



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
23 May 2007
Chinese
Original: English

大会

第六十一届会议

议程项目 53(c) 和 69(a)

可持续发展：国际减少灾害战略

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

2007 年实质性会议

临时议程* 项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

争取建立一个负责救灾和减灾工作的联合国人道主义援助
方案：从印度洋海啸灾害中得到的教训

秘书长的说明

秘书长谨向大会各成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“争取建立一个负责救灾和减灾工作的联合国人道主义援助方案：从印度洋海啸灾害中得到的教训”的报告（A/61/699-E/2007/8）的评论，供其审议。

* E/2007/100。



摘要

秘书长和联合国系统各组织行政首长同意，目前多边组织制定的救灾和减灾的国际人道主义和发展援助的协议、规章、规则和指导原则，必须增强效益，正在进行的为了更好地应对不断出现的全球灾害威胁的改革措施，必须积极推动和执行。联合国系统通过联合国国际减灾战略系统促进执行《兵庫行动框架》，集中精力降低灾害风险，以及改善易受灾和受影响国家的救灾工作。通过鼓励采用和执行国际制定的有关备灾和灾害管理的程序和准则，包括迅速启动跨界灾害管理程序准则，对会员国在国家一级建立备用安排提供协助。

一. 引言

1. 联合检查组（联检组）报告的主要目标是通过下述方式，加强联合国系统协调和支持减灾和救灾工作的人道主义援助的能力：更紧密地将方案、资源管理和协调结合起来，简化与整个灾害管理周期有关的业务、行政和财务做法，并使之标准化。这些工作包括紧急救济、预防和备灾、降低风险以及灾后恢复和重建。报告提供了必须从印度洋海啸灾害中吸取的经验教训并且指出联合国系统各组织必须紧急采取行动，加强了解和实施在受灾国进行救灾和恢复的国际既定准则，并且支持加强各国降低发生灾害的风险以及救灾的能力。报告还指出，必须让受灾的人民参与规划，人道主义救灾工作必须协调一致而且负责任地执行。报告强调联合国系统必须对受灾国家和社区以及对为协助联合国救灾提供财政资源的各方，以及有任务和责任代表国际社会进行救灾的联合国系统自己的机构，越来越负责。

二. 一般性评论

2. 因为审查是 2005 年中期进行的，所以没有讨论到联合国系统进行的许多行动，尤其是关于救灾和减灾的机构框架的发展和加强。若干建议回应了关键的人道主义改革问题以及正在进行的《兵库宣言》和《2005 年至 2015 年兵库行动框架》后续行动。以下的说明除了对各项建议进行评论以外，还就目前的政策改革措施提供最新资料。有人关注，如果误解某些建议，就有可能妨碍最近精简联合国系统的努力，并且导致建立新的重复的机制。

3. 各组织欢迎联检组的报告也讨论到自然灾害所涉及的人权问题。联检组认识到最近秘书长在其题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告（A/59/2005）中特别重视《关于境内流离失所问题的指导原则》，作为保护境内流离失所者的重要国际框架。在该报告第 210 段中，秘书长敦促“会员国接受人权特别代表拟定的《关于境内流离失所问题的指导原则》（E/CN.4/1998/53/Add.2）作为保护境内流离失所者的国际基本准则，并承诺通过国内立法推动采用这些原则。”这些原则是根据具有约束力的国际法律文书，包括国际人道主义法、人权法和难民法产生的。为回应这项要求，大会欢迎越来越多的国家、联合国机构、区域组织和非政府组织在处理境内流离失所问题时以这些原则为标准，大会鼓励所有相关行动者采用《指导原则》（A/Res.60/168）。

4. 各组织同意，必须解决各个协调机构和机制（如机构间常设委员会和机构间减灾工作队，国际金融和发展机构）的任务重叠和重复的问题。但是它们仍然关注除非机构框架、工具和政策都与处理人为的灾害、冲突后重建包括救灾和减灾、维持和平与建设和平以及在正常的发展方案范围内的全面备灾问题的各联合国实体，全面协调，系统将显得杂乱无章。在这方面，报告并没有充分处理必

