



大会

Distr.: General
11 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

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

中央应急基金

秘书长的报告

摘要

依照大会第 [73/139](#) 号决议，本报告叙述了 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金的活动。2018 年，应急基金继续是全球人道主义应急行动的牵头机构。在本报告所述期间，紧急救济协调员核准了 5.005 亿美元，用于支持 48 个国家、领土和地区拯救生命的人道主义活动。此外，还核准应急基金贷款机构的一笔贷款，总价值为 1 500 万美元。截至 2018 年 12 月 31 日，应急基金已收到 2018 年创纪录水平的 5.501 亿美元资金。

* [A/74/50](#)。



一. 导言

1. 本报告依照大会关于加强联合国紧急人道主义援助协调的第 73/139 号决议提交，大会在该决议中请秘书长提交一份报告，详细说明中央应急基金的使用情况。本报告叙述应急基金在 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间开展的活动。

二. 中央应急基金供资承诺概况

2. 2018 年期间，紧急救济协调员核准了共计 5.005 亿美元基金赠款，用于支持 48 个国家、领土和地区的人道主义活动。这是应急基金历史上一年内核准的最大金额。拨款包括通过快速应急窗口拨出的 3.208 亿美元和通过供资不足的紧急窗口为供资不足的危机拨出的 1.797 亿美元。紧急救济协调员还于 4 月份核准向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)提供 1 500 万美元贷款，以满足巴勒斯坦难民至关重要的生存需要。基金从 2005 年成立到 2018 年底，向 104 个国家、领土和地区提供了 55 亿美元人道主义援助。向联合国各基金和方案及专门机构拨付了赠款。这些在本报告中统称为“机构”。

表 1

2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金的拨款情况

(美元)

	快速应急窗口	供资不足的紧急窗口	共计
核定款额	320 776 210	179 731 863	500 508 073
受援国或领土数	35 ^a	18	46 ^b
得到资助的项目数	261	140	401

^a 除了这 35 个国家和领土外，还有两个国家从给委内瑞拉难民和移民危机的这种拨款中受益。

^b 某些国家或领土得到了来自两个供资窗口的拨款。

3. 根据 ST/SGB/2010/5 号秘书长公报，基金赠款中至少三分之二打算通过快速应急窗口付款。这一窗口提供的拨款用于促进满足人道主义需要，在危机突发初期或已存在紧急状况严重恶化的情况下，资助开展至关重要、拯救生命的人道主义活动。2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，基金通过快速应急窗口提供了 3.208 亿美元，用于支持 35 个国家和领土的人道主义业务。¹ 通过该窗口获得最多资金的国家是也门(4 990 万美元，用于应对冲突加剧)、刚果民主共和国(3 050 万美元，用于应对冲突升级和埃博拉病毒爆发)、埃塞俄比亚(3 030 万美元，用于应对族群间暴力和洪水)、索马里(1 730 万美元，用于应对从干旱到洪水等各种自然灾害)和乍得(1 700 万美元，用于应对干旱和中非共和国难民的涌入)。2018 年，快速应急资金的 57%用于解决冲突和内乱造成的关键需要。应对自然灾害占资金的

¹ 有 35 个国家或领土从快速应急拨款中获得了直接供资，另外还有两个国家从给委内瑞拉区域难民和移民危机的基金拨款中受益。

35.7%，即 16.9%用于受干旱影响的地区，9.6%用于应对洪水，9.2%用于应对地震、火山喷发和风暴。

表 2

按国家、领土或地区分列的快速应急窗口拨款情况

(美元)

国家或领土	拨款总额
阿富汗	11 937 469
巴西	1 502 535
布基纳法索	9 015 030
布隆迪	2 350 572
喀麦隆	5 096 994
乍得	16 982 338
哥伦比亚	5 929 493
刚果民主共和国	30 510 947
吉布提	1 196 791
厄瓜多尔	1 499 915
埃塞俄比亚	30 288 894
危地马拉	1 559 967
海地	3 157 660
印度	4 979 186
印度尼西亚	14 425 020
肯尼亚	4 945 502
老挝人民民主共和国	3 509 410
黎巴嫩	1 127 942
利比亚	3 653 061
马达加斯加	1 000 000
马里	6 997 663
毛里塔尼亚	3 975 873
缅甸	7 206 253
尼日尔	9 386 907
尼日利亚	6 866 877
巴布亚新几内亚	9 186 710
秘鲁	1 975 196
索马里	17 269 031
乌干达	6 098 619
乌克兰	5 904 612
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	9 202 761

国家或领土	拨款总额
委内瑞拉区域难民和移民危机	6 203 340
也门	49 909 290
赞比亚	6 559 772
津巴布韦	3 099 371
巴勒斯坦被占领土	16 265 209
共计	320 776 210

4. 基金拨款多达三分之一打算用于供资不足的紧急情况。这些拨款在年内分两轮拨出，使合作伙伴能够在人道主义应急行动资金严重不足的地方开展救命活动。这个办法解决了至关重要的人道主义需要，促使人们关注资金缺口和捐助方兴趣减弱的地方。2018 年，紧急救济协调员通过供资不足的紧急窗口，为在 18 个国家开展的人道主义工作核准 1.797 亿美元。通过该窗口提供的资金 87% 用于援助受冲突和内乱影响的人们。最大的数额用于应对刚果民主共和国(2 780 万美元，用于境内流离失所者和难民)、苏丹(2 000 万美元，用于境内流离失所者和收容社区)、孟加拉国(1 800 万美元用于难民，其中绝大多数是无国籍的罗兴亚人)和乌干达(1 700 万美元，用于刚果民主共和国和南苏丹的难民)的危机。

5. 1 月份第一轮拨款共计 1 亿美元，10 月份第二轮拨款为 8 000 万美元(见表 3)。为供资不足的紧急情况提供的第一轮拨款为 9 个国家的居民提供了救命援助。为了解决冲突带来的需求，基金拨出 5 900 万美元，用于解决喀麦隆、刚果民主共和国、马里、巴基斯坦和菲律宾 170 万人的流离失所问题。此外，2 700 万美元用于解决乌干达和坦桑尼亚联合共和国近 100 万难民和寻求庇护者的人道主义需求。拨款 900 万美元，以解决海地受疾病爆发和飓风残余影响的 130 万人的需求；拨款 500 万美元，用于解决厄立特里亚近 50 万人的粮食安全和营养不良问题。第二轮拨款 8 000 万美元为 9 个国家(安哥拉、孟加拉国、布隆迪、中非共和国、刚果、朝鲜民主主义人民共和国、利比亚、卢旺达、苏丹)提供资金，旨在帮助因国内或国际冲突而流离失所或遭受粮食安全或卫生危机的 270 万人。联合国各机构及其当地执行伙伴提供了关键的保健、粮食和生计援助以及获得清洁水和环境卫生等服务和支助。

