



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/49/177
E/1994/80
21 June 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十九届会议
暂定项目表* 项目37(c)

经济及社会理事会
1994年实务会议
临时议程** 项目3(c)

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：
国际减少自然灾害十年

加强联合国人道主义紧急援助的协调

秘书长的报告

摘要

本报告是遵照大会第46/182号和第48/57号决议内所载要求编写的。本报告也讨论了为执行经济及社会理事会协议结论/1993/1号采取的措施。为此,本报告概述了联合国系统在非政府组织和其他人道主义伙伴的合作下,如何努力迎击人道主义紧急事务的复杂性和范围所带来的不寻常挑战。本报告也讨论了为加强在紧急情况早期迅速响应的能力,在人道主义、维持和平与调停努力之间的纵向协调问题,以及关于早期预警、绘制易发生灾害图表和预防行动的措施。

* A/49/50/Rev.1。

** E/1994/100。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 6	4
二、 适当、及时地紧急响应	7 - 28	5
A. 改革协调	7 - 12	5
1. 总部一级的协调	8 - 11	5
2. 外地一级的协调	12	6
B. 采取迅速行动响应	13 - 17	7
C. 综合呼吁过程	18 - 24	8
D. 交流资料和早期预警	25 - 28	9
三、 促进人道主义目标	29 - 58	10
A. 保护冲突局势中的人道主义任务规定	29 - 32	10
B. 达及待援人民	33 - 37	11
C. 制裁	38 - 40	12
D. 地雷	41 - 49	12
E. 复原	50 - 53	15
F. 国内流离失所的人	54 - 58	16
四、 从救济到发展	59 - 83	17
A. 提高预防和防备自然灾害的能力	59 - 76	17
1. 储存	68 - 71	18
2. 灾害管理培训方案	72 - 73	19
3. 国际减少自然灾害十年	74 - 76	20
B. 从救济过渡到发展	77 - 83	21

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、资源	84 - 96	22
A. 调动资源战略	84 - 89	22
B. 中央应急循环基金	90 - 96	24
六、结 论	97 - 104	25

附 件

一、中央应急循环基金运用情况	28
二、1992年中至1994年中联合呼吁和响应情况分析	31
三、1993年自然灾害摘要	34

一、导言

1. 国际社会在冷战后年代面临一项主要挑战,即是对愈来愈多的人道主义紧急事务作出有效、及时的响应。自然灾害继续造成大量的人命丧亡和财产损失,而所谓的“复杂紧急情况”也剧增,往往涉及种族和民间冲突,要求相等的大力响应。必须将其化为一致行动,以加强国际社会响应这些危机的能力。今天,亚洲、非洲、高加索山脉、前南斯拉夫和中美洲29个国家内超过3 000万名人民亟需紧急援助。非洲撒哈拉以南超过2 000万人民遭受严重旱灾威胁,使布隆迪、利比里亚、卢旺达、索马里、南部苏丹和扎伊尔境内原已受苦的上百万无辜人民有如雪上加霜。

2. 世界上许多地方民间社会的崩溃除了种族和民间冲突外,还是数种因素的结果,但也往往反映国家和国际发展努力两者的失败。悍然不顾基本人权和国际人道主义法继续扩大人类受苦的范围,往往使邻接区域和国家内脆弱的政治和社会结构遭到无法忍受的压力。这些危机的一个特点是故意地、以暴力企图不让灾民获得人道主义援助,并以人道主义和救灾工作人员作为暴力的直接目标。在波斯尼亚-黑塞哥维那、南部苏丹、安哥拉、利比里亚、阿富汗和卢旺达,救济车队经常受阻,无法达及受战争影响的平民。

3. 为解决这些重重问题,需要一项以所有人道主义组织间加强的、密切合作为根据的有效人道主义响应办法。由于这类危机的幅员和范围增加甚速,联合国系统各组织和其他人道主义机关的个别能力已达极限,需要增加支助,以及改善响应机制的安排和管理。为此,应将这些危机的人道主义、政治和安全方面连系起来应付。这对确保达及受害者以及救济人员和供应品的安全是必要的。

4. 联合国系统各组织、其他人道主义实体和非政府组织一直一致努力加强其及时、协调行动的能力。其范围包括明确界定各别的作用和责任、更好地分析紧急情况 and 评估需要、以及调动国际支助。紧急救济协调员经由机构间常设委员会集中注意以下缺乏明晰任务规定的问题:达及受害者;人员和救济供应品的安全;确保冲

突局势内的人道主义迫切性；讨论因联合国实施制裁办法引起的特别需要，军人的复原和恢复平民生活；移除地雷和确保从救济过渡至发展。

5. 大会1991年12月19日第46/182号决议要求在一名紧急救济协调员的领导下建立一个强大的协调机制，来处理这些复杂问题。这各紧急救济协调员在人道主义事务部的支持下还获提供以下支助：机构间常设委员会这类协调机制，其组成部分为包括红新月社在内的有关人道主义组织、以及非政府组织和政府间组织的行政首长；拥有为数5 000万美元的紧急情况中央紧急循环基金，由业务组织在紧急情况的早期使用；以及评估紧急情况的需要和拟订响应战略的综合呼吁过程。

6. 新的紧急情况继续发生，其他紧急情况也持续不断。其数量的增加和复杂性需要国际社会不断地努力改进和加强响应能力。过去两年来作出的努力显示在朝向更系统化和相关地响应紧急情况方面有重大进展，但仍有许多待做的事。本报告分析迄今为止取得的成效和等在前面的极大挑战。

二、适当、及时地紧急响应

A. 政策协调

7. 协调人道主义响应涉及两个级别。首先是总部一级的政策拟订和协调，其次是外地一级的协调管理。机构间常设委员会及其附属机制，包括其工作组，集中注意政策和战略问题。这些问题涉及的事务是有关联合国系统有效满足人道主义需要的整个能力，以及拟订对特别紧急情况的全系统响应办法。

1. 总部一级的协调

8. 机构间常设委员会在1994年4月的届会上讨论了数项政策问题，包括保护冲突局势中的人道主义任务规定，制裁的人道主义方面，以及支助外地协调。会议也就诸如安哥拉、卢旺达和扎伊尔境内等数个目前发生或可能发生的重大紧急情况作了决定。会议核可了关于综合呼吁过程的准则，同意推动关于优先次序的工作，并批准

了机构间常设委员会整个结构的任务规定,包括委员会的组成情形、责任和程序。

9. 1994年,机构间常设委员会打算集中注意以下政策问题:资源调动战略;外地协调;制裁的人道主义方面;扫雷;从救济过渡至发展;综合呼吁过程;以及国内流离失所的人。委员会也将继续不断审查需要全系统响应的具体国家情况。

10. 大会1993年12月14日题为《加强联合国人道主义紧急援助的协调》的第48/57号决议第18段强调亟需紧急救济协调员充分参与全面规划联合国对紧急情况反应,以便作为人道主义的倡导者,确保人道主义领域、特别是救济援助工作的人道、中立和公正等原则得到充分考虑。大会1993年12月10日有关维持和平行动的第48/42号决议第27段,并建议在维持和平行动的任务包括一个人道主义组成部分时同紧急救济协调员就行动的整体规划进行充分协商,并在其他情况下当人道主义活动和维持和平活动之间需要密切协调时于早期阶段进行协商。

11. 这些决议中所拟想的协商过程安排办法目前已在实行,也就是将现在的临时安排办法转变为由人道主义事务部更系统化和经常地参与在现有或计划有人道主义组成部分的紧急情况中进行联合国维持和平行动此一规划工作的各阶段。这些新安排的主要目的是确保预先计划联合国人道主义和维持和平行动在与冲突有关紧急情况中的实地协调。

2. 外地一级的协调

12. 有效的领导能力和明确分配业务机构间的义务是协调外地一级人道主义活动的一个最重要组成部分。联合国驻地协调员通过设有灾害管理小队这类国内小队工作,继续是对灾害和紧急情况的第一道响应线。现在已进行协调,确保联合国在有关机构的充分协商下可迅速指定或任命具备适当资历的人道主义援助协调员,资历包括具有管理复杂紧急情况下人道主义活动的实地经验。国家一级的人道主义协调员应获得业务机构、政府间和非政府组织及其他有关方的支持和尊重。机构间常设委员会就这方面正在进行的讨论结果和作出的决定将适时提交经济及社会理事会和

大会。

B. 采取迅速行动响应

13. 联合国系统对重大紧急情况的相关响应须视有效的外地结构而定。灾害和紧急情况数目日增,联合国系统的能力受到严重考验,在有些情况下被认为没有能力。因此,紧急救济协调员和业务机构设法制订迅速响应程序和设立小队来支助受影响国家,以及建立必要的联合国外地结构。特别强调点是按照有关机构的任务规定和能力及早分配责任。

14. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和联合国儿童基金会(儿童基金会)已建议迅速响应能力,得以迅速地、具体部门评估紧急情况和支助外地活动。世界粮食计划署(粮食计划署)也发展了类似能力,联合国开发计划署(开发计划署)则正在设法确保外地一级的充分及时协调能力。在最近几个月内,迅速响应小队已认明措施,有助于要例如安哥拉、格鲁吉亚和扎伊尔等国内采取迅速行动。紧急派至外地的机构间小队处理了支助协调问题,必要时作了予以加强的建议。

15. 现在正在拟订一项提议的定稿,以确保采取迅速行动,支助外地协调,以及使这类支助更集中和更自动化的方法。它将提议办法,分发紧急资料、迅速评估和初步的综合呼吁、加强后勤和通讯以及对外地协调结构的其他支助。

