

复兴
人道主义
全球
发出行动
呼吁之声

世界人道主义峰会
磋商进程
综合报告



执行编辑：Jemilah Mahmood 博士

总编辑：Nick Harvey

协调编辑：Breanna Ridsdel

文字编辑：Matthew Easton

起草小组：Alexander Jacobs、Ann Lee、Charles-Antoine Hofmann、Elizabeth Cafferty、Emmi Antinoja、Juliano Diniz、Kariane Peek Cabrera、Lewis Sida、Mahsa Jafari、Miriam Abu Hamdan、Mukesh Kapila、Natasha Kindergan、Nigel Fisher、Olivier Bangerter、Rahul Chandran、Rina Meutia、Samara Andrade 及 Siti Kamariah A Subki。

设计与排版：联合国公共信息部 Marko Srdanovic

建议引用：世界人道主义峰会秘书处，*复兴人道主义：世界人道主义峰会磋商进程综合报告*（纽约，联合国，2015 年）。

© 联合国 2015 年版权所有。根据世界版权公约议定书（第 2 版）之规定，联合国享有本出版物的版权。在未获得明确书面同意的情况下，均不得复制本出版物的任何部分进行出售或大规模出版。

复兴人 道主义 全球发出 行动 呼吁之声

世界人道主义
峰会磋商进程
综合报告



目录

序言	ix
鸣谢	v
行动纲要	viii
简介	001
第一部分：以人为本	011
1. 人道主义行动要以人为本	012
2. 在人道主义行动中消除性别差距， 包容每一个人	028
第二部分：适应环境	045
3. 满足深陷武装冲突中的人们的需求	046
4. 为难民及其他流离失所者带来摆脱困境的希望 和采取的应对措施	059
5. 在应对灾害时营造稳定的局面	069
6. 做好应对新威胁和挑战的准备	078
第三部分：建立多元化的伙伴关系	089
7. 重新调整人道主义行动	090
第四部分：保证可靠的融资渠道	123
8. 在遭受危机时，提供足够的资金支持以恢复对危机的适应力， 同时给予生活保障并保护尊严 124	
结论	137
尾注	140

序言

人道主义行动从未如现在这般惠及如此广泛的地区、如此众多的群体。在世界范围内，人道主义行动组织为挽救生命以及保护急需救助的人们付出了艰苦卓绝的努力。

然而，人道主义体系已不堪重负。即使捐助者慷慨解囊，也无法赶上日益增长的需求。许多危机缺乏政治解决方案。旷日持久的冲突、缺乏安全感及流离失所已成为新的常态。此外，诸如气候变化、城市化、经济发展不均衡、食品无保障及资源短缺等全球趋势，使人们的脆弱性日益加剧。由于人道主义需求的规模 and 成本逐步超出我们的承受能力，而使我们无力应对，因此，我们需要迅速采取决定性的集体行动。

在呼吁召开世界人道主义峰会的过程中，秘书长先生要求所寻求的解决方案必须基于所有相关利益群体（包括受危机影响的人群及为其提供救援的人员）的经验或从中获得启示。在过去两年内，世界范围内的磋商进程如火如荼地进行，并向受灾人群、政府、民间社会、人道主义组织、私营部门及其他合作伙伴广征良策。现在，本综合报告将呈现所取得的成果。

本综合报告汇集了数以千计的对话和意见，其中还针对一些精选建议提供了“实际资料”。在今年 10 月于日内瓦举行的全球磋商会议上，将对这些新的行动领域和建议进行深入讨论，对于所有利益相关群体而言，这将是一个重要时刻，大家需齐心协力，推动所需的变革，以确保本次峰会能够为数百万受危机和灾害影响的人群提供切实的解决方案。

经过各国政府、广大组织和个人（包括地区和利益相关群体磋商会议的主办方以及地区指导小组成员国）的不懈努力，才成功推进了磋商进程。在此，对于所有人的努力和参与，致以诚挚的谢意。我要特别感谢和赞扬 Jemilah Mahmood 和她的团队，正是在她的带领下，这一复杂而又全面的进程才结出累累硕果。土耳其政府在主办本次世界人道主义峰会中所展现的领导力令我敬佩之至。同时，我还要向瑞士政府致敬，感谢其为成功举办全球磋商会议而付出的努力。此外，还要向主办两次专题会议的德国政府致以衷心的感谢。除在报告中感谢的所有其他方外，我的前任 Valerie Amos 尤其令我铭感五内，正是她出色的领导才确保为本次世界人道主义峰会的筹备奠定了坚实的基础并设定了远景目标。

在我们纪念联合国成立 70 周年之际，让我不禁想起庄严载入《宪章》中的共同承诺，即拯救子孙后代免受战争的蹂躏、重申人人所享有的尊严，以及精诚合作，共同应对人道主义挑战。本次峰会可谓一次千载难逢的机遇，我们可借此契机重新唤醒和点燃我们共同的人道主义精神；发布议程进展情况，以挽救生命、预防和减轻人们所遭受的苦难、保护我们的妇女和男性同胞，以及让所有受自然灾害和冲突影响的人群皆可享有人类应有的尊严。

Stephen O' Brien

联合国负责人道主义事务的副秘书长兼紧急救援协调员

鸣谢

联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）和世界人道主义峰会秘书处特此向致力于推进世界人道主义峰会（WHS）磋商进程并积极投身于此的所有组织和个人致以衷心的感谢。

首先，我们要感谢参与利益相关群体和地区磋商会议及为此次磋商会议的成功举办而提供宝贵意见的所有人士，尤其是受人道主义危机影响的人们和社区。我们要向世界人道主义峰会的主办国土耳其和主办地区磋商会议、专题会议及全球磋商会议的各个国家致以深切的谢意并表达我们的感激之情。承蒙所有捐助者对世界人道主义峰会秘书处和整个磋商进程所做的巨大贡献，令我们感激之至。同时，我们还要向联合国人道主义事务协调办公室各地区办事处和地区指导小组的各位成员致以诚挚的谢意，感谢他们为地区磋商会议的组织工作给予的莫大支持。

世界各地许多政府及地方、国家和国际组织及个人也通过磋商会议、研讨会及在线活动的形式做出了巨大贡献，我们对此不胜感激。许多组织和个人还向我们提交了大量意见书（请登录世界人道主义峰会网站查询），这些都令我们心怀感激。尽管我们无法向所有贡献者一一表达我们的谢意，但我们希望通过本报告代他们发出心中的呼声。

由英国年利达律师事务所提出的“国际治理与发展实践”对于综合报告的编制，包括对报告中相关实证的分析，也做出了重要的实质性贡献，我们对此致以诚挚的谢意。我们还要向专题小组和顾问小组的所有成员致以深切的谢意，他们不惜牺牲宝贵的时间以精深的专业知识编写了即将颁布的人道主义议程建议书。

我们尤其要感谢下列重要贡献者。

地区磋商会议的主办国和联合主席国

下列国家和组织主办了地区磋商会议并担任了地区指导小组的联合主席国（按时间顺序排列）：**中非和西非地区**：刚果民主共和国、科特迪瓦、中非国家经济共同体及西非国家经济共同体；**北亚和东南亚地区**：印度尼西亚和日本；**东非和南非地区**：南非、政府间发展管理局及南部非洲发展共同体；**欧洲及其他地区**：芬兰、匈牙利及欧盟委员会人道主义援助和民事保护总局；**中东和北非地区**：约旦、阿拉伯国家联盟及伊斯兰合作组织；**拉丁美洲和加勒比地区**：危地马拉；**太平洋地区**：澳大利亚和新西兰；以及**南亚和中亚地区**：塔吉克斯坦和阿迦汗发展网络。

特定专题磋商会议的主办国

由人道主义行动问责和表现主动学习网络（ALNAP）与美国、阿拉伯国家联盟及伊斯兰合作组织联合主办的改进人道主义行动的全球论坛，是磋商进程中的一次重要会议。

德国联邦外交部、瑞士政府及国际管理发展研究所分别主办了三次世界人道主义峰会专题小组会议。

“援助亚洲”活动和由儿童与青少年主要团体组织的全球青年磋商会议均由卡塔尔主办。

新加坡组织承办了全球军民论坛。

城市与地方政府联盟、国际开发署、联合国人居署、国际救援委员会及全球共同体主办和组织了全球城市磋商会议。

人道主义创新计划在牛津大学基布尔学院主办了 2015 年人道主义创新会议。

由马来西亚银行回教银行与其知识合作伙伴 Fajr Capital 赞助，牛津大学伊斯兰研究中心在英国牛津主办了关于伊斯兰社会融资的世界人道主义峰会圆桌会议。

伊斯兰开发银行、Fajr Capital、英国年利达律师事务所及 Ethos Consulting 大力支持和推动了伊斯兰社会融资计划和“人道主义行动的未来”计划。

联合国人道主义事务协调办公室的私营企业部门在全球范围内组织了 19 次私营企业磋商会议。

捐助者

在世界人道主义峰会的筹备过程中，下列国家解囊相助：阿根廷、澳大利亚、加拿大、丹麦、多米尼加共和国、芬兰、德国、韩国、卢森堡、马来西亚、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、俄罗斯、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国及美国。

在世界人道主义峰会的筹备过程中，下列组织解囊相助：阿尔瓦利德本塔拉尔基金会、欧盟委员会人道主义援助和民事保护总局、全球共同体（非政府组织）、国库控股公司（马来西亚）及阿拉伯国家联盟。

专题对话会议的主办者

下列成员国和组织在日内瓦举行了专题对话会议：丹麦、埃塞俄比亚、欧盟、德国、国际志愿者委员会 (ICVA)、日本、卢森堡、墨西哥、荷兰、菲律宾、瑞士、英国及津巴布韦。

特约撰稿人

海外发展研究所 (ODI)，尤其是 Katie Peters，为地区磋商会议编制了趋势分析报告，并针对此报告的简介部分提供了宝贵建议。

人道主义论坛促成了 39 次预备性磋商会议的举行，与会者约达 2,000 人。

英国救助儿童基金会和联合国儿童基金会 (UNICEF) 组织了多次磋商会议，深受东非地区冲突和旷日持久的危机影响的孩子们也参加了会议。

英国红十字会联合人道主义政策小组/海外发展研究所与英国人道主义政策团体就集体危机管理问题举行了圆桌讨论会。

联合国环境规划署环境部与联合国人道主义事务协调办公室联袂组织了环境突发事件论坛，以集思广益，研究如何共同管理风险。德勤会计师事务所的社会影响实践团队筹备了“促进人道主义创新交流”和“人道主义研发势在必行”等调研活动。

伊斯兰开发银行在 2015 年伊斯兰社会融资报告的编制过程中发挥了带头作用。

投身于人道主义援助和保护事业的专业人士组织举办了一系列地区性和全球性在线磋商会议。

联合国开发计划署 (UNDP)、联合国人口基金会 (UNFPA)、联合国儿童基金会 (UNICEF)、联合国妇女署、世界粮食计划署 (WFP) 以及其他联合国机构均在世界人道主义峰会的筹备过程中提供了广泛的规划和研究支持。

专题小组成员

“人道主义行动的有效性”小组： Alex Jacobs、Alice Obrecht、Andrea Noyes、Anne Mitaru、Charles-Antoine Hofmann、Jessica Alexander、Jesus (Gary) R.S. Domingo、John Mitchell、Judith Randel、Kevin Savage、Manu Gupta、Mohamed El Kouhene、Natasha Kindergan、Pat Gibbons 及 Urvashi Aneja。

“减少脆弱性与管理风险”小组： Andres Ibaceta、Andrew Thow、Axel Rottlaender、Barbara Carby、Barry Maher、Chen Hong、Daniel Kull、Francois Grunewald、Jan Kellet、Janet Lim、Johan Cels、John Crowley、Julie Dana、Jurgen Clemens、Kamal Kishore、Mehmet Balcilar、Mohamed Mukhier、Nick Harvey、Rachel Scott、Randolph Kent、Rahul Chandran、Rina Meutia、Romano Lasker、Sam Carpenter、Samuel Doe、Sandra Aviles 及 Taija Kontinen-Sharp。

“通过创新转型”小组： Alexander Betts、Andrew Billo、Ben Ramalingam、Howard Rush、Jelte van Wieren、Joanna Macrae、Kariane Peek Cabrera、Kim Scriven、Lesley Bourns、Mahsa Jafari、Nuno Nunes、Olivier Delarue 及 Patrick Meier。

“满足冲突中人们的需求”小组： Abdulfatah Mohamed、Amjad Mohamed-Saleem、Anike Doherty、Aurelien Buffler、Caroline Holmgren、Elisabeth Eyster、Jérémy Labbé、Kamel Mohanna、Mike Renny Wafula、Nuur Mohamud Sheekh、Olivier Bangerter、Prashan Thayalasingam 及 Samara Andrade。

“解决城市危机”小组： Ann Lee、Filiep Decorte、Lucy Earle 及城市专家小组中的 40 位专家和从业者。详细名单请查询：https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_urban。

“让人道主义行动成为妇女和女童的福音”小组： Blerta Aliko、Elizabeth Cafferty、Kathleen Hunt、Lori Heninger、Mavic Cabrera Balleza、Njoki Rahab、Ugochi Daniels 及为磋商进程提供鼎力支持的许多其他性别顾问和性别平等拥护者。

行动纲要

经过世界范围内的广泛磋商，首届世界人道主义峰会指日可待，各方希望借此契机达成美好愿景，缔造一个从根本上复兴人道主义的世界，在这样一个世界中，将无人因危机而死去，所有人皆可获得及时的救助，无人挨饿，也无人因缺乏足够的政治意愿或资源的帮助而成为冲突的牺牲品。在逾 23,000 人参与的磋商中，反复呼吁人道主义行动要以在危机中煎熬的人们为中心。

目前，武装冲突和灾害对人类的影响已达到前所未有的惊人高度。全球将近有 6,000 万人（其中一半是儿童）因冲突和暴力而被迫离开家园。同时，自然灾害也导致灾后人力和经济成本的急剧攀升。在过去二十年间，每年有 2.18 亿人受到灾害的影响；每年增加的全球经济成本超过 3,000 亿美元。

尽管全球领导人承诺“不抛弃任何一人”，但深陷危机中的数百万人之需求和尊严并未得到重视。数百万人遭受着频繁发生的灾害，在他们尚未完全恢复生计之前，灾害往往又会不期而至。政治瘫痪导致无法寻根溯源地解决武装冲突及无力应对灾害，同时亦阻碍了靠近需要救援的人群。

在许多地区内，人道主义体系从未真正惠及广大民众，仅凭现有资源和系统结构，根本无法解决当前规模广泛且极为复杂的民众需求，更不必说他们未来的需求。尽管各方慷慨解囊相助，但仍无法满足每年大部分挽救生命的人道主义需求。人道主义合作伙伴（尤其来自南半球的人道主义合作伙伴）日益多样化的优势和技能并未得到充分利用，同时科学与技术的转型之力也未加善用。

我们要坚定不移地采取集体行动，履行我们共同的责任，即不仅要拯救生命，还要让人们过上有尊严的生活。

鉴于上述所有原因，联合国秘书长潘基文呼吁在 2016 年 5 月 23 日至 24 日期间在土耳其伊斯坦布尔召开首届世界人道主义峰会。本次峰会的进程可谓匠心独运，力求兼容并蓄，届时将就如何满足受冲突和灾害影响的数百万人之需求设定新的远景目标，这将注定成为关键的历史性时刻。

本次峰会恰逢全球面临一个前所未有的渴求变革的时期。当前局势迫切要求更新降低灾害风险（仙台，2015 年 3 月）、可持续发展（纽约，2015 年 9 月）、气候变化（巴黎，2015 年 12 月）以及城市发展（基多，2016 年 10 月）的全球框架。同时，还将受益于联合国建设和平架构（2015 年 6 月）、联合国维和行动（同样是 2015 年 6 月）及妇女、和平与安全议程（2015 年 10 月）；人道主义筹资高级别小组（2015 年 11 月）和全球应对健康危机高级别小组（2015 年 12 月）；第 32 届国际红十字与红新月运动会议（日内瓦，2015 年 12 月）的审议结果。寻求解决人道主义需求和全面风险管理的全新方法将是全球议程的一个关键部分。

这些同时进行的议程核心是为了重新定义国际社会如何为世界上最弱势的群体提供帮助，即使这样的快速变革会让更多的人面临风险。在当今相互紧密联系的世界中，诸如气候变化、城市化、经济增长和不平等、食品无保障、资源稀缺等全

球趋势的影响已远远超越国界。现在稍纵即逝的机遇之窗已开启，应借此契机对集体行动的方法进行改造以控制和减轻新的风险，以及共同携手为最贫穷和最弱势群体提供援助，以使其过上有尊严的生活。

这需要大家共同努力。如果我们不能使深陷人道主义危机的数百万人摆脱困境，那么便不能实现发展或降低灾害风险的目标。任何国家或组织都无法单独应对这些挑战，而且这种情况日益明显。我们需要改变防范和应对危机的方式，以充分利用受灾人群和受危机影响的社区的优势和能力，以及更广泛、更多元化的人道主义行动团体的优势和能力。

世界人道主义峰会将是一个决定性时刻，我们将通过此次峰会加强我们共同的责任意识，要在面临危机时肩负起拯救生命、预防和减轻痛苦及维护他人尊严的使命。为建立一个更安全、更人性化的世界，国家元首和政府首脑、多边利益相关群体及其他人道主义组织、私营部门、学术界及受灾社区将共同宣布支持未来的行动议程、建立新的伙伴关系，并针对当前和未来紧迫的人道主义难题寻求切实可行的解决办法。

2014 年 5 月至 2015 年 7 月期间，共举行了 8 次地区磋商会议（23,000 多人参与其中）及大型专题磋商会议、利益相关群体磋商和在线对话，提交的意见书超过 400 份，正是这些意见书为各方的磋商提供了有力支持。各方不断呼吁改变我们防范和应对危机的方式、改变我们合作的方式及改变我们最终为生活陷入危机的数百万人提供救助的方式，因为目前的危机总是旷日持久，通常历时数年，而非短短数月。

在这一极具包容性的磋商进程中主要涉足五个行动领域，并针对每个领域提出了对未来人道主义行动的远大目标。在此基础上，利益相关群体可借助于世界人道主义峰会的东风树立责任感、建立伙伴关系及采取实现变革所需的革命性行动。

尊严

通过采取以人为本、对妇女和女童一视同仁、惠及每一个人、注重青少年和儿童、保护弱势群体并使其成为应对危机的主力军等人道主义行动，使人们有能力应对危机并以有尊严的方式重获新生。

- ✓ 人道主义行动应以受危机影响的群体为中心。受灾社区、他们的组织及社区应被视为危机防范、救援响应及促进经济复苏的主力军。第一响应者应获得全方位的支持，而所有国家和国际人道主义行动组织应尽可能补充当地应对和防护策略的不足。
- ✓ 在人道主义行动中，受危机影响的人们应享有更多话语权和选择权，包括采取更有效的双向沟通和反馈机制，在切实可行的情况下，还可增加现金援助及采取具体措施提高对受灾人群的责任心等。

- ✓ 人道主义行动组织应满足不同年龄和背景的妇女和女童的特殊需求及让女性成为平等的合作伙伴，从而做到对妇女和女童一视同仁。在提供资助和进行规划时，应使妇女和女童意识到其有权获得服务和保护，包括免受基于性别的暴力危害，以及可以在应对危机和促进经济复苏的过程中成为带头人。
- ✓ 在人道主义行动中，应确保儿童获得保护和接受教育，并为青年男女提供就业和生活的机会，同时还应意识到在人道主义危机防范和应对过程中，青年人是不可或缺的合作伙伴。不应让任何人因冲突或灾害而辍学，哪怕是一个月。应通过国家和全球网络让青年人团结一致，加入到人道主义行动中，去解救迫切需要帮助的群体。
- ✓ 参与人道主义工作的所有人均应纠正对老年人、残疾人和其他边缘化群体的忽视；确保满足他们的特定需求；以及让他们参与决策过程。

安全

如要让人们远离伤害，就必须在人道主义行动中以保护人们的安全为中心、增加政治行动以预防和结束冲突、预防和遏制违反国际人道法的行为，以及确保人道主义行动不被工具化。

- ✓ 保护人们的安全和尊严是人道主义行动的主要目标。所有人道主义决策均应考虑受灾人群已采取哪些自我保护措施、他们所面临的最大威胁是什么，以及每个行动组织可通过何种方式来保护他们的安全。
- ✓ 在面对武装冲突时，人道主义行动不应代替达成的政治解决方案。联合国成员国和国际社会应通过预防、预警和外交手段加紧采取政治行动以结束冲突，同时还应增强维护和平的能力并解决导致冲突的根本原因。
- ✓ 冲突各方有义务尊重和确保尊重国际人道法（IHL），并通过采取预防性措施和追究违法行为的责任等方式限制冲突对受灾人群的影响。各国可借召开世界人道主义峰会的契机促进普遍恪守和贯彻落实国际人道法，同时各国还可在会上再次承诺，通过采取具体措施尊重并确保尊重国际人道法。
- ✓ 为确保冲突中的受害者获得保护和援助，应尊重有原则的行动政策和实践；加强当地与国际行动组织之间的合作伙伴关系；加强工作人员的培训并认真履行谨慎责任；以及与冲突各方开展有效对话。同时，为深入贴近受灾人群，还应提供足够的安全保障并部署符合资格的人员和资源。在旷日持久的冲突中，人道主义行动组织应通过采取长期战略及与发展建设和平合作伙伴共同努力，竭力满足受灾人群的当下和长期需求。
- ✓ 在优先提供卓有成效的保护方面，人道主义领导人应承担起更大的责任。要贯彻落实监控违法行为的机制，并始终将其与先期行动和倡导计划联系起来。自危机爆发之初，所有人道主义行动组织便需在所有评估中系统地整合保护问题，而非事后采取补救措施。

- ✓ 为救援人员提供更加安全的条件和必要保障应是优先考虑的问题。这就需要与武装组织、传统的领导人、政府及其他当地利益相关群体建立信任关系；按国际法的规定就人道主义行动和救援人员的安全和保障问题采取有效的沟通策略；恪守人道主义原则；安全管理系统要与当地受到威胁的程度相当；以及在安全管理工作中，确保救援人员接受适当的培训。

适应力

人道主义、发展及其他合作伙伴应为陷入新的危机或在旷日持久的危机中苦苦煎熬的人们带来希望和信心并制定完善的解决方案，具体措施可包括采取集体行动来提升人们对危机的适应力、加大对危机防范的投入、控制和降低风险、减少脆弱性、针对长期流离失所情况寻求持久性解决方案，以及适应新的威胁。

- ✓ 人道主义、发展、气候变化及建设和平等领域的行动组织需建立新的合作框架，以管理和解决长期危机局势。该框架的建立需要各方做出长期承诺，即通过同时利用所有方法并以风险共担原则、情境分析及以实效为本的共同规划为基础，满足当前急迫的挽救生命的需求并化解导致危机的根本原因。
- ✓ 由于遭受长期流离失所的人数急剧攀升，因此，为了向难民及收容国和社区提供援助，我们需要做出根本性转变。此次峰会将从各个方面对“难民收容政策”进行全面审议，包括表彰难民收容国的贡献；部署长期、可预见且可持续的金融计划为收容国提供资助；通过为难民创造谋生的机会而使其能够自力更生；以及在第三方国家对难民进行重新安置时一视同仁地完成安排部署。
- ✓ 同时，敦促国际社会根据人道主义原则和国际法的规定并采用国家和地区推行的新方法，为国内流离失所的群体提供平等的保护、援助及寻求可持续的解决方案。
- ✓ 我们应通过加紧推出拯救生命的举措并承诺保护迁徙路上所有人应享有的人权来解决大范围移民和难民迁徙过程中的人道主义问题，而这需要我们的共同努力。我们必需加强国际合作，尤其边境地区和迁徙路线的沿途地区更要如此，同时还应向难民、寻求庇护者及移民大量涌入的国家提供更多援助。
- ✓ 各国政府需要在减少风险和脆弱性及备灾方面投入更多资金。对于因自然灾害引起的灾难，尤其是反复发生或可预测的灾害，我们需要从管理危机模式转变为管理风险模式。
- ✓ 各国政府应与国际社会合作，针对自然灾害达成“防范和救援响应协议”。此类协议可提高危机管理的可预测性和有序性，其倡导在国家的风险降低和救援响应能力方面大力投入，以便能够在特定限度内独自应对各种需求，而一旦超出这一限度，便会按可预见的规模和能力启动国际援助。为支持采用这种方法，通常需要进行风险融资，并增加对科技创新的运用，从而提高预测、预警及风险建模的准确性。

- ✓ 各国政府和发展合作伙伴应基于可持续发展目标的目标实现情况扩大社会保障措施所涉及的范围。这些措施应作为长期提供援助的规范，且尤其要关注在城市环境中和在旷日持久的冲突情况下所面临的挑战。
- ✓ 各国政府和国际行动组织需要妥善管理医疗卫生领域面临的危机和风险，并通过切实贯彻《国际卫生条例》（2005 年）、增强可快速部署的超负荷运转能力及调用应急基金等方式，加强社区和公共卫生系统的能力以做出及时响应、保护健康设施和人员的安全，以及有效管理跨境疾病的暴发。
- ✓ 在当今不断城市化的世界中，随着冲突、灾害及流离失所的影响逐渐加剧，市政当局、城市专业人员及人道主义和发展行动组织应携手建立全新的城市危机联盟。这将能够解决不断升级的风险并建立以适应力更强的民众、基础设施及各类系统为基础的具有城市特性的响应机制。同时，这还将鼓励践行承诺和投资，尤其以最高危城镇和城市为重心。
- ✓ 应召集组建一支独立的顾问小组，以针对新威胁的防范和未来人道主义风险的管理提供建议。这支小组应由来自各地区的专家组成。

伙伴关系

建立重申核心人道主义原则的多元化和包容性的伙伴关系，以及支持有效和以人为本的人道主义行动、使第一响应者能够肩负起领导职责及充分借助创新之力的伙伴关系。

- ✓ 所有国家和人道主义行动组织均应重申致力于履行普遍适用的人道主义原则——人道、中立、公正及独立，并根据需要为所有人提供援助和保护，不会基于任何理由歧视任何人。
- ✓ 在全球机构的支持下，以更紧密的区域合作为依托，尽可能加强地方和国家层面的危机管理领导力和责任感。同时，应借助于对当地行动能力的分析、对当前角色和合作部署的审查及基于伙伴关系原则制定更具包容性的决策部署计划来实现此类转变。
- ✓ 在应对每次危机时，均需建立一套相应的机制，以验证和提升需求评估的质量和公信力、跟踪需求满足情况的进展，以及针对受灾人群的诉愿提供一条受理渠道。这些机制应具有独立性，且应接受当地群众、政府、民间社会及人道主义组织的建议。
- ✓ 在全球范围内，需以透明和负责任的数据共享为依托，建立一套通用框架，以评估人道主义行动的质量和有效性。
- ✓ 为面对新的挑战及充分满足受灾人群的需求，人道主义体系应通过营造理想的环境、采取激励措施及提升能力等方式提供各种机遇，以开发和创造一种不断学习和适应的文化，这一点至关重要。磋商会议着重强调，需要持续运用创新并拟建立全球人道主义创新联盟，以鼓励开发应对挑战的符

合道德的全新方法，以及建立新的伙伴关系并利用相关资源支持研究、开发、检验及拓展新的和改进的理念和想法。

- ✓ 各国政府和人道主义行动组织应开发新的伙伴关系，尤其要注重南南合作，以充分利用其他领域的优势，具体包括与私营部门达成危机前协议，并针对国内、国际和地区的部署采取专门措施，以使民众掌握更多关于应急响应方面的专业知识。

资金筹措

通过开发新的、多样化的资金来源及扩大对当地组织的支持力度等方式，确保更加充分、有效地利用资源，以便在危机中保全生命、维护尊严及提高适应力。

- ✓ 人道主义行动需获得充分的资源保障，这样才能确保提供保全生命和维护尊严的基本援助。由于满足人道主义需求的成本居高不下，因此迫切需要获得可预测的足够资金，从而为深陷人道主义危机中的人们提供援助并帮助社区提高对危机的适应力。人道主义筹资高级别小组还将对可能发生的结果做进一步通报。
- ✓ 如要弥补融资缺口，则应结合国内和国际不同的融资来源、在各种情况下运用正确的方法组合、进一步减少浪费和效率低下的情况（如存在）、提升透明度和加强问责制以使常见的报告形式更加简化，以及扩大未指定用途的多年期融资。应大力推广鼓励融资的创新方法，如伊斯兰社会融资机构采用的新兴融资工具。
- ✓ 应扩大对当地组织的直接资助，同时还应通过风险融资或预算支持等方式增加对受灾政府的直接资助水平。
- ✓ 在危机爆发期间，应该酌情减少手续费并清除汇款过程中存在的障碍，而在危机结束后，应迅速恢复银行和通信业务，以确保资金即时流动。另外，还应呼吁减少反恐立法对汇款流程及人道主义行动的影响。

通向伊斯坦布尔

各方希望通过磋商达成美好愿景，缔造一个从根本上人道主义获得肯定和实现复兴的世界。一个以人和原则为人道主义核心的世界。

未付诸行动的远大目标将不会以最佳实践为基础并带来意义深远的变革。我们要坚定不移地采取集体行动，履行我们的职责，即不仅要拯救生命，还要保护人们的安全并维护他们的尊严。

《联合国宪章》赋予我们从战争的蹂躏中拯救子孙后代的权利，并重申了对基本人权、人的尊严和价值及男女享有平等权利的坚定信念。此行动呼吁与全新的可持续发展目标遥相呼应，通过发出这一呼吁，世界领导人承诺不抛弃任何人并共同携手缔造“一个没有贫困、饥饿、疾病、充满希望，所有生命皆可自由繁

衍生息的世界”、“一个没有恐惧和暴力的世界”，以及“一个公正、公平、宽容、开放及社会充满包容、最弱势群体的需求均得以满足的世界”。这些构想在各种文化、信仰和社会背景下均能产生共鸣，而实现这些构想是我们全人类共同的责任。这些构想有力地支持人道主义行动的四项基本原则：人道、公正、中立及独立，在各种磋商会议上，我们也向参与人道主义行动的所有各方发出了疾声呼吁，以重申这四原则。

世界人道主义峰会将以这些承诺为基础。对于各国政府和受灾社区、民间社会组织、多边组织及其他合作伙伴而言，这将是重申其对人道主义行动郑重承诺的关键时刻。这也是发展新的伙伴关系和齐心协力推行重大变革的重要契机，这对于改善受危机影响的所有人的生活非常必要。

最重要的是，世界人道主义峰会必须以人为人道主义行动的核心，并能够引领人们通往更为安全、更具人性化的世界。

简介

为何召开世界人道主义峰会？

目前，冲突和自然灾害对人类的影响已达到前所未有的惊人高度。全球将近有 6,000 万人因冲突和暴力而被迫离开家园。在过去二十年间，每年有 2.18 亿人受到灾害的影响。尽管身处特殊环境之下，但受到这些危机影响的群体依然同所有人一样，怀着对未来美好的憧憬和抱负：让自己和所爱的人安全、能够养家糊口、过上有尊严的生活、重建家园和恢复生计，以及让他们的孩子对未来充满希望。

世界人道主义峰会是一次史无前例的全球事件，此次峰会的会议范畴专门聚焦于为面临人道主义危机的人们创造更美好的生活。联合国秘书长呼吁国际社会齐聚伊斯坦布尔，参加为期两天（2016 年 5 月 23 - 24 日）的峰会，并要求各方采取具体行动，以应对日益紧迫的人道主义挑战，并就如何满足受冲突和灾害影响的数百万人之需求设定新的远景目标。本次峰会及为筹备本次峰会而举行的广泛磋商可谓匠心独运，力求兼容并蓄，因为推行的变革和取得的进步需要每一天为人道主义行动做出重要贡献的所有行动组织参与其中。

本次峰会恰逢全球面临一个前所未有的渴求变革的时期。当前局势迫切要求更新降低灾害风险（仙台，2015 年 3 月）、可持续发展（纽约，2015 年 9 月）、气候变化（巴黎，2015 年 12 月）以及城市发展（基多，2016 年 10 月）的全球框架。同时，还将受益于联合国建设和平架构（2015 年 6 月）、联合国维和行动（同样是 2015 年 6 月）及妇女、和平与安全议程（2015 年 10 月）；人道主义筹资高级别小组（2015 年 11 月）和全球应对健康危机高级别小组（2015 年 12 月）；第 32 届国际红十字与红新月运动会议（日内瓦，2015 年 12 月）的审议结果。寻求解决人道主义需求和全面风险管理的全新方法将是全球议程的一个关键部分。

这些同时进行的议程核心是为了重新定义国际社会如何为世界上最弱势的群体提供帮助。这仿佛是一场赛跑，追逐着瞬息万变的当今世界，同时还要适应 21 世纪全新的现实环境。在当今相互紧密联系的世界中，诸如气候变化、经济增长和不平等、粮食价格波动、资源稀缺等全球趋势的影响已远远超越国界。现在稍纵即逝的机遇之窗已开启，应借此契机制定一套集体行动的方法以控制和减轻这些变革所造成的影响，以及提供创新机遇、共同携手让弱势群体过上有尊严的生活。

在这瞬息万变的世界中所面临的挑战

在制定全球议程的过程中，联合国秘书长将借世界人道主义峰会之机发出行动呼吁，救助受人道主义危机影响的群体，各方要以最佳实践为基础，推行重大变革。本次峰会旨在启动改革议程，以拯救更多生命和减轻人类所遭受的苦难：为深陷危机中的数以百万人打造一个安全网络，从而做到不抛弃任何一人或不让任何一人灰心绝望。享有此项权利对于实现可持续发展目标和《仙台灾害风险减轻框架》中设定的目标至关重要。



全球人道主义行动的崛起是人道主义最伟大的道德成就之一。如今，我们的目标是缔造一个无论女性、男性，还是儿童，皆可获得所需的...援助和保护的世界，以免受灾害、冲突、流离失所、饥饿或疾病的影响。这样一个世界已指日可待。只要我们携手同心，必将实现这一远景目标。”

联合国秘书长潘基文

此次行动呼吁的核心是要意识到仅凭现有能力，已无法解决日益增加的人道主义需求。目前，迫切需要解决因自然灾害造成的日益严重的灾难性后果；减少人们的脆弱性并增强对灾害的适应力；满足饱受战乱之苦的人们的需求；为数百万陷入流离失所困境的人们提供持久性解决方案；使人们远离暴力和剥削；维护人们的健康并对抗传染病的传播；以及让所有人心怀希望并保持尊严，而无论他们的性别、年龄或所处环境如何。



一切照旧原则已不再适合当前局势。”

副秘书长兼紧急救援协调员
Stephen O' Brien

如今，与过去几十年相比，越来越多的人受到冲突和灾害的影响，而且发生得更频繁、历时更久。需要人道主义援助和保护的人数在过去十年内翻了近一番，从每年平均 3,000 万至 4,000 万人发展到目前的每年 5,000 万至 7,000 万人。¹ 这些数据以联合国呼吁援助的人数为依据，且仅为总需求人数的一部分。这一趋势丝毫没有停止的迹象。自 1945 年以来，如今因冲突和暴力而导致流离失所的人数已超越以往任何时期，到 2014 年底已达到近 6,000 万人。² 人道主义行动的成本也大幅上升，由联合国主导的呼吁供资数额从 2003 年的 34 亿美元增长到 2015 年的 187 亿美元。³ 同时，需求的规模与满足需求的可用资源之间的差距也日益拉大：2015 年，由联合国主导的呼吁供资数额达到了创纪录的 200 亿美元，但截至本文编写时，这些资金仅可满足 42% 的需求。⁴

图 1：全球人道主义挑战

- 📶 **5,950 万人：** 此为截至 2014 年底，因冲突而导致的难民和国内流离失所者的人数，已超过第二次世界大战以来的任何时期。2014 年，因暴力和迫害而被迫离开自己家园的人数高达 1,390 万，每天便达到 42,500 人。⁵
- 📶 **1,930 万人：** 此为 2014 年因自然灾害而被迫离开家园的人数。⁶
- 📶 **17 年：** 流离失所的平均年限。⁷
- 📶 **550%：** 联合国全球人道主义呼吁的供资规模从 2003 年的 34 亿美元增加到 2015 年的 187 亿美元。⁸
- 📶 **90%：** 持续 3 年以上的联合国人道主义呼吁行动的次数。⁹
- 📶 **40%：** 2014 年，响应联合国人道主义呼吁的短缺比例。¹⁰
- 📶 **329：** 2014 年，遭受重大袭击影响的救援人员人数。绝大多数受害者均为国家非政府组织、红十字会和红新月会的工作人员。¹¹
- 📶 **1,561 人：** 2014 年，在 32 个国家内遭受袭击影响的医疗服务人员人数。¹²

全球变化将带来日益增加的风险

21 世纪人道主义面临的决定性挑战在于如何满足受危机影响或无力应对危机的群体的需求，同时还要防范存在的更多风险和不可预知的未来，到那时，人们的需求可能还会增加且更加复杂。¹³在未来几十年，贫困、饥饿、疾病、自然灾害、水资源短缺、气候变化、人口增长、盲目城市化、大规模移民及无法保障安全的食物和水，可能对亿万人民带来威胁。

不平衡的经济增长使得全世界有超过 12 亿人的日生活费不足 1.25 美元，其中包括许多中等收入国家。¹⁴尽管经济增长对于减少灾害风险发挥了重要作用，但增长模式高度不均衡，在这种情况下，呈现边缘化群体极易受到冲击。危机导致现有差距进一步加剧，而社会经济的不平等状况（如性别、阶级、种族、年龄及残疾等）则可能导致边缘化群体在应对危机时的脆弱性和风险增加。¹⁵人口结构的变化，尤其是迅速而盲目的城市化，令基础设施和资源承受着巨大压力，而人们在应对危机时面临的风险和脆弱性也随之增加。

图 2：人口结构变化¹⁶

- ❏ 到 2050 年，预计三分之二的世界人口将居住在城市；但其中四分之一生活在贫民窟中。
- ❏ 目前，15 岁至 24 岁之间的人口数达到 12 亿，这一数字也达到历史最高点，其中 90% 的人口生活在发展中国家。
- ❏ 老年人口数（其中三分之二的人生活在发展中国家）也日益增长，到 2030 年将超过 14 亿。

图 3：武装冲突依然是导致人道主义需求增加的最大驱动因素

- ❏ 2013 年，世界范围内爆发了 33 次剧烈的武装冲突。这一数字在过去十年间一直保持相对稳定，波动范围在 31 - 37 之间，¹⁷且预计不会减少。
- ❏ 人们普遍认为，随着内部冲突很可能实现国际化，因此，国际武装冲突在未来 10 年内有复苏的苗头。¹⁸
- ❏ 世界银行预计，将有 15 亿人生活在陷入周而复始的暴力冲突的国家中。¹⁹暴力冲突对经济的影响也日益加剧，预计全球因冲突导致的经济损失高达 14.3 万亿美元，占全球国民生产总值的 13%。²⁰
- ❏ 截至 2013 年底，在由联合国主导的十大联合人道主义呼吁行动中，每次行动均涉及武装冲突情况。

- ☛ 在大多数情况下，人道主义组织应对这些危机的历时均超过 5 年。
- ☛ 2002 年至 2013 年间，在 340 次联合国人道主义呼吁行动中，约 86% 的资金需用于支援受武装冲突影响的人群。²²
- ☛ 2014 年，有 1.02 亿人受到自然灾害的侵袭，有 5,950 万人因暴力和冲突而被迫流离失所。²³

图 4：2014 年被迫流离失所的人数²⁴

- ☛ 全世界有 5,950 万人流离失所，创历史新高
- ☛ 难民数量达到 1,950 万人
- ☛ 国内流离失所者达到 3,820 万人
- ☛ 寻求庇护者达到 180 万人

在所有全球趋势中，当属气候变化的影响最为显著，未来几年可能会带来巨大的人道主义压力。到 2050 年，预计将有 2,500 万至 10 亿人永久或暂时流离失所。²⁵预计高达 40% 的全球人口将生活在严重缺水地区。²⁶专家们越来越确信，温度变化将导致强度更大和频率更高的极端天气事件，并导致疾病传播模式的改变。²⁷这些事件可能会导致生态系统的变化、粮食生产和供水中断、基础设施和居住地遭受破坏及发病率和死亡率升高。在日益增加的危机事件中，这些事件将占据核心地位。此外，人道主义应急响应机制也将遭受这些事件的严重破坏。²⁸气候变化如同“压力倍增器”，不仅制造新的紧张局势，而且会使现有的紧张局势加剧，尤其是资源管理、土地利用率和使用方面，更是压力重重。²⁹在世界许多地方，许多这样的挑战已开始显现。

最后，人们的脆弱性正日益全球化并逐渐蔓延。³⁰在世界范围内，生活在各地的人们所面临的风险已经交织在一起。从曾经的艾滋病毒/艾滋病经历，到最近的埃博拉病毒病，已充分证明了这种互联性。³¹武装冲突促使逃离冲突和暴力³²的人数在不断增加，尤其在阿富汗、伊拉克、叙利亚及利比亚更是如此，而这便增加了疾病传播的风险和新非政府武装组织的崛起。随着弱势群体人数的增加和人们流离失所状况的加剧，之前在世界某些地区已消失匿迹的疾病（如小儿麻痹症）又再度出现。从近期的移民潮或全球经济放缓（由于 2011 年日本海啸后半导体生产中断而导致）的趋势来看，富裕国家并未独善其身。³³**如果我们其中一方脆弱不堪，那么我们最终都将成为弱势群体。**

这些都是已知的威胁。同时，还存在其他潜在的人道主义影响，但由于世界范围内的装备落伍，而无法对其进行有效管控，这其中包括未来的流行性疾病、农作物或牲畜疾病、核或工业事件及大规模的恐怖袭击。

不断发展的人道主义

1991 年联合国大会发布了具有里程碑意义的关于加强联合国人道主义紧急援助合作的 46/182 号决议，在过去 25 年中，该决议针对国际人道主义体系³⁴建立了一套迫切急需的合作框架。连续推行的改革、立法及各种举措已让越来越多受灾害和冲突影响的人群受益，包括 2005 年推行的主要人道主义改革和 2010 年机构间常设委员会变革性议程。改革旨在巩固应急响应的协作性和连贯性，例如在全球范围内和在特定国家内通过按更为集中的协作模式汇集资金，以及通过引入群集系统的方式加强部门合作。

图 5：现代人道主义领域

- 📶 2014 年，据估计世界范围内有 450,000 人在超过 4,880 个人道主义组织内供职，年度预算约为 250 亿美元。³⁵
- 📶 2013 年，国际人道主义援助总额中将近一半来自政府捐赠（48% 或 73 亿美元），这些资金经由 6 个联合国机构向大量负责执行的合作伙伴发放。³⁶
- 📶 2014 年，向非政府组织供资 40 亿美元，其中 36%（14 亿美元）被划拨给十大国际非政府组织。³⁷

然而，这样的集中式管理并不能反映日益增加的资金数额和参与人道主义行动的组织的多样性。全球的权力动态正瞬息万变。许多政府增加了灾害管理、降低风险及拓展社会保障计划方面的投资。中等收入国家（如土耳其和印度尼西亚）正在崛起并成为重要的人道主义行动者和捐助者，同时还将为人道主义行动带来新的经验和观念。

南南合作越来越注重风险共担和经验共享，而在应对危机和制定标准时，地区组织正发挥着日益重要的作用。越来越多的国家和国际非政府组织、侨民社区、民间社会、志愿者网络（包括红十字会和红新月运动）、宗教团体及私营部门致力于帮助人们和社区应对危机和从危机中恢复。地方和国家级行动组织始终处于应对危机的前沿阵地，而受危机影响的人们也被赋予更多权力，相互之间通过技术方式保持联系，甚至还可要求加快响应的速度。

与此同时，随着越来越多的行动组织参与人道主义救援响应，一些人认为，人道主义行动与人们的距离正在拉近。在武装冲突的背景下，人道主义组织提供人道主义援助和保护的能力面临着日益艰巨的挑战。³⁸许多组织的行动正一步步远离最初要帮助的目标人群，而这要归因于靠近目标人群的重重阻碍、安全问题及风险承受度较低等因素，更为重要的是，并未通过当地合作伙伴开展工作。³⁹

尽管人道主义行动应以“人道、公正、中立和独立”这四项人道主义原则为指南，但情况并非如此，在地区磋商会议上，各方表达了对对此的担忧。此外，武装冲突各方通常并不尊重他们本应遵守的国际人道法律。受灾地区和捐助国的政府⁴⁰将人道主义、政治及军事议程进行整合，这将有助于实现政治化进程及肃清官僚主义、限制性法律和政策对人道主义救援设置的重重阻碍。⁴¹

在许多地区内，人道主义体系从未真正惠及广大民众，仅凭现有资源和系统结构，根本无法解决当前规模广泛且极为复杂的民众需求，更不必说他们未来的需求。尽管各方慷慨解囊相助，但仍无法满足每年大部分挽救生命的人道主义需求。本报告及其他研究中论及的⁴²许多因素均表明，需要对当前的方法进行大刀阔斧地改革。当前方法所面临的核心挑战概述如下（如附框 1 中所述）。

附框 1：当前方法所面临的挑战

- ✓ 许多接受援助的人，尤其是较为弱勢的群体，均认为当前方法不能充分、妥善地满足他们的需求，甚至限制了他们应对危机的能力和独立性。有些人感觉，他们的个人意愿并未得到认真考量。
- ✓ 在最具挑战性的艰苦地区，人道主义救援响应非常缓慢而繁琐，且人道主义行动并未真正惠及最弱勢群体。⁴³
- ✓ 还有一种看法认为，人道主义行动和决策有失公允且不符合人们的需求，但却反映了其他因素，包括政治利益和媒体的关注。
- ✓ 尽管环境存在多样化，但人道主义救援响应机制却大体相同。通常情况下，普遍认为这些响应行动与国家和地方行动组织的行动处于并行状态，且并不寄希望于当地行动能力。
- ✓ 人道主义援助几乎已成为一种标准，虽然尚有不足，但在缺乏政治解决方案的情况下，可用于化解导致冲突的根源。
- ✓ 当前系统基本上仍处于封闭状态，与分布较为广泛的政治、发展及气候变化等社会团体、新兴援助国、加强的南南合作、日益壮大的行动队伍（如私营部门和军队）等联系不够紧密。
- ✓ 人们普遍认为当前方法已经过时，且未能跟上一些主要转型举措，例如增加政府对风险管理的投入、加速提升脆弱国家发展团体的参与度、扩大社会保障和风险融资及开发科学和风险建模。同时，在创新方面也未进行足够的投资。
- ✓ 当前方法令人无法承受。自 2000 年以来，虽然预算增加了 660%⁴⁴，但资源缺口却不断增大。虽然这种趋势反映了日益扩大的援助规模和地域范围，尤其在中等收入国家，人道主义行动的增加更为明显，但人道主义援助的筹资仍严重依赖于一系列有限的工具。

变革的契机

当前局面并非一片惨淡，而且远非如此。许多重要的发展途径和方法可帮助减轻风险。科学技术、建模及预测方法的进步，可实现对风险的全面了解和预测。网络、通讯及社交媒体不仅能够促进更快速且更有针对性的救援响应，同时还能够动员大量拥有专业技能和有能力发挥重要作用的行动组织参与救援。

当今世界总体财富大幅增加，尽管分布不均，但随着金融系统遍布全球，通过扩大对最贫困、最弱势群体的支援力度，关于社会保障的全新理念也切实可行，且不会造成沉重的经济负担。然而，这需要积极的政策选择，以便使最弱势群体摆脱被系统化地边缘化和被排斥的处境。

今年和明年将同时推进全球进程，本次峰会将借此契机对人道主义行动进行重新定位，使其成为全球举措的一部分，从而确保不抛弃任何一人、使人们远离冲突和自然灾害的影响，包括因气候变化造成的影响。因此，有必要在地方、国家、地区及全球层面开展的多样化行动之间建立更紧密的联系，以有效管理风险和危机。

变革的基础：世界范围的磋商进程

以总体发展形势为依托，联合国秘书长决定于 2016 年 5 月在伊斯坦布尔召开世界人道主义峰会。为应对这些艰巨的挑战，需要开创一种真正的全球性方法，而这需要参与人道主义行动的所有行动者以及全新合作伙伴的共同努力。

为确定变革的基础，联合国秘书长拟定了一套目标远大、涵盖所有利益相关群体的广泛磋商进程。为实现这一进程，联合国人道主义事务协调办公室于 2014 年 1 月专门成立了世界人道主义峰会秘书处，并由紧急救援协调员履行领导和报告职责。磋商进程的初始阶段为 2014 年 5 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日。2015 年 10 月，日内瓦全球磋商会议将这一涉及多方利益相关群体、由联合国秘书长主导的磋商进程推向高潮。

磋商会议框定了四个关键问题，这也形成四个主题的基础：

1. 如何使人道主义行动更加有效？
2. 我们如何更为有效地减少脆弱性和管理风险？
3. 如何对人道主义行动进行大胆创新？
4. 我们如何为深陷冲突中的人群提供更完善的服务？

这一全球性磋商进程采用磋商会议、焦点小组讨论、在线讨论及调查的形式。鼓励利益相关群体各自召开磋商会议，并向峰会秘书处提交意见书和心得。

在 15 个月内，超过 23,000 人参与了世界人道主义峰会的磋商进程。尤其重点邀请受灾害和冲突影响的社区和群体参与磋商。

图 6：世界人道主义峰会磋商会议 - 从阿比让到日内瓦

- 23,000 余人参与磋商
- 举行了 8 次地区磋商会议
- 151 个国家召开了利益相关群体磋商会议
- 收到了 400 余份意见书
- 收到了 5,500 余条在线评论
- 与私营部门开展了 19 次磋商

图 7：受灾人群是预备性利益相关群体磋商会议讨论的重点

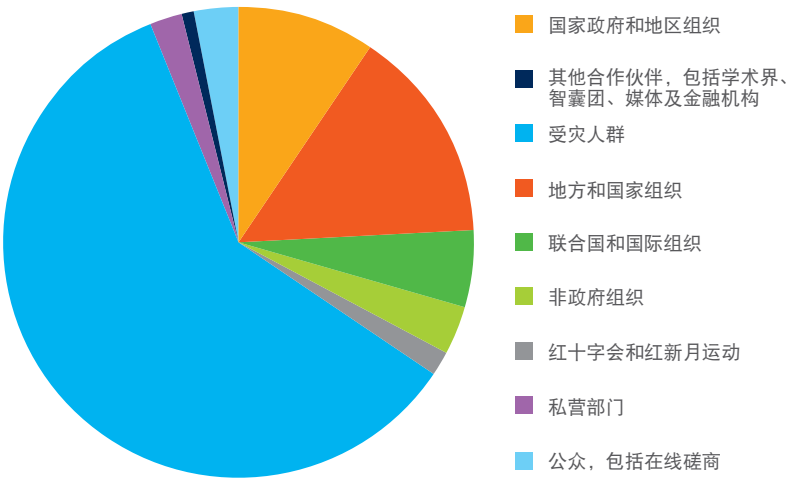
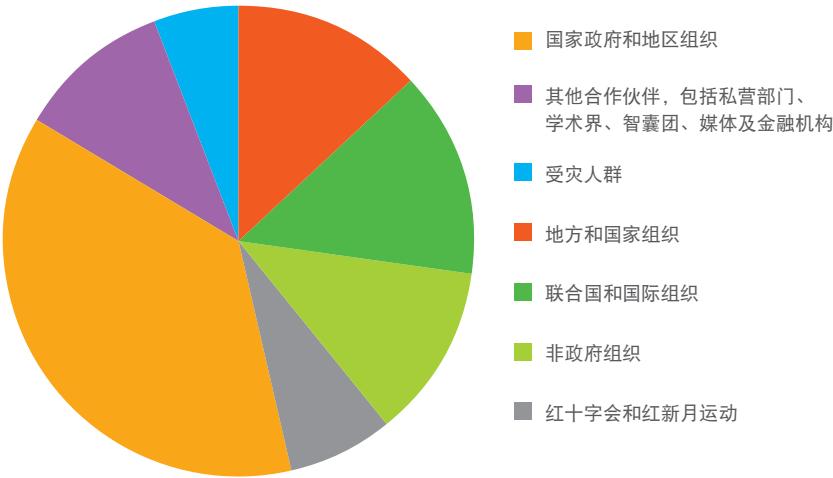


图 8：地区磋商会议的与会者呈现多元化趋势



专家专题小组和专业人士团体在对众多意见书和广泛而有效的调查研究进行审查后，向峰会秘书处提交建议。所有小组均参加了三次面对面会议：2014 年 11 月在洛桑举行的会议、2015 年 4 月在波恩举行的会议以及 2015 年 9 月在柏林举行的会议。

综合报告的目标

本报告主要传达磋商成果和发布相关信息，并为世界人道主义峰会及未来的共同行动议程添砖加瓦。

报告在每章中均阐述了通过磋商会议发出呼吁并达成的主要成果，以及将这些磋商成果付诸实施的建议。在此基础上，本次峰会还联合专家专题小组和专业人士团体共同起草和提出构想并形成书面建议（详见每章结尾处的“精选建议”部分下方）。在 2015 年 10 月举行的日内瓦全球磋商会议上将就这些建议进行讨论。随后，人道主义利益相关群体和合作伙伴需全力以赴并共同努力，将由此形成的建议以具体承诺、伙伴关系及行动倡议的形式提付审议，并在 2016 年世界人道主义峰会上正式提出。

从本质上说，本报告向参与人道主义行动的所有政府、个人、企业和组织提出了挑战，各方要齐心协力推行重大变革，以改善世界范围内受危机影响之人群的生活水平；要发展新的伙伴关系和创造新的工作方式；要突破职务和任务的预定界限，因其并非针对所要服务的目标人群而建立；要齐心协力应对迫切需求，以恢复集体主义责任感，维护人道主义和所有人的尊严。

方法和报告结构

本报告由峰会秘书处编制而成，同时各专题小组也为此做出了巨大贡献并提供了宝贵建议。报告中介绍了磋商进程中收获的重大成果，其中包括 8 次地区磋商会议和全球范围内举行的多次专题磋商会议的成果，以及收到的 400 余份意见书。

在整个磋商过程中，专题小组合并和综合了主要成果、确定了新兴领域的整合并提供了专家的观点和建议。在此初步工作的基础上，随后对在磋商进程中收到的所有磋商报告和意见书进行审查、分析并汇整存入数据库，该数据库由全球领先的律师事务所—英国年利达律师事务所—按“国际治理与发展实践”建立。该数据库还为本综合报告提供了实证依据。之后，专题小组将所有结论和提交的构想和分析结果进行汇整，供进一步讨论。由于意见书数量庞大，因此无法在本报告中一一引用所有投稿。不过，可以登录下列网站查看所有投稿：www.worldhumanitariansummit.org。

本报告的主体分为四个主要部分。

第一部分论述了人道主义行动的核心人群和应推行的变革，其宗旨是让所有人成为人道主义行动的主力军，且有能力应对危机并重树尊严，同时还要消除性别差距，以及让每一个人深受惠泽。

第二部分论述了在面对武装冲突、长期流离失所及因自然灾害导致的灾难等情况时，需要做出重大转变，以减轻人们所遭受的苦难并满足所有人的需求。另外，该部分还论述了新的环境和威胁，包括城市化、全球健康危机及因气候变化而导致的流离失所和移民浪潮。

第三部分强调地方、国家、地区及国际层面需转换伙伴关系和救援响应部署，从而使人道主义行动更加有效、更有原则及更为适合各种环境的需求，同时充分利用不同行动组织的优势，以及营造一个可持续创新环境。

第四部分介绍了支持上述变革所需的资源，以及为执行此项议程而提出的人道主义融资方式的根本改变。

报告的结论部分提出了磋商会议的全新远景目标：缔造一个从根本上复兴人道主义的世界，在这样一个世界中，人道主义行动将以受危机影响的人群为中心，将无人因危机而死去，所有人皆可获得及时的救助，无人挨饿，也无人因缺乏足够的政治意愿或资源的帮助而成为冲突的牺牲品。

在这一极具包容性的磋商进程中主要涉足五个行动领域，并针对每个领域提出了对未来人道主义行动的远大目标。在此基础上，利益相关群体可借助于世界人道主义峰会的东风树立责任感、建立伙伴关系及采取实现变革所需的革命性行动。

这五个领域分别是**尊严、安全、适应力、伙伴关系及资金筹措**。

第一部分

以人为本



第 1 章

人道主义行动要以人为本

纵观世界人道主义峰会磋商会议发出的所有呼吁，其中一条尤为强烈：要认识到受灾人群才是自救和促进经济复苏的中坚力量，应将其置于人道主义行动的核心地位。这便需要人道主义事业实现根本性转变，即从以慈善驱动为主导转变为以势在必行的团结一致为主导。

受危机影响的人们有权享有与其他人相同的权利和自由，而不论自然灾害、冲突和暴力情况对其生活产生了何种影响或他们的脆弱性如何。人道主义行动必须明确承认并赋予所有人应享有的权利、尊严、优先权、能力及技能。



承认所有家庭成员固有的尊严、平等及不可剥夺的权利，是实现世界自由、正义与和平的基础。”

《世界人权宣言》

磋商会议发出强烈呼吁，当务之急是要确定国家在保护人们安全方面肩负的主要责任，对于所有人道主义行动而言，要通过推行改革的方式，在人道主义行动中以受灾人群为中心：

- ✓ 让受危机影响的人群和社区作为救援响应的主力军，加强他们的话语权、选择权及领导力；
- ✓ 支持基于个人和社区的自我保护应对策略、系统和机制，减少依赖和脆弱性；
- ✓ 增加他们对受灾人群的责任感；
- ✓ 所有人道主义行动均要以保护人们的安全为中心，并致力于使人们更加安全且能够过上有尊严的生活。

这些对改革的呼吁已是老生常谈。⁴⁵ 尽管已经过多年改革实践，但磋商会议明确表示，尚未将此项改革举措付诸实施，或尚未全面展开。很明显，本次峰会必须对人道主义行动进行大刀阔斧地改革，以真正让受灾人群能够成为任何人道主义救援响应的主力军。