表 3
按国家分列的供资不足的紧急窗口拨款情况

(美元)

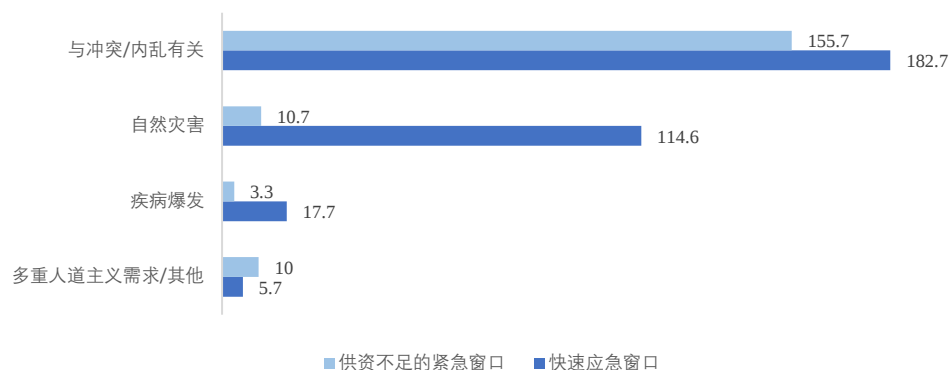
国家	第一轮	第二轮	共计
安哥拉		2 000 950	2 000 950
孟加拉国		18 002 515	18 002 515
布隆迪		4 999 296	4 999 296
喀麦隆	9 884 487		9 884 487

国家	第一轮	第二轮	共计
中非共和国		9 932 158	9 932 158
刚果		3 976 882	3 976 882
朝鲜民主主义人民共和国		10 003 768	10 003 768
刚果民主共和国	27 840 104		27 840 104
厄立特里亚	4 994 295		4 994 295
海地	8 985 177		8 985 177
利比亚		8 105 330	8 105 330
马里	7 999 800		7 999 800
巴基斯坦	7 993 805		7 993 805
菲律宾	5 031 703		5 031 703
卢旺达		3 000 067	3 000 067
苏丹		19 997 876	19 997 876
乌干达	16 988 192		16 988 192
坦桑尼亚联合共和国	9 995 458		9 995 458
共计	99 713 021	80 018 842	179 731 863

图一

按紧急情况类别分列的 2018 年中央应急基金的拨款情况

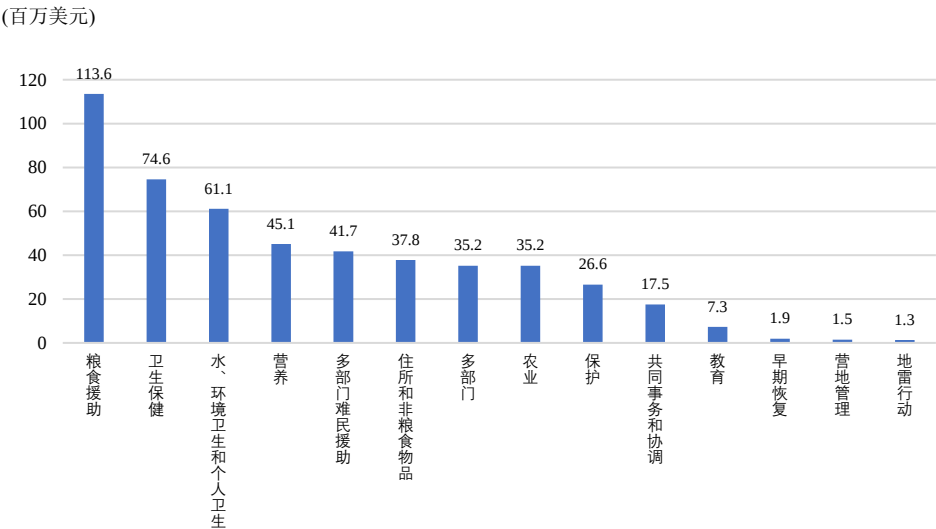
(百万美元)



6. 2018 年，合作伙伴使用基金拨款为面临各种人道主义紧急情况的民众提供援助。2018 年，与冲突或内乱有关的危机得到基金的援助最多。共计 3.384 亿美元，即资金的 67.6%，用于援助受冲突或内乱影响民众的项目。这一数额分为快速应急拨款(1.827 亿美元)和供资不足的紧急情况拨款(1.557 亿美元)。获得与冲突或内乱影响有关的援助资金数额最高的国家是也门(4 990 万美元)、刚果民主共和国(4 780 万美元)、埃塞俄比亚(2 490 万美元)和乌干达(2 310 万美元，用于入境的难民)。

7. 自然灾害是 2018 年第二大重点。共拨款 1.253 亿美元，用于针对地球物理、气象、水文和气候事件造成的人道主义后果的业务活动。基金的应急援助包括：5 930 万美元用于解决干旱受灾国家的需求，3 080 万美元用于解决洪水引起的需求。此外，还拨款 2 830 万美元，用于应对地震和火山喷发；拨款 690 万美元，用于应对飓风和气旋。

图二
按部门分列的 2018 年中央应急基金赠款拨款情况



注：共同事务和协调包括共同人道主义空运服务、共同后勤、共同电信服务，以及工作人员和业务活动的安全与安保。

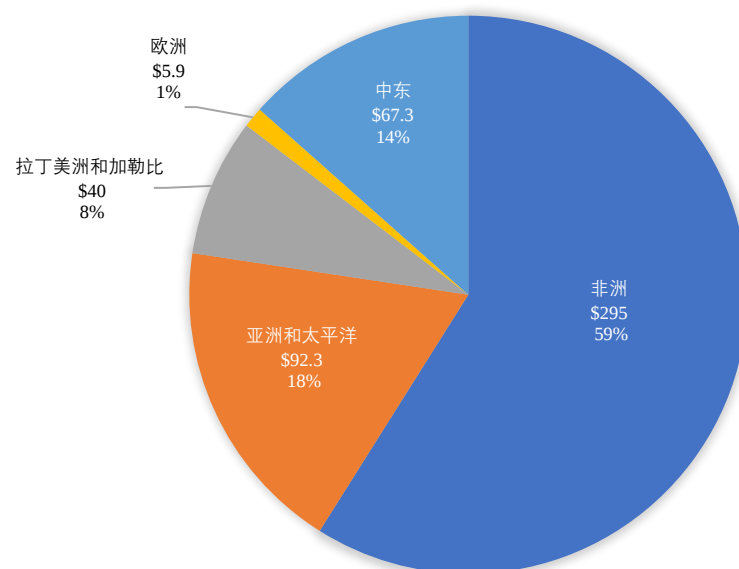
8. 粮食安全包括粮食援助(1.136 亿美元)和以农业为基础的生计支助(3 520 万美元)，获得了所有划拨资金(1.488 亿美元)的近 30%。此外，还核准 4 510 万美元用于营养援助，使粮食安全和营养方面的援助总额达到 1.939 亿美元，占划拨资金的 38.7%。

