

坚持到底

执行摘要

实现世界人道主义首脑会议的承诺

2018年人道议程年度综合报告



OCHA



人道议程

5项核心责任
24个转变

本出版物由联合国人道主义事务协调厅(OCHA)政策处政策分析和创新科编制。

报告起草团队: Breanna Ridsdel, Lilian Barajas, Charlotta Benedek, Ranu Gupta

编辑: Matthew Easton, David McDevitt

设计和排版: Broadley Creative Ltd

人道主义事务协调厅感谢提交报告各利益攸关方,并感谢工作人员与合作伙伴在编写和审查本文件方面所做的贡献。

如需更多信息,请联系:

联合国人道主义事务协调厅(OCHA)政策处

电子邮件: pact@un.org

© OCHA 2018年12月

封面照片:在喀麦隆最北部的马约-查纳加省(Mayo Tsanaga),一名妇女参加在扎马伊(Zamai)国内流离失所者安置点举行的社区会议。她的房屋遭到“博科圣地”的袭击,丈夫被杀害,之后她带着孩子一起逃离了家园。OCHA/Eve Sabbagh

坚持到底

执行摘要

实现世界人道主义首脑会议的承诺

2018年人道议程年度综合报告



视觉摘要

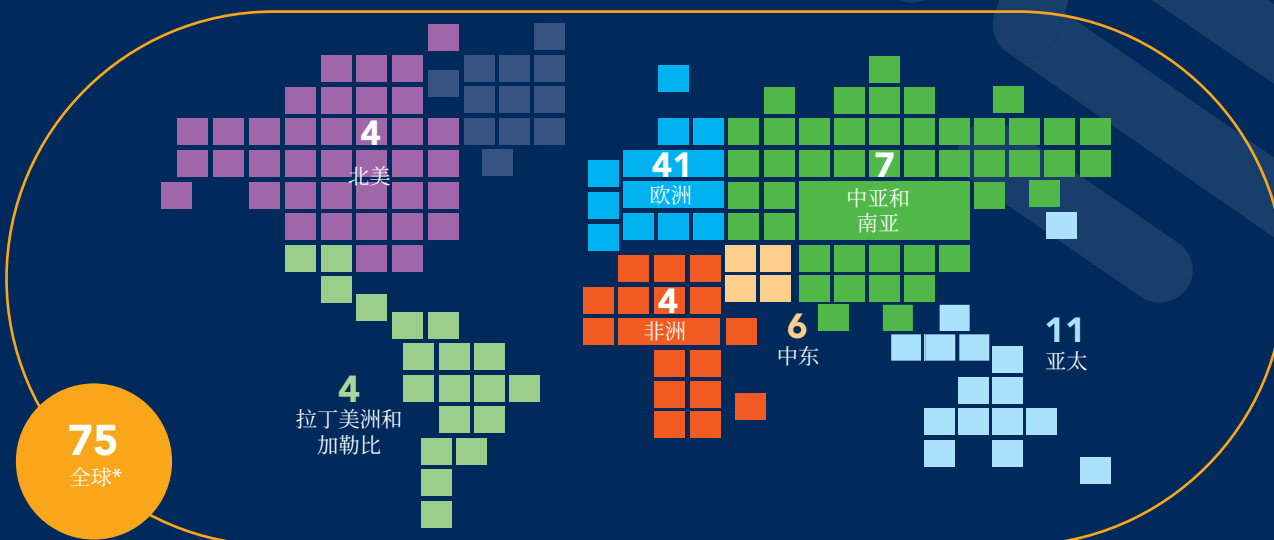
关键讯息

- 1**
在世界人道主义首脑会议上,与会者作出了实现人道议程的数千项承诺,启动了一项变革议程。
- 2**
随后:
 - 人道主义和发展伙伴正在以更综合的方式开展工作。
 - 利益攸关方正在及早采取行动以减轻危机的影响。
 - 正在引导资源加强地方和国家能力。
 - 多年期灵活供资的势头正在形成。
- 3**
但进展不平衡,主要局限于现有人道主义系统中能取得的成果。为了减少脆弱性,重点必须超越短期解决方案或产出。
- 4**
现在,不同的合作伙伴必须就如何衡量变革和评估未来的集体进展相互合作。
- 5**
总体而言,我们必须坚持实现系统性变革,为受危机影响的人们带来真正的成果。

