



第七十一届会议

暂定项目表\* 项目 131

方案规划

2018-2019 年期间拟议战略框架

第二部分：两年期方案计划

方案 23：人道主义援助

目录

	页次
总方向 .....	2
次级方案 1. 政策和分析 .....	2
次级方案 2. 协调人道主义行动和应急.....	4
次级方案 3. 少自然灾害风险.....	5
次级方案 4. 紧急支助事务.....	7
次级方案 5. 人道主义紧急情况信息和宣传.....	7
立法授权 .....	8

\* A/71/50.



## 总方向

23.1 本方案的总目标是确保国际社会对灾害和紧急情况作出及时、连贯一致、协调和有原则的反应，并协助从紧急救济向复原和可持续发展过渡。本方案的法律依据和授权来自大会第 46/182 号决议，其中提出了人道主义应急行动的指导原则，并强化了大会和经济及社会理事会此前就人道主义援助和秘书长在应对自然灾害和其他人道主义紧急情况方面的领导作用所通过的各项决定和决议。第 46/182 号决议在过去 20 年中的规范发展确定和扩大了这一授权。

23.2 人道主义事务协调厅负责执行本方案，实现方案的各项目标。方案执行战略围绕以下方面：为联合国系统及其伙伴制订和促进关于人道主义问题的共同政策；在人道主义紧急情况中调动和协调援助；调动联合国的能力以加快提供国际人道主义援助；加强在适应气候变化、可持续发展和环境方面的政策和实践，以减少灾害风险；倡导解决人道主义问题；及时提供关于紧急情况和自然灾害的信息。国际减少灾害战略机构间秘书处承担开展减少灾害风险活动的主要责任。人道主义事务协调厅与联合国系统各实体密切合作，协助从救济向复原和发展过渡。该厅还倡导开展和协助加强准备工作，以便按照自身的任务，通过区域合作更加及时地为紧急情况提供人道主义援助。

23.3 为完成使命，人道主义事务协调厅致力于促进性别平等。根据经济及社会理事会第 2013/16 号决议，该厅将实施一个性别平等问责制框架，以加强和加快性别平等主流化工作。该厅还将确保通过性别平等工具包、机构间常设委员会人道主义行动性别平等手册、性别平等备用能力项目名册等工具和性别平等问题顾问，把性别平等理念充分纳入人道主义活动和政策。

## 次级方案 1 政策和分析

本组织目标：改善人道主义应急行动的战略和业务一致性

秘书处预期成绩

绩效指标

(a) 机构间常设委员会成员和其他伙伴在人道主义政策分析和对话基础上改善决策

(一) 会员国在经济及社会理事会和大会关于人道主义决议的年度谈判中所讨论的秘书长关于加强协调的报告中所载人道主义政策优先事项有所增加

(二) 机构间常设委员会和参与人道主义行动的其他合作伙伴对于人道主义政策和方案研究和报告所产生的建议的落实数目增加

(b) 人道主义机构在灾害和紧急情况期间，包括从救济向可持续发展过渡阶段，有效满足受影响人口需求的能力改善

人道主义机构已落实的机构间评价建议所占百分比

(c) 联合国人道主义协调员把保护平民准则纳入人道主义应急规划的能力提高	符合保护问题既定准则的人道主义应急计划所占百分比
--------------------------------------	--------------------------

## 战略

23.4 本次级方案的实务职责由纽约的政策制订和研究处承担。

23.5 纽约的政策制订和研究处将继续确定人道主义领域的新趋势和新挑战，以便根据国际人道主义法、人权和大会第 46/182 号决议附件所载指导原则，在人道主义机构中建立统一的政策立场。

