



经济及社会理事会

Distr.: General
18 April 2018
Chinese
Original: English

供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2018 年年度会议

2018 年 6 月 11 日至 14 日

临时议程* 项目 5

儿基会人道主义行动年度报告

摘要

今天，大约有 3.5 亿儿童生活在受冲突影响的地区，他们缺乏足够的医疗保健、优质教育、适当的营养和保护。¹过去十年，生活在冲突地区的儿童人数增加了 74%，持续的危机依然没有减少的迹象。这些复杂的危机已导致大规模流离失所，全球估计有 6500 万人被迫逃离家园。²根据最近与执行委员会成员的讨论，本报告提供了 2017 年人道主义局势、儿基会在这一年中的人道主义应急、面临的主要挑战和前进道路的最新情况，重点介绍了儿基会将如何提高人道主义成果的效率 and 效力。包括一项供执行局审议的决定草案。

* E/ICEF/2018/8。

¹ 国际救助儿童会，关于儿童的战争：是时候结束对冲突中的儿童的严重侵犯了，伦敦，2018 年。

² 联合国难民事务高级专员公署，
‘数字一览’，可从以下地址获得：www.unhcr.org/uk/figures-at-a-glance.html，2018 年 3 月检索。

说明：本文件全文由儿基会负责处理



一. 2017 年的人道主义局势

1. 2017 年，持续多年的冲突（例如中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和乍得湖盆地的冲突）的复杂性继续加剧，给儿童的生活带来新的暴力、流离失所和破坏浪潮。
2. 受这些冲突影响的儿童所受攻击的规模令人震惊。有些人成为攻击目标，在家庭和学校遭受野蛮暴力之下。其他人忍受了难以想象的虐待和剥削，其中包括性暴力、强迫婚姻和被招募进武装团体。数百万人被迫离开家园，忍饥挨饿，患上致命疾病。
3. 这一年还有数百万人受到突发紧急情况 and 现有危机升级的影响。8 月，缅甸若开邦再次发生暴力事件，造成数十万罗兴亚人越过边境进入孟加拉国的考克斯巴扎尔区。2017 年下半年，已有超过 50 万人进入了孟加拉国，这使具有人道主义需求的罗兴亚人和受影响的当地社区总人数超过 120 万，其中包括 72 万受影响的儿童。截至 2017 年年底，日益增多的暴力事件导致刚果民主共和国的开赛地区有 170 多万人流离失所。2018 年，预计全国将有 200 万儿童患严重急性营养不良。
4. 2017 年，在若干国家（包括刚果民主共和国、伊拉克、尼日利亚、索马里、南苏丹和也门），暴力冲突和公共服务的崩溃导致健康、供水和卫生系统崩溃，这助长了霍乱通过受影响社区的传播，造成了紧急情况中的紧急情况。本报告还记录了冲突加剧的其他疾病暴发，例如孟加拉国出现白喉暴发。
5. 随着冲突继续加剧，自然灾害的影响也在加剧。9 月，有记录以来大西洋威力最大的飓风之一飓风“伊尔玛”，以及其后不久的飓风“玛丽亚”给整个加勒比地区造成了破坏并在几个国家导致基本服务的大规模瘫痪。飓风导致 140 多万人（包括 35 万多名儿童）需要人道主义援助。

二. 儿基会 2017 年的人道主义应急

A. 2017 年全球响应

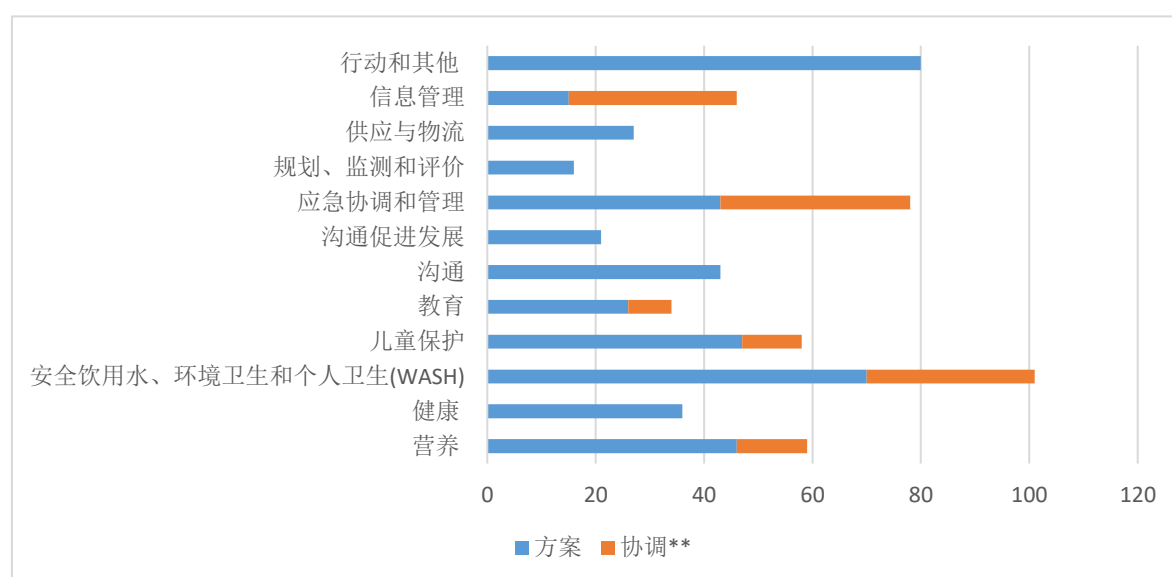
6. 随着人道主义案件在过去 10 年中的持续增长，儿基会的响应规模也持续扩大。在 2007 年至 2017 年间，该组织的紧急呼吁增加了逾三倍，从 8.47 亿美元增至 2017 年 12 月的 37.9 亿美元。2017 年，儿基会和合作伙伴对 102 个国家 337 个不同规模的人道主义局势做出了回应——这是自 2005 年开始追踪以来记录的第二多的局势和国家数量。
7. 根据 2014-2017 年战略计划和“人道主义行动造福儿童的核心承诺”，儿基会在 2017 年将人道主义应急的重点放在挽救生命、保护权利和解决易受危机影响的根本原因上。该组织在紧急情况发生前、发生期间和发生后继续利用其拥有外地存在的长期比较优势；在广泛的人道主义系统内提供多部门支持并利用其庞大的包括各国政府、民间团体和私营部门在内的合作伙伴网络。儿基会还继续促进机构间协调，其中包括在大规模紧急情况下实现群组问责制。
8. 这一优势使儿基会能够在 2017 年为数百万儿童交付成果。³ 在全球范围内，超过 3270 万人从儿基会支助的享有安全饮用水中受益（目标的 95%）；近 300 万名重度急性营养不良儿童在儿基会支助的食疗方案中得到了治疗（占目标的 83%）；1800 多万名 6 个月至 15 岁的儿童接种了麻疹疫苗（占目标的

