© 2012年。Brian Sokol/联合国难民署（UNHCR）

世界
人道主义
首脑会议

欧洲和其他国家集团区域磋商会

布达佩斯，2015年2月3-4日

联席主席摘要

世界人道主义峰会欧洲和其他国家集团区域磋商会于2015年2月3-4日在匈牙利布达佩斯举行。此次磋商会由匈牙利和芬兰（联合主办国）、欧洲委员会人道主义援助部（ECHO）和联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）共同主持。秉承峰会进程采用利益相关多方参与的方法，此次磋商会汇聚了来自“欧洲和其他国家集团”区域[1]的约250名与会者（使其成为迄今规模最大的区域磋商会），分别代表会员国；受影响人群、地方、区域和国际民间团体组织；红十字和红新月运动；国家和国际非政府组织；联合国机构和其他国际组织；区域组织；移民社群组织；私营部门；以及学术机构。此外，将于2015年3月在安曼联合主办中东和北非区域磋商会的约旦政府也以观察员的身份出席了此次磋商会。

[1]WHS“欧洲和其他国家集团”包括：阿尔巴尼亚、安道尔、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、加拿大、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、梵蒂冈、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马耳他、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣马力诺、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其、乌克兰、英国和美国。

此次会议之前召开了由代表更广泛群体的利益相关方参加的筹备磋商会。该区域将继续举办利益相关方磋商会，为整个峰会进程提供意见和建议。布达佩斯磋商会围绕峰会的四大主题组办：人道主义的效力、减少脆弱性和风险管理、通过创新实现转型，以及满足冲突中人们的需求。

满足冲突中人们的需求存在很大的复杂性，与会者一致认为应对这一复杂性非常重要。

丰富的分组讨论产生了一系列结论，其中包括以下关键的考量方面：

- 强调继续将重点放在受影响人群身上。
- 指出政府在承担保护其人民的义务上负有首要责任。
- 在冲突中，首要的法律框架仍然是国际人道主义法。
- 对维护人道主义原则做出坚定的承诺。
- 强调对地方、国家和次国家响应的支持，同时在可能的情况下，为能力建设提供支持。
- 指出因地制宜（冲突、缓慢爆发的危机、快速爆发的危机和长期危机）采取差异化方法的重要性。
- 在实现发展和人道主义援助更好地协调一致方面取得重大进展，从而为抵抗力建设提供支持并寻找长期的解决方案。
- 根据对关键运营标准和方法的共同理解，提升不同行动者之间的互操作性*非常重要。
- 为灵活、开放、创新和具有前瞻性思维的人道主义行动提供支持。
- 指出人道主义行动的成功需要所有行动者的承诺和参与。

区域督导组将在未来几周内发布完整的磋商会报告，其中将全面地介绍所有的推荐建议和共同意见。联席主席鼓励来自该区域的所有行动者支持这些建议，将它们转变成具体的行动，并分享各自的经验教训。

基于以上考量，得出以下新提出的推荐建议。

满足冲突中人们的需求

A. 应对剧烈变化的人道主义环境。

人道主义行动的运作环境正在发生根本性变化，而且正变得愈加复杂。政治解决方案少之又少。针对前进道路的共识也可望而不可及。

- 重申国际人道主义法、国际难民法和人道主义原则。
- 指出行动者之间存在合作的空间和差异，因为行动者的范围和网络正在发生变化，所以需要对他们之间的参与条款进行重新界定。
- 在人道主义和政治行动者之间就参与和边界问题寻求对话，来界定他们各自的角色和责任，包括：a) 扩大人道主义空间：主权权利和主权义务；b) 保持政治、军事和人道主义目标之间的差异；c) 避免将人道主义行动工具化（例如以人道主义条款为名的军事干预；和附加政治条件）；d) 确保在对联合国维和行动的审查中反映出这些问题；e) 重申必须在人道主义原则的基础上与所有冲突各方开展人道主义对话；f) 在反恐立法方面继续保证人道主义者开展活动的能力。

