



大会  
经济及社会理事会

Distr.: General  
2 June 2006  
Chinese  
Original: English

大会

第六十一届会议

暂定项目表\* 项目 67(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

经济及社会理事会

2006 年实质性会议

2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦  
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

本报告系根据大会第 60/124 号决议和经济及社会理事会第 2005/4 号决议编写。报告阐述了人道主义活动的主要改进措施，着重论述旨在加强各级应急能力的技术性提议，并强调基于性别的暴力和资金长期不足的紧急状况等其他令人关切的问题。

\* A/61/50 和 Corr. 1。

\*\* E/2006/100。



## 一. 引言

1. 本报告应关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的大会第 60/124 号决议和经济及社会理事会第 2005/4 号决议所载有的要求提出。

2. 编写本报告时还考虑到经济及社会理事会 2006 年实质性会议人道主义事务部分题为“加强联合国人道主义援助的协调：在各个级别上加强人道主义应对措施，包括加强能力，并特别重视最近发生的人道主义紧急状况，包括严重的自然灾害”这一专题，以及关于“人道主义紧急情况中基于性别的暴力”和“资金长期不足的紧急状况”的专题小组讨论。

## 二. 本年度回顾

3. 去年的主要特征是发生了更多规模异常庞大的自然灾害，而且紧急情况中也出现了令人不安的趋势。此类危机对易受害国家和社区产生了过于严重的影响，这些影响无论涉及社会经济因素还是自然灾害，都需要人们继续予以关注。如果目前易受伤害的程度得不到控制，日趋严重的流离失所现象、发展方面的种种挫折和长期周而复始的贫穷问题就会接踵而至。

4. 人道主义系统也迅速从一个数目较少的行为者系统演变成一个技能和优先事项参差不齐的多行为者系统。然而，该系统的协调机制还没有充分地利用此类资源。例如，目前有大约 13 000 名人道主义工作人员驻苏丹，但该系统在迅速动员掌握适当技能的人员方面仍遇到种种挫折，并继续输入工作人员、技术和供应品，而地方资源此时可能更为有效和适宜。在应对大规模灾难时，国际回应者虽然在许多情况下确实是极为重要的角色，但在同政府和地方行为者协调方面有时却十分缓慢。

5. 虽然人道主义行动的指导原则已在大会第 46/182 号决议中得到明确阐述，并例行在大会和经济及社会理事会决议中得到加强，但许多地区的实地遵守和应用情况仍参差不齐。

6. 因此，要加强联合国紧急人道主义援助的协调，就必须调整人道主义系统的方向，着眼于促使人口趋于稳定并制止易受伤害问题的破坏性循环。这意味着需要继续改善联合国自身的人道主义应急系统；加强国家和地方政府与社区防备和应对危机的能力；扩大同有关非联合国人道主义行为者的接触与协调；并倡导遵守人道主义工作所基于的各项国际商定原则。

### A. 灾害频发的一年

7. 去年，有报导的大规模灾害的数目增加了 18%，92 000 人因此丧生，1.57 亿人受灾，估计全球物质损失高达 1 590 亿美元。虽然此类数字每年不尽相同，但总的趋势表明，灾害日趋频繁、严重和具有更大的破坏性：虽然过去 20 年来

灾害死亡总人数率有所下降，但 1990 年代的受灾人口比 1970 年代增加了 3 倍，经济损失增加了 4 倍。

8. 水文气象灾害（洪水、干旱、风暴）日趋频繁和严重，2005 年 96% 以上的受灾人口受害于此类灾害，这一趋势令人不安。最近的大西洋飓风季节是记录在案的代价最高、死亡人数最多和风力最强的季节，这就证明了此类灾害可能造成的破坏程度。包括 13 次飓风在内的 27 次热带风暴蹂躏了 12 个国家的许多社区，造成 1 000 多人死亡，几十人流离失所，并给由于前几年的风暴已经遭受损害的各个岛屿造成广泛破坏。

9. 地震、火山和海啸等地质灾害是 2005 年造成死亡人数最多的自然灾害。2005 年 10 月南亚发生 7.6 级地震，给巴基斯坦北方大部分地区造成破坏，致使将近 75 000 人死亡，几乎同样多的人受伤，还有 300 多万人无家可归（见 A/61/78-E/2006/61 和 A/61/79-E/2006/67）。

10. 非洲之角旱灾周期缩短给人口造成了种种影响，必须作为紧急事项加以处理。目前三至五年的周期造成了长期的和更严重的易受伤害问题，哪怕稍有变故，如埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里最近局部地区发生洪水，就会造成穷困和饥饿、放牧生计遭破坏和争夺稀少资源的冲突风险升高。粮食安全方案执行情况参差不齐、救济活动资金筹措不力、地方救灾培训不足和基础设施有限，所有这一切都使这个问题变得更为严重。估计非洲之角有 1 500 万人遭受旱灾；现已确定其中 8 百多万人需要紧急援助。

11. 处理一再发生人命和物质损失、环境和社会状况恶化和更易受到伤害这个恶性循环，需要国际社会努力一种灾害管理办法，而这种办法应能处理全球规模的威胁和弱点的相互关联性。这包括参与区域、国家和地方各级的战略性灾害规划和备灾工作，持续提供大量灾后复苏与重建援助、并把减少风险作为当务之急优先处理。若干研究报告列明了可能遭受各类自然灾害的国家。集中着眼于此类灾害“热点”将是一项重要的起步工作。

