



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/50/203
E/1995/79
14 June 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第五十届会议
暂定项目表* 项目20 (a)
加强联合国人道主义和救灾援助、
包括特别经济援助的协调

经济及社会理事会
1995年实质性会议
临时议程** 项目5
社会、人道主义和人权问题：
各附属机关、专题会议及
有关问题的报告

加强联合国紧急人道主义援助的协调

秘书长的报告

* A/50/50/Rev.1。

** E/1995/100。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 5	3
二、 人道主义援助背后变化无常的环境.....	6 - 24	4
三、 协调方面的挑战.....	25 - 69	8
A. 人道主义事务部.....	26 - 33	8
B. 机构间常设委员会.....	34 - 36	10
C. 中央应急循环基金.....	37 - 44	11
D. 支助国家内部协调工作.....	45 - 58	12
E. 综合呼吁过程.....	59 - 67	15
F. 交流资料.....	68 - 69	17
四、 联合国人道主义系统的能力.....	70 -128	18
A. 业务能力.....	74 -112	18
B. 财政能力.....	113 -128	26
五、 复苏和过渡.....	129 -135	30
六、 预防和准备的挑战.....	136 -154	32
A. 预警能力和按照预警采取行动.....	140 -145	33
B. 培训方案.....	146 -150	35
C. 建立各国在自然灾害事务管理方面的能力.....	151 -154	36
七、 结论和建议.....	155 -164	37

附 件

一、 联合国文职人员伤亡情况.....	41
二、 中央应急循环基金.....	42
三、 对联合国机构间人道主义援助综合呼吁的分析.....	47
四、 1994年选定组织的预算、紧急开支和紧急储备金.....	53

一、导言

1. 人道主义援助受到近年来深刻和戏剧性变化的影响。空前大量的人民处于灾难和激烈动荡之中, 贫困无助, 以致被杀, 成为残废、流离失所和被剥夺生存的基本手段。

2. 在人为的灾难情况下, 人道主义组织被迫在饱受战祸的社会中开展工作, 冲突各方往往公开蔑视基本人道主义准则。这些组织面临的一个重大挑战是根据人道主义原则维护平民的福祉和提供援助。

3. 此外, 国际社会面对一种矛盾的困境, 既需要越来越多的资源, 满足受害者立即的生存需要, 同时又认识到这种行动可能转移对消除贫困无助和争斗的根源不可或缺的倡导措施的注意和支助。人道主义组织面对这种相互矛盾的趋势, 已经重新评估促成它们参与的性质和影响的过程。

4. 交迫而至的突发危机, 新的挑战 and 迫切的需求一再突显需要一个组织严密、资源充足的机制, 以便在多方人道主义领域内从事协调, 并同参与危机管理和采取制先行动的国际系统的其他组织从事协调。这种情况在同时发生的迅速大规模人口移动方面, 尤为明显。一般往往难以调动和迅速配置资源, 以防止可以避免的死亡。然而, 尽管需要国际社会的支助, 但直接受影响的国家其人民应主要负责本身的复苏及其社区的复苏。

5. 在回应受害者的需求以及在联合国系统内形成一种比较一贯的态度方面, 已经取得若干重大进展。然而, 如本报告所述, 仍然有一些问题领域削弱和妨碍人道主义组织的工作。本报告开头曾经审查今天提供大部分人道主义援助背后变化无常的环境。本报告审查联合国系统回应紧急情况的能力, 并审查影响复苏方案的问题。此外, 还强调最近在防灾备灾方面的活动, 特别是在自然灾害方面。应当指出, 广泛审查自然灾害和减灾活动将是1995年7月另外提交经济及社会理事会关于国际减少自然灾害十年的报告的唯一主题。最后, 本报告在结束时将提出建议供各会员

国考虑。

二、人道主义援助背后变化无常的环境

6. 提供人道主义援助背后变化无常的环境,是联合国系统为尽量减轻可避免的苦难,消除和回应危机的总体能力的一个重大障碍。人道主义援助的正式组织,以及在难民和国际人道主义法中变成法律条文的原则,反映一种信念,即个人享有隐含于我们共同人性的权利。为了努力使这些权利富有意义,国际社会曾经拯救无数生命,使无数的生还者能够开始重建其生活及其社会的艰难过程。

7. 然而,虽然人们日益了解确定需求的过程,并且已经采取有益的行动来改进联合国系统回应的能力,但是仍然有一些重大的挑战,需要在后冷战时代急剧变化的气氛中加以处理。

8. 国内冲突的频繁及其残酷性的增加是1990年代显著的特征之一。当代战争的现实是不言而喻的,受害者主要是平民,在最近发生的大部分冲突中他们占伤亡人数的百分之九十以上。妇女和儿童在战斗中首当其冲,而且在作为难民或作为国内流离失所者寻求庇护的人中,他们总是占大多数。除了贫困和身体遭受摧残之外,暴力的受害者心理上往往严重受创。妇女往往必须反抗遭受强奸和性虐待,而且还须独力负责其家人的安全。儿童特别易于受暴力之害,许多儿童被强征入伍打仗。被困在战区的人或无法或不愿逃亡的人,面对一些国际社会至今尚未充分处理的重大问题。除了国内流离失所者和饱受战祸的群体面对的危险之外,还缺乏难民一般都可以得到的保护和援助。在某些情况下,逃避战争恐怖的人被迫跨越国际边界,以便得到人道主义机构提供的援助。

9. 当受害者的人数增加时,现代战争暴力之祸变本加厉。1960年,全球共有140万名难民,1985年前,这个数字剧增至1 160万人,1992年又跳升至1 820万人。目前大约有2 500-3 000万人在国内流离失所者,他们亟需国际社会提供援助。此外,还有许多其他遭受战祸的平民,以及饱受自然灾害的个人。

10. 需要接受人道主义援助的人的数目显著增加,直接因暴力冲突引起的危机数目有增无已。1959年发生10次战争,而1995年国际舞台上却发生了约50次冲突。其中大部分这些战争是发生在确保遵守人道主义法方面有重大问题的一些国家境内。

11. 今天国际社会面对的冲突情况中的苦难既深且广,这往往是蔑视国际人道主义准则造成的。在许多情况下,平民遭受的苦难不是政治和军事战略偶然造成的,而是其主要目标。波斯尼亚—黑塞哥维那和卢旺达是两个令人震惊的例子,显示平民饱受残暴当代战争蹂躏和粗暴地违反人权时会发生什么事。必须拿出决心,贯彻法治,将犯了滔天大罪的人绳之以外。设立国际法庭,起诉涉嫌在前南斯拉夫和卢旺达犯了灭族和蹂躏生灵的罪行的人,这是象征结束一种免受法律制裁的文化的重大发展。将强奸行为列为战争罪行同样具有重要意义,这表明人们不愿意忽视以妇女和女子为特定目标的恶劣行为。采取在这些冲突中促进正义的行动,也可成为在其他变化多端的局势中阻止粗暴违反人权的力量。

12. 对人权采取的行动可能也有助于解决冲突,或者至少有助于创造一种有利于背井离乡的人返回家园的环境。正是在这种背景下,设立了中央紧急循环基金,以便加速支持人权中心在卢旺达进行的活动。联合国儿童基金会、联合国难民事务专员办事处和其他救济组织也提供后勤支助和其他支助。人权和有关行动对人道主义方案能否发挥效用具有关键重要性。

13. 不顾人道主义准则对人道主义行动的总体影响和效用以及对所欲支助的人的福利,具有重大影响。前南斯拉夫的情况不过是一个例子,显示人道主义活动受到限制,供应品被转移滥用于达成与人道主义目标完全相反的目标。在其他诸如利比亚的冲突情况下,获得人道主义援助作为一种紧急的不容剥夺的权利,已经为了达成明显的政治目的而被践踏和剥夺。

14. 人道主义组织提供保护的手段有限,在冲突的环境以及在粗暴违反人权的情况下,这种现象尤为突出。卢旺达的经验并显示,当投入和分配机制被用于有害于

人道主义目标的目的时,联合国提供保护和援助的能力,就受到破坏。找到一种能够援助亟需帮助的人而不致损害胡作非为者的权力,是近年来人道主义界面临的最艰难的挑战之一。

15. 不尊重人道主义准则往往也意味着救济人要冒更多的风险。随着冲突的增加,从事人道主义任务的救济人员,其伤亡人数有时是蓄意的,也在增加(见附件一)。如果不加以制止,这种情况可能对各组织保护和援助受灾者的能力产生不利影响。对于破坏和移用救济品的问题,目前找到一种“谈判准予通过”的办法,作为一种广泛使用的方式,虽然可能产生某种后果。依靠武装团体达成协议,往往使提供人道主义援助窒碍难行,并且受到无法接受的危险条件的制约。重要的是,这种“谈判的存在”往往会破坏从事人道主义活动组织的保护能力。当受战祸的群体的需求被认为次于政治和军事优先目的时,则维护“人道主义空间”的概念和现实是目前人道主义界面临的最大挑战之一。

16. 人道主义组织面临的主要障碍是缺乏足够的政治决心和支持,以采取处理造成危机的基本原因。在一种真空的情况下提供人道主义援助,只是治理危机的表象而已。经验表明,在大部分情况下,在冲突环境是人道主义工作是否有效,大部分取决于国际社会能否成功地采取行动,解决引起危机的问题。

17. 在一些情况下,如安哥拉和莫桑比克,曾经作出果断努力,制止战斗,巩固和平。在其他情况下,如海地,曾经采取积极行动,消除压迫和产生暴力冲突的可能性。这同其他情况,如苏丹,成为鲜明对比;在过去的38年中,苏丹的冲突暗中进行了28年。在布隆迪和利比里亚,错综复杂、变化不定的情况,显示有需要采取可以推动和平的行动。

18. 利比里亚和卢旺达前南斯拉夫表明,如果没有采取旨在消除造成危机的基本原因的措施,人道主义组织的工作将会如何受到严重制约。总而言之,国际社会必须认识到人道主义行动在复杂的危机中所起的关键性的但欲有限的作用。同样重要的是,必须确保人道主义方案不会被用于代替为扭转战争动因,消除导致武装冲突的

情况所需采取的行动。

19. 人道主义议程往往取决于对特定危机的政治态度,特定地区的战略利益,和媒体注意的时间。这类因素大部分在人道主义组织控制的能力范围之外,但欲对给予“沈默”的紧急情况的受害者以低程度的注意和支助,起重要作用。理论上并且在更人道的世界里,公正无私的核心原则在回应紧急情况时更切合实际。

20. 国际社会为结束压迫或以非军事手段引起变化所采取的行动,会对已经因不公正的政治和经济结构而受害的人产生重大影响。经济制裁使穷人遭受最严重打击,可能对人道主义组织的工作产生有害的影响。如在秘书长题为《和平纲领补编》的立场文件(A/50/60-S/1995/1)。中所述,有需要事前评估制裁可能产生的影响及其如何影响人道主义的考虑。

21. 地雷的灾难是另一个大问题。这种隐藏祸害的武器的现实要求负起更大的责任,加速采取行动,制止使用。地雷是造成苦难的一个原因,也是纾解苦难的一个障碍。地雷每月大约炸死800人,成千上万的人被炸成残废,所以地雷是因战争而背井离乡的贫困农村居民的一大危险。对许多无法耕田或返乡的人而言,地雷的存在使他们在战争正式停止之后很长的一段时间里无法享受有意义的和平。目前正在安排一次定于1995年7月举行的关于扫雷问题国际会议,以提高对未被清除的地雷的注意和加强协调扫雷的援助工作。不过,扫雷本身不是一个令人满意的解决办法,解决办法应是彻底禁止一切形式的地雷和制造地雷的构成部分。

22. 对救济和保护组织的效用产生影响的其他因素,包括专门用于防灾、备灾和从灾害中复苏的资源和注意力的程度同为了满足难民营居民的日常需求所需资源数额之间的关系。卢旺达只不过是目前趋势的一个例子,在这次危机的头六个月期间,大约花掉十亿美元,其中大部分用于满足数百万1994年背井离乡,颠沛流离的人的眼前生存需求。虽然在稍早阶段曾经清拨资源,以便采取促进和鼓励逃亡者返乡的建立信心的措施,和采取旨在解决灭族问题的行动,但只有极少数资源的资源可以用于从事一些为纾解和消除周期性冲突的基本原因所需的的活动,现在这些冲突已经在

卢旺达和大湖区的其他地区司空见惯。

23. 一般而言,花在难民身上的钱在1990年至1992年成倍增加。和平行动的费用在同一期间增加5倍,在1994年增加10倍。在1989年至1994年,用于人道主义方案的资源数额增加三倍,从8.45亿美元增至30亿美元左右。这些数字的含义不容忽视,特别是鉴于可以用于加强当地能力和减少易受危机打击的脆弱性的资源数量日益减少。

24. 人道主义组织协助其一般谋生手段达到激烈破坏的人的能力显然是有限的。压迫、贫困、践踏基本人权、社会和经济失衡或把这些因素加在一起,构成目前国际社会面对的许多危机情况的共同特征。现在较以往更迫切需要消除造成苦难和贫困无助的根本原因。

三、协调方面的挑战

25. 近年来极为重视改善多行动者人道主义救济系统。各会员国、联合国系统、非政府组织及国际组织继续探讨它们本身之间及其与地方当局和社区之间合作的最有效办法。过去的经验教训有助于鉴定和发展具体的协调机制和工具以助应付紧急情况。本节审查其中的一些机制、鉴定最新的发展并注意及最令人关切的领域。

