



武装冲突中的 现金援助： 红十字国际委员会的经验

致 谢

本报告由政策组的雨果·斯利姆、蕾切尔·班菲尔德和蒂埃诺·苏莱曼·阿登霍夫，以及红十字国际委员会现金援助负责人乔·伯顿联合编写，并得到了红十字国际委员会尼日利亚代表处、黎巴嫩代表处以及援助与保护处同事的宝贵支持。

武装冲突中的 现金援助： 红十字国际委员会的经验

目 录

前 言	5
摘 要	6
引 言	10
第1章 为何现金是人道行动中的基本工具	17
第2章 红十字国际委员会如何开展现金援助	33
第3章 冲突中现金何时最实用	45
第4章 红十字国际委员会开展现金援助的未来展望	55
第5章 冲突中开展现金援助的政策建议	61

前言

对全球大多数人而言，金钱是主要的生存手段。而对武装冲突中的受影响民众而言，是否拥有现金购买必需品则可能会决定他们的生死。本报告汇集了红十字国际委员会在各种不同背景下为实现不同目的而开展现金援助 (CTP) 的一些经验。

我们的经验以及本报告中针对现金援助现有学术和政策研究所展开的分析清楚表明，人道行动的援助方式转向现金援助，对于受武装冲突影响的民众而言在总体上产生了积极影响。与许多其他人道组织一样，红十字国际委员会近年来大幅增加使用现金援助这一手段，并致力于在未来几年内加大工作力度。

本报告的一项重要结论是，现金通常是最佳援助手段，但并非总是适用于历经武装冲突的民众。众所周知，现金援助益处多多，红十字国际委员会的经验也表明这些益处同样适用于武装冲突情境。但通过在冲突中开展恪守原则的人道行动，我们还认识到，并非所有局势都具备接受现金援助的条件。即便具备，有些局势也不适于开展现金援助。针对受影响民众进行细致的需求分析始终具有重要意义，有助于明确适用现金援助的时间及原因，了解何时更适合采取其他形式的支持，从而更有可能产生理想的人道影响，并了解这样做的原因。

我希望本报告能够在支持红十字国际委员会工作的各国政府及合作组织中广为传阅。红十字国际委员会全体工作人员均深受现金援助所取得成果的鼓舞，并正在积极探索如何在我们的各项活动中更多使用这一手段。因此，我还希望如今在武装冲突一线工作的许多红十字国际委员会工作人员，无论是否参与现金援助，都能阅读本报告。本报告通俗易懂，实用性强，概述了红十字国际委员会的现金援助工作。我诚挚推荐各位阅读。

红十字国际委员会行动部主任
多米尼克·施蒂尔哈特

摘要

本报告审视了红十字国际委员会在武装冲突中开展现金援助的经验。近年来，红十字国际委员会增加了对现金和代金券的使用，现金援助在某些局势中取得明显成效，成绩喜人。红十字国际委员会非常看好现金援助的优势，但也理性看待开展此类援助的最佳时机。我们的经验和证据表明，现金是武装冲突中人道行动的重要工具，是应对民众在此类局势中广泛需求的重要选择方案。

本报告重点介绍了红十字国际委员会在也门、尼日利亚、南苏丹、黎巴嫩和乌克兰等国的经验。同时，我们内部的行动分析也证实了本报告中提及的许多其他政策与学术研究的积极成果。本报告旨在分享红十字国际委员会在武装冲突环境中开展现金援助的一些经验。同时，针对现金，尤其是现金用作武装冲突中恪守原则人道行动的工具所展开的更广泛政策探讨，本报告还旨在提供信息，并施加影响。

方法

本报告基于所收集的一级与次级资料采用定性方法，具体内容如下：

- 针对红十字国际委员会行动及更广泛的人道界中现金援助的相关证据、评述与报告进行文献综述。
- 与红十字国际委员会工作人员进行关键知情者访谈。此类访谈旨在汇集对于红十字国际委员会行动中现金援助的观点、看法及相关经验。
- 对尼日利亚与黎巴嫩的冲突与旷日持久危机局势分别开展案例研究。这些案例研究涉及使用现金的经济安全项目，还包括与红十字国际委员会援助受益人进行的面谈，以及与其工作人员进行的关键知情者访谈。

现金援助的益处

众所周知，现金援助益处多多并具有重要意义。根据红十字国际委员会的经验，这些益处同样适用于武装冲突局势，能够帮助民众在挣扎求生，恢复正常生活的过程中维护尊严，增强力量，提高自主性，丰富选择项。现金援助还可增加行动灵活度，并在实现特定目的之外产生更广泛的社会经济领域的乘数效应。在民众受冲突影响期间，提供现金援助也能使他们加入并持续参与经济活动。

“仓促投入现金”，也要分情况

我们的经验告诫我们要警惕在人道行动中不假思索地“仓促投入现金”。如未经充分局势评估，又面临使用现金或代金券，特别是基于成本效率核算而使用两者的巨大压力，可能会使人道组织陷入困境。受到外界压力，根据投入和产出（现金援助规模）而非行动结果（人道影响）来设定目标，并以此作为获得经济支持的条件，可能会使人道行动偏向具备接受现金援助条件的局势，而偏离了基于需求的公正分析。在无法开展现金援助，或无法通过最佳方式实现预期结果的地区，弱势群体可能会遭到忽视，或获得并不符合其实际需求的人道援助。

本报告提出了**武装冲突中现金援助的两大重要原则**：

首先，虽然现金往往是最好的，但并不总是最好的。而且民众所需支持也并非局限于现金这一种类型。实物援助、对基础设施与服务的大量投入，以及与弱势群体密切的工作关系——特别是确保他们受到相关法律的保护——在某些武装冲突局势中仍然至关重要。红十字国际委员会经常在其他组织无法开展行动，且难以进入的地区工作。这些地区可能是市场、基础设施或服务非常受限的地区，也可能是军事局势十分动荡，很难接触到受影响民众，几乎少有监督及跟进行动空间，且难以到达的地区。这些局势通常不具备接受现金援助的条件。红十字国际委员会有时发现最好避免使用现金和代金券，而是使用其他方式提供援助。

其次，只是“提供现金”本身并不一定代表成功。现金援助是人道行动的工具，而非人道成果。现金援助是一种绝佳手段，可以通过改善基本服务的获取，增强粮食安全，提升医疗与教育水平，增进商业活动的持续性与安全性，或维持、重建家庭联系等措施实现预防、保护与援助的成果。但是，如果现金援助想要成为在特定地区满足民众需求的最佳方式，就必须有策略地实施，并遵循明确的人道目标。要实现这一点，相关局势不仅必须具备接受现金援助的条件，还应当适于使用现金。

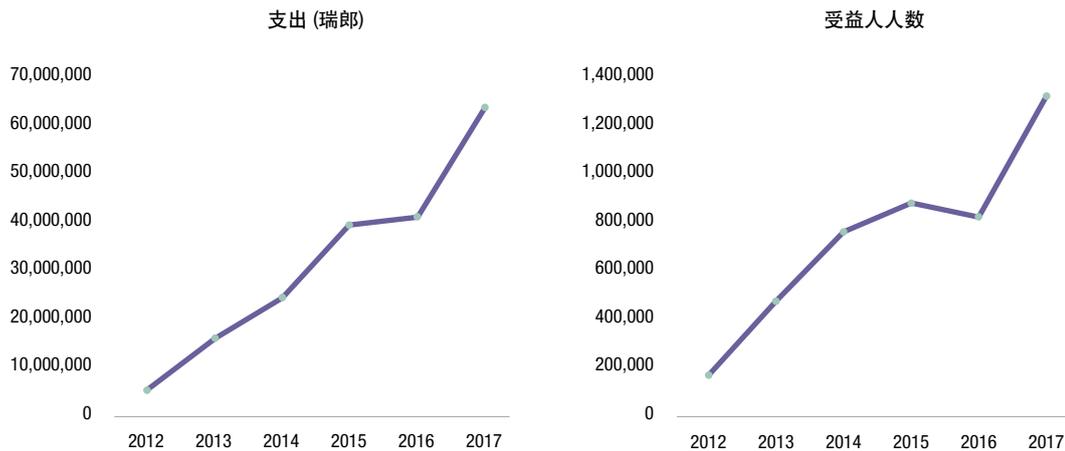
本报告还认识到存在以下**若干风险领域**：

提供现金援助所面临的风险与提供实物援助相似——市场干预、问责追踪、社会紧张局势以及保护¹问题。与任何其他人道项目中的风险一样，需要针对这些风险展开专业性应对措施。金融服务公司参与现金援助可能会产生一些具体的数据保护风险，单一提供方模式也不适用于红十字国际委员会，因为中立和独立原则是我们开展行动的基础。

红十字国际委员会的未来展望

在过去五年中，红十字国际委员会现金援助受益人增加了600%。2012年，我们使用价值600万瑞郎的现金和代金券满足了19万人的需求。到2017年，我们在超过35个国家为近140万人提供了总计达6340万瑞郎的现金援助。未来几年，我们将继续在我们认为最适合使用现金和代金券的地区通过这种方式开展援助，从而尽量增加现金援助的人道利益。在2018年，仅经济安全处的现金援助预算就接近8000万瑞郎，占援助总体预算的10%。这是我们在“大谈判”中所做承诺的一个重要部分。

¹ 在红十字国际委员会语境下，“保护”指的是团队或个人为确保有关当局和其他机构遵守其义务并尊重个人权利，从而维护受武装冲突和其他暴力局势影响之人的安全、身体健康与尊严而开展的行动。



迄今为止，我们的大多数现金援助均旨在改善粮食安全，增加谋生手段。现在，我们计划扩大现金援助范围，增加水与卫生、能源、医疗和保护等领域。我们将继续增强专业知识，优化现金使用，并与各国红十字会和红新月会以及红十字会与红新月会国际联合会（统称运动）密切合作，以巩固现金援助方面的专业技能，并扩大整个运动的影响范围。

政策建议

根据红十字国际委员会在本报告中分析和介绍的经验，我们提出了六项关键政策建议。我们将利用这些建议指导红十字国际委员会现金援助的发展，也敦促其他在武装冲突局势中开展工作的机构对这些建议加以考量。

- 人道组织在制定现金援助政策时必须始终考虑到武装冲突的特殊性。**

不可假定为自然灾害、发展行动或冲突后重建活动制定并遵循的政策与做法能够直接适用于武装冲突中为人道行动开展的现金援助。
- 针对武装冲突中民众的需求而言，现金援助是必要的应对措施，但并不充分。必须在战略层面审慎考量这一方案是否适用于特定局势中的民众。** 现金援助对民众的生存与恢复重建做出了重大贡献，通常可以确保在提供援助的过程中使民众保有尊严，并能够产生其他重要的乘数效应——但民众也可能有充分理由倾向于其他形式的援助。应尊重并探索他们的这些选择。
- 在有条件的情况下，应让民众参与提供“现金还是实物”援助的决策过程，并在冲突期间根据局势变化向他们进行详细咨询。** 现金援助在行动政策制定方面不得过多受技术官僚影响，也不得受到现金援助覆盖范围这一目标的驱使。良好政策的基础应当是在考虑到安全、保护问题、民众偏好及整体效果的情况下，一个地区或社区是否具备接受现金援助的条件，以及某特定局势中现金援助的适用情况。

4. **通常，现金援助与其他形式的人道行动和参与配合使用效果最佳。**现金不能取代工作人员实际接触弱势群体的需要，也无法取代之确保弱势群体享有相关法律规定之保护所开展的更广泛的工作。在提供现金援助的同时，还必须大力投入，维持并改善医疗、供水、卫生及电力方面的重要基础设施和服务，这对满足民众需求也都至关重要。
5. **在武装冲突中，特别是在旷日持久的冲突中，应确保行动灵活性，并做好准备在现金援助与其他形式的援助之间来回“切换”。**在武装冲突期间，局势可能极为动荡，无法预测，这意味着现金援助的相关性会随时间推移，随地点与人群的变化而迅速变化。
6. **公正和中立原则必须在武装冲突局势全程指导现金援助的评估与实施，并设计纳入相关金融服务中。**与任何其他形式的人道行动一样，现金援助必须恪守原则，不能以政治考虑为条件，也不能由隶属于冲突某一方的金融服务提供方垄断。

引言

在过去十年间，现金援助是人道行动中最为重大的创新之一。这一人道应对措施最初微不足道，备受质疑，历经飞速发展之后，已成为大小的人道组织在全球诸多危机中开展行动的必备手段。2016年，通过现金援助提供的人道援助高达28亿美元，²比2015年增加了40%——现金援助正在改变人道援助的提供方式。

在过去十年间，现金援助是人道行动中最为重大的创新之一。

现金援助一直是人道行动的一大特征。美国红十字会于1871年首次使用这种方式在普法战争战后帮助复原中的伤兵经营小本生意。³然而，在近代人道行动中，现金援助使用极少。通常，此类援助需以劳动换取（以工代赈），或由于存在家长式慈善思维，从未完全信任民众能够理智地使用现金，而常常遭到反对。同时，有些担心也是合理的。现金可能会使本已处于弱势的民众以及运送大量资金的人道工作者面临更大的盗窃和暴力风险。

扩大现金援助的五大趋势

上述情况在过去十年已发生巨大变化。越来越多的证据证明现金援助确为有效手段，增强了各方对于受益人能够安全获得现金援助并善用现金的信心。以下五大趋势恰好在同一时代出现，必然使得现金援助的发展达到前所未有的高度：

- 行动视角从“将援助送入”转变为“确保民众生活与社会的运行”，逐渐改变了人道政策，倾向于优先考虑当地参与方、本地服务与地方经济。受危机影响的民众更受尊重，被视为维持自身生存与恢复重建的主要力量。伴随这一政策趋势，本地采购以及“挽救生计和生命”也得到更多重视。渐渐地，各方认为现金援助提供了双赢机会：既使援助更加“个性化”，增强个人自主权，又为更广泛的经济注入了生产资源。
- 借助移动电话、银行卡和自助取款机提供的数字技术，向个人大规模直接转账如今已经更加快速安全，便利性也大大提高。
- 许多难以到达的地区需要“遥控”进行复杂的项目规划，故人道组织必须在实际进入一线地区这一常规方式之外，找到能够接触受影响民众的其他途径。此时，电子现金转账通常能够发挥作用。
- 中东及其他地区中等收入国家城市武装冲突增加，导致需要在成熟经济体中开展大规模人道行动。在这些经济体中，市场强大，银行服务、数字技术发展和手机普及率均处在较高水平。

2 CaLP and Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP and Accenture, London, February, 2018, p. 5.

3 Moorhead, C, *Dunant's Dream: War, Switzerland and the Red Cross*, Harper Collins, London, 1998, p. 91.

- 过去几十年间，国际发展项目规划中的现金援助开创了通过小额信贷进行现金发放的实践。现金援助作为儿童和家庭资助项目的一部分，始于十九世纪。此后在过去30年中，此类援助逐步扩张，进入南亚及非洲庞大的扶贫信用合作社和小企业银行网络中。⁴有了在减贫项目中实施小额信贷的先例，政府和个人捐赠方就更有信心在过去几年更为动荡，且往往旷日持久的冲突当中采用这一模式。