23.6 政策制订和研究处将支持关于人道主义问题的政府间进程，包括为此向人道主义事务协调厅的国家和区域办事处及广大人道主义系统提供关于人道主义问题的政策分析和政策指导，同时考虑到受影响人口的具体需求，并认识到，适当考虑性别、年龄和残疾等问题是全面和有效的人道主义应急行动的组成部分。政策制订和研究处将努力增加会员国在经济及社会理事会和大会关于人道主义决议的年度谈判中所讨论的秘书长关于加强协调的报告中所载的人道主义政策优先事项，以期使这些优先事项更有可能作为决议得以通过。政策制订和研究处将牵头制订机构间政策、导则和分析工具，并同其他伙伴一起制订政策，以根据人道主义需求提供服务。为此，政策制订和研究处将对新出现的全球挑战和趋势进行政策分析；印发分析性出版物，其中载有加强人道主义援助建议；举行高级别政策论坛会议；向人道主义利益攸关方介绍人道主义问题。该处还将继续努力根据秘书长 2006 年关于综合特派团的指导说明，确保性别平等理念纳入人道主义援助主流取得进展，并为有原则的人道主义行动保留业务空间。政策制订和研究处将继续为政治行为体，例如会员国和维和人员，制订用于危机管理的备忘录和分析工具，帮助确保重要的人道主义关切问题得到考虑。此外，政策制订和研究处将协助制订培训方案和标准作业程序，确保处于紧急情况中的工作人员和其他行为体了解重要的人道主义政策、方法和程序，并能在不同环境下灵活、适当地应用。政策制订和研究处将确定应广为传播的最佳做法和创新概念，以期为政策、业务决定和危机管理工作提供信息和指导。

23.7 此外，政策制订和研究处将应受影响国家政府的请求并在得到有关国家政府许可的情况下，支持和促进这类国家政府和其他机构努力援助和保护境内流离失所者。将支持建立有效的规划能力，以管理从救济向重建和发展过渡的工作。此外，将努力确保借鉴以往经验教训，以加强今后的人道主义援助活动。将定期向会员国通报这类活动的情况。

## 次级方案 2

### 协调人道主义行动和应急

**本组织目标：**确保对自然灾害和复杂的紧急情况及时作出协调一致和有效的人道主义反应，以减轻人类苦难

秘书处预期成绩	绩效指标
(a) 有权力、有能力和有经验的机构间专业人员及时作出有原则的人道主义反应	(一) 人道主义专员职位由来自机构间人道主义协调员人才库的人员任职者所占百分比提高  (二) 通过商定的战略应急计划提出优先需求和目标的人道主义国家工作队所占百分比提高
(b) 用于人道主义行动的捐助资金增加	(一) 为机构间应急和集合筹资机制做出贡献的会员国增多  (二) 所需资金到年底至少有 70% 已到位的持久紧急情况战略应急计划所占百分比提高
(c) 在新出现紧急情况和处于持久紧急情况的国家中及时和协调一致地使用中央应急基金(应急基金)	紧急救济协调员在收到项目最后提案后通过快速应急窗口在 3 个工作日内核准项目提案的百分比提高
(d) 联合国各业务机构应对人道主义紧急情况的工作有所改进	在需要国际援助的新的或正在恶化的紧急情况中七天内部署协调人员到位的案例所占百分比

### 战略

23.8 本次级方案的实务职责由纽约的协调和应急司、应急基金秘书处和筹资协调科以及日内瓦的方案支助处及伙伴关系和资源调动处承担。

23.9 协调和应急司将通过其与驻地协调员和人道主义协调员、机构间常设委员会紧急救济主任小组及世界各地各个外地办事处的联系，就应对人道主义紧急情况的所有业务决策方面问题，向紧急救济协调员提供咨询意见。协调和应急司还将通过发现领导才干以及有计划地吸收、培养和辅导下一代驻地协调员和人道主义协调员候选人，帮助当前和未来的人道主义领导人做好准备，支持他们发挥作用，确保及时作出以原则为基础的协调一致的人道主义反应。协调和应急司将酌情与受影响国家的国家当局协调，确保为驻地协调员和人道主义协调员开展的所有能力建设都包括指导他们如何在落实机构间转型议程方面发挥作用。

