

回归  
人性  
响应全球呼  
声号召世界  
范围的行动

世界人道主义峰会  
磋商进程内容汇编

执行总结



# 执行摘要

为首届世界人道主义峰会铺路的全球各大磋商进程凸显了人们的新愿景，即打造一个回归基本人道的世界，这个世界不会因为缺乏政治意愿或资源不足而使本可以被援救的那些身处危机中的人们遭受死亡和饥荒，或成为武装冲突受害者。这些涉及超过**2.3万人**的磋商进程都在反复地呼吁，人道主义行动的核心对象应是受危机影响的人群。

武装冲突和自然灾害所导致的人类苦难已达到了令人瞠目结舌的程度。近**6000万人**，其中有半数为儿童，因武装冲突或动乱而被迫背井离乡。自然灾害所引发的人力物力成本也在不断增加。在过去的**20年中**，每年有**2.18亿人**受到自然灾害的影响；如今，每年由此带来的全球经济成本已经超过了**3000亿美元**。

尽管全球领导人都在承诺“不丢弃任何人”，然而在危机中，数以百万民众的需求和尊严都遭到了忽视。他们在频发的灾害面前苦不堪言，因为在灾害发生时，他们的生活还没有从上次灾害中完全恢复过来。武装冲突以及自然灾害应对措施缺乏的根源在于政治瘫痪，同时，政治瘫痪也会使试图救援受灾人群的行动受阻。

此前，人道主义体系从未像现在这样覆盖如此广阔的地域和如此众多的人群，然而，从其现有的资源和架构来看，人道主义体系在当前形势的规模和复杂性面前都出现了力不从心的局面，更不用说满足未来的需求。每年，尽管资助金额在不断增加，但仍有很大一部分生命攸关的人道主义需求未能得到满足，而且这一缺口还在不断扩大。尽管人道主义合作方在不断地多元化，但其实力和技能（尤其是第三世界国家）并没有得到充分利用，科技的革命性力量亦是如此。

人们应拿出决心，开展合作，担负共有的责任，藉此拯救生命并让人们过上有尊严的生活。

基于上述所有原因，联合国秘书长潘基文呼吁召开首届世界人道主义峰会，该会议将于**2016年5月23-24日**在土耳其伊斯坦布尔拉开帷幕。作为一个独特，兼容并蓄的会议，该峰会将在达成新的愿景方面发挥决定性的作用，即如何满足数以百万受武装冲突或受自然灾害影响民众的需求。

峰会将在全球史无前例的变革呼声中拉开帷幕。在该峰会举行的同时，有关推动重订多个全球性框架的会议也拉开了帷幕，包括灾害风险减轻（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**）和城市发展（基多，**2016年10月**）。该峰会还将从以下活动中获益，包括联合国建设和平架构审查（**2015年6月**），联合国和平行动审查（**2015年6月**），妇女，和平和安全议程审查（**2015年10月**），人道主义筹资高级别小组（**2015年11月**），全球卫生危机响应小组（**2015年12月**）以及**32届国际红十字会和红新月会大会**（**2015年12月，日内瓦**）。寻求解决人道主义需求的新方式以及风险的综合管理将成为这一全球性议程的重要部分。

上述这些并行框架的核心在于，即使快速的变化让更多的人处于险境，但人们仍在试图重新定义全球社会应如何对待全球的脆弱人群，尤其是那些最脆弱的人群。在这个相互连接的世界，气候变化，城市化，经济增长和不平等，粮食短缺和资源短缺等全球性趋势所具有的影响远远超出了国界。如今，人们迎来了一个新的机遇，通过合作来管理和规避新的风险，并共同为最贫苦和最脆弱的人群提供援助，让他们有能力过上有尊严的生活。

这是一场集体行动。如果我们无法为数百万深陷人道主义危机中的人群提供援助，那么我们将无法实现发展或减轻自然灾害风险的目标。单一国家或组织应对这些挑战的难度将变得越来越大。我们需要改变防范和应对危机的方式，以利用那些受自然灾害影响人群，受危机影响团体和一些拥有更多元化背景的参与者的力量和能力。

世界人道主义峰会是一场具有决定性意义的盛会，它将强化我们在危机中拯救生命，预防和消除苦难并维护人类尊严方面共同的责任意识。国家和政府首脑以及多边组织，其他人道主义组织，私营领域，学术界和受影响团体的利益相关方将汇聚一堂，共同致力于支持未来行动纲领，建立新的合作关系，并寻找能够解决眼下和未来紧急人道主义挑战的实用方案，从而为所有人打造一个更安全，更人性化的世界。