³ 本报告提供的关于 2017 年儿基会人道主义应急的数据为临时数据。2018 年 2 月 12 日数据可能不会反映稍后于 2018 年准备好的最新数据，如综合应急报告或儿基会 2017 年人道主义行动年度结果报告

74%); 46000 多名艾滋病毒阳性的孕妇继续接受抗逆转录病毒疗法的治疗 (占目标的 81%)。儿基会还向 880 多万学龄儿童提供了正规或非正规教育 (目标的 73%), 向超过 350 多万名儿童提供了心理支助 (目标的 89%)。本报告第三节讨论了未达到 100% 目标的原因。

9. 2017 年共完成 599 次应急 (快速) 部署和/或活动, 比 2016 年的 576 次快速部署略有增加。这一年的总部署时间为 33418 天, 平均任务时长为 58 天。部署的最大份额 (30%, 即 177 次部署) 支持了应对孟加拉国难民危机的人道主义应急。也门的应急得益于 40 次部署; 埃塞俄比亚和索马里的干旱应急分别得到 34 次和 30 次部署; 刚果民主共和国的流离失所危机得到 29 次部署。大部分部署为水、环境卫生和个人卫生 (WASH) (101)、应急协调 (78)、营养 (59), 儿童保护 (58) 和信息管理 (46) 提供了人员。

图 1
应急部署, * 按职能区域, 2017 年



* 这不包括支持应急准备的 23 个备用合作伙伴部署: 水卫: 5; 儿童保护: 5; 营养: 4, 现金方案拟定: 3; 应急管理: 3; 教育: 2; 健康: 1。

**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

10. 儿基会的供应和后勤业务是该组织人道主义应急的一个关键要素。2017 年, 儿基会的全球应急采购金额达到 5 亿 5330 万美元。461 个处于紧急情况下的国家和地区收到了物资。儿基会供应司通过把 16 名工作人员部署到包括孟加拉国、加勒比和也门危机在内的应急地点提供了直接支助。在过去的一年中, 儿基会共采购了价值 1 亿 1220 万美元的营养品, 按价值计算, 它是儿基会 2017 年应急物资中最大的组成部分。

11. 截至 2017 年 12 月 31 日, 人道主义行动造福儿童呼吁得到了 72% 的资金, 金额达到 27.3 亿美元⁵, 其中收到了组织的资源伙伴慷慨支持的 19.8 亿美元, 还有大约 7.55 亿美元是上一年的可用资金。6 公共部门提供了儿基会收到

⁴ 包括所有资金类型, 并基于供应司改进的方法, 以更好地代表对所有危机的实际应急供应响应。

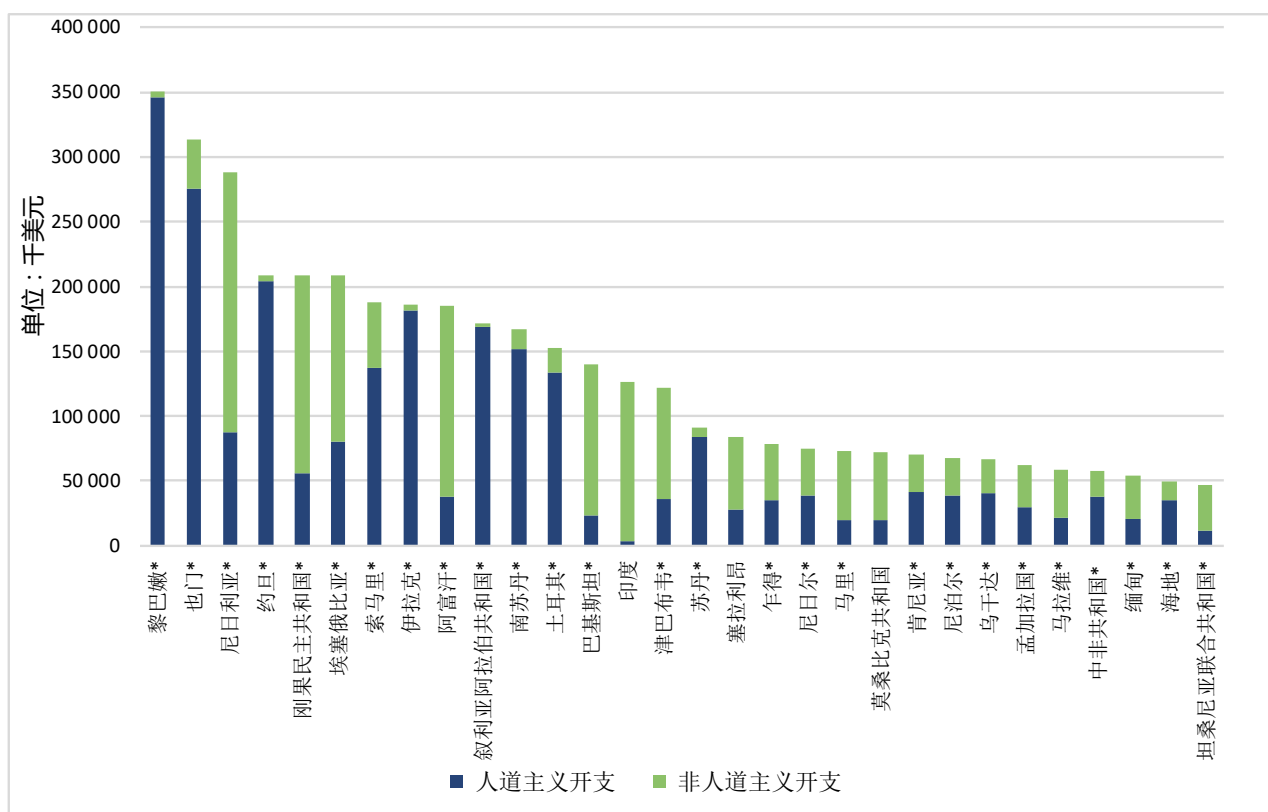
⁵ 这个数字代表 2017 年收到的其他资源应急 (ORE) 资金 (现金) 加上上一年的大致结转, 它和 ORE 收入不同, ORE 收入代表特定年份签署的捐款。

