



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1997/98
10 July 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

1997年实质性会议

1997年6月30日至7月25日，日内瓦

议程项目8

特别经济、人道主义和救灾援助

审查联合国系统人道主义援助能力

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 11	2
二、联合国人道主义事务的协调框架.....	12 - 34	4
三、联合国人道主义体系应对复杂危机的能力.....	35 - 79	8
A. 预警、应急计划、准备、信息和快速反应.....	35 - 45	8
B. 地方能力/救济和发展.....	46 - 49	10
C. 资源筹措和联合国人道主义援助财政能力.....	50 - 60	11
D. 人道主义活动的责任、监测和评估.....	61 - 65	13
E. 人力资源管理与发展问题.....	66 - 71	14
F. 安全.....	72 - 79	15
四、最后意见.....	80 - 91	16

一、导 言

1. 过去十年来，残酷无情的内部冲突升级和国家结构从内部分崩离析的现象，剧烈改变了采取人道主义行动的背景。

2. 经济及社会理事会第 1995/56 号决议促请联合国人道主义系统审查其对人道主义危机和灾害作出反应的能力。自那时起，联合国人道主义系统与各非政府组织、双边和国际组织合作，评估了其效率，审议了其克服局限性并增进对危机作出反应能力的备选办法。

3. 自理事会第 1995/56 号决议通过以来，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(计划署)、世界卫生组织(卫生组织)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)的理事机构审查了并在许多情况下通过了一些建议，拟增强它们组织能力，以及鼓励与秘书处人道主义事务部和其它各组织合作保证对人道主义援助采取全系统连贯的方针。

4. 机构间常设委员会(机构常委会)详细审查了与一全系统连贯的方针最为相关的系统性问题。在机构间磋商会议上审议了联合国各人道主义组织理事机构的辩论情况和各项决定。机构常委会进行这项审议的主要目的是，力求以更具战略性的方针实施人道主义援助，这不仅将使机构常委会的各成员组织能更佳地应付危机，而且还将着重中于能力建设，增进支持恢复与重建活动并加强与此类活动的联系——这项战略方针将促进联合国维持和平与建立和平的努力。理事会的审查程序本身有助于培养机构常委会各成员组织间的合作文化得到改善。在编写本报告时，对机构常委会的辩论、结论和建议都给予了适当的考虑。

5. 当今冲突的高度易爆性和由此对区域和平与安全形成的威胁，致使安全理事会的作用增加。然而，在国际社会内对解决这些危机的根源却很少有充分的协商一致意见。鉴于这一政治情况，机构常委会适宜地采取了协调办法，这一办法认识到尽可能以整体反应处置危机的重要性。然而，人们必须认识到，没有政治行动，人道主义活动只是一项治标的行动而已。

6. 人道主义活动是在政治环境下进行的，因此既受环境的影响，也影响环境。我们必须保证人道主义援助的有效提供，并且以公正和适当方式提供援助解决预期受惠者的不同需要。联合国内的一项挑战是，在确保政治、安全和人道主义等部门采取协调一致的方针之际，尊重人道主义原则和截然不同的人道主义援助性质。

7. 平民日益遭受蓄意侵犯人权行为和违反国际法的行为之害。需要帮助的人们因政治和军事上的权宜之策而被剥夺了获得人道主义援助的机会。由于这些侵犯行为造成大规模人口流离失所；如何使交战各方尊重国际人道主义法律是一愈来愈大的挑战。人道主义界在其对待人权的作用方面，也左右摇摆，不得要领。有些人担心，报道侵犯人权行为会有损于向那些受侵权行为之受害者提供人道主义援助的机会，并担心判断谁应为侵犯人权行为负责，将会阻碍采取公正和中立行动的能力。另有人则认为，只有在对基本人权的保护有了保障之后，人道主义行动才会有信誉和实效。在冲突时期保护妇女人权的具体问题，也是一个未得到充分探讨的复杂问题。

8. 滥用人道主义援助和资源，以及针对人道主义工作人员采取骚扰、扣押人质和谋杀行为也日趋增长。袭击援助工作人员具有各种不同的目的：破坏谈判、阻止人道主义工作人员帮助“敌人”，和消除暴力行为的潜在见证人。这类滥用和袭击行为使提供人道主义援助的工作更为复杂。

9. 援助的有效提供和有针对性的优先化均取决于全面分析和了解冲突对社会各阶层、对性别关系和对各社会内权力分配的影响。对国际社会对付危机提出的许多批评是指责对这些方面及其所涉政策影响缺乏关注。

