



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
17 March 2000

FOR INFORMATION

联合国儿童基金会  
执行局  
2000 年年会  
2000 年 5 月 22 日至 26 日  
临时议程项目 8 \*

供参考

## 儿童基金会在紧急情况下的核心共同承诺

## 摘要

本报告是根据执行局第 1997/7 号决定(E/ICEF/1997/12/Rev. 1)的要求提出,是 E/ICEF/1997/7 号文件:“在紧急情况下的儿童和妇女:儿童基金会的战略优先事项和业务问题”的后续行动;文件内确认了儿童基金会对确保应急行动中的伙伴关系和确保武装冲突、灾害和一切形式暴力的受害者得到特别保护的承诺。

本报告介绍了最近一些危机中儿童基金会所取得的各种经验,详述了儿童基金会采取什么办法,通过在人道主义政策、全球宣传和人道主义反应等领域的共同加强行动,确保对受不稳定局势影响的儿童和妇女的需要作出有效反应。报告并论述了通过一套“核心共同承诺”作出人道主义反应的问题,在这样一套承诺中,预测和因应危机和(或)不稳定局势的能力被纳入儿童基金会国家、区域和全球各级方案规划和业务运作的主流。报告包括概述核心共同承诺四个要素,并确定这些承诺的准绳。

\* E/ICEF/2000/9。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-9	3
A. 人道主义政策 .....	4-5	3
B. 全球宣传 .....	6-8	3
C. 人道主义紧急行动 .....	9	4
二. 核心共同承诺 .....	10-17	4
A. 马蒂尼堡全球磋商 .....	10-12	4
B. 核心共同承诺的关键要素 .....	13	4
C. 核心共同承诺的实施 .....	14-17	5
附件. 核心共同承诺：紧急反应 .....		7

## 一. 导言

1. 本文件是提交给执行局 1997 年第一届常会、题为“在紧急情况下的儿童和妇女：儿童基金会的战略优先事项和业务问题”的报告（E/ICEF/1997/7）的后续行动。本报告概述的主要要素确认了儿童基金会确保在紧急情况下与联合国及其他机构开展合作和保护武装冲突、灾害和一切形式暴力的受害者的承诺。

2. 儿童基金会在不稳定局势中的核心作用是执行涉及儿童和妇女的方案活动，特别注重宣传工作；评估和协调；照顾和保护易受伤害儿童。儿童基金会在这类工作中，根据一系列复杂因素以及身心安全、社会和认识发展、健康和营养状况等关系，采取综合做法，保护处于危机中的儿童和妇女的权利和满足他们的需要。这一综合做法为评估和解决儿童和妇女的人道主义方面的需要提供了一个广泛的视角。

3. 过去几年中儿童基金会在实施这一做法过程中取得的不同经验突出体现了该组织的承诺，即在人道主义政策、全球宣传和人道主义反应等领域采取共同加强行动，为受不稳定局势影响的儿童和妇女提供支助。

### A. 人道主义政策

4. 儿童基金会的任务要求它与各国政府、联合国系统内其他人道主义行动者和非政府组织密切合作，以确保处于危机和不稳定局势中的儿童得到保护和特别援助。E/ICEF/1996/AB/L.2 号文件所载并经执行局第 1996/1 号决定（E/ICEF/1996/12/Rev.1）通过的任务说明内，明确规定儿童基金会在保护儿童方面的任务是：“儿童基金会承诺确保处境最为不利的儿童——战争、灾害、极度贫困、一切形式的暴力和剥削的受害者……受到特别保护。儿童基金会在紧急情况下作出反应以保护儿童权利。”尤其注重确保儿童基金会的人道主义事务立场，在本组织内部和各种机构间论坛的政策上，得到反映和促进。又特别重视将保护儿童和妇女问题纳入机构间常设委员会的框架。

5. 儿童基金会与外地和全球一级的伙伴密切合作，继续拟订保护处于不稳定局势中的儿童和妇女的政策和战略，这方面的行动包括：促进保护文书和国际人道主义援助标准；拟订保护国内流离失所者和制止小型武器扩散的机构间政策；拟订注重外地的国内流离失所者倡议；拟订防雷意识宣传和教育的指导方针；支助举目无亲儿童和与家人失散的儿童的政策和标准；保护儿童不受制裁影响的标准；关于支助危机时期中儿童和妇女的人道主义行动和维持和平行动的国际标准和指导原则的培训。

