



# 大会 经济及社会理事会

Distr.: General  
16 May 2011  
Chinese  
Original: English

大会

第六十六届会议

暂定项目表\* 项目 71(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

2011 年实质性会议

2011 年 7 月 4 日至 29 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

本报告按大会第 46/182 号决议的要求编写；大会在该决议中请秘书长每年向大会和经济及社会理事会报告紧急人道主义援助的协调情况。本报告的提交也是响应大会第 65/133 号决议和经济及社会理事会第 2010/1 号决议的要求。

报告叙述了过去一年来人道主义方面的重要趋势和挑战，并分析了当前人们关注的两个问题：加强人道主义应对行动的韧性、提前准备和能力；人道主义行动的筹资。报告概述了目前为改善人道主义活动的协调所做的主要工作，报告的结尾部分提出了一些建议，说明如何进一步加强联合国紧急人道主义援助的协调。

\* A/66/50。

\*\* E/2011/100。



## 一. 导言

1. 本报告按大会第 46/182 号和第 65/133 号决议以及经济及社会理事会第 2010/1 号决议的要求编写。报告所述期间是 2010 年 6 月至 2011 年 5 月。

## 二. 人道主义活动的趋势和挑战概述

2. 二十年前，大会第 46/182 号决议制定了联合国紧急人道主义援助的协调框架，今天，由于新的和持续不断的冲突、自然灾害日益频繁和严重以及全球挑战的影响，人道主义需求继续增加。在报告所述期间，联合国以向政府提供帮助的形式，并同人道主义伙伴密切合作，对 30 多起紧急情况作出了反应。

3. 千百万人继续遭受复杂的紧急情况影响，使他们在境内外流离失所。截至 2010 年底，全球估计有 2 750 万人仍因武装冲突而在国内流离失所，这比 2009 年增加了 400 000 人。这些人中 50% 是儿童，许多流离失所者身居都市地区。非洲的境内流离失所者人口最多，估计有 1 110 万人。2010 年，虽然流离失所者总数不断上升，但至少 210 万人能够重返家园。到 2010 年底，属于联合国难民事务高级专员办事处(难民署)任务范围的难民数量估计增加了 140 000 人，增至 1 050 万人。撒哈拉以南非洲——特别是索马里、刚果民主共和国和科特迪瓦——新起或死灰复燃的冲突是造成上述人数增加的原因。在 2010 年底，约有 1 470 万境内流离失所者得到难民署的保护和/或帮助。

4. 据记录，2010 年的自然灾害发生次数增加。灾害病疫研究中心报告了 373 起自然灾害(2009 年为 328 起)，这些灾害造成 297 000 人死亡，受其影响的人数几乎达 2.08 亿，造成的损失估计为 1 100 亿美元。受灾害影响的人数大大超过 2009 年(1.13 亿人)，原因是灾害的规模增加，这部分是由气候变化所造成。据世界气象组织说，2010 年全球地表温度达到最高纪录(1998 年和 2005 年也达此记录)，同时全球陆地降雨量也达到高峰。

5. 全球挑战和趋势的综合影响——如气候变化、食品和能源价格波动、宏观经济趋势、非正常移民、人口迅速增长、都市化和环境恶化——继续加剧脆弱性，并增加人道主义需要。33 亿人——世界人口的一大半——居住在城市地区，其中超过 10 亿人口住在贫民窟和非正规住区，他们更容易受人道主义危机的冲击。由于主要食品生产国遭受干旱和洪水，造成 2010 年年中以来世界食品价格不断上涨。2010 年下半年期间，食品价格上涨，加上燃料价格飙升，使中低收入国家生活极端贫困的人口净增约 4 400 万人。食品价格的上涨还使 12 亿已经生活在赤贫线(每天 1.25 美元)下的人口中的许多人更加贫困。在越来越多的国家中，食品和其他商品价格的上涨也是造成动荡的原因，但一般难以同其他因素区分开。

## A. 复杂的紧急情况

6. 阿拉伯利比亚民众国的国内治安情况仍然极不稳定,造成严重的人道主义问题。据国际移民组织说,截至5月7日,至少有710 408人离开了该国,其中263 290人是国外移民工人。在阿拉伯利比亚民众国内,人们日益关注发生激烈战斗地区的平民保护问题,据报道,有200 000人流离失所,大部分寄住在他人家中。

7. 据估计,最近也门发生的政治动乱导致135人死亡,包括26名儿童,并造成2 656人受伤,包括800名儿童。在最近的抗议示威发生之前,也门的人道主义需要就已经非常普遍并日益增加。面对的挑战包括北部地区治安情况不好,不能同几千名境内流离失所者保持接触以及普遍的令人担忧的食品无保障和营养不良。北部长期的冲突使300 000人流离失所。

8. 虽然以色列缓解了对加沙的封锁,但居民们获得生计所需资源的机会仍然有限。其主要原因是仍然限制基本建筑材料的进口和货物出口,并限制人们出入加沙及其海域的农渔场。因此,大部分人口仍然没有食品保障,继续依赖食品援助。在西岸的C区和东耶路撒冷,以色列当局没有就巴勒斯坦居民的基本住房需要和基础设施需要作出适当的规划。其结果是服务和生活条件差,而且几千户家庭仍面临房屋被拆除从而流离失所的风险,因为他们的住房没有得到以色列颁发的建筑许可证。

9. 在伊拉克,联合国及其合作伙伴继续对特别弱势群体的需要采取应对措施。联合国估计,伊拉克仍然有130万境内流离失所者,还有几十万难民住在邻国。虽然伊拉克境内情况在逐步改善,但是其程度仍未达到能够进行大规模的自愿和可持续的回返。

