

世界人道主义峰会

2016年5月23和24日，伊斯坦布尔

联合国秘书长提出的主席摘要

拥护人道主义：致力于开展行动

2016年5月23和24日在伊斯坦布尔举行的第一次世界人道主义峰会聚集了来自173个会员国的9000名与会者，其中包括55位国家元首和政府首脑，数百名私营部门的代表，几千位来自民间社会和非政府组织的人士。联合国自成立70年以来，从未如此大规模地聚集了这么多不同利益攸关方，对当今造成如此多痛苦的紧迫挑战进行讨论。大家认识到当今的挑战只能通过国家政府、民间社会、受危机影响的人、私营部门、国家组织和国际组织、以及其他各方面协力合作，才能充分予以解决。土耳其政府和人民慷慨提供了实质性捐助，为促进和实现这一历史性聚会作出了宝贵的贡献。

内乱和冲突造成前所未有的苦难，导致人道主义需求空前繁多。严重违反国际人道主义法和国际人权法的行为不断出现，其规模之大，令人震惊，导致民众丧失迫切需要的的基本用品。自然灾害因气候变化的影响而变本加厉，比以前影响到更多的妇女、男子和儿童，侵蚀了发展的成果，危及到整个国家的稳定。与此同时，我们却拿不出资源来应对这些令人震惊的趋势，这说明我们需要有更直接、更可预测的人道主义资金。

我们面临庞大的挑战，而这次峰会使应对这些挑战所需要的变革规模成为全球瞩目的焦点。与会者郑重明确指出，单靠人道主义援助本身既不能充分解决、也无法可持续减少世界上超过1.3亿最脆弱人群的需求。必须采取协调一致的新办法，其基础是解决根源问题，增加预防和解决冲突的政治外交，以及结合人道主义、发展与建设和平的努力。

峰会的包容、开放、全面和有多利益攸关方参与的性质非常重要，我们能够籍此利用各种必要的技能、经验和资源，应对所面临的庞大挑战。过去三年来，已经向世界各国领导人、民间社会，国际组织、国家组织和区域组织、非政府组织、私营部门、学术界、侨民社群、技术专家、以及最重要的一受危机影响的人，征求了意见。这次峰会汇集了数以千计响应我的“行动呼吁”的与会者，他们在领导人会议部分、7个高级别圆桌会议、15次特别会议、132个会外活动和两天全体会议、以及展览会和创新市场，作出了各种承诺，启动了各种倡议。在峰会上作出的承诺，还对于为最脆弱人群落实《2030年可持续发展议程》、《仙台减少灾害风险框架》、《亚的斯亚贝巴行动议程》，以及关于气候变化的《巴黎协定》，起到了关键作用。

过去两天来，我被听到的故事、目睹的应变能力、同情心和奉献精神所感动。我深深感谢那些前往伊斯坦布尔分享经验的人道主义工作者，更佩服那些仍然坚持在 frontline 工作的人。这次峰会真正提供了一次独特的机会，让全球社会承担以人为先的责任：保障人的安全，维护人的尊严，提供机会实现更好的未来。我们共同采取措施，唤醒全球良知。我们为无数受苦的人提供了一线希望：他们并不孤单，我们都在声援他们。现在，我们的任务就是将这种声援化为行动。

我在题为“同一个人类：共同责任”的报告及报告题为《人道议程》的附件中提出了我的愿景。对于这个愿景得到支持，我既不胜惶恐，又甚感欣慰。各方包括许多世界领导人都承诺要坚决推动《人道议程》及其五项核心责任，并以此为框架，改善我们集体的人道主义应对工作，我为此备受鼓舞。在我们告别伊斯坦布尔之际，我们知道世界人道主义峰会只是我们征途的起点，并非终点。

