



# 联合国 大会



UN  
NOV 5 1990

Distr.  
GENERAL

A/45/649  
23 October 1990  
CHINESE  
ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/ENGLISH/  
FRENCH/RUSSIAN/SPANISH

UNISA

第四十五届会议  
议程项目12、107和123

经济及社会理事会的报告

联合国难民事务高级专员办事处

联合检查组

与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调

秘书长的说明

秘书长兹向大会递交联合检查组题为“与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调”的报告(JIU/RES/90/2)。

## 附 件

与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调

伊凡·科吉克和鲍利斯·普罗科费耶夫编写

与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调

伊凡 S · 科吉克和鲍利斯 P · 普罗科费耶夫编写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言 .....	1 - 11	2
二、一个协调的早期预报系统的政策基础 .....	12 - 34	5
A. 早期预报的概念 .....	12 - 21	5
B. 联合国主要机构内难民潮早期预报 工作的发展情况 .....	22 - 34	7
三、联合国系统对与可能的难民潮早期预报 有关的活动的参与—作为协调的基础 .....	35 - 72	12
A. 联合国 .....	36 - 61	12
B. 专门机构 .....	62 - 72	21
四、早期预报的监测方法和技术 .....	73 - 95	27
A. 研究和资料收集厅（资料厅） .....	74 - 78	27
B. 联合国粮食和农业组织（粮农组织） .....	79 - 84	29
C. 联合国大学：联合国大学项目下的 全球流离失所者早期预报系统（全 球预报系统） .....	85 - 89	31
D. 世界气象组织（气象组织）：世界 气候监测方案（气候监测方案） .....	90 - 92	32
E. 联合国教育、科学和文化组织（教 科文组织）：国际海啸预报系统 .....	93 - 95	34

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、合作与协调 .....	96 - 118	35
A. 部门间的合作 .....	98 - 103	35
B. 机构间的协调 .....	104 - 105	37
C. 现场合作 .....	116 - 118	40
六、结论和建议 .....	119 - 129	42
A. 主要结论 .....	119 - 128	42
B. 建议 .....	129	44

## 内 容 提 要

自从大会认识到早期预报的重要性以来已经过去了大约十年的时间。然而，人口的大规模迁移却一直在增加，已成为一个引起国际社会严重关切的问题。现在联合国系统应当采取一致行动以加强其预测这类事件的能力。

人口的大规模迁移是各种复杂因素造成的，对这种现象的早期预报需要采取一种部门间和多学科办法。本报告集中论述了各种活动的协调问题，这些活动可有助于建立一种有效的难民潮早期预报系统。它说明了联合国系统各组织在这方面具有很大的潜力，这是因为这些组织在世界上具有广泛的代表性，它们的活动直接或间接涉及造成难民潮的各种根本原因。许多组织已经创立了在其职能范围内监测某些现象的各种技术和方法。但是，从联合国系统的工作的零碎和分散性来看，和早期预报有关的各种活动没有得到很好的协调。本报告主张通过良好的全系统协调建立一种有效的难民潮早期预报系统。

在研究了问题的各有关方面之后，本报告编写者得出结论认为，需要在联合国系统内作为经常工作的一部分增加协调的早期预报工作。为此目的，本报告提出了一些可供在各机构内和机构间执行的具体、精确和可行的建议。最重要的问题是要在联合国系统内建立一个监测难民潮的中心并确定一种协商办法。这项建议如果能够得到执行，将大大提高联合国系统利用现有基础结构和资源进行早期预报工作的能力。联合国系统各组织在实现这一崇高目标方面具有良友的共同行动的机会。报告编写者认为，这些措施可有助于联合国系统更及时和有效地处理各种事件，避免事态的恶化，从而挽救许多生命和减少损失。编写者认为，这是符合联合国宪章的精神的。

## 一. 导 言

1. 联合检查组（联检组）根据联合国的一项建议在其1989至1990年的工作方案中列入了一项关于与可能的难民潮早期预报有关的活动的协调的研究。

### 背 景

2. 大规模人口迁移不论难民或流离失所者，已经成为国际社会严重关切的问题之一。1989年难民和流离失所者的数字分别达到大约1,400万人到1,500万多人。一旦这类事件发生，联合国系统的许多机构和组织就采取各种措施以帮助这些人解决他们所面临的问题。但是，鉴于难民和流离失所者的人数越来越多，这些努力虽然是有益的但却显得不足。如果预先了解情况，这些非常复杂和费钱的援助和支持活动本来会更有效的防止灾难和最大限度的减少损失。在联合国系统内早期预报还不是经常性工作的一个组成部分，甚至对这一概念也不熟悉。因此，有必要加强和重新强调联合国系统预料大规模难民潮的能力。

3. 人口的这种大规模迁移是由各种复杂因素造成的，既有人为因素也有自然因素，包括战争、武装冲突、入侵、侵略、侵犯人权、强行驱逐、经济和社会等因素以及自然灾害和环境的恶化等。这些情况表明需要采取部门间和多学科的早期预报办法。

4. 联合国系统要解决人口的大规模迁移问题，早期预报是必不可少的。牢固确立的早期预报制度是一种有力的准备工作的管理手段，通过这种手段可预先了解可能发生的人口大规模迁移，从而使联合国各有关机构能够为及时采取适当而有效的行动与措施以及防止事件的发生作好准备。

5. 本报告所提到的“难民”包括无论是由于任何原因非自愿离开自己家园的、在本国内和向外国大规模迁移的任何人群。

## 方 式

6. 本报告重点在于联合国系统在可能的难民潮早期预报方面的协调问题。难民问题早期预报的主要问题不是缺少情报，而是在决策过程中如何利用现有情报。由于联合国的工作即分散又零碎，它的可以有助于可能的难民潮早期预报的各种活动都要依靠临时努力，而没有适当的协调。正是从这一角度出发，检查员们制订了一种分析方法以研究如何改善难民潮早期预报的协调工作。因此，所有章节都探索为加强联合国系统的早期预报能力而改善协调工作的各种措施。

## 目 标

7. 本研究的主要目标是：审查联合国系统各机构和组织对可有助于难民潮早期预报的各种活动的实际参与和可能参与；审议它们在这个活动领域正在进行的合作；审查为发出早期预报之传递、处理和评价现有情报的方法和作法以探索改善协调的可能性；为加强联合国系统在难民问题方面的早期预报能力提出一些实际措施。

## 范 围

8. 在联检组的职能范围内，检查员们进行了一次关于这个问题的管理研究。因此，本研究的范围只限于管理和行政方面。调查的领域是：工作安排；协调（内部合作；机构间安排等）；信息的传递；有关数据的管理；信息处理方法以及新技术的使用。因此，本报告只涉及已经获得的信息，而没有进入信息收集阶段或决策过程。

## 及时性

9. 本报告提交大会之时正是秘书长根据大会第 44/164 号决议向大会第四十五届会议提交关于加强秘书长在进行早期预报活动方面，特别是人道主义领域的作用的报告之时。另外，本报告也正是在《国际减少自然灾害十年》开始的时候编写

的，国际减少自然灾害十年是联合国大会于1987年在其第42/169号决议中宣布的。<sup>2</sup>

## 方 法

10. 检查员们和联合国各机构以及各专门机构的有关官员进行了讨论，收集和分析了有关文件和材料。为了审查外地合作，向总部以外的各办事处寄送了一个问题单。根据这些资料，向其中一些办事处派遣了协商小组。为了得出结论，对所获得的资料作了进一步评估。在最后完成报告之前，曾将草稿送往各有关组织以征求意见和核实。

## 致 谢

11. 检查员们对他们所会见并向他们提供了有益资料的官员表示感谢。他们也非常感谢那些提供了宝贵意见和资料从而为编写问题单作出贡献的办事处和组织。



## 二、一种协调的早期预报系统的政策基础

### A. 早期预报的概念

12. 早期预报意即提前通知。正如这个词本身所表明，早期预报起着一种引起警惕的作用，不仅是一种预报或推测。作为一种管理手段（见第4段），早期预报可用于规划过程中，使有关机构在事件发生之前作好准备，从而避免采取事后措施。为了能够早期预报，无论事件是否可以预测，都应当设法取得情报，因为只有在早期预报工作完成之后才能看出可预测性。也不应当提出事件是否可以防止的问题，因为这属于政治决策者的职权范围，他们将根据情况决定行动或不行动。一份情报或一个事件可具有使人预先了解情况的作用，但并不总是足以作为早期预报的立刻而直接投入，因此要和早期预报区分开。原则上，只能在对所收集的一定数量的情报进行分析和评价之后才能发出能够确定危险的早期预报。有关情况的情报应当包括一般情况和具体情况，特别是要说明潜在的根本原因，’而不是强调后果。应当根据可以为早期预报提供预示的各种因素（又称指标）研究根本原因。原始情报并不能直接提供早期预报。只有在将这些情报系统化、分类和安排以便于检索和分析之后，这些情报才能作为早期预报的依据。’可能有人会提出情报应当“多么早”的问题。对早晚程度的要求可因短期预测和长期预测而不同。关键是要及早获得有关情报。

13. 早期预报所需要进行的各项工作之一就是制定对付难民潮的应急计划。这就是说要利用情报促使那些没有及早的有效反应系统的组织作出积极反应。另一项工作是防止人员和财产的损失，’只有在事件发生前作好准备的情况下，才能高度有效地实现这一目标。

14. 本研究报告认为早期预报需要下列基本组成因素：（一）公开发表的有关情报；（二）情报的传递；（三）情报的处理、分析和评价；（四）资料的管理。

### (一) 公开发表的有关情报

15. 可能导致人口大规模迁移的任何发展情况都是难民潮早期预报的有关情报。情报可有各种不同形式：原始情报或经过分析整理的情报、某一事件、历史背景以及显示早期预报迹象的情报等。在向总部传递之前，有关人员应与其同事或在同一国家或地区的其他办事处，甚至其各自的总部进行协商以核实情报的相关性和重要意义。他们应当对情报作出初步评估和评论。应当使工作人员适当了解情况、受到培训并了解作为其工作的一部分的早期预报重要性。总部应当向他们提供评估的标准、具体的指标、所要求情报的种类和格式等。

### (二) 情报的传递

16. 有关情报应当尽快向总部和／或适当的办事机构传递。可利用现代技术和良好的大规模情报网保证情报的迅速传递。在紧急情况下这一点就更重要。情报传递的频率可根据所要求情报的种类确定（例如每天、每周、每月、每季度等）。在所传递情报不完全或不准确的情况下，情报接收者应当要求情报传送者作出澄清或提供补充情报。在这一过程中，这些办事处在重新传递有关情报之前应当与其他办事处进行协商。另外，紧急情况是需要特殊安排的（见第 112 段）。

### (三) 情报的处理、分析和评价

17. 总部在收到情报之后首先应当进行处理。这要求按照总部所规定的各项指标对情报进行选择 and 分类以便去伪存真。对经过选择和分类的情报应当按照规定标准（从数量上或质量上）进行编码和分级。根据所采取的办法，这种经过处理的情报可以用各种图表形式或叙述形式表示。

18. 对经过处理的情报必需进行分析和评价以输入监测程序，这种程序中包括直接适用于各种可能情况的资料。只有在进行这种评价之后才能发出关于可能产生

难民的各种情况的警报，确定各种薄弱环节和可能发生的人口迁移的高度危险。对经过处理的情报的分析和评价要求研究所有有关资料（即历史资料、现实情况和预测情况）对这些资料的评价应根据具体情况，并应考虑到不同国家或不同地区各种指标之间的相互关系不同。特别要注意的是，这种工作只能由那些为此目的受到特殊培训的人承担，不能过多依靠计算机，计算机只应当起辅助作用。

19. 在最后完成对经过处理的情报的分析和评价之前，应当采取一些临时措施以便从情报传递这方面获得补充情报和缺少的情报。除了利用通信工具获得补充情报之外，也可为此目的向总部之外的办事处派遣调查组。

