



经济及社会理事会

Distr.: Limited
30 June 2023
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第六十三届会议

2023年5月30日至6月30日

报告草稿

报告员：鲁文·克莱因先生(德国)

增编

方案问题：2024年拟议方案预算

方案 23

人道主义援助

1. 委员会在2023年6月8日第15次会议上审议了2024年拟议方案计划之方案23(人道主义援助)和2022年方案执行情况(A/78/6(Sect. 27))。
2. 秘书长的代表介绍了该方案，并回答了委员会在审议该方案期间提出的问题。

讨论情况

3. 各代表团对人道主义事务协调厅和联合国减少灾害风险办公室的工作表示赞赏和支持，强调指出人道协调厅和减灾办在国际社会应对人道主义紧急情况方面所发挥的关键领导作用，并在这方面欢迎它们各自提出其2024年方案计划。一个代表团认为，应当加强这两个机构在其工作所有阶段，包括防范、缓解、业务反应和恢复阶段的能力。
4. 一些代表团肯定，人道主义事务协调厅在协调有原则的人道主义行动方面发挥了不可或缺的积极作用，这些行动确保了协调一致、有成效和连贯一致的全系统应对战略，以满足处境脆弱的受影响民众的人道主义需求。各代表团表示完全支持人道协调厅作为国际社会促进从紧急救济向恢复和可持续发展过渡的关键组织所发挥的作用。



5. 一个代表团欢迎人道主义事务协调厅所规划的举措，以加强数据收集、共享和分析，确保就人道主义应急努力和有限人道主义资源的优先排序作出方法合理、循证、知情的战略决策。在这方面，有代表团要求澄清人道协调厅如何计划通过其改革举措，确保高质量和包容各方的循证办法依然是其人道主义办法的核心。
6. 一个代表团表示同意 2024 年方案计划中概述的总体战略和成果，其中包括侧重于改进政策和分析、协调人道主义行动、人道主义宣传、灾害管理、减少风险和资源调动，并认为这将有助于及早采取行动。该代表团认为，如果人道主义事务协调厅将其在人道主义方案周期中的核心授权职能作为优先事项，通过强有力的外地存在和总部支持，利用信息管理等，就有可能成功实施该方案。
7. 一个代表团表示感谢联合国，特别是人道主义事务协调厅和联合国减少灾害风险办公室在 2022 年该国遭受飓风袭击时迅速调动资源并提供支持。另一个代表团表示感谢联合国系统和国际社会在 2022 年该国发生影响数百万人生活和生计的毁灭性洪灾后提供支持。该代表团指出，人道协调厅和减灾办与联合国其他机构和机关之间的密切协调对于切实有效地提供人道主义援助至关重要，并进一步表示赞赏这两个机构在这方面的承诺。该代表团认为，提供人道主义援助的工作将从公平的全球金融架构中受益，该架构解决那些面临人道主义问题的债务负担沉重的国家的流动性问题，也有助于联合国的努力。该代表团要求进一步澄清人道主义事务协调厅和联合国减少灾害风险办公室计划如何改进其及时提供人道主义援助的准备工作，并促进从救济向复原过渡。
8. 一个代表团强调了人道主义事务协调厅、联合国其他机构、基金和方案以及联合国系统之间协调职能的重要性，这对于在危机期间提供有成效和有效率的援助至关重要。该代表团还强调，应优先考虑妇女、儿童、老年人、残疾人、移民和处境脆弱者。在这方面，该代表团对与人道协调厅与其政府通过白盔方案建立的关系表示赞赏；该方案旨在加强合作，以减少灾害风险，并在现行人道主义框架和法律的范围内提供国际人道主义援助。
9. 一些代表团欢迎该方案强调合作和伙伴关系，包括与地方一级行为体和国际金融机构的合作和伙伴关系的持续重要性，以便加强集体应对人道主义危机的工作。各代表团还指出，需要不断协调人道主义、发展与和平努力，以实现共同目标，并确保外国援助惠及更多处于危机中的人。各代表团还肯定和赞赏当地人道主义行为体所提供的支持，并确认其发挥的重要作用，包括在危机前线冒着生命危险为数百万人提供救生援助。
10. 一个代表团确认，一些应对人道主义危机的项目并不总是能与气候变化的影响和技术进步保持同步，并认为所采取的办法应尽可能全面，并应符合国际法和国际人道法。
11. 一个代表团回顾，该国政府以灵活且可预测的方式分配了其 60% 的人道主义预算，特别是通过向中央应急基金和其他集合基金提供多年捐款。该代表团表示坚信，这种办法能够有效和适当地应对紧急的人道主义需求。