A. 人道主义事务部

26. 人道主义事务部是联合国内的一个实体,负责确保有效协调联合国人道主义援助,并推广各种行动来防止,或至少减轻天灾人祸。在这一较大的范围内,该部在过去五年内集中致力于五个领域,并将在未来的一年内继续这样做。

27. 人道主义事务部的一个主要重点是增进人道主义关切。该部积极地认识到必须确保尊重人道主义行动的公平和中立性质,并大力提倡加强遵守人道主义法。

28. 第二个主题是不断改进提供给该部的主要工具,用以促进协调:机构间常设

委员会、中央应急循环基金以及联合呼吁程序。

29. 第三个重点是扩大和加强所有有关实体对紧急协调活动的参与。例如，联合国人权事务高级专员、以及负责国内流离失所者事务的秘书长代表已获邀请参加机构间常设委员会参加与它们所关切的问题有关的会议。人道主义事务部与政治事务部及维持和平行动部之间的一项“协调纲领”已草签。这一进程加强在分析预警信息以及规划防止行动及危急情况下的真况调查及行动规划方面的合作。在卢旺达，非政府组织已成为联合国协调结构的一部分。非政府组织也参与若干联合呼吁。人道主义部与联合国安全事务协调专员办事处合作，进一步加强该办事处迅速采取行动的能力。

30. 第四个主题是加强对国内协调的支助。关于自然灾害，人道主义事务部已通过进一步发展联合国灾害评估和协调队及军防和民防资源项目来加强行待命能力。关于复杂的紧急情况，机构间常设委员会在1994年同意各人道主义协调专员的职权范围及他们受命的进程和情况。经重组的人道主义事务部包括一个迅速反应单位，该单位已加强待命机制以向外地工作人员提供必要的支助，从而促进人道主义援助的协调。

31. 第五个重点是促进全系统改进，办法是就人道主义经验中吸取的教训采取行动，并鉴定新的机会。预警系统、排雷以及救灾培训是人道主义事务部率先赋予联合国人道主义系统更多价值的领域。认识到新信息技术所带来的机会，该部与有关联合国组织、非政府组织及各国政府紧密合作发展救济网，这是一个着重于人道需求和反应的国际信息分享系统。

32. 除了上述五个方案专题外，人道主义事务部继续从事不断进行的工作以改进其内部运作。1994年内，该部通过重组，在纽约设立一个统一的办事人员单位来应付其最迫切的内部问题。其他改变有：将减轻股和减少自然灾害十年秘书处合并为一个司，负责处理减少自然灾害问题。1995年内，该部提出一项战略性规划进程，接着会进行一项管理研究以鉴定该部履行其职责所需核心资源，以及提高其效能的方

法和途径。

33. 人道主义事务部在提高效能方面稳步前进。不过,一个主要的障碍是它从创始时承受下来的筹资模式。该部的工作人员只有三分之一由经常预算供资,而从创始以来就一直致力于设立更多的常设员额。将继续努力订制财政战略使该部的资金来源更有活力,更可持续。

B. 机构间常设委员会

34. 机构间常设委员会是一个独特的论坛,因为其成员组成汇集各联合国组织直接参与人道主义因应活动,并使参与范围扩大至联合国以外,以包括非政府组织和国际组织。因此委员会有潜力提供集体领导,并阐明与战略问题有关的原则和政策,以提高人道主义业务的效能。

35. 1994年内,机构间常设委员会同意一套与人道主义职权以及人道主义事务专员的任命和职权范围有关的准则。委员会也指派紧急救济专员为与国内流离失所者有关的问题的参考点,并设立一支工作队来制定与此有关的建议。1995年内,委员会将继续审查制裁产生的人道主义影响、排雷和国内流离失所者方面所涉政策和一般性问题。委员会也将审查和通过一项机构间方针,利用军防和民防资源来促进人道主义援助并力求加强应急电信方面的业务协调与合作。

36. 机构间常设委员会成员确认必须重点处理各种政策问题,这些问题必须在行政一级上进行讨论并采取行动。委员会的工作组受命处理业务问题并管理为处理特定专题而设立的工作队的工作。1994年内委员会通过了一套面向行动的程序,这应有助于工作组在履行其支助和管理职能方面的任务。委员会仍未充分发挥其潜能。必须由委员会所有成员作出集体承诺,而且由人道主义事务部进行领导,委员会才能充分发挥潜力。

C. 中央应急循环基金

37. 中央应急循环基金在援助及时应急方面的作用已获联合国各业务组织确认。附件二载列向各业务组织预付的款额及从这些组织收到的偿还款额以及基金状况的细目。循环基金是联合国各组织在紧急情况最初危急阶段的重要资金来源,可用来补充其本身的紧急供资能力。尽管有这些极令人振奋的结果,必须解决基金资源水平及基金运用方面某些限制的问题,以确保基金继续不断地发挥效力。

38. 大会1994年12月20日第49/139 A号决议认识到这些问题,注意到有必要增加中央应急循环基金的可用资源并确保基金在任何时候都保持适当水平的资源以应付新的紧急情况。大会请有潜力的捐助者向基金提供更多的捐助,并在这方面请秘书长探讨寻求实物捐助的可行性。

39. 人道主义事务部与其人道主义伙伴以及传统和非传统捐助者进行广泛协商,以求加强对中央应急循环基金的财政支助并扩大该基金的捐助者基础。为该基金提供捐助的现况载述于附件二。

40. 人道主义事务部与联合国人道主义伙伴合作,审查了实物捐助作为可能的为中央应急循环基金提供的额外资源的影响。各业务组织普遍达成的一致意见是,实物捐助既不切合实际也不符合基金的既定用途和性质。也有人表示担心实物捐助所涉管理和间接费用问题。此外,若干人道主义供应品,例如农业种籽和药品,必须符合受援国的严格技术规格。也有人根据基金的循环性质提出实物捐助的会计和偿还机制方面的问题。不过,一般都同意,就整个应急范围而言,实物捐助很有用,因此应鼓励提供实物捐助以作为向有关组织提供的直接双边捐助。

41. 及时补充中央应急循环基金的必要性无论如何强调也不会过份。延迟偿还会严重损害基金应付紧急需求的能力。为力求确保及时回收预付款,人道主义事务部已采取行动加强现有程序,缩短偿还期、鼓励在可能的情况下随时偿付部分款

额、并提请联合呼吁的捐助者注意预先动用基金的情况。不过,尽管主动采取了这些措施,由于对若干联合呼吁反应冷淡,已拖欠一年多的一些预付款仍未偿还。其中包括世界粮食计划署(粮食计划署)为塔吉克提取的款项(2 463 879美元),联合国人类住区(生境)中心为黎巴嫩提取的款项(3 306 724美元)、国际移徙组织为扎伊尔提取的款项(350 153美元)。

42. 在上述情况下,已采取措施根据中央应急循环基金管理准则¹内各项规定恢复基金的余额,该准则第16段除其他外指出,紧急救济协调专员不妨:

- (a) 基金的余额,包括累积利息,超过目标额5 000万美元时动用这些余额;
- (b) 呼吁捐助者向基金提供特定捐助以补预付数额;
- (c) 要求业务组织从其本身的资源付还预付款余额。

43. 由于中央应急循环基金包括利息在内只比5000 万美元的最低水平略高,因此无法利用它来匀支持付预支款项,人道主义事务部要求有关各组织考虑用自己的资源来偿还基金。各组织的答覆是,在没有捐助者提供捐助的情况下,它们无法利用自己的资源来偿还基金。在此情况下,剩下来唯一的办法是,寻求捐助国政府的支持,让它们作出特定捐助,支付待付预支款项,使基金的资源水平可以维持在大会1991年12月19日第46/182 号决议规定的5 000 万美元的最低水平上。

44. 联合国各组织有时会为现行的紧急方案要求中央应急循环基金的资源,以避免急需的人道主义救济活动不会受到严重干扰或缩减。虽然这些要求超过了基金所设想的范围,但事实证明在例外的情况下为此种目的审慎地利用基金是有必要的。但有人指出,设立基金主要是为了确保在发生紧急情况的最初阶段能作出及时的反应。大会因此可能愿意核准在理由非常充分的情况下利用基金以满足持久性紧急情况的关键人道主义需求。

D. 支助国家内部协调工作

45. 最近几年,由于出现大规模复杂的紧急情况数目增加了,联合国应要求在

此种情况下发挥积极的协调作用的次数也增加了。在索马里,安全理事会1992年1月23日第733 (1992)号决议请秘书长任命一名人道主义协调员。后来,安哥拉和莫桑比克的危机的规模和复杂性使得紧急救济协调员同机构间常设委员会协商后代表秘书长作出了类似的任命。

46. 机构间常设委员会确认到,应该有一个更有系统的办法在特殊情况下挑选和任命人道主义协调员。这使得委员会在1994年批准了这种人道主义协调员的具体职权范围、他们的理想资历、他们的任命过程,并为合格人选制定备用名册。当驻地协调员担任人道主义援助协调员时这些职权范围也适用于驻地协调员。这些步骤旨在确保能为较大规模的复杂紧急情况提供具有这种工作所需的特殊经验和技能的协调员,并使他们能把他们的注意力充分集中在有关工作上。

47. 虽然这一机制仍然是比较新的,但还是可以对它们至今的利用情况进行一些一般性的观察。这一机制是在适当情况下为支助联合国驻地协调员系统和作为它的补充而使用的。截至1995年5月为止,总共任命了五名人道主义协调员,在阿富汗、安哥拉、莫桑比克、卢旺达、和索马里。因此在大部分紧急情况下,联合国的国家内部的协调工作是由联合国驻地协调员在紧急救济协调员的直接监督下进行的。

48. 人道主义协调员的员额是暂时性的,是对有关紧急情况的大规模和严重性的一种反映。随着复杂紧急情况的救济阶段的减退和人道主义工作的焦点转移到复元和恢复方面,人道主义协调员的其余工作将逐渐移交给常规的联合国协调机制。在冲突的情况下,需要进行这种转移的一个重要指标是,建立并初步执行了正式的和乎过程。

49. 因此例如在索马里,目前的人道主义协调员也是联合国驻地协调员和联合国开发计划署(开发计划署)的驻地代表。在莫桑比克,已经取消了人道主义协调员的职位,联合国驻地协调员也同时是人道主义援助协调员。

50. 人道主义协调员就人道主义援助事项同国家政府密切合作。在例外的情况

下可能不存在国家政府,例如在索马里或1994年卢旺达危机的初期,这仍旧是例外情况。人道主义协调员,像驻地协调员一样,将致力于支持政府为它们自己的复元负起责任的能力。在卢旺达,人道主义协调员同复元部建立一个一体化的结构。这个结构,由联合国、非政府组织和政府官员担任工作人员,将负责确保救济活动的日常协调以及鼓励各项复元方案。

51. 最后,任命人道主义协调员使得紧急救济协调员能更广泛地有效利用各联合国组织里的人才。曾从开发计划署、难民专员办事处、粮食计划署、儿童基金会和人道主义事务部的工作人员中任命过人道主义协调员。

52. 最近几次危机的复杂性突出了需要在复杂的紧急情况一发生的时候着手制定或执行关键的协调和规划行动。联合国驻地协调员应对一项紧急情况作出立即的反应,但紧急活动的范围或复杂性可能使得人们必须加强国家内部的协调能力。鉴于以往的经验,大部分联合国作业机构都曾试图在它们适当部门领域内建立迅速反应的能力以期有利于作出紧急反应(见下面第四节)。

53. 人道主义事务部为自然和人为灾难都发展了迅速反应的设施,它们旨在支持国家当局和联合国驻地代表针对紧急反应的需求而立即采取的国家内部紧急协调工作。

54. 联合国灾难评价和协调工作队是特别为自然灾难成立的。这些工作队内有紧急情况管理专家,能在灾难发生的几小时内部署这些专家,同当地当局共同工作。联合国灾难评价和协调工作队旨在促进人们对自然和环境灾难作出协调一致而有效的反应。它们可以协助地方当局进行协调,对灾难和人道主义需求立即作出评价,便利国家政府利用国际常备资源,促进交流专门知识和技术。

55. 人道主义事务部正在加强管理灾难反应的区域和国家能力,方法是增加参与联合国灾难评价和协调系统的国家的数目。它还成立了拉丁美洲工作队,由熟悉当地情况的当地人士担任工作人员。1994年还采取了步骤,通过训练和增加可利用的工作队成员的人数来加强这些工作队的机动性。1994年联合国灾难评价和协调特

派团在中国发生暴雨、埃及和吉布提发生水灾、海地发生热带风暴之后协助它们评价和协调适当的救灾活动,以及为孟加拉国的飓风作好准备。

56. 人道主义事务部还继续同国际搜寻和救援咨询小组共同工作,这是为了利用处理一次涉及建筑物倒塌的重大灾难的经验而开始的。今天,该咨询小组,通过它的国际指导小组、各区域小组和工作组,处理广泛的国际合作问题,为突然发生的灾难调动、派遣和协调国际救济资源。