须与现有的发展框架，诸如联合国发展援助框架（联发援框架）和共同国家评估，更密切接口，否则，联合国系统就不能够对危机的不同阶段提供协调一致的支持。

三. 关于各项建议的具体评论

建议 1

大会应请秘书长：

(a) 对现有的多边组织制定的关于对救灾和减灾工作提供国际人道主义援助的协议、规章、规则和指导原则进行审查和评估，查明其对受灾国和援助国是否切合实际；

(b) 于 2007 年将评估报告提交经济及社会理事会，供其审议和核准，同时提交关于更有效地对付新产生的全球灾害威胁的一整套国际规范和法律文书的建议；

(c) 在提交其上述建议时应考虑到建议 2 至建议 6；

(d) 指示主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员协助受灾国建立本国的能力，以采用并执行国际制定的现行备灾和管理程序及准则。

5. 各组织欢迎审查将以使这些协议、规章、规则和指导原则的多样性综合、协调一致的精神来进行。还有人指出，建议(a)和(b)部分所提到的各项问题正在通过若干机制来加以解决。国际法委员会已经把在发生自然灾害的情况下保护个人列入其工作方案中（A/61/10 和 A/C.6/61/L.14）。联合国也支持国际灾害应对法已经采取的行动，红十字与红新月国际联合会在其支持下正在努力弥补管理框架的缺陷。

6. 《兵库行动框架》提供了联合国从事降低灾害风险工作的依据，机构间减灾工作队现在已经扩大并且已经改名为降低灾害风险全球平台，目前正在确定后续行动，执行其各项决定。进一步发展和核准上述倡议一定会导致改善降低灾害风险和救灾工作。

7. 关于建议(d)部分，既然已经通过国际减灾战略系统正在进行的改革，推动有关努力，各组织认为，建议表明必须：“指示主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员加强国际减灾战略系统协助受灾国建立本国能力，以采用并执行国际制定的现行备灾和管理程序及准则”更为合适。同样，方框案文后面的句子应改为：“实施这一建议将有助于提高联合国人道主义援助和减灾系统的效力。”

建议 2

大会应请秘书长在《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN. 4/1998/53/Add. 2) 中加上另外的最低限度标准要求, 以补充现有的标准要求, 确保受灾人口能够分享信息和利用无线电及电信工具, 以获得足够的人道主义信息。执行这一建议将有助于提高今后对受灾人口开展的救济行动的效力。

8. 各组织认为没有必要为此订正《指导原则》, 而应该更加重视 2006 年 6 月机构间常设委员会人权和自然灾害业务准则及其手册的执行情况。这些准则是在秘书长境内流离失所者的人权问题特别代表的领导下拟定的, 各组织确认受灾社区有权利获得以下信息: 关于灾害的性质和规模、可能减轻灾害风险的各项措施、早期预警信息、正在进行的人道主义援助的信息、恢复努力以及各项应享权利(见一般原则五)。

9. 有人建议, 在发生紧急情况时, 联合国应该在各国政府的支持下, 以无线电广播有关情况。此外, 有人指出, 受援助的人民, 在非政府组织和私营部门的协助下, 在分享信息和利用无线电和电信工具方面已经取得若干进展。

建议 3

秘书长应将泰国海啸受害者身份鉴定行动视为灾害管理机制方面的一个良好做法, 并深入地评估其经验和成就, 应将这方面的结论提交经济及社会理事会, 并酌情提出一项关于受害者身份鉴定系统的建议, 供理事会审议和通过。执行这一建议应该有助于推广泰国受害者身份鉴定行动所体现的最佳做法, 并应有助于联合国今后的救济活动。

10. 各组织支持建立受害者身份鉴定系统的建议, 特别是在灾害的规模超出地方追踪和监测能力的情况下, 尤其重要。鉴于目前的灾害管理和救灾机制并没有包括鉴定受害者身份, 因此, 已经对刑警组织和有关的各国政府的举措提供支持, 设法查明和扩大实施最佳做法, 以期改善今后救灾工作的管理, 包括印发灾民身份证。但是, 各组织还有若干相关举措, 如世界卫生组织(世卫组织)和泛美卫生组织关于灾后处理尸体手册。

建议 4

秘书长应就有关问题与国际民航组织进行磋商, 并在 2007 年向经济及社会理事会提出关于迅速启动跨界灾害管理程序准则, 供其审议, 这种准则将有助于会员国在其本国民用和军用航空部门建立起备用安排。联合检查组认为, 下述建议将有助于提高大规模灾害中救援行动的效率。

