



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
28 May 2009
Chinese
Original: English

大会

第六十四届会议

暂定项目表 * 项目 71(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

2009 年实质性会议

2009 年 7 月 6 日至 7 月 31 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

本报告是根据大会第 46/182 号决议编写的，该决议请秘书长每年向大会以及经济及社会理事会报告紧急人道主义援助的协调情况。本报告也是应大会第 61/220 号和第 63/139 号决议以及经济及社会理事会第 2008/36 号决议的要求提交的。

本报告介绍过去一年中重大的人道主义趋势和挑战，并分析两个令人关注的专题：尊重和执行人道主义援助业务上的指导原则和处理当前全球挑战与趋势对有效交付人道主义援助的影响。本报告概述了当前改善人道主义协调的关键进程，最后为进一步加强联合国紧急人道主义援助的协调提出了一些建议。

* A/64/50。

** E/2009/100。



一. 引言

1. 本报告是应大会第 61/220 号和第 63/139 号决议以及经济及社会理事会第 2008/36 号决议的要求提出的。本报告所述期间为 2008 年 6 月至 2009 年 5 月。

二. 人道主义趋势和挑战概述

2. 全球对人道主义援助的要求，包括国家政府的援助请求都继续增多。引起并维持这种趋势的因素有：自然灾害更加严重、冲突升级、以及由于全球金融危机、粮价继续高企、缺乏能源和水、人口增长和城市化而使脆弱度急剧增加。2009 年，人道主义联合呼吁程序请求 86 亿美元为 3 000 万人提供救生援助，比 2008 年(70 亿美元以支助 2 500 万人)增加将近 23%。

3. 在本报告所述期间，极端天气事件——诸如洪水、气旋和旱灾——继续引发人道主义紧急情况，造成超过 235 000 人死亡，受灾的人超过 2.11 亿。科学界日益形成共识，认为除地震和火山以外的危害事件严重性和频率的增加，有 90% 以上的可能性是气候变化的结果。

4. 复杂的紧急情况继续影响到千百万人，随后人们在国内和跨界的流动引起重大关注。自 2005 年以来第一次，联合国难民事务高级专员办事处报告说，全球难民人数减少，从 2007 年的 1 140 万减至 2008 年底的 1 050 万。这种减少主要是由于阿富汗、布隆迪和苏丹成功的自愿遣返行动，以及伊拉克和哥伦比亚订正了难民数字。然而，有 2 600 万人由于冲突、不安全和迫害而在境内流离失所，另有几百万人因自然灾害而颠沛流离。

A. 与自然危害相关的灾害

5. 2008 年，灾害传染病学研究中心报告了与自然危害相关的 321 次灾难。自然灾害带来的损害有将近四分之三是与气候相关的灾难所造成的。虽然此数比 2000-2007 年期间平均每年 398 次灾难有所减少，但影响和严重程度却增加了。2008 年，自然灾害引起的灾难所造成的死亡人数是 2000-2007 年平均数的三倍，估计经济损失为 1 810 亿美元，是 2000-2007 年平均数的两倍。死亡和损失剧增是因为缅甸的“纳尔吉斯”气旋造成 138 366 人死亡；中国四川的地震造成 87 476 人死亡和超过 850 亿美元损失；美利坚合众国的“艾克”飓风造成的经济损失估计为 300 亿美元。

6. 亚洲有九个国家 2008 年因灾难致死的人数最多，因此亚洲仍然是受灾最重的区域。季风暴雨造成严重洪水，使印度、尼泊尔和巴基斯坦 50 多万人受灾。2008 年 10 月，巴基斯坦俾路支省的地震使 68 200 人受灾，毁损了 7 600 栋房屋。在印度尼西亚，暴涨的洪水淹死 54 人，使 31 500 人流离失所，淹没 45 700 栋

房屋。2008 年 12 月，太平洋上的高潮大浪和热带低气压时巴布亚新几内亚地势较低的许多岛屿和沿岸地区遭到洪水，75 000 人受灾。

7. 自然灾害使非洲之角这类地区复杂紧急情况的影响更加恶化，非洲之角大旱、前所未有的高粮价和不安全继续危及 1 900 万人的生计和侵蚀社区应对机制。2008 年 10 月至 12 月埃塞俄比亚和索马里部分地区降雨量低，2009 年初洪水和气旋使安哥拉、莱索托、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、斯威士兰、赞比亚和津巴布韦 120 万人受灾。季节性洪水和暴雨使苏丹南部 4 万多人流离失所，再加上塌方使肯尼亚 30 多万人受灾。西非 2008 年 7 月的洪水使贝宁、布基纳法索、加纳、尼日尔、马里、塞内加尔和多哥超过 15 万人受灾。在中东，也门遭到几十年来最严重的暴涨的洪水，使 25 000 人流离失所。阿拉伯叙利亚共和国正遭遇 40 年来最严重的干旱，100 万人受灾。

8. 而且，2008 年大西洋飓风季极为活跃，有 16 个热带风暴，其中 5 个是高强度飓风。2008 年 8 月和 9 月，古巴连续受到 4 个飓风和热带风暴袭击，损毁 50 万栋房屋。在海地，同样的灾害使 80 多万人受灾，造成损失估计达 9 亿美元，是该国国内生产总值的 15%。危地马拉和巴拿马遭到强烈雨季，分别使 180 000 人和 23 300 人受灾。在东欧，2008 年夏季的强降雨和风暴导致严重洪水，摩尔多瓦共和国、罗马尼亚和乌克兰 4 万人受灾。