9. 2018 年，拨款 7 460 万美元用于卫生保健相关干预工作，其中 4 130 万美元用于冲突相关危机或内乱危机中的卫生保健应急，1 480 万美元用于应对疾病爆发，1 360 万美元用于应对自然灾害所需的卫生保健服务。

10. 2018 年，共计 6 110 万美元拨款用于水、环境卫生和个人卫生方面的人道主义应急活动。其中约 4 040 万美元拨款用于应对冲突相关危机或内乱危机，1 500 万美元用于应对自然灾害。

图三
按区域分列的 2018 年中央应急基金的赠款拨款情况

(百万美元和百分比)



11. 2018 年，非洲人道主义应急行动旨在满足主要因冲突和气候变化影响造成的大量需要，再一次获得最大比例的供资。拨款共计 2.95 亿美元，用于解决非洲的人道主义需要，占 2018 年全部拨款的 58.9%。拨款主要用于冲突或内乱造成的需求(2.048 亿美元)。自然灾害占 6 790 万美元，主要用于应对干旱。基金拨款 1 660 万美元用于应对非洲的疾病爆发，570 万美元用于为刚果民主共和国的民众返回本国提供多部门援助。在非洲应急拨款总额中，1.084 亿美元用于粮食安全和营养干预措施，相当于该区域拨款的 36.7%。共拨款 4 020 万美元，占资金的 13.6%，用于非洲流离失所背景下的水和环境卫生。共拨款 3 300 万美元，占资金的 11%，用于非洲的保健干预措施，而用于住所和非粮食物品的拨款共计 3 070 万美元。

12. 2018 年共拨款 9 230 万美元，用于满足亚洲和太平洋区域的人道主义需要。该区域 2018 年拨款的近 38.2%(3 530 万美元)用于解决冲突或内乱造成的需求。与地球物理事件、主要是地震有关的紧急情况占拨款的 25.6%(2 360 万美元)。干旱和洪水造成的与气候有关的需求占 25.4%(2 340 万美元)。基金拨款 1 000 万美元，用于弥补朝鲜民主主义人民共和国在营养和保健服务方面的重大缺口。

13. 2018 年，中东(黎巴嫩、也门和巴勒斯坦被占领土)的人道主义行动从基金获得 6 730 万美元。

14. 2018 年，拉丁美洲和加勒比的项目从基金收到 4 000 万美元，其中 2 630 万美元用于应对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的大规模人口外流，其中包括七个受委内瑞拉区域难民和移民危机影响的国家得到的拨款。这是基金第一次应对该区域的

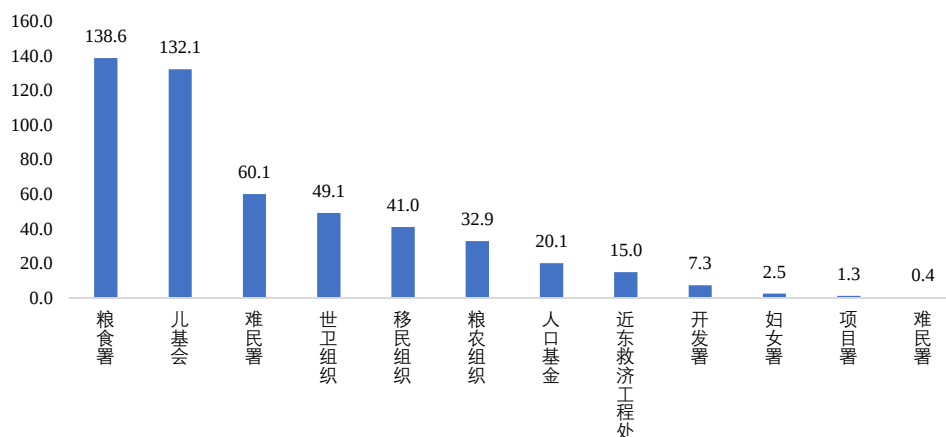
此类紧急状况。还划拨资金，应对残余的供资不足人道主义需求和海地的地震，以及危地马拉的火山喷发。

15. 在东欧，拨款 590 万美元应对乌克兰的冲突。

图四

按机构分列的 2018 年中央应急基金的赠款拨款情况

(百万美元)



缩略语：粮农组织，联合国粮食及农业组织；移民组织，国际移民组织；人权高专办，联合国人权事务高级专员办事处；开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；难民署，联合国难民事务高级专员公署；儿基会，联合国儿童基金会；项目署，联合国项目事务署；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署；粮食署，世界粮食计划署；以及世卫组织，世界卫生组织。

16. 2018 年获得最多资金的机构是世界粮食计划署(粮食署)(1.386 亿美元，用于 34 个国家的 66 个项目)、联合国儿童基金会(儿基会)(1.321 亿美元，用于 43 个国家的 122 个项目)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)(6 010 万美元，用于 24 个国家的 33 个项目)。²

17. 依照大会第 66/119 号决议，基金维持一个 3 000 万美元的贷款机制，在符合条件的机构筹集资源时向其提供贷款。2018 年 4 月，基金向近东救济工程处提供了 1 500 万美元贷款，以应对意想不到的财政危机。这笔贷款有助于在收到捐助者提供的额外资金之前，避免中断给脆弱难民的救命粮食援助。

