

联合国  
经济及社会理事会



Distr.  
GENERAL



E/ICEF/1995/5  
28 December 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

联合国儿童基金会

供参考

执行局

1995年第一届常会

1995年2月1至3日和6日

儿童基金会紧急行动

摘要

本报告对儿童基金会处理1994年紧急状况性质及规模提供了概览,也对所取得的进展给予审查。本报告也答复1994年执行局第一届常会(参看E/ICEF/1995/13(第一部分),第108-112段,以及第1994/R.1/7号决定)和年会提出的问题(参看E/ICEF/1995/13(第三部分),第94-109,和第1994/A/5和1994/A/8,第5段(a)和(b))。

第一章报告了紧急情况的规模及儿童基金会和国际社会所面临的处理困难。第二章集中论述儿童基金会向复杂紧急情况国家提供的援助和紧急方案基金的使用情况。第三章强调儿童基金会处理的主要方案和政策问题是加强其紧急规划能力的全盘作业的一部分。这一章也强调与联合国人道主义事务司、联合国各机构和非政府组织的机构间协调和合作。第四章概述儿童基金会拟着手加强其处理能力的行动。第五章报告了协助满足儿童基金会目标的紧急支出的比例。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
一、 概览 .....	1 - 4	4
二、 儿童基金会对1994年紧急情况的援助 .....	5 - 69	5
A. 紧急方案支出 .....	5 - 6	5
B. 儿童基金会对复杂紧急情况国家的支持 .....	7 - 51	5
C. 紧急方案基金的使用情况 .....	52 - 69	21
三、 儿童基金会和复杂的紧急情况的挑战 .....	70 - 88	26
A. 儿童权利和人道主义援助 .....	70	26
B. 国内流离失所者 .....	71 - 73	27
C. 流浪儿童 .....	74 - 75	28
D. 地雷 .....	76 - 77	28
E. 制裁 .....	78	29
F. 减少自然灾害世界会议 .....	79 - 80	29
G. 从救济到复原和发展的连续性 .....	81 - 82	30
H. 儿童基金会和人道主义援助的协调 .....	83 - 86	30
I. 与联合国其他机构的合作 .....	87	32
J. 与非政府组织的合作 .....	88	32
四、 加强儿童基金会的反应能力 .....	89 - 107	33
A. 概述 .....	89 - 90	33
B. 评价和审查 .....	91	33
C. 吸取的教训和一揽子服务 .....	92 - 93	34
D. 迅速反应方面的人员 .....	94 - 100	34
E. 供应和后勤支助 .....	101 - 102	36

目录(续)

	段 次	页次
F. 通讯和安全 .....	103 - 104	37
G. 新闻和媒介 .....	105 - 106	37
H. 紧急情况指南和手册 .....	107	38
五、有助于实现儿童基金会发展目标的紧急开支部分.....	108 - 119	38
A. 概览 .....	108 - 109	38
B. 个案研究 .....	110 - 117	39
C. 结论 .....	118 - 119	42

表

1. 1991-1994年儿童基金会紧急方案支出和人员编制 .....	6
2. 紧急方案基金: 1994年向各国拨款摘要 .....	24

附件

一、儿童基金会活动分类 .....	43
二、1993年紧急方案: 儿童基金会支出分类 .....	44
三、1993年儿童基金会紧急方案, 救济和发展支出 .....	45

## 一、概 览

1. 1994年全世界的国内冲突和种族战争都在激化。数半万的非战斗人员,确保大部分的儿童和妇女,都面临了暴力、饥饿和疾病死亡威胁。超过了1800万人,包括700万儿童,都被迫逃离家庭和本国,到别处寻求庇护。接近2500万人民在其本国国界内流离失所。因此,在全世界55亿人口的已有数据中显示了地球上每130个人中有一个人被迫逃亡。

2. 撒南非洲目前有8个冲突,非洲角一片混乱。南部非洲中和平已经降临南非,而且也暂时降临莫桑比克。但是,这两个国家在不同程度上都需要国际援助复兴、发展、和平和民主。与此同时,安哥拉尽管停火,但还继续战斗。西非的经济紧缩和结构调整加上非洲金融共同体法郎的贬值已拖慢了促成稳定、和平和进步的民主程序措施。布隆迪和卢旺达在1994和1995年的恐怖人类悲剧依然密不可分,卢旺达的冲突还可能破坏该区域稳定。索马里局势很可能会暴发了更大的战斗,导致更多人口移动。

3. 欧洲已在前南斯拉夫发生了最严重的潜在灾难性的紧急情况,那里430万人中有三分之二是在依赖国际援助的波斯尼亚。冲突的影响将随着朝不保夕的居民面临另一个被围困的冬季而加重。幸而,斯里兰卡的局势还是令人关切,特别是在选举之前期间的暴力激化,但是亚洲只有冲突极少。拉丁美洲多年来相当和平,但在1993年和1994年海地暴发了重大危机,在此后数年内将需要大量的国际援助。除了这些复杂的紧急情况,许多国家还是动骤遇到自然灾害。

4. 国际救济系统能力有限,面临了解决日益扩大人道主义需要的愈来愈大的需求。1994年官方发展援助10%,估计约为50亿美元已调来支持救济活动。但是,尽管有大量的国际反应,救济活动方面还是存在严重困难。敌对的环境妨碍了救济工作。包括联合国工作人员在内的救济工作人员逐渐成为暴力的目标。这种变动的环境突出必须改善紧急情况中的维持和平与人道主义系统的工作关系。愈来愈多的人

关心履行人道主义援助方面责任时的改善管理和审慎使用资源和责任制度。本报告试图显示儿童基金会与联合国人道主义事务部、联合国机构和非政府组织合作,并与有关当局与团体合伙时如何成立1994年的紧急情况,并努力进一步加强其规划和发挥响应此后紧急情况的能力。

## 二、儿童基金会对1994年紧急情况的援助

### A. 紧急方案支出

5. 表1提供了关于1991-1993年重大复杂紧急情况国家的紧急情况方案支出以及1993年和1994年人员编制的数字。1994年预计支出预期为2亿美元左右,而1993年的为22300万美元。支出总额的预期稍微减少可能是由于救济正转变为复兴和发展的诸如埃塞俄比亚、肯尼亚和莫桑比克等国家已减少紧急活动。1994年的紧急情况支出也可能显示诸如阿富汗、伊拉克、利比里亚和索马里等国家的减少,这些国家的机构间呼吁都没有充足资金。另一方面,布隆迪、海地和卢旺达的支出已在增加。

6. 儿童基金会1994年援助亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚和塔吉克斯坦的复杂紧急情况的数额约为500万美元。

### B. 儿童基金会对复杂紧急情况国家的支持

7. 提供复杂紧急情况国家的援助重点包介于救济活动与支持建立制度之间,对紧急情况无法收拾的国家更是如此。

#### 阿富汗

8. 阿富汗经过了15年的冲突,现在还在努力寻找能够促成和平的解决办法。战争在1993年暂停了一下,1994年又在喀布尔再度开始,导致一半以上的人口逃离那

表1. 1991-1994年儿童基金会紧急方案支出和人员编制

区域/国家	方案支出 a (百万美元)			从事紧急行动的 工作人员		儿童基金会 工作人员地点
	1991	1992	1993	1993	1994	1994
阿富汗	9.4	6.8	11.0	135	138	3
安哥拉	6.4	7.7	10.7	109	178	5
布隆迪	-	-	0.1	7	27	1
埃塞俄比亚	7.5	10.2	5.8	9	3	5
海地	-	0.8	2.3	55	57	1
伊拉克	22.0	27.6	52.2	96	89	4
肯尼亚	0.1	6.3	12.0	102	107	1
利比里亚	4.5	10.9	9.3	164	101	1
莫桑比克	6.9	10.2	12.5	11	5	3
卢旺达	-	-	1.6	7	113	1
索马里	3.5	27.3	31.1	162	205	5
苏丹	20.4	20.1	25.4	135	109	10
前南斯拉夫 b	0.2	13.3	19.4	126	146	9
小计	80.9	141.2	192.7	1 118	1 278	49
其他紧急状况	29.8	25.4	29.8			
总计	110.7 =====	166.6 =====	222.5 =====	1 118 =====	1 278 =====	49 ==

a. 编写时还无法取得1994年的数字,稍后将予提出。

b. 为了预算和后勤的理由,波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)、前南斯拉夫马其顿共和国和斯洛文尼亚的方案支出集中在此项下。

c. 此外,约1240万美元的支出是从特别帐户开支,210万美元是由紧急情况中央循环基金垫付。

个战火激烈的城市。这个城市及其居民和基本社会服务的基础结构已受到巨大损害。在该国的其他领域,来自喀布尔400 000流离失所者的负担,加上回到伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的200万难民已非主要城市地区的基本服务所能应付。

9. 儿童基金会的援助集中于紧急情况援助和复兴,针对约100万住在城市、半城市和交通方便农村地区的最贫困儿童和妇女,主要是国内流离失所和难民回国者的家庭。在联合国机构间呼吁所要求的600万美元中,1994年共收到了160万美元。除了该国其他地区的其他方案外,联合国人道主义援助阿富汗协调办事处要求儿童基金会协调贾拉拉巴德附近120 000多名国内流离失所者大面积营地的供水、卫生和教育方案。儿童基金会在许多非政府组织的有力支助下,支持了流离失所者营地的供水和卫生工作。营地的每一个人每天都供水15升,将近13 000家庭现在没有自己的厕所。流离失所者营地的教育和营养方案也受到儿童基金会的支持。儿童基金会囤积了冬天的救济品,以备通往喀布尔的道路重新开通时迅速反应。

### 安哥拉

10. 虽然1994年初有减少对立和平谈判进展缓慢但很确实的印象,但是安哥拉全国的战斗却在加强。和平协定于1994年11月17日签订。人道主义事务部与联合国维持和平行动部和政治事务司密切合作,计划首次为安哥拉筹备机构间综合呼吁的机构间特派团。

11. 虽然被包围城市的对外交通时断时续,但在政府和争取安哥拉彻底独立全国联盟(安盟)支配的领土已设立了10个新的地区办事处。与联合国其他机构、非政府组织和捐助者合作提供免疫服务是非常有效的。超过400 000名五岁以下儿童和490 000名生育年龄的妇女分别接受了麻疹和破伤风和接种。在马兰格、北宽扎、本戈和梅农盖等地营养复健和补充食物中心使71 000名儿童受益。9个月内使马兰格的营养不良比率从34%降至12%。八个交通便利的省份的各种供水和卫生活动为405 000人他净水。18个省份共95 000个朝不保夕家庭收到了救济和活命物品,23个

