



联合国儿童基金会

执行局

2015 年第一届常会

2015 年 2 月 3 日至 5 日

临时议程* 项目 7(b)

增强儿童基金会对人道主义危机应急行动的可预测性

提高紧急方案基金最高限额的建议

摘要

本报告向执行局提供了关于儿童基金会在迅速改变的全球环境中有效和高效应对人道主义紧急情况的能力的最新资料。报告分析了主要的人道主义供资趋势和紧急方案基金 1971 年设立以来的利用情况。

执行局对紧急方案基金的最近一次审查是在 2006 年(E/ICEF/2006/P/L.62)，当时将两年期最高限额由 2 500 万美元修订为 7 500 万美元。时至今日，紧急方案基金仍然是捐助方资金到位之前的最快、适应性最强的紧急情况应急资金来源。不过，由于需求量大，紧急方案基金机制满足即时供资要求的能力受到挑战。

虽然儿童基金会的人道主义资金已由 2006 年的 6 亿美元增加到今天的大约 12 亿美元，但应急需要的规模远远超出现有资金。这样，儿童基金会现行 27 亿美元的全球人道主义呼吁需求获得的资金不足 45%。

* E/ICEF/2015/1。



尽管需要有即时的资源应对人道主义危机数量的增加，但 2006 年以来，紧急方案基金最高限额始终没有改变。因此，到 2014 年 8 月，资金数量下降到 1 600 万美元的达到历史最低水平。

考虑到当今世界面临数量空前的危机，执行主任建议执行局核准从 2015 年起将紧急方案基金最高限额由每两年 7 500 万美元增加到每年的 7 500 万美元。增加的资金将来自经常性资源。

提高紧急方案基金的最高限额，将让儿童基金会能够继续做出即时、可预测和有效的应对，满足人道主义危机中的儿童和家庭的迫切需要。

一. 儿童基金会人道主义行动当前的背景

1. 人道主义行动现已成为儿童基金会方案拟订的核心，并已顺利地纳入 2014-2017 年战略计划和成果框架。儿童基金会致力于更有效地应对危机，并通过投资于对风险知情情况下的方案拟订、复原能力建设和加强人道主义准备工作，在人道主义和发展方案的编制工作之间建立更强有力的联系。

2. 儿童基金会在人道主义行动方面的作用和业绩一直是近来执行局声明和审议的重点议题。¹ 执行局获悉了 2012 年和 2013 年所取得的成果、应对 2011 年非洲之角危机所取得经验付诸实施的经验教训以及通过实施 2 级和 3 级紧急情况程序而使系统得到加强的情况。

3. 2013 年，儿童基金会与各伙伴合作，对 83 个国家 289 次不同规模的人道主义局势作出了反应。这些反应导致作出 755 次部署，其中 207 次部署由待命伙伴负责，需要在面临危机的国家签署将近 1 400 项民间社会伙伴关系协定。

4. 2014 年的人道主义危机导致前所未有的负担。这一年一开始，就需要对 4 次重大紧急情况作出持续反应，需要动员整个人道主义系统，以便应付 2013 年菲律宾台风海燕的后果、中非共和国爆发的冲突、南苏丹发生的暴力以及阿拉伯叙利亚共和国的持续冲突及其导致的邻近国家的难民危机。截至 2014 年 10 月底，儿童基金会和各大人道主义机构正在大约 40 个国家应对人道主义危机，其中 11 个国家需要宣布 3 级紧急情况进行全系统的动员，而最新的动员针对的是伊拉克危机和西非爆发的埃博拉疫情。至 10 月底，针对全球各地紧急情况共作出 556 次部署。

5. 最近的应急反应取得了重大成果。在中非共和国，在 28 000 名列为目标的五岁以下严重营养不良儿童中，有 61% 的儿童入院接受治疗护理，康复率估计为 81%。被儿童基金会列为目标的五岁以下儿童 80% 以上(235 000 名)接种了麻疹疫苗，69%(140 万)列为目标的受影响人口在受影响地区获得了基本的保健服务和医药。在伊拉克，超过 762 000 名受冲突影响民众获得了清洁饮水(目标的 25%)，超过 345 000 人的卫生系统得到了改善(超过目标)。20 多万名五岁以下儿童接种了小儿麻痹疫苗(目标的 67%)。在南苏丹，大约 60 万名 6 个月至 15 岁的儿童接种了麻疹疫苗，而目标人数是 130 万。由于营养活动的大量增加，超过 5.5 万名以上 6 至 59 个月严重营养不良儿童入院接受了治疗护理。

¹ 关于儿童基金会在人道主义局势中工作的专题讨论(E/ICEF/2014/CRP.4)，2014 年 1 月 17 日；儿童基金会执行主任的开幕词，第二届常会，2014 年 9 月 9 日至 12 日。

