



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
9 April 2018
Chinese
Original: English

大会

经济及社会理事会

第七十三届会议

2018 年届会

暂定项目表* 项目 75(a)

2017 年 7 月 27 日至 2018 年 7 月 26 日

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

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

本报告是按大会第 [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。本报告也是因应大会第 [72/133](#) 号决议和经济及社会理事会第 [2017/14](#) 号决议提交的，所述期间为 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

本报告概述了改进人道主义协调和应对的努力，介绍了在饥荒和饥荒风险、严重粮食无保障、气候有关冲击、国际人道主义法和人权法、强迫流离失所、《2030 年可持续发展议程》年代资助和加强人道主义行动以及“不让任何一个人掉队”承诺方面的主要人道主义趋势、挑战和已采取的措施。

* [A/73/50](#)。



一. 导言

A. 主要趋势概述

1. 2017 年，因冲突和自然灾害所涉灾害造成的人道主义紧急情况再次将人道主义需求推至新高。截至年底，有 1.357 亿人需要人道主义援助，人道主义资金需求量高达 235 亿美元。¹ 人道主义组织就此作出应对，创纪录地为 1.012 亿人提供了援助，从而挽救了数百万人的生命、减少了痛苦并促进了人的尊严。
2. 粮食无保障是 2017 年产生人道主义需求的主要原因。² 大约有 51 个国家的 1.24 亿人粮食无保障，急需就此采取紧急人道主义行动，以挽救生命、保护生计并减少重度饥饿和营养不良，而 2016 年该数字为 1.08 亿人。³ 全球挨饿人口大约有 60% 生活在冲突国家。
3. 在秘书长发出行动呼吁之后，国际社会团结起来，在尼日利亚东北部、索马里、南苏丹和也门应对和防止饥荒，为近 1 500 万人提供了某种形式的生存援助。目前仍然迫切需要采取协同努力，以扭转粮食无保障问题的不断恶化，并消除饥荒之祸。
4. 由于气候变化，致使极端天气事件、洪水、干旱和其他自然灾害更形恶化，破坏了生活和生计，并导致世界各地人口流离失所。自 2008 年以来，每年都有 1 亿多人受到自然灾害所涉灾害的影响，平均各有 2 530 万人流离失所。2017 年是在未发生厄尔尼诺现象的情况下有史以来最热的一年，全球所有区域都经历了自然灾害造成的毁灭性破坏。
5. 冲突仍然是产生人道主义需要的主要推动力，而过去 10 年来冲突的数量和烈度都显著加大。截至 2016 年底，因冲突和暴力而被迫流离失所的人口总量达到了创纪录的 6 560 万人，其中 4 030 万人为境内流离失所者。境内流离失所问题日益旷日持久，持久解决办法得不到充分关注。流离失所者人数之多前所未有，这不仅归因于冲突，而且也归因于敌对行动各方的残暴。
6. 冲突中的平民得不到保护，由此造成了无法估量的痛苦。由于国际人道主义法和国际人权法一贯得不到遵守、违法行为不受惩罚，致使人道主义危机加剧。妇女和儿童面临巨大风险。在城市地区的作战和实施围困、利用强迫平民挨饿作为战争手段、使用波及面广的爆炸性武器等做法正在造成非战斗人员死亡和致残，并正在毁坏重要的民用基础设施。在目前的冲突中，故意拒绝人道主义援助准入、设置官僚主义障碍阻碍援助交付的情况十分普遍。
7. 全球人道主义系统的运行前所未有地有效，并在以前所未有的规模挽救生命和保护民众。按照大会第 46/182 号决议采取有原则的人道主义行动、协调国际人

¹ 捐助方以前所未有的力度慷慨解囊，为响应跨机构呼吁捐款 139.7 亿美元。

² 联合国，《2017 年世界人道主义数据和趋势》(2017 年，纽约)。

³ 粮食安全信息网，《2018 年全球粮食危机报告》。

道主义援助仍然至关重要。然而，人道主义系统目前继续承压。本年度需求与可用资金之间的差距仍有增大。尽管捐助方更为慷慨，但人道主义应对计划和呼吁仅有 58.9% 获得了供资；⁴ 获得充分供资至关重要。

B. 今后的机会

8. 国际社会必须加紧努力，防止和消除 2017 年经历的人道主义苦难，化解人道主义危机的驱动力量。目前为加快落实《2030 年可持续发展议程》、《巴黎协定》、《仙台框架》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、《萨摩亚途径》和《新城议议程》而进行的努力将有助于在中长期减缓人道主义危机并减轻痛苦。

9. 预计 2018 年有望通过一项安全、有序和正常移民全球契约以及一项难民问题全球契约，这将为加强应对移民、难民大规模流动和难民局势旷日持久问题的国际努力提供重要机会。此外，各方也可借由“关于境内流离失所问题的指导原则”通过二十周年之机，考虑制定战略，确保境内流离失所者得到充分保护和援助，并防止和减少境内流离失所。

10. 秘书长就联合国发展系统重新定位、预防议程、和平与安全改革、联合国全系统性别均等战略、打击性剥削和性虐待新战略以及管理改革提出了建议，补充和加强了人道主义系统的工作，并将提高联合国在实地的一致性、效力和效率。

11. 目前正在为落实世界人道主义峰会发起的承诺和倡议而努力，这推进了《人道主义议程》中关于结束冲突、减轻苦难、降低风险和脆弱性的构想。据“行动、承诺和变革平台”⁵ (见 A/71/353) 所述利益攸关方报告显示，变化正在出现。

二. 2017 年人道主义紧急情况概述

A. 复杂的紧急情况

12. 本年期间，联合国及其人道主义伙伴应对了数次危机，包括数次复杂的紧急情况；当时，严重违反和践踏国际人道主义法和国际人权法的行为仍在继续，设置障碍拒绝准入的做法十分普遍，平民保护问题仍然令人严重关切，而性暴力和性别暴力问题仍然呈现出令人不安的趋势。

