



# 联合国 大 会



NOV 0 1991

Distr.  
GENERAL

147  
A/46/568  
17 October 1991  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

UN/ISA DOCUMENTATION

第四十六届会议

议程项目84(a)、97(b)和143

特别经济援助和救灾援助:

联合国协调专员办事处

联合国难民事务高级专员的报告:

有关难民和流离失所的人的问题和人道主义问题:

有关难民和流离失所的人的问题

加强联合国人道主义紧急援助的协调

秘书长关于审查联合国系统人道主义援助的能力、

经验和协调安排的报告

## 目 录

段 次	页 次
-----	-----

一、导言 .....	1 - 6	2
二、建议 .....	7 - 34	3
A. 预先警报 .....	7 - 9	3
B. 防灾 .....	10 - 11	3
C. 备灾和准备能力 .....	12 - 27	4
D. 统一呼吁 .....	28 - 29	6
E. 加强协调和领导 .....	30 - 34	7
附件: 关于联合国系统与人道主义援助有关各组织的任务规定、能力和活动的资料和分析 .....		9

## 一、导言

1. 国际社会对自然灾害或人为灾害的反应已经正确地成为一项主要的国际关注。近年来，灾害发生的次数越来越频繁，世界目睹了大规模破坏和死亡。对许多发展中国家造成损害的经济因素使天灾人祸的影响更形严重。难民和流离失所的人人数增加了好几倍，目前的情况并不能使人对在可预见的将来对人道方面的紧急情况的发生、影响和复杂程度抱有任何乐观的希望。

2. 联合国及其专门机构站在这个复杂的问题的政治、发展、环境和人道主义方面的交叉点，联合国日益被要求发挥拟订国际反应的主要作用。问题是如何可以使反应更加贯彻、及时、有效、与需要相称和确保紧密结合的领导。密切相关的是减少和最终消除人道主义紧急情况的根本原因。

3. 尽管联合国在1970年代孟加拉国行动和非洲紧急行动办事处等情况中取得的成果不错，但这种经验并不是划一的。不过，从中吸取了重要的教训；在规划今后所需的战略和机制时必须审慎地铭记着这些教训。

4. 为了确保国际努力取得最积极的成果，两项条件似乎是绝对必要的，第一，所提供的资源必须充足和随时可以提供。第二，联合国系统内的协调，与成员国（包括受援国和捐助国）的协调以及与政府间和非政府间组织的协调必须加以改善。

5. 许多方案和机构以及联合国各部门都参与了紧急情况的预防，减轻和提供援助。多重的职权、能力和理事机关导致了纷纷向秘书长要求提供关于一个或另一个问题的报告，有时候具体规定加强所涉的一个或另一个方案和部门。但是，临时的措施加起来并不等于一项贯彻的计划。因此下列建议设法在范围方面包罗万有，针对处理紧急情况的各个方面，包括警报、防灾、备灾和准备能力、统一呼吁及加强协调和领导。

6. 此外，关于系统内涉及人道主义援助组织的职权、能力和活动的资料和分析载于本报告附件内。

## 二、建议

### A. 预先警报

7. 预先警报系统使联合国有关实体以及受影响国家能够采取适当的防灾和备灾措施。若干联合国机构已在其主管领域内执行预先警报系统或维持可以向预警系统提供有用情报的资料库。事实证明这些系统在处理突发的自然灾害及旱灾和失收方面特别有用。应按步就班地定期汇集和分析所有可得的资料。此外，必须加强易受灾国家收取和有效利用这些资料并分发地方各级的体制能力。

8. 由于造成难民流动和其他流离失所的人的成因各有不同，因此，有效的预先警报必须有综合的资料，包括关于政治事件及其影响的资料，并确保在决策进程中能够加以利用。

9. 联合国应制订更加有计划的安排，利用各国政府、政府间组织和非政府组织的预先警报能力。

### B. 防灾

10. 迫切需要在现有的备灾和防灾战略的基础上加强易受灾国家在灾害管理方面的能力。

11. 在国家一级，联合国系统应加紧努力协助各国政府制订综合减灾方案，使他们能够确定危险和风险的确切性质。在这方面，必须执行《国际减少自然灾害十年》所设想的方案，包括早日在易受灾国家内设立国家灾害管理办事处。此外，应加强联合国救灾协调专员办事处(救灾协调专员办事处)和联合国开发计划署(开发计划署)最近开展的灾害管理培训方案，使外地工作人员能够充分准备应付灾害和紧急情况。

### C. 备灾和准备能力

12. 联合国系统必须能够在现有能力和准备能力的基础上作出预先安排，协助容易发生紧急情况和/或受影响的国家。为此目的，若干业务组织已经加强了它们应付紧急情况的能力。其他组织正在它们各自的理事机关积极参与下这样做。这些努力应予充分支持。

13. 联合国系统的现有能力应以能够迅速开动的必要准备安排加以补充。这将包括下面各段所说的措施。

#### 1. 中央紧急救济循环基金

14. 应在秘书长授权下通过向会员国征收一次性摊款的办法，建立一个联合国中央紧急救济循环基金，供复杂的紧急行动计划初步阶段之用。应向系统内各业务组织预付资源，但有一项了解，即：它们在收到响应统一呼吁作出的自愿捐款后立即向基金偿还款项。

15. 循环基金应在试验基础上建立，款额定为\$5千万，其业务应在两年后审查。

16. 基金基本上是一个现金周转机制，使联合国系统各组织能够在紧急情况初步阶段作出有效的反应。因此，不能把基金视为取代捐助界对每一次紧急情况的自愿捐款——联合国系统各业务组织能够最有效地调动的捐款。

17. 基金决不能用来取代为复杂的紧急情况提供的粮食和粮食运输费，粮食和粮食运输费将继续从国际紧急粮食储备和/或世界粮食计划署(粮食计划署)资源提取。

18. 基金将由秘书长管理，通过一个常设的机构间委员会提供系统内各业务组织的咨询意见，除了为每一次复杂的紧急情况进行机构间合作之外，也将解决关于基金的利用、分配和偿还问题。

## 2. 迅速响应的其他措施

### (a) 预先部署救济用品储存和后勤支助

19. 在粮食储存方面的准备能力不涉及实际的粮食储备,但这就要捐助国答应提供更多的机会让联合国可以在发出短期通知后通过粮食计划署取得它们国家的粮食储备或购买粮食的现金,最好是在保证的时期内调动这些储备。

20. 有效和具成本效益的后勤安排被认为是成功的紧急情况反应的一项主要因素。在粮食后勤和有关专门知识方面,除了粮食计划署本身的能力以外,在必要时应给予粮食计划署取得捐助国设施和设备的机会。这些后勤安排、专门知识和能力将按需要推广到其他机构,以备向危机地区运送非粮食品。

21. 就非粮食援助物品而言,现有的迅速供应中心,如供应联合国系统大部分非粮食紧急救济品的联合国儿童基金会(儿童基金会)哥本哈根供应作业(包装中心)和由联合国救灾专员办事处管理的比萨联合国专门储备,应继续把它们的财产清册标准化和扩大它们同供应者的联系,以便能够减低管理费和及时周转,并使救济品储存成为迅速采购和运送制度的一部分。