10. 人道主义界所面临的最重大挑战仍然是，如何向那些需要帮助者提供有连贯性的、有效和及时的援助。各国家机构、联合国和国际社会之间增进合作，是更好地援助那些需要帮助者的重要关键。联合国内外的各人道主义组织本着这些目的于 1995 和 1996 年展开了深入的辩论。对卢旺达紧急援助的联合评估和由理事会第 1995/65 号决议发起的审查，是对这一辩论两个最为突出的催化剂。

11. 本文是一临时报告，述及援助背景并着重探讨了联合国人道主义系统应付复杂危机的能力。在目前阶段，本报告并未论及体制问题，或列出一些具体的建议。

7月16日提交大会的联合国改革报告将首次探讨这些问题和机构常委会所提出的建议。如有要求，理事会的下一次报告可对这些问题作出进一步探讨。

二、联合国人道主义事务的协调框架

12. 满足本国公民的人道主义需要是每个国家当局的责任，但危机的范围和性质往往需要国际社会予以支持。本节介绍的是联合国据以作出反应的框架。

13. 在人道主义领域，各组织担负着部门性或针对目标群体的任务，如不予以协调，则可导致交叉重叠现象。对复杂的紧急情况的经验作出的审查揭示出了本系统中的某些缺口。虽然在促进行动的互为补充方面取得了一些进展，但缺口仍是一个至为关键的问题。

14. 在危机情况下，难民署和儿童基金会的任务是保护和援助难民和儿童；粮食计划署、粮农组织和卫生组织的任务是粮食援助、粮食和农业，以及健康照顾方面。开发署的作用是树立可持续发展的作法。人道主义援助的协调责任落在人道主义事务部的肩上。联合国各业务组织一般在各不同程度上参与紧急情况中所有下列三个阶段的工作：危机前和预防、危机，和恢复。即使在任务十分明确的情况下，也显然会出现重叠现象。至关重要的是必须注意联合国人道主义系统内各项任务间的一些缺口：(a) 保护和援助境内流离失所者；(b) 原参战者的退役和重新融合；(c) 与地雷有关的活动；和(d) 提供通常的服务。其它方面的缺口包括联合应急计划的制订、评估和培训。在这类情况下，对人道主义需要采取的是临时解决办法，然而有时可能缺乏最佳的经验和专门知识。

15. 为了增进协调并提高应急措施的效力，尤其为了避免重叠和尽量减少缺口，一些人道主义组织签署了《谅解备忘录》¹和其它双边协议，以明确责任分工。这些协议确认并依据每一组织的比较优势和特殊技术。协议的目的在于使组织之间的关系具有一致性和可预测性。其所阐明的方面包括联合应急规划、联合评估和标准及准则的制定。这些协议对加快对紧急情况的反应也很重要。机构常委会应审查目前的谅解备忘录及类似的协议，并鼓励签订新的协议书。

16. 在澄清和增进发展联合国人道主义组织与联合国系统外人道主义组织之间的关系方面已经取得了进展。因此，联合国各实体与下列各非政府组织：红十字国际委员会、² 国际红十字会与红新月会联合会(红新月联合会)和国际移徙组织(移徙组织)之间达成了双边协议。有些备忘录系属全球性的，而另一些则是区域性的。此外，若干组织还积极地增强它们与布雷顿森林机构之间的合作。

17. 大会第 46/182 号决议设立的机构常委会可作为机构间协调的首要机制，提出和指导联合国对紧急情况采取协调一致和及时的措施。机构常委会负责制定全系统的人道主义政策，并确保对复杂的紧急情况采取一项一体化的战略方针。它确定优先事项和责任分工，包括推选人道主义事务协调员。

18. 机构常委会的成员由联合国各人道主义组织(开发署、难民署、儿童基金会、粮食计划署、粮农组织和卫生组织)的领导人或指定代表组成。此外，还对移徙组织、红十字委员会²、红新月联合会和联合国人权事务高级专员以及非政府组织联合机构——国际志愿服务机构理事会协商会议(志愿服务机构理事会)、InterAction 组织和人道主义反应指导委员会发出出席会议的常设邀请。秘书长的境内流离失所者事务代表和布雷顿森林机构的代表们也按适当的主题事项临时应邀出席会议。机构常委会的工作得到若干附属机构——包括机构常委会工作组——的支持。

19. 机构常委会作为机构间协调首要机制发挥效率的先决条件是，其成员组织都致力于并负责委员会的决定和进程。作为机构常委会主席，紧急援助协调员的具体责任是保证委员会有效地履行职能。为使机构常委会作为政策和业务决策的核心机构有效地履行职能，它必须具备有效的行政和实质性的支持。

20. 非政府组织是联合国人道主义援助活动的一个组成部分。它们的实地工作人员在大部分情况下是作为与联合国各组织有关的执行伙伴从事工作的最终服务提供者。三个非政府组织——InterAction，志愿服务机构理事会和人道主义反应指导委员会——的联合机构积极地促进了机构常委会内的辩论，并因此增加了它们的集体知识和经验。这一联合机构认为，如要使遭灾的受害者得到足够的援助，并审慎和有