11. 各组织支持这项建议, 并且同意应该积极建立备用安排, 加快救灾速度。但是, 它们指出, 利用军事资产是一项高度敏感的问题, 特别是在发生自然灾害涉及到复杂的人道主义紧急情况下更是如此。不过所有的会员国都应该鼓励在它们

的全国备灾计划紧急启动程序中列入迅速取得各种资产用于人道主义紧急情况的规定，特别是使用空中运输资产进行跨界作业。

建议 5

秘书长应：

(a) 在联合国灾害评估和协调工作队和/或联合国人道主义事务协调厅组织的任何其他有关评估活动中，请有能力对灾害影响、预防程序和早期预警系统进行科学评估的专家参与，使他们的结论能够用于规划恢复和重建阶段；

(b) 就救灾和减灾活动制定标准定义和术语以及退出战略，并提交经济及社会理事会 2007 年实质性会议审议和通过。

12. (a) 部分已经执行。联合国灾害评估和协调成员国已经在灾害评估和协调系统范围内开发专门知识，并且对灾害影响评估工作队提供专家。各工作队还可以利用国家一级的重要科学和技术专门知识。各组织指出，这种工作仍然超出灾害评估和协调的范围，进一步的评估和评价有助于为恢复和重建阶段的规划提供信息。备灾评估确实应该在易受灾国在灾害危机发生之前进行，以期评估风险、弱点、备灾情况和可能采取的减灾措施。这就是机构间常设委员会自然灾害工作队制定国家工作队自然灾害备灾情况自我评估工具的理由。这项手册及其指令已经发送给所有的驻地/人道主义协调员。各组织决心确保评估和评价的结果继续为恢复和重建阶段的规划提供信息。

13. 至于 (b) 部分，各组织指出，关于救灾和减灾的这些标准定义和术语已经制定并且正在试用，虽然，它们认识到必须协调一致并且必须进行培训，才能够确保适当使用这些术语。尚未完全解决的问题是在过渡时期机构的协调和领导责任。

建议 6

大会应请秘书长：

(a) 审查并进一步制定人道主义协调员的职权范围、人道主义协调员的资历和能力要求以及甄选、培训和管理制度，确保其在救灾向恢复与发展过渡的过程中发挥领导作用；

(b) 制定一套遵守程序，使各会员国能够监测：(一) 驻地协调员和人道主义协调员；(二) 有关的人道主义机构支持制定国家应急、恢复和重建计划和方案的业绩和责任履行情况；

(c) 向大会报告上述 (a) 和 (b) 两点所取得的进展。

执行这一建议将有助于：在(a)段之下，加强各人道主义机构的实地协调，特别是从人道主义救援到恢复和发展的过渡过程中；在(b)段之下，强化联合国系统恢复框架的问责制。

14. 各组织认为，在现阶段没有必要审查和进一步制定人道主义协调员的职权范围，因为自 2006 年以来，一直在积极推动如何加强人道主义协调系统的整个问题。2005 年 12 月，机构间常设委员会各首长委托机构间常设委员会工作组制定一项长期战略，确保机构间常设委员会所代表的人道主义界能够集体鉴定、教导、甄选、培训、任命在发生人道紧急情况下能够提供最有效的领导的个人，并且由他们负责。机构间常设委员会题为：“加强人道主义协调员的制度：我们的目标是什么以及我们如何达成这些目标？”的报告提供了机构间常设委员会商定行动的细节。机构间常设委员会人道主义协调员小组已经设立，机构间常设委员会工作组第六十五届会议已经核可其人道主义协调员培训概念文件以及人道主义协调员简介。

15. 关于建议(b)(-)部分，各组织认为，加强驻地/人道主义协调员向各会员国负责可能是多余的。根据大会第 46/182 号决议，驻地协调员通过他们与各国政府的协议，已经直接向各国政府负责。人道主义协调员是临时任命的职务。再者，各业务机构的执行委员会已经提供适当的监督。各组织还认为，监督遵守情况是管理层的职责；交付框架如共同人道主义行动计划和联合呼吁程序、共同国家评估或联发援框架的交付框架，则视情况而定。

16. 各组织认为(b)(=)部分应该予以扩大，不仅应包括人道主义机构，还要包括在恢复和重建努力方面能够发挥作用的发展机构。它们坚决主张必须支持各国的备灾计划、方案和系统，这已经反映在它们的工作中（例如世卫组织正在进行的医疗防备情况全球调查）。