9. 在政府和受灾社区有充分准备的地方，可以在自然危害发生之前就着手有效应对。在政府需要并请求国际援助时，联合国、国际红十字和红新月运动、国际移民组织和非政府组织最能够并愿意作出回应。人道主义系统共发出了 9 个紧急呼吁，其中 7 个是应对与气候有关的灾难。此外，联合国还部署了 15 个联合国灾害评估和协调(灾害评估和协调)工作队去评估援助需求并协调人道主义反应。灾害评估和协调工作队同红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合)协作，按照大会第 63/137、63/139 和 63/141 号决议，还利用 2007 年《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，加强了有关会员国在国际灾害援助方面的国家一级法律准备。

B. 复杂的紧急情况

10. 在本报告所述期间，人道主义界不得不更加着重几个复杂紧急情况的严重升级所带来的影响。在有些情况下，这种影响因自然灾害以及粮食、金融和燃料危机之类全球挑战而变本加厉。在这种困难环境下，国家政府、区域组织、捐助者以及国家和国际人道主义组织往往联合起来对千百万人的迫切需要作出反应。然而，获准安全、无阻地及时接触许多受害人仍然是人道主义界面临的一项关键挑战。

11. 达尔富尔人道主义行动继续每天努力向 475 万受冲突影响的平民提供援助，此数包括 281 万境内流离失所者，其中 9 万是 2009 年新的流离失所者。这一冲

突现已进入第六年，仍无结束的迹象，人道主义应急行动因不安全和 2009 年 3 月 4 日苏丹政府驱逐 13 个国际非政府组织、暂时关闭 3 个本国非政府组织之类行为而受到破坏。这大大削弱了在保健、粮食、营养、保护、住所、水和卫生部门的反应能力。正在继续进行重大努力以填补缺口，并为今后建立较好的作业环境，以便在可持续的基础上补充所需能力。同时也期望非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)一旦充分部署，将能发挥作用建立比较安全的环境，从而便利提供人道主义援助。达尔富尔地区的这场冲突还可能破坏 2005《北南全面和平协定》，特别是由于驱逐非政府组织对苏丹其他地方人道主义援助的提供造成了不利影响。在苏丹南部，以大量小武器和袭击武器进行的部族暴力已造成整个村庄毁灭，3 万人流离失所，1 000 多人被杀或被俘，其中包括妇女和儿童。季节性交通困难使严重的人道主义局势更形恶化。

12. 斯里兰卡的战斗于 2009 年 5 月终止，曾造成大约 250 000 名境内流离失所者流入政府控制地区。战斗期间斯里兰卡武装部队曾多次用重武器攻击有大量平民的地区，包括所谓无火力区，据报道曾多次击中医疗设施。根本问题是泰米尔伊拉姆猛虎解放组织拒绝让其控制区内的平民寻求安全，企图使这些地区免受攻击，并寻求军事上和宣传上的优势。这给平民带来了灾难性的后果。几千人被打死打伤，他们的苦难因人道主义援助极难运入而更加深重。

13. 在索马里，普遍存在高度不安全情况，当前的旱灾和粮食危机使得需要人道主义援助的人增加了 50%。目前有 325 万索马里人需要人道主义援助，其中 190 万人因严重干旱、谷物产量低、进口米和谷物价格分别上涨 230%和 350%而致粮食无保障。5 岁以下急性营养不良的儿童人数比 2008 年增加了 30%，达到 30 万人，其中 6 万人严重营养不良。武装冲突仍然是 130 万索马人流离失所的主要原因，对人道主义人员的攻击继续妨碍人道主义行动，特别是在该国中南部地区。

14. 自 2007 年 6 月以来加沙一直被关闭，只许最基本必需品进入，增加了 140 万居民的脆弱程度。以色列从 2008 年 12 月至 2009 年 1 月的军事行动使本已严重的人道主义局势更加恶化。据巴勒斯坦权力机构卫生部报告，军事行动期间有 1 440 名巴勒斯坦人被杀、5 380 人受伤。尽管有明确标志，医院、救护车、联合国和其他平民设施被击中，9 名联合国和有关人员被杀、11 人受伤。敌对行动破坏了基础结构和基本设施，造成电力、水、粮食、住所和医疗服务严重短缺。与此同时，不断有火箭不分皂白地射入以色列南部，引起平民恐慌，造成若干伤亡。尽管有了脆弱、仍然非正式的停火，各种限制仍然妨碍救济物品和人道主义工作人员进入加沙。我和紧急救济协调员一同着重指出，迫切需要让人道主义人员和物品自由、持续地移动，并呼吁交战双方尊重人道主义援助的公正和中立地位。但是，人道主义供应仍然低于迫切的需要，重建和修复基础结构所需的基本物品仍然被禁止。

15. 在本报告所述期间，在基伍的冲突和上帝抵抗军(上帝军)侵入刚果民主共和国西北部已造成大批人流离失所。武装团体针对平民的攻击、普遍的性暴力、招募儿童兵和即决处决已使人道主义局势大大恶化。分发人道主义援助特别困难，人道主义接触因下列因素而受到很大限制：人道主义房地、车队和人员屡次受到攻击；交通基础结构每况愈下或根本不存在。在北基伍现有 93 万境内流离失所者，南基伍收容了 419 000 名境内流离失所者。在霍特和巴斯乌勒，22 万人被迫逃离上帝军的施暴，约有 1 133 人被杀害。在苏丹南部西赤道省，据报上帝军的重新出现也造成约 10 万人流离失所。

