



## 第七十届会议

## 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：加强联合国紧急  
人道主义援助的协调

## 同一个人类：共同责任

## 秘书长对世界人道主义首脑会议的报告

## 目录

	页次
一. 导言 .....	2
二. 通往伊斯坦布尔的道路 .....	3
三. 同一个人类：变革愿景 .....	5
四. 人性：共同的责任——共同面对我们时代的挑战.....	6
A. 核心责任一：预防和结束冲突的政治领导力 .....	6
B. 核心责任二：维护保障人类的规范 .....	11
C. 核心责任三：不让任何人落在后面 .....	17
D. 核心责任四：改变民众的生活——从提供援助到终止需求.....	25
E. 核心责任五：投资于人道 .....	33
五. 伊斯坦布尔：行动呼吁 .....	40
附件	
人道议程 .....	43



## 一. 导言

1. 我的童年，是在战乱当中渡过的。六岁时，我被迫逃离在韩国的家园和村庄，手里只有我拿得动的东西。学校被毁，家园遭弃，使我充满恐惧，深感渺茫。我那时不会知道，我最难捱的时光会这般深刻地塑造我的命运。肇始之初的联合国提供了住房、教科书和救济物资，它带来了希望，给予了保护，激励我将公务员作为职业追求。联合国成立七十年后，我相信它的蓝色旗帜仍然是全人类的一面希望之旗。

2. 在我任职秘书长的整个期间，我对国际社会在一致行动时所能取得的成就一直心怀鼓舞。我们已经商定了一项雄心勃勃的可持续发展议程，以消除全球贫穷。我们通过了一个全球性的气候变化协定和一个新框架，以减少灾害风险，增强抗灾力。我们正在和平与安全部门共同发起改革。但是，迫切需要为更多的人取得更多的进展。

3. 在我步入任职的最后一年时，尽管在商定新的框架和规范方面取得了进展，但我仍然深为关切人类所处的状态。在太多的地方，和平、稳定和可持续经济增长仍然难以实现。残酷和看似棘手的冲突已经摧毁了数百万人的生命，威胁整整几代人的未来。越来越多的国家正在陷入脆弱境地，民众极端贫穷，机构薄弱无力，自然危害和气候引发的灾害更是雪上加霜。暴力极端主义、恐怖主义和跨国犯罪造成持续的不稳定。国家内部日益加剧的经济不平等和贫富之间日益扩大的差距使得社会中最脆弱的群体进一步边缘化。气候变化继续造成人道主义压力加大，因为它加剧了粮食不安全、水资源短缺、冲突、移徙和其他趋势。灾害正变得更加频繁和激烈。大流行病、流行病和其他全球卫生威胁继续频繁出现，且程度令人担忧。随着数百万人背井离乡寻找安全之所或机会，各国吸纳他们的能力和意愿正受到严重挑战。虽然城镇和城市提供了新的机遇，但迅速、无规划的城市化加上自然灾害、大流行病和空中轰炸正在把更多的人置于风险之中。

4. 这些挑战正在检验社区和国家机构的韧性，并使区域和国际组织支持它们的能力面临压力。维和人员、和平建设者和人道主义工作者部署的时间更长，部署的费用越来越高，即便暴力极端主义和有针对性的攻击严重阻碍他们提供拯救生命的援助的能力。与此同时，国际援助系统没有跟上上述挑战，没有跟上如今参与其中的各种组织的多样性，也没有跟上采取更统一办法的需要，以便利用所有利益攸关方的能力和资源，去帮助到那些需要援助的人。

5. 这些外部和内部挑战要求开展根本性变革进程，以重申我们对人类的承诺。这就是我呼吁召开世界人道主义首脑会议的原因所在。我认为，在 2016 年 5 月于土耳其伊斯坦布尔举行的首次此类首脑会议上，“我们人民”，即国家元首和政府首脑、受影响社区代表、国家和国际援助组织、全球意见领袖、私营部门领导人和其他各方必须借此机会一致同意，我们能够而且必须做得更好，以结束冲突，减轻苦难，并降低风险和脆弱性。

6. 1941年,在残酷的冲突和苦难肆虐之际,各国领导人汇集在伦敦圣詹姆斯宫。他们认识到,需要从根本上改变他们集体管控国际和平与安全威胁的方式。外交将取代战争,成为管理国际关系的主要工具。领导人们承诺开展国际合作、以和平方式解决冲突和实施终止战祸的计划。虽然今天的挑战可能会有所不同,但我相信我们正在接近一个相似的历史节点。我们必须牢记我们所作的承诺,遵守我们商定的规则。我们需要恢复人们对全球秩序的信心,向那些被遗留在冲突、长期需要和持续恐惧中的数百万民众发出他们应得和寄望于我们的声援。

7. 在圣詹姆斯宫会议七十五年之后,世界人道主义首脑会议提供了一个机会,以申明和重申我们对人类的承诺,对有效应对我们所处时代的挑战所需的团结与合作的承诺。我请全球领导人前来参加世界人道主义首脑会议,并准备担起对国际关系新时代的职责;在这个新时代,保护人类和促进人类进步是我们的决策和集体行动的驱动力。

## 二. 通往伊斯坦布尔的道路

8. 当我在2012年呼吁召开世界人道主义首脑会议时,让我深感困扰的是,有越来越多的人身陷危机之中,所需提供的资金急剧增加。为提供紧急救生援助而创建的人道主义援助组织越来越多地被限于在通往和平的道路可能是艰巨而漫长的国家中,年复一年地向可能再也回不了家的人们提供服务。自那时以来,举行这一首脑会议的紧迫感有增无减。需要人道主义援助的人员和相关资金需求的数量已经达到历史新高。恐吓和蓄意残害妇女儿童,对居民区实施空中轰炸和狂轰滥炸,数千人在被围困的地区中被困受饿,成千上万的人在人满为患的船只中逃离战争和破坏,数百万人为找寻更好的生活而流徙,这些情景都已变得司空见惯,令人痛心。

9. 开展了近三年的广泛协商,涉及153个国家中的23000余人,并最终发布了题为“回归人性:响应全球呼声号召世界范围的行动”的世界人道主义首脑会议综合报告,举行了2015年10月的日内瓦全球协商。从协商中清楚地看到,人们对人类面临的挑战和缺乏结束这种苦难的全球团结统一行动感到愤怒和失望,并呼吁变革。

10. 人们感到愤怒的是,人道主义行动仍然经常被用作政治解决方案的替代品。人们感到愤怒的是,被迫离开家园的人数已经上升到自第二次世界大战以来从未见过的水平,同时没有做出足够的努力,使他们能够找到持久解决办法。人们还感到愤怒的是,国家主权和安全被置于人民获得保护和援助的权利之上,违反国际人道主义法和人权法基本原则的行为每天都在发生,却没有追究责任。

11. 令身处危机中的男人、妇女、青年和儿童沮丧的是,他们觉得自己的声音得不到倾听,他们的能力不被认可,他们的需求得不到满足,他们对和平、自给自足的未来的希望得不到实现。令一些国家政府和地方组织感到沮丧的是,它们难

以让国际社会将其视作主要应对机构，难以获取资源，并且感到它们的治理和协调架构被国际行为体忽视，而不是得到尊重和加强。人道主义组织感到沮丧的是，人们指望它们做得更多，驻留更长时间，但却没有可预测的足够资源来这样做，而且人道主义援助被政治化，阻碍了它们努力帮助那些需要帮助的人。

12. 人们对国际援助架构相当失望。人们认为该框架过时，抗拒改变，支离分散，不致力于协同工作，过于被少数国家的利益和资金所主导。人们感到失望的是，援助系统存在不公平的问题，有太多人在得到很少援助或关注的危机中遭受折磨，一些邻近社区或邻国感到失望的是，它们打开自己的家门或边界，但却得到很少支持。人们还普遍感到失望的是，在政治上和财政上对人类苦难作出反应的责任没有得到共同分担。

13. 然而，除了愤怒和失望，还有一些国家政府的骄傲，它们为防范工作投入资金，牵头开展应对工作，并拯救了生命，还有公民个人、地方响应者和民间社会团体的骄傲，他们为自己社区的复原力、重建和再生作出了贡献。有邻居和国外公民展现出的同情心，他们打开自己的家门和社区欢迎难民。在听到妇女和青年作为第一响应者所取得的成就和他们在获得权能时所发起的创造性解决方案时，人们看到希望。有决心支持社区开展这些努力的联合国和人道主义组织工作人员的骄傲。而且所有人都有决心去开拓新的伙伴关系、技术和筹资办法，给人们以他们所吁求的尊严和资源。

14. 首要的是，每个地方的人们都表示出对变革的渴望，在世界人道主义首脑会议协商当中是这样，在联合国最近开展的其他审查和改革进程<sup>1</sup>当中也是如此。变革，就是让全球领导人找到政治解决办法，以结束苦难，预防危机，并维护他们所商定的国际法。变革，就是帮助到最边缘和落在最后面的群体。变革，就是让受影响的民众和地方组织发出声音和发挥领导作用，成为自己命运的主要推动者。变革，就是促进自力更生，而不是长期依赖国际援助。变革，就是引入政府、地方社区、私营部门和援助组织合作帮助危机民众的新模式。变革，就是激励全球领导人、国际组织和其他利益攸关方以更大的紧迫感和决心担起责任，为那些最需要帮助的人更好地提供这种帮助。人们正在期望世界人道主义首脑会议带来这种变革。

<sup>1</sup> 《2030年可持续发展议程》(第70/1号决议);《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》(第69/283号决议);《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》(第69/313号决议);《联合国气候变化框架公约巴黎协定》(FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1);第三十二届红十字与红新月国际大会,2015年12月8日至10日,日内瓦;和平行动问题高级别独立小组题为“集中力量,促进和平:政治、伙伴关系和人民”的报告(A/70/95);《维护和平的挑战:审查建设和平架构专家咨询小组的报告》(A/69/968);妇女署,《预防冲突、改革司法、保障和平:关于执行联合国安全理事会第1325号决议的全球研究》;秘书长关于妇女与和平与安全的报告(S/2015/716);人道主义筹资问题高级别小组,“十分重要,不能失败:处理人道主义资金缺口”,2016年1月。

### 三. 同一个人类：变革愿景

15. 这种变革需要一个统一的愿景。在一个全球化的世界中，这一愿景需要具有包容性和普遍性，并将人民、各社区和各国汇集在一起，同时认识到并且超越文化、宗教或政治差异。它需要根植于互惠互利，使所有人共赢。在许多人怀疑国际社会是否有能力履行《联合国宪章》作出的结束战争或应对全球挑战的承诺之时，我们比以往任何时候都更需要重申将我们连结在一起的价值观。因此，我们的变革愿景必须是基于把我们团结在一起的价值观：我们共同的人性。

16. 这一共同的人性有许多不同的族裔和民族特性、宗教信仰和文化习俗。不过，这个普遍原则把它联系起来：每个人都有固有的尊严和价值，这种尊严和价值必须受到保护和尊重，并得到发展壮大的机会和条件。我已看到这一点在世界各地得到重申。人们正在呼唤安全、尊严和蓬勃发展的机会。

17. 人们希望获得安全：没有暴力、压迫、迫害和恐惧。如果没有人身安全，他们的其他需要、权利和渴望都无法得到满足。服务无法获取，生计和教育无法继续，繁荣无法实现。人们希望得到有尊严的对待，并要知道他们的生命是重要的，不分性别、种族、民族本源或社会出身、宗教信仰、政治派别、财产或出生或任何其它身份地位。人们希望表达自己的需要和愿望，并要知道自己的声音是有影响的。人们希望被承认是自己生活和未来的主要推动者，并被赋予权能。人们想要蓬勃发展，自力更生，为自己和家人改善生活。这些需要、愿望和渴求在危机中也不会停止。

18. 这些愿望并不复杂或抽象。它们都非常真实，符合人性。它们的性质是固有的，得到普遍认同，在许多国家宪法的序言和许多宗教的核心也可以看到它们。它们也是我们国际秩序的核心。人的固有尊严和价值、男女之间的平等和各国人民的经济和社会进步是《联合国宪章》的基石。预防和减轻人类痛苦，保护生命和健康，并确保对人的尊重，这些是最重要的人道主义原则，是其他所有原则要努力实现的。在《世界人权宣言》中，人性是使每个男人、女人和儿童的生活能够免于恐惧和匮乏的所有各项人权和基本自由的根基。在千年首脑会议上，人性是世界各国领导人商定的指导二十一世纪国际关系的价值观的核心。2015年9月，全球领导人将这个人性愿景发扬光大，将人置于《2030年可持续发展议程》的核心。

19. 然而，尽管有这些关于人性核心地位的申明，但对于身处冲突、灾害或长期贫穷和困苦境况中的数亿人而言，人性的现实仍然是，每天要为生命和尊严、安全、食物、住所、教育和医疗保健以及发展而奋争。他们关切的不是国际社会是否能在规范层面就人性、核心价值观和原则达成一致。他们关切的是国际社会是否能为他们每个人将这一愿景变成现实。他们的关切必须成为我们的关切，他们每天的奋争必须成为我们的责任。

## 四. 人性：共同的责任——共同面对我们时代的挑战

20. 为数百万人实现这些人性申明将需要超越宣言式的愿景。它将需要塑造我们的政治，指导我们的行为，并成为我们的政治、社会 and 财政决策的一贯驱动。人性将需要与我们采取行动的责任不可分割。因此，接受我们的个人责任和共同责任并根据这些责任采取行动，必须是世界人道主义首脑会议的中心主题。

21. 根据最近的审查和国际改革进程以及世界人道主义首脑会议的协商情况，我认为下列核心责任是做到为人类更好交付成果的关键：(a) 预防和制止冲突的政治领导力；(b) 维护保障人类的规范；(c) 不让任何人落在后面；(d) 改变民众的生活——从提供援助到终止需求；(e) 投资于人道。

### A. 核心责任一：预防和结束冲突的政治领导力

结束人类的苦难需要政治解决办法、统一的目标及持续的领导力并投资于和平、包容的社会

22. 战争导致长期的人类苦难和政治动荡。人道主义援助可以缓解这种苦难，维和人员可以稳定局势，但他们不能创造持久的和平与繁荣。《联合国宪章》将预防和结束冲突及建设和平确认为我们对人类的首要责任。然而，这种努力不是我们的政治领导或资源目前侧重之处。世界人道主义首脑会议应该是一个转折点，让我们重申对作为国家、国际组织、私营部门、民间社会和领导人的责任的承诺。

23. 在 1990 年代末和 2000 年代初出现减少之后，大规模内战从 2007 年的 4 个增加到 2014 年的 11 个。<sup>2</sup> 每次冲突的根源是不同且复杂的。结果往往是相同的：冲突在一度被认为安全的地方出现，它们愈演愈烈，并在一度被认为已解决冲突的地方复发。当今内战的三分之一有外部行为体的卷入，它们支持一个或多个冲突方。这种国际化使内战更加惨烈和旷日持久。<sup>3</sup> 在受冲突影响的脆弱国家，特别是在城市中，跨国犯罪集团猖獗，破坏冲突后国家的稳定，破坏建设国家的努力，并使暴力旷日持久。

24. 谈判和平协定和解决方案也变得更加困难。冲突方的数量急剧增加，它们的不同利益现在需要各类行为体的并行参与：世界大国、有区域影响力的国家、国际和区域组织以及有政治或经济影响力的个人。但牵涉更多的行为体可能增加解决冲突工作的复杂性和持续时间，并导致工作的重复或适得其反的进程。武装团体可能难以与之接触和谈判，并可能不遵守已达成的解决方案。

<sup>2</sup> 其中既有新冲突，也有先前激烈程度低但急剧“扩大”成为“内战”的暴力。见 Sebastian von Einsiedel and others, *Major Recent Trends in Violent Conflict*, Occasional Paper 1 (Tokyo, University Centre for Policy Research, 2014)。

<sup>3</sup> Von Einsiedel and others, *Major Recent Trends in Violent Conflict*(见脚注 2)。

25. 由于这些趋势，国际社会处于一个不断管理危机的状态。2012 年至 2014 年间，非联合国维持和平部队增加了 60%。<sup>4</sup> 近三分之二的联合国维和人员和近 90% 的联合国政治特派团人员目前在发生激烈冲突的国家中工作或处理这些国家的问题。<sup>5</sup> 现今特派团的平均持续时间是以前特派团的三倍。<sup>6</sup> 联合国需要的人道主义资金 80% 以上是用于满足冲突背景下的救生需求。<sup>7</sup> 国际社会一边在加大应对危机的力度，一边在竭力找到结束这些危机的可持续政治和安全解决方案。

26. 根据一些估计，冲突和暴力在 2014 年的经济和财务代价为 14.3 万亿美元，即全球经济的 13.4%。<sup>8</sup> 然而，最具破坏性的是人的代价，使冲突成为人类发展的最大障碍。<sup>9</sup> 在城市中心开战的做法，已导致更多平民被杀害，重要的基础设施遭到破坏。平民因战斗行动、强奸和酷刑而遭受长期的身体伤害和心理社会创伤。卫生系统和水基础设施被破坏，疾病蔓延。农业被中断，粮食储备枯竭，地方性的饥馑、营养不良和儿童发育迟缓随之而来。学校被毁，教育中断，儿童成为虐待、贩卖和强迫征募行为的牺牲品。妇女被剥夺权利，成为蓄意攻击的目标。数以百万计的人逃离家园，在城镇间辗转，远渡重洋，跨越边界。影响持续几代人：不同族裔、宗教或政治派别间普遍存在恐惧、不信任和紧张关系。摆脱长期内战的国家再也不似原来，它们的社会和政治结构被永远改变。

27. 在冲突旷日持久、难以解决之时，往往看上去更为容易的做法是由国际社会着力于人道主义反应，而不是着力于预防和解决冲突的协调一致努力。但是，人道主义援助永远不会解决问题，仅仅部署维和人员将是不够的。如过去一年的高级别审查所强调，答案最终在于大大加强全球领导力，找到政治解决办法，同时在文化、业务和财务上将重点调整到预防冲突。<sup>10</sup>

