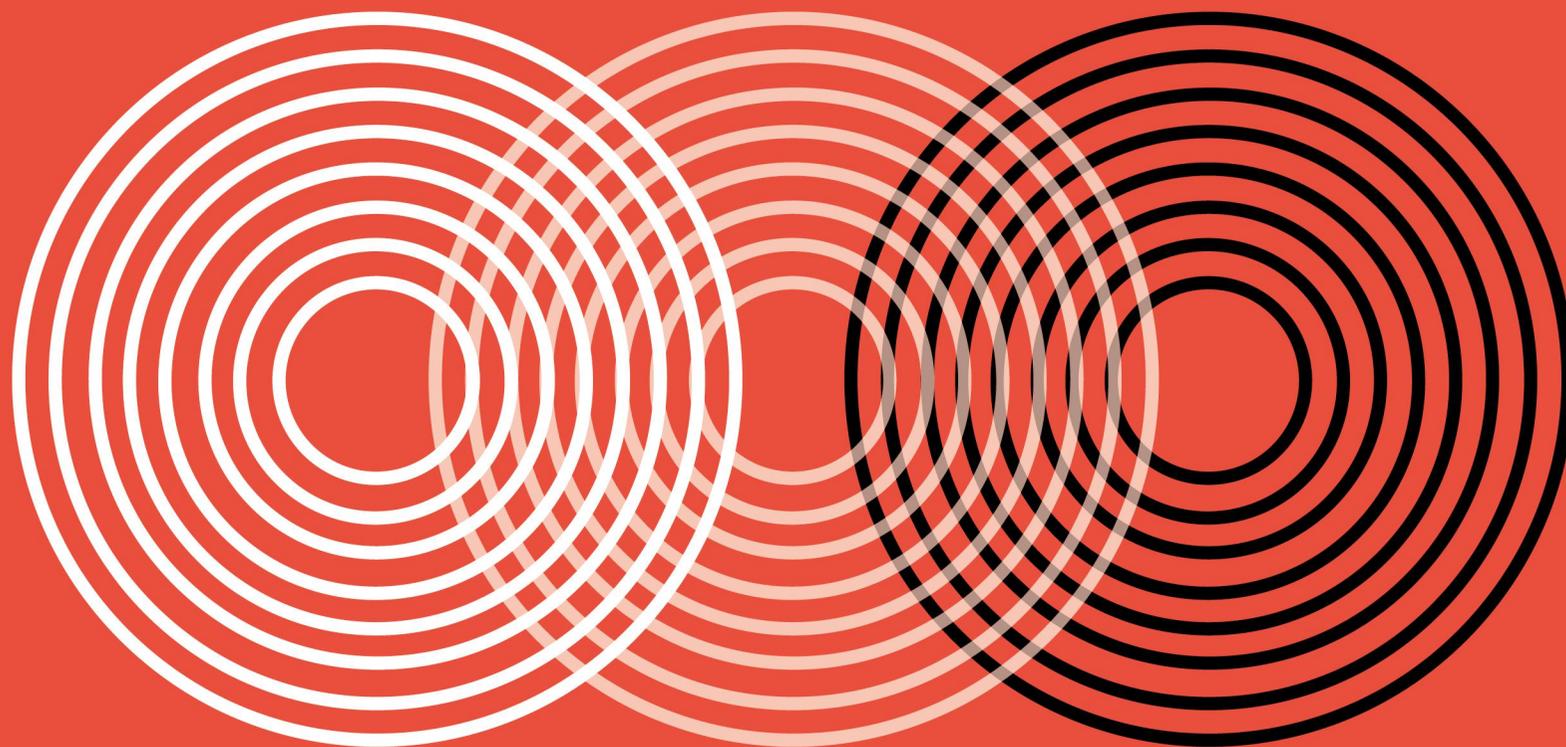


人道主义系统状况

概要 | 2018 年版



ALNAP（责信与绩效积极学习网络）是一个人道主义组织的全球网络，成员包括联合国机构、红十字和红新月运动成员、非政府组织、捐资方、学术机构和顾问，旨在学习如何改进对人道主义危机的响应。

报告全文和其他辅助资料可在以下网址获取：

alnap.org/sohs

主要作者：

Paul Knox Clarke

合作作者：

Abby Stoddard，人道主义效果（Humanitarian Outcomes）

Luminita Tuchel，发展倡议（Development Initiatives）

编辑：

Matthew Foley

本报告不必然反映 **ALNAP** 成员的观点。

中文版致谢：

翻译 徐诗凌，北京师范大学风险治理创新研究中心

编审 范晓雯 黄文忠 李健强 姚帅

引用规范：

ALNAP (2018), 《人道主义系统状况：概要》（*The State of the Humanitarian System: Summary*）, London: ALNAP/ODI

©ALNAP/ODI 2018 本作品遵循知识共享—署名—非商业性使用协议（CC BY-NC 3.0）

ISBN 978-1-910454-76-3

传播管理：Maria Gili, Cara Casey-Boyce, Tim Harcourt-Powell

设计：Soapbox (www.soapbox.co.uk)和 Add Two Digital (www.addtwodigital.com)

目录

中文版致辞和说明	1
关于本报告	2
报告结构	4
报告范围与分析框架	4
“人道主义系统”指什么？	4
“绩效”指什么？	6
本报告考量的情境	7
术语使用说明	8
需求与资金	10
人道主义系统绩效	13

图表

图 1	《人道主义系统状况报告 2018》研究的国别分布
图 2	人道主义系统中的组织实体
图 3	2017 年有需求的人群和各区域需求排名前三的国家
图 4	资金集中的区域趋势（2008-2017）
图 5	2017 年按危机类型统计的国际人道主义援助
图 6	本国和国际人道主义一线人员
图 7	由联合国协调的筹资呼吁需求额和筹资额（2008-2017）
图 8	关于反馈、咨询和尊重的问卷反馈比较：SOHS 2018 援助接受者调查
图 9	SOHS 援助接受者分类调查反馈：SOHS 2012、2015 和 2018
表 1	按 SOHS 绩效标准，评估时段内的人道主义系统进展

中文版致辞和说明

ALNAP 的第四版《人道主义系统状况》报告是在过去三期的基础上，总结全球人道主义需求，概览满足需求的可得资源。本报告也描述了人道主义系统的规模和结构，对其总体绩效进行了详细评估。

本报告将在全球二十余个地点发布，也包括中国。本报告将被第一次译成中文，我为此十分高兴。在应急管理领域，中国的专家具有长期积累和独特经验，世界各地的援助机构必定会得益于他们的视角和洞见。我也希望，由此激发的讨论将创造出中国和国际人道主义系统的其他主体之间丰硕的新型协作。

Johan Schaar, ALNAP 理事长

《人道主义系统状况》2018 版报告于今年 2 月份在日内瓦的全球人道主义伙伴与网络周期间进行了正式发布。我在现场聆听了 ALNAP 研究部负责人、报告的主编 Paul Knox-Clarke 的精彩分享。这份报告不仅数据翔实，而且观察视角系统全面，对于刚刚经历对外援助体制改革、逐渐走近国际人道主义系统的国内伙伴机构来说，这会是一份参考和学习意义重大的报告。为此，我郑重地向老朋友 Paul 提议来进行该报告的中文推介。

感谢 ALNAP 的信任，支持了我们的译介提议，并在翻译过程中给予了充分支持。受时间所限，我们只翻译了报告概要，撷取精华，供读者一窥全豹。需要说明的是，这个中文版的内容较原版概要有所扩充。我们考虑中文读者群的需求，与 ALNAP 协商，进行了如下补充：从 2018 年完整版报告中引进了“报告结构”的内容（2018 年版报告，第 31-39 页），以向读者介绍基本概念，解释报告中使用的指标，也因此增加了一幅图表（图 2，即完整版报告中的图 1）。在“关于本报告”一节也加入了 2015 年版报告中的研究项目简介（2015 年版报告，第 10 页）。此外，经编审者建议，在与 ALNAP 咨询沟通后，酌情加入了两条译注。

特别感谢四位参与本报告概要翻译编审的人员，他们的意见和建议大力增进了译文的准确度和可读性。他们是：人道主义响应和减灾顾问范晓雯、香港乐施会中国项目部人道救援项目质量与能力发展统筹黄文忠、深圳壹基金公益基金会项目总监李健强、商务部国际贸易与经济合作研究院国际发展合作研究所副主任姚帅。

期待的不仅是国际经验和中国实践的有机交融，还有未来共同携手开创全球人道应对与可持续发展的创新路径！

张强，北京师范大学风险治理创新研究中心主任

关于本报告

《人道主义系统状况》(SOHS)项目是每隔几年开展的独立研究项目,着力于汇总和分析人道主义系统规模和范围的最新数据,以及评估其整体绩效和进展。(SOHS 2015:10)本报告是《人道主义体系状况》报告的第四版,内容涵盖 2015-2017 三年的状况。