地点的81 000个流离失所家庭和朝不保夕家庭也收到了种子和农具。

### 亚美尼亚

12. 亚美尼亚是本区域受到当前政治军事和经济混乱影响最严重的高加索国家之一。这个国家因1988年的毁灭性地震而显著衰弱,这个地震摧毁了国民经济的40%,并使约500 000人无家可归。其中大多数人仍住在临时性住所。1988年开始以来阿塞拜疆在纳戈尔诺-卡拉巴赫的军事冲突,加上后来的经济封锁和难民的日益增多使亚美尼亚及其人民受到重创。

13. 儿童基金会通过提供紧急呼吁资助的疫苗、毛毯、基本药品和断奶食品已处理了难民儿童和妇女的紧急需要,该项呼吁在1994年4月至1995年3月之间筹募了180万美元,等于呼吁数额的73%。紧急援助首先在严厉冬季几个月内发放,未包装的紧急药品和医药用品包空运到亚美尼亚,以维持基本的妇幼保健服务。优先照顾难民、流离失所者、地震受害者和其他易受危害群体集中居住的地区。医疗供应有助于治疗急性呼吸道感染和痢疾,通过提供冷藏环节设备扩大免疫普及率,以及加强综合诊疗所、妇产和育前保养中心的能力。叶酸、铁质、复合维他命和矿物质提供给育前保养中心的待产和授乳妇女。抚养儿童的机构受到了10 000个被褥用具包,孤儿院也收到了衣服。1994/1995年冬季的紧急状况期间为住宿学校的教师提供了四吨燃料。内有学习和教育辅助材料的各种包裹已分配幼儿园、学校、孤儿院和残疾人收容所。

### 阿塞拜疆

14. 与亚美尼亚的军事冲突也更加剧了阿塞拜疆人民的贫困。约有20%的国家领土是在亚美尼亚的占领之下。接近100万的难民和流离失所者,其中约70%是妇女、儿童和老人,都挤入亲戚家、学校、集体农场和全国各地数千处临时住所。1994年4月纳戈尔诺-卡拉巴赫战争加剧又使50 000人离开家园,而且也推动和平谈



判的加强。停火于1994年5月宣布,但是和平谈判没有进展。该国在1994年10月巴库流产政变之后,宣布进入紧急状况。

15. 儿童基金会从1994年4月至1995年3月的机构间呼吁收到了250万美元。儿童基金会与世界卫生组织(卫生组织)密切合作,于1993年12月为白喉、麻疹、百日咳和小儿麻痹症,并于1994年2月/3月为两岁以下所有儿童发动了三个密集的免疫运动。儿童基金会提供冷藏环节系统建立和维修设备和培训,这个协调将在1995年初充分推广到县一级。儿童基金会也为治疗儿童的主要呼吸器官病提供了抗生素和防气喘药。为控制痢疾,已保证广泛提供口服体液补充盐。一直到1994年底都还向所有的儿童诊所提供医药包。向60 000名儿童提供基本学习和教育材料,以促进幼儿园和小学活动。

#### 布隆迪

16. 布隆迪在1993年10月企图政变和1994年4月暗杀新当选总统以来就陷入危机,后者引起更大的种族暴动浪潮。这些事件造成该国国内外民众大批流动。1994年的前几个月里,布隆迪缓慢而稍微不稳定地恢复常态,农业活动恢复,难民回国,而且在4月新总统与卢旺达总统一起在基加利飞机失事死亡时,国内流离失所者也敢于回家。随后的政治真空制造了进一步不安全和种族与政治对立的环境。这由于超过200 000名卢旺达难民流入该国北方各省而更加恶化。

17. 儿童基金会在1993年11月的机构间人道主义方案范围内的援助包含了90天期间,于1994年1月终止,经修正和从3月延长六个月到1994年8月,解决了四个省份和布琼布拉市的需要。它的71个保健所约造福了2百万人;协助了供水和卫生活动;这些培训教员和编制并入国民课程的和平教材;创始无监护人儿童的查明和登记工作,协助7 000名儿童,并安排家庭和成人照顾;协助约10 000名受到危机直接影响的寡妇;并左手这些她们法律权利的新闻和授权行动。儿童基金会也这些了联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)生境复原方案的卫生组成部分。与卫生部合

作进行了关于难民营儿童营养状况的调查。儿童基金会与联合国人道主义事务部同时提出了1994年9月1日至1995年12月31日期间的新呼吁。

### 埃塞俄比亚

18. 1994年埃塞俄比亚继续政治和经济转变的过程。这个国家起草了一个宪法,并选出宪政议会议员。权力下放的迅速过程还在继续;各区域现在都有权征税,并编制和管理其本地预算。在经济方面,埃塞俄比亚临时政府已制定广泛措施,以自由市场经济取代中央计划的社会主义经济。尽管有这些政治利益,1994年没有下雨并没有解决现在影响到670万人的干旱情况,他们需要某种协形式的紧急粮食援助。急性痢疾、疟疾和麻疹突然在该国东部和南部蔓延。若干地区的农作物受到大批夜蛾油幼虫的广泛侵袭。

19. 儿童基金会为解决严重干旱,与救济和善后委员会合作,在严重受害区域进行紧急情况的迅速评价。后来,儿童基金会为饥馑地区提供了紧急食物方案和复健、供水和营养活动支持。儿童基金会也通过推广口服体液补充治疗,购买和分配口服体液补充盐以及培训病例管理的保健员,为控制急性痢疾提供支持。儿童基金会也为回国者和流离失所者提供救济服务,并支持重建教育系统。

### 前南斯拉夫

20. 在整个1994年里,前南斯拉夫各共和国的军事形势变化很大。波斯尼亚-黑塞哥维那的局势继续非常动荡。1994年6月停火一个月,但没有出现普遍的停火。事实上,在波斯尼亚中部和北部的战火重燃,导致广泛的侵害人权,包括特别以妇女和儿童为对象的“种族清洗”。战争和经济崩溃严厉地限制了全国各地妇女和儿童享用各种社会服务。

21. 在前南斯拉夫方案的总框架下,波斯尼亚—黑塞哥维那方案强调保健、扩大免疫方案,营养、供水和卫生、教育,以及处境特别困难的儿童和在萨拉热窝和

Mostar 的两项目以地区为基础的方案。在保健方面,扩大免疫方案活动包括供应疫苗、培训冷链的管理,和散发最新的疫苗接种的日程表。在营养方面,儿童基金会已经从补充性喂养转移到提供母乳喂养训练、成长监测和营养监视。在水供应和卫生方面,原来集中于提供基本用品的方案现在致力于提供诸如漏水侦测和必要维修等技术训练。教育方案的基础是给8 000个班供应基本设备和教材,也包括老师和训练员的培训。由150名专家(心理学家和指导老师)和1 500名教员组成的核心网络已经接受了应付战争创伤挑战的训练。20 000个儿童已获提供应付严冬的御寒衣服。

22. 在克罗地亚,经济和社会基础设施继续遭受三年战争的打击。在联合国保护区地区里,1994年最初几个月继续发生敌对行为,直到三月同自称的 **Krajina** 共和国签署停火协定为止。这项停火除了一些次要的违反之外一直维持下来。儿童基金会援助方案集中于紧急需要,并且优先照顾联合国保护区、前线城市/地区的妇女和儿童,以及流离失所者和难民人口。儿童基金会在克罗地亚的保健努力致力于供应必要药物和设备 and 培训保健专业人员,特别是关于急性呼吸道感染和扩大免疫方案的专业人员。营养方案集中于促进母乳喂养、成长监测和营养监视,补充喂养和特别饮食供应。在儿童基金会给从事有关处境特别困难儿童事务机构的技术支助方面,关键在于训练和开发社区资源来满足长期、心理-社会需要。100多家小学和超过70 000名学生参与全国范围的心理-社会复原项目。给教育部门的援助包括提供满足各难民和流离失所者中心的82 500名儿童和教员培训活动需要的教育套件。在警惕地雷的项目下,散发了150 000张传单和在一些学校里播放关于地雷危险的电视片。目前也在各学校推行一项和平教育方案。

23. 儿童基金会在南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)的方案反应主要包括给最受难民涌入影响地区、服务不足地区和孤儿院儿童供应小儿科药物、疫苗、补充食物、冬天衣服和毛毯、学校用品和课本、以及以培训保健工作者、教员、学校心理专家和社会工作者的形式提供技术援助。儿童基金会支持免疫运动,并且特别强调科索沃地区的运动,它在区域公共保健机构支持和同非政府组织,特别是世界医

生会合作,在该处发动赶上先进运动。

24. 目前正在拟定撤退大约24 000名联合国保护部队(联保部队)人员的应急计划。不管在处理在前南斯拉夫的联保部队上作出任何决定,儿童基金会将继续在任何可能的地方和时候执行和提供援助方案。在这些情况下,儿童和其他易受损害群体的需要将会变得更加重要。儿童基金会将按照安全情况和可参与程度来调整其有效反应政策。儿童基金会的力量来自执行局核可关于这四个国家的两年方案。这是儿童基金会同有关国家政府合作的法律基础。儿童基金会在过去两年中已同各国政府发展了合伙关系,并且在方案支助和执行方面选定了若干非政府组织和机构伙伴。这将有助于在甚至最困难的政治/军事局势下执行儿童基金会的任务。

25. 前南斯拉夫马其顿共和国虽然没有直接受到前南斯拉夫战乱的影响,但它在走向市场经济的痛苦过渡中要承受日益衰退经济重担,受到南部邻国希腊施加的贸易封锁,和对转运其百分之90贸易额的邻国,南斯拉夫联邦共和国,强制执行制裁的影响。1994年,儿童基金会为满足儿童和妇女的需要进行了大量干预行动。在保健方面,供应扩大免疫方案所需的全部疫苗;给9 000名儿童提供治疗急性呼吸道感染所需的药物,这种病是使他们住院的最普遍原因;同时又满足了该国口服体液补充盐的全部需要;许多课室获供应基本设备,而老师和(难民和接受社会救济者的)儿童获提供他们所需的1994/1995年课本。儿童基金会同天主教救济会一起在联保部队工程专家们的协助下支持重新修复一些致力于采用革新教学方法的特别学校。