28. 尽管这一审查结果并不是新的，但风险承受能力的缺乏以及对短期、可衡量成果的要求阻碍了早期和持续地介入，侧重在冲突风险最大的国家开展预防和建

<sup>4</sup> 国际合作中心，全球和平行动审查：2015 年度汇编(2015 年，纽约)。数字包括北大西洋公约组织(北约)驻阿富汗特派团。

<sup>5</sup> Von Einsiedel and others, *Major Recent Trends in Violent Conflict*(见脚注 2)；另见《维护和平的挑战：审查建设和平架构专家咨询小组的报告》(A/69/968)。

<sup>6</sup> Von Einsiedel and others, *Major Recent Trends in Violent Conflict*(见脚注 2)；另见和平行动问题高级别独立小组题为“集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民”的报告(A/70/95)。

<sup>7</sup> 在 2002 年至 2013 年间，通过联合国人道主义呼吁请求的资源的 86% 是用于冲突局势中的人道主义行动(960 亿美元中的 830 亿美元)，见秘书长关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的报告(A/69/80-E/2014/68，第 59 段)。

<sup>8</sup> 经济与和平研究所，《2015 年全球和平指数》(2015 年 6 月)。

<sup>9</sup> 联合国，《2015 年千年发展目标报告》(2015 年，纽约)。

<sup>10</sup> 见和平行动问题高级别独立小组题为“集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民”的报告(A/70/95)；另见《维护和平的挑战：审查建设和平架构专家咨询小组的报告》(A/69/968)。

设和平工作。分析和监测局势的能力不够，且往往不能维持。不就预警迹象采取行动。往往只是出于眼前的、狭隘的国家安全和经济利益，并只有在局势已然恶化之后，才开始展现政治领导力。一些危机得到高级别政治关注，而另一些危机似乎被完全遗忘。有些冲突是如此激烈、复杂、旷日持久或受困于严重的地缘政治分歧，以至于找到政治解决办法的努力似乎已经中止。

29. 迫切需要从没完没了的危机管理转向有效管理预防和早期行动。为后续执行和平行动问题高级别独立小组和审查建设和平架构专家咨询小组的建议以及通过人权先行倡议，联合国正在进行一系列变革，以将预警、预防和解决冲突作为更优先的事项。不过，预防和解决冲突的主要责任在于各会员国和安全理事会。全球领导人需要大大提高对解决现有冲突和预防新冲突的政治解决方案的责任感，在国家、区域层面并作为联合国会员国开展工作。

30. 预防和解决冲突所需付出的努力将是巨大的，但可以分解成几组核心行动。其中包括展示有勇气的领导力，及早采取行动，着力于建立稳定，并确保受影响的人及其他利益攸关方广泛参与。

#### **展示及时、一致和果断的政治领导力**

31. 成功的预防工作很少能上头条，提早行动或出于同情采取行动的決定甚至可能被诟病。但对于数百万每天在冲突中死去或煎熬的人而言，及时、一致和果断的领导力是无法替代的。领导人必须超越国家利益，更专注于我们共同人类的利益，以更好地解决危机的根源，包括流离失所、长期的社会和经济不平等、腐败和不公、不遵守和维护国际人道主义法和人权法。要走上结束冲突和达成解决这些根源的政治解决方案之途，需要有愿意抛开政治立场上根深蒂固的分歧，并支持地方或国家“支持和平和非暴力的力量”。

32. 政治领导人需要引导国家话语、激发公众讨论和营造对维护他人人性的政策的支持。他们必须驳斥煽动恐惧的言论。需要富有同情心的、勇敢的和协调的领导，以对逃离冲突、暴力和迫害的人开放边界。为了应对我们面临的挑战，领导人必须更加坚定、大胆，愿意以各种可能的方式利用其地位，为有需要的人交付更好成果，并致力于今后漫长的道路。

#### **提早行动**

##### **着力开展风险分析并就分析结果采取行动**

33. 各国政府及区域和国际组织应增加其分析风险和监测不断恶化的局势的能力。侵犯人权行为和针对平民的暴力、政治排斥、司法不公、社会经济边缘化、腐败和武器流入等情况，可能是政治紧张局势、暴力风险或冲突爆发或复发的关键迹象。

34. 但是，信息必须配之以早期行动和必要的资源。并不缺少警告的迹象或预防冲突的工具：最大的障碍是反复的、系统性的行动缺位。这个问题将持续存在，直到各国接受，与主权伴随而来的是有责任保护其民众免遭暴力和战争，并与双



边和区域行为体、联合国和其他国际组织密切合作，以化解紧张局势，制止侵犯人权的行为，并预防冲突。各国领导人需要更加愿意接受信息和分析，并在局势恶化之前采取行动，同时视需要寻求或接受双边、区域和国际伙伴的及早援助。

35. 按照我的人权先行倡议，我将继续为遭受苦难的数百万人发声，并提请安全理事会尽早注意关于严重违反国际人道主义法或人权法行为的风险或发生的全部信息。联合国系统必须在查明违反行为和不断恶化局势的早期迹象方面更加驾轻就熟，并与各国合作制定早期应对措施。这是预防人道主义危机的关键。尽管人权先行是联合国内部的倡议，但其精神说明了整个联合国的根本宗旨。会员国的支持对于该倡议对预防工作发挥影响非常重要，并且会员国应考虑在采取行动时采纳其一些要素。

**建立政治上的团结统一，以预防而不是仅仅管理危机**

36. 一次又一次，在危机早期阶段的不团结统一阻碍了参与，带来灾难性的后果。虽然对某一特定情况可能有不同的解释，但需要有更大的决心去更迅速地达成统一，并确保处理紧张局势及缓和暴力的举措紧密协调。在区域和国际层面上缺乏早期和统一的政治讯息往往导致悲剧性的结果。

37. 安全理事会对维护国际和平与安全负有首要责任，它必须克服分歧，从一个主要侧重冲突管理的机构转变为积极开展冲突预防的机构。安理会更提早、更统一的行动可能是预防及快速缓和危机并拯救生命的一个决定性因素。安理会应更早采纳风险分析，并利用其影响力来化解紧张局势，敦促厉行克制，在立场僵化之前打开对话空间。联合国秘书处必须大胆向安理会提出建议。我还鼓励安理会通过其主席要求就所关注局势提供基于跨部门分析的月度最新情况通报。

**使成功得到彰显**

38. 为应对和管理危机调动资源易于为预防危机调动资源。要改变这种趋势，将有必要就如何能够预防冲突提供更多证据，提高这个问题获得的关注度。国际社会需要更善于收集关于预防和解决冲突的成功故事、良好做法和经验教训。只有在我们能够使成功得到彰显时，成功才会得到承认和褒奖。

**保持参与并着力于稳定**

39. 为使及早行动最为有效，必须在更长的投资和时间范围内采取及早行动，使我们能够每次不止处理一个危机，在危机达到最高峰之前和之后保持参与，并在更长的时间框架内着力建立稳定。

**每次不止处理一个危机**

40. 显然，国际社会难以保持必要的政治关注度和注意力，以满足同时应对处在不同阶段的多个危机之所需。它在长期保持来之不易的和平方面也存在不足。我们的工具和机制需要重新定位，以便同时开展有效和可持续地预防和应对危机的

工作。这种转变将需要有专门、长期的能力和领导，以便关注到当下高关注度危机之外的其他危机。需要大幅增加会员国外交和发展部委、区域组织和联合国内专门从事预防冲突和解决危机工作的工作人员的的能力、技能和数量。有影响力的会员国和全球领导人还应该在其政治和经济影响力有最大影响的地方利用自己的影响力。并非所有危机都是无法处理的或者缺乏国际社会的一致性。我们决不能被一两个当前的重大危机吸走全部精力，而是要在政治上发挥领导力，凝聚其他人的参与，来解决或预防那些人们可以更容易造成影响的危机。

#### 保持参与

41. 政治投入和关注度很少能在危机的持续期间得到保持。这种投入和关注度往往在预警阶段较低，在危机期间较高，在解决之后又降低。我们经不起在关键的“之前”和“之后”阶段有自满情绪或在政治上脱离接触。各国政府外交部及区域组织和联合国的分析及冲突预防和解决能力需要可持续地获得资源和权能，以便在上述阶段迅速和有效地工作。我大力鼓励在区域和国际层面更系统地利用得益于其成员的长期参与的联络小组。这些联络小组应维持政治势头，超越狭隘的选举周期，并提供一个论坛，用以持续交流信息和监测事态发展。为了长期保持政治关注和持续投入，联络小组可探讨在冲突后实施“小马歇尔计划”的可能性。

#### 着力于稳定，改变成果的时限

42. 成功的预防要在危机局势恶化或严重侵犯人权和违反人道主义法行为发生之前就早早开始。更好的预防将需要作出更持久的投资和参与，以促进和平和包容社会、建立和加强合法和包容的机构、为所有人提供诉诸法律的机会及恢复市场和经济的活力。政治领导人需要恢复人们对公共机构的信任和信心，使它们能够为各级民众带来积极的改变。

43. 此外，还需要从“媒体头条”供资向“稳定投资”转变。供资应该是公平的，并基于风险分析，而不是简单地基于地缘政治利益。它需是可预测的、长期的并有据可依。还需要接受的事实是，成果不会在短时间内实现，而且可能难以衡量或需要定性方法。机构的转变可能需要 20 至 30 年才能实现足够的改善。<sup>11</sup> 为配合《2030 年议程》的规定，各国政府和国际伙伴的援助框架和战略目标应相应调整到 10 至 15 年的时间跨度，以更好地反映这一现实。人们已知人道主义、发展和建设和平干预措施能预防冲突、降低人们的脆弱性并有助于建立和平和包容社会，而加强实例资料库将对这些措施的资金筹供十分重要。

#### 在人民的参与下，为人民找到解决办法

44. 要成功预防或解决危机和冲突，就需要民众和民间社会大力参与政治和治理进程。地方支持者和强有力的全国民间社会团体能够动员公众舆论，反对暴力，

<sup>11</sup> 世界银行，《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》(2011 年，华盛顿特区)。

要求和平。他们的参与对于解决边缘化问题和确保政治解决办法造福于全体人民而不仅仅是精英或特定群体来说至关重要。领导人应促进和要求将妇女和妇女群体纳入各级决策。有不容置疑的证据可以证明，妇女有意义的参与能够提高人道主义援助的效力、维持和平的可信度和质量、在冲突后环境中经济复苏的速度以及和平协定的可持续性。当男性和女性都参与其中时，政治解决办法最有可能得到民间社会的支持，从长远上取得成功。我还鼓励国家和地方政府与民间社会建立平台，使所有年龄、不同宗教和族裔的男女都能就社会问题表达意见，互动协作，共同努力。

45. 在一个多极的全球化世界里，不同群体和个人都必须投入参与并发挥领导作用。青年尤其可以在改变思维模式和态度方面发挥重要作用。他们是我们未来的领导人，必须参与制定和执行旨在创造稳定的解决办法，在国家议会和政治进程中有发言权。基于信仰的对话对于开展预防外交、解决冲突爆发后的冤情以及促进长期的社会和解努力都至关重要。信仰领袖有责任利用他们对其支持者和政府领导人的影响力，促进稳定、和解和社会融合。最后，私营部门领导人和商业理事会不只是货物或后勤的提供者。稳定的经济市场、能够购买其产品和服务的健康、有保障的消费者以及善政和强有力的机构也关系到他们的利益。我鼓励企业领导人利用他们的知识、技术以及个人影响力和催动作用，促进可持续解决办法，给民众的生活带来稳定和尊严。

## B. 核心责任二：维护保障人类的规范

即使战争也有限制：要最大限度减少人类痛苦和保护平民，就必须加强遵守国际法

46. 在过去 150 年中，特别是过去 20 年来，我们已投入大量努力和政治意愿来加强规定战争规则的国际法律框架，促进保护平民，限制使用和转让某些武器和弹药，建立人权监测机制，以及建立法庭来处理违反国际人道主义法和人权法的最严重行为。倡导人权和保护平民现在是全世界的事。然而，对国际人权法和人道主义法的尊重仍被野蛮地肆无忌惮地削弱，使我们的全球图景遭到破坏。每一天，平民被蓄意或肆意伤害和杀害。空袭使家庭四分五裂。妇女和女童受到虐待并被卖为性奴隶。有人蓄意让被围困地区的人口经年累月忍饥挨饿，受到恐吓，被剥夺必需品。记者被拘留或杀害。学校、医院和礼拜场所遭到轰炸的频率和程度令人震惊。作为文化和文明标志伫立数千年的古迹被故意夷为瓦砾。当今的武装冲突非常残酷，而且完全不尊重关于照顾伤病人员、人道待遇和区分平民和战斗人员的国际人道主义法基本规则，这有可能破坏 150 年的成就，导致倒退回战争无限制的时代。

47. 城市地区已经成为成千上万平民的死亡陷阱。被标榜为“像外科手术般精确”的空袭最后却造成滥杀滥伤和恣意破坏。令人震惊的是，在人口稠密地区使用爆炸性武器所导致的伤亡人员中有 92% 是平民。即使在敌对行动结束数年之后，集束弹药继续致残、致死和造成破坏，其中儿童占死伤者的一半。2014 年记录到的

地雷和战争遗留爆炸物伤亡人员中有 80% 是平民，发生率为每天 10 人伤亡。<sup>12</sup> 作为一种战术，人道主义和医疗工作者遭到绑架和杀害，医疗设施和救护车被抢和被毁。拒绝和蓄意阻挠人道主义救济行动准入只是使痛苦、死亡和脆弱性加剧。人民继续被任意逮捕和拘留，遭受虐待和酷刑，而且往往得不到保障或司法救助和有效补救。不负责任的非法武器转让直接助长了所有这些暴力。其结果是对我们共同人性的控诉：人们为逃离战争的恐怖和暴虐，往往在非人道的条件下穿越海洋和沙漠，许多时候不可能再返回家乡。在 2014 年年底时，有近 6 000 万人被迫境内或跨境流离失所。<sup>13</sup>

48. 对战争行为最基本规则的藐视开始具有传染性，造成这些规则的适用被重新解释和模糊的进一步风险。由于未能要求和促进尊重我们共同的规范、执行有关法律以及支持或配合国家和国际监测和问责机制，导致法治被削弱，并且带来巨大的人类磨难。当一些国家不尊重或破坏国际人道主义法和人权法，包括对之进行宽泛的解释时，其他国家和非国家行为体认为这是鼓励它们做同样的事。一个不共同遵守规则和规范的全球社会肯定不是我们的目标。无动于衷和袖手旁观不能是我们的口号。我们能够而且必须做得更好。

49. 会员国必须抓住世界人道主义首脑会议的机会，重新承诺通过尊重它们已经商定的规则，保护平民以及所有人的人权。确保保护的核心地位、在各种情况下维护受影响民众的人性和尊严必须是我们个别和集体行动的动力。我们的承诺、战略、活动和资源都必须着眼于维护受影响民众的安全、身体无损和尊严。我们可以着手采取行动，确保人道主义援助准入，查明并声讨违反行为，改善遵守情况和问责制，申明保障我们人类的规范。

#### 在开展敌对行动时尊重和保护平民和民用物体

##### 维护基本规则

50. 所有国家和非国家武装冲突方必须遵守关于区别对待、比例原则和预防措施的习惯规则。袭击平民、丧失战斗能力的人员和民用物体，使用简易爆炸装置等滥杀滥伤手段，以及利用平民来掩护军事目标，这些行为都被禁止。学校、医院、宗教场所和其他关键的民用基础设施必须不仅免于军事打击，而且免于军事用途。各国必须通过立法、军事手册和程序及其他措施来限制对这些场所的军事利用，以免使其成为军事目标。

51. 国家和非国家当事方必须避免作出宽泛和有争议的解释，危险地扩大被视作可允许的武器、战术、目标和平民意外伤亡的范围。它们必须抵制任何扩大或模

<sup>12</sup> LandmineandClusterMunitionMonitor, *LandmineMonitor2015*(Switzerland, InternationalCampaigntoBanLandmine-ClusterMunitionCoalition, November2015)。

<sup>13</sup> 见联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“战争世界：难民署全球趋势——2014 年强迫流离失所”(2015 年)。

糊规则的倾向，必须在适用法律时铭记人道的要求。不能以反恐努力、不对称战争以及新的威胁和敌人的出现为理由，放松或彻底摒弃旨在避免殃及平民并将伤害限制在削弱敌方所需范围内的规则。在一个大多数冲突属于非国际性质的时代，不偏不倚的人道主义行为体与各国以及非国家武装团体进行对话至关重要，以促进其接受、了解和履行国际人道主义法和人权法规定的义务。

#### 停止轰炸和炮击人口稠密地区

52. 无论是通过炮击、空中轰炸、自杀式或汽车炸弹，在人口稠密地区使用爆炸性武器是冲突中平民的头号杀手。这些武器的后果广为人知。那些计划或决定将桶式炸弹、迫击炮、火箭或其他造成大面积影响的爆炸物发射到城市地区的人很容易预料到，它们将造成过度伤害和破坏，杀害大量平民，摧毁房屋，严重妨碍关键服务，并留下将存在多年的战争遗留爆炸物。虽然使用其中许多武器本身并不为国际法所禁止，但区别对待、比例原则和预防措施等基本规则限制在人口密集地区使用爆炸性武器，这些规则必须一贯作为军事规划和决策的基础。

53. 作出坚定的政治承诺限制这些武器的使用是一个重要步骤。在最大限度地减少对平民的影响以及无保护地区的平民所能采取的防范爆炸性武器的实际措施方面，各国应改善、收集和交流良好政策、做法和经验教训。专家们应模拟这些武器在城市地区的影响，将结果提供给所有军事部队。需要制定具体目标和指标，用于监测在减少它们在人口稠密地区的人道主义影响方面的进展情况。必须一贯地记录和调查肆意轰炸和炮击平民住宅区的情况，并提交给相关的国内和国际法院。

#### 确保人道主义和医疗特派团能充分进入并受到保护

##### 满足人口的基本需求

54. 各国负有尊重和保障本国境内和受其管辖的所有的人权的首要责任。武装冲突各方有义务满足在其控制下生活的人对食物、水、医疗保健和住所的基本需要。受影响的人有权得到援助，包括来自公正的人道主义组织的援助。这是冲突各方的一项核心义务，人道的一个基本前提。在人们的基本需要得不到满足的情况下，武装冲突各方有义务允许并便利公正的人道主义援助的提供。这不是一个单纯的技术要求。这对挽救生命和减少痛苦至关重要，在任何时候都必须超越武装冲突各方及其盟友的政治利益。为赢得军事上的好处而拒绝人道主义援助进入被围困区的做法令人愤慨，而且违反法律。