13. 在刚果民主共和国，截至本年底有 1 310 万人需要人道主义援助，是 2017 年初需求量的两倍多。有 216 万多人流离失所，使得境内流离失所者总数高达 449 万人，是所有非洲国家中最高的。有大约 630 500 名刚果人仍是难民。

14. 在伊拉克，自 2014 年以来流离失所的 600 万人中几乎有一半 2017 年仍在流离失所。有近 100 万人因摩苏尔的战斗而流离失所，此间人道主义工作者为大约 170 万人提供了紧急援助。截至 2017 年底，大约有 870 万人需要人道主义援助。

⁴ 人道主义事务协调厅财务支出核实处。

⁵ 另见 www.agendaforhumanity.org/about-us。

15. 在也门，估计有 2 070 万人需要人道主义援助，其中 55%为儿童。有 1 700 万多人粮食无保障，其中近 700 万人严重无保障。由于爆发了前所未见的霍乱疫情，导致出现 100 多万起疑似病例和 2 200 人死亡，而 1982 年首次爆发过的白喉疫情也在 8 月开始爆发。

16. 在阿拉伯叙利亚共和国，截至本年底大约有 1 310 万人需要人道主义援助。安全、不受阻碍和持续的准入方面仍面临重大挑战，因为有 250 万人生活在难以到达的地区，近 42 万人生活在被围困地区。平民保护问题仍然令人严重关切，而不加区分地袭击居民区以及袭击医院、保健中心和医疗人员、教育设施、人道主义工作者和车队的情况仍然普遍存在。

17. 在缅甸，人道主义局势本年急剧恶化。截至年底，超过 655 000 名罗辛亚人逃离暴力，在孟加拉国寻求避难。这加上已在孟加拉国克斯巴扎的大约 212 000 名罗辛亚人，再加上受影响的收容社区，在孟加拉国共有 120 万人获得了人道主义援助。解决危机的责任在缅甸，该国政府需要紧急作出努力，为难民自愿、安全和持久回返创造条件。在缅甸，罗辛亚人和若开邦其他弱势群体的人道主义需求依然巨大，同样的还有受克钦邦和掸邦持续冲突影响的境内流离失所者和社区。

18. 在索马里，由于降雨有限、人口大规模流离失所、民众得不到基本服务、冲突持续不断，人道主义需求急剧增多。有 100 多万人因干旱和冲突而流离失所，主要从农村地区流向城市中心，大约有 87 万名索马里难民仍滞留在该地区和国外。截至 2017 年底，大约有 620 万人需要人道主义和保护援助。

19. 在南苏丹，有 760 万人需要援助和保护，到年中有 600 多万人粮食严重无保障。有 668 000 多人逃离该国，使得南苏丹难民总数超过了 240 万人。大约有 190 万人在境内流离失所。

20. 在苏丹，特别是在达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗等州，旷日持久的人口大规模流离失所继续推升了人道主义援助和保护需求，致使大约 480 万人需要援助。一些地区数年来首次获得了援助。南苏丹的持续暴力和不断恶化的粮食无保障迫使 196 000 多名难民进入苏丹。

21. 在萨赫勒地区，有 3 000 万人粮食无保障。在尼日利亚东北部以及喀麦隆、乍得和尼日尔的部分地区，冲突致使 1 000 多万人需要紧急人道主义援助。截至 2017 年底，大约有 230 万人仍在流离失所。在马里，无保障范围扩大，有 380 万人需要人道主义援助。

22. 在利比亚，截至本年底，有 110 万人需要人道主义援助、217 000 人仍在境内流离失所。超过 40 万移民、难民和寻求庇护者需要人道主义援助。拘留中心等处存在的虐待和剥削问题仍令人严重关切。

23. 在中非共和国，由于危机加深，致使境内流离失所者人数达到 69 万以上，增加了近 80%。在邻国的难民人数也增加了 25%以上，使得本年成为危机最严重时刻以来被迫在中非共和国国内外流离失所的人数最多的一年。

24. 在布隆迪，需要援助的人数从 300 万增至 360 万，占了该国人口总数的大约 30%，其中包括 190 万儿童。截至 2017 年底，约有 188 000 人在境内流离失所，约有 40 万人逃离该国。

25. 阿富汗冲突导致近 498 000 人在境内流离失所，造成 10 400 多名平民伤亡，其中近一半是妇女和儿童。这些流离失所者中大约有 81% 的人粮食严重无保障。特意袭击或不加区分地伤害平民、损毁民用物体的行为仍在继续。

26. 在巴基斯坦，人道主义行动集中在联邦管辖部落地区和马拉坎区，这里自 2008 年以来有 500 万人流离失所。截至 9 月，这其中只有 43 549 个家庭获得便利得以回返。巴基斯坦继续收容了近 140 万登记在册的阿富汗难民和据估计人数多达 100 万的无证阿富汗人。

27. 在巴勒斯坦被占领土，旷日持久的保护危机仍在继续。有 200 万巴勒斯坦人遭受了或可能遭受人身暴力、流离失所和无法获得生计之害。特别是在加沙，最脆弱的群体难以充分获得供水和卫生保健等基本服务。

28. 在乌克兰，大约有 380 万人需要人道主义援助。炮击城市地区和民用基础设施的行为致使位于“对峙线”一带的民众面临危险。每月有近 100 万人次穿越对峙线，而此处的地雷越来越多。粮食无保障的人数增加了一倍，其中有 120 万人被认定为中度或严重粮食无保障。

29. 朝鲜民主主义人民共和国依旧深陷在人道主义危机之中。大约有 1 050 万人(占总人口的 41%)营养不足。由于制裁制度的意外影响，人道主义行动者为该国最弱势群体提供生存援助的能力始终面临挑战，供资水平仍然极低。

