



## 大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/785  
11 December 1992  
CHINESE  
Original: ENGLISH AND FRENCH

高级专员方案执行委员会  
第四十二届会议

难民署对紧急情况作出反应的能力。

1. 发展和正在审查难民署准备和应付紧急情况的能力，对有效履行难民署的任务是不可或缺的。已定期向成员国通报这个领域的情况发展，特别是通过概览文件中的有关章节（为第四十二届会议提供的文件载于A/AC.96/775）。1989年，曾提请执行委员会注意若干正在制定的建议，涉及早期警报、紧急情况工作人员和为紧急情况所作的储备（A/AC.96/729，第84段）。向执行委员会同届会议提出的审计委员会报告还建议，设立一项应急储备（A/AC.96/730，第80-83段）。还应忆及，执行委员会在1990年承认，高级专员需要更大程度的灵活性，以确保在收到认捐款项之前为已批准的一般方案项下的现有需要和特别方案下的初始紧急需要筹措资金（A/AC.96/760，第29B段）。其后，这一灵活性得到了一系列措施的保证，包括执行委员会对管理应急资金的财务规定所作的变动（A/AC.96/768，第11段）。

2. 在执行委员会1991年6月的非正式会议上，高级专员表示，她将向执行委员会第四十二届会议提出关于准备和应付紧急情况的建议。

3. 这份会议室文件提出了一系列倡议，目的是确保难民署准备和应付紧急情况的能力。这些倡议与正在讨论中的、保证在整个联合国系统范围内对复杂和持久

---

• 本文件曾以EC/SC.2/1991/CRP.14文号提交给高级专员方案执行委员会第四十二届会议。

紧急情况作出充分反应的较大规模的措施有明显不同，但又绝非毫无联系。在上述情况下，联合国系统作出协调和迅速反应的基础必须是在系统内各组织和机构间有效地分配责任，但它也要求每个有关的组织和机构有能力对这样的反应作出贡献。本文件中所提出的措施，目的是进一步加强难民署对难民情况作出反应的能力，但它也将保证难民署对任何更大范围内整个联合国系统的反应作出贡献的质量。

4. 这份会议室文件是提供给执行委员会的资料，它的重点是筹集资金、人员和救援物资，这是难民署对紧急情况作出反应能力方面已经确定的仍存在差距和不足的三个关键领域。

## 一、资金

5. 获得资金是确保对人为紧急情况作出有效反应的先决条件（但并不总是充分条件）。如上所述，执行委员会处理了高级专员的需要，即需要有更大的灵活性对各种紧急情况立即作出反应。对新出现的难民情况立即加以干预的促进机制是“应急基金”。执行委员会在1991年2月批准的措施有，把应急基金的数额从1千万美元增加到2千万美元，以及有权为任何一次紧急情况从这笔新限额中动用最高600万美元。

6. 对财务规定中有关周转金和保证基金的部分也作了进一步修改。其中包括规定，在收到认捐款项之前可动用周转金和保证基金弥补年度方案和应急基金在一年中临时出现的差额，反弥补年度方案和应急基金中未预料到的、年底前有限的资金短缺。

7. 另一项措施将提高及时和有效利用难民署资源，它建议把方案储备金恢复到已批准的一般方案预算10%的以往水平。

## 二、人员配备

8. 改善和加速处理紧急情况的人员配备制度，必须成为难民署的一项基本准备紧急情况的活动。配备合格的、有经验的和受过培训的工作人员是难民署在最近一些重大难民紧急情况中遇到的最困难的挑战之一。在迎接这项挑战时，不管取得了哪些成功，都不是毫无代价的。难民署最多只能从其他工作地点抽掉人员应付紧急情况。即使这些人员得到补充——这种情况很少——它仍然造成其他方案不可避免的中断，随着时间推移，这会证明是极为有害的。需要在现实的和紧急情况的需

要之间取得平衡。为保持这种平衡,和能够在恰当的时间安排适当的人应付紧急情况,难民署需要有一个灵活的机制。

9. 设想中的综合应急人员配备制度有若干内容,其中首要的是紧急情况反应小组(以下称紧急反应小组)这种思想。

### 紧急情况反应小组

10. 难民署在波斯湾紧急情况的最新经验突出了工作人员小组的重要性,这批工作人员要有各种广泛的专门知识,以便对各种紧急情况作出反应。为此目的,建议指定五个紧急反应小组,每个小组通常包括五名有各种工作经验的人员,包括制定方案、保护和行政管理。每个小组由一名准备和应付紧急情况官员来领导(见下文)。

