



大会  
经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

A/39/267/Add.1  
E/1984/96/Add.1  
21 June 1984  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

大会  
第三十九届会议  
暂定项目表 \* 项目 8 3(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 18  
特别经济、人道主义和救灾援助

联合国救灾协调专员办事处

秘书长的报告

增编

加强联合国系统应付自然灾害和其他灾情的能力

\* A/39/50.

\*\* E/1984/100.

84-15802

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 5	4
二、 秘书长的提议 .....	6 - 48	5
A. 协调一致的救济方案 ( A/38/202-E/ 1983/94, 第 75 - 79 段 ) .....	7 - 11	5
秘书长的具体提议 .....	10 - 11	6
B. 呼吁 ( A/38/202-E/1983/94, 第 80 - 84 段 ) .....	12 - 16	6
秘书长的具体提议 .....	16	7
C. 将救济物品运送给受灾国家和在受灾国 境内运送救济物品的问题 ( A/38/202- E/1983/94, 第 85 - 99 段 ) .....	17 - 28	7
秘书长的具体提议 .....	25 - 28	10
D. 专家名册 ( A/38/202-E/1983/94, 第 100 - 102 段 ) .....	29 - 32	11
秘书长的具体提议 .....	31 - 32	11
E. 一般用途的筹资工作 ( A/38/202-E/ 1983/94, 第 103 - 106 段 ) .....	33 - 38	11
秘书长的具体提议 .....	38	13
F. 评价 ( A/38/202-E/1983/94, 第 107 - 110 段 ) .....	39 - 40	13
秘书长的具体提议 .....	40	13
G. 过渡到善后和重建阶段 ( A/38/202- E/1983/94, 第 111 - 114 段 ) .....	41 - 43	13

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
秘书长的具体提议 .....	43	14
H. 备灾和防灾( A/38/202-III/1983/ 94,第48-57段) .....	44 - 48	14
秘书长的具体提议 .....	48	15

## 一、导言

1. 大会第三十七届会议1982年12月17日第37/144号决议请秘书长通过经济及社会理事会1983年第二届常会向大会提出一份关于大会1981年12月17日第36/225号决议的执行情况的综合报告，包括大会第37/144号决议执行情况的报告。

2. 因此，秘书长编写了一份关于加强联合国系统应付自然灾害和其他灾情的能力的综合报告(A/38/202-E/1983/94)，通过经济及社会理事会提交给大会第三十八届会议。

3. 大会在通过1983年12月20日第38/202号决议时，赞赏地注意到这个综合报告，并请秘书长同捐助国、受援国以及有关机构协商后，拟订关于综合报告和第38/202号决议中提出的结论和问题的后续行动的具体建议，并且通过经济及社会理事会1984年第二届常会将这些具体建议提交给第三十九届会议。

4. 因此，秘书长在编写本报告以前，同捐助国和受援国以及有关机构的代表，进行了协商。

5. 秘书长所拟订的各项提议的目标是要通过会员国个别采取的行动，或者是国际组织所采取的多边行动，尽量利用不断扩大的国际救灾援助。有些提议需要救灾专员办事处和联合国系统的业务组织共同采取具体的行动。根据上述协商，秘书长了解到各会员国希望由联合国救灾协调专员办事处负责协调执行这些提议，因为该办事处的职责是作为联合国系统救灾协调中心(1971年12月14日大会第2816(XXVI)号决议第3段和1981年12月17日第36/225号决议，第3段)。

## 二、秘书长的提议

6. 具体的提议是根据以下的一些考虑拟订的，会员国不妨把它们作为综合报告和大会第38/202号决议的结论的后续行动。

### A. 协调一致的救济方案

(A/38/202-E/1983/94 第75-79段)

7. 这些方案是根据大会第36/225号决议的指示和设立救灾专员办事处的大会第2816(XXVI)号决议的纲领制定的。这些方案近年来已经成为办事处履行其协调职责的基本工作。在总部和外地进行机构间协商是制定这些方案的必要先决条件，这些协商是通过个别或集体的接触来进行的，同时还要照顾到方案的迫切性。总部的协商是通过机构间会议来进行的；外地的协商是通过联合评价特派团以及由联合国开发计划署（开发计划署）驻地代表和联合国驻地协调员以救灾专员办事处代表的身分来主持的、当地机构代表会议来进行的。

8. 必须派遣机构间评价特派团来拟订关于受灾国家灾情的独立的、深刻的、多部门的评价。迫切和主要的救灾需要的实地评价使受援国政府和从事该国救灾的组织，能够就优先救灾的事项和共同的救灾战略，达成协议。通过各有关组织的合作制定了估计的需要，每个组织就它们的负责领域提供专门的技术援助，从而保证受灾的人民的重大需要获得全面的照顾。