⁶ 数字为临时数字, 可能会有变化。即将于 2018 年 6 月发布的儿基会 2017 年人道主义年度结果报告将提供确认的数据细目。

的大部分人道主义资源，占所收到资金的 90%，总额达 17.9 亿美元。1.922 亿美元来自私营部门。人道主义应急计划的供资达到了一个新高峰。但是，鉴于需求水平的增长，需求和供资之间的差距比以往任何时候都大。

12. 人道主义行动仍然是儿基会实地工作的核心，55%的国家一级的支出用于支持紧急反应。在一些儿基会国家办事处——例如伊拉克、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国——几乎所有开支都被列为人道主义开支。在 30 个总支出最多的儿基会国家办事处中，有 27 个在 2017 年儿基会儿童人道主义行动中发出了呼吁。这 30 个支出最多的办事处构成国家办事处总支出的 80%（人道主义和非人道主义支出）

图 2
2017 年总支出最多的 30 个国家办事处（千美元）
人道主义开支（包括所有供资类型）占有国家一级开支的 55%



* 2017 年发出人道主义行动造福儿童呼吁的儿基会国家办事处。

B. 主要人道主义应急的结果

13. 儿基会 2017 年的人道主义应急包括七项三级紧急状况：突然爆发的孟加拉国难民危机；由于刚果民主共和国开赛地区的暴力而造成的重大流离失所；伊拉克、尼日利亚、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和接纳难民的邻国以及也门的长期冲突；以及四个二级紧急状况：中非共和国和乍得湖盆地的长期冲突；非洲之角的持续干旱；以及加勒比地区史无前例的 5 类飓风。儿基会还对霍乱、麻疹和白喉的几次爆发进行了响应，尤其是在受冲突影响的国家，以及刚果民主共和国等许多被遗忘的人道主义局势中进行的响应。

14. 例如，2017 年儿基会在喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚东北部地区为受到持续危机影响的近 440 万名儿童提供了麻疹免疫接种（是 180 万人目标的两倍以上）。为了应对南苏丹历史上持续时间最长、最严重的霍乱疫情，儿基会支

助的保健中心治疗了近 4800 名儿童，几乎占总病例数的一半。儿基会还与水卫合作伙伴合作，在受霍乱影响的县通过家访、社区会议、水点干预、路演、影院和扩音器宣传等方式向包括学童在内的 125 万人提供预防信息，帮助防止疫情爆发。

15. 在超过一半卫生设施不再发挥作用的也门，儿基会为 230 多万 6 至 59 个月的儿童的营养筛查提供了支持；并为 22.65 万多名患有重度急性营养不良的儿童提供了治疗（目标的 70%）。在可能的情况下通过喂养中心提供了治疗；在卫生设施有限的地区，流动医疗队有助于为弱势儿童提供健康和营养支持。

16. 在阿拉伯叙利亚共和国，590 多万人通过水和环境卫生系统的修复、恢复或增加获得了安全饮用水（超出目标），1460 多万人从对水和环境卫生系统的运行和维护的持续支助中获益（超出目标）。儿基会还针对 10 个省的 3000 多个社区开展了水系统调查。这项调查将帮助人道主义界优先考虑进行系统修复和维护的领域，以改善儿童健康、复原力和疾病预防。

17. 在伊拉克，由儿基会、世界粮食计划署（WFP）和联合国人口基金（UNFPA）牵头的一个联合体通过提供饮用水、卫生用品和即食食品帮助了 249 万多名弱势人员，其中包括 136 万流动儿童，这些物品在他们流离失所的头 72 小时内通过快速反应机制提供（超过目标）。在中非共和国，快速反应机制对向超过 2.8 万人提供非粮食物品和向近 8.3 万人提供水卫干预（超出目标）至关重要。

18. 在暴力和不安全严重阻碍了受教育机会的刚果民主共和国开赛地区，近 2.7 万名儿童，包括 1.2 万多名女童重新融入了教育系统。全国各地近 18.6 万名受冲突或自然灾害影响的女孩和男孩享有了教育和社会心理活动（目标的 52%）。

19. 在孟加拉国，心理支助和基于社区的儿童保护服务使 13.3 万余名流离失所的儿童获益，该服务通过提供关爱儿童的空间，旨在使易受伤害的儿童（尤其是女童）不受暴力、虐待和剥削（占目标的 74%）。2017 年，儿基会及其合作伙伴还通过提供生活技能教育和转诊，在解决青少年的特殊风险和脆弱性方面取得了重大进展。这些教育和转诊惠及了近 2.9 万名受危机影响的少女（目标的 83%）。

20. 儿基会继续优先考虑向人道主义环境中最脆弱的人群伸出援手，尤其是女童、残疾儿童和边缘化群体。例如，在伊拉克北部，儿基会向近 2.5 万名来自少数族裔社区的儿童提供了儿童保护服务，向近 15 万名来自少数族裔社区的儿童提供了教育支助。

21. 处理残疾儿童的权利仍然是该组织在紧急情况下的工作的一个关键方面。在过去四年里，能够报告兼顾残疾的人道主义行动的儿基会国家办事处的数量增加了四倍。2017 年，共有 21 个儿基会国家办事处报告了紧急情况下的残疾儿童工作。这包括根据《残疾人参与人道主义行动章程》规定的儿基会承担的义务，实施残疾人享有的水卫基础设施。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，儿基会支持在 10 个省的 558 所学校恢复水卫设施，确保残疾儿童和成人的使用，最终使近 38.4 万名学生受益。

22. 儿基会还继续在重要的应急响应中优先考虑性别暴力的预防和应对工作。2017 年，儿基会通过一系列健康、咨询和情感支助服务向 360 万人伸出了援手，其中包括刚果民主共和国的近 34.5 万人，黎巴嫩的 26.5 万余人，南苏丹的近 19.8 万人和孟加拉国的约 14.1 万人。对孟加拉国难民局势所做的水卫响应包括妇女和女童关于首选卫生材料和能够采纳的加强厕所安全的措施的反馈意见。在这一年，还进行了与紧急情况下的性别暴力有关的社区外联和动员活动，其中包括在中非共和国的活动。