30. 在菲律宾，暴力行为导致马拉维城 36 万多人、棉兰老岛 19 100 人流离失所。

B. 与自然危害有关的灾害

31. 在南部非洲地区，2015/16 年度厄尔尼诺事件的影响持续到了 2017 年。2016 年 6 月至 2017 年 3 月期间，据估计有 3 200 万人粮食无保障。气旋和水灾摧毁了生命和生计，并破坏了基础设施和财物。水灾恶化了原本就不佳的供水和卫生条件，导致数个国家爆发霍乱、马达加斯加爆发前所未有的瘟疫。

32. 在非洲之角，埃塞俄比亚的人道主义需求仍然很高，截至年底有 850 万人严重粮食无保障、170 万人在境内流离失所。肯尼亚的部分地区发生严重干旱，大约有 560 万人需要人道主义援助。干旱破坏了生计和应对能力。

33. 在亚洲和太平洋地区，孟加拉国、印度、缅甸、尼泊尔、所罗门群岛、斯里兰卡和越南遭遇了台风、热带气旋和风暴以及严重水灾，有数百万人受灾。在孟加拉国、印度和尼泊尔的水灾最严重时，估计有 4 000 万人受灾、175 万人暂时流离失所。在菲律宾，热带风暴“启德”导致 79 万人暂时流离失所，热带风暴“天秤”导致 435 000 万人流离失所。在瓦努阿图，热带气旋“唐娜”袭击了三个省份，而 Monaro Voui 火山活动导致安巴岛人口疏散。

34. 秘鲁因降雨量增加而洪水泛滥，造成 110 万人受灾。墨西哥地震造成大约 80 万人受灾、大约 450 人死亡。在哥伦比亚，莫科阿市发生泥石流，造成 332 人死亡、22 000 多万人需要救助。

35. 9 月，三场五级飓风席卷加勒比，破坏了数百万人的生活，并造成数十万人流离失所。人道主义伙伴启动了一项总值 2 710 万美元、惠及 265 000 人的区域应急计划。为古巴发起的行动计划寻求筹资 5 580 万美元，用以救助 215 万人。为多米尼克发起的飓风“玛丽亚”紧急呼吁寻求筹资 3 200 万美元，用以救助大约 65 000 人。中央应急基金划拨了 1 100 万美元，用以紧急启动整个加勒比的救灾努力。早期预警和早期行动挽救了生命，确保民众能获取基本服务。在古巴，强有力的备灾措施使 190 万人得以撤离该岛。在巴布达，总数约为 1 600 人的全体人口全部被疏散。这些措施的落实归功于有效的国家、区域和国际灾害协调机构。

36. 加勒比紧急救灾机构部署了 90 多名专家，开展搜索和救援行动、损害和需求分析及救济行动，并积极寻求国际支持，以满足关键需求。预先部署在该地区的联合国灾害评估和协调机制及增援小组加强了协调、军民协作和信息管理努力。

37. 联合国灾害评估和协调机制本年度派出的最大特派团奋力应对了飓风“艾尔玛”。自 25 年前成立以来，联合国灾害评估和协调机制各应对小组在 100 多个国家应对了超过 281 起紧急情况，展现了自己在突发紧急情况时的宝贵作用。这些小组迅速部署了 13 个救灾特派团，此外还开展多项活动，力求提高国家和区域的备灾水平。

38. 秘书长即将根据大会第 72/132 号决议提交的报告将进一步详细说明各项应对自然灾害的人道主义措施。

三. 2017 年的关键主题

A. 维护规范

遵守国际人道主义法和人权法

39. 不遵守国际人道主义法和国际人权法的问题仍是一个最紧迫的问题。在太多的武装冲突中，各当事方继续无视国际人道主义法的基本规则：区分原则、相称原则和审慎原则。特意有针对性或不加区分地袭击导致大量平民死伤，毁坏了医院和学校等重要民用基础设施，造成了无尽的痛苦、大规模流离失所和饥饿，进而加深了人道主义危机。严重侵犯人权行为得不到追究催生了有罪不罚的氛围，进而鼓励了对法律的蔑视。

40. 当务之急是全球一致协调努力，加强在武装冲突中保护平民。秘书长向安全理事会提交的关于武装冲突中保护平民的报告(S/2017/414)指出，目前的全球保护危机要求会员国和其他利益攸关方团结一致，作出与危机规模相称的全球努力。制定国家保护框架、实施良好做法和加强问责机制都有助于加强保护。必须继续寻求切实办法，应对冲突中战斗人员的行为问题，并消除有罪不罚现象。

人道主义援助准入

41. 允许安全、迅速和不受阻碍地为有需要的平民提供人道主义救济，是国际人道主义法规定的义务和有效人道主义行动的基本前提。由于冲突各方不履行给予并便利迅速、不受阻碍准入的义务，致使民众无法获得生存的必需品。任意拒绝同意、设置官僚障碍、限制行动自由、干涉、关闭边界和暴力侵害人道主义人员和资产的行为持续不断。数次将人道主义援助准入政治化的做法也对保护和援助有需要的民众的努力产生了不利影响。

保护人道主义工作者

42. 听闻人道主义工作者受到攻击、骚扰、恐吓或任意逮捕的报道已变得稀松平常。作为一线反应人员，国家行为体仍是最容易遭受暴力侵害的群体，占了 2017 年被杀害的人道主义工作人员的 90%。

43. 人道主义工作者的安全得以加强，原因是推动了冲突各方接受人道主义组织；优先履行了对人道主义工作人员的关照义务，并特别关注了本国工作人员、志愿人员和合作伙伴；确保了灵活供资，使合作伙伴得以视情况需要调整活动；在建议和预算中照顾合作伙伴的安全需要；并采取具体措施，保护人道主义行动免受政治干预。

保护冲突中的医护服务

44. 据世界卫生组织报告，在本报告所述期间，有 20 个国家共发生了 322 起袭击医护设施的事件。医疗设施遭到破坏，对整个社区造成长期影响；病人和医务人员遭杀害和残害；除此之外，还有通过法律和其他威胁手段阻碍民众在武装冲突中获得医疗服务的情况，包括抢掠医疗用品和拒绝援助车队准入。

