



# 大会 经济及社会理事会

Distr.: General  
20 May 2013  
Chinese  
Original: English

大会

第六十八届会议

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

2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 25 日，日内瓦

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

本报告是按照大会第 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。本报告的提交也是根据大会第 67/87 号决议和经济及社会理事会第 2012/3 号决议提交的。报告所述期间为 2012 年 6 月至 2013 年 5 月。

本报告介绍了过去一年来人道主义方面的主要趋势和挑战，并分析了两个专题问题：有必要降低脆弱性和进行风险管理以及有必要促进人道主义创新。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，并提出了进一步的改进建议。

\* A/67/252 和 Add. 1。

\*\* E/2013/100。



## 一. 导言

1. 在本报告所述期间，内乱、侵犯人权和冲突加重了人道主义需求，提醒人们提供人道主义援助的运作环境日益复杂和困难，必须更严格地遵守人道主义原则，及时为受影响民众提供援助，并更好地保护平民。

2. 2012 年年底，武装冲突和广泛的暴力造成的全球境内流离失所者约达 2 880 万人，与 2011 年报告的 2 640 万人相比人数更多，是境内流离失所问题监测中心有记录以来的最高数字。估计有 210 万境内流离失所者得以在 2012 年返回家园；不过约 650 万人是新近流离失所的，这个数字比 2011 年的数字增加了近一倍。在 2012 年底，约 1 770 万境内流离失所者正得到联合国难民事务高级专员公署(难民署)的保护和(或)帮助。110 多万人在 2012 年期间成为难民，这是十多年来最高的数字。2012 年底难民署根据任务保护的难民人数为 1 050 万人。

3. 灾害流行病学研究中心 2012 年记录了 310 次灾害，这些灾害造成约 9 300 人丧生，1.06 亿人受灾，并造成 1 380 亿美元的损失。与 2011 年的受灾人数相比出现大幅减少，部分原因是 2012 年未发生“超大”自然灾害。尽管死亡人数减少，但根据境内流离失所问题监测中心的数据，82 个国家约 3 240 万人新近因自然灾害而流离失所，是 2011 年数字的近两倍。这也是连续第三年灾害经济损失超过 1 000 亿美元。

4. 如同往年一样，人道主义援助需求增加，而提供此类援助的运作环境却更加复杂。人道主义回应者数量更多，更加多样，而受影响的国家、区域组织和邻国应对人道主义紧急情况的能力已经得到加强，技术进步正使受灾民众可以发声，并正在改变提供援助的性质。在今后若干年里，国际体系必须寻找方法，充分把握这一新环境提供的机会，并努力探讨如何更有效地回应挑战和需求。

## 二. 人道主义紧急情况概览

### A. 复杂的紧急情况

5. 阿拉伯叙利亚共和国的人道主义局势急剧恶化，需要援助的民众翻了两番，从 2012 年 3 月的 100 万人，增加到年底的 400 万人。截至 2013 年 4 月 26 日，约 680 万人亟需援助，包括约 425 万境内流离失所者。另有 140 万人逃离冲突，作为难民涌入约旦、土耳其、黎巴嫩、伊拉克、埃及和北非其他地区。

6. 自 2012 年 3 月以来，马里北部地区的冲突以及粮食和营养危机在该区域的影响，造成 467 000 多人流离失所(毛里塔尼亚、尼日尔和布基纳法索有近 292 700 名境内流离失所者和 175 300 名难民)。近 750 000 人需要紧急粮食援助，另有 130 万人缺乏粮食保障。全国范围内约有 400 万人需要水和环卫援助，200 万人

需要保健支助；200 000 名儿童得不到教育。军事行动、地雷事件和武装团伙的暴力使环境极为动荡。

7. 在缅甸，2012 年 6 月和 10 月在若开邦爆发的族裔间暴力事件导致 167 人死亡，另有 223 人受伤，10 100 个私人、公共和宗教建筑遭到破坏。截至 2013 年 3 月 27 日，125 000 人仍然流离失所，九个地点仍实行宵禁。2013 年 3 月 20 日，曼德勒省密铁拉也爆发了族裔间暴力冲突，造成 44 人死亡，12 000 多人流离失所。在中非共和国，自 2012 年 12 月以来的战事截至 2013 年 5 月 7 日造成 222 000 多人流离失所(境内流离失所者 173 000 人，涌入刚果民主共和国、刚果共和国、喀麦隆和乍得的难民 49 000 人)。

8. 在报告所述期间，现有复杂的紧急情况 and 冲突也出现恶化，造成进一步的流离失所。截至 2013 年 3 月 31 日，刚果民主共和国由于政府部队与 3 月 23 日运动(M23)等武装团体之间的战事，境内有近 260 万流离失所者，包括南北基伍的 160 万境内流离失所者。冲突还扩大到马涅马省和加丹加省，并重新产生了区域影响，一波波刚果难民涌入卢旺达和乌干达。部落间战事以及武装团体与苏丹武装部队在达尔富尔(苏丹)的冲突导致约 237 000 人在境内流离失所，约 27 000 名难民进入乍得。此外，在苏丹境内，苏丹政府与苏丹人民解放运动(北方)继续在南科尔多凡州和青尼罗州发生冲突，造成约 130 万人流离失所，其中包括涌入埃塞俄比亚的 32 000 名难民和涌入南苏丹的 197 000 名难民。

9. 南苏丹收容了刚果民主共和国、埃塞俄比亚和中非共和国的 27 800 名难民。在南苏丹琼莱州，12 400 多人由于 2013 年年初以来的族裔间战事而流离失所，据认为在无法进入的地区，另有数万人受到影响。非洲之角仍有 100 多万索马里难民(492 000 多人滞留在肯尼亚，240 000 多人在埃塞俄比亚)，索马里境内有 110 万流离失所者。

