



阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义需求

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2642(2022)号决议提交。安理会在该决议中请秘书长至迟于 2022 年 12 月 10 日提交一份特别报告，说明阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义需求。安理会在该决议中还促请人道主义机构加紧采取进一步举措，扩大阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义活动，包括水、环境卫生、保健、教育、恢复基本服务所亟需电力和住房早期恢复项目。本报告补充安理会在该决议中还请秘书长提交的关于阿拉伯叙利亚共和国问题的 60 天定期报告的内容。

2. 本报告所载信息基于联合国系统的现有数据，这些数据取自于人道主义机构、合作伙伴和其他相关来源。通过书面形式以及访问大马士革、安卡拉、加济安泰普和安曼期间举行的会议收集了信息。

二. 阿拉伯叙利亚共和国境内人道主义需求概览

3. 阿拉伯叙利亚共和国面临诸多挑战，使其成为世界上最复杂的人道主义和保护紧急情况之一。经过 11 年的冲突，该国仍是世界上境内流离失所者最多的国家，这引发了世界上最大规模的难民危机之一，人道主义状况继续恶化。基本服务举步维艰，冠状病毒病(COVID-19)疫情期间，霍乱蔓延全国，经济指标继续恶化，气候和人为冲击正在加剧本已严峻的局势。由于这些挑战，2023 年，在 2 210 万总人口中，有 1 530 万人预计需要人道主义援助，而 2022 年为 1 460 万人。这是自冲突开始以来，需要帮助者人数的最高水平。

人道主义需求评估

4. 阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义行动受益于区一级按部门分列的人道主义需求数据。联合国及其合作伙伴收集的数据将受益者的需求和关切放在各种考虑的中心位置，确保为受影响人口加强问责。人道主义需求概览以多部门需求



评估和具体部门评估为依据。对于 2023 年人道主义方案周期，多部门需求评估是基于 2022 年 7 月和 8 月在该国各区采访的 34 065 个家庭，其中 45% 的受访者是女性。对多部门需求评估起到补充作用的是多个具体部门评估，包括关于保护、水、环境卫生和个人卫生、粮食和营养的评估。

基于 2023 年人道主义需求概览的部门间需求

5. 2022 年，民众满足其基本需求的能力进一步减弱。总体而言，85% 的受访家庭不能充分满足或完全无法满足其基本需求，高于 2021 年多部门需求评估的 76%。女性为户主的家庭的情况更加糟糕，有十分之九的家庭报告不足以满足或完全不能满足其基本家庭需求。从地域上看，社会经济状况恶化的影响遍及该国各地，在哈塞克省、库奈特拉省、德拉省、塔尔图斯省和苏韦达省尤为明显。

6. 这些家庭报告说，食物、生计援助和供电是他们未得以满足的三大需求。约 59% 的受访家庭报告，获得足够食物的需求未得到满足，其次是供电(47%)和生计援助(45%)。这与 2021 年多部门需求评估的结果相比，情况有所变化，当时供电排名第三。共有 71% 的女性为户主的家庭报告粮食需求未得到满足，高于男户主家庭报告的 58%；其次是非粮食物品需求(50%)，如毯子、衣服、卫生用品、燃料和学校用品等，再次是谋生机会(45%)。总体而言，逾 3 000 个家庭(9%)报告与残疾有关的需求未得到满足。

7. 所记录的收入与支出之间的差距越来越大。到 2022 年 8 月，报告的平均家庭支出(855 499 叙利亚镑)超过报告的平均家庭收入(533 514 叙利亚镑)60%，而 2021 年为 49%。这一差距比 2020 年的 20% 和 2021 年的 49% 有巨大增长。从地域上看，库奈特拉、大马士革农村、德拉和苏韦达等省的人口报告的收入赤字最高，与平均收入的差距超过 100%。女性为户主的家庭和户主为残疾人的家庭尤其受到影响。

8. 各省的食品、燃料、商品和服务价格上涨，导致入不敷出，进一步迫使家庭采用消极的应对办法，如赊购或借款来满足基本需求。大多数受访家庭报告，价格上涨和缺乏收入是限制他们满足基本需求能力的主要原因，无论这些家庭的人员组成如何，住在何处。对长期债务的依赖也在增加，让家庭陷入还款周期，限制了他们购买满足基本需求所需的商品和服务的能力，降低了他们承受新冲击的财务能力。与 2020 年和 2021 年的多部门需求评估相比，这些家庭现在报告，他们更少依赖自己的储蓄，这表明储蓄正在耗尽。约 36% 的家庭报告依赖人道主义援助，高于 2021 年的 21%。汇款在家庭应对经济形势的能力方面发挥重要作用。此外，经济危机正在影响食品消费。90% 的家庭报告，他们每周至少一次选择不太贵或不大喜欢的食物；几乎一半的家庭报告，他们每周至少一次减少饭量。大约 19% 的女性为户主的家庭报告，至少有一名家庭成员因缺乏食物而空腹睡觉。40% 的受访孕妇和哺乳期妇女食用较差的饮食。

9. 营养不良的比率正在上升。根据 2022 年营养和粮食安全联合办法评估，约有 364 000 名 5 岁以下儿童患有急性营养不良，约 25% 的 5 岁以下儿童患有贫血。令人关切的是，与 2021 年相比，6 个月至 5 岁的婴幼儿中严重急性营养不良病例

