



大会

Distr.: General
31 May 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

暂定项目表* 项目 70(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

在 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，紧急救济协调员从中央应急基金中拨付了创记录的 4.85 亿美元，以便在影响到 49 个国家和领土的紧急情况中开展拯救生命和时间紧迫的活动。有 15 个人道主义机构从应急基金直接收到资金，以应对世界各地的危机。随着大会第 66/119 号决议在 2011 年 12 月通过，应急基金的贷款部分从 5 000 万美元减至 3 000 万美元，包括所得利息在内的资金余额 2012 年 1 月转入赠款部分。在本报告所述期间，应急基金收到来自 75 个会员国、一个区域政府和三个私人捐助者超过 4.276 亿美元的认捐和捐款。应急基金秘书处继续在执行针对五年活动独立评价的管理部门应对计划方面取得重要进展。

* A/68/50。



一. 引言

1. 本报告是根据大会题为“加强联合国紧急人道主义援助的协调”的第 67/87 号决议提交的。大会在该决议中请秘书长提交关于中央应急基金(应急基金)的详细报告。本报告述及 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的活动。

二. 中央应急基金概述

A. 提供资金的承诺

2. 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日, 紧急救济协调员为 49 个国家和领土分配赠款总额约为 4.85 亿美元(见表 1)。这是应急基金历史上一年的最高数额, 反映萨赫勒地区、阿拉伯叙利亚共和国和邻国的拯救生命行动的大量资金要求, 以及为资金不足、长期危机提供大量资金。

3. 联合国主计长将包括应计利息在内的 4 640 万美元从应急基金贷款机制转入赠款机制, 在 2012 年开始为应急基金提供更多资金来应对这些人道主义紧急情况。截至 2012 年 12 月 31 日, 该基金赠款部分余额为 1.647 亿美元。在本报告所述期间所得利息达 160 万美元。

表 1

2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日应急基金拨款情况

(美元)

	快速反应窗口	资金不足紧急窗口	共计
核定数额	326 792 248	158 195 452	484 987 700
受援国家/领土数目 ^a	44	21	49
资助项目数目	363	167	530
平均项目金额	900 254	947 278	915 071

^a 某些国家/领土获得应急基金两个窗口的拨款, 但没有两次列入“共计”。

4. 该基金向联合国系统方案、基金和专门机构以及国际移徙组织(本报告中统称“机构”)发放赠款。本报告所述期间发放的赠款包括来自快速反应窗口拨款程序的 3.268 亿美元和资金不足窗口拨款程序的 1.582 亿美元。

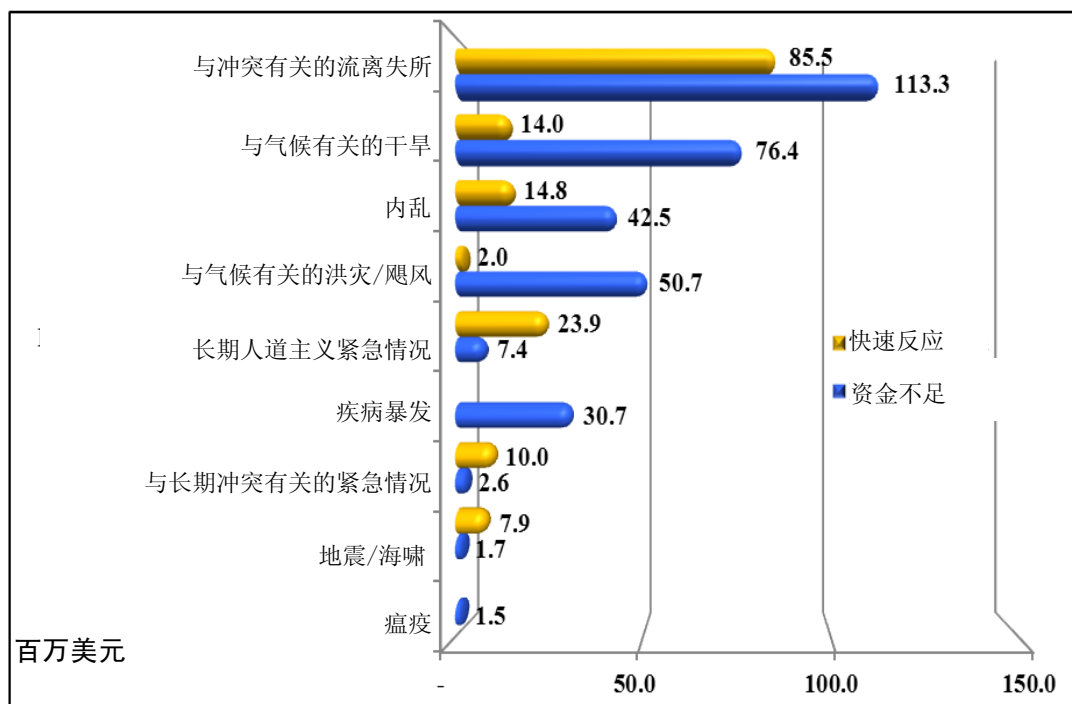
5. 从地域上看, 应急基金资源再次主要集中于非洲(2.865 亿美元)。在亚洲的各机构收到其次多的拨款(9 890 万美元), 然后是中东(7 160 万美元)及拉丁美洲和加勒比(2 800 万美元)。

6. 总体来说，2012 年接受基金支持最多的两个受援国是南苏丹共和国(4 000 万美元)和巴基斯坦(3 670 万美元)。另有 4 810 万美元用于阿拉伯叙利亚共和国和受该局势外溢影响的区域。

7. 应急基金支持了若干类型的紧急情况(见图一)。与冲突有关的流离失所受援份额最大，收到约 1.988 亿美元，占供资总额的 41%。这包括拨给刚果民主共和国的 2 160 万美元。世界粮食计划署(粮食署)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)等机构在该国满足了境内流离失所者最紧迫的粮食安全需要。非洲与气候有关的干旱紧急情况收到 9 040 万美元(19%)。这包括尼日尔(1 590 万美元)和布基纳法索(920 万美元)。应急基金在这些国家帮助各机构应对粮食不安全问题并治疗严重营养不良儿童。大约 5 730 万美元(12%)用于国内动乱造成的需要，如在阿拉伯叙利亚共和国(2 950 万美元)、巴基斯坦(2 680 万美元)和马里(100 万美元)的人道主义行动。向 19 个国家支付了应急基金资金，以应对多种紧急情况，如也门的流离失所和疾病爆发。