16. 巴基斯坦的人道主义局势有所恶化，因为西北部的冲突对几百万平民造成不利影响。而且，由于人们携家带口逃离最近军事攻击期间的暴力而使人口流动增加。在编写本报告时，有超过 200 万人登记为境内流离失所者。联合国正在支助巴基斯坦政府解决受影响人口最迫切的人道主义需要，已修订人道主义应急计划并发出新呼吁以应付 2009 年余下时间 150 万境内流离失所者和受影响人口的需要。联合国及其伙伴迄今得以向大多数最初登记的境内流离失所者提供基本援助。但是，不安全和资金不足妨碍向受影响人口提供援助。

17. 在阿富汗，日增的不安全和严重的旱灾增加了人道主义需要，也妨碍了有效的人道主义反应。平民继续遭受死亡、伤害、恐吓、丧失生计和流离失所。2008 年，收成的粮食只达年度需求的三分之二，武装冲突升级使人更加关切平民的保护。2008 年联合国阿富汗援助团记录到 2 118 名平民伤亡，比 2007 年增加 40%。平民死亡中 55%是叛乱团体造成的，39%是国际和阿富汗安全部队联合军事行动的意外受害者。受害者往往包括儿童，而且，据报跟随叛乱团体的儿童增多，包括担任自杀炸弹手的儿童。据报 2008 年针对学校的攻击事件估计达 256 起，造成 58 人死亡、46 人受伤。同时，日增的不安全，包括针对援助工作人员和人道主义行动的攻击，使人道主义接触进一步受到限制。

18. 在伊拉克，政治和安全方面最近的事态发展为一小部分境内流离失所者返乡铺平了道路，也为加强其他部门的人道主义支助提供了新机会。但是，为 280 万境内流离失所者提供安全的饮用水、保健、粮食和保护仍然是个挑战。平民仍占伤亡的大多数，2008 年平均每天有 13 名平民被杀。此外，估计仍有 200 万伊拉克人作为难民和寻求庇护人生活在邻国。

19. 在津巴布韦，600 万人根本没有或只能得到有限的安全饮用水和卫生设施，2009 年 2 月建立包容性政府是一项积极的事态发展，为加强人道主义反应铺平了道路。2008 年 8 月爆发霍乱使本已严重的人道主义局势更加恶化，霍乱迅速蔓延到所有 10 个省，据报病例超过 97 000 件，超过 4 200 人死亡。2008 年期间，人道主义行为者的反应能力暂时受到下列因素的影响：政府和联合国的安全限制、对金融交易和进口的限制以及极度通货膨胀。虽然人道主义行动还在继续，但仍然担心情况可能恶化，因为基本服务基础结构还在继续崩溃。

20. 在联合国及其人道主义合作伙伴能够应对这些复杂的紧急情况的地方，它们有效地为需要援助的人及时提供救生援助。例如，它们为刚果民主共和国 60 万境内流离失所者和 250 万易受伤害的妇女和儿童提供了救生援助；向阿富汗 870 万人提供粮食援助，其中包括 120 万 5 岁以下儿童和 55 万怀孕妇女或授乳母亲；向津巴布韦估计约 700 万人提供各种程度的粮食援助。为应付当前的全球粮食危机，联合国各机构及其合作伙伴与各国政府一起为另外 3 000 万人提供粮食和营养援助，使受援总数达到 1 亿人。

三. 人道主义援助：当前的挑战

A. 尊重和执行人道主义援助业务上的指导原则：援助受影响的人

21. 在平民因为武装冲突和与自然危害有关的灾害而受苦受难、面对严重贫困的时候，人道主义活动仍然至关重要，可以支持和补充收容国和冲突各方为保护其控制区内人民和满足其基本需要而做的努力。

支撑人道主义行动的规范性框架

22. 根据国际人道主义法，武装冲突各方对保护其控制区内人民和满足其需要负主要责任。在它们不愿或不能这样做的情况下，人道主义行为者应发挥重要的辅助作用。在这种情况下，各方应对人道主义和公正的救济行动给予同意，准许和便利救济物品、设备和人员及时、无阻地通过。

23. 人道主义行动是在复杂和多极的环境下进行的。因此，尊重和遵守人道、中立、公正和独立的人道主义原则对确保人道主义行动与其他活动的区别至关重要，从而维护向所有需要援助的人有效提供人道主义援助所需的空间和正直（见大会第 46/182 号决议）。人道原则强调人道主义行动的唯一目的是防止和减轻无论何处出现的人的苦难；公正原则要求人道主义行为者的行动一视同仁，不因国籍、种族、宗教信仰、阶级或政治见解而有差别，并救济苦难，对最紧急的危难给予优先；中立原则排除人道主义行为者在敌对各方间支持某方或是卷入政治、种族、宗教或意识形态性质的争执的可能；¹ 独立原则要求人道主义目标独立于任何行为者可能为人道主义行动进行地区设定的政治、经济军事或其他目标之外（见大会第 58/114 号决议）。中立、公正和独立有利于人道主义行动得到所有行为者的接受，确保不被认为是干涉会员国的内政。