人道界大规模采用现金援助开始较晚。人道现金援助在二十世纪七八十年代开始缓慢起步，最初是在干旱和自然灾害中提供赠款与贷款。进入现代，红十字国际委员会使用现金援助的历史可以追溯到二十一世纪初，在塞尔维亚开展小额资助项目，并在阿富汗开展以工代赈项目。⁵大规模开展现金援助直至2004年亚洲海啸之后才开始。正是在此悲剧之后，英国救助儿童会、英国乐施会、英国红十字会、国际美慈组织和关注世界组织共同成立了现金学习伙伴 (CaLP)，旨在促进现金与代金券援助行动的良好实践。现金学习伙伴目前已是全球领先的现金援助合作组织，并已形成了一个实践性群体，共有全球150个组织和5000名个人加入。⁶

在国际红十字与红新月运动内，英国、肯尼亚、美国、加拿大、菲律宾和土耳其的国家红会在发展现金援助方面处于领先地位。运动还设有现金援助同伴工作组 (CPWG)，负责现金援助工作的协调，并制定相关标准。

在武装冲突中开展现金援助方面，索马里一直是领先的创新“实验室”。现金援助在索马里旷日持久的冲突当中有着悠久历史。正是在该国，现金援助首次在一场武装冲突当中“批量”应用，成为索马里南部和中部地区规模最大的人道援助形式。虽介入较晚，但此举旨在预防2011年的可怕饥荒。2011年至2012年间，共有150万人及许多小型企业连续数月获得现金援助，共计7.4亿美元。该行动共有15个国家和国际非政府组织参与，由联合国儿童基金会负责协调，并得到了美国、英国、瑞典、丹麦、挪威、爱尔兰、瑞士等国政府以及欧盟委员会人道援助和民事保护总局 (ECHO) 的资助。⁷自2012年以来，红十字国际委员会一直在通过现金援助满足索马里的基本需求。2017年，援助规模达到顶峰，约58万人获得了共计超过1900万瑞郎的现金援助，其中部分资金也用于应对严重旱灾。

4 Copestake, J *et al*, *Towards a Plural History of Microfinance*, Centre for Development Studies, University of Bath, Working Paper 40 – <http://www.bath.ac.uk/cds/publications/bpd40.pdf>

5 ICRC, *EcoSec Transfer Programming Report 2012–2016*, ICRC, p. 1.

6 See the CaLP website at <http://www.cashlearning.org/about-us/overview>

7 UNICEF, *Final Evaluation of the Unconditional Cash and Voucher Response to the 2011-2012 Crisis in Southern and Central Somalia*, Humanitarian Outcomes, UNICEF, Nairobi, 2013, pp. 5–6 – https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Somalia_2013-002_Humanitarian_Outcomes_Somalia_Cash_and_Voucher_Evaluation_Full_Report.pdf

现金和“大谈判”

2016年，多个国家及人道组织签署了关于提升人道政策与实践效率的“大谈判”，正式认可了现金援助在人道行动中的重要性。“大谈判”中的第三项承诺提出，援助组织与捐赠方将致力于下列事项：

1. 配合实物援助、提供服务(如医疗和营养补给)和代金券等援助工具，增加现金援助的常规性使用。采用一些指标衡量增长与成果。
2. 在每一个局势当中，投资可以扩增规模的新型援助模式，同时确定最佳实践并降低风险。采用一些指标跟踪发展演变情况。
3. 建立证据库，评估现金援助(包括用于保护工作的现金)相对于实物援助、提供服务的干预措施、代金券以及几种措施组合使用而言的成本、益处、影响和风险。
4. 相互合作，共享信息，制定现金援助的标准与指南，以便更好地理解其风险与益处。
5. 确保现金援助的协调、提供、监督与评估机制均落实到位。
6. 力图在现有较低水平的基础上适时增加现金援助的使用。一些组织和捐赠方可能会希望设定目标。⁸

随着“大谈判”期间确定的承诺得以推进，大量需要深化工作，深入探索的关键领域显现出来。其中包括：确保改善现金援助的协调工作，就人道现金的使用针对捐赠方采取更加统一协调的方法；定期评估现金援助的资金效益、成本效率和效益；并确保除单纯信托风险之外对现金与代金券进行全面风险分析。

一个新兴的关注领域是人道现金援助与现有社会保护体系之间可能存在的联系，特别是在长期危机局势中。例如，为应对叙利亚难民危机，需要定期向居住在相邻收容国的难民进行现金援助，帮助他们满足基本需求。援助项目可能会持续数月，甚至数年。随时间推移，此类人道现金援助可能看起来与通常由政府管理的社会保障项目十分相似。这种项目旨在通过加强民众应对经济和社会风险的能力来减少贫困与脆弱性。近期召开的有关脆弱和强迫流离失所局势中的社会保障国际大会建议，人道干预措施，尤其是(用于满足基本需求的)现金援助应与现有体系保持一致。而且应当利用这一机会之窗维持或加强现有社会保障体系，激发各方为推动“新生”安全网络或社会援助体系的发展而投资。⁹

8 *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, Istanbul, Turkey, 23 May 2016, p. 6 – https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf

9 <http://sp-fragility-displacement.onetec.eu/docs/OUTCOME%20DOCUMENT%20.pdf>
http://sp-fragility-displacement.onetec.eu/docs/FINAL_CONFERENCE_REPORT.pdf

现金和国际红十字与红新月运动

运动正对现金援助敞开怀抱，并在适当情况下加大现金援助行动力度。运动有关“大谈判”的一份文件承诺：到2020年，在局势允许的时间和地点，包括在战后/灾后复原、增强复原力或重建项目当中，大幅增加对现金援助项目的使用。我们将开发标准工具，提供高阶培训与最佳实践的经验分享，并与其他人道机构开展行动与战略协调，以协调应对工作、共享信息，并对受影响民众负责。¹⁰

本报告中列举了近期开展现金援助的成功案例，包括支持利比里亚的埃博拉患者，以及索马里和尼日利亚受冲突影响的社区。¹¹

“仓促投入现金”，也要分情况

但现在整个人道界普遍存在“仓促投入现金”的风险。一些组织目前的政策方针是：几乎一遇有人道项目，就提议“为什么不使用现金呢？”，接着发问“如果现在不用，那什么时候用呢？”，仿佛现金始终都是满足需求的最佳方法。¹²这种在各类局势中均使用现金的压力可能会掩盖红十字国际委员会依据经验得出的有关现金援助的两点重要事实。

第一点：现金往往是最好的，但并不总是最好的。在某些冲突局势中，基于充分理由，其他形式的人道行动与物资更为适用，也更加为受影响人群所青睐。从红十字国际委员会的现金援助经验来看，现金在某些局势中显然可以在行动层面彻底改变局势状况，但并非在所有局势中都能如此。

第二点：现金援助是人道行动的一种手段或工具，选择使用这一工具是为了在粮食安全、避难所、医疗、教育、持续商业活动、亲属探视在押人员或重建家庭联系方面实现更广泛的援助和保护目标。现金援助本身并非目标。称赞人道组织，不应当仅仅因为它们“提供现金”，而应当由于它们为追求人道目标而开展现金援助，取得了具体的成果。因此，“现金项目”一词是有所偏差的，更准确地说应该是在食品、医疗、生计或保护项目中开展现金援助或使用代金券。

现金援助是人道行动的手段，而非目标或结果。最近，对现金援助量的关注可能会使机构认为使用现金援助自然而然就是一件好事，将其当做目的而非手段，进而导致各机构下定决心在各地使用现金援助。但现金援助只有在能够实现更广泛的人道目标时才是有益的。如果未来的需求和目标尚不明确，现金或代金券等投入的全球目标就始终无法确定。

第一点事实：现金往往是最好的，但并不总是最好的。

10 IFRC/ICRC, Joint International Red Cross and Red Crescent Movement Paper on the Grand Bargain, 2016, p. 3 – http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201605/Grand_Bargain_RCMov_Paper-vf.pdf

11 *Ibid.* p. 7.

12 ODI, *Doing Cash Differently: How cash transfers can transform humanitarian aid*, Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers, ODI, September 2015, p. 6, p. 23 – <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9828.pdf>

本报告提出了这些观点，并从红十字国际委员会开展现金援助的经验中得出了大量其他结论。第一章通过列举红十字国际委员会工作实例，说明为何现金援助是人道行动中的极佳工具。随后，第二章迎难而上，概述使用现金的最佳时机及不适用现金的情况。第三章更详细地介绍了在武装冲突中开展现金援助的具体动态，并探讨了现金援助中的成本效益和资金效益。最后，第四章探讨了红十字国际委员会未来计划逐步发展现金援助的领域。

红十字国际委员会对现金援助的定义

红十字国际委员会根据如下所述的现金援助具体定义开展行动。我们的定义与现金学习伙伴及其他现金提供方的定义一致，重点关注向有需要的个人、家庭和社区直接提供现金。向国家红会 and 大型企业等合作伙伴进行的大额现金转账，以及向相关合作机构工作人员发放的薪资补贴不计入在内。现金援助也不包括汇款和小额信贷——尽管我们可能通过小额信贷机构实际提供现金。现金援助一词可与“基于现金的干预措施”和“基于现金的援助”互换使用。

“现金援助”是向个人、家庭或社区提供现金和(或)代金券，使他们能够获得所需商品与服务。



第1章

为何现金是 人道行动中的 基本工具

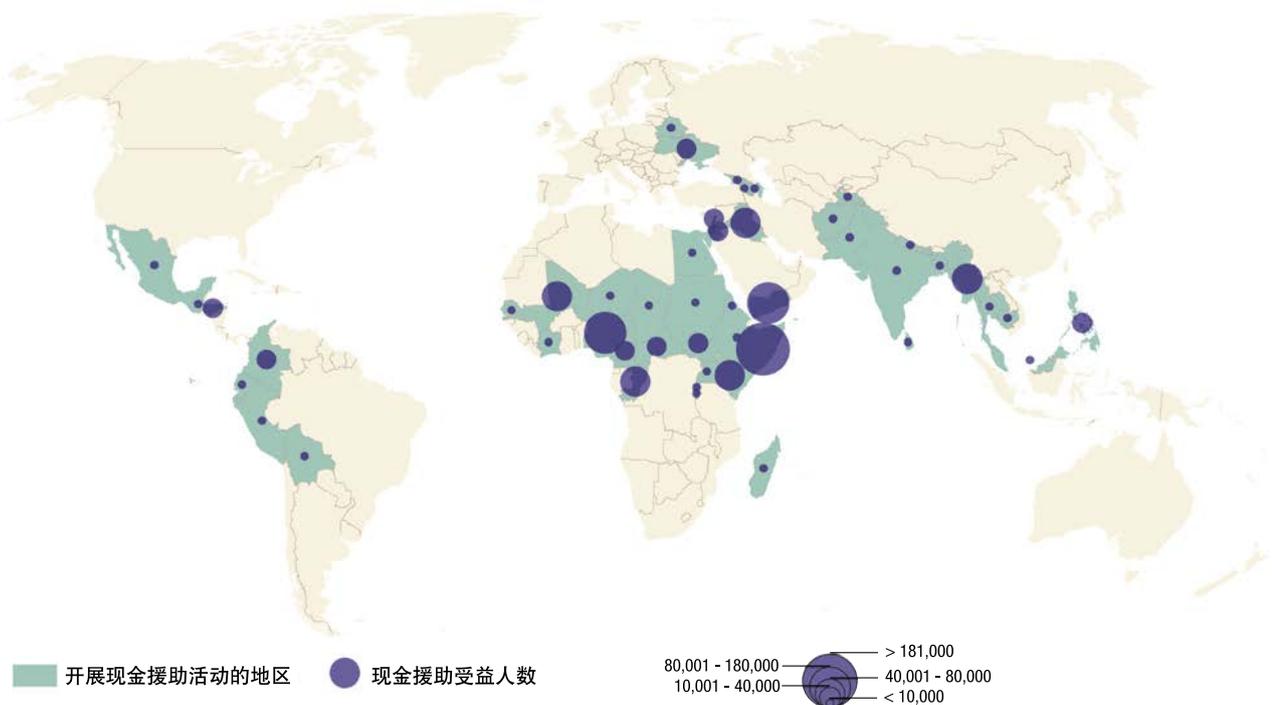
在世界各地，现金是人们购买商品和服务的主要手段。这一事实不会因为发生紧急情况而改变。是否拥有现金或代金券——无论是放在钱包里还是存在银行账户或移动设备中——可能会决定受武装冲突影响民众的生死。

红十字国际委员会对现金援助充满热情，并已加大对该项目的投入，在过去五年中受益人数增加了600%。2012年，我们在约20个国家使用现金和代金券满足了19万人的需求；到2017年，我们在超过35个国家援助了近140

是否拥有现金或代金券可能会决定受武装冲突影响民众的生死。

万人。在此期间，红十字国际委员会现金和代金券方面的支出从600万瑞郎增加到6340万瑞郎，增幅超过10倍。红十字国际委员会经济安全处的工作重点是救济援助与生计。在约旦、索马里、黎巴嫩和以色列及被占领土，该处直接成本中有50%以上¹³用于现金和代金券援助。

2017年红十字国际委员会现金援助情况 (按受益人数划分)



本报告中所示的边界和使用的名称，并不必然意味着红十字国际委员会的正式支持，也不代表红十字国际委员会的政治立场，且不会影响有关国家对所提及领土宣称的主权。

¹³ 直接成本包括直接计入目标的费用，例如经济安全目标或医疗目标。

现金援助作为人道应对工作所使用的工具，现已得到广泛认可。这是一项十分积极的成果，也是诸多组织多年倡导工作的明证。

以往在各种局势中开展项目所得证据表明，在脆弱或危险环境中开展现金援助能够取得成功。英国国际发展部 (DFID) 委托编写的一份2017年报告通过总结冲突中开展现金援助的现有证据库，得出的结论是，尽管现金援助存在风险，但这些风险并未超过代金券或实物等其他援助形式的风险。¹⁴

现金援助与红十字国际委员会

迄今为止，红十字国际委员会开展现金援助的主要经验源自其经济安全处。该部门的目的是在考虑到不同的生理要求、环境与文化标准的基础上，确保个人、家庭或社区能够持续满足自身基本需求，负担必要支出，并保有尊严。红十字国际委员会通过评估危机不同阶段的关键生计成果 (如食品消费、粮食生产、收入、生活条件和服务获取情况)，衡量受冲突影响的民众能否以可持续方式满足其基本需求。如果民众无法实现生计成果，我们就会通过三种主要干预措施——直接救济援助、生计支持和结构性干预弥补差距。

2012年，红十字国际委员会实施经济安全措施的20个地区所开展的行动中采用了某种形式的现金或代金券援助行动。2017年，这一数字已增至至少35个地区，惠及137万人，支出6340万瑞郎。2018年，现金和代金券的预算接近8000万瑞郎，占经济安全处直接成本的25%，占红十字国际委员会总体援助预算的10%。援助预算中还包括对医疗、供水及各类基础设施的重大投资。

比实物援助更好？

有充分证据表明现金援助能够产生绝对的积极影响。¹⁵但与实物援助，如食品供应、非食品援助和各种物资援助相比，现金援助有何相对影响？

就这一点而言，总体证据基本上较为混杂，不够充分。¹⁶现金有时可能更加有助于增加储蓄与资产，但面对各种局势，现金援助在人道影响方面绝非当之无愧的赢家。这印证了本报告第二章所述红十字国际委员会的经验，也是我们采用综合方法，结合现金援助、实物支持和服务的原因。在武装冲突中，只使用单一工具来开展应对工作并非明智之举。

14 <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/59df6771e5274a11ac1c4964/200-Conflict-Sensitive-Cash-Transfers-Unintended-Negative-Consequences.pdf>

15 Bastagli F, Hagen-Zanker J, Harman L, Barca V, Sturge G, Schmidt T, Pellerano L, *Cash transfers: what does the evidence say?* ODI, London, July 2016.