55. 人道、公正、中立和独立的人道主义原则对于获得接触需要援助的民众的机会至关重要。要确保所有人道主义援助做到公正、中立，并具有不受军事干预或政治计划影响的独立性，这是人道主义组织能够赢得国家和非国家武装团体信任和接受，获得和保持准入机会并安全运作的关键。

56. 根据国际人道主义法，公正和人道主义性质的组织有权作出提供服务的表示。然而，在当今的现实下，许多人道主义组织每天都要为了能够接触到需要援助的人

而奋力拼争。国家不享有无约束的酌处权，不能在民众需要救济的情况下拒绝人道主义援助的表示。每当平民的基本需求得不到满足时，有关国家不得任意对人道主义救济行动拒绝表示同意。确保准入的责任不仅仅在于人道主义行为体，各国应提供拒绝救济的正当理由。验证和检查人道主义车队的机制能有助于打消不愿意允许人道主义救济进入的心理。国家和非国家当事方必须确保人道主义工作人员的行动自由，并采取清楚、简单、快捷的程序，便利其迅速和不受阻碍地通行。各国，尤其是安全理事会，在确保人道主义援助准入方面发挥着关键作用。在接触需要帮助者的机会被任意剥夺或阻碍时，这种行为必须在最高政治层面得到有效解决。各国和安理会必须确保问责制，努力消除任意拒绝人道主义援助进入的情况。

57. 会员国和安全理事会还应确保反恐怖主义或打击叛乱的措施不限制人道主义行动或阻碍为人道主义行动提供资金。这些措施应包括提供必要的豁免，允许人道主义组织与武装冲突各方进行对话和协调，以帮助到有需要的人，减轻痛苦。

#### 尊重和保护人道主义和医疗特派团

58. 向有需要的平民提供食物、水、药品、基本保健服务和住所的行动要求有最高程度的尊重并保护其免受敌对行动的影响。然而，保健工作者、设施、运输工具和患者遭到袭击，人道主义工作者被杀害，车队遭到抢劫，这样的事太频繁地发生，而且经常被用作一种战争手段。我们必须做更多的工作来扭转这种令人遗憾的趋势。我们必须加倍努力，提醒所有国家和非国家武装冲突方，它们有严格的义务，必须尊重和保护人道主义和医疗保健工作者和设施以及伤病人员免遭攻击、威胁或其他阻止其履行纯属人道主义的职能的暴力行为。在履行其保护人道主义和医疗保健人员及设施的义务时，各国和其他冲突方必须确保所有针对具体情况的政治、法律、社会和安全措施到位并得到严格遵守，以保护人道主义和医疗人员及设施。医院必须是战时的庇护所。颁布和实施本国法律和条例，进行教育和培训，与地方社区合作，以及有系统地收集和报告关于违反行为的数据，将有助于加强人道主义和医疗援助的提供和安全。

#### 声讨违反行为

59. 在严重违反国际法的行为发生时保持沉默在道义上是不可接受的，有损各国的法律义务。我们共同的人性要求我们尽一切所能，防止和制止违反行为，并追究肇事者的责任。收集事实，采取预防和保护行动，包括声讨违反行为，承认受害人遭受的痛苦并倡导采取积极主动的解决办法，这些属于对承受武装冲突影响的人应尽的最基本职责。

#### 寻求真相

60. 各国必须利用一切可用的追踪、调查、报告和决策机制，加强遵守国际人道主义法。工具必须到位，以系统地跟踪、整理、分析、报告以及在必要时调查某些武器和战争手段的使用、平民伤亡以及对民用物体的破坏，并起诉严重违反行为。

备选办法包括记录和分享罪行的数字证据,建立跟踪和记录违反行为的中央登记册,或者设立专门的监督机构,负责就所有冲突中违反行为的趋势、遵守方面的差距、问责制和国家合作情况有系统地进行跟踪、收集数据和报告。可靠数据和信息,即使来自公开来源,不仅能揭示趋势、威胁和脆弱性,而且是尊重和遵守国际法的强大动力。最重要的是,可靠的数据和信息可以促进早期、有效的预防和保护行动。记者、人权维护者和民间社会在报告正在发生的实况方面都可以发挥重要作用。

61. 如果国家实况调查的努力不够,安全理事会或人权理事会,以及包括武装冲突当事国在内的各国应授权独立、公正的调查委员会协助国际社会确定实况,并就权利保护方面的下一步行动提出建议。各国还应利用国际人道主义实况调查委员会调查各种武装冲突中严重违反国际人道主义法行为的作用,并努力向受影响各方提供其调查结果。

#### 系统地谴责严重违反行为

62. 只要出现严重违反国际人道主义法和人权法的行为,各国政府、全球领导人和其他有关人士必须系统地加以谴责。即使在我们可能无法立即停止暴力和痛苦的情况下,我们有起码的责任大声疾呼,确保事实为人所知。联合国的经验表明,在较早阶段大胆发声通常会加强其作用。在我的人权先行倡议的背景下,我已要求所有联合国高级官员这样做,并且我鼓励所有联合国工作人员在面对早期、严重的大规模违反行为时本着道德勇气采取行动。我还敦促所有有关行为体和利益攸关方停止采用双重标准,不要谴责有些人但不谴责其他人的违反行为。这样的做法会削弱防止冲突的集体决心,以及我们在要求遵守法律方面的公信力。

#### 采取具体步骤加强遵守和问责

##### 通过影响范围确保遵守

63. 所有国家必须利用其政治和经济影响力,确保武装冲突各方遵守国际人道主义法和人权法。国家和其他行为体必须开辟与冲突各方对话的渠道,将援助预算用于培训和司法改革,并对违反其保护平民义务的当事方和个人施加有针对性的强制措施。本着《武器贸易条约》和类似的区域性文书的精神,出口常规武器的国家必须评估这些武器被用于实施严重违反国际人道主义法或人权法行为的可能性,如果存在这类严重违反行为的重大风险,就不要出口这些武器。任何国家,如不致力于加强遵守法律,最终会促成法律的削弱。确保尊重国际人道主义法和人权法和保护平民必须成为各会员国的优先国家利益,成为外交政策和国际关系的核心驱动力。最后,我们每个人都负有道义上的义务,大声反对违反行为,并利用我们的影响范围,塑造我们领导人的政策和决定。

##### 加强我们的全球司法系统

64. 所有国家都需要加倍努力打击有罪不罚现象,建立一个真正全球性的司法系统。必须系统地对有关严重违反行为的指控进行有效调查并起诉肇事者。各国必

须确立机构和做法，以确保执行法律，包括涵盖各种国际罪行并规定对这些罪行的普遍管辖权的健全立法。在这方面的努力中，收集证据和保护证人方面的良好做法、各国政府之间以及与国际法院和其他问责机制的合作、法律培训、公正的司法机构、对被告的司法保证以及为国家和国际司法和执法机构配备足够资源都至关重要。

65. 国际调查和司法系统应得到加强，以补充国家框架，在国内选择不足时，应利用国际刑事法院。设立国际刑事法院是过去 25 年中的一项伟大成就，目的是结束有罪不罚现象和维护那些保障人类的规则。我们必须重振导致通过《罗马规约》的热情和历史成就感。各国必须提供持续的政治、财政、司法和技术合作与支持，以帮助该法院履行其任务，更系统地调查和起诉罪行。

66. 最骇人听闻的罪行包括性暴力和基于性别的暴力。犯罪人必须被追究责任，在世界各地的冲突中猖獗的有罪不罚现象必须停止。那些尚未通过符合妇女权利国际规范的国家立法，包括禁止一切形式暴力侵害妇女和女童行为的国家，必须毫不拖延地这样做。在和平时期和危机时期，作为消除体制和文化结构中对妇女和女童歧视的长期努力的一部分，国家司法系统必须得到加强，以调查和起诉基于性别的暴力。要求作出这方面的努力并为此配置资源必须是国际、国家和社区领导人的高度优先事项。

#### 安全理事会的作用

67. 作为一种标准做法，安全理事会应呼吁冲突各方及安理会授权的多国部队履行国际人道主义法和人权义务。每当出现关于严重违反国际人道主义法或人权法行为的指控而且平民保护面临风险的时候，安理会应自动召开会议。我同其他人一道，敦促安理会常任理事国不要就处理大规模暴行的措施行使其否决权。安理会所有成员都应作出政治承诺，支持在涉及最严重国际罪行的局势中采取及时、果断的行动，不投票反对旨在防止或制止这些罪行的可信决议。除非安全理事会在面临严重违反行为时采取统一行动，否则将损害《联合国宪章》的信誉和宗旨，助长选择性的有罪不罚文化。

#### 坚持规则：一场维护保障人类的规范的全球运动

##### 发起一场全球运动

68. 我们必须发起一项全球努力，动员各国、民间社会和其他全球领导人，防止削弱国际人道主义法和人权法，要求更严格地遵守这些法律，坚定不移地致力于保护平民。遵守国际法和保护平民必须继续是受到关注的核心问题。我们决心保护平民和扭转他们的困境，在这方面不能有任何灵活性和比之更高的关切。我们对数百万受到战争影响的人负有责任，必须结束他们的苦难，并确保苦难不再发生。面对那些规避或无视法律的人，联合国必须继续是一个坚持和维护法律的地方。



### 遵守核心文书

69. 我敦促所有尚未加入核心国际人道主义法和人权公约的国家立即加入这些公约，并在世界人道主义首脑会议上承诺这样做。各国政府、民间社会和个人应动员和倡导加入和执行国际人道主义和人权法文书，其中包括《1949年日内瓦四公约的1977年附加议定书》、经修订的《国际刑事法院罗马规约》、《关于难民地位的1951年公约》及其1967年议定书、《集束弹药公约》、《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》、《武器贸易条约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《残疾人权利公约》、《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)和《1954年关于无国籍人地位的公约》。

### 积极促进遵守和开展定期对话

70. 相关国际文书、特别是人道主义和人权公约和条约的缔约国与专家应定期召开会议，讨论国际人道主义法和人权法的执行情况以及新出现的挑战，以加强其相关性，查明需要澄清的领域，提供法律援助的机会，并最终确保遵守这些文书，以加强法律及其适用。联合国会员国高级别论坛，如大会、安全理事会或人权理事会、联合国人权条约机构和其他区域和国际组织机制，应被更广泛地用于开展关于遵守国际人道主义法和人权法情况的对话。不过，归根结底，至关重要的是国际条约缔约国接受其责任，确保遵守并找到有效的办法来加强它们在这方面的相互问责。应定期审查旨在促进和确保尊重保障人类的规范的个别和集体努力。

71. 红十字与红新月国际大会在这方面也可以发挥关键作用。第三十二届国际大会建议继续开展由国家驱动由政府间协商进程，以就一个可能的国家论坛的特点和功能达成一致，并利用国际大会和国际人道主义法区域论坛的潜力，设法加强执行国际人道主义法。我鼓励各国积极支持将由瑞士与红十字国际委员会合作主持的下一阶段进程。

## C. 核心责任三：不让任何人落在后面

履行我们不让任何人落在后面的承诺要求在冲突、灾害、脆弱和有风险的局势中帮助到所有人

72. 不让任何人落在后面是大部分政治、道德或宗教守则的一个核心愿望，一直处于人道主义任务的核心。承诺不让任何人落在后面是《2030年议程》的核心主题，给我们大家带来了新的义务，即首先帮助到那些身陷冲突、灾害、脆弱和有风险的局势中的人，使他们从长期可持续发展中受益，并为之作出贡献。国际社

会承诺要改变那些最有可能落在后面的人的生活，而世界人道主义首脑会议是对这一承诺的首次检验。

73. 冲突、暴力和灾害的一个最明显后果是民众在境内或跨境大规模流离失所，往往持续很长时期。2014 年，冲突和暴力每天迫使大约 42 500 人逃离家园，在境内或跨境寻求安全。因此，境内流离失所者、难民和寻求庇护者人数达到近 6 000 万。<sup>14</sup> 2014 年，一项估计显示，因战争和迫害导致的流离失所的平均持续时间是 17 年。2014 年，回返难民的人数比 30 年中任何时候都少，只有 1% 能够返回家园。还有千千万万更多的人因自然危害引发的灾害而流离失所，这一数字在 1970 年至 2014 年间增加了 60%，过去七年中平均每年有超过 2 600 万人新近流离失所。<sup>15</sup> 更为频繁和剧烈的与气候变化相关的极端天气事件，包括海平面上升，预计将进一步加强这一趋势。<sup>16</sup>

74. 流离失所模式也发生了变化。1 950 万难民和 3 800 万境内流离失所者中超过半数目前生活在营地以外的城市或非正规住区。在城市地区，他们面临着降到社会底层的风险，因为他们不容易被识别，往往失业或在低薪、无保障或不正规的部门工作；处于女性为户主的家庭；孩子在工作而不是在上学；住房没有保障。国家和地方卫生和教育系统、社会保护机制和基础设施可能不可使用或无法招架大量需求。那些营地中的流离失所者往往靠数量不足的人道主义援助维生，很少有自力更生的机会；他们生活在边缘地位，经常被促进可持续发展的国家方案忽略。

75. 越来越多的移徙者为寻求保护和更好的生活而跨越国际边界。在过去 15 年里，国际移徙者人数从 1.73 亿激增到 2.44 亿，<sup>17</sup> 这一数字可能继续上升。尽管每年有成百上千万的国际移徙者安全地跨越边界，但对一些人来说，这是一个危险的旅程。2015 年，5 000 多名移徙者失去了生命。<sup>18</sup> 自本千年开始以来，超过 45 000 名移徙者据报在陆地或海上死亡，但实际数字很可能更高。<sup>19</sup> 每年还有成千上万更多的人受到人口贩子的剥削和虐待，或在过境国或目的地国面临歧视和

<sup>14</sup> 见难民署，“战争世界”（见脚注 13）；另见难民署新闻稿，“难民署报告证实 2015 年上半年全球强迫流离失所现象增多”，2015 年 12 月 18 日。<http://www.unhcr.org/5672c98c34.html>

<sup>15</sup> Michelle Yonetani, “Globalestimates2015: peopledisplacedbydisasters” (Geneva, InternalDisplacementMonitoringCentre, 2015)。

<sup>16</sup> Justin Ginnetti, “Disaster-related displacement risk: measuring the risk and addressing its drivers” (Geneva, InternalDisplacementMonitoringCentre, 2015)。

<sup>17</sup> 见联合国经济和社会事务部人口司，“2015 年国际移徙趋势”，《人口实况》，第 2015/4 期（2015 年 12 月）。

<sup>18</sup> 国际移民组织（移民组织），失踪移徙者项目数据库，“2015 年最新全球数字”，可查阅 <http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>。

<sup>19</sup> Tara Brian and Frank Laczko, eds., *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost During Migration* (Geneva, IOM, 2014)。

仇外心理。其他卷入危机的移徙者由于语言障碍或害怕遭到逮捕或歧视，可能得不到他们需要的援助。

76. 许多人都被政府服务排除在外或没有被国家、人道主义和发展方案充分覆盖，有些人则完全被剥夺了合法身份。全世界至少有 1 000 万人没有国籍，其中三分之一是儿童，他们无法通过国家系统要求权利、保护、教育、保健和其他服务和就业机会。<sup>20</sup>

77. 如果妇女和女童的声音得不到倾听，她们的能力不被承认，她们参与和领导决策的机会被剥夺，她们将继续落在后面。如果妇女和女童是流离失所者、移民、少数民族裔、单身母亲、无国籍者或残疾人，她们可能在危机中遭受多种形式的歧视。歧视还往往使她们无法获得关键的保健、法律和心理社会服务以及安全和足够的谋生机会。在一些危机环境中，基于性别的暴力影响到 70% 以上的妇女。<sup>21</sup> 随之而来的社会污名和耻辱，再加上不能充分获得保健服务，往往导致再一次遭受忽视和痛苦。

78. 2014 年，儿童占难民人口的 51%，这是过去十多年里最高的比例。<sup>22</sup> 全世界大约一半的难民儿童没有上小学，四分之三得不到中学教育。所有小学适龄儿童中有 20% 以上生活在受冲突影响的国家，但所有同龄失学儿童中却有近半数是在这些国家。<sup>23</sup> 发展中经济体三分之二的青年未就学或获得职业培训和技能，没有工作或从事非正规或非正式工作。<sup>24</sup> 多年忍受冲突和遭受暴力以及流离失所，往往又遭逢虐待和边缘化，会使青少年承受极大的心理压力，面临遭受剥削和参与政治暴力的风险。然而，最近的分析表明，青少年、特别是女童是最常被国际援助忽略的年龄组。<sup>25</sup> 发展中国家的社会越来越年轻，青年失业率又居高不下，这使有针对性的工作方案、教育和移徙政策对于实现《2030 年议程》、包括建设和平和包容社会至关重要。

79. 还有其他许多在冲突、灾害中甚至在和平时期被抛在后面的人。残疾人和老年人常常遭受身体、精神和流动限制、社会污名化和排斥，属于最边缘化群体。

<sup>20</sup> 联合国人道主义事务协调厅，《2015 年世界人道主义数据和趋势》(2016 年，纽约)。

<sup>21</sup> Claudia Garc ía-Moreno 等，《暴力侵害妇女行为全球和区域评估：亲密伴侣暴力行为和非伴侣性暴力行为的发生率及其对健康的影响》(日内瓦，世界卫生组织，2013 年)。 [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf) <https://lccn.loc.gov/2014368978>。

<sup>22</sup> 难民署，“战争世界”(见脚注 13)。

<sup>23</sup> Patricia Justino，“受冲突影响国家的教育障碍和政策机会”，受联合国儿童基金会以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)统计研究所委托为“修补破损的全民教育承诺：失学儿童问题全球倡议的调查结果”倡议撰写的论文(蒙特利尔，教科文组织统计研究所，2015 年)。

