

联合国

A



# 大 会

Distr.

GENERAL

A/50/687

20 December 1995

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目 118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转送联合检查组题为“联合国系统参与提供和协调人道主义援助”的报告 (JIU/REP/95/9)。

联合国系统参与提供和协调人道主义援助

联合检查组

埃里卡·艾琳·戴埃斯

编写

日内瓦

1995年

# 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
缩略语 .....	v	
行政摘要、结论和建议 .....	vii	
<b>一、 导言 .....</b>	<b>1 - 12</b>	<b>1</b>
<b>二、 人道主义反应机构 .....</b>	<b>13 - 54</b>	<b>5</b>
A. 总部和外地的组织结构 .....	14 - 36	6
B. 任务 .....	37 - 42	12
C. 联合和双边协定 .....	43 - 54	13
<b>三、 联合国系统在总部和外地的协调机制的问题与改善 .....</b>	<b>55 - 165</b>	<b>17</b>
A. 全面协调机构 .....	59 - 72	18
1. 人道主义事务部 .....	60 - 70	18
2. 联合国开发计划署 .....	71 - 72	26
B. 应付自然和复杂紧急情况的主要协调机制 .....	73 - 107	26
1. 机构间常设委员会 .....	79 - 86	28
2. 共同呼吁程序 .....	87 - 101	31
3. 中央应急循环基金 .....	102 - 104	35
4. 其他协调机制 .....	105 - 107	37
C. 外地业务 .....	108 - 153	37
1. 外地协调结构 .....	111 - 117	38
2. 领导 .....	118 - 131	40
3. 人道主义事务部的现有备用人力资源 .....	132 - 144	47
4. 维持和平部队作为人道主义援助的备用力量 ...	145 - 148	51
5. 替代使用军队的非政府组织和地方机构 .....	149 - 153	53
D. 所需要的行动 .....	154 - 165	54
<b>四、 规划和预防需要 .....</b>	<b>166 - 203</b>	<b>58</b>
A. 减少和减轻紧急情况 .....	169 - 177	58

## 目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 预警和早期反应 .....	178 - 191	61
1. 人道主义事务部 .....	181 - 184	62
2. 联合国系统其他机构和方案 .....	185 - 191	63
C. 信息系统 .....	192 - 203	65
1. 人道主义事务部 .....	193 - 197	65
2. 联合国系统的其他机构 .....	198 - 203	67
五、财政和行政资源的限制因素 .....	204 - 242	69
A. 财政资源 .....	213 - 228	71
B. 行政程序 .....	229 - 242	74
六、吸取的经验教训 .....	243 - 261	78
A. 有效的业务体制 .....	245 - 249	78
B. 从救济到发展的连续性和各机构的力量 .....	250 - 261	82
附件一. 人道主义事务部机构图 .....	85	
附件二. 政治事务部机构图 .....	86	
附件三. 维持和平行动部机构图 .....	87	
注 .....	88	
联合国系统关于人道主义援助的基本文书及其他文件一览表 .....	96	

## 缩略语

ACC	行政协调委员会（行政协调会）
CAP	共同呼吁程序
CERF	中央应急循环基金（应急基金）
CCPOQ	方案和业务问题协商委员会（方案业务协商会）
DHA	人道主义事务部（人道部）
DMTP	灾害事务管理培训方案
ECOSOC	经济及社会理事会（经社理事会）
FAO	联合国粮食及农业组织（粮农组织）
IAEA	国际原子能机构（原子能机构）
IASC	机构间常设委员会
IASC-WG	机构间常设委员会工作组
IASU	机构间支助股
ICRC	红十字国际委员会（红十字委员会）
IDP	国内被迫流离者
IDNDR	国际减少自然灾害十年
IEFR	国际紧急粮食储备
IFRCS	红十字和红新月国际联合会
IGOs	政府间组织
ILO	国际劳工组织（劳工组织）
IOM	国际移徙组织（移徙组织）
JCGP	政策问题联合协商小组
JIU	联合检查组（联检组）
MCDA	军防和民防资产
MoU	谅解备忘录
NGOs	非政府组织
OSOCC	现场业务协调中心

OONS	联合国系统支助和服务处（系统支助处）
QIPs	速效项目
UNCHS-Habitat	联合国人类住区（生境）委员会
UN-DMT	联合国灾害管理队
UNDAC	联合国灾害评估和救灾协调
UNDP	联合国开发计划署（开发计划署）
UNEP	联合国环境规划署（环境规划署）
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）
UNFPA	联合国人口基金（人口基金）
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）
UNICEF	联合国儿童基金会（儿童基金会）
UNOCHA	联合国向阿富汗提供人道主义和经济援助方案协调办事处 (援阿协调处)
UNOG	联合国日内瓦办事处
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）
UNV	联合国志愿人员方案（志愿人员方案）
WFP	世界粮食计划署（粮食计划署）
WHO	世界卫生组织（卫生组织）
WMO	世界气象组织（气象组织）