24. 如大会第 46/182 号决议强调并经其后各项决议重申的，提供人道主义援助必须充分尊重会员国的主权、领土完整和国家统一。

¹ 这些定义原先是在《国际红十字和红新月运动基本原则》中通过，1965 年在维也纳由第二十届国际红十字和红新月会议宣布，后来得到人道主义界普遍使用。

有原则的人道主义行动面临的挑战

25. 人道主义原则得到会员国、联合国和非联合国人道主义行为者、联合国安全、政治和发展部门的接受和一再重申。但是，挑战在于要确保现场所有行为者尊重这些原则。人道主义行为者以有原则的方式开展行动由于一些挑战而变得越来越难，这些挑战包括担忧对人道主义工作者及其设施的攻击增多；以及政治、军事和私营部门行为者介入传统的“人道主义”工作领域并自称进行人道主义工作的情况越来越多。这带来复杂的协调方面的挑战，而且可能危险地模糊了人道主义行为者与军事或政治行为者之间的界线。这些事态发展造成的一个特别不利的后果是大大削弱了人道主义行为者接触需要援助的人的能力，和反之，受影响的人安全取得人道主义援助的能力。

人道主义人员的安全保障

26. 2008 年，秘书处安全和安保部(安保部)报告说，恶意行为造成的联合国人员(包括人道主义人员)死亡人数增加了 36%。据报 2008 年死亡 25 人，其中 20 人在非洲(包括阿尔及利亚 17 人、乍得、肯尼亚和埃塞俄比亚各 1 人)、1 人在巴基斯坦、4 人在中东(1 人在黎巴嫩和 3 人在巴勒斯坦被占领土)。趋势仍然是当地征聘人员最易受害，在遭受伤亡、逮捕、拘留和骚扰的人中占大多数。死亡的 25 人中有 21 人是当地征聘人员。2008 年，安保部还报告说，恶意行为造成非政府组织的国际和国家工作人员 63 人死亡，包括：索马里 18 人、阿富汗 17 人、苏丹 14 人、巴基斯坦 6 人、乍得 4 人、布隆迪、伊拉克、斯里兰卡和乌干达各 1 人。

27. 这些行为有时是犯罪分子见机行事干出的。另一些情况则有政治动机，例如，因为认为人道主义行为者与安全或政治议程有联系而动手对付。例如，在达尔富尔两种情况显然都存在。2008 年有 11 名援助工作者被杀、216 人道主义工作者和有关人员被绑架、共计 277 辆人道主义车辆被劫持、人道主义人员报告了 192 起强行闯入事件。在乍得、中非共和国和刚果民主共和国，犯罪猖獗导致越来越频繁地暂时中止人道主义活动。在这方面，犯罪增多与武装团体既多又分裂很有关系。在阿富汗，2008 年有超过 40 支人道主义援助车队和 47 个援助设施遭到攻击、伏击或抢掠。据报 2008 年非政府组织人员死亡人数是 2002 年以来最高的，比 2007 年多一倍。到了 2008 年，65%针对人道主义人员和行动的暴力事件是武装团体干的。人道主义行为者表示，攻击他们的动机是认为他们与军事行动当事方和促进政治稳定的能力有联系。

28. 针对人道主义和有关人员的暴力事件有时伴随着媒体的敌意态度、甚至煽动反对人道主义工作者。这不仅可能煽起攻击，而且破坏了对人道主义行为者的基本尊重，破坏了他们通过中立、公正的援助确保获得当地社区接受的努力。

29. 针对人道主义工作者、设施和资产的暴力事件普遍而严重，使得他们无法出行和驻在外地，往往阻碍了运送救生援助给几十万人。因此，敦促冲突各方采取一切必要步骤确保其控制区内人道主义人员、设施和资产的安全保障，制止煽动针对人道主义人员、设施和资产的暴力行为。在这方面的一个重要步骤是，所有行为者(包括政府和冲突各方)公开重申肯定人道主义援助的人道、中立、公正和独立性以及人道主义工作者的积极作用。

参与人道主义援助的行为者越来越多

30. 过去二十年来，进行人道主义活动的行为者大大增多，对其活动的审视也大大增多。一个行为者的不当行为难免会影响到对其他行为者的接受程度和其他行为者的行动。因此，所有人道主义行为者都必须继续确保遵守人道主义各项原则，维持行为和纪律的最高标准。对人道主义行为者的行动提供一般指导的行为守则存在已久，例如 1995 年《国际红十字和红新月运动及非政府组织在救灾中的行为守则》。而且，前任秘书长规定联合国各实体及其合作伙伴必须对性剥削和性虐待采取零容忍政策(见 ST/SGB/2003/13)。人道主义行为者在一些方面的行动已有国别文书加以详细规定，例如最近的是，《机构间在巴勒斯坦工作的人道主义行为者基本作业规则》。这些都是重要的举措，但挑战在于提高人道主义行为者对人道主义各原则的认识并促进遵守这些原则。

区分人道主义行为者和军事或政治行为者

31. 军队有时候在便利人道主义行动方面发挥关键作用，包括为交付人道主义援助建立安全环境。例如，自 2007 年 11 月起海军为粮食计划署运往索马里的粮食护航，这成功地吓阻了海盗攻击。但是，近年来军事行为者参与直接交付人道主义援助的情况剧增，一般认为这种现象令人担忧，因为这模糊了军事与政治动机同纯粹的人道主义关切之间的界线。虽然在冲突和自然灾害背景下都可能出现只有军方具有独特能力能及时按所需规模运送援助的情况，但一般来说，军事和政治行为者不应直接交付援助，也不应把其行动标记为“人道主义”行动，尤其是在另有标记可用的时候。特别是军队或维持和平部队被认为是冲突当事方时更是如此。