一. 预防和结束冲突的政治领导力

全球领导人认识到，要有效预防和结束冲突，解决根源问题，减少脆弱性以及加强善治，政治意愿发挥着核心作用。领导人在通过预防和解决冲突，减少多到无法应付的人道主义需求方面可以发挥最大的作用。人道主义行动无法替代政治行动。领导人认识到，现在只有通过统一的领导、采取集体和果断的行动，并真正承诺遵守各国已商定的国际框架，来取代表发言辞和表达善意，才能做到这一点。必须采取互补的预防冲突办法，结合预防性外交、可持续发展、气候变化行动、人权和对包容性社会的投入。

- 领导人承诺在国家行政部门和国际组织及区域组织内为预防和解决冲突的工作增加人员、技能和资金。
- 各国申明有责任加大力度防止和预防冲突，包括一些国家承诺及早采取行动，通过收集、分析、分享预警信息并据此采取行动，防止潜在危机恶化成为暴力冲突。
- 峰会确认，需要发挥更大的政治领导力去进行调解、和平解决和预防冲突，同时在区域和国际两级协力合作。已作出承诺加强联合国的调解工作，有些与会者还呼吁安理会通过恢复态势简报，包括通过更积极地利用《联合国宪章》第三十四和九十九条，发挥更积极主动的作用。
- 峰会以压倒多数申明，必须更加关注解决冲突的根源问题，并通过增加对包容与和平的社会的投入，减少脆弱性。与会者呼吁采取真正鼓励社区、民间社会和青年参与的方法，并呼吁让妇女平等参与领导职务及建设和平进程。

- 已经成功解决冲突的国家和区域组织承诺与他方分享最佳做法。已提出建议，筹办注重于汲取和巩固经验教训的世界预防论坛。

二. 维护保障履行人道的规范

加强在武装冲突中保护平民是峰会的核心任务，其中确认，国际人道主义法和人权法所载的各项基本准则提供了一个确保在武装冲突中保护平民的全面保障。国家、民间社会、信仰组织和人道主义领导人一再指出，国际人道主义法和人权法比以往任何时候都更有现实意义：它们是反对野蛮的最后保障。

许多领导人同意维护国际人道主义法和人权法，并予以捍卫，即使在别人加以破坏的时候。许多国家领导人和民间社会代表都表示支持作出强大的全球努力，加强对国际人道主义法和人权法的尊重。

- 全球领导人宣布了重大的承诺，要通过一系列具体措施，包括训练武装部队、通过国家立法、批准核心国际条约、提倡普遍加入国际条约、以及增加教育和提高认识，加强遵守国际人道主义法和人权法。一些与会者承诺采取国家措施，以加强保护妇女和女童免受性暴力和性别暴力。一些领导人表示支持改进对违反这些法律的行为的监测和报告，以及支持由瑞士和红十字国际委员会促成的加强遵守国际人道主义法政府间进程。有些与会者承诺继续培训非国家武装团体遵守国际人道主义法和人权法，并监督这些法律的落实工作。
- 与会者确认亟需采取具体措施，以减少敌对行为过程中造成的平民伤亡。一些领导人承诺继续支持收集关于在人口稠密地区使用爆炸性武器对平民造成伤害的数据，以及收集关于在人口稠密地区使用这种武器时尽量减少对平民影响的良好做法和经验的数据。一些与会者还宣布承诺加强冲突期间和冲突后的排雷行动。领导人又承诺促进《防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则》以及《安全学校宣言》。若干与会者表示支持《联合国保护记者行动计划》，并呼吁建立国家机制来监测记者受威胁的情况。
- 与会者强调，拒绝人道主义援助通行妨碍了对人道主义需求作出有效反应，并剥夺了民众的人的尊严。人道主义援助必须通行无阻，而且必须最为紧迫地捍卫和促进各项人道主义原则。一些与会者呼吁采用更有系统的方法去监测和应付各种对准入的限制。公民社会分享了实际例子，说明如何克服有原则的人道主义救援行动遇到的障碍。信仰组织承诺提供支持，利用其影响力和网络关系，提高认识，并倡导遵守国际人道主义法。