12. 制止循环往复的易受伤害问题还意味着，对须作出跨国多方面回应的人道主义危机，必须采取较长期的区域办法。2006 年 4 月，秘书长经同受灾国政府协商，发出了一项筹资 4.26 亿美元的区域联合呼吁，以处理非洲之角的拯救生命需要和易遭受旱灾问题的种种根源。希望从较长期的角度并在区域范围处理这些问题，会促进采取更加一致的应对办法，更加灵活有效地利用资源并减少总体易受害程度。然而，这项区域呼吁的成功实施需要联合国加强区域协调体制。海啸受灾国临时区域协调员的设立有助于统筹安排这些地区的救济和复苏工作。应该考虑在非洲之角作出此类安排。

## B. 复杂紧急情况的事态发展

13. 虽然武装冲突造成的死亡人数过去 20 年来有所下降（1990 年代战争死亡人数仅为 1970 年代战争死亡人数的三分之一），但战斗死亡人数没有充分反映冲突的真正人命代价。例如，在刚果民主共和国 390 万名内战死亡者中，大多数人都死于可预防的疾病和饥饿。尼泊尔大罢工造成了 16 人死亡，但严重破坏了该国大部分地区的基本服务。后来恢复议会和多党政府之后，国际社会恢复了对尼泊尔的一揽子援助方案。这些例子更有力地证明必须对人道主义援助采取更全面的办法，而这需要救济和发展行为者从一开始就共同致力于处理维持生命——和拯救生命——的活动。

14. 起初属于地方性质的冲突向邻国蔓延，也给人道主义界提出了挑战。2006 年初，当援助机构努力向乍得境内 200 000 多名苏丹难民提供食物时，乍得军队和叛乱团伙之间爆发了更激烈的战斗，乍得人随后被迫离开了自己的村庄。联合国难民事务高级专员办事处（难民署）报告称，2006 年春季期间有 13 000 人逃离乍得，进入苏丹达尔富尔区。上帝抵抗军继续从乌干达北部地区进入刚果民主共和国东北和苏丹南部地区从事活动，维持和平人员和上帝抵抗军在刚果民主共和国东部地区发生的冲突，以及上帝抵抗军在苏丹南部地区强行征募儿童参军就是证明。这些情况使得一些人道主义活动被迫停止。虽然南部苏丹政府最近同上帝抵抗军领导人缔结了一项协定，但尚不清楚由此产生的暴力程度下降的现象能否长期保持下去。

## C. 人口流动

15. 据难民署统计，由于新抵达者人数异乎寻常地少，加上难民回返人数居高不下，2005 年全球难民人数从 950 万人减少到 840 万人。全球难民总数为 1980 年以来的最低水平，这主要是由于阿富汗（2005 年回返者人数：752 000 人）和利比亚（70 000 人）不断采取重大遣返行动。2005 年期间，有大约 136 000 人因大规模外流而成为难民。多哥是 2005 年新流离失所难民的主要来源地，有 39 000 名难民逃离该国，其次是来自苏丹的难民（34 000 人）和来自刚果民主共和国的难民（16 000 人）。这些数字不包括联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）登记在册的 430 万名巴勒斯坦难民。

16. 2005 年底，仍有大约 2 300 万人因武装冲突和一般暴力行为而处于境内流离失所状态。还有几百万人因自然灾害而颠沛流离。50% 以上因冲突而流离失所的人集中在四个国家：苏丹（估计 500 万人）、哥伦比亚（370 万人）、乌干达（200 万人）和刚果民主共和国（170 万人）。自 2004 年底以来，已有大约 200 万境内流离失所者得以重返家园，其中包括刚果民主共和国的 160 万人和利比亚的 26 万人。然而，大多数国家对境内流离失所者的保护仍不尽适宜；国家和非国家行为者仍对境内流离失所者犯下严重侵犯人权行为，包括谋杀、殴打、强暴、剥夺

获得人道主义援助的机会和财产权。因自然灾害而流离失所的人也在获得保护方面遇到挑战，其中包括自愿、安全和体面回返方面的挑战。

17. 各国政府对在其境内协助和保护流离失所者负有主要责任，越来越多国家的政府在这方面通过了国家法律和政策。会员国在 2005 年世界首脑会议成果中确认《关于境内流离失所问题的指导原则》为保护境内流离失所者的重要国际框架，并强调决心采取有效措施加强对此类人员的保护，这个事实也是解决境内流离失所者疾苦的一个重要步骤。然而，没有同时在实地采取更有效的保护和援助行动，来与这些积极的动态相配合。采取分组办法应有助于弥合其中的若干差距。但是，鼓励凡有国内流离失所者或存在可能流离失所人口的各国政府借助《指导原则》，视需要审查其法律，以期建立协助和保护境内流离失所者的自身能力，并请各方提供国际援助，支持它们完成这项任务。

### **三. 实施经改进的人道主义应急办法**

18. 2005 年，会员国核准在三个广泛领域改进人道主义系统：(一) 加强联合国人道主义系统的能力，以查明和填补关键人道主义方案拟订部门的差距；(二) 改善联合国在实地一级的协调活动；(三) 在人道主义紧急状况初期或在出现预料之外的人道主义需求时能够迅速获得资金，以及能够在发生紧急状况而无足够资金应付时满足核心需要（见经济及社会理事会第 2005/4 号决议）。根据这项指导方针，紧急救济协调员已同人道主义伙伴一起，着手为改进人道主义应急系统的可预见性、问责制和效力采取各项举措。