10. 部落间的战事导致也门北方(哈贾)另有 38 500 人在 2012 年流离失所。全国各地共有 344 000 多人流离失所。尽管南方 80%以上的境内流离失所者已返回家园，但该国北方仅出现小规模的回返，约 322 450 人仍流离失所。也门收容了 242 000 名难民，其中约 95%来自索马里，另外还有约 100 000 名移徙者，他们大部分来自埃塞俄比亚。菲律宾棉兰老岛的部族暴力和武装冲突在 2012 年造成至少 150 000 人流离失所。

11. 在阿富汗，旷日持久的武装冲突继续造成民众流离失所，对难民的回返产生影响。阿富汗有约 534 000 人因冲突在境内流离失所，仅在本报告所述期间，就有 81 000 人流离失所。据难民署称，近 250 万阿富汗难民生活在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国。2012 年，作为难民署提供援助的自愿遣返方案(与 2011 年相比增加 62%)的一部分，94 300 多名难民返回阿富汗，其中约 83 000 人从巴基斯坦返回，14 800 人从伊朗伊斯兰共和国返回。不过，与目前的过渡有关的若干安

全和政治不确定因素很可能会继续对进一步回返构成挑战，并限制该国的吸收能力。

12. 在巴基斯坦，联邦直辖部落地区蒂拉赫山谷的敌对行动在 2012 年 3 月的升级造成新一波的流离失所。截至 2013 年 5 月 7 日，难民署已登记了约 80 000 名新的流离失所者。尽管每年有许多人回返，但在开伯尔巴图克瓦和联邦直辖部落地区的流离失所者仍有约 100 万人。

13. 2012 年 11 月，爆发了自 2009 年“铸铅行动”以来最严重的以色列-巴勒斯坦冲突，100 名巴勒斯坦平民和 4 名以色列平民丧生。对加沙地带的封锁现已进入第七个年头，尽管以色列当局近年来做了一些调整，但这一封锁继续造成高失业率和粮食不安全，致使在加沙的大多数人依赖援助。巴勒斯坦被占领土西岸 C 区房屋被拆毁的数目和流离失所人数自 2009 年以来一直稳步增加。2012 年，886 名巴勒斯坦人流离失所，巴勒斯坦人拥有的 598 所建筑物被拆毁。截至 2013 年 4 月 15 日，156 所建筑物已在 2013 年被拆毁，309 人因此流离失所。

14. 若干国家在和谈和流离失所者回返方面已经出现一些积极的临时性进展。2012 年 10 月 7 日，菲律宾政府与该国最大的穆斯林反叛集团摩洛伊斯兰解放阵线达成了一项具有历史意义的和平协议，为一项最后和平协定确立了框架，这项协定旨在结束了长达 40 年、造成 12 万人丧生的武装冲突。在也门，因南方的战事而于 2011 年中至 2012 年中流离失所的约 143 000 人返回阿比扬，但由于民用建筑和基础设施遭到广泛破坏、地雷和未爆弹药、缺乏生计和服务以及薄弱的法治和安全，他们面临着一个困难的局面。2012 年 10 月 18 日，哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装部队在奥斯陆开始举行和谈，和谈在哈瓦那继续进行。然而，自宣布和谈后，数字表明，敌对行动和对基础设施的袭击却呈增长趋势。

## B. 与自然危害有关的灾害

15. 2012 年 12 月 4 日，台风“宝霞” (Bopha) 袭击菲律宾棉兰老岛东部，成为 2012 年因自然灾害人员丧生最多的一次灾害。据政府消息来源报告，至少有 1 900 人死亡或失踪，近 233 000 个家园被毁。620 多万人受到影响，其中 934 000 多人无家可归。不过，由于采取了防备措施，包括发出预警、事先撤离以及预先部署了基本物资和救灾人员，人们普遍认为，与 2011 年热带风暴“天鹰 (Washi)”袭击菲律宾时相比，宝霞台风袭击时保住了更多生命，尽管宝霞台风的风速比天鹰热带风暴大两倍，降雨量大一倍。

16. 尽管 2012 年亚洲遭受的自然灾害数字最高，造成的死亡人数最多，美洲则遭受了 63% 的经济损失。这主要是因为 2012 年 10 月袭击美利坚合众国东海岸和加勒比区域的桑迪飓风和影响到美国大陆 62% 陆地面积的干旱，前者造成的损失超过 500 亿美元，后者造成的损失约为 200 亿美元。

17. 整个萨赫勒地区有超过 1 800 万人、包括约 110 万儿童面临严重急性营养不良的风险，他们继续受干旱的影响，而这一影响因长期贫困、农业生产率低下以及食品价格居高不下而更加严重。由于发出预警并快速调动资金，已在 9 个国家迅速采取了人道主义行动，减轻了人道主义影响。例如，2012 年 6 月至 9 月，每个月都有约 500 万人得到粮食援助。2012 年期间，整个萨赫勒地区的食疗中心接受了 915 000 名儿童。

18. 尼日利亚遭受了 40 多年来最严重的洪灾，政府报告说有 363 人死亡，210 万人登记为境内流离失所者，约 770 万人受灾。巴基斯坦再次遭受大规模洪水之害，约 500 万人受灾，473 人丧生，2 900 人受伤，466 000 所房屋被毁。俾路支省、旁遮普和信德省受灾最为严重。印度也发生了洪灾，2012 年 7 月，阿萨姆邦有 100 多人死亡，200 多万人流离失所。阿富汗在本报告所述期间发生了若干不同规模的自然灾害，有 28 万人受灾，35 000 所房屋受损或被毁。

19. 2012 年 8 月 11 日伊朗伊斯兰共和国发生地震，300 多人丧生，这是本报告所述期间发生的破坏性最大的地震。2013 年 4 月 20 日，中国四川省雅安市发生了一场 7 级地震。据报告截至 2013 年 4 月 23 日，已有 193 人死亡，约 12 200 人受伤。据四川民政部门估计，受灾人数为 115 个县的约 200 万人。

