



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
24 April 2019
Chinese
Original: English

大会

第七十四届会议

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

2019 年届会

2018 年 7 月 26 日至 2019 年 7 月 24 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 73/139 号决议和经济及社会理事会第 2018/11 号决议提交的。报告所述期间为 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

本报告概述了为改进人道主义协调和应对以及减少需求、风险和脆弱性所作的努力，介绍了人道主义趋势、挑战以及所采取的措施，并提出了各项建议，涉及：遵守国际人道主义法和人权法；应对严重的粮食无保障、饥荒威胁、被迫流离失所、灾害和气候相关影响等问题；为落实《2030 年可持续发展议程》和不让任何一个人掉队的承诺进行预见性筹资。

* A/74/50。



一. 导言

主要趋势概述

1. 当今人道主义危机影响到的人数空前，数千万人被迫逃离家园，失去生计，面临饥饿、疾病和不确定的未来。虽然全球经济和发展取得了成果，但人道主义危机持续之久却超过了以往任何时候。
2. 日益加剧的贫穷、不平等、人口增长、冲突、气候变化和大流行病等全球趋势削弱了复原力，使人们容易受到冲击。各种危机也加剧了妇女、儿童、老年人、残疾人、边缘化群体和穷人的脆弱性。
3. 2018年，人道主义应对计划力图救助9 790万民众。人道主义资金需求峰值达到251亿美元。各方慷慨捐助的数额达到创纪录的152亿美元，但资金缺口仍然徘徊在40%，五年来几无变化。¹
4. 冲突以及违反国际人道主义法和人权法的行为造成了破坏性影响，包括对儿童的影响。在一些冲突中，定向或滥杀滥伤的袭击经常造成平民死亡或致残，包括医疗设施和学校在内的民用基础设施遭到破坏或摧毁。粮食和水供应被切断，人们得不到生存援助。冲突中性暴力仍然在许多冲突局势中普遍发生。冲突和旷日持久的危机对精神健康和心理社会福祉造成了巨大损害。2019年适逢1949年日内瓦四公约七十周年，这是加强四公约的持续相关性并予以有效执行的大好机遇。
5. 到2017年底，战争、暴力和迫害已使6 850万人流离失所，其中包括4 000多万境内流离失所者。² 境内流离失所日益成为一种城市现象，需要采取新的办法来确定、评估和解决相关需求。
6. 旷日持久的危机普遍存在，人道主义危机平均持续9年以上。这些局势用短期办法无法解决。在承诺不让任何一个人掉队的可持续发展目标背景下，通过减少风险和脆弱性来消除贫困至关重要。
7. 虽然世界各国加强了预测、防备和应对灾害的能力，但灾害风险有增无减。灾害导致人道主义需求增加，发展成果逆转。2018年，312场灾害影响了约6 560万人。³ 从2008年到2018年，灾害平均每年造成2 400万人流离失所。⁴ 气候变化所致极端天气事件的频率、强度和变异性增加，威胁和摧毁生命和生计，包括农业生产，并削弱复原力。气候变化是一种威胁乘数，它可能引发和加剧冲突、流离失所以及水和粮食无保障。它对一些小岛屿发展中国家构成生存威胁。

¹ 人道主义事务协调厅，《2019年全球人道主义概览》。可查阅：<https://hum-insight.info>。

² 联合国难民事务高级专员公署，《2017年全球趋势》；境内流离失所问题监测中心，《2018年境内流离失所问题全球报告》。

³ 灾害流行病学研究中心，国际灾害数据库，不包括流行病和昆虫感染(2019年4月19日查阅)。

⁴ 境内流离失所问题监测中心，《2018年境内流离失所问题全球报告》。

8. 由于冲突、气候多变和经济衰退，粮食无保障状况正在加剧。2018年，1.13亿人处于危机级或更严重的粮食无保障。⁵ 2019年，在进一步的冲击和压力下，这些数字可能会增加，1.43亿人将处于危机级粮食无保障的边缘。⁶ 加快解决粮食无保障问题的举措，如全球应对粮食危机网络，仍然很重要。2017年，冲突、干旱和严重粮食无保障等各种问题叠加，使尼日利亚、索马里、南苏丹和也门等国2 000多万人面临或濒临饥荒。虽然国际社会响应秘书长的行动呼吁进行了动员，但2018年的饥饿状况达到了惊人的程度。2019年，也门的粮食无保障状况日益恶化，令人特别关切。

9. 脆弱环境中卫生系统的崩溃增加了疾病爆发和流行的风险。最近爆发的许多疾病源自动物，包括埃博拉病毒病和H5N1高致病性禽流感病毒病。最近的事件突出表明在复杂人道主义局势中控制疾病爆发和流行的挑战，也表明及早动员综合应对的重要性。

10. 面对这些挑战，人道主义组织持续提供援助，拯救了数百万人的生命并减轻了痛苦。2019年，联合国和人道主义组织需要252亿美元，以援助1.057亿需要人道主义援助和保护民众。⁷

11. 要解决危机的根源，并在落实《2030年可持续发展议程》方面取得进展，就必须作出协调一致的努力，不让任何一个人掉队。人道主义行为体和重新定位的联合国发展系统必须加快合作，通过综合、互补的应对办法解决需求、风险和脆弱性问题。在秘书长的预防和管理改革议程、可持续发展问题高级别政治论坛、秘书长召集的气候峰会、《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》高级别审查以及全球减少灾害风险平台第六届会议背景下，减轻脆弱性的机遇处处存在。

二. 2018年人道主义紧急情况概述

A. 复杂紧急情况

12. 2018年，联合国及其伙伴对若干复杂紧急情况作出了反应，其中一些紧急情况下继续发生违反国际人道主义法和国际人权法的行为，人道主义准入受到阻碍，保护平民和打击性暴力和性别暴力问题仍然令人严重关切。

13. 在也门，2018年有2 200多万人需要人道主义援助，其中包括240万流离失所者。近1 800万人，即三分之二的人口处于粮食无保障，其中840万人处于严重粮食无保障。也门继续面临现代历史上最大规模的霍乱疫情，而且还面临急性水腹泻疫情、营养不良率恶化和严重的保护问题。