10. 在阿富汗,因冲突和自然灾害造成的人道主义需要仍然很多。虽然有时非政府组织的通行有所改善,但总体的人道主义人员的进出更加困难,原因是安全事件增加,特别是在阿富汗的北部和东北部。人道主义回应行动因不安全而大受挫折,包括对人道主义工作者的袭击,特别是2011年4月1日对Mazar-i-Sharif的联合国营地的袭击,7名联合国工作人员和保安人员在该次袭击中被打死。安全事件比2009年增加了19%。2010年期间和2011年初,冲突造成的流离失所情况加剧,导致境内流离失所人数估计达到360 000,其中102 000人是最近自2009年以来失去家园的。很多从伊朗和巴基斯坦返回的阿富汗人(可能多达40%)仍然需要重返社会方面的帮助,另有许多人(可能多达28%)迫切需要人道主义援助。

11. 在报告所述期间,虽然巴基斯坦境内的人道主义工作主要是应对2010年雨季洪水,但是人道主义组织继续向Khyber Pakhtunkhwa和联邦直辖部落地区受冲突影响的人口提供紧急和早期恢复援助。尽管许多境内流离失所者已经返回家园,但仍有很大的人道主义援助需要,因为在联邦直辖部落地区和Khyber

Pakhtunkhwa 大约有 820 000 人仍然流离失所，在联邦直辖部落地区至少有 100 万人仍然需要早期恢复支持，以进一步推动返回家园工作。

12. 中非共和国继续面临严重的人道主义挑战。境内流离失所者已达 192 000 人，原因是北方的一些地区再度出现暴力行动，东部则发生了上帝抵抗军(上帝军)的攻击行动。在邻国乍得，262 000 名苏丹难民仍然需要人道主义援助。境内流离失所者问题仍然存在，尚有 130 000 名境内流离失所者住在营地。萨赫勒地区食品危机造成 160 万人的食品无保障，乍得是受影响最严重的国家之一。

13. 科特迪瓦在 2010 年 11 月 28 日举行第二轮总统选举陷入政治危机，选举导致广泛的动乱，造成几百人丧生，更多人受伤。到四月中旬，约有 100 万人成为境内流离失所者，许多科特迪瓦人逃到了邻国，特别是利比里亚，在该国避难者人数超过 130 000。在科特迪瓦，人道主义工作方面的主要问题是安全地接触受影响人口并保护平民，而在利比里亚，基础设施差，难民们分散在交通不便的边境社区，这些是工作中的主要困难。

14. 刚果民主共和国境内(刚果(金))的人道主义状况仍然严重，境内流离失所者人口共计 170 万。在南北基伍，武装团伙持续的暴力造成了大规模人道主义需要，仅在南北基伍流离失所者人数估计仍有 130 万。向受影响的人口提供人道主义援助仍然极为困难。2009 年底至 2010 年，赤道省发生种族冲突，据估计，该省有 120 000 人逃到了刚果和中非共和国，至今未返回。上帝军继续在刚果(金)广袤的边远地区施行恐怖，仅在 2010 年，就有 251 人遭杀害。在跨越中非共和国、苏丹和刚果(金)的受上帝军影响的地区估计仍然有 380 000 人流离失所。

15. 在苏丹的达尔富尔地区，除原有的 190 万境内流离失所者此外，由于暴力再度爆发，估计又有 70 000 多人可能被迫离开家园。局势不安全、人道主义机构工作人员遭驱逐以及官僚障碍，这些进一步限制了人道主义援助的送达。2011 年 1 月，苏丹南部和平地举行了自决全民投票，300 000 名苏丹南部人在投票前后从北部返回。但是，由于社区间冲突、上帝军的攻击以及苏丹人民解放军和民兵之间的冲突(自全民投票以来日益活跃)，据说累计有 154 000 人因而流离失所，并至少造成有 1 400 人丧生。

16. 索马里持续的冲突、食品无保障以及干旱造成的后果严重影响了人们的生计和渡过难关的办法。继续有很多人离开索马里，到邻国避难。目前大约有 240 万索马里人(总人口的 32%)需要人道主义援助和生计支持。武装团体对援助活动的限制妨碍了人道主义机构开展工作的能力。冲突造成了相当多平民伤亡，因为冲突各方均不遵守国际法义务。

17. 津巴布韦正在逐步走向恢复，但在 1 月至 3 月的饥饿高峰期仍有 170 万人需要食品援助，同时，脆弱群体将继续需要有的放矢的人道主义援助。对几百万人

来说，获得安全饮用水和环卫设施仍然是一个问题，此外，艾滋病毒/艾滋病流行率仍然是世界上最高的国家之一。

18. 在 2010 年期间，哥伦比亚由于武装冲突和解除武装工作之后出现的团伙所开展的活动，使 111 684 人流离失所。据官方资料来源，哥伦比亚境内流离失所者人口为 360 万，是世界上这类人口最多的国家之一。

## B. 自然灾害引起的祸患

19. 在报告所述期间，几次地球物理灾害造成了破坏。2011 年 3 月 11 日，日本东北地区发生九级地震，随之发生浪潮高达 10 的海啸。截至 5 月 1 日，政府确认死亡人数为 14 704，受伤人数 5 278，另有 10 969 人失踪。随后，福岛核电站遭遇的困难造成了周边地区放射量的增加。截至 4 月 28 日，有 168 901 人撤离受影响地区。2011 年 2 月 22 日新西兰发生 6.3 级地震，造成 166 人死亡，100 000 所房屋遭毁坏。在印度尼西亚，默拉皮火山在 10 月-11 月期间两次爆发，造成 386 人死亡，410 388 人离开家园。2010 年 10 月 25 日，明打威群岛发生 7.2 级地震，随后发生海啸，使 460 人丧失，15 353 人失去家园，并摧毁了几千所房屋。

20. 在海地，2010 年 1 月发生了灾难性地震，2010 年 10 月又爆发了霍乱，进一步阻碍了震后恢复努力。截至 2010 年 5 月，许多地区的疾病流行情况得到稳定，全国死亡率下降至 1.7%，但这次霍乱流行造成了 4 800 人死亡，累计病例 280 000 起。2011 年 11 月底，海地面临托马斯飓风的威胁，但飓风到达海地时转变为热带风暴，造成的破坏和对人道主义工作的影响没有像预计的那么严重。地震后仍然有 600 000 人住在营地。