57. 关于复杂的人为紧急情况,人道主义事务部成立了迅速响应小队,部署具有经验的人员同联合国驻地协调员或人道主义协调员共同工作,以便保证立即进行协调,随着紧急情况的演变,为协调活动建立有系统的支助。人道主义事务部曾不断部署其迅速反应能力。1994年4月在基加利,由人道主义事务部和联合国各组织代表组成的先遣人道主义工作队,在极端困难的时期里重新建立了联合国的存在,并为情况许可的情况下扩大人道主义活动奠定了基础。在海地,紧接着1994年9月联合国的行动后部署了一个人道主义事务部/开发计划署的混合工作队,以支持联合国人道主义援助协调员。工作队的焦点是提供更多的资料服务,同各非政府组织和双边/联合国海地特派团军事部队联络,和制定人道主义战略和对海地提供声援。在俄罗斯联邦车臣危机期间,人道主义事务部同难民专员办事处密切合作,集中力量促进业务程序的建立和协助开办粮食计划署和儿童基金会提供的人道主义援助。

58. 为了保证能对国家内部的协调工作立即提供有效的支助,人道主义事务部扩大了它同挪威和丹麦难民理事会和同瑞典救援署的合作安排,在备用的基础上利用它们的能力,以支助复杂的紧急情况下的外地协调工作。

E. 综合呼吁过程

59. 1994年,发出了14次综合机构间人道主义援助呼吁,反映15个国家的需要,所援助的人口达3 950万人。在要求的276 000万美元中,有213 000万认捐给参加呼吁的组织。就总数来说,虽然捐助等于需要的77%,响应率的差异从对也门呼吁的

14.8 %到对前南斯拉夫的呼吁的105%。虽然呼吁次数从1993年的21次减少到1994年的14次,但每次呼吁所需的平均数额增加大约35%。平均77%的比率令人鼓舞,但许多紧急情况急需更多经费。关于响应经社会呼吁的详细分析载在附件三。

60. 综合呼吁过程视为一个机制,促进结合需要评价、较高优先次序和帮助动员对人道主义方案的财政支助。为确定呼吁所要求经费之间的优先次序,人道主义事务部寻求个别组织就紧急情况的优先次序达成协商一致意见,认识到每个机构能够最适当评价其活动的紧急性。在许多情况下,综合呼吁过程证明有用,向捐助者说明关于人道主义需要和所需要经费平衡的意见。1995年,在若干呼吁中列入对非政府组织项目的呼吁,这项发展加强联合国和非政府组织方案之间的协调和互补性。考虑到红十字会国际委员会(红十字委员会)及红新月会和国际联合会的(红十字和红新月联合会)特殊地位,未曾把方案并入综合呼吁文件,不过红十字委员会及红十字和红新月联合会的数据可列在有关文件的附件。

61. 不幸的是,综合呼吁的质量继续各有不同,一个重要因素是协调和外地存在的支持。国内缺乏合作会造成综合呼吁过程是负担而不是机会的想法。在这些情况下,呼吁充其量提出未定优先次序的组织方案。如果有有效的外地合作,综合呼吁的发展反映联合方案编制。

62. 经验表明高度综合呼吁未必保证捐助者良好的响应,在例如在伊拉克继续存在的紧急情况,地面上改进的协调有助于改进因缺乏政治利益或传播媒介不注意而得到很少经费的呼吁。尽管人道主义情况日益恶化,1994年为阿富汗所发出的呼吁获得超过35%的经费,1994年为前南斯拉夫所发出的呼吁得到近106%的经费。1993年卢旺达的经费不到40%。1994年7月大批人出国后引起全球注意,通过新呼吁筹到所要求的经费的大约96%。

63. 此外,具有高度地理或部门补充性的呼吁是以选择性方式筹资:趋势是只对某些求生行动和向某些联合国组织给予大力支助。例如,1994年为安哥拉、布隆迪和塔吉克斯坦(1993-1994年)所发出的呼吁中,每项呼吁的粮食部门的反应至少达

100%。这与为非粮食部门提供的经费大不相同、在安哥拉仅仅达52%，在布隆迪21%及在塔吉克斯坦40%。同样的，对不同的联合国组织的响应的差别很大。1993年，索马里发出呼吁，难民专员办事处获得所要求的经费的78%，而其它组织所得经费平均的比率为24%。

64. 响应不平均的在某个程度上是由每个组织的筹措经费工作的效率和应付紧急情况的成绩所造成的。对紧急情况的一致响应需要有经费，以便平衡地响应重要部门及活动。因此需要更多经费，供用于被忽略但迫切的救济活动，诸如健康、农业、水及卫生以及立即恢复和复苏等活动。

65. 由于日益需要增加资源和对有限经费的激烈竞争，有些捐助者越来越倾向于提供指定用途有捐款。必须在捐助者需要获悉使用经费的说明和组织需要灵活之间找出平衡，以便能够快速作出响应。

66. 在试图扩大综合呼吁的捐助者基础时，正在考虑由各组织协力联系新捐助者，以使它们熟悉多边人道主义制度。鉴于为紧急情况调集资源的成功往往与传播媒介的报道有关，IASC正在审查各种方法，只使人道主义组织可集团地(通过集合有关组织的宣传人员/公关员的努力)不断把重点放在引人注目的长期紧急情况以及不受注意的长期紧急情况。

67. 当最初发生紧急情况和首次需要综合呼吁时，人道主义事务部的挑战是在不过度耽误个别组织的响应的情况下促进综合呼吁过程。发出引人注目的呼吁，例如在卢旺达、车臣及俄罗斯联邦，以促进及时的呼吁；在这些呼吁之后发生较详尽的综合呼吁。人道部认识到需要较快地处理和发出综合呼吁和充分利用机构间合作规划引人注目的呼吁的安排方面，包括有关分担责任的初步协定。

F. 交流资料

68. 及时交流可靠的有关资料是评价紧急情况，协调旨在防止这种情况的投入、减少其影响或应付紧急情况的主要工具。现有的通讯技术为人道主义工作者提

供机会,比过去任何时候更有效交流资料。虽然组织间非正式交流资料,有必要增加交流以便在评价变化中的情况、确定优先次序及实现目标的进度方面趋于一致。

69. 人道部与有关政府,联合国组织及非政府组织合作,现正建立称为“救济网”的国际资料交流系统。救济网的主要目标是向紧急情况工作者提供关于紧急情况对他们有用的资料。次要的目标是建立一个资料系统,在全球提供某一地点才有的资料技术。实现这些资料的关键有赖于人道主义伙伴交流资料。

四、联合国人道主义系统的能力

70. 虽然协调是全系统有效应付人道主义紧急情况的关键,人道主义组织发现必须增强其能力,应付数量和规模都有所增加的危机。因此,国际社会近年来目睹人道主义组织的能力迅速增强,它们目前能够快速应付危机。

71. 同时,人道主义组织也认识到为应付近年来的规模的危机,它们必须与其它组织、非政府组织及有关政府密切合作和依赖其专门知识,以增强其能力。在这方面,也很重要是这些组织应能够利用在有关政府内外可得的能力,包括可能使用军事及民用物资。

72. 更重要的是,已日益认识到必须增强当地应付危机的能力和充分利用这些能力,因为受影响的社区和当局最终负责保证受害者的需要得到满足。这个方法对保证及时有效从救济阶段过渡到复原和重建阶段特别重要,在最后一阶段,有关国家的人民必须承担首要责任。

73. 因此,适宜审查联合国系统的能力,考虑到国际人道主义组织对支助加强国家能力的需要。这项审查工作应有助于会员国为应付近年来系统中情事临时,产生的可能障碍、空白及不平衡所作的努力。

A. 业务能力

74. 联合国组织使用其业务能力来响应日增的需求,办法是通过改组,以便较集

中应付紧急情况,或通过发展新管理、人力及行政结构。很明显,灵活性及适当的权力下放是迅速应急行动的两个主要部分。

1. 紧急管理结构

75. 联合国组织在管理结构、权力下放、人力资源、分散程度、紧急情况和发展能力的安排方面各不相同。这种差异使在灵活性、应急速度、责任以及结合恢复和复苏活动方面的程度有所不同,虽然权力分散和下放可增加灵活性及应急速度、使各组织与当地社区较密切合作,但对责任及透明度的关切会增加。

76. 由于大多数自然及许多复杂危机快速分裂的性质,须要接触真正有需要的人和能够在很短时间内部署他们。工作人员的高替换率是许多救济组织的特点。鉴于工作非常紧张和大部分就业合同属短期临时性质,这高替换率意味着就业组织失去宝贵的经验和吸收的教训。工作人员的迅速替换率有时导致工作人员在未有准备的情况下执行所负的任务。无论工作人员受过训练或缺乏经验,他们一般对人道主义目标作出很坚决的承诺。

77. 仍须纠正一些不平衡状况,以使整个系统能适应迅速改变的人道主义环境。下面第78至第88段简述联合国各组织的危机管理结构。

78. 难民专员办事处过去三年建立更多机制,提高其应付紧急情况的效率,包括迅速部署小组及与外部伙伴的待命安排,以增强其人员和方案执行能力。此外,难民专员办事处有相当灵活的结构应付紧急情况。授权难民专员办事处国家代表,无须请示总部重新调整拨其预算供各部门使用。在突然发生大批人口流动的情况进,难民专员办事处代表可要求从难民专员办事处紧急基金拨款和授权按紧急情况指示书分配经费。在发出指示书后,代表在签订正式协定以前可与执行伙伴编制动用支出的意向书。

79. 粮食计划署的业务严重依赖其外地办事处网络,这些办事处与受惠国政府、地方当局及非政府组织联合执行救济方案和首先评价救济需要。直至最近,粮

食计划署依赖其发展工作人员应付紧急情况。不过,目前由于全球救济行动的增长须要在地及总部部署忠于职守的紧急工作人员。紧急需要的突然增加导致短期合同、在当地征聘许多外侨及当地工作人员和联合国及其它组织需要更多志愿人员。因此,粮食计划署的紧急情况训练能力有所增加。

80. 粮食计划署创立了迅速应急设施,工作人员在接到通知后可立即旅行和有经费供执行业务之用,包括通讯、办事处及其它支助服务。迅速应急小组的经费目前已开列入经常粮食计划署支助预算。此外,粮食计划署把权力下放给国别办事处,这包括用于购买当地粮食的现金拨款及建立应急结构。

81. 关于评价资源的手续很有限度:粮食和经费的要求可通过粮食计划署国别办事处提出或直接向总部提出,并立即予以处理。须要当地评价或总部参加的评价,这往往是机构间合办的任务。

82. 儿童基金会是个高度分散的组织,总部人员和外地人员的比率为20:80。过去两年,儿童基金会加强了其在纽约及日内瓦的应急管理结构和在非洲区域办事处使用短期工作人员。儿童基金会在外地的大规模存在,包括外部关系、网络及在大多数国家的对应机制保证准备、应急和紧急情况时活动之间的关系和迅速调集当地资源的能力。

83. 儿童基金会的紧急行动已得到审查,以改进其应付紧急情况的能力。在总部,高级别工作队每周审查所有继续存在的紧急情况并向副执行主任直接提出报告。迅速应急小组是儿童基金会迅速应急能力的核心,每组有5至6名自愿参加的工作人员,全部都是依据其应急技能及经验被选出来的。迅速应急小组的具体目标是支持现有儿童基金会的存在、执行业务(方案、供应、通讯、安全及后勤系统);迅速评价妇女和儿童的状况;初步提供援助;与政府进行初步联系和拟订行动计划。

84. 开发计划署的应急能力有三方面:其国家预防和减轻发展方案、对协调救济活动的支持和对国家复原和重建工作的支持。应急司是有关紧急情况政策、筹资及训练事项和内部及外部协调的中心。具有应急中心的每个区域办事处提供业务指

导和支持国家办事处。国家办事处具有许多方案、行政及财政能力,应付萌发中的危机。对已宣布的紧急情况,已规定关于筹措当地经费、征聘及采购的简单程序。开发计划署有在短促通知的情况下能执行任务的有经验工作人员的名册和预算中专为加强发生紧急情况的国家的办事处所设置的15个员额。

85. 世界卫生组织(卫生组织)有三层管理结构:总部,包括紧急情况和人道主义行动司,负责区域办事处在区域一级与在国家一级卫生组织国家代表合作执行的总政策。国家办事处只有有限的权力和自由决定主要的行政和财政行动。卫生组织正在审查其程序,以增加其代表的业务自由和责任,在非洲区域已这样做,卫生组织代表能够经政府同意重新规划经常国家资源,为应急活动提供经费。

86. 卫生组织国家办事处还得到加强,增加国际工作人员及本国工作人员。此外,卫生组织正在采取必要步骤,以便迅速动员其技术人员支持其国家代表。卫生组织正在建立一个在卫生组织结构内待命的紧急情况健康评价小组和紧急情况健康协调制度。

87. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)有一个粮食及农业全球资料和早日预警系统,负责评价粮食需要,包括紧急情况下的粮食援助需要,包括紧急情况下的粮食援助需要。特别救济行动办事处负责评价立即紧急需要、动员、协调、运输和分配紧急救济援助。在总部特别救济行动办事处工作人员的人数有限,因为大量使用外部顾问和粮农组织的技术资源。该办事处还从粮农组织在外地的代表得到支助。

88. 联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)有一个紧急行动单位,协调机构在紧急情况最初阶段的工作。在教科文组织秘书处内为特别行动指定联络中心。行动单位及联络中心向总干事或主管总干事办公室副总干事直接提出报告。还制定关于紧急情况简单的行政及财政程序。

2. 技术要求与双边待命能力

89. 顺利响应一项自然或人为紧急情况的关键因素,在于取得技术支助、特别

技能,对紧急需要的初步评估及响应的最低要求。联合国各组织已发展出了一套充分齐全的快速部署工作队,外勤全套工具箱、与捐助国政府办妥的待命安排,和储存设备及救济用品。

