



联合国儿童基金会

执行局

2024 年年会

2024 年 6 月 11 日至 14 日

临时议程*项目 4

儿基会人道主义行动年度报告

摘要

本报告介绍了 2023 年儿基会及其合作伙伴如何努力满足数百万儿童和家庭的需求，对身陷冲突和暴力、极端气候事件、流离失所、疾病和营养危机、医疗保健服务匮乏和教育中断中的他们伸以援手。

报告重点介绍了儿基会及其合作伙伴如何开展各项工作，克服获取机会方面的限制，在全球和国内开展有效的宣传，并管理在复杂和高危紧急情况下保护儿童生命和权利所固有的风险。

供执行局审议的决定草案要点载于第十节。

* E/ICEF/2024/10

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



一. 概述

1. 2023 年，太多的儿童面临人道主义危机，他们的生存权、受保护权、医疗保健权、受教育权和清洁用水权遭到忽视，更有甚者将他们视作攻击目标。他们如此艰难的处境往往又因伴发的自然灾害和气候紧急情况而雪上加霜。这一年，儿童权利遭到了愈发无情地践踏，尤其是那些深陷冲突地带或者正要逃离冲突的儿童，他们的数量占到全球儿童的近五分之一之多。¹

2. 2022 年 12 月，儿基会呼吁提供 102.6 亿美元，用于向儿童和家庭提供人道主义支持，但由于冲突、突发灾害和其他危机的增多和加剧，到 2023 年底这一需求增加到 111 亿美元。截至 2023 年 12 月 31 日，儿基会已收到 34.8 亿美元，用于 2023 年的人道主义应急工作。

3. 在其任务以及人道、中立、公正和独立的人道主义原则的指导下，儿基会及其数以千计的合作伙伴——各国政府、地方和国际非政府组织、民间社会组织、学术界、企业和其他联合国机构——克服了重大障碍，取得了重要的人道主义成果：

(a) 为 4240 万人提供清洁用水和卫生设施；

(b) 为 3240 万名 6 个月至 15 岁的儿童接种麻疹疫苗；

(c) 为消瘦和其他形式的营养不良提供早期检测和治疗服务，惠及 1.186 亿名 5 岁以下儿童；

(d) 为 1770 万名儿童提供受教育机会；

(e) 为 1310 万名儿童和家庭提供基于社区的精神卫生和社会心理支持服务，并为 2310 万名妇女和儿童提供旨在预防性别暴力和支持幸存者的干预措施；

(f) 为 7030 万名儿童和成人²提供了安全而便捷的渠道，以报告向民众提供援助的人道主义、发展、保护的人员和/或其他人员的性剥削和性虐待行为；

(g) 为 290 万户家庭提供人道主义现金援助；

(h) 交付了价值 8.931 亿美元的用品，以防范或应对紧急情况。

4. 此外，儿基会还领导或共同领导营养、教育和水、环境卫生和个人卫生（水卫）人道主义群组以及儿童保护责任区。

5. 为取得这些成果，共花费 55 亿美元用于开展人道主义行动，占儿基会总支出的 64%。³

¹ 联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅），《2024 年全球人道主义状况概览》，人道协调厅，2023 年 12 月 1 日，第 5 页。

² 这一数字涵盖了人道主义和发展两个方面

³ 2023 年“人道主义行动造福儿童”呼吁收到的捐款包括 2023 财政年度收到并确认的用于紧急情况的应急资金和发展资金。人道主义支出由这些资金和往年结转的资源（特别是多年期赠款）支付。这些支出还包括经常资源支出和标记为“人道主义活动”的其他资源支出。

二. 导言

6. 本报告概述了 2023 年全球人道主义局势和儿基会采取的应对措施。对相关行动和结果的描述只是指示性的，并非详尽无遗。

三. 2023 年的人道主义局势

7. 2023 年，全球需要人道主义援助的人数估计达到 3.646 亿人，高于 2022 年的 3.24 亿人。⁴儿基会儿童“人道主义行动造福儿童”呼吁估计，2023 年初，在发出呼吁的国家中，有超过 2 亿儿童需要人道主义援助。纵观全年，儿童及其家庭的大部分人道主义需求皆因冲突、全球气候变化和经济困难而起。⁵

攻击不分国界

8. 2023 年，世界的各个角落都在发生极端的紧急情况，在巴勒斯坦国窒息的战火中、在以色列暴力的阴影下、在海地帮派林立的街头、在苏丹的城市和乡村、在刚果民主共和国的各大省份、在乌克兰的战火之下，复杂的危机和被忽略的紧急情况，让儿童的生命受到威胁，童年遭到摧残。还有巴拿马和哥伦比亚交界处达连峡谷中的流动儿童、马拉维飓风肆虐的丘陵和山谷中的儿童、缅甸冲突造成的境内流离失所儿童，以及马里北部地区处于围困状态的儿童。

9. 严重侵害儿童的行为数不胜数。2022 年是公布完整数据的最近一年，联合国核对了 27180 起严重侵害儿童的事件，影响到 18890 名儿童（13469 名男童，4638 名女童，783 名性别不明的儿童）。⁶2022 年核实的严重侵害儿童的事件总数比 2021 年多出 13%。

10. 2023 年，巴勒斯坦国和以色列出现了各种严重侵害儿童的事件，10 月初，儿童被肆意杀害或劫持为人质，儿童的生命遭到公然无视；在随后的报复和升级的敌对行动中，加沙地带 220 万人口几乎全部流离失所。巴勒斯坦国卫生部报告称，2023 年 10 月 7 日至 2024 年 1 月 4 日期间，加沙地带带有 9000 多名儿童丧生。⁷暴力摧毁了儿童的家园，夺走了他们的安全感、医疗保健和教育。数十万巴勒斯坦儿童濒临饥饿。⁸其他地方也发生了对儿童生命和童年的极端威胁。在 2023 年 4 月爆发冲突的苏丹，350 万儿童被迫逃离家园。刚果民主共和国也有数百万儿童流离失所，2023 年

⁴ 人道协调厅，《2023 年全球人道主义状况概览》。10 月更新——截至 2023 年 10 月 31 日的概况，2023 年 11 月 9 日，第 2 页；和人道协调厅，《2022 年全球人道主义状况概览：十月更新——截至 2022 年 10 月 31 日的概况，2022 年 11 月 7 日，第 2 页。

⁵ 人道协调厅，《2024 年全球人道主义状况概览》，第 4 页。

⁶ 联合国，《儿童与武装冲突：秘书长的报告》，A/77/895-S/2023/363，联合国，纽约，2023 年 6 月 5 日。

⁷ 巴勒斯坦国卫生部部长办公室每日报告，2024 年 1 月 4 日。除非另有说明，国家一级的形势数据和儿基会国家一级的成果和目标均来自年终形势报告（根据“人道主义行动造福儿童”呼吁进行报告），可在以下网址查阅：www.unicef.org/appeals。

