



大 会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/51/172
E/1996/77
21 June 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第五十一届会议
暂定项目表* 项目21(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：加强
联合国紧急人道主义援助的协调

经济及社会理事会
1996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

秘书长的报告
目 录

	段 次	页 次
一、 导言	1 - 4	2
二、 提供人道主义援助的环境	5 - 20	3
三、 经济及社会理事会第1995/56号决议的后续行动：		
审查联合国对人道主义紧急状况的反应能力	21 - 62	6
A. 联合国组织对第1995/56号决议的后续行动	22 - 36	6
B. 机构间常设委员会的作用	37 - 39	11
C. 联合国人道主义系统能力的局限性和限制	40 - 62	11
四、 人道主义事务部：大会第46/182号决议的执行情况	63 - 104	17
A. 协调工具	66 - 77	18
B. 对复杂紧急情况的反应	78 - 83	21
C. 自然灾害和环境情况	84 - 101	22
D. 排雷和有关的活动	102 - 104	26
五、 结论.....	105 - 115	26
附件. 中央应急循环基金		31

* A/51/50。

** E/1996/100。

一、导 言

1. 大会1991年12月19日第46/182号决议对灾害和紧急情况的灾民的苦难、生命损失、难民流亡、大批民众流离失所和财物破坏深感关切，并提出了若干指导原则和措施以加强联合国人道主义紧急援助的协调。

2. 四年之后，经济及社会理事会在1995年7月28日第1995/56号决议确保需要审查和加强联合国系统进行人道主义援助的能力，并请秘书长与联合国系统各有关组织密切合作，在经社理事会于1996年实质性会议决定的日期，提交一份综合分析报告，包括各种备选办法、提议和建议，以审查和加强联合国系统提供人道主义援助能力的所有方面。

3. 本报告提供的最新资料是关于至今为止按经济及社会理事会第1995/56号决议所取得的进展以及大会第46/182号决议的执行情况。第二节载有对今后几年可能需要和可能提供人道主义援助的环境的意见。第三节是关于经社理事会第1995/56号决议的后续行动，其中扼要介绍了有关联合国各组织的理事机关就该决议举行的实质性讨论的结果，并突出了全系统所关注的问题。联合国各组织将按第1995/56号决议的要求，在它们各自向经社理事会提出的报告中更详细地报道它们各个理事机构的审议情况。第三节还谈到了机构间常设委员会在采取后续行动过程中所发挥的作用，并简介了在目前七个系统性关键领域所进行的机构间磋商。这七个关键领域是在机构间会议期间和对各组织理事机构的内容进行讨论分析后确定的。

4. 第四节报道人道主义事务部执行大会第46/182号决议的情况。头几节还适当地提到同该决议有关的若干问题。该节的重点是关于人道主义事务部为复杂的紧急情况以及自然灾害和环境紧急情况具体进行的活动。报告结论部分对联合国人道主义系统所面临的挑战以及对经济及社会理事会即将进行的关于该系统的能力问题的审查提出了一些看法。

二、提供人道主义援助的环境

5. 如果目前的趋势继续下去,在未来十年提供人道主义援助的环境很可能越来越复杂--一种情况是内部冲突,另一些情况则要求国际社会努力修媾和平、维持和平和冲突后巩固和平,稳定经受威胁的社会和协助重建被战争蹂躏的社会。人道援助界很可能要日益发挥作为脆弱社会的安全网的作用。

6. 为了照顾受影响人民的需要和解决灾害和危机的根源,人道援助界如能更好地了解今后将需提供人道主义援助的环境,是有用的。人道主义组织将需要根据这种环境来决定它们在一个范围更广和主动的全球网络中的介入程度。人道援助界需要考虑今后如何同全球性的经济和社会调整方案、环境与生态问题以及人权问题联系起来。

7. 对这些问题进行更深入和详细的审查很可能是经济及社会理事会第1995/56号决议所要求的全面审查的部分工作。首先,本节审查了今后很可能影响对人道主义援助需求的若干问题。这些问题又可能会指出今后可能要面对哪一种人道主义责任,并突出今天人道援助界必须应付的一些重要挑战。

8. 贫穷使人们更容易遭受自然灾害和人为紧急情况之害,同时日益扩大的经济和社会差异又会带来导致冲突的紧张局势。尽管有了一些积极的发展--儿童死亡率下降、提高教育水平、延长预期寿命以及许多亚洲和拉丁美洲国家的经济增长和发展迅速--但是仍有13亿人生活贫困,发展中国家有超过800万人挨饿。¹贫富之间的差距日益扩大:1960年至1991年期间,全世界最穷的20%人口其国家所占全世界收入的比额已经从4.9%下降到3.6%。²

9. 如果目前的趋势继续下去,许多最不发达国家的前景将会是令人泄气的。最贫穷和最不发达国家的经济增长很可能微不足道,或者是负增长,而且会有日益脱离世界经济的危险。³债务负担很可能继续使最不发达国家的经济瘫痪;⁴非洲的外债负担目前已经高达非洲大陆国民生产总值的83%。⁵这种债务水平会吓跑许多外来

投资，妨碍国内生产。提供给许多国家的官方发展援助已日益用来偿还债务，而不是用于发展，而且初级产品的贸易条件也不太可能改善。⁶

10. 贫穷往往会导致环境恶化；而环境恶化与贫穷加在一起又会使脆弱情况日益严重。由于种植面积扩展到低洼平原或容易干旱地区，因此自然灾害的威胁也就愈来愈大。淡水越来越少、水质日益恶化，使健康方面的危险增加，滥伐森林的情况又加快水土流失，加剧了上述各种问题。在城市里，穷人往往被迫生活在人口稠密而且卫生条件差的贫民窟里，或者生活在危险的工厂区附近。

11. 今后越来越明显的是，危机和灾害不是反常现象，相反，它们是国际社会和各国社会如何组织起来和如何分配其资源的反映。贫穷不仅使人容易受到灾害和冲突的直接影响，使穷人无法重建生计，还会动摇社会的根基，从而加剧危机的危险程度。

12. 在一些情况下，越来越穷、社会冲突日益深化和管理机构软弱等情况结合一起，可能威胁到国家提供安全和基本社会服务的能力。迅速的城市化⁷往往有关当局所无法控制的，可能破坏社区联系和社会安全网。意识中的民族分歧和其他矛盾可能被人利用造成仇恨与暴力的循环。

13. 贫穷、日益脆弱以及有些国家的发展前途不明确等情况，都会继续造成亟需人道主义援助的局势。走向全球化的过程加剧了动荡和冲突对国际和平与安全的影响。冲突的影响不再局限于边界以内。前南斯拉夫和非洲大湖区就是两个很好的例子，因为难民、轻武器和战斗部队能够经常越过边境，其次数和数量之多，足以威胁到邻国的稳定。收留避难者的邻国其财政、政治和安全负担仍然很重。⁸寻求避者的人数不仅会增加，而且内部流离失所的人也会增加，因此全世界的人道主义援助需要有增无减。

14. 在捐助国的眼中，日新月异的政治和经济环境削弱了许多国家的战略重性，使得一些脆弱国家的经济和政治更加边缘化。捐助国的先后次序起了变化，再加上它们需要解决一些内部问题，不是过去几年来实际官方援助减少的部分原因。⁹尽管

大家普遍认为，关于可持续发展和参与发展的援助也许可以防止和解决复杂危机的根源，但是总的官方发展援助额不但没有增加，有些大捐助国的官方发展援助甚至还急剧减少。

15. 与此同时，尽管不断地需要人道主义援助，但是，捐助国在1990年代初期曾经大幅增加的资金额似乎已不再增加，甚至可能减少。1995年，捐助国政府只能够达到联合国为人道主义紧急情况发出的联合呼吁所需资金的70%，比1994年的76%低。