### 格鲁吉亚

26. 前苏联生活标准最高的格鲁吉亚现在被经济合作及发展组织确认为一个发展中国家。当前的危机是两族冲突的结果,冲突已升级为全面内战并同时导致经济崩溃。1994年1月,儿童基金会以空运交付1公吨药物的办法给战后的阿布哈齐亚提供第一个联合国人道主义援助包裹。接着又给阿布哈齐亚运送包括疫苗、冷链设备和医药用品等援助。儿童基金会同法国的没有边界医疗会(Midecins sans

frontihre)合作给南 Ossetia 提供了一些医药用品,冷链设备和疫苗。这项紧急援助从1994年3月联合国秘书处人道主义事务部发动的人道主义事务部呼吁收到的捐款中获得资助。儿童基金会认捐230万美元,并且收到了160万或70%的捐款。同红十字会国际联合会和卫生组织合作,儿童基金会提供了防治腹泻病和急性呼吸道感染的培训,并且同卫生组织合作进行控制肺病和预防霍乱活动。为应付1994/1995年冬天,在格鲁吉亚各地的儿童家庭和孤儿院散发了当地生产的御寒衣服。一些产科医院和社会公共机构已获提供燃油暖炉,而一些区域性冷藏库也获提供发电机。

### 海地

27. 海地在过去三年里几乎不断地出现由于政治事件的紧急状态。海地是西半球最贫穷的国家之一,人口密度高。海地甚至在政治危机之前,估计百分之75人口生活在贫穷线之下。缺乏社会安全制度和不断增加的贫穷导致儿童和孕妇的营养水平下降。妇女和儿童的苦难极其严重。自1990年以来,五岁以下营养不良儿童增加了一倍,而大约一半海地儿童有某种程度的营养不良,许多显示出发育不良的迹象。

28. 1994年,儿童基金会在海地的援助包括同世界粮食计划署(粮食计划署)合伙进行的补充喂养方案、免疫和种痘活动、分发维生素A和铁质丸、提供关于口服体液补充疗法材料和培训、以及供水和卫生项目。儿童基金会已安排从机构间呼吁拨款860万美元来满足1994年10月至1995年3月的需要,并给保健、教育、供水和卫生等部门以优先。

### 伊拉克

29. 伊拉克政府同安全理事会之间的僵局继续度过另一年。伊拉克政府推动一些外交倡议,该国官员努力争取撤销长达四年的制裁,以便解决同安理会的僵局。北部局势继续紧张而武装冲突更加重紧张,于1994年4月达到高峰,军事入侵也使区域不稳定性增加和对人道主义救济方案的实施产生不利的影晌。在经济战线上,由于

该国连续四年没有石油收益,过去一年经济状况急剧恶化。1994年中期,主要粮食商品价格同比增加超过650%。

30. 1994年,儿童基金会继续在合办的机构间人道主义援助方案下提供援助。儿童基金会的综合机构呼吁份额为4 900万美元,包括2 000万美元燃料组成部分,和保健、供水、卫生、营养和教育的部门性方案。在儿童基金会同称为Associazione Volontari per Servizio Internazionale 的意大利非政府组织之间协定的支持下,伊拉克政府扩大在巴格达处境最不利地区提供的援助,给900 000名儿童和妇女供应价值超过120万美元的医疗用品。儿童基金会提供的50台发电机已经安装好,正在给 Dohuk 管辖区的医院和供水厂提供动力。儿童基金会同牛津饥荒救济委员会合作给七个没有饮水供应的南部沼泽地区提供水槽服务。在北部,已经作出大量努力来恢复和重建被放弃村庄里的农村供水工程,而人们正在重新回到这些村庄。除了提供课室教育用品、设备和教员培训机构以外,儿童基金会支持利用外国灾难援助处提供的木材来制作学校书桌。1993/94年冬季方案以北部三个管辖区的565 000个家庭为对象,采购和分发了1.53亿公升燃油。为了冬天取暖的需要,已经给一些社会公共机构、学校和保健中心进行分发。1994年头10个月,伊拉克北部用去了国家方案总开支的百分之50左右。

### 肯尼亚

31. 1993年,肯尼亚东北部、东部和 Rift 谷各省受旱灾严重影响的人口和那些同大量涌入的难民,其中大多数为索马里难民是该国的主要人道主义援助对象。1994年,人道主义需要的情况变得更加复杂,包括受旱灾影响的人仍然需要救济和短期复原援助,新的缺粮地区和在肯尼亚的索马里难民和其他难民(以及那些受难民存在影响的人)。

32. 在1994年2月发起联合国1994年综合机构间呼吁的范围内,儿童基金会提出一个2 400万美元预算,支持在8个严重干旱地区和在12个遭受干旱影响地区里的活

动。这包括给五岁以下的256 500名儿童和85 000名怀孕或授乳妇女提供补充食物；以及支助给主要在东北省各游牧区域的750 000名受旱灾影响者提供保健服务；增加给人和牲畜的安全饮水供应。到1994年10月，儿童基金会总共收到了870万美元，仅仅相当于需要的38%。儿童基金会正在进行监测活动和支持设立以区域为基础的干旱监测系统。肯尼亚政府、瑞典国际开发管理局和儿童基金会订于1994年12月联合评价这个肯尼亚方案。

### 利比里亚

33. 尽管和平进程的进展，利比里亚再度陷入重新出现的派别战斗中，令人想起这为期五年内战头几年的苦战。迫切需要交付的人道主义援助再度严重受阻。由于利用跨战线和/或跨边界走廊进入在签署 Cotonou 协定之前无法进入的地区而出现逐步扩大人道主义方案的可能性再次遭受到不利的影响。失去进入这些地区的能力再度意味着人道主义方案的中断，和无法维持在后 Cotonou 期间取得的进展。不过，尽管越来越不安全，在最近爆发的激烈战斗进一步限制进入之前，Gbarnga 在1994年部分地区——利比里亚民族爱国阵线的强大据点——是仍然可以进入的。这次战斗的特点是大量掠夺和对联合国及非政府组织工作人员的威胁。

34. 在这些限制的范围内，儿童基金会同联合国各机构及非政府组织合作继续尽可能地提供人道主义援助。在 Monrovia 及其邻近城市里，儿童基金会正在支持扩大免疫方案，恢复保健设施，散发必要药物和微量营养素，和进行保健教育活动。在处理处境特别困难儿童方面，儿童基金会一直在支持孤儿院、提供创伤咨询服务、残疾儿童物理治疗、执行有关被强暴妇女和女孩的方案，和给处境不利青年和前战斗者提供职业训练。儿童基金会也给流离失所儿童提供流动图书馆，并且支持教育用品循环基金和和平教育培训讲习班。

## 莫桑比克

35. 莫桑比克于1994年10月举行第一次多党选举。全国1 650万人民抱着很大希望,他们期望1994年将标志战争停止的最后转折点。自《1992年全面和平协定》结束16年战争以来,有150万名莫桑比克难民和大多数的400万名国内流离失所者返回家园。从而表达了此希望。然而,在联合国维持和平部队于11月中旬撤走后,一般安全情况变得不稳定。雨量不足和《纳迪亚》旋风严重破坏了作物,使许多农民对这一年所抱的很大期望成为泡影。

36. 1994年紧急方案的主要目的是支持国家重建计划的第一阶段。1993年所定的善后重建重点在这一年得到加强。为应付战后改变的需要,儿童基金会重新安排其紧急活动,恢复基本保健、供水和教育服务;向过去不能达到的地区扩大服务;支助国家紧急准备计划和早期警报系统。儿童基金会和莫国政府密切合作,促进审查部门优先项目;加强方案执行的分散,和支持国家儿童行动计划。同时,同广泛的国家及国际非政府组织网重新合作还使儿童基金会的方案很灵活。

## 卢旺达

37. 1994年4月6日,卢旺达总统的死亡引起大屠杀,超过500 000 平民丧生。超过200万卢旺达人逃到邻国,并且估计有300万人在国内流离失所。在危机达到高峰时,估计超过边界进入扎伊尔境内的难民人数每小时15 000人,4天内人数超过100万人。在三个月内,卢旺达战前的人口有半数以上被杀或为了逃生而被迫离开家园。受卢旺达危机打击最大的是数以千计的不幸儿童,他们受心理创伤,目睹自己的家人被杀害,恐惧万分地逃离家园,但却遭受极度的苦难,变成流离或无人陪伴的儿童。

38. 国际社会作出空前的救援努力,应付该国境内和布隆迪、乌干达、坦桑尼亚联合共和国及扎伊尔等邻国的难民营的大量需要。在各西方军事特遣队的主要支持下,进行了大规模空运,为联合国机构及这方面的非政府组织提供了数以千吨计的



救济品。儿童基金会与联合国秘书处人道主义事务部协调和与其它联合国机构、非政府组织、军事特遣队和地方官员密切合作应付危机。4月发出了“紧急呼吁”筹得480万美元,以应初步急需。6月发出了机构间呼吁,到10月底儿童基金会筹到几乎全部其份额5 500万美元。设在基加利的国家办事处,在4月爆发战争时撤走,到7月全部重新建立起来,在西南部支持两个分办事处,以及设在坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔的难民营的三个外地办事处。儿童基金会大约100名国际工作人员组成的小组执行了方案,支持卢旺达境内国家重建的工作以及向各地的流离失所者和难民提供紧急救济。在这个情况下,以儿童和妇女为对象的方案位列最优先。

39. 在卢旺达邻国的难民营,儿童基金会迅速响应难民专员办事处所需的额外支助,调动有关国家办事处的人力物力。儿童基金会从乌干达办事处借来2个钻井架,以便钻27个井,为坦桑尼亚联合共和国,恩加拉周围的难民营的400 000名卢旺达难民供水。对难民营的其它支助包括种痘、补充给食方案、补充维生素和60 000多名儿童的基本教育。在扎伊尔、戈马,儿童基金会小组发挥主导作用,帮助数以千计同父母分开的无人陪伴儿童。儿童基金会同难民专员办事处和非政府组织合作救援和照顾21个中心内的大约9 000名儿童,向他们提供基本住所、衣服、粮食、供水、卫生和保健服务。还与国际红十字委员会合作执行追踪方案,使儿童和其家庭重聚。七个儿童基金会水槽供应了难民营15%的供水需要,另外两个水槽满足无人陪伴儿童的中心的优先需要。儿童基金会小组还帮助戈马供水部门扩大城市供水网50%,以减轻散居在戈马周围的难民对水造成的压力。