⁸ 综合粮食安全阶段分类（IPC），加沙地带：IPC《严重粮食不安全——2023 年 11 月至 2024 年 2 月》，罗马，2023 年 12 月 21 日。

上半年，该国严重侵害儿童的事件激增了 41%。⁹在海地，有 300 万儿童需要人道主义援助，其中包括最容易受到暴力加剧影响的儿童群体，包括武装团体的杀戮、绑架和性侵犯。

11. 2023 年不乏与气候相关的人道主义需求：风暴（南部非洲的热带气旋弗雷迪、利比亚的丹尼尔风暴、缅甸的摩卡气旋）；欧洲的野火；干旱（如马达加斯加和索马里仍有数百万人面临严重缺水）；洪水（喀麦隆、尼日尔和尼日利亚等地）。从 2021 年到 2022 年，气候变化造成的境内流离失所人数猛增了 45%。¹⁰与天气有关的事件更加频繁、更加严重，加上全球气温上升，使生活在复杂冲突局势中的儿童的处境更加恶化。¹¹

12. 2023 年 2 月初，大地震造成土耳其 1560 万人（包括 180 万难民）和 500 多万儿童受灾；阿拉伯叙利亚共和国也有 880 万人受灾，其中包括 330 万儿童。9 月和 10 月，摩洛哥和阿富汗也分别发生了毁灭性的地震。

13. 2023 年报告的霍乱病例数超过了 2022 年，截至年底，31 个国家的霍乱病例数达到 766300 例，死亡人数超过 5400 人。持续不断的人道主义紧急情况、气候变化以及不尽如人意的供水和卫生基础设施，让霍乱有了立足之地。欧洲和中亚地区的麻疹病例数飙升——截止 2023 年 12 月，病例数比 2022 年底增加了 3000%。

14. 乌克兰战争导致的食物价格上涨以及全球政治和经济不稳定等因素，削弱了最弱势家庭购买生活必需品的能力。这些经济挑战与冲突、传染病和其他灾害交织在一起。

四. 儿基会 2023 年的人道主义响应行动

15. 2023 年，儿基会在“人道主义行动造福儿童的核心承诺”的指导下，在 107 个方案国共应对了 412 起新的或正在发生的人道主义危机。

16. 2023 年，在 10 次危机中（2022 年为 6 次），鉴于需求的规模、复杂性和紧迫性，儿基会实施了 3 级全组织应急响应，这是儿基会人道主义响应的最高级别。其中包括刚果民主共和国、海地、巴勒斯坦国（包括相关的跨境行动）、苏丹的应急响应，以及阿拉伯叙利亚共和国西北部和土耳其的地震应急行动。在 2023 年 9 月之前，应对非洲之角干旱危机的行动为 3 级应急响应，埃塞俄比亚（埃塞俄比亚北部危机）在该日期后降为 2 级应急响应。在这一年中，阿富汗和乌克兰的应急响应级别从 3 级降至 2 级。3 月 26 日至 9 月 26 日，30 个国家在霍乱/脊髓灰质炎应对行动中颁布了经调整的 3 级程序。其他 2 级危机发生在乍得东部、马拉维、马里、莫桑比克、巴基斯坦、萨赫勒地区、乌干达和也门。

⁹ 联合国在刚果民主共和国的监测和报告机制，2023 年，以及联合国，《儿童与武装冲突：秘书长的报告》，A/77/895-S/2023/363。

¹⁰ 人道协调厅，《2024 年全球人道主义状况概览》。

¹¹ 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室，“气候不安全对儿童和武装冲突的影响”，讨论文件，2023 年 11 月，第 7 页。

17. 2023 年，通过内部和外部增援结构部署了 568 名工作人员。内部工作人员快速增援机制为 34 个国家提供了支持：21 名应急小组成员将 86% 的工作时间用于 65 次部署；另有 323 名工作人员进行了 366 次部署。通过外部增援机制，137 次部署通过待命伙伴机制提供了支持，36 次部署通过快速反应小组提供了支持，17 次部署通过其他外部机制提供了支持，为 40 个国家、区域和总部办事处带去了专门知识。儿基会在每次 2 级和 3 级响应中都部署了专门的性别平等能力。

18. 在落实对儿基会作为群组牵头/共同牵头机构的作用的第二次评价所提建议方面取得了重大进展。为各群组和儿基会国家工作队制定了新的指南，内容涉及群组的过渡和停用，以及国家群组如何履行关于性别暴力、本地化和包容性的政策承诺。几款新工具（一款用于群组协调小组，另一款用于当地妇女组织）使当地妇女组织更容易获得人道主义协调，也使此类协调更切合实际。在这一年里，向在协调和信息管理方面存在严重人员缺口的 2 级和 3 级国家分配了 750 万美元的全球人道主义专题资金，以履行儿基会成为可靠的群组领导机构这一承诺。

19. 儿基会与世界卫生组织、各国政府和其他合作伙伴合作，为受突发公共卫生事件影响的儿童和家庭提供了服务和支持，包括在人道主义环境中。在 98 个国家，儿基会应对了疾病爆发（其中包括马尔堡病毒病、白喉、登革热和霍乱）或其他公共卫生突发事件。鉴于霍乱持续复发，儿基会成立了全球霍乱应急小组以协调其应对措施，并与合作伙伴一起通过部署和多部门培训向各国提供技术援助。在制定儿基会公共卫生突发事件行动应对框架的过程中，借鉴了应对 2019 冠状病毒病疫情和其他公共卫生突发事件的经验教训，该框架于 2024 年初完成。

20. 与世卫组织的合作不仅仅局限于应对疾病爆发，在国家环境中，两个组织的专业知识结合在一起，为儿童和家庭带来了拯救生命的改变。例如，儿基会利用技术和财政资源支持世卫组织制定了《婴幼儿消瘦预防和治疗指南》，并于 2023 年 11 月发布。儿童激励和照料者福祉——儿童早期发展的基石——首次成为指南/治疗方案中不容讨价还价的一部分。新指南还促使在粮食不安全情况下管理消瘦儿童的政策和方案发生转变。例如，儿基会目前正在确保患有严重或中度消瘦且死亡风险较高的儿童能够获得治疗和饮食支持。儿基会与世界粮食计划署（粮食署）合作，从 2023 年底开始向这一方法过渡，指定海地、肯尼亚、马达加斯加、尼日利亚和南苏丹进行试点测试或方案编制，或两者兼而有之。