效地使用捐款，则极有必要增进机构常委会各成员组织之间的合作。这些组织将继续积极地参与机构常委会的工作。

21. 过去五年来紧急情况的规模和复杂性已清楚地证实紧急救济协调员在协调人道主义援助方面的关键性作用。协调员向秘书长报告，并与政治事务部、联合国维持和平行动部以及安全理事会接洽联系。向内部冲突和其它不安全情况下输送人道主义援助的日益增长需要增强了协调员从人道主义角度，就所有联合国应付危机的措施，向秘书长和安全理事会提出有关咨询意见的重要性。协调员必须保证对紧急情况作出协调密切、有效和迅速的全系统反应，以及在保持人道主义援助的中立和公正之际，承担起全球性的倡导作用，便于联合国采取针对危机的政治、安全和人道主义方面问题的措施。

22. 人道主义事务部支持紧急救济协调员履行他/她为应付复杂紧急情况 and 自然灾害工作进行协调的职责。在这方面，人道主义事务部协助协调员确保：协调联合国应付复杂紧急情况 and 自然灾害的工作、保证联合国各业务机构间明确和及时的分工、支持对人道主义原则和问题的倡导，促进落实人道主义援助的最佳倡导办法、认清人道主义反应方面的缺陷并指定杜绝的责任。人道主义事务部的责任还包括预防、减轻和应付自然、技术和环境灾害。

23. 人道主义援助需求大为增长和危机复杂性萌发，加上救援组织为数有限，因此需要在实地一级展开更深入的磋商、合作和协调。

24. 长期以来，驻地协调员承担着运用人道主义援助的作用。然而，在一些诸如柬埔寨、苏丹南部、伊拉克北部和前南斯拉夫境内等复杂或明显的政治情势下，需在逐案对待的基础上作出特别安排，包括指定一个主导机构协调国际人道主义救济工作。在诸如安哥拉和利比里亚等若干近期紧急情况下，除驻地协调员外，还指派了人道主义事务协调员。在另有一些情况下，则是由同一个人承担这两项职能。

25. 机构常委会审查了若干不同的协调安排。在战略性和业务性协调之间作出了区分。在救济与发展援助之间为了更好的联系、避免重叠和精简协调结构，在驻地协调员制度基础上设立单一整体协调体制被认为是可取的。机构常委会将充分参与选择和任命此类人道主义事务协调员。机构常委会还认为，驻地/人道主义事

务协调员不应承担业务责任，并应向紧急救济协调员报告。此外，人道主义事务协调员还应与开发署驻地协调员的责任脱钩。然而，在某些情况下，可能仍需在驻地协调员之外，另外任命一位人道主义事务协调员。

26. 在国内有总体主管联合国系统活动的秘书长特别代表的情形下，机构常委会着重指出须尽快明确界定驻地/人道主义事务协调员与秘书长特别代表之间的关系。

27. 由于对几百万境内流离失所者的需求缺乏协调一致和有组织的对应办法，因而阻碍了对他们的国际援助和保护。保护境内流离失所者是各别政府的责任，但在国家当局无法或不愿意提供保护时，人道主义组织则感到基于人道主义援助有必要向最易受害的人口提供保护。

28. 过去几年来，联合国机构和各伙伴机构增强了它们解决境内流离失所者需要的能力。在联合国各机构的任务范围内，或以难民署为例，在逐案扩展其任务的基础上，向此类易受害人员提供了援助和保护。然而，既无一机构对援助和保护境内流离失所者负有全球性或全面性任务，在总部或实地对援助的协调也无令人满意的安排。

29. 1994年，人道主义事务部被指定发挥协调中心的作用，在联合国系统内协调禁止地雷行动。其任务包括提倡对地雷的全球性禁止并支持扫雷活动，调动资源，促进对于地雷行动方案的能力建设，和管理援助地雷清扫活动自愿信托基金。

30. 联合国各有关组织以及越来越多的非政组织参与了人道主义扫雷和地雷意识/教育等各方面的活动。红十字委员会也积极地主张禁止地雷并照顾地雷的受害者。因此，人道主义事务部在这一领域的目标是确保所有联合国地雷方案的要点得到落实、通过谈判确定一些优先事项和充分和有效地实施这些方案。在与各国政府、联合国各机构和非政府组织磋商下，人道主义事务部，基于对各业务组织相对优势及其所在国内能力的考虑，作出它们之间必要的责任分工。

31. 过急地撤出人道主义援助方案与过迟地撤离一样是有害而无益的。如人口的生存条件尚未得到确立，或安全尚无保障时，过早地撤出可能会引发进一步的冲突，置人口于风险之地并会触发新的人道主义危机。然而，一旦受援者形成了对人