40. 在卢旺达境内,儿童基金会同时执行方案,以加强返回难民和流离失所者所需的基本服务,并且满足流离失所者的紧急救济需要。在供水方面,儿童基金会协助修建基加利和10个小城市的供水系统,使700 000人获得供水,另外60 000名卢旺达难民从农村重建计划获益。已分发了超过25吨的滤水化学品和培训20名滤水厂操作员。在供水和基本设施修理方面,儿童基金会协助卢旺达国家水电公司修理国家电力网,到目前为止有五个城市已重新连接。在教育领域,儿童基金会和联合国教育科

学及文化组织(教科文组织)联合制定了和分发了600个“箱子学校”资料袋,为40名一班的2班学生提供教材、教师手册、习字簿、铅笔、石板及粉笔。已训练一个教师核心组使用资料袋,这些袋已供开办若干学校之用。这个目标是在全国和向无人陪伴儿童中心分发6 000个资料袋。已支助为期3个月,每月200 000万美元的教师薪金。认识地雷资料袋业已制成,并向市镇和学校分发。儿童基金会支助的扫雷小组调查了学校及卫生设施,以便对会妨碍重建工作的地雷存在情况作出评价。儿童基金会还通过种子收集方案来刺激家庭粮食安全。该方案从农民收集了1 000多公吨种子,供作重新分配。在保健领域,中央配药业和冷链方法已恢复,并且已运送和分配7吨由儿童基金会供应的主要药品、疫苗及设备。儿童基金会还通过政府和非政府组织支助一个无人陪伴儿童方案,提供基本救济品,基本照顾和住所、培训准专业人员掌握心理-社会方案和进行追踪,使儿童与家庭或寄养家庭重聚。在较大的范围,儿童基金会还向国家有关部提供220 000美元的信贷和七部车辆,供作修理办公室设施和购置基本用品和设备。

41. 儿童基金会1994年7月在坦桑尼亚联合共和国、卡格拉和基戈马区的社区对难民所受到的恶劣影响作出评价,结果提出了一些建议,包括在乡村外安置难民,以免破坏环境和建立一个不会减少当地人民的粮食的全面粮食分配系统并且加强地方行政能力。

### 索马里

42. 在联合国安全理事会通过第二期联合国索马里行动(第二期联索行动)的新缩短任务期限,美国和欧洲军事特遣队的撤离和联索行动部队的减少后,索马里广泛发生暴力和安全每况愈下,这些情况严重妨碍人道主义援助的运送。在这一年采取了若干积极行动,以使存在种族紧张局势和发生政治纠纷的市镇恢复和平,但各宗派之间的和解并未取得导致和平解决的具体进展。估计难民人数达560万人,国内流离失所者的人数为大约145万人。尽管通过大量外国援助,增加粮食和牲畜生产减少了

广泛贫穷、营养不良和死亡,但人口中仍有许多赤贫者。

43. 儿童基金会在保健、营养、供水、卫生及基本教育领域提供支助。儿童基金会与卫生组织和非政府组织合力进行救济和修复工作,通过对224个保健站、60个诊疗所、112个妇幼保健中心和24间医院的支助使最脆弱群体得到保健。超过800名社区保健工作人员、接生员、实验技术员和免疫扩大方案执行人员在全国各地接受训练。免疫运动业已扩大,有87 000名儿童接种白喉/百日咳/破伤风疫苗,三剂口服小儿麻痹症疫苗和100 000名儿童接种麻疹疫苗。补充营养工作包括为321 000多名儿童提供维生素A,107 000名孕妇获得铁/叶酸和为126 000多名儿童、孕妇及哺乳妇女提供1 752公吨补充食品。在供水和卫生领域,已修复或新建314个水源,建造280个厕所和挖掘8个垃圾沟。向250名水源管理员和1 490个乡村/保健委员会提供培训。通过重建学校、制造家具、分发手册及教师培训为大约134 000名儿童及15 000名处境不利的妇女执行广泛教育方案。大约2 000名受精神创伤的儿童得到这个方案所提供的心理-社会支助。

44. 1994年,儿童基金会在筹备紧急计划,应付预期内战加剧而造成的新紧张局势时,成立了一个应急小组(应急小组)。在摩加迪沙、基斯马尤及拜多阿建立了应急小组站和放置紧急供应品。1994年2月至6月儿童基金会对在索马里流行霍乱和对扎伊尔、戈马的卢旺达难民中流行霍乱的情况迅速采取行动,部署由索马里和国际工作人员组成的12人多部门小组与儿童基金会驻卢旺达和扎伊尔办事处密切联系,从而表明了其准备状态。

## 苏丹

45. 苏丹境内的内战持续了11年,1994年在一些主要地点发生断续而激烈的战术性战斗。估计520万受战争影响的人需要非粮食援助,其中240万人需要紧急粮食援助。政府军事活动和派别战斗扰乱了救济活动,并使平民进一步流离失所,在尼穆勒/特里普A地区有100 000人流离失所,蒙德里有35 000人,卡亚及卡约-克吉有相同

人数流离失所。由于乌干达北部越来越不安全,苏丹生命线行动遭到严重妨碍,致使新营里的大多数流离失所者不能获得救济。

46. 苏丹生命线行动继续向苏丹境内各地受战争影响的520万人提供救济和帮助他们重建生活。苏丹生命线行动目前到达60个新地点,随着通行的改善,受益人数有所增加,1994年4月至5月,联合国/苏丹生命线行动代表团在政府间灾难和旱灾机构的支持下与苏丹政府和苏丹人民解放军进行谈判,导致各方达成一项协议,使获准飞机通行的地点从51个增到66个,从肯尼亚和乌干达开辟新的正式路线和承诺继续使用从库斯提到朱巴的河流航道和从穆拉特到瓦乌的铁路线。

47. 苏丹生命线行动在南部各省、过渡区及喀土穆周围的流离失所营救助410万人(占全部受战争影响的人的80%)。其中240万人,有500 000人为五岁以下儿童,由儿童基金会苏丹生命线行动-喀土穆负责援助。超过目标人口半数(130万人)的人因战争而流离失所。苏丹生命线行动-内罗毕向170万人提供非粮食援助。儿童基金会医疗队在世界粮食规划署的驳船上向沿着白尼罗河到朱巴的36个地点的500 000人提供医疗服务,与南部其它地点的交通仍然依靠从喀土穆起飞的儿童基金会所拥有的双引擎《奥特》型飞机以及租用从肯尼亚洛基乔基奥起飞的飞机。自6月起,增加飞机的容量改进了即将来临一年粮食安全的前景,预期这一年将获得丰收。

48. 1994年苏丹生命线行动的活动范围和规模有所扩大,重点放在保证220 000户家庭的粮食供应;300 000多名儿童的基本教育,包括满足受内战影响的儿童的需要;主要药物;供水及卫生;救济及住所;为806 000名五岁以下的儿童--从喀土穆接触的500 000名和从内罗毕接触的306 000名。进行预防小儿麻痹症/麻疹供应维生素A运动。喀土穆儿童基金会在80多个地点向500 000多人提供了紧急保健服务,其中包括3 248个主要药物袋、160万袋口服体液补充盐、100万剂脑膜炎疫苗、注射器及注射针以及700副医疗设备。通过非政府组织向250个保健站分配主要药物袋继续是从内罗毕执行初级保健方案的主要部分。营养方案为南部130个补充给食中心、过渡区及喀土穆周围的流离失所者营的120 000名严重缺乏营养的儿童、孕妇

和哺乳母亲提供营养。已训练大约100名教师、查明和治疗心理-社会创伤。

### 塔吉克斯坦

49. 1994年,塔吉克斯坦西南部的Kathlon区的局势稳定下来,在1992-1993年的政治-种族动乱中遭受最大的苦难。和平导致大约90%的560 000名内部流离失所者或难民返回家园。不过,自1994年6月预期原定9月最后于10月举行的总统选举以来,政治紧张局势加剧了,联合国赞助的和平谈判导致一项协议,临时停火将延长至1995年2月。

50. 塔吉克斯坦是新独立国家中有关儿童和社会指标最低的国家,由于缺乏粮食、药物、医疗治理,过去三年妇幼死亡率有所增加。大约40%的孕妇患贫血症。不合卫生的条件造成很高的腹泻疾病率,这占婴儿死亡率的大约21%。由于教育设施继续退化和大多数父母无法支付子女的学费,入学率锐减。

51. 儿童基金会收到110万美元,或占1994年3月联合国秘书处人道主义事务部进行的综合机构间呼吁所得的原来280万美元的40%。儿童基金会为50 000名新生儿接种疫苗。通过提供冷链设备和使用及维修方面的培训,保健服务的免疫能力得到加强。向孕妇提供铁和叶酸。产科医院和保健站获得分配紧急保健袋,因而大约15 000人在三月严寒冬季有基本药物服用。向保健设施供应维生素添加剂、滤水丸及口服体液补充盐,以满足大约100 000名儿童和200 000名孕妇的需要。作为冬季紧急方案的一部分,向小学分配多蛋白质的饼干。在小学教育部门,儿童基金会向政府供应课本所需的纸以及向学校提供学生及教师使用的资料袋。

### C. 紧急方案基金的使用情况

52. 执行局1994年第一届常会所核可的执行局第1994/R.1/7号决定(E/ICEF/1994/13(Part I)),将紧急方案基金的最高限额从每年1 400万美元提高到3 000万美元。后来的经验证明,最高额提高后已经帮助儿童基金会快速地响应紧急援助方

面的增加需求。向21个国家共拨款1 100万美元,其中200万美元正以交给联合国援助卢旺达机构间综合呼吁的捐款加以补回。

53. 紧急方案基金在财政和使用方面均表现其价值。对于复杂的紧急情况,其需求时常是非常巨大的,所以在收到捐助者的捐款以前,该基金就被用来为展开行动垫付急需的现金。虽然在为一个重大的复杂紧急情况发起机构间呼吁时儿童基金会继续依赖紧急情况中央循环基金(中央循环基金),但紧急方案基金的垫款可被用来补充筹措资金方面的燃眉之急。