21. 2023 年 2 月，儿基会与联合国难民事务高级专员公署（难民署）签署了战略合作框架，并在白俄罗斯、中非共和国、巴基斯坦、突尼斯和坦桑尼亚联合共和国实施。

A. 应急行动没有最好，只有更好

22. 儿基会继续为 2024 年及以后的人道主义应急行动奠定坚实基础。儿基会人道主义工作人员的能力发展得到加速：通过人道主义领导能力讲习班培训了 100 名高级管理人员；修订了 30 个模块的儿基会应急准备和响应课程，以便在儿基会所有 7 个区域进行全球推广，帮助提高应急学习的一致性和针对性。儿基会设立了一个人道

主义学习频道，提供 200 多个经认证的人道主义相关课程。70 个国家办事处的工作人员接受了关于 1 级、2 级和 3 级危机应急程序的培训。

23. 44 个国家在风险分析和准备方面得到了总部的支持，包括在 10 个国家进行了模拟。儿基会于 2023 年 8 月最终确定了其预见性行动框架，并正在 13 个国家实施预见性行动（包括在刚果民主共和国实施有史以来第一个与霍乱有关的预见性行动项目），并在另外 7 个国家进行项目立项。儿基会开发了儿童气候风险指数-灾害风险模型，将各国政府和儿基会国家办事处汇集在一起，共同绘制风险地图，将灾害风险和儿童脆弱性结合起来，从而加强国家办事处利用地理空间数据进行风险分析和防备。第一行动倡议和共同供资倡议为 41 个国家办事处提供了 990 万美元的备灾资金支持，比 2022 年分配的 426 万美元增加了一倍多。

24. 儿基会在阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、埃塞俄比亚、尼日利亚、苏丹、乌克兰和也门实施了其本地化综合办法的组成部分。各群组最终确定并推出了本地化工具包，当地合作伙伴也能享有人道主义学习机会（例如，“学习护照”和“不遗漏任何语言”项目，最终确定了 10 个为当地合作伙伴量身定制的面对面学习模块，以及在刚果民主共和国儿基会戈马外地办事处工作的合作伙伴的工作人员开展的本地语言试点学习项目）。儿基会在促进本地化和将本地化考量纳入与群组协调和人道主义应急计划审查相关的指导和审查流程方面处于全球领先地位。2023 年，儿基会向合作伙伴转账 29 亿美元，包括用于人道主义方案的 10.7 亿美元。其中 43%（4.58 亿美元）转给了地方和国家民间社会组织，超过了 25% 的大协议目标。妇女领导的地方民间社会组织获得了 8% 的资金（8250 万美元）。儿基会与红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）建立了更牢固的伙伴关系，使洪都拉斯、印度尼西亚、尼泊尔、尼日利亚和塔吉克斯坦的国家红十字会/红新月会及其在这些国家的儿基会对应机构均受益于这一全球伙伴关系，从而加强了本地化工作。

25. 六个儿基会区域办事处和总部在对受影响人口负责方面的专门知识为 47 个国家提供了技术咨询和制定相关战略方面的支持。儿基会正在努力将对受影响人口负责的工作与支持防止性剥削和性虐待的工作流程更好地联系起来，在国家一级，这些工作流程往往被认为是脱节的。儿基会继续与世卫组织和红十字与红新月联会共同领导集体服务；集体服务提供协调、社会科学研究和分析、信息管理和服务平台，以支持各国政府和其他伙伴在公共卫生紧急情况和其他危机期间参与社区活动。

26. 儿基会制定了对受影响人口负责的数字参与战略，该战略将于 2024 年推出。土耳其在数字参与反馈方面做出了创新努力，地震后提供的水卫用品和卫生包随附传单，上面有一个二维码，引导用户参加匿名在线满意度调查。截至 2024 年 2 月，已完成 659 项调查。根据反馈意见，儿基会从分发一个通用的水卫工具包改为分发四个单独的工具包——家庭、母婴、婴儿和有特殊需求的人。儿基会还在工具包中定制了适合不同性别的物品，包括内衣、月经用品和成人尿布。超过 90.7 万人收到了定制的工具包。

B. 包容性的人道主义响应

27. 残疾儿童安全获得人道主义方案和服务成为一个优先事项，将残疾问题纳入各部门的主流以及提供有针对性的支持（如辅助技术）也是如此。儿基会加强了对区域和国家办事处的技术和业务指导，使 75% 发出“人道主义行动造福儿童”呼吁的国家办事处得以在 2023 年有系统地将残疾儿童纳入其应对工作，而 2022 年这一比例为 65%。儿基会扩大了残疾儿童综合社会保护方案，从 2022 年的 17 个国家增至 2023 年的 24 个国家。作为更广泛的本地化努力的一部分，儿基会进一步加强了与地方和国家残疾人组织的伙伴关系。儿基会正着力于将残疾问题纳入现有的备灾规划进程。例如，在东亚和太平洋地区以及东部和南部非洲地区，通过共同供资倡议获得的资金被用于试行将残疾问题纳入备灾规划进程的各种方法，包括在规划和应对工作中更加注重与残疾人组织的合作。

28. 儿基会让 92 个国家的 2190 多万年轻人（52% 是女孩）参与进来；有 100 万人参与了人道主义行动，与 2022 年的 34 万人相比大幅增加（部分原因是 49.5 万名年轻人参与了阿拉伯叙利亚共和国地震救灾）。儿基会为阿富汗、巴勒斯坦国、苏丹和土耳其等地的青少年提供了基本服务，包括学习和技能发展、精神卫生和社会心理支持。前景（PROSPECTS）伙伴关系是儿基会与荷兰外交部、国际金融公司、国际劳工组织、联合国难民署、世界银行和其他利益攸关方共同发起了一项全球倡议，基于这一倡议，儿基会建立了全球难民青年网络等创新伙伴关系。全球难民青年网络是一个由青年难民领导的组织，在人道主义行动中放大了青年人的声音，特别是在 2023 年全球难民论坛上，由会员国、机构间青年契约和青年领导的组织签署了“青年领导力在行动”承诺。

29. 儿基会通过加强保护民众免受性剥削和性虐待的内部系统，加强了针对儿童及其社区的保护环境。开展了人道主义应急行动的国家办事处中，有 91% 在全办事处推出了性剥削和性虐待报告机制，并确保为其合作伙伴提供能力建设支持；72% 的国家办事处为此建立了一个整体系统，包括行动计划、报告机制、受害者援助和转介以及合作伙伴培训的质量保证系统。据估计，在 78 个开展人道主义应急行动的国家中，有 3600 万儿童和成人可以利用报告渠道，而 2022 年这一数字为 3170 万。通过这些渠道收到的性剥削和性虐待报告数量增加了 53%。关于防止性剥削和性虐待的年度最新通报详细介绍了儿基会在这一领域的工作。儿基会为五个机构间常设委员会优先国家的防止性剥削和性虐待机构间协调员员额提供了资金或捐助。

