



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
23 June 2005
Chinese
Original: English

大会

第六十届会议

暂定项目表* 项目 74(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

2005 年实质性会议

2005 年 6 月 29 日至 7 月 27 日，纽约

临时议程** 项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

加强联合国紧急人道主义援助的协调

秘书长的报告***

摘要

本报告的主题是“加强联合国人道主义援助的协调，包括能力和组织层面的问题”。它审查过去一年一些关键的人道主义事态发展和挑战，尤其是在各种复杂的紧急情况 and 灾害中所经历能力不足的情况。报告还分析经济及社会理事会第 2002/32 号、第 2003/5 号和第 2004/50 号决议的执行情况和产生的影响，以期加强这些决议在人道主义问题和活动方面对国际社会的政策指导。最后，报告简要阐述联合国有关实体在多种层面任务中的作用及互补性，并且在阐述这一问题和其他问题时，引述秘书长向经济及社会理事会和大会提出关于进一步加强协调联合国人道主义援助的一系列意见和建议。

* A/60/50 和 Corr. 1。

** E/2005/100。

*** 由于技术原因本报告逾期完成。



一. 引言

1. 本报告是根据大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议编写的，这项决议请秘书长每年向大会和经济及社会理事会提交关于协调紧急人道主义援助的报告。本报告也是依照大会 2004 年 12 月 15 日关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的第 59/141 号决议和经济及社会理事会 2004 年 7 月 23 日关于同一主题的第 2004/50 号决议提交的。

二. 人道主义事态发展

2. 近几年来，阿富汗、伊拉克、达尔富尔(苏丹)和刚果民主共和国发生暴力事件的数量和规模表明，对人身安全的威胁普遍存在，继续对人的生命造成空前的危害。印度洋地震导致 12 个国家同时陷入紧急状态，造成许多地方(远至瑞典)丧失最多生命的一次事件，这说明人道主义危机造成的影响比以往更加广泛。大规模的冲突和灾难对人道主义反应能力的考验达到极限，对人道主义系统保证切实作出妥善反应的能力提出了挑战。人们期望，处理重大危机时需要人道主义反应具有更大的能力、更高的质量和更加明确的问责制，这就要求联合国系统审查并加强现有的制度、办法和能力。我们认识到，对人类安全的威胁具有全球性，而且相互关联，这就需要齐心协力采取共同行动来处理人道主义危机。

A. 概况

3. 2005 年人道主义综合呼吁指出，世界各地陷于 20 个危机中的 2 600 万人需要价值 45 亿美元的人道主义援助。虽然去年人道主义危机的总数有所减少，但是，处理这些危机所需的资金增加了 25% (34 亿美元)，这证明过去 12 个月期间发生了一系列规模特别大、毁灭性特别强的人道主义危机。

4. 2004 年 12 月 26 日印度尼西亚苏门答腊沿海发生的严重地震和由此引发的海啸在 12 个以上的国家中造成一系列严重灾难，造成 240 000 人死亡，100 多万人流离失所。2004 年秋季席卷加勒比的风暴是十年来最强烈的暴风雨，给许多小岛屿发展中国家造成灾难，其中许多国家对这种暴风雨的破坏力毫无准备。2004 年夏季，尽管曾经发出早期预警，但是，成群的沙漠蝗虫在西非和北非 10 个国家中蔓延成灾，毁坏了数百万公顷农作物。世界各国爆发了 35 次流行病，例如中非共和国爆发小儿麻痹症、脑膜炎和热带溃疡，安哥拉大规模爆发马尔堡病毒。禽流感的阴影笼罩着亚洲部分地区，可能造成灾难性的人道主义后果。虽然各种灾难造成的后果难以衡量，但是，根据灾难传染病学研究合作中心编纂的初步数据估计，仅 2004 年，就发生 360 次灾难，受灾人数超过 1.45 亿人，造成的物质破坏超过 1 030 亿美元。

5. 达尔富尔各省滥杀滥伤的战斗持续不断，抢劫、焚烧村庄和杀人的事件层出不穷，尤其发生大量对妇女和女孩施行暴力以及蓄意袭击援助人员的事件。这种

缺乏安全的状况造成 240 多人流离失所，继续限制了人道主义援助的提供——截至 2005 年 4 月，人道主义行动者无法进入该地区 17% 的地方，虽然当地依然需要大量人道主义援助。世界粮食计划署估计，2005 年达尔富尔有 325 万人口需要人道主义援助；由于民众遭受旱灾的影响，对援助的需求可能会增加。雨季即将来临，援助机构很难沿着该地区状况糟糕的道路运送食品，因此更加难以接触到需要援助的民众。此外，联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)指出，2002 年底以来，乍得境内的苏丹难民人数从 13 000 人增加到 225 000 人，难民和收容社区的关系更加紧张，因为他们争夺饮水、烧柴和放牧地。

6. 斯里兰卡内乱不断，对海啸援助物品的发放方式争执不休，尼泊尔政府和毛派反叛分子的关系日趋紧张，西非和平谈判和解除武装方案失败，普遍存在不安全状况，这些情况破坏了在许多地区为援助平民而开展的人道主义工作，致使这些国家陷入更加严重的人道主义危机。津巴布韦发生旱灾，农业投入严重短缺，加上存在控制价格的结构，三年以来，今年短缺粮食的情况最为严重。官方消息来源表明，玉米产量不足 500 000 吨，不到每年所需 180 万吨的三分之一；政府初步指出，目前处境最糟糕、需要获得粮食援助的人口达 240 万。

7. 在世界若干地区，难民最终找到了解决自己困难处境的办法。根据难民专员办事处的数字，2004 年，全球难民人数（不包括联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处援助的 410 万名巴勒斯坦人）大约为 930 万人，这是 1980 年以来的最低数字。全世界大约 150 万难民返回了阿富汗(940 000 人)、安哥拉(90 000 人)、布隆迪(90 000 人)、伊拉克(194 000 人)和利比里亚(57 000 人)。然而，2004 年，在大多是工业化国家的 50 个亚洲、欧洲和北美洲国家中，已经登记申请避难的人数有将近 400 000 人。

8. 依然令人关注的是境内流离失所者的人数远远超过已经登记的难民人数：目前在大约 49 个国家中，因战争和侵犯人权现象而依然流离失所的人数达 2 500 万人；其中 70% 至 80% 是妇女和儿童。另有 2 500 万人因自然灾害而流离失所。2000 年以来，这些数字几乎没有变化。