2017年报告的阻碍进展的五大挑战

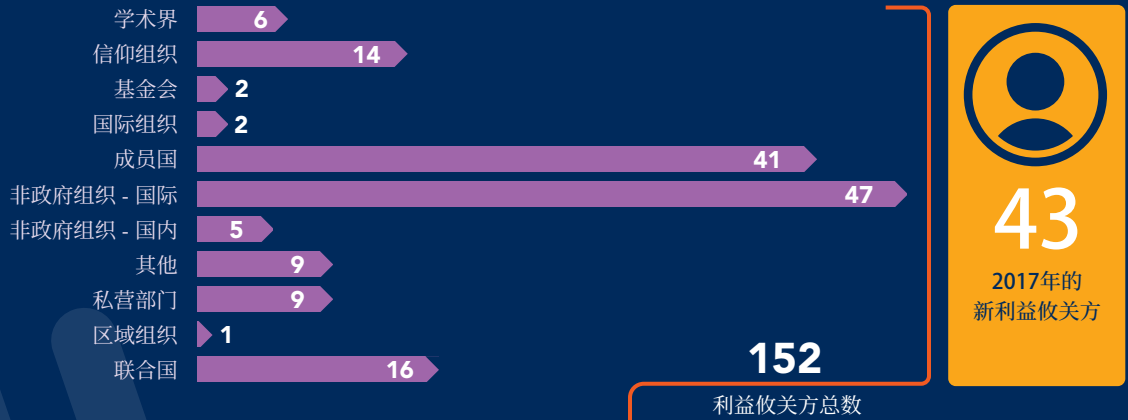
- 资金
- 人力资源/能力
- 数据
- 实地条件/进入
- 协调

2017年提交了报告的利益攸关方的地理分布



*全球表示具有多个总部或分会的组织。

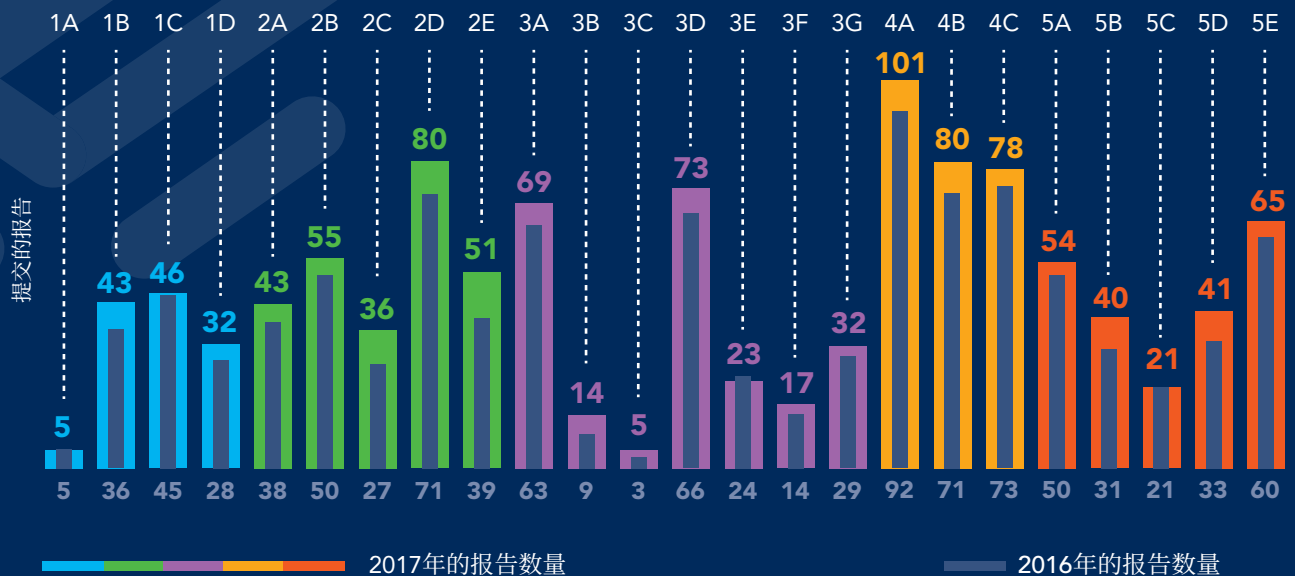
通过PACT报告的利益攸关方, 2017年



在报告中跟踪进展



按转变划分的报告级别, 2016年和2017年





坚持到底

执行摘要

“如果我们不加倍努力帮助落在最后面的人：难民、国内流离失所者、妇女和女童、儿童以及所有生活被冲突或灾难毁掉的人，我们就无法实现《2030年可持续发展议程》。[……]人道议程中提出的行动呼吁仍然像以往一样紧迫。”