14. 在刚果民主共和国，2018年有1 310多万人需要人道主义援助。虽然2018年有近100万人返回了家园，但仍有210万新近流离失所者。该国境外仍有总共

⁵ 粮食安全信息网，《2019年全球粮食危机报告》。

⁶ 同上。

⁷ 人道主义事务协调厅，“人道主义洞察”(<https://www.hpc.tools/>)，2019年4月24日查阅。

815 000 名刚果难民和寻求庇护者。2018 年 8 月宣布的遏制埃博拉病毒病疫情的应对活动因不安全状况而受阻。

15. 在阿拉伯叙利亚共和国，2018 年约有 1 300 万人需要人道主义援助。安全、持续和不受阻碍的人道主义准入仍然是一个重大挑战。保护平民问题仍然令人严重关切。不加区分地袭击人口居住区和民用基础设施(包括医疗设施、教育设施和水电供应)以及医务人员和人道主义工作人员的行为仍在继续，尽管 2018 年下半年几个地区的暴力事件相对减少。

16. 在阿富汗，截至 2018 年底约有 630 万人需要人道主义援助。干旱导致农村地区粮食无保障状况急剧加重。约 69 万人新近流离失所，境内流离失所者总数达到 120 万人。

17. 在中非共和国，2018 年约有 290 万人，即 63%的人口需要人道主义援助。四分之一的人口流离失所，190 万人粮食无保障。

18. 在乍得，2018 年约有 490 万人，即近三分之一的人口需要人道主义援助。逾 62 万人流离失所。乍得收容了 445 700 名难民和寻求庇护者。约有 440 万人粮食无保障。

19. 在朝鲜民主主义人民共和国，2018 年约有 1 030 万人需要人道主义援助。由于制裁制度的意外影响，加上供资数额较低，人道主义行为体提供生存援助的能力面临挑战。

20. 2018 年，约有 280 万海地人需要人道主义援助。人道主义应急的重点是减少粮食无保障状况、制止霍乱传播以及加强备灾和救灾。

21. 在伊拉克，2018 年约有 665 万人需要人道主义援助。虽然有近 420 万境内流离失所者返回了原籍地，但仍有约 180 万人流离失所。保护需求与支持基本服务和生计一样仍为核心要务。

22. 在利比亚，2018 年约有 823 000 人需要人道主义援助，其中包括 241 000 名儿童。需要援助的人有一半是在境内流离失所或在收容社区栖身的利比亚人，另一半是移民、难民或寻求庇护者。拘留中心等处存在的虐待(包括性虐待)和剥削问题仍然令人严重关切。

23. 在缅甸，2018 年约有 941 000 人需要人道主义援助。截至 2018 年 12 月，孟加拉国境内有 909 000 多名难民，其中绝大多数是无国籍的罗兴亚人。在缅甸若开邦，约 128 000 名境内流离失所者(几乎全部是罗兴亚人)仍被困于难民营中。罗兴亚人(包括住在营地外的约 47 万人)仍然面临歧视性政策和做法，其基本人权受到限制。在克钦邦和掸邦，2018 年冲突升级，导致 35 000 多人暂时流离失所。人道主义准入仍然面临挑战，一些地区的准入水平下降，阻碍了援助和保护服务的提供。

24. 在巴勒斯坦被占领土，2018 年约有 250 万人需要人道主义援助。旷日持久的保护危机仍在继续，加沙的人道主义需求有增无减。伤亡人数激增、资金大幅削减、供电危机和更多的限制，导致卫生系统几近崩溃，并妨碍了基本服务的提供。
25. 在巴基斯坦，2018 年约有 290 万人需要人道主义援助。在联邦管辖部落地区，提供和获得人道主义援助服务仍然面临挑战，约 47% 的回返者依靠不安全的饮用水，36% 的回返者面临中度至严重粮食无保障。
26. 在菲律宾，马拉维市冲突结束一年多后，棉兰老岛仍有 73 000 多名居民流离失所，无法回返。
27. 在萨赫勒地区，2018 年有 2 300 万人需要人道主义援助。2018 年约有 1 000 万人粮食无保障，约 300 万人仍然流离失所。尼日尔的危机进一步恶化，有 230 万人需要援助。2018 年，尼日利亚东北部约有 190 万境内流离失所者。在喀麦隆，2018 年约有 210 万人需要人道主义援助。喀麦隆继续收容了来自中非共和国的近 260 000 名难民。在马里，不安全状况蔓延，特别是在北部和中部地区，有 520 万人需要人道主义援助。在布基纳法索，境内流离失所者人数增加到 47 000 人。
28. 在索马里，2018 年约有 420 万人需要人道主义援助。2018 年人道主义需求减少了 32%，部分原因是粮食安全有所改善，但人道主义局势，特别是 260 万境内流离失所者的处境依然脆弱。
29. 在南苏丹，由于多年的冲突、暴力和生计被毁，2018 年约有 700 万人需要援助。性别暴力，包括冲突中的性暴力有所增加。截至 2018 年中，估计约有 700 万人处于严重粮食无保障。截至 2018 年底，约有 420 万人流离失所，其中近 200 万人在境内流离失所。
30. 在苏丹，2018 年约有 550 万人需要人道主义援助。由于安全和准入有所改善，援助得以进入新的地区。然而，严峻的经济形势给食品供应带来了压力，达尔富尔的零星战斗又造成了新的流离失所。苏丹收容了来自南苏丹的 768 000 多名难民。
31. 在乌克兰东部，2018 年约有 340 万人需要援助。冬季的严寒加剧了紧急人道主义和保护需求，包括受影响尤其严重的妇女和儿童的需求，还包括占需要援助人口 30% 的老年人的需求。
32. 国际移民组织和联合国难民事务高级专员公署(难民署)任命了一名负责委内瑞拉难民和移民问题的联合特别代表，并建立了一个区域机构间协调平台，以应对截至 2018 年底离开委内瑞拉玻利瓦尔共和国的 300 多万难民和移民的需求。2018 年 12 月启动了一项区域难民和移民应急计划。2018 年，联合国各机构扩大了正在委内瑞拉玻利瓦尔共和国进行的方案拟订工作，以应对日益增加的人道主义需求。

