



联合国儿童基金会

执行局

2020 年年会

2020 年 6 月 29 日至 7 月 2 日

临时议程*项目 5

儿基会人道主义行动年度报告

摘要

全球有 1.49 亿儿童生活在高强度冲突地区^a，近 1.68 亿人受到冲突、人口流动、粮食不安全、疾病爆发、自然灾害和其他需要紧急人道主义援助的紧急情况的影响^b。本次儿基会人道主义行动年度报告概述了儿基会 2019 年应对全球和国家层面的人道主义危机的工作。本报告还概述了在人道主义行动中遇到的主要挑战和汲取的经验教训，以及儿基会计划如何根据这些教训采取行动。

供执行局审议的决定草案要点载于第六节。

^a 国际救助儿童会，2020 年停止关于儿童的战争：性别平等很重要，2020 年。

^b 人道主义事务协调厅，《2020 年全球人道主义概览》，OCHA，日内瓦，2019 年，第 4 页。

* E/ICEF/2020/6.

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



一. 概述

1. 全世界每 45 人中就有 1 人需要人道主义援助¹，这是有史以来的最高水平。2019 年，旷日持久的暴力冲突仍然是人道主义需求的主要驱动力，流离失所、粮食不安全、疾病爆发、自然灾害和其他紧急情况也导致了大量需求。

2. 2019 年初，儿基会通过“人道主义行动造福儿童”呼吁请求 39.2 亿美元，以响应世界各地妇女和儿童的人道主义需求。到 2019 年年底，这项呼吁请求的资金已达 41.3 亿美元。截至 2019 年 12 月底，儿基会已收到 20.4 亿美元捐助者承诺。尽管捐助者提供了慷慨支助，但仍存在 50% 的巨大资金缺口。

3. 在这一年，儿基会及其执行伙伴对 96 个国家和领土的 281 个人道主义局势做出了响应，²向数百万儿童提供了拯救生命、促进性别平等和兼顾残疾人的干预措施。这些措施包括使 4130 万名 6 个月至 15 岁的儿童接受麻疹疫苗接种，410 万名患有重度急性营养不良的儿童得到治疗，740 万名儿童获得学习机会，370 万名儿童获得精神健康和心理社会支助，3910 万人获得安全饮用水，280 万户家庭获得人道主义现金援助。这些成果是根据儿基会《2018-2021 年战略计划》和《人道主义行动造福儿童的核心承诺》(CCC) 实现的。

4. 为了加强其人道主义行动的效率和效力，儿基会已采取步骤处理 2018 年对复杂紧急情况下人道主义应急覆盖面和质量评价的结果。儿基会认识到方案质量和它作为人道主义行为体的整体绩效存在一些不一致之处。这些缺点通常与以下因素有关：人力资源限制；有条件的、僵化的供资；缺乏一致的宣传；把人道主义方案编制与发展方案编制联系起来的矛盾；在复杂高威胁环境中开展业务的困难；有限的人道主义援助准入；缺乏对整体风险偏好的界定；国际合作行动者不足；人道主义响应行动的本地化和与受害民众的接触有限；应急准备不足。

5. 因此，儿基会 2019 年开始通过加强应急准备、需求评估和应对规划，以及加强伙伴在方案覆盖范围和质量方面的报告，改善关于人道主义应急覆盖范围、质量和公平性的循证决策。儿基会还推进其全球人道主义宣传战略，将重点放在人道主义危机中最突出的儿童保护和援助需求上。儿基会已制定了《准入框架》，以便更有效地解决准入方面的挑战。儿基会还在 2019 年启动了人道主义审查过程，以促进机构改革，改变儿基会设计和系统地提供高质量的综合人道主义方案的方式，并根据自己的政策和程序采取行动。2019 年期间修订的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》于 2020 年发布后，儿基会及其合作伙伴将拥有更健全的问责制框架，以确保有原则、及时、可预测和有效的人道主义应急。2019 年开发了一套全新课程，以改善对高级国家经理的人道主义领导能力培训，该课程将于

¹ 人道主义事务协调厅，《2020 年全球人道主义概览》，OCHA，日内瓦，2019 年，第 4 页。

² 尽管和 2018 年相比，人道主义局势数量有所减少，但旷日持久的危机持续时间更长，一些受冲突影响的国家面临着紧急情况中的紧急情况，本已脆弱的儿童面临更高的风险。在刚果民主共和国、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门等国，受冲突影响的需求多年来始终极高。

2020 年推出。最后，儿基会还发布了修订后的“扩大”和“维持”紧急启动程序，以及加强人道主义行动与发展方案之间联系的新程序。

二. 2019 年的人道主义局势

6. 全球人道主义需求已升至最高水平，到 2019 年底有近 1.68 亿人需要紧急援助，即每 45 人中就有 1 人。³这意味着全球每年需要人道主义援助的人数在过去五年里增加了一倍多。⁴

7. 在十年时间里，儿基会和人道主义伙伴目睹了旷日持久的暴力冲突成为人道主义需求的主要驱动力。生活在冲突地区（例如阿富汗、中非共和国、利比亚、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门）的人们每天都面临以下风险：死亡和受伤、性暴力和性别暴力、失去生计和财产损失、更严重的饥饿和精神健康问题风险、背井离乡。⁵

8. 在阿拉伯叙利亚共和国，近九年的战争使 500 万儿童需要援助，有 250 多万儿童以难民身份生活在海外。⁶在也门，四年多的冲突造成了世界上最严重的人道主义危机。⁷在经历了长达六年的暴力之后，中非共和国约有 120 万儿童急需人道主义援助。⁸

9. 饥饿和营养不良的危机程度正在上升。营养不良的人口数量连续第四年增加，2019 年达到 8.21 亿。⁹暴力正在加剧粮食不安全：在面临严重饥饿的所有人中，有三分之二（7400 万人）生活在受冲突和不安全影响的 21 个国家和地区。¹⁰也门继续经历全世界最严重的粮食危机，到 2019 年年底，有近 1600 万人需要紧急援助。¹¹

10. 因武装冲突和暴力而流离失所的人数也达到前所未有的水平，到 2019 年年底，近 7100 万人被迫离开家园。儿童受到了过重的影响：儿童占全世界人口的三分之一，但占有所有难民的一半和国内流离失所者的 40%。¹²¹³这些儿童中有许多人

³ 《2020 年全球人道主义概览》，第 4 页

⁴ 在 2014 年，近 7800 万人需要人道主义援助。人道主义事务协调厅，《2015 年全球人道主义概览》，OCHA，日内瓦，2014 年。

⁵ 《2020 年全球人道主义概览》，第 11 页

⁶ 联合国儿童基金会，儿基会《2020 年针对儿童的人道主义行动：概览》，儿基会，纽约，2019 年，第 2 页

⁷ 同上

⁸ 同上

⁹ 《2020 年全球人道主义概览》，第 12 页

¹⁰ 同上

¹¹ 同上

¹² 联合国难民事务高级专员公署，“数字一览”，
< www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html >，检索于 2020 年 1 月 16 日。

