多的选择、灵活度和尊严。在情况许可时，现金援助可产生市场活动，重启生计，协助获得服务。现金转账可提高效率，在情况允许、业务适合时，应是首选和默认的模式，在必要时以凭证和实物支助作为补充。人道主义援助界必须继续制定和记录良好做法，包括确定何时适合根据现金进行方案规划的标准。

应对城市紧急情况

88. 城市环境给人道主义预防、准备和应对活动带来特别的挑战。会员国及人道主义和发展行为体应加紧努力，与城市地区的国家和地方当局合作，根据《新城市议程》和《全球城市危机联盟城市危机宪章》，建立更好地防范和应对危机的能力，努力增强社区复原力。

加强人力资源能力

89. 有效的人道主义行动需要及时部署工作人员和资产。联合国继续加强身怀技能和经验丰富的人道主义工作人员的及时征聘和部署，同时继续致力于性别平衡和地域多样性。

D. 投资于人道-加强融资

优化现有融资工具

中央应急基金

90. 中央应急基金是快速、有效地挽救生命的人道主义行动的关键推动因素，通过迅速、无指定用途和按需分配的供资，帮助人道主义行为体启动或维持在紧急突发事件和长期危机中的行动。2016 年，该基金收到了 50 个会员国的自愿捐款 4.263 亿美元，通过快速反应和资金不足的紧急拨款向 47 个国家拨款。红十字与红新月会国际联合会救灾紧急基金与中央应急基金相辅相成，向各国红十字与红新月会提供了 1 590 万瑞士法郎。

91. 2016 年 12 月，大会核可将中央应急基金从 4.5 亿美元扩大到 2018 年度的 10 亿美元。该基金的优先事项是争取达到 10 亿美元的规模，这将使基金获得动力，加强全球应急资金筹措，以应对紧急情况 and 资金不足的危机。

各国集资

92. 2016 年，人道主义事务协调厅管理的各国集资在人道主义协调员领导下优先及时拨款，供资向全球 17 次最严重的人道主义危机中的数百万人提供救援。21 个会员国出资 7.06 亿多美元，连续第三年达到创纪录水平。

93. 在《人道议程》敦促到 2018 年，将通过各国集资进行的协调呼吁筹资总比例增加到 15%。2016 年，各国集资向人道主义伙伴提供的资金中有近 18% 直接拨给了各国非政府组织(而全球国际人道主义供资的比例为 2.1%)。

创新融资

94. 秘书长的人道主义筹资问题高级别小组和世界人道主义首脑会议鼓励人道主义系统将筹资多样化，更明智地利用资金，扩大捐助者基础，“从供资转向融资”，以各种融资工具，包括优惠贷款、风险保险和债券来补充赠款。

95. 2016 年，创新的例子包括：红十字国际委员会和比利时政府首次发放人道主义影响债券，“非洲风险能力”提供与天气有关的主权风险保险，“启动网络”、粮食计划署和红十字与红新月会联合会使用保险和灾难债券，“R4 农村韧性”倡议则正在支持改进资源管理，提供微型保险、信贷和储蓄。

96. 世界银行通过国际开发协会第十八次充资，在今后三年向 77 个最贫穷国家拨款 750 多亿美元，另有 20 亿美元用于支助难民和接收社区。这笔注资表明消除危机的一些根源很有希望。

97. 加强新的和现有的双边、区域和国际伙伴关系，有助于缩小资源差距，使资源基础多样化，使之包括经济大国、快速增长经济体和中等收入国家。除了融资，

多方利益攸关方的“连接企业倡议”正在探讨在危机之前、期间和之后如何调动私营部门的问题。

提高效率和透明度

98. 2016 年，通过推行“大协议”概述的变革，大力努力改善人道主义融资，目的是从供应为主的模式转向需求为主的模式。它强调新的和现有的合作伙伴，包括私营部门和非传统捐助者需要让受影响民众掌握更多工具，并提供更可预测和更灵活的融资。捐助者需要履行承诺，提供更及时和多年期资金，减少指定用途资金，让报告要求更统一，更简化。

四. 建议

99. 根据上述情况，秘书长建议如下：

(a) 会员国、非国家武装团体和人道主义组织应加紧努力，促进并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) 联合国会员国和武装冲突各方应紧急采取一切必要措施，促进并确保尊重国际人道主义法，加强对平民的保护；

(c) 会员国和非国家武装团体应采取一切必要措施，更加尊重国际人道主义法基本的区分、相称和审慎规则，包括制定关于在人口居住区使用具有大规模效应的爆炸性武器的行动政策；

(d) 会员国和非国家武装团体应尊重和保护人道主义工作人员和财产，包括不对其进行攻击，并采取一切可行的预防措施，使其免遭敌对行动的影响；会员国应采取一切必要措施，确保其国内法保障对人道主义工作人员和财产的尊重和保护；