B. 与自然危害有关的灾害

33. 在亚洲和太平洋，巴布亚新几内亚发生 7.5 级地震，544 000 人受灾。热带气旋“吉塔”在斐济、萨摩亚和纽埃造成广泛的洪灾和破坏，影响到汤加 80% 的人口。热带气旋“凯尼”和“乔西”影响到斐济 77 000 多人，并造成严重洪灾。瓦努阿图因火山爆发，一再出现流离失所。菲律宾遭受两次台风袭击，约 213 万人流离失所。印度尼西亚中部苏拉威西省发生 7.4 级地震，引发海啸、山体滑坡和土壤液化，150 万人受灾。在一系列地震之后，30 多万人流离失所。印度尼西亚巽他海峡地区发生海啸，造成 400 多人死亡。

34. 在阿富汗，干旱导致小麦年产量减少 45% 至 57%，影响到 400 多万人。在巴基斯坦，干旱影响了 500 多万人。印度喀拉拉邦的洪灾导致 500 人死亡，100 多万人流离失所，损失 38 亿美元。

35. 在南部非洲，由于降雨不稳定，2018/19 年许多地区很早就进入青黄不接季节，导致收成不佳，估计有 1 080 万人处于严重粮食无保障。2019 年雨季开始较晚，很有可能发生厄尔尼诺现象，这可能会使上述状况加剧。

36. 在埃塞俄比亚，尽管 2018 年降雨情况总体上有利，但洪灾影响到约 41.9 万人，约 19 万人被迫离开家园，寻找谋生机会、食物、水和牧场。2018 年，埃塞俄比亚境内流离失所者有所增加，年底有近 260 万人因部族间暴力而流离失所，50 万人因灾害而流离失所。

37. 在尼日利亚，约 230 万人受到严重洪灾的影响。在马里，7 万多人受到洪灾影响。在尼日尔，约 25 万人受到洪灾影响，8 500 公顷农田受损。

38. 关于灾害的进一步详情和建议载于秘书长关于自然灾害领域人道主义援助从救济向发展过渡的国际合作的报告。

三. 2018 年人道主义应急的关键主题

A. 维护规范

加强遵守国际人道主义法和人权法

39. 武装冲突仍然是人道主义需求的主要驱动因素。不遵守国际人道主义法，尤其是不遵守攻击中区分、相称和审慎以及防止攻击的影响等基本规则，已成为许多冲突的一个特征。针对平民和民用基础设施或不加区分地伤害平民和损害民用基础设施的袭击造成死亡、受伤、疾病、饥饿和流离失所，仍有数以千计的人下落不明。2018 年，世界卫生组织医疗服务遇袭监测系统记录了 706 起此类袭击，它们造成 151 人死亡，860 人受伤。2018 年，无数学校、礼拜场所及民用基础设施和物体成为袭击目标或遭到肆意破坏。

40. 武装冲突和违反国际人道主义法行为造成的饥饿尤其令人关切。2018 年，平民被蓄意或肆意阻隔与农田和牲畜的联系，被断绝食物来源和生计。冲突各方破坏或摧毁了工厂、水和卫生设施、灌溉网络、渔船和农田。在最极端的情况下，

断绝平民食物被用作一种战争手段，虽然这种行为被国际人道主义法严厉禁止。安全理事会第 2417(2018)号决议确认武装冲突、违反国际人道主义法和饥饿之间的联系，呼吁进行监测和报告，并鼓励有影响力的各方确保遵守国际人道主义法。重要的是，会员国和冲突各方必须迅速采取行动，执行该决议。

41. 随着城市化进程日益加快，武装冲突也在转向城市和人口稠密地区，影响到数百万平民。城市环境中的战斗大大增加了平民面临的风险。尤其令人关切的在人口居住区使用爆炸性武器造成的不可接受的伤害。在人口居住区使用空中和地面发射的爆炸性武器时，92%的死伤者是平民。住房、学校、医院、水和卫生系统以及其他重要基础设施遭到的破坏对平民造成长期严重影响。战争的城市化和简易爆炸装置的更多使用也导致平民伤亡人数增加。

42. 这突出表明，必须刻不容缓地采取行动。目前正在努力制定一项政治宣言，以承诺避免在人口居住区使用波及广泛的爆炸性武器，这项努力应该得到支持。

43. 保护伤员和病人以及旨在提供公正医疗服务的医务人员和医疗设施是国际人道主义法的核心。然而，在直接或不加区分的袭击中摧毁医院、威胁医务人员和病人以及移除援助车队载送的医疗物品，已成为许多冲突的共同特点。这类行为必须受到谴责。反恐措施日益削弱了对医疗任务的保护。同样重要的是，会员国和冲突各方必须按照国际人道主义法和安全理事会第 2286(2016)号决议的要求，采取具体行动防止和应对这类行为。

44. 从积极的一面看，2018 年，一些冲突当事方和会员国采取了实际步骤遵守和确保遵守战争规则，并加强对平民的保护，这些步骤包括：培训武装部队；通过保护平民的国家框架；根据遵守战争法的情况停止或限制武器出口或其他形式的军事支持；调查和起诉战争罪行。一些会员国开始审查各自的国家框架，使其符合安全理事会第 2286(2016)号决议，并(或)加入了关于冲突中保护医疗服务的政治宣言。必须在这些良好做法的基础上，鼓励其他国家采取切实步骤遵守国际人道主义法和保护平民。加强武装冲突中保护平民是一个紧迫的问题，必须成为全球议程的中心。

落实人道主义原则，谈判人道主义准入并争取各方接受

45. 各种因素阻碍受影响民众获得援助的途径，也阻碍提供人道主义救济，使数百万人得不到援助。不安全、拒绝人道主义援助、针对人道主义工作人员和资产的暴力、干涉、挪用和滥用援助物项、限制各国境内和进入各国的流动以及官僚主义障碍，继续阻碍着人道主义准入和坚持原则的人道主义行动。