1.1 让受灾人群能够成为人道主义救援响应的主力军

磋商会议呼吁人道主义行动“应摆脱慈善观念…转变为有意识地加大投入，让人们能够过上有尊严的生活。”⁴⁷国家和国际人道主义行动组织必须让所有受灾人群成为救援响应和促进经济复苏的主力军，而不论他们的性别、年龄或所处环境为何。

2005 年，海啸评估联盟建议，国际人道主义机构应从根本上进行重新定位，要从提供援助转变为支持和促进社区的自救和重建等优先事项。⁴⁸但 10 年之后，实际情况并无多大改观。国际人道主义组织在付出的努力及与国家 and 当地行动组织开展的合作等方面均乏善可陈。⁴⁹磋商会议特别指出，地方和国家级行动组织缺乏相互协调和决策平台，同时缺少人道主义援助资金[分别在本报告第三部分和第四部分对这些问题进行了探讨]。

世界人道主义峰会磋商会议建议，必须对人道主义危机防范、救援响应及重建机制进行重新调整，以支持当地的应对策略和社区结构，同时基于当地能力加强自力更生建设。为此，在筹划人道主义行动时，必须以符合文化背景的方式和基于对当地的了解，与当地社区开展合作。

努力提升受灾社区应对能力的工作应作为危机整体研究的一部分，意即不仅要优先考虑提供物资和服务，而且要重建各种服务和结构，从而使社区能够依靠自己的能力、有尊严地应对危机和恢复生计。这其中包括恢复帮助人们沟通与与市场连接的基础设施；创造就业机会；确保汇款流程简单高效；以及帮助促进当地私营部门的发展和改善生计。这种方法还须涵盖广泛的合作伙伴，如侨民团体（他们是许多家庭的生命线）和当地私营部门行动者（他们能够帮助重建通信、刺激市场以及提供谋生机会，从而加速从危机中恢复）。

在这一系列变化逐渐发展为基本上以支持自力更生为主的救援响应机制的背后，受灾人群的话语权和选择权发挥了重要推动作用，这样将对目标服务人群更加负责，并尊重他们享有的权利、安全和尊严。[在第三部分中更加详细地论述了这种转变对国际人道主义体系的影响。]

附框 2：辅助性原则

根据 2015 年爱尔兰人道主义峰会，“辅助性原则的概念是指人道主义行动应支持和加强受灾人群自身的努力和能力，以帮助其应对危机时期，同时通过增强其对未来冲击和压力的适应力，协助其从危机中恢复。人道主义行动组织必须尊重受灾人群的文化和能力，并意识到，受灾人群才是自救和实现经济复苏的中坚力量。辅助性原则可不断提醒人们，无论是否为当地或外部人道主义救援响应，均建议与受灾人群进行协商，以便因地制宜地开展救援。”



磋商会议呼吁，本次世界人道主义峰会要实现重大的范式转变，即从自上而下、以供给为导向的体系，转向与所要服务的人群进行有效接触的模式，并赋予他们更多话语权和选择权。”

紧急救援协调员 Stephen O'Brien 出席世界人道主义峰会太平洋地区奥克兰磋商会议



国际人道主义团体需要从根本上进行重新定位，要从提供援助转变为向社区提供支持，并促进社区救援和恢复工作中的重点事项。”

海啸评估联盟综合报告

来自磋商会议的建议

- ”使受灾人群和社区成为人道主义救援响应的主力军。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ”明确意识到并促进受灾人群和社区在人道主义行动中发挥的中流砥柱作用，并创造一定空间，确保他们在人道主义行动的各个阶段均享有相应的权力和领导力。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- ”系统地记录和分享当地社区的应对机制、最佳实践和取得的经验教训等相关信息，以提升防范和救援响应的有效性和效率。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ”了解市场动态的重要性，开展或利用脆弱性和能力评估，以确立和调整最佳援助时期的优先事项，比如现金、代金券或有助于加强当地市场建设和增强适应力的其他形式。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- ”在引入和执行最佳实践的过程中采用创新方法，确保受灾人群能够参与识别潜在风险和设计行动计划。” – 改进人道主义行动全球论坛



我们可借此契机加强创造力并反思当前的人道主义商业模式。人道主义体系应代表社区表达心声，并承认人们有不同的需求和不同的愿望。”

世界人道主义峰会东非和南非地区利益相关群体分析报告中提及的南非人道主义救援人员

1.2 意识到第一响应者的关键作用

危机的第一响应者距离危机发生地最近且投入最多，如：当地民众、团体、民间社会、非政府组织、来自红十字会和红新月运动的志愿者、妇女网络、宗教团体行动组织、⁵⁰企业、医疗工作者及民政部门。需要更加清晰地认识到，妇女、青年人及志愿者在危机发生后的第一时间在挽救生命的过程中、在面对缓发情况时为保持适应力而发挥的关键作用。当地行动者（包括国家级红十字会和红新月运动团体）通常也是保护人们安全的第一响应者。⁵¹当地民众和团体在防范灾害、降低灾害风险、增强适应力及完成重建期的过渡等方面也发挥着重要作用。正如太平洋地区的磋商会议提醒我们，“当最初蜂拥而至的额外援助逐渐减少时，留下的只有这些行动者”。然而，在人道主义协调结构中，却将他们排除在外，而在国家或国际救援人员到来后，他们却常常被边缘化。⁵²

各地区磋商会议呼吁，在人道主义救援响应方面，政府和人道主义合作伙伴应将第一响应者视为长期合作伙伴，“而不仅仅是启动国际救援响应的工具”，⁵³并依靠他们的技能、知识及能力。[在报告第三部分对此进行了更为详细的论述。]磋商会议呼吁，要再接再厉，提升当地民间社会（包括宗教领袖）在进入灾区的谈判和提供保护服务方面的能力。这种方法可以从受灾人群的利益出发建立信任关系并形成协同作用，但也应认识到当地行动者所面临的风险。⁵⁴

尽管如此，当地领导和传统知识必须体现被边缘化或弱势群体和团体的意愿，并确保他们的需求得到满足[请参见第 2 章]。在太平洋地区磋商会议上，利益相关群体“提醒道，[传统和现有社区]网络将妇女和弱势群体排除在外，有时甚至会加剧现有的不平等状况。”⁵⁵

在冲突情况下，尽管地方和国家级行动组织更易被冲突各方接受，但他们往往也要付出高昂的代价。位于叙利亚的阿拉伯叙利亚共和国和巴勒斯坦红新月会便一直面临着此类情况，他们分别有 42 名和 8 名志愿者遇害。⁵⁶当地救援人员和其他第一响应者（包括医疗工作者）在坚持人道主义原则方面也面临着挑战，正如一项研究所指出：“对于来自行动所在区域或生活在那里的当地组织或个人来说，保持中立是[一项]难以履行的原则。这也是赞成部署国际救援人员的论调之一。”⁵⁷鉴于这一问题，我们强烈主张国际、侨民及当地行动者发挥互补作用，这也是真正伙伴关系的一部分。

众包、社交媒体分析及数字志愿者⁵⁸



加德满都生活实验室 (KLL) 是非营利性技术解决方案组织，该组织利用当地知识支持尼泊尔的数据开放运动。在 2015 年地震发生之前，他们便开始致力于此，事实证明，这对于救援组织尝试到达先前地图上未标明的偏远地区具有重要意义。成千上万的众包志愿者通过在线方式或手机将地理数据添加到地图中，以反映社区知识和了解当地环境，从而形成最新的尼泊尔地图。这是关于当地社区如何制定低成本备灾解决方案的典范，之后还可将该解决方案集成到未来社区防范计划之中。



在规划、启动及执行人道主义行动的过程中，应尽可能与受灾国家和人群开展密切协商。本地化的救援响应可确保更加准确的定义需求、更为用户友好和因地制宜，同时当地经济和架构也会得到充分利用和加强。”

土耳其政府，为世界人道主义峰会做出的贡献

来自磋商会议的建议

- “政府要与社区和人道主义合作伙伴共同努力，力求深入了解传统结构和城乡社区内的社区网络。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述
- “认识到民间社会组织和当地行动者在危机“防范和救援响应”方面所发挥的关键作用，同时，“还要在提升能力方面大力投入，以执行需求评估，并在协助人们增强适应力方面成为长期合作伙伴，而不仅仅是启动国际救援响应的工具。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- “国家和地方当局和组织在领导人道主义救援响应方面的重要性已获得广泛肯定。[……]国际人道主义行动组织需将本地能力建设措施作为行动规划中不可或缺的一部分，这将有助于其及时而有计划的退出。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述

“参与者应认识到国家当局和民间社会组织（包括国家级红十字会和红新月运动团体）在保护平民方面所发挥的关键作用，包括通过应用和推广当地习俗和惯例及向国内流离失所者、难民以及他们的收容社区传播关于国际法律的信息。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述

“参与者[建议]开发一套机制，以使志愿者能够为政府、联合国机构、捐赠机构（非政府组织）和民间社会组织提供帮助和支持并与其共享信息，从而完善基层人道主义救援响应工作。” – 人道主义论坛⁵⁹



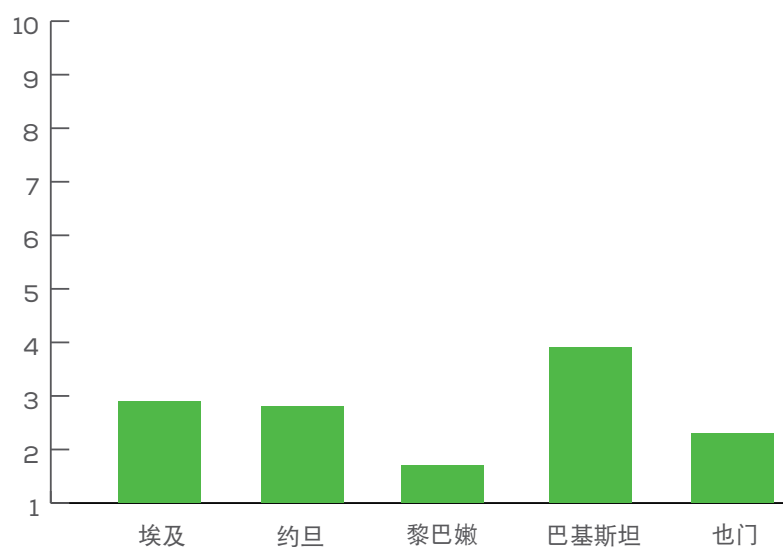
许多人道主义行动组织在提供援助时并不仅仅基于人们的需求。在评估实际需求之前，一些行动组织可能会着眼于表面情况、信仰或政治立场。”

世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上与会的埃及年轻女性难民，利益相关群体分析报告

1.3 赋予人们话语权和选择权，以推进人道主义行动

民众和社区每天都在应对各种冲击和灾害。然而，在面对大规模危机或突如其来的打击所造成的直接后果时，当地的应对策略和结构可能会一时间不知所措，而这时便会需要次国家、国家或国际级行动者加入救援。在许多情况下（包括被迫处于长期流离失所的情况），这种传统的结构可能会临时停用数月、数年，甚至几十年[请参见第4章]。

图 9：五个国家的受灾人群认为救援团体考虑他们意见的平均程度（按 10 分评分标准，10 = 高，1 = 低）



数据来源：世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告（

尽管如此，即使呼吁外部行动者提供援助和保护，人道主义行动也应始终以所有受灾人群的意见和选择为指导。然而，据受灾人群报告，他们认为人道主义组织并未

考虑他们的意见。⁶⁰ 必须向受灾人群提供相关信息并告知将产生的影响，以使其有效参与整个人道主义计划周期：需求评估、项目设计和实施、监控和评估及战略决策。⁶¹

磋商会议着重指出，确保以受灾人群的意见和选择来推动人道主义行动，是这一转变的关键因素。受灾人群呼吁，救援响应决策要顺应人们的需求，同时以受灾人群的需求为导向，而非以组织的任务和偏好为导向。⁶²

然而，调查结果一致显示，许多受灾人群认为，他们获得的援助与他们的需求毫不相关或不能满足他们最迫切的需求。⁶³

图 10：受危机影响人群获得之援助的相关性

📶 在面向受灾人群开展的人道主义体系状态调查中，27% 的参与者表示，他们认为所获得的援助与他们的需求密切相关，且在当时能够满足他们最迫切的需求。更多参与者 (46%) 表示，能够达到部分相关，而 25% 的参与者则表示完全不相关。⁶⁴

社区反馈机制的创新⁶⁵



目前，红十字会和红新月会例行公事地邀请当地居民参加规划决策过程。2004 年印度洋海啸后由印度尼西亚红十字会创立的社区外展计划、2010 年海地地震后开发的红十字会与红新月会国际联合会受益人通信系统，以及 2014 年美国红十字会在海地采用的受益人问责制，均为理念转变后的产物。所有项目均提供反馈机制，例如热线、日志、短信服务及意见箱，并辅以广播、电视及印刷传播工具，以获取社区观点和建议、征集人们的需求和所关注的问题并按此开展行动。印度尼西亚红十字会总结的一条关键经验教训是利用多种渠道和方法，优先考虑残疾人、老年人及其他特殊群体，因为此类人群获得信息的渠道非常有限。通过采取这些措施，以社区为导向的人道主义行动意味着可量度之输出与人们的需求直接相关。

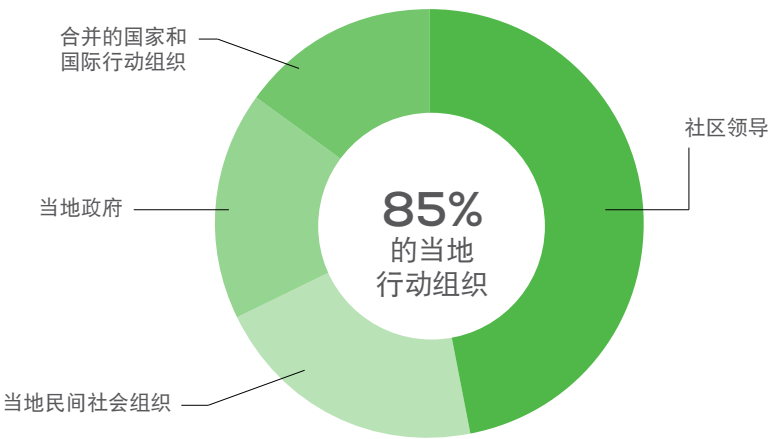
1.3.1 增进互信和知情参与

为使保护和援助以受灾人群所表达的需求为基础，各级人道主义行动组织必须与受灾人群开展参与式对话，并邀请他们参与决策过程。实现这一目标所采取的方法要符合每次危机所处的社会、政治和文化环境、不得深化或加剧不平等状况，以及让最弱势群体受益。

多次磋商会议和提交的意见书均呼吁，应将受灾人群纳入到人道主义决策结构中，并邀请其参与需求评估和具有文化和环境适当性的救援响应战略的设计。⁶⁶

同时，他们还要求这些结构应以现有结构和系统为基础，而非取代或排除现有结构和系统，尤其是基于社区的参与式结构。此外，在任何可能的情况下，还应强化社区与政府之间的长期责任制。

图 11：受灾人群对于在冲突情况下最了解其需求者的看法



数据来源：世界人道主义峰会北亚和东南亚地区。
利益相关群体分析报告（2014 年）

获取受灾人群看法的创新方法⁶⁷



地面实况解决方案采用可在不同国家环境中工作的通信技术。在技术欠发达地区（如巴基斯坦信德省东部地区），数据采集者只能拿着写字板和笔挨家挨户地采集数据。在信息发达地区（如海地），数据采集者通常进行面对面访问，然后将受访者的回答上传到智能手机上。在塞拉利昂，短信服务是面向普通公众开展六个问题调查的实用方法，该项调查主要跟踪受访者（从该国人口中随机选择）对于埃博拉病毒的看法。起初，每周征求反馈。之后，随着紧迫感减弱，数据采集的频率放缓，变为每两周一次。为从特定地区获取更详细的反馈数据，数据采集者使用手机致电一线工人（电话号码由聘请他们的机构提供）。范围广泛的应用和平台使得此类反馈的收集更加轻松可行。之后，将对反馈进行实时分析并转发给计划负责机构，这样他们便可决定如何采取行动。这些数据不仅有助于预测计划结果，还可使救援机构参照受益人的观点追踪表现情况，并将自己与其他机构和计划进行比较。

磋商会议还一再强调，没有“放之四海而皆准”的解决方案，人道主义救援响应必须因地制宜[在本报告第二部分对此进行了更加详细的论述]。在发布关于这一进程的通知时，只有在社区内生活的当地居民才是最佳人选，正如参与北亚和东南亚地区磋商的 85% 的受灾人群所表示，在发生冲突的情况下，仅当地行动者最为了解其所在社区的需求。⁶⁸拉丁美洲和加勒比地区的磋商会议呼吁，所有人道主义行动组织均应“认识到祖先和传统知识的价值”，这也是对人道主义行动的重要贡献。在北亚和东南亚地区开展的一项调查显示，超过 80% 的社区受访者表示，为进一步改进灾害应对机制，他们可以为创新解决方案贡献一份绵薄之力。⁶⁹

同时，磋商会议还呼吁，人道主义行动应承认并维护受灾人群享有的权利，如获取信息和通讯工具的权利，尤其在人道主义救援受限的情况下，更应如此。⁷⁰他们还呼吁，在切实可行的情况下，人道主义组织可通过所有适当的渠道（包括当地媒体和社交媒体）增加公开披露的信息，并广泛宣传关于人道主义物资和服务的重要信息。

来自磋商会议的建议

- “人道主义行动应专门针对当地的环境和当地的人道主义需求，相关计划应向受灾人群提供清晰的通讯系统并接收他们的反馈，以确保他们的需求和优先事项得以满足。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区联合主席致辞综述
- “致力于邀请受灾人群有效参与整个人道主义计划周期，包括参与评估、项目设计和实施、监控及制定战略决策。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- “利用社区信息和分门别类的数据生成工具进行开发，其中包含统计数据 and 风险地图，可供社区随时访问，且使用起来非常简便。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述

1.3.2 增加灵活性和赋予选择权

在与受灾人群发展互信关系和开展对话的基本过程中，需要花费一定时间、要保持亲近并具有特定能力，包括对当地文化和语言的了解，⁷¹以及在某些情况下保守秘密并一视同仁。

听取人们的需求和收集反馈应是一个迭代过程，如有必要，人道主义行动组织必须基于经验和对受灾社区的敏锐洞察灵活地改变规划。⁷²磋商会议强调了依赖传统和当地通讯策略和网络的重要性，⁷³尤其是妇女和最弱势和边缘群体，可能并未平等地获得现代通讯工具。⁷⁴同时，重视新技术的潜力，以加强反馈和打破人道主义行动组织与目标服务人群之间的壁垒，尤其在识字率普遍较高和通讯手段比较发达的城市地区，更要如此。各方呼吁广泛采用⁷⁵创新方法获取受灾人群



每当有国际组织来到营地，便会召开无数次会议……他们看似与我们商量，但通常不会采纳我们的意见。”

世界人道主义峰会西非和中非地区利益相关群体分析报告中提及的毛里塔尼亚难民营妇女委员会主席



我想要一些财政援助，而不是食物。那样我就可以在路边摆摊，可以自己照顾我的孩子们。”

世界人道主义峰会西非和中非地区利益相关群体分析报告中提及的科特迪瓦西部一名营养不良婴儿的母亲。



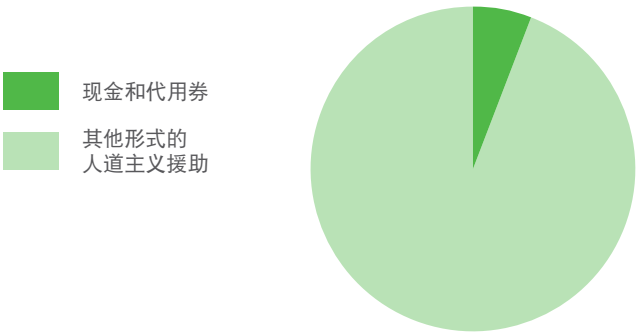
虽然现金发放不是万能之策，但我们确信，更多地采用现金发放形式，将：

- 协调人道主义体系，以符合人们的需求；
- 加强问责制；降低提供人道主义援助的成本；
- 对于目标群体实际获得的援助，应提高透明度；
- 支持当地市场；
- 支持由当地人群提供人道主义援助；
- 提升人道主义救援响应的速度和灵活性；将人们与支付系统建立联系，从而支持财务包容；以及
- 为受灾人群提供选择权，以便他们掌控自己的生活。”

英国国际发展署人道主义现金发放高级别小组主席 Owen Barder 向世界人道主义峰会提交了意见书

的反馈（包括投诉），⁷⁶并呼吁人道主义组织与合作伙伴开展更加紧密的合作，从而扩大现代分析工具的使用范围，例如投票和基于网络和短信服务的反馈系统。⁷⁷磋商会议还强调，应邀请当地其他行动组织参与收集和主张受灾社区的观点，尤其是国家和地方媒体，这非常重要。⁷⁸

图 12：在援助中使用现金和代用券的比例仍非常低



数据来源：人道主义现金发放高级别小组（报告即将发布）

为黎巴嫩的叙利亚难民提供冬季现金援助⁷⁹



“从 2013 年 11 月到 2014 年 4 月，联合国难民事务高级专员办事处及其合作伙伴面向黎巴嫩的叙利亚难民实施了一项现金发放计划，以帮助难民度过寒冷的冬季。当难民被问及最需要现金，还是实物援助时，80% 以上的受访者认为现金是他们的首选援助形式，而赞成实物援助的只有 5%，其余 15% 则希望将两种形式相结合。受访者还接受了从其他来源提供的食品券，这无疑使他们更愿意接受更为灵活的援助，以满足其他需求。到市场的距离决定了人们是否愿意接受实物援助，二者之间的关联表明，后者基本上受出行成本的影响，而货币和所花时间也是关键因素。毫无疑问，该计划在满足过冬需求方面发挥了重要作用，但也仅满足了部分需求，发放的大部分现金被用于购置非过冬物品。评估说明：“受益人仅将现金援助的一小部分用于购置过冬物品，因为他们的收入和储蓄少之又少，因此被迫用部分现金满足其他必要或眼下急迫的基本需求，尤其是用于购买食物和水。” 如要实现让受捐者温暖度过寒冬的目标，便需要足够的现金援助，以满足所有基本需求。”

一些地区磋商会议⁸⁰和意见书⁸¹指出，现金发放和（电子）代用券可作为灵活的救援响应工具，可在许多情况下让受灾人群享有更多自主权和选择权，⁸²尤其在城市环境中更是如此。现金发放可让人们享有更多选择权，这也使人道主义援助对受灾人群更加负责。这样有助于让更多人享有稀缺资源。同时，还可充分利用金融服务全球扩张所创造的机遇，包括利用数字支付和日益增加的社会安全网络。⁸³此外，现金发放可发挥经济倍增器的作用，刺激当地经济的发展，而非破坏当地经济，⁸⁴同时还可赋予人们尊严和权利。⁸⁵与多数基于部门、以供给为导向的人道主义行动（国内和国际）不同，现金发放计划独辟蹊径，实现了一次重大转变。根据预计，尽管现金救援在国际救援中所占比例已增加 6% 至 10%，⁸⁶但仍需增加资金规模，以满足更多需求。⁸⁷

正如在太平洋地区磋商会议期间所指出，现金发放并非通用的解决方案，尤其在市场瘫痪的情况下更不适用。发放模式的选择应由环境决定，而非以供给为导向。⁸⁸在发放现金的同时，还应补充提供超出市场供给范围的公共物资和服务，例如保护服务、卫生设施及医疗保健。发放现金也并不意味着人道主义行动组织远离和疏远受危机影响的人群。

来自磋商会议的建议

- ”人道主义行动应专门针对当地的环境和当地的人道主义需求，相关计划应向受灾人群提供清晰的通讯系统并接收他们的反馈，以确保他们的需求和优先事项得以满足。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区联合主席致辞综述
- ”让受灾社区参与人道主义危机防范、救援响应、重建及善后工作的各个阶段，从而广开言路，倾听他们的心声。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- ”政府和人道主义合作伙伴要加强与社区之间的双向沟通，这样他们即可向救援人员提供反馈并传达他们的人道主义需求。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述
- ”利用私营部门的工具可便于受灾人群就所接受的人道主义援助的质量提供反馈，同时还可运用所收集的信息改进未来的救援计划。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- ”与会者呼吁，扩大有效和协调的现金发放计划，以为人们提供更多选择，例如在救援响应规划中还可包括临时就业机会。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ”扩大现金发放和社会保护服务计划的范围，从而让受灾社区自主选择，以确定满足其紧急人道主义需求的最佳方法。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述



当我们恪守承诺时，会获得信任；而如果未能获得信任，我们便无法参与应对影响社区的灾情，也因此而不会建立有助于有效开展人道主义救援响应的合作关系。”

世界人道主义峰会南亚和中亚地区在线磋商会议的与会者



作为人道主义者，我们不仅需要承认做出的决定，而且要披露如何做出决定。这一决策文化方面的改变将使我们增强责任感，对我们所服务之受危机影响的人群更加负责。”

Lars Peter Nissen 在 2015 年人道主义问责制报告中所述

“ 大规模使用多用途现金，以确保交付平台易于访问并保持一致。”
– 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述

“ 应设立一个开放式平台，这样在每次危机中，受灾人群即可提供关于需求满足情况的反馈。应由自治团体负责该平台的管理。” – 改进人道主义行动全球论坛

1.4 消除责任差距

在全部 8 次地区磋商会议和许多其他磋商会议上及意见书中均强调，人道主义行动必须提升**对受灾人群的责任心**。尽管提升受灾人群在人道主义行动中的导向能力必定会改善问责制，但人道主义行动持续缺乏责任感则从根本上与隐性权力失衡密切相关。国家和国际人道主义行动组织需采取协调一致的行动来解决此问题。磋商会议还呼吁，要按照相关部门所提出的问责方法进行反思，并更加重视对整体人道主义成果的连带问责。⁸⁹

对受灾人群负责是参与人道主义援助和提供保护的所有行动组织的责任。政府作为人道主义行动的主要责任机构，应负责确保所提供的援助满足受灾人群的需求，并尊重他们的权利和尊严。其他人道主义行动组织也应尽可能遵循国家现行问责制度的架构和流程，以加强对受灾人群应负的长期责任。

磋商会议强调，所有人道主义组织均需加强对受灾人群的责任心，包括实现具体的保护成果。⁹⁰一些磋商会议还强调，人道主义组织并未针对其所提供的援助进行适当性评估，也未对他们在听取和应对受灾人群的意见等方面的表现进行评估，⁹¹而即使他们未能达到受危机影响人群的预期，也无需面对所造成的相应后果。⁹²如要在此方面取得进展，最终可能取决于捐助者改变激励架构，这样才能加强让受灾社区参与救援响应机制的设计和评估过程的要求。[在报告第三部分对此进行了更为详细的论述。]

磋商会议还倡导，提供人道主义援助的所有行动者和组织要采取具体措施，让受灾人群更加透彻地了解他们。⁹³尽管通过国际援助透明度倡议⁹⁴和“公布资助信息”的努力⁹⁵及在国家层面建立的各种机制（例如菲律宾在台风海燕过后成立的外国援助透明度中心），正逐步提升国家和国际救援的透明度，但还需开展进一步工作，让受影响社区更易获得财务和计划信息，并清除提升透明度过程中所面临的实际和政治壁垒。[在报告第四部分对此进行了更为详细的论述。]⁹⁷

最后，利益相关群体还呼吁，要敢于面向受危机影响的人群对世界人道主义峰会的结果负责，而对于人道主义行动组织而言，要提升自身能力，以有效参与和审查所取得的结果。⁹⁸

在索马里人道主义援助中试行问责制⁹⁹



一项丹麦难民委员会的联合项目与联合国儿童基金会合作，通过“以社区为导向的恢复与发展”项目，在远程管理的情况下，加强横向和自上而下的问责制，同时通过采用一系列技术（移动电话、互联网、在线社区和社交媒体、地理制图）和鼓励受益人“表达自己的需求、参与人道主义干预、规划、监控及评估流程的制定”等方式，促进受益人深入参与发展和人道主义干预。

来自磋商会议的建议

- “通过出台明确规定地方和国家角色和职责及问责机制的适当法律框架来加强政府领导。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- “人道主义行动组织应投入必要的人力和财力，开发一些在冲突环境下与社区进行沟通的有效而安全的模式。同时，还应集中加强所提供之援助的透明度和问责。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- “在规划过程中及在受灾人群参与的过程中，均应包含独立的问责机制，以提高所有人道主义行动组织开展之救援行动的透明度。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- “2016年世界人道主义峰会的与会者应将问责作为一项人道主义原则。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述
- “所有人道主义机构均应采纳评估人道主义表现的反馈机制，此为捐助者提出的强制要求，紧急救援协调员将责成人道主义协调员承担相关责任。” – 改进人道主义行动全球论坛



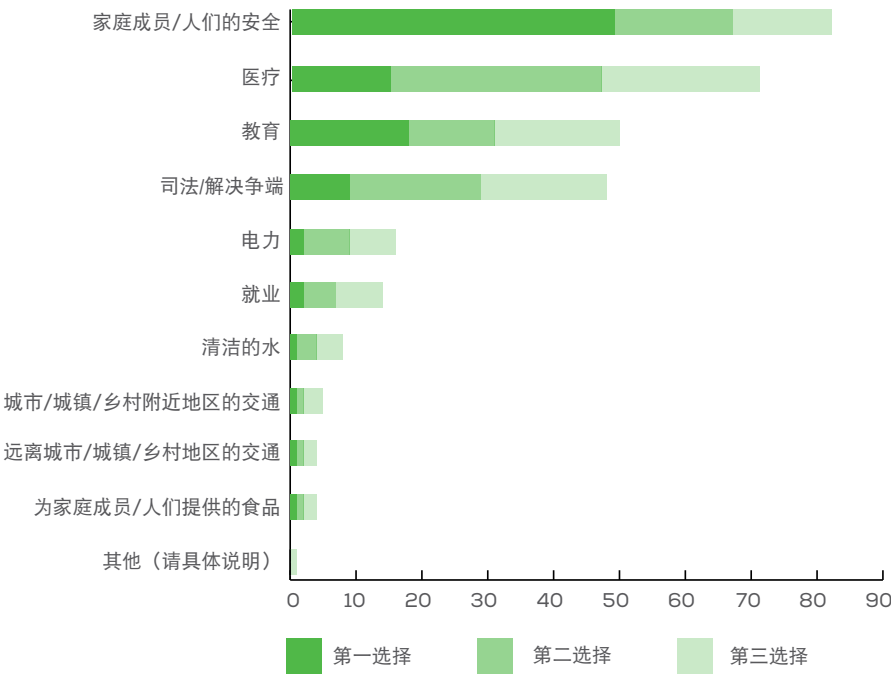
仅通过调整技术或进行制度上的修改并不会加强问责制。我们需要调整心态，承认受人道主义危机影响或参与人道主义危机救援的每个人均可发挥不同的作用和肩负不同的职责，需要他们对彼此及对共同的目标负责。”

Dayna Brown 在 2015 年人道主义问责制报告中所述

1.5 确保受灾人群可在安全、远离恐惧的环境中有尊严地生活

受危机影响的人群最为重视其能否在远离恐惧和暴力的环境中有尊严地生活。受灾人群在地区磋商会议上反复强调，他们希望过着安全、有尊严、有希望的生活，并获得足够的物资援助，或不仅仅如此。¹⁰⁰ 不论所处环境或行动组织为何，必须将人们的安全和尊严作为人道主义行动计划实现的首要目标。

图 13：受灾人群表达的主要担忧



数据来源：Florquin Nicolas、Moncef Kartas 及 Irene Pavesi, “追求和平稳定：利比亚人对安全、公正及武器的看法”，日内瓦北非问题 1 号简报中包含的安全评估：小型武器调查



与会者认为，需要优先考虑的[需求]应包括安全、住所及维护尊严。换言之，虽然对所提供的援助无任何异议，但与会者认为这不应掩盖人们对于安全的迫切需求。”

世界人道主义峰会西非和中非地区最终报告

灾害、武装冲突及通过海路进行混合迁徙和寻求庇护者、城市和公共暴力及流行病等情况使受灾人群处于真正暴力和威胁的险境之中。地区磋商会议和意见书还指出“受灾人群”一词可能过于简化，因为在面对特定危机风险时，可能会涉及差异明显的不同类别的群体，包括妇女、儿童¹⁰¹、移民¹⁰²、难民¹⁰³、国内流离失所者¹⁰⁴、残疾人¹⁰⁵、少数民族¹⁰⁶、处于社会边缘的人群¹⁰⁷、宗教少数群体¹⁰⁸、性少数群体¹⁰⁹以及老年人群。¹¹⁰

保护人们的安全和尊严是人道主义行动的主要目标。在整个磋商会议过程中，反复强调这是“保护的重中之重”。所有人道主义决策均须考虑受灾人群已采取哪些自我保护措施、他们所面临的最大威胁是什么，以及每个行动组织可通过何种方式来保护他们的安全，还要意识到保护安全所遭遇的挑战已超越人道主义和发展范畴。

受危机影响的人群是确保自身安全的主力军。人道主义行动应巩固基于个人和社区的现行自我保护机制。为受灾人群提供应对有害措施的替代选择，因为在爆发危机时，人们可能会认为这些有害措施（如卖淫或早婚、逼婚及童婚）是他们唯一的选择，也是减轻风险的重要手段。¹¹¹与此同时，在面对直接攻击时，人们可能无法确保做到自我保护：只有武装行动组织才能保障人身安全：这其中包括武装和安全部队，以及其他冲突各方和维和部队。

在制定决策和提供保护结果的过程中，也须以受灾人群为中心并赋予其一定权利。人道主义行动需使受危机影响的社区了解并要求各方根据国家、地区及国际

法律之规定尊重他们获取保护服务的权利，例如：生殖保健服务；应对性暴力和基于性别的暴力并从中恢复；社会心理照护；及为受害者或高危人群提供的安全空间。受灾社区必须参加保护评估，以识别和确定优先顺序，以及制定适当的响应措施，以确认和支持现行基于个人和社区的自我保护机制和应对策略。

附框 3：威胁的分类和对生活的影响¹¹²

1. **身体暴力、虐待、绑架、监禁及性暴力：**影响生计选择和生产能力、获得生计资产，且可能导致死亡、受伤及生计资产的破坏。
2. **限制行动自由，包括遣返、设置检查点和宵禁：**影响获取地权、市场及移民机会、就业机会、人脉网络及社会服务。
3. **被迫流离失所：**影响获得生计策略和资产，可能会降低生产能力，以及影响人脉网络。
4. **针对民众资产的攻击或盗窃，如房屋、土地、医院、食品、勒索或剥削行为：**影响生计资产、收入）。
5. **毁坏财产和影响土地权：**影响生计选择，尤其是不仅人们获得土地的能力，而且还影响其他就业选择）。
6. **基于社会地位的歧视：**影响生计选择，例如获得就业机会。
7. **个人文件遗失或被盗：**影响生计资产所有权证明及获取服务）。
8. **地雷：**死亡和受伤、无法获取土地和其他生计资产。
9. **强行征兵，进入战斗部队：**导致死亡和受伤，生产能力下降。

磋商会议和许多意见书¹¹³中均指出，所有人道主义组织均有责任确保其行动会让人们更加安全或至少不会将人们进一步推向暴力和虐待的深渊（也称为“不伤害”）。这是人道主义援助要完成的首要任务，以减少风险的暴露程度或缓解先前暴力所产生的影响。分布地点的选择、国内流离失所者和难民营的修建方式及柴火供应（使妇女不必前往危险区域拾柴）只是许多援助方式中的几个示例，这些援助方式均有助于保护人们的生命安全。

为弥补这种方法的不足，地区磋商会议和意见书中还强调，持有授权和具备能力的人道主义组织需要开展具体保护工作。¹¹⁴这样可直接解决导致威胁的根源。此类活动包括与冲突各方开展对话、提供安全区域、使离散家属团聚、探监、开展公共宣传，以及减少由地雷造成的风险和爆炸危害。为避免使受灾人群面临更大的风险，必须由具备所需专业知识、尊重相关职业标准的行动组织提供这些援助；¹¹⁵例如，国际红十字委员会（ICRC）、人权事务高级专员办事处（OHCHR）及联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）均需执行保护任务。[在本报告第三部分对



保护人们免受伤害是人道原则的基本组成部分，因此也是所有人道主义行动的核心目标。”

联合国秘书长潘基文



世界粮食计划署提供粮食援助的宗旨是支持对受冲突和灾害影响的群体进行保护，且至少不会让人们受到进一步的伤害。”

世界粮食计划署人道主义保护政策



在为所有受灾和处于风险中的人群提供保护时，必须告知其相关人道主义决策和救援响应方案。”

在机构间常设委员会主要负责人的声明中表示“在人道主义行动中要以保护为中心”

保护工作进行了深入论述。]为开展此项工作，磋商会议还一再强调，需在各层级救援保护人员职业能力和标准制定方面加大投入力度并通过系统化的培训和指导来完成。¹¹⁶

来自磋商会议的建议

- “ 虽无异议，但所提供的援助不应掩盖人们对于安全的迫切需求。这样还可以发挥预防效果，且可能减少对援助的需求，尤其当着眼于国内流离失所的情况时更是如此。 – 世界人道主义峰会西非和中非地区最终报告
- “ 受冲突影响的人群需要我们带来安全与希望。人道主义行动必须实现这一目标。 – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述
- “ 加强受灾人群和社区的自我保护能力。 – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- “ 人道主义组织应在所有评估和规划中系统地纳入所关注的保护问题，并特别关注针对各种人群的威胁 – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- “ 自危机爆发之初，便要监督对国际人道法的履行情况。 – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- “ 在危机爆发之前、期间及之后，人道主义合作伙伴要将保护工作置于所有行动的核心地位，并且要特别关注妇女的安全、尊严及保护。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述
- “ 在基于社区的参与式评估和规划中，应将社会心理需求纳入标准程序，具体方法包括面向家长和老师开展关于儿童心理健康的培训，以及面向儿童和青少年开展关于对等方法的培训。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述

精选建议

磋商会议始终明确呼吁，人道主义行动要实施重大转变，以便在人道主义行动中以人为本，同时使人们对援助和保护工作享有更多话语权、选择权及协同领导权。有四项主要建议从磋商会议的众多建议中脱颖而出，且可将这些建议付诸实施：

第一项，人道主义行动需要实施重大的概念性转变，转向**以需求为导向的救援响应方法**。应认识到第一响应者的关键作用，并承诺尊重受危机影响人群的自主权和尊严，同时与当地的应对和保护策略形成互补，并主要依靠当地的能力。

第二项，为将此种方法付诸实施，**人道主义组织和捐助者应考虑对其内部流程和优先事项进行改革**。各个组织应以现有架构为基础，力求让受灾人群和当地行动组织更多地参与决策过程和整个项目周期。人道主义组织和协调机构需确保在社区参与的所有救援响应中保持协调一致的领导和资源分配、采用针对社区参与的通用标准、定义及平台，以及在提升救援人员的倾听技巧方面大力投入，这些均为务必履行的规定。人道主义行动组织应扩大**现金发放及其他基于市场的干预措施的使用范围**，从而为受灾人群赋予和提供更多选择权，同时还应酌情考虑将现金发放作为提供人道主义救援的默认机制。

第三项，利益相关群体应在**最高层面加强问责制**，以开展和提供有原则且以人为本的人道主义行动。加强问责制的措施可能包括针对人道主义体系如何提供人道主义援助的监督机制，该机制应尤为重视受灾人群的意见。同时，在一些建议书中还关注将捐助者和相关机构的表现与其所做承诺进行对比的能力。各国和人道主义行动组织应提升优秀实践的透明度。

最后一项，人道主义组织应在所有评估和规划中系统地纳入受灾人群对于其**安全和尊严**的担忧，尤其要特别关注特定人群所面临的威胁。各国政府和捐助者应大力投资于保护受灾人群的安全和尊严的项目，包括加强当地自我保护机制的项目。[在第 7 章中将对此进行更为详细地论述。]

第 2 章

在人道主义行动中消除性别差距，包容每一个人



当我们踏上这段伟大的集体救援之旅时，我们保证不抛弃任何一人。我们要意识到保护人们的尊严是根本，并且希望看到所有国家和人民及社会各个领域的所有大小目标均得以实现。我们将竭力深入最偏远落后的地区。”

改变我们的世界：
2030 年可持续发展议程

在各地举行的世界人道主义峰会磋商会议上均提出了明确呼吁，即人道主义行动要赋权、包容及满足所有人的需求。尤其是受危机影响的妇女和女童，应能够行使其求学权、谋生权、健康权，以及远离各种形式的暴力和参与社区活动的权利。人道主义行动必须满足不同年龄和背景的妇女和女童的特殊需求，同时还要赋予女性应有的权利，以使其成为平等的合作伙伴和领导者。

如要实现更加广泛的包容，便要求各年龄层和具备各种身体能力的人群皆有权参与决策过程，从而确保人道主义危机的防范和救援响应在充分发挥此类人群自身优势和能力的情况下满足他们的需求。

磋商会议向各个层级的人道主义行动组织发出了强烈呼吁：

- ✓ 在人道主义规划过程中，要使性别平等计划¹¹⁷成为一种规范、支持妇女和女童的赋权，以及消除各种形式基于性别的暴力；
- ✓ 确保儿童的安全和福祉，尤其要重视教育，同时还要让年轻人以合作伙伴的身份参与到有意义的人道主义行动中；
- ✓ 纠正忽视老年人和残疾人的行为，以确保满足他们的人道主义需求，并使其能够参与人道主义行动。

2.1 在人道主义行动中消除性别差距

许多人道主义行动组织均未能切实履行其为处于危机中的妇女和女童提供援助和保护，并帮助她们主张自己的权利及满足她们的需求等职责。在磋商会议中，各方已意识到这一点，因此要求主要人道主义行动组织采取相应措施，以确保人道主义规划不只要时刻考虑到不同年龄和背景的妇女，而且要承认和支持妇女在救援工作中发挥领导作用的能力。

在生活中，无处不在的性别不平等现象让妇女和女童无法过上安全、健康及有尊严的生活，也无法让她们充分发挥自身的潜力。在这对于联合国具有里程碑意义的一年中，从《仙台灾害风险减轻框架》和 2030 年可持续发展议程到安全理事会第 1325 号决议的全球审议等所有议程均意识到了这一严酷的现实。这些框架承认，处于危机中的妇女和女童经历了性别不平等对待。在灾害中遇难的女性要多于男性；¹¹⁸遭受危机和灾害的国家具有最高的产妇死亡率和发病率，且¹¹⁹性别不平等现象¹²⁰和针对妇女和女童的基于性别的暴力 (GBV) 在危机爆发期间达到极为严重的程度。在危机中，妇女和少女也是主要照护者和第一响应者，正是她们让家庭和社区危难与共。

有证据显示，性别平等计划在人道主义环境中会产生积极的影响，甚至会挽救生命，这与在发展环境中进行的评估有着异曲同工之妙。¹²¹可采用各种工具和方法（例如性别标记¹²²、性别分析法及按性别和年龄对数据进行分类）来制定可满足妇女和女童需求及以其能力为基础的干预措施。

附框 4：性别平等适用于所有人

近期，由发展研究所和联合国妇女署发起的一项多国研究发现，性别平等计划在各种不同的环境下均可带来一系列积极的成果，包括：每家每户的受教育儿童人数增加；每家每户使用自来水和厕所的情况得以改善；每家每户的温饱水平得以提升；以及女性报告男性干扰其自主决定的情况大幅减少。

然而，性别平等计划仍未得到广泛实施，¹²³且尚未正式对该计划的实施情况或对实施不力的问责进行监督。世界人道主义峰会磋商会议的与会者指出，救援人员要么缺乏必要的技术专长，要么在工作中直接抵制从性别平等的视角看待问题，而据他们所称是因为需要快速做出救援响应和/或担心冒犯当地风俗，¹²⁴这也证实了各种报告和评估的结果。¹²⁵问责制、适当的资助及政治领导是实现行为改变的核心要求。

更广泛地说，只有男性（包括成年和未成年男性）及社区领导真正体会到整个社区如何从重视妇女和女童的需求和能力中受益时，歧视才会消失。¹²⁶性别歧视让家庭、社区及整个社会不进而退。每个人都要对假设条件提出质疑并克服根



如果未来仍继续否认人们所享有的完整人权和各种机会，那么便不可能充分发掘人类潜力和实现可持续发展。妇女和女童必须享有与男性和男童同样的权利，如获得优质教育、经济资源、政治参与、平等就业机会、担任领导及各层面的决策权等”。

改变我们的世界：2030 年可持续发展议程



妇女和女童须能够确定自身需求。这种需求不能由任何其他人转达。”

世界人道主义峰会在线性别调查的受访者



文化不是贬低女性的借口。文化也可以改变。”

杜尚别世界人道主义峰会南亚和中亚地区磋商会议上的男性与会者



如果我们需要尽快获得援助，但需要通过男性来表达我们的意见时，那将为时已晚。我们与众不同。我们有着不同的需求。如果您能够与妇女直接沟通，那么我们即可表达所关注的问题。”

在热带气旋“梅花”过后，妇女在瓦努阿图参与世界人道主义峰会太平洋地区磋商，利益相关群体分析报告

深蒂固的观念。¹²⁷东非和南非地区磋商会议的与会者强烈建议年轻男性发挥带头作用，向他们的同伴宣传和倡导性别平等观念，其中由联合国妇女署发起的HeforShe运动即是在全球范围内开展此项工作的典范。在提出所有建议时，务必谨记此覆盖全社会的方法。

来自磋商会议的建议

- “在危机爆发的情况下，各国政府、国际和国家级非政府组织应与当地民间社会组织和国家红十字会/红新月会紧密合作，以健全问责制（如有）并确保有效监督和报告性别平等情况、妇女获得服务和援助的情况、妇女享有权利的情况以及基于性别的暴力发生情况等。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述¹²⁸
- “正如所强调的，有效的信息管理（包括按性别、年龄及其他关键的相关指标对数据进行分类）结合确保妇女和女童获得相应保护并满足健康需求的性别视角，对于提升人道主义行动的有效性、健全人道主义行动的问责制和提升透明度（以及）实现更完善的规划至关重要。” – 世界人道主义峰会智利性别平等磋商会议
- “为向因灾害而被迫流离失所者提供所需的保护，各国政府和发展合作伙伴需要执行连续的性别分析和制定相关规划。” – 世界人道主义峰会太平洋地区利益相关群体分析报告

2.1.1 提供应对妇女和女童特殊需求的服务

在目前签订的广泛协议中均规定，人道主义行动必须赋予妇女和女童健康权（包括性和生殖、心理和社会心理方面），且同时能够满足她们的信息获取权、受教育权及谋生权。所有层面的人道主义行动必须在无歧视的情况下，根据需求提供这些服务。

妇女和女童呼吁人道主义行动要满足她们对这些服务享有的基本权利。必须谨记，要根据妇女的需求和所处环境制定服务计划，并特殊考虑最危险处境中（包括难民和国内流离失所的妇女和女童）及患有残疾的妇女和女童¹²⁹。同时，他们要坚信，这些服务应能够让妇女和女童继续上学、维持生计、养活健康的家庭以及有效参与社区活动。¹³⁰

与会者强调，医疗保健服务必须全面，其中应包含心理健康、社会心理照护，以及性和生殖卫生保健（SRH），包括节育和堕胎，尤其要为强奸犯罪的受害者提供此类服务。¹³¹同时强调，获得高质量的性和生殖卫生保健服务对于避免可预防的产妇死亡率和发病率非常必要。

妇女群体还强烈呼吁，要求以更有尊严的方式赚取足以满足她们及其家人需求的收入，尤其是在旷日持久的流离失所期间。所从事的生计必须以减轻基于性别的

暴力为宗旨，因为当妇女首次离家工作或所从事的活动被社区（或收容社区）内的一些人认为不适合妇女时，面临的这种风险将增加。

妇女群体强调，当她们开始成为家里的经济来源时，她们会变得自食其力且更加自信，同时还能够赢得尊重，并在她们的家中和社区内发挥一定影响力。¹³²城市专家建议，对于妇女群体创立的小型企业而言，初期应尽量从事有助于城市经济复苏并逐步回归正轨的工作。¹³³

来自磋商会议的建议

- ”人道主义行动组织有责任针对妇女和女童的特殊需求推出“最低初步成套服务”，其中应包括对性暴力后果的预防和管控。” – 世界人道主义峰会妇女地位委员会 2015 年性别平等和妇女赋权研讨会报告
- ”面向女童群体迅速扩大教育规模，尤其要面向流离失所的女童，这样有助于避免其在短期内遭遇早婚和逼婚，以及避免在长期内处于慢性贫困和脆弱的状态下。” – 世界人道主义峰会妇女地位委员会 2015 年性别平等和妇女赋权研讨会报告
- ”人道主义行动组织应采用[性别平等计划]促进妇女和女童的经济赋权，并扩大人道主义行动的影响。” – 性别平等计划对于人道主义行动结果的影响，联合国妇女署提交至世界人道主义峰会的意见书

2.1.2 消除基于性别的暴力

联合国秘书长将在各种环境中发生的针对妇女和女童的暴力称为“全球性流行病”。在某些危机环境中，基于性别的暴力令超过 70% 的妇女受到影响，¹³⁴因此，人道主义行动组织有责任确保妇女和女童免受基于性别的暴力危害，且可获得全面保密的救援响应和照护。

在磋商会议上，来自不同地区和环境下的妇女群体报告了诸多问题（性暴力；家庭暴力；早婚、童婚及逼婚；以及性交易），这也引起了妇女群体非常关注和担忧个人安全和基于性别的暴力所带来的风险。在中东和北非地区的五个国家内开展的一项调查显示，妇女受访者认为解决安全问题是当务之急，¹³⁵这也是 2010 年联合国难民事务高级专员办事处与难民妇女对话结果的真实写照。

附框 5：尼泊尔震后加紧预防基于性别的暴力

在由妇女团体编制的《共同需求宪章》（由当地妇女组织代表提交给尼泊尔政府的一份文件）中提出，预防针对妇女和女童的基于性别的暴力是尼泊尔震后需要解决的核心问题之一。¹³⁶该文件呼吁，在人道主义救援响应中要实现性别平等和向妇女赋权，以及预防基于性别的暴力，尤其在提供服务的过程中要采用性别平等方法，同时将这些方法与妇女参与和领导人道主义救援响应的能力直接联系起来。

在专题、国家级、地区及在线磋商会议中及大量意见书中均强烈呼吁，要通过结合综合性服务和深入促进专业化服务的方式，大力预防和抵制各种形式的基于性别的暴力，包括面向受害者开展性传播疾病（包括艾滋病病毒/艾滋病）的预防和治疗。¹³⁷执业者和政策制定者应敦促所有行动组织扩大资金支持并实施全球化政策、框架及发起联合倡议，例如“结束针对妇女和女童之暴力的行动呼吁”；由联合国妇女署/联合国人居署发起的“安全城市倡议”；“每位妇女、每名儿童，无处不在”倡议；以及新修订的《机构间常设委员会关于在人道主义行动中融入针对基于性别的暴力之干预措施指南》。

磋商会议强调了妇女群体的需求、能力及经历因年龄和所处环境的不同而有所差异，且必须采取因地制宜的方法来消除基于性别的暴力。难民和国内流离失所者纷纷担心妇女和女童面临基于性别的暴力所带来的巨大风险，包括早婚、逼婚及童婚。¹³⁸患有残疾和与家人失散的妇女和女童、少女及年轻母亲也面临着较大的风险。许多国家针对妇女群体的流动性出台了限制措施，从缺乏安全的公共交通，到针对妇女驾车的文化禁忌等形式各异。¹³⁹非政府组织和政策制定者已注意到由人道主义救援人员和维和人员实施的性剥削和虐待行为，他们有时甚至会以女性人道主义救援人员为施虐目标。联合国维和行动高级别独立小组呼吁，完善针对性剥削和虐待的问责制和司法制度。¹⁴⁰关于安全理事会第 1325 号决议的全球调查（截至 2015 年 10 月）也发出呼吁，联合国和所有执行伙伴要加倍努力，以预防各种形式的基于性别的暴力，包括性剥削和虐待。有证据清晰显示，目前所采取的策略并未能有效预防和应对未能享受服务或结束有罪不罚的情况。

妇女群体意识到，她们迫切需要建立以妇女为主导、基于社区的保护和救援响应机制，其中包含不同年龄和患有残疾的妇女。她们利用一切可行的机会发出呼吁，要求由受过性别培训的当地医疗服务人员在本地提供管理服务。人道主义行动还可利用城市地区所独有的机会为妇女和女童提供更完善的保护，例如更大限度地接受妇女离家出差和工作。¹⁴¹近期的研究还表明，由妇女团体发起倡议是促使国家将性别平等和反对基于性别的暴力政策纳入立法体系的唯一且最有效的方式。¹⁴²诸如此类的正式和非正式机制带来了积极成果，但人道主义行动组织并未投入足够资金充分利用这些机制。¹⁴³

应对基于性别的暴力的“安全扫描”工具¹⁴⁴



联合国妇女署大力支持运用技术手段的创新方法来应对基于性别的暴力。将“安全扫描工具”分发给农村和被边缘化的妇女群体，即可为她们实时“描绘”出危险区域地形图。尽管此款工具可在地图上标出危险区域并鼓励社区领导者采取相应行动，但社区领导并未认真考虑妇女群体提出的建议。由于社区领导者并未对此产生足够的重视，因此，锁定的区域对于妇女群体依然危险。新的项目并未如预期般有效地服务于社区，但却获得了重要的经验和教训。应用技术手段为妇女群体提供培训，不仅让妇女群体对自身价值产生更加清晰的认识，还提升了妇女群体的赋权和自尊意识。

附框 6：针对救援人员的性暴力

针对救援人员的性暴力¹⁴⁵依然是相对隐蔽但却普遍存在的问题。许多因素导致了对该问题的低估和分析不足，其中包括乡村地区救援人员在报告和适用举报制度链方面缺乏清晰的指导；¹⁴⁶在预防和受理性暴力投诉方面缺少具体而积极的措施¹⁴⁷；缺乏专门针对乡村地区救援人员的全面举报制度链；以及不完善的问责措施。¹⁴⁸为全面了解和解决这一问题，各方在提交的意见书中呼吁，要在人道主义团体内确认是否存在性暴力问题并致力于制定打击性暴力的解决方案。他们建议对救援人员（尤其是管理者）进行培训，以使其了解如何处理关于性暴力的行为和投诉、如何受理遭受性暴力迫害的人道主义者的投诉，以及如何为其提供照护。此外，他们还呼吁围绕这一问题制定更为恰当的政策、宣传制度及问责措施，以确保填补法律漏洞。¹⁴⁹

来自磋商会议的建议

- “必须由来自不同领域的专家（包括发展部门）负责应对基于性别的暴力，因为他们会设身处地地构建一套全面的救援响应机制。” – 世界人道主义峰会基于性别的暴力在线磋商会议
- “各方必须了解，解决基于性别的暴力问题对于受冲突影响地区的和平和国家建设进程至关重要，这也是实现当地经济发展和稳定的唯一途径。” – 联合国人口基金会向世界人道主义峰会提交的关于预防和应对危机期间基于性别的暴力之意见书
- “在开展人道主义行动的情况下，要彻底平息性暴力和基于性别的暴力日益增加的风险，包括针对救援人员的施暴行为，同时满足人道主义救援提供者的相关需求，并在宣传和规划工作及人力资源政策中整合此类措施，以减少此类问题的发生。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述

2.1.3 让妇女掌控全局

人道主义行动必须充分利用不同年龄和背景的妇女的能力和优势，并与妇女团体开展合作，使其加入到社区的改造活动中。

世界人道主义峰会磋商会议表明，妇女群体已准备好成为人道主义救援响应中的领导者，且有些妇女已经成为领导者，因此呼吁各方要大力支持妇女群体发挥领导作用。妇女群体是灾害发生后的第一响应者，而在冲突地区，她们确保了家人能够享受基本的服务、继续上学以及保证安全。妇女群体还代表政府开展宣传工作并深入社区提供援助，以构建和平稳定的环境。妇女团体具有广泛的人脉网络且对当地情况了若指掌，因此，由她们执行需求评估、与市长和社会服务机构及其他当地行动组织合作最为理想。



在皮斯科，自 2007 年地震后，我们需要女性在灾后重建中发挥带头作用。我们为其在救援响应中充分发挥作用创造了巨大空间。”

秘鲁皮斯科市长在出席危地马拉世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区磋商会议时表示

附框 7：土耳其增加妇女群体在难民营委员会中的参与度¹⁵⁰

土耳其灾害与应急管理中心建议难民营管理机构增加难民营管理委员会中的叙利亚妇女人数。因此，在各难民营成立了妇女委员会。

在磋商会议上揭示的大量案例表明，当地妇女团体帮助难民妇女受益于服务和保护机制，同时提升她们在社区决策过程中的影响力。¹⁵¹为应对此类需求，联合国各机构还面向难民妇女扩大了培训，以使其能够参与、甚至领导当地的决策架构。¹⁵²

附框 8：鼓励年轻女性参与人道主义行动¹⁵³

民间社会行动组织向年轻女性和少女群体介绍“成人”的职责：养家、赚钱及照顾家人。在举行中东和北非地区磋商会议期间，与会者呼吁，要更多地鼓励少女和年轻女性参与到人道主义行动中，因为多数青少年计划均只针对男孩和年轻男性。一名叙利亚妇女在妇女地位委员会磋商会议上激动地讲到，难民中的女孩均被迫辍学并早早嫁人，而无法完成她们的学业、自食其力以及积极协助开展社区活动。

还有许多来自南苏丹和利比亚地区的妇女榜样，她们为社区、甚至冲突各方提供正式和非正式援助，同时呼吁结束冲突和促进和平建设，并加强社会各个阶层的凝聚力。¹⁵⁴ 尽管她们的不懈努力得到越来越多的赞赏和肯定，尤其获得了安全理事会妇女、和平与安全议程的支持，但她们依然常常遭遇阻力并感觉无法真正帮助到多数妇女群体。¹⁵⁵各方一致认为，有必要提升妇女在正式的冲突防范、和平谈判或和平建设工作中的参与度。