#### **A. 填补应急方面的差距：分组领导办法**

19. 改进人道主义系统的关键要求是：开发更强大的常备应急能力，领导作风更可预测和更加负责，援助工作更有效力和改进协调。为了处理这些问题，紧急救济协调员已同人道主义伙伴一起，制定了“分组领导办法”，使各人道主义“小组”，即各组人道主义组织和其他利益攸关方，共同致力于集体处理已查明在应急方面存在的差距，提高应急效力。

20. 分组领导办法适用于全球和国家。在全球一级，该办法谋求提高全系统的准备状态和加强应对人道主义紧急情况的技术能力，为此指定了“小组牵头机构”，负责确保在各个活动部门或领域采取可预测的和切实有效的机构间回应办法。这包括改进标准制定、监测和宣传工作；加强增援能力和待命人员名册；以一致方式获得经过适当培训的技术工作人员；建立或改善物资储存；以及通过共同努力和合用资源改进应急能力。在传统救济和援助部门（供水和卫生、营养、健康和应急帐篷）、提供服务（紧急电信服务和后勤）和贯穿各领域的问题（营地协调/管理、早期复原和保护）等九个人道主义活动领域内，已经建立全球小组牵头机构。

21. 在国家一级，分组领导办法的目标是改善人道主义援助的实施情况，为此必须确保存在欠缺的各主要应急领域/部门都拥有已确定和可预测的领导；在存在欠缺的各关键人道主义行动领域的相关人道主义行为者之间创建更强大的伙伴关系；加强人道主义协调员对各小组的责任；以及改进战略和实地级别的协调和确定优先事项工作。在国家一级，小组牵头机构酌情同有关政府伙伴密切合作，力求建立国家应急能力，以帮助填补各领域的差距。迄今为止，巴基斯坦地震救灾工作已采纳这个分组办法，刚果民主共和国、利比里亚、索马里和乌干达目前也在实施这一办法。

22. 实施这一办法的初步经验表明，该办法在有能力展示小组领导能力的地方，有可能促使人道主义行为者改进决策和应对办法。各小组在该办法应用于巴基斯坦期间，向政府行为者提供更统一的应急结构和可轻易确定的国际同行。然而，虽然分组办法改善了协调和决策，但应将这种改善视为关键的第一步，问题并没有解决。

23. 另外，不能仅仅通过改进领导方法和组织工作来加强各级应急能力，在有些情况下，还需要解决全球供应和专业知识的匮乏问题。在全球一级，分组办法对处理人们关心的能力问题越来越重要，在加强增援能力方面和依然问题丛生的提供应急帐篷方面尤为如此。为了进一步改进应急能力，包括捐助者在内的所有行为者都必须为实现有备无患而进行较长期的投资。

24. 为了处理应急方面的差距，还需要提供资源，以便在无法随时获得工作人员和物质资源的情况下，协助小组牵头机构调动工作人员和物质资源。2006年3月，秘书长发出了全球分组呼吁，谋求筹集3 970万美元，为在全球一级初步实施九组工作提供资金。在实地一级，实施分组办法的相关费用将列入修订有关综合呼吁的工作和为新紧急情况发出的紧急呼吁中。随着分组领导办法被应用于新发生的和目前存在的人道主义危机，在全球和国家一级及时和积极地为有关分组活动筹措资金，对这一办法的效力至为重要。

## **B. 改进协调：加强人道主义协调员制度**

25. 正如经济及社会理事会认可和2005年世界首脑会议成果重申的那样，加强联合国在国家一级的参与办法对确保联合国切实有效、行动统一、协调一致和更好地运作至关重要。就人道主义协调而言，这意味着创建人道主义协调员制度，从而在人道主义紧急情况下提供有效的领导并为此提供支持。人道主义协调员作为紧急救济协调员的驻地代表，应该在查明差距和确定救济活动优先次序方面发挥战略作用，并在应急工作参与方各项活动的协调方面发挥促进作用。

26. 要加强外地一级的人道主义应急协调，就必须确定、培训、辅导和支持系统内效力最高的人员（例如人道主义协调员），并提高那些在有可能发生人道主义危机的国家服务的驻地协调员的人道主义技能和能力。因此，紧急救济协调员及

其人道主义伙伴共同创建了一个经事先核证的候选人名册，这些候选人可作为人道主义协调员被派遣从事短期和（或）当前任务。另外，紧急救济协调员还制定了一项强化训练方案，用以改善所有现任人道主义协调员的技能和管理能力，并扩大了人道主义协调研讨会的规模，让现任驻地协调员参加。在过渡局势中，发展行为者和人道主义行为者还必须处理关键的国家一级的领导问题并移交责任。

### C. 确保可预见的经费筹措：中央应急基金

27. 在2005年12月15日中央应急循环基金升级为中央应急基金之后，我于2006年3月9日启动了新的中央应急基金，40个国家政府、一个地方政府、一个私营部门组织提供了2.54亿美元新的认捐款，它们当中有许多是第一次向人道主义援助提供捐助（见<http://cerf.un.org>）。

28. 中央应急基金启动后立即投入运作。到五月底，紧急救济协调员收到人道主义协调员提出的要求提供经费的请求共计7600万美元，用于在乍得、科特迪瓦、几内亚比绍、尼日尔、苏丹/达尔富尔、苏丹/南部和非洲之角的快速应急行动。由中央应急基金为应对非洲之角干旱而支付2500万美元的资金是配合紧急呼吁的发起而使用的，以便将基金拨款算在紧急呼吁的重要项目拨款内。四月份，紧急救济协调员从基金中拿出经费550万美元，支付给在尼日尔工作的机构和组织，避免时间紧迫的粮食交付工作发生中断，以满足大约30万营养不良家庭的营养需求。为了在2006年初应付达尔富尔20多万新的境内流离失所者无家可归和乍得至少6000名新难民迁移的问题，紧急救济协调员决定为达尔富尔拨款2000万美元，为乍得拨款600万美元。