16. 为诸如卢旺达(联合呼吁92%的资金已有着落)或前南斯拉夫(90%)等引人注目的危机调动资源十分成功；向阿富汗(33%)和索马里(30%)（数字是根据1995年发出的呼吁计算的）等持久的复杂危机提供的资金较少。同样的，因为民众的兴趣减低，因为基本复原重建活动提供的资金有时候很少，而且，对许多捐助者来说，重建工作刚好夹在救济与发展任务之间。

17. 还立即关注是，粮食援助已大幅度减少。近年来，用于发展和紧急情况的粮食援助大大减少——1992/1993的谷粮援助为1500万兆吨，而1994/1995年降至800万兆吨。¹⁰减少的原因是，在农业贸易自由化之后全世界的粮食剩余极少(粮食储存量低的情况几乎是空前的)，另一方面，粮食价格相应增加(用同样的捐助额所能购买的粮食已减少)，官方发展援助分配方面又停滞不前。

18. 在1990年代已经十分显著的内部冲突将很可能持续下去。虽然武装集团的目的不同，但是暴力始终是针对老百姓和他们的生计手段。今天，有90%的冲突受害者都不是战士，其中大部分是妇女和儿童。暴力和以老百姓为目标的情况正在改变向人道援助界提出的要求。儿童的心理社会复原、重建被破坏的校舍并向人民提供谋生所必要的工具等，目前都成了许多人道主义援助方案的必要组成部分。仅仅是人道主义援助是无法解决与冲突有关的所有各方面问题——人道主义援助是否有效往往取决于是否有足够的安排可以保护受影响的人民。

19. 人道援助界将继续面临一些在冲突环境中的最严峻的挑战。由于冲突的军事性质，人道主义援助往往被认为不是中立的，因为可以操纵或把人道主义援助转用

在交战方的军事目标上。由于滥用武器和地雷以及交战各方内部互相攻讦，救济工作人员面临的危险性和复杂性更高。这些问题使得为救济受害人民而进行的谈判工作极为困难。以人道主义援助者作为暴力对象的迹象也越来越多。

20. 人道主义援助帮助受害者，能够防止他们受害的情况不多；它以能够加强当地能力的方式，甚至是以也许能避免重复过去不平等做法的方式提供援助。但是，人道主义援助必须是一个综合性对策的一部分；它不能够取代其他处理冲突问题及其根源的国际活动，包括政治、军事或发展方面的活动。

三、经济及社会理事会第1995/56号决议的后续行动：

审查联合国对人道主义紧急状况的反应能力

21. 联合国系统对人道主义紧急状况的反应能力始终要取决于每一联合国机构的运作情况和能否与系统内其他组织合作及相互补充。为使联合国系统达成切实有效、效率高和反应快速的最佳能力，其总体必须超越其各个组成部分。为此，经济及社会理事会要求提供关于联合国人道援助系统的一份全面报告和联合国系统每一组成部分的理事机构作出的审查报告。

A. 联合国组织对第1995/56号决议的后续行动

22. 经济及社会理事会在第1995/56号决议第2(b)段促请联合国系统各有关组织的理事机构在1995年至1997年期间，审查其各自组织的作用和业务职责的问题以及审查在其职权范围内应付广泛和全面的人道主义方案的业务和财务能力。

23. 为此联合国儿童基金会、联合国难民专员办事处、联合国开发计划署、世界粮食计划署和世界卫生组织的执行局和委员会在1996年就理事会第1995/56号决议举行了实质性讨论。该决议已于1995年10月向联合国粮食及农业组织会议报告，1996年10月举行的下届粮农组织理事会会议将审议粮农组织的后续行动。总体而言，各有关机构均已通知其执行局，它们拟采行何种过程去处理决议中所提出的问

题，并申明它们致力于机构间常设委员会所设定的过程，以确保对决议有连贯一致的回应。各会员国欢迎各机构的反应，而且普遍鼓励它们继续参与人道主义事务部领导的机构间工作队，以进行对理事会决议的后续行动。

24. 如理事会决议所预见的，并不一定预期在1996年得出对决议中所提问题的结论，因此对一些方面的讨论是初步性的。例如，儿童基金会正对其关于紧急情况的作用作出根本的审查，将在1996年和1997年向其执行局提出战略和业务提议。不过，很明显的是，机构间工作队鉴定了七个系统性的关键问题（见第三.C节），恰恰是与各机构和各会员国在这些机构的理事机构中所表达的关切有关。

25. 有三个问题特别引起了注意和辩论。第一个问题涉及救济行动与复原和发展活动间的联系。1996年1月提交儿童基金会执行局的关于紧急行动的儿童基金会文件中促请注意儿童基金会因为在发展进程中所具有的力量及其在实地的继续存在而对紧急行动可作出特别的贡献。执行局成员注意到这一点，并表示欢迎，儿童基金会在即将提交其执行局的文件中将进一步讨论救济与发展之间的联系。儿童基金会坚决认为在紧急状况的所有阶段——甚至在开头的“救亡”阶段——能力建设都是必不可少的。

26. 难民专员办事处4月份的辩论重点为该办事处在原籍国中的作用，并特别注意有必要加强与各发展组织之间的联系，包括与布雷顿森林各机构间的联系。难民专员办事处又向委员会重点介绍了其快速影响项目所具有的持续重要性。

27. 一段时间以来，救济活动与发展活动之间的关系被认为不一定是相继相连的。往往救济活动与发展活动是同时进行，因此相互各有影响。各理事机构最近的辩论中反映出大家认识到线性连续体的局限性。这种认识使各理事机构认为有必要审查对救济活动和发展活动的供资安排，以确保联合呼吁、圆桌会议和协商小组的各自作用有明确的区分。这一问题正由机构间常设委员会工作组和行政协调委员会（行政协调会）方案和业务问题协商委员会予以处理。机构间常设委员会也决定审查将世界银行与机构间常设委员会的工作联系起来的可能方式。

28. 开发计划署确认有必要改进救济活动与发展活动之间的联系，并在1996年5月提交其执行局的文件中提议了若干做法。其中包括使用用于后续方案拟订安排的资金，特别是使用提供给处于特别发展环境的国家的资金的业务准则（第1.1.3项）。这些准则提供了使用开发计划署核心资金的框架，以便同其他有关伙伴协作，以支持各种应付危机的发展努力，包括进行预防性和治本性的活动，以及帮助满足突然遭受灾害与紧急状况的国家的即时需要。同时，该准则规定由开发计划署帮助制订国际和国家行动战略框架，综合全面地处理面临危机国家的复原需要。这些新安排的实施细节还有待拟定，同时举例来说，还需同机构间常设委员会的成员进行讨论，以确保救济组织与发展组织间有明确和清楚的关系。将对这些安排进行分析，以便及时在1997年向经济及社会理事会提出报告。

29. 开发计划署执行局也讨论了联合国志愿人员方案（志愿人员方案）在处理造成冲突的根本原因方面的作用，并鼓励志愿人员方案加紧参与联合国系统及其有关组织整个系列的发展、人道主义与和平活动。

30. 第二个主要问题是向内部流离失所者提供援助和保护。在提交各理事机构的所有文件中都提到了这个问题，一致认为还须作出许多努力，在主权政府回应这些需要的能力范围内，澄清外部机构的责任。难民专员办事处已重申愿意就内部流离失所者问题起到更积极的作用，其他成员已采取审慎的方针，促请难民专员办事处不要超越其“最高效率限度”，这是难民专员办事处所接受的一个参考点。粮食计划署已提议紧急救济协调员与机构间常设委员会成员协商后或可考虑在具体情况中指定一个“作业领导机构”承担这些责任。开发计划署称，它认为，它的作用是提供预防和重新安置阶段的援助；开发计划署理事会已促请同难民专员办事处一起进行向流离失所人口提供发展援助的有关活动。儿童基金会向内部流离失所者提供援助和保护的责任正在制订之中，不可避免地将会注意到大部分内部流离失所者均为妇女和儿童这个事实。