16 Gentilini, U, *The other side of the coin: The comparative evidence of cash and in-kind transfers in humanitarian situations*, World Bank, Washington DC, 2016 and Pega, F et al, *Unconditional cash transfers for assistance in humanitarian disasters: Effect on use of health services and health outcomes in low- and middle-income countries*, The Cochrane Library, Issue 9, September 2015.

现金援助的不同类型

现金援助包括出于不同目的的各类现金发放。指导援助方案选择的根本问题始终是“我们要实现什么目标，我们的援助对象是谁？”一旦经过对受影响社区的可靠需求评估得到明确答案，我们就可以确定最妥当的援助方案（现金、代金券、实物援助或组合方案），并明确方案的可行性。这一决定取决于多种因素，包括当局的接纳度和民众的偏好、能否进入市场，以及市场运行状况、能否获得可靠的现金转账手段，以及全面的风险分析。

现金灵活性好，适应性强，使民众能够完全根据自身情况按优先顺序满足需求，并在任何零售商或服务提供方处购买商品和服务。代金券往往仅限于向特定的商家或商户群体购买特定的商品或服务。实物援助则自然使得民众只能使用或消费所得到的物品。

接下来，我们要决定是否附加任何条件或限制。条件是指在接受援助之前必须完成的活动或必须履行的义务。限制是指在获得援助之后使用援助的限制。

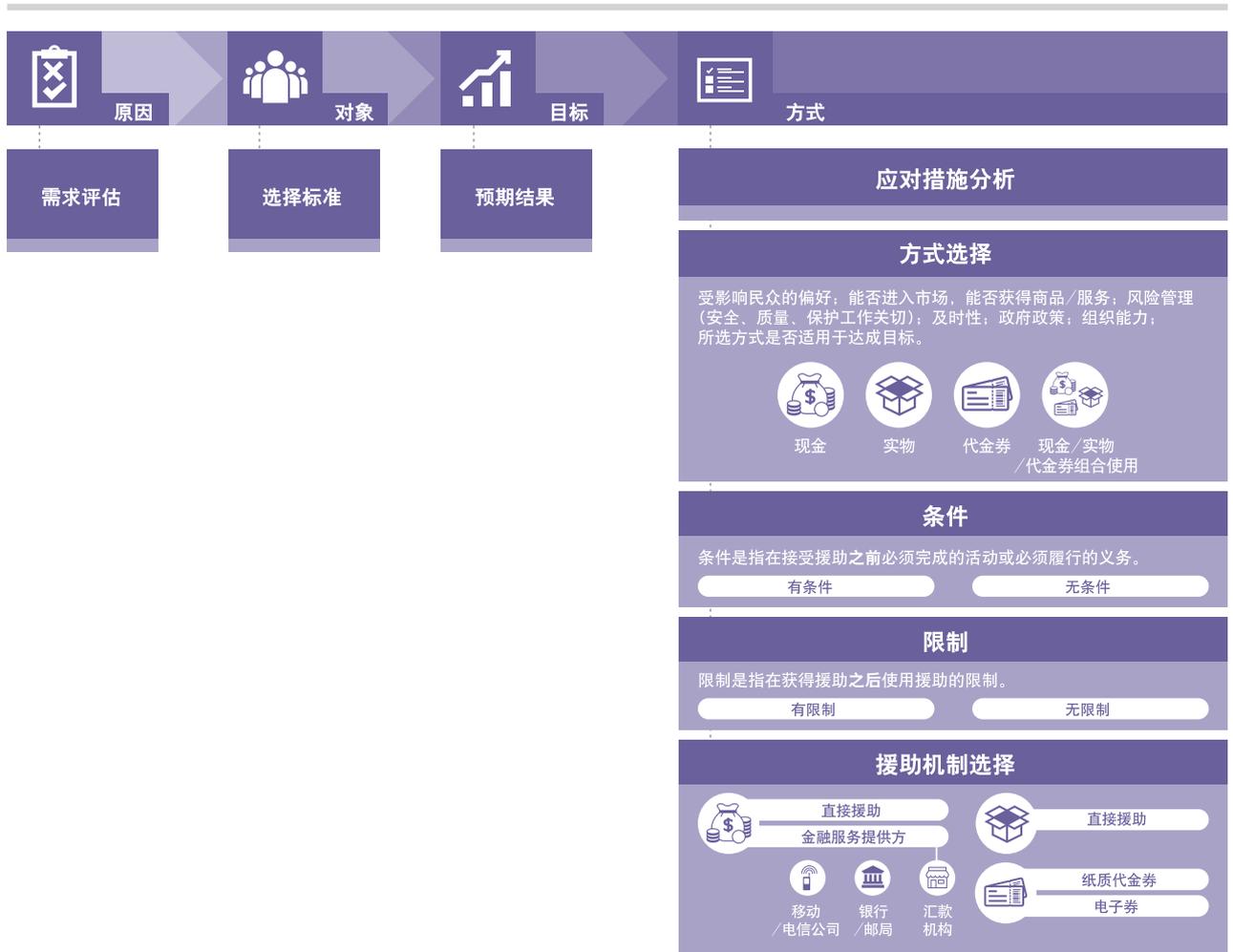
无条件无限制的现金援助具有灵活性和适应性，使民众能够完全根据自身情况按优先顺序满足基本需求，并在任何零售商或服务提供商处购买商品和服务。因此，在提供救济援助以帮助民众满足基本需求的行动中，建议采用现金援助。有条件且受限制的现金援助可采取多种形式，但红十字国际委员会经常使用这一手段来提高项目成功机率，帮助民众发展、维持或恢复生计。例如，在斯里兰卡，民众通过银行转账获得资金，支持小本生意的经营。但这一援助的前提是他们需要制定商业计划，并参与基础商业管理培训。

限制现金使用的主要方式是通过代金券，这种限制在保证一定的质量水平，或确保民众获得特定的商品和服务时能够发挥作用。固定面值代金券有指定零售商，因此只能用于购买该零售商的商品或服务，以代金券面值为限。商品代金券不仅有指定零售商，而且还指定了该零售商销售的特定商品。例如，在也门，红十字国际委员会提供代金券，让民众可以在当地一家指定面包店买面包。在阿富汗，农民会领到种子券，确保他们可以买到农业部认证的优质种子，与市售种子相比能够提升农作物质量。

我们还会考虑转账现金数额、发放频率以及持续时间。如果我们试图帮助民众满足其基本需求，我们可能会决定在几个月的时间内按月发放。另一方面，如果家庭要投资资产，例如修缮住所或投资小本生意，一次性发放或几次分期付款可能更合适。现金援助额根据对市场价格的评估计算，也就是我们期望民众购买的商品和服务的实际花费，以及民众往返市场并将所购货物运输回家的费用。

最后，我们通过明确现有金融服务提供方 (FSP) 以及他们可提供的服务方案来决定发放机制。如果选择了代金券，我们可以使用纸质或电子券。红十字国际委员会正在试用不同的电子券解决方案，但仅在几个开展行动的地区主要使用纸质代金券。如果选择现金，我们可能会与当地银行或邮局合作 (如在乌克兰、约旦和黎巴嫩)，向民众提供提款卡，或将钱转入受益人银行账户，甚至可以让民众直接前往柜台支取。

红十字国际委员会干预措施制定流程



在索马里等国，移动支付使用普遍，因此我们会通过移动电话公司，使用它们的移动支付电子钱包。另一种方案是与不同的汇款机构合作。例如，在喀麦隆，我们通过小额信贷联盟开展工作；在利比亚，我们则使用充值卡。最后一种选择是红十字国际委员会直接提供现金，有时称为“现金信封”——这种做法通常用于没有适当金融服务提供方，且安全风险尚可接受的地区。

现金援助的诸多益处

红十字国际委员会越来越多地使用现金援助，反映出它作为人道援助和保护手段所能提供的益处与优势。根据红十字国际委员会的经验，现金援助有以下几项主要优势：

- **权力、自主与选择**

在正常运行的经济体中，现金是终极交换介质，使用现金可轻易换得其他物品。

现金是终极交换介质，使用现金可轻易换得其他物品。

现金为民众赋予更大的权力，使他们能够自主选择所需物品及使用时间。通过这种权力转移，受影响民众成为自身生存战略的中心以及决策主体，而非援助机构决策的对象。这种非中介化（剔除中介机构）为人道行动因人制宜、因地制宜做出了重大贡献。现金的灵活性使民众在购买本地商品和服务时选择更加广泛，人道援助也因此能够适应民众的具体需求。以下实例说明了这一点。

艾萨对现金的偏好

艾萨·阿布因冲突而流离失所，在喀麦隆的莫拉通过从红十字国际委员会领取食品包获得援助。她说：“红十字国际委员会派发了大米、豆类和食用油这些口粮，真的是帮了我们大忙。但有时候，我们只是缺钱，我们还得卖掉食品来购买肥皂或药品。”在听到艾萨的反馈后，红十字国际委员会决定给她发放现金。艾萨表示：“我已经考虑过如何使用这笔钱。购买了所需食品后，我会投入一些资金做点小生意。这样，我们可以逐渐实现自力更生，在必要时支付医疗费等其他费用。”

帮助艾萨的经验表明，现金援助通过为受益人提供更为便利的交换介质（能够为实现多种目的而进行交换或储蓄），从而为他们在克服困难和生存的决策方面提供更大的自主权。民众在说明其偏好时，通常明显表现出对自主性与灵活性的重视。

- **个人经济安全**

若干一线研究清楚显示，现金援助可以通过提高粮食安全，减少资产折耗，并提高就业水平来改善民众整体经济安全的方方面面。更广泛的证据基础以及红十字国际委员会开展的项目都证实，一次现金援助具有巨大力量，能产生多种经济利益。

2005年海外发展研究院针对索马里的一次性无条件现金补助(每户50美元)开展的研究显示,受益人每天至少增加一餐的食物摄入量,对社会支持的依赖减少了90%,援助甚至有助于恢复信用制度。¹⁷2014年,尼日尔救助儿童会开展的类似研究证实了现金援助能够通过增加支出、收入、就业并加强资产保护,改善贫困和赤贫人口的生活水平与粮食安全状况。¹⁸这些地方性研究的结果充分有效,在四项检视了全球各地广泛证据的主要概述研究中也得到了更为普遍的证实。¹⁹

• 更广泛的经济影响

这些相似研究还认识到,现金援助作为经济推动力产生了更为广泛的影响,具有重要意义。现金和代金券在当地消费,并投资于当地,能够刺激当地经济,并在脆弱地区产生十分重要的乘数效应。相比实物援助项目,社区及其负责人可能对现金或代金券援助项目抱有更加积极的态度。因为后者的影响不止于特定目标人群,而是可以扩散到更广泛的生产者、交易者及市场卖家群体。

• 社会影响

现金援助的概述研究表明,这一手段还通过其他两种重要方式产生积极社会影响:其一,减少诉诸有害应对机制的需要;其二,减少家庭内部压力和家庭暴力。及时注入现金,可能会使民众无需被迫变卖家产、拆散家庭或提供性服务。它还可能减少家庭内部的两性矛盾以及掌控行为。²⁰还有证据表明,现金援助或可增加积蓄,就像上文所述艾萨的情况。

此外,无论现金援助是否附加条件用于支持健康与教育事业,它都有助于改善相关成果。针对刚果民主共和国境内流离失所者有史以来规模最大的无条件现金援助进行的混合方法研究显示,在两年半的时间内,获得医疗服务的机会增加了21%,入学率增加了13%,粮食安全水平提高了34%。²¹

17 Ali, D. et al, *Cash Relief in a Contested Area: Lessons from Somalia*, Humanitarian Practice Network No. 50, ODI, London, 2005.

18 Fenn, B. et al, 'The Role of Unconditional Cash Transfers during a Nutritional Emergency in Maradi Region, Niger: A Pre-Post Intervention Observational Study', in *Public Health Nutrition* 18(2), March 2014, pp. 343-351.

19 Harvey, P. and Bailey, S., *Cash transfer programming and the humanitarian system*, ODI, London, March 2015; Doocy, S. and Tappis, H., *Cash-based approaches in humanitarian emergencies: A systematic review*, International Initiative for Impact Evaluation, London, April 2016; Pega, F et al, *Unconditional cash transfers for assistance in humanitarian disasters: Effect on use of health services and health outcomes in low- and middle-income countries*, The Cochrane Library, Issue 9, September 2015; Lee, J, 'Cash transfers in emergencies', in *Columbia Social Work Review*, Vol. 3, 2012, pp. 21-32.

20 Doocy and Tappis, 2016; Harvey and Bailey, 2015.

21 Bonilla, J et al, *Humanitarian cash transfers in the Democratic Republic of Congo: Evidence from UNICEF's ARCC II Programme*, American Institutes for Research, May 2017.