16. 原来为迅速响应突然发生的自然灾害安排的资源和办法(例如:后备电讯设备和工作人员,用电子办法编制和分发快速情况报告,在决定后24小时内派遣协调工作人员等)已予调整使适用于突然发生的复杂紧急情况。如大会第48/57号决议所授权,紧急情况中央循环基金帐户所得利息已被用于国内迅速响应协调行动。例如,就卢旺达而言,4月中在艰困的安全情况下,在联合国维持和平部队的密切合作下,派遣了一个小规模联合国机构间小队至基加利,以支助外地协调员,以及从事一项对需求的快速评价。

17. 对突然发生的自然灾害,设立了支助受害国政府的迅速响应机制和联合国

灾害管理小队。如下面第四节所述,过去一年来由于又设立了联合国救灾评估和协调后备小队、国际搜索救援咨询小组及国际和民防资产项目,这项能力得到了加强。

C. 综合呼吁过程

18. 有效外地协调的一个必要考验是以评估受影响人民最迫切需要的任务,决定提供援助的最适当方法,然后确保及时、适当地执行方案。

19. 过去一年来,一个机构间常设委员会工作队界定了综合呼吁过程的必要组成部分和全部程序,这个过程只能用于需要充分协调的机构间响应这一情况。因此,综合呼吁过程将是一项重要的外地活动。在外地一级上非政府组织愈来愈多参与呼吁过程,包括参与评估和战略部分,确保了更全面的呼吁。例如,在安哥拉,非政府组织不仅参与过程,它们还利用呼吁寻求资源。非政府组织愈来愈多参与协调过程这一趋势由于瑞典出资创设一个联合国基金更获加强,通过这笔基金,人道主义协调员可在最少官僚拖延的情形下为非政府组织活动提供种子基金,应该加以鼓励。

20. 关于综合呼吁过程的机构间常设委员会工作队草拟了经由国内协调结构准备呼吁工作的准则。待外地测试过准则后,机构间常设委员会打算在1994年9月以前将其定稿。

21. 虽然预期准则将大大改进整个过程,但仍有数个问题须处理。其中三个特别有关:(a) 临时和最新呼吁;(b) 拟订过程的期限;(c) 在救济和发展活动中作一明确界定。

22. 机构间综合呼吁过程必须考虑到须让人道主义协调员和业务组织迅速配合改变的情况。有时经证明等不及开始评估和分发呼吁之间拟订过程的完成(平均六周)。不过,为了就优先需要和综合活动达成协议进行的必要协商过程不应耽误紧急人道主义响应。

23. 为响应立即救济所要求,各机构应从它们本身的紧急储备资源提取。按

照它们的任务规定,它们也得进行认为必要的临时呼吁。不过,它们应在进行这类倡议以前让紧急救济协调员完全知道,并确保这类措施附合其后的综合呼吁。临时机构间综合呼吁等其他备选办法正由机构间常设委员会工作队探讨中。

24. 机构间常设委员会认识到捐助者按照综合呼吁中居优先救济需求的重要性。为此,委员会赞同旨在将呼吁要求限于受紧急情况影响人民迫切需要的优先原则。委员会为应付救济、重建和发展之间相符合的困境,要求每个机构间综合呼吁都载有一项战略,说明优先重要的救济方案随后将如何并入重建和发展活动中。这样只标示了解决问题的第一个步骤。

D. 交流资料和早期预警

25. 大会第46/182号决议强调系统化收集、分析和分发资料,包括对紧急情况及早预警,是紧急救济协调员的重要责任。为加强其有效履行这些义务的能力,大会第48/57号决议和经济及社会理事会在其协议结论/1993/1中要求在人道主义事务部内设立一个紧急情况信息系统。

26. 因此,人道主义事务部在1994年3月提出国际紧急情况防备和反应信息系统项目,以便以发展标准程序方法改善信息管理,使各国际人道主义伙伴和各国政府得以随时交换所取得的数据。这个项目将协助国际伙伴间同意通过相关和相连的资料管理程序,管理标准和技术。这个系统也将为所有那些参与发展新资料系统和程序以满足现有系统和程序所不能满足需要的人提供合作。

27. 人道主义事务部也开始进行制订一个人道主义早期预警系统。这个系统旨在使用来自联合国系统和其他人道主义伙伴的全部资料,予以分析,用以认明具有人道主义影响的潜藏危机。它将充分注意到各机构使用的早期预警机制,例如粮食及农业组织的全球资料早期预警系统。在这方面,该部已向其人道主义伙伴征求具体领域的专门知识和作为发展系统合作人的一般了解。这些努力除其他外包括儿童基金会、开发计划署、难民专员办事处、世界卫生组织(卫生组织)和布雷顿森林研究

所。目前在试验阶段,早期预警系统预期将在1994年底前运作。

28. 有效执行这些项目将使所有参与人道主义行动的伙伴--秘书处各部和联合国系统各组织、各国政府、有关政府间组织和非政府组织--及时交流资料,从而有助于协调地响应紧急情况,包括防备、特遣规划和适当预防性人道主义行动。有关资料也将被用来促使大众注意和支持人道主义行动。

三、促进人道主义目标

A. 保护冲突局势中的人道主义任务规定

29. 复杂的紧急情况对人道主义组织和涉及提供救济援助的其他组织造成严重的新的挑战。罔顾基本人道主义原则、严重违反人道主义法、以及威胁救济人员的安全和保护,强调了需要使所有涉及复杂紧急情况的组织--包括安全理事会--加强注意人道主义关注事务和目标,并需采取适当措施,保护冲突局势中的人道主义任务规定。固然新一代的多面联合国行动需要政治、军事和人道主义方面的密切交互作用,同时也须确保人道主义组成部分以保护中立和公正方式可维护其特性。

30. 能够在冲突局势中履行其人道主义任务规定是人道主义组织最严重关注的问题。对于机构间常设委员会范畴内和在有维持和平行动部和政治事务部参与的协商下的事务给予了极大的注意。主要目的是拟订模式,促进联合国在复杂紧急情况中行动的政治、维持和平与人道主义组成部分之间的交互作用,同时制订管理合作、资料、联合规划和后勤的程序。

31. 机构间常设委员会已拟订一套在冲突局势中指导人道主义行动的一般原则,以及具体行动准则,其中专注于联合国综合行动不同方面之间的合作与协调模式,包括与红新月社和各非政府组织交互行动的模式。经认明的关键领域如下:

(a) 应按照公正、中立和人道主义原则进行人道主义救济援助;

(b) 重申自由、安全和无阻地取得人道主义援助,以及人道主义外交在这方面的作用;

(c) 应与从事人道主义救济工作的非政府组织大力合作；

(d) 应确保所有救济人员的安全和保护；

(e) 应充分评估安全理事会关于人道主义问题方面，这类问题应在其关于复杂紧急情况的决定中适当反映；

(f) 使人道主义援助免受制裁影响的重要性，特别是对脆弱群体而言。

32. 这套原则连同正在拟订的业务准则，应作为所有今后联合国行动中人道主义倡议的有效工具。

B. 达及待援人民

33. 这一年极大部分的全世界主要人道主义援助行动是在几乎是战场情况下执行的，与达及和安全有关的问题成为主要困难。受冲突影响平民取得人道主义援助权利，以及人道主义组织提供援助的权利，分别在《第四项日内瓦公约》和《1977年议定书》等国际法中都有明确规定。

34. 不过，为达及国内冲突的民间受害人，人道主义援助组织往往必须载运救济物品至非由合法宪政当局控制的，有时甚至没有任何当局控制的地区。在这种情况下，人道主义机构必须诉诸不寻常手段以便运送。

35. 愈来愈多的情形是，为达及待援人民需长时间的谈判，有时个别和每次运送救济物品都需这种谈判。往往是，所作努力因随后的冲突发展而停止，“商定的安排办法”必须重新谈判。虽然已作出各种努力设法达及，也取得有关方的确切安全保障，救济组织经常还需在极危险情形下进行救济援助的运送。

36. 例如，在安哥拉，世界粮食计划署货机不断遭到攻击，常常阻断对达及受困人民极端重要的空运。秘书长的特别代表和当地人道主义协调员不得不一再谈判安全安排办法，以恢复飞航。在波斯尼亚—黑塞哥维那境内存在类似的情况，难民专员办事处和联保部队经常须重订救济物品运送规定，往往须就每次个别航队签订。在苏丹，由于安全问题，经过数年的停停行行救济行动，联合国任命了一名人道主义事

务特别代表,谈判运送救济援助的陆空走廊细节,这些援助经常受到苏丹南部地区进行中冲突的影响。

37. 人道主义援助达及灾害和紧急情况受害人问题仍待解决。通过谈判或在军事保护下的临时安排办法将须得到经由对人道主义行动的广泛承认和尊重的辅助。各国政府在这方面负有特别义务,所有各方也是一样。国际社会必须向所有有关方发出清楚、明确的信息,强调必须充分尊重国际人道主义法。

C. 制裁

38. 在最近几年,国际社会愈来愈多按照《联合国宪章》的规定,使用制裁来达到广泛范围的目标。由于制裁成为较普遍,人们就其对指标国家脆弱群体产生的有害,非蓄意影响日益关注。譬如,儿童基金会一直特别积极评估制裁的非蓄意反面影响,必要时让儿童和其他脆弱群体不受制裁。卫生组织正在研究制裁对卫生的影响。国际人道主义组织已向个别安全理事会特设制裁委员会建议,提请注意这些有害的人道主义影响,和(或)取得授权运送救济物品。

39. 虽然制裁委员会接受这些干预,但它们保留是否根据人道主义理由核发许可决定的权力。譬如,在一些情况下,安全理事会不认为有关指标国家内脆弱群体受到严重影响,在其他情况下,指标国家政府涉嫌将救济品转用于非指定用途。