31. 在联合国系统内，紧急救济协调员是这方面工作的起点。为协助协调员履

行这些责任，在1995年设立了一个内部流离失所者机构间工作队。机构间常设委员会现已将这一工作队的工作与经济及社会理事会第1995/56号决议联在一起，作为对这一系统性关键问题的机构间协商的论坛。预期机构间常设委员会将能够针对联合国各组织间援助和保护内部流离失所者的责任分工向理事会提出建议。

32. 第三个主要问题是如何协调复杂的紧急情况。这一问题是机构间常设委员会就理事会第1995/56号决议的后续行动所鉴定的七个系统性问题之一。各理事会非常强调各机构必须支持人道主义事务部的中央协调作用。难民专员办事处在其1996年1月常设委员会会议上申明，在紧急情况下外地一级的协调最好是由紧急救济协调员与机构间常设委员会协商后指定一个带头机构来进行。这项协调工作将在机构间协商中讨论，并作出更详细的分析。

33. 受到一些注意的复杂紧急情况的协调工作的第二方面是联合国人道主义系统内的业务必须有“可预测性”。例如，粮食计划署如承担运输非食品项目的更大后勤任务，即使情况并不要求粮食计划署派大队人马提供粮食，但必须明确一点，就是在任何复杂的紧急情况中，它都可以可靠地提供这些服务。同样，儿童基金会的任务要求它援助和保护妇女和儿童，它在1月份提交其执行局的文件中反映了这项责任。儿童基金会关于评价援助需要和恢复基本社会服务网及关于儿童问题咨询的具体责任，必须在业务范畴内与其伙伴进一步确定，以确保有效的互补。难民专员办事处常设委员会1月份的会议也提出了“可预测性”的问题。

34. 可预测性的问题将在谅解备忘录的框架内解决，这些文件中将确定各项服务的交代责任，界定各个救济和发展行为主体的各自作用和责任。各机构继续在制定谅解备忘录方面取得进展，这一问题在1995/56号决议中也有提到。儿童基金会同难民专员办事处之间已签署了谅解备忘录。儿童基金会同粮食计划署、卫生组织和教科文组织也分别在作出类似安排方面取得了进展。难民专员办事处分别同世界银行、开发计划署和国际移民组织以及粮食计划署同红十字会和红十字会同儿童基金会也在讨论相互的合作安排。难民专员办事处除了同粮食计划署的谅解备忘录

(1991年签署)外,已同妇女发展基金和人口基金签署备忘录。同非政府组织的谅解备忘录也在发展中:儿童基金会正在制订一种通用格式,粮食计划署(在1995年)签署了同天主教救济服务的第一份备忘录。最后,救济机构与发展机构间联系的重要性有力地说明了开发计划署为什么要同联合国系统其他机构签署谅解备忘录,这是开发计划署目前正在展开的工作。很明显的,由于有待制订和已经签署的谅解备忘录如此之多,必须保证双边的谅解备忘录能够对连贯一致的人道主义反应系统作出补充。

35. 协调工作的第三个方面是建立拥有外部资产的常备安排,以便在特殊需要的时期能作出更多的紧急反应。难民专员办事处除了最近加强其紧急反应能力外,已制订其1996年1月常设委员会会议所提到的“套装服务”方案。这些套装服务是难民专员办事处同各国政府间的合同安排,它们主要是在难民专员办事处紧急反应能力需要加强时可以利用的军事和民防资产。同样地,粮食计划署已发展出八种后勤套装服务。此外,儿童基金会正在发展类似的安排,以补充其最近设立的快速反应小组及其加强后的紧急储备。为了确保最有效管理这些外部资产的利用,人道主义事务部已设立军事和民防股,服务各机构、资产捐助者和受援国政府(见第四.A节)。人道主义事务部和志愿人员方案也致力于发展“白盔倡议”,以鼓励利用新设立的国家志愿人员团支助救济和复原工作。已在海地、黎巴嫩和卢旺达等几个国家试行志愿人员方案/白盔倡议试验项目。

36. 在联合国各组织加强对人道主义紧急情况的反应能力的现行努力的背景下,经济及社会理事会第1995/56号决议对各组织和机构计划其应急作业产生相当的影响,各理事机构讨论这项决议时对这一决议的注意反映了这点。已安排了对这项决议所提问题的后续行动,以期在1997年向理事会提出综合报告。联合国系统各机构组织、方案署和基金都以能够让各理事机构有效辩论的方式处理所提出的问题,以期向理事会提出看法和建议,供审查联合国系统的能力时参考。各有关组织鉴定了系统性的关键问题,并正以协作方式处理这些问题,随时告知各理事机构有关它们

的辩论同其他论坛所作辩论之间的联系。

B. 机构间常设委员会的作用

37. 机构间常设委员会及其工作组是机构间就各种紧迫的人道主义问题，其中包括对经济及社会理事会第1995/56号决议后续行动进行协调的关键机构。1995年，这一机构间机制为各机构提供了一个论坛，以协调关于具体紧急活动的工作、制定全系统关于地雷问题和把军事和民防资源用于人道主义援助等问题的共同立场。在1996年上半年，机构间常设委员会处理了关于卢旺达多边捐助团体评估研究的后续问题、制裁在人道主义方面的影响以及联合呼吁过程及调集资源的问题。

38. 机构间常设委员会及其工作组是为执行经社理事会第1995/56号决议后续行动而开展的一切工作的交流中心。这种做法鼓励了在各机构、其理事机关和会员国之间的对话前后一致，以及促进了为解决该决议提出的问题所采取措施的连贯性。

39. 经社理事会的决议请人道主义事务部与各会员国、观察国、有关政府间组织和其他组织定期举行公开的非正式情况介绍会，介绍审议上述问题的情况，以确保以一致的方式处理这些问题，并在秘书长报告中适当地加以反映。为了完成这一要求，人道主义事务部已就该决议的后续行动向各会员国作了情况简介，并征求它们的评论和意见。

C. 联合国人道主义系统能力的局限性和限制

40. 在就经济及社会理事会第1995/56号决议后续行动举行机构间会议期间，审议的重点主要是确保采取一种连贯和协调的办法。通过机构间讨论和对机构审议情况的审查，查明了七个可从进一步推动机构间协商中获益并带有系统性质的关键问题：协调、调集资源、救济和发展、工作人员发展、审查和监测、加强当地能力和应付机制、以及国内流离失所者。

41. 机构间常设委员会成员们的结论认为,可以在一系列非正式协商中完成进一步关于审查这些问题并提出改良做法和方法建议的任务。从这些协商中产生的建议将提交给机构间常设委员会/机构间常设委员会或其工作组,以便向1997年经济及社会理事会提出建议。以下各节提出了就每一个实质性领域进行辩论和讨论的参数。在这七个领域中,有六个已成立了机构间工作小组,以便利进行机构间协商。

1. 协调

42. 人道主义事务部是联合国内部的一个实体,其主要宗旨是确保国际社会对灾害和复杂的危机及时作出协调一致的人道主义回应。人道主义事务部特别负责确保有效地协调联合国人道主义援助,并作为推动者与各国际组织和非政府组织合作。已创造了许多促进协调的工具办法,例如机构间常设委员会、中央应急循环基金、联合呼吁过程、复杂紧急情况培训倡议、灾害管理训练方案和借调人员至联合国其他机构等等,这些办法均已大为改进,但是在提高协调的效率和效益方面仍有一些问题尚待解决。

43. 一个机构间协调问题工作小组将审查有关外地协调方案的当前状况。该工作小组将审查一些现有的外地协调机制的突出例子,查明在不同的紧急情况下应吸取何种教训以改进工作。根据这些教训,预计哪些原则和标准应成为协调工作的基本目的会变得很清楚--原则包括公正、中立、透明度和交代责任,标准包括回应能力、方案完整性、适应性和灵活性。接着,这些标准也可用来为建立适合每一独特紧急情况的协调机制提供更合理的基础。