21. 2010 年雨季造成了巴基斯坦历史上最严重的洪水灾害，受其影响的人超过 2 050 万(全国人口的 10%)，洪水毁坏了 180 多万所住房，毁掉 240 多公顷农作物。很多流离失所者已返回家乡，但许多方面的援助仍有缺口。在斯里兰卡，2011 年初，东部和中部地区遭受前所未有的大量降雨，引起了洪水、滑坡和流离失所，在洪水高峰期有 1 亿多人撤离家园。在澳大利亚，50 年来最严重的洪水，加上雅思旋风，造成了 20 人死亡，受影响者达几百万人。泰国和越南在十月份遭遇暴雨及其造成的洪水，两国受影响的家庭分别为 477 000 家和 210 000 家。2010 年底，哥伦比亚遭受史无前例的暴雨，由此造成的致命洪水和滑坡影响到 200 多万人。许多国家和地区还受到一些由于降雨、热带风暴、干旱和超常天气引起的中小规模灾害的影响。

22. 10 月 18 日，菲律宾遭受台风鲑鱼的袭击，受影响的人几乎达 200 万，台风摧毁了 30 206 所房屋，另有 115 584 所房屋部分受损。缅甸也在十月份遭到旋风吉里的袭击，260 000 人受其影响，100 000 人无家可归。

23. 在大韩民国，食品无保障情况更加严重，据联合国 2011 年 3 月的一项评估，在 2011 年 5 月至 9 月期间，将会有 610 万人需要食品援助。造成食品无保障情况的因素很多，其中包括自然灾害，如 2010 年年中遭到的大雨以及 2010-2011 年的冬季严寒。据报告在卫生、水和环卫部门也有很多需要。

24. 南部非洲区域洪水和旋风季节带来大雨，造成安哥拉、莫桑比克、纳米比亚、南非、赞比亚和津巴布韦河流水位达到十多年来最高点。由于加强了国家预警系统，并通过南部非洲发展共同体加强了应急准备和反应方面的政府间合作，洪水造成的影响不像预料的那么严重。在西非，160 多万人受暴雨和洪水的影响。尼日尔本已长期遭受干旱和与此相关的食品短缺，2010 年 7 月又遭遇山洪暴发，同时，贝宁则遭遇了 50 年来最严重的暴雨，680 000 人受到影响，几十万人无家可归。拉尼娜造成的干旱和食品无保障影响了厄立特里亚约 80% 的人口，埃塞俄比亚受影响的人口则为 280 万。在肯尼亚，由于最近发生的干旱、冲突和局部地区洪水，造成 160 万人需要人道主义援助。全球地表温度上升在俄罗斯联邦已经很明显，2010 年夏季该国发生的破坏性热浪影响到几百万人，造成了大规模森林和泥炭火灾。

### 三. 当前的挑战

25. 据预测，到 2025 年，人口将增加至 80 亿(主要在发展中国家)，到 2030 年需要将食品生产增加 50%，2030 年能源消费将增加 50%，到 2025 年，几乎 50% 的世界人口可能得不到安全饮用水；这一切显示，在受影响最大的地区脆弱状态和人道主义需要很可能大大增加。联合国及其伙伴必须不断适应变化的世界，特别是通过加强同所有利益攸关方的伙伴合作，特别是同政府的合作来适应变化。这日益意味着，从一种应对紧急情况的制度转变为一个更加未雨绸缪和预防性制度，包括与政府和地方机构以及发展活动行动者密切联系。人道主义融资机制将需要变化适应，以确保可预测和足够的资金来满足更多的人道主义需要，并弥补缺口，如支持备灾备患活动，并推动从救灾向较长期恢复的有效过渡。

#### A. 加强人道主义应对行动的韧性、提前准备和能力

26. 当紧急情况发生时，对紧急情况应对的事先准备可以救人命，因为有准备就可以在地方、全国和国际各层次展开有效、有章可循和协调的人道主义反应。针对紧急情况做好准备的要求可能会增加，因为全球风险和趋势继续加剧脆弱性。大规模人道主义紧急情况——如 2010 年海地发生的地震和巴基斯坦的洪水——显示，灾害易发国家迫切需要确保足够的准备。虽然难以衡量备灾备患和预防的作用，但 2011 年初日本或智利地震如果不是有准备的话后果就会更严重，这明确显示备灾备患能够有效地拯救生命。同样，洪水和其他水文气象灾害是不可避免的，但在孟加拉国、莫桑比克和一些加勒比国家，由于提高备灾备患措施、计划和应对能力，结果是大大减少生命和生计的损失。

27. 普遍的理解是，应对紧急情况的事先准备意味着在紧急情况发生之前采取措施和活动，以建立迅速和有效应对紧急情况的能力和机制。作出反应的首要方面是国家和地方当局。大会第 46/182 号决议指出，国际社会应帮助各国加强应对能力。为了让国际备灾备患努力有效，就必须加强国家和地方应对能力，并支持现有的国家和地方机构和社区。同时，人道主义组织应该继续提高其自身的反应能力，从而尽可能有效地履行其职能。还需要更加明确参与备灾备患的各方行动者的作用和责任。

28. 会员国在 2005 年通过的《兵库行动框架》、特别是其中的第五项优先事项中，主张加强各级应对准备，并强调备灾备患能够救援生命和生计的重要作用，特别是如果有一个明确的全国性综合减少灾害风险战略作为基础，就更加能够发挥这一作用。必须加紧灾害易发社区和受灾害影响社区建设当地能力的努力，并将现有的国家和地方能力纳入人道主义协调系统，以形成更广泛的人道主义救援体系，面对风险更大、更不确定和需要更多的未来，做更好的准备。

