



大会

Distr.: General  
9 September 1999  
Chinese  
Original: English

---

第五十四届会议

临时议程\* 项目 119 和 120

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

审查人道主义事务协调厅

秘书长的说明

1. 按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议,秘书长谨此转递主管内部监督事务副秘书长向他提交的关于审查人道主义事务协调厅的报告,供大会注意。
2. 秘书长注意到这份报告所载的结论,并赞同报告中的建议。

---

\* A/54/150。

## 审查人道主义事务协调厅(人道协调厅)

### 摘要

继大会于 1998 年 1 月批准秘书长改革方案中的建议后,前人道主义事务部改组并更名为人道主义事务协调厅。本报告中各项结论和建议是根据在该厅改组和结构调整后对该厅管理战略的审查及对所采行动的评估。审查的目的是加强应付人道主义危机的能力,采取行动是为了把重点放在核心职责上,以便向处于危机中的国家更有效地提供人道主义援助。

内部监督事务厅的核查断定,人道主义事务协调厅内部的精简和改组业已提高了它应付新的人道主义危机的能力。该厅已加强它与联合国秘书处其他部门、联合国各基金和方案、其他人道主义机构及非政府组织之间的协调。此外,该厅已同各捐助者和人道主义机构建立有意义和公开的对话。同等重要的是,该厅正表现出对其他人道主义机构的确切任务更加理解,并且正在采取措施减少发生过去一直困扰着人道主义机构的责任重复、竞争和在业务领域方面的争执。

这项检查还证实,机构间常设委员会和联合呼吁程序的运作已大大改进。

不过,还需要进一步努力,采取一种更着重行动的步骤,解决人道主义事务执行委员会内部的协调问题,也需要一个战略性管理框架,进一步扩大呼吁的程序。根据这些结论,本报告提出了五项建议,其中包括提高执行委员会的功能,建立更有效监督联合呼吁程序的机制,以及加强人道事务协调厅对大众的倡导作用。

## 目录

段次 页次

一. 导言.....	1-5	4
二. 政策拟订和倡导.....	6-13	4
A. 对国内流离失所者的援助.....	9-10	5
B. 处理制裁的人道主义影响.....	11-12	5
C. 救济与发展结合.....	13	5
三. 信息管理.....	14-15	5
四. 协调机构.....	16-31	6
A. 机构间常设委员会.....	17-19	6
B. 人道主义事务执行委员会.....	20-24	6
C. 外地协调.....	25	7
D. 联合呼吁程序.....	26-30	7
E. 人道主义协调员与秘书长特别代表的关系.....	31	8
五. 协调人道主义应急行动.....	32-39	8
六. 结论.....	40-43	9
七. 建议.....	44-48	9
附件 1998-1999 年人道主义事务协调厅组织系统表.....		11

## 一. 导言\*\*

1. 秘书长的改革方案中包括他加强联合国应付人道主义危机的能力的计划。这些计划业经大会 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号决议 F 节核可。秘书长题为“革新联合国:改革方案”的报告(A/51/950 和 Add.1-7)中列出人道主义事务协调厅所应采取的一些行动<sup>1</sup>如下:

(a) 人道主义事务协调厅将集中力量于大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议(该决议导致了人道主义事务部的成立)规定的核心职责,即:(一) 支助秘书长的政策制定和协调的职责,确保处理所有人道主义问题,包括落入各机构现有任务间隙的问题,如保护以及援助国内流离失所者;(二) 对政治机关,尤其是安全理事会,倡助人道主义问题;(三) 通过机构间常设委员会的协商,保证就地建立适当的反应机制,以协调人道主义紧急反应行动;

(b) 机构间常设委员会将得到进一步加强并将继续是人道主义机构的主要咨询机关。(见 A/51/950,第 186 至 192 段)

2. 1998 年 12 月下旬至 1999 年 3 月,内部监督事务厅对 人道主义事务协调厅进行了一次检查。检查的重点是管理当局旨在加强该厅应付人道主义危机的能力的战略。评估的是为集中力量于核心职责并从而提高其工作效果而采取的行动。审查的是机构间常设委员会的功能和效率,特别是它过去如何真正得到加强。1996 年尾和 1997 年初内部监督事务厅对前人道主义事务部进行的深入评价,秘书长改革方案中与人道主义事务相关的各个方面,以及该部的中期计划的修订,构成了这次检查的背景资料。同人道主义事务协调厅的官员、几个捐助国代表、最直接参与人道主义援助的基金和计划署、即联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国开发计划署(开发计划署)、世界粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)以及机构间常设委员会和人道主义事务执行委员会的委员进行了面谈。内部监督事务厅深切感激人道主义事务协调厅及各有关基金和计划署的所有官员给予的协助。

