



方案和协调委员会

第五十三届会议

实质性会议，2013年6月3日至28日

临时议程* 项目3(b)

方案问题：评价

关于人道主义事务协调厅的评价

内部监督事务厅的报告

“人道主义事务协调厅为履行协调任务做了大量工作。同时，需求不断增加，全球人道主义应急系统变得越来越复杂，由此产生的问题是人道协调厅如何能够最有效地履行自己的协调任务”

摘要

近年来，自然灾害，加上不断上涨的粮食价格、全球金融危机和日益扩大的城市化，使得世界各地对人道主义事务的需求逐步增加。政治冲突也造成越来越多的人依靠人道主义援助。据报，2006年至2010年期间，受自然灾害影响的人数翻了一番，超过3亿人。

根据大会第46/182号决议所载的任务规定和随后若干决议，人道主义事务协调厅(人道协调厅)已成功地将自己在国际人道主义系统中的作用，定位成一系列国际人道主义宣传和应急的重要协调手段的召集者和促进者，包括群组协调、联合呼吁程序、集合基金和应急准备措施等。人道协调厅监督了显著增加的用于人道主义危机的资金。2006年至2011年期间，人道协调厅管理的四个快速部署

* E/AC.51/2013/1。



机制部署的该厅工作人员和合作伙伴的总人数增加了近 10 倍。此外，人道协调厅已在机构间常设委员会内协助领导最近的人道主义系统改革进程，该进程被称作“转型议程”。

同时，人道协调厅处于一个由不同利益攸关方和各种干预措施组成的、错综复杂的人道主义援助架构的核心，但它又缺乏能进行协调的真正权力。能否履行其任务规定取决于各行为体的信任和善意，而这些行为体具有各自任务规定和更专业的技术能力，并且往往与人道协调厅竞争能见度和稀缺的资金。联合国系统的合作伙伴常常也比人道协调厅规模更大，而且在外地派驻的人员级别更高。

必须更加明确人道主义事务协调厅特有的增值和相对优势所在之处，无论是在全球和国家一级。内部监督事务厅提出一项关键的建议：人道协调厅应与其在机构间常设委员会、国际减少灾害战略及其秘书处(联合国减少灾害风险办公室)和特别是联合国开发计划署的合作伙伴紧密合作，以进一步澄清和阐明人道协调厅及其在机构间常设委员会参与备灾和减少灾害风险工作的合作伙伴各自的角色和责任。其他建议旨在加强人道协调厅向外地行动部署和维持适当的领导资源的能力，进一步制订按“转型议程”的设想处理问责的集体方面的计划；加强对应急基金、共同人道主义基金和中央应急基金的监控，包括为每个基金建立明确的绩效报告、资金使用情况监测和项目效益评价的框架。

一. 引言

1. 经方案和协调委员会的请求，内部监督事务厅(监督厅)的评价报告提交给方案协调会供其在 2013 年 6 月第五十三届会议上审议。这项评价工作是按照《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2000/8)进行的。此外，本报告也是根据联合国评价小组的准则和标准编写的。

二. 重点和方法

2. 这次评价侧重于评估人道主义事务协调厅的相关性、效率、成效和影响。在制订本次评价的职权范围过程中，监督厅与人道协调厅的工作人员和高级管理人员举行了协商。评价的大部分数据是在 2011 年 10 月至 2012 年 6 月之间收集的。

3. 这项评价将人道协调厅在全球、区域和国家各级的工作作为一个整体加以评估。本报告的证据是通过定量和定性方法综合收集到的各种文件、证词、观察和分析证据，其中包括：

(a) 文件审查和定量数据分析，包括任务规定、预算、工作计划、指导方针、政策和手册、定期绩效报告的数据，以及前几份的监督和评价报告；

(b) 利益攸关方调查。对国家和全球一级的合作伙伴以及会员国进行了三次自填式网上调查；¹

(c) 访谈。对人道协调厅管理人员和工作人员、整个联合国的工作人员，以及各种非政府组织和政府利益攸关方采取有针对性的抽样办法，进行了 274 次半结构化的面谈或电话访谈；²

(d) 外地特派团的数据收集和观察。6 个区域和国家办事处现场案例研究，地点是采用有针对性的抽样办法确定的，考虑到办事处的大小、人道主义筹资数额、各区域的多样性和人道主义需求的类型(如涉及自然灾害或维和行动)；包括被誉为有效的行动地点和那些面临重大挑战的地点；以及后勤和成本方面的因素。³

¹ 分别产生的结果是：在 25 个国家的 362 个群组协调员/牵头者 30%的回复率；来自机构间常设委员会、人道主义事务执行委员会和一些人道主义非政府组织的 54 个全球合作伙伴成员的 28% 回复率；193 个会员国的 12% 回复率。为了减少低回复率，调查数据的可靠性必须经过其他三个方面来源的数据加以核实，包括来自主要资料和二手资料来源的文件、证词和观察数据。

² 人道主义事务协调厅(人道协调厅)的 115 个全球合作伙伴，以及人道协调厅在日内瓦、纽约和罗马的管理人员及工作人员；21 名人道主义协调员；17 名人道协调厅办事处主任；对人道协调厅区域办事处和国家办事处工作人员以及外地的利益攸关方进行的 123 次访谈。

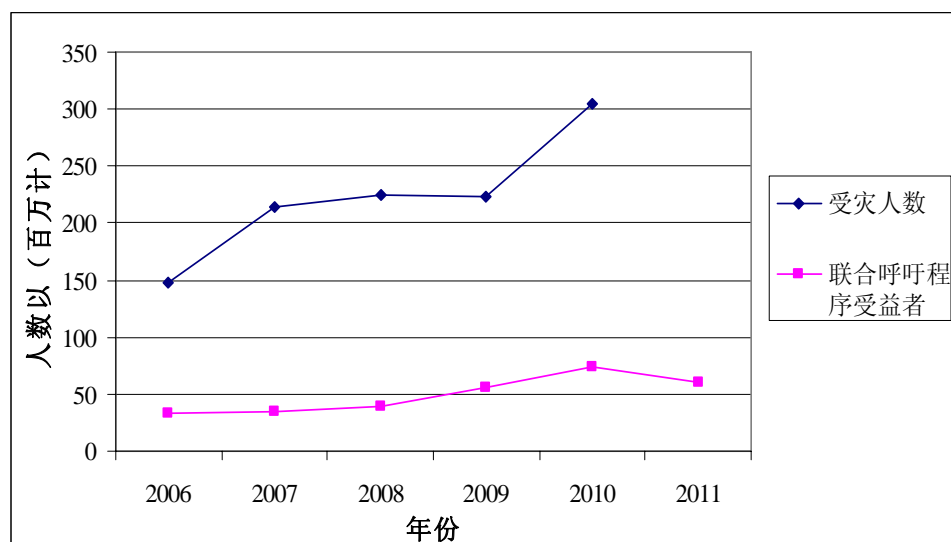
³ 参与案例研究的外地特派团包括在以下地点的特派团：刚果民主共和国、埃及、肯尼亚(包括索马里国家办事处)、缅甸、南苏丹和泰国。

三. 背景

4. 在过去六年里，自然灾害，加上不断上涨的粮食价格、全球金融危机和日益扩大的城市化，使得世界各地对人道主义事务的需求逐步增加。此外，政治和安全问题使得世界许多地方的人道主义行动变得更加复杂。据报，2006 年至 2010 年期间，受自然灾害影响的人数翻了一番，超过 3 亿人(见附件一)。在 2009 年至 2011 年的 3 年期间，国际人道主义系统不得不对在海地、巴基斯坦和非洲之角的大规模紧急情况采取应急措施，考验了该系统的承受和协调能力。图一提供了关于最近自然灾害的人道主义需要的发展趋势情况，包括估计已受自然灾害影响人数和联合呼吁程序有关的受益人数。与联合呼吁程序有关的资料可作为国际社会人道主义援助受益者的代理数据源。