增加了 48%。根据 2022 年进行的救济和过渡标准化监测与评估营养调查，在阿拉伯叙利亚共和国西北部，36%的五岁以下儿童和 56%的孕妇和哺乳期妇女患贫血症。此外，调查显示，自 2021 年以来，严重急性营养不良率增加了一倍，而在该国一些县，五岁以下儿童中至少有四分之一发育迟缓，并面临对体质和认知发展不可逆转的损害、反复感染、发育迟缓、残疾和死亡的风险。发育迟缓对个人和社会产生长期影响，包括成年后工资低、生产力下降；如在儿童期后段体重过度增加，成年后患营养相关慢性疾病的风险也会增加。由于营养不良，该国有数百万儿童的体质和认知受损。

10. 获得基本服务的机会仍然非常有限。在 2021 年的多部门需求评估中报告，治疗和问诊担负不起，是获得保健服务的主要障碍，但在 2022 年，更频繁提及的是服务质量和保健设施的功能。在获得保健服务方面提及的主要问题是过度拥挤和(或)等待时间长(35.5%)，其次是获得对症药物的能力(23.5%)和负担不起治疗费用(22%)。

11. 根据 2022 年水、环境卫生和个人卫生评估，水处理和配水网络继续退化，52%的叙利亚人现在依赖往往不安全的自来水替代品，高于 2021 年的 47%。根据人道主义需求评估方案 2022 年 6 月的用水情况调查，24%的居民社区报告，他们很少能够充分获得主要水源，这意味着估计有 690 万人每月只有 2 至 7 天能够获得主要水源。面对安全公共饮用水的严重短缺，家庭必须越来越多地依赖私人供应商提供的昂贵的水；这些供应商用卡车将可能不安全的水运送到居民区和社区。此外根据 2022 年水、环境卫生和个人卫生评估，至少 70%的污水未经处理就予以排放，至少一半的污水系统不运行。缺乏获得安全和充足的水和个人卫生条件的渠道，是当前霍乱爆发的主要原因。

12. 不同因素决定特定人群的脆弱性和需求的严重程度。对于营地中的境内流离失所者而言，主要因素是其流离失所状况、营地中有限的谋生机会，以及他们恶劣的居住条件和过度拥挤的状况。对于生活在营地外的境内流离失所者，主要因素是住房援助需求增加，无法获得非粮食物品，外加获得基本服务和使用基础设施的机会有限。对回返者来说，主要因素是无法获得非粮食物品和电力，加上住所维修需求增加，此外还有特殊安全问题引起的需求。对于其他弱势居民，需求越来越多地与宏观经济形势的恶化有关，加上由于多年冲突，他们仍然缺少获得基本服务和使用基础设施的机会。残疾人为户主的家庭报告，在满足基本需求方面面临更大困难，而且这类家庭更有可能报告在获得基本服务方面存在障碍。对于户主 60 岁以上的家庭，约有 55%报告需要保健服务、医药和(或)专门针对残疾人的服务。

13. 大约 550 万叙利亚人在土耳其、黎巴嫩、约旦、伊拉克和埃及登记为难民；他们的需求通过区域难民与复原力计划得到解决，这是一个全面、统筹计划，含

五个国家主导的应对计划。¹ 2022 年，在该计划下请求提供 60.8 亿美元，截至 9 月 30 日已收到 17.4 亿美元。

具体部门的人道主义需求

14. **保护。**阿拉伯叙利亚共和国各地的保护需求仍然很大。平民仍然面临敌对行动带来的危险，特别是在冲突线沿线，造成伤亡和被迫流离失所。据联合国人权事务高级专员办事处表示，2022 年 1 月 1 日至 9 月 30 日，由于该国境内的敌对行动和暴力，包括 49 名妇女和 123 名儿童在内的 450 名平民被杀害。冲突期间严重侵害儿童的行为、普遍存在的性别暴力和爆炸物污染仍然是针对平民的暴力的主要类型。2022 年 1 月至 9 月，儿童与武装冲突问题监测和报告机制核对了该国境内超过 1 895 起严重侵犯行为的报告(涉及 247 名女童、1 598 名男童、36 人性别不明)。民众继续遭受普遍存在的各种形式性别暴力，包括伴侣和家庭暴力、性暴力和性骚扰、早婚和强迫婚姻、性剥削和性虐待事件，以及通过手机或因特网等技术手段实施的暴力。2022 年多部门需求评估显示，女性为户主的家庭更有可能对家庭内的安全保障(18%)以及歧视(20%)表示关切。女性为户主的家庭也更有可能报告与流离失所有关的安全保障问题(9%)以及剥削和虐待(包括性剥削和性虐待)的威胁(7%)。在哈塞克省的霍尔营地，约 54 000 人，其中 94%是妇女和儿童，在 2022 年面临持续恶化的安保状况，记录了多起安全和安保事件，包括针对人道主义工作者的此类事件，增加了人道主义伙伴在接触弱势群体方面的挑战。2022 年报告了 42 起谋杀案，受害者包括 22 名妇女和 4 名儿童。

15. 超过 27%的家庭报告 18 岁以下的男童和女童有心理压力迹象，女性为户主的家庭或户主有残疾的家庭中的比例最高。居住在冲突地区的家庭对未爆弹药、简易爆炸装置和地雷的存在表示关切，对与冲突有关的安全和安保问题更表关切。公民证件问题仍然突出，特别是在阿拉伯叙利亚共和国东北和西北部，那里只有 13%的家庭报告拥有所需的所有官方证件。截至 2022 年，近 20%的境内流离失所者家庭报告至少流离失所五次，使应对机制不堪重负，降低了复原力。

