



大会

Distr.: General
4 March 2016
Chinese
Original: English

第七十届会议

议程项目 133

2014-2015 两年期方案预算

联合国埃博拉应急特派团协调活动经验教训总结

秘书长的报告

摘要

根据大会第 [69/274 B](#) 号决议, 本报告概述联合国埃博拉应急特派团(埃博拉特派团)经验教训总结工作的主要结果。



一. 引言

1. 2014 年 9 月，埃博拉危机进入高峰。秘书长在 2014 年 9 月 17 日给大会主席和安全理事会主席的同文信(A/69/389-S/2014/679)中，提议成立联合国历史上第一个卫生应急特派团，以利用联合国所有相关行为体的力量和专长，在一个统一的业务架构下加强目标统一、有效的实地领导和业务指导。2014 年 8 月 29 日，几内亚、利比里亚和塞拉利昂三国总统发出联合呼吁，希望联合国对国际社会向三国主导的应急工作提供的支持进行协调，因此秘书长打算成立联合国埃博拉应急反应特派团(埃博拉特派团)。大会对此表示欢迎。2014 年 9 月 19 日大会通过第 69/1 号决议，决定成立埃博拉特派团。

2. 特派团成立之前，埃博拉在西非迅速蔓延，速度之快超出了世界卫生组织(世卫组织)和一线应对人员为遏制病毒蔓延建立必要后勤、医疗和物资力量的能力。联合国国家工作队在疫情国家开展方案关键度工作，对活动进行调整，使其顺应与疫情有关的需求，但现有力量又要求加大支助力度，以使干预措施跟上疫情升级的程度和速度。世卫组织表示需要大量资源和强大的后勤力量，以达到所需要的水平。机构间常设委员会负责人进行商讨，为这场危机定性，正在处理多重三级危机的人道主义界是否处于最佳状态、拥有最大力量应对疫情的爆发。机构间常设委员会最终没有把埃博拉危机定为三级人道主义紧急情况。

3. 2014 年 8 月 8 日，根据国际卫生条例为 2014 年西非埃博拉病毒疾病爆发召集了应急委员会，世卫组织总干事宣布埃博拉疫情已经达到定为国际关注的公共卫生紧急状况的条件。8 月 12 日，秘书长任命了联合国系统埃博拉病毒疾病高级协调员，并于 9 月 23 日任命其担任埃博拉问题特使。9 月 8 日，秘书长启动联合国应急机制，并任命埃博拉问题副协调员兼危机行动管理人，为落实联合国的总体应急计划提供支持。国际卫生专家预测，疫情正在以指数速度蔓延。疫情爆发已经从一场单一的公共卫生危机发展成为需要全系统应对的多层面危机。安全理事会于 9 月 18 日一致通过第 2177(2014)号决议，宣布埃博拉疫情爆发是对国际和平与安全的威胁。

4. 截至本报告编写时，世卫组织表示，西非埃博拉病毒疫情共发生病例 28 638 起，造成 11 316 人死亡，给受影响人民和国家造成了严重的人道主义、经济、发展和卫生后果。大会第 69/1 号决议通过 16 个月之后，世界卫生局势发生了根本变化——几内亚、利比里亚和塞拉利昂与 2014 年疫情爆发直接有关的病毒传播已经宣布结束。此后，三国又出现了幸存者体内病毒长期存在而发生的新的病例。由于各国和应对伙伴具有持续预防、监测和应对能力，所有病例都得到了迅速控制。

二. 特派团的任务和作用

5. 有必要从这个角度来看待成立埃博拉特派团的决定。特派团的战略目标是，通过建立指挥架构和密切合作并与现有联合国机构人员协调，与其他方面进行合

作，为疫情国家政府遏制疫情爆发提供支助。秘书长提议成立埃博拉特派团，表示特派团在执行任务过程中将遵循以下六项原则(A/69/389-S/2014/679)：

- (a) 加强政府领导；
- (b) 在实地迅速取得成效；
- (c) 与联合国外行为体密切协调与合作；
- (d) 针对不同国家的特殊需要进行应对；
- (e) 重申世卫组织在所有卫生问题方面的领导作用；
- (f) 确定向应急后阶段的过渡基准，确保采取行动加强系统。

6. 秘书长在提议中表示，特派团将通过在受影响国家的存在，在实地一级为西非国家和人民应对危机提供必要支助。作为区域性特派团，埃博拉特派团在阿克拉设立总部，并在三个疫情最严重的国家设立国家办事处，但是特派团将利用任务给予的灵活性，根据疫情蔓延的需要并应该区域其他国家政府的请求扩大区域存在。因此，应马里政府请求，特派团迅速开办了驻该国办事处。根据设想，这一区域存在将促进优先向疫情国家调配资源和力量，并在疫情地区提供业务指导，确保应对战略协调一致，特别是制止疫情跨境蔓延。

7. 为应对这种前所未有的局面，埃博拉特派团从成立之初就必须具有充分的灵活性，以根据疫情的迅速变化满足实地的需要。特派团制订实施了全系统综合应对框架，落实埃博拉问题特别顾问的战略指导(A/69/590)。2014年10月15日至18日，埃博拉特派团举行阿克拉规划会议，在推动整个联合国系统支持一致通过业务框架方面起到了关键作用。框架确定了联合国系统内部重大行动和配合活动的领导责任。根据设想，特派团将作为协助者在业务框架的各个方面提供支助，而业务一线的联合国和非政府实体负责实施具体的行动和配合活动。作为协助者，特派团与联合国系统其他部分及其执行伙伴的关系，对于支持有效执行和业务一致至关重要。

8. 秘书长在提议中进一步阐述了他的战略，即特派团是一项临时举措，存在期限将视遏制疫情的必要性而定，表示“如埃博拉病毒疾病不再对疫情国家的人民构成严重威胁，特派团的目标就已达到，特派团就将解散。”

9. 埃博拉特派团的整个部署期间大致可以分为三个不同阶段。成立初期亟需加强人力、基础设施和后勤，因此需要采取大力行动快速提升能力。第二阶段着重巩固应对措施，加强协调以利用联合国实体的能力，特别是实现应对措施下放。第三阶段的特点是，发生的病例更加分散，重点应该放在应对措施的技术完善上。为了通过发挥促进作用弥补这种差距，特派团表示将随时根据东道国政府、会员国、联合国实体的战略投入并根据疫情发展趋势及时调整应对态势。