来自磋商会议的建议

- “最理想的是，各国政府应加强立法，至少应促进立法的推行，以确保妇女群体的有效参与，具体包括在防范和救援响应期间，在领导和决策过程中采取积极措施。” – 世界人道主义峰会妇女地位委员会 2015 年性别平等和妇女赋权研讨会报告¹⁵⁶
- “联合国安全理事会第 1325 号决议规定，要增加妇女群体在各级决策过程中的参与度，以及在所有规划中结合性别视角，这些规定同样适用于灾害环境。” – 世界人道主义峰会智利性别平等磋商会议和世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区利益相关群体分析报告
- “只有妇女群体真正参与到相关决策过程，才能有效解决性别和保护问题。” – 世界人道主义峰会太平洋地区利益相关群体分析报告¹⁵⁷

2.1.4 让妇女和女童成为资金援助的受益者

人道主义资助机制应给予性别平等计划相应的权限和激励。¹⁵⁸然而，与会者指出，无法满足妇女群体需求的大型国际项目年复一年地获得资助，¹⁵⁹而因地制宜提供服务的当地妇女群体却发现其无法获得国际资金的援助。¹⁶⁰此外，追踪资金也是一个问题，因为性别标记并非强制采用的工具。2011年至2014年间，联合国人道主义事务协调办公室资金追踪系统中一半以上的项目未采用机构间常设委员会的性别标记。2014年，仅1%的项目明确设定了通过采取专门针对妇女和女童的行动来消除性别差距的目标。¹⁶¹2014年，据机构间危机期生殖保健工作小组报告，为受冲突影响国家提供的生殖保健海外发展援助，大幅低于为同等收入水平但处于和平状态的国家所提供的援助。¹⁶²

图 14：资助妇女团体¹⁶³

2015年3月，据经济合作与发展组织报告，为脆弱国家提供的资助总额中，**仅1%的资金**用于资助妇女团体或妇女部门。

在磋商会议上，与会者还建议，在性别平等方面履历欠佳的组织将被撤销资助，而经实践证明有能力履行此要求的组织将获得资助。¹⁶⁴捐助者至少应要求在整个计划周期内，将所有资金用于关心女性、男性、女童及男童的能力和需求，同时应增加对旨在减少妇女和女童遭受的性别不平等待遇及帮助妇女和女童增强适应力和自力更生等计划的资助。此外，各方还强烈呼吁增加对当地妇女团体的定向资助，尤其是针对宣传和赋权工作的资助。¹⁶⁵

来自磋商会议的建议

- “捐助者应建立专门的资助机制，以便为当地和国家级妇女团体提供直接、核心的长期支持，从而促进服务的提供、宣传及能力建设，（同时）确保所有人道主义资助均在符合性别平等原则的条件下提供。” – 世界人道主义峰会联合国妇女署和关注世界人道主义峰会妇女地位委员会研讨会¹⁶⁶
- “呼吁在整个计划周期内强制使用机构间常设委员会性别标记。” – 发展倡议组织和全球人道主义援助小组向世界人道主义峰会提交的意见书

2.1.5 捍卫各级领导层中的妇女权益

现在，正是联合国及其他高级领导人结束这种对当前形势毫无作为的局面之时。

必须监督、强制执行及积极鼓励推行性别平等原则，而不应将此视为仅在“选票上打钩”那么简单。目前，从机构间常设委员会发布的“2008年关于人道主义行动中性别平等政策的声明”到安全理事会提出的“妇女、和平与安全决议”等各



我相信，在世界范围内，均需要我们针对此种情况采取积极措施，以消除性别差距，但若没有足够的资金，便无法采取此类措施，因此，我认为应将这一举措视为优先考虑的重点。”

世界人道主义峰会在线性别调查的受访者



要求当权者或当局严格履行他们的协议。”

世界人道主义峰会在线性别调查的受访者

类优秀的政策均已出台。然而，由于机构间常设委员会及其他机构未能全面贯彻落实自己的政策或扩大优秀实践的应用、¹⁶⁷缺乏专业技术及根深蒂固的性别偏见等问题而共同导致了实施过程面临重重困难。



各成员国要致力于“把握一切机遇和参照 2015 年及未来的会议进程，加速全面而有效地贯彻‘北京宣言和行动纲领’，从而在每个审查周期内实现具体成果，并力争在 2030 年之前全面实现性别平等和妇女赋权。”

值此第四届世界妇女大会召开 20 周年之际发表
此政治宣言

为弥补实施过程中的不足，与会者呼吁组建一支女性在各层级占 50% 且男性和女性均获得了性别平等计划认证的劳动力队伍，从而通过更广泛的努力实现人道主义工作的职业化。他们还呼吁，大力支持当地妇女群体在监督和问责机制中发挥的领导作用。

此外，与会者及提交的大量建议书均强烈呼吁，大家要齐心协力在远期内实现对妇女和女童态度的转变，同时确保始终如一地执行性别平等计划，并对歧视行为采取零容忍政策。除非大家将非歧视、性别平等方法视为一种常用规范，而非仅领导层如此，否则各类计划将保持无视性别状态，而妇女和女童将继续遭受挫败。高级领导人（包括秘书长和紧急救援协调员）可亲自监督合规情况，一旦发现人道主义协调员未能履行职责，将予以解职。

来自磋商会议的建议

- “领导人有责任实现对妇女和女童群体的承诺。” – 世界人道主义峰会关于性别的在线调查
- “要求面向所有人道主义救援人员、所有当地和国家级政府公职人员开展性别平等培训…在应急办公室及其他相关机构范围内组建一支性别平等团队和/或加强团队建设并突出团队工作的重点，以消除男性与女性之间的成见，包括对从事人道主义行动的能力所持有的偏见。”
– 世界人道主义峰会联合国妇女署关注国际妇女地位委员会研讨会¹⁶⁸
- “支持在人道主义体系内建立全球和国家级机制，以报告在人道主义行动中对性别平等计划的实施情况，以及建立以民间社会为主导的国家和国际级独立影子报告机制（类似于《消除对妇女一切形式的歧视公约》），这两种机制的报告频率可以为每年一次或每半年一次。”
– 世界人道主义峰会联合国妇女署关注国际妇女地位委员会研讨会¹⁶⁹

2.2 确保人道主义行动包容每一个人

除性别外，年龄也是人们在人道主义行动中遭受不平等对待的一个关键因素。儿童和青少年通常无法享用医疗设施、受教育及无法获得其他信息来源、保护及支持。所有人道主义行动均需保护女童、男童、年轻女性和年轻男性的权利并满足他们的特殊需求，同时确保他们全面参与人道主义防范、救援响应及经济复苏的活动中。¹⁷⁰人道主义行动还需满足老年和残疾人群体的特殊需求，同时依靠他们的能力为人道主义防范和救援响应做出应有的贡献。

2.2.1 让儿童远离危机

目前，全球有 14 亿人口生活在受危机影响的国家，其中 40% 的人不满 15 岁。

难民中包括近 3,000 万名儿童，几乎占全球难民人口的一半。¹⁷¹在全球国内流离失所人口中，儿童（被定义为 18 岁以下的人）占将近一半。¹⁷²超过 2.3 亿儿童生活在受冲突影响的地区内，且数百万人面临着自然灾害和传染病所带来的风险。无数突发事件占据了孩子的成长岁月，这对关键的社交、认知、情感及身体发育阶段产生了重要影响。像成人一样，男童和女童也可能面临受伤和残疾、身体和性暴力、心理压力及心理健康问题，但他们经历的方式可能有所不同。在危机时期，儿童面临着重大的安全风险，其中女童更面临着被迫进行性交易和童婚的风险，而男童则会被征募到武装组织和成为童工，无论男童或是女童，都将被迫与家人分离。诸如此类的安全风险既相互联系，又相互结合。

因为儿童的需求、能力及视角不同于成年人，所以人道主义行动必须在危机防范和救援响应的所有阶段服务于儿童的特殊需求，同时要优先考虑受灾害或冲突影响儿童的教育和保护问题。由于旷日持久的危机已成为新的常态，因此人道主义行动必须满足儿童的需求并给予长期关注。尽管如此，但儿童仍无法返回他们的家园，因此，人道主义行动必须通过提供安全、易达的学习环境，尽快让儿童重返家园。

附框 9：非常时期的教育¹⁷³

在非常时期内，优质教育对于为儿童提供身体、心理及认知保护至关重要，这样不仅可维持孩子的生活，甚至还可拯救生命。尽管如此，但研究显示，儿童的保护和教育是获得资助最少的人道主义领域。

人道主义行动还应意识到，儿童在为他们的家庭和社区提供支持方面所具有的能力和发挥的重要作用。儿童可能是第一响应者、弟弟妹妹或年长亲属的主要照护者，甚至会成为养家糊口者。在叙利亚开展的一项调查显示，如果有机会，83% 的儿童受访者会参与救灾工作。¹⁷⁴

针对儿童的创新¹⁷⁵



由联合国儿童基金会主办的“数字鼓”项目旨在帮助无法获取健康、教育及其他问题信息的偏远农村社区。这些太阳能电脑亭以本地可用的金属油桶为材料，建成后可抵御外界因素的影响，经久耐用，亭内的电脑中已加载了教育内容。知识产权已对外开源，且产品可由私营企业生产。



安全意味着一切，如果无法做到这一点，那么一切都将是空谈。”

叙利亚霍姆斯的儿童世界人道主义峰会要以儿童为中心



如果不为儿童提供安全、方便的学习环境，那么整整一代人便可能会迷失方向。在保护和教育领域，女童和男童的需要可能彼此不同，因此要将男童和女童所面临的具体风险纳入规划之中，这一点至关重要。”

“处于危机中的儿童”，联合国儿童基金会向世界人道主义峰会提交的意见书

来自磋商会议的建议

- ” 人道主义行动组织要为所有人道主义计划创建一个儿童标记，以便在人道主义环境下满足儿童的独特需求。” – 处于危机中的儿童，联合国儿童基金会向世界人道主义峰会提交的意见书
- ” 在非常时期内，儿童的保护和教育问题必须与其他挽救生命的干预措施以及医疗、食物、水和住所等一样，获得优先考虑。必须实现更广泛的跨部门协作，以确保儿童的安全、福祉及恢复。” – 世界人道主义峰会要以儿童为中心，关注儿童的机构意见书
- ” 加强儿童在人道主义救援响应中的参与度。只有让不同年龄的男童和女童参与到需求评估、政策的制定、实施及监控过程中，人道主义工作才能发挥最大效果，才能提供最强大的保护，而学校将成为与儿童协调参与问题的理想之所。” – 非常时期的儿童保护和教育，全球保护团体向世界人道主义峰会提交的意见书
- ” 要保证将有利于儿童的灾害防范和风险降低机制作为规划工作的核心要素，尤其在主要城市地区。” – 处于危机中的儿童，联合国儿童基金会向世界人道主义峰会提交的意见书



务必要让领导人员了解这一点，并让他们与青年人一起朝着共同的方向而努力。”

出席世界人道主义峰会
年轻人在线磋商会议的
与会者

2.2.2 让年轻人在人道主义行动中发挥先锋作用

在许多冲突和冲突后环境中，年轻人在受灾人群中占绝大多数。¹⁷⁶

青年是指年满 18 岁的年轻男性和女性，而这一时期是他们发展生产、健康及满足生活所需能力的关键阶段。人道主义危机对这一关键发育期造成了严重影响，并破坏了年轻人所依赖的家庭、社会、宗教及教育结构，从而使他们面临着生计、安全及保护方面的问题。这使大量年轻人处于贫困、暴力及被虐待的高风险之下。然而，人道主义行动组织往往不会专门去满足年轻男性或年轻女性的需求，而在他们的一生之中，这段时期却尤为脆弱。在印度尼西亚和巴基斯坦同年轻群体举行的开放式磋商会议上，¹⁷⁷已然证明了危机对他们生计的影响，因此人道主义行动组织迫切需要考虑他们的需求。在旷日持久的危机中，对青少年的忽视和逐渐被边缘化，也可能为未来埋下不稳定的种子。

在青年磋商会议上，来自世界各地的 3,500 余名年轻人出席会议，会议的共同思路是呼吁在人道主义行动中采用更具年龄特色的方法。

世界各地的青年男女已在人道主义行动中发挥重要作用，他们担任着各种身份，包括：第一响应者、志愿者、家庭照顾者，甚至是养家糊口者。他们具备相关技能和能力[请参见图 15]，这意味着在制定和实施应急防范和救援响应方案时，他们是可以依靠的重要盟友。例如，他们可以进行数据采集、针对社区问题开发创新的解决方案，以及在提供保护方面发挥积极作用。年轻群体的参与对于人道主

义行动的本地化也至关重要。在危机或灾害过后，满足年轻男女群体的需求对于增强社区的适应力、支持社区层面的灾后重建以及过渡至可持续发展阶段也至关重要。

图 15：人道主义行动中的年轻群体¹⁷⁸

新出现的年轻群体优先考虑事项	年轻群体能够做些什么
以平等伙伴的身份参与人道主义行动	学习和适应的能力
开设正式和非正式的教育和技能培训课程	采用创新和创造性的方法解决新出现的问题
提供平台和创新中心，以促进年轻群体的能力建设	执行快速数据采集、评估及分发
制定针对青少年的多部门计划	全力融入社会并完善救援响应机制

提升社区参与度的 U-Report 工具¹⁷⁹



U-Report 是一款基于短信服务和 Twitter 的工具，可供年轻群体表达对一些关乎自身利益的重要问题的看法，且可实时获得给出的结果。U-Report 包含在全新的 RapidPro 软件中，且被大范围应用的潜力巨大，例如目前已在 15 个国家内应用，其中大部分是非洲国家，而另有许多国家正在酝酿之中。目前，每周有超过 100 万名年轻人利用这款同类中最大的青年参与工具与联合国儿童基金会和非政府组织合作伙伴进行互动交流。为筹备本次世界人道主义峰会，联合国儿童基金会及其合作伙伴利用 U-Report 向 5 个国家的逾 550,000 名年轻人提出了各种问题，以深入了解他们在非常时期的经历、收到的援助水平、提供援助的机构，以及是否满足了他们的预期。我们从这些年轻群体收到了超过 170,000 条短信，每条短信均根据自己的看法提出了他们的观点或意见。参与的国家包括尼日利亚、乌干达、塞拉利昂、利比里亚和马里。



儿童和青少年是改革的主力军，应考虑按照立法、国家实践及教育课程赋予其一定空间并采用相应形式来减少灾害风险。”

《仙台灾害风险减轻框架》

参与世界人道主义峰会磋商的年轻群体并未将自身视为弱势群体或受害者，而是改革的推动者，且有能力为防范和应对危机做出应有的贡献。各年龄层的与会者均要求让年轻群体有效参与人道主义行动，同时呼吁，应意识到年轻群体的参与对于有效且可持续地执行救援响应至关重要。他们还呼吁，建立包括年轻群体能力建设和赋权策略的人道主义救援响应机制。人们普遍认为，教育和职业培训对于让年轻男性和女性掌握适当的技能非常必要，从而使其能够在社区内领导和推进改革：社区往往是在应对危机的过程中服务和资源匮乏的区域。

最后，年轻群体正积极推动创新解决方案的制定并针对人道主义危机提出深刻的见解，在磋商会议上，各方建议与年轻群体、各领域内的地方、国家及国际合作伙伴建立战略伙伴关系，以推动人道主义的创新。年轻群体是接受社会技术发展最快的群体，这也使其能够充分调动当地工作的积极性。年轻群体强调，可以对社交媒体平台进行改革，以供人们发布信息和表达心声。

让年轻群体参与抗击埃博拉病毒的救援¹⁸⁰



“作为塞拉利昂和利比里亚应对埃博拉病毒工作的一部分，国际计划组织帮助儿童和青年团体积极参与预防和救援响应工作，在此期间还获得了来自同行的支持。以国际计划组织先前关于儿童和青年参与的长期发展工作为基础的活动和以青年为主导的媒体活动包括：由国际计划组织青年顾问小组及其“全球变革之声”项目所支持的活动。国际计划组织将来自塞拉利昂、利比里亚及挪威的年龄在 14 岁到 24 岁之间的年轻人联合起来。在这些国家内，年轻群体是他们所在社区内儿童和青年团体的重要组成部分，同时也是广泛的儿童和青年网络的成员。为支持这些年轻群体之间进行对话和交流，特采用一种重要的全新方法，包括通过电话会议的形式和通过 WhatsApp 网络组与“全球变革之声”青年主导小组的成员进行交流。国际计划组织及其合作机构的青年参与人员为年轻群体提供了关于协调合作、共商之行动的后续方案及心理方面的支持。通信人员帮助他们在 Facebook 和 Twitter 上撰写博客并创建了一个 Facebook 封闭性群组。此外，还向年轻群体提供了信用卡，以供其在手机上上网和打电话。在某些情况下，当他们在自己的家中、社区或街区接受隔离检疫时，还为他们提供手机，以方便联系。”

在线和开放式磋商会议上提出的建议总结

- ” 要建立一种以人为本和具有年龄特色的方法，在人道主义行动中，可利用该法满足年轻群体的特殊需求，且可保证年轻群体的有效参与和联合领导。
- ” 通过在行动和管理架构中包容年轻群体，而让他们有机会参与人道主义行动的方案制定、实施及评估。
- ” 加强能力建设、对等教育及完善以青年为主导的计划，使年轻群体能够在人道主义环境和脆弱环境下成为改革的行动者。
- ” 建立不同层级的创新中心，以促进年轻群体的能力建设和主动而非被动的援助。

2.2.4 纠正对老年人的忽视

人道主义行动正日益忽视老年人。磋商会议呼吁，在危机中，所有人道主义行动组织均要优先考虑老年人的安全和福祉。目前，在世界人口中，60 岁或以上的老年人占十分之一以上，而在 2020 年之前，老年人口数有望超过 10 亿。到 2050 年，60 岁以上的人口数将与 15 岁以下的人口数旗鼓相当，且其中绝大多数人生活在发展中国家。¹⁸¹然而，专门针对老年人的人道主义援助资金却不到 1%。¹⁸²

虽然现有数据十分有限，但也清晰表明，在发生灾害时，老年人面临着巨大的死亡风险。¹⁸³磋商会议还强调，在武装冲突中，许多老年男性和女性将面临被迫留在国内、与家人失散及遭受急性身体和心理疾病的高风险，尤其在被迫流离失所的情况下更是如此。¹⁸⁴在城市地区，老年人可能要独自生活，冲突或灾害还可能会切断他们的服务。在各个地区内，老年人的健康需求（包括营养状况差和易罹患非传染性疾病）均要给予特别关注。¹⁸⁵磋商会议指出，在灾害发生后，老年人因身体残疾而使生活受到严重影响且被¹⁸⁶限制获得人道主义援助和保护，老年女性尤其容易遭受虐待、忽视及剥削。由于人道主义行动组织缺乏为老年人做出明智纲领性决策的相关数据、缺乏激励结构、技能和知识来满足他们的需求，从而导致这些问题加剧。

各方在提交的建议书中呼吁，各层面要发挥领导作用，以确保各国政府和人道主义组织采集按性别和年龄分类的数据，而做出基于实证的决策（包括资金选择）¹⁸⁷和满足老年人的需求。¹⁸⁸磋商会议还呼吁，在为减少灾害风险、开展人道主义危机防范、应急救援响应及经济复苏而制定因地制宜和具有文化适应性的策略时，要将老年人所掌握的传统知识、经验及技能视为宝贵的财富。¹⁸⁹与会者基于《仙台灾害风险减轻框架》提出建议，在制定决策和整个周期的救援行动中，应将老年人视为重要的信息提供者。¹⁹⁰



我们社区领导人和老年人所掌握的传统知识将为我们的世界贡献良多。”

世界人道主义峰会太平洋地区
在线磋商会议的与会者

来自磋商会议的建议

- “要以在仙台达成的具有年龄包容性的框架为基础。《仙台行动框架》与世界人道主义峰会成果之间的协同作用应高度一致并相辅相成，在世界人道主义峰会上提出的建议应至少以先前框架的包容性为出发点。” - 国际助老组织向世界人道主义峰会提交的意见书
- “在推行人道主义体系改革时，必须向老年人提供足够的资料 and 解释，以解决他们的边缘化问题。在各成员国对此做出的承诺中，应将联合国《老年人权利公约》作为核心要素。” - 国际助老组织向世界人道主义峰会提交的意见书
- “执行人道主义原则的所有行动组织必须负责满足老年男性和女性的需求。应扩展和追踪在人道主义救援响应中支持包容老年人的捐助计划，以确保满足老年人的需求。” - 国际助老组织向世界人道主义峰会提交的意见书

2.2.5 让残疾人成为人道主义行动的受益者

残疾人正成为人道主义救援响应漏洞的牺牲品。必须将各类公约和政策付诸行动，并通过全球问责机制实现所拟定之目标。

据世界卫生组织统计，残疾人将占到总人口数的 15%。¹⁹¹在发生灾害或冲突的情况下，残疾人是受影响最大的群体，而突发事件可能导致残疾人数量进一步增加。¹⁹²联合国《残疾人权利公约》中规定，各方应“确保残疾人在危险情况下获得保护和他安全，包括发生武装冲突、人道主义突发事件及自然灾害的情况。”¹⁹³尽管各方应履行此项义务，但据残疾人报告，在人道主义应急方案的规划、评估、制定及救援响应过程中，他们常常被忽视。¹⁹⁴性别、年龄及残疾类型对残疾人参与和获得人道主义干预将产生进一步的影响。妇女和女童及患有心理和智力残疾者面临着更为严重的歧视和安全保护问题，包括剥削、虐待及基于性别的暴力。¹⁹⁵



多数情况下，残疾人往往仅被视为受赠者。当我们残疾人表示希望参加应急救援响应时，均会被一笑置之，因为人们认为我们无法提供任何支持。一般人可能会信以为真，但这并非事实的真相。残疾人也可成为最重要的贡献者。”

一项由 769 名残疾人、残疾人组织及其他人道主义行动组织参与的调查证实了这一问题的严重程度。四分之三的残疾受访者表示，他们在危机期间并未获得足够的基本援助，例如水、住所、食物或医疗服务。一半受访者表示，他们未获得专门针对残疾人的服务，例如康复、辅助设备及获得社工或翻译人员的服务。据受冲突影响者报告，与发生自然灾害的情况相比，他们获得的援助少得可怜。¹⁹⁶

同时，残疾人也有潜能可挖掘，他们可以帮助社区做事，并为人道主义行动尽一份绵薄之力，¹⁹⁷例如担任志愿者和动员者。¹⁹⁸

越来越多的人道主义机构倾向于采纳关于残疾人的政策，¹⁹⁹联合国决议和秘书长报告也呼吁，提升对残疾人的包容度。²⁰⁰然而，目前尚无全球公认的标准或指导原则来确保系统地实施这些政策，人道主义者也缺乏专业技术知识来执行残疾包容性计划。²⁰¹

来自印度国际助残组织的残疾人在“人道主义背景下的残疾”中表示

来自磋商会议的建议

- “在人道主义行动中，制定并采纳全球公认的残疾包容性机构间指导原则。” – 妇女难民委员会：世界人道主义峰会优先事项
- “在各个团体和行动机构内，创建一个以残疾为工作重点的职位，以服务于主流残疾人。” – 国际助残组织，人道主义背景下的残疾：来自受灾人群和现场组织的观点
- “加强社区能力和信息流机制的建设，以确认和报告未获得援助的人群。” – 改进人道主义行动全球论坛

精选建议

本次峰会为显著增强国际人道主义体系的能力提供了绝佳契机，各方可采取以权利为基础的方法，挽救妇女的生命、保护她们免受暴力的侵袭，以及使她们在为自己和社区缔造一个有尊严的未来过程中担任领导角色。同时，还需采取一些措施，以意识到必需向负责救援响应、规划及风险降低的相关方通知妇女所具备的应对技能、知识及作为第一响应者的经验。实现这些转变需要协同领导和资金援助，以确保制度和文化改革的顺利进行，具体措施如下：

首先，政府和人道主义行动组织应**彻底遏制不遵守**其性别平等政策和框架的行为，并扩大优秀实践的应用。领导者应承诺对此承担个人责任。

第二，捐助者**仅应考虑资助那些坚定承诺在人道主义规划周期内投身于妇女和女童救援工作的计划**，而放弃资助那些忽视妇女和女童的计划。政府、私人基金会及其他捐助者应投资于直接向当地妇女组织捐款的现有资助工具，包括紧急情况下的捐款快速分拨机制和针对“妇女、和平与安全”计划和人道主义行动的全新全球捐款加速工具。随着为相关项目和宣传工作提供更加直接的投资及可靠的长期核心资金，当地妇女组织将拥有充足的资金来确保在人道主义环境下满足妇女和女童的权益。她们在各层级将更具影响力，而对于实现性别平等所必需的制度和文化改革也发挥了催化剂的作用，同时还帮助确保关注妇女的丰富经验、所处的不同环境及其具备的特殊技能和需求。

第三，人道主义体系应建立一系列**问责措施**，以追踪人道主义行动在整个人道主义计划周期内对于妇女和女童的影响，同时确保采集足够的按性别和年龄分类的数据，且执行可用的分析来实现此目标。各方呼吁组建一支由领导者（包括当地妇女）组成的独立小组，以追踪危机情况下消除性别差距的进展情况，并监控妇女和女童是否有效享有她们获得保护、获得人道主义服务及参与决策过程的权利。若要如此，则应关注哪个地区不同年龄的女性皆面临极大的风险、哪个地区发生可高度预防的死亡，以及哪个地区严重违反了她们的权益。该小组可采用妇女顾问委员会的形式，在本次峰会期间正式开始组建。

第四，应扩大全球承诺，以便自每次突发事件或危机发生伊始**确保妇女和女童的安全**。此时，可借机扩展行动目标和“在非常时期保护女性免受基于性别的暴力行动呼吁”等活动，包括针对性别平等计划的责任框架。在峰会之前，即可开始征募活动，以确保在 2016 年 5 月之前，“来自南半球的呼吁”活动相关方的人数与来自北半球的行动者人数相当，南北半球的活动人数可同时进一步增加。

目前的国际人道主义行动组织（包括联合国）不得独自推行这些变革。各方应与其他多边机构和具有丰富性别专业知识及其他领域知识的主要基金会合作。必须采取短期和长期视角的联合性整体工作，以确保一半人口的权利和需求得到保障。

除包括妇女外，人道主义行动还要涵盖每一个人并解决最弱势群体的特殊需求，尤其是儿童、年轻人、老年人和残疾人的需求，若未做到这一点，那么人道主义行动便意味着失败。

首先，**在非常时期内，儿童的保护和教育问题**必须与其他挽救生命的干预措施以及医疗、食物、水和住所等一样，获得优先考虑。磋商会议呼吁，开展更为深入的跨部门协作，以确保儿童的安全、福祉及全面恢复，并提议采用儿童标记，以评估是否满足了儿童的独特需求。

第二，在磋商会议上，年轻群体要求**有效参与和共同领导**人道主义行动。各方强烈呼吁，让年轻群体参与人道主义行动方案的制定、实施及评估过程，以加强对等教育和以青年为主导的计划，从而使年轻群体通过全国和全球网络团结一心，积极投身于满足人们的迫切需求。

最后，磋商会议还呼吁所有利益相关群体**纠正在人道主义行动中对老年人和残疾人的忽视**，并创建证据、技能及激励架构，以确保满足此类人群的需求，同时，在人道主义决策过程中也要充分利用他们所拥有的知识和经验。同时，还呼吁进一步达成全球公约、制定标准及建立其他机制，以确保各个国家和人道主义组织能够在危机期间面对弱势群体系统地履行他们的职责。

第二部分 适应环境



第 3 章

满足深陷武装冲突中的人们的需求

每年有超过 1.7 亿人直接受到武装冲突的影响。²⁰²这些冲突所造成的人力成本异常惊人。



因为受冲突影响的人群需要安全和希望，因此，人道主义行动应以此为目标，并帮助他们安全而毫无恐惧感地在社区内生活。”

世界人道主义峰会北亚和东南亚地区最终报告



人道主义解决方案无法解决政治问题。”

世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述

2014 年，在冲突中死亡的人数急剧上升，达到了 163,000 人，²⁰³但这一恐怖的数字却并不能揭示整体死亡率。武装冲突对医疗和经济体系造成了极大破坏，每年因武装冲突的次生效应（例如疾病和饥饿）导致成千上万的人死亡，而他们原本完全可避免遭受厄运，同时由于流离失所、贫困、性暴力及性交易而让他们受尽屈辱，这也导致了问题进一步加剧。2010-2012 年，索马里饥荒造成大约 260,000 人死亡，在某些地区的死亡人口中，5 岁以下的儿童占比高达 10%。如果这个国家不经历冲突，那么干旱根本不会造成如此严重的饥荒。²⁰⁴

人道主义行动不能代替政治解决造成痛苦的根源和结束冲突。然而，在缺乏政治行动的情况下，人道主义救援便是世界各地数百万妇女、男子及儿童的生命线，是战争让他们失去了生活的家园。因此，磋商会议大声疾呼，要采取更多措施来减少武装冲突为人们造成的苦难。这一指令包含两个相互关联的方面，所有人道主义行动组织均应在本次峰会上将其贯彻落实：

- ✓ 首先，“人道主义解决方案无法解决政治问题”，²⁰⁵而是需要采取更广泛的整治行动来预防和结束武装冲突并加强对国际人道法 (IHL) 的尊重。
- ✓ 其次，在发生武装冲突的情况下，人道主义行动应更好地满足人们的需求。

3.1 确保采取政治行动解决冲突所造成的苦难

3.1.1 在维护和平和冲突预防方面大力投入

各国负有义务和责任促进和平和维护人们的权利，以使他们的生活摆脱恐惧并充满希望。

为切实履行此项义务，各国政府和国际社会需要通过预警和预防性外交等方式应对政治危机。一旦发生暴力事件，政治行动者必须为和平创造一切有利条件，其中地区行动者发挥着尤为重要的作用。²⁰⁶

磋商会议还重申了将人道主义工作与政治和安全进程区分开来的重要性，²⁰⁷正如各方所达成的强烈共识，“要清晰区分人道主义行动与政治行动之间的差异，应努力避免将人道主义救援用于政治目的。”国际红十字委员会主席表示：“理论上，全球和平、发展及安全是我们大家共同的愿望，与此同时，我们也都了解人道主义行动在解决或预防危机根源方面存在的局限性。然而，在实践中，我们的经验表明，在一些战况最为激烈的地区，为弱势群体提供的紧急救援取决于当地将人道主义目标与其他经济、政治、社会或人权等相关改革目标进行区分的能力。”²⁰⁹但在人道主义行动与维和任务相重叠的情况下，尤其难以做到仔细区分。此外，不得以人道主义行动的名义使用军事力量。²¹⁰

尽管在磋商会议上，各方一致认为当务之急是将人道主义行动与政治和安全进程区别开来，但他们也指出，人道主义行动者的专业知识可以让和平进程中的调停者在一些问题上受益良多，例如在协议中约定解决人们流离失所状况的办法²¹¹，或利用停火协议与和平谈判改善谈判期间或协议达成后的人道主义救援情况。人道主义行动者提供相关知识的行为被视为符合要求，但需保持中立。²¹²

3.1.2 确保尊重国际人道法

为促进各方对国际人道法及其他相关框架协议的尊重，我们还需付出艰苦的努力，从而保护受战争荼毒的人们、保护平民及丧失战斗力者。

磋商会议将国际人道法作为减少武装冲突所造成的伤害的重要工具。²¹³然而，尽管在过去 20 年间取得一些进展，²¹⁴但直接锁定和肆意袭击平民和民用基础设施（例如学校和医疗设施）依然是当代武装冲突反复出现的特征。其他值得关注的严重情况包括拒绝人道主义援助、处决平民和被俘士兵、拘押条件极为恶劣、平民被作为人质或被迫为奴。

数次磋商会议均要求，应通过始终如一的行动维护法律的尊严，违法者将被严肃追责，²¹⁵不仅冲突各方的行为要表现出政治意愿，而且批准这些法律文件的国家也要广泛如此。各国应肩负起为其国土范围内的常住人口提供援助和保护的主要责任。²¹⁶



我们要决心促进和平、公正及包容、摆脱恐惧和暴力的社会。”

改变我们的世界：2030 年可持续发展议程



解决造成人类痛苦的冲突并非人道主义救援人员的任务。

欧盟委员会，向世界人道主义峰会提交的意见书：建立有利于开展有序和有效人道主义行动的全球伙伴关系



必须阻止利用和操纵人道主义行动以赢得政治、经济或商业优势的行为。”

西班牙针对在 2016 年世界人道主义峰会欧洲及其他地区磋商会议上提出的问题所表达的立场



敦促冲突各方（包括武装组织）履行国际人道法所规定的义务，并为人道主义行动组织的工作创造便利条件，包括通过确保救援人员的通行和解除妨碍其工作的限制。”

世界人道主义峰会中东
和北非地区联合主席致
辞综述

因此，磋商会议呼吁，各国要在本次峰会及其他场合重申他们的承诺，对国际人道法给予并确保给予更高的尊重。²¹⁷磋商会议还回顾了各国应肩负的责任，以实现和促进当地和国际人道主义救援快速及时、畅通无阻，而在提供救援时还要确保公平和无歧视性划分，²¹⁸且呼吁各国在提供人道主义救援时要雷厉风行，而不设定任何限制。²¹⁹

磋商会议还强调，非国家武装组织必须尊重国际法律的所有相关条文，尤其要重视国际人道法，并履行他们的义务，为受其影响的人们接受人道主义援助和保护创造便利。²²⁰例如，他们应发表单边声明、向他们的战士签发指令及颁布行为规范和反映国际人道法所规定之义务的永久性命令。²²¹

武装冲突各方应就保护平民或任何形式的人道主义行动问题与冲突的其他方达成协议或约定。近期的示例包括叙利亚（尤其是 2014 年在霍姆斯达成暂时停火协议）和也门（2015 年 5 月），虽然短暂，但此后却再未成功达成停火协议。协议中可能包括临时停火条款、开放某些道路（人道主义通道）或为人道主义救援人员发放安全通行证。²²²

磋商会议上的许多与会者和提交的意见书中均呼吁，各国及冲突的其他方应加紧采取自愿措施，以给予国际人道法更高的尊重。人道主义行动组织在面向武装和安全部队（包括当地参战者）开展关于国际人道法的培训和宣传方面可以发挥重要作用。

关于国际人道法的虚拟培训²²³



电子教学方面的创新与最新技术一道均取得了快速发展，世界各地的人道主义救援人员均可获得授权参加培训。电子教学使各类组织可提供灵活的资源，供进入和撤出救援现场的人员使用。课程适用于全球范围，其中包括重要的人道主义主题，例如灾害救援响应、危机领导、人权及国际人道法等主题。

国际红十字委员会采用军事题材的游戏 ARMA 3 作为培训工具。此款工具还用于向武装部队开展关于国际人道法重要性的培训。此款游戏正悄然改变国际红十字委员会的培训性质，目前接受培训的人员数量已增加了 100 倍。国际红十字委员会还尝试对此创新方法塑造武装部队行为的效果进行评估，希望能让大家对国际人道法给予更大的尊重。

磋商会议上提出的关于自愿措施的建议旨在提升对国际人道法的尊重

“ 出台相关条约，尤其是颁布了《日内瓦公约》附加议定书和《难民地位公约》（1951 年）及其附加议定书（1967 年）。²²⁴

- ” 确保国家立法符合批准生效的法律文件，包括成立国家委员会，以为政府提供关于实施和宣传国际人道法方面的建议和协助。²²⁵应鼓励此类委员会之前开展密切合作。
- ” 确保冲突所有各方在教义、培训及教育，以及安全部门的任何改革进程方面建立完善的制度。²²⁶
- ” 根据第 1325 号决议，采用国家政策或策略进一步保护平民（包括国内流离失所者），并制定国家行动计划。²²⁷
- ” 在获得捐助者鼎力支持和人道主义行动组织积极参与（只要相关）的情况下，为武装和警察部队及其他相关官员提供关于国际人道法的培训。²²⁸

在国际范围内发起以国家为主导的倡议（例如根据国际人道法重申保护平民的声明²²⁹和“关于制止大规模暴力犯罪的全球行动”²³⁰）可激励各国之间互帮互助，加强能力建设。

为冲突各方提供支持的国家还应履行自身义务，以促进对国际人道法的尊重。侨民团体虽无需履行相同的义务，但也应利用他们的影响力来实现共同目标。

磋商会议还强调，需要采取必要的措施来追究违法者的责任，并呼吁各国通过新颁布或现行的国家、地区或国际机制对严重违反国际人道法的违法者提出起诉。²³¹当国家当局不能或不愿起诉违法者时，国际社会应利用其他机制（包括国际法庭）进行追责。²³²还有一种看法认为，全球治理机制（包括联合国安全理事会）未能充分解决对国际人道法缺乏尊重的问题，²³³在一次磋商会议上，主要与会者建议，在安全理事会对人道主义行动的相关问题进行决策的过程中，严禁使用否决权。²³⁴

来自磋商会议的建议

- ” 建立国家或国际机制或将已出台的相关机制付诸实施，以监督国际人道法的应用情况并对违反法律的犯罪者进行追责。这其中包括呼吁充分利用国际法庭，尤其是国际刑事法庭。有一些人担心并认为，在定罪时会存在双重标准，并要求对该地区内违反国际人道法者进行追责，与会者呼吁以客观、普遍的方式加强执法力度。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区最终报告



人道主义行动不能代替政治行动，这也是全人类共同的意愿。安全理事会必须发挥领导作用，推动以政治方案解决危机。”

2015 年 8 月 27 日，紧急救援协调员 Stephen O' Brien 在联合国安全理事会上发表的讲话

3.2 使武装冲突地区的人道主义行动能够满足人们的需求

3.2.1 让人们远离伤害并满足他们的需求

在冲突地区，人们面临着遭受各种暴力威胁的极大风险，包括谋杀、酷刑、强奸、强制征兵、劫持人质及其他形式的暴力。他们可能被剥夺食物、水、医疗服务及其他生存所必需的物品和服务。人道主义行动应满足这些全部需求。



我们需要采取更有效的保护措施。我们非常担心。”

世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上与会的叙利亚妇女难民，利益相关群体分析报告

武装冲突对妇女、儿童、老年人及其他群体造成的影响会有所不同，因此呼吁要因地制宜地提供保护和援助，以满足最迫切的需求。²³⁵磋商会议强调，在冲突期间，为妇女和女童提供所需的保护对于降低基于性别的暴力（包括性交易、早婚、逼婚及童婚）风险至关重要；这些暴力行为可能对她们造成严重影响。²³⁶在诸如“在非常时期保护女童和妇女的行动呼吁”、“在冲突中预防性暴力”的意见书及其他政策倡议中均指出，要提升对此问题的关注度。²³⁷男性也具有一定的脆弱性且极有可能在冲突中丧生，而女性则往往死于非直接原因，包括在冲突结束后也会发生死亡。²³⁸未成年和成年男性极易遭受征兵的威胁，且可能面临由此而产生的社会心理影响。²³⁹此外，冲突对儿童造成的负面影响更加广泛，这就需要通过教育来全面保障儿童的安全。²⁴⁰

附框 10：城市地区的武装冲突²⁴¹

在近期发生的冲突中，主要特征是不断上演城市战争。城市地区因其所蕴藏的财富和资源而成为战争目标，同时城市也象征着权力的宝座。城市地区的战争通常会产生严重伤亡情况，同时还会造成居民和人道主义体系所依赖的基础设施和城市系统遭受大范围破坏。电网、住宅、供水系统、卫生设施及市场往往被损毁或摧毁，或可能被交战双方所控制。爆炸危险物造成人口稠密区大面积污染，这极大限制了人们的出行自由、阻碍了重建工作以及维持生计，只有在紧急情况下才可要求放行，而通常情况下则不允许。

在受冲突影响的城市地区，人道主义救援响应要在受灾人群的直接支持下完成，并需努力修复城市系统。无论哪种情况，都需要与当地官员进行接触，包括事实上维持基本服务、对当地情况非常熟悉及能够动员选民支持的当权政府。通过与冲突各方进行直接对话的方式，也可能获得持续的水电供应。

磋商会议强调，在发生武装冲突期间，必须在所有评估和规划中基于对特定情况的分析系统地纳入保护问题。磋商会议呼吁，人道主义组织（包括当地行动组织）要与地方当局精诚合作，以便为受武装冲突影响的人们提供更完善的保护。

附框 11：由武装力量提供保护

在磋商会议上，并未就武装力量可提供的保护及其局限性达成明显的共识。然而，维和人员、人权组织及人道主义行动组织已开始关注非武装保护策略。据和平行动高级别独立小组的报告发现：“许多国家和国际非政府组织还确保以平民力量提供保护，同时承诺采用非暴力策略提供保护。[联合国]的使命是竭尽所能，利用或凭借非暴力行为及当地社区和非政府组织的能力，支持营造一个保护性环境。”²⁴²在某些情况下，平民可在日常生活中通过陪伴受威胁者为其他平民提供保护。²⁴³

来自磋商会议的建议

- ”在冲突情况下，鉴于冲突对儿童造成的负面影响，因此要尤为注重教育的重要作用。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区利益相关群体分析报告
- ”人道主义组织应在所有评估和规划中系统地纳入所关注的保护问题，并特别关注针对各种人群的威胁。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- ”应在所有评估和规划中系统地纳入所关注的保护问题，并特别关注针对各种人群的威胁，包括妇女、成年男子、男童和女童、老年人及低能者。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区最终报告
- ”自危机爆发之初，便要监督对国际人道法的履行情况。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ”一些与会者还呼吁，人道主义组织要通过培训和指导救援人员来加强提供保护的能力，同时还要调整他们的保护方法，以越来越多地转向城市环境，在城市中，他们不仅要迎合具体的需求，还要向难民收容社区宣传提供保护的问题。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区最终报告
- ”在计划的规划过程中要采取整体方法，包括提供基本服务和保护，以满足受冲突影响人群的需求。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述

3.2.2 让人道主义组织参与各方对话

地区磋商会议强烈申明，人道主义行动组织必须与冲突各方进行沟通交流，以便于提供援助和保护。²⁴⁴合法的人道主义对话可包含许多元素，具体取决于受命完成的任务和专业知识的：确保救援人员的安全和通行无阻；确保受灾人群的安全；了解需求；参与保护问题的对话；以及推广国际人道法及其他法律条文。²⁴⁵

诸如联合国儿童基金会、国际红十字委员会及日内瓦之声组织等组织已加强了专业化能力的培养，以便与冲突各方（包括非政府武装组织）就相关法律条文进行磋商。与武装组织开展对话的范畴是磋商会议上讨论的焦点，²⁴⁶在“2006 年与武装组织开展的人道主义谈判：从业者手册”（由联合国编制）²⁴⁷和“2011 年谈判规则研究”（由日内瓦国际人道法和人权法学院编制）中进行了详细定义。²⁴⁸

地区磋商会议强调，人道主义行动组织需确保有足够的时间和人员配备，同时还要为参与此类对话的所有人员进行培训并采取安全措施。²⁴⁹因此，人道主义行动组织要针对与冲突各方进行对话的目标、形式及限制制定相应政策。

来自磋商会议的建议

- ”人道主义组织需与冲突各方进行开诚布公地沟通。此类沟通绝对不得偏袒冲突一方或另一方（中立原则）。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区联合主席致辞综述
- ”提供援助一方与可为援助创造便利条件一方之间建立的信任关系非常重要，务必优先考虑这一点。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述
- ”与会者强调，需要鼓励此类出于合法的人道主义目的与武装组织进行接触的行为，而不应认定此为非法行为。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区最终报告
- ”通过向冲突各方宣传国际人道法并让各方更加强烈地意识到违法所造成的潜在人道主义后果，即可实现对人们的保护，此种方法对于建设和平也发挥了间接作用。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区最终报告

3.2.3 增加救援、深入冲突地区及保障安全

磋商会议指出，冲突期间对人道主义救援的限制将使人们无法摆脱冲突所造成的痛苦。同时，一再呼吁冲突各方为畅通无阻的救援创造便利条件。²⁵⁰

人道主义救援往往被拒或受到重重阻碍。最常见的阻碍包括：冲突各方拒绝人道主义援助、后勤保障方面的局限²⁵¹及政府的限制性规定，例如签证延期和冗长的行政程序。²⁵²

磋商会议明确表示，对于救援限制，没有“放之四海而皆准”的解决方案，因为：原因各不相同，需要制定差异化的解决方案。²⁵³尽管如此，但各方提出人道主义救援与所认为的中立之间存在重要的联系，并呼吁人道主义行动组织避免通过个人行为 and 公开沟通的方式偏袒冲突任何一方。²⁵⁴正如一份意见书中所述：“人道主义原则不仅仅代表着崇高理想，也是非常实用的工具，可帮助人道主义机构来到急需援助的人群身边。然而，人道主义原则本身并不足以实现这一目标；援助和保护的质量、相关性、及时性、一致性及有效性，以及对提供这些资源的组织的信任，也同样非常重要。”²⁵⁵

有证据表明，导致一些救援限制的部分原因是人道主义行动者采取的行动不当。磋商会议强调，²⁵⁶要通过制定出色的规划、避免做出空洞的承诺、主动披露信息、²⁵⁷尊重文化规范、让受灾社区参与规划以及其他方法来博得彼此的信任，这非常重要。当地和国际人道主义组织均各具相对优势，只要在关注当地救援人员保护需求的同时，采取更加互补的工作方式便可能为救援问题带来意想不到的全新解决办法。

磋商会议还提出了接近受灾人群的问题，并指出，救援人员倾向于集中在几个主要城市，或对安全问题采取风险规避的立场，这样便导致最迫切渴望人道主义援助和保护的人群无法获得所需的援助和保护。²⁵⁸磋商会议还强调，需要在战区开展救援行动的人道主义组织提供充足的资源，并采取更为妥善的安全管理措施，从而使他们能够深入到最需要他们的地方。

磋商会议还对袭击人道主义救援人员和医疗人员的行为给予强烈谴责，并呼吁安全理事会及其他政府间组织采取措施以提升他们的安全感，而对于袭击的主谋应严肃追责。²⁵⁹

磋商会议提出了几项措施，以增加人道主义救援和提升救援人员的安全感，包括与当地组织和侨民组织（包括基于社区的团体和宗教团体）紧密合作。然而，此类合作不能只是简单地将一方人道主义行动组织（通常为国际组织）所遭受的风险转嫁给另一方（通常为当地组织），而目前的情况就是如此。²⁶⁰除上述人道主义谈判技巧外，磋商会议还呼吁：在救援管理过程中要更加职业化；冲突各方要达成协议，以确保人道主义救援的顺利进行；以及采用创新方法或工具，例如基于短信服务的反馈或通过无人机执行评估。²⁶¹

附框 12：远程规划²⁶²

“远程规划”将带来援助转移的高风险，且几乎无法开展保护活动。当管理不善时，远程管理相当于只是将风险转嫁给当地合作伙伴。然而，在某些情况下，为挽救生命，远程规划可能是提供援助的唯一方式。但应伴随着建立强大的问责机制和持续的谈判，以加强和恢复救援。同时，还需根据人道主义原则，制定关于远程规划的道德规范。此类机制有助于当地和国际人道主义行动组织之间建立更加平等的伙伴关系，并建议采用能够为当地人群提供最大支持的援助形式。



她们出现在现场的人数少之又少，尤其是前往冲突之外的国家。中非共和国的战争便是这种情况的一个典型示例，但还有一些其他情况，比如刚果民主共和国，许多组织聚集在首都戈马地区，而前往救援前线的组织却少之又少。”

DARA 与西班牙国际合作发展署，机不可失：使人道主义救援更加有效



在解决援助组织无力应对的问题时，侨民社区可发挥重要作用，例如与非政府武装组织谈判或解决导致恐怖主义、极端主义及激进主义的根源问题并使所产生的负面影响消之于无形。”

世界人道主义峰会磋商会议（2014 年 1 月至 2015 年 7 月由人道主义论坛主办）报告

来自磋商会议的建议

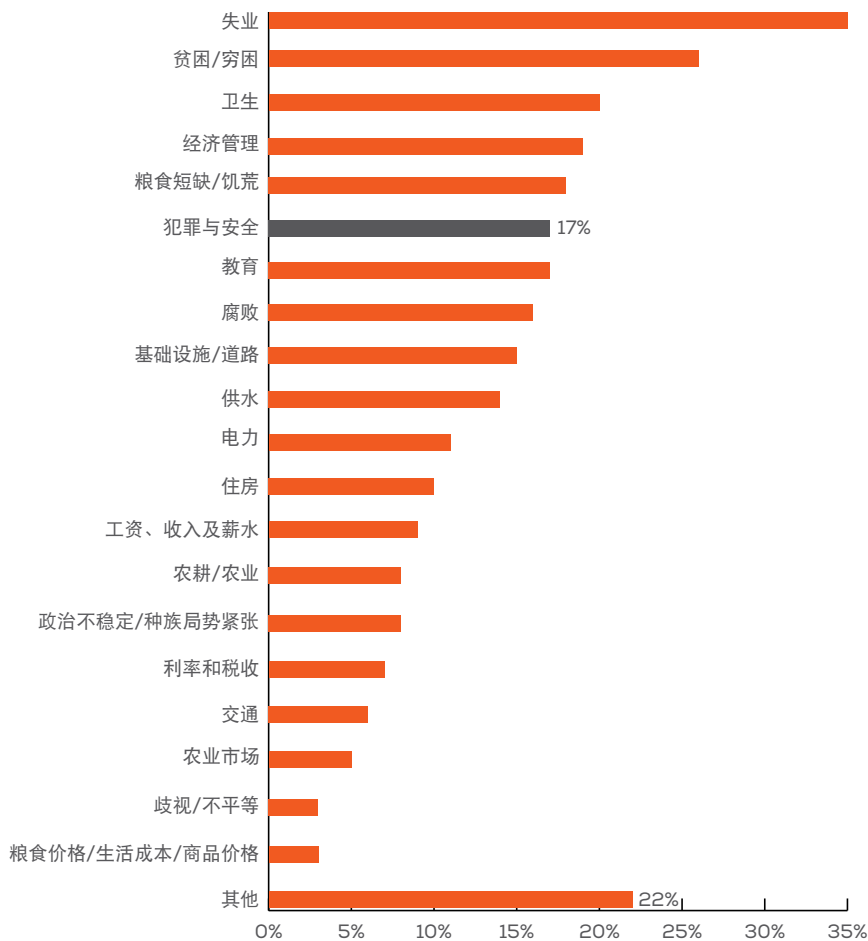
- ” 人道主义组织应开展调查并采用创新方法获取反馈或适当补充限制获取的情况（例如通过短信服务或非军事无人机获取反馈）。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区联合主席致辞综述
- ” 国际组织应为当地民间社会组织提供支持，以在特定冲突情况下倡导与国家军队开展军民协作，例如在国际人道主义行动组织救援减少的情况下，他们的相对优势更加明显。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述
- ” 人道主义组织通常将远程管理作为终极手段，是因为援助转移存在固有风险且在提供保护的过程中面临着重重困难，在采用此法提供挽救生命的援助时，要确保落实严格而强大的问责机制。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- ” 应考虑采用全球机制来监督人道主义行动组织向受灾人群提供救援响应的能力。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ” 向人道主义行动组织提供资助，可足以灵活地实现他们靠近受灾人群的目的，帮助并支持他们深入到受冲突影响的地区。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区最终报告
- ” 与会者呼吁各国政府及先前曾有过提供跨境援助经历的组织与其他人道主义行动组织分享经验教训，以帮助他们真正靠近急需援助的人群。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区最终报告
- ” 在各个领域探寻具体的创新机遇，例如为暴力受害者提供保护服务和谋生支持，并将因环境和气候因素造成的流离失所和经济损失纳入考量。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- ” 人道主义行动组织要在加强对救援问题的分析方面加大投入力度，以制定更为妥善的减灾方案；要提供关于救援的更多信息，以供高层发出倡导；要在救援谈判人员的培训和职业化方面加大投入力度；以及反对由于安全限制而在权衡不到现场救援所产生的人道主义后果后而采取风险规避立场。” – 改进人道主义行动全球论坛
- ” 在救援谈判人员的培训和职业化方面大力投入。” – 改进人道主义行动全球论坛

3.2.4. 在旷日持久的冲突期间满足人们的需求

多数人道主义行动的目的均为短期干预。但随着绝大多数武装冲突均持续多年，甚至数十年，受灾人群要面对受损的基础设施（尤其是供水和供电设施）、薄弱的公共服务（尤其是医疗和教育），以及被摧毁的经济结构，这对他们的生计造成严重的威胁。

截至 2013 年底，十大联合国人道主义呼吁行动均与武装冲突有关，其中大多数危机均持续超过五年。²⁶³在诸如索马里、刚果民主共和国东部或阿富汗这样的国家环境中，很难对与人道主义问题与发展或建设和平难题之间的差异进行区分，因此各部门之间的合作势在必行。受灾人群不会将其需求进行明确的分类，也不会认为解决当前的安全和长期教育及生计问题与解决基本生活必需品具有同等重要性。²⁶⁴

图 16：由人们执行的需求评估²⁶⁵



数据来源：《非洲晴雨表》2015 年数据详述



尽管灾害会产生毁灭性后果，但旷日持久的武装冲突情况更是有过之而无不及，人们在很长一段时间内要每天面对灾难性突发事件。”

土耳其向世界人道主义峰会提交的意见书

地区磋商会议和提交的意见书均一致认为，发展和人道主义行动组织需要精诚合作。²⁶⁶然而，冲突其他方可能会认为许多发展行动组织在支持政府工作过程中并未发挥出色的合法作用，而这也变相对人们的安全和获得的救援造成了威胁。应指定此方法应对在各种情况下所面临的不断变化的具体挑战，正如世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述中所建议：“在可能的情况下，人道主义活动和建设和平活动应相辅相成，但在必要时，要保持相互独立，以保留人道主义空间”。

在冲突结束后，建设和平工作需要恢复社会凝聚力和消除分歧，例如流离失所的人群与收容社区之间的分歧。²⁶⁷一些磋商会议指出，虽然人道主义行动组织不是建设和平者，但仍可为和平发展做出贡献，²⁶⁸且至少能够确保不会因无心之失而削弱社会凝聚力。²⁶⁹西非和中非地区磋商会议强调，人道主义行动“要通过当地人群的参与适应当地条件，包括文化和冲突的动态”。

这些方法均要求人道主义行动组织和捐助者在冲突分析技能和能力、专门针对冲突的规划及将和平特征融入风险分析等方面加大投入力度。同时，他们还应考虑建立地区性可部署的冲突顾问机构以提供专业建议，并建立更加完善的机制，以便与军方、建设和平者及其他方进行接洽。²⁷⁰

来自磋商会议的建议

- “强调政府和更广泛的国际社会要尽快发出预警信号并尽早开展冲突预防行动，这非常重要。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区最终报告
- “各国要清晰区分人道主义行动与政治行动之间的差异，应努力避免将人道主义救援用于政治目的。” – 关于世界人道主义峰会的高级别圆桌会议：海湾地区提出的观点
- “人道主义行动组织与政治行动组织之间要努力促成关于交战和边界的对话，以界定他们各自的角色和职责，包括通过：… 保持政治、军事及人道主义目标之间的区别[并]避免将人道主义行动工具化（例如以人道主义为名的军事干预；以及政治条件）。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区最终报告
- “[与会者]进一步强调，为斩断导致人们苦难的根源，要制定相应的解决方案，同时坚持表示，人道主义援助不能再继续成为政治行动的替代品。在地区磋商会议上，此关键信息需作为讨论的重中之重。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区利益相关群体分析报告
- “重要的是，不要以人道主义危机或暴力的名义召集武装力量。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区利益相关群体分析报告

磋商会议一致呼吁，要制定长期规划并加大对旷日持久危机的供资力度。²⁷¹在可行的情况下，人道主义、发展及建设和平等各界人士应对风险进行分析并同时制定长期计划和规划。这些方法均要求捐助者做出长期承诺并具有较强的风险承受度，因为期间可能会遭遇挫折[请参见第四部分]。

2011 年世界发展报告表明，一个国家往往要采取一系列过渡性举措，经过一代人的艰苦努力才能斩断暴力的恶性循环。因此，不只要提供食物、水及住所，还要侧重于：扩大当地服务，例如医疗和教育；提供更多谋生和就业机会；加强社

区收容国内流离失所者的能力；提升受灾人群的话语权和社会凝聚力；针对旷日持久的流离失所现象寻求持久性解决方案[请参见第 4 章]。

磋商会议还警示人道主义行动组织，要避免“使命偏离”，²⁷²并倡导发展和建设和平合作伙伴及其他方要在必要情况下提升参与度。因为人道主义解决方案无法解决政治问题，²⁷³所以人道主义解决方案对于整体贫困和基础设施带来的挑战亦无从应对。²⁷⁴

来自磋商会议的建议

- ” 可通过下列措施使深陷旷日持久危机中的社区增强适应力：由人道主义、发展及建设和平行动组织联合执行情境分析；制定综合性策略，采取长期而又不失灵活的方法满足受灾社区的需求；捐助者要实现多年期、更具风险承受力的投资；[...]调整协作机制，包括群集系统，以满足受灾社区多方面的短期和长期需求。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告
- ” 各国政府要携手人道主义、发展及建设和平行动组织，支持降低社区层面的冲突风险、加大投资力度，促进社会资本的形成，以及强化地方体系架构。在适当情况下，人道主义行动组织应针对具体环境通过社区组织开展保护工作，而无需建立类似的机构。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ” 将专门针对冲突的解决办法融入到计划和措施之中，这样将对社区的凝聚力和建设和平的环境起到重要作用。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区联合主席致辞综述
- ” “人道主义行动组织与建设和平行动组织要针对冲突的态势建立系统化的对话进程，这对于在人道主义工作中成功应用建设和平的方法、确保对冲突的敏感性将事半功倍，在此情况下，至少提供的援助不会对冲突的态势造成负面影响。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区在线磋商会议

精选建议

政治行动组织有责任预防和解决武装冲突，以及确保不会将人道主义行动政治化，即使在推进和平进程中亦不得如此。与此同时，所有人道主义行动组织均可采取行动，化解冲突所产生的影响，以及减少对受灾人群和人道主义救援人员造成的影响。从磋商会议上脱颖而出的建议主要涉及四个主要领域。