### B. 全球宣传

6. 如 E/ICEF/1997/7 号文件所述，儿童基金会全球宣传的基调是保护儿童和妇女免受自然和人为灾害和武装冲突的影响这一基本人道主义义务。它谋求严格实行旨在保护儿童权利的现行标准，谋求具体保障提供人道主义援助和制止故意针对儿童作出的行动。

7. 儿童基金会为保护受武装冲突影响的儿童而建立的伙伴关系和采取的行动遵行下列方针：本组织的《反战议程》，格拉萨·梅切尔关于“武装冲突对儿童的影响”的研究报告结论，以及执行主任在 1999 年 2 月召开的安全理事会关于保护平民问题的公开简报会上概述的《儿童和平与安全议程》。主要行动领域为：全球呼吁禁止雇佣儿童兵；加强对人道主义援助和人道主义工作人员的保护；人道主义排雷行动；保护儿童免受制裁影响；在和平建设工作中包括有关儿童的具体规定；使战争罪、尤其是针对儿童的罪行受到应有处罚；支助儿童的预警和预防行动。在这方面，安全理事会 1999 年 8 月 25 日关于受武装冲突影响的儿童问题的第 1261 号决议和 1999 年 9 月 17 日关于武装冲突中的平民保护问题的第 1265 号决议这两份历史性文书的通过，明确表明了儿童问题在安全理事会议程中的日益重要性。

8. 儿童基金会继续与联合国及非政府组织伙伴密切合作，推动《儿童权利公约任择议定书》的通过，确定 18 岁为征兵和参加敌对行动的最低年龄。儿童基金会坚决主张批准于 1999 年 3 月生效的《关于禁

止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》。儿童基金会受权与联合国排雷行动处协作，作为联合国系统内的负责机构在全球各地推动防雷意识宣传、努力保障公约的普遍性以及全球普遍遵守公约原则。儿童基金会在全球宣传工作的各个领域与联合国主要伙伴密切合作，如联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）、世界粮食计划署（粮食计划署）、世界卫生组织（卫生组织）、联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）以及秘书长负责儿童和武装冲突问题特别代表。

### C. 人道主义紧急行动

9. 儿童基金会依据《儿童权利公约》的原则及其他国际法律准则开展为处于不稳定局势中的儿童和妇女提供照顾和保护的工作。儿童基金会完成了一系列旨在加强其能力的内部活动，以期迅速、适当和有效地对威胁儿童和妇女生存和幸福的紧急情况作出反应。这些活动以下列原则为基础：（a）人道主义应急战略应与政治和宣传倡议相结合，成为全面性、注重权利的方案规划办法的组成部分；（b）必须尽快建立一个明确的机构内部和机构间范围内的协调框架；和（c）应将初期应急和拯救生命行动迅速转向中长期解决办法，重点置于以社区为基础的复兴战略。

## 二. 核心共同承诺

### A. 马蒂尼堡全球磋商

10. 本文件阐述儿童基金会在方案一级对危机作出反应的问题，并具体讨论了核心共同承诺，以确保在危机初期采取有效行动。经济危机、自然灾害和复杂的紧急情况迅速增加，给儿童基金会带来重大挑战。这些紧急情况所涉及的人道主义、人权和政治问题，促使儿童基金会要加强其战略以确保儿童的生存、保护和发展。

11. 1998年9月，儿童基金会在瑞士马蒂尼堡举行全球磋商会，以期拟订一组建议，改善儿童基金会采取主次分明方案做法对处于不稳定局势中的儿童作出的反应。磋商会一致认为，面对内乱、武装冲突和自然灾害发生频繁和严重程度趋增这样一个不断变化的全球局势，儿童基金会应加强其预测和应急能力。为此目的，有必要对突变情况或危机作出更有预见性和更有效的反应，采取更灵活的方案规划和运作程序。

12. 自磋商会以来，以下四个重大领域的组织能力有所加强：（a）支助儿童和妇女的协调一致行动；（b）评估和易受伤害性分析；（c）有效落实儿童基金会的核心共同承诺和确保提供救生支助能力，尤其是在危机爆发初期，以期推动由救济向发展的过渡并为整个过渡时期持续提供支助；和（d）儿童和妇女权利及需求的应急方案的规划、管理和监督。