45. 在安全理事会通过第 [2286\(2016\)](#) 号决议之后，武装冲突的一些当事方建立了相关机制，定期与国家医疗部门和非政府组织交流信息并讨论化解冲突安排。10 月，有 13 个会员国通过了政治宣言，表示支持因应该决议而拟定的建议。

城市战的影响

46. 战事越来越多地发生在城市地区，造成全世界大约 5 000 万城镇人口受影响。城市战中使用波及面广的爆炸性武器，对平民的影响尤为惨烈。如能避免在人口稠密地区使用波及面广的爆炸性武器，并采取强有力的政策和做法，即可极大地减少对平民的伤害。

反恐措施的不利后果

47. 反恐措施继续对人道主义行动产生各种不利影响，包括行政程序冗长、供资减少、颁布立法将为提供公正医疗服务或开展有原则的人道主义救济行动而必须开展的活动入刑等等，不一而足。此类立法会违背国际义务，并动摇公平医疗服务或有原则的人道主义行动等理念的根本。由于监管规范复杂，加之存在重罚和声誉风险，继续造成金融部门不愿为在恐怖分子名单上的团体所在国家开展人道主义行动提供服务。

B. 保护工作的中心地位

人道主义应对中的保护工作

48. 战后和灾后重建与恢复机构间常设委员会(机构间常委会)提供了各种多面性工具,可用以更好地体现各行动中的人道主义保护工作,支助集体分析和应对。全球保护群组启动了将保护工作纳入主流的工具包,协助人道主义行为体在行动中纳入保护工作,而保护信息管理倡议则为加强信息分享和分析提供了实际指导。保护工作备用能力和性别平等备用能力项目为 20 多个外地地点提供了支助。人道主义国家工作队继续制定保护战略,但是在许多情况下,由于冲突各方持续不断地侵犯和践踏人权,人道主义应对仍然受到严重限制。尽管人道主义行为体发挥着重要的保护作用,但它们不能取代会员国和冲突各方承担首要责任。

儿童保护工作

49. 儿童保护是人道主义援助和保护努力的重要组成部分。儿童保护战略包括与各社区合作,查明女童和男童可能面临的风险,以期加强基于社区的保护战略;与各武装团体合作,以确保遵守国际法;开展重点关注儿童与家人团聚的方案;投资建设学校及儿童和青少年友好型环境,以维护儿童权利、降低遭贩运和剥削的风险。加大对关键的儿童保护服务和地方协调机制的投资至关重要。

性暴力和性别暴力

50. 妇女和女童继续不成比例地遭受性暴力和性别暴力,包括强奸、性奴役和人口贩运,而男子和男童也易于遭受此类暴力,在遭羁押或流离失所时尤其如此。人道主义组织加大了解决紧急情况下性别暴力问题的努力。全球保护群组和性别暴力问题专家作出努力,以便更好地将应对此类暴力行为的办法纳入人道主义应急计划;全球住房群组则试行各种工具和指导方针,以便在住房所涉方案规划中纳入减少性别暴力的内容。性别暴力指导方针实施支助小组为来自 23 个国家 14 个部门和分部门的近 3 000 名人道主义工作者进行了关于减轻风险的培训。此外,紧急状况下防止性别暴力行动呼吁这一多利益攸关方倡议继续提请关注并动员采取行动。

防止性剥削和性虐待

51. 秘书长最近关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/72/751 和 Corr.1)提供了关于实施由改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员推动的新战略办法的最新资料。一名受害人权利倡导者获任命,以优先关注受害人权利和尊严,提高透明度。

52. 机构间常委会正在提供培训、支助各行动计划并为相关网络和人道主义国家工作队提供业务指导,以辅助性剥削和性虐待问题全系统工作组及特别协调员办公室的工作。机构间常委会对受害民众负责和防止性剥削和性虐待工作队正在向国家工作队提供技术支助,正在加大在高风险国家的预防和应对力度,包括为此向遭剥削和虐待的受害人提供对儿童问题敏感的援助。不过,还需要作出更多努力,以防止剥削和虐待,支助幸存者,并追究肇事者的责任。联合国有责任制定

并执行一项全球标准，以预防、应对和消除这一祸害，并有效、人道、公正地消除其影响。

C. 减少流离失所

强迫流离失所

53. 被迫流离失所者中的绝大多数为境内流离失所者。他们是所有社会中最脆弱的群体。大会第 72/182 号决议强调指出，迫切需要加强对境内流离失所者的保护和援助，并防止和减少此类流离失所；促请会员国和联合国系统探索如何更好地满足境内流离失所者的长期需求，并支持收容社区，包括为此加强人道主义和发展合作，以实现持久的解决办法；鼓励利益攸关方在 2018 年纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》通过二十周年，以加强合作，解决境内流离失所问题。

54. 机构间常委会正在致力于加强应对国内流离失所问题。联合国难民事务高级专员公署完成了一次内部审查，以确保更有效地作出应对，并正在推动其中的建议。国际移民组织通过了《境内流离失所问题应对框架》，以确保采用全面、协作的方式，增强行动实效。人道主义事务协调厅鼓励有关各国政府、人道主义和发展伙伴以及捐助方更加紧密地合作，以减少脆弱性，促进持久解决处于旷日持久局势下的境内流离失所者和收容社区问题。它还提出切实可行的建议，并邀请有关各国政府及其合作伙伴设定集体成果，在国家政策和发展计划中考虑境内流离失所者的需要，加强人道主义与发展之间的联系，并确保多年期供资。⁶ 到 2017 年底，数个国家已在开展工作推行这些建议。

55. 2017 年是首次全年适用了难民问题全面响应框架这个新的应对难民大规模流动和长期难民情况的全球商定办法。截至该年底，该框架已适用于 13 个国家和两个区域的具体情况。该框架以难民和收容社区的复原力为重点，帮助推动人道主义和发展行为体与包括世界银行在内的金融机构实现了更密切和更互补的合作。与此同时，一些国家已采取重大行动，在教育、保健、生计和民事文件等领域通过了更具包容性的法律和政策。