29. 5月份，紧急救济协调员提取中央应急基金两次拨款的首次拨款，为所获资金不足的危机局势中的拯救生命活动提供经费。根据联合国财务支出核实处收集的数据，在与人道主义伙伴协商后，紧急救济协调员根据联合呼吁内外提供的资金数额，确定了获得资金最少的几个危机个案，为其拨款32百万美元。<sup>1</sup> 在2006年7月对2006年联合呼吁进行中期审查之后，将为未获足够资金的危机局势拨出第二笔款项4200万美元，但要看看是否有现成的资金可以动用。有关这方面拨款的更详细资料，可在中央应急基金网站上查阅。

30. 中央应急基金启动后，我任命了一个由12名成员组成的咨询小组，就基金的使用和影响力向我提供指导。5月23日，中央应急基金咨询小组开会讨论尽早使用和管理基金的问题。这些讨论摘要和对如何使用基金进行的更详细的分析意见，将作为本报告增编印发，供大会第六十一届会议审议。

<sup>1</sup> 布隆迪(200万美元)、中非共和国(100万美元)、乍得(400万美元)、科特迪瓦(100万美元)、刚果民主共和国(1700万美元)、刚果共和国(100万美元)、几内亚(100万美元)、海地(100万美元)、津巴布韦(100万美元)；300万美元用于埃塞俄比亚、肯尼亚和赞比亚积压已久的难民案例。

31. 设立、启动和尽早利用新的中央应急基金，是朝更快、更可预见、按需提供人道主义援助迈出的重大步骤。然而，为了使基金始终成为一个有效的供资工具，必须将捐助者在基金启动时作出的认捐变成在第一年以后可以维持的资金承付款。

32. 还必须认识到中央应急基金的局限性。该基金是在不能按要求的时间或数量获得其他资金来源时，作为最后手段的一个机制。对于长期资金不足的危机个案来说，该基金只能够暂时缓解自愿捐款制度中出现的不均衡和缓慢现象。该基金不是为了取代现有的人道主义呼吁机制，也不是要代替各机构设立的紧急基金。因此，捐助者向中央应急基金提供的经费必须成为捐助者向各个机构和人道主义组织——特别是不符合获得中央应急基金经费资格的机构和组织<sup>2</sup>——的应急基金和呼吁以及向联合呼吁和紧急呼吁及时提供资助之外的另一个供资来源。

33. 中央应急基金的应用还突出说明需要改进信息和分析。运用该基金的经费时需要对人道主义需求、差距、优先事项和能力有一个准确和共同认识；需要有在系统范围分享和比较这类信息的能力以及需要驻地协调员/人道主义协调员具有利用这方面信息，有效安排需求优先顺序的领导能力。捐助方、受援机构和政府通过财务追踪系统准确和更加系统地报告人道主义援助的流动情况，可以使联合国更好地分析供资方面的差距，能够以更加准确和透明的方式报告援助使用情况。

#### **D. 下一步：扩大接触**

34. 只有让所有行动者都参与进来，人道主义应急系统才能真正得到改善。迄今为止，联合国在加强人道主义应急行动的努力中，往往忽视了东道国政府、邻国政府、各区域组织、非政府组织、国际红十字和红新月运动和社区组织经常提供的大量人道主义援助，以及他们所拥有的雄厚能力和专门技能。因此关键的是，应将下一阶段的重点放在扩大与非联合国行动者的接触上，建立更正规的互动架构。采用分组办法提供了一次重要机会，可以同各方人道主义工作者接触并让他们参与进来，扩大国家工作队也许是让更多人参加现有改革努力，确保非联合国行动者以更可预见和系统方式参与进来的另一种途径。

### **四. 加强地方、国家和区域防备和应付危机的能力**

35. 国家和地方当局承担应对本土发生的危机的主要责任。遇到自然灾害灾难时，地方和国家行动者确实为帮助受灾社区生存提供了所需的主要支助。遇到复杂的紧急情况时，尤其是在旷日持久的危机局势中，地方和国家当局往往没有能

---

<sup>2</sup> 联合国及其各基金、方案、专门机构以及国际移徙组织有资格申请中央应急基金提供的经费。国际红十字和红新月运动和非政府组织不能申请该基金的经费，但可通过与合格组织的伙伴关系安排，间接受益。

力来满足人道主义需求。不过在此情况下，国家的自主权和领导地位对人道主义援助和冲突后局势中巩固和平，至关重要。

36. 危机刚爆发时，受灾社区往往自发地开始搜寻和救援工作、获取和分发救济援助、向受灾人员提供住所和保护。然而受灾社区对救灾工作的贡献很难用数量说明，也因此没有得到足够的承认或支持。

37. 区域组织在应对风险、减少风险方面日益发挥重要的补充作用。这些组织因下列有利地位有能力提供帮助：他们在地理位置上邻近受灾国；他们熟知国家情况和灾害管理结构；区域存在备灾能力和网络。区域组织参与救灾的程度参差不齐。

38. 国际社会有义务支持地方、国家和区域加强防备和应对危机的能力，如发现不足就应予以加强。这项原则已牢固树立，但是在支持和加强国家和地方应对危机的能力，包括在建立志愿人员队伍，利用和培训志愿人员方面，尚未取得具体进展。