16. **粮食安全和农业。**估计 2023 年将有 1 500 万人需要粮食安全和农业援助。这一数字包括面临重度粮食不安全的 1 210 万人和面临陷入粮食不安全风险的 280 万人，而 2022 年的相应估计数分别为 1 200 万人和 190 万人。重度粮食不安全数字包括 200 万生活在难民营中的人，他们被视作粮食全无保障。该国的粮食安全危机旷日持久，其特征仍然是非常复杂的驱动因素和促成因素，包括持续的暴力和安全风险、经济危机和当地货币疲软、类似干旱的条件和严重的农业气候波动、缺水、能源供应有限和人口流动。这些需求要求该部门和合作伙伴超越短期应对措施，也注重在中短期内扩大早期恢复、保护和促进生计。据粮食署指出，2022 年，家庭，特别是女性为户主的家庭，报告粮食短缺，需要动用消极应对办法，以最大限度地利用现有资源。例如，58%的家庭借钱购买食品，52%的家庭不得不限制成年人的食品消费，省给儿童。

¹ 区域难民与复原力计划由联合国难民事务高级专员公署(难民署)和联合国开发计划署(开发署)联合实施。

17. **早期恢复和生计。**2023年，约1 530万人将需要早期恢复和生计支持。该国各地的评估显示，在获得生计、满足基本需求的能力、获得供水系统、卫生设施、学校、面包店等基本服务方面，情况普遍恶化。这种情况威胁到家庭的复原力和融合。关键商品和服务的通胀趋势、普遍较低的要素生产率、低工资和缺乏就业等因素继续影响家庭的主要需求，并加剧全国的收入支出差距。2022年多部门需求评估家庭层面劳动力参与数据显示，阿拉伯叙利亚共和国各地不同的控制地区存在显著差异。在政府控制地区，49%的家庭有一个以上的成员在就业。在该国东北部，这一比例降至33%，在西北部，这一比例为21%。造成这一差异的原因是，在政府控制地区，妇女在劳动力队伍中的参与率较高。在2022年多部门需求评估中，22%的家庭报告，技术和职业培训将增加他们进入劳动力市场的机会。

18. **水、环境卫生和个人卫生。**2023年将有超过1 350万人需要水、环境卫生和个人卫生援助，比2022年增加2.6%。获得水、环境卫生和个人卫生服务的机会受到现有系统长期凋零的影响，原因是多年冲突造成损坏、长期高负荷运行造成磨损、鲜有或没有维护、技术人员持续流失和自然资源管理不善。与2021年相比，2023年迫切需要水、环境卫生和个人卫生援助的人将增加近50万，目前有严重需求的区增加10%，这对本已脆弱的人口而言是雪上加霜。经济条件仍然是弱势社区和家庭寻求获得安全、价廉和公平的水、环境卫生和个人卫生服务和卫生用品的一个挑战。此外，有需要的人还面临极其恶劣的环境卫生条件。个人卫生习惯不良、水质恶化和缺乏适当的水、环境卫生和个人卫生条件，直接影响到公共健康风险和营养不良的增加，影响到家庭生计和保障。妇女和女童、残疾人、老年人、寡妇、单身母亲、女性为户主的家庭以及生活在难以进入地区的人在获得水、环境卫生和个人卫生服务方面面临更多的限制和保护风险。

19. **保健。**2023年，将有超过1 530万人亟需挽救生命的保健援助，比2022年增加320万人，主要原因是疾病反复爆发、持续暴力和经济危机。这一数字包括530万境内流离失所者、220万5岁以下儿童、420万育龄妇女(15至49岁)和70多万老年人。卫生系统薄弱、脆弱和混乱，而且面临并发的公共卫生紧急情况 and 众多挑战，这种情况不仅影响阿拉伯叙利亚共和国各地保健服务的可及性、可用性和质量，也影响弱势群体的身心健康。除了持续的COVID-19疫情和反复爆发的利什曼病，卫生部在2022年9月宣布爆发霍乱。8月25日至12月初，该国各地报告了50 000多例疑似霍乱病例，包括迄今98例死亡，病死率为0.2%。该国民众面临的复杂人道主义紧急情况继续对提供性和生殖健康服务构成挑战，包括提供挽救生命的产科急诊护理和避孕，因为保健系统已经严重超负荷运转。通过世界卫生组织(世卫组织)精神健康服务普查，记录到2022年1月1日至10月31日期间，在西北部与自杀相关的问题有所增加，令人震惊，计有42名年轻女性结束了自己的生命，有293例确认的自杀企图，以及547例自杀意念。在东北部，每四个家庭中就有一个报告，获得保健服务的需求未得到满足，而全国平均水平为14%。

20. **营养。**2023 年，阿拉伯叙利亚共和国将约有 590 万人，包括 380 万儿童和 210 万妇女，亟需营养援助，比 2022 年的 550 万人有所增加。该国面临营养不良的三重负担：严重的长期营养不良问题，表现为普遍发育迟缓；急性营养不良的人口越来越多；儿童和育龄妇女贫血情况紧急。导致营养不良恶化的加剧因素包括粮食不安全、水源匮乏和不安全、疾病传播和家庭收入的减少或丧失。在所有人中，5 岁以下儿童、少女、孕妇和哺乳期妇女的营养需求相对较高，是需要营养部门提供支持的最脆弱群体。

21. **住房和非粮食物品。**估计 2023 年阿拉伯叙利亚共和国将有 570 万人需要住房支助。根据 2022 年多部门需求评估，全国人口的 34%居住在低于标准的住房，如未完工、受损或临时住所、装配式营房和帐篷等。除缺乏隐私外，缺少电力和照明、隔热和防寒、住房完整性恶化(如门窗损坏明显增加)是已确定的首要住房问题。经济状况恶化，加上叙利亚镑贬值，进一步加剧了对基本家庭用品等非粮食物品的需求。2023 年估计将需要非粮食物品的总人数已增加到 570 万人，高于 2022 年的 490 万人。与 2021 年相比，2022 年冬衣、床垫和毯子越来越难得到。服装支出比房租或电费支出高二倍。

