



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
31 March 2020
Chinese
Original: English

大会

第七十五届会议

暂定项目表* 项目 73(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

2020 年届会

2019 年 7 月 25 日至 2020 年 7 月 22 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

本报告系根据大会第 [46/182](#) 号决议编写。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。本报告亦因应大会第 [74/118](#) 号决议和经社理事会第 [2019/14](#) 号决议而提交。报告所述期间为 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

本报告概述了为改善人道主义协调和反应所作的努力，介绍了人道主义趋势、挑战和所采取的措施，并就尊重国际人道主义法、粮食安全、流离失所、灾害和气候相关影响、包容、推动性别平等和防止人道主义领域的性别暴力等提出了建议。报告还涉及措施、前瞻性办法、及早行动、加强人道主义、发展、和平各个支柱的协作，从而为不让任何人掉队作出贡献。

* [A/75/50](#)。



一. 导言

主要趋势概述

1. 2019 年开展的人道主义行动是为了因应迅速增长的人道主义需求。这些需求主要由冲突、无视国际人道主义法和灾难而造成，所有这些都因气候危机而加剧。截至 2019 年底，1.457 亿人需要人道主义援助，比最初预计的高出约 2 000 万人。¹

2. 不断恶化和旷日持久的冲突局势，加上严重违反国际人道主义法和人权法的行为，加剧了本已严峻的人道主义需求。平民被杀或致残，民用基础设施被摧毁或损坏。儿童和妇女受到的影响尤其严重。对人道主义准入的限制剥夺了人们获得食物、水、医疗保健、保护和其他生存援助。国内和国际人道主义工作者遭到杀害、绑架、袭击、拘留和威胁。冲突和灾难对精神健康和心理社会福祉造成了深远影响。

3. 极端天气事件在频率、强度和变率上都增强，气候变化更是雪上加霜。气候危机加剧了流离失所，激化了对稀缺自然资源的争夺，增加了粮食和水的不安全，破坏了生计，推高了海平面，它是对许多小岛屿发展中国家的生存威胁。² 这场危机还增加了妇女和女孩遭受性别暴力的风险。面临多重风险对最弱势群体的影响尤为严重，它侵蚀了人们的复原力，在冲突和气候事件同时发生的地方，尤其破坏性。在过去三年中，仅在撒哈拉以南非洲，新的境内流离失所者就翻了一番。³ 预计到 2050 年，每年因气候危机而需要人道主义援助的人数将增加一倍，如果不采取紧急行动，费用会激增。⁴

4. 流离失所的人数再创新高。超过 7 000 万人因战争、暴力和迫害而被迫流离失所，⁵ 其中包括约 4 570 万境内流离失所者。⁶ 另有 2 490 万人因自然灾害而流离失所。⁷ 许多情况下在不少国家，冲突和灾害双双造成的流离失所加剧了人民的脆弱性，并产生了性别影响。

5. 粮食不安全状况继续加剧，全球 1.35 亿人因冲突、气候、长期干旱造成的作物欠收、越来越不可预测的天气模式而面临严重饥饿。其中大多数人生活在受冲

¹ 人道主义事务协调厅，《2020 年全球人道主义概况》(日内瓦，2020 年)。

² 政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5°C》。

³ 境内流离失所问题监测中心，《2020 年境内流离失所问题全球报告》(即将出版)。

⁴ 红十字会与红新月会国际联合会，《气候变化的人道主义代价及如何避免》(日内瓦，2019 年)。

⁵ 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)，《全球趋势：2018 年的强迫流离失所》(日内瓦，2019 年)；难民署，“2019 年年中趋势”(日内瓦，2020 年)。

⁶ 境内流离失所问题监测中心，《2020 年境内流离失所问题全球报告》。

⁷ 同上。

突和不安全影响的 22 个国家和领土。气候冲击和自然危害导致 3 400 万人面临危机，或造成粮食安全状况恶化。⁸

6. 2019 年，霍乱、麻疹和埃博拉等疾病暴发增多，而旷日持久的危机、流离失所和气候变化使得这些疾病更难控制。2019 年年底暴发的新型冠状病毒病在 2020 年给最脆弱的人群带来了严重后果。在一些区域，沙漠蝗虫等虫害的暴发增加了粮食不安全，损害了生计，并对卫生、教育和其他基本服务产生了更广泛的人道主义影响。

7. 这些动向往往互为关联，它加剧了人们和社区的脆弱性及其人道主义需求。2019 年，联合国及其人道主义伙伴在创纪录的 174 亿美元资金的支持下，向 22 个国家 6 100 多万名有需要的人提供了援助。尽管捐赠者慷慨解囊，资金缺口仍超过 120 亿美元，即 41%。由联合国协调的人道主义行动提供了食物、住所、清洁水、保护、教育、医疗服务和生计支持，在从南苏丹、叙利亚共和国和也门的冲突到莫桑比克和加勒比的灾害等各种局势中开展了上述行动。2019 年 12 月，联合国和人道主义组织发出了有史以来最大规模的呼吁，请求在 2020 年提供 288 亿美元，帮助 1.09 亿需要人道主义援助的人。

8. 在这些挑战中，人道主义系统加紧努力，继续提高其效力和创新能力，并在危机出现之前及早采取行动。它还侧重于提高包容性，特别是在性别、残疾人、对受影响者的问责方面，并加强与地方、国家和区域组织、私营部门和国际金融机构的伙伴关系。

9. 目前世界上每 45 人中就有 1 人陷入人道主义危机。为改变这一轨迹，必须作出更广泛的努力，确保他们不会在实现可持续发展目标方面掉队。这方面的努力包括支持秘书长的预防议程和实现《2030 年议程》的行动十年。在联合国成立 75 周年之际，联合国及其人道主义伙伴的工作凸显了多边合作的重要性，凸显了人道主义原则对于为有需要的人服务是不可或缺的。

二. 2019 年人道主义紧急情况概述

A. 复杂紧急情况

10. 2019 年，联合国及其合作伙伴对若干复杂的紧急情况作出了应对。这些情况包括，违反国际人道主义法的行为继续发生，人道主义准入受阻，对平民的保护仍令人严重关切。保护风险很大，这些风险有早婚、性暴力和其他形式的性别暴力。