#### **A. 查明国家和地方应对能力**

39. 查明地方、国家和区域各级现有的应对能力是评估哪些方面和哪些地方的能力需要加强的一个先决条件。这方面的工作应该在危机发生之前就做好，应当成为国际备灾工作的一个标准组成部分，其中应包括对体制机制、可利用的技术和专门技能、备用安排、储备和培训方案的评估。注重在具有人道主义危机风险的国家查明国家和地方一级的能力，比试图在全球范围这样做更加可行。地方政府和社区必须参与确定它们的能力建设需求。

40. 目前正在开展若干项查明中亚、高加索的地方应对能力的工作，并将其作为《兵库行动框架》的一部分。联合国系统相关的人道主义、发展和减少风险组织应继续加强协调，从具有人道主义危机风险的国家着手，努力查明和加强地方、国家和区域应对能力。

#### **B. 加强地方和国家应对能力**

41. 加强地方、国家和区域应对能力是有效管理风险的一个关键组成部分。这就需要应急准备工作作为加强社会复原能力的一种更长期的努力，全面对待包括人为灾害和自然灾害在内的风险，将其作为受灾国在自然发展道路上迈出的一步。还需要让地方行动者在救济工作和灾害管理进程中发挥核心作用，国际行动者则充当促进者和提供便利者。

42. 加强政府能力需要地方政府和国家政府在国际社会的支持下，承诺在各级建立专门的灾害管理民政机构，与社区领导人和地方非政府组织协商制定国家应急计划。这还包括在国家以下各级加强防备灾害计划，包括制定应急和复苏

计划；确定一般援助级别和援助对象；制定标准作业程序；收集和散发与弱势群体有关的基线数据；制定在应急和复苏阶段管控国际援助的法律准备工作框架。

43. 加强地方非政府组织和社区组织的能力，是加速救灾和使救灾工作符合文化习俗的一种方式。国际红十字和红新月运动立足于社区方法是成功提供支助的一个典范。在孟加拉国、古巴、莫桑比克和菲律宾等国家，国际非政府组织向地方伙伴提供长期支助，也是成功建立地方能力，在这些国家有效救灾的一种方法。应将这种方法推广到其他灾害频繁国家，应得到联合国和各国政府的鼓励。

### **C. 协调**

44. 迎接挑战，在国家和地方行动者之间加强协调是能力建设的一大重点。这包括鼓励和支持政府建立和领导与联合国系统、各国红十字和红新月运动及非政府组织加强接触的协调架构。这还意味着应当在发生危机前和危机期间支持形成非政府组织联盟，承认这种联盟是救灾工作中的合作伙伴。这种承认意味着非政府组织联盟的参与就是经扩大的国家工作队的组成部分。

45. 最后，为了使能力建设取得成功，各国政府还需要为地方政府参与救济和风险管理活动创造一个有利的环境。政治领导、现行政治、法律和施政制度对于有提供机会进行能力建设具备至关重要的作用。还需要大力宣传，让政府和地方社区相信有必要加强这方面的能力。

### **D. 提供资金**

46. 尽管政府间决议和《兵库行动框架》一再重申救灾能力建设的重要性，但是，这些活动因资金不足而继续受到限制。这似乎反映出捐助者没有将此问题作为高度优先的一个事项，既未将其列为救济预算项目，也未将其列为发展预算项目。地方政府不能直接获得经费，尤其使地方能力建设受到限制。在巴尔干地区采取主动行动，由国际非政府组织管理向国家非政府组织提供的总括赠款是一种最佳做法，可以适用于其他地区，特别是当地的非政府组织联盟较弱的地区。联合国还可以发挥辅助作用，鼓动捐助者提供资金，并利用自己的部分资源响应能力建设举措。

## **五. 实施人道主义原则和其他关切的问题**

### **A. 人道主义援助准入方面的限制**

47. 在武装冲突局势下，国家和非国家行动者都有义务确保受害民众为了生存而得到所需的援助。如果他们不能或不愿意履行这项义务，国际社会有责任本着原则，提供人道主义援助。国家还应承担主要责任，在境内发起、组织、协调和落实人道主义援助，协助人道主义组织减轻自然灾害后果。然而，人道主义人员在一些地区在接触需要帮助的民众方面受到限制，继续损害了他们的救济努力。

48. 有些国家很难接受境内存在“人道主义危机”的事实，从而限制人道主义工作者进入。朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚和尼日尔发生的人道主义危机说明“人道主义者”和有关当局之间需要加强了解。尽管这方面的限制往往是多种政治和安全因素造成的，但如果对构成需要提供国际紧急援助的这种局势的因素达成一种共同理解，会有助于今后放宽这方面的限制。

49. 在联合国参与救济活动的行动中，由于对人道主义人员进入实施限制导致几百万平民继续得不到急需的援助。阿富汗很多地区的准入只是间歇性的，因此，该国的人道主义行动继续面临一种最艰苦的工作环境。在苏丹南部的赤道省，目前没有军事人员护送，人道主义工作者无法在主要公路上通行，很多地区的救济工作只能暂停。苏丹政府也在继续破坏全面的人道主义行动，包括阻碍向达尔富尔 350 万人提供援助。仅在西达尔富尔，联合国只能偶尔接触到将近 65 万需要救济的人。索马里有近 40 万境内流离失所者，是世界上境内流离失所者人数最多的国家，然而由于人道主义进入受到限制，该国得到的人道主义援助很少。

50. 在科特迪瓦，人道主义行动者遭到精心策划的威胁、恐吓和攻击，导致援助的延期和中断。人道主义工作者在达尔富尔、乍得东部和中非共和国持续受到骚扰，损害了救济和保护行动。在乌干达北部，上帝抵抗军的行动也损害了救济和保护行动。相反，联合国组织刚果民主共和国特派团的大力执行各项行动，过去不准进入的地区现已对人道主义干预行动开放。

