



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/42/657
15 October 1987
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十二届会议
议程项目 12

经济及社会理事会的报告

秘书长关于大会第41/201号决议 执行情况的报告

一、导 言

1. 大会在1986年12月8日关于联合国救灾协调专员办事处的第41/201号决议中, 除其他事项外, 还请秘书长通过经济及社会理事会1987年第二届常会就本决议的执行情况向大会第四十二届会议提交一份报告, 这包括全面审查和评估救灾和紧急援助和协调系统内现有机制和安排。

2. 大会在该决议第4段中“重申联合国救灾协调专员办事处的任务, 该办事处是根据大会第2816(XXVI)号决议作为联合国系统救灾协调中心设立的, 并要求加强和提高该办事处的能力和效力, 而又不损及大会在审查联合国行政和财政业务效率方面的任何决定”。

3. 在这方面经大会第41/213号决议核可的, 审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告提出的下列建议很适用:

建议 2 3

现在联合国有几个单位办理紧急、人道主义和特别经济援助计划。 如有可能,上述各单位的工作应当予以协调和合理化,以便尽量减少重复,并且确保最有效地利用联合国在这个领域的资源。

建议 2 4

应提请联合国开发计划署考虑可否接管目前由联合国救灾协调专员办事处执行的业务。

4. 秘书长在关于大会第 41/213 号决议执行进度报告 (A/42/234 和 Corr. 1) 中表示:

“关于建议 2 4, 联合国救灾协调专员办事处 (救灾专员办事处) 目前仍是设在日内瓦的一个独立单位, 但将采取措施改进其工作。 大会第 41/201 号决议要求对紧急援助和协调的现有机制和安排进行全面审查和评价。 将来可以根据这项审查和评价, 提出这方面具体建议; 并依照建议 2 3 所要求, 从事紧急人道主义援助方案和特别经济援助方案的协调和合理化。”

5. 在过去数年已编写了几份报告, 相当详细地审查了救灾和紧急援助方面现有的机制和安排, 其中特别包括:

(a) “特别经济、人道主义和救灾援助” (E/1981/16);

(b) “特别经济、人道主义和救灾援助。 加强联合国系统应付自然灾害和其他灾情的能力” (E/38/202 和 E/1983/94);

(c) “非洲危急经济情况” (A/41/683, 1986 年 10 月 8 日; A/41/683/Add. 1);

(d) “联合国和联合国系统内的协调” (A/42/232-E/1987/68 第 6 7 至 7 2 段)。 此外, 还要注意救灾办事处向经济及社会理事会提出的定期报告。 由

于已提供这项资料，本报告将不再重复。然而，为了作出以下结论和建议，已充分审查了以前报告中的资料。

6. 为了协助他依照大会第41/201号决议的规定执行职务，秘书长雇用了一名顾问——联合国和儿童基金会前任助理秘书长约翰·桑德斯先生对联合国系统处理紧急情况的现有组织安排进行一次审查，并向他提出建议，特别强调联合国系统应付复杂紧急情况的能力。感兴趣的代表团可索取桑德斯先生的报告。

二、有关救灾和紧急援助的活动

7. 联合国系统有很大的一部分活动是进行救灾和紧急援助，这点说明会员国确切承认该系统在这方面可以发挥重要作用；采取多边的解决办法对这种作用有明显的好处。正如美国联合国协会最近的报告指出“……联合国的普及性带来一定的好处——有一定的道义上威望、人道主义上的过问权利，这都是其他政治实体所没有的。”

8. 必须强调，灾情和紧急情况本身的特点使有效的对策复杂化，举例说，很多自然事件不可预测；对国家当局造成突然和意外的要求；互相矛盾的紧急需要和审慎的评价；临时协调多样化的人道主义对策等。在另一些情况下，由于紧急情况和灾情时间延长，很难维持国际大家庭的关心。在很多情况下，还出现政治纠纷，有时是武装冲突所造成。又必须承认，联合国系统的作用是促进有效、一致的对策，但最后的责任仍在于个别国家，不论是受影响的国家还是响应的国家。

9. 不幸的是，灾害和紧急情况显然会继续发生，有些人认为发生率甚至可能增加。因此，联合国系统必须维持并提高其动员国际大家庭切实响应的能力。

10. 秘书长向大会第三十八届会议提出的报告（A/38/202-E/1983/94）确定了三种联合国系统可能涉及的紧急情况：

(a) “有些灾情明确属于联合国的一个组织或一个专门机构的职责，因此，这个组织应对灾情负主要责任”。例如，粮农组织、粮食计划署、难民专员

办事处、卫生组织、儿童基金会和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）明确规定了它们单独负责的紧急计划。这一类可以包括那些单独由一个机构处理的情况，或与其他机构实际合作的情况，或发挥领导机构的正式作用；