首先，冲突各方必须通过自愿和强制措施加强对国际人道法的尊重。各国之间必须在违法行为发生之前就预防性措施加紧开展坚决的行动和合作。各国需要**重申并确保对国际人道法的尊重**，为做到这一点，要宣布计划采取的措施。此外，应充分利用大量举报违法行为的工具，以界定政治行动。

第二，如要在冲突情况下成功开展行动，信任和出色的规划至关重要。人道主义救援人员应**与冲突各方进行沟通交流**，展现救援工作的中立和公正角色，以及发挥具有主人翁精神、训练有素的救援人员的优势，从而提供高质量**且具有相关性的援助和保护**。人道主义行动组织必须努力接近**受灾人群**，认清救援过程中所遭遇的阻碍并彻底肃清，以公正无私地提供援助和保护。应促成各方之间达成协议，这样才能让人道主义救援人员深入到平民身边或为他们提供更完善的保护。

第三，国际组织需要与当地行动组织建立**更强大的伙伴关系**，摆脱将风险转嫁给当地行动组织的文化，而要形成共同的风险管理文化，这也是有原则、符合道德原则的行动实践的一部分，在发生武装冲突的情况下，必须以此来突出人道主义行动的特征。

第四，可寻找现有契机，**充分利用有原则的人道主义行动与各种努力之间的互补性，以维持长久的和平**。多数武装冲突均持续数年，甚或数十年，因此受灾人群要面对受损的基础设施、薄弱的公共服务，以及被摧毁的经济结构。在可能的情况下，人道主义、发展及建设和平活动应相辅相成，但在必要时，要保持相互独立，以保留人道主义空间。作为迈出的第一步，人道主义行动组织、各国政府、捐助者及地区组织应致力于在了解风险和加强冲突分析能力方面大力投入，以确保制定专门针对冲突的规划。捐助者和行动组织应转向长期、以实效为本的规划并为冲突所引发的旷日持久的危机提供资金支持，同时让人道主义、发展及建设和平行动组织也参与其中。

第 4 章

为难民及其他流离失所者带来摆脱困境的希望和采取的应对措施

在旷日持久的流离失所中苦苦煎熬的人数正不断攀升。自 1945 年以来，如今因冲突和暴力而导致流离失所的人数已超越以往任何时期，到 2014 年底已达到近 6,000 万人。世界范围内的难民数量达到 1,950 万人，国内流离失所者达到 3,820 万人，以及正焦急等待庇护申请者达到 180 万人。仅 2014 年，新增流离失所者便达到 1,390 万，这一数字是上一年度的 4 倍。²⁷⁵目前，人们在流离失所状态下生活的平均时间长度超过 17 年。因此，迫切需要为数百万女性、男性及儿童制定更加持久的全新解决方案，为他们带来摆脱困境的希望。

世界人道主义峰会磋商会议强烈呼吁，国际社会要：

- ✓ 表彰难民收容国做出的不可磨灭的贡献，并为其提供长期资金援助，包括基础设施和各类服务投资；
- ✓ 转变方法，以提升难民的适应力和自力更生的能力；
- ✓ 增加对收容社区的援助，以减少不满和冲突；
- ✓ 为国内流离失所者提供保护、援助并寻求持久性解决方案；
- ✓ 通过加紧推出拯救生命的举措并承诺保护迁徙路上所有人应享有的人权来解决大范围移民和难民迁徙过程中的人道主义问题。

在第 6 章中，将论及对在灾害和气候变化（包括海上）背景下，流离失所和移民潮带来的日益严重的后果。



许多发达国家认为，他们在应对人道主义需求方面肩负着最为沉重的负担。[中东和北非地区]遭受了多重危机的打击，尤其是叙利亚危机向世界证明，约旦、黎巴嫩及土耳其所承受的负担已远远超出他们所能承受之重。”

伊斯兰合作组织助理秘书长 Hesham Youssef 大使在约旦世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上表示

4.1 转变应对难民问题的方法

随着难民数量不断上升和流离失所的持续时间更久，磋商会议呼吁，在为难民提供援助的方式方面要做出根本性转变。为难民和收容社区提供长期、可预测的资金支持，实现互惠双赢，同时通过提供谋生机会，提升他们的尊严和自力更生能力，而在第三国重新安置难民时，要实现更加公平的安排部署。

磋商会议呼吁，在为难民提供援助的方式方面要做出根本性转变，包括国际社会要表彰难民收容国提供的全球公共物品、为难民和收容社区提供长期、可预测的资金支持，以及在第三国重新安置难民时，要实现更加公平的安排部署。磋商会议还呼吁，要出台新的国际和地区法律框架，以填补先前没有为国内流离失所者提供援助和保护的空白。

随着难民数量的激增、流离失所的时间更加旷日持久，以及难民营的安置模式从乡村转移到城区，因此，磋商会议强烈呼吁全球各国要以更加公平的方式共同承担收容难民之责，并增加对此方面的支持力度。各方还呼吁国际社会要表彰难民收容国提供的全球公共物品，以及他们为此承担的巨额费用。2013 年，土耳其在收容叙利亚难民方面的出资预估为 16 亿美元，²⁷⁶这也让土耳其凭借出资额成为第三大人道主义捐助者。²⁷⁷然而，难民收容国所做出的贡献并不被认为是人道主义资助的一部分，这也在一定程度上抹杀了他们的贡献。

为纠正这一问题，首先要建立确定耗资金额和所做贡献的方法，并确保在财务追踪机制中包含这些方法[请参见第四部分]。接下来，国际社会要自危机发生伊始便向收容国提供可预测的长期发展投资，以帮助他们将危机的影响降至最低并支持营造稳定的社会环境。

为难民营提供有尊严而安全的收容所²⁷⁸



Better Shelter 是瑞典一家社会企业，该企业为世界各地的难民设计安全而坚固的收容所。这些产品对于应急收容所而言是一次重要的发展，也让世界上一些最危险地区的难民感到安全和有尊严。该项目的核心是奉行民主设计理念。可通过技术测试、调试和现场试验及反馈研讨会等形式让难民参与设计过程，以确保听取他们提出的实践、社会及文化问题，并在随后的收容所设计中加以考虑。这些收容所现已在埃塞俄比亚、伊拉克及尼泊尔广泛应用。这些收容所的作用可不仅仅是房屋：还可用作卫生所、妇女中心及儿童游戏室等建筑物，可满足流离失所者的许多需求。

磋商会议还呼吁要转变方法，将为难民提供营地和房屋的政策改为采用自力更生和就业方案。一些机构已在朝这一方向努力，包括联合国难民事务高级专员办事

处，其在 2014 年颁布了“关于替代难民营的政策”。第二个转变是要在为难民与其收容社区提供的援助之间实现平衡，以减少不满、紧张局势及暴力，如黎巴嫩和约旦的叙利亚难民所述。²⁷⁹例如，要大力投资改造当地基础设施和完善基本服务。这要比将难民安置在难民营中（通常情况均是如此）为其兴建同样的基础设施和服务系统更具成本效益。

世界人道主义峰会中东和北非地区提出的建议

- ” 国际社会要以更加公平的方式共同承担收容难民的负担，并加大对受影响收容国和社区的支持力度，包括努力兴建、升级改造及扩大国内基础设施和完善为流离失所者和收容国人民提供的服务。
- ” 依赖于所在地区内劳动力迁移的国家应为难民提供临时住处和就业机会。
- ” 所有利益相关群体均应为流离失所人群提供获得持久性方案的机会，例如针对第三国安置提出固定配额，并支持他们在适当情况下自愿返回家园。

由于叙利亚难民危机，目前已开始推进方法的转变。土耳其、约旦及其他国家正在逐步摒弃修建难民营的政策，而改为赋予难民工作权并吸引他们进入教育系统（请参见附框 13）。其他国家（例如加纳和伊朗伊斯兰共和国）也将难民加入到他们国家的医疗保险系统中。²⁸⁰在喀麦隆、尼日尔和坦桑尼亚，也可见证这种方法所创造的真正价值，人道主义和发展行动组织均采用此方法来加强国家和地方当局向流离失所者和收容社区提供服务的能力。收容国可为难民提供就业和服务，以作为对增加的外部投资的回报。还可针对具体问题设定最低目标，例如确保不让一个流离失所的孩子辍学，哪怕是一个月。²⁸¹

附框 13：针对难民的教育方案

要寻求制定一种方案，以补偿各国政府允许难民在其国内教育系统接受教育的费用。现有数据显示，应急教育的成本相当于国家教育系统成本的 1.5 倍（约旦，5-11 岁）至 5.3 倍（黎巴嫩，12-17 岁）。根据预计，失学儿童的教育费用从长远影响来看将达到数十亿美元，在国民生产总值中占一定比例，因此，让所有儿童接受教育无疑增加了经济负担。此建议所反映的策略已在土耳其大范围采用，即让叙利亚难民主流群体加入他们目前的教育系统接受教育，但土耳其为此承担了巨额费用。²⁸²为向世界范围内的难民提供同样的援助并帮助各国政府承担相关费用，便需要加大对教育系统的投资力度，这样有助于减轻弱势群体的边缘化趋势。这样还有助于确保各代人不会迷失怅惘且短时间内即可显现效果，同时降低长期贫困和不稳定所带来的风险。²⁸³



我们将开展国际合作，以确保安全、有序及正常的迁移，并充分尊重人权，并以人道方式对待移民，而无论移民、难民及流离失所者的身份为何。此类合作还应加强难民收容社区的适应力，尤其在发展中国家更要如此。”

改变我们的世界：
2030 年可持续发展议程

磋商会议还指出，需要加速推进持久性解决方案。²⁸⁴联合国难民事务高级专员办事处明确表示：“迫切需要制定针对长期流离失所状况的解决方案。数千万人数年、乃至数十年在极为恶劣的条件下生活，这令人无法忍受。”²⁸⁵与 20 世纪 90 年代相比，当时大量流离失所者均能够重返家园，难民数量也持续下降。因此，联合国难民事务高级专员办事处呼吁本次峰会要致力于采取三项行动。



让我感到最心痛的是，我们男人无法像以前生活在尼日利亚小村庄时一样扛起养家的重任。我所拥有的一切都是援助所得，而生活并不应该如此。我们习惯于工作。”

喀麦隆世界人道主义峰会
西非和中非地区磋商会议
上与会的尼日利亚难民，
利益相关群体分析报告

附框 14：实施持久性解决方案²⁸⁶

1. 增加自愿和可持续的归国机会：(a) 参与冲突后的重建、建设和平和和其他相关活动；以及 (b) 支持难民返回国或地区的可持续发展。
2. 增加与当地融合的机会，包括 (a) 采取基于实证案例并支持融合的政策；以及 (b) 为致力于实现流离失所者永久融入当地国家提供更多国际支持。
3. (a) 扩大难民安置机会，可增加提供安置的国家数量和安置地数量，以及 (b) 扩大劳动力流动机会，并以非传统途径解决所有人关注的问题。

从社区着手实施创新²⁸⁷



在乌干达，难民往往是凭借其对当地市场了解的能力参与创新。在许多难民定居点和营地，现有基础设施和服务不能完全满足生活的需求。因为供水短缺、道路网络和运输服务状况糟糕、缺乏适当的医疗服务和教育以及无正式的电力供应，所以市场供需水平之间存在巨大差距，但这也为创新人员开发替代方案创造了空间。在许多情况下，创新人员会明确地尝试以可用的公共物品和服务填补这些差距，这也是让社区广泛受益的一种方法。

在乌干达的纳基瓦莱难民定居点，定居点内的最大面粉厂（厂内有五部磨面机）将逃亡农民的玉米磨成面粉。这座面粉厂的主人是一位卢旺达难民，由于该厂业务规模庞大并雇用了五名其他难民在此工作，因此在定居点独树一帜。这座面粉厂发展到如今的经营规模是因为，在 2013 年，一批刚果难民如潮水般涌入纳基瓦莱，该厂厂长承接了为世界粮食计划署磨玉米面粉的任务，以满足日益增加的食品需求。

来自磋商会议的建议

- ”为解决某些国家在收容难民方面所承受的巨大负担，在面对深受旷日持久的危机影响的人群，国际社会必须确保以更加公平的方式共同分担为其提供支援和安置之责。可持续的归国和重返社会仍是首选的持久性解决方案。在必要和适当情况下，应为此创造便利条件，包括为他们的原籍国增加投资，以弥合发展差距，否则可能会导致此持久性解决方案的实施受阻。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ”由于意识到流离失所者的需求（对于持久性解决方案的渴求）和收容难民的政府和社区所承受的负担，因此呼吁国际社会共同分担收容难民的沉重负担，并确保采用全面的危机管理方法，包括对未来流离失所情况的仔细规划。各行动组织应根据国家和当地的优先事项制定救援响应规划和采用人道主义和发展方法来解决收容社区的需求。应在初期阶段便采取发展干预措施，包括支持当地经济和在基本服务和基础设施方面进行投资，以便为流离失所和收容国人民造福。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ”国际社会应通过寻求基本的国际社会保护方案/资助长期流离失所的难民，包括建立覆盖医疗保险、教育和职业培训、生活补助和其他领域的风险融资机制，为难民收容国提供支援。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ”扩大针对流离失所者和难民群体的持久性解决方案的应用范围，包括可选择帮助他们尽快融入收容社区和加强当地达成此目标所必需的能力。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- ”呼吁尽快增加发展投资，以解决旷日持久的流离失所问题。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ”建立一个专家论坛，并针对尤为旷日持久的危机问题定期举行会谈，并受托评估捐助者、人道主义和发展行动组织在提升受灾人群适应力方面的有效程度如何。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区最终报告
- ”与会者呼吁，扩大有效和协调的现金发放计划，以为人们提供更多选择，例如在救援响应规划中还可包括临时就业机会。为确保提供的服务保护流离失所者的尊严，这些措施非常必要。在适当情况下，应优先考虑自愿归国计划。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述

4.2 解决移民和难民迁徙过程中的人道主义问题

在彼此联系日益紧密的世界中，越来越多的人处于不断迁徙奔波之中。这些在异国他乡漂泊的重要少数群体需要保护和援助。截至 2014 年底，除 2,200 万名寻求庇护者和难民外，²⁸⁸这些保护类别中未予涵盖的许多移民也依然处于弱势地位。



如果您想在海上保护我们的安全，那么请确保在陆地上保护我们的尊严。”

世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上与会的黎巴嫩年轻男性难民，利益相关群体分析报告

很难对难民、寻求庇护者及移民进行区分。人们迁徙的原因各种各样，但不同的群体往往会选择相同的路线。为确保救援响应符合国际法律和地区协议中规定的国家义务，各国需建立适当机制，以识别和妥善对待混合人口迁徙流中的难民和寻求庇护者。

对于移民而言，由于无相关法律要求各国履行特定义务（如国际难民法律中所包含的义务），因此，此类人群将因无法获得保护而处于危险境地。在陷入危机的国家内，移民获得的保护和援助也存在巨大缺口，由于战争或自然灾害的暴发，他们突然发现自己身处危险之中，但又无法离开危机地区或获得人道主义援助。因为无相关框架规定各国及其他行动组织应履行的职责，这些移民所面临的风险并未获得优先考虑，甚至未将他们视为受灾人群，因此导致救援响应的不足。²⁸⁹

虽然大多数难民和寻求庇护者仍处于邻国或原籍国地区，但仅少数人会进一步寻求保护。由于缺乏安全合法的选择，许多人只有向走私者寻求服务，他们面临的风险包括被剥削、人口贩卖、绑架和虐待、扣押以及失去生命。

由于缺乏资金或身份证明文件或其他原因，数目不详的难民、寻求庇护者和移民被困在过境国。他们可能会面临在非人道条件下被长期扣押的境地，因此可能会产生仇外心理、被社会排斥及与家人分离。妇女和儿童（尤其是无人陪伴和与家人失散的儿童）在危机四伏的逃难途中更是面临重重风险，因此需要获得特殊的保护和援助。难民和寻求庇护者面临着被遣返（返回至可能让他们遭受危险或威胁的地方）的风险，尤其在混合迁徙的情况下，更是欠缺对到来者进行甄别和分析的相关机制。

在 2015 年 9 月正式通过的可持续发展目标中，各成员国承诺采用整体移民政策并彼此合作，确保充分尊重移民、难民及流离失所者的人权并使其受到人道对待。

磋商会议呼吁，提升对难民和移民的安全、尊严及人权的关注度。中东和北非地区磋商会议呼吁，将移民纳入人道主义保护的范围内，²⁹⁰而欧洲及其他地区磋商会议也发出呼吁，要确定和承认混合移民所面临的人道主义问题。

各方呼吁，无论移民迁徙的原因为何，均要加强挽救生命的举措，并致力于在他们的迁徙路上、在迁徙和定居的各个阶段保护和提升所有人的人权，包括无合法身份者；并努力消除影响移民和难民的所有形式的虐待和剥削，尤其是人口贩运，而且要特殊关注妇女和无人陪伴及与家人离散的儿童的需求。作为体现国际

团结的一部分，国际社会还可寻求为寻求庇护者、难民及移民的迁徙开发安全、备选合法途径，并加强海上救援的响应。

此外，还需确保移民群体在因冲突或灾害造成不利影响的情况下，以受灾人群的身份获得人道主义援助。各成员国应采取足够的措施，以确保在受灾害或冲突影响的情况下，为其国民或在其境内收容的外国人提供支持和援助。

所有成员国均需加强救援力量和这方面的能力，尤其在边境地区和迁徙路线的沿途地区，并为承受难民、寻求庇护者及移民潮涌入的国家提供支援，以确保按照国际标准实现更加有序的迁移和执行以保护为主的救援响应，其中应包括落实公平而有效的甄别制度，以识别和应对到来者的具体情况，以及防止他们被遣返。

最后，需建立一套全面的国际移民政策，包括为弱势群体所属的原籍国提供人道主义、发展及建设和平方面的支持，并解决原籍国的根本问题，如冲突、迫害、侵犯和违反人权、地方性歧视及贫困等问题。

来自磋商会议的建议

- “确定并承认混合迁徙过程中的人道主义问题。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- “解决保护问题应是人道主义需求评估中不可分割的一部分，包括应对特殊群体的保护需求，例如[...]移民。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- “当人们无法或选择不留在家园时，政府、社区领导者及宗教团体应支持他们自愿且有尊严地迁移或重新安置。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述
- “提升各国的防范能力和适应力，在边境地区应实施适当的救援响应机制，以处理因人道主义危机引起的大规模跨境迁移。” – 国际移民组织，人道主义边境管理：针对世界人道主义峰会提出的建议²⁹¹



我们已认识到移民对于包容性增长和可持续发展的积极贡献。我们也认识到，国际移民对于原籍国、入境国及目的地国的发展具有多重重大现实意义，需要做出一致而全面的应对。我们将开展国际合作，以确保安全、有序及正常的迁移，并充分尊重人权，并以人道方式对待移民，而无论移民、难民及流离失所者的身份为何。此类合作还应加强难民收容社区的适应力，尤其在发展中国家更要如此。

改变我们的世界：
2030 年可持续发展议程

4.3 应对国内流离失所者的需求

2014 年，在本国内流离失所的人数从 2013 年的 3,330 万人增加到 3,820 万人。目前，国内流离失所的平均持续长度超过 17 年，超过一半的流离失所者来到城市地区寻求安全保护和谋生的机会。²⁹²即便如此，他们也可能面临着遭受虐待、剥削、驱逐或被扣押的风险，人道主义行动组织常常难以确定和筹划一些安全的方法来为他们提供支援。



在 2016 年世界人道主义峰会秘书长报告中应提出制定保护和援助国内流离失所者和移民的地区公约。”

世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席
致辞综述



您同当地人聊天时，他们会告诉您，无论从政府和国际援助机构获得多少帮助，他们都宁愿返回家园，过着平静的生活。”

Imran Khan 表示
“2014 年，每 3 秒中就有 1 人被迫流离失所，国内流离失所监测中心最新报告称”（国内流离失所监测中心，2015 年）。

虽然已出台了在冲突和灾害期间保护人们安全的完善法律框架，但针对国内流离失所问题的法律框架却依然空白。就死亡率、儿童死亡率、全球严重营养不良及麻疹疫苗接种覆盖率而言，国内流离失所者的普遍遭遇要比难民和仍旧留在家中的人们更加糟糕。²⁹³

为弥补这一空白，磋商会议呼吁颁布新的地区法律或加快落实此类法律（如有），例如 2009 年颁布的“保护和援助非洲国内流离失所者的非洲联盟公约”，通常称为“坎帕拉公约”。²⁹⁴

新的地区法律框架可填补为国内流离失所者提供保护和援助的法律空白。这些法律应从整体角度解决国内流离失所问题，包括因冲突、灾害、气候变化或国内暴力等情况导致的流离失所。新的法律不应与“关于国内流离失所问题的指导原则”相抵触。²⁹⁵国家法律和政策框架必须得以落实，尤其要尽快针对流离失所问题提出解决方案，例如关于国内流离失所者的国家政策²⁹⁶或关于国内流离失所者所有之土地和财产的法律。西非和中非地区及东非和南非地区磋商会议额外指出，批准通过新的法律还远远不够：尤其为尽快提交针对流离失所问题的解决方案，²⁹⁸必须广泛宣传这些条约的内容，²⁹⁹并加紧落实国家法律和政策框架。此类框架的示例包括关于国内流离失所者的国家政策或关于国内流离失所者所有之土地和财产的国家立法。³⁰⁰只有各国之间开展合作和交流，才可在此方面取得良好效果。参与坎帕拉公约订立的人道主义组织也可在此方面提供援助。磋商会议还坚定地提出，各国必须大力支持这些条约的宣传工作，以便让人们了解他们所享有的权利。

可利用卫星图像支持针对国内流离失所者和难民的援助行动³⁰¹



志愿性技术组织、图像分析人员及研究人员通常可帮助解释关于规划和自发定居形成的流离失所者营地（主要收容国内流离失所者和/或难民）的遥感数据。目前，这方面的工作量正日益增加，以便在营地规划、识别人口变化的模式及获取用于计划规划和评估的关键数据方面支持人道主义机构致力于为此类人群提供援助。现场救援人员可通过卫星图像的解释说明提升对关键态势的感知能力。然而，迄今为止，尚没有帮助人道主义从业者解释所获数据的培训资料和参考指南。哈佛人道主义行动由“关于人道主义安全与技术的信号计划”发起，此项活动于近期推出了一部指南，以供针对高清卫星图像中可见的普通观测对象（通常在某些难民和国内流离失所者营地环境中出现）编制标准化的公共参考资料。本指南还有望将从卫星图像获取的知识与人道主义群集系统中的信息共享机制相整合。

与收容难民的社区类似，在收容国内流离失所者时 also 需通过增加对服务和当地经济的投资来加强社区的能力，以实现互惠双赢。在这一过程中，必须意识到流离失所通常是一个长期问题，需要给予持续支持和投资，且流离失所者也是宝贵的资源，如支持得当，不仅能够改善他们的处境，而且收容他们的社区也将受益匪浅。在可行情况下，还要支持他们重返家园，但要在维护他们的安全和尊严的情况下进行。这需要获取关于他们返家后境况的信息，以及支持他们的生活尽快恢复正轨，为此，迅速扩大长期建设和和平发展援助的规模至关重要[请参见第 3.3.4 章]。

来自磋商会议的建议

- ” 收容国应安排签发证明难民和国内流离失所者合法身份的证件。”
– 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ” 在适当情况下，可通过各种考虑受灾人群（尤其是妇女和青少年）特定需求的生计援助项目，使难民和流离失所群体在当地环境中尽快融入、重新融合或重新定居（如适当），并以此来支持他们自力更生。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ” 批准和实施在冲突和其他情况下保护人们的公约，尤其是国内流离失所者的坎帕拉公约：
 - 让各国政府向其国内的安全机构宣传这些条约的规定；
 - 让民间社会向其他利益相关群体开展同样的宣传工作，尤其面向社区、人道主义组织及武装组织。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- ” 与会者意识到，国家和地区要针对[难民]问题，尤其针对国内流离失所者的保护和援助问题，建立规范性框架，这一点非常重要。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- ” 各界公认，暴力冲突和旷日持久的流离失所将对人们造成严重的心理影响，因此，在救援响应过程中要融入有针对性的支持服务，尤其对于妇女、老年人及儿童而言更要如此。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ” 各国政府要制定和实施关于保护国内流离失所者的国家和地区工具和政策，包括在城市环境中。需指定持久性解决方案。这其中包括解决传统和祖辈的土地问题。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述

精选建议

磋商会议强烈呼吁，为使难民、寻求庇护者、国内流离失所者及弱势移民群体摆脱困境，要制定相应解决方案，并为他们带来希望。根据人道主义原则和国际法律之规定，需采取更加全面的方法来提供保护和援助及寻求持久性解决方案。

首先，应出台“新政”以**支援收容难民的国家和社区**，包括新的筹资部署。联合国、国际金融机构（IFI）及各成员国需建立计算收容难民所产生之费用的标准和方法，并将这视为收容国对全球人道主义筹资所做贡献的一部分。作为对收容国的认可和表彰，各成员国、多边捐赠者及国际金融机构需根据国家经济情况量身制定一套长期、可预测的全新筹资方案，以便从危机爆发之初便为收容国提供支持。此外，在第三国重新安置难民时还需制定更加公平的部署方案。

第二，应改变**支援方法**，具体为通过增加谋生和就业机会来提升难民的尊严和促进其自力更生，以及通过增强收容社区为难民提供援助的能力，满足难民的短期和长期需求。这一全新方法应支持逐步摒弃修建难民营的政策，尤其是在城市环境中。

第三，需通过建立国家法律和政策框架及出台以坎帕拉公约的经验为基础的地区法律，以改进为**国内流离失所者提供的保护和援助**。

第四，为应对因旷日持久的冲突而导致的国内流离失所问题，**人道主义行动组织应转向长期、以实效为本的规划和投资**，包括扩大当地医疗、教育及其他服务领域；提供更多谋生和就业机会；提升受灾人群的话语权和社会凝聚力；稳固社会环境；以及寻求针对旷日持久的流离失所问题的持久性解决方案。

最后，国际社会需要**更多地关注移民和难民迁徙过程中的人道主义问题**，可采取的具体措施包括加强挽救生命的行动，在承诺的基础上致力于保护和促进迁徙途中所有人的人权，以及消除所有形式的虐待和剥削。我们必需加强国际合作，尤其边境地区和迁徙路线的沿途地区更要如此，以确保按照国际标准实现更加有序的迁移和执行以保护为主的救援响应。同时还应向难民、寻求庇护者及移民大量涌入的国家提供援助。此外，还需确保移民群体在因冲突或灾害造成不利影响的情况下，以受灾人群的身份获得人道主义援助。

第 5 章

在应对灾害时营造稳定的局面

台风、干旱、地震及其他自然灾害不断造成重大伤亡并摧毁民众生计，预计气候变化将导致极端天气事件频发。但这些事件必定会演变成带来无尽痛苦的灾难吗，尤其当这些事件频繁发生且可预测时，还会如此吗？世界人道主义峰会以《仙台灾害风险减轻框架》及针对可持续发展目标和气候变化的讨论结果为基础，将大力推进向集体危机管理方法的转变。为实现这一转变，要求着重强调事先规划、确保对救援响应做出坚定的政治和财务承诺、管理灾害风险，以及降低面对人道主义压力时的脆弱性。

磋商会议发出了强烈呼吁：

- ✓ 在冲击发生之前的风险防范、风险降低及可预测的救援响应部署方面加大投资力度；
- ✓ 提前达成合作协议，以制定预测性和包容性更强且更加有序的方法来应对灾害；
- ✓ 扩大和维护社会保障措施，以便向最弱势群体提供基本的支援方案，并将此作为长期提供援助的规范；
- ✓ 建立关于如何在受冲突影响的国家管理和应对灾害风险的最佳实践。

”

预测、计划及减少灾害风险，以更有效地保护个人、社区及国家、保护他们的生计、健康、文化遗产、社会经济和生态系统资产，以增强他们的适应力，是当务之急，也是重中之重。”

《仙台灾害风险减轻框架》，序言



尽管国家和联邦国家政府的支持、指导及协调作用仍然至关重要，但有必要赋予地方政府和当地社区减少灾害风险的能力，包括在适当情况下提供资源、采取激励措施及交付决策责任。”

《仙台灾害风险减轻框架》，序言



太平洋地区磋商会议上的与会者表示，“往往在需要资金的时候无法获得，而在可以获得资金时，却非常死板，仅在限期内支付且取款流程非常复杂，有时甚至并非针对最脆弱群体或应对当地迫切需要解决的问题，而是具有浓厚的政治色彩。”

世界人道主义峰会太平洋地区最终报告

5.1 在灾害风险管理方面加大投资力度

2014 年，有 1.02 亿人遭受因自然灾害造成的灾难。³⁰²然而，这些灾害的真正影响更令人瞩目：据预计，在过去 20 年间，自然灾害造成 135 万人死亡，每年平均有 2.18 亿人受灾。³⁰³预防和减轻灾害的破坏性后果及增强人们对灾害的适应力是国际议程中讨论的关键议题，也是《仙台灾害风险减轻框架》、可持续发展目标及《气候变化框架公约》中所关注的重要优先事项。

世界各国纷纷证明，因自然灾害造成的灾难无论是突然爆发，还是缓慢发作，均可以不同方式进行管理（请参见附框 15）。采取的所有措施皆有着共同之处，包括来自政府的坚定承诺和大力投资、通常与国际社会进行合作；长期投资于风险管理；以及达成关于国内和国际利益相关群体如何在危机袭来时参与救援的事前协议。

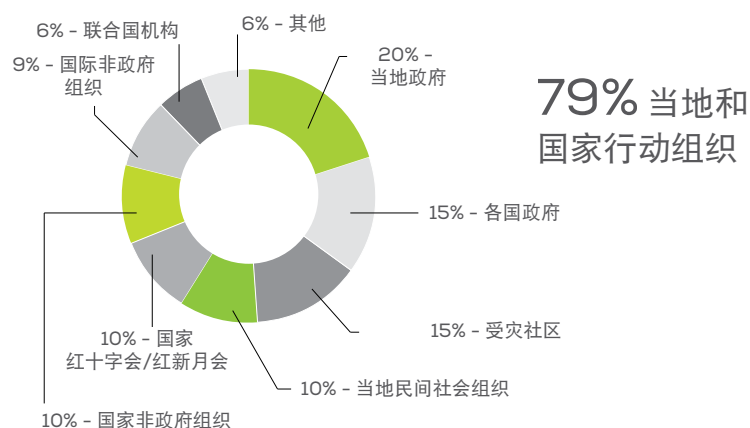
附框 15：案例研究 - 以不同方式管理所受冲击

45 年前，超级气旋风暴“波拉”造成近五十万人丧生，自此以后，孟加拉国海岸沿岸修建起飓风避难场所并安装了预警设备。2007 年，在类似强度的气旋风暴袭来时，正是这些措施使得死亡人数大幅减少。印度的模式也与此类似，1999 年，气旋风暴“奥里萨”造成约 10,000 人丧生。2013 年，气旋风暴“费林”的强度堪称与其旗鼓相当，但造成的死亡人数不到 50 人。2011 年，埃塞俄比亚引入了生产安全保障计划，并采取分散式医疗服务模式，以防干旱造成毁灭性影响，而当时旱灾已导致该地区内的其他地方发生饥荒和食品安全问题。³⁰⁴

图 17：地方和国家行动组织的有效性



在北亚和东南亚地区磋商会议上，79% 的调查受访者表明，地方和国家行动组织采取了最有效的方式应对受灾社区的需求。



数据来源：世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，利益相关群体分析报告（2014 年）

目前，正逐步转向新的风险管理模式，包括建立法律框架及充分利用《国际灾害应急响应法》的指导原则来管理灾害风险。这些框架规定了所有行动组织的角色和职责、建立灾害风险管理机构及建立明确的以政府为主导的协调机制，包括启动不同行动组织的救援响应和增加政府投资。应利用和加强现行结构和流程，以确保政府和其他人道主义行动组织听取受灾人群的心声并对其负责。在地方层面，应分散灾害风险管理并将较大比例的预算用于增强救援响应能力。救援响应机制越靠近急需救援的地区，便能够更快速做出响应，且更具成本效益。

磋商会议还呼吁，国家和地方应斥资建立预警机制，³⁰⁵并建议在教育课程中融入应急防范知识，以形成一种提倡未雨绸缪和快速响应的浓厚氛围。³⁰⁶

地区磋商会议呼吁，政府要增加投资减轻风险和脆弱性，这与《仙台框架》的宗旨不谋而合。³⁰⁷与会者建议，政府将一定比例的国家预算用于应急防范。³⁰⁸投资不应仅限于救援响应范围，而应包括风险积累的预防、降低现有风险、风险防范及可持续复苏等领域。要集中发展针对此类投资的商业案例，这一点至关重要，尤其财政部长要肩负此重任，³⁰⁹同时各国要在金融、技术、科学及包容性创新领域加快步伐，³¹⁰包括公私领域的密切合作。

在灾害恢复和重建方面的技术创新³¹¹



“遗憾的是，技术无法防止重大自然事件的发生，但有助于减少所造成的影响；预警系统已大幅减少了世界各地的死亡人数。先进的多种灾害预警系统提供了一种极具成本效益的渠道，可用于减少不同类型灾害所造成的灾害风险。该系统可对所有相关气象行动者进行监控，且可发出气旋风暴、风暴潮及极端温度警报，以及针对由此产生的影响发出警报，如洪水、疾病及人身伤害。

目前，正逐步对物理减灾方法（如防洪堤坝、挡浪堤及防止山体滑坡的挡土墙）进行创新。越南政府、世界银行及 GFDRR（全球减灾与恢复基金）正携手开展相关调查和尝试，以期让破败不堪的乡村公路改头换面、让越南的主要高速公路提高防汛能力，以及最大限度地保障与社区之间的联系。”

来自磋商会议的建议

- ” 各国政府应采用社会整体性方法来备灾、识别社区及社区内的多样性及与各层级多元行动组织开展合作的必要性。在适当情况下，人道主义组织应辅助完成政府工作。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述



国家、地区及国际利益相关者应在灾害发生之前注重防范工作并建立伙伴关系。应首先利用地方和国家能力应对灾难；而地区和国际援助仅应作为补充，且应避免削弱或取代当地的救援力量。”

2014 年全球大会救灾对话报告

- ” 在灾害和危机防范与响应方面为地方当局提供培训，改进国家为受灾社区提供人道主义援助的流程和方案，尤其要基于需求和环境因地制宜地采取不同的救援响应机制。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲与加勒比地区联合主席致辞综述
- ” 制定和实施关于应急防范的国家立法，包括应急计划和预警系统，并确定政府部门、民间社会、国家红十字会和红新月运动及私营部门等各方肩负的角色和责任。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ” 意识到民间社会组织和当地行动组织在灾害防范和响应方面发挥的关键作用。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ” 最理想的是，各国政府应加强立法，至少应促进立法的推行，以确保妇女群体的有效参与，具体包括在防范和救援响应期间，在领导和决策过程中采取积极措施。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ” 所有利益相关群体均应确保汇整关于未来风险及这些风险对经济所产生之影响的有力证据，以便有充分理由在降低灾害风险（包括国家、地区及国际层面的风险防范和预警）方面增加投资和将其设定为优先事项。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述
- ” 各国政府应建立国家风险管理机构并由国家总理担任领导，该机构可在全国家范围内筹资，主要负责协调各部委及人道主义和发展伙伴的行动，包括每年整合和优先执行风险和脆弱性评估。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区联合主席致辞综述

5.2 提前就合作部署达成一致意见

虽然由各国政府主要负责为国内民众提供人道主义援助，但他们在实施各类措施以减轻人们的脆弱性和管理灾害风险方面也可能面临挑战。《仙台框架》意识到，“国际、地区、次区域及跨界合作依然是为各个国家及其国家和地方当局、社区和企业提供支持以降低灾害风险的关键，”同时强调，最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家及非洲国家的执行能力尤其需要给予特别关注。³¹²然而，一些磋商会议指出，国际救援响应往往压制或绕过政府、当地组织及社区的协调机制。³¹³在脆弱国家或冲突后国家中，面临的挑战尤为严峻。³¹⁴

磋商会议呼吁，要制定预测性和包容性更强且更加有序的方法来应对灾害。应事先就救援响应方案和各自的责任达成一致意见，且国际行动组织应对此给予足够的尊重，尤其在应对复发性灾害时更要如此。³¹⁵

例如，当前可与私营部门建立伙伴关系，并基于预先部署协议制定正式合作框架、提出行业承诺和确定参与模式（请参见附框）。

各国政府可订立反映最佳保险实践的协议（明确约定事件发生前后的财务责任）和灾害防范合同或协议，并确定各个行动组织在发生不同程度的冲击时应采取的应对措施、³¹⁶实现此目标所需的投资及国际援助（作为获得安全保障的终极手段）。协议中还可约定国家和地方政府应采取哪些措施，以及在启动救援响应后，地区或国际社会需要提供哪些援助。此类机制可减少关于谁应响应、谁应负责领导以及谁应分担负担的争论，而所有这些问题将会导致救援响应的延误或效率低下。³¹⁷同时，也可能导致国际合作伙伴退出救援。³¹⁸

附框 16：行业宪章³¹⁹

由全球移动通讯系统协会 (GSMA) 领衔订立的“人道主义通讯宪章”代表约 800 家移动运营商和 250 家设备和软件公司的心声。根据宪章的行动框架规定，移动运营商应保证，在危机期间使各方能够更加便利地使用移动服务（为受灾人群、人道主义行动组织及政府行动组织提供免费或可获得补贴的短信服务、数据服务及语音服务），以及制定灾害防范计划。全球移动通讯系统协会及其合作伙伴移动网络运营商已能够展现从埃博拉病毒危机和尼泊尔地震期间获得的经验教训。移动行业推出的“人道主义通讯宪章”对于激励卫星通讯行业推出类似宪章将发挥重要的促进作用。宪章的成功实施将加强私营部门实施预测性更强的救援响应，以重建促进援助评估的关键基础设施、提供及监控援助服务。同时，还为以需求为导向、基于受灾人群需求和反馈的救援响应提供了沟通渠道。

当灾害袭来时，移动设备通常是人们伸手去拿的第一件物品；例如，伊拉克辛加尔山的流离失所者发出的首个请求便是希望提供为其手机充电的工具，这样他们就能获得信息、找到亲人及参与救援工作。此外，为支持受冲突影响的人群获得人道主义信息服务，伊拉克境内的移动运营商还彼此合作，以获取全国范围通用的短代码。宪章签署国将在全球范围内采纳这些举措。

要致力于建立反映人道主义核心原则的伦理和技术标准，其中应包括鼓励受灾人群的参与，同时仍需采集相关数据及遵循针对冲突环境的“人道主义通讯宪章”。目前，人道主义行动越来越多地采用信息通信技术，但近期证据表明，当前面临的最紧迫的挑战之一是在关键数据的使用方面缺乏最低标准或职业道德规范。

这种新的方法将不仅局限于财务规划，还将考虑军用和民用方面的资产和可部署资源。应在人道主义、发展及气候变化等各界组织的支持下，创建一套政府应急激励计划、制定长期策略及在风险管理能力方面加大投资力度。

磋商会议还提醒所有人道主义行动组织，保护服务应是灾害救援响应工作的重中之重，因此，在灾害防范、规划及评估机制中，以及在提升国家和组织的救援响应能力过程中，均应融入保护服务。在提供保护的过程中，应与受灾人群充分协商，并尊重他们的权利及其所处的社会和文化背景。

附框 17：在应对灾害的过程中与军事行动组织协调互助

在发生自然灾害的情况下，协作平台（人道主义军民协调行动中心）可帮助确定人道主义救援能力的差距及为有效利用外国军事协助提供机会。³²⁰供人道主义和军事行动组织沟通交流的专门网站将会使行动更加有效且能够有效利用资源，从而使人道主义和军事行动组织对当前态势形成共识。³²¹

军事医学创新和针对埃博拉的救援响应：为人道主义军民行动创造了独一无二的空间³²²



“军事贡献主要体现在对西非地区埃博拉疫情开展的国际救援。无国界医生（MSF）组织首次公开呼吁军民合作，这在更广泛的全球公共卫生界引起广泛共鸣，各个机构也表示需要军方物流、通信、规划及出色协调能力的帮助。作为回应，一些国家已向西非派出军队。至关重要的是，这些军事力量正在与国际人道主义和国家医务人员并肩展开救援。在人道主义紧急行动期间，人道主义和军事行动组织之间直接协作的规模和即时性体现了军民协作（CIMIC）取得了巨大进展，但在某些层面上受到极大争议，这也在医学人道主义领域内围绕军事合作的影响引发了重要讨论。人道主义和军事行动组织之间直接的行动协作主要体现在对西非人民展开的救援，但军民协作中一个特别有趣的方面却在很大程度上被忽视：即人道主义行动组织往往会积极借鉴军事医学领域的关键创新，以对抗疾病的传播。在针对埃博拉疫情的应急响应过程中，便提供了一些有趣的事例，其中包括如何将源自于军事医学领域的科学知识和与传染病控制相关的产品创新应用到人道主义医学实践中。军事科学知识和产品的广泛应用突显了积极的人道主义军事行动这一尚待发展的独特领域，该领域对于进一步交流医学人道主义所极为注重的创新也蕴藏着巨大潜力。”

来自磋商会议的建议

- “国际合作伙伴采用与环境 and 灾害规模相适应的方法。为支持国家和地方协作机制，以及在危机期间不增加他们的负担，各方在危机爆发之前便展开合作，以确保在接受适当约束的情况下提供和谐一致的援助。”各方还建议“各国政府及合作伙伴应采取适当的防范和协调规划措施，并与军事合作伙伴定期开展联合演习，以便在救灾过程中提供适当和有序的支持。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述

5.3 扩大社会保障

磋商会议强调，社会保障机制对于在危机时期提供安全保障具有巨大潜力，这一点与可持续发展目标相呼应。³²³这些保障机制通常以现金形式支付，应根据具体情况迅速提高金额：改变供资额度或人数，或两者兼之。若能够快速响应预警（比如通过使用参数触发机制），则意味着在冲击来袭时，人们能够更好地做出应对，从而减少人道主义需求。社会保障机制要包含最弱势群体，但在扩大救助规模时，还将包含形势稍好的弱势群体，从而保护他们避免陷入深度贫困和面临更严酷的人道主义压力。

发展部门和私营部门合作伙伴（在某些情况下）³²⁴在为各国建立这些机制的过程中发挥着重要作用。对于目前长期接受人道主义救援的弱势群体，需要采用贫困人口登记及其他工具将他们转介至这些计划。在人道主义背景下建立和实施这些机制的过程中，人道主义和各界发展团体需确定各自所担任的不同角色。

社会保障机制的另一重要组成部分是引入风险融资机制，以便在启动救援时，提供快速可用的资源。此类示例包括“非洲风险承受能力”项目和埃塞俄比亚“生产安全保障计划”的风险融资部署。

来自磋商会议的建议

- “政府要在增强对灾害的适应力方面增加投资，尤其要扩大基于现金形式的社会保障和相关应急资金的规模，同时要设定社会保障资金在 GDP 中所占的目标百分比。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- “设计新的融资模式是政府与私营部门（例如保险行业）合作的另一领域，以便能够在私募市场筹集股本，并通过抵御灾害更为有效的方法着眼于社会保障体系的发展。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区最终报告



在全国范围内面向所有人（包括最底层人群）实施适当的社会保障体制和措施，到 2030 年之前实现全面覆盖穷人和弱势群体。

可持续发展目标 1.3

5.4 在灾害和冲突并存的情况下改进人道主义行动

在某些情况下，人们在日常生活中要同时面对自然灾害和冲突，如在非洲之角的部分地区和萨赫勒地区。³²⁵应对多重灾害已成为许多人道主义组织要面对的现实，尽管明显的极端情况使每个人面临着严酷的考验，但人们仍倾向于将反复发生且旷日持久的危机视为短期脱离常轨现象。然而，还有一些情况，其中自然灾害对当前的冲突情况又带来了新一轮的巨大冲击。国家和国际社会往往会由于冲突而在风险管理方面大幅减少投资，这也将进一步加剧冲击所产生的影响。因此，这将会产生更严重的影响、增加人们的脆弱性及人道主义压力。³²⁶但在某些情况下，这是推行改革的重要时机，同时也是促进和平的绝佳契机，³²⁷2004 年海啸后，亚齐省的情况正是如此。在其他国家，则加剧了紧张局势和竞争，从而使冲突更加白热化。

尽管在过去 15 年，已见证了《兵库行动框架》及最近达成的《仙台灾害风险减轻框架》为减轻灾害风险工作的改进发挥了重要作用，但在处境艰难和发生冲突的情况下，当前框架并不直接用于解决减轻、防范及应对灾害过程中所面临的挑战。对于建立最佳实践和框架的需求日益紧迫，尤其是预计未来由于气候变化而导致极端天气事件的频率和强度将不断增加。

其中一个核心问题是确保对冲突进行透彻的分析并了解社区层面的权力动态，这是支持救灾计划和规划的前提条件。然而，磋商会议指出，灾害管理者通常与建设和平者各自为政，其在风险评估中忽视全面的冲突分析，而建设和平者则在执行冲突分析时，不予考虑灾害情况[请参见第 3.1.1 章]。如果将这些分析相结合，那么人道主义行动便可为增强当地的社会凝聚力提供支持，并确保不会加剧现有的紧张局势和冲突。救灾人员至少须坚持“不伤害”原则。

来自南亚和中亚地区磋商会议的建议

- ” 在冲突期间或冲突结束后的救灾响应可能会有助于在当地层面解决冲突，还可创造与社区和冲突各方密切接触的机会，但必须异常谨慎，切勿加剧现有的紧张局势和冲突。
- ” 在冲突期间或冲突结束后，应基于公正、中立及独立的人道主义原则、不伤害原则及人员标准针对人道主义和建设和平行动组织参与救灾响应建立共同的标准。
- ” 在执行风险分析、防范工作及救援响应时，应加强灾害与冲突管理行动组织之间的联系和对话。这两个应急管理领域可从跨领域合作中受益良多。

精选建议

磋商会议强烈呼吁，加强各国和社区管理灾害的能力。综合考虑《仙台灾害风险减轻框架》和根据可持续发展目标和气候变化拟定的各类协议，我们将有机会缔造一个集体危机管理的新时代，让我们从下列六大建议开始入手：

首先，人道主义、发展及气候变化等各界团体应以**长期融资为依托，齐心协力贯彻落实长期政府灾害风险管理计划**。面临较高风险的政府（包括市级和省级政府）尤其要扩大风险防范方面的投资力度。

第二，各国可**通过与地区和全球行动组织达成明确的防范协议或合约**，并在协议或合约中约定在面对不同程度的冲击时各方应担任的角色和肩负的期望，从而提高救援响应的确定性。这种方法可提高危机管理的可预测性，其倡导在国家的风险降低和救援响应能力方面大力投入，以便能够在特定限度内独自应对各种需求，而一旦超出这一限度，也会保证获得国际援助。在这些协议中应确定风险融资部署和不同风险级别的相关触发机制，以及应部署的其他资产和其他资源。

第三，政府和发展合作伙伴（或许是这些“防范协议”的一部分）应以实现提出的可持续发展目标中的各个目标为基础，致力于扩大和**维护社会保障措施**。这些措施需成为长期提供援助的规范，并与预警和触发机制密切相关，以实现可预测的早期救援响应。要加速将长期和重复需要救援的人士转介到这些计划中，而城市地区和在旷日持久的危机情况下尤其要给予特别关注。

第四，由于采取上述改革措施及发展和气候变化各界团体的广泛参与，在某些危机反复发生时，国际人道主义组织需设定**缩小行动范围或退出行动**的目标。这种方法将使人道主义组织能够集中精力，为迫切需要他们的地区提供援助。

第五，国际社会需要更多地关注**移民和难民迁徙过程中的人道主义问题**，可采取的具体措施包括加强挽救生命的行动、致力于保护和促进迁徙途中所有人的人权；以及竭力消除所有形式的虐待和剥削。各成员国需要加强救援力量和这方面的能力，尤其在边境地区和迁徙路线的沿途地区，以确保按照国际标准实现更加有序的迁移和执行以保护为主的救援响应，以及为承受难民、寻求庇护者及移民潮涌入的国家提供支援。此外，还需确保移民群体在因冲突或灾害造成不利影响的情况下，以受灾人群的身份获得人道主义援助。

最后，需要应对**冲击和压力很少单独发生**的现实情况，这一问题很可能随着气候变化而日趋恶化。例如，目前迫切需要促进各成员国与人道主义、建设和平、灾害风险减轻及气候变化从业者之间的对话，以确定在受冲突影响的国家管理和应对灾害风险的最佳实践、框架及行动方案。

第 6 章

做好应对新威胁和挑战的准备

正在发生的全球性变化意味着人类要继续面对新风险和漏洞所带来的挑战。磋商会议提醒我们，未来的危机就潜伏在我们身边。全球快速城市化正在改变人类定居点的面貌。气候变化的影响可能会导致未来面临巨大的人道主义压力。新的威胁（包括全球健康危机）已初见端倪。



大多数人不相信这个世界或他们自己的国家已准备好应对下一次全球疫情的爆发。”

世界银行工作组负责人
Jim Yong Kim 博士在回答
《赫芬顿邮报》的采访时
表示



未来几十年，预计全球因风险和灾害而导致的流离失所者还将增加，而在许多中低收入国家，城市盲目的快速发展预计将成为导致这种风险加剧的驱动因素之一。”

国内流离失所监测中心，因灾害而导致城市非正式居民流离失所：住房对策面临的挑战

- ✓ 解决逐步升级的风险、制定专门针对城市且能够增强民众、基础设施及城市系统适应力的响应机制，以及通过合作联盟的方式动员各方做出承诺并进行投资，尤其要聚焦面临最大风险的城镇和城市；
- ✓ 加强社区和国家公共卫生系统和增加国际合作，应对全球突发卫生事件；
- ✓ 在灾害和气候变化的背景下应对流离失所问题，包括减轻相关影响并针对有计划和被迫流离失所的情况做好防范；
- ✓ 最高层领导应拓展知识和能力，以就防范新的威胁和管理未来人道主义风险提供切实可行的建议。

6.1 迎接城市化带来的挑战和机遇

在彼此联系日益紧密的世界中，城镇和城市无疑占据着核心地位，且创造的 GDP 占全球总量的 80%。到 2050 年，由于人口的自然增长和迁移，三分之二的世界人口将生活在城市地区，且城市化主要发生在低收入国家，包括脆弱国家。³²⁹ 尽管城镇和城市提供更多有偿就业和享受服务的机会，尤其女性面临的机遇更多，但对于弱势群体而言，这里也是极具挑战性的环境。从 2000 年到 2010 年，生活在贫民窟（多数位于高风险地区）的人数以每年六百万人的速度递增，预计将达到 10 亿人。³³⁰ 盲目的快速城市化进程令发展中国家的基础设施和资源承受着巨大压力，同时自然灾害、食物、水和能源安全问题、城市暴力及流行病所造成的风险也日趋增加。城市贫困人口是最弱势群体，即便程度有限的危机（如食品价格上涨等）也会对最低收入人群造成伤害。尽管如此，对于大多数因冲突和灾害而流离失所的人而言机遇还是大于风险，他们通常会选择在城市地区寻求安全和谋生机会，而非前往规划的难民营。³³²

近期在海地、菲律宾及中东地区启动的紧急响应表明，源于农村地区的方法不适用于城市环境。近期针对流离失所者的救援响应主要集中在难民营中易于接近的人群，而忽视了最弱势群体和最难以接近的人群，其中包括生活在城市地区的人群。³³³ 由于人道主义行动组织未适时了解如何在城市环境中最有效地提供援助和保护，因此未能满足无法获得服务和面临极高威胁风险的弱势群体的需求。

人道主义行动并未充分利用城市所赋予的自救机会及已存在的资源和服务。³³⁴ 目前社会和金融资本、资产及技能尚未得到充分利用。鉴于城市技术的进步及广泛应用，磋商会议强调，要抓住这一机遇，充分利用现有技术平台（例如社交媒体和电信网络），以改进需求和资产的筹划，确保以更加负责的态度对待受灾人群，以及加强防范。此外，城市居民高度依赖基础设施、市场、政府结构及社交网络。然而，人道主义行动组织并未通过这些相互联系的系统开展工作以及加强这些系统的建设，反而常常独自负责提供物资和服务，这便破坏了当地经济、商业及治理结构，从而阻碍了经济复苏。

图 18：城市流离失所问题

据联合国难民事务高级专员办事处和国内流离失所监测中心报告，全球难民（约 1,670 万）中的一半和至少 3,330 万国内流离失所者被认为居住在城市地区。

当地政府有责任通过改善基础设施、服务提供及城市化规划降低城市地区的风险。³³⁵ 地方当局在了解和识别城市风险、城市的复杂性和多样性方面最具优势，然而通常却总持观望态度。许多与会者在磋商会议上提出，目前还缺乏足够的资源、知识或工具。³³⁶ 政府代表在数次磋商会议上均强烈呼吁，要加强地方当局的能力和权威性，以通过由市政预算资助的当地应急计划识别和管理风险，³³⁷ 同时促进地区间和城市间广泛开展经验交流和学习。全球城市磋商会议致力于倡导充



在城市中，一切皆“大”。人口数据常常达到六位数。灾难或战争的影响往往非常巨大，几乎可摧毁当地的救援能力。所有城市的规模变量（人口、密度等）结合政治因素等可能会让城市人口呈现大爆炸的状态。”

Francois Grunewald, 战火燃烧的城市：应对新世纪城市灾害的经验教训³²⁸



当我们感激并信任多年来所共事的人道主义组织付出的点点滴滴时，我们也注意到，有时[人道主义救援]也令人感到困惑。他们的援助通常非常有限；常常按适用于城市地区的标准程序办事，因此收效甚微。”

巴塞罗那世界人道主义峰会城市磋商会议上来自班吉的政府代表

分利用当地政府的灾害和冲突应对架构（在可行情况下），以及加强机构建设。支持地方当局的策略包括利用与国际救援人员合作的经验，加强地区和国家的超负荷运转能力。在加强城市适应力和适应气候变化过程中发挥重要作用的现有城市网络可支援当地行动组织在风险最高的脆弱城市地区防范和应对危机。³³⁸在国家层面上，政府还须采用专门针对城市流离失所问题的国家法律和政策框架，例如针对国内流离失所者的国家政策或监管其土地和财产所有权的立法。

鉴于近期在城镇和城市地区寻求避难的难民和国内流离失所者数量大幅增加，因此，与会者在世界人道主义峰会全球城市磋商会议上呼吁，应将流离失所视为发展问题，且与远期城市发展轨迹密切相关。这便需要了解城市流离失所者及其收容者的脆弱性，并调整工具和方法，以改进为分散、不断迁徙及不起眼的群体提供的援助和保护。³⁴⁰此外，还需为流离失所群体提供谋生机会（可优先考虑现金发放形式和在当地市场寻求机会），以及投资完善各类市政服务和住房选项，以提升当地对难民的吸纳能力。提交的意见书和磋商会议还强调，妇女和女童面临着更加严峻的基于性别的暴力风险及难以获得服务的难题，尤其在最初流离失所时，情况更加糟糕。由此各方提出了诸多建议，包括支持妇女和女童获得安全的公共交通服务和教育，以及体面的生活。³⁴¹

城市预警系统的创新



关爱世界组织制定了基本城市指标，以监测内罗毕非正式定居点爆发的城市紧急事件。关爱世界组织建立了在城市背景下出现危机时启动早期救援响应的关键指标和阈值。其中一些指标包括（但不限于）食品无保障和饥饿、收入和生计、水、环境卫生和个人卫生、应对策略及不安全感。在 2015 年 6 月于巴塞罗那举行的世界人道主义峰会全球城市磋商会议上，Flowminder 基金会与关爱世界组织肯尼亚团队之间建立了联系。Flowminder 的使命主要是“创新、评估及扩展全新分析方法，以弥合全球公共卫生领域的重要差距……。使用匿名手机网络数据、入户调查及遥感数据来改善各个领域的规划和行动决策（包括救灾和气候影响、预防疾病疫情和减少贫困等领域）……”城市预警系统采用调查方式及不同的数据来源（包括电信公司）提供所需的关键信息，以用于管理缓发性城市灾害。



受灾城市人群对于保护和
安全需求构成了城市
所面临的最严峻挑战
之一。”

Roger Zetter 和 Roger Deikun, “应对城市地区人道主义挑战的全新策略”³³⁹

地区磋商会议传达了一个明确信息：人道主义体系需要对城市环境及其风险进行深入了解，并与国家和当地政府或地方当局合作，以制定城市化战略，并通过现有系统和基础设施进一步加强城市化。³⁴²

目前急需用于评估和锁定目标的新策略、方法、协调机制及工具，以防范和应对危机，以及增强适应力。由此导致了模式转变，即从个人或家庭层面的分析和响应，转向适用于个人、家庭、社区及城市层面的系统性和综合性响应。

复杂的城市危机要求采用多尺度、多方面及跨领域的方法，此类方法往往超越传统的人道主义与发展界限。全球城市磋商会议发出倡议，采用城市适应力的概念指导干预措施，从而确保自开始起便从长远角度出发，开展当前以救援为中心、旨在挽救生命的援助和活动，且不会对长期可持续经济复苏和发展造成阻碍。在进行救援时，需要借鉴市政当局和当地行动组织（包括公司和企业）的知识和专业技能，以促进其在城市危机救援、保护及经济复苏过程中的领导作用。在磋商会议的倡议下，达成了《城市原则宪章》，以指导在城市背景下实施的干预措施。该宪章将构成全球城市危机联盟的理论基础。全球城市危机联盟将市级行动组织、城市专业人士及人道主义和发展行动组织联合起来，积极动员各方致力于改进风险管理和建立专门针对城市、以适应力更强的民众、基础设施及城市系统为基础的救援响应机制，并对此进行投资。