22. 与受紧急情况影响的国家和地区的通讯在确保对紧急情况作出迅速和有效的反应方面起了关键性的作用。联合国系统若干组织已经采取步骤充分利用现代技术,发展在这方面的能力。这些设施应尽可能在国家一级一体化。在全球一级,救灾专员办事处正在拟订一项关于通讯设施自由通达灾区的国际公约。已经与一些政府制订这些活动必须使用的设备和人员的议定书,但必须增加在这方面向联合国提供援助的国家的数目。

### (b) 应付紧急情况的技术专家队

23. 在国家一级的紧急行动小组应该在有需要和认为适当的时候获得快速部署的后备技术专家队,包括各国政府的平民救灾团的辅助。

(c) 同各会员国作出使用其紧急救助能力的常设安排

24. 应该同各国政府作出安排,让联合国必要时能够迅速地使用其紧急救助能力,包括应急储备和工作人员,以及后勤支助。这些安排应该包括为快速部署这些能力所需的行政和财政程序协定。

(d) 关于联合国系统内外现有和后备能力的数据库

25. 为了确保有效管理联合国系统对紧急情况的反应,各业务组织应该根据严格的选择准则,维持关于专门人员马上可以用于救助活动的用品、设备和服务的数据库和清单。这些数据库应该设法包括关于供应来源,运送供应品所需的时间和地点。救灾专员办事处加强其信息管理系统的努力旨在概览现有的灾难管理数据库以及关于目前可用的其他灾难管理资源的信息。这些努力应该获得支持。

(e) 采购和征聘的特别紧急规则和程序

26. 虽然一些组织已经有特别的规则和程序,应该作出安排来确保所有有关组织能够迅速采购紧急供应品和设备,和征聘到紧急工作人员。为此目的,应该制定特别紧急规则和程序来使它们有必要的灵活性。此外,联合国系统的保安程序应该加以修正,以便容许甚至在停止正常活动期间也能够继续或开展人道主义的救助活动。

27. 各国政府也应该制定特别紧急程序来迅速做好设备和救济品的采购和部署工作。

D. 统一呼吁

28. 一旦宣布一项重大或复杂的紧急行动以后,系统各组织将合起来拟定一个

初步的统一呼吁，在一个星期内由秘书长发出。这项初步呼吁在四至六个星期内根据进一步的信息来加以厘定，并且定期提出情况报告。这项安排将不排除每一个组织同其捐助者之间的正常联系。

29. 各国政府应该采取必要措施来增加和加快提供捐助，包括在常备基础上核拨财政资源的可能性，以便能够迅速响应秘书长的统一呼吁，供联合国系统使用。

#### E. 加强协调和领导

30. 特别在大规模和复杂的紧急情况下，秘书长的领导在动员联合国系统的政治、人道主义和发展能力作出有条理和有效响应方面至为关键。

31. 为了使这种领导发挥最大的作用，秘书长将会任命一位高级人员来协助他亲自对各项紧急情况作出反应，当然，他将会获供应所需的资源（见第14段）。这位高级人员将会利用各现有执行组织的能力。

32. 在秘书长的指导下，该高级人员将特别负起下列责任：

- (a) 就一切人道主义紧急情况向秘书长提出意见，包括关于其政治方面的意见；
- (b) 监测所有紧急情况，以便在同各有关业务组织协商后确定那些是需要作出全系统性反应的复杂和大规模紧急情况；
- (c) 协调和促进联合国系统对这些紧急情况作出有条理和及时的反应；
- (d) 同各有关业务组织协商，组织联合机构间的需要评价特派团和拟定统一呼吁；
- (e) 在各有关方面同意下为各业务组织进入紧急地区而进行谈判；
- (f) 同各业务组织协商，管理中央紧急循环基金的利用；
- (g) 为动员各国政府、非政府组织和政府间组织支持联合国系统的反应而进行谈判和协助拟定各种安排。应该设立和维持一个关于联合国系统内外应付紧急情况能力的中央登记处；

(h) 利用系统各组织的能力, 提供综合性信息, 包括对每一个复杂和大规模的紧急情况提出预警报, 和定期情况报告;

(i) 同联合国系统各业务组织以及国际红十字委员会(红十字委员会)、国际移民组织(移民组织)、紧密地合作, 特别是通过主持常设机构间紧急情况委员会的定期协商会议来这样做。在国家一级, 高级人员将同驻地协调人员和灾难管理工作队保持密切接触和提供领导;

(j) 充当同各国政府和传播媒介的中央联络点;

(k) 协助动员各种资源。

33. 在综合现有监测个别复杂紧急情况的一些办事处的基础上, 该高级人员在纽约将会获得秘书处的一个核心小组的协助。秘书处的这个核心小组将会获得从系统各有关组织借调的工作人员作为补充。

34. 救灾专员办事处的能力需要加强, 以便给自然灾害和复杂紧急情况提供共同的技术支助服务。特别是加强它在下列方面的能力; 减轻灾难, 编制国际社会可用的常备能力的清单, 设立为立刻作出空运救济品反应所需的仓库, 业务中心, 和编写和散发情况报告。

## 附 件

### 关于联合国系统与人道主义援助有关各组织的 任务规定、能力和活动的资料和分析

	段 次	页 次
<b>一. 背景 .....</b>		
A. 联合国难民事务高级专员办事处 .....	3 - 13	10
B. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 .....	14 - 18	12
C. 联合国儿童基金会 .....	19	14
D. 世界粮食计划署 .....	20	14
E. 联合国开发计划署 .....	21 - 23	15
F. 联合国救灾协调专员办事处 .....	24 - 26	16
G. 专门机构 .....	27 - 28	17
H. 特设协调安排 .....	29 - 32	18
<b>二. 联合国系统的能力 .....</b>		
A. 减轻灾害--防灾和备灾, 包括预先警报系统 .....	36 - 59	19
B. 需要评估与呼吁 .....	60 - 65	26
C. 散播关于紧急情况的资料 .....	66 - 68	27
D. 进出紧急地区 .....	69 - 70	28
E. 作业程序 .....	71 - 74	28
F. 后勤 .....	75 - 76	29
G. 红十字国际委员会和国际移徙组织 .....	77 - 81	30
H. 非政府组织和传播工具 .....	82 - 85	31

## 一. 背景

1. 紧急的人道主义援助应由受影响国的政府负主要责任。遇到重大灾难时，受害国政府可能需要处理非其本国资源所能负担的任务。在这种情况下，预期联合国将应受影响国的请求，调动和协调国际社会的援助和资源以协助其工作。

2. 参与人道主义援助的各组织的职务说明如下。

### A. 联合国难民事务高级专员办事处

3. 难民专员办事处1951年成立时正式受命保护难民，促进长期解决难民问题，和“执行大会可能决定的其他活动……”。自此以后，办事处的权限根据大会一系列决议，包含更大一批人，其中有回国者、无国籍人和由于本国严重普及性暴力状态而无家可归需要保护的人。

4. 难民专员办事处章程所规定的难民定义载入1951年《关于难民地位的公约》及其1967年议定书，其定义为“因有正当理由畏惧迫害”逃离其本国的人。大会有关决议确认难民专员办事处所关切的人包括更大类的难民，为与迫害的受害者区别起见，有时称为战争或严重内斗的受害者。这种定义已由1969年非统组织《难民公约》和1984年《卡塔赫纳难民宣言》加以确认。高级专员应执行委员会请求而召集的解决和保护问题工作组已在去年开会，研究与寻求庇护有关的若干种人的保护需要和解决需求。工作组，除其他外，研究包括难民专员办事处在内的国际社会在协助、保护和解决国内流离失所人民和逃离严重内乱或内战局势难民的状况。工作组报告连同建议将提交执行委员会1991年10月第四十二届会议。