B. 非洲的情况

9. 九个非洲国家出现了实现和平的前景，其中包括安哥拉和塞拉利昂可望解决长期危机，索马里表示将组建过渡联邦政府，这种前景可以促进人道主义领域的工作取得进展。此外，若干区域和次区域组织，例如非洲联盟、西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体及其非洲发展新伙伴关系，正在该区域若干国家中大力促进人道主义援助、和平、安全和可持续发展。

10. 但是，对人道主义援助的需求依然很高，若要满足这些需求，依然困难重重，为利用这些机会并且切实促进区域、次区域和国家机构参与满足这些需求而作出的努力没有成功。如果人道主义系统真心实意地要结束非洲的苦难，就必须全面

系统地处理非洲的人道主义危机。这就需要采取重点突出、协调一致的措施来确定需求的规模；建立、重建和运用当地预警、备灾和应急能力；并且承诺以公平和可预见的方式资助这些举措。

11. 目前，非洲许多地方出现若干缺乏保护和流离失所的危机，许多地区严重缺乏安全，对平民的暴力行为与日俱增，阻碍了人道主义机构向弱势民众提供基本服务。在达尔富尔整个危机过程中，战事不断升级，性暴力、针对性别的行为以及蓄意攻击和杀害人道主义工作者的事件层出不穷，严重削减了人道主义界提供援助和解决保护问题的能力。在乌干达北部地区，上帝抵抗军施行暴力、残酷杀人、绑架、强奸和袭击事件不断增加，因此，人道主义机构无法向 140 万名境内流离失所者提供基本服务。此外，据联合国儿童基金会(儿童基金会)估计，1986 年以来约有 20 000 名儿童被绑架，沦为士兵、脚夫和性奴隶；现在仍有 35 000 名儿童为了避免绑架而在夜间行路。据世界卫生组织估计，刚果民主共和国境内将近 40 000 名男女成人和儿童遭受性暴力和基于性别的暴力，致使 1998 年以来已经造成 380 万平民丧生的这场冲突对民众产生更加严重的后果。在多哥，公布总统选举结果之后出现暴力事件，导致难民(34 000 人)涌入贝宁和加纳。境内流离失所者人数不明。

12. 非洲联盟在加强对达尔富尔平民的保护方面发挥了关键作用，它在流离失所者营地以及人们收集烧柴和饮水的路途沿线提供了保护，而且有效地保证在女警察人数方面实现适当平衡，从而有助于协助处理性暴力事件。如果大幅度提高非洲联盟部署的程度，就可以大大加强对达尔富尔平民的保护。在其他的地方也可以采用这种做法。

13. 非洲之角和南部非洲连续数季遭受旱灾，造成财产和牲畜受损，粮食情况出现严重不安全状况，需要以协调一致方式进行紧急干预，处理这些地区的根本问题。仅在厄立特里亚，就有将近 60% 人口需要粮食援助，孕产妇营养不良的比例达 53%，为世界最高。在南部非洲，1 月中旬到 3 月中旬期间，降雨量仅为正常降雨量的 10%，作物歉收的报告接连不断，令人甚感不安。马拉维、赞比亚、津巴布韦、斯威士兰以及莫桑比克部分地区受灾最为严重。这些地区艾滋病蔓延，大大增加了对人道主义援助的需求，也加剧了旱灾的破坏性。据儿童基金会估计，有 400 万名艾滋病毒/艾滋病孤儿无法获得维持生存的必需品；联合国粮食及农业组织估计，到 2020 年，受艾滋病影响的国家可能丧失 13% 至 26% 的农业劳动力。

14. 埃塞俄比亚促进粮食和生计安全联盟等机构作出了广泛努力，他们已经开始采用创新的保险做法，来处理旱灾和气候变化的问题。在南部非洲，联合国各机构之间以及与各国政府、南部非洲发展共同体、捐赠者和非政府组织等其他利益有关者开展高度协作，在防止严重营养不良以及饿死的人数增加方面发挥了重要

作用。但是，由于缺乏紧急而有力的干预措施，这两方面的总体脆弱程度仍在上升，因此，需要采取这些举措，以协调一致的方式进行长期干预。

15. 2004 年夏季蝗虫大肆泛滥，虽然这种灾害可以预防，但是，这证明非洲曾经拥有的重要能力已经丧失或削弱。侵入非洲萨赫勒地区的蝗群规模极大，当地没有能力对付，因为许多受灾国家 15 年来没有发生蝗虫问题。虽然长期以来联合国为对付这种情势，促进发展紧急防治系统，但是，西非和西北非因缺乏捐赠者的资助，该方案仍然没有执行。目前已在作出努力，防止今后蝗虫成灾，但是，2005 年夏初西北非沙漠蝗群可能重现。因此，必须在当地扩大预警能力，建立并维持行动能力，以期缩小今后蝗群的规模和影响力。

16. 虽然目前援助需求量很高，各种机会也富有前景，但是，截至 2005 年 5 月，响应联合国联合呼吁所提供资助的数量表明，捐赠者在处理人道主义危机时提供的资源不足，分配方式不平衡。在关于非洲的 14 项呼吁中，迄今 8 项呼吁收到的资金不到所需数额的 20%。除了关于安哥拉的小型紧急呼吁外，其他呼吁获得的资金不超过 40%。这种供资不平衡的情况并不是新的现象，也不罕见：对过去三年资金追踪系统的分析表明，为重大危机（阿富汗、伊拉克和印度洋海啸）提供的资源确实从其他领域调用，对处理大规模危机而耗尽的援助预算提供补充的诺言通常都未能兑现。某些受疏忽、长期供资不平衡的部门也存在同样的问题。许多人曾多次指出，非洲应该成为全球人道主义援助的优先地区，那么，这种资助数额和资助模式就令人无法接受。我们需要实行人道主义援助的“新政”，捐赠者在提供人道主义援助时应制订不太具有限制性的做法，而人道主义机构则应根据关于援助的规模、速度和力度的商定基准参数予以执行。

三. 加强人道主义能力

17. 最近的事态表明，人道主义界能够在接到要求的时候开展大规模应急行动。不过情况也很明显，应急行动的质量并不总是有保证的：人道主义应急工作并不能经常做到及时满足受灾人口的基本需求。对各次危机的，应急工作也很不相同。目前的能力水平还不能完全满足同时发生的重大紧急情况的需求。影响应急工作的诸因素中，有些是个别危机所特有的，如：进出困难及援助受阻，但一些重大挑战似乎具有体系性。