<sup>24</sup> 联合国开发计划署，“增强青年经济权能”，简要事实。

<sup>25</sup> Mercy Corps，“No one hears us”，25 August 2015，可查阅 [www.mercycorps.org/articles/syria/no-one-hears-us-window-lives-syrias-youth](http://www.mercycorps.org/articles/syria/no-one-hears-us-window-lives-syrias-youth)；Jean Casey and Kelly Hawrylyshyn，“Adolescent girls in emergencies: a neglected priority”，Humanitarian Practice Network，No. 60 (February 2014)。

如果没有针对性的国家和国际努力，他们将继续面临教育、保健方案和生计方面的障碍，并在灾害和冲突期间面临虐待、伤害和死亡的极大风险。生活在地理位置偏远、山地、农村或沙漠地区、小岛屿以及沿海或河流地区的人往往较为孤立，其生计高度依赖于陆地和海洋，这使自然危害、气候变化和冲突的影响尤其具有破坏性。对一些生活在小岛屿国家的人来说，海平面上升使他们有可能失去全部家园。千千万万其他人由于其种族、政治派别、宗教、经济地位或性认同而面临风险，或受到大力排斥。

80. 《2030 年议程》的普遍性使每个国家必须致力于收集全面数据和分析，以更好地确定、优先推动和跟踪最脆弱和处境最不利的群体在实现可持续发展目标方面的进展。每个国家都应有包容性国家发展战略、法律、经济和社会政策以及安全网来保护、尊重和包容他们。此外，如果我们要确保一些最脆弱的人不被抛在后面，需要采取某些必要的具体行动。

### 减少和解决流离失所问题

#### 到 2030 年减少被迫境内流离失所

81. 被迫流离失所既不是短期挑战，主要也不是人道主义挑战：它是一种长期和复杂的政治和发展挑战。尽管在危机中为流离失所者提供人道主义援助至关重要，但人道主义组织不得不为数百万流离失所者提供短期援助，有时长达几十年。因此需要从根本上改变我们处理境内流离失所问题的办法：从满足紧急人道主义需要转向维护流离失所者的尊严并改善其生活、加强其自立。这种改变需要在国家和国际层面拿出政治决心，解决流离失所的原因并改善境内流离失所者的生活和生计，使其处于可持续状况；需要人道主义和发展行为体共同努力，以不同方式减少流离失所；也需要各国政府做出必要的政策改变。

82. 《2030 年议程》确认必须将被迫流离失所作为可持续发展的一个方面来处理。对于数百万在本国境内流离失所的人而言，不被抛弃意味着能够返回家园，能够更好地融入收容社区，或在必要时能够在其他地方定居。这是继续依赖援助生活与有机会过上自尊自立的更好生活的分别。

83. 因此，我们必须为减少境内流离失所确定目标。在这方面，我敦促大家共同努力，确立一个可以量化的、雄心勃勃的明确目标，以便到 2030 年以有尊严、安全的方式减少新发生和长期存在的境内流离失所。应努力防止所有新的被迫流离失所出现并解决目前存在的流离失所，同时应设定一个将流离失所至少减少 50% 的可衡量目标，并通过一系列目标和指标监测其执行情况。

84. 为了实现这一宏伟目标，需要根据每一种具体情况，采取一些关键的业务和政策措施：

(a) 各国政府需要回顾其在公民福祉和保护方面的首要责任，并领导各方努力拟定和实施长期战略，以解决境内流离失所问题并支持持久解决办法。各国政

府和社区需要采取包容性政策，将流离失所者更好地融入社会和社会安全网；承认他们是社会经济资产和贡献者；拨出适当数量的国内资源，以透明和可持续的方式满足他们的需要；加强法律，确保流离失所者得到保护并保障其人权。境内流离失所者必须享有充分的行动自由，能获得基本服务、进入劳动力市场、获得教育、长期住房、生计和其他机会及有保障的土地保有权。所有这些行动都必须基于以下认识，即：减少流离失所的努力必须一贯保障自愿、尊严和安全。减少长期境内流离失所的努力决不能损害逃离暴力、迫害或冲突的权利，强迫回返也不应被纵容；

(b) 国际组织和双边伙伴需要协助各国努力减少长期境内流离失所，而不只是无限期地管理“办案量”。全球领导人必须提供高级别的政治支持，并将到 2030 年减少流离失所的宏伟目标作为一个优先事项，包括在会晤有关国家政府时。更快更多的国际筹资必须用来加强现有的国家体系；帮助建立必要的地方和国家机制和机构；帮助创建当地市场并激励当地和国际工商界；促进本地化方案，解决境内流离失所者及其收容社区的需求。人道主义和发展行为体必须进行跨领域、跨任务的合作，执行各种计划，以实现明确、可衡量的集体成果，从长期角度降低境内流离失所者的脆弱性。流离失所者和收容社区必须积极参与这些成果的设计和落实；

(c) 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)等区域框架、关于境内流离失所问题的国家政策和法律框架以及《关于境内流离失所问题的指导原则》，对于确保建立规范制度、满足流离失所者的需要具有重要意义。这些文书和政策应该在其他区域和国家得到制定和应用。

85. 为了减少被迫流离失所，上文所述的政治、政策和财务措施必须得到应用，无论这种流离失所是发生在国内还是跨越了国际边界。然而，在民众的确为寻求保护而越过边界时，需要采取额外的措施来有效满足其援助和保护需求。

#### 分担责任，处理大规模难民流动

86. 在过去几年中，跨境逃离冲突、暴力和迫害的民众数量很多。对此，一些国家准备不足，而且在某些情况下，不愿意处理这样的人潮涌入，导致迫切寻求安全和新生活的民众遭受更多的痛苦和死亡。有的国家关闭了边界、建起了隔离墙，而那些慷慨开放其边界的国家已不堪重负。需要再次对难民和寻求庇护者国际保护框架作出全球承诺。过去 65 年中，《关于难民地位的 1951 年公约》及其 1967 年议定书为逃离其原籍国各种各样威胁的民众提供了难民保护。这些全球难民文书不仅仅是法律文书：它们催化了一种基本的人道主义传统，已为数百万面临风险的弱势民众提供了帮助。该公约及其议定书都反映了以下认识：难民问题是国际关注的问题，引发国际责任，而且必须开展国际合作。公约框架规定了一套广泛的最低限度国家责任。其基本原则不容置疑，在今天与在 1951 年时一样举足轻重。民众不应被赶回到危险状况中，也不应受到歧视。他们应该能够享有最低

标准的待遇，例如行动自由、基本医疗、社会和经济权利以及对其身份和法律地位的承认。必须认识到，对于寻求庇护者和难民而言，缺乏法律地位会是他们最为脆弱的地方，在一个非常依赖合法身份的世界中尤其如此。

87. 为了解决当今最重要的全球问题之一，必须建立一个新的国际合作框架，以公平、可预测的方式分担责任，应对大规模的难民流动。该框架可以建立一个机制，用于在发生大规模难民流动时尽早与所有相关国家和其他利益攸关方进行协商，解决收容国的资源问题，并在必要时为难民获准进入第三国提供快速路径。定于 2016 年 9 月 19 日召开的“处理难民和移民大规模流动问题”的大会高级别会议可能为制定和商定这样一个框架提供理想机会。

#### 准备应对自然灾害和气候变化引起的跨境流离失所

88. 如今，自然灾害和气候变化例如海平面上升导致的跨国界流离失所已成为现实。应在建立区域合作框架的同时制订国家立法以及体制和业务措施，帮助各国做好准备，接受和保护因灾害和气候变化而跨境流离失所、不享有难民保护地位的民众。永久丧失家园的小岛屿发展中国家的人民将需要得到特别关注，以确保其继续享有安全、文化特征和合法公民权。与那些逃离冲突的流离失所民众一样，因自然危害和气候变化引发的灾害而流离失所的民众以及收容他们的国家和社区都需要短期和长期的支持。

#### 确保充分支持收容国和收容社区

89. 需要大大增加对收容流离失所者的国家和社区的支持。各国应审查和调整其国家政策、立法和预算，向流离失所者及其收容社区提供更好的服务和经济机会，包括在住房、就业、教育、获得医疗和使用其他重要公共服务和基础设施等方面。国际社会还应承认收容难民的国家所提供的全球公益，并为此增加对其提供的长期、可预测和可持续的财政、政策和政治支持。只要有可能，国际支持应当补充和加强现有的国家和地方体制和结构；创造就业和加强当地市场，包括通过现金转移做到这一点；为流离失所者和收容社区提供应纳税的生产性经济机会。国际支持还应成为地区发展干预措施的一部分。

90. 减少流离失所是每一个人的责任。世界人道主义首脑会议、处理难民和移民大规模流动的高级别会议和其他相关会议有可能使 2016 年成为一个转型之年，重新界定国际合作并把国际合作的重点放在我们这代人面临的诸多最重大挑战中的一项上。

#### 解决移徙者的脆弱性并提供更多正常、合法的移徙机会

91. 《2030 年议程》提供了一个局部框架，以应对被迫流离失所的多种原因，加强移徙的发展成果，减少移徙的人力和财务成本，并促进有序、安全和正常的移徙。为了实现这些成果，国际社会应在加强原籍国、过境国和目的地国，包括移徙路线沿线国家之间合作的基础上，制订一项集体、全面应对流离失所、移徙和

流动问题的对策。这种对策必须基于各国、国际组织、私营部门、地方当局和民间社会在所有治理级别上的伙伴关系。

92. 为了实现《2030年议程》阐述的安全、有序和正常移徙的目标，会员国需要为移徙提供更多合法途径。它们应当扩大和保障安全、合法的途径，以实现与家庭团聚、工作和就学相关的流动，并在必要的情况下为那些不属于《关于难民地位的1951年公约》所述范围的民众提供人道主义签证和保护。我们还必须确保更有效地将移徙者及其特有的脆弱性纳入人道主义和其他应对计划。此外，我们必须有效开展合作，打击人口贩运和偷运移民，并通过确保合法途径实现后一个目标；我们不应将移徙定为刑事犯罪并设置障碍；我们应该起诉那些发人类苦难财并危及儿童、青年、妇女和男子生命的人。

### 在未来十年内结束无国籍状态

93. 在未来十年内结束无国籍状态是国际社会权限范围内的事情。各国应支持“我有归属”€运动，到2024年结束无国籍状态。它们应加入《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》，确认无国籍或面临无国籍风险的人员，并致力于找到解决任意剥夺国籍问题的办法。应通过让无国籍人获得与其联系纽带最强(包括通过出生和长期居留获得的纽带)的国家的国籍，来解决现有的主要无国籍状态问题。必要时，对被发现遗弃以及在领土内出生、非取得该国国籍即为无国籍人的儿童，法律应给予国籍。还应改革法律，确保妇女和男子能平等地将国籍传给子女。应防止因歧视理由而拒绝给予国籍、丧失国籍或剥夺国籍，包括在国家继承情况下。国籍文件应发给有权获得文件的人，并应给予无国籍人受保护地位，协助他们入籍。应改进并公开关于无国籍人口的定量和定性数据。

### 妇女和女童的赋权和保护

94. 妇女和女童充分平等地参与公民、政治、经济和社会领域和各级决策必须成为一条标准，包括联合国在内的所有行为体在其发展和人道主义方案的拟订和供资中，均须对该标准承担问责。我们还必须确保所有年龄的妇女均受益于这些方案并确保这方面的问责。妇女团体和妇女的参与已经并继续对和平进程、打击性别暴力和为社区提供服务产生重大积极影响。有鉴于此，必须立即大幅度增加她们目前获得的极少供资，以便与其作用相吻合。

95. 获得生计可以增加妇女权能，帮助她们自力更生，提高她们在家庭和社区的地位和影响，使她们的子女能够继续求学并获得医疗服务，并使她们和她们的女儿们得以免遭贩运和性交易的侵害。必须以确保妇女安全和尊严的方式扩大和扩展为妇女提供创收机会的方案，使其成为防备和复原力倡议以及危机应对和恢复的一部分。将妇女与培训机会、供应商、资金提供者和客户联系在一起的网络平台可以深刻地影响和扩大生计机会。

96. 还必须优先考虑无歧视地向妇女和少女提供全面的性保健和生殖保健服务。为了实现《2030年议程》关于孕产妇、新生儿和青少年健康的宏伟目标，我们必须确保所有妇女和少女可以在危机和脆弱环境中，包括在流离失所的情况下安全地分娩。这将需要改善获取信息、自愿计划生育、安全分娩基本物品和卫生用品的机会，并加强医疗系统和人员的能力。

#### **消除性别暴力和有尊严地对待幸存者**

97. 性别暴力，特别是在危机中发生的性别暴力，是一个危及妇女和女童生命的严重问题。迫切需要通过法律和执行法律来预防性别暴力并起诉肇事者，除此之外，还必须采取行动，打击加给幸存者的社会污名化。有证据表明，当公共话语谴责这种暴力时，法律更有可能得到执行，幸存者更愿意寻求帮助，社会排斥也会最大限度地得到减少。政府和妇女团体应建立伙伴关系，改变社会对性别暴力的看法，不再把这种暴力视为羞耻的私人经历，而是视为对基本人权的一种侵犯、男女不平等的最极端体现、损害妇女和女童身心健康及其在教育、生计和公共生活方面的参与能力的一种公共卫生流行病。

98. 全面支持幸存者也必须成为任何国家和国际援助的优先行动。若未能成功防止这类暴力的发生，随之而来的污名化、被遗弃感和无声的痛苦使得与信赖的医务人员和社区开展合作至关重要，这种合作有助于防止忽视所带来的第二波痛苦。有充足资源、基于社区、全面长期的一揽子专门支持计划必须到位。这种一揽子计划应包括：以安全、保密和无歧视的方式提供医学和心理创伤治疗和护理；提供以幸存者为中心的服务，包括心理社会和法律支持以及性保健和生殖保健服务；促进社会包容的方案。

99. 男子和男童，特别是流离失所或与家人分离的男童，可能成为性剥削和性虐待的对象。对这种风险的认识必须带来旨在防止暴力和保护个人的一贯努力。他们也必须有机会获得相关服务，使他们能够获得保密和安全的医疗，能够继续求学，并避免遭到其社区的排斥。

#### **消除儿童、青少年和青年在教育方面的差距**

100. 面向儿童、青少年和青年，包括残疾儿童和青年的教育和职业培训不是可以因为外部情况而叫停和启动的奢侈品。危机中的父母和儿童确定教育是其最优先关切的事项之一。教育在短期内可以防止早婚、强迫婚姻和童婚以及对儿童的虐待和招募。必须在危机期间和危机后为优质教育方案提供充足的国内和国际资金，包括提供教材、教师工资和为所有需要的儿童和青年提供心理社会支持服务。教育必须做到安全、包容、没有剥削和免受军事团体的袭击和欺凌。所有教育方案应包括中学教育并提供职业培训机会，尤其是为少男少女提供这样的机会。各国应致力于按照本国的资格认证条件和标准为流离失所者提供教育和认证。



## 使青少年和青年成为积极变革的推动者

101. 《2030 年议程》能否成功，将取决于青少年和青年能否成为积极变革的推动者。在提供教育、职业培训和其他生计机会的同时，还必须在解决冲突的各项努力和各级公民进程中让青年持续参与、发挥主人翁精神和领导作用。国家、地方和国际人道主义和发展方案应确保青少年有机会参与其社区的恢复。收容难民的国家应当促成青年的融入，减少潜在的不满，并给他们提供他们冒着生命危险寻觅的机会。

102. 《2030 年议程》的普遍性和一个不能拉下的承诺呼唤人们在国际社会如何携手支持地方和国家作出努力以满足需求、减少脆弱性和改变民众生活方面开辟一个新时代。

## D. 核心责任四：改变民众的生活——从提供援助到终止需求

终止需求需要加强地方系统，预测危机并逾越人道主义-发展鸿沟

103. 可持续发展目标构成国内和国际合作的一个新时代，并为所有努力满足民众需要的行为体提供了一个全面的、变革性的 15 年成果框架。如今，成功将被定义为能否以可衡量的方式减少民众的风险和脆弱性，民众是否有能力更加自力更生而不是连续多年只是满足基本需求。这将使我们的一切努力以民众和人道为本。

104. 冲突和脆弱性仍然是人类发展面临的巨大威胁。<sup>26</sup> 近 14 亿人生活在脆弱局势中，到 2030 年这一人口预计将增加到 19 亿。<sup>27</sup> 几乎三分之二处于脆弱局势的国家未能实现到 2015 年将贫穷人口减半的目标。到 2030 年，全世界大约 62% 的穷人预计将生活在脆弱局势中，高于今天的 43%。<sup>27</sup> 面临脆弱性问题的国家还更容易受到内部和外部冲击的影响，包括冲突和自然危害的影响。

105. 自然灾害对发展的影响是惊人的。未来每年自然灾害在人造环境中造成的损失估计为 3 140 亿美元。<sup>28</sup> 而对于正在艰难地维持公共基础设施和服务的中低收入国家的人民长期发展而言，对于一个单一事件就可能破坏整个国家经济活动的小岛屿发展中国家而言，这些自然灾害特别具有破坏性。<sup>29</sup> 如果不采取紧急行动，灾害风险在气候变化的推波助澜下可能会上升到一个临界点，在这个点上缓解风险所需的努力和资源将是子孙后代力所不及的。

<sup>26</sup> 联合国，《2015 年千年发展目标报告》(见脚注 9)。

<sup>27</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，《2015 年脆弱国家：实现 2015 年后的宏伟目标》(巴黎，经合组织出版社，2015 年)。

<sup>28</sup> 联合国减少灾害风险办公室，《2015 年全球减少灾害风险评估报告：让发展可持续——灾害风险管理的未来》(2015 年，纽约)。

<sup>29</sup> 联合国减少灾害风险办公室，《2015 年全球减少灾害风险评估报告》(见脚注 28)；联合国减少灾害风险办公室和灾害流行病学研究中心，“1995-2015 年气候相关灾害给人类造成的成本”(2015 年)；小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)(第 69/15 号决议，附件)。

106. 无计划的快速城市化加剧了冲突和自然灾害的影响。城市地区蕴含经济机会和获得服务的希望，但在许多地方，城市地区也是冲突、暴力、灾害风险、大流行病和边缘化的前沿。过去 40 年里，处于脆弱境况的低收入城市人口估计增加了 326%。<sup>20</sup> 到 2014 年，8 亿多人生活在低收入的非正规住区，居住在面临危险却没有充分防护基础设施、没有体面住房和基本服务获取途径的土地上。<sup>20</sup> 因城市背景下的冲突或大规模灾害而受到伤害的人数可以压垮任何地方医疗系统，迅速耗尽医疗用品和血液供应，并阻碍诸如疏散和医治伤员等刻不容缓的行动。