¹³ 《2020 年全球人道主义概览》，第 11 页

正在遭受奴役、贩卖、虐待和剥削。他们面临的营养不良和疾病风险增加。还有更多儿童生活无着，他们没有正式移民身份，得不到教育和医疗保健。

11. 与此同时，气候变化继续导致更多的极端天气事件，并加剧现有的脆弱性。超过 5 亿儿童生活在洪水频发的地区，近 1.6 亿儿童生活在严重干旱地区。¹⁴受冲突影响的地区尤其脆弱，如非洲的萨赫勒地区，人们的生计依赖于农业、放牧和渔业。

12. 这些趋势——旷日持久的冲突、流离失所和气候变化——也削弱了卫生、水和环境卫生系统，使数百万人面临更大的疾病风险。2019 年，埃博拉和麻疹等疾病严重影响了冲突地区，使准入本已受限之地的人道主义响应行动变得更加复杂。刚果民主共和国就属于这种情况，该国是目前世界第二大埃博拉病毒感染人数最多、死亡率最高的国家。¹⁵¹⁶

三. 儿基会 2019 年的人道主义响应行动

A. 2019 年全球响应

13. 2019 年，儿基会和合作伙伴对 96 个国家和领土的 281 个人道主义局势做出了响应，而儿基会在 2018 年对 90 个国家和领土的 285 个人道主义局势做出了响应。其中，42%的国家对影响 100 多万人的紧急情况做出了响应。尽管 2019 年的人道主义局势减少了 4 个，但旷日持久的危机持续时间更长，一些受冲突影响的国家面临着紧急情况中的紧急情况，本已脆弱的儿童面临更高的风险。多年来，在受冲突影响的国家，如刚果民主共和国、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门，需求仍然极高。

14. 儿基会继续利用其长期比较优势来响应这些需求。这些优势包括：在紧急情况发生前、发生中和发生后的实地存在；提供多部门支助；领导/共同领导四个责任组群/责任区；利用其庞大的伙伴网络，包括政府、民间社会、社区和私营部门。

15. 2019 年，儿基会的人道主义响应行动继续与儿基会《2018-2021 年战略计划》和《人道主义行动造福儿童的核心承诺》保持一致。人道主义响应行动包括：加强对大量人口流离失所和旷日持久的危机的响应；增加人道主义援助的覆盖面和质量；认识到危机对妇女和男子及女童和男童产生的巨大不同和性别影响；倡导保护的中心作用，特别注意为武装冲突局势中的儿童提供的专门保护服务；以及不断增强的组织能力，以给处于偏远、不安全、高风险和复杂的人道主义紧急情况下的最脆弱儿童提供支助、开展业务和交付关键服务。

16. 在全球范围，儿基会和执行伙伴为数百万受紧急情况影响的儿童交付了成果。这项行动包括对 5 个大规模三级紧急情况的响应行动：刚果民主共和国的埃博拉疫情，莫桑比克的强热带气旋“伊代”，以及尼日利亚、阿拉伯叙利亚共和国

¹⁴ 儿基会《2020 年针对儿童的人道主义行动》，第 2 页

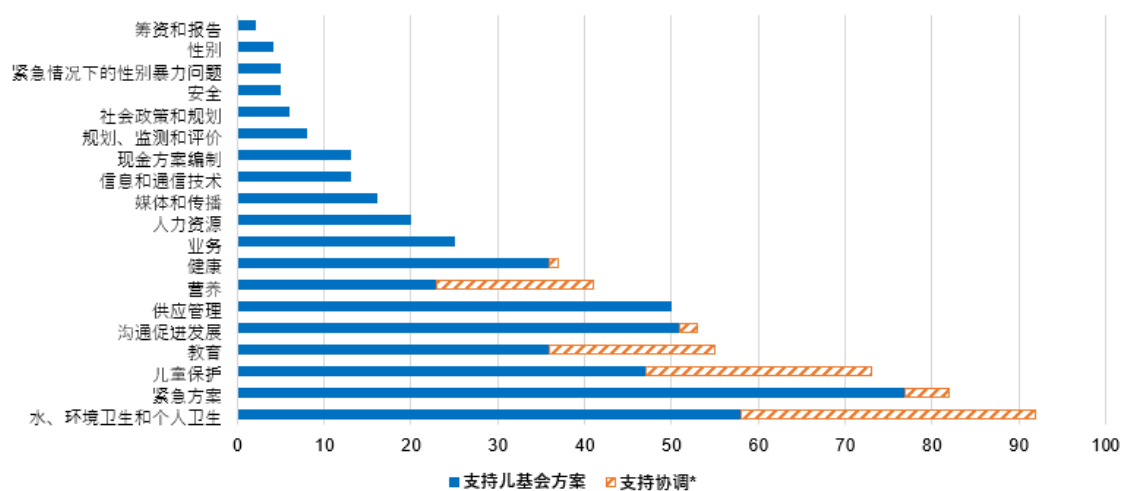
¹⁵ 《2020 年全球人道主义概览》，第 19 页

¹⁶ 儿基会《2020 年针对儿童的人道主义行动》，第 2 页

和也门旷日持久的危机。它还包括对 11 个二级紧急情况的响应行动：委内瑞拉玻利瓦尔共和国的社会经济危机；巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁的移民局势；布基纳法索和萨赫勒中部的武装暴力；以及布隆迪、卢旺达、南苏丹和乌干达的埃博拉风险。

17. 2019 年完成了约 600 次紧急情况（激增）部署（高于 2018 年的 461 次），共计 43107 天（平均 73 天）。规模最大的部署支持了对委内瑞拉玻利瓦尔共和国人道主义状况的人道主义响应行动（107 次部署，占 18%），对莫桑比克的强热带气旋“伊代”的人道主义响应行动（105 次部署）以及对刚果民主共和国埃博拉疫情的人道主义响应行动（56 次部署）。大多数部署为水、环境卫生和个人卫生（水卫项目，WASH）、紧急方案和儿童保护提供了人员。

图 1
应急部署（按职能区域），2019 年



*包括支持群组协调的快速反应小组、备用合作伙伴和儿基会部署。

18. 伙伴关系仍然是儿基会人道主义行动的核心，例如，2019 年涉及与 1394 个民间社会伙伴（三分之二是地方民间社会伙伴）的合作。向民间社会伙伴转移现金超过 5.82 亿美元（57%以上转移给了地方伙伴）。儿基会还与各国政府响应者合作，转移了近 3.49 亿美元的人道主义资金。总体而言，34%的人道主义资金直接流向了地方和国家民间社会以及政府响应者，超过了 25%这一目标。