联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯2017年5月23日在世界人道主义首脑会议召开一周年之际发表的声明

世界人道主义首脑会议是一个具有里程碑意义的时刻，它启动了一个重要的变革议程。与会者作出了数千项承诺，以实现人道议程，这是一项包含五个部分的计划，旨在在全球范围内减轻痛苦、降低风险并减少脆弱性。随着履行承诺的进展，各利益攸关方必须将它们的承诺坚持到底，为数百万受危机影响的人实现成果。

在世界人道主义首脑会议召开以来的第二年，152个利益攸关方报告了他们为实现人道议程所要求的变革所作的努力，表明了对其五项核心责任所提出的愿望的广泛支持。各利益攸关方于2017年1月至12月期间记录在网络行动、承诺和变革平台（PACT，可在agendaforhumanity.org上查阅）上的成就有助于国际社会开展更广泛的工作，使危机中的人们更接近可持续发展目标（SDG）的承诺。

虽然仍处于早期阶段，但人道议程正在开始重塑全球和地方预防、准备和应对人道主义危机的方法，为即将到来的更大变革奠定基础。人道主义和发展合作正在被推向联合国最高层，并重塑成员国的援助战略，而在国家层面，新的工作方式正在获得行动的动力。各利益攸关方通过供资和及早采取行动来缓解危机的影响，以此应对预警。一些坚定的成员国和国际组织已进行了法律和政策变革，这些变革正在实施新的方法，包括直接为当地行动者提供资金，以支持集体成果。国际人道主义行动者正在把资源用于加强地方和国家准备和应对危机的能力，同时努力使国际行动更加透明、高效和有效。在首脑会议上发起的大交换和其他多方利益攸关方倡议——例如变革宪章、残疾人参与人道主义行动章程、教育不能等、连接企业倡议——为关键领域的集体行动奠定了基础。



7岁的莎菈(Serah)是居住在尼日利亚博尔诺州(Borno State)兰恩镇(Rann)的国内流离失所者。

OCHA/Yasmina Guerda

尽管取得了这些真正的成绩,但进展仍然不平衡。人道议程24个转变的某些议程保持了势头;有些议程因为首脑会议的推动力逐渐消退而进展缓慢,而其他议程则尚未得到应有的关注。缺乏用于预防冲突和建设和平的持续的、可预测的资金仍然是在人道主义-发展-和平关系中进行更加协调一致的方案拟订的主要障碍。联合国秘书长关于维持和平和重振联合国建设和平架构的新愿景应该为指导未来几年的进展提供急需的催化剂和方向。但是,由于普遍违反国际人道法(IHL)和国际人权法(IHRL)的行为仍然没有减少,没有遏制今天冲突中的平民所遭受的破坏性痛苦的路线图,加强问责制的具体措施仍然遥不可及。这两个领域的进展将需要充分利用远远超出人道主义界的政治意愿、领导力和宣传。

尽管在2017年取得了一些积极进展,但国内流离失所率在全球议程上的位置仍然相对较低。国家和地方人道主义组织在决策过程中的代表性仍然不足,特别是在全球一级,而且需要加强国际和地方组织之间有意义的伙伴关系。尽管一些坚定的利益攸关方努力提高参与度、透明度和问责制,但在全球和地方层面,受影响的人们几乎仍然对影响他们生活的决策没有话语权。最后,在寻找满足不断增长的人道主义需求的新资源方面进展甚微。动员政治意愿、伙伴关系和资源来解决这一不足仍然是未来几年的最大挑战。

利益攸关方首次报告了他们在履行承诺时面临的具体挑战。总体而言,最大的障碍是人道主义需求的规模和复杂性,它们在2017年再次达到了创



一名罗兴亚难民在帮助建造临时避难所，为季风大雨做准备。科克斯巴扎尔(Cox's Bazaar)，孟加拉国

OCHA/Vincent Tremeau

纪录的高度。在此背景下，各利益攸关方报告说，资金和能力方面的差距是他们面临的两大挑战，反映出他们使用有限的资源提供援助和保护所作出的努力，而且往往是在非常困难的条件下。对更好的数据和分析的需求是第三个最常被提及的挑战。人道主义部门缺乏收集、分析和使用数据来为决策提供信息的能力，这被强调为一切变革的制约因素。