44. 可以根据这些原则,设法解决一些问题。必须确定在复杂紧急情况(救济、复原、重建和发展)的不同阶段期间和之间的适当协调机制。将确定解甲归田、重返社会和排雷行动方案中的适当协调机制的范围和形式。还将查明参与人道主义援助回应的各方面行为主体(联合国、双边机构、多边机构、捐助团体、非政府组织、政府当局、受惠者等)以及各种层次(国际、区域、国家和地方),并设法为这些

复杂的互动建立适当协调机制。此外，将继续改善以前在总部、区域和国家三级确立的协调工具和决策过程及程序。

2. 调动资源

45. 在紧急情况日益增多的情况下，救济需求不断上升而捐助者资源则颇为匮乏，迫切需要建立有效和协调的调动资源机制，并确保在使用所收到的捐助方面改进交代责任。已设立调动资源工作小组，以便利机构间就可能存在系统性能力限制或参差不齐的关键领域进行协商。

46. 在机构间常设委员会1996年4月的会议上，查明了七个优先领域供调集资源工作小组审议。这些领域包括将筹资需求按优先顺序排列的过程、使用“瞬间呼吁”的办法以确保及时地对重要的第一阶段紧急需要作出回应、各供资机构之间的关系、提高宣传和新闻战略的办法，其重点是提供人道主义援助所必需的资源问题。

47. 在审查现有的如联合呼吁、园桌小组和协商小组等调动资源机制之间的关系时，工作小组应审议如何才能最佳地确保制定一项有效的调动资源战略，以指导对于提供紧急援助和冲突后援助必不可少的救济、恢复和复原的活动。将与方案业务协调会密切合作审查这些问题，该协调会目前正在审查冲突后恢复战略及框架的关键因素和所涉资源问题。

48. 工作小组将审议目前的有关方案实施情况和财政需求的报告程序。工作小组将提出有关如何加强监测、分析和提供关于所取得的成就和所遇到困难的资料的建议，特别注意战略性的供资短缺，因为这种情况可能限制优先活动的实施和效力。需要审议的另一个领域是如何改进获得国际社会（通过联合国或非联合国渠道）提供的全球性人道主义援助的资料的情况。工作小组将编写各种建议，说明如何才能更好地反映出通过双边、非政府组织和其他组织提供的援助价值、把军用和民防资产用于人道主义活动的费用以及套餐服务的价值。

3. 救济和发展

49. 人们日益着重地强调在人道主义危机和政治危机发生之后,如何使冲突后将救济与发展结合起来的恢复方案通过解决受冲突影响社会的迫切需要来支助和平进程的办法。与此同时,有一些尽管不是由冲突引起的局势,一方面需要广泛的人道主义援助,同时也存在着促进发展的迫切需要。

50. 除其他组织之外,行政协调会和机构间常设委员会正进行大量努力,以便在布雷顿森林机构和联合国系统内其他人道主义和发展机构之间建立更为密切的工作关系。此外,进一步把救济和发展活动结合起来就需要捐助团体提出如何使通常按救济和发展分门别类提供的资金连接起来的办法。

4. 工作人员发展

51. 在人力资源开发领域,许多机构认识到有必要制定一个更广泛的人力资源管理政策和战略。人们又重新推动工作人员发展的问题,因为考虑到工作人员发展在实现联合国的目标方面的关键作用。人们普遍认识到有必要发展管理能力,同时发展战略思想,作为管理能力的关键手段。

52. 在人道主义领域,人力资源开发战略需要采取一套相互联系的措施,其中包括培训。联合国参与人道主义活动的工作人员必须加强其处理日益变化环境的能力。各具体机构通常都有工作人员发展方案,反映了各机构的优先任务和具体的组织前景。然而,还迫切需要对人力资源开发采取一种更为一致的办法,一般说来是在联合国系统一级进行培训,具体说来是为了改进集体的业绩。

53. 工作人员发展工作小组考虑到在行政协调会和其他机构间讲坛正在进行的有关人力资源开发的工作。人道主义事务部和开发计划署共同开展了灾害管理培训方案。此外,在都灵的劳工组织国际培训中心也正在筹办联合国职员学院,人道主义

事务部正在推动“复杂紧急情况培训倡议”。鉴于这些正在开展的方案，工作小组正在查明与工作人员发展有关的其他非培训问题。

5. 监测和评价

54. 对于受害者和捐助者而言，必须改进救济活动的效力、透明度和交代责任，这一点已经获得各国政府和救济机构的广泛承认。各会员国越来越关切与费用效益和人道主义援助影响有关的问题，这一点体现在最近关于卢旺达的多边捐助团体研究报告中。

55. 联合国人道主义机构设有获得确认的监测和评价单位，可提出建议和反馈，以便改善活动的质量。然而，这些活动往往只涉及具体的机构，到目前为止没有花多大的力气去成立联合或机构间监测或评价机制，并由这些机制审查各具体机构的活动与多机构人道主义方案总体方向之间的相互联系。结果是更难连贯地协调方案，交代责任也难以推行。

56. 监测和评价工作小组一致认为第一优先事项是研究一项或多项大规模人道主义方案，以便提出监测紧急情况中联合国全面人道主义援助的可行制度。这些建议的基础是现有的单一机构监测活动，并查明一种简单而可行的制度，以便监测与全面协调和总体方向有关的多边机构人道主义方案的所有方面。接着，将开始发展联合审查方法和程序，同时考虑到现有的联合国概念和做法，并与联合国负责监测与评价指导方针问题的各个不同的委员会，例如政策问题联合协商小组(政策协商组)和方案业务协商会进行密切的协商。

6. 加强当地能力和应付机制

57. 复杂的危机总是有结构上根深蒂固的原因，限制或阻止不同群体充分参加所在社会的社会-经济和政治发展的能力。最容易受危机侵害的也总是那些已经处在边缘地位而又对影响他们生存能力的事件最无能为力的人。危机对人力和资金的

破坏是不言自喻的。它们对有形的基础设施、自然资源、人民维持日常生计能力的破坏是很严重的。危机也往往严重损害了维系社会的社会组织关系。

58. 越来越明显的是，决定人道主义行动总体效果的主要因素，是这些行动能够加强或减损受影响社区固有能力应付机制的程度。为此，建设本土体制能力以对救济要求作出反应是不够的，也需要彻底了解需要援助的社区的通盘能力和应付机制，以及影响其环境的较大因素。

59. 在制订工具和程序以确定最脆弱的群体、评价其需求、以及确定加强受危机威胁社区的资源的战略方面，已取得一些进展。举例来说，世界粮食计划署已经开始执行一项方案，加强地方减轻灾害的能力，包括外地一级脆弱程度的分析。但是，在很多情况下，特别是在大规模的、突然而迅速的人口移动方面，人道主义机构面临重大的挑战，就是要确保它们的活动不致损害当地能力，或造成依赖性。

60. 根据初步的协商，当地能力和应付机制工作小组将开始审查危机不同阶段的概念、操作定义和现行做法。一旦这项工作完成，就可以确定什么是评价人道主义行动如何影响当地能力和应付机制的最适当方法。根据这些结果，工作小组将检查在什么程度上这些不同的办法能以有意义的综合方式，结合成一种为了加强能力和应付机制而必需的一贯战略，然后确定其他有效的方法和程序。

7. 国内流离失所者

61. 国内流离失所者问题机构间工作队的设立是为了支持紧急救济专员作为联合国内部关于这个问题的协调中心的作用，它正在从援助和保护两方面审查整个系统如何处理国内流离失所者的问题。联合国内部各机构的体制责任显然需要进一步加以确定。难民专员办事处虽然为国内流离失所者开展了大量活动，但是它为这些人进行的工作只是作为其一般性任务的延伸，而不是因为他们是一个有具体任务规定的人口群组。儿童基金会和世界粮食计划署是根据各自关于妇女和儿童以及供应粮食的任务，对处于脆弱地位的人口，不论他们是难民、流离失所者或居民，随时随