\*\* 楷体字句表示管理当局对本报告的评论。

3. 继大会批准秘书长的建议后,前人道主义事务部在 1998 年 1 月改组并更名为人道主义事务协调厅。交给人道主义事务协调厅的任务是:(a) 协调国际对 人道主义危机的反应,包括在适当时制定应急计划;(b) 向各个 人道主义机构提供政策拟定方面的支助;(c) 担任人道主义问题的倡导机构。

4. 人道主义事务协调厅的首长承担主管人道主义事务副秘书长和紧急救济协调员的双重责任。他是秘书长在人道主义问题上的主要顾问,也充当人道主义机构与联合国的政府间机构以及联合国系统各个政治、安全、发展和人权单位之间的桥梁。这些责任有一部分地是通过他作为人道主义事务执行委员会召集人的角色并通过他的机构间常设委员会主席的身份来完成。机构间常设委员会汇集了联合国系统内外人道主义方面的所有主要行动者。它努力对某一危机作出共同的分析,并确保在应付复杂紧急情况方面和拟定人道主义政策方面作出机构间决策。

5. 人道主义事务协调厅的改革进程是采用一种更具战略性的、更集中精力的、更能未雨绸缪的、更注重协商的步骤,设法加强它在协调人道主义工作方面的领导作用。另一个重要目标是加强总部与日内瓦两个办事处之间的互补性和相互作用,并使职责和目标更加明确。在总部,新的组织结构包括一个政策、倡导和信息司、紧急情况联络处、执行办公室和机构间常设委员会与人道主义事务执行委员会的秘书处。日内瓦办事处充当自然灾害和环境紧急情况的反应行动、应急计划的制订和复杂紧急情况中日常实地支助工作的主要协调中心,也是拟订联合呼吁的主要协调中心。在外地,人道主义事务协调厅派人分驻 23 个地点,并在那些地方部署了国际和国内的工作人员来开展人道主义活动。

## 二. 政策拟订和倡导

6. 人道主义事务协调厅正同它在政府间机构常设委员会的伙伴一道,确定从实地业务经验中产生而需要研究和 分析的人道主义问题,并制定政策准则,借以促进人道主义政策的拟定。

7. 该厅的倡导职责中的一个主要重点是促进对人道主义原则的尊重和遵守,并在这些原则受到漠视时制定对策。监督厅注意到,人道主义事务协调厅正通过机构间常设委员会的机制,努力寻找方法具体实施联合国在处于危机的国家采取行动的原则,并制定针对国别基本准则,其中概括诸如进入、安全及与地方和国家当局相互作用的的问题。

8. 人道主义事务协调厅的努力旨在给受害者以发言权,并确保人道主义问题和事项在所有相关的政治、维和、发展、人权和人道主义论坛上得到充分考虑。这些努力,连同其他人道主义组织的努力,其目标不仅是联合国会员国和联合国各机构,如安全理事会、大会和经济及社会理事会,还有新闻媒体和民间社会,包括非政府组织和学术界。内部监督事务厅认为,人道主义事务协调厅应进一步加强它对大众的倡导作用,例如在人道主义人员的安全方面的倡导作用。

#### A. 对国内流离失所者的援助

9. 内部监督事务厅已确定,人道主义事务协调厅正在下列方面发挥关键作用:促进制定协调战略,以处理影响国内流离失所者的问题并制定合作与分工的纲领,以便加强人道主义机构的任务并避免工作重复。紧急救济协调员,以机构间常设委员会主席的身份,是全系统一级的协调中心,负责国内流离失所者的人道主义援助与保护工作的机构间协调。在这方面,没有一个机构单独承担全面任务。

10. 秘书长国内流离失所者问题特别代表近来发布了关于国内流离失所者问题的指导原则(E/CN.4/1998/53/Add.2.附件),这是向前迈出的重要一步,使国际社会更加了解国内流离失所者遍布全世界。这些原则,于1998年提交人权委员会,并得到机构间常设委员会的充分支持,是以现行国际人道主义法和人权文件为依据,将充当一项国际标准,来指导各国政府以及国际人道主义与开发机构向国内流离失所者提供援助和保护。