12. 另一个代表团指出，该国代表团在委员会上届会议上提出的意见已得到考虑。此外，该代表团说它将提交对文本的补充书面修正。

13. 在第一节“人道主义事务协调厅”下，关于题为“2024年战略和外部因素”的分节和第27.7段，一个代表团欢迎纳入性别平等视角，并表示坚信妇女参与和领导人道主义援助至关重要，不可或缺。还有代表团表示支持那些需要评估和应对规划的受影响人口中的当地妇女代表更多地进行参与，并支持她们参加人道协调厅向安全理事会通报阿拉伯叙利亚共和国、也门和其他人道主义危机情况的通报会。另一个代表团赞扬在方案计划中提及最脆弱人群，并认为这些人是在后疫情时期值得特别关注的人。该代表团认为，有必要在所有预防和应对行动中采取顾及性别平等的方式应对人道主义危机，原因是武装冲突和人道主义危机尤其对妇女和儿童造成影响。该代表团强调指出，必须注重顾及性别平等的方式以及妇女充分切实地参与决策的问题。关于“预先行动”一词的使用，一个代表团回顾说，该词是去年讨论的一个主题，并指出核准的措辞是“早预警早行动系统”。该代表团还指出，它希望使用去年商定的相同措辞。

14. 关于次级方案1(政策和分析)，一个代表团强调必须继续对人道主义需求进行循证评估。该代表团表示关切的是，在当前的数字时代，错误信息普遍存在，持续开展的、旨在掩盖人道主义需求的规模甚至是掩盖其存在的大肆宣传可能会导致一些人道主义危机的严重性被降低。

15. 另一个代表团要求澄清成果1(综合分析，促进更有针对性的循证政策讨论和分析)中使用的“人道主义外交”一词以哪项任务授权为依据。该代表团认为，人道主义事务协调厅似乎只为主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员的旗舰倡议做规划；该代表团认为，考虑到其他现有状况，这对于2024年而言并不是一项宏伟目标。该代表团表示关切的是，既没有为整个倡议提出具体目标，也没有提出主要业绩指标或评价模式，并要求澄清人道协调厅有关这些问题的看法。

16. 关于成果2(加强人道主义援助，以应对气候变化危机的日益严重影响)，一个代表团欢迎人道主义事务协调厅在面临越来越多的挑战，特别是气候变化影响的情况下，努力改进其政策分析活动。另一个代表团表示，人道协调厅似乎只关注表27.4提及的四个国家，并询问这四个国家是否是紧急救济协调员旗舰倡议的国家，即哥伦比亚、尼日尔、菲律宾和南苏丹。此外，关于2023年业绩计量“各利益攸关方制定使人道主义援助适应气候变化的路线图”，各代表团询问路线图的状况，以及路线图是否可公开查阅。

17. 一个代表团提及成果3(采取集体解决办法，保护人道主义行动环境免受新出现的风险的影响)，并指出这一办法源自全球人道主义政策论坛。该代表团承认有必要采取这种办法，但强调该论坛仅提供了一份摘要报告，不应将其当作方案任务授权的来源。该代表团要求澄清为何在方案计划中提及了该论坛，并强调指出，方案计划中的提法和用语应源自政府间任务授权。

18. 有代表团表示支持使用新技术，依据是成果3(采取集体解决办法，保护人道主义行动环境免受新出现的风险的影响)提出的理由，以及第27.28段。一个代表

团询问，人道协调厅可否就这一领域的成功经验和挑战定期组织专题通报会。另一个代表团强调，必须在新技术的使用与保持外地实际存在的重要性之间找到平衡，同时确保数据保护，并要求就数据保护的这一层面做出进一步澄清。有代表团要求澄清人道主义事务协调厅如何就信息和通信技术安全使用的研究和分析做出规划，以及该厅将如何利用和借鉴联合国系统内的现有结果和机制，例如信息和通信技术厅。该代表团还询问，人道主义事务协调厅的工作将如何长期且有效地顺应和应对利用信息和通信技术这一趋势。

19. 关于次级方案 2(协调人道主义行动和应急反应)，一个代表团强烈认为，需要将新任务和既定任务都付诸实施，以便在发展、和平与人道主义援助之间建立更协调一致的关系。该代表团进一步指出，促进发展与和平的人道主义任务是安全和《新和平纲领》的一个组成部分，并重申这种关系将使各项政策更具创新性且更有成效。另一个代表团强调了该次级方案的重要性，并认为更多地使用前瞻性办法和预警系统有助于防止大规模的生命损失，同时可将更多资金分配给其他人道主义热点地区。