### 三. 人道主义援助的协调进展

#### A. 加强人道主义援助的协调

##### 实地能力和协调

20. 2012 年，机构间常设委员会负责人商定了一项行动计划，其中概述了执行委员会转型议程建议的明确责任，以改进总部和实地的人道主义领导力、协调和问责。前往乍得、缅甸和南苏丹的机构间代表团确保新的政策和程序得到实地测试，并确定可适用于其他国家的良好做法。已在 2012 年年底商定了五项转型议程协议，另有三项待于 2013 年商定。这些协议为实地工作人员提供了实际指导，以支持改善人道主义紧急情况时的集体行动。<sup>1</sup>

21. 为了确保从大规模紧急情况一开始就拥有适当的人道主义领导力，已订立了来自机构间常设委员会六个机构的助理秘书长和司长级的 18 位候选人名册，他们可在 72 小时内加以部署，以便在大规模危机中发挥监督作用。有效的领导在人道主义紧急情况中始终至关重要。2012 年，从人道主义协调员人才库中甄选候选人填补了 12 个驻地协调员和人道主义协调员职位，这一人才库是一个由机构

<sup>1</sup> 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 年转型议程各协议的签署方。

间常设委员会支持的富有经验的人道主义领导人员名册。为了向第一次担任人道主义协调员的人员提供更多支持，已设立了一个指导方案，由富有经验的前高级驻地协调员/人道主义协调员负责就管理、结构和政治问题提供咨询意见。机构间快速反应机制的设立将在人道主义危机发生后进一步支持富有经验的高级人道主义人员的部署。

22. 2012 年，继续努力改善联合国及其伙伴通过有效的协调机制集体交付成果。2012 年 10 月对在 25 个国家已启动的组群进行的调查分析显示，组群中有 78% 现已制订了战略计划，有 81% 已协调了需求评估。扩大适当的政府和国家行为体、包括非政府组织在组群中的参与一直是一项优先目标。目前，组群的 75% 已有政府参与，而全国性非政府组织则参与了已设立组群中的 90%。目前正对组群进行定期业绩审查，以确保它们在不断演变的局势中具有现实意义，并酌情与国家结构保持一致。例如，2012 年 8 月正式撤消了布隆迪的组群，反映了紧急需求的减少。有关支持现在是通过政府领导的部门提供的。

23. 为进一步执行机构间常设委员会的承诺，以改进接受受灾民众的问责、包括通过更强的透明度、反馈和投诉机制以及参与方案的设计、监测和评价，联合国若干机构已采取步骤，更好地将这些要素纳入其方案和政策。例如，在巴基斯坦，世界粮食计划署(粮食署)与透明国际协作，设立了一个当地人民可借由移动电话、电子邮件和信函利用的直接的反馈和投诉机制。该系统回应投诉和关切，并提供有关现有援助的信息，这有助于粮食署使其方案拟订工作知情、负责和顺应民众的需求。粮食署已开始在其他国家推广这一模式，这些国家包括阿富汗、斯里兰卡、菲律宾和肯尼亚。

24. 2013 年，机构间常设委员会将继续在其承诺的基础上努力加强国家备灾。它正在制订一个共同的应急准备能力建设框架，其中将努力把国家一级的人道主义组织和发展组织的努力结合起来，以发展、支持和补充国家政府和地方政府以及社区的能力，以预测和防备紧急情况。

25. 加强法律准备工作对于及时提供人道主义援助仍然至关重要。墨西哥和纳米比亚借鉴《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，通过了新的法律安排，有 10 多个国家制定了相关的立法，这些立法目前待审。更多的国家必须制定明确的规则和程序，防止出现最常见的管理问题，例如对救济人员、货物、设备和运输工具迟迟不发入境许可，对大型国际应对行动中所得到的援助的质量和适宜性的监督差距。导则和所附的示范法可有助于各国预见和避免出现这种问题。

### **扩大伙伴关系**

26. 在本报告所述期间，联合国继续加强其在全球、区域和国家各级的伙伴关系。在拉丁美洲和加勒比，联合国一直在通过会员国主导的加强国际人道主义伙伴关

系，向 29 个国家和地区组织提供支持。伙伴关系努力通过促成负责人道主义援助的政府各部门、私营部门和民间社会结成联盟，在调动资源、改善信息管理和加强各级协调方面提高透明度和加强问责制。

27. 联合国与非洲各区域经济共同体建立伙伴关系，目前正同非洲伙伴一道，努力订立应急名册，加强灾害管理人员网络，部署快速反应小组，支付人道主义资金，并改善与危机有关的信息管理。人道主义事务协调厅通过包括与伊斯兰合作组织附属非政府组织的外联和能力建设工作，向伊斯兰合作组织的人道主义部门提供支持，另外还同伊斯兰合作组织向尼日尔、马里和布基纳法索派出了一个联合伙伴关系代表团。在亚洲和太平洋区域，人道主义事务协调厅为灾害管理人员推出了亚洲太平洋指南，该指南旨在协助国家灾害管理组织利用现有的国际服务和工具来支持加强它们的应对和准备能力。

28. 就政策和业务问题在全球和战略各级的参与也得到了加强。2012 年 5 月，土库曼斯坦政府、伊斯兰合作组织和难民署组织了关于穆斯林世界的难民问题的国际部长级会议。会议指出，世界上大多数难民为伊斯兰合作组织成员国所收容。会议通过了《阿什哈巴德宣言》，敦促国际社会与难民署和其他有关国际组织合作，加倍努力，从根本上解决难民问题。会员国和人道主义事务协调厅还继续加强有关人道主义问题的对话，包括通过瑞典和巴西共同主持的关于人道主义伙伴关系的非正式对话，以及通过救灾对话，后者是瑞士、人道主义事务协调厅、红十字与红新月联合会和国际志愿机构理事会的一项联合举措。