在现金援助当中，是否提供医疗与教育服务，以及服务质量如何，对于在这些领域能否取得更广泛的成功影响至关重要。只有民众住所周边的诊所和学校能够提供足够优质的医疗与教育服务，他们才能够使用现金享受这些服务。有证据表明，定期现金援助能够对改善上述服务起到推动作用，但不可妄加推断。根据红十字国际委员会的经验，要补充增强现金或代金券援助的效果，

最好是将医疗与教育设施改进项目纳入涵盖多项内容(包括服务提供、宣传推广以及知识/意识提升)的大型项目当中。

是否提供医疗与教育服务，以及服务质量如何，至关重要……只有民众住所周边的诊所和学校能够提供足够优质的医疗与教育服务，他们才能够使用现金享受这些服务。

在研究社会影响时，我们还审视了与性别、残疾和年龄相关的动态变化。海外发展研究院的一项总结报告²²归纳了现金援助对女性与女童影响的证据，发现这种援助会对她们的福祉产生积极影响，特别是在教育与就业机会方面有积极作用。因此，该机构强调可以通过以女性为援助对象，加强生产性现金的投入力

度。然而，该机构也提出警告，仅提供现金援助并不等于为女性赋权，反而可能会由于传统的性别角色而增加女性与女童的压力与持家负担。显然，需要更多证据以便更好地理解性别动态如何影响现金援助的效果。对红十字国际委员会而言，性别考虑确实在现金援助以及实物援助当中发挥作用。我们开展的一些项目专门面向妇女。例如在伊拉克，红十字国际委员会自2011年以来就一直在支持由女性养家的家庭。最初提供实物援助，后来又提供现金援助，帮助她们满足基本需求，发展生计，并支持她们支付登记使用社会福利系统的行政费用。在尼日利亚东北部，红十字国际委员会为寡妇提供现金援助，帮助她们改善生计。

现金援助留有空间，可满足残疾人士或老年人的额外需求，因为所提供的现金数额可以进行调整，囊括运输、辅助设备或药物的费用。这是一项系统性工作。2016年，现金学习伙伴和国际助残撰写的一篇文章提出了重要问题：“针对紧急局势中的现金援助，我们如何确保残疾人士不被遗忘？”²³红十字国际委员会在阿富汗、黎巴嫩、埃塞俄比亚与柬埔寨等多国实施支持肢体残疾人士的具体项目。我们提供假肢康复服务，通常同时还会通过现金或实物援助提供生计支持。在乌克兰，大部分满足基本需求的援助均通过现金援助实现，但红十字国际委员会发现有一个村庄，大多数村民已经逃离，仅余20名老人不愿离开家园。面对这一情况，红十字国际委员会选择提供食品和卫生用品包，而非现金。因为虽然理论上民众更倾向于使用现金，但最终他们认识到他们实际上无法前往市场消费。与性别考虑一样，需要更多证据帮助我们更深入地理解如何解决将残疾人士与老年人纳入援助所面临的障碍，确保现金援助产生积极影响。

22 <http://www.cashlearning.org/downloads/11374-odi.pdf>

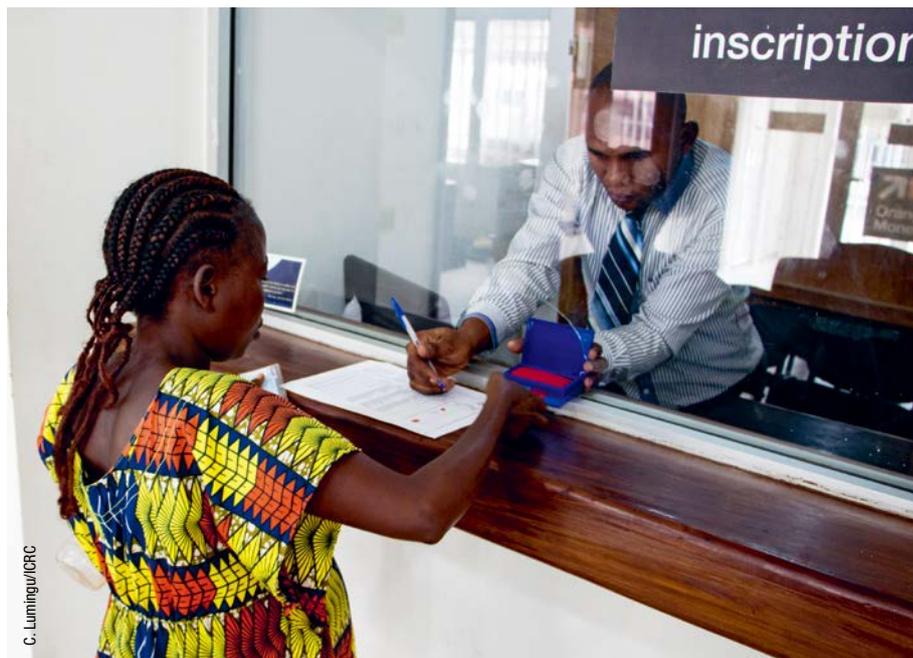
23 Leduc, M, Cordero, RP, Mercier P and Guastalla, M, 'As the movement for cash transfer programming advances, how can we ensure that people with disabilities are not left behind in cash transfer programming for emergencies?' Handicap International, 2016 – <http://www.cashlearning.org/downloads/cash-disability-calp-hi.pdf>

• 普惠金融

电子现金转账也可加强金融普惠，或许还能逐步减少身处脆弱环境、没有银行账户并因此而无法使用正规金融服务的人员。²⁴定期现金支付可帮助民众获得正规与非正规金融服务，加深对服务的理解。这样，弱势群体有可能更易进入金融服务提供方的视野，也更易纳入政府组织的正规保障体制当中。

现已明确，加强普惠金融有助于减贫，实现经济安全。有趣的是，民众如果选择正式的电子转账服务及银行储蓄计划，而非小额信贷计划，那么普惠金融对个人成果的影响似乎更为积极。小额信贷计划对减贫的影响则长期以来存在争议。²⁵几乎没有总体性证据表明小额信贷革命已大幅减贫，但这一手段似乎也确实帮助了民众更好地应对贫困处境与冲击。

可以明确的是，电子转账使民众无需多次往返，漫长等待，正规储蓄计划则可以帮助民众更好地进行规划，并更及时地支付学费、医疗费以及农业生产费用等。²⁶对许多人而言，在武装冲突期间加入通过金融服务提供方发放现金的人道现金援助行动，可能是他们获得更为正规的金融服务的第一步；而对于在冲突当中失去一切，被迫重新开始的人而言，这也可能帮助他们重新获得银行服务。



24 El-Zoghbi M *et al*, The Role of Financial Services in Humanitarian Crises, CGAP, SPF and World Bank, Access to Finance Forum, No. 12, April 2017, pp. 17–19.

25 Chowdhury, A, 'Microfinance as a poverty reduction tool: a critical assessment', DESA Working Paper, UN DESA, December 2009.

26 Demircuc-Kunt, A, Klapper L and Singar, D, 'Financial Inclusion and Inclusive Growth: A Review of Recent Empirical Evidence', Policy Research Working Paper 8040, World Bank, April 2017 – <http://documents.worldbank.org/curated/en/403611493134249446/pdf/WPS8040.pdf>

2017年，红十字国际委员会与英国红十字会在尼日利亚迈杜古里以及肯尼亚的基利菲和塔纳河三角洲进行的一项研究发现，在这些地区，民众面临的主要问题是贫困，而不是金融排斥本身。因此，获得更广泛的金融服务，例如，便利民众收付款项、汇款、获得贷款，并有效增加储蓄，虽然可能会增强民众的复原力以及抗灾能力，但如果仅仅将此作为人道应对措施的一部分提供，而没有固定收入的支撑，不太可能带来实质性改变。然而，这并不是说要看轻两者之间的联系。在肯尼亚，最近一项研究发现，M-Pesa手机银行通过在危急时期提高消费水平，据估计使2%的家庭摆脱贫困。²⁷

因此，运动在人道危机期间减轻民众苦难时，应继续主要集中力量迅速高效地向受益人提供现金，尽可能使用电子现金转账方式。普惠金融应仅仅只是次要目标，在金融基础设施缺位（例如网络覆盖差、流动性有限或ATM/代理机构稀缺）的国家尤为如此。在以下情况下可能会存在支持普惠金融的空间。例如，评估显示受益人对金融服务有需求；红十字会或金融服务提供方有能力支持普惠金融；项目时间较为充裕，允许参与；或存在与其他高瞻远瞩的组织进行合作的可能性。因此，有理由对研究结果保持乐观。即使不将普惠金融作为具体目标，援助还是能够对民众获取并使用金融服务的能力产生一定的积极影响。

• 问责

可以通过两个不同的视角来看待问责制：其一是对受影响民众负责；其二是对政府捐赠方及其广大民众负责。

“受影响民众”并非庞大的单一整体，而是性别、年龄及能力各不相同的个体的集合。我们有责任充分了解不同社会的结构、增加脆弱性的因素，以及不同群体评估我们工作的方式。对受冲突影响民众负责，对我们的身份形象极为关键，也是红十字国际委员会基于接近受影响民众开展行动之模式的精

髓。让民众公正参与影响其生活的决策，有助于增强项目在行动层面的有效性及相关性，对于我们得到冲突各方的接纳也至关重要。

就增进问责而言，现金援助显然提供了机遇，因为人道机构要发放现金，就必须承认受影响民众有权决策，决定自身如何从危机当中恢复。正如上文艾萨

一例所强调的，与实物援助相比，现金援助在满足个体需求方面通常能够更为精准细致。这意味着必须确保加强社区在影响一线现金援助方法设计方面所发挥的作用。

人道机构要发放现金，就必须承认受影响民众有权决策，决定自身如何从危机当中恢复。

²⁷ Suri, T and Jack, W, 'The long-run poverty and gender impacts of mobile money', in *Science* Vol. 354 (6317), American Association for the Advancement of Science, New York, 2016.

在武装冲突地区，现金与代金券在跟进“最后一英里”以及财务问责方面具有一定优势。通常能够快速跟进现金援助在最终受益户中的分配，在有条件实现电子转账的情况下更是如此。但显然，跟踪服务提供情况并不是对结果与影响的衡量。在这一点上，与所有其他人道工具一样，使用现金援助的人道项目之影响需要根据项目初始目标，以及该项目意外促成的积极成果或无心助长的消极后果进行判断。虽然现金援助可能更便于开展即时审计跟踪，但最终的影响评估仍与武装冲突中的其他工作一样挑战重重。

• 行动灵活性

现金不仅能够供经济拮据的民众灵活使用，也为人道组织提供了灵活空间。与较长的资本密集型物资供应渠道相比，现金援助通常更为灵活、适应性更强。现金援助在战略上具有可替代性，故而可用于满足一系列经济安全需求以及与医疗、避难所、教育及保护相关的其他基本需求。

人道组织与受影响民众密切合作，可以根据受益人的紧急与长期需求不断调整现金援助的数额、时机与期限。基于现金的援助行动可及时做出调整，而且与大型物资发放行动相比，可更快改变方向。现金援助在设立阶段可能需要大量时间，但一旦建立完毕，此类援助所需的物流运输和人力资源更少（例如在派发期间），并能够在动荡环境中面对不断变化的需求做出更加迅速的响应。真正保持行动灵活性，并做好准备在现金、代金券、实物援助与服务之间来回“切换”，需要物流运输团队设置运转正常，并可在必要时扩大规模。

现金援助的管理风险

虽然现金援助具有显著优势，但这并不代表在人道行动中选择这一方案就毫无风险。红十字国际委员会的经验表明，现金援助益处多多，但也存在一定风险。在许多方面，这些风险与实物援助相关的风险相似，例如：市场干预、非预期使用、安全问题、依赖性，以及未获得现金援助支持的人员心生怨恨，导致社会矛盾加剧。通过充分分析，精心设计，开展尽职调查，设立管控机制，并进行密切监督，大多数风险与问题都可得到解决。

• 市场干预

现金突然注入，操作不当，可能会推高通胀，降低人们的实际购买力，从而扰乱市场。这一做法还会扭曲现金援助受益人及非受益人之间的购买力平价。为减轻现金援助导致通货膨胀的风险，红十字国际委员会进行了扎实的市场分析与价格监测，并确保定期调整现金援助金额。有时还会组合使用现金与实物援助，以减轻超额货币供应与需求拉动通胀的风险。现金援助证据状况总结报告²⁸显示，有人担忧现金注入会导致通货膨胀，但一般情况下这种担心是多余的。不过在市场联通性较差，以及民众在供应有限时购买了相似商品的情况下，的确存在例外情况。

28 <https://www.odl.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9591.pdf>

• 非预期使用

红十字国际委员会针对与现金相关的风险采取了一系列缓解措施。例如，为应对非预期使用，或民众继续购买劣质商品的风险，红十字国际委员会可能会使用代金券、分期现金转账以及各类凭证。这一做法同样需要进行可靠的需求分析，合理选择援助对象，并按照所评估的需求提供相应金额的援助。

在谈到开展现金援助时，红十字国际委员会并未使用“滥用”一词，因为它意味着对是否“适当”使用现金进行了某种道德判断。从根本上说，对受影响民众的援助是否成功应由他们本人判定——而他们对成功的看法可能与红十字国际委员会的看法有所不同。更准确而言，红十字国际委员会试图发现的是“非预期使用”。根据我们的经验，这种使用方式往往极富创造性，且作用非常积极，这也再次证明现金援助本身就有能力将力量与主观能动性转移到受益人手中。例如，在乌克兰，针对家中养家糊口之人遭到羁押的家庭，红十字国际委员会通过现金援助支持这些失去了收入来源的家属，帮助他们满足基本需求。近期监测表明，近半数家庭使用了部分现金为在押亲属购买必需品，从而有助于减少在押人员的脆弱性。而这并非现金援助原本预期的结果。

塔夫茨大学进行的一项三国研究²⁹探索难民的收支使用状况。研究发现，许多难民用部分现金援助购买香烟——通常在捐赠方、人道机构与公众看来，这是在“滥用”现金援助。但是香烟有助于社交，这对迁移中的难民至关重要。一线研究人员评论说，接受采访的男性购买香烟不仅是因为这让他们在艰难的旅程中有一点愉悦的期待，还因为香烟是关键的社交工具，能够帮助他们从陌生人处获取重要信息。以借烟为由，人们可以相互攀谈，收集关于路线、巡逻警卫、食品站、安全问题等重要信息。

显然，在考虑任何非预期使用的风险时，必须同时思考可能存在援助机构从未设想过，但经启发后发现的使用方式。而且这种使用方式能够为受冲突影响民众提供真正意义上的帮助。然而，如下文所述，非预期使用也可能造成负面结果。

• 对个体保护的负面影响

在某些情况下，开展现金援助可能会引发或夸大社区内或家庭层面现有的社会紧张局势。为缓解这一情况，红十字国际委员会定期对群体间紧张局势进行分析，并与男性和女性分别探讨，以了解他们各自的需求与偏好。如果围绕面向个体的项目，民众可能认为存在偏见或不公平现象，那么红十字国际委员会通常会将现金援助等个体性援助与其他活动（如水泵维修或急救培训）结合起来，明确满足不同部族的需求，并帮助化解因认为人道行动中存在赢家与输家而引发的社会矛盾。

如果发放现钞最为妥当，红十字国际委员会就会采取多种途径进行小额发放。在一些现金援助或代金券项目中，店主看到其他人仍需要自力更生，从而认为使用代金券或受助卡的受益人是移民、难民或“不劳而获”之人，会因

29 <https://sites.tufts.edu/ihs/financial-journey-of-refugees/>

此而敌视或歧视受益人。例如，土耳其南部的一些叙利亚难民就面临这种情况。他们中的许多人还认为公众知晓他们在接受现金援助构成了对他们隐私的侵犯，这令他们内疚，还惹他人妒忌。³⁰

在希腊，援助从实物粮食援助变为现金援助。报告表明，许多开放营地的家庭向蛇头支付现金，希望将他们带到北欧与家人团聚，或获得庇护。人们当然可以自由选择移民方式，但在这种背景下，现金会导致两难困境。决定通过蛇头移民可能会成功，但也可能使民众陷入更大的危险之中。选择由蛇头协助入境的民众既涉嫌非法入境，又可能受到错误引导，对成功概率抱有不切实际的幻想，最终只能落得遣返的下场，而且经济状况愈加困难。

有证据表明，如果一家之主是女性，她们所进行的生产性投资会多于男性户主。³¹然而，如果一个项目面向的是有男有女的家庭，红十字国际委员会通常会在决定接受援助资源的人选时考虑家庭内部的传统性别与资源控制情况。这是因为如果资源通常由男性管理，但依然坚持向女性提供现金或实物援助，打破常规动态，可能是弊大于利的。例如，在伊拉克，一线小组听说离婚率有所上升，部分原因是现金援助直接提供给妇女，令她们感到获得了经济上的独立，但事实上这种独立并不长久。不过如果离婚是由于家庭虐待或性别暴力，那还可以将此视作积极结果，但情况并非总是如此。

必须理解的是，将新资源引入一个家庭，一个社区，会对权力动态产生正负两方面的影响。³²

对残疾人士与老年人也需要给予特别考虑。虽然设计任何项目都应考虑到包容性，但现金援助具有其特殊性，因为它通常依赖于民众能够获取金融服务，能够进入市场，以满足自身需求。我们是否知道残疾人士能否使用他们收到的现金？肢体残疾或行动不便之人去市场方便吗？视障人士能否使用自动提款机？盲人或听障人士能否获知相关信息？我们是否为有智力和发育障碍的人士提供了适当的支持，帮助他们做出明智决策，并了解有关风险和影响？我们是否确保所有人都获知所需信息，能够做出有效的知情同意？如若不然，我们可能会排斥部分群体，进一步加剧脆弱性。

在残疾的定义中，核心问题是残疾人士与环境因素及态度因素之间的关系。项目设计应考虑社会因素与障碍，力图影响环境，以确保各类群体纳入项目当中。在许多项目中，民众依靠看护人或其他家庭成员，甚至是代理人，来帮助他们获得服务与援助。在这些情况下，红十字国际委员会试图评估这种支

必须理解的是，将新资源引入一个家庭，一个社区，会对权力动态产生正负两方面的影响。³³

30 Armstrong, P and Jacobsen, K, *Addressing Vulnerability? Cash Transfer Programming and Protection Outcomes for Out-of-Camp Syrian Refugees: An Analysis of the Danish Refugee Council's e-Card Programming in Southern Turkey*, Feinstein International Centre, 2015.