地作出反应。

62. 关于个别联合国组织对其他联合国和非联合国人道主义机构的活动以及主权国政府对国内流离失所者的需要的反应能力,需要更加清楚地说明。在人道主义紧急情况中,有关国内流离失所者的具体援助和保护需要,以及国际社会的解决能力,往往同难民、回返者甚或同其他贫困居民有很大的不同。当人道主义紧急阶段逐渐结束而可能恢复重建之时,在特别要求规范性和实质性的方面也有解决国内流离失所者的需求。在未来的一年内,国内流离失所者问题工作队将促请注意这些中期和长期政策问题,以及注意审查与具体国家的流离失所状况有关的业务安排。

四、人道主义事务部:大会第46/182号决议的执行情况

63. 自从1992年根据大会第46/182号决议设立以来,秘书处人道主义事务部已成长为一个能够有效促进自然和复杂紧急情况的协调促进者。人道主义事务部也提高了能力,在政治和人道主义政策讨论以及调动资源供作人道主义紧急情况使用方面,提倡人道主义援助。

64. 在过去的这一年內,人道主义事务部首先进行了一次内部战略规划作业,接着又从事一项独立管理研究,以辨认其核心活动和所需适当资源水平,以及评价其效力。这项管理研究肯定人道主义事务部是一个蓬勃有力、反应灵敏和思虑周到的机构,但也认识到它的最后成败主要取决于会员国和联合国系统其他组织的支持。管理研究指出几个需要改进的领域,包括:增加对政策和评价的重视,改进资料的收集、分析和散布,更好的行政程序,需要有工作人员发展和培训方案。此后,该部又采取了一些行动解决被查明的问题,包括行政和部内调整以促进纽约和日内瓦办事处之间的协作关系,以及在复杂的紧急情况和自然灾害方面增加利用共同服务。

65. 1995年提交经济及社会理事会和大会的报告承认由于人道主义事务部所能得到的经常预算资金有限,在协调加快出现的复杂紧急情况的能力方面受到了限制。根据上文所述的内部和外部审查和研究,已制订一项解决该部预算外所需资源

的财政战略。如果得到捐助者的适当支持,这项战略可使得人道主义事务部的财政立足于健全的基础之上,从而确保它在能够比较长期地得到可以预测的资源,以开展工作。

A. 协调工具

66. 大会第46/182号决议内设立紧急救济专员以及一些供作紧急救济专员履行协调任务所需的工具,例如中央应急循环基金和机构间联合呼吁程序。人道主义事务部不断改进这些工具,以确保这些工具在面对不断变化的需求和运作上的现实情况,能够保持效力及其适宜性。人道主义事务部又制订了一些其他工具,就是一些满足新的需求和新的环境需要的工具,例如利用互联网分享资料的系统,以及利用军事和民事资产。

1. 中央应急循环基金

67. 中央应急循环基金仍然是联合国各机构在需要对紧急情况作出及时反应的主要资金来源之一。1995年,中央应急循环基金被用来补充各机构本身资助卢旺达、布隆迪、利比里亚和大湖区的紧急情况的经费。有关该基金向业务机构发出的预付款和从各业务机构收到的偿还款的详细数字以及该基金的状况均载于附件1内。虽然中央应急循环基金的效用已获公认,但是仍有一些问题和限制因素需要克服,以便确保它继续有效。

68. 根据1995年向理事会和大会的报告,中央应急循环基金有几次用于持久性紧急情况,以免迫切需要的人道主义救济活动受到重大干扰或逐步撤消。既然这项基金的设立主要是确保在紧急情况开始阶段作出及时反应,理事会不妨审查这一事项,并正式授权在紧迫的情况下利用中央应急循环基金以满足持久性紧急情况的关键性人道主义所需资源。

69. 另一个问题该基金需要及时补充资金。拖欠偿还款已经严重地影响该基

金满足紧急情况所需资金的能力。人道主义事务部已采取步骤加强现有程序，包括缩短偿还时间或在可行时鼓励偿还部分款项，以及在联合呼吁中促请捐助者注意欠缴的偿还款。该部也要援用基金有关收回拖欠偿还款业务指导方针的有关条款。

70. 但是，虽然有这种种倡议，由于有几次呼吁所得的反应微弱，有几笔已经拖欠了一两年以上的预付款仍然尚未结清。这一事项已经提请理事会和大会注意。一个受到影响的机构指出，由于它无法得到偿还款，以后除非它得到有担保的认捐，否则将不向中央应急循环基金贷款；这就减弱了供货设施这个概念的效力。收回这些预付款所剩的唯一可行办法是，设法寻求捐助者提供特定捐款来弥补未清偿预付款，以便基金的资源水平能够按照大会第46/182号决议的规定，最少维持在5 000万美元的水平之上。

71. 经济及社会理事会在审查第1995/56号决议所规定的联合国人道主义能力时，不妨一并解决加强中央应急循环基金、扩大其范围及其资源基础的通盘性问题，以便它成为对紧急情况作出反应的更加有效的工具。

2. 预警

72. 由于认识到防与备是减轻由冲突造成的人类苦难最有效的方法，因此已继续努力在人道主义事务部内研制一套预警系统。人道主义预警系统的目的是从几种不同的来源汇集和分析资料，以便指出可能涉及人道主义问题的潜在危机。人道主义预警系统利用其他联合国组织和非联合国组织的各种预警机制，并把非政府组织作为资料来源和评价情况的伙伴，进行合作。利用由人道主义预警系统所提供的资料，人道主义事务部在与人道主义伙伴，包括联合国各机构和非政府组织，以及同联合国秘书处其他各部，特别是政治事务部和维持和平行动部，通过“协调框架”，举行商谈时，集中注意值得关切的情况。

73. 加强人道主义预警系统的下一步就是，发展一套强有力、有效和经常的通讯渠道，同外地办事处和诸如人道主义事务部设在内罗毕的综合区域资料网（IRIN）

等区域资料系统,以及同诸如非洲统一组织(它本身最近设立了一个非洲冲突情况预警系统)等区域组织,维持联系。

3. 救济网

74. 危机发生时,资料脱节和资料过多都是有效协调国际人道主义援助的重大障碍。人道主义事务部认识到需要更好的资料管理,同有兴趣的政府以及联合国和非政府组织合作,设立一套称为“救济网”的全球互联资料网。

75. 救济网上的资料,以情况报告、呼吁、评价、新闻报告、地图、财务追踪和人道主义预警系统国家资料的形式储存,由国际人道主义界制作,人道主义事务部负责维持。救济网合并和组织这类关于紧急情况和灾情的资料,确保它的资料反映最新情况,容易存取,随时可以从互联网阅读。如果没有互联网,救济网的资料可以通过电子邮件或激光只读存储器散布。

4. 利用军事和民防资产

76. 过去在救济自然灾害时曾一再利用军事和民防资产,现在这被认为在对复杂危机作出反应方面具有有益的潜在作用,特别是在遇到紧急情况迅速出现的时候。按照机构间常设委员会的一项决定,人道主义事务部设立了军事和民防股,向由机构间常设委员会所设立的一个咨询小组负责。该股的目的是促进军事和民防资产应要求向有关的人道主义机构提供及时的、充足的、具有成本效益的支助。该股将作为对规划感兴趣的各国政府、区域组织、军事和民防机关的协调中心,并应要求向从事人道主义业务的机构提供支助。军事和民防股将支持制定防备和反应措施、发展规划工具(数据基手册),制订利用军防和民防资产的法律框架,筹备和执行培训作业。

77. 在军事和民防股成立之前,人道主义事务部的军事和民防资源项目在与30个国家代表的合作之下,最后确定一项规定前规划和危机管理备选办法的军事和民

防资产外地手册。此外，军事和民防资产工作组还编制了一份人道主义空中业务协调参考文件，也最后确定了国事和民防资产第一系列培训单元。这些活动的产品已被和平伙伴方案参加国政府所采用，实施于诸如佛得角、卢旺达和乌克兰的紧急情况。军事和民防资产项目与军事和民防股的将合并成一个单一单位。