#### B. 处理制裁的人道主义影响

11. 近年来,安全理事会日益利用制裁制度,使这种制度的拟订和实施方面出现许多困难。没有适当的体制安排来客观地处理制裁的人道主义影响,因而限制了联合国系统对制裁制度的人道主义后果作出有效反应的能力。秘书长在其1998年关于联合国工作的年度报告中强调需要建立新的机制,使制裁成为一个不那么迟钝且

更为有效的工具,目的是对目标政府而不是对人民施加压力,从此减少人道主义的损害。<sup>1</sup>

12. 内部监督事务厅发现人道主义事务协调厅已采取必要步骤,审查需要何种新的体制安排,以便在制订和实施制裁制度方面考虑到联合国正在努力尽量减少制裁的人道主义影响。人道主义事务协调厅已重申它在人道主义组织与实施制裁当局之间扮演调解人的角色,并作出适当的体制安排,以处理关于制裁的可能影响或实际影响的资料。

#### C. 救济与发展结合

13. 人道主义行动与危机的政治、人权、社会经济和环境等方面密切相关。因此,一个重大挑战是在整个联合国系统制订更全面应付复杂危机及和平建设的办法。内部监督事务厅获悉,人道主义事务协调厅正与其机构间伙伴一道,共同发展并促进战略框架与共同规划的概念。战略框架制定联合国系统应付人道主义危机的原则、一般政策和体制安排,并充当一个通用的概念工具来鉴定、分析并优先处理关键问题与目标。它包括一个政治战略、国际共同援助方案的实地安排和人权问题。人道主义事务协调厅在这方面所关注的政策问题集中于:(a) 救济与发展之间的联系;(b) 制订过渡复原阶段的适当援助战略;(c) 平民和人道主义工作人员的保护和安全;(d) 确保在人道主义反应行动中解决性别上的问题;(e) 考虑指定“安全”区或“保护”区时所需的标准;(f) 研究小型武器的扩散所产生的人道主义影响。

#### 三. 信息管理

14. 人道主义事务协调厅的信息管理事务处支助该厅的政策和倡导职责,并统一办理先前分散于该厅各单位的信息职责。该处的核心职责是提高该厅和人道主义机构的预警能力,管理该厅在印刷和电子两方面的出版物方案,并管理该厅的信息资源中心。

15. 该处发起在万维网上建立单独一个的人道主义网关,以解决各个组织就人道主义问题个别设立网址的问题。每个组织将继续维持自己的网址,但是这些网址将联接起来,用户可以利用跨组织的信息。救济网自1996年正式开办以来,成了各个人道主义机构关于全球自然灾害和复杂紧急情况的主要在线信息来源之一。救济网用户遍布150个多国家,每月访问30多万份文件,复杂紧急情况和自然灾害天天受到监测。

## 四. 协调机构

16. 鉴于复杂的人道主义紧急情况事关重大,人道主义事务协调厅已加强其协调努力,确保向许多遭受冲突和自然灾害的平民及时提供人道主义援助,并在必要时给予保护。由于这种努力,国际社会已向 1998 年发生的大约 61 起自然和环境灾害的受害者提供了 10 亿多美元的援助(包括双边援助)。

### A. 机构间常设委员会

17. 机构间常设委员会由联合国有关的业务机构和其它政府间与非政府人道主义组织的代表组成。自 1999 年 3 月起,世界银行的加入进一步增强了机构间常设委员会的实力。自人道主义事务协调厅于 1998 年 1 月设立以来,若干措施都有助于加强机构间常设委员会的作用,就是作为一个独立存在的机制,负责促进更广泛的人道主义机构内部的相互作用,并确保与相关人士进行对话。常设委员会各成员的高级代表在纽约和日内瓦每周会晤一次,就影响世界各地当前业务活动的人道主义问题交流信息。除召开正式工作会议讨论具体国别问题外,机构间常设委员会成员还在各级,也就是说,在紧急救济协调员与各机构首长之间,在总部与外地工作人员之间,经常进行协商。

18. 内部监督事务厅获悉,紧急救济协调员曾设法争取机构间常设委员会参加未雨绸缪的协作努力,以求解决人道主义方面的几个关键问题。1998 年 10 月,机构间常设委员会印发了它关于审查联合国系统提供人道主义援助能力的建议。目前正利用这些建议,指导在外地选择适当的协调安排。它们还进一步处理与国内流离失所者、当地的救济与发展能力、资源调集、监测与评价、人力资源管理和有关的问题。机构间常设委员会还就下列问题发表重要声明:支持国际刑事法院,在一些出现紧急情况的国家举行消除小儿麻痹症安宁日,并将性别问题纳入人道主义援助和政策的的主流。人道主义事务协调厅照例率先派出特派团,并代表机构间常设委员会成员谈判进入灾区及其它方面的让步。紧急救济协调员发挥其倡导作用,照例代表机构间常设委员会,就重大人道主义问题,包括准许进出灾区和尊重冲突受害者的基本人权问题,发表重要声明。