附框 18：城市暴力³⁴³

世界各地许多城市的暴力程度甚至超过冲突地区的城市。正如世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区（LAC）磋商会议联合主席致辞综述中指出，在全球暴力程度最高的国家和 50 个城市中，有五分之四的国家和 43 个城市位于拉丁美洲和加勒比地区。截至 2013 年底，拉丁美洲和加勒比地区有 630 万人流离失所。大多数流离失所者均生活在城市地区，而吸引他们前往那里的原因是可以不暴露身分，还可获得城镇和城市提供的更多机会，如谋生、避险及享受各种服务。然而，城市地区的流离失所者可能面临更大的风险，如脆弱性增加及容易遭受歧视、骚扰及基于性别的暴力。城市暴力为人道主义救援带来了巨大挑战，而流离失所者极强的流动性及不愿暴露身份等原因也使人道主义救援陷入困境。拉丁美洲和加勒比地区磋商会议强调了当地行动组织的重要作用，他们在这些地区能够贴近社区并获得信任人道主义行动组织进一步呼吁，他们要深入了解城市环境并与当地网络紧密合作。

附框 19：在本次峰会上可能提出的城市承诺的说明性示例

多边机构、非政府组织、国家和市级政府及专业协会可自愿承诺，致力于加强城市系统的适应力并改进城市的救援响应机制。具体包括：分配一定比例的现有计划或资金，用于部署和加强当地、地区及国际救援能力；开



为应对 2015 年尼泊尔地震，在初始伤害评估中并未考虑城市地区住房安排的差异，多个家庭需要生活在一栋房屋内，包括多层建筑。因此，官方数据并未充分代表受灾城市家庭的数量。”

华盛顿哥伦比亚特区世界人道主义峰会城市专家小组会议，最终报告



城市救援响应的“触发机制”类似于应对三级危机的协议，可以采用系统方法并基于城市层面的分析及使用现有数据启动该机制，同时当地行动组织和城市专家也应参与其中。”

巴塞罗那世界人道主义峰会全球城市磋商会议上的民间社会代表

发城市工具和方法、救援响应和协调机制；及加强最危险城市的有形和无形基础设施建设，例如政府和社会机构、供水和供电系统、医院、道路、桥梁、机场、学校及社区，以确保在危机期间及危机结束之后维护基本的城市功能。

自愿承诺遵循 2014 年气候峰会（如全球市长联盟）或 2012 年联合国可持续发展大会或“里约 +20 峰会”的形式，在这些会议上，多边组织和其他机构均做出 17 项自愿承诺。其中包括由八大多边发展银行做出的承诺，即在未来 10 年内投资 1,750 亿美元，兴建可持续性更强的交通系统。这便要求建立共同的报告制度架构、开发评估交通项目可持续性的工具及拟定监测和评估进展情况所参照的具体目标。

来自磋商会议的建议

- “使人道主义体系与当地的城镇防范和响应机制完美契合。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- “在地区及其他举措的基础之上，加强关于城市风险管理的知识和经验交流，包括市长之间的交流。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- “各国政府应在国际社会的支持下（如需要）加强市政和地方当局的能力建设，以通过各种措施（包括人员培训、多重灾害应急规划及增加风险管理方面的市政预算投资）识别、预防及应对城市地区的人道主义风险。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区联合主席致辞综述
- “利用技术和信息系统的创新，设计旨在解决城市地区特殊需求的方案及利用城市地区一切可用的资源。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- “认识到城市危机的特殊性，且需要采用比目前更加因地制宜的救援响应机制。” – 世界人道主义峰会全球城市磋商会议
- “要转变心态，即从供给转变为支持，与当地行动组织密切合作，并投资改造城市的基本系统（监管、社会、市场及基础设施）。” – 世界人道主义峰会全球城市磋商会议
- “确保处于最危险境地的城镇和城市能够有效管理流离失所问题，认识到城市地区当前的贫困状况和脆弱性，以及为支持基本服务所需补充的资源。” – 世界人道主义峰会全球城市磋商会议

6.2 在危机状况下解决健康问题

6.2.1 在人道主义行动中改善健康效果

所有类型的危机均会对人们健康造成危害，因此受危机影响的社区不断提出，健康是他们急需解决的三大优先事项之一。³⁴⁴

人道主义危机所带来的健康风险已达到历史最严重的程度，且还在日趋恶化。旷日持久的冲突对人们的健康造成了长期严重的影响，这往往为疾病的爆发提供了一片肥沃土壤。60% 的可预防性孕产妇死亡均发生在危机状况下，53% 的死者不满 5 岁，新生儿死亡率达 45%。³⁴⁵加剧这些问题的原因是对病人、医务人员及医疗设施的袭击，这也是当今冲突中最令人不安的一点。³⁴⁶

我们的经验也表明，在发生突发事件的情况下，食品安全和营养、水及卫生设施对健康状况造成了巨大影响，³⁴⁷而心理健康³⁴⁸和生殖健康往往被忽视，从而阻碍了经济复苏。在某些情况下，个人（尤其是弱势群体）可能对医务人员更为信任，因此可能会向其披露曾经遭受的基于性别的暴力，而他们一般会羞于向当局报告。因此，医务人员在帮助基于性别的暴力（包括家庭暴力和性暴力）受害者获得所需的服务时，将发挥重要作用。³⁴⁹

务必消除全球紧急医疗响应部署与国际人道主义救援响应机制之间的鸿沟，通过实行最低限度的健康计划可能奏效，因为所有人道主义行动组织均予以支持。首先，这涉及到加强国家的医疗能力，以防止发生重大卫生突发事件；同时还要加强国际体系的建设，以便能够在发生危机的国家中应对重大公共卫生突发事件。确保人们从各个部门获得高质量的医疗服务：健康效果和健康指标也可作为衡量集体人道主义行动有效性的整体评测标准。

医疗服务和医疗设备的创新³⁵⁰



发展中国家的偏远地区常常面临缺医少药的困境，诊所和医院要驱车数小时才能到达。这些问题已促使便携式医疗设备取得了大胆创新，这些设备轻巧、坚固，可在断电的情况下操作。用于杀菌、麻醉、诊断、呼吸道管理及 x 射线检查的救生设备可让援助人员和医务人员有效地将医院带到患者身边。

在低收入国家和在炎热气候下运输药品是另一只难题，但创新人员已成功解决了这一问题。True Energy 公司生产出一种 Sure Chill 太阳能疫苗冷藏箱，该产品无需供电，即可使药品保鲜。除使用太阳能外，该产品可在不充电的情况下，在长达 10 天时间里有效制冷，而且其采用了能够随外部温度变化而调整温度的稳定化技术。

3D 打印技术应用于急救医疗领域³⁵¹



由于靠近用户，3D 打印技术更加灵活、适应性更强，且能够在打印原型后对对象进行微调。众多机构了解到，3D 打印技术能够非常有效地发送数字框架和原型，还能够现场打印，大幅节省了时间和资金。3D 打印机物美价廉，乐施会和 iMakr 用它在黎巴嫩打印出卫生水龙头，同时在海地也用它来打印医疗用品。Refugee Open Ware 组织在约旦推出了 3D 打印假肢试点项目，为来自中东地区的截肢者提供帮助。3D 打印还要求精湛的技术能力，但医务人员和救援人员具有打印所需用品的潜力，而且无需承受物流压力。

研究进一步表明，优先重建医疗服务可促进和平建设。在实现更广泛的人道主义援助成果的过程中，医疗干预措施还可发挥有效的带头作用。例如，在近期爆发冲突的地区（包括阿富汗、苏丹及叙利亚），脊髓灰质炎和麻疹疫苗接种运动进一步推动了人道主义救援。研究表明，优先重建医疗服务可促进和平建设。

6.2.2 建立全球伙伴关系以应对全球健康风险

除在危机情况下面临的健康风险外，艾滋病毒/艾滋病疫情和近期在西非地区暴发的埃博拉病毒病疫情表明，疾病本身便可导致人道主义危机，尤其在地方和国家公共卫生系统薄弱或捉襟见肘的地区更是如此。磋商会议对于流行病如何挑战、甚至摧毁国家和国际人道主义救援响应的能力表示关注。在过去 65 年间，人类大约感染了 335 种新型传染病，³⁵²这些疾病引起局部疫情、广泛流行、甚至大流行，造成无数人死亡并对社会和经济造成严重破坏。近期的示例包括（除埃博拉病毒外）禽流感、严重急性呼吸系统综合症及中东呼吸系统综合症。由于气候变化而造成环境和生活方式变化、人口流动及因森林砍伐和城市化而导致动物栖息地遭受破坏，因此，未来由已知或新型病原体引发危机的风险极高。

人们很难预测疫情和跨国界传播的可能性，这意味着加强国际合作部署至关重要，也可实现早期检测和快速控制，例如通过健全《国际卫生条例》框架³⁵³、提高可快速部署的超负荷运转能力及迅速调拨紧急公共卫生应急基金等。此外，为应对这些挑战，我们需要解决已知的缺陷，例如缺乏国家、地区及全球性流行病防范计划；疾病监测与信息共享之间存在缺口；国家和社区卫生系统极为薄弱；以及医务人员和人道主义救援人员缺乏知识和技能。及早行动对于从源头控制疫情的传播至关重要，训练有素的当地社区医务人员是第一道最强防线。³⁵⁴

在乌干达增加疫苗供应的实时数据³⁵⁵



联合国儿童基金会的 mTrac 是基于短信服务和网络的数据采集和分析平台，可在 RapidPro 上使用；该平台可供国际发展机构以可视化方式构建全国性可扩展计划和应用。开发 mTrac 的目的是使医疗机构的工作人员和社区医务人员能够通过个人普通手机提交涵盖每周疾病监测和药物库存（零成本）情况的例行报告。在乌干达，全国范围内的 3,200 家医疗机构中有超过 16,000 名医疗机构工作人员使用 mTrac，且已成功用于追踪医疗机构的基本药品库存。实时监控疫苗供应情况，一旦缺货可立即解决，这也实现了 DPT1 的免疫覆盖率在一年内从 52% 增加至 98%。

务必消除全球紧急医疗响应部署与国际人道主义救援响应机制之间的鸿沟。³⁵⁶在医务人员和人道主义救援人员及其受益者均处于风险境地时，这一点尤为重要：保持彼此之间的信任对于确保彼此的安全和疾病控制与预防工作的有效性至关重要。磋商会议指出，社交媒体可能有助于追踪疾病进展、共享预防建议以及纠正错误观念，因为错误观念将使人们滋生不必要的焦虑感和引起不良的社会反响，例如病人的谴责。

在无危机国家中，私营部门和医学科学研究中心通过调动他们的技能资源和网络发挥着更加重要的作用。³⁵⁷对抗埃博拉病毒的经历突显了军方在快速应对疫情过程中所发挥的有效作用，但需通过清晰定义和适当限制等方式，确保不将军方的援助视为强制措施。



因疾病疫情而导致的危机需要医疗和人道主义团体共同合作。”

世界卫生组织向世界人道主义峰会提交的意见书

附框 20：埃博拉私营部门动员小组³⁵⁸

2014 年 8 月，西非地区的四家矿业公司决定启动一个对话平台，以分享关于埃博拉病毒及其对商业活动所产生之影响的信息。埃博拉私营部门动员小组已发展成为一项全球性计划，其在全球范围内拥有超过 100 名成员，其中许多成员在利比里亚、几内亚及塞拉利昂等国内建立的一些组织中较为活跃。公司与与会者通过捐赠资金、设备及派遣人员、提供专业知识及倡导更紧密、更协调的跨部门救援响应等方式为联合国及其他应急救援人员提供了关键支持。

来自磋商会议的建议

- “必须确保为当地医务人员和社区医务人员提供所需的培训、资源及支持，以安全有效地开展工作。” – 世界卫生组织向世界人道主义峰会提交的意见书



在太平洋地区，由于灾难和气候变化的影响绝对需要我们随时做好必要搬迁的准备，因此要建立关于跨国移民的法律框架。”

世界人道主义峰会太平洋地区在线磋商会议上来自库克群岛的与会者



我们需要在太平洋地区采取强有力的措施减少灾害风险和适应气候变化……[因此]，如果灾难来袭，人们可完全避免流离失所或避免长期流离失所。人道主义援助不应成为默认选择，因为人道主义援助仅可作为补救措施，而非主动应对措施。”

世界人道主义峰会太平洋地区磋商会议上来自澳大利亚学术界的代表，利益相关群体分析报告

6.3 解决灾害情况下的流离失所问题及气候变化导致的其他影响

在过去七年中，预计每年平均有 2,640 万人因突发的灾害（例如洪水和气旋风暴）而加入流离失所的大军。³⁵⁹另有一些人因气候变化缓慢产生的影响而离开家园，包括海平面上升和干旱。气候变化的影响预计将大大加剧这一趋势，专家预计，全球温度上升 4°C 便可能导致海平面上升，而加勒比海、印度洋及太平洋地区便会有 120 万至 220 万人流离失所，加上风暴潮和洪水，还严重威胁着小岛屿发展中国家的低洼地区。³⁶⁰气候变化的其他影响（例如极端降雨、破坏性气旋风暴、海洋酸化和干旱趋势）³⁶¹也会导致人道主义需求的增加。

灾害情况下的流离失所，包括因气候变化的影响而导致的流离失所，是地区磋商会议上共同关注的问题。在太平洋地区，社区、人道主义组织及政府代表强调，由于气候变化，已导致人们流离失所和自愿、有计划地进行搬迁，尤其是地势低洼的沿海和环礁社区。³⁶²在南亚和中亚地区，人们表达了强烈担忧，因为气候变化情况下的流离失所问题导致城市风险与日俱增。³⁶³磋商会议强调，需要为流离失所者解决土地使用权问题并提供足够的住房、就业机会及食物等。

必须以有计划、有组织的参与式方式执行搬迁工作。在许多地区（例如撒哈拉以南非洲和太平洋群岛地区）应对气候变化的过程中，务必要保护文化遗产，包括与祖辈土地的联系物，这至关重要。太平洋地区的社区成员表示，“只要一想到我们有一天会因为气候变化而离开我们的岛屿和我们祖先的土地……大多数太平洋岛民都会心痛不已。”³⁶⁴为确保人们有尊严的搬迁，同时又防止社区间发生冲突，社区与当局需共同合作，划定人们可以迁入的土地。

目前，国家和国际法律框架和制度不甚健全，无法应对和保护因灾害和气候变化的影响而流离失所的人群。为填补此漏洞，2012 年启动了以国家为主导的政府间磋商过程，被称为“南森倡议”。南亚和中亚地区磋商会议还意识到，政府需采用以发展为基础的长期方法并结合国际融资措施和资源，以制定更加一致的可持续性政策。³⁶⁵

来自磋商会议的建议

“各国政府之间应达成地区协议，旨在适当情况下，为受灾害和气候影响的跨境流离失所人群提供保护和社会安全保障。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述

“与人们迁移相关的三个关键目标：

✓ 通过妥善的减灾措施避免被迫流离失所；

- ✓ 确保按照流离失所者的需求和表现的脆弱性，保护他们的权利；
- ✓ 将流离失所者和收容社区纳入人道主义救援范畴。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述

6.4 防范新一轮的人道主义风险

这些新出现的风险（如上所述）及其他尚未确定的风险将继续对现有知识和能力提出挑战。气候变化及随之而来的水和粮食短缺威胁、人们流离失所、冲突及一系列频频发生的灾害（例如自然灾害可引发化学、生物、辐射及核危机），要求掌握远远超出当前多数人道主义行动组织能力的新知识和技能。

埃博拉疫情证明了多学科防范的重要性。因核及其他技术、日益增加的极端主义、宗教党派之争或生物恐怖主义造成的灾害风险均要求人道主义行动组织接触许多学科的专家，包括科学、医疗、军事及安全专家，以联合制定预防、防范及救援响应策略。在地区磋商会议³⁶⁶及突发环境事件论坛上，支持各方采用此类多学科方法。

精选建议

磋商会议提醒我们，未来的危机已潜伏在我们身边。应及时更新全球救援响应部署，以应对复杂且瞬息万变的全球威胁动态，或应对由此引发的不确定性和不可预测性，以及应对由此所造成的影响。

首先，在快速城市化的当今世界，磋商会议呼吁建立**全新的全球城市危机联盟，以解决城市中与日俱增的危机风险**。该联盟将制定推动救援方式（在城市环境中解决因冲突或自然灾害引发的人道主义需求）转变的一项议程。该联盟将动员各界致力于改进风险管理并慷慨解囊，同时建立专门针对城市、以适应力更强的民众、基础设施及城市系统为基础的救援响应机制，尤其要聚焦于风险最高的城镇和城市。在共同宪章的指引下，该联盟将与当地行动组织、市级政府（尤其是世界范围内的城市）广泛合作，以加强防范、拟定包含当地、地区及国际可部署城市专家的全球名单、完善城市监管及保护机制，以及支持当地体系架构，以建设一座座更加安全、适应力更强的城镇和城市。

第二，**应鼓励再度通过全球努力来应对全球化的健康危机**，包括流行病，同时倡导通过政府努力加强基于社区和国家层面的卫生系统建设，以作为固若金汤的首道防线。在危机复苏阶段，需要妥善保护医务人员和设施的安全，并确保实行最低限度的标准健康计划，以及迅速重建卫生系统。此外，还需通过切实贯彻《国际卫生条例》（2005 年）、增强可快速部署的超负荷运转能力及调用应急基金等方式有效管理疾病的跨境爆发。

第三，基于磋商会议对气候变化提出的预警，应广泛开展地区合作，**解决因气候变化及其他因素导致的当前和未来的流离失所问题**，同时基于全球承诺，坚决果断地解决气候变化所构成的威胁。务必通过减灾措施避免被迫流离失所，并确保以有计划、有组织的参与式方式执行搬迁工作，这至关重要。急需更新国家和国际法律框架和制度，以协助和保护因灾害而流离失所的人群，包括因气候变化的影响而流离失所者。

最后，**应召集组建一支独立的顾问小组**，以针对新一轮威胁的防范和未来人道主义风险的管理提供建议。这支小组应由来自各地区的专家组成。

第三部分

建立 多元化的 伙伴关系



第 7 章

重新调整人道主义行动

世界人道主义峰会磋商会议不断强调，当前的国际人道主义体系需要适应行动组织瞬息万变的多元化格局和环境，并加强与重要合作伙伴之间的关系，包括军事和私营部门合作伙伴。为做到与时俱进，便需通过推动本地化备灾和救援响应，利用因地制宜的响应机制，实现根本性转变。在尽可能的情况下，国际人道主义行动组织必须越来越多地发挥支持作用。



正如普遍所认为的那样，且日益清楚显现，拼凑而成的人道主义体系已经过了 70 年的发展，如今正在努力处理当今危机所带来的沉重负担。我们需要认真思考如何改革，没错，就是如何发明创造……我们迫切需要在世界人道主义峰会召开之前一起集思广益：创造未来。”

美国常驻联合国代表
Samantha Powers 大使
在纽约改进人道主义行动全球
论坛上表示

世界人道主义峰会磋商会议强烈呼吁，国际社会要：

- ✓ 重申人道主义核心原则的普遍意义；
- ✓ 在国际人道主义团体的支持下（如可行），进一步借助于对当前角色和合作部署的审查，加强地方和国家在危机管理方面所承担的责任；
- ✓ 扩大合作，以实现人道主义行动的多样化，尤其是人道主义、发展及其他行动组织之间要建立新的合作框架，并与私营部门和军方建立更紧密的联系；
- ✓ 增进互信、建立问责制以及以行动的结果为重心；
- ✓ 表现更坚定的政治意愿，并就保护问题达成战略契约，包括加强对救援人员的安全防护；
- ✓ 促进始终如一地应用创新技术来应对人道主义调整。

7.1 尊重人道主义原则

一系列获得公认的人道主义核心原则占据着人道主义行动的核心地位，各国政府已通过联合国决议对此表示赞同。磋商会议呼吁，世界人道主义峰会的与会者重申致力于遵守人道主义核心原则，并呼吁各国和所有组织对这些原则给予充分支持并有效实施，³⁶⁸尤其是人道原则。

磋商会议强烈呼吁重申人道主义核心原则的普遍意义。³⁶⁹同时，还强调了在坚持应用人道主义原则过程中所面临的挑战，并建议给予这些原则充分支持：在实施过程中要考虑以权利为基础的方法、³⁷⁰尊重受灾人群的核心地位及支持以当地为导向的人道主义行动。³⁷¹此外，还呼吁人道主义组织就问责做出更加庄重的承诺。³⁷²

附框 21：人道主义原则³⁷³

人道。只要发现人们遭受苦难，必须全力解决。人道主义行动的目的是保护生命和健康，并确保对人类给予应有的尊重。

中立。人道主义行动组织在冲突双方之间不得偏袒任何一方，不得参与带有政治、种族、宗教或意识形态的争论。

公正。必须且只能基于人们的需求开展人道主义行动，期间要优先处理最紧急的危险情况，不得基于国籍、种族、性别、宗教信仰、阶级或政治观点而区别对待。

独立。人道主义行动不得受任何行动组织所持有的针对人道主义行动所在地区的政治、经济、军事或其他目标所左右。

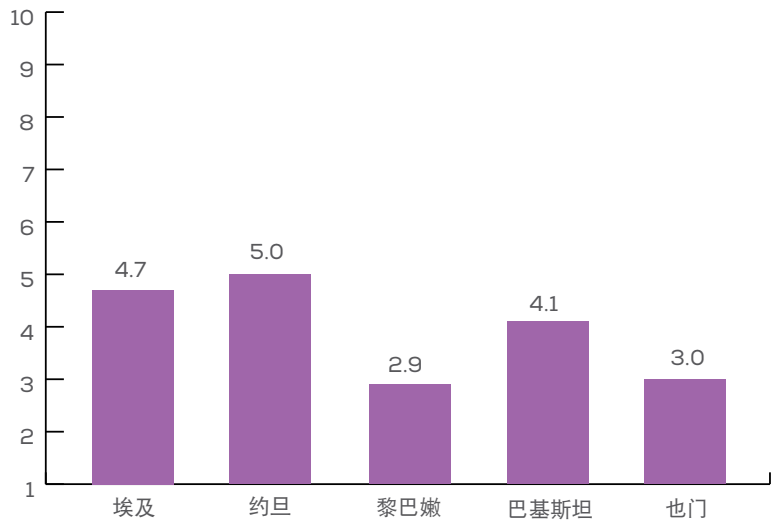


作为人道主义救援人员，如果坚决坚持我们的原则，那么在交火中只能接近平民。我们必须提供救济和持久的解决方案，并在军事或政治议程中保持中立和独立。”

挪威难民委员会秘书长 Jan Egeland 在世界人道主义峰会博客上表示

若给予人道主义原则足够的尊重，它们便能激励我们勇于应对当今所面临的复杂挑战。然而，磋商会议明确认为，事实上，许多人道主义行动组织并未依照这些原则行事。在中东和北非地区磋商会议召开之前，在该地区五个国家内面向受灾人群开展了一项调查，在向受灾人群问及他们认为人道主义组织保持中立和公正的程度如何时，他们的评分在 2.9 至 5 分（满分为 10 分）之间。³⁷⁴在针对中立原则发起的一项特殊的在线活动中，在向受访者问及他们是否认为人道主义组织能够坚定地声称保持中立时，69% 的受访者回答“否”。³⁷⁵改进人道主义行动全球论坛得出的其中一项结论是“从某种意义上说，导致许多救援限制的原因是国际行动组织的不公正行为”。³⁷⁶

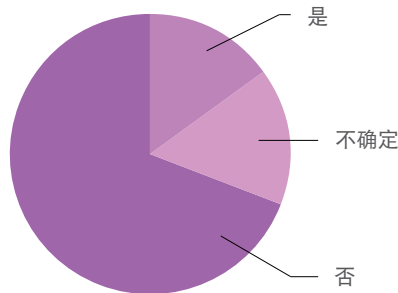
图 19：对中立和公正的看法



数据来源：世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报

图 20：对中立的看法

多数人道主义组织能否令人信服地宣布保持中立？



数据来源：世界人道主义峰会关于中立原则的在线专题讨论会

这其中可能涉及许多因素。国际行动组织可能不甚理解如何才能使人道主义原则与不同的文化背景相契合，以及如何让当地人民参与到这些原则的应用中。人道主义组织还可能由于政治或资金压力而做出妥协。与会者还指出，当人道主义行动组织接受了某国政府的资助，而该政府恰巧是冲突一方时，便会出现矛盾，或者当联合国人道主义机构在行动中同时肩负着建设和平的使命时，也会出现这种矛盾。³⁷⁷

加强问责制将大力促进行动的一致性并增进互信，这就要求人道主义行动者不仅要有效或高效地完成任务，而且要在实践这些原则的过程中有出色的表现。捐助者通常采用评估和审计的方式对人道主义行动进行审查和资助³⁷⁸，如果在评估和审计的过程中给予这些原则充分的重视，那么这些原则将成为促成行为改变的实际驱动器。

由于参与危机管理的众多行动组织具有不同的背景，因此在应用这些原则时（通常在争议较大的情况下）会发现他们参杂了一些主观因素。更新适用于人道主义及政治行动组织的指导，包容不同文化背景的影响将有助于展示应如何在当今冲突的背景下应用这些原则，同时开展一项互相学习的计划，以提高实践能力。磋商会议还呼吁“宗教团体内部和宗教团体之间要开展强有力的对话，这样不仅可了解人道主义原则和国际人道法的内容，还可着眼于与宗教团体（宗教团体之间）、传统及文化的关系”。³⁷⁹例如，可深入探寻不同传统和国际法律框架中所包含的概念之间的协同作用，以制定因地制宜的干预措施，从而为弱势群体提供援助和保护。³⁸⁰

此外，在各种文化中，志愿服务均是体现人道主义精神的既定方式。通常由志愿者向世界范围内的数百万人提供基本的社会服务，他们一般会在自己的社区内开展志愿活动，也会在人道主义机构的动员下前往偏远地区，包括其他国家。除所做出的巨大贡献外，志愿者还为体现团结一致的精神做出了实际表率，正是他们让整个世界休戚与共。目前，仍有巨大空间来扩大志愿服务计划，例如通过颁布支持性国家立法和工作场所政策以及增加投资的方式来实现这一点。

来自磋商会议的建议

- ” 促进全球承诺，重申人道主义的核心原则。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ” 确保每个人尊重和了解人道主义原则：
 - ✓ 面向广泛的行动组织推广人道主义原则，包括民间社会
 - ✓ 确保依据当前需求做出决策，而不支持冲突任何一方。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- ” 重申人道主义原则，确保所有行动组织理解和尊重这些原则，以及人道主义者履行这些原则。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ” 重申包含“人道、中立、公正及独立行动”的人道主义原则，尤其关注权利和包容。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- ” 各界广泛重申并普遍认为，人道主义行动的原则对于促进人道主义组织在冲突地区行动的能力至关重要。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ” 遵守“公正、中立、人道及独立”的人道主义原则，是有效开展人道主义行动的基础。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述

- ”一致同意建立“多宗教联盟”，以重申人道主义原则（包括 1949 年《日内瓦公约》通用条款第 1 条和第 3 条）。”— 马耳他骑士团，关于宗教界联合开展人道主义行动的研讨会
- ”制定立法和政策，以支持志愿者和社区网络可以进一步加强基于社区的备灾、响应及适应力。”— 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告



如果我们要创建一个全新的全球人道主义体系，我们认为，应以各国政府为中心，并由他们当地的民间社会提供支持和担负具体职责，而国际行动组织只是在必要情况下的备用力量。”

乐施会，让人道主义体系改头换面



协调必须本身不是目的，而是为受益者提供有效服务并补充当地救援力量的一个工具。”

国际红十字委员会主席 Peter Maurer 在约旦世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上表示

7.2 “让人道主义体系改头换面”

磋商会议呼吁对国际人道主义体系进行大刀阔斧地改革，包括对当地和全球范围内的人道主义监管体系进行改革的一致、强制性要求。改进人道主义行动全球论坛指出，“关于‘改造国际体系’的许多建议均关注将资源本地化、人道主义行动的决策及协调能力”。³⁸¹

7.2.1 实现以人为本的救援响应

正如本报告第 1 部分中所述，人道主义行动要以人为本，是整个磋商会议期间发出的最强烈、最一致的呼吁之一。然而，受灾人群和民间社会组织始终强调，在规划、实施及评估人道主义救援响应的过程中，并未充分听取他们的意见，也未邀请其全程参与。

以人为本需要实现权力转变。正如第 1 章所述，这意味着受灾人群必须有机会获得更多信息、更多地参与决策，以及有权要求人道主义行动组织（包括政府）承担满足其需求、保护其安全、权利及尊严的责任。³⁸²尽管已取得进展，但在与受灾人群接触以通知其相关决策方面仍存在重大缺口。那么为何在已知问题根源且长久以来始终争论不休的情况下，进展如此缓慢？

一个根本的问题是国际人道主义行动组织的激励架构更加固化了自上而下的架构。对资源的竞争和媒体报道推动了人道主义救援响应的进步，但对表现不佳的情况也会采取一些制裁措施。磋商会议强调，与捐助者相比，人道主义组织对于所提供之援助的适当性或无论他们在听取和应对受灾人群的建议方面表现如何均无需承担责任，³⁸³而即使他们未能达到受危机影响人群的预期，也无需对所造成的相应后果负责。³⁸⁴如要在此方面取得进展，最终可能取决于捐助者改变激励架构，这样才能加强让受灾社区参与救援响应机制的设计和评估过程的要求。

现在，正是国际人道主义组织确保真正的权力转变，向受灾人群赋予更多权力之时，并寻求与受灾社区及其他当地和国家行动组织建立真正的伙伴关系，³⁸⁵而不是将南方非政府组织和民间社会组织视为分包商。³⁸⁶为实现这一目标，磋商会议呼吁，加大投资力度，支持和加强当地行动组织的能力建设。近期，人道主义领导学院的创立便是一个积极的示例，³⁸⁷该学院的目标是培养新一代人道主义领导和救援人员，尤其面向受危机影响的脆弱国家和社区。

磋商会议号召各国政府肩负起提供人道主义援助和保护的主要职责，同时呼吁国际行动组织支持和促进以政府为主导的协调和救灾响应，还要意识到在不同情况下，尤其在武装冲突情况下，需建立不同层面的伙伴关系³⁸⁸[在第二部分中详细论述]。各国政府应在中央和次国家层面（包括市政当局）履行其职责，并出台关于应急防范的国家立法。³⁸⁹在国家缺乏救灾体系或救灾体系不够健全的情况下，政府应建立可预测的平台，以便与可提供专业知识的多元化利益相关群体开展合作，包括社区网络、民间社会组织、青年组织、妇女组织、私营部门、军队及应急响应服务机构³⁹⁰[在第5章中详细论述]。

当地方或国家的救援能力无力应对时，便需要外部力量的支援，包括资助和具体执行，以加强而非削弱社区、市级或国家级协调机制，这取决于具体情况。在需要采用国际协调架构时，必须足够包容当地行动者，在所讲语言、所处位置及具体流程方面，最高领导必须支持做出改变。能力的分析和图谱应反映出国际救援的规模，并确定在加强国家和当地能力建设方面存在的投资缺口。正如一位磋商会议的与会者所表示，“人道主义行动应尽可能本地化，并根据需要请求国际援助”。³⁹¹

从根本上讲，最合适、有效的体系和机制才能满足受灾人群的需求，并帮助他们恢复自力更生的能力，这取决于采取人道主义行动的具体情况。磋商会议³⁹²和数项重大研究和倡议³⁹³指出，国际人道主义体系的救援响应需适应不同的情况，而这也是使人道主义行动更加有效的核心手段。

改进情境分析对于确定为受灾社区提供的国家或国际援助和保护的理想规模和范围至关重要。尤其应确保仅当现有能力根本无力采取干预措施时，最后才可向国际人道主义行动组织求助，国际人道主义行动组织应支持而非削弱或取代当地行动组织、架构及体系。³⁹⁴相反，要借助于当地行动组织来确定国际人道主义行动组织需要扩大救援范围或采纳不同方法的各种情况。³⁹⁵

北亚和东南亚地区磋商会议指出，国际、地区及国家协调架构在应对自然灾害时取得了相当不错的效果，但对于复杂的突发事件却不太适用。一些利益相关群体还建议在发生自然灾害、冲突或旷日持久的人道主义危机的情况下执行政治分析。³⁹⁶

来自磋商会议的建议

“人道主义行动组织（包括地区和国际组织）应与各国政府齐心协力，推动全面、包容性协调、规划及救援响应框架在国家层面贯彻落实。国际协调机制（即群集方法）应从属于以国家和地方政府主导的机制。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述



瓦努阿图的社区揭示了反馈回路的重要性，因为他们感到在热带气旋“梅花”过后，人道主义组织似乎与他们进行了深入协商，但却发现在做出知情决策的过程中根本没有采纳他们的意见。”

世界人道主义峰会太平洋地区
利益相关群体分析报告



我们可以说，这犹如一条双行道街道：因为对于捐助者和国际社会而言，不得不放弃一些权力和规避风险，而对于国家政府、国家民间社会而言，需要展现他们积极参与的意愿，在某种程度上而言，有时甚至要先整理一下自家的后院。”

在纽约改进人道主义行动全球
论坛上的与会者表示



我们可借此契机加强创造力并反思当前的人道主义商业模式。人道主义体系应代表社区表达心声，并承认人们有不同的需求和不同的愿望。”

世界人道主义峰会东非和南非地区磋商会议上来自南非地区的利益相关群体，利益相关群体分析报告



应对各种环境的最好方法是采用更为精密的工具和成熟实践，帮助人道主义者理解和制定符合不同危机情况的因地制宜的计划。”

改进人道主义行动全球论坛，结果和分析报告

- ” 应对人道主义监管架构进行改革，以使人道主义体系在实践中更加高效和有效。在这些架构中所包含的决策、领导及代表等规定应对各国一视同仁，并反映国家所有权。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ” 在人道主义救援响应中，直接的国际干预应少之又少。为实现这一目标，受灾国家、捐助者及国家和国际机构均需要做出重大改变。” – 改进人道主义行动全球论坛
- ” 对全球人道主义架构进行改革，以确保提升当地行动组织的参与度、确保全体利益相关群体参与人道主义救援响应相关政策和条款的制定，以及与地方当局、国家政府及当地民间社会合作开展恢复经济和增强适应力的各项工作。” – 南方非政府组织网络意见书，构建一个更庄严、更公平的人道主义体系
- ” 我们呼吁，构建更加分散化的全球人道主义体系……其中包括高度多元化的当地、国家及国际组织，且所有组织均应按照辅助性原则开展行动，也就是说，在适当的层面与受灾人群及与其关系最为密切的群体共同制定决策采取行动。此类辅助性原则要求人道主义体系在行动方式上要做出重大调整，最重要的是要重新平衡，从而使当地各方面的能力和领导力大幅提升；增加对当地组织的资助；培养全新的专业化国际能力；以及实现真正的权力转变，赋予受危机影响的人群更多权力。” – Start Network，体系转型：Start Network 向世界人道主义峰会提交的声明
- ” 人道主义国家工作组应在启动群集救援之前执行严格的情境分析。人道主义协调员需在向紧急救援协调员发送的启动救援函中包括情境分析信息，以强调当前的协调能力、已确定的协调架构的缺陷、请政府参与确保履行其协调职责的计划以及导致行动停止的潜在诱发因素等

7.2.2 营造浓厚的基于实证和结果的氛围

磋商会议一致确认，必须提高数据、信息及分析工具（用于评估救援效果和对受灾人群的影响）的利用率，才能实现高度有效且因地制宜的人道主义救援响应。必须向受灾人群提供此类信息，且须由当地行动组织负责评估、制定援助方案 and 提供援助，以及评估所产生的影响。³⁹⁷

“大数据”的出现带来无限可能，等待着我们去深入发掘。根据预计，数字宇宙包含的所有数据中，近四分之一的数据可能有用。然而，在这些具有潜在实用性的数据中，仅对 0.5% 的数据进行了分析。³⁹⁸

数据采集、地理信息系统以及绘图技术的创新³⁹⁹



“共享数据意味着拯救生命，人道主义界普遍接受这一观点。数据显示了援助和救援人员如何为高风险人群在其需要时提供所需的援助。然而，在灾害发生之后，数据采集往往会很仓促，常以各种不同的形式采集。过去，为构建覆盖范围更大的危机全景图而进行的数据采集工作，非常艰难而且耗时。同样地，因为根本没有相关信息，所以要破解所采集之数据的溢出，对于人道主义救援响应而言也是难上加难。现在，可使用 iPad 和智能手机应用采集数据，然后直接上传至云存储端，随时供离开现场后进行分析之用。此项技术不仅大大缩短了处理时间（和减少了错误），而且意味着可以更快地生成危机图像，从而在灾害发生后可发起快速准确的援助。

危机图像并非新生事物，其利用各种平台（例如自 2008 年开始运行的 Ushahidi）收集关于大选后暴力事件的目击者报告，还可使用人群搜索功能查找社会激进分子。然而，地理信息系统的绘图工具并非仅限于绘图功能。该系统还是一款用于数据分析、数据管理的可视化工具。例如，地理信息系统在抗击传染病（例如埃博拉）方面也很实用；该系统能够以数字方式绘制和直观地呈现疫情爆发的地点、伤亡人数及死亡人数，以期能够阻止疾病的传播。地理信息系统绘图工具还可用于创建关于洪水、适应气候变化及自然资源的灾害风险图，从而让非政府组织清晰透彻地了解风险情况，并为捐助者呈现需要援助的确切地点以及他们的捐款在何地发挥了重要作用”

此外，由于担心缺乏客观性，而导致人道主义体系内部和外部对此均持怀疑态度，因为在执行需求评估和应用救援响应阈值的过程中均要秉持客观性。目前，各方对于建立一套独立评估机制的兴趣日益强烈，以便验证和提供关于实际人道主义需求的客观评估结果，以及建立结果框架和追踪结果。相关指标还包括在磋商会议上强调的其他有效性衡量指标，例如援助对于提升人们自食其力的能力、刺激当地市场、加强当地（尤其是妇女）的领导力在多大程度上发挥了作用，以及是否遵循了人道主义原则。这一机制还可作为提出投诉的渠道。⁴⁰⁰同时，在评估联合人道主义救援响应在多大程度上援助了所有需要帮助的群体（包括从地理位置上“难以接近”的群体、边缘化群体和弱势群体）方面，也具有重要作用。



许多国家政府和地区组织所采用的评估方法均从表面角度出发，而非从更深层次的角度看待问题。很少有人会讨论采用何种方法及受灾人群如何参与，而是关注如何呈现结果。”

人道主义救援人员在斐济世界人道主义峰会太平洋地区磋商会议上表示，利益相关群体分析报告



应对各种环境的最好方法是采用更为精密的工具和成熟实践，帮助人道主义者理解和制定符合不同危机情况的因地制宜的计划。”

改进人道主义行动全球论坛，结果和分析报告

用于自动灾害分析的实时数据⁴⁰¹



自动灾害分析和绘图系统 (ADAM) 带有“虚拟控制面板”，在灾害袭来的瞬间，便可提供详细信息，包括突发事件的规模、受灾人数、天气条件以及该地区内可用的世界粮食计划署资源。随后，可通过订阅邮件和 Twitter 简讯自动将数据发送给工作人员和来自其他组织的人员。自动灾害分析和绘图系统极大缩短了收集信息和发布灾情的时间，同时也极大缩短了世界粮食计划署在突发事件发生后的响应时间。

各地区磋商会议强调，尤其是欧洲及其他地区及北亚和东南亚地区磋商会议强调，需要建立一套评估救援有效性的通用框架。如要就援助的有效性达成共识，则应确保设定资源、时间及技能目标，并以最可行的方式在实践中应用，从而帮助受危机影响的人群解决他们的需求。同时，这样还将完善问责制，并使各方有机会从成功与失败中吸取经验教训，以及将工作重点从关注单个行动组织的表现转向关注为受灾人群提供的援助成效。

提升质量和表现的另一要素是通过职业认证和审核机制（例如重新致力于恪守人道主义核心标准）来确保遵守专业和人道主义标准。受灾人群有权了解各个组织是否达到了特定标准。⁴⁰²行业自律在很大程度上已失败。现在，可适时考虑采用更为健全的方法，引入一定程度的外部审查，以评估人道主义行动组织的表现和援助的有效性，同时对其追责。

此外，还呼吁人道主义行动组织更加清晰地展现如何积极吸取经验教训，例如，可通过申请资助的建议书来展现这一点，在建议书中可提供相关证据，以说明为何提议的行动将会有效。捐助者可将此设为一项规定。

生成通用行动图的网络通用平台⁴⁰³



作为国家通用行动系统的一部分，英国开发 Resilience Direct™ 的经验可谓是采用技术手段将协调合作和共享远景目标推向新高度的杰出典范。ResilienceDirect™ 是英国推出的免费安全网络平台，各机构可通过该平台安全共享关于应急响应和规划的实时信息。此款安全平台于 2014 年问世，供多部门合作之用，它已悄然改变了当地适应力机构之间的合作方式——既节约时间，又可获取相同的信息，从而能够实现更加全面的评估和更快速地做出决定。

来自磋商会议的建议

- ”对证据生成领域进行投资，以提供适当的人道主义救援响应方案，包括确保更加侧重于生成并使用按性别划分的分类数据。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ”建立用于评估防范和救援响应工作之影响的机制，并确保其为机构学习保驾护航。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ”我们建议，世界人道主义峰会要鼓励人道主义行动组织在调查和数据采集、合成及质量方面加大投资力度，使系统适合实际使用，同时要重视证据。” – 人道主义证据：“重塑援助，不止于善意”，由八家组织向世界人道主义峰会提交的意见书⁴⁰⁴
- ”利用现有的最佳证据，包括科研基地。同时，还要确定如何在未来的人道主义工作中嵌入基于实证的决策，以及如何加强人道主义领域与国际科学界之间的联系。” – 皇家学会向世界人道主义峰会提交的意见书
- ”应在地方、国家、地区及全球层面系统地执行涉及多方利益相关群体的多重风险分析，并不断更新分析结果，分析要以科学（物理、自然及社会科学）和当地知识为基础，并以透明和开放的方式共享。” – 改进人道主义行动全球论坛
- ”制定关于数据共享的指导原则及建立实现危机数据快速发布的模式和伙伴关系，以促进现有大数据资源的适当管理和使用。” – 用于恢复适应力的大数据，向世界人道主义峰会提交的意见书
- ”所有利益相关群体要利用现有的数字通信、数据捕获及数据管理技术等新途径，这样才能够在沟通需求、分配资源及改进在危机环境下所提供之援助的影响评估方面取得巨大成效，从而争取到更多用于加强适应力的资助。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述



在中等收入国家……恢复现有体系是当务之急……建立和有效管理已经存在的伙伴关系，加强人道主义机构和民间社会组织的能力建设[至关重要]。”建立此类伙伴关系的一个方法是自下而上，以地区层面为起点。”

——南南人道主义，会议报告

7.2.3 审查国际人道主义架构

使受灾社区及其他当地行动组织成为人道主义救援响应的主力军，并确保采取因地制宜的人道主义行动，同时各方（尤其联合国机构、国际非政府组织及捐助政府）需要采取协调一致的行动，以审查国际合作部署。2005 年和 2010 年推行的改革主要关注于完善国际救援响应工具，并在救援的有效性和效率方面取得了积极成果。然而，这些改革并未将当地和国家行动组织考虑在内，从而拉大了捐赠者与受赠者之间的距离。⁴⁰⁶

为力求纠正对当地和国家行动组织的忽略，2007 年，联合国、非政府组织及红十字会和红新月运动的成员通过了《伙伴关系原则》⁴⁰⁷，但收效甚微。近期，就在



当今国际人道主义救援响应的工具……并非专为应对当代 21 世纪的挑战。现有的人道主义系统过于集中，自上而下，且以联合国为中心。……不够有效，尤其是在冲突环境下更是束手无策。……需要推行翻天覆地的变革……在面对所有最严重的危机时要摒弃短期人道主义救援，在适当情况下，甚至要减少或改变联合国的作用……以联合国为中心的国际体系本质上是风险规避的……联合国架构不应成为应对危机的默认机制……与此同时，当联合国无法承担相应职责时，还需努力协调非政府组织的工作……在联合国无法或不适合采取行动时，不应再被视为不可或缺的一部分。”

Mercy Corps 向世界人道主义峰会提交的意见书：破解生命密码：加强复杂危机情况下的应急响应和适应力建设

2015 年，众多国际非政府组织联合推出了《改革宪章》，并承诺致力于改变各自组织的工作方式，从而使南半球的国家行动组织能够在人道主义救援响应中发挥更重要的作用。该宪章中包含八项承诺，预计将在 2018 年之前付诸实施。

附框 22：《改革宪章》⁴⁰⁸

1. 为南半球的非政府组织提供直接资助，用于开展人道主义行动。
2. 重申《伙伴关系原则》
3. 在向南半球的国家和当地非政府组织转移资源的过程中提高透明度
4. 停止削弱当地能力
5. 强调国家行动组织的重要性。
6. 解决分包问题。
7. 提供强大的组织支持，加强能力建设。
8. 向媒体和公众发布关于合作伙伴的信息。

磋商会议强烈呼吁，人道主义决策和决策制定架构要尽可能包容不同的行动组织。作为由联合国和国际组织组成的核心机构，机构间常设委员会的组织架构和职责令人失望，因其阻碍了采用分散式方法改进人道主义行动，且所制定的政策建议与人道主义救援一线不同情境下的具体现实情况相去甚远。在一些地区磋商会议上和若干意见书中均建议，应对机构间常设委员会进行重组，以包含不同的政府成员、捐助者、社会团体及私营部门，并将决策权下放到地区层面，以更清晰地反映行动组织的多元化和特定地区内所面临的挑战。⁴⁰⁹改革不仅会增强利益相关群体对机构间常设委员会的信心，还可作为知识共享的平台。⁴¹⁰同时，还需提升新兴大国在内部捐助者监管机制内的地位，以确保协调、及时地调拨资金。简而言之，各方呼吁建立一套类似于机构间常设委员会的更加分散、包容的机制。

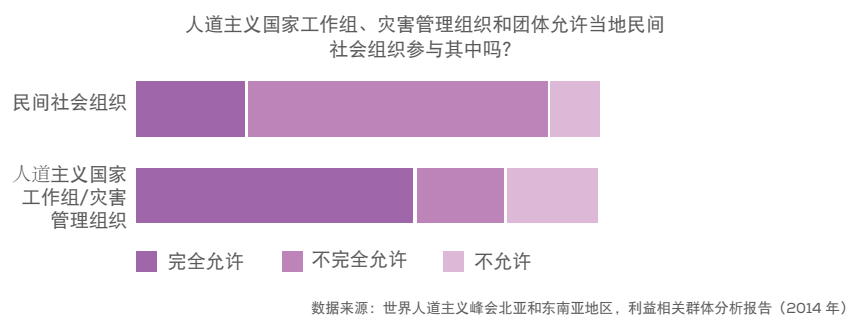
附框 23：全球团体：确定创新工作的重点⁴¹¹

各个团体、尤其是全球团体的领导机构要通过制定最佳实践和分享吸取的经验教训来加强现场救援响应能力，这对于创新工作至关重要。创新管理人员要了解这些经验和实践，这样可有助于锁定问题，做出进一步改进，同时还要增强对成功经验的认识，以避免重复的工作。创新平台应继续探索跨领域问题和新兴领域，同时还要设法实现与人道主义行动体系的互联和互访。作为全球分类趋势的第一步，且目前所处的形势是创新工作已在全球各个团体范围内如火如荼地展开，创新工作的重点已筹谋得当。不同团体应确定相互关联的工作重点，这样有助于在创新平台上了解互补或相

关的工作重点。各团体间创新工作重点的示例包括：共同合作，以改进人道主义行动组织的磋商方式，并获取受灾人群的反馈，以及在团体间开展的需求评估中应用先进的技术，例如使用无人机或次级数据分析方法。

磋商会议和提交的意见书⁴¹²中指出，当前联合国架构也是导致问题的根源，例如在拉美和收容社区需要援助和保护的情况下，联合国人道主义事务协调办公室与联合国难民事务高级专员办事处之间协调部署的透明度不够。此外，由于一些关键的联合国机构肩负着资金受赠者、捐赠者及协调员（有时还担任直接执行者）的三重角色，因此不断引发利益冲突，尤其是救援行动有时混乱无序，令问责制难以实施。⁴¹³这些问题并不仅限于联合国范围内，各方在多次磋商会议上忧心忡忡地表示，因为目前资金紧张，口多食寡，资源竞争日趋激烈，而这往往导致伙伴关系和集体行动脱离正轨。⁴¹⁴

图 21：让当地民间社会组织参与人道主义协调工作



为应对协调工作和不良竞争带来的挑战，磋商会议建议，摒弃以任务为导向的救援响应机制。机构间常设委员会驻北亚和东南亚地区的各机构呼吁，要着重完善集体救援响应机制，而非侧重于每个机构的单打独斗。⁴¹⁵联合国和非政府组织在中东和北非地区举行的圆桌会议同样指出，人道主义团体必须保证对各种问题达成共识，而不能仅专注于个别任务。⁴¹⁶

目前，各方明确要求对联合国人道主义机构需要做出的改变进行评估，且机会已经来临。鉴于灾害风险降低、可持续发展、气候变化及城市化方面的全新框架及 2015 年和 2016 年公布的其他全球议程均提出应转变风险管理模式，因此应予以严格落实，同时还应考虑到日益多样化的人道主义行动组织、不同的救援响应方法、新的威胁和挑战，以及全球监管机构的参与者更加多样化等因素。

一系列磋商会议还强调，责任分配需要更加明晰高效，以避免在发生突发事件时重复不必要的工作和不知所措。在改进人道主义行动全球论坛上，大家一致高度赞成并提议对联合国人道主义机构进行强制性审查，这与非政府组织 START Network 在意见书中发出的呼吁不谋而合。⁴¹⁷



如果我们从来到这里的人获得一些帮助，我们谁也不会抱怨，但我们相信，如果严谨协调这些工作，我们会获益更多。”

在肯尼亚图尔卡纳世界人道主义峰会东非和南非地区磋商会议上与会的受灾社区成员，利益相关群体分析报告



在当前的协调结构下，民间社会组织在参与协调和群组会议时面临的主要挑战包括语言、专业技术、人力资源、出行需求、费用及缺乏关于会议日程的信息。

世界人道主义峰会北亚和东南亚地区利益相关群体分析报告

在洛桑和柏林的专题磋商会议上还对一项长远提议进行了讨论，即是否有可能建立多边利益相关群体全球高级别人道主义事务委员会，以监督恢复的人道主义议程，实现更高的公平性和可追究性及性别平等。

附框 24：关于加强高级领导问责制，以实现保护成效的建议措施⁴¹⁸

常驻协调员/人道主义协调员要定期向紧急救援协调员报告关于国家层面保护分析的结果、标记重点关注事项、概述国家层面及政治层面应采取的适当应对措施。

根据“人权阵线”提出的最佳实践：

- ✓ 更新工作说明，以反映与保护相关的职责；
- ✓ 审查招聘和选拔常驻协调员/人道主义协调员的资料和选拔标准，以确保其中包含保护的相关知识；及
- ✓ 在表现评估中融入实现保护的成效。

来自磋商会议的建议

- ” 应建立协作和互补性更强的体系，以大幅减少机构重叠、重复及漏洞。各国政府应呼吁对联合国机构的任务和职责进行改革，以有效满足受灾人群的核心人道主义需求。” – 改进人道主义行动全球论坛
- ” 机构间常设委员会应尽可能将决策权下放到最基层。” – 改进人道主义行动全球论坛
- ” 在改变人道主义格局、承认国家和地方行动组织在人道主义行动中需承担的领导职责方面，联合国及其他国际组织需要重新审查自身所肩负的职责。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述
- ” 为推广和运用综合性规划框架，应对程序和组织结构/授权进行修改，以反映防范、救援响应及早期恢复之间并非呈线性或按序排列。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述
- ” 因此，我们呼吁[秘书长先生]成立一个高级别小组，以审查不同人道主义机构（包括联合国人道主义机构）的职责、任务及相对优势。” – 体系转型，Start Network 向世界人道主义峰会提交的声明

7.3 将保护列为工作重点

正如在第 1 章中所论述，磋商会议呼吁，在人道主义救援响应中，应优先保护受灾人群的安全和尊严，这是所有行动组织的责任。国际人道主义体系对待保护问题要采取强硬立场，机构间常设委员会的各位负责人已就其核心地位达成一致意见。⁴¹⁹然而，尽管已通过人道主义改革举措取得了重要进展，但磋商会议一致认为未来任重而道远。⁴²⁰

在独立的全系统审查中，还突出了系统有效和一致应对保护需求能力的不足，尤其在武装冲突的情况下，更显手足无措。⁴²¹造成这种情况的根本原因包括高级领导层缺乏政治意愿、缺乏领导力和责任心、在规划层面上倾向于将所有保护工作委托给“保护”行动组织、保护管理方面存在漏洞，以及保护人员在确保定期更新国家保护策略的保护分析和执行结果方面欠缺专业知识和能力。因此，保护行动往往采取特定方式执行，而没有一种支配性策略。⁴²²

如要真正将保护作为工作重点，那么便需要加强对人道主义领导人（包括常驻协调员和人道主义协调员、人道主义国家工作组及各个组织的负责人）的问责，使其以实现保护成效为工作的重中之重。应加速实施“人权阵线倡议”，⁴²³并应建议联合国官员“为各成员国毫无保留地提供关于风险人群或严重违反人权或人道主义法的信息”。联合国体系的各个机构应共担职责。

由于怀着共同的保护愿景，各国家保护团体众志成城，在向人道主义领导层倡导和建议迫切需要关注保护风险并采取相应的减灾措施方面发挥了重要作用。同时，还需通过全面及时的参与式评估生成前瞻性、预测性及可信性更强的关于保护风险的系统性分析结果；而后可将这些结果用于防范工作，并应用适当的工具和充分利用广泛合作伙伴关系网的专业技能和知识更新保护优先事项和策略，从而在不同情况下均可实现卓越的保护成效。但这反过来又要求在保护信息管理和分析的整合方面一如既往地加大投资力度。这样可更为有效地促进各方联动，及早采取行动，包括通过参与“人权阵线”季度审查来提升对具体保护问题的关注度并动员各方采取行动。

此外，需加快落实各机构与其合作伙伴之间共用的违规行为监督机制，并坚持与早期行动和宣传工作联系起来。⁴²⁴然而，这需要确保以尊重国家法律框架的方式处理关于受灾人群的数据，且不能将人们置于更高的风险之中。为实现这一目标，应加强保护行动组织（包括保护团体）的职责和能力，从而使他们能够为人道主义领导层提供更加准确的虐待形式分析信息及关于这些问题的应对策略。当保护团体缺乏相应资源或表现欠佳时，高级领导层便需提供“备用保护力量项目”和“性别备用力量名册”等资源，以弥补缺口。

在提供保护时，应基于人们的具体需求，而非个人的身份或机构的任务。为做到这一点，磋商会议强调，自危机发生伊始，所有人道主义行动组织便需在所有评估中系统地纳入保护问题，而不能事后补救，⁴²⁵同时强调，按性别和年龄划分的



在人道主义系统中，
尚未落实保护的重要
地位。”

由全球保护团体委托开展的关于在复杂的人道主义紧急情况下资助保护服务的独立调查

数据对于详细通报计划和规划情况非常重要。⁴²⁶这是满足受灾人群具体需求的前提条件，且在特定情况下还需在援助、保护活动及服务之间实现适当的平衡。

国际人道主义行动组织需明确认识到国家和当地合作伙伴在保护方面做出的独特贡献，⁴²⁷因此为提升他们的救援能力，应增加投资。⁴²⁸

此外，还要“使保护透明化”⁴²⁹，并促使各方了解保护对于行动的意义并对此达成共识。⁴³⁰领导层对于确保增加紧急的系统性投资（包括培训和指导）以培养所有人道主义救援人员的专业能力发挥着至关重要的作用，从而使管理人员和专家能够在他们的职责范围内解决保护人们安全和尊严的问题。⁴³¹保护人员尤其应了解相关法律框架的知识。

在保护中采用的工具和方法还应适合城市环境。鉴于近期在城镇和城市寻求安全庇护的难民和国内流离失所者的数量大规模增加，因此，人道主义组织应深入了解城市中流离失所者的脆弱性，以便针对这些分散、不断迁徙及不起眼的群体及其收容所草拟和确定更为有效的保护干预措施。

尽管受灾人群一致认为提供保护是当务之急，但在全部人道主义资助中，用于这方面的资金仅占 6%，相比而言，用于食品援助和救灾援助物资的资金则占到 82%。⁴³²因此，应对资金分配情况进行审查，以确保有足够的资金用于实施保护策略、确保用于保护活动的资金以具体的保护成效为基准，以及确保资金用于加强保护人员的能力。明确了解用于保护受灾人群和实施所要求之保护标记（类似于机构间常设委员会的性别标记）的人道主义资金金额，将使人道主义体系能够追踪和分析主流化保护和专门针对保护的结果和资金。

影像的使用⁴³³



可穿戴式相机。例如，带自动地理编码和时间戳功能的低成本（50 美元以下）可穿戴式相机能够通过卫星完成‘SOS’数据存储在。由于数码相机的成本不断下降，尤其是集成到移动电话中的数码相机，使得受灾人群更有可能提交关于其需求和所面临之威胁的反馈。然而，应注意到，此类技术将导致与隐私相关的法律问题。

低成本的图像。近年来，卫星正在越来越多地用于记录村庄、森林等栖息地遭受大规模破坏的情况，及确定国内流离失所者聚集之地。目前正在研发低成本（100,000 美元以下）卫星，因此将来有可能实现向人道主义行动组织即时提供图像，且将以近实时的方式改变评估和解决需求的方式。但必须要结合道德方面的考虑、对图形收集的分析及对人口流动的分析，以确保对受灾人群不会造成伤害。