20. 早期预报的最后结果应当包括可能的情况说明以显示情况的严重性。与此同时，还可以向决策者提出关于需要采取措施的提议（即：斡旋、与各国政府接触、派遣调查团、谨慎的外交活动、准备援助等）。还应当考虑应当要求联合国的哪些办事机构和组织采取行动。事实上，在这一评价阶段应当与这些组织和机构进行协商。

#### (四) 资料的管理

21. 向决策者提供经过评价的情报以及经过处理的有关情报将使得主管机构有必要确定和管理资料。决策者不可避免的需要任何时候能检索的这种资料。应当根据情况的发展对这类资料不断进行更新、储存和传递。为了高效率地提高联合国的早期预报能力，应当高度优先重视建立资料库，特别是利用新技术的有关资料的管理。

#### B. 联合国主要机构内难民潮早期预报工作的发展情况

22. 在过去几年，联合国最高当局和主要机构认真注意了联合国对早期关键情情的预防和直接干预作用。

## 1. 秘书长

23. 秘书长从上任开始就对发展联合国的早期预报能力表现了热情的关心。意识到早期预报还没有成为联合国经常工作的一个组成部分，而且这也是联合国工作，特别是预防性外交工作的一个空白，秘书长考虑到预防是联合国的最重要职能之一，曾多次指出早期预报活动的重要性。秘书长在其于1983年提出的第二个年度报告中说，他已在秘书处范围内采取了一些措施以使联合国能够预先了解影响国际和平与安全的早期问题。<sup>6</sup>他在1988年的年度报告中<sup>7</sup>说，“解决冲突是联合国的一项主要责任，但避免冲突对维持和平同样重要”。在其最近一个年度报告中，秘书长指出，为了和平，秘书处有必要利用现代技术从没有任何偏向的立场出发对可能发生的冲突情况进行监测。<sup>8</sup>

24. 关于秘书长所采取的行动，根据关于人权与人口大规模流亡问题的大会第39/117号决议，秘书长指定人权中心“作为秘书处内的中心机构，负责与联合国各机构、专门机构和其他国际组织进行联系以监测可能发生的人口大规模迁移的情况并采取后续行动”。人权中心为完成这项任务作出了一些必要安排，其试行阶段为18个月，已于1986年12月31日结束。

25. 作为对关于人权和人口大规模流亡以及关于进行国际合作以防止新的难民潮的大会决议的反应，秘书长于1987年3月设立了研究和资料收集厅（资料厅），其主要任务是及早预报需要秘书长注意的发展情况并对和难民潮以及类似紧急情况有关的各种因素进行监测。由于资料厅的设立，人权中心停止了作为集中点的工作。秘书长一直在报告联合国内早期预报的活动发展情况。最近，为了争取在发展早期预报活动方面的合作，秘书长向联合国系统有关组织和机构的行政首长发出了一封信。

## 2. 大会

26. 自1980年以来，大会在其议程中一直列有关于大规模难民潮的问题。1980年，大会通过了题为“大规模流亡的问题”的第35/196号决议，表示“深

切关怀人民大规模流亡和失所的事件不断发生及其对有关的人民和国家所造成的困难和问题”，并请人权委员会“审查秘书长将向其下届会议提出的报告，并根据这份报告提出关于采取进一步行动的建议”。1981年，大会以第36/148号决议设立了一个进行国际合作以避免新的难民潮的政府专家组（下称专家组），根据第37/121号决议，该专家组于1982年作了扩大。

27. 关于千百万难民大规模外流和人口流离失所的问题，大会在其第37/186号决议中表示意识到“其按照《宪章》规定，为这些人提供适当的国际保护和援助并消灭或缓和这种现象的根源的双重责任”。1983年，根据大会第37/186号决议第5段，大会审查了秘书长关于人权和人口大规模流亡问题的报告，‘其中主要包括各国政府、联合国各部门和机构、专门机构和非政府组织对特别报告员在研究报告中所建议（见第32段）作出的发言和评论。根据特别报告员的报告，大会在其第38/103号决议中认为，“最好是秘书长尽最大可能利用有关的联合国机构迅速分析可能导致人口大规模流亡的情况的资料”。它还请秘书长密切注意这个问题的发展情况。

28. 大会在其1986年第41/70号决议对专家组所作的工作表示赞赏并核准了报告所载结论和建议（见第33至34段）。大会特别针对报告的第70段和第71段请秘书长采取必要步骤履行其中所述职责。另外，大会还请他提请各会员国，并且按照该报告第72段，提请联合国系统所有有关组织、机构和计划署注意该报告。大会在其1987年第42/144号决议中请秘书长就与专家组报告所载建议有关的任何发展情况向大会第四十三届会议提出报告。1988年，大会在其第43/154号决议中敦促秘书长“利用现有资源巩固和加强人道主义领域的早期预报系统，特别是要及早为研究和资料收集厅安装电子计算机，并加强联合国系统各有关部分的协调”，还请秘书长“就他在进行预报活动方面，特别是在人道主义领域所能发挥的加强的作用以及就与国际合作防止新难民潮政府专家组报告中所载建议有关的任何进一步发展向大会第四十四届会议提出报告”。

29. 1989年，大会在其第44/164号决议中请秘书长继续逐步发展研究和资料收集厅作为操作一个有效的预报系统和加强协调联合国各机构资料收集和分析工作的协调中心的作用，以期防止难民和流离失所的人的新的大规模流动。大会还再次促请及早使研究和资料收集厅装配电子计算机，并加强联合国系统各有关部分之间的协调，并请秘书长向大会第四十五届会议就此提出报告。

### 3. 经济及社会理事会（经社理事会）

30. 经社理事会在其职权范围内负责监督经济和社会的发展情况。最近，结合国际经济安全的概念提出了“早期预报”的概念。<sup>10</sup> 认识到短期宏观经济预报和世界经济长期预测的重要性，并认识到及早发现宏观经济方面困难对避免国家经济和国际经济可能遭受的不利影响的重要性，经社理事会于1989年通过了关于联合国及早查明、分析和测报世界经济情况的作用的第1989/85号决议、并请秘书长向其1990年的会议提出关于改善联合国在及早查明、分析和测报世界经济涌现的问题方面的工作的建议，这种建议要能够在现有资源范围内执行。”

### 4. 人权委员会

31. 自1979年以来，人口的大规模流动和逃亡一直是人权委员会十分关心的一个问题。委员会在其第30（XXXVI）号决议中，请秘书长在这种大批逃亡已成为一个国际上关心的问题 and 国际团结问题时，“考虑同有关政府建立直接联系，确定此种情况与充分享有人权的关系；并提出改善这种情况的具体建议”，还请秘书长在情况适当时，“向委员会下届会议，或斟酌情况向大会，提出他的调查结果和建议的总结以协助各国政府恢复人权的充分享有”。

32. 根据人权委员会的要求，特别报告员编写了一个关于人权和人口大规模逃亡问题的研究报告，该报告于1982年提交人权委员会第三十八届会议，于1983年提交大会第三十七届会议。该研究报告对越来越严重的大规模逃亡问题作了细致

的审查并提出几项建议，其中包括“建立一个早期预报系统，客观地收集有关可能发生的大规模逃亡情况的情报和资料，从而使得有可能向联合国秘书长和有关政府间机构迅速报告情况以便在需要时及时采取行动”。虽然特别报告员的报告受到人权委员会和大会的高度赞扬，但其建议的执行情况却没有受到充分注意。虽然人权委员会在继续审查大规模难民潮的问题，但只是一般性审查。人权委员会在其第四十六届会议通过的第 1990/52 号决议中请秘书长继续发挥研究和资料收集厅在早期预报方面的作用，并使其成为联合国系统内政策反应的协调中心。

#### 5. 进行国际合作以避免新的难民潮政府专家组

33. 会员国对早期预报十分重视，因此成立了这个专家组（见第 26 段）以审查这个问题和向大会就此事提出报告。对专家组的具体要求是，“为了改进国际合作以避免新的大规模难民潮，根据现行的有关国际法律文书、标准和原则尽快对有关问题进行全面审查，并在适当注意不干涉主权国家内部事务的原则的条件下提出关于在这个领域进行国际合作的适当手段的建议”。专家组在其最后报告（A/41/324）中向会员国、联合国有关机构和秘书长提出了几项建议。专家组促请联合国各主要机构更充分利用《宪章》为它们规定的职权范围以防止大规模的难民潮。它还建议有关经济援助机构和联合国的其他机构与直接有关的会员国协商，考虑对那些有助于避免由于社会和经济因素或自然原因造成的新的大规模难民潮的项目给予更多的支持。

34. 专家组建议秘书长：（一）继续注意难民潮的问题；（二）确保在秘书处范围内及时得到更充分的情报；（三）在秘书处范围内改善对情报分析工作的协调；（四）与直接有关的会员国协商，向联合国有关机构提供必需的情报；（五）考虑采取必要措施。在这方面，还要求秘书长在秘书处现有资源范围内采取行动。由此可见，会员国十分重视建立一个全球观察系统及其运作与发展，这个系统要在各个部门中设有早期预报机制，并且要适当考虑到在国际上特别是在联合国系统内进行合作与协调的必要性。

### 三、联合国系统对可能的难民潮早期预报活动的参与 作为协调的基础

35. 许多联合国机构都进行研究、操作、技术援助、培训和监测等和难民潮早期预报有关的活动。参与的程度依职能范围而不同。

#### A. 联合国

##### 1. 研究与资料收集厅（资料厅）

36. 关于对可能的难民潮的监测职能，资料厅是联合国中负责收集公开发表的资料和及早发现对和平的威胁的唯一中心办事机构。<sup>12</sup> 它的和难民潮以及类似紧急情况有关的任务如下<sup>13</sup>：（一）提供有关需要秘书长注意的情况变化的早期预报；（二）监测与可能的难民潮和类似紧急情况有关的因素；（三）根据秘书长的紧急需要进行专案研究与评估。

37. 资料厅的设立从一方面来说是使联合国政治部门合理化和系统化过程的一部分，这是根据政府间高级专家组（下称 18 人专家组）关于避免政治部门工作重复的建议而进行的。<sup>14</sup> 另一方面，这也具体地体现了秘书长改组秘书处的决心，这是为了确保他能够及时得到情报以便对和平所受威胁和有关人道主义的紧急情况作出反应，也是为了使它能够得到有助于履行他的责任的分析和建议。在这方面，资料厅的作用可有助于加强联合国系统的早期预报能力。

38. 资料厅在逐渐组成一个特别是可能的难民潮的综合早期预报系统和一个全部计算机化的监测系统（即情报的分析、储存和传递）。资料厅努力争取与联合国系统的其他部门和机构以及世界性的研究机构和非政府组织进行协商。但是，它的活动本来可以更积极和更活跃，当然这可能受到一些因素的妨碍，如：行政上的束缚、资料厅不参加业务活动、官僚主义的阻力、资料厅的有限职能等。作为监测与难民潮有关的因素的一个中心机构，资料厅应当更坚定和活跃地履行其职能。事实



上，资料厅没有把监测难民潮的职能放在高度优先地位，例如，没有象人权中心那样建立一种能够确保得到情报的程序，人权中心于1985年建立了一种特别程序（见第45段）。

39. 从行政上来看，资料厅受到很大束缚。由于它是在最近的财政危机时在联合国现有资料范围内设立的，因而没有得到足够的财政、人员和后勤资源。特别是，在和可能的难民潮早期预报有关的职能方面，负责制定有关的早期预报指标的是规划和研究协调与发展股（3名P级，3名G级）。作为一个新的办事机构，它的人员对工作有很高的积极性和热情，但和其任务相比，工作人员就显得太少，和早期预报有关的工作只是其责任的一部分。另外，负责监督与协调早期预报工作的股长这个职务（D-2）直到1990年3月才有人担任（而且担任此职务者直到1990年5月才得以履行其职责）。如果要把资料厅的早期预报能力放在高度优先地位，就必须认真注意其行政问题。