C. 资源调动

23. 2017 年 1 月，儿基会呼吁筹集 33.6 亿美元资金，用于帮助 48 个国家的 8100 万人口，其中包括 4 800 万名儿童。到 2017 年底，呼吁筹集的资金上升至 37.9 亿美元，用于援助 1.36 亿人口，其中包括 6000 万儿童。增加资金主要是由于：孟加拉国的新难民；刚果民主共和国开赛地区新出现的国内流离失所；尼日利亚东北部、索马里和南苏丹的饥荒和/或饥荒风险；也门爆发的饥荒和霍乱；加勒比地区的飓风；尼泊尔的洪灾。总呼吁资金的近三分之二资助了对七个三级紧急状况的响应。

24. 儿基会人道主义行动的前 10 名捐助者捐献了 18 亿美元，占 2017 年承诺的所有资金的 85%。其中包括（按资源伙伴类型以字母顺序排列）：加拿大、德国、日本、挪威、英国、美国、中央应急基金（CERF）、国家集合基金、欧盟委员会和美国儿基会基金。前 10 名捐助者中有 7 名在过去几年增加了承诺，作为儿基会最大捐助者的美国政府 2017 年的捐助额比 2016 年增加了 1.13 亿美元。

25. 就灵活筹资而言，仅收到 1.64 亿美元，占收到的全部应急资金的 8%，它构成了 2017 年专题人道主义资金，而 2016 年的灵活筹资占全部应急资金的 9%，全球专题人道主义资金则为 1.4%。专题人道主义支助的前五名提供者是：儿基会德国国家委员会、美国儿基会基金、荷兰政府、儿基会英国委员会和儿基会日本委员会。

26. 国家委员会是儿基会全球组织的组成部分，并在 2017 年增加私营部门提供的专题人道主义基金的工作中发挥了不可或缺的作用。在 2017 年筹集的专题人道主义基金总额中，79%来自国家委员会的捐助。

27. 为儿基会提供的经常资源也对本组织灵活处理人道主义应急和迅速反应的能力起到了关键作用。例如，由于有了通过紧急方案基金提供的经常性资源，2017 年向 2 个国家办事处和 3 个区域办事处支付了 8470 万美元，用于立即提供紧急支助。除紧急方案基金支助外，2017 年约有 1.07 亿美元的经常资源为国家一级的人道主义行动做出了贡献。

28. 全球专题捐助是儿基会第二灵活的筹资方式，名列经常资源之后。全球专题人道主义资金按“需要”分配，并考虑了方案的长期规划和可持续性。这种筹资方式还能受危机影响的儿童提供更加公平和综合的方法。荷兰政府和儿基会各国家委员会继续成为儿基会的全球专题支持者，它们分别捐助了 64%和 25%的全球专题人道主义资金。此外，大韩民国政府首次对全球专题人道主义支助做出了为期两年（2017/18）的承诺，2017 年捐助了 170 万美元。2017 年全球专题捐助的其他来源包括（按捐款额排序）儿基会瑞典委员会，美国儿基会基金、丹麦政府、儿基会泰国办事处、儿基会中国办事处、国际在线捐助、儿基会芬兰国家委员会和儿基会比利时委员会。

29. 中央应急基金和国家集合基金仍然是 2017 年人道主义资金的重要来源，占人道主义资金总额的 8%。截至 12 月 31 日，已从中央应急基金收到 1.89 亿美元，从由人道主义事务协调厅（OCHA）和多伙伴信托基金（由联合国开发计划署管理）的国家集合基金获得 4830 万美元。2017 年，儿基会在 33 个危机中

的方案从中央应急基金的快速反应窗口受益。基于中央应急基金对各种危机的资金水平的分析以及所采用的协调和透明的方法，以下危机从该基金的供资不足的危机窗口得到了支持：阿富汗、喀麦隆、中非共和国、乍得、朝鲜民主主义人民共和国、利比亚、马达加斯加、马里、尼日尔、尼日利亚、索马里、苏丹和乌干达。

30. 多年期人道主义资金为应急期间的灵活性和长期规划提供了重要机会。儿基会欢迎合作伙伴提供的多年期捐助（按资源伙伴类型以字母顺序排序），其中包括加拿大、德国、日本、挪威、英国和美国政府；欧盟委员会；儿基会德国委员会、儿基会英国委员会；美国儿基会基金。较长期的资金能使儿基会更具战略眼光，更有效并弥合人道主义与发展的关系。

31. 例如，在刚果民主共和国，儿基会利用英国国际发展部提供的多年期人道主义资金实施现金转移方案，为因冲突而流离失所的人口提供支助。由于资金的长期性质，儿基会能够收集和评估关于不同转移方式的数据，并利用证据改善交付情况，并进一步开发适应具体情况工具。通过提供金额更大的一次性赠款（受益人偏好的付款方式）而不是较小的正常付款降低了交付成本。这能在促进对生计活动的长期投资的同时满足眼前的人道主义需求。

32. 在区域一级，中东和北非地区得到了儿基会 2017 年资金的最大一部分，占总金额的 56%；东部和南部非洲地区占 20%，西部和中部非洲地区占 13%。东亚和太平洋、欧洲和中亚、拉丁美洲和加勒比以及南亚地区在所有地区中获得的资金最少，占 2017 年人道主义资金总额的 9%。

33. 虽然 2017 年来自捐助者的资金总额与前一年相似，但由于受影响的儿童人数非常多，资源不足。可用资金总额中有超过一半用于居住在南苏丹和也门这两个相邻收容国的叙利亚难民，公共部门覆盖了 90% 以上的资金。另一方面，可用资金总额中只有 2% 覆盖了九项紧急情况：安哥拉、布隆迪难民、加勒比飓风、朝鲜民主主义人民共和国、吉布提、厄立特里亚、利比亚、马里和尼泊尔。像刚果民主共和国这样的大规模长期危机的需求经常得不到满足，对于此类危机只有 43% 的资金需求得到保证。