2014年5月至2015年7月期间共举行了八场区域性磋商进程，涉及超过2.3万人，其中涵盖一些重要主题研讨会和利益相关方协商会议以及在线对话，同时还产生了400多篇通过书面提交的材料。所有这些会议一致呼吁改变人们防范和应对危机的方式，人们开展合作的方式，以及人们援助数百万受危机影响人群的内容和方式，而当前这些危机所持续的时间几乎都是**以年而不是以月**来计算的。

这一兼容并蓄的磋商进程划分了可供行动的五大重要领域，每一个领域都代表着未来人道主义行动的宏伟目标。藉此，利益相关方可以确定目标，建立合作关系，并制定革命性的行动方案，从而在世界人道主义峰会上带来变革。

## 尊严

人道主义行动应以人为本，公平对待女性和女童，覆盖所有人，关注青年和儿童，并将这些人作为救援的主要对象进行保护和赋权，从而让受灾人群能够有尊严地应对灾害和恢复家园。

- ❖ 受危机影响的人群应成为人道主义行动的核心对象。受影响团体和相关机构应成为其防范，救援和恢复措施的主要对象。第一响应方应得到更多的支持，而且所有人道主义参与方，不管是国内的还是国际的，都应尽可能地支持当地的应对和保护措施。
- ❖ 应赋予受危机影响人群相应的权力，以便让他们在人道主义行动中拥有更多的话语权和更多的选择空间，具体举措包括采取更好的双向沟通和反馈机制，尽可能地加大救援资金投入力度，以及使用具体措施来提升难民对救援方的信任度。
- ❖ 人道主义参与方应通过满足来自于不同背景的不同年龄段妇女和女童的具体需求，公平对待妇女和女童，同时赋予其权利，让妇女成为平等的合作方。资金援助和项目制定应能够使妇女和女童意识到其获得服务和保护的权力，包括免受性别歧视暴力的威胁，以及担任危机响应和恢复领域领导者的权力。
- ❖ 人道主义行动应对儿童的保护和教育提供保障，为青年男女性提供就业和生活机会，并首肯青年人在人道主义防范和救援领域的合作方地位。即便发生冲突或灾害，也不能让任何人失去上学的机会。应通过国家和全球网络号召年轻人参与人道主义行动，帮助那些有迫切需要的人群。
- ❖ 参与人道主义行动的所有人员不应忽视老年人，残障人士和其他边缘团体，而且必须确保他们的具体需求得到满足，并让他们有能力参与决策制定。

## 安全

人道主义行动应将保护工作视为核心任务，通过加强政治斡旋来防范和终结冲突，预防和终止人道主义国际法中所列的暴力行为，并确保人道主义行动不被工具化，从而保护人群的安全，让他们远离伤害。

- ❖ 保护人群安全和尊严是人道主义行动的首要目标。所有人道主义决策应考虑难民自身已采取的保护措施，他们所面临的重大威胁以及每一个参与方如何发挥自身的作用来保护他们的安全。
- ❖ 在武装冲突中，人道主义行动不应作为实现政治意图的替代物。参与各国和国际组织应加大政治力度，通过防范，早期预警和外交，打造维和能力以及解决冲突根源，来终止冲突。
- ❖ 冲突各方有义务遵守并确保遵守《国际人道主义法》，并通过预防措施和暴力问责制来限制冲突对难民的影响。世界人道主义峰会将为提倡在全球范围内奉行和遵守《国际人道主义法》创造机会，同时也将为各国通过具体举措重新遵守和确保遵守《国际人道主义法》创造了机会。
- ❖ 为确保冲突中的受害者能够获得保护和援助，我们必须遵守原则性行动政策和措施，加强当地和国际参与方之间的合作，加大对救援人员的培训和保护力度，与冲突各方开展有效对话，并提供足够的安保，高素质的救援人员和资源，以尽可能地接近难民。在长期冲突中，人道主义参与方应通过制定长期策略，以及与发展和维和合作方开展适当的合作，解决难民的当前和长期需求。
- ❖ 人道主义行动领导者应在安排优先保护对象和确保保护效果方面担负更多的责任。应设立暴力监控机制，并始终将更多精力放在早期行动和呼吁方面。所有人道主义参与方都有必要在所有的评估中考虑保护方面的问题，应从危机伊始而不是事发后着手。
- ❖ 重点关注救援工作人员的安全和安保改善。这要求：与武装团体，传统领导者，政府和其他当地利益相关方建立信任关系；依据国际法制定涉及人道主义行动以及工作人员安全和安保的有效沟通策略；遵守人道主义原则；建立与当地威胁水平相当的安保管理体系；并确保工作人员在安保管理方面获得充足的培训。

