



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
29 May 2007
Chinese
Original: English

大会

第六十二届会议

暂定项目表* 项目 73(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

2006 年实质性会议

2007 年 7 月 16 日至 7 月 18 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

本报告根据大会第 46/182 号决议编写，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。本报告也是针对大会第 61/34 号决议的要求编写的。

本报告介绍过去一年的人道主义事态发展，概括改善人道主义系统的重要举措，分析了两项引起关注的主题问题：在自然灾害救济工作中利用军事资产和以基于需要的人道主义供资，包括中央应急基金。报告最后根据其中所载结论提出了一系列关于进一步加强联合国人道主义援助协调的建议。

* A/62/50。

** E/2007/100。



一. 引言

1. 本报告根据大会第 61/134 号决议和经济及社会理事会第 2006/81 号决议的要求提交。

二. 人道主义事态发展

A. 一年回顾

2. 在报告所述期间，一些长久未决的紧急情况出现了积极发展，为联合国及其合作伙伴加强人道主义援助和使和平解决办法长久立足提供了重大机会。不过，在同一时期，有些紧急情况仍在继续，一些情况更加恶化，自然灾害次数增加，程度更加严重。这些都说明，需要继续重点加强人道主义行动者的能力，缓解紧急情况给千百万人的生命和生计带来的影响。

3. 2006 年，刚果民主共和国成功举行选举，自 1998 年以来直接和间接夺走约四百万人生命的暴力行为得以减少。东部地区仍有战斗出现，但其他地区则相对和平，成千上万的难民和境内流离失所者得以返回家园。上帝抵抗军同乌干达政府之间的和平谈判虽很脆弱，但仍有希望，这是 20 年来在乌干达北部和苏丹南部实现持久和平和稳定的最佳机会。2006 年，尼泊尔政府同尼泊尔毛派共产党之间停战，结束了十年的武装冲突，成千上万名国内流离失所者受到鼓舞，返回家园。人们仍然关注停战在地方一级的执行，但它已经为受叛乱之害的人口的稳定创造了条件。

4. 尽管出现上述进展，许多冲突仍在继续，必然给平民带来影响：无政府状态、武装暴力、流离失所、以及失去生存所需的基本生计。在达尔富尔，平民受到攻击，包括强奸和其他形式的基于性别的暴力，因此仅仅过去半年中就有 25 万人流离失所，成千上万人被迫跨越国界，进入中非共和国和乍得。在索马里，民兵同得到埃塞俄比亚军队支持的政府部队之间的战斗加剧，迫使 40 多万人丢弃家产，逃离摩加迪沙，几乎得不到食品、清洁饮水或住所。斯里兰卡重新爆发战斗，30 多万平民流离失所，此前因海啸和内乱已经有大约 40 万人流离失所。

5. 冲突继续影响整个中东地区的人口。在伊拉克，平民死亡人数现在已经超过平均每天 100 人。估计有 800 万平民急需人道主义援助，其中包括 200 万境内流离失所者，其中 80 万人自 2006 年 2 月以来已流离失所，还有 200 万人逃到阿拉伯叙利亚共和国和约旦。在巴勒斯坦被占领土，因为冲突继续，972 名居民被打死；其中 274 人是内讧的受害者。同一时期，从加沙地带发射的土制火箭炸死了 16 名以色列人，炸伤 15 人。2006 年夏天，黎巴嫩和以色列境内持续 34 天的军事进攻，夺去了 1 000 多名黎巴嫩平民和 43 名以色列平民的生命，100 多万黎巴

嫩人和 30 万以色列人流离失所，整个黎巴嫩南部登记在案的大约有 900 个集束弹药地。

6. 2006 年，全世界大约有 400 万人被迫逃离家园，比 2005 年增加一倍以上，这些人主要是在苏丹、哥伦比亚、索马里和伊拉克。联合国难民事务高级专员办事处（难民署）援助的难民人数从 860 万人增加到 990 万人。¹

7. 同时，自然灾害的次数和严重程度持续上升，给人带来巨大影响。2006 年，共发生 426 次灾害，影响到 1.43 亿人，经济损失 346 亿美元。这超过了 2005 年记录的 400 次灾害，也远远超过了 386 次这一五年平均数。与前几年一样，造成死亡人数最多的灾害是地质灾害。2006 年 5 月，印度尼西亚爪哇岛发生地震，造成 5 700 多人死亡，150 万人无家可归，是 2004 年 12 月印度洋海啸后亚齐失去家园人数的三倍。2007 年，所罗门群岛发生地震，引起海啸，冲走了运输、通信和卫生系统、医院和学校。

8. 水文气象灾害造成了 21 亿多美元的经济损失。东南亚的台风和洪水影响到菲律宾的大约 800 万人。非洲之角暴雨成灾，洪水泛滥，65 万多人无家可归。南部非洲出现大雨，同时伴有历史上次数最多的龙卷风和热带风暴，造成洪水泛滥，影响到 100 多万人。阿富汗降雨不足且不均衡，造成常年旱灾，庄稼歉收。目前的食品供应估计只是年需求量的 20%。

B. 全系统应急行动

9. 为了应对复杂的紧急情况，人道主义行动者、联合国、国际红十字和红新月运动、国际移民组织和非政府组织同国家和地方当局及民间社会团体合作，利用上文提到的积极发展，在先前因暴力而出入受到限制的地区加紧救灾工作。若想推动这一势头，需要国际社会集体努力，持续进行救灾和恢复活动，支助国家当局。同时还要同有关各方保持对话和接触。