## 行政摘要、结论和建议

联合国系统因其众多的组织和机构拥有不同的构成成分和受到成员国决定的管理而极为复杂。在一个主管机构中做出的决定往往有别于在另一个主管机构中做出的决定。会员国可能会在不同的讲坛上争取做出相矛盾的决定。对联合国、其业务方案和专门机构的要求并不总是一致的。联合国的多种人道主义援助方案和其联合国系统外多种多样的执行伙伴则增加了复杂性。救济行动者的激增、捐助者反应的前后不一致、无联系的双边关系(再加上人道主义援助界限的不确定性)和资源的稀缺均成为国际救济网所面临的环境的各个方面。

将联合国的紧急情况救济职能合并成一个单一的业务组织可能是一个理想。这一见解虽然并不新颖，但却在1995年6月的经社理事会的讨论中获得了共鸣，在讨论过程中有人曾要求进一步审查是否有可能将某些联合国的救济活动加以合并。这将消除由非互补和重叠性的机构任务、机构间的竞争和业务机构的过度自治性所产生的问题。然而这种解决方案由于若干原因可能很难实现。除了通常存在于各国政府内和彼此间的一系列看法之外，具有双重任务的机构认为，如果要考虑单一救济机构概念，就难以协调救济职能和发展职能，而不牺牲这两种职能之一。现在也不清楚各国民政府是否坚定地支持这种影响深远的机构改革，或是完全统一的联合国反应。

尽管不存在任何单一的人道主义组织，但人们还是强烈地意识到，联合国系统内和联合国系统与其他参与者之间的协调，对在遇到自然和人为的紧急情况时有效地提供人道主义救济和援助是不可或缺的。联合国系统各机构、谈判讲坛和总部工作人员之间和这些方面与各非政府组织和国际组织之间的合作努力在继续发展和发挥作用，而且往往好得令人惊奇。这一方面归因于救济机构在实地所拥有的丰富业务经验，另一方面归因于联合国所提供的适当的协调工具，后者还应进一步予以加强。

同样，协调员的作用和业务机构之间的联系都应更充分地界定，并因而得到加强。人道主义事务部必须发挥协调作用，促进其他机构本着全局观念进行它们最了解

和做得最好的工作。其主要任务是组织该救济网各成分的活动而本身并不开展业务活动，帮助各机构避免不必要的重叠和重复，并在需要时提出有成本效益的解决方案。一项积极的促进作用设想形式将服从职能，从而有效的促进作用将导致更为愿意接受协调和协调员的领导。

这一份联合检查组报告分析了联合国系统提供和协调人道主义援助的进展、问题、机制和能力。它依据大量的调查表数据、其他文件和与整个联合国系统的负责官员进行的讨论，其目的就是查明可以进一步改善人道主义活动，尤其是复杂紧急情况的领域。

以下政策和业务一级的建议是在联合国系统内已有已提供的协调机制或机构的范围内提出的。

**建议 1.** 人道主义事务部通过机构间常设委员会的安排，和有关联合国机构的行政首长和理事机构应通过一项全球政策协议，就人道主义援助方案制定共同的战略和明确界定的目标。应该改变对待紧急情况的支离破碎的办法和反应，以及不相联系的双边协议，转变为一项全球政策协议，后者将考虑以一些机制和形式促进各机构的协作能力，和使它们接受关于有关作用的协议约束，从而使得所有有关机构能够自动和可预期地做出反应。（第 43 至 54 段）

人道主义法和人道主义援助之间存在着极为密切的关系。因此更为关注必须履行的人道主义责任可以产生重大的效益。对国内被迫流离者和难民提供适当的人道主义援助的重要性则是这一方面的一个尤为生动的例子。被迫流离者和难民的大规模迁徙可以对接受社团构成极大的压力，造成危险的紧张局势。整个地区的稳定会迅速受到威胁和遭到破坏。预防冲突的人道主义方面也可从预防冲突和尊重人权和其他人道主义法的原则和规则之间的联系明显看到。