20. 关于图 27.一和 27.二，一个代表团欢迎所展示的积极成果，并赞扬人道主义事务协调厅在协调人道主义行动和应急方面所发挥的作用。

21. 关于成果 1(加强人道主义应急规划)，一个代表团表示，根据其经验，由于高度复杂性和对人力资源的大量需求，在人道主义背景下难以实施跨部门联合分析框架 1.0。该代表团就此指出，若干会员国对是否有足够能力来实施跨部门联合分析框架 2.0 表示关切。该代表团还表示，计划在 2023 年和 2024 年达到 100% 执行率的目标似乎并不现实，并请人道主义事务协调厅发表意见。

22. 关于成果 2(更多地使用前瞻性办法和早预警早行动系统)以及表 27.8 所示 2023 年业绩计量，一个代表团认为，试点阶段将于 2022 年 12 月结束，自 2023 年起将纳入中央应急基金方案的主流。该代表团要求澄清人道主义事务协调厅对试点阶段后的前瞻性行动的最新设想。关于 2024 年的业绩计量，一个代表团要求澄清基金的 10% 这一目标是否会用于前瞻性行动，如果是，是否也应该在该成果中将此作为一项应交付产出提及。此外，有代表团强调了人道协调厅在以下方面的作用，即在减灾工作中促进预警系统。

23. 关于成果 3(通过人道主义方案拟订工作的转型，更好地向有需要民众提供援助)，以及表 27.9 所示 2024 年业绩计量，一个代表团质疑，考虑到跨部门联合分析框架，以下业绩计量是否现实，即 75% 的人道主义国家行动报告其人道主义方案周期的流程简化并缩短，能更好地集中精力提供人道主义援助。

24. 关于次级方案 3(紧急支助事务)，一个代表团强调，人道主义事务协调厅和其他人道主义行为体必须能够不受阻碍地进入任何需要人道主义应急的地区。该代表团还表示遗憾的是，向需要人道主义援助的妇女、儿童和老年人提供重要支助的工作可能因政治考虑而受阻。

25. 关于次级方案 4(人道主义紧急情况信息和宣传)，一个代表团表示，考虑到武装冲突、对粮食安全的威胁和许多其他的人道主义危机的驱动因素依然存在，

赞赏人道主义事务协调厅继续开展宣传工作，提高对人道主义原则以及充分应对任何人道主义局势的必要性的认识。

26. 另一个代表团肯定了 2022 年报告的方案执行情况和人道主义事务协调厅的成就，其中包括开发和使用非洲之角旱情数据浏览器，该浏览器汇集了关于许多相互关联问题的重要信息，如粮食不安全、降雨量和冲突，并协助人道主义工作者跟踪事态发展，从而作出更知情的决策。该代表团指出，旱情数据浏览器有助于提高对受干旱影响民众的需求、该区域重度粮食不安全状况、优先行动领域和所需资金的认识。

27. 关于联合国减少灾害风险办公室，各代表团欢迎该办公室提出的战略和成果，其中强调了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的重要性，并加强了对灾害的了解和预防。

28. 关于成果 1(通过全球伙伴关系在地方一级提高抗灾能力)和第 27.122 段，一个代表团要求澄清“2030 年建设具有抗灾能力的城市”倡议和已通过的创新型外联模式，该代表团认为这一模式似乎是成功的。该代表团要求进一步澄清 2024 年的计划成果是否会考虑到该模式。

29. 一个代表团认为，人道主义事务协调厅和联合国减少灾害风险办公室的人员组成应更具包容性和多样性。该代表团表示，希望人道协调厅和减灾办将采取措施，从任职人数不足的发展中国家征聘更多工作人员，以改善地域代表性。

30. 虽然与方案中涉及资源的部分有关的事项不属于委员会的职权范围，但一个代表团强调，经常预算由会员国供资，因此其资源仅应用于执行大会和经济及社会理事会文件中反映的、经会员国商定的决定。

结论和建议

31. 委员会赞扬人道主义事务协调厅面对不断增长的人道主义需求和相互交织的全球挑战所开展的工作。

32. 委员会建议大会请秘书长以首协会主席身份，努力进一步加强联合国系统的机制和能力，以确保为联合国各机构安全和不受阻碍的人道主义准入提供便利，使其在充分尊重人道、中立、公正和独立原则的基础上，应对武装冲突和人道主义紧急情况中的受影响民众的需求。

33. 委员会建议大会请人道主义事务协调厅继续努力，加强与国际红十字与红新月运动、相关的人道主义非政府组织和其他相关利益攸关方在全球一级的伙伴关系，以确保人道主义应急的效力。

34. 委员会赞赏人道主义事务协调厅的努力，并建议大会鼓励人道协调厅继续确保国际社会对自然灾害和复杂紧急情况作出及时、一致、协调和有原则的反应，并促进从紧急救济向恢复和可持续发展过渡。