#### **在区域、国家和地方各级发展备灾备患应对能力**

29. 联合国系统继续努力增加对政府和区域组织的备灾备患支助，特别是对灾害易发地区的这种支助。一个例子是在国家和区域两级实施起码的备灾备患措施。在南部非洲地区，人道主义伙伴同南部非洲发展共同体秘书处合作，向会员国提供培训，就全区域的备灾备患工作制定共同办法、政策和战略，并就可能发生的灾害情况达成共识，以推动区域两级相关的规划工作。联合国还在非洲开展模拟演习，目的是加强区域后勤网络的业务能力。

30. 在亚太地区，人道主义事务协调厅(人道协调厅)目前正在就国家一级应对紧急情况综合备灾备患措施进行试点。人道协调厅首先找出特定国家在备灾备患方面的特殊需要，目的是向人道主义合作伙伴和政府提供关键支助，如建立协调机制、应急行动计划、备用数据和随时准备评估需求。这一方法的目的是提供综合备灾备患支助，以此在备灾备患行动和积极的人道主义反应结果之间建立明确的联系。同样，联合国和合作伙伴也为海湾地区的组织举办了关于人道主义反应和协调方法的培训。在拉丁美洲和加勒比，人道协调厅为政府制定了简明指南，说明在发生灾害时政府能够采取的国际应对机制和服务，为该地区各国人道主义国家工作队成员和政府代表的培训提供支助，并促进信息交流和对应急方法和程序的共同理解。

31. 在西非，各人道主义机构最近结成了备灾备患战略伙伴。2010 年期间同区域利益攸关方一起完成了试点项目。在区域和全球伙伴支持下，在国内开展了能力发展活动。在第一个试点国家加纳，于 2010 年 10 月进行了应急准备和反应能力评估，结果是在 2011 年 1 月对联合国发展援助框架的一些内容作了修订，还根据五项重要建议制定了 2011-2012 年行动计划，并在 2011 年 5 月进行一项全国模拟演习。

32. 机构间常设委员会(机构间常委会)的主事们于 2011 年 2 月达成一致意见,即机构间常委会应更加强调备灾备患和减少灾害风险。2011 年,机构间常委会备灾备患工作小组将在一些国家支持制定国家应急计划的工作。截至 2011 年 4 月,被选为最初试点国家的是:加纳、尼泊尔、乌干达和海地。世界银行的全球减灾和灾后恢复基金也承诺为一些高风险国家的备灾备患和减少风险工作提供技术和财政援助。加强减灾能力倡议是提供咨询服务、技术指导、培训和知识交流跨机构努力的又一个例子。

33. 十分重要的是,要通过各国间的合作以及联合国实体与研究机构的伙伴合作,在国家 and 国际两个层面加强对早期预警信息的分析。机构间常委会每年发布三次《早期预警尽早行动》报告,并开始发行新版《人道主义早期预警服务》,其中增加了自然灾害早期预警信息。

#### **加强更有效应对的国际网络和机制**

34. 现有的全球网络和机构间事务框架——如国际搜救咨询小组、联合国灾害评估和协调(灾害评估和协调)工作队和联合国人道主义军民协调机构——继续支持各国政府应对灾害。国际搜救咨询小组的导则和方法已被世界上大部分国际城市搜索和救援响应机构所接受。2010 年,灾害评估和协调机构两次组织了备灾备患团,并十次组织了紧急救灾团。共有 250 名灾害管理人为灾害评估和协调特派团待命。联合国人道主义军民协调机构作为人道主义和军事团体之间的协调机制,提供了培训和了解情况课程,以此让各类人道主义和军事行动者熟悉紧急情况应对办法。亚太救灾行动军方援助会议协议中包括战略导则以及让军方参与支持人道主义响应行动的相关人道主义机构和政府部门的参考材料。

35. 联合国继续与红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)开展合作,鼓励和支持各国政府采用国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则。在报告所述期间,人道协调厅继续同红十字与红新月联会和各国议会联盟合作,起草国内立法样本,以加强做好准备应对紧急情况的能力,并更有效地推动和管理国际救灾援助。

#### **面对脆弱性增加备灾备患**

36. 人们现在普遍承认,全球各种挑战,如气候变化、食品和能源价格波动、宏观经济变化趋势、非正常移徙、人口迅速增长、都市化和环境恶化,这些都在继续加剧脆弱性,增加人道主义需要,并使人道主义机构面对的局面迅速变化。

37. 为了预防和减轻全球挑战带来的不利影响,人道主义行动者日益试图对这种影响及其对脆弱性的作用进行分析和监测,从而预测何时何地人道主义援助的需要可能会出现或增加。这方面的信息又可以用来进行更及时而恰当的干预,包括应急规划,建立国家应对能力和其他备灾备患活动。由于这方面的趋势日益复杂,人道主义行动者将日益需要同地方当局和各利益攸关方、发展和专家机构、国际

金融机构和研究机构进行伙伴合作，以获得更多的高质量分析意见，更好地理解社区的韧性和现有的应对机制。

38. 在报告所述期间，各机构继续改进对影响人道主义需要和局势的全球挑战的监测和分析。例如，机构间常委会核可了其第一个应对城市地区人道主义挑战的战略和行动计划。各人道主义机构通过全球食品保障危机高级别工作队，同发展伙伴们一起就高价格对弱势群体的影响进行分析并对缓解行动列出优先次序。

## B. 人道主义行动的筹资

39. 2010年期间，虽然全球经济衰退产生了各种影响，但会员国和私营部门的人道主义援助继续增加。至少有140个国家以及私营部门机构和个人在联合呼吁程序框架内外捐助了共计156亿美元<sup>1</sup>的资金。这比报告的2009年资金额增加了40亿美元，其部分原因是海地和巴基斯坦的人道主义紧急情况所给予的大量捐助。越来越多的会员国，包括一些以前的受援国，在为人道主义行动提供资源。尽管如此，资金总额与需要的比例(根据向联合呼吁程序作出的捐助)从2006年的73%下降至2010年的63%。