11. 组成紧急反应小组的工作人员在他们正常岗位上任职的同时,将随时准备,前往处理紧急情况。这些小组的责任,特别是有区域重点的小组,将根据需要的变化,采用灵活的方式确定。目前明显的重点是非洲之角和波斯湾地区。小组成员将不时与组长会晤,审查应急计划和潜在的紧急情况,以及参加紧急情况管理培训的复习课程。小组的区域重心将有助于加速部署和作出反应,但在出现其他大规模紧急情况时,这些小组也可被派往其他地区。

### 准备和应付紧急情况官员

12. 为领导这些紧急反应小组,难民署提议在准备和应付紧急情况科设立五个专业人员职位。此外,将在该科给这些官员分配具体职责,以及指派区域职责。这些职位将定为“准备和应付紧急情况(以下称备应紧急)官员”。

13. 备应紧急官员将对他们各自地区准备和反应紧急情况的所有方面负责。最重要的是,备应紧急官员将是难民署应急能力的体现,在出现紧急情况时,立即作为紧急反应小组的领队被派往实地。他/她将负责安排确保救援活动顺利进行所需要的结构和体系。在其他地区出现大规模紧急情况时,可随时调动备应紧急官员。

14. 在非紧急情况期间,备应紧急官员将负责确保若干基本的应急措施已经作好。这些措施除其他外将包括:协助外地办事处和区域局制定适当的早期警报系统和应急计划,筹办处理紧急情况的培训班和在易发生紧急情况的地区确定资源供应和缓冲储备的情况。备应紧急官员还应利用从具体紧急作业中取得的教训,提出有

关改进和进一步制定备应紧急措施的管理提出建议。

15. 备应紧急官员并不取代外地办事处或区域局在准备和反应紧急情况所从事活动的责任，而是随时准备提供专门知识，以保证准备活动确实进行，和提供保证对紧急情况作出所需反应的备用能力。

### 应急花名册

16. 作为对紧急反应小组的重要后备，将建立一个应急花名册，花名册将载列大约80名受过紧急情况处理培训方案的难民署工作人员，既有专业人员，也有级别较高的一般事务人员。花名册上的人员能提供多种多样的专门技术。紧急反应小组根据它们的需要可召用花名册上的人员，在一些情况下，在紧急情况初始阶段之后，用这些人员替代小组成员，在其他一些情况下，作为外勤人员加强做出反应的力量。

### 技术专家花名册

17. 在所有的紧急情况，立刻需要技术方面的专门知识。通常这些知识包括后勤、营养、保健、水源、卫生、现场规划和社会服务等部门。方案和技术支助科拥有这方面的大部分专门知识。然而，在紧急情况下，需要在每个部门有一位以上的专家，并且这些专家应能在方案中工作若干个月。

18. 为了迅速认定技术专家，难民署建立一个用计算机储存的500名以上专家的花名册，其中很多人已有在难民署工作的广泛经验。将对这个花名册进行审查，以便能够更容易地根据他们的专长、国籍、语言能力和区域经验确定这些专家。另外，技术专门知识的另一个可能来源可以是联合国志愿人员的队伍。然而，由于早已认识到，如果雇佣的专家是当地国家的国民，常常要比把外国人安排进来更为有效，因此，也正在建立一个可在当地招聘的专家花名册。

### 外聘人员

19. 在某些类型的难民紧急情况，难民署不仅需要立即出现，而且还必须让人们能够看到，以便保证维持援助和保护的基本原则。有时工作人员的数量需要达到一定水平，而难民署却无力满足。最近的一个例子就是在土耳其、伊拉克和伊朗伊

斯兰共和国出现的紧急情况。难民署与某些非政府组织做出了安排，短期借调工作人员。借调的人能够迅速动员起来，愿意作为难民署队伍的一部分进行工作。

20. 难民署正在建立一个结构严紧的机制，以便在大规模的紧急情况下征集短期的借调人员。难民署将与少数机构和组织达成协议，这些机构和组织将保持它们自己的应急花名册。对这种后备安排和调动这种工作人员必须制定某些程序。只有在紧急反应小组已到达地点后方才派出这种人员。此外，在将他们进行实地部署之前，难民署将向他们提供基本的情况介绍。还需为借调人员确定明确授权和报告关系。最后，难民署的紧急情况负责人将对这些外调的紧急情况工作人员进行考评，供该机构和难民署在今后的紧急情况中使用。