19. 机构间常设委员会通过其工作组,扩大了政策问题的磋商程序,在各种特别问题(如性别与人道主义反应、

人权与人道主义行为、有关国内流离失所者的实地做法、冲突后的重新安置的附属工作组或咨商小组中,将领导责任交给个别成员。

### B. 人道主义事务执行委员会

20. 如前所述,人道主义事务协调厅的首长是人道主义事务执行委员会的召集人。该委员会是在联合国改革过程中,为加强本组织工作在政策与管理上的协调而设的四个人道主义事务执行委员会之一。执行委员会的成员是政治事务部、维持和平行动部、难民专员办事处、粮食计划署、儿童基金会、开发计划署、近东和巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)及人权专员办事处。秘书长例外批准联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界卫生组织(卫生组织)特别参加执行委员会的会议。人道主义事务协调厅也是和平与安全执行委员会的成员,该委员会以政治事务部的首长为召集人。有了这些委员会,就可以同时审议紧急情况的政治、安全和人道主义方面问题。

21. 这四个执行委员会,包括人道主义事务执行委员会的成立,为联合国提供了一个机制,来解决联合国各机构在协调履行职责时所出现的缺陷和重叠现象。人道主义事务执行委员会每月会议的议程通常包括有关行动者认为相关的要点。尽管情况简报和信息交流很有价值,但内部监督事务厅建议人道主义事务协调厅在不妨碍机构间常设委员会地位的情况下,采取一种更着重行动的步骤,更明确地界定在联合国范围内在各个议程项目下所应处理的问题,并将讨论集中在各种可供选择的行动上。

22. 内部监督事务厅从对机构间常设委员会成员的访问中得知,自 1998 年 1 月以来,该委员会及其各工作组的会议变得更具有实质性。内部监督事务厅审查了有关文件,证实这些会议正在处理具体问题并作出决定,并证实在纽约为常设委员会和执行委员会成立一个联合秘书处,直接对紧急救济协调员负责,也有助于这一进程。此外,内部监督事务厅还注意到,把这两个委员会的秘书处合并成一个实体,也减轻了令人关切的一些关于常设委员会与执行委员会任务重叠和工作重复的问题。

23. 按照秘书长的改革方案中所要求,1998 年举行了经济及社会理事会一年一度的实际性会议的人道主义部分会议,以便针对全面的人道主义问题与协调工作提供

指导。在这一部分会议期间,各会员国、机构间常设委员会成员和来自选定国家的联合国驻地/人道主义协调员,针对与人道主义组织的工作有关的若干专题,进行高级别的讨论。人道主义事务部分会议的设立使人道主义事务协调厅有另一个机会,提请会员国注意在处理人道主义行动原则方面的重要问题。经社理事会以商定结论的方式提出了一系列建议,这些建议受到了大会的欢迎。其中有一个建议请秘书长与各国政府磋商后,建议有何方法扩大经济及社会理事会的人道主义部分会议(第 1998/1 号商定结论)<sup>3</sup>。人道主义事务协调厅正在采取后续行动落实经社理事会的建议,并针对人道主义部分,于 1999 年 4 月建议以种种方法增强经社理事会审查外地活动、特别是审查联合国各机构的协调活动的的能力。有人表示关切的是,需要确保提交给经社理事会讨论的资料与提交给联合国系统内处理人道主义事务的其它机构的资料不会重复。人道主义事务协调厅指出,各个业务机构的执行委员会只审查业务机构所属部门的活动,而经济及社会理事会的人道主义事务部分会议则审查联合国整个人道主义系统的业绩,尤其是该厅在发挥协调作用方面的业绩。

24. 人道主义事务协调厅在向安全理事会简报情况方面的扩大作用已经证明极其有用,极为合适。

### C. 外地协调

25. 联合国对大多数紧急情况做出的人道主义反应,都需要许多外地行动者的大力参与。为了应付紧急情况,紧急救济协调员与机构间常设委员会协商后,可以任命一名人道主义协调员(通常是在该国的联合国驻地协调员),以确保有效协调当地的全面人道主义工作。人道主义协调员必须与联合国系统其它组织以及非政府组织和国际组织的代表密切合作,确保有条不紊而及时地运送人道主义援助物资。人道主义协调员的其它责任包括代表人道主义机构,诸如与需要援助的人口及受害者接触及救灾工作人员的安全等问题,与有关当局进行谈判。尽管机构间常设委员会认为驻地协调员通常应充当人道主义协调员,可是协调安排还有两种变通办法:可以指定一个主要机构负责人道主义协调,也可以任命一名独立的人道主义协调员。人道主义事务协调厅已经扩大其日内瓦办事处的编制,以便能向外地的人道主义援助协调单位提供热诚的支助和能力,借以更有效地应付人道主义的需要。