40. 目前正努力寻求办法,减轻制裁对脆弱群体的影响。1994年4月,机构间常设委员会设立了一个机构间工作队,进行关于制裁影响的全面研究。工作队在五月举行其第一次会议,并商定一个范畴,审查如何在安全理事会考虑制裁的规划阶段最好地向其表达人道主义关注;审查制裁的人道主义豁免的法律根据;制订可靠的目标指示器,作为寻求豁免的基础;以及制订程序,加速豁免程序。

D. 地雷

41. 未清除地雷这个全球问题是份量极大的人道主义问题。共有为数8 500万

至11 000万之间的地雷散布在全世界60个国家内。这些地雷耽误了难民和流离失所人士的遣返；使可耕地无法使用；阻碍了货物和服务的内部流通；使电力网、供水系统、公路和铁路等国家基本设施的关键组成部分无法使用；并使原已负担过重的医疗和福利系统更超量。虽然每月有400多人丧生于未清除地雷，直到最近都未广泛认识到这个问题的严重性。

42. 未清除的地雷使部署人道主义人员和维持和平部队的工作成为缓慢、危险的过程。它们阻止了难民和流离失所的人恢复正常生活和重新定居；阻碍或使得不可能直接分配食物和其他援助；无法使援助达及有需要的特定地区；使任何联合国援助方案面临的后勤问题困难重重。因此，移走这些未清除地雷成为一项先决条件，对即使是走向人道主义救济和国家重建道路的最初步骤也是如此。因此，地雷问题应在维持和平及建立和平的努力中讨论。

43. 扫雷往往被视为一项军事问题。不过，军事扫雷技术几乎专门针对布雷区的破除，使部队能够通过。这些技术往往只是将地雷推至一旁，对敌对情况结束后面对清除地雷问题的平民而言没有多大用处。此外，这些技术对处理乱埋地雷这种内部冲突中普遍存在的情况几乎完全没有用处。虽然各国花费许多金钱增加杀伤地雷的效力，它们对其长期效用或对发展平民扫雷技术只投入极少的注意。在柬埔寨和阿富汗取得的经验指出，目前扫雷是一个缓慢、低技术过程，就长远而言，只能将其作为一项人道主义和发展问题来处理。

44. 在这个范围内，人道主义事务部被指定为联合国与地雷有关活动的联络处。在所有有关联合国部门和机构的参与下，定期就地雷政策举行协商，以讨论联合国涉及这个问题的所有方面（概念、法律、财务、体制和业务），以制订标准的联合国与地雷有关的活动的准则，并促进更好地散布关于地雷问题和方案资料。

45. 人道主义事务部和维持和平行动部在数个国家拟订、协调和执行了扫雷计划。这些计划包括以下三个组成部分：带来联合国扫雷资源，进行扫雷行动，以支助人道主义和维持和平目标；告知当地人民和返回的难民如何认识、避免、标示和报

告地雷；以及最重要的，旨在建立国家扫雷能力。关于后者，重要的是协助国家政府建立民间机构，具有进行防雷意识方案的能力，从事地雷区调查，执行清除行动，着手培训，以及管理和资助扫雷方案。联合国采用培训当地扫雷人员、管理员、指导员和方案管理人员方式，尽力向各国提供长期办法，处理其地雷问题。难民专员办事处、儿童基金会和开发计划署也参与这些活动的某些方面。

46. 需要一个机制，散布关于地雷问题和处理技术的资料，并将这项资料传递给那些进行地雷活动的人。为此目的，人道主义事务部正在设立一个全球扫雷数据库，可作为所有有关联合国机构、各国政府和其他关注组织的一项扫雷资料来源。这个数据库将有助于更加了解这个问题的范围和性质，并将加强响应能力。它将协助规划、管理和更有效地执行扫雷行动。同时，关于地雷问题范围的更确切资料也将加强使资源有效达及迫切需要地区的能力。

47. 扫雷是一个耗资巨大的过程。扫雷方案在行动开始时需要最多资金，以便进行早期防雷意识教育和支付购买设备费，设立扫雷培训学校和培训扫雷技术人员。经常发生的是，迟迟收不到资金，对扫雷过程和其他有关方案造成无可弥补的延迟。目前正在审查各种财务模式，以期辅助现有机制，使扫雷援助方案能够迅速开始和继续下去，包括如大会1993年10月19日第48/7号决议所要求的设立一个特别信托基金。将按照该项决议，向大会第四十九届会议提交一份关于协助扫雷的全面报告。

48. 还需审查使各国在联合国援助结束后能继续扫雷方案的财务模式。受影响国家如无国际援助，往往没有继续扫雷工作的财务资源。在没有国内财务办法或直接双边援助进行持续扫雷的情形下，包括区域开发银行在内的各发展机构、世界银行和国际货币基金便将面临这个问题。由于扫雷方案是促进国家重建、经济成长和发展的一个重要组成部分，它们对全面发展战略的成功是极重要的。

49. 尽管联合国系统努力协助受影响国家处理未清除地雷问题，地雷却继续增加。据估计，今年将埋放200万以上的地雷，而只移去8万。虽然小型杀伤地雷每枚\$3

以下便可买到,找寻和移除的费用,每枚便在\$300至\$1 000之间。从而,仅是本年为移除新埋放地雷,国际社会便须承担至少\$6亿的额外负担。如果希望解决这个问题,会员国必须商定有效措施,停止生产和使用地雷。儿童基金会、难民专员办事处、联合国其他机构和各非政府组织在这方面发挥了积极作用。此外,许多非政府组织正在设法采取措施,全面禁止生产、使用和出售杀伤地雷。同时,联合国必须促请国际社会发展和部署更有效的扫雷技术。

E. 复原

50. 对许多面临冲突后局势的国家而言,前战斗人员的复原和恢复平民生活对长期稳定与和平以及重建和发展努力的成功有极大的影响。复原方案的步调和性质对那些从停止冲突中获益最大的人,对执行和平协议,以及对重建方案的成功具有重大影响。在许多人民长期离乡背井、流离失所的情况下,他们返回的意愿和能力可能完全须视战斗人员放下武器致力于和平努力的程度而定。

51. 迄今为止,解甲士兵及其复原的规划大部分集中注意驻扎、武器收集、最后军饷、以及返回原籍地运输工具和恢复平民生活等问题。不过,最近的冲突决议和建立和平工作强调了将人道主义考虑因素,连同前战斗人员恢复平民生活的社会经济方面,纳入一个全面复原计划的重要性。提供诸如保健和其他基本需求等充分的社会服务,以及稳定的收入途径--特别是士兵及军眷依赖游击队或其他组织供给食物、住房和在许多情况下一种生活方式的情形下--是任何过渡过程成功的主要决定因素。前战斗人员能够找到办法维持生活是复合和复原过程的一个重要因素。

52. 战后局势和社会恢复能力的一个重要组成部分是如何协助受战争创伤儿童克服其所遭受的心理悲痛。被招募或被迫加入军队的儿童应获得特别照顾。许多这些儿童被剥夺了童年,与家属和亲戚失去联系,没有帮助他们过渡至平民社会的正规教育、社会技术和生活展望。

53. 考虑到复原过程的重大人道主义影响,现在正一致努力,认明改进全面规划

和协调的因素。为此目的,机构间常设委员会连同许多对国家复原计划具有直接影响的行动者目前正在审查“复原”问题。即刻的目标是加强我们对冲突后复原此一重要方面的集体了解,以便今后的复原工作有助于巩固和平。

F. 国内流离失所的人

54. 国内流离失所的人此一问题已达到严重程度,构成对国际社会的一项重大挑战。超过2 500万人因无法控制的事务被迫离开家园,需要保护和援助。援助国内流离失所的人,其主要责任端赖各国政府。不过,这些国家政府有时可能无法或不愿履行这项义务,因而需要国际社会的支助。

55. 为应付国内流离失所人士的需要,目前的努力集中在以下三个问题:资料和早期预警;保护和援助。为了有一项明确的政策或响应,必须备有关于全世界国内流离失所人士所有情况的最新资料。各政府间组织和非政府组织定期编纂关于特别地区和局势的资料。自1993年初以来,人道主义事务部就早期预警难民和流离失所人士新浪潮举行了机构间协商。这些协商审查现有的资料,并编制简短报告,开列可能造成大批新浪潮的案例,并要求采取预防或减轻措施。

56. 保护国内流离失所的人是一项愈来愈复杂的任务。其中包括保障经常是造成流离失所根本原因的基本权利。关于国内流离失所人士的秘书长代表讨论了这些问题和有关事务,打算提出如何进行的建议,以便在人权委员会上初步讨论。

57. 国际间援助国内流离失所人士的范围,从食物和住所至保健、教育、职训和法律协助。难民专员办事处、儿童基金会及其人道主义伙伴的经验涵盖了援助国内流离失所人士的范围。阻碍提供这类援助的基本困难有三方面:缺乏资金;任务规定不确定;以及能力不足。

58. 在关于国内流离失所人士的秘书长代表的参与下,一个关于流离失所人士的机构间常设委员会机构间工作队目前正在分析援助流离失所人士的业务方面。机构间常设委员会将在年底审议其建议。还期望机构间常设委员会在联合国系统各发

展组织的密切合作下,制订一项关于移居和返回问题各组成部分的全面战略。

四、从救济到发展

A. 提高预防和防备自然灾害的能力

59. 在任何危急情况中一个最重要的挑战是必须确保紧急救济既能帮助导致长期恢复和发展的重建措施,又能得到这些措施的补充。重点放在减少脆弱性的方案对于这一进程至关重要。最近从有关自然灾害的救济活动中得出的教训有力说明,加强对付自然灾害后果的国家能力和地方能力极为重要,而且从长期来看是有效益的。然而,为加强防灾备灾能力筹措经费比为紧急救济动员资源要难得多。

