



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
26 November 2014
Chinese
Original: English

2015 年第一届常会

2015 年 1 月 26 日至 30 日，纽约

临时议程项目 6

人口基金——财务、预算和行政事项

联合国人口基金

增加人口基金人道主义应急资金

摘要

人口基金努力向遇到紧急情况的国家提供更多资金，在等待捐助方的专用资金时，采取更多的应急措施。为此，人口基金建议增加从经常资源划拨年度紧急基金，从目前的 500 万美元增加为 1 000 万美元。委员会请执行局授权执行主任在某一特定年份最多增加 20%，视紧急情况程度如何并需事后经执行局核准。执行局还建议一次性从经常资源中划拨 1 000 万美元，设立人道主义应急准备金。

决定要点

决定要素载于本报告第三节。



一. 不断变化的全球人道主义环境

1. 紧急情况和其他人道主义状况影响到世界各地越来越多的人。与此同时，这些人道主义危机的严重性、持续时间、频率和类型都在增加。此外，武装冲突和自然灾害增加不仅给受影响社区带来沉重的经济负担，还造成巨大的人道主义代价，特别是妇女和女孩。
2. 传染病仍然是最不发达国家和较不发达国家死亡和发病的主要原因(2014 年《世界卫生统计》)。妇女的风险最大，因为她们常常承担着“照顾者”的社会角色。在疾病大范围传播时，孕妇特别容易出现并发症。公共卫生危机，例如最近爆发的埃博拉病毒疾病，都给性和生殖健康带来更多影响，当地和国家卫生保健系统已到了不堪重负的地步。
3. 在人道主义紧急情况中，不论是冲突、自然灾害还是疾病造成，大部分受影响的民众被迫背井离乡，使难民或国内流离失所者人数大幅增加。到 2013 年底，全世界 5 120 万人因迫害、冲突、普遍暴力或侵犯人权行为而被迫流离失所。约 1 670 万人是难民；大多数境内流离失所者和难民是妇女和儿童(2013 年《难民署全球趋势》)。在人口流离失所发生之初，紧急迅速应对，才有可能减轻给妇女和女孩带来的短期和长期健康和保护风险。
4. 在 2014 年执行局第二届常会期间，人口基金执行主任表示，人口基金将继续把备灾减灾纳入发展成果框架，以确保采取更可预测、有效和可衡量的应对措施，在高危国家尽快实现可持续的复原。他指出，为不同的人道主义状况持续拟定方案是人口基金的重中之重。
5. 执行局成员表示赞赏人口基金在紧急情况下的应对措施，指出人口基金在人道主义局势中具有举足轻重的作用，特别是共同主导针对性别暴力的研究。它们敦促人口基金与各级合作伙伴密切协作，借鉴从中非共和国、菲律宾和南苏丹人道主义危机应对中汲取的经验教训，履行承诺，积极参与应对人道主义危机。他们还赞赏本组织发挥领导作用解决性别暴力问题，例如制止冲突中性暴力全球首脑会议，并指出期待人口基金落实各项承诺。
6. 对人口基金应对人道主义危机的需求不断增加，致使本组织人道主义所需经费成倍增长，从 2006 年的 7 800 万美元左右到 2014 年的 1.75 亿美元，这是人口基金有史以来最大的呼吁。这一日益严重趋势反映了所有人道主义行为体全球人道主义呼吁趋势。在同一期间，全球所需资金增加了一倍多，每年超过 100 亿美元(2013 年《世界人道主义数据和趋势》)。
7. 虽然应急资金需求增加，人口基金的人道主义收入自 2010 年以来基本停滞，外部资金平均占 39%，其中包括来自捐助者、中央应急基金(应急基金)和联合国联合供资机制。这一趋势与 2010-2014 年期间保护和健康组的总呼吁供资趋势相符(2014 年《世界人道主义局势和趋势》)。

二. 人口基金应急基金

8. 人口基金应急基金仍然是使国家办事处能及时应对人道主义危机的最初资金的唯一来源。其主要目的是为国家办事处提供紧急资金，以及时开展挽救生命的人道主义援助，重点是性健康和生殖健康，性暴力和人口相关数据。

9. 经执行局第 2000/13 号决定设立的紧急基金已开始每年拨款 100 万美元。自那时以来，执行局年度拨款增加了一倍，到 2006 年每年达到 300 万美元，在第 2013/32 号决定中增加为 5 百万美元(在 2014-2017 年战略计划和 2014-2017 年综合预算中)。

10. 随着时间的推移，要求人口基金应对复杂的人道主义局势的需求大幅增加，导致人道主义所需经费增加。然而，人口基金应急基金却没有随着所需经费增加而增加，只是从 2006 年的年度拨款 300 万美元略增长为 2014 年的 500 万美元。这表明，在 2014 年危机伊始时，人口基金开展人道主义活动时所能调动的资金不到 3%。