54. 紧急方案基金也被用来应付没有发起机构间呼吁的那些紧急情况的需要。在这种情况下,资金是在没有取得偿还的承诺的情况下付给的。这些拨款的数额要比打算从中央循环基金取得偿还的那些数额为小。对于各国的自然灾害所作的资助通常是以这种形式提供的。

55. 在全球一级,紧急方案基金继续为拟订各种有关加强工作人员能力的各种政策问题以及为联合国系统人道主义活动包括机构间评估特派团等提供技术支助。

56. 紧急方案基金在1994年首次被用来为中央循环基金贷给海地和莫桑比克的款项偿还未履行的承诺款项。在海地这件事方面,由于机构间综合呼吁所得到的响应较差,所以无法偿还中央循环基金的款项。在莫桑比克这件事方面,虽然机构间综合呼吁所收到的响应总的来说很好,但儿童基金会没有从捐助者取得足够的资金来充分支付一笔关于种籽和农具项目的贷款所进行活动的费用。根据中央循环基金的条例,一旦收到捐助者对机构间综合呼吁所作的捐款以后就必须立即偿还贷款,否则有关机构若未在一年内偿还中央循环基金款项,该机构就必须从其自身资源内全额偿还垫款。

#### 国别办事处和区域办事处的活动

57. 在1994年的头11个月内,有21个国家从紧急方案基金收到资金(见下面表2)。拨款净额总计1 110万美元,其中85%分配给国家和区域的活动,15%分配给区域

间活动。总拨款中非洲取得63%，然后是美洲和加勒比(15%)，中东和北非(7%)，亚洲(1%)以及中欧和东欧(1%)。一旦最后决算完成后，将会汇报给执行局。

## 非洲

58. 1994年有13个非洲国家从紧急方案基金收到资金。拨给卢旺达的紧急方案基金款项分两个阶段垫付。在第一个阶段，也就是紧接在第一波暴乱后，拨给了卢旺达100万美元，拨给邻近国家布隆迪、坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔75万美元。这些拨款的条件是，一旦收到捐助者对1994年在机构间通盘评估和呼吁之前发起的“特急呼吁”所作的捐款后则应加以偿还。这些资金被用在以下方面：向难民和流离失所的人提供救济物品、疫苗、基本药品、医疗用品和医药袋，以及向设在内罗毕和基加利的基地的业务提供支助。

59. 第二阶段是在7月时增拨100万美元的紧急方案基金款项，当时为1994年7月至12月期间发起了一次正式呼吁。这项呼吁考虑到两个情况：有190万人逃往扎伊尔，及接下来发生的霍乱流行病。儿童基金会在扎伊尔的戈马和布卡武两地开办了业务基地，预先存放了大批基本救济物品以及大量应付管理霍乱的用品，并获取了急需的安全和通讯设备。紧急方案基金的款项也被用来支助1994年期间前往卢旺达的机构间评估特派团的费用。共向卢旺达和邻近国家提供了330万美元，其中200万美元正用捐助者对机构间综合呼吁所作的捐款加以补回。

60. 紧急方案基金还向若干没有为它们发起机构间综合呼吁的国家提供了拨款，包括埃塞俄比亚(腹泻病流行病)、加纳(族裔间的冲突)、几内亚(突然流行脑膜炎)、马达加斯加(飓风)以及南非(选举前的暴乱)。拨给马达加斯加的25万美元是用来向遭受飓风而无家可归的人民提供家庭用品项目、疫苗、基本药品、口服体液补充盐以及净化水药片。由于飓风是马达加斯加一个经常发生的问题，所以拨款中有小部分是用来在一些选定的警戒地点设置一个早期警报和响应系统。同样地，在埃塞俄比亚和几内亚，小量的资金被用来支助方案的通讯和社会动员活动，以便帮

表2. 紧急方案基金:1994年向各国拨款摘要

(千美元)

区域/国家	拨款(1994年1月至11月)
非洲	
安哥拉	660
布隆迪	580
埃塞俄比亚	275
加纳	250
几内亚	121
几内亚比绍	136
马达加斯加	250
莫桑比克	1 434
卢旺达	2 000
索马里	156
南非	20
坦桑尼亚联合共和国	545
扎伊尔	150
东非和区域办事处	241
西非和中非区域办事处	168
小计	6 986
美洲和加勒比	
海地	1 612
小计	1 612
亚洲	
中国	75
小计	75
中东和北非	
阿尔及利亚	256
埃及	156
苏丹	250
也门	100
中东和北非区域办事处	14
小计	776
中欧和东欧	
摩尔多瓦	19
前南斯拉夫	77
小计	96
区域间	1 600
共计	11 145
	=====



助执行预防性措施来保护易受灾害的人民。

61. 紧急方案基金的款项被用来为非洲的两个区域办事处建立关于在预防性规划、紧张/惊吓的治疗管理以及技术和业务支助方面的区域能力。由于非洲很可能将继续是最容易受到紧急情况影响的一个区域,所以利用紧急方案基金的款项来加强区域的紧急响应能力预计将会得到重大的报偿。

62. 在东非和南非区域,紧急方案基金支助了国家办事处的培训和工作人员辅导工作、紧张的治疗管理和述职、保安工作的规划以及一次关于紧急情况拟订方案的区域培训讲习班。在西非和中非,紧急方案基金的款项用来提供业务和安全方面的技术支助,以便在经常不稳定的国家内发展一个预防系统,并从事一项关于紧急情况拟订方案的区域培训讲习班。

#### 其他区域

63. 在美洲和加勒比区域,1994年期间海地从紧急方案基金收到160万美元。该笔拨款的一部分是用来偿还中央循环基金1993年7月为预防免疫活动所提供的一笔贷款。由于1993年3月发起的一次机构间综合呼吁所得到捐助者的响应很差,所以紧急方案基金的款项被用来偿还中央循环基金的款项。海地还偶尔要从紧急方案基金取得资助来减缓紧急的筹措资金局面以及保持基本活动业务。

64. 在中东和北非区域,阿尔及利亚、埃及、苏丹和也门得到了拨款。也门是在内战爆发后以及机构间综合呼吁发起前为临时的方案和业务需要而收到有限数目的支助。这些拨款是被用来为儿童基金会的萨那办事处设立一个安全和通讯系统提供资金。此外,中东和北非区域办事处从紧急方案基金取得基金为来自这个区域的人员举办一次关于紧急情况拟订方案以及安全措施的培训讲习班。

65. 在亚洲,中国收到一笔紧急方案基金的拨款,为中国南部的一场洪水修复冷冻链和小学校舍。这些资金是配合从经常国别方案调用的资金一起使用的。在中欧和东欧,紧急方案基金的拨款支助了一项区域培训讲习班以及紧急更换波斯尼亚一

黑塞哥维那的萨拉热窝项目办事处的用旧装甲车辆。

### 区域间活动

66. 1994年从纽约总部管理的区域间活动包括拟订关于地雷、灾难的早期警报和预防、内部流离失所人士、无依无靠儿童以及性别问题等方面的政策；制订关键的业务程序，例如分析飞机的业务费用以及紧急情况时采用一揽子服务的做法；同联合国及其他组织的协调；为响应全球一级的紧急情况向儿童基金会提供技术支助。

67. 紧急方案基金的拨款被用来研究地雷对儿童和妇女的经济影响。另外还同人口和发展研究中心(美国哈佛大学)协作，发起了一个研究项目，研究复杂的人道主义紧急情况对易受伤害人口的影响以及减轻人道主义干预的措施。卢旺达的紧急情况是各种新的政策办法的一个重要的试验地点，在那里所学习到的知识对于政策制订进程是有用的。儿童基金会的《援助紧急情况》的手册目前正在修订中。

68. 1994年期间儿童基金会利用紧急方案基金提供的经费支助，借调工作人员给联合国秘书处的人道主义事务部。一名工作人员派到纽约的人道主义事务部工作，一名派到日内瓦的机构间支助股工作。

69. 如同过去一样，1994年期间纽约和日内瓦的儿童基金会紧急方案办事处内的12个员额(8个国际专业人员和4个一般事务人员)以及其业务费用的一部分均是由紧急方案基金提供经费的。

## 三、儿童基金会和复杂的紧急情况的挑战

### A. 儿童权利和人道主义援助

70. 大会1989年11月通过的《儿童权利公约》不但确定了儿童在其正常环境中的权利也确定了他们在冲突中的权利。在这方面，值得特别注意流浪儿童的困境。儿童基金会参与的、最近的一次关于童兵困境的国际会议要求严格遵守1949年8月12日《日内瓦公约》1977年《任择议定书》的规定，其中禁止征聘和利用18岁以下

的儿童作为战斗人员,促请各国政府迅速行动通过和批准这些条款。预计以《任择议定书》作为解散武装部队中18岁以下的所有儿童的立法根据。考虑到必须在该领域进行更集中的努力,儿童基金会正积极协助联合国根据大会1993年12月20日第48/157决议正在进行的关于武装冲突对儿童影响的研究。

## B. 国内流离失所者

71. 生活在困难环境中的2500万国内流离失所者的困境是人道主义社会的一项重大关切。原则上,有关各国对他们的福利和保护负有主要责任,国际社会应当敦促这些国家履行其义务。然而,往往要求国际社会向这个脆弱的群体提供及时和迅速的人道主义援助和支助,以缓和紧张状态和恢复受到国内流离失所情况影响的国家的正常。

72. 儿童基金会的职权需要其不论何时、何地,在儿童、妇女和家庭受到危险时采取行动,不论他们是难民还是因冲突、自然灾害、不平等或贫穷而流离失所或受影响者。《儿童权利公约》对于范围最广的困难情况、特别是在国家边界内的儿童进一步促进儿童基金会的倡导和保护作用。儿童基金会请救助及长期发展的重视使它在处理国内流离失所者方面占有强大的相对优势。正在提高该组织的长期分析能力,以发展适当的预早警报系统监测可能造成居民流离失所的因素。儿童基金会与联合国各机构和非政府组织合作,在卢旺达等国家内部的紧急情况方面发挥一项重大作用,重点是国内流离失所的儿童和妇女的需要,特别是在其较传统的卫生、免疫、营养、水供应和卫生、家庭粮食和安全和非粮食救助等部门方面的需要。