平衡联合国行动与有原则的人道主义行动的和谐一致

32. 在联合国行动中，特别是人道主义行为者同政治特派团和维持和平特派团并肩工作的所谓综合特派团中，也可能发生混淆人道主义、政治和安全目的的情况。联合国已在下列方面取得了进展：确保加强综合特派团各项业务和谐一致的重大目标不致破坏以符合，并被当地民众认为符合人道、中立、公正和独立原则的方式提供人道主义援助的必要性。

33. 2008 年我决定联合国应当对多层面国家行动采取“统筹办法”以尽量扩大联合国各项行动的战略性和谐一致与协作。统筹定义为联合国特派团(无论是政治

或维持和平特派团)与人道主义国家工作队之间“有效的战略伙伴关系”，强化国家一级规划安排，目的是确保联合国各部门与各国协同工作以便对冲突局势和冲突后局势造成最大积极影响。至关紧要的是，我的决定规定统筹安排应当充分考虑到人道主义各项原则，并保障人道主义行为者以有原则的方式开展业务的能力，同时促进有效协调。

34. 联合国系统正在制定实施统筹办法的全系统政策指导。此事的一个重要方面是进行局势分析，以便在决定适当的统筹程度之前确定冲突的水平和局势的变动。在冲突仍在进行或和平进程尚未生根的情况下，这一点尤其重要。在这种情况下有一种特别的风险，就是人道主义行为者被认为与政治或维持和平议程有联系，因而可能减损人道主义机构以有原则的方式开展业务的能力。在有些这种情况下，充分考虑到政治和人道主义任务的各种优势和目的，采取协调但不同的办法可能是维持有效业务的适当方式。关键是在促进战略和业务和谐一致时，国际社会必须坚定、积极地保障人道主义行为者以有原则的方式开展业务的能力。

争取接触到需要援助的人

35. 及时援助需要援助的人是人道主义行动的基本先决条件。人道主义工作者接触受影响社区受到几项因素的限制，其中有些因素并不构成阻挠或违反国际人道主义法。在几个地方，包括阿富汗、中非共和国、乍得、哥伦比亚、刚果民主共和国、加沙、伊拉克、巴基斯坦、索马里、苏丹和斯里兰卡，激烈的军事行动对有效提供援助构成巨大障碍。在其他地方，季节条件限制了人道主义工作者接触需要援助的人的能力。但是，对有效部署工作者和分发救济物品的最严重限制，仍然是过分官僚主义的手续，这是为了控制援助的交付。这种繁琐手续阻挠了分发，造成不应有的拖延，有时使救生救济物品，包括食品和医药不堪使用，例如在达尔富尔、巴勒斯坦被占领土、索马里、斯里兰卡或津巴布韦等地。

36. 阻挠向需要援助的社区分发救生援助的后果是拖长和加剧了人的苦难。因此，对于蓄意拒绝准许接触需要援助的人负有责任者，应该追究其责任。接触普遍受到严重限制，这增加了人道主义援助的费用。这也限制了人道主义行为者评估人道主义需求和监测援助的分发的能力。如果人道主义行为者只能接触一部分受影响人口，或无法连贯、不受限制地同受影响人口交流，则可能损及援助的公正性。何况，减少出行和驻在会使人道主义行为者无从持续同当地社区和其他行为者联系，但是必须同有关各方持续联络才能促进了解和接受人道主义行动的目的和方式。人道主义行为者的安全要靠平衡的办法：强调当地利益攸关者的接受，同时维持因地制宜的安全措施。

B. 处理当前全球挑战与趋势对有效交付人道主义援助的影响

37. 人道主义利益攸关方日益关注当前各项全球挑战的合并影响，这些挑战是气候变化、极端贫穷、粮食危机、金融危机、缺乏能源和水、移民、人口增长、城

市化、恐怖主义和大流行病等等。要预测这些往往互相依存的挑战(被各种政治、经济、人口、环境和技术因素推动)的演变是非常复杂的,但显而易见这项挑战个别和合并的影响已经移动并将继续塑造我们的生活方式和可持续能力。

38. 这给人道主义行为者提出了两个问题:(a) 这些挑战如何影响“脆弱性”概念和人道主义需求;(b) 这些挑战将如何塑造人道主义行为者今后几年工作所处的大环境。

对脆弱性和人道主义需求的影响

39. 今天全球挑战已经在加剧脆弱程度,增加人道主义需求。自 2008 年初以来,由于全球粮食危机估计又有 1.15 亿人加入了饥饿的行列。粮农组织估计,到 2009 年年底全世界饥饿人口可能超过 10 亿,约占世界人口的六分之一。气候变化正在增加自然灾害的频率和强度,改变疟疾和登革热等疾病的发病模式。尽管全球都感受气候变化的影响,但原已最贫穷、最脆弱、应对机制有限的那些社区必然受害最重。迅速扩展的荒漠化和缺水正在威胁放牧和游牧之类的生活方式。