三. 人道主义应急面临的挑战

A. 人道主义援助的可获得性

34. 复杂的人道主义危机增加了需要援助和保护弱势儿童的数量，同时让这些儿童获得服务或使服务到达这些儿童变得更加困难。2017 年所需的约一半应急资金用于儿基会和合作伙伴面临重大准入挑战的国家的主要人道主义方案。这些方案中有许多是在日益持久的暴力和城市冲突中实施的，这些冲突涉及分散的非国家实体，而且冲突各方违反了国际人道主义和人权法的行为，其中包括针对平民和直接针对人道主义行动者的暴力行为。在极端情况下，平民，尤其是妇女和儿童，被困在围困区和/或冲突各方已经利用人道主义援助作为谋求政治让步的筹码。

35. 在受冲突影响和非冲突环境中，东道国政府经常使用官僚手段（例如签证和旅行许可证，货物清关）来限制和控制人道主义行动，以谋求政治目标或其他目标。与此同时，如果人道主义行动者被视为与国家利益攸关方的政治或军事目标相一致，那么东道国政府和成员国的法律和政策（如与恐怖主义有关的措施）可能会损害可获得性。其中一些例子包括基于党派动机而不是人道主义需求将特定人群排除在援助和保护之外的歧视特定人群的政策。

36. 儿基会制定了几项克服这些挑战的创新方法。快速反应机制和流动队提供敏捷、灵活和可迅速部署的响应能力，能在高度不安全的地区有效地提供救生服务。作为全球消灭脊髓灰质炎行动的一部分，儿基会和世界卫生组织

（WHO）率先采取了结构化方法，将准入和安全问题纳入方案拟订和分析，并利用准入顾问和促进者帮助扩大免疫活动的覆盖范围。儿基会还成功利用发展

沟通和本组织强有力的宣传声音及外地活动，以便让当地接受并在苛刻的条件下实现重要方案。儿基会正在不断加强工作人员的能力和对有效应用人道主义原则和联合国现行政策（包括安全风险、方案关键程度、联合国一体化和军民协调）的支持，并已就关键可获得性问题（如与非国家实体的透明接触）制定了更多政策和指导。

37. 虽然儿基会在应对准入挑战方面具有丰富的经验，但迄今为止，系统地收集、反思和扩大这种经验并用其为更多机构范围的方法提供依据和战略的努力尚未与挑战的范围相匹配。因此，2017 年，儿基会紧急方案办公室启动了制定儿基会机构准入框架的进程。该框架将为解决外地的这些挑战提供结构化和系统化方法；为工作人员配备必要的工具、指导和支持，以有效实施他们的方法和战略；并能使儿基会不断收集、分享和复制能够提高该组织为儿童交付成果的能力的良好做法。

B. 安全和后勤限制

38. 武装冲突、内乱、高威胁环境以及把人道主义工作者作为目标使近些年成为记录的对援助界最为致命的时期。冲突各方经常不尊重关于人道主义行动的既定准则和原则以及敌对行动期间对平民的保护构成了更大的挑战。儿基会是国内安全管理小组的积极成员，该小组由联合国指定的官员担任主席。儿基会还将安全风险战略纳入人道主义行动，这加强了该组织降低风险以及保持和交付的能力，即使在高风险环境下也是如此。

39. 儿基会正在通过工作人员培训对安全职能投资，雇用安全专家补充联合国安全和安保部的顾问，并采购重要的安全设备。培训涵盖了诸如外地的安全可靠的方法、妇女的安全意识、性别考虑和道路安全等议题。为了满足全球战略和行动安全的需要，儿基会已加强了总部的人员配置能力，征聘了更多安全顾问，并向受危机影响的国家如阿富汗、喀麦隆、乍得、中非共和国、伊拉克、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门部署了安全人员。

C. 人力资源

40. 增加的人道主义局势数量和复杂性，其中包括日益旷日持久的危机，正在消耗儿基会及时有效地进行响应的能力。确定人道主义局势中的人力资源仍然是该组织面临的最大挑战之一。

41. 经验表明，使用快速部署机制——例如应急小组、即时反应小组、快速反应小组、备用伙伴关系和区域紧急名册——增强了儿基会在紧急情况发生时高效而有效地扩大其反应的能力。儿基会近年来扩大了所有这些快速部署机制。2016 年应急小组从 8 人增加到 14 人，提高了该组织在紧急情况下快速部署具有专业技能的工作人员的能力。但是，对快速部署能力的需求持续增加，在 2018-2021 年战略计划期间，儿基会将进一步扩大应急小组，使其拥有 26 名成员。

42. 儿基会也将继续投资于扩大其备用伙伴关系。虽然在 2017 年备用合作伙伴是能力的重要来源，通过（31 个备用合作伙伴中的）20 个组织部署了 157 名应急人员和 23 名应急准备人员，但合作伙伴面临在受冲突影响国家和处于长期危机中的国家部署工作人员的问题。2017 年，儿基会的请求中有 16% 被放弃，主要原因是缺乏合适的候选人和资金，难以找到具备足够语言能力的候选人。也越来越多地提出了针对群组的信息管理要求，而且，虽然合作伙伴渴望提供支持，但往往无法获得合适的候选人。此外，在 31 个备用合作伙伴中，儿基会只

有两个私营部门合作伙伴，由于内部资金限制，他们提供的支持水平有所下降。

D. 灵活的多年期人道主义资金

43. 儿基会利用一系列资源调动办法支持其人道主义行动。虽然灵活的专题资金是该组织最高效和最有效的资金，但儿基会在为人道主义应急筹措专题资金方面继续面临挑战。在某些情况下，资源的灵活性并没有增强，而是更依赖于条件，这使资金难以到达最需要的人。

44. 鉴于人道主义危机日益旷日持久的性质，可预测的、灵活的和更长期的资金已变得至关重要，而且多年期规划也变得重要得多。儿基会和加拿大政府正与其他合作伙伴共同领导加强全球人道主义资金多年期规划的工作。作为这项工作的一部分，2017年，在人道主义事务协调厅和挪威难民理事会的支持下，这包括与捐助者、联合国机构和非政府组织共同举办一个讲习班，讲习班分享和巩固了有关多年期规划和资金的良好做法、挑战和经验教训，并确定未来的联合参与领域。