40. 良好人道主义援助诸原则规定，鼓励捐助者继续共同努力，按需要并根据需要评估集体分配资金，并灵活提供资金，从而在实地工作的各机构能够在最需要的地方提供援助。尽管中央应急基金(应急基金)的获资不足危机应对窗口对部门间差异具有重要的均衡作用，但还需作出更多努力，确保用非专用捐款让所有部门都得到足够的资金。

### 改进人道主义筹资系统

41. 大约在20年前，联合国大会第46/182号决议设立了联合呼吁程序和中央应急循环基金(现在的中央应急基金的前身)，自那时以来，会员国和联合国及其合作伙伴继续在人道主义筹资的更大的可预测性和效率方面取得进展。可预测的人道主义筹资包括足够的非专用款项，从而能够根据需要灵活分配资金，并在必要时能够迅速获得追加资金。在以下方面取得了进展：会员国提供资金的质量和范围以及动员、协调和分配资源的工具和机制。

42. 集汇基金是近年来建立的金融机制，包括应急基金和基于国家的集汇基金，即人道主义共同基金和紧急情况应对基金以及其他一些机制，如红十字会与红新月会国际联合会的紧急救灾基金。其他创新机制，如使联合国一些机构、基金和方案署可进行内部借款的垫款制度，大大加快了机构面对紧急情况的应对速度。

43. 在多边集汇基金机制下，捐助者为一个共同基金提供非专用款捐助；这些资金的分配依据共同界定的战略优先事项，从而更及时灵活地为人道主义活动提供

<sup>1</sup> 根据财务支出核实处截至2011年4月11日的记录(<http://fts.unocha.org/>)。

更充足的资金。2006 年和 2010 年期间，人道主义资金汇集机制(包括应急基金和基于国家的资金)获得超过 38 亿美元，占同期人道主义捐助总数的约 7%。

44. 2010 年期间，这类集资办法的问责制和有效性得到进一步加强。随着应急基金业绩和问责制框架的推出，预期将对应急基金在国家一级的作用作一个总的审查。而且，目前正在对这个运作了五年的基金进行综合评估。并且加强了对以国家为基础的集汇基金的监测。2010 年 3 月完成了对人道主义共同基金的评估。年度报告的产生和协议及报告的标准化，这将会进一步加强这类基金的透明度。

45. 联合呼吁程序多年来也有很多演变。特别注意确保需要评估与联合呼吁程序、国家战略和总的方案周期的密切协调。例如，联合呼吁程序的规划工具将同协调的需要评估的结果保持一致。这将推动依据需求来制定方案和项目，并在满足需要时做到既无缺口也无重叠。通过联合呼吁程序和集汇基金这类已有机制来提供资金，这有利于提高可预测性，加强按需要和轻重缓急来分配资源，并根据总体的结果来加强问责制。加强按需分配也仍然是良好人道主义援助团体的一个优先主题。

46. 虽然人道主义筹资制度有了重大改进，但在确保该机制能够有效应对当前和将来的人道主义援助趋势方面仍然存在挑战。应急准备筹资仍然是联合国及其合作伙伴关注的一个领域。而且，就刚刚摆脱冲突和脆弱的局势而言，需要作出长期努力来确保发展资金的及时获得，并建立专门的融资机制来支持过渡和早日恢复。还需要作出进一步努力，更好地利用民间社会现有的资源和能力。

#### **为备灾备患筹资**

47. 尽管人们广泛认识到需要加强政府和地方社区预防人道主义危机的能力，但为备灾备患行动提供的资金往往是临时而非一贯的。需要建立资源雄厚的专门融资机制，为备灾备患活动提供资金。鼓励捐助者为备灾备患措施提供可预测的资金。同时，鼓励灾难易发国家的政府和地方行动者加强备灾备患措施，同时，国际行动者应继续提供支持，帮助他们利用相关的融资机制。虽然这主要应着重于将发展援助资金用于备灾备患和减少风险，但还需要人道主义伙伴作出努力，贡献出通过备灾备患呼吁所获得的一些资源。

48. 机构间常委会人道主义筹资小组下的一个工作队目前正在通过现有的联合国人道主义筹资机制努力跟踪和鼓励为备灾备患活动提供资金。目前还正在同有关国家和机构间常委会备灾备患工作小组密切合作，进行国内个案研究，目的是说明投资于备灾备患行动的成本效益，并着重说明进一步改进备灾备患筹资工作的切实办法。

## 为过渡活动筹资

49. 在冲突和脆弱局势下，足够的资金可拯救生命，并有助于为可持续恢复、和平和国家能力建设打好基础。虽然会员国为援助受冲突影响的国家提供了相当多的捐助，但是专用于支持过渡的资金却不够。用于恢复活动的资金往往被拖延或数量有限，因此导致人道主义方案的延期。

50. 联合国及其伙伴，包括建设和平和建立国家国际对话机构，正在制定推动改进该领域未来工作的全系统指南。此外，联合国还通过国际冲突和脆弱网与经济合作与发展组织共同努力，制定过渡活动筹资指南，其中心是促进国家优先事项，并由各国政府与捐助者、多边系统及其合作伙伴共同推动。这项工作得到联合国发展集团和人道主义事务执行委员会联合工作组内的过渡活动筹资和援助有效性工作队的支持，并同机构间常委会人道主义筹资小组协调进行。新指南的主要目标是确保更有效地利用财政援助，为此目的，要以最有效的方法汇合资金流和不同的援助工具。

51. 这些举措有助于改善应对目前和将来的挑战的人道主义筹资系统，但是还有更多的工作要做。还要就日益增加的需要提高认识，从而继续调动会员国和私营部门的捐助者的支持。鼓励联合国实体和伙伴支持会员国推动多边人道主义筹资活动。还应该探讨新的筹资机会，如通过国际金融机构等区域和全球实体来筹资。虽然全球经济形势给人道主义筹资带来困难，但会员国、联合国和合作伙伴将需要加强合作，以产生可衡量的结果，通过更多和质量更高的筹资，给生活在困难中的人们带来最大的影响。