10. 在为期六个月的分阶段过渡中，埃博拉特派团根据疫情的不断变化进行调整，并使联合国系统实体随着特派团的缩编提升力量。埃博拉特派团于 2015 年 7 月 31 日关闭。特派团在过渡中并考虑到了每个国家的具体情况，缩编工作逐步推进。马里办事处于 2015 年 3 月 31 日关闭，几内亚和塞拉利昂办事处于 2015 年 7 月 31 日关闭。阿克拉特派团总部大举缩编，部分能力和资产调至几内亚和塞拉利昂，2015 年 5 月 31 日关闭后作为中转枢纽使用。8 月 1 日，联合国系统埃博拉应急工作的领导职能从埃博拉特派团通过世卫组织领导的埃博拉问题机构间协作机制全面移交世卫组织。

三. 经验教训总结工作的方法和范围

11. 本报告介绍联合国埃博拉应急特派团(埃博拉特派团)根据大会第 69/274 B 号决议进行的总结经验教训专项活动的主要结论。大会请秘书长结合经验教训总结工作，提供详细资料报告特派团和特使办公室与广大联合国系统、受影响最严重国家政府和其他行为体协调开展活动的情况，并列入其对特派团和特使办公室组织、行政和规划各方面及实地活动深入审查的结果以及最后执行情况。大会欢迎设立全球应对卫生危机问题高级别小组，鼓励秘书长确保配合开展经验教训总结工作。

12. 按照第 69/274 B 号决议第 9 至 11 段的规定，秘书长对向所有答复者发出信息，总结经验教训不是要确认埃博拉特派团的经验，而是要提出坦率的反馈意见，深入了解联合国系统对这场危机进行集体管理的方法。总结工作分析了特派团在执行任务以及在整个联合国系统应对中发挥的作用。总结工作与国际和平学会密切协作进行，从 2015 年 9 月开始至 12 月结束。学会利用自身的政策研究、战略分析和召集能力为总结工作提供支持。总结工作的独特之处在于，它是埃博拉疫情爆发应对业务模式的唯一审查进程。

13. 秘书长提出了明确的指导意见，即经验教训总结是一项重大的评估工作，目的是了解在今后的紧急情况中埃博拉特派团有何经验可资采用。总结工作通过多种渠道收集了大量信息，用以查明贯穿各领域的结果。除一项综合案头审查外，对 175 名联合国、非政府组织、民间社会、国家、区域和国际主要应对行为体的非指定人员进行了访谈。这项研究通过根据查塔姆大厦规则进行，并由国际新闻学会主持的三次协商圆桌会议加以确认。第一次高级别圆桌会议 2015 年 10 月 15 日在纽约举行，22 个国家的常驻代表参加会议，这些国家在埃博拉应对的业务方面发挥了作用。第二次高级别圆桌会议 2015 年 10 月 22 日在纽约举行，联合国机构、基金和方案、支助部门以及主管埃博拉特派团的三位秘书长特别代表参加会议。第三次 2015 年 11 月 3 日至 4 日在达喀尔举行，疫情国家政府、一线非政府组织、关键双边应对行为体和所有联合国实体一线业务的区域代表参加会议。2015 年 11 月 6 日至 15 日，对几内亚、利比里亚和塞拉利昂进行了实地访问。

14. 主要调查结果按照领导、组织、业务实效与交付三大专题领域分类，经验教训以黑体显示。

四. 管理危机：领导的关键作用

A. 高级别领导的作用

15. 国家、区域和国际各级领导发挥重要作用，根据埃博拉爆发的严重程度动员高级别参与应对危机。

16. 总结工作的一个主要结果是，埃博拉特派团的成立对于调动必要财政和人力资源、扩大应对行动起到了催化作用。一些联合国实体的代表则表示，没有能够利用特派团成立形成的势头更加有效地筹集资金。

17. 参加两次高级别圆桌会议的会员国和联合国负责人，欢迎大会采取果断行动通过第 69/1 号决议。大会在埃博拉爆发期间定期举行通报会，确保对结束危机的持续关注。

18. 答复者认为，疫情国家高层领导进行参与，为团结全国应对人员和调动国际支持起到了关键作用。非洲联盟、西非国家经济共同体、马诺河联盟等区域和次区域组织发挥重大作用，提高人们对埃博拉疫情的认识，动员区域和全非洲国家的政治和财政支持，对疫情国家进行声援，并部署应对人员。

19. 三场圆桌会议的与会者指出，在埃博拉特派团的运作期间，秘书长通过直接和持续参与发挥重大作用，确保危机在整个联合国系统的最高级别得到优先考虑。秘书长亲自介绍应对工作的政治、战略、资源和业务问题，这一点十分重要。这种参与还确保了所任命的高级别领导，如全球战略一级的埃博拉问题特使、区域一级的主管埃博拉特派团秘书长特别代表和国家一级的埃博拉危机管理人，拥有执行任务的权力。

20. 危机需要联合国全系统跨机构和跨部门的协作，需要秘书长办公厅的行政管理。2014 年 10 月秘书长办公厅设立了高级别监督和管理机制，在特派团部署期间向其提供持续指导和指示，并通过负责一线业务的联合国实体和配合部厅的负责人的参与，确保应对工作在业务和战略上协调一致。对危机的行政管理起到了不可或缺的作用，有助于采取迅速行动，提供强有力的领导和监督，确保特派团领导有权通过直接联系和与秘书长办公室的联系，迅速从政治或业务角度处理问题。对危机实行有效的全系统行政领导和管理至关重要，这种做法能够确保目标一致，及时解决问题，进行必要调整，满足不断变化的业务需求。

B. 技术领导的重要性

21. 埃博拉特派团的任务是在借助世卫组织技术专长的同时，利用联合国实体的业务优势和能力。按照最初构想，特派团应有世卫组织提名的一名高级卫生官员担任副团长。然而，在 2014 年 10 月中旬举行的阿克拉规划会议上，联合国实体最终并未就这一结构达成一致。相反，由于疫情蔓延速度不断变化，又必须根据当地情况不断调整应对战略，世卫组织总干事的埃博拉应对特别代表发挥了巡回作用。总结工作表明，世卫组织的技术领导对于特派团向应对伙伴有效提供业务指导至关重要，如一开始就在实地部署一名世卫组织专职高官担任特派团秘书长特别代表的副手，将大大加强特派团的力量。由于在特派团部署早期没有常设的技术高官，埃博拉问题特使经常在为该区域提供医疗战略这项根本工作中发挥实质性作用。