B. 对复杂紧急情况的反应

78. 人道主义事务部继续发展它对正在进行中的和刚发生的复杂紧急情况作出反应的能力，并正在发展各种进行中的培训方案，包括上面提到的复杂紧急情况培训倡议，这是除了别的以外，通过机构间联合呼吁和相关过程，以及合并总部和外地结构等方法来达成的。

79. 联合机构间呼吁过程仍然是协调各人道主义伙伴对复杂紧急情况的反应的主要工具。自1995年9月以来，在十二项呼吁中要求了大约25亿美元，至今得到的承诺或转入的款项为7.95亿美元。通过呼吁提供援助的对象大约有2 500万人，包括阿富汗、安哥拉、朝鲜民主主义人民共和国、伊拉克、黎巴嫩、利比里亚、塞拉利昂、苏丹、和前南斯拉夫，以及高加索地区、俄罗斯联邦的车臣地区和大湖区。此外，瞬间呼吁的重要性在1996年再次得到了证实，就像由于黎巴嫩的紧急情况而于1996年4月19日发出的协助国内流离失所者的瞬间呼吁所显示的，对该呼吁的反应远远超出了资金的需求量。

80. 人道主义事务部对复杂情况的反应能力还通过持续迅速派遣人道主义事务部特派团而得到了加强，这方面的活动往往有其他联合国机构参与。这些特派团是必不可少的，首先它可以引起国际社会对受害人民的苦难的注意，其次是评价受影响群体的需要，以便随后规划、拟定和执行人道主义方案。在每一个情况下，后来进行的评价都同确定最适当的资源调动战略的过程是相连的，不论是通过详细的情况报告、瞬间呼吁还是联合机构间呼吁。

81. 人道主义事务部还在继续为若干人道主义方案进行中期审查，以此确定和

审查进行中的方案的成就和限制。这项工具对所有人文主义伙伴都是很宝贵的，并有助于改善该部对进行中的和刚发生的紧急情况作出反应的能力。

82. 在进行中的复杂紧急情况的范围内，目前在以下地方有14个外地结构是由人道主义事务部提供工作人员的：阿富汗、安哥拉、伊拉克、利比里亚、塞拉利昂、索马里和苏丹，高加索地区（亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚）、俄罗斯联邦的车臣地区、大湖区（布隆迪、卢旺达、和在内罗毕的综合区域网（IRIN）办事处）。此外，一名人道主义事务部干事被派往萨拉热窝，支助秘书长的特别代表，以及难民专员办事处的特别代表。人道主义事务部在塔吉克斯坦的外地协调股于1995底关闭，因为该国已进入持续复元的重建的阶段。

83. 人道主义事务部外地协调股向人道主义协调员在外地的进行的协调工作提供支助，包括促进部门协调和执行一国内所有人文主义机构议定的人道主义战略。外地协调股通过分享资料、为当前的人道主义需求确定共同战略、促进联合需求评价、协助各机构确定特定作用、以及避免重叠和重复等方式发挥其基本作用。

C. 自然灾害和环境紧急情况

84. 人道主义事务部执行大会第46/182号决议的一个关键部分是同减少、减轻自然灾害和环境紧急情况并对它们作出反应有关的工作。这种灾害仍旧是在全世界，特别是发展中国家，造成巨大损害和重大物质损失的原因。

1. 减少和减轻灾害的活动

85. 报告期间，人道主义事务部继续努力，以便在自然灾害的备灾、防灾和减灾等领域上采取综合而协调一致的办法。这些努力是在1994年5月举行的减少自然灾害世界会议所通过的《横滨战略》和《行动计划》的基础上进行。人道主义事务部的工作包括进行技术合作，以支助在国家一级上具体展开减少自然灾害的工作。

86. 国际减少自然灾害十年（减灾十年）秘书处继续支持和协调十年指标及其

全面目标的实施，十年的全面目标是要通过协调一致的国际行动来减少自然灾害造成的生命损失、物质损害、和对社会和经济的干扰。对大部分属于发展中世界的处境最脆弱的国家给予了特别的注意和支持。在执行减灾十年各项目标的主要挑战是需要在减少自然灾害、保护自然资源、环境管理、以及实现可持续发展之间创造建设性的联系。按照大会的要求，在1996年题为“环境和可持续发展”的项目下提出了一份关于执行《减灾十年国际行动框架》的详细报告。

87. 通过同各国家当局、政府间组织和非政府组织的磋商，为灾前活动制订了主要的战略。但一个持续存在的问题是减少危险缺乏持久的承诺和有系统的注意。每当发生一个新的大灾难时，人们一般都会更密切的注意到减灾的措施，至少是对有关的那一类灾害，但这种注意往往是局部而短暂的，因此，以受灾人数衡量，灾害的全球社会经济影响继续以每年百分之6的速度增加。

88. 制止这方面的增长及其对可持续发展和环境退化所带来的巨大影响的唯一办法是着手进行长期的减轻灾害的方案。容易发生灾害的国家的当局以及许多捐助者也日益认识到，国际援助的大部分应集中于解决灾害的根本原因之上，方法是进行经过适当调整的防灾和备灾方案，尽量调动国内和特别是地方社区的资源，同时利用所有有关的区域和国际机构的技能和专门知识。

89. 在过去一年内，人道主义事务部与其他联合国机构密切合作，向各国提供了援助，帮助它们适当地评估它们面临的所有各种危险，根据全球的经验拟定最具有成本效益的减灾措施，在有需要时协调如何在脆弱的地区实施这些措施的外来指导，促使拥有相关技术和管理方面的专门知识的众多国际机构能更广泛地参与和进行更密切的合作。在某些容易发生灾害的发展中国家里展开了广泛的，有系统的综合减灾方案。

2. 对自然灾害和环境紧急情况的反应

90. 在1995年，人道主义事务部向55个成员国提供了援助，帮助它们应付

82 个突然发生的自然灾害和环境紧急情况所造成的影响。人道主义事务部的紧急反应系统帮助进行现场评价、地方、国家和国际各级上的协调、以及资源调动。在 82 个情况里，受灾国家要求人道主义事务部为它们发出国际援助的呼吁，据报导国际社会提供了价值 1.03 亿美元的现金、实物和服务捐助。为响应这些呼吁，通过人道主义事务部提供了 700 万美元的捐助，解决受灾者最迫切的需要。

91. 除了促进国际救济的调动和协调，帮助受灾国处理灾后情况之外，人道主义事务部继续在进行能力建设，改善国际、区域和国家备灾工作等实质性领域内的活动。

92. 已进一步加强了在分担费用的基础上进行的采购、储存和运送救济物质等方面的合作，以及特别是紧急储存方面的联合作业。1995 年开始执行关于同卫生组织和粮食计划署合作利用比萨仓库的谅解备忘录，并增加了人道主义事务部比萨仓库对紧急情况作出反应的速度和能力。在过去三年里，同 15 个伙伴合作，向大约 57 个目的地运送了 2700 多吨的救济物质，价值大约为 1150 万美元。

93. 联合国灾害评估和协调队—通过 18 个成员国的参与—继续对提高人道主义事务部在突然发生灾害的情况下进行评估和协调活动的透明度和效力作出贡献。为进一步发展它对协调的需求作出反应的能力，人道主义事务部于 1995 年举办了两个联合国灾害评估和协调培训班和一个联合国灾害评估和协调复习进修班。

94. 这些培训是以人道主义事务部/开发计划署联合灾害事务管理培训方案确立的材料和更广泛的紧急状况管理架构为基础的。为培养人道主义事务部工作人员和代表参与紧急情况反应外地协调方面的工作能力，灾害事务管理培训方案正在拟定和实施训练和其他培养工作人员的活动。由于训练涉及到属于人道主义事务部职责范围的所有各种紧急情况，它是人道主义事务部对新成立的机构间复杂紧急情况培训倡议的一项实际贡献。