18. 苏丹达尔富尔地区危机还在发展，从早期就表现出在复杂情形下调动能力很困难，现在继续突显人道主义应急系统的能力方面存在一些根本的弱点。例如，在授权人道主义界对达尔富尔危机作出反应时，并没有完全得到迅速、有力的回应。该国政府采取的官僚主义措施，反叛团体及政府军的战斗升级，延误了人道主义人员的及早部署。不过，即使在情况稳定下来时，人道主义系统仍不能迅速调动大量应急资金或将具适当技能和经验的工作人员部署到实地。人道主义界在

应对水和环境卫生、收容所、保护和境内流离失所者营地管理等部门的任务规定、差距和技术弱点方面渐渐取得了进展，但这些领域的覆盖范围仍不均衡。

19. 海啸应急工作也突出显示了一些可加强应急能力的关键领域。例如，驻地协调员作为人道主义协调员，其领导作用和业绩就因国而异。一些重要的共同事务调动缓慢，同各国政府间已有的待命安排（特别是：联合国灾害评估和协调待命小组（灾害评估小组）制度和国际人道主义伙伴关系）虽然有用，但是还可以得到更好的协调，并因方面更广的工作人员和专门知识而受益。众所周知的部门弱点几乎立即就显现出来；而协调工作，尤其是在保健部门，则时有时无。非政府组织之间，以及非政府组织与联合国之间，协调情况较差。最近几个月来，随着应急工作由救济向恢复和善后转变，很明显该系统需要提高能力，在进行基础设施项目的同时，注重社会经济的善后。

20. 这些危机和其它危机也表明，人道主义系统，尤其是在开发区域和国家两级确实存在的、而且往往是巨大的潜力方面，还不完全的成功。2003 年 12 月伊朗巴姆地震后，国家和地方两级领导开展抗震救灾，对于即时救死扶伤以及向恢复阶段平稳过渡，都是极其重要的。同样，在 2004 年飓风季节，牙买加和古巴等国因存在有效的国家和社区方案，使他们得以主动撤离，提供收容所并管理救济物资，从而能大幅度减少飓风造成的损失。非洲联盟发挥至关重要的作用，帮助创造必要条件，以在非洲许多地区迅速、有效提供人道主义援助。另一方面，在西北非实施的防止蝗灾体系则未得到维持。

A. 挑战

21. 达尔富尔、印度洋区域和其他地方同时发生紧迫、复杂的危机，突显现行制度的有限性，但也为改进业绩及提供服务提供了重要的认识和经验。

协调能力

22. 所有利益有关者在外地一级进行合作和协作，对于确保有效发挥全系统能力至关重要。（部门内和部门之间）缺乏部门协调，可能导致有些领域的覆盖范围出现缺口或重叠。军事资产、后勤小组和待命安排的协调方面存在的弱点，往往意味着紧要的资产和资源并不总能得到高效利用。救济和恢复小组之间的规划不协调，可能损害有效应急工作赢得的信誉。而协调规划对于维持灾民的福利却至关重要。地方、国家、区域和国际应急小组之间必须进行协调；因为许多应急行动者势必要会聚到一起，如果不明确划分任务和职责，则不仅无助于总体救济和恢复工作，反而会使之复杂化。

23. 鉴于协调能力方面有此弱点，必须制定更加常规和正规的办法，对联合国各机构和伙伴之间进行部门协调，并改进民政一军事部门间的联络，以最佳、最妥当地利用紧要的资源。还应当在全系统作出努力，设立更广泛的共同后勤和业务支助基础设施。战略规划对于把预警工作及早纳入总体救灾优先事项，减少风险，

调动资源和作出长期规划，也十分重要。制定“由下而上”的协调办法和结构，从一开始就主动吸收当地的重要行动者参与并给予支持，会有助于确保恢复工作各阶段的连贯性和效力。

24. 当一场危机的人道主义影响超出了当地应对能力，或遇到自然灾害，需要国际援助时，是联合国各机构、基金和方案的国家工作队，在人道主义协调员领导下，接受任务，协同业务伙伴去查明开展有效的人道主义行动的机会及制约因素。然而，应急工作方面的延误和缺口说明必须加强实地协调机构，包括基础更广的国家人道主义工作队，加强人道主义协调员和驻地协调员的领导能力，并确保能立即提供充足和灵活的资源，充分支助实地机构。还需在应急工作及时性、付款速度和支助的可预测性等方面制定国际目标，从而改进协调工作。

快速部署能力

25. 遇紧急情况和灾害，部署的速度对于确保有效协调和及时提供服务关系重大。海啸危机中，人道主义系统的快速反应能力得到了很好的体现，但在达尔富尔危机中，部署足够的合适人力和物质资源的工作则不够迅速。此外，共同事务（后勤、通信和信息技术、排雷行动）确实是执行调动工作人员和资源，查明和分析需求以及运送援助，任务不可或缺的，但需要加强，应向此提供更多有经验的工作人员，他们须具有多种技术领域的技能，能领导实地行动并能在接到通知后短时间内部署到位。最后，迅速作出财务分析和接近实时的财务追踪，对于提高供资工作的及时性，从而提高应急工作的质量，都是极其重要的。

26. 因此，加强人道主义能力，就要求改进机制和待命安排、以便迅速调动技术专门知识。联合国系统方面已作出努力加强共同事务，改进应急名册，并使快速部署机制更加敏捷。联合国好几个机构也已作出迅速反应，尽量减少地雷对平民人口和对提供人道主义援助的影响。

27. 然而，加强人道主义应急能力，还要求方便人道主义界利用有快速应急经验的各国的国家专门知识。联合国同各国政府协作，作出了待命安排，以便快速部署工作人员去进行评估和确定应急人员配置；某些国家的政府还主动作出了快速部署工作人员的常设安排，来补充联合国各机构的快速部署能力。这类安排应该进一步加强，并应在联合国快速反应机制之内开展工作、而不是同联合国机制平行地开展工作。

部门能力

28. 水和卫生、收容所和营地管理以及保护方面能力缺口很大；在灾害和紧急情况两种情形下，都存在这种弱点。有些情况下，此类弱点可以归因于任务规定方面有缺失。其他情形下，人道主义应急系统在当地没有机构、技能和专门知识，无法履行必要的职能。在所有情形下，这种弱点都延误了应急工作，妨碍实现适当的覆盖率，并降低了该系统确保公平分配援助的能力。因此，必须对发展和维