图一

2006-2011 年自然灾害引起的人道主义需求

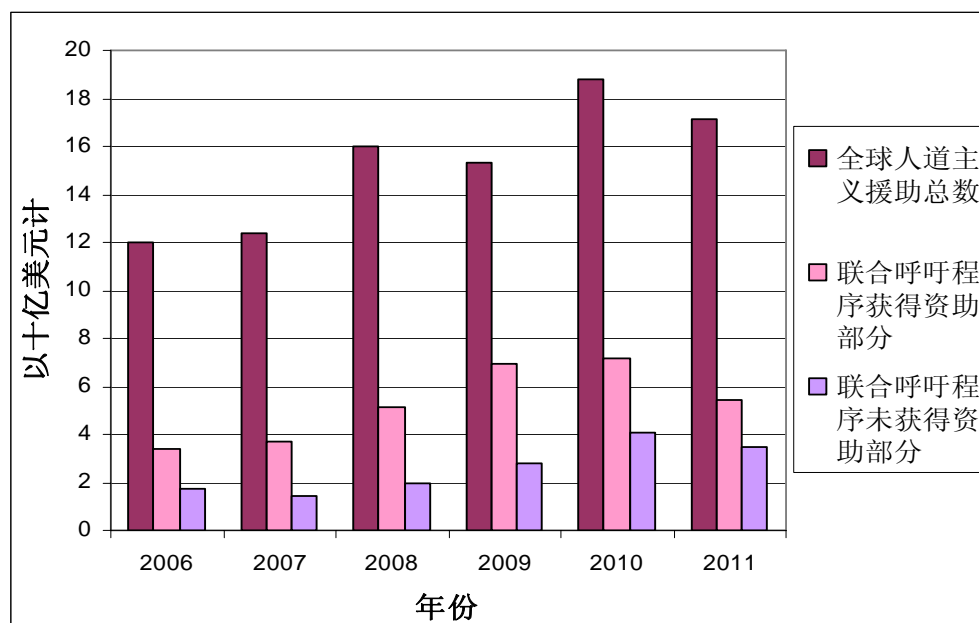


5. 此外，在过去的十年里，全球人道主义援助筹资有上升的趋势。图二提供了据报各种来源的人道主义筹资总量，以及通过联合呼吁程序筹措的实际资金数量的情况。虽然名义筹资数额提高，2006 年至 2011 年期间联合呼吁程序之下的呼吁份额资金没有着落的数额也增加。

6. 同时，随着发生更多的大规模危机、有更多的行为体参与，以及与自然和人为的人道主义紧急情况有关的援助需求不断扩大，国际人道主义应急机制在过去十年里也变得更加复杂。在 2009-2010 两年期期间，国际人道主义系统应对了 103

次自然灾害和 43 次复杂的紧急情况，而在 2007–2008 两年期期间，只有 92 次自然灾害和 41 次复杂的紧急情况。大部分资金用于少数长期的危机。⁴

图二
2006–2011 年人道主义筹款情况



人道主义事务协调厅的任务规定

7. 协调厅的任务规定来自大会第 46/182 号决议，该决议成立了人道主义事务部，从 1998 年起，该部重新命名为人道主义事务协调厅。这项任务规定也建立了紧急救济协调员的高级别职位，并随后成立了机构间常设委员会(机构间常委会)、联合呼吁程序和中央应急基金(应急基金)的机制。协调厅的工作方案是由主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员进行管理。协调厅的工作由设在纽约和日内瓦的两个总部办事处，以及 8 个区域办事处和 24 个国家办事处来完成(见 ST/SGB/1999/8)。协调厅的总预算因预算外资金而在过去三个两年期大量增加。2012–2013 两年期的拟议预算为 5.26 亿美元，其中约 96% 的资金来自预算外资源，60% 是用在外地行动。

8. 本报告结果的介绍是根据第 46/182 号决议和随后决议授权的协调厅实质性任务规定加以进行。提交给大会的 2012–2013 年期间战略框架(A/65/6/Rev.1(方案 22))将协调厅的任务规定总结如下：

⁴ 人道主义行动问责制和业绩积极学习网络，《2012 年人道主义系统的状况》(海外发展研究所，伦敦，2012 年)；人道协调厅财务跟踪处数据，可参阅 <http://fts.unocha.org>。

确保国际社会对灾害和紧急情况作出及时、连贯和协调的反应，并帮助从紧急救济到复原与发展的顺利过渡。

人道协调厅是通过以下办法实施该任务规定：协调应急对策并促进国家和国际行为体的强化应急准备能力；为联合国系统及其伙伴就人道主义问题制定并推动共同政策；发展和调动联合国加快提供国际人道主义援助的能力；倡导人道主义问题；及时提供有关紧急情况和自然灾害的信息。

9. 监督厅开展确定所涉范围的工作之后，以下内容构成本报告的重点：确保国际人道主义应急措施的及时性；确保采取协调一致的应急措施；以及加强应急准备工作的能力。此外，本报告的最后结果讨论了关键的相互关联问题。应当指出，次级方案 3 “减少自然灾害风险”完全由国际减少灾害战略机构间秘书处(联合国减少灾害风险办公室)管理。因此，虽然结果 C 部分讨论了人道协调厅在应急准备方面的作用，以及与国际减少灾害战略机构间秘书处的联系，次级方案 3 不包括在本次评价范围内。

四. 评价结果

A. 确保国际人道主义应急措施的及时性

人道协调厅通过更加及时地开展快速部署，促进更及时地采取人道主义应急措施

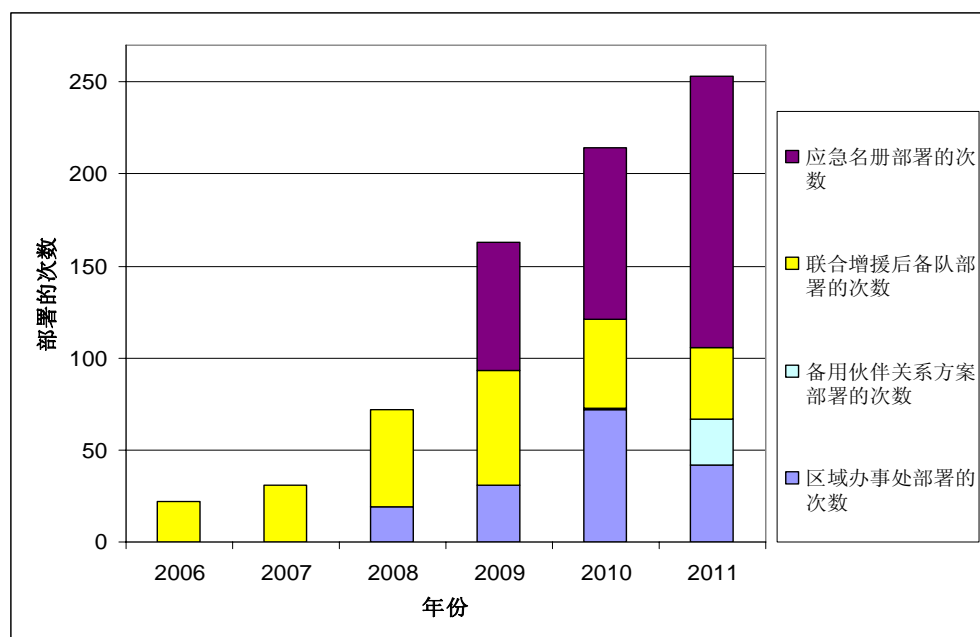
10. 为了确保国际社会能及时采取应急措施，人道协调厅一直侧重于努力建立在短时间内部署人道主义工作人员的机制，尤其是通过采用快速部署名册。⁵

人道协调厅增加快速部署的次数

11. 近年来，人道协调厅已努力加强增加快速部署的效率，并最大限度地将那些部署人员的技能组合与地面上的需求加以匹配。该策略部分是为了人道协调厅能更多地依赖了解某区域情况并在某个突发灾害附近的工作人员。自 2009 年以来，区域办事处每年都增加快速部署的次数(见图三)。此外，自 2006 年以来，四个现有的快速部署机制部署工作人员和合作伙伴的总数一直稳步上升。

⁵ 见机构间常设委员会对以下人道主义应急行动的实时评价：海地地震(2012 年发表的评价)、巴基斯坦洪水危机(2010 年发表的评价)、“纳尔吉斯”气旋(2008 年发表的评价)和非洲之角干旱危机(2012 年发表的评价)。