11. 2019 年也门的人道主义行动仍然最大，行动覆盖了 1 200 多万人。近 1 000 万人，包括 360 万境内流离失所者，依靠紧急粮食援助生存。约 86 万也门人面临霍乱的再次暴发。

⁸ 粮食安全信息网，《2020 年全球粮食危机报告》(即将出版)。

12. 在刚果民主共和国，约 1 300 万人需要援助，其中包括 400 万 5 岁以下严重营养不良的儿童。境内流离失所者人数增加近 100 万人，总数为 500 万人。刚果民主共和国暴发有记录以来第二大埃博拉疫情，麻疹也暴发严重。
13. 在阿拉伯叙利亚共和国，约 1 100 万人需要人道主义援助。对医疗和教育设施、水电基础设施等平民和民用基础设施，以及卫生和人道主义人员仍在继续进行不分青红皂白的袭击。
14. 在阿富汗，需要人道主义援助的人数增加了 49%，至 940 万人。饥饿和营养不良现象严重，约 1 020 万人处于粮食不安全的危机水平。约 19 万从其他国家返回的人需要保护，423 000 人因冲突而流离失所。
15. 在布基纳法索，150 万人需要人道主义援助。暴力造成境内流离失所者从 80 000 人增加到 500 000 多人，酿成今年增长最快的流离失所危机之一。
16. 截至 2019 年底，喀麦隆约 430 万人需要人道主义援助，约 70 万人流离失所。喀麦隆还收容了 409 000 名难民，其中 290 000 人来自中非共和国，112 000 人来自尼日利亚。
17. 在中非共和国，260 万人，即一半人口需要人道主义援助。人道主义局势恶化，暴力蔓延到以前未波及之地。几乎四分之一的人口在境内流离失所。超过 60 万人成为难民，其中大部分逃往邻国。
18. 在乍得，430 万人需要人道主义援助，几乎占人口的三分之一。“博科圣地”的袭击和族裔间冲突急增，乍得人民深受其害。乍得继续收容来自该区域其他国家的 465 000 多名难民。
19. 在朝鲜民主主义人民共和国，约 1 090 万人需要人道主义援助。反复发生的气候事件加剧了基础设施的不足、国家政策、资金水平的低下以及制裁制度的意外影响，对人道主义行为者提供生存援助的能力形成了挑战。
20. 在海地，日益加深的政治和社会经济危机导致公共服务放缓，使得需要帮助的人数到年底几乎翻了一番，达到 460 万人。
21. 在伊拉克，约 670 万人需要人道主义援助。不稳定减缓了难民返回的速度。共 180 万伊拉克人仍在境内流离失所。
22. 在利比亚，约 800 000 人需要人道主义援助。暴力使 120 000 多人流离失所，境内流离失所者人数超过 300 000 人。数千人困于战火，数千名难民和移民在拘留中心受到不人道待遇。
23. 在马里，300 多万人需要人道主义援助。暴力和不安全活动从北部蔓延到中西部地区，并进入尼日尔和布基纳法索。境内流离失所者的数量翻了一番，达到近 200 000 人。
24. 在缅甸，近 100 万人需要人道主义援助。若开邦、克钦邦、掸邦和克伦邦境内流离失所人数达到 275 000 人。无国籍罗兴亚人继续受到歧视和严格的行动限

制，约 13 万人被限制在若开邦的营地。若开邦和钦邦战事加剧后，新的准入限制阻碍了援助和保护服务的提供。900 000 多万名难民，主要是罗兴亚人，仍滞留在孟加拉国的难民营中。

25. 在尼日尔，230 万人需要人道主义援助。约 440 000 人因冲突在境内流离失所，其中包括来自尼日利亚和马里的难民。长期的粮食不安全、营养不良和武装暴力扰乱了基本的社会服务。

26. 在尼日利亚，与“博科圣地”的冲突进入了第十年，约 710 万人需要人道主义援助，近 200 万人在境内流离失所，另有 30 万人在国外流离失所。

27. 在巴基斯坦，超过 710 万人需要帮助，在前联邦直辖部落地区，人道主义援助正在向发展援助过渡。境内流离失所者继续回返，收容社区面临着粮食不安全、持续暴力和回返区缺乏生计等问题。巴基斯坦仍然是第二大难民收容国。

28. 在索马里，在人道主义行动的帮助下，粮食不安全预计增加 30%的情况得以避免。然而，仍有 540 万人需要人道主义援助。因冲突、洪水和干旱又有超过 770 000 人在境内流离失所，而 260 万人已经在境内流离失所。

29. 在南苏丹，冲突和气候变化使得 750 万人，即超过三分之二的人口，需要人道主义援助。营养不良率超过了全球紧急临界点。近 400 万人仍流离失所，150 万人在境内流离失所，220 万人在邻国成为难民。

30. 在苏丹，约 850 万人需要人道主义援助，经济危机导致需求不断增加。积极的事态发展，包括政治过渡和恢复和平努力，则有助于增加南科尔多凡州、青尼罗州和达尔富尔部分地区的人道主义准入。

31. 在乌克兰，约 340 万人需要人道主义援助。老年人、残疾人、女性为户主的家庭、儿童是最脆弱的群体。在政府控制区，350 000 名境内流离失所者生活在恶劣条件下。

32. 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，估计有 700 万人需要人道主义援助。截至 2019 年 10 月，超过 450 万来自该国的难民和移民身居原籍国之外，仅在该区域就有 370 万人。与此同时，麻疹和疟疾等疾病再度暴发。

33. 在巴勒斯坦被占领土，约 240 万人需要人道主义援助。旷日持久的保护危机仍在继续，严重的资金短缺限制了基本服务的提供。

B. 与自然危害有关的灾害

34. 在整个非洲，自然灾害造成惨重损失。在南部非洲，干旱和洪水循环往复，许多人一再受到冲击。今年 3 月和 4 月，该区域发生 20 年来最严重的突发事件，热带气旋“伊达”和“肯尼斯”在几周内相继袭击马拉维、莫桑比克和津巴布韦。洪水危及 220 万人，造成了广泛的生命损失、人员伤亡和疾病。