56. 在《关于难民和移民的纽约宣言》(见大会第 71/1 号决议)中，会员国承诺将以难民问题全面响应框架的实际适用情况和会员国的一系列讨论为基础，在 2018 年底前通过一项关于难民的全球契约。

处于弱势地位的移民

57. 2017 年，世界各地约有 5 375 名移民在移徙途中死亡。陷入人道主义危机的移民常常面临巨大风险，包括丧失生命，遭受身体和性暴力、剥削、人口贩运、绑架、勒索和无法获得服务。当前关于移民的仇外政治言论十分普遍。安全、有序和正常移民全球契约会为加强必要行动提供机会。

58. 要满足人道主义危机中的移民的需要，就必须提供有针对性的人道主义和保护援助。人道主义合作伙伴努力提高国家和地方当局以及国际和区域组织的能力，

⁶ 人道主义事务协调厅，《打破僵局：以减少长期境内流离失所问题作为集体成果》。

以便在紧急情况发生之前、期间和之后应对移民的需求，包括为此推出“危机国家移民倡议”指南。

D. 推进人道主义和发展合作

59. 重大危机的多面性和复杂性表明有必要进行更密切的人道主义和发展合作。这种合作有助于在紧急救济和发展援助之间架设桥梁，以便从满足紧急人道主义需要转向减少受影响人口的风险、脆弱性和需求。按照联合国正在进行的改革，更有力和更有效的人道主义和发展合作将有助于预防、复原力和能力建设，并有助于保持和平。在这方面，必须推动在各种人道主义和发展活动中实行新的工作方式，重点注意加强在国家一级的集体成果。必须以有助于实现更好的发展成果的方式提供人道主义援助，而发展行动必须更加注重减少风险和脆弱性。

60. 为增进合作，秘书长成立了一个推进人道主义和发展合作联合指导委员会。在常务副秘书长主持下，委员会汇集了联合国各实体和部门以及世界银行的高级代表，以消除业务、机构和系统障碍，并向驻地协调员/人道主义协调员等各方提供战略咨询意见、支助和解决办法。

61. 推进人道主义和发展合作以在多年间取得集体成果不止是联合国的任务，它也要求有各国政府、民间社会、私营部门和国际金融机构等各种行为体的参与。

62. 在业务上，在布基纳法索、喀麦隆、乍得、埃塞俄比亚、毛里塔尼亚和索马里的合作伙伴已在制定针对具体情况的创新型模式，以加强人道主义和发展合作，努力实现集体成果。相关方面正在提请联合指导委员会注意来自实地的经验教训和最佳做法，以便为今后针对具体情况、以人为中心的人道主义和发展活动提供借鉴。

63. 但归根结底，规划和拟订方案并为此提供可持续资金的目的应不仅是为了满足紧急人道主义需要，还应着眼于为长期的解决办法投资，促进包容和可持续发展，否则将无法取得进展。因此，当前的优先事项是提倡双边捐助方和国际金融机构投资于联合风险分析、联合规划和方案拟订，以努力实现集体成果。

E. 饥荒和严重的粮食不安全

防范和应对饥荒

64. 秘书长在 2017 年 2 月紧急呼吁采取行动，应对南苏丹团结州部分地区的饥荒，并应对尼日利亚东北部、南苏丹和也门各地面临的饥荒风险。此后，联合国将应对行动定为优先事项，并呼吁提供 49 亿美元资金。大约 2 000 万人面临饥荒风险，其中包括 140 万严重营养不良的儿童。联合国及其合作伙伴和捐助方迅速发放资金，在这四个国家都扩大了救生行动。秘书长还设立了一个由联合国有关机构高级别代表组成的预防饥荒问题工作组。

65. 中央应急基金和国家集合基金通过协调拨款发放了 3.79 亿美元，用以扩大 2017 年上半年在这四个国家的人道主义行动。世界银行通过一项饥荒应对倡议提供了 18 亿美元，旨在建立社会保护制度、加强抗灾能力和继续提供服务。

66. 截至 8 月，联合国及合作伙伴每月在这四个国家为近 1 300 万人提供粮食援助。此外，7 月份有 250 多万妇女儿童获得了营养援助。在这一年里，1 190 万人获得了安全饮水，670 万儿童接种了麻疹疫苗，900 多万人获得了农业生计支助。

67. 这样的快速综合反应使得 2017 年避免了饥荒的蔓延，但人道主义需求仍然高得惊人，在某些情况下高于发起紧急行动呼吁时的水平。旷日持久的冲突仍是此类危机的主要驱动因素。在所有四个国家，人道主义援助准入都受到严重限制，业务环境对于平民和援助工作者都同样艰难。根据粮食安全阶段综合分类这一粮食不安全状况分析框架，迫切需要采取更多行动，应对处于第 3 阶段(危机)和第 4 阶段(紧急状况)的人越来越多的问题，这一情况不仅发生在这四个国家，而且也发生在面临严重粮食不安全和营养不良的其他国家。

严重的粮食不安全

68. 在气候条件加剧粮食不安全的同时，冲突也是导致饥饿问题增多的一个关键因素。陷入冲突的平民往往无法获得食物和基本服务，市场往往也受到干扰，这限制了他们支持生计或开展商业活动的能力。此外，冲突各方蓄意加剧饥饿问题，为此违反旨在保护粮食来源及其获取机会的国际人道主义法规则，包括利用饥饿作为战争方法和阻碍救济行动。

69. 此外，干旱和厄尔尼诺/拉尼娜现象的残余影响因气候变化而加剧，导致缺水、丧失土地以及丧失生计、市场和社区经济。全球重度饥饿问题加剧，反映出对农业和生计的投资持续不足。投资于了解风险并可应对冲击的社会保障制度、保护生计和提供紧急农业支助对于挽救生命至关重要。发展行为体需要发挥关键作用，早日开展协调一致的努力，在人道主义危机发生之前加强抗灾能力，并在危机情况下尽早参与，提高风险承受能力，实施更加灵活、更适应具体情况的方案。