### 人道主义资金的筹措

29. 2012 年，至少有 100 多个国家、以及私营部门组织和个人在联合呼吁程序内外捐出了共 127 亿美元的资金。<sup>2</sup> 从总体上来看，这一数字比近年要少，原因可能是没有发生“特大”自然灾害。通过联合呼吁程序筹集的资金，无论按绝对值还是按其与联合呼吁所需资金的比例来看，都与 2011 年的情况相类似。这两年均请求提供 89 亿美元，实际供资为 56 亿美元 (63%)。

30. 会员国和私营部门对中央应急基金的认捐和捐款达 4.27 亿美元。这些捐款以及从中央应急基金的资金转出的资金、硬贷款窗口和从 2011 年结转的准备金，得以使紧急救济协调员拨出约 4.85 亿美元，在 44 个国家和领土执行紧急情况下的拯救生命活动，这是自基金于 2006 年设立以来年拨款额最高的一年。

31. 基于国家的集合基金——共同人道主义基金和应急基金——2012 年共收到 4.72 亿美元。在南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国设立了新的基于国家的集合基金。2006 年采用了共同人道主义基金，以便及时提供可预测的资金，满足联合呼吁程

<sup>2</sup> 依据财务跟踪处截至 2013 年 4 月 3 日的记录，见 <http://fts.unocha.org/>。

序中所确定的最为至关重要的人道主义需求。2012年，向五个共同人道主义基金的捐款达到3.86亿美元的新高，资金总额的58%划拨给了非政府组织。

32. 1997年设立了应急基金，目的是通过向国际和国家非政府组织提供支持，为新的、未曾预见的紧急需求提供人道主义援助。目前在13个国家中有正在开展活动的应急基金。2012年，应急基金收到了8600万美元的捐款，其中70%给了非政府组织。在本报告所述期间对应急基金进行的全球评估认为，尽管应急基金规模相对较小，但它们在人道主义筹资构架中可发挥宝贵的作用。

33. 为了改善对长期危机的人道主义反应，推动使反应有助于加强脆弱社区的复原力，正在试行新的多年期联合呼吁程序。2011年发出了关于肯尼亚的为期三年的联合呼吁程序，2013年发出了关于索马里的一个新的为期三年的联合呼吁程序，同时专门针对该国国情订有分阶段目标和指标，其双重重点是进行拯救生命的干预和采用建设复原力的举措。多年期联合呼吁程序将改善过渡规划和筹资，有助于使人道主义方案拟订和发展方案拟订保持一致。可考虑针对局势在相当长的一段时间内不可能大幅度波动的其他长期危机采用多年期联合呼吁程序。

#### 信息管理和需求评估

34. 为了应对人道主义紧急情况下产生的数据数量日益增多、范围日益扩大问题，已在国际人道主义系统内开展了大量工作，制定关于需求评估和根本的信息管理的最佳做法指南。人们日益认识到需求评估和信息管理及相关的良好做法的重要性。例如，难民署和联合国儿童基金会(儿基会)都采用了信息管理战略，而对机构间常设委员会人道主义危机中协调评估的业务指南发布的反应是积极的，东道国政府和人道主义国家工作队都请求在针对具体情况制定指导方针和加以执行方面提供援助。网站humanitarianresponse.info和难民署有关难民回应的区域门户网站(<http://data.unhcr.org>)的推出为人道主义行为体获取业务信息和相关资源提供了便利。

35. 尽管在为改进信息管理订立指南方面已取得了进展，但在业务中将这一指南付诸实践仍存在挑战。为在实地进行有效的需求评估和信息管理而对技术技能产生的需求远远超出了目前的供应。虽然正在努力处理这一问题，但可以开展更多工作来建设政府和当地非政府组织的信息管理能力。数据丰富的实例资料库要求实际接触人道主义需求领域、获取已经收集的数据、以及数据集兼容，以便能对信息进行交叉分析，所有这一切在许多紧急情况中都仍然是一个挑战。

36. 鼓励参与人道主义行动的组织遵循数据标准，例如在组织数据时采用机构间常设委员会的通用业务数据集，并在保护和安保允许的情况下对外开放数据。此类措施将便利将范围广泛的数据编纂成以紧急情况中的决策者为对象的便于使用的一系列信息产品。这些产品将直接支持国家和国际救灾人员和受灾社区为危机做好准备并作出应对。



## 为所有人改善人道主义行动

37. 人道主义危机并不是平均地影响到每一个人。为了使人道主义行动具有成效，必须了解妇女、女孩、男孩和男子、残疾人、青少年和老年人的不同需要，以确保她们能平等地获得服务并从中受益。

38. 机构间常设委员会的性别平等标码是一个实用工具，用来为联合呼吁程序项目评分，评价其如何确保将妇女、女孩、男孩和男子的不同需要纳入人道主义方案编制工作。2013年，在16个联合呼吁程序项目和5个基于国家的集合基金中适用了机构间常设委员会性别平等标码，其中52%的项目被确定为有可能大大地促进两性平等。由于性别平等标码仅从2012年起才必须在联合呼吁程序中适用，必须确保开展和监测将两性平等关切问题纳入项目设计的努力，以确保人道主义方案使妇女、女孩、男孩和男子平等受益。

39. 在人道主义紧急情况中，人们面临基于性别的暴力风险可能更大，因为提供身体和社会保护的机构和系统可能遭到削弱或破坏。家庭和社区往往被隔离开来，这可能造成现有的社区支持系统和保护机制瓦解。机构间常设委员会已加大努力，加强人道主义紧急情况期间对基于性别的暴力的预防和应对。已在14个人道主义紧急情况中向18个特派团部署了新的快速反应小组，支持人道主义行为体确保在其各部门方案中采取行动，预防和应对基于性别的暴力。政府和人道主义组织可开展更多工作，提供和资助处理基于性别的暴力问题的具体方案，包括进行辅导、使受害人得到援助、在人道主义紧急情况中保障妇女和女孩的安全。