10. 不过，援助人员仍难于接近弱势人口，并且越来越多地成为蓄意袭击的目标。2006 年，联合国安全和安保部报告，38 个国家发生 163 起袭击人道主义人员事件，6 人死亡。苏丹（达尔富尔）、乍得和阿富汗发生的袭击最多，其中包括恐吓、骚扰、绑架和威胁，这迫使许多组织在人道主义需求越来越大时停止工作。² 联合国正在通过“携手救人”等行动改善所有参与人道主义救援的组织的安全环境，但袭击不断，治安恶劣，常常迫使这些组织撤出，因此危及到生存面临风险的人口根本生命线。

¹ 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）业务区内的巴勒斯坦难民。

² 在此记录的死亡人数只涉及恶意行为造成的死亡。统计数字只包括报告给联合国安全和安保部的数字，因此只说明涉及联合国工作人员的事件。

11. 尽管工作环境危险，联合国人道主义人员及其合作伙伴仍能够提供急需的援助。例如，在达尔富尔，人道主义组织援助了 300 多万平民，提供食品、清洁用水、住宿和医疗，不过，面对暴力，他们仍急需得到保护。在索马里，2007 年 3 月至 5 月间，人道主义机构和非政府组织连同地方伙伴，向一些地方大约 12 万流离失所者提供食品、塑料布、毯子、氯包和医疗用品。

12. 对于自然灾害引起的灾难，主要由受影响国家的政府和社区本身满足人道主义需求，同时得到联合国及其合作伙伴的支助。派遣了 7 个联合国灾害评估和协调小组，评估需求，协调整体的应急行动，减轻灾害给环境带来的严重影响，同时还派遣了联合国军民协调干事，协调外国和国内军事和民防资源，支助人道主义行动。缩短对灾害做出应对的时间和加强减少灾害风险和备灾的工作，仍是主要挑战。

C. 目前的困难

13. 这报告显示人道主义问题会持续，对人道主义行动者和人道主义行动的需求很可能增长，而人道主义工作所基于的原则将继续受到挑战和考验。要充分满足这些需求，需要共同努力促进对人道主义原则的遵守，解决行动方面的困难，并投资于各项措施，以确保甚至在人道主义紧急情况发生之前就能做出有效应对。

人道主义援助准入

14. 人道主义行动者能否接近需要帮助的人群以及这些人群能否获取人道主义援助，是国际人道主义法规定的所有人道主义行动的前提。会员国在大会第 46/182 号决议中重申了这一原则。该决议吁请那些本国人民需要人道主义援助的国家提供便利，让人道主义行动者能够落实人道主义援助，特别是提供对受害者来说至关重要的粮食、药品、住所和保健服务。虽然此一规定在其后的政府间决议中多次重申，但仍然需要有更多的努力，以确保在当地提供和长期这种准入。

15. 在苏丹达尔富尔省，几乎三分之二的人口现在得不到联合国的援助。自从 2004 年以来在拯救生命方面取得的重要成就，例如在加强防疫接种、改善营养不良和降低死亡率等方面的成就，现在都由于民兵经常袭击及各种行政限制而面临危险。在索马里，摩加迪沙日益升级的暴力事件使首都百分之八十需要救助的人得不到人道主义援助。在伊拉克，人道主义组织受到袭击，致使全国各地援助人员的人数和行动受到重大限制。在阿富汗，由于无法进入南部很多地区，援助机构无法清楚、客观地了解当地的人道主义需要。在巴勒斯坦被占领土，内部的政治分歧，以色列的经济和军事压力以及越来越多的行动障碍导致人道主义状况恶化，包括粮食匮乏增加了 13%。准入受到限制的原因很多，包括战斗、轰炸、土匪及其他犯罪活动、小武器和轻武器的泛滥和使用、过多的行政手续和对人道主义原则不够尊重。不管什么原因，准入受到限制都使人道主义组织有效工作的能力受到了限制。

16. 有些政府采取了迫切需要的步骤，以便利人道主义援助工作人员安全、不受阻碍地接近弱势民众。3 月，苏丹政府与联合国签署联合公报，减轻行政负担。在索马里，过渡政府成立了部际委员会来便利人道主义应急工作，并重新开放民用机场，用于运送救援物资。在乌干达，政府与联合国、非政府组织和捐助方密切合作，改善北方的人道主义准入情况。这些只是初步的措施，但至关重要，必须加以密切监测，确保其能够全面、持久、迅速地实施。其他国家的政府在准入仍然不足的地区也应当实施这些措施。联合国随时愿意在这方面帮助各国政府。

17. 各国政府也应当采取一切必要步骤来保护在其境内工作的人道主义人员，包括公开承认他们的公允性和对弱势群体的积极帮助，并起诉攻击他们的犯罪行为的肇事人。联合国及其人道主义伙伴必须尽自己的力量尊重其行动所在国的文化、传统和习惯。要改善人道主义准入，需要政府和联合国实际努力创造及维持人道主义行动者所需要的行动空间，使它们能够依照任务规定及在尊重世界公认的人道中立、公正和独立等原则的基础上提供援助。

人道主义紧急情况的区域问题

18. 人道主义紧急情况蔓延到其他国家是常见现象，可造成区域性的人道主义后果。乌干达政府与上帝抵抗军之间长达 20 年之久的冲突已导致乌干达北部、苏丹南部和刚果民主共和国东部地区人民流离失所，冲突频仍，基础设施和生计受到破坏。除了达尔富尔逃难的难民外，现在乍得和中非共和国又分别多了 14 万和 21 万流离失所者，以躲避跨境进入其家园进行的袭击。伊拉克大幅升级的教派暴力逼得 200 万伊拉克人背井离乡，逃到邻国，造成边境地区越来越不安全，也给接收了这些伊拉克人的约旦和阿拉伯叙利亚共和国造成压力。³

19. 自然灾害常常同时影响几个国家。2006/2007 年南部非洲的豪雨和风暴在安哥拉、马达加斯加、莫桑比克、纳米比亚和赞比亚五国同时造成了严重水灾、水媒疾病流传、庄稼歉收。非洲之角和南部非洲旱涝交替，已在多国造成流离失所/移民和粮食安全问题。