90. 对危机作出快速响应的基本要件包括后勤、电讯、办公室设备和生活安排。办理外地行动的必要的人员和设备必须能快速组织起来,且在多数情况下不必依赖在当地采购或取得支助。为应付外勤人员的需要,某些组织备有外勤全套工具箱,其中包括全面范围的生活用具。

91. 世界卫生组织与人道主义事务部合作在位于意大利比萨的仓库储备基本后勤和通讯设备,能迅速送达发生紧急状况的国家并立即使用。粮食计划署在内罗毕也有同样的战略性设备储存。儿童基金会除了有闻名的即刻启用的医疗全套工具箱外,又设计和结合了其他专为外勤支助的即用工具箱,以及在最紧急情况下使用的通讯和安全设备。

92. 虽然绝大多数人道主义援助都由现有能力提供,但各组织仍不能维持所需规模的备用水平以保证快速动员人力及设备,应付非常的危机。一些捐助国政府已提出了人员齐备的待命设施,可以随时发动服务,也提出了可以在接获短促通知后提供应用的设备。大多数组织正改进速度,以求能与各国政府运用双边安排,作到在接获通知后极短期间组成和部署工作队。

93. 改进行动能力和最近革新方式是难民事务高级专员办事处的“整套服务”的概念:即,当传统响应机制不足时,捐助国政府可提供独立作业设施和服务,这种“整套服务”曾在卢旺达使用,目前正进行进一步的发展和完善,以确保整套方式真正作到自给自足,仅需要最少的监督和协调。

94. 在自然灾害发生时,许多会员国的军事和民防设施均可支助全面的紧急服务,其领域尤其包括通讯、运输、医疗服务、搜索和拯救活动。民防设施除了支助紧急外勤行动外,还可对基础结构展开建设与修补服务。它们的结构本就属于独立作业和高度机动的快速响应,人道主义事务部的军事和民防设施项目的目标同样是

为了在发生自然和技术紧急状况时改进军事设施的管理。在此项目的范围内,作为有关的国际和区域机构之一,发动了《网络的网络》以加强合作。它包含与《和平伙伴方案》密切合作,并建立一个全国性军事和民防设施能力的专门数据库。

95. 1994年,军事设施在难民事务高级专员办事处高级专员办事处空运往萨拉热窝中发挥了重大作用,并以大规模调动的方式响应向东扎伊尔大批逃亡的卢旺达人,同时在摩尔多瓦共和国和阿尔及利亚发生水灾时,外勤特派团也结合了军民设施的专门知识。鉴于军事与民防设施的潜力,机构间常务委员会工作队正设计一个构架,以便适时支助所有种类的人道主义行动。

96. 粮食计划署经由海运、陆运、空运方式进行迅速大量运送的能力已经颇有名声,来自联合国系统内外的许多救济组织,都向粮食计划署要求援助。虽然费用极有竞争力,但相较于基本商品如谷物的运送而言,运费还是较高的。粮食计划署经常利用外部卡车队来加强东道国的运输能力。

97. 卫生组织正设计各种特命安排以完成若干国家的医疗紧急响应单位的工作人员部署和公共卫生学校与其他专门中心的工作人员部署。在卢旺达,儿童基金会同美国公共卫生协会、疾病控制中心达成了一项协定。儿童基金会根据在卢旺达的经验,开始与一些国家的政府和机构谈判,发展更多的待命响应设施,以求满足保健、营养、水和卫生、后勤、保安、无人照料的儿童、教育、社会动员和宣传方面的需要。

98. 儿童基金会正设计基本援助箱向上述领域提供紧急响应支助。此外,儿童基金会设计和组装了立即备用箱供医务、学校、办公室使用。为应付紧急情况,教科文组织根据“训练培训员”的方式设计了一套教师紧急一揽子计划,提供介绍性和数字基本教学材料,并附有一套训练方案。

99. 迅速响应自然或人为紧急状态的待命能力,其另一重要组成部分是联合国、各国政府和非政府组织掌理的现有紧急状态用品储存系统。这些储存是救济用品的常备来源,可在灾难宣布后数小时内空运到应急现场。

100. 许多组织还有迫切的援助项目储存：儿童基金会在哥本哈根有完备的储存设施，具备以有竞争力的价格作全球响应的能力。计划署和卫生组织加入了人道主义事务粮食部在意大利比萨所设仓库的粮食和医疗用品储存。人道主义事务部仓库是为了弥补联合国其他组织或捐助国的能力不足。

101. 为改进各种储存的功能，人道主义事务部设立了一个紧急储存登记册，登记物品的种类、可提供的数量、以及能立即运送救济品到受灾地区的易取得的资料。登记册是对人道主义界及受援国现有能力增加认识的重要工具。人道主义事务部正与世界海关组织合作制定一项联合国与会员国间的模范协定，加速紧急情况下对人道主义分派品和救灾工作队的运送。

102. 过去，人道组织所作的最佳努力是部署支助电讯设备等支助电讯设备，但是，常因海关未经事先结关而耽搁。国际电讯联盟于1994年10月在京都举行的电讯联盟全权代表大会通过的第36号决议中促请成员国“采取各种切实步骤，便利迅速部署和有效使用电讯设备以期减轻灾害和救灾行动减少或在可能情况下取消限制壁垒，加强各国间的边界间合作。”它希望1995年经社理事会采取步骤推动一个不限成员人数的特设政府间工作组审查各项提议，起草一项紧急状态电讯公约的基本文件，以供审议和通过。

3. 合作安排

103. 对各种紧急情况的人道主义响应是一种多方面的行动，需要各地方及国际组织的能力。在现有的体制内，没有一个组织能应付受灾人民的全部需要。联合国有些人道主义机构经由与联合国、与其他人道主义组织和非政府组织的经常协调并与上述的双边安排合作以求作出最适当的集体响应。

(a) 联合国各组织之间的谅解备忘录

104. 联合国大多数人道主义组织都认识到依靠彼此相对优点及特殊技能的重要

性。联合国许多组织之间签署了谅解备忘录,提供机构间合作的指导方针。有些谅解备忘录的范围超越了具体的紧急状况:几乎所有难民的粮食需要都是根据粮食计划署--难民事务高级专员办事处之间的谅解备忘录的安排,经由粮食计划署的管道提供。其他谅解备忘录,如开发计划署与难民事务高级专员办事处之间的备忘录就是国别一级的协议,规定了两个组织之间的合作安排,以便利作出支助受灾人民的合作无间的方案。儿童基金会正积极寻求拟订与粮食计划署,难民事务高级专员办事处和卫生组织间的谅解备忘录。

105. 此外,如难民事务高级专员办事处与儿童基金会之间的机构间关系是根据以外地活动为主的“谅解函件”和其他特设安排而建立的。粮农组织和粮食计划署合作的粮食评估和早期预警是根据它们和长远合作进行的。

106. 此外,还有联合国机构间的各种长期安排。由于工业事故增加,其规模及潜在后果都很严重,需要作出国际紧急响应,因而设立了一个联合国环境规划署(环境规划署)/人道主义事务部合办环境股。环境规划署仍对处理紧急情况包括工业事故的环境部分,负有实质责任,并且由人道主义事务部确保业务协调工作。

107. 联合国系统的各组织也与联合国志愿人员增加合作以满足在外地安置工作人员的需要。

(b) 联合国各组织与非政府组织的合作

108. 人道主义界没有地方和国际非政府组织便不可能发挥作用。它们的巨大贡献不限于作为执行伙伴方面。应鼓励利用本地非政府组织调动本地资源,确保能从救济/工作适当过渡到重建与复苏。

109. 非政府组织在紧急情况中逐渐成为主要伙伴。难民事务高级专员办事处和儿童基金会同它们在紧急现场中密切配合工作已有长期经验。为加强合作,两个组织与非政府组织订有加强伙伴关系的指导方针。此外,儿童基金会正提议加强与非政府组织在外地工作的谅解备忘录的关系,并加强能力建设和与地方非政府组织的

其他联系。粮食计划署和粮农组织有系统地与非政府组织结为执行伙伴,以协助分配和监督人道主义的援助工作,因为它们都具备相关的经验和外地驻所。

110. 卫生组织在世界许多地方与非政府组织有经常的合作。卫生组织目前正与主要的非政府医疗组织协商,讨论如何进一步发展这种合作。教科文组织与诸如挪威难民理事会和耶稣会难民服务处等国家和国际机构建立合作,提供短期的紧急工作人员。儿童基金会目前即靠与瑞典救济机构和挪威难民理事会间的常备/即时行动的安排,进行训练紧急准备和工作人员安全的工作。

(c) “白盔”的潜力

111. 大会1994年12月20日第49/139 B号决议中预期志愿人员或“白盔”参与联合国人道主义救济、重建和技术合作促进发展的活动。白盔倡议对联合国的主要益处是在全世界高度不稳定和磨擦的压力下,对联合国系统的能量和资源困窘有所减轻。此外,白盔概念可加强南南合作,加强国家的行动能力。

112. 人道主义事务部同联合国志愿人员经与会员国和非政府组织协商后,审视此一提案的可行性并考虑合格的国家志愿人员工作队如何能完成现有安排问题的。白盔倡议的圆满执行将取决于各国政府是否愿意在联合国机构下安排合格人力从事这类自愿服务,并提供必要的资源。本报告增编中载有关于依照大会第49/139 B号决议编写的白盔倡议的详细报告。

B. 财政能力

113. 1994年,联合国各组织取得将近30亿美元用于人道主义援助。除这个数字外,1994年,人道主义界(非联合国伙伴、非政府组织、红十字国际联合会、红十字国际委员会,和具有行动能力的主要捐助者的援助机构)用于各项人道主义援助方案的数额实际上超过50亿美元。

114. 情况复杂的危机日增,使联合国系统响应紧急情况的能力负担日益加重。

在某些组织内,会员国响应的方式是提供更多的财务灵活方式和增加取得紧急基金的机会。这些努力都是值得称赞的,必须采用的,目前还必须提供更多的资金和灵活方式使整体的联合国系统能采取多方面方式应付复杂的危机后果及其成因。下文第115到127段分别说明各组织的情况。附件四的图表列出选定组织的预算紧急支出和紧急储备金。

115. 难民事务高级专员办事处:在办事处执行委员会每年核可的总方案预算内,有三种可能的方式运用资金响应新的人道主义情况。由于执行委员会提供灵活方式,过去几年来创造和增加了这些预算安排,它们并非指定用于那个区域或那种商品。

116. 预算拨款确保资源中有相当数量能以灵活方式立即响应危机情况。紧急基金数额目前已达2 500万美元,其中有800万美元可拨供年度内任何紧急情况使用。如果这笔经费用完,难民专员办事处可以暂时从规定为5 000万美元的周转金和保证基金中提取800万美元,以应急需。方案储备目前设定为年度方案活动的10%(1995年约为3 400美元)可用于响应现有承办案件内新的难民流动造成的需要。最后,难民专员办事处已获授权使用自愿遣返的一般拨款,目前定为2 000万美元,在可能情况下推动或发起自愿遣返活动。

117. 粮食计划署救济行动的经费主要依靠国际紧急粮食储备,每年指标为500 000吨。这项指标虽然都是超额的,但仍然不足以响应所有紧急情况。筹资的第二个来源是粮食计划署经常预算的次级项目,这是为进行难民和流离失所者的漫长救济行动。这项机制依靠对具体行动的自愿认捐,对长期需求并无持续的保证。

118. 筹资的第三个来源是立即反应帐户,该帐户每年的指标为3 000万美元供作发生紧急情况时的初期反应之用。此一帐户的资金从未充分足额,因此可能在年初用罄。救济行动的另一经费来源是双边认捐,是为了响应粮食计划署具体紧急行动的要求,或由捐助者决定透过粮食计划署管道提供双边捐助。这种筹资对解决许多尖锐的紧急需要如修复道路,空运等方面都十分有用,并提供资金进行不属于传统的

天灾、人祸等紧急情况范围的行动。但是由于认捐通常是应付具体的紧急情况，因此对粮食计划署行动形成相当的限制。

119. 虽然对漫长救济行动的捐助较为稳固，但有些还是有具体的针对目标，不容许粮食计划署在发生短缺情况时转拨最有需要的行动。粮食计划署可以财务方式或粮食的形式，从发展资源中借用，这笔资源可以用来迅速取得基本的粮食供应。但是，这些借贷受发展资源流动减少的限制；而且最近的某些紧急行动又是在很少发展活动的地方进行。为了确保能提供现金进行紧急行动，现在粮食计划署的紧急预算包括了运送和行政费用。

120. 儿童基金会为紧急活动调动资源的方式有下列各种：将已拨定给某国的经费改拨，重新拟订方案、紧急方案基金、应呼吁收到的补充基金，和中央紧急循环基金。将已拨给该国的经费改拨他用通常是第一种方式。改拨数额超过50 000美元即需征求该国政府同意，但不必经儿童基金会总部核可。重新拟订方案是对原先指定用于发展方案的国别方案资源超过50 000美元以上经费作重新改拨。在重新拟订方案和改拨资源时，如果没有明确的当局可以进行谈判，则代表只需经总部批准便可自行裁定，改拨或转拨资源。

121. 儿童基金会有一笔数额共达3 000万美元两年期紧急方案基金。该基金的资源可提供必要的现金，对复杂的紧急情况作初步响应，在预期发动一项综合机构间呼吁时，或捐助者响应呼吁作出捐助之前的期间充临时之需。有时，当紧急情况刚刚发生，尚未提出呼吁时，也可用基金资源来采取初步行动，在拨出经费后并不预期对这些资源作出补充。