人道主义援助团体面临的最大协调问题涉及复杂的紧急情况，其交错在一起的

政治和冲突因素导致大量的人口流离和接近受紧急情况影响的人员受到限制。然而，不管紧急情况属于哪一种类型，人道主义援助仍应是中立、不偏不倚、专门针对紧急救济和有时间限制的。尽管遇有自然灾害情况时主要的责任在于各国政府，但在复杂紧急情况下联合国系统的人道主义援助仍要与供选择的当地管理机构、非政府和/或政府间机构和有组织的国家民间机构协同提供。这将使得联合国机构在一旦介入后能更为灵活地对紧急情况人道主义需求做出反应，并增进当地对应机制，从而也提高自力更生的能力。

**建议 2. 联合国系统救济机构应发展人道主义援助的体制，在复杂紧急情况下应吸收和增强当地的对应机制。在中央政权部分或全部崩溃或存在着战争状况的国家中，联合国系统应尽可能多地使用现有的国家服务机构、与服务有关的团体和管理机构，诸如医院、诊所、学校和农业服务机构。以前被界定为非紧急性的教育、保健和农业投入在应被承认对于紧急情况期间受影响社团长期生存和恢复具有重要意义。（第 132 至 153 段）**

在自然灾害中提供业务援助的现有机制也应用于人为和复杂的紧急情况。这两者之间的差距应尽可能地予以缩小，以便确定共同的业务方面，包括需求评估、综合呼吁、供迅速调动的救济行动备用能力和为重建和预防正在实施的项目。

**建议 3. 机构间常设委员会应加快程序，以便增加有组织的民间成分在复杂紧急情况下的参与。人道主义事务部正在制定关于在救灾和复杂紧急情况下使用军防和民防资产的最终指导方针，包括在救济服务、公共工程、通讯、运输、保健、紧急医疗服务和搜寻与抢救中提供训练有素的平民和非武装的支持。（第 139 至 144 和第 229 至 242 段）**

**建议 4. 机构间常设委员会应增加与联合国系统的其他协调机构的横向联系，包括与行政协调委员会和政策问题联合协商小组的横向联系。它还应该增加横向参与和与联合国系统支助和服务处、行政和管理事务部、人力资源管理厅、维**

持和平行动部、政治事务部、新闻部，以及与专门机构的其他有关部门的协调。应该以这种横向合作来解决政策上的缺陷并加快决策进程。(第 73 至 107 段、第 105 至 110 段和第 154 至 165 段)

建议 5. 人道主义事务部在其协调作用方面，应加强努力，以便在外地的紧急情况发生之前，就自然和复杂紧急情况建立救济行动规划体制，至少包括以下方面：(第 154 至 165 段、第 166—203 段和第 243 至 261 段)

- (a) 规划如何初步加强在驻地协调专员办事处以现场为基地的支助机制，并逐渐相应地加强国家一级对正出现局势的反应能力；
- (b) 将注意力集中在共同关心的问题上，为此要依靠和鼓励机构之间已在双边一级采取的主动行动，对这些主动行动应经常审查和更新；
- (c) 在机构间建立正式和具有约束力的后勤协调安排，包括机构间支助和费用分担责任；
- (d) 根据紧急情况的特殊需要和各机构采取救济、复兴和重建措施的各自能力，采取明确和针对具体情况的分工；
- (e) 系统地选取成功和不成功的救济行动体制，作为吸取的教训以应付将来的自然灾害和复杂紧急情况。

人道主义事务部承担着全球协调任务。一个胜任和有效率的外地结构也是必不可少的。应该通过明确界定的责任和来自联合国系统所有行政部门的所需程度的支助来对它给予支持。这两项构成协调责任关键的因素从根本上说取决于是否拥有坚实的基础设施和（从长期讲）来自捐助方的充分的财政资源供应。

建议 6. 联合国系统的组织应进一步努力加强外地的协调，至少包括以下方面：（第 108 至 153 段、第 118 到 131 段和第 154 至 165 段）

(a) 外地的主协调员和次协调员的作用和职能必须明确界定和实施。每当涉及维持和平部队，秘书长特别代表的存在总会引出另外的权力、协调和报告问题。

(b) 对正在进行行动中的紧急情况工作队和管理人员应赋予更多的授权。负责的外地协调员对外地协调预算总额一定百分比以内的资金应有签署的权力。

(c) 关于资源的可获得性和拟议中项目的信息应提供给外地，以便做出负责的决定。基层一级的紧迫决定不应受到总部过多的事后批评。无论是规定由驻地协调专员还是由人道主义协调员负责，他/她应该是最有资格管理不同的紧急情况局势的人。一旦被授于行政权力，就应该使他/她承担责任。