四. 2017 年业务和协调动态

A. 改善人道主义协调和应对

协调需求评估和联合分析

70. 加强协调一致的多部门需求评估、采用战略办法收集和分析数据并开展部门间联合分析，正在为更加一致和有效的应对工作奠定基础。互操作性数据的使用增多，正在促进进一步的创新和协作。机构间人道主义评价继续加强着人道主义行动的问责和透明度。

现金补助

71. 现金补助，包括使用多用途或无限定用途现金作为一种提供援助的模式，可让处于紧急情况下的人以灵活和有尊严方式选择他们最需要的物品和服务。由于基于现金的举措可产生广泛的社会和经济惠益，一些机构扩大了使用现金援助的范围。全球群组协调员小组现金问题任务小组正在编写指南，说明如何加强现金援助协调，包括各群组如何使用多用途现金。捐助方和人道主义组织应继续努力，在适当情况下扩大以基于现金的方案。

社会保障方案的拟订

72. 了解风险并能应对冲击的社会保障制度既可服务于短期也可服务于长期目标，因为它能作为一种可扩缩的紧急援助提供机制发挥作用，并能建设复原力。联合国各机构和世界银行与各国政府和伙伴合作，努力提高社会保障制度应对冲击的能力。人道主义应对行动应在适当和可行的情况下利用相关的社会保障制度并努力建设其能力。

B. 减少和防备灾害风险

73. 从管理危机转变为管理风险至关重要。本年采取了各种措施改善整体备灾工作。减少灾害风险能力倡议在 7 个国家提供了能力发展服务。全球备灾工作伙伴关系也投入运作并开放了首轮申请，旨在加强 15 个国家的备灾能力。为支持这一工作设立了多伙伴信托基金。到 2018 年初，机构间常委会应急准备办法正在 70 个国家实施，力求在紧急情况的前六周提供更多生存援助。

74. 5 月 24 日至 26 日在墨西哥坎昆举行的全球减少灾害风险平台第五届会议取得了重要进展，包括确定了有哪些要素可加强了解风险的备灾和灾后恢复计划，并着重指出必须在减少灾害风险战略中纳入减少流离失所风险、满足流离失所者的保护需求和促进持久解决的条款。此外，机构间常委会以厄尔尼诺问题和气候问题秘书长特使编写的“行动蓝图”为基础，致力于制订标准作业程序，促进与厄尔尼诺南方涛动有关的极端天气事件的预警和行动。

75. 2017 年是《国际救灾及灾后初期复原援助的国内协助及管理准则》通过 10 周年，该准则帮助各国政府为国际应对行动中的共同法律问题作好准备。在各国红十字会和红新月会以及红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)的支持下，30 个国家已通过法律文书，以便更好地为国际应对行动作准备。

区域组织和私营部门

76. 联合国与区域组织合作减缓、防备和应对危机，包括与加勒比紧急救灾机构建立伙伴关系，以精简在加勒比地区的应对行动，并与东南亚国家联盟合作进行灾害管理，且与非洲联盟合作支持外地特派团。

77. 全球危机中心网络是作为各国家和区域应对危机中心的一个实践社区建立的，努力支助国际行为体在突发灾害后交流和分析信息。该网络于 2017 年编写了标准作业程序草案。

78. 连接企业倡议为易受灾害国家的 13 个商业网络提供了支助，以促进防备、应对和早期恢复工作。本年有 8 个网络采取了灾害应对行动。《联合国全球契约》发起了企业促进人道主义行动平台，以便更好地支助人道主义行动。

C. 数据

79. 本年仍在继续努力通过持续监测需求和应对工作，更好地提供可靠及时的数据，这对于以证据为基础的人道主义行动至关重要。秘书长 12 月在荷兰海牙开

设了人道主义数据中心，以加强数据的影响和使用，为以证据为基础的人道主义行动提供依据。风险管理指数倡议继续支持各国和各组织开展共享的开源风险分析。

D. 本地化

地方和国家组织的能力建设、协调和供资

80. 加强而非取代地方应对努力和能力很重要。国家和地方行为体往往最先应对危机，而且一直留在其所服务的社区。2016 年 5 月 23 日和 24 日在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会激发了关于本地化问题的对话，并促成了 1 000 多项承诺和许多倡议。人道主义筹资大交换、《促进变革宪章》和其他倡议设定了以本地化为中心动员人道主义社区的目标。国际组织和捐助方正在直接或通过集合基金向地方合作伙伴提供更多的资金，并对其能力进行投资。一些捐助方正在向地方和国家行为体提供能力建设或核心资金，一些国际非政府组织则与合作伙伴分担核心费用，采取的都是更具合作性的伙伴关系办法。需要更系统地应用和推广这些供资和伙伴关系模式。

城市地区的紧急状况

81. 预计到 2030 年，城市居民人数将增加 8.7 亿。必须加紧努力满足受危机影响的城市居民的需求，包括为此执行《新城市议程》。今后将寻找互动协作的机会，与地方社区和当局共同制定地方解决办法，提高干预措施的可持续性，并利用现有的服务交付机制改善援助交付。联合国人类住区规划署的城市复原力特征类型分析工具是一个自我评估工具，用以帮助地方政府和利益攸关方提高城市消化冲击或压力并迅速恢复的能力。全球城市危机联盟联结了 65 多个人道主义和发展组织、市政当局网络和专业机构，以更好地应对城市环境中的风险，包括为此开发共享评估和分析工具。

E. 增强妇女和女童权能以及保护妇女和女童

性别平等和增强妇女权能

82. 危机对妇女和女童的影响格外严重。因此，在人道主义行动中必须考虑到妇女、女童、男童和男子的不同需求、优先事项和能力，并促进性别平等。机构间常委会 12 月修订的人道主义行动中的性别平等与增强妇女和女童权能政策将加强实地的人道主义努力。机构间常委会性别平等备用能力一直向各人道主义国家工作队提供关于性别平等主流化和性别平等方案拟订支助的战略和技术咨询。从政策转向实践需要为针对妇女和女童的方案提供更多可预测的资金、系统利用按性别和年龄分列的数据并进行性别分析。在规范性框架方面取得最新进展之际，还必须相应地在实践中有力执行和加强问责制。