本报告:

- 勾勒过去三年的人道主义需求。
- 概述用于满足上述需求的资金状况,以及资金使用的方式和去向。
- 描述人道主义系统当前的规模和结构。
- 评估人道主义系统在解决人道主义需求方面的绩效。

上述成果基于:

- 文献综述
- 200 多份人道主义行动评估综述
- 对 151 名人道主义领导和专家的关键人物访谈
- 5 个国家案例研究,对 346 名人道主义工作者、政府代表和受危机影响的人进行访谈
- 援助接受者调查,从接受了人道主义援助和/或保护的人群回收了 5000 份问卷
- 人道主义工作者调查,从提供援助和/或保护的人群回收了 1170 份问卷
- 数据库综述,包括经济合作发展组织发展援助委员会(OECD DAC)、联合国人道主义事务协调厅财务追踪系统(OCHA FTS)、发展倡议(Development Initiatives)的私募资金数据库,以及人道主义效果(Humanitarian Outcomes)的非政府组织人员聘用与开支数据库。

调研了

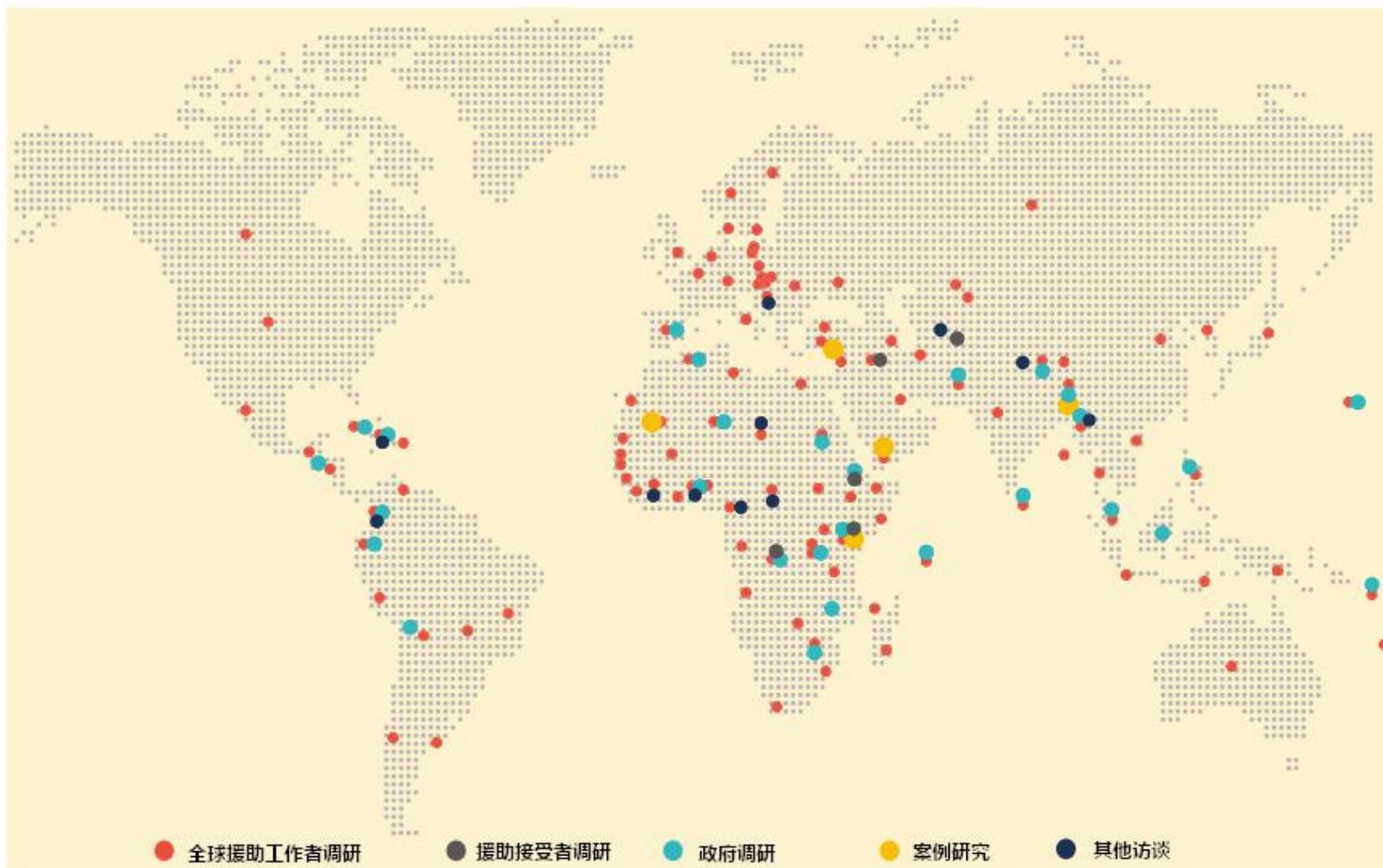


以及五个不同国家的案例研究:

孟加拉 肯尼亚 黎巴嫩 马里 也门

.....形成 SOHS 2018 报告。

图1 《人道主义系统状况报告 2018》研究的国别分布



注：本地图展示了 SOHS 2018 报告采集佐证的国家。各项调研记录的地理数据均呈现如上。本地图并非按照比例制作。

报告结构

报告范围与分析框架

“人道主义系统”指什么？



人道主义系统就是一个复杂系统。它的组成部分既相互关联，又能决定自己的行动，还和系统之外的许多其他元素相互作用。

《人道主义系统状况》(SOHS) 系列报告旨在对国际人道主义援助的规模、形态和绩效进行纵向分析。为此，报告使用“系统”概念来定义其横跨多个时段的分析对象。

《牛津英语词典》将系统定义为“一组相互作用、相互关联，或相互倚赖的元素，形成一个复杂整体，朝向一系列共同目标”。系统有多种不同类型，其类型取决于各元素作出独立选择的程度，以及它们在更大的环境中与其他系统相互作用的程度。

机械系统（系统的最简单形式）的组成部分只能执行既定的动作：一个齿轮不能选择要做什么。机械系统也是封闭的：组件与更大的环境之间的交流相对极少（齿轮的行为绝大多数是由系统里的其他元素、而不是由外部元素控制的）。与之相对的是更复杂的开放系统，其组成部分可作出独立选择，也和广大环境相互作用。社会和生态系统总体都是复杂和开放的。

人道主义系统就是一个复杂系统。它的组成部分既相互关联，又能决定自己的行动，还和系统之外的许多其他元素相互作用。因为它是复杂开放系统，它的运作有特定方式。该系统是非线性的：其间相互作用的元素数量极大，因而几乎不可能预测系统会怎样运作。该系统也是持续生成的：由于元素之间相互作用，这个系统本身会发展出各种特征，它们是多重相互作用的结果，且多于系统组成部分的总和。一些观察者将人道主义系统贴上“生态系统”的标签，以强调其复杂、开放和适应的特性。标为生态系统作为比喻很有意义：生态系统又是另外一种复杂的适应性系统（虽然与人道主义系统不同）。但生态系统本质上关乎生物过程，而非政治、社会或经济进程，所以我们还是倾向于使用“人道主义系统”的术语：我们研究的是组织，而非有机体。

本报告中使用的“人道主义系统”定义如下：

由彼此连接的制度化行动实体组成的网络，这些实体直接或间接地从公共捐资方和私人资源接受资金，以向危机中的人群提供人道主义援助和保护，由此促进、支持或替代受援国内的响应。

这个定义建立在往期报告使用的定义基础之上¹，但强调：系统中实体彼此连接的性质在于连接是以资金流动为基础的，这也是这个系统的界定特征。此外这个定义也强调，系统的共同目标是提供人道主义援助和保护，但人道主义工作者在各种不同的情境中进入不同的结构工作：各个行动主体的角色会在不同的情况中发生变化。

以上定义的人道主义系统包括了所有接受资金以专门采取人道主义行动、并以此为主要使命的组织实体。它们彼此之间在行动上或在资金上发生关联，有相同的总体目标、规范和原则。这些组织包括：

¹ “由彼此联系的制度化行动实体组成的网络，当受影响人群的需求超出了地方和国家资源能力，这个网络就提供人道援助。” (ALNAP, 2015:18)