60. 最近几年来,灾害的全面影响令人震惊地增加,这不仅说明受灾国家的人民越来越容易受到伤害,而且也说明必须加强防灾备灾措施。在这方面,人道主义事务部的作用主要是鼓励联合国各方案和机构,包括布雷顿森林机构,帮助各国适当评估其危险,提出更加注重效益的措施,支持在多数易受影响的地区采用这些措施,促进与灾害有关的许多国际机构进行更加广泛的努力和更加密切的合作。

61. 目前在国际一级执行的方案的主要重点放在紧急情况规划,精减业务程序,改善信息流通,加强国际社会在短时间内采取行动的能力。预警科和科学机构以及区域民防组织收集的关于灾害警报资料是做出迅速反应的先决条件。目前正在同这些机构做出工作安排,以便迅速交换数据。

62. 现已采取措施,以提高向联合国灾害管理小组提供迅速支助的能力。这些灾害管理小组在国家一级协调救济活动。在这方面,特别注意广泛利用联合国灾害评估和协调常备队。这些常备队已经在格鲁吉亚、印度、毛里求斯、莫桑比克等受紧急情况 and 自然灾害影响的国家开展工作。

63. 联合国环境规划署(环境规划署)和人道主义事务部已经进行了合作,结和两者的能力,以便更加有效地对付与日俱增的环境紧急情况挑战。

64. 现已采取行动,在国家紧急救济部门、捐助者、联合国各机构和非政府组

织之间发展有效的国际联系。国际搜寻和救援咨询小组为加强联合国和管理救济资源的各个机构之间的工作关系提供了一个框架,以处理国际备灾方面的问题,在突然发生灾害之后动员、运送和协调国际救济资源。1993年,咨询小组主办了以下区域会议:在哥斯达黎加举行的美洲区域会议、在西萨摩亚举行的亚洲及太平洋区域会议以及在瑞士举行的欧洲和非洲区域会议。与会者包括与救灾有关的机构和组织的代表。这些会议探讨了与登记国际救济小组和部门、动员国际社会协助救灾、业务指导方针和国内协调有关的直接问题。

65. 由于灾害规模更大,更加频繁,更加复杂,因此需要继续寻求各种新资源,以对灾害作出反应。目前正在努力挖掘军事、民防和平民保护装备的潜力,以支持救济服务,例如运输、地面后勤支援、救援和支援活动、工程、保健和紧急医疗服务、消除和污染、生物污染和化学污染以及环境紧急情况。这些努力已经取得积极结果。

66. 1994年1月,挪威政府在奥斯陆主办了一次高级别国际会议,讨论在和平时期紧急救灾行动中使用军事、民防和平民保护装备的问题。这次会议审查了一套指导方针,以确定在紧急行动中利用这些装备的准则、条件和标准化程序。与会者对这套指导方针表示支持。现在的任务是宣传《奥斯陆指导方针》,通过多国培训和实地演习,确保各军事、民防和平民保护组织能在紧急行动中采用最高标准。

67. 认识到通讯促进对紧急情况作出有效反应的重要性,现已作出努力加强联合国的紧急通讯能力。已采取步骤鼓励各国政府允许不加限制地使用灾害通讯的一切现有手段,并进一步为此提供便利,尤其是允许跨界利用卫星和其他通信设备。

1. 储存

68. 国际备灾工作包括设立物资集合点,以便将救灾物资运往灾区。儿童基金会设在哥本哈根的仓库、人道主义事务部设在意大利比萨的仓库以及难民专员办事处的备灾措施都在这方面作出了贡献。这些救灾物资中的一部分是运给非政府组织的。目前正在同卫生组织进行谈判,以扩大比萨的储存,使其包括保健方面所需物

资。此外,还同粮食计划署进行讨论。该署已经在该仓库储存粮食。这些协商的目的是加强利用仓库,作为联合国对紧急情况作出反应时的机构间合作的一个工具。

69. 国际社会对付突发紧急情况做更好紧急准备的协调努力的一个新的具体结果是在设立灾害管理能力中央登记处方面已取得了进展。该处的一个新部门已经投入运作,该部门登记可供国际援助用的救灾物品的紧急储存,包括关于50个现有紧急储存处的数据。这些储存处由不同人道主义组织管理,并主要由这些组织直接或间接向受灾国家免费提供救灾物品。这些紧急储存处也许可以非营利地将其部分库存物资借给其他人道主义组织,以支助这些组织在突发性灾害中的救济行动。该处的另外两个部门也很快将投入运作,这两个部门登记灾害管理专门知识和可用于国际救灾援助的军事和民防装备。此外,最终必须实现库存物资标准化,这样,在实地提供援助的各个机构为受同一灾害影响的家庭运送救济物品时,这些物品的数量和质量不会有很大的差异。

70. 根据大会第48/57号决议进行的一次研究的结果清楚表明,现行紧急储存制度能在所确定的需求和可提供的资源以及赋予联合国和其他国际救济组织的任务之间保持平衡。然而,可以提高现有紧急储存的业务能力,其方法是增加提供关于各自能力的资料,分担费用合作购置、储存和运送救济物品,发展和利用适合于救济行动的包装方法,简化运送救济物品的海关程序和检查程序等等。

71. 区域紧急储存在促进对突发紧急情况作出迅速、高效益的反应方面也能发挥作用。这取决于许多因素,例如特定区域紧急储存活动的规模和类别、现有资源、预计灾害情况的长期发展、该区域的其他条件等等。目前,只有为数不多的区域紧急储存处。研究表明,目前应该认为中央紧急储存系统和区域紧急储存处是同样可行的。

2. 灾害管理培训方案

72. 人道主义事务部/开发计划署灾害管理培训方案是为了帮助减少脆弱性,加强对灾害和紧急情况的反应。事实证明,该方案是有用的,并且具有潜力,以在国际

一级(联合国系统、捐助国、非政府组织)和在容易遭受或正在经受自然灾害和其他紧急情况的国家培养所需的管理能力。该方案在开始举办讲习班以来的三年中,为来自40多个国家的约1 500人提供了针对各国具体情况的培训。在受训者中,约80%来自受灾国家政府和国家非政府组织,其余的人来自联合国系统、双边捐助国、国际政府间组织和非政府组织。此外,还为驻地协调员和一个双边捐助国的工作人员举办了特别讲习班。

73. 鉴于紧急情况急骤增加,同时这些紧急情况也更加复杂,需要加强该方案的目前活动,以进一步提高外地一级机构间的实际能力。各参加组织表示愿意为该方案未来的活动提供直接投入,包括同诸如预警、建立和平、维持和平、人权、环境等有关的紧急情况管理问题发展联系。

3. 国际减少自然灾害十年

74. 1989年,大会宣布了国际减少自然灾害十年,其目标是通过国际协同行动,尤其是在发展中国家的协同行动,减少自然灾害造成的生命损失、财产破坏以及对社会和经济的破坏。

75. 首先,这些活动集中注意个案历史、战略审查和有关的宣传,注意促进政府和公众更加清楚地认识到通过利用最适当的技术的防灾、备灾方案有系统地关注灾害的根源的好处。其次,现已向一些最容易受灾的国家提出实际指导方针,以建立国家和地方减轻灾害方案。1994年5月23日至27日,在日本横滨举行的减少自然灾害世界会议要求更加广泛地采用这一方法。横滨会议确定的今后须注意的主要优先事项包括制定更加全面、更加有针对性的当地和国家计划,将这类活动更加全面地纳入发展规划,最大限度地利用当地社区资源,确保现代技术与当地传统做法保持一致。同时,会议呼吁促进决策者更加广泛地认识问题并作出政治承诺,加强联合国系统、政府间组织、非政府组织和私营部门之间的合作,并特别注意最不发达国家、小岛屿国家、内陆国家和受旱灾影响的国家。

76. 对至今为止减少灾害方案 and 政策的详细审查和以横滨会议结论和建议为基础的一项具体的今后行动计划将作为秘书长关于十年的另一份报告提交给大会第四十九届会议。

B. 从救济过渡到发展

77. 救济援助和紧急援助不能无止境地继续下去。紧急援助是为向受灾人口提供直接救济,但多边行动的核心宗旨必须是帮助处于危急中的社会和处于混乱中的国家自立,恢复实现可持续发展的活动。要使受灾国家发展社会和经济,在提供救济援助的同时,必须着手恢复和重建。

78. 在从救济向恢复和发展过渡的过程中,对待自然灾害的方法不同于对待复杂紧急情况的方法。在自然灾害中,也许需要提供国际救济以满足灾害后的直接需求,此外也许需要提供长期发展援助,以支持国家尽可能减轻灾害长期影响的努力。恢复基本基础设施和关键服务对于恢复生产和创收能力至关重要,因此,通过恢复基础设施和关键服务,国际救济援助能相对较快地帮助恢复到灾害前的局面。

79. 在复杂的紧急情况中往往不能这样做。在这方面,过渡的情况因国而异,需要采取不同方法。例如,在前南斯拉夫,虽然发生了冲突,但基础设施仍然存在,如果在冲突之后得到国际财政援助,就有可能很快恢复自给自足。

80. 相反,在许多非洲国家,人道主义危机是基础结构不断恶化的低点,同时国内冲突或外部因素造成的不稳定使局势更加恶劣。这表明国家发展政策的失败。同时,这也表明国际发展援助的弱点。要使这些国家能够实现可持续发展,必须在国家和国际一级从根本上重新考虑发展政策。的确,对许多这样的国家来说,一个重要的先决条件是有一个稳定和有利的环境,以开展发展活动。以索马里为例,向重建和发展的过渡的前景必然取决于恢复中央权威或其他管制机构以及维持法治。

81. 联合国系统在促进统一政策和战略方面可以发挥重要作用。通过这些统一的政策和战略,可以实现从救济到重建和发展的过渡。大会第46/182和第48/57号决议以及经社理事会商定结论/1993/1都承认这个问题十分重要。机构间常设委员会