图三
2006-2011 年各机制快速部署情况



人道协调厅在快速部署机制及时部署方面取得了一些进展，以便加强国际人道主义应急措施

12. 人道协调厅通过内部和外部快速部署人员机制部署应急人员。

- 第一批应急人员是由区域办事处工作人员组成，通常在紧急情况发生后数日内部署，而且往往部署的期限很短。
- 另一个内部的快速部署机制是应急名册，其中包括人道协调厅可在数日内部署的 35 名工作人员，为期 6 星期至 3 个月。
- 自 2010 年起，还出现了一个联合增援后备队。2012 年，该后备队有 115 名 (P-3 至 D-1 职等) 专业人员，用于填补可立即部署的内部人员与外部人员到达之前人数方面的不足。
- 此外，人道协调厅通过备用伙伴关系方案与 12 个合作伙伴组织签订了协议，由这些组织免费向外地行动提供短期工作人员。合作伙伴保持自己的名册，并提供工作人员 5 至 6 个月左右。
- 最后，人道协调厅在 2012 年推出紧急增援流动干事名册，该名册由人道协调厅 3 名工作人员 (2 个 P-5 和 1 个 P-4 职等)，他们的部署时间大约占其工作年的 80% 时间。

13. 人道协调厅统计表明，2009 年至 2011 年期间，应急名册人员的部署筹备时间从 7 天减少到 3 天，备用伙伴关系方案人员的部署筹备时间从 38 天减少到 23 天。⁶ 联合增援后备队的筹备时间在 2011 年为 33 天，这是后备队有统计数据的第一年。人道协调厅并没有关于区域办事处部署时间的系统的全球数据，但据可靠的说法表明，它们部署得相当快，通常在 24 至 72 小时内，如据称，其在 2011 年菲律宾“天鹰”气旋中便是如此。

虽然快速部署的工作人员到达更快，但短期任务部署人员的高更替率对整体应急行动产生负面影响

14. 虽然人道协调厅办事处主任平均任职三年，但合作伙伴组织提到，人道协调厅部署的其他定期和快速部署的工作人员的更替率，对该厅应急行动的及时性产生消极影响。监督厅的受访者指出，向突然发生的大规模紧急情况部署的人员任期较短是一个特别问题。向重大突发事件部署的人员最近的平均停留时间如下：应急名册人员为 6 星期；联合增援后备队和备用伙伴关系方案部署的人员，在 2010 年的停留时间分别为 3 个月和 6 个月。⁷ 为了解决这些问题，人道协调厅报告说，该厅最近制定了快速部署管理指南，以及一个新的培训举措，称为“外地应急快速部署培训课程”，这两项措施均为了提高连续性。

正规工作人员的招聘时间仍然很长

15. 人道协调厅招聘正式工作人员的平均时间 2009 年为 193 天，2010 年为 242 天。⁸ 管理人员、工作人员和利益攸关方均认为，招聘时间拖延仍然是一个限制人道协调厅尽快将工作人员部署到外地的因素。尽管人道协调厅表示，该厅正在确定更好地利用行政安排的办法，但这一工作现状的具体情况不详。

B. 确保协调一致的反应

1. 利益攸关方认识到人道协调厅的必要性并认为其宣传领导获得成功，但权力局限和其他困境对协调工作构成了挑战

人道协调厅同机构间常设委员会里的合作伙伴一道召集拟订了转型议程

16. 人道协调厅在两个不同层面发挥协调作用。首先是在全球宣传和政策领域中，其次是在国家和(或)区域正在开展的人道主义反应行动层面。全球工作以紧急救济协调功能和机构间常设委员会机制为核心，⁹ 并涉及到促进大会第 46/182

⁶ 不包括签证延误等不可抗力原因造成的延误。

⁷ 见人道协调厅快速部署能力概况，可登录 www.unocha.org 查阅。

⁸ 根据 2010 年关于联合国人力资源行动计划周期评估的数字。

⁹ 机构间常设委员会根据关于加强联合国人道主义紧急援助协调问题的大会第 46/182 号决议于 1992 年 6 月设立。机构间常设委员会各位首长均为各成员实体的负责人。大会第 48/57 号决议强调了机构间常设委员会作为人道主义援助方面机构间协调首要机制的作用。

号和第 58/114 号决议认可的人道主义原则，同时还要在总部一级与各机构进行联络。此外，在全球一级，人道协调厅的作用包括在总部与联合国各政治机构(例如大会、秘书长办公厅、安全理事会、政治事务部以及维持和平行动部)开展互动。人道协调厅领导作用的一个重要方面是在机构间常设委员会统一领导下召集拟订最近的人道主义系统改革进程，即转型议程。

17. 在国家一级，人道主义协调员(通常由联合国开发计划署(开发署)任命兼任驻地协调员)负责人道主义国家工作队。人道主义协调员不是人道协调厅的工作人员，但在召集群组系统时由人道协调厅办事处的负责人予以支持，该系统是国际人道主义反应领域中协调努力的实际基础。¹⁰ 人道协调厅的一项专门任务是支持群组间协调。人道主义协调员的一项关键职能涉及到对人道主义行为体与国家主管部门之间互动协作的协调。这关系到确定各种需求的轻重缓急、国际机构与国家及地方应急机构之间的协作以及冲突地区的准入这一敏感事项。

人道协调厅任务中立的重要性得到理解，但人道协调厅在全球和国家这两级大得多的行为体中进行协调时遇到了挑战

18. 一些利益攸关方指出，联合国内部的协调因体制性的治理和问责安排而变得复杂，有时候各实体之间在协调方面各自为政，有不同的理事机构和重叠的任务，其实行权力集中或下放的办法也各不相同。¹¹ 能在何种程度上实现有效协调取决于参与实体主动调整其实务和业务议程的意愿。机构间常设委员会有意作为在自愿行为体中实现问责的一种机制，而最近获得认可的转型议程便是争取实现这一目标的主要手段。虽然人道协调厅已具备领导协调的正式任务，但仅凭这一点并不足以有力激励其他行为体进行协调，因为每个组织的规模及其工作人员的资历等方面都会对这类事项有所影响。在外地，人道协调厅的工作人员常常要负责对职位更高的同事们进行协调。通常情况下，人道协调厅办事处主任的职等是P-4或P-5，这就往往低于那些重要人道主义国家工作队实体管理人员的级别。目前，人道协调厅 22 个国家办事处中，有 8 个是由D-1 职等的一名工作人员主管。

19. 同时，由于人道协调厅的任务不涉及直接向受益方交付服务，它能比一个实施实体更中立地履行协调任务。受访的利益攸关方一致认为，“如果人道协调厅不存在，也必须创建一个”，而且在国家一级的利益攸关方调查中，86%的答卷者都同意或强烈同意人道协调厅的附加价值对于国际人道主义系统的运作至关重要

¹⁰ 继 1991 年出台了一套机制(见大会第 46/182 号决议)之后，2005 年的人道主义改革又推出了一批加强能力、可预测性、问责制、领导力和伙伴关系的要素，包括群组方式，这种方式需要人道主义组织(联合国系统内外两方面的行为体)以团体方式在以下人道主义行动主要领域中开展工作：公共卫生、供水和个人卫生、保健、营养、教育、粮食安全、应急收容、营地管理及协调、保护、应急通信、后勤和早期恢复。

¹¹ 秘书长最近转递的联合检查组的报告(A/66/710，另见秘书长和联合国系统行政首长协调理事会的相关评论意见，A/66/710/Add. 1)中描述了联合国各实体之间问责做法的差异。

要。全球一级的受访者也确认了机构间常设委员会在规范和治理方面的价值，包括人道协调厅的作用。

20. 不过，在国家一级，人道主义协调员的角色体现了人道主义系统作为一个整体在权力和问责方面的困境。大多数人道主义协调员都直接向他们的雇用机构开发署负责，但又要向紧急救济协调员汇报他们的人道主义工作。为支持紧急救济协调员，人道协调厅致力于主动采取行动应对这一挑战。例如，紧急救济协调员以修订考绩制度为主线，努力厘清人道主义协调员的作用并改进其中所含的问责内容。虽然驻地协调员和(或)人道主义协调员的考绩一向都由他们的任命实体进行，但 2011 年，32 名驻地协调员和(或)人道主义协调员中，仅 8 名与紧急救济协调员订有契约。最近有所改善；就 2012 年报告期间而言，32 名驻地协调员和(或)人道主义协调员中的 31 名有了契约，而且建立了每一名人道主义协调员都与协调和反应司司长之间举行月会的制度，以确保跟进契约目标。此外，人道协调厅表示已实施了一个强化的考绩制度，即由机构间常设委员会各成员的业务主管组成的小组每年开会评估人道主义协调员的业绩，从而为紧急救济协调员的考绩提供依据。不过，许多受访者都认为，在人道主义协调员与紧急救济协调员之间安排一个次级隶属关系继续对管理构成了挑战。