31 <http://www.cashlearning.org/downloads/11374-odi.pdf>

32 Bobonis, GJ, 'The Impact of Conditional Cash Transfers on Marriage and Divorce', in *Economic Development and Cultural Change*, Vol.59, No.2, January 2011.

33 同上。

持是否落实到位，以及经由受益人的看护人或代理提供援助一事是否已经取得受益人本人的有效同意。如果不进行认真的对话，这一过程就有可能遭到利用，从而可能为弱势群体或边缘化群体造成进一步风险。

- **安全**

为支持生计或修建中期过渡性住房而提供的大额现金援助可能会使受益人与人道工作人员面临安全风险。在安全存在重大风险的情况下，鼓励使用电子现金转账或代金券。

另一方面，有时选择现金援助正是因为这一手段在某些局势中能够降低特定安全风险。相较于实物援助，现金或代金券体积小，不突出。这意味着民众能够在接收和运送现金和(或)代金券时不会引起他人注意，从而减少成为一般犯罪目标的几率。现金援助的这一优势可能还有助于减少一些人因其“受益人”身份显而易见所面临的耻辱感。采用电子现金转账方式更能增强这一优势，能够相对减少仓库、供应线与人员的设置，更为低调谨慎，也可减少实质性风险。但与此同时，电子转账也可能会将风险转移到信息技术领域，出现盗取及滥用个人数据、失窃及实施阻碍等切实问题。



冲突的政治经济学

在任何给定国家或地区，武装冲突与其他暴力局势都会导致正规与非正规经济体系的变化。这些变化经常形成学者所称的“战争经济”。从短期来看，冲突会造成人员伤亡，对资产与基础设施造成实际破坏。从长远来看，旷日持久的冲突对经济体系的影响，包括公共服务与粮食生产体系崩溃、移民增加，以及社会与文化解体，都会对未来的发展产生重大影响。但必须要记住的是，冲突中并非人人都是“输家”。虽然平民在冲突当中首当其冲受到伤害，伤亡率极高，生活与生计遭受重大影响，但在法治薄弱、腐败盛行的局势中，某些人和某些群体将会受益于冲突对经济模式带来的改变，包括非正规经济的增长。

将人道援助引入经济体系也会产生影响。单就经济层面而言，研究表明，粮食援助会影响宏观经济与微观经济，通常对粮食价格与当地粮食生产带来负面影响。然而，现金对市场产生乘数效应的正面实例比比皆是，而且多个局势中的证据并未显示出更大规模的现金援助干预措施会导致通胀。³⁴就政治经济层面而言，政治领袖能够影响援助的发放与使用方式，这反过来也会影响社会中财富与权力的分配。

分析这些因素极为关键。这有助于规划妥善有效的应对措施，以帮助受武装冲突影响的民众；还有助于了解他们的需求，了解冲突对市场、系统和社会及政治结构更为广泛的影响，以及这将会产生的长期影响。这一分析还将在评估不同应对工具与方案(包括现金和代金券)的可行性方面发挥重要作用。

为实现这样透彻深入的理解，红十字国际委员会需要能够接触并接近受影响民众。因此，为有效履行使命，红十字国际委员会需要得到所有参与冲突或暴力局势的国家、有关各方及民众的信任。对红十字国际委员会而言，接触最弱势群体，而且通常在其他各方难以到达的地区开展此类工作，是基于中立、公正与独立的人道行动(NIIHA)。

³⁴ Bailey, S and Pongracz, S, *Humanitarian cash transfers: cost, value for money and economic impact*, ODI, London, July 2015 – <https://www.odi.org/publications/9708-humanitarian-cash-transfers-cost-value-money-economic-impact>



第2章

红十字国际委员会 如何开展现金援助

过去几年间，红十字国际委员会形成了一种针对现金援助的特别工作方法。其核心是在使用现金时坚决保证敏锐判断，即只有在现金援助最有利于受益人时使用，而不仅仅基于技术层面的可行性。

需求优先

在任何人道行动中，红十字国际委员会最重要的考虑因素是受影响民众的需求及其生活与生存的环境。对需求与局势的充分理解是最佳人道应对行动的决定因素。只有经过判定，认为现金援助最符合当前局势，能够满足需求，才会将这一手段作为行动应对方案。红十字国际委员会并不认为现金第一，问题第二。我们首先考虑的是需求，然后从一系列可能的解决方案中进行选择，其中也包括现金援助。我们通过使用应对方案分析 (ROA) 正式完成这些工作。如果你的工具只有一把锤子，上述“需求优先”的原则就十分重要，可以帮助避免陷入将每个问题都看作钉子这样的陷阱。

我们首先考虑的是需求，然后从一系列可能的解决方案中进行选择，其中也包括现金援助。

自然，这种对需求优先的关注也更倾向于推动项目围绕成果进行设计，而非产出。确定正确的行动重点，也就是要回答：“我们想要实现的目标是什么？”而非“我们派发了多少物资？”明确的成果目标最好围绕粮食安全、生计、医疗、供水、避难所、

重建家庭联系等领域设定，而现金援助在上述各个领域均能发挥重要作用。这完全不同于为了尽力增加现金援助金额，并扩大覆盖范围而设立目标。这些目标是在衡量方法与工具，而非结果。

在具体局势中使用现金

红十字国际委员会在一系列不同武装冲突中的经验表明，有些局势比其他局势更具备接受现金援助的条件。大型现金援助行动如欲取得成功，需要市场运作良好，金融服务提供方能力突出，行动合作伙伴较为强大，且目标群体具备一定水平的金融知识。以下案例研究说明了在决定是否开展现金援助时局势背景的重要性。

现金援助与2017年层出不穷的饥荒风险

红十字国际委员会对2017年粮食安全危机的应对行动清楚地表明，具体局势背景对确定满足需求的最佳工具十分重要。红十字国际委员会在也门、索马里、南苏丹和尼日利亚扩大了行动，在三个人道援助的主要领域（医疗、供水与经济安全）扩大了行动规模。由于现金援助已经充分融入红十字国际委员会的行动，应对时也自然将现金视为重要工具。

红十字国际委员会已经在尼日利亚和索马里的经济安全项目中广泛使用现金。通过评估，也认为现金在这两个国家是一种有效工具，因为市场运作正常，有经验丰富的金融服务提供方，而且银行和（或）移动支付也较为普及。现金援助的做法已得到当局广泛接受，红十字国际委员会及其合作伙伴也拥有成熟的系统，以及高效、可问责的程序。

在尼日利亚，主要是该国东北部地区，红十字国际委员会开展了大量现金援助活动。大量流离失所者所在收容地区市场运作良好，他们的需求主要与食品和生活条件相关。鉴于在尼日利亚的行动中已经开展了现金援助，红十字国际委员会与尼日利亚红十字会得以在2017年扩大现金援助规模，共惠及175818人，援助总金额达930万瑞郎，主要侧重于救济和生计成果，如增加食品消费、粮食生产及收入。

在索马里，红十字国际委员会开展现金援助的历史可以追溯到很多年前。2017年，其预算为1470万瑞郎（直接成本）。现金援助还用于实现一系列目标，包括：提供多用途补助金，改善弱势家庭的食物消费；以工代赈，从而改善灌溉系统等社区基础设施；提供有条件的现金援助，使弱势家庭能够开始经营生意或改善经营状况，从而增加收入。现金通过移动支付与哈瓦拉转账系统发放。多用途救济补助金的规模也大幅增加，以减少饥荒风险。红十字国际委员会还与索马里红新月会合作，共向584632人发放了现金。与此同时，经过判断，认为直接食品援助对部分人群仍是最佳援助方式，于同年成功援助了50万人。

在南苏丹，各方认定现金援助并非最佳方法。红十字国际委员会在该国仍有超过50%的食品援助是通过空投发放。使用现金或代金券颇具挑战性，这出于多种原因：关键商品的整体市场体系薄弱，在偏远地区无法运作；价格波动强烈，且随时间推移加剧；缺乏能够进行大规模现金发放的金融服务提供方；而且安全局势十分脆弱，这样红十字国际委员会就难以定期接触受益人。红十字国际委员会在2017年曾试行了两个小型代金券项目，但是现金援助并未纳入规避饥荒风险的大规模援助活动当中。

在也门，红十字国际委员会的现金干预措施仍然相对较少。2017年，红十字国际委员会实施了以工代赈项目，修复灌溉渠以及通往社区的道路。还向弱势家庭提供了多用途补助金，以及新鲜面包兑换券。影响红十字国际委员会开展现金援助能力的其他问题包括：市场整合度低；进口受限，部分当地市场主要商品供应不足；金融服务提供方缺乏流动性；以及局势动荡。因此，红十字国际委员会2017年的应急响应行动主要是提供食品与非食品实物援助。

从上述2017年的经验中，可总结出以下两个要点：

- 局势的重要性——必须始终根据局势情况评估现金援助的可行性与适当性。现金或代金券并非始终是通用方案或最佳应对措施。
- 加强对现金援助能力，即所谓的“现金准备”的投入——在尼日利亚和索马里存在迅速增加现金发放规模的可能性，就是因为已经奠定了良好的现金基础。红十字国际委员会目前正在全球进行投入，确保我们所有的行动团队都具备相关知识与经验，能够收集正确信息，判断开展现金援助的最佳时机，并在必要时能够迅速扩大现金项目的覆盖范围。



现金援助满足基本需求

红十字国际委员会与其他人道机构越来越多地在危机刚刚结束之后通过现金援助满足民众的各种基本需求。在市场正常运作的情况下，向民众进行一次性无条件无限制的现金转账，能使他们按照自己的意愿确定优先满足哪些需求，无论是购买食物、支付租金、买衣服、支付孩子的学费、法律或行政费用，还是支付话费。

人道机构在开展现金援助满足多种基本需求时，是基于“最低支出篮”，也就是所有基本需求的成本总和来计算援助数额的。此类现金援助也称多用途现金 (MPC)，因为其用途不受限制，且数额较大，足够支持各个领域的不同需求。援助预期是民众使用现金满足自身基本需求。不过，对不同家庭、不同人员而言，最为重要的需求与优先要务自然会有所不同。

一项联合国难民署近期对多用途现金相关证据的评述³⁵发现，不加限制的现金援助具有积极成果，而且数额越大，影响就越大。这一结论同样适用于粮食安全与生计之外的其他领域，多用途现金可以有效且高效地满足“跨领域”需求。评述还强调，多用途现金存在一些限制，证实保护工作以及“针对特定领域”的援助行动仍对充分保护与援助受影响民众至关重要，而多用途现金无法解决系统性问题。这也是可以理解的。

红十字国际委员会在尼日利亚、索马里、乌克兰、伊拉克、约旦、阿富汗和缅甸等多个国家通过多用途现金帮助受影响民众满足他们的基本需求。红十字国际委员会将继续建议只要该地区具备接受现金援助的条件，就可在救济工作中通过无条件无限制的现金援助满足基本需求。

35 Harvey, P and Pavanello, S, *Multi-Purpose Cash and Sectoral Outcomes: A Review of Evidence and Learning*, UNHCR, 2018 – <http://www.unhcr.org/5b28c4157.pdf>

将现金援助与其他行动相结合

红十字国际委员会的经验还表明，现金援助基本无法一站式满足每个人的每一种需求。通常，我们意识到当前是在采用一系列不同的人道方法实现多种人道目标。单一工具基本不足以完成任务。例如，在某些情况下，现金或代金券可能是实现某一特定目标的最佳手段，如粮食安全；而另一种手段则最适合实现另一个同样重要的目标，如公共卫生。

即使在某国一个较小的地区，如果市场上优质种子供应匮乏，增加粮食生产的最佳方式可能是立即提供实物援助，而现金可能在改善食品消费方面效果最佳。无论使用哪种方式，人道工具的选择始终恪守原则，受目标驱动，以需求为本。

有时，即使为了实现单一的人道目标，也需要经过认真判断，组合开展不同的人道行动，而现金援助可能只是其中的一部分。以下案例研究就表明了这一点。

在红十字国际委员会关注小企业发展及收入支持的小额资助项目 (MEI) 中，现金援助得到了商业计划制定、商业技能培训与技术支持等额外支持，对其加以补充。与单纯的现金援助相比，这种综合性现金援助需要更多个人参与，针对每个受益人所投入的时间也更多，常常用于更为个体化的定制援助项目。



尼日利亚：三种工具，一个目标。



在尼日利亚东北部，红十字国际委员会使用三种不同的工具来实现改善农业粮食生产这一目标。

在比乌，当地市场运作良好，所售商品质量较好，红十字国际委员会为3160户家庭提供现金，共惠及18960人。现金援助数额根据红十字国际委员会农学家确定的每户所需农业物资及所需数量计算，包括运输成本以及10%应对意外通胀的准备金。因此，地理距离决定了比乌之外地区的家庭可领到24360奈拉，而比乌地区的家庭可领到21360奈拉。补助金一次性发放，能够帮助受益家庭在青黄不接的时期满足基本需求。

红十字国际委员会与尼日利亚移动支付提供商蒂齐移动 (Teasy Mobile) 合作，通过数字平台进行现金转账。每个家庭都提前获得了定制近场通讯卡，标有户主姓名及可领取金额。在发放当天，受益人可前往任意一家蒂齐现金代理处在通过电子认证程序后取现。

距离比乌不远，在红十字国际委员会穆比办事处负责的穆希基亚地区，红十字国际委员会农学家担心市售种子的质量，因此仅向质量已得到保障的若干供应商购买种子。在该地区，我们向26502户家庭（共计159012人）每户提供了价值22000奈拉的商品代金券，使民众能够购买高粱、玉米、豇豆等优质种子以及肥料。代金券一次性发放给大多数目标人群。