的讨论重点放在使这个问题从概念阶段进入业务阶段。最后,机构间常设委员会通过一个工作队来探讨这个问题。除常设委员会成员以外,联合国有关各部、各专门机构和布雷顿森林机构也参加了这些工作,结果制定了关于业务框架的指导方针,为总部和外地今后工作提供了一个有用的基础。这些指导方针是为了加强联合国系统的能力,通过更加有效的利用现有资源对从救济向恢复和发展的过渡的要求作出反应,同时让各国际发展机构和金融机构根据其任务和相对优势充分参与。制定这些指导方针时,特别重视充分发挥现有协调机制和工具的潜力,促进所有救济和发展伙伴采取共同方针。这同样也适用于利用现有国家一级协调机制,利用同政府的多年合作方案,并利用国别战略说明的潜力。业务框架指导方针还将促进广泛交流该领域所积累的经验,包括个案研究,以及加强对救济和发展工作者的培训。

82. 目前正在外地一级研究这些指导方针,以期将其变为实际行动,鼓励在国家一级从救济向恢复和发展过渡。机构间常设委员会工作队希望受益于救济和发展工作者在这方面的经验和创造性。

83. 然而,要成功地从救济过渡到发展,一个先决条件是保证不断得到经费。为此,必须制定可靠的财政战略。显然,国际和国家伙伴需要协同努力,以调动资源,包括采取措施利用因紧急情况而进行多边合作的势头,从而确保发展和业务方面的关键行为者继续参与紧急情况结束以后时期的恢复和发展。

五、资源

A. 调动资源战略

84. 需要紧急救济的人数急剧增加,但是满足这些需要的资源却落在后面。

85. 以前的全球紧急需求和捐助模式统计资料难以取得。如人道主义事务部1992年中至1993年底发出的统一呼吁所反映,这段时间的估计紧急需求和针对这些需求的捐助细目显示,估计的非粮食和粮食需求增加了28.83%,而捐助仅增加8.45%。

86. 为了解决这一根本问题,常设委员会请它的工作组提出关于一项调动资源战略的建议。在这方面确定了三点基本内容:

(a) 调动资源应当是一个较长期的公共政策宣传运动的一部分,传达一种补充有关机构筹资努力的全系统信息;

(b) 将在个案基础上制订具体的全系统战略,以便针对新的紧迫形势作出反应,满足意料之外的紧急需要;

(c) 对提议的调动资源战略的所有方面具有关键意义的是需要有一个信息系统,定期提供有关紧急情况需要的最新分析。该信息系统将越来越明确地显示各部门尚未满足的需要。

87. 一个可行的调动资源战略还将必须包括:

(a) 全球性宣传运动,使人们了解脆弱人群的悲惨处境。在复杂的紧急情况规模和数量不断增长的情况下,必须吸引捐助者不仅注意脆弱带来的后果,即紧急情况,而且注意减少脆弱性的方法。将作出特别努力使通常认为不会成为捐助者的那些政府加入捐助者队伍并寻找非传统捐助者,如国防机构和私营部门;

(b) 区域问题。有一些特别区域,主要是非洲和新独立国家,需要公众和决策者优先注意。需要针对这些区域问题发起运动,在全大陆范围内重点发动具体的救济和重建运动;

(c) 加强机构能力。必须提供充分资金来加强各机构的具体业务能力,以便在人道主义危机一开始就作出反应。多数业务机构已指定紧急基金。必须努力有选择地增加此类基金。以应付数目日增的危机。在这方面,如下文将更详细指出,必须加强中央应急循环基金,提高其程序和分配方面的灵活性并提供资源水平;

(d) 机构间联合呼吁:为机构间联合呼吁提供的资金仍低于期望的数额。必须设法确保有更多更快的资金供应。在这里有用的做法是更广泛地使用捐助者旅游并传播突出说明关键供资项目和规定其优先次序的定期财务跟踪报告。

88. 至少对撒哈拉以南2 200万人民造成严重影响的自然的和人为的危机是一

个良好的例子,说明人道主义需求增加,必须对调动资源采取一致的方式。在1994年期间,估计联合国将需要9.9亿美元或每人45美元,为撒哈拉以南非洲已确定并作出评估和编定顺序的紧急需要提供资金。虽然人们认识到传统捐助国面临的预算困难,但是撒哈拉以南非洲不断加剧的苦难这一现实不容忽视。1994年5月10日荷兰政府作为东道主在海牙举行的一次会议提请国际捐助界注意这一事实。

89. 会议一致认为,必须发起一个大规模的调动资源运动,以解决撒哈拉以南非洲的困境。紧急救济协调员将代表各机构提请全体国际社会注意问题的紧迫性。

B. 中央应急循环基金

90. 中央应急循环基金是按照大会第46/182号决议设立的一种供资机制,目的是确保联合国系统对所提出的紧急援助请求作出迅速和协调的反应,在紧急情况的关键性初期阶段提供充分的资源供业务组织使用。中央应急循环基金资源的使用应当是直接参与救济工作的组织和单位工作上的补充,是其紧急储备金的补充。

91. 迄今为止,业务组织31次利用中央应急循环基金,提取了9 543万美元,其中56 103 302美元已经归还。在过去一年里,利用中央应急基金的情况大幅度增加。在1994年头四个月中,提出预付款项的请求有11次,而1993年此种请求是13次,1992年最后四个月是7次。鉴于过去12个月利用中央应急基金的情况,业务机构平均每三个星期就要利用基金一次。显然,联合国人道主义援助单位都认识到基金的用处。

92. 中央应急循环基金头两年的经验显示,业务机构每年利用该基金的数额为5 000万美元,每一重大人道主义危机提用的资源约700至900万美元,平均偿还期为7至8个月。该趋势提供了一个有用的指标,说明基金需切实达到何种适当的目标上限才能确保其生存能力并保证基金拥有充足的储备在任何时候均可满足一个以上重大紧急情况的迫切需要。

93. 由于基金利用频繁,为了保持基金的循环性质,人道主义事务部寻求业务组织的合作,要求它们尽快偿还中央应急循环基金的资金,有时候请有关机构先部分偿

还预付的资金,然后才会给予新要求以有利的考虑。1993年和1994年的还款模式充分反映了此种方式的结果;1993年记录到9笔还款,而1994年头四个半月有10笔还款。尽管作出这些努力,1994年初中央应急循环基金降到不足400万美元的危险的低水平,甚至不足以应付一次重大紧急情况的最初需要。

94. 现在人道主义事务部不得不请求各机构同意在三个月内偿还中央应急循环基金的资金,而不是过去所给的12个月或6个月。但是经验显示,考虑到准备联合呼吁和捐助者对呼吁作出回应所需的时间,这种期限是不现实的。因此,维持充分的资源越来越困难。除非获得充分的资源纠正这种情况,否则联合国系统今后的迅速行动能力将严重受损。中央应急循环基金的规模也影响到联合呼吁的过程。规模较大的应急循环基金将有助于早期作出反应,从而又充分的时间在切实评估需要的基础上准备联合呼吁。在没有资源时,就发出临时或火速呼吁,以便为迅速反应提供资金。规模较大的中央应急循环基金将有助于满足捐助者对联合呼吁的质量的关心。

95. 大会第四十九届会议必须处理这一紧迫问题,以便增加基金的规模。为了给扩大的中央应急循环基金设立数量指标,已经提出了一些建议,协助主要捐助者决定在设想的额外捐款中自己所占的比例份额。这一指标水平将是同会员国进一步协商的主题。

96. 按照大会第48/57号决议,紧急救济协调员可利用中央应急循环基金的20万美元利息迅速设立一个外勤协调机制,以便快速向卢旺达危机的受害者提供人道主义援助。正在考虑提出类似的请求,以处理苏丹的紧急方案协调需要。

六、结论

97. 人道主义危机继续以令人震惊的速度增加。甚至连保障身处危机的无辜者的生命的最基本价值观念也不再获得遵守。一再阻拦救济援助,屠杀无辜平民,以及时有发生对救济工作人员的威胁和有目标谋害,这些均突出说明国际社会必须面临的挑战的深度和广度。

98. 1993年和1994年初的事件令人信服地显示,以下因素是重要的,是有效提供人道主义援助的关键:

(a) 鉴于将进行的许多人道主义行动所处的危险环境,安全理事会有时候不得不扩大其参与人道主义问题的程度,部署主要任务是保护人道主义工作人员和救济物品的维持和平人员。虽然人道主义行动和维持和平行动之间的联系有时会造成关系紧张,但是扩大并加强这种合作的积极方面是可能的。因为进入的问题不能仅靠军事手段解决,所以必须在中立、公正和人道主义关怀的基础上探索接近处于困境者的一切管道;

(b) 财源的严重短缺继续影响人道主义方案的执行。尤其是非粮食项目长期资金不足。另一方面,占捐助总额三分之二的粮食援助经常有这样的局限,即有条件承诺的形式所占比例越来越高。无条件的粮食资源短缺是一个值得严重关注的问题;

(c) 资源限制也对联合国系统内的反应能力造成不良影响。同捐助者进行更系统的对话是取代迄今实行的突出安排的关键。这不仅必须反映在充分持续提供核心工作人员经费方面,而且还反映在培训机会和建立合格的个人骨干队伍上;

(d) 联合国必须更好地装备起来并获得必要的资源,以满足在和平协定签署后的局势中建立和平的要求,从而能够果断地逐步取消紧急救济方案。在许多情况下,排除地雷、前战斗人员的复员和安置、难民和国内流离失所者的遣返和安置,这些都是达成目标的道路的一部分;

