



大会  
经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

A/38/202  
E/1983/94  
23 June 1983  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

大会  
第三十八届会议  
暂定项目表 \* 项目 81(a)  
特别经济援助和救灾援助：  
联合国救灾协调专员办事处

经济及社会理事会  
1983 年第二届常会  
临时议程 \*\*项目 17  
特别经济、人道主义和  
救灾援助

特别经济、人道主义和救灾援助

加强联合国系统应付自然灾害和其他灾情的能力

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 8	3
二、 背景 .....	9 - 21	4
三、 加强和提高联合国救灾协调专员办事处的 能力和效能 .....	22	7
四、 各有关联合国组织和专门机构为加强和提 高应付紧急情况能力而采取的步骤 .....	23 - 32	8

\* A/38/50/Rev. 1.

\*\* E/1983/100.

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、情报 .....	33 - 47	11
A. 早期警报系统 .....	35 - 40	11
B. 关于救灾方案的资料 .....	41 - 45	13
C. 新闻 .....	46 - 47	14
六、备灾和防灾 .....	48 - 57	15
七、救灾工作的协调和拟订协调一致的救灾方案 .....	58 - 72	18
A. 现场一级的协调 .....	59 - 63	18
B. 总部一级的协调 .....	64 - 66	20
C. 复杂的灾情和异常严重的紧急情况 .....	67 - 72	21
八、意见和结论 .....	73 - 116	23
A. 意见 .....	74 - 114	23
1. 协调一致的救灾方案 .....	75 - 79	23
2. 筹款呼吁 .....	80 - 84	25
3. 救灾品的提供 .....	85 - 99	26
4. 专家名册 .....	100 - 102	30
5. 一般用途的筹资工作 .....	103 - 106	31
6. 评价 .....	107 - 110	32
7. 善后和重建 .....	111 - 114	33
B. 结论 .....	115 - 116	34

## 一、 导言

1. 大会在1981年12月7日题为“加强联合国系统应付自然灾害和其他灾情的能力”的第36/225号决议中，请秘书长通过经济及社会理事会1982年第二届常会向大会第三十七届会议提出关于执行本决议的初步进度报告，并通过理事会1983年第二届常会向大会第三十八届会议提出综合报告。

2. 秘书长关于联合国救灾协调专员办事处工作的报告(A/37/235和Corr. 1)和联合国救灾协调专员1982年11月2日在大会第二委员会上的发言(参看A/C.2/36/SR.29,第33-40段)提供了第36/225号决议所要求的初步进度报告。

3. 1982年12月17日，大会通过第37/144号决议，除其他外，该决议赞赏地注意到上述秘书长的报告和协调专员的发言，并再次请秘书长“通过1983年经济及社会理事会第二届常会向大会第三十八届会议提出一份关于大会第36/225号决议的执行情况的综合报告，包括一项关于本决议执行情况的报告。”

4. 本报告是按照大会第36/225号和37/144号决议要求提出关于这些决议的执行情况的综合报告而编写的。关于联合国救灾协调专员办事处去年的工作情况，秘书长在即将向大会第三十八届会议提交的关于协调专员工作的年度报告中有详细说明，并作出一切努力，避免重复。此外，本报告试图补充而不是重复过去已向大会和经济及社会理事会提供的资料，如A/36/73/Add.1和E/1981/16和Corr. 1号文件内的资料。

5. 秘书长愿向前任特别政治问题办公室助理秘书长兼特别经济援助方案联合协调专员戈登·古恩德雷先生表示感谢，他在编写本报告时担任顾问。

6. 在编写报告的过程中，对联合国参加救灾和紧急援助的各主要组织和机构的有关官员都进行了访问和协商。此外，还同下述各组织举行了会议：国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化

组织（教科文组织）、世界卫生组织（卫生组织）、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（开发计划署）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和联合国救灾协调专员办事处（救灾协调专员办事处）。

7. 还同包括红十字会国际委员会、红十字会协会和国际志愿机构理事会在内的一些志愿组织，进行了讨论。此外，也同一些向救灾协调专员办事处信托基金捐过款，或通过该办事处提供资源满足紧急需要的政府代表进行过非正式商谈。

8. 秘书长希望特别提请注意下述第八节中所载意见。里面提到的建议差不多完全根据联合国系统内部进行的协商而提出，并试图解决政府代表们表示关心的一些问题。秘书长认为，这些建议提出了在现有安排中实际可行的措施，它们将进一步加强整个联合国系统应付自然灾害和其他灾情的能力，因此值得给予进一步考虑。

## 二、背景

9. 1960年代，国际社会面临的向遭受自然灾害和其他灾情的国家提供国际援助的问题越来越多，于是，大会于1971年12月14日，通过了题为“救助自然灾害和其他灾害情况”的第2816(XXVI)号决议。

10. 大会在通过该决议时，意识到受到这种灾变的国家发生种种不同的需要，并且对国际社会援助受灾国家的能力表示关切。大会第2816(XXIV)号决议的对象是有关各方，在决议中，大会授权创立联合国救灾协调专员办事处，并规定其任务。首先，大会促请秘书长指派一名救灾协调专员并设立专员办事处。其次，请可能的受援国政府执行一项计划以改善它们应付灾情的能力。再者，请可能的捐赠国政府加强它们对灾情提供紧急援助的计划，并将它们能够立即提供的设备和服务，预先通知救灾协调专员。此外，大会承认国际红十字会和其他志愿社团在国际救济工作上所起的重大作用，并请所有参与救灾的组织同救灾协调专员合作。大会在授权设立联合国救灾协调专员办事处和规定其任务时（其后由大会第36/225号决议

加以重申)，注意到联合国和所属有关机构对于自然灾害和其他灾害情况负有提供救助的职责。

11. 1970年代，许多受灾国家，特别是发展中国家，面临的经济问题非常严重，越来越有赖于国际社会的援助，此时，国际社会感到日趋严重复杂的灾情与日俱增。我们从1980年7月23日经济及社会理事会第1980/43号决议中和《联合国第三个发展十年国际发展战略》内列入一段明确讨论救灾问题（第161段），可以看出这种关切心情。<sup>1</sup>

12. 在经济及社会理事会和大会正在考虑采取何种方法，改进联合国系统应付灾情的能力的同时，行政协调委员会也在着手解决如何把联合国系统组织起来，处理复杂的灾情和异常严重的紧急情况的问题，并就此问题通过了第1981/2号决定。<sup>2</sup>

13. 大会第三十六届会议收到了不少关于这个问题的报告，并于1981年12月17日通过了题为“加强联合国系统应付自然灾害和其他灾情的能力”的第36/225号决议。大会已把审议上述各报告所得的结论列入第36/225号决议，并且如前一个授权指派联合国救灾协调专员的决议一样，这个决议的对象是整个国际社会。

14. 大会第36/225号决议请行政协调委员会根据其第1981/2号决议，紧急审查联合国系统的领导机构以及参与的机关、组织和机构在复杂的灾情方面所起的作用。其后，大会在1982年12月17日第37/144号决议中注意到行政协调委员会有关领导机构在复杂的灾情和异常严重的紧急情况下所起作用和执行职能的第1982/1号决定。

15. 因此，大会在其第2816 (XXVI)号、36/225号和37/144号决议中似乎设想到联合国可以参与的三种紧急情况。

16. 第一，有些灾情明确属于联合国的一个组织或一个专门机构的职责，因此，这个组织应对灾情负主要责任。例如，粮农组织、粮食计划署、难民专员办事处、

卫生组织、儿童基金会和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）明确规定了它们单独负责的紧急计划。然而，应当指出，其突出的特点是紧急事件只由一个组织或机构负主要责任，无需若干组织和机构参与。例如，联合国难民事务高级专员在其受权负责的难民方案中，同粮食计划署就有关粮食问题，同卫生组织就有关卫生事项和同儿童基金会就有关母亲和儿童的方案，都有长期的工作协定。高级专员常常视方案的性质，而同教科文组织、粮农组织、劳工组织、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国环境规划署（环境规划署）或联合国人类住区中心作出特定的安排。同样，儿童基金会同粮食计划署和卫生组织在有关儿童和妇女的紧急方案方面也达成工作安排。这些救济行动可以明确地确定是一个特定机构或组织的主要责任，虽然涉及到几个组织，也不会使人觉得是属于救灾协调专员办事处一般的协调职能范围。在大多数情况下，从情况的性质可清楚地看出负责的协调机构。按照红十字会国际委员会（红十字委员会）的特别章程和《1949年日内瓦公约》及1977年附加议定书，这一情况也同样适用于该委员会。