5. 1950年成立的制度旨在解决第二次世界大战和战后流离失所人民的需要。这种人道主义结构迄未修改以处理构成当前大规模人口移动现象主因的经济和社会贫困的问题。由于难民的法律定义，有时很难处理大批男女和儿童被迫离开家园的

最近许多情况。难民寻求庇护的许多地方都是在基础设施和运输网不完备的发展中国家，或政府向国民提供的设施——诸如初级保健和教育——经常低于可以接受的最低水平的地区。许多收容非洲难民的国家都是长期和周期性缺粮，并因外债、商品价格低落和冲突影响而经济衰退。这是与难民专员办事处最初设立的情况非常不同的。

6. 根据章程/公约，提供难民的国际保护需要难民专员办事处采取一切必要的行动，来争取难民的权利和福利并改善其情况。这种行动包括减少需要保护难民人数的细密措施和寻求解决其问题的努力。这可能包含供应紧急援助或保护其基本权利和促进其自愿回国、重新安置或融入新社区所需的同类基本援助。因此，保护是一个连续的过程，逃亡、入境、紧急阶段、安定时期和寻求解决办法及实施期间都需要行动。

保护与援助活动经常不可能分割，后者经常是供应前者的手段。难民专员办事处是具有提供难民保护体制能力和独特职责的唯一国际组织。国际移民组织这个政府间组织对难民专员办事处所关切的人民提供移民服务和运输方面的合作。

7. 关于回国者的协助，大会指出难民专员办事处和联合国适宜的其他组织应有立即可用的资源，在回国者融入其原籍国和重新定居的各阶段提供协助。大会也核可难民专员办事处对回国者的保护职责是高级专员对自愿回国后果合法关怀的一部分。大会这种做法可以将难民专员办事处协助难民自愿回国的最初任务解释为包括监测遣送回国者重新融入其原籍国以及确保这种重新融合可能需要的任何后继行动。因此，办事处应可直接而毫无阻碍地联系遣送回国者，并为其提出初期的重新融合援助，同时也吁请联合国其他组织为重建和发展提出援助。

8. 难民专员办事处的任务也规定解决紧急情况的问题，同时也推行长期的解决办法。寻求长期解决办法必然涉及政治和外交行动，其中包括与难民讨论他们如何看待其前途，并与原籍国，第一庇护国和重新安置国共同磋商它们是否准备让难民回到其本国、定居在他们寻求庇护的地方或重新安置在第三国。

9. 1950年代和1960年代初期，难民专员办事处的活动主要集中于难民融入发达国家。从那以后，活动重点已转向发展中世界，而且重新安置在第三国与遣返甚至当地安置相比变得愈来愈不重要。今天，将无家可归者融入发展中国家，促使其回国或协助其重新融入其原籍地工作的一部分的就是开发收容地区，这是大致属于联合国发展系统权限的长期、复杂、而费用庞大的作业。难民专员办事处努力在鼓励联合国各发展机构参与这些作业方面起催化作用。

10. 由于收容国——近来多为发展中国家——的收容能力有限，国际社会应找出更有力和有弹性的处理办法，才能确保在协助寻求长期解决难民问题时有充足资金。除了预期的官方发展援助之外，还要有外来资金的供应。

11. 1988年大会要求秘书长对协调国内流离失所人民援助方案需要国际机制进行研究。大会1989年12月15日第44/136号决议授权联合国驻地协调员——除了特别大规模的专门业务之外——成为国家一级协调国内流离失所人民救济工作的联络点。

12. 由于难民专员办事处拥有直接有关的专门技术和经验，办事处应秘书长，安全理事会或大会根据其“斡旋”职责要求，以专案方式协助国内流离失所人民。这些活动经常限于紧急措施和照顾及维护。虽然没有人正式请求高级专员在这些行动中保护这些国内流离失所人民，她在设计必要的援助项目时应考虑到保护需要，并与保护有关的障碍不利申请难民专员办事处援助时，保留向主管当局干涉的权利。而且，如果遇到紧急状态持续的情况，难民专员办事处的初期援助就会变成寻求解决这批无家可归人民问题的持久办法。

13. 人权委员会1991年2月26日第1991/25号决议请秘书长向1992年第四十九届会议提出关于国内流离失所人民的分析性报告，并考虑到保护他们的人权。

#### B. 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处

14. 近东救济工程处是由1949年12月8日大会第302(IV)号决议所设立，以便同当地政府合作，对巴勒斯坦难民提供直接的救济和工程方案。而救济和工程方案两

者均将在无损于1948年12月11日第194(III)号决议遣返或补偿条款的情况下。b

15. 令人遗憾的是国际社会要求早日执行第194(III)号决议这些条款的希望并未实现，到目前为止这些条款仍未获得执行。因此，大会须定期延长近东救济工程处的任务授权，最近一次是延到1993年6月30日为止。

16. 近东救济工程处原先将其大部分资源用于救济服务上，如提供食品、住所和衣物等，只有很小一部分用于教育和保健措施上。随着难民的需要的改变，并随着难民日益自助之后，近东救济工程处调适了它的方案，逐渐将重点转移到教育、保健和救济及通常由政府提供的社会服务上来。目前约有250万名难民对近东救济工程处登记（原先的难民及其子女后代），其中约三分之一住在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和西岸与加沙地带被占领领土的难民营内。约有358 000名学生在近东救济工程处经营的631所小学和初中上学，并在八所技术、职业和教师训练机构内有5 000个空缺供年轻男女难民上学。在约100个保健中心的网络内提供有保健服务，尤其是以对妇婴的保健服务，合乎特别艰困条件标准的家庭——共约150 000人——获得了食物和其他援助。

17. 1982年在黎巴嫩萨布拉和夏蒂拉发生的屠杀难民事件和1987年12月爆发起义不久之后被占领领土内巴勒斯坦人持续的死伤，都使人集中注意到“保护”的必要性，在这方面，要注意一项事实，即根据《公约》规约给予难民专员办事处的法律保护职能并不及于巴勒斯坦难民，因为1951年的规约排除了已获得其他国际组织援助或保护的任何难民。由于巴勒斯坦难民正获得近东救济工程处的援助——虽不是法律保护——，他们是属于难民专员办事处的权限之外。但是，住在近东救济工程处作业地区之外因而未获得近东救济工程处任何服务的巴勒斯坦人则有权获得难民专员办事处可提供的任何国际法律保护。

18. 1988年，近东救济工程处按秘书长1988年1月对安全理事会的报告(S/19443)中的建议提出了关于被占领领土内的一般援助和保护的方案，该项报告是应安理会1987年12月22日第605(1987)号决议之请提出的，决议中请秘书长“采取一切

可能办法对被占领领土当前局势进行研究，并提出报告，其中应就确保以色列占领下巴勒斯坦平民的安全和保护这些平民的办法，提出建议”。

### C. 联合国儿童基金会

19. 儿童基金会于1946年成立，其任务是根据需要向健康受到危害的所有受冲突之害的儿童提供援助，不因其国籍、种族、宗教信仰或政治信念而有差别待遇。大会1989年11月20日第44/25号决议通过的《儿童权利公约》讨论了困难环境下的所有儿童的特殊照料和保护需要，包括因内乱而流离失所或在本国境内受到威胁的儿童以及难民儿童的需要在内。因此，“儿童基金会援助处于困难环境下的所有儿童的责任是其任务的核心”“进一步言，儿童基金会是立足于外地的组织，其经常方案活动主要集中于当大量平民受人祸或天灾影响而已具有很高的重要性的部门。儿童基金会在紧急业务方面，尤其是在初级保健，包括在免疫、供水和卫生、基本教育和住家粮食保障活动等方面起到了重要作用。它最近加强了它设在总部的紧急业务股。