20. 这些都是很有说服力的例子，说明个别冲突和灾难的间接影响如何深化了人道主义问题，使提供援助更为复杂。易受这些紧急状况影响的根本原因虽然是区域性的，但对不同国家和国内不同地区可能很不一样，需要从国家和区域两方面来解决。区域组织可发挥重要作用，在区域问题受到威胁时，应当让其参与并给予支持，以促进国家应急行动。

³ 数字由挪威难民委员会境内流离失所监测中心提供；关于引起难民署关注的逃到邻国的伊拉克人的数字由难民署提供。

备灾及降低风险

21. 灾难的影响越来越大，原因是自然灾害确实增加了，加上遭受灾害破坏性影响的人口更多也更为脆弱。气候变化、急速和无序的城市化、人口密度的增加、流离失所以及艾滋病毒流行等等，都是造成此一趋势的原因。要解决经常发生的生命和物资的损失、环境和社会状况的恶化以及脆弱性加大等问题，要求国际社会共同努力，找出一个灾难管理办法，解决威胁及脆弱性互相关联的问题。

22. 要解决灾难对人的影响，需要能够控制自然灾害、减少受灾威胁、并使备灾及早期预警成为国家、国际和区域灾害管理计划中的优先事项。《兵库行动框架》的优先事项五“加强各级的备灾应变能力”认识到这一点，并促请把降低风险战略纳入备灾计划。目前联合国各人道主义机构及其合作伙伴正在执行几项举措，来支持国家当局在这方面的努力，例如社区培训、提供基本的急救设备和预先放置救灾物资。政府如继续投资于备灾和应急计划的制订和给予支持，特别重视最脆弱地区和人群、经常进行备灾演习、按地方需要提供粮食和非粮食救灾物资，将大大有助于减少未来灾难事件的生命和物资损失。

三. 提高基于需要的人道主义援助的效力

23. 为了应对去年发生的事件，国际人道主义系统还进行了自审，以改进工作方法，提高援助效力。

A. 采用分组办法弥补应急行动和协调方面的缺口

24. 机构间常设委员会制定了分组办法，以帮助找出应急行动中的缺口，提高人道主义行动的质量，并加强行动的协调一致。⁴ 在全球一级，分组办法旨在加强全系统应对人道主义紧急情况的准备和能力，确保提供可预测的领导和责任，集中使用储存物资、经过培训的可部署人员和应急手段。在国家一级，分组办法的目标是加强人道主义应急行动，支持国家开展的工作，在预测、责任和伙伴关系方面提出较高的标准，加强国家工作队认为人道主义应急行动存在缺口的地方。

25. 在全球一级，11 个分组工作组正在执行分组办法，各工作组都由一个适当的组织负责领导，其成员包括参与各活动领域的联合国和非联合国人道主义行动者，这些领域或缺乏人道主义紧急情况中可预测的领导和能力，或需加强与其他人道主义行动者的伙伴关系。⁵ 这些工作组已开始统筹使用专门人员，商定共同

⁴ 红十字国际委员会未参加分组办法。但是为了实现高效的业务互补，并加强对受武装冲突和其他暴力局势影响民众的应对，红十字国际委员与联合国将继续进行所需的协调，

⁵ 全球分组/部门工作组（及其各自的主席/共同主席）为农业（粮农组织）；营地协调和管理（难民署和移民组织）；早期恢复（开发署）；应急教育（儿童基金会和联合国王国拯救儿童组织）；应急住房（难民署和红十字与红新月联合会）；应急电信（联合国人道主义事务协调厅/儿童基金会/粮农组织）；卫生（卫生组织）；后勤（粮食计划署）；营养（儿童基金会）；保护冲突流离

的应急标准和手段，制定分组培训方案，建立应急名册。其结果是，更广泛地分享了最佳做法，加强了应急规划，改善了外地具体的应急工作。多数工作组报告，其在全球一级开展的工作改善了外地一级的伙伴关系，包括与国家当局的伙伴关系，并改进了工作文化，改善了本国、联合国和非联合国人道主义行动者之间的沟通。

26. 为向这些工作组提供协助，2006 年 3 月发出了改善全球人道主义应急能力分组呼吁，计划筹资超过 3 800 万美元。虽然呼吁收到了 2 500 万美元（占筹资总额的 65%），但是大部分资金在呼吁后期才到位，阻碍了全球分组目标的实现。2007 年 4 月发出了第二次、亦即最后一次建立全球人道主义应急能力呼吁，要求捐助者为 2007–2008 年期间的能力建设提供 6 300 万美元。⁶ 对于响应提供更可预测、更有效和更负责的人道主义应急援助的政府间呼吁来说，这些筹资呼吁至关重要，因此会员国的支持，包括为目前的呼吁捐款，是十分重要的。

27. 在外地一级，分组办法已在十多个国家执行，以期加强对新出现和持续存在的紧急情况的人道主义应对。虽然目前就分组办法对外地的全面影响进行分析为时过早，但是在外地开展的工作已经初见成效。

加强与国家和地方当局的互动

28. 在国家一级，分组办法的一项重要职责，是确保人道主义行动者利用地方能力，为国家主导的结构提供支助，同时与国家和地方政府当局建立和保持适当联系。分组办法应为国际人道主义界的重要活动领域指定明确的协调中心，酌情协助政府和地方当局了解提供支助的部门。在已经执行分组办法的各地，国家当局承认了分组办法在应急工作中建立更多结构、加强责任和专业精神，以及在为各级当局提供人道主义方案协调中心方面带来了价值。

