



大会

Distr.: General
24 August 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 74(a)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括
特别经济援助的协调：加强联合国紧急
人道主义援助的协调

中央应急基金

秘书长的报告

摘要

按照大会第 [71/127](#) 号决议的要求，本报告阐述了中央应急基金在 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的活动。基金继续显示自身价值，向身陷人道主义危机的人口提供有针对性的生存援助。在本报告所述期间，紧急救济协调员为 47 个国家的 439 个项目批准了 4.389 亿美元的资金。此外，还批准从基金的贷款机制借贷近 800 万美元。截至 2016 年 12 月 31 日，基金收到 2016 年捐款 4.263 亿美元，略微低于年度目标 4.50 亿美元的 95%。产生缺口的部分原因是美元对核心捐款货币的汇率走强。2016 年 12 月，为了满足不断增加的人道主义需求，大会通过了第 [71/127](#) 号决议，呼吁增加对基金的自愿捐助，到 2018 年时达到 10 亿美元的年度供资水平。

* [A/72/150](#)。



一. 引言

1. 本报告根据大会关于加强联合国紧急人道主义援助协调的第 71/127 号决议提交，大会在该决议中请秘书长提交一份报告，详细说明中央应急基金的使用情况。本报告阐述了中央应急基金在 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间开展的活动。

二. 基金供资承诺概况

2. 2016 年，紧急救济协调员为 47 个国家批准了共计 4.389 亿美元的人道主义援助赠款(见表 1)。拨款包括通过快速应急窗口拨付的 2.889 亿美元和通过供资不足的紧急窗口为供资不足的危机局势拨付的近 1.50 亿美元。为应对海地的霍乱疫情，紧急救济协调员还在 2016 年 10 月为联合国儿童基金会(儿基会)批准了 800 万美元的贷款，并于 2016 年 11 月为联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)批准了 2 000 万美元的贷款，以为工程处的 5 个运作领域提供基本医疗服务和食品援助。基金从 2005 年成立以来到 2016 年年底，为在 98 个国家以上开展人道主义援助拨款 46 亿美元。赠款拨付给联合国各基金、方案和专门机构。在本报告中，将这些基金、方案和专门机构统称为“机构”。

表 1

2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金拨款情况

(美元)

	快速应急窗口	供资不足的紧急窗口	共计
批准款额	288 984 456	149 937 717	438 922 173
受援国家或领土数目	43	15	47 ^a
供资项目数目	309	130	439

^a 某些国家或领土得到了来自两个窗口的拨款。

3. 根据 ST/SGB/2010/5 号秘书长公报，基金至少有三分之二的赠款计划通过快速应急窗口拨付。通过这一窗口提供的拨款用于在危机发生初期或已经存在的紧急状况严重恶化的情况下，资助开展至关重要、挽救生命的人道主义活动，从而促进及早应对人道主义需求。在本报告所述期间，基金通过快速应急窗口为 43 个国家提供了 2.889 亿美元的资金(见表 2)。通过快速应急窗口收到资金最多的国家是伊拉克(3 340 万美元)、尼日利亚(2 350 万美元)、南苏丹(2 080 万美元)、苏丹(1 760 万美元)、索马里(1 290 万美元)。在伊拉克、尼日利亚、南苏丹和苏丹，资金主要用于援助受冲突和流离失所问题影响的人口。例如，在伊拉克，这些资金为因费卢杰战事而流离失所的人口提供了生存援助。在索马里，快速应急基金为干旱和霍乱疫情的受灾人口提供了援助。总体而言，快速应急资金中有 1.689 亿美元用于援助受冲突影响的人口；1.069 亿美元用于与气候事件和自然灾害(干旱、风暴、洪水和地震)有关的人道主义援助；1 280 万美元用于支持快速应对卫生紧急情况；30 万美元用于应对严重的蝗灾爆发。

表 2
快速应急窗口对各国的拨款情况

(美元)

国家	拨款总额
阿富汗	9 782 398
安哥拉	7 989 386
孟加拉国	4 890 038
喀麦隆	4 187 543
中非共和国	2 985 563
乍得	9 991 552
刚果	2 366 915
科特迪瓦	1 965 416
古巴	5 352 736
朝鲜民主主义人民共和国	5 054 519
刚果民主共和国	5 594 179
吉布提	1 972 054
厄瓜多尔	7 501 349
埃塞俄比亚	9 491 863
斐济	8 022 382
危地马拉	4 829 690
几内亚	2 971 319
海地	10 383 240
伊拉克	33 354 244
约旦	9 377 520
肯尼亚	962 943
老挝人民民主共和国	328 811
莱索托	4 782 918
马达加斯加	5 988 888
马拉维	1 437 503
蒙古	2 442 974
莫桑比克	4 679 803
缅甸	3 570 457
尼泊尔	1 942 999
尼日尔	4 989 275
尼日利亚	23 483 769
巴布亚新几内亚	4 736 155
卢旺达	4 218 944

国家	拨款总额
索马里	12 885 332
南苏丹	20 823 623
斯里兰卡	4 320 080
苏丹	17 644 007
斯威士兰	3 141 908
东帝汶	846 703
乌干达	10 297 497
坦桑尼亚	1 498 097
越南	3 897 864
也门	2 000 000
共计	288 984 45

4. 基金的赠款至多有三分之一计划用于供资不足的紧急情况。这些拨款在年内分两轮提供，使合作伙伴能在人道主义援助长期得不到足够资金的地方开展拯救生命的活动。这一办法满足了紧迫的人道主义需求，促使人们关注资金缺口和捐助方兴趣减弱的地方。2016年，紧急救济协调员通过供资不足的紧急窗口，为在15个国家开展的工作批准了近1.5亿美元。通过该窗口提供的资金中有93%用于援助西部和中部非洲、东非、北非和也门受冲突影响和流离失所的人口。其中最多的资金用于应对乌干达(1 800万美元，用于援助难民)、马里(1 600万美元，用于解决持续流离失所问题)、也门(1 300万美元，用于解决流离失所问题)、布隆迪(1 300万美元，用于援助难民)、利比亚(1 200万美元，用于解决冲突和流离失所问题)的危机。