### D. 世界粮食计划署

20. 粮食计划署从1963年成立以来即一直提供紧急援助。其原先的条例中具体将紧急援助列入了计划署的任务授权内。1974年的世界粮食会议导致在一年之后于粮食计划署内设立了国际紧急粮食储备，以对粮食紧急状况提供多边反应机制。过去二十五年粮食计划署的紧急/发展职能一直在混合发展。例如，从1963年至1972年粮食计划署的总支出中只有9.2%用于紧急粮食援助。从1973年至1988年增加到了22%。国际社会的大量紧急粮食援助是由粮食计划署所提供，每年达\$2.8亿至\$4亿。在数量上，除了另有100万吨提供给难民和国内流离失所人民外，预期1991年的纯粹紧急粮食援助将超过100万吨。它现在几占粮食计划署50%的业务。在几个大的特别的紧急业务中，粮食计划署是作为对伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、索马里和在

1989年以后对埃塞俄比亚的难民提供的粮食援助的主要协调者。今天，粮食计划署已被确认为对大部分供养难民方案的难民粮食援助的协调机构。它也在大的紧急事故中日益取得协调中心的地位，以调动后勤支援——主要是粮食——所需的资源，包括内外运输、储存和搬运费用在内。

#### E. 联合国开发计划署

21. 在复杂的紧急状况下，开发计划署以其作为联合国系统驻地协调员的身份，充当秘书长的个人或特别协调员，以应付非洲、安哥拉、莫桑比克、利比里亚、埃塞俄比亚、索马里和苏丹的紧急状况。在由救灾专员办事处协调联合国系统的反应的自然灾害或其他紧急事故中，开发计划署驻地代表作为救灾专员办事处的代表在国别一级上起到了主导作用。他们也在国别一级上代表粮食计划署，不过粮食计划署有其国别干事和工作人员。

22. 此外，开发计划署有责任同救灾专员办事处合作在发展中国家资助减灾活动。此外，开发计划署负有任务评价紧急事故发生时包括人口大量流离失所的状况下发展过程受到干扰的程度。它也有责任处理造成紧急事故的根本原因，而这些原因往往是发展性的。在大约40个国家内，紧急事故打断了发展过程，并使发展援助减少或中断。最近，开发计划署设立了处理人道主义事务的署长高级顾问的员额。

23. 1991年6月，开发计划署理事会以第91/7号决定核可了开发计划署关于紧急状况的一年工作计划。理事会强调了涉及人口流离失所的社会问题的多部门性和多面性；欢迎难民专员办事处和开发计划署之间的联合工作安排，并鼓励署长在联合国各组织间的分工范围内继续作出反应，以执行关于向流离失所人口提供发展援助的活动。此外，它鼓励署长向感兴趣的政府提供关于调动资源、联系紧急活动与重建活动和将这些活动纳入总体发展过程之内等方面的意见和援助。它也鼓励署长协助各国政府进行自然灾害的备灾和减灾活动。

## F. 联合国救灾协调专员办事处

24. 大会1971年12月14日第2816(XXVI)号决议设立救灾专员办事处，作为联合国系统内协调救灾和减灾活动的联络中心。协调专员的职务可分为以下两类：(a) 救灾活动的动员和协调；(b) 促进减灾(预防和准备)工作。该决议授权协调专员代表秘书长：

- (a) 与一切有关组织建立和保持最密切的合作，并和它们作一切可以做到的事先安排，以期确保最有效的协助；
- (b) 动员、指挥和协调联合国体系各组织的账济工作，以响应受灾国家所提救助灾害的请求；
- (c) 协调联合国的协助与政府间组织及非政府组织尤其国际红十字会的协助；
- (d) 代表秘书长接受各方的捐赠，作为联合国及其所属机关和个别紧急情况方案进行灾害救助之用；
- (e) 协助受灾国政府估计账济和其他需要并评定其优先次序，把这项资料传播给可能的捐赠国和其他有关各方，并担任一切外界援助方面已采和拟议协助办法的情报交换机关。

25. 在减灾方面，协调专员的职责如下：

- (a) 促进自然灾害的研究、防止、控制和预测，包括技术发展情报的搜集和传播；
- (b) 帮助并会同有关志愿机构，特别是红十字会联盟，就灾前筹划事宜向各国政府提供意见，并利用联合国现有的资源，以达此目的；
- (c) 取得和传播有关账灾工作设计和协调方面的情报，包括在易受灾害地区内改善和建立物资储备的情报，并拟具保证以最有效方式利用现有资源的建议；
- (d) 当受灾国家进入善后与重建阶段时，逐渐结束他所主持的账济工作；但仍在他所负账济职责范围内，继续注意联合国经管善后与重建事宜各机关的工作。

26. 开发计划署驻地代表自1973年起正式在国家一级代表救灾专员办事处负责国家一级的协调活动。多年下来发展出工作的准则和程序，即将印发的开发计划署/救灾协调专员办事处救灾管理手册中载述了这方面最新的资料。手册之中特别是有关国家一级所设联合国救灾管理工作队的规定将补充以1990年开始的合办救灾管理培训方案。

#### G. 专门机构

27. 联合国系统多数专门机构的职权范围内都包含重建和复兴方面的活动。世界卫生组织章程中规定该组织应“作为国际卫生方面工作的指导和协调当局”，“在紧急情况下应国家政府要求或在其同意下提供适当的必要援助”；规定卫生组织“在联合国要求时应向各专门性团体提供或协助提供保健服务和设施”。卫生组织还协助其成员国发展减灾和备灾的能力，以便更能依靠本身的力量来处理紧急情况，特别是在国际援助到来之前的头24—48小时期间。1989年卫生组织设立了一个关于紧急救灾行动的新单位。卫生组织救急管理事务处区域一级和社区一级均得到加强。另外还设立了区域间中心，例如亚的斯亚贝巴的卫生组织泛非应急和救急中心。亚洲和太平洋区域不久也将设立类似机构。卫生组织协助返国者重新立足于社会，其工作包括在最后目的地重建保健系统。

28. 自1973年以来，粮农组织设立了一个应急单位来协助受灾国家进行评价并提供重建和复兴方案所需的农业投入，包括种籽、肥料、牲畜疫苗、紧急虫害控制、洪泛控制、恢复人工渔业等，其经费来自经常和预算外资源。此外，粮农组织联合国教育、科学及文化组织、联合国环境规划署、世界气象组织、国际原子能机构等均在各自的专长领域内保持预警系统。多数专门机构在发生紧急事态时均参与必要的机构间需求评价调查团。

## H. 特设协调安排

29. 大会1981年12月17日第36/225号决议决定凡需要有效应付复杂的特大灾害和紧急情况时,秘书长或其代表--通常应为联合国救灾协调专员--应召开联合国系统各有关组织的会议,以保证迅速有效地提供物资和服务。并决定一旦判定出现了需要采取全系统行动的特殊或复杂的灾害情况,秘书长就应在国际一级从联合国各组织,包括联合国救灾协调专员办事处,指定一个领导机构和在国家一级指定联合国系统的适当实体进行救灾行动。