40. 联合国各机构在将残疾人的需求纳入人道主义行动方面也取得了进展。例如，难民署通过了自己的业务准则《与强迫流离失所的残疾人共同努力》，并正通过伙伴组织就纳入残疾问题向其国家业务提供技术支持。儿基会也在拟订一项残疾战略，其中将处理残疾人在人道主义紧急情况中的公平问题。不过，虽然各人道主义组织正在采取步骤，需要订有将残疾人和老年人的需求有系统地纳入人道主义方案编制工作的标准和准则。例如，国际助老会和国际残疾协会进行的一项研究<sup>3</sup>查明，2010年和2011年提交以便发出联合呼吁程序或紧急呼吁的项目仅有分别是1.6%和0.78%含有一项或一项以上的以残疾人和老年人为对象的活动。

41. 虽然在收集按性别、年龄和残疾情况分列的数据方面已取得进展，但还可以开展更多工作，以系统地收集和分析这一数据，以便为人道主义方案拟订工作的设计、执行和监测提供依据。

<sup>3</sup> “A Study of Humanitarian Financing for Older People and People with Disabilities, 2010-2011” (国际助老会和国际残疾协会，2012年，里昂)。

## B. 进一步遵守人道主义原则和接触民众

42. 尽管人道主义工作者在不安全的环境中努力加强业务安全，但导致死亡、绑架或严重受伤的攻击行为继续给人道主义人员造成了沉重代价。2012 年援助工作者安保数据库初步记录<sup>4</sup>显示，与前十年的平均数相比，援助工作者被害和严重受伤的人数分别减少了 58%和 18%。绑架和在人口稠密地区使用爆炸性武器是对援助工作者最常采用的暴力手段，而绑架增加了 49%，使用爆炸性武器造成 6 名援助工作者死亡，另有 23 人严重受伤。这表明了对在人口稠密地区使用爆炸性武器所涉的人道主义影响的更为广泛的关切。会员国、联合国及其伙伴需要确定或可采用的政策和业务选项，以保护平民不受此类武器的短期和长期影响。

43. 尽管国际人道主义法和适用的国际人权法为保健和保健服务提供者规定了特别保护，但在许多国家针对保健人员、设施、车辆和服务的攻击或威胁继续致使伤病人员无法得到他们所需要的照料和保护。2012 年 1 月至 12 月，红十字委员会记录有 921 起影响到向有需要的民众提供保健的事件。在所登记的 91%的事件中，当地的保健服务提供者受到暴力、主要是威胁的直接影响。

44. 鉴于这些挑战，人道主义工作者、包括保健人员必须共同努力，在最复杂的环境中管理安保风险，包括通过与社区进行互动协作，以获得接受并建立信任；并通过执行有效的安保措施，将风险与人道主义紧迫需求相权衡；在人道主义行为体中交流安保信息、资产和专长。东道国拥有保证援助工作者安全和安保的明确的正式责任。可开展更多工作，加强东道国与人道主义组织之间的协调，以增强人道主义人员的安全和安保，同时维护人道主义援助准入，以便将援助送达最需要的人。

### 人道主义援助准入

45. 确保人道主义组织能够向需要援助的民众提供援助对于拯救生命至关重要。例如，必须将货物和人员送到需要他们的地方，并确保受影响的民众充分受益于现有的援助和保护。在武装冲突情势中，根据国际人道主义法，控制着平民所在地区的一方负有保护平民和满足其需求的首要责任。如果有关方面不能或不愿这样做，则人道主义机构可主动提议提供此类服务。不得将此类提议视为干涉内部事务，不得任意拒不同意开展救济行动。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。必须尊重这些义务，包括在快速提供援助的最有效手段涉及跨越冲突线或国际边界开展人道主义行动的情况。

<sup>4</sup> 可在下列网站查阅：<https://aidworkersecurity.org/incidents>。数字可能出现变化，因 2012 年的数据收集工作尚未最终完成。

46. 人道主义事务协调厅的准入监测和报告框架中的数据表明，2012 年最常见的、对受影响民众产生最严重后果的准入限制是：(a) 对人道主义工作人员行动或货物运输的限制；(b) 正在发生的敌对行动；(c) 对人道主义活动的干预；(d) 针对人道主义工作者的暴力行为。

47. 人道主义准入不应通过使用武力强行取得，因将人道主义行动与武装的行为体联系起来可能破坏反应的中立性，损害人道主义工作者及其服务对象的安全和出入。因此，需要就人道主义准入不断地与所有有关各方进行谈判。“人道主义谈判”通常被理解为人道主义行为体为实现单纯的人道主义目标、如进入有关地区进行需求评估以及提供援助和保护而与有关各方进行的谈判。谈判不应比如说与政治调解混淆起来或联系在一起。为人道主义谈判的目的与非国家武装团体进行的接触不应被解释为赋予这些团体任何程度的政治合法性。

48. 一个良好做法实例是联合国和其他人道主义机构在阿富汗境内的脊灰炎运动(2012/13 年)期间就人道主义准入采取的新的方法；在该运动期间，1 100 万名儿童接种了疫苗。这一方法基于在地方社区一级越来越多的参与，以便使运动获得更为广泛的接受。其结果，对当地情况的分析有所改善，这导致更准确的风险评估。另一个重要步骤是加强各方对谈判准入的参与，这一情况加上更好的质量和实时信息，改进了参与运动的保健人员的安全和安保。

49. 尽管种种良好做法实例，尽管国际人道主义法所规定的明确义务，出入常常遭拖延、阻碍或拒绝。在某些情况下，对出入进行限制可能构成违反国际人道主义法的行为。必须做更多工作，以确保对蓄意拖延或拒绝人道主义行动出入、以及袭击人道主义工作人员的行为的严重事例进行问责，包括将案件移交国际刑事法院或在国内加以起诉。

## 保护

50. 保护人民免受伤害是人道原则的一项根本的组成部分，因此也是所有人道主义行动的核心目标。保护涵盖旨在确保根据国际法——国际人道主义法、人权法和难民法充分尊重个人权利的所有活动。保护的目的是创造一个尊严受到尊重、虐待的特定模式得到阻止或其直接影响被减轻、有尊严的生活状况得到恢复的环境。