17. 第二，有一些自然灾害和其他灾情，虽然某些方面不属于某一特定组织或专门机构的特定任务范围，但却涉及一个以上的组织，这就使联合国救灾协调专员有必要为整个联合国系统起着协调作用。

18. 第三，大会承认，在特殊情况下，可能发生异常严重和复杂的灾害，需要进行特别安排来协调、动员和提供紧急救济。

19. 应当进一步指出，大会第36/225号决议，如同前几次的决议一样，规定联合国救灾协调专员不仅为联合国系统起中心作用，而且要在整个国际社会对某些灾害采取行动时起中心作用。因此，大会要求协调专员同一切有关组织建立和保持紧密的合作关系，并为保证提供最有效的援助，同它们预先作出一切实际可行的安排。在指派协调专员作为救灾系统的协调中心时，进一步强调了这一中枢作用。

20. 本报告是围绕着下述几个方面编写的：为加强和改善救灾协调专员办事处的能力和效能而采取的步骤；联合国有关组织和专门机构所采取的可以使它们在应付灾情时可以发挥充分作用的行动；为了改善有关防灾、备灾方面的资料交流而开始执行或扩大的方案；在制订协调一致的救济方案方面所取得的进展以及为协调救济工作而采取的行动。关于这些广阔领域的每一个领域都提供了一般性资料，说明各联合国组织和专门机构如何处理大会向它们提出的要求。各组织将在有关报告中向经济及社会理事会和大会提供更为详细的情况。下述第八节提出了一些建议，以便改进系统的能力。

21. 由于时间仓促，不可能得到各国政府对决议中同它们有关的方面作出反应的资料。

### 三. 加强和提高联合国救灾协调 专员办事处的能力和效能

22. 大会第 36/225 号决议要求加强和提高救灾协调专员办事处的能力和效能（第 3 段），请秘书长继续采取必要措施加强其管理活动（第 5 段），和强调应进一步加强和改善救灾协调专员办事处收集和散播资料的能力（第 6 段）。大会第 37/144 号决议注意到秘书长在发动改善救灾协调专员办事处的管理业务上作出的进展（第 2 段）；请秘书长必要时，便利救灾协调专员迅速委派临时工作人员和购置供应品（第 4 段）；重申希望进一步加强和提高救灾协调专员办事处充分利用现有早期警报系统所提供的情报的能力（第 10 段）；和请秘书长最好在其力所能及的范围内将加强该办事处的财政和人力资源置于较高的优先地位（第 13 段）。为支持救灾协调专员办事处的情报方案，大会核准在 1983 年年度内临时增设一个 P-3 职等的专业人员员额和一个一般事务人员员额。

#### 四. 各有关联合国组织和专门机构为加强和提高应付紧急情况能力而采取的步骤

23. 大会第36/225号决议第18段要求参与提供人道主义援助和救灾行动的联合国系统各机构、组织和机关,如果尚未建立应急单位或应急中心,应建立这些单位或中心。

24. 粮农组织、粮食计划署、儿童基金会和难民专员办事处,都成立了正式的应急单位。卫生组织指派了一名官员负责紧急救济行动,每一区域办事处都已或正在建立应急单位或应付灾害中心。开发计划署可以为紧急救济提供达\$30,000,并可自技术援助活动特别方案资源中提供达\$100万来支助复兴和重建的工作,它现在已建立了一个中心,负责所有的紧急联系工作,虽然各区域局依然是实务办事处。教科文组织有一个单位专门应付灾害,作为联系中心,处理这些情况。劳工组织的活动在遇到灾情时主要起辅助作用,也正在指定一个中心,以便在执行应急方案时可以通过这个中心与各分机构联系。

25. 自从通过大会第36/225号决议以来,在加强主要参加救灾工作的机构和组织的应急单位方面已取得了重大进展,这些组织与联合国系统共同努力向受灾国家提供援助的合作能力也大为提高。粮农组织已采取行动,加强其特别救济行动办公室,并且制订了一项包括紧急援助的技术合作方案。这个办公室的资金主要依靠为特别紧急情况 and 复兴活动提供的自愿捐款,它已提高了处理紧急要求的数目和提供援助的业务和管理能力。粮农组织为特别救济行动每年自愿地筹供\$900万至\$1,000万左右。这一平均数未将大规模的紧急行动,如柬埔寨的紧急行动计算在内,那次行动在联合国的协调努力下,筹集了更多的资金。粮农组织的技术合作方案是从该组织的经常预算中筹措资金的,并且能够在经费紧张的情况下,对各成员国提出的关于采购农业投入、保护动植物的材料和农业生产所迫切需要的设备等紧急请求,采取行动。建议在下一个两年期,为此方案增拨可动用的资源。



26. 大约每年可从粮食计划署资源和国际紧急粮食储备金中进行紧急拨款 2 亿美元，用于供应紧急粮食。关于由粮食计划署提供紧急粮食的要求，已由粮农组织总干事核准。经指定为救灾中心的粮食计划署紧急救灾处已经升级和扩大，现在配备有八名专业人员（比前三年增加了三分之一）。1982 年，在紧急方案下，向三十七个国家约 1,200 万人提供了 537,000 吨左右的粮食。然而，近几年来，粮食计划署紧急粮食供应中三分之二到四分之三的粮食都提供给了难民方案。

27. 过去两年来，教科文组织的救灾股得到加强，增加了一名高级专业干事，关于灾害的科学方面的扩大方案，也已获得核准。卫生组织负责紧急救济行动的办公室，过去三年来筹集了数百万美元的预算外资源用于紧急保健需要上，许多区域办事处的紧急情况小组都得到了加强。

28. 儿童基金会早于 1971 年即建立了紧急情况小组。尽管经费紧张，儿童基金会紧急储备金在 1983 至 1985 年期间，每年仍将把基地数额保持为 \$300 万。儿童基金会外地代表可以自行斟酌动用一笔储备基金，其中每年可以拨出 \$25,000 供在一国内采取特定的紧急行动之用，无需事先由儿童基金会总部批准。然而，为应付逐步发展的形势和加强应付自然灾害和其他紧急情况的能力，1983 年成立了一个新的紧急行动股。该股是一切有关儿童基金会参与紧急情况的行动中心。遇到小的紧急情况时，该股在儿童基金会总部负责对方案和各地区的外地部门进行协调，遇到大规模的紧急情况时，该股则主动建立内部工作队。紧急行动股还负责确保协调基金与欧洲各组织的应急行动。为支持儿童基金会在欧洲进行协调工作，基金会在日内瓦派驻了一名紧急方案干事，负责加强基金会与设于日内瓦的各组织和志愿组织进行日常工作的联系。

29. 难民专员办事处紧急情况股于 1980 年成立，主要负责采取应付紧急情况的准备措施；处理紧急行动的责任落在各区域局与实务办事处的身上。紧急情况股每年有一笔 \$200,000 应付紧急情况的准备措施项目，包括贮存许多套紧急难

民保健设备。 1981年高级专员的应急基金增加至\$1,000万，单独向任何一项紧急情况提供的最高经费数额也提高到\$400万。

30. 应当指出，这些紧急情况小组或中心，通常在提供紧急援助方面起着双重的作用。 一般而言，它们负责提供或协调明确属于有关组织权限范围内的紧急援助方案。 另外，它们通过与救灾专员办事处的关系，成为在整个系统内进行协调的机构。 的确，在大多数情况下，它们的大部分工作是对其所属组织负主要责任的紧急情况采取行动。