21. 群组系统机制和人道主义国家工作队方面仍然存在着挑战，可资佐证的是很多人道主义协调员、人道协调厅办事处主管和实施伙伴在接受监督厅访谈时都表示了偏低的满意度。许多受访者认为，群组系统机制已变得过于僵化和注重程序，维持群组结构或单个群组的领导作用本身有时候竟成为首要目标。群组牵头机构提出的其他问题包括：群组间协调的改进需要人道协调厅牵头；人道协调厅关于提供信息的请求总是有求无应，使之疲惫不堪；而且人道协调厅提供的支助人有几分疏隔感，或技术性不强。

22. 同时，人道协调厅和机构间常设委员会也认识到了围绕群组系统产生的挑战，转型议程进程就说明了这一点，在这一进程下已就群组系统的精简达成了一致，包括在因必要性降低而无需设置全部群组时减少群组的数目。¹²

人道协调厅的宣传为人道主义议程带来更多资金和关注

23. 就在会员国中提高人道主义危机的可见度而言，紧急救济协调员、人道协调厅工作人员和人道主义协调员发挥了强有力的宣传作用，全球许多利益攸关方在受访时都对此予以了肯定。受访者们特别列举了最近在宣传方面的成功，包括引起了在萨赫勒粮食危机的关注和在就利比亚军民协调规定进行讨论期间提供的协助。在人道主义准入宣传方面，紧急救济协调员利用了她在联合国安全与和平

¹² 2012 年第三季度，机构间常设委员会认可并分发了国家一级群组协调参考单元。这是一件以外地为重点的工具，目的是确保各群组适应当地环境、采取灵活方针并定期审查。人道协调厅承诺支持这一单元的推行并监测其在 2013 年的影响。

机构中以及在与各国当局互动中的发言权，推动增加人道主义工作者准入，以便向有需要民众提供援助。一些人道主义组织向监督厅报告说，在获得成功时，它们高度珍视这些干预措施，因为这些措施为提高人道主义援助活动的影响铺垫了道路。

24. 人道协调厅在其人道主义筹资活动的背景中也发挥着关键的宣传作用。虽然关于拯救生命活动优先事项的决定由在实地的人道主义行为体管理，但人道协调厅却协调着由此产生的联合呼吁程序。这些呼吁是在有人道主义需求的国家逐年制订的；而紧急呼吁则是在洪水或地震等突发紧急情况后制订的。人道协调厅还管理用于记录所有资金动向的财务跟踪处数据库。由于联合呼吁程序是一种为人道主义援助项目筹资开展宣传的机制，因此，从捐助方收到的资金量的持续增长就可被视为对人道协调厅宣传工作有效性的一种可能的认可。2006年至2011年期间，通过联合呼吁程序收到的项目支持资金稳步上升，从2006年的35亿美元增至2011年的54亿美元。¹³ 根据财务跟踪处记录的数据，2006年至2011年，提交了基于项目的需求供纳入联合呼吁程序的参加机构数目增加了三倍。对调查给予了回答的国家一级利益攸关方对联合呼吁程序给出很好的评分；69%将其评为优或良，23%评为一般，8%评为差或很差。

2. 人道协调厅为人道主义应急基金进行了有效筹款和加以管理；问责差距仍然存在

25. 人道协调厅协调任务的另一方面是其在提出呼吁和管理人道主义集合基金中的作用。中央应急基金是由一个设在纽约的秘书处管理的中央筹资机制。应急基金和共同人道主义基金是国家一级的集合基金，由人道主义协调员通盘管理和监督，而人道协调厅则进行大量日常管理。对于共同人道主义基金，开发署为5个基金中的4个提供管理机构服务。此外，开发署多伙伴信托基金办公室为所有共同人道主义基金提供行政机构服务，管理捐款并向联合国各机构输送资金。¹⁴

26. 所有集合基金都在国家一级对联合呼吁程序和群组协调等重要协调机制加以补充。共同人道主义基金通过协商确定优先事项，在联合呼吁程序框架内提供资金以处理最紧要的需求。在大规模紧急情况中会设立共同人道主义基金。通常情况下，应急基金主要是为应对突发紧急情况和填补空白而发放。其规模相对小于共同人道主义基金。

¹³ 2006年至2011年，在联合呼吁程序下共发出88项呼吁，另外还有92项其他呼吁，包括紧急呼吁和其他类型的呼吁。

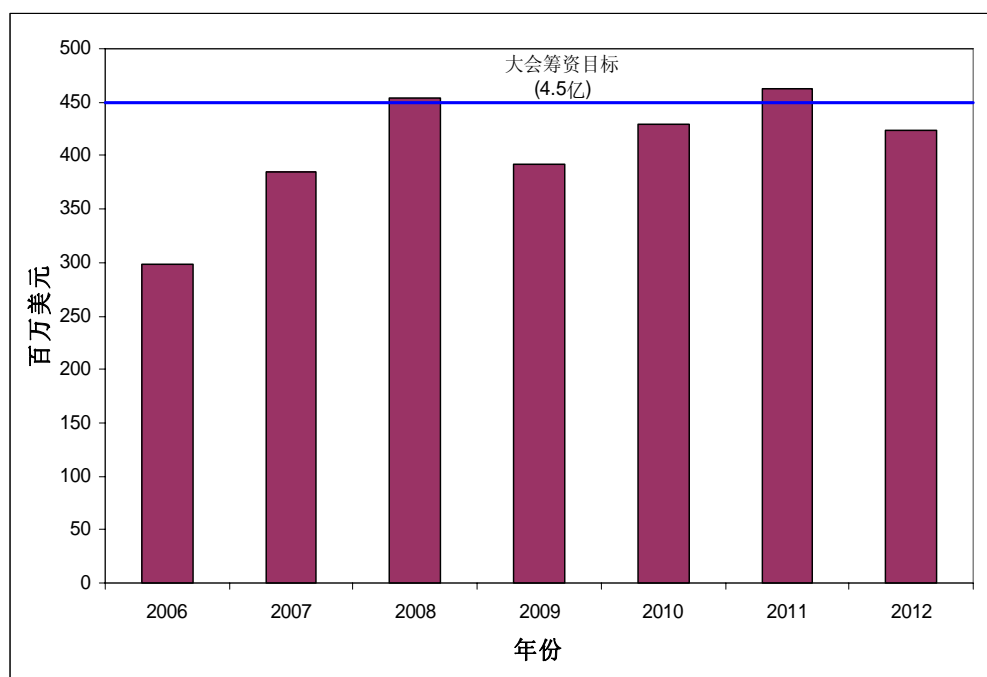
¹⁴ 目前为中非共和国、刚果民主共和国、索马里、南苏丹和苏丹设立了共同人道主义基金。