95. 环境规划署/人道主义事务部联合环境股作为受灾国和捐助国之间的中间人和灾害通知和警报交流中心，协助许多国家对付了多种不同的环境紧急情况。同

样地，国际搜寻和救援咨询小组（搜救咨询小组）继续在促进和加强资源提供者和人道主义事务部之间的联络网。

96. 人道主义事务部定期召开紧急电信工作组。¹¹ 联合国各机构和其他伙伴在紧急情况中利用的外地电信网络的协调机制的定义将于1996年夏天实施。同时，将对减少通讯费用采取一种综合的办法，预期这将节省大量费用。将从1996年5月起开始审查《为人道主义援助促进紧急电信国际公约》草案。

97. 该部同世界海关组织秘书处合作，并同有关的联合国机构、救济组织和各国海关当局磋商，就发生灾害时使救济品和救灾人员的物品能迅速进口、出口和过境的措施编制了一份联合国同会员国政府间的《示范协定》。《示范协定》的最后案文于1996年3月提交世界关税组织，供其批准。

3. 佐佐川/人道主义事务部防灾奖

98. 1986年，作为旨在宣传防灾活动的一系列活动的一部分，设立了一个年度防灾奖，由佐佐川基金会提供资金，防灾一向是人道主义事务部和它的前身救灾专员办事处的职责的一部分。这是若干类似的，旨在宣传各不同国际组织所从事的根本的但较少为人所知的活动而设立的奖金之一。这项奖金从1987年至1994年每年颁发一次，在很大程度上促使申请者（一般每年有15至20人申请）仔细检查他们将多少技能和活动用于满足较易发生灾害的发展中国家的实际需要之上。

99. 由于行政费用不断增加和收入因全球利率降低而不断减少，现在必须寻求额外的资本作为年度奖金的基础。对于人道主义事务部的要求，佐佐川基金会表示它愿意使原来的捐助额增加一倍，即提供新的总数共200万美元。

100. 已修订并扩大了原来的协定和章程，其中特别包括以下几点：澄清了奖金的目的和申请及挑选每年得奖者的标准；有关审查团成员的规则和选择得奖者的程序。新的协定是在佐佐川基金会和人道主义事务部间进行了磋商后拟定的，并得到了秘书处法律事务厅的审查，并按照收到的意见作了修改。

101. 请大会注意到这些安排并赞同继续颁发这项奖金。

D. 排雷和有关的活动

102. 为对国际地雷危机作出响应,人道主义事务部已继续发挥其作为联合国地雷活动的协调中心的作用,即提供资金、协调、方案监察活动和推动新的倡议,以呼应在全世界出现的与地雷有关的迫切人道主义需要。一份关于联合国扫雷援助的综合报告将提交大会大会第五十一届会议。

103. 联合国处理现有地雷悲剧的办法就是积极支持七项排雷方案。去年联合国秘书处负责下列国家的方案:阿富汗、安哥拉、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、东斯拉沃尼亚、莫桑比克和卢旺达;并继续参与在柬埔寨和老挝人民民主共和国进行的各项方案。1995年在也门完成了一项为期一年的方案。联合国对排雷方案所采取的办法是,除直接的业务方面的需要以外,着重于建立本国的能力。

104. 在履行其作为全世界地雷受害者的主要代言人的作用时,人道主义事务部积极参与各次国际会议,并继续与红十字国际委员会和非政府组织合作,以便在国际社会范围内提高地雷问题的透明性。防雷宣传运动的一部分工作就是要进一步向大众以及政府宣传禁止地雷,人道主义事务部在这方面已在日内瓦、维也纳和纽约进行了一次关于地雷的多媒体情况介绍。此外,在1995年末,人道主义事务部出版了题为“地雷”的第一期季刊,以提供与地雷有关的活动的资料。人道主义事务部在维和部的支持下继续编制联合国中央地雷数据库,该数据库可以在互联网上检索,确保所收集到的关于布雷场和地雷爆炸事件的资料得到最广泛的传播。

五、结 论

105. 人道主义行动正处在抉择的紧要关头。由于冲突和流离失所不断增加,国际社会需要作出响应的情况剧增。在质方面的变化,特别是在不稳定和不安全的环境内工作所涉及的问题,是确定人道主义组织如何构想其作用和如何在现场上运作

的主要因素。这些变化令人了解到各种复杂的危机并不是偏离直线发展过程的反常情况，这些危机深深扎根于或扩大于社会的结构、法统和治理问题的解决办法以及个人和团体受贫穷和差别的影响程度。此外，所提供的^{人道主义援助}通常是有政治性的，并经常是国际社会在缺乏政治意志或资源来解决危机的根源时所作出的唯一有效的响应。

106. 人道主义事业的代价是很大的。人道主义必须履行的责任是不可否认的：因紧急情况和灾害而受影响的个人和团体的生存需要必须加以处理。在对国际援助的需要日益增加和资源日益缩减的世界局势中，援助界要面对以下的困难选择：援助报道不多的紧急情况还是获得积极宣传的紧急情况；提供即时救济还是协助长期重建和发展。此外，虽然一般人都同意预防胜于治疗的这种说法；但是，国际制度难以忍受的现实情况是，只有最低限度的资源可用来处理各种导致灾害的情况和作出长期的解决。

107. 这种事业的方向仍然动荡不定。由于情况的不断变动，新的行为主体，例如军队，已出现在人道主义的工作现场，同时必须承担新的任务，例如排雷和士兵的复员安置。过去所采取各种各自为政的办法已由新的协作所取代：即诸如“救济”、“复原”、“重建”和“发展”的主要概念需要继续加以重新界定。在许多复杂的紧急情况下，这种区分是没有用的：它们往往彼此重复，并模糊了以下的情况，即在长期的危机或不太激烈的冲突中通常不能同时解决救济及复原和有时候发展的需要。实际上，现在大家都认识到这是向前走的最好方法：在满足人道主义的需要时播种发展的种子是成功的关键。

108. 改革已列入议程。1995年经济及社会理事会采取的程序是旨在评价和提高联合国系统对各种危机作出响应的能力。最近各成员国、非政府组织和学术机构进行的研究要求对目前提供和协调人道主义援助的体制安排进行审查。联合国各有关组织及其各政府和非政府的对应组织已在进行对话，目的在于确定该系统的压力和不平衡情况，并对其作出相应的纠正。该办法主要是渐进的，是建立在现有的能力之

上的。

109. 该系统的响应能力正在提高。自第46/182号决议通过后的四年以来，在处理一个较难预测的世界的复杂危机方面已得到相当多的经验。机构间常设委员会和中央紧急情况循环基金都是重大的发明。各项谅解备忘录和技术文书已对各种职务作了澄清并改善了越来越多的行为主体之间的互动接口。但是，目前仍有几方面的弱点，应当加以处理。

110. 第一就是防灾、备灾和应急规划的领域，这对于能否对自然灾害和人为灾害及时作出有效的响应具有决定性作用。目前正在作出各种努力来加强联合国对需要和能力评价以及应急规划的机构准则。但是，事实上供救急用的资源比供防灾用的资源较能容易得到。每次发生重大危机时便令人遗憾地认识到，对于应急规划的可接受的水平和取得这种水平所需要的资金，大家并没有共同的认识。

111. 第二是对协调这个概念含糊不清。所达成的普遍协议是协调是必要的；但是，就它在实践上的意义和如何能在外地一级上转为具体的协调机制来说，大家的看法不尽相同。因此，该系统和整个国际社会有需要改进对具体协调安排的利弊的了解。

112. 第三是关于人道主义事务部执行其职责活动的必要资源有无着落。联合国感谢捐助界继续支助用来满足自然灾害和复杂危机的人道主义方面的需要的资源。目前已与各成员国和特别是捐助国开始进行对话，并已在探讨各种较为持久的办法。目前显然有需要处理人道主义事务部因其经常预算资源与预算外资源的不平衡而引起的脆弱地位。