30. 遇有复杂灾害情况时,秘书长行使领导职能的方式主要是指派个人或特别代表或协调员以动员国际社会救助。由于此种特别安排,自1985年以来设立了三个不同的协调机制:协调突发灾害的救灾专员办事处,处理清楚的难民问题的难民专员办事处,和应付持久复杂紧急情况的特设安排。

31. 特设安排的主旨在于应付特殊的紧急情况。这就需要国家一级许多个人和部门共同提供技术或行政支助来进行援助。目前,非洲复杂的紧急行动是由特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部的特别应急股负责;向阿富汗提供人道和经济援助的事务直接由秘书长办公室监督;柬埔寨人道主义援助方案由亚洲及太平洋经济及社会委员会执行秘书协调,联合国援助黎巴嫩重建和发展的工作由政治和大会事务及秘书处服务厅协调;国际经济和社会事务副秘书长兼任东南亚人道主义事务的秘书长特别代表。

32. 秘书长在1987年提交大会的一份报告(A/42/657)中指出,“非洲紧急行动处的经验提供了一个重要教训,就是很需要利用秘书长的权力来动员国际社会,促进联合国系统内的协调,因此联合国总部必须有能力确保秘书长充分掌握可能发生的灾害情况以便采取适当行动”。秘书长将此一职责长期交付于发展和国际经济合作总干事。秘书长设立此一中心联络点的倡议得到大会1987年12月11日第42/433号决议的赞同。但由于各种原因,总干事未能有系统地就应急的协调安排向秘书长提供

咨询意见。

## 二、联合国系统的能力

33. 为了对紧急情况作出有效的反映，包括防灾、备灾、预先警报的减轻灾害能力具有关键作用。如果能在易受灾害的国家有计划地推动这些减灾措施，并在联合国系统有关组织的援助活动中充分地形成制度，就有助于减少紧急情况所造成的生命损失和物质损害等最严重的影响。

34. 大家认为，在紧急情况的初期阶段，往往出现最严重的困难和生命的损失，因此至关重要的是，联合国系统要保持紧急情况时可依靠的必要能力，如供应救济品、资金和能够迅速反应的处理紧急情况的专家。为使联合国各组织根据议定的责任分工的框架作出协调和迅速的反应，就需要在一旦宣布紧急情况时就能作出几乎是自动的投入。这也要求联合国系统内负责紧急反应的部门，不仅有作出反应的授权而且要有此能力。

35. 下文介绍作出迅速有效反应所需要的各关键领域的能力。

### A. 减轻灾害—防灾和备灾，包括预先警报系统

#### 1. 预先警报

36. 预先警报对于防灾和备灾活动是必不可少的。预先警报可以使联合国有关机构、受害国、捐助机构、政府间组织和非政府组织能有时间采取适当的防灾和减灾措施。有效地预先警报包括若干过程：取得情报；传播情报；分析和评价情报以及后续活动的管理，其中包括情况的反馈。

37. 联合国系统的许多组织已经在其主管领域设有预先警报系统，或设有可以提供或有可能提供预先警报有用资料的数据基。这些组织包括难民专员办事处（其试验性紧急戒备系统，目的是提供有关初期难民流动的数据及其在法律保护方面的数据库）；儿童基金会、粮农组织和卫生组织联合方案（粮食和营养监测方案）；环境

规划署(地球观察)；粮农组织；(关于粮食和农业的全球资料和预先警报系统)；原子能机构和气象组织(全球电信系统)；气象组织(世界天气监视方案)；卫生组织(饥荒管理综合资料系统、流行病学监督系统以及紧急管理资料系统数据库)、世界粮食计划署(国际粮食援助资料系统)和教科文组织(管理一个监测海啸预先警报系统)。开发计划署和难民专员办事处已宣布计划开展联合活动以维持一个援助难民、返回者和流离失所的人的数据库。救灾专员办事处管理的一个使用计算机的系统，可以为国际上紧急救济官员立即发出戒备资料。除红十字国际委员会外，一些国家政府，如美国政府及其灾害援助处也设有预先警报系统。特政、区合、非殖托管部的特别紧急方案股，对于非洲所出现的危急局势提供预先警报方面也发挥了作用。救灾专员办事处、开发计划署、难民专员办事处、世界粮食计划署等机构根据安排向该股提供有关的资料。

38. 在国际减少自然灾害十年的范围内，应当加强联合国系统的接收和解释预先警报的能力，并在没有这种能力的国家内建立此种能力。

39. 许多联合国组织的外地办事处网是预先警报资料的一个有用的来源，这些组织包括开发计划署、粮食计划署、难民专员办事处、儿童基金会和粮农组织，当紧急情况发生时或发生以前，其外地办事处向各总部报告。开发计划署的驻地代表当被指定为联合国系统负责安全事项的官员时，也是预先警报资料的一个来源。这些指派的官员的责任之一是监督并报告安全事项，包括可能导致居民流离失所和其它紧急事件发展情况的资料。从此项监测安排所收到的资料，可以成为有用的预先警报资料。

40. 自从1980年以来，大会一直通过预先警报系统关注如何避免新的难民流。1987年设立了资料研究和收集办公室。其任务包括对可能出现的难民流和其它类似紧急事件的局势发展提出预先警报，请秘书长加以注意。1988年大会要求秘书长继续加强该办事处的作用，使其成为有效的内部预先警报系统的业务中心，并加强联合国各机构间资料收集和分析工作的协调，以防止出现新的大量的难民流和流离失所

的人。

41. 1990年，联合检查组主张通过加强全系统范围内的合作，设立一个难民流的预先警报系统，并以经过加强的该办事处作为中心(JIU/REP/90/2)。联合检查组目前正在深入研究联合国系统内主要紧急问题预先警报系统的运作情况。

## 2. 减轻灾害—防灾和备灾

42. 大家普遍承认必须对紧急情况作出事先的规划，这是有效救济管理的前题条件。在防灾和备灾能力方面投入少量的资源，经常可以大量减少生命和财产的损失。

### (a) 防灾

43. 许多人认为紧急事件的根源是贫困、环境退化、侵犯人权、冲突以及发展方面的危机。此类紧急事件的预防措施，要求为解决上述问题作出协调的努力。联合国系统正在发挥重要作用，寻求这些根源的持久解决办法。

44. 对于自然灾害，正在采取防灾措施以减轻灾害的严重影响。救灾专员办事处是联合国系统在此方面的中心机构，它为各国提供减轻灾害、完善减轻灾害技术以及教育和培训方面的指导和援助。它出版了一份《减轻灾害手册》，作为区域、国家和当地各级决策人和规划人参考的政策文件。国际减少自然灾害十年的目标是，通过提高在所有易受害国家以及在区域和全球各级制定减轻灾害战略重要性的认识，减少自然灾害的影响。至今已设立92个国家委员会或中心。然而，在许多国家内，减轻灾害的许多措施仍停留在查实的早期阶段，而且尚未充分执行。为有效执行，各国必须设立紧急反应办公室，并配备经过培训的人员、通讯、运输和其它支助设备。其目标是确保在2000年以前使所有国家单独或通过区域安排制定出国家或地方的防灾和备灾计划，包括对各种自然灾害的详细国家风险评估。制定完善的国家减灾计划，可以为该系统各组织在国家一级协调援助提供框架。