46. 在实地一级，对人道主义工作者的接受日益受到挑战。针对人道主义工作者，主要是针对本国工作人员的抢劫、挪用援助物品、暴力、拘留和绑架行为仍在继续。2017 年，在 22 个国家发生了 158 起针对人道主义行动的重大暴力事件，影响到 313 名援助人员。⁸ 当前武装冲突的特点是当事方增多和分散，这对人道主

⁸ A. Stoddard、A. Harmer 和 M. Czwarno，“援助工作者安全报告：数字一览”概况介绍，《人道主义成果》(2018 年)。

义组织造成重大挑战。人道主义准入的政治化加剧了这些挑战。任意拒绝同意救济行动和对救济行动设置障碍的做法造成更多的痛苦和死亡，也妨碍了援助活动的有效性。

47. 将人道主义目标与政治、安全或反恐目标混为一谈的企图日益增多，破坏了对人道主义行动中立性的理解。捐助方施加的条件在某些情况下仍然妨碍公正的人道主义行动，这些条件可能构成无法满足的要求。由于国家执法机构没有对金融部门给予明确保证，“避免风险”的做法限制了人道主义组织获得银行服务的渠道，并导致人们担心法律风险或声誉风险。

48. 这些动态因素对人道主义需求产生了影响，增加了交付成本，并影响到方案质量。对于某些情况，可能需要制定远程管理方案，因为持续的人道主义驻留无法维持，这对受影响民众有直接影响。

49. 当务之急是恢复一个维护人道主义行动的公正性和中立性，包括保持与武装团体接触和谈判的空间，并有利于迅速、安全和持续的人道主义准入的环境。一些会员国已表现出愿意努力为公正的人道主义行动提供保障。欧洲联盟在 2017 年 3 月的反恐指令中列入了一项一般人道主义豁免。大会和安全理事会已明确表示，反恐措施应符合国际人道主义法、国际人权法和国际难民法。会员国应采取切实步骤执行这些决定，包括执行安全理事会第 2286(2016)号决议。必须有效处理阻碍和任意拒绝准入的情况，必须对责任方追责。为人道主义工作人员、货物和服务的进入和部署制定明确、简单和迅速的程序，将会提高准入水平。人道主义组织应继续加强其防止和应对援助被挪用或滥用风险的系统。

B. 减少流离失所

减少和解决被迫流离失所问题

境内流离失所者

50. 2018 年年底，仍有 4 100 多万人因冲突和暴力在境内流离失所。⁹ 有两个趋势值得注意：大多数境内流离失所者陷于长期流离失所状况，得不到或很难得到持久解决的机会；境内流离失所者中即使不是大多数也有越来越多的人在城市地区流离失所。境内流离失所问题往往对收容社区造成重大影响，包括在获得基本服务和生计方面的影响，阻碍了可持续发展目标的实现，或有可能逆转发展成果。亟需更好的解决办法。人道主义组织在满足短期紧急需求的同时，还必须从一开始就采取长期视角，与国家和地方当局、收容社区、境内流离失所者和发展对应方合作，以减轻脆弱性，重建生计，加强复原力，并实现持久解决办法。

51. 大会第 72/182 号决议请秘书长与会员国和联合国系统合作，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。2018 年，人道主义事务协调厅、难民署和境内流离失所者人权特别报告员牵头制定了一项多利益攸关方三年行动计划，重点是国家一级的合作。该计划于 2018 年 4 月推出，以纪念“关

⁹ 境内流离失所问题监测中心，《2018 年境内流离失所问题全球报告》。

于境内流离失所问题的指导原则”发布二十周年。该计划旨在促进会员国与人道主义和发展组织相互交流良好做法，包括关于灾害所致流离失所和持久解决这一问题的良好做法。该计划侧重于四个关键领域：法律和政策、数据、境内流离失所者的参与、长期流离失所问题和持久解决办法。在中非共和国和乌克兰举办的讲习班采用关于打破僵局的研究方法，提出了通过多方利益攸关方处理境内流离失所问题短期和长期方面的办法。这是积极的第一步，但还需要作出更多努力。

52. 2019年10月将是具有法律约束力的文书《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》十周年，这是促进更多国家批准和执行该公约以及分享相关倡议和最佳做法的良机。

难民

53. 大会第 73/151 号决议肯定了难民问题全球契约，该契约以国际难民保护制度为基础，力求确保会员国之间以更可预测、更公平的方式共同负担和分担责任。2019年，难民署将主办全球难民论坛，争取在财政援助、重新安置拨款和工作权等方面得到承诺和捐助。

54. 2018年底以前，拉丁美洲、非洲和亚洲15个国家推出了一个难民问题全面响应框架，以改善对难民和收容社区的反应，包括采取措施促进自力更生和社会凝聚力。

处境脆弱的移民

55. 2018年，至少有4 667人在移民途中死亡或失踪。¹⁰ 处境脆弱的移民面临巨大风险，包括丧生、失踪、遭受暴力、剥削、贩运、绑架、敲诈、得不到服务和被任意拘留。关于移民的仇外政治言论日趋普遍。《安全、有序和正常移民全球契约》通过后，更有必要采取行动。

56. 人道主义伙伴继续推出危机国家移民倡议的导则，并制定移民问题应对计划、区域应对计划和建立混合移民工作组，以改善对处境脆弱移民的反应。新的联合国移民问题网络将支持执行《全球契约》，作为对现有协调制度的补充。

灾害背景下的流离失所和气候变化的影响

57. 2018年，在142个国家和领土记录了与灾害有关的1 720万新近流离失所者。¹¹ 《安全、有序和正常移民全球契约》认识到灾害背景下的流离失所问题，并认识到需要减少风险和加强备灾。难民问题全球契约认识到环境退化和自然灾害与难民流动驱动因素的关联日益密切。2018年9月，气候变化影响相关损失和损害问题华沙国际机制执行委员会设立的流离失所问题工作队就采取综合办法避免、尽力减少和处理与气候变化影响有关的流离失所问题提出了建议。联合国各机构和伙伴正在支持努力应对气候变化的影响和加强气候复原力，为此推出了秘书长的气候复原力倡议，并在人道主义需求急迫的领域努力促进气候风险管理。