35. 非洲之角一些地区接连两个雨季损失惨重，另一些地区洪水泛滥。营养不良情况惊人，一些地区全球急性营养不良率超过 30%，是紧急临界点的两倍多。缺乏清洁水、个人卫生和环境卫生设施差，加剧了可预防疾病的暴发。在索马里，

干旱导致收成低于平均水平约 70%，是 25 年来的最低。肯尼亚东南部地区作物歉收。在南苏丹，大洪水使粮食不安全的人数增加到 640 万。在埃塞俄比亚，气候和冲突导致 200 万人面临某种形式的流离失所。

36. 在大湖区，中非共和国、刚果、刚果民主共和国暴发史无前例的洪水，分别使 50 000 人、170 000 人和 900 000 人受到影响。

37. 在亚洲及太平洋区域，飓风“法尼”引发暴雨狂风，在孟加拉国和印度造成超过 18 亿美元的损失。在朝鲜民主主义人民共和国，台风“玲玲”使 6 000 多人流离失所，46 000 公顷农田被淹。猛烈的季风雨导致孟加拉国和缅甸多地洪水泛滥，孟加拉国 760 万人受到影响，两国 400 000 人流离失所。在菲律宾，台风“巴蓬”使 145 000 人流离失所，240 万人受到影响。台风“北冕”则使另外 458 000 人流离失所。哥打巴托发生的一系列强烈地震使 350 000 多人受到影响，160 000 人流离失所。在巴布亚新几内亚，乌拉文火山喷发使 16 000 人受到影响，13 000 多人流离失所。在萨摩亚，麻疹暴发造成约 80 人死亡，其中大部分是儿童。在阿富汗非典型地区，暴雨造成非季节性洪水，280 000 人受到影响。在巴基斯坦，干旱使 500 万人受到影响。

38. 在加勒比海，飓风“多利安”在 9 月袭击巴哈马群岛，风速每小时 320 公里，所到之处，暴雨成灾，风暴潮汹涌。飓风造成广泛破坏，经济损失估计为 34 亿美元。

三. 2019 年人道主义应急的关键主题

A. 维护规范

遵守国际人道主义法和人权法

39. 数以万计的平民在冲突各方直接或间接不分青红皂白的攻击中被打死、打伤或致残，或遭受性暴力和性别暴力。袭击毁坏了房屋、学校、市场、礼拜场所以及医院、电力、供水和环境卫生系统等重要的民用基础设施，造成了广泛和长期的后果。由于对平民造成的伤害程度严重，加上对国际人道主义法缺乏遵守，人道主义需求达到了创纪录水平。冲突是造成全球饥饿的一个主要原因，因此，务必按照安全理事会第 2417(2018)号决议采取行动。

人道主义援助准入

40. 敌对行动、针对人道主义人员的暴力行为以及对其行动和资产及货物流动的限制，继续阻碍着人道主义援助的运送。人道主义行动则因官僚作梗、任意征税和延误而受限。当局或非国家行为者对人道主义行动的干预包括，试图影响受益人或执行伙伴的选择，或胁迫人道主义伙伴在违背人道主义原则的条件下工作。这些障碍使人道主义行动无法企及有需要的人，从而剥夺了受益者的基本人权。

保护人道主义工作人员和资产

41. 2018 年在 35 个国家发生了针对援助人员的袭击，405 人被袭，131 人死，144 人伤，130 人被绑架。掠夺救济品、占领人道主义房地扰乱了援助和服务的交付。90%以上的死伤者是本国工作人员。⁹

保护冲突中的医护服务

42. 2019 年，世界卫生组织记录了 1 007 起针对医护人员和设施的袭击。11 个国家和领土 198 人在袭击中死亡，627 人受伤，¹⁰ 医院被毁，医疗运输和补给遇袭，医疗设施征为军用，援助车队中的医疗物品被抢。仅在刚果民主共和国一地，在应对埃博拉病毒病期间，就发生了 406 起事件，医护人员和患者中有 11 人死、86 名伤。此外，提供公正的医疗援助的工作在某些情况下因反恐立法而受阻。这些反恐立法对实质支持的定义相当宽泛，涵盖了医疗服务。

城市战的影响

43. 城市地区的冲突影响了 5 000 多万人。¹¹ 在城市环境中遵守国际人道主义法和保护平民是一项重大挑战，原因包括：城市人口密度高；战斗人员中可能突然意外出现平民；军事目标接近平民和民用目标；水和电力系统等基本服务基础设施易受损害；需要保护和援助的平民可能出现大规模的流离失所。在人口稠密地区广泛使用爆炸性武器对平民、特别是儿童产生了即时和长期的毁灭性影响。

反恐怖主义措施的不利后果

44. 反恐怖主义措施可能会对有原则的人道主义行动产生不利影响，危及人道主义组织援助和保护受冲突影响的人民的使命。在非国家武装团体活动的地区开展公正的人道主义行动有时被视为非法，这给人道主义工作人员和组织带来了法律风险和声誉风险，也妨碍了他们为帮助有需要的人与非国家武装团体进行接触。

45. 这种情况有时造成人道主义活动的资金被削减，或导致各组织将最需要人道主义援助的领域降至次要位置，银行则为规避风险而限制金融服务。重要的是，安全理事会在第 2462(2019)号和第 2482(2019)号决议中重申，敦促会员国确保为打击恐怖主义而采取的一切措施都符合国际法，包括国际人道主义法、国际人权法和国际难民法规定的义务，并敦促各国考虑到反恐措施对公正的人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯属人道主义活动、包括医疗活动的潜在影响。

⁹ Meriah-Jo Breckenridge and others, “Speakable: Addressing sexual violence and gender-based risk in humanitarian aid”, Aid Worker Security Report 2019: Humanitarian Outcomes (United States Agency for International Development, August 2019)。

¹⁰ 世界卫生组织，“卫生保健攻击监控系统”。可查阅：
<https://publicspace.who.int/sites/ssa/SitePages/PublicDashboard.aspx>。

¹¹ 红十字国际委员会，《长期武装冲突期间的城市服务：呼吁采取更好的方法帮助受影响的人》(日内瓦，2015 年)。

B. 减少流离失所

解决和减少被迫境内流离失所问题

46. 2019 年，境内流离失所继续增加，给流离失所者及其东道社区带来巨大压力。2019 年 10 月，秘书长宣布设立境内流离失所问题高级别小组，提请注意境内流离失所问题，并提出具体解决方案，帮助所有受影响的人和社区。