三. 资金的使用情况

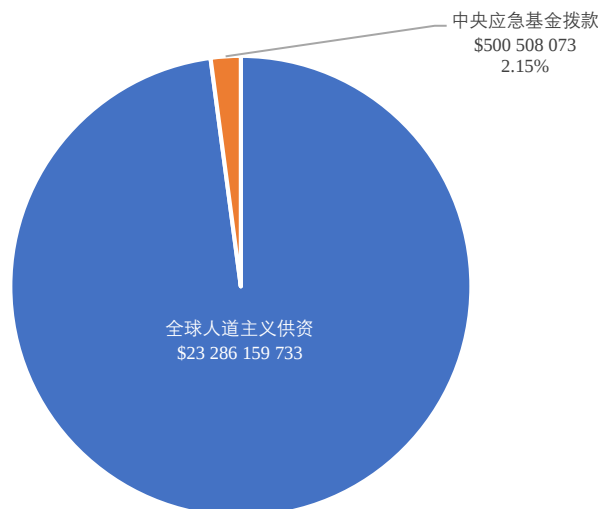
18. 2018 年全世界人道主义危机影响到的人口超过 1.353 亿，这些人的大多数需要是由冲突和自然危害造成的。2018 年全球人道主义供资达 233 亿美元，基金支付的款项占其中 2.15%(见图五)。

² 另外五个国家通过给委内瑞拉区域难民和移民危机的基金拨款而受益。

图五

2018 年中央应急基金拨款占全球人道主义供资的百分比

(美元和百分比)



资料来源：人道主义事务协调厅财务支出核实处，数据截至 2019 年 1 月 10 日。

19. 2018 年，基金继续应对受危机影响的民众最为关键的需要。紧急救济协调员能够根据任何特定时候的最大需要优先供资，体现了基金独特的附加价值。这种侧重最需要的人的做法，要求驻地协调员和人道主义协调员与人道主义国家工作队和其他伙伴协调一致地进行联合规划和优先排序。这个办法加强了集体需要评估和规划流程，确保基于人道主义原则在每次紧急情况中更具战略性地使用资金。

20. 除了直接满足最紧迫的人道主义需要，基金的拨款还有助于凸显新危机和正在出现的危机，使人们关注迫切需要资金开展人道主义行动的局势。

A. 基金同与冲突有关的危机和长期危机

刚果民主共和国

21. 2018 年，刚果民主共和国的人道主义局势进一步恶化，仍然是最复杂和最持久的危机之一。超过 250 万因暴力事件而逃离家园的人在 2018 年仍然流离失所。据估计，近 430 万人面临紧急状况或危机程度的粮食不安全问题。5 月份，赤道省宣布爆发埃博拉疫情。8 月份，在靠近乌干达边境的北基伍省，随后又发生了第二次不相关的疫情。10 月份，超过 36.2 万名来自刚果民主共和国的民众在其在安哥拉的合法身份到期后从该国返回。无论是东道国民众还是回返者都需要立即获得紧急援助，以帮助他们返回自己的村庄，因为大多数回返者缺乏社会网络或谋生机会。

22. 基金分五次为人道主义危机拨款 5 840 万美元，援助刚果民主共和国境内的 410 万人。通过快速应急窗口支付了约 3 050 万美元，在 2018 年第一轮供资不足

的紧急情况拨款中支付了 2 780 万美元。最大的份额为 4 780 万美元，解决了境内流离失所引发的人道主义需求，另外拨款 570 万美元，用于支持刚果民主共和国民众返回自己的国家。给刚果民主共和国的资金共有 91.6% 用于解决流离失所和移民问题，目标是超过 190 万境内流离失所者、117 990 名难民、超过 130 万东道国民众和 598 446 名其他受影响的人。此外，还拨款 480 万美元用于应对两次埃博拉疫情，目标是赤道省、伊图里省和北基伍省的 210 226 人。

23. 2017 年 10 月机构间常设委员会的 3 级启动导致第一笔快速应急拨款 2 000 万美元，以支持做出更协调和知情的应急，扩大刚果民主共和国受影响地区的业务能力。通过供资不足的紧急窗口提供的 2 800 万美元补充拨款，侧重于在 3 级和非 3 级地区采取拯救生命的干预措施，满足 485 756 人的需求。资助的主要部门是粮食援助，拨款 1 240 万美元，目标民众有 370 661 人；住所和非粮食物品，拨款 760 万美元，目标民众有 164 091 人；卫生保健，拨款 600 万美元，惠及 918 429 人；以及水和环境卫生，拨款 590 万美元，援助 501 263 人。

孟加拉国

24. 2017 年 8 月下旬缅甸若开邦不断升级的暴力事件导致灾难性的苦难，70 多万罗兴亚人逃往邻国孟加拉国。难民危机直接影响到 130 万人，包括 90 多万罗兴亚难民和孟加拉国科克斯巴扎尔区收容社区的 30 万人。人口流动的速度和规模使其成为世界上增长最快的难民危机之一。结果，现有难民营中的基本社会服务严重紧张，进一步限制了大多数迫切需要救命援助的人获得援助的机会。

25. 到 2018 年初，估计有 919 000 名难民居住在考克斯巴扎尔区 Ukhiya 和 Teknaf 两个小区高度拥挤的地点，其中 15 000 人居住在收容社区。尽管在危机开始时大规模增加了干预措施，以满足难民的迫切需要，但难民仍然面临着关键的人道主义需求。孟加拉国政府向难民提供了土地，但这些土地容易遭受洪水和山体滑坡的影响。

26. 2018 年 3 月，基金通过供资不足的紧急窗口拨款 1 800 万美元，支持为考克斯巴扎尔区 247 000 名最脆弱的难民开展时限严格的干预援助。这些干预援助在优先保护部门持续了大约 9 个月；粮食安全；水、环境卫生和个人卫生；卫生保健；以及住所。

B. 基金和自然灾害

印度尼西亚的地震

27. 2018 年 9 月 28 日，印度尼西亚中苏拉威西省发生一系列强烈地震。地震引发了海啸，海浪高达 3 米，袭击了东加拉和帕鲁的海滩。地震和海啸破坏了估计 6.7 万座房屋以及包括道路和桥梁在内的重要基础设施。数千人无法返回他们受损或被摧毁的家园。除了已知因地震和海啸而死亡的近 2 000 人外，还有 2 632 人受重伤并住院治疗，另外有近 62 400 人流离失所。2 700 多所学校遭到破坏，卫生设施和供水系统也遭到破坏。虽然政府和急救人员不知疲倦地提供救命援助，但在随后的几个月里，需求仍然相当大。