建议 7

(a) 秘书长应为一个减灾和救灾政府间委员会拟定职权范围并提交经济及社会理事会审议和批准，该委员会将成为经社理事会的辅助机构；

(b) 根据秘书长的建议，经济及社会理事会不妨建立一个政府间委员会，全面解决救灾与减灾问题，以便加强在所有受灾国家的国际人道主义援助活动并强化其在联合国系统内的政府间决策能力和协调作用。

执行这一建议将通过加强政府间一级的管理，改善各有关的参与组织之间用于减灾和救灾的人道主义援助活动的协调。

17. 大多数组织认为这项建议没有充分考虑到现有和日益强大的国际减灾战略（减灾战略）系统，制定这项战略的目的是为了确保机构间和国际合作进行救灾并减少发生灾害的风险。它们赞成针对在国际减灾战略和大会以及经济及社会理

事会之间建立更坚强的联系，以期便利会员国参与的建议。大会关于国际减灾战略的第 61/198 号决议载有这方面的若干相关规定。

18. 为了突出减灾和救灾是两个不同的程序，有些组织建议在建议案文和建议之后的词句中的“减灾和救灾”之后加上“两者”一词。此外，词句应该进一步修订以便突出发展的层面，修订后的案文如下：“这项建议将通过加强政府间一级的管理，改善各有关的参与组织之间关于减灾及救灾两者的人道主义援助和发展活动的协调。”

建议 8

大会应请联合国系统各组织的行政首长联合制定一个一体化综合战略和全系统规划框架，用于管理和协调人道主义援助以及减灾和救灾活动。联合检查组认为实施这一建议将有助于提高减灾和救灾人道主义援助的效力。

19. 各组织指出，联检组报告本项建议之前的 H 段没有充分辨明各国和各个社区建立抗能力的长期进程和发生灾害之后提供紧急人道主义援助的短期进程之间的分别，而只是笼统地提为“人道主义活动”。建立抗灾能力和减少灾害风险的进程只能通过以下的长期发展程序来达成：土地使用规划、基础设施标准、制定适当的法律和政策、机构发展和能力建设。《兵库行动框架》确实提到这些措施。它们建议，应该加入“和发展”几个字，本段的第一句案文应改为：“在政府间一级，存在着项强烈的共识，即需要建立一体化的战略性和全系统的规划与管理框架，同时配以注重结果的框架，以便更好地协调联合国系统内外的人道主义和发展活动”。

20. 有些组织认为，应该由秘书长直接要求制定一项一体化综合战略和全系统规划框架，并且应该努力增强所有风险管理包括减灾和救灾能力的协调一致性。尽管事实上在这个方面已经有若干改善，包括分组办法，机构间常设委员会关于早期预警——早期行动的季度报告、人道主义预警系统网和救济网，但是，到目前为止仍然没有一个协调一致的风险管理系统。在这个领域的一项重大进展可能是所有人道主义行动者都统一了早期预警系统，各国政府和驻地/人道主义协调员都有计划地积极实施减灾和风险教育努力。

建议 9

秘书长作为联合国系统行政首长协调委员会（行政协调会）主席应采取措施以适当形式恢复行政协调会的双年度报告，说明联合国系统的方案和资源，包括人道主义援助和灾害管理，并提交经济及社会理事会。执行这一建议将有助于加强人道主义援助与灾害管理领域的协调与合作。

21. 各组织支持这项建议，认为将有助于达成更进一步的协调一致。

建议 10

秘书长应鼓励人道主义协调员与东道国一起采取下列措施：

(a) 建立最低限度基准指标，以确保救援物资能以充足的数量和标准有效地送达受灾人口；

(b) 与联合国国际减灾战略系统和有关联合国区域委员会密切合作，为联合国灾害管理工作队调动一切必要的支持。

执行这一建议将有助于提高受灾社区的当地灾害应急机制的效力。

22. 各组织同意必须制定最低限度基准指标，这需要在全系统的基础上商定。但是，有些组织认为，这应该由驻地协调员来主导。它们还要求检查专员的报告必须明确划分涉及各个不同的国际和区域执行机构的减灾战略系统与减灾战略秘书处之间的分别。最后，它们指出，除了环球项目在各个部门领域已经制定的那些指标以外，新设立的分组正在努力制定各项指标，来评估它们活动领域的绩效。目前还正在制定减少灾害风险的全球最低限度基准指标，作为《兵库行动框架》的后续行动。