19. 在 2019 年 12 月举行的首届全球难民论坛上，与联合国难民事务高级专员公署（难民署）、各国政府、私营部门领导人和其他利益攸关方的密切接触使儿基会成为执行《全球难民契约》的主要伙伴。儿基会还加强了与非政府组织（NGO）的人道主义伙伴关系，有 46 个国际和国家非政府组织参加了为期两天的儿基会与非政府组织在人道主义环境下的伙伴关系磋商。儿基会与红十字会与红新月会国际联合会就国家层面合作开展的联合研究的结果将改善非政府组织的工作。

20. 儿基会继续通过其组群牵头机构的作用，动员、领导和协调集体努力，支持人道主义系统并履行其机构间协调的责任。2019年，儿基会指定工作人员在23个国家领导或共同领导教育、水卫和儿童保护工作，¹⁷在21个国家领导或共同营养工作。儿基会的待命安排为国内组群和政府伙伴提供了43次实物援助部署，累计达6665天的协调、信息管理和技术专长。20人的新待命部署开始与全球组群快速反应小组合作。这些小组通过总计2750天的62项任务，向24个国家提供了支助，其中包括5次三级紧急情况。¹⁸

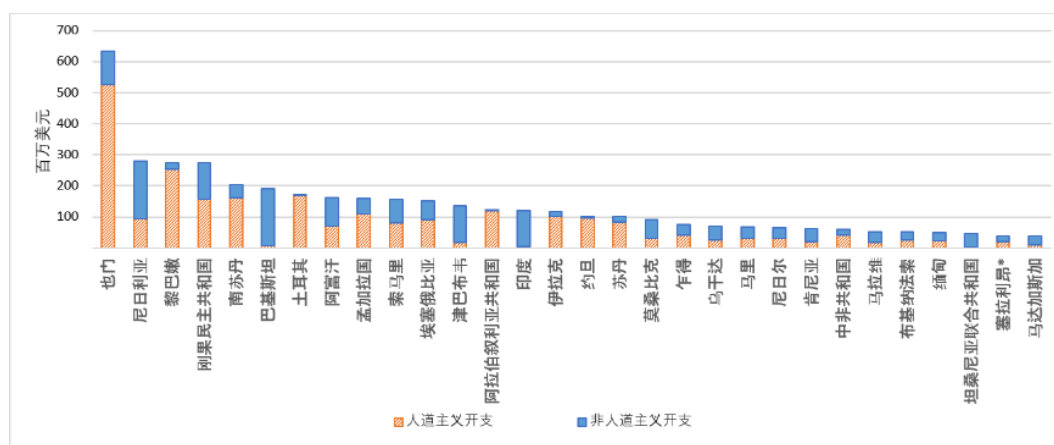
21. 全球紧急采购额达到3.461亿美元，其中94%用于二级和三级紧急情况。在儿基会2019年发出的所有国际紧急订单中，几乎100%在标准时限内交付。向准备和/或正在应对紧急情况的58个国家和地区提供了物资。供应司通过49次工作人员部署为紧急情况提供了直接支助，包括对喀麦隆、刚果民主共和国、莫桑比克、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和也门危机的支助。按价值计算，疫苗和生物制品构成了儿基会应急物资的最大组成部分（8880万美元）。

22. 人道主义行动在2019年的实地行动中发挥了重要作用，使用了儿基会总支出的52%（29.6亿美元）。在所有国家层面支出中，有54%（28.1亿美元）用于支持人道主义响应行动。在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其，超过90%的国家层面支出属于人道主义支出。在30个总支出最多的国家办事处中，有28个在2019年发出了人道主义行动造福儿童呼吁。这些办事处的人道主义行动构成国家层面总支出的79%（人道主义和非人道主义支出）

图2

2019年支出最多的30个国家办事处（所有资金类型）

（单位：百万美元）



*除印度和塞拉利昂外，所有这些国家办事处都在2019年发出了“人道主义行动造福儿童”的呼吁。

¹⁷ 对于每个部门，这是《2020年全球人道主义概览》中制定了机构间人道主义响应行动计划的23个国家办事处所做的工作。

¹⁸ 这包括由全球组群协调股执行的任务。

B. 加强人道主义成果的效率 and 效力

23. 2018 年，儿基会对其在复杂人道主义紧急情况中的人道主义响应行动的覆盖面和质量进行了评价。评价证实，儿基会是最大、最重要的人道主义援助和保护提供者之一。同时，国家办事处努力在规模（帮助最大数量的民众和儿童）与方案质量，以及帮助最需要帮助的最弱势群体之间取得平衡。

24. 2019 年，儿基会制定了一项管理层回复计划，以处理评价结果，并一直在努力执行关于缺点的建议。例如，儿基会采取步骤，通过加强需求评估，响应行动规划以及伙伴关于方案覆盖面和质量的报告，来改进循证决策，以确定人道主义响应行动的覆盖面、质量和公平性。已经建立了经修订的组织监测架构，并为监测人道主义与发展之间的联系，包括复杂紧急情况中的覆盖面、质量和公平性制定了明确标准。

25. 为加强保护的中心作用和有原则的人道主义行动，儿基会进一步扩大了其全球人道主义宣传战略，该战略侧重于人道主义危机中的儿童最突出的保护和援助需求，并得到#ChildrenUnderAttack 全球运动的支助。已经制定了儿基会准入框架，该框架将于 2020 年推出，以更加可预测、更有原则和更加有效的方式应对涉及准入的挑战。儿基会还在 2019 年启动了人道主义审查过程，以改变其设计和交付综合人道主义方案的方式，并根据自己的政策和程序采取行动。

26. 2019 年，儿基会继续修订关键的人道主义政策、程序和机制，包括紧急启动程序和其主要人道主义政策——《人道主义行动造福儿童的核心承诺》。《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的修订涉及整个组织以及与合作伙伴和专家的包容性协商进程。修订后的承诺为儿基会及其伙伴交付了更健全的问责制框架，以确保按照国际规范和标准进行有原则、及时、可预测和有效的人道主义响应行动，并反映人道主义界内部的新立场和协定。它们提供了关于关键工作领域的新的整体承诺，这些领域包括准备、协调、人道主义宣传、方案质量（包括性别平等、残疾、青少年和儿童早期发展）、人道主义与发展之间的联系、社区参与、环境可持续性、对受害民众负责、预防性剥削和性虐待、突发卫生事件和人口流动。

27. 2019 年，儿基会在全组织范围内进行了努力，以系统地提高人道主义响应行动与长期可持续发展之间的一致性，增强对气候变化和灾害的抵御能力，并促进和平与包容的社会。5 月发布了全组织程序，以促进人道主义方案与发展方案之间更加一致和更系统的联系。该程序借鉴了 2014 年至 2018 年国家方案证据充分的经验教训，并以联合国改革过程为指导。它旨在帮助儿基会为处于脆弱和危机影响局势下的儿童取得更好的成果，并降低他们的脆弱性和风险，并力求以系统、一致的方式把各个国家方案中的人道主义方案编制和发展方案编制联系起来。