28. 在政府提出请求后的 24 小时内，紧急救济协调员宣布基金拨款 1 440 万美元，使联合国各机构和人道主义组织能够支持政府在后勤、住所、安全饮水和环境卫生、卫生保健、营地协调和营地管理、紧急生计和保护服务等领域牵头采取的应对措施。这笔资金的援助对象是直接受地震、海啸、山体滑坡和土壤液化影响的 537 000 人中最脆弱的大约 191 000 人，用于启动人道主义国家工作队应急计划中包含的在印度尼西亚政府确定的优先地区发起的最紧迫救命活动。

阿富汗

29. 2018 年，阿富汗全境降雨量连续第五年低于平均水平，严重影响了 20 个省。低降雨量、冬季降雪有限(这降低了春季融化季节的可用水量)以及高温结合在一起，大大降低了北部、西部和南部地区的可用水量。其结果是人和牲畜都严重缺水，可供消费的水量减少到每人每天不到 5 升，迫使人们依赖无保护的水源，这使他们容易感染水传播的疾病。

30. 干旱对来自己已经长期缺乏粮食保障的农户的大约 220 万人产生了不利影响，其中 140 万人严重缺乏粮食保障，需要紧急援助。干旱对弱势群体、特别是 5 岁以下儿童的营养状况的影响，与获得安全饮水的机会减少、卫生保健问题以及营养不良问题原本就很严重的省份可能出现更严重的营养不良问题等密切相关。

31. 基金紧急应对，提供了 1 200 万美元快速应急拨款，以满足 20 个高度优先省份受旱灾影响的人的最紧迫需求。这些资金使人道主义行为体能够扩大受灾省份的救命活动，同时补充通过阿富汗人道主义基金提供的资金。通过粮食安全、水、环境卫生和个人卫生以及营养等方面的干预措施，应急行动满足了 20 个省 662 728 名粮食无保障个人的最紧迫需求。具体而言，基金向 297 500 人提供了即时粮食援助，向 204 708 人提供了一揽子水、环境卫生和个人卫生干预服务，向 52 720 名妇女和儿童提供了营养支持，向 53 900 人提供了农业和畜牧业生计支持。

C. 基金与卫生保健

32. 2018 年，基金大约 15% 的拨款确保了全球各地人道主义紧急情况下拯救生命的卫生保健援助。许多人卷入了旷日持久的冲突中，而冲突地区的卫生保健系统遭受破坏，导致缺医少药，医疗保健设施缺乏。此外，流行性疾病的爆发威胁到民众的健康，使原本薄弱的卫生保健系统更加不堪重负。

33. 所资助的医疗保健活动包括产妇、新生儿和儿童护理、生殖保健、免疫、心理健康、提供医疗用品及许多其他方面。面对埃博拉、霍乱、麻疹和鼠疫等疫情的爆发，基金还划拨 2 090 万美元，用于在专门涉及医疗保健的紧急情况下采取拯救生命的干预措施。

埃博拉疫情

34. 2018 年 5 月，刚果民主共和国卫生部宣布赤道省爆发埃博拉疫情。基金在 48 小时内划拨 200 万美元，用于立即加大应急行动。拨款侧重于一系列活动，包括病例管理、侦查、接触史追踪、病尸安全埋葬、感染的预防和控制，以及通过联合国人道主义空运处快速部署紧急援助队和设备。8 月，刚果民主共和国宣布在北基伍省和伊图里省也爆发了新的、不相关的埃博拉疫情。基金又划拨 280 万美元应对这一疫情。在这两场疫情中，在该国调集更多资源的同时，基金的拨款均使人道主义国家工作队得以启动应急行动，挽救了数千人的生命。

35. 2018 年 12 月，紧急救济协调员宣布从基金的快速应急窗口拨款 1 000 万美元，用于支持布隆迪(240 万美元)、卢旺达(180 万美元)、南苏丹(200 万美元)和乌干达(380 万美元)的埃博拉疫情戒备活动。世界卫生组织确定这些国家最有可能遭受从刚果民主共和国传播的埃博拉病毒。

霍乱

36. 2018 年 10 月，尼日利亚经历的季节性霍乱爆发异常严重，出现了 40 771 起疑似病例和 812 例死亡。25%以上的病例发生在 5 至 14 岁的儿童中。由于疫情的规模很大、应急能力有限、再加上使情况更加恶化的因素(包括洪水以及缺乏卫生保健、水和环境卫生服务)，此流行病迅速蔓延。总共有 19 个州受到影响，包括东北部的阿达马瓦、博尔诺和约贝等州。疫情迅速蔓延到尼日尔，导致该国出现了超过 3 692 起霍乱病例和 68 人死亡，其中 56%为女性。

37. 基金向尼日利亚拨款 200 万美元，向尼日尔拨款 220 万美元，以加大应急力度，治疗并防止疫情进一步扩散。这些拨款帮助联合国各机构建立霍乱治疗中心，采购和分发霍乱医药包，提供饮用水，并将用品和应急人员迅速运送到偏远地区。如果当时疫情未迅速得到控制，就很可能已经蔓延到邻近的国家，包括贝宁、布基纳法索、乍得和马里。同一个月，基金还向津巴布韦拨款 310 万美元，以应对哈拉雷爆发的霍乱。这些资金确保了立即迅速加大霍乱疫情应急活动，防止这一疾病在全国各地扩散。

其他的疾病爆发

38. 在利比亚，由于免疫普及面小、冲突持续不断以及卫生保健系统脆弱，民众面临严重的麻疹流行风险。基金为该国拨款 250 万美元，用于采购 280 000 瓶 10 次剂量的麻疹疫苗、33 000 包维生素 A 和其他免疫商品。基金拨款惠及约 200 万弱势儿童，其中包括 100 万名女童，并使人道主义组织和国家卫生当局能够筹措更多资金来支持这场救命免疫运动的其余部分。

39. 今年早些时候，基金向黎巴嫩拨款 110 万美元，用于支持流动疫苗接种单位，对越境儿童进行强制接种，并在巴尔贝克-希尔米勒和贝卡两省开展应对麻疹疫情的反制运动。

40. 2018 年 11 月，基金向马达加斯加拨款 100 万美元，用于及早采取行动，应对鼠疫大规模流行的风险。由于使情况更加恶化的因素，包括持续不断的麻疹疫

情以及在人口密集的城镇地区附近发生了鼠疫病例，该国面临极大的风险。基金的干预措施加强了侦查、病媒控制、病例管理以及感染预防和控制等活动。

四. 资金的管理和行政

中央应急基金咨询小组

41. 中央应急基金咨询小组于大会通过第 60/124 号决议后设立，通过紧急救济协调员，就基金的使用和影响向秘书长提供咨询意见。2018 年 5 月和 10 月，咨询小组举行了两次会议。在 5 月份会议上，小组表示大力支持探讨基金为及早采取行动增加供资。小组还讨论了发布关于供资带来的成果的年度报告，以及扩大和深化基金的捐助方基础的方式。在 10 月份会议上，小组与紧急救济协调员讨论了及早采取行动的问题；确保为基金制定成功投资理由陈述的方法；提高基金及其捐助方的知名度的宣传举措；以及确保围绕基金年内的主要拨款进行大力传播的现实意义。