31. 例如，粮农组织特别救济行动事务处通常每年处理20至25起紧急事件，它们都是明确属于粮农组织的职权范围，并且不涉及与救灾专员办事处进行协调。 儿童基金会新设小组的主要任务是协助和加强儿童基金会的能力，通过向儿童基金会、外地办事处、国别办事分处和设于发展国家的联络处提供支助，为灾情作好准备和较有效地应付这些情况。 粮食计划署和卫生组织的小组也同样负责协调和执行专属于这些组织的应急活动。 整个联合国系统应付紧急情况的能力既有赖于这些应急单位的各方面的工作，也有赖于向它们提供的人力资源、物资资源和财政资源。

32. 在讨论中，有关各机构都明确指出，它们很少获得足够的资源来满足向它们提出的应急要求。 大会第36/225号决议认识到，联合国系统在对自然灾害和其它灾情不能作出有效反应的一个主要限制因素就是资源不足。 在决议第14段中，大会强调有必要加强各机构和组织的活动能力和人力资源、物质资源和财政资源，以便它们能够更为及时、有效和切实发挥它们各自的作用。 直至今日，虽然可能有所加强，但还没有获得必要的额外资源。

## 五. 情报

33. 大会一贯认识到，最新的全面情报对协助国际社会应付灾害来说至为必要，并且强调，情报对协调救灾工作的重要意义。因此，在第2816(XXVI)号决议第1(h)段中，大会授权救灾协调专员代表秘书长“取得和传播有关救灾工作设计和协调方面的情报，包括在易受灾害地区内改善和建立物资储备的情报……”。此外，大会建议，救灾协调专员应就紧急情况下可以得到的援助，如粮食、医药、人员、交通和通讯等，并就灾前计划和准备方面向各国提供的意见，与各国政府保持接触（第7段），并请可能的捐赠国把它们能够立即提供的设备和服务，预先通知救灾协调专员（第9(c)段）。

34. 自1971年以来，经济及社会理事会和大会通过的各项决议都重申了情报的重要性。例如，大会第36/225号决议第6段强调必须充分利用现有早期警报监测系统所提供的情报，并必须尽量在可行和有用的范围内协调有关的早期警报系统，并强调为此目的，应进一步加强和改善联合国救灾协调专员办事处收集和散播资料的能力。在第15段中，大会请各国保证向救灾专员办事处提供充分资料。其后，在第37/144号决议第10段，大会重申希望进一步加强和提高联合国救灾协调专员办事处充分利用现有早期警报系统所提供的情报的能力，并在第11段敦促各国政府和各有关机关和组织改善它们的关于救灾援助、行动和计划的情报流通。秘书长认为，救灾专员办事处应当担任一个包括各级（国家、区域和国际三级）和各个来源（包括政府、志愿机构和联合国各组织）的综合情报网的中心（A/36/73/Add.1, 第27段）。

### A. 早期警报系统

35. 发生特别重大的灾害时，鉴于需要获得及时的国际响应，尽可能及早通知

和发出早期警报是救灾专员办事处情报方案的一个重要组成部分。过去十年来，联合国系统内有不少组织已就它们所辖地区内即将出现的紧急情况制订了早期警报和监测系统。对每一个系统都在作出进一步规定和阐述，以提高其效能。所有的系统都需要专门技术，在许多情况下，都有赖于秘密提供情报。由于认识到假警报的危险性，因此在发布预报时都很谨慎小心。在这种情况下，每一个组织在制订自己的系统时，都必须决定应当作出什么样的努力、试用什么样的方法和运用什么资源。然而，每一个系统都提供用途较广的情报。

36. 大会第36/225号决议强调必须尽量在可行和有用的范围内协调有关的早期警报系统，并且看到救灾协调专员办事处在协调这些系统提供的情报中起重要作用。然而，第37/144号决议的措词可以理解为要求救灾专员办事处协调各系统本身。很难理解，怎么能期待救灾专员办事处来协调由若干单独组织进行和资助的高度专业化的工作。然而，期待救灾专员办事处培养出协调和评估各系统提供的情报的能力还是合理的。

37. 秘书长设想救灾专员办事处担任包括各级和各个来源的综合情报网的中心，救灾专员办事处采取了多种步骤来达到这一中心地位。目前，救灾专员办事处获得情报的来源有：粮农组织/粮食计划署合设的全球性情报和早期预报系统；世界气象组织全世界天气监视网和热带飓风监测网；卫生组织紧急救济行动中心。与儿童基金会、国际红十字会和国际志愿机构理事会就正在发展的紧急情况进行情报交换的工作已做出安排。另外一个先期情报的来源是广大的开发计划署驻地代表网，他们作为救灾专员办事处的代表，地位独特，可以从各种地方来源获得和评估情报。有些政府也向救灾专员办事处提供可能发生紧急情况的先期情报。

38. 救灾专员办事处本身通过其“警报”报告采用了一种有限度的早期警报形式。直到现在，一直在使用这些“警报”，在灾害发生时发出可能受人重视的先期警报。然而，有时在未证实发生灾害之前，它们就发出了警报。救灾协调专

员是由于充分知道有发出伪警报的危险，因此很少使用这些“警报”。

39. 仍有余地将“警报系统”进一步发展成为一个取得协调的早期警报系统，利用救灾专员办事处的所有可用的情报来源。然而，在执行这一方案以前，有两项因素需要随时加以考虑。

40. “警报”将获得的新意义需要得到普遍承认，并应充分探讨其影响。在一个广泛的资料网中接收和交换情报、评估和评价情报和确定是否应发布“警报”，是很费时的工作。按其性质来看，是不能拖延而必须迅速完成的。此外，这些情报必须不断收集，随时提供，否则，中央系统就会因与实际需要无关而弃置不用。

#### B. 关于救灾方案的资料

41. 救灾专员办事处资料方案另外两个有关方面，不仅对于便利救灾方案的执行并且对于使这些方案能够加以协调都是必要的。发生灾害时，救灾专员办事处应该立即有受灾国家的一些基本资料。这些资料可以同“警报”联系起来，是预备在发生灾害时采取行动的一个重要部分。此外，遭受灾害后，救灾专员办事处必须保持关于灾害的程度、灾情发展的方式、灾民的需要、满足这些需要所取得的进展以及应付灾情所需要的额外援助等的最新资料。而且，救灾专员办事处如果有关于可以请求协助处理紧急情况的人士的资料，以及关于现有所需的救灾用品的情况的资料，是极有用处的。目前通过发展于1982年9月29日开始操作的救灾专员办事处灾情资料库系统来满足这些需要。这是一个相互作用的多数据库系统，可以立即找到记录的资料，并且备有注写详尽的档案。这个系统也可以找出其他资料系统保持的资料和档案，而且在某些情况下，可以直接借助其他资料库。这个系统可以进一步扩充，它是同与其有联系的资料系统组织间理事会和国际电算中心协商后设计的。

42. 现阶段计划七个资料库，其中两个（国家概况资料库和顾问资料库）已经设立，第三个（供应者/储存资料库）已经设计好了，目前正在设立中。

43. 因为救灾专员办事处不是一个重要的筹资机构，它在推广、便利和协调救灾工作的作用需视它是否可以成为参与提供救济的所有那些机构向它索取资料的来源而定。灾情资料库系统可以是这种来源。其设计及设立工作现在已进展到一个阶段，更大批可能的使用者——操作机构、志愿组织和可能的捐助政府——可以参与设立过程。同更大批的资料可能使用者会谈和协商会有一些好处：使可能使用者更充分地了解系统的使用及能力；让可能使用者就对它们有用的题目和分类提出建议；有助于减少重复和浪费；保证大家都了解有必要保证早日和不断把有关资料送到救灾专员办事处。

44. 救灾专员办事处资料系统，利用现况报告，说明估计的需要、满足这些需要所取得的进展以及所需的额外援助。近年来，这些报告大有改进。不过，仍然有而且总是有进一步改善的余地。救灾协调专员选定了两个改善和提高的优先领域：对需要的评估和确定尚未满足的需要。

45. 秘书长已注意到捐助国政府和受援国政府的充分合作和支持，都是国际救灾行动几乎在每个方面的必要条件。在提供最新资料方面，没有比这个更为需要。

### C. 新闻

46. 救灾协调专员主要负责协助、便利和协调其他团体提供的紧急救济，因此他只需要关于救灾专员办事处业务的少数新闻方案。不过，只有他不仅在容易受灾国家而且在可能捐助国成功地动员公共支持，他才能在一个领域里执行其任务，即：备灾领域。