30. 儿基会提供了价值 8.931 亿美元的物资，用于在 81 个国家和地区防范或应对紧急情况，其中 85% 用于 2 级和 3 级紧急情况。两大应急商品类别是疫苗和生物制品（价值 2.462 亿美元）和营养品（价值 1.818 亿美元）。供应司向 17 个紧急地点派遣了 58 名紧急工作人员，由此提供了直接支持。

31. 共花费 55 亿美元用于开展人道主义行动，占儿基会总支出的 64%。阿富汗、乌克兰、也门、埃塞俄比亚和黎巴嫩的国家办事处的人道主义支出总额最高（按降序排列）。在乌克兰和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，95% 以上的支出被列为人道主义支出。

32. 儿基会在应急工作中面临的关键障碍包括新的、持续的或不断加剧的准入限制，以及持续受限的供资环境，这影响了应急人员向所有目标儿童提供援助的能力。

五. 干预焦点

33. 在巴勒斯坦国，加沙地带遭受持续不断的轰炸，家园、学校、医院、供水系统、避难所甚至食品供应线也遭到袭击，儿童及其家人被困在其中，生死未卜。儿基会及其合作伙伴日以继夜地努力提供拯救生命的支持，但同时也面临着几乎无法逾越的障碍：极度不安全的局势、巨大的物流负担以及对关键物资的禁令（例如，用于帐篷的杆子不允许进入加沙地带）。儿童的处境和准入障碍加在一起，等于国际人道主义法完全遭到无视。在儿基会的支助下，一些需求得到了满足，例如，在 210 万目标人口中，确保每周为加沙地带 130 万人提供拯救生命的安全用水。2023 年 11 月，儿基会还与世卫组织和其他机构一道，支持从加沙北部的希法医院安全撤离了 31 名婴儿。然而，如果没有持久的停火、开放的边境、向人们提供人道主义援助的正常渠道以及恢复日常生活中的商业活动——所有这些都是儿基会通过各种渠道、在各个层面所倡导的——那么，2023 年的人道主义应急行动就等于是杯水车薪。到 2024 年初，加沙地带每一名 5 岁以下儿童——估计有 33.5 万名儿童——都有可能因迫在眉睫的饥荒而出现严重营养不良和本可预防的死亡。普遍的不安全状况破坏了医疗服务以及拯救生命的卫生用品和营养品的分发。2023 年，在 31.1 万名 6-59 个月龄、需要营养补充剂（预防性脂质补充剂、微量营养素补充剂、高能量饼干）的目标儿童中，只有 4% 获得了营养补充剂；而在 6813 名 5 岁以下严重消瘦的目标儿童中，只有 2% 入院接受了治疗。儿基会得以将一些关键的卫生用品运入加沙，并为 15 个医疗保健机构提供了支助。2023 年 10 月 7 日之后不久，加沙地带 74354 户家庭获得了人道主义现金援助，是目标的两倍多，因为相关战略已转向向更多家庭提供单轮现金援助。在 27.5 万名目标儿童中，有 9.5 万名生活在收容所和难民营的儿童获得了冬衣和毛毯。

34. 在苏丹，儿基会迅速采取行动，解决获取方面的困难（冲突、不安全、抢劫、缺乏电话和网络连接、官僚主义障碍），以满足饱受暴力、流离失所、营养不良和疾病等致命打击的儿童和家庭的需求。在冲突热点地区，儿基会提供了救生用品和服务；在接收大量流离失所者的国家，儿基会向流离失所者和收容社区提供了援助。在苏丹全国各地，儿基会支持维护提供基本服务的系统。在儿基会的支助下，540 万儿童接受了营养不良筛查（占目标的 92%），31.34 万名儿童接受了严重消瘦治疗（占目标的 50%）。63.9 万名儿童、青少年和照料者获得了精神卫生和社会心理支持，是目标人数的 183%。儿基会和合作伙伴帮助 186743 名女童、男童和妇女（目标人数为 20956 人）获得了性别暴力预防和支持服务。590 万人（超过了 400 万人的目标）获得了安全饮用水，包括在受冲突影响的地区。然而，仍有数百万人没有得到救助。截至 2023 年底，所呼吁的资金仅到位 18%。人道主义小组经常无法进入，方案也被打乱。例子之一：喀土穆的战事迫使卫生部将疫苗库存转移到杰济拉州，随后的战事又使国家疫苗接种小组无法到达指定地点，免疫接种用品的采购受到延误，疫苗包机也被迫推迟。由于卫生部被迫撤离杰济拉州，儿基会支持将疫苗从杰济拉州转移到卡萨拉州和加达里夫州的其他安全冷库，同时准备在更安全的地方开

展麻疹和风疹疫苗接种运动。这一年，在儿基会的支助下，最终有近 100 万儿童接受了麻疹疫苗接种，低于 170 万的目标。

35. 在刚果民主共和国，儿基会加强了在该国已经相当大规模的人道主义应急行动，以满足伊图里、北基伍和南基伍三省民众日益增长的需求。广泛的实地派驻（包括多个外地办事处），帮助儿基会向有需要的儿童和家庭提供了援助。大约 30 万名儿童、青少年和照料者获得了基于社区的精神卫生和心理社会支持（占目标人数 97.8 万人的三分之一）。¹²性别暴力应对和风险缓解有多种途径，其中包括为 4650 名幸存者提供整体支持（略低于目标的三分之一，包括 2800 名女童、1681 名妇女和 196 名男童）；通过移动转账向南基伍米诺瓦的 8044 户家庭提供人道主义现金转移，旨在减轻妇女和女童在满足基本生存需求方面的特殊风险。2023 年 6 月至 12 月，儿基会向 2250 名以前与武装团体有关联的儿童提供了保护和重返社会支持。其他干预措施（医疗保健、霍乱应对、严重消瘦治疗等）惠及数百万儿童和家庭。然而，在获取水的机会受到严重限制和资金严重不足的情况下（所呼吁的资金仅到位 14%），全国有 165 万人无法获得清洁饮用水和家庭用水，继续生活在不卫生的条件下；67.41 万名儿童无法获得心理健康支持，71.1 万名儿童被剥夺了教育和早期学习机会。