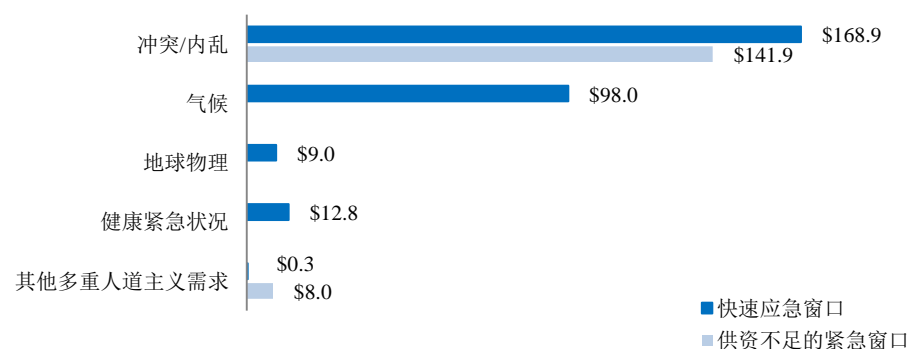
5. 2月的第一轮拨款共计1亿美元，8月的第二轮拨款为5 000万美元(见表3)。基金为供资不足的紧急情况提供的第一轮拨款为9个国家的人口提供了生存援助。为应对东部和中部非洲流离失所危机造成的需求，基金为援助布隆迪、埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的170万人拨款6 400万美元。此外还拨款2 800万美元，用于利比亚和马里受冲突、流离失所和粮食不安全影响的约800 000人的人道主义需求，另拨款800万美元用于为朝鲜民主主义人民共和国提供人道主义援助(包括为180万名5岁以下儿童、35万名孕妇和哺乳期妇女提供援助)。第一轮拨款中只有800万美元用于不涉及流离失所问题的救济工作。第二轮拨款金额5 000万美元，用于在中部非洲的4个国家和也门开展与流离失所有关的救济活动，以及为厄立特里亚的干旱受灾人口提供多种健康和营养服务。第二轮拨款的目标受众约为200万人。联合国机构及其当地执行伙伴为失所人口提供营养不良治疗、保健服务、水传播疾病保护措施、食品安全援助以及其他服务和支持。

表 3
供资不足的紧急窗口对各国的拨款情况
(美元)

国家	第一轮	第二轮	共计
布隆迪	12 985 955		12 985 955
中非共和国		8 999 815	8 999 815
乍得		10 000 551	10 000 551
朝鲜民主主义人民共和国	8 000 692		8 000 692
刚果民主共和国		10 995 505	10 995 505
厄立特里亚		2 002 599	2 002 599
埃塞俄比亚	10 991 119		10 991 119
肯尼亚	3 998 746		3 998 746
利比亚	11 989 024		11 989 024
马里	15 999 980		15 999 980
卢旺达		4 998 778	4 998 778
苏丹	6 991 425		6 991 425
乌干达	18 000 027		18 000 027
坦桑尼亚联合共和国	10 994 664		10 994 664
也门		12 988 837	12 988 837
共计	99 951 632	49 986 085	149 937 717

6. 2016 年,合作伙伴使用中央应急基金的拨款为面临各种人道主义紧急情况的民众提供援助(见图一)。高达 3.108 亿美元的资金(几乎占 71%)用于开展有关项目,援助受冲突或内乱影响的人口。获得此类援助资金最多的国家是伊拉克(3 340 万美元)、乌干达(2 830 万美元)、苏丹(2 460 万美元)、尼日利亚(2 310 万美元)和南苏丹(2 080 万美元)。

图一
2016 年中央应急基金对各类紧急情况的拨款
(百万美元)



7. 流离失所问题是 2016 年得到基金援助最多的主要紧急情况类型。与 2015 年相同，2016 年的第二大主要关注领域是与气候变化有关的人道主义援助，气象、水文和气候事件得到援助拨款共计 9 800 万美元。这一拨款数额低于 2015 年(基金在 2015 年提供了大量支持，为受厄尔尼诺现象影响的人口启动人道主义行动)，但仍远高于 2014 年的拨款水平。2016 年的拨款提供给情况各异的 21 个国家，覆盖基金运作的所有区域。有 5 200 多万美元用于应对主要与厄尔尼诺现象有关的紧急旱情。此外还拨款 750 万美元，用于 2016 年 4 月厄瓜多尔地震的应急工作。

8. 在所覆盖的部门方面，略超出四分之一的拨款(1.224 亿美元)用于粮食安全方面的措施，包括提供食品援助(1.005 亿美元)和包括畜牧业在内的农业与生计援助(2 190 万美元)。此外，有 4 440 万美元的拨款用于营养援助，使粮食安全和营养方面的援助总额达到 1.668 亿美元，占资金分配的 38%，这与 2015 年对这些部门的拨款比例(40%)相似(见图二)。

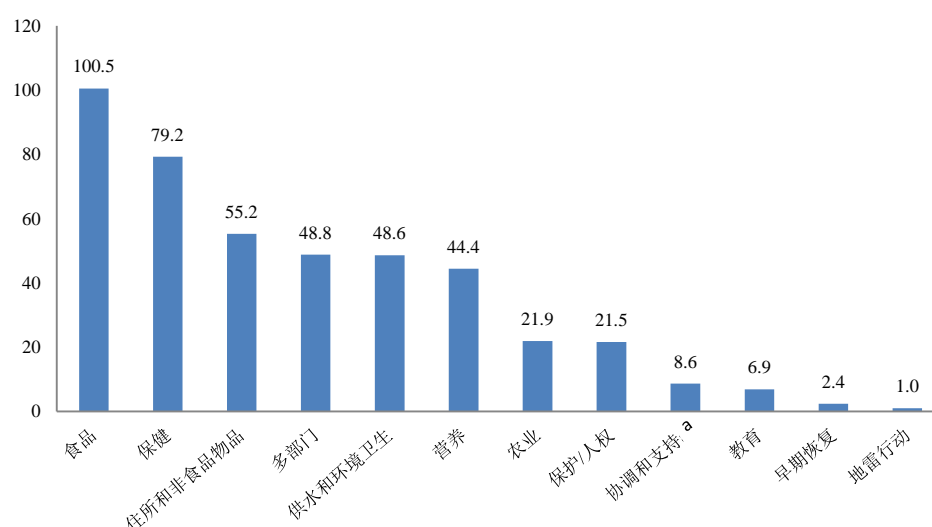
9. 2016 年，为健康方面的措施拨款 7 920 万美元，其中包括为与冲突有关的紧急状况拨款 5 480 万美元，为与气候有关的危机拨款 1 040 万美元，以及为疾病爆发拨款 1 020 万美元。共计 5 520 万美元的拨款用于提供住所和非食品物品方面的措施。