51. 上述情况表明，接受人道主义行动的各国政府必须承认紧急救济协调员和人道主义协调员的作用，他们可以代表联合国系统，按照人道主义原则就准入这些地区的事项进行谈判。

## **B 基于性别的暴力**

52. 基于性别的暴力是违反个人意志、因社会原因（社会性别）造成男女之间的差异而实施任何有害行为的总括术语。性暴力是基于性别的暴力的一种形式，包括性方面的任何行为、企图或威胁，是人道主义紧急行动中最常见的一种基于性别的暴力，往往威胁到生命。不涉及性形式的基于性别的暴力也普遍存在，例如切割女性生殖器、强迫早婚、名誉杀人和家庭暴力等。大多数受害者是各种年龄的妇女和女孩；不过男子和男孩也是直接和间接受害者。

53. 如各国和国际法律文书所阐述，终止基于性别的暴力的主要责任应由国家来承担。然而人道主义危机中的基于性别的暴力仍然是一个日益加剧的重大问题。冲突局势下的基于性别的暴力已达到司空见惯的程度，这种暴力经常被用来作为破坏民众安定、侮辱受害者及其家人的一种战争手段。基于性别的暴力在灾害后局势中也很普遍，这种局势导致的大规模流离失所现象破坏了政府和社区的结

构，进而造成法制的崩溃。1949年日内瓦四公约及其附加议定书向妇女和女孩提供特别保护。<sup>3</sup> 关于其他人道主义紧急情况，基于性别的暴力是由人权法进行规范，<sup>4</sup> 属于若干规约、公约和宣言框架范围。<sup>5</sup> 各国法律和政策将许多（但非所有）形式基于性别的暴力定为非法和犯罪行为。需要结合应用国内和国际法，保障男女免受这类暴力，确保他们的人身安全和心智完整。

54. 制止在人道主义紧急情况中发生基于性别的暴力，就需要作出努力，防止和阻止在战争环境中以及在流离失所的背景下使用这类暴力，减少在社区内带来的影响，向幸存者提供适当支助。预防活动包括确保制定和实施人身保护措施。这类措施可包括警察培训；社区实施安全粮食分配、营地管理、燃料收集战略；开展提高公众认识运动。向幸存者提供的支助包括援助和保护举措，例如在西达尔富尔设立妇女社区支助中心；培训肯尼亚、乌干达和西非国家的卫生工作者对强奸受害者进行临床护理；在刚果民主共和国实施向大约1万名强奸受害者提供支助的多部门方案。这类举措需要各国政府的参与，在可能的情况下，还有联合国、国际和国家非政府组织和捐助者的参与。在提供人道主义援助时，利用机构间常设委员会的准则指导对基于性别的暴力的干预措施，以及确保在联合呼吁和紧急呼吁中列入基于性别的暴力的方案并提供资金，都是向前迈出的重要步骤。

55. 尽管在很多国际论坛上一再谴责这种基于性别的暴力行为，但是在很多领域，基于性别的暴力行为不受质疑地继续存在。有些政府没有意识到这一问题的严重性、没有提供有效的人身保护或让受害者接受治疗。受害者受到公开的羞辱或被监禁，幸存者和提供援助的工作人员受到骚扰和恐吓，犯罪分子则逍遥法外。在某些人道主义紧急情况下，警察或司法制度不起作用，再加上担心社会报复，因而这种犯罪行为无须承担任何后果。国家应带头打击这种有罪不罚现象，努力审查、加强和实施有效的法律、司法和社区机制，确认、报告和惩罚这类犯罪行为，确保向幸存者提供赔偿、保护和支助。

56. 打击有罪不罚现象还包括终止某些联合国人员对平民的性剥削和性虐待。最近在利比里亚对儿童剥削进行的一项调查研究可悲地报告了联合国维和人员和人道主义工作者的虐待行为。联合国为处理这一问题已采取了一些步骤，包括制定和传播行为标准、提供培训、提出更明确的报告机制、制定援助受害者的政策。

---

<sup>3</sup> 第四项《日内瓦四公约》第二十七条尤其指出，“妇女应受特别保护以免其荣誉受辱，尤须防止强奸、强迫为娼或任何形式的非礼之侵犯”。

<sup>4</sup> 某些权利不容侵犯，任何时候都须得到尊重。参看《公民及政治权利国际公约》。

<sup>5</sup> 某些形式的基于性别的暴力也被视为酷刑形式，在某种情况下等同于危害人类罪、战争罪或灭绝种族形式，因此隶属若干规约、公约和宣言框架范围，包括《国际刑事法院罗马规约》、《禁止酷刑公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除对妇女的暴力行为宣言》、《公民及政治权利国际公约》、前南问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭规约。

修订了不同职类人员的合同，将要求遵守的行为标准列入其中。维持和平行动部与内部监督事务厅密切合作，加强调查能力，记录和追踪案件，与会员国一起跟踪了解涉及部队或警察的指控。已着手加强管理问责机制。尽管已经提出各项政策和措施，但执行工作仍然缓慢。

### C. 长期供资不足的危机

57. 按照人道主义原则开展救灾工作，需要根据可证明的需求，以灵活并可预测的方式及时提供资金。虽然良好的人道主义捐助倡议<sup>6</sup>旨在促进此类捐助原则，但是尚未对供资不足的危机或部门的资金流入情况产生实质的影响。