## 2. 联合国难民事务高级专员办事处（难民署）

40. 根据其章程，难民署的职责是向难民提供国际保护和寻求难民问题的持久解决办法。为履行这些职责，高级专员被授权进行的活动包括采取措施以促进难民的自愿遣返和与新社会打成一片，以及提高难民的福利和减少需要保护的人数。近些年来，难民署越来越意识到早期预报活动对其自己的难民工作的重要性。”自1985年以来开始执行的难民署紧急情况管理培训方案经常包括为对紧急情况作出反应的早期预报培训。另外，为了确保在难民潮开始之后及早作出认真的有计划反应，难民署正在实行一种“难民紧急情况警报制度”（警报制度）。实际上，这种制度是一种情报收集和分析方法，这种方法要求根据商定的指标对变化中的情况作出评估，使得难民署能够提前了解难民紧急情况的可能范围、性质、和需要。

41. 至于为预防而实行早期预报，难民署的章程中本没有关于预防的正式规定。然而，难民署也曾考虑到它可以—实际上应当—起到一种符合它的人道主义性质和

它对离开自己的国家而需要国际保护的人员的主要责任的作用。高级专员本人在1990年举行的人权委员会第四十六届会议上所作的发言中强调，需要利用整个联合国系统的能力对当今涉及多方面的难民问题作出全面反应。高级专员特别提到在预防的范围内消除根本原因的重要性。最近，难民署设立了一个内部工作组以作为考虑与早期预报有关的问题的核心。难民署政府间执行委员会也非常关心从更广泛的角度审查保护难民问题和有关解决办法，并要求成立负责研究解决办法和保护问题的工作组以深入研究这些问题，包括防止和早期预报方面。最后，应当指出，难民署的难民资料中心储存着有关难民问题的大量有用资料，它有一个关于难民问题的计算机化资料库，并且正在协调一个国际难民资料网试验项目。另外，难民署还在发展一个有关难民问题的国家立法和案例法资料库。总之，作为一个直接参与难民问题的组织，难民署的活动虽然主要涉及大规模流亡后的情况而不是造成问题的有关原因，但难民署在全系统范围的早期预报活动方面的合作将具有重大意义。

### 3. 联合国救灾协调专员办事处（救灾专员办事处）

42. 救灾专员办事处虽然不直接参与难民问题本身，但造成难民潮的多种原因往往和各种自然灾害或人为灾害有关。救灾专员办事处在救灾方面起着下列作用：

(一) 筹备；(二) 灾害发生后根据需要进行的救济活动；(三) 预防。救灾办事处进行下列重要的业务活动和研究活动。

43. 首先，灾害准备的目的是最大限度地减少生命和财产损失，以及在灾害发生时，组织和推动及时和有效的抢救、救济和恢复正常生活。一切有效的紧急抢救和救济行动的关键都是预先规划和做好准备，虽然设立必要的行政和业务机构以及采取必要措施的主要责任在政府方面。第二，一旦灾害发生，就应当把迅速和有效地采取救灾行动放在绝对优先地位上。根据有关国家政府的请求，救灾专员办事处采取必要行动以呼吁国际援助。一国政府代表团可在日内瓦或纽约直接向救灾专员

办事处联系。也可通过开发计划署驻地代表以电传、电话或电报形式向救灾专员办事处提出报告。即使不知道受灾国家是否会提出国际救助请求。根据所收到的灾害情报，救灾专员办事处立刻准备现况报告，其中包括对灾害情况的概括估计和可能的国际救济需要，这种报告向各国政府、联合国系统各组织、非政府组织、政府间组织等发出。第三，灾害预防即采取各种措施以防止自然现象造成灾害或其他紧急情况。这就要求制定和执行长远政策与方案以防止或消除灾害。救灾专员办事处促进对自然灾害的研究、预防、控制和预测，并在这方面提供一个科学和技术资料中心。救灾专员办事处的活动表明，该办事处对早期预报的进一步参与和可能的贡献具有十分重要的意义。

44. 救灾专员办事处与国际减少自然灾害十年秘书处密切联系（见大会第44/236号决议）。另外，它在救灾事务管理中使用计算机也值得注意。特别是，联合国紧急情况工作网（紧急情况工作网）以电子计算机与世界上从事救灾事务管理工作的所有成员相联系，及时提供和救灾有关的背景情况和实际工作情况，从而使所有成员能够直接相互联系。

#### 4. 人权中心

45. 鉴于对人权的侵犯是造成难民潮的主要原因之一，而且，人权中心掌握着有关各国人权情况的大量资料，它在难民潮早期预报方面的作用十分重要。人权中心是向经社经事会报告的有关人权的各种会议的秘书处，如人权委员会会议、防止歧视及保护少数小组委员会会议以及根据国际法律文书设立的其他委员会的会议。在该中心于1985年被指定为秘书处内的协调中心之后，它就相应地确定了程序以确保得到情报并对所得到情报作出分析和评价。1985年，小组委员会在其第21号决议中<sup>16</sup>作出了第一次早期预报，该项决议提请人权委员会注意一个“大有可能导致人口大规模外流，特别是艾哈迈迪人口的大规模外流”的问题；但是，

委员会没有对这一警报采取任何行动。虽然委员会还没有就可能发生的大规模外流问题向国际社会发出警报，但已经开始考虑难民的具体成因和侵犯人权之间的关系。<sup>17</sup>在随时注意这种发展情况以促进可能的难民潮的早期预报，特别是通过对造成难民潮的具体根本原因的研究促进早期预报方面，人权中心处于非常有利的地位。如第25段所提到的，由于设立了专门负责紧急政治形势以及人道主义紧急情况早期预报的资料厅，人权中心停止了作为协调中心的作用。但是，这并不排除它在早期预报方面的主要作用，为此，将其情报整理为可利用的资料是必要的。

46. 人权中心取得的一个进展是，为使条约执行情况报告监督机构的工作计算机化，从而更有效地促进缔约国履行其报告义务以及条约机构对报告的审查，成立了一个负责计算机化的特别工作组。为了使关于条约履行情况的资料工作计算机化，人权中心必须按国家设立有关各种人权情况的资料档案并对资料进行分析。这种全面的资料档案将为监测难民产生的情况奠定一个良好基础，因此，应当大加鼓励。

## 5. 负责发展和国际经济合作的总干事办事处（发展合作办事处）

47. 发展合作办事处的任务包括在查明和集中处理需要国际社会注意和（或）采取行动的正在产生的各种问题方面提供协助。因此，发展合作办事处在确保联合国系统对各种灾害和其他紧急情况作出有效反应方面，过去是、将来也仍然是一个协调中心。它将组织联合国系统某些机构的机构间会议，并在需要时协助秘书长完成这些任务。根据设想，这些安排将在联合国总部提供一个协调中心以确保秘书长随时了解各种发展情况并在必要情况下作出特别安排以保证联合国系统有效地履行责任。向发展合作办事处报告的驻地协调员将为促进联合国系统各组织在这个领域的进一步合作提供一个坚实的基础。

## 6. 联合国开发计划署（开发计划署）

48. 开发计划署对难民问题的参与只限于寻求长久解决办法和需要发展援助的情况。但是，开发计划署在国家一级的作用非常重要，这是因为驻地代表在向有关国家政府和其他机构提供援助方面都起着协调作用。救灾专员办事处和开发计划署之间的合作受到高度评价。应当提到的是，在没有难民署代表的国家，开发计划署的驻地代表负责处理难民问题。

49. 最近，驻地代表收到总部的关于了解内部流离失所人员情况的指导方针。根据这些指导方针，成立了一个负责难民、返回者和流离失所者问题的内部工作组。有了这些新的指导方针再辅之以开发计划署的现有基础结构，开发计划署肯定会对（内部和外部）流离失所者和其他紧急情况的早期预报作出很大贡献。重要的是，理事会在其第三十七届会议的议程中列入了一个关于难民和流离失所者问题的项目<sup>18</sup>。另外，开发计划署还建立了一个关于“向非洲难民、返回者和流离失所者提供援助”的资料库，资料库将分别设在纽约、日内瓦（难民署）和各外地办事处。

## 7. 新闻部

50. 新闻部的主要任务是提高世界人民对联合国的工作和宗旨的了解。在这一范围内，联合国各情报中心（情报中心）（设在56个国家）进行下列工作：传播有关联合国的情况；印制有关联合国的材料和文件；向总部汇报所涉及国家的情况。因此，在详实报告有关地区的政治、经济、社会和人道主义的最新发展情况方面，资料厅一直在向各情报中心提供具体的指导方针。根据这些指导方针，报告应当依据在新闻媒介上发表的正式文件和讲话，特别是要认真总结可能造成部分人口流离失所和难民潮的各种发展情况和动态。另外，为加强各情报中心的通信能力，新闻部还采取了一些措施，这将进一步有助于难民潮早期预报工作的发展。

## 8. 区域经济委员会

51. 联合国各区域经济委员会不一定直接参与难民事务，但在区域一级的经济和社会活动的合作和协调方面负有责任并起到主导作用。 它们的活动广泛涉及各区域的各种经济和社会问题，因而可以提供有助于早期预报的各种协助，如：技术咨询；允许利用其基础结构；制定各种方案；组织机构间会议。

## 9. 国际经济及社会事务部（经社事务部）

52. 在其有关社会和经济事务的研究活动范围内，经社事务部所发表的关于短期和长期早期预报作用的报告和研究在一定程度上涉及有关问题。 特别是，经社事务部所发表的《世界经济概览》提到经济和社会情况预测的许多因素和指标。 响应经社理事会<sup>19</sup> 第1988/75号决议，《1989年世界经济概览》把一项调查列为附件，题为“及早发现、分析和监测世界经济情况的发展”，这项调查报告了联合国系统内现有的有关办法和手段。

## 10. 联合国儿童基金会（儿童基金会）

53. 在其紧急业务中，儿童基金会的援助对象是面临自然灾害的儿童和妇女，这些自然灾害可能会由于当时的主要情况（如武装冲突）变得更为严重，从而造成人口的大规模内部和外部流离失所。 执行委员会特别强调了以分散和灵活的形式进行这种活动的重要性。 在国家一级，儿童基金会与驻地协调员、其他联合国机构、专门机构、非政府组织和政府密切合作。 儿童基金会在需要和其他组织密切协调的领域从来不单独行动，因此，在儿童基金会、粮食计划署、难民署、卫生组织之间有许多国家一级的双边或机构间合作协议。 由于不断需要在内部和在国家一级与对应部门制定较长期的准备战略，儿童基金会开展了各种活动，如：灾害前的规划援助、评估任务、机构间培训等。

54. 在粮食和营养早期预报系统范围内，有粮食和营养调查方案，这是儿童基金会、卫生组织和粮农组织之间的一项联合方案。其目标是：(一) 在国家一级和国家以下各级按照所规定的和粮食与营养有关的一些有限的指标对当前的趋势进行分析；(二) 促进及时利用这种情报进行国家和国际宣传。从长远来说，该方案的目的是加强40到60个发展中国家发出、分析和利用有关警报的体制能力；在国家和区域一级促进了解和利用这种情报，提倡在制定适当政策和方案方面考虑到人的营养问题的重要性。<sup>20</sup>

### 1 1. 特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部

55. 这个机构的特别紧急情况方案股在提请国际社会注意非洲正在发展的危机情况方面起着关键作用。与联合国系统各机构（如救灾专员办事处、难民署、粮食计划署等）作出各种安排，一旦非洲发生紧急情况，就使该股了解。虽然不负责综合导致难民潮的资料，但该股对非洲发展中的情况的了解使它在早期预报的分析和评价阶段能够提供专门知识。

### 1 2. 联合国环境规划署（环境规划署）

56. 在其职能范围内，环境规划署不直接处理难民问题。但是，环境的恶化是造成难民潮的原因之一。

57. 十分重要的是，环境规划署有一个叫作“地球观察”的方案，这是1972年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议建议的三个业务领域中的第一个。这三个领域是：(1) 环境评估；(2) 环境管理；(3) 支助措施。“地球观察”这一评估领域被看作是一个由各国的设施和服务组成的全球协调系统，目的是研究人类与环境之间的相互作用，提供关于环境危险的早期预报以及确定选定的自然资源的状况。这包括：评价和审查、研究、监测和通知。