122. 开发计划署紧急救济援助大部分由特别方案资源供资，它是执行局在一个五年规划周期为减轻灾害而核准的。特别方案资源供资的所有活动必须通过国家一级与联合国灾害管理工作队充分讨论。要求为具体活动批准使用特别方案资源，必须通过国家办事处向开发计划署总部申请，除非是在某些选定的属于极易受突然天灾袭击的国家，这些国家内紧急阶段活动的批准权力已授权给开发计划署驻地代

表。

123. 特别方案资源的资金有两个分类可供立即提供援助,以应人道主义方面的需要。第一分类是紧急阶级活动,通常包括每年平均100万美元,每个国家每次灾难的高最拨款为50 000美元。这笔经费可用作紧急协调,部署救济用品的支助服务和直接紧急援助(提供给联合国各机构职权内未包括的救济用品的采购,同时,它不能供复苏和/或重建之用)。

124. 第二个分类是难民、流离失所者和返乡者,经费是平均每年140万美元。这个分类下的经费有支付上限。这笔经费是针对国内流离失所者,用来弥补联合国系统其他资源均不能提供的大笔不足数额或进行关于难民和返乡者的需要评估与项目发展活动而提出的紧急援助,每种情况最多提供50 000美元。为援助流离失所者的协调经费,每一种情况限供100 000美元。

125. 卫生组织有紧急循环基金,每一两年期内不指定用途的资源共900 000美元以供立即响应紧急需要。这项基金分为可补充部分400 000美元,和拨款部分500 000美元。卫生组织要通过综合呼吁的方式调动资源,或者经由区域办事处以有限数额响应迫切的紧急需要。

126. 粮农组织的特别救济行动进行的紧急项目由它自己的技术合作方案中拨款,该方案的捐款来自政府、非政府组织和联合国机构。捐助者为具体活动拨出的经费不能灵活运用。粮农组织认识到必须设立一个紧急循环基金以应付急迫需要,包括派出工作队评估灾害对农业部门的影响,并拟订介入的行动计划。

127. 1993年,教科文组织的大会核可了240万美元,供1994和1995年应付紧急情况的需要。对紧急援助的请求订有一套加速的程序。这些紧急援助的请求必须由有关国家政府向教科文组织提出。总干事还可以利用经常预算中的结余拨作教科文组织紧急行动之用,即有限度地将预期供某一特定活动的经费改拨。但基本上,教科文组织的紧急行动依靠预算外筹资。它设立了一个自愿捐款的紧急救济基金。教科文组织为有紧急情况的国家收集经费。在此范围内为和平文化方案的活动和处理难民

教育单位的活动收集巨额经费。

128. 由于最近要求联合国系统响应的紧急情况的数目日增、情况日益复杂,会员国对联合国各个人道主义组织的能力进行审查正当其时。为此,各国政府可能愿意采取适当措施,加强这些组织的行动和财政能力,使整个系统能迅速、有效、平等地响应各种因灾害和紧急情况引起的严重短期与中期的需要。

五、 复苏和过渡

129. 人道主义救济机构能否有效对发生制度解体或社会瓦解的国家提供有效协助,并且从提供救济援助改为重建一个民治社会,要看国际社会有没有全面解决重大紧急事态问题的政治决心而定。这种能力又与决定当地社区的当局或结构、与它们联系以及使它们承担责任的艰难过程有关。假如不具备这种承担,那么开发计划署、世界银行以及双边援助机构等人道主义组织或发展机构就无法采取任何行动来协助这些社会从依赖救济援助迈向平等参与国家改革的进程。因此,很难界定如何从人道主义行动中适当过渡的问题。

130. 直到最近,一般的看法认为,社会复苏的责任从人道主义行动者转移到发展伙伴的身上,这就是所谓循“不断提供促进发展救助”的直线进展。人们假定,这种指挥权的转移可使顺利地完成任务,而且捐助者发展的势头或兴趣在整个进程中一直维持不变。事实上,在许多情况下,虽然国际社会使人道主义危机稳定下来,但是,无法带来比较长期的政治稳定。持续不断的政治不稳定局面往往会引起国际援助的减少,因此,就限制了可能提供过渡时期促进复苏之用的资源。从卢旺达,索马里和苏丹所取得的经验,乃至对安哥拉等目前进行中的行动的未来都使人感到关切,反映有关不断提供促进发展救助的传统看法存在基本的错误。

131. 从最近取得的经验显示,在解决复苏和过渡问题时面对种种困难。这些问题包括以下各项:

- (a) 认识到很少掌权的当地领导能够与国际社会展开合作,以便掌管和领导过

渡时期进程。典型的例子是索马里,该国的当地领导人很少能够承担起缔造和平、政治和解以及促进复苏的责任;

(b) 由于冲突或紧急局势继续不断,几乎毫无办法,因此,捐助者往往感到疲于应付。苏丹在连年战争和危机以后,它面对的局势仅仅偶而受到国际社会的注意;

(c) 没有重大的捐助资源可以用于复苏和重建过程,大多数捐助者的资金都规定用于灾害援助或者是充作长期发展之用。以布隆迪和卢旺达为例,由于延迟提供司法系统之用的资源以及缺乏这些资源,因此,打破现状或迈向和解道路的机会因而丧失。

132. 抱着善意顺利执行国际紧急行动会打开机会之窗,国际社会必须予以把握。如果提供复苏之用的资源和后续行动的支助不能及时提供,那么就会丧失一个社区的善意,它与本身的成员或别的成员进行折衷的机会也会失去。

133. 为求开始解决这些问题,国际社会必须在紧急状态刚出现时,全力注意维持提供人道主义援助所产生的冲击,特别是通过授权当地当局和结构来办理这种援助。支持当地结构展开领导人道主义努力,这样会大大促进国际社会解决一项危机的主要问题的能力,并且寻求和支持舒解紧张局面的机会。必须继续支持当地结构的代表在紧急状态救济阶段后的复苏进程中具有促进初现的脆弱和平之花成长的潜力。

134. 到目前为止,联合国系统用来弥补复苏筹资差额的主要办法有好几种,其中最重要的两种是发出综合呼吁以及举行圆桌讨论会。开发计划署认识到许多危机都继续存在很久,并且性质很复杂,因此,扩大了圆桌会议,以便援助不稳定局面维持很久的国家;因此,为卢旺达问题举行了一个圆桌会议。圆桌会议可以促进捐助者和有关国家之间的相互关系,它在性质上是面向国家的,所以需要作出许多的筹备工作。例如索马里面对的局势,由于政府结构还没有建立,筹备圆桌会议就十分复杂。有时候也利用综合呼吁的办法来解决马上需要的复苏资源。这种呼吁目的在于解决紧急状态下的全部需要,并且提供充分的时间以便其它的伙伴可以进行筹备后续活动。

人道主义事务部和开发计划署认识到圆桌会议机制和综合呼吁程序可能具有共同之处,因此,目前正在审查这些机制,以便使它们相辅相成。

135. 联合国系统各组织面对的一项重大困难是,在过渡期间马上提供可用资源以便应付当前的复苏需要。冲突过后刚好建立和平的局面时极端需要这种活动,以便稳定和改善岌岌可危的局面。但是,这些活动的机会之窗往往是迅速消逝的,所以必须予以充分利用。从所得的经验反映,捐助者对比较长期的复苏需要往往要拖延一段时日,才能作出反应。在这些情况下,提议设立中央应急循环基金,增加一个总额3 000万美元的窗口,以便联合国系统各组织可以为支持马上执行的复苏和过渡活动而采取迅速的行动。这种新的设施可以使紧急救济行动与刚开始执行的重建和复苏的努力联系起来。人道主义事务部和开发计划署将会在与联合国系统其他伙伴进行协商的情况下共同制订利用这种新的设施的方式。

六、 预防和准备的挑战

136. 关于自然灾害方面,上一节讨论的反应能力(迅速反应队、储存和待命执行能力)在刚发生自然灾害时提供了极端重要的抢救人命的支助。但是,人们都清楚认识到,支助各国建立自然灾害事务管理能力是国际社会能够提供的最有效的进行中援助方式。这项原则是在1994年在横滨举行的减少自然灾害世界会议上宣布的,必须通过预警方案、培训、讲习班、教育和技术资助等行动来予以实现。

137. 过去25年以来,自然现象对发展中国家人民和生产基本建设所造成的损害继续不断增加。经济损失增加超过3倍,从1960年代的400亿美元增加到1980年代的1 400亿美元。现在已有明显的迹象反映,这种趋势将会继续下去。自然灾害就象复杂的紧急状态一样,消耗了世界上越来越多的资源,并且使发展议程受到挫折。除了人命和经济的损失以外,还会破坏社会和政治组织。

138. 成功办理预防和减轻灾害方案能够挽救数以千计的生命。1977年,印度安得拉邦发生热带风暴,约有10 000人死亡。十三年以后,同一个地区又发生风力相当

的风暴,但是,死亡的人数少于1 000人,这是因为在风暴来临前两天撤离了60万人所致。因旱灾而造成重大灾害的国家作出了粮食安全的安排,现在已经差不多完全可以预防重大旱灾产生的冲击。

139. 但是,这种挑战继续存在。使各国容易发生灾害的因素日益增多,扩大的速度比各国政府控制灾害的能力的成长快得多。有关的各国政府、国际发展组织以及捐助者都确认到,因为容易发生灾害,已经成为经济和社会发展的主要障碍。按照估计,穷国发生自然灾害所受的冲击要比工业化国家大20倍。由于许多容易发生灾害的发展中国家缺少资源,因此,各种需要互相竞争,但是,减少容易发生灾害的方案是很重要的,这是它们的发展战略中的一个组成部分。

A. 预警能力和按照预警采取行动

140. 由于在邻近孟加拉湾的各国装设雷达系统、在喜马拉雅山建立降雨监测站和在萨赫勒国家设立可以监测旱灾的演变情况的收集和评估数据机制,再加上其他预警系统,毫无疑问地已经拯救了许多性命。新的技术,特别是有关收集数据的技术和通讯技术,在预测可能发生具有摧毁力量的自然现象方面取得了许多进步。

141. 尽管技术的进步已经提高了预警系统的能力,但是,同样也扩大了发出警告信息以及接受这些信息的容易发生自然灾害的发展中国家之间的差距。这种差距往往由于发出警告信息的技术性很高,因而容易发生灾害的社区能够了解这些信息和注意采取行动方面的能力则相差很远而出现的。显然这个问题对于具有不同的语文和地方性方言的国家就更为严重。值得指出而且需要不断予以注意的是,预警系统本身还不是一种预防灾害的措施。需要在国家和地方两级设立能够发挥作用的预防灾害系统,以便把预警信号转变成社区一级的最后用户能够了解的信息。孟加拉国的预防风暴的计划就是这种系统之一。按照这项计划在孟加拉国沿岸地区组织了2万多名志愿人员,当气象台通过预订的通讯网发出警告时,他们就拿着扩音器前往各村庄,以便促使他们采取迅速的行动。显然这方面是联合国的有关组织与各国政府

以及非政府组织的草根层人员进行合作减少自然灾害的一个领域。

142. 联合国目前正在审查当前的自然灾害预警系统安排,并且将于1995年9月向大会五十届会议提出报告。

143. 在联合国系统内,已经具备以部门为中心的各种预警能力。举几个例来说,粮农组织与粮食计划署合办的全球资料预警系统承担全面观测农作物和评估粮食需要的责任,并且负责评估紧急状态下的需要,以及迅速传播这些评估。世界气象组织(气象组织)负起提供有关气象数据的预警资料的责任,并且在这方面的能力很强。在联合国系统以外,美利坚合众国举办的饥荒预警系统从事编制容易发生灾害地区的地图,而联合国拯救儿童组织、饥荒预警系统、粮农组织和粮食计划署共同展开各种努力,并且由欧洲联盟和美国政府共同提供经费,这些组织对于促进人民了解复杂紧急状态和人为紧急状态的形成过程方面作出贡献。

144. 人道主义事务部是一个负责促进人道主义事务的协调机构,它已经参与发展有关各部门的预警资料机制。已经建立了人道主义预警系统,以便利用联合国其他组织所设立的预警机制以及联合国以外的资料系统,通过其数据基进行分析,从而对各国的局势提供最新的预警信息。1995年1月人道主义预警系统的雏形已经完成,自此以后,还扩大范围,把更多国家包括在内。它不久就可以开始作业。开发计划署正在制订危机分析和预防指标方案,以便分析社会、经济和政治紧张局势所带来的危险。

145. 对问题复杂的危机来说,即使已经建立了预警机制,国际社会也只能做到减轻人们遭受的苦痛。但是,就是为对这方面作出反应也往往没有采取所需的行动。例如,索马里的情况就是一例。人道主义事务部正在探索鼓励在取得预警信息以后采取行动的办法。最近一种发展是,人道主义事务部、维持和平行动部与政治事务部共同举办临时协商,以期确保对即将产生的危机的性质和潜在的冲突具有共同的了解和看法。这些会议将在适当时期制订有关预防措施的联合建议,以供联合国行动问题高级工作组的审议。

B. 培训方案

146. 由于人道主义援助的资源非常缺乏,强调了人力培训投资的重要性,特别是在地方和全国两级的投资。

147. 联合国执行多部门和多部会形式减少灾害概念的努力极端依赖培训工作。在多部门范围内减少灾害是最近才产生的设想,因此,需要大力提高政府各级官员对这方面的注意。进行专门的培训活动是接触许多有关部门的官员以及非政府部门的代表的最佳办法。