58. 从表面来看，过去五年来人道主义筹资情况良好：人道主义援助额度从1999年到2002年稳定在57亿美元左右，2003年至2005年连续两年增长了20多亿美元。但是，通过深入观察会发现，这种增长可归因于对阿富汗、伊拉克以及遭受海啸的国家的规模危机的援助急剧增长，而且，人道主义工作仍然因为不同国家、不同危机、不同部门和不同时期的援助流量不可预测并且变化不定而受到影响。

59. 例如，需求程度存在逐次差别，但救灾工作不一定与之相应。在刚果民主共和国，估计每天有1 200人仍因冲突而死亡。孕产妇估计死亡率为每100 000人死亡人数1 837个，可能是世界死亡率最高的国家之一，并且艾滋病毒/艾滋病发病率继续上升。尽管数字触目惊心，但是2005年在刚果民主共和国，贫困者每人得到100美元的援助，而印度洋地震海啸的受害者所收到的捐助要多9倍以上。

60. 人道主义资金并不总是提供给最需要的地方。例如，灾难流行病学研究中心开展的一项研究发现，灾难的严重程度（根据死亡人数和经济损失确定）与收到的援助水平之间几乎没有或完全没有关联。这种状况表明，虽然从2000年到2005年国内生产总值遭受灾难损失而言，加勒比国家受灾最重，但是同期该区域只收到国际人道主义援助总额的9%。

61. 另外，人道主义援助在不同的时期前后不一致并且无法预测。虽然苏丹人道主义危机在2004年得到75%的所需资金，但是2005年仅得到所需资金的一半，2006年中期得到不足20%的所需资金。这种下跌的趋势对达尔福尔人道主义活动能否持续下去构成了威胁，因为人道主义组织没有经费兑现所作的承诺。某些部门长期供资不足，也削弱了援助能力并使援助质量下降。

<sup>6</sup> 良好的人道主义捐助倡议提供了一个论坛，供捐助者讨论人道主义援助供资方面的良好做法，指导官方人道主义援助，并鼓励加强问责制。

62. 这种供资状况表明，人道主义资金流量不平衡，原因如下：缺乏媒体宣传、战略/经济利益、政治意愿薄弱、社会价值观念不同或者捐助者认为政府或援助方案对捐助的使用效率低下或不当。不论是故意忽视还是处理不足引起的资金不足问题，都可以通过更有经验根据的人道主义援助办法以及为此问题制定并使用普遍接受的定义参数，来尽量降低危机局势中供资不足的影响。在制定此类参数的工作中，应通过制定最低援助水平以及绩效和影响评价指标，对“危机局势中供资不足”的含义达成一致。此类指标应基于人道主义原则，从国际商定的受援权利中产生，并参照这个领域内已开展的大量工作，特别是环球项目的工作。确定援助的最低水平并确定“供资不足”的含义将有助于确立援助平等的观念，并有助于供资决定标准化。此类标准还将提高国际社会对目标受益者的问责。

63. 从长期而言，在制定能够衡量处理人道主义需求工作进展的指标方面设立目标也有用处。此类目标应与官方发展援助水平挂钩，并通过与千年发展目标挂钩而纳入更广的发展范畴。设立此类目标将有助于加强人道主义行动的公信力和问责，确保资源在各国的分配更加公平，并推动从以供应为本的系统向以需求为本的系统转变。

64. 此类举措要求编纂更为可靠、更加完善的受益者资料，更好地按区域、国家和部门跟踪人道主义援助流量，以及更系统地在资金流量分析中汇总此类信息。为有效开展跟踪工作，需要捐助者、参与的机构和组织以及政府继续承诺报告联合国呼吁内外的资金来源和使用情况。

65. 加强人道主义筹资工作的连贯一致性，还要求制定完善而灵活的多年期供资机制，以便在危机持续存在时更长久地维持资金供应，并加强国际金融机构、联合国系统、甚至双边政府捐助者在需求评估和战略规划方面的协调。此外，为使人道主义筹资更加连贯一致，还要对自然灾害采取长期的处理办法，即更致力于防患未然，这样才能既救命又省钱，否则资金将用于成本效益较低的救灾工作。

#### **D. 救灾工作中的军民协调**

66. 在 2004 年印度洋地震/海啸以及 2005 年南亚地震的救灾工作中，国家、区域和国际军事部门提供的支助是总体救济努力的核心。但是这两次救灾工作都表明，需要改善备用安排，以确保在必要时能够得到并使用军事资产，同时加深对军民协调的运作和标准框架的理解。

67. 例如在巴基斯坦，为救援山地和难以达到的地区的幸存者，需要一些直升机。但是当联合国请该国政府合作伙伴提供直升机时，却得不到几架适于执行任务和快速调动的直升机。大型救灾工作仍要使用直升机等资产，这需要事先与军事资产和人员的主要提供者达成备用安排。目前正在完成与总部设在欧洲的组织的协

商，以确定现有能力并确保遵守共同的程序和商定的准则。应与其他主要的军事提供者达成并推广此类安排。

## **E. 综合任务**

68. 有些政府间决议要求我保证联合国的人道主义组织酌情与维和部开展合作，以更好地确保在含有人道主义内容的联合国多方面综合维持和平行动的规划设计最初阶段，安排处理人道主义问题，并且确保在此类行动的任务规定中继续考虑需要按照人道主义原则开展人道主义活动。

69. 已经对综合任务规划进程进行完善，不过在某些情况下仍需加强将人道主义行为者纳入规划进程的工作。在定义“综合”维持和平任务中人道主义行为者与政治和军事部门之间的关系方面，取得了进展。2006年2月，我颁布了《关于综合任务的指导说明》，其中规定人道主义、发展、军事和政治行为者之间的工作关系，并具体提及大会第46/182号决议及其指导原则。