22. 部署高级别技术专长还能够帮助埃博拉特派团更加迅速地确定和调集遏制疫情所需要的专门人员，包括流行病学家，为特派团埃博拉应对卫生支柱提供全部人员，由世卫组织 D-2 职等紧急行动主任负责领导，并延长人员的部署时间。世卫组织后来在该区域派驻了常设高官，经验教训答复者对此反映良好，认为这名官员根据疫情发展情况为业务战略调整提出了建议。以有效、专业的方式应对危机，在最高级别提供技术专长并参与高级领导团队，以使高级官员和技术人员迅速、可持续地共同参与应对，这一点至关重要。

C. 埃博拉问题特使的作用

23. 埃博拉问题特使的任务是作为联合国系统的代表，提供总体战略领导、协调和指导，领导国际资源调动、战略沟通和宣传努力。他并授权与世卫组织密切合作，制订和提供全球战略应对总计划，与特派团和其他行动伙伴的努力进行对接(A/69/660，第 10 段(a))。总体而言，经验教训表明，埃博拉问题特使与埃博拉特派团秘书长特别代表的相应作用之间存在积极的协同增效作用，前者按照其全球应对任务，重点在外部开展上述战略和政策优先事项，后者则重点管理联合国系统在疫情区域的行动对策。

24. 在经验教训总结工作中得到的普遍反馈是，埃博拉问题特使在应对过程中发挥了重要的互补作用。参加高级别圆桌会议的会员国代表提到特使在支持从全球到实地的各级应对人员通过全球应对埃博拉联盟进行信息交流方面发挥的关键作用。他为维持应对工作的连续性发挥了关键作用，包括支持埃博拉特派团顺利过渡，成为埃博拉问题机构间协作机制。

25. 国家代表确认了应对埃博拉多伙伴信托基金的作用，基金由埃博拉问题特使管理，通过由特派团、联合国实体和执行伙伴实施的项目，快速提供方案资金，弥补在应对埃博拉方面发现的重大资金缺口。在应急过程中提供方案资金是灵活

应对的一个关键要素，也是迅速填补应对过程中发现的重大资金缺口的一个主要手段。

26. 埃博拉问题特使是为应对疫情进行战略沟通而指定的联合国系统牵头人，其任务是支持制订和颁布联合国全系统的沟通战略。在与会员国举行的高级别圆桌会议上，与会者指出，在埃博拉应对早期阶段存在信息不协调问题，因此从一开始就需要统一的沟通战略。

27. 联合国实体指出，埃博拉特派团部署后不久，对特派团的期望与其在所获资源基础上具备的能力之间出现了严重脱节，造成了信息混乱。特派团的责任范围是否能够按照特使战略框架为联合国系统概述的任务，超越制止疫情爆发和治疗病患并扩大到更广泛的战略优先事项的业务层面，包括在非疫情国家提供基本服务、维护局势稳定和防止疫情爆发。由于在这一问题上缺乏协调，特派团和联合国实体之间最初在责任方面产生了混淆。阿克拉规划会议作出澄清，特派团是为应对紧急情况而临时设立的，并没有获得承担所有这些更为长期的优先事项的资源或专门知识。特使战略框架的范围涵盖整个联合国系统，超越特派团的行动框架，并延伸至联合国实体的任务。

28. 经验教训反馈得出了系统结论，即联合国可以在应对早期协调信息方面发挥更有效的作用。最终制定的联合国全系统沟通战略和核心信息通过联合国各通讯协调中心得到传播和加强，因此有助于应对行为体的协调和统一。答复者认为，利用疫情国家的能力，而不仅仅依靠集中在联合国总部和阿克拉特派团总部的能力来加强与实地的沟通联系，有助于根据实地情况为受众编制和传播信息。从一开始就应该把战略沟通作为危机应对的有机组成部分得到优先考虑，整个系统应该有指定的牵头机构，并在实地建立沟通能力。

D. 联合国区域领导的重要性：秘书长特别代表的作用

29. 人们普遍认为，领导的形象必须符合实地需要，而实地需要是随着紧急情况的不同阶段而不断变化的。答复者指出，特派团领导的变化与应对的三个不同阶段相对应。在第一阶段，需要具有应对危机实地支持专门知识的领导，因为推动大规模应对工作的开展涉及到基础设施和后勤方面的重大挑战；到第二阶段，由于有利于开展应对工作的要素已经基本到位，需要促进型的领导来利用伙伴关系，特别是在地方各级开展应对工作；在第三阶段，特派团需要具备技术专长的人士担任最高领导，以对行动策略进行微调，适应疫情爆发所具有的分散性和局部性特征。秘书长特别代表的作用至关重要，有助于阐述行动框架，指导合作伙伴的努力，并确保所有疫情国家采取协调一致的对策。特别代表并发挥了在区域巡回的政治作用，加强了埃博拉危机管理人的斡旋工作。

E. 国家一级领导赋权的重要性

30. 一条经验教训引起了极大反响，即通过秘书长对应对工作的领导进行有效赋权，是埃博拉特派团做出的最宝贵贡献之一。大家认为，在国家一级埃博拉危机管理人提供了一个在授权后迅速采取行动、支持业务合作伙伴的机制，从而极为有效地与疫情国家的政府进行高级别、跨部门互动。埃博拉危机管理人也发挥了代表联合国实体与双边合作伙伴和捐助方进行合作的关键作用，包括通过正规机制，如特派团设在几内亚的捐助协调小组发挥这种作用。虽然埃博拉危机管理人也力求支持与非政府组织和民间社会行为体的联系，但答复者认为这种协调应具有更大的包容性，而联合国系统的应对协调过于侧重内部。特派团承担的领导职能为联合国系统提供了一个单一的切入点，有助于精简后者与政府对口部门的沟通和决策，并为合作伙伴之间关系的发展提供支持，尤其是在战略或业务方面存在分歧的领域。

31. 达喀尔圆桌会议的与会者认为，虽然埃博拉危机管理人的协调职能与人道主义协调员的职能基本相似，但危机管理人在侧重于应对不可预测的公共卫生危机的具体方案和政治挑战方面有更大的授权，享有更多的渠道和组织权力。在特派团过渡高级别机构间协商进程中，联合国部门负责人都强烈要求保留埃博拉危机管理人的职能，这证明了管理人的价值。