47. 已经指出，备灾领域的活动看来并没有在容易受灾国家的方案或在捐助国的财政方案中享有它们应得的优先地位，这种状况只有靠新闻方案才能纠正。这是救灾专员办事处协同新闻部，并同教科文组织和其他有关组织协商之后，可以发挥关键作用的一个领域。

## 六. 备灾和防灾

48. 大会通过第 2816 (XXVI) 号决议时, 认识到有必要针对备灾和防灾采取行动。因此, 它请可能的受援国政府执行一些备灾方案, 并在联合国救灾协调专员的任务中列入促进自然灾害的研究、防止、控制和预测以及就灾前规划向各国政府提供意见。自 1971 年以来, 经济及社会理事会和大会通过的决议继续对这些事项表示关切。例如, 大会第 36/225 号决议再次请易于受灾国家的政府进一步探讨改善储存、通讯和运输设施的可能性, 以及保证备灾和防灾的措施; 此外, 也促请国际社会应易于受灾国家的请求, 协助它们设立有效的国家早期警报系统, 拟订灾情的应急计划, 加强对救灾需要、分配和监测救济用品的评估能力。

49. 1971 年后的这段期间 在容易受灾的国家采取了一些步骤, 拟订备灾计划和建立应急组织 (参看 E/1981/16 和 Corr. 1, 第 32 段)。可是, 最近几年许多发展中国家面临愈来愈严重的经济困境, 无法把稀少的资源转用于这一类活动。

50. 不过, 各国际组织继续扩大它们在备灾和防灾方面的工作。秘书长关于联合国救灾协调专员办事处的年度工作报告, 对救灾专员办事处在备灾和防灾领域所采取的具体行动提供了资料。除了救灾专员办事处的工作之外, 一些其他联合国组织和专门机构也作出了重大的努力。关于上述各项努力, 各主动组织在每一情况下, 都曾采取步骤, 保证由此编写的报告和文件散发各有关方面。

51. 在这些努力之中, 值得注意的有下列诸项:

(a) 联合国难民高级专员编写了一份详细的应急手册。虽然其主要目的是为了便利运送救济物品, 以满足住在国外的人的需要, 但是对在一国境内提供人道主义救济的任何组织也有相当的价值。此外, 高级专员打算继续每年提供 \$200,000 用于备急措施。

(b) 卫生组织和难民专员办事处在儿童基金会、救灾专员办事处和红十字会协会的合作下，编写了一份向 10,000 人提供三个月的标准药品和医疗设备的清单。预先打包、内装这些物品的卫生组织应急保健箱已经集在一起，以便当无法得到本地供应时立即送达。此外，卫生组织参加编印一本题名《难民区的保健工作》（牛津大学出版社出版），并在难民专员办事处的合作下协同伦敦大学编订关于难民保健的整年课程。卫生组织和救灾专员办事处联合发表一份题名《防灾和纾灾：卫生方面》的研究报告，卫生组织还协同卢万大学公共卫生学院编订了一套关于自然灾害发生时保健方面和救灾管理的课程。1982年，为医学院院长举行一个灾害时保健教育方面的讲习会，讲习会是同斯特拉斯堡欧洲理事会合作举行的。卫生组织和国际原子能机构（原子能机构）拟订了一个民用核工厂发生意外时保健方面的联合方案，其中包括编写一本手册和一本意外情况演习手册，以测验核设施的应急计划和备灾程度。

(c) 教科文组织在其自然灾害方案内已进行有关改善评估自然灾害及其预测的活动，以及减轻自然灾害的活动。已就下列问题举办了专家讲习会和会议：关于地震预测和减轻地震损失、推广现有地震网和设立新地震网；设立实验场址以采用现代化地震预测法和改进预测技术；火山灾害及防止与减轻火山灾害；塌方和陡坡流失，包括减轻由此造成的损害的方法等。这些活动是同有关国家和国际科学协会合作举行的。虽然在任何灾害情况下第一优先是考虑人的安全与保健，但也有必要采取步骤，保护受灾国家的民族遗产。教科文组织正对这个问题拟订一个处理办法，包括可能提出正式建议供即将召开的大会审议；

(d) 世界气象组织（气象组织）在其热带旋风方案下向各成员国提供协助，加强其侦测、追踪和预报热带旋风的能力、改善热带旋风警报系统并保证执行及时有效的备灾措施。气象组织也进行有关水灾预测和水灾灾害评价的工作。



(e) 几乎在每一种紧急情况下，粮食都是不可或缺的要素，并且在多数应急援助方案中，粮食是最大的单一构成部分。大宗粮食的运输和分配往往造成严重问题。因此，发展易于受灾国家的能力以保证可以满足本国粮食的需要，必须视为备灾和防灾的一项基本因素。虽然世界粮食方案资源应急构成部分和国际紧急粮食储备是在保证可以提供粮食以应急的重大进展，但是如何迅速提供仍然是一个问题。国家和区域粮食储存依然是提取特别是谷物的首要来源。在这种情况下，国家和区域粮食安全是备灾的一个基本要素，近年来，粮农组织和粮食计划署对粮食安全和应急粮食计划的作业作出了重大努力。

52. 为上述目的而提出的最有关的报告之中有粮食计划署向粮食援助政策和方案委员会第十二届会议提出的题为“对粮食方案紧急作业和如何改善这项工作所有方面的研究报告”，以及粮农组织总干事向世界粮食安全委员会第八届会议提出的三份报告：“对世界粮食安全行动计划执行状况的审查”、“增加提供给粮食安全方案的资源”和“总干事关于世界粮食安全的报告”。总的来说，这些报告指出如何可以改善提供应急粮食的方法，和应急粮食供应的需要如何可以尽量减少的方法。这些报告提供了这方面若干发展情况的资料。

53. 在粮食组织方案之中，值得注意的有下列积极发展：设立亚洲及太平洋粮食安全区域委员会；设立萨哈勒国家区域谷类小组；为设立区域早期警报系统和南部非洲发展协调会议国家粮食储备所采取的步骤；决定在拉丁美洲经济系统内设立行动委员会，以加强该区域的粮食安全。此外，1976年粮农组织设立的旨在减少易在粮食供应不稳定影响的粮食安全援助计划仍在继续进行（它得到为1982年1月至11月这段期间认捐的数额达\$850万）。

54. 粮食计划署最近对过去紧急粮食方案作了深入研究，并设立一个紧急作业指导委员会以改进这些作业的执行工作并保证彼此取得协调。这个委员会也经常审查和重新评估可供紧急作业资源的数额和性质。

55. 瑞典、瑞士和德意志联邦共和国政府已设立灾害处理流动小组，这些小组有能力在本国之外进行救灾活动。在这些小组领导人同联合国救灾协调专员的会议上，拟订了它们在紧急情况下同联合国系统联合作业的指导原则。

56. 以上概述在备灾和防灾领域正进行的各项努力，虽然不够详尽，但说明了各联合国组织和专门机构正从事的工作和联合国系统现正如何按照大会表示的意愿在广泛的范围内拟订的一些处理这个问题的办法。

57. 秘书长注意到备灾项目所吸引的资源似乎比不上那些更直接有关发展的项目所吸引的资源，而且看来也没有在各国得到同样程度的优先地位。他指出，除了通过救灾专员办事处信托基金有关的分帐户之外，备灾项目所获得的支助也微不足道（A/36/73/Add. 1, 第38段）。自秘书长所作的上述评论以来，在这方面没有什么变化。事实上，在1983年内救灾专员办事处处理的救灾事件大为增多，占去了工作人员大部分可用的时间，也用掉了救灾专员办事处大部分的资源。结果，救灾协调专员无法对备灾和防灾措施给予他认为应受到的重视。

## 七、救灾工作的协调和拟订协调一致的救灾方案

58. 大会认识到并重申，每个国家政府的主要任务在照顾其国境内发生灾害的受害者，这些政府当局负责在紧急情况下进行救济活动和负责管理与协调国际援助方案。大会第36/225和37/144号决议的目的在保证联合国系统应受害国家政府的要求，协助它们履行这些责任。