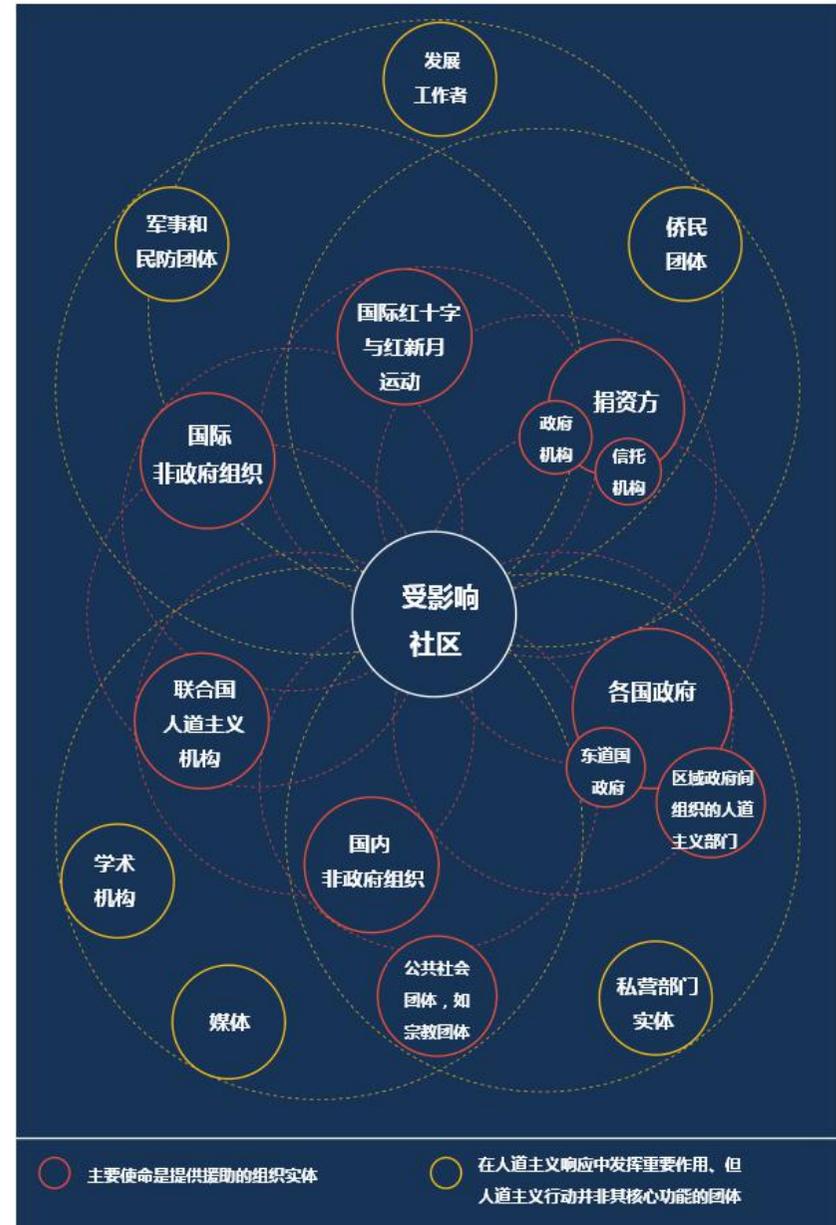
- 开展人道主义活动的地方、国家和国际非政府组织；
- 联合国人道机构；
- 国际红十字和红新月运动；
- 东道国政府机构和区域/政府间机构；
- 捐资机构：主要是政府机构，也有信托机构和其他捐资方。

人道主义系统对其他影响因素也是开放的，所以上述组织经常与危机情境中的其它实体发生互动，并受之影响。这些实体所关联的资金机制和人道主义体系不同，并且/或者它们的主要目标并不是提供人道主义援助和保护。这些实体包括：

- 国家军事和民防群体；
- 发展工作者
- 私营部门
- 侨民团体
- 没有明确人道主义职能的公共社会团体（如宗教团体）
- 媒体
- 学术界

这些组织也在人道主义响应中发挥重要作用，会与人道主义系统的工作人员平行工作，有时也会协调开展工作。本报告集中于“正式系统”，因为构造这个概念，比“危机中所有的个体和组织”更适合进行量化和分析。不过，本报告并不因此模糊这些行动主体的重要作用，而将尽可能地描述他们对人道主义响应的贡献和关系。

图 2 人道主义系统中的组织实体



“绩效”指什么？



在 2018 版中，ALNAP 的目标是集中描绘人道主义系统如何与减轻风险、韧性、发展和和平建设相关的活动相连接，并更明确地评估国际机构与地方和国内主体的关系。

本报告和往期版本一样，使用经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD DAC）标准²评估人道主义绩效。然而，在重新检阅过这套标准后，ALNAP 作出了两处重要修订。

第一处关系到责任和参与。在往期报告中，责任和参与被认为是实现提供符合需求的援助的重要手段，所以被放在“相关度/适切度”的维度下考察。ALNAP 与 SOHS 研究方法工作组讨论以后³，修订了评估标准，将“责任和参与”列为一个衡量绩效的单独维度。这表示，工作组认为责任和参与不仅仅是实现援助相关度的工具；它们本身就是目的。这样，除非援助是以有责任的方式提供给接受方，并让他们对自己接受到的援助决策发挥一定的影响，不然，就不能说人道主义系统的绩效令人满意。⁴

第二处修订关系到国际人道主义行动、受影响的国家和公共社会，以及减轻风险、恢复、发展和和平建设等议程之间的关系。在往期报告中，这些议题都放在 DAC 的“连接性”维度之下。但这就意味着连接性维度同时考量两项内容：国际人道主义系统如何与发展及和平建设活动连接，以及国际人道主义

系统如何与包括国家在内的国内行动主体连接。这两个方面有很多交叠，但毕竟是不一样的：例如，国际行动主体可以与国家密切协调进行人道主义响应，但不涉入发展工作。

在本研究时段发生了两个大型政策指向，一为发展和人道主义行动的“纽带（nexus）”，一为本地化，即将责任移向受影响的国家和公共社会。在 2018 版中，ALNAP 的目标是集中描绘人道主义系统如何与减轻风险、韧性、发展和和平建设相关的活动相连接，并更明确地评估国际机构与地方和国内主体的关系。为此，使用连接性维度集中考察人道主义行动与发展、和平建设等活动的关联；使用学界新近提出的“补充性”维度（Bourns and Alexander, 2016）考察国际人道主义行动与国内和地方能力的关系。ALNAP 也将打磨方法，用“原则一致性”标准集中考察人道主义行动遵循人道主义原则、国际人道法（IHL）和难民法的程度。⁵

进行上述调整后，本报告中用于判断人道主义系统绩效的标准为：

充足度：国际人道主义系统得到的资源可满足人道主义需求的程度。

覆盖率：国际人道主义系统的行动覆盖所有有需求人群的程度。

相关度和适切性：国际人道主义系统提供的援助和保护回应接受者最重要需求的程度（最重要需求根据人道主义专业人员和受危机影响人群两方进行判断）。

责任和参与：国际人道主义系统中的行动主体可为受危机影响人群负责的程度，以及受危机影响的人群可影响与援助和保护相关的决策的程度。

⁵ Beck (2006) 评估原则一致性时“集中关注在不同行动主体的方针互补或互斥的程度”。这就需要考量各个人道主义行动主体的工作方针是否相似；人道主义行动主体和其他行动主体（如军队和私营部门）的工作方针是否相似或互补；这些方针“是否纳入了人道主义和人权的考量”。在这种定义下，需要对所有的方针，包括安全的、发展的、贸易和军事的方针政策进行评估。在本期报告中，我们大幅缩窄了关注点，只看在何种程度上人道主义和其他行动主体的行动符合人道主义和人权考量。放在实践中，这意味着我们在考察“其他”行动主体（尤其是国家）的方针政策多大程度上与“人道主义”的法律和方针相符时，并不考察人道主义行动主体的方针多大程度上与其他主体的方针（例如受影响国际的贸易政策）相符。而与方针的一致性则单独在连接性维度下讨论。

² 使用了 Beck, 2006 中给出的标准。

³ 这次标准检阅是基于 ALNAP 为 2015 年改进人道主义行动全球论坛撰写简报的经验。OCHA 对人道主义有效性的研究中也对 DAC 标准指出了类似问题（Bourns and Alexander, 2016）。

⁴ OCHA 的报告同样提倡将“责任”列为人道主义有效性的 12 个元素之一（Bourns and Alexander, 2016）。

有效性：人道主义工作及时实现设定目标、其质量也得到认同的程度。

效率：人道主义产出使用可能的最少投入的程度。

原则一致性：国际人道主义系统中的行动主体遵循人道主义原则和国际人道法的程度，及他们能够影响国家和非国家武装群体尊重人道主义原则和遵循国际人道法的程度。

补充性：国际人道主义系统认可和支持国内和地方行动主体能力（尤其是政府和公共社会组织）的程度。

连接性：国际人道主义系统与发展、韧性、减轻风险及和平建设相结合的程度。

效果：人道主义行动（有意或无意地）对接受支持的人群和社会产生积极、长期影响的程度。

SOHS 认为人道主义绩效应依据以上所有标准进行判断；也认为，在理想情况下，应至少在以上所有标准中都做到令人满意的程度。不过，既有经验说明，在各标准之间常有张力，做好一个标准，则做好其他的标准就更困难；因此在实践中任何行动或任何组织，或者整个系统，都很难同时做好所有的标准。不同的主体虽然一般都同意所有标准都很重要，但也会各自排出不同的优先次序（杜南路线的行动机构⁶可能会更强调原则一致性；多使命机构更强调连接性；捐资方更强调效率）。为此，本报告不对 2015 年至 2017 年间的绩效进行总体评判，而是分别评估每个维度。