在迈杜古里，当地情况不适合使用现金或代金券，因此红十字国际委员会提供了实物援助支持农业生产。提供了一系列作物的种子，包括大米、玉米、豇豆和其他蔬菜。选择实物援助有两个主要原因。首先，目标地区市场或无法运作，或仅能部分运作，销售商品有限，商人无力扩大经营，即使获得外界支持也是如此。其次，出于安全原因，红十字国际委员会受益人比较难以进入市场。此类援助是一次性派发，不过如有必要，同一批受益家庭也可在青黄不接的时期从红十字国际委员会获得食品援助。

哈科特港小额资助项目：提供额外支持，补充现金援助

在哈科特港，红十字国际委员会通过小额资助项目为大量社区提供支持。在“水滨监狱”社区，红十字国际委员会明确寡妇是最为弱勢的群体，并在社区领袖的帮助下确定了60名寡妇为受益人。通过访谈，红十字国际委员会得以了解她们的背景情况、被扶养人人数、收入来源、每月储蓄以及她们最适于经营的生意类型。



红十字国际委员会哈科特港工作组没有向受益人直接提供生意启动资金，而是提供了商业技能培训，并成立合作社以确保小组内部的相互支持。第一次培训主题是合作社的领导工作，此后还介绍了基本财务管理，包括如何储蓄、制定预算并进行记录。

红十字国际委员会还帮助这些寡妇开立银行账户，此前她们几乎无人开立。在一个八人小组当中，小额资助项目前只有三人存有积蓄；而如今这一数字已增至七人。拥有银行账户，有助于实现更为长期的普惠金融，这反过来又能减少贫困，改善经济安全。

第一笔援助款50000奈拉直接转入这些妇女的银行账户中。许多人选择扩大现有经营规模，一些人开始拓展新的经营领域，其中包括出售长春花、经营杂货摊、卖衣服、缝制服装、开饭店等。

提供第一次援助之后，工作人员在第六周进行首次监督走访，并在此后定期开展。

最初六个月之后的评估显示出援助项目对受益人及整个社区都产生了积极影响。受益人指出，现在她们能送孩子上学，存有积蓄，支付全家人的医疗费，并在社区中赢得尊重。

随着“水滨监狱”社区试点项目取得成功，红十字国际委员会将该项目扩展至该市其他地区。

类似的小额资助项目对身处黎巴嫩的民众产生了重要影响，叙利亚难民迈尔赫杰·卡蒙就是其中之一。他们全家在挣扎求生，面临驱逐处境时，与红十字国际委员会取得了联系并寻求帮助。

黎巴嫩，迈尔赫杰·卡蒙

由保护工作受益人转为经济安全项目受益人，起初接受短期现金援助用于救济，之后接受生计援助



迈尔赫杰·卡蒙与妻子和一个孩子住在贝卡中部扎赫勒附近的塔拉巴亚集体避难所。他15岁的女儿在叙利亚受伤，为了康复已接受多次医疗干预；而妻子则需支付高昂费用治疗糖尿病与高血压。租金援助到期时，这家人要被迫搬离原有住处，感到走投无路。与此同时，迈尔赫杰已经52岁了，难以找到工作，全家人没有任何收入来源。

2016年，红十字国际委员会保护工作组将这家人的援助个案转交至经济安全工作组。

这个家庭纳入了红十字国际委员会的救济项目，该项目在黎巴嫩向经济上最为弱势的人群提供多用途现金援助，以帮助他们满足基本需求。该家庭连续六个月，每月都能通过提款卡系统提取250美元，使他们得以找到新的住所。

在六个月月底，红十字国际委员会进行了一次监督走访，认为迈尔赫杰是生计项目潜在受益人。迈尔赫杰对小额资助项目理念兴趣浓厚，并提出想经营橙汁贩卖车。他制定了一份基本商业计划，简要介绍了所规划项目、潜在客户、竞争和预期收入等主要信息。随后，他获得了2000美元的补助金，并自行购买了所有必要资产。

如今，由于生意经营状况良好，迈尔赫杰能够满足家人大部分基本需求，包括新房租金、妻子的医疗费以及食品和其他水电杂费等。他已经计划进一步扩大生意规模。

现金援助补充医疗与福利服务

红十字国际委员会所开展工作汇聚多种学科，也就是说红十字国际委员会某个工作组（如医疗工作组）的受益人之后可能会转由经济安全工作组提供进一步支持。这有助于确保在红十字国际委员会的人道安全保障网中，受益人未满足的需求不会遗漏，而且他们可以在其中找到获得下一阶段援助的途径——以下乌克兰的实例就体现了这一点。

以下来自黎巴嫩的实例也充分体现出现金援助的重要作用。通过该例可以看到，红十字国际委员会如何开展转介服务，帮助民众获得委员会提供的各种人道服务，并同时与他们保持密切联系，实现长期恢复。

在乌克兰东部，红十字国际委员会为在当前冲突中因炮击或地雷受伤的平民以及因此类事件而死亡的平民的家属提供援助。红十字国际委员会帮助他们负责因受伤或亲人去世而产生的费用。经过个人评估，并征得有关人员的同意，保护工作组可以记录造成伤亡事件的相关情况，并在与有关当局探讨红十字国际委员会对尊重平民居民依法律规定所享有权利之关切时使用这些信息。如有必要，医疗工作组可能会向伤员提供补助金，帮助支付其医疗费用。如果家庭当中养家糊口之人遇害或受伤，红十字国际委员会经济安全工作组可能还会提供补助金，在事故发生后关键的最初几个月内支持家属支付丧葬费用，并满足他们的基本需求。

黎巴嫩，阿马尔·马哈茂德·阿勒沙尔



与许多叙利亚难民一样，阿马尔于2013年来到黎巴嫩避难。他在叙利亚的暴力局势中受伤，伤情严重，无法通过工作养家糊口。他有六个孩子，其中三个患有地中海贫血症，这是一种严重的慢性血液疾病，需要不断输血。全家人完全依靠人道援助生活，但联合国难民署每月提供的175美元并不足以满足全部需求。结果，阿马尔与家人被逐出住所，数月来一直住在一座未完工的建筑内。他还被迫让几个女儿退学，所有孩子的输血费用也无力承担。随着阿马尔债台高筑，孩子们的健康状况也逐渐恶化。

在阿马尔联系了拉菲克·哈里里大学医院的红十字国际委员会医疗小组，跟进他的身体状况后，他住院数周。他的案例也由拉菲克·哈里里大学医院工作组立即转交至红十字国际委员会经济安全工作组，并由该工作组进行了脆弱性评估。鉴于该家庭需求较大，他们符合有关标准，从而纳入到了救济援助项目当中。在六个月的时间内，阿马尔一家每月可通过提款卡从红十字国际委员会获得175美元的援助，补充联合国难民署的援助金。这样，他们得以搬入条件更好的房屋，几个女儿也能够更加定期接受输血，尽管输血次数仍低于临床需求。阿马尔重新拾起老本行，做卡车司机，但由于他的身体条件较差，他一次只能工作几个小时。2017年6月，在六个月的援助期结束时，红十字国际委员会进行了一次监督走访。由于联合国难民署的援助已经到期，且阿马尔拖着病躯，无力长时间工作养活家人，红十字国际委员会就将现金援助继续延长六个月，帮助这一家人继续满足基本需求。



第3章

冲突中 现金何时最实用

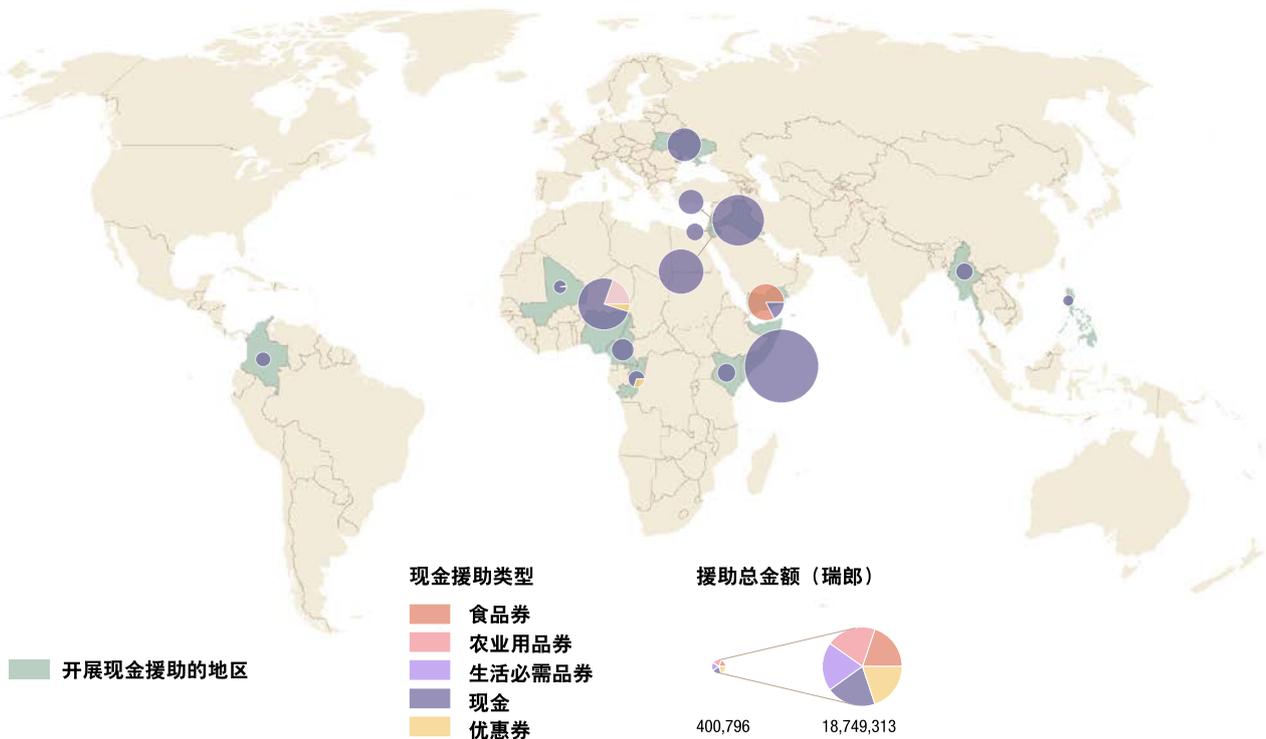
有明确证据表明，在过去两年中，现金援助已成为人道行动中通常会考虑的方案。大多数人道工作者都认为“一般情况下，现金援助都会胜出”。如今许多人道领域也在有计划地常规性考虑使用现金和代金券。³⁶但显然，正确使用现金仍然面临真正的“障碍”。这些障碍可能与组织能否顺利“开展”现金援助有关，或者由于在必要的市场或金融服务基础设施方面，相关局势或目标人群尚未具备接受现金援助的条件。根据红十字国际委员会的经验，还有其他理由可以解释某些局势在武装冲突特定阶段“不适用现金援助”的原因。本章着眼于现金作为冲突应对方案的优缺点进行论述。

现金援助的范围与多功能性

红十字国际委员会的经验表明，现金这种工具功能极为多样，可在各种环境中使用，并配合其他一系列人道活动，最终实现人道行动结果。

以下地图显示了红十字国际委员会在一些开展行动规模最大的地区中所使用的现金援助类型，其中包括现金转账，用于满足基本需求，并支持发展/维护/恢复生计；以及使用代金券购买特定商品，如食品、农产品或生活必需品。

2017年度红十字国际委员会现金援助规模最大的前15个地区 (按照预算与现金援助类型划分)



本报告中所示的边界和使用的名称，并不必然意味着红十字国际委员会的正式支持，也不代表红十字国际委员会的政治立场，且不会影响有关国家对所提及领土宣称的主权。

³⁶ CaLP and Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP and Accenture, London, February, 2018, chapter 2.

非现金选择方案的重要性

但现金并非总是冲突中的最佳方案。红十字国际委员会经常在其他各方无法开展工作的地区工作。这些地区可能是基础设施或服务非常受限的地区，也可能是军事局势十分动荡，难以接触受影响民众，且难以到达的地区。这些地区并不总是适用现金援助。红十字国际委员会有时会发现最好避免使用现金，而改用其他救济品。

在第二章中，南苏丹的例子就说明现金不一定是最佳方案。在乌克兰的武装冲突期间，红十字国际委员会曾一度是唯一可以进入非政府控制地区的组织。由于缺乏法律认可的金融服务提供方，红十字国际委员会在时间紧迫的情况下只能提供实物援助以满足民众的基本需求。在黎巴嫩，红十字国际委员会也曾其他局势下决定不开展现金援助，下文对此进行了说明。

黎巴嫩：进入难以到达的地区

2016年，在黎巴嫩东北部的阿尔萨勒，红十字国际委员会是为数不多在当地开展工作的机构之一。在该国其他地区，红十字国际委员会的所有经济安全目标均通过现金发放实现，但在阿尔萨勒，使用现金的难度更大。在边境这一边的阿尔萨勒与边境另一边最近的银行之间，横亘着一座检查站。检查站仅允许妇女与儿童通过，跨境往返一次可能需要一天时间，而且交通成本高昂。因此，红十字国际委员会为阿尔萨勒的民众提供实物援助。与此同时，瓦迪赫迈德周边地区没有自动提款机，也没有正常运转的市场，但人道需求极大，故而红十字国际委员会在那里也选择提供实物援助。

对速度的需求

有时，局势十分紧迫，迫使红十字国际委员会采取实物援助，而不是等待时机就绪再发放现金。在尼日利亚东北部，红十字国际委员会提供实物援助以满足紧急需求，并同时为中期使用现金援助达成所需共识，制定相关程序。同样，在喀麦隆，红十字国际委员会起初是向流离失所者派发食品包，但在能够与金融服务提供方签订合同之后，就立即改用现金援助，因为当地市场就大量销售各类民众需要的生活必需品。在中非共和国，红十字国际委员会经常进行一次紧急食品派发，然后再由其他组织接力，继续提供长期援助（通常为现金援助）。

动荡局势及对灵活性的需求

局势动荡，情况多变是冲突的一贯特征，旷日持久冲突也是如此。³⁷在一个国家的不同地区，冲突强度可能此消彼长：稳定的地区可能会突然变得非常动荡；激烈的战斗也可能突然平息，转移至新的前线。这就意味着，无论是就

³⁷ ICRC, *Protracted Conflict and Humanitarian Action: Some Recent ICRC Experiences*, ICRC, Geneva, August 2016, p. 10.