22. **教育。**2023 年，阿拉伯叙利亚共和国将有约 690 万儿童和教育人员需要紧急教育服务。根据 2022 年多部门需求评估，全国范围内估计有 88%的儿童报告在学校接受教育。11 岁以下男生和女生入学率相似，但在 11 岁以后，入学率出现性别差异，男生入学率低于女生，而且总体入学率大幅下降，报告上中学的比例只占 12%。48%有 6 至 17 岁子女的家庭报告，子女不上学的原因之一是要做工养家。这一数字在营地外的回返者和境内流离失所者中特别高，分别为 58%和 57%；居住在霍姆斯(67%)、哈塞克(65%)、苏韦达(64%)和拉卡(61%)等省的家庭的比例最高。根据保护部门的评估，大多数童工案例涉及 14 至 17 岁的男性青少年。早婚是儿童辍学的另一个原因。根据评估，84%的儿童生活在经查明 15 至 17 岁女童面临童婚问题的地方。此外，只有 11%的 4 岁儿童和 36%的 5 岁儿童参加任何类型的学习活动，限制了他们的入学准备。2022 年多部门需求评估数据显示，流离失所三次以上的儿童不上学的可能性增加 20%，在流离失所的头三年不上学的可能性增加 42%。

23. **营地协调和管理。**2023 年，住在阿拉伯叙利亚共和国西北部 1 421 个最后手段营地的 180 多万境内流离失所者将需要援助，多于 2022 年的 170 万。住在东北部 260 多个营地的另外 278 400 名境内流离失所者也需要援助。长期资金不足和准入限制导致营地管理出现严重缺口。在西北部，76%的境内流离失所者营地没有营地管理系统，在东北部，只有 5%的营地有固定的营地管理人员。在西北部，87%的境内流离失所者营地是自我安置营地。在东北部，48%的境内流离失所者生活在非正式安置点或收容中心。总体而言，西北部 79%的境内流离失所者营地极度拥挤，在东北部，10 个营地中有 6 个过度拥挤。

缺电与人道主义需求

24. 阿拉伯叙利亚共和国电力短缺，继续影响人们获得教育、保健和水、环境卫生和个人卫生等基本服务。例如，电力短缺影响医院急诊和重症监护室、饮用水

供应系统、废水处理厂和面包店的运作。据开发署表示，电力基础设施遭破坏，使该国发电能力从 2010 年的 5 800 兆瓦(潜在的完整发电能力为 9 000 兆瓦)下降到 2021 年的 2 000 兆瓦。

25. 家庭用电是另一个挑战,2022 年多部门需求评估中约有 73%的受访者报告,每天可用电不到 8 小时,58%的受访者每天可用电 3 至 8 小时。政府控制区报告的需求最高(55%),其次是该国东北部(35%)和西北部(25%)。在西北部,有 60%的家庭报告用得上可再生能源,东北部有 4%的家庭,政府控制区则有 8%的家庭。这种情况增加了家庭对人道主义援助和消极应对办法的依赖。2022 年多部门需求评估关于获得电力和满足基本需求能力的的数据表明,报告每天获得较多用电时间的家庭,也报告他们更有能力满足基本需求。相反,报告每天可用电时间较少的家庭,也报告满足自身需求的能力较低。缺电还阻碍早期恢复工作,因为除其他影响外,缺电限制当地企业的生产能力以及创收活动和市场化干预措施的潜力。

冬季需求

26. 由于燃料和电力严重短缺,以及社会经济形势不断恶化,预计阿拉伯叙利亚共和国全境 2022-2023 年冬季将特别严酷。在该国山区,气温通常会降至零摄氏度以下,平原则容易发生洪水。据估计,今冬约有 600 万人需要人道主义援助来应对严冬,与上一季相比,这一数字增加了 33%,令人吃惊。

27. 在优先获得冬季援助的人中,至少有 220 万是在政府控制区。住在高海拔地点的社区,如大马士革农村省的 Bludan、Qalamun 和 Zabadani 地区以及拉塔基亚省附近的 Haffah 和 Jafra,特别容易受到严冬的影响。在这些地区,过冬援助已纳入 2022 年人道主义应急计划,但计划资金到位不足 50%。供水水平低影响住房、教育、保健、营养、保护和卫生、环境卫生和个人卫生等部门满足冬季需求的能力。

28. 阿拉伯叙利亚共和国西北部的民众特别容易受到冬季天气的影响,那里有逾 287 万人流离失所,约 180 万人生活在约 1 400 个境内流离失所者营地。这些地点通常缺乏足够住所、基础设施和基本服务。总体而言,西北部约有 410 万人需要人道主义援助,其中 80%是妇女和儿童。联合国跨界行动每月向 270 万人提供救生援助。联合国和人道主义伙伴针对该国西北部的 2022-2023 年过冬和防洪准备和应急计划旨在援助 250 万有需要的人,提供取暖燃料、炉灶、塑料布、保暖毯和冬衣。为了应对洪水的影响,合作伙伴注重平整土地、加强基础设施、确保应急能力和市场准入。该计划中指出,需要 2.095 亿美元;截至 2022 年 11 月初,只 18%的资金到位。

三. 人道主义援助跨线运送的最新情况

29. 阿拉伯叙利亚共和国有 750 万人生活在非政府控制区,其中 680 万需要人道主义援助。这些人主要集中在该国北部地区,小部分人住在东南部的鲁克班。这些地区的人道主义需求很大,原因是敌对行动旷日持久和境内流离失所者比例较高,其中许多人居住在营地、非正式安置点或收容中心。