性健康和生殖健康

83. 全世界 60% 以上的孕产妇死亡和 45% 的新生儿死亡发生在脆弱国家和受人道主义危机影响的国家。作为发生紧急情况的头 48 个小时内的优先应对办法，最低初步服务套装提供了一整套救生干预措施，重点关注预防孕产妇死亡和发病，

并计划在情况允许时提供全面的生殖健康服务。已有 39 个国家认识到紧急情况下性健康和生殖健康服务的重要性，将成套服务纳入了国家人道主义准备和应对计划。在紧急情况下优先考虑性健康和生殖健康服务并提供充足的资金至关重要。

F. 问责与包容

对受影响民众负责

84. 处于危机中的民众是建立自身复原力的核心角色。本年期间，机构间常委会负责人核可了经修订的对受害民众负责的承诺，力求落实、整合负责承诺并使之制度化整合，以制定国家一级的相关制度。人道主义事务协调厅与合作伙伴共同努力，以确保有更多人道主义需求概览和人道主义应对计划列有协调问责机制。

促进残疾人参与

85. 《残疾人参与人道主义行动章程》势头强劲，已得到包括 24 个国家在内的 180 多个利益攸关方的认可。机构间常委会正在制定准则，协助人道主义行为体、各国政府和受影响社区推动残疾人包括残疾儿童的充分、有效参与和融入。至关重要的是要制定和实施准则、改进数据收集和监测工具并加强残疾人组织的能力。

促进青年的作用

86. 促进青年在人道主义行动中的作用非常重要，因为年轻人能强劲地驱动复原力并推动变革。由 53 个成员组成的人道主义行动青年契约呼吁全球保护受人道主义危机影响的青年人并使之参与应对行动。目前正在开展工作，制定人道主义环境中与青年一道针对青年拟订方案的机构间准则。此外，包括区域和国家救灾协调机构在内的各合作伙伴与青年进行了合作，以建设和利用他们的应急能力。

在危机中确保全民教育

87. 得益于各核心伙伴关系，包括机构间常委会教育组群、全球促进教育伙伴关系和“教育不能等”倡议的大力倡导和协调，在紧急状况下提供教育这一目标得到了推进。《安全学校宣言》获得了 70 多个国家的认可，反映了在减少冲突对教育影响方面的重要政治承诺。2007 至 2016 年，只有 4.6% 的紧急呼吁资金被分配给教育。要救济 2.63 亿处于人道主义环境中仍然失学的儿童和青年，需要在危机早期获得更多资金。

G. 人道主义资金的筹措

优化现有的筹资工具

88. 中央应急基金是立即、有效和协调一致的人道主义行动的一个关键推进手段。2017 年，该基金向 36 个国家划拨了 2.75 亿美元快速反应赠款和 1.45 亿美元供资不足紧急赠款，以确保提供必不可少的生存支助。捐助方自愿捐款 5.14 亿美元，年度供资额达到有史以来最高水平。大会认识到该基金的重要作用，核可将其规模扩大到 10 亿美元(第 71/127 号决议)。这将增加未指定用途的应急资金，用于抵御冲击和供资不足的危机，并使该基金有能力继续完成其挽救生命的任务。

89. 本年向 640 多个人道主义组织输送了国家集合基金，用于应对 18 场全世界最严重的人道主义危机。2017 年，捐助方提供了创纪录的 8.24 亿美元。约有 24% 的资金直接分配给地方和国家救援方，比 2016 年增加 6%。鉴于国家集合基金的效力，人道主义事务协调厅和捐助方打算扩大其规模，使之在国家人道主义应急计划所需资金中所占比例升至 15%。中央应急基金和国家集合基金也加强了彼此间的互补性，以利用相对优势，最大限度地发挥影响。

创新筹资

90. 各方认识到，有必要超越以呼吁为基础的筹资方式，转向纳入更广泛的筹资行为体(即联合国各实体、双边捐助方、多边开发银行和私营部门实体)的筹资战略。对人道主义危机投入的初期资源如要对发展产生更长期的影响，就要与集体成果挂钩，并要结合其他筹资机制进行战略性利用。这包括更加了解风险的发展筹资、国际开发协会第十八次增资付款和预防工作筹资。

91. 目前正在使用若干创新的人道主义筹资机制来迅速筹集资金，确保迅速作出反应。世界粮食计划署、红十字与红新月联合会和其他伙伴一直采用基于预测的筹资，促进尽早采取行动。红十字与红新月联合会建立了一个基于预测的救灾应急基金筹资窗口，以便为尽早行动提供资金。联合国粮食及农业组织利用预警信息和新的灵活供资机制来促进在非洲之角尽早采取行动，减轻干旱对牧民的影响，为弱势家庭提供牲畜饲料、水和兽医治疗。非洲风险能力等其他机制正在投资于与天气有关的风险保险。

H. 卫生紧急状况

92. 机构间常委会借鉴从以往卫生紧急状况中汲取的经验教训，制定了全系统传染病启动程序，并在 12 月的模拟活动中测试了新规程。

93. 霍乱和急性水样腹泻影响到多个国家。为了应对也门前所未有的霍乱疫情，人道主义合作伙伴建立了 234 个腹泻治疗中心和 1 084 个口服补液角，并向 1 700 多万人传播了霍乱预防信息。人道主义合作伙伴还就以下疫情开展了应对行动：南美洲、亚洲和非洲部分地区的黄热病，中部非洲的埃博拉病毒，西非的拉沙热，非洲之角的马尔堡病毒，中部和西部非洲的猴天花，马达加斯加的鼠疫。白喉在多个国家重新出现，全球缺乏抗毒素库存的问题令人关切。乌克兰免疫接种率低，耐多药结核病和艾滋病毒流行病蔓延，令人关切。