需求还是方法而言，影响人道行动制定与实施的因素可能会发生变化。例如，在某地，限制性现金援助可能正在开展，用于支持生计，但新的激烈冲突突然爆发，改变了所需的干预水平与干预措施类型。生计支持转变为提供紧急救济援助，战略目标由粮食生产转向食品消费。在这种情况下，由于局势动荡，可能迫使需求由现金迅速转变为实物。

保持灵活性，并能够在现金与实物援助之间来回“切换”，或在适当可行的情况下同时提供两种援助，是非常重要的。在尼日利亚，红十字国际委员会本计划在某个社区通过多用途现金提供援助。另一个组织也进入了该社区，并能够满足相关需求，于是红十字国际委员会随后将其现金援助预算转用于实物援助，满足更北部地区民众的需求。那里没有其他人道参与方开展工作，而且各个社区及当地情况也远未具备接受现金援助的条件。

如上所述，针对难以到达的地区的民众，实物援助有时可能是提供援助的最佳手段。在菲律宾，几乎所有的援助均以现金形式提供，但只有一个地区除外，因为该地区难以进入，而且市场基础设施遭到破坏。在该国的这一地区，红十字国际委员会通过国家红会提供实物援助，作为这一特定地区的最佳援助方案。

红十字国际委员会的目标始终是与最需要帮助的民众齐心协力，致力于惠及需求迥异的各类人群。如果可以获得商品和服务，现金或代金券就能比实物援助更为精准。为面临粮食安全问题的民众提供支持就能突出体现这一点。通常情况下，红十字国际委员会提供干粮作为口粮，因为它们比新鲜农产品更易进行大宗采购、储存与运输。在市场能够正常运作的情况下，现金援助就能够使人们购买大米或谷物等干粮，以及肉类、鱼类，新鲜水果和蔬菜。其多样性是干粮无法取代的。但是，并非所有需求都能用现金满足。在押人员、失踪者家属或性暴力幸存者等特殊群体可能需要采用不同的非现金援助方式，如红十字国际委员会的探视、培训及法律正当程序方面的支持。

由于应对措施需要迅速、灵活，适应性强，人道捐赠方与政策制定者在现金援助问题上避免僵硬教条就显得尤为重要。坚持开展现金援助，难免迫使人道组织进入适于开展现金援助的地区，但并非总是这些地区才有需求，而且最需要帮助的民众也未必身处这些地区。

难以到达的地区

由于安全考虑与政治阻力，即使是红十字国际委员会有时也无法直接进入某些地区。缺乏准入，我们就必须在有条件的地点通过合作伙伴远程工作，并制定远程工作的最佳方式。有时，最好的工具就是现金，因为可以进行电子转账，而且红十字国际委员会也并不一定需要长期在该地区停留。在充分具备

接受现金援助条件的索马里，在红十字国际委员会和国家红会面临准入限制或难以进入，且极为动荡的地区，民众获得援助是通过移动支付。例如，女性监护人如果带着自己的孩子离开偏远社区，来到红十字国际委员会稳定中心接受营养不良的治疗，就可以获得现金援助，帮助她们满足基本需求，并在回到社区后

支付医疗及其他服务的费用。但是，单单因为电子转账可以向社区远程提供支持，并不能取代获得准入的需要；一线团队仍需进行评估，了解真实的需求状

单单因为电子转账可以向社区远程提供支持，并不能取代获得准入的需要。

况，然后通过监督与评估持续跟进，衡量援助对社区的影响。因此，虽然红十字国际委员会可以在准入受限时通过现金维持对社区的援助，但最终，工作人员仍需进入该地区，红十字国际委员会也将继续进行磋商谈判，以便能够畅通无阻地接触受冲突影响之人。

优先考虑基础设施与服务

医疗、供水与卫生、电力和教育方面基本服务的持续性对确保民众在冲突和暴力局势中维持生存的尊严至关重要。红十字国际委员会工作的一项重要内容就是支持有关当局在危机期间维持这些服务，并确保人们能够安全获得上述服务。在叙利亚，红十字国际委员会修复了供水基础设施与管网，为超过1500万人提供了洁净水；而在尼日利亚，三个地区的水处理厂得到支持，将惠及120万人。在阿富汗，我们支持两家医院，在培训、技术支持与设备方面进行了大量投入，400多万人得以获得优质医疗服务。农村地区规模较小的行动同样重要。例如，我们在萨赫勒及乍得湖地区提供物资和技术培训，确保可持续供水和农牧设施的运转；我们还为缅甸掸邦与若开邦的农村卫生站提供基础设施支持和必要设备。

针对家庭开展现金援助，当然可以用于帮助民众支付医疗、水电和教育相关费用，从而在公平和可行的情况下实现一定程度上的成本回收。有时，在重建基础设施的过程中，小规模维修无需熟练劳动力，就可采取以工代赈的形式。

维护基础设施，持续提供服务，并保持其复原力，需要对多年期筹资进行战略投入，并在高价值技术专长的基础上建立长期合作伙伴关系。这远远超出了目前现金援助普遍接受的定义范围，即仍然侧重于资助个人，而非资助中小型企业或大型公用事业机构运行基本服务。这种对大型基础设施的投入是红十字国际委员会人道-发展关系这一领域的工作之一，利用发展资本实现人道目的。³⁸这一层面的基础设施需要借助中观或宏观融资投入大量资金，并在机构层面与服务提供方建立伙伴关系，以便在人力、硬件与耗材方面进行投入，维持有效服务。

保护面临风险的人

现金无法应对影响弱势民众所受保护的暴力局势，但可以减轻武装冲突以及违反国际人道法之行为所造成的实际与经济后果。例如，在阿富汗，红十字国际委员会保护工作组会见受武装冲突暴力影响的平民。工作人员会记录违法行为并通知有关当局，要求他们采取适当行动，终止违法行为，并向受害者提供援助。如需求仍未得到满足，保护工作组会将需要帮助之人转由其他同事负责，评估经济影响，提供现金援助，帮助民众支付丧葬费、医疗费和资产置换费用，以应对相关经济影响。

现金无法应对影响弱势民众所受保护的暴力局势。

³⁸ Guinote, FS, 'A Humanitarian-Development Nexus That Works', ICRC Law and Policy blog, 21 June 2018.



数据保护

有时，即使全部所需金融服务均已到位，但如果存在数据保护问题，通过电子转账提供现金援助就不是最佳应对形式。这种情况在冲突环境与其他敏感局势中尤为普遍，因为可供选择的金融服务提供方通常有限，且倾向于受到冲突某一方的控制。³⁹按现金援助的要求与金融服务提供方共享受益人的个人数据，可能会违反红十字国际委员会与相关个人涉及的数据传输条款。在选择最合适的人道手段与方法时，必须考虑到这些因素。在尼日利亚，红十字国际委员会大部分的援助是通过现金援助提供，但在近期的一个案例中，由于数据保护问题，即使必要的金融基础设施现成可用，我们还是选择向特定的受益群体提供实物援助。

在任何人道项目中，数据保护都是一项重大关切。通过银行或移动网络提供方等第三方金融服务提供方开展现金援助，向需要帮助之人发放现金，会产生复杂的数据流，增加数据保护方面的挑战。

在现金援助期间收集的个人信息通常包括“了解你的客户”（KYC）数据，例如姓名、手机号、地理位置或其他手机元数据和生物特征识别。人道机构也可能收集有关具体脆弱性的社会经济数据和信息，以便选择目标群体。

任何收集个人信息的行为都会存在与隐私相关的固有威胁与风险。在通过受国家立法规制的金融服务提供方开展工作时，会产生与数据保护和现金有关的关键问题，其中包括：

- 当局将数据用于执法目的，包括对个人进行监督与特征描绘。例如，“了解你的客户”数据可用于核对这些人是否被列入地方当局的指定人员名单，包括据称与冲突或暴力局势有关的实体。这里存在的保护问题是民众由于出现在某些名单上，或其所处位置在某种程度上是当局的敌对地区而被排除到援助项目之外。

39 Kuner, C and Marelli, M (eds), *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action*, ICRC and Brussels Privacy Hub, Geneva, July 2017 – <https://www.icrc.org/en/publication/handbook-data-protection-humanitarian-action>

- 将个人数据用于商业目的，例如服务提供方进一步细分目标群体，投放更为精准的广告，或进行特征分析，了解用户的信用状况。数据还可能用于核对这些人是否被列入负债人员名单，这可能导致金融机构直接从某人将会收到的人道援助款项中扣除所欠债务。
- 敏感数据不断增加，会带来安全风险，由于未授权访问而增加薄弱点。人们可能因此会成为虚假/误导信息、身份盗窃或勒索的受害者。
- 在与金融服务提供方的协议中，取得个人同意的相关条款也面临挑战。由于为确保用户充分了解风险所需提供的信息数量庞大，十分复杂，知情同意恐难以实现。

这些风险不仅限于个人。人道组织也可能面临同样的风险。如果人道组织生成的数据随后用于非人道目的，那么无论是执法还是商业目的，人道行动的中立性与独立性都可能受到影响。他人可能由此认为人道组织通过提供数据支持冲突的一方，但这种行为会为组织带来安全风险，并(或)造成该组织无法接触目标人群。

在与金融服务提供方签约时，红十字国际委员会在数据保护方面遵循严格指南。金融服务提供方除其他事项外，必须同意以红十字国际委员会名义收集的数据仅用于与红十字国际委员会订立合同中的规定事项；执法机关任何要求披露个人数据的行为必须告知红十字国际委员会；并在处理和传输数据之前实施所有适当的安全措施以保护个人数据。这样，在特定局势中无论关于人道行动手段做出怎样的决定，数据保护评估都是重要组成部分。

平衡效率、效果以及资金效益

现金在大幅节省成本，大力提升效率方面颇具潜力。在全球需求增加，人道预算紧张的情况下，这一点非常重要。有证据表明现金援助可以显著降低成本。2015年，对厄瓜多尔、尼日尔、乌干达和也门四国进行的一项研究表明，如果每个受益人收到的都是现金而非食品，那么受益人数在无需额外成本的情况下就能增加18%。⁴⁰一旦建立了初步的金融服务，系统部署到位，就可以快速将资金发放给受影响民众，援助金额也可根据价格波动或民众需求变化定期调整，援助灵活性由此大幅提升。在人道界，不断提高效率极为重要，必须最为充分地利用资源，尽可能多地惠及受影响民众。

红十字国际委员会下定决心，努力节省成本，提高效率，但也意识到仅靠这些并不足以实现资金效益。显然，流向受影响民众的资源越多(流向经费的资源越少)就越好，但理想状态下，资金效益评估应基于民众所取得的成果，而不仅是民众所获得的资源。因此，效果也同样重要，而且应当是对成本节流与工作效率的严峻考验。在理想的世界中，最省钱的也总是最好的；但在现实世界中，如前所述，最优人道行动并非总是成本最低的。这意味着资金效益，或者说任何投入的结果，不应仅仅考虑成本与效率，还要考虑人员效益(对人的价值)。

40 ODI, *Doing Cash Differently: How cash transfers can transform humanitarian aid*, ODI, September 2015 – <https://www.odi.org/publications/9876-cash-transfers-humanitarian-vouchers-aid-emergencies>

使用现金，特别是基于成本效率核算而使用现金的巨大压力，可能会使人道组织陷入困境。如果人道组织为获得资金支持，需要根据产出而非成果来设定目标，那么项目可能会偏向于适于开展现金援助的环境，基于需求的公正分析就无从实施。不具备现金援助条件地区的弱势群体可能会被排除在外，或是开展的应对措施不符合他们的实际需求。忽略其他因素，转而关注需求、成果与效果，能够确保所用工具是达到目的的手段，而不是目标本身。

适于开展现金援助的应对

红十字国际委员会的经验清楚表明，必须根据局势、需求和效果确定武装冲突与暴力局势的最佳应对方式。现金援助是一个人道行动工具，而不是目标或结果本身。“为什么不用现金？”是一个好问题，但条件是在有时听到“它在这里行不通”，或“现在不行，但以后也许可以”，或“现金适用于某些人，但并非所有人”这几种答案时已有所准备。判断一个地区是否具备接受现金援助的条件对开展现金援助至关重要，但判断该地区是否适于开展现金援助也是如此。

判断一个地区是否具备接受现金援助的条件对开展现金援助至关重要，但判断该地区是否适于开展现金援助也是如此。

冲突中现金援助的协调与统一

各方针对整个人道界的现金援助协调工作产生了热烈争论与巨大分歧，焦点主要是应当主导这项工作的人选。大多数人道工作者似乎一致认为，加强协调能够巩固现金援助的专业知识，夯实需求评估，从而加强目标定位，提升效率，改善效果。⁴¹然而，在应当发挥主导作用的组织或结构这一问题上，一致意见难以达成。国家层面到目前为止情况也是如此，几乎没有哪个开展现金援助的国家让某个部委负责协调现金援助工作。

当前犹豫不决的局面是可以理解的，因为现金不是单一领域，可由显而易见的主导机构垂直管理，而是一种横向使用，旨在满足各个领域多种人道目标的人道工具。红十字国际委员会认识到，在武装冲突当中进行协调面临特殊挑战，因为人道行动需要与任何试图使现金援助被冲突一方或多方协调或控制的行为划清界限。红十字国际委员会将一如既往与在相同或邻近地区开展行动的其他方保持联络，但我们将始终独立行动，不由其他任何一方进行协调。

人道原则与单一提供方模式

还有一些人建议，现金协调不应只是协调，而应将所有紧急局势中的现金发放行动统一到一个系统中。这就是所谓的单一提供方模式。

⁴¹ CaLP and Accenture, *The State of the World's Cash Report: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid*, CaLP and Accenture, London, February 2018, chapter 5.