28. 儿基会在乍得的水卫项目和教育响应行动是如何在 2019 年加强人道主义与发展之间联系的国家层面的一个实例。这些响应行动针对的民众超出了受紧急情况直接影响的民众，以增加收容社区获得基本服务的机会并促进社会凝聚力与和平建设。在巴勒斯坦国，儿基会的人道主义干预措施侧重于改善水卫项目和解决加沙水危机能源方面的解决方案，包括提供太阳能和雨水收集，以及通过促进行为改变来节约用水和减少气候变化对儿童的影响。在刚果民主共和国，新制定的 2020-2024 年国家方案促进了人道主义与发展之间的协同作用，并解决了儿童面临的重叠缺失问题。

29. 此外，作为加强人道主义与发展之间联系的工作的一部分，儿基会继续将改进风险分析的工作制度化，以加强组织准备。2019 年的儿基会“地平线扫描”（Horizon Scan）确定了 28 个应急准备优先国家，比 2018 年的 11 个国家有所增加，并相应地成功动员了准备工作。¹⁹例如，作为“第一行动倡议”（First Action Initiative）的一部分，儿基会在急需准备的国家使用了灵活资金，已确定的五个办事处（阿富汗、海地、太平洋岛屿、巴勒斯坦国、津巴布韦）获得了 230 万美元，用于关键准备行动。儿基会估计，这些投资将使其应急响应平均加快 42 天，每笔投资节省 57%，并把儿基会的二氧化碳排放量减少 1000 吨以上。

30. 在津巴布韦，通过地平线扫描过程确定了霍乱危害之后，该国家办事处通过第一行动倡议收到了 417220 美元，用于支持相关的准备工作和提前行动，最大程度地减少疫情爆发的可能性。这项提前拨款帮助儿基会向 25 万受害民众提供了关键的卫生和健康信息，向 25000 人提供了安全饮用水，并为 5000 个家庭提供了水卫项目盥洗用具包。

C. 按战略计划目标领域分列的成果

31. 本节介绍了儿基会与合作伙伴在儿基会《2018-2021 年战略计划》的目标领域下，并根据主要的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》做出的贡献。²⁰

1. 目标领域 1：每个孩子都能生存并茁壮成长

32. 儿基会致力于确保每个儿童，包括每个受紧急情况影响的儿童，都能生存并茁壮成长。这意味着要为生活在人道主义状况中的儿童提供至关重要的健康、营养和其他挽救生命服务。

¹⁹ “地平线扫描”过程确定风险，并优先考虑风险较大的国家，然后可能对这些国家进行“观察”，确保制定可靠的准备计划来应对风险。

²⁰ 有关《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的详细报告可从儿基会《2019 年年度成果报告——人道主义行动》中获得。除非另有说明，否则所有国家层面的统计数据均来自 2019 年儿基会人道主义局势报告和《2019 年针对儿童的人道主义行动》的相关章节。国家层面的数据可能并未反映为 2020 年早些时候的报告提供信息的较新数据。

健康承诺 2：儿童和妇女通过基于人口和社区的活动获得挽救生命的干预措施

33. 2019 年，儿基会向遭受冲突、自然灾害和突发卫生事件影响的数百万儿童提供了健康支助。这包括向 4130 万名 6 个月至 15 岁的儿童提供麻疹疫苗接种（占目标人口的 95%）。

34. 在也门，艰难的准入和业务环境构成了重大挑战，儿基会利用五个外地办事处的分散网络，并通过与包括政府行为者和地方组织在内的 62 个以上的伙伴合作，为近 1200 万儿童提供了麻疹疫苗接种。儿基会还继续致力于加强卫生系统，包括扩大免疫方案。这项工作包括通过提供 812 台太阳能直驱疫苗冰箱，4000 台冷箱和 65.7 万多升柴油，为疫苗冷藏设施提供支助。

营养承诺 4：患有急性营养不良的儿童和妇女获得适当的管理服务

35. 儿基会及其执行伙伴采取了挽救生命的行动，以在新的紧急情况和长期紧急情况保障妇女和儿童的营养状况。在全球人道主义背景下，410 万年龄在 6 至 29 个月之间、患有严重急性营养不良的儿童得到了治疗（占目标人口的 86%）。

²¹

36. 在南苏丹，冲突继续阻碍服务提供，并加剧粮食不安全和营养不良，儿基会与至少 40 个民间社会组织（其中许多是当地伙伴）合作，提供了预防和治疗营养不良的关键干预措施。2019 年，超过 23.3 万名儿童接受了严重急性营养不良治疗，其中 91% 已治愈出院。与此同时，维生素 A 补充剂的全国覆盖率从 2018 年的 63% 增加到 2019 年的 91%。

37. 儿基会在南苏丹的营养响应行动（包括极其脆弱的卫生系统）面临着严峻的挑战，但仍然做到了把门诊治疗点的数量从 2018 年的 858 个增加到 2019 年的 1145 个，以这种方式扩大其覆盖面。此外，儿基会、世界粮食计划署（WFP）和世界卫生组织（WHO）增强合作，通过跨方案的无缝转诊机制，确保中度至重度急性营养不良儿童治疗的连续性。在大多数地方将营养服务与水卫项目和卫生活动结合起来，帮助儿基会及其执行伙伴解决导致营养不良的根本原因，例如疟疾和急性水泻。

2. 目标领域 2：每个孩子都能学习**教育承诺 2：儿童，包括学龄前儿童、女童和其他被排斥儿童，获得接受优质教育的机会**

38. 儿基会继续侧重于交付教材和教育服务，并确保每个处于人道主义状况下的儿童都能获得学习机会。2019 年，740 万儿童在儿基会的支持下接受了包括早期学习在内的正规或非正规教育。然而，由于资金短缺，不安全局势升级和针对性袭击，儿基会仅实现了 60% 的目标。

²¹ 计算（接纳/目标）基于 2019 年有“人道主义行动造福儿童”呼吁的国家。这些目标是由各国根据各种因素分别确定的。

39. 在孟加拉国，鉴于 40% 以上的罗兴亚儿童和青年仍然无法接受教育，因此针对罗兴亚难民危机的响应行动重点是改善受教育的机会和教育质量。2019 年，在孟加拉国的科克斯巴扎尔区，儿基会及其执行伙伴帮助了近 27.4 万名儿童（约 14 万名男童和 13.4 万名女童），并在难民营和收容社区的近 2500 个学习中心提供了受教育机会。响应行动面临的主要挑战是罗兴亚社区破坏女童受教育机会的社会障碍。为了提高她们的入学率，儿基会优先考虑社会行为/规范改变干预措施，并开设了“仅限女童”的教室，特别是针对 12 岁以上女童的教室，以支持她们留在学校。