### D. 联合呼吁程序

26. 国际社会在应付人道主义危机方面的成就,不仅取决于协调得当的行动,也取决于筹集必要的资源确保及时提供援助。联合呼吁程序的目的是提供一项全面的战略,使联合国系统能为某一国家境内的人道主义方案订立明确目标并列明优先事项。联合呼吁程序为联合规划、确定共同优先事项和合力调集资源提供了一个框架。人道主义事务协调厅带头拟订呼吁书、催促捐助国并监测捐献的收受和使用情况。

27. 内部监督事务厅获悉人道主义事务协调厅在 1992 年至 1998 年发出了 94 项联合呼吁,筹募到 125 亿美元,用于 17 个国家境内的人道主义援助。1998 年,联合国各机构和方案通过联合呼吁程序,号召总共捐献 21.6 亿美元以应付至少 15 个发生复杂紧急情况的国家的人道主义需要。到 1998 年底,这些呼吁收到的捐款累积起来略低于 50%。捐助者的响应率如此下降的情况似乎是随着这几年来出现的人道主义行动筹资方面的下降趋势。内部监督事务厅得知,为了努力扭转这种趋势,人道主义事务协调厅及其在机构间常设委员会中的合作伙伴已经采取必要步骤加强联合呼吁程序。内部监督事务厅注意到,在 1998 年 12 月同时发出的 1999 年度联合呼吁有助于与 20 个主要或可能的捐助国的关系建立更透明的关系,希望它们会通过联合呼吁程序增加捐款。

28. 1998 年期间,人道主义事务协调厅及其在机构间常设委员会中的合作伙伴,按照在该年度较早时候举办的一个机构间程序讲习班结束时所编写了一份综合技术指南,着手规划并编写多项呼吁文件。1999 年,人道主义事务协调厅更加重视呼吁书的编写过程,以确保更全面,更能推动实地工作。现已尽最大可能,与机构间常设委员会所有成员、各国政府、非政府组织和捐助者合作,制定了人道主义共同行动计划,以确保正在筹集资金的方案和项目得到最广泛的支持。重点放在务使预算切合实际,能够获得资金。同时按照经社理事会和秘书长的建议,把人道主义紧急情况和冲突后重建的需要都包括在内。此外,人道主义事务协调厅还举办了培训讲习班,使工作人员了解并适应关于改进这个制度的新构想和新方法。该厅继续从机构间常设委员会的合作机构及其本身的国际资源中吸取人才,建立一个专门知识的框架,以改进这个领域的程序和最终产品。目前正与政府合作伙伴密切合作,开展此项工作,以确保它们在方案拟订和监测方面的专门知识不断增加。内部监督事务厅欢迎这些倡议。

29. 内部监督事务厅认为,1998 年的联合呼吁程序,从组织方面来看,比起以往的呼吁有所改进;与捐助国面谈时已证实这一点。然而,内部监督事务厅认为,在发出呼吁之后,需要一个更有效的监测程序,也需要更经常地向捐助者提供后续资料。人道主义事务协调厅已认识到了这种需要,并预定对联合呼吁程序进行一次中期审查。审查报告将于 1999 年 7 月 22 日递交给捐助国。内部监督事务厅还认为各信托基金必须透明,因此建议确立向捐助者汇报基金现状的制度。有些捐助者建议指明一个国家或区域可以得到的资源,人道主义事务协调厅应在按照既定优先顺序分配资金方面发挥更大的作用。另一方面,这些捐助者在答复内部监督事务厅的询问时承认它们可以更爽快地指明优先顺序、提供反馈。人道主义事务协调厅承认有些捐助者确实已经表示希望该厅在通过联合呼吁程序分配资金方面发挥更大的作用,却坚称该厅在目前的体制下,没有能力处理这种工作。内部监督事务厅认为,人道主义事务协调厅需要更仔细审查这个问题,并将其立场通知有关的捐助者。