基金伙伴关系的全球影响力

42. 虽然按照任务规定，基金只负责向联合国机构提供赠款，但基金的许多赠款是由联合国机构与非政府组织、东道国政府及红十字会和红新月会合作落实的。

43. 在基金 2017 年(即有伙伴关系数据可查的最新一年)提供的共 4.182 亿美元拨款中，³ 据报告接收款项的联合国机构向 33 个国家的 568 个执行伙伴转赠了其中 9 540 万美元。这一庞大的伙伴关系网络形成了无与伦比的全球影响力，是通过直接的捐助方供资协议难以实现的。

44. 转赠资金占基金 2017 年拨款总额的 23%。这个数字不包括实物伙伴关系安排的价值。

45. 2017 年通过转赠资金落实供资的大多数组织是国家一级和地方合作伙伴，其中包括 286 个国家一级或地方非政府组织、143 个政府伙伴及 18 个红十字会或红新月会。其余 121 个合作伙伴是国际非政府组织。转赠资金最多的机构是儿基会(4 440 万美元)、难民署(1 360 万美元)和粮食署(1 130 万美元)。

监测

46. 基金设置了各种工具，以确保可在落实期间和之后查阅关于所资助项目的信息。关于在国家一级进行监测的一项指导说明澄清了跟踪基金赠款落实情况以及确保向驻地协调员和人道主义协调员及时提供相关资料方面的作用和职责。此外，为便于在国家一级交流信息，基金还创建了一个期中项目状况强制更新工具。

47. 在每笔基金拨款获得核准后，向所有驻地协调员和人道主义协调员提供该指导说明，并在实施期间与驻地协调员或人道主义协调员以及基金协调人共享量身

³ 由于执行由基金资助的项目最长需要 9 个月，报告项目成果的时间长达 3 个月，因此关于落实供资方面合作伙伴的信息包含了 2017 年划拨的基金赠款。

定制的期中更新模板。这有助于确保每个国家的驻地协调员和人道主义协调员及其他人道主义行为体、以及基金秘书处随时了解基金所资助项目的执行情况。

透明度

48. 联合国已经将基金拨款使用情况透明度定为高度优先事项以及对其实行问责制的基石。所有赠款决定都通过基金网站上的专用拨款模块实时发布，并在一些平台上公布，其中包括财务支出核实处、国际援助透明度倡议和人道主义数据交流平台。2018 年，基金对根据国际援助透明度倡议进行的报告工作进行了全面审查。根据审查，基金在该平台上的透明度评分上升到 94%，这样，在按该倡议标准公布数据的 969 个实体中，基金在透明度方面名列第三。基金还追踪和公布关于赠款落实情况的“第二层”资料，这反映接收赠款的联合国机构向其执行伙伴提供的资金，从而从作出拨款决定到前线交付资金均做到完全透明。此外还公开了作出拨款决定的方法、对供资不足的应急拨款进行国家选择流程的概况、关于中央应急基金资金使用情况的叙述式报告以及关于已实现成果的全球报告，对基金的业务提供了充分的透明度。

49. 2017 年发布的第一份成果报告得到了积极反响，基金秘书处在此基础上于 2018 年发布了第二份年度成果报告。该报告是根据驻地协调员和人道主义协调员及人道主义国家工作队在 68 份综合报告中提供的资料编写的，涵盖应急基金所资助的 439 个项目的成果。报告显示了基金在促成向受人道主义危机影响的民众提供拯救生命的支持方面发挥的关键作用，并列叙了关于基金为人道主义系统增加的战略价值的报告信息。2018 年报告增加了一些新的章节，其中一个章节将捐助方供资同用这笔资金实现的关键成果挂钩，机构介绍内容着重说明每个资金接收机构取得的主要成果，另外一节概述基金的拨款方法。

风险管理

50. 2018 年，基金继续跟踪和传播涉及其资金的可能欺诈案件的相关信息。基金秘书处根据其传播准则和标准作业程序，在 2018 年继续就可能的欺诈案件与各机构和捐助方联络。

51. 2018 年，基金秘书处收到 2 项关于使用基金赠款的项目的合作伙伴在使用资金方面可能存在欺诈的案件报告。按照该准则和标准作业程序进行了传播并采取了后续行动。根据一项调查期间收集的证据，发现其中一起案件中的指控得到了证实，基金在该案件中的损失风险估计为 6 627 美元。另一起案件目前仍由接收资金的机构进行调查。

驻地协调员和人道主义协调员的报告工作

52. 2017 年划拨的资金⁴ 帮助向 2 460 万人提供了拯救生命的援助。这些人中约 53% 是妇女和女孩。在一些部门，从基金获得帮助的妇女和女孩比例甚至更高，例如营养部门达 68%。在基金供资的营养援助所帮助的民众中，61% 是儿童。

53. 这些资金帮助向 1 330 万受人口流离失所影响的民众提供了关键援助，这些人在 2017 年拨款所援助的全部民众中占 54%。

54. 在 2017 年拨款的帮助下：

- 1 040 万人获得了卫生保健服务
- 810 万人获得了水和环境卫生援助
- 540 万人获得了粮食
- 450 万人得到了以农业为基础的生计援助
- 430 万人受益于保护性干预措施
- 310 万人获得营养支持
- 而受益于营地管理干预措施、早期恢复、教育援助、地雷行动、多部门支助以及住所和救济物品的人数更多。

55. 基金除了作为人道主义资金的来源，还具有重大的战略价值。当要求驻地协调员和人道主义协调员评估 2017 年资金的战略增值时，90% 的人员在其报告中表示，供资帮助人道主义应急措施得以快速落实，93% 的人表示供资有助于应对时间上紧迫的人道主义需要，91% 的人表示供资有助于改善人道主义行动的协调，80% 的人报告说基金改善了从其他来源调集资源的情况。