40. 儿基会及其执行伙伴继续宣传正规教育的重要性，这也导致孟加拉国政府同意为罗兴亚儿童引进缅甸课程。预计到 2020 年年底，课程试点将覆盖 1 万名六至九年级儿童。

3. 目标领域 3：每个孩子都受到保护，免受暴力和虐待侵害

儿童保护承诺 6：为儿童及其照料者提供社会心理支助

41. 儿基会是紧急情况下儿童保护的全球领导者，向在人道主义状况下遭受暴力、虐待和剥削的女童和男童提供关键服务，并动员各部门采取行动，确保每个儿童得到保护。2019 年，儿基会向 370 万受武装冲突和自然灾害影响的儿童（占目标人口的 87%）提供了精神健康和社会心理支助。

42. 在刚果民主共和国，在埃博拉治疗中心遭到袭击以后，对受害社区进行的社区需求评估显示，除了需要基本公共卫生响应行动以外，社会、人道主义和基础设施方面的需求也非常迫切。为了更好地满足社区提出的儿童保护需求，并加强社区的主人翁意识和参与，儿基会及其执行伙伴将精神健康和社会心理支助纳入了公共卫生响应行动的所有领域。儿基会的精神健康和社会心理支助共帮助了 169784 名儿童（90194 名男童和 79590 名女童）。

43. 此外，在各个受影响地区设立了由当地领导的社会心理委员会，并配备了在社区内部确定的非专家提供者，并对他们进行培训。精神健康和社会心理支助工作者利用现有的社交网络以及对文化规范的深入了解，帮助儿童和家庭，如果不采用这种方法，这些儿童和家庭可能不愿寻求帮助。提供的服务包括：家人下落追查、为孤儿和无人陪伴的儿童提供临时护理和持久解决办法，以及量身定制的每日家访，以减轻与埃博拉相关的歧视、污名化和孤立。这种社区参与模式旨在减少儿童和家庭的痛苦，并促进健康行为和康复。

4. 目标领域 4：每个孩子都生活在清洁、安全的环境中

水卫项目承诺 2：儿童和妇女可获得适当质量和数量的充足用水，以供饮用、烹饪和保持个人卫生

44. 水卫项目干预措施处于紧急情况下挽救生命的响应行动的核心。2019 年，儿基会帮助 3910 万人获得了用于饮用、烹饪和个人卫生的安全用水（占目标人口的 100%）。

45. 在阿富汗，三分之一以上的人口在使用未经改善的水源，数十年的冲突是导致这种状况的主要原因。儿基会与政府和非政府组织伙伴合作，为 137 个社区的近 29.1 万人提供了经改善的饮用水。作为儿基会日益重视持久解决办法的一部分，儿基会通过可持续和低排放的供水系统（包括管道重力供水和太阳能管道系统）提供了这种帮助。与 2018 年相比，获得安全用水的人数增加了 140%。此外，超过 7.9 万人获得了促进性别平等的卫生设施，超过 34.2 万人受益于受冲突和干旱影响地区的卫生意识服务。

46. 为应对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的移民危机，儿基会通过紧急维修（供）水和卫生系统、提供水处理化学品、给（供）水线点加氯消毒、提供水质监测服务、对系统运行和管理提供支助以及在学校和保健设施交付基本用品，帮助了 81.5 万人。在最初阶段提供这些挽救生命的服务至关重要，但是儿基会在这一阶段之后继续努力，侧重于持久解决办法和加强人道主义与发展之间的联系。儿基会与水利部合作，在四年内为多达 250 万人提供水卫服务。该项目采用创新的投资回报率工具设计，可以根据运行生命周期内的最低成本（资本成本和运营成本）、碳足迹和与公平性有关的标准来选择最有效的供水备选方案。

47. 编制水卫项目方案对于预防霍乱和埃博拉等疫情的传播至关重要。儿基会的快速响应和长期多部门支助有助于最大限度地减少 2019 年的苏丹霍乱疫情，帮助将病例和死亡人数保持在远低于 2016 年类似疫情的水平。在马拉维、莫桑比克和津巴布韦，实时评价发现，儿基会的响应行动有助于在强热带气旋“伊代”紧急情况下将霍乱的严重程度降至最低，从而避免了双重灾难。

5. 目标领域 5：每个孩子在生活中都有公平的机会²²

48. 儿基会致力于为所有儿童，包括受紧急情况影响的儿童提供平等的生活机会。这项工作包括加强脆弱和人道主义环境中的社会保障系统，并实施旨在帮助残疾儿童、青少年和青年以及妇女和女童的干预措施，并满足其独特需求。

49. 2019 年，儿基会扩大了其紧急情况下的社会包容工作，更加注重以建立和加强社会保障制度的方式扩大人道主义现金转移的使用。共有 280 万个家庭获得了现金援助，其中包括 850 万儿童。例如，在莫桑比克，儿基会和粮食署采用多用券支持强热带气旋的受害民众，这是政府的灾后现金补助的一部分。索法拉省有 2.2 万多户家庭受益，其中包括近 5.7 万名儿童。在卡波德尔加多省，儿基会支持该国政府向受强热带气旋“肯尼斯”影响的 5 岁以下儿童提供灾后儿童补助。到 2019 年年底，有 2600 户家庭在社会保障方案登记，其中包括 6600 多名儿童，并建立了一个政府系统，以从 2020 年 1 月开始提供紧急儿童补助。在政府提供服务的能力遭到强热带气旋“伊代”和“肯尼斯”破坏的地方，儿基会与莫桑比克政府以及粮食署、国际劳工组织和世界银行合作，制定了应对冲击的社会保障战略说明。它通过国家社会保障制度帮助莫桑比克的社会保障响应行动筹集了 4500 万美元，帮助了三个省的 10.5 万户家庭。

²² 预计将于 2020 年公布的修订后的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》将包括与目标领域 5 下的工作有关的承诺。

50. 儿基会还继续优先考虑和加强兼顾残疾人的人道主义行动办法。2019 年，在儿基会共同领导的发展进程之后，发布了机构间常设委员会指导方针，即“残疾人参与人道主义行动”指导方针。这些方针规定了人道主义行为体必须采取的基本行动，以便有效查明最容易在人道主义环境中被落在后面的残疾人的需求和权利，并做出响应。它们是与残疾人共同制定的首个人道主义指导方针。

51. 2019 年，53 个国家办事处在人道主义行动中报告了关于残疾儿童的具体工作。²³在这些国家中，有 21 个国家办事处报告说，他们在 2019 年的人道主义响应行动中系统地纳入了残疾儿童，略高于 2018 年的 20 个办事处。儿基会在水卫项目、教育、儿童保护和现金援助方案中增加了残疾儿童对人道主义方案和服务的获取。儿基会采取了各种行动，例如改善办公场所和设施的无障碍性，加强查明残疾儿童的程序以及支持残疾人组织参与人道主义响应行动。