* 并没有统一的定义，但在本文中这个词是指使不同的系统和行动者能更好地合作。

- 找出潜在的游戏规则改变者（例如新兴大国、私营部门、技术和通信创新者）以及他们的比较优势和参与条款，包括：发挥国家和地方行动者的比较优势；找出在每种情况下的行动空间。

B. 将保护作为人道主义行动的核心。

- 参与与所有行动者的对话（包括冲突的国家方和非国家方），强调他们全面实施规范性框架和公约的责任，包括国际人道主义法（IHL）、国际难民法、人权法、安理会决议和其他公约，同时提倡针对违反上述公约的行为采取一切的必要措施，包括针对此类违反行为追究有关方面领导人的责任。
- 确保所有的武装行动者将规程（在教义、培训和教育中）落到实处，包括在安全部门改革流程中落实，这样能带来对国际人道主义法的更多尊重。
- 加强人道主义行动对被迫流离失所者的覆盖范围，包括采取扩大法律框架（例如有关国内流离失所者的区域公约）的措施。
- 指出广义暴力（而非冲突）及其潜在人道主义影响的情况正变得愈加复杂。
- 利用第32届红十字与红新月国际大会的成果，将其作为在更广泛领域对人道主义进行讨论的重要意见。
- 将世界人道主义峰会作为一次“为人类呐喊”的机会，保护和保障受冲突和灾难影响的人们的尊严。
- 考虑采用一个全球的机制来监测人道主义行动者为受影响人群提供响应的能力。
- 鼓励区域框架发挥作用，加强对违反国际人道主义法行为的监测，促进对受影响人群的保护和援助。
- 获取来自政府和其他行动者的承诺，确保身陷冲突的移民得到充分的保护。

C. 增加通道、拉近距离。

- 提醒冲突各方有义务尊重中立的人道主义行动，包括为人道主义通道提供便利。
- 在峰会上呼吁承诺支持并帮助受影响人群获取人道主义援助和保护，同时让人道主义行动者能接触到危急中的人们。
- 探索调整反恐法规的机会，来支持人道主义行动者获取进入所有受冲突影响地区的通道，包括地方行动者，同时允许冲突所有各方都参与进来。
- 呼吁冲突所有各方确保人道主义工作人员的安全和保障，包括采用将袭击人道主义工作人员和设施的罪犯绳之以法的措施。
- 为人道主义行动者提供资金（足够灵活，从而能靠近援助对象），帮助支持他们参与受冲突影响的地区。
- 重申人道主义原则，确保所有行动者理解并尊重这些原则，确保人道主义者应用这些原则。

D. 应对政治解决办法的不足之处。

- 强调政府和更广泛的国际社会在早期预警和冲突预防方面采取紧急行动的重要性。
- 强调在解决冲突以及实现持久和平和安全方面需要更大的政治承诺和参与。
- 确保人道主义行动不被政治化，包括不被作为因政治行动存在缺陷而产生的结果。

E. 针对面临的挑战进行沟通。

- 针对提供人道主义援助以及广泛违反国际人道主义法和国际难民法所面临的巨大挑战开展一项强大的沟通计划。

人道主义的效力

A. 让受影响的人群和社区在人道主义响应中发挥重要作用。

- 致力于让受影响人群有意义地参与整个项目周期，包括评估、项目设计和实施、监测，以及战略决策。
- 筹划并着力解决阻碍实施人道主义行动者对受影响人群问责制以及阻碍受影响人群在人道主义响应中发挥重要作用并表达意见的实际障碍和政治障碍。
- 探索使用其他部门的创新或方法，来帮助促使人道主义响应提供者承担责任。

B. 为人道主义行动创造有利的环境。

- 在满足受影响人群人道主义需求方面，加强政府所承担的首要责任，尤其是针对最脆弱群体的需求。
- 呼吁政府做出更强有力的承诺并遵守国际义务和准则。
- 重申人道主义原则，并以人道主义响应中广泛的各种行动者都能理解的方式促进人们深入了解这些原则在操作上的重要意义。