51. 要保护民众免受伤害，就需要人道主义界作出涉及法律、政策、业务和倡导因素的全面的反应。如民众面临国际人道主义法、人权法和难民法遭到严重违反的情况，人道主义行为体尤其应密切合作，确保作出有原则的、协调一致的反应。在这些情况下，会员国还必须与有关各方倡导并利用其影响力推进平民保护工作。

52. 虽然在冲突局势中保护的挑战可能会尤其严峻，但突发的或一再发生的自然灾害也会造成或加剧保护问题，如大规模的流离失所、基于性别的暴力、家庭分离、贩卖儿童、以及不能平等地获得援助。

53. 在本报告所述期间，会员国在联合国各机构和其他人道主义伙伴支持下，已采取步骤，以更好地处理保护问题，特别是对境内流离失所者的保护问题。肯尼亚就保护和援助境内流离失所者和其他受影响的社区制定了一个全面的政策框架和具有里程碑意义的立法，并于 2012 年通过了这一立法，境内流离失所者人权问题特别报告员的 Chaloka Beyani 对此表示支持。菲律宾同样通过了关于保护和援助境内流离失所者的立法，而阿富汗正在制定国家境内流离失所者政策。2012 年 12 月，随着 17 个非洲国家批准非洲联盟《非洲保护和援助境内流离失所者公约》，该公约生效，这是第一项关于国内流离失所问题的具有法律约束力的区域条约。该条约适用于由一系列原因造成的流离失所问题，其中包括武装冲突、侵犯人权、自然灾害和气候变化的影响。难民署与非洲联盟和非洲国际法委员会共同努力，正在支持制订一项示范法，以协助签署国执行该公约。成员国应继续处理保护关切问题，包括提供充足的资源。

#### 反恐措施的影响

54. 近几年里，人道主义组织日益关注反恐立法的影响，这些立法将某些人道主义组织与非国家武装团体进行协作互动定为刑事罪或以其他方式阻碍有原则的人道主义行动。人道主义事务协调厅和挪威难民理事会已经委托就国家反恐措施对 人道主义行动的影响进行独立研究。在该研究中将审查有关的国家立法，分析限制人道主义活动或对人道主义活动附加条件的供资协议的规定，并审查不同的人道主义行为体如何应对此类措施。

## 四. 建立一个更具包容性、可互用适用的有成效的国际人道主义系统<sup>5</sup>

55. 自大会通过第 46/182 号决议建立国际人道主义体系以来，人道主义运作环境已发生了重大变化。由于冲突、自然危害造成的灾害和原本已经弱势的人在一定时期严重脆弱和具有紧急的人道主义需求的长期危机，人道主义案例持续增加。预期这一趋势持续下去，原因是气候多变性、人口增长和其他人口变化，包括快速城市化、金融和能源部门的压力以及不断变化的地缘政治因素。

<sup>5</sup> 国际人道主义系统可被广义地界定为国际人道主义行为体网络，它们在功能上通过大会第 46/182 号决议及其后的决议设立的协调框架相联系，包括紧急救济协调员、机构间常设委员会以及各规划和筹资机制，它们都以信守指导原则、人道主义原则和国际法为指针。

56. 与此同时，许多国家政府和其他行为体多年来通过包括制订新的区域和国家灾害管理政策和制度，已加强了它们的灾害管理能力。这导致人道主义组织发生了一个重要转变，它们倾向于确认在防备和应对紧急情况时，受影响的政府、军队、地方社区、区域组织和邻国拥有更突出的作用，并设法进一步扩展这一作用。随着越来越多的会员国达到中等收入地位，成为捐助国或实物援助提供者并分享它们的经验和专门知识，它们也在确定国际人道主义体系的利益和期望。在人道主义紧急情况中运作的非政府组织也已增加，最近增加最多的是全球南方的行为体。

57. 此外，新技术、包括移动电话和社会媒体在受危机影响的国家的增加和普及，正使地方行为体和社区更便于就其需要和愿望进行沟通，并进行自我组织。这一变化也在使新的重要行为体加入人道主义应急活动，包括当地的电信公司和因特网服务提供商，并在从根本上改变其他行为体、如外侨群体和志愿人员的作用。

58. 这些变化要求国际人道主义系统继续调整现有方法，以便更好地与国家、地方行为体、社区和私营部门等新出现的行为体进行合作。例如，这些行为体有许多已经制订、或将设法制订自身的应对人道主义紧急情况的系统和程序。鉴于这些事态发展，联合国及其合作伙伴必须能与这些新的系统和网络合作，以便最大限度地利用现有能力，改善总体协调，并共同向更多的人提供人道主义援助。为了改善这一“互用适用性”，可能需要制订国际人道主义系统与私营部门、军队、志愿人员和技术界等其他行为体之间的新的相辅相成的标准作业程序。

### 人道主义成效

59. 国际人道主义系统还必须确保具有尽可能大的成效，以应对不断变化的人道主义状况所产生的各种挑战。虽然没有关于人道主义成效的商定的定义，但人们较为一致的看法是，人道主义行动的基本目标是拯救生命和减轻痛苦。在讨论人道主义成效时，涉及的方面往往是透明度、相关性、准备情况、业绩、反应速度、是否物有所值和对受影响的国家、民众和捐助者负责。不过，什么是“成效”常取决于危机的背景——自然灾害、还是冲突或长期的脆弱性——以及利益攸关方（受影响的民众、受影响的国家、捐助方、人道主义组织和其他重要的行为体）的视角。

60. 有必要更好地了解关于何者构成为成效的这些不同视角如何相互关联、以及如何适用于不同的人道主义局势。这种认识对于确保所有行为体都有助于更有成效的人道主义行动、对于促进更大程度的问责都具有重大意义。必须借鉴现有的各种举措，如机构间常设委员会转型议程、联合标准倡议和良好的人道主义捐助做法，并借鉴增强进一步认识方面的现有最佳做法。