29. 比如，在印度尼西亚、黎巴嫩、巴基斯坦和索马里开展活动的应急住房分组，通过向国家政府提供住房应急方面单一的服务部门，改善了与国家努力的协调，并加强了对国家努力的支持。在 2007 年初莫桑比克发生洪水和龙卷风后，采用分组办法，协助确定紧急呼吁和中央应急基金的优先需要，以支持政府自身提出的调集资源倡议。早期恢复网络（早期恢复分组在当地的形式）与莫桑比克国家灾难管理研究所密切合作，领导和协调了早期恢复工作。营地协调和营地管理分

失所者（难民署）；保护非冲突流离失所者（儿童基金会/人道协调厅/难民署）；水/环卫/卫生（儿童基金会）。国际人道主义行动者领导和责任早已明确的部门、活动领域和人口类别，没有列入全球一级的九个分组。其中包括粮食计划署负责领导的粮食以及难民署负责领导的难民。

⁶ 红十字会与红新月会国际联合会没有要求、也没有收到联合国分组呼吁的资金。红十字会与红新月会单独发出了独立的全球住房呼吁，计划筹资 1 230 万美元，以加强其自然灾害应对住房分组召集人的作用。由于难民署和红十字与红新月会共同担任全球住房分组工作组主席，红十字与红新月会会对全球建设人道主义应急能力综合呼吁的住房部分进行了密切协调。

组为支持在埃塞俄比亚、印度尼西亚、菲律宾、索马里和乌干达的行动而开展的工作，也改善了与国家当局的互动，减少了在营地保护和援助方面可能出现的缺口。比如，由于采用了分组办法，卫生、营地协调和营地管理方面的国家能力建设工作也得到了加强。

提高作用和职责的可预测性

30. 在提供人道主义救助方面，可预测性提高和责任增强，是分组办法取得的另一个成效。分组工作组已证实，由于国际人道主义组织的作用和职责明确，最近紧急情况的应对工作有所改进。

31. 比如，在黎巴嫩的伙伴普遍表示，对后勤、保护以及水和环卫方面的职责分工有了更加明确的认识，由于战争的直接影响，这些方面变得十分重要。在刚果民主共和国，由于改进了对差距的分析，而且相关伙伴提出了更明确的需要，对水和环卫的投资从 2005 年的 300 万美元增加到 2006 年的 1 700 万美元。在乌干达北部，保护分组通过制定保护任务，对保护问题进行监测和落实，加强了各机构的能力。

32. 在刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度尼西亚、黎巴嫩、巴基斯坦、菲律宾和索马里开展行动的后勤分组，在信息管理、海空陆运输和仓储方面向各人道主义行动者提供了预测程度更高的服务。在以色列国防军指挥机构内设立的联络处，为人道主义物资车队进出黎巴嫩受影响地区提供了便利。

今后的措施

33. 随着在新的和持续存在的紧急情况中的继续采用，分组办法将需加强责任和专长，改进工作安排，简化将两性平等、艾滋病毒/艾滋病和环境纳入全面应急措施的手段。目前正在对分组办法进行外部评价，以根据其最终目标对分组的业绩进行评估，这一目标是：向需要救助的群体提供更及时、更可预测和更有效的人道主义应急行动。

34. 同样明确的是，还需开展更多的工作，使地方、国家和区域当局了解分组办法的运作和可能取得的成效。一些协商已开始进行。2006 年，联合国在南非约翰内斯堡和埃塞俄比亚为当局和工作队举办了区域和国家讲习班。随着多数人道主义协调员于 2007 年开始执行分组办法，这种协商将会扩大。欢迎各国对这些工作提供支助。

B. 确保人道主义资源得到有效利用

中央应急基金

35. 从中央应急基金 2006 年 3 月 9 日发起到 2006 年底，紧急救济协调员向非洲、亚洲、拉丁美洲和中东的 331 个拯救生命紧急项目承付了 2.593 亿美元。2007

年头四个月，向 30 个国家的 159 个人道主义项目承付了 1.57 亿美元。⁷ 捐助方对中央应急基金的支助也很强劲：2006 年，51 个国家、一个地方政府和一家私人组织捐款 2.987 亿美元。2007 年头四个月，57 个国家、一个地方政府和两家私人组织的认捐超过 3.45 亿美元，实收捐款共计 2.679 亿美元。这还包括通过联合国基金会收到的个人捐款 117 959 美元。迄今为止已有 71 个国家向中央应急基金捐款。

36. 中央应急基金自发起以来实现了许多目标。基金为支持关于突发紧急情况的紧急呼吁及时提供了资金，向联合呼吁中资金不足的拯救生命活动提供了支持，并推动了在国家一级作出更具战略眼光的全面性决策。虽然许多初步挑战已获解决，但是还需要作出进一步努力，精简程序，扩大培训，统一报告程序和改进问责机制。目前，正在按照大会的要求准备进行一次独立的评价，审查基金成立两年来的效力。秘书长关于中央应急基金的年度报告对基金进行了进一步的分析（见 A/62/72-E/2007/73）。

C. 加强协调：人道主义协调员制度

37. 为加强实地一级的协调所做的工作侧重于加强人道主义协调员制度，包括改进制度，以利物色、任用和培训最有资格胜任国家一级有效和负责任领导工作的人才。

38. 机构间常设委员会在建立此类候选人人才库方面取得进展，性别平衡、地理分布的多样性和经验的广泛性已列入考虑范围。为便于在人道主义协调员遴选工作中保持一致，制定了标准化的人道主义协调员基本情况介绍。机构间常设委员会建立了一个学习和情况简介系统，以支持人道主义协调员人才库。人道主义协调员上岗培训已经进行两次，但是还需要进行更多的培训，尤其是对非联合国候选人进行培训。

39. 还正在对所有即将到任的驻地协调员进行人道主义培训，以便在驻地协调员系统范围内努力普及人道主义专门知识，包括备灾知识。同时进一步重视拟派往可能发生人道主义紧急情况国家的驻地协调员候选人在人道主义方面的资格。