持人道主义应急系统能力进行再投资，增加并加强关键部门的专业人员配置，改进共同后勤和通信事务，并组成和支持战略伙伴关系，以开发非政府组织巨大的应急能力，并利用当地和区域组织现有的专门知识。因为保护平民是各国义不容辞的责任，要加强对平民的保护，就要求会员国致力预防和应对此类暴力行为的影响，在重新训练国家军队和警察时，设立一个保安部门：在人权法、前战斗人员复员和重返社会、制定方案以培植妇女的经济能力以及让性暴力受害者/幸存者有机会获得医疗服务和心理服务等方面进行培训。为支持这些努力，人道主义系统必须努力填补保护方面的缺失，增进专门知识，商定随之而来的任务和职责，并增加各区域组织担当保护力量的能力。

财务能力

29. 人道主义危机的供资方式影响到该系统迅速、有效、讲原则和公正的应急能力。此外，及时、适当和可预测的供资，使得联合国能针对目前的不足，进一步发展和维持应急能力。在许多情况下，危机迅速发展或升级，需要在关键部门迅速部署工作人员；或者是报道不足的国家或部门的需求可能不为人注意，却需要大量支助。遇突发性灾害，连发出紧急呼吁可能都来不及，而现有应急机制，如中央应急循环基金和应急基金，是十多年前建立的，可能已不适应今天的危机所需要的规模和速度。

30. 在全球一级，改进财政能力，意味着(a) 便利立即作出反应（在认捐款成为流动资金前就提供启动资金，并为未预见事态发展导致对人道主义活动的需求增加提供资金），(b) 采用一项机制，确保向各项危机和部门公平供资，确保向被忽视的紧急情形供资，(c) 提供资金以建立填补各项缺口的能力（如保护、营地管理）。

国家能力和当地能力

31. 要提高应急工作的效力，就必须建立起国家和地方两级的准备和应急能力。让国家行动者和地方行动者参与应急阶段，能确保救济工作有助于长期恢复。遇有严重的自然灾害，国家和地方两级的应急小组在迅速评估和协调初期应急工作方面往往效力最高，因为它们能比较方便地克服那些困扰其国际伙伴的障碍。在复杂紧急情况下，冲突后阶段的国家自主和领导对于巩固和平，围绕发展优先事项、任务、职责和资源达成共识而言，至关重要。在紧急情形和灾害情形下，同社区成员结成伙伴关系，将有利于长期的可持续性。

32. 国家和地方的机构往往缺乏应对此类人道主义危机的必要能力。在建立人道主义系统的能力时，应当重视通过转让技术和知识并通过公共教育调动和支助现有能力、知识和机构。捐助者和受灾国政府应当承诺大量增加对备灾工作的投资。

B. 前进之路

33. 联合国人道主义应急系统是早在十多年前设立的，七年前作了改革。该系统在许多方面经受了时间的考验。不过，我们今天工作所处的复杂环境以及最近几年的经验表明，我们须更新我们的系统和战略，提升我们的机制和工具，使得 1990 年代所设的系统能在今天的环境中发挥更大效力。

人道主义应急审查

34. 前进的一个途径在于审查该系统的核心能力。鉴于目前人道主义需求量大，显然迫切需要查明那些妨碍人道主义应急工作速度和效率的因素，包括在保护领域，确保采取适当步骤，增进人道主义行动的时效和影响。

35. 还有若干加强人道主义能力的新提议和倡议，可能会在世界范围内对人道主义工作产生深远影响。应当把审查这些提议作为在一些关键领域加强全球人道主义应急能力的重大机会，并应在如何能促进和改善全联合国应急系统的范畴内，予以评价。

36. 为此目的，紧急救济协调员根据大会第 46/182 号决议赋予的任务，对人道主义应急能力发起一次全系统性的独立、深入的审查。此次审查将分析总体的人道主义应急能力，以及可用于满足今后对援助和保护需求的潜在资源。审查工作将侧重于联合国、国际非政府组织和红十字会/红新月会的能力。这将有助于对现有应急能力和可用的专门知识，并对人道主义系统如何能有效调动并部署上述能力和专门知识，达成共识。此外，审查还将指明专门知识和资源方面可能存在的缺口，并建议采取必要措施以纠正这些缺点。此项审查到 2005 年夏天应该可以出结果。

新伙伴关系

37. 最近的事件还显示可以通过伙伴关系加强能力的重要领域。人道主义行动者和发展行动者之间增进伙伴关系，会改进将即时应急工作移交给恢复方案。为克服援助方面的一些不受任何一家机构领导的缺口（如境内流离失所者的保护和营地管理），系统内的伙伴关系可能是必要的。同各国政府达成伙伴关系，可能有助于建立本国管理及减轻人道主义危机的能力，并有助于通过提供人力、技术和物质资源，加强国际机构的快速反应能力和专门知识。同各区域组织结成伙伴关系并与之正式接触，将有助于提高该系统执行重大任务如安全的能力，那些工作往往超出人道主义机构人员的提供能力，却有助于总的提供援助工作。

38. 迄今为止，私营部门在提供人道主义援助方面的作用一直有限，但海啸危机为私营部门在人道主义领域发挥重要作用提供了机会。私营部门更多地参与人道主义行动，引发了协调方面的问题，应当进一步加以评价。

四. 贯彻落实各项人道主义决议以及政府间对话的“组织方面”问题

39. 然而，人道主义工作的成效不仅仅是一个能力问题，还要看会员国对话是否适宜，各项政府间决议的重点和力度，以及联合国系统以实地活动的形式“执行”这类决议的能力。

40. 对这一事实的认识，促使会员国在 2004 年经济及社会理事会届会的人道主义事务部分期间要求编写一份进展情况报告，说明理事会过去三年内有关加强联合国人道主义紧急援助的协调的各项决议（2002/32、2003/5、2004/50），以便监测贯彻落实情况，更好地理解这些决议可能在什么地方以及以何种方式对联合国的人道主义政策和做法产生了影响。之后，大会第 59/141 号决议第 4 段强调在大会和经济及社会理事会讨论人道主义政策和活动的重要性，而且会员国必须进一步恢复讨论这些问题。

A. 贯彻落实经社理事会的人道主义决议

41. 大会第 46/182 号决议规定，秘书长每年通过经济及社会理事会向会员国通报人道主义援助的最新情况。之后，1997 年秘书长的改革报告成立了理事会人道主义事务部分，“向全面的人道主义问题和协调提供指导”，（见 A/51/950）以期改善联合国系统人道主义活动的管理和连贯性。自那时以来，人道主义事务部分一直是讨论人道主义专题的中心论坛，共达成两项商定结论（1998/1 和 1999/1）、两份主席简要说明和三项决议（E/2002/32、E/2003/5 和 E/2004/50）。过去三年的这些决议重点广泛，其主题如下：