### A. 现场一级的协调

59. 大会第36/225号决议第8段，针对协调联合国系统的救济工作问题，决定“为响应受灾国提出的救灾请求，在必要时，并特别是在容易受灾的国家，联合

国驻地协调员应在该国政府的充分同意和充分参与下，召开联合国各有关机构的会议，以拟订计划，进行监测和采取及时行动，以提供援助；在东道国批准时，可邀请红十字国际委员会、红十字会和红新月会协会和有关志愿机构参加这类会议”。

60. 授予驻地协调员和联合国系统各有关组织代表的任务，需要采取某些备灾措施。此外，在接到援助请求时，它需要拟订前后一贯的救济方案的第一阶段，并考虑到情况的需要和受灾国政府能够满足这些需要的程度。也预期驻地协调员和各有关联合国组织代表在紧急情况下根据其行政当局，采取他们能够提供援助的任何立即行动，同时还预期他们监测灾情和提供国际援助。这表示包括志愿机构在内的所有组织将根据其本身权限及其行政当局采取行动，在这个初步阶段开始提供援助。

61. 关于联合国系统，发展和国际经济合作总干事和开发计划署署长已经印发了新的指示，其中载列大会第36/225号决议第8段所列的驻地协调员/驻地代表的责任。同样，开发计划署署长在粮食计划署执行主任和联合国救灾协调专员的合作下，已向分别作为粮食计划署和救灾协调专员代表的开发计划署驻地代表发布订正的指示信。

62. 儿童基金会、开发计划署、难民协调专员办事处和粮食计划署已经或正在根据大会第36/225号决议第8段对其现场作业手册进行必要的修正，各有关专门机构——粮农组织、卫生组织和国际民航组织（民航组织）——已按照该决议的设想采取步骤，保证其代表同驻地协调员合作。

63. 1982年期间，驻地协调员/驻地代表正遵循大会第36/225号决议第8段内规定的具体程序，处理了19个灾情或紧急情况。此外，还有20个情况，救灾协调专员应驻地协调员/驻地代表的请求作出安排，以便迅速把救灾协调干事派往受灾地区，协助执行有关救灾的任务。

## B. 总部一级的协调

64. 1982年, 救灾协调专员应要求为32个受灾事件发动国际呼吁。虽然在每一事件中, 他都同各有关联合国组织和专门机构及提供紧急救济的志愿组织协商, 但他并没有按照大会第36/225号决议第9段所设想的在所有要求他接受提供救济的情况下都召开会议。如果这样做, 不仅将使救灾专员办事处承担无力承担的责任, 并使各联合国组织或机构的应急单位或中心, 承担无力承担的责任。不过, 在有些情况下, 曾同有限的几个组织举行了特别会议。

65. 由救灾协调员继续作出最佳判断, 决定是否必须召开整个系统的会议, 同时仍然愿意应要求就任何特殊情况召开这样的会议, 看来是切合实际的。

66. 不过, 曾对某些国家进行大会第36/225号决议第9段规定的安排, 因为救灾协调员认为有必要召开会议。会议的目的在保证和衷合作, 从而使每个组织都能在经济协调的方案中发挥其作用。下列事例说明对灾害采取协调一致的处理办法、中心的作用、各联合国组织和志愿机构的参与情况:

(a) 乍得。曾同儿童基金会、难民专员办事处、开发计划署、粮食计划署、卫生组织、气象组织和粮食组织进行协商。此外, 还同一些志愿组织举行会议: 无国界航运协会、无国界医生协会、红十字国际委员会、红十字会协会和无国界医院联盟。1982年4月, 曾在日内瓦举办一次认捐会议, 共有37国代表、9个联合国组织和15个志愿组织参加, 以取得国际各方支持会议上提出的协调一致的经济方案。

(b) 黎巴嫩。曾同联合国援助黎巴嫩重建和发展事务协调专员处办公室(援黎协调专员办事处)、儿童基金会、开发计划署、近东救济工程处和卫生组织举行协商, 以拟订应急计划。在紧急方案执行期间, 一直都同这些和其他组织进行协商。1982年10月11日举行一次会议, 讨论如何在近东救济工程处、儿童基金会、卫生组织和难民专员办事处参加下执行协调一致的救济方案, 第二次会议是同各志愿组织, 包括红十字国际委员会、红十字会协会、世界基督教协进会和志愿机构国

际理事会安排召开的。 1982年10月26日举行一次特别情报会议(包括黎巴嫩和乍得), 参加共有33国政府代表和儿童基金会、开发计划署、难民专员办事处、近东救济工程处、劳工组织和一些志愿组织, 包括红十字国际委员会、红十字会协会、移民问题政府间委员会等组织的代表。 在这方面, 应该指出, 协调一致的黎巴嫩救济方案, 所以没有包括在内, 因为粮食需要已经单独处理了。 这也解释了为何粮农组织和粮食计划署没有参加会议;

(c) 加纳。 1983年2月3日, 救灾专员办事处安排同难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署和卫生组织开会, 讨论关于回国人士的紧急需要问题(粮农组织因交通问题无法参加, 但次日即同救灾专员办事处开会协商)。 第二次会议是同红十字会协会、世界基督教协进会、移民问题政府间委员会、天主教救灾服务处、路德教会世界联合会、红十字国际委员会、供应饥民粮食国际和国际慈善协会举行的。 会前和会后, 都曾就组织和执行加纳紧急方案的过程, 进行特别协商。

(d) 埃塞俄比亚。 1983年2月28日, 救灾专员办事处召集一次协调会议, 参加的有难民专员办事处、儿童基金会、粮农组织、红十字会协会、路德教会世界联合会, 处理干旱引起的严重问题。

### C. 复杂的灾情和异常严重的紧急情况

67. 大会认识到需要采取特别措施, 应付复杂的灾情和异常严重的紧急情况, 注意到秘书长和行政协调委员会为这种情况作出安排所得到的进展(第37/144号决议, 第2段)。 大会第36/225号决议第8、9和10段意味着在决定某一紧急情况是否复杂或异常严重之前及其间, 救济方案将照常地进行。

68. 自行政协调委员会通过第1981/2号决定和大会通过第36/225号决议以来, 秘书长没有对复杂灾情或异常严重的紧急情况作出决定。 因此, 没有在国际一级指定任何领导实体, 也没有在国家一级指定任何实体, 虽然联合国系统目前正在处理三种很可以视为复杂或异常严重的情况, 就是乍得、黎巴嫩和柬埔寨的情况。

69. 没有采用大会第36/225号和37/144号决议和行政协调会第1981/2和1982/1号决定规定的程序，似乎并不表示，如果按照这些决议和决定规定的方式进行会有任何困难。

70. 就乍得的情况而言，当秘书长收到援助的请求后，他立即按照行政协调会第1981/2号决定所规定的程序，同行政协调会的所有成员接触，通知他们他认为乍得的情况似乎符合该决定所设想的情况。有关机构立即作复，他们的复文显示，他们大体同意乍得可能很需要作出特别安排。不过，最后大会1981年12月17日第36/210号决议中特别要求秘书长同非统组织主席协商，安排一个乍得认捐会议，并请他“同乍得政府接触，以期火速任命一名驻地协调员，这位协调员应兼任秘书长的特别代表，办理乍得的重建、复兴、发展和紧急救济工作。”，从而开始了一系列与行政协调会第1981/2号决定所设想的不同的行动。

71. 就黎巴嫩而言，已经按照大会1978年12月20日第33/146号决议、1979年12月14日第34/135号决议、1980年12月5日第35/85号决议以及1981年12月17日第36/205号决议，作了特别安排。同样，对于柬埔寨，大会1982年10月28日第37/6号决议呼吁联合国系统继续现有安排，援助处于困境的柬埔寨人民，也就是，按照大会1979年11月14日第34/22号决议、1980年10月22日第35/6号决议和1981年10月21日第36/5号决议的所制订的安排。因此，在上述情况中，各联合国组织和机构继续按照这些决议的规定执行其方案，并没有按照行政协调会第1982/1号决定采取任何行动。

72. 总之，到目前为止，还没有一种情况是按照大会有关复杂的灾情和异常严重的紧急情况的规定执行大会第36/225号和37/144号决议，因此无法就这些安排实际上如何进行一事提出报告。