10. 2016 年，共计 4 860 万美元的拨款用于供水和环境卫生方面的人道主义应急措施。约 3 060 万美元的资金分配给与冲突有关的危机，1 380 万美元的资金用于开展与气候相关的措施。2016 年，基金为营地协调、工作人员安全安保、后勤、电信和人道主义空运提供了 860 万美元的资金。

图二

2016 年中央应急基金对各部门的拨款情况

(百万美元)



^a 协调和支持服务包括营地协调和营地管理，共同人道主义空运服务，共同物流服务，共同电信服务，以及工作人员和运作安全与安保。

11. 2016 年,非洲人道主义应急工作在各区域中再次得到了最高水平和最大比例的供资,以满足主要因冲突和气候变化影响产生的大量需求。共计 2.953 亿美元的资金用于应对非洲的人道主义需求,占 2016 年全部拨款的 67.3%,较 2015 年 52.3% 的分配比例大幅提高。拨款主要用于冲突和内乱造成的需求(冲突 1.973 亿美元,内乱 4 490 万美元)。2016 年,为气候紧急状况特别是干旱提供的拨款比例相对较高。与此相一致,为应对非洲由气候变化引起的需求拨款 4 070 万美元,占非洲拨款总额的 14%。在非洲应急拨款总额中,有 1.238 亿美元用于粮食安全和营养措施,这与 2015 年对这些部门 1.207 亿美元的拨款水平相似。共计 4 330 万美元用于保健措施(2015 年为 2 450 万美元)。为提供住所拨付的资金也几乎翻番,从 2015 年的 1 490 万美元增加到 2016 年的 2 850 万美元。

12. 2016 年,为满足亚洲和太平洋地区的人道主义需求共计拨款 5 780 万美元,而 2015 年为 7 750 万美元。2016 年近 65% 的拨款用于与气候有关的需求。2016 年,此前从未得到基金拨款的三个亚洲国家的人口首次得到基金的拨款。拨款的目的是应对干旱(巴布亚新几内亚和越南)、热带气旋(斐济)等与气候有关的需求。

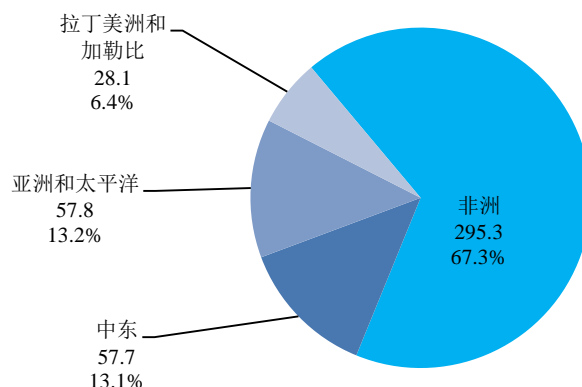
13. 为应对 4 月发生的地震,设在厄瓜多尔的联合国组织也在 2016 年首次获得基金的拨款。拉丁美洲和加勒比地区的项目得到了基金 2 810 万美元的拨款,全部用于应对自然灾害,包括厄瓜多尔地震,古巴和海地的飓风马修(10 月),以及危地马拉的旱情。

14. 2016 年,在中东(伊拉克、约旦、也门)开展的人道主义行动得到了基金 5 770 万美元的拨款。与此相比,中东地区在 2015 年得到基金 1.227 亿美元的拨款,其中黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、也门收到的拨款最多。基金在 2015 年发挥了关键作用,针对也门不断加剧的冲突加大响应力度,提供了 4 430 万美元的快速响应赠款。2016 年,在不断增加的需求超出资源水平的情况下,基金再次为也门提供支持,从供资不足的紧急窗口拨款 1 200 万美元,并为迅速启动霍乱疫情应急工作拨款 200 万美元。

图三

2016 年中央应急基金对各区域的拨款情况

(百万美元和百分比)

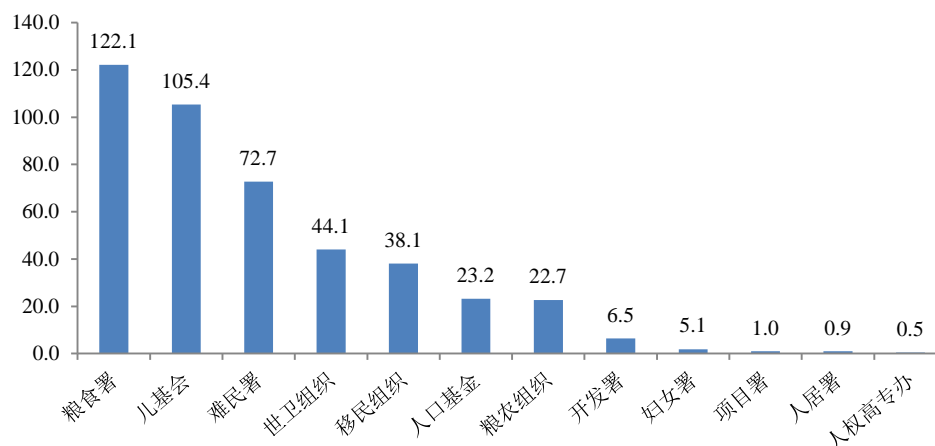


15. 2016 年，获得基金拨款总额最高的机构是世界粮食计划署(1.221 亿美元，用于在 39 个国家开展 71 个项目)；儿基会(1.054 亿美元，用于在 43 个国家开展 126 个项目)；联合国难民事务高级专员公署(难民署)(7 270 万美元，用于在 23 个国家开展 48 个项目)(见图四)。

图四

2016 年中央应急基金对各机构的拨款情况

(百万美元)



16. 根据大会第 66/119 号决议，基金维持 3 000 万美元的贷款机制，用于在符合条件的机构筹集资源时向其提供贷款。2016 年，基金为儿基会提供了 800 万美元的贷款，用于应对海地霍乱疫情。