阿拉伯叙利亚共和国西北部的跨线准入情况

30. 联合国继续尽其所能扩大向西北部待援民众的跨线援助，包括为此敲定一项经修订计划，以逐步增加跨线准入。鉴于需求的严重程度和规模，这种援助将那些没有通过跨界应对措施得到援助的人作为援助目标，是对跨界应对措施的补充。

31. 自 2021 年 7 月安全理事会第 2585(2021)号决议通过以来，联合国各机构已圆满完成前往该国西北部塞尔迈达的 9 次跨线任务，预先部署了来自世界粮食计划署(粮食署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)和世卫组织的 134 卡车物资，每次任务运载足够 43 000 至 54 000 人使用的物资。由于各方无法就现有运送机制的使用达成一致，2021 年 11 月确立了一个各方都同意的新的直接分发模式，以分发跨线运送的援助。

32. 最近的一次任务于 2022 年 11 月 30 日进行，是安全理事会第 2642(2022)号决议通过以来进行的 8 月、9 月、10 月和 11 月月度车队运输的第四次。通过这四次车队运输，向该国西北部待援人口运送了 2 090 公吨粮食援助、营养品、帐篷、水和卫生用品、保健和卫生包、药品和其他用品。

阿拉伯叙利亚共和国东北部的跨线准入情况

33. 1 月 1 日至 10 月 31 日期间，联合国共派遣了 867 辆卡车，运载近 23 000 吨人道主义援助，前往该国东北部的代尔祖尔、哈塞克和卡米什里。尽管在准入和运作方面存在一些挑战，援助的运送一直相对平稳。

34. 世卫组织继续向生活在东北部的 300 多万人提供关键保健服务、转诊和防病保健品，其中包括居住在非政府控制的跨线地区的估计 178 万人。2022 年，通过 19 辆卡车组成的 9 个公路车队和 9 次空运向卡米什里运送了物资，并向东北部各地进一步分发。这些物资包括 219 吨药品和医疗用品，足够 1 401 880 个疗程和 1 200 个创伤病例之用，还包括 COVID-19 疫苗和用于常规免疫接种活动的疫苗、基本药品、化验室用品、医疗设备、创伤和紧急手术包、口服补液盐、用于水中加氯消毒的物质、霍乱包和其他医疗用品。这些物资运抵哈塞克省、拉卡省和代尔祖尔省的合作伙伴，包括政府控制区以外的非政府设施。

35. 2022 年 1 月至 10 月，儿基会用 221 辆卡车向该国东北部运送了价值 420 万美元的物资。2022 年迄今，难民署向东北部难民营和城市环境中的 150 万人运送了 303 505 件非粮食物品，如毯子和塑料布。

36. 10 月 27 日，世卫组织和儿基会的一个联合人道主义运输队将霍乱和利什曼病药物跨线运送到该国东北部的雷斯艾因-泰勒艾卜耶德地区。这是 2019 年以来联合国首次跨线向该地区运送援助物资。运送了超过 4 吨的保健用品，足够用于 14 000 个疗程。

鲁克班的跨线准入情况

37. 从阿拉伯叙利亚共和国境内出发抵达鲁克班的最近一次联合国人道主义运送是在 2019 年 9 月进行的。偶尔有商用卡车使用非正式路线进出此地。约旦政

府于 2020 年 3 月决定关闭边境，作为遏制 COVID-19 传播的预防措施。此后，需要医疗护理的鲁克班民众一直无法前往边境约旦一侧的联合国诊所。继续与阿拉伯叙利亚红新月会协调，将危重病例转到大马士革。鲁克班地区的居民继续生活在艰难条件下，谋生机会有限，获得食物、水、保健和其他基本服务的机会有限。联合国继续倡导全面准入，以便能够定期提供人道主义援助，包括设法确保为人道主义工作人员提供必要的安全保障。联合国和阿拉伯叙利亚红新月会联合制定了一项行动计划，以便执行前往鲁克班的一次跨线任务，目的是提供人道主义援助，包括进行免疫接种、需求评估，并支持自愿撤离。

跨线准入面临的挑战

38. 尽管取得了进展，但仍需克服挑战，才能做到按照联合国机构间跨线车队经修订计划的设想，在阿拉伯叙利亚共和国西北部开展定期和持续的跨线行动。仍需获得足够的许可，以扩大这些行动，每月允许多个跨线车队进入，增加得到跨线援助的人数。需要冲突各方及时提供安全保障，确保跨线车队及其人员的安全通行，以进一步扩大跨线应急行动，同时迫切需要额外资金，以确保能够为所有需要援助的目标人群采购物资。各方作出在跨线运送所有阶段均不干涉人道主义活动的承诺至关重要。确保为受影响民众担起责任，是需要考虑的另一个重要方面，包括为此确保社区接收运送物资，并与邻近社区或其他群体接触，尽量减少在交付援助后出现负面反应的可能性。在该国东北部，需要及时获得适当时长的足够许可。还需要为跨线车队及其人员的通行提供及时的安全保障，并创造有利的安全环境。

四. 早期恢复方面的进展

39. 早期恢复和生计活动是阿拉伯叙利亚共和国境内人道主义应急工作的三个核心支柱之一。早期恢复活动旨在通过加强自力更生、改善个人和社区福利以及减少对外部援助的依赖来防止待援人口进一步增加，并减少人道主义需求。联合国及其伙伴在五个不同领域支持早期恢复和生计项目：(a) 修缮和恢复重要的民用基础设施；(b) 清除瓦砾和固体废物；(c) 创收活动和市场化干预；(d) 职业和技能培训；(e) 社会融合和社区干预。