30. 联合呼吁程序的方案拟订方面与联合国发展援助框架(联发援框架)挂钩,为拟订复原和建设和平的战略协调方案提供了基础。联合呼吁程序本身也与战略框架进程挂钩。联合国各机构、基金和规划署目前正在努力提高联发援框架和联合呼吁程序的效率。联发援框架是与各国政府密切合作协调发展方案的工具,所以在复原过程中有必要调和这两种方法。内部监督事务厅认为,这种挂钩是联合国各办事处经常需要汇集资源、密切合作的一个重要因素。人道主义事务协调厅作为联合呼吁程序的推动机构,应当继续与联发援框架的带头机构联合国发展集团(发展集团)密切合作,探讨必须采用何种方式经常定期交流两种进程发展状况的信息。

## E. 人道主义协调员与秘书长特别代表的关系

31. 人道主义事务协调厅已制订政策准则,协助各个人道主义协调员与秘书长任命的政治官员维持工作关系。这些准则符合秘书长题为革新联合国:“改革方案”的报告(A/51/950 和 Add.1-7)和关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/871-S/1998/318)所载的原则与建议。这些准则也补充由和

平与安全执行委员会提出并经秘书长批准负责多方面维持和平行动的秘书长特别代表的标准指示。

## 五. 协调人道主义应急行动

32. 人道主义事务协调厅已拟定了一套专为应付复杂紧急情况的政策步骤:这些步骤包括:(a) 监测和预警;(b) 制订应急计划;(c) 机构间情况/需求评估;(d) 外地协调机制;和(e) 联合呼吁。

33. 在预警方面,该厅正不断监测世界各地、特别是可能容易受害的国家和地区的人道主义发展情况,以便查明具有人道主义影响的危机。

34. 该厅与其合作伙伴协商后,拟定了一项应急计划,以便在人道主义危机出现时,极为迅速地采取行动确定人道主义需求,并建立适当的协调机制。该计划是要对迅速变化的形势立即作出客观的评估,以便对这种危机立即进行干预,一方面共同决定应付每种假想情况的行动方针。

35. 联合国一些机构向内部监督事务厅表示,它们担心人道主义事务协调厅似乎非常依赖开发计划署,而开发计划署却没有应付紧急情况的能力。人道主义事务协调厅答复说,

它“...与开发计划署的关系主要是因为这两个机构共同负责外地。既然在多数情况下,人道主义协调员和常驻代表的职责合二为一,人道主义事务协调厅就必须与开发计划署和联合国发展集团保持密切的联系,以确保有效的协调。同样,为了确保在冲突引起的紧急情况中和自然灾害中,都能从救济顺利过渡到发展,开发计划署和人道主义事务协调厅必须就特定国家形势中所应采取的行动保持密切联系。这些关系不会影响到紧急情况反应行动上的分工。此外,根据 1997 年 7 月联合国一揽子改革方案减灾工作已从人道主义事务协调厅移交给了开发计划署。这样一来,两个机构甚至必须更密切地合作,因为救灾与防灾仍属人道主义事务协调厅的职权范围”。

人道主义协调厅认为这项意见是个观念问题,它将在主管一级予以处理。内部监督事务厅已适当地注意到这些评论。但是,该厅想敦促人道主义事务协调厅帮助各机构理解人道主义事务协调厅与开发计划署之间关系的性质,并确保没有实质性理由令人担忧,借以消除这种疑虑,并解决各机构所关切的问题。



36. 人道主义事务部的改革使设在日内瓦的复杂紧急情况反应行动处和设在纽约的紧急情况联络处的应急职责得到了加强。复杂紧急情况反应行动处是负责日常与外地联络的主要协调中心。从广义上讲,该处负责下列各方面的一切问题:提供实地支助的促进、协调草拟呼吁书及其他文件送交捐助界。紧急情况联络处支持紧急救济协调员和外地协调员处理涉及人道主义、政治、安全和军事方面的跨国政策问题;同秘书处各单位(特别是政治事务部、维护和平行动部及联合国安全事务协调员办事处)、政府间机构及相关行动者在复杂紧急情况和问题上起相互作用;并撰写紧急情况的人道主义方面的报告,供提交秘书长、安全理事会及其他政府间机构和相关论坛。