(e) 虽然联合国非常重视提高自己在出现人道主义紧急情况时迅速作出反应的能力,但是中央应急循环基金目前的资金流动情况正在威胁联合国系统今后迅速行动的能力。

99. 在国际社会预防自然灾害和突发事件并作出反应方面,一种更注重行动、更系统和更有操作性的方式已开始显示其价值。联合国同卫生组织和教科文组织这样的专门机构、非政府组织、科学界和国家灾害管理机构合作,将根据所取得的经验,继续发展和调整自己的工作方法。经验显示,灾后援助通常仅弥补灾害损失的一

小部分,此类性质的挫折一再发生会妨碍发展。因此必须更多地注意解决会加剧灾害后果的具体脆弱之处。

100. 联合国在国际减少自然灾害十年的构架内所进行的促进减灾活动努力显示,许多措施从技术和财务上说发展中国家有能力采取,对于灾害造成的越来越大的人类和经济影响,这些措施提供了成本效益最佳的保护。虽然减灾活动的可行性已经显示,其战略已详细制订,但是广泛实行的道路尚未开通。世界减少自然灾害会议唤醒的认识导致许多灾害频仍国家表示它们特别希望得益于这些切实可行的措施。

101. 按照会员国的建议,打算同环境规划署采取联合活动并同其他有关机构更密切地协调,更注重针对突发紧急情况的环境方面准备并采取有效的国际反应。

102. 虽然问题依然存在,在联合国系统各业务组织及其政府间和非政府伙伴之间正开始形成明显的合作精神。在促进针对复杂的紧急情况及出现的一般问题作出协调和全面的反应方面,机构间常设委员会已显示其用处。它应当继续鼓励联合国业务机构之间以及同捐助国和受灾国的更积极的配合,并进一步发展它因非政府组织参加而获得的作用。

103. 为预防和减轻人道主义危机作出有效及时的反应,这在许多情况下有利于取得和平、安全和发展。联合国将继续充分利用其独特地位,以补充方式同时处理一场危机的人道主义方面以及建立和平及维持和平方面。

104. 联合国系统各机构在面临不利情况下同心协力、坚持不懈,努力确保救济援助的提供,它们的工作应得到承认。即使在现有使命范围内,也可进一步加强这些机构和整个联合国系统有成效地应付今后危机的能力。为此,它们需要会员国继续提供并加强政治和财务支持。

注

¹ 见《大会正式记录,第四十八届会议,补编第3号》(A/48/3/Rev.1)第二章。

附件一
中央应急循环基金运用情况
(截至1994年5月31日为止)
(美元)

	A. 1992/93/94年预支款	预支款	付款日期	到期
1992年	儿童基金会 (索马里)	5 000 000	92年8月21日	
	儿童基金会 (肯尼亚)	2 000 000	92年8月21日	
	联合国索马里人道主义援助协调专员 (索马里)	500 000	92年9月10日	
	粮农组织 (索马里)	1 600 000	92年9月23日	
	卫生组织 (索马里)	2 000 000	92年10月22日	
	儿童基金会 (伊拉克)	5 000 000	92年11月9日	
	难民专员办事处 (阿富汗)	5 000 000	92年11月11日	
	儿童基金会 (莫桑比克)	2 000 000	93年1月22日	93年11月
	粮食规则署 (塔吉克斯坦)	4 500 000	93年3月25日	94年2月
	卫生组织 (南斯拉夫)	2 500 000	93年3月26日	93年12月
1993年	难民专员办事处 (格鲁吉亚)	2 000 000	93年4月22日	
	儿童基金会 (伊拉克)	5 000 000	93年6月14日	
	难民专员办事处 (塔吉克斯坦)	5 000 000	93年6月21日	93年12月
	粮食规划署 (伊拉克)	4 000 000	93年6月9日	94年4月
	儿童基金会 (海地)	1 000 000	93年7月23日	94年1月
	粮食规划署 (黎巴嫩)	560 000	93年8月31日	93年12月
	生境 (黎巴嫩)	5 000 000	93年9月7日	94年3月
	儿童基金会 (伊拉克)	7 000 000	93年10月28日	94年2月
	难民专员办事处 (布隆迪)	5 000 000	93年11月18日	94年5月
	粮食规划署 (布隆迪)	5 000 000	93年12月22日	94年6月
1994年 至94年 5月31日	移民组织 (扎伊尔)	1 000 000	94年1月6日	94年6月
	儿童基金会 (安哥拉)	1 500 000	94年1月6日	94年6月
	儿童基金会 (苏丹)	1 000 000	94年2月10日	94年7月
	粮农组织 (苏丹)	200 000	94年2月23日	94年10月
	儿童基金会 (前南斯拉夫)	1 000 000	94年3月15日	94年8月
	开发计划署 (肯尼亚)	500 000	94年3月18日	94年9月
	卫生组织 (南斯拉夫)	2 500 000	94年3月29日	94年9月
	儿童基金会 (索马里)	4 870 000	94年4月21日	94年12月
	联卢办事处 (卢旺达)	200 000	94年4月28日	94年10月
	难民专员办事处 (塔吉克斯坦)	3 000 000	94年5月23日	94年8月
难民专员办事处 (卢旺达)	10 000 000	94年5月31日	94年8月和12月	
预支款共计		(95 430 000)		

附件一(续)

	B. 1992/93/94年偿还款	偿还款	付款日期	还款日期
1992年	儿童基金会 (索马里)	5 000 000	94年8月21日	92年12月22日
	儿童基金会 (肯尼亚)	1 388 889	94年8月21日	92年12月31日
1993年		611 111	92年8月21日	93年10月21日
	联合国索马里人道主义援助协调专员 (索马里)	459 472	92年9月10日	93年3月15日
	卫生组织 (索马里)	2 000 000	92年10月22日	93年3月16日
	难民专员办事处 (阿富汗)	5 000 000	92年11月11日	93年3月30日
	儿童基金会 (伊拉克)	5 000 000	92年11月9日	93年4月16日
	粮农组织 (索马里)	1 600 000	92年9月23日	93年6月27日
	难民专员办事处 (格鲁吉亚)	2 000 000	93年4月22日	93年9月16日
	儿童基金会 (伊拉克)	5 000 000	93年6月14日	93年10月21日
	难民专员办事处 (塔吉克斯坦)	5 000 000	93年6月21日	93年12月和 94年5月
1994年 至94年 5月31日	粮食规划署 (黎巴嫩)	560 000	93年8月31日	94年1月3日
	儿童基金会 (伊拉克)	7 000 000	93年10月28日	94年2月1日
	儿童基金会 (莫桑比克)	566 114	93年1月22日	94年2月2日
	生境 (黎巴嫩)	444 906	93年9月17日	94年3月21日
	儿童基金会 (海地)	238 500	93年7月23日	94年4月25日
	卫生组织 (南斯拉夫)	2 500 000	94年3月23日	94年5月5日
	粮食规划署 (塔吉克斯坦)	1 134 310	94年3月10日	94年5月6日
	粮食规划署 (伊拉克)	400 000	93年6月11日	94年5月6日
	粮食规划署 (布隆迪)	5 000 000	93年12月16日	94年5月6日
	粮农组织 (苏丹)	200 000	94年2月23日	94年5月16日
	难民专员办事处 (布隆迪)	5 000 000	93年11月16日	94年5月
	偿还款共计	56 103 302		

C. 基金运用情况

收到捐款:	48 865 992
减: 预支款	(95 430 000)
加: 偿还款	56 103 302
加: 已获利息	1 301 327
基金结余	<u>10 840 621</u>

	1992年	1993年	1994年至 1994年5月31日
可用资源	48 865 992	34 539 233	10 431 763
预支款	21 100 000	48 560 000	25 770 000
偿还款	6 388 889	23 670 583	26 043 830
已获利息	384 352	781 947	135 028
最后结余	34 539 233	10 431 763	10 840 621

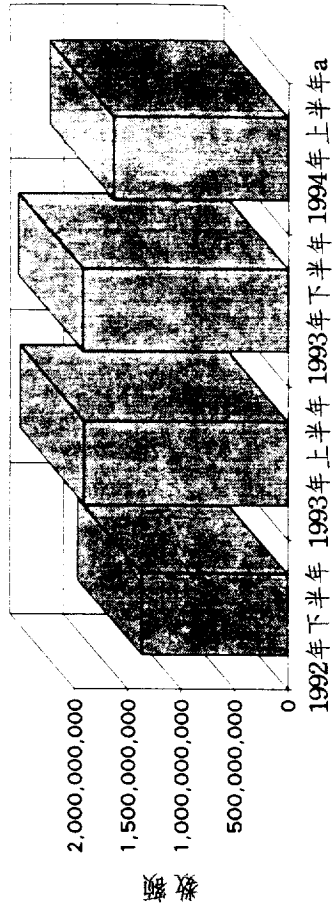
	1992年	1993年	1994年至 1994年5月31日
预支款总笔数	7	13	11
偿还款总笔数	2	9	12

1992年至1994年中联合呼吁和响应情况分析

(美元)

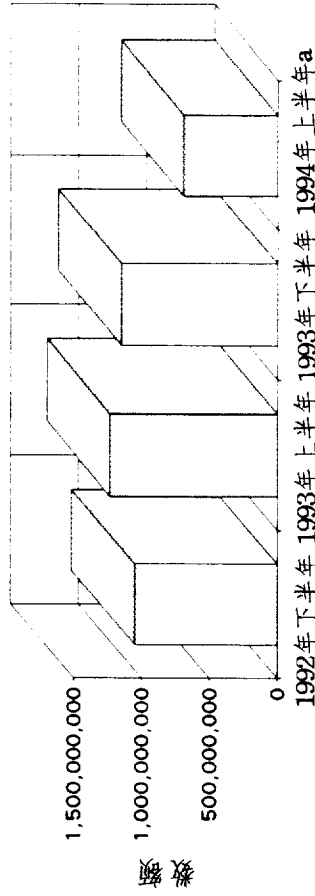
所需资金	
1992年下半年	1,370,010,341
1993年上半年	1,907,818,088
1993年下半年	1,924,870,362
1994年上半年 ^a	1,632,467,520