¹⁰ 国际移民组织失踪移民项目(<https://missingmigrants.iom.int>)。

¹¹ 境内流离失所问题监测中心，《2018年境内流离失所问题全球报告》。

根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，转向风险管理办法、改进按相关因素分列的数据收集和使用以及监测风险至关重要。

C. 推进人道主义和发展协作以及二者与和平的联系

58. 人道主义危机的数量正在增加，持续时间正在延长。自 2015 年以来，针对持续五年或更长时间的危机的呼吁激增，目前占请拨和收到的资金的绝大部分 (80%)。

59. 为实现集体成果，减少脆弱性，人道主义行为体和发展行为体需要开展更为密切的协作，这一点已成为现今的广泛共识。各国政府正越来越多地将减少人道主义需求与实现可持续发展目标这两项工作联系起来。捐助方正正在调整各自的系统，以提供更加协调一致的人道主义和发展援助，经济合作与发展组织发展合作局针对人道主义与发展之间的联系发布了一份建议。

60. 秘书长正在动员联合国负责人、各国领导人以及世界银行转变危机应对办法，采用更加联合的举措，加强预防，并在实现可持续发展目标方面取得进展。推进人道主义和发展协作联合指导委员会致力于确保人道主义和发展行动在危机和向长期可持续发展过渡期间以及在减少脆弱性方面更加协调一致，以便建设复原力。

61. 联合指导委员会将布基纳法索、喀麦隆、乍得、埃塞俄比亚、尼日尔、尼日利亚和索马里等七个国家的外地高级别支助列为优先事项，这些国家遵循可持续发展目标，在减少粮食不安全和营养不良、改善基本服务提供、为境内流离失所者寻求持久解决办法等集体成果方面取得了进展。

62. 联合指导委员会在上述国家开展了一次审查，评估进展情况、良好做法、对国家领导的支助以及在实现集体成果方面仍然存在的差距和瓶颈。主要挑战包括以下各方面需要：加强领导；提供可预测和更集中的供资；加强能力，特别是驻地协调员办公室的能力；加强多部门数据分析；利用集体成果为规划框架和相关筹资提供参考。开展高级别宣传，进一步加强与国际金融机构和非洲联盟的伙伴关系以及与各国政府的协作，仍是关键环节。此次审查将就需联合指导委员会成员给予更多高级别关注和支持的系统性问题和国别问题提出针对性建议。

63. 联合指导委员会支持正在进行的改革进程，并为决策提供参考，目的是加强驻地和人道主义协调员的领导以及人道主义活动和发展活动之间的有效协调，同时考虑到这些活动与和平的联系，推动联合规划和方案拟订。该委员会还推动与世界银行和其他国际金融机构开展积极互动协作，以期为集体成果提供灵活、持续的供资和筹资。联合指导委员会确保与主要协调框架和机制保持一致，并将与执行委员会、联合国系统行政首长协调理事会、联合国可持续发展集团、机构间常设委员会以及其他机构密切合作。

64. 机构间常设委员会及其工作组将人道主义行为体与发展行为体之间的协作列为优先事项，为此举办了同行交流、讲习班和技术支持等活动。

65. 联合国发展系统改革为进一步加强人道主义和发展协作提供了契机。这项改革是对依照大会第 46/182 号决议采取的有原则的人道主义行动的补充。

66. 独立且权能得到增强的驻地协调员将在减少需求、风险和脆弱性方面能够更好地发挥领导作用。新一代联合国国家工作队将更有效地确定和努力实现惠及最弱势群体的发展成果。对联合国发展援助框架等发展规划和共同国家分析等分析工具的修订,将使得发展、人道主义和建设和平行为体能够为联合分析作出贡献,并确保与人道主义国家工作队的工作、人道主义需求概览、人道主义应对计划以及其他机构间计划和人道主义呼吁加强对接和互补。

本地化

67. 《人道议程》利用了本地化的势头,呼吁加强而不是取代地方和国家系统,这就需要承认地方和国家行为体的能力和相对优势,提升其技术能力,消除供资障碍,增强其决策作用,促进因地制宜的应对措施,并与其开展平等伙伴式的合作。

68. 已经取得了一些进展。机构间常设委员会十多年来一直将本地化原则列入其指导意见,人道主义协调架构继续将全国和地方非政府组织包含在内。例如,在索马里,22个全国和地方非政府组织以及7个地方当局在国家以下群组中发挥了领导作用。国际行为体通过开展培训和提供技术援助,投资地方能力建设。地方和国家行为体可以获得更多的国际资金,包括获得国家集合基金和其他集合基金,包括启动基金等。

69. 本地化方面依然存在挑战。地方行为体往往被排除在全球决策进程之外。结构性障碍妨碍了地方行为体获得国际供资。全球对本地化的承诺,例如《促进变革宪章》作出的承诺,与这些承诺的实地落实之间存在差距。要在消除上述障碍方面取得进展,必须展现领导力。

D. 人道主义资金的筹措

由事后应对转变向事前防范

70. 为了满足日益增长的需求,人道主义组织正由等待危机造成重创后才作出应对,转为管控风险和减少脆弱性从而减少人道主义损失。这一转变将提升人道主义救济的速度和实效。防患未然的办法正在四个领域取得势头和发展。

71. 第一个领域是利用供资开展早期行动和准备。在南苏丹,国家集合基金于2018年划拨经费,用于支持抵抗埃博拉病毒病爆发的准备活动。作为补充,中央应急基金划拨1000万美元,用于在布隆迪、卢旺达、南苏丹和乌干达开展时间紧迫的准备活动,这些活动帮助遏制了这一致命病毒的扩散。