道主义援助的依赖，并产生了本国政府无法满足的期望时，过迟地撤出也可酿成同样的后果，贻误长期、可持久的解决。

32. 在此，也需要制定出一项战略，概要列明人道主义援助参与者可据此从某一复杂紧急情况中撤出的标准和程序。执行一项撤出战略的先决条件包括，受紧急情况影响的平民人数大幅度递减，成功地谈判达成了一和平解决，以及敌对行动的终止，社会、政治和经济活动的恢复，人权得到恢复，和政府确立了供养和保护人口的能力。

33. 倘若签署了和平协定，则应立即参照正在改变的目标、范围和影响程度，以人道主义援助向恢复和重建方案过渡的必要性为重点，审查现有的人道主义事务协调结构。

34. 驻地/人道主义事务协调员应在与派驻所在国的工作队和该国政府磋商下负责确定是否存在全面或部分撤出人道主义事务参与者的条件。最后决定权应由机构常委会作出。

三、联合国人道主义体系应对复杂危机的能力

A. 预警、应急计划、准备、信息和快速反应

35. 人道主义领域的预警能力是一项在预期发生危机时改进决策的工具。预警与及时、果断的反应机制相结合能够有助于对危机作好准备、甚至预防危机的发生。

36. 好几个机构利用在各自领域的专业技术发展了应对具体危机情况的预警体系。例如，监测食品供求(通过粮农组织关于粮食和农业的全球信息及预警体系)、卫生(世界卫生组织)以及难民流动情况和人数(通过难民署 REFWORLD 等数据库)都可帮助预先通知人道主义团体可能有危机出现。联合国人道主义事务部的人道主义预警体系借鉴了联合国系统内外现有预警机制的成绩，综合了部门信息和更为具体的社会——经济和政治信息。儿童基金会和开发计划署试图通过发现和潜在的弱点以预防危机，好几个机构的实地活动在其预警能力方面发挥着重要作用。

37. 服务于预警体系的信息处理虽有了很大的改进，但是信息交流能够得到进一步改善以加强预警能力。为此，应该恢复关于预警问题的机构间磋商，并将结论反馈到机构常委会的进程，以便推动应急计划和准备。

38. 对紧急状态的最初反应是否有效主要取决于因应预警信号而进行的应急计划和准备活动。应急计划包括发现可能的紧急情况、其不同的影响及引发的人道主义需要、评估现有能力和为加强能力而需要采取的行动以及消除和减少对作出有效反应的障碍。应急计划之后应该有具体的国别准备行动。

39. 过去两年中，越来越多的人接受了有必要更系统地实施应急计划和作好实地准备的想法。联合国系统也应该增进地方当局对采取切实准备行动的理解，并寻求其支持。此外，也迫切需要发展一种共同的机构间应急计划方法，以奠定形成共同计划参数的基础。应该竭尽所能让包括非政府组织在内的尽可能广泛的人道主义伙伴参与这一努力。

40. 联合国国际和国内招聘的驻地国职员一般负责作出立即反应，这是后来所作的紧急反应的核心。如果有必要加强驻在国职员的能力，联合国机构就使用包括后备人员在内各种迅速配备人员机制，有时还可利用联合国系统之外有经验的人员或联合国志愿人员对此加以补充。一般而言，联合国机构建立了充足的能力，能够迅速部署必要的人员以及救济和后勤辅助材料(车辆、人员辅助设备等等)。

41. 在总部一级应付迅速爆发的紧急情况的特别机制包括统一和协调总部活动的事实上的特别工作队和作为信息处理、报告和管理协调机构反应的焦点的紧急情况中心。各别机构也建立了特别的紧急行政、财务、采购和其他辅助程序，以便加快作出应急反应的速度。然而，在联合国秘书处内部，大多数规则和程序不利于迅速作出反应。应该寻求界定更加精简的程序进行迅速招聘，并使所有程序更加灵活。

42. 许多联合国机构通过增加权力向实地下放以及设立或明显加强区域和次区域办事处而分散了其行动。分散权力的好处在于能更快地对实地的需要作出反应、更敏锐地理解当地的条件并加强驻在国人员在常驻/人道主义事务协调员的领导下作出及时、有效决定的能力。

43. 尽管制订应急计划和采取针对具体情况的准备措施所耗不多，而且在紧急情况确实发生时十分有益，但供资不足仍然造成重大的限制。应该鼓励大家努力在

针对现有紧急情况所作的统一呼吁中包括为准备行动供资一事。然而，如果需要在相当复杂的紧急情况出现之前采取行动，这一做法是不可行的。可能的替代办法包括设立信托基金、使用中央应急周转基金、扩大联合国机构使用备用应急基金的权利以及提高用于此类目的的资金水平。