(d) 应继续通过由灾害管理培训方案开创的灾害管理培训加强驻地协调专员的作用和职务。

(e) 应拨出更多的资源用于灾害评估和救灾协调工作队，用于紧急情况电讯设备及其在回应突发紧急情况上的使用。

建议 7. 人道主义事务部应改善其共同呼吁程序的指导方针（该程序被设想为促进综合需求评估和资源调动，提供获得中央应急循环基金资助的机会和鼓励更多的机构间合作的一种机制）。应反对没有参加共同呼吁程序的机构获得中央应急循环基金资助的机会，应使它们自行负责对它们的需求做出预测。该文件本身应引入更多的排列优先顺序和现实的需求，并应有可能增加其就非食物部分、重建和发展活动所做的呼吁。此外，这应该在一个易查阅的数据库中做出规定和

加以管理,这一数据库随后将通过电子方式送至有关的捐助者和政府,以走捷径避开回复的耽搁。(第 87 至 101 段、第 154 至 165 段和第 206 至 208 段)

建议 8. 机构间常设委员会应创办一个由来自联合国系统机构和非政府组织机构的所有救济参与部门的专家组成的研讨会。它每年至少应举办两次,以评估所有正在进行的人道主义援助活动的现状和进展。还应该不时地举办由各国政府参加的圆桌会议和协调会议,以便根据当时的情况讨论和重新审议救济援助措施的优先问题。(第 165 段和第 154—165 段)

灵活性、快速反应和效率对在紧急情况中挽救生命来说是不可或缺的,援助机构已发展了它们自己的快速反应工作队。根据已获得的教训,应调整规则和程序以适应快速反应的需要,以及要需适当的保障措施以确保有人负责。例如,招聘员工、购买与紧急情况有关的设备、授权某个职员提取供紧急需要和外地快速反应工作队之用的现金应该变得更为容易。资金供应机构还要求有更大的灵活性,捐助协议应对现有安排做些变更。优先项目应包括强调国内的协调,尽管在机构间常设委员会和辅助机构一级的协调取得了重大的进展,但国内的协调仍然是最薄弱的领域。

建议 9. 每一个组织应在其任务的范围内紧急行动起来,进一步提高将提供快速现场反应的行政措施的效率。(第 204—242 段)。这些应包括:

- (a) 联合国的财务和有关的采购和订约规则应具有更大的灵活性和更快速,它们在需要出现时将转入“紧急情况模式”;
- (b) 联合国的紧急情况程序应具有更大的灵活性,以便(根据常备人员名册)快速部署工作人员和为设立当地合同委员会和当地的采购签发合同。
- (c) 改善和简化发放紧急情况备用物资的程序;

- (d) 改进受过培训的人力资源常备人员名册，以填补业已确定的员额；
- (e) 进一步获得和创建备用的军事空运能力；
- (f) 进一步利用诸如电子邮件的电讯手段，以更快地进行通讯并消除规章上的障碍；

查明灾害的预警征兆并向决策机构转告的能力，对减轻灾害和总的紧急情况来说都是不可或缺的。每一个积极从事人道主义救济的联合国组织都认识到信息系统和预警征兆的重要性。尽管每一个机构可以设立符合其需要的信息数据库或系统，但在某些情况下，机构间在迅速和有效率地分享信息方面存在着勉强和不信任的情况。

通过定期简要介绍情况、部门间会议、连续的机构间会议，来确保联合国各部门和方案、联合国系统各机构、非政府组织和捐助国之间充分的信息流动和密切的定期磋商，对联合国系统内的更好合作至关重要。提供一个将采用最先进水平技术的全球的信息网，也将有助于在一个面向行动的反应中提供大量的信息，就象全球的预警系统将做的那样。然而，如果没有采取所需的政治意愿，预警系统的效能就会有限。

**建议 10.** 秘书长应建立一个机构间预警中心，它作为一种向决策者报警和动员早期反应的工具，将获得整个联合国系统拥有的所有预警信息。人道主义预警系统，即 HEWs 是朝那一方向迈进的一个重要步骤，它应该成为这种预警中心的一个中心要素。（第 178 至 191 段和第 192 至 203 段）

**建议 11.** 协调是必不可少的，尤其是在外地有多个伙伴和维持和平行动存在之时，而且应通过共同意见加以管理。当业务机构根据已认明和商定的分工履行它们的职能时，这种协调应对业务机构发挥支持作用和提供支助。人道主义事务部应保持和加强其协调作用，但不与业务机构发生重叠，尽管任务中存在着缺

□。(第 9 段、第 55 至 59 段和第 154 至 166 段)