9. 因此，机构间特派团常常由联合国系统各机构的代表组织，其中包括一个或两个救灾专员办事处的代表（一个是高级代表作为特派团的协调员和秘书，另外一个在特派团离开以后留在受灾国，对受援国政府提供必要的后续行动），和联合国系统各机构、其他政府和非政府组织以及可能的双边援助国的代表，偶而也有其他救灾组织的代表参加。

### 秘书长的具体提议

10. 就机构间会议而言，秘书长注意到联合检查组和资料系统协调事务咨询委员会的建议，及应该审查是否可以举行电话会议，并且提议，一旦采取步骤执行这些建议，救灾专员办事处应该利用这种安排尝试采用这种创新的办法来进行总部协商。

11. 关于机构间特派团，秘书长提议，在受灾国家请求援助的重大紧急情况下，应该发出国际呼吁，以便由救灾专员办事处组织机构间评价特派团，让联合国系统各有关组织和其他的国际救灾机构参加。

### B. 呼吁

(A/38/202-E/1983/94 第 80-84 段)

12. 通过联合国救灾协调专员在与受灾国家政府协商达成需要的客观评价以后，发出呼吁。按照大会第 37/144 号决议和行政协调委员会第 82/1 号决定，在与各有关机构共同制定协调一致的救济方案以后，由救灾协调专员代表秘书长发出为受灾国家筹款的统一呼吁，要求国际提供援助，尤其是在发生重大的灾情时。当然这些统一呼吁并不是要取代个别组织的呼吁。它们的目的只是要对可能的捐助者提供一个完整的协调一致的救济方案，以便它们能够了解个别组织的呼吁和全面救灾工作的关系。

13. 可能的捐助者可以依照它们的愿望，通过对受灾国的双边捐款，对专门机构或其他政府间组织、非政府组织提供捐款，或者，如果它们愿意，通过对整个救灾活动的中心，救灾专员办事处提供捐款，同时对救济方案的若干方面给予支持。个别的捐助者根据适当的协调救济方案联合采取行动的目的，是为了满足各种救灾需要，同时避免重复或照顾不周。最近处理重大灾情和其他紧急情况的经验确实显示了，个别或几个捐助者联合发动的重要救济方面，由于没有照顾到某些关键领域，受到了严重的挫折。通过协调一致的救济方案查明这些缺陷并且予以弥补，和依此发出的呼吁，是在受灾时圆满地执行全面救济努力的重要先决条件。

14. 举例来说，严重的旱灾不仅需要提供紧急粮食援助，常常也需要提供运输，以便这些援助能够送给需要援助的人民，同时还要提供必要的医疗援助。这种作法值得一提的范例，就是乍得和莫桑比克的紧急情况，在处理这个紧急情况时，救灾专员办事处负责协调许多捐助者支助的救灾方案，由联合国系统的业务机构和其他救灾组织负责执行。这些经验显示，对中央指挥照顾到有关的几方面需要的协调一致的救济方案提供捐款，并且通过机构间协商，按照各部门在整个方案所占的重要性，将捐款分配给有关的业务机构，有很大的好处。

15. 因此，救灾专员办事处的任务，就是与有关的业务机构合作，经常监督并就目前或可能不断变动的需要，及所需捐款的情况提出报告，以便随着灾情的变化，就尚未满足的需要和所需的相应资源，向捐助者提供连续的结算表。

#### 秘书长的具体提议

16. 因此，秘书长提议，会员国认识到统一呼吁作为一个最有效的协调工具的价值，并且请求它们继续响应这些呼吁。

#### C. 将救济物品运送给受灾国家和在受灾国境内

##### 运送救济物品的问题

(A/38/202-E/1983/94 第 85-99 段)

17. 经验显示，调动、运输和分配迫切需要的救济物品给受灾的人民，根据救灾物品的项目，它们的所在地点，以及运输问题，常常需要几个星期或者几个月。这种拖延不可避免地会损害到救济活动本身的效果，因为受灾国家通常都不可能有可能有应付紧急情况的储备物品，供发生灾情时使用，再等待国际的援助来补充。因此，就必须采取各种步骤，迅速提供紧急援助。运输国际救济物资给受灾国家的速度就某种程度而言，要看救济物资储存的地点是否适当，以及在需要提供人道主义的