107. 尽管国际人道主义和发展办法为数百万人带来了救济和进步，但这些办法往往不能可持续地改善生活在容易发生危机的脆弱环境下的许多人的前景。数百万人陷入依赖短期援助的境地，这种援助让他们得以活下去，但无法长期确保他们的安全、尊严和蓬勃发展、自力自强的能力。

108. 我们必须重新把我们的重点放在处于这些危机中心的民众身上，从以供应驱动的短期应对努力迈向以需求驱动、能够减少需要和脆弱性的成果。为了实现这一目标，国际援助者需要搁置“发展”或“人道主义”等人造的体制标签，在多年期时间框架内共同努力，将可持续发展目标视为共同的总体成果和问责框架。援助提供方需要评估在特定情况下、特定时间范围内(短期、中期和长期)、为实现某一项具体成果它们可以贡献哪些技能和资产。

109. 为此，我们必须拥抱二十一世纪的各种机会。如今预防和应对危机的能力广泛多样。许多危机和风险高发环境中，社区一级的能力已有提高。技术和通信的发展使更多的人有办法阐述自己的需求或更快地提供援助。然而，国际援助往往仍然以传统方式进行，侧重于提供个别项目而不是汇集专门知识来实现更具战略意义的成果。我们囿于任务规定和财务架构而各自为政，而不是利用比较优势实现集体成果。我们衡量成功的尺度是落实的项目、部署的人员、建立的架构和发放的资金，而不是它们所产生的结果。为民众实现雄心勃勃的成果，特别是在脆弱和受冲突影响的环境中做到这一点，需要在各国政府、国际人道主义和发展行为体和其他行为体之间开展一种别样的合作。这种合作的基础是互补性、更大的有效协作性和实现可持续的集体成果，而不是协调各个具体的项目和活动。

110. 因此，我敦促国际援助系统，包括联合国、非政府组织和捐助方，承诺以一种新的范式开展工作，这种范式的特点是三个根本性的变化：(a) 加强而不是取代国家和地方系统；(b) 预测而不是等待危机的到来；(c) 依据比较优势在多年时间框架内朝着集体成果努力，逾越人道主义-发展鸿沟。

#### **加强而不是取代国家和地方系统**

承诺尽可能地方化，必要时国际化

111. 在过去十年中，国家和地方两级在防备和应对危机方面均有显著改进。国际社会有义务尊重和进一步加强这种能力和危机中的地方领导，而不是建立可能

破坏这种能力和领导的平行结构。国际伙伴需要做出更大的努力，支持和促进国家和地方行为体，提供专门知识和良好做法，并补充能力，而不是“接管”和包揽应对工作。

112. 国际参与应基于信任和对现有应对能力和关键差距的良好理解，以便明确评估比较优势和与国家和地方努力的互补性。国际支持如能以可预测和持续的方式，并以基于标准和经验的技术合作、指导或专门知识的形式提供，将得到极大重视。国际支持还可以采取增援支助或快速调动资源的形式，以加强国家应对努力或对其作出补偿。国际行为体必须共同并可持续地作出努力，必要时在多年时间框架内开展工作，以建立和加强国家和地方的应对能力。这将尊重民众的尊严及其增强应对能力的愿望，减少对外来援助的依赖，并防止更长期的、昂贵的国际参与。

113. 在国家和地方尚无力在紧急情况下进行规模化应对时，可能需要迅速提供国际援助，包括提供物资和服务。然而，衔接和加强地方应急机构的能力必须仍然是各项努力的核心。在一开始，国际行为体就应寻找机会，将任务和领导权转移给地方行为体。任何一项国际应对计划从行动一开始就必须把这点作为其思维方式和可预期的一项内容。

#### 以人为本：打造社区应对能力

114. 民众是其生活的核心推动者，是任何危机最先也是最后的应对者。任何减少民众脆弱性、加强民众应对能力的努力都必须从地方一级开始，国家和国际努力应当建立于当地专门知识、领导力和能力的基础上。受影响的民众必须始终参与决策，并确保妇女在各级进行参与。在每种情况下，都应当有系统地在领导层配置社区的合法代表。民众还必须能够影响关于如何满足其需求的决策，并能够指望所有行为体以透明、可预测的方式落实决策。

115. 国际援助和保护提供者需要了解受影响民众和社区真正需要的是什么，了解怎样以最佳方式支持防备工作、积极应对战略和恢复工作。这需要转变思维方式，从侧重“我们”能够提供什么变为“民众”需要和想要什么。国际行为体应该越来越多地扪心自问，它们能够做些什么给民众和社区已在做的工作带来增值效应。这就需要在尊重基础上与当地民众和机构深入互动，并深入了解当地的条件和问题。这还将大大增加国际援助对地方和国家能力的相关性和互补性，即使是在复杂和迅速变化的环境中。

116. 援助和保护提供者还应当确保民众知道将提供何种援助，并提供反馈工具，使民众能够很容易反映其需求和关切。这种直接接受受影响民众问责的措施对于提供以需求驱动的有效援助至关重要。目前的财政激励结构应予改革，应从激励国际组织改进其自身的服务提供改为支持实现真正的社区参与和有系统地向地方行为体转移能力。

117. 应对能力和自力更生应当成为提供援助和管理风险过程的基石。一个重要的例子是以现金为基础的方案拟订，它允许民众购买他们最需要的货物和服务，同时支持地方经济，从而支持民众发挥推动作用。在市场和业务情况允许时，以现金为基础的方案拟定应成为首选和默认的支持方法。还应提倡采取措施，加强国家社会保护制度，确保公平获得社会服务，并建立不易受市场冲击的安全网。

#### 预测而不是等待危机的到来

118. 今天，尖端建模和风险分析可以在很大程度上预测危机，无论是人为的还是自然的危机。然而，这些工具尚未转化成国际社会运作方式的变革。国家和国际行为体继续将其财力和人力侧重于代价高昂的危机应对和冲突后干预，而不是加强防范和降低脆弱性。现在，《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》、《2030年议程》和世界人道主义首脑会议磋商期间发出的关于加强预防和防备的响亮呼吁必须带来我们各项努力的大步变革，以更好地进行预测危机，然后采取行动预防危机。

119. 国际和双边合作与援助必须增加，必须侧重于加强风险较大的非危机国家的地方和国家反应能力。为此，我呼吁至迟于2017年制定一项全面的行动计划，以期到2020年大幅度加强20个风险最大国家的应对能力。<sup>30</sup>

#### 着力于数据和风险分析

120. 数据和联合分析必须成为我们行动的基石。数据和分析是从供应驱动的做法转向从最大风险和最脆弱群体需求出发的做法的起点。国家政府、次区域、区域和国际行为体需要专门投入大量财力和人力，在危机前、危机期间和危机后，尤其是在风险最大的国家和地区，收集数据并监测和分析风险。国际行为体应增加其支持力度，加强国家和地方在这方面的能力。

121. 还应增加资源，以便能够在危机发生前摸清国家、地方、区域、政府和非政府行为体现有的和可扩大的应对能力(应对能力摸底)。接着应作出努力，在发生危机之前支持这些行为体并与其建立联系，以便在非危机时期促进加强防备工作。

122. 风险分析和应对能力摸底应当是确定国际参与类型和程度的主要依据。所有行为体都应致力于将现有数据整合在可以广泛存取并有充分安全和隐私保护的公开数据库中，以指导所有相关行为体的努力，并为联合分析和建立对最紧迫风险的共同理解提供信息。这一共同理解应当用于在防范和风险管理战略的实施和供资方面确定雄心勃勃的目标。

#### 接受风险、对风险负责和就风险采取行动

123. 就其本身而言，对风险分析进行更多投资并不会导致更好的防范或危机预防。国家和地方当局及其他利益攸关方需要认可查明风险的数据和分析，并通过

<sup>30</sup> 这项工作可以依据风险管理指数进行。

赋予各实体管理风险所必需的指挥和控制权来建立明确的风险责任关系。国际组织和捐助者必须为发展必要的能力提供援助和投资，以回报这种对风险负责的做法。政府和国际社会由于未能认识到风险、确立机构对风险的责任或者就风险和分析采取行动，造成行动过于迟缓，导致毁灭性的苦难和生命损失，这种例子不胜枚举。必须更加果断地克服早期行动所面临的政治和财政障碍。双边或区域伙伴或联合国及其伙伴的斡旋可以在这方面发挥至关重要的作用。

#### **取得集体成果：逾越人道主义-发展鸿沟**

124. 目前，在许多国家，人道主义、发展、和平与安全及其他领域的国际机构并肩在相同的社区开展工作，但执行不同的项目。每个部门往往给同样的社区带来不同的目标、时限、彼此脱节的数据和分析及资源，朝着不同的目标制定和实施各种活动。由此产生的分歧、低效率、甚至矛盾妨碍了为最弱势群体实现最佳成果。

125. 人道主义行为体需要超越年复一年地重复实施短期干预措施的做法，转到协助实现更长期的发展成果。发展行为体需要在致力于可持续发展目标的同时，以更大的紧迫感制定计划和采取行动，解决民众所面临的脆弱、不平等和风险等问题。发展对策还需要从危机一开始就提高其可预测性——在方案和财务方面均应如此，以确保让国家尽快回到建立应对能力和实现国家发展目标的道路上。这种做法与联合国发展集团支持落实可持续发展目标的一些努力，包括加强联合国发展援助框架是一致的。我们现在必须将不同的援助界汇聚起来，并利用《2030年议程》、《仙台框架》、《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》和世界人道主义首脑会议所提供的机会，摒弃机构分割。该是把重点放在需求而不是供应上，放在集体成果和比较优势而不是项目交付和“任务第一”上的时候了。

126. 根据世界人道主义首脑会议筹备进程与地方和国家行为体、人道主义和发展机构、捐助方和国际金融机构的广泛协商，并按照我以往数次发出的呼吁，即联合国系统应走出传统区隔的舒适感，跨任务、跨部门和跨机构开展工作并与更多样的伙伴进行合作，以实现共同成果，我认为下文所述八个要素对于实现这一新做法至关重要：

#### **1. 背景很重要：拟订数据和分析推动的联合问题说明**

127. 背景分析不仅仅是对需要进行评估，而是全面了解需要的根源、最突出的风险以及国家和地方系统的现有能力和差距的手段。国际行为体从一开始就需要明确它们试图解决的问题是什么？最紧迫的问题是什么？它们又如何能够最好地支持和加强现有的国家和地方领导力和其他能力？在这方面，公开和透明的联合需求评估是至关重要的。来自国家和地方当局以及人道主义、发展、环境及和平与安全各界的所有相关行为体必须一起努力，对风险、需求、差距和现有能力达成共同的理解。

128. 必须将在足够的安全和隐私保护下收集、分析、整合和分享数据理解为一个集体义务。没有可靠的数据，我们就无法知道是谁需要帮助？他们面临什么挑战？何种支持可以帮助他们？干预措施是否正在起作用？国际社会必须支持各国的能力和基础设施建设，以便其及时和持续地进行可兼容和分享的数据收集和分析。数据收集和分析必须按性别和年龄进行分列，说明弱势群体或阶层的特殊需要。在二十一世纪，我们必须根据关于需要的数据和经验证据制订对策。

129. 对背景、需要和能力有了共同的理解后，应接着制订共同的“问题说明”。问题说明应确定：满足当前需要并在今后几年减少脆弱性和风险方面的优先事项；所有现有行为体、特别是国家和地方行为体解决这些优先事项的能力；国际行为体可以在什么方面支持、补充和加强现有的能力，并改善最弱势群体的情况。

## 2. 从单个短期项目转向集体成果

130. 最重要的是，问题说明需导致就具有战略性、明确、可量化和可衡量的集体成果达成一致。在多年期时间框架内努力实现商定的集体成果，这就是我们如何最终逾越人道主义-发展鸿沟。阐明和实现这些集体成果将使广大行为体——国家和地方当局、人道主义、发展、人权、和平与安全行为体、甚至可能还有私营企业——共同努力实现一个共同目标。这一共同目标要求各行为体超越传统孤岛思维，依照明确和可预见的作用和贡献一起努力。

131. 要做到有效，集体成果需数量少、有战略性和重要性。必须根据特定情况下人们的最大风险和脆弱性领域确定成果的优先次序，目的必须是对实现可持续发展目标方面的国家总体进展指标产生积极影响。要在多年期致力实现集体成果，需要从事应对工作的人由设想的成果倒推，思考需要采取什么措施以及由谁来实现这一成果这个问题。对这一问题的回答就成为应对措施以及有关规划和资源调动工作的推动力。例如，战略性集体成果可采取如下形式：

- 从应急粮食分配转变到着意实现粮食无保障状况的可衡量减少
- 从向流离失所者提供数量逐年增加的短期援助转变到通过返回、融入或重新安置，力求在 3 至 5 年中减少流离失所情况，加强境内流离失所者的自力更生
- 从季节性处理高危区的可预测霍乱疫情，转变到建立可持续的水基础设施和疾病预防方法。

132. 实现其中每一项成果可能需要提供短期、中期和长期干预措施。视具体情况和成果，这些干预措施可以全部同时进行，或者某些干预措施可在其他措施之后采取，但所有措施都是为了在 3 至 5 年期间结束后实现集体成果。

133. 因此，多年计划将需要规定各行为体的作用，制定各项目标，推动资源调动，以实现各项成果，监测进展情况。鉴于情况的长期性、脆弱性和反复性这一

现实，计划需要持续至少 3 至 5 年的时间，以便适应不断变化的环境；能够逐年取得进展；促进对国家和地方能力发展的投入，同时国际行为体从物资提供者稳步演变成技术合作和战略咨询的提供者。这些 3 至 5 年的成果分别是更大的 10 至 15 年国家发展计划和实现可持续发展目标的分期计划。

### 3. 发挥比较优势

134. 集体成果需要各不同利益攸关方群体即国家和地方政府、人道主义、发展、和平与安全、人权和环境行为体、民间社会和私营部门根据比较优势进行新层次的合作。根据比较优势开展工作还可以促进人道主义部门更注重创新的做法，并促进专业化或整合。可预测性、信任、技能、声誉、有能力接触到需要帮助的人以及地方专门知识，这些都是可视作特定情况下的比较优势的例子。集体成果以及有关实现成果的现有能力和所需能力的评估，应最终推动确定比较优势，同时考虑到任务责任。国际援助和保护提供者需要认识到，授权或任务说明本身或许不可自动等同于比较优势。

### 4. 从协调投入转变到一起实现成果

135. 如已确定集体成果，并已制订多年期计划，就需要围绕实现这些成果安排协调工作。就国际人道主义部门而言，这就需要参加一个围绕每项集体成果以及负责实现这一成果的各种行为体建立的协调框架，而不是围绕主要为部门性的投入进行协调。这就要求这些“基于成果的协调小组”中的行为体实现根据总体集体成果制订的基准，而不是协调商品和货物的短期交付。这些基于成果的协调小组的领导和组成在每个情况中各不相同，取决于特定集体成果以及确定有实现这些成果的比较优势的各行为体。

### 5. 增强集体成果的领导权能

136. 要实现集体成果和确保必要的资源，就需要增强领导权能，以协调和联合各利益攸关方。在大多数情况下，国家政府将在牵头协调和实现集体成果方面发挥强有力的核心作用。与国际社会的伙伴关系以及政府希望如何得到这方面的支持，将取决于具体情况及国家和地方的现有能力和差距。然而，如有国际行为体参与，则国际伙伴与国内伙伴之间的一致协调和可预测交付至关重要。

137. 就联合国及其伙伴而言，这意味着，在派有驻地协调员/人道主义协调员的地方，各机构应在一个有充分权能和资源配置的驻地协调员/人道主义协调员的领导下，在一个团队内开展工作，以确保联合国及其伙伴以协调一致、集体和可预测方式交付方案，完成多年期计划整个方案周期以及该计划中确定的集体成果。驻地协调员/人道主义协调员应有权：要求和合并必要的数据和分析，以拟订共同问题说明；主持和完成集体成果的设定；在确保有关减少需要和脆弱性的集体成果方面确保执行和监测进展情况。驻地协调员/人道主义协调员需要能够将足够的资源导向商定的多年期计划和方案。为履行这些新职能，驻地协调员/人道主义协

调研员将需要有足够的能力和资源作为支持，特别是在支持数据分析和监测进展情况方面。

138. 虽然这种做法将加强驻地协调员/人道主义协调员在汇集各机构实现集体商定成果方面的作用，但联合国各机构将保留其业务独立性、倡导作用及预算权。但各机构有责任以协作、可预测方式开展工作，以实现商定的集体成果，并相应集中和调整能力、资源和内部管理程序。我鼓励各执行局支持这一前进的方向。逾越人道主义行为体与发展行为体之间的鸿沟是当务之急。只有各机构总部和捐助方的结构、程序和财务系统加强这一做法，才能取得成功。

#### 6. 监测进展情况：变革问责

139. 为确保为最弱势群体取得更好成果，政府和驻地协调员/人道主义协调员必须确保制订明确的业绩基准和安排，以指导实施多年期计划，并监测和衡量实现集体成果和计划所定具体目标的进展情况。这种监测将有助于在计划期限内保持对集体成果的侧重；能够及时作出调整，以应对具体情况、需要和风险以及行为体的能力等方面出现的新冲击或事态发展；确保努力实现集体成果的行为体得到适当的资源和政治支持。

#### 7. 保留应急能力

140. 虽然努力实现集体成果以减少脆弱性和风险必须成为通例，但我们也必须认识到存在短期内需要紧急提供救生援助和保护的情况。在发生严重冲突或突发性灾害局势刚刚过后等情况下，长期发展成果或推动国家指标可能很难或根本无法实现。在这种情况下，将优先制定应急措施，并确保人民能够获得人道主义援助和保护。然而，这一紧急做法不可能成为一种可持续的长期运行方式，应是一种例外情况，尽管对援助和保护的某些需要可能仍然存在。在每个情况中，我们都应寻求与地方、国家和其他行为体合作的机会，努力实现集体成果，以减少需要、风险和脆弱性。