F. 根据业务要求打造领导形象

32. 联合国实体和辅助部门的负责人在通过行政管理机制推动各自实体内部进行必要的业务转变方面发挥了关键作用。总结工作收集到的反馈意见一致表明，联合国实体越重视业务和紧急应对，能够灵活确保有合适的领导提出业务要求，并使国家存在适应实地情况，就越能够按照要求灵活地进行调整。答复者指出，联合国系统其他机构可以考虑采取政策的方式，确保这种面向实地的灵活性。能够重新调整业务态势、能够把国家存在和领导形象与不断变化的环境进行对接，是有效应对危机的一个关键要素。

五. 组织应对工作：协调和伙伴关系的价值

A. 特派团和联合国系统之间的关系

33. 答复者普遍指出，即使建立了指挥结构，仍需与各执行伙伴积极协商，有效开展协调工作，以使执行伙伴进行参与，争取它们的支持，并利用现有的机制、能力和规模经济。这并不否定在疫情爆发时进行指挥的必要性，但表明有效的协调实际上能够加强指挥工作。

34. 秘书长在提议成立埃博拉特派团时表示，特派团将提供有效的实地领导和业务指导，并以协调的方式与现有的联合国派驻机构密切合作，以此表明指挥和协

调并不是相互排斥的。但是，答复者在总结工作中表示，在特派团部署的早期阶段，指挥、控制和协调之间出现了分歧。特派团随后进行自我调整，以发挥更大的协调作用。

35. 在一线开展业务的联合国实体也帮助引导了这一战略性转变。转变从 2014 年 12 月开始，2015 年 1 月出现了势头，在领导一级通过高级别行政管理机制进行转变，区域一级的转变则是在 2015 年 2 月成立了协调委员会。协调委员会把在一线开展业务的联合国实体有效纳入了紧急应对的管理和战略决策过程。在全球、区域和国家各级建立多层面协调平台产生了相辅相成的作用，并为执行高级管理机制负责人作出的决定提供了支持。

36. 虽然埃博拉特派团在世卫组织的技术指导下制定了总体战略，但仍然需要利用联合国伙伴的能力和职权，以使每个联合国机构都能够在其任务和专长范围内发挥相应的牵头责任，这就是“适者领导”理念。特派团以有限资源弥补自身的资金缺口，但期望通过其总体协调作用提高各方对缺口的认识，并将联合国和其他执行伙伴的能力用于弥补缺口，在一线开展行动的联合国实体在促进这种认识方面发挥了关键作用。**要求对突发事件进行集中决策和指挥，并不否定协调和协作的好处。建立有效机制吸引所有主要利益攸关方参与应对的管理和战略决策，有助于加强集体问责和提高业务效率。**

B. 根据业务要求建立应对架构

37. 埃博拉特派团成立之初，疫情国家处于疫情爆发的不同阶段，有各自的需求，实地能力也不相同。特派团从概念上确认，应把确保应对工作有的放矢作为指导原则之一。总结工作表明，特派团的设计本应切合每个国家的迫切需要，以确保与现有能力具有更大的互补性，并且可能对特派团在各国的结构作出调整。答复者同样认为，确保充分利用现有的联合国存在和能力也有助于调整设计，使其更好地满足当地需求。

38. 随着埃博拉特派团在更加接近爆发中心的疫情国家逐步建立起存在，它更加善于根据实际的业务差距和需要调整存在。例如，特派团调动资产和能力用以支持 2015 年 4 月雨季前的一次人员激增。联合国实体负责人主张更多地纳入实地能力，东道国政府则推动采取区域办法，从而充分利用区域资源应对现有需求。2014 年 12 月，大会还鼓励更加重视从特派团总部向一线地区调配资源和活动，以在实地产生最大实效(第 69/262 号决议，第十节，第 4 段)。**就区域性应对而言，应认真根据每个国家的紧急情况和现有能力建立架构。**

39. 虽然 2014 年 8 月和 9 月埃博拉问题特使的初步实地评估为特派团的规划进程提供了信息，但实地局势日新月异、千变万化。一方面，鉴于疫情的严重性，应对工作必须做到快速紧迫；另一方面，需要在规划进程中有能力进行更广泛的协商和信息收集。这两个方面存在着冲突。秘书长在关于联合国和平行动问题高

级别独立小组各项建议执行情况的报告中指出，如果需要立即建立重要派驻机构，则其最初的授权可以不包括所有任务。在这种情况下，秘书长的进一步报告将跟踪随后的进展情况，并酌情确定修改特派团战略和任务的可选方案(A/70/357-S/2015/680，第 59 段)。埃博拉应对行动每月向大会提交报告和预算，表明根据不断变化的实地局势进行调整十分有益。

40. 特派团的初期规划由一名向秘书长报告工作的高级领导负责，他授权在世卫组织最高一级获得技术指导，并得到同一办公地点一个跨学科专门规划组的支持。因为不能在原地开展规划工作，局势评估和规划期间需要更加重视利用联合国对疫情的了解和相关国家的实地能力，持续开展自下而上的规划工作。这种做法可能有助于提供必要的实地信息，以更好地根据每个国家的具体能力差距，并考虑到现有行为体可有效发挥的作用，对应对工作进行调整。正如秘书长在关于联合国和平行动问题高级别独立小组建议执行情况的报告中指出，秘书长办公厅正在设立的小型集中分析和规划能力，将借鉴和汇集整个系统的资料和分析，从战略考虑和备选办法角度为可能需要做出的应对做好准备(见 A/70/357-S/2015/680，第 54 段)。这种能力有助于加强联合国应对以下双重挑战的能力：及时整合和分析联合国部门不同来源的信息；支持严格的规划进程以提高业务应对的针对性。

41. 2014 年 9 月，埃博拉特派团基于当时国际卫生专家关于埃博拉疫情将大肆蔓延的预测提出了初步预算(见 A/69/404)。由于疫情信息更加准确、国家和国际应对取得实效、以及特派团对自身作用进行调整，随后提交的预算反映了对初步预算的重大调整(见 A/69/590 和 Corr.1)。鉴于疫情的变化和对当时国家和国际应急能力有所加强的评估，2015 年 3 月向大会提交的预算进一步反映了特派团的缩编计划和关闭国家办事处的时间表(见 A/69/842)。