40. 2022 年 1 月至 10 月底，至少 374 个旨在为早期恢复工作提供部分或全部支持的项目已收到 5.176 亿美元，正在全部 14 个省实施。这些项目涉及各个部门，包括早期恢复和生计部门。至少有 158 个项目以某种方式促进了电力的提供，以支持基本服务或为家庭供电。据人道主义伙伴估计，2022 年 1 月 1 日至 9 月 30 日，旨在提高复原力的项目直接惠及 280 多万叙利亚人，间接惠及 800 万人。

41. 仅就早期恢复和生计部门报告的主要成就表明，1 月 1 日至 9 月 30 日期间有 665 024 人直接受益，440 万人间接受益。在 14 个省创造了约 25 150 个就业机会；修缮了 202 公里的道路；修复了 898 间教室；清除了 171 483 吨固体废物；22 456 人获得了商业支持；分发和安装了 133 个太阳能系统；清除了 1 472 立方米瓦砾；138 270 人从职业培训中受益。

42. 1月1日至9月30日期间，在驻大马士革人道主义国家工作队支持的地区，通过早期恢复和生计部门的项目，创造了12 236个就业机会；新建了192间教室；清除了170 364吨固体废物；15 201人获得了商业支持；分发和安装了133个太阳能系统；清除了1 080立方米瓦砾；123 387人受益于职业培训；22 119个脆弱家庭得到了援助。在此期间，在该国西北部创造了9 694个就业机会；修缮了200公里的道路；修复了624间教室；清除了1 119吨固体废物；5 315人获得了商业支持；清除了392立方米瓦砾；11 883人受益于职业培训。在同一时期，在东北部创造了3 220个就业机会；修复了82间教室；1 940人获得了商业支持；3 000人受益于职业培训；向1 288个脆弱家庭提供了援助。

43. 在2021年12月至2022年10月底的部署期间，地雷行动处资助的排雷小组在大马士革农村省达赖亚清理了约110万平方米农田，销毁了444件爆炸物。现在可以安全进入清理后的土地并将其用于急需的农业生产，这有助于改善该地区弱势社区的生计。

44. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)继续开展2021年启动的工作，修复三个主要灌溉系统受损部分，包括更换和维护抽水设备，以及维修配水渠。通过这些努力，属于约5 500个小土地拥有户的近10 000公顷土地的灌溉供水得到恢复。粮农组织还支持代尔祖尔省和拉卡省2 200名弱势农民提高作物产量。代尔祖尔约8 800名牧牛人受益于牛群人工授精活动。为了增强农村社区妇女的权能，粮农组织在7个省设立了32个季节性农产品加工单位，并培训了800名农村妇女管理这些单位。在几个省的农业生产用水方案下，816名农民和30名技术人员接受了用水者协会在水管理方面的培训。

45. 2022年，粮食署在阿勒颇省、霍姆斯省、代尔祖尔省、德拉省和大马士革农村省完成了11个早期恢复项目。这些项目使超过335 000人受益，恢复了他们获得灌溉用水的机会，提高了他们的农业产量，增加了他们获得面包的机会。粮食署还在代尔祖尔、阿勒颇和德拉省修复了7个面包店，每天向大约245 000人提供面包。粮食署还修复了霍姆斯省的Hulah灌溉渠和Ayn al-Qusayr灌溉系统，以及阿勒颇省的东Maskanah灌溉系统。这些系统每天为81 500名农民提供灌溉用水，使他们能够恢复作物生产，特别是小麦生产。粮食署还在大马士革农村省盖莱蒙修复了一口水井，为大约8 500名农民提供日常灌溉用水。除这些项目外，生产性农业投入和工具使30 000名农民得以恢复生计，提高农业生产质量。

46. 在西北部，开发署通过气候智慧型农作方法培训和实物支助(包括种子和化肥)，为近100名女性农民提供支持，以提高萨尔金区的生产力。开发署还修复了7.5公里灌溉渠和15口水井，安装了18个太阳能系统，并制定了雨水收集计划。在该国东北部工作的一个开发署伙伴通过针对拉卡省一个区的划区办法，使18 000多名直接受益者受益。迄今为止，在社区开展的工作包括修复一家医院(使12 012人受益)，修复社区和基本服务基础设施，以及创造1 500个短期和长期工作机会。

47. 2022年1月至10月，难民署和合作伙伴完成了对830所受损房屋的小型维修，并分发了6 800个住所工具包，其中包括安装门窗的材料。难民署协助清除

了 62 000 立方米瓦砾，并协助修复了 5 公里长的供水和排污网络，以改善弱势家庭获得基本服务的机会。2022 年，难民署继续向脆弱的境内流离失所者和回返者提供生计支持，以增强他们的复原力，尽可能少地使用和面临因该国经济危机进一步加剧的有害应对办法和保护风险。2022 年，有超过 1 万个境内流离失所者和回返者家庭因此受益。

48. 儿基会支持在西北部伊德利卜省和阿勒颇省修复和运营 15 个供水站，这些供水站为约 206 000 人供水。儿基会还支持修复排污和环境卫生网络，以满足生活在两省的 149 000 人的需求。2022 年 1 月至 10 月，儿基会通过修复排污网络和水井，为 340 万人提供了安全饮用水和环境卫生设施。同期，儿基会在阿勒颇、德拉、库奈特拉、霍姆斯、拉卡和伊德利卜修复了 407 间教室，使 12 600 人受益。2022 年 1 月至 9 月，儿基会为哈塞克、阿勒颇、哈马、霍姆斯和大马士革农村省的 10 500 名残疾男女儿童提供定期现金转移(每月 40 美元)和个案管理服务。