D. 拓展人道主义伙伴关系

40. 为了加强人道主义援助的有效性，改进人道主义系统与确定谁有能力作出反应同等重要。国家和地方政府、国际移民组织、红十字会/红新月会、非政府组织和受灾社区是人道主义应急的重要战略和行动伙伴；它们的资源和专门知识至关重要。因此，请各国政府、联合国、其他有关的人道主义组织、国际红十字和红新月运动（在充分尊重其独立性和中立性的前提下）以及非政府组织进行工作协调，以造福于需要救助的群众。

⁷ 400 万美元用于快速反应，8 300 万美元用于资金不足的紧急情况赠款。

加强国家和地方伙伴关系：提高待命能力

41. 建设国家和地方的备灾和应急能力，是作出更有预见性的有效反应的关键。在大规模自然灾害中，国家和地方应急小组往往能作出最有效的初步反应。在复杂的紧急情况下，冲突后阶段的国家自主权和主导权对于巩固和平和就优先发展事项达成共识至关重要。在所有人道主义紧急情况下，与社区成员进行合作有利于长期可持续性。

42. 国家和地方机构通常缺乏足够的应急能力。在建设人道主义系统的能力时，应该注意通过技术和专门知识的转让及通过加强伙伴关系和待命安排，来动员和支持现有能力、知识和机构。

43. 联合国人道主义机构正在与各国政府一道加强上述能力。例如，正在努力推广国际人道主义伙伴关系机制。⁸ 亚太人道主义伙伴关系是在印度洋地震和海啸之后建立的，成员包括澳大利亚、中国、日本、大韩民国、新西兰和新加坡，曾在 2006 年印度尼西亚日惹地震后部署，以提供后勤支持，并在 2007 年部署，以应对所罗门群岛的海啸。拉丁美洲和加勒比正在努力建立类似的安排。

44. 联合国各人道主义组织也在设法通过分组办法来加强待命能力，具体做法是设立和培训应急工作人员，与联合国灾害评估和协调等现有政府待命安排进行合作，在突发紧急情况下向国家工作队提供支持，以启动分组的工作。联合国通过分组办法派遣了 66 名水、环境卫生、保健、营养、后勤、保卫和教育等领域的待命伙伴专家，并在迪拜、加纳、意大利、马来西亚和巴拿马建立了一个仓储网络（联合国人道主义应急供应站），随时准备提供救灾物资。性别问题待命能力已经建立，可派遣专家与各分组一道就性别平等问题作出规划。全球分组还同各国政府合作，鼓励推动设立各种灾害管理能力中央登记册，例如军事和民防资源登记册和应急贮存物资登记册。这些登记册需要各国政府广泛参与并经常进行系统性的更新。

将伙伴关系扩展到联合国以外

全球人道主义平台

45. 非政府组织通过分组办法，尤其是通过参与人道主义协调员人才库和扩大国家工作队的基础，越来越多地参与战略制定和规划工作。这些工作大大改善了实地的协作与协调程度。然而，要提高人道主义援助的效力，需要在行动和战略层面上更加兼收并蓄。找到创新办法，以确保非政府组织，包括南方非政府组织和地方非政府组织的参与，这对于全球能力建设和应急准备工作至关重要。

⁸ 国际人道主义伙伴关系是一个欧洲待命机制，作用是在紧急状况下迅速提供行动和后勤支持，成员包括丹麦、爱沙尼亚、芬兰、荷兰、挪威、瑞典和联合王国。

46. 建立全球人道主义平台的目的是将联合国各人道主义组织、非政府组织、国际红十字和红新月运动、国际移民组织和世界银行聚集在一起，共同探讨拓展人道主义伙伴关系的途径。这一平台将连续三年举行年度会议，讨论紧急的人道主义问题。第一次会议于 2006 年 7 月 12 日和 13 日在瑞士日内瓦举行，联合国各人道主义组织的 40 名领导人参加了会议。

47. 定于 2007 年 7 月举行的全球人道主义平台会议将审议如何加强实地一级的合作与协调问题。会议议程将围绕全球人道主义平台的五大伙伴关系原则：平等、透明、注重成果、负责和互补。讨论活动的重点是多个救灾现场和一系列国家和国际人道主义组织获得的最佳做法和面临的现实挑战。

私营部门

48. 私营公司作为重要的救灾伙伴所起的作用越来越大。2005 年 12 月，敦豪（DHL）同意向联合国提供公益性后勤服务，保证灾区机场进港救灾物资供应链不间断运行。2006 年，敦豪在日惹地震和“榴莲”台风后分别向印度尼西亚和菲律宾派遣了后勤小组。爱立信向黎巴嫩和巴基斯坦的救灾行动提供了电信设备、服务和技术人员。TNT 运输集团四年来一直是联合国的活跃伙伴，曾经在日惹地震和黎巴嫩出现紧急情况期间、以及最近在莫桑比克爆发洪水期间，向应急行动提供了后勤支持。2006 年，沃达丰集团基金会和联合国基金会宣布了一项向联合国世界各地应急工作提供电信技术支持的五年计划。由于私营部门正在成为日益重要的伙伴，必须努力对联合国监管环境作出调整，以促进公私伙伴关系。

四. 在自然灾害救济工作中利用军事资源⁹

49. 印度洋地震和海啸及南亚地震的特点是，外国军队在提供人道主义援助方面的参与程度很高。35 个会员国为受海啸影响国家的人道主义救济工作提供了军事资源。为了应对南亚地震，巴基斯坦国家军队运送了大部分救济物资，但也请求外国军队提供国际援助，并收到了这些援助。虽然在这些灾情中利用军事资源属于例外情况，并与救灾规模有关，但连同最近的其他经验，这些行动表明，各国继续请求、允诺和提供军事资源来支持救济行动。