(e) 会员国应调查武装冲突各方违反国际人道主义法和国际人权法的行为，包括针对平民、医务人员、设施及其运输以及人道主义工作者和资产的袭击，还有蓄意剥夺生存所需物品的行为，并确保对其追责，为此应动用所有的国内和国际选择办法；

(f) 会员国和非国家武装团体应停止为军事目的使用医院、学校、礼拜场所和其他民用基础设施和将其作为袭击目标；

(g) 会员国和武装冲突各方必须确保充分履行有关保护伤病人员、医护人员、设备、运输工具的国际法律义务，并采取和执行有效措施，如秘书长根据安全理事会第 2286(2006)号决议所提建议中的措施；

(h) 会员国应分享资料，说明为防范、减轻或补救冲突对医护工作的影响而采取的措施，以便依照秘书长根据安全理事会第 2286(2006)号决议所提建议找出经验教训和最佳做法；

(i) 会员国和非国家武装团体必须允许和协助快速无阻碍的人道主义通行；

(j) 会员国应确保对人道主义人员和货物进入和部署实行明确、简单和快速的程序；

(k) 会员国、联合国和人道主义组织应继续将保护作为人道主义行动的中心，尽力扩大保护成果；

(l) 会员国、联合国和人道主义组织应将处于脆弱环境中的移民的安全和保护需求纳入人道主义应急活动；

(m) 会员国、联合国及人道主义和发展组织应力求根据国际法，包括 1951 年《关于难民地位的公约》、区域难民文书和国际人权义务，确保难民权利得到国际保护和尊重，包括尊重不驱回原则和适当的待遇标准；

(n) 会员国、联合国及人道主义和发展组织应评估目前对支助国内流离失所者的活动有短期和长期影响的障碍和阻力，制定和执行有效战略，确保全面保护和援助流离失所者，防止和减少这种流离失所现象；

(o) 会员国、联合国及人道主义和发展组织应以安全和有尊严的方式预防和显著减少国内流离失所者，努力为国内流离失所者提供持久解决办法；为此目的，他们应加倍努力，确定合作机会，包括与国际金融机构合作，努力实现集体成果，并在多年期内解决长期流离失所问题，促进流离失所者的自力更生，建立接收社区的韧性；

(p) 会员国应根据《国内流离失所问题指导原则》，支持并努力制定、批准和充分落实关于国内流离失所问题的区域框架、国家政策和法律框架；

(q) 会员国、联合国、国际组织和民间社会应投资于预警系统、备灾和应对协调，防止和减少由自然灾害引起的流离失所现象；

(r) 会员国、联合国和人道主义组织应继续共同努力，确保将妇女、女孩、男孩和男子纳入各级决策进程，维护其权利，并将其不同的需求、脆弱性和能力问题都有效纳入准备、应对和恢复工作；特别而言，各行为体应承认并优先提供性健康和生殖保健服务、信息以及预防和应对基于性别的暴力的方案；

(s) 会员国、联合国和人道主义组织应提供必要的人力财力，以便根据受影响民众的不同需求和具体需求提供方案，包括为此确保系统地收集、分析和使用按照性别、年龄和残疾情况分类的数据，并优先资助性别平等工作，采用性别标识；

(t) 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，确保采取协调一致的社区参与方式，包括促进社区积极包容地参与决策，收集、整理和分析社区反馈，影响决策过程，并向受影响社区提供透明和容易查询的信息；

(u) 会员国、联合国和人道主义组织应系统地支持和投资于地方和国家的准备和应对能力和行为体，包括更多地资助包括妇女团体在内的地方和国家行为体；

(v) 会员国、联合国及人道主义和发展组织以及其他有关行为体应加紧努力，应对和防止影响数百万人，特别是面临饥荒风险的人的全球粮食无保障日益加剧的问题，包括为此加强人道主义发展合作，提供紧急和足够的资金；

(w) 会员国、联合国及人道主义和发展行为体应通过联合分析、多年期联合规划和方案编制，落实新的工作方式，实现集体成果，以减少风险、需求和脆弱性，期间要按具体情况行事，发挥不同行为体的比较优势，充分尊重人道主义原则，从而协助实现《2030 年议程》；还应制定进展基准，得到多年期资金支助；

(x) 会员国和其他有关行为体应更多地支助和捐助中央应急基金，争取到 2018 年使该基金规模达到 10 亿美元，包括为此利用新的和额外的资金来源，并增加通过联合国的各国集资进行的人道主义呼吁筹资的份额，使其占到人道主义呼吁要求额度的 15%；

(y) 会员国认识到协调国际人道主义援助的至关重要性，应确保向人道主义事务协调厅提供充分和及时的资源，以继续履行大会第 46/182 号决议以及大会和经济及社会理事会其他有关决议规定的任务；

(z) 会员国、联合国和其他利益攸关方应继续履行在世界人道主义首脑会议上作出的承诺，推动《人道议程》中反映的变革。