来自磋商会议的建议

- ”与会者建议，需要在人道主义行动中系统性地纳入保护问题，同时需要对数据进行分类，以便为有效满足不同受灾群体（包括女性、男性、女童和男童，以及老年人和低能人士）的保护需求提供支持。”
– 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告
- ”与所有行动组织开展对话，包括国家和非政府冲突各方，以强调其有责任全面贯彻实施一系列规范性框架和法律—包括国际人道法、国际难民法、国际人权法、安全理事会决议及其他法律。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区最终报告
- ”自危机爆发之初，便要监督对国际人道法的履行情况。解决保护问题应是人道主义需求评估中不可分割的一部分，包括应对特殊群体的保护需求，例如妇女、儿童、流离失所者、移民及残疾人。同时，还需要在不同部门之间进行有效协调。人道主义组织需通过为救援人员提供培训和指导来加强他们的保护能力。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ”各方呼吁努力探究各种框架与现存于宗教和源自于地区和国际法律框架的其他传统和规范的实践之间的协同作用，旨在建立因地制宜的最佳实践和干预措施，从而为当地平民提供更妥善的保护。同时，特别强调了宗教领袖在提供保护和促进援助过程中的重要作用。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ”数个小组中的与会者呼吁联合国对“人权阵线倡议”进行审议，并将其转化为具体行动。他们敦促联合国要以国际人权法和国际人道法为中心，而不论组织的任务或面临的政治压力如何。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区最终报告
- ”在计划的规划过程中要采取整体方法，包括提供基本服务和保护，以满足受冲突影响人群的需求，尤其是受灾人群中不同群体的具体需求。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- ”所有人道主义行动组织均应为流离失所者提供具有文化适当性的社会心理支持。” – 世界人道主义峰会太平洋地区最终报告

7.4 确保救援人员的安全和保障

2014 年救援人员安全的统计数据显示，针对平民救援人员的暴力程度之高令人咋舌，在被袭击和杀害的人中，国家救援人员占绝大多数。⁴³⁴磋商会议激烈谴责了这些袭击行为，并呼吁采取措施，加强人道主义救援人员的安全与保障。⁴³⁵尤其是国际人道主义行动应对转嫁给当地伙伴组织的风险进行评估，并勇于担起保护其安全的重任。⁴³⁶磋商会议还特别提到针对医务人员的袭击行为，以及这些袭击中基于性别的暴力问题。



人道主义组织往往无法保护自己，因此不能保护我们。”

在加沙世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上与会的巴勒斯坦妇女，利益相关群体分析报告

图 22：2014 年针对救援人员的袭击⁴³⁷

- 190 次针对救援行动的重大袭击事件
- 329 名救援人员在 27 个国家中遭受袭击
- 120 名救援人员遇害
- 88 名严重受伤
- 121 名被绑架

在磋商会议上提出的众多建议均要求加强救援人员的安全和保障：增进与武装组织、传统领导人、政府及其他当地利益相关群体之间的互信；依据国际法律，针对人道主义行动和救援人员的安全和保障问题建立和实施有效的沟通策略；遵循人道主义原则；⁴³⁸确保建立能够适应变化且与当地威胁程度相抗衡的安全管理体系；⁴³⁹确保救援人员接受安全管理培训，了解关于风险和安全管理方面的优秀实践。⁴⁴⁰在提交的意见书中也呼吁，要在各国捐助者制定的人道主义计划中系统地纳入关于加强对救援人员保护的责任制、更密切和系统地监督对救援人员的袭击行为及对医务人员的袭击行为进行具体分析等具体条款。⁴⁴¹

图 23：针对医务人员的袭击⁴⁴²

- 1561 名医务人员在 32 个国家中遭受袭击
- 603 名医务人员遇害
- 958 名受伤

磋商会议指出，需要健康且有能力的救援人员为急需救援的社区提供有效支持。研究显示，国际人道主义救援人员出现了严重的焦虑、创伤后压力心理障碍症、抑郁及倦怠等症状。⁴⁴³同时还指出，国家级人道主义救援人员的脆弱程度也在不断增加。⁴⁴⁴据海丁顿研究所称，尽管各项研究之间的差异很大，但在救援人员中，患创伤后心理压力紧张综合症 (PTSD) 的比例达到 8%-43%，患严重抑郁症的比例占 8%-20%，以及患焦虑症的比例占 8%-29%。⁴⁴⁵例如，近期由安塔瑞斯基金会开展的一项研究指出，30% 的救援人员在从战地撤回时患有创伤后心理压力紧张综合症。⁴⁴⁶

虽然存在一些零星的研究，但并未基于对相关问题进行的系统性数据采集或分析为救援人员提供或加强支持。磋商会议强调，人道主义组织需在关怀救援人员的生理、精神及心理健康方面进行系统地投资。各方呼吁，针对国际和国内救援人员的社会心理照护制定标准化的组织政策和程序，这也反映了关于质量和问责的人道主义核心标准 (CHS)，该标准呼吁为救援人员提供完善的支持，以使他们能够有效完成工作、获得公正而平等的对待。此项工作应包括在人道主义行动之前、期间及之后提供适当的支持，例如社会心理评估、针对艰苦工作地点救援人员的前瞻性接触和保健服务、去标签化的社会心理照护和辅导；同时还应包括完善和健全针对遭受袭击者立即采取行动的标准行动程序，包括离开程序；在被雇佣后、产生创伤后心理压力紧张综合症常常发作时，立即和持续接受训练有素的压力和朋辈心理辅导人员的治疗、持续接受社会心理治疗；以及包括针对艰苦工作地点国际救援人员的长期人力资源政策和人员轮调政策。尽管此类干预措施需要捐助者的资助，但首先要识别问题并开展对话，以及采取行动并有效收集和分析信息，而后将分析结果与支持服务联系起来。

磋商会议强调了捐助者在推动变革过程中所发挥的重要作用，并呼吁调拨一定比例的捐资，用于救援人员的健康支持方案，⁴⁴⁸同时呼吁建立应急专项资金，以致力于履行人道主义核心标准。与会者还呼吁，建立全球救援人员福利监管和问责制度，例如建立全球人道主义协会，以宣传救援人员及其家人所享有的权利、建立追踪当前和先前救援人员（包括合约商、志愿者和国家工作人员）健康状况的机制，⁴⁴⁹以及提升关于人员福利方面的专业技术知识。⁴⁵⁰

来自磋商会议的建议

- ”与会者呼吁，所有行动组织（包括社区）要保护人道主义救援人员和发展工作人员及其资产。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告
- ”呼吁冲突各方确保人道主义救援人员的安全和保障，包括定期开展关于人道主义原则的培训，以及将袭击人道主义救援人员和设施的凶手绳之以法。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ”如果某些国家和非政府行动组织蓄意攻击人道主义救援人员或造成人道主义部门经济损失惨重，例如损毁医疗和教育设施，国际社会必须向他们追究责任并要求赔偿经济损失。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区最终报告
- ”民间社会组织于摩洛哥地区会议上聚首共倡建立国际协会，旨在为人道主义救援人员及其家人提供培训并提升他们的能力，并倡导保护和保障他们的安全。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区利益相关群体分析报告

7.5 建立新的伙伴关系

地区、国家及当地行动组织从全新视角分析了当前人道主义援助模式所面临的挑战及需提升的能力。人道主义救援响应从地方到多国、从国家到地区、从公共到私营等各个领域均应更加包容且要充分利用所有可用技能和资源。

不同行动组织、体系和网络要同气连枝，发挥各自的相对优势和互补性。⁴⁵¹从人们日益增加的需求（从紧急、有时甚至生死攸关的需求到生计支持和恢复）着手，不同行动组织可在不同阶段发挥他们的作用：这意味着可基于各自的相对优势实现预测性更强的灵活响应部署，提供基于需求而非以供给为导向的支持。



生活在灾害频发社区内的人们是发展工作与灾难响应之间的桥梁。”

在世界人道主义峰会太平洋地区磋商会议上与会的太平洋地区人道主义小组成员，利益相关群体分析报告

7.5.1 消除分歧：集体危机管理的全新合作框架

尽管基于每次危机的棘手程度和政府的应对能力所采用的方法各不相同，但其中也有共同之处。其中最重要的一点是，不应再将危机视为纯粹的人道主义问题，而是全人类共同面对的问题。人道主义与发展团体之间的关系尤为重要，需要“打破他们之间的人为界限”。⁴⁵²在磋商会议上已就此问题一再呼吁，不仅如此，其中还包括要与气候变化和建设和平团体共铸更加稳定而坚固的伙伴关系。

在世界人道主义峰会的全部八次地区磋商会议上均指出，如果各个国家和团体共担执行风险分析和管理之责，那么大家都将受益匪浅。人道主义危机是长期结构性问题所表现出的症状。那些处于最危险境地的留守群体通常是指在面对反复发生的危机和旷日持久的冲突影响时，最脆弱无力的群体。据世界银行称，对于在旷日持久的危机中苦苦挣扎的国家而言，其克服贫困的能力往往要落后其他国家20%以上。⁴⁵³这一情况也对全世界实现可持续发展目标提出了严峻挑战。同时，还对建设和平和构建稳定环境造成了深远影响。因此，在社会各界有效开展合作的过程中既要共担责任，又要实现互惠双赢的局面。

由此看来，并没有一种方法可单独解决这些问题。需要综合运用各种不同方法和工具，以确保满足最弱势群体当前和长期的需求。在灾害风险减少的情况下，对于发展、气候变化及建设和平团体而言，一项核心要求是发挥应有的作用以减少脆弱性及由此而产生的人道主义需求。为实现这一目标，人道主义、发展、气候变化及建设和平团体之间需建立全新合作框架，从而使他们齐心协力，有效管理这些危机并寻求相应的解决方案。

该框架的关键要素包括共享成果（尤其要以可持续发展目标为基础）、共享风险、脆弱性及能力分析结果、设定共同的远景目标和方法，以及利用和识别技术和资源的多样性。

在各种情况下，集体管理风险和危机的基本原理是采用因地制宜的共同风险和脆弱性评估机制。这些评估应尽可能由政府主导，并邀请公共、私营及民间社会的其他国家行动组织参与其中，最重要的是要在危机发生之前进行。发展行动组织

应在这一方面发挥更大作用，并采用风险指引规划的全新工作方法，同时增加投资，以解决造成人道主义需求问题（包括和平和安全、完善的监管和长期发展）的深层次原因。

目前，人道主义与发展行动组织之间联合执行的风险分析经常是一些细枝末节：许多不同的评估着眼于特定灾害、脆弱性或偏僻遥远之地。这便掩盖了风险日益增加的复杂性和相互之间的影响，尤其在不断累积的情况下更是如此，如在城市地区。这还影响了制定优先行动方案的能力。此外，人道主义和发展行动组织因缺乏政治和人类学专业知识和能力而无法执行情境分析。

世界各地磋商会议（如东非和南非地区、欧洲及其他地区、太平洋地区磋商会议）还呼吁，要基于共享的分析结果共同制定长远计划和完全一致的规划，其中需拟定短期、中期及长期内要实现的成效。这些计划中不仅包括政府和国际行动组织，还包括当地社区组织、私营部门及市政当局。⁴⁵⁴城市磋商会议呼吁，要建立共同的经济复苏框架。

为从目前普遍应用的短期而零散的危机管理方法转向更注重整体行动的危机管理方法，可以常见的风险分析、以实效为本的计划和完全一致的规划为基础，寻求在各种情况下建立一系列不同的策略。⁴⁵⁵因为需要符合各种特定情境，如旷日持久或反复发生的危机、城市或乡村地区等，且取决于危机的棘手程度和政府的能力和意愿，因此这些策略均不是硬性规定。本报告的前述章节已详尽阐述了这些因地制宜的策略。

来自磋商会议的建议

- ”人道主义与发展团体之间要达成协议，以便在反复发生和旷日持久的危机状况下实现更有效的合作。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ”通过结合 2015 年后发展和灾害风险降低议程，其中包括可持续发展目标、《兵库行动框架 2》、第三届人居大会及气候变化大会，促进人道主义、发展及气候变化团体之间的联合风险评估、规划及融资。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- ”所有行动组织要开展共享的多重灾害风险分析，以支持“行动优先事项和长期发展战略”、“与科学界建立更加紧密的联系”以及人道主义、发展及气候变化团体共同开展的全球性风险评估（例如每半年一次）。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述

- ” 应鼓励通过与学术、研发及私营等部门建立更紧密的联系，开展常见的多重灾害风险评估，以便在发生因自然灾害和冲突导致的危机时实现更加灵敏的预警并及早采取行动。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ” 当地原住民对不断变化的风险特性非常了解，要充分利用这一点。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区最终报告
- ” 打破政府、政府间或非政府领域人道主义与发展“孤岛”之间的人为界限，从而使我们的集体行动以人民及其所生活的社区为中心，而非以人道主义和发展机构为中心。” – 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述



当前的人道主义系统……在面对该地区瞬息万变的人道主义格局时略显不足。各方一致呼吁推行真正的改革；在改革后，能够有效参与和促进众多地区和国家机构及组织的工作。”

世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告

7.5.2 让各地区发挥更大作用

处于有利地位的地区协作架构不仅可为各方提供相关知识和能力，而且可实现行动协作、提供救援响应指导原则、信息系统及加强可部署的防范和响应能力。但由于国际人道主义体系具有集权性质，且必须由总部层面做出重大决策，因此无法与当地、国家及地区行动组织进行有效接触。

目前，地区组织的灾害风险管理能力正逐步提升，并努力发挥日益重要的作用。由于风险的跨境性质，而使得地区合作迫在眉睫。例如，东非和南非地区磋商会议的与会者发出倡议，要求在整个地区范围内以调整灾害风险管理策略为工作重心。地区组织（如欧盟、政府间发展管理局、伊斯兰合作组织及南部非洲发展共同体）已建立了灾害防范和救援响应机制，在获得国家对危机和风险管理的投资方面可发挥重要作用。⁴⁵⁶目前，风险的性质和规模正瞬息万变，数个地区面临着这样的威胁，因此各方强烈要求各国政府、各界团体、独立研究机构及风险分析公司之间强强联合，密切协作。⁴⁵⁷

具有共同文化和语言背景的地区实体可构建一个增进互信和熟悉感的论坛，而这在全球范围内不可能实现。⁴⁵⁸

磋商会议还强调，新的捐助者、地区机构及人道主义组织，尤其位于南半球的人道主义组织，均能够为人道主义行动注入创新动力。例如，此类地区倡议需通过创建共享知识和建立伙伴关系的地区网络或平台获得进一步支持；⁴⁵⁹创办关于创新的地区期刊；以及建立创新基金。⁴⁶⁰

来自磋商会议的建议

- ”制定和开发关于危机防范和救援响应、尤其是关于国内流离失所者的保护和难民权利的地区政策、策略及工具包。地区工作组（包括地区组织、联合国及国际非政府组织）要制定支持性部署方案并交给国家灾害管理办公室。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述
- ”建立简单易懂的标准行动程序、高效的信息系统及向所有人开放的数字化数据库，经过联合演习和模拟后，可作为支持明确职务、职责及职权级别的具体方式。创建联合专业培训项目。” – 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合主席致辞综述
- ”采纳问责制框架，评估实现最低目标的进度，并以此来加强地区组织和机制的作用，以促进国家层面的灾害风险管理。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- ”筹建和完善人道主义援助地区卓越服务中心，从而使最佳实践的出炉更加专业化，同时还将为关键部门创建社区实践。” – 世界人道主义峰会西非和中非地区联合主席致辞综述
- ”为参与人道主义救援响应的行动组织（例如私营部门、侨民、民间保护机构、军队、捐助者、各国政府、国际组织、联合国机构、地方和国际非政府组织）建立合作平台和制定合作标准，以便在人道主义救援响应的整个过程中充分发挥各个行动组织的能力、资源及专业技能。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述



在灾后，军队应限制自己庞大的需求。此时，民间机构需接管[……]。为在该地区内采取干预措施，并有效帮助民间机构做出直接响应及进行运输，军队甚至需要与民间组织共同建立信息中心和网络，以未雨绸缪。”

在新加坡世界人道主义峰会全球人道主义军民协作论坛上与会的新加坡国防部部长 Ng Eng He 博士

7.5.3 在备灾和救援响应方面加强双边合作

以提供可部署物资的形式开展备灾和救援响应方面的双边合作已屡见不鲜。例如，国际搜救顾问小组 (INSARAG) 成立于 1991 年，联合国灾害评估与协调小组 (UNDAC) 成立于 1993 年，二者均是将国家和人道主义组织串联成一体成功机制之典范。军队在救灾中发挥的作用要早于当前国际人道主义体系，例如在二战后的欧洲，便做出了不可磨灭的贡献。

然而，就近期发生的灾害来看，目前在灾害救援响应方面的双边合作已达到前所未有的范围，且正逐步成为“新的常态”，尤其在区域内层面上更为明显。为应对台风“海燕”，21 个成员国均提供了军事物资。在应对埃博拉疫情期间，部署了 58 支外国医疗队，在尼泊尔地震期间，则达到 75 支搜救队和外国医疗队，这些均是邻国提供的强大支援力量。同时，军队之间的合作同样发展迅猛，尤其在中等收入国家内应对自然灾害时更为普遍。⁴⁶¹如果采用基于人道主义经验制定的

通用标准，那么军队对灾害救援响应的支持无疑将成为集体救援行动中预测性、一致性及责任心更强的一部分，从而更好地服务于受灾人群。然而，需要在危机发生之前便在合作协议中加入军队部署的条款[请参见第 5 章]。

附框 25：外国医疗团队是成功合作的典范⁴⁶²

外国医疗队倡议是非常成功的合作模式，其宗旨是在发生突发事件的情况下，首先发挥国家的能力，以便随后以可预见的方式引入国际干预措施。外国医疗队在救援行动中已取得无数成功，包括在菲律宾、在尼泊尔及在应对埃博拉病毒病期间，更是独当一面。该倡议采用可预测的模式，可将人员完整的医疗队快速部署至急救室，且可在极短时间内有效填补国家机构所认定的不足之处。此外，该倡议还支持充分利用和支援国家能力和地区医疗合作网络，以应对突发事件。

最后，为实现人道主义行动组织与军队之间密切合作，务必营造相互信任和开诚布公的融洽氛围，同时信息技术也是重要的促成因素。全球人道主义军民协作论坛强调，人道主义行动组织与军队之间的有效合作需双方形成共同的态势感知，而应用可扩展、可预测的协作平台便可实现这一要求。同样地，民间保护团体与人道主义行动组织协作研讨会总结道，“改进信息系统、常用论坛、联合培训和演练及行动指南（如需要）并实现标准化，以形成共同的合作氛围”应成为工作的重中之重。⁴⁶³

来自磋商会议的建议

- “国际合作伙伴采用与环境和灾害规模相适应的方法。为支持国家和地方协作机制，以及在危机期间不增加他们的负担，各方在危机爆发之前便展开合作，以确保在接受适当约束的情况下提供和谐一致的援助。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述
- “各国政府及合作伙伴应采取适当的防范和协调规划措施，并与军事合作伙伴定期开展联合演习，以便在救灾过程中提供适当和有序的支持。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述
- “在改变人道主义格局、承认国家和地方行动组织在人道主义行动中需承担的领导职责方面，联合国及其他国际组织需要重新审查自身所肩负的职责。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述
- “在发生自然灾害和复杂突发事件的情况下，应建立一个专用平台，供人道主义行动组织与军队沟通交流，以形成共同的态势感知，从而提升人道主义救援的有效性。” – 世界人道主义峰会人道主义军民协作全球论坛最终报告

- ” 倡议各成员国在高级别层面上重新提出在人道主义行动中正确和一致地采用民用和外国军用物资并进行有效协调。” – 世界人道主义峰会人道主义军民协作全球论坛最终报告
- ” 在发生自然灾害的情况下，引入关于民用和外国军用物资入境、使用及提取的通用标准。” – 世界人道主义峰会人道主义军民协作全球论坛最终报告

7.5.4 动员私营部门

随着需求规模的日益扩大，对人道主义团体有效应对此类需求的能力提出了严峻考验，因此迫切需要建立新的伙伴关系。由于私营部门常常直接遭受危机的沉重打击，因此，私营部门会最快做出反应。在冲击发生后，私营部门在迅速恢复市场和就业方面可发挥至关重要的作用。长期以来，人们普遍认为私营企业是人道主义组织的重要资金来源，而在近期发生的突发事件中，其宝贵的经验、技能及资源也已确立了其在人道主义行动各个阶段中作为重要利益相关群体的地位。

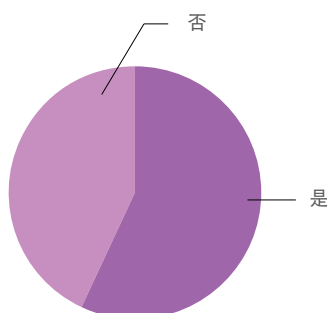
磋商会议强调，与私营部门的合作将有助于改进预警系统、采集和分析数据、应用通讯技术（例如移动电话、互联网及社交媒体）、提供后勤保障和援助、执行风险和需求评估，以及获得创新方法等。



与会者表示，对全球规范框架的需求日渐萎缩……我们需要的不是集中在单一的全球规范框架内，也许我们需要的是一种归纳方法，其以需求为驱动、自下而上、基于实证及以行动为导向。虽然这将意味着人道主义救援响应和计划要多样化，但实现多样化的最好方法是解决系统的复杂需求。”

南南人道主义，会议报告

图 24：拉丁美洲和加勒比地区的企业积极参与灾害救援响应



数据来源：世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区商业磋商会议报告

图 25：各地区⁴⁶⁴在为私营部门提供支持以防范和应对人道主义突发事件过程中面临 3 大障碍⁴⁶⁵

- ❏ 物流难题/深入靠近受灾人群
- ❏ 对于确保救援人员安全与保障能力的担忧
- ❏ 对于法律责任的担忧

私营部门强烈渴望并有浓厚的兴趣与联合国和人道主义团体建立伙伴关系，以为应急防范和救援响应工作添砖加瓦。鉴于当地企业在应对灾害过程中的重要作用，以及在长期灾后恢复中的关键作用，因此，当地和跨国公司均热切希望发挥他们的关键能力和专业知识，以为应急防范和救援响应工作注入一剂强心剂。

磋商会议展现了许多由公司组成的当地和地区网络，他们积极乐观，在危机期间会坚持奉行一系列共同的原则并同意开展协调统一的救援行动。在当地、地区或全球层面复制和扩大这些网络的规模将有助于健全和完善应急防范和救援响应体系。

尽管如此，为真正有效利用与私营部门合作的潜力，需要克服一些重要障碍。

附框 26：私营部门参与人道主义行动的阻碍⁴⁶⁶

首先，信息流缺乏且不够灵活，导致对人道主义需求的了解及如何利用各公司的能力来满足这些需求等均不够明确，因此阻碍了伙伴关系的建立。需建立协调的信息共享平台，以促进国家商业网络、商会或其他方的沟通交流。

第二，伙伴关系往往是临时的，一旦发生危机，通常只有企业孤军奋战。因此，各方呼吁要越来越多地采用“预先部署协议”，包括与全球领先的企业（例如由 DHL 提供物流保障支持）在行业层面（例如移动运营商，以确保可预测的电信服务）达成协议，并作为当地和国家应急防范工作的一部分。在突发事件发生之前，应识别存在的漏斗并与创新中心共享此类信息。

第三，由于联合国具有复杂的法律法规及严格的采购和尽职调查流程，因此，在一定程度上阻碍了私营部门与联合国的合作。为与私营部门有效开展合作，联合国必须对其流程进行重新审视。

第四，人道主义团体内部的某些人依然对企业的动机持怀疑态度。与此同时，各公司认为人道主义者仅仅向其寻求资金援助，而非真正的合作，且通常不会请其参与防范计划的制定和突发事件后的评估工作。另外，还需克服专业术语和商业辞令所导致的沟通不畅等障碍。

第五，某些国家的法律使企业与联合国或非政府组织很难实现合作。在参与人道主义行动的过程中，一些中小型企业由于难以获得资助而面临重重阻碍，因此，政府必须营造有利环境。

来自私营部门磋商会议的建议⁴⁶⁷

- ” 企业、政府及人道主义行动组织之间可订立事前协议，并充分利用协调机制（由联合国和企业共同建立，例如商会），确立明确的角色和职责，以便让私营部门参与防范的规划。
- ” 让企业参与群组层面的规划（如应急电信群组所采取的做法）。
- ” 为有兴趣参与人道主义行动的企业构建一个可作为“一站式服务点”的平台。该平台将使联合国与私营部门之间的对话更加系统化，因此，将一举打破因信息流缺乏而导致的所有壁垒。
- ” 针对微小和中型企业建立风险保险和/或现金计划，以最大限度地降低危机对当地企业所造成的影响，并支持其生产自救，以迅速恢复生机。

7.6 针对影响深远的创新方法营造可持续发展环境

在磋商会议进程中，各方强烈要求采用创新方法应对新的挑战 and 机遇。创新不仅仅是利用新技术。在多次磋商会议上，与会者均一致同意，创新应以受灾人群的需求和要求为导向，且应将创新视为一个过程：即首先提出新的构思，随后进行试验，最终在适当情况下付诸实施。为充分利用新的思想、技术及方法，人道主义行动组织必须向科学、技术及私营部门寻求帮助，同时还要加强与其他部门的伙伴关系，例如：受危机影响的社区、安全和军队联络部门、银行、汇款公司、电信和卫星通讯公司，尤其是收容国政府及民间社会。⁴⁶⁸创新不应仅局限于采用新技术，而要包含流程、系统、文化及行为的革新，要超越狭隘的个人主义方法。⁴⁶⁹

磋商会议强烈呼吁，应考虑将创新作为工作中心，通过系统地考量、邀请受灾人群参与行动的各个阶段，以及加强伙伴关系、增加融资和强化创新管理等方式，提升人道主义服务⁴⁷⁰的响应速度和效率。

7.6.1 健全和完善人道主义创新生态体系

联合国国家科学基金会将创新生态体系描述为“促进新的构思转化为产品、工艺及服务的人、机构、政策及资源”。

大部分人道主义行动组织均意识到了对创新的需求，但却面临着诸多阻碍，比如在试验前景可观的一些方法⁴⁷¹并宣传这些方法经证明实际可行的过程中，缺乏系统的投资。⁴⁷²由于在应对危机期间时间紧迫，⁴⁷³尤其在创新方法对公认的真理或达成共识的战略方向提出质疑时，导致这一问题更加严峻。⁴⁷⁴人道主义机构必须尽快改变工作方式，以形成较强的合作意识、增进互信，及开诚布公地接纳创新方法。⁴⁷⁵



我们要时刻谨记，必须以所服务的人为一切工作的中心。创新只是其中一种手段，通过创新，我们可以在完成使命的同时，发挥更大影响力。”

联合国秘书长潘基文

磋商会议及近期开展的研究⁴⁷⁶指出了加强人道主义创新生态体系的方法：

- ✓ 有效识别问题，并将最具人道主义相关性和潜在影响⁴⁷⁷的问题设为优先解决的重点（由受危机影响的人群进行定义）；⁴⁷⁸
- ✓ 与人道主义部门内外的创新人员有效接触；⁴⁷⁹
- ✓ 对创新工作进行持续投资；⁴⁸⁰
- ✓ 健全和完善创新管理流程，⁴⁸¹包括有效利用证据、评估、信息管理及最适用的流程、技能和专业知识。⁴⁸²

7.6.2 应对以用户为主导的创新工作重点

人道主义创新必须因地制宜，能够满足受灾人群的需求。⁴⁸³磋商会议强调，创新工作要优先解决受灾人群认为与其最为相关且影响最为深远的问题。⁴⁸⁴各方呼吁，要与受灾社区加深接触，并注重以用户为中心的方案设计，采用自下而上式或自主式创新及参与式方法。加强问责制，改进终端用户、一线救援人员、研究人员、机构及捐助者之间的反馈回路，也将推动以用户为中心的创新和改革。



地区内的“多样性危机”创造了一个“适合人道主义行动组织和各类组织应用和改造新技术、与不同行动组织建立伙伴关系、开发新的方法及实施完善的共同学习及分享创新想法机制的环境。”

世界人道主义峰会西非和中非地区最终报告

图 26：在创新活动中涵盖弱势群体



在南部非洲共同体开展的一项调查中，仅 15% 的受访者认为目前的创新活动将弱势群体包含在内，正如世界人道主义峰会东非和南非地区利益相关群体分析报告中指出。

受危机影响的人群每一天都在创新，以创造性地解决他们所面临的挑战。世界范围内的难民和流离失所者拥有改造适当技术和参与创业的技能、才能及远大抱负，从而帮助自己和所在社区走出困境。⁴⁸⁵为大力促进受灾社区的创新活动，人道主义组织可通过营造有利环境，并为其提供发达的通讯手段、基础设施、商业技能培训及小额贷款。⁴⁸⁶同时，还需加强当地行动组织和受灾社区的能力建设，以使其参与创新合作，确保责任性和可持续性。⁴⁸⁷

改进人道主义救援机构与受灾人群之间的沟通⁴⁸⁸



“援助机构如何运用广播媒体和新技术与受灾人群进行沟通才能更为有效地应对危机？尽管了解这一点非常重要，但同样重要的是，要询问受灾人群正如何采用相同的技术来帮助他们自己，以及对于传统的自上而下的人道主义救援模式可能会产生何种影响。通过利用这些新技术，接受援助者正改变传统的援助形态。由于手机和社交媒体网站的使用日益普遍，因此，受灾人群可与人道主义组织直接联系，并提问、投诉或参与关于个人未来发展的讨论。在菲律宾和印度尼西亚，社区使用 Twitter 来管理其对台风“鲇鱼”和默拉

皮火山喷发情况的答复。2010 年，在海地和新西兰地震后，幸存者绕过援助组织，使用 Facebook 和谷歌地图分享重要信息，甚至实现了与家人重新团聚。”

7.6.3 构建具有包容性的创新伙伴关系

一个更具包容性的创新生态体系还需实施针对其他部门的激励机制，以解决人道主义问题。⁴⁸⁹当前合作因现有行动组织之间对资金的激烈竞争而有所局限，对于新兴行动组织也形成了阻碍，包括私营部门。⁴⁹⁰目前，鼓励采用网络化方法的一种方式：例如通过挑战奖励或合作代理机制，最理想的是通过常设的合作与协调平台，将优先事项设定工作与建立合作联盟联系起来。⁴⁹¹此种方法需要与其他部门的创新专家深入接触，对外公开人道主义流程，以接受外部审查和建议，以及了解如何在极端情况下应用最适当的创新方法、流程及工具。

因此，磋商会议呼吁，地区平台或网络要支持社区、政府、研究机构、救援组织及私营部门之间的协作，且可用于分析各自的相对优势。⁴⁹²这便需要建立相应的架构和体系，以能够加强和保持对创新的政治意愿、制定和策划全新融资方式、针对具有挑战性的领域提供指导，以及委派相关人员执行审查和视察工作。⁴⁹³在一次磋商会议上，与会者提出拟建一支顾问小组“全球人道主义创新联盟”⁴⁹⁴，该小组由公共、私营及非政府领域的行动组织构成，可为全球创新议程⁴⁹⁵提供鼎力支持，以解决新的威胁和危机。一个联合的全球创新捐赠基金⁴⁹⁶可将公共和私营资金集中用于人道主义创新的投资。



世界人道主义的趋势是将行动的量化和数据编译作为推动问责制的有效方式，然而弱化了对人道主义规划和创新的关注，削弱了自身的创造力和创新力。”

世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区最终报告

创新的伙伴关系：在人道主义救援响应中采用无人机⁴⁹⁷



无人机 (UAV) 是一项相对较新的先进技术，目前已越来越多地用于执行人道主义救援响应。在人道主义救援响应中，轻巧的小型非武装无人机可用于数据和图像收集，以及改进态势感知和需求评估。无人机可搭载摄像机和其他传感器，以创建高品质、高分辨率的灾区航拍图；无人机还可以极高的分辨率直接向专用计算机设备、平板电脑或智能手机实时传送视频画面和图像。2013 年，一个无人机试点项目加入了针对台风“海燕”的人道主义救援响应。该项目由数家私营企业和非政府组织联盟“网络希望”组织合作推广。在塔克洛班市市长批准了关于使用无人机的必要法规之后，便使用无人机来确定设立行动基地的地点，以及监测公路和沿海一带的损毁情况。在海地，2012 年飓风“桑迪”肆虐期间，国际移民组织与“无人机探险”组织和“人道救援开放街图小组”合作，创立了当地的无人机计划。因此，对于飓风所造成的损失，在 48 小时内即完成了分析。

7.6.4 投资创新环境

磋商会议呼吁，在创新方面加大可预测的投资⁴⁹⁸力度，以锁定具体的长期挑战、开发解决方案及扩大应用已经验定的创新方法。⁴⁹⁹此项投资策略还需对实验和失败的风险有较高的承受力，⁵⁰⁰但若持有长远眼光和建立多样化的投资组合，可适当降低风险。同时，还需增加战略性投资，例如将一定比例的人道主义援助预算专用于研发领域，并将研发纳入至计划专项拨款中。⁵⁰¹德勤会计师事务所针对世界人道主义峰会开展的一项研究为其他部门的创新投资设定了基准，并建议将1%的人道主义资金用于创新。⁵⁰²



创新应无止境（似乎已成为一种趋势）。需要通过创新来实现改革和变革的远景目标，这一点达成了普遍共识。”

世界人道主义峰会东非和南非地区利益相关群体分析报告提及的莱索托联合国国家工作组

7.6.5 改进创新管理

为加深和提高创新的影响和成本效益，将需要更强大的证据库⁵⁰³以及各种实践，例如测试和评估类似解决方案。⁵⁰⁴尽管应基于可行性数据和证据做出投资决策，⁵⁰⁵但磋商会议强调，这一方面存在重大缺口。甚至严格的证据表明，⁵⁰⁷若未制定协调一致的策略，仅凭创新工作将不足以形成规模并被广泛采用。⁵⁰⁸由于人道主义部门内存在严重的风险规避趋势，且通常为扩大创新规模而需要较长的投资期限，因此很难获得动力。

人道主义组织不应等待自上而下的解决方案，而应启动和监控变革措施，以打破各个弊端。人道主义组织应摒弃无效策略，而应大力支持有效策略。因为除开发国或组织之外，许多有效的创新方法在很大程度上不被国外或外部组织所知，⁵⁰⁹因此，人道主义组织还应全面宣传相关成功和失败案例，以鼓励在体系范围内同步应用。

相对而言，创新管理在人道主义部门内是一项新的实践，缺乏必要的技能和指导原则。⁵¹⁰培训、指导、工具、指导原则、全球奖学金计划和人员外调进修均有助于促进相关实践的学习。⁵¹¹磋商会议还一致指出，需针对人道主义创新制定道德和实践原则，尤其在紧急状况下，与受灾社区直接接触时，尤为需要此类原则的指导。⁵¹²这些工具应符合人道主义原则，⁵¹³且应确保投资仅用于改善受灾人群的处境，还要贯彻落实保障措施，以保护隐私、保证社区参与、加强问责制，以及化解剥削风险或其他意料之外的负面影响。⁵¹⁴

来自磋商会议的建议

- ” 确定潜在的规则改变者（例如新兴大国、私营部门、技术和通讯领域的创新者）及其相对优势和合作条款，包括：以国家和当地行动组织的相对优势为基础；及确定在各种情况下的行动空间。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区最终报告
- ” 投资于人道主义创新领域 – 充分利用不同来源的资源，包括研究和科学界、私营部门及其他领域。此类投资需对风险较高、影响力较大的项目具有较高的承受力。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区最终报告

- ”要认识到，营造一个有利于创新的环境非常重要。这其中包括制定国家和地区政策、执行阻碍创新的瓶颈分析，以及加强网络建设，以便于创新人员、政策制定者及人道主义组织紧密团结在一起。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告
- ”积极鼓励创新，具体措施比如：支持人道主义研发、促进人道主义体系内外的相关组织建立伙伴关系，以及建立鼓励私营部门投资的相关激励措施等。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区最终报告
- ”建立一个供案例研究的证据库，该证据库不仅可与捐助者共享，还可通报基准的创建情况，参照此类基准可对各方的表现进行评估。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告
- ”各国政府和人道主义团体在人道主义救援响应中需利用地区组织所发挥的全新作用，如为救援响应提供资源库、知识传播及创新方面的专业知识等。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区最终报告
- ”针对当地的创新活动开发全新融资模式，例如储蓄计划和以企业社会责任感为主导的捐助。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告
- ”在国家和/或地区层面建立人道主义创新基金，并在当前预算范围内向所有行动者和组织分配用于研发和创新的资金。根据建议，向当地民间社会组织分配的资金比例至少占 0.25%，而向国际组织和各国政府分配的资金则至少占 1%。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区最终报告

精选建议

在磋商会议进程中指出，各方要以面向未来开展极致灵活、真正以受灾人群的需求为中心的人道主义行动为共同目标，加强伙伴关系。各方一如既往地呼吁建立全新而可靠的救援响应部署，此类部署应尽可能多样化和本地化、以人道主义原则为基础、以保护为中心，以及通过增加对创新的大笔投资来确保相关性。最新显现的七大建议领域：

首先，所有利益相关群体需要**重申人道主义核心原则的普遍意义**。应鼓励各国建立国家公共教育计划，以宣传人道主义原则及社会和文化传统所传递的价值观。从事人道主义问题分析的行动组织应提升他们在应用人道主义原则方面的知识和技能，同时，在人道主义行动的评估中应包括对人道主义原则的应用情况。应健全

和完善汇聚各地区和各类宗教专业知识的全球网络，以提供关于人道主义原则的跨文化分析和权威指导。

第二，**应加强当地和国家层面对于危机管理所应承担的职责**，在可能的情况下，国际人道主义团体可发挥支持作用。国家协调机制应是应对灾害的默认机制，可通过加深对当地架构和能力的了解及加大支持力度启用这一机制。此外，还需重新审视和采用现代化手段完成协调部署，包括群集系统和以联合国为主导的人道主义国家工作组，从而：使行动组织更加多样化，包括私营部门；反映新的挑战（例如城市风险）及新的方法（例如现金发放）；打破人道主义部门内外的“孤岛”；以及刺激创新。

应强化地区领导层在制定决策和协调过程中的作用，而在全球范围内，应重新审查机构间常设委员会的作用和成员制度，以使其更具代表性。各方呼吁，鉴于 2015 年后进程中的风险管理模式转变、人道主义组织日益多样化、新的威胁和挑战层出不穷，以及全球监管机构的参与者越加多样化等，要对联合国人道主义机构应做出的调整进行评估。可通过对当前职责和合作部署进行审查完成此项任务。同时，可以本次峰会的磋商会议和全球灾害风险减轻平台为基础，面向所有利益相关群体召开全球和地区会议，以分享经验、加深合作及监督进展。

第三，**需要扩大合作，以使人道主义行动更加多样化**。人道主义、发展、气候变化及建设和平行动组织之间需达成全新合作框架，以针对旷日持久的危机管理和寻求解决方案，并长期致力于应对当前迫切的需求，以及化解导致这些需求的根本原因。该框架的建立应基于：共享风险和适应力分析结果；共享优先事项和以实效为本的计划；统筹一致的规划；以及整体评估结果。可拓展公民应急专业知识并达到专业化水准，以支持国内、地区及国际救援需求，尤其要特别关注南南合作。

私营部门磋商会议呼吁，企业、政府及人道主义行动组织之间要基于各自在救援响应中所肩负的职责达成事前协议，同时还要建立合作机制，例如团体和商会，以促进沟通。另外，还需军队做出预测性更强的救援响应，具体采用标准化的信息系统、常用论坛、联合培训和演练及行动指南等方法，以形成浓厚的合作氛围。

第四，各方强烈呼吁**增进互信、强化问责制以及注重所实现的结果**。行动组织应使开放数据成为规范并以透明和负责任的方式共享信息。针对每次重大救援响应而设立的独立机构或委员会应监督现有政策（例如关于性别平等和为受灾人群赋权的政策）的实施情况，以及更加客观地执行需求评估。这些机制应用于验证和改进需求评估的质量和可信度，但在此过程中要独立运行，并与当地民众、政府机构、民间社会及援助机构进行协商，以帮助确立人道主义需求的优先事项、追踪协同执行的人道主义救援响应满足所有受灾人群需求的进度情况，以及为受灾

人群提供投诉渠道。最后，需要完善证据库，开发用于提升人道主义救援有效性的共同框架，以及建立一系列全球成效评估措施，以帮助确保在全球范围内平等地满足最紧迫的人道主义需求。

第五，需致力于加强**政治意愿并战略性地参与保护服务**。在参与过程中要对预警和救援响应机制执行全面的系统性监督、加强对高级领导层的问责制以实现保护成效、各行动组织之间要共享保护分析结果，以及定期监督保护成效。此项工作还要求在人力资源管理系统中纳入保护任务和结果，从招聘和工作描述，到绩效评估均要如此。在所有情况下，必须基于持续性分析优先考虑受灾人群面临的最严重威胁。

应在联合国体系内加速实施“人权阵线倡议”，并建立其他机制，以确保与保护工作紧密关联。常驻协调员和人道主义协调员应定期向紧急救援协调员报告关于保护所面临的挑战和救援响应情况，国家保护团体应负责及时更新保护分析的结果和策略。为实施国家保护策略，捐助者还可帮助确保资金保障。可将资金注入用于评估相关影响和成效的项目和策略中，例如保护指标。身为保护人员，需要进行系统性投资，同时还要加强与国家和当地的伙伴关系，以作为辅助手段。需依照全系统审查的要求，使保护更加“透明化”，例如由机构间常设委员会提供注释。

第六，**为救援人员提供更加安全的条件和必要保障**是当务之急。这就需要与武装组织、传统的领导人、政府及其他当地利益相关群体建立信任关系；按国际法的规定就人道主义行动和救援人员的安全和保障问题采取有效的沟通策略；恪守人道主义原则；安全管理系统要与当地受到威胁的程度相当；以及在安全管理工作中，确保救援人员接受培训。

最后，磋商会议明确强调，根据受灾人群的需求，需**始终如一地促进创新方法的应用，以应对人道主义挑战**。政府、人道主义行动组织、私营部门、学术界及受灾人群应致力于发挥创造力并具有冒险精神，但要以遵守道德和人道主义原则为前提。应有效支持人道主义创新道德原则，并将其作为在紧急情况下管理创新的指导原则。创新应成为人道主义商业模式不可分割的一部分，同时要面向各个组织推行奖励机制，以持续改进他们为受灾人群提供的服务。此方法需要加强基于社区的参与；需要多元化和可持续融资；需要较强的风险承受度；以及需要私营部门、科技领域的创新人员及其他新合作伙伴的参与。

磋商会议呼吁，启动国家、地区及全球平台，以促进创新，例如建立全球人道主义创新联盟，以力求推动创新、建立伙伴关系、充分利用资源及扩大可行性实践。该联盟不会集中精力发展创新，而是要通过各种方式提高和加强其协调性和影响力，如网罗聚集众多重要行动组织、将人道主义创新流程中的各个节点进行串联、使该领域能够有效锁定目标资源、确定和制定新的解决方案，以及从新构

思中创造价值。同时，进一步强调，需要就确定人道主义体系内创新工作的战略重点这一过程达成共识，其中必须以受灾人群的参与为基础；在此过程中，将发布相关证据，以支持拓展具有较大影响力的解决方案并使其成为默认解决方案。

在磋商会议进程中开展的研究表明，至少 1% 的人道主义开销应投资于研究、证据收集及创新领域。如要实现这一目标，可建立全新融资机制（例如与所提议之联盟相关联的全球创新捐赠基金），以及充分利用公共和私营领域提供的全新资助和投资。

第四部分

保证可靠的 融资渠道



第 8 章

在遭受危机时，提供足够的资金支持以恢复对危机的适应力，同时给予生活保障并保护尊严

应对武装冲突和灾害从未付出如此高昂的代价。2014 年，在人道主义援助方面的资金投入创历史新高（245 亿美元），而以联合国主导的呼吁供资缺口也达到前所未有的程度（72 亿美元 – 仅占所需资金总额 180 亿美元的 40%）。目前迫切需要获得足够的可预测资金，以确保最弱势群体获得最基本的人道主义援助，以便在危机袭来时不仅要保全性命和尊严，还要增强对危机的适应力。



我已参加了所有其他小组的讨论，并对比了我们当前所面临的挑战。”

Kristalina Georgieva，人道主义筹资高级别小组联合主席及欧洲预算和人力资源专员

在缺乏支持的情况下，千家万户被迫变卖资产、借高利贷或采取其他极端做法来养家糊口，例如童婚。所产生的后果往往是将他们推入贫困的深渊，且更加脆弱不堪。资金缺口对于政府和人道主义行动组织提供快速救援、针对旷日持久的危机制定长期策略以及利益规模经济的能力也造成不利影响。为填补这一缺口，联合国秘书长宣布任命一个人道主义筹资高级别小组，该小组将于 2015 年 11 月正式履职。⁵¹⁵

磋商会议强调，仅简单地要求增加供资，不会从根本上解决问题。一套真正的解决方案需包含一系列措施：充分利用多样化的资金来源、在每次危机中采用正确的融资工具、提高当前行动的成本效率，以及超越人道主义融资范畴，致力于增强对未来危机的适应力。与此同时，还需保护人道主义计划免受过度限制，尤其是反恐政策而设定的严苛限制。

磋商会议呼吁，加强集体行动，以确保获得足够的人道主义资金，具体措施包括：

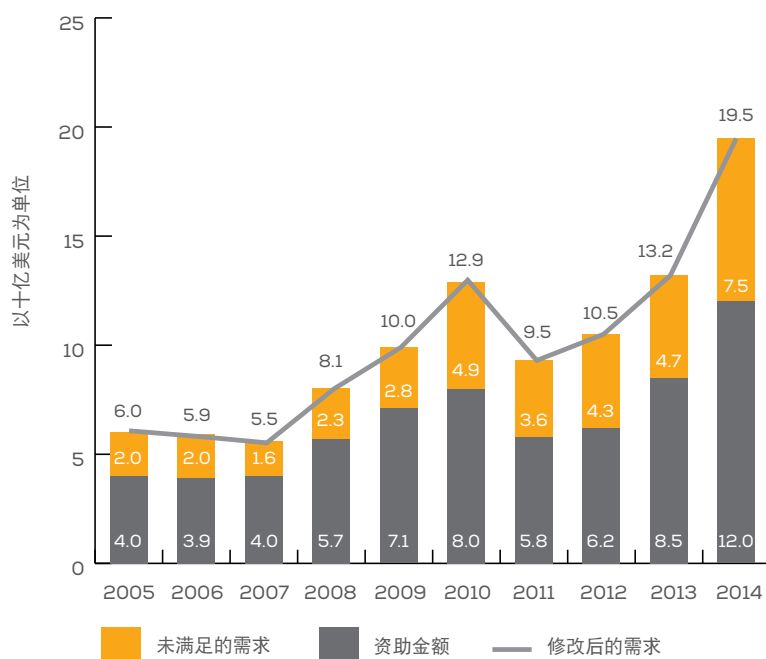
- ✓ 充分利用一切可用资金来源，同时确保采用正确的工具来应对不同类型的危机，以及向能够做出最快响应的行动组织直接调拨资金；
- ✓ 将国际人道主义资助作为获得安全保障的终极手段，因此只有在最急需的情况下，才可提出此类请求，同时要确保落实应急部署，以满足高峰时期的需求；
- ✓ 提升行动的效率；
- ✓ 针对难民收容国创建新的融资方案；
- ✓ 提升汇款效率和简化流程，并保护人道主义计划免受反恐政策的负面影响。

8.1 充分利用多样化的资金来源

磋商会议强调，当前资金来源无法满足与日俱增的需求，其中包括应对新的危机、为长期深陷危机中的数百万人提供所需支援，以及支持防范、降低灾害风险和增强适应力等。⁵¹⁶在全部八次磋商会议中，除拉丁美洲和加勒比地区磋商会议外，其余七次会议均呼吁，要深入探索多样化的资金来源。

只是简单地要求当前捐助者多多出资，将会很快达到其极限。在经济合作与发展组织 (OECD) 发展援助委员会 (DAC) 成员国中，五大捐助政府的供资金额占当前人道主义资助的四分之三，2013 年出资额达到 151 亿美元，次年更是达到 187 亿美元。⁵¹⁷在当前全球经济气候下，预计经济合作与发展组织发展援助委员会政府人道主义预算不会大幅增加。⁵¹⁸

图 27：资金和未满足的需求，由联合国负责协调的呼吁行动，2005-2014 年



数据来源：发展倡议组织，基于联合国人道主义事务协调办公室财务支出核实处和联合国难民事务高级专员办事处的数据



贫困、脆弱性及危机之间有着千丝万缕的联系。在发生冲突或自然灾害导致的灾难时，贫穷使人们更加脆弱，而这些冲击和持续的危机更是加深了他们的贫困，使他们进一步处于危险境地。因此，预计有 93% 的人生活在极度贫困状况下，即每天收入低于 1.25 美元 – 居住在环境脆弱的国家为 30%、政治脆弱的国家为 32%，或二者兼之的国家为 31%。”

2015 年全球人道主义援助报告

磋商会议建议利用多样化的融资来源，包括私营部门和非发展援助委员会捐助者；增强新捐助者的信心，尤其是新兴经济体；加强与其他现有资助者的合作（但被忽视）；以及全面认识到受危机影响国或难民收容国做出的重要贡献。需要深入了解可部署以应对危机的广泛资源。人道主义资金的潜在来源包括受灾国政府的国内融资、多边和双边供资，例如联合国、国际金融机构及双边捐助者、⁵¹⁹宗教团体、保险公司、私营部门、公众及非政府组织。由发展和气候变化团体提供的资金可用于解决脆弱性、风险及危机的长期影响，以缓解人道主义

资金的压力。需要意识到，在危机发生之前和期间，均可利用所有不同的资源，而认为所有人道主义资金均应通过国际合作伙伴和工具进行流转划拨的观点显然应予以摒弃。⁵²⁰

整体融资流程还要更加透明，可利用完善的系统进行监督和协调不同的资金流，正如西非和中非地区磋商会议及其他地区磋商会议中所建议。在救援响应期间及更广泛地说，提升透明度的措施可包括：由受危机影响的国家建立获取政府支出的机制[包括难民收容国，如第 4 章中所述]；由捐助者承诺充分利用现有报告平台；以及改进获取私人融资的方法。同时，还需借鉴实际经验，如菲律宾在台风海燕过后成立的外国援助透明度中心 (FAiTH)。各方可借本次峰会之际做出最基本、最低限度的承诺，⁵²¹此重要举措可能会产生立竿见影的效果。例如，使用共同平台和工具，并遵循现有国际援助透明度倡议标准（包括即将推出的人道主义扩展标准），从而能够明确了解每个人正在做什么、需要多久、在危机期间和危机间隔期内如何划分资源的优先顺序，以及应如何正确分工等。还需深入了解具体的资金缺口。然而，这不仅是了解供给的问题；还需全面了解解决问题所需的资金缺口并对此执行更客观的评估[请参见第 7.2.2 章]。

来自磋商会议的建议

- “与私营部门建立伙伴关系，例如电信和其他部门，以加强人们表达其需求及其需求是否得以满足的话语权。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述
- “为吸引私营部门的参与，可提供激励措施，如通过减税。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述

8.1.1 探索针对危机的创新融资方式

磋商会议强调，需要探索全新和创新的人道主义资金来源。例如通过众筹。为应对 2015 年尼泊尔地震，三大集资网站 GoFundMe、Crowdrise、Indiegogo 在不到一个星期内筹得超过 400 万美元的资金。Facebook 鼓励用户通过其平台进行捐赠，在几天内便筹得超过 1,000 万美元。将此两种资金来源相加，所得几乎相当于由联合国中央应急基金拨付的 1,500 万美元资金。

此外，为寻求适应人道主义环境的创新方法，还应向私营部门求助。在肯尼亚，手机转账服务 M-Pesa 已创建了一个新的平台 M-Changa，从而使人们能够使用移动支付为众筹项目捐款。世界银行已建立了肯尼亚气候创新中心，实际上是一项面向东非地区企业家的集资顾问计划。目前，银行业出现了一个新的趋势，即为申请贷款失败的人士建立转介安排机制，这也是为其寻找新的替代融资平台，以便补足活动资金。⁵²²目前，此类创新方法开始致力于动员公众捐款，以快速获得资金，然而，监督机制和透明度还尚显不足，无法了解如何将资金捐给受灾人群。此外，尽管这些方法已成功用于应对突发的自然灾害或增强人们的恢复

力和减少系统性的脆弱性，但不太适用于因武装冲突引发的严重危机或不能转变融资方式，以资助被遗忘的危机。

由极端事件预测启动的创新融资方式⁵²³



我们要意识到，在发生极端天气的情况下，社区往往会措手不及，且很难找到防范和应对灾害所需的资源。德国红十字会和红新月气候中心于 2012 年开发了一种创新的融资机制，一旦预测将要发生极端事件，例如风暴、洪水和干旱，该机制即会启动。当预测灾害强度将超过一定阈值时，则会发预警并发放资金。社区可利用该笔资金参照已达成共识和经实践检验的计划采取行动，以便在灾害发生之前做好防范工作。此创新方法通过设计具体方案并基于科学预测，可支持快速、灵活的人道主义行动。在孟加拉国、莫桑比克、秘鲁、多哥和乌干达已建立此类机制，从而使红十字会和红新月会能够部署资源，帮助社区防范与气候相关的风险和减少人类所遭受的痛苦和损失。

伊斯兰社会融资组织提出了又一个实现多样化融资的机会。在东非和南非地区及中东和北非地区磋商会议及分别在牛津和纽约举行的关于该主题的两专题磋商会议⁵²⁴上均指出，伊斯兰乐善好施的文化和传统提供了重要的支持来源。我们对于 *zakah*（救济）、*awqaf*（捐赠）和 *sadaqah*（慈善）的规模及创新方法的结构（例如 *sukuk*（伊斯兰债券），一种融资工具，类似于社会效益债券）知之甚少。但这些体制极具潜力，通过救济形式，每年仅在五个国家内便可至少募集 57 亿美元。⁵²⁵伊斯兰社会融资，尤其是救济和捐赠形式，在帮助填补目前的资金缺口及向镇守在人道主义救援响应前线的当地组织提供资助方面可发挥重要作用，然而，通常无法直接获得这些资金。2015 年 8 月 25 日召开的伊斯兰社会融资圆桌会议总结道，已在发展环境中成功应用的伊斯兰社会融资工具现已在紧急和长期人道主义危机的情况下开始试用。

附框 27：伊斯兰开发银行（IDB）是管理伊斯兰社会融资资金方面的丰富经验⁵²⁶

伊斯兰团结发展基金创立于 2007 年，采用捐赠的形式，目标本金为 100 亿美元。伊斯兰开发银行所采用的方法主要是从伊斯兰社会融资信托基金中调拨资金，为贫困中的最贫困者创建社会安全保障计划和技能培养计划，其中将根据救济、慈善或捐赠的要求应用不同的律法。伊斯兰开发银行信托基金的最大受益者是弱势群体和深陷冲突中的人群。迄今为止（2015 年 8 月），该信托基金已面向 9 个部门支出近 50 亿美元，即教育、医疗、卫生、公共设施、公共工程、电力、市政、交通及住房。

为进一步加快伊斯兰社会融资的进度，伊斯兰开发银行正积极创立天课和瓦克夫标准监管委员会，预计将于 2016 年正式启动。



充分利用伊斯兰社会融资（救济、慈善、施舍），许多土耳其民间社会团体及土耳其红新月会均采用此融资方式，因此，要深入探讨能否将该领域作为一种替代和巩固融资的有效途径。”

土耳其政府，为世界人道主义峰会做出的贡献

图 28：源自伊斯兰合作组织成员国的救济金⁵²⁷

- 在由伊斯兰合作组织 (OIC) 成员国提供的救济金中，每年至少约 6,000 亿美元用于人道主义行动（扣除国内扶贫的资金需求后）。

附框 28：全球疫苗联盟 (GAVI) 伊斯兰债券⁵²⁸

国际免疫融资机构 (IFFIm) 利用捐助政府长期认捐的资金，在资本市场发售“疫苗社会效益债券”，从而使全球疫苗联盟可迅速获得大量资金。国际免疫融资机构于 2014 年 11 月 27 日首次发行了伊斯兰债券，一举筹得 5 亿美元资金，用于快速向免疫计划和卫生体系提供资金。该笔交易由渣打银行全球协调员及巴瓦银行、联昌国际投资银行、阿布扎比国家银行、NCB 资本公司与世界银行驻国际免疫融资机构的财务经理共同安排。

来自磋商会议的建议

- “建议创建几种机制，充分利用伊斯兰乐善好施的文化和传统，以支持地区和当地人道主义组织在该地区内的工作。现有机构和专家需要就相关主题开展共同对话，以拟定关于如何实现这一目标的具体方案。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- “识别不同的资金来源，不仅包括捐助者的援助。例如在紧急状况下及在灾难发生后的特定时间范围内，银行、汇款机构及电信公司皆会考虑免收相关费用。” – 世界人道主义峰会太平洋地区联合主席致辞综述

8.2 在每次发生危机时，选择使用正确的融资工具

当前为人道主义资金进行融资的方式仅初步实施。大部分资金（尤其来自捐助政府的资金）均由短期年度供资构成，用于向多边或国际机构提供资助。这种方法旨在展现快速和灵活性，并假设危机仅在短期内导致发展停滞，如发生冲突或迅速蔓延的灾难等情况。但现实情况是，大部分短期融资受困于漫长而旷日持久的危机和流离失所情况。⁵²⁹

因此，需要改变方法，“使融资决策基于人道主义和发展行动组织的相对优势”。⁵³⁰同时，需要扩大针对受危机影响人群和国家的资金池，并转变以国际人道主义援助为重心的策略。⁵³¹还需落实四大转变，以确保空出的国际人道主义

资金用于最急需的领域：

- ✓ 加大风险管理方面的投资：危机前期融资管理，以及加强对危机的响应能力。
- ✓ 为当地第一响应者提供直接资助：制定相关政策和机制，以增加为国家和当地非政府组织提供的资助金额。
- ✓ 转向长期融资，以适用于旷日持久的危机：达成多年期资金承付，而非年度捐资。
- ✓ 致力于实施适合难民收容国的全球融资计划：直接为难民收容国提供长期、可预测的资金支持。

一直以来，对于如何保证援助达到基本水平的讨论仍毫无头绪。在可行的情况下，应通过以政府为主导、涵盖范围更广的社会保障机制提供援助[请参见第 5.3 章]。在无法成行的情况下，便需要人道主义援助。在磋商会议期间，尽管未达成共识，但也讨论了能否通过个人“银行卡”或账户实现这一目标的可能性，因为无论人们前往何处，银行卡或账户均会获得承认。