各利益攸关方在实施变革议程本身时也面临挑战。履行承诺，将雄心勃勃的承诺和善意的政策转变为实地的实际行动的工作揭示了结构性障碍、法律限制和能力差距。这些问题必须加以解决。在努力包容多元化的声音、提供多年的灵活融资以及直接为国家行动者提供资金方面，解决这些挑战尤为迫切。以不同方式做事缺乏时间和资源的投入，以及不愿调整根深蒂固的制度、流程和态度意味着在大多数情况下，进展仅限于在现有人道主义结构内能够实现的目标。需要重新思考已确定的做事方式的变革，包括那些要求在决策中纳入更加多样化的参与者的变革，取得的进展不大。最后，由于缺乏衡量进展和成果明确框架，各利益攸关方努力评估变革是否对受危机影响的人产生了预期的影响。

2017年的成就和挑战

各利益攸关方在2017年报告的成就反映了个人和集体为履行其承诺并实现人道议程所要求的变革所付出的一系列努力。以下部分总结了在核心责任一、二、三和四方面取得的大致集体进展。核心责任五的成就在其支持的核心责任下进行了说明。关于所有五项核心责任的24个转变的进展的更详细分析, 请参阅以下章节。

核心责任一 预防和结束冲突

核心责任一的报告证明了一些利益攸关方为加强国际社会预防、应对和建立冲突复原力的能力所付出的协调一致的努力。根据联合国秘书长将预防作为优先事项的呼吁, 各利益攸关方报告了若干政治、战略和实际行动, 以加强对预防冲突的关注, 在人道主义和发展政策框架中纳入预防方法, 并提高防止冲突、解决危机、维护和平的业务能力。报告还表明大力支持改善人道主义、发展与和平关系的一致性和协调, 以及制定应对危机和促进稳定的方法, 这些方法与实施可持续发展目标的努力是一致的。作为这些方法的基础, 各利益攸关方还采取措施改进冲突分析和工具, 并使妇女、青年和信仰社区参与建设和平和有复原力的社会。然而, 各利益攸关方认为, 缺乏持续和可预测的资金是冲突预防和解决工作取得进展的主要障碍, 尽管一些成员国和其他合作伙伴努力为这些活动提供资金。各利益攸关方还强调了改进数据收集和分析的迫切需要, 以支持更加一致的方法, 并加强国家和国际提供对冲突敏感的方案拟订的能力。

在尼日利亚博尔诺州 (Borno State) 迈杜古里 (Maiduguri) 的达洛里营地 (Dalori camp), 国内流离失所的妇女和女童在给容器灌水时聚在水龙头周围。

UNICEF/Gilbertson
VII摄





核心责任二 遵守战争规则

2015年,阿卜杜勒-加尼·阿里·艾哈迈德·阿尔-阿瓦格(Abdul-Ghani Ali Ahmed Al-Awag)亲眼目睹了他面前的这座建筑遭到轰炸。战争开始以来,他已经失去了四个家庭成员。亚丁,也门。

OCHA/Matteo Minasi

一些坚定的成员国和民间社会组织报告了他们为加强对战争规则的遵守和改善对武装冲突中平民的保护所做的工作。各利益攸关方主要参与了宣传,以提醒冲突各方履行国际人道法和国际人权法规定的义务,包括确保追究违反行为的责任。少数国家还报告了改善遵守情况的切实措施,其中包括收集关于违反的数据,研究减少平民伤害的最佳做法,加强国家和组织保护平民的能力,以及对国家武装部队和非国家武装团体开展适用规则培训。各利益攸关方继续表现出对保护妇女和女童免受性别暴力(GBV)的强有力的政治承诺,通过资助和实施预防或应对性别暴力和提高妇女权利意识的方案,将承诺付诸行动。一些利益攸关方还报告了加强防止性剥削和性虐待的工作。

然而,各利益攸关方指出,广泛违反国际人道法和国际人权法的行为,加上缺乏问责制,仍然是一项重大挑战。不安全和进入受限妨碍了在武装冲突中保护、协助和提供医疗服务的工作。困难的实地条件也为查明和记录违反国际法的行为和确保问责制以及制定政策、设计方案和评价保护平民的进展造成了重大障碍。为了实现集体进展,需要采取更实际的行动,例如通过保护平民的国家政策框架,与各方接触以增强对国际人道法和国际人权法的遵守,并通过宣传和追究违反行为责任促进遵守。