## 八、意见和结论

73. 为执行大会第 36/225 号和 37/144 号决议而采取的步骤使联合国系统响应紧急情况的能力和效率加强了，也改善了联合国救灾协调专员作为联合国系统紧急救济中心的效能。不过，自通过这些决议以来，在时间上还不足以对这些新安排作出定论。到目前为止执行这些新安排的经验、同有关各联合国组织和专门机构的协商、与各国政府和志愿组织代表的讨论，都显示新安排已有显著改善，当然也有一些地方应对程序加以澄清，以及可以采取进一步行动来改善救济安排。

### A. 意见

74. 下列建议并没有什么特别新的东西。在很大程度上，这些建议设法以已经采取的步骤为基础并且予以加强。整个说来，这些建议的目的是保证采取合作性的国际努力，通过协调一致的方案从而每个组织都可以在方案中发挥其应有的作用，以满足受灾人民的需要。

#### 1. 协调一致的救济方案

75. 联合国救灾协调专员设法为每一个请他向国际上发出呼吁的灾害或紧急情况，拟订一个协调一致的救济方案。很明显的，为每一重大灾害拟订协调一致的救济方案涉及三个基本步骤。第一，必须根据大会第 36/225 号决议第 8 段所设想的进行现场评估。大会在第 8 段里规定，授权驻地协调员应受灾国家当局请求，采取初步步骤，通过同有关救灾的所有组织召开的会议，拟订救灾方案。在拟订这个处理灾害的阶段时，预期每个有关组织都应提供其对情况及需要的评估。此外，在可能和可行的程度内，预期各组织应开始运送紧急救济物品。每个组织的现场手册和作业指示，都清楚规定预期现场的每个代表要采取的行动和每个代表在紧急状况下的责任。过去的经验清楚显示：利用受灾国家拥有的专家进行灾害和援助需要的初

步评估是很有用的，有必要保证为确保协调而采取的行动不致干扰执行机构的职责。即使在初步阶段，也需要执行组织的能力和及其执行和行政单位专业人员的实务支助。

76. 大会第36/225号决议第9段所设想的第二个步骤，需要救灾协调专员召开联合国系统各有关组织的会议，进一步制订一个协调一致的救济方案，并同救灾问题有关的专门机构协商，开始拟订一个作业计划，保证迅速有效地运送物品和服务主灾区。在这个阶段，多机构评估特派团具有特别的价值。

77. 评估对灾情提供适当援助，并不是一件简单的工作。任何灾害，只有当救灾方案开始执行时才能了解其全部灾情和对其需要作出正确评估。几乎在评估需要和确定最适当响应方式的每一阶段，都会发生技术问题，从而需要专家提供专业意见，需要业务和管理方面的经验与能力。在某些情况下，究竟是什么性质的需要，只有在提供救济的过程中才能确定。因此，在评估需要和确定救济需要的所有阶段，执行组织和专门机构显然从头到尾都需要继续参与。在许多情况下，这似乎需要第三个阶段，其间有关组织或机构应在初步合作设法拟订一致的救济方案后，进行本身的专业活动，处理特定部门的问题。就特别影响粮食和农业部门的大规模灾害而言，事实上可能证明需要专门机构对该国全面的粮食生产和供应情况，对运送大宗救济物品的后勤问题以及对为了使灾区迅速复原的重建需要，进行详细的后续行动评估工作。

78. 因此，必须认识到按照大会第36/225号决议拟订的任何一致的救济方案，都需要根据改善的资料加以订正和修改。这项考虑强调对需要的初步评估和首次国际援助的呼吁均属暂时性质，强调国际社会有必要认识到在现场进行技术工作之后需要修正和调整的程度。在运送救济物品的速度和不仅对需要而且对满足这些需要的最适当方法，作出适当评估所需时间之间，一直都需要保持平衡，不能顾此失彼。在许多情况下，如果在评估工作方面花更多时间，会使救济工作增加效率，即使因



此不能迅速运送救济物品也是值得这样做的。如果各救灾单位和中心经常召开秘书处间会议,进一步澄清在拟订和公布一致的救济方案方面所应遵循的详细程序,将是很有益的。

79. 在这方面,应该指出,召开会议既费钱又费时。联合检查组(联检组)在关于联合国系统通讯问题的报告(A/37/372)里,认为联合国系统具有很大潜力可以使用现代的电信方法来代替旅行(第57至65段)。一个有效的通讯系统,包括影象显示设施,会降低各有关联合国组织和专门机构参加会议,拟订一致的灾情救济方案的负担。检查专员建议,不妨试行实验性的电报会议,代替例行协商或短期特派团。如果救灾专员办事处同有关组织协商拟订一致救济方案的努力也能试用这种电报会议办法来进行将是很有用的,特别因为救灾专员办事处业务中心拥有便利电报会议的设备。

## 2. 筹款呼吁

80. 大会第37/144号决议第9段吁请通常由联合国救灾协调专员所代表的秘书长同联合国系统各有关机构磋商,以便拟订协调一致的救灾方案,作为协调专员以秘书长名义发出统一筹款的依据。第36/225号和37/144号决议的序言部分表明,大会所关心的,是确保国际社会提供更多的资源,以援助受灾国家的灾民。因此,在解释和执行大会第37/144号决议第9段时,应注意这一意向。

81. 大会认识到受灾国担负了救灾的主要责任。除了受灾国的捐款之外,双边方案和志愿组织募集并提供了大量资源援助灾民。其实,通过联合国系统所提供的,只是全部希求的一部分而已。在种种灾情下实施的救灾方案表明,每一从事救灾工作的组织必须对募集这两点,迅速作出决定。

82. 在这种情况下,重要的是,在解释大会第37/144号决议第9段时,对于各组织通过其通常的渠道募集资金一事不应设置任何障碍,而且应以适当的方法通

过大会所建议的呼吁程序，以确保可以获得的资源有增无减。看来如要实现决议的意向，统一筹款呼吁就应包括协调一致的救济方案的全部需求，同时指出方案的特定部分将由哪些组织负责，并表明每一个捐赠国可按照自己的意愿自由地向各种组织作出反应。鉴于各志愿组织和联合国各组织及其各专门机构使用自己的呼吁程序而募集了大量资源，如果协同工作的各组织中的每一个组织都能遵循联合呼吁的要求并采取其协调一致的行动而继续努力争取救灾所需的资金，那么就更有可能会得到更多的资源。联合呼吁或许能很好地用来确定并支持各种个别呼吁，而不是取而代之。

83. 如果救灾协调专员能随时得知这种调动资源的努力及其成果，大会的愿望看来就会实现。事实上，只有作到这一点，救灾协调专员才能发布订正的需求估计数，查明现有的差距，并采取步骤取得资源来满足尚未满足的需求。此外，如果救灾专员办事处要成为本系统的情报中心，就必须得到这种情报。

84. 大会看来并不打算把联合呼吁这一概念用于显然是应由必要时使用自己的呼吁程序的某一特定组织所负责的紧急灾情。但即使在这些情况下，救灾协调专员也可能发挥一定的作用。协调专员应在负责的机构或组织请求时，愿意支持它使用救灾专员办事处的渠道和办法的呼吁方法。此外，应让协调专员应知道紧急灾情，使其办事处能保存完整的灾情记录资料库。

### 3. 救灾品的提供

85. 迅速向灾民提供救济品，依然是为尽量减轻灾民苦难而必须进一步改善的工作之一。在这方面有两个特别令人关切的问题。一个关系到能否得到所需的救灾品以及向受灾国提供救济品的速度。第二个关系到向灾区和灾民分配救灾品的办法。

86. 确保得到救灾品的各项办法，在以前秘书长提出的一份报告（E/1981/16 和 Corr. 1）中已予以讨论；该报告强调指出，在位置适中的地点预先存放救灾品和设备以便迅速加以利用，以及确保可以立即动用调动这些救灾必需品所需的任何资金，这两件工作都是重要的。虽然在世界范围内已采取了一些步骤确保可以得到救灾品，但在增加救灾品来源或加快其提供速度方面，过去两年内都没有什么新的进展。