单一提供方模式不适用于红十字国际委员会。中立、公正和独立原则是红十字国际委员会行动方式的基础。中立原则意味着红十字国际委员会不会在敌对行动中偏向任何一方，或卷入任何政治、种族、宗教或意识形态性质的争议中。公正意味着完全基于需求开展应对行动。确保冲突各方理解红十字国际委员会的中立与独立性，对确保红十字国际委员会接触受冲突影响民众至关重要。红十字国际委员会绝不会甘冒风险，与冲突各方或平民居民视为倾向某一方或具有偏向性的某个协调机构或金融服务提供方产生任何瓜葛或紧密联系。

这种恪守原则的工作方法，再加上红十字国际委员会无法采用单一提供方模式，也对整个运动现金援助的未来产生了影响。运动内部还提出深化统一，例如制定共同的目标选定标准，或选择共同的服务提供方，从而帮助最充分地利用专长与资源。红十字国际委员会大力支持在各组织之间交流信息，分享经验教训，以提高效率，加强效果。它定期与其他一线的现金援助提供方进行沟通，以确保在最低支出篮或普遍的现金援助数额区间等方面保持一致，并避免目标人群定位重复。在一些地区，红十字国际委员会能够与其他运动合作伙伴通过一个共同平台或服务提供方开展工作。例如，在肯尼亚，由于肯尼亚红十字会已与该地区最大的一家移动支付提供商SafariCom签订合同，红十字国际委员会就不会与SafariCom或其他提供方重复签订合同，而是通过肯尼亚红十字会的合同为受影响社区提供资金。

由于红十字国际委员会面临形象认知的风险以及安全问题，除上述协调之外的任何进一步统一都会较为困难。在敏感及动荡环境中尤为如此，因为非国家武装团体对部分组织的容纳度较低。例如，民众对某些金融服务提供方可能已经形成某种认知，这些认知风险在红十字国际委员会决定选择现金还是实物援助时就会成为重要考虑因素。

评估的独立性与提供服务的独立性同样重要。为保持独立性，需求评估和目标群体选择必须由红十字国际委员会自行完成，通常与其他运动合作伙伴共同进行。此外，红十字国际委员会经常选定需求超出“基本需求”的特定目标群体，例如失踪者家属或在押人员家属。

为了在接触武装冲突和其他暴力局势受害者时继续保持中立、公正和独立的工作方法，红十字国际委员会将继续独立开展工作，但同时也与其他人道机构协调，就像开展实物援助一样。我们还将继续建立伙伴关系，提升工作效率。

为开展有效援助，在决定使用现金还是实物时不只需要考虑可用基础设施的问题。红十字国际委员会开展行动地区的敏感性、委员会恪守原则的工作方式，及其合作方，都是决定是否使用现金的重要因素。在许多情况下，现金援助为这些地区造福多多，援助行动得以惠及更多孤立的社区，民众的安全风险也得以降低。然而最重要的一点始终是，推动项目制定的始终是需求、局势、原则与目标，而非单一工具或手段。



红十字国际委员会 开展现金援助的 未来展望

迄今为止，红十字国际委员会以及更广泛的人道界的经验集中在通过现金转账或代金券改善粮食安全，提供生计支持。现金援助的潜力则远大于此。红十字国际委员会同意现金学习伙伴的建议，即现金可以而且应当成为支持更广泛的人道目标与活动的主流手段。红十字国际委员会多学科性质的行动特别适用于这种方法。2016年，我们决定增加和拓宽现金援助的使用范围，作为红十字国际委员会应对措施中不可或缺的多学科组成部分。

现金用于巩固保护工作成果

现金已经在我们的保护工作中发挥较大作用，支持尤为弱势群体的康复，帮助他们重新融入社会。在以色列及巴勒斯坦被占领土，红十字国际委员会向违反国际人道法行为的弱势受害者提供小额补助金，使他们能够购买生计资产或接受商业培训。在秘鲁，红十字国际委员会为曾被武装团体关押的人员提供现金，满足其紧急粮食需求，并资助其修建住所。在查谟-克什米尔邦，红十字国际委员会实施了小型创业项目，支持因羁押而导致生计遭到破坏或发展受阻的在押人员家属与获释人员。有时，现金也用于支持离散家庭重聚。尼日利亚的情况就是如此，因为红十字国际委员会办事处与受益人家乡相距遥远，难以运输实物援助，而且受益人所在村庄的市场条件也有限。多年来，红十字国际委员会向在押人员家属提供小额补助金，用于他们前往羁押场所的交通费，从而确保维持重要的家庭联系。支持在押人员家属，也能够间接支持在押人员（参见第一章中乌克兰的实例）。

在实现社区层面的保护工作方面，现金也能够发挥更广泛的作用。在亚美尼亚，红十字国际委员会向处境危险的家庭提供现金，使他们能够在家中安装被动式保护装置，如封上窗户。现金还用于帮助民众搬迁至安全系数更高的地方。在马里，面临迫在眉睫的生命威胁，并因此处于极端弱势境地的人员获得了现金援助，可以搬到更加安全的地区定居。在哥伦比亚，红十字国际委员会数十年来一直支持重新安置身处危险人员的工作。然而，考虑到这种做法的潜在后果，这是最后迫不得已才会选择的方案。在我们所有的保护工作中，我们正在寻找更多机会发挥现金的最大作用。

现金用于医疗服务

在优质医疗服务到位，且民众可以获取的地区，现金和代金券能够有效解决获取医疗服务的资金障碍。在乌克兰，急诊免费，但患者通常需要支付住院相关费用。所以在该国，红十字国际委员会有理由向战伤员的家属提供补助金，确保他们能够支付因战伤而产生的额外医疗费用。在黎巴嫩，医疗体系高度私有化，许多妇女因费用高昂而无法获得性与生殖健康服务，造成叙利亚难民及黎巴嫩贫困的收容家庭中孕产妇和新生儿死亡率上升。红十字国际委员会目前正在探索通过现金援助来应对这一资金障碍，重点援助高危妊娠，且经济状况极端脆弱的妇女，使她们能够获得更多重要的产前及产后护理。

红十字国际委员会在其医疗援助行动中始终关注可用药物的质量。当地市场所售药品可能存在假冒伪劣问题，因此给民众提供现金购买这些药品可能反而有害，且资金效益较差。克服这一挑战需要红十字国际委员会开展进一步调研。



现金用于避难所、供水与基本服务

用于修建避难所的现金援助增长迅速。经过检验，现金在帮助民众支付修建房屋、租金及公用事业费用方面非常有效，在城市地区尤为如此。在以色列及被占领土，补助金发放给房屋被毁的家庭，帮助他们支付基本开销与租金。在菲律宾，补助金帮助民众重建了4000多所住房。在中非共和国，使用代金券的新项目能够提供避难所建材，帮助各家各户在房屋遭到破坏或毁坏后重建家园。

在城市地区，红十字国际委员会重点关注通过支持复杂的城市服务所依赖的人员、硬件与服务，确保水电供应和废水处理等基本服务运转正常。正如第三章所探讨的那样，根据定义，大部分此类结构性工作甚至都无法通过现金援助实现。然而，现金援助日益用于帮助受影响民众满足基本需求，红十字国际委员会在城市地区的经验也表明，这通常包括帮助民众支付基本水电费用，这样住宅当中的供暖供电就得到了保障。

现金援助能力建设

在过去十年现金援助大幅增长的基础上，红十字国际委员会致力于提高其内部能力，以便将现金援助广泛运用于实现各类目标。例如，委员会已经为工作人员开发了正式培训课程，提供在线学习及在职培训，并为现金援助制定了内部标准操作程序，详细说明了项目负责人及支持人员的角色与职责。针对经济安全工作人员的现金援助培训也广泛开展，约有50%的工作人员受训，而针对财务及物流运输人员的新设培训始于2018年。为补充经济安全处专家的现金援助能力，红十字国际委员会在2017年任命了一名新的机构现金援助专家，负责在整个组织内部领导现金援助，强化其主流地位，为现金援助制定共同愿景与战略，并为来自医疗、保护、水与居住环境、财务及物流运输等不同部门的同事提供在职指导与技术支持。所有这些部门都在其项目与行动中发展现金援助。现金援助能力建设还意味着要适应不断变化的外部环境，并充分利用现有资源和技术。

红十字国际委员会在一个瞬息万变的世界中开展工作：数字化正在改变人们生活、工作、互动以及寻找信息与解决方案的方式，在武装冲突和暴力局势中也是如此。红十字国际委员会需要优化对数据与新技术的使用，并转变、调整其行动来应对这一快速变化的局势。这将使我们能够满足受影响民众当前与未来的需求（包括通过新的参与形式来满足），以及利益相关方的期望。能够转变冲突应对措施以及与受影响人群沟通状况的新技术日益普及，其中许多技术会对现金与代金券的使用产生影响，并提供机会（大数据、社交网络/众筹、数字身份识别/生物特征识别、数字画像、区块链、加密货币等）。作为数字化转型的一部分，红十字国际委员会将继续研究并发展所有这些领域，确定将其用于支持武装冲突中开展现金援助的最佳方式。

运动立志将现金援助应对规模扩大一倍以上，为达到这一目的，还通过进行技术讨论与发展，并提供指导来投入能力建设。运动首部正式的现金援助指南于2007年出版，自那时起，在制定指导方针，总结良好实践方面就已经开展大量工作。近期，指南迁移到了“在紧急局势中提供现金——运动工具包”（CIE）。⁴²这一互动在线平台包含有关现金援助的工具、资源、建议和指导。运动还设立了现金援助同伴工作组，汇集了红十字国际委员会、国际联合会以及来自12个国家红会的相关工作人员。其目的是建立一个讨论与参与的平台，针对运动内部应对措施的筹备以及紧急应对措施这两种情况，对得到普遍接受的适当现金援助做出定义，进行协调与倡导，提供此类援助，并改善其质量。近期，现金援助同伴工作组为运动制定了“现金援助战略框架”，这将成为指导运动所有成员现金援助工作的重要工具。

运动的一项优先要务是“现金准备”，即面向国家红会进行大规模开展现金援助的能力建设。这种方法采用同伴互助形式，也就是具有广泛现金援助经验的运动成员支持国家红会在行动层面做好准备工作，以提供优质、及时的现金援助，并具备扩大规模的能力。为达到这一目的，需要采取关键措施，例如确保领导层对现金援助“买账”、建立现金援助的内部工作组、为现金援助制定明确的标准操作程序、拥有训练有素的工作人员，具备评估任何特定情况下现金应对工作适当性与可行性的经验，并与金融服务提供方预先达成协议，以便在适当时能够迅速扩大现金援助规模。

做好准备也意味着能够更好地预测下一次危机。气候中心支持运动及其合作伙伴为减少气候变化影响所开展的工作。预测型筹资（FbF）⁴³就源自该中心工作当中的一项长期要素，旨在促进将早期预警行动模式纳入红十字与红新月全球灾害管理的主流。该筹资模式认识到预测经常有，但在灾害发生之前没有人道组织可以动员资源，采取行动。在局势情况未卜，并因此有可能徒劳行动的情况下尤为如此。预测型筹资试图应对这一问题，在危机前为备灾活动筹集资金，为社区提供所需资金加固住房、保护庄稼或牲畜，甚至暂时搬离灾害影响区域，确保民众能够度过危机。

42 <http://rcmcash.org/>

43 <https://www.climatecentre.org/programmes-engagement/forecast-based-financing;>
https://www.climatecentre.org/downloads/files/programs/RCCC_FbF%20of%20preparedness%202020pager%20V1%20web.pdf

在行动层面，运动已经在乌干达开展了两次预测型筹资，在秘鲁进行一次，最近在多哥也开展过一次。2016年，预测型筹资得到了联合国人道主义事务协调厅与国际联合会的联合批准，国际联合会承诺在2018年之前在运动内部推动预测型筹资的发展，实现翻倍。预测型筹资虽然起源于气候科学，但其理念也可应用于冲突。提升数据利用水平，并开发冲突早期预警信号的预测模型，将使红十字国际委员会和各国红会能够以大致相同的方式筹措准备资金，为社区提供抵御冲击所需的资金，保护其资产，或许还需要将易受伤害的家人送往安全地带，或提前与家人逃离家园（携带重要文件与财产），而不是为了逃命将一切舍弃。

虽然有可能确保红十字国际委员会或某个国家红会具备开展现金援助的条件，但这并不总是能推导出一个地区或目标人群本身也同样具备接受此类援助的条件。正如第三章所探讨的，现金在特定国家、特定地区或某一特定时间内可能并不适用，存在多种原因。有时，现实情况是“它在这里无法充分发挥作用”或“现在不行，但以后也许可以”或“现金适用于某些人，但并非所有人”。相反，在现金适用的情况下，红十字国际委员会和运动其他组成部分必须全力针对受冲突及暴力影响的民众采取最佳应对措施。

M-PESA



冲突中 开展现金援助的 政策建议

本报告借鉴了红十字国际委员会的行动经验，以及其他各个人道组织经验的研究，探索现金援助在满足武装冲突局势中民众需求方面的价值。结果一目了然：现金援助在人道行动中发挥着至关重要的作用。而且近年来此类援助在人道界扩张迅速具有充分理由，因为它符合民众的最佳利益，体现出高效性及有效性。

根据红十字国际委员会在本报告中分析并介绍的经验，制定了六项关键政策建议。我们将利用这些建议指导红十字国际委员会现金援助的发展，并敦促其他在武装冲突中开展工作的机构对这些建议加以考量。

1. 人道组织在制定现金援助政策时必须始终考虑到武装冲突的特殊性。

不可假定为自然灾害、发展行动或冲突后重建制定并遵循的政策与做法能够直接适用于武装冲突中为人道行动开展的现金援助。

2. 针对武装冲突中民众的需求而言，现金援助自身是必要的应对措施，但并不充分。必须在战略层面审慎考量这一方案是否最为适用于特定局势中的民众。现金援助对民众的生存与恢复重建做出了重大贡献，通常可以确保在提供援助的过程中使民众保有尊严，并能够产生其他重要的乘数效应——但民众也可能有充分的理由倾向于其他形式的援助。应尊重并探索他们的这些选择。

3. 在有条件的情况下，应让民众参与提供“现金还是实物”援助的决策过程，并在冲突期间根据局势变化向他们进行详细咨询。现金援助在行动政策制定方面不得过多受技术官僚影响，也不得受到现金援助覆盖范围这一目标的驱使。良好政策的基础应当是在考虑到安全、保护问题（包括数据保护）、民众偏好及整体效果的情况下，一个地区或社区是否具备接受现金援助的条件，以及某特定局势中现金援助的适用情况。

4. 通常，现金援助与其他形式的人道行动和参与配合使用效果最佳。现金不能取代工作人员实际接触弱势群体的需要，也无法取代为确保弱势群体享有相关法律规定之保护所开展的更广泛的工作。在提供现金援助的同时，还必须大力投入，维持并改善医疗、供水、卫生及电力方面的重要基础设施和服务，这对满足民众需求也都至关重要。

5. 在武装冲突中，特别是在旷日持久的冲突中，应确保行动灵活性，并做好准备在现金援助与其他形式的援助之间来回“切换”。在武装冲突期间，局势可能极为动荡，无法预测，这意味着现金援助的相关性会随时间推移，随地点与人群的变化而迅速变化。

6. 公正和中立原则必须在武装冲突局势全程指导现金援助的评估与实施，并设计纳入相关金融服务中。与任何其他形式的人道行动一样，现金援助必须恪守原则，不能以政治考虑为条件，也不能由隶属于冲突某一方的金融服务提供方垄断。

现金援助充实了人道行动工具包，具有宝贵价值。红十字国际委员会的经验表明，现金援助还可以通过快速有效地满足各类民众的需求，在武装冲突中发挥非常重要的作用。我们计划探索新的需求路径，使现金援助能够应用于红十字国际委员会的项目设计，并将继续开展现金援助，作为我们以人为本的人道应对工作的关键工具。

红十字国际委员会通常携手其红十字和红新月的合作伙伴，帮助世界各地受武装冲突和其他暴力影响之人，竭尽所能保护他们的生命与尊严，减轻他们的苦难。该组织还通过推广并加强人道法，捍卫普遍人道原则，来尽力防止苦难的发生。作为国际人道法的参考，该组织帮助发展这一法律体系，并努力加强该法的施行。

民众知道他们可以信赖红十字国际委员会在冲突地区开展一系列挽救生命的行动，其中包括：供应食物、安全饮用水、卫生设施和避难所；提供医疗救护；以及帮助减少地雷和未爆炸弹药带来的危险。该组织还帮助因冲突离散的家人重聚，并探视在押人员，确保他们得到妥善的待遇。该组织与社区紧密合作以理解并满足他们的需求，利用其相关经验和专业技术专长迅速、有效并公正地进行应对。

CASH TRANSFER PROGRAMMING IN ARMED CONFLICT: THE ICRC'S EXPERIENCE



ICRC
微博



ICRC
微信



ICRC
官网



ICRC
电子资源库

红十字国际委员会东亚地区代表处

中国北京市建国门外大街9号

齐家园外交公寓3-2

邮编：100600

电话：+86 10 8532 3290

传真：+86 10 6532 0633

邮箱：bej_beijing@icrc.org www.icrc.org

© ICRC, 10.2018



ICRC