## 抵御危机的能力

通过人道主义合作方，发展合作方和其他合作方的集体行动，通过投资防范实施，风险管理和规避举措，降低脆弱性，为长期流离失所者寻找可持续的解决方案，以及适应新的威胁，从而为处于新危机或长期危机中的人群带来希望和解决方案，并增强人们抵御危机的能力。

- ❖ 人道主义机构，发展机构，气候变化和维和参与方有必要制定新的合作框架，来管理和寻找用于应对长期危机的解决方案。这一框架应基于长期的目标，该目标应通过同时使用所有的工具，满足当前生命攸关的需求以及潜在的起因，同时也应基于风险分享和背景分析以及以结果为导向的联合策划。
- ❖ 随着长期流离失所者人数的激增，我们有必要做出重大调整，为难民以及收容国和社区提供支持。峰会可能会对一个全面的“难民收容方案”进行审议，该方案将承认收容国的贡献，安排长期，可预测和可持续的一揽子财务支持方案，并通过提供生计机遇实现难民的自给自足，同时制定更为公平的举措，以便他们在第三国重新定居。
- ❖ 我们敦促全球社会依据人道主义原则和国际法，并通过新的国家和区域性工具，公平地保护和协助本国流离失所人群，并寻找长久的解决方案。
- ❖ 在解决移民和难民流动期间所存在的人道主义问题时，应采取协调一致的举措，加大生命拯救举措的力度，同时致力于保护和宣传所有流动人群的人权。我们应强化国际合作，尤其是在边境区域和移动路线区域的合作，而且应向主要难民收容国，避难人群和移民提供更多的支持。

- ❖ 政府应在减轻风险和脆弱性以及灾害防范方面投入更多人力和物力。人们应从管理危机向管理风险转变，以应对由自然灾害引发的灾难，尤其是那些重复发生且可预测的灾难。
- ❖ 政府应就自然灾害与国际组织达成“防范和救援协议”。依据这类协议，国家将投资风险减轻和响应能力，以承担一定范围内的需求，从而改善危机管理的可预测性和规范性，一旦超出承受能力，便可获得规模和能力可预测的国际援助。这一方式需要风险融资的支持，也需要加大对科技创新的使用力度，以改善预测，早期预警和风险建模。
- ❖ 政府和发展合作伙伴应实施更多的社会保护举措，并以“可持续发展目标”的内容为准绳。这些举措应成为提供长期援助的准则，同时应重点关注城市环境所面临的挑战以及长期冲突的发展局势。
- ❖ 政府和国际参与方应加大对《国际卫生条例》（2005年）的执行力度，提升可迅速部署的紧急应变能力，投入更多的应急资金，从而更好地管理卫生危机风险，改善社区和公共卫生体系，以便能够及时地做出响应，保护医疗设施和工作人员，并管理跨境疫病爆发。
- ❖ 在这个日益城市化的世界中，冲突，灾害和流离失所造成的影响在不断扩大，我们应建立一个由城市政府，城市专家以及人道主义参与方与发展参与方组成的新全球城市危机联盟。该联盟将用于应对不断升级的风险，并制定适合于城市的响应机制，后者依赖的是具有更强防范能力的人群，基础设施和系统。该机制将带来承诺和投资，重点关注风险最高的城镇。
- ❖ 成立独立的咨询小组，以便为防范新威胁和管理未来人道主义风险谏言献策。该咨询小组可以向联合国秘书长汇报来自于各个地区的专长，并由紧急救援协调员负责组织。