学会参与

56. 许多利益攸关方需要能便利地获得关于基金的方案和技术信息，为了满足这些需要，2018 年编写了一本《手册》。《手册》是提供关于基金信息的参考工具，其中包含：背景和任务；应用、实施、监测和报告程序；以及沟通和树立品牌的方法。该《手册》使基金的利益攸关方能够快速找到关于基金的答案，也是关于如何申请资金并最大限度地发挥其影响的指南。

57. 基金秘书处还加强了对联合国各机构于 2018 年开展的关于基金的培训的支持。联合国人口基金(人口基金)的增援名册培训活动模拟人道主义应急救援行动，其中纳入了一个向基金申请应急赠款的部分。基金秘书处参与了模拟活动，向接受培训人员提供关于他们模拟基金申请流程的反馈。基金与人口基金和难民署都建立了伙伴关系，并将于 2019 年继续建设其他机构的能力。

⁴ 由于执行应急基金资助的项目最长可要 9 个月，报告项目成果的时间长达 3 个月，因此关于获得帮助民众的信息述及 2017 年划拨的资金。

基金的国别审查

58. 为了向紧急救济协调员和基金的利益攸关方提供有关基金成就的保证，基金秘书处每年委托第三方独立审查基金对所选定国家或区域人道主义应急的贡献。

59. 2018 年，基金秘书处聘请独立咨询人进行了三次此类审查，围绕关键的业绩和问责框架基准以及一套相应国家特有的战略问题，对基金的增值作用作出了评估。一项审查侧重于基金对刚果民主共和国的人道主义应急工作带来的增值，其中包括一些战略问题，涉及基金在支持 2018 年初 3 级扩大行动的集体业务优先事项中的作用、这一年晚些时候两次埃博拉疫情爆发中的作用以及更广义的在大规模旷日持久紧急状况中的作用。另一项审查涉及基金对 2017 年古巴和东加勒比飓风应急行动带来的增值，包括基金采取防患于未然的办法应对预测极端气候事件的潜在能力。第三次审查包含对基金应对委内瑞拉区域难民和移民危机的评估，重点是涵盖六个国家的区域拨款，以及随后给巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁的四笔国家一级拨款。

60. 审查也包括实地访问，以便会见相应的驻地协调员和人道主义协调员、联合国国家工作队和人道主义国家工作队、联合国各机构及合作伙伴。相应的最后报告确定了一套关键的调查结果和切实可行的建议，帮助改善基金今后的业务。

五. 筹资数额

61. 2018 年，对基金的认捐款达到创纪录的水平。2018 年共认捐 5.586 亿美元，其中截至 2018 年 12 月 31 日已收到 5.501 亿美元(包括 2017 年收到的 680 万美元和 2018 年收到的 5.433 亿美元)。52 个会员国和观察员、2 个区域当局以及包括两个基金会在内的私营部门捐助方在 2018 年向基金提供了捐款。为了帮助应急基金应对人道主义需要，下列捐助方在其 2018 年初始认捐额以外追加了共计 1.077 亿美元捐款：丹麦、德国、爱尔兰、挪威、西班牙、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。此外，2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，收到了先前认捐款中的 3 340 万美元，8 个捐助方为 2019 年预付了共计 2 040 万美元。

62. 2018 年对基金的捐款中有大约 99%来自于前 20 个主要捐助方(见附件二)。捐款最多的是联合王国，之后是德国、瑞典与荷兰。平均每年约有 50 个会员国始终如一地向基金提供捐款。

63. 2018 年，4 个国家(孟加拉国、印度尼西亚、缅甸和菲律宾)从基金收到拨款并向基金提供了捐款，证明这些国家与基金的密切关系。

64. 从 2005 年成立起至 2018 年止，基金从 126 个会员国和观察员、5 个区域当局以及各类基金会、企业捐助方和个人累计收到了 57 亿美元捐款。他们的慷慨捐款使基金能够有效及时地应对 104 个国家、领土和地区的各种人道主义紧急情况。

六. 面向未来的基金

65. 2018 年，基金筹资达到创纪录的水平，这显示了人们对其价值和影响力的信任，也是在根据第 73/139 号决议争取成为一个 10 亿美元基金过程中令人鼓舞的一步。

防患于未然的行动

66. 2018 年，人道主义事务协调厅得到了基金咨询小组的大力支持，得以探索以防患于未然的方式使用基金。人道协调厅目前正处于基金试点项目的设计阶段，其目标是形成概念证明并加强协调一致的防患于未然的行动的证据基础。这种在危机供资方面从做出反应向防患于未然的转变是一种系统层面的改变。基金的试点项目将使协调厅能够应付或解决以协调一致的方式为防患于未然的行动供资所涉及的技术、体制和政策等问题。

捐助方群体的多元化和深化

67. 基金 2018 年的认捐款数额达到了历史性的 5.586 亿美元。然而，这与大会核可于 2018 年生效的 10 亿美元这一年度筹资目标仍然相去甚远。迄今为止，很大一部分资金仍依赖为数不多的捐助方，2018 年收到的捐款总额中 99% 来自 20 个捐助方。如果他们的国内政策发生变化或汇率出现波动，这种对最大捐助方的依赖可将基金置于脆弱的境地。

68. 基金秘书处一直设法扩大捐助方的多样性，扩大其财政支持基础，同时依然保持、并在可能的情况下增加来自最坚定支持者的资金。基金需要多元化的会员国、观察员以及区域和私营实体提供新的、额外的支持，以吸引必要的资金，向世界各地受到人道主义危机影响的人们切实有效地提供拯救生命的援助。

附件一

A. 中央应急基金赠款部分：2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日
财务执行情况表^a

(美元)

收入	
自愿捐助 ^b	811 941 047
其他转拨款和拨款	41 524
投资收入 ^c	3 034 359
总收入	815 016 930
费用	
赠款和其他转拨款	491 990 906
其他业务费用 ^d	30 984 201
费用共计	522 975 107
年度盈余/(赤字)	292 041 823

B. 中央应急基金赠款部分：2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日净资产变动表^a

(美元)

	净资产
截至 2017 年 12 月 31 日的净资产	418 975 274
净资产变动	
年度盈余/(赤字)	292 041 823
净资产变动共计	292 041 823
截至 2018 年 12 月 31 日的净资产	711 017 097

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。^b 显示根据《国际公共部门会计准则》的自愿捐款。认捐款见附件二。^c 包括根据大会第 66/119 号决议从中央应急基金贷款部分赚得的 310 769 美元投资收入。^d 包括方案支持费用(联合国)9 234 302 美元和净汇兑损失 21 747 394 美元。