49. 人口基金采取了各种干预措施，以建设阿勒颇省东部农村地区地方社区的复原力，并确保 42 352 名受益者获得基本服务。一揽子干预措施包括提供性健康和生殖健康以及性别暴力服务、社区助产服务小组、现金和代金券援助以及修复保健基础设施。

50. 2022 年 1 月至 9 月，国际移民组织(移民组织)支持社区项目，其中一些项目旨在建造市场、安装道路照明、修复卫生设施排污系统和提供医疗设备等，使该国西北部 20 500 人受益，而以工代赈、职业培训和商业发展活动使另外 2 800 人受益。2022 年 1 月至 10 月，移民组织在西北部开展了早期恢复和生计活动，重点是雨水排水、碎石铺路、帐篷地面隔热和涵洞建造，覆盖超过 25 个地点，目标受益者是该地区超过 14.5 万名境内流离失所者。

51. 世卫组织正在支持初级和中级保健设施的修复和装备工作，以努力恢复基本的保健服务。在德拉省的 Nawa、代尔祖尔省的 Mayadin 和阿勒颇省的 Razi，正在进行四个项目，以修复受冲突严重影响地区的三家医院。此外，在霍姆斯、德拉和库奈特拉，估计总共能为 40 000 人服务的 8 个初级保健中心得到齐全装备，为流离失所者预计将返回的地点提供支持。世卫组织的非政府组织伙伴通过 11 个得到支助的初级保健中心和 17 个流动单位向估计 870 000 人提供了服务。在该国西北部，世卫组织升级了 10 多家急诊内科医院，总共增加 700 张床位，包括 300 个重症监护室。

五. 人道主义行动的透明度

从大马士革开展的行动

52. 为确保援助以透明、有原则的方式送达待援人口，在阿拉伯叙利亚共和国境内开展行动的人道主义行为体强化了尽职调查和监督程序标准。该做法第一步是制定一个由强制性指标、工具和指导文件组成的全球框架，以及多项量身定制的监测和评价战略，其中概述针对叙利亚情况的具体承诺和方法。对项目执行情况

直接进行监测，并通过第三方监测员进行监测。后者是对联合国定期访问的补充，由监测员定期进行现场访问，监督项目的执行、监测、报告和评价。

53. 通过捐助方和合作伙伴之间以及伙伴组织之间的严格协议，以合同形式确保对该国境内人道主义方案规划开展高度的尽职调查。项目由独立审计师定期审计，以确保独立性和防止腐败。反馈机制有助于各机构更好地了解交付的援助是否满足家庭需要。联合国各机构还进行评价，以评估方案的效力、效率和相关性。

54. 联合国驻阿拉伯叙利亚共和国机构以联合国讲透明、讲公平和讲竞争的采购原则为指导，在授予采购合同时遵循严格的尽职调查标准。联合国实体必须根据联合国安全理事会综合名单、世界银行不合格公司和个人名单以及联合国不合格名单对供应商进行筛选，联合国不合格名单是受到安全理事会制裁的实体和因经证实的不道德行为和不良业绩而被暂停资格的供应商的汇总名单。

55. 联合国阿拉伯叙利亚共和国国家工作队开发了一个风险管理系统，以管理复杂的运作环境。在驻地协调员办公室内设立的风险管理股提供分析和协调支助，以确保联合国、其伙伴和捐助者能够以有原则和透明的方式发挥最大影响。2022年3月，联合国国家工作队还成立了一个有时限的人权尽职调查工作队，以评估当前的尽职调查做法并确定进一步的改进措施。

跨界行动

56. 秘书长的关于人道主义跨线和跨界行动的三份报告(S/2018/617、S/2020/401和S/2021/1030)介绍了联合国跨界行动采取的步骤，这些步骤旨在监测从土耳其跨国界运送援助物资给阿拉伯叙利亚共和国西北部待援人口的过程。这些报告详细描述了在四个不同级别进行的监测：(a) 在边境由联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制进行的监测；(b) 在阿拉伯叙利亚共和国境内的仓库进行的监测；(c) 在分发点进行的监测；(d) 在分发给受益人之后进行的监测。跨界行动虽是一个远程管理的行动，但一直是而且仍然是一个透明的行动，使联合国能够监测援助交付过程中每一步的状况。

57. 2014年以来，联合国监测机制一直在巴布哈瓦过境点附近的转运枢纽以及安全理事会以前授权使用的其他过境点核实跨界援助的人道主义性质。联合国监测机制继续与土耳其政府海关官员密切合作，以提高透明度，确保人道主义物资不受到干扰或操纵。该机制继续受益于土耳其政府的卓越合作。自2014年7月引入这一密切监测制度至2022年10月，有53 811辆载有人道主义援助的卡车跨过国界进入阿拉伯叙利亚共和国西北部。这些货物中没有发现非人道主义物品。

58. 援助物资抵达仓库后，由可信和经过审查的执行伙伴以及联合国签约的第三方监测员进行确认。与在阿拉伯叙利亚共和国境内管理的援助行动一样，第三方监测员观察向受益者或学校和卫生保健中心等设施分发物资的情况。在分发点，使用视频和带有时间戳、地理标签的照片来确认交付。分发后的监测方式包括焦点小组讨论、在所支持设施设立的投诉和反馈机制以及受益者满意度调查。此外，跨界行动还是捐助方与合作伙伴之间问责机制的对象。

59. 在各机构持续管理风险的同时，副区域人道主义协调员办公室内的风险管理股统合各项工作，以联合评估和应对跨界行动风险，并为人道主义联络组的风险管理工作组提供支持。