## 合作

打造多元化，包容的合作关系，该合作关系应遵循人道主义核心原则，支持有效的，以人为本的人道主义行动，同时让第一响应方发挥主导作用，并能够利用创新的力量。

- ❖ 所有国家和人道主义参与方应重申其遵守普适人道主义原则的决心，即人道，中立，公平和独立，根据需求面向所有人提供援助和保护，在任何情况下不歧视任何人。
- ❖ 应尽可能地加强地方和国家在危机管理方面的领导力和责任意识，并以更强大的区域合作作为后盾，同时获取全球各大组织的支持。在实施这一转变的同时也应对当地行动能力进行分析，对目前的角色和合作安排进行评估，同时制定更具包容性，基于合作原则的决策流程。
- ❖ 在每次危机中，我们都需要设立相应的机制，以验证和改善需求评估的质量和可信度，跟踪需求满足进度，并为处理难民的投诉提供渠道。这些机制应是独立的，并征求当地人群，政府机构，民间团体和人道主义组织的意见。
- ❖ 从全球范围来看，我们需要设立一个共同的框架，来评估人道主义行动的质量和效果，该框架应基于透明和负责的数据分享。
- ❖ 为了迎接新的挑战，更好地满足难民的需求，人道主义系统应把握创新机遇，并通过打造合适的环境，激励措施和能力，培养持续学习文化和环境适应能力，这一点至关重要。各大磋商进程强调要持续开展对创新的应用，并建议成立全球人道主义创新联盟，从而鼓励采用符合道德的新方式来应对挑战，打造新型合作关系，利用资源来支持研究，开发，测试和推广新改进的观念。
- ❖ 政府和人道主义参与方应发展新型合作关系，以利用其它行业的能力——包括与私营领域和有奉献精神的新机构签订具体协议，来提升可用于本国，区域和国际部署的民众应急能力，并重点关注南南合作。

## 资金

通过利用新的，多元化的资金来源以及为当地组织提供更广泛的支持，确保更加充分，高效地使用资源，以便在危机中为生命，尊严和防范能力保驾护航。

- ❖ 人道主义行动需拥有充足的资源，以确保为保障生命和尊严提供必要的援助。随着人道主义需求成本创历史新高，人们迫切需要获取充足，可预测的资金，来为深陷人道主义危机的人群提供支持，并帮助社区培养防范能力。人道主义筹资高级别小组即将得出的结论将对此进行进一步说明。
- ❖ 资金缺口应通过国内外多渠道筹资来弥补，同时在不同环境下使用正确的筹资工具组合，进一步减少浪费和低效现象，改善透明度和问责制，从而进一步简化通用报告，同时追加未指定用途和多年期融资资金。应鼓励能够调动融资的创新，例如面向伊斯兰社会融资的新兴融资工具。
- ❖ 应加大当地机构的直接资助力度，同时应通过风险融资或预算支持增加对受影响政府的直接资助力度。
- ❖ 应削减危机期间的交易成本，并消除汇款障碍，应尽快恢复银行和通讯业务，以确保资金能够在危机发生后迅速流入危机地区。人们还呼吁放宽反恐立法对汇款流动和人道主义活动的限制。

## 展望伊斯坦布尔

各大磋商进程呼吁打造一个新的世界，即基本人道得以重申和恢复的世界。在这个世界中，人道主义将以人和原则为核心。

没有行动决心的宏伟目标并非源自于最佳实践，也不会带来深远的变革。应采取果断的联合行动来承担拯救生命，保护人类和维护人类尊严的责任。

联合国宪章呼吁我们保护下一代免受战争的折磨，且重申了对基本人权，尊严和个人价值以及男女平权的信念。这一理念在新的可持续发展目标中得到了充分的体现，借助这一目标，全球领导者承诺不放弃任何人，并开展合作，打造“一个没有贫穷，饥饿，疾病，资源充足，任何人都可以茁壮成长的世界”，“一个没有恐惧和暴力的世界”，“一个公正，公平，宽容，开放和具有社会包容性的世界，在这一世界中，最脆弱人群的需求将得到满足”。这些理念得到了所有文化，信仰和社会的首肯，而且是全球人民共同的责任。这些理念奠定了人道主义行动的四大基本原则：人道，公平，中立和独立。各大磋商进程都在呼吁，所有人道主义行动参与方都应遵守这些原则。

这些承诺是世界人道主义峰会的基石。峰会代表的是一个极其重要的时刻，期间，政府和受影响社区，民间社会组织，多边组织和其他合作方将重申其对人道主义行动的承诺。它为发展新型合作关系创造了机遇，也为人们共同掀起重大变革，改善所有难民的生活创造了机遇。

最后，世界人道主义峰会必须将“人”放置于人道主义行动的核心位置，并让所有受危机影响的人群行使其权利，从而过上有尊严，安全和充满希望的生活。