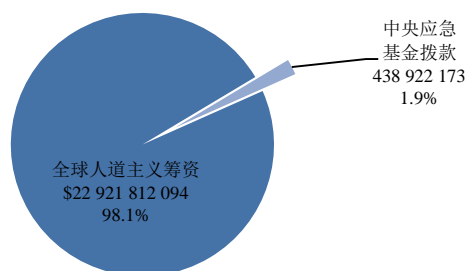
三. 资金的使用情况

17. 2016 年，全球人道主义需求达到历史最高水平。人道主义危机影响了全球约 1.3 亿人，其中大多数人的需求由武装冲突造成。2016 年全球人道主义筹资达 229 亿美元，中央应急基金的拨款占其中 1.9%(见图五)，而在 2015 年占 2.3%。

图五

2016 年中央应急基金拨款占全球筹资的百分比

(美元和百分比)



资料来源：人道主义事务协调厅财务支出核实处。

18. 2016 年, 中央应急基金继续应对受危机影响人口最为迫切的需求。基金特有的额外价值之一是紧急救济协调员能够根据当前最紧迫的需求, 确定援助活动的轻重缓急。为了关注需求最为迫切的人口, 要求人道主义国家工作队(包括人道主义伙伴和驻地协调员/人道主义协调员)开展联合规划并对活动进行优先排序。这一办法加强了集体需求评估和规划程序, 确保在每次紧急状况中能更具战略性地使用基金的拨款。

19. 除了直接满足最紧迫的人道主义需求, 基金的拨款还有助于凸显新危机和正在出现的危机, 使人们关注迫切需要资金开展人道主义行动的局势。

A. 中央应急基金与全球流离失所危机: 为不同国家和局势提供的紧急救济资金

20. 2016 年, 基金为与流离失所相关的人道主义援助拨款 2.85 亿美元, 占全部拨款的 65%, 与 2015 年应对流离失所问题的拨款比例相似。这些数字反映了使 6 500 多万人无家可归、主要因冲突和暴力造成的全球流离失所现象, 包括在本国境内的流离失所, 或成为其他地区的难民和寻求庇护者。此外, 2016 年, 世界各地的灾难造成了 2 420 万例新出现的流离失所情况。

21. 2016 年的流离失所现象并不是某一国家或地区的人道主义局势所特有的。与流离失所相关的拨款通过快速应急窗口和供资不足的紧急窗口提供, 资助了在 23 个国家开展的救济活动。因流离失所引发的需求得到拨款最多的国家是乌干达(2 830 万美元)、苏丹(2 460 万美元)、尼日利亚(2 310 万美元)、埃塞俄比亚(2 050 万美元)和伊拉克(1 840 万美元)。

22. 与流离失所相关的拨款集中在以下部门: 粮食安全(6 550 万美元)、保健(4 350 万美元)、多部门难民援助(3 800 万美元)、住所和非食品物品(3 240 万美元)、营养(2 180 万美元)。为流离失所引起的保护需求拨款 1 480 万美元。

23. 以下示例说明了基金通过快速应急窗口和供资不足的紧急窗口提供的拨款如何影响了各个国家和各种流离失所背景下的人民的生活。

24. 2016 年中, 在伊拉克安全部队在夺回费卢杰市时, 激烈的战斗迫使该市 85 500 名居民逃离家园。约 150 000 人面临食品、清洁饮用水、药品和电力的极度短缺。高温天气使挑战加剧, 需要解决基本的生存问题。人道主义机构为这种情况准备了应急计划, 但危机规模超出预期, 要求提供额外资源。7 月中旬, 基金通过快速应急窗口为费卢杰以及安巴尔省和萨拉赫丁省的周边地区提供了 1 500 万美元的人道主义援助。这些资金使难民署、儿基会、移民组织、世卫组织得以援助约 150 000 人, 为他们提供紧急医疗服务、住所和救济物资、供水和环卫服务、食品援助、保护服务、营地管理和协调等。

25. 为应对东部和北部非洲流离失所危机造成的需求, 基金拨款 6 400 万美元, 为布隆迪、埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的 170 万人提供援助。

26. 2016 年, 基金为乌干达划拨的 2 830 万美元全部用于与人口流离失所有关的人道主义活动。乌干达收容了近 100 万难民, 在该国开展的响应工作体现了各方所作的努力, 以应对中部非洲和东部非洲近年来卷入的流离失所危机。基金为乌干达提供的拨款部分通过供资不足的紧急窗口提供(1 800 万美元), 部分通过快速应急窗口提供(1 030 万美元), 协助满足了布隆迪、刚果民主共和国、南苏丹难民以及收容这些难民的社区的需求。自 2013 年开始的南苏丹危机迫使约 660 000 名南苏丹人在 2016 年底时在乌干达寻求庇护。乌干达比迪比迪难民营目前是世界上规模最大的难民营, 收容有 270 000 名南苏丹难民。来自刚果民主共和国的近 215 000 名难民也生活在乌干达。乌干达还收容了来自布隆迪的 40 000 名难民, 这些难民的抵达人数在 2016 年 3 月达到顶峰。2016 年, 基金为这些来自多个国家的难民资助开展的活动包括接待和登记; 提供住所及非食品物品; 设立便于妇女和儿童活动的空间; 性健康和生殖健康; 对过境者提供食品援助; 为难民家庭提供生计和农业支持; 保健; 供水和环境卫生措施。

27. 当一个人逃离家园时, 他的生活会遭到持续扰乱, 最初的流离失所只是其中一步, 此外还包括收容地点的接收和安置, 以及可能实现的最终回返家园。每种情况下都会出现特定的需求。2016 年, 基金为返回阿富汗的人口提供了 980 万美元的援助资金。该国的人道主义工作针对合法和非法阿富汗回返者开展, 提供了住所和准备过冬的供应品, 雷险教育, 食品援助, 医疗服务和现金援助等服务。