37. 自然灾害、环境灾难和工业事故的人道主义后果往往超出单独一个国家的应付机制和援助资源的能力范围。一旦发生自然灾害,对发展中国家的影响尤其严重,往往需要国际干预来帮助受害者。应付紧急情况和自然灾害,需要迅速部署人力、财政和后勤资源。为了帮助协调国际社会的救灾行动,人道主义事务协调厅已进一步发展由联合国救灾协调员办事处和前人道主义事务部建立的救灾系统。该系统一天 24 小时、一周七天作业,日夜不停地准备应付灾害。它与联合国驻地协调员密切协作,监测外地情况,以查明自然灾害、环境紧急情况及工业事故。人道主义事务协调厅救灾处在意大利比萨的仓库里贮存紧急救济物资并安排将救灾物品运往灾区。

38. 救灾系统包括四种主要活动:发布情况报告,其中载有国际援助的呼吁和国际救灾的资料;派遣联合国灾情评估和协调工作队前往受灾国家便利将军事和民防资产用于人道主义援助;提供紧急赠款并将捐款者的现金捐款拨充救灾援助。

39. 人道主义事务协调厅还在紧急救济协调员的权力之下,设立了一个中央应急循环基金,以便对紧急情况立即作出反应。该基金可在紧急情况一旦开始时使用,在特殊情况下,也可在以后的阶段,在获得捐助者的捐款前,用来帮助发生现金流动问题的人道主义机构。条例规定向该基金借款的机构必须在明确的时限内偿还所借数额,这个时限不得超过一年。自 1992 年以来,该基金总共支付了 1 277 亿美元,其中 80%付给儿童基金会、难民专员办事处和粮食计划署。

## 六. 结论

40. 内部监督事务厅的检查证实,人道主义事务协调厅的精简和改组提高了该厅应付新出现的人道主义危机的能力。人道主义事务协调厅的确已加强它与联合国秘书处各部门、基金和方案、其他人道主义机构和非政府组织之间的协调与合作,并已与各个人道主义机构和捐助者建立有意义的公开对话。紧急救济协调员经常召开的会议在这方面发挥了重要作用。内部监督事务厅注意到,所有面谈的人均认为,在 1998 年 1 月任命紧急救济协调员,大大地提高了人道主义事务协调厅的效率。

41. 内部监督事务厅发现,进行改革之后,人道主义事务协调厅的优先事项在责任上已变得井井有条,外地协调的支助程序也已经精简。同样重要的是,过去一直困扰着人道主义机构的问题,即责任的重复、竞争和业务领域方面的争执,已显著。减少机构间的紧张关系已经缓解,人道主义事务协调厅已经让步,承认其非业务的角色,并表现出对其他机构的特殊业务领域的了解。联合国各基金和方案证实,人道主义事务协调厅确实正在促进实地工作的协调。这些都是人道主义行动取得成功所需的关键因素。

42. 这项检查还证实,机构间常设委员会的功能已有改进;它正在处理具体的问题,并作出决定。紧急救济协调员与常设委员会的成员不断进行非正式协商,因此在处理不断变化的人道主义问题时,能提供有效的领导。人道主义事务执行委员会和机构间常设委员会两个秘书处,在人道主义事务协调厅内部合而为一,减轻了令人关切的这两个机制之间任务重叠和工作重复的问题。

43. 尽管机构间联合呼吁程序已得到加强,但内部监督事务厅认为,显然仍有必要一个战略管理框架,以进一步增强这一程序。这样一个框架应包括将共同的政治目标,各参与机构有真正的确定优先事项的意识,并提高各信托基金现况方面的透明度。

## 七. 建议

44. 人道主义事务协调厅应加强它向大众的倡导作用,例如在人道主义人员的安全方面的倡导作用(SP-99-001-1)\*\*\* (参看上文第 8 段)。

\*\*\* 内部监督事务厅使用的一种内部代号。

45. 人道主义事务协调厅应采取必要行动,作出所需的新的体制安排,以便在拟订和实施制裁制度方面考虑到联合国正在努力尽量减少制裁的人道主义影响(SP-99-001-2)\*\*\*(参看上文第 12 段)。

46. 人道主义事务协调厅应加强人道主义事务执行委员会的功能,特别是在信息交流之外,采取更明确的着重行动的决策并使其议程趋于集中(SP-99-001-3)\*\*\*(参看上文第 21 段)。

47. 人道主义事务协调厅应采取适当行动,以遵从内部监督事务厅关于改进联合呼吁程序的建议(SP-99-001-4)\*\*\*(参看上文第 29、30 和 43 段)。

48. 人道主义事务协调厅应处理各方所担心、认为过于依赖开发计划署的问题,并确保没有实质性理由令人担忧(SP-99-001-5)\*\*\*(参看上文第 35 段)。

负责内部监督事务副秘书长

卡尔·帕施克(签名)