C. 让众多行动者对人道主义响应的参与更具可预测性。

- 在国际、国家和地方层面上尽可能地为合作机制提供支持。
- 为参与人道主义响应的行动者（例如私营部门、移民社群、民防当局、军方、捐助者、国家政府、国际组织、联合国机构、地方和国际非政府组织）创建平台或制定标准，从而让整体人道主义响应工作更好地利用各个行动者的能力、资源和专长。

D. 调整人道主义行动模式，让响应活动能够恰当地满足不同情况的需求。

- 做出恰当的分析能力和情景分析（包括对已经切实拥有的响应能力的分析），足以为国际响应的适当规模和范围提供信息支持。
- 制定国家应急计划，设定不同等级的响应门槛以及所有行动者（地方、国家、区域和国际）的相关角色。
- 在可行的情况下，加强政府的领导和协调作用，优先让地方组织和社区参与进来。
- 确保国际人道主义行动以需求为基础，拥有比较优势，并且对帮助危急中的人们至关重要。
- 详细规划响应活动的不同类型，包括应急阶段和更长期阶段的响应活动，同时将相关意义纳入响应规划之中。

E. 确保提供更长期的灵活资金，为不同情况下做出适当的响应提供支持。

- 推广能在高风险环境下提升捐助者风险容忍度的机制，包括为地方行动者直接提供资助的机会。
- 目标是在2020年前就捐赠申请和会计要求实现普遍的最低捐助者标准。
- 引导更多资金来加强以保护为核心的人道主义响应。
- 加强对有关所有行动者资金流的透明、综合和开放数据的投资。

F. 探索为有效的人道主义行动制定一个共同框架。

- 就人道主义行动的共同标准达成一致并进行推广。
- 对为做出适当的人道主义响应提供信息的证据生成工作进行投资，包括确保更加重视生成和使用性别敏感型分类数据。
- 为衡量准备和响应的影响以及确保促进机构学习建立一种机制。

管理风险和减少脆弱性

A. 加强政府对灾害风险管理和人道主义响应的承诺和投资。

- 促进公正地提供援助，重点关注最脆弱的人群。
- 加强针对灾害风险管理和响应的法律框架，包括运用国际灾害响应法（IDRL）。[2]
- 为灾害风险管理提供充足的国内预算拨款。
- 在可能的情况下，将责任（包括资金）移交给地方层面。

B. 促进区域组织在危机准备、响应和恢复方面发挥作用。

- 建立用于交换最佳实践方法的区域内和区域间关系。
- 设定和监测有关灾害风险管理的国家级标准。
- 借鉴欧盟和其他区域组织的经验，为培训、准备和部署国家能力制定机制，包括南南合作。
- 探索为国家能力投资制定专门的融资机制的机会。

C. 认可民间团体组织和地方行动者在准备和响应中所发挥的关键作用。

- 制定更好的合规框架和风险管理措施，允许资金流向地方行动者，同时将问责制要求纳入考量之内。
- 对他们从事需求评估的能力进行投资，来推动响应工作，并让他们成为长期的抵抗力合作伙伴，而非只是为国际响应提供支持的工具。
- 探索为2020年前增加针对地方和国家行动者的人道主义资金比例设定一个目标。
- 加强旨在提升地方响应者质量保证的机制，包括同行审查。

[2] 针对国际救灾和初始恢复援助的国内便利安排和法规的指导方针。

D. 致力于在所有行动者中开展共享的多致灾因子风险分析，为确定行动的优先顺序和制定长期战略提供支持。

- 让受影响的和面临风险的社区参与进来。
- 将政治经济分析和共享数据纳入进来。
- 建立与科学界的更多联系。
- 在人道主义、发展和气候变化领域开展全球风险分析（例如每半年一次）。

E. 在人道主义和发展领域之间制订协议，针对经常性和持久性危机开展更有效的合作。

- 在受影响社区的参与下，以共享分析和共同成果为基础，推动进行综合项目规划。
- 2016年前至少在3个国家完成常见的风险分析和规划，包括针对更长期抵抗力的人道主义和投资计划的退出策略，从而实现无缝实施。
- 推出加强这两个领域合作的激励措施。