35. 委员会强调了将减少灾害风险更好地纳入人道主义应急工作的重要性，还强调了联合国减少灾害风险办公室在继续加强联合国系统内部协调方面的关键作

用，包括支持联合国国家工作队和驻地协调员将减少灾害风险和增强抗灾能力纳入共同国家分析和联合国可持续发展合作框架。

36. 委员会还强调了前瞻性办法和早预警早行动系统的重要性，以及在人道主义系统中改进这些系统的必要性，并强调了酌情与各国政府和有关当局以及区域和次区域组织合作和协作，提高抗灾能力的重要性。

37. 委员会建议大会核准 2024 年拟议方案预算之方案 23(人道主义援助)的方案说明，但须作以下修改：

一. 人道主义事务协调厅

总方向

第 27.3 段

将“预先行动和前瞻性办法”改为“前瞻性办法和早预警早行动系统”。

将“及早采取行动，对……作出迅速反应”改为“及时有效地应对……”。

第 27.6 (a)段

将“其他灾害”改为“其他因素”。

第 27.6 (c)段

将“灾害”之前的“其他”两字删除。

将“武装冲突等”改为“……、武装冲突”。

在“冲突”之后，插入“和人道主义危机”。

第 27.7 段

删除“例如，人道协调厅通过其行动计划、机构间政策和工具促进性别平等并增强妇女和女童权能，该厅还部署高级顾问，以支持人道主义协调员和人道主义国家工作队。”。

第 27.9 段

将“根据”改为“注意到”。

删除“按照《将残疾人融入人道主义行动宪章》，”。

删除“和权利”。

第 27.11 段

删除“例如，2022 年全球人道主义政策论坛以虚拟方式举行，来自各区域的约 6 000 人参与了这届论坛。”。

次级方案 1
政策和分析

第 27.23 段

在“准入”之前插入“人道主义”。

删除“和人道主义外交”。

删除“，达到了计划目标，2022 年有来自 145 个国家(75%来自全球南方)的 6 000 多人参加论坛，参与人数与 2021 年相比增加了 200%”。

表 27.4

“2022(实际)”一栏

删除“例如机构间常设委员会呼吁”

“2024(计划)”一栏

在“adverse”之后插入“effects of”(中文“恶劣……”改为“……的不利影响”)。

将“事件”改为“变化”。

将成果 3 的标题“采取集体解决办法，保护人道主义行动环境免受新出现的风险的影响”，改为“应对人道主义行动环境所面临的新出现的风险”。

第 27.28 段

在“中立”之前插入“人道、”。

次级方案 2
协调人道主义行动和应急反应

第 27.34 段

将“冲突……的叠加影响”改为“武装冲突、自然灾害……的叠加影响”。

将“气候冲击”改为“气候变化的不利影响”。

删除“卫生”。

将英文“time-sensitive”改为“timely”(中文无变动)。

表 27.8

2023(计划)一栏

将“与气候有关的自然灾害”改为“与气候变化有关的灾害”。

第 27.40 段

将现有文本改为以下内容：

“人道主义方案周期包含一套相互关联的工具，用于协助驻地兼人道主义协调员和人道主义国家工作队更好地开展人道主义援助和保护工作。由于人道主义需求增加、行动环境复杂、全球预期变化以及能力和资源不匹配，周期的落实越来越面临挑战。有必要在进行严谨的需求和对策分析的同时，兼顾具体情况下的灵活性。本次级方案一直在审查如何继续改进协调机制。”

第 27.41 段

删除“在……中更好地进行优先排序”。

在“锁定目标受益者”之前插入“根据需求”。

表 27.9

“2022(实际)”一栏

删除“2023 年……周期辅助材料包”。

次级方案 3

紧急支助事务

第 27.53 段

将“及时的准入”改为“安全和不受阻碍的人道主义准入”。

第 27.54 段

在“冲突所涉”之前插入“武装”。

将“加强利用人道主义谈判和人道主义外交”改为“以建立和维持人道主义准入通道，并以此来满足人道主义需求。”

在“无障碍”之后插入“人道主义”。

在“加强……老年人以及族裔和宗教少数群体”之前插入“根据自身任务规定，”。

表 27.11

在第 3 项中，将“环境突发事件应对”改为“灾害、自然危害和气候变化不利影响的应急反应”

第 27.59 (a) 段

英文删除“unimpeded and” (中文无变动)。

表 27.12

“2022(实际)”一栏

将“在第一时间应对旱情”改为“离有需要的民众最近”。

二. 联合国减少灾害风险办公室

工作方案

第 27.112 段

将“考虑到气候变化”之后的“风险”一词删除。

第 27.114 段

将“根据”改为“注意到”。

第 27.116 段

将“第七届会议的议事纪要《巴厘抗灾议程》”改为“并”。

第 27.126 段

将“气候和灾害风险分析”改为“气候变化和灾害风险分析”。