(b) 有一些自然灾害和其他灾情，虽然某些“方面”不属于“某一特定组织或专门机构的特定任务范围，但却涉及一个以上的组织，这就使联合国救灾协调专员有必要为整个联合国系统起着协调作用”。

(c) “……在特殊情况下，可能发生异常严重和复杂的灾害，需要进行特别安排来协调、动员和提供紧急救济”。

虽然这种分类法可能无法概括各式各样复杂的灾害和紧急情况，但是确实可以对联合国系统工作安排提供一个有用基础。

A. 各组织和机构职权范围内的紧急救济工作

11. 一般说来，联合国系统的各实体目前对各种紧急救济工作作出有效响应，包括近期威胁，诸如非洲的蝗虫入侵，以及长期问题，诸如难民问题（难民专员办事处）。最近，卫生组织作为先锋，动员国际社会向艾滋病进行斗争。虽然个别机构在这些情况下各为先锋，但应当强调，通盘的反应属于机构间的努力，由联合国系统各参与实体按其职权范围进行合作。

12. 应当注意，为了应付紧急救济工作，联合国本身内人才济济，在秘书长授权下透过各组织、单位（例如，救灾专员办事处、难民专员办事处、近东救济工程处、儿童基金会、开发计划署），因此，可以说，联合国在达成相对有效反应方面，作出重大贡献。

13. 联合国系统有关的实体已经作出结构安排，或指派具体单位，或查明其职权范围内处理紧急情况的能力。在某些情况下，还由监测和汇报安排加以补充，诸如粮农组织的早期预报系统”。

14. 不过，上面的说法并不是指，没有进一步改善余地。 顾问报告中已经说过：

“由于在联合国系统、各国政府、非政府组织内已有大量经验和资源，问题不在于征聘大量新的工作人员，而在于提高组织效率，就地取材。”

该顾问报告在这方面提出一些具体建议，在下面第三节中加以讨论。

B. 自然灾害和其他灾难情况

15. 顾问报告说，救灾专员办事处声誉远播，因为它通过救济、筹备和预防措施，去应付突发自然灾害。 同时，普遍的观感是，救灾专员办事处在履行其任务的其他部门方面，效率就差些。 这部分反映资源和人员的局限性。 救灾专员办事处在同联合国系统的紧急救济业务组织一起编制有效的作法方面，也遇到困难。 普遍一致认为，救灾专员办事处的通盘绩效，可以也应当有所提高。

C. 复杂的紧急救济工作

16. 对紧急救济工作，难以进行筹备，也不易应付，因为按照定义，这些属于非常事件，其性质和范围不能事先充分作出预测。 关于适当的应付体制，也不能事先作出判断。 不过，过去几年，联合国系统在处理复杂的紧急救济工作方面，诸如刚果（现为扎伊尔）、孟加拉国、柬埔寨等情况，成绩显著。

17. 最近，联合国系统对非洲与灾难有关的紧急救济工作，受到广泛的赞同。 关键在于非洲紧急行动处的成就，对此，大家同意，主要理由如下：

(a) 非洲紧急行动处以秘书长的名义采取行动，而秘书长领导有方；

(b) 工作人员人数不多，由资深人员组成，他们调自联合国有关的实体，紧急救济经验丰富，这建立了积极的联系，便于进行迅速的机构间合作；

(c) 在联合国系统外地代表和援助社区代表的积极参与之下，由联合国驻地协

调员领导，在外地筹组紧急工作单位，其中包括非政府组织，这提高了评价工作信誉，加强了救济工作效率；

(d) 在秘书长授权下统一呼吁援助，其中结合并补充个别或部门呼吁，这有助于救济工作的连贯性；

(e) 机构的业务作用定义发生变化，这有助于进行合作和认明业务弱点，最后得到解决；

(f) 非政府组织密切认同联合国系统，这使群众支持大为加强，业务效率大为提高。

18. 由于1987年10月31日非洲紧急行动处就要关闭，已作出安排，旨在确保联合国继续能以及时、有效的方式，应付非洲的紧急情况（见A/41/683, Add. 1）。

三、建议

A. 救灾专员办事处

19. 救灾专员办事处的活动重点，应放在突发自然灾害和与此有关的筹备和预防措施。此外，该处将负责编制基本国情说明，其中载列易受突发自然灾害的国家特征，同时取用联合国系统及其他地方的现有资料。为反映这项根本方针，该处的工作方案和安排将予调整。秘书长将要求咨询管理处在这方面提供协助。