40. 这些全球挑战中任何几个的汇流很可能造成更大的影响。不能再单独对待一个挑战,采用的解决办法也不能使其他部门的不利影响恶化。应对措施必须充分考虑到这些全球挑战的相互依存及其对脆弱人群的影响。到 2025 年,预测世界人口会达到 80 亿,大部分人口增长是在较不发达地区。在撒哈拉以南非洲,人口将比 1998 年多一倍,一半人口在 24 岁以下。人口增长再加上消费模式改变,估计将使全球粮食产量必须相应增加 50%。注意到农业目前消耗世界淡水供应的 70%,增加粮产和灌溉将意味着增加用水量,这将使已经缺水的 10 亿人(预计此数到 2025 年会倍增至 20 亿)更加严重缺水。与此同时,有人预测到 2030 年年底能源需求会增加 50%,其中 83%是化石燃料。而且,到 2025 年,很可能有 50 亿人(约为当时世界人口的三分之二)住在城市或近郊(2005 年此数为 31.7 亿)。城市地区迅速形成的贫民窟会使粮食和净水等基本服务供应紧张,同时增加爆发疾病的风险。年轻人失业增多以及人群移居城市寻求较好生活条件 and 经济机会所带来的压力,使这些问题更加复杂。与这些人口变化平行发生的是,粮食、燃料和金融危机可能继续阻碍许多穷国的国内总产值增长和经济恢复,迫使它们削减关键社会安全网,造成失业增加,使本已贫穷的人进一步沦为赤贫,特别是在人道主义需求尖锐的农村地区,增加了社会动荡和暴力的风险。

41. 最近哈拉雷、摩加迪沙或太子港近郊的危机已经表明,迅速城市化、与气候有关的灾害、环境退化、燃料和基本粮食价格暴涨等因素合并会严重影响社区的经济、粮食、卫生和环境安全,造成新的脆弱性,需要紧急或救生援助。

对人道主义作业环境的影响

42. 从业务角度看,由于全球挑战和因而造成的脆弱度提高,可能需要以全新的眼光来看待人道主义行为者的作业方法。进入和撤出战略可能更难确定,触发人

道主义反应的可能较少是惊人的事件而更多是周期性危机的长期需要。极端贫穷和城市化的扩展加上人口变迁可能导致出现新型脆弱人群案例，这些人严重需要救生或紧急援助，与传统的人道主义案例并无不同。这些挑战还会导致一些需要援助的案例，而这些案例是许多人道主义行为者较少经验应付的，例如城市人或老年人。金融景况的变化可能需要加强监督和金融追踪机制；找到新的资金来源；在供资有可能停滞甚至减少的情况下找出办法解决日增的人道主义案例。

43. 然而，也存在减轻人道主义危机和提高业务效率的机会。技术革新可以提供新工具来减轻和解决人道主义危机。例如，使用卫星图象和改进的电信制图系统已提高了评估在立即可达范围外的人道主义案例的能力。技术也扩大了预警能力；例如，在非洲更多地使用手机提早向人们发出灾害警报。各种发明，例如低价电脑、净化饮用水的吸管以及新的食疗和疫苗，已经并还会改变人道主义反应。关键是要了解这些科技发展，同时建立伙伴关系把这些发展加快纳入人道主义业务内。

展望

44. 除了由单一事件，爆发冲突、地震或海啸引起的人道主义紧急情况外，会有越来越多的紧急情况是由彼此交错的全球挑战带来各种各样的非传统威胁所引起的。目前人道主义系统主要是被动反应，但鉴于上述那些挑战将需要更好地减灾，更加强调减少灾害风险，更注重在地方、国家和区域各级建立、加强和协调应对能力。重要的是，人道主义领域和发展领域必须更好地分享信息和进行协调，摆脱传统的各行其是的做法而走向共同努力，以便及时和同时应对立即和长期的需要，正如全球粮食保障危机高级别工作队在综合行动框架内提出的建议。

45. 可能需要提供援助的新战略来应付当前的挑战。例如，在拟订人道主义方案时更多地利用新技术，在市场能够运作的社区可以考虑分发现金票券之类非传统援助机制。解决长期粮食和营养脆弱性将需要创新的方案拟订和不同形式的安全网。必须立足于现有的脆弱性分析和预警能力，加倍努力加强需求评估使其更具包容性和“前瞻性”。

46. 为应付这些挑战，人道主义行为者可能需要找出办法加强与非传统伙伴(例如，发展、科学、金融、法律和区域组织；私营部门等等)的协调，因为许多这些行为者具有分析长期结构趋势和提供长期解决办法的专长和能力，可以帮助尽量减少对人道主义援助的需求。但是，短期来说，似乎对人道主义援助的需求还会增多，特别是在传统上无需人道主义援助的地区。

四. 协调人道主义援助方面的进展

A. 加强人道主义援助的协调

47. 2006 年联合国启动了改革工作，目的是增加人道主义行动的能力、能量、可预测性、问责制和公平。这一举措集中注意四个领域：实地能力和协调、领导、伙伴关系、可预测和公平的人道主义供资。2009 年这些举措已落地生根。

实地能力和协调

48. 联合国及其人道主义伙伴正加紧努力，通过改进备灾、分组间协调、培训和制定分组间指导与评价，以加强全球人道主义协调能力。

49. 实施分组办法²已加强了实地能力。增加指定专题领导——全球分组领导——已加强了特别是对国家利益攸关者的人道主义领导和问责制，并为所有行为者之间伙伴关系提供更坚实的基础。利益攸关者和国家当局日益赞同以分组办法为重大紧急情况中的议定人道主义协调框架。在本报告所述期间，又有 13 个国家实施了分组办法，使实施该办法的国家总数达到 24 个。