52. 例如，在印度尼西亚，儿基会为近 1400 名残疾儿童和青少年提供了无障碍临时学习空间。在肯尼亚的两座难民营中建造了 48 个无障碍教室。在阿拉伯叙利亚共和国，儿基会和社会事务和劳工部继续执行一项针对残疾儿童的创新性人道主义现金转移方案。该方案综合了案例管理服务，以解决社会和经济脆弱性。自该项目 2016 年开始以来，已帮助了 1.5 万名残疾儿童，包括在 2019 年帮助约 7500 名残疾儿童。2019 年 1 月，40%的受益家庭报告说，援助正在帮助他们满足残疾儿童的基本需求。比该方案早期 22%的家庭有所增加。

D. 资源调动

53. 2019 年初，儿基会请求通过“人道主义行动造福儿童”呼吁提供 39.2 亿美元。到 12 月，呼吁请求的资金已达到 41.3 亿美元。布基纳法索、马里、苏丹、委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国不断加剧的不安全局势和有限的获得服务机会，以及包括东部和南部非洲的强热带气旋“伊代”以及安哥拉、肯尼亚、巴基斯坦和津巴布韦的干旱在内的自然灾害，使得需求不断增加。

54. 与 2018 年相比，2019 年来自公共和私营部门的国际人道主义援助略有下降。截至 2019 年 12 月 31 日，儿基会已收到捐助者为“人道主义行动造福儿童”呼吁承诺的 20.4 亿美元（比 2018 年少 700 万美元）。2019 年收到的资金中约 59%来自美国、英国、欧洲委员会、中央应急基金（CERF）和德国。

55. 尽管捐助者提供了慷慨的支助，但资金缺口仍然很大，为 50%。收到的资金中有将近一半集中用于南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的大规模危机以及用于支持接纳叙利亚难民的国家。在收到的所有资金中，有 68%用于支持 2019 年发出呼吁的 47 个国家中的 10 个国家。许多响应行动仍然资金不足，包括对布基纳法索、喀麦隆、巴基斯坦、乌干达和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的局势的响应行动，它们的资金缺口超过 70%。

²³ 这与 2018 年的 59 个国家相比略有减少，部分原因是儿基会国家办事处在对兼顾残疾人的人道主义行动在实践中的意义的更好理解基础上，完善了关于残疾包容的自我评价。

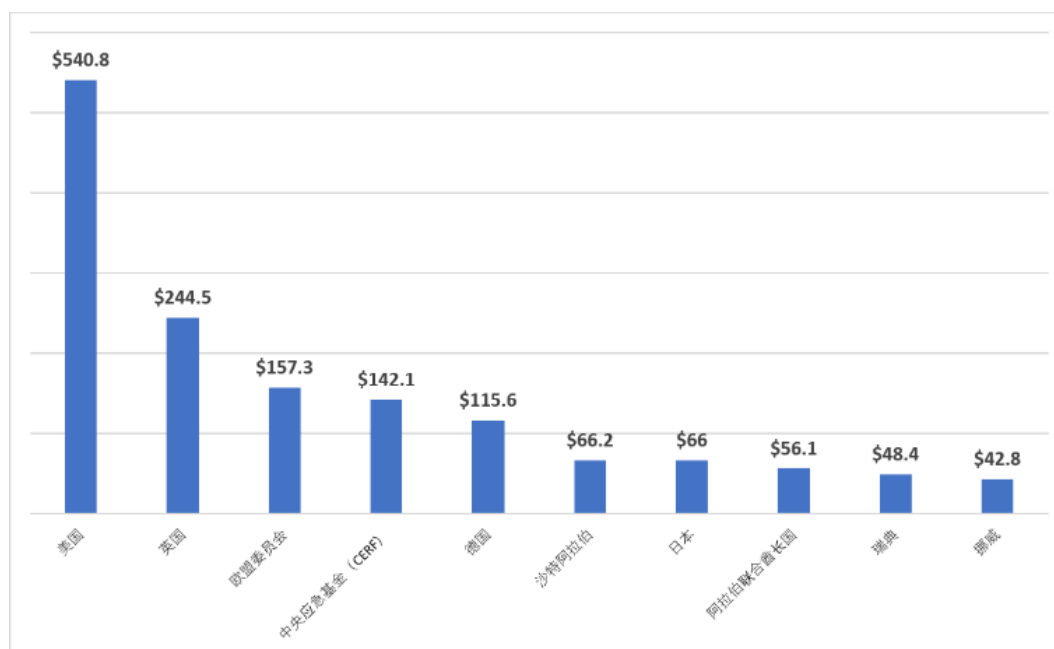
56. 在区域层面，与上一年相似，中东和北非区域获得的资金比例最大，占总金额的 45%，而东部和南部非洲获得的比例为 18%，西部和中部非洲则获得了 14%。

57. 收到的大部分人道主义资金（73%）来自十大资源伙伴，它们共捐助了约 15 亿美元（见下面的图 3）。

图 3

2019 年人道主义资金十大捐助者

（单位：百万美元）



58. 在 2019 年收到的资金中，国家、区域和全球各级的人道主义专题基金占 1.453 亿美元（7%）。全球人道主义专题基金是灵活性仅次于经常资源的资金，只占所收到承诺总额的不到 1%。最大的全球人道主义专题捐助者包括：荷兰、儿基会瑞典委员会、儿基会英国委员会。全球人道主义专题基金的分配用于扩大活动并对各国不断增加的需求进行响应，例如流离失所急剧增加的布基纳法索和暴力与动荡持续升级的苏丹。这些资金还使儿基会能够应对海地的霍乱，填补朝鲜民主主义人民共和国在水卫项目、营养和卫生方面的巨大缺口，并支持巴勒斯坦国的卫生应急和应急准备。

59. 2019 年，儿基会收到资源伙伴提供的 4.939 亿美元多年捐款，比 2018 年减少了 2410 万美元。最大的政府伙伴包括（按捐款数额顺序排列）英国、德国、美国、加拿大、荷兰。儿基会的几个国家委员会，包括德国、美国、英国、日本和挪威国家委员会，在筹集多年资金方面发挥了重要作用。长期供资使儿基会更具战略性和可预测性，在需求最多的地方作出有效响应，包括在人道主义行动和发展规划之间架起桥梁。