图一

2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金按紧急情况和窗口类别分列的拨款情况

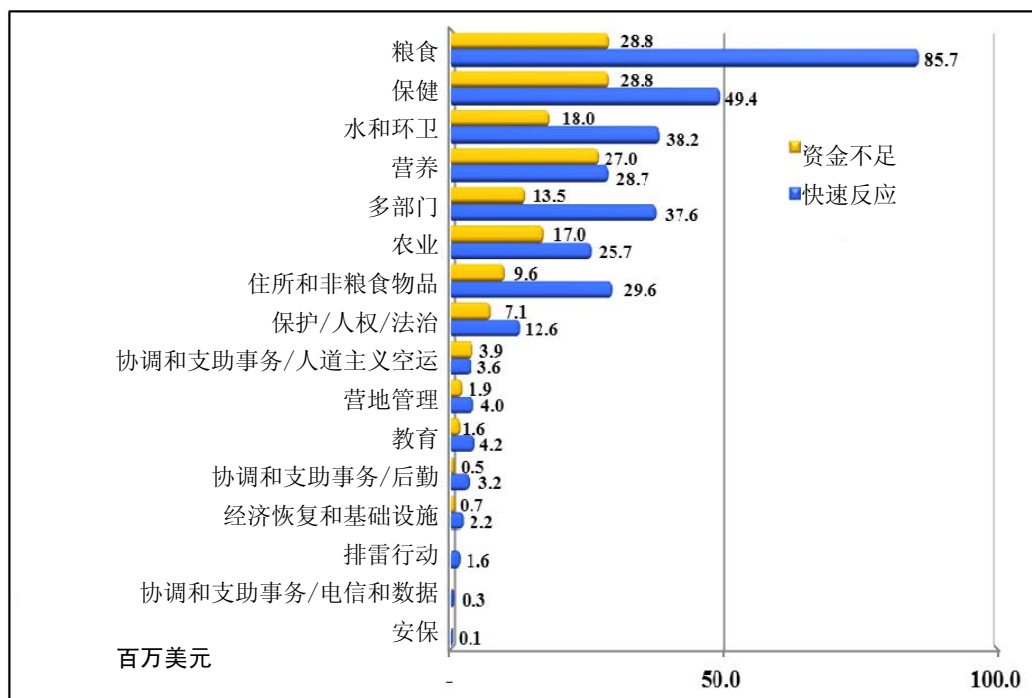


8. 粮食干预措施在 2012 年仍然是供资最多部门，收到 1.145 亿美元。这占应急基金 2012 年所有供资的 23.6%，几乎与该基金 2011 年对这个部门支持的百分比相等。保健部门仍是第二大受援部门，有 7 810 万美元。在本报告所述期间，

这占应急基金付款的 16.1%，比 2011 年增加 1.6%。为水和环境卫生部门拨款 5 620 万美元以上，比上一年增加了 1 580 万美元(2012 年为 11.6%，2011 年是 9.6%)。营养部门排名第四，有 5 570 万美元(2012 年为 11.5%，2011 年是 13.7%)，后面是多部门类别 5 110 万美元(2012 年为 10.5%，2011 年为 12.2%) (见图二)。

图二

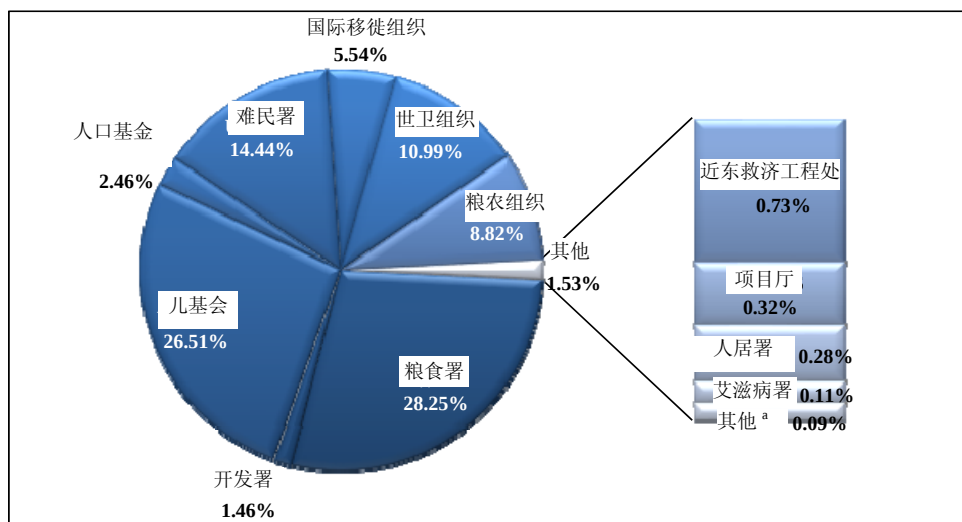
2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金按部门和窗口分列的拨款情况



9. 应急基金在 2012 年为 15 个机构提供了基金(见图三)。粮食署仍是最大接受机构，有近 1.370 亿美元，但其份额(28.2%)比 2011 年(30.1%)略有下降。联合国儿童基金会(儿基会)收到 1.286 亿美元或 26.5%(2011 年为 25.2%)；由于阿拉伯叙利亚共和国和马里的危机，向联合国难民事务高级专员公署(难民署)发放了 7 000 万美元(14.4%)，比 2011 年上升 12.1%。由于阿拉伯叙利亚共和国和马里的危机，为联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)提供的资金增加了两倍多。应急基金将其对世界卫生组织(世卫组织)和粮农组织的支持分别增加了 1 390 万美元和 460 万美元，总额为 5 330 万美元和 4 280 万美元。应急基金首次为联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提供财政支持，发放了 193 151 美元，用于保护易受伤害的婴儿和妇女免遭马里冲突引起的暴力。

图三

2012 年 1 月 1 日至 2012 年 12 月 31 日中央应急基金按机构分列的拨款情况



简称：粮食署：世界粮食计划署；艾滋病署：联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；开发署：联合国开发计划署；人口基金：联合国人口基金；人居署：联合国人类住区规划署；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；项目厅：联合国项目事务厅；近东救济工程处：联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；世卫组织：世界卫生组织；粮农组织：联合国粮食及农业组织；粮食署：世界粮食计划署。

^a “其他”类别包括联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

10. 2012 年，应急基金提供了约 44% 的联合国人口基金(人口基金)经管的人道主义方案收入。该基金是世卫组织和儿基会经管的紧急行动捐助方最大的供资来源，分别占其预算的 40% 和 15%。在其他主要双边捐助者之后，应急基金是难民署的第八大收入来源。该基金还提供了粮食署供资的 3.5%。