。2016年，儿基会在内部制定了多年期人道主义行动造福儿童呼吁指导方针；2018年，为阿富汗、马里、欧洲难民和移民危机以及叙利亚难民发起了四次多年期儿基会呼吁。

45. 2018-2021年儿基会战略计划的目标是使15个处于长期危机之中的国家办事处拥有与多年期机构间计划一致的多年期应急计划。随着多年期计划获得越来越多的资金，儿基会承诺将这种灵活的资金转移给当地合作伙伴。

四. 经验教训

46. 评价报告《迈向更好的应急响应：对儿基会2010-2016年人道主义行动的综合评价》使儿基会有机会盘点过去五年评价中出现的优先问题，并完善个别人道主义评价引发的变革进程。该报告突出了2018-2021年战略计划完全接受的关于提高人道主义成果效率和效力的若干问题，总结如下：

(a) 促进更强大协调的机构间需求评估，以指导与不断变化的人道主义需求相关的人道主义应急规划；

(b) 在人道主义和发展方案拟定方面加强成果管理制，包括规划和绩效监测；

(c) 支持采取更加系统的儿基会和机构间社区集体参与方法，并将人置于人道主义行动的中心；

(d) 维持和加强与国家和地方人道主义行动者的伙伴关系；以及

(e) 加强人道主义行动与发展规划之间的联系和一致性。

47. 此外，儿基会承认有必要审查人道主义造福儿童行动的核心承诺，并对其进行调整，以更好地指导贯穿新出现的人道主义危机，包括突发卫生事件、大规模人口流动和长期危机的工作。儿基会还承诺进一步深入落实简化标准作业程序，特别是在三级和二级紧急状况下，以确保更快、更有效地执行规模较大的人道主义行动。最后，儿基会承认有必要确保更好地报道人道主义评价。这将在修订后的儿基会评价政策中加以解决。

五. 今后的工作：提高人道主义结果的效率和效力

48. 本节将根据上述的2018-2021年战略计划结论，以及正在进行的人道主义和发展体系改革，探讨儿基会如何努力提高人道主义结果的效率和效力。

A. 加强人道主义-发展关系

49. 作为一个具有双重任务的机构，儿基会处于定位其人道主义行动的有利地位，能促进发展成果和发展方案考虑人道主义危机的风险和驱动因素。因此，该组织正在努力确保其人道主义行动和发展方案拟定相辅相成，并为实现共同目标作出贡献。这样，儿基会就能为长期复原力以及国家和地方预测与灾难、冲突、气候变化和其他冲击有关的风险，并为风险做好准备的能力做出贡献。建立在成熟发展方案基础上的人道主义行动更为有效，挽救生活在紧急情况下的儿童和妇女生命的行动能够播下发展的种子。

50. 例如，2017 年，在靠近南苏丹边界的埃塞俄比亚甘贝拉地区，儿基会设计并建设了一个永久性供水系统，为近 25 万南苏丹难民和收容社区提供清洁安全的饮水。这个供水系统不仅提供能立即获得的清洁水，而且还能长期运行——这是一个既能满足眼前需求又能满足发展目标的方案拟定实例。

51. 2018-2021 年战略计划是儿基会整合其人道主义和发展双重任务的最强大的框架，并与《2030 年可持续发展议程》、《仙台减少灾害风险框架》以及正在进行的人道主义和发展系统的改革工作密切配合。除了把关键的人道主义成果纳入每个目标区域以外，该计划还确定了加强发展和人道主义方案之间联系的关键切入点和推进手段，从而实现更有效和高效的人道主义应急。根据战略计划报告其捐助将使儿基会通过选择主要业绩指标追踪其在这方面的进展情况。

52. 作为在人道主义和发展规划拟定中加强一致性和联系的工作的一部分，儿基会已继续投资于加强早期预警和早期准备。2017 年，儿基会开始推出应急准备系统，该系统由整体应急准备程序（2016 年 12 月发布）和应急准备平台（EPP；于 2017 年试运行，并计划于 2018 年推出）和人道主义学习用品包（2017 年发布）组成。

53. EPP 是一个在线工具，将帮助团队分析风险，自我评估国内能力，确定高回报行动，并在紧急情况发生或情况恶化之前做好反应准备。这包括诸如预先安排应急物资；确定关键干预措施的执行伙伴并与他们签约；为员工进行应急准备和响应培训等行动。该平台具有灵活性和动态性，可随着风险和业务环境的变化而不断变化和改进。它旨在促进各国和各地区以及全球一级的强有力的合作和学习。2017 年，EPP 在 6 个国家办事处进行了试点并发布给 40 个国家办事处。

54. 2017 年 10 月中旬，乌干达卫生部宣布了一例马尔堡病毒引起的疾病，这一实例说明了这些工具在准备和效用方面的价值。在病毒爆发前几个月在国家一级进行的准备工作使儿基会与世界卫生组织和其他联合国组织合作，向卫生部提供了迅速的支持，最终将爆发控制在 3 例。这一过程包括：风险分析；爆发情景的定义；预期反应的定义，其中包括儿基会的具体作用；并根据儿基会乌干达计划中的儿基会应急准备程序列入重要准备行动。

55. 风险告知方案拟定是战略计划中的一项主要变革战略，儿基会将通过该战略调整其规划和方案拟定进程，以更好地支持各国政府追求人道主义和发展目标。一些国家正在推出风险告知方案拟定。例如，2017 年，儿基会在马里的洪水多发地区支持了市政洪水脆弱性演习。使用无人机绘制了年度洪水可能性地图，并用手持设备记录了房屋、居民人数和居民面谈。收集到的信息包括对会有多少儿童受到影响的估计，使市政当局和发展伙伴能够更好地为洪水做好准备。

56. 在也门，世界银行集团、儿基会和世卫组织通过 3.2 亿美元的国际开发协会（IDA）为应急健康、营养和水卫方案进行的 18 次拨款进行了合作，这表明儿基会加强了对跨人道主义行动和发展方案的伙伴关系的重视。除了帮助保持卫生系统发挥作用外，IDA 的资金还帮助限制了家庭一级的急性水泻爆发和霍乱的蔓延。（21 个省中的）20 个省建立和实施了腹泻治疗中心和口服补液点。由于 IDA 的资金，近 500 万儿童接种了脊灰疫苗。

57. 根据 IDA 伙伴关系，还为也门的现金转移方案提供了 2 亿美元的资金。该方案加强了国家的社会保障制度，使 130 多万最脆弱的家庭受益，几乎占人口的三分之一。IDA18 伙伴关系是一个独特的机会，通过在脆弱的环境中提供较长期融资窗口来开展贯穿人道主义-发展关系的工作。这建立在这样一个日益加强的认识之上：及早参与脆弱和受冲突影响的环境对确保及时、加速的发展轨迹至关重要。