六. 意见

60. 阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义需求继续增加。前线的持续冲突、不断恶化的社会经济条件、获得基本服务的有限机会、持续的 COVID-19 疫情和该国各地爆发的霍乱等等，使更多的人难以满足他们的基本需求，削弱了他们应对冲击的能力。这导致需要人道主义援助的人数预计将再次增加，从 2022 年的 1460 万增加到 2023 年的 1530 万，这一数字令人震惊，是自 2011 年叙利亚冲突开始以来的最高水平。未来几个月，冬季天气预计将使该国各地数百万本已脆弱的民众的处境恶化。

61. 伤害平民的持续攻击表明，各方普遍不遵守国际人道法，特别是有区别、相称性和谨慎的原则。我再次促请所有各方按照国际人道法，在整个军事行动中始终注意不伤害平民和民用物体。

62. 妇女和女童继续受到危机的过度影响，包括在性别暴力、强迫婚姻和早婚以及获得生计机会的限制等方面。加强对该国各地由叙利亚妇女领导的民间社会组织的支持以及这些组织间的合作，对于提高干预措施的影响力以及传授知识和专长至关重要。

63. 该国西北部居民在最脆弱的居民之列，他们依赖通过联合国跨界机制交付的人道主义援助。由于持续的敌对行动和不断加深的经济危机，那里的人道主义状况继续恶化。今天，在该地区 460 万人口中，估计有 410 万人需要人道主义援助来满足其最基本的需求，其中 80% 是妇女和儿童。

64. 我对阿拉伯叙利亚共和国人道主义应急计划总体供资水平较低继续感到关切，呼吁加强团结和增加人道主义供资，包括为早期恢复和生计方案提供资金。

65. 我在 2020 年 3 月呼吁豁免可能阻碍在阿拉伯叙利亚共和国内获得基本保健用品、COVID-19 相关医疗支助或粮食的制裁。我鼓励相关会员国和人道主义行为体继续就阿拉伯叙利亚共和国境内的制裁和人道主义行动进行技术对话。我希望有关各方能够找到办法，应对该国境内若干人道主义行为体在确保充分和可靠地获得金融服务方面面临的挑战。

66. 制裁给提供人道主义援助和获得基本服务(保健、教育、水、环境卫生和个人卫生、粮食安全和农业)造成的意外影响涉及两个主要领域。首先，在采购方面，人道主义组织正在经历投标者数量减少、价格上涨以及由于合规和运作成本上升而延误交货的情况。第二，在支付方面，银行的合规部门在完成合规评估前一直拒绝或推迟办理金融交易。针对日益增长的需求，联合国将继续与相关行为体就这些问题进行双边接触，以确定克服提供人道主义援助方面的业务障碍的措施。

67. 根据安全理事会第 2642(2022)号决议，联合国继续通过各种方式支持人道主义援助和早期恢复举措以及人道主义准入。非正式互动对话使会员国有机会讨论它们在确保该决议得到充分执行方面的关键作用。

68. 尽管面临一系列复杂的挑战，联合国及其伙伴继续保持对所有人道主义行动的广泛能见度。人道主义援助的运送是依据对人道主义需求的透彻理解，同时对运送的物品和援助的去向保持监督。现有的风险管理系统通过提供对挑战、缓解因素和残余风险的明确评估，进一步促进行动的透明度。总体而言，有一个稳健而严格的系统。

69. 我依然坚信，进一步扩大早期恢复活动对阿拉伯叙利亚共和国内的人道主义应对措施继续取得成功和叙利亚人民的未来至关重要。需求继续增加，超出了我们以有限资源作出反应的能力。应对措施必须越来越具有可持续性；否则，正如我们当前所见，更多的人将无法为其基本需求。虽然拯救生命的活动是人道主义应急措施的核心部分，但通过早期恢复加强复原力，则是满足不断增加的需求的关键。增加对恢复基本服务所必需的电力的支持，是这项工作的重要组成部分。今年，捐助者慷慨捐助了 5.176 亿美元，部分或全部用于支持所有 14 个省的早期恢复工作。亟需捐助者继续与人道主义伙伴接触和合作。这包括进一步增加和扩大对该国各地早期恢复工作的财政支助，并尽可能提供非专用款项。

70. 本报告介绍阿拉伯叙利亚共和国全境跨线行动的进展情况。联合国修订了逐步增加跨线准入的计划，并继续尽其所能扩大向有需要民众的跨线援助，以补充跨界应对措施。从冲突各方获得必要和及时的安全保障，对于确保跨线车队及其人员的安全通行仍然至关重要。

71. 安全理事会第 2642(2022)号决议延长了至关重要的跨界行动的授权，该行动每月为 270 万待援人口提供救生支持，这些人约占阿拉伯叙利亚共和国西北部待援人口的 65%。跨界援助仍然是联合国及其伙伴救助所有待援人口的行动不可或缺的一部分。跨线行动虽然是一项重要补充，但目前仍无法取代联合国大规模跨界行动的规模或范围。

72. 如果联合国没有对该国西北部的跨界准入，饥饿情况会增加，数百万人将面临失去住所援助的风险，获得供水的机会将减少。基本医疗用品和优质保健服务(如生殖、产妇和新生儿护理、儿童免疫接种服务)的提供以及传染病(如最近爆发的霍乱)传播的预防和控制将受到极大影响。我们向妇女和女童提供最低限度保护的能力将受到严重限制。联合国监测机制也将停止运作，使透明度和问责制受到削弱。如果在冬季叫停跨界运送，将有可能使数百万叙利亚人得不到在恶劣天气条件下过活所需的援助。安全理事会延长跨界机制至关重要，因为它仍是数百万人的生命线。这在道义和人道两方面而言，都是当务之急。