基金有助于快速和灵活反应

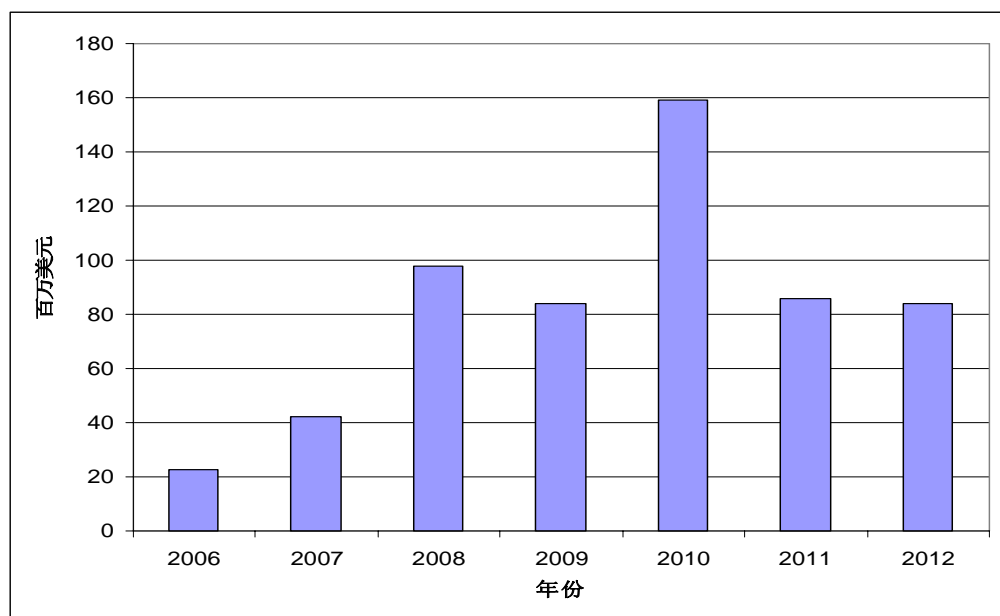
27. 所有利益相关方一致认为，集合基金机制为国际人道主义系统提供了一种相对快速和灵活的应急筹资办法。在履行为中央应急基金、共同人道主义基金和应急基金筹资并对其进行管理的职能方面，大部分利益攸关方一致认为人道协调厅总体业绩良好。它是最为各利益攸关方称道的明显具有附加价值的工具。一个原因是人道协调厅在各基金筹资和管理方面具有一个界定明确和无可争辩的作用，从而使其在开展这项工作时不必对各关键利益攸关方的不同期待进行管理，而在其工作的其他方面则感觉有此必要。下文图四、五、六显示了2006年至2012年中央应急基金、应急基金和共同人道主义基金总体向上的筹资趋势。2010年应急基金的高峰主要是由于2010年两次大规模紧急情况，即海地地震和巴基斯坦洪水之后发起的呼吁。

图四

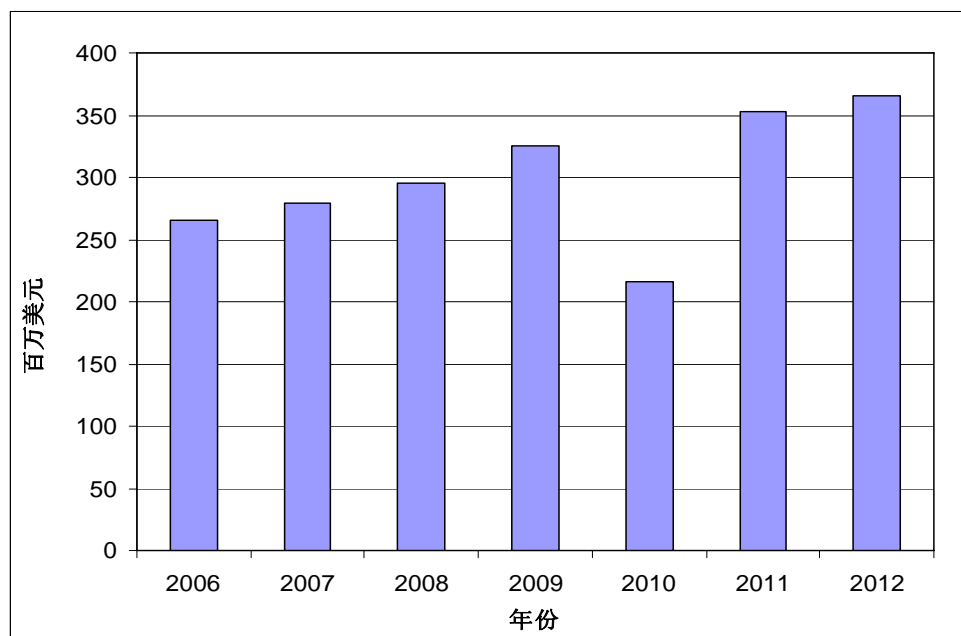
2006-2012年中央应急基金捐款



图五
2006-2012 年应急基金捐款



图六
2006-2012 年共同人道主义基金捐款



中央应急基金是一个进行快速初始筹资和应对资金不足紧急情况的有效机制；应急基金和共同人道主义基金等以国家为基础的集合基金在国内人道主义协调系统中发挥着激励更多参与的作用

28. 自 2006 年推出赠款要素以来，中央应急基金为在人道主义危机发生时的援助提供了快速的初始资金，并为资金不足的紧急情况提供了重要支持。它在筹集资金和增加提供支持的捐助方的数目两方面都取得了可观的成果。就筹资金额而言，2006 年至 2011 年，捐款增加了 56%，从 3 亿美元增至 4.597 亿美元(见 A/67/361)。如图四所示，在此期间，大会所定 4.5 亿美元的目标两次被超过。¹⁵ 此外，该基金捐助方的数目从 2006 年的 52 个增至 2011 年的 79 个(见附件一)。平均而言，该基金所定需求获得了 80%至 95%的满足。

29. 在全球一级，副秘书长兼紧急救济协调员全面负责对该基金的资金决策和方案管理。她在履行这些职责时，由设于人道协调厅内的基金秘书处予以辅助，后者的任务是审查供资申请、为申请资金的国家提供指导、编制提案和协助资金的支付以及审查财务与说明报告。驻地协调员和(或)人道主义协调员负责在国家一级管理与该基金有关的进程，并在有人道协调厅国家办事处的国家得到办事处的辅助。该基金捐助方和其他利益攸关方一贯报告说对人道协调厅在资金分配进程中所发挥的作用表示满意。它们赞扬人道协调厅提高了向捐助方提供的资金分配信息的质量。

30. 受访的利益攸关方对包括应急基金和共同人道主义基金在内以国家为基础的集合基金的管理提供了正面反馈，指出这些基金在国内人道主义协调系统中发挥了激励更多参与的作用。实施伙伴一致提及的国家一级集合基金的另一好处是，可向非政府组织提供资金(而中央应急基金的资金则不行)，从而拓宽了资金范围并有可能缩短支付时间。自 2006 年以来，平均而言，非政府组织获得了应急基金的 65%和共同人道主义基金的 42%。¹⁶

由于对应急基金、共同人道主义基金和在较小程度上对中央应急基金的使用情况监测有限，协调和问责存在薄弱环节

31. 业绩报告中的不足被确定为国家一级集合资金中的一个弱点。包括捐助方和人道协调厅工作人员在内的许多受访者都对项目一级、尤其是应急基金方面参差不齐的监测提出了关切，例如以项目考察形式进行的监测，而这种关切也

¹⁵ 详见 www.unocha.org/cerf/。

¹⁶ 详见内部监督事务厅(监督厅)内部审计司的报告，包括对人道协调厅海地紧急救济基金管理情况的审计(2012 年)和 Global Humanitarian Assistance 的报告“Emergency Response Funds: Profile”(2011 年 7 月)。

得到了监督厅最近审计报告的支持。¹⁷ 与这一弱点有些关系的情况是，把实施伙伴从人道协调厅分包到联合国一些机构和在某些情况下分包到作为实施伙伴的非政府组织，从而使问责关系变得更为冗长和复杂。人道协调厅最近为推行共同人道主义基金和应急基金监测框架采取了步骤，以期加强对这两种基金的监测。

32. 关于中央应急基金，问责是通过该基金业绩和问责框架中所描述的各种工具进行的，该框架旨在概述该基金业绩的衡量办法以及参与该基金的所有各方的责任。说到底，受援机构对确保资金的妥善使用负有主要责任，包括负责项目一级的所有监测。人道主义协调员和该基金秘书处设法通过汇编国家一级的报告对其他业绩监测予以补充。这些汇编的成果作为年度报告发表，在全球发行。人道协调厅的国家办事处没有开展监督的正式任务，而人道主义系统各行为体之间在业绩报告方面的问责关系也模糊不清，从而使人道协调厅难以获得关于该基金业绩的信息。