11. 由于 2012 年有更多资金，应急基金能够向通过其资金不足紧急情况窗口拨款程序向 21 个国家发放 1.582 亿美元，高于 2011 年的 1.435 亿美元(见表 2)。这是一个历年中提供的最大数额，占基金根据该窗口任务拨款的近三分之一。在 2012 年第一轮资金不足紧急情况拨款期间，应急基金向在 13 个国家的机构发放了 1.035 亿美元，以努力预支大部分资金。这使驻地协调员/人道主义协调员和各机构能够对资金不足优先领域的人道主义反应进行战略规划。2012 年第二轮向八个国家发放了 5 470 万美元。

表 2

2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金资金不足窗口拨款情况

(美元)

国家	2012 年	
	第一轮	第二轮
阿富汗		9 995 396
喀麦隆		1 997 430
中非共和国	5 997 499	
科特迪瓦	7 958 195	
乍得	7 931 609	
哥伦比亚		2 990 259
刚果	3 920 678	
朝鲜民主主义人民共和国	10 965 527	
刚果民主共和国		11 770 546
吉布提	4 019 325	
厄立特里亚	3 998 941	
埃塞俄比亚		9 912 447
海地	7 949 515	
马达加斯加		1 999 893
尼泊尔	4 997 385	
巴基斯坦	14 845 730	
菲律宾	3 955 432	
南苏丹	20 016 635	
斯里兰卡		1 994 899
苏丹共和国		13 994 482
阿拉伯叙利亚共和国	6 983 629	
共计	103 540 100	54 655 352

12. 随着大会第 66/119 号决议的通过，根据中央应急基金咨询小组的建议和五年评价的结论，应急基金贷款部分从 5 000 万美元减少到 3 000 万美元。2012 年 1 月，联合国主计长将包括应计利息在内的 4 640 万美元从该基金贷款机制转入赠款机制。该基金的贷款部分保持了 3 000 万美元的准备金，以便在各机构等待发放捐助方认捐时能够快速获取资金。但是，本报告所述期间没有机构申请贷款。

B. 基于目标的主要成果

13. 大会第 60/124 号决议为三个目的设立了应急基金：促进尽早行动和反应以减少生命损失；加强对时间紧迫需求的反应；加强对资金不足危机的人道主义反应的核心要素。

1. 促进及早行动和反应

14. 三分之二的拨款是通过快速反应窗口拨款程序支付的，因为这个窗口使应急基金能够立即提供拯救生命支持。快速反应资金为支持刚刚开始迅速和有效地扩大反应的机构提供重要的启动。本报告所述期间，大部分拨款是在复杂紧急情况和自然灾害急剧恶化情况下支付的。

15. 应急基金通过快速反应窗口发放了超过 3.260 亿美元，包括为阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义局势向九个机构直接提供了 2 950 万美元资金，该国持续存在的内乱和冲突导致境内流离失所，教育、健康、就业和粮食不安全不断恶化。应急基金供资支持了该国和邻国内的一系列广泛的活动和方案。例如，应急基金资金使儿基会能够为至少 3 000 名儿童提供基本学校用品和紧急情况补救课程。难民署从该基金共收到 1 300 多万美元，以满足在所有邻国的 50 000 多名叙利亚难民以及在阿拉伯叙利亚共和国本土的 200 000 多名境内流离失所者的需要。难民署驻约旦办事处利用应急基金的资金购置了 40 个预制宿舍建筑，并分发了 6 000 条毯子和 5 000 多个床垫。在黎巴嫩，难民署开展了保护和保健活动。应急基金供资帮助粮农组织为家庭提供了牲畜饲料，以维持其现有牲畜群，从而提供收入。国际移徙组织为被困在阿拉伯叙利亚共和国的 650 多名易受伤害移民提供了拯救生命后送援助，并为在大马士革地区的 14 000 名境内流离失所者提供了基本的非粮食物品。近东救济工程处利用应急基金供资，为在阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供了关键的粮食和非粮食物品援助。

16. 在伊拉克，应急基金供资使国际移徙组织能够分发 500 多个家庭急救包，并为改善约 2 792 名叙利亚难民的生活条件提供家庭急救包。难民署利用应急基金的资金，为在 Al Qaim 的叙利亚难民建立一个难民营，以接纳 1 200 个家庭，确保难民得到保护并享有基本权利、适当住房、非粮食援助和基本服务。

17. 在乌干达，该基金向七个机构拨款 690 万美元提供紧急援助，以应对刚果民主共和国东部地区暴力升级时来自该国的难民。国际移徙组织与儿基会和世卫组织结成伙伴关系，确保刚果难民享用安全干净水供应并利用废物处理。这些机构还提高了对保健和个人卫生的认识，恢复了保健设施的基本基础设施和设备，并修复了学校。粮食署为新难民提供了装有玉米粉、干豆、强化植物油和超级谷物的口粮篮。它还通过为保健中心提供补充营养食品来治疗中度急性营养不良，从而支持补充营养餐方案。世卫组织加强了难民中传染性疾病的和被忽视热带疾病的防治，改进了疾病监视以及及时监测和应对流行病爆发，并处理了保健工作者、保

健中心和转诊医院的能力差距。难民署以一笔 280 万美元的拨款加强了接收和登记新难民的能力，满足了迫切的基本粮食、保健和营养需求，改善了水和环卫以及住房和基础设施，并提供了后勤支助。

18. 在也门，应急基金为受冲突影响群体发放了两笔拨款，为麻疹疫情发放了一笔拨款。儿基会利用该基金的资金，协助约 60 000 人返回，为此在境内流离失所者定居点提供水以及安装水、环境卫生和个人卫生基础设施，并促进个人卫生以防止水媒疾病爆发。难民署通过提供核心非粮食物品包，如床垫、睡垫、毯子、厨房用具、水桶、塑料布和约 10 950 个庇护所包，协助了 28 600 多个家庭，使近 54 800 名回返者受益。人口基金帮助预防境内流离失所人口中过度的新生儿和产妇发病率和死亡率，并致力于减少和防治性传播感染。世卫组织和儿基会帮助 6 个月至 10 岁儿童接种了疫苗。这些组织还向 90% 以上的 6 个月至 5 岁目标儿童分发了维生素 A。

19. 在科罗摩，联合国开发计划署(开发署)利用应急基金的资金，通过为受灾家庭和收容家庭提供塑料布，补充政府为帮助房屋被摧毁或无法获得适当住房的家庭所作的努力。同样，世卫组织进行了快速保健和营养评估，并为受洪灾影响的保健设施采购和分发了基本药物及医疗和化验用品和设备。世卫组织还协助临时部署了更多的保健工作人员，以便在受洪灾影响的保健设施提供服务。