所需资金



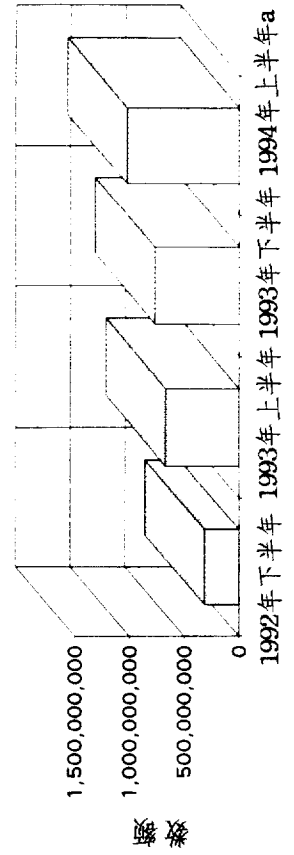
收到资金	
1992年下半年	1,052,192,813
1993年上半年	1,231,444,372
1993年下半年	1,149,278,890
1994年上半年 ^a	689,860,013

收到资金



短缺

短缺	
1992年下半年	317,817,528
1993年上半年	676,378,715
1993年下半年	775,591,473
1994年上半年 ^a	1,028,257,889



1993年上半年

1992年下半年

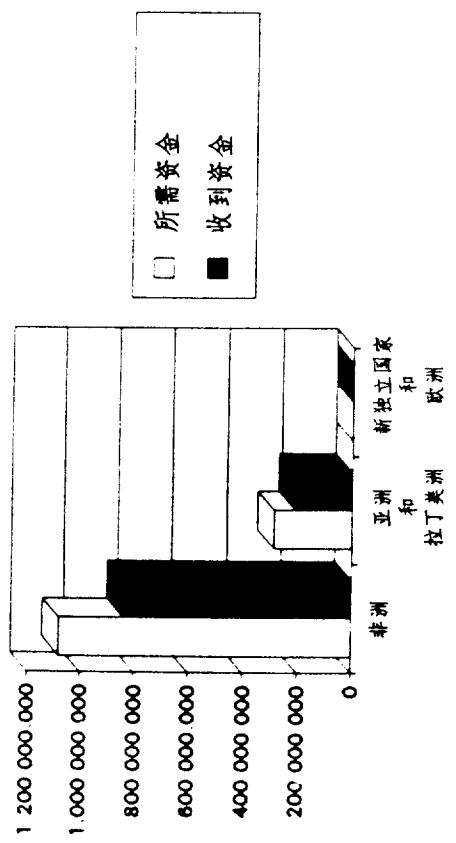
合计	所需资金	收到资金	短 缺	合计	所需资金	收到资金	短 缺
非洲	1 081 517 315	841 436 792	240 080 523	非洲	1 077 569 854	707 940 754	369 629 100
亚洲和 拉丁美洲	288 493 026	210 756 021	77 737 005	亚洲和 拉丁美洲	311 942 140	136 753 991	175 193 149
新独立国家和 欧洲	0	0	0	新独立国家和 欧洲	518 306 094	386 749 627	131 556 467

1994年上半年

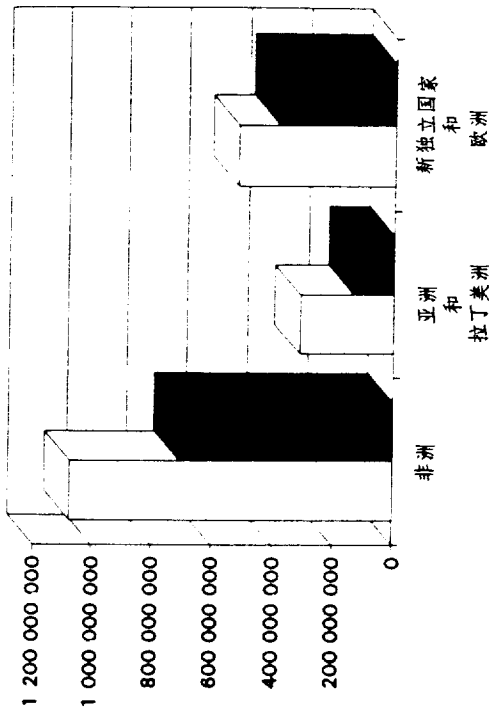
1993年下半年

合计	所需资金	收到资金	短 缺	合计	所需资金	收到资金	短 缺
非洲	1 003 132 699	635 660 302	367 472 398	非洲	916 718 776	365 699 134	639 170 025
亚洲和 拉丁美洲	360 337 158	98 660 229	261 676 929	亚洲和 拉丁美洲	151 471 779	45 641 324	103 330 455
新独立国家和 欧洲	561 400 505	414 952 359	146 442 146	新独立国家和 欧洲	564 276 965	278 519 555	285 757 409

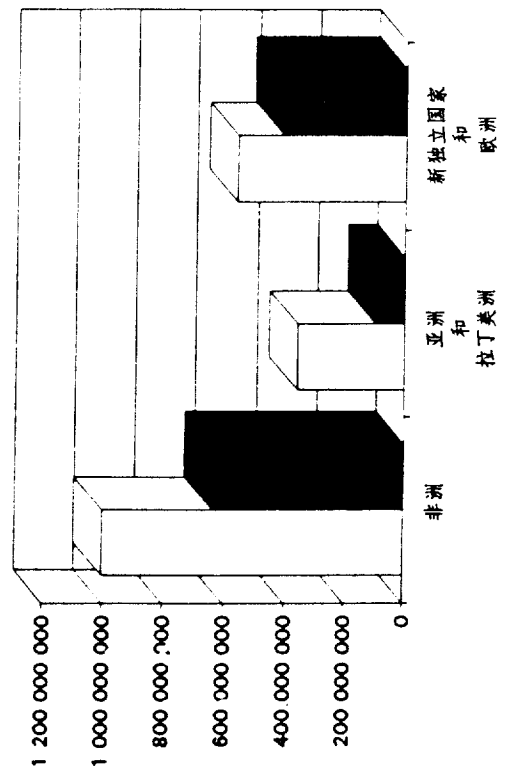
1992年下半年



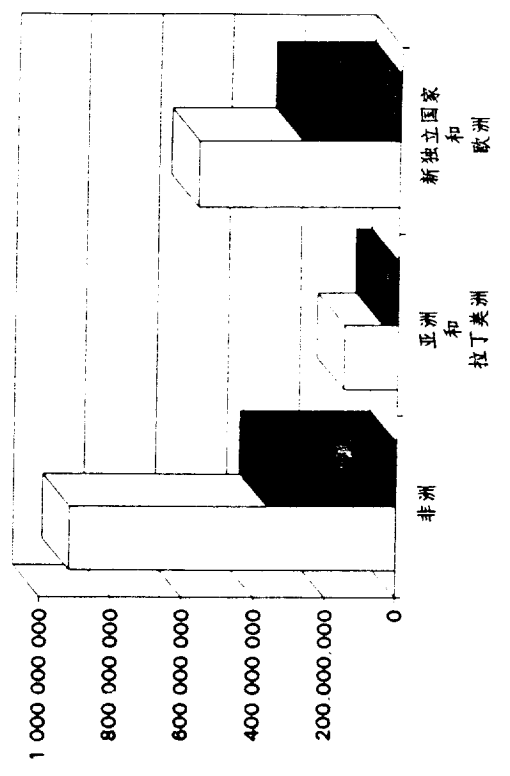
1993年上半年



1993年下半年



1994年上半年^a



^a 数据不全。

附件三

1993年自然灾害摘要

开始日期 (1993年)	受影响的国家/地区	灾害	伤亡人数				受灾人口 总数 a	向人道主义事务 部报告的损失 失额	向人道主义事务 部报告的捐 款总额 b	通过人道主义 事务部的 捐款数额 c	人道主义 事务部应 急拨款	人道主义事 务部特派团 有 / 无	人道主义事务 部运送物品	国际呼吁/ 灾情通报 期数
			死亡	受伤	失踪	无家可归								
1月2日	斐济	Kina 旋风	20	3	2	不詳	115 000	101 907 894	4 349 933	15 000	15 000	有	无	Sit 6
1月3日	图瓦卢	Kina 旋风	不詳	不詳	不詳	200	不詳	不詳	10 000	10 000	无	无	无	Sit 1
1月3日	所罗门群岛	Kina 旋风	3	不詳	不詳	40 000	80 000	20 118 904	231 768	42 978	15 000	无	无	Sit 2
1月7日	孟加拉国	暴风雨	31	不詳	不詳	不詳	750 000	不詳	0	0	无	无	无	Inf 1
1月7日	墨西哥	泥石流/洪水	27	不詳	不詳	1 000	4 500	20 000 000	25 000	0	无	无	无	Inf 1
2月2日	印度尼西亚-爪哇	洪水	85	不詳	5	4 000	37 000	47 000 000	174 869	0	无	无	无	Inf 2
2月2日	菲律宾	Mayo 火山爆发	77	9	2	63 000	108 000	3 158 536	586 933	90 000	无	无	无	Inf 4
2月5日	也门	洪水	38	不詳	不詳	32 585	32 623	312 000 000	1 741 991	360 529	25 000	无	无	Sit 4
2月8日	伊朗伊斯兰共和国	洪水	375	不詳	不詳	500 000	1 000 000	288 000 000	3 012 253	450 405	40 000	有	有	Sit 7
2月12日	坦桑尼亚联合共和国	洪水	54	34	0	2 900	201 513	6 000 000	218 620	118 620	25 000	有	有	Sit 2
2月17日	津巴布韦	流行性霍乱	不詳	不詳	不詳	不詳	不詳	不詳	0	0	无	无	无	Sit 1
3月13日	古巴	热带风暴和洪水	5	100	0	7 500	150 000	1 000 000 000	4 918 196	460 063	25 000	无	无	Sit 5
3月14日	巴基斯坦	雪崩	36	不詳	不詳	不詳	不詳	不詳	0	0	无	无	无	Inf 1
3月21日	巴基斯坦/阿富汗	雪崩	85	30	不詳	不詳	不詳	不詳	实物 b	0	无	无	无	Inf 1
3月30日	瓦努阿图	Prerna 热带旋风	1	10	0	7 000	12 000	60 000 000	555 736	20 000	20 000	有	无	Sit 5