20. 救灾专员办事处为提高效率，必须以秘书长名义采取行动，这就要求该处与联合国总部之间加强联系（见下面第25段）。由于该处的活动领域同上述较为对口，又经过秘书长授权，应将该处视为联合国系统的先锋机构，所有其他有关实体应提供必要的援助与合作。

21. 在筹备和预防领域以及灾难后续行动领域，需要采取步骤来提高该处的能力。关于后种领域，曾经强调，有必要对灾难、紧急救济、复兴，作出持续的反

应，同时恢复发展工作。由于救灾专员办事处与开发计划署的责任相互补充，尤其是在这些领域，兹建议，应设立开发计划署／救灾专员办事处联合工作队，以期编制更佳的合作方法。应视情况，请联合国系统其他组织加入这支工作队。

22. 需要加强救灾专员办事处收集评价和分发有关突发自然灾害资料的能力。收集资料首先要在外地一级进行，因此要密切救灾专员办事处总部同联合国驻地协调员之间的关系。包括由驻地协调员对灾害和紧急救济情况更经常地提出报告。其他外地代表、捐助机构和联合国其他有关系统的总部如能更多参与收集和分发资料工作，既能提高资料的可靠性，也能获得更多的反应。在此方面，应当强调的是，捐助国和受援国政府应使救灾专员办事处尽可能详细地了解事态发展情况。

23. 在总部一级，救灾专员办事处应尽量利用联合国系统内现有的专门知识，例如同有关实体借用或交流中级专业工作人员。在此方面极为重要的是，要保证配备具有外地业务经验的工作人员，包括后勤人员在内，这样救灾专员办事处既使不能参与这些业务活动，也可同外地业务保持更积极的联系。

B. 外地一级的业务

24. 灾害防备、早期监督可能的灾害形势、救灾业务和恢复与重新安置等工作都在外地一级进行。因此联合国驻地协调员及其在外地的同事任务繁重，在发生复杂的紧急情况时，尤其如此。已经提出需要加强所有合伙人之间在外地的联系与合作。此外，根据非洲紧急行动处的经验，驻地协调员在必要时并在东道国政府和捐助机构积极参与下，应设立紧急业务小组。

C. 联合国总部的安排

25. 非洲紧急行动处的一项重要经验教训是，在动员国际社会和推动联合国系统作出协调一致的反应时，必须借重秘书长的权威，因此在联合国总部需确保秘书长充分了解潜在的和现实的灾害情况，以使他采取适当行动。秘书长已决定授权发展和国际经济合作总干事经常负责此事。总干事将在必要时召集联合国系统有

关实体的机构间会议，协助他履行这些职责。

26. 上述安排的目的是，使联合国总部成为一个中心，以保证秘书长随时了解事态发展。秘书长依据现有资料和总干事的建议，并同各同事适当磋商后，将作出确保联合国系统作出有效反应所必须的特别安排。

27. 因此，上述安排并非重复而是简化和补充现有安排。该系统的各实体仍有责任在各自主管范围监督和评价发展情况。同样，应付当前紧急情况的各种现行安排，只要条件允许，也将继续保持。

D. 其他问题

28. 该顾问的报告中有若干值得进一步审议的建议，其中包括：

- (a) 召开联合国各有关机构行政首长定期专门会议，讨论紧急救济问题；
- (b) 设立机构间紧急咨询小组；
- (c) 进一步发展区域资料 and 培训安排；
- (d) 划定各早期警报系统的责任；
- (e) 考虑设立联合国后勤处；
- (f) 审查电讯联系设施；
- (g) 推广对个人和系统的业绩的定期系统评价；
- (h) 改善同非政府组织的关系；
- (i) 改善同传播界的关系。

秘书长在总干事协助下，经与各同事磋商后，将作业必要的安排解决这些问题。

四、结 论

29. 如同联合国系统的许多活动一样，紧急救济和协调的机制与安排，根据各国政府的指导以及不断变化的需要，已逐渐形成。大家普遍希望，创立救灾专员办事处后，将能更好协调和指导这方面的工作。虽然已取得某些进展，但仍需作

更多努力。 希望执行上述建议能进一步改进本系统的工作。

30. 为了补充这些活动，为了协助查明提高联合国系统行动时效的切实措施，秘书长建议召开一次技术小组会议，借助各国家和区域当局的能力，研究如何利用各种先进技术提高联合国系统对灾害和紧急情况作出反应的能力。 例如，依靠先进技术能更好监督，并在一定程度上能加强预测许多自然现象的发生。 本系统应率先统合与扩大各国在此方面的能力。 在另一级上，通讯显然是限制和对付灾害的一个关键环节，需要作出重大努力设计和装备一个采用最先进技术的、完备的国际紧急通讯系统。 秘书长计划寻求预算外资源支持设立这样一个小组，就与此有关事项向他提出建议。

— — — — —