47. 此外，2018 年 9 月 4 日，“关于境内流离失所问题的指导原则”多利益攸关方倡议已经二十年，其加强了预防、保护和解决境内流离失所问题的合作行动。三年行动计划为对话和分享最佳做法建立了平台。2019 年，这包括了西非国家经济共同体和政府间发展组织区域的国与国交流，在尼日尔和南苏丹让境内流离失所者参与制定国家境内流离失所者法律，在埃塞俄比亚和乌克兰让多利益攸关方参与解决方案。

48. 非洲联盟宣布 2019 年为“非洲难民、回返者和境内流离失所者：争取持久解决非洲被迫流离失所问题”年，由联合国支持非盟解决流离失所问题的活动，开展《非洲难民公约》和《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》周年纪念活动。

49. 2019 年，灾害流离失所问题平台支助在灾害和气候变化不利影响背景下解决境内和跨境流离失所问题的措施，包括培训和交流有效做法。它还为《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》关于灾害流离失所问题的准则中关于灾害流离失所问题规定的执行情况的绘图过程提供了信息。

难民

50. 难民人数继续增加，到 2019 年达到 2 590 万。继《难民问题全球契约》确认后，2019 年 12 月举行的第一届全球难民论坛产生了 1 025 项承诺、410 项良好做法和 6 项新安排，有助于实现《契约》的目标。¹² 启动了三个区域支助平台，加强中美洲和墨西哥、东非和非洲之角的难民应对措施，并支持“支持自愿回返、可持续重返社会和援助收容国的阿富汗难民解决战略”。

处境脆弱的移民

51. 2019 年，至少有 3 431 人在迁徙路线上死亡。¹³ 处于弱势的移民面临更多风险，要在危险地区过境或停留，可能丧命、失踪、遭受暴力、性暴力、剥削、贩运、绑架、勒索、无法获得服务和任意拘留。为落实《安全、有序和正常移民全球契约》，国际移民组织领导的联合国移民网络支持各国执行全球契约，优先考虑移民和东道社区的权利和福祉。

¹² 难民署《难民问题全球契约》数字平台，见 <https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions>。

¹³ 国际移民组织失踪移民项目(<https://missingmigrants.iom.int>)。

C. 推进人道主义和发展协作以及与和平的联系

52. 人道主义危机持续延长，更加复杂，人道主义、发展与和平界加强了协作，力求减少需求、风险和脆弱性，支持各社区加强复原力和实现可持续发展目标。

53. 推进人道主义和发展协作联合指导委员会努力确保人道主义和发展行动更加一致协调和发挥影响。推进人道主义和发展协作联合指导委员会与联合国国家工作队合作，审查了七个国家的进展和瓶颈，¹⁴ 通过了建议，协助国家工作队支持国家努力，促进国家领导、联合分析、联合方案拟订、集体成果的阐述和筹资以及监测。¹⁵

54. 在布基纳法索、喀麦隆、乍得、尼日利亚和索马里，通过对人道主义和发展行为体的联合分析，确定了优先领域并阐述了集体成果。其他范例包括刚果民主共和国；在该国，联合风险分析导致在提供基本服务、减少性别暴力、强迫流离失所和粮食不安全等领域取得集体成果。在布隆迪，人道主义应急计划的启动伴随着一项概述联合复原力目标的补充战略。埃塞俄比亚政府与联合国和世界银行一起，敲定了一项多年战略，提出了解决一系列问题的五项集体成果，包括粮食安全。

55. 集体成果开始导致一些联合国实体的一些方案和预算变化，但需要政府和捐助方在加强干预措施的互补性方面取得更系统的进展，解决国家一级人道主义、发展与和平干预措施资金来源分散的问题。在几个国家，包括刚果民主共和国和索马里，已经开始与发展伙伴、多边和双边捐助者进行更密切的合作。

56. 联合国发展系统的重新定位为进一步加强人道主义、发展与和平合作提供了机会。获得授权的驻地协调员/人道主义协调员将牵头开展联合分析，包括共同国家分析，使发展、人道主义及和平行为体能够分享对驱动人们需求的风险和脆弱性的理解。根据联合分析，新一代联合国可持续发展合作框架应更有效地解决风险、需求和脆弱性的根源，补充人道主义需求概览和人道主义应对计划。

57. 根据经济合作与发展组织发展合作局关于加强人道主义、发展与和平合作的建议，一些捐助者正在调整政策和筹资机制，提供更协调的人道主义和发展援助。捐助方和机构间常设委员会还致力于推进融资解决方案，推动更密切的合作，包括通过集体成果。

D. 人道主义筹资——预期方法和早期行动

58. 2019年，联合国管理的集合基金再次展示了其在推动早期行动方面的价值。人道主义组织继续加强预期方法，在具体、高影响和高概率风险之前采取行动，减轻其人道主义后果。预期方法产生了更快、更便宜和更有尊严的反应，也有助于保护发展成果和在人道主义影响倍增之前解决问题。

¹⁴ 布基纳法索、喀麦隆、乍得、埃塞俄比亚、尼日尔、尼日利亚和索马里。

¹⁵ 见 www.un.org/jsc/sites/www.un.org/jsc/files/general/jsc_review_synthesis_and_recommendations_0.pdf。

59. 2019 年，预期方法和早期行动得到更多实施。例如，在索马里，人道主义国家工作队、世界银行和其他人道主义伙伴建立了全系统预期行动框架，应对特大干旱。在蒙古，暴风雪风险图跟踪 14 项科学指标，如降雨量偏差、干旱风险和区域温度，通过红十字与红新月会国际联合会的救灾紧急基金，建立了基于预测的融资机制。随后的努力针对 12 个省的 40 个风险最高地区，帮助了 2 000 个牧民家庭，在牲畜损失之前及早采取行动。2019 年，联合国粮食及农业组织早期行动基金支持在南部非洲、中美洲和亚洲 12 个国家实施预测灾害前的预期行动。