36. 在促使全系统扩大对受海地迅速恶化的安全局势影响的人们的援助方面，儿基会发挥了重要作用。儿基会与政府和执行伙伴积极协调，在各个方案领域采取应对措施，并与世界粮食计划署合作，采用本地化方法接触帮派控制地区的民众。超过 40.6 万名儿童接受了消瘦筛查（占目标的 68%），其中 41738 名儿童接受了严重消瘦治疗（占目标的 36%）。超过 39.3 万名儿童和妇女在儿基会支助的医疗保健机构中接受了基本保健服务（占目标的 60%）；110 万人通过儿基会援助获得了安全饮用水（占目标的 74%）；55881 名儿童获得了心理支持（占目标的 27%）。日益恶化的安全局势造成了准入限制，再加上资金短缺（2023 年呼吁的资金仅到位 20%），很难向所有的援助对象伸出援手。例如，尽管儿基会完全有能力帮助预防和应对严重侵犯海地儿童的行为，但儿基会在儿童保护方面存在严重的资金缺口（仅有 10% 的资金到位），意味着 15 万名儿童和照料者无法获得精神卫生和心理社会支持；另有 5000 名无人陪伴和失散儿童无法得到照顾或与家人团聚。

37. 由于旷日持久的冲突导致保护风险增加、经济普遍崩溃、境内流离失所和社会服务恶化，缅甸有近 600 万儿童需要人道主义援助。2023 年 5 月的摩卡气旋气旋在若开邦造成了大面积破坏，而 2023 年 10 月的冲突升级又导致 60 多万人流离失所。重大制约因素（军事行动、持续敌对行动和行政限制）以及人道主义援助的政治化，令民众的需求无法得到满足。儿基会呼吁的资金仅有 15% 到位，这意味着儿基会无法帮助近 22 万儿童接受正规或非正规教育，加剧了已经令人担忧的教育危机，超过 450 万儿童失学。严重的资金短缺还导致重要的营养干预措施被迫停止，造成成千上万的 5 岁以下儿童消瘦。只有 5244 名儿童接受了严重消瘦治疗，占目标人数的 50%。由于资金短缺，85 万名目标儿童中只有 16% 接受了预防爆炸武器和幸存者援助干预。然而，通过与当地组织和其他联合国机构合作，并充分利用其七个外地办事处，儿基会得以在该国许多地区支持拯救生命的医疗保健服务。儿基会与世卫组

¹² 此处提供的具体结果仅针对 2023 年 6 月至 12 月期间上述三个省份的 3 级紧急情况扩大行动。

织密切合作，为错过常规免疫接种的儿童开展了疫苗补种活动，估计有 70 万名儿童接种了麻疹疫苗（占目标的 93%）。在 134900 名目标照料者中，有 88587 人接受了婴幼儿喂养咨询。近 45 万人获得了安全饮用水（占目标的 76%）。

38. 在乌克兰境内，儿基会向 876 万人提供了人道主义援助，其中包括 296 万名儿童。儿基会在为前线儿童及其家庭提供支持的同时，还开展了恢复和重建工作以及政策参与工作（例如，通过“更好的照料”方案支持去机构化）。儿基会向 260 万目标儿童、青少年和照料者中的 99% 提供了精神卫生支持，在这一年中，从大量使用流动小组过渡到提供更有组织的持续服务，强调了专业人员的能力建设和方案的质量保证。儿基会的其他干预措施支持了初级保健、安全饮用水、教育和现金转移。2023 年 6 月卡霍夫卡大坝被毁，100 万人无法持续获得安全饮用水，此后，儿基会为约 100 万人提供了救生支持，包括安全饮用水、卫生用品、健康咨询、心理社会支持和现金援助。由于儿基会采取了应急规划和应急准备行动，包括预先储存物资，因此能够迅速做出反应。

39. 儿基会在阿富汗的人道主义项目惠及数百万儿童和家庭，这些儿童和家庭经历了旷日持久的保护紧急情况，并受到水危机的影响，全国各地无一幸免。女童和妇女被排除在生活的大多数方面之外，包括教育和就业，这大幅增加了她们的保护需求。地方一级的系统维持战略使儿基会方案能够在许多领域实现（或接近）目标。这包括 2030 万人通过儿基会支持的设施获得医疗保健，而目标是 1900 万人；在 87.5 万名 6-59 个月的严重消瘦目标儿童中，有 715480 名入院接受治疗；68.6 万名儿童（60% 是女童）通过社区教育班接受教育（目标是 60 万人）。然而，儿基会并没有实现每一项目标。例如，在儿基会的支持下，620 万目标人群中只有 210 万人获得了安全饮用水，部分原因是政府迟迟未批准谅解备忘录，另一个原因是水卫活动的资金缺口很大。阿富汗呼吁获得了 63% 的资金，其中卫生和教育方案获得了全额资助。

40. 儿基会在多次地震后（阿富汗、土耳其和阿拉伯叙利亚共和国等地）提供了全面的应对措施，其合作伙伴为数百万儿童和家庭提供了重要物资、拯救生命的手术和创伤护理、卫生包、免疫接种、安全饮用水和环境卫生服务，以及获得正规和非正规教育的机会。在土耳其，精神卫生和心理支持惠及近 160 万儿童和照料者（超过了 100 万的目标，因为家庭在遭受严重创伤事件后感到受到威胁，因此获得支持的照料者人数超过了预期）；在阿拉伯叙利亚共和国，近 28.6 万名儿童和成人获得了精神卫生和心理社会支持（目标人数为 33.5 万人）。

六. 加强机构业绩

A. 人道主义援助准入

41. 干扰和拒绝向需要援助的人提供人道主义援助，是违反人道主义原则和国际人道主义法的行为。这样做的后果并不抽象：需要医疗护理或治疗严重消瘦的儿童得不到医疗护理或治疗；需要保护的人得不到保护；需要安全饮用水或用之来帮助预防霍乱等疾病的人得不到水。

42. 2023年6月至11月，41个国家受危机影响的人在获取人道主义援助方面遇到了严重甚至极端的限制。¹³2023年底，布基纳法索、埃塞俄比亚、缅甸、巴勒斯坦国、苏丹和乌克兰的准入限制尤为严重。

43. 尽管如此，儿基会仍坚持努力争取和保持与有需求的儿童接触的机会。在解决准入问题方面得到儿基会总部具体支持的国家办事处包括阿富汗、布基纳法索、哥伦比亚/委内瑞拉玻利瓦尔共和国、刚果民主共和国、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、海地、黎巴嫩、马里、缅甸、莫桑比克、索马里、巴勒斯坦国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。儿基会向海地、厄瓜多尔、埃塞俄比亚和也门部署了短期准入支持，并部署了准入应急小组成员以支持叙利亚西北部、苏丹和缅甸。

44. 关键的准入干预措施包括与其他组织合作，倡导与加沙地带的儿童接触，并倡导在2023年10月开放拉法口岸过境点。在海地，儿基会在与非国家武装行为体谈判准入方面发挥了主导作用，在首都太子港的关键地区带头开展机构间工作。2023年10月，通过这些工作，数十名被困在交火中的儿童获救。这些准入争取工作的成功归功于以下方面：有意识地重点加强儿基会同事的准入技能和心态；开展机构间协调工作，以解决准入方面的问题；公共和私人宣传；人道主义谈判；以及加强国家办事处的支持。