## 四. 人道主义援助协调的进展情况

### A. 加强人道主义援助的协调

#### 实地能力和协调

52. 过去几年中，联合国及其人道主义伙伴在应对一些大规模的紧急情况方面受到挑战。海地和巴基斯坦发生的大规模灾害将人道主义援助界的能力推到极限。一些关于有效提供人道主义援助的共同题目产生于对应对行动的评估，包括对协调的评估。

53. 评估的结果显示，正如紧急呼吁机制所设想，确保获得综合人道主义行动所需资源十分重要。需要有专门的人力和财力，包括捐助者的承诺，以在专业组合内和专业组合之间的协调方面发挥重要作用，并促进联合进行需要评估和应对战略等重要工作。

54. 让国内的行动者和受影响人口参与人道主义应对行动的协调和提供，这对确保人道主义行动者能够恰当回应真正的需要和保护受影响人口的尊严而言十分

必要。然而，最近的若干项评估均得出结论，国内行动者或受影响人口参与人道主义应对行动十分有限，这仍然是一个需要改进的领域。机构间常委会的分组方法工作队负责探讨的问题包括更有效地同国内非政府组织合作，并建立过渡活动协调机制。

55. 2010年一些评估的结论显示，分组方法对人道主义应对行动的质量以及推动国际社会与政府的协调努力具有积极影响。采用分组方法加强了领导作用的可预见性以及联合国各机构、红十字与红新月联合会、国际移民组织和国际非政府组织之间的伙伴合作。不过，还可以作出进一步改进，以改善协调工作。此外，越来越多的人道主义行动者，特别是在像海地所发生的大规模紧急情况下，也需要作出努力，进一步加强领导作用，简化协调机制，增加专业组成员的承诺、问责和透明，并提供强有力的严守纪律的专业组内和之间的协调。

#### **加强对人道主义行动的领导**

56. 在报告所述期间，一系列大规模灾害和持续不断的紧急情况给人道主义系统带来了挑战，突出说明了强有力和可预见的领导作用对有效应对至关重要。需要改进的重要领域包括，增进驻地协调员和人道主义协调员的知识、技能和经验，加强提供给他们们的支助力量，并加强他们可采用的各种机制。

57. 最为重要的是，要有训练有素和任职恰当的人道主义协调员，并需要继续开展培训和加强人道主义协调员的后备人选(已增至39人)。加强对担负人道主义协调职能的人道主义协调员和驻地协调员的有效业绩管理，这个问题也日益受到重视。并向一些在灾害易发国家工作的驻地协调员提供充分和更加可预见的支持，使他们能够领导并协调备灾备患和灾害应对工作。机构间常委会最近为驻地协调员和人道主义协调员出版了一本手册，其中说明他们应就紧急情况防备和应对所采取的主要行动。

58. 驻地协调员和人道主义协调员的有效性也取决于人道主义国家工作队的能力，特别是在发生大规模危机的情况下，该工作队成员应对其国内管理队伍予以必要的加强。目前正在讨论为人道主义国家工作队建立一个同行审议制度，并为人道主义行动设立一个业绩框架，借此可监测和报告取得集体成果的进展情况。取得集体成果必须符合更好地对受影响人口负责的努力目标。

#### **对受影响人口负责**

59. 联合国及其人道主义伙伴正在加强其对受影响人口的负责制度。受影响人口是人道主义行动的中心，他们的积极参与对提供最符合其需要的援助至关重要。最近发生的灾害进一步突出显示，采取应对行动的组织需要同受影响社区进行协商和交流，需要将此作为优先事项。联合国实体和人道主义伙伴正在建立内部问责机制，以确保受影响人口和当地组织的参与，并同其协商。

60. 鉴于具有成本效益的技术普遍使用，目前正在探讨一些新的方法，如利用手机、呼叫中心、自由及开源软件、社会关系网以及技术和志愿者社区。此外，一些重要的举措，如非政府组织伙伴、红十字与红新月联会和联合国各实体编写的环球项目手册<sup>2</sup>以及人道主义问责伙伴关系倡议，是确保方案交付遵守最高标准的工具、指南和一种严格的自愿认证制度。

61. 加强各专业组利用和促进参与新办法方面的作用，这已被作为机构间常委会分组方式工作队 2011 年工作计划中的优先事项。在紧急救济协调员的领导下，机构间常委会成员的主事们已承诺，其机构将作为内部做法，在方案规划和审查中包括受影响人口，并促进人们就机构间常委会各组织提供的服务提出反馈意见。

#### 需求估计的统一

62. 统一和协调需求估计对提高向受益人交付援助的效果以及对利益攸关方的问责至关重要。这样做有利于采用一致的方法和指标对人道主义状况作共同分析，并有助于确保在对受影响人口进行评估时尽可能减少缺口和重叠。为此，联合国及其合作伙伴，通过机构间常委会需求评估工作队，完成制定了紧急情况协调评估业务指南，该指南为协调需求评估以及统一评估需求提供了框架和工具。

63. 该指南强调了国家当局的总的责任，但主要是针对人道主义国家工作队、由专业组牵头的机构和人道主义机构。该指南的执行应有助于提出呼吁，并加强冲突后努力与灾害评估之间的联系。指南也适用于不属于呼吁和备灾范围的紧急情况。这一框架还提供一套标准的指标和工具，一个称作人道主义仪表盘的综合数据工具，和一项多专业组初步迅速评估方法，其目的是在紧急情况发生的头几天就人道主义状况、其规模和严重程度以及可能的变化达成共识。

64. 需求评估专家常设队伍在扩大，在 2010 年期间，至少在四次紧急人道主义情况和四次备灾备患工作中试用了上述业务指南和工具。将根据实地反馈和经验教训来调整该指南和工具。