113. 第四个领域就是交代责任不够理想。由于在复杂紧急情况下提供援助的行为主体增多，又由于危机的严重性和多样性使甚至是最受确认的组织也战线过长，这使监测、执行情况评估和评价的工作特别困难，但还是很有必要的。大家普遍确认需要制定行为守则、执行情况指标和适当的机制来评价影响。在联合国系统内外已采取了初步措施以供采用这些机制。要得到各成员国，特别是捐助界的长期支助，就

要证明人道主义系统有能力以慎重和具有成本效益的方式来使用交付给它的资金。但是，这是一项需要有专用资源来对“总结经验”进行研究和评价的长期任务。同时还需要做更多的工作来使各人道主义组织有能力评价其各项活动对受影响社会的应付机制所产生的影响，并确保这些活动可持续下去，而且不减弱自力更生的能力。

114. 最后，国际社会对人道主义紧急情况和自然灾害作出响应的能力将取决于该系统的每一部分如何运作和每一部分在联合国系统内外如何与其他部分合作。上面第三节指出，总体必须超越其各个组成部分，不然该系统将绝不能达到尽可能有效、高效和迅速作出反应的能力。这就是经济及社会理事会1995年届会着手进行该程序的基本理由。这个过程已进行了相当一段时间：联合国各有关组织及其秘书处的理事机关已个别或集体审查了该理事会决议内提出的各项问题。理事会要求提交一份综合分析报告，包括各种备选办法、提议和建议，以审查和加强联合国系统提供人道主义援助能力的所有方面，这项要求是处理一些影响人道主义援助的最重要问题的最好时机。

115. 人道援助界是由无数通常是年轻的救济工作人员组成的，他们选择到世界最偏远和最危险的地方去服务。除少数例外情形外，无论他们是为联合国各常设组织、红十字会或红新月社或各个国际和国家非政府组织工作，他们都极胜任地执行其职务，致力于人道主义的价值观，并怀有一种使命感。这些男女工作人员为冲突和灾害受害者提供最好的服务。他们是人道援助界的最大资产。在此必须对他们在艰难和危险中所表现的勇气给予确认。我们不能忘记纪念那些殉职的人，殉职人名单每年都在增加，是不可接受的。

注

¹ 联合国开发计划署,《人的发展报告,1995年》(纽约,牛津出版社,1995年),第16页。

² 见联合国贸易和发展会议,《1996年关于最不发达国家的报告》(联合国出版物,出售品编号E.96.II.D.3),概览。

³ 同上。

⁴ 世界银行,《1994-1995年世界债务表》。

⁵ Ky Amoako 和 James Gustave Speth,“在非洲,漠视贫困即冲突产生之途”(国际先驱论坛报,1996年3月21日)。

⁶ 见联合国贸易和发展会议,《1996年关于最不发达国家的报告》(联合国出版物,出售品编号E.96.II.D.3),概览。

⁷ 根据预测,到2000年,世界人口约50%将居住在都市环境之中。联合国开发计划署,《人的发展报告,1995年》(纽约,牛津出版社,1995年),第185页。

⁸ 最没有能力承受这种负担的七个最不发达国家目前收容了超过250 000名难民。见联合国难民事务高级专员办事处,《世界难民现况:谋求解决办法》,第251页。

⁹ “1996年初的世界经济:秘书长的说明”(E/1996/INF/1),第25段。

¹⁰ 见世界粮食计划署,《在充满食物的世界中解决吃不饱的问题:粮食援助将来的任务》(罗马,1996年)。

¹¹ 紧急电信工作组之所以成立,是为了执行世界电信发展会议(布宜诺斯艾利斯,1994年)第7号决议和国际电信联盟全权代表会议(京都,1994年)第36号决议。

附 件

中央应急循环基金

A. 合并预支款和偿还款
 (截至1996年3月31日)

业务组织	项目	预支数额	偿还数额	未清数额	预支日期	偿还日期
儿童基金会		2 000 000	2 000 000	0	24/08/92	31/12/92和22/10/93
儿童基金会		5 000 000	5 000 000	0	24/08/92	22/12/92
生境中心		500 000	500 000	0	10/09/92	29/01/93
粮农组织		1 600 000	1 600 000	0	30/09/92	24/06/93
卫生组织		2 000 000	2 000 000	0	26/10/92	29/03/93
儿童基金会		5 000 000	5 000 000	0	11/11/92	15/04/93
难民专员办事处		5 000 000	5 000 000	0	24/11/92	6/01/93
儿童基金会		2 000 000	2 000 000	0	22/01/93	2/02/94和 1/08/94
粮食计划署		4 500 000	2 036 121	2 463 879	25/03/93	3/05/94和10/08/94
卫生组织		2 500 000	2 500 000	0	26/03/93	05/05/94
难民专员办事处		2 000 000	2 000 000	0	22/04/93	16/09/93
儿童基金会		5 000 000	5 000 000	0	14/06/93	21/10/93
粮食计划署		5 000 000	5 000 000	0	18/06/93	29/12/93和18/06/94
伊拉克		4 000 000	4 000 000	0	21/06/93	3/05/94和 9/08/94
海地		1 000 000	1 000 000	0	23/07/93	25/04/94和 1/08/94
黎巴嫩		580 000	580 000	0	3/09/93	3/01/94(FAO)
黎巴嫩		5 000 000	1 693 276	3 306 724	9/09/93	21/03/94和17/06/94
伊拉克		7 000 000	7 000 000	0	27/10/93	1/02/94
布隆迪		5 000 000	5 000 000	0	19/11/93	1/06/94
安哥拉		5 000 000	5 000 000	0	22/12/93	3/05/94
扎伊尔		1 500 000	1 500 000	0	6/01/94	19/05/94
苏丹		1 000 000	649 846	350 154	6/01/94	8/07/94
南斯拉夫		1 000 000	1 000 000	0	17/02/94	20/06/94
肯尼亚		500 000	500 000	0	23/02/94	16/05/94
					0	31/03/94
					0	18/03/94

卫生组织	南斯拉夫 索马里 卢旺达 黎巴嫩 难民专员办事处 儿童基金会 粮食计划署 人权事务高级专员/人权 儿童基金会 人道主义协调局 人道主义协调局 人道主义事务部/联卢办事处 人道主义事务部/秘书长特别代表 人道主义事务部/综合区城资料网 联卢援助团 人道主义事务部	2 500 000 4 870 000 200 000 3 000 000 10 000 000 3 000 000 5 000 000 3 000 000 3 000 000 930 000 480 600 5 000 000 100 000 100 000 110 000 200 000 2 000 000 1 763 600	2 500 000 4 870 000 200 000 3 000 000 0 000 000 3 000 000 5 000 000 0 000 000 3 000 000 930 000 480 600 5 000 000 100 000 100 000 110 000 100 000 2 000 000 157 122	0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0	31/10/94 22/07/94和24/10/94 8/09/94 28/04/94 28/04/94 20/05/94 1/06/94 21/07/94 22/07/94 28/12/94 4/01/95 26/01/95 7/03/95 13/07/95 1/08/95 1/09/95 2/10/95 2/10/95 8/12/95	31/10/94 22/07/94 8/09/94 29/03/94 28/04/94 28/04/94 21/12/94 29/09/94和21/11/94 30/12/94 17/11/94 24/05/95和22/11/95 26/04/95 28/06/95和15/09/95 14/07/95 14/03/96 14/03/96 14/03/96 11/01/96 29/01/96 15/03/96 16/01/96	
总计		120 114 260	109 286 965	10 827 236			
B. 基金使用状况							
所收捐款：							
减： 预支数额							
加： 偿还款额							
加： 所得利息(1996年3月31日)							
1996年3月31日基金余额							
		49 227 104					
		(120 114 260)					
		109 286 965					
		4 567 328					
		42 957 137					

B 莘全傳圖狀況

所收標本

卷之三

加：所得利潤（1998年3月31日）

1998年3月31日基金余额