44. 在所有危机中，各联合国机构都收集和传播关于其任务领域以及其人道主义活动实施情况的信息和分析。为了保证人道主义事务协调员和紧急情况救济协调员进行战略计划、协调和倡议，必须为其提供准确、及时的信息和分析以便其决策。此外，人道主义事务协调员也应该整理、分析和传播有关危机的信息。

45. 针对在非洲大湖区危机的早期阶段存在信息缺口的情况，人道主义事务部成立了一体化区域信息网络，确保最新信息在大湖区人道主义参与者之间相互流通。一体化区域信息网络综合并分析来源广泛的信息。目前，一体化区域信息网络/西非正在建立之中。人道主义事务部还开发了“救济网”，用于收集外地和总部有关危机准备和反应的信息。“救济网”综合并整理有关当时人道主义紧急情况和自然灾害的信息，并立即将此种信息传入“全互联网络”(Internet)。

B. 地方能力/救济和发展

46. 采取相互支助的行动处理紧急情况中的救济和发展问题十分重要，是挽救生命和维持生计的关键。在动荡情况下采取合作行动有助于防止出现与冲突有关的紧急情况、减少支助体系的进一步恶化以及预先为恢复奠定基础。在许多危机情况下，发展活动能够有效地与紧急行动同步进行。象儿童基金会和世界粮食计划署等担负救济和发展两种职能的组织具有将救济与发展联系起来的优势。

47. 遭遇紧急情况的人口和机构经常求助于一系列应付机制。这些机制尽管不足，但能够提供生存的手段。最近的方案审查和评估突出了救济援助的不良后果以及削弱地方能力的潜在危险。同时，人们也获得了额外经验，知道寻求何种方式方法使得救济援助能够加强包括妇女和妇女组织在内的地方能力，从而帮助巩固长期的恢复进程。正如世界粮食首脑会议所强调指出的，尽管经常有必要提供免费救济物品消除饥饿的即时威胁，但应该更加谨慎地对待此类救济分配方式。

48. 在过去两年中，方案和执行问题咨询委员会(咨委会)广泛审查了联合国系统在冲突后形势中的作用，这次审查发现有必要采取一种全面的、包括以下三种情况下行动的办法：(a) 危机中和危机后的行动，(b) 将救济与发展联系起来以及(c) 涉及扩大与其他外部参与者以及国家和地方当局的伙伴关系。与此同时，机构常委会采用了一系列重要的原则和协议，旨在加强审议联合国救济行动的应付机制和能力。咨委会和机构常委会工作组之间交叉参与对方的工作使得机构常委会的审查充分发挥了补充作用。

49. 行政协调委员会支持采取平行和补充行动的必要性，同意救济和发展方案必须克服方法、预算和职能的分离所反映和加强的不一致现象。行政协调会也同意有必要形成包括广泛要素的战略框架，集中注意其中三个主要方面：分析驻在国环境、设定政策参数和确定反应方案的优先次序。这一框架的形成应灵活而实际。

C. 资源筹措和联合国人道主义援助财政能力

50. 对人道主义危机作出集体反应是否成功不仅取决于一个协调良好的一体化行动计划，也取决于能否得到确保提供及时援助所必要的人力、物力和财力。随着对捐助方资源的需求不断增大，需要采用一种在更广泛的、能够明确目标、有助于更好地消除危急根源和形成与复苏联系的框架内满足优先需要的资源筹措方法。

财政能力和应急筹资机制

51. 在过去几年中，为人道主义援助方案、特别是对危机作出迅速反应的筹资机制种类显著增多，范围明显扩大。目前，联合国组织依靠信托基金、中央应急周转基金、机构的特定应急基金和自愿捐款资助其对危机所作的反应。在过去一年中，各组织都向其理事机构提供了全面的、关于自身财政能力的信息，突出了需要进一步加强或显示进一步灵活性的方面。

52. 由紧急情况救济协调员管理的中央应急周转基金是旨在确保联合国组织对紧急情况作出迅速反应的主要机制之一。自 1992 年成立以来，该基金共支付了 1.24 亿美元，其中 1.11 亿美元为报销金额。该基金的财政状况良好，联合国系统的执行组织已 48 次利用其资源满足紧急救济需要。

53. 在基金支付的款项中，1.09 亿美元(88%)是在 1992 至 1994 年间支付的。在 1995 和 1996 年，联合国执行机构仅作了 6 次贷款要求，总额为 1,180 万美元。过去两年来，使用基金款项的要求由于多种原因大幅度减少。由于高风险贷款(即无法保证支助者偿付款项)没有弃权规定，各机构因害怕无法偿还贷款而不愿从基金借贷。此外，各组织也努力增加本身的内部应急资金，尽力减少过去实际收取资金前阻止采取行动的行政程序。最后，与基金成立以来前三年的情况相比，这一阶段的大规模紧急情况数量较少。