最后，如果国际社会真正期望联合国系统在提供救济援助方面发挥更为有效的作用，它就应该为此目的提供充分的资源。联合国总部对任何救济组织保证给予财政和资源支助，对于外地联络协调单位的生存和对业务管理也至关重要。除非已明确了目标和确保提供充分的资源，否则就不应该动员人道主义援助以及维持和平行动。

建议 12. 会员国政府似宜重新审议将中央应急循环基金另增加 3,000 万美元，以用于救济行动的重建和过渡阶段。该基金的使用即应由危机的需求情况确定，并提供给其他资源有限，但需要资金履行委托给它们的职能的机构。应进一步鼓励联合国系统的机构为中央应急循环基金筹款，后者也应该对所有的私人和非政府捐助者开放。(第 102 至 104 段和第 204 至 211 段)

## 一、导言

“自从 1988 年 12 月大会通过关于向自然灾害和类似紧急情况受害者提供人道主义援助的第 43/131 号决议以来，关于获得人道主义援助的权利这一概念，在某种程度上，已成为人权可获切实保障的领域之一。

我们看到联合国在苏丹、在索马里、在伊拉克的特殊情况中，以及今天在前南斯拉夫的行动中，都已反映了这一点。”

——摘自秘书长 1993 年 6 月 14 日在世界人权会议开幕式上的讲话。<sup>1</sup>

1. 联合国实际上以这种或那种方式涉及人类状况的每一个方面：人权、环境、世界和平和可持续的发展。它已经深深地卷入了在自然情况下和在人为情况下的人道主义援助和紧急情况救济，并与各种各样的维持和平与建立和平行动相关联，这一情况并不令人感到惊奇。造成这一情况部分是由于世界上自然和人为的紧急情况局势数量有了大幅度的增加。红十字和红新月联合会预测从现在至 2000 年间，每年将有 2 亿至 5 亿人受到自然和人为灾害的影响。<sup>2</sup>

2. 紧急情况的数量增加因它们的范围扩大而加剧。国际救济援助包括国际社会为满足受灾害影响的人的需求向接受国提供的物资、人员和服务。<sup>3</sup> 人道主义援助正如大会第 46/182 号决议<sup>4</sup> 所述的那样，要求国际社会承诺遵守：必须按照人道、中立、公正的原则提供人道主义援助，并确认国际援助不仅具有救济的职能，还具有长期的预防职能。尤其是它指出紧急援助提供的方法应有助于复原和长期发展。“救济援助包括允许和便利在包括一个过境国的领水和领空在内的领土上流动所需的所有行动。它具有专属于人道主义和不偏不倚的性质。它依据尊重国家主权的原则，而且在执行时不因种族、肤色、性别、语言或政治或宗教信仰而有任何歧视。”<sup>5</sup>

3. 然而，自冷战局面崩溃以来骤然出现一种新型的复杂紧急情况。这些复杂

的紧急情况的特征表现为原因多种多样，涉及更新的重大问题和需要，例如复员、扫雷或国内被迫流离者。〔国内被迫流离者是那些虽离开了家园，但仍然留在其原籍国的人。<sup>6</sup> 据难民专员办事处讲，国内被迫流离者的人数超过了难民。〕

4. 复杂紧急情况可以产生于各种各样的原因，诸如自然灾害、社会经济因素、国内冲突或战争。它在其原籍国中影响到庞杂的人口群体。复杂紧急情况的特征包括：

- (a) 它们牵涉到大量的平民受害者、受围困或迅速和大量被迫离开家园的人口和/或重大的人类苦难；
- (b) 提供人道主义援助由于政治或冲突原因引起的限制因素而受到严重妨碍，耽搁或阻碍；
- (c) 很大一部分受影响的人口不进行正常的社会、政治、经济活动，或只有冒着很大的风险才能这样做；
- (d) 救济人员在提供人道主义援助过程中面临着很大的安全风险；
- (e) 国际和跨界方面的主要特征是有关方面之间存在着政治分歧。<sup>7</sup>

5. 与这些多种多样的因素同时存在的是国际社会为对这些危机做出反应所拥有的新的选择。许多联合国救济活动和数量惊人的组织正在尝试对这些紧迫的危机和变化中的世界环境做出反应。它们包括十来个联合国机构，诸如北大西洋公约组织（北约）和非洲统一组织（非统组织）的区域组织，几十个捐助国政府、它们各自的武装部队和估计数量达 16,000 的非政府组织。<sup>8</sup>