8.2.1 通过政府和发展合作伙伴增加风险和危机管理方面的投资

在政府实力雄厚的情况下，国内资源是危机防范和救援响应的重要资金来源，并辅以其他公共和私人资助。此类投资最好先发制人。为实现这一目标，危机的可预测性和更为成熟的建模机制将有助于确定满足高峰时期需求所需的应急资金规模，⁵³²以及改进风险融资模式，减少对应急资金的需求。

先发制人的融资模式有助于增强适应力并减轻灾害所产生的人道主义和经济影响。⁵³³西非和中非地区及东非和南非地区的磋商会议均提出设定政府支出的目标，即按比例从国内生产总值中划拨资金，用于资助规模迅猛扩大的社会保障领域。⁵³⁴其他利益相关群体提出，国家和地区融资工具要具有灵活的启动机制，使得政府能够在向国际社会求助之前应对中小规模的突发事件。

当灾难袭来时，风险融资机制（例如保险）⁵³⁵可提高资金的快速可用性并提高信用额度，以扩大应急行动的范围，尤其在最不发达国家及其他高风险国家最为适用。这些措施应以从当前风险保险机制中吸取的经验教训为基础，例如太平洋巨灾风险保险试点计划。⁵³⁶在 2015 年德国七国集团首脑会议上，为增加气候风险保险的直接或间接承保范围，各国拟定了到 2020 年之前涵盖 4 亿人的目标。此类措施可帮助受灾地区解决日益严峻的保险保障缺口。⁵³⁷在政府与合作伙伴之间达成的防范合约之中，风险融资也是非常重要的组成部分[请参见第 4.2.2 章]。



问题[是]在资金不甚缺乏的情况下，要更好地利用现有资源，包括用于发展的资金。”

世界人道主义峰会高级别圆桌会议：海湾地区提出的观点



我们已意识到“投资组合方法”的重要价值，采用此法可将公共和私人风险投资基金投资于不同批次的项目，以分散风险。”

第三届发展筹资国际会议的亚的斯亚贝巴活动议程



在发展中国家的救灾过程中，无需受捐助者、媒体关注及短时间内筹集资金运气所左右。在灾害风险爆发之前，各国政府和人道主义行动组织可利用现有工具实施融资解决方案。”

Swiss Re,
向世界人道主义峰会提交的意见书



在困难程度较低的情况下，国家非政府组织可直接获得资金并依赖项目资金维持救援工作，但需要克服重重阻碍。”

Kamel Mohanna 在
2015 年人道主义问责制
报告中所述

附框 29：减轻土耳其的灾害风险和经济损失⁵³⁸

为最大限度地减轻未来风险和经济损失，土耳其的灾害管理国家策略主要集中于预防和减灾阶段，其终极目标是缔造一个具有极强灾害抵御能力的社会。国家地震战略和行动计划 (UDSEP-2023) 采用相同的方法，旨在在发生地震时，最大限度地减轻造成的对自然、经济、社会及环境造成的破坏和损失，并建造具有极强抗震和防震效果的生活区域。

来自磋商会议的建议

“寻求机遇，展望保险行业的未来，包括运用源自于风险融资领域的最佳实践和规程。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述

8.2.2 为本地化紧急救援提供直接资金支持

当前国际人道主义融资方法并不足以支持以本地力量为主的人道主义行动。事实上，2014 年向国家和地方非政府组织直接提供的资金比例下降了一半，从 2012 年的 0.4% 下降到仅为 0.2%。⁵³⁹

多次磋商会议和提交的意见书中均呼吁，对国际人道主义融资模式进行改革，以使当地组织能够获得更多用于防范和救援响应的资金。⁵⁴⁰磋商会议还指出，通过减少分包和消除“中间商”，将会节约更多资金。⁵⁴¹然而，由于反恐政策、行政预算削减及对腐败问题的担忧等种种问题，使得捐助者不愿增加对当地行动组织的直接资助。当国际行动组织无法直接靠近急需救援的人群时，这些限制将产生严重后果。⁵⁴²

此外，还可增加对受危机影响国家的双边资助，例如通过预算支持。自两年前开始，经济合作与发展组织发展援助委员会捐助者为受灾政府直接提供的国际人道主义援助的比例持续攀升，但与所有其他援助相比，仍保持在 3% 的较低水平。⁵⁴³然而，在 2009 年至 2013 年期间，非发展援助委员会捐助者将其双边人道主义捐款的 50% 用于资助受灾政府，在全部人道主义资助中，占到 6.5%。⁵⁴⁴

来自磋商会议的建议

“为当地组织提供地区防范和救援响应方面的资助，例如通过建立南方非政府组织网络。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告

“设定达成共识的国际人道主义资助比例，并将资金用于加强当地的救援响应能力。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区最终报告

- ”充分利用伊斯兰乐善好施的文化和传统，以便为地区和当地人道主义组织的工作提供大力支持。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ”建立汇集地区人道主义资金的私营部门，并以此鼓励私营企业从利润中划拨一定比例的资金用于支援人道主义行动。” – 世界人道主义峰会东非和南非地区企业磋商会
- ”大力推广有助于捐助者在高风险环境下提升风险承受度的各种机制，包括提供直接资助当地行动组织的机遇。” – 让融资工作真正面向受危机影响的人群，“发展倡议组织”向世界人道主义峰会提交的意见书
- ”调整和扩大汇集的资金，以使国家和当地非政府组织更易于获得这些资金。 – 让融资工作真正面向受危机影响的人群，“发展倡议组织”向世界人道主义峰会提交的意见书
- ”为承认和支持当地和国家和人道主义行动组织在防范和救援响应过程中发挥领导作用，必须对国际拨款方案进行改革。可设定潜在目标。” – 改进人道主义行动全球论坛

8.2.3 为应对因冲突造成的旷日持久的危机，而转向长期、可预测的融资策略

由于冲突导致的危机旷日持久，具有长期性质，因此将人道主义和发展融资推入难以展开的灰色区域。目前，90%的人道主义资金用于应对中长期危机。⁵⁴⁵为解决这一难题，各方一致认为，需要转向长期投资战略，并以共同的风险分析和结果框架为依托，在很大程度上与人道主义、发展及建设和平资金保持一致。此类转型还将带动效率的提升：⁵⁴⁶尽管一些捐助者的供资期限为三至五年，⁵⁴⁷但现在将提供“实现期限更长、对风险承受度要求更低的投资机会”。⁵⁴⁸供资方式应足够灵活，在经济一片大好的年份，这些资金可用于支持以发展为中心的活动，而在经济萧条的年份，则可用于必要的人道主义援助。⁵⁴⁹许多捐助者青睐于寻求灵活的供资方案或“危机改造方案”，从而能够在发展与人道主义援助之间灵活切换，具体取决于当地人群的需求和脆弱性。

来自磋商会议的建议

- ”消除人道主义与发展融资之间的分歧，以确保采用更加一致的方法来管理风险和脆弱性。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述
- ”为填补资金缺口，还需要采取更加可持续的干预措施，除满足人们当前迫切的需求之外，还要注重增强他们的适应力和实现发展目标。这将需要预测性更强的长期人道主义融资，以及更加充分地利用发展融资。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述



像约旦这样的国家还需获得发展资金，尽管此类国家属于中等收入阶层，但鉴于他们是确保国际社会整体安全的第一道防线，而应给予援助。这些紧急情况是国际社会的共同责任，不应由少数几个国家独自承担。”

Antonio Guterres,
联合国难民事务高级专员
办事处



“物尽其用”原则对于行动较迟、目标不清、效率低下的救援响应而言，完全无用。

无国界医生组织，
“人们何处安身？”

- “在降低脆弱性方面，缺乏可预测的多年期供资被认为是降低灾害风险所面临的关键挑战：捐助者的战略需要更加一致，且专用于降低灾害风险的资金要进一步增加。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区最终报告
- “创建为期三到五年的多年期和多极供资模式，以及灵活运用资源；人道主义与发展融资之间的资助机制应具有更大的一致性，其中期限更长的机制尤为适用于旷日持久的危机情况。” – 改进人道主义行动全球论坛

8.2.4 致力于实施适合难民收容国的全球融资计划

收容大量难民的国家可将全球融资计划作为“新政”的核心部分[请参见第4章]。需要特别关注放宽发展融资的条件，对于中等收入国家而言尤其重要。中东和北非地区磋商会议鼓励国际金融机构依照优惠政策提供赠款和贷款，以帮助中等收入国家迅速且可持续地肩负起收容大量难民的重任。

8.3 对资金精打细算

在预算紧张的情况下，善用现有资源将非常必要。为在人道主义行动中使资金尽其所用，便要求行动组织清晰和透彻了解在不同环境下最有效和高效的融资工具。此外，还需深入了解和解决腐败行为对于人道主义活动的影响。

8.3.1 开展有效行动、建立证据库以及应对腐败问题

由于缺乏透明数据，因此很难对不同计划和环境下提供的援助成本进行对比，或难以对成本如何随着时间的推移而变化进行评估。目前，迫切需要提升行动成本的透明度，包括通过联合国呼吁而获得资助的行动，以实现基于实证的评估，这样才能使人道主义行动和投资适得其所，物尽其用。有证据明确显示，此举可行且可随着时间的推移显现成本效益。同时，捐助者通过每个后续分包代理向受款人划拨资金的过程以及每笔交易的费用也要透明化。关于世界人道主义峰会的高级别圆桌会议：在中东和北非地区磋商会议之前，在科威特⁵⁵⁰举行的海湾地区圆桌会议上，各方一致认为，要加紧敦促联合国“在利用和支出资金时要更加透明和可信”。

许多研究指出，执行各项任务的效率可能不尽相同，包括：对风险的防范领域进行投资；为响应预警而开展先期救援；提高资金的可预测性，以实现先期采购；分担服务，例如通讯和物流；协调管理需求，扩大有效援助方法的应用范围，如现金发放。然而，如要将这些方法形成规范，还任重而道远。

在采用现金发放的情况下，越来越多的证据表明，通常耗用的成本要比实物援助更低。因为这样直接节省了存储和运输费用。在一项四国参与的研究中，将现金发放和食品援助形式进行了对比，结果发现，如果所有人均接受了现金而非食品，那么为 18% 以上的人提供援助时无需花费额外费用。⁵⁵¹在索马里，受益人可获得 35% 的食品援助预算，相比之下，现金发放预算高达 85%。⁵⁵²随着现金发放规模的不断扩大且更为高效，所需的成本也将更低。

附框 30：近期关于成本节约的研究

- ✓ 75% 的灾害防范投资表明节约了巨额成本，并大大缩短了对灾害的救援响应时间，平均一周左右。⁵⁵³
- ✓ 世界粮食计划署在埃塞俄比亚开展了一个试点项目，结果表明现金发放的成本要比实质性食品援助成本低 25%-30%。⁵⁵⁴
- ✓ 在增强适应力方面的持续投资所产生的收益要远远超过投入的成本，投资的每一美元均产生了 2.3 美元至 13.2 美元的收益。20 多年来，基于一种模式的先期救援节省 107 亿美元至 135 亿美元，而在 20 年时间里，恢复适应力可节省 156 亿美元至 343 亿美元。⁵⁵⁵

阻碍人道主义援助实现高效和高质量的另一重要因素是腐败。⁵⁵⁶初期人道主义救援的混乱无序及要求成功开展人道主义救援的急切催促，均导致未能严格遵循反腐败政策。在发生武装冲突的情况下，面临着更为严峻的挑战，腐败往往已发展成极为严重的问题。在由联合国负责协调的 2015 年人道主义呼吁行动中，排名前十位的国家是腐败问题最为严重的国家。⁵⁵⁷据最新的 2015 年人道主义体系状态报告显示，受灾人群认为腐败是导致他们无法获得援助的罪魁祸首。⁵⁵⁸

腐败的形式多种多样，例如：政府官员或当地民兵组织索取贿赂，以作为援助物资放行的条件，或人道主义救援人员索取性贿赂，以作为提供救援物资的条件。⁵⁵⁹例如，在中东和北非地区磋商会议上，受灾社区居民对于社区领导人提供的优惠待遇表示担忧。受灾人群呼吁，加强地方层面的问责制并采取透明化措施，以确保准确锁定目标。⁵⁶⁰



援助款项的分配中存在重大腐败问题和裙带关系。”

世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上与会的黎巴嫩受危机影响者，利益相关群体分析报告

附框 31：腐败与人道主义行动⁵⁶¹

- ✓ 腐败使得稀缺的援助物资无法送达迫切需要的人群手中；
- ✓ 腐败使得风险降低和防范策略不能有效实施，因此导致人们的脆弱性加剧；
- ✓ 腐败是阻碍为发展中国家人道主义行动组织提供直接而有效资助的其中一个主要原因；
- ✓ 腐败问题导致对捐助国的援助无法提供支持和保障。

尽管已对腐败的性质开展了研究，但由于人道主义环境千变万化，因此依然无法全面了解腐败问题所涉及的具体范围。腐败依然是人道主义组织之间禁忌的话

题，尽管腐败的定义不尽相同，但往往会局限于财务管理不善和欺诈行为等错误观念。最重要的是，要全面深入了解腐败问题及应对腐败问题的方法，包括与受灾人群合作开展更加系统地调查并定性、在系统范围内对人道主义行动进行独立监督、在选拔和登记过程中减少滥用职权，以及对比人道主义行动组织之间的腐败风险。然而，应对腐败问题的方法过于警觉和规避风险，这一点可能与为国家 and 地方行动组织直接提供的灵活资金援助相抵触。

来自磋商会议的建议

- ”为促进当地和国际组织之间增进互信和合作，后者应在其行动和选拔合作伙伴的标准方面展现更大的透明度。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述
- ”目标是在 2020 年之前，针对款项申请和核算要求出台通用最低供资标准。对于与所有行动组织融资流程相关的透明数据、综合数据及开放数据，可增加投资力度。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述

8.3.2 改进汇款流程和效率

在东非和南非地区、南亚和中亚地区及太平洋地区等多次地区磋商会议上，均提出了汇款在危机环境下日益重要的作用。最近发生的经济 and 金融危机表明，汇款极具弹性且规模庞大，据最近的一项估计显示，2013 年向发展中国家的汇款金额达到 4,140 亿美元。

附框 32：汇款

一直以来，各方始终竭力谋求降低全球转账汇款的平均费用。2008 年，G8 峰会达成协议，设定了在五年内实现费用降低 5% 的目标（“5x5”）。世界银行受托对此进行监督。同时，还考虑推广“零费用”应急政策，即一旦发生人道主义危机，在指定 and 限定的某一期限内并基于一些触发机制，可享受手续费减免。另一个相关问题是，需要在危机发生后快速恢复银行及其他金融机构的业务，以及恢复通讯。

鉴于汇款在缓解人道主义压力方面的重要作用，欧洲及其他地区磋商会议建议，要“在危机结束后的一段时期内，减少或暂停收取汇款手续费”。太平洋地区磋商会议敦促国际金融机构、金融和通讯部门及人道主义合作伙伴，要确保汇款流程的办理速度和数量处于最佳状态，而手续费则处于最低状态。在 G7 峰会议程中也包含此问题。

此外，需要考虑洗钱和反恐等金融规定对汇款的影响，如在索马里。现金流中断可能会加剧人道主义危机⁵⁶⁴并破坏建设和平的进程。

附框 33：在索马里汇款⁵⁶⁵

对于许多索马里人而言，汇款是他们赖以生存的生命线。预计每年为 13 亿美元，占经济总量的 45%，超过人道主义和发展援助与外国投资的总和。近期的预计表明，超过 40% 的索马里人继续依靠汇款来满足基本需求。由于索马里汇款服务商寻求非正式和非透明化的替代运营方式，因此脆弱的索马里人（包括以妇女为户主的家庭）首当其冲地受到更为严苛的银行规定的冲击。

来自磋商会议的建议

- “我们需要更准确地掌握人道主义资金和援助状况，包括汇款和通过海外侨民网络收到的其他资源。” – 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区联合主席致辞综述
- “在危机结束后的一段时期内，减少或暂停收取汇款手续费。” – 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述

8.4 保护人道主义计划免受反恐政策的负面影响

四次地区磋商会议⁵⁶⁶均发现，反恐措施对于人道主义行动组织提供援助和保护的能力产生了意想不到的后果。这些措施限制资金和金融服务援助，同时还影响了与冲突各方进行对话。在改进人道主义行动全球论坛上，反恐措施被视为影响及时响应危机的三大阻碍之一。⁵⁶⁷最严重的影响是无法获得资金和金融服务，尤其在高风险地区内外及在引起“寒蝉效应”的地区内更是如此，在该地区内犯罪化观念根深蒂固，人道主义者需要接受自我审查或采取预防性限制活动。解决方案可包括开展关于保障人道主义汇款和获得国家立法豁免的国际对话，可效仿联合国安全理事会第 1916 号决议，“为确保及时提供迫切需要的人道主义援助，而针对资金、其他金融资产或经济资源的捐赠行为”建立豁免机制。

来自磋商会议的建议

- “尽管意识到在该地区打击恐怖主义的重要性，但应减轻这些法律和相关规定对于人道主义谈判、资金调拨及实地救援所产生的负面影响，许多人道主义行动组织均呼吁，要对外界明确说明这些法律所产生的影响，同时呼吁为他们提供合法保护，以保障他们开展人道主义行动的能力。” – 世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述



各国政府应首先为人道主义行动营造一个安全而有保障的环境。各国亦应落实适当的法律和政策框架，以协助提供人道主义援助，[包括]在推行反恐措施的情况下启用有原则的人道主义行动。”

欧盟委员会，向世界人道主义峰会提交的意见书：建立有利于开展有序和有效人道主义行动的全球伙伴关系

精选建议

需要获得关于提供足够资金的承诺，从而保证最弱势群体获得最基本的人道主义援助，以便在危机袭来时，保全最弱势群体的生命和尊严，同时增强对长期危机情况的适应力。在磋商会议进程中已经证明，这不仅是筹集更多资金的问题，为解决日益增加的资金缺口，提出了下列五项重要建议：

首先，需要汇集和利用**多样化的资金来源**，这对于缓解人道主义压力具有重要作用，包括由政府出面进行的国内融资、多边和双边捐款、汇款、保险、私营部门及公众的捐款。同时，需要提升这些资金的透明度且可实时追踪，要加强安排和协调这些不同资金来源的能力。通过开发创新工具，使伊斯兰社会融资与人道主义行动之间的联系更为紧密，这也是目前人们比较关注的一个领域。

第二，需要在不同的危机情况下**利用正确的融资工具组合**。在最急需援助的地区，应加紧部署并充分利用国际人道主义资金援助，而在更适合提供发展或其他资金来源的地区，也不要试图以人道主义资助取而代之。受灾政府、发展及气候变化合作伙伴要求增加投资，而所投入的资金将用于降低风险和扩大社会保障，以及扩展基本服务。应直接向第一响应者及其他当地组织提供更多资助。对于受灾政府的直接资助也应适当增加，无论何种形式皆可，如预算援助或风险融资。对于因冲突导致的旷日持久的危机，需要转向长期、可预测的资助模式，而针对难民收容国的全球可预测、可持续性资助方案便是如此。同时，还需确保有足够的应急资金到位，以满足高峰时期的需求，并建立相应的触发机制，以开展可预测的救援响应。

第三，所有行动者均需**对资金精打细算**，具体可采取下列措施：提升行动成本的透明度，以提供关于每一分钱均尽其所用的强有力证据基础；扩大应用已经证明非常高效的优秀实践，如现金发放、早期行动及防范性融资；以及解决腐败问题。在行动机构对需求、透明度及物尽其用等方面进行定义时，通过不予指定款项用途、简化报告程序及鼓励捐助者转向多年期融资方式等加强客观性。

第四，需要**清除资金流动的障碍**，以便在遭受危机的冲击后，确保汇款流程快速而高效。这一转变需要在危机发生后迅速恢复银行业务和通讯服务，并减少手续费。同时，还需要保护汇款和人道主义捐款免受反恐政策的负面影响。

最后，为支持上述所有建议，应成立由主要金融、经济及保险精算专家等组成的**独立机构**，以追踪和分析资金流向、评估不同救援响应方案在不同情况下的成本效益和效率，以及针对填补资源短缺的方案和调整应急资金方面的需求提供建议。此独立机构应为地区和全球级别，若为后者，则归紧急救援协调员负责。

结论

对改革的美好愿景

在世界人道主义峰会磋商会议进程中，致力于听取所有利益相关群体的心声并相互取经，缔造一个恢复基本人道精神而又充满关爱的世界，这也是所有人的美好愿望。通过广泛而包容的磋商，使得很少有机会并肩探讨问题和确定解决方案的不同利益相关群体之间增进互信，彼此真诚相待。对于在危机中苦苦煎熬的女性、男性、女童及男童而言，可借此期盼已久的契机直接表达他们的经历、需求及能力，并发出要求改进人道主义行动的强烈呼吁。

在世界各地，人们对于联合国秘书长发出的紧急行动呼吁和全面转型变革的主张产生了深深共鸣。他们明确表示，不能再让如此现状继续下去。受灾女性和男性群体、人道主义行动组织及合作伙伴等均希望改变全球预防、防范及应对人道主义危机的方式。

变革必须突破人道主义行动的技术和职能范畴。我们需要再次坚定重申全球对于人道的承诺。这一承诺源自于《联合国宪章》，而宪章赋予我们从战争的蹂躏中拯救子孙后代的权利，并重申了对基本人权、人的尊严和价值及男女享有平等权利的坚定信念。⁵⁶⁸

这一相同的承诺与全新的可持续发展目标遥相呼应，通过做出承诺，各成员国承诺不抛弃任何一人并共同携手缔造“一个没有贫困、饥饿、疾病、充满希望，所有生命皆可自由繁衍生息的世界”、“一个没有恐惧和暴力的世界”，以及“一个公正、公平、宽容、开放及社会充满包容、最弱势群体的需求均得以满足的世界”。⁵⁶⁹这些构想在各种文化、信仰和社会背景下均能产生共鸣，而实现这些构想是我们全人类共同的责任。这些构想需支持人道主义行动的四项基本原则：人道、公正、中立及独立。

在世界人道主义峰会磋商会议进程中，各方均提出了美好构想，希望缔造一个“无论女性、男性，还是儿童，都能获得援助和保护，而免受灾害、冲突、流离失所、饥饿或疾病影响”的世界。⁵⁷⁰一个受危机影响的人群可自力更生、重建家园的世界，一个妇女和女童获得赋权、一个年轻一代被视为合作伙伴以及无论年龄大小，所有人皆可参与决策的世界；一个人道主义行动以人为本、坚持核心原则的世界；一个全球各界与危机中的人群休戚与共、携手同心，以他们的利益为行动宗旨的世界；一个无人因危机而死去，所有人皆可获得及时的救助，无人挨饿，也无人因缺乏足够的政治意愿或资源的帮助而成为冲突牺牲品的世界。为全人类缔造一个更安全、更人道的世界。

满足未来人道主义需求的集体行动

参与人道主义行动的所有政府、团体、个人及组织均要竭力实现所需的重大改革；开发全新伙伴关系和全新工作方式；突破立场和惯例的局限；齐心协力应对紧急需求，恢复集体主义责任感，坚持人道精神及维护所有人的尊严。

为大力支持此项工作，也为了应对未来所面临的人道主义挑战，2015年4月，联合国秘书长拟定了四大核心行动领域：为深陷冲突中的人群提供保护、确保对违反国际人道法和人权法的行为采取强硬措施；寻求全新方法，促进人道主义团体与发展及其他行动组织密切合作，从而使人们对冲击具有更强的适应力；提升行动效率；填补与日俱增的人道主义需求与满足需求所需资源之间的缺口。这些核心领域与磋商会议期间提出的主要问题紧密契合。然而，还要补充一个更深层次的问题：我们再三呼吁，在人道主义行动中，要以受危机影响的人群为中心，并使他们能够有尊严地应对危机和恢复信心。

由此也产生了五个主要行动领域，每个领域均代表对未来人道主义行动的远景目标：

1. **尊严**：通过采取以人为本、对妇女和女童一视同仁、惠及每一个人、注重青少年和儿童、保护弱势群体并使其成为应对危机的主力军等人道主义行动，使人们有能力应对危机并以有尊严的方式重获新生。
2. **安全**：如要让人们远离伤害，就必须在人道主义行动中以保护人们的安全为中心、增加政治行动以预防和结束冲突、预防和遏制违反国际人道法的行为，以及确保人道主义行动不被政治化。
3. **适应力**：人道主义、发展及其他合作伙伴应为陷入新的危机或在旷日持久的危机中苦苦煎熬的人们带来希望和信心并制定完善的解决方案，具体措施可包括采取集体行动来提升人们对危机的适应力、加大对危机防范的投入、控制风险、减少脆弱性、针对长期流离失所情况寻求持久性解决方案，以及适应新的威胁。
4. **伙伴关系**：建立重申核心人道主义原则的多元化和包容性的伙伴关系，以及支持有效和以人为本的人道主义行动、使第一响应者能够肩负起领导职责及充分借助创新之力的伙伴关系。
5. **资金筹措**：通过开发新的、多样化的资金来源及扩大对当地组织的支持力度等方式，确保更加充分、有效地利用资源，以便在危机中保全生命、维护尊严及提高适应力。

总之，支持这五大行动领域的广泛建议定能够发动这场期盼已久的变革，以制定必要的行动方案和提供安全保障，从而为在危机中苦苦煎熬的数百万人提供保护。但即使达成共识，此类变革也不会一蹴而就。我们要再次重申，全球将与受人道主义危机的人群同舟共济，这也是我们共同的愿景。各地区磋商会议热切希望本次世界人道主义峰会能够让重要的利益相关群体汇聚一堂，大力促进全社会⁵⁷¹致力于推行全新工作方式；齐声呼吁采取持续的社会和政治行动，为全世界最弱势群体提供支援。

通向伊斯坦布尔

2015年10月14日-16日，在日内瓦举行的全球磋商会议上，将对提出的全新行动领域和推进这些构想的重要建议进行讨论和进一步完善。这对于各国政府和受灾社区的代表、民间社会组织、多边组织及其他合作伙伴（包括私营部门）而言

将是呼吁推行重大变革的关键时刻，本次峰会将为我们所有人创造一个提交和启动行动方案的契机，以确保在伊斯坦布尔以及未来实现这些美好的愿望。

2016 年初，联合国秘书长将向世界人道主义峰会发布报告。秘书长报告将取材于广泛的磋商进程（包括全球磋商会议）以及在 2015 年全球审议和全球框架实施过程中所取得的成果。报告将传达他对本次峰会以及未来的美好愿景。本次世界人道主义峰会将是启动这些变革的起点：随后在伊斯坦布尔峰会上做出的后续承诺也将同样至关重要。

在本次峰会上，各国和政府首脑及来自地区组织、民间社会、私营部门、受危机影响的社区、多边组织、学术界及所有其他利益相关群体的全球领导人将与秘书长先生一起启动改革议程。这将表明并重申我们共同的政治和全球意愿，让我们重燃激情，为提供最出色的人道主义行动而努力。

尾注

为筹备世界人道主义峰会，2014 年 6 月至 2015 年 7 月之间共举行了八次地区磋商会议。可访问下列网址，获取每次磋商会议的重要文件。其他世界人道主义峰会报告包括专题会议和专题磋商会议的总结性报告，可访问下列网址获取：whsummit.org/whs_consultation_reports。

欧洲及其他地区

最终报告：whsummit.org/whs_eog/finalreport

联合主席致辞综述：whsummit.org/whs_eog/cochairssummary

利益相关群体分析报告：whsummit.org/whs_eog/stakeholderconsultationreport

在线磋商会议报告：whsummit.org/whs_eog/onlineconsultationreport

东非和南非地区

最终报告：whsummit.org/whs_esa/finalreport

联合主席致辞综述：whsummit.org/whs_esa/cochairssummary

利益相关群体分析报告：whsummit.org/whs_esa/stakeholderconsultationreport

在线磋商会议报告：whsummit.org/whs_esa/onlineconsultationreport

拉丁美洲和加勒比地区

最终报告：whsummit.org/whs_lac/finalreport

联合主席致辞综述：whsummit.org/whs_lac/cochairssummary

利益相关群体分析报告：whsummit.org/whs_lac/stakeholderconsultationreport

在线磋商会议报告：whsummit.org/whs_lac/onlineconsultationreport

中东和北非地区

最终报告：www.whsummit.org/whs_mena/finalreport

联合主席致辞综述：whsummit.org/whs_mena/cochairssummary

利益相关群体分析报告：whsummit.org/whs_mena/stakeholderconsultationreport

在线磋商会议报告：whsummit.org/whs_mena/onlineconsultationreport

北亚和东南亚地区

最终报告：whsummit.org/whs_nsea/finalreport

联合主席致辞综述：whsummit.org/whs_nsea/cochairssummary

利益相关群体分析报告：whsummit.org/whs_nsea/stakeholderconsultationreport

在线磋商会议报告：whsummit.org/whs_nsea/onlineconsultationreport

太平洋地区

最终报告：whsummit.org/whs_pacific/finalreport

联合主席致辞综述：whsummit.org/whs_pacific/cochairssummary

利益相关群体分析报告：whsummit.org/whs_pacific/stakeholderconsultationreport

在线磋商会议报告：whsummit.org/whs_pacific/onlineconsultationreport

南亚和中亚地区

最终报告：whsummit.org/whs_sca/finalreport

主席致辞综述：whsummit.org/whs_sca/chairssummary

利益相关群体分析报告：whsummit.org/whs_sca/stakeholderconsultationreport

在线磋商会议报告：whsummit.org/whs_sca/onlineconsultationreport

西非和中非地区

最终报告：whsummit.org/whs_wca/finalreport

联合主席致辞综述：whsummit.org/whs_wca/cochairssummary

利益相关群体分析报告：whsummit.org/whs_wca/stakeholderconsultationreport

在线磋商会议报告：whsummit.org/whs_wca/onlineconsultationreport

- 1 联合国人道主义事务协调办公室, *拯救生命利在当代, 功泽千秋: 人道主义危机的风险管理* (纽约, 联合国, 2014 年)。
- 2 联合国难民事务高级专员办事处, *全球趋势报告: 2014 年被迫流离失所状况* (日内瓦, 联合国, 2015 年)。
- 3 发展倡议组织, *2015 年全球人道主义援助报告* (布里斯托尔, 发展倡议组织, 2015 年)。
- 4 联合国人道主义事务协调办公室财务支出核实处, 截至 2015 年 9 月 25 日。
- 5 联合国难民事务高级专员办事处, *全球趋势报告: 2014 年被迫流离失所状况* (日内瓦, 联合国难民事务高级专员办事处, 2015 年)。
- 6 出处同上。
- 7 国内流离失所监测中心, *2014 年全球概览: 因冲突和暴力导致的流离失所者* (日内瓦, 国内流离失所监测中心, 2014 年)。
- 8 发展倡议组织, *2015 年全球人道主义援助报告* (布里斯托尔, 发展倡议组织, 2015 年)。
- 9 联合国人道主义事务协调办公室, *2015 年世界人道主义数据和趋势分析* (纽约, 联合国, 即将发布)。
- 10 发展倡议组织, *2015 年全球人道主义援助报告* (布里斯托尔, 发展倡议组织, 2015 年)。
- 11 人道主义救援的成果, 救援人员安全数据库, “救援人员遭受的主要攻击: 概要统计 (2004-2014)”, 可登录 aidworkersecurity.org/incidents/report/summary 获取。
- 12 世界卫生组织总干事陈冯富珍博士声明, 2015 年 8 月 19 日, 可登录 who.int/mediacentre/news/statements/2015/world-humanitarian-day/en/ 查看。
- 13 人道主义应急响应审查, *人道主义应急响应审查* (伦敦, 人道主义应急响应审查, 2011 年)。
- 14 PovcalNet: 用于评估贫困状况的在线工具, 由世界银行发展研究小组开发, 可登录 iresearch.worldbank.org/PovcalNet 查看。
- 15 Emma Lovell 和 Virginie le Masson, *在灾害风险减轻过程中实现平等和包容: 增强所有人的适应力* (伦敦, 海外发展研究所, 2014 年)。
- 16 联合国经济和社会事务部人口司, *世界人口展望: 2015 年修订* (纽约, 联合国, 2015 年)。
- 17 Lotta Themner 和 Peter Wallensteen, 在《和平研究杂志》(51:4) 上发表的“武装冲突, 1946-2013 年” (2014 年)。
- 18 世界经济论坛, *2015 年全球风险, 第 10 版* (日内瓦, 世界经济论坛, 2015 年)。
- 19 世界银行, “消除极端贫困要取决于在脆弱和受危机影响情况下所取得的进展”, 2013 年 4 月 30 日。
- 20 经济与和平研究所, *2015 年全球和平指数* (纽约、墨西哥城及悉尼, 经济与和平研究所, 2015 年)。
- 21 *加强联合国紧急人道主义援助的协调, 秘书长报告* (A/69/80-E/2014/68)。
- 22 出处同上。
- 23 联合国人道主义事务协调办公室, *2015 年世界人道主义数据和趋势分析* (纽约, 联合国, 即将发布)。
- 24 联合国难民事务高级专员办事处, *全球趋势报告: 2014 年被迫流离失所状况* (日内瓦, 联合国, 2015 年)。

- 25 国际移民组织, *国际移民组织对于移民、环境及气候变化的展望* (日内瓦, 国际移民组织, 2014 年)。
- 26 经济合作与发展组织, *经济合作与发展组织到 2050 年的环境展望: 放任无为的后果* (巴黎, 经济合作与发展组织, 2012 年)。
- 27 政府间气候变化专门委员会, *2014 年气候变化报告: 影响力、适应性及脆弱性。决策者总结报告。由政府间气候变化专门委员会第二工作组编写的第五份评估报告* (剑桥, 剑桥大学出版社, 2014 年)。
- 28 皇家学会, *应对极端天气* (伦敦, 皇家学会, 2014 年)。
- 29 Urvashi Aneja, *南南合作下的人道主义*, 2014 年 11 月 26-27 日: 会议报告 (新德里, JSIA, 2014 年); Katie Peters 和 Janani Vivikananda, *主题指南: 冲突、气候及环境* (伦敦, 海外发展研究所与国际警报组织, 2014 年)。
- 30 Ben Ramalingam, 在 *Aid on the Edge* 上发表的“脆弱性的全球化”, 2011 年 1 月 11 日。
- 31 世界卫生组织, “流行病和传染病”, 可登录 www.who.int/csr/disease/en/ 查看。
- 32 Jeanne Park, “欧洲的移民危机: 病亡率的背景资料”, 2015 年 4 月 23 日。可登录 www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874 查看。
- 33 国会研究服务局, “2011 年的日本地震和海啸: 对美国产生的经济影响和启示”, 为国会议员和国会委员会准备的文件 (2011 年)。
- 34 现有许多适用于国际人道主义体系的定义。在 2013 年“关于加强紧急人道主义援助协调性的联合国秘书长报告”中, 将整个体系定义为国际人道主义行动组织所构成的网络, 在职能方面, 他们通过协调框架 (根据联合国大会第 46/182 号决议及其随后的决议所建立, 包括紧急救援协调员、机构间常设委员会、规划和融资机制) 紧密联系, 并致力于遵守指导原则、人道主义原则及国际法律。
- 35 人道主义成果, *2015 年人道主义体系的现状报告* (伦敦, 人道主义行动问责与表现主动学习网络, 即将发布)。
- 36 发展倡议组织, *2015 年全球人道主义援助报告* (布里斯托尔, 发展倡议组织, 2015 年)。
- 37 出处同上。
- 38 DARA 与西班牙国际合作发展署, *机不可失: 使人道主义救援更加有效* (马德里, DARA 和西班牙国际合作发展署, 2014 年)。
- 39 无国界医生组织, *人们何处安身? 在最艰苦的地方应对突发事件* (伦敦, 无国界医生组织, 2014 年)。
- 40 Hannah Bryce, “政治化援助的危险”, 2014 年 9 月 16 日, 可登录 www.chathamhouse.org/expert/comment/15761 查看。
- 41 DARA 与西班牙国际合作发展署, *机不可失: 使人道主义救援更加有效* (马德里, DARA 和西班牙国际合作发展署, 2014 年)。
- 42 包括人道主义成果, *2015 年人道主义体系的现状报告* (伦敦, 人道主义行动问责与表现主动学习网络, 即将发布)。
- 43 无国界医生组织, *人们何处安身? 在最艰苦的地方应对突发事件* (伦敦, 无国界医生组织, 2014 年)。

- 44 经济合作与发展组织发展援助委员会根据通货膨胀调整了数据。
- 45 请参见示例环球计划核心标准 1 “以人为本的人道救援响应”和“倾听计划”。
- 46 国际乐施会，为了人类尊严（牛津，国际乐施会，2015 年）。
- 47 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，联合主席致辞综述（2014 年）。
- 48 John Cosgrave，海啸评估联盟综合报告（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络和技术执行委员会，2007 年）。
- 49 请参见示例 Ben Ramalingan，错失良机：加强基于国家和地方伙伴关系的人道主义救援响应（伦敦，行动援助组织、天主教海外发展机构、基督徒互援会、英国乐施会及眼泪基金会，2013 年）；Andy Featherstone，再次错过：在应对台风“海燕”的救援过程中创造合作空间（伦敦，行动援助组织、天主教海外发展机构、基督徒互援会、英国乐施会及眼泪基金会，2014 年）。
- 50 许多宗教团体均在世界人道主义峰会的议程中提交了意见书。请参见示例世界福音联盟，“呼吁做出承诺和建立伙伴关系：世界福音联盟关于福音社区和人道主义发展的简报”（2015 年）；天主教海外发展机构、基督徒互援会、全球伊斯兰救济会及眼泪基金会，“坚定信念：宗教领袖在对抗埃博拉疫情过程中所发挥的作用”（2015 年）；国际明爱组织，“以宗教视角来看世界人道主义峰会”（2015 年）；以及马耳他骑士团，“宗教界联合开展人道主义行动：向武装冲突的受害者伸出援手：宗教行动团体的特殊作用”（2015 年）。在地区磋商会议召开之前，人道主义论坛和伊斯兰救济会已与当地行动组织（包括宗教和非宗教团体）举行多次参与式磋商会议。在不同利益相关群体分析报告中均反映了一些重要结论，尤其是世界人道主义峰会东非和南非地区磋商会议及中东和北非地区磋商会议更是收获颇丰，同时人道主义论坛、世界人道主义峰会磋商会议（2014 年 1 月至 2015 年 7 月举行）等均对世界人道主义峰会做出了重要贡献（伦敦，2015 年）。
- 51 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，利益相关群体分析报告（2015 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，利益相关群体分析报告（2014 年）。
- 52 世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 53 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 54 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 55 世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 56 国际红十字委员会，“也门/叙利亚：红十字会和红新月运动强烈谴责杀害四名红新月人员的暴力行为”，公开声明，2015 年 4 月 3 日。
- 57 Eva Svoboda，深入冲突地区开展救援，真正服务于民众需求（伦敦，人道主义政策小组/海外发展研究所，2015 年）。
- 58 加德满都生活实验室，“加德满都生活实验室项目”，可登录 www.kathmandulivinglabs.org/project/ 查看。
- 59 人道主义论坛，世界人道主义峰会磋商会议于 2014 年 1 月至 2015 年 7 月由人道主义论坛主办（伦敦，人道主义论坛，2015 年）。
- 60 世界人道主义峰会中东和北非地区利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 61 世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述（2015 年）。
- 62 请参见示例：世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。

- 63 人道主义成果，2015 年人道主义体系的现状报告（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络，即将发布）。
- 64 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，出色的人道主义行动要符合工作重点并尊重受危机影响者的尊严（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）。
- 65 Sarah Binger、Michele Lynch 及 Abi Weaver，“红十字会和红新月会有原则的创新方法：向世界人道主义峰会提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件，2015 年 7 月。
- 66 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，利益相关群体分析报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）。在关于保护武装冲突中平民的秘书长报告中也有指出（纽约，联合国，2010 年）。
- 67 地面实况解决方案，“向世界人道主义峰会提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 68 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，利益相关群体分析报告（2014 年）。
- 69 出处同上。
- 70 世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，最终报告（2015 年）；Nathaniel Raymond 和 Brittany Card，“在当前使用信息通信技术的过程中应用人道主义原则：教义中的漏斗和实践所面临的挑战，哈佛人道主义行动”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 71 世界人道主义峰会西非和中非地区，联合主席致辞综述（2014 年）。
- 72 CDAC Network，“CDAC Network 向世界人道主义峰会全球磋商会议提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 73 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会太平洋地区，最终报告（2015 年）。
- 74 CDAC Network，“CDAC Network 向世界人道主义峰会全球磋商会议提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 75 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 76 Nathaniel A. Raymond 和 Brittany L. Card，在当前使用信息通信技术的过程中应用人道主义原则：教义中的漏洞和实践所面临的挑战（剑桥，哈佛人道主义行动，2015 年）。
- 77 地面实况解决方案，“向世界人道主义峰会提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 78 世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 79 Christian Lehmann 和 Daniel Masterson，非常时期的经济：现金援助对黎巴嫩所产生的影响（贝鲁特，国际救援委员会，2014 年）。
- 80 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）。
- 81 土耳其政府，为世界人道主义峰会做出的贡献（2015 年）。
- 82 Clara Setiawan 和 Vincent Trouseu，现金案例：来自受危机和灾害影响人群的观点（红十字会与红新月会国际联合会，CaLP，2015 年）。
- 83 海外发展研究所和全球发展中心，发挥现金的妙用 – 现金发放如何让人道主义救援响应彻底改观。人道主义现金发放高级别小组报告（伦敦，海外发展研究所和全球发展中心，2015 年）。

- 84 出处同上。
- 85 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，调查报告（2015 年）；联合国负责人道主义事务的副秘书长兼紧急救援协调员 Valerie Amos，在比勒陀利亚世界人道主义峰会东非和南非地区磋商会议上的讲话，2014 年 10 月 27 日。
- 86 海外发展研究所和全球发展中心，发挥现金的妙用 – 现金发放如何让人道主义救援响应彻底改观：人道主义现金发放高级别小组报告（伦敦，海外发展研究所和全球发展中心，2015 年）。
- 87 世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；John Bessant，粮食援助部门的现金发放计划，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）。
- 88 世界粮食计划署，世界粮食计划署向世界人道主义峰会提交的意见书，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 89 Danya Brown，在 2015 年《人道主义报告》中发表的“问责制：人人有责”（日内瓦，人道主义核心标准联盟，2015 年）。
- 90 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，利益相关群体分析报告（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区小组，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区小组，利益相关群体分析报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，利益相关群体分析报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）；Nora Niland 等，对在人道主义行动环境下提供之保护开展的独立全系统审查（挪威难民委员会/机构间常设委员会/全球保护团体，2015 年）。
- 91 START Network，“体系转型：Start Network 向世界人道主义峰会提交的声明”，为世界人道主义峰会准备的文件，2015 年。
- 92 Alice Obrecht 等，“世界人道主义峰会的有效性主题焦点问题报告 5：问责制”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 93 世界人道主义峰会南亚和中亚地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，联合主席致辞综述（2014 年）。
- 94 可登录 www.aidtransparency.net 查看。
- 95 可登录 www.publishwhatyoufund.org 查看。
- 96 可登录 www.gov.ph/faith 查看。
- 97 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 98 行动援助组织，“针对世界人道主义峰会的问责制公报”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 99 丹麦难民委员会，在索马里试行人道主义援助问责制（哥本哈根，丹麦难民委员会，2015 年）。

- 100 世界人道主义峰会西非和中非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，联合主席致辞综述（2014 年）；小型武器调查组织，寻求稳定：对利比亚安全、正义及武器的看法（日内瓦，小型武器调查组织，2014 年）。
- 101 救助儿童会，“非常时期的教育报告：社区的需求，孩子的权利”，为世界人道主义峰会东非和南非地区，磋商会议准备的文件（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）。
- 102 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 103 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，联合主席致辞综述（2015 年），联合主席致辞综述；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 104 世界人道主义峰会南亚和中亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会太平洋地区，最终报告（2015 年），世界人道主义峰会南亚和中亚地区，最终报告（2015 年）。
- 105 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 106 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区联合，主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会智利性别平等磋商会议，报告（2015 年）；联合国难民事务高级专员办事处，“人道主义行动要以提供保护为中心”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 107 世界人道主义峰会智利性别平等磋商会议，报告（2015 年）。
- 108 世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会南非和中非地区，最终报告（2014 年）。
- 109 联合国难民事务高级专员办事处，“人道主义行动要以提供保护为中心”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 110 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 111 Susanne Jaspars 和 Sorcha O' Callaghan，极具挑战性的选择：为冲突地区提供保护和谋生机会：取材于达尔富尔、车臣、斯里兰卡及被占领的巴勒斯坦领土的案例研究（伦敦，人道主义政策小组/海外发展研究所，2010 年）。
- 112 Susanne Jaspars 和 Sorcha O' Callaghan，极具挑战性的选择：为冲突地区提供保护和谋生机会：取材于达尔富尔、车臣、斯里兰卡及被占领的巴勒斯坦领土的案例研究（伦敦，人道主义政策小组/海外发展研究所，2010 年）。
- 113 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会太平洋地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，主席致辞综述（2015 年）。由各国政府

提交的意见书：法国政府，“向世界人道主义峰会提交的关于人道主义行动的非正式文件”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；西班牙政府，“西班牙对于在 2016 年世界人道主义峰会欧洲及其他地区磋商会议上提出之问题所持立场”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；土耳其政府，“土耳其向世界人道主义峰会提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。由非政府行动组织提交的意见书：挪威难民委员会，*世界人道主义峰会意见书*（日内瓦，2015 年）；人道主义援助和保护专业人士协会、国际移民组织及国际明爱组织，支持世界人道主义峰会研讨会：*危机时期的贩卖人口问题*；联合国难民事务高级专员办事处，“人道主义行动要以提供保护为中心”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；世界人道主义峰会、欧盟常驻联合国代表团及位于日内瓦的其他国际组织、卢森堡常驻联合国代表团及位于日内瓦的其他国际组织，非正式专题对话“人道主义行动要以提供保护为中心”，日内瓦，2015 年 7 月 8 日。

- 114 世界人道主义峰会中东和北非地区，*最终报告*（2015 年）；世界粮食计划署，*人道主义保护政策*（罗马，世界粮食计划署，2012 年）。
- 115 请参见国际红十字委员会，*保护工作的职业标准，人道主义和人权行动组织在武装冲突和及其他暴力情况下需执行此标准*（日内瓦，国际红十字委员会，2013 年）。
- 116 世界人道主义峰会中东和北非地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，*最终报告*（2014 年）。
- 117 据机构间常设委员会 2008 年性别平台政策声明中称，“性别平等计划是一个总括性术语，涵盖实现性别平等的所有策略。重要示例包括性别主流化、性别分析、预防和应对基于性别的暴力及性剥削和虐待、促进和保护人权、妇女和女童赋权，及实现工作场所的性别平衡。”
- 118 世界卫生组织，*性别、气候变化及健康*（日内瓦，联合国，2011 年）。
- 119 世界卫生组织，*孕产妇死亡率的发展趋势：1990 年至 2008 年*（日内瓦，联合国，2010 年）。
- 120 世界经济论坛，*2014 年全球性别差距报告*（日内瓦，世界经济论坛，2014 年）；联合国开发计划署，*性别不平等指数*（纽约，联合国，2014 年）；Naila Kabeer，在《性别与发展》(13:1) 上发表的“性别平等和妇女赋权：第三个千年发展目标的关键分析评论”（2005 年）。
- 121 Mary Anderson、Dayna Brown 及 Isabella Jean，*恭听谏言：聆听接受国际援助人群的心声*（马萨诸塞州，CDA 集体学习计划，2012 年）；发展研究所和联合国妇女署，*性别平等计划对于人道主义成果的积极影响*（纽约，联合国，2015 年）；Naila Kabeer，在《性别与发展》(13:1) 上发表的“性别平等和妇女赋权：第三个千年发展目标的关键分析评论”（2005 年）。
- 122 性别标记（例如机构间常设委员会性别标记）是用于评估项目确保女性、女童、男性及男童平等受益的程度。对于将满足妇女和女童的需求与满足男性和男童需求一视同仁的项目或专门纠正性别不平等问题的项目将获得高分，例如为女童提供与男童同样受教育的机会。
- 123 发展研究所和联合国妇女署，*性别平等计划对于人道主义成果的积极影响*，（纽约，联合国，2015 年）；Dyan Mazurana 等，*性别和年龄问题：改进突发状况下的人道主义救援响应*（马萨诸塞州，塔弗茨大学费恩斯坦国际中心，2011 年）；挪威难民委员会，*世界人道主义峰会意见书*（挪威难民委员会，奥斯陆，2015 年）。

- 124 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议执行报告（2015 年）；国际计划组织，*因为我是女孩：2013 年全球女童现状。面临双重危机：少女与灾难*（伦敦，国际计划组织，2013 年）。
- 125 Mary Anderson、Dayna Brown 及 Isabella Jean，*恭听谏言：聆听接受国际援助人群的心声*（马萨诸塞州，CDA 集体学习计划，2012 年）；发展研究所和联合国妇女署，*性别平等计划对于人道主义成果的积极影响*（纽约，联合国，2015 年）；国际计划组织，*因为我是女孩：2013 年全球女童现状。面临双重危机：少女与灾难*（伦敦，国际计划组织，2013 年）。
- 126 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会性别平等在线调查，*调查分析报告*（2015 年）；联合国人口基金会：*吸引男人和男童的加入：联合国人口基金会吸取的经验教训简述*（纽约，联合国，2013 年）
- 127 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议执行，报告（2015 年）；关于安全理事会第 1325 号决议的全球调查（即将发布）；Mary Anderson、Dayna Brown 及 Isabella Jean，*恭听谏言：聆听接受国际援助人群的心声*（马萨诸塞州，CDA 集体学习计划，2012 年）。
- 128 另请参见日本政府的“日本政府向世界人道主义峰会提交的初始意见”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；瑞士政府，“关于世界人道主义峰会的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 129 世界人道主义峰会东非和南非地区，*最终报告*（2014 年）；中东和北非地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；2014 年关于妇女、和平与安全的秘书长报告 (S/2014/693)；2013 年关于因冲突导致的性暴力的秘书长报告 (S/2015/2013)；2014 年由安全理事会主席发表的安全理事会声明 (S/PRST/2014/21)。
- 130 世界人道主义峰会中东和北非地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）。
- 131 2013 年关于妇女、和平与安全的秘书长报告 (S/2013/525)；机构间生殖保健工作小组，*现场状况报告*（纽约，机构间生殖保健工作小组，2015 年）；全球正义中心，“关于通过确保特定于冲突环境下的权利来满足冲突中人们需求的世界人道主义峰会意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 132 发展研究所和联合国妇女署，*性别平等计划对于人道主义成果的积极影响*（纽约，联合国，2015 年）；联合国难民事务高级专员办事处，*联合国难民事务高级专员办事处与难民妇女的对话，关于建议实施的进展报告*（日内瓦，联合国，2013 年）；妇女难民委员会，*生计：双刃剑*（纽约，妇女难民委员会，2014 年）；国际乐施会“为了人类尊严。世界人道主义峰会：实现目标过程中所面临的挑战”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；世界人道主义峰会性别平等在线调查，报告（2015 年 3 月）；世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，*最终报告*（2015 年）。

- 133 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议，*执行报告*（2015 年）；世界人道主义峰会全球城市危机伙伴关系，*建议*（2015 年）；世界人道主义峰会美国红十字会和乔治华盛顿新兴人道主义领域磋商会议，*白皮书。不只是施舍：已超出国际人道主义援助的范畴*（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，*最终报告*（2015 年）。
- 134 世界卫生组织、伦敦卫生与热带医学学院及南非医学研究理事会，*全球和地区范围内针对妇女的暴力情况预估：亲密伴侣暴力和非固定性伴侣的性暴力对流行病和健康的影响*（世界卫生组织，日内瓦，2013 年）。
- 135 世界人道主义峰会中东和北非地区，*利益相关群体分析报告*（2015 年）。
- 136 本章节在编写过程中由联合国妇女署提供技术支持。
- 137 世界人道主义峰会东非和南非地区，*最终报告*（2014 年）；世界人道主义峰会东非和北非地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会太平洋地区磋商会议，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会中亚和南亚地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，*报告*（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，*执行报告*（2015 年）；世界人道主义峰会基于性别的暴力在线磋商会议，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会爱尔兰磋商会议，*在爱尔兰人道主义磋商进程中提出的建议*（2015 年）。
- 138 世界人道主义峰会中东和北非地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，*最终报告*（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区*最终报告*（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区小组，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，*报告*（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议，*执行报告*（2015 年）；记者和作家基金会，*2015 年伊斯坦布尔峰会最终宣言：让妇女成为人道主义行动的受益者*（JRF，伊斯坦布尔，2015 年）；国际难民组织，*南苏丹：冲突地区的性暴力调查证明挑战异常严峻*（华盛顿哥伦比亚特区，国际难民组织，2013 年）；国际难民组织，*刚果：针对性暴力的应急响应依然至关重要*（华盛顿哥伦比亚特区，国际难民组织，2013 年）；行动援助组织，*建议*（行动援助组织，南非，2015 年）；全球正义中心，“关于通过确保特定于冲突环境下的权利来满足冲突中人们需求的世界人道主义峰会意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 139 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会中亚和南亚地区，*主席致辞综述*（2015 年）；世界人道主义峰会爱尔兰磋商会议，*在爱尔兰人道主义磋商进程中提出的建议*（2015 年）；行动援助组织“*妇女与城市 2：打击城市公共场所内针对妇女和女童的性暴力 - 公共服务的作用*”（约翰内斯堡，行动援助组织，2013 年）。
- 140 联合国维和行动高级别独立小组，*联合国维和行动高级别独立小组报告，为了和平团结一切力量：政治、伙伴关系及人民*（纽约，联合国，2015 年）。
- 141 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，*报告*（2015 年）；世界人道主义峰会基于性别的暴力在线磋商会议，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会全球城市危机伙伴关系，*建议*（2015 年）；意见书，包括妇女难民委员会和行动援助组织“*妇女与城市 2：打击城市公共场所内针对妇女和女童的性暴力 - 公共服务的作用*”（南非，行动援助组织，2013 年）；行动援助组织“*为妇女打造安全城市：从现实到权利*”（约翰内斯堡，行动援助组织，2015 年）。

- 142 Maya Htun 和 S. Laurel Weldon, 在《美国政治学评论》(106:3) 上发表的“进步政策变革的城市起源：以全球化视角打击针对妇女的暴力行为, 1975-2005 年”(2012 年)。
- 143 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, 最终报告(2014 年); 世界人道主义峰会东非和南非地区, 最终报告(2014 年); 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, 最终报告(2015 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, 最终报告(2015 年); 世界人道主义峰会妇女地位委员会(CSW) 性别平等和妇女赋权研讨会, 报告(2015 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议, 执行报告(2015 年); 世界人道主义峰会爱尔兰磋商会议, 在爱尔兰人道主义磋商进程中提出的建议(2015 年); 秘书长就冲突中性暴力及妇女、和平与安全发表的年度报告; 关于保护武装冲突中平民的秘书长报告(2010 年 11 月, 2012 年 5 月); 智利驻联合国常任代表致秘书长函附件, 2015 年 1 月 16 日; 概念书: 安全理事会就保护冲突中平民的公开辩论: 妇女和女童在武装冲突和冲突后环境中所面临的保护问题和需求(S/2015/32)。
- 144 联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署, 联合国的创新举措: 联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署执行局联席会议报告(纽约, 联合国, 2015 年)。
- 145 Linda Wagner, 基于性别的暴力与人道主义团体(海丁顿研究所, 2011 年); Sarah Martin, “16 天的挑战: 保护国际救援人员的安全: 预防和应对基于性别的暴力”(美国国际开发署, 2014 年); Megan Nobert, “针对人道主义团体和人道主义团体内部的性暴力”, 为世界人道主义峰会准备的文件(2015 年); Megan Nobert, 在《卫报》(英国)上发表的“针对救援人员的性侵犯: 当昂然站出的时刻来临”, 2015 年 8 月 19 日; Imogen Wall, 在《卫报》(英国)上发表的“针对救援人员的性暴力侵犯: 形势有多么严峻?”, 2015 年 8 月 6 日。
- 146 Megan Nobert, “针对人道主义团体和人道主义团体内部的性暴力”, 为世界人道主义峰会准备的文件(2015 年); Megan Nobert, 在《卫报》(英国)上发表的“针对救援人员的性侵犯: 当昂然站出的时刻来临”, 2015 年。
- 147 出处同上。
- 148 Megan Nobert, “针对人道主义团体和人道主义团体内部的性暴力”, 为世界人道主义峰会准备的文件(2015 年); Megan Nobert, 在《卫报》(英国)上发表的“针对救援人员的性侵犯: 当昂然站出的时刻来临”, 2015 年 8 月 19 日; Imogen Wall, 在《卫报》(英国)上发表的“针对救援人员的性暴力侵犯: 形势有多么严峻?”, 2015 年 8 月 6 日。
- 149 Megan Nobert, “针对人道主义团体和人道主义团体内部的性暴力”, 向世界人道主义峰会提交的意见书(2015 年); Megan Nobert, 在《卫报》(英国)上发表的“针对救援人员的性侵犯: 当昂然站出的时刻来临”2015 年 8 月 19 日。
- 150 土耳其政府, 向世界人道主义峰会提交的意见书(2015 年)。
- 151 妇女难民委员会和澳大利亚政府举行的关于难民妇女、妇女及残疾妇女的周边会议, 成果文件(2015 年); 妇女难民委员会, 性别解密: 针对约旦叙利亚难民危机的人道主义救援(纽约, 妇女难民委员会, 2014 年)。
- 152 联合国难民事务高级专员办事处, 联合国难民事务高级专员办事处与难民妇女的对话, 关于建议实施的进展报告(日内瓦, 联合国, 2013 年); Roxanne Wilber, 充分利用妇女的社区领导力: 在城市难民群体中的推广模式(华盛顿哥伦比亚特区, 包容性安全研究所, 2011 年)。