- 领导人、民间社会和人道主义组织对医院、患者、以及冒着生命危险救济和照顾需要援助的人的医疗工作者和人道主义工作者受到攻击，表示愤慨。与会者承诺，**对保护医疗保健人员和建立对他们信任的责任**，要提高这方面的认识。此外，已提出一份类似《安全学校宣言》的宣言，以免医疗设施被用作军事目的。
- 为了**加强问责和消除有罪不罚现象**，各方宣布承诺采取重要的实际措施，包括落实《国际刑事法院罗马规约》的国家立法，实行司法互助，以追究实施最严重罪行者的责任，并向性暴力受害者提供更多的司法救助。一些与会者表示支持关于安全理事会打击灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪行动的行为守则，以及支持在查明确有大规模暴行的情况下，限制使用安理会否决权。各方达成广泛的共识，即除非我们追究犯罪人的责任，否则就无法制止情况的持续恶化。

三. 绝不让任何一个人掉队

峰会表明，国际社会决心履行承诺，在谋求所有人的可持续发展中，绝不让任何一个人掉队。世界领导人和来自社会各阶层的人都同意“帮助落在最后面的人”，其中包括 6 000 多万流离失所者、妇女、儿童和处于危机情况中的其他群体，向他们提供他们应得的全球关注、支持与资源，让他们生活在安全和有尊严的环境，并有机会健康发展。

- 与会者赞扬收容了大批难民的国家和社区的领导精神和慷慨做法，但他们认识到，解决全球流离失所问题是一项共有的责任。许多与会者同意有必要更好地共同承担**应对难民大规模流动问题**的责任。与会者指出，2016 年 9 月 19 日召开的**处理难民和移民大规模流动问题的大会高级别会议**是推动这方面工作的一个重要机会。
- 与会者决心采取**解决国内流离失所者和难民需求的新方法**。新方法要能满足人道主义的直接需求，以及长期的发展成果，以提高难民、流离失所者和收容社区的自立能力。为了将这一愿景化为行动，一些与会者承诺为流离失所者创造生计和教育机会，并承诺提供更可预测的多年资金。一个私营组织承诺开发专门适应流离失所者需求的金融服务，并对处于危机中的人免收交易费。与会者还认为，灾害和气候变化所造成的流离失所是一个越来越大的威胁。一些与会者呼吁设立**保护受气候变化不利影响而流离失所的人的国际机制和法律框架**。一个关于灾害造成流离失所情况的平台亦已启动。
- 与会者重申他们承诺**捍卫和遵守国际保护标准**。与会者详细说明了加强国家立法和政策以保护国内流离失所者以及促进实施《坎帕拉公约》的

承诺。这些努力相互结合，将是实现《人道议程》所提出的减少国内流离失所者 50% 的宏伟目标的第一步。一些国家还承诺支持制订难民问题全面框架。

- 与会者广泛呼吁将性别平等、增强妇女权能和妇女权利列为人道主义行动的支柱。与会者承诺增加方案规划，使妇女和女童有能力成为领导人和决策者。会上宣布了为性别平等方案创设问责制的新方法和新的财政支助。已启动了不再容忍侵害妇女和女童的性别暴力的计划，并已作出承诺，确保处于危机环境中的所有妇女和少女能够实现性健康和生殖健康权利。
- 峰会启动了教育不能等-紧急情况教育基金，支持到 2030 年向处于紧急情况 and 长期危机中的所有儿童提供优质教育。教育不能等基金获得了捐助者和私营部门承付 9 000 万美元的初始经费，预计会在联合国大会第七十一届会议之前得到更多的承付款。全球促进教育工商联盟宣布，打算为该基金筹集 1 亿美元的资金和实物捐助。
- 多利益攸关方团体推出了首个《包容残疾人的人道主义行动宪章》和《年青人参与人道主义行动契约》。与会者强调人道主义应对工作必须考虑到移民特有的脆弱性，他们的特殊保护、人权和援助需求必须得到解决。另有数以百计的承诺，将努力的重点放在有掉队风险的人群，包括老年人以及其他处于危机中可能最脆弱的群体。