73. 儿童基金会又可为流离失所居民问题贡献其在建立能力、社区参与和制定解决机制方面的经验。宜在尽可能早的行动阶段通过与当地群体、组织和机构的合作与社区的人共同工作、培训和动员他们。

### C. 流浪儿童

74. 卢旺达危机突出了在卢旺达国内外与其直系家属和社区分开的114 000儿童的困境。这些儿童心理受到创伤、营养不良和无依无靠,吸引了传媒的注意。虽然在照顾和管理流浪儿童方面的事先经验不多,儿童基金会还是采取了果断的行动。为了设法停止从卢旺达撤走流离失所的儿童,难民专员办事处、红新月联合会、红十字委员会和儿童基金会发表了一项联合声明。联合声明要求就在当地为这些儿童请命,并接受了儿童基金会对流浪儿童的领导作用。这项声明帮助阻挡了儿童全盘撤离到欧洲其他地方的浪潮,又鼓励了联合国和非政府组织迅速行动疏解儿童的情况。

75. 儿童基金会/难民专员办事处/美国国际开发署(美援署)的一个联合特派团在1994年8月访问了卢旺达和邻近国家,审查流浪儿童的情况。特派团与一些非政府组织和有关当局密切合作,提出了几项建议。大家同意,虽然儿童基金会应对流浪的儿童提供必要的领导作用,儿童基金会又应向非政府组织和国际红十字委员会提供指导并促进其工作,因为它们负起照顾以及登记、追查流浪儿童并使他们与其家属和社区团聚的责任。美援署作出了初步的拨款支助流浪儿童方案。特派团认为,这些儿童最佳的前途是在追查他们的家庭下落时,在很早阶段把他们安置在领养家庭内。儿童基金会正在采取步骤加强其更有效地满足其他紧急情况中的流浪儿童需要的能力。

### D. 地雷

76. 1984年,国际社会大约拨款7 000万美元清除大约100 000个地雷。在相同时期内,大约再埋下了200万个地雷,使未来的扫雷费用再增加14亿美元。扫雷活动显然远远低于规模所需。此外,除非如执行主任所要求,通过彻底禁止所有地雷的生产、销售和使用来停止地雷的扩散,不然无法解决这个世界性问题。

77. 儿童基金会作为儿童权利的倡导者的作用是它参与扫雷问题的一个主要因素。儿童基金会力求使《儿童权利公约》得到普遍批准,越来越多地参与讨论地雷问题及其对儿童权利的影响。儿童基金会与政府合伙人、社区及美国越南退伍军人基金会和修复矫形世界教育和救助组织等非政府组织在倡导、认识地雷运动、地雷受害者的复健以及赞助研究方面进行合作。它支助阿富汗、安哥拉、柬埔寨、克罗地亚、萨尔瓦多、伊拉克和莫桑比克的大众传媒、培训和以社区为基础的方案促进对地雷的认识。在莫桑比克,儿童基金会编写了一份儿童对儿童的活动活页,这些活页着重地雷事故的预防、地雷受伤的急救处理和地雷的认识等。

#### E. 制裁

78. 制裁对脆弱群体、特别是儿童和妇女的影响继续是儿童基金会的一项重大关切事项。对实行制裁的国家的儿童状况进行的审查发现卫生和营养状况以及其他生活指数质素方面一些使人不安的趋势。在伊拉克,伊拉克政府和儿童基金会在1994年3月进行的一项研究表明,前一年在12个月以下的儿童中,严重致中度的营养不良增加了9.4%。在海地,哈佛大学的一项研究证明1991-1992年五岁以下儿童死亡率增加了35%。这份研究指出,从1991年1月至9月这段时期,5岁以下儿童死亡率为38%,与此相比1992,年和1993年相同月份的死亡率各为47%和58%。儿童基金会和国际社会的挑战是如何减少制裁对儿童和妇女的毁灭性影响。正在作出一些努力,通过组织倡导方案以及高度优先的干预行动迎接这项挑战。联合国秘书处人道主义事务部最近主持了一项关于制裁对人道主义活动影响的机构间研究,儿童基金会充分参与了这项研究。

#### F. 减少自然灾害世界会议

79. 儿童基金会参加了1994年5月在日本横滨举行的减少自然灾害世界会议。儿童基金会利用这个机会阐明其维护儿童以及对母亲和支持她们的家庭和社区提供

安全与福利的职责。

80. 世界会议通过了一些决议,较重要的决议包括那些主张通过采用基本灾害管理战略降低受害可能的决议。这些战略包括全球防灾风气;自力更生和建立能力政策;教育和培训;发展和加强人力资源;鉴定并于现有中心展开联网活动;提高认识和进行灾险评价;促进区域和分区域合作;使私营部门参加减灾工作;加强联合国协助减少损失的能力。

#### G. 从救济到复原和发展的连续性

81. 在儿童基金会参加的、联合国开发计划署(开发计划署)主持下的几次会议之后,对于从救济到复原和发展的连续性的行动纲要准则达成了一项协商一致意见。然而,尚未能克服对连续性的概念方面的一些分歧意见。儿童基金会赞同公认的意见,即发展必须涉及一个降低社区和国家结构脆弱性的进程。可以将紧急情况看作是发展进程的一种中断,是社区和政府检验和常常进一步削弱连续性的应付机制。儿童基金会认为连续性不是一个笔直进程,而是需要对儿童和较一般的人类需要采取不同对策的密切关连和互相重复的阶段。决定性的因素是要保证加强受到危险的社区和居民应付灾害的能力。

82. 与儿童基金会的主要重点是发展、对国家的参与、与社区密切合作的能力和重视建立能力及授权,使儿童基金会可在连续性范围内扮演一个积极和有效的角色。此外,儿童基金会与政府合伙人合作使用国家方案拟订活动保证对救灾复原和发展的参与、连续性和可持续性。

#### H. 儿童基金会和人道主义援助的协调

83. 儿童基金会仍然彻底支持对紧急情况采取合作的处理办法以及在联合国秘书处人道主义事务部框架内工作并支持这个框架。在1994年头半年人道主义事务部进行了两项重大改革。1994年3月任命了主管人道主义事务的副秘书长;1994年中改

组了人道主义事务部,改革影响到纽约办事处和日内瓦办事处。这项改革包括精简政策职责和加强复杂紧急情况司。为了支助人道主义事务部,儿童基金会向纽约和日内瓦的办事处借调了工作人员。

84. 根据大会1993年12月14日第48/57号决议,儿童基金会在1994年全年继续积极参与了关于人道主义事务部作用和效率的所有重大会议和讨论。机构间常设委员会就几个问题作出了决定,包括联合机构间呼吁程序和中央循环基金。虽然对中央循环基金的宗旨和业务机制达成了一项谅解,可是确定精简其业务程序是一个需要进一步改进的领域;这些程序要求首先偿还从联合呼吁获得的捐款的垫款。这项程序对机构造成很大压力,因为获得的资金常常留作某些特定的行动用。要求捐助者向联合呼吁提供不指定用途的资金使机构较容易地偿还中央循环基金的贷款。为了促进进程,未来的呼吁将包括具体指出业务机构已借的中央循环基金的资金。同时现已认识到机构各自的紧急资金对中央循环基金的补充作用及继续这些基金的必要。机构间常设委员会又赞同需要增加中央循环基金的最高限额,同时又在研究非政府组织获得中央循环基金资金的资格。同时,大会已核准使用中央循环基金所得的利息协调人道主义活动。又建议扩大捐助者基数。

85. 越来越强调在选择人道主义协调员方面需要透明度以及在任命他们之前要与机构进行实质性协商。已商定了程序让各机构协助拟订一份未来候选人名册。为了协助进程,在联合国秘书处人道主义事务部的指导下,机构间常设委员会工作组制定了人道主义协调员的职权范围和概况,机构间常设委员会在其1994年12月会议上已加以审查和通过。已对国内灾区管理队的作用达成了一项协议。作为外地的协调机构,灾区管理队将向机构总部和紧急救助协调员提供警报并展开应急准备。这项办法一年后将由机构间常设委员会审查

86. 儿童基金会支持人道主义事务部最近的倡议,以设法缩小人道主义行动和维持和平行动之间的差距。1994年10月人道主义事务部分发了一份订正的“关于人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部之间的合作的说明”提供了关于所有

行动阶段的订正作业图。由于这三个部门更密切合作,改进了工作安排,机构间常设委员会工作组将进行详细审查。

### I. 与联合国其他机构的合作

87. 了解到与联合国姐妹机构、特别是粮食计划署、难民专员办事处、卫生组织和联合国自愿工作人员等更密切的业务合作将加强外地合伙关系的相对优势,所以儿童基金会积极谋求拟订与这些机构的谅解备忘录。与粮食计划署进行的讨论目的是在1995年初之前议定并签署一项在紧急行动中合作的详细谅解备忘录。在1994年6月就难民儿童方面的合作与难民专员办事处进行了初步讨论。难民专员办事处与儿童基金会讨论了一份将重新开始机构之间的审查和讨论进程的草稿。与卫生组织进行了初步讨论,商定关于拟订一项谅解备忘录和完成任务的时间表的必要。1994年11月下旬两个机构就该问题举行了第一次实质性会议。在日内瓦与联合国自愿工作人员举行了初步讨论,儿童基金会正在审查他们编写的一项初步草案。

### J. 与非政府组织的合作

88. 儿童基金会与非政府组织的合作仍然是其执行紧急方案的关键。在1994年拟定了一些主动措施改进儿童基金会和非政府组织在外地的谅解备忘录和简化协议方式以及审查增加建立能力、特别是加强儿童基金会在紧急情况中与当地非政府组织联系等较为方案性的问题。举例说,在苏丹生命线行动内部成立了一个特别单位重点处理国家和社区组织建立能力的问题。希望这样能够为其他地方未来的主动行动提供模范经验。在越境的紧急行动中,儿童基金会继续与非政府组织密切合作。在洛基乔基奥的儿童基金会基地向大约30个国际非政府组织提供后勤和供应支助,这些组织向南部苏丹约170万人民的目标人员提供救助复员方案。在卢旺达危机的高潮,儿童基金会和几个非政府组织在乌干达南部设立了越界行动向卢旺达东北部的数以千计的流离失所的卢旺达人提供紧急救助。儿童基金会以内罗毕为基地的空