- 紧急情况和灾害的协调和对策
- 备灾和减少风险
- 资源调集和人道主义筹资
- 社会性别主流化
- 从救济向发展过渡
- 国家能力建设和参与
- 保护及境内流离失所问题
- 人道主义人员的安全保障
- 性剥削和基于性别的暴力

过去三年内就各项人道主义决议采取的行动详细清单，见作为本报告的补充文件以会议室文件形式提交的汇总表。

B. 人道主义决议的影响

42. 然而，依据决议采取的行动必须切实改进总部或实地人道主义援助的协调或交付，实施人道主义决议才有意义。尽管这类“影响”难以衡量，因为政策或方案规划的进展经常受各种因素、来源和投入的驱动（或制约），但通过分析经济

及社会理事会处理下列专题的方法，仍然可以评价理事会的讨论和决议是否以及如何对人道主义政策和做法产生影响。

人道主义协调

43. 大会第 46/182 号决议指出，在自然灾害发生之后经常比较混乱的情况下对各项行动和行动者进行协调，或者在复杂的紧急情况下对多种需求进行管理，对于应对的总体成效具有至关重要的作用。在灾害后和冲突后情形下从救济向发展过渡的过程中，协调也至关重要，有利于把自主权从国际行为者转交给国家级行为者；有利于确保以建立持久的结构，逐步停止权宜的做法；也有利于保证系统地调集资源并公平用于满足各种需要。因此，秘书长过去的建议一直鼓励各国认识到加强协调机制和管理的必要性。

44. 然而，经济及社会理事会对加强人道主义协调的支持仍然不均衡。尽管会员国一贯重申紧急救济协调员在处理人道主义问题方面的领导作用，但人道主义决议却没有加强驻地协调员/人道主义协调员制度，将这种领导作用扩展到实地的正是这一制度。尽管各项决议每年都申明联合国在救灾方面的协调作用，但各区域却采取行动，在联合国系统以外建立平行的救灾和协调机构。然而，经济及社会理事会的各项决议正确强调，必须建设区域、国家和地方三级的能力，以便有效准备、管理及缓解灾害，领导冲突后和灾害后阶段的协调工作。非政府组织一贯善于在各种情况下建设地方和国家二级的人道主义应对能力，而联合国则必须以更加系统的方式作出更多努力。

45. 作为理事会人道主义事务部分的专门议题基石，加强灾害和复杂紧急情况下人道主义应对的协调是首要的核心问题。对于这类问题，政府间机构应该给予更多关注，向加强人道主义系统总体运作情况的协调机制和机构提供支持。

资源调集和人道主义筹资

46. 尽管捐助者在过去三年内为应对重大危机做出了慷慨认捐，但用于人道主义援助的资金仍然较少，供资过程有延误，并且使用情况不均。造成这一问题的原因多种多样，但部分原因是由于查明并确定需求的优先次序、跟踪及分析援助流动情况以及获得及支付这类资金的方式等方面存在不协调问题。

47. 尽管联合国系统和捐助者已经察觉这类问题，但向经济及社会理事会提出这类关切以两种切实的方式促使这一领域的政策取得进展。理事会的辩论和决议成功地把人道主义筹资与援助的成效联系起来，从而有助于重新制订供资议程。理事会认可良好人道主义捐助倡议，有助于扩大捐助者圈子以外辩论的范围，提出鼓励行为改变的政策指示，并促使捐助国内部和捐助团体之间开展讨论，最终取得进展，特别是实现更高的认捐——库存现金转换率。

48. 经济及社会理事会的各项决议各项具体技术行动具有关键的政府间影响力，可以改善供资数额以及获得、分配及管理这类资金的条件。理事会的关注还有助于启动内部进程，以便找到共同的人道主义援助定义，加强旨在把各种紧急情况下的需求评估编成文件、进行比较、然后提出这类需求评估的分析和报告机制。理事会要求加强联合呼吁程序的各项决议有助于支持联合国——捐助者倡议，以便改进捐款报告，加强对其中找到的供资模式的说明和分析。在PriceWaterhouseCoopers公司的帮助下，目前财务追踪系统继续得到改善。该公司已经捐助了8 000个工时，对目前用于海啸危机的人道主义援助流动情况进行细致的分析，同时向整个系统提供专门技能。

49. 然而，经济及社会理事会的各项决议对于被忽视的紧急情况领域内的供资模式、资源不足部门及供资缺口，尤其是用于灾后恢复的供资缺口，产生的影响很小。需要会员国提供更多支持的正是这些领域。

过渡

50. 在过去几年期间，正在走出危机以及正在从自然灾害中恢复的国家，要求理事会人道主义事务部分不仅要重视满足挽救生命的长期需要，还要设法帮助各国政府在脆弱的“过渡”阶段中恢复权威和法治，重建基本的基础设施，恢复人们的生活。

51. 尽管从救济向发展过渡的问题自1990年代初期以来一直列于政府间议程之上，但这方面的进展已经失去势头，因为讨论的重点往往是联合国的进程、工具和内部问题。过去三年里，经济及社会理事会在需要支持阿富汗境内工作的同时又重新关注这一问题，因此，联合国能够通过促使改善过渡环境中的协调，其中包括与国际金融机构的协调，恢复过渡问题讨论，并改变辩论的方向，把过渡时期优先事项的重点转向旨在支持国家自主和领导的政策和进程的制定，在灾后过渡的情况下，则转向需要避免增加风险的问题。

52. 尽管已经发起许多积极倡议以改善对过渡工作的协调，人道主义事务部分未能促使国际金融机构采取与联合国人道主义和发展伙伴更加协调一致的行动。然而，全世界许多地区正在开展冲突后和灾后的重大活动，这需要物资、财政和政策支持。目前仍不清楚人道主义事务部分在过渡工作方面应该朝着什么方向前进。

保护及境内流离失所问题

53. 冲突的平民受害者经常被迫逃离家园，无法获得救命的食品、药品和住所，并可能成为因族裔或宗教仇恨、政治内讧或疯狂追逐经济利益而发动袭击的首要目标。受灾平民不仅经常在瞬间失去家园和财产，而且还会失去社会网络和经济生存手段。因此，保护及帮助冲突和灾害的平民受害者，对于恢复一个国家的人力资本和能力至关重要。尽管保护平民的首要责任由国家承担，但经国家政府同