### B. 核心共同承诺的关键要素

13. 马蒂尼堡磋商的主要成果之一是确定了儿童基金会在保护和照顾处于不稳定局势中的儿童和妇女的初期应急行动方面的一组最低限度的核心共同承诺。这些核心共同承诺分为四个主要领域：

（a）迅速评估：对危机地区的儿童和妇女状况立即作出评估的能力；客观评估应采取的措施以确保儿童基金会国家办事处有效管理局势，客观评估儿童基金会的应急行动；

（b）协调：负起协调部门支助任务以及与联合国和其他伙伴合作采取适当的初期应急战略的能力；

（c）方案承诺：为所需干预行动提供政策和方案指导，协助外地工作人员与驻在国相应机构和国际伙伴合作拟订和实施针对儿童和妇女状况的应急行动。这一承诺包括持续监督和评价儿童基金会人道主义活动这一进程；和

（d）业务运作承诺：组织能力、程序和资源（资金、工作人员和用品）以确保及时作出适当的方案反应。这包括有选择地提供人道主义协调的能力。

(详细内容见附件。)

## C. 核心共同承诺的实施

14. 核心共同承诺的实施涉及儿童基金会各级在准备工作和支助方面的问责制。

### 国家办事处

15. 国家办事处的职责包括：

(a) 主要负责在所在国的早期预警、评估、准备和应急行动；

(b) 评估合作伙伴的准备状况和应急能力；

(c) 主要负责与参与应急行动的其他联合国机构进行联络和协调，包括人道协调厅、难民专员办事处、粮食计划署、卫生组织，并负责设在受紧急情况影响地区和有关国家首都的机构间协调机制；

(d) 主要负责在国家一级保持和加强与捐助者的关系，以便交流信息和增加协作；

(e) 确定需区域办事处和总部提供支助的具体领域；

(f) 协助区域和（或）全球一级为其他国家中的危机提供支助；

(g) 与伙伴建立更密切的合作安排，制订有效的大众宣传战略；和

(h) 及时监测、评价和报告形势发展和应急机制情况。

### 区域办事处

16. 区域办事处的职责包括：

(a) 主要负责本区域应急行动的准备和协调（例如跨国或多国紧急行动）；

(b) 协调各国家办事处的紧急预警准备情况和应急行动或提供这方面的培训；

(c) 将易受伤害性分析和准备工作纳入国家方案规划进程（包括形势分析和联合国发展援助框架（联发援框架））；

(d) 迅速部署所需的区域待命安排和（或）关键投入的储存准备；

(e) 确定区域人力资源，保持可迅速部署的工作人员和顾问的名册；

(f) 确定需要总部（包括在哥本哈根的供应司）提供支助的具体领域；

(g) 协助全球一级为其他区域内的危机提供支助；和

(h) 监督、监测和评价国家一级的方案应急行动。

### 总部

17. 总部的职责包括：

(a) 协调或提供全球应急准备工作和应急行动的培训；

(b) 准备全球关键投入待命安排，以便供作迅速部署；

(c) 提供适当的方案指导和支助，包括审查方案内容和核可联合呼吁程序；

(d) 将易受伤害性分析和准备工作纳入国别方案规划进程全球指导手册（包括形势分析和联发援框架）；

(e) 确定全球人力资源，保持一份工作人员和顾问名册，供需要时迅速部署；

(f) 确定儿童基金会的全球政策、细则/条例和程序；

(g) 确定需要不同区域办事处和总部办事处提供支助的具体领域；

(h) 协调危机期间各区域所需的各业务支助司的支助工作（财务和行政管理司、人力资源司、传播司、信息技术司、供应司、内部审计处）；

(i) 与参与应急行动的其他联合国机构进行联络和协调，包括人道协调厅、难民专员办事处、人权专员办事处、粮食计划署、卫生组织、秘书长负责儿童和武装冲突问题特别代表以及在纽约和日内瓦的机构间协调机制；