- 153 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 154 世界人道主义峰会爱尔兰磋商会议，在爱尔兰人道主义磋商进程中提出的建议（2015 年）；国际妇女争取和平与自由联盟，2015 年关于妇女、和平与安全的磋商会议，高级别建议（2015 年）；非政府组织妇女、和平与安全工作组，联合国安全理事会第 1325 号决议的全球审议意见书（纽约，非政府组织妇女、和平与安全工作组，2015 年）。
- 155 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议，执行报告（2015 年）；*维系和平的挑战：2015 年关于联合国建设和平架构审议的专家顾问小组报告*（纽约，联合国，2015 年）；关于安全理事会第 1325 号决议的全球调查（即将发布）。
- 156 另请参见世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；国际乐施会，为了人类尊严。世界人道主义峰会：实现目标过程中所面临的挑战（牛津，乐施会，2015 年）。
- 157 另请参见土耳其政府，2016 年世界人道主义峰会土耳其意见书（2015 年）。
- 158 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议，执行报告（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；全球人道主义援助小组、经济合作与发展组织发展援助委员会，资助联合国安全理事会第 1325 号决议：在脆弱环境中支持性别平等和妇女权利的援助（经济合作与发展组织，巴黎，2015 年）。
- 159 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议，执行报告（2015 年）。
- 160 全球人道主义援助小组，紧急情况下对特定性别的资助：趋势如何？（全球人道主义援助小组，2014 年）；经济合作与发展组织，资助联合国安全理事会第 1325 号决议：在脆弱环境中支持性别平等和妇女权利的援助（经济合作与发展组织，2015 年）。
- 161 全球人道主义援助小组，紧急情况下对特定性别的资助：趋势如何？（全球人道主义援助小组，2014 年）；发展倡议组织，2015 年全球人道主义援助报告（布里斯托尔，发展倡议组织，2015 年）。
- 162 Sarah Chynoweth，在《冲突与健康》(9:1) 上发表的“促进人道主义生殖健康的议程：2012-2014 年全球回顾”（2015 年）。
- 163 经济合作与发展组织，关于性别平等的发展援助委员会网络，资助联合国安全理事会第 1325 号决议：在脆弱环境中支持性别平等和妇女权利的援助（巴黎，经济合作与发展组织，2015 年）。
- 164 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议，执行报告（2015 年）；记者和作家基金会，2015 年伊斯坦布尔峰会最终宣言：让妇女成为人道主义行动的受益者（伊斯坦布尔，JRF，2015 年）。
- 165 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会，报告（2015 年）；性别与发展网络、英国和平与安全性别行动计划及非政府组织联合会，关于世界人道主义峰会的建议书，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；经济学人智库：南亚地区的妇女适应力指数（伦敦，《经济学人杂志》，2014 年）。

- 166 另请参见记者和作家基金会，2015 年伊斯坦布尔峰会：让妇女成为受益者和人道主义行动的行动者最终宣言（JRF，伊斯坦布尔，2015 年）。
- 167 Camilla Fawz El-Soh，“机构间常设委员会 2008 年关于在人道主义行动中实现性别平等的政策声明回顾”，为机构间常设委员会性别参照组准备的文件（2015 年）。
- 168 另请参见世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 169 另请参见世界人道主义峰会南亚和中亚地区，最终报告（2015 年）。
- 170 《儿童权利公约》，CRC/CG/2003/4 01/07/2003。
- 171 联合国难民事务高级专员办事处，“保护和加强适应力”，可登录 www.unhcr.org/pages/49c3646c1e8.html 查看。
- 172 联合国难民事务高级专员办事处，战争中的世界：联合国难民事务高级专员办事处，2014 年关于被迫流离失所问题的全球趋势报告（日内瓦，联合国，2015 年）。
- 173 全球保护团体和全球教育团体，“非常时期的儿童保护和教育”向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 174 世界宣明会，与我并肩作战 - 我们难以预测的未来（世界宣明会，2014 年），在世界人道主义峰会儿童顾问小组“世界人道主义峰会要以儿童为中心”中转引（家扶国际联盟、国际计划组织、救助儿童会、国际 SOS 儿童村、联合国儿童基金会、荷兰战地儿童组织、英国战地儿童组织及世界宣明会，2015 年）。
- 175 联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署，联合国的创新举措：联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署执行局联席会议报告（纽约，联合国，2015 年）。
- 176 经济合作与发展组织，脆弱国家（巴黎，经济合作与发展组织，2015 年）。
- 177 联合国儿童与青少年主要团体，“印度尼西亚青少年意见书”，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）；联合国儿童与青少年主要团体，“人道主义磋商会议的核心 - 巴基斯坦”，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 178 世界人道主义峰会青少年在线调查（2015 年）。
- 179 联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署，联合国的创新举措：联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署执行局联席会议报告（纽约，联合国，2015 年）。
- 180 人道主义实践网络，在《人道主义交流杂志》（第 64 期）上发表的“特别专题：西非地区的埃博拉病毒危机”（伦敦，人道主义实践网络，2015 年）。
- 181 联合国经济和社会事务部，世界人口展望（纽约，联合国，2012 年），在国际助老组织“世界人道主义峰会为何应关注老龄化问题”中转引，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 182 国际助老组织，世界人道主义峰会为何应关注老龄化问题，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 183 出处同上。
- 184 世界人道主义峰会在线磋商会议，“深陷武装冲突中的人们有何特殊需求？”，可登录 www.worldhumanitariansummit.org/node/449263 查看。
- 185 国际助老组织，“世界人道主义峰会为何应关注老龄化问题”，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 186 英国国际发展署残疾框架，不抛弃任何一人（伦敦，英国国际发展署，2014 年）。

- 187 世界人道主义峰会在线磋商会议，“为加强防范和风险管理，当前融资机制需要做哪些改变？”，可登录 www.worldhumanitariansummit.org/node/449453 查看。
- 188 国际助老组织，*世界人道主义峰会为何应关注老龄化问题*，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 189 世界人道主义峰会在线磋商会议，“如何将传统知识和应对策略融入到人道主义行动中？” www.worldhumanitariansummit.org/node/490711；Fata Seuseu 等，“在萨摩亚，将传统知识与季节性预报相联系：源自长辈的经验”，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 190 世界人道主义峰会在线磋商会议，“为确保人道主义行动满足人道主义需求，最关键的是什么？”，可登录下列网址查看：www.worldhumanitariansummit.org/node/436362。
- 191 世界卫生组织，*世界残疾状况报告*（日内瓦，世界卫生组织，2011 年）。正如联合国《残疾人权利公约》第 1 条中所定义：“残疾人包括患有长期身体、心理及智力或感官障碍的人士，在交流互动中存在的各种障碍使他们无法与他人一样平等而有效地全面参与社会活动。”
- 192 残疾人权利委员会，“向世界人道主义峰会提交的关于包容残疾人的声明”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 193 联合国《残疾人权利公约》第 11 条。
- 194 国际助残组织，*人道主义背景下的残疾：来自受灾人群和现场组织的观点*（里昂，国际助残组织，2015 年）。
- 195 妇女难民委员会，*对残疾人的包容：将政策转化为人道主义实践行动*（纽约，妇女难民委员会，2014 年）；残疾人权利委员会，“向世界人道主义峰会提交的关于包容残疾人的声明”，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 196 国际助残组织，*人道主义背景下的残疾：来自受灾人群和现场组织的观点*（里昂，国际助残组织，2015 年）。
- 197 出处同上。
- 198 妇女难民委员会和联合国难民事务高级专员办事处，“关于包容残疾人的积极实践。我们缺一不可：残疾人在社区宣传中做出的宝贵贡献”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；妇女难民委员会和国际救援委员会，“变革的故事：让残疾妇女成为社区领导者”，可登录 www.womensrefugeecommission.org/component/zdocs/document?id=1110:disabilities-stories-of-change 查看。
- 199 请参见《仙台灾害风险减轻框架》（2015 年）；环球计划（2011 年）；人道主义行动中儿童保护最低标准（2012 年）；机构间应急教育网络最低标准（2010 年）；关于残疾和应急健康风险管理的指导说明（2013 年）；ADCAP 关于在人道主义行动中的年龄和残疾包容度最低标准：试用版本（2015 年）；联合国难民事务高级专员办事处，关于被迫流离失所之残疾人的行动指南（即将发布）；妇女难民委员会，*对残疾人的包容：将政策转化为人道主义实践行动*（纽约，妇女难民委员会，2014 年）。

- 200 联合国安全理事会第 2016S/Res/2106 号决议（2013 年）。
- 201 国际助残组织，人道主义背景下的残疾：来自受灾人群和现场组织的观点（里昂，国际助残组织，2015 年）。
- 202 灾害传染病研究中心，2013 年受冲突影响的人群，人道主义需求与日俱增（布鲁塞尔，灾害传染病研究中心，2014 年）。
- 203 二十一世纪研究项目，“2014 年血腥战争中的死亡人数在上一年基础上急剧攀升”，可登录 www.projects21.com/2015/03/17/death-toll-in-2014s-bloodiest-wars-sharply-up-on-previous-year 查看。
- 204 Francesco Checchi 和 W. Courtland Robinson，2010-2012 年间索马里南部和中部地区因严重粮食短缺和饥荒而导致的人口死亡率（罗马，联合国粮食与农业组织及华盛顿，饥荒预警系统网络，2013 年）。
- 205 世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 206 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会太平洋地区，最终报告（2015 年）；联合国，维系和平的挑战：2015 年关于联合国建设和平架构审议的专家顾问小组报告（纽约，联合国，2015 年）。
- 207 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，关于人道主义峰会的高级别圆桌会议：海湾地区观点汇总报告（2014 年）。
- 208 世界人道主义峰会中东和北非地区，关于人道主义峰会的高级别圆桌会议：海湾地区观点汇总报告（2014 年）；世界粮食计划署，“世界粮食计划署意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 209 Peter Maurer，人道主义外交和有原则的人道主义行动，2014 年 10 月 2 日发表的演讲。可登录 www.icrc.org/en/download/file/1392/iheid-humanitarian-diplomacy-and-principled-humanitarian-action-peter-maurer_final-2-october-2014.pdf 查看。
- 210 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 211 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）。
- 212 出处同上。
- 213 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）。
- 214 政治经济研究所，马萨诸塞大学阿默斯特分校，“当代冲突图表”，可登录 www.peri.umass.edu/404/ 查看。
- 215 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，主席致辞综述（2015 年）。
- 216 加强联合国紧急人道主义援助的协调，秘书长报告（A/69/80-E/2014/68），附录。

- 217 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）。另请参见 A/RES/69/120 关于保护武装冲突受害者的 1949 年《日内瓦公约》附加议定书现状。
- 218 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；将尊重国际人道法、保护及救援之间清晰串联。
- 219 法国政府，法国向世界人道主义峰会提交的关于人道主义行动的非正式文件，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 220 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 221 国际红十字委员会，保障医疗服务的供应：应对武装组织的行动实践和相关国际人道法（日内瓦，国际红十字委员会，2015 年）。
- 222 世界人道主义峰会中东和北非地区，关于人道主义峰会的高级别圆桌会议：海湾地区观点汇总报告（2014 年）。
- 223 Sarah Binger 等，红十字会和红新月会提出的原则性创新方法（日内瓦，国际红十字委员会，2015 年）
- 224 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）。
- 225 世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 226 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 227 世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 228 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 229 由挪威及阿根廷、奥地利、印度尼西亚和乌干达发起领导。
- 230 包括阿根廷、澳大利亚、哥斯达黎加、丹麦、瑞士和坦桑尼亚。
- 231 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年），世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 232 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 233 世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 234 世界人道主义峰会中东和北非地区，关于人道主义峰会的高级别圆桌会议：海湾地区观点汇总报告（2014 年）。
- 235 世界人道主义峰会东非和南非地区，利益相关群体分析报告（2014 年）。
- 236 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）。
- 237 性别与发展网络、英国和平与安全性别行动计划及非政府组织联合会，“关于世界人道主义峰会的建议书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。由国际红十字会、美国援外合作署、世界宣明会、国际海运委员会、国际计划组织、妇女难民委员会、国际妇女发展组织、乐施会、联合国妇女署英国国家委员会、国际兰馨交流协会、国际人口行动组织、国际妇女互助会以及 WPD 共同签署的文件。

- 238 Christin Ormaugh, *武装冲突导致的死亡, 按性别分类* (奥斯陆, 奥斯陆国际和平研究所, 2009 年)。
- 239 世界人道主义峰会东非和南非地区, *利益相关群体分析报告* (2014 年)。
- 240 世界人道主义峰会东非和南非地区, *利益相关群体分析报告* (2014 年); 挪威难民委员会, “2016 年世界人道主义峰会: 挪威难民委员会意见书”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年); 救助儿童会, “非常时期的教育报告: 社区的需求, 孩子的权利”, 为世界人道主义峰会东非和南非地区磋商会议准备的文件 (2014 年)。
- 241 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *最终报告* (2015 年)。
- 242 联合国维和行动高级别独立小组, *为了和平团结一切力量 – 政治、伙伴关系及人民: 联合国维和行动高级别独立小组报告* (纽约, 联合国, 2015 年)。
- 243 此类行动的示例包括“非暴力和平力量非政府组织”在南苏丹和菲律宾开展的工作, 以及由经安全理事会第 904 号决议批准的希伯伦临时国际驻留人员所执行的任务。NVPF 采用下列方法: 虽无党派, 但仍积极与参战者接触沟通、监测当地冲突态势、建立伙伴关系以及加强当地社区的能力建设。
- 244 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, *联合主席致辞综述* (2015 年); 世界人道主义峰会中东和北非地区, *联合主席致辞综述* (2015 年); 世界人道主义峰会西非和中非地区, *联合主席致辞综述* (2014 年)。
- 245 世界人道主义峰会西非和中非地区, *最终报告* (2014 年)。
- 246 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *利益相关群体分析报告* (2014 年); 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *利益相关群体分析报告* (2015 年)。
- 247 Gerhard Mc Hugh 和 Manuel Bessler, *与武装组织谈判: 从业者手册* (纽约, 联合国人道主义事务协调办公室, 2006 年)。
- 248 日内瓦国际人道法和人权法学院, *谈判规则: 通过与非政府武装组织开展对话来保护平民* (日内瓦, ADH, 2011 年)。
- 249 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, *最终报告* (2015 年)。
- 250 世界人道主义峰会西非和中非地区, *联合主席致辞综述* (2014 年); 东非和南非地区, *联合主席致辞综述* (2014 年); 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, *联合主席致辞综述* (2015 年); 中东和北非地区, *联合主席致辞综述* (2015 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *联合主席致辞综述* (2015 年); 世界人道主义峰会南亚和中亚地区, *联合主席致辞综述* (2015 年)。
- 251 世界人道主义峰会西非和中非地区, *联合主席致辞综述* (2014 年)。
- 252 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *利益相关群体分析报告* (2014 年); 世界人道主义峰会中东和北非地区, *最终报告* (2015 年)。
- 253 国际冲突动态组织, *武装冲突下的人道主义救援: 从业者手册* (剑桥, 国际冲突动态组织, 2014 年)。
- 254 世界人道主义峰会西非和中非地区, *联合主席致辞综述* (2014 年); 世界人道主义峰会中东和北非地区, *最终报告* (2015 年); 人道主义政策小组, “深入开展救援, 真正服务民众”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 255 人道主义政策小组, “深入开展救援, 真正服务民众”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。

- 256 人道主义机构联合会，“斯里兰卡人道主义局势：达到新的高度和目标”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 257 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）。
- 258 无国界医生组织，人们何处安身？在最艰苦的地方应对突发事件（伦敦，无国界医生组织，2014 年）。
- 259 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 260 请参见示例国际红十字委员会，也门/叙利亚：红十字会和红新月运动强烈谴责杀害四名红新月人员的暴力行为，2015 年 4 月 3 日。
- 261 世界人道主义峰会西非和中非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 262 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 263 加强联合国紧急人道主义援助的协调，秘书长报告(A/69/80-E/2014/68)。
- 264 小型武器调查组织，由世界人道主义峰会秘书处委托开展的关于冲突中人们所感知的需求调查（即将发布）；世界银行，2011 年世界发展报告（华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2011 年）。
- 265 《非洲晴雨表》2015 年数据详述。
- 266 世界粮食计划署，“世界粮食计划署建议书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 267 世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 268 国际警报组织，“探讨建设和平与人道主义行动之间的关系”，为支持世界人道主义峰会而于 2015 年 6 月 3 日在伦敦召开圆桌座谈会；Amjad Mohamed-Saleem、Julian Egan 及 Rebecka Rydberg（国际警报组织），“满足冲突中人们的需求：促进和平，拯救生命”，为世界人道主义峰会准备的文件，2015 年 7 月。
- 269 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 270 国际警报组织，“探讨建设和平与人道主义行动之间的关系”，为支持世界人道主义峰会而于 2015 年 6 月 3 日在伦敦召开圆桌座谈会；国际和平研究所，纽约建设和平网络非正式圆桌会议，纽约，2015 年 5 月 22 日；日内瓦建设和平平台，“建设和平与人道主义行动之间关系的非正式交流”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；Amjad Mohamed-Saleem、Julian Egan 及 Rebecka Rydberg，“满足冲突中人们的需求：促进和平，拯救生命”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；世界粮食计划署，世界粮食计划署在过渡时期的建设和平进程中的作用（罗马，世界粮食计划署，2013 年）；联合国人道主义事务协调办公室，建设和平及其与人道主义行动的联系：重要的新兴趋势和挑战（纽约，联合国，2011 年）。
- 271 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，最终报告（2015 年）。
- 272 DARA 与西班牙国际合作发展署，机不可失：使人道主义救援更加有效（马德里，DARA，2014 年）。
- 273 世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 274 DARA 与西班牙国际合作发展署，机不可失：使人道主义救援更加有效（马德里，DARA，2014 年）。

- 275 联合国难民事务高级专员办事处, 2014 年关于被迫流离失所问题的全球趋势报告 (日内瓦, 联合国难民事务高级专员办事处, 2015 年)。
- 276 土耳其合作与协调机构, 2013 年土耳其发展援助报告 (安卡拉, 土耳其合作与协调机构, 2013 年)。
- 277 发展倡议组织, 2015 年全球人道主义援助报告 (布里斯托尔, 发展倡议组织, 2015 年)。
- 278 Imogen Mathers, 在 SciDevNet 上发表的“重新设计难民收容所”, 2015 年 8 月 18 日。
- 279 世界人道主义峰会中东和北非地区, 利益相关群体分析报告 (2015 年)。
- 280 联合国难民事务高级专员办事处, “解决旷日持久的流离失所问题: 为世界人道主义峰会做出的重要贡献”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 281 联合国儿童基金会, 遭受围困: 叙利亚三年的冲突对儿童造成的毁灭性影响 (纽约, 联合国, 2013 年)。
- 282 联合国开发计划署和联合国难民事务高级专员办事处, 地区战略概述。2015-2016 年地区性难民和恢复计划: 应对叙利亚危机 (联合国, 2014 年)。
- 283 Milan Thomas 和 Nicholas Burnett, “教育排斥: 在 20 个国家内, 失学儿童的经济成本: 发展成果研究所” (“教育孩子”计划和发展成果研究所, 2013 年)。
- 284 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, 联合主席致辞综述 (2015 年)。
- 285 高级专员执行委员会计划, 应对策略 (日内瓦, 联合国难民事务高级专员办事处, 2015 年)。
- 286 联合国难民事务高级专员办事处, “解决旷日持久的流离失所问题: 为世界人道主义峰会做出的重要贡献”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 287 Alexander Betts、Louise Bloom 及 Nina Weaver, 难民创新: 起源于社区的人道主义创新 (牛津, 人道主义创新计划, 2015 年)。
- 288 联合国难民事务高级专员办事处, 战争的人力成本 - 2013 年联合国难民事务高级专员办事处全球趋势报告 (日内瓦, 联合国难民事务高级专员办事处, 2014 年)。
- 289 国际移民组织和非政府组织移民委员会, “危机情况下的移民: 向世界人道主义峰会提交的问题报告”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 290 世界人道主义峰会中东和北非地区, 联合主席致辞综述 (2015 年)。
- 291 国际移民组织, “人道主义边境管理: 向世界人道主义峰会提交的建议”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 292 联合国难民事务高级专员办事处, 战争的人力成本 - 2013 年联合国难民事务高级专员办事处全球趋势报告 (日内瓦, 联合国, 2014 年)。
- 293 灾害传染病研究中心, 2013 年受冲突影响的人群, 人道主义需求与日俱增 (布鲁塞尔, 灾害传染病研究中心, 2014 年)。
- 294 合作和地区性团结框架, 以加强对拉丁美洲和加勒比地区难民、流离失所者及无国籍人士的国际保护 Cartagena+30 和巴西声明及行动计划 (2014 年)。
- 295 联合国人道主义事务协调办公室, 关于国内流离失所者的指导原则 (纽约, 联合国, 1998 年)。
- 296 世界人道主义峰会太平洋地区, 最终报告 (2015 年); 《针对国内流离失所者和受影响社区的预防、保护及援助法案》(2012 年)。
- 297 《哥伦比亚受害者和土地返还法》1448。

- 298 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）。
- 299 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）。
- 300 《哥伦比亚受害者和土地返还法》1448。
- 301 Isaac Baker、Brittany Card 及 Nathaniel Raymond，《卫星图像释义指南》；流离失所群体营地（剑桥，哈佛人道主义行动，2015 年）；国际移民组织，“人类的流动性和流离失所问题追踪，向世界人道主义峰会提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 302 联合国人道主义事务协调办公室，2014 年世界人道主义数据和趋势分析（纽约，联合国，2014 年）。
- 303 灾害传染病研究中心，2015 年自然灾害带来的人力成本 - 全球视角（布鲁塞尔，灾害传染病研究中心，2015 年）。
- 304 埃塞俄比亚农业部部长在比勒陀利亚世界人道主义峰会东非和南非地区磋商会议上的开幕致词。
- 305 世界人道主义峰会西非和中非地区，联合主席致辞综述（2014 年）。
- 306 世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 307 联合国国际减灾战略办公室，2015-2030 年《仙台灾害风险减轻框架》，前言第 6 段（日内瓦，联合国，2015 年）。
- 308 世界人道主义峰会太平洋地区，最终报告（2015 年）。
- 309 海外发展研究所和全球减灾与恢复基金，揭秘强化抗灾力的“一举三得”：为何减灾管理投资会带来丰厚回报（伦敦，海外发展研究所和全球减灾与恢复基金，2015 年）。
- 310 联合国国际减灾战略办公室，2015-2030 年《仙台灾害风险减轻框架》（日内瓦，联合国国际减灾战略办公室，2015 年）。
- 311 Amanda Barcock，在援助与国际发展论坛上提出的“在人道主义救援响应中拯救生命的解决方案”，2015 年 5 月 8 日。
- 312 联合国国际减灾战略办公室，2015-2030 年《仙台灾害风险减轻框架》（日内瓦，联合国，2015 年）。
- 313 世界人道主义峰会太平洋地区，最终报告（2015 年）。
- 314 世界人道主义峰会南亚和中亚地区，最终报告（2015 年）。
- 315 世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 316 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）。
- 317 Stefan Dercon，无情的灾难：政治科学、经济学、金融学及行为科学教导我们如何更加有效地在发展中世界管理自然灾害（即将发布）。
- 318 联合国粮食与农业组织和世界银行，携手同心，战胜一切：人道主义和发展团体如何帮助确保不抛弃任何人。机构间常设委员会主要负责人在专家小组讨论会上取得的成果（日内瓦，联合国粮食与农业组织和世界银行，2014 年）。
- 319 Amany Elbanna，“利用技术平台满足人道主义需求”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；Nathaniel Raymond 和 Brittany Card，在当前使用信息通信技术的过程中应用人道主义原则：教义中的漏洞和实践所面临的挑战（剑桥，MA，哈佛人道主义行动，2015 年）。
- 320 MCDA 人道主义军民协作顾问小组后勤保障工作组，“消除差距分析工具”。
- 321 联合国人道主义事务协调办公室，“针对大规模国际救灾援助的军民整合性地区救援响应计划：研讨会报告”（联合国，2014 年）。

- 322 Josiah Kaplan 和 Evan Easton-Calabria, 在《人道主义交流杂志》(64) 上发表的“军事医疗创新和埃博拉救援响应: 为人道主义军民合作创造独特空间”(2015 年)。
- 323 联合国经济和社会事务部, *改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程* (纽约, 联合国, 2015 年)。
- 324 《经济学人杂志》上发表的“为何肯尼亚的移动钱包业务引领全球?”, 2013 年 5 月 27 日。
- 325 Katie Harris、David Keen 及 Tom Mitchell, *当遭受灾害和冲突的双重打击时: 加强灾难恢复与冲突预防之间的联系* (伦敦, 海外发展研究所, 2013 年)。
- 326 Markus Kostner 和 Rina Meutia, 在世界重建会议上发表的“在脆弱和冲突情况下应对自然灾害”(日内瓦, 世界银行, 2011 年)。
- 327 世界人道主义峰会南亚和中亚地区, *最终报告* (2015 年)。
- 328 Francois Grunewald, *战火燃烧的城市: 应对新世纪城市灾害的经验教训* (La Fontaine des Marins, Groupe URD, 2013 年)。
- 329 国内流离失所监测中心和挪威难民委员会报告, *2014 年全球情况预计: 因灾害而流离失所的人群* (日内瓦, 国内流离失所监测中心和挪威难民委员会, 2014 年)。
- 330 联合国人居署, *城市可持续发展规划* (内罗毕, 联合国, 2009 年)。
- 331 联合国粮食与农业组织, *世界粮食不安全状况* (罗马, 联合国, 2008 年)。
- 332 联合国难民事务高级专员办事处, *2013 年全球趋势报告: 战争的人力成本* (日内瓦, 联合国, 2014 年)。
- 333 无国界医生组织, *人们何处安身? 在最艰苦的地方应对突发事件* (伦敦, 无国界医生组织, 2014 年)。
- 334 国际救援委员会, “在新兴城市环境中开展人道主义行动。世界人道主义峰会: 欧洲及其他地区磋商会议”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 335 世界人道主义峰会西非和中非地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会东非和南非地区, *最终报告* (2014 年)。
- 336 出处同上。
- 337 出处同上。
- 338 出处同上。
- 339 Roger Zetter 和 Roger Deikun, 在《被迫移民评论》(38) 上发表的“应对城市地区人道主义挑战的全新策略” (2011 年)。
- 340 世界人道主义峰会全球城市磋商会议, *最终报告* (2015 年即将发布); 世界人道主义峰会城市专家小组, “建议”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年); 世界人道主义峰会城市专家小组, 宪章, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年); 世界人道主义峰会城市专家小组, 联盟, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 341 世界人道主义峰会妇女地位委员会性别平等和妇女赋权研讨会, *报告* (2015 年); 世界人道主义峰会全球城市磋商会议, *最终报告* (即将发布); 行动援助组织, *妇女与城市 2: 打击城市公共场所内针对妇女和女童的性暴力 - 公共服务的作用* (行动援助组织, 2013 年); 行动援助组织, *为妇女打造安全城市: 从现实到权利*, *妇女与城市 3: 七座城市妇女暴力经历基线数据汇总* (行动援助组织, 2014 年)。

- 342 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 343 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）。
- 344 叙利亚北部评估工作组，叙利亚综合需求评估（叙利亚综合需求评估工作组，2013 年）；世界粮食计划署，中非共和国多小组/部门初次快速评估（罗马，联合国，2014 年）。
- 345 联合国人口基金会，全球战略：每位妇女、每名儿童、每名青少年，无处不在（纽约，联合国，2015 年）。
- 346 国际红十字委员会，处于危境中的医疗事业：案例研究（日内瓦，国际红十字委员会，2011 年）。
- 347 国际乐施会，168 简报：学习经验？对 2012 年萨赫勒粮食危机的救援响应进行评估，以加强未来的抗灾能力（牛津，乐施会，2013 年）。
- 348 机构间常设委员会，机构间常设委员会关于紧急情况下心理健康和社会心理支持的指南（日内瓦，机构间常设委员会，2007 年）。
- 349 Wendy Macias Konstantopoulos 等，在《城市健康杂志》(90:6) 上发表的“在八座城市内就妇女和女童性交易问题开展的国际公共卫生状况比较分析：让卫生部门实现更加有效的救援响应”（2013 年）。
- 350 Amanda Barcock，在援助与发展论坛上提出的“在人道主义救援响应中拯救生命的解决方案”，2015 年 5 月 8 日。
- 351 Imogen Mathers，在 SciDevNet 上发表的“3D 打印技术将掀起紧急医疗服务领域的一场革命”，2015 年 8 月 17 日。
- 352 Kate E Jones 等，在 Nature.com 上发表的“传染性疾病的全球趋势报告”，2008 年 2 月 21 日。
- 353 世界卫生组织，埃博拉临时评估小组报告（日内瓦，联合国，2015 年）。
- 354 出处同上。
- 355 联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署，联合国的创新举措：联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署执行局联席会议报告（纽约，联合国，2015 年）。
- 356 世界卫生组织，埃博拉临时评估小组报告（日内瓦，联合国，2015 年）。
- 357 Ben Ramalingan，疾病应急响应方面的创新，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）。
- 358 埃博拉私营部门动员小组，“简要说明”，2014 年 12 月 11 日。
- 359 国内流离失所监测中心，2015 年全球情况预计：因灾害而流离失所的人群（日内瓦，国内流离失所监测中心，2015 年）。
- 360 政府间气候变化专门委员会，2014 年气候变化报告：影响力、适应性及脆弱性（剑桥和纽约，剑桥大学出版社，2014 年），在气候与发展知识网络“政府间气候变化专门委员会第五份评估报告：小岛屿发展中国家的情况如何？”中转引。（伦敦，海外发展研究所和气候和发展知识网络，2014 年）。
- 361 政府间气候变化专门委员会，2014 年气候变化报告：影响力、适应性及脆弱性（剑桥和纽约，剑桥大学出版社，2014 年）。
- 362 世界人道主义峰会太平洋地区，最终报告（2015 年）。

- 363 世界人道主义峰会南亚和中亚地区，最终报告（2015 年）。
- 364 世界人道主义峰会太平洋地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 365 世界人道主义峰会南亚和中亚地区，主席致辞综述（2015 年）。
- 366 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 367 1991 年联合国大会第 46/182 号决议和 2004 年联合国大会第 58/114 号决议。
- 368 由 51 个非政府组织发起的关于人道主义原则的联合声明，这也是共同为世界人道主义峰会做出的贡献，2015 年 5 月 12 日。可登录 www.actioncontrelafaim.org/sites/default/files/articles/fichier/joint-statement_humanitarian_principles-12th_may-.pdf 查看。
- 369 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；以及世界人道主义峰会太平洋地区，最终报告（2015 年）。
- 370 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 371 世界人道主义峰会爱尔兰磋商会议，爱尔兰人道主义团体向世界人道主义峰会提交的意见书（2015 年）。
- 372 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，联合主席致辞综述（2014 年）。
- 373 联合国人道主义事务协调办公室，何为人道主义原则？（纽约，联合国，2012 年）。
- 374 世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 375 人道主义援助和保护专业人士协会，世界人道主义峰会关于中立原则的在线专题讨论会：会议报告（日内瓦，人道主义援助和保护专业人士协会，2015 年）。
- 376 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）。
- 377 人道主义援助和保护专业人士协会，世界人道主义峰会关于中立原则的在线专题讨论会：会议报告（日内瓦，人道主义援助和保护专业人士协会，2015 年）。
- 378 人道主义慈善捐助倡议，可登录 www.ghdinitiative.org/ 查看。
- 379 马耳他骑士团，研讨会：宗教界联合开展人道主义行动，最终报告（2015 年）。
- 380 世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）。
- 381 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）。
- 382 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）；Norah Niland 等，对在人道主义行动环境下提供之保护开展的独立全系统审查，由挪威难民委员会代表机构间常设委员会和全球保护团体委托开展（奥斯陆，挪威难民委员会，2015 年）。
- 383 START Network，“体系转型：Start Network 向世界人道主义峰会提交的声明”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。

- 384 Alice Obrecht 等, *世界人道主义峰会的有效性主题焦点问题报告 5: 问责制*, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 385 Michael Barnett 和 Peter Walker, 在《外交》上发表的“人道主义行动的政权更迭”(2015 年); Sean Lowrie, 发表了关于世界人道主义峰会的博客“系统中的权力转换”, 2015 年 7 月 2 日; CDAC Network, “CDAC Network 向世界人道主义峰会全球磋商会议提交的意见书”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。
- 386 Adeso, “构建一个更庄严、更公平的人道主义体系”, 由 Adeso 代表南方非政府组织网络成员准备的文件 (2015 年)。
- 387 人道主义领导学院, 可登录 www.humanitarianleadershipacademy.org 查看。
- 388 世界人道主义峰会东非和南非地区, *最终报告* (2014 年)。
- 389 世界人道主义峰会中东和北非地区, *联合主席致辞综述* (2015 年)。
- 390 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *联合主席致辞综述* (2015 年)。
- 391 Mike Penrose, ACF 执行董事, 2015 年 2 月在世界人道主义峰会欧洲及其他地区磋商会议上发表演讲。
- 392 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, *最终报告* (2015 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *最终报告* (2015 年); 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会西非和中非地区, *最终报告* (2014 年)。
- 393 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht, *出色的人道主义行动应由国家领导并尽可能以当地救援响应能力为基础。全球论坛简报* (伦敦, 人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所, 2015 年); 联合国人道主义事务协调办公室, “人道主义的有效性研究” (纽约, 联合国, 即将发布)。
- 394 救灾对话, *2014 年 10 月 13-15 日在马尼拉召开了救灾对话全球会议: 会议报告* (日内瓦, 缓解灾害压力小组, 2015 年)。
- 395 无国界医生组织, *人们何处安身? 在最艰苦的地方应对突发事件* (伦敦, 无国界医生组织, 2014 年)。
- 396 世界人道主义峰会东非和南非地区利益相关群体分析报告 (2014 年)。
- 397 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht, *改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报* (伦敦, 人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所, 2015 年)。
- 398 Emma Samman, *关于发展和数据革命的 10 大须知事项* (伦敦, 海外发展研究所, 2015 年)。
- 399 Amanda Barcock, 在援助与国际发展论坛上提出的“在人道主义救援响应中拯救生命的解决方案”, 2015 年 5 月 8 日, 可登录 www.aidforum.org/disaster-relief/top-solutions-that-are-saving-lives-in-humanitarian-response 查看。
- 400 世界人道主义峰会第二次专题小组会议, *总结报告* (2015 年)。
- 401 联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署, *联合国的创新举措: 联合国开发计划署、联合国人口基金会、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署及世界粮食计划署执行局联席会议报告* (纽约, 联合国, 2015 年)。
- 402 Tara R. Gingerich 和 Marc J. Cohen, *让整个体系改头换面* (牛津, 国际乐施会, 2015 年)。
- 403 Amany Elbanna, “利用技术平台满足人道主义需求: 皇家霍洛威大学向世界人道主义峰会提交的意见书”, 为世界人道主义峰会准备的文件 (2015 年)。

- 404 乐施会、塔弗茨大学费恩斯坦国际中心、国际影响力评估计划、循证救助、伦敦大学学院城市可持续性和适应性研究中心、英国仁人家园及国际红十字会，“人道主义证据：重塑援助，不止于善意”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 405 基于“关于适应力的大数据：认识到对发展中国家的益处”向世界人道主义峰会提交的意见书，2015 年 7 月 31 日。
- 406 Michael Barnett 和 Peter Walker，在《外交》上发表的“人道主义行动的政权更迭”（2015 年）。
- 407 “伙伴关系原则：一份承诺的声明”，全球人道主义平台表示支持，2007 年 7 月 12 日。
- 408 改革宪章：实现人道主义援助的本地化，可登录 www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Charter%20for%20Change%20%20July%202015.pdf 查看。
- 409 包括世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 410 世界人道主义峰会南亚和中亚地区，主席致辞综述（2015 年）。
- 411 全球团体协调小组，“通过创新专题小组实现变革的简报：协调创新”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 412 无国界医生组织，人们何处安身？在最艰苦的地方应对突发事件（伦敦，无国界医生组织，2014 年）；Mercy Corps，“破解生命密码：加强复杂危机情况下的应急响应和适应力建设”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；法国政府，“向世界人道主义峰会提交的关于人道主义行动的非正式文件”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 413 无国界医生组织，人们何处安身？在最艰苦的地方应对突发事件（伦敦，无国界医生组织，2014 年）。
- 414 在世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上，由联合国机构和国际非政府组织出席的磋商会议及由黎巴嫩民间社会组织出席的磋商会议，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 415 在世界人道主义峰会北亚和同南亚地区磋商会议上，由机构间常设委员会亚太地区网络出席的磋商会议，利益相关群体分析报告（2014 年）。
- 416 在世界人道主义峰会中东和北非地区磋商会议上，由联合国机构和国际非政府组织出席的磋商会议，利益相关群体分析报告（2015 年）。
- 417 START Network，“体系转型：Start Network 向世界人道主义峰会提交的声明”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 418 世界人道主义峰会第二次专题小组会议，总结报告（2015 年）；Nora Niland、Riccardo Polastro、Antonio Donini 及 Amra Lee，对在人道主义行动环境下提供之保护开展的独立全系统审查（挪威难民委员会、机构间常设委员会及全球保护团体，2015 年）。
- 419 机构间常设委员会主要负责人，“在人道主义行动中以保护为中心”，2013 年，可登录 www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/IASC%20Principals%20Statement%20on%20the%20Centrality%20of%20Protection.pdf 查看。

- 420 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，最终报告（2015 年）；Nora Niland、Riccardo Polastro、Antonio Donini 及 Amra Lee，对在人道主义行动环境下提供之保护开展的独立全系统审查（挪威难民委员会、机构间常设委员会及全球保护团体，2015 年）。
- 421 Nora Niland 等，对在人道主义行动环境下提供之保护开展的独立全系统审查（挪威难民委员会、机构间常设委员会及全球保护团体，2015 年）。
- 422 出处同上。
- 423 世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）
- 424 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；在世界人道主义峰会第二次专题小组会议上讨论（2015 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区联合，主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）。
- 425 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，最终报告（2015 年）。
- 426 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区性别平等磋商会议，报告（2015 年）。
- 427 中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 428 中东和北非地区，最终报告（2015 年）。
- 429 Nora Niland 等，对在人道主义行动环境下提供之保护开展的独立全系统审查（挪威难民委员会、机构间常设委员会及全球保护团体，2015 年）。
- 430 世界人道主义峰会第二次专题小组会议，总结报告（2015 年）；Nora Niland 等，对在人道主义行动环境下提供之保护开展的独立全系统审查挪威难民委员会、机构间常设委员会及全球保护团体，2015 年）；联合国难民事务高级专员办事处，“人道主义行动要以提供保护为中心”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 431 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 432 发展倡议组织，2015 年全球人道主义援助报告（布里斯托尔，发展倡议组织，2015 年）。
- 433 Shashi Buluswar 等，50 项重大突破：全球可持续发展所需的关键科学和技术的进步（伯克利，全球变革性技术研究所劳伦斯伯克利国家实验室，2014 年）；Nathaniel Raymond 和 Brittany Card，在当前使用信息通信技术的过程中应用人道主义原则：教义中的漏洞和实践所面临的挑战，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 434 救援人员安全数据库，可登录 www.aidworkersecurity.org 查看。
- 435 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，最终报告（2015 年）。

- 436 世界人道主义峰会东非和南非地区，利益相关群体分析报告（2014 年）；Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）；德国政府，“向世界人道主义峰会提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；Steven A. Zyck 和 Hanna B. Krebs，人道主义本地化：通过包容性行动提升救援效率（伦敦，人道主义政策小组/海外发展研究所，2015 年）。
- 437 救援人员安全数据库，可登录 www.aidworkersecurity.org 查看。
- 438 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）；国际移民组织，“向世界人道主义峰会提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；人道主义核心标准；日本政府，“日本政府向世界人道主义峰会提交的初始意见”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 439 Steven A. Zyck 和 Hanna B. Krebs，人道主义本地化：通过包容性行动提升救援效率（伦敦，人道主义政策小组/海外发展研究所，2015 年）；国际红十字委员会，更安全地开展救援：适用于所有国家红十字会的指南（日内瓦，国际红十字委员会，2013 年）。
- 440 世界人道主义峰会爱尔兰磋商会议，在爱尔兰磋商会议进程中提出的建议（2015 年）；反饥饿行动组织，“援助调整解决方案必须满足最迫切的需求，以保护救援人员的安全”，2015 年 2 月 2 日，可登录 www.actioncontrelafaim.org/en/content/solutions-reshape-aid-must-address-urgent-need-protect-aid-workers 查看。
- 441 反饥饿行动组织，“援助调整解决方案必须满足最迫切的需求，以保护救援人员的安全”，2015 年 2 月 2 日；世界人道主义峰会爱尔兰磋商会议，在爱尔兰磋商会议进程中提出的建议（2015 年）；Casey Brunelle，“管理风险：关于在社会不安定情况下针对医务人员之暴力行为的研究和荟萃分析”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 442 世界卫生组织总干事陈冯富珍博士声明，2015 年 8 月 19 日，可登录 www.who.int/mediacentre/news/statements/2015/world-humanitarian-day/en/ 查看。
- 443 安塔瑞斯基金会，人道主义救援人员的压力管理：优秀实践指导原则（阿姆斯特丹，安塔瑞斯基金会，2012 年）；Brendan McDonald，“在世界人道主义峰会上解决 #ReshapeAid 救援人员的福利问题”，代表在线请愿活动的请愿者为世界人道主义峰会准备的文件，2015 年 7 月 31 日。
- 444 Brendan McDonald，“在世界人道主义峰会上解决 #ReshapeAid 救援人员的福利问题”，代表在线请愿活动的请愿者为世界人道主义峰会准备的文件，2015 年 7 月 31 日。
- 445 Donald Bosch 和 Lisa McKay，为人道主义救援人员提供的创伤和危机事故护理（帕萨迪纳市，海丁顿研究所，2013 年）；安塔瑞斯基金会，人道主义救援人员的压力管理：优秀实践指导原则（阿姆斯特丹，安塔瑞斯基金会，2012 年）。
- 446 安塔瑞斯基金会，人道主义救援人员的压力管理：优秀实践指导原则（阿姆斯特丹，安塔瑞斯基金会，2012 年）。
- 447 Brendan McDonald，“在世界人道主义峰会上解决 #ReshapeAid 救援人员的福利问题”，代表在线请愿活动的请愿者为世界人道主义峰会准备的文件，2015 年 7 月 31 日。
- 448 人道主义核心标准联盟，“关怀救援人员至关重要”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 449 Brendan McDonald，“在世界人道主义峰会上解决 #ReshapeAid 救援人员的福利问题”，代表在线请愿活动的请愿者为世界人道主义峰会准备的文件，2015 年 7 月 31 日。

- 450 人道主义援助和保护专业人士协会，*实时在线磋商：改善救援人员的健康，提升人道主义救援的有效性*（日内瓦，人道主义援助和保护专业人士协会，2015年）。
- 451 联合国人道主义事务协调办公室，*协调配合：在共享空间内开展人道主义行动*（纽约，联合国，2015年）。
- 452 世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述（2015年）。
- 453 世界银行，*2011年世界发展报告*（华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2011年）。
- 454 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，*最终报告*（2015年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，*最终报告*（2014年）。
- 455 请参见示例“机构间常设委员会特别工作小组关于防范和增强适应力的意见”。
- 456 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，*最终报告*（2015年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，*最终报告*（2014年）。
- 457 世界人道主义峰会东非和南非地区，*最终报告*（2014年）。
- 458 DARA 和 HERE-Geneva，“解决救灾过程中长期存在的问题”，为救灾对话会议准备的背景研究，菲律宾马尼拉，2015年10月。
- 459 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，*联合主席致辞综述*（2014年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，*联合主席致辞综述*（2014年）。
- 460 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，*最终报告*（2014年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，*最终报告*（2014年）。
- 461 世界人道主义峰会人道主义军民协作全球论坛，*最终报告*（2015年）。
- 462 世界卫生组织，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015年）。
- 463 卢森堡大公国，“在自然和人为灾害发生后，民间保护团体和人道主义行动组织之间的协调与合作”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015年）。
- 464 东非和南非地区、拉丁美洲和加勒比地区、中东和北非地区、太平洋地区及西非地区。
- 465 世界人道主义峰会商业磋商会议，*最终报告*（即将发布）。
- 466 出处同上。
- 467 出处同上。
- 468 世界人道主义峰会东非和南非地区，*最终报告*（2014年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，*最终报告*（2014年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，*最终报告*（2014年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，*最终报告*（2015年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，*联合主席致辞综述*（2015年）；Ben Ramalingam 等，*完善人道主义创新生态体系*（布莱顿，布莱顿大学，2015年）。
- 469 Ben Ramalingam 等，*完善人道主义创新生态体系*（布莱顿，布莱顿大学，2015年）。
- 470 世界人道主义峰会第二次专题小组会议，*总结报告*（2015年）。
- 471 德勤会计师事务所，*促进人道主义创新交流*（德勤会计师事务所，2015年）；Ben Ramalingam 等，*完善人道主义创新生态体系*（布莱顿，布莱顿大学，2015年）；Howard Rush 和 Nick Marshall，*创新的水、卫生设施及卫生领域的创新*（布莱顿，布莱顿大学，2015年）。

- 472 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，主席致辞综述（2015 年）。
- 473 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）。
- 474 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）。
- 475 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）。
- 476 Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）；联合国人道主义事务协调办公室，人道主义创新：当前发展状况（纽约，联合国，2014 年）；Alexander Betts 和 Louise Bloom，人道主义创新的两个世界（牛津，难民研究中心，2013 年）；德勤会计师事务所，人道主义研发势在必行：其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）；德勤会计师事务所，促进人道主义创新交流（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）；Dan McClure 和 Ian Gray，“排除对创新缺乏积极性的中间派：向世界人道主义峰会提交的意见书”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 477 Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）。
- 478 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 479 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）。
- 480 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）；Ian Gray 和 Kurt Hoffman，融资案例研究，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）。
- 481 Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）。
- 482 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 483 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）。
- 484 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会太平洋地区，联合主席致辞综述（2015 年）。

- 485 Alexander Betts、Louise Bloom 及 Nina Weaver, *难民创新：起源于社区的人道主义创新*, 人道主义创新计划(牛津, 牛津大学, 2015 年)。
- 486 出处同上。
- 487 世界人道主义峰会东非和南非地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会西非和中非地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, *最终报告* (2015 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *联合主席致辞综述* (2015 年)。
- 488 人道主义实践网络, *改进人道主义救援机构与受灾人群之间的沟通：通过 Infoasaid 项目获得的经验教训*, 网络意见书 74 (2013 年)。
- 489 Ben Ramalingam 等, *完善人道主义创新生态体系* (布莱顿, 布莱顿大学, 2015 年); 德勤会计师事务所促进人道主义创新交流 (纽约, 德勤会计师事务所, 2015 年)。
- 490 世界人道主义峰会西非和中非地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, *最终报告* (2015 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *联合主席致辞综述* (2015 年)。
- 491 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *联合主席致辞综述* (2015 年); 世界人道主义峰会太平洋地区, *联合主席致辞综述* (2015 年); Ben Ramalingam 等, *完善人道主义创新生态体系* (布莱顿, 布莱顿大学, 2015 年)。
- 492 世界人道主义峰会西非和中非地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会南亚和中亚地区, *主席致辞综述* (2015 年); 世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区, *联合主席致辞综述* (2015 年); 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, *最终报告* (2015 年); 世界人道主义峰会太平洋地区, *主席致辞综述* (2015 年); 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会东非和南非地区, *最终报告* (2014 年)。
- 493 Ian Gray 和 Kurt Hoffman, *融资案例研究, 完善人道主义创新生态体系* (布莱顿, 布莱顿大学, 2015 年); 德勤会计师事务所, *世界人道主义峰会, 人道主义研发势在必行：其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力* (纽约, 德勤会计师事务所, 2015 年)。
- 494 世界人道主义峰会第二次专题小组会议, *总结报告* (2015 年)。
- 495 Ben Ramalingam 等, *完善人道主义创新生态体系* (布莱顿, 布莱顿大学, 2015 年)。
- 496 世界人道主义峰会第二次专题小组会议, *总结报告* (2015 年)。
- 497 联合国人道主义事务协调办公室, *无人机在人道主义救援响应中的应用* (纽约, 联合国, 2014 年); 联合国人道主义事务协调办公室, *网络时代的人道主义* (纽约, 联合国, 2013 年); Patrick Meier, *无人机作为新兴技术在人道主义领域的应用：特编制了关于无人机技术、用例及创新过程的综述, 以供各方了解如何以负责任的方式使用无人机向世界人道主义峰会提交的意见书*”, 为世界人道主义峰会准备的文件, 2015 年 7 月。
- 498 Ian Gray 和 Kurt Hoffman, *融资案例研究, 完善人道主义创新生态体系* (布莱顿, 布莱顿大学, 2015 年)。
- 499 世界人道主义峰会西非和中非地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会欧洲及其他地区, *最终报告* (2015 年); 世界人道主义峰会太平洋地区, *联合主席致辞综述* (2015 年)。
- 500 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *最终报告* (2014 年); 世界人道主义峰会东非和南非地区, *最终报告* (2014 年)。
- 501 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区, *最终报告* (2014 年)。

- 502 德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，人道主义研发势在必行：其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）。
- 503 Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）；德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，促进人道主义创新交流（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）；乐施会、塔弗茨大学费恩斯坦国际中心、国际影响力评估计划、循证救助、伦敦大学学院城市可持续性和适应性研究中心、英国仁人家园及国际红十字会，“人道主义证据：重塑援助，不止于善意”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）；德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，人道主义研发势在必行 - 其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）。
- 504 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）；德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，人道主义研发势在必行 - 其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）。
- 505 世界人道主义峰会东非和南非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；Ulrich Mans、Jos Berens 及 Gideon Shimshon，全新人道主义数据生态系统：增进互信和提高影响力的挑战与机遇（莱顿市，莱顿大学，2015 年）。
- 506 德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，人道主义研发势在必行 - 其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）。
- 507 Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）；德勤会计师事务所，世界人道主义峰会：人道主义研发势在必行 - 其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）。
- 508 世界人道主义峰会西非和中非地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）。
- 509 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）。
- 510 德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，人道主义研发势在必行 - 其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）；Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系；德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，人道主义研发势在必行 - 其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）；德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，人道主义研发势在必行 - 其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）。
- 511 德勤会计师事务所，世界人道主义峰会，人道主义研发势在必行 - 其他部门如何克服创新过程中遭遇的阻力（纽约，德勤会计师事务所，2015 年）；Ben Ramalingam 等，完善人道主义创新生态体系（布莱顿，布莱顿大学，2015 年）。
- 512 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，最终报告（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区，最终报告（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，联合主席致辞综述（2015 年）；Sarah Binger、Michele Lynch 及 Abi Weaver，红十字会和红新月会提出的原则性创新方法（日内瓦，国际红十字委员会，2015 年）；Nathaniel Raymond 和 Brittany Card，在当前使用信息通信技术的过程中应用人道主义原则：教义中的漏洞和实践所面临的挑战（剑桥，哈佛人道主义行动，2015 年）。

- 513 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会拉丁美洲和加勒比地区，*联合主席致辞综述*（2015 年）。
- 514 世界人道主义峰会北亚和东南亚地区，*最终报告*（2014 年）。
- 515 这也是全球应对健康危机高级别小组正在探讨的核心问题。
- 516 所有世界人道主义峰会地区磋商会议。
- 517 发展倡议组织，*2014 年全球人道主义援助报告*（布里斯托尔，发展倡议组织，2014 年）。
- 518 Rachel Scott，*危机融资？根据未来需求开展人道主义融资*。经济合作与发展组织工作报告 22，（巴黎，经济合作与发展组织出版社，2015 年）。
- 519 世界人道主义峰会秘书处，“关于人道主义融资、尤其是双边（政府间）人道主义融资新建议的非正式成员国专题对话的说明”，2015 年 6 月 29 日。
- 520 世界人道主义峰会第二次专题小组会议，*总结报告*（2015 年）。
- 521 Charlotte Lattimer，*让融资真正服务于受危机影响人群：世界人道主义峰会意见书*（布里斯托尔，发展倡议组织，2015 年）。
- 522 例如，英国政府最近颁布相关法律，规定所有大型银行必须向申请贷款失败者介绍其他可选放贷机构。该部法律预计将于 2016 年正式颁布。
- 523 Sarah Binger、Michele Lynch 及 Abi Weaver，“红十字会和红新月会有原则的创新方法”，为世界人道主义峰会准备的文件（2015 年）。
- 524 牛津伊斯兰社会融资圆桌会议，*成果报告*（2015 年）；纽约伊斯兰社会融资圆桌会议，*成果报告*（2015 年）。
- 525 印尼、马来西亚、卡塔尔、沙特阿拉伯和也门，在《Chloe Stirk》上发表的全球人道主义援助小组简报信念之力（2015 年）。
- 526 伊斯兰开发银行，*2014 年伊斯兰社会融资报告*（2013 年）。
- 527 2015 年 8 月，伊斯兰教研究与培训机构总干事 Azmi Omar 博士、伊斯兰开发银行出席了纽约圆桌座谈会。
- 528 “国际免疫融资机构首次发行的伊斯兰债券已被授予‘2014 年最具社会影响力交易’奖”，华盛顿，2015 年 1 月 13 日。
- 529 发展倡议组织，*2015 年全球人道主义援助报告*（布里斯托尔，发展倡议组织，2015 年）。
- 530 世界人道主义峰会欧洲及其他地区，*联合主席致辞综述*（2015 年）。
- 531 Charlotte Lattimer，*让融资真正服务于受危机影响人群：世界人道主义峰会意见书*（布里斯托尔，发展倡议组织，2015 年）。
- 532 未来人道主义融资倡议，*从容应对危机，展望美好未来*（未来人道主义融资倡议，2015 年）。
- 533 Charlotte Lattimer，*让融资真正服务于受危机影响人群：世界人道主义峰会意见书*（布里斯托尔，发展倡议组织，2015 年）。
- 534 世界人道主义峰会西非和中非地区，*最终报告*（2014 年）；世界人道主义峰会东非和南非地区，*最终报告*（2014 年）。
- 535 例如，加勒比巨灾风险保险基金、太平洋巨灾风险评估和融资计划，以及世界银行提出的巨灾延迟提款选择权。
- 536 世界人道主义峰会太平洋地区，*最终报告*（2015 年）。

- 537 在《经济学人杂志》上发表的“极端保守：亚洲保险形势”，2015年6月13-19日。
- 538 土耳其政府，向世界人道主义峰会提交的意见书（2015年）。
- 539 发展倡议组织，2015年全球人道主义援助报告（布里斯托尔，发展倡议组织，2015年）。
- 540 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014年）。
- 541 Adeso，“构建一个更庄严、更公平的人道主义体系”，由 Adeso 代表南方非政府组织网络成员准备的文件（2015年）。
- 542 出处同上。
- 543 发展倡议组织，2015年全球人道主义援助报告（布里斯托尔，发展倡议组织，2015年）。
- 544 出处同上。
- 545 发展倡议组织，2014年全球人道主义援助报告（布里斯托尔，发展倡议组织，2014年）。
- 546 联合国人道主义事务协调办公室，从融资角度了解人道主义需求 - 成本驱动因素（纽约，联合国，2015年）。
- 547 Rachel Scott，危机融资？根据未来需求开展人道主义融资（巴黎，经济合作与发展组织，2015年）。
- 548 世界人道主义峰会东非和南非地区，联合主席致辞综述（2014年）。
- 549 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015年）。
- 550 世界人道主义峰会中东和北非地区，关于人道主义峰会的高级别圆桌会议：海湾地区观点汇总报告（2014年）。
- 551 Amy Margolies 和 John Hoddinott，在《发展成效学报》(7:1) 上发表的“替代性现金发放形式的成本核算”（2015年）。
- 552 联合国儿童基金会和“人道主义成果”，针对2011-12年索马里南部和中部危机中无条件发放现金和代金券情况的最终评估（内罗毕，联合国，2013年）。
- 553 波士顿顾问小组，联合国儿童基金会/世界粮食计划署针对应急防范投资回报率的研究（联合国，2015年）。
- 554 Courtenay Cabot Venton，紧急情况下，现金发放更能物尽其用：埃塞俄比亚案例研究（伦敦，英国国际发展署，2014年）。
- 555 英国国际发展署，早期响应和适应力系列经济学：总结（伦敦，英国国际发展署，2013年）。
- 556 Paul Harvey，腐败与人道主义援助，向世界人道主义峰会提交的意见书（人道主义成果，2015年）。
- 557 透明国际组织，我们能否在人道主义行动中遏制腐败？（透明国际组织，2015年）。
- 558 人道主义成果，2015年人道主义体系的现状报告（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络，即将发布）。
- 559 透明国际组织，在人道主义行动中预防腐败（透明国际组织，2010年）。
- 560 世界人道主义峰会中东和北非地区利益相关群体分析报告（2015年）。
- 561 Paul Harvey，腐败与人道主义援助，向世界人道主义峰会提交的意见书（人道主义成果，2015年）。

- 562 出处同上。
- 563 海外发展研究所，*到 2030 年的人道主义趋势和轨迹：欧洲及其他地区小组*，由海外发展研究所为世界人道主义峰会地区磋商会议准备的文件（伦敦，海外发展研究所，2015 年）。
- 564 政府间发展管理局，*关于汇款的政府间发展管理局高级别部长圆桌座谈会公报*，亚的斯亚贝巴，2015 年 7 月 13 日。
- 565 ADESO、乐施会及全球合作安全中心，“命悬一线：索马里汇款生命线持续遭受威胁”，2015 年 2 月 19 日。
- 566 世界人道主义峰会东非和南非地区联合主席致辞综述（2014 年）；世界人道主义峰会欧洲及其他地区联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会中东和北非地区联合主席致辞综述（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区主席致辞综述（2015 年）。
- 567 Paul Knox Clarke 和 Alice Obrecht，*改进人道主义行动全球论坛结果和分析报告。全球论坛简报*（伦敦，人道主义行动问责与表现主动学习网络/海外发展研究所，2015 年）。
- 568 《联合国宪章》，前言。
- 569 联合国经济和社会事务部，*改变我们的世界：2030 年可持续发展议程*（纽约，联合国，2015 年）。
- 570 秘书长在联合国经济及社会理事会高级别会议上的讲话，并向全球发布 2015 年千年发展目标报告，2015 年 7 月 6 日。
- 571 世界人道主义峰会中东和北非地区，*最终报告*（2015 年）；世界人道主义峰会南亚和中亚地区，*最终报告*（2015 年）。



世界人道 主义峰会