意或者当国家无力单独保护本国公民的时候，经常需要国际支持。目前全世界大约有 5 000 万人因冲突和灾害而被迫逃往国内其他地方，因此保护及协助境内流离失所者，对于稳定受影响国家的局势以及恢复经济和社会生活都特别重要。

54. 尽管会员国已经谴责某些武装集团，（特别是塞拉里昂的革命联合阵线和乌干达的上帝抵抗军）对平民实施令人震惊的暴力行为，但保护问题和境内流离失所问题在经济及社会理事会内仍然是有争议的专题。联合国内对其它地方“人道主义干预行动”的恐惧，为关于保护问题的辩论蒙上了一层阴影。

55. 保护问题的根本是有机会获得援助，这正是人道主义决议需要发挥作用的地方。经济及社会理事会重申冲突所有各方均有责任确保受到影响的人能够安全、不受阻碍地获得人道主义援助，并提醒邻国有责任帮助这类援助过境，为人道主义界发挥了重要的宣传作用。尽管理事会帮助提高了人们的认识，但未能以实地行动的形式“执行”这类原则。在一些危机情况下，国家政府和武装集团继续照例拒绝援助的进入，而理事会则未能满足关键的保护需要，如管理境内流离失所者营地，确保当地人民不受性暴力的威胁等。这类问题需要和物资救济一样认真对待，并需要采取争议较少的政府间办法。

基于性别的暴力，包括性剥削和性侵犯

56. 性暴力和基于性别的暴力继续被用作一种战争武器。妇女、女童以及一些男子和男童遭到毒打、强奸和羞辱，以此作为显示力量、打破社区纽带和贬低人的尊严的手段。许多情形下普遍存在有罪不罚现象，进一步助长了这些事态发展。这类袭击的幸存者和受害者的健康经常受到严重摧残，并被社区抛弃。经济排斥和社会制约因素经常阻止受害者寻求或接受帮助。危机情形下维和人员或人道主义人员对平民的性剥削和性侵犯问题，也是一个引起人们严重关切的问题，但有关这类行为的指控已经促使联合国和人道主义界采取行动。

57. 经济及社会理事会一直在提出这些问题，但产生的影响力并不相同。尽管理事会吁请各国针对性暴力采取预防措施并做出有效应对，确保将责任人绳之以法，但各国既没有把这一指示转变为预防措施，也没有转变为惩罚措施。然而，理事会在联合国人道主义人员和军事人员的性剥削问题上发挥的作用是积极的，巩固了已经采取的明确行动，并支持和推动了重要的政策过程。例如，为了实施机构间常设委员会制定的标准，在编写秘书长关于处理性剥削和性侵犯问题特别措施公报时，在与联合国系统和非政府组织采取后续行动，把常设委员会制定的标准作为自己行为守则组成部分时，必须采用理事会决议中的强硬措辞。

58. 把性暴力和基于性别的暴力作为一种战争武器，是一个令人担忧的长期问题，应该继续坚定地列入政府间人道主义议程。会员国应该不断加大力度，制止允许这类暴力行为发生的有罪不罚现象。各国政府还需要更加坚定地与民间社会、红十字会和红新月会接触，帮助红十字会和红新月会缓解这类暴力的影响，

包括在健康教育领域缓解这种影响。继续把人道主义人员的性剥削问题列入经社理事会的议程，对于持续巩固联合国系统正在开展的努力将继续发挥重要作用。

救灾和减少风险

59. 现今发生灾害强度大，频率高，地域广，需要开展高水平的协调，以便管理救济行为者和救济行动的数目急剧增加的问题，并应对各种需要和情势。有效管理灾害还需要考虑到风险和脆弱问题，并需要投资于减少风险活动，这是应对、恢复和发展计划的一部分。

60. 经济及社会理事会的决议通过呼吁加强国际城镇搜索和救援，并和国际电信联盟及红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）等其他组织一道开展努力，通过不断鼓励各国批准或加入《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，帮助促进具体的行动倡议，提高国际救灾的速度和成效。这些努力证明是成功的，因为国际搜索救援咨询小组的成员规模已经扩大，《坦佩雷公约》也于 2005 年 1 月生效。理事会还支持红十字与红新月联会正在就制定《国际救灾指导原则和做法》而牵头开展的工作。

61. 经济及社会理事会还帮助向大会处理人道主义问题提供战略政策支持。尽管减灾也是大会每年秋季都要处理的一个问题，但理事会通过请大会优先把减少灾害风险战略纳入相关法律、政策和规划文书，得以加强减少风险政策思路。理事会能够做到这一点，主要是通过实施《国际减少灾害战略》，并由 2005 年 1 月在日本召开的世界减灾会议商定的《兵庫行动框架》提供支援。

评述

62. 上文对经济及社会理事会在各个人道主义政策问题上的作用的分析表明，有些领域的政策取得比较容易进展，有些领域则比较困难。最重要的是，这一分析表明，理事会的报告、讨论和决议如果目的和重点明确，就可以发挥作用。下文根据理事会在过去三年内的业绩，就理事会的作用及其对人道主义协调和援助的影响提出若干一般评述意见。

广泛的政策对话

63. 经济及社会理事会在人道主义援助和协调方面的价值，仍然在于它作为一个年度平台具有包容性。这一平台就制约人道主义工作的问题召集联合国机构、非政府组织、捐助国和受援国开会。尽管理事会不负责查明政策问题，并很少提出政策倡议，但在下列情况下可发挥作用：当这类问题需要反映面更广的看法时，可拓宽政策辩论；当各种问题脱离正常轨道时，可重新确定政策议程；当有些领域因内部辩论而受到损害时，使这些领域在政策上协调一致。然后，这类讨论以

理事会决议的形式成为文件，有助于为关键的政策优先事项和活动增添政府间影响力，同时认可并加强已经采取的行动并使之正规化。

进展和后续行动

64. 经济及社会理事会还是跟踪监测人道主义政策问题进展情况的手段。通过秘书长的年度报告，联合国系统及其人道主义合作伙伴就一年内采取的行动向会员国提出报告，突出说明正在出现的挑战和趋势。会员国通过人道主义决议，集体认可下一年的政策优先事项。尽管这项工作有其内在价值，但这一过程仍可得到改善，方法是在报告和决议中给予关切问题更多战略重视，采用更加连贯的方法开展人道主义讨论并制定这种讨论的形式，以及理事会和大会的工作之间进行更明确的分工，以避免报告和决议的要求出现重叠。尽管上述事例表明一些领域比其他领域更容易取得政策进展，但如果决议要求的行动更加明确，这些行动就能发挥更大作用。此外，理事会作为一个监测工具是否有效，要看理事会是否有能力促进包括会员国在内的人道主义系统各部分之间的问责制，但上述事例表明理事会在这一方面不太成功。因此，如果会员国，尤其是人道主义援助的合作伙伴国或受援国能够更广泛地参与，理事会将会受益。