运行动向大约40个国际非政府组织提供援助,把工作人员和用品运到索马里所有地区。儿童基金会在全球协助组织一些与非政府组织举行的会议,讨论在冲突环境中工作,流浪儿童武装冲突中的儿童、为照顾武装冲突环境中的儿童和拟订心理方案等问题。

#### 四、 加强儿童基金会的反应能力

##### A. 概览

89. 在其1994年的年度届会上,执行局审查了儿童基金会在处理紧急情况下的作业问题,包括财政规则、人事政策和供应业务等方面的进展。在过去一年中,该组织采取了一些主要的步骤以扩大作出紧急反应的能力。最近几年的在执行紧急方案方面的经验促使儿童基金会在紧急情况开始的时候就采取关键性的行动。设立了复杂紧急情况高级管理工作队以确保在统一的方式下作出迅速的决策,向各外地办事处提供人员、用品、现金、通讯和安全设备等方面的支持。工作队也是监测向外地提供支助的有用讲坛。

90. 在制定方案方面,紧急方案事务处同各地理司密切合作,以评价特派团和编制统一的呼吁和行动计划来支持各外地办事处。该事务处还协调各紧急方案的审查工作,确定所得的教训和经验,以便纳入将来的方案。由于复杂的紧急情况在1994年里在若干国家继续出现,卢旺达破坏性极大的人道主义危机使儿童基金会的作业能力进一步受到了挑战。儿童基金会执行主任展开了一个过程,从卢旺达和其他地方吸取教训,以便审查和改善儿童基金会在紧急情况下的作业系统的效力。

##### B. 评价和审查

91. 儿童基金会对它在安哥拉、利比里亚、卢旺达、索马里和前南斯拉夫的一些紧急方案进行了审查。这些审查强调需要在紧急情况开始时迅速部署配备良好的工作人员,强调了一个可以运作的安全、通讯系统的重要性,应对处境特别脆弱的儿

童,例如无人照料的儿童给予适当的照顾,以及应加强联合国各机构同非政府组织之间的合作与协调。

### C. 吸取的教训和一揽子服务

92. 为了改善儿童基金会全球紧急情况反应和随时应付的能力,对该组织的紧急情况的经验进行了批判性的审查,以确定主要作业系统的长处和弱点。高级管理审查了所获得的教训,并确认了必须采取的步骤以改善对紧急情况作出反应的能力。一份内部的通讯,“吸取的教训”确认了为了以有效和迅速地方式对儿童和妇女的需要作出反应而可以改进的各关键作业元素。它们包括所有各部门,例如方案、人事业务、通讯系统、资料和媒介,和机构间合作等方面所共有的一般领域。

93. 正在发展“一揽子服务”的做法,作为一个关键元素。这个做法的一个关键前提是,一个像儿童基金会这样的机构一旦决定介入某一紧急情况,它必须迅速建立必要的能力以执行任务。发展这样的能力时最好确认到组成一揽子服务的以下三个重要元素,并以它们作为基础:(a) 一队有经验的紧急人员;(b) 资源,包括用品和资金;(c) 在通讯、安全和用品等关键领域的业务支助。以时间配合良好的高效率方式把这些元素集合起来就有可能使一个机构取得优异的表现。

### D. 迅速反应方面的人员

94. “一揽子”办法的另一个方面是计划和执行干预措施,运送各种用品方面所需的人员。卢旺达的经验显示出,在最初阶段需要有一个“迅速反应队”,以期建立指导和支持紧急反应和复元所需的核心作业系统。这样的工作队应包括儿童基金会在紧急方案制定和管理、作业、供应、新闻、通讯和紧急情况下的安全等方面受过良好训练并具有经验的人员。儿童基金会目前正在为这些工作队确定人员,并为他们制定适当的训练方案。最初时,预期将有三个队可以进行迅速部署。此外还需要确认财政、人事和后勤等方面的支助人员以及部门专家。

95. 为补充迅速反应队,儿童基金会还在扩大它同各专门非政府组织和其他组织的合作协定,以展开儿童基金会紧急反应能力之外的特别支助工作。这些工作包括安装和操作卫星和其他通讯系统,提供专门的后勤支助,维持车队和其他服务类型的工作。此外,外部来源可能是获得具有对于儿童基金会来说比较新的领域,例如流离失所和受到战争伤害的儿童的照顾和复元等领域的专门知识的人员的最佳场所。儿童基金会目前同若干外部组织合作,包括挪威难民理事会、Swedrelief、美国公共卫生署、和美国疾病控制和预防中心等,它们并借调人员来提供技术服务。同若干非政府组织和其他专业人员的来源发展长期协定将可以促进他们的迅速部署。

96. 在执行局1995年的第三届常会将讨论的1996—1997年概算的范围内,将提出各项提案以加强纽约紧急方案事务处的能力,使儿童基金会能在重大危机的最初阶段作出更好更迅速的反应。

97. 训练是1994年加强能力方面的另一个元素。300多名工作人员参与了四个区域讲习班(东非和南非、西非和中非、中欧和东欧/新独立国家和中东和北非)和三个特定国家讲习班(海地、纽约和也门)的紧急管理、安全和紧张状态管理方面的训练。区域讲习班之外,估计有250名工作人员参与了国家一级为未能参加区域讲习班的工作人员举办的情况介绍会。在肯尼亚、利比里亚、索马里和苏丹等国里举办了后续训练。

98. 发展了五个相关的训练模式以支持紧急情况的训练:(a)为紧急情况作好准备;(b)紧急情况管理;(c)安全;(d)累积的压力的管理;(e)重大事件压力的管理。综合和单独目的讲习班都将利用了这些模式。此外,关于紧急情况下的高级谈判和领导能力的会议正处于筹备的初期阶段。

99. 紧急情况中的机构间合作是由儿童基金会人道主义事务部协调机制的特定训练部门和作为课程一部分来进行的,以及通过人道主义事务部/开发计划署灾难管理培训方案结构中的共同资源和训练来提供的。最近扩大的灾难管理培训方案设想到儿童基金会通过联合培训和编制补充材料已经参与的机构间投入将更具有动力。

儿童基金会工作人员还参与了其他机构提供的紧急情况训练,例如安全训练(难民专员办事处)、紧急情况管理和作业(粮食计划署)。

100. 1995年的计划包括将目前的区域和国家一级的训练增加一倍,为迅速反应队发展专家训练和继续全球准备工作,区域和国家一级的紧急情况管理和方案反应。

#### E. 供应和后勤支助

101. 在最少拖延的情况下购买和运送救生用品的能力在一个用品甚至只拖延几天就有几千人可能失去生命的复杂紧急状况下是十分关键的。举一个例子,在卢旺达境内和四周的情况使供应作业的每一个方面都受到了挑战—遥远的位置、邻国恶劣的道路、地方上基本用品储存量稀少和人口空前的流动。最初时,超过500 000 卢旺达难民大量流入乌干达和坦桑尼亚联合共和国,人们认为这是有史以来最大最迅速的一次人口移动。在儿童基金会成功地为另外300 000 到500 000 人逃出作好了机构间应急计划的准备后,超过一百万卢旺达人以每小时15 000 人的惊人速率逃入扎伊尔的戈马,那时国际社会仍在为第一个危机头晕眼花。最初的情况完全超出了联合国各机构和非政府组织的后勤能力,需要联合国和其他国家的军事部队的介入,因为军事部队是唯一拥有设备、人力和经验来进行所需的大规模空运的实体。

102. 在戈马的工作突出了儿童基金会一揽子紧急供应办法的重要性。这种“成套”或“一揽子”的办法在儿童基金会的紧急保健部门已经是标准的做法了。但这个概念现在必需扩大,把水的供应、卫生、教育和营养部门以及通讯设备、运输和外地办事处供应包等作业需要包括进去。各方案部门的儿童基金会供应人员和专家目前正在发展新的适于紧急情况最初阶段使用的“一揽子”供应标准。在儿童基金会可能缺乏储存的专门方面,例如电讯或车队,该组织正在发展新的办法以及设法同可以在短时间内提供这些成套用品的非政府组织或供应商建立合同安排。这些安排

也可能对如果这些成套用品是由它们本国的非政府组织管理时可以随时支助这些成套用品的捐助者具有吸引力。

#### F. 通讯和安全

103. 在变化不定的复杂紧急状况下,一个运作的通讯系统对于紧急作业,包括工作人员和服务的安全都是十分重要的。在过去几年中,儿童基金会投入了大量资源,通过在总部任命一名安全协调员和在区域一级任命安全干事,以及利用安全顾问公司的服务来改善内部的安全系统。关于安全管理的培训班、通讯器材的储存和恢复流包式项目以安装和管理通讯系统等对改善该系统都作出了贡献。但是,仍有进一步改善的余地。一名在通讯方面有经验的顾问刚对儿童基金会的通讯系统完成了一次审查。主要的建议包括更好的网络规划、人员的挑选、技术规格、安装和挑选、通讯系统的选择和管理、以及对系统进行更具有成本效益的机构间协调和使用。

104. 执行这些建议,再加上经常储存同挪威难民理事会或Swedrelief等机关达成的流包式项目协定相配合的通讯器材将可以提高儿童基金会的能力,更好的为紧急情况作好准备。

#### G. 新闻和媒介

105. 媒介上的可见性对募款和公众对儿童基金会的成功和缺点的认识是很重要的。因此从一开始,宣传必须是规划和执行紧急方案的一个关键因素。良好的可见度取决于制定良好而迅速的方案。在卢旺达的经验显示,鉴于儿童基金会不是其中的一个主要机构的这次主要紧急情况的性质,儿童基金会的方案必须包括特定的儿童工作,其中儿童基金会可以确定发挥主要的实际作用。一项对卢旺达紧急情况的媒介报道的分析显示出,儿童基金会受到的大部分媒介注意是同它协助无人照料的儿童有关的。

106. 关于紧急情况的信息的百分之八十是由电子媒介传播的。但是,电视很昂贵,而预算的限制可能会妨碍儿童基金会新闻司同此一媒介打交道的能力。儿童基金会必须能够同各国际和国家电视公司和各卫星服务公司,例如路透社电视社、世界电视网(World Television Network),Cable News Network 和英国广播公司等密切合作。新闻司还必须能够立即取得它自己的新闻影片,供电视和儿童基金会各国家委员会使用。在这些情况下时间是最重要的。因此将来,有人建议,从紧急情况刚发生的时候起,就应拨出经费用于宣传需要,就像难民专员办事处和粮食计划署那样。儿童基金会在纽约和在日内瓦以及在外地关于紧急情况的新闻宣传能力都需要加强。