54. 在目前的审查进程中，人们建议设立一个“第二窗口”，用以改善各组织的能力以满足优先需要、特别是资金严重不足部门和不那么容易获得资助者支持、也不那么引人注目的情况的需要。然而，捐助国却不愿接受这一建议。人们要求进行磋商，考虑如何安排基金的结构才能确保其继续有效。机构常委会建议在统一呼吁中被确定为执行伙伴的非政府机构应该能够获得基金的支援。

紧急状态期间

55. 统一呼吁进程仍然是协调和促进联合国系统的能力以满足其应急资源所需的唯一最重要的机制。1992 年至 1996 年间，人道主义事务部作出的 68 次呼吁共筹措了 104 亿美元。

56. 对统一呼吁进程进行的广泛审查旨在就该进程如何能够最好地在合作、一体化和确定优先次序的共同框架内促进各别机构倡议提出建议。一个反复出现的主题是，建立一个为人道主义方案确立明确目标、提供能够结合救济与发展的整体办法的战略框架具有根本重要性。统一呼吁进程——以实地为基础的方案拟订进程——是实施这一战略框架的资源筹措工具。机构常委会指定了各机构和常驻/人道主义事务协调员确保优先次序的责任，而且强调指出确定优先次序过程中国家一级磋商的重要性。此外，还商定联合国人权事务高级专员的有关活动应该包括在统一呼吁进程中。

57. 在重申统一呼吁进程指导方针的同时，机构常委会组织同意救济和发展组织在资源筹措与计划进程方面相互缺少协调。这导致工作中出现缺陷、拖延和/或重复。让救济和以发展为导向的援助相互依存、互为加强至关重要。应该扩大统一呼吁进程，使之包括复原和复苏要求，而不必建立可能导致筹资办法中出现进一步部

门分割的新机制。紧急救济协调员和开发计划署署长应该与机构常委会协商，审查启动这一办法的途径。

58. 捐助方供资的传统二分法可能妨碍提供资源同时满足救济和发展需要以及进行复原和复苏活动。获取资源用于过渡活动则面临更大的挑战，因为用于发展合作的可得资源呈下降趋势。另一问题是在复原和复苏方面捐助者报销程序速度迟缓。

59. 在加强统一呼吁程序这一一体化方案制订办法的同时，必须认识到当某些部门或某类活动所需资源不足时，整个人道主义方案的有效性会受到损害。如果不能为恢复活动、如农业复苏提供援助，就可能使受到危机影响的人产生救济依赖症，并可能导致以后出现更大的援助要求。

60. 由于认识到必须有一种机制能够在任何新的紧急情况存在时迅速调动资源，在危机开始的 10 天之内则可使用由人道主义事务部负责协调的紧急呼吁机制，以便能够立即筹得第一阶段所需资金。如有必要，紧接着还必须提出完备的战略框架和统一呼吁。紧急呼吁和统一呼吁进程的方案与筹资要求之间的关系必须明确。

D. 人道主义活动的责任、监测和评估

61. 主要监测任务是根据确定的时间表和各种因素估量活动的进度和成绩，以便据此确定方案的变动。由于当今的人道主义方案十分复杂，监测工作应该尤其注意项目以及方案内容之间的相互关系以及管理和协调安排的有效性。

62. 过去两年中，联合国系统、政府间组织以及捐助方和非政府组织团体实施了一大批旨在加强人道主义援助提供者对捐助方和受援者的责任的倡议。各别捐助方和非政府组织也越来越多地关注通过可核实的培训标准、人事制度和报告程序规范人道主义活动的必要性。

63. 机构常委会同意应该在联合国系统涉及的所有复杂紧急情况的活动建立监测制度，以提高责任性、最大效率地利用资源、避免工作重复和适应情况变化。这一制度将通过由常驻/人道主义事务协调员领导的机构间努力来建立，旨在加强各执行组织在各个部门或目标群体中进行的现有监测活动。应该努力确保非政府组

织、捐助方代表、国家和地方管理机构充分参与方案制订和审查过程。常驻/人道主义事务协调员应该与所有有关参与者合作以确定合乎明确援助标准的目标。

64. 监测应该被视为方案制订周期的一个组成部分——其产生结果对于重新安排和重新评估优先次序至关重要。统一呼吁准备活动的指导方针如果得以充分实施，就能够为衡量进展和限制因素提供一个连贯的框架和方案制订结构。因此，为一国作出的统一呼吁必须明确规定监测程序，统一呼吁进程必须载明监测所需的资源。同时，监督制度必须伴之以人道主义事务部对统一呼吁筹款的追踪，以便为确立关于人道主义方案的方向和表现以及综合和报告制度奠定基础。