C. 利用现有机制，确保充分互补

42. 经验教训总结工作突出表明，使用新机制时效率较低，因为熟悉过程浪费了一定的时间。总结工作强调指出，必须在适用的情况下利用现行协调机制和熟悉的用语，减少执行伙伴之间的混乱，特别是在危机期间。部署埃博拉特派团这一新的实体并不妨碍利用现有的机制、结构、知识和人员。发现埃博拉特派团在某些情况下有效建立或利用了熟悉的协调机制，同联合国实体进行联络和协商，如利用国家一级的协调机制——埃博拉应急小组，该小组由类似于人道主义国家工作队的联合国系统一线业务实体组成。

43. 答复者强调，利用现行协调机制可确保进一步整合实地行为体及增强连续性。埃博拉特派团若能联合现有的结构、机制和人员，便能在缩编后充分保持这种连续性。人们普遍反馈，原本可以更好地整合驻地协调员，这有助于确保应对工作和恢复努力之间的配合更加密切。各国的互补程度不尽相同。在利比里亚，埃博拉危机管理人是国家工作队和联合国利比里亚特派团(联利特派团)高级管理人员的成员，因此与现行结构和机制的互补性较强。联合国系统的一线业务实体

指出，如果埃博拉特派团在达喀尔落实了原计划的联络能力，原本可以加强与区域局的协调。他们还认为，利用群组等现行人道主义协调机制有助于同非政府行为体开展更具包容性的互动协作。除了正式加入协调委员会的红十字会与红新月会国际联合会以外，非政府人道主义行为体普遍反映，它们与埃博拉特派团之间缺乏充分的互动协作。尽管认识到有时候需要利用创新办法来解决前所未有的情况，但不妨尽可能采用现行机制和熟悉的用语，尽量减少推行新结构造成的效率低下。

D. 人道主义事务协调厅的作用

44. 人道主义事务协调厅从 2014 年 3 月开始向埃博拉应急行动提供业务支助，包括在疫情国家部署信息管理和协调支助，并在 2014 年 9 月向利比里亚派出了联合国灾害评估和协调小组。埃博拉特派团成立以来，该厅 140 多名工作人员通过埃博拉特派团、世卫组织和驻地协调员，向埃博拉应急行动提供了财务跟踪、信息管理和人道主义协调等方面的支助。该厅没有按照机构间常设委员会指定的三级人道主义紧急情况的标准部署人员或能力。许多答复者提出，这是他们认为存在协调差距的原因所在，埃博拉特派团原本可以利用该厅的协调工具和能力。国家政府和会员国代表感到遗憾的是，埃博拉特派团未能在国家一级的捐助者协调工作和实时财务跟踪方面发挥更大的作用。秘书长埃博拉问题特使办公室事后与人道主义事务协调厅密切协商，对捐助者的资金进行跟踪，并为该地区编制了 3 份疫情需要和需求概述报告及资源调动计划。即使部署了另一个实体来领导危机应对工作，人道主义事务协调厅的协调工具箱仍然可以创造价值，应当加以利用。

E. 特派团的地点

45. 特派团成立之时，疫情国家已经受到飞行限制，人们对接触和感染病毒的恐惧日益加深。在此背景下，决定在加纳政府的支持下，在阿克拉设立总部，当地还设有世界粮食计划署(粮食署)人道主义应急供应站和空中桥梁，以便频繁运送人员和补给品至疫情国家，还决定在每个疫情国家设立办事处。人们承认，总部在应急初期促进了商品、补给品和人员进入疫情国家，发挥了实际的作用。

46. 尽管将埃博拉特派团总部设在阿克拉的实际理由得到认可，但人们发现，总部的选址使埃博拉特派团更加脱离于业务伙伴。国家代表和若干业务伙伴提出，特派团原本可以设在一个疫情国家，这有助于加快制定决策。在经验教训总结工作中，所有 3 个圆桌会议都提出了一致的反馈意见，认为阿克拉总部应大大缩小规模，与埃博拉特派团派驻疫情国家的力量相称，总结工作中进行的访谈也佐证了这一点。有人进一步提出，特派团很早就应将派驻的重点转移到有关的国家。在条件允许的情况下尽可能接近危机发生地，有助于提高战略监督的成效并向应急人员提供业务指导，从而显著加强有效的业务协调。

F. 特派团的人员配置

47. 经验教训总结工作认为，虽然迅速成立并部署了埃博拉特派团，但开始运作和配齐人员需要时间。最初，埃博拉特派团从联利特派团和联合国国家工作队借调了人员、物资和运输能力。埃博拉特派团难以找到和部署足够的具备专业技能的人员，因此无法及时采取对策，这凸显了明确、基于职能的人员配置战略的重要性，这种战略可使征聘工作侧重于相对优势。秘书处在若干职能领域缺乏适当的名册，如在案件管理领域，这属于联合国系统各实体的知识专长。最终，埃博拉特派团通过机构间借调安排，从联合国各实体借调人员来填补这些空缺。若缺乏能满足优先需要的人员配置战略，用于加快征聘和部署进程的特别措施便无法充分发挥作用。与联合国系统专门实体的机构间借调安排面临挑战，因为这些实体的工作人员条例和细则有时与秘书处并不一致，也没有预先签订过促进互用适用性的机构间借调协议。

48. 关于特派团的人员配置结构，人们认为，只有具备必要经验和地位的工作人员才能与国家政府、联合国系统和国际社会的最高层开展有效的互动协作。鉴于应对工作的性质和主要对话者的级别很高，该结构应由副秘书长一级领导，负责整个区域的应对工作，而每个国家的埃博拉危机管理人应为助理秘书长一级。除了这些领导职位以外，2015 年 3 月提交的订正预算调整了特派团的高级别员额总数(见 A/69/842)。埃博拉特派团员额配置表中 4 个 D-2 职等的员额和 6 个 D-1 职等的员额被裁撤。应在特派团整个部署期间根据不断变化的需要，持续评估所需员额的数目和职等，用于制定预算规划。

G. 确保注重实地的应急行政框架

49. 确保国内具备充足的医疗设施和医疗后送能力对医疗准备和照顾责任至关重要。人们认为，在这些领域缺乏系统性解决办法和对感染的日益恐惧，对调动应急人员和工作人员构成了障碍。虽然最终落实了针对联合国工作人员的国内治疗方案，但与埃博拉有关的医疗后送需要费用昂贵且高度专业的航空能力。尽管秘书长、世卫组织总干事、常务副秘书长、办公厅主任和秘书长埃博拉问题特使开展了宣传工作，但只能与接收后送者住院的国家逐案达成协议，被感染的联合国工作人员也无长期协议。为了提高全系统的准备度，鼓励会员国签订待命协议，更好地应对今后的公共卫生危机。