45. 目前,许多发展援助组织以及区域委员会都在其主管领域提供减轻灾害的援助。然而,发展中国家减轻自然灾害的活动,虽然具有大量减轻灾害影响的科学和技术知识,但一直受到缺乏经费的限制。

(b) 备灾

46. 备灾的目的是做出安排,对尚未来到的紧急情况作出适当反应。备灾的活动包括编制遇到紧急情况时发出警告和进行撤离的计划,以及制作灾后救济和向灾民提供粮食和住所的计划。救灾规划工作的各个方面包括制定准则,作出执行这项计划的各项组成部分的决定,训练当地工作人员,以及教导容易受灾地区的人民有关救灾的知识。备灾工作应以知识为基础,这是一项持续的过程,也是一项教育活动。多年来,救灾专员办事处以及联合国系统的其他组织已经在许多容易发生灾难的国家发展了各种一般性或与地区有关的备灾方案。

(一) 工作人员

47. 联合国负责人道主义捐助活动的组织已经采取了许多措施增进它们的备灾工作。难民专员办事处、儿童基金会和救灾协调专员办事处已经与各国政府作出了事先安排,以便立即借调具有救灾专才的工作人员。救灾协调专员办事处以及最近卫生组织都与类似救灾工作队作出了这种安排。卫生组织也已与每一个国家的备灾和救灾联络中心进行接触。在某些地区,卫生组织还设有次区域紧急备灾和救灾办事处。难民专员办事处目前正在建立救灾人员预备队的工作,这项工作应于1992年初完成。它也与一些非政府组织作出安排,以便能迅速调配工作人员进行救灾工作。儿童基金会在内罗毕设立了一个快速紧急情况反应股,并已经与瑞士救灾组织(瑞士救灾组)一起工作,向医疗和后勤工作队提供物品,至今已经在若干场合用到这一快速紧急情况反应股的工作。儿童基金会也同一些专门紧急情况时协助提供物品的一些非政府组织建立了密切关系。不过,在这些联合国组织中,大多数组织都

认为当同时有若干灾情发生时,这些安排显然还是不够的。

48. 难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署、卫生组织以及目前救灾专员办事处/开发计划署正在进行一项培训方案,训练其工作人员进行灾情管理工作。有些方案也提供给非政府组织和政府工作人员。开发计划署和救灾专员办事处已经展开灾难管理培训方案,目前预期这项方案将加强3 200余名人员的专门技术,其中有2 000人都在容易发生灾难的发展中国家。这些方案的计划和执行是与联合国系统从事灾难管理工作的其他组织密切合作进行的。难民高级专员办事处也有一项紧急情况管理培训方案,从事国际保护的培训工作。从1985年以来,已约有1 000人受到难民专员办事处、各国政府、非政府组织和联合国系统的培训。

49. 在总部编制一份名册是极端重要的事,这样才能在极短的时间内快速征聘处理紧急情况的专家以补充国家一级的外地人员。救灾协调专员办事处、儿童基金会和粮食计划署已经编制了联合国系统以外的这类专家名册。儿童基金会和卫生组织也合作编制一份合格从事紧急工作的人员名单。不过,如果个别组织没有具体的程序能够在紧急情况时迅速征聘专家,那么空有名册也是无用的。

50. 当一个国家宣布处于紧急状况时,联合国系统参与提供发展援助的外地工作人员都受到动员进行处理紧急情况。但是,并没有资源、处理紧急情况的专家和设备可立即支助它们的工作。此外,到目前为止,驻地协调员都还没有受到可从事协调联合国系统对国家一级的紧急情况作出反应的工作的训练在缺乏处理紧急情况的特别程序或没有中央应急基金的情况下,他们也不可能立即征聘人员和采购设备。

51. 目前已经采取措施,在50多个发展中国家设立灾难管理队,在驻地协调员的领导下,由联合国组织的国别代表组成。这些管理队将编制国家情况报告,最新的技术人员和要求提供支助的国家的其他人力资源、后勤和物品的名册,并作出接受和判读早期警报资料的安排。

## (二) 后勤和预先安放的救灾用品的储存

52. 备灾的一项重要组成部分是事前在战略要点安放物质。联合国系统由两个

这类主要的中央储存地点；儿童基金会供应司和采购和包装中心在哥本哈根设有大型的非食物的储存库，救灾专员办事处也在意大利比萨设有标准救灾物品的小型储存库。救灾协调专员办事处也在莫桑比克设有一个小型区域仓库。难民专员办事处目前也正与捐助国政府就设立和管理一个救灾储存库进行最后阶段的谈判。这类储存库应于1992年初开始作业。有时也在当地设立临时仓库以便储存中期物品。

53. 哥本哈根储存库为联合国系统提供了大量非食物的救灾物品，同时也为各国政府和非政府组织提供了许多紧急供应物品。其他组织例如卫生组织等也已经做出安排，可动用哥本哈根储存库的物品，同时，这些组织也与救灾协调专员办事处作出了合作安排，使用比萨储存库的物品。根据下列三项理由，这些紧急库存继续作为经常供应紧急发展方案的执行项目的组成部分。首先是其成本明显下降和在间接费用方面的节省。第二是由于物品不断的进出，使库存时时存有新货。第三，这样在没有大额费用的情况下使实际库存成为迅速采购和运送能力的一部分，这样能迅速地集中或在作业地区采购供应品。

54. 卫生组织将存放供紧急之用的医疗用品的工作分包给阿姆斯特丹的一个非营利组织。目前它也正与印度的另一家仓库进行类似的安排。卫生组织在亚的斯亚贝巴的泛非备灾救灾中心也将设立一个小型药品仓库。这些卫生组织的仓库都以卫生组织紧急保健箱的标准物品名单为依据。

55. 卫生组织将粮食援助运往发展中国家的庞大能力使其能对各种紧急情况的立即需要作出有效反映。虽然国际紧急粮食储备每年名义上有300 000吨食物的数额，但并非是真正的食物储存，粮食计划署在发展和救灾方面每年约有300万吨的食物的运作构成了从其他项目或作业向紧急情况转借食物的基金。因此，即使国际紧急粮食储备不是一项实际储备，但在借用的情况下，它可取代贷款之用。在易受到大规模粮食紧急情况的国家中，粮食计划署已经指定粮食储备项目可供立即调用，并已设立后勤和粮食管理单位，并在某些情况下，组织和管理货运队，以确保适当的运送粮食的能力。在长期难民救济方面，粮食计划署认识到长久以来的粮食供应问题，它

也订正了规定，目前从其预算的一个单独项目中筹供这些活动的资金，以保证能事先提供所需的资源。粮食计划署曾作出试验，试图将实际粮食作为粮食紧急情况的预先安置的设施。它发现这种做法并不实际，维持的费用极为昂贵，因此目前正与捐助国作出安排，以便在保证的时限内，使其能动用捐助国本国的粮食安全库存。