二. 儿童基金会人道主义供资趋势

6. 截至 2014 年 10 月底，儿童基金会人道主义呼吁的需求增加两倍以上。仅在一个日历年度内，常常会有无法预测的人道主义需要导致额外的资金需求。例如，2014 年 1 月，儿童基金会全球人道主义呼吁的数量为 21 亿美元，但由于埃博拉等无法预见的紧急情况以及中非共和国、伊拉克和南苏丹等危机的恶化，这一数字到十月份已增加至 27 亿美元。

7. 人道主义收入也有所增加，从 2006 年的大约 6 亿美元增加到如今 2014 年大约 12 亿美元。尽管如此，儿童基金会一直无法赶上需求增长的速度。即使就 3 级优先紧急情况而言，2014 年 10 月底也显示出 54% 的资金缺口。为适应具体的危机，供资的针对性也更强，因此，灵活性更少。例如，2010 年人道主义供资剧增，从 2009 年的 6.63 亿美元增至 2010 年的 10.2 亿美元。然而，供资的增加主要用于应对海地的地震。近来，人道主义供资也大幅增加，从 2012 年的 8.37 亿美元增至 2013 年的 13 亿美元，主要原因是菲律宾的台风海燕和影响阿拉伯叙利亚共和国和邻近国家的危机。此外，即便是在全球专题人道主义捐助中，灵活程度最高的未指定用途款项也从 2012 年的 530 万美元剧减至 2013 年的 260 万美元，到 2014 年 10 月更减至 331 000 美元。

8. 中央应急基金(应急基金)是用于严重紧急态势和长期紧急情况方面预测性最高的人道主义资金来源，是解决机构间呼吁进程中重大资金缺口的关键供资手段。应急基金是 2013 年儿童基金会人道主义应急行动的第四大捐助方。不过，该基金也无法跟上人道主义需要增长的步伐。2006 年以来，虽然应急基金分配给儿童基金会的资金一直保持在 25% 左右，但应急基金在儿童基金会全部资金需要中所占份额从 2006 年的 7% 降至 2013 年的 4%。因此，紧急方案基金依然是各国国家办事处在危机初期加紧应对紧急情况的主要机制。

三. 紧急方案基金是儿童基金会应对危机的紧急筹资机制

9. 针对一个国家人道主义局势突然恶化作出反应，其最大挑战之一是要有足够的资金，能够快速部署工作人员，采购用品和制订业务模式。至关重要的是要有能力迅速开展规模活动以拯救最脆弱儿童的生命。

10. 有鉴于此，儿基会有经执行局核可的两个应对人道主义危机的紧急供资关键机制：(a) 代表有权重新安排数额有限的经常资源，用以满足紧迫需求；(b) 代表可申请紧急方案基金拨款，为紧急人道主义行动“预先提供资金”。

11. 紧急方案基金设立于 1971 年(初期称为应急准备基金)，目的是便利快速和有效应对紧急情况。紧急方案基金始终是及时向儿童基金会办事处提供资金，让儿

童基金会能够在捐助资金到位之前对危机作出反应的一种有效手段。今天，紧急方案基金仍是最快、最可靠、适应性最强的紧急经费来源。

12. 紧急方案基金的资金来自经常性资源。紧急方案基金的拨款主要提供给预期能够收到人道主义呼吁捐款的符合条件国家的有偿资金。紧急方案基金设立初期，最高限额为每两年 2 500 万美元。2006 年，执行局认识到必须加强儿童基金会的能力，以便以可预见方式有效并及时地应对受人道主义紧急情况影响的儿童和妇女的需要，核准了将最高限额提高到每两年 7 500 万美元。²

13. 2008-2013 年期间，拨款金额超过 3.55 亿美元的紧急方案基金用于人道主义危机，以确保儿童基金会能够作出即时的反应。各国有能力偿还了这一总支出的 68%。近 1.13 亿美元的剩余款项已转为对儿童基金会经常性资源的捐助，以履行儿童基金会的在人道主义行动中造福儿童的核心承诺。

14. 紧急方案基金的支付模式在加强儿童基金会人道主义行动方面的效用和成果得到了肯定，并作为 2 级和 3 级企业紧急启动程序中的一项关键积极行动得到采纳。儿童基金会 2 级和 3 级紧急情况简化标准作业程序面临此种紧急情况的国家实行了“无遗憾”³ 紧急方案基金拨款。就 3 级紧急情况而言，除为“无遗憾”立即反应小组拨款 100 万美元之外，为应对危机自动拨款 400 万美元。对于 2 级紧急情况，规定自动为应急行动拨款 200 万美元。