72. 第二个领域是应急基金的使用,此类基金正越来越多地用于加快针对可预测紧急情况的早期行动。通过将供资与事先商定的触发因素挂钩,可以将反应时间由几个月缩短至几天。针对早期行动的触发式应急基金实例包括:红十字会与红新月会国际联合会的基于预测的基金、启动基金的防范窗口机制以及世界银行-联合国的防饥荒行动机制。联合国粮食及农业组织也在18个国家实施了早预警、早行动举措。为了扩大早期行动的预测式筹资模式和供资数额,必须纳入正在进行的测试结果,收集证据,将更有力的预警数据和预测分析纳入决策并汲取其中的经验教训。

73. 第三个领域是运用保险和结构性风险筹资更好地抵御灾害，例如由一家公司在易发生干旱、降雨不稳定和易受气候影响的地区提供主权保险，保护农业生产。在另一个案例中，世界粮食计划署农村复原力倡议下的小额保险所覆盖的大约 30 000 名农民收到了 150 万美元的抗旱款项。加勒比地区一家承保地震、洪水或风暴险的保险机构在“伊尔玛”飓风过后向 4 个国家的受益人支付了超过 5 500 万美元的赔偿金。人道主义和私营部门组织正在研究复杂紧急情况下提供结构性风险筹资方案的可能性，包括研究如何提高动荡环境中的资金使用效益。

74. 第四个领域是提高上述前瞻性办法所依托的需求评估的准确性和严谨性。以风险为依据的需求评估对于最大限度地发挥每一美元救济款的价值至关重要。提高对风险分析和脆弱性的重视，对于扩大防范性筹资、摆脱长期供资不足和减少痛苦至关重要。此外，它还提供了一种可持续的灵活资金模式，契合当前和今后几年的目标。

四. 2018 年人道主义应对工作的实施和协调情况

A. 改善人道主义协调和应对

人道主义需求分析

75. 2018 年，在改进联合、公正的需求分析方面取得了进展。对旨在联合、全面地评估人道主义需求并理解根本原因、适用各部门人道主义行为体的通用方法进行了测试。人道主义需求概览中涉及有需要的人道主义对象的估计数质量继续改进，对未获满足需求的严重程度的分析也继续改进。2019 年计划落实更多的关键发展。

76. 人道主义数据中心继续扩大数据的使用和影响，该中心监督下的人道主义数据交流平台出现创纪录的增长，该平台汇聚了 200 个组织的 8 000 多个数据集。风险管理指数倡议继续为发展共享的开源风险分析提供支持。人道主义事务协调厅正在机构间协调努力改进准备和应对工作所依托的基线数据的质量和可用性。改进境内流离失所状况数据的若干举措继续推进，包括改进数据的互操作性。随着数据和技术的扩展，保护敏感数据变得至关重要。

人道主义应对规划

77. 人道主义应对计划正越来越多地依靠强化的规划进程，包括对需求、趋势和风险、现有对策和制约因素以及政府和发展行为体的应对能力进行更为系统的分析。多年期规划正在增加，2019 年有 11 个国家采用了多年期计划或战略。人道主义应对规划正越来越多地与联合国发展援助框架和综合特派团规划等其他国家规划框架相对接。

78. 2018 年启用的“人道主义洞察”¹² 是规划和监测人道主义应对的门户网站。该网站提供了最新的有关人道主义需求、受众数量和供资情况的综合数据，以供决策参考。

¹² 人道主义事务协调厅，“人道主义洞察”。

79. 2018 年 11 月，机构间常设委员会负责人核可了人道主义全系统扩大协议，该协议取代了人道主义全系统紧急启动响应机制，有助于确保人道主义系统在危机迅速恶化或突发的情况下作出迅速和协调一致的反应。

80. 机构间人道主义评价继续加强问责，提高透明度。2018 年 10 月，在埃塞俄比亚启动了一次机构间人道主义评价，重点评价对频发旱灾采取的集体人道主义应对行动，以支持学习和问责。

现金方案拟定

81. 用于实现人道主义目标的现金转移方案继续得到扩大，据估计 10% 以上的人道主义援助通过现金方式交付。兼顾尊严、灵活性、实效和成本效益的多用途或针对具体部门的现金方式得到越来越多的使用。还需要加大努力，确保采取联合办法拟定和交付现金方案，包括尽可能利用国家社会保障系统发放现金。2018 年 12 月，世界粮食计划署、难民署、联合国儿童基金会(儿基会)和人道主义事务协调厅作出承诺，将致力于在全球范围内建立一个应对危机的通用现金系统。

B. 灾害防备和应对

联合国灾害评估和协调系统及国际搜救咨询小组

82. 自 1993 年以来，联合国灾害评估和协调系统对 100 多个国家 285 个以上的紧急情况作出响应。2018 年，联合国灾害评估和协调小组向印度尼西亚政府牵头的应急行动和尼日利亚政府紧急行动中心提供了针对性支助。在巴布亚新几内亚，联合国灾害评估和协调小组向政府和人道主义国家工作队提供了信息管理、情况分析和协调方面的支助。

83. 2018 年，国际搜救咨询小组继续加强会员国的城市搜索救援能力，包括为此提供技术咨询和开展全区域模拟演习。随着时间的推移，此类支助推动了一些会员国发展本国的地震应对能力。

厄尔尼诺/拉尼娜事件

84. 2018 年 3 月，机构间常设委员会核可了厄尔尼诺南方涛动事件早期应对行动的机构间标准作业程序，为帮助减轻和预防影响以及推动尽早开展人道主义和发展行动提供了框架，其中概述了出现此类事件预警信号后所应采取的行动类型、行动主体和行动时间。

85. 2018 年 9 月，在收到可能发生厄尔尼诺事件的警告后，依照标准作业程序启动了一次观测，并召集了一个分析小组。一共确定了 25 个高风险国家，区域和国家工作队利用预先承诺的供资，采取了备灾和早期行动措施，并审查了早期行动举措。