援助的情况下能否迅速获得的运输设备而定。在这方面，救灾专员办事处已经与意大利政府作出安排，利用联合国比萨供应站作为救济物资的储存地点。这种安排不需要设立额外的机构，其目的是尽量利用现有的联合国设施。根据这种安排，意大利也可以利用供应站尚未完全发挥的能力，供应站在物品的分类和装运方面具有宝贵的专门知识，这种安排是为了把主要的救济物品维持在最低水平，作为国家紧急情况储存，在接到通知以后几个小时以内就可以将救济物品空运到受灾国家。

18. 下一个步骤不妨促请其他会员国把一般用来作为紧急物资的储存在它们国内的重要分配中心，或者把它们储存在比萨，这样一来，比萨供应站的救济物品的种类和数量就可以获得扩充，并且在接到通知时可以立即供应。由此所产生的供应站的额外费用，根据上述安排的规定，可以由参与捐助国的政府的自愿捐款来支付。物品用完以后由捐助国负责加以补充。在这方面，应该提到儿童基金会哥本哈根包装和装配中心长期提供的服务，以及世界卫生组织（卫生组织）为了应付紧急情况所发生的一般保健问题而涉及的标准紧急保健箱，应该更进一步利用这些成功的服务，以及从这些服务所累积的经验。

19. 会员国或许愿意更进一步注意如何减少紧急粮食援助的供应长期拖延的问题。这种拖延阻碍了及时执行需要大量粮食援助的紧急活动。缩短执行的时间的一个重要步骤就是，把提供给由世界粮食计划署（粮食计划署）管理的国际紧急粮食储存的部分捐款或所有捐款在每一个会计年度开始，实际缴付。由国际紧急粮食储存基金采购的粮食应该储存在捐助国的出口港，并且在粮食计划署核可紧急救灾活动以后，立即由粮食计划署装运。

20. 在一个国家分配救济物品通常是国家当局的责任，联合国系统的组织或非政府组织可能提供一些援助。但是，有些时候可供国家当局使用的后勤能力、运输设备、燃料和维修系统，无法进行适当和充分的分配，乍得和莫桑比克的灾情就是最近的例子，由于上述的种种缺点，捐助的物品无法运送。



21. 为了解决这个问题，协调专员已经呼吁并且获得了现款捐助，用来支助国内分配方案。这种现款捐助，可以用来支付由联合国系统的适当机构，如开发计划署或粮食计划署、非政府组织、独立的运送机构执行的运输活动，或者用来津贴该国政府运输机构的燃料和维修费用。

22. 在紧急救灾活动的最初阶段克服这个问题的另一个办法，可能是作出安排，令其提供许多陆上运输车辆，运送物品到受灾国家。通过与可能的捐助者达成协议，由它们提供设备、技术人员和业务费用，就可以采取这种办法。对个别的国家而言，可以和主要的厂商达成一个或一个以上的协议，由它们来维修车辆，随时可供救灾活动之用。救灾专员办事处将以业务机构的名义，作为这些安排的协调中心，可能的捐助者可以通知办事处它们是否愿意对这个共同行动提供捐款，并且在可能的情况下在它们之间获得保证，确定这些共同的捐款可以用来支付广泛的共同使用的紧急运输车辆的费用。

23. 这个建议是根据近年来所获得的经验提出的，近几年来国际救灾活动的规模和次数都有所增加。虽然会员国有几次曾经提供不同装载能力的运输车辆，支助国内紧急分配，但是这些车辆经常在延迟很久以后才可供应用并且展开运输工作，这就大大减少了它们的价值。

24. 除了以上各项建议以外，还应该提到大会第37/144号决议第4段对秘书长的请求，在该段中大会请秘书长在必要时，便利联合国救灾协调专员迅速委派临时工作人员和购置供应品，以便能及时应付紧急援助的请求。遵照外部审计员就这个问题拟订的方针，目前正在努力修订采购救济物品的政策和程序，以便应付紧急情况的迫切需要。

### 秘书长的具体提议

25. 秘书长建议，在特别情况下，提供实物捐助者，应该同时提供现款捐助，以便支付运送救济物品到受灾国家和在受灾国家境内分配这些救济物品给受灾的人民的费用。提供救济物品的捐助者或是其他捐助者与救灾专员办事处协商，可以提供财政支助。

26. 秘书长又提议，协调专员应该进行研究，与可能的捐助者确定如何采取最适当的步骤，保证在发生灾情时能够随时提供救济物品，以及迅速调动运输设备。该项研究可以探讨如何与重要的厂商和供应者签订协议的途径和办法，以期保证随时提供救济物品，包括运输和设备，并且尽量减低所涉的组织和财政问题。在初步阶段协调专员将进行一系列的联系和访问，与各捐助国的紧急救灾单位协商，研究这项提议是否可行。