⁶ “杜南路线”的人道主义指的是红十字创始人亨利·杜南。这些组织总体上尽力置身于国家利益之外，也坚定地支持人道主义原则。

本报告考量的情境

国际人道主义系统以许多不同的方式介入许多不同的危机。每个危机都在特定的社会、政治和经济情境中产生特定的一系列需求。危机的情境显然会影响人道主义工作的方式（虽然影响程度可能还不够——人道主义系统一直被批评无法适应不同情境）和人道主义行动的成功与否。

各个危机各自有其个别、具体的性质，由此，很难对系统绩效进行整体评价。与一个政府合作应对干旱的影响、在受武装民兵控制的剧烈冲突地区工作，这两种情境下的有效性、覆盖率和原则一致性很可能差异极大。而因为每个危机都是独特的，很难从非常多元的环境中推断出总体的评估结论。为（部分地）解决用一套方法评估不同响应的问题，本期报告分别考量三种不同“类型”的人道主义响应，以比较几组较有内在一贯性的信息。这三种类型是：

- 复杂紧急情况的人道主义响应
- 在无冲突环境中，自然现象和卫生危机相关灾害的人道主义响应
- 难民和移民形势的人道主义响应

对于第一种危机类型，即复杂紧急情况，本报告使用机构间常设委员会（IASC）的定义：

复杂紧急情况指国家、区域或社会中发生的危机，因内部或外部冲突引发当权方的全面或大幅崩溃，需要开展超出单个机构和/或正在进行的联合国国家项目的使命或能力的国际响应。（IASC，1994）

第二种危机类型，即无冲突环境中自然现象和卫生危机相关的灾害，这里包括的所有危机都有自然过程（地理、水文、气象或生物）显著地影响了死亡率、疾病发病率和生计损失，且这些效应没有和战争或广泛的武装暴力叠加。

第三种危机类型包括了所有发生了大规模人口跨越国家边界，且这些人群（难民、寻求庇护者或其他类型的国际移民）需要国际人道主义援助和保护的情形。

选取这三种所指广泛的情境，是因为它们已被广泛认可和理解，也因为每种情境都显示出某些另外两种情境不具备的特征，我们推断这些独特特征会对人道主义行动的方式产生影响。⁸具体而言，在这些情境中，人道主义活动应依循的法律框架、国家有能力和意愿进行援助的程度，以及人道主义活动的性质和可能持续的时间，都各不相同。



本报告的研究尽可能地避免认定一个国家只存在三个类型其中之一危机。

这三种情境是有用但并不完美的模型，其划分标准并不固定，或尚未有共识。许多“稳定的”国家也苦于高等级的内部暴力活动和某种程度的权力崩溃：决定一场危机是否“复杂”就成为一个程度问题，还可能随研究者的判断或研究者在一国之内关注的某个特定区域而变化。与之类似的是，“自然”灾害在范畴上并不总是清晰的：例如，对于旱没有普遍认可的定义。于是，也如完整版报告第五章讨论需求和资金时将展示的⁹，经常会在同一个国家的不同地区发现所有这三种情境。本报告的研究尽可能地避免认定一个国家只存在三个类型其中之一危机。许多案例中，研究者在一国之内对不同的危机类型进行不同的访谈或评估（如哥伦比亚的部分受访者谈的是冲突引发的流离失所，其他受访者则谈自然灾害的影响）。在对人道主义工作者和援助接受者进行的调查

⁷ 这一类型（或定义类似的一个紧急情形范畴）由灾害流行病学研究中心（CRED）、国际红十字与红新月联合会（IFRC）和国际减灾战略署（ISDR）广泛使用。

⁸ 国际人道法，至少是其常规条款，通常适用于武装冲突。国际难民法则适用于难民形势。

⁹ 【译注】或参见本概要“需求与资金”一节。

中，受访者均被要求指出最适合描述他们所处状况的情境——援助接受者调查中，许多“自然”灾害国家（如肯尼亚和埃塞俄比亚）的受访者说他们的需求主要是因地方法暴力产生的，而身在通常与冲突关联的国家（如刚果或阿富汗）的受访者则认为他们的需求是自然灾害导致的结果。

无论如何，这三种情境类型确实可帮助我们更好地理解人道主义系统在差异很大的各种环境中的绩效。某些标准之下会呈现出绩效的相似，例如各种复杂紧急情况中的绩效是相似的，而复杂紧急情况和其他两种情境中的绩效则呈现出差异。但并非所有标准都如此。有些标准下，复杂紧急情况、“自然”灾害和难民形势没有呈现出很多差异。因此，这份最终报告的结构是根据标准、而非根据情境来划分的；而评估结果随情境而产生差异之处，会特别设次级章节对各个情境进行说明。

术语使用说明

人道主义行业与全球大形势紧密相联。政治和经济决策是许多危机的肇因，而政治和经济的平等是决定是谁受到危机影响的重要因素。人道主义行动本身就是行使一种权力：这是有本事的群体——政府、组织或个人——去支持有需求的群体的能力。在这种语境下，词汇的选择至关重要。用于描述形势的词语有可能模糊不公正和不平等，否定身处危机中的人群的尊严和主动性，流露出偏见和臆测（这样可能也有好处）。

在整份报告中，作者们格外留意这些实际问题，同时也保留了行文的可读性及与往期报告的一致性。因此我们将“非冲突环境中的自然现象和卫生危机相关灾害”缩短为“‘自然’灾害”。但读者应意识到，这些自然现象对人发生的影响既是自然现象本身、也是人和政治因素作用的结果。在描述人道主义系统服务的人群时，作者们使用了“接受人道主义援助和保护的人群”，有时缩短为“援助接受者”，而不使用“受益人”。在更一般性地讨论到危机情形中的

所有人群，包括没有收到援助和保护的人群时，则使用“受危机影响的人群”。

本研究时段内，非正规移民（包括寻求庇护的人群）进入欧洲的数量大幅上升，这种人口移动也日渐政治化。这一现象多被称为“欧洲难民危机”或“欧洲移民危机”。危机的概念吸引关注，也大致准确地指出了一些移民的处境，以及对此种处境的大众感知和政治响应。但这种命名同时也承载其他含义：它意味着人口迁移的事实给欧洲带来的是危机，而非其他的后果，例如机遇。为此，本报告使用“移民‘危机’”，将“危机”一词置于引号中。

需求与资金

2015-17 年间，人道主义需求持续增长。据估算，2017 年有 2.01 亿人需要国际人道主义援助，是迄今为止的最高数量（参见图 3）¹⁰。因冲突和暴力被迫流离失所的人群数量也在增长，2017 年增至 6850 万人。少数几个复杂危机吸收了大部分资金：过去三年间，一半的国际人道援助流向了仅仅四场危机（叙利亚、也门、南苏丹、伊拉克）。单是叙利亚就收到了 2017 年全部资金的 28%。随资金日渐集中而发生的，是援助接受方的地理位置逐渐转移，从撒哈拉以南的非洲转到了中东（参见图 4）。大部分国际援助流向受多种危机影响的国家：多数为发生冲突、又收容了难民或遭受了“自然”灾害的国家（参见图 5）。

2015-17 年间，少数几个政府捐资方捐助了大部分的国际人道主义援助：三个最大捐资方占了 2017 年所有政府捐助数量的 59%，2014 年这个比例是 56%。大部分捐资资金流向多边机构（在 2016 年这个比例是 60%）。不过，这笔资金的同等比例又拨给了非政府组织。联合国的人道主义支出和人道主义非政府组织的支出相近：2017 年联合国机构支出了 160 亿美元，非政府组织支出了 166 亿美元。非政府组织的资金集中在大型国际组织手中：2017 年，六个最大的国际非政府组织占据了所有非政府组织支出的 23%。而另一头，国家和地方非政府组织直接接收到的国际人道主义援助只占 0.4%。

¹⁰ 按国家列举的有需求的人口计数是从五个数据库交叉比照后选用了最大的需求人口数量。数据库如下：

- a. 主要来源：ACAPS（2017 年的最新周报中发布的需求人群数量）
- b. 《全球食物危机报告（GRFC）》的危机人口部分（从 2018 年报告中采集的需求人群数量）
- c. 《全球人道主义概览 2018》报告（按国家列举的需求人群数量）
- d. UNHCR 的难民、类难民情形和避难申请者记录
- e. UNRWA 的难民总数（也是巴勒斯坦的国内流离失所人口数）