87. 所涉困难，可以用提供粮食一事来作说明，因为提供粮食往往是一件主要的救灾工作。通过预先认捐，粮食计划署利用其本身方案的紧急构成部分和国际紧急粮食储备，目前可以动用 500,000 吨粮食，来应付紧急需要。

88. 对粮食计划署过去两年内进行的多项紧急救灾工作所进行的详尽审查表明，要求紧急粮食援助与受灾国提供粮食两者之间所延误的时间，平均为四个月。在这段延误的全部时间中，捐赠国需用于募集和装运粮食的时间平均约为 107 天。运输所需的时间平均仅为 30 天；捐赠国大约需要 77 天的时间来办理本国的手续并募集粮食以便装运。

89. 由于延误期长，不得不利用其他资源或特别安排办法来应付紧急需要，从而需要利用该国或邻国的国内贮存，同时答应将来补还，需要借用发展项目的贮粮或需要将航运途中的粮食改向他运。但是其中没有一个方法证明是完全适用的。粮农组织已制订方案，建立国家和区域的粮食储备，以便在适应紧急粮食需要时起重要作用，但建立这种储备的进展却相当缓慢。此外，粮食计划署还建议由它本身控制少量存放在战略性地点的重要救灾品，以便可以首先动用。这种贮存将在吁请捐赠国预先认捐紧急救灾粮食和用于发展粮食时予以管理和移交。虽然这一建议对缩短目前发生的长期延误的时间有所帮助，但迄今尚未被接受。对付延误问题的另一种、在很多方面也是较为有效的方法，是向粮食计划署认捐更多的现金，以使它可以最适当的办法来满足紧急粮食需要，其常用的办法是在受灾国或邻国购买商品粮食。

90. 延误问题的讨论一直是讨论粮食方面的延误情形，因为粮食往往是紧急方案中重要而且经常是最大的单一构成部分。但是，类似的考虑情况也适用于所有的救灾品（化肥、衣物、药品、建筑材料等）。联合国和各志愿组织所管理的少数几个粮仓只能满足一部分特别紧急的需要。如能得到少量资金可灵活他用以促进提供紧急救灾的工作，联合国系统应付灾害的能力就会大大提高。

91. 虽然随时能得到救灾品和缩短向受灾国提供救灾品时所延误的时间是两个大问题，但在受灾国分配救灾品所引起的问题则往往更为严重。在若干情况下，在进行国内分配和监察工作上已遇到一些严重困难，特别是在受灾国无法履行其主要职责、进行国内分配的一些紧急情况之下，更是如此。

92. 最优先考虑的问题，是需要确保能收到、运送并分配救灾品；理想的做法是，在收到第一批救灾品时就应作好各项安排工作。救灾品的接收和国内分配这一问题，一方面涉及组织和管理工作，另一方面也涉及筹资工作。由于受灾国当局负有主要责任来满足其公民的需要，许多双边和多边救灾方案编制的目的只在于适应外部的需要，即组织并管理救灾品并将其从供应地运到受灾国。<sup>3</sup> 这些安排在许多灾情下是合适的。但在某些情况下，特别是在最不发达国家内，地方当局或许不可能在出现灾情时应付国内形势的需求。灾害的起因可能会在国内造成重大的破坏，从而削弱地方当局的能力或职能，或者严重的经济困难也可能使当局不可能有效地支付救灾的分配工作的费用。在这些情况下，国际组织包括联合国系统在内的各个组织，就能起宝贵的作用；但是，如果对各项目安排加以改进，联合国系统就可更有效地发挥这种作用。

93. 在遇到受灾国当局只要求咨询援助以处理国内分配问题时，联合国系统在对付这一问题时就不会遇到组织工作方面的困难。联合国每一个组织都具有专门知识，可以提供与该组织有关的特定救灾品的运输、分配和监察方面的顾问，协助该国政府进行救灾工作。在最近的一些事例中，有些组织没有提供这种咨询服务的资金，但一般说来，联合国系统如能得到资金，就能以现有的机构提供必要的咨询意见。

94. 但是，当地方当局所要求的不只是技术性咨询意见而是要求联合国系统对运送和分配救灾品工作负起总的业务责任时，就会出现一种特殊的困难。迄今为止，还没有要任何一个联合国组织或机构作为其任务的一部分而担负这一特殊的责任。

95. 对提供、运送和分配紧急救灾品业务的充分支助，需要各种各样的专家和专业人员提供其业务和行政经验。因此，实地的业务职责应由能在必要时利用其总部或区域性单位的能力的机构或组织担任。有时国家当局不能履行在国内运输救灾品的全面责任，包括建立必要的通讯系统在内，并要求给予援助，这时，按常理来说，联合国系统中似乎没有任何机构或组织应赋予这一职能。近年来，由于许多救灾方案需要大量粮食，粮食计划署已履行了这些职能。在其他情况下，则由粮农组织、儿童基金会、开发计划署、劳工组织和难民专员办事处来履行这种职能。有时，一些志愿组织履行了这些业务的职责。在这些情况下，援助受灾国最合理的办法，将是按照每种情况考虑到工作的性质和该国现有的具体情况，而一一确定其最合适的组织。

96. 若干组织和专门机构具有管理这种业务的能力，并且在联合国系统内也拥有所需专门知识的工作人员。但是，现在没有任何机制可以来查明并调用这些人员，或支付任何组织按其现有资金的用途而无力负担的费用。因此，有必要使联合国系统有能力支付负责受灾国救灾业务工作的某一组织在其任务和方案之外的任何费用。在这一方面，救灾专员办事处的专家名册，加上筹措某些一般用途的资金，可能在增强联合国系统对付灾害总体能力方面作出重大贡献。

97. 若干容易受灾国家已采取紧急计划，以便确保在发生灾害时作出有效的救灾努力。现已采取一些步骤来缩短各种规章所造成的延误时间并加速运送人和人道主义援助，而且还安排了空中运输工具和通讯系统以便优先从事救灾活动。但是，在这方面还需有很多工作有待进行。

98. 在一国境内的紧急安排能否顺利进行，最终将有赖于训练当地人员来处理这种情况下出现的各种特殊问题。若干组织特别是国际红十字会虽然已从事对付灾害的人员训练方案，但在联合国系统内为紧急管理工作提供有关训练这方面所取得的进展却很有限（关于这一点，请见 A/36/73/Add. 1，第 24 段）。在诸如文件编制、物资管理、设备紧急维修、紧急运输和通讯管理以及制订复兴和重建速成训练方案等方面具有有关专门知识的工作人员，在联合国系统内到处都可发现，其中许多人所任职的组织通常并不参与救灾活动，例如劳工组织、工发组织、联合国贸易和发展会议（贸发会议）以及联合国各外地办事处。

99. 现在需要利用联合国系统、志愿机构以及各会员国事务部门现有的各种技能，为容易受灾国家的官员进行额外训练方案。在这一方面，救灾专员办事处专家名册加上额外资金，可在弥补已出现的差距方面起重要的作用。救灾协调专员会见了各区域委员会的执行秘书，并在区域一级的训练工作方面确定了一套办法。亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）与救灾专员办事处合作，主办了两次讨论会。

#### 4. 专家名册

100. 秘书长在其向经济及社会理事会第五十一届会议提出的报告（E/4994）中提出了一项有关自愿人员名册的计划；这些自愿人员从联合国系统和有关的非政府组织中素有经验的工作人员中选取，在发生灾害时可以召之即来。这一计划经大会核可第 2816 (XXVI) 号决议第 6 段核可，救灾协调专员已采取步骤来编制这种名册。

101. 目前，救灾专员办事处的灾情资料库系统包括一份存入计算机内的名册，内载可以担任各种救灾业务、评估特派团或技术援助等顾问的灾情管理专家。救灾专员办事处的内部工作组与红十字会协会和开发计划署磋商后，已发现近 300

人左右，现正对其履历进行审查。迄今为止，已处理了50人的履历，其有关资料已载入名册。

102. 一份具有各种技能、随时可紧急服务工作的人员的最新名册，对参与救灾工作的所有组织都是有价值的，因为它能就可动用什么人执行专门任务这一方面提供现成的情报来源。为尽量发挥其价值，这种名册应包括所有参与救灾工作的组织可能需要哪种人员的资料，作为其内部资料来源的补充。在某一机构或组织被要求进行上文第3节所述的救灾活动时，这类资料尤其重要。鉴于基本的设计工作已经完成，救灾专员办事处如能与其他可能使用名册的组织一起再组织一些工作组来进一步编制其名册，将是有益的。