27. 秘书长提议会员国应该更加重视如何通过粮食计划署减少紧急粮食援助供应长期拖延的问题。按照粮食计划署的建议，只要捐助者在每一个会计年度开始的时候，至少实际交付它们对国际紧急粮食储存认捐款项的一部分，就可以解决这个问题。

28. 秘书长又建议，根据紧急情况的特别需要，同时充分考虑到及时对受灾的人民提供拯救生命的援助的最重要目标，来修订联合国各组织采购救济物品的政策和程序。

D. 专家名册 ( A/38/202-E/1983/  
94, 第100-102段 )

29. 救灾专员办事处正在继续审查原来认为可能被任用的300名候选人的履历。到目前为止,已经处理了150个人的履历,并且把他们的履历存入计算机内的名册,这个名册不断在扩充,其中有能够控制、缓和以及检查各种灾情,包括火灾和漏油的专家。同时,还与联合国系统的各机构以及有类似的专家名册的其他组织,如卫生组织,交换资料。

30. 专家名册所包括的专门知识的主要领域有农业、工程、电讯、物理科学、紧急救灾的准备和执行、保健和卫生、人类住区、后勤以及风险分析。这个名册对救济、准备和预防活动非常有用,名册中的专家一般都具有在一个或一个以上的国家从事救灾的经验。

秘书长的具体提议

31. 秘书长提议各国政府和国际救济组织将在必要的情况下它们可以提供给多机构评价特派团,或是执行救济方案的具有实际紧急救灾专门知识的合格救灾人员的名单和专业,送交给救灾专员办事处。

32. 救灾管理训练也是与备灾密切相关的一个主要因素,秘书长请求各会员国将目前可以开放给在容易受灾的国家负责紧急救灾协调的官员的救灾管理训练设施,以及可以用来支助这种训练的资金和奖学金的资料,一并通知协调专员。

E. 一般用途的筹资工作 ( A/38/202-  
E/1983/94, 第103-106段 )

33. 秘书长在过去曾经表示,在救灾专员办事处信托基金方面,主要重点应该

放在取得一般用途资金，供没有指定用途的紧急救济之用（见A/36/73/Add. 1，第40段）。因此，秘书长根据大会第2816（XXVI）号决议设立的救灾援助信托基金已经加以调整，以便接受没有指定用途的救灾捐款。

34. 如果资金充裕，一般救灾信托基金可以作为一项循环基金，并且在必要时保证在紧急情况下，预先支付所需的一笔款额，来弥补捐助国政府确实认捐，和实际收到这笔款额之间的时间差距。一般救灾信托基金的另外一个功能是，它可以用来作为救灾专员办事处预算外活动的储备金，救灾专员办事处某一年的预算外活动最近必须支付约700万美元。利用信托基金作为救灾储备基金和循环基金，信托基金可以按照认捐的情况预先支付至少是一部分的受灾国内的分配、紧急交通设备的费用和国际救灾努力的业务费用。

35. 一旦一般救灾信托基金的经费超过400万美元的水平，也就是超过储备基金和循环基金估计所需的运转款额，协调专员可以利用超过的资金来采购与协调一致的救济方案有关而其他捐助者不能提供的紧急需要（如运输、受灾国内分配以及监督救灾活动的费用）。

36. 预期信托基金将接受只有在接到捐助者具体指示才能使用的捐款。这种安排可以让“存款捐助者”利用救灾专员办事处和开发计划署驻地代表之间已经建立的财政安排，立即对突发的灾情作出反应，开发计划署的驻地代表在发生灾情时，可以预先动用后者捐助的现款，作为救灾之用。

37. 救灾专员办事处将就一般救灾信托基金的情况以及由它支付的一切开支情况，定期向捐助者汇报。

### 秘书长的具体提议

38. 秘书长提议向各国发出呼吁, 请求它们提供自愿捐款, 将目前一般救灾信托基金约800,000美元的财政资源逐步增加。

#### F. 评价 (A/38/202-E/1983/94, 第107-110段)

39. 救灾专员办事处的业务目前采用有系统的内部评价, 但是这种评价办法的范围是很有限的, 除此之外还接受联合国行政管理处、联合检查组和内部及外部审计员的审查。如果会员国愿意进一步扩大由救灾专员办事处协调的国际救灾活动的评价程序, 不妨考虑采取委托救灾专员办事处来自联合国组织以外的专家进行这种评价工作的安排。这个专家小组不仅可以评价救灾专员办事处每一项救灾活动的绩效, 也可以审查国际社会的反映, 包括整个联合国有关机构所给予的合作。当然, 不管有没有实现这种安排, 协调专员将尽量利用他所能利用的资源, 改善目前的内部评价程序。