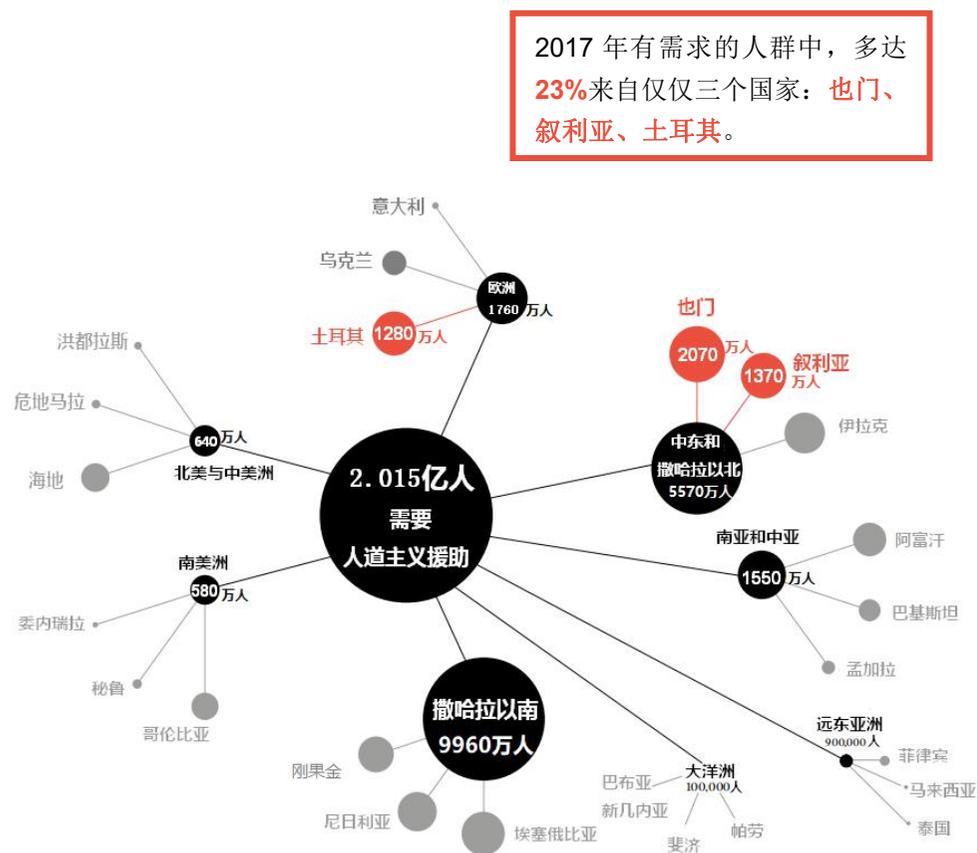
UNHCR 和 UNRWA 的数据反映在接纳国中的难民（及国内流离失所人口）数量。所以，这个数字还包括了没有参与联合国协调筹资呼吁的国家的有需求人群数量，因此会比 OCHA 的《人道主义需求概览》估算的数字更高。

人道主义资金增长带动了行业内一线工作的人员数量增长。截至 2017 年，人道主义机构在行动中雇用了约 57 万人，较上期报告增长了 27%（参见图 6）。增量主要在于国内人道主义工作者的数量增长，而国际（外派）员工数量则保持稳定。

集合基金¹¹在 2017 年达到了 13 亿美元，比 2014 年高出 53%。现金发放量也增长了，2016 年估算达到 28 亿美元，较 2015 年增长了 40%。这个时期也建立了为危机和难民情况提供资源的其他渠道，大部分与既有的人道主义筹资机制并行。几个多边开发银行为 2015 至 2017 年间的危机提供了大批资金支持，部分情况中其数额甚至大于人道主义系统的支出。

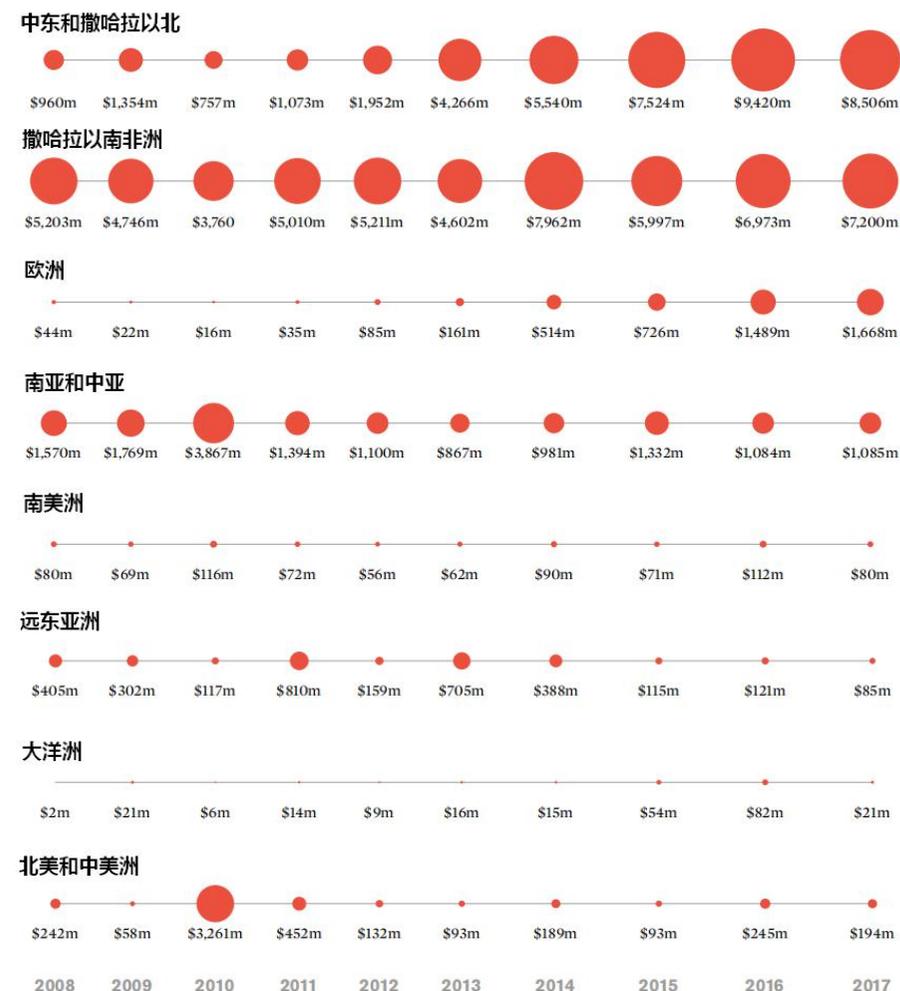
¹¹ 【译注】指联合国的中央应急响应基金（CERF）和联合国在各国运行管理的国家集合基金（CBPFs）。

图 3 2017 年有需求的人群和各区域需求排名前三的国家



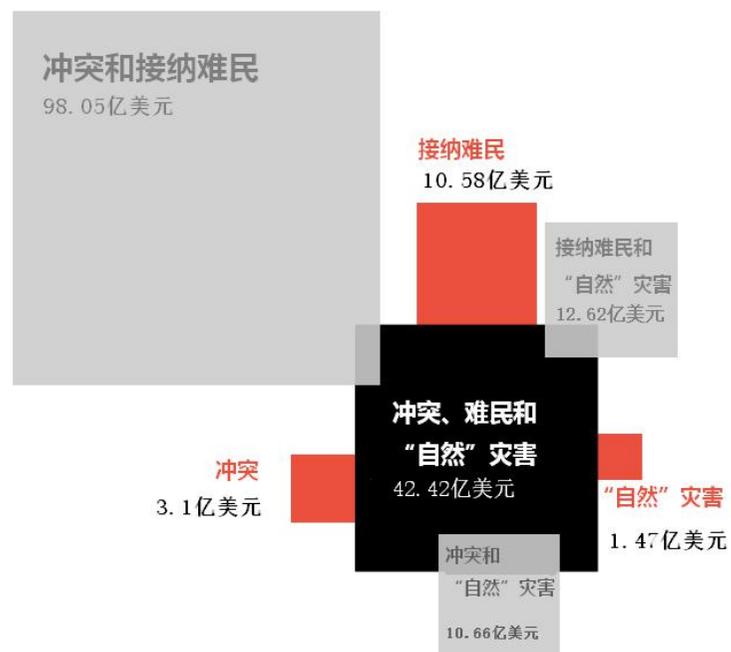
数据来源：发展倡议（Development Initiatives）根据评估能力项目（ACAPS）、粮食与农业组织（FAO）、粮食危机全球报告（GRFC）危机人口部分、联合国难民署（UNHCR）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（UNRWA）、灾害流行病学研究中心（CRED）、联合国人道主义事务协调厅（UNOCHA）的数据整理。
注：本报告中使用的区域命名主要基于经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD DAC）的惯例；中东与撒哈拉以北区域是合并在一起统计的。