## A. 创新

### 为什么我们需要创新

61. 越来越多的人道主义案例和技术的迅速发展正在为人道主义行动方面的创新提供新的机会。爱立信已预测，截至 2018 年，将有 33 亿美元智慧手机订约使用费，其中大部分是在发展中世界。其他新技术，从水过滤方面的进步、到太阳能或 3-D 打印，都有转变人道主义组织的工作方式的巨大潜力，例如使难民营中的人在当地生产拯救生命的物项，尽可能少地产生基础设施和后勤问题。不过，创新不仅涉及新技术或“发明”，而且还涉及创造新的产品和采用能解决系统性的挑战的各种方法、进程、伙伴关系和立场，并往往将它们结合在一起。

62. 例如，在肯尼亚 2008 年的选举后暴力活动之后，人道主义组织采用了 M-PESA，这是一种全国范围的电子现金服务，使非政府组织得以通过短信服务，向需要援助者分发现金，因非政府组织的粮食分发工作在不安全的环境问题正变得昂贵，且问题很多。采用现金分发——现在是移动现金分发——现已表明，分发援助的新方法在适当的环境中可如何使对紧急状况的反应更快、更具成本效益、精简足迹、增强人的尊严和缓解出入限制。利用这些创新和新的工作方法对于确保人道主义行为体在一个不断变化的世界里以最好的伙伴关系、服务、技能和产品作出反应将至关重要。

63. 尽管创新对人道主义系统来说并不新奇，但大多数创新都是临时性的，人道主义系统在适应新的工作方法方面往往较为缓慢。由于全球变化和技术变革速度越来越快，人们对寻找途径以便有系统地加快创新和适应的步伐日益关注。例如，难民署一直在设立一个难民住房单位，以力求找到新的解决办法来为难民创造更好的生活条件。它正与大学、私营部门和基金会开展合作。儿基会一直在通过一个公开来源、志愿人员驱动的项目支持建立一个快速的家人下落追踪和家庭团聚 (RapidFTR) 系统。不过，许多创新仅在试行，从未推广或为更广泛的人道主义界所采用。

### 支持人道主义创新

64. 在创新方面国际人道主义系统面临的挑战不是仅仅做什么新颖的事，而是吸取过去的经验(正面和负面的)，应用所吸取的经验教训以提高成效。要在人道主义反应中能进行更多创新，就需要对研究和开发作出更多投资，以将想法和技术变更应用于人道主义用途；实行组织改革，以建立有利于实施有创意的做法的内部结构和文化；借鉴区域和国家两级的做法；使受影响的人更多地参与，包括更多地采用社区自身的想法；让包括私营部门在内的其他行为体更多地参与；订立标准，以确保创新办法符合人道主义道德准则。

## B. 减轻脆弱性和管理人道主义危机风险

65. 鉴于危机的驱动因素不断变化，相互关联，政府、人道主义和发展行为体必须努力减少和管理危机的风险，而不是仅仅对其影响作出反应。这一方法要求更好地了解危机的驱动因素，在可能的情况下防止其发生，而一旦发生后则减轻其影响，并促进可持续的恢复。它还要求对当地有深入的了解，以支持制定切合实际的有效政策。

### 了解风险和管理风险

66. 人道主义危机可能发生的风险是灾害和脆弱性两者造成的。灾害是对人的生命和生计的威胁，它包括自然灾害、冲突、技术和工业事故及其他冲击，如粮食和燃料价格上涨。受人道主义危机影响的民众可能同时受不止一个的冲击或灾害的影响。脆弱性是个人或社区遭受暴露于灾害的不利影响的可能。脆弱性程度是一般来说先前存在的诸多实物、社会、经济和环境因素作用的结果。贫穷、性别问题和其他形式的不平等是造成脆弱性的主要因素。穷人不太可能拥有应对紧急情况资源。妇女所受的影响可能不同于男子，因其性别角色往往决定了其社会地位或家庭责任。因此，管理风险包括处理灾害、对灾害的暴露<sup>6</sup>和脆弱性。

67. 人道主义部门目前正在更广泛地采用若干办法，它们有助于管理发生人道主义危机的风险。“复原力”做法包括在人道主义方案制定工作与发展方案制定工作之间进行更好的协调，以促进可持续发展，办法是更好地预测造成危机的条件，以预防危机，对之进行更好的准备，对危机作出反应，并从危机中恢复过来。复原力包含若干领域，其中包括：(a) 减少灾害风险，其目的是降低与自然灾害和气候变化相关的风险；(b) 进行环境灾害管理，以处理技术和工业灾害；(c) 实行及早恢复，在危机爆发一开始就把发展活动纳入人道主义反应工作中；(d) 预防冲突，目的是减少暴力和武装冲突。

68. 不过，虽然所有这些领域都力图为相同的结果——减轻影响和使社会和经济取得发展——做出贡献，但人道主义界和发展界的工作方式往往没有得到充分协调，以便有系统地管理发生人道主义危机的风险。例如，注重减少灾害风险可以减少与自然灾害有关的风险，但如果不同时查明、评估其他灾害、如冲突威胁或高昂的粮食价格对脆弱社区的影响并就此进行规划，则可能仅会部分降低人道主义危机的总体风险。

### 对人道主义援助采取风险管理办法

69. 对危机采用一种有系统的全面的风险管理办法涉及以下步骤。第一，政府、发展和人道主义合作伙伴进行的风险和脆弱性分析必须在战略和业务层面更紧密地融合在一起。它们还必须让政府以及地方行为体参与，特别是让那些能协助