58. 为了执行地球观察方案, 作为经常监测全球环境的一种工具, 建立了地球环境监测系统(环境监测系统)。环境监测系统包括一系列资料库, 这些资料库系统地收集、汇齐并用计算机储存各种资料。环境观测系统得到全球资源资料库(资源资料库)的协助。虽然为环境监测系统拨出的预算比较少, 但它和粮农组织、教科文组织、卫生组织和气象组织制定了一些联合方案。环境规划署通过其环境监测系统和资源资料库提供的投入无疑将具有十分重要的意义。<sup>21</sup>

### 13. 联合国大学

59. 虽然联合国大学的日常业务不可能直接涉及早期预报, 但它可以制订一种着眼于长远目标的全球警报办法, 从而发挥重要作用。这种办法将协助人们认识潜在的问题, 并通过早期预报使人们认识到需要改变政策和采取预防行动。联合国大学1990年至1995年的第二个中期计划(第二个中期计划)将努力的重点更多地放在这个方面。在为1990至1991两年期提议的方案和预算的范围内, 全球预报职能将得到发挥。

60. 虽然这一概念不很明显, 但联合国大学的全球预报职能可从其任务中看出。根据其章程, 联合国大学是“一个由国际学者组成的团体, 从事研究、研究生培训以及知识的传播, 以促进实现联合国宪章所规定的宗旨和原则。”(第一条, 第1款)。另外, 责成联合国大学“致力于研究联合国及其各机构所关心的人类生存、发展和福利这种紧迫的全球性问题, 并对社会科学和人类学以及理论和应用自然科学给予应有的注意。”(第一条, 第2款)。联合国大学的自治地位、由学术工作者组成这一事实以及研究“人类生存、发展和福利这种紧迫的全球性问题”的任务表明了其职能的全球性。在全世界越来越相互依赖的时代, 这种职能在未来的年月将变到更加重要。从长远和全球观点来看, 联合国大学是一个真正涉及早期预报问题的机构。



61. 联合国大学没有参与任何实际业务活动，它的活动集中在学术研究领域。它不向任何特定国家提供技术援助。然而它向联合国各组织或各国政府的决策者提供有关知识，从而有助于解决实际问题。这一作用是得到承认的。从这个意义上来说，联合国大学进行了很多有意义的研究。实际上，特别是在食物和营养以及基本卫生保健方面，联合国大学一直在和一些组织（儿童基金会、教科文组织、卫生组织等）进行密切合作，促成了各种评价技术和程序。它所进行的有关冲突的解决、多边主义、世界经济的各种研究以及有关世界变化中涉及人的方面、潮湿热带地区的持久发展、山区的生态和持久发展以及一般的自然资源的其他方案将有利于国际社会。虽然联合国大学的研究成果还不那么众所周知，但在将来发挥全球预报作用的过程中，在这个相互依赖的世界中国际社会将越来越需要利用该大学关系到人类的未来的各种研究成果。因此，联合国大学将能够为早期预报能力的发展作出宝贵贡献。

## B. 专 门 机 构

### 1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）

62. 粮农组织对监测难民情况及其救济需要的参与主要通过全球粮食及农业情报和早期预报系统（粮食和农业预报系统）。这个系统是1974年针对1970年代初期的世界粮食危机和根据1974年所举行世界粮食大会（第十六号决议）提出的建议建立的，它得到1974年举行的联合国大会第二十九届会议（第3348（XXIX）号决议）的批准。通过这个系统，粮农组织的经常活动触及造成难民问题的某些根本原因。

63. 粮食和农业预报系统有两个主要作用：（一）不断监测全世界的粮食供应和需求情况以协助各国政府在迅速变化的情况下及时采取适当措施；（二）查明有明显的粮食严重短缺和营养恶化情况的国家和地区并对可能的粮食紧急需求及早作出评

估。粮食和农业预报系统的活动不仅对有关国家政府提供协助，而且便于提供紧急粮食援助的捐助国作出决定。因为粮食短缺是造成人口流动的原因之一，该系统在提供有关难民情况及其救济需要的情报方面起着重要作用。粮食和农业预报系统和一些联合国机构、国际机构和国家机构以及50多个非政府组织有合作协议，这些机构和组织和该系统互通情报。就监测有关社会经济指标而言，与非政府组织的合作特别有利于提出有关紧迫的粮食供应困难的早期预报或查明受到最严重影响的包括难民在内的人口。粮农组织的代表每月向100多个国家政府传送一份作物和粮食情况报告问题单，这个问题单所提供的资料是对该系统的重要投入。粮农组织的驻外工作人员定期报告有关国家的粮食情况。农业和粮食预报系统有几种定期报告，分别按月份、季度、年度和根据临时需要发表，如：《粮食形势展望》、《粮食作物和短缺问题》、《非洲南撒哈拉地区粮食供应形势和作物前景》、《粮食形势展望统计补编》、《西非谷物生产情况评估和特别紧急情况》。由于通过遥感技术提供的情报，粮食和农业预报系统的分析能力有了明显提高（详见第79至84段）。

64. 在其对秘书长1989年5月29日的信的答复中，粮农组织就通过粮食和农业预报系统对人道主义领域的早期预报的可能参与表示了意见。他说明了农业和粮食预报系统在可能因为各种自然原因造成的难民潮方面提供早期预报的能力，该系统将对旱灾、粮食供应和需求情况以及饥荒发生之前的各种指标和由于内部动乱造成农业生产活动或重要的粮食供应线中断而可能发生的人口迁移实行监测。在这方面，他表示粮农组织可向资料厅提供上述情报。<sup>22</sup> 在资料厅进一步发展早期预报的系统的过程中也可以具体的形式纳入这些建议。

## 2. 国际原子能机构（原子能机构）

65. 尽管原子能机构的工作专业性很强，但它对早期预报的参与是至关重要的。不能忽视属于原子能机构活动范围的各种核事故可能造成人口流动的这一事实。在

执行关于及早通知（相当于早期预报）核事故的公约和关于在发生核事故或放射紧急情况时提供援助的公约方面，原子能机构起着十分重要的作用。根据这两项公约，有关国家和国际组织必须迅速通知可能受到核事故影响的所有国家，并在必要时作出提供援助的安排。原子能机构秘书处被两项公约的参加国指定为负责通知核事故和接收援助或安排援助的协调中心。原子能机构为执行两项公约赋予它的义务采取了一切必要措施。一些成员国已经从这种安排得到好处。原子能机构现在是世界气象组织全球电信系统的伙伴之一（见第90至92段），这个系统的目的是迅速传送大量气象资料和放射资料，并作为包括核事故在内的各种灾害的一个早期预报系统。

### 3. 国际劳工组织（劳工组织）

66. 劳工组织不直接参与早期预报活动。应主管组织（救灾办事处、难民署）的请求，劳工组织在其活动范围内采取了一些行动，如：恢复正常生活、职业培训和创造就业机会，这些活动属于灾害发生后的活动范围而不是救灾行动。然而，由于其工作关系到国际劳工标准的适用，它掌握着有关各国劳工和就业情况的大量资料，这些情况是影响人口流动的另一种因素。

### 4. 联合国教育、科学和文化组织（教科文组织）

67. 教科文组织在其包括教育、文化、社会需要、资料、通信、研究、培训和科学在内的职能范围内，有许多和难民有关的重要活动。特别是，它的和难民教育有关的活动是通过机构间合作进行的，虽然这些活动都是在难民问题产生后从事的。它对人权问题的参预与人权中心、难民署和劳工组织相似。教科文组织还没有一个社会科学资料中心，该中心可为早期预报工作作出贡献。另外，在其有关科学的职能范围内，它已经和环境规划署、联合国大学、粮农组织、卫生组织等联合制订了一系列和早期预报有关的方案。重要的是，它特别建立了一个监测海

啸的早期预报系统（详见第93至95段）。这样，在其广阔的职能范围内，加上其广泛分布于外地的工作网，教科文组织在难民潮的早期预报方面有可能发挥重大作用。

## 5. 世界粮食计划署（粮食计划署）

68. 粮食计划署的活动包括在其提供粮食援助的职能范围内向难民、重返家园者和内部流离失所者提供援助。在救灾工作方面，它从事着内容广泛的活动；在这些活动中，它通过其外地工作网（涵盖90个国家的80个国家办事处）有效地提供了关于可能发生的紧急情况的情报。粮食计划署对粮食和农业预报系统活动的经常参与受到高度重视。除了通过粮食援助发展项目协助各国政府之外，各国家办事处还接受长期任务，发出实况报道，使执行干事了解无论是何种原因造成的，可能导致请求粮食计划署提供紧急援助的一切情况。这种任务是《粮食计划署紧急粮食援助手册》的一部分，手册中有专门关于早期预报和准备的章节。其总的政策目标之一是“(a) 通过在曾发生灾害的地区采取适当的早期预报、预防和准备措施减少灾害的影响。”为此目的，粮食计划署应当和开发计划署、救灾专员办事处、粮农组织和其他机构合作，鼓励并在可能的情况下支持和援助建立国家一级和地方一级的适当早期预报和准备系统。在实践中，某些发展项目被放在优先地位，这些项目有助于减少：(一) 灾害造成的风险；(二) 社区对已知灾害风险和粮食短缺所生影响的易受害程度。为了便于监测粮食分配情况和粮食援助管理的后勤工作，粮食计划署建立了国际粮食援助情报系统（粮援情报系统），这是一个有关粮食援助的综合资料库。它每周发出的紧急情况电讯稿对早期预报也具有重大意义。

## 6. 世界卫生组织（卫生组织）

69. 虽然卫生组织工作的主要目的是协助各国不断加强保健系统，但由于短期紧急情况而造成的某些国家在这方面的多次挫折也不容忽视。这些紧急情况包括各种自然灾害，如水灾、地震和台风、以及会给很多国家和人民的健康与经济带来

严重长期影响的旱灾。各种技术性灾害越来越频繁并且影响到全世界很多国家的人民。虽然紧急情况 and 灾害在时间和地点上很难预测，但可以建立早期预报系统和预先采取措施以减少灾害对健康的不利影响。在紧急情况的准备和管理方面，各国政府负有主要责任；但是，在发生大规模灾害的情况下，适当而及时的国际援助可大大地减轻灾害的影响。卫生组织的一些决议认识到预防措施和准备的重要性以及把紧急措施和长期发展结合起来的综合反应的必要性。卫生组织的方案预算提供了一个紧急情况的准备和管理方案，它有两个目标：促进国家和国际上对紧急情况 and 灾害做好准备，并提高对这些情况的处理能力；促进提供及时、适当而有效的保健救济。执行委员会强调了这个领域的活动，并建议增加这个方案1990至1991年的预算拨款。它的活动包括：通过培训和加强有关国家的技术能力促进对紧急情况的准备工作和加强国家管理能力；整顿卫生组织各级对紧急情况的管理，包括情报和通讯系统，以便在卫生组织的紧急方案范围内协调地发挥卫生组织现有的技术能力。另外，它还设想了一个饥荒管理综合情报系统以及一个紧急情况管理情报系统资料库。

## 7. 世界气象组织（气象组织）

70. 气象组织不直接参预和大规模难民潮有关的活动。但是，根据其世界天气观测方案，气象组织建立了一个全球电信系统，这个系统利用其卫星通讯网监测气象情况。考虑到气候情况是造成人口大规模迁移的主要因素之一，而气象组织的全球监测系统又非常先进，气象组织肯定会对早期预报活动作出重大贡献。特别是，这个系统的工作是通过气象组织的成员国（160多个）进行的，其中包括那些没有足够的技术能力、由气象组织在其技术合作活动范围内提供设备和专家的国家。由此可见，气象组织在这个方面的基础结构是非常坚实的（详见第90至92段）。