#### 8. 为集体成果供资

141. 最后，必须提供资源来扶助和支持这一新做法。应建立一个支持多年期计划及其集体成果的资源调动框架，为每项集体成果列出实现成果的总费用。需在数年内向多年期计划中确定的具有实现集体成果的比较优势的行为体提供可预测的资金。这可能需要有赠款、贷款和风险保险等不同供资需求的各不同行为体——政府、地方组织、私营部门——为实现这一成果开展工作。这就需要显著转变目前主要根据任务规定或既定伙伴关系提供资金的做法。将在下一节进一步详细讨论这一点。

142. 最终，只有国际援助提供者和捐助者作出承诺，这一新做法的各项要素才能得以实现。捐助者需要承诺以新的方式提供资金，不使芜杂的单个项目所导致的零散化问题长期存在。联合国各机构和其他国际组织必须致力于超越人为标签



和分隔，并根据比较优势开展工作，加强而不是替代国家和地方的能力。各国政府、民间社会和私营部门必须致力于改变其规划、合作和供资方式，并通过其政策使集体成果得以实现。我敦促国际组织和捐助方利用世界人道主义首脑会议宣布其在这方面作出的承诺，以便我们能够共同实现人民及其社区应得的变革。

## E. 核心责任五：投资于人道

接受并根据我们对人道的共同责任采取行动，需要在政治、体制和财政上进行投入

143. 履行上述四项核心责任需要接受第五项责任：投资于人道。我们能够对人道作出的最重要投入以及我们在世界人道主义首脑会议必须商定的最重大转变，是对防止人类苦难进行更多的政治和资源投入。以我们今天综合拥有的知识、技术和资源，冲突、灾害和其他紧急情况带来的苦难仍如此深重，是令人无法接受的。尤其令人伤痛和遗憾的是，如果我们当初认真对待风险和预警信息，并及时和可持续地对必要的政治、体制和地方民间社会能力进行投入，很多苦难本来是可以预防或减少的。

144. 对民众、地方行为体和国家系统进行更多的投入，这必须成为一个紧迫的优先事项。2014年，仅有0.2%的国际人道主义资金被直接提供给国家和地方非政府组织。对受影响国家政府的直接供资同样也很少，只占所有人道主义供资的3%。<sup>31</sup> 这种情况必须改变。如不进行能力建设，地方行为体可能无法应对风险或在危机中作出适当的应对。能力还影响到国家和地方政府和组织是否有能力接受大额赠款、顺利实施方案以及满足捐助方的要求。地方组织可能面临反恐恐怖主义措施带来的进一步制约。就其本身而言，捐助方可能没有能力向地方行为体分配多项小额赠款，也无法监测其影响。支持地方和国家行为体自己在危机期间更好地作出应对，这必须是人道主义和发展努力的一项核心活动和成果。如地方能力没有得到加强，对应对措施的任何投入仍将得不到回报。

145. 除了对地方行为体的投入不足之外，国际社会对高风险领域的投入仍然不足，无法防止今天和明天的灾难。2014年的最新估计表明，只有0.4%的官方发展援助用于防灾和备灾。<sup>32</sup> 以建设和平为重点的供资仍然很少，缺乏一贯性，也不可预测，虽然对预防冲突的供资可以获得最大的收益，但数量却是微不足道。供资并不是根据需求和最大风险领域进行公平分配，引人注目的危机往往把资源和注意力从长期和反复发生的危机吸走。这种持续性的危机应对方式和“资金逃向”危机高峰的情况，对我们建设抗灾能力和维持和平的集体能力是非常不利的。

<sup>31</sup> 发展倡议，《2015年全球人道主义援助报告》。可查阅：[www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2015](http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2015)。

<sup>32</sup> 经合组织，经合组织统计数据库。可从以下网站查阅：<http://stats.oecd.org/>（查于2016年1月19日）。

146. 如果我们要根据风险进行更多的投入,并激励各行为体努力实现集体成果,还需要改变目前的援助筹资架构。目前,人道主义供资通常以短期赠款为形式,并往往按年度周期提供给年度项目,即使应对措施连年持续。在旷日持久的情况中,如果几乎没有其他投入,这些短期赠款就成为昂贵而无效的第一手段安全网,而这本应是最后手段,用来补充为在长期内降低脆弱性和风险而采用的各种财政工具。捐助方的做法往往也没有足够的灵活性,无法适应不断变化的需要和情况,实际上还可能鼓励分散化,促使人道主义和发展行为体孤立运作。最后,对供资促进及早采取行动或创新做法的鼓励措施很少。

147. 除了以不同方式开展工作之外,我们必须以大大提升的紧迫感和更为团结一致地行动起来,以满足当今 1.20 亿人的需求,因为他们不能等待在减少灾害风险、建设和平和发展方面进行更多投入所带来的红利。人道主义需求不断增加,筹资缺口也不断扩大,这两个问题以及其他紧迫问题促使我呼吁举行世界人道主义首脑会议并任命一个人道主义筹资问题高级别小组,我在本报告中考虑并借鉴了该小组的结论和建议。<sup>33</sup> 自 2004 年以来,机构间人道主义呼吁的所需资金增加了 5 倍,从 34 亿美元增加到 2015 年的 195 亿美元。这些前所未有的高需求获得的慷慨捐助也达到创纪录的水平,但这种慷慨捐助从未显得如此不足,缺口在 2015 年扩大到令人吃惊的 47%(93 亿美元)。一方面仍存在对少数捐助者的过度依赖,另一方面没有充分抓住、引入或承认其他资金来源。在 78 万亿美元的经济体中,这一缺口不能只是得到填补,而必须是我们的共同责任和道义义务。

148. 总之,国际社会的能力、技能和资源现在必须转向为人民提供更好的结果:促进他们的安全;维护他们的尊严;增强其权能,使其发挥推动作用;并使他们能够蓬勃发展。要实现这一目标,首先是需要对人民本身进行更多的投入,使个人、家庭、地方政府和民间社会能够管理自己的风险,减少危机的影响,并寻求一个更加繁荣的未来。还将要求进行更多基于风险的可预测长期投资,以防止和减少造成痛苦的根源。投资需要扶助和支持国际社会以新的方式共同努力实现集体成果,以降低人民的脆弱性。最后,必须增加投资,并加以多样化和优化,以便我们能够在中长期内降低人民的脆弱性的同时,更好地解决日益增加的人道主义需求。

### 对地方能力的投入

149. 地方行为体通常最有条件了解社区的深层脆弱性和优先事项,往往也获得最弱势和风险最大的民众的信任,可以接触到他们。虽然这些因素使其具有提供人道主义援助的理想条件,但地方行为体可能要费很大劲来担负大量的交付工作和持续提供足够资源,以支持组织的持久存在。在这种情况下,我们不能继续将通过人道主义呼吁获得的资源几乎完全提供给国际组织,而地方能力和第一响应者却仍得不到充分的资源和承认。必须为后者增加在短期、中期和长期内获得直

<sup>33</sup> 人道主义筹资问题高级别小组,“十分重要,不能失败”(见脚注 1)。

接、可预测供资的机会，供其开展活动和发展能力。这一点对于妇女团体而言尤其重要，因为它们已证明对其社区更广泛的成果有积极影响。捐助方和国际援助行为体应制订具体目标，以立即增加对地方伙伴的直接供资，并为其能力发展提供长期支助，以便其能够视需要寻求和管理资金。为促进地方非政府组织、民间社会和妇女团体获得更可预测的供资，通过联合国国家集合基金提供的人道主义呼吁资金所占的总体比例应当增加到 15%。汇款可以成为地方团体一个宝贵的资金来源。应降低汇款的交易成本，我鼓励八国集团和二十国集团以及《2030 年议程》所作的承诺得到落实。

150. 从一开始，风险管理、发展和人道主义应对规划就应确定如何通过直接现金转移、技术、信息和数据加强地方的能力和复原力。现金转移证明具有改变地方社区的潜力，加强了当地市场，是提供跨部门援助的一种更具尊严的方式。为此，需要解决地方一级妨碍直接投资的问题，包括减轻风险、应对反恐和反洗钱措施带来的影响以及发展地方的技术能力。

### 风险投入

151. 减少风险不仅在拯救生命方面更具成本效益，也是可持续应对自然危害、气候变化及其他气候相关效应所带来日益严重的影响的唯一办法。正如我先前所呼吁的，国际社会必须改变过分侧重于危机管理和危机应对的做法，转而投资于预防危机和建设社区的抗灾能力。这一呼吁是以前提出的，并得到《2030 年议程》、《仙台框架》和《巴黎协定》的确认。我们现在必须利用世界人道主义首脑会议这一机会，一致同意作出明确和可计量的转变，即大大增加在危机之前和之后投入的资源。这将需要以下一系列政策、方案和筹资方面的转变。

(a) 各国政府必须对国家和地方能力投入足够的资源，建立复原力，减少危机风险。应在了解风险的情况下进行可持续发展方面的所有投资，国内的公共和私营部门资源应在供资方面发挥突出作用。备选方案可以包括扩大赋税面、提高支出效率、办理风险保险、预留应急准备金以及专门编列减少风险活动的预算项目。捐助方、双边伙伴和南南合作应视情况和需要，通过专门知识、知识转让以及资金投入补充这些投资；

(b) 公私伙伴关系应促进进行基于风险的投资。这种伙伴关系可以扩大对公开、透明的风险建模方法的利用，还可以建设低收入国家政府的能力，以提高风险分析质量，为决策提供信息。保险业在风险识别、风险监管和定价方面的经验可以为危机管理转向风险管理提供重要支持。我鼓励保险业将风险考虑因素纳入其资产投资中。这可以确保资本回报不仅是真实的，而且不会损害未来的增长或将民众和基础设施置于危险之中；

(c) 捐助方和双边伙伴应支持国家投资，并履行其在《2030 年议程》、《仙台框架》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》中所作的承诺，更多地支持

脆弱国家减少灾害风险、适应气候变化带来的负面影响以及预防人道主义危机。为此，我还鼓励用于减少灾害风险和备灾工作的官方发展援助的百分比到 2020 年应增加一倍，至少达到 1%。<sup>34</sup> 根据 2014 年的官方发展援助数额，这将使减少灾害风险方面的官方发展援助总额达到 10 亿美元。我还呼吁将大部分适应气候变化方面的供资用于资助预防措施，并解决由于海平面上升或荒漠化等气候变化的极端影响而流离失所的人的需求。尤其是绿色气候基金应为建设减少气候风险的国家能力的各项活动提供支持；

(d) 即使没有国内或国际可见度方面的“回报”，都应持续和尽早在危机之外作正确的投资。无论预期风险事件是否发生，应本着“无遗憾”的想法支付资源，并支持带来益处的干预措施，如储存救济物资；

(e) 应鼓励和奖励地方和国家尽早采取基于风险的行动。发展伙伴和双边伙伴可以考虑通过提供对应付款来为政府提供补贴，用于支付风险集合保费，以实现我的“气候复原倡议：预测、吸收和重塑”中提出的宏伟目标，即确保到 2020 年为 30 多个国家提供 20 亿美元，用于干旱、洪水、气旋以及气候波动方面的风险集合保险。其他类型的财务激励可以包括获得多边开发银行提供的贷款，以支持各国政府制定预想到一系列危害的应急计划。

### 对稳定的投入

152. 还必须增加对脆弱局势的投资。捐助方应确定将其大部分援助预算分配给脆弱局势方面的具体目标。这种投资必须确保向合法和具有包容性的机构提供更多的支持，同时加强司法和安全部门。我赞同人道主义筹资问题高级别小组的呼吁，即将世界银行国际开发协会危机应对窗口扩大两倍。

153. 对脆弱局势的投资还需要更加持续、密集和协调一致的政治和财政投资，以预防和结束冲突。但在 2014 年，人道主义应急行动的可用资源多于维持和平和政治特派团两者之和。<sup>35</sup> 打破平衡，集中更多的资源，用于预防和解决冲突以及加强机构、社会保护和其他安排，这对于收获和平红利至关重要。

154. 应增加资源，以提高会员国外交和发展部委、区域组织和联合国内从事预防冲突和解决危机工作的工作人员的能力和技能，并增加其人数。还应向地方民间社会团体和“和平拥护者”提供更多的资源。为确保实现可持续和平，必须在危机之前、期间和之后继续提供这些新资源。

155. 建设和平架构审查专家咨询组和和平行动问题高级别小组确定了有关加强我们集体预防措施的若干重要措施。我在关于预防和结束冲突的共同责任问题的

<sup>34</sup> 2009 年 6 月 16 日至 19 日在日内瓦举行的全球减少灾害风险平台第二届会议的提议。

<sup>35</sup> 联合国维持和平得到 80 亿美元，而联合国人道主义行动则通过呼吁得到 100 亿美元。人道主义事务协调厅，《2015 年世界人道主义数据和趋势》(见脚注 20)。

上文第四节 A 部分谈到其中一些措施。我还支持以下建议，即联合国建设和平基金应拨出可预测的额外资源，继续按目前每年 1 亿美元的规模开展行动。应扩大该基金的快速通道窗口，同时加强其伙伴的灵活性。正如我在和平行动问题高级别独立小组建议执行情况报告中所指出的，还需大力加强秘书处的核心预防和调解能力，并通过经常预算为这些能力提供更可靠的资源。支持维和行动的调解和选举特派团等辅助性和平进程应能够使用维持和平行动支助账户。

### **为成果而不是分散化筹资：从供资转为筹资**

#### **为集体成果筹资**

156. 如不在根本上从为个别项目供资转到为成果筹资，就很难逾越人道主义-发展鸿沟，也很难实现我提出的努力实现集体成果的愿景。当前的人道主义做法往往着眼于为通常是短期的个别项目供资。这一做法促使各机构、非政府组织及其他援助和保护提供者彼此竞争，而不是协调一致。该做法鼓励根据捐助方的优先事项为项目供资，而不是根据受影响民众、数据和分析确定的优先事项；鼓励根据任务规定或预先存在的关系为国际援助和保护提供者提供资金，而不是根据在该特定情况下谁最适合提供援助和保护。该做法设定各项呼吁中的资金缺口时所使用的衡量依据是尚未得到供资的项目的数量，而不是这一资金缺口总体上将对实现成果所产生的影响。该做法将资金锁定在交付特定的项目上，而不是给予方案灵活性，使其能够根据在实施方案期间可能出现的新需要、风险或冲击作出调整。它导致根据特定项目的交付情况衡量成果和成功，而不是根据该项目如何有助于实现减少需要和脆弱性方面的更具战略性的成果。

157. 需要拟订新的筹资做法；这种做法应具有灵活性，使各行为体能够在特定情况中针对不断变化的风险程度调整方案的拟订；具有敏捷性，能为具有不同筹资需求的各种各样行为体提供资源；具有多年可预测性，使各行动体能够在长期内减少脆弱性方面进行规划并努力实现集体成果。在强调人道主义筹资问题高级别小组的工作结果的同时，我鼓励所有捐助方在世界人道主义首脑会议上承诺实行这一新做法，使援助和保护提供者能够逾越造成援助部门各自为政的人道主义-发展鸿沟，改弦更张，使战略成果以可预测和可持续的方式得以实现。

#### **从供资转向筹资**

158. 为实现集体成果提供资源，还要求将资金提供给已确定在交付这些成果方面具有比较优势的行为体。为执行实现集体成果所需的短期、中期和长期方案而同时开展工作的行为体多种多样，这就需要针对不同行为体采取用于不同时间段的不同筹资手段。这就需要从供资转向筹资。

159. 只靠短期赠款不能实现集体成果。虽然赠款仍将在援助部门发挥核心作用，特别是在严重冲突或突发性灾害局势中，但赠款还需辅之以更广泛的筹资备选办法，包括风险集合和转移工具、影响债券、小额征税、贷款和担保。归根结底，

从供资转向筹资意味着在对的时间为对的行为体提供对的筹资工具。例如，向地方非政府组织提供赠款供其提供拯救生命援助，或在灾后向受影响的民众提供保险偿付，同时可向市政当局提供优惠贷款和技术援助，以便重建得更好，提高其灾害风险管理能力，并预防今后的危机。

160. 这一新做法在利用一系列广泛的筹资工具的同时，还将保留赠款资金用于一些紧急状况，这些状况无法以其他方式通过更多样化的筹资架构获得支助。如动用传统赠款，必须将资金用于填补缺口，以确保处在中小型危机中的民众不会被忽视，其需要得到满足。捐助方必须考虑到公平提供资金的必要性。虽然中央应急基金起到非常宝贵的作用，有助于减少人道主义供资方面的不平等情况，但它没有足够的资源，无法充分处理全球范围内的紧急状况所获供资不平等情况。为了更好地平衡全球不平等情况，应加强应急基金，以反映全球不断增加的人道主义需求，还应探讨其他有效“平衡手段”。

#### 为处理旷日持久的危机建立新的筹资平台

161. 为确保提供可预测的充分资源，以便在旷日持久的脆弱局势中取得共同成果，并为满足为更加多样的行为体提供各类筹资办法的需要，联合国及国际和区域金融机构应考虑共同主办一个国际筹资平台。平台可为不同目的、行为体和时间段提供不同的“窗口”，并根据参与提供共同成果的大量不同参与者各自的比较优势，满足它们的需求，从而帮助避免分散化。平台将提供传统赠款以外的金融工具，包括贷款担保、风险保险和技术援助。我还建议此平台专门设立一个创新和研发筹资“窗口”，以建立成功的证据基础，支持降低脆弱性和风险的试点创新做法。还应用一个“窗口”为地方能力和响应者提供快速、直接的支持。为确保这一平台行之有效，并考虑到危机中的紧急需要急剧增加，应考虑提供 50 亿至 70 亿美元的初始资本投资，可能以捐赠基金为形式。这将使平台能够随时间扩大，达到适当的规模，用以激励并确保实现共同成果，特别是在旷日持久和脆弱的环境中。