50. 独立评价的第二阶段打算评估分组办法(包括全球分组的作用)在促进和支持国家一级联合人道主义反应以支助国家政府和行为者的努力方面的通盘效力。

加强人道主义协调：驻地和人道主义协调员制度

51. 加强实地人道主义领导能力对有效反应至关重要。迄今所做努力着重通过更好的甄选、培训和考绩来提高协调员的素质。2007 年，机构间常设委员会(机构间常委会)为此启动了一项三年计划。

52. 在本报告所述期间，加强问责制机制方面取得了重大进展。驻地协调员在反应和反应的准备方面向紧急救济协调员负责的制度已经加强；所有人道主义协调员都同紧急救济协调员签署了合同；联合国发展集团为驻地协调员/人道主义协调员/指定官员制定了考绩制度。已经修订了人道主义协调员的职责范围，修订时考虑到人道主义改革的各个不同支柱，以及人道主义协调员待任人选库第二阶段启动后制定的更专业的甄选制度。为所有驻地协调员进行了人道主义协调员培训，并且正在就灾害事件中驻地协调员的作用制定知识管理工具。

53. 上述努力只会产生优先的影响，除非能配合进行协调一致的努力以确保：联合国系统与协调员一贯地互相联系；协调员的绩效管理得到改进；联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)向人道主义协调员提供的支持更加一贯。支撑这些因素的基础应该是所有利益攸关者加强对人道主义协调的承诺。

² 红十字国际委员会(红十字委员会)没有参加分组办法。但是红十字委员会将继续同联合国进行必要的协调以实现有效的业务互补，加强反应协助受武装冲突和其他暴力局势伤害的人。

反应的可预测性：人道主义供资

54. 目标明确、及时和以需要为本的人道主义应急计划为人道主义供资系统的适当运作提供了基础。在这方面，通过加快发布紧急呼吁、在大多数联合呼吁程序中明确项目优先顺序和纳入更多非政府组织项目，已大大加强了联合呼吁程序。

55. 足够、可预测和及时的供资对有效的人道主义反应至关重要。2008 年加强重视了提高供资的数量和质量，包括维持多种多样的供资渠道。这导致人道主义供资数额，据财务支出核实处的记录，增加了 120 亿美元。经由人道主义总合基金得到的供资有所增加。苏丹、刚果民主共和国和中非共和国三个共同人道主义基金共计收到 2.94 亿美元，人道协调厅经管的各项仍在运作的应急基金也收到 1.1 亿美元，主要供给由非政府组织执行的倡议。同一期间中央应急基金收到了 4.53 亿美元。总的来说，总合基金协同红十字与红新月联会向紧急情况迅速提供援助的救灾应急基金等其他人道主义供资机制，起到了改进人道主义应急供资的速度和协调的作用。

56. 加强人道主义供资系统的关键是继续努力：提高人道主义供资的数量和质量；确保供资流动更有条理；同分组领导、驻地和人道主义协调员加强协调人道主义供资工具。

反应的公平和问责制：加强需要评估

57. 正在继续努力制定共同办法，让人道主义利益攸关者，特别是在突然发生危机时，能及时共同决定需要和优先顺序。人道主义行为者正在详细拟定各种人道主义和早期恢复评估工具。此项工作的产物包括一个拟议的框架以便根据危机所处阶段将不同类别的需要评估按顺序排好，以及改善多部门需要评估程序和工具的措施，包括备灾和能力建设方面的这种改善措施。

58. 机构间常委会建议，应该进一步开发和在多个紧急情况中实地测试那个目前称为“人道主义仪表板”的以有条有理、易于查阅的方式合并核心人道主义资料的原型工具。为此，机构间常委会请人道协调厅编制一个加强版的仪表板在 2009 年年底推出。

伙伴关系

59. 除了通过更包容和公平的协调机制加强实地的伙伴关系之外，也继续扩大全球一级的伙伴关系。为了进一步加强人道主义伙伴关系，除三个现有的非政府组织集团外，2008 年又有三个非政府组织参加了机构间常委会主要机构的论坛。全球人道主义平台聚集了联合国各人道主义组织、红十字和红新月运动、非政府组织，于 2008 年 7 月举行第二次会议。平台加紧努力扩大包容国家非政府组织，特别是发展中国家的非政府组织，并提高它们参加论坛的能力。全球人道主义平台 2008 年主要机构会议议定了平台开会的两个目的：评估伙伴关系的主要机构

在什么程度上被用来加强伙伴关系，和提供公开讨论人道主义专题的论坛。为此，会议确定了平台下次会议的几个重点战略领域，包括：气候变化、人道主义与军事的关系和人道主义供资。

B. 在支持性别暴力幸存者方面改进协调、统一反应和加强能力

60. 人道主义危机增加了妇女和女童——间或是男子和男童——遭受性暴力和其他形式性别暴力的脆弱性。在协调和保护方面已经有了改进，解决有罪不罚现象，对幸存者提供多部门支持。还需要做出更多努力以确保人道主义行为者将性别问题纳入所有业务的主流，包括改进按性别和年龄分列数据的收集和使用。审查 2006 至 2008 年期间 23 个冲突后国家综合呼吁内的项目显示，只有 2.3% 的项目处理性别问题——或是在主要受益者中包括妇女，或是处理性别暴力问题。这一数字表明有很大缺口，需要更有效的措施来追踪性别问题供资。