71. 世界天气观测方案是根据联合国大会1961年在其关于和平利用外层空间方面的国际合作的第1721(XVI)号决议中提出的建议而设立的，该项决议要

求气象组织对下列措施进行综合研究：(一) 提高大气科学技术水平以更好地了解影响气候的各种自然力量和大规模改变气候的可能性；(二) 加强现有的天气预报能力并通过区域气象中心帮助成员国有效地利用这种能力。根据该项决议，气象组织编写并向大会随后的一届会议提交了一个初步报告，其中概述了将卫星观测和常规观测、世界和区域气候服务中心工作网以及一个电信系统结合起来的一项“世界天气观测方案”。大会在其1962年通过的第1802(XVII)号决议中促请气象组织“更详细地制订扩大方案的计划以加强气象服务和研究，特别着重于利用气象卫星……”。1963年4月举行的卫生组织第四届大会讨论了这项建议。卫生组织认为，设立一个世界天气观测方案是一个令人兴奋的想法，这是气象工作者长期以来就需要的，并决定进行进一步研究。卫生组织第四届大会的决定导致联合国大会于1963年通过了第1963(XVIII)号决议，其中确认了在气象组织主持下为设立一个将利用卫星观测资料和常规观测资料结合起来的世界天气观测方案所作的努力。由于以后四年(1963至1967年)的长时间和大量努力制订了世界天气观测方案计划，该项计划在1967年4月举行的第五届气象组织大会上通过。

72. 在减少自然灾害十年的范围内，应当特别注意早期预报系统(见第9段)。气象组织非常重视提高其与世界天气观测方案有关的基础设施的重要性，这个方案能够警报可能造成人口大规模流动的由于气候变化造成的自然灾害。

#### 四、早期预报的监测方法和技术

73. 本章论述的是联合国有关中心办事机构为了监测难民潮如何利用和制订各种方法。为了在早期预报的中心监测过程中应用这些方法，本章讨论联合国系统一些机构在其职能范围内所采取的无论是短期还是长期、无论是否导致具体行动的各种方法。

##### A. 研究和资料收集厅（资料厅）

74. 资料厅目前所采用的方法包括：（一）根据最终涉及世界上所有国家的各种指标预先编写国家概况；（二）参照这种背景资料监测当前的发展情况。作为一个监测国际冲突和人道主义事务的中心机构，出于长远考虑，资料厅采取了一种数量分析典型方法，即利用计算机参照各种指标对政治和人道主义方面的风险进行数量分析。它准备建立一个旨在接收、处理和储存资料的计算机化综合预报系统。这个系统一旦建立将成为早期预报监测的一个有效的综合资料系统；然而，这看来是一个目标过大而耗费时间的项目。检察员们认为，这种需要数量化的方法的准确性是一个关键，因为如果衡量不精确，决策者就有可能对情况作出错误判断。这将需要几个准备阶段：查明资料来源；确定传递信息的渠道；订立指标；确定处理信息的程序，如分类、数量化和质量评价。

75. 作为建立早期预报综合系统工作的一部分，资料厅已经确定了有关国际和平与安全的大量指标，其中许多与和难民潮有关的指标是相同的。资料厅主要关心的是国际冲突和具有国际影响的国内形势。因此，资料厅的一项主要工作是编写说明、简述、分析、问题概况等。虽然在很大程度上是相互联系的，但难民问题在其所关心的问题中只占很小一部分，因此，有关的努力也微不足道。由于人员和资源有限，这方面的工作也受到妨碍（见第39段），尽管成员国十分重视难民潮的早期预报工作。自1987年成立以来，资料厅为实现其目标作了大量努力，但目前

仍然处于概念性的筹备阶段。考虑到资料厅所担负任务的重要性，需要采取适当措施和作出安排以有效地发展其早期预报能力。

76. 关于利用新技术，大会在其最近的第43/154和44/164号决议中明确促请早日实现资料厅的计算机化。资料厅要使用户能够迅速、容易而合算地得到并建立一个能够监测当前情况及其发展趋势的早期预报系统，适当的计算机设备<sup>23</sup>是一个先决条件。资料厅没有和NEXIS<sup>24</sup>和救灾专员办事处的UNINET以外的外部计算机设施建立联系。资料厅还可以和联合国系统的许多资料库和其他来源建立关系，本报告中提到了其中许多来源。但是，为了能够发挥早期预报作用，资料厅需要增加服务人员、工作站和印刷厂或利用微型计算机，从而扩大和加强对计算机的利用。适用于早期预报的软件系统一直很难找到，因此，它雇用了一名顾问以设计自己的程序。但是，整个系统的完成和投入使用还需要几年时间。

77. 鉴于不断增加的冲突和难民潮已经在威胁国际和平与安全，资料厅在早期预报方面的作用越来越重要。为满足这些需要，对它的各种方法需要重新考虑。为了协助秘书长，资料厅必须使用目前的传统分析方法，传统分析方法是不够的，需要进一步改进，特别是要制订用来进行分析的标准以便监测可能造成难民潮的各种复杂因素。另一方面，所设想的早期预报系统还远未完成。为了加速这个系统的准备工作，它应当把确定可能的难民潮的具体指标放在首要地位。这对使用传统方法也是有益的。

78. 确定指标和评价标准值得特别重新考虑。检察员们认为，在最后确定各种指标之前，资料厅应当同联合国系统其他机构磋商，促使它们在其职能范围内提出意见、技术咨询和建议。在此基础上，资料厅可建立一个完整的通讯网以沟通整个联合国系统。第38段中提到，其他机构对资料厅寻求合作的要求有些不太愿意作出响应。但是，如果它要求它们提供属于其专业范围的有关具体指标的特定资料，这种情况就可能会大有改善。如果说粮农组织的粮食和农业监测系统、联合国大学项目下的世界环境监测系统和气象组织的世界天气监测方案在早期预报方



面获得了成功，那主要是因为它们确定了明确的指标和方法。关于为联合国各新闻中心规定的指导方针，也作了类似的评述（见第50段）。总而言之，早期预报的方法应当在能够参加这种活动的各机构之间进行讨论和审查，而不应当由中心办事机构选定。

## **B. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）**

### **1. 全球情报和早期预报系统（全球预报系统）**

79. 在全球预报系统范围内，粮农组织总部确保从各国政府、其外地办事处和粮食计划署的各办事处（在没有粮农组织代表的国家）得到情报。每当预见到可能出现紧急情况时，驻地代表就向全球预报系统传送关于即将出现的粮食短缺情况的报告。这种报告包括对受影响人口的估计以及他们对粮食的紧急需要。与全球预报系统合作并分享情报的一些非政府组织也提供情报。粮农组织还进一步扩大了与捐助机构的工作联系，所有这些努力都为全球预报系统从外地顺利得到情报作出了贡献。

80. 通过问题单提供的情报在分析方法和资料的充足程度上，逐国肯定有所不同。然而，在可行的范围内，全球预报系统采取了一种系统的办法。<sup>25</sup> 它的作物评估方法主要包括有选择地应用农艺学、农业气象学、统计学、经济学和遥感等方面的技术，通过这些方法可以作出质量上和数量上的评估。这并不直接涉及难民情况和突然发生的自然灾害，但可以确定受影响的人口，从而对粮食紧急援助需要作出估计。所提供情报不仅包括粮食和作物情况，也尽可能广泛地涉及社会经济指标，包括人口迁移情况。在收获前景不能肯定或作物情况报告系统比较薄弱的情况下，向有关国家派遣了专门的作物情况评估小组。<sup>26</sup> 全球预报系统的国家监测员对能力较弱的国家的访问次数有很大增加，从而得以对有关国家的作物情况作出较好的评估，与此同时还和各国政府和非政府组织建立了更密切的工作关系。利用农业气象技术和遥感技术进行的作物情况分析在其他资料来源之外单独向全球预报系统提供了资料，这些技术在过去一些年中被用于相互核实，以证明非常有用。

81. 全球预报系统在将计算机广泛用于分析方面取得了很大进展。 计算机被用来从粮农组织的遥感 ARTEMIS 和农业气象资料库中检索资料。 这改善了全球预报系统的信息处理工作, 也提高了接收信息的分析效率, 从而加快了全球预报系统发出报告的速度。 另外, 全球预报系统的国家监测员还装备了个人计算机, 用来获得、处理、记录和储存粮农组织主机中的统计资料。 它们也可以从其他来源得到资料。 全球预报系统备有个别指标的历史资料和预测情况的国家档案。 另外, 现在也可以通过计算机得到有关所有受监测国家粮食供求平衡情况的简报。<sup>27</sup>

82. 粮农组织的全球监测系统作为联合国系统中最先进的早期预报系统之一, 有许多方法和经验可以借鉴, 特别是在制订社会经济指标、评价方法、计算机的应用等方面。

## 2. 遥感技术<sup>28</sup>

83. 粮农组织的遥感中心是根据联合国和平利用外层空间委员会关于要求粮农组织成立一个可更新自然资源遥感中心的建议于 1980 年成立的。该中心的主要目标是加强发展中国家在应用遥感技术进行规划、评估和管理其持久发展方面自力更生的能力。特别重点是将遥感技术应用于最不发达国家的粮食生产和粮食安全方面。1990 年 1 月 1 日, 农业气象小组参加了遥感中心的工作, 这是为了便于将遥感资料和农业气象资料综合应用于预报和监测农业旱灾。

84. 遥感中心向全球预报系统提供由卫星遥感数据中提取的资料以及通过地面观察获得的农业气象资料。卫星遥感资料的来源独立于其它资料来源, 是有关大片地区、系统记录下来的资料; 农业气象资料则更准确, 但这只表明农业气象站所在地周围的情况。 另外, 在战争和国内动乱时期, 地面观察可能会中断, 而那时候可能最需要资料。 因此, 在全球预报系统的分析过程中综合利用遥感资料和农业气象资料是在作物生长季节对区域范围和全球范围的发展中国家作物情况进行系统监测的最好办法。 通过欧洲航天局正在和粮农组织合作发展的一个叫着 DIANA 的专门卫星通讯系统, 在粮农组织与对应的国家和区域机构之间将有可能进行实时交流。

C. 联合国大学：在联合国大学项目下的全球流离失所者早期预报系统（全球预报系统）

85. 和粮农组织的全球预报系统不同的是，在联合国大学项目<sup>30</sup>下的全球预报系统<sup>31</sup>是用全球模式发展起来的，这与资料厅的办法相同。因此，资料是通过计算机处理的。全球模式的方法首先用于经济领域。这里采用的模式叫做“全球相互依靠的未来”模式。实际上，这种模式被国际经济和社会事务部用于长期预报。<sup>31</sup>在相互依靠模式的基础上，全球预报系统发展了一些辅助性分系统，从而涉及一些其他问题，例如：环境、人口、能源、粮食、社会、人权等。

86. 该系统采用了四种可能造成人口流离失所的指标：(1) 环境的破坏；(2) 发展的失败；(3) 没有和平与安全；(4) 对人权的侵犯。这些指标成为全球预报系统的分系统。每一种指标都有一些分指标，在国家一级由专家通过问题单确定等级。这种划分等级的工作网范围有限。联合国系统有关机构如能多参与，将有助于扩大资料范围，增加其数量，提供较确实的数据。每年计算机画出每一选定指标的统计表（1至4），也画出综合指标的统计表。每一个国家的统计表应单独审查，因为各种指标在不同国家影响不同。

87. 全球预报系统已被应用。审查了每一指标之后，已预测亚洲地区有13个国家有出现流离失所者的危险。根据从1980年到1985年发生的变化，对1985年以后可能出现的变化作了预测，认为在亚洲国家中，菲律宾有最高的“国家危险”，也就是说，菲律宾作为一个具有出现流离失所者高度危险的国家必须给予注意。这个预测已证明正确。重要的是，这个系统能够进行“设想预测”。例如，要知道有多少平民可能死亡，就要先弄清有哪些因素可能造成大批平民流离失所，人口中有百分之几可能流离失所，等等。