60. 7 月，孟加拉国政府和世界粮食计划署(粮食署)确定了孟加拉国西北部面临紧迫洪水威胁的社区。粮食署通过移动银行系统向 5 000 个最脆弱的家庭每个提供了 53 美元；在飓风和洪水到来三天前，让这些家庭转移到更安全地区，加固房屋，或购买必需品。10 月，在预期洪水到来之前，启动基金在卢旺达拨款 325 000 美元，为政府的努力提供了补充支持，使人们能够在干储存点储存粮食和必需品。这笔资金还为生活在高风险地区的人们提供了预警信息，特别提醒残疾人。

61. 利用灾害保险来减轻高概率和高影响事件的影响也是 2019 年的一个特点。9 月，加勒比灾难风险保险基金在遭受前所未有的多里安飓风影响后，向巴哈马支付了 1 280 万美元。同月，“非洲抗风险能力”机构为塞内加尔启动了一项保险政策，有效地将受预期干旱影响的弱势人群的保险范围扩大了一倍。“非洲抗风险能力”机构向塞内加尔政府支付了 1 200 万美元，向启动网络提供了 1 000 万美元，用于启动预先商定的活动，包括向大约 110 万人提供现金转移。通过保险发展论坛也可以看到灾害风险融资的工作，即论坛、德国和联合国开发计划署之间的三方协议承诺到 2025 年让 20 个国家从私营部门获得灾害风险融资。

E. 气候影响

62. 气候变化正在导致更多极端天气事件，削弱人们和社区的复原力。在冲突和气候事件同时发生的地方，这种影响尤其具有破坏性。世界上八大最严重的粮食危机都与冲突和气候冲击有关。2019 年，20 个最易受气候变化影响的国家中，有 13 个发出了机构间人道主义呼吁。在人道主义行动范围内，预测与气候相关的事件并及早采取行动，有助于减轻气候影响，最终拯救生命，维护生计。

63. 秘书长关于从救济到发展的自然灾害领域人道主义援助的国际合作的报告，讨论了关于灾害和气候相关影响的详情和补充建议(A/72/348)。

四. 2019 年的人道主义响应——业务和协调方面的发展

A. 改善人道主义协调和应对

人道主义方案周期

64. 2019 年，对人道主义方案周期的改进侧重于对人道主义需求和工具进行更强有力的分析，以便根据对需求严重性的更准确理解，更好地在人道主义应对计划中确定应对措施的首选次序，满足受影响民众的具体需求。

65. 人道主义方案周期部门间分析超越危机的直接原因和后果，捕捉需求的长期和结构性驱动因素，考虑新出现的风险。人道主义需求概览的分析确定了人口群体和地理区域的具体问题，围绕着首要的保护问题；身心健康；生活水平和自我维持能力；复原力进行阐述。改进包括对需求变化和目标进展进行更具战略性和系统性的监测。

66. 通过按性别、年龄和残疾以及其他多样性层面进行分类，以及加强沟通，听取受影响社区反馈，强化的人道主义方案周期整套计划确保了包容性。特别注意防止性剥削和性虐待。2019 年人道主义需求概览和人道主义应对计划考虑了关于残疾包容的新指南。

联合国人道主义集合基金

67. 2019 年，中央应急基金向全球 49 个国家和地区拨款 5.39 亿美元，这是迄今为止由于创纪录的捐助方支持而获得的最高拨款总额。在 21 次资金不足的危机中，共拨款 2 亿美元用于拯救生命的人道主义行动，并拨款 3.39 亿美元应对 34 个国家的新人道主义需求。¹⁶ 2019 年，国家集合基金为 18 个国家的人道主义行动拨款 10.1 亿美元，打破了记录，其中 2.52 亿美元(25%)直接分配给国家非政府组织。

68. 这些人道主义集合基金显示了其作为关键、快速和灵活的救生筹资工具的巨大价值。例如，在飓风艾达袭击南部非洲仅几天后，中央应急基金就为马拉维、莫桑比克和津巴布韦的应对行动拨款共计 2 100 万美元。在赠款申请后的五天内，向莫桑比克支付了 1 400 万美元，支持机构间常设委员会全系统在该国的推广。集合基金还允许对新出现的风险做出早期反应。例如，中央应急基金向布隆迪、卢旺达、南苏丹和乌干达拨款 1 050 万美元，用于防备和应急计划，因为埃博拉疫情在刚果民主共和国蔓延的风险迫在眉睫。

现金和代金券援助

69. 现金和代金券援助帮助在紧急情况下迅速灵活地提供援助，使人们有能力以有尊严的方式优先满足自己的需求，帮助刺激当地市场和帮助恢复。现金和代金券援助还提供了与长期社会保障制度和发展方案的联系。现金和代金券援助在紧急情况下的规模继续扩大，从 2016 年的 10% 增加到 2018 年的约 16%。这是一个显著的改善，但在应急反应中使用现金和代金券援助的情况仍然低于其潜力。

70. 2019 年，加强努力，提高现金和代金券援助的规模、效率和效力。由联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国粮食计划署、联合国儿童基金会和人道主义事务协调厅签署的联合国共同现金使用说明，以及非政府组织领导共同现金交付网络，旨在围绕转账机制、可互操作的系统和方案加强合作，以卓有成效地交付现金和代金券援助。

¹⁶ 见 <https://cerf.un.org/what-we-do/allocation-by-country>。

B. 灾害防备和应对——建立伙伴关系

71. 2019 年，由人道主义事务协调厅管理的联合国灾害评估和协调系统支持会员国，并与区域组织和联合国国家工作队合作，管理和准备应对紧急情况。

72. 与会员国和人道主义伙伴共同开发专门的人道主义增援和专家名册、方法、培训和工具，有助于提高国际、国家和区域应急能力。2019 年，备灾演习包括在印度尼西亚与东南亚国家联盟灾害管理人道主义救援协调中心和紧急情况快速评估小组成员举行的灾害评估和协调联合上岗培训，以及在泰国举行国际搜救咨询小组区域地震演习，加强亚洲的协作和互操作性。在所罗门群岛，联合国灾害评估和协调小组的应对方法和途径得到了调整，以支持组建国家应急小组。人道主义事务协调厅与联合国灾害评估和协调合作伙伴的合作还通过支持玻利维亚多民族国、科摩罗、毛里求斯和多哥要求的能力评估团，帮助了减少灾害风险能力倡议。