图 4 资金集中的区域趋势（2008-2017）



数据源：发展倡议根据联合国人道主义事务协调厅财务跟踪系统（FTS）整理。
注：数据基于 2016 汇率。总额主要按危机事件而非按国家呈现。本图表中的总额与按国家计算的总额、完整版报告中图 9 的联合国筹款呼吁总额不同。

图 5 按危机类型统计的国际人道主义援助，2017¹²

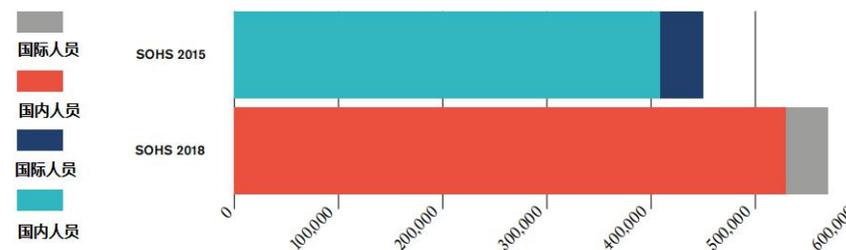


数据源：发展倡议根据 ACAPS、FAO、UNHCR、UNRWA、风险管理指数 (INFORM)、CRED 和 FTS 数据整理。

注：本图中，复杂危机包括了记录过所有三种危机类型（冲突、难民危机和“自然”灾害）的国家。数据使用 2016 年汇率。本图表没有根据比例绘制。数据是根据可分配给国家的人道主义援助份额计算得出。本图中的总额会和完整版报告中图 11 和 14 中根据危机事件而非国家计算的数额不同，与图 9 中根据联合国筹资呼吁计算的数额也不同。

¹² 该项分析只使用了可部署到国家的国际人道主义援助数字，因此总额会和其他分析中按捐资方或紧急事件分类计算的结果不同。

图 6 本国和国际人道主义一线人员



数据源：人道主义成果 (Humanitarian Outcomes)，2018

注：此处展示的是 2013 年 (SOHS 2015) 和 2017 年 (SOHS 2018) 的数据。

人道主义系统绩效

表 1 按 SOHS 绩效标准，评估时段内人道主义系统的进展

SOHS 2018 (对照 SOHS 2015)		
充足度		<p>无进展</p> <ul style="list-style-type: none"> 虽然资金有所增长，但人道主义系统仍然没有获得足够资源以满足需求。其中原因包括需要人道主义援助的人数增长，也可能是因为人道主义行业的援助目标有所扩大。
覆盖率		<p>下降</p> <ul style="list-style-type: none"> 2015 年报告指出人道主义援助只能覆盖很少的安置营之外的国内流离失所人群 (IDPs)，这个问题并没有得到有效解决。 对于收容难民的人群和社区的需求进行回应的忧虑有所增长。 冲突中的人群获取人道主义援助的可能性下降，政府和非国家武装群体趋向于封闭援助递送渠道，或利用官僚系统阻碍援助递送。 人道主义援助很少覆盖到大量的非正规移民。
相关度与适切性		<p>有限进展</p> <ul style="list-style-type: none"> 人道主义援助形成了一套既定的基本生命拯救援助内容，在许多情况下被认为确实与需求相关。 优先的保护需求经常得不到满足，虽然在近三年的国家战略层面对这个领域的关注已增长。 对于在既定的突发即时响应援助内容之外的需求，经常缺乏理解，一般也没有得到满足。 老年人和身心残障者的特殊需求经常得不到满足，但人道主义系统在满足妇女和女童的需求方面取得了有限进步。 多目的的现金发放可以帮助提升援助的相关度。

SOHS 2015 (对照 SOHS 2012)		
充足度和覆盖率		<p>下降</p> <ul style="list-style-type: none"> 虽然资金有所增长，总体覆盖率却下降了。大部分的缺口出现在长期危机的支持中，包括资金、技术能力、人员招募的短缺，以及递送渠道受限。部分覆盖率增长出现在自然灾害响应中。 受访的人道主义工作者对充足度的感知掉到 24% (2012 年为 34%)。 关于援助送达冲突中的有需求人群，出现了更多的悲观态度，这主要是因为安全原因。
相关度与适切性		<p>无进展</p> <ul style="list-style-type: none"> 刚过半数 (51%) 的受访者表示需求评估有所提升，但在地方参与方面没有进展。 需求评估中出现了一些方法创新，但对于评估工具还未达成共识。 建立了更多的反馈机制，但极少证据显示受危机影响人群参与了项目设计或执行方法。

续表

SOHS 2018 (对照 SOHS 2015)		
责信与参与		<p>有限进展</p> <ul style="list-style-type: none"> 2015 年报告中指出主要挑战在于设置了反馈机制,但人群反馈未能影响援助决策,这个问题没有得到解决。 出现了一些可能有助于提升责信和人群参与的行动和方法,但还没有产生切实效果。 许多受访人忧虑“对受危机影响人群的责信(AAP)”正日益成为一件“仅待勾销事项”。
有效性		<p>提升</p> <ul style="list-style-type: none"> 在满足“自然”灾害的即时生命拯救需求,以及响应突发难民迁徙方面,援助有效性与上期持平。不过,各机构感到很难在欧洲移民“危机”中定位自身角色和目标。 复杂紧急情况中的食物危机响应的有效性(包括及时性)提升。 人道主义系统在满足总体的保护需求方面仍然无法实现有效,但出现了更多的案例显示一些项目满足了保护目标(虽然效果经常比较有限)。“不伤害”的路径看来得到了更多的使用。 响应质量出现提升。
效率		<p>进展有限</p> <ul style="list-style-type: none"> 2015 年报告指出的效率限制没有解决,尤其是项目报告方式不协调、资金的“过手”简化程序等问题。 部分领域做了更多的早期响应工作,尤其是利用社会安全网开展工作,避免了低效率的“危机高峰期”响应。 联合国内部的联合采购和供应链有所提升。 在研究期间“大谈判”(Grand Bargain)进程启动,旨在解决与援助效率有关的一些领域问题。
原则一致性		<p>下降</p> <ul style="list-style-type: none"> 人道主义行动与发展 and 稳定纲领的融合增长,行动机构要遵守人道主义原则的难度增加。 人道主义工作者的工作情境对国际人道法(IHL)和难民法的尊重在下降。

SOHS 2015 (对照 SOHS 2012)		
有效性		<p>混杂进展</p> <ul style="list-style-type: none"> 在大型自然灾害的快速响应中,援助及时性和死亡率/发病率的结果都有所改善。 在大型紧急状况中的协调、领导能力和人员质量方面有所提升。 冲突环境中的援助绩效很低。 大部分受访者都给出了较低的有效性评价。 贯穿性议题没有得到系统性解决。主要的进展在社会性别领域,但老年和残障领域存在更多需求。
效率		<p>进展有限</p> <ul style="list-style-type: none"> 自上期调研以来没有显著变化或新的发展。 出现了一些实现了新型效率的小型(项目层面)案例。 在快速部署的台风“海燕”响应和叙利亚难民响应中,出现了一些低效援助。
原则一致性		<p>无进展</p> <ul style="list-style-type: none"> 稳定和反恐主义纲领持续影响捐资方的人道主义资助决策。 捐资方对人道主义援助的特别维护,以及他们对人道主义原则的考虑,有所削弱。 包括受危机影响国家在内的受访者感到,人道主义援助的工具化和政治化有渐长趋势。 虽然韧性概念出现,援助体系结构还没有发生改变与之适应,也还没有将发展资源逐步提前部署在响应和恢复阶段。

续表

SOHS 2018 (对照 SOHS 2015)		
连接性		<p>提升</p> <ul style="list-style-type: none"> 政策变化和资金增长，使人道主义和发展活动发生更紧密连接，常常以“韧性”工作的形式出现。 有证据表明与政府合作的韧性工作、针对可预测的“自然”灾害（干旱、地震）所做的韧性工作对于保护人群免受未来冲击是有效的。 韧性工作在其他情形中的有效性的证据则大大削弱。 捐资方对脆弱国家和难民收容国的兴趣显著增长。 发展融资用于向发生冲突的国家提供服务的可能性增加。 捐资方支持更多用于难民情境的“发展性”方法。 捐资方也在支持“稳定”与和平构建方面的工作：许多人道主义机构没有参与、或不愿参与这项工作。
补充性 13		<p>提升</p> <ul style="list-style-type: none"> 许多案例中，与受危机影响国家政府的关系都有提升，不过也仍有在快速突发状况中将政府“推开”的倾向。 在国家是国内武装冲突或难民情况其中一方的情况下，政府关系通常面临更大困难。政府运用官僚体系障碍、阻拦公正提供人道主义援助的情况有所增加。 政策层面有显著动作在国际人道主义体系中增强国家和地方非政府组织作用，但至今在操作层面效果有限。
影响		信息不足，无法作出结论