23.10 应急金秘书处和筹资协调科将积极参与确保更可预测的人道主义资金来源，以便能够对新出现或迅速恶化的危机及时作出反应，尤其是通过应急基金和国家集合基金作出反应。在努力确保根据合理优先需求评估更迅速地从应急基金拨款的同时，应急基金秘书处将进一步改善必要的执行情况和问责制业绩计量标准，以追踪应急基金为受益者及服务于受益者的人道主义系统带来的增加值。筹资协调科将支助国家办事处管理国家集合基金，加强与其他人道主义行为体的合

作，并与民间社会、国家对应机构、私营部门和受影响人民建立伙伴关系。筹资协调科将支持协调的和包容性的优化进程，以使资金在战略应急计划这一综合协调框架内流向优先需求。

23.11 方案支助处将确保采用整体办法落实人道主义方案周期，为协调开展需求评估、战略应急规划、应急监测、呼吁协调、资金追踪、集群和集群间协调及应急准备制订规范性指导和开发相关工具。方案支助处将为外地提供规范性指导、培训和支助，以此支持人道主义协调员和人道主义国家工作队落实人道主义方案周期。方案支助处还将协助开展模拟实验，收集最佳做法和加强学习，以确保人道主义应急行动以需求为基础、具有优化特点和战略性。方案支助处将确保部门间主题，例如复原力、性别平等和对受影响人民的责任，纳入规范性指导和工具，进而纳入人道主义方案周期的主流。此外，方案支助处将在整个人道主义方案周期促进标准和创新，为此将开发和完善机构间常设委员会的共用工具、定义或系统。

23.12 伙伴关系和资源调动处将努力建立和增强可持续伙伴关系，以利于及时作出有原则的人道主义反应，支持调动来自新行为体的资源以支助人道主义业务，推动加强和扩大与会员国和区域组织在政策和业务问题上的关系。此外，伙伴关系和资源调动处将进一步支持公共-私营部门协作，包括加强同世界经济论坛的协作。

23.13 最后，纽约的协调和应急司、应急基金秘书处和筹资协调科以及日内瓦的方案支助处及伙伴关系和资源调动处将继续努力改进国家、区域和国际一级的人道主义协调架构，以支持各国的工作。为此，他们将确保所有外地工作人员和总部支助工作人员具备相关知识，以支持在外地一级落实机构间转型议程。

### 次级方案 3 少自然灾害风险

本组织目标：预防和减少自然灾害风险和易受灾性以及灾害影响

秘书处预期成绩	绩效指标
(a) 增强国家在减少灾害风险和落实 2015—2030 年仙台减少灾害风险框架方面的能力和努力	(一) 实施减少灾害风险战略而制订发展框架、政策或国家方案，包括旨在消除社会脆弱性根源的发展框架、政策或国家方案的国家增加 (二) 告仙台减少灾害风险框架落实进展情况的国家增加
(b) 国家各级的灾后重建规划能力增强	(一) 使用灾害损失核算制度的国家增加 (二) 将减少灾害风险活动纳入灾后复原规划和行动的国家增加
(c) 减少灾害风险方案规划增强	联合国各实体在全球、区域和国家一级实施的

## 战略

23.14 本次级方案的实务职责由国际减少灾害战略及其秘书处承担。

23.15 大会第 56/195 号决议规定了国际减少灾害战略的任务，即作为联合国系统的协调中心协调开展减少灾害工作，确保联合国系统和区域组织的减灾活动和在社会经济和人道主义领域的活动发挥协同作用。

23.16 2015 年第三次联合国世界减少灾害风险大会通过了 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架，大会第 69/283 号决议认可了该框架。仙台框架的前身是兵库行动框架。<sup>1</sup> 仙台框架列出了直至 2030 年减少灾害风险的预期成果、目标和优先事项。它要求扩大减少灾害风险的工作重点，包括防止新风险累积。它的目的是指导在所有部门的发展进程中对灾害风险采取多种危害管理。

23.17 大会在第 69/283 号决议中要求国际减少灾害战略促进和支持仙台减少灾害风险框架的落实、后续行动和审查。大会呼吁所有利益攸关方作出集体努力，使世界在未来几十年减少灾害风险，因而更为安全，以此造福于今世后代。大会在第 70/204 号决议中确认了联合国系统各机构、方案和基金及其他相关机构在减少灾害风险方面的工作重要性以及对国际减少灾害战略的需求的大幅增加。