60. 2019年，儿基会人道主义方案继续得益于中央应急基金（CERF）和国家集资基金（CBPF），它们占所收到的全部人道主义资金的9%。儿基会凭借有史以来最多的1.421亿美元中央应急基金年度拨款，在44个国家及时提供挽救生命的支助。因为中央应急基金有能力在最需要资金的时间和地点迅速提供支助，并向被遗忘的危机提供支助，因此在一个又一个国家，儿童得以生存并得到他们需要的帮助。另外，儿基会国家办事处收到了所有18个国家集资基金的拨款，这些基金在2019年都很活跃。2019年年底，儿基会的国家集资基金总额为4000万美元，使儿基会能够向最脆弱的儿童提供健康、营养、清洁用水、教育和保护援助。

61. 儿基会的经常资源也用于确保高效的响应行动。具体而言，其循环内部紧急方案基金在2019年向24个国家办事处和3个区域办事处发放了6850万美元，以迅速应对危机。例如，为应对强热带气旋“伊代”而向莫桑比克拨付的750万美元使儿基会能够订购物资和部署激增人员，以协调对紧急情况的即时响应。

62. 此外，儿基会继续加强与世界银行的伙伴关系。2019年，儿基会从世界银行获得4.48亿美元，用于包括也门在内的脆弱、受冲突和暴力影响的国家的项目。借助有史以来规模最大的“国际开发协会19”资金，儿基会与世界银行的伙伴关系将于2020年在多个国家和地区扩大，特别是孟加拉国、非洲之角、非洲萨赫勒地区、南苏丹和也门。

63. 随着关键人道主义需求的不断变化，儿基会将继续适应和应对这些需求，并与伙伴一起倡导灵活的专题和多年供资，这对于满足各地儿童的需求至关重要。儿基会在2019年更加坚定地维持高透明度标准，提高效率和改善成果报告。儿基会已采取步骤提高经常资源和人道主义专题基金捐助者的知名度，同时证明了此类资助的价值。

64. 儿基会还将继续与从政府到私营部门再到民间社会的各种利益攸关方进行战略接触，以使其伙伴关系和资助多样化，并找到应对人道主义需求的创新方式。以下是这些重要伙伴关系的一些关键重点，以确保更高效和有效的人道主义响应行动：

(a) 2019年9月，儿基会与伊斯兰开发银行共同成立了全球穆斯林儿童慈善基金会，作为伊斯兰开发银行内部持有的信托基金。它提供了一种符合伊斯兰教法的工具，可以从扎卡特机构以及公共和私人捐助者那里获得慈善捐款，很大一部分资金将用于伊斯兰合作组织57个成员国的人道主义援助；

(b) 儿基会最近与KOIS Invest合作发起了一项新的伙伴关系安排，为脆弱环境中的水卫基础设施项目寻找混合融资。根据这一安排，儿基会将和KOIS共同努力进行一项可行性研究，以建立一个用于持久水卫项目干预措施的全球筹资机制，利用捐助者资金和影响投资者来支持可持续项目，促进人道主义与发展之间的联系。一旦为该计划筹集资金取得成功，团队将研究2至4个脆弱环境中的有前途的基础设施项目，然后计划在9至12个月内启动筹资机制。

四. 挑战和汲取的经验教训

A. 增加儿基会人道主义行动的可预测性、质量和公平性

65. 尽管儿基会是联合国最大的机构之一，并且具有发展和人道主义双重任务，但它并不总是被视为主要的人道主义行为体。几项评价和报告指出，作为各种紧急情况中的人道主义行为体，儿基会的方案质量和总体绩效参差不齐。

66. 当前的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》和《战略计划》招致通过干预措施实现的“目标百分比”或“帮助的数量”来衡量儿基会的绩效，这可能导致儿基会优先考虑大规模的响应行动，而不是向弱势人群交付有原则的高质量响应。几项评价发现，儿基会的方案方法在公平性方面存在缺陷，衡量质量的指标存在差距，质量保证机制薄弱。同时，在一些国家，儿基会人道主义响应行动中的目标没有实现。

67. 为了克服这种情况，儿基会将采取整体办法，根据对受害民众、东道国和伙伴的责任和义务的共同理解和一贯承诺，由代表、区域主任、总部司长和儿基会高级领导人共同作出新的承诺。儿基会将确保采取更加协调一致的人道主义响应行动方法，脱离在方案孤岛中开展业务，并采取多部门方法。这将使儿基会能够在自己的方案编制内持续并更加有效地执行其人道主义和发展任务。

B. 增强人道主义能力和领导力

68. *改善人道主义行动的人力资源。*儿基会需要集中精力解决其人力资源方面的限制。在正确的时间把正确的人放在正确的位置是高质量人道主义行动的关键因素。为了确保儿基会在人道主义响应行动方面的作用可预测，对职业管理和建设人道主义能力的投资将十分重要，对人道主义结构内用于主要领导作用的核心资金的投资也将是重要的。儿基会还将与联合国其他机构合作，探索改善人道主义行动人力资源的机会。

C. 保证对人道主义响应行动的整体承诺

69. *调动更灵活的多年资金。*短期资金承诺和捐助者的条件使响应行动规划具有挑战性。2019 年的多年灵活资金水平仍然很低，这削弱了儿基会以迅速、公平，并且能在更长期实现可持续成果的方式，帮助受紧急情况影响的每个儿童（包括处于不甚明显的危机中的儿童）的能力。儿基会将 2020 年的“人道主义行动造福儿童”供资呼吁转移到 2019 年 12 月上旬，以推动整个组织努力将儿基会重新定位为主要的¹人道主义机构，并使机构间人道主义呼吁进程同步。儿基会还在努力改善其拨款标准，跟踪和报告灵活资金的结果，以支持额外的资源调动工作。儿基会对关于灵活供资的“大协议”工作流所作的贡献受到了好评，儿基会正在就捐助者的条件，特别是在有反恐议程的情况下，形成明确的立场。

70. *加强组织宣传的一致性。*必须加强人道主义宣传与响应行动规划的联系，以使儿基会更好地在实地采取行动。儿基会以其全球人道主义宣传战略为基础，侧

重于人道主义危机中儿童最迫切的保护和援助需求，它将确保简化宣传战略和规划方法，在组织结构的所有层面明确其组织立场，并加大宣传力度。

71. *解决将人道主义方案与发展方案联系起来的矛盾。*儿基会始终在政策层面从事这项工作，目前正投资于将这项工作转化为方案编制中的一致系统行动。还将在把人道主义工作与发展工作联系起来的新程序的整个执行过程中，对程序的目标执行领域进行仔细分析和定期监测，以确保各类措施能适应各种情况。

D. 确保对为人道主义环境中的儿童实现成果负责

72. 在面临准入挑战的复杂和高威胁环境中开展业务。在复杂和高威胁环境中维持和保持有原则、及时和公平的准入方面，儿基会继续面临挑战，特别是非国家实体数量在许多情况下增加的背景下。儿基会将采取以下行动：在 2020 年加大努力，系统地加强国家办事处在有原则的人道主义行动和参与方式方面的领导力；通过全面推出儿基会的《准入框架》和与非国家实体接触的指导方针，为国家提供专门的人道主义援助支助；扩展应急小组提供的专业知识。