70. 在操作层面，对规划进程的改动着重于完善战略、规划和任务设计。此类改动已经包含在刚果民主共和国和苏丹的任务规划中。而且在秘书处有关各部与联合国各基金、方案和机构之间的合作方面取得了显著的进展。但是仍有挑战，例如在海地和科特迪瓦，安全局势动荡，人道主义问题严峻，需要仔细确定优先事项并且应在规划进程中更好地考虑人道主义工作。

## **第六章：建议**

### **所审议的年度**

71. 鉴于人道主义应急工作、早期复原和降低风险之间存在重要联系，我建议，会员国、捐助者和相关的人道主义组织将备灾、早期复原和降低风险活动纳入人道主义应急工作，对其进行投资。此类投资应针对标明为自然灾害高危地区的国家和地区。

72. 鉴于区域处理办法对需要跨国应急处理的救灾工作非常重要，我建议，联合国会员国及相关的人道主义组织支持区域呼吁和协调机制，以加强救灾工作和重建活动的连贯性并以最灵活有效的方式使用资源。

73. 我建议，国内有流离失所或面临流离失所者的政府应参照《指导原则》，根据需要修改并审查本国立法，以期建立本国救援保护国内流离失所者的能力，并且应请国际社会帮助开展这项工作。

### **开展经过完善的人道主义救灾工作**

74. 我还建议，会员国、捐助者、联合国相关的人道主义机构以及非政府组织通过联合国财务支出核实处及时准确地提供有关捐助和人道主义资金使用的情况。

75. 我建议，人道主义事务协调厅作为基金的管理机关，以及有资格参与中央应急基金的联合国各机构和国际组织，再次确认有关尽量减少影响并改善中央应急基金运作的集体义务。这个义务体现在大会第 60/124 号决议中。

76. 鉴于加强国际人道主义救灾系统能力的努力，我建议，捐助者自愿提供必需的资源，以便实行分组办法并在国家一级开展 2006 年分组呼吁和综合及紧急呼吁中详细说明的与分组相关的活动。

77. 鉴于所有人道主义行为者广泛涉入和协调对有效开展人道主义应急工作具有重要意义，我鼓励国际红十字和红新月运动、相关的人道主义非政府组织以及非政府组织联合积极涉入和参与落实人道主义援助的完善工作。

### **加强地方、国家和区域的防灾和救灾能力**

78. 另外，联合国系统中相关的人道主义、发展和减灾组织还必须从存在人道主义危机风险的国家开始，继续按照《兵库行动框架》改善规划和加强地方、国家和区域的救灾能力。

79. 我鼓励灾害频繁国家的政府在国际社会的支助下，加强防灾和救灾能力，具体做法是与社区领袖和地方非政府组织协商，发展各级的民事灾害专门管理机构并制定国家应急计划。

80. 另外，灾害频繁国家的政府还必须设立协调结构，让联合国系统、国家红十字会或红新月会以及非政府组织参与进来。

81. 鉴于非政府和社区组织具有救灾第一线的重要作用，我鼓励国际人道主义界着力于建设与灾害频繁国家和社区的地方非政府组织和社区组织的长期关系。

82. 我建议会员国和捐助者都认识到，在危机发生前和期间，协调所有人道主义行为者以及支持设立非政府组织联合体的工作具有重要意义。

83. 鉴于发生自然灾害时非政府组织和社区组织率先开展救助工作，发挥了重要作用，我鼓励灾害频繁国家的政府营造一个有力的环境，以便此类组织能够开展能力建设并帮助它们开展工作。

### **人道主义原则的适用和其他关切的问题**

#### **人道主义援助准入**

84. 鉴于有必要对需要紧急国际援助的局势的含义取得一致理解，我建议，联合国系统相关的组织应研究制定国际紧急救灾工作的参数。

85. 我还鼓励会员国和相关的人道主义组织都认识到，紧急救济协调员和人道主义协调员可以发挥作用，为联合国系统相关的人道主义组织争取准入，以便这些组织能够接触到需要人道主义援助的民众。

#### 基于性别的暴力

86. 会员国应认识到，基于性别的暴力意指违背他人意愿、因男女社会归属差异（性别）而实施的有害行为。这种暴力越来越成为人道主义危机中引人关切的严重问题。

87. 联合国会员国、区域组织和相关的人道主义组织应通过采取实际保护措施、培训以及进行公众教育，防止在发生冲突和流离失所的环境中出现性别暴力。

88. 联合国会员国和相关的人道主义组织应通过加强立法和受害者支助政策，以及提供身心帮助，加强对性别暴力受害者的支助。

89. 会员国应通过制定和实施国家法律与政策以及执行国际法律文书的规定，加强报告、调查和起诉性别暴力行为的能力。

#### 长期供资不足的危机局势

90. 联合国人道主义组织应设立共同机制，以便报告有关受益者的资料和信息。

91. 鉴于人道主义援助的不平等状况，我建议，捐助者和联合国系统相关组织制定人道主义援助参数，具体办法是确定对受益者的最低援助水平，以及订立与千年发展目标挂钩的长期目标，包括通过良好人道主义捐助倡议来开展这项工作。

92. 鉴于有必要在危机持续存在的时期更长久地持续提供援助，我还建议，捐助者和联合国系统相关人道主义组织设立灵活的多年期供资机制，包括通过良好人道主义捐助倡议来开展这项工作。

#### 军民协调

93. 联合国系统相关组织应进一步改善与军事资产和人员的主要提供者的待命安排。