50. 为了使埃博拉特派团的内部行政框架更加灵活和注重实地，埃博拉特派团获批采取 10 项特别措施。由于缺乏一套“常设行政措施”，特派团要求采取特别措施，并获得最近在应对危机和开办阶段中提出的类似豁免。获批的一揽子特别措施对迅速部署特派团至关重要，特派团还得以征聘到大量工作人员，不过实际人员配置和特派团运作所需的时间要长得多。下放采购和处置权力是特派团在最初获批后得以有效运作的关键因素，这对确保在整个关闭期间有效和持续地维持重要能力也至关重要。

51. 人们发现，为了开展全系统应对工作，除了采取特别措施以外，埃博拉特派团还需要利用更适合开展特定任务的联合国各实体的相对优势。在紧急情况下，必须落实车辆、燃料和电话等使能因素，还应利用能以最具成本效益的方式迅速完成这些任务的最合适行为体。

52. 根据和平行动问题高级别独立小组的建议，秘书长正在落实针对开办阶段和危机情况的常设行政措施，以在认定危机或紧急情况后立即生效。这些措施应成为解决办法的一部分，而非灵丹妙药。尽管这些措施应会加快征聘工作人员以及获得商品和服务的某些流程，但其范围有限。有效利用特派团间合作、与会员国和专门实体的长期安排等其他机制，以及根据相对优势原则利用能力仍然至关重要。这些措施还必须符合人员配置、采购和其他领域的通盘战略，才能发挥效力。

六. 完成任务：业务影响和交付

A. 利用相对优势，发挥促进作用

53. 秘书长在他的提议中指出，特派团将提供有效的领导，避免不必要的重复，并确保高效和优先利用现有资产和资源。作为应对埃博拉的全系统伞式结构，埃博拉特派团既没有授权也没有资源来提供独立的能力或专门知识，因此无法囊括所有关键职能，而只能提供业务框架，利用整个联合国系统按照相对优势和授权职责履行的职能，并协助整合这些职能。例如，联合国儿童基金会(儿基会)牵头进行社会动员，埃博拉特派团只需支持、而非代劳儿基会最适合开展的工作。由于为医护人员和应急人员制定培训战略与课程需要技术知识，埃博拉特派团需要借助世卫组织的力量提供培训。特派团的任务设计要求它发挥促进作用，协助查明差距，并利用联合国或非联合国实体的能力来填补差距。例如，埃博拉特派团在以下方面发挥了关键作用：提供高度专业的外部统计分析和人类学能力，以及利用各基金会提供的专门知识，更好地了解疫情爆发轨迹和对社会问题有敏感认识的干预措施。但经验教训总结工作发现，在某些情况下，埃博拉特派团承担了联合国其他实体更适合开展的活动，例如信息管理。¹

54. 联合国伙伴认为，埃博拉特派团发挥的推动作用比执行作用有效得多。这意味着特派团应在以下方面发挥作用：建立应对业务框架，与粮食署合作提供后勤支柱，确保采取多国和区域做法，并提供协调和政治斡旋。对于埃博拉特派团过多参与技术对策的领域(如信息管理)，答复者指出，特派团若将这些工作转交给在这些领域具有相对优势和实地专门知识的机构，成效会更加显著。

¹ 见内部监督事务厅内部审计司第 2015/119 号报告《对联合国埃博拉应急特派团的审计》(2015 年 10 月 14 日)。

55. 埃博拉特派团按照业务框架，协助应灾伙伴保持协调一致，但人们认为它在提供外地一级所需协调方面的成效显著偏低。埃博拉特派团难以找到和征聘具有合适资质、技能和部署意愿的外地危机管理人员。与世卫组织的埃博拉外地协调员不同，这一职责有时缺乏明确的规定。多位会员国代表强调指出，有必要在区一级建立更高级别的技术领导和能力，因为并非所有派出的外地危机管理人员都具备协调应灾伙伴所需的经验和资历。人们认定，人道主义事务协调厅可能更符合这一领域的要求，与埃博拉特派团不同，该厅可从其注重实地的增援名册中部署协调专家。该厅还在应对埃博拉机构间合作安排中履行外地协调职能，这进一步佐证了上述调查结果。在建立新实体的过程中，指定作用和责任时应遵循相对优势的原则。

B. 特派团在提供业务指导方面的作用

56. 经验教训总结工作发现，联合国实体对特派团的一个主要期望是，它将提供业务平台以及集中的采购和分配能力，落实将其工作人员部署到外地所需的使能因素。尽管埃博拉特派团的航空资产支持下放应对工作，但用于支持将应急人员部署到外地的工作业务平台没有完全实现。此外，虽然最初设想埃博拉特派团的服务范围将包括集中的采购能力，但很快发现，特派团并不是最适合履行该职能的机构，因为联合国系统其他实体已经建立了采购必要的个人防护装备和其他关键物资的供应链。

57. 2014 年 11 月塞拉利昂西部地区增援行动是埃博拉特派团有效填补差距及引入有关伙伴和能力的范例，常为人们津津乐道。埃博拉特派团部署了由世卫组织高级别技术和业务专家组成的专门小组，支持增援行动；空运资产和能力，包括从利比里亚调来欧洲联盟实验室和救护车；确保业务战略的关键要素到位，包括社会动员、实验室和床位。在增援行动中，埃博拉特派团认识到大型治疗点不太适应病毒传播的变化趋势，为此协助实施了一项关键变革，将静态的业务战略转为更加灵活敏捷的办法。这标志着特派团的态度发生了重要转变，它认识到需要加强协调，更好地利用联合国和非联合国伙伴的能力，下放应对工作的权力。

58. 埃博拉特派团在马里部署力量时，在后勤群组的支持下，即刻从利比里亚调来设备和能力，用于在马里支持国家牵头的应对工作，这证明了它在区域层面的成效。埃博拉疫情在马里得到迅速控制，彰显了联合国系统与国家和区域行为体合作开展的跨境监测工作所创造的价值。在上述增援行动中，埃博拉特派团凭借其区域力量和航空能力，将资产和能力从利比里亚成功调运至塞拉利昂。当应对工作从由国家主导逐渐转变为基于社区的办法(考虑到超越国界的社区间文化、语言和家庭纽带)且该区域的流动性增加时，埃博拉特派团的区域化工作产生了更大的影响力。特派团的区域作用通过加强疫情国家之间的技术协商等方式，有助于确保国家一级的应对工作保持协调一致。