B. 自然灾害和疾病爆发

28. 厄尔尼诺现象的典型特点是雨量过多或雨量不足, 该现象在 2016 年继续影响着全世界的脆弱社区。自 2015 年以来, 厄尔尼诺现象扰乱典型的天气模式, 同时引起干旱和洪涝, 导致土地焦裂, 颗粒无收, 或者雨水过多, 收成受损, 水传播疾病的风险增加。到 2016 年底, 厄尔尼诺现象影响了东部和南部非洲、东南亚、太平洋岛屿和加勒比、中美洲部分地区的约 6 000 万人。从 2015 年初至 2016 年底, 基金为在 19 个国家进行的与厄尔尼诺现象有关的救济活动拨款 1.175 亿美元。2016 年, 基金为厄尔尼诺现象造成的人道主义后果拨款共计 6 100 万美元, 用于在 13 个国家开展救济工作。

29. 2016 年 10 月, 飓风马修袭击加勒比地区, 对多个国家的生命和财产造成严重后果。基金是联合国救济古巴人道主义呼吁的最大资助方, 提供了 540 万美元, 占呼吁数额的 71%, 用于为儿童提供安全的教育和娱乐空间; 为儿童、老年人、孕妇和哺乳期妇女提供食品援助; 开展性健康和生殖健康措施; 提供非食品物品和临时住所。在海地人民还尚未在 2010 年地震后充分复原, 并忙于应对霍乱疫情之时, 飓风对海地造成了毁灭性的影响。家园、基本基础设施和生计都被摧毁。基金借助自身的灵活架构, 得以在飓风袭击后数日之内提供 680 万美元的资金, 帮助海地当地机构迅速启动飓风救济工作。基金拨款资助的工作包括飓风后的一般食品分发、为脆弱女童和妇女提供支持、为飓风后归校工作采购教学材料、加强霍乱预防工作、加强为因飓风失所的民众分发非食品物品的管理能力, 以及其他人道主义工作。12 月, 紧急救济协调员又拨款 350 万美元, 帮助仍临时居住在学校的海地家庭开始对自家房屋进行紧急维修, 以使学校能重新开学。

30. 极端热带气旋还影响了斐济的脆弱人口。五级热带气旋“温斯顿”2016年2月袭击斐济群岛；村庄被整个夷为平地，学校被摧毁。数千人寻找紧急庇护所。提供基本食品、医疗和住所是优先任务，重新建立岛屿间的通讯和流动也十分重要。基金通过快速应急窗口拨款800万美元，应对这些紧急需求。

31. 2016年4月，7.8级地震袭击厄瓜多尔，直接对385 000多人造成影响。地震造成数千人受伤，数百人死亡。基金几乎立即提供了750万美元的拨款。这笔资金帮助有关机构及其合作伙伴提供基本医疗服务，住所和救济物品，饮用水，与性暴力和性别暴力有关的保护措施，营地协调和营地管理服务，以及流离失所追踪模型等其他支持。

32. 2016年3月，基金为安哥拉黄热病爆发提供了快速应急资金。黄热病2015年晚期在安哥拉出现，世卫组织使用国际协调小组提供的疫苗存量牵头开展了紧急免疫接种运动，覆盖了疫情最严重省份的数百万人。基金3月份为世卫组织拨款300万美元，补充部分疫苗存量，在2016年全年开展的免疫接种运动使用这些疫苗来控制疫情，覆盖了200多万人。

C. 基金供资对区域产生的影响

33. 与上一份报告一样，本报告侧重的区域是乍得湖流域地区。乍得湖周围的四个国家——喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚——一千多万——的人口因区域内干旱和与博科哈拉姆相关的暴力，仍有紧迫人道主义需求。截至2017年2月初，230万人流离失所，710多万人粮食不足，处于危机或紧急状态，50万名儿童严重急性营养不良。数百万人无清洁用水、保健和教育。

34. 从2014年到2016年底，基金向受乍得湖流域危机影响的人口提供了1.04亿美元的人道主义援助。2016年，基金从快速应急窗口和供资不足的紧急窗口为上述四个国家拨款5 270万美元，应对因博科哈拉姆暴力造成的人道主义需求。基金使若干机构及其执行伙伴能够对持久未决、迅速演变的全面危机局势作出整体反应。

35. 2016年，基金拨款资助了大量不同的救援工作，以满足乍得湖流域危机造成的需求。具体的例子不胜枚举，包括紧急产科护理、儿童保护和社会心理支持(喀麦隆)；口粮、农业支持、治疗严重和轻度急性营养不良(乍得)；为降低产妇和新生儿死亡率提供最低限度的保健和生殖初期服务，以及向新近流离失所者提供住所和非食品物品(尼日尔)；紧急医疗服务和最低限度的生殖保健初期服务(尼日利亚)。

四. 资金的管理和经管

咨询小组

36. 中央应急基金咨询小组在大会通过第60/124号决议后设立，通过紧急救济协调员就基金的使用和影响向秘书长提供咨询意见。2016年，咨询小组在3月和9月举行会议。在3月份的会议上，小组宣布支持将基金的供资目标增加到

每年 10 亿美元，并重申支持基金重点关注快速拯救生命工作。9 月，秘书长为由 18 名成员组成的咨询小组指定了 8 名新成员。¹ 小组赞赏联合国秘书处方案支持费用从 3% 减至 2%，并对基金的有效管理表示赞赏。

基金伙伴关系的全球影响力

37. 虽然基金的任务是仅向联合国机构提供赠款，但其中许多赠款由联合国机构与非政府组织、东道国政府和红十字会/红新月会合作落实。

38. 基金 2015 年(合作伙伴数据可查的最近一年)² 拨款总额达 4.7 亿美元，其中，接受赠款的联合国机构向 45 个国家的 648 个执行伙伴转赠了 1.2 亿美元。这一庞大的伙伴关系网络形成了绝无仅有的全球影响力，这是通过捐助者直接供资协议难以实现的。

39. 转赠数额占基金 2015 年拨款总额的 26%，其中不包括实物形式的伙伴关系安排的价值。

40. 2015 年，通过接受转赠款项落实有关资金的大多数组织是国家和地方伙伴，包括 320 个国家或地方非政府组织、161 个政府伙伴和 24 个红十字会/红新月会。余下的 143 个伙伴是国际非政府组织。利用基金转赠款最多的机构是儿基会(4 800 万美元)、难民署(2 800 万美元)和粮食署(2 100 万美元)。