附件二

中央应急基金赠款部分：2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日认捐款

(美元)

捐助方	认捐款 ^a
会员国和观察员	
阿尔及利亚	10 000
安道尔	17 735
亚美尼亚	5 000
澳大利亚	8 184 524
阿塞拜疆	20 000
孟加拉国	10 000
比利时	13 572 204
不丹	1 500
保加利亚	20 000
加拿大	22 528 736
智利	30 000
中国	500 000
科特迪瓦	10 000
捷克	177 470
丹麦	21 618 968
爱沙尼亚	116 144
芬兰	8 641 975
德国	110 199 651
圭亚那	2 179
冰岛	465 030
印度尼西亚	220 000
伊拉克	10 000
爱尔兰	14 253 735
意大利	2 962 085
日本	1 360 714
哈萨克斯坦	50 000
大韩民国	4 000 000
科威特	1 000 000
列支敦士登	212 993
立陶宛	22 727
卢森堡	4 942 469
摩纳哥	123 457

捐助方	认捐款 ^a
蒙古	10 000
缅甸	10 000
荷兰	67 901 235
新西兰	2 201 027
挪威	54 445 519
菲律宾	50 000
葡萄牙	116 144
卡塔尔	1 000 000
俄罗斯联邦	1 500 000
沙特阿拉伯	150 000
新加坡	50 000
斯洛伐克	34 365
西班牙	3 488 382
斯里兰卡	5 000
瑞典	88 197 970
瑞士	6 239 618
泰国	20 000
土耳其	400 000
阿拉伯联合酋长国	1 500 000
大不列颠及北爱尔兰联合王国	114 574 091
会员国和观察员共计	557 182 647
区域和地方当局	
比利时弗拉芒政府	710 900
加泰罗尼亚发展合作署	291 375
区域和地方当局共计	1 002 275
其他	
Al Jisr 基金会	250 000
通过联合国基金会提供的私人捐助(10 000 美元以下)	41 524
上帝的教会世界福音宣教协会	100 000
其他共计	391 524
总计	558 576 446

^a 捐款以捐助方的认捐年度为依据，与根据《国际公共部门会计准则》报告的收入数额有出入。由于汇率波动，原来记录的认捐额与实际收到的捐款额可能存在差异。

附件三

2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间中央应急基金划拨赠款总额

(美元)

国家、领土或地区	快速应急	供资不足的紧急情况	共计
阿富汗	11 937 469		11 937 469
安哥拉		2 000 950	2 000 950
孟加拉国		18 002 515	18 002 515
巴西	1 502 535		1 502 535
布基纳法索	9 015 030		9 015 030
布隆迪	2 350 572	4 999 296	7 349 868
喀麦隆	5 096 994	9 884 487	14 981 481
中非共和国		9 932 158	9 932 158
乍得	16 982 338		16 982 338
哥伦比亚	5 929 493		5 929 493
刚果		3 976 882	3 976 882
朝鲜民主主义人民共和国		10 003 768	10 003 768
刚果民主共和国	30 510 947	27 840 104	58 351 051
吉布提	1 196 791		1 196 791
厄瓜多尔	1 499 915		1 499 915
厄立特里亚		4 994 295	4 994 295
埃塞俄比亚	30 288 894		30 288 894
危地马拉	1 559 967		1 559 967
海地	3 157 660	8 985 177	12 142 837
印度	4 979 186		4 979 186
印度尼西亚	14 425 020		14 425 020
肯尼亚	4 945 502		4 945 502
老挝人民民主共和国	3 509 410		3 509 410
黎巴嫩	1 127 942		1 127 942
利比亚	3 653 061	8 105 330	11 758 391
马达加斯加	1 000 000		1 000 000
马里	6 997 663	7 999 800	14 997 463
毛里塔尼亚	3 975 873		3 975 873
缅甸	7 206 253		7 206 253
尼日尔	9 386 907		9 386 907
尼日利亚	6 866 877		6 866 877
巴基斯坦		7 993 805	7 993 805
巴布亚新几内亚	9 186 710		9 186 710

国家、领土或地区	快速应急	供资不足的紧急情况	共计
秘鲁	1 975 196		1 975 196
菲律宾		5 031 703	5 031 703
卢旺达		3 000 067	3 000 067
索马里	17 269 031		17 269 031
苏丹		1 999 876	1 999 876
乌干达	6 098 619	16 988 192	23 086 811
乌克兰	5 904 612		5 904 612
坦桑尼亚联合共和国		9 995 458	9 995 458
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	9 202 761		9 202 761
委内瑞拉区域难民和移民危机	6 203 340		6 203 340
也门	49 909 290		49 909 290
赞比亚	6 559 772		6 559 772
津巴布韦	3 099 371		3 099 371
巴勒斯坦被占领土	16 265 209		16 265 209
共计	320 776 210	179 731 863	500 508 073

注：本附件中拨款总额为副秘书长兼紧急救济协调员核准的数额。

附件四

A. 中央应急基金贷款部分：2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日财务执行情况表^a

(美元)

收入	
投资收入 ^b	—
共计	—
费用	
共计	—
年度盈余	—

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。^b 根据大会第 66/119 号决议，中央应急基金赠款部分中列有投资净收入 310 769 美元。B. 中央应急基金贷款部分：2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日净资产变动表^a

(美元)

	净资产
截至 2017 年 12 月 31 日的净资产	30 000 000
净资产变动	
年度盈余	—
净资产变动共计	—
截至 2018 年 12 月 31 日的净资产	30 000 000

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。

附件五

中央应急基金贷款：2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日

(美元)

机构	国家/地区/领土	付款年份	数额
截至 2018 年 1 月 1 日的未偿贷款			
儿基会	海地	2016 年	4 000 000
近东救济工程处	巴勒斯坦被占领土(西岸和加沙，包括被占领的东耶路撒冷)、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国	2017 年	20 000 000
共计			24 000 000
2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间发放的贷款			
近东救济工程处	巴勒斯坦被占领土(西岸和加沙，包括被占领的东耶路撒冷)、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国	2018 年	15 000 000
共计			15 000 000
2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间偿还的贷款			
儿基会	海地	2016 年	4 000 000
近东救济工程处	巴勒斯坦被占领土(西岸和加沙，包括被占领的东耶路撒冷)、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国	2017 年	20 000 000
共计			24 000 000
截至 2018 年 12 月 31 日的未偿贷款			
总计			15 000 000

缩略语：儿基会，联合国儿童基金会；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处。