### (三) 资金

56. 联合国系统的多数活动都有专款提供资金，这些资金由各国根据具体的活动捐助或根据每一机构的个别呼吁或秘书长在每一紧急情况下所发出的共同呼吁提供。各国响应呼吁作出认捐和提供捐款之间存在着重要的时间差距。因此，若干联合国组织设立了大小不同的各种业务储备金或紧急基金。最近难民专员办事处已将其紧急基金从10百万美元增加到20百万美元，并且就每一紧急情况，它能动用基金最高达600百万美元。儿童基金会的应急基金在1991年从4百万美元增加到7百万美元。1990年，卫生组织设立了应急基金，当任何一个国家宣布处于紧急情况时，他可动用到100 000美元。这一数额将从每一紧急情况所发出的呼吁后所收到的捐款中加以补充。开发计划署理事会最近将其第五规划循环(1991-1996年)所拟议的7百万美元中的15%拨供救灾活动之用。粮食规划署的基本储备是500 000吨国际紧急粮食储备的库存，这库存需求量增加时还能增加。1985年，它曾到达812 000吨。它能从其15百万美元的经常预算中拨调经费供紧急情况之用，并另有30百万美元供长期难民和流离失所的人的饮食方案。粮食规划署的执行主席有权从经常预算预先拨调4.5百万美元以供紧急情况所需的款项，同时外地工作人员也有权拨调50 000美元用于粮食和有关的开支。

57. 救灾协调专员办事处可从经常预算资源拨供360 000美元做为紧急基金，并能就任何一个国家的每一次灾难最多拨供50 000美元。秘书长并没有其他的款额可用于协调复杂的紧急情况所需的立即反应。

58. 这些个别的资金有助于做出迅速的反应，并使业务组织在临时作业的情况

下能参与出席救灾活动，而无需等待达成协调的安排并能进行业务。不过，这些资源的总额完全不够大型灾难作出迅速反应。

#### (四) 中央库存和资料交换

59. 目前，并没有联合国系统或双边或非政府组织资源提供的处理紧急问题的专家、救灾物品、资金和后勤支助的后备能力的中央登记册或库存。救灾协调专员办事处最近编制了一份联合国系统以外的搜索和救援队的登记册。备灾的一项基本步骤是国际社会的所有各方定期交流有关备灾资源的计划的资料，这包括容易发生灾难的国家、双边政府、政府间组织和非政府组织以及联合国系统内的各个组织。这样将能保证拥有国际社会所具有的能力的全盘资料以及当需要作出迅速反应时能预期拥有何种能力的资料。这种资料可成为全面应急计划基础。

#### B. 需要评估与呼吁

60. 每一紧急情况的大多数资金都是经过发出呼吁募捐得来的。需要得到精确评估，是确保对一紧急情况作出适当反应的重要条件，遇某一组织对紧急情况的责任分明时，它会发出自己的呼吁。遇所涉的组织有一个以上时捐款者表示过宁可获得经机构间联合特派团搜集并提出的综合资料。

61. 关于突发的自然灾害，救灾专员办事处负责协调对需要的立刻评估，后者主要根据驻地协调员（他也是救灾专员办事处代表）所提供的资料。如有需要，机构间联合特派团随后将作出需要评估。在这个基础上，通常会以秘书长的名义发出综合呼吁。卫生组织在1990年拟订了一套快速评估调查书，以便用于评估灾难对健康的后果。这些调查书曾广泛分发以供外地进行试验。

62. 关于复杂紧急情况的特设安排，秘书长的每一位个人代表将根据机构间需要评估，以其名义发出综合呼吁。至于非洲复杂、长期的紧急情况，特政、区合、非殖、托管部以秘书长的名义发出综合呼吁。

63. 除了秘书长的综合呼吁外，某些组织倾向于发出它们自己的事先呼吁、单独呼吁和特别呼吁。这导致捐献者抱怨说它们难以确定个别呼吁与综合呼吁之间的关系。此外，它们不能确定多种呼吁之间有否重迭以及早先的呼吁是否为最后的呼吁所取消。这影响了它们回应的及时性和效力。

64. 由于呼吁不够具体，在许多情况下，妨害了捐献者和救济机构回应的效力，有人指出，应对救济物品使用标准述称，非惯常的物品，应予阐明。运输费用应是呼吁的一个组成部分。从各种各样来源获得的救济需要的数据在送达可能的捐献者以前，应予评价并使之一致。需要的改变必须记录在案并且不断送达有关各方。

65. 救灾专员办事处所编制的现状或情况报告和特设作业的目的旨在让所有伙伴获悉更多的正式呼吁之间的发展；这些报告补充了这方面的资料。救灾专员办事处最近改进了情况报告的素质。现有报告会指出扣除已提供的或肯定认捐的数量后，在救济地区以外仍然需要的现金或救济物品的数量。

### C. 散播关于紧急情况的资料

66. 救灾专员办事处的任务规定之一就是作为紧急情况所有外来援助来源的资料交换所。除了少数例子外，其资料的散播只限于它负有协调任务的那些紧急情况。每项特设行动散播自己的资料。有些特设行动利用救灾专员办事处的资料散播能力。例如，卫生组织利用救灾专员办事处散播关于疟疾流行病的呼吁和情况报告。秘书长的执行代表使用救灾专员办事处的设施，以进行波斯湾行动；救灾专员办事处也散播关于在利比里亚的特设行动的资料。

67. 救灾专员办事处维持了联合国国际紧急网（国际紧急网）及其通讯和信息数据基础设施。国际紧急网数据库应发展成为可充分互相起作用，追踪关于紧急需要、认捐、实际捐献、未付款项和后勤数据。除了国际紧急网，救灾专员办事处将情况报告递送给为数达五百名的捐赠者（政府、国际组织和非政府组织）。救灾专员办事处采取措施改善其信息系统，但由于资源短缺，其能力受到限制。

68. 救灾专员办事处在资料散播方面的技术能力必需进行不断审查,以便确保获得新能力,发挥以下的作用:建立在对各种紧急情况的更先进的搜集。分析和散播能力之上的迅速、可靠的信息交换中心和管理。粮食方案还发表了每周紧急行动电传,这涵盖了主要的紧急情况,提供关于粮食装运和妨碍进度的因素的具体资料。通过这一方法,它试图避免非专家所造成的重复和对数据的曲解。

#### D. 进出紧急地区

69. 进出紧急地区是救济和人道主义工作,包括运输和分发救济货物在内,的不可或缺的条件。在1989年,粮食方案建议拟订指导方针以确保紧急粮食援助的安全通过。1990年12月14日大会关于向自然灾害和类似紧急情况的灾民提供人道主义援助的第45/100号决议,请秘书长进行必要的协商,以期规定各种手段,方便运送适当的紧急人道主义援助给紧急情况的灾民,包括建立通道在内,并且向大会第四十六届会议提出报告。

70. 如欲有机会接触贫困的个人,通常必须--在发生冲突的情况下--就接触的时间和方式协商“活动规则”(例如,通知安排、停火协定、休战通道等)。这就要求同冲突各当事方就跨边界或跨分界对需要进行评价、提供援助以及有时候实行国际监测等事项,不断进行讨论。在几个比较成功的行动,被指派的协调员在部署政治、救济和重建活动时发挥了重要的作用。在近年来,联合国系统在诸如休战日、休战通道和休战区等概念,所引进的创新办法有助于创造特别情况,在此期间,可对冲突各方的灾民提供紧急援助。这些创新办法需要进一步完善,联合国在这个领域的应吸取经验予以加强。

#### E. 作业程序

71. 每个联合国组织有它自己的规则和程序。难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署、红十字国际委员会和若干非政府组织印发了关于紧急情况手册或指