59. 国家应急伙伴强调了埃博拉特派团对提高国家业务反应能力的贡献。会员国在高级别圆桌会议上指出，埃博拉特派团为运作国家埃博拉行动中心提供了协助。它们指出，埃博拉特派团采取了紧急办法，例如每天召开常规业务会议，以促进实时信息分享和决策。加强国家危机应对能力的其它贡献包括，及时提供资金以支持国家特情室配置人员，部署快速反应小组以及提供重要办公场所，提高塞拉利昂应急人员同地办公的成效。

C. 后勤和空运

60. 经验教训总结工作表明，埃博拉特派团、粮食署和联利特派团提供的后勤支持为促进外地行动发挥了关键的倍增效应。分摊的资金使有关方面能够为执行伙伴迅速提供后勤资产和装备，如车辆和直升机，以更加迅速地扩大和分散开展应急活动，粮食署则调动资金开展特别行动，以提供燃料、仓库和运输。为业务合作伙伴捐助了大批车辆，以促进关键应对活动，包括使流行病学家深入到地区一级。

61. 在快速开办特派团期间，对如何以最佳方式提供经核定的所需航空服务进行了分析。由于能够立即启动秘书处既有安排下的备用合同，并能从区域维持和平特派团临时调动飞机，以及联合国人道主义空运处当时需要额外的预算外资金来提供更多服务，埃博拉特派团设立空中行动被认为是审慎之举。

62. 埃博拉特派团促成了对所有应急人员开放的联合国空运服务。这种空运服务扩大了联合国人道主义空运处在区域内的既有业务范围。对人道主义空运处与埃博拉特派团协助下开展的空运服务进行了充分协调，包括消除航线冲突，航空单位负责人同地办公，以及采用由人道主义空运处处理的统一预订流程。然而，包括世卫组织在内的联合国专门实体无法使用该预订系统，增加了为这些实体预订航班的复杂性。这一挑战突出说明上文所述的必要性，即必须统一各类支持系统，确保在协调全系统应对工作时实现互操作性。

D. 车队管理

63. 埃博拉特派团在车队管理和援助方面发挥了多种作用。根据捐助者的要求，特派团就车辆需求的优先事项提出建议，并据此协助移交车辆。特派团为应急伙伴捐赠了大批车辆，支持他们扩大工作规模。特派团还与捐助者、政府和承包商密切合作，建立车辆保养和维修车间，确保车队的维护。

E. 过渡规划

64. 埃博拉特派团的期限不到一年，属于例外情况。这反映了秘书长把特派团作为一项临时措施的设想。

65. 按照现行政策指导² 和所记录的最佳做法,在早期即启动了过渡规划,以便使联合国系统有时间调集资源,相应地扩大工作规模,填补埃博拉特派团撤离将留下的任何差距,确保分阶段、协调良好地进行过渡。2015 年 2 月,在阿克拉召开的特派团战略务虚会启动了初步规划工作。在办公厅主任的领导下,拟订了将分阶段过渡的时间表、基准和原则。

66. 秘书长 2015 年 2 月 10 日致函大会主席,首次提出埃博拉特派团的最终过渡,指出过渡将循序渐进、协调一致地向联合国国家工作队移交职能、能力和资产(见 [A/69/759](#))。他强调,过渡工作将根据每个国家的具体疫情以及对联合国接管埃博拉特派团职能现有能力的评估进行。秘书长在之后五个月向大会的报告中(直至埃博拉特派团 2015 年 7 月关闭),每月都会介绍过渡的最新进展情况。

67. 秘书长及其高级管理小组通过定期举行高级别行政管理机制会议,在联合国实体中就埃博拉特派团结束后的领导继承安排达成了共识。其结果是,联合国负责人一致决定保留由世卫组织牵头的埃博拉问题机构间协作机制下的埃博拉危机管理人,以继续保持专职领导和势头,实现埃博拉疫情零病例,驻地协调员将同时开展复原工作。通过 2015 年 6 月至 7 月举行的一系列会议,这一进程确保了联合国所有负责人在高级别上认可未来道路的理念和模式,他们在会上也主张达成这一结果。2015 年 5 月在达喀尔举行的联合国实体区域过渡讲习班也促进了这一决定。秘书长在与疫情国家的国家元首讨论后,确定了撤出埃博拉特派团和在有限时间内保留埃博拉危机管理人的战略。

68. 分阶段撤离战略宣布之初在实地受到了抵制,人们担心埃博拉特派团撤离会发出疫情已经错误的信号,对调集资源工作产生不利影响。对发出埃博拉疫情过早结束信号的风险进行了系统分析,世卫组织总干事、埃博拉问题特使、疫情国家领导人和联合国实体负责人均发表了意见。埃博拉问题特使与疫情国家密切协商,并根据不同受众的具体信息要求,为减轻这一风险制定了沟通战略。

69. 尽管制定并实施了上述战略,在 2015 年 2 月(特派团在 7 月关闭之前的 6 个月)首次宣布埃博拉特派团的过渡计划时,仍然遇到了阻力,表明这种性质的未来撤离计划并未扎根于联合国系统的文化之中。这还表明,需要普及这样一种理念,即不应将过渡规划视为应对工作势头的减损,而应把此作为应急工作本身的一个阶段。

70. 有人指出,与执行伙伴和国家伙伴更及时、更经常地进行沟通,就埃博拉特派团在有关国家实现埃博拉病毒零病例之前关闭对各方的期望进行管理,可能有助于减轻人们对特派团关闭会对应工作势头产生不利影响的担忧。必须在联合国系统中进一步灌输这种理念,即在行动开始时就将纳入系统性的撤离战略并进

² Policy on United Nations transitions in the context of mission drawdown or withdrawal (2013)。

行沟通，以确保负责任地规划特派团的撤离战略，不在过渡并向联合国国家工作队移交过程中留下缺口。

F. 清理结束和资产转移

71. 埃博拉特派团的清理结束工作于 2015 年 8 月 31 日完成。在清理结束时，特派团持有非消耗性资产的购置价值为 1 920 万美元，折旧价值为 960 万美元。主要是信息技术和通信资产，以及数量较少的运输、供应、医疗和工程资产。在提供适当费用偿还的情况下，所有资产都根据轻重缓急让与其他特派团使用。