23.18 国际减少灾害战略将：(a) 协调、监测和审查仙台减少灾害风险框架的落实；(b) 通过应用知识和对风险的了解，帮助作出有风险意识的决策；(c) 催化利益攸关方的行动，以期建设复原能力。国际减少灾害战略将继续调动合作伙伴支持国家政府、城市和地方社区管理风险，并通过广泛的国家平台、议员、地方政府、捐助者、金融机构、工商业、科学家及民间社会和社区组织等网络，在公共和私营部门倡导基于风险意识的发展，上述利益攸关方在减少灾害风险方面都有举足轻重的作用。

23.19 联合国各基金、方案和机构将继续支持在区域和国家一级制订和实施减少灾害风险方案。作为《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》的牵头协调方，国际减少灾害战略将继续向秘书长和联合国理事机构提供实务支助。它还将通过各种相关协调机制和职能，包括联合国行政首长协调理事会和联合国驻地协调员，继续与联合国系统各实体互动，以确保联合国系统各个战略和方案的连贯一致。

<sup>1</sup> 2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力(A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2)。

## 次级方案 4

### 紧急支助事务

**本组织目标：**向包括环境灾害和技术事故在内的紧急情况 and 自然灾害的受害者快速提供国际人道主义援助

秘书处预期成绩	绩效指标
(a) 迅速调动国际应急机制，以便向灾害和紧急情况受害者提供国际人道主义援助	在受影响国家提出要求后 48 小时内向其提供国际援助的案例在危机总数中所占百分比
(b) 国际、区域和国家行为体在商定框架内部署有效、协调良好和具有互操作性的人道主义应急力量的能力增强	使用了救灾和备灾工具的受灾国所占百分比

## 战略

23.20 本次级方案的实务职责由日内瓦应急处承担。

23.21 将通过以下途径为受冲突和灾害影响国家提供支助：加强应急机制；促进发展中国家和易受灾害影响国家加入应急网络；发展和加强人道主义应急协调能力；改进在自然灾害和复杂紧急情况下调动和协调国际援助的机制、工具和程序。

23.22 将把重点置于以下方面：确保及时向有关伙伴传播信息，说明受紧急情况 and 灾害影响国家的情况，包括确定所需资源；启动应急及救灾和备灾工具，以减轻紧急情况 and 灾害的影响；扩大在不同区域的联合国灾害评估和协调小组；通过国际搜救咨询小组使国际城市搜救小组的业务程序标准化；进一步加强快速反应和快速增援机制，并使之多样化，增进各机制之间的协调；应会员国的请求，通过落实联合国军民协调培训方案，加强国家和区域各级的军民协调和军事部门之间的协调，以期更有效和连贯一致地支持国际人道主义救济行动。还将强调在救灾阶段更加注重发现和 处理灾害对环境的严重影响，强调通过扩大与相关合作伙伴的合作，在外地加强协调人道主义物流和备灾工作。

## 次级方案 5

### 人道主义紧急情况信息和宣传

**本组织目标：**确保合作伙伴在为受灾害和紧急情况影响的民众提供服务时遵守人道主义原则

秘书处预期成绩	绩效指标
(a) 对 人道主义原则和关切事项的认识和重视程度提高	(一) 其中能够反映人道主义事务协调厅信息的关于人道主义问题的媒体报道数量增加 (二) 公众通过社交和广播媒体更多参与人道主义问题的互动

(b) 人道主义界通过获取相关信息更好地作出知情决策 人道主义事务协调厅核心网络平台的特殊访客增加

## 战略

23.23 本次级方案的实务职责由通信事务处和信息事务处承担。

23.24 通信事务处将继续支持紧急救济协调员、人道主义事务协调厅其他高级官员和人道主义界进行宣传，旨在鼓励会员国和冲突各方实践大会第 46/182 和第 58/114 号决议所载人道主义原则，为此将把宣传重点置于国际人道主义法、武装冲突中保护平民及援助人员的出入及安全保障。将继续作出持续宣传努力，以使平民与战斗人员继续得以区分。