建议 11

秘书长应确保人道主义协调员采取必要措施，以便：

(a) 为备灾和抗灾、有效救援、恢复以及重建等工作建立起国家/区域援助框架；

(b) 经与有关东道国政府磋商，订正共同人道主义行动计划以及灾害风险图和评估，同时需考虑到《兵库行动框架》和国际恢复平台的能力；

(c) 斟酌情况，使用共同人道主义行动计划作为向各国以及国际捐助团体发出当地的综合紧急呼吁的基础，并从 2007 年起，定期向经济及社会理事会报告进展。

执行这一建议将有助于提高联合国国家工作队备灾和救灾效力。

23. 各组织认为，加强国家和区域风险管理框架至关重要，但是，它们指出，这不是一项新的建议。正如以前（指建议 5）所指出的，自我评估工具的目的是鼓励联合国国家工作队及其合作伙伴进行弱点评估，查清风险/灾害，分析现有资源。有人认为，这应该是强制性的，并且应与捐助者的慷慨支助相符，以及与国家 and 地方政策对紧急备灾的同等关注相符。它们还指出，关于(a)和(b)部分，应该在驻地协调员必须采取行动的既定责任范围内。《共同人道主义行动计划》是用来规划紧急救灾情况而不是规划备灾措施的一项工具。综合和紧急呼吁也是用来应付紧急救灾情况，因此应该以评估和应急计划以及共同行动计划为依据。

建议 12

大会应请秘书长授权进行一项彻底的独立评价，评估联合国开发计划署的工作及其有关赠款的使用情况，评估联合国开发计划署是否履行了大会第 52/12 B 号决议所决定的移交给开发计划署的紧急救济协调员关于减轻、预防和防备自然灾害业务活动的职责，并应根据独立评估所得出的结论，重新审查履行这些职责所依据的理由和所需要的财政安排。执行这一建议很可能加强减灾、防灾和备灾活动的协调。

24. 联合国开发计划署（开发署）认为，联检组报告建议 12 之前的 L 段认为大会决议将减轻、预防和防备灾害的业务职责移交给开发署含混不清，是不正确的。开发署认为 L 段最好订正如下：

“1997 年 12 月大会在其第 52/12 B 号决议中决定‘把紧急救济协调员关于减轻、预防和防备自然灾害业务活动的职责移交给联合国开发计划署，但有一项了解，这一任务的资源在联合国开发计划署发展活动资源之外，将由 1998–1999 两年期联合国经常预算以补助金方式提供’；两年之后，在 2000 年 2 月大会在其第 54/219 号决议中‘核准秘书长的提议，在主管人道主义事务副秘书长的直接管辖下成立一个机构间工作组和机构间秘书处’。第二项决议设立了国际减灾战略秘书处和机构间工作组。对照指派给联合国开发计划署的任务规定，秘书处和工作组的职责正如 1999 年 7 月秘书长的提议（A/54/136，第 20 和 21 段）中说明的，完全是协调、政策拟定、宣传和分享信息的性质。但是，对这些各自的任务规定的解释，一直是各机构和各方案在业务一级之间如何协调经过长时间的讨论仍然未获解决的问题。这种情况很可能影响到协商和协调进程，同时导致决策拖延。”

25. 开发署还认为，建议 12 应修订如下：

“大会应请秘书长授权进行一项彻底的独立评价，评估联合国开发计划署和国际减灾战略秘书处执行它们各自的任务规定的情况。这项评估应该包括评估联合国开发计划署是否履行了大会第 52/12 B 号决议决定移交给开发计划署的紧急救济协调员关于减轻、预防和防备自然灾害业务活动的职责，及其有关赠款的使用情况。评估国际减灾战略秘书处是否履行其协调和宣传任务应该包括审查关于国际减灾战略系统正在进行的改革的以前三个评价和目前的评价。”

建议 13

对尚没有向其指派人道主义协调员的那些极易受灾的国家，秘书长应指定联合国驻地协调员兼任人道主义协调员，并视必要向他们提供充足的支持。执行这一建议将提高联合国在易受灾国家的备灾工作的效力。