(j) 支助各国家办事处和区域办事处分析和早期预报潜在或即将爆发的危机，包括立即通报国际媒体报道的危机；

(k) 协调在准备阶段和危机发生时的工作人员安全问题，包括与联合国安全协调员进行联络；

(l) 与姐妹机构密切协作以确定和培训人道主义协调员；和

(m) 就有效的联合国协调问题向各国家办事处提供咨询和指导并确保各办事处的能力。

## 附件

### 核心共同承诺：

### 紧急反应行动

#### A. 迅速评估

儿童基金会将与其伙伴协商合作，开展以下活动：

1. 迅速评估儿童和妇女的状况。将从性别和儿童权利角度进行分析，并将参考准备阶段编制的基线数据。
2. 将一般状况评估与儿童基金会所涉具体问题相比较。儿童基金会关切的方案部门为：保健和营养；教育；儿童保护；供水和卫生。
  - 编制儿童基金会分析和规划工作所需的基本数据，包括标出可能发生人口流离失所问题的地区、后勤能力、可能的伙伴和地理信息系统。
  - 评估国家财政和行政管理能力，包括现金来源、银行和金融系统、资金分配办法和资产安全程度。
  - 确定儿童基金会在外地运作的的能力：确定电信基础设施、车辆、办公场所、仓库、取用和机动情况。
  - 确立应急行动组织结构、工作人员职能和人员配置计划。确定伙伴；后勤安排和备选方案；电信/信息技术和其他设备需要；军事联络需要。
3. 迅速评估儿童基金会和机构间的人员配置需要，并确定以下方面可能需要的工作人员：
  - 方案协调
  - 业务和安全
  - 供应与后勤
  - 监测和评价
  - 通讯
  - 电信、信息技术
  - 财务和行政
4. 确保紧急情况出现时各外地办事处和总部有一套标准的文件包。它应包括关于业务、行政管理、财务、安全、供应与后勤、人力资源、电信和办公室设立清单等方面标准程序的信息和指导，以及《方案、政策和程序手册》。



5. 迅速审查国家和外地办事处的安全准备情况并提供适当指导。

- 确定危机的确切性质、可能的发展趋势以及这两方面对工作人员安全的影响。如有任何工作人员在当地，查明其所在的确切地点；确定其安全情况、受伤程度和当地处理工作人员的能力；安排身体检查。
- 确定向受影响国家/地区增派工作人员所涉的安全问题。
- 与有关国家办事处和区域办事处一起审查安全计划，包括迁移、撤离和其他安全庇护所。

## B. 协调

儿童基金会将与其所有伙伴协作，开展以下活动：

1. 保持在以下方面起协调作用的能力：

- 支助儿童和妇女的公共救生保健措施；
- 提供喂哺婴儿和儿童恢复营养服务；
- 儿童保护和心理社会支助；
- 举目无亲的儿童；
- 教育

2. 在儿童基金会主要关切领域实施机构间协调战略。

3. 为保健、营养、教育、儿童保护、供水和卫生等领域的干预行动确定伙伴，尤其是联合国有关机构和非政府组织。

## C. 方案承诺

### 保健和营养

为确保向儿童和妇女提供包括医疗援助在内的基本保健服务，儿童基金会将与其所有伙伴合作开展以下活动：

1. 提供基本用品，包括：急救包（基本药物）；口服水化盐；基本医疗设备（例如补充保健包）；强化营养品；微营养素片（维生素 A、铁和叶酸、多维微营养素）；和毛毯。
2. 提供麻疹免疫接种和其他关键投入，例如疫苗、冷链设备、针管、培训和财政支助，以期提倡和提供目标人口中 6 个月至 12 岁年龄组的儿童的免疫接种。必要时将同时提供维生素 A。



3. 提供破伤风类毒素及疫苗、冷链设备、针管、培训和财政支助等其他关键投入，以期提倡和提供孕妇、哺乳期妇女和少女的免疫接种。
4. 根据快速评估结果以及各个伙伴的任务和职责，发起和支助儿童、孕妇和哺乳期妇女食疗方案和补充食疗方案。
5. 确保提供关于保健和营养问题的信息，包括母乳喂养和孕期安全做法的重要性问题。
<b>教育</b>
为确保儿童和妇女基础教育服务的重建，儿童基金会将与其所有伙伴合作开展以下活动：
1. 为儿童的学习、娱乐和心理社会支助创造“安全环境”。
2. 与社区、难民营区和地方政府当局合作发起基础教育服务。
3. 为小学生提供教育用品包和基本学习材料。
<b>儿童保护</b>
为确保儿童和妇女的保护照顾和幸福，儿童基金会将与其所有伙伴合作开展以下活动：
1. 确保查明举目无亲的儿童，对他们进行登记和身体检查，优先考虑如何避免 5 岁以下儿童与家人失散；确保对所有失去孩子的父母进行登记；在对失散儿童的照片查找以及对他们的照顾和保护方面发挥领导和支助作用。
2. 为参与查找、照顾和家人团聚工作的地方伙伴和社会工作者提供指导和财政支助；确保向父母提供查找材料包。
3. 根据需要发起拟订、完善和实地检验有关防雷宣传材料的进程，以期执行防雷宣传方案。
4. 通过宣传及与联合国和非政府组织伙伴的协作，查明和处理侵犯儿童权利的问题。
5. 发展、提供和加强对儿童及其看护者的心理社会支助。
<b>供水和卫生</b>
为确保对儿童和妇女的初期供水和卫生，儿童基金会将与其所有伙伴合作开展以下活动：
1. 通过向外部执行伙伴提供技术和物质支助确保安全水的最低限度供应。
2. 提供漂白粉、氯或净水片剂以及用当地语文编写的使用和安全详细说明。
3. 提供容器和其他替代品，并提供用当地语文编写、说明如何处理水以及粪便和固体废物处理的用户使用说明和知识。