监测

41. 2016 年，基金编写了在国家一级监测拨款执行情况的指导说明。说明澄清了跟踪基金赠款执行情况，以及确保向驻地协调员/人道主义协调员及时提供相关资料的职责。说明是应参与基金流程的外地伙伴的要求，根据对基金进行的若干审计和评估提出的建议，包括秘书处内部监督事务厅的审计建议编写的。

42. 为便于在国家一级交流信息，基金还制作了临时项目报告模板。这将有助于确保每个国家的驻地协调员/人道主义协调员和其他人道主义行为体及时了解基金资助项目的执行情况。

43. 指导说明和临时项目报告模板已转交所有驻地协调员/人道主义协调员，附在紧急救济协调员向其发出的拨款审批电子邮件中。因驻地协调员/人道主义协调员认为临时项目报告模板十分有用，并考虑到实地审计中提出的意见，基金秘书处决定在 2017 年规定强制性采用临时项目报告模板。

透明度

44. 透明度是问责制的基石。基金的赠款管理系统在 2016 年得到继续开发，此类举措确保可在一个系统中随时查阅和搜索基金的所有赠款数据。在该系统得到更新时，由人道主义事务协调厅财务支出核实处管理的财务核实系统和基金

¹ 因两名成员提前离职，共有 8 名新成员，而非惯常的 6 名。

² 中央应急基金赠款在 6 至 9 个月的时间内落实，此后 3 个月内需提交赠款执行情况说明报告。因此，2015 年拨款在 2016 年第四季度前得到落实，在 2016 年底前提交报告。

网站也会得到更新。系统的推出和整合极大地促进了基金根据国际援助透明化倡议制定的标准做出更充分的报告。基金现在通过国际援助透明化倡议报告所有拨款。该倡议为自愿采纳、多利益攸关方性质，力求提高援助资源的透明度，以此提高其效力。

45. 基金秘书处也采取步骤，在共享紧急情况数据的开放平台“人道主义数据交流平台”公布所有拨款和捐款。

风险管理

46. 2016 年，基金秘书处进一步加强此前开展的工作，追踪并传达合作伙伴调查涉嫌资金欺诈案件的有关信息。秘书处根据沟通准则和标准作业程序，在 2016 年继续就潜在欺诈案件与各机构和捐助方联络，并根据汲取的经验教训更新标准作业程序。根据标准作业程序，秘书长将在基金情况年度报告中概述年内潜在的欺诈案件。

47. 2016 年和 2017 年初，基金秘书处收到了合作伙伴可能在使用基金赠款的项目中不实使用资金的三起案件的报告。按照指导说明和标准作业程序开展了有关沟通和后续行动。根据相关机构调查部门在调查期间收集的证据，发现一起案件中的指控没有事实根据，案情了结。另外两起案件中的指控得到证实，基金在两起案件中可能损失的资金共计约 4 600 美元。

48. 在有关机构的调查和后续行动的基础之上，认为导致调查的情形得到了控制，无更多资金面临风险。

方案支持费用减少

49. 2016 年 6 月 1 日，基金的方案支持费率从 3% 下调至 2%。这符合基金在“人道主义筹资大交换”(见下文第 65 段)中所做的承诺。由于费率下调是在 2016 年 6 月 1 日实施的，基金得以在 2016 年节省约 280 万美元，用于为救生援助活动提供赠款。根据每年 4.5 亿美元的供资水平，这一费用的削减预计每年将为救生援助活动提供约 400 万美元的资金。

驻地协调员/人道主义协调员的报告

50. 2015 年(有关数据可查的最近一年)，基金向数百万人提供了救生援助，其中约 53% 是妇女和女童。不过，基金支持的妇女和女童在某些领域中所占的比例甚至更高：在营养领域占 61%，健康领域占 55%。在得到基金提供的营养援助的人口中，有 71% 是儿童。

51. 2015 年，基金拨款支持的人口中约 60% 是来自 37 个国家的难民、国内流离失所者或收容社区的成员。

52. 2015 年，通过基金拨款资助开展的人道主义行动：

- 1 900 万人获得了用水和环境卫生援助
- 1 300 万人获得了保健服务

- 1 100 万人获得了食物
- 570 万人受益于保护措施
- 260 万人通过农业援助改善了粮食安全
- 210 万人获得住房援助或基本救济物品
- 200 万人获得营养支持
- 还有很多人受益于多部门支持、排雷行动、教育援助和营地管理支持。

53. 基金除了提供额外的人道主义资金，还具有重大的战略价值。在 2015 年评估基金所提供资金的价值时，88%的驻地协调员/人道主义协调员认为，基金提供的资金使人道主义应急措施得以迅速开展(其余 12%认为，基金提供的资金在一定程度上使人道主义应急措施得以迅速开展)。92%的驻地协调员/人道主义协调员表示，基金的供资有助于应对在时间上有紧迫要求的人道主义需求，85%的人认为，资金有助于改善人道主义行动的协调。

培训方案

54. 2016 年，基金秘书处继续开展培训方案，指导人们如何更具战略性地利用基金。方案开展的互动讲习班针对基金进程的主要参与者，包括驻地协调员/人道主义协调员、联合国国家工作队、人道主义群组 and 部门负责人，以及人道主义事务协调厅的有关工作人员。讲习班为外地和总部人员提供了一系列工具，用于克服从战略角度部署资金的挑战，优先处理最迫切的人道主义需求。秘书处 2016 年为外地工作人员举办了 5 次实地讲习班和 6 次网络研讨会。为支持基金进程的关键利益攸关方举行了 4 次总部会议。这种战略性参与使人道主义国家工作队能够向基金提出重点更突出、优先次序更合理的需求。2017 年，基金将继续开办实地讲习班和总部讲习班，同时增加在线网络研讨会的数量并扩大其覆盖面。

五. 供资水平

55. 2016 年认捐总额为 4.272 亿美元，其中 4.263 亿美元在 2016 年 12 月 31 日前收讫(包括 2015 年收到的 7 650 万美元)，资金来自 50 个会员国和观察员、一个区域当局和个人捐助者。尤其是，德国、冰岛、爱尔兰、挪威、瑞典、瑞士等六个主要捐助国除了在 2016 年最初作出的认捐之外，又增加了共计 3 610 万美元的捐款，帮助基金缩小资金缺口。此外，2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，收到了先前认捐的 430 万美元，另有一些捐助方提前支付了共计 1 430 万美元的 2017 年捐款。