### 三、紧急救援物资

21. 最近的事态发展比以往任何时候都更加突出了难民署提高它在紧急情况下迅速提供可挽救生命的物质援助的能力之必要。这一点也得到了联合国审计委员会的承认，该委员会在1989年特别建议：难民署应确定紧急和特别需要、定出规格和设计，酌情对有竞争力的货源和合理数量的存货进行市场调查。

22. 难民署在1989年6月进行了一次有关紧急储备的咨询。咨询的可行性研究全面考察了各种选择：难民署可建立自己的仓储设施，要么自己管理和提供所有有关的必要服务，要么与一家商业公司签定仓储空间和一切服务的合同；难民署与供货人签定长期的购买合同，后者保证随时提供一定数量的货物；或由难民署通过一项特别合作协定，利用其他组织或服务，该组织或服务有现成的、可靠的仓储和发送能力。

23. 该项研究随后建议，利用其他组织或服务现有的仓储和发送服务。然而，财政方面的困难使难民署在当时未能执行这些建议。与此同时，建立储备的建议又在最新紧急情况的基础上做了进一步改进。

24. 难民署的用意不是简单地储存和把救援物资放进仓库，而是最有效地利用自己的资源，更好地加以控制，使之能够做出更快和更有效的应急反应。应当认识到，所讨论的是一项紧急储备，而不是替代用于现行方案的各种缓冲储备安排。

25. 与储备紧急救援物资的需要相平行的，是对适当后勤安排的要求，以便保证救援能够及时达到。虽然适当的应急计划有助于缓解对费用高昂的空运的需求，但在某些情况下，当新难民的抵达率很高时，空运可能是保证生存的惟一办法。最近的紧急情况就显示了难民署在一定时期内可支配使用飞机的价值。为此目的，将

进一步与各国政府探讨备用的后勤安排。

### 应急储备的要求

26. 紧急情况迫切需要多种物资。难民署的应急储备需要预知包括帐篷、防水油布、塑料布、毯子、厨房用具、水处理设备、卫生设备、通讯设备和大型帐篷(Rubb Hall)仓库等。建议储存的物资是那些从下订单到货物到境需要较长时间的物资。其他物资(如急救包、肥皂、成套冷藏设备等)通常在一两个星期内就可以从供应人那里得到供货。货架寿命低于一年的商品将不予储备,从而排除了疫苗和其他一些药品。无论如何,这些物资通常可以很快获得。

27. 至于储备的数量,通常以5万人为基础。虽然有合理的意见,主张多于5万人的储备,难民署愿意一开始采取分阶段的方针,在进一步做出承诺之前先试用这套制度。

### 储备的重点和地点

28. 难民署继续与各国政府、政府间和非政府组织就一项协议进行讨论,该协议将使难民署能够优先利用它们的服务,储备和分发紧急物资。这项安排的基本内容为:

- 购买难民署储备所需的物资将由难民署进行。
- 该机构将负责仓库和存货的管理;一经难民署提出要求,该机构将优先处理属于难民署储备物资的分货、出口包装和航运。
- 提取存货后,难民署将进行补充。

29. 所有供货均将存放在该机构的仓库内,以下情况例外:

- 家庭用帐篷和防水油布,这些笨重商品将以正常费用存放在目前初级供应人所在的地区。将制定应急计划,保证这些物资的迅速发运。
- 通讯设备和其他行政管理材料将存放在难民署总部,因为这些通常是派遣紧急反应小组的关键部分。
- 其他一些物资在供应人提出令人满意和节省费用安排的情况下,将由供应人掌握。

## 五、预算问题

30. 估计建立紧急储备的费用为310万美元。从储备中提取使用物资其费用将记入特定的紧急行动项下，从而使补充储备成为一个自动过程。惟一的经常费用将为有关应急工作人员的费用，这笔费用预计大约90万美元。这些费用将随着紧急情况的出现作为支助费用划归各个紧急情况。高级专员准备从紧急基金和捐助国的特别捐款中满足最初的预算需要。

XX    XX    XX    XX    XX