核心责任三 不让任何人落在后面

2017年,在维护最弱势群体(包括被迫流离失所者、移民、无国籍人、妇女和女童、儿童、青年和残疾人)的权利和寻找解决办法方面取得了重要的规范性进展。在2016年通过《关于难民和移民的纽约宣言》之后,各利益攸关方为制定全球难民契约作出了贡献,并在移民方面支持推出了《难民问题全面响应框架》。2017年的报告显示,围绕国内流离失所的政治动员、宣传和研究有所增加,尽管这一问题在全球议程种的排序位置仍然很靠后。各利益攸关方还继续改善合作和融资,以便采取更为综合的应对措施,满足流离失所者的短期和长期需求。

此外,2017年的报告表明,2016年开始的旨在巩固性别平等和人道主义行动包容性原则的工作已开始取得成果。在政策层面通过了关于性别平等的新政策、指导和工具,各利益攸关方资助和实施了增强妇女权能、为妇女和女童提供基本服务以及增加妇女在人道主义决策中的参与的方案。各利益攸关方将其让人道主义行动变得更具包容性的承诺付诸实践,报告供资行动和实现对残疾敏感的方案拟订,并建立满足残疾人需求的机构能力。

尽管取得了这些成就,但报告显示最弱势群体仍被落在后面。迫切需要提供持久解决办法和解决根本原因的政治领导力,因为长期危机造成的高度流离失所和人道主义需求超过了可用于满足这些需求的资源。需要更好的数据和分析为决策和衡量影响提供信息,尤其是按性别和年龄分列的数据,这是核心责任三中最重要挑战。人力资源、资金和能力限制也使各利益攸关方无法实施更多考虑脆弱性的方案拟订。

各利益攸关方还强调,人道主义部门实现性别平等以及增强妇女和女童权能的承诺和能力仍然严重不足。他们进一步指出,长期缺乏确保人道主义行动者的工作能够增强、包括和满足残疾人、年轻人和其他边缘化群体需求的领导力和专业知识。如果要通过先帮助落在最后面的人帮助加速《2030年议程》的实现,那么国际社会必须进行投资来弥补这些差距。

核心责任四和五 以不同的方式终止需求和为人道投资

人道议程的核心责任四和五呼吁对各利益攸关方共同进行方案拟订和筹资的方式进行深刻变革,不仅要让它们满足眼前的需求,还要减少脆弱性、增强复原力,并最终减少长期的人道主义需求。两年来,这两项核心责任所提出的愿望已成为世界人道主义首脑会议发起的变革议程的代名词;实施这些变革的努力已经产生了大量思考、讨论和辩论。

世界人道主义首脑会议呼吁加强国家系统、建设地方能力、赋能当地行动者,这是贯穿全部24个转变的跨领域报告主题。国际利益攸关方仍坚定地致力于这一变革,并在2017年取得重要成就。几个捐助国修订了立法和政策,使它们能第一次直接资助当地的非政府组织;许多捐助国增加了对国家和其他集合筹资机制的拨款。各利益攸关方继续将资源用于加强地方和国家能力,并努力支持地方组织参与人道主义协调并在其中得到代表。尽管如此,还未系统地实现在人道主义决策中纳入更为多样化的行动者的承诺。主要的结构、法律和体制障碍阻碍了当地行动者直接获得国际人道主义资金;通过基于国家的集合基金提供的人道主义资金是支持地方行动的重要工具,远远低于15%的目标。

各利益攸关方还进行了重要的战略和业务转变,以更好地预测危机,这些转变包括将更多资金用于备灾、减少灾害风险和建立复原力。2017年,各利益攸关方成功利用预警及早行动,在减轻粮食不安全和极端天气条件对一系列危机的影响方面发挥了关键作用。各利益攸关方报告说提高了区域和国家的准备能力,增强了城市复原力,改进了支持风险知情决策的数据收集和分析。但是,预期的行动仍然相对不够优先且资源不足;各利益攸关方强调,这阻碍了关键领域的进展,其中包括数据收集和分析。需要巨大的政治和实际努力,以扩大现有举措,实现对人道主义危机采取更具预见性的方法的愿景;这将需要来自政府、私营部门和民间社会的广泛合作伙伴的参与。