88. 在涉及亚洲地区13个国家的全球预报系统的基础上，正在进行第五代全球模式的准备工作。这将包括150多个国家和地区合成一个世界性的全面模式系统。它还将包括更详细的国家分类，涉及世界上更广泛的地区。这样一项任

务将需要进行学科间的研究工作。实际上，与这个项目相联系的大学将在1991年设立一个工程系和系统科学研究所，使用同IBM兼容的计算机，以便使所有有关方面都能利用全球预报系统。全球预报系统的监测形式非常灵活，必要时，可加速问题单处理过程，从而进一步简化。这个全球模式将在研究所建立之前完成，1991年4月就可以开始发挥作用。

89. 全球预报系统是一个现有的专门预测难民和流离失所者情况的系统，它可以进一步发展为一个世界性系统。通过某些办法，例如增加其他指标，它还可以灵活地适应各种需要，作为重要的资料来源。联合国大学全球预报系统用同IBM兼容的设备，所以很容易利用。资料处要发展自己的系统需要大量时间、费用和人力，因此，它可暂时利用全球预报系统。有了全球预报系统所提供的预报资料，资料处可集中全力进行自己的分析，这一工作实际上是它担负的“监测”任务的一部分。

#### D. 世界气象组织(气象组织)：世界气候 观测方案(气候观测方案)

90. 气象组织的气候观测方案利用卫星通讯网，所得资料经计算机处理。气候观测方案有三个主要组成部分：

- (a) 全球观测系统(观测系统)
- (b) 全球电信系统(电信系统)
- (c) 全球数据处理系统(数据处理系统)

91. 这个系统的工作情况如下：

- (a) 观测系统包括设在陆地、海洋、空中和外层空间的各种设施，用于观察和测量各种气象要素。这个系统目前有9,000个陆地观测站,7000个活动的船上观测站。气象卫星和自动观测系统正在迅速发展，在弥补差距方面取得了真正的进展。有了观测系统，地球表面的每一点每天都可以观测两次。因此，这个观测系统已经发展成为一个综合系统，每天向各地区和全球传送大约800万个字符的观测数据。

- (b) 电信系统是一个迅速交换观测资料、分析和处理资料、包括数据处理系统所提供的预测的全球性电信系统。电信系统载有 1,500 多万字符的观察数据和 2,000 个天气图，是一个每天工作的高速度和高效率的自动化系统。电信系统有三个组成部分：主要电信系统、地区电信系统和国家电信系统。主要电信系统连接三个国家气象中心和 15 个地区电信站。目前的数据处理速度是每秒钟 19,200 比特，也就是说，可在半小时内将信息传送到全世界。这主要是因为采用了计算机、各电信中心收集、分类、选择和向不同地点传送大量数据的工作逐步实现了自动化的缘故。它与原子能机构作了及早通知安排，让原子能机构在 3 秒钟内得到通知。电信系统也是收集气象资料的工具，数据收集台设在卫星通信范围内，气象卫星可以从收集台那里获得资料。
- (c) 数据处理系统是一个世界和地区计算机化数据处理中心工作网。每个国家气象中心不可能都拥有足够的计算机和电信设施，处理不断增加的观测数据，利用最新的数据分析和预测技术。数据是由 3 个世界气象中心（墨尔本、莫斯科和华盛顿）组成系统处理，它的目的是和观测系统一起，确保每一个会员国都能得到必要的经过处理的资料，从事实时和非实时应用。现在，3 个世界气象中心每天提供 350 项分析和预测，区域气象中心相互之间每天提供 2,000 多项这样的成果。

92. 扩大利用电信系统需要经过气象组织理事机构和大会的讨论，只要传送的资料数量不大，是可能达成协议的。气象组织已经和原子能机构作出了及早通知的安排。另外，裁军会议也表示对合适方法很感兴趣。因此，从技术上来说，资料厅是有可能同电信系统建立联系，迅速在世界范围内传送紧急信息，并通过数据处理系统得到经过处理的资料。

**E. 联合国教育、科学和文化组织（教科文组织）：**

**国际海啸预报系统（海啸预报系统）**

93. 海啸预报系统是教科文组织政府间海洋学委员会（海委会）在1960年智利海啸和阿拉斯加海啸造成大破坏之后建立的，这两次海啸使人们意识到需要一个预报系统。国际海啸情报中心（海啸情报中心）于1968年成立，其总的任务是减少太平洋地区海啸的影响，更具体地来说，是确保提供海啸预报，及时收集海啸情报，鼓励海啸研究，促进参加国之间的科技人员和资料的交流。海啸预报系统向海啸情报中心提供海啸早期预报所需要的几种监测手段。

94. 目前的保护性措施主要是利用配有先进的数据收集和警报传送技术设备的现有海啸预报系统。拥有先进预报系统的几个国家承担了向太平洋地区其他国家提供情报的责任。它们的人力和物力被纳入海啸预报系统。目前的预报系统包括分布于太平洋地区的31个地震监测站、53个潮汐观测站和101个情报站。美国国家气象局设在檀香山的太平洋海啸预报中心是这个系统的工作中心。海啸预报系统负责监测太平洋地区发生的较大地震，测定其位置，并确定是否引起了海啸，及时、有效地向太平洋地区的居民提供情报和预报，以尽量减少灾害。这个系统通过每个监测站的工作人员和地震仪发挥作用，任何足够强度的地震都会使地震仪发出警报，从而使工作人员发现地震。凡是测到超过6.5里氏震级的地震就要对它进行调查。海啸预报中心收集数据、计算并确定地震波及范围。一旦潮汐观测站的报告表明太平洋地区的某些居民或全部居民将受到海啸威胁，即通知各传送机构以向公众发出警报。然后，这些传送机构执行从危险地区撤出人员的预定计划。除这个预报系统之外，还建立或准备建立一些区域预报系统，其中某些系统负责向海啸频繁、需要立刻作出反应的地区的居民发出警报。

95. 海啸预报系统是海委会的参与和积极协调的结果。这是直接负责减少海啸影响的最成功的国际科学方案之一。这是一个具有直接的人道主义目标的实际方案，对保护生命财产有最巨大的意义。

## 五、合作与协调

96. 由于联合国的工作很分散和零碎，合作与协调一直不是一件容易的事。18人专家组的报告指出，“在这个体制增长过程中，往往没有充分注意到避免议程上和工作上的重复。这种情况表现于联合国本身及其各个联系机构，也表现于联合国与各个专门机构之间的关系”，<sup>32</sup> 报告还指出，“目前的机构太复杂、零碎、头重脚轻”。<sup>33</sup> 这就说明了在联合国秘书处以及包括早期预报在内的整个系统内进行任何协调的困难。进行国际合作以防止新的难民潮的政府专家组所得出的结论特别指出，防止大规模难民潮的任务要求改善各级的国际合作，特别是联合国范围内的国际合作。<sup>34</sup>

97. 虽然协调难民潮早期预报的工作也面临同样的困难，但检查员们认为问题并不是不可解决。正如在本报告中所多次指出，协调难民潮早期预报工作的实际困难是缺少适当的方法、明确的程序和机构。要弥补这些缺陷，需要在整个系统中采取一些适当和具体的措施。

### A. 部门间的合作

98. 联合国秘书处虽然并不缺少情报，但没有具有约束力的规则和指导方针，能够综合必要的情报，发展早期预报的能力。联合国也没有讨论早期预警问题的常设协商机构，因而有关官员和机构对情况缺乏了解。

99. 为了使联合国一些部门和办事机构的新闻发布工作和政治分析活动合理化并取得协调，资料厅在获得最新、公开发表的情报方面作出了一些努力，目的是“在可能导致冲突的特别紧张局势下能够迅速采取最适当的预防性外交手段”。<sup>35</sup> 这些努力可作为早期预报系统的部分基础，但是资料厅没有得到多少答复。许多部门和组织，甚至那些应当与其密切联系的组织，看来都不十分了解它的任务。

100. 尽管资料厅得到具体授权，它在秘书处中的实际地位可能没有被普遍了解。如果它不能从联合国系统其他机构那里取得有关情报的话，资料厅本身不可能单独

完成其任务。这就说明需要就合作的形式达成双边协议。考虑到资料厅可提供的分析资料和早期预报，这种协议对其他机构也是有益的。如前面所提到（见第50段和第78段），在资料厅和新闻部之间存在着双边合作关系；这种合作形式需要加强。在这方面，为了实际工作达成的许多有益的协议值得研究。

101. 使用通讯设备传递情报有一些困难。联合国系统在通讯设备方面使用的新技术并不一定兼容。难民署的办事处有许多设在远离首都的边境地区，经常遇到通信问题，虽然它们也在争取利用开发计划署或联合国系统之外的无线电电信系统。因此，在外地办公设施、特别是现有早期预报通讯系统的合用需要合理化和改善。另外，在这方面也有积极的发展。在从事广泛现场活动的机构中，儿童基金和开发计划署拥有非常好的计算机化办事处间电信系统。联合国情报中心的通信系统也取得了很大进步，有24个情报中心现在已装备了具有电信能力的微型计算机。从技术上来说，资料厅可以借助于现有的办事处之间的通信系统。

102. 联合国在通信方面的年平均开支（电传、电报和电话）1200万美元以上，全用商业线路传递。此外，租用线路和设备还花100万美元。联合国的通信网正在继续朝着更先进和更经济的方向迅速发展。<sup>36</sup> 它越来越需要更有效和更全面的工作网，应当更多的利用卫星通信和地面站。另外，在行政管理方面，管理信息系统的现代化被放在优先地位，一个综合的管理信息系统正在建立中，一旦完成，联合国系统各办事处之间的通信将得到广泛的改善，有助于加强联合国早期预报的能力。

103. 在联合国秘书处内进行较好的协调是一项非常复杂、繁重、而且不一定完全合理的任务。在联合国总部有几个机构负责协调工作，除了资料厅负责政治和人道主义问题的早期预警监测任务以外还有一些其他部门。例如，发展和国际经济合作总干事办公室的一项任务是确保联合国系统对灾害和其他紧急情况作出有效反应，同时负责全面协调整个系统，以确保对各种发展问题采取多学科方法。特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部特别紧急方案股一直在负责协调有关非洲紧急情况的工作。许多其他办事机构在其任务范围内也起着协调作用。但是，在难民潮的



早期预报方面，没有任何一个办事机构直接负责协调工作。因此，为了做好早期预报工作，有必要在联合国总部设立一个经常性的协商机构，以负责这方面的问题。另外，也可以请资料厅参加由其他机构——例如发展和经济合作总干事办公室——安排的机构间会议。这样，资料厅可以经常了解有关业务活动，同时作出自己的贡献，因为它拥有大量的情报和分析资料。

## B. 机构间的协调

104. 在一般业务上，双边合作和机构间的协调已经在进行。但是，在早期预报方面，还没有一个常设机构负责向中心办事机构提供有关的综合情报，只有在具体问题上单独的协调行动。早期预报需要系统性的部门间和多学科的办法，密切合作和协调是十分必要的。

105. 在难民潮的早期预报方面，可以用不同的方法进行协调，负责资料厅工作的助理秘书长已于1989年在人权委员会会议上提出了一种办法。根据专家组的建议，助理秘书长提出了一些意见，可作为协调难民潮早期预报工作的基础。第一，监测可能的难民外流应当是难民署、救灾办事处和资料厅等机构的主要责任。第二，经常注意用什么方法避免新的大规模难民潮应当是联合国系统的共同责任。第三，分析情报、以便及早评估可能造成难民潮的情况应当是资料厅的主要责任。第四，在联合国秘书处范围内协调联合国各机构、专门机构和有关会员国的工作、以便及时采取有效行动应当是联合国系统的共同责任。最后，与直接有关的会员国协商、使联合国各主管机构获得必要情报也应当是一项共同责任。助理秘书长还特别指出，协调的标准应当是：“在资料厅、难民署、救灾办事处和其他机构之间作出协商安排，评价情报和情况，为秘书长认明备选办法，”以及“作出安排，在紧急需要的情况下迅速进行协商”<sup>37</sup>。