45. 目前正在努力发展工作人员的技能和知识，以应对具有挑战性的准入情况。如何就人道主义援助准入进行谈判，是为高级领导人举办的人道主义领导力讲习班的内容之一。2023年11月，儿基会（与联合国人道主义事务协调厅军民协调处一起）为工作人员试办了两次关于联合国-军民协调的专门培训。儿基会还继续为其一线工作人员（包括全球各地的安保和应急工作人员）提供量身定制的课程，内容涉及如何使用武装护送、制裁、有原则的人道主义行动以及解决官僚和行政障碍。2024年，儿基会预计将为国家代表举办关于如何在复杂和高危环境中开展工作、为期两年的讲习班，同时为儿基会准入从业人员举办首次全球同行讲习班。

46. 据信，全球约有1.75亿人生活在武装团体的控制之下。¹⁴2023年，儿基会开始对其在国家一级与非国家武装行为体的人道主义接触进行基线分析，以确定良好做法以及支持国家和外地办事处的方法，同时也保持一种风险指引型方法。这项研究的成果，以及关于如何在实地处理人道主义困境的研究成果，将于2024年在从业人员和合作伙伴中传播。

B. 人道主义宣传

47. 由于在执行人道主义审查建议方面取得进展，包括总部和区域办事处的宣传能力增强，儿基会的宣传工作得到改善和加快；针对具体重大紧急情况的全组织宣传战略数量不断增加；各小组之间协调一致的宣传工作方法得到加强。

¹³ ACAPS，人道主义援助准入：最具挑战性环境的简况，2023年12月，可在以下网址查阅：www.acaps.org/en/thematics/all-topics/humanitarian-access，2024年3月14日访问。

¹⁴ 人道协调厅，《2024年全球人道主义状况概览》，第7页。

48. 宣传对于以下工作至关重要：提供人道主义援助；确保准入；促进遵守国际法律规范和标准；促进追究侵犯儿童权利者的责任；提高认识并促进妇女和儿童的权利和发言权，将其作为人道主义行动的组成部分。

49. 儿基会继续投资于发展其工作人员与人道主义宣传有关的知识和技能。人道主义领导力讲习班包括关于战略性人道主义宣传的有针对性的培训模块，包括在复杂和高威胁环境中的宣传。各小组为外地同事改进并提供了模块化的人道主义宣传培训课程，从一小时的人道主义宣传入门课程到为期三天的完整宣传战略和能力建设讲习班不等。这一培训模块的定制版本于2022年和2023年在多个区域和多国推出，也在海地推出。

50. 儿基会的人道主义宣传工作在各级都更加主动，更加协调。在全球范围内，儿基会仍然是儿童的主要代言人，围绕受武装冲突影响的儿童的议程开展了大量工作。这包括儿基会高级别代表参加了2023年保护冲突中儿童的奥斯陆会议，会员国在会上增加和加强了保护冲突中儿童的国内和国际承诺。儿基会还积极参与解决保护平民问题和其他与儿童相关的问题。儿基会影响了四项安全理事会决议和主席声明以及三项联合国大会决议，包括延长和平行动任务期限的决议，其中儿基会通过施加影响，使关于儿童保护的措辞得到加强。儿基会执行主任六次向安全理事会通报情况¹⁵，并参加了一次关于也门日益恶化的局势的高级别简报会。

51. 在海地，鉴于儿基会执行主任作为机构间常设委员会海地人道主义局势主要倡导者的作用，儿基会代表国际社会领导了人道主义宣传工作。儿基会制定并实施了与这一作用相关的联合宣传计划，以及儿基会特有的宣传战略。一个关键目标是让人们关注儿童的困境，实现这一目标的主要途径包括：增加媒体和社交媒体的关注度、与驻纽约的主要代表团加强接触，以及儿基会和世界粮食计划署执行主任于2023年6月访问海地。儿基会执行主任还在10月向安全理事会通报了海地局势，并与会员国举行了双边通报会。

52. 儿基会制定了与巴以冲突升级相关的公共和私人宣传综合战略，不断呼吁立即实现持久的人道主义停火；安全和不受限制的人道主义援助准入；立即、安全和无条件释放所有被绑架的儿童；停止严重侵犯儿童的行为；尊重和保护民用基础设施；安全获得关键的医疗服务；以及疏散受伤和生病的儿童。儿基会强调，加沙是世界上对儿童来说最危险的地方。儿基会向安理会通报了情况，并就这场危机和包括海地和苏丹在内的其他危机举行了高级别双边宣传会议。

C. 减轻人道主义行动中的风险

53. 在与冲突、国内暴力、官僚障碍、政治背景和其他因素相关的风险极高的环境中，有数百万儿童需要援助，而在其他行为体无法始终派驻人员的情况下，儿基会往往是最后的求助手段。儿基会工作的环境极其动荡、风险极高，但为了满足儿童的需求以及履行自身任务职责，儿基会义不容辞。

¹⁵六次情况通报会包括关于儿童与武装冲突和保护水源免受攻击的专题辩论；关于以色列和巴勒斯坦国内人道主义局势的两次情况通报会；以及关于海地和阿富汗的情况通报会。

54. 正如《儿基会紧急程序》所指出的，儿基会人道主义行动面临的重大风险是，任何不作为都会导致在拯救生命、减轻痛苦、维护人的尊严、保护受人道主义危机影响的儿童及其家庭的权利方面出现失败或延误。

55. 为了应对这种不作为的风险，儿基会坚持采取“无悔”的方法：儿基会将偏向于部署更多的能力和调动更多的资源来支持应对行动，即使事后证明这样做是不必要的。换句话说，相比事件不按预期发展这一可能性而言，拯救儿童生命和维护儿童权利更为重要。这种“无悔”的方法得到了风险框架的支持，该框架已纳入外地工作人员指南。

56. 儿基会的系统旨在减轻复杂和高危环境中开展人道主义行动所固有的业务风险和其他风险。在执行主任办公室首席风险官的领导下，儿基会正在继续加强其总体风险管理架构。执行局在 2024 年 2 月第一届常会上收到了关于开发企业风险管理总体系统的最新情况通报，并将在 2024 年 6 月的年度会议上审议儿基会逐步形成的企业风险管理框架。

57. 《紧急程序》及其配套指南已推出两年，但规避风险的行为继续制约着决策和方案的实施，这与儿基会的政策背道而驰。要改变这种状况，不仅要改变政策，还需要转变个人思维模式和组织文化。为了更好地了解需要做些什么并克服这一障碍，儿基会正在制定关于如何在各国更好地实施“无悔”方法的指南，包括如何更好地阐明方案风险和克服拯救儿童生命的障碍。