2. 加强对时间紧迫需求的反应

20. 根据 2011 年非洲之角危机人道主义反应审查，应急基金通过资金不足窗口和快速反应窗口拨款程序向萨赫勒地区支付了 1.045 亿美元。其中包括为以下国家提供快速反应资金：尼日尔 2 460 万美元、布基纳法索 1 490 万美元、马里 1 400 万美元、毛里塔尼亚 1 100 万美元、乍得 990 万美元、喀麦隆 880 万美元、塞内加尔 690 万美元和冈比亚 480 万美元。

21. 在尼日尔，应急基金支付 2 460 万美元来处理一系列复杂的危机，包括干旱和粮食安全无保障、霍乱爆发、洪灾和马里冲突引起的难民流动。粮食署利用应急基金的资金 1 030 多万美元，为在易受影响城市地区生活的每月平均 184 121 人提供了六个月的拯救生命现金转移支付。这有助于改善复杂、缓慢发生的危机影响其粮食安全和营养的人口的粮食消费。粮农组织通过向牧民家庭提供 125 000 只山羊和 600 吨牲畜饲料及牲畜饲料和牲畜驱虫和疫苗接种支助，支持了 96 000 个家庭。这些努力不仅减少牲畜死亡，保护了牧民生计，还确保了特别是 5 岁以下儿童的可靠牛奶供应。

22. 在巴拉圭，暴雨导致严重洪灾，造成粮食安全和营养恶化，生计丧失。儿基会利用应急基金的资金分发净水成套装置，修复厕所，并提高对个人卫生和废物处理的认识。粮食署向受灾家庭提供了拯救生命的预防性援助的一般粮食配给。特别优先关注 5 岁以下儿童和来自土著群体的妇女。

23. 2012 年 12 月，菲律宾遭受“宝霞”台风重创，987 000 多人流离失所，需要住房和粮食。儿基会利用应急基金的一些资金，确保受灾民众特别是儿童、妇女和其他弱势群体都能接受安全用水、基本的环境卫生和个人卫生宣传。难民署帮助保护了受台风影响民众，并为流离失所者的需要确定了解决办法。国际移民组织为受台风影响的 100 000 人提供了紧急庇护所支助及营地协调与管理。世卫组织提供救生保健服务，如更多获取初级保健服务的机会。

24. 在喀麦隆，应急基金供资使世卫组织能够更好地防治 5 岁以下儿童和怀孕和(或)哺乳妇女营养不良相关病症，并提高保健区处理疾病和营养不良病例的能力。

3. 加强对资金不足危机的人道主义反应的核心要素

25. 应急基金的资金不足紧急情况窗口拨款程序为缺乏充足资金的长期紧急情况提供资金。正如秘书长关于设立和运营基金的公报所述(ST/SGB/2010/5)，每年该基金赠款机制的三分之一分配给资金不足紧急情况拨款程序。

26. 南苏丹是资金不足紧急情况窗口拨款程序大量供资的受援者，收到 2 000 万美元。这个新国家面临着一系列人道主义挑战，包括难民和境内流离失所者越来越多、洪灾频发、疾病爆发和粮食安全无保障。应急基金的一笔 100 万美元赠款使儿基会能够给 59 个月以下儿童接种小儿麻痹症和麻疹疫苗，改进保健工作人员的技能，并增加疫苗供应。应急基金为粮农组织提供了 300 多万美元，以改善粮食安全并保护高危群体的生计。国际移民组织利用应急基金的资金，为 150 000 人获取非粮食物品包，为最弱势群体多达 45 000 人提供补充性庇护所支助。世卫组织利用该基金供资，降低流离失所者、回返者、难民和收容社区的发病率和死亡率，并应对高风险和热点地区健康状况的迅速恶化。难民署利用应急基金的资金，与有关当局和部门领导合作部署技术小组以评估和发起干预措施，采购和分发基本救济物品，并建立营地。

27. 据估计，海地的 140 个社区中有 92 个受到“桑迪”飓风影响。飓风的影响产生了一些严重的人道主义危机，包括粮食安全无保障、严重急性营养不良和霍乱蔓延。儿基会利用应急基金供资，降低缺乏环卫服务所致死亡率和发病率，国际移民组织收到该基金的资金，为留在营地的极易受伤害境内流离失所者提供拯救生命支持。这些活动包括监测、查明和应对脆弱营地的水、环境卫生和个人卫生的需要。

C. 中央应急基金的行政和管理

28. 中央应急基金咨询小组是根据秘书长关于改进应急循环基金的报告(A/60/432)设立的，并得到大会认可。咨询小组就该基金的使用和影响为秘书长和紧急救济协调员提供专家指导和咨询意见，并就该基金的补充提出建议。

29. 应急基金咨询小组 2012 年 5 月和 2012 年 10 月在日内瓦举行会议。5 月会议期间，小组会见了一组驻地协调员/人道主义协调员，讨论其协调人道主义界对突发灾害的反应的作用。5 月和 10 月会议均审议了若干政策问题，包括为长期冲突中的境内流离失所者和难民提供资金、驻地协调员/人道主义协调员报告的质量、应急基金秘书处制定一项风险行动计划以及应急基金的业绩和问责框架。

30. 应急基金的业绩和问责框架用于正式界定、管理和监测与基金运作有关的业绩和问责进程。业绩和问责框架包括根据应急基金的三个主要目标制定的一个逻辑模型，还包括衡量该基金的业绩的指标。业绩和问责框架特别要求每年对该基金的附加值进行三到五次国别审查。

31. 2012 年，应急基金秘书处委托就对非洲之角干旱、科特迪瓦难民危机和菲律宾复杂需要的人道主义反应的应急基金援助附加值进行了一次业绩和问责框架审查。实地访问科特迪瓦、吉布提、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、利比里亚、索马里和菲律宾协助了审查。所有三次审查都确认了应急基金供资的重要性，并记录了该基金支持每一紧急情况中的人道主义反应的附加值。这些审查得出了一些共同结论，最值得注意的是，人道主义事务协调厅和应急基金秘书处在拟定应急基金请求方面发挥了作用，以及该基金在便利规模较小、不太引人注目的紧急状况中的人道主义反应方面尤其重要。吉布提、加纳、菲律宾就是这种情况，那里的捐助者存在是有限的。在这些国家，应急基金是最大的人道主义资金来源。

32. 同样，应急基金秘书处聘用了一名咨询人，对业绩和问责框架进行一次独立审查。这一进程应在 2013 年第二季度结束前完成，此后将为进一步改进业绩和问责框架制定一项计划。