四. 改变民众的生活：从交付援助到消除需求

峰会强化了所有利益攸关方提供的支持，不只是满足人道主义的需求。有原则的人道主义行动必须在激烈冲突和突发性危机的背景下以可靠的方式交付援助。然而，全球领导人认识到，在考虑人道主义需求时，不能再脱离解决长期经常性需求的根源问题所作的更广泛的可持续发展努力，并一致认为，我们必须致力谋求一种新的工作方式，不仅要满足民众的需求，还要通过降低他们的风险和脆弱性，减少这种需求。峰会的各项承诺推动了《人道议程》所提出的新工作方式。所有行为体必须根据自身的比较优势，携手合作，争取实现减少需求、脆弱性和风险的集体成果，以支持国家和地方的努力，同时确保尊重人道主义原则。

- 峰会与会者确认有必要确保向受危机影响的人通报情况和征求意见，不仅如此，还要将他们置于决策过程的中心。应将受危机影响的人视作伙伴，而不是救助对象。捐助方、联合国机构和非政府组织为了这一转变已作出多项承诺，包括采取《核心人道主义标准》。

- 会上广泛承诺**加强受影响社区的应对策略**。与会者还承认有必要确认和**优先发展国家和地方**的领导和应对危机的能力。此外，峰会与会者承诺尽可能直接向地方行为体提供更多的资金。
- 已启动**区域组织人道主义行动网络**，以加强区域组织之内和之间的能力与协作。区域组织的工作日益补充国家和国际的救灾和备灾工作。
- 与会者明确了解到加强能够根据人道主义原则**交付可预测和灵活的生存援助**的人道主义行为体的重要性。
- 20 个脆弱国家组的财政部长、联合国和世界银行发起了**全球备灾伙伴关系**，以帮助最初一组 20 个风险最大的国家到 2020 年建立起抵御未来冲击的最低备灾能力。**增进适应能力十亿联盟**将通过在未来 10 年动员十亿人更好地支持社区的适应能力，推动加强各地脆弱人群的安全、健康和福祉。一些国家还呼吁增加关注**气候变化在安全层面的问题**，几个国家提议任命一名特别代表推动这方面的工作。
- 会员国承诺改善关于**数据收集、分析和预警**的做法，包括建立一个全球风险平台。秘书长承诺联合国所有计划和方案都会考虑到风险情况。这些努力不仅特别有助于更好地应对危机，也可以通过风险筹资和保险等办法带来更多可预测的资金，从而及早采取行动。
- 已启动两个联盟同更广泛的行为体建立伙伴关系：**全球应对城市危机联盟**将加强在越来越不稳定的城市环境中的防灾、备灾和救灾工作，特别是与当地市政行为体合作，而**全球促进人道主义创新联盟**将创造一个开发创新工具、方法和流程的共同空间，加速人道主义行动的根本性改善。许多与会者呼吁彻底改革保护和增进数百万受危机影响的人的健康的做法，卫生合作伙伴认可了一项新的**危机中卫生行动全球举措**。
- 已发起一项**联结商企倡议**，致力于在紧急情况之前、期间和之后更好地联结私营部门的技术和资源，并将获得广泛多利益攸关方支持的代表世界各地数百家公司的 11 个国家私营部门网络连接起来。卫星和移动行业出台的章程将大大提高受影响民众的互联互通。
- 峰会上达成了重大承诺，要**超越人道主义发展鸿沟**，同时加强重视对人道主义原则和空间的尊重。认识到需要变革，联合国秘书长和八个联合国机构签署了得到世界银行和国际移民组织认可的一项突破性的关于**以新工作方式合作的行动承诺**。新工作方式将通过开展多年期合作，实现集体成果，并参照在不同环境下的比较优势，加强联合国满足需求，减少脆弱性和更好地管理风险的能力。

五. 对人道主义的投入

领导人和与会者承认，只有通过提供持续的政治和财政资源，才能实现对五项核心责任所作出的承诺。峰会强化了供资的重要作用，这是满足需求和减少需求的关键有利催化因素。在人道主义筹资问题高级别小组以及《人道议程》的基础上，与会者承诺协助确保全世界超过 1.3 亿需要援助的人得到更多人道主义生存援助和保护，并使现有的基金发挥更大的作用。更具体地说，大家确认需要筹资方面能够支持新的工作方式。与此同时，显然仍有必要增加直接、及时和可预测的人道主义资金。