15. 2012-2013 年两年期内，向 42 个国家总共拨款金额 1.084 亿美元的紧急方案基金，为儿童基金会的人道主义应急行动提供了亟需的快速资金。在该两年期的紧急方案基金的总资金中，将近 5 110 万美元(47%)拨给了应对阿拉伯叙利亚共和国 3 级紧急情况的国家办事处。例如，2013 年 1 月初，由于阿拉伯叙利亚共和国和邻近国家局势持续急剧恶化，人口持续流动，虽然作了巨大努力筹借公共和私人资金加以应对，但 2013 年所需资金仍出现 80% 的缺口。在这一紧急时刻，紧急方案基金拨款超过 1 100 万美元，支持了“水、环境卫生和个人卫生”拯救生命措施的持续实施，使之惠及 1 000 万民众，并为阿拉伯叙利亚共和国超过 200 万的儿童接种了疫苗。在伊拉克、约旦和黎巴嫩，拨款支持了难民营的“水、环境卫生和个人卫生”的实施、废水和垃圾的清除以及“水、环境卫生和个人卫生”在学校的实施。

16. 2014 年，即本两年期的第一年，根据对紧急方案基金的需求，需要为 17 个国家拨款 7 080 万美元。因此，到 2014 年 8 月，资金出现前所未有的减少，勉强超过 1 600 万美元。截至 2014 年 10 月，紧急方案基金总拨款的大约 90%(6 400

² 2006 年 9 月 8 日关于加强儿童基金会应急能力的第 2006/16 号决定。

³ 2011 年 3 月 21 日，儿童基金会的“无遗憾原则”在儿童基金会企业紧急启动程序(CF/EXD/2011-01)中被界定为：“本组织宁可犯部署更多能力和调动更多资源来支持应急行动的这样的错误，即便是事后证明这样做并无必要”。

万美元)用于支持对 3 级紧急情况所作人道主义应急行动,同时包括了对中非共和国、伊拉克、南苏丹和受埃博拉危机影响国家的“无遗憾”拨款。剩余的 2014 拨款用于支持诸如捐助方的捐助尚未到达的太平洋岛屿、东南欧、巴勒斯坦国和乌克兰等突发紧急情况。紧急方案基金对于在这些地方取得成果发挥了重要作用。例如,在加沙,350 万美元的拨款用于快速启动对于学校和“水、环境卫生和个人卫生”基础设施的紧急修理;采购必要的健康、营养、卫生和教育供应品;以及提供基本服务,包括儿童及其照顾者的保护服务,使数十万人从中受益。在乌克兰,紧急方案基金的资金用于建立协调结构,向 38 万人、其中三分之一为儿童提供了保护服务。

17. 在南苏丹等国家,紧急方案基金是启动快速反应机制的主要供资工具,通过这一工具,为大约 55.7 万生活在偏远和鼓励地区的民众、包括 11.6 万五岁以下儿童提供了拯救生命的服务。

四. 保持儿童基金会快速应对能力的可预测性

18. 尽管人道主义危机数量增加,需要作出的应急反应的规模扩大,但紧急方案基金的最高限额自 2006 年以来一直保持在每两年 7 500 万美元的数额。对当前趋势所作分析显示,所需人道主义援助数量将持续增长。这一趋势将对儿童基金会及时有效地应对受人道主义危机影响儿童和家庭的需要的能力提出了进一步的挑战。

19. 考虑到全球面临空前规模的紧急情况,儿童基金会建议从 2015 年起将紧急方案基金的最高限额从每两年 7 500 万美元提高到每年 7 500 万美元。

20. 紧急方案基金的提高将通过经常性资源包括予以满足。据估计,今后数年经常性资源将有所增加,因此,拨款的增加不会减少分配给各国的经常性资源。特别是,所有紧急方案基金拨款都是用于支持发生危机的国家。

21. 提高紧急方案基金的最高限额,将让儿童基金会能够继续以可预见的方式有效并及时地作出反应,满足儿童及其家庭的紧急人道主义需要。

五. 决定草案

22. 儿童基金会建议执行局通过以下决定草案:

执行局

1. 注意到关于加强儿童基金会紧急方案基金的建议(E/ICEF/2015/P/L.4);

2. 鼓励儿童基金会继续加强其内部能力以及与各国政府、联合国系统其他有关部门和民间社会的协调，以期确保以可预见的方式有效并及时地应对自然灾害和持续存在的复杂的紧急情况；

3. 核准利用现有资源将紧急方案基金最高限额提高到每年 7 500 万美元，于 2015 年生效，以便以可预见的方式有效并及时地应对受人道主义紧急情况影响的儿童和妇女的需要。