106. 检察员们同意负责资料厅工作的助理秘书长的意见。特别是，参预了与早期预报有关的活动之后，他们认为，资料厅、难民署、人权中心、救灾办事处、粮农组织和教科文组织可共同采取行动，促进有效的早期预报系统的发展。在这方面，

资料厅被赋有监测职能，可担负主要责任。然而，为了共同分担责任。从事其他有关活动的机构也可对上述机构提供支援。作为实际措施，资料厅可尽快邀请所有这些机构进行初步讨论，勿需等待新机构的建立。检察员们确信，这种协商安排和密切合作将为协调提供一个良好的基础。

107. 在第38段中已经提到，资料厅在寻求联合国系统有关机构的合作的过程中遇到了一些困难。考虑到早期预报应当是一个全系统的任务，检察员们认为，各机构，特别是那些已经参预有关活动的机构，应当对资料厅的这种努力作出更积极的反应。

108. 尽管大会在其第44/164号决议中呼吁“加强联合国系统各有关部分之间、特别是资料厅、以及难民署、人权中心和有关专门机构之间的协调”，在可能的难民潮早期预报方面之间仍没有机构间的常设协商安排。联合国系统各组织的最高领导应当认识到，目前急需就这个问题制订一项系统性的协调战略。检察员们认为，有可能在行动协调委员会的范围内建立一个适当讲坛，进行讨论，以便为各种形式的合作制订必要的措施和程序。

109. 无可否认，在制订全球战略方面已经取得了一些成绩，例如，已详细制订了第四个联合国发展十年的国际发展战略。行政协调委员会在其第1988/1号决定中请长期发展目标特别工作组“审查整个系统各部分正在进行的关于和90年代有关的各种趋势和问题的的工作，确定所需要的仍然其他研究，并提出通过合作进行这些研究的方法”。在行政协调委员会特别工作组之上，须与机构间技术工作组进行了一次讨论并编写了一个报告，题为“监测90年代十年的发展进展情况：一项新的发展战略的经济和社会指标”。该报告包括下属内容：一．针对各机构就本世纪末以前的这一时期所作的中期和较长期经济和社会预测进行比较分析；二．认明经济和社会指标，用以及早确定、分析和监测世界经济和社会的发展情况，特别是认明可衡量发展事业的社会问题的指标，用以作为指导方针，制订一项积极执行的战略；三．设法将社会和环境因素纳入各机构的数量预测规范之内。尽管如此，这些

努力的目标是经济和社会发展，属于预测工作而不是预报。

110. 所有问题都是相互关联的，应当从全球的观点来看。在人道主义事务领域，为了提供预报，可以鼓励进行类似的工作。在这个问题的处理方面，行政协调委员会应当采取主动，成立一个特别工作组，以便具体地讨论难民潮的早期预报问题和类似紧急情况。它可邀请资料厅、难民署、人权中心、救灾办事处、粮农组织、教科文组织以及其他有关机构参加讨论。实质性问题（业务活动）协商委员会已将关于难民潮、其他类似紧急情况和发展问题的项目列入议程。这个委员会在讨论全系统紧急情况的管理协调方面富有经验，<sup>38</sup> 适于讨论难民潮早期预报的问题。它可能有必要成立一个技术工作组，为讨论实际问题建立必要的工作联系。在制订技术工作组程序时，可参考人权中心制订的试验性程序（见第45段）。

111. 要良好地协调整个系统，首先应当有系统地管理各种情报。各机构要对早期预报作出贡献，可采取有效措施，成立内部工作组，或指定人员，管理和早期预报有关的情报，必要时并应调整工作方法。这些努力将有助于在联合国系统内为早期预报建立一个长久的、有条理的坚强工作网。

112. 遇到紧急情况、需要通过最迅速的渠道传递情报时，有必要作出特殊安排，共同利用各种设施与服务。这时，联合国系统内的有效协调机制就能发挥作用了。上面提到现有各种不同的通讯方法，这表明，联合国系统仍大有可能扩展其通讯网，特别是在遇到紧急情况的时候。

113. 正如联检组关于计算机用途的变化的一個报告所指出，<sup>39</sup> 直到最近各专门机构无权使用联合国通讯网，这是根据1947年的《国际电讯公约》的规定。因此，它们不得不利用商业线路，虽然在紧急情况下也有例外。1989年电讯联盟全权代表大会一致同意授权各专门机构使用其电讯设备，<sup>40</sup> 因此，各专门机构在电讯方面将“通过合作，取得明显的工作和经济效益”。这肯定有助于早期预报系统的进一步发展。为了执行这一修订意见，联合国作为通讯网的拥有者和经营者将主持成立一个技术小组，由有关组织参加，以便从技术和管理角度研究有关机构对通讯网的使用以及所涉及的问题。

114. 一些机构和组织设立了关于管理方面或实质问题的资料库，虽然在范围和性质上有所不同。只要它们能够提供良好背景和有关情报，就可以作出安排，向中心机构提供这些资料。即使资料没有计算机化，也应当以计算机化的形式传递，这样可作为监测的良好基础。联合国系统外的机构和组织，如政府间组织、非政府组织、研究机构等，它们的资料库也应当用来补充这些资料。

115. 从长期和全球观点来看，参预早期预报工作的各机构应当考虑到联合国系统——如联合国大学、训研所、经社事务部、教科文组织等机构的研究结果。重要的是，在讨论了和研究机构合作之后，大会在其第四十四届会议上通过了第44/175号决议，其中特别“鼓励秘书长继续探查如何使联合国各研究机关有更好联系的新方式；赞同秘书长的提议，请发展和国际经济合作总干事举办联合国各研究机构的会议，目的是在提高它们之间的实际合作，特别是关于它们的方案和计划的拟订和实施”。1990年7月召开了一次这样的会议。向决策者提供广泛的资料，继续这种做法，是很有必要的。

### C. 现场合作

116. 联合国系统在各地都设有外地办事处。那些特别是在容易产生难民的国家或邻近国家设立办事处对早期预报能作出十分重要的贡献。外地办事处多数设在发展中国家，更增加了它们的重要性，因为落后、不发达容易使居民受到威胁，容易迫使他们离开自己的原来居住地区。驻在这些国家的办事处对当地情况熟悉，有能力发出早期预报。它们同非政府组织保持联系，易于了解根本原因，这点也增加了它们的重要性。

117. 现场工作的协调也缺乏一致，需要整顿。因为外地办事处的任务和范围都不相同，有必要进行现场交流，共同利用情报，在部门间相互协商，这样才能对早期预报作出有益贡献。但是，早期预报方面的现场合作没有一定的合作措施，虽然联合国系统各办事处和机构在业务活动方面存在着这种或那种形式的良好合作。因

此，为做好早期预报，发展经常和系统的现场合作是必要的，不能等到发生问题时才建立单独联系。

118. 外地办事处所负责的地理范围不同，有区域、分区域、国家等不同等级。所以，现场合作需要认真讨论和研究，以探讨如何发展早期预报的能力。检察员们通过现场的讨论得知，外地办事处的工作人员很愿意为早期预报制度作出贡献。他们深信，只要能建立必要的机制，发出必要的指示，他们是可以发挥重要作用的。为了做好难民潮的早期预报，很有必要具体地协调外地代表的工作。检察员们认为，联合国的常驻协调员在这方面有一定的作用。另外，有些分区域、尤其是经常出现难民问题的那些分区域特别需要协商。

## 六. 结论和建议

### A. 主要结论

119. 出于政治、经济、社会和人道主义的考虑，联合国会员国十分重视一个全球性早期预报观察系统的建立、运作和发展。大会有多项决议涉及难民潮的早期预报问题。然而，早期预报至今没有成为联合国系统经常工作的一部分，甚至早期预报的概念也不为人熟悉。自大会第一次讨论这个问题以来，至今已过了十年。难民潮的问题变得更为严重。鉴于早期预报系统的重要性和对它的紧迫需要，检察员们认为应当制订短期战略和长期战略。

120. 联合国秘书长自上任以来，一直十分热衷于政治和人道主义方面的早期预报活动，并一再强调其重要性。秘书长关于设立资料厅的决定，不仅是对大会各项决议的响应，也具体地表明了他有决心在秘书处中作好安排，以确保及时获得情报，让他能够对威胁和平的情况和人道主义方面的紧急情况作出反应。同时，他也要求得到必要的分析和建议，帮助他履行他的职责。

121. 也就是说，资料厅的目的是协助秘书长履行他在政治和人道主义方面的早期预报责任。资料厅向秘书长提供情报和分析，这已使他能够对一些情况采取谨慎的行动。但是，还有必要进一步加强它的能力，扩大它的职权范围。首先，它担负的任务范围很广，很复杂，在行政、财务和人员方面都面临着严重困难。要建立有效的早期预报，先决条件是向资料厅提供足够的人员、充足的预算、以及特别是资料管理方面的适当设备。其次，难民潮早期预报的监测工作是资料厅职能之一，这点没有得到足够的重视，因此有必要继续集中力量，制订适当方法，特别是确定具体的指标。不做好这一工作，资料厅将很难得到联合国系统其他机构的合作。在重新审查其方法时，资料厅需要考虑到联合国系统其他机构目前所使用的监测技术。

122. 另外，在难民潮早期预报方面，资料厅还没有采取足够的主动，发展同联合国系统有关机构之间的合作与协调。同时，由于某些方面的官僚主义作风和行政

上的制约，资料厅的努力也受到破坏。另外一个问题是：资料厅的职能范围只涉及联合国秘书处，使它很难在联合国系统范围内实现密切的合作和良好的协调。这些障碍有必要予以克服。

123. 还有一个问题是，即使是那些有能力在难民潮早期预报方面发挥重要作用的机构，也没有做好组织工作使用它们的情报。有必要在有关机构中成立内部工作组，或指定人员，专门负责管理同早期预报有关的情报，以便将这种情报重新编排，作为有用的资料。

124. 难民潮是由多种复杂的根据原因造成的，这表明，早期预报需要完善的全面协调机制。但是，无论是联合国秘书处还是整个联合国系统，在难民潮早期预报活动方面都缺少有步骤的协调。联合国系统的工作范围广阔，通讯渠道繁多，具有巨大潜力，不难增加难民潮预报活动。但是，没有联合国系统其他有关部分的合作，要建立早期预报能力则不可能。为了使早期预报系统有效地发挥作用，充分利用联合国系统的资源，必须保证情报能从联合国系统的有关部门尽快传递到中心监测机构，使它能够对情报作出分析和估价，协助决策者履行其职责。因此，迅速传递、集中和分析情报是早期预报系统的重要因素。但是，目前没有约束性的规则或指导方针执行标准。所以，联合国系统内应当设立一个负责监测难民潮的中心机构。联合国系统各秘书处的最高领导必须认识到早期预报能力的重要性，主动进行对话，以便为更好的合作和早期预报活动的协调制订实际措施。检察员们确信，除了建立一个有效的、协调的早期预报系统之外，如果资料厅能向联合国其他机构提供有关各种早期情况的分析和估价资料，也将有助于改进相互间的合作，协助它们做好业务工作。

125. 一些机构，如资料厅、难民署和人权中心以及救灾办事处、粮农组织和教科文组织都已参与了难民潮因素的监测工作或制订了具体办法。检察员们认为，这些机构是联合国系统的核心，能在难民潮早期预报方面起到关键作用。这些机构相互之间必须实行高度密切的合作。另外，他们也应该同一些支助机构密切合作，如发展和经济合作总干事办公室、开发计划署、新闻部、粮食计划署、气象组织等。

其中每个都在各自的职能范围内参与过早期预报的某些方面的工作，也应当把它们纳入难民潮早期预报机构间合作与协调的过程。

126. 在外地，驻地协调员在国家一级从事发展业务活动，在联合国系统各机构的代表之间起着重要的协调作用，他们也应与难民署的外地代表密切合作，以协调难民潮早期预报工作。