C. 加强应急准备能力

在其伙伴的备灾和减少灾害风险工作框架内人道协调厅开展的应急准备工作缺乏明确的重点

33. 人道协调厅的任务包括促进加强应急准备。而在把任务落实为业务做法过程中，其注重的是加强应对灾害和紧急状况的能力，特别是加强国家主管机构和区域组织请求或帮助动员内部人道主义援助并有效利用当地人道主义协调系统的能力。¹⁸

人道协调厅区域办事处重点关注应急准备工作

34. 各国备灾工作的需求和工作方式悬殊很大，一方面是几乎没有任何国家应急机构的陷入冲突的最不发达国家，另一方面是具备良好国家机构能力的政治稳定和繁荣的中等收入国家。不管是什么国家，东道国政府在参加国际人道主义总框架下的备灾努力方面都有自己的敏感问题。

35. 应急准备工作是人道协调厅区域办事处的关键职能之一。人道协调厅特别向亚洲及太平洋区域办事处投入大量资源以发展和试行新的备灾举措。拉丁美洲和加勒比区域办事处也大量参与备灾工作。亚洲及太平洋区域办事处开发了全球焦点模型，并就国家一级的一揽子综合应急准备措施 (CLIPPER) 进行了试点。人道

¹⁷ 例如，见监督厅关于人道协调厅对苏丹共同人道主义基金治理安排的审计报告 (2010 年)、关于人道协调厅对海地应急救济基金管理情况的审计报告 (2012 年 5 月) 和关于人道协调厅对应急基金管理情况的审计报告 (2010 年)。

¹⁸ 更多资料见 www.unocha.org/what-we-do/coordination/preparedness/overview；另见 2012-2013 年战略框架次级方案 4 (A/65/6/Rev. 1)。

协调厅还把国家一级解决方案开发成最基本备灾套包，2011年9月，所有区域办事处都同意2012年在各自区域推出套包的改编模式。然而，此类产品在亚太以外区域的可适用性曾受到质疑。在中东和中亚区域，人道协调厅的备灾努力特别关注应急行动计划。而在非洲，受访者说，人道主义应急准备活动常常被更广泛发展议程下的其他优先事项取代。

人道协调厅、开发署预防危机和复原局以及国际减少灾害战略及其秘书处之间的应急准备和减少灾害风险作用分工不明，产生了种种问题

36. 人道协调厅开展的应急准备工作受到许多利益攸关方的重视，但令人关切的是，人道协调厅同从事减少灾害风险议程工作的其他组织、特别是开发署和国际减少灾害战略及其秘书处之间没有清晰界定各自的作用、职责和业务范围。一个严重挑战是，应急准备和减少灾害风险工作最终成为发展和人道主义行为体共同承担的一项责任。人道协调厅认识到这一挑战的各方面问题，并在最近委托对自己在应急准备方面的作用开展评价。

37. 在应急准备和减少灾害风险领域，人道协调厅的数个伙伴都承担相关任务。首先，国际减少灾害战略秘书处是联合国系统负责协调减少灾害风险活动和确保减少灾害风险活动产生协同作用的协调中心。¹⁹ 即便大家承认减灾战略有以“2005-2015年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力”为中心的完全不同的论坛和会员国的联络与报告流程，许多利益攸关方仍认为减灾战略的任务同人道协调厅的应急准备任务非常类似。此外，开发署预防危机和复原局为预防危机、预警和解决冲突提供支助。2007年，建立了作为这三个重要实体的机构间倡议的加强减灾能力倡议。然而，监督厅的访谈和文件审查表明，对该倡议的作用以及在其框架内为协调应急准备和减少灾害风险努力开展的工作的状况缺乏了解。利益攸关方在访谈中不断提到，倡议没有达到对联合备灾和减少灾害风险工作的期望。

38. 人道协调厅认识到需要进一步界定协调厅内部以及伙伴间的作用和职责，因此，它在2010-2013年战略框架中纳入了改进清晰度的需求，作为备灾的三个中期目标之一。此外，为努力提高清晰度，人道协调厅的备灾政策指示概述了协调厅在备灾方面的三项核心作用，即：加强内部应对能力；加强当地协调系统；加强国家主管部门和区域组织。²⁰ 然而，在区域一级访谈的工作人员说，政策指示

¹⁹ 为规划和预算目的，国际减少灾害战略及其秘书处在组织上编入人道协调厅的战略框架(方案22的次级方案3)，但它在业务和职能方面独立于人道协调厅；减灾战略在日内瓦有单独的秘书处，负责人是主管减少灾害风险问题秘书长特别代表，直接向秘书长(以及主管人道协调厅副秘书长)报告工作。最近要求该秘书处牵头为联合国行政首长协调理事会方案问题高级别委员会拟订一份联合国全系统的减少灾害风险计划，该秘书处表示，打算于2013年向方案问题高级别委员会提出这项计划。

²⁰ 2012年8月对备灾政策指示进行了最近一次修订。

未说明在实地一级所需清晰度的程度，导致对人道协调厅的作用产生了不同的解释。这些不同的解释产生了种种问题，因为它们可能导致效率低下，还可能导致在提供应急准备和减少灾害风险支助服务方面产生缺口。

39. 与此同时，人道协调厅的捐助方表示需要对备灾和复原力做更多工作，并请紧急救济协调员澄清人道协调厅在这些问题上的作用，包括界定人道协调厅在复原力方面的作用和分工。²¹ 同时，捐助方概要说明自己也需要采取协调一致的办法，包括在为这项工作筹资方面。需要采取这些行动以减少人道协调厅以及更广泛的“一体行动”议程的低效率情况，提高其影响力并消除其公信力风险。

D. 人道协调厅工作的交叉问题

人道协调厅通过 2010–2013 年中期战略框架清晰阐述了一项带来筹资成功的战略，但业绩监测方面的差距依然存在

40. 一套清晰的方案目标和一个协调一致的监测与评价框架是问责和学习的前提。人道协调厅有两份以略微不同方式阐明人道协调厅目标和战略的文件，第一份文件是每两年向大会提交的战略框架，第二份文件是人道协调厅编制的 2010–2013 年中期战略框架。²² 这两份文件并非不一致，但每份文件的方法和重点略有不同。向大会提交的战略框架阐述了围绕次级方案一级明确表述的五个目标提出的一整套预期成绩、绩效指标和法定成果。相应的 386 个计划产出在综合监测和文件信息系统的人道协调厅执行情况报告数据中报告。人道协调厅为努力实现精简，把计划产出的数量从前两个两年期的 700 多个减少到 386 个。除次级方案 3(减少自然灾害)外，其他四个次级方案是：政策和分析(次级方案 1)；协调人道主义行动和应急(次级方案 2)；紧急支助事务(次级方案 4)；人道主义紧急情况信息和宣传(次级方案 5)。

41. 人道协调厅在第二份阐述理由和方向的文件(2010–2013 年中期战略框架)中明确说明自己的目标和战略，其重点是人道协调厅为支持实现任务而履行的五项核心职能，即协调、政策拟订、宣传、信息管理和人道主义筹资。人道协调厅确定了 3 项组织目标和 11 个对应的具体目标，这些目标是协调厅当前的战略路线图。组织目标是为人道主义行动提供更有利的环境；建立更有效的人道主义协调系统；加强人道协调厅的管理和行政工作。

²¹ 见 2012 年 6 月 12 日和 13 日举行的人道协调厅同捐助方支助小组的高级别会议的主席纪要。

²² 见 2010–2011 年战略框架(A/63/6/Rev. 1)、2012–2013 年战略框架(A/65/6/Rev. 1)以及 2010 年 4 月 14 日的 2010–2013 年中期战略框架参考指南。为区别这两类文件，后者被称为 2010–2013 年中期战略框架。

人道协调厅制定的 2010-2013 年中期战略框架是预算外筹资的成功平台

42. 人道协调厅主动制订了 2010-2013 年中期战略框架，通过详细阐述向大会提交的双年度战略框架，进一步明确说明了自己的目标和具体目标。中期战略框架有利于促进外部利益攸关方的参与并被人道协调厅在网站等地方更显著地提及。该战略框架旨在进一步明确说明人道协调厅四年期的战略与实施计划。人道协调厅人员和捐助方认为，双年度战略框架不足以体现在人道协调厅及其机构间常设委员会伙伴累积学习中形成的绝对优先专题。因此，就与人道协调厅内部管理目标的相关性而言，中期战略框架文件被认为是一份关键的工作文件。