6. 联合国系统和救济机构在做出反应的过程中被迫对它们的干预重新加以界

定。据机构间常设委员会讲，联合国的人道主义援助涵盖复杂和重大的紧急情况。<sup>9</sup>一项显然源于单一联合国机构的总的权限和能力范围的紧急情况，例如流行病，尽管它可能需要其他各种联合国机构的介入，但不应视为复杂的紧急情况，除非机构间常设委员会认为是这样。由于内战数量增多和所在国政府权力的收缩，联合国系统的机构还被迫越出了不干涉的原则来扩大它们的任务。例如在过去五年里，诸如难民专员办事处的组织已被迫远远超出它们原定的向难民提供保护和援助的目标。当 100 万卢旺达人在 4 天内出逃进入扎伊尔时，难民事务办事处发现需要由它来填补真空，协助其他的机构和非政府组织来管理机场、提供清洁用水，组织医疗保健和埋葬死者。

7. 虽然有许多人道主义援助的参与者，但它们的努力仍不足以应付这一任务。由于它们都积极向紧急情况区域调动资金和人力资源，而 (a) 没有搞清人道主义和维持和平的使命是应该分开还是更好地结合在一起，(b) 没有经受过考验的军事理论和 (c) 通常协调很有限，情况没有比现在更差这或许就是一个奇迹了。<sup>10</sup>此外，业已增长的反应需求和选择一直没有获得必要的财政资源。联合国长期以来在经常预算和维持和平行动的预算这两方面都存在着严重的资金短缺或拖欠的情况。<sup>11</sup>国际社会面临的国际安全和人道主义救济问题远远超过现有用于应付它们的明显可见的资源。<sup>12</sup>

8. 鉴于这种令人气馁的复杂性和挑战，协调仍然是关键。联合国系统已经改善并在继续改善其人道主义援助方案和活动和其协调。为了对这些努力进行补充，联合检查组决定通过编写本报告来做出自己的贡献。它将注意力集中在近来的事态发展和在自然灾害和特别复杂的紧急情况下协调国际人道主义援助的进一步改善的潜力上。

9. 协调被理解为“明智地分享信息，坦率地建设性地探讨问题和可能采取的行动方针；就目标和总体战略取得协商一致；由有关方面在议定的目标和战略范围内自愿地采取具体的职责和任务。”<sup>13</sup>更具体地讲，协调被视为“系统地利用政策手段，以一种具有凝聚力和有效的方式提供人道主义援助。这种手段包括：战略规划；收集

数据和管理信息；调动资源和确保有人负责；精心安排现场的职能分工；与所在国的政治当局谈判和维持一个适用的体制并提供领导。”<sup>14</sup>

10. 本报告主要集中讨论应急反应考虑和联合国系统提供和协调人道主义援助的总体能力。它分析任务、作用、责任、组织结构、预算拨款、合作方式和联合国系统有关实体的若干业务方面。外地的维持和平行动没有直接论及，但已经隐含在探讨内容之中，以避免与联合检查组近来题为“人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查”的报告 (JIU/REP/95/6) 产生重复。

11. 本报告的主要目标是评估：(a) 联合国系统的人道主义反应协调机制和备悟能力所取得的进展和存在的问题；(b) 其业务和组织机制；(c) 其处理复杂紧急情况的规划和准备方法；和 (d) 人道主义行动可以作进一步改进的主要领域。第二章一般地讨论人道主义反应机构。第三章较为深入地论及联合国系统现有的协调机制。第四章强调规划和预防的需要。第五章指出财政和行政限制因素。第六章则审查了所取得的经验教训的重要性和从救济至发展这一连续过程中的一般业务体制。

12. 报告的调查结果及其结论和建议主要依据于向参与人道主义援助方案的联合国系统的组织发出的广泛的调查表所获得的答复。检查员还翻阅了大量的文献，并与上述和其他联合国系统机构负责官员以及联合国系统外的某些官员和组织进行了面谈，以期深入了解对人道主义援助的协调加以改善的可能性。她希望就有关各方为本项审查所提供的见解和做出的努力表示谢意。

## 二、人道主义反应机构

13. 联合国系统内，对自然和复杂紧急情况提供救济和援助并至少维持某种程度的外勤工作的主要人道主义反应机构如下：

### 人道主义反应机构

- 人道主义事务部（人道部）
- 政治事务部（政治部）
- 维持和平行动部（维和部）
- 联合国粮食及农业组织（粮农组织）
- 国际劳工组织（劳工组织）
- 国际移徙组织（移徙组织）
- 联合国儿童基金会（儿童基金会）
- 联合国人类住区委员会（生境委员会）
- 联合国开发计划署（开发计划署）
- 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）
- 联合国环境规划署（环境规划署）
- 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）
- 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）
- 联合国志愿人员方案（志愿人员方案）
- 世界粮食计划署（粮食计划署）
- 世界卫生组织（卫生组织）
- 世界气象组织（气象组织）