#### 快速人道主义反应秘书处的应急规则和程序

65. 有效人道主义行动的一个组成部分是及时的反应。人道协调厅最近作出努力，加强迅速和灵活征聘及部署工作人员的能力，2010 年期间，该机构对人道主义紧急情况——如海地地震和巴基斯坦洪水——的应对显示了这一努力的价值。由于名册管理方案，得以完成 85% 的外地征聘，并将外地空缺率降低了 12%。外勤人员选拔从平均需要 75 天进一步降至 51 天，并通过加强内部和外部协调，使大量增援到长期工作人员规划的过渡得到改善。600 多人被列入了应聘名册。联合增援后备队是一个新的短期大量增援机制，借此可在短期内部署已通过资格审

<sup>2</sup> 《人道主义宪章》和人道主义应急最低工资标准，环球项目，2011 年。

查的咨询人和独立承包人，以弥补临时的人员不足，补充现有的紧急情况应对名册和伙伴合作方案后备人员。这些临时大量增援机制在人道协调厅的各区域办事处短期大量增援之外，还实行了共计 121 次部署。

66. 为了让外地工作人员能够更快得到更充足的装备，人道协调厅同联合国日内瓦办事处合作，建立了一个名为“采购规划”的网上实时采购数据库，从而得以更稳定迅速地采购货物和服务。中心化的迅速部署储备库已全面投入运作，该储备库是一个内部业务支助设备和材料战略储存库。2010 年，迅速部署储备库在发生紧急情况时立即调动提供了至关重要的支助设备。

#### **改进人道主义军民协调和利用军队资源**

67. 最近在大规模紧急情况中得到的经验显示，军队行动者所拥有的能力往往可以用来帮助人道主义援助行动。海地地震和巴基斯坦洪水灾害可以提醒人们，军队可以及时贡献合适而独特的资源来帮助初期的紧急人道主义应对行动。

68. 但是，保持人道主义援助的民事性质仍然存在种种挑战，而双边国外军事援助的提供又放大了这种挑战。至关重要的是，以军事资源援助人道主义行动的方式应该是恰当、可预见和补充性的，以此来确保按照人道主义原则，不管哪里出现人道主义需要都能够得到回应。

69. 这类有原则的人道主义军民协调的基石是各项既定国际准则，会员国应继续承认并遵守这些原则。人道主义行动者们继续主张以《军事和民防资源用于救灾指导方针》（奥斯陆指导方针）和《在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针》（军事民防资源指导方针）作为国家政策和军事原则的组成部分，在别无他法的情况下，会员国和军事行动者的军事资源部署应专注于回应人道主义救援界提出的特定需要。在利比亚局势中采用了这些原则；在那里虽然迄今没有提出军事援助请求，但是军民协调是有效的，通过与武装行动者交流信息来避免对人道主义工作人员可能造成的危险，并以此消除冲突。

70. 在报告所述期间，联合国继续开展军民协调，通过信息交流，实现了人道主义行动者和军事行动者之间有原则的协调，避免了竞争，并在适当的情况下寻求共同目标。最近同军事行动者协调的经验大大增加了会员国的兴趣，由此产生了关于支持有效人道主义军民协调新举措的倡议。将需要采取步骤，通过解决已发现的不足之处来改进这类协调，这方面的办法包括：扩大训练有素的专家队伍；加强人道主义行动者和军事/武装行动者之间的对话；在紧急应对行动中进行更有效、可预见和迅速的军民交流；以及通过制定针对实际情况、具体国家的指导方针来使奥斯陆指导方针和军事民防资源指导方针更加业务化。

## B. 加强对各项人道主义原则的遵守和与受援人口的接触

71. 应完全跟据需要并按照人道、公正和中立和独立的人道主义核心原则来开展人道主义行动。不幸的是，在多次人道主义危机中，人道主义行动者驻扎现场并安全接触需要帮助人口的能力仍然受到严重妨害。阻碍接触的因素包括官僚障碍、现行敌对行动、攻击人道主义工作人员和盗窃资源。

72. 武装冲突局势中的现行敌对行动还对安全及时地接触需要援助的人构成威胁。这突出了人道主义行动者在现行敌对行动发生期间与冲突各方接触以制定和实施有利于接触的措施的重要性。这包括由冲突各方设立人道主义走廊，暂时停止敌对，从而能够向受影响人口提供紧急援助，或疏散平民。

73. 针对人道主义工作者和设施的暴力是以政治和经济为动机的，其对人道主义行动的破坏力尤其大。过去十年来，针对人道主义救援人员的重大攻击数量增加了二倍，自 2006 年以来达到了每年 100 次以上，这些攻击造成了死亡、绑架和严重伤残。国际工作人员人均受攻击次数高于国内工作人员，但后者人数占外地工作人员的 90%，因此他们承受的安全风险最大。

74. 2010 年人道协调厅作了一项调查研究，<sup>3</sup> 其中审查了一些良好做法，即人道主义机构如何在复杂的安全环境中能够继续驻扎并将拯救生命的服务交付到受影响人口，并提供保护。在实地工作的人道主义行动者根据接受情况制定了创新风险管理战略，包括取代“钻掩体”的其他办法，加上安全措施，使他们能够在受影响社区的近旁驻扎。同当地社区建立良好的关系，积极主动地促进被接受，这是合理风险管理的基础。以被接受为基础的方法是一个过程，而不是一时之事，需要与所有利益攸关方，包括冲突各方，进行持久对话，会员国给予的支持至关重要。人道、中立、公正和独立的原则仍然是实地日常人道主义行动的核心准则。

75. 上述赋予能力做法的基础是一种态度的改变，即从回避风险转为风险管理，各决策层都需要这样的态度改变，这在目前的联合国安全管理框架中得到了反映，即从“何时撤退”改进为“如何留下”。根据“无安全则无方案”和“无资源则无安全”的原则，<sup>4</sup> 需要将安全管理这一方案中资金最少的部分以及履行保护国内工作人员和国内合作伙伴责任的各项措施作为人道主义呼吁进程和方案规划的一个组成部分。