56. 然而，尽管各方慷慨相助，收到的资金仍比 4.5 亿美元的年度目标少 2 370 万美元。约 1 300 万美元的缺口由主要捐助方货币对美元汇率的波动造成。基金在 2015 年和 2016 年均未能实现 4.5 亿美元的年度目标。

57. 2016 年, 前 20 名捐助方(见附件二)的捐款约占基金收到捐款的 98.6%。瑞典的捐款最多, 其次是大不列颠及北爱尔兰联合王国、荷兰、德国和挪威。向基金捐款的会员国数量从 2015 年的 54 个下降到 2016 年的 50 个。

58. 2016 年, 3 个基金受援国(孟加拉国、伊拉克和缅甸)既收到了基金的拨款, 也向基金捐款, 这证明他们与基金同甘共苦。伊拉克在 2016 年首次向基金捐款。

59. 基金从 2006 年成立至 2016 年间, 从 126 个会员国、观察员和 3 个区域当局, 以及基金会、企业捐助方和个人累计收到 46 亿美元的捐款。他们的慷慨捐款使基金能够有效、高效地应对 98 个国家的各种人道主义紧急情况。

六. 前进方向

基金在 2017 年及以后的人道主义影响

60. 基金目前面临的突发事件与在 2006 年成立时相比远远更多, 更复杂。全球人道主义资金需求增长到开始时的四倍多, 从 2006 年的略高于 50 亿美元, 猛增到 2016 年的约 210 亿美元。联合国估计, 2017 年需要 220 多亿美元来满足近 9 300 万世界上最脆弱人口的需求。这种需求的爆炸性增长及更高的复杂性意味着决策者必须重新评估基金目前挽救生命的能力。

61. 基金强大有力, 符合其目标的要求, 对人道主义系统有效应对这些不断变化的挑战至关重要。基金设立十年以来, 年度筹款 4.5 亿美元的目标一直未变。

62. 由于需求大幅增长, 到 2016 年, 基金筹资目标在全球需求中所占份额从近 9% 下降到略高于 2%。在因通货膨胀加以调整之后, 4.5 亿美元的目标仅相当于 2006 年的 3.75 亿美元。换句话说, 为保持与十年前同样的筹资力度, 基金在 2016 年需要筹集近 5.4 亿美元。

63. 大会在 2006 年为基金确定的筹资目标不再符合世界危机的规模。因此, 秘书长呼吁到 2018 年时, 将基金的年度筹资水平增加到 10 亿美元。大会在 2016 年 12 月第 71/127 号决议中正式支持这一目标。一些捐助方已相应增加了捐款。

64. 10 亿美元的中央应急基金将在保持重点、范围和速度的同时, 增强自身的影响力。这将确保基金能继续执行大会赋予的救生任务。所有会员国都有责任确保基金的增长, 以反映当前人道主义需求的规模。

基金与人道主义筹资“大交换”

65. 在 2016 年 5 月在伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会上, 捐助方和人道主义行为体达成了一项“大交换”协议, 其中呼吁向危难中的民众提供更多资源, 并提高援助的效力和效率。协议认识到, 由于世界人道主义反应系统资源严重短缺, 需要立即采取新办法。

66. “大交换”为提高援助交付效率提出了 10 项承诺, 包括为此减少人道主义捐款中指定用途的资金, 提高援助交付的透明度, 降低管理成本, 加强对国家和地方人道主义应急人员的支持, 以及承诺开展基于现金的方案规划。

67. 基金与“大交换”中的许多承诺保持一致。基金是其规模水平内唯一的全球性、可灵活使用且无指定用途的基金，促进在任何地点、任何时间向人道主义紧急情况中的民众快速提供人道主义援助。供资项目由当地的人道主义组织依照需要评估共同挑选并作出优先排序，这可改善应对工作的协调，以取得集体成果。基金处于提高透明度工作的最前沿，赠款数据在财务支出核实处、人道主义数据交换平台、基金网站、国际援助透明化倡议等多个平台上实时提供。基金的报告框架相对简单，仅要求代表所有执行机构提交一份综合报告。所有报告都在基金网站上公布。此外，基金是向一线应急人员提供资金的重要来源。2015 年(数据可查的最近一年)，所有资金中的四分之一以上转赠给了联合国受援组织的执行伙伴，包括 143 个国际非政府组织、320 个国家和地方非政府组织、161 个政府实体和 24 个红十字会/红新月会(见上文第 40 段)。

支持基金每年 10 亿美元的筹资目标

68. 12 月，大会正式支持提高基金年度筹资目标的呼吁。大会认可基金在为受危机影响的人民提供救生援助方面取得的重大成就，通过了第 71/127 号决议，呼吁所有会员国(并邀请私营部门及所有有关个人和机构)考虑增加对基金的自愿捐款，以达到 10 亿美元的目标。

69. 在 2016 年举行的中央应急基金高级别会议上，来自会员国和联合国各组织的专家表示支持扩大基金规模。时任秘书长潘基文在会上的发言中表示赞同扩大基金规模，呼吁会员国和联合国各组织理顺供资的优先次序，最先关注最脆弱的人口。

70. 基金本身的模式就有助于国际社会理顺供资的优先次序。2017 年将继续开展有关工作，履行“大交换”的承诺，发挥 10 亿美元基金的潜力，同时继续重点关注危机中的儿童、家庭和社区。如何确定供资的优先次序、如何提供这些资金，对这些儿童、家庭和社区来说利害攸关。

附件一

A. 中央应急基金赠款部分：2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日财务执行情况表^a

(美元)

收入	
自愿捐款 ^b	373 453 016
其他转账和拨款	94 917
投资收入 ^c	1 315 639
共计	374 863 572
支出	
赠款和其他转账	433 935 365
其他业务费用 ^d	17 330 347
支出共计	451 265 712
年度盈余(亏损)	(76 402 140)

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。^b 根据《国际公共部门会计准则》的自愿捐助。^c 包括根据大会第 66/119 号决议从中央应急基金贷款部分赚得的 214 744 美元的投资收入。^d 包括方案支持费用(联合国)9 677 107 美元和净汇兑损失 9 062 379 美元。B. 中央应急基金赠款部分：2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日净资产变动表^a

(美元)