72. 2015 年 8 月，根据对埃博拉特派团的特别授权，向联合国实体、非政府组织和政府组织事后转让 297 件资本化和非资本化资产以及特派团此前已处置的 21 991 件消耗性物品得到了批准。本应以更好的滚动方式通知和批准此类转移和处置，但因紧迫的业务需求和特派团的时间表而没有做到。

73. 鉴于埃博拉特派团位于 5 个不同国家、其部署速度和有时限的关闭，特派团的清理结束过程尤其复杂。出于特派团快速部署和运作的要求，在开办初期某些财产管理流程的采用存在缺陷，专门的财产管理技能部署不足。这些因素使清理结束过程更加复杂。为了更有效和高效地开展清理结束工作，需要在特派团和联合国总部负责人事、财务和资产缩编的人员之间实现更大的协同效应。埃博拉特派团克服了这些因素，按时完成了清理结束工作。

74. 2015 年 10 月提交了清理结束综合报告(见 [A/70/557](#))。从清理结束报告中截取的资产处置细目概览载于附件。

G. 特派团的执行情况和费用回收

75. 埃博拉特派团的执行情况报告载于 2014-2015 两年期方案预算第二次执行情况报告(见 [A/70/557](#))。

76. 根据《有偿借调协定》，为部署在埃博拉特派团的非秘书处工作人员偿还费用的机构间计费 and 行政程序已经执行和完成。

77. 由于埃博拉特派团的独特性质及其使用的一些全新或几近全新的专用设备，按全额费用回收安排将一些剩余设备提供给其他特派团使用(而非仅收运费)。这项措施主要适用于在 2015 年 6 月 30 日前转让其他特派团的总价值为 230 万美元的装甲车以及通信和信息技术资产。因埃博拉特派团清理结束而移交其他特派团的资产仅收取运费。

78. 由于埃博拉应急工作的独特性质，在特派团任务期和清理结束期间，已将大量资产捐给东道国政府和应急伙伴。联合国赠送了 359 辆联合国二手车和大量消耗性财产和消耗性物品。另外，埃博拉特派团还监督了来自捐助方的 810 件实物

捐赠(非联合国资产)。此类赠送和捐赠完全按照联合国财务细则和条例以及为埃博拉特派团制定的特别措施进行。

七. 结论

79. 虽然人们认为，特派团任务规定的执行或其结构有改进之处，但埃博拉特派团的理念和为应急工作带来的战略利益得到了证实，包括在领导、促进、后勤和及时供资方面。

80. 关键问题仍然是，今后在应对史无前例的危机时，是否可以考虑建立像埃博拉特派团这样的实体。经验教训总结工作确认，人们支持一种经过改进的简化模式，这种模式应同时具有能立即调入大量资源的关键组成部分、得到授权的领导和后勤支持，同时在结构上做到“轻足迹”，借助现有的人道主义协调机制和国家内部能力。两次高级别圆桌会议都得出结论，鉴于需要建立指挥结构，以便为促进有关工作提供领导，快速进行决策和提供业务指导，进而实现大规模扩张，从这一角度讲，这一概念是正确的。然而也有人指出，在执行这一概念时，利用现有能力和协调机制的程度可以进一步提高，这样就会使结构的足迹更“轻”。

81. 圆桌会议和访谈结果支持以下观点，即埃博拉特派团作为战略层面的促进者发挥了良好作用，但在实际执行中参与业务或技术应对时所带来的附加值则大大降低。为有效发挥这一促进作用，埃博拉特派团与联合国系统其他部分和执行伙伴建立有协同效应的关系至关重要。研究还强调，联合国应发挥更大的灵活性，调整和改进行现有的业务协调和应对系统，在危机发生时根据具体情况作出应对。联合国系统必须随时准备以新的方式调整机制，以应对不同情况，同时必须确保不忽视现有的能力、机制和结构，如果及时加以利用，有时会作出更加快速的反应。

82. 会员国在制定埃博拉特派团预算过程中表现出的灵活性有力促进了对危机的快速反应。依据初步理念进行资金分配，然后根据对实地需求和能力的最新评估具体调整这一理念，也在这方面发挥了重要作用。

83. 反思埃博拉特派团的部署，对联合国系统提出了一些关键问题：面对进行区域和跨国部署的要求，联合国系统应该如何确保距离上接近实地并对当地具体情况保持敏感与在区域一级提供战略监督之间实现平衡。问题之一，是否应该要求一个实体兼顾上述两个方面，如果是，又将对一项行动的酝酿、设计和构架产生何种影响？

84. 摆脱危机为我们提供了机会，使我们能够总结共同得到的经验教训。正是在危机之后，必须将吸取的经验教训用于改善我们管理危机的能力，以应对下一个前所未有的危机。通过对埃博拉特派团经验教训的总结，我们对联合国系统如何更加有效地合作应对危机得出了多项重要考虑。

85. 对我们全系统的干预行动作出内省、批判和建设性的审查，不会减损联合国实体和应对人员的重大贡献和共同承诺，反而会帮助系统共同达成促进体制变革这一必要的理解。按照秘书长的设想，总结经验教训工作邀请各方提出坦率的反馈意见，以确定有意义的经验教训，不应认为主要结论中体现的批判性分析减损了所有参与应对人员的个人和集体努力。

86. 秘书长谨向大会成员表示最衷心的感谢和赞赏，感谢他们为应对西非空前的埃博拉病毒爆发提供了持久的政治、财政和业务支持。大会向我们显示，当联合国团结一心，面对空前挑战采取大胆、果断的行动，就没有克服不了的挑战。

87. 请大会注意到本报告。

附件

埃博拉特派团资产处置细目

(美元)

资产处置类别	数量	百分比	存货价值	折旧价值
类别 1: 转让其他特派团	2 308	70.62	9 237 445.12	5 908 862.22
类别 2: 转让秘书处实体	32	1.25	175 585.83	6 500.80
类别 3: 赠送给机构、基金和方案	37	1.19	1738 637.73	701 133.51
类别 4: 赠送给各国政府和非政府组织	871	26.94	10 092 296.97	2 190 952.92

注：见 [A/70/557](#)。