促使尊重人道主义原则和法律

65. 经济及社会理事会的决议之所以不太有成效，是因为这些决议无力促使尊重人道主义原则。尽管理事会的人道主义决议照例重申人道主义原则、各国对国际人道主义法、人权法和难民法以及关键的人道主义准则和规范的责任，但理事会未能促使人们在采取实地行动时广泛尊重或者遵守这类原则。巩固规范基础，是加强人道主义议程的一个重要组成部分，而这可能需要广泛的支持者给予关注，而理事会无法提供这么广泛的支持者。

C. 政府间对话的“组织问题”

66. 九月份的会员国首脑会议将是澄清有关问题的重要机遇，特别是可借机澄清大会和经济及社会理事会各自应在人道主义行动和协调方面发挥的作用。从关于人道主义问题的政府间辩论的历史中搜集到的下列看法对此类讨论或许具有启迪作用。

进一步在战略一级运用经济及社会理事会能加强人道主义政策议程

67. 如上所述，经济及社会理事会是一个重要的政策机制，应该具有战略性远见，并采用战略性做法。这样的改良方法会(a)更好地界定经济及社会理事会在有关人道主义问题方面的作用，以区别于大会和安全理事会在这方面的作用；(b)明确和系统地查明并解决系统中存在的缺陷，并改进而不是束缚人道主义行动；以及(c)促进对共同关心的问题的广泛自主权和问责制。特别是，将经济及社会理

事会作为一个专门的技术开发/人道主义机构的工作同大会实质性的规范工作区别开来的各种提案会在这方面发挥作用。

必须始终以实地情势为着眼点

68. 当经济及社会理事会的讨论和各项决议以实地产生的问题和挑战为导向时，它们极为有效。理事会决议中影响力最大的要求，是那些源于实地事件、以这些事件为导向，而且在运营/机构和实地两级产生了足以向前推进的动力要求。在这一方面，在诸如性剥削和性虐待等领域已取得具体进展，理事会正式确定了关于这些领域的一项实地指令的重要构思，然后付诸实施。同样，理事会帮助重新激活了关于过渡问题的必要讨论，因而联合国系统能与受影响的各国一道，赋予一些政策性观点“可操作性”，使它们成为整个系统可运用的方案拟订工具。

将人道放在首位

69. 正是出于对“人道”原则的集体关切，联合国系统，包括其政府间机构才能在争取实现人道主义目标方面取得积极进展。但是，只有重申联合国人道主义界的作用是代表弱势群体的需要而不是代表国家政治采取行动，才能实现上述目标。关于人道主义问题的政府间辩论最好要有更加广泛的反思性议程，只有这样，各国才会超越源于自我利益的立场，深刻考虑那些对联合国在世界各地有效和负责地减少痛苦和灾难的能力形成挑战的各种问题和事件。

五. 多层面特派团

70. 过去两年，多层面维持和平行动的人数、规模和范围有所扩展。鉴于这一情况，有必要澄清特派团的人道主义、发展、政治和军事构成部分之间的关系，以便确保一体化会促进所用方法上的协调一致，让特派团的各构成部分相互支持和加强。

71. 许多人道主义伙伴仍然感到关切的是，“综合型特派团”的性质和设计在一些情况下对人道主义业务产生不利影响。在“速效项目”和“争取人心的运动”与人道主义方案并存的地方，军事行为者和人道主义行为者责任方面的混淆不清，令人特别关切。许多非联合国的人道主义伙伴组织也一直反对将人道主义协调完全纳入建设和平和维持和平特派团中，担心这会对它们按照人道主义原则援助那些需要帮助的人的能力产生不利影响。

72. 人道主义事务执行委员会(人道执委会)的扩大核心小组最近委托进行了一项独立的调查研究，题为“关于综合型特派团的报告：切合实际的展望和建议”，其中确定了联合国可更好地驾驭其资源，更加有效和全面应对维持和平和建设和平局势的一些方法，并作出下列结论：

- 在许多情况下，特别是在冲突持续存在和冲突已结束两者间区别不明显的地方，人道主义行为者可能需要不受干扰地出入所有地区，并与所有

行为者进行沟通。因此，特派团的授权任务需要承认人道主义原则，特派团的设计必须要有足够的灵活性，以确保能够保护开展人道主义活动的环境，并将联合国国家工作队能力的有关部分纳入行动计划之中。

- 让主管人道主义和发展活动的秘书长副特别代表审查速效项目以及争取人心活动，以确保这些项目和活动与人道主义活动不发生冲突，从而更加积极地捍卫人道主义原则。
- 总的来说，这项研究确认，有必要对综合型特派团商定一个定义，以更好地界定应在何时和以何种方式适用多层面维持和平行动。
- 规划和设计进程对有效、和谐地实现一体化具有重要作用，需要更加有效地吸取先前已经存在的联合国国家工作队的经验。
- 也经常需要联合国人权系统发挥支助过渡进程以及监测和报告总体人权情况等两方面的作用。特派团结构也必须有足够的灵活性，以便人权行为者在支助过渡进程的同时能履行其原则义务和授权任务规定的义务。
- 研究还确认，多层面维持和平行动是在迅速变化的政治环境下展开行动。因此，必须定期审查特派团授权任务以及特派团结构是否合适，以便实现商定目标。对主要维持和平行动进行定期审查是建设和平委员会的拟设职能。

六. 关于中央应急循环基金和紧急现金赠款使用情况的最新说明

73. 中央应急循环基金是在副秘书长/紧急救济协调员的授权下，由人道主义事务协调厅管理的一个现金流动机制，目的是弥补危机期间的需求同可用资金之间的差额。中央应急循环基金的资金是由捐助者提供的，在危机开始阶段，有时在稍后阶段发放给联合国业务机构，以帮助在捐助者捐款到位之前现金流动有困难的机构。该机制要求各机构在一年之内归还贷款。通常在四至五天内就可发放款项，贷款一般在六个月内偿还。