50. 按照《使用军事和民防资源救灾的指导方针》（《奥斯陆指导方针》）的定义，¹⁰ 军事资源包括外国军事组织为国际救灾援助提供的救济人员、设备、供应品和服务。外国军事资源往往是在双边基础上为应对自然灾害提供的。在有限的情况下，而且常常是应对大规模的灾害，外国军事资源在多边基础上通过联合国提供。

⁹ 这个问题包括外国和双边的军事和民防资源，但本报告的范围只允许讨论外国军事资源的利用。

¹⁰ 《利用军事和民防资源开展自然灾害救济工作指导方针》（《奥斯陆指导方针》）首次发表于 1994 年 5 月。超过 45 个国家和 25 个组织参加了指导方针起草工作。2006 年 11 月，在经过修改以反映目前的用语和组织变化后，再次发布该指导方针。

51. 军事资源的利用往往有助于弥补民政救灾能力的差距。不过，有的时候，这种资源受到供应驱动，不以需要评估为依据，没有得到很好的协调，对援助预算产生了负面影响。许多为救灾提供军事资源的政府已经确定了这类资源的使用政策。国际标准和准则也规定按照国际法和现行标准，包括人道主义原则，适当利用军事资源。《奥斯陆指导方针》及其红十字会与红新月会国际联合会对《奥斯陆指导方针》的增编，就是与会员国协商制订和并经过它们认可的这样两项准则。然而，遵守情况并不平衡。加强传播、宣传和遵守这些准则，需要国际社会给予更多重视，并提供更多资源。

A. 适当利用

52. 军事资源的利用必须根据受影响国家政府的请求、同意或赞同而提供，并应适合紧急情况的规模、范围和特殊需要。虽然设想作为一种最后诉诸的手段，但有时利用军事资源可能是唯一可用的选择。这要求受影响国家的政府同在实地工作的所有人道主义行动者协调，快速而有效地通报各种需要的规模、范围和性质。这还要求提供军事资源的政府根据已查明的需要提供军事资源，争取与国家和国际行动者协调，一旦有民政备选办法便分阶段停止使用军事资源。

53. 联合国继续与提供国政府和接受国政府合作，通过已设立的联合国民事-军事培训班，支持军事演习和宣传现行准则，使它们熟悉救灾原则。作为备灾活动的一部分，会员国应审查并考虑把关于部署、接收和使用外国军事资源的《奥斯陆指导方针》纳入本国的备灾计划、军事学说和国家政策。

B. 协调

54. 关于协调外国军事资源利用的要求，每个灾害都不一样。过去的经验表明，如果提供外国军事资源是为了支持总的国际救灾努力，对这种资源进行协调可使之有效得多。2000 年莫桑比克抗洪时，12 个国家派出了 47 架直升机去满足人道主义需要。这些资源由一个联合行动中心集中使用，受影响国家政府、联合国和提供国政府通过该中心确保这些资源的有效协调与利用。

55. 这些情况表明，即使是双边支助安排，也需要加强多边协调结构，并鼓励双边提供者促进和支持这些安排。2004/2005 年在印度尼西亚应对印度洋地震和海啸期间，缺乏一个中央协调机制，意味着外国军事资源的双边部署造成了瓶颈、拖延和重复分配救济物资。已部署的外国军事资源显然归提供国政府所有，由它们操作，但鼓励各国政府酌情同联合国一道，在国家和地方民政救灾当局设立的结构内，协调这些资源。

C. 费用

56. 在许多突发灾难的救济工作中，利用军事资源证明是提供拯救生命的援助必不可少的，但往往造成大量开支。不过，成本效益不能仅从财务支出方面来看，

还应从每次紧急情况所产生的需求和需要以及必须快速拯救生命的角度来看。虽然联合国欢迎各国政府努力提供这类资源支持人道主义行动，但正如《奥斯陆指导方针》所规定的，这种投入的提供应是对人道主义救济援助专用款的补充。¹¹还鼓励各国政府根据查明的需要，提供小规模一揽子部署计划。

57. 此外，在一些情况下，利用军事资源救灾的费用直接或间接地计入人道主义/发展援助预算。这种做法往往耗尽否则可用于食品、药物和住房的援助资金，导致军方直接与援助机构竞争。

58. 近年来，会员国通过经济及社会理事会和大会认识到军事资源在支持有效救灾方面已经和可以发挥的重要作用。所以，政府间决议已经提到，有必要同军事资源提供国建立更有系统的联系，以查明这些资产的可提供性，并为国际救灾工作促进协调这些资产。

59. 需要更多的政府间讨论，以确定各国如何帮助促进这个领域的国际既定准则和最佳做法。不过，这种讨论需要考虑到对这类资源的费用、影响和功效的更好分析，以及关于在灾害之间采取行动来改进利用军事资源救灾的可预测性的建议。

五. 基于需要的人道主义供资，包括中央应急基金

60. 人道主义紧急情况的规模和严重程度给国际社会带来压力，使其必须以更高的效率来利用人道主义资金，从而促使建立了新的机制，以便在全球基础上提高紧急情况期间资金使用的及时性、可预见性和公允性。

A. 联合呼吁和紧急呼吁

61. 每年一度的联合呼吁程序和随之提出的共同人道主义行动计划是联合国人道主义系统为人道主义应急行动采用的主要规划和筹资工具；紧急呼吁的作用则是在突发紧急情况期间确定战略重点和行动。自从 1992 年开始实行这两项呼吁以来，已经针对复杂的紧急情况和自然灾害发出了 240 项联合呼吁和紧急呼吁，共筹得 290 亿美元的资金。每年有 100 多个组织提出联合呼吁和紧急呼吁项目，这些组织包括联合国、国际移民组织和非政府组织。红十字会与红新月会国际联合会为持续和突发的紧急情况分别发出独立的呼吁，这些呼吁有时也附属一项联合呼吁或紧急呼吁。