截至 2015 年 12 月 31 日的净资产	305 788 416
净资产变动	
年度盈余(亏损)	(76 402 140)
净资产变动共计	(76 402 140)
截至 2016 年 12 月 31 日的净资产	229 386 276

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。

附件二

中央应急基金赠款部分：2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日认捐数额

(美元)

捐助方	认捐数额 ^a
会员国和观察员	
阿尔巴尼亚	1 000
安道尔	16 633
阿根廷	60 000
亚美尼亚	5 000
澳大利亚	7 728 582
孟加拉国	5 000
比利时	10 893 246
加拿大	22 528 736
智利	30 000
中国	500 000
塞浦路斯	13 910
丹麦	15 151 515
吉布提	1 000
爱沙尼亚	109 890
芬兰	7 803 790
德国	55 133 606
圭亚那	2 179
冰岛	300 000
印度	500 000
印度尼西亚	200 000
伊拉克	5 000
爱尔兰	13 917 151
意大利	2 507 694
日本	1 285 908
哈萨克斯坦	10 000
科威特	1 000 000
列支敦士登	201 816
卢森堡	4 923 414
摩纳哥	55 866
黑山	2 000

捐助方	认捐数额 ^a
缅甸	10 000
荷兰	60 175 055
新西兰	2 063 274
挪威	45 385 514
巴基斯坦	10 000
秘鲁	3 973
菲律宾	5 000
葡萄牙	54 705
大韩民国	4 000 000
俄罗斯联邦	1 500 000
沙特阿拉伯	150 000
新加坡	50 000
南非	428 878
西班牙	2 219 756
瑞典	83 349 933
瑞士	8 007 256
泰国	20 000
土耳其	450 000
阿拉伯联合酋长国	1 000 000
大不列颠及北爱尔兰联合王国	69 720 796
美利坚合众国	3 000 000
越南	10 000
马耳他主权骑士团	5 000
会员国和观察员共计	426 512 076
区域和地方当局	
弗兰德政府(比利时)	659 341
区域和地方当局共计	659 341
其他	
通过联合国基金会提供的私人捐助(10 000 美元以下)	19 632
其他共计	19 632
总计	427 191 049

^a 捐款基于捐助方的认捐年度，与根据《国际公共部门会计准则》报告的收入数额有出入。由于汇率波动，原来记录的认捐额与实际收到的捐款额可能存在差异。

附件三

2016年1月1日至12月31日期间中央应急基金划拨赠款总额

(美元)

国家	快速应急	供资不足的紧急情况	拨款总额
伊拉克	33 354 244		33 354 244
乌干达	10 297 497	18 000 027	28 297 524
苏丹	17 644 007	6 991 425	24 635 432
尼日利亚	23 483 769		23 483 769
南苏丹	20 823 623		20 823 623
埃塞俄比亚	9 491 863	10 991 119	20 482 982
乍得	9 991 552	10 000 551	19 992 103
刚果民主共和国	5 594 179	10 995 505	16 589 684
马里		15 999 980	15 999 980
也门	2 000 000	12 988 837	14 988 837
朝鲜民主主义人民共和国	5 054 519	8 000 692	13 055 211
布隆迪		12 985 955	12 985 955
索马里	12 885 332		12 885 332
坦桑尼亚联合共和国	1 498 097	10 994 664	12 492 761
利比亚		11 989 024	11 989 024
中非共和国	2 985 563	8 999 815	11 985 378
海地	10 383 240		10 383 240
阿富汗	9 782 398		9 782 398
约旦	9 377 520		9 377 520
卢旺达	4 218 944	4 998 778	9 217 722
斐济	8 022 382		8 022 382
安哥拉	7 989 386		7 989 386
厄瓜多尔	7 501 349		7 501 349
马达加斯加	5 988 888		5 988 888
古巴	5 352 736		5 352 736
尼日尔	4 989 275		4 989 275
肯尼亚	962 943	3 998 746	4 961 689
孟加拉国	4 890 038		4 890 038
危地马拉	4 829 690		4 829 690
莱索托	4 782 918		4 782 918
巴布亚新几内亚	4 736 155		4 736 155
莫桑比克	4 679 803		4 679 803
斯里兰卡	4 320 080		4 320 080

国家	快速应急	供资不足的紧急情况	拨款总额
喀麦隆	4 187 543		4 187 543
越南	3 897 864		3 897 864
缅甸	3 570 457		3 570 457
斯威士兰	3 141 908		3 141 908
几内亚	2 971 319		2 971 319
蒙古	2 442 974		2 442 974
刚果共和国	2 366 915		2 366 915
厄立特里亚		2 002 599	2 002 599
吉布提	1 972 054		1 972 054
科特迪瓦	1 965 416		1 965 416
尼泊尔	1 942 999		1 942 999
马拉维	1 437 503		1 437 503
东帝汶	846 703		846 703
老挝人民民主共和国	328 811		328 811
共计	288 984 456	149 937 717	438 922 173

注：本附件中的拨款总额已经主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员核准。

附件四

A. 中央应急基金贷款部分：2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日财务执行情况表^a

(美元)

收入	
投资收入 ^b	—
共计	—
支出	
共计	—
年度盈余	—

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。^b 根据大会第 66/119 号决议，中央应急基金赠款部分中列有投资净收入 214 744 美元。B. 中央应急基金贷款部分：2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日净资产变动表^a

(美元)

截至 2015 年 12 月 31 日的净资产	30 000 000
净资产变动	
年度盈余	
净资产变动总额	—
截至 2016 年 12 月 31 日的净资产	30 000 000

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。

附件五

2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金贷款部分

(美元)

机构	国家/区域	拨款年份	数额
截至 2016 年 1 月 1 日的未偿贷款			
共计			—
2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间发放的贷款			
近东救济工程处	巴勒斯坦被占领土(西岸和加沙, 包括被占领的东耶路撒冷)、约旦、阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩	2016	20 000 000
儿基会	海地	2016	8 000 000
共计			28 000 000
2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的已偿贷款			
近东救济工程处	巴勒斯坦被占领土(西岸和加沙, 包括被占领的东耶路撒冷)、约旦、阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩	2016	20 000 000
共计			20 000 000
截至 2016 年 12 月 31 日的未偿贷款			
共计			8 000 000

缩写：儿基会，联合国儿童基金会；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处。