4. 提供肥皂，并传播关于痢疾以及由水和粪便引发的其他疾病的危险性的卫生知识。
5. 通过提供以下材料方便粪便和固体废物的安全处理：铲子；用于雇用地方服务公司处理固体废物的资金；关于将粪便（包括婴儿粪便）远离居住区和公共地区掩埋的重要性知识；关于如何处理人和动物尸体的知识；关于挖建地沟和茅厕的说明和支助。

#### D. 业务承诺

<b>人力资源</b>
为确保部署所需工作人员以支助涉及儿童和妇女的方案，儿童基金会将与其所有伙伴合作开展以下工作：
1. 主动与各区域和国家办事处以及有待命安排的机构等外部伙伴联系，以确定当地确定当地现有的工作人员情况；安排部署。
2. 建立筛选机制和名单，以确保部署至紧急地区的所有核心工作人员都得到了相关领域的指导和情况介绍。
3. 如需迁移和撤出，作出必要安排以支助迁移的工作人员。
<b>信息技术和电信</b>
为确保在紧急地区建立电信、甚小孔径终端和方案管理系统，儿童基金会将：
1. 根据快速评估结果，确定并确保提供相关办事处在电信方面的具体需要。
2. 在紧急地区建立方案管理系统，并（或）启动总部和区域办事处的结构以运作紧急和偏远地方的方案管理系统；确保提供受过培训的儿童基金会负责方案管理系统的工人作人员。
<b>用品及后勤</b>
为确保有效及时履行方案核心共同承诺所需的用品和适当的后勤支助，儿童基金会将：
1. 调动儿童基金会供应司的基本用品（方案和支助）库存，利用现有资金，这可能包括紧急方案基金或中央应急循环基金。
2. 启动与制造商和运输商就各级具体应急需要达成的现有待命安排。
3. 启动当地应急采购程序（通知供应商、重新审核投标和申请当地采购权）。
4. 确定跨国界采购能力以及与区域办事处合作的可能性。
5. 审查与其他联合国机构之间的安排以分享后勤能力，包括仓库的使用。
<b>筹资/与捐助者的关系</b>

为确保通过联合呼吁程序、个别捐赠呼吁和紧急动员等途径筹集履行方案承诺所需的资源、儿童基金会将：

1. 主动与捐助者联系，以期有效及时地处理各项提议、捐赠呼吁和紧急动员。
2. 确保区域和国家办事处以及紧急地区备有关于捐赠管理和报告格式的资料包。
3. 危机爆发时，在外地和总部指派个别协调人员，负责捐赠联系、起草提议和报告。

### 媒体和通讯

为确保与有关国家办事处合作拟订和执行一个强调危机对儿童和妇女影响的适当和有效的媒体和通讯战略，儿童基金会将：

1. 拟订和执行紧急时期宣传战略和关于与媒体间关系的行动计划。
2. 在儿童权利框架内为特定紧急情况拟订一项宣传战略和行动计划；这包括利用适当的大众传媒技术。

### 财务和行政管理

为确保在区域办事处和总部支助下建立一个高效益的财务和行政管理结构以有效执行方案核心共同承诺，儿童基金会将：

1. 与总部协商确定适当的资金管理和支付方式。
2. 确保内部监督系统从危机爆发伊始便已到位运作。尤其要拟订一份可立即实施的措施清单并确保措施得以实施；拟订和执行应予遵行的最低限度程序的清单。
3. 确保备有在紧急情况下可以指导代表和业务干事的最佳业务和工作人员管理做法的清单。