148. 人道主义事务部/开发计划署合办的灾害事务管理培训方案,促进各国建立紧急状态各阶段事务管理的能力(从预防阶段至重建阶段)。灾害事务管理培训方案的参加者有50%是发展中国家的国民,同时,这项培训方案最近已经把指标扩大,包括70个可能出现紧急状态的国家。各国举办灾害事务管理培训问题全国讲习班以后,开发计划署就可以提出建议,通过特别方案资源,提供最高数额达25万美元的经费,以便举办加强各国执行灾害预防、减轻和管理能力的项目。

149. 设立具体的紧急状态部门培训方案是针对紧急状态作出适当的部门性反应的重要步骤,联合国大多数人道主义组织已经为他们的的工作人员拟订了和改进这方面的培训方案。例如儿童基金会就已经制订紧急状态的准备和管理的培训方案,其中包括处理安全和重大压力现象问题。它已经对300多名各级工作人员以及联合国其他组织和非政府组织的工作人员进行培训。灾害事务管理培训方案原来的目标在于作为一种自然灾害培训方案,在已经具备的培训能力的基础上,通过联合国组织、捐助者、非政府组织以及各国政府的协调和建立小组的方式来提高这种能力,尤其是在外地,但是,也同时在总部提高这方面的能力。上述培训方案在于增加各方面的参与,并且促进联合国各组织之间的全面协调。这个方案又以制订和传播新的思想和概念以及从过去的紧急状态中吸收的教训为目标。

150. 机构间常务委员会工作组同意以自然灾害事务管理培训所吸收的经验为基础建立一个机构间核心小组,以便推动对复杂的紧急事态方面的人道主义培训问题,其中包括制订关于人道主义培训、人权、维持和平以及缔造和平方面的相互关系。

C. 建立各国在自然灾害事务管理方面的能力

151. 建立各国减轻自然灾害和管理的能力需要采取提供咨询服务、团体培训、讨论会和讲习班,研究金、外地计划和出版等形式。联合国许多组织在其任务范围内展开工作,促进和协助各国执行减少灾害方案以及发展促进灾害事务管理的能力。这些组织通过提供有关减少灾害的经验、可用的概念和办法等国际知识来向各国提供进一步的服务。例如教科文组织提倡有关造成灾害原因的研究,并且促进有关减少这方面造成的后果的技术和工程手段的研究,并且通过教育、新闻和通讯来提高社会大众对这方面的注意。最近,难民专员办事处、儿童基金会和卫生组织以及红十字国际委员会与红十字联合会代表团和各国官员在人道主义事务部的协调下,鉴于扎伊尔东部许多当地居民因为火山爆发而面对的危险问题召开了一连串的会议,以便各组织就减轻灾害方面的看法和知识提出建议。

152. 人道主义事务部往往是推动和促进致力减轻灾害的部门。它通过提供预防性的人道主义援助以及在发展方面引起人们注意减轻灾害等活动来减轻发生自然灾害而造成的人类苦难以及损害与破坏。例如该部与开发计划署、儿童基金会、粮农组织、气象组织、国际电联和生境会议密切合作,在非洲举办分区域讲习班,以便促进和筹划减轻灾害的活动。

153. 在发挥促进作用方面,人道主义事务部所展开的活动包括对国际减少自然灾害十年的机构提供服务、国际新闻联系、新闻传播以及拟订新的倡议,以便促进发展各国和各区域减少灾害的能力。这方面的活动又通过提供其他技术性支助活动来予以补充,其中包括咨询服务、团体培训、研讨会和讲习班、研究金以及外地计

划等。将会就国际减少自然灾害十年向大会第五十届会议以及经济及社会理事会1995年实质会议提出全面报告。

154. 人道主义事务部在减少灾害方面的努力一向通过与各国灾害事务管理当局进行联系的方式来执行。尽管促进和支助灾害事务管理当局适当注意发生灾害以前应采取的措施仍然是很重要的,但是,需要提高各国和联合国的发展机构更多参与显然日益重要。因此需要与发展规划当局、地方政府以及公私投资者进行紧密的合作。人道主义事务部和开发计划署正在研究让发展官员估计可以发生灾害的危险以及把这些问题列入它们的日常工作中的办法,同时,预期开发计划署将会对开发计划署/人道主义事务部合办的发展项目的舒解灾害后果评价计划提供经费。

七、结论和建议

155. 在满足灾民眼前需要和在应付已大为改观的人道主义援助环境所包涵的各种挑战两方面,人道主义组织部在最前线奋斗。对导致难民处境日益艰困和生计瓦解的各种变动因素,以及对人道主义援助在减轻人民苦难和拯救他们生命所发挥的尽管有限,但意义重大的作用,人们已有更深刻的认识,人道主义组织也率先制订出创新的战略,加强作为救济行动支柱的核心能力,和确定新方法以响应空前急迫的需要。然而,如果没有有效的办法来解决冲突的根本原因,人道主义援助将沦为仅仅用来遏制危机及其破坏所造成的最明显惨况的一种工具而已。

156. 对人道主义基本规范毫不尊重的现象令人震惊,已严重损害人道主义组织对残害生灵和摧毁生计的灾祸作出反应的能力。谋求方法以确保国际人道主义法得到遵守是响应危机时面对的一项重大挑战。

157. 武装冲突受害者的福祉和人格尊严,以及他们获得人道主义援助的权利,应当得到确认和尊重。国际社会在道义上和法律上都有义务将侵害人道主义基本规范的人绳之以法。兹建议,依照1949年《日内瓦四公约》,会员国应当运用它们对武装冲突各方的影响力,以便加强遵守国际人道主义法和尊重由诸如红十字委员会之类

中立公正的人道主义组织所执行的活动。联合国本身,特别是负责执行预防外交和建立和平任务者,将致力促使遵守人道主义法成为其活动的重心。

158. 同保护平民和向他们提供援助相应,也应当向执行这些活动的人道主义工作人员提供安全保障。会员国应当更加留意人道主义工作人员面对的无数危险及其个人安全受到的威胁,并提供支助,加强《联合国人员和有关人员安全公约》所确认的现有安全保障安排。具体而言,它建议,联合国应当从有可能危及人道主义工作人员的任何危机发生伊始就有能力作出适当的安全保障安排。这样做需要在危机发生之初,就由联合国安全协调员办公室迅速部署一名或多名干事,以便补充现有的安全保障安排,或在以往没有派驻人员之处派驻人员。为了迅速部署这种能力,又建议,中央应急循环基金所生利息应用于支助这种部署,以推动安全安排,而捐助者也应当积极响应综合呼吁内为安全安排筹措资金的要求,以便偿还基金的费用。

159. 在人道主义社会圈内,已完成了不少工作,规定了旨在使投入更能相辅相成和更有效利用有限资源的共同目标和战略。然而,如果会员国向个别机构和规划署理事机构提供的意见和指示能针对在联合国系统内采用更符合一致的办法,则还可以发挥更大的协同增强作用。因此,兹建议,会员国考虑到据之以提供人道主义援助的范围更广泛的背景,保证给予联合国各专门机构和规划署理事机构的指示能连贯一致。又建议,会员国向所有联合国组织提供充分支助,和适当考虑到切需为综合呼吁而非个别呼吁筹供资金,以确保更连贯一致地执行各项人道主义方案。

160. 事实证明,综合呼吁程序在促成连贯一致的方案和在调集资源两方面都大有用处,其方式有助于均衡地响应各种需要。然而,大家也充分了解,有些情况下,在特定危机的范围内,为需要排定优先顺序的工作做得不好,而且在呼吁的安排和提出两方面都有进一步精简的余地。人道主义事务部及其合作伙伴都作出了加强呼吁程序的全面承诺。然而,综合呼吁程序的成效主要取决于会员国的响应。举例来说,供粮食和粮食以外需要之用的资源数额仍然大有出入,而且同其他活动相比,为重建方案筹供的资源经常很少。向特定危机提供更多不指明用途的捐款将有助于确保所有

重大需要都得以满足和加强各组织协力制订综合方案的能力。兹建议,会员国适当考虑,在响应今后提出的呼吁时,是否可能提供这种支助。

161. 在加强本国能力和本地机构以渡过危机这方面普遍缺乏支助,是国际社会所作综合响应最引人注意的缺点之一。然而,这些本地机构的实力是受害社区挣扎复苏的主要决定因素。兹建议,联合国人道主义组织,以及国际非政府组织考虑更广泛地利用当地的非政府组织和其他本地专门知识来规划和执行救灾和重建活动。

162. 尽管体认到重建和建立信心措施的重要性,供这种活动用的资金却严重短缺。甚至在捐助者已向重建方案提供支助时,筹资机制经常作业太慢,无法维持必要的势头以打破暴力循环或解决使不稳定情况延续的条件。切需为立即需要的重建活动留置可以迅速取用的资金。为此,兹建议,在中央应急循环基金内,另外利用3 000万美元开办一种单独业务,作为促进这种活动的触发剂。

163. 事实证明,中央应急循环基金在促进联合国各组织迅速对急剧爆发的紧急情况作出共同反应方面很有用处。然而,该基金的循环性质需要资金迅速得到补充,以确保其充分利用。除了三个场合之外,联合国组织能够付还给予它们的资金。为了使基金的资金维持在大会第48/186号决议所规定的最低数额5 000美元,兹建议,会员会积极响应补充该基金的建议,以便应付尚未偿还已为期一年以上,数额达612万美元的予付款项。又建议,该基金的涵盖范围应予扩大,以便在紧急情况旷日持久时,便利提供紧急援助。该基金只能在这种情况下审慎地支用。

164. 最近的经验显示,协调在管理危机反应方面的国际人道主义努力是必要和有用的。要在迅速变动的复杂危机状况下,确保所有采取行动各方之间充分相互促进、交换资料和采用连贯一致的政策和办法,就需要建立一个得到充裕资源和能够及时和以有效方式推展业务的结构。尽管整个系统对最近的几次危机已能迅速作出反应,显示取得了可观的成就,但联合国人道主义系统的协调仍然是持续不断的挑战。由于本组织的资源全面拮据,可供人道主义事务部用的经常预算资金数额不多,以致在人道主义紧急状况日益层出不穷之际,限制了它的能力。这是相当重要的一

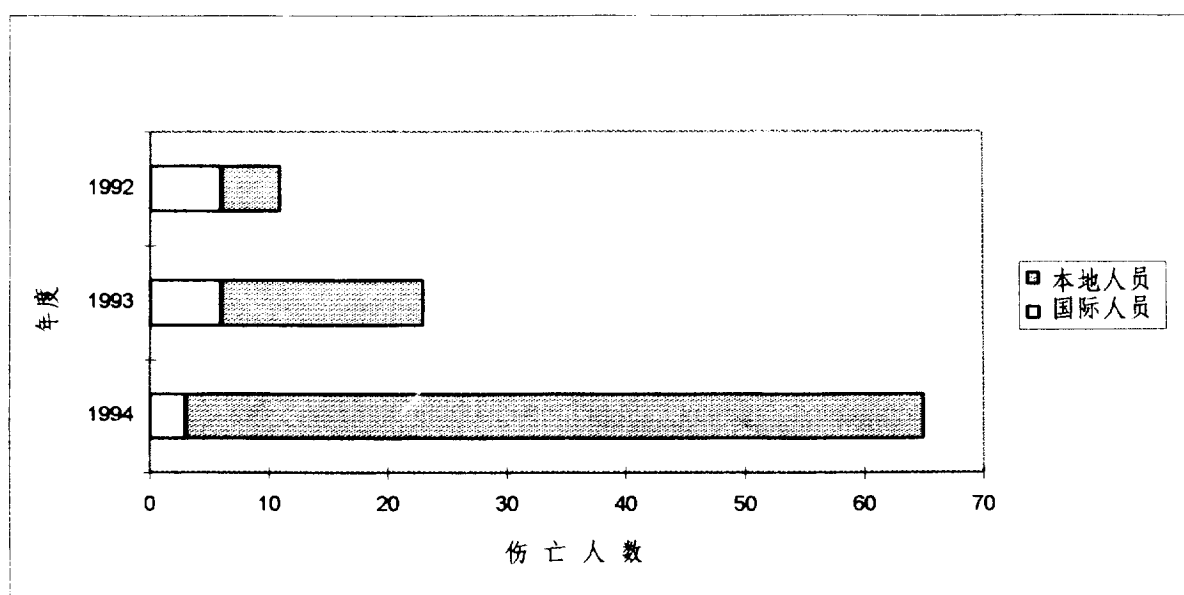
项问题,会员国应审议可采用那些方法,持续向人道部提供必要的预算外支助。这样做将有助于确保继续和加强该部在国际人道主义系统内发挥重大的协调作用。为此,要求捐助者在向综合呼吁提供的捐款中指定一个百分比专供该部协调活动利用的建议值得认真考虑。

注

¹ ST/SGB/251。

附件一

联合国文职人员伤亡情况



资料来源：联合国安全协调员办公室

注：有关这些事件的详细情况，请参阅秘书长向大会提出关于联合国一名专门机构和国际原子能机构工作人员特权和豁免问题的年度报告。

附件二
中央应急循环基金
A. 予支款和偿还款
(截至1995年5月31日)