127. 使用新技术将是加强联合国系统早期预报能力的关键，因为早期预报不可避免地要涉及信息处理和资料管理。虽然联合国系统正在越来越广泛地使用先进技术，特别是计算机，其通讯网也在逐步加强，但联合国系统的不同机构都以自己的方式利用计算机技术，很少相互适应。为了能够最大限度地共同利用现有设备和通讯系统，有必要作出行政和技术安排。特别是因为，即使被指定负责早期预报监测工作的机构——资料厅——也没有适当的计算机设备，同很多外部的有关资料库也都没有建立联系。

128. 从长远和全球观念来看，许多研究机构本来可以对那些以从事实际业务的机构作出有益贡献，但它们的研究结果没有得到足够的注意。实际上，许多研究机构对早期预报的各个方面已经作了审查和研究。联合国大学就是一个突出的例子，它同构成其广泛工作网的许多其他研究机构和业务机构都进行了密切的合作。资料厅有必要建立和发展与这类研究、科学和专业机构的关系，以扩大其工作范围，用现代化的方法看待早期预报问题。为了共同利用研究成果，有必要使联合国系统和各研究机构进一步结合起来，成为一个完善的工作网。

## B. 建 议

129. 根据本报告的调查结果，提出下列建议：

### 建议 1

为使早期预报成为经常工作的一部分，改善协调，加强联合国系统在难民事



务方面的早期预报能力，行政协调委员会应当：

- (a) 在其下一届会议的议程中增列关于难民潮早期预报的项目，根据需要，随时审查这一问题（第 108、110 和 124 段）；
- (b) 指定一个联合国系统的中心点，负责协调和监测与可能的难民潮有关的各种因素（第 106、108 和 124 段）；
- (c) 成立一个难民潮早期预报工作组，由下列机构的代表组成：资料厅、难民署、人权中心、救灾办事处、粮农组织、教科文组织，以及发展和经济合作总干事办公室、开发计划署、新闻部、粮食计划署和气象组织，为各种形式的合作制订实际措施，并为发展有效的难民潮早期预报系统制订程序（第 106 和 125 段）；
- (d) 建立一个机构间的常设协商机构，负责审查难民潮早期预报的具体问题，有能力及时开会讨论紧急情况（资料厅和难民署可联合作为会议的召开者和这个机构的秘书处）（第 108 和 124 段）；
- (e) 作出安排，使联合国的驻地协调员成为外地难民潮早期预报的协调点（第 117、118 和 126 段）。

## 建议 2

秘书长应在现有资源范围内作出行政安排（财务、人员等），加强这个机构在难民潮早期预报方面的能力（第 39、75 和 121 段）。

## 建议 3

除了行政协调委员会和建议 1 有关的决定之外，联合国系统各有关组织的主任应当作出适当安排，加强难民潮的早期预报活动，特别是：

- (a) 保证向资料厅和专门机构的主任官员迅速传递情报，协助秘书长履行责任，早期预报可能的难民潮，使各组织在进行业务活动时能够更有效地处理问题（第 16、114 和 124 段）；
- (b) 必要时，在各组织或机构内重新安排情报的收集，改善情报的管理方法，更好地协助早期预报工作（第 111 和 123 段）；
- (c) 做出必要的行政和技术安排，特别是在外地尽可能充分地共同利用联合国系统中的设备和通讯设施（第 101、112 和 127 段）。

#### 建议 4

为了加快难民潮早期预报工作，资料厅应当：

- (a) 重新考虑用什么方法建立一个有效的难民潮早期预报系统，特别要参考到联合国系统内外目前使用的监测方法和技术（第 38、74 至 93 和 121 段）；
- (b) 把最后确定难民潮根本原因的具体指标放在优先地位（第 38、77、78 和 121 段）；
- (c) 积极鼓励同可协助做好早期预报工作的各机构进行协商（第 38、106 和 122 段）；
- (d) 进一步发展同秘书处和联合国系统范围内现有资料库以及外部来源的联系（第 76、114 和 127 段）。

#### 建议 5

- (a) 参与难民潮早期预报工作的机构应当更多地注意如联合国大学、联合国训研所、经社事务部、教科文组织等机构的研究结果，利用它们的资料 and 知识进行起业务活动（第 115 和 128 段）；
- (b) 联合国系统各研究机构本身也应当更努力地宣传它们所做的同预报有关的工作，向有关机构提供其研究成果（第 61 和 128 段）。

## 注 解

- <sup>1</sup> 本报告把内部流离失所者这一类人包括进去并不意味着作者企图干涉主权国家的内政。这是因为作者们认为，为了向需要的国家提供有效的人道主义援助，联合国系统各组织应当在事件发生和有关国家政府提出援助要求之前经常作好采取适当措施和行动的准备。
- <sup>2</sup> 见大会第42/169号决议第4(a)段。另见第44/236号决议。
- <sup>3</sup> 难民潮的具体根本原因的审查需要另外深入的研究，不在本报告范围内。但本报告只考虑到这些原因会影响到联合国系统内各机构之间分工合作，通过各种安排建立一个适当早期预报工作网。
- <sup>4</sup> K.Rupesinghe: "The Quest for a Disaster Early Warning System Giving a Voice to the Vulnerable", 《Bulletin of peace proposals》第18卷，第2期，1987年，第218页。另见同一作者: "Early Warning and Conflict Resolution", 讨论文章, PRIO第4号报告, 1989年7月; "Some Conceptual Problems with Early Warnings", 《Bulletin of peace proposals》, 第2期, 1989年, 第20页; "Ethnic Conflict, Human Right and Early Warnings", 《教科文组织1986年和平与冲突研究年鉴》; 康涅狄格州西港, Greenwood出版社, 1988年。
- <sup>5</sup> 见 L.Drücke, "preventive Action for Refugee producing Situations"; 此德兰、法兰克福、波恩、纽约、巴黎, 1990年。
- <sup>6</sup> "秘书长关于联合国工作的报告", A/38/1, 第2页。
- <sup>7</sup> "秘书长关于联合国工作的报告", A/43/1, 第8节, 第11页。
- <sup>8</sup> "秘书长关于联合国工作的报告", 1989年, A/44/1, 第4节, 第5页。
- <sup>9</sup> A/38/538。
- <sup>10</sup> 见A/42/314, 第17页。另见A/42/314-E/1987/77。
- <sup>11</sup> E/1990/80。

- <sup>12</sup> “联合国的改革与更新：秘书长关于执行大会第41/213号决议进展情况的报告”，A/42/234，第19段。
- <sup>13</sup> ST/SGB/225，1987年3月1日。
- <sup>14</sup> “高级政府间专家组的报告”，补编第49号，(A/41/49)，见建议18。
- <sup>15</sup> Lance Clark: 《Selected Constraints on Early Warning Actions by UNHCR (And what to do about them?)》难民问题政策分析与研究中心难民政策小组，美国华盛顿，1988年12月；《Early Warning of Refugee Flows》同上；《Conducting an Early Warning Analysis》同上。
- <sup>16</sup> 关于巴基斯坦形势的第21号决议，防止歧视及保护少数小组委员会第三十八届会议报告，E/CN.4/1986/5；E/CN.4/Sub.2/1985/57，1985年，第102页。
- <sup>17</sup> R. Cohen: "Introducing Refugee Issues into the United Nations Human Rights Agenda", 难民政策小组，美国华盛顿，1990年1月，第9页。
- <sup>18</sup> 见DP/1990/66。
- <sup>19</sup> 《1989年世界经济概览》(联合国出版物，销售品编号E.89.II.C.1和更正)，特别发行版，第二节。
- <sup>20</sup> 《儿童基金在埃塞俄比亚》，儿童基金，亚的斯亚贝巴，1987年。
- <sup>21</sup> 环境规划署第1号报告(1981年)，《地球观测：深入审查》，环境规划署，内罗毕。
- <sup>22</sup> A/44/622，第13页。
- <sup>23</sup> 目前，它有一个COMPAQ 386/25 PC(300兆比特储存能力)和两个于1989年3月建立的工作站(COMPAQ 286 PC，储存能力40兆比特)。COMPAQ 386和一个调制解调器相连，从而能进入NYCS主机与电信网。除了联合国救灾协调专员办事处的NEXIS和UNIENET以外，资料厅没有和其

他外部计算机设备建立联系。有一个COMPAQ 286通过一个ASYME 数据接口同自动程序服务处的WANG VS系统相连，因此也能进入NYCS主机。在软件方面，除文字处理之外，资料厅还取用几个软件组，如：Paradox 2.0 资料库管理系统、dBase III Plus，资料库管理系统、LOTUS 1-2-3扩展图表、Harvard Graphics “无误”文字处理、Harvard全项目管理机、CASCON等。

- <sup>24</sup> NEXIS 是一个商业电子图书馆，收入了很多美国和欧洲的英文报纸、新闻社、杂志、参考书、专业刊物和许多其他资料来源。联合国系统的外部资料库同其他资料来源有可能建立更多的联系。
- <sup>25</sup> 参看CFS: 89/5，1989年1月，粮农组织；“粮食供应形势的评估方法以及由作物欠收或非常作物盈余引起的特别援助要求”，1987年3月。
- <sup>26</sup> 粮农组织非洲作物评估指导原则，1985年10月。
- <sup>27</sup> CFS: 89/5，前引书。
- <sup>28</sup> “遥感”是用感测器在一定距离之外观测某一目标物体1978年5月19日签订的《关于外层空间遥感地球资料的散发和使用的国际公约》对此有技术定义。
- <sup>29</sup> 这个系统中的流离失所者包括国际上和国内的流离失所者。
- <sup>30</sup> “亚洲的难民问题”，联合国大学和草加大学亚洲问题研究所联合成立的难民问题研究小组的报告：“关于全球流离失所者早期预报系统的补充报告”，由尾西博士编写；另见尾西：“全球流离失所者早期预报系统：环境、发展、和平和人权的相互关系”，载于《技术预测和社会变化》，31期，1987年，第269-299页。
- <sup>31</sup> 在短期预测方面，经社事务部使用的是一种“项目联系”系统。
- <sup>32</sup> A/41/49，第1页。
- <sup>33</sup> 前引书。
- <sup>24</sup> A/41/324。

- <sup>35</sup> A/42/234和 Corr. 1, 第 18 段。
- <sup>36</sup> 最初, 它有两个主要操作中心, 分别设在日内瓦和纽约, 通过租用的 AVD 商业线路互相连结。目前, 这些线路也把纽约的联合国总部同联合国在亚的斯亚贝巴、巴格达、曼谷、内罗毕、圣地亚哥、维也纳等地的办事处和区域经济委员会以及在耶路撒冷、纳古拉、德黑兰、巴格达、拉瓦尔品第、伊斯兰堡、卡布尔、罗安达、温得和克等地的主要维持和平中心联系起来。在纽约和拉格斯, 日内瓦和罗马, 伦敦和巴黎之间也设有电传打字机线路, 由卫星中心网补充。这个中心网使用由联合国拥有、在纽约、塞浦路斯、耶路撒冷和纳古拉操作的 INTERSAT 大西洋太空片段和地面站, 主要是用于维持和平。见 ACCIS 89/025, 第 2. 1 段。
- <sup>37</sup> A/44/622 第 8 段。
- <sup>38</sup> 在“联合国系统最紧急情况反应能力”项目下讨论, 见 ACC/1985/3 的 CRP. 1; 在“将粮食援助和紧急情况援助同其他发展援助结合起来的方式”项目下讨论, 见 ACC/1988/7、CRP. 3。另见 ACC/1990/OP/CRP. 5。
- <sup>39</sup> “日内瓦联合国系统各组织对计算机使用的演变化: 管理问题, A/40/410。
- <sup>40</sup> 国际电联全权代表大会, 法国尼斯, 1989 年 5 月; 第 COM8/1 号决议。
- <sup>41</sup> 联检组, 前引书, 第 38 页, 第 188 段。

×× ×× ×× ×× ××