23.25 通信事务处还将努力制订更多战略，突显被遗忘的紧急情况和自然灾害，特别是利用该处的网络平台(见 [www.unocha.org](http://www.unocha.org))，通过国家和国际媒体向受众发布商定的重要信息，并单独或与非政府组织、民间社会团体和学术机构联合进行宣传，突显人道主义危机。通信事务处将支持制订具体国家和区域的宣传和传播战略、指导方针及后备计划，以此支持具体国家的传播对策。通信事务处还将提供服务，包括新闻稿、媒体通告、采访和公开简报、评论文章、危机通信和宣传战略制订，以丰富具体国家的战略和信息内容，从而加强整体人道主义宣传工作。

23.26 本次级方案的另一重要方面是就正在发生的紧急情况和自然灾害提供及时和可靠的信息，以利于作出知情决策和支持当地的人道主义行动。信息事务处将通过扩大网络，包括覆盖面和外联工作，进一步加强人道主义信息的收集、分析、传播和分享系统。这包括更新和改进其主要网站，即人道主义事务协调厅的救济网、人道主义反应及相关网站服务。将进一步加强与人道主义界其他成员的伙伴关系，促进信息交流、协调和标准化。信息事务处还将帮助建立共同外地信息服务，以向人道主义界提供一个更好的知识库。

## 立法授权

### 大会决议

46/182	加强联合国紧急人道主义援助的协调
47/120 A 和 B	和平纲领：预防性外交和有关事项
52/12	革新联合国：改革方案
52/167	人道主义人员的安全和保障
60/1	2005 年世界首脑会议成果
62/208	联合国系统发展方面业务活动三年度全面政策审查



- 67/226 联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查
- 69/313 第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程(亚的斯亚贝巴行动议程)
- 70/1 变革我们的世界：2030 年可持续发展议程
- 70/104 人道主义人员的安全保障和对联合国人员的保护
- 70/106 加强联合国紧急人道主义援助的协调
- 70/107 围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展经济及社会理事会决议
- 2015/14 加强联合国紧急人道主义援助的协调  
安全理事会决议
- 1894 (2009) 武装冲突中保护平民
- 2210 (2015) 延长联合国阿富汗援助团的任务期限
- 2211 (2015) 延长联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的任务期限
- 2217 (2015) 延长联合国中非共和国多层次综合稳定团的任务期限
- 2222 (2015) 武装冲突中保护平民(保护新闻工作者)
- 2226 (2015) 延长联合国科特迪瓦行动的任务期限
- 2227 (2015) 延长联合国马里多层次综合稳定团的任务期限
- 2232 (2015) 延长对非洲联盟成员国维持部署非洲联盟驻索马里特派团的授权
- 2233 (2015) 延长联合国伊拉克援助团的任务期限
- 2238 (2015) 延长联合国利比亚支助团的任务期限
- 2243 (2015) 延长联合国海地稳定团的任务期限
- 2258 (2015) 联合国叙利亚监测机制  
安全理事会主席声明
- S/PRST/2013/2 武装冲突中保护平民

## 次级方案 1 政策和分析

### 大会决议

- 56/89 《联合国人员和有关人员安全公约》所规定的法律保护范围
- 61/117 1949年8月12日《关于战时保护平民之日内瓦公约》适用于包括东耶路撒冷在内的被占领巴勒斯坦领土和其他被占领的阿拉伯领土
- 62/134 消除一切表现形式的强奸和其他形式性暴力，包括在冲突和相关局势中发生的强奸和其他形式性暴力
- 63/147 国际人道主义新秩序
- 70/105 “白盔”志愿人员参与联合国在人道主义救济、恢复和技术合作促进发展方面的活动
- 70/106 加强联合国紧急人道主义援助的协调
- 70/107 围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展
- 70/134 向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助
- 70/165 保护和援助境内流离失所者