B. 扩大对地方和国家应急人员的支持

58. 人道主义方案编制可以通过促进更具复原力和响应性的国家和地方系统建设来实现更好的发展成果。在国家和地方一级加强系统是儿基会人道主义行动的核心战略。通过加强系统，儿基会为提高社区和社会的复原力，建立社区保护和解决人道主义危机中的弱势儿童需求的能力，并在实现可持续发展目标的各项具体目标方面取得进展做出贡献。

59. 儿基会加强系统方法的一个关键方面是与地方和国家行为者，包括政府、民间团体组织和私营部门合作并建设能力，以改善受影响群体的结果并降低交易成本。儿基会已承诺将至少 30% 的人道主义资金分配给地方和国家行为者，这符合到 2020 年达到总数 25% 的全球承诺。2017 年，儿基会实现了这一目标，向地方和国家应急人员的转移占人道主义支出的 31%。

60. 在与红十字会与红新月会国际联合会（IFRC）的伙伴关系的背景下，117 个儿基会国家办事处已与国家红十字会与红新月会以及 IFRC 建立了积极的方案合作协定，或计划建立方案合作协定。这是儿基会重视与国家组织合作的一个实例。这些协议涵盖了一系列领域，其中包括人道主义应急、备灾和应急计划；涉及 37000 多名工作人员和 240 万名国家红十字会与红新月会和 IFRC 的志愿者的方案执行。例如，在刚果民主共和国，为了建设当地能力和加强疾病暴发响应，国家红十字会在 20 个卫生区培训了 1000 名志愿者。这些伙伴关系的正规化不仅促进了方案的交付，而且还使儿基会能够在紧急情况之前、期间和之后跟踪和取得更大成果。

61. 儿基会、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和粮食署还正在开发一个联合国合作伙伴门户网站，民间社会组织将可通过该门户网站创建组织页面、查看与联合国合作的机会并主动提出或应征询提交建议。预计该门户网站将进一步增加民间团体组织，尤其是地方和国家响应者的机会，让联合国知道他们并使他们和联合国进行互动，提高联合国伙伴关系选择过程的透明度和成果重点。

C. 增加现金方案拟定的使用和协调

62. 儿基会越来越多地执行现金方案，这是覆盖人道主义需求和促进在社会保护中加强较长期国家体系的关键方式。现金方案能使受危机影响的人群确定和优先考虑他们自己的紧急需要，从而有助于维护其尊严。现金方案还通过刺激当地经济和市场以及加强有效人道主义应急的国家系统和伙伴关系提高复原力。

63. 2017 年，儿基会及其合作伙伴通过人道主义现金转移帮助了 100 多万受危机影响的人口（占目标的 57%）。刚果民主共和国、多米尼加、伊拉克、约旦、黎巴嫩、莱索托、马达加斯加、马拉维、缅甸、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其和也门 13 个儿基会国家办事处将人道主义现金转移用作其全年响应的一部分。

64. 为了增加现金方案拟定和机构间协作的使用并加强现金方案的协调，儿基会在紧急方案办公室内设立了一个包括协调、外地支助和知识管理能力的技术小组。该小组制定了关于人道主义环境中现金转移的全组织范围技术指导，并继续促进现金方案拟定方面的机构间合作。

65. 儿基会还与联合国难民署和粮食计划署合作制定共同的现金方案。例如，在约旦和黎巴嫩，这三个组织联合开发了一个统一的现金交付机制。这种合作已使 各组织更快地扩大规模，2017 年惠及了近 14 万名受益者，并基于每位行为者的相对优势促进了更加高效、精简和有效的方案拟定。

D. 改进联合需求评估、监测和报告

66. 儿基会还努力改善其监测和报告机制，以更好地评估儿童的需求，分析方案结果，确定差距和实施路线改正，其中包括通过社区参与。

67. 儿基会积极参与加强公正、透明和协调的需求评估和分析的机构间进程。这包括通过儿基会领导的全球群组协调小组开展的工作，这些小组促进了各部门的一系列数据举措。在实地一级，它有助于逐个部门地确定需求，并被纳入概述分析。例如，儿基会为国际移民组织领导的移徙儿童“流离失所追踪矩阵”提供了技术支持和培训，该矩阵在 39 个国家开运行，旨在提高教育和儿童保护数据的质量。儿基会还根据其儿童战略框架数据在加强受危机影响国家的集体成果监测方面进行投资，其中包括与长期发展数据收集流程建立联系。这涉及建立人道主义行动者之外的伙伴关系，把基金会、研究机构和私营部门包括在内；商定具体情况的方法；并尽可能在国内系统内对实时技术（例如基于 SMS 的系统）投资。正在进行的工作包括埃塞俄比亚、黎巴嫩、缅甸、菲律宾、南苏丹、巴勒斯坦和乌干达等国的试点方案。

68. 儿基会也在努力减少重复和管理成本。目前正在进行的难民署-儿基会举措旨在通过对共享合作伙伴进行联合审计，降低合作伙伴和机构的交易成本。难民署、儿基会和粮食计划署比较了它们现有的评估方法，并就统一尽职调查评估达成了协议。目前正在寻找与人道协调厅和其他联合国组织进一步统一的机会。

69. 2017 年在外地一级，有 53 个国家办事处发出了人道主义行动造福儿童呼吁，其中 48 个拥有追踪优先高频率指标的系统，而今年的 15 个较大的响应已建立了扩大的实地监测系统。儿基会正在通过增加对人道主义干预措施质量的关注以及更系统地整合受影响人口的反馈意见加强实地监测。儿基会信息管理平台即将推出的 eTools 模块将解决合作伙伴报告和实地监测问题，其中包括针对加强人道主义应急方案监测的具体调整。该平台还将支持更好的数据分列；提高监测数据的质量保证；促进有系统地包括来自受影响人群的反馈和追踪后续行动；并对人道主义和发展成果进行综合分析。

70. 儿基会正在根据吸取的经验教训、审查和评价投资于加强人道主义方案监测。改善方案监测的全球努力侧重于调整指导方针、工具和培训，以支持与不同人道主义背景相关的更灵活的监测方法。为此，2017 年，来自 38 个开展人道主义应急的国家的 900 多名工作人员参加了成果管理制培训，其中包括风险信息方案设计和方案监测适应方法。