### 秘书长的具体提议

40. 秘书长提议, 应该审查救灾专员办事处的内部评价系统, 如果必要, 可以由适当的国际机构提供合格的专家予以援助来进行审查。

#### G. 过渡到善后和重建阶段

(A/38/202-E/1983/94, 第111-114段)

41. 虽然救灾专员办事处的任务仅限于紧急阶段的救灾活动, 但是显然有必要顺利地过渡到善后阶段, 以便通过国际系统或双边执行救灾活动正常形成的国际社会合作活动, 可以有效地用来缓和紧急情况对受灾国家的经济和社会系统所带来的影响。因此, 有关的联合国机构在可能的情况下, 应该尽快制定善后和重建项目,

并且作出安排，加强双边和多边方案，包括开发计划署的能力，更灵活地响应受灾国家政府的请求，来满足出乎意料之外的善后和重建需要。秘书长于1983年8月10日就玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁的灾情所发出的呼吁，就能看出紧急救灾和重建之间的关联。救灾专员办事处紧急阶段的工作完成以后，由开发计划署和拉丁美洲经济委员会在充分照顾到各种紧急情况发生之处国际社会提供的援助的情况下，继续执行善后的重建阶段的工作。

42. 因此，在紧急救灾阶段结束以后，救灾专员办事处所获得的经验和知识，应该立即移交给有关的联合国机构，在必要的情况下应该移交给负责重建和发展的其他主要捐助者。通常由具有开发计划署和救灾专员办事处驻地代表双重身分的驻地协调员负责移交。

#### 秘书长的具体提议

43. 秘书长提议，在联合国救灾协调专员在某一个受灾国完成他紧急协调的责任以前，他应该将有关的资料和提议移交给联合国系统负责监督紧急救灾以后的活动的适当组织，保证善后和重建阶段的必要过渡。

#### H. 备灾和防灾

(A/38/202-E/1983/94, 第48-57段)

44. 大会第36/225号和第38/202号决议一再呼吁各国政府更加重视备灾和防灾，并且呼吁国际社会对容易受灾的国家提供援助。

45. 为了进行短期备灾，需要各专门机构发布灾情来临的早期警报和已经发生的灾情的资料。救灾专员办事处收到并且不断分析各种早期警报系统，以便通过以下办法为各国提供援助：

(a) 与联合国系统的主管机构合作，鼓励改善现有的早期警报服务，并且扩充这种服务以便保证包括目前尚未进行监测的领域和区域；

(b) 对联合国驻地协调员就他们所服务的国家可能面临的威胁，提出建议；并且根据可能获得的充足资源，改善和加强这些活动。

46. 至于灾情规划的更广泛领域，一般是根据较长期的防灾或较短期的备灾来制定的，灾前规划的目的不仅是缓和受灾的影响，也有助于迅速和有效的对灾情或其他紧急情况作出反映。目前救灾专员办事处和联合国其他机构在这个领域的努力主要由于缺乏资金，仍然不能满足需要。<sup>2</sup> 这种情况尤其适用于备灾工作，这种工作通常都在国家一级进行，并且只能够应特定的政府的要求提供备灾工作。直到最近才可能满足这种要求，因为防灾和规划技术合作分户帐尚有余款，但是现在这项余款已经用完。

47. 因此为了满足各国对备灾工作的请求，协调专员目前不得不在采取任何活动以前，设法从可能的双边捐助者筹措资金。

#### 秘书长的具体提议

48. 虽然秘书长赞扬捐助者对这种具体项目如泛加勒比区备灾和防灾项目提供慷慨的捐款，他提议各会员国基于上面扼要说明的理由，也应该对大会一再提出的全面支持救灾专员办事处信托基金技术合作分帐户的请求，给予有利的考虑。如果救灾专员办事处有充裕的财政基础，就有可能进行重要的工作，如果工作人员必须花费时间和精力为个别的备灾特派团筹措资金，而不能充分注意备灾和有关活动迅速而有效的完成，就是浪费资源。

#### 注

<sup>1</sup> 救灾专员办事处参加这种机构间特派团的费用有 预算和救灾专员办事处信托基金加强协调专员办事处分帐户来支付。

<sup>2</sup> 救灾专员办事处信托基金有关分帐户 1982—1983 年所收到的没有指明用途的捐款，总共只有 13,000 美元。