## A. 总部和外地的组织结构

14. 大多数的人道主义事务业务组织近来调整了它们的活动结构,以便能更好地对自然和复杂紧急情况做出反应。例如,粮农组织已加强了全球资料和预警系统的业务并设立了一个紧急协调股以协调该组织对紧急情况的反应。难民专员办事处在过去三年中另外设立了一些机构以提高其紧急情况反应的效率,包括快速部署工作队和与外部的非政府组织伙伴做出的备用安排,以增加其工作人员派遣和方案执行的能力。教科文组织同儿童基金会和难民专员办事处在向受灾人口提供教育方面进行密切合作,它于1995年在总部采用了一项执勤官员计划,以便关于紧急情况的电函能在非办公时间送达秘书处。儿童基金会还加强了其在纽约和日内瓦的紧急情况管理机构并设立了快速反应工作队和增强了其在非洲区域办事处的工作人员的能力。卫生组织人道主义援助和紧急情况工作队已导致设立了一个紧急救济工作司。甚至连移民徙组织,一个新的参与者,也承诺就移民流动情况提供快速、有针对性和准确的信息,以便尽可能防止人道主义紧急情况的出现。<sup>15</sup>

15. 人道主义事务部(人道部)。人道主义事务部是一个联合国实体,正如在大会第46/182号决议和第46/219号决议中所规定的那样,它负责确保有效协调联合国系统人道主义援助,并促进采取行动来防止或至少减轻自然以及复杂或人为灾祸的影响。<sup>16</sup>

16. 人道主义事务部设有两个办事处,一个处理复杂紧急情况,而另一个处理自然灾害,在相对的办事处中设有有关的分组。纽约办事处和总部占总员工的三分之一,处理政策协调、政策规划和预警职能,并与联合国的审议机构和秘书处的政治、财务和经济部门协作。<sup>17</sup>在纽约的复杂紧急情况司有着新的部门结构,集中注意冲突局势和受影响国家。创设一个复杂紧急情况快速反应股也是为了支持立即重新部署人道主义事务部协调工作队。创设这样的机构是为了加强复杂紧急情况的准备行动机制,它类似于那些就自然灾害而建立的机制,并在紧急反应关键性的开始阶段向驻地协调专员和/或在驻在国的人道主义协调员提供所需的人员、后勤和其他支持。

17. 在纽约人道主义事务部的另一个新股是扫雷及决策股，正如大会第 49/215 号决议所规定的那样，设立它是为了履行人道主义事务部作为联络中心的作用。交付给它的任务是阐明和促进联合国在解决全球地雷危机上的一贯政策，包括提倡有效禁止使用地雷；制定联合国的扫雷行动方案和对执行这些方案提供支持；并管理自愿信托基金和对扫雷的援助和通过该部为开展扫雷活动提供的其他资源，包括扫雷准备行动能力。

18. 日内瓦办事处是紧急救济支助和救济协调以及减灾的联络中心，并协调联合国系统对所有自然灾害的反应。其减灾司由两部分组成。国际减少自然灾害十年秘书处担负着宣传和促进作用，并向与国际减少自然灾害十年（1990—1999）有联系的实体提供实务和秘书处支持。它的目标是促使公众和决策方面广泛接受通过减少风险来保护资源的文化，并在国家和地方一级发展减少灾害风险所需的能力。减灾处将其大部分活动集中于在明确、制定和执行减灾政策和行动方案方面向各国提供技术援助。这种支持表现为咨询服务、小组培训、研讨会、讲习班与研究金和外地项目。人道主义事务部还通过其在日内瓦的救灾协调处设立了一个国际紧急情况反应机制，它还涵盖了包括工业事故在内的环境方面。

19. 人道主义事务部无论是在纽约还是在日内瓦均主持与具体的紧急情况有关的机构间工作组和协商会议，并在联合国机构和方案之间及与捐助国常驻代表团协调其活动。它还编写定期性的形势和财务报告；负责资源动员工作；为联合国机构和非政府组织管理通过联合国代管账户输送的人道主义援助目的自愿捐款和对等捐款；以及对外勤活动提供业务和行政支助。（见附件一、人道主义事务部的机构图）。

20. 政治事务部（政治部）是秘书长在与维护国际和平与安全和控制和解决国家间的冲突有关的事务方面的政治部门。它以这种身分为秘书长在这些领域里的政策出谋划策，并负责政治研究和分析。它还在预防性外交和促成和平方面担负行政责任。<sup>18</sup>它参与关于个别行动或国家的部门间工作组并主持机构间常设委员会。（见附