71. 在机构间一级，儿基会正在支持一个系统性的群组协调绩效监测系统，该系统根据核心群组职能评估绩效（即支持服务提供；为人道主义应急战略决策提供依据；规划和战略制定；宣传；监测和报告；应急规划、准备和能力建设；接受受影响人群的问责（AAP）。eTools 项目代表儿基会领导的群组将很快支持合作伙伴报告平台的开发，该平台将与 OCHA 平台互操作，允许合作伙伴只输入一次数据，并能够重复将数据用于各种报告要求，包括对儿基会的报告。

72. 这些对机构间需求评估和监测做法及系统的改进将促进为根据不断变化的人道主义局势调整的基于需求的响应规划更好地决策。儿基会还投资于更强大的证据产生和知识管理流程和平台，以进一步加强人道主义行动。

73. 报告的透明度仍然是儿基会的重要优先事项。根据国际援助透明度倡议（IATI）的 2016 年透明度指数，儿基会目前在全球 46 个主要捐助机构中排名

第三，且儿基会透明度门户网站（open.unicef.org）就儿基会以何种方式在何处使用资源促进了与公众的直接沟通。儿基会还是 IATI 理事会的成员，并利用该平台制定了全球透明度议程，主张在人道主义报告中更多地使用 IATI 开放数据标准，推动更有效和高效地利用援助的全球努力。

74. 儿基会在改善人道主义评估、监测和报告的方面遇到了挑战。加强需求评估和分析的机构间工作最初面临着缺乏融合和优先安排工作的挑战，但共同倡导优先事项已改进了方案拟定。此外，eTools 软件开发中的技术故障推迟了支持儿基会及其群组合作伙伴报告和监测的重要产品的发布。

75. 展望未来，2018-2021 年战略计划的制定为人道主义绩效监测建立了明确的成果框架。该计划确定了每个目标区域下的重要人道主义成果，它们阐明了儿基会对应对严峻的人道主义需求，以及更重要的变革战略和推动更强有力的人道主义行动的因素（其中包括效率和效力措施，均有关键绩效指标）所做的承诺。将在 2018 年期间推出根据战略计划对报告系统做出的改变。

76. 儿基会还将在 2018-2019 年推出上述 eTools 模块，以支持儿基会和群组合作伙伴在实地的报告和试点工作，以及加强监测的最新培训。在机构间一级，儿基会将支持更系统地使用群组协调绩效监测工具，包括改编的基于讲习班的轻型工具。儿基会将继续支持机构间进程和国家一级的旨在加强人道主义局势中的协调需求评估和成果监测的努力。

E. 更多接受受影响人群的问责

77. 根据上述加强需求评估和监测方法和做法的努力，儿基会正在通过促进受影响民众参与人道主义应急改善与他们的接触；促进与受影响社区的双向沟通；建立和/或加强反馈和投诉机制。这项工作建立在国家一级对扩大行为改变和社区参与方案拟定的投资上，其中包括通过大规模实时监测，给予包括儿童在内的受影响人群向政府报告服务的直接渠道。

78. 例如，在也门，儿基会为 6000 多名社区志愿者提供培训，以评估需求并监测组织的响应，从而使儿基会能够与社区建立联系，获得反馈并使用反馈确保援助具有恰当的目标，并为响应的下一阶段的方案设计提供材料。在塞拉利昂，儿基会与卫生和环境卫生部协调，利用通过手机报告和通过 U-Report 收集的 13647 名营养不良的儿童的信息，其中包括 468 例确诊的严重营养不良病例，以确定补充营养餐方案的差距。在人道主义国家工作队一级共享了该信息，它使粮食计划署能够在七个保健中心临时提供新的营养服务，以满足日益增长的需求。

79. 儿基会的工作也侧重于群组绩效管理。在确定属于人道主义方案周期一部分的共同群组 AAP 行动方面取得了进展，已通过全球营养群组协调培训测试了核心概念和行动。全球教育群组完成了调整群组协调绩效监测方法使之更加注重质量和问责制的初步工作，并在苏丹和也门进行了测试。

80. 在机构间一级，儿基会与人道协调厅、红十字会与红新月会国际联合会、与受灾社区通信网及其他几个伙伴合作，于 2017 年初设立了沟通和社区参与倡议。该倡议旨在发展集体服务，以便在人道主义行动者和群组或部门之间建立更及时、更系统和更加可预测的沟通和社区参与机制。2017 年，在孟加拉国、中非共和国和也门推出了该倡议。作为分组领导机构，儿基会与关于指导和工具的全球群组共同支持在儿基会领导和共同领导的群组和领域一级纳入围绕问责制的共同方法。

81. 2018 年，儿基会将在现有的良好做法基础上，并在统一的集体工作中将该组织的相关部分集中起来，制定全组织范围的 AAP 方法。这将特别关注“闭合反馈回路”的需求，以便让受影响社区的意见和反馈更好地为儿基会方案提供依据。通过与参与重点国家的合作伙伴合作，在机构间一级也将开展类似的工作，以确保采取更加有力的方法处理集体反馈机制。

82. 在防止性剥削和性虐待的背景下，儿基会正在与机构间常设委员会对受害民众负责和防止性剥削和性虐待工作队密切合作，以加强社区投诉机制。儿基会正在探索如何调整现有的基于 SMS 的技术，如 U-Report，以支持社区投诉机制，使社区和受害者能够更快、更安全和秘密地报告性虐待和性剥削案件。

六. 结论

83. 儿基会致力于继续加强人道主义行动的方法，迎接复杂的全球情况的挑战。这包括改善紧急情况下挽救生命服务的提供，提供更好地满足最弱势群体，包括女童、残疾儿童和其他边缘化群体的独特需求的援助。儿基会将继续有系统地将与残疾儿童有关的问题纳入人道主义应急的主流，重点放在政策、方案、能力和供应品的加入和可获性。该组织还将继续参与联合国的业务程序改革，以支持对可持续发展目标采取更具战略性的方法，并继续侧重于支持更加顺应国情和政府优先事项的体系；更加能够评估风险并防止危机；在其体制安排上更具战略性和效率。

七. 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/2018/10](#))。