65. 发展共同监测能力的优点之一就在于能为吸取更深刻的教训和进行评估活动打下了良好基础。如果一切顺利，这种监测会自动导致对人道主义方案进行有系统的评估。机构常委会计划安排即将召开的一次会议专门讨论经验教训、评估以及保持机构间机制的可能性等问题。

E. 人力资源管理与发展问题

66. 联合国系统的人道主义反应只有在受命作出反应的人员工作有效的情况下才能有效。因此，联合国系统招聘、培训、资助和保有最优秀的、能够在危机情况下工作的职员至关重要。

67. 机构常委会认识到迅速获得足够数量的合格人员对应危机局势存在困难，因而通过了好几项旨在提高人道主义反应的灵活性和专业水准的建议。这些建议包括简化招聘程序的办。要求进一步发展快速反应队伍实行标准化评估以及提供适当补贴。

68. 由于各机构更加重视，培训的数量和质量近年来都有改善。各别机构都负责就紧急情况技术和部门问题为其职员提供恰当的培训。根据更广的背景分析紧急情况 and 注重性别差异的培训仍然是所有培训倡议中的优先项目。

69. 所有机构都积极参与了通过灾害管理培训方案进行的、由开发计划署和人道主义事务部共同组织和主办的、旨在推动国家能力建设和加强驻在国协调的研习班。联合国机构参加了新成立的灾害管理培训方案指导委员会，帮助设计方案模式。

联合国职员大学项目通过其支助经历危机的国家作出协调反应的培训方案为联合国系统提供了同样涉及驻在国伙伴的额外培训。

70. 在整个系统的范围内，复杂紧急情况培训倡议是就人道主义援助的一般问题进行培训的主要机构间论坛，出现的政策问题则提交机构常委会工作组。复杂紧急情况培训倡议着重注意促进协作精神以及合作与协调文化。机构常委会已指明了在哪几个领域。复杂紧急情况培训倡议应该继续为外地职员编写培训材料和寻求额外培训资源。

71. 提供人道主义援助大多意味着人道主义职员远离家人、经受疾病和伤痛的风险和面临日益严重的安全问题，这种工作条件正导致精神紧张和健康问题出现的频率直线上升。机构常委会的建议包括提供充足的保险并照顾最为脆弱、但所得合同与保障安排所提供的资助远远低于国际职员标准的当地职员。

F. 安 全

72. 在履行会员国赋予的职责时，联合国工作人员越来越多地在过去惯常情况下从未出现的极端危险条件下奉行职守。在政府权威得不到充分实施或根本不存在的地区，情况尤其如此。过去，联合国工作人员仅凭与联合国的联系就能获得保护，现在却由于这种联系面临越来越多的危险。此外，联合国在世界一个地区的行动能够引致对处在另一个地区的联合国工作人员的威胁。

73. 由于上述原因，伤亡数字上升。1992年，每月有一位职员被杀害；1993年，每两周有一个；1994年，每不到一周就有一个。到1995年和1996年，这个比率降回到每月一个。至1997年3月1日，共有9人死亡，或平均每月超过4人。从1992年至今，共有131名职员牺牲、119人被绑架。

74. 联合国安全协调员办事处和相关的联合国机构因此采取了行动加强联合国安全制度。例如，专业级别的外地安全人员数量有了增加。这些安全人员受一指定官员(负责办事处联合国职员和财产安全的资深官员、一般为联合国常驻协调员)和联合国安全管理小组的直接领导。配备这些安全人员所需的资源可以通过成本分摊机制支付，或直接由联合国机构之一雇用。

75. 根据 1996 年安全问题机构间特别会议的建议，行政协调委员会批准了联合国安全协调员办事处(与参加的联合国实体合作)制定的措施，包括精简外地安全人员的招聘、分享与安全有关的信息和制订标准的全系统安全培训计划等等。

76. 对于那些要求职员为联合国冒生命危险的机构而言，其预算中不能将提供安全和处理与安全有关的精神紧张问题的开支列为任择项目。相对说来，这些有关安全的开支与联合国救济努力的总开支相比仍然很小。然而，这些开支却总是受人质疑，或得不到足够的资金支付，而无论寻求资金的是联合国安全协调员办事处还是联合国系统的组织之一。人们要求会员国提供下列优先项目所需的资源：足够数量的专业外地安全人员、电脑和通讯设备、防卫设备和安全用品、所有职员的安全培训和帮助职员对付因事件产生的严重紧张情绪的完备体系。