年度	业务组织	项目地区	予支日期	予支数额	偿还日期	偿还数额	未偿清数额
1992	儿童基金会	肯尼亚	1992年8月24日	2 000 000	1992年12月31日和 1993年10月22日	2 000 000	0
	儿童基金会 索马里人道主义 索马里援助组织	索马里	1992年8月24日	5 000 000	1992年12月22日	5 000 000	0
	儿童基金会 索马里援助组织	索马里	1992年9月10日	500 000	1993年1月29日	500 000	0
	儿童基金会 索马里援助组织	索马里	1992年9月30日	1 600 000	1993年6月24日	1 600 000	0
	儿童基金会 索马里援助组织	索马里	1992年10月24日	2 000 000	1993年3月29日	2 000 000	0
	儿童基金会 索马里援助组织	索马里	1992年11月11日	5 000 000	1993年4月15日	5 000 000	0
	儿童基金会 索马里援助组织	阿富汗	1992年11月24日	5 000 000	1993年1月6日	5 000 000	0

年度	业务组织	项目地区	予支日期	予支数额	偿还日期	偿还数额	未偿清数额
1993	儿童基金会	莫桑比克	1993年1月22日	2 000 000	1994年2月2日和 1994年8月1日	2 000 000	0
	粮食计划署	塔吉克斯坦	1993年3月25日	4 500 000	1994年5月3日和 1994年6月10日	2 036 121	2 463 879
	卫生组织 难民委员会 儿童基金会 难民委员会	前南斯拉夫 格鲁吉亚 伊拉克 塔吉克斯坦	1993年3月26日 1993年4月22日 1993年6月14日 1993年6月18日	2 500 000 2 000 000 5 000 000 5 000 000	1994年5月5日 1993年9月16日 1993年10月21日 1993年12月29日和 1994年5月	2 500 000 2 000 000 5 000 000 5 000 000	0 0 0 0
	粮食计划署	伊拉克	1993年6月21日	4 000 000	1994年5月3日和 1994年8月9日	4 000 000	0
	儿童基金会	海地	1993年7月23日	1 000 000	1994年4月25日和 1994年8月1日	1 000 000	0
	粮食计划署 粮食环境	黎巴嫩 黎巴嫩	1993年9月3日 1993年9月9日	560 000 5 000 000	1994年1月3日 1994年3月21日和 1994年6月17日	560 000 1 693 276	0 3 306 724
	儿童基金会 难民委员会 粮食计划署	伊拉克 布隆迪 布隆迪	1993年10月27日 1993年11月19日 1993年12月22日	7 000 000 5 000 000 5 000 000	1994年2月1日 1994年6月1日 1994年5月3日	7 000 000 5 000 000 5 000 000	0 0 0

附件二(续)

年 度	业 务 组 织	项 目 地 区	予 支 日 期	予 支 数 额	偿 还 日 期	偿 还 数 额	未 偿 清 款 额
1994	儿童基金会	安哥拉	1994年1月6日	1 500 000	1994年5月19日	1 500 000	0
	移民基金会	扎伊尔	1994年1月6日	1 000 000	1994年7月8日	649 846	350 154
	儿童基金会	苏丹	1994年2月17日	1 000 000	1994年6月20日	1 000 000	0
	儿童基金会	苏丹	1994年2月23日	200 000	1994年5月16日	200 000	0
	儿童基金会	前南斯拉夫	1994年3月16日	1 000 000	1995年8月31日	1 000 000	0
	儿童基金会	肯尼亚	1994年3月18日	500 000	1994年4月13日	500 000	0
	儿童基金会	前南斯拉夫	1994年3月29日	2 500 000	1994年10月31日	2 500 000	0
	儿童基金会	索马里	1994年4月28日	4 870 000	1994年7月22日和 1994年10月24日	4 870 000	0
	儿童基金会	卢旺达	1994年4月28日	200 000	1994年9月8日	200 000	0
	儿童基金会	塔吉克斯坦	1994年5月20日	3 000 000	1994年12月21日	3 000 000	0
	儿童基金会	卢旺达	1994年6月1日	10 000 000	1994年9月29日和 1994年11月21日	10 000 000	0
	儿童基金会	卢旺达	1994年7月21日	3 000 000	1994年12月30日	3 000 000	0
儿童基金会	卢旺达	1994年7月21日	5 000 000	1994年12月30日	5 000 000	0	
儿童基金会	卢旺达	1994年10月7日	3 000 000	1994年12月30日	0	3 000 000	
	儿童基金会	苏丹	1994年12月28日	3 000 000	1995年5月24日	1 684 721	1 315 279
1995	儿童基金会	伊拉克北部	1995年1月4日	930 000	1995年4月26日	930 000	0
	人道主义援助	安哥拉	1995年1月27日	480 600		0	480 600
	粮食计划署	卢旺达	1995年3月7日	5 000 000		0	5 000 000
共计			115 840 600		99 923 964	15 916 636	

附件二(续)

B. 捐款状况
(截至1995年6月26日)

	认捐 (美元)	实收 (美元)	付款日期
阿尔及利亚	20 000	20 000	1994年12月7日
澳大利亚	800 000	743 600	1992年7月27日
奥地利	500 000	500 000	1992年3月30日
比利时	330 000	327 327	1992年9月17日
加拿大	2 300 000	2 195 321	1992年6月16日和22日
哥伦比亚	10 000	10 000	1993年2月4日
丹麦	2 000 000	1 999 985	1992年8月31日
芬兰	1 500 000	1 533 804	1992年6月18日
法国	5 600 000	934 579	1992年11月16日
		4 545 455	1993年1月8日和27日
德国	5 000 000	5 000 000	1992年6月30日
教廷	50 000	50 000	1992年5月22日
	20 000	20 000	1994年12月20日
爱尔兰	10 000	10 000	1992年7月6日
爱尔兰	100 000	100 000	1992年6月18日
意大利	5 000 000	4 284 184	1992年12月10日
日本	5 000 000	5 000 000	1992年7月27日
阿拉伯利比亚民众国	5 000	5 000	1993年10月6日
列支敦士登	7 000	6 641	1992年4月10日
卢森堡	100 000	100 000	1992年8月13日
马来西亚	20 000	20 000	1993年6月15日
毛里求斯	10 000	10 000	1992年7月1日
摩纳哥	40 111.73	20 000	1994年7月19日

附件二(续)

	认 捐 (美元)	实 收 (美元)	付款日期
		22 260	1995年5月4日
荷兰	3 000 000	3 083 590	1992年6月12日
新西兰	140 000	136 825	1992年3月23日
挪威	1 850 000	1 849 970	1992年5月5日和6月10日
大韩民国	50 000	50 000	1992年6月11日
俄罗斯联邦		250 000	1995年5月23日
西班牙	750 000	671 544	1993年6月7日
		88 453	1994年3月4日
瑞典	2 750 000	2 408 744	1992年11月25日
瑞士	2 000 000	999 985	1992年8月25日
		999 985	1993年1月13日
联合王国	5 000 000	5 000 000	1992年4月24日
美国	6 200 000	2 500 000	1992年4月15日
		3 700 000	1993年2月23日和7月19日
非政府组织	1 000	1 000	1992年6月17日
捐款共计	50 163 111	49 198 252	

附件二(续)

C. 基金支用状况

	(美元)
收到捐款	49 198 252
减: 预支款	(115 840 600)
加: 偿还款	99 923 964
加: 收到利息(至1995年4月30日)	2 560 789
	<hr/>
基金余额(至1995年5月31日)	35 842 405

	1992	1993	1994	1995(至1995年5月31日)
预支次数共计	7	13	15	3
偿还次数共计	2	9	30	3

附件三
对联合国机构间人道主义援助综合呼吁的分析
A. 发起或进行中的呼吁一览表
(1992年中至1995年中)
(人道主义事务部根据各别呼吁组织所提供资料汇编)

呼 吁	发起日期 (内含日期)	订正所需款额 (美元)	收 入 (捐款/认捐和转来) (美元)	应付的需要 (百分比)	受惠对象
-----	----------------	----------------	---------------------------	----------------	------

1992年

阿富汗 a	1992年6月至12月	179 700 000	85 167 652	47.4	2 500 000
南部非洲干旱紧急情况	1992年6月至1993年5月	950 621 543	724 236 155	76.2	25 876 775
伊拉克(第四阶段)b	1992年1月至6月	145 000 000	120 000 000	82.8	2 775 000
伊拉克(第五阶段)b	1992年7月至1993年3月	265 000 000	217 000 000	81.9	2 775 000
利比里亚c	1991年7月至1993年9月	149 958 000	102 012 000	68.0	1 400 000
非洲之角特别紧急方案	1992年1月至12月	1 145 765 086	913 298 762	79.7	19 000 000

1992年发起的呼吁总额:	2 836 044 629	2 161 714 479	76.2	54 326 775
呼吁次数: 6				
国家数目: 18				

1993年

阿富汗a	1993年10月至1994年3月	59 828 000	29 440 638	49.2	2 000 000
阿富汗a	1993年1月至9月	112 600 000	47 231 026	41.9	1 300 000
安哥拉	1993年5月至1994年4月	226 054 100	104 054 450	46.0	1 963 000
亚美尼亚	1993年7月至1994年3月	26 204 201	14 380 584	54.9	1 820 000
阿塞拜疆	1993年7月至1994年3月	25 592 203	18 203 471	71.1	1 000 000
布隆迪	1993年11月至1994年2月	7 949 722	4 781 286	60.1	1 827 000
厄立特里亚	1993年1月至12月	80 511 855	43 475 434	54.0	1 560 000
埃塞俄比亚	1993年1月至12月	300 965 048	146 322 469	48.6	8 261 500
前南斯拉夫	1993年1月至12月	993 856 315	989 423 702	99.6	3 820 000
格鲁吉亚	1993年3月至1994年5月	27 454 025	14 351 743	52.3	250 000
海地c	1993年3月至9月	62 727 000	11 907 336	19.0	6 500 000
伊拉克(第六阶段)b	1993年4月至1994年3月	467 067 650	122 962 593	26.3	2 775 000
肯尼亚	1993年1月至12月	185 651 470	124 322 507	67.0	2 373 000
利比里亚	1993年11月至1994年12月	168 435 179	85 398 363	50.7	3 000 000
莫桑比克d	1993年5月至1994年4月	616 170 254	542 205 545	88.0	8 250 000
卢旺达	1993年4月至1994年12月	78 533 519	30 816 105	39.2	1 192 000
索马里	1993年3月至12月	148 086 950	36 086 950	24.4	4 447 000
黎巴嫩南部/西贝卡	1993年8月至1994年1月	28 745 200	3 447 462	12.0	350 000
苏丹	1993年1月至12月	194 536 780	124 228 363	63.9	3 270 000
塔吉克斯坦	1993年1月至1994年3月	32 517 840	17 523 474	53.9	400 000
扎伊尔	1993年10月至1994年6月	76 222 520	10 085 989	13.2	2 247 000

1993年发起的呼吁总额:	3 919 709 831	2 520 649 490	64.3	58 605 500
呼吁次数: 21				
国家数目: 24				

1994年

阿富汗a	1994年10月至1995年9月	106 393 000	6 904 982	6.5	1 700 000
阿富汗a	1994年4月至9月	62 067 000	21 372 934	34.4	1 000 000
安哥拉	1994年2月至12月	181 229 482	158 253 592	87.3	3 284 300
布隆迪	1994年3月至8月	59 189 827	36 816 029	62.2	1 368 000
高加索	1994年4月至1995年3月	123 900 905	77 261 624	62.4	3 077 000
前南斯拉夫	1994年1月至12月	721 169 025	761 215 468	105.6	4 259 000
海地	1994年12月至1995年5月	78 005 000	40 316 066	51.7	2 220 000
伊拉克(第七阶段)b	1994年4月至1995年3月	288 514 237	92 499 621	32.1	1 300 000
肯尼亚	1994年1月至12月	96 413 997	54 860 331	56.9	1 620 000
莫桑比克d	1994年5月至12月	205 979 833	128 155 138	62.2	8 250 000
卢旺达	1994年7月至12月	589 403 829	562 127 171	95.4	3 900 000
苏丹	1994年1月至12月	189 936 129	157 892 856	84.9	6 500 000
塔吉克斯坦	1994年4月至12月	42 539 510	25 706 905	60.4	605 000
也门	1994年8月至1995年2月	21 715 240	3 205 018	14.8	375 000

1994年发起的呼吁总额:	2 762 457 014	2 126 587 735	77.0	39 458 300
呼吁次数: 14				
国家数目: 19				

1995年

安哥拉	1995年1月至12月	212 766 409	1 962 002	0.9	3 226 543
高加索	1995年4月至1996年3月	118 004 581	5 236 592	4.4	3 170 737
车臣	1995年1月至6月	25 053 660	8 079 802	32.2	220 000
前南斯拉夫	1995年1月至6月	241 731 697	171 859 982	71.1	2 244 400
伊拉克(第八阶段)	1995年4月至1996年3月	183 311 662	Update Pending	0.0	1 300 000
利比里亚	1995年1月至6月	65 348 947	26 931 723	41.2	1 500 000
卢旺达/分区域	1995年3月至12月	766 512 672	309 672 947	40.4	3 700 000
塞拉利昂/几内亚	1995年3月至12月	14 672 958	Update Pending	0.0	500 000
索马里	1995年1月至6月	70 310 235	6 693 339	9.5	1 550 000
苏丹	1995年1月至12月	101 082 462	3 196 336	3.2	5 866 816
塔吉克斯坦	1995年1月至12月	37 289 923	9 965 221	26.7	600 000