与区域组织和私营部门的伙伴关系

86. 人道主义事务协调厅继续在各区域推出机构间常设委员会应急准备一揽子方案。人道协调厅拉丁美洲和加勒比区域办事处与伙伴合作，防备 2018 年飓风季节。西部非洲区域办事处以及南部和东部非洲区域办事处继续与区域组织、各国灾害管理部门和国际红十字和红新月运动互动协作，加强灾害防备和应对。亚

洲及太平洋区域办事处继续与东南亚国家联盟加强伙伴关系，侧重加强防灾和减少灾害风险。

87. 2018 年，7 个私营部门网络在“连接企业”倡议的支持下开展了救灾工作。与私营部门的伙伴关系还催生了创新的新方案规划。红十字会与红新月会国家协会的“当前状态服务”正在增加有关灾害防备和减少风险的讯息传播。联合国开发计划署正在努力使世界各地的机场做好应对灾害的准备。

C. 保护工作居于人道主义行动的中心

88. 2018 年，机构间常设委员会成员组织再次承诺将保护工作置于人道主义行动的中心。在全球和外地保护问题群组的支持下，保护原则和机构间常设委员会关于打击性别暴力的准则被越来越多地纳入协调评估及联合分析和规划并得到应用。保护行为体更加重视采用多部门解决办法来处理保护与粮食不安全、医疗援助和教育之间的联系。人道主义工作者正在越来越多地制定和使用对性别敏感的、适龄、基于社区的保护办法，以满足受影响民众的不同需求。2018 年 11 月，机构间常设委员会全球保护群组牵头评估了保护政策的实施情况，查明了有待改进的领域。

儿童保护工作

89. 2018 年的危机导致给予儿童的保护水平降低。利用全球制止暴力侵害儿童行为伙伴关系已取得的进展，并通过其他途径，在防止和应对暴力侵害儿童行为以及招募儿童加入武装部队或武装团体的行为方面加强了全球努力。更多的会员国核可了《安全学校宣言》，以加强对教育设施的保护，避免其用于军事目的，并保护学生和教育工作者。

性暴力和性别暴力

90. 防止紧急情况中的性别暴力行动呼吁这一多利益攸关方倡议继续动员各方行动，推动捐助方、联合国机构和非政府组织将打击性别暴力列为优先事项，制定更强有力的政策和问责机制，并调集资金。继续加强对保护工作、包括对性别暴力事件的报告并加强分析，仍然至关重要。

D. 防止性剥削和性虐待

91. 秘书长致力于推动联合国及其伙伴充分执行性剥削和性虐待零容忍政策，加大国家一级的执行力度，确保受害者/幸存者获得充分保护、适当援助和可靠的诉诸司法渠道。

92. 2018 年，机构间常设委员会负责人核可了一项关于打击性剥削、性虐待和性骚扰的通盘战略，为扩大包括社区反馈机制在内的安全、便利的报告机制、扩大幸存者保护和援助以及加强问责规定了具体行动。机构间常设委员会对受影响民众负责和防止性剥削和性虐待工作队正在向防止性剥削和性虐待行动区网络和人道主义国家工作队提供行动指导和技术支持。机构间常设委员会伙伴加快实施

了打击和防止性剥削和性虐待的措施，包括为此举办培训课程，消除国家一级的差距，并加强审查和证明人调查程序以防止施害者再次得到雇用。

E. 问责与包容

对受影响民众负责

93. 继续建立和加强了集体问责机制。为外地工作队编写了关于将对受影响民众负责纳入人道主义需求概览和人道主义应对计划的指导意见。在多部门需求评估中列入了有关对受影响民众负责的问题。人道主义事务协调厅、儿基会、红十字会与红新月会国际联合会以及合作伙伴举办了机构间讲习班，以制定问责方面的联合行动计划。

残疾人的参与

94. 为加强全系统无障碍环境，并将残疾人权利纳入联合国系统的主流，2018年4月，秘书长启动了制定政策、行动计划和问责制框架的进程。2018年7月在伦敦举行的全球残疾人事务峰会将人道主义行动视为贯穿各领域的问题，此次会议产生了重大承诺。2018年，安全理事会就武装冲突中的残疾人问题举行了首次公开讨论。加强全球和机构能力、推动残疾人参与的工作继续进行，包括为此收集和使用的按残疾状况分列的数据。

95. 《残疾人参与人道主义行动章程》获得了包括28个会员国在内的216个利益攸关方的支持，从而增强了拟定包容性方案的政治意愿。机构间常设委员会关于残疾人参与的准则将于2019年定稿。落实这些准则对于实现变革至关重要。

青年参与人道主义行动

96. 40多个利益攸关方签署了《人道主义行动青年契约》，致力于解决优先事项，满足需求，保障受危机影响的青年的权利，并在人道主义行动的各个阶段与青年切实开展互动协作。该《契约》正在制定关于在人道主义背景下与青年合作、为青年服务的机构间准则，该准则将于2019年定稿。

F. 性别平等及增强妇女和女童权能

性别平等

97. 妇女往往是危机的第一反应者，在家庭和社区的生存和复原力方面发挥中心作用。对性别平等以及妇女和女童的参与进行投资，有助于人道主义方案更有效地满足受影响民众的不同需求。

98. 2018年发布了最新的机构间常设委员会人道主义行动性别问题手册。在43个国家共发放了7000多册。正在使用问责制框架监测常设委员会的集体业绩。

99. 2018年6月启用了机构间常设委员会性别与年龄相结合基准。这一规划和监测工具有助于方案工作人员和管理人员在人道主义方案周期的不同阶段确定性别和年龄考量因素。性别与年龄相结合基准加强了原来的性别平等标码，纳入了年龄因素并增加了监测部分。该基准将在2019年人道主义方案周期期间取代性别平等标码，并将在核实财务支出时予以体现。

100. 性别平等能力顾问将就性别问题主流化提供咨询，开展能力建设，并协助实施性别与年龄相结合基准。2018年，性别平等能力备用项目向实地派出了18名性别平等能力顾问，并派出了一名总部顾问，就采用性别视角应对突发紧急情况 and 长期危机提供全系统指导。