I. 加强人力资源能力

94. 秘书长关于性别均等的全系统战略的目标是，不仅要达到具体目标，还要创造追求质量、消除偏见和包容全体工作人员的环境。落实性别均等战略预计还将促进地域多样性。均等和多样性这两个目标相辅相成。作为秘书处的一部分，人道主义事务协调厅致力于创造追求平等和多样性、符合联合国各项条例和政策的工作场所，以吸引和留用多样化人才。根据 2017 年制定的新的人才战略，人道协调厅将设定且监测性别均等和地域多样性目标，并开展外联活动，以确保提高包括本国工作人员在内的申请人群体的多样性。

95. 本年期间，联合国系统各人道主义机构在这方面也取得了进展。国际移民组织正在拟订一项多样性和包容性工作计划，并正在开展培训、领导能力和辅导方案，以支持多样性和包容性。联合国儿童基金会正在加强努力，以实现各级任用的性别和地域平衡。世界粮食计划署正在进行性别平等分析，以确定任职人数偏低的地区和在吸引女性工作人员方面的障碍。

J. 加强与志愿组织的协调

96. 根据大会第 70/105 号决议，特此提供最新资料，说明阿根廷政府发起的“白盔”倡议与联合国之间的合作。自 1994 年以来，700 多名“白盔”志愿人员在 71 个国家提供了援助，开展了 291 次国际人道主义任务，许多任务是与联合国协调开展的，并通过协议、联合工作计划、财政支助和实地访问团，加强了与联合国系统各机构的联系。亮点包括在拉丁美洲和加勒比地区发生飓风、水灾和地震之后开展的应急和重建工作以及在受干旱影响地区侧重于建设复原力的行动。

五. 建议

97. 鉴于上述情况，秘书长提出下列建议：

(a) 会员国、非国家武装团体和人道主义组织应加紧努力，促进和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) 联合国、会员国和武装冲突各方应紧急采取一切必要措施，促进和确保尊重国际人道主义法和国际人权法，确保保护平民，确保酌情在国家或国际一级追究实施严重侵害行为的犯罪人的责任，包括将侵害和虐待儿童的犯罪人绳之以法；

(c) 会员国和非国家武装团体应允许和协助中立的人道主义救济人员迅速、不受阻碍地通行，加快人道主义工作人员、货物和服务的进入和部署程序，并确保这些程序清楚、简单；

(d) 会员国和非国家武装团体应尊重和保护人道主义工作人员和财产，包括不对其进行攻击，并持续谨慎地防止其受到军事行动的影响；会员国应采取一切必要措施，确保其国内法保障对人道主义工作人员和财产的尊重和保护；

(e) 会员国和冲突各方应制定和执行切实措施，如根据安全理事会第 2286(2016)号决议所提建议中规定的措施，以保护人道主义和医疗行动，并分享最佳做法和经验教训；

(f) 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主义法袭击和威胁袭击学校的行为；

(g) 会员国、联合国和人道主义组织应继续将保护作为人道主义行动的中心，尽力扩大保护成果，并在人道主义应对工作中促进安全和尊严；

(h) 联合国和人道主义组织必须充分执行联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策，确保受害者得到充分保护、适当援助和可靠的诉诸司法渠道，会员国和联合国应确保追究犯罪人的责任；

(i) 会员国、联合国和人道主义组织应加大投资和努力力度，确保预防性暴力和性别暴力的服务从紧急情况发生时起就已到位，确保幸存者能够立即获得这些关键服务和工具，以帮助其复原，并应系统地将预防、减少风险和应对措施纳入人道主义应对计划，且加强数据收集和监测系统；

(j) 会员国应确保反恐措施不妨碍有原则的人道主义行动，例如为此在制裁制度和国家立法中规定普遍、常设人道主义豁免；

(k) 会员国、联合国以及人道主义和发展组织应以安全和有尊严的方式预防和显著减少境内流离失所现象，制定和执行有效战略，确保全面保护和援助流离失所者，支持境内流离失所者早日自给自足，努力寻求持久解决办法，改进数据的收集和分析，并提高人们对流离失所者状况的认识，特别要考虑到 2018 年是关于境内流离失所问题的指导原则通过 20 周年；

(l) 会员国、联合国和人道主义组织应认识到地方一级的能力，消除阻碍国际、国家、地方和区域行为体之间协作的障碍，以期加强而非取代地方行为体和机构的能力；

(m) 会员国、联合国和人道主义组织应促进和资助社区参与办法，以使社区能得到及时的信息并能利用投诉和反馈机制；

(n) 会员国、联合国和人道主义组织应提供必要的人力和财政资源，以针对受影响民众的不同需要和特定情况提供方案，包括为此确保系统地收集、分析和使用按性别、年龄和是否残疾分列的数据，并优先考虑在性别平等、增强妇女权能和使用机构间常委会性别与年龄标识方面提供资金；

(o) 会员国、联合国、人道主义和发展组织及其他相关行为体应加紧努力，应对和防止全球，特别是面临饥荒风险的国家日益严重的粮食不安全问题，包括为此加强人道主义与发展合作，投资于农业以保护生计和粮食生产，提供紧急和灵活的资金，努力实现粮食安全与营养的集体成果，并确保尊重国际人道主义法；

(p) 会员国、联合国、人道主义和发展组织及其他相关行为体应确保为实现集体成果筹资，并通过联合分析、联合规划、增加多年期人道主义筹资的方式支持人道主义和发展合作；

(q) 会员国和其他相关行为体应充分资助人道主义应对计划和呼吁，增加对中央应急基金的捐款，以期达到 10 亿美元的年度供资水平，包括为此利用新的、更多的资金来源，并增加对人道主义国家集合基金的捐款；

(r) 会员国和人道主义组织应推进世界人道主义峰会作出的承诺和发起的倡议，并通过行动、承诺和变革平台，自愿报告进展情况和最佳做法。