77. 会员国也能够通过旨在促进联合国职员的安全和提供资源的倡议行动提供帮助。

78. 地方官员有时指责联合国系统的组织严重缺乏公正态度并积极参与地方事务。这经常是由中央政府所作的无端批评引起的。会员国应该对这些情况进行干预，提醒各政府联合国的中立原则以及所涉机构对这一原则的承诺。

79. 所有难民和内部流离失所者营地的军事化应该受到强烈谴责，应该要求有关政府将这种情形作为紧急问题处理。国际社会应该准备好在得到要求时为此提供必要的援助和技术。这样做可能会挽救大量生命、节约大量资源并促成难民更快地返回原籍国。

四、最后意见

80. 在 20 世纪即将结束之际，国际社会认识到人类有取得非凡科学和技术进步的创造力和能力，却仍未表现出结束战争、日益边缘化和千百万人易受伤害情况的信念和共同目的性。

81. 目前是一个经历巨变的时代。但是冷战后时期的持久特点之一是，危机和冲突仍然不断爆发，摧毁着平民百姓的生命和生活。在当今的危机区域提供人道主义援助不仅要求有高效率的救济投送体系，也需要有能力保护易受损害的人群并确

保后者在敌对环境中生存下来，而且还需要有能力避免成为消除冲突根源所必需行动的替代品。

82. 在当今世界，内乱日见增多、权威受到质疑、国家制度瓦解、社会结构崩离析。在这种情况下，冲突各方的政治日程经常难以确定。不公正、政治压迫、侵犯人权、社会和经济不平等、缺少民主自由和发展机会往往是促成冲突产生的复杂潜在因素。在许多情况下，操纵可能与实际或想象的愤懑毫无关系的恐惧和敌对会引发战争并使其旷日持久，按民族或族群界线确定的群体认同性已成为不容异己、种族主义、仇恨和象“种族清洗”这样不得人心的概念存在的依据。

83. 在无前线的战区，整个社群和人口群体都成为“敌人”、而战争的目的就是摧毁敌人并使其流离失所，因此重新理解对和平的威胁以及人道主义行动在消除苦难方面的作用至关重要。

84. 目前，人道主义活动受到了从未有过的不同程度的滥用、歪曲和嘲弄，在这种情况下，经社理事会要求对联合国救济体系进行研究是一项及时和有远见的决定。这一活动的成果不应被视为最终目的，而是应大力促进更广泛努力加强联合国系统解决危机原因和后果的能力。

85. 提高回应人道主义需要的能力不仅取决于联合国救济系统帮助需要援助的人应付危机的活动是否有效，而且也取决于会员国是否致力于处理引发动乱和政治骚乱的问题。

86. 长期存在且不断增多的流离失所现象、针对平民并摧毁社群的战争、危机所在国的政治、机构和经济结构瓦解等等都表明有必要更好地理解危机及其对脆弱社群的不良影响。更多地注意冲突和危机对不同性别造成的影响也很重要。同样，也有必要理解挽救和维持生命等旨在消减和铲除现代危机所特有危害的干预活动的后果。

87. 本篇审查报告和其他几份新近研究报告——包括对卢旺达紧急援助的多边捐助方联合评估——都突出表明，加强涉及危机管理的所有各方的责任性十分重要。人们普遍关注的是，目前的办法不够充分，在解决危机造成的即时长期要求方面需要表现出更大的有效性。

88. 人道主义团体已经采取步骤制订为确定多部门干预活动对预期受益人的总体影响所不可缺少的共同标准和指数，特别是强调救济行动加强或损害当地能力和复苏进程的途径。

89. 人道主义领域有必要具备更强大的能力监测人道主义行动的总体方向和有效性，包括监测筹资和资源分配决定如何影响到实现有连贯的反应。

90. 为了与联合国系统大的改革相一致，有必要投入更多的注意力和资源加深对危机、包括对不同论坛产生的政策如何影响人道主义努力的理解。如果要致力于加强责任性，就必需采取具体步骤利用从不同经历中获取的教训和见解，以改进对危机作出有效反应的政策和集体能力。

91. 在结束本报告之前，应该向那些在执行任务中为消减人类痛苦而牺牲的联合国职员和其他人道主义工作者致以特别敬意。联合国感谢成千上万在世界各地日益不安全的环境中继续救济灾害受难者的人道主义工作者，并为他们感到骄傲。

注

¹ 最近粮食计划署与儿童基金会；粮农组织与粮食计划署之间，以及难民署与儿童基金会、粮食计划署、开发署和卫生组织双方之间均签订了新的谅解备忘录及类似的协议；卫生组织与儿童基金会之间正在建立合作关系

² 自机构常委会设立以来，那些具有出席会议常设邀请的非联合国成员组织的确切责任和义务一直不太明确。红十字委员会在虽一再证实了其合作承诺的同时，强调它对待机构常委会及其下属机构所发表的声明的独立性立场。