### 安全理事会决议

- 1894 (2009) 武装冲突中保护平民
- 2210 (2015) 延长联合国阿富汗援助团的任务期限
- 2211 (2015) 延长联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的任务期限
- 2217 (2015) 延长联合国中非共和国多层次综合稳定团的任务期限
- 2222 (2015) 武装冲突中保护平民(保护新闻工作者)
- 2226 (2015) 延长联合国科特迪瓦行动的任务期限
- 2227 (2015) 延长联合国马里多层次综合稳定团的任务期限
- 2232 (2015) 延长对非洲联盟成员国维持部署非洲联盟驻索马里特派团的授权
- 2233 (2015) 延长联合国伊拉克援助团的任务期限
- 2238 (2015) 延长联合国利比亚支助团的任务期限
- 2243 (2015) 延长联合国海地稳定团的任务期限
- 2251 (2015) 延长联合国阿卜耶伊临时安全部队的任务期限

2252 (2015) 延长联合国南苏丹特派团的任务期限

2258 (2015) 联合国叙利亚监测机制

安全理事会主席声明

S/PRST/2015/23 武装冲突中保护平民

## 次级方案 2

### 协调人道主义行动和应急

大会决议

63/147 国际人道主义新秩序

68/99 加强国际合作和协调努力以研究、减轻和尽量减少切尔诺贝利灾难的后果

68/129 对 1994 年卢旺达境内种族灭绝幸存者，特别是孤儿、寡妇和性暴力行为受害人的援助

70/77 阿富汗局势

70/106 加强联合国紧急人道主义援助的协调

70/107 围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展

70/108 援助巴勒斯坦人民

70/134 向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助

安全理事会决议

1894 (2009) 武装冲突中保护平民

2210 (2015) 延长联合国阿富汗援助团的任务期限

2211 (2015) 延长联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的任务期限

2217 (2015) 延长联合国中非共和国多层次综合稳定团的任务期限

2222 (2015) 武装冲突中保护平民(保护新闻工作者)

2226 (2015) 延长联合国科特迪瓦行动的任务期限

2227 (2015) 延长联合国马里多层次综合稳定团的任务期限

2232 (2015) 延长对非洲联盟成员国维持部署非洲联盟驻索马里特派团的授权

2233 (2015) 延长联合国伊拉克援助团的任务期限

2238 (2015) 延长联合国利比亚支助团的任务期限

- 2243 (2015) 延长联合国海地稳定团的任务期限
- 2251 (2015) 延长联合国阿卜耶伊临时安全部队的任务期限
- [2252 \(2015\)](#) 延长联合国南苏丹特派团的任务期限
- 2258 (2015) 联合国叙利亚监测机制

安全理事会主席声明

[S/PRST/2015/23](#) 武装冲突中保护平民

### 次级方案 3

#### 减少自然灾害风险

大会决议

- [54/219](#) 国际减少自然灾害十年：后续安排
- [63/137](#) 印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作
- [63/217](#) 自然灾害和脆弱性
- [67/209](#) 国际减少灾害战略
- [69/218](#) 国际合作减少厄尔尼诺现象的影响
- 69/283 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架
- 69/284 设立一个减少灾害风险的指标和术语不限成员名额政府间专家工作组
- [70/106](#) 加强联合国紧急人道主义援助的协调
- [70/204](#) 国际减少灾害战略

### 次级方案 4

#### 紧急支助事务

大会决议

- [56/99](#) 紧急救灾
- [60/13](#) 南亚地震灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作——巴基斯坦
- [63/137](#) 印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作
- [65/307](#) 改善动用军事和民防资产应对自然灾害的实效和协调
- [68/99](#) 加强国际合作和协调努力以研究、减轻和尽量减少切尔诺贝利灾难的后果

69/280 加强紧急救济、恢复和重建应对尼泊尔地震造成的灾难性影响

70/106 加强联合国紧急人道主义援助的协调

70/107 围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展

## 次级方案 5

### 人道主义紧急情况信息和宣传

#### 大会决议

62/91 印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作

63/137 印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作

70/106 加强联合国紧急人道主义援助的协调

70/107 围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展

---