南,以供工作人员之用。救灾专员办事处和开发计划署编制一个综合性的国家一级赈灾共同手册。除此以外,联合国安全事项协调专员现正对安全共同手册定稿,该手册对在紧急情况下采取的行动是有影响。

72. 关于购买供应品和延聘工作人员的条例和程序对迅速提供救济有直接的影响。由于正常的采购程序不适合于紧急行动,有必要调适关于采购、运输和储存紧急用品的现有程序,以便加快紧急救济。例如,联合国系统内外的某些机构没有规定正式提供的进程,以便维持对紧急情况能很快地作出回应。

73. 为了执行关于主要紧急情况的联合行动计划,重要的是,所有有关组织应有灵活的程序。为了确保这种计划是在迅速和协调好的方式下执行,这是很有必要的。

74. 为了确保联合国系统迅速作出回应,各国政府也应拟订特别紧急程序,使联合国系统得以避开海关的一般验关以及其他有碍设备和救济品的采购的规则。

#### F. 后勤

75. 后勤和运输的有效动员在救济方面发挥了关键作用。大多数联合国机构管理与其主要业务职责直接有关的,尽管有些机构的大规模行动利用更多的专门组织的服务。粮食方案是在航运、运输和后勤介入最多和最深的机构,它在协调所有粮食货运的运输,特别是在复杂的紧急行动方面,发挥了主要的联络中心作用,它还定期为双边货运提供运输和后勤服务。粮食规划署还有项目改善后勤各环节中妨碍进度的因素,例如,评价港口能力和设备。在埃塞俄比亚,粮食规划署经营了340辆长途货车;在巴基斯坦,它与难民专员办事处维持了一个联勤单位,给阿富汗提供服务;它在苏丹雇用了100名后勤协调员和监测人员。粮食规划署除了处理粮食之外,还有大量的非粮食品,从港口设备和车辆至住所和其他营帐设备,不一而足。难民专员办事处和粮食规划署提议自1992年起,该署将逐渐承担把有关粮食运至所有难民专员办事处/粮食方案难民口粮行动的后勤职责,此外儿童基金会运输主要属于非粮食部

分的紧急救济品。

76. 国际迁移组织日益承担起关于在联合国协调工作的范围内接运难民、返国者和流离失所人士的联络中心的职责。在约旦最近的危机中，国际迁移组织参加了与联合国协调的工作，每天出动40机次，接运约二十万第三世界国民，此外，国际迁移组织还参与联合国系统的协调工作，将200 000名以上的来自土耳其和伊朗伊斯兰共和国的难民运回伊拉克。在两个最近的例子，紧急情况的规模和突发性也要求在海湾的多国联盟部队和在孟加拉国的美军提供额外的后勤支助。

#### G. 红十字国际委员会和国际移徙组织

77. 在许多紧急情况下，联合国同两个组织，红十字委员会和国际移徙组织密切合作。

##### 1. 红十字国际委员会

78. 红十字委员会的活动是以《1949年日内瓦公约》和1977年附加议定书，合称为国际人道主义法为根据，其中规定因武装冲突或动乱而流离失所的人享有得到保护和援助的权利。红十字委员会是个中立机构，尤其是在国际和其他武装冲突或内战时期进行人道主义工作，因此预期它确保直接受这些事件所害的军人和平民的保护和援助。红十字委员会采取独立有效行动的能力的依据是其章程所规定的“主动权”。

79. 由于武装冲突在本国流离失所者得到特别有关对待并未积极参加战事的人的基本保障所保护。此外，议定书二重申，假如没有受现行法律保障，受害者在任何时候为“人道原则和公共良心的驱使”所保护。象国际武装冲突那样，红十字委员会可行使主动权为由于非国际武装冲突在本国流离失所的受害者采取行动。这肯定红十字委员会在发生武装冲突，又没有其他愿意或能够提供保护和援助的机关的情况下作为剩余机构的作用。

80. 无论如何，红十字委员会在向由于武装冲突或暴力在本国流离失所者提供保护和援助时有一些困难。因此，1986年在日内瓦举行的红十字国际会议上通过了题为“流动和难民”的第十八号决议，加强以前的政策声明，要求各国政府允许红十字委员会向这些人，例如本国流离失所者提供保护和援助。还在日内瓦会议上确定红十字方案的“紧急特点”并“当其他组织能够提供所需援助时应立即逐步停止”这些方案。

## 2. 国际移徙组织

81. 国际移徙组织是在1951年12月5日举行的移徙会议上建立的。最初，其任务属临时和区域性质，但由于对移徙援助的需求有增无减，1979年该组织的任务事实上已扩大，在全球提供援助。移徙组织的目的是保证需要国际移徙服务的人有秩序地移徙。目前，该组织有40个成员国和25个观察国，在所有区域维持50多个现场办事处，包括在非成员或观察员的国家设有办事处。

## H. 非政府组织和传播工具

82. 非政府组织在紧急状况下的作用大大增加。它们接近经费来源。1986年所有现场方案的开支大约为30亿美元。六个最大从事发展和紧急工作的非政府组织的财政资源目前达12亿美元。除了这些组织拥有大笔资金外，近年来它们引起公众关注，导致庞大救济行动得到广泛支持，这是确定在紧急状况下国际援助的规模的主要因素。此外，它们可提供大批愿意在紧急状况下工作的技术工作人员，它们给与流离失所者的援助往往事实上起着保护作用。基于上述种种理由，联合国有效动员和使用非政府组织的能力对救济行动的成功非常重要。人们日益认识到联合国应向非政府组织在应急时提供必需的构架和领导。

83. 难民事务高级专员和救灾协调专员建立了一个有系统的咨询机制，向非政府组织提供信息，并就每个紧急状况协调其活动。救灾协调专员继伊拉克-科威特危

机后是在约旦的领导机构，同一些被指定管理个别难民营的非政府组织密切合作。在苏，非政府组织继1984-1985年饥荒后参加80%的救济工作。最近，在向库尔德难民提供援助时，难民事务高级专员作为领导机构从北欧难民委员会调派180名工作人员来补充在国家一级的努力。

84. 不过，在为复杂的紧急状况进行特别行动时，由于许多部门分担责任，很难建立同非政府组织维持定期联系的能力。因此，有时并未发挥充分利用其作用的潜力。

85. 传播工具在调集来自可能捐助国的资源来应付紧急状况时发挥主导作用。没有任何其他手段或机构能够象传播工具那么积极地、那么迅速地引起公众关注和调集资源。这一点在所有重大的紧急状况下，从1984年的埃塞俄比亚饥荒到库尔德难民情况都反映出来。目前，传播工具和其他有关方面必须向几个不同的联合国部门和机构取得关于为复杂紧急状况采取每项重大特别行动的最新信息。传播工具很难立即取得信息，由于缺乏一个中央联络点，通常就很难查明负责个别紧急行动的办公室或部门。难民事务高级专员和救灾协调专员各自有联络点收取关于突然的自然灾害和难民情况的信息，还向传播工具广泛传播有关信息。

### 注

<sup>a</sup> 参看难民事务高级专员的章程(大会1950年12月14日第428(V)号决议的附件)，第1和第9段。

<sup>b</sup> 在第194(III)号决议第11段中，大会同意对问题采取“持久解决办法”，决定“自愿回籍与邻里和睦相处之难民应准其早日偿愿；难民不愿回籍者其财产应由当局照价收购，……财产损失，亦应补偿之”。

<sup>c</sup> CE/ICEF/1991/11。

- - - - -