73. 这些网络和伙伴关系的价值在 2019 年的几次突发反应中显而易见。在莫桑比克的热带气旋“艾达”和“肯尼斯”之后，在政府领导下，人道主义事务协调厅/联合国灾害评估和协调小组为与红十字会与红新月会国际联合会、非政府组织、联合国机构集群、军队、紧急医疗队和搜救队的密切合作以及在人道主义筹资方面提供了协调结构。他们还与联合国环境规划署合作，派出大坝和洪水专家给政府提供建议。

74. 对“艾达”和“肯尼斯”气旋人道主义应对措施机构间评价确定了一些最佳做法，如在危机前和危机的头几个月及早部署高级人道主义工作人员，支持政府主导的应对措施；及时部署协调员和信息管理人员；在战略地点预先部署救灾物品应急储备。投资于强大的预警系统和应急准备对于拯救生命至关重要。

75. 随着“多里安”飓风登陆巴哈马，政府主导的应对行动得到了以下方面的支持：联合国灾害评估和协调小组成员参与建立岛屿一级紧急行动支助中心，以及作为首批需求评估小组的一部分，迅速进行预先部署，协助在大量援助和援助人员抵达之前支持协调机制。人道主义事务协调厅的军民协调能力有助于支持搜索、救援和提供援助的双边军事支助的协调。向巴巴多斯部署人道主义人员，与加勒比灾害应急管理机构和联合国机构和人道主义伙伴的次区域办事处合作，支持区域协调。

C. 妇女和女童赋权

76. 人道主义领导层更加重视人道主义行动中的性别平等，包括对妇女和女童的支持援助；缓解、应对和预防性别暴力，在紧急情况下提供性健康和生殖健康服务；加强妇女有意义的参与；更多资助妇女组织。

77. 对不同年龄和不同性别的妇女、女童、男童和男子的不同需求进行有力的性别分析，对于有效的人道主义应对至关重要。收集和使用按性别和年龄分列的数据的程序得到改进，从而能够对人道主义需求概览和人道主义应对计划进行更有力的性别分析，更好地应对性别暴力风险。此外，性别平等备用能力项目向 13 个

国家派遣了顾问，帮助确保性别平等和增强妇女权能被纳入人道主义行动的所有阶段。

78. 关于性别平等和增强妇女和女童权能的机构间人道主义评估于2019年开始，深入分析在人道主义环境中促进性别平等的情况。6 500 多个项目使用了性别与年龄相结合基准，这一设计和监测人道主义干预措施的工具。

D. 保护唯上

79. 2019 年，机构间常设委员会将保护列为人道主义应急工作的优先事项，提请机构间常设委员会负责人注意关键的保护问题，支持人道主义国家在执行机构间常设委员会保护政策方面发挥领导作用。人道主义国家工作队和保护问题群组的支持下制定了保护战略，将保护列为人道主义国家工作队和专题组间议程的一个常设项目，制定了多部门办法来应对共同确定的保护风险。由于 2019 年人道主义应急计划中只有 35% 的保护活动得到资助，保护干预的范围和深度都受到限制。

包括性暴力在内的性别暴力

80. 动员采取行动预防、减轻和应对性别暴力是 2019 年的一个优先事项，通过关键举措得到推进。2019 年，结束人道主义危机中的性暴力和性别暴力国际会议汇集了幸存者和专家、国家和国际组织，调动了超过 3.63 亿美元和数百项政治、政策和业务承诺。启动最低标准是为了在整个人道主义方案拟订过程中加强性别暴力方面的考虑。《性别暴力问责框架》是《防止紧急情况中性别暴力行动呼吁》的一个重要部分，已在所有行动中推广。

防止性剥削和性虐待

81. 过去一年，更多处于人道主义局势中的人报告了性剥削和性虐待，人数多于前几年。¹⁷ 这一增长的原因尚不清楚，但部分原因可能是因为更多的人站出来说话，投诉渠道更加畅通。人道主义界决心充分保护人民免遭剥削和虐待，追究肇事者的责任。2019 年，机构间常设委员会加强了关于防止性剥削和性虐待的六项核心原则，禁止人道主义工作者与受益于人道主义援助和保护者之间涉及不当利用等级或职位的性关系，¹⁸ 宣布了今年的三个首要优先事项：加强预防、扩大安全空间以便所有幸存者都能畅所欲言，促进慎重使用权力。

82. 机构间常设委员会成员扩大了国家一级防止性剥削和性虐待系统和服务的资源配置，支持高级领导层，部署技术专家。截至 2019 年底，在开展持续人道主义行动的 34 个国家中，一半以上有防止性剥削和性虐待协调员。机构间常设委员会问责和包容问题成果小组向国内防止性剥削和性虐待网络和人道主义国家工作队提供了业务指导和技术支持。机构间常设委员会合作伙伴加快了工作人员、防止性剥削和性虐待协调人、防止性剥削和性虐待协调员和执行伙伴培训方面的合作努力；宣传了保护和服务方面的信息。2019 年，人道主义事务协调厅还设立

¹⁷ 见 www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide。

¹⁸ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/iasc-six-core-principles-relating-sexual-exploitation-and-abuse>。

了 100 万美元基金，为机构间常设委员会合作伙伴提供调查能力，应对性剥削、性虐待和性骚扰指控。

保护儿童

83. 儿童仍然是武装冲突中“严重侵权行为”的受害者，包括招募和使用、杀害和残害、强奸、绑架、袭击学校和医院以及拒绝人道主义准入。与武装团体或武装部队有关联的儿童往往得不到遣返、康复和全面重返社会的必要支持。与被认定为暴力极端主义团体有关联或据称与之有关联的儿童或其成员所生儿童面临严峻挑战，包括被当局拘留。冲突中对水和卫生系统等关键基础设施的破坏，对儿童产生了不成比例的影响，例如，增加了感染传染病和营养不良的风险。

84. 人道主义伙伴继续根据 2019 年 10 月修订推出的机构间常设委员会《人道主义行动中儿童保护最低标准》，向受影响的儿童及其家庭提供应对服务，包括家庭团聚和整体重返社会支持。