33. 为不断审查和改进程序，并根据应急基金五年评价的建议，应急基金秘书处在 2012 年委托对资金不足紧急情况窗口拨款程序进行了一次独立分析，以审查国家选择和拨款的现行方法，并查明潜在选项或改进的方法。两名独立咨询人 2012 年 5 月至 9 月进行了审查。

34. 总的来说，审查得出结论认为，资金不足紧急情况窗口拨款程序的现有程序基本正确，每年两轮资金不足紧急情况拨款刚好在年度联合呼吁程序及其年中审查发布的时候。审查还得出结论，第一轮期间拨出更多资金的决定是有益的。此外，审查发现，资金不足紧急情况窗口拨款程序的国家选择程序以人道主义需求最佳现有评估和财务报告为依据，强调“选择程序提供一个坚实的循证拨款模式，值得根据全球一级分析运作的捐助者考虑采用。”

三. 供资数量

35. 2012 年，应急基金收到会员国和私营部门的认捐和捐款 4.276 亿美元。在应急基金 2012 年 12 月高级别认捐会议上，40 个会员国和一个观察员为该基金 2013

年认捐超过 3.834 亿美元。这笔认捐款比上一年会议期间的认捐额增加近 900 万美元(2012 年为 3.746 亿美元)。与 2012 年捐款相比,11 个会员国增加了 2013 年认捐额。应急基金自成立至今已得到 193 个会员国和观察员中 125 个的支持,还得到来自私人捐助者和公众的支持。41 个国家既是该基金的捐助国也是受援国。

四. 五年评价

36. 2011 年,大会第 63/139 号决议所规定的五年独立评价为会员国提供了应急基金 2006 年至 2011 年活动的全面概览。这包括评价实现其目标的能力、行政管理、需求评估程序和拨款标准。评价强调了应急基金的长处和短处,并提出了 19 项政策和业务层次的建议以提高其效益。应急基金秘书处为落实评价的各项建议制定了一项管理部门应对计划。这项计划是与联合国秘书处内部和外部的利益攸关者磋商制定的,并得到紧急救济协调员的批准。

五. 管理部门应对计划最新情况

37. 在应急基金咨询小组每次会议之前,应急基金秘书处都更新管理部门应对计划以反映后续行动的执行情况,并与咨询小组分享最新情况。管理部门应对计划的最新版本还可以在应急基金网站(见 <http://cerf.un.org>)上查询。

A. 给紧急救济协调员的建议

38. 建议 1: 如有应急基金和(或)共同人道主义基金的集合资金系统运作,应在现有良好做法事例的基础上,纳入应急基金的规划、执行和监测程序。已接受该建议。应急基金秘书处审查了新共同人道主义基金的监测和报告框架以及全球共同人道主义基金和应急基金的指导方针,并提出意见。此外,应急基金秘书处编写了一份概览文件,汇总由外部授权和应急基金秘书处或人道协调厅委托编制的各种报告、研究报告和评价中关于应急基金以及共同人道主义基金/应急基金互补性的主要结论。在这份概览文件的基础上起草了一份指导说明,概述若干建议,以改善应急基金与基于国家的集合基金之间的协调。2013 年 4 月人道主义事务协调厅集合基金管理人员讲习班上与这些管理人员讨论了该指导方针,然后定稿并通知所有基于国家的集合基金管理小组。该指导方针将提交给应急基金咨询小组 2013 年 5 月的会议。

39. 此外,应急基金为驻地协调员/人道主义协调员年度应急基金国家报告启用了经修订的报告格式和指导方针。新的标题要求国家工作队解释应急基金进程是否和如何与基于国家的集合基金进程(如果存在的话)协调一致。在应急基金业绩和问责框架下开展的独立国家审查特别处理了有关应急基金与其他集合基金的互补性问题。2012 年,埃塞俄比亚和索里马国家审查发现,应急基金与基于国家的集合基金有很大互补性。此外,应急基金利用基于国家的集合基金管理人员参

加的定期和特设讲习班和培训(例如,人道主义事务协调厅年度全球基于国家的集合基金讲习班),讨论有关集合基金互补性的问题。

40. **建议 2: 应正式授权驻地协调员/人道主义协调员监测各接受机构使用联合国管理的所有集合资金(包括应急基金)的情况。**该建议被部分接受。应急基金秘书处在最初的回应中指出,它的理解是,该建议强调必须更大力支持驻地协调员/人道主义协调员行使监测职能。应急基金秘书处认为,建议 8 是在国家一级监测该基金供资活动的主要建议。对建议 2 的答复包含在建议 8 之内(见第 46 段)。

41. **建议 3: 应为资金不足紧急情况资金制定一个进程,以促进更有实效和高效率地使用应急基金的资金。**已接受该建议。应急基金秘书处委托对资金不足紧急情况窗口拨款程序进行了一次审查。两名咨询人的审查报告 2012 年 10 月定稿。应急基金咨询小组 2012 年 10 月会议讨论了报告。审查的结论是,资金不足紧急情况窗口拨款程序现有程序基本上是正确的,不需要取代或大幅度修改。这次审查提出了两项广泛建议供审议,一项建议涉及非政府组织的参与,另一项与改进财务跟踪处的财务数据质量有关。应急基金秘书处随后拟订了一份各项建议后续行动计划。秘书处将在咨询小组 2013 年 5 月会议上向小组通报情况。

42. **建议 4: 应使中央应急基金咨询小组成员更能够代表人道主义部门,包括在基金接受国具有业务背景的顾问适当参加小组。**已接受该建议。该基金将继续高度重视确保咨询小组的多样性。选择程序的内部审查已经进行,紧急救济协调员认可了结果。对 2012 年征求会员国提名成员的普通照会进行了相应修改,特别强调性别平等和地域多样性。2012 年 6 月发出了征求新提名的请求,九个新成员参加了咨询小组 2012 年 10 月会议。

43. **建议 5: 应加强基金的资金来源基础,向现有和可能的捐助者宣传基金是一个高效率、有实效和负责任的人道主义供资机制。**已接受该建议。应急基金的成员已发展到 125 个会员国和观察员、地区政府和私营部门。应急基金秘书处认识到必须确保更大的、更为多样化的捐助者基础,并已相应修改其资源调动战略。战略草案将提交应急基金咨询小组 2012 年 10 月会议。这一战略集中在四大支柱:加强传统的政府伙伴关系,建立和发展新的关系,注重对公众宣传以及整合内部战略。目前正在拟定促进私营部门参与的战略。