62. 人道主义供资仍然不足（联合呼吁请求提供的资金平均只有 67% 实际交付），而且在各紧急情况之间分配不均，因此，联合呼吁必须对供资和需要进行可靠搭

¹¹ “一援助国决定利用军事和民防资源，应考虑到这类行动相比现有其他办法的成本效益比率。原则上，利用军事和民防资源在国外执行救灾任务所涉及的费用，应由国际发展活动现有资金以外的资金支持。”

配。然而，为了使联合呼吁继续取得成功，必须更好地制定战略和对需要进行分析，并争取更广泛的参与，包括非政府组织、民间社会团体和受益人的参与。为了说服各国议会增加人道主义批款和多边支助，必须争取捐助者进行更密切的参与，并更好地审查项目，以使其符合联合呼吁的筹资需要。

B. 联合供资机制

中央应急基金

63. 中央应急基金是一个备用供资机制，其赠款部分是大会于 2005 年建立的，用途是能够更及时和可靠地向那些受人道主义紧急情况影响的人提供人道主义援助（大会第 60/124 号决议）。现在分析中央应急基金对全面供资水平产生的影响还为时过早，但初期的迹象显示，该基金的拨款能够在捐助者提供捐款之前向供资呼吁提供资金，从而在头一个月使联合呼吁的供资水平提高了 3%，使紧急呼吁的供资水平提高了 10%。

64. 正在继续开展工作，以加强机构间协作，包括同非政府组织的合作，并扩大捐助者基础，提高供资的公允性，支持在驻地协调员和人道主义协调员的领导下进行的协调。中央应急基金的效力还将取决于能否补充其他人道主义供资工具和向更广泛的业务伙伴提供资助。

65. 中央应急基金的使用进一步突出表明，有必要改进各种定义、指标、需要评估和分析框架，以更好地随着情况的变化确定优先事项和区别对待各种需要。应该制定共同的信息规格、定义和标准，按性别和年龄分列数据，并把受益人的意见纳入对需要进行的分析。应该建立共同的信息管理和分析平台。更好的决策事实依据对于进行规划、更好地利用人道主义资金和衡量取得的成果必不可少。需要就这些问题进行监测和分析，这也是中央应急基金两年期外部审查的一部分。

共同人道主义基金

66. 共同人道主义基金最初是由少数几个捐助者建立的，目的是使人道主义协调员有更多的机会和权力来运用可以预见、灵活、根据需求和轻重缓急支付的资金。指定用途的供资模式是由捐助者从联合呼吁或紧急呼吁中挑选项目，而共同人道主义基金与此不同，授予人道主义协调员全面的资金使用权，拨款决定完全是在国家一级做出，以国家工作队确定的轻重缓急为依据。通过这种方式，共同人道主义基金使得人道主义协调员和国家工作队能够更加公允地分配资金。建立这种基金的办法自 2006 年 1 月以来即在苏丹采用（1.43 亿美元），自 2006 年 3 月以来在刚果民主共和国采用（9 200 万美元），用途是支持在更广泛的呼吁内计划举办的活动。

67. 初步分析显示，上述两个基金促使全面供资水平小幅度上升了 1%至 2%，并通过鼓励根据实地情况做出决策增进了确定优先事项的工作。然而，这种基金的

效力取决于改进国家一级的管理体系，减少行政费用和交易成本，并加快付款速度，特别是向非政府组织付款的速度。共同人道主义基金还要求捐助者在前期支付捐款，以保证向受援者提供更大的可预见性，向人道主义协调员提供更大的灵活性，同时简化针对这些捐款的报告规定，以加快拨款。

应急基金

68. 应急基金与共同人道主义基金一样，是国家一级的联合供资机制，目的是向实地一级的人道主义援助参与者提供小额赠款。1997 年以来，安哥拉、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度尼西亚、利比里亚和索马里的六个应急基金共支付了 6 578 万美元，向举办多种多样活动的 538 个项目提供资金。现正进行努力，在布隆迪、中非共和国、科特迪瓦、被占领巴勒斯坦领土、刚果共和国和苏丹南部地区建立更多的应急基金。

69. 应急基金的拨款少于其他供资机制（从 10 万美元到 25 万美元不等），在国家一级由机构间审查委员会管理，供资对象往往是民间社会组织举办的小规模活动。例如，在刚果民主共和国，使用应急基金的拨款修复了一座桥梁，从而能够向 15 万境内流离失所者切实提供救济物资。应急基金的拨款由于其规模、结构和地方性，在纠正全球供资的不平衡方面贡献不大，但这些基金能够弥补应急行动当中意外出现的缺口，并使得非联合国伙伴能够迅速扩展自己的行动。此外，应急基金在供资需要超出其能力时，可以同中央应急基金结合使用。应急基金在把供资方向转到加强国家和地方的应急能力方面也很有效。

C. 机构应急基金

70. 某些人道主义业务机构设有自己的应急基金。¹² 这些基金有助于提高应急行动的效率，其方式包括：使世界粮食计划署这样的机构能够通过采购粮食和采取其他行动及时地对紧急情况做出反应；使难民署能够迅速对难民和其他流离失所者突然涌入的局面采取措施；使儿童基金会能够在没有人道主义协调员或联合呼吁的地方对突然出现的紧急情况采取对应措施。每个这样的基金都仅供用于具体机构所负责的应急领域，但由于是内部管理，其付款速度超过联合基金。因此应该支持这些基金，以之作为现有人道主义供资机制的重要组成部分。