E. 本地化

85. 各利益攸关方继续积极参与有关本地化的更广泛的倡议，作为其工作的核心部分。他们根据这些倡议下商定的承诺调整了组织政策和方法。在支持国家和地方行为体参与人道主义行动方面取得了一些进展，包括通过培训对地方能力进行投资，并将更多的资源分配给这些行为体。国家集合基金仍然是国家和地方非政府组织最大的直接资金来源，2019 年向他们拨款 2.52 亿美元(25%)，是 2015 年记录的 7 400 万美元的三倍多。

86. 更多的国家和地方非政府组织参与人道主义结构，并领导为支持群组而设立的技术工作组。语言问责制和有效性很重要，也可以反映本地化协调的程度；在国家一级接受调查的群组中，55%的群组表示在会议上使用的是官方语言、国家语言或地方语言。大多数人报告说，他们在会议中使用多语种工作人员进行口译，并在会议结束后翻译会议记录。

F. 问责与包容

87. 问责与包容涉及确保最面临风险的个人处于人道主义行动的中心，并推动人道主义行动。机构间常设委员会各负责人认为系统的问责与包容对于达到集体标准和实现承诺至关重要。

88. 机构间常委会在 12 个国家的问责与包容成果小组的支持下，在人道主义需求概述和人道主义应急计划的全响应产品和流程中，整理、分析和整合社区反馈以及人们的信息需求和通信偏好的响应行动有所增加。需要做更多的工作以确保不仅收集到来自受影响人群的反馈，而且还采取行动。

残疾人

89. 在使残疾人成为人道主义行动的核心方面继续取得进展。为了推动变革，秘书长在 6 月份推出了《联合国全系统残疾包容战略》。此外，还推出了机构间常

设委员会《关于将残疾人纳入人道主义行动的准则》，以确保并指导包容性人道主义行动。

90. 各人道主义伙伴还制定了关于加强将残疾人纳入人道主义需求概览和应对计划的指导意见，其重点是使用可靠的数据来支持关于包容残疾人的循证行动。2019年，中央应急基金和国家集合基金的拨款支持了残疾人优先事项。安全理事会一致行动，通过了有史以来第一项呼吁保护冲突局势中残疾人的决议，即第2475(2019)号决议。

91. 确保在外地和全球各级有效实施所有这些新工具和文书，以确保残疾人的权利和需要得到满足，并促进他们积极参与人道主义事务。这将是下一步的关键。

心理健康和社会心理支持

92. 世界卫生组织估计，在过去10年里经历过冲突的人当中，每5个人中就有1个患有某种形式的心理健康状况。通过从一开始就将心理健康和社会心理支持纳入备灾、救济和恢复活动，提高了应对的质量和范围，增强了受灾人民的应对能力，并加快了社区的恢复重建。联合国儿童基金会估计，2019年前9个月，生活在受危机影响地区的260万儿童，包括那些因冲突、迫害和自然灾害而流离失所的儿童，获得了心理健康和社会心理支持。2019年，在日内瓦举行的第33届红十字与红新月国际大会和在阿姆斯特丹举行的危机局势中心理健康和社会心理支持国际会议强调了解决关键差距、可得性和资金的重要性。

93. 机构间常设委员会紧急情况下心理健康和社会心理支持咨商小组支持执行机构间常设委员会准则，支持国家级心理健康和社会心理支持工作组，并支持交叉工作领域紧急情况下管理心理健康和社会心理支持。常设委员会还致力于为心理健康和社会心理支持制定共同监测和评价框架以提高质量。该框架将于2020年最后敲定。国家一级的心理健康和社会心理支持技术工作组目前在20多个紧急情况下运作。

G. 疾病爆发和流行病

94. 在一些最可怕的紧急情况下，疾病爆发加剧了人道主义需求，需要更多的资源，并使应对工作更加复杂。也门是2019年最大的人道主义危机地区，也正在与最严重的霍乱疫情作斗争。在刚果民主共和国，埃博拉疫情于2018年8月爆发，是有记录以来第二致命的疫情，增加了本已巨大而复杂的人道主义需求，造成2300多人死亡，3400人确诊感染。

95. 在全球范围内，传染病对数百万人构成越来越大的威胁。霍乱爆发每年影响300至500万人。与冲突中的直接暴力相比，5岁以下儿童死于与不安全的水和卫生设施有关腹泻的可能性超过20倍。经过多年的进展，由于疫苗接种覆盖面的漏洞，世界各地的麻疹病例激增。2019年，太平洋地区再次出现麻疹，斐济、萨摩亚、汤加和美属萨摩亚都宣告疫情爆发。在整个非洲，2019年前3个月报告的麻疹病例比2018年同期高出700%。近年来，全球登革热发病率也大幅上升，世界人口的一半，约37亿人现在处于风险之中。抗击疟疾的进展已经停滞不前。

96. 世界卫生组织与联合国机构和伙伴合作，领导紧急公共卫生对策，支持各国加强更好地管理疫情风险和实施《2005年国际卫生条例》的能力，包括制定在人-动物界面开展合作的国家路线图。人道主义事务协调厅支持更广泛的人道主义响应，并部署了中央应急基金和国家集合基金拨款，以满足需求并赶在疾病爆发之前，包括支持受影响国家和邻国的卫生系统，以防止疫情蔓延。

H. 数据、新技术和创新

97. 数据是及早有效应对和加强人道主义协调的重要组成部分。人道主义数据中心继续促进共享和使用数据，并开展协作，以推动灾害风险分析和预测建模的应用。到年底，该中心的人道主义数据交换平台主管了 17 000 多个数据集，供从大型联合国机构到当地非政府组织的数百个组织共享。来自几乎每个国家的超过 70 万用户访问了该平台。

98. 人道主义应对的创新方法提高了人道主义援助的质量和效力。创新和新技术正被用于更好地绘制健康关切图，建立风险模型并提供援助。例如，国际移民组织使用商品追踪系统，使援助品箱子上的地理标记二维码能够被追踪到仓库和最终受益个人，从而提高了人道主义行动的透明度、问责制和效力。

99. 人道主义系统还必须调整其对待新技术的方法。例如，红十字国际委员会正在更新指南，以反映武装冲突中的网络行动、致命的自主武器系统和在外层空间使用武器。保护受益者数据和确保以不会造成意外伤害的方式负责任地采用新技术是另一个日益严峻的保护挑战。