74. 该基金是根据大会第 46/182 号决议设立的，最初的目的是用于复杂紧急情况初期阶段的初期阶段。后来，大会第 56/107 号决议扩大了该基金的用途，包括用于救灾、满足因旷日持久的紧急情况产生的新需要以及支助联合国人员和相关人员的紧急工作人员安全安排。自 1992 年设立以来，18 个联合国机构共 201 次利用该基金，借款额超过 3.18 亿美元，其中 3.067 亿美元已经偿还。自从 2004 年 6 月以来，共借款 2 090 万美元，主要用于应对苏丹危机，其中 940 万美元已经偿还。

75. 联合国在自然灾害发生后，立刻可向受灾国家提供紧急现金赠款。这些赠款特别有效，因为可迅速地用于当地购买和运送拯救生命的救济物品。过去几年的人道主义危机显示，大会 1983 年 12 月 20 日第 38/202 号决议授权的 5 万美元的

上限，在没有其他立即救援办法的情形下，不足产生效应。鉴此，经济及社会理事会成员国在第 2004/50 号决议中建议大会授权提高这一上限。联合国会员国效仿经社理事会，在大会第 59/141 号决议中决定，在经常预算的现有资源范围内，把每次灾害为每个国家提供的紧急现金赠款的最高限额增加到 10 万美元。

扩大中央应急循环基金

76. 尽管中央循环基金和紧急现金赠款制度仍然是出现严重紧急状况之际的重要备用资源机制，但一贯和及时救助人道主义紧急状况和灾难需要更强有力的金融机制，以确保充足、可预测和灵活的资金来源，以便能够立刻提供救助，并为被忽略的紧急状况提供资金以及解决部门差距问题。

77. 扩大现行的中央应急循环基金的范围和使用将会解决救助较慢和不公平的问题。扩大中央应急循环基金将依赖现有的循环基金机制，包括贷款能力和赠款部分，两者将用于(a) 紧急需求(如突发性自然灾害或冲突)；(b) 意外费用；(c) 向被忽略的紧急状况提供资金。将为核准赠款设立比核准贷款更严格的标准，应由大会阐述和核准详细的核准机制。将每年或每两年为扩大中央应急循环基金举行一次筹资大会。

七. 建议

通过扩大能力基础以及提高专门知识和业绩基准来加强人道主义应急能力

78. 本系统内有重大的可部署的能力。但是，此类能力不可预测、薄弱而且依赖过小的核心。在出现重大危机后，人道主义系统往往不能在恰当的时间框架内聚集各种适当的专门知识，而且在开展这一行动时依赖同一群人。但是，在有高度人道需求的国家，如非洲，存在或曾经存在可部署的能力。加强人道主义系统的能力需要扩大能确保适当和可预测部署的机制，也需要利用现有的技能和专门知识来“加厚”可部署的基础。

79. 在水和环境卫生、住所和营地管理等领域存在能力严重不足的现象。这一执行特点在灾害和紧急状况中一贯出现，是由许多因素造成的，其中包括可部署的专家有限，以及缺乏可预测的资金。在危机中，查明所需技能，开发和资助水和环境卫生、保健、特别是营地管理等领域的“备灾能力”，将有助于确保改善这些部门的业绩。建立更加明确的业绩目标和指标也可提高部门业绩，联合国国家工作队对苏丹进行实时评估时建立的各类目标和指标在苏丹产生了积极影响。

- 扩大和维持重要的、共同的人道主义服务，这样就能以可预测的方式部署这种服务，并拥有合适的技能搭配。
- 全面参与建设和重新建立区域、国家和当地人道主义应急能力，以便人道主义系统在人道主义需求明显很高的地区，特别在非洲，能立刻获得可部署的资源。

- 查明和（或）开发应对水和环境卫生、住所和营地管理及保护等领域的重大危机的专门技术知识，并请人道主义应急审查小组推荐实现这一目标的最佳机制。
- 建立国家一级的筹资机制，以确保立刻解决重大短缺问题。
- 发生突发性灾害时，在头四周内制订业绩基准。在复杂的危机中，从救灾一开始就建立基准。

通过更有效地利用我们已有的资源来改进合作

80. 海啸危机显示，人道主义系统内有相当多的资产可因备用和协调机制的改善而受益，在这方面已提出许多建议和倡议。但是，如果在联合国的领导或协调下部署此类资产，而不是让它们各自为阵，那它们的利用率就会更高，带来的人道主义利益就可能更大。联合国应该提高能力，最佳地利用各级人道主义能力，包括区域能力，拟订以协调一致的方式部署这些资产的程序，造福于受害的人民。此外，建立更加明确和正式的协调程序以及与军方达成协议也很重要。

- 建立在联合国的领导下部署区域备用能力的改良机制，如采取同区域组织签订更加正式的协定以及拟订资源部署和协调进程的标准作业程序等手段。
- 加强利用和协调军事资产的程序，并同主要提供者建立更加系统的联系。
- 加强对驻地/人道主义协调员以及对联合国国家工作队的支助。

通过扩大对中央应急循环基金的使用来加强金融机制

81. 中央应急循环基金目前作为一个循环基金的配置，仍然是人道主义救助方面一个有用、但有限的金融工具。尽管过去它向人道主义机构提供了暂时的流动资金，但它目前的配置不允许它在发出呼吁前充分满足紧急情况初期阶段迅速增加的需要，并会造成初期救助的延迟。

- 扩大中央应急循环基金，以设立一个以自愿捐助为基础的赠款融资机制组成部分，作为通常通过联合呼吁程序捐助的资金的垫款，该部分根据秘书长的授权管理，其主要目的是：
 - 建立和维持国际、区域和国家备灾和备用能力
 - 筹集快速部署费用
 - 满足基本人道主义服务方面意外增加的需求
 - 满足资金不足的紧急状况下的核心需要。

在综合型特派团内保留人道主义的位置

82. 所有特派团授权任务都应确认，建设和平特派团需要遵守人道主义原则。

- 需要更好地拟订特派团准则和职权范围，以便主管人道主义和发展活动的秘书长副特别代表有明确的责任，负责监督对人道主义行动具有影响力的速效项目以及争取人心活动。
 - 只要有人道主义职能，负责人道主义协调的官员或其支助办公室应该代表较广泛的人道主义界的利益；这可能要求该协调办公室单独设在特派团主要办事处之外的地方，以便利人道主义行为者出入。
 - 联合国的人道主义部门更加需要以前后一贯的方式尽可能在早期参与特派团的规划设计。这就需要从联合国人道主义行为者抽调人员，组成专门能力，以便与维和部合作。
-