43. 人道协调厅比秘书处大多数方案都更严重地依赖预算外经费，因此，必须使捐助方看到资金产生了有价值的结果。²³ 人道协调厅在预算外筹资方面取得了成功。在过去三个两年期(2006-2007 年、2008-2009 年和 2010-2011 年)，人道协调厅收到的自愿捐助和专用捐助按两年期从 3.62 亿美元增至 6.50 亿美元。²⁴ 经常预算下的拨款保持稳定，预算外资金是这段时期人道协调厅预算总额增长 47% 的主要原因。但与此同时，由于严重依赖自愿捐助支持自己的行动，协调厅执行任务规定的的能力变得脆弱。如人道协调厅 2011 年年度报告所述，协调厅每年的前十个捐助方的捐助过去五年平均每年占其预算外资金的 80%。人道协调厅领导层已为扩大捐助群体采取步骤，包括把扩大捐助方多样性作为一个关键问题纳入资源调动战略。

人道协调厅的监测与评价职能需要进一步加强

44. 监督厅最近发表了一份关于人道协调厅监测和评价活动的方案主管报告。报告认为，人道协调厅的监测与报告活动有很大的改进余地，应在协调厅开展的工作与报告工作的方式之间确立更有意义的联系，从而使信息更加有用并使信息的质量和可核查性受到更多关注。报告建议人道协调厅考虑进一步加强其评价职能的独立性，包括隶属关系；审查其评价政策以澄清在中央评价股外开展的自我评价活动的作用、实施方式和使用方式；提高外界对其评价政策和评价作用的认识；继续强调分享经验教训的重要意义。

45. 本报告在监督厅以往审查的基础上进一步注意到，在开展本次评价时人道协调厅的中央评价股有两个不同的作用。第一个作用是开展内部评价，第二个作用是作为机构间常设委员会内开展机构间评价的秘书处。在 2009 至 2012 年期间，共完成了 11 次内部评价并为 12 次机构间评价提供了服务，其中 10 次被称为“实时评价”。在内部评价工作方面，评价报告的质量总体良好。然而，监督厅同人道协调厅工作人员和管理人员进行的访谈表明，评价结果没有在决策中得到大量

²³ 见人道协调厅关于资源调动的政策指示，2011 年 6 月最近一次修订。

²⁴ 见人道协调厅 2006 年、2007 年、2010 年和 2011 年的年度报告。

利用，虽然有证据表明使用评价结果的情况越来越多。最近，在监督厅早先进行的审查后，人道协调厅采取了积极步骤，在机构架构内提升了评价职能的地位，使其靠近先前与之割裂开来的中央监测职能。

46. 至于人道协调厅协助开展的联合机构间评价，监督厅访谈的大部分评价伙伴都说评价过程存在问题，人道协调厅也这么认为。此类评价必须联合委托、拟订、管理和资助。机构间常设委员会的所有伙伴、包括人道协调厅都有自己的议程，人道协调厅在协调作用方面没有什么权力。虽然有标准作业程序文件，但实践证明难以就方法等若干关键实施问题达成充分一致。特别是，大家怀疑实时评价的效益是否超出了费用。在监督厅详细审查的3个实时评价中，2个评价的质量被评为一般，1个被评为良。此外，人道协调厅及其在机构间常设委员会的伙伴的受访者表示，这些评价通常会拖延六至九个月。他们表示，正在转型议程框架内开展工作以改变联合机构间评价的流程。这项工作也是正在为改进考绩管理、问责和评价而进行的机构间努力，包括联合国评价小组的工作的一部分。

47. 国家一级答复调查的利益攸关方也没有高度评价人道协调厅监测与评价文件的有用性：8%认为文件优；22%认为良；40%认为一般；23%认为差；7%认为很差。全球利益攸关方在接受监督厅的访谈时还一致指出，人道协调厅需要继续改进业绩监测。利益攸关方特别提到人道协调厅需要展示其为人道主义应急努力提供增加值。大家认为这是人道协调厅获得公信力的前提，以便按照成功实施转型议程的构想促进国际人道主义系统的相互问责。

五. 结论

48. 人道主义援助架构错综复杂，有多个利益攸关方，在机构间常设委员会和紧急救济协调员指导下执行的干预措施也有多个层级，而人道协调厅是这一架构的核心。没有一个单一的数据来源能够量化地说明国际人道主义系统提高效率、实效或对自然和人为灾难受害者产生的最终影响的程度。同样，也没有明确的总量数据可量化地说明对人道主义应急措施的需求。然而，监督厅评价小组综合考虑多个数据集后的结论是，人道协调厅在加强国际人道主义应急系统的一致性方面发挥了积极作用。

49. 人道主义事务协调厅为履行协调任务做了大量工作。同时，需求不断增加，全球人道主义应急系统变得越来越复杂，由此产生的问题是人道协调厅如何能够最有效地履行自己的协调任务。人道协调厅已通过全球宣传成功提高了外界的认识。人道协调厅作为国际人道主义界的召集和协调机构，在国家一级的人道主义协调员和人道主义国家工作队的支持下，成功倡导把一系列重要的协调和信息管理工具用于国际人道主义应急活动，这些工具包括群组协调办法、联合呼吁程序、集合资金和各种备灾举措。

50. 然而，人道协调厅缺乏真正的权力，难以协调由志愿性利益攸关方构成的这一系统，这些利益攸关方有各自的任务规定和丰富外地行动经验并相互竞争能见度和稀缺资源。同样，人道协调厅的许多联合国系统伙伴有更大的规模并在地安排职位更高的人员。因此，人道协调厅受制于它们的意愿及其对协调厅服务带来的增值的看法。

51. 今后几年，实施转型议程各项改革措施的工作将至关重要。应特别关注两个问题。首先，需要加强对更广泛的国际人道主义利益攸关方大家庭的问责。其次，随着复原力概念逐渐成为衔接人道主义援助与发展议程努力的核心理由，需要进一步澄清人道协调厅与应急准备和减少灾害风险领域其他行为体各自发挥的作用。

六. 建议

52. 监督厅提出下列建议，供方案和协调委员会采纳。人道协调厅对本报告提出评论意见的备忘录见附件二。其行动计划草案摘要见下文楷体部分。

关键建议

建议 1

53. 人道协调厅应与机构间常设委员会内部的伙伴，特别是与国际减少灾害战略及其秘书处和联合国开发计划署以及联合国开发集团密切合作，进一步明确和说明人道协调厅及其参与备灾和减少灾害风险工作的机构间常设委员会伙伴各自的角色和职责[见第 33 至 39 段]。

54. 人道协调厅接受拟议建议 1，并表示目前正在机构间常设委员会范围内通过制定一个应急准备能力发展共同框架来澄清角色。此外，目前也正在对协调厅在应急准备方面的角色进行内部评价。

重要建议

建议 2

55. 人道协调厅应确保有具备适当资历和技术能力的领导资源可迅速部署到外地，并在人道主义危机期间，特别是在发生重大紧急情况时保持这些资源[见第 14 和 15、18 和 20 段]。

56. 人道协调厅接受拟议建议 2，并表示目前正在采取举措，延长快速部署的持续时间；扩大快速部署机制中的高级别工作人员库；支持人道主义国家工作队培养当地集体领导能力。

建议 3

57. 作为执行机构间常设委员会转型议程工作的一部分，人道协调厅应带头制定一个提案，以评估该议程的成效。提案应包括可用来跟踪在转型议程范围内实现相互问责目标情况的定期报告制度，并可能包括对执行转型议程的成效进行机构间评价[见第 16 至 18 段、20 至 22 段以及 46 和 47 段]。

58. 人道协调厅接受拟议建议 3，并表示人道协调厅将继续带头加强机构间常设委员会的应急监测框架，对该框架进行调整，使其符合国情，并对其进行实地检验。人道协调厅还将带头开展工作，以加强其他监测转型议程执行情况的制度。