## C. 关于男女平等和在人道主义行动中防止和应对性别暴力

76. 有效的人道主义援助需要妇女、女孩、男孩和男子能平等获得和受益于服务，并且不遭受危险，包括性别暴力。人道主义机构继续向合作伙伴提供能力建设，以加强男女平等方案规划。男女平等工作后备干部顾问已被部署到 28 个发生人

<sup>3</sup> 驻扎和交付，人道协调厅，2010 年。

<sup>4</sup> 见 CEB/2009/1。

道主义情况的地点，以支持人道主义国家工作队开展人道主义行动中的男女平等方案规划。几千名人道主义行动者已完成了机构间常委会的男女平等问题电子学习课程。2010年，在12个国家推出了机构间常委会的“男女平等标示”，结果是纳入男女平等考虑的项目数量增加了300%，上述标示是一项改善人道主义应对行动的工具，其目的是通过确保计算机辅助采购系统设计的项目和汇集的资金全面考虑到妇女、女孩、男孩和男子的不同需要，以此来改进人道主义应对行动。

77. 在全球保护专业组中，通过定期协调和有目标的能力建设，加强预防和应对性别暴力。印制了一本关于协调性别暴力干预的手册和一套经机构间常委会认可的培训材料，还在五个国家提供直接和及时的实地支助。已在五个国家展开了人道主义行动中的应对性别暴力能力发展项目，目的是加强人道主义工作人员处理这类问题的技巧。已在五个国家启用性别暴力信息管理系统，用来收集和分析报告的性别暴力案件的标准化数据。

78. 将两性平等问题纳入机构间应急计划和备灾备患工作至关重要。正在通过男女平等工作后备干部系统向太平洋地区和南部非洲地区提供技术援助，以帮助提高国家能力。借助创新战略，还改善了关于下述问题的分析：那些人受到危机的影响，为什么社区所有方面人士的参与可改进应急规划和反应。

79. 炊事燃料仍然是一个重大问题，影响到几百万家庭日常生活的几乎所有方面。因为收集柴火和炊煮仍然主要是由妇女和儿童从事，妇女和儿童就特别容易遭受一些危险，包括呼吸道感染、强奸和性攻击、失去教育机会和环境破坏。机构间常委会安全获取柴火和替代能源工作队已确保，新设全球干净炉灶联盟特别强调以多部门途径来满足人道主义紧急情况中炊事燃料的需求，并且目前正在推动确保在世界各地受危机影响地区的炊事燃料的安全获取工作。

## 五. 结论和建议

80. 根据上述情况，我提出以下建议：

(a) 敦促会员国、非国家行为者和人道主义组织推动对人道、中立、公正和独立的人道主义之原则的更大尊重和遵守；

(b) 安全、及时和无障碍地接触易受灾患影响的人口是有效交付人道主义援助的先决条件；敦促会员国帮助人道主义工作人员和物资在受影响社区迅速而无障碍的通行；

(c) 十分重要的是，联合国系统和人道主义伙伴要加强以接受为基点和有原则的措施，这类措施应支持在高风险环境中保持人道主义存在和活动的的能力。安全风险管理的还应包括促进所有相关行动者对人道主义行动的接受，为此，特别是要同当地社区联络，并且借助持续的情况分析不断得到信息；

(d) 敦促会员国继续加强对有原则的人道主义行动的承诺，具体途径包括确保将足够资源用于安全风险管理的综合方法，以此作为人道主义方案预算的一部分，并投资于进一步加强联合国安全管理系统；

(e) 十分重要，联合国系统应加强紧急情况中的人道主义领导能力，特别是驻地协调员和人道主义协调员制度，并加强人道主义协调机制，包括在过渡时期加强这一机制，也包括为支持国家和地方当局而加强这一机制；

(f) 鼓励会员国、联合国系统和合作伙伴增加对备灾备患活动的支持，包括为此目的加强同发展机构的伙伴合作关系，并进一步加强区域、国家和地方能力和灾患戒备，以应对人道主义紧急情况；会员国还应考虑评估其在加强紧急情况应对灾患戒备进展情况的其他方法；

(g) 鼓励会员国、联合国系统和人道主义伙伴及发展伙伴继续加强灾患戒备和减少风险，并为此目的进一步发展相关机制，以有效地发现和因全球各种挑战相互作用和其他结构性或长期的脆弱而产生的人道主义需要；

(h) 呼吁会员国保持多种人道主义筹资渠道，并向这些渠道提供一贯而可预见的支持，以满足现有和增长的人道主义需要；这包括为人道主义目的集汇基金早日提供多年承诺，并向人道主义机构各自的紧急储备和其他用于人道主义方案的资金提供资助；

(i) 鼓励会员国、联合国系统和人道主义伙伴继续寻找办法，以改善应对过渡的筹资机制；鼓励会员国加强努力，为备灾备患活动专门进行灵活的筹资；

(j) 提醒会员国和人道主义组织，需要保持紧急人道主义援助的民事性质，并请它们确保国外军事资源的使用在能力和可获得性方面是恰当、及时和独特的，并且是在受影响国家的要求或同意之下进行的，并符合国际法和人道主义原则和既定国际指导方针，如奥斯陆指导方针、军事民防资源指导方针和所存在的有关特定国家/情况的指导原则；

(k) 会员国如果考虑部署国外军事资源来支持人道主义援助，以确保部署恰当资源来应对具体的人道主义需求，则鼓励它们通过现有机制与人道主义行动界和紧急救济协调员协商；

(l) 敦促会员国加强努力，处理性暴力和其他形式的基于性别的暴力问题，为此目的采取的办法包括预防、调查和起诉人道主义紧急情况中发生的这类暴力事件，并确保向受害者提供服务；

(m) 联合国和人道主义伙伴将加强按性别和年龄分列数据的使用，并继续在人道主义筹资机制中采用男女平等标示工具，以跟踪男女平等和性别暴力方案的资金分配情况。