26. 各组织指出，除了正式任命驻地协调员作为人道主义协调员之外，还必须更进一步努力以期增进联合国系统在易受灾国家备灾的效力，根据大会第 46/182 号决议，在任何情况下任命驻地协调员作为人道主义协调员是紧急救济协调员和机构间常设委员会的职权范围。原则上，现有的驻地协调员在发生危机情况下，将被任命为人道主义协调员，但必须单独任命人道主义协调员的特殊情况除外。有些组织认为，“人道主义协调员”一词应该保留用于正在发生人道主义危机的国家，而不要用于备灾的情况。除此之外，必须对驻地协调员和选派到易受灾国家提供服务的人员进行适当培训，以便他们具备适当的人道主义经验。再者，人道主义事务协调厅还派遣支助人员协助驻地协调员执行相关职责。

建议 14

秘书长应：

(a) 吸取机构间常设委员会有关成员的专长和投入，对**人道主义事务协调厅所管理的共同支助服务系统进行全面审查，从而使人道主义事务协调厅有能力履行其提供中央支助服务的职能。这一审查应包括《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》所规定的紧急救济协调员的任务。审查结果应提交大会第六十二届会议，供其审议和批准；**

(b) **借鉴世界粮食计划署和泛美卫生组织在解决后勤困难方面的有关经验，向经济及社会理事会提交关于为应对世界范围重大灾害而实施人道主义后勤支持系统的全球方案，该方案将发给所有联合国有关机构和非政府组织付诸实施。**

27. 联合国秘书处同意必须对**人道主义事务协调厅（紧急电信，人道主义信息中心和民事-军事协调）及世界粮食计划署（联合国联合后勤中心和联合国人道主义空运处）掌管的人道主义共同支助服务，进行审查。不过，这项建议已经作为 2006 年 7 月机构间常设委员会工作组第六十五届会议，授权参照新建立的分组办法，进行审查的一个组成部分。为了确保更进一步的协同作用，已经设立人道主义事务协调厅/世界粮食计划署人道主义共同支助服务秘书处。按照惯例，正在进行的审查结果将列入秘书长提交大会的相关报告中。**

28. 加强人道主义后勤是人道主义改革的组成部分。各组织认为应该通过分组办法来解决这个问题，制定分组办法的目的是为了建立更可预测性的能力、弥补缺陷和保证更好地进行合作和协调。关于(b)部分后面的句子中所提到的人道主义供应管理系统（泛美卫生组织供应管理系统），各组织指出该人道主义供应管理系统在拉丁美洲证实是有效力的，却在别的地区遭到失败，导致以人道主义后勤支助系统取代该系统。它们还指出，人道主义供应管理系统缺乏协调，因此交付的物品无法满足已经确认的需要。因此，世卫组织、泛美卫生组织、粮食计划署和人道主义事务协调厅自 2001 年 7 月以来，进行了一系列的讨论，导致世卫组织/泛美卫生组织在 2004/05 年期间设立的后勤支助系统。联合国联合后勤

中心的利益攸关方在 2006 年 4 月同意支持后勤支助系统，并且委托后勤中心与世卫组织/泛美卫生组织合作，进行外地测验和执行。

29. 为了确保准确性，建议 14(b) 的头一句应改为：“借鉴粮食计划署和世卫组织/泛美卫生组织在解决后勤困难方面的有关经验。”

建议 15

秘书长应：

(a) 审查联合呼吁和紧急呼吁目前所采用的机制，以便找出弱点和缺点，并制定改进的办法；

(b) 正如审计委员会所建议的那样，并作为联合国系统对各国恢复平台所提供的能力建设支持的一部分，研究是否有可能加强受灾国有关国家监督机关在下列方面的能力，即对于在联合呼吁程序框架内筹集的救济受灾人口的资金的使用，能否提供监测和问责制；以及

(c) 向大会报告联合呼吁程序的设计方面的改进。

执行这一建议将有助于加强联合呼吁程序所筹集的资金的使用的问责机制。

30. 各组织认为，对联合呼吁程序系统进行的任何审查，都应该考虑到不要破坏它作为为紧急情况输送资金的功能机制。机构间常设委员会也在继续与捐助方共同努力，以期改善规划和筹资工具。过去几年来已经研发出若干新的工具。已经取得的基本改进就是建立需求评估共同框架，包括基本概念共同定义，现在已经成为今后两年期间的工作重点。这项工作将引发筹资工具的进一步改革。机构间常设委员会为此设立的工作小组正在不断审查联合呼吁程序机制。已经获得机构间常设委员会核可的需求分析框架，正在越来越多的国家中实施（目标是在 2008 年使实施这一框架的联合呼吁程序国家达到 70%）。目前，也正在采取各种步骤，通过在紧急情况的第一阶段进行一般成本计算，接着再进行更详尽的评估和修正，加快发出紧急呼吁的速度。