44. **建议 6: 在审查与长期紧急情况有关的申请时,应要求提供信息,说明基金提供的短期资金如何能支助通常由政府领导的长期减少脆弱方案。**该建议被部分接受。该基金审查了资金申请和年度报告的样本,以确定是否与长期恢复和减少脆弱性的努力有经证实的联系。在调查结果的基础上,对应急基金申请程序模板进行了修订,以特别提到应急基金供资的活动与国家长期方案之间联系的信息。应急基金将作为总体提案审查进程的一部分,审查和评估所提供的资料。

B. 对中央应急基金秘书处的建议

45. **建议 7: 应为联合国驻地协调员和人道主义协调员以及群组协调员编制确定工作优先顺序的指导方针。**已接受该建议。应急基金秘书处正在编写一份指导方针文件,概述利益攸关者参与制定国家一级活动优先顺序的进程。指导方针得到审查文件、与广泛的利益攸关方协商以及确定个案研究和良好做法所提供的信息。指导方针将在 2013 年第二季度分发给选定利益攸关方,供测试和提供反馈。应急基金秘书处还在建立一个人道主义筹资同业交流群,作为实地工作人员的额外资源。这将作为应急基金资金不足窗口拨款程序的试点在 2013 年下半年启动。关于是否向更多实践者扩大同业交流群,最后决定将取决于这个试点方案的结果。

46. **建议 8: 应加强应急基金在国家一级的监测和学习系统,以促进基金的影响。**该建议被部分接受。应急基金秘书处完全同意问责制的重要性以及监测与学习系统的必要性,这将有助于充分提高应急基金的影响,并采取了下文阐述的措施。

47. 应急基金秘书处修订了驻地协调员/人道主义协调员关于应急基金资金使用情况的年度陈述报告模板和标题。新的格式强调编写报告时必须在国家一级开展互动和包容的协商。

48. 应急基金秘书处还在 2012 年拟订了行动后审查指导方针和模板。行动后审查程序应与驻地协调员和人道主义协调员的年度报告密切相连,行动后审查还应为驻地协调员/人道主义协调员的报告奠定坚实基础。2013 年,行动后审查格式将在驻地协调员/人道主义协调员报告进程结束后到期的若干一揽子快速反应赠款方案中试点和实地测试。

49. 一名咨询人将对应急基金业绩和问责框架进行一次独立审查。审查应在 2013 年第二季度结束前完成。根据审查的建议,应急基金秘书处将探讨业绩和问责框架是否可能改进的问题。

50. 应急基金秘书处还在探讨如何通过联系现有系统和程序,包括机构间常设委员会改革议程上的举措、人道主义行动和基于国家的集合基金监测系统、各机构本身的内部监测和评价活动,加强应急基金监测和学习系统。

51. **建议 9: 应在一年内委托编写一份关于联合国各机构与非政府组织实施伙伴安排的研究报告。**该建议被部分接受。应急基金与伙伴机构讨论了关于伙伴关系安排的研究报告。但是,对该举措的支持是有限的,因为一些机构已经采取步骤来改善其与实施伙伴之间的伙伴关系安排。应急基金秘书处便与各机构进行双边合作,以确保获得更多定性信息,说明分赠资金程序和应急基金的资金如何融入其更广泛的实施安排。应急基金咨询小组在 2012 年 5 月审查了这一研究的初步结果。应急基金继续在这些问题上与各机构密切合作,并将利用 2013 年业绩和

问责框架国家审查以及未来人道主义协调员报告的信息和结论为协商提供意见。应急基金将总结结论，并在即将举行的应急基金咨询小组会议上讨论这些结论。

52. **建议 10: 应更好地整理资金分配决定的理由并加以传播。**已接受该建议。应急基金秘书处试图通过提案审查程序确保应急基金提交的文件适当纳入并介绍各级决策进程提供的信息。此外，经修订的应急基金申请模板作了改进为提高信息质量。

C. 对主计长办公室的建议

53. **建议 11: 应从联合国秘书处收取的 3%的基金管理费中抽出一个百分比，用来加强驻地协调员和人道主义协调员及人道主义事务协调厅在国家一级的监测能力。**该建议尚待答复。人道主义事务协调厅参加了联合国主计长设立的一个工作组，以讨论费用回收问题。工作组审查了联合国秘书处费用回收的所有复杂问题，包括方案支助费用。非正式的方案支助费用工作组在 2011 年 9 月召开会议，在主计长 2012 年 6 月 6 日的备忘录中总结了审议情况。关于方案/执行办公室和主计长办公室之间方案支助费用收入的分配，备忘录指出，主计长或经适当指定的官员不妨将一部分拨给方案/执行办公室，为集中管理和整个联合国的举措保留一部分。2013 年 4 月，紧急救济协调员与主计长办公室召开会议，讨论方案支助费用收入的分配。会议商定，副主计长将会晤应急基金咨询小组，更详细地讨论这一事项。

54. **建议 12: 应将应急基金的贷款资金减少到 3 000 万美元，余额转到赠款窗口。**已接受该建议，并已执行。根据应急基金秘书处针对这项建议制定的政策提案，应急基金咨询小组在其 2011 年 10 月会议上建议将贷款部分的规模减少到 3 000 万美元。在大会 2011 年通过第 66/119 号决议之后，包括应计利息在内的 4 640 万美元在 2012 年 1 月从贷款部分转入赠款部分。

D. 对捐助方的建议

55. **建议 13: 在除了应急基金外不存在其他联合国集合资金机制的风险国家，捐助方应支持设立一个非政府组织能够直接获取资金的应急基金或其他类型的集合资金。**该建议被部分接受。建立基于国家的集合基金往往可以为当地的人道主义架构作出重要贡献。但是，还需要逐案详细审查，因为并非所有国家条件都适合建立基于国家的集合基金。

56. **建议 14: 应确保今后的评价将应急基金同联合国其他集合资金机制一起审查。**已接受该建议。应急基金业绩和问责框架的独立国家审查的经修订的工作范围特别包括了有关应急基金和其他集合基金之间互补性的研究问题。2012 年，应急基金秘书处委托对非洲之角(吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里)、对科特迪瓦难民危机的反应(科特迪瓦、加纳和利比里亚)和菲律宾进行了业绩和问责框架审查，在有集合基金的国家(埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里)中，咨询人被要求

审查这些基金与应急基金的互动和互补性。在埃塞俄比亚和索马里，审查发现应急基金和基于国家的集合基金之间有相当大的互补性(在埃塞俄比亚的人道主义反应基金和在索马里的共同人道主义基金)。这些审查的结论已被纳入建议 1 提及的业绩审查文件(见第 38 段)。