1995年发起的呼吁总数:	1 836 085 206	543 597 944	29.6	23 878 496
呼吁次数: 11				
国家数目: 17				

- a 据联合国向阿富汗提供人道主义援助协调办事处呈报。
b 据伊拉克特别紧急方案呈报。
c 据纽约人道主义事务部呈报。
d 据联合国莫桑比克人道主义援助办事处呈报。

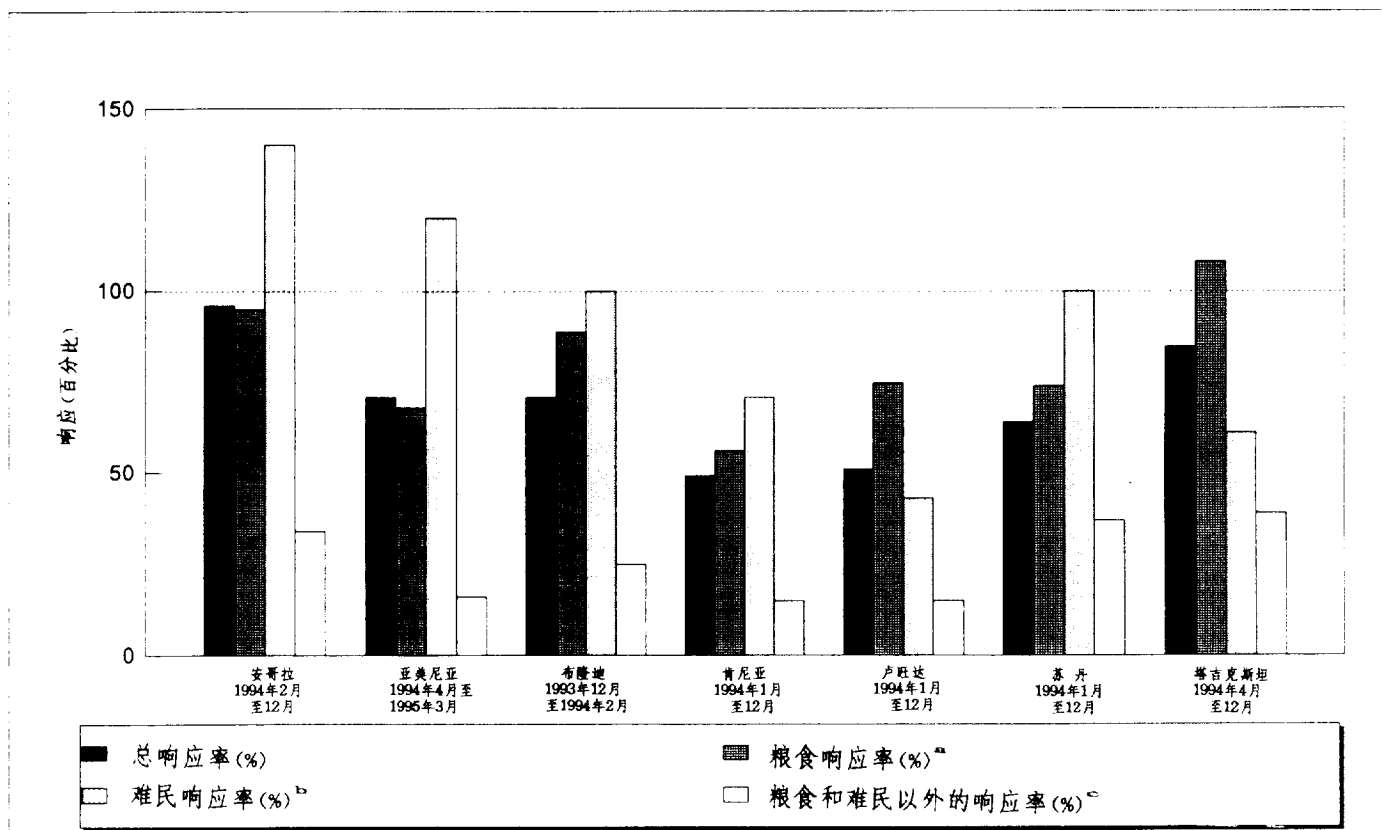
B. 所需款额、捐款和民众对象摘要
 (1992年中至1995年中)

年 度	发起呼吁 次 数	呼吁所包含 国家数目	所需款额 (美元)	呼吁组织呈报 的筹资数额 (美元)	民众对象	应付的需要 (百分比)
1992年6月至12月	6	18	\$2 836 044 629	\$2 161 714 479	54 326 775	76.22%
1993年	21	24	\$3 919 709 831	\$2 520 649 490	58 605 500	64.31%
1994年	14	19	\$2 762 457 014	\$2 126 587 735	39 458 300	76.98%
1995年1月至5月 [*]	11	17	\$1 836 085 206	\$543 597 944	23 878 496	29.61%

* 迄1995年5月1日止所提出的筹资数额。

附件三(续)

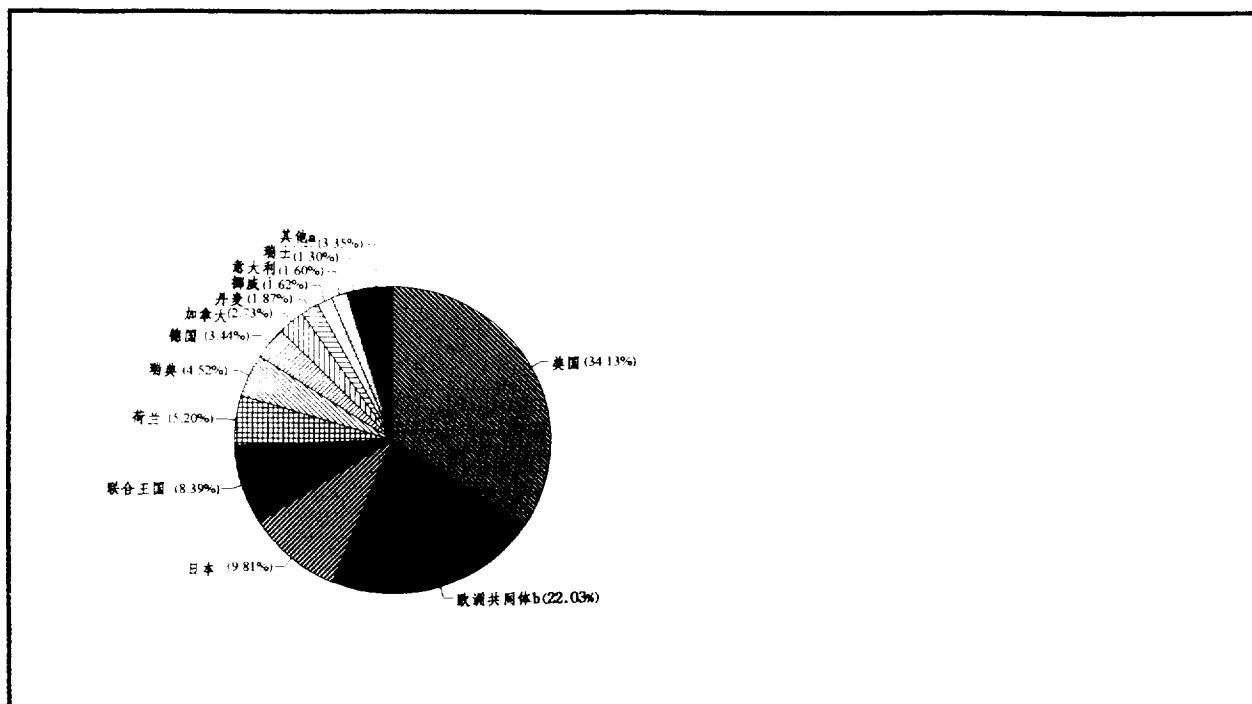
C. 按部门分列的对综合呼吁的响应情况
 (选定的案例)



^a 反映于对粮食计划署的响应。
^b 反映于对难民专员办事处的响应。
^c 反映于对其他呼吁组织的响应。

附件三(续)

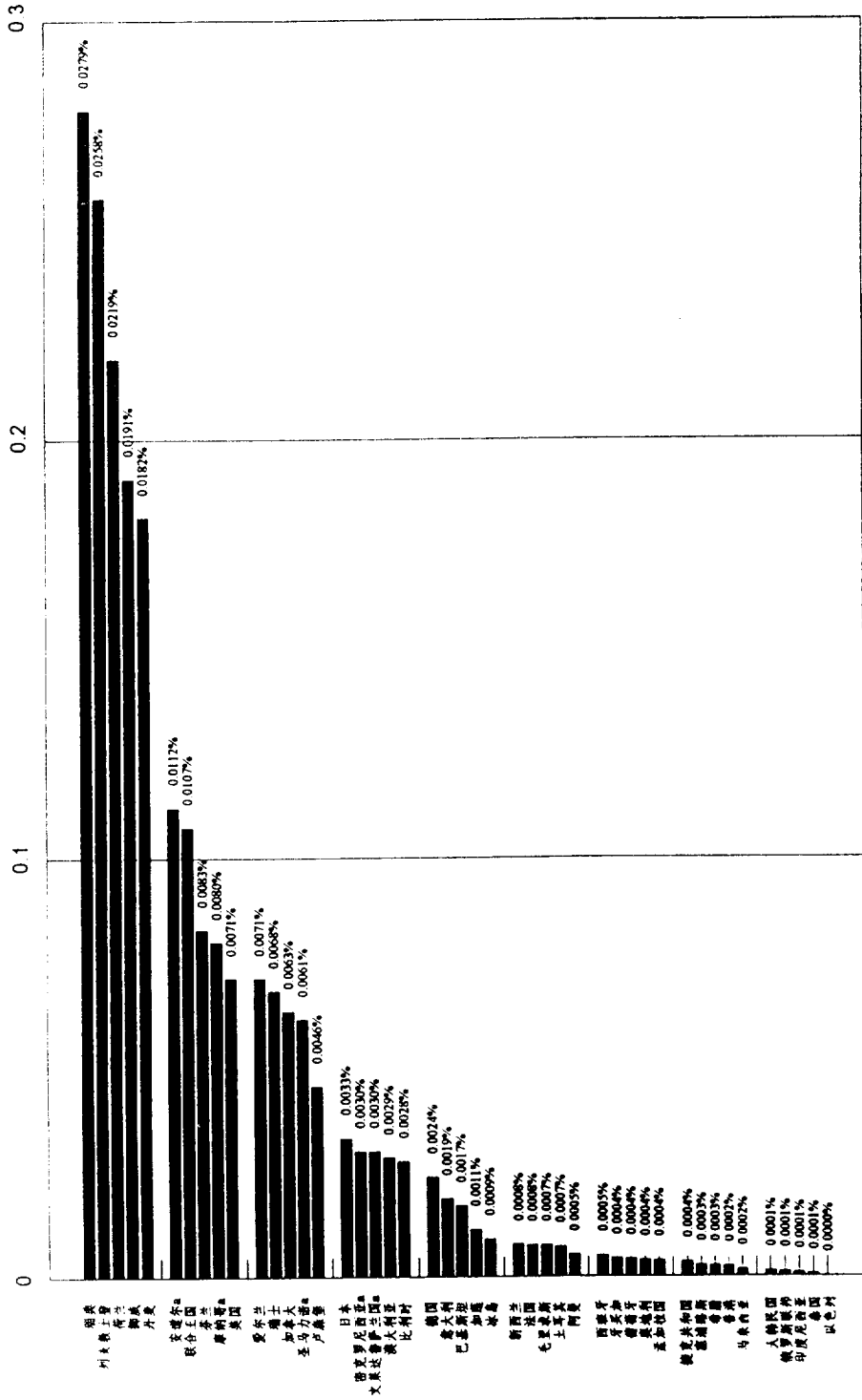
D. 1994年捐助者响应的分析



- a 包括安道尔、澳大利亚、孟加拉国、比利时、文莱达鲁萨兰国、塞浦路斯、捷克共和国、加蓬、希腊、香港、冰岛、印度尼西亚、爱尔兰、以色列、牙买加、大韩民国、列支敦士登、卢森堡、马来西亚、密克罗尼西亚、摩纳哥、新西兰、阿曼、巴基斯坦、葡萄牙、俄罗斯联邦、圣马力诺、西班牙、泰国和土耳其。
- b 欧洲共同体总额，不包括成员国提供的援助(数额约达36 530万美元)。

E. 1994年捐助者捐款占其国民生产总值百分比摘要

(千分之一)



■ 占国内生产总值的百分比

资料来源：世界银行世界地图，第18-19页，另外指明者除外。

a 数据摘自《世界数据登记簿》，第2版，Guinness出版社，(第54-59页)。(国民生产总值数据如下：安道尔(1992年)、布隆迪(1989年)、摩洛哥(1989年)、摩纳哥(1992年)、圣马力诺(1992年)。

附件四
1994年选定组织的预算、紧急开支和紧急储备金
(美元)

	预 算	数额/占紧急 开支的百分比	紧急储备金 (如有设置)
粮农组织	673 114 000a	5 603 600b	N/A
难民专员办事处	1 200 000 000	N/A	25 000 000
儿童基金会	801 000 000	216 000 000 27%	9 000 000
粮食计划署	1 400 000 000	980 000 000 70%	c
卫生组织	1 000 000 000	34 000 000 3.4%	900 000d

- a 1994/1995两年期。
- b 技术合作方案: 信托基金支付的开支数额达30 868 514美元。
- c 国际紧急粮食储备。
- d 每两年期50万美元(不予补充), 由发展方案分拨给紧急情况和人道主义行动司; 和40万美元由卫生组织促进卫生自愿基金转拨给灾祸和自然灾害特别帐户。