58. 要成功实施“无悔”方法，还需要儿基会与执行伙伴以及供资伙伴合作，在儿基会办事处之间建立风险分担问责机制。所有合作伙伴都在努力管理自身的风险。然而，在某些情况下，资源合作伙伴会对其供资附加条件，以便管理自身的风险，但风险随后可能转嫁给儿基会。为儿基会人道主义应急行动提供的大部分资金都附带了一些条件。然而，如果捐助者附加的条件不合理地改变了方案执行资源的用途，过于死板，或威胁到儿基会的中立性、公正性或公信力，那么这些条件就会开始对儿童产生负面影响。

59. 儿基会期望其合作伙伴，包括资源合作伙伴和执行局成员，能够分担因履行其任务而带来的风险——即在儿童处境最艰难的地方开展工作。与儿基会人道主义行动的所有重要参与者就复杂和高危环境中可接受的共同风险达成共识，有助于建立国家办事处领导层和外地其他工作人员所需的信心，以便在适当时采取“无悔”方法。

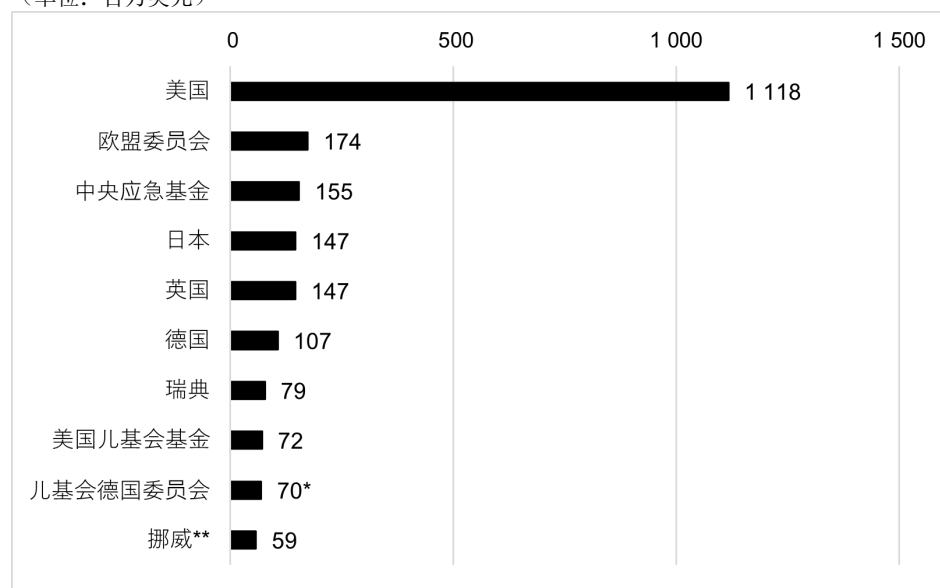
七. 资源调动

60. 2023 年“人道主义行动造福儿童”呼吁寻求筹资 102.6 亿美元，以援助 155 个国家和地区的 1.103 亿名儿童。到 2023 年底，人道主义需求总额已增至 111 亿美元。增加 8.4 亿美元的主要原因：旷日持久的冲突和新的冲突升级；气候引发的紧急情况（如洪水、干旱、飓风）；自然灾害；以及发生紧急情况的国家出现经济衰退。

61. 截至 2023 年 12 月 31 日，儿基会已通过 2023 年呼吁收到 34.8 亿美元的人道主义资金¹⁶，占所需资金总额的 31%。在这一年里，人道主义需求和对资源的需求超过了捐助者的财政支持。

62. 公共部门仍然是主要的资金来源，提供了 2023 年收到的捐款总额的 86%（29.9 亿美元）。2023 年私营部门捐款 4.913 亿美元，仅占 2022 年私营部门筹款总额的 45%（由于乌克兰战争，2022 年私营部门的捐款额特别多）。

图 1
2023 年紧急资金十大捐助伙伴
(单位：百万美元)



* 其中 140 万美元是通过“今天和明天倡议”赔付的。

**2023 年，挪威为资金不足的紧急情况设开了一个新窗口，作为其向儿基会提供的总体人道主义资金的一部分。

63. 在 2023 年收到的人道主义资金中，50%指定用于应对七场危机（约占所需资金总额的 50%）：阿富汗危机、埃塞俄比亚危机、苏丹危机、阿拉伯叙利亚共和国危机、叙利亚难民危机、土耳其地震、乌克兰危机和难民应对。

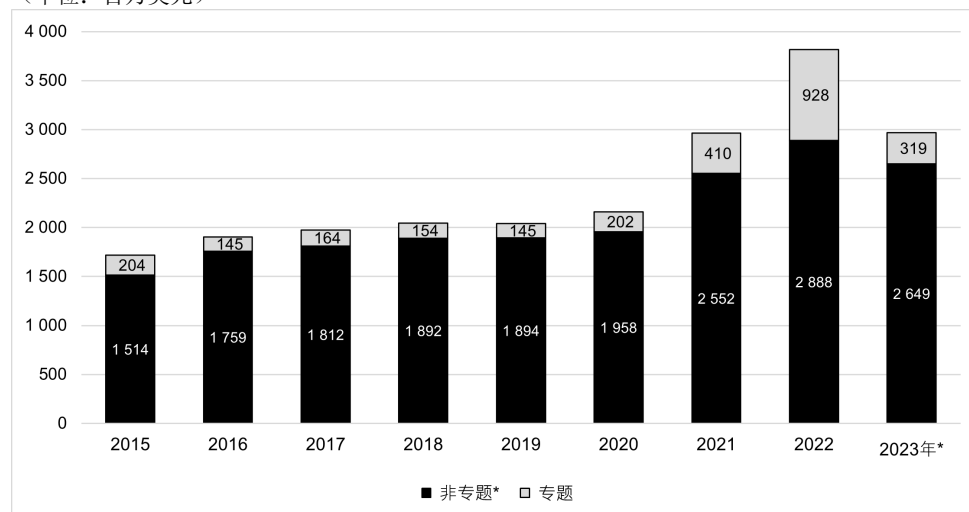
64. 作为大协议的签署方，儿基会在 2023 年继续倡导为人道主义行动提供优质资金——强调需要多年期、灵活和未指定用途的资金。理想的情况下，这种类型的供资应该成为常态而不是例外，因为灵活的供资可以在人道主义应急行动中让儿童享受更公平的待遇，并促成更高效、更迅速和更敏捷的应急行动，从而拯救生命。