#### H. 紧急情况指南和手册

107. 《儿童基金会紧急情况指南(政策和程序指南,E册》和紧急情况手册(紧急情况中的救援:儿童基金会工作人员的资料手册)的修订和更新的工作仍在不断继续。政策、程序和技术方案准则方面的审查和磋商过程考虑到了当前紧急作业(特别是卢旺达)的经验和教训,以及1985/1986年编制第一版以来更一般性的发展。到1994年11月时为止,向外地印发了指南四个新的章的订正版,供审查和提出意见。它们包括了同非政府组织的合作:筹资和募款;建立新的(临时的)外地办事处;机构间协调。其他关于基本政策和程序,以及教育、保健、营养、水的供应和卫生、儿童照顾和社会服务、家庭需要和补给等方面详细的方案准则的其他各章的修订工作正在进行。现在预期将在1995年完成。

### 五、有助于实现儿童基金会发展目标的紧急开支部分

#### A. 概述

108. 在1994年5月的年会上,执行局要求执行主任向1995年第一次常会报告也有助于实现儿童基金会发展目标的紧急经费部分(E/ICEF/1994/13(Part III),第1994

/A/5号决定)。

109. 为本报告的目的,对紧急经费开支加以分析并分为三类(见附件一)。第一,符合危及生命要求并保证儿童和妇女生存的开支列为“救济”。第二,符合救济要求但也有助于可能具有长期影响的活动的开支列为“救济/发展”。第三,不一定拯救生命或解决目前需要、但有助于减轻易受害性和增加长期能力的紧急开支列为“发展开支”。根据这种分类办法,在附件二详细列出相应的开支项目。分类时考虑到这些项目的性质,也考虑到在一段时间内对各个连续阶段提供服务或利益的能力。举例来说,补充营养餐方案是为了在一定时间内维持儿童的生命。因此算作救济项目。另一方面,疫苗虽然有可补充性,但给予儿童终生保护,因此算作有助于发展。同样,有些资本投资项目,如水泵安装以后可以满足被救济的受益人口的需要,同时也可解决各发展阶段的需要。

## B. 个案研究

110. 1993年期间,处于紧急-恢复-发展系列不同阶段的四个国家(波斯尼亚-黑塞哥维那、苏丹、莫桑比克和孟加拉国)被选定为个案研究对象。每个国家都有特有的紧急情况和发展背景。波斯尼亚-黑塞哥维那正陷入种族战争,几十万人民死亡、流离失所或身陷围困之中,因此压倒一切的关切和需要仍然是保护、救济和恢复基本的社会服务。苏丹旷日持久的战争继续猛烈进行,看不到任何停火的前景。南方最需要救济,但该国其它部分正在执行儿童基金会正常的国家合作方案。在联合国系统支持下,莫桑比克已摆脱内战和严重旱灾的蹂躏,并开展了一个恢复项目,包括重新安置回国难民,军队复员和多党民主选举。孟加拉国是一个自然灾害频繁发生的发展中国家,已采取重大措施加强其备灾和防灾能力。

111. 在编写这些个案研究时,紧急方案处同有关国家在当地进行密切合作,对各自的方案进行审查,并以财务分析为重点。各项紧急开支的分类是这项工作的参照点。

## 波斯尼亚—黑塞哥维那

112. 儿童基金会从事救济和发展这两项工作的一个机构,对波斯尼亚—黑塞哥维那救济援助的基本战略是,尽量使康复和恢复的内容与紧急援助相结合,从而为紧急情况后期加快恢复基本服务打下基础。为解决受影响群众健康和营养情况的明显下降,儿童基金会在1993年的对应办法主要是分发必备药品,对可以免疫的儿童疾病实行疫苗接种,和主办补充营养餐方案。然而,对立集团之间的冲突经常造成人道主义援助无法提供。作为一项部分的解决办法,开设了新的诊疗所和医院,由儿童基金会援助基本设备,以便难以到达地区的居民可以就地接受基本保健服务。除了支持这一基本结构以外,儿童基金会还支持转让新的、低成本技术和工艺以促进长期的发展。儿童基金会同卫生组织合作,说服卫生部采用新的疫苗接种程序,这一程序不需要在肺结核疫苗之前接种小儿麻痹、百日咳和白喉疫苗。在供水方面,在塞拉热窝安装了一个新的加氯系统,该系统使用次氯酸钙和先进的查漏设备。1993年波斯尼亚—黑塞哥维那紧急开支总额为910万美元,其中的80.4%属于“救济”一类,其余的19.5%可以算作“救济/发展”(见附件二和三)。除了采用新工艺以外,紧急开支对波斯尼亚—黑塞哥维那发展的贡献是微不足道的。

## 苏丹

113. 在1983年苏丹冲突不断,使大量群众流离失所,造成了50万难民和200万人失去住所。大量民众的流离失所造成农业和食品生产的瓦解,自1988年以来,有25万人因饥饿和生病而死亡。由儿童基金会执行主任倡议开展了苏丹生命线行动。其基本原则是中立、透明和交代责任。开始,政府控制的地区由喀土穆提供服务,苏丹人民解放军控制的地区由内罗毕提供服务。后来,由于军事控制区的变化,这一分野又不很明确了。1993年,联合国发起了苏丹综合机构间呼吁,儿童基金会根据这项呼吁



寻求经费以继续对流离失所民众展开救济行动,同时利用执行局核准的一般资源执行发展活动。儿童基金会的紧急活动从对流离失所和无人照管的未成年人进行救济和提供住所,到供水、卫生和清洁教育、医疗保健、营养和住户食品安全、紧急教育和后勤。1993年期间苏丹的紧急开支总额为2 540万美元。其中的71.4%可列为“救济”一类,其余的28.1%基本上是“救济/发展”活动(见附件二和三)。从货币数额来说,苏丹的紧急支出用于发展的部分多于波斯尼亚—黑塞哥维那地区,但其数额仍是微不足道的。

### 莫桑比克

114. 莫桑比克的战争在1992年结束,严重的旱灾也正好在这一年结束,在战争期间挣扎求生的农村居民受灾最严重。1993年全国安全条件得到逐步改善,几十万难民得以返回家园。过去无法进入的地区已开放供难民重新安家,为向最弱势群体的人道主义援助提供了新的机会。1993年儿童基金会的紧急方案在1993/1994财政年期间和人道主义援助方案框架内规划和执行。

115. 1993年的主要方案活动包括有补充营养餐和药餐;为农村居民分配种子和农具,为失去住所家庭前往和返回原住区时提供救济援助;机构的能力建设;同联合国莫桑比克行动方案合作安排复员军人。1993年进行的各项活动也纳入1994-1998年新的国别方案,以确保向战后重建和发展过程顺利过渡。特别是所制订的农村发展方案可以作为重建和发展过程的枢轴点。利用以区域为基础的办法,该方案的目的是创造和加强农村社区的能力,使其能够增强住户食品保证和恢复医疗、营养、供水、卫生和教育等基本服务。1993年期间在莫桑比克紧急开支总额为1 250万美元,其中60.5%可列为“救济/发展”一类,“救济”开支仅占总额的26.9%。此外,12.6%的开支可列为“发展”一类(见附件二和三)。

## 孟加拉国

116. 1993年在孟加拉国的活动是为了确保在1995年以前至少在三个易受灾的县内制订出县、区和乡一级的救灾行动计划。首先,成立灾害管理委员会,由县、区和乡的官员和工作人员参加并向他们介绍备灾的重要概念和制订灾害管理规划的基本原则。1993年期间另一项重要的紧急方案活动是加强应付紧急情况的能力,特别是经常伴随飓风和水灾而来的腹泻传染病。儿童基金会协助加强该国制造和分发口服体液补充盐和控制腹泻病所需药品的能力。

117. 1993年紧急方案的开支共为100万美元。紧急开支的最大一部分(总额的55.2%)属于“发展”一类,5%的开支属于“救济”,另外的39.8%为“救济/发展”一类(见附件二和三)。因此,在孟加拉国这样稳定的国家内,可也采取充分的系统措施加强国家备灾和防灾能力,因此用于发展的紧急开支占较大部分。

## C. 结论

118. 分析显示出在紧急情况的严重程度、紧急开支数额及其对发展的贡献之间存在某些有意思的模式和相互关系。在复杂的紧急情况高峰时期,多数的资源用于救济努力。当紧急情况稳定以后,较多的资源投入支持救济援助,占重建方案的很大部分。在稳定的重建情况下,分配给救济援助的资源大量用于发展。

119. 1993年儿童基金会紧急开支总额为2.23亿美元,其中的约80%分配给前10个复杂紧急情况国家。这项开支的最大部分用于阿富汗、波斯尼亚—黑塞哥维那、利比里亚、卢旺达和索马里等处于高度紧急情况国家的支持救济活动。另一方面,很大一部分开支用于资助伊拉克和苏丹救济与发展活动。同时希望埃塞俄比亚、肯尼亚和莫桑比克等脱离紧急情况的国家将从紧急情况中受益,更多地推动重建、恢复和发展工作。

附件一

儿童基金会活动分类

类别	开 支 项 目
1. 救济	运输 救济仓库和其他行政费 必备药品和基本医疗用品等救生物品 补充营养餐和药餐材料 净水药片 壶和锅 住所材料和毯子
2. 救济/发展	疫苗冷链设备 医院设备 钻井装置、水箱和供水设施 农具和种子 小学用品 学校家具 加强国家非政府组织能力、 运输、通讯和办公室设备让转给国家部门 预警和灾害管理的培训和制定行动计划,以提高 当地能力
3. 发展	基本用品储备 修建医疗中心和学校 培训政府官员、国家专业人员、半专业人员和工人; 宣传;社会动员;协助制定政策程序

附件二

1993年紧急方案：儿童基金会支出分类

国家	支 出			
	救济 (百分比)	救济/发展 (百分比)	发展 (百分比)	共计 (百万美元)
波斯尼亚— 黑塞哥维那	80.4	19.5	0.1	9.1
苏丹	71.4	28.1	0.5	25.4
莫桑比克	26.9	60.5	12.6	12.5
孟加拉国	5.0	39.8	55.2	1.0

附件三

1993年儿童基金会紧急方案, 救济和发展支出