162. 从供资转向筹资是一项重大而复杂的工作。应该摸清重要的行为体和可用的金融工具，并在世界人道主义首脑会议上向世界领导人作出说明。根据在首脑会议上的讨论，应将摸底结果发展为联合国、经济合作与发展组织(经合组织)、世界银行、区域风险集合机构、区域银行和各国政府之间的行动计划，至迟于大会第七十一届会议最终确定并提交。行动计划将包括关于增加“无悔筹资”的金融工具以及如何试点创新做法的指导。行动计划还应提供用以处理旷日持久危机的新国际筹资平台的进一步细节和未来计划，包括其行动范围、工具和治理。

#### 实现资源基础的多元化，提高成本效率

163. 上述改变将在长期之内对民众的生活产生重大影响。但是，我们需要明白，我们面临的全球挑战将在未来继续增加民众的需要和脆弱性。国际社会必须做好

准备，将对全球挑战、风险和脆弱性的预测纳入各自的预算和资源调集战略，以便对日益增长的需要作出充分反应。

#### 扩大资源基础并使其多样化

164. 在为减少脆弱性和风险所作的大量投资取得收效之前，捐助方将需要作出更多投入，捐助群体也需要多样化，以满足日益增长的人道主义需求。更多政府需要作出更大的贡献；但是，必须同时利用更广泛、更多样化的资金来源。为了降低脆弱性，应更好地利用其它重要的资金来源，如私营部门的贡献，包括对市场或在创造就业方面增加的投资，来自非经合组织发展援助委员会成员国家的资源，三角合作和南南合作，来自个人和基金会的私人捐款，众筹，团结税，社会资金和基于信仰的资金(如伊斯兰社会筹资)，侨汇等。为鼓励更多的慷慨捐赠，应作出更大努力，承认替代供资和筹资来源，使它们引起更大的关注。

165. 为了缩小目前在紧急救生所需与所提供经费之间的差距，各行为体应在世界人道主义首脑会议上承诺提供最低限度的一揽子财政支援计划，在 2018 年之前落实：

- 提高机构间人道主义呼吁的覆盖率，从目前平均 60% 的低水平初步增加到平均 75% 的最低限，目标是尽快实现全面覆盖。<sup>36</sup>
- 将中央应急基金的规模从 5 亿美元增加到 10 亿美元，以反映自 2005 年改变基金的设计以来，目标受援人数增加了一倍以上，所需资金增加了近五倍。

166. 增加人道主义筹资不能牺牲发展供资：减轻痛苦和使人民走上可持续发展道路不能是零和游戏。为此，各国政府必须尽其所能履行承诺，提供国内生产总值的 0.7% 作为官方发展援助，我赞扬那些已经履行或超出这一承诺的政府。

#### 提高成本效率和透明度

167. 增加资源的同时，必须提高资金使用的效率和透明度，这是人道主义筹资问题高级别小组所设想的“大交换”。<sup>37</sup> 这种“大交换”将是上文关于核心责任四的第四节 D 部分所述实现集体成果新做法的关键要素。一方面，联合国机构和其他接受组织需要提高用来确定供资需要、费用计算结果、可用资源和成绩的程序的透明度和可见度。他们还有义务尽量减少间接费用，特别是在向执行伙伴发放资金时。与此同时，捐助者和国家当局需要在报告国家政府、捐助者(特别是新捐助者)及其他方面拨付的资金和支出方面提高透明度。国家和国际组织应遵守“国际援助透明化倡议”的原则。现有的报告机制，如秘书处人道主义事务协

<sup>36</sup> 将覆盖率增加到平均至少 75% 的承诺就是在 2013 年为这些呼吁所供资金达到的创纪录 65% 之上增加 10%。对 2016 年而言，这将使资金比 2015 年呼吁增加 50 亿美元。

<sup>37</sup> 人道主义筹资问题高级别小组，“十分重要，不能失败”(见脚注 1)。

调厅财务支出核实处，应采用类似于经合组织发展援助委员会所用的强制性和全面报告制度。

168. 投资于人道事业，为此建立国家和地方能力，根据风险采取早期行动，为预防冲突和建设和平筹集资源，为实现集体成果筹资，所有这些都将是有所代价的。政治领导必须到位，以确保所需的技术和财政资本，推动这些转变，使人们能够摆脱危机。然而，继续维持现状所造成的人力和财政代价是无法持续的，在道义上也不可接受。正如人道主义筹资问题高级别小组所指出的，不应因资金不足而导致任何人死亡或没有尊严地生活。我们现在必须以更大的紧迫感行动起来，利用我们的知识和工具作出更明智的投资，开发新的筹资产品，促进可持续的国家和私营部门投资，以减少匮乏、风险和脆弱性。没有比投资于人道事业更好的投资。

## 五. 伊斯坦布尔：行动呼吁

169. 我们今天面临的主要挑战是全球性的，相互关联、不分国界，超出了任何一个国家或组织的能力。我们必须开始在各国之间、积极参与的公民网络之间共同努力，重振多边主义的理想。我们必须在世界人道主义首脑会议上，在“伊斯坦布尔这一历史时刻”，坚定地致力于所需的团结与合作，以应对这些挑战；接受我们防止和结束痛苦的责任；采取一切必要步骤，接受人道主义是我们决策和集体行动的驱动力。

170. 我在本报告中概述了情况的紧迫性和为履行这些责任要求采取的措施。此前已经提出、商定或重申了其中的一些措施。这些措施并非全新，证明了我们未能吸取过去的教训，没有接受必要性，实行更有力的变革。作为秘书长，我充分认识到联合国的责任。联合国必须提供强有力的领导，为最弱势群体大声疾呼，对事实直言不讳，以维持全球道德指南针。必须宣扬我们业已达成共识的价值观，并为新的共同价值观和标准的出现提供空间。我们必须更好地支持和加强国家和地方能力，而不是取代这些能力。我们必须加倍努力，成为一个更加协调一致和有效的组织，为此克服机构间的分隔和各自为政的做法，努力实现成果，减轻民众的脆弱性。为了使联合国能适应未来，首脑会议必须在联合国跨任务和职责开展工作的方式方面，激发一个革新进程。2016年必须成为变革之年，使我们能够一道兑现在2015年达成的成果。

171. 然而，承认风险、遵守法律或更多地投资于预防和结束冲突、灾害和痛苦所需的领导力和政治意愿，是联合国无法替代的。联合国无法取代各国、私营部门、学术界所发展的创新、知识或技术，无法取代需要这些行为体做出的知识转让、政策转变和投资，以应对我们面临的挑战，实现《2030年议程》。联合国无法取代包括妇女和青年在内的地方领导人的专门知识、同情心和领导力。联合国有责任接纳所有这些资源和能力，帮助找出办法，解决冲突和结束痛苦，并强调指出这需要我们做些什么。但这是一项共同的责任：各国、国际和区域组织、私



营部门企业、民间社会和公民个人都有机会、能力、义务和责任，对此他们必须接受并采取行动。

172. 因此，我促请世界领导人将人道主义——也就是对我们公民的尊严、安全和福祉的关切——作为所有政策、战略和决策的首要考虑。更积极主动地预防和结束冲突，为支持这些目标配备适当的国家能力和资源。增加从事和平、解决冲突和预防冲突工作的人员的数量。与其他领导人共同努力寻找解决办法，投资于国际合作，建设更强大的联合国。坚持、尊重我们已经商定的价值观和规则，表现出超越短期选举周期和政治任务的勇气。二十一世纪的领导人必须以超越国界和国家利益的方式思考。

173. 我促请冲突各方领导人汲取和平缔造者过去的经验教训，结束流血和苦难，找到可持续的政治解决办法。与此同时，他们必须尊重保护人类的基本法律规则，不故意伤害平民，允许人道主义工作者和货物进入。

174. 我促请国家和社区领导人接受自身责任，将人的生命作为决策中的首要考虑。主权意味着责任，信念意味着同情：要保护人民免遭伤害，为公民和邻人面临的风险和脆弱性担起责任，提供庇护，确保人道主义准入。责任还要求制定社会和劳动政策，防止对援助的长期依赖，将流离失所者视为未来的资产，而不是负担。这要求声援和支持那些最有可能被抛在后面的人。

175. 我促请商业和企业领导人投资于人道事业。他们承担着社会责任并拥有政治影响力，可以成为联合国及其伙伴一直倡导的规范与价值观的强力推动者。他们应该利用其创造力和创新能力，分享所需的知识和技术，最大程度地减轻危机对人类的影响。他们应投资并创造新的市场和基础设施，使我们实现进一步的联通。要成功应对我们时代的挑战，为人类更好地践行承诺，实现《2030年议程》，不能没有他们的参与。

176. 我促请年轻人——我们未来的领袖和创新者——参与和组织起来，提出新的理念。战争与和平、人类的痛苦与发展，这些问题不能只留给外交官解决。这些问题需要年轻人的积极参与，需要他们的冲劲和创造力，需要他们对和平与繁荣生活的向往。青年应以人道事业为己任，并向我们问责，因为我们有责任提供参与政治和社会进程的机会，提供教育和就业机会，以此投资于青年人，确保他们成为未来的主人。

177. 我促请国际援助组织领导人和捐助者使超越人道主义与发展之间的鸿沟成为现实。我们对这一势在必行之事已经讨论了过久的时间。我们必须投身于所需的变革，努力实现集体成果，满足需求并降低脆弱性。我们必须致力于在统一的领导下，根据各自的比较优势开展工作，打破传统的孤立区隔、任务和机构界限带来的舒适感，与更多不同的伙伴合作，并支持地方和国家行为体。我促请众多勇敢和宝贵的非政府组织加入这一事业，为集体成果做出贡献，包括为此整合他们的努力和使之专门化。

178. 最后，我促请每个公民将人道事业——人的尊严、安全和福祉——作为我们的共同事业。他们应对其领导人提出质疑，使其作出维护和捍卫人道的决策。他们应支持其领导人作出大胆和勇敢的决策，承担风险，在领导人接受其预防和结束灾害与冲突及减少全世界的匮乏、脆弱性和风险的责任时，给予他们支持。他们的声音和想法、他们的悲悯、参与和关切、他们的能力和智慧具有重要性，对为所有人实现更美好的未来至关重要。仇外心理、民族主义、排斥和偏执决不能成为我们时代的标志。使人道成为我们决策和行动的核心驱动力是可能的。我们能够弥合现实世界与理想世界之间的差距。我们拥有做到这一点的知识、连通性、手段和资源。一切掌握在我们的手中，而现在就是最佳时刻。

179. 我们对人道事业的决心所面临的考验，不在世界人道主义首脑会议的成果，而是在阿拉伯叙利亚共和国阿勒颇或班吉。考验是在太平洋和印度洋的各个岛屿；在苏丹达尔富尔、肯尼亚或中东的难民和流离失所者营地；在地中海和安达曼海上漂流的难民和移徙者船只。几个月前，一位地方保健工作者告诉我：“我 33 岁，生养了四个孩子，我在动荡之中看到过悲悯。但我一生从未见过一天的和平。我甚至不知道和平是什么感觉。”我们已经证明，我们可以为她提供些许济助。现在我们必须跨越国界、部门和任务，紧急团结起来，帮助她发现，和平是什么样子，她的孩子的希望是什么样子。

180. 世界人道主义首脑会议必须是为着挣扎在人类苦难最前线的人们。他们指望着我们，我们不能让他们失望。让我们使伊斯坦布尔首脑会议成为世界迫切需要的转折点，成为所需变化的开端，使最弱势群体过上安全、有尊严、有繁荣发展的机会的生活。

## 附件

### 人道议程

世界人道主义首脑会议必须成为一个转折点，改变我们处理人类共同面临的挑战的方式。“我联合国人民”这个大家庭——政府、地方社区、私营部门、国际组织和援助提供者，以及每天在协助应对危机和灾害的成千上万的有决心、有同情心的个人——只有在我们带着共同的目的感为结束危机和痛苦而努力时，才会获得成功。首脑会议必须带来真正的变革，改变我们提供援助、减少风险和脆弱性的方式；使我们更加致力于尊重、促进和执行国际法；使我们取得更大的进展，帮助那些落在最后面的人；使我们更加致力于基于比较优势实现集体成果；使我们有更大的决心，减轻国际援助的分散化，避免项目和活动的数量过多而无法管理；使我们作出更多投资，预防和解决冲突与人类痛苦。

我们必须巩固在《2030年可持续发展议程》中所作的承诺，为此抓住本次首脑会议的机遇，以更加果断的态度、更强的能力、更大的决心和更多的资源来预防和结束疾苦。我们要致力于跨越政治、文化、宗教和体制隔阂，协调一致地共同努力。我们需要鼓舞人们对国家、区域和国际团结的信心，鼓舞对我们在决策中优先考虑人道问题的意愿和能力的信心。最重要的是，我们需要承认，人民有权安全和有尊严地生活，并有掌握自己的命运、兴旺发展的希望。践行我们的个别和集体责任必须成为我们的全球承诺。

为此，我敦促各方致力于推进本《人道议程》，将其作为行动、变革与相互问责的框架。我敦促出席首脑会议的所有利益攸关方承诺采取具体措施，使人道议程成为现实。鉴于迫切需要保护和改善人民生活，结束当今数百万人经历的苦难，我们必须致力于在今后三年内使议程的执行立刻取得进展，并在其后取得进一步进展。我将在提交大会第七十一届会议的首脑会议成果报告中，进一步讨论这一问题，并建议如何以最佳方式执行和监测所需的战略转变和行动，为后世后代带来重大改观。

改变要求我们做出持续和坚定的努力，以做得更好并克服我们已使用了数十年的结构和安排。这将需要在所有层级秉持新的、创造性的协作精神，对新型、多样化的伙伴关系抱有开放的态度。这要求我们承认，我们必须在接受我们的人道责任方面大有改善，为此建立基于团结和协作、以人为本的国际秩序。

今天比以往任何时候都更需要我们在《联合国宪章》和《世界人权宣言》、由红十字和红新月运动商定并在大会第 46/182 号决议中得到重申的人道主义原则、《联合国千年宣言》、最近的《2030年可持续发展议程》等重要文书中商定的联合国价值观和人道理想。人道事业不仅是道义上的必行之事，也是战略上的必要。因此，我们必须践行我们的个别和共同责任。我们首先必须以更强的紧迫感和决心，将本《人道议程》中确定的战略、业务和政策改变变为现实。

## 核心责任一 预防和结束冲突的政治领导力

结束人类的苦难需要政治解决办法、统一的目标及持续的领导力并投资于和平、包容的社会。

### A. 展示及时、一致和果断的政治领导力

- 将政治领导力优先用于：处理危机的根源；对风险负起责任，及早行动，防止局势恶化；利用政治和经济影响力来预防和解决冲突，找到政治解决办法；确保冲突各方遵守保护人类的规范；以持久的决心大胆行动，为需要援助的人实现更好的成果。

### B. 提早行动

#### 着力开展风险分析并就分析结果提早采取行动

- 建设各国政府、区域和国际组织分析风险、监测日益恶化的局势的能力。
- 接受保护人民免遭暴力和战争的责任，与双边、区域和包括联合国在内的国际组织合作预防冲突。
- 接受风险信息和分析，在局势恶化之前采取行动，包括视需要接受双边、区域和国际伙伴的早期援助，以防止苦难。

#### 建立政治上的团结统一，以预防而不是仅仅应对危机

- 在预防和结束危机方面做到团结统一，包括在区域和国际各级及早发出一致的政治讯息，确保各种举措保持密切一致。
- 安全理事会应更加积极地参与预防危机，包括更早接受风险分析，利用其影响力化解紧张局势，敦促各方力行克制，打开对话空间。
- 安全理事会应每月举行关于令人关切局势的最新情况通报，酌情听取跨部门分析。

#### 使成功得到彰显

- 收集、汇总和分享预防冲突的良好做法和经验教训。

### C. 保持参与并着力于稳定

#### 同时处理多个危机

- 增加各国外交和发展部委、区域组织和联合国的工作人员数量，提高他们的能力和技能，以便能够同时处理多个危机，包括建立预防冲突和解决危机的专门能力。
- 确保所有危机得到政治关注，包括开展高级别协调，根据不同行为体的政治和经济影响力，利用它们的参与。

## 保持参与

- 在脆弱和冲突后环境中，在区域和国际各级系统地利用联络小组，以保持长期政治关注和持续投入。

## 着力于稳定，改变成果的时限

- 致力于持续、基于证据、可预测地投资于脆弱和冲突后环境，建立和加强包容、可问责、透明的机构，为所有人提供诉诸司法的机会。
- 建立 10 至 15 年的合作与援助框架，调整衡量成功的尺度，以更好地反映建设和平与包容社会的时间框架。

## D. 在人民的参与下，为人民找到解决办法

- 在国家和地方政府与民间社会之间建立平台，使不同年龄、宗教和族裔的男女参与并合作解决社会问题，促进“和平与非暴力的支持阵营”。
- 促进并要求将妇女和妇女团体有效纳入各级的政治决策和和平进程。
- 让青年参与国家议会和预防与解决冲突进程。
- 促进基于信仰的对话，安抚怨愤，加强社会凝聚力，促进长期社会和解。
- 鼓励商界领袖利用自身的影响力、知识和技术来推动可持续解决办法，使人们能稳定和有尊严地生活。

## 核心责任二

### 维护保障人类的规范

即使战争也有限制：要最大限度减少人类痛苦和保护平民，就必须加强遵守国际法。

## A. 在开展敌对行动时尊重和保护平民和民用物体

### 维护基本规则

- 在攻击行动中遵守区别对待、比例原则和预防措施的基本规则，强烈敦促武装冲突各方尊重这些规则。
- 确保在人道要求的指导下解释国际人道主义法和人权法，避免做出宽泛性或争议的有争议的解释，扩大被视作可允许的武器、战术、目标和平民伤亡的范围。
- 停止将医院、学校、礼拜场所和其他重要民用基础设施用于军事用途和作为军事目标。
- 准许立场公正的人道主义行为体与所有有关的国家及非国家武装团体开展对话，以加强对国际人道主义法和人权法的接受和执行，获得和保持准入机会并安全运作。

### 避免轰炸和炮击人口稠密地区

- 承诺不在人口稠密地区使用可造成大面积影响的爆炸性武器，因为此类武器可能造成滥杀滥伤。
- 收集和分享在人口稠密地区使用爆炸性武器时，最大程度降低对平民影响的良好做法。
- 确定目标和指标，用于监测在减轻爆炸性武器在人口稠密地区造成的人道主义影响方面的进展。