SOHS 2015 (对照 SOHS 2012)		
连接性		<p>有限进展</p> <ul style="list-style-type: none"> 亚洲在此方面取得一些进展，但许多其他区域没有进展。 参访者认为地方政府极少参与和会商。 实操人员认为援助接受者的咨询和参与程度是最低的。

¹³ 往期报告没有单独列出该项指标。进展程度是基于过往其他指标下的信息比照而呈现的。

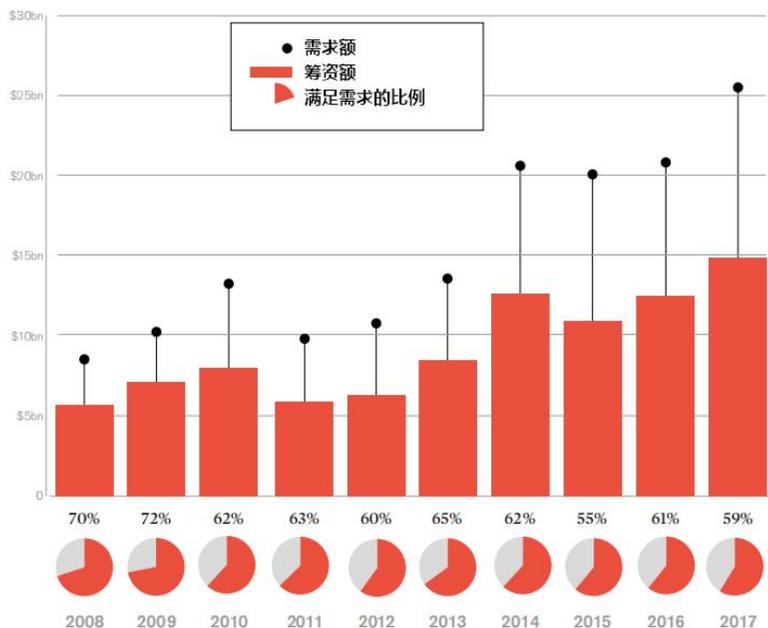


充足度：资源是否足够满足需求？

虽然对于主要捐资国的经济和政治状况导致人道主义资金走低的可能性存有忧虑，资金体量实际在提升，但相较过往几个报告时段，提升速率大幅放缓。在本报告时段内，资金请求也大幅增加，因此在援助充足度方面没有呈现出进展：现有的资源仍然不足以满足需求。本时段内联合国的筹资呼吁数额平均实现 58%。资金请求增多，可反映需要人道主义援助的人数增加，为身处危机中的人群提供更多服务种类的花费增加，为城镇中等收入人口和冲突地区人群提供服务的花费增加。

资金满足需求的充足程度也随国家和活动不同：有些领域一直得到更多的资金。粮食安全平均可满足 57% 的资金需求，而应急避难所筹资只满足了 29%。2016 年，灾害准备的资金只占资金总额的 3.7%。

图 7 由联合国协调的筹资呼吁需求额和筹资额（2008-2017）



覆盖率：援助和保护是否能让每个有需求的人接收到？

覆盖率在恶化。有些案例中，人道主义系统忽视了危机，一般是因为这些危机所在国的威权政府阻断了渠道，或是因为发生紧急需求的人群属于人道主义行动通常被认定的援助范围之外。另一种情况是人道主义系统响应了危机，但个别地区或人群被遗漏了。在偏远和人口稀少的地区、对人道主义人员有高风险（或感知风险度高）的地区、被围困的地区，以及对营地之外的流离失所人群和非正规移民，援助的覆盖率尤其低。边缘群体，尤其是少数民族和文化人群，以及老年人，是最可能被忽视的。也有现象表明一些人道主义机构更倾向于规避风险，更不愿意在被认定高风险的地区工作；一些政府也更不忌惮使用官僚体系的拖延策略来阻拦人道主义机构抵达需要援助的地区。

图 7 数据源：发展倡议根据 UNOCHA FTS 和 UNHCR 数据整理。

注：2012 年数据包括了由 UNHCR 监督进行的叙利亚区域响应计划（3RP）。2015 年数据没有包括也门区域难民和移民响应计划。为避免计入 2015 年区域筹资呼吁和国家筹资呼吁的重叠部分，布隆迪区域难民响应计划没有包括刚果（金）部分，中非共和国的区域难民响应计划只采用了刚果共和国部分，尼日利亚的区域难民响应计划没有采用任何的国家数据。2016 和 2017 年数据没有采用 UNHCR 追踪的区域筹资呼吁（2016 年的中非和也门；2016 和 2017 年的南苏丹、布隆迪和尼日利亚）。数字使用当时汇率。本图表中的总额与完整版报告中图 11 和 14 按危机事件而非按国家计算的数字不同。



相关度与適切性：人道主义活动是否回应最重要的需求？

总体而言，人道主义系统能够辨识出让人们在突发危机中生存应采取的最重要的活动种类及其优先性（医疗援助、干净的水，以及——根据受影响人群的意见——食物）。人道主义机构在辨识和实施最符合需求的保护性活动，或在危机早期过后满足优先需求方面，普遍表现欠佳。该体系总体也不善于理解各种特殊人群各自的脆弱性，经常无法保证援助适用于老年人和残障者的需求。在使响应更适应女性需求方面，取得了一些进展，至少在政策层面有所改善。



SOHS 2018 调查的 5000 名援助接收者在回答“他们收到的援助是否指向他们的最重要需求”时，87%回答了“是”（39%）或“部分是”（48%）。这些回答比过往数次调查的结果更积极。

2012 年和 2015 年的 SOHS 报告中均指出了这些短板，情况看来没有改变。不过，在过去三年也出现了改善援助相关度的现象。基线评估方面出现了进展（虽然监督仍然非常薄弱），多目标的现金发放方法的使用增加，这样部分援助接收者就能自己决定优先性。

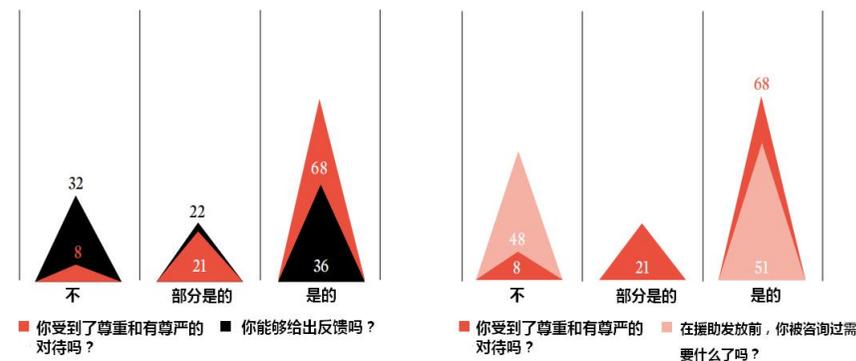


责任和参与：受影响人群是否参与决策，并信赖人道主义工作者？

责任包括的活动种类越来越多，均指向对受危机影响的人群和人道主义机构之间的关系和权力不平等进行调整。《人道主义系统状况》报告尤其关注两个领域：受影响人群参与决策，以及人道主义机构为受影响人群作决定的负责任程度。

本研究强烈建议向受影响人群作咨询，让他们能够对项目进行反馈，如此可增进人群的尊严感，以及对援助质量和相关度的认可（参见图 8）。

图 8 关于反馈、咨询和尊重的问卷反馈比较：SOHS 2018 援助接受者调查



注：咨询和反馈机制和人们得到尊重的感受存在强相关，但许多无法给反馈的援助接收者也认为他们受到了尊重对待，部分给过反馈的援助接收者却感觉没有受到尊重对待。

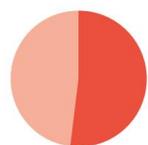
不过，咨询只是很有限的参与形式，受危机影响人群的观点似乎并没有以任何实际形式影响或改变人道主义规划。对信息收集系统的强调也让许多人感觉这逐渐成为例行公事，只是一个“待勾销事项”。人道主义项目设计中注重“权力移交”的案例有所增多，但总体来看是孤例，没有引发系统的整体变化。

责信方面的情况大体相类：设置了更多的报告机制，但只有这种机制不足以提升责信。在让人们增进权利和所有权意识方面取得了一些进展，但在投诉补救和施行处罚的机制上进步极少。虽然性虐待和性剥削的问题引起高度关注，一线动作却很缓慢。