D. 挑战

人道主义供资机制之间的互补性

71. 这些举措的成功取决于协调、互补和战略规划，以最大限度地开展援助活动和遏制竞争。这对于共同人道主义基金、应急基金和中央应急基金来说特别重要，

¹² 这些机构包括：粮农组织的应急和恢复活动特别基金、开发署的危机预防和恢复专题信托基金、人口基金的应急基金、难民署的业务储备、儿童基金会的紧急方案基金、粮食计划署的立即反应账户、世界卫生组织的快速反应基金以及红十字与红新月联会的紧急救灾基金。

因为共同人道主义基金和应急基金基本上是在人道主义协调员的领导下运作，而中央应急基金则是由人道主义协调员在紧急救济协调员的全面领导下管理。人道主义协调员在运用这些供资工具和保证它们之间的互补性方面起着重要作用。然而，需要就这些基金的相对优势提供更多的指导。

基于需要的援助以及数据和分析的质量

72. 对人道主义供资机制的有效利用取决于对受益人所需的准确了解、共同的业绩衡量尺度以及关于供资水平和趋势的质化分析。当前正在为编制相互一致和可比的需要评估报告进行努力，这项努力将有助于使花费的每一块钱收到更大的效益。此外，捐助者和各机构向财务支出核实处报告资金来源和使用情况的工作仍有改进的余地，这种报告是有效分配资源的一个先决条件。

精简管理做法和行政行动

73. 通过更多地利用联合供资，帮助减轻了捐助者的行政负担，但把负担转给了联合国的基金管理人、人道主义协调员办公室。必须协调所有人道主义供资机制的使用和决策做法，以避免给管理这些资金的组织带来过重的行政负担。同样，应该对捐助者的报告规定实行标准化和简化，以方便那些必须报告资金使用情况的接受机构和组织。

非联合国行动者的参与

74. 在新出现紧急情况的最初阶段，非政府组织经常困于手头没有可调遣的流动资金。联合呼吁和紧急呼吁越来越多地把非政府组织的项目包括在内，但中央应急基金当前无法直接向非政府组织拨款。共同人道主义基金虽然获准直接向非政府组织提供资金，但仍显示出宁愿向联合国和其他合格机构提供资金。另一方面，应急基金的拨款常常数额过小和目标过于集中，无法对方案规划产生影响。由于非政府组织是人道主义应急行动当中的主要伙伴，应考虑如何以最好的方式使其能够及时利用现有的供资机制，从而向其提供资助，同时使它们遵守这种资助规定的标准。

及时性和补充作用

75. 为了使所有人道主义机制以最佳方式运作，必须使这些机制得到捐助者的同等支持。尽管没有任何证据显示，新的供资机制的出现增加或减少了总的人道主义供资水平，但必须跟踪监测对这些基金作出的一致承诺。

六. 结论和建议

76. 上文列述的活动和挑战表明，对人道主义活动的需求可能会有所增加。由于气候变化和与人口增长、城市化、荒漠化和环境恶化相联的脆弱性，自然灾害造成的灾难可能更加频繁、更加严重。施政不力、武装冲突、政治、宗教和种族方

面的紧张局势、对稀少自然资源的争夺以及艾滋病毒/艾滋病和其他大流行病的蔓延，也会加剧自然灾害的影响。

77. 随着对人道主义系统的要求日益增多，联合国人道主义机构、国际红十字和红新月运动、国际移民组织和非政府组织伙伴会觉得越来越难以妥善应对。建立伙伴关系、在各国和地方政府、区域组织和民间社会团体内培养能力和更好地确定各种需要，都是对今后几年更有效处理人道主义脆弱性和公允地从事这项工作的重大投资。

78. 因此，至关重要的是确保人道主义机构及其伙伴获得空间、机会和安全保障，能够向需要救助者提供拯救生命的援助。还要促进对人道主义原则的遵守，促使人们更加理解人道主义工作人员在支持各国政府和人民方面的作用。

79. 基于上述，会员国不妨考虑如下行动：

(a) 敦促各国政府确认，有机会接触弱势民众和保障人道主义工作人员的安全，是任何有效人道主义应急行动的先决条件。还敦促各国政府提出各项具体措施，并在与各人道主义行动者达成协议的情况下充分加以执行，以方便人道主义人员的进出和人道主义用品和设备的运送安全无阻。联合国随时准备提供这方面的援助；

(b) 联合国人道主义机构应加强与区域组织的接触和能力建设工作，以帮助加强人道主义应急行动，支持各国政府和区域组织的工作；

(c) 在区域利益受到威胁之时，鼓励会员国在政府间论坛等各个场合确认和支持区域应急行动；

(d) 敦促会员国依照 2005 年《兵库行动框架》优先事项五，拟定和更新各级备灾计划，推广定期备灾演习；

(e) 邀请会员国与联合国合作，加强人道主义备用安排，包括加入人道主义应急网络、维持灾害管理能力中央登记册的备用目录和促进与私营部门达成备用安排；

(f) 鼓励联合国同会员国协商，对利用军事资源救灾的情况进行审查，以便按照人道主义原则改善这些资源的可预测性和使用情况；

(g) 会员国应考虑将使用军事和民防资源救灾的指导方针纳入国家备灾计划；

(h) 联合国人道主义机构和组织应就数据收集和需求评估方面共同接受的定义、指标和方法以及信息管理系统标准达成协议，以此提高有关受益人、需求和业绩的数据的准确性；

(i) 会员国、相关联合国人道主义机构和非政府组织应通过财务支出核实处提供及时和准确的资料，说明人道主义基金的捐款和使用情况；

(j) 鼓励联合基金的捐款国与联合国合作，通过统一捐款政策和报告通例等方式，改善联合基金的互补性和管理；

(k) 邀请会员国向中央应急基金提供和增拨多年期捐款，使之得以在 2008 年底前达到 5 亿美元的目标；

(l) 还邀请会员国向所有其他联合基金和人道主义筹资机制，包括联合呼吁和紧急呼吁以及各机构的应急基金，提供和增拨灵活的多年期捐款。