- 与会者强调，为满足人道主义需求，必须有**足够的和可预见的资金**。已作出承诺，增加资源和扩大捐助者群体，办法包括扩充供资流量和机制，加强风险保险，扩大支持国家集合供资机制，包括联合国的国家集合基金，并调动伊斯兰社会筹资。会员国广泛支持将中央应急基金增加到 10 亿美元。这包括一个国家增加 25% 的资金、一笔分五年支付的 1.49 亿美元承付款，以及一项由一个基金帮助支付保费，利用风险资金建立联系风险保险的创新融资机制的倡议。
- 捐助者和人道主义合作伙伴宣布了一项**大交易协议**，将有助于在未来五年内有效节约人道主义行动费用，逐步节省高达 10 亿美元，将更多的资源交到需要帮助的人手中。其中包括到 2020 年**以最可能直接的办法将 25% 资金分配给国家和地方应急部门**。这一做法具体体现在由 27 个国际非政府组织签署的一套雄心勃勃的承诺。来自 37 个国家的超过 125 个国家非政府组织在《谋求改革宪章》中对这套承诺表示认可，新成立的赋权救援网络、国际志愿机构理事会、互动联盟、人道主义应急指导委员会和教会联合行动联盟等现有的非政府组织网络的其他各方也对此表示认可。
- 人道主义者和私营部门的金融和科技公司公布了**新的创新伙伴关系**。它们会利用在数字支付、手机货币及其他领域的专长，帮助更快和更有效地满足人们的需求。
- 世界银行和欧洲投资银行代表 7 个多边开发银行承诺在集团内密切合作，以拿出**更多的证据和数据**，用来指导解决脆弱国家的问题，目的是促进**经济复原力**。特别是，世界银行宣布成立一个**全球融资反应平台**，向发展项目提供长期、超低利率，设法解决脆弱性问题。峰会上还作出了若干具体承诺，要结合国家社会保护计划，扩大利用**现金转移**的规模。

六. 下一步行动

世界人道主义峰会敲响了警钟，呼吁采取人道主义行动。通过峰会，形成了推动《人道议程》与五个核心责任的全球势头和政治意愿，以便为世界各地的人更好地提供援助。各方对这个议程作出了坚定的承诺，包括各项核心承诺、个别承诺和共同承诺，是实现这个目标的重要第一步。现在是行动的时候了。我们必须下决心在未来的年月里，作为紧急事项，履行承诺，维护承诺，集体推动实现这一议程。在这方面，2016年6月27至29日举行的联合国经社理事会会议人道主义事务部分和2016年9月19日召开的¹处理难民和移民大规模流动问题的联合国大会高级别会议，都是重要的机遇。

在峰会上作出所有与核心承诺接轨的举措，以及各项个别承诺和共同承诺，都将反映在一个承诺行动平台。这个平台可以公开查阅，使大家都能为自己作出的承诺负责。我将致力利用第一次世界人道主义峰会所产生的全球动力，再接再厉，与所有利益攸关方建立伙伴关系，改变现状，落实履行五项核心责任，使《人道议程》的愿景成为现实。今年9月，我将向联合国大会报告本次峰会的成果。我将提出如何推动履行各项承诺，包括通过政府间和机构间的渠道，以及在峰会启动的许多倡议、平台和伙伴关系，予以实现。对于本次峰会的所有成果以及对《人道议程》作出的承诺，将通过一份年度更新报告，审查推动和实施的进展情况。

这次峰会是采取行动的出发点，但也必须有一个目的地——即要达到我们的行动协助改变了世界各地无数人生活这一步。到2020年，我们应该集体评估推动实现《人道议程》以及我们在这个峰会上作出的承诺所取得的进展。出于我们的共同人性，出于我们的共同责任，我们应为所有受危机影响的人，为我们自己，作个交代。现在就让我们将《人道议程》变为推动全球变革的工具。