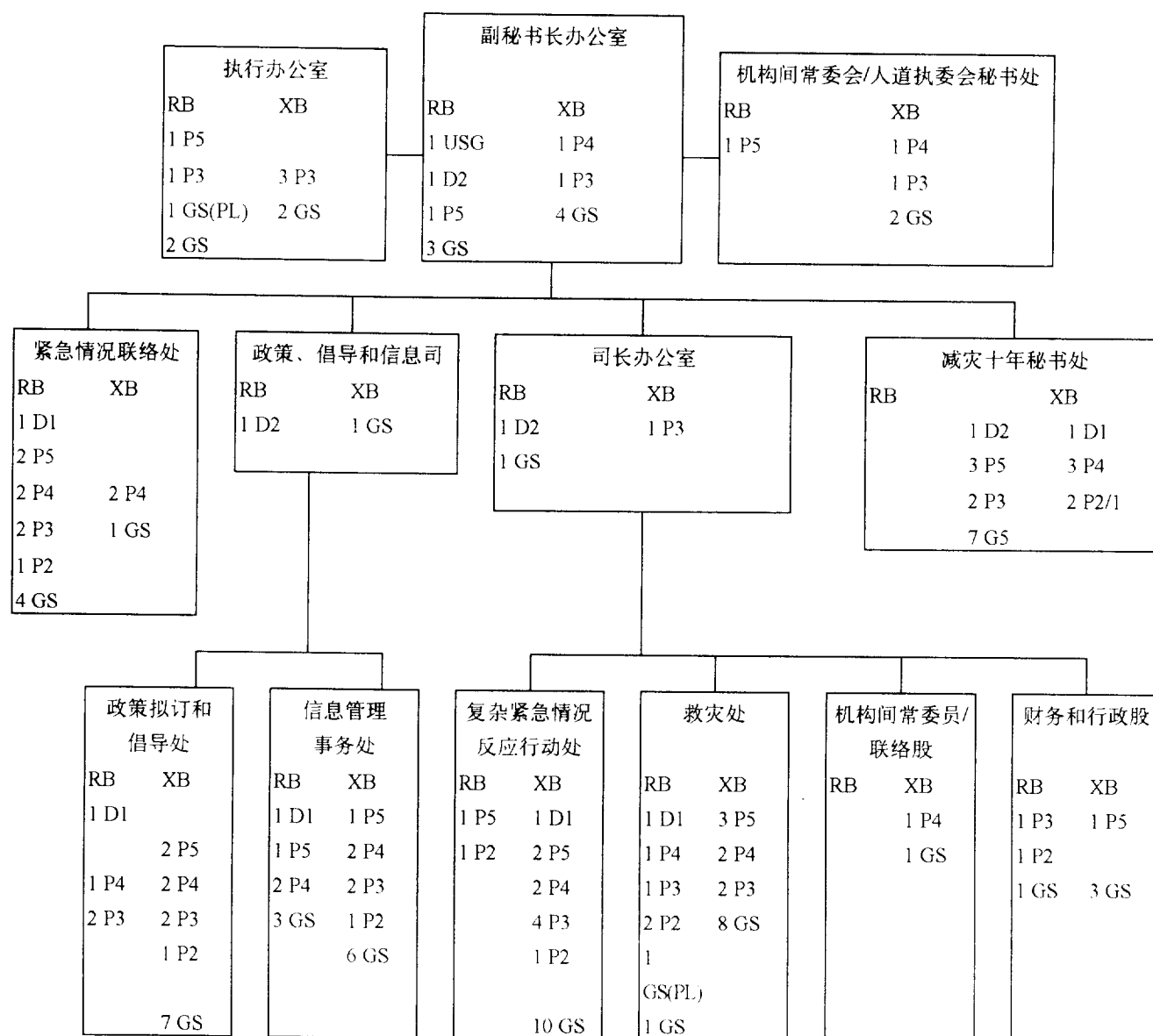
注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第五十三届会议,补编第 1 号》(A/53/1),第 62 段。

<sup>2</sup> 见同上,《补编第 3 号及更正和增编》(A/53/3 及 Corr.1 和 Add.1),第七章。

## 附件

1998-1999 年人道主义事务协调厅组织系统表\*



\* 所有员额均为业经核定的该厅核心员额。灰色各栏表示在日内瓦的办事处。

\*\* 简称:机构间常委会(机构间常设委员会),人道执委会(人道主义事务执行委员会),减灾十年(国际减少自然灾害十年),GS(一般事务人员),PL(特等),RB(经常预算、资源),XB(预算外资源)。