¹⁶ 人道主义资金包括其他资源——应急（“紧急资金”），以及公共部门合作伙伴为儿基会人道主义应急提供的 5.138 亿美元其他资源（经常）。儿基会实施了“今天和明天倡议”，这是首个以儿童为重点的气候风险融资解决方案，在八个高风险国家应对气候变化风险，特别是气旋的影响：孟加拉国、科摩罗、斐济、海地、马达加斯加、莫桑比克、所罗门群岛和瓦努阿图。到 2023 年 12 月，即试点启动一年后，儿基会已获得超过 1 亿美元的气旋风险承保，并收到 398 万美元的保险赔付，用于应对在孟加拉国、斐济、马达加斯加、莫桑比克、索罗门群岛和瓦努阿图发生的热带气旋引发的紧急情况。

65. 2023 年，灵活的人道主义专题捐款（国家、区域和全球）达到 3.193 亿美元。¹⁷与 2022 年相比，公共部门合作伙伴的人道主义专题资助增加了 15%，捐款 8780 万美元。私营部门合作伙伴的专题捐款为 2.316 亿美元。在已收到的 3.193 亿美元中，1.788 亿美元（占 56%）用于五个危机：巴基斯坦、巴勒斯坦国、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、乌克兰和难民应对行动。

图 2
2015-2023 年专题*和非专题紧急资金趋势

（单位：百万美元）



*专题资金数额包括全球、地区和国家层面的人道主义行动集合资金。

66. 全球人道主义专题资金是最灵活的人道主义专题捐助类型。这种类型的供资促进了人道主义应急行动的公平性，因为它使儿基会能够将资金分配到最需要的地方。2023 年，儿基会收到了 9670 万美元的全球人道主义专题资金；其中，公共部门伙伴捐助了 6280 万美元，私营部门提供了 3390 万美元。来自公共部门合作伙伴的全球人道主义专题捐款显著增加。

¹⁷ 2022 年，灵活的专题捐款达到 9.28 亿美元，其中 77% 指定用于乌克兰和难民外流以及获取 COVID-19 工具加速计划的呼吁。

表
2023 年全球人道主义专题资金十大资源伙伴
(单位: 百万美元)

| 资源合作伙伴 | 金额 |
|-----------------|------|
| 德国 | 32.0 |
| 荷兰 | 18.6 |
| 儿基会国家办事处的私营部门筹资 | 11.9 |
| 瑞典 | 11.1 |
| 儿基会英国委员会 | 9.0 |
| 儿基会荷兰委员会 | 3.6 |
| 美国儿基会基金 | 3.3 |
| 儿基会德国委员会 | 1.3 |
| 儿基会香港委员会 | 1.2 |
| 儿基会瑞典委员会 | 1.2 |

67. 2023 年, 儿基会收到 6.988 亿美元的多年期供资。公共部门合作伙伴提供了 3.903 亿美元的多年期资金, 与 2022 年相比大幅增加 (50%), 接近 2019 冠状病毒病疫情暴发前的水平, 并确保为儿童提供可预测的资金。

68. 2023 年, 儿基会从中央应急基金共收到 1.5301 亿美元, 用于 39 次紧急情况, 在所有接受者中位居第二。在刚果民主共和国、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国开展的应急行动开支共占这些拨款的 27%。该基金 30% 的拨款用于与气候相关的紧急情况。

69. 2023 年, 儿基会从国际金融机构获得了 4.257 亿美元的资金, 用于支持发出“人道主义行动造福儿童”呼吁的国家 (2022 年为 2.224 亿美元)。其中 1160 万美元是紧急资金, 包括 160 万美元的多年期资金。亚洲开发银行、伊斯兰开发银行和世界银行在支持阿富汗、孟加拉国、乍得、海地和其他国家紧急情况下的基本卫生、营养、水卫和教育方面发挥着越来越重要的作用。

70. 2023 年, 2.896 亿美元的核心资源 (儿基会最灵活的资源类型) 用于支持人道主义方案。核心资源促进人道主义应急行动的一种方式是通过儿基会紧急方案基金贷款机制拨款, 该机制在危机发生后 48 小时内将资源快速送达受影响国家。2023 年, 儿基会通过该基金向 29 个国家提供了 8790 万美元, 与 2022 年相比, 此类贷款增加了 22%。

八. 战略优先事项

71. 由于对人道主义行动的信任度下降, 在世界各地危急情况下为儿童提供拯救生命的援助受到影响, 儿基会将继续——并深化——支持人道主义系统的转型, 使其更加本地化, 并解决信任度下降的问题。这在一定程度上意味着, 要在儿基会开展人道主义行动的地区对当地经济进行投资。儿基会致力于支持当地生产医疗产品和用品, 并在当地采购更多用品。

72. 气候变化、环境污染和生物多样性丧失这三重地球危机也是一场儿童权利危机。儿基会的《2023-2030年可持续发展和气候变化行动计划》规划了战略、行动和伙伴关系，以帮助社区为儿童提供低碳、有复原力的服务；使年轻人成为地球卫士；加快向自然友好型和碳中和世界的公正过渡。对于生活在人道主义紧急情况下的儿童而言，对这一方法和这些目标的支持至关重要。

73. 儿基会将投资于减少灾害风险，加强儿童所属社区、机构和系统的抗灾能力，并为儿童提供支持。在预见性行动和备灾规划方面加大努力，将有助于加强各国的备灾能力，减轻灾害的最严重影响。儿基会将继续加强人道主义-发展-和平关系方面的方案编制，并支持复原力建设活动。

74. 人道主义审查提出了一些建议，目的是使儿基会的人道主义应急行动更加符合目的。2024年，儿基会将对人道主义审查进行中期审查，与儿基会《2022-2025年战略计划》的中期审查同时进行，并将为后者提供信息。人道主义审查提出了许多与建设人道主义应急人力资源能力相关的建议，儿基会将继续优先培养完成其任务职责所需的技能和领导能力。

75. 儿基会将继续倡导为其应急行动提供充分和灵活的资金，以满足儿童的人道主义需求，无论他们在哪里，并完全根据需求提供援助，并在某些地方作为可最后依靠的机构。儿基会的首要目标是在坚持基本人道主义原则的同时，集中力量满足基本的、不容讨价还价的人道主义需求。

九. 结论

76. 作为肩负着保障世界各地所有儿童权利使命的联合国机构，儿基会将继续公开发声、私下倡导，并与其合作伙伴一起负责任地迅速采取行动，确保为儿童提供拯救生命的援助——并确保面对今天数百万儿童所面临的极端困境，永远会有那么一群人将之“视若钉刺”并出手相助。

十. 决定草案

执行局

注意到儿基会人道主义行动年度报告（[E/ICEF/2024/16](#)）。