61. 人道主义行为者观察到性别暴力的协调有了改进，同时正在进一步评估目前的性别暴力协调结构。在刚果民主共和国，联合国制定了打击性暴力综合战略，由“联合国反对冲突中性暴力的行动”加以支持。这一战略有助于弥补缺口和尽量充分利用资源，因此应当复制到类似的局势中。在缅甸，妇女保护工作组协调了应对“纳尔吉斯”气旋的方案规划。在苏丹，达尔富尔每个州都驻有高级性别暴力协调员，从而加强了方案制定，尽管苏丹政府没有给予合作。目前正在如何改进性别暴力协调的实地指南。

62. 联合国各实体已加紧能力发展努力，以确保向人道主义行动部署具有性别问题和性别暴力专长的训练有素的专业人员。机构间常委会性别问题备用能力项目已部署 29 名顾问到 18 个人道主义危机，包括一名全球一级顾问，以加强各分组处理性别暴力的能力，改进性别问题的分析和主流化，并加强使用按性别和年龄分列的数据。

63. 为弥补性别暴力知识的缺口，联合国研究了国际法庭和法院关于冲突期间性暴力的判例；审查了收集数据的方法，分析了冲突中性暴力，包括对男子和男童的性暴力的动机。此外，联合国建立了收集和分享性别暴力数据的系统、推出了性别暴力标准作业程序、试办了性别暴力协调的培训、并完成了一个机构间电子学习方案以提高人道主义工作者的技能，确保妇女、女童、男童和男子能安全取得和平等享有人道主义援助。

C. 白盔的最新情况

64. 本节是根据大会第 61/220 号决议编写的，该决议请秘书长提议相关措施，将白盔计划进一步融入联合国系统的工作。白盔计划是阿根廷 1993 年提出的，主张建立预先确定、受过训练的后备全国志愿工作团，供秘书长和联合国使用，以支持救济、恢复、重建和发展活动。这一计划于 1994 年纳入联合国组织框架（见大会第 49/139 B 号决议）。

65. 过去两年来，白盔志愿人员支援了联合国在各个不同区域的行动。为加强白盔对联合国应急工作的支援，2007 年 4 月白盔委员会和粮食计划署在玻利维亚多民族国进行了一次联合评估任务以应对贝尼洪水。2008 年中期，粮食计划署在巴拿马主办了为期两天的讨论会，与白盔讨论粮食计划署的业务模式。会上议定将由白盔提出建议，在供应链、储存安排、分发和需要评估等共同关心领域进行社区一级的合作。

66. 联合国志愿人员组织和白盔于 1995 年签署谅解备忘录，为联合国志愿人员组织支援白盔，包括管理白盔捐款账户，提供了基础。迄今为止。这一账户的唯一捐助者为阿根廷政府。联合国志愿人员组织对白盔在巴勒斯坦被占领土、古巴、海地和乌克兰的人道主义应急活动提供行政支援。在 2006 至 2007 年，若干白盔人员通过灾害评估和协调机制得到培训，并部署去支援南亚海啸反应和阿根廷、玻利维亚多民族国和洪都拉斯洪水反应。

67. 联合国人道主义系统的一个优先事项仍然是尽可能向地方、国家和区域人道主义应急能力提供能力支援。在与国际人道主义系统加强协调的情况下，白盔可以为区域和地方志愿人员组织应对灾害提供一个有趣的模式。白盔计划应探索同易受灾害地区的其他区域组织分享最佳做法的机制。在这方面，同样重要的是利用相关志愿人员组织的专长并支援加强世界各地志愿人员组织的努力。

五. 结论和建议

68. 根据以上所述，鼓励会员国考虑下列行动：

(a) 敦促会员国、非国家行为者和人道主义组织促进更加尊重和遵守人道、中立、公正和独立等人道主义原则；

(b) 安全、及时、无阻地接触脆弱人群是有效交付人道主义援助的先决条件。敦促各国便利人道主义人员和物品迅速无阻地运交受影响社区；

(c) 敦促会员国和非国家行为者采取一切必要步骤确保在其控制区内的人道主义人员、设施和物品的安全保障。在这方面，敦促它们不要发表会危及人道主义工作者的安全保障的公开声明和煽动；

(d) 鼓励联合国系统和人道主义伙伴加强备灾，更加强调减少灾害风险，特别是注重加强地方、国家和区域各级，包括国家民间社会组织在内的应对能力。在这方面，加强信息管理并同发展领域行为者和其他地方、国家和区域伙伴协调，对查明未来需要和帮助人道主义行为者扩大知识库至关重要；

(e) 要求会员国维持多种多样的人道主义供资渠道，并对这些渠道提供一贯和可预测的支持，以满足现有的和日增的人道主义需要。这包括及早向人道主义

总合基金(中央应急基金、共同人道主义基金、应急基金)作多年承付以及补充支援各人道主义机构各自的应急准备金和人道主义方案其他传统资金来源;

(f) 敦促会员国加紧努力解决性暴力和其他形式性别暴力问题,包括防止、调查和起诉人道主义紧急情况中的这种暴力行为,并在联合制定打击性暴力综合战略时发挥作用;

(g) 鼓励白盔计划同国际人道主义系统加强协调,并探索同易受灾害地区的其他区域组织分享应灾和备灾最佳做法的机制。