E. 给群组牵头机构的建议

57. **建议 15: 应将联合国管理的集合资金的业绩计量纳入群组业绩制度。该建议被部分接受。**2012 年 8 月发表的机构间常设委员会国家一级群组协调参考单元把在集合基金相关供资决定的优先安排和决策方面为人道主义协调员提供群组支持列为群组的一个核心职责。此外，单个基金的框架(工作范围和指导方针文件)规定了关键利益攸关方包括群组牵头者和群组成员在集合基金进程中的作用和责任。因此，各种集合基金的框架构成参与组织和其他利益攸关方的共同协议，因此界定了对相关实体的作用和责任共同理解。

58. **建议 16: 应传播和促进良好做法范例。**该建议被部分接受。应急基金秘书处建立了一个系统查明良好做法范例列入储存库的内部系统。良好做法储存库用于为应急基金培训和指导方针制定提供信息，产生良好做法范例与应急基金工作者分享。

F. 给各机构的建议

59. **建议 17: 应对机构在 18 个月内利用应急基金的情况进行评价，以确定哪些内部因素对基金项目的成效产生影响，包括伙伴关系政策和做法。**该建议被部分接受。应急基金秘书处就是否可能对应急基金使用情况开展类似粮农组织 2010 年开展的评价与秘书处进行了接触。国际移民组织在 2012 年进行了一次这种评价，并在 2013 年 3 月与应急基金秘书处分享了最后报告草稿。粮食署正在计划将应急基金作为定于 2013 年开展的更广泛审查的一部分，难民署可能在 2013 年发起应急基金使用的相关审查。此外，应急基金秘书处就在该基金帮助下执行的选定项目或方案评价是否可能采纳标准特定应急基金问题，与各机构进行了接触。粮农组织在斯里兰卡的项目评价中试点采用了一些此类问题。最后评价报告已于 2012 年 10 月提交。

60. **建议 18: 应确保制定和执行向实施伙伴发放基金的紧急程序。**该建议被部分接受。应急基金的分赠是在联合国各接受机构的监管之下，该基金秘书处并不进行直接监督。不过，应急基金咨询小组和应急基金秘书处在这个问题上进行了密切合作。根据驻地协调员和人道主义协调员关于 2011 年应急基金资金使用情况的修订报告模板，关于向国际和国家非政府组织及政府实施伙伴提前发放资金情况的机构报告，以及执行伙伴活动开始日期的通知有很大改进。各机构报告了 600 多项分赠款，高于 2010 年的不到 120 项。应急基金秘书处认识到资金转移并不

能充分说明实施的及时性，因此要与各机构密切合作，以了解其内部分赠资金程序，更好地掌握它们如何与应急基金方案执行相联系。

61. **建议 19: 没有与应急基金共同利用内部预付机制的联合国机构应在这些机制与基金之间建立互动和互补，以加快项目的开办。**该建议被部分接受。应急基金秘书处制定了一份关于可能使用该基金贷款部分在没有具体机构内部预付机制的情况下支持建立这种机制的概念说明。2012 年与相关机构讨论了这份说明，以判断对这种机制的兴趣和需要，对进一步探讨这种形式的兴趣似乎有限。因此，应急基金秘书处不认为现在考虑利用贷款部分来建立这种设施是可行的。

G. 五年评价：今后的步骤

62. 应急基金计划在 2013 年第二季度前实施其直接控制下的五年评价各项建议。此外，应急基金秘书处已采取主动行动，处理这次评价提出的与全系统程序相关联的更广泛问题。因此，应急基金秘书处认为，管理部门应对计划已实现其目的，提议在应急基金咨询小组第四季度会议上结束该计划。与评价各项建议有关的长期举措将转入应急基金的经常性工作规划进程。这项行动计划将在咨询小组 2013 年 5 月和 2013 年第四季度会议上讨论。应急基金秘书处将为咨询小组提供全面的最新情况以及继续管理部门应对计划剩余举措的计划。应急基金秘书处将继续在咨询小组一年两次会议上介绍与五年评价各项建议有关的更长期举措的最新进展和事态发展。

六. 结论

63. 在 2012 年报告所述期间，应急基金实现了其三个总体目标。应急基金发放金额达到历史最高水平，通过快速反应窗口拨款程序和资金不足紧急情况窗口拨款程序提供了大量援助。该基金在对萨赫勒人道主义危机作出快速和战略反应方面具有影响，处于在阿拉伯叙利亚共和国和南苏丹作出反应的最前沿。应急基金业绩和问责框架下对非洲之角干旱、科特迪瓦难民危机和菲律宾复杂需要的独立国家审查再次确认了应急基金在拯救生命和生计方面的附加值。

64. 应急基金继续在五年评价的结论基础上发展，并在实施管理部门应对计划后续行动方面取得进展。应急基金秘书处将持续注重在 2013 年第二季度末以前实现其直接控制下的管理部门应对计划建议。应急基金秘书处还已采取主动行动，处理五年评价提出的与全系统进程有关联的更广泛的问题。

65. 捐助者对应急基金的承诺继续反映在财政捐款上，2012 年的认捐和捐款超过 4.276 亿美元。应急基金十分赞赏这些支持，特别鉴于具有挑战性的全球金融环境。该基金将努力维持 2013 年的大量供资，并查明加强和扩大会员国、私人伙伴和公众支持的方式。

附件一

中央应急基金赠款部分：2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间
收入和支出及准备金和基金结余变动表

(美元)

	2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日
收入	
自愿捐款	427 346 970
其他基金拨款 ^a	306 586
利息收入	1 611 658
其他/杂项收入 ^b	15 651 215
共计	444 916 429
支出	
其他	453 457 837
方案支助费用(实施伙伴)	31 741 874
直接支出小计	485 199 711
方案支助费用(联合国)	13 603 075
共计	498 802 786
收支相抵盈(亏)额	(53 886 357)
上期调整数 ^c	(154 475)
收支相抵净盈(亏)额	(54 040 832)
转(入)出其他基金 ^d	190 674
期初准备金和基金结余	218 556 447
期末准备金和基金结余	164 706 289

^a 来自联合国国际伙伴关系基金的拨款。^b 包括上期债务暂时核销 12 904 611 美元、相关方案支助费用、调整数 387 138 美元以及汇率波动收益 2 359 456 美元。^c 对实施伙伴报告的前一个两年期支出的调整数。^d 按照大会第 66/119 号决议从应急基金贷款部分的转账。

附件二

中央应急基金贷款部分：2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间 对中央应急基金赠款部分的认捐款

(美元)