I. 加强人力资源能力

100. 根据秘书长的人力资源战略和全系统性别平等战略，人道主义事务协调厅通过其四年期人民战略(2018-2021)在 2019 年实现更多性别平等和地域代表性方面取得了进展。这包括一项新的领导力发展方案，优先考虑妇女、本国工作人员和代表性不足的国家国民。促进本国工作人员职业发展，将其作为使地域多样性人才担任国际专业职位的关键渠道。

101. 人道主义事务协调厅与机构间常设委员会成员合作，维持人道主义协调人才库和高潜力人才库，并促进潜在候选人的多样性，特别是在性别、地理出身和与人道主义领导力有关的语言技能方面。

102. 联合国各机构制定了类似倡议以增加多样性。例如，难民署、儿基会和世界粮食计划署的性别平等政策使得国际工作人员职类中的妇女人数增加，包括来自发展中国家的工作人员人数增加。各机构建立了未来国际人才库，以增加包括地理多样性在内的人才的多样性。难民署报告说，外地和不带家属工作地点的妇女人数有所增加，并在区域局内有针对性地努力增加其 7 个区域的多样性。

五. 建议

103. 鉴于上述情况，秘书长提出下列建议：

(a) 会员国、冲突各方和人道主义组织应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) 会员国和冲突各方应允许和协助中立的人道主义救济快速、畅通无阻和持续通行，简化和加快人道主义人员、货物和服务的入境和部署程序，并排除阻碍这种通行的障碍、限制或征税；

(c) 会员国和冲突各方应紧急采取一切必要措施，促进、尊重和确保遵守国际人道法、国际人权法和国际难民法，包括确保保护平民、其他受保护人员和民用物体。它们应制定国家政策框架，明确保护平民方面的机构权责，加强对严重侵权行为者包括对儿童犯下的行为的问责措施；

(d) 会员国和冲突各方应尊重和保护卫生和人道主义工作者及其设施和资产，包括不对其实施直接攻击，并尽力谨慎地在军事行动中避免对其造成损害。它们应采取一切必要的实际措施保护医疗和人道主义行动，包括根据安全理事会第 2286(2016)号决议提出的建议，禁止将医疗和人道主义援助定为刑事犯罪，加强对严重违法行为的问责，将国际法规定的保护措施纳入国内法，并分享最佳做法；

(e) 会员国和非国家武装团体应尊重学校和其他教育机构的民用性质，不要采取可能不利于保护这些建筑物免遭直接攻击的行动，并应强烈谴责所有违反国际人道法袭击和威胁袭击学校的行为；

(f) 会员国、联合国和人道主义组织应继续把保护放在人道主义行动的中心位置，提高能力和方案拟订，最大限度地减少受影响民众面临的保护风险，加强保护环境，促进受影响人员的安全和尊严，并系统地加强措施，以受害者为中心预防和应对性剥削和性虐待，确保受害人和幸存者获得所需的保护和援助；

(g) 会员国、联合国和人道主义组织应加大应对性别暴力的努力和供资，确保幸存者在紧急情况发生时立即获得关键服务，并系统地将预防、减少风险和应对措施纳入人道主义应对计划；

(h) 冲突各方应避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸武器，鼓励会员国提出一项政治宣言，以解决此类使用造成的人道主义影响，包括承诺避免此类使用，并制定相关的行动政策和做法；

(i) 会员国、联合国和人道主义及发展组织应支持加大力度，按照国际标准防止和减少被迫境内流离失所、保护和协助境内流离失所者并实现持久解决，并鼓励它们与境内流离失所问题高级别小组进行建设性接触，分享做法和遇到的挑战，特别是在实现持久解决方面；

(j) 会员国应确保反恐措施符合国际人道法、国际人权法和国际难民法规定的义务，不妨碍有原则的人道主义活动包括医疗活动；

(k) 会员国、联合国和人道主义组织应加大努力，提供和资助跨部门心理健康和心理社会支持服务，并将这些服务纳入人道主义备灾、反应和恢复方案，以满足所有紧急情况下所有受影响民众的需要；

(l) 会员国、联合国和人道主义组织应系统地增加促进性别平等和赋予妇女和女童权力的战略，包括在强有力的性别分析支持下，确保她们有效参与决策；

(m) 会员国、联合国和人道主义组织应加强能力，包括加强人力和财政资源配置及专门知识，以便将残疾人包容纳入各项方案、政策和战略框架的主流，应改进按残疾状况分列的数据收集和使用，并确保残疾人参与到人道主义方案周期的所有阶段；

(n) 会员国、联合国和人道主义、发展及和平组织以及其他相关行为体应加强协作，包括支持旨在减少风险和脆弱性的联合分析和联合规划以及以实现集体成果为目标的多年期筹资，同时充分尊重人道主义原则；

(o) 呼吁会员国和私营部门为包括在卫生紧急情况下的人道主义应急计划提供充分资源，以便满足所有拯救生命的需要。鼓励它们继续大力支持国家集合基金，并为秘书长的中央应急基金提供 10 亿美元的资金；

(p) 会员国、联合国和人道主义组织应继续努力在国际、区域、国家和地方行为体之间建立有效的伙伴关系，以加强而不是取代当地行为体和机构的能力，并应在紧急情况发生之前、期间和之后促进社区参与，包括通过能力建设和供资，将受影响人民和社区置于这类努力的中心；

(q) 会员国、冲突各方、联合国和人道主义、发展与和平组织及其他有关行为体应加强努力，预防和应对粮食不安全问题，包括加强人道主义、发展与和平合作，投资农业、气候适应和健康，以保护生命、生计和粮食生产，提供紧急和灵活的资金，加大对风险敏感和应对冲击能力强的社会保障的支持，确保尊重国际人道法，包括禁止将制造平民饥饿用作战争手段，应便利人道主义准入，使其抵达受影响的人民；

(r) 会员国、联合国和人道主义组织应加快努力，解决气候变化造成的人道主义影响，包括为此在规划和方案拟订时更多地运用气候风险分析，加强预警系统、备灾、降低灾害风险、复原力以及应对工作的有效性和及时性；

(s) 会员国、联合国和人道主义组织应继续加大努力，制定人道主义危机的预见性办法，建立早报警早行动系统，做好应急准备，以便在疾病爆发、流行病和大流行病等灾害发生之前采取行动，遏制人道主义影响的规模。