<sup>6</sup> 暴露是指民众、生计和资产处在可受危害不利影响的地方。

处理“面临风险”群体的脆弱性的行为体参与。这就要求交流信息，进行联合风险分析，对风险分析能力投资，并改进对更多风险作出反应的触发机制。

70. 第二，必须围绕着管理危机风险的共同目标使政府以及人道主义伙伴和发展伙伴的规划进程更紧密地保持一致。政府应尽可能协调规划，合作伙伴应支持国家和地方对应方参与规划进程的能力建设。2013年，在萨赫勒国家的联合国国家工作队将把这两项措施纳入其与政府的合作，以制定国家一级的复原能力建设计划。这些计划将基于共同的风险和脆弱性评估和分析，并将利用地方、国家和区域各级的现有框架、政策和计划，以确保政府与人道主义和发展伙伴在所有各级采取战略性、协调一致和联手的办法。

71. 第三，必须更加重视建设国家和国家以下各级政府 and 地方社区的能力，以便更好地防备和应对灾害，并从灾害中恢复。早期预警系统、社会安全网方案、应急规划、牲畜和生计方案以及供水、保健和教育等防范风险基本服务，都是人道主义组织为增强国家和地方的能力而能够采取的行动。还应通过比如说保险，采用更具创新性的风险转移方案。R4农村复原力倡议是粮食署、乐施会美国分会和瑞士再保险之间的一种伙伴关系，它将使贫穷农民能够通过以工作换保险方案，加强其粮食和收入安全；该方案使粮食无保障的农民能在社区减少灾害风险项目中额外工作若干天，以换取在发生干旱时可赔偿其损失的旱灾保险单。

72. 最后，必须通过国家、发展和人道主义渠道增加对风险管理的投资。尽管有证据表明，预防危机与对危机作出反应相比成效更大、花费更少，但预防工作却长期供资不足。据海外发展研究所称，对备灾的供资仍然很少，在增强国际人道主义系统追踪减少灾害风险投资的能力方面进展甚微。从现有的数据来看，备灾仍然是一个很低的优先事项。根据财务跟踪处的记录，为2012年上半年提供的人道主义捐款为63亿美元，其中8020万美元用于应急准备，仅占总额的1.3%。经济合作与发展组织发展援助委员会的数据含有防灾和备灾活动的范围更大的一个类别，数据显示，2005年至2011年期间，在防灾和备灾方面花费了24亿美元，仅占人道主义援助总额(783亿美元)的3%。需要做更多的工作，增加对国家一级备灾的投资，包括通过寻找更加适当的渠道提供更多用于备灾的资金，并改进追踪这一资金的系统。

73. 正在展开若干进程，以确定2015年以后的全球发展议程、包括千年发展目标后、可持续发展目标议程以及兵库减少灾害风险行动框架后的优先事项。2015年后发展议程是一个独特的机会，以确保充分优先重视减少和管理人道主义危机的风险的战略和方案。这也是一个使人道主义和发展风险分析和规划进程进一步保持一致的机会。



## 五. 世界人道主义峰会

74. 秘书长在其五年行动议程中，优先重视加强人道主义援助和促进人道主义援助的透明度和成效，并特别注重建立一个更具包容性的国际人道主义系统。为了交流知识和最佳做法，秘书长还呼吁于 2015 年举行一次世界人道主义峰会。

75. 峰会将提供一个独特的机会，使包括受影响的会员国、受影响的民众、捐助者、国际人道主义组织、非政府组织、专家和学术界等各种各样的人道主义利益攸关方会聚在一起，以评估不断变化的环境，并商定如何调整的工作方法，并制定一项议程，使人道主义行动适合于 2015 年及其后的挑战。

## 六. 建议

76. 根据以上所述，我提议：

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

(b) 会员国以及适用的情况下的非国家行为体通过包括简化和加快涉及人道主义人员和物资的程序，为人道主义人员和救济物资快速无障碍地前往受影响社区提供便利；

(c) 会员国和相关的非国家行为体允许将在充分遵守人道主义原则的情况下开展的人道主义行动，并参与有关谈判；

(d) 联合国和人道主义组织考虑就旷日持久的危机采用多年联合呼吁；进一步鼓励会员国和其他捐助者通过包括采用多年供资，为旷日持久的危机提供及时、灵活和可预测的资金，并遵守良好的人道主义捐助原则；

(e) 会员国、联合国和人道主义组织继续建设其通过包括使用数据标准、如机构间常设委员会通用业务数据集来收集、分析和交流数据的能力，以便更好地支持国家和国际规划和反应；

(f) 联合国和人道主义组织继续把备灾、及早行动和早期恢复做法纳入人道主义方案制订工作；进一步鼓励会员国和其他捐助者确保备灾工作从包括人道主义预算和发展预算中得到足够的资源；

(g) 联合国和人道主义组织继续改进按性别、年龄和残疾分列数据的收集和利用，并将性别分析和对妇女、女孩、男孩和男子、老年人和残疾人的不同需求的关注进一步有系统地纳入人道主义方案拟订工作；

(h) 会员国和非国家行为体遵守其法律义务，提高认识，并支持为尊重和保  
护医务人员、设施、车辆和服务不受攻击或威胁而开展的努力，并确保伤病人员  
得到他们所需要的医疗照顾和关心；

(i) 会员国、联合国和人道主义组织继续共同努力，通过包括及时提供适当  
的资源，确保作为人道主义反应的一个基本组成部分，处理受影响民众的保护需  
求；

(j) 联合国与所有相关的利益攸关方进行协商，审查人道主义成效方面的最  
佳做法，并向会员国报告进展情况；

(k) 会员国、联合国和人道主义组织继续评估可如何更有系统地查明创新并  
将其纳入人道主义行动，评估在可提高人道主义行动成效的创新工具和方法方面  
可如何更有系统地交流最佳做法和经验教训；

(l) 会员国、联合国以及人道主义和发展组织改善关于可导致人道主义危机  
的信息的交流，对分析此类风险和就此进行传播的能力建设投资，并改进联合风  
险分析和规划机制；

(m) 会员国、联合国以及人道主义组织和发展组织继续建设国家和国家以下  
各级的政府、地方组织和社区的能力，以便能更好地防备灾害、应对灾害和灾后  
复原。