回应人道议程的号召,并在联合国秘书长的带领下,各利益攸关方在改善人道主义和发展行动者之间的合作方面取得了重要进展,以减少风险和脆弱性,并在长期危机中建立复原力。成员国和联合国采取了加强人道主义和发展合作的体制改革,包括建立联合指导委员会以推进人道主义和发展合作。在若干国家制定了国别战略,以实施新的工作方式并支持

集体成果的阐述。一些成员国正在通过提供综合的多年期灵活资金促进这一业务进展。尽管在一些国家提供了高水平的政治支持,取得了有希望的成就,但实施人道主义和发展合作并提供适当的资金和融资组合以减少人道主义需求的尝试仍处于早期阶段。依靠经验教训和支持在不同背景下阐述集体成果将需要联合分析框架、利益攸关方的多年支持和强大的领导力。

最后,各利益攸关方报告了一些进行中的旨在提高成本效率的举措,其中包括试行统一的简化报告模板,降低管理成本和增加现金援助。人道主义行动者在向国际援助透明度倡议(IATI)发布数据方面取得了相当大的集体进展,若干个体利益攸关方支持改善人道主义资金流动数据和分析的努力。虽然这些努力很重要,但即使是最激进的增效也无法弥补人道主义需求与可用资源之间的巨大差距。动员政治意愿、伙伴关系和资金以缩小差距可能是未来几年的最大挑战。

飓风伊尔玛过后,人们在古巴哈瓦那的一条被水淹没的街道上艰难跋涉。

EFE/Rolando Pujol



实现转变

人道议程所要求的变革具有深远意义, 具有挑战性, 而且往往是矛盾的。关注短期解决方案或产出不会带来减少脆弱性所需的系统性变革。许多利益攸关方仍然参与并致力于实现这些变革这一事实证明了他们对身陷世界各地危机的数百万人的必要性和相关性。随着世界人道主义首脑会议以来履行承诺进入第三年, 各利益攸关方必须坚持到底, 并保持他们的决心, 以重塑其准备、应对人道主义危机, 并在危机后进行重建的工作方式。国际社会绝不能忽视减轻痛苦、降低风险、减少脆弱性的共同决心和共同责任。只有持续的集体行动才能使数百万陷入人道主义危机或面临风险的人更加接近《2030年可持续发展议程》的承诺。

本报告的每一章都建议采取行动巩固收益, 推进人道议程和世界人道主义首脑会议的成果。在更广泛的层面上, 各利益攸关方必须互相合作, 以便:

“一年比一年困难,” 莫里斯·多姆(Maurice Dom Dom)说。他试图用位于中非共和国帕瓦(Paoua)的这一小块土地养活他的整个家庭。由于削减资金, 莫里斯今年将不再获得人道主义支持。

OCHA/Eve Sabbagh



自2016年初以来,南苏丹瓦乌(Wau)及其周边地区的暴力事件导致约80000人一再流离失所。

OCHA/Guioamar Pau Sole



- **保持系统性变革的势头:**人道议程要求从根本上重塑各利益攸关方在人道主义危机之前、期间和之后的合作方式。随着变革进程的推进,人道主义界不应忽视更大的决心,或回避面对结构性障碍,这些障碍会限制为受危机影响的人们带来更好结果的能力。各利益攸关方需要继续参与并共同努力克服障碍,保持决心并解决困难问题。在各级人道主义行动中需要大胆的领导力和持续的宣传和参与,以推动承诺的实施,使之超越增量水平,以实现真正的系统性变革。
- **制定适合不同环境的解决方案:**各利益攸关方必须接受各种环境下的人道主义行动的不同现实。认识到没有“一刀切”的方法,人道议程所要求的转变必须适应不同的背景和业务现实,同时忠于更广泛的变革愿景。各利益攸关方还应继续分享从这些经验得到的经验教训和最佳做法。
- **让广泛的利益攸关方共同参与:**随着履行承诺取得进展,各利益攸关方必须警惕失去不同的声音,因为正是这些声音使世界人道主义首脑会议进程变得多姿多彩。确定、实施和评估变革的工作必须包括国家和地方行动者、民间社会、妇女和青年领导的组织以及其他利益攸关方的声音。与学术界、研究机构和私营部门加强合作可以帮助建立有效的证据,同时提供各种应对人道主义挑战的技能和技术。
- **加强变革的可衡量性:**除了记录PACT的成就和挑战外,各利益攸关方还必须就未来的关键问题互相合作,这些问题包括如何加强变革的可衡量性,确定成就的影响,并根据人道议程要求的变革评估集体进展。



人道议程

5项核心责任
24个转变



OCHA