73. *界定对整体风险的偏好。*儿基会正在努力为国家办事处提供更系统的支助，以使人道主义方案编制在风险管理方面更加有效，特别是在复杂和高威胁的环境中。这意味着儿基会将更加系统地形成“整体风险偏好”，尤其是在这种环境下，以支持对风险边界的共同理解以及支持国家办事处更系统地进行风险指引型决策。

74. *利用与国际行为者的合作。*总体上，儿基会需要在如何处理其伙伴关系方面做出组织上的转变，以确保它成为对民间社会和其他执行伙伴有吸引力的伙伴。儿基会还将向私营部门寻求在某些部门或地区进行合作的新方法。促进与组群系统更加协调一致的接触也将改善协调，以及组群成员响应行动和儿基会方案的整体质量。随着新协调系统的出现，例如大规模流离失所或公共卫生紧急情况中的协调系统，儿基会将确定与此类系统的接触方法，以及在此类系统中的位置。

75. *提供一些人道主义响应行动本地化，并与受害人群接触。*人道主义方案的受益者很少对援助的优先次序或交付方式有足够影响，并且在存在反馈机制的地方，很少会针对反馈采取行动。儿基会将投资于关闭反馈回路。本地化工作将针对特定环境，对在何处进行本地化进行更好的分析，并认识到各种灾难类型要求不同程度的本地化。利用现有的本地网络也将帮助儿基会集中其本地化工作。

76. *加强对应急准备的支助。*儿基会需要在应急准备方面投入更多人力和财力资源，包括更好地做好实地业务准备所需的全球工具和系统。2020 年，儿基会将制定一个全球模拟一揽子计划，使国家办事处能够测试其业务能力，增强其向国家办事处高级管理人员就准备计划质量提供反馈的能力，并改善其用于准备和风险分析的财政资源。正在测试一项旨在增加国家层面的准备资源分配的准备共同筹资倡议，并将在儿基会的全球金融数据系统中引入新的准备标签功能。儿基会还将在全组织范围内加强准备资源调动工作。儿基会还需要投入更多资金，以利用其双重任务来确保全面响应。这包括在外部与其他机构以及内部推动更多的多部门方法。将在背景和需求分析中更频繁地使用技术，并且将考虑多层次的分析，

以了解影响人道主义环境的外部因素。这将使儿基会能够更加积极主动地进行响应，并更好地做好立即开展响应行动的准备。

77. *加强执行人道主义现金转移的组织能力。*2019年，虽然人道主义现金转移作为一种组织战略得到了越来越多的理解，但整个组织在方案实施和扩大方面的技术专长仍然有限。2020年，儿基会将在所有七个区域推出一项能力培训战略，并在目标国家实施快速培训方法。儿基会还将与总部各司和难民署（UNHCR）合作，加速现金管理信息系统的开发，并在国家层面进行试点。还与粮食署共同确定了具体的合作领域，以在非难民环境中对人道主义现金转移方案进行联合受益人登记。

78. *扩大人道主义学习。*人道主义学习的相关性和有用性远远超出了儿基会工作人员的范围，延伸到了许多与儿基会一起或代表儿基会执行人道主义响应行动的外部伙伴和对应人员。事实证明，向其中许多人提供规模适当、有效的学习和培训具有挑战性，因为这些人经常在偏远地区和不同的环境中工作。因此，儿基会正在制定一项知识管理战略，以增进互动，促进知识转移，并更加有针对性地向儿基会内外的从业人员和实践社区提供信息。将于2020年推出新设计的面向高级管理人员的全球人道主义领导力讲习班，作为组织的优先需求。部署到人道主义行动后，应急小组成员将接受技能转移培训，以使儿基会的外地工作人员和执行伙伴受益。

五. 今后的工作

79. 作为正在进行的人道主义审查的一部分，儿基会将评估其对人道主义危机及时做出有效响应的程序和能力。儿基会将重新评价其设计和交付综合方案的方式，并根据自己的政策和程序进行解释和采取行动。人道主义审查的结果将于2020年发布。

80. 儿基会将努力向最脆弱的儿童提供紧急情况所需的支助，其中将包括妇女和残疾人。实现这一目标的核心要素是在2020年敲定并推出修订后的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》。这些《人道主义行动造福儿童的核心承诺》将为儿基会及其执行伙伴提供更健全的问责制框架，以确保有原则、及时、可预测和有效的人道主义响应行动。

81. 儿基会将在2020年修订其应急程序，以使决策合理化并提高效率和规划。儿基会还将在2019年人道主义支出最高的十个优先国家中首次进行人道主义与发展之间的联系审查。审查的目的是系统地为儿基会人道主义行动与发展方案之间的实际联系提供信息并改善这种联系。设计审查的目的是为了在随后的几年中轻松、经济地进行复制。

82. 儿基会还将继续利用证据和学习在各级进行有原则的人道主义规划、方案编制和监测，提供基于需求的明确指导，以更有效地分析、优先安排和协调自身及其组群间和机构间的方案编制工作。儿基会将扩大其激增机制，包括通过备用伙伴关系扩大。儿基会将继续在整个组织加强风险分析和地平线扫描，以加强应急准备。

83. 儿基会将投资于拥有更多的人力和财政资源，以改善实地的应急准备。2020年，将推出模拟程序包，以测试国家的业务能力和准备计划，并改善用于准备和风险分析的财政资源。将在先进的业务研究和财务分析基础上，继续发展预期行动和创新融资。通过与各种伙伴和供资方法结成联盟，做好准备，推出以高效而有效的方式对人道主义需求做出响应的创新手段。

84. 为了扩大对最脆弱儿童的影响，儿基会将加大努力，包括通过有针对性的、持续的高级别宣传，将儿童保护置于人道主义行动的中心。儿基会将加强其领导能力，以更加可预测，有原则和有效的方式应对准入挑战。此外，儿基会将扩大其在实地交付人道主义现金方案的能力，将加大努力使人道主义响应行动本地化，并加强其对受危机影响社区的问责制。

85. 最后，2019年年底报告的新冠肺炎（COVID-19）疫情已在2020年3月初发展成大病，迅速将世界带入危机四伏、不断变化和充满不确定性的新现实。虽然重症和死亡人数明显超过大多数国家的管理能力，但大流行病的更广泛后果，特别是对儿童、妇女及其家庭以及许多已经处于人道主义局势之中的民众的后果，尚有待观察。无论是在新冠肺炎响应行动中，还是在所有其他人道主义紧急情况中，在部署人员、物资和资源以帮助有需求的人方面，这场危机的负面影响都将是巨大而持久的。

六. 决定草案

执行局

注意到儿基会人道主义行动年度报告（[E/ICEF/2020/10/Rev.1](https://www.unicef.org/icef/2020/10/rev1)）。