附件三(续)

开始日期 (1993年)	受影响的 国家/地区	灾 害	伤 亡 人 数				受灾人口 总数 a	向人道主义事 务部报告的捐 款总额 b	通过人道主 义事务部的 捐款总额 c	人道主义事 务部应 急赠款	人道主义事 务部特派团 有 / 无	人道主义事 务部运送物品 有 / 无	国际呼吁/ 灾情通报 期数
			死亡	受伤	失踪	无家可归							
4月1日	厄瓜多尔	大雨/山崩	70	不详	不详	5 631	1 459 697	127 308	25 000	有	无	Sit 9	
4月7日	蒙古	暴风雪	12	不详	0	120 000	2 949 197	203 725	25 000	无	无	Sit 3	
4月15日	厄立特里亚	雹暴	4	16	不详	16 000	2 533 357	402 944		无	有	Sit 4	
4月27日	哥伦比亚	洪水	27	40	43	不详	200 000	0		无	无	Inf 1	
5月5日	智利	泥石流/洪水	21	58	88	3 218	232 128	0		无	无	Inf 2	
5月9日	厄瓜多尔	暴雨/泥石流	不详	不详	不详	不详	0	0		无	无	Inf 2	
5月11日	阿根廷	洪水	不详	不详	不详	400 000 000	0	0		无	无	Inf 1	
5月12日	塔吉克斯坦	大雨	0	0	0	60 000	6 964 017	391 294	30 000	有	有	Sit 7	
5月13日	孟加拉国	龙卷风	14	不详	不详	7 500	0	0		无	无	Inf 1	
5月14日	巴布亚新几内亚	Ade1 热带旋风	15	6	0	23 000	1 550	0		无	无	Inf 2	
5月18日	牙买加	洪水	9	0	0	21 450	75 484	0		无	无	Inf 2	
5月24日	阿根廷	地震	0	0	0	不详	0	0		无	无	Inf 1	
5月27日	哈萨克斯坦	大雨	17	不详	0	58 000 000	312 762	312 762	25 000	有	有	Sit 5	
5月31日	斯里兰卡	洪水	8	不详	不详	145 600	0	0		无	无	Inf 1	
5月31日	古巴	洪水	14	不详	4	115 000	0	0		无	无	Inf 1	
6月1日	古巴	流行性神经脊髓炎	0	49 500	0	49 500	8 299 846	15 000	15 000	无	无	Sit 5	
6月12日	巴布亚新几内亚	洪水	5	不详	3	46 000	0	0		无	无	Inf 1	

附件三(续)

开始日期 (1993年)	受影响的 国家/地区	灾害	伤亡人数				受灾人口 总数 a	向人道主义事 务部报告的捐 款总额 b	通过人道主 义事务部的 捐款数额 c	人道主义 事务部应 筹款总额	人道主义事 务部特派团 有 / 无	人道主义事务 部运送物品	国际呼吁/ 灾情通报 期数
			死亡	受伤	失踪	无家可归							
6月15日	阿富汗	泥石流	83	不详	不详	1 000	1 300	0	0	无	无	Inf 2	
6月17日	俄罗斯	洪水	15	441	110	0	6 500	0	0	无	无	Inf 2	
6月21日	孟加拉国	洪水	28	不详	0	50 000	3 207 056	0	0	无	无	Inf 4	
6月22日	伊朗伊斯兰共和国	地震	0	不详	0	0	不详	0	0	无	无	Inf 1	
6月22日	菲律宾	Koryn 台风	2	0	0	0	29 413	0	0	无	无	Inf 2	
7月7日	印度	洪水	1 690	不详	0	不详	150 000	12 101 666 700	0	0	无	Inf 5	
7月7日	巴基斯坦	洪水	16	0	不详	不详	263 005	143 295	0	无	无	Inf 2	
7月23日	尼泊尔	洪水和山崩	1 048	268	796	55 000	535 500	10 708 161	32 418	25 000	有	Sit 8	
7月27日	孟加拉国	洪水	162	不详	不详	不详	1 155 536	644 279	0	0	无	Inf 4	
8月1日	苏丹/埃及	地震	3	20	0	0	不详	0	0	0	无	Inf 1	
8月5日	乌克兰	洪水	6	不详	不详	不详	300 000	49 168 529	0	0	无	Sit 2	
8月7日	特立尼达和多巴哥	Bret 热带风暴	0	0	0	200	不详	0	0	0	无	Inf 1	
8月8日	关岛	地震	0	71	不详	不详	不详	0	0	0	无	Inf 1	
8月10日	尼加拉瓜	Bret 和 Gert 热带风暴	13	0	24	不详	136 225	1 747 428	20 000	20 000	无	Sit 8	
8月10日	委内瑞拉	Bret 热带风暴	96	586	5	4 000	5 500	384 416	0	0	无	Inf 2	
8月12日	几内亚	洪水	0	0	0	3 500	7 540	14 534	0	0	无	Sit 2	

附件三(续)

开始日期 (1993年)	受影响的 国家/地区	灾 害	伤 亡 人 数			受灾人口 总数 a	向人道主义事 务部报告的捐 款总额 b	通过人道主 义事务部的 捐款数额 c	人道主义 事务部应 急赠款	人道主义事 务部特派团		人道主义事务 部运送物品	国际呼吁/ 灾情通报 期数
			死亡	受伤	失踪					有 / 无	无		
8月17日	白俄罗斯	洪水	0	0	0	103 428	115 816	15 000	15 000	无	无	Sit 3	
8月26日	菲律宾	洪水	5	不详	不详	258 080	0	0	0	无	无	Inf 1	
8月31日	中国	水坝破裂	290	336	80	16 000	1 282 693	120 000	120 000	无	无	Sit 4	
9月2日	洪都拉斯	Bret 和 Gert 热带风暴和洪水	27	不详	12	67 447	1 189 896	75 000	25 000	无	无	Sit 4	
9月8日	乌拉圭	风暴	0	0	0	2 000	0	0	0	无	无	Inf 1	
9月28日	墨西哥	Bret 热带风暴 和洪水	35	不详	不详	203 500	102 727	27 000	27 000	无	无	Sit 3	
9月30日	印度	地震	7 611	不详	0	170 000	16 451 752	957 080	50 000	有	无	Sit 8	
10月4日	菲律宾	Flo 台风	88	35	36	1 941 531	1 743 697	0	0	无	无	Inf 5	
10月13日	巴布亚新几内亚	地震	53	30	0	89 000	335 032	0	0	有	无	Sit 7	
10月24日	墨西哥	地震	0	0	0	不详	0	0	0	无	无	Inf 1	
11月3日	洪都拉斯	洪水	174	不详	200	15 000	785 634	0	0	无	无	Inf 2	
11月29日	古巴	洪水	30	不详	4	500 000	610 804	25 000	25 000	无	无	Sit 4	
11月30日	越南	Kyle 台风	144	476	0	1 000 000	0	0	0	无	无	Inf 1	
12月6日	印度	旋风	318	不详	0	不详	0	0	0	无	无	Inf 2	
12月6日	菲律宾	Loal和Manny台风	351	718	80	1 432 850	615 140	0	0	无	无	Inf 3	

附件三(续)

开始日期 (1993年)	受影响的 国家/地区	灾害	伤亡人数				受灾人口 总数 a	向人道主义事 务部报告的损 失额	向人道主义事 务部报告的捐 款总额 b	通过人道主 义事务部的 捐款数额 c	人道主义 事务部应 急赠款	人道主义事 务部特派团		人道主义事务 部运送物品	国际呼吁/ 灾情通报 期数
			死亡	受伤	失踪	无家可归						有	无		
12月8日	越南	Lola 台风	71	20	0	10 000	16 700 000	0	0		无	无	无	Inf 1	
12月13日	哥斯达黎加	洪水	5	1	4	不详	980 000	195 461	10 000	10 000	无	无	无	Sit 3	
12月25日	马来西亚	洪水	7	不详	3	13 000	不详	400 000	0		无	无	无	Inf 1	
12月28日	菲律宾	Neil 台风	118	30	140	不详	68 000 000	141 841	0		无	无	无	Inf 2	
12月29日	斯里兰卡	洪水	0	0	0	0	不详	42 980	0		无	无	无	Inf 1	

1993年自然灾害总数 --	68
国际呼吁总数(国际呼吁--情况报告) --	27
已向人道主义事务部报告对自然灾害的捐款:	77 473 007
通过人道主义事务部对自然灾害的捐款:	4 277 106

a 这一类别包括已列入前一栏(伤亡人数)的所有人数以及粮食、卫生和医疗这些基本生命需要必须满足的其他人。
b 不包括未作成本计算而捐赠的实物。
c 日内瓦人道主义事务部迄今尚未收到对持续救灾所认捐的全部捐款。因此,可以预计总数会依收到捐款时的汇率而略有变动。反映受影响人口和被破坏情况的数字也会在今后根据得到的其他资料作订正。

请注意: Infrep--灾情通报, Sitrep--国际呼吁。