建议 4

59. 人道协调厅应该与人道主义协调员和(或)驻地协调员及受援组织合作，进一步加强应急基金、共同人道主义基金和中央应急基金业绩报告和评价工作。这其中应包括在尚不存在监测和评价框架的情况下为每个国家一级的集合基金制定此类框架，以及努力确保人道协调厅和受援组织将把足够的资源专门用于监测和评价工作。人道协调厅应进一步明确管理人员在监测和评价共同人道主义基金方面的角色和职责。最后，应该在转型议程报告范围内编写的进展情况报告中列出监测应急基金、共同人道主义基金和中央应急基金业绩的具体指标[见第 31 和 32 段]。

60. 人道协调厅接受拟议建议 4，并列出人道协调厅和中央应急基金秘书处正在为改进应急基金、共同人道主义基金和中央应急基金监测和评价框架而采取的多项措施。人道协调厅致力于针对每项举措积极采取后续行动。

建议 5

61. 在目前作为转型议程一部分正在开展的工作范围内，人道协调厅应与机构间常设委员会内部的伙伴密切合作，重新审查和改进目前用来进行机构间联合评价的方式[见第 45 至 47 段]。

62. 人道协调厅接受拟议建议 5，并表示人道协调厅将努力让所有相关行为体都参与确定在研究方面的明确优先事项和界定新的评价机制。人道协调厅还将参与为评估转型议程的成效而建立实例资料库的工作。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2013 年 2 月 15 日

附件一

关键数据^a

	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
人道主义需求(百万人口)						
受自然灾害影响的人口	147.5	214.4	225.4	223.2	304.4	—
联合呼吁程序的受益者	33.7	34.6	39.8	55.1	73.3	60.6
人道主义筹资(百万美元)						
全球人道主义援助总额	12 000	12 400	16 000	15 300	18 800	17 100
全球官方发展援助的百分比	10.4	9.4	11.8	10.2	—	—
联合呼吁和紧急呼吁	5 100	5 100	7 100	9 750	11 250	8 900
所占百分比	66	72	72	71	64	61
中央应急基金下的捐款总额	259.3	350.9	428.8	397.4	415.2	426.2
快速反应	182.4	227.8	300.5	268.2	276.1	282.7
资金不足窗口	76.9	123.1	128.3	129.2	139.2	143.5
中央应急基金捐助方数目	52	67	79	84	83	79
对共同人道主义基金的捐助	265	279	295	325	216	353
共同人道主义基金数目	2	2	3	3	4	5
共同人道主义基金的捐助方数目	7	8	9	9	12	15
应急基金筹集的资金	22	42	98	84	148	73

人道主义支助部门数目

(百万美元)	2006-2007年		2008-2009年		2010-2011年	
人道协调厅经常预算		26.6		29.9		29.4
对人道协调厅的(预算外)自愿捐助加专用捐助		362.0		500.3		650.0
人道协调厅预算总额		388.6		530.2		679.4
经常预算占预算总额的百分比		6.8		5.6		4.3
人道协调厅工作人员人数						
共计		1 022		1 942		1 915
经常预算		67		69		70
参加人道协调厅推动的培训和研究金方案的人数		2 636		1 333		5 031
	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
人道协调厅区域办事处支出		11.1	17.3	23.3	20	23.3
人道协调厅国家办事处支出		62.5	63.3	77.4	85.2	104.6
					119.1	

人道协调厅

国家办事处数目	25	23	23	25	25	22
区域办事处数目	6	6	6	6	5	5
人道主义支助部门数目	—	—	23	14	16	14

^a 数字摘自：人道主义事务协调厅(人道协调厅)2006至2011年各年度报告；www.unocha.org；财务跟踪处数据库，可登录www.fts.unocha.org查阅；提交大会的涉及预算数字和工作人员的文件，其中采用了最近的预算数字(A/62/6(Sect. 26)、A/64/6(Sect. 26)和A/66/6(Sect. 27))；红十字会与红新月会国际联合会，《2011年世界灾害报告》；全球人道主义援助(见www.globalhumanitarianassistance.org)；人道协调厅于2012年3月、7月和12月以及2013年1月提供的数据。

附件二

2013年1月22日主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员的备忘录

对 人道主义事务协调厅评价报告提出的评论意见

1. 内部监督事务厅(监督厅)为人道主义事务协调厅(人道协调厅)提供了对上述报告发表评论意见的机会,人道协调厅对此表示感谢。人道协调厅肯定了这项评价的重要性,并对监督厅在整个评价过程中采取合作做法表示赞赏。报告确定了人道协调厅于其中开展工作的复杂和多层面架构,人道协调厅赞赏该报告重点指出该厅的很多主要优势,包括:(a)该厅在人道主义系统中作为召集者和重要协调手段推动者的成功定位;(b)人道协调厅通过改善快速部署为加强人道主义应急工作的及时性作出贡献;(c)成功地领导了宣传工作;(d)人道协调厅为人道主义应急基金进行了有效筹资和管理。

2. 人道协调厅认真研究了该报告,并对其结论和见解表示欢迎,这些结论和见解将有益于组织学习,有助于该厅重点努力加强协调工作。报告得出的结论得到了充分肯定,并与人道协调厅正在继续投入精力的很多优先事项和领域一致。为此,人道协调厅编写了详尽的行动计划,其中总结了目前正在为落实本报告所载关键建议和重要建议而开展的工作。

3. 人道协调厅同意报告所载各项建议,并谨对这些建议发表如下总体看法:

建议 1

4. 人道协调厅愿意在促进和协调应急准备方面的角色,并认识到应急准备和更广泛的减轻灾害风险问题是联合国各人道主义实体和发展伙伴共同承担的责任。因此,人道协调厅同意必须明确界定和进一步说明各人道主义伙伴在应急准备方面的角色和职责,特别是三个发挥协调角色的主要行为体,即联合国开发计划署、国际减少灾害战略及其秘书处和人道协调厅的角色和职责。这是转型议程的核心问题,也是人道协调厅一直努力与机构间常设委员会内部的伙伴密切协调处理的一个问题。

建议 2

5. 人道协调厅认识到,在所有紧急情况下部署和维持关键的人道主义领导人员至关重要。人道协调厅将继续制定制度,以改善人道协调厅人道主义协调员和办事处主管的技能和问责,并设法将人员配置提高到适当级别。为了应对其他主要职能的快速部署人员的一致性和连续性方面的挑战,人道协调厅已采取若干新措施,并将在今后一段时期进一步展开。由于采取了这些措施,必将能更加一贯

地向受危机影响的会员国部署培训有素、懂当地语文并对区域有了解的协调领导人。

建议 3

6. 人道协调厅在协助制定转型议程方面发挥了重大作用。人道协调厅将继续评估人道主义应急工作的成效和转型议程所采取的举措带来的改进之处。人道协调厅将利用其召集作用促成关于全系统人道主义行动评估手段的共识。若能制定一个主次分明的共同评价议程，则将大大有助于为评估转型议程及其提高人道主义援助成效的作用建立一个实例资料库。

建议 4

7. 人道协调厅充分意识到，必须对基于国家的集合筹资机制加强监督和监测，并一直积极主动地应对该系统中的弱点。人道协调厅在 2012 年通过为所有共同人道主义基金制定综合监测和报告框架，取得了相当大的进展。同样，人道协调厅正在为应急基金制定一个全球监测和报告框架，该框架将根据各应急基金的最佳做法制定。人道协调厅还赞同监督厅表达的一个观点，即对中央应急基金供资的干预措施的执行情况进行监测、报告和评价是一个优先事项，而且人道协调厅几年来一直在努力加强这项工作。2010 年，人道协调厅为中央应急基金制定了业绩和问责制框架，2013 年将对该框架进行独立审查。

建议 5

8. 人道协调厅认识到，机构间评价虽然对全系统的进展很重要，但需要加强。在制定 2014-2017 年中期战略框架方面，人道协调厅正在审查其评价政策和战略。目前已经正在就改进今后对人道主义行动进行机构间评价的方法与机构间常设委员会内部的伙伴进行讨论。人道协调厅还将继续通过联合国评价小组开展工作，制定在联合国全系统开展联合评价的商定方法，还将争取采纳对机构间评价感兴趣的广泛利益攸关方的看法，包括会员国的看法。此外，正如大会建议的那样，人道协调厅将参加秘书长正在为开展全系统评价设立的新的临时协调机制。