31. 关于建议 15(b) 提到的加强国家监督能力，开发署已经成功地在若干国家采用捐助方援助数据库，作为各国政府监督援助流动的工具，并且维持更好地协调作为进行规划和发出指示的依据。开发署认为除了各国自己建立的机制之外，捐助方援助数据库是加强受灾国的有关国家监督机关的能力的一个适当工具。

建议 16

大会应结合按照第 60/124 号决议进行的对中央应急基金的独立审查，指示秘书长在各有关参与机构的支持下，就从中央紧急循环基金获取资金及对现金管理的影响提出综合报告；就为保存基金的资产而实施的投资政策，包括累积利息

和收入的处置，向大会第六十二届会议提出报告。执行这一建议将有助于加强从中央紧急循环基金取用资金的问责情况。

32. 联合国秘书处同意将审查从中央应急基金获取资金的情况，作为已经规划在2008年进行的对基金的独立审查的组成部分。从基金获得资金的各个机构都必须提出报告，说明这些资金的使用情况以及这些资金对受益人民的影响。应该指出的是，投资政策以及对基金所累积的利息的处理办法，与联合国管理的其他信托基金所使用的办法并无不同。

建议 17

大会应作出下列决定：

(a) 除人道主义事务协调厅和国际减灾战略秘书处所管理的中央应急基金以外，应把一般信托基金合并成一个单一的一般信托基金，由主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员管理，用于救灾和减灾方面的人道主义援助方案；并将此项基金连同中央应急基金及其循环基金(中央紧急循环基金)一并纳入上述方案框架内；

(b) 建立一个由会员国组成的适当机构，协助秘书长监督这些基金的管理，这一机构除其它外将：

- (一) 根据行政和预算问题咨询委员会的建议，核准紧急救济协调员所提出的关于行政与方案支助费用的预算建议；
- (二) 核准合并后的基金的业务方案预算；
- (三) 审核并检查中央应急基金的运作。
- (四) 请秘书长在考虑到行政和预算问题咨询委员会的意见的情况下，颁布((a)段所指的)方案的财务细则，并向大会第六十二届会议报告合并后的基金的运作和管理情况。

执行这一建议将有助于提高救灾和减灾信托基金的管理效率，并将加强联合国在管理和减少紧急风险工作的业务支出以及方案和行政支出的规划和使用的问责制。

33. 联合国秘书处不同意这项建议。尽管人道主义事务协调厅所掌管的各种信托基金总的目的是互相关联而且相辅相成的，但是，每个信托基金都有它自己的特殊职权范围。捐助方考虑到信托基金的具体目标和职权范围，对它们感兴趣的信托基金作出捐款。例如，设立减灾信托基金是为国际减灾战略秘书处及其活动提供经费，基金由日内瓦负责管理。而人道主义事务协调厅直接负责由一般信托基金资助的各个项目和活动，由中央应急基金资助的各个项目，则由其他联合国机构和组织负责执行。鉴于上述情况，联合国秘书处并不同意建议(a)除了中央应

急基金和减灾信托基金以外，将人道主义事务协调厅管理的一般信托基金合并成为一个信托基金的提议。但是，在可行的情况下，秘书处将尽力把人道主义事务协调厅掌管的一些信托基金合并在一起，但条件是它们的职权范围以及它们的目的多多少少是可以兼容的，并且符合秘书长关于“加强联合国：进一步改革纲领”的报告（A/57/387）行动 24。将斟酌情况，对国际减灾战略的一些信托基金采取类似的措施。

34. 关于建议(b)部分，联合国秘书处认为，已经建立适当的机制确保有效监督和管理各项信托基金，包括人道主义事务协调厅掌管的那些信托基金。再者，关于中央应急基金，秘书长已经任命一个咨询委员会，该委员会每年举行两次会议，对该基金进行监督。

35. 关于建议(c)部分，联合国秘书处认为，目前的《联合国财务条例和细则》足以对联合国所管理的各项信托基金提供健全而有效的行政和管理，因此不需要按照基金的运作情况制定单独的财务细则。