性健康和生殖健康

101. 性健康和生殖健康及权利在冲突和灾害局势中可能被忽视，造成严重的负面后果。怀孕的妇女和女童如果得不到包括熟练助产士在内的有效生殖保健服务，就有可能出现危及生命的并发症。紧急情况下获得计划生育的机会有限或根本不存在，构成了一项重大挑战。妇女和青年更容易遭受性暴力和性剥削。2018年发布了以人权原则为基础的新版《人道主义环境下生殖健康机构间实地手册》，以支持冲突和灾害环境中的准备和应对工作。紧急情况下提供的性保健和生殖保健服务可以挽救生命，必须将其列为优先事项，并提供充足资金。

G. 人道主义集合基金

102. 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项关键推进手段。2018年，该基金划拨5亿多美元，用于支持47个国家的人道主义应对行动。2018年，国家集合基金向17个国家的685个人道主义组织提供了8.36亿美元。其中四分之一的资金直接拨付给国家和地方组织。2018年，捐助方向国家集合基金慷慨解囊，创纪录地提供了总额超过9.5亿美元的捐助。¹³ 中央应急基金和国家集合基金继续加强互补，利用相对优势，最大限度地发挥影响。

H. 加强人力资源能力

103. 秘书长的全球人力资源战略遵循公平地域代表性和性别均等原则。人道主义事务协调厅正在努力打造一支体现各级性别均衡、反映其所服务社区地域多样性的员工队伍，并从多样化的员工队伍中收获效率，提高生产率。在这方面，人道协调厅制定了战略，包括制定了带有年度指标的行动计划。在提高员工队伍多样性方面设定了目标，以反映所有区域组。该战略旨在建设一个倡导平等包容且没有偏见的工作环境。

104. 联合国各机构正在实施各项战略，以便征聘一批具有性别和地域多样性的申请人。例如，世界粮食计划署开发了一个员工分析工具，用于实时监测员工队伍的性别和地域代表性。难民署推出了学习和发展方案，旨在使妇女为出任领导职务做好准备，并将管理发展的重点放在领导多样化、包容性的团队上。

五. 建议

105. 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；

¹³ 人道主义事务协调厅，国家集合基金赠款管理系统(<https://gms.unocha.org/content/cbpf-overview>)。

(b) 会员国和冲突各方应允许和便利公正的人道主义救济迅速、不受阻碍和持续地通行，简化和加快人道主义工作人员、货物和服务的进入和部署程序，并根据会员国和联合国关于在紧急情况下加快提供救济物资和财产的措施的示范协定采取便利措施；

(c) 会员国和冲突各方应紧急采取一切必要措施，促进、遵守和确保遵守国际人道主义法、国际人权法和国际难民法，确保平民和其他受保护的人员和物体得到保护，制定国家政策框架，明确保护平民方面的机构权责，加强宣传，并将实施严重侵害行为的犯罪人、包括侵害和虐待儿童的犯罪人绳之以法；

(d) 会员国和冲突各方应尊重和保护医疗和人道主义工作者和资产，包括不对其实施直接攻击，并始终注意在军事行动中避免对其造成损害。应采取一切必要的切实措施，如根据安全理事会第 2286(2016)号决议所提建议中界定的措施，保护人道主义和医疗行动，包括不将医疗和人道主义援助定为犯罪，将国际法规定的必要保护纳入国内法，以及分享最佳做法和经验教训；

(e) 冲突各方应避免在人口居住区使用具有大范围影响的爆炸性武器，并为此制定行动政策。会员国应共同努力拟订一项政治宣言，以处理在人口居住区使用爆炸性武器所造成的复杂、累积和长期性伤害；

(f) 会员国、联合国和人道主义组织应继续共同将保护工作置于人道主义行动的中心，最大限度地扩大保护成果，促进人道主义应对工作的安全和尊严，包括为此提高方案设计和执行能力，最大限度地减少受影响民众面临的安全风险，并改善保护性环境；

(g) 会员国、联合国和人道主义组织应确保追究性虐待和性剥削犯罪者的责任；

(h) 会员国、联合国和人道主义组织应加大长期投资和工作力度，确保防止和应对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有助于复原的关键服务和工具，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，并应加强数据收集和监测；

(i) 会员国、联合国以及人道主义和发展组织应按照国际标准，制定和执行有效战略，以防止和显著减少境内流离失所现象，保护境内流离失所者，确保他们参与到对其有影响的方案和决策中，支持他们建设复原力和实现自给自足，并实现持久的解决方案；

(j) 会员国应确保反恐措施符合国际人道主义法、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和医疗活动；

(k) 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，针对受影响民众的不同需求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、年龄和残疾状况分列的数据，优先为性别平等、增强妇女权能、提高妇女自力更生能力的举措、机构间常设委员会性别与年龄相结合基准的使用提供资金，并确保将妇女和女童切实纳入方案；

(l) 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，以便将残疾人参与纳入各项方案、政策和战略框架的主流，应改进按残疾状况分列的数据的收集和使用，并确保残疾人参与到人道主义方案周期的所有阶段；

(m) 会员国、联合国、人道主义和发展组织以及其他相关行为体应支持人道主义和发展协作，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；

(n) 会员国、联合国和人道主义组织应消除阻碍国际、区域、国家和地方行为体开展协作和建立有效伙伴关系的各种障碍，加强而不是取代地方行为体和机构的能力，包括在紧急情况发生之前、期间和之后提供能力建设和资金。它们应在规划和实施人道主义援助时倡导和资助社区参与办法；

(o) 会员国、冲突各方、联合国、人道主义和发展组织以及其他相关行为体应加紧努力，防止和应对全球、特别是面临饥荒风险的国家的粮食无保障问题，包括为此加强人道主义和发展协作，投资农业以保护生计和粮食生产，提供紧急灵活的资金，扩大应对冲击的社会保障系统，并确保遵守国际人道主义法，包括确保禁止将制造平民饥饿用作战争手段，应便利人道主义准入，使其抵达受影响的民众；

(p) 会员国、联合国和人道主义组织应加快努力，应对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，加强风险地点的预警系统、备灾、复原力以及应对工作的有效性和及时性；

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