捐助方	认捐款 ^a
会员国和观察员	
阿富汗	1 000
阿尔巴尼亚	50 000
安道尔	26 316
阿根廷	68 000
亚美尼亚	5 000
澳大利亚	16 227 181
奥地利	262 123
比利时	19 480 519
不丹	1 500
巴西	750 000
智利	30 000
中国	500 000
哥伦比亚	100 000
捷克共和国	124 372
丹麦	23 260 585
吉布提	1 000
埃及	15 000
爱沙尼亚	100 185
芬兰	8 519 004
法国	392 670
德国	19 402 500
加纳	15 000
圭亚那	2 196
冰岛	— ^b
印度	500 000
印度尼西亚	200 000
爱尔兰	11 654 278 ^c
以色列	20 000

捐助方	认捐款 ^a
意大利	645 900
日本	2 700 000
哈萨克斯坦	99 945
科威特	1 000 000
列支敦士登	272 747
立陶宛	10 000
卢森堡	5 630 027
马来西亚	50 000
墨西哥	300 000
摩纳哥	64 715
黑山	5 000
莫桑比克	2 000
缅甸	10 000
荷兰	52 562 418
新西兰	1 679 375
挪威	71 183 178
巴基斯坦	10 000
秘鲁	5 000
波兰	264 200
葡萄牙	253 520
卡塔尔	3 000 000
大韩民国	4 000 000
摩尔多瓦共和国	2 000
罗马尼亚	92 461
俄罗斯联邦	2 000 000
圣马力诺	27 291
新加坡	50 000
南非	243 457
西班牙	— ^b
斯里兰卡	10 000
瑞典	72 938 375
瑞士	6 131 550
塔吉克斯坦	2 000
泰国	20 000

捐助方	认捐款 ^a
土耳其	200 000
阿拉伯联合酋长国	50 000
大不列颠及北爱尔兰联合王国	94 717 442
美利坚合众国	5 000 000
乌拉圭	5 000
越南	10 000
独立马耳他骑士团	5 000
共计：会员国和观察员	426 961 030
其他	—
弗兰德政府(比利时)	380 940
在联合国基金会以外所作的私人捐款(5 万美元以下)	5 000
通过联合国基金会所作的私人捐款(5 万美元以下)	56 586
西联公司	250 000 ^d
共计其他	692 526
共计	427 653 556

^a 由于汇率波动，捐款可能与最初记录的认捐款有出入。

^b 2012 年冰岛(50 000 美元)和西班牙(2 000 000 欧元)的认捐在 2013 年通知和支付，将列入明年的报告。

^c 包括已于 2012 年通知和支付的爱尔兰 2013 年认捐(5 000 000 欧元)。

^d 包括已于 2012 年通知和支付的西联公司 2011 年的认捐(100 000 美元)。

附件三

2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间中央应急基金支付的赠款
总额

(美元)

国家或地区	快速反应	资金不足	支付资金总额
阿富汗	—	9 995 396	9 995 396
安哥拉	5 102 132		5 102 132
布基纳法索	14 869 587		14 869 587
布隆迪	1 986 269		1 986 269
喀麦隆	8 802 092	1 997 430	10 799 522
科摩罗	2 522 639		2 522 639
中非共和国	1 993 713	5 997 499	7 991 212
乍得	9 881 234	7 931 609	17 812 843
哥伦比亚	1 093 884	2 990 259	4 084 143
刚果	6 997 499	3 920 678	10 918 177
科特迪瓦	1 526 060	7 958 195	9 484 255
古巴	5 522 753		5 522 753
朝鲜民主主义人民共和国	2 382 271	10 965 527	13 347 798
刚果民主共和国	19 715 742	11 770 546	31 486 288
吉布提	—	4 019 325	4 019 325
厄立特里亚	3 291 599	3 998 941	7 290 540
埃塞俄比亚	4 072 334	9 912 447	13 984 781
冈比亚	4 834 117		4 834 117
加纳	312 440		312 440
危地马拉	1 654 130		1 654 130
几内亚	1 126 380		1 126 380
海地	3 947 974	7 949 515	11 897 489
伊拉克	2 567 704		2 567 704
约旦	3 994 809		3 994 809
肯尼亚	2 000 830		2 000 830
黎巴嫩	2 978 910		2 978 910
莱索托	6 220 011		6 220 011
马达加斯加	—	1 999 893	1 999 893
马里	13 954 347		13 954 347

国家或地区	快速反应	资金不足	支付资金总额
毛里塔尼亚	10 971 652		10 971 652
缅甸	16 651 567		16 651 567
尼泊尔	—	4 997 385	4 997 385
尼日尔	24 609 716		24 609 716
巴基斯坦	21 891 110	14 845 730	36 736 840
巴拉圭	2 577 014		2 577 014
秘鲁	2 221 613		2 221 613
菲律宾	11 235 977	3 955 432	15 191 409
卢旺达	3 077 082		3 077 082
塞内加尔	6 932 070		6 932 070
塞拉利昂	2 461 235		2 461 235
南苏丹	20 027 456	20 016 635	40 044 091
斯里兰卡	—	1 994 899	1 994 899
苏丹	6 163 967	13 994 482	20 158 449
阿拉伯叙利亚共和国	29 493 103	6 983 629	36 476 732
多哥	686 120		686 120
土耳其	2 086 822		2 086 822
乌干达	6 887 544		6 887 544
也门	23 460 436		23 460 436
津巴布韦	2 006 304		2 006 304
共计	326 792 248	158 195 452	484 987 700

注：本附件所列是收付实现制支付资金总额，与附件一所列权责发生制支出数额不同。

附件四

中央应急基金贷款：2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间收入和支出及准备金和基金结余变动表

(美元)

收入	
利息收入	190 674
共计	190 674
支出	
方案支助费用(实施伙伴)	—
直接支出小计	—
方案支助费用(联合国)	—
共计	—
收支相抵净盈(亏)额	190 674
转(入)出其他基金 ^a	(190 674)
期初准备金和基金结余	30 000 000
期末准备金和基金结余	30 000 000

^a 为按照大会第 66/119 号决议转至应急基金贷款部分的款项。

附件五

2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金贷款

(美元)

机构	国家/地区	支付年	数额
截至 2012 年 1 月 1 日的未偿贷款			
开发署	苏丹	2007	1 016 036
项目厅	利比亚	2011	1 599 565
共计			2 615 601
2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日发放的贷款			
共计			—
2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日偿还的贷款			
开发署	苏丹	2007	1 016 036
项目厅	利比亚	2011	1 599 565
共计			2 615 601
截至 2012 年 12 月 31 日未偿贷款			
共计			—

缩写：开发署：联合国开发计划署；项目厅：联合国项目事务厅。