11. 向国家办事处提供的应急基金可用于下列用途：

(a) 紧急情况危急阶段。应对武装冲突或自然灾害的所有人道主义援助方案(旨在挽救生命，减轻受危机影响人口的痛苦)；

(b) 持续的人道主义状况。国家办事处正在扩大人道主义应对措施，或请求提供资金作为过渡性资金；

(c) 拟定规划。协助执行国家应急计划或应急预案；或由联合国国家工作队发起或实施最低限度备灾行动。

12. 人口基金根据以下标准向面临危机的国家提供紧急资金：

(a) 国家方案经常经费没有到位；

(b) 国家方案经费没有立即到位，但经政府批准后可以用于偿还；

(c) 捐助者支持联合呼吁程序或紧急呼吁中人口基金虽已承付但经费尚未到位的部分。

13. 紧急基金一贯证明是最有效的能及时向人口基金办事处提供资金的方法，使该组织得以在捐助方和中央应急基金资金到位之前启动应对危机。今天，应急基金仍然是人口基金最快、最可靠和适应性最强的紧急资金来源。

应急基金拨款变化趋势

14. 2008 年至 2013 年，有大约 70 个国家办事处受益于应急基金。到 2014 年中，因世界各地危机和三级紧急情况提出请求的国家办事处的数量大大增加。紧急资金请求从 2013 年的 12 个增加到仅在 2014 年头六个月就有 21 个请求。

15. 2013 年，人口基金应急基金是宝贵的筹资工具，使国家办事处能及时应对人道主义危机，在世界各地人道危机严重时及时启动应对措施。在某些情况下，应急基金拨款供资为经费短缺难以应对紧急情况的国家提供了过渡性资金。在一些国家中，这些拨款通常是种子资金，它们是扩大应对人道主义危机行动的唯一资金来源。但在大多数国家中，这一紧急资金可以补充其他资金来源，或在人口基金确定在外地的存在后帮助人口基金国家办事处更有效地调动资金。

16. 显而易见，自应急基金上次增加以来，随着紧急情况的数量和复杂性不断增加，目前的供资水平虽有所增加，但显然不够。在过去的一年里，联合国系统应对了四个不同的三级紧急情况(中非共和国、伊拉克、南苏丹和叙利亚)以及埃博拉病毒爆发。自 2011 年以来，这些危机的规模在扩大，三级危机只有一个(非洲之角粮食危机)。

17. 2014 年 10 月，有 24 个国家办事处要求并得到应急资金。国家办事处请求拨款 1 140 万美元，但紧急基金只拨款 480 万美元，只占请求的 42%。

18. 应急情况的次数和严重程度增加，导致人口基金紧急基金中没有足够的资源，无法为签署了捐助者协议和接受认捐捐款的国家办事处提供过渡性资金；刚果民主共和国、约旦、缅甸、菲律宾、索马里和南苏丹都是这种情况。此外，2014 年 10 月应急基金枯竭也给向受埃博拉爆发影响国家拨款带来影响，妨碍了本组织更迅速应对紧急情况或扩大应急措施的能力。

19. 鉴于上述挑战，人口基金提议采取措施，双管齐下，以扩大人道主义应急基金应对紧急情况的能力。

20. 将经常资源提供给紧急基金的年度拨款从 500 万美元增加至 1 000 万美元。与此同时，人口基金请执行局授权执行主任，视紧急情况的程度及事后经执行局核准，在某一特定年份最多增加 20% 的紧急基金拨款。这种灵活性主要是为了承认任何紧急情况下固有的不确定因素。如果发生以下情况，可以追加资金(至多 20%)：(a) 宣布出现三级紧急状况；(b) 需要援助的人数超过 100 000 人；(c) 全系统范围的人道主义行动；(d) 灾害的频度使紧急基金到年中就已告罄。

21. 执行局还提议从经常资源中一次性划拨 1 000 万美元，设立人道主义应急准备金。人口基金只能将人道主义应急储备金作为签署了捐助协定和收到认捐款项之间的过渡性资金。最大限度地减少风险，获得人道主义应急准备金仅限于最多不超过 20% 的承付款项，或最高每个协议 500 万美元，以较低者为准。人口基金将在年度审计财务报表中报告准备金状况。

22. 这个双管齐下的提议将使人口基金能够直接向面临紧急情况的国家提供更多资金。本组织将不再把使用紧急基金作为应急措施。相反，新设立的人道主义应急准备金将使人口基金可以扩大捐助方的资金规模，同时等待捐助者资金，更迅速地采取行动，尽可能地减少风险。

三. 决定要点

23. 执行局不妨：

(a) 注意到 DP/FPA/2015/3 号文件；

(b) 认识到对人口基金人道主义应急措施的需求不断增加，因此需要追加紧急供资资源；

(c) 核准每年从经常资源中为紧急基金拨款 1 000 万美元，比以前核定数额增加 500 万美元；

(d) 授权人口基金执行主任视紧急情况的程度和事后经执行局核准，在某一特定年份最多增加 20% 的紧急基金拨款；

(e) 核准从经常资源一次性拨款 1 000 万美元，用于设立人道主义应急储备金。人口基金将在年度审计财务报表中报告准备金状况。