有效性：项目是否及时实现目标，其质量可得到认同？

2015 至 2017 年间，人道主义系统实现拯救生命的目标总体上是有效的。自 2015 年开始呈现出这个方向的进步，尤其是在食物危机的响应中。在实现保护目标方面，虽然系统中也记录了几个显著的成功案例，但总体进展复杂。在实现长期韧性目标方面，这个系统就没有那么有效了。



52%

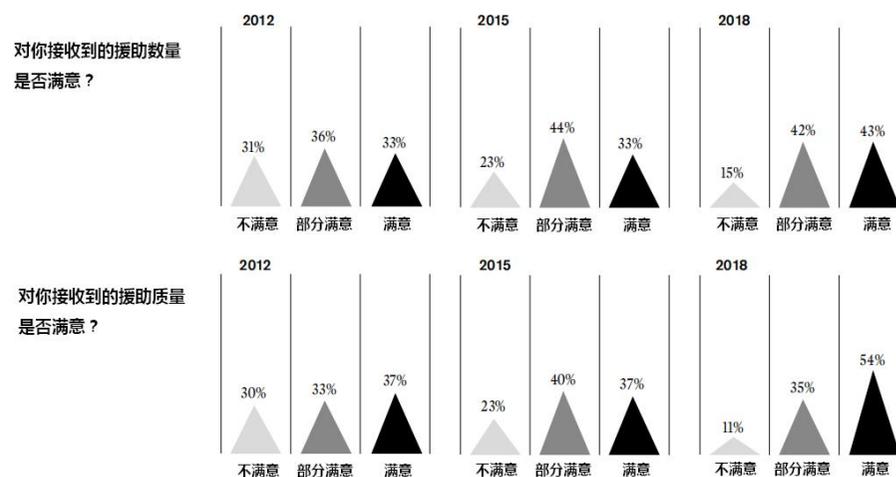
参与 SOHS 2018 调查的 1170 名人道主义工作者中，52%认为他们很好或出色地实现了目标，较 2015 年调查的 42%上升。



42%

响应的及时性有所提升，虽然并不全面。在非洲角地区（索马里和埃塞俄比亚）对饥荒迹象作出响应的速度较以往大幅提高，在可见度高的突发灾害中响应也很及时，例如尼泊尔地震和罗兴亚人涌入孟加拉。在长期有人道主义工作实施的国家发生了曝光不够的危机时，响应就比较慢。最后，一个发生了显著提升的方向是响应质量，尤其是援助接收者感知到的质量（参见图 9）。

图 9 SOHS 援助接受者分类调查反馈：SOHS 2012、2015 和 2018



注：SOHS 援助接受者调查实施的国家如下：2012 年：刚果（金）、巴基斯坦、海地、乌干达；2015 年：刚果（金）、巴基斯坦、菲律宾；2018 年：肯尼亚、埃塞俄比亚、阿富汗、伊拉克。



效率：项目是否使用了尽可能最低的资金和资源？

因缺少预算信息，也无法与其他服务供应方进行有效比照，很难断言人道主义援助在总体上是否有效率。目前可得的信息显示，这个系统本质上并不低效，但也有许多方面可以提高效率。2015 至 2017 年间效率有了一些提升，主要是由于更多地进行了响应准备和早期预警机制，更好地将人道主义活动融合进社会安全网，更多地使用了技术、以现金为手段的项目设计和相应措施，来建立共同采购机制和供应链。在减少导致低效的系统性和结构性障碍方面，进步较小；这些障碍包括机构间的重叠，以及不同的捐资方的多次、往往是重复的报告要求。

53%

在参与 SOHS 2018 调查的 1170 名人道主义工作者中，53%认为“高效使用资源”方面的绩效是好的（44%）或出色的（9%）。



原则一致性：人道主义行动是否符合及支持落实人道主义原则和国际人道法？

（本报告和概要中的）原则一致性，意指人道主义机构遵循核心人道主义原则的程度，以及他们的行动鼓励落实国际人道法和难民法的程度。人道主义机构感觉做到这一点更困难了：对人员安全的忧虑日增，机构被迫在员工安全和向有需求的人群提供援助之间做艰难选择。政策层面的安全和发展议程，也使得公正、中立地提供人道主义援助变得更困难。人道主义工作者也对他们正更深地涉入各国控制移民和难民潮的举措感到忧虑。

人道主义倡导和谈判有所提升，捐资国常在其他人道主义活动方的支持和游说下，发表支持落实国际人道法的协议。然而，以上努力在现场操作中效果甚微，发生了众多公然违反国际人道法和难民法的事件。这种现象并非新事，但也有迹象表明情况已经走低，此前支持国际法律制度的国家越来越多地表现出其支持正在削弱。



连接性：人道主义行动解决需求产生的根源、或与解决根源问题的活动连接得怎样？

连接性在过去三年间被视为重大动态，人道主义行业开始更多地与贫困、脆弱性和冲突等底层问题打交道。在一些案例中这些活动是有效的，尤其是与政府合作解决脆弱性问题，以面对再次发生的“自然”灾害。但在其他情境中成功例证就少得多，这一项仍然是人道主义工作者调查中绩效最低的指标。

一些机构和工作人员质疑人道主义行动连接性的相关性，认为人道主义工作者应集中于拯救生命的活动。在这些看法之外，限制成功实现连接性的问题

主要在于与发展行业的连接、关系和协调。发展工作者频频出现在危机情境中，但人道主义工作者一般却并不善于移交项目，联合进行规划和实施也很困难。这反映了政府内部缺乏发展规划和结构，尤其是在冲突情境中。



在参与 SOHS 2018 的 1170 位人道主义工作者中，33%认为在连接人道、发展和/或维持和平相关的活动绩效出色或良好。这是调查中绩效最低的指标。

同时，（人道主义系统之外的）国际社会开始更有力地介入脆弱国家面临的贫困和安全挑战。人道主义工作者多年来抱怨发展工作者从不亲身进入这些情境。在 2015 至 2017 年间，这个局面变化了。大批的资金和援助从双边渠道或通过国际筹资机构被调拨到冲突发生或收容了大量难民的国家。人道主义工作者将如何适应这些操作和筹资环境中的变化，尚待观察。



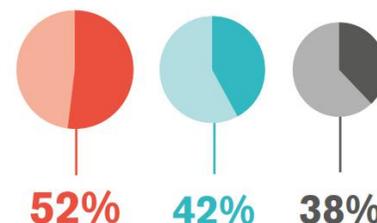
补充性：国际人道主义系统是否认可和/或支持国内行动主体的能力？

国内行动主体（政府和公共社会）在许多人道主义响应中是核心的。在援助接受者调查实施的五个国家中，45%的受访者是来自政府或地方/国内社会团体接收的援助，34%从国际组织接收援助。调查没有显示出由国际行动主体和由国内行动主体领导的响应在质量、相关度和速度上有一贯的差异。

总体而言，国际行动主体和受危机影响国家的关系在改善，虽然各次情形

差异也极大。一般来说国家在响应中越是发挥领导角色，与国际行动主体的关系就越好。然而，情况也不尽然如此，尤其是在大型国内冲突和难民接纳局面中政府就是其中一方的情况。在急速突发紧急情况中也曾发生问题，因这种情况下急速增派的人道主义力量仍易于趋向忽略地方能力。

2015 年至 2017 年这个时段内，对国内和地方非政府组织在人道主义响应中的角色关注益增。2016 年的世界人道主义峰会和后续活动促成了多种政策倡议。尤其是已有广泛共识认为需要增加直接流到国内和地方非政府组织的资金，帮助这些组织发展能力，建立更加实在的合作伙伴关系。不过虽然一些捐资方和实操机构已在这些方向上采取了行动，峰会以来的总体进展仍然有限。



参与 SOHS 2018 调查的 1170 位人道主义工作者中，52%认为地方主体的参与/咨询做得好或出色，较往期调查稳步上升：2015 年该比例为 42%，2012 年为 38%。

影响：人道主义行动的长期效果是什么？

影响既是人道主义绩效最重要的方面，也是被了解最少的方面。多年来，学术界和评论者认为人道主义行动可能无意间带去的伤害多于好处，尤其是在冲突环境中。不过，极少有可靠数据对 人道主义响应对更广泛人群或跨时段的影响进行量度。很少有评估衡量长期影响，部分是因为人道主义行动的资金周期短暂，纵向一贯的研究难以开展。基线数据也很缺乏，无法据此量度进步。总体而言，影响方面的信息稀缺，且多属轶闻，无法据此作出总体性结论。

《人道主义系统状况 2018》报告的完整参考文献和致谢名单可在以下网址获取：alnap.org/sohs

相关的 ALNAP 出版物

《人道主义系统状况》2015 版和 2012 版

《人道主义系统状况》2010 版（试行版）

www.alnap.org

sohs.alnap.org

ALNAP

海外发展研究所

203 Blackfriars Road

London, SE1 8NJ