F. 尽可能地保持风险管理和抵抗力建设工作与相关2015年后进程的一致性。

- 在灾害风险、发展和气候变化框架和协议中推动采用风险抵抗力指标。
- 通过WHS，促进所有相关行动者们积极参与2015年后进程的实施工作。

G. 加强抵抗力建设和准备工作的融资。

- 开发为抵抗力建设提供支持的更长期规划工具和创新型融资机制。
- 减少人道主义和发展资金之间的分歧，确保采用更加协调一致的方法来管理风险和脆弱性。
- 根据人道主义和发展行动者的比较优势来做出资金决策。
- 探讨对2020年前用于准备工作的资金增加量设定一个目标，包括不同行动者的角色、责任和比较优势。

H. 加强私营部门对抵抗力能力建设的参与。

- 为私营部门参与进来提供激励措施，例如税收减免。
- 刺激当地市场灾后迅速恢复。
- 在危机刚过去的这一阶段，减少或暂停汇款的交易费用。
- 寻找可以加大对保险业依赖的机会，包括使用来自风险融资的最佳实践和准则。

I. 为长期流离失所寻找解决方案。

- 呼吁在应对长期流离失所方面进行早期和更多的发展投资。

J. 确定并了解混合移民的人道主义维度。

创新应该由受影响人群的需要来推动，而且应被视为改善人道主义效力的一大关键力量。

通过创新实现转型

A. 在人道主义创新上投入人力资源和资金。

- 在人道主义创新上进行投资——利用不同来源的资源，包括研究和科学界、私营部门和其他领域。此类投资需要对高风险、高影响项目具有很高的容忍度。
- 推出借调政策，允许人道主义行动者把时间花费在其他部门（尤其是商业部门），反之亦然，从而加强学习和理解。
- 筹集能对当地情况迅速做出反应并能培养创新能力的资金，适应创新所具备的高风险和长期收益的特点。

B. 确保以具有道德和原则的方式开展创新。

- 制定一套道德标准来指导新产品和流程的开发工作，特别是在涉及人类受试者的情况下。这些标准应该符合人道主义原则，并确保对人道主义创新的所有投资都旨在改善受影响人群的生活。
- 致力于在峰会上获取有关这些标准的承诺。

C. 为跨部门和政策领域的相互交流和对话创造机会。

- 建立公开分享新创意和方法的机制，包括使用可以上传创新项目的在线平台，来避免重复工作，促进学习和分享，同时放大其他行动者可以大规模使用的模式（使人道主义领域能够找到他们可能希望投资或合作的创新）。这些机制应该主动征求并分享来自该领域的经验。
- 扩大支持部门间对话和相互交流的人道主义研究和创新中心，尤其是在地方层面上。这方面应该将地方私营部门以及广泛的地方、国家和国际利益相关方纳入进来。

D. 实现创新本地化。

- 通过能力建设为地方行动者赋权，让他们参与创新合作，同时确保问责制和可持续性。
- 刺激资金和资源流向地方层面的创新领域，并每5年（2016年–2021年）接受一次评估。
- 促进创新的包容性，从而让脆弱群体帮助创新，并从中获益。

E. 加强循证学习和知识管理。

- 建立和维持一个有关良好实践、方法、成功、失败和创新对人道主义行动影响的证据基础，来支持和激励创新。
- 确保在人道主义行动内采用共担责任和更具战略性的学习和知识管理方法，包括将其纳入项目周期内。[3]

F. 确定创新领域的优先顺序。

- 在峰会筹备阶段确定少量加快创新的优先领域。这些领域应该由潜在创新成果用户（尤其是受影响人群）来确定。潜在的领域可能包括：改善在不安全环境下提供援助所面临的问题；需求评估；将人道主义业务模式从关注提供援助到关注提供便利；增加最脆弱人群获取的人道主义援助。

[3] “项目周期”是指准备 – 评估 – 规划 – 实施 – 监测 – 评估。

G. 扩大具有前景的创新成果。

- 重新调整组织激励措施，为扩大成果提供支持。例如，检查治理结构、法律框架和专业激励措施的作用，承担可以管控的风险。
- 扩大对多用途现金的使用，确保交付平台畅通一致。