#### 5. 一般用途的筹资工作

103. 秘书长指出，关于救灾专员办事处通过信托基金可筹到的资金问题，他认为主要重点应放在是否可以未指定用途的紧急救灾工作得到一般用途资金上（A/36/73/Add. 1, 第40段）。他强调指出，这种资金对灾害具有特别的价值：“对于不同的机构方案，这种资金可以发挥重要的弥补空缺的作用；使联合国能够在经常预算所有的非常有限的资金以外，在收到额外的资源之前，提供资金以便迅速展开业务，并且保证救灾工作不会在紧急关头中断。”

104. 现在有可能更确切地查明利用这种资金可发挥的一些弥补空缺的作用。关于加速提供救灾品工作的讨论表明，在某种情况下，需要资金：支付在国内运输货物提供组织方案内未规定的救灾品的费用；支付负责国内运输和分配的任何组织所无法完全支付的业务费用；提供所需的通讯设备；协助支付从各组织借调的协助处理灾情的人员费用。从若干重大的紧急救灾工作中得到的经验表明，协调专员在有可动用的资金来弥补这些空缺时，协调工作进行起来就容易得多，而且协调专员的这种能力，大大提高他对所有从事合作的组织所发挥的协调作用的价值。

105. 这种一般用途筹资工作的最佳渠道，似乎是救灾专员办事处信托基金。

106. 救灾协调专员的主要工作是代表秘书长促进、便利和协调国际国际救灾工作，而其本人并不执行这些活动。救灾的业务职责是联合国其他组织和专门机构及各志愿组织的职能。因此，如要通过信托基金取得一般用途资金来满足秘书长所指明的各种需要，就有必要明确说明救灾专员办事处明确的筹资作用。在这方面，救灾协调专员已编写并分发了一份有关救灾专员办事处信托基金的发展和宗旨的资料性说明。该说明充分地解释了秘书长在A/36/73/Add. 1号文件第34至第38段中所提出的事项。

## 6. 评价

107. 秘书长认识到必须在救灾专员办事处内采用系统的评价程序，以便在每次灾害之后评估所采取的政策、程序和做法，并根据经验找出今后可能需要注意的问题（A/36/73/Add. 1，第29段）。救灾专员办事处的方案将参照这些评价工作的结果加以调整。秘书长通知大会说，他打算使救灾专员办事处能利用秘书长可动用的评价方面的专门知识和设施来发展它这方面的能力。根据这一承诺已提供了一些协助，救灾专员办事处也已采取行动，以确保处理每一灾情和每一方案的干事，对作为其正常工作方案一部分而采取的行动，作出评价。详尽说明救灾专员办事处的评价问题，可能是有益的。

108. 秘书长设想的办法包括两种完全不同类型的评价方法，但两者都是必不可少的管理工具，因此都应纳入救灾专员办事处目前正在进行的工作之中。第一，负责某一灾情或方案的每个干事目前正在执行的那种类型的程序是有必要进行的。评价工作必然是在基层一级进行，但它对救灾专员办事处业务的所有部分几乎都有价值。秘书长的办法中所指的第二类型的评价方法，是对一个试点进行深入审查，以便找出可能需要注意的问题，并指出救灾专员办事处的活动应如何根据经验而作出调整。



109. 目前在联合国若干组织中正在对一些经选择的方案进行这种深入的评价。在通常情况下，这一工作最好是由具有必要的专门知识而本身又未直接参与活动的人员进行，从而补充第一种类型评价方法之不足。许多大型组织没有特别单位，通常是一般管理部门的一部分或归该组织负责人直接领导，以便深入进行这些评价工作。这种活动很费时间，而且通常是在活动完成之后进行的。对每个方案或每个灾害都进行这样评价，由于费用过高，很难办到。救灾专员办事处的规模似乎还没有大到可以设立这种评价单位；但是，如果它利用联合国其他机构或联合国系统之外的专门知识，它的需要就可得到满足。救灾专员办事处可能有必要得到它所需的资源，在这方面，请注意下文第111段。

110. 至此所讨论过的评价类型是救灾协调专员必不可少的管理工具，以此可以对他正在履行其职能的方法进行定期审查。但是，还需要有另一类型的评价工作，其目的在于对整个国际社会在具体的事例中募集和提供救灾品的方法进行评价。这种评价工作将可查明国际社会对付紧急灾情的方式应作出的任何必要的改变，从而为作出所需的新安排提供一种依据。但是在全联合国系统范围内似乎并没有一种程序，可供进行这一类型的工作。

## 7. 善后和重建

111. 灾后特别需要在进行复兴和重建的工作。秘书长在其报告中指出，“就‘善后和重建阶段’来说，其需要联合国系统给予的援助在质方面除了不能预先规划以外，与进行发展合作所需的援助并无不同，因此应交由联合国系统主管发展的机构去做。为此，它们需要有足够的灵活性，以应付计划以外的需要，同时有足够的资源去提供援助”。（A/36/73/Add. 1, 第30段）。

112. 因此，救灾协调专员在重建阶段的作用是有限的。实际上是期望他“在受灾国家进入善后与重建阶段时，逐渐结束他所主持的救灾工作……”（大会第

2816 (XXVI) 号决议第 1 段(一) )。但是, 救灾协调专员有一个办法可以协助填补“救济”与“善后和重建”两者间常有的空隙时间。

113. 在紧急阶段或许必须规划善后和重建的紧急项目。事实上, 理想的做法是在提供紧急救灾的同时, 就应开始一些这种项目。在许多情况下, 联合国系统各发展组织以及各志愿机构在紧急灾情期间规划这种项目。不幸的是, 这些组织可得到用以实施这种项目的资源不多, 联合国系统内唯一可得到的重要资源, 是可能从开发计划署方案储备中支取款项, 每一灾害最高额为一百万美元, 用于为善后目的而进行的灾后技术合作。但各发展机构却需要预算外资金。

114. 如果在满足紧急救济需要时救灾专员办事处与有关政府和联合国机构进行磋商, 在其向可能提供捐赠的国家提出的报告中提及善后和重建的已知优先需要, 则可能有助于这些发展机构作出努力来调动用于善后工作的资源。一切要做的看来只是确定组织和善后项目。这样, 可能提供捐赠的国家就能知道: 必要的准备工作已经进行, 发展组织要求得到预算外资源来执行这一项目。然后应由可能提供捐赠的国家和发展组织以双边方式处理问题; 救灾专员办事处不再起进一步的作用。

## B. 结论

115. 大会第 2816 (XXVI) 号、36/225 号和 37/144 号决议中规定了总的说来令人满意而可行的一种结构, 以便联合国系统与各国政府和各志愿组织合作, 促进、便利和协调救灾活动。这种结构与秘书长在 A/36/73/Add. 1 号文件和行政协调会第 1981/2 号和 1982/1 号决定中作了概述并以实事求是地作了解释的各项办法结合在一起, 提供了必要的法律根据和一套方式, 以便建立一种继续合作的基础, 而这种基础既符合具有灵活性的需要, 又有赖于各种组织的能力。救灾协调专员的作用日趋明确, 而其协调职能也正受到日益普遍的赞赏。

116. 国际社会对遭受灾害和遇到紧急灾情的人民的悲惨遭遇作出反应的方式，今后仍需进一步加以改进。目前所需的，似乎是要研究出一种认真制订的办法，以执行本报告中得到赞同的何任建议。对于每一项建议来说，仍然需要审查它包括额外资源在内所涉的各种问题，以便作出决定。鉴于现有的资源水平，救灾专员办事处目前看来不可能从事本报告所建议的任何额外活动。

注

<sup>1</sup> 大会第 35/46 号决议，附件。

<sup>2</sup> 见 ACC/1981/DEC/1-10。

<sup>3</sup> 但世界粮食计划署至多可提供在最不发达国家国内输送紧急粮食供应所需合理估计费用的一半。

-----