## B. 确保人道主义和医疗特派团能充分进入并受到保护

### 满足人民的基本需求

- 确保武装冲突各方满足其控制区内平民人口的基本需求。
- 确保充分尊重人道主义行动的指导原则，即人道、公正、中立、独立。
- 确保在人口的基本需求得不到满足时，各国同意准入，确保武装冲突各方履行义务，允许并便利立场公正的人道主义组织快速、无障碍地通行。
- 立即解除对社区的围困，允许并便利向需要援助的人提供亟需的公正人道主义援助。
- 采用明晰、简便、快捷程序，方便快捷、无障碍通行。
- 谴责任何不准或阻碍开展公正人道主义救济行动的任意行为，通过安全理事会等途径积极解决这些问题。
- 确保反恐或反叛乱措施不会抑制人道主义行动，并提供必要的豁免。

### 尊重和保护人道主义和医疗特派团

- 确保武装冲突的所有国家和非国家当事方履行义务，尊重和保护人道主义和医疗人员和设施以及伤员和病人，使其免遭攻击。
- 制定保护人道主义和医疗人员和设施的政治、法律、社会及安全措施，包括颁布和执行国内法律和条例，开展教育培训，加强与地方社区的合作。

## C. 声讨违反行为

### 收集事实

- 系统跟踪、收集、分析、调查及报告关于违反国际人道主义法行为的信息，加强遵守与问责。
- 设立专门的监督机构，就违反国际人道主义法行为的趋势及遵守国际人道主义法方面的差距进行跟踪、数据收集和报告。

- 鼓励安全理事会、人权理事会及包括冲突当事方在内的各国在国家实况调查的努力不够的情况下，授权独立、公正的调查委员会或实况调查委员会查明事实，并就今后如何保护权利提出建议。

#### 系统谴责严重违反行为

- 谴责严重违反国际人道主义法和人权法行为，确保将事实真相公之于众。
- 系统地提请安全理事会注意严重违反国际人道主义法和人权法的任何情况。

### D. 采取具体步骤加强遵守与问责

#### 通过影响范围确保遵守

- 利用所有可用的政治和经济影响力，确保武装冲突各方遵守国际人道主义法和人权法。
- 遵守《武器贸易条约》和类似的区域条约义务，包括评估常规武器被用于实施严重违反国际人道主义法或人权法行为的可能性，如果存在这类严重违反行为的重大风险，就不要出口这些武器。

#### 加强我们的全球司法系统

- 通过涵盖所有国际罪行及对这些罪行确立普遍管辖权的国家法律，加强和在政治上着力于国家法律执行，为建立有力、公正的司法系统作出财政投入。
- 系统地有效调查并起诉所指控的严重违反国际人道主义法和人权法行为。
- 对国际刑事法院及系统调查和起诉国际罪行的工作给予适当的政治、技术、财政合作与支持。

#### 利用安全理事会

- 鼓励安全理事会在出现有关严重违反国际人道主义法或人权法行为的指控且平民保护面临风险时，自动召开会议。
- 鼓励安全理事会在政治上承诺，支持在涉及最严重违反行为的局势中采取及时、果断的行动，不投票反对旨在防止或制止这些行为的可信决议。
- 鼓励安全理事会常任理事国不对旨在防止或制止大规模暴行的措施行使否决权。

#### 消除性暴力和性别暴力，使幸存者获得尊严对待

- 依照妇女权利国际准则制定和实施国家法律，将一切形式的暴力侵害妇女和女童行为列为非法行为。

- 确保将性暴力和性别暴力的行为人绳之以法，加强和巩固国家司法机制，包括将此作为消除对妇女和女童歧视的长期努力的一部分。
- 优先提供把幸存者放在第一位的综合支持，包括医疗和心理创伤治疗与护理、心理社会、法律、性保健和生殖保健服务，以及促进社会包容的方案。
- 在政府和妇女团体间建立伙伴关系并开展宣传运动，转变社会态度，停止性暴力和性别暴力的污名化，维护幸存者的尊严。

## E. 坚持规则：一场维护保障人类的规范的全球运动

### 发起一场全球运动

- 在全球范围内动员相关国际文书、特别是人道主义和人权公约和条约的缔约国、民间社会和其他全球领导人，防止削弱国际人道主义法和人权法，要求更严格地遵守这些法律，并坚定不移地致力于保护平民。

### 遵守核心文书

- 敦促所有国家加入保护平民及其权利的核心国际文书并加以落实。

### 通过法律对话促进遵守

- 就国际人道主义法和人权法的执行情况及面临的新挑战定期举行国际文书、特别是人道主义和人权公约和条约缔约国和专家会议，以加强其相关性，查明需要澄清的领域，提供法律援助机会，最终促使这些文书得到遵守。
- 利用高级别会员国论坛，例如大会、安全理事会或人权理事会，就国际人道主义法和人权法遵守情况进行对话。

## 核心责任三

### 不让任何人落在后面

履行我们不让任何人落在后面的承诺要求在冲突、灾害、脆弱和有风险的局势中帮助到所有人。

## A. 减少并解决流离失所问题

到 2030 年减少被迫境内流离失所。承诺制订一项全面的全球计划，以有尊严和安全方式将境内流离失所减少至少 50%。

- 着力找到政治解决办法，消除流离失所的根源，着力于流离失所者的回返、融入或重新安置。
- 制定国家法律、政策，提高能力，促进保护流离失所者，并将他们纳入国家社会安全网、教育方案、劳动力市场和发展规划。



- 承认流离失所者是社会经济资产和贡献者，而不是“责任”，并为此激励发展当地市场和私营部门活动。
- 为满足境内流离失所者及其收容社区需求的国家和地方系统调拨适当的本国资源和国际资金。
- 确保人道主义和发展行为体、地方当局和私营部门企业跨越机构界限和任务的藩篱，在多年期框架内共同努力，结束境内流离失所者对援助的依赖，促进其自力更生。
- 制定并执行关于境内流离失所问题的区域和国家法律及政策框架。

#### 分担责任，处理大规模难民流动

- 制定新的合作框架，以可预测、公平的方式分担责任，处理大规模难民潮。
- 加强不驱回原则及《关于难民地位的 1951 年公约》及其 1967 年议定书的重要性。

#### 准备应对灾害和气候变化引起的跨境流离失所

- 到 2025 年，通过适当的国际框架、国家法律及区域合作框架，确保灾害易发地区各国准备好接收和保护那些没有难民地位的跨境流离失所者。

#### 确保向收容国和收容社区提供适当支持

- 根据需要向收容国和收容社区提供适当的长期、可预测的国际政治和财政支持，包括在住房、就业、教育、保健和其他重要的公共服务方面。

### B. 解决移徙者的脆弱性并提供更多正常、合法的移徙机会

- 在国家、国际组织、地方当局、私营部门和民间社会间伙伴关系的基础上，商定应对人口流动的综合措施。
- 将移徙者及他们特有的脆弱性纳入人道主义和其他应对计划。
- 为与家庭团聚、工作和就学相关的流动等合法移徙提供更多正常机会，向那些不属于《1951 年公约》所述范围的人提供人道主义签证和保护。
- 为打击偷运移民和贩运人口进行有效合作。

### C. 在未来十年内结束无国籍状态

- 支持“我有归属”(I Belong)运动，通过解决现有的重大无国籍情况，预防出现新案例，到 2024 年结束无国籍状态。

### D. 妇女和女童的赋权和保护

- 落实各项政策和方案，为这些政策和方案提供适当资源，使妇女和女童能充分、平等地参与各级决策。

- 使所有行为体在将妇女和女童的具体需求纳入国家和国际发展与人道主义方案的拟订与筹资和确保妇女和女童赋权方面接受问责。
- 保障她们有机会获得可持续、有尊严的生计以及全面的性保健和生殖保健服务。
- 大幅增加向地方妇女团体提供的资金。

#### E. 消除儿童、青少年和青年在教育方面的差距

- 致力于确保在危机中和危机后向包括残疾儿童和青年在内的儿童及青年提供安全、优质、包容性的中小学教育及职业教育机会。
- 根据本国条件和标准,向流离失所者提供初等、中等、职业教育及认证。
- 提供充足的国内和国际资金,使所有儿童和青少年都能获得教育和职业培训机会,包括在危机情况下。

#### F. 使青少年和青年成为积极变革的推动者

- 增强青年权能,促进其参与和领导国家、地方和国际人道主义和发展方案和进程,特别是预防和解决冲突、应对危机和社区复原等方面的方案和进程。
- 制定方案,将难民青年成功纳入社区,提供教育、职业培训和就业机会和平台,以消除怨愤情绪。

#### G. 解决危机情况下其他群体或少数群体的境况

- 致力于收集全面数据并进行分析,以确定、优先推动并跟踪残疾人、老年人、少数族裔、被贩运者、处于被奴役或强迫劳动状况的人及其他群体等最脆弱和处境最不利群体在实现《2030年议程》方面取得的进展。
- 致力于建立包容性的国家发展战略、法律、经济社会政策和方案及安全网,特别注重保护和尊重最脆弱和处境最不利群体的权利。
- 加大对小岛屿发展中国家及其社区的支持力度,可持续地预防、降低及解决其易受气候变化及由此导致的自然灾害包括有可能丧失家园问题影响的脆弱性。

### 核心责任四

#### 改变民众的生活：从提供援助到终止需求

终止需求需要加强地方系统,预测危机并逾越人道主义-发展鸿沟。

#### A. 加强而不是取代国家和地方系统

##### 以人为本：打造社区应对能力

- 使人民能够成为建立复原力的核心驱动者,并接受其问责,办法包括确保社区的一贯参与、在决策中的参与以及妇女在各级的参与。

- 借助地方在防备、应对和恢复方面的积极对策和能力，确保提供的支持具有相关性，以需求为驱动，减少对国际援助的依赖。
- 确保财政激励机制促进真正的社区参与。
- 将基于现金的方案规划作为首选和默认的支持方法。
- 加强国家社会保护制度，确保平等获得社会服务，并建立不易受市场冲击的安全网。

#### 承诺尽可能地方化，必要时国际化

- 支持和促进国家和地方领导力及其防备和应对能力，并在多年期时间框架内系统加强地方能力。
- 在明确评估与国家和地方努力的互补性基础上，有针对性提供国际支持，避免投资于平行的国际协调和应对机制。
- 作为有计划的系统做法的一部分，从危机一开始就将任务和领导责任从国际行为体移交给地方行为体。

### B. 预测而不是等待危机的到来

- 到 2017 年制定全面行动计划，以便到 2020 年大幅提高 20 个最容易发生风险国家的应对能力。

#### 着力于数据和风险分析

- 大幅增加财力和人力，用于收集数据，监测和分析危机前、危机期间和危机后的风险，尤其是在风险最大的国家和地区。
- 致力于将数据整合在公开、广泛可及的数据库中，同时提供充分的安全和隐私保护，以指导国家、区域和国际层面所有相关行为体的努力，为联合分析和共同了解最紧迫的风险提供资料。

#### 接受风险、对风险负责和就风险采取行动

- 接受与风险有关的信息和分析，制订国家和地方风险管理战略，明确规定就已确定风险尽早采取行动的触发点和责任线。
- 提供财政激励机制，奖励国家和地方早期行动，通过利用双边、区域和国际伙伴的斡旋等途径克服政治障碍。

### C. 取得集体成果：逾越人道主义-发展鸿沟

- 致力于下列要素，以便超越传统的孤岛思维，跨越任务、部门和机构界限，与更多样的伙伴一道开展工作，终止需求，降低风险和脆弱性，扶持国家和地方能力，支持实现《2030 年议程》。

### 拟订数据和分析推动的联合问题说明

- 作为一项集体义务，收集、分析、综合和分享按性别和年龄分列的可靠数据，同时提供适当的安全及隐私保护，为确定优先事项提供依据。
- 将数据和分析作为依据和驱动力，用以在国家和地方当局与人道主义、发展、人权、和平与安全等部门之间建立对背景、需要和能力的共同了解。
- 拟订一份联合问题说明，明确优先事项、所有现有行为体处理优先事项的能力，以及国际行为体可在哪些方面支持或补充现有能力。

### 确定并落实集体成果

- 制定战略性、明确、可量化、可衡量的集体成果，优先侧重联合问题说明中确定的民众面临最大风险和脆弱性的领域。
- 致力于使集体成果对实现《2030 年议程》方面的总体国家进展指标产生积极影响，使多年期计划成为根据《2030 年议程》实现国家发展战略的分期计划。
- 制定为期三至五年的多年期计划，规定各行为体的作用，制订目标，推动资源调动，以便取得集体成果。

### 发挥比较优势

- 根据各行为体之间的互补性和确定的比较优势实现商定成果，无论这些行为体是地方、国家还是国际行为体，是公共还是私营部门行为体。
- 促进大力重视人道主义部门的创新、专业化与整合。

### 协调集体成果

- 围绕每个集体成果与负责实现该成果的各种行为体开展协调。

### 增强集体成果的领导权能

- 增强国家和国际两级的领导权能，为实现集体成果协调和联合各个利益攸关方。
- 增强驻地协调员/人道主义协调员的权能，确保联合国及其伙伴以协调一致、集体和可预测的方式交付方案，以便完成多年期计划的整个方案周期，取得集体成果。
- 增强驻地协调员/人道主义协调员的权能，使其有权要求并整合数据和分析，拟订共同问题说明；主持并完成集体成果的设定；确保执行和监测进展情况；将适当资源用于商定的多年期计划。
- 酌情调整各机构总部和捐助方的结构、流程和财务系统，以加强实现集体成果的做法。

## 监测进展

- 确保制订明确的业绩基准和安排，监测和衡量在实现集体成果方面取得的进展，确保及时进行调整以及确保提供适当的资源和政治支持。

## 保留应急能力

- 在很难实现长期集体成果的情况下，促进和推动对紧急情况作出应对和使人们获得救生援助和保护。
- 将提供应急视为短期特例，并从一开始就尽一切努力降低需要、风险和脆弱性。

## 核心责任五 投资于人道

接受并根据我们对人道的共同责任采取行动，需要在政治、体制和财政上进行投入。

### A. 投资于地方能力

- 制定具体目标，向国家和地方行为体直接提供更多可预测资金，并提供长期支持，发展这类行为体视需要寻求和管理资金的能力。
- 将通过联合国国家集合基金提供的人道主义呼吁资金的总体份额提高至 15%。
- 消除在地方一级直接投入资金的障碍，包括风险规避、有限的地方能力以及反恐和反洗钱措施的影响。
- 根据《2030 年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》以及八国集团和二十国集团中做出的承诺，加速降低汇款的交易成本。

### B. 视风险进行投资

- 承诺事先了解对可持续发展所有投资的风险。
- 通过扩大税收覆盖范围、提高支出效率、预留应急准备基金、专门编制减少风险活动的预算项目以及为风险投保等途径，增加用于风险管理的国内资源。为补充国内投资开展双边合作和南南合作，包括提供专门知识、知识转让和技术。
- 促进公私伙伴关系，以便能够在了解风险后进行投资。鼓励保险行业在资产投资中纳入风险考量。
- 履行在《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》以及《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚

贝巴行动议程》中做出的承诺，向易受灾害风险影响的国家提供更多支持，以便适应气候变化的负面影响，防止出现人道主义危机。

- 到 2020 年，至少将 1% 的官方发展援助专门用于减少灾害风险和备灾活动。将相当大比例的气候变化适应资金用于备灾和防灾，将绿色气候基金用于支持建设国家降低气候风险的能力的活动。
- 根据风险和“无悔”原则拨付资源，制定财政和其他激励机制，奖励地方和国家在了解风险后开展的早期行动。

### C. 投资促进稳定

- 确定目标，大幅增加用于脆弱情况的援助预算的百分比，包括在 2030 年之前可持续地加强国家和地方的包容性机构。
- 将世界银行国际开发协会危机应对窗口扩大两倍。
- 向建设和平基金额外拨付可预测资源，使其继续以目前每年 1 亿美元的规模运作，并扩大建设和平基金的快速通道窗口，加强其伙伴的灵活性。
- 通过联合国经常预算大大加强秘书处的核心预防和调解能力，为其更可靠地提供资源。

### D. 为成果而不是分散化筹资：从供资转为筹资

#### 为集体成果筹资

- 承诺以灵活、敏捷、可预测方式在多年期内筹供资金实现集体成果，而不是单个项目和活动，使行为体能够以可持续方式规划和努力实现集体成果，并根据具体情况中不断变化的风险级别和需求进行调整。

#### 从供资转为筹资

- 将资金投给多年期计划中确认在实现集体成果方面拥有比较优势的行为体。
- 根据行为体及确定它们能为集体成果所做的贡献，使用各种财务备选办法，包括赠款、风险集合和转移工具、社会影响债券、小额征税、贷款和担保等。
- 承诺公平地筹供资金，确保受到中小规模危机影响的人民不会被忽视，他们的需求能得到满足，同时加强“平衡手段”，例如中央应急基金，并探索其他机制，解决危机供资全球不平等情况。

#### 建立一个新的筹资平台，解决长期危机

- 联合国、国际和区域金融机构应考虑共同主办一个国际筹资平台，确保为在长期脆弱情况中取得集体成果提供可预测的充足资源。

- 摸清现有的筹资工具以及参与的相关行为体的情况，以便实现从供资向筹资的转变，并向世界人道主义首脑会议提交摸底结果。在首脑会议之后，根据讨论情况制定行动计划，包括确定新的国际筹资平台的未来计划及其行动范围、工具和治理方式。

## E. 使资源基础多样化并提高成本效率

### 扩大资源基础并使其多样化

- 到2018年，将机构间人道主义呼吁的覆盖面提高至每年平均至少75%。
- 到2018年，将中央应急基金从5亿美元增加至10亿美元。
- 增加并利用来自其他行为体的资源，努力承认、促进其他供资来源，提高它们的知名度。
- 履行将国内生产总值的0.7%作为官方发展援助的承诺。

### 提高成本效率和透明度

- 赞同人道主义筹资问题高级别小组提出的“大交换”。
- 制定并实施一项计算援助方案费用的更透明过程，以促进增效，减少间接费用。
- 提高付款和支出报告的透明度，并赞同国际援助透明度倡议的原则。