件二、政治事务部的机构图)

21. 维持和平行动部(维和部)则是秘书长负责所有联合国外地行动的业务部门,尤其是负责对维持和平行动部队和观察员进行日常的管理。它担负联合国总部与外地之间的主要政治联络渠道的作用。<sup>19</sup>该部注视与维持和平行动有关的指挥和控制方面,就象秘书长在其《和平纲领补编》中所规定的那样。<sup>20</sup>该文件确定三级权力:总的政治指导权属于安全理事会;行政指导和指挥由秘书长负责;实地的指挥由秘书长授权给特派团团长或部队司令/首席军事观察员。

22. 通过维持和平行动部调动对人道主义活动的军事支持,通常包括以下服务的一部分或全部:(a)车队和人员的安全;(b)援助人道主义人员的反应部队;(c)为执行公务使用军方控制的设施,例如港口、机场、集结区;(d)通信联络支持;(e)使用运输资产;(f)医疗疏散和医疗设施的使用;(g)紧急情况基础设施修复;和(h)关于安全、政治和后勤事务的信息。(见附件三,维持和平行动部的机构图。)

23. 粮食及农业组织(粮农组织)。粮农组织的紧急协调股协调该组织对紧急情况的反应和随后的救济和重建。该股包括负责对世界范围内的潜在粮食问题发出预警和进行评估的粮食及农业全球资料和预警系统和负责评估农业救济/重建需要和执行农业重建项目的特别救济行动办事处。紧急协调股还在需要时参与协调筹资活动和参与评估对复杂紧急情况的特别行政程序的需要。

24. 联合国开发计划署(开发计划署)。开发计划署的应急能力是围绕着三个方面构筑的:其防灾和减灾的国家发展方案、它对协调救济活动的支持和它对国家争取复原和重建努力的支持。应急司是有关紧急情况的政策、筹资和训练事项和内部及外部协调的联络中心。每个区域办事处都设有应急联络中心,向国家办事处提供业务指导和支持。国家办事处拥有相当大的方案、行政和财政权力,以便应付正在形成的危机。<sup>21</sup>

25. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)。教科文组织有一个紧急行

动股，协调机构在紧急情况中的工作。在教科文组织秘书处内和外地的办事处中为特定行动指定联络中心。行动股和联络中心都直接向总干事或副总干事提出报告。教科文组织还采取步骤简化了紧急情况下的行政和财政程序。<sup>22</sup>

26. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）。难民专员办事处结构反映了其面向外地的任务。业务规划是在与总部密切磋商的情况下在外地一级制定。在总部，设有区域局，而在外地，则设有分支办事处、特派团、联络处、分办事处和外地办事处。日内瓦总部有五个区域局和四个支助司负责援助和保护政策。<sup>23</sup>难民专员办事处政策规划和行动主任——一个在高级专员办公室中新设的职位——行使对区域局的全面管理，注意力集中在政策规划、主要的紧急情况和行动上。该主任还是各区域局和国际保护和对外关系这两个司之间的政策协调员。<sup>24</sup>

27. 难民专员办事处作为观察员参加所有有关的联合国协调机制，即行政协调委员会（行政协调会）及其下属机构，人道主义事务部/机构间常设委员会和下属机构和政策问题联合协商小组。难民专员办事处对外关系司和纽约联络处中的联络中心负责处理难民专员办事处和包括人道主义事务部在内的联合国协调机构之间的日常联系、组织政策和战略问题。对外关系高级干事协助对外关系主任履行这一职能。在有关的人道主义事务部和难民专员办事处的办公室官员之间保持着直接的联系。

28. 难民专员办事处临时调派工作人员去其他联合国机构，例如世界粮食署和联合国维持和平行动，反之亦然，以及临时调派工作人员去人道主义事务部。它与联合国志愿人员方案和与若干非政府组织均有常务安排，以便在紧急情况下提供工作人员。难民专员办事处在紧急情况中还借助于军事和民防单位并使用从这些部门临时借调的人员。

29. 该组织认为其作用是支持系统范围内增强协调的努力，尤其是在这种努力将使联合国行动的效能增加，并导致以更为全面的办法来预防和解决难民危机的情况下。在发生难民紧急情况和与难民有关的问题时，难民专员办事处本身就开展业务

和进行协调。

30. 联合国儿童基金会（儿童基金会）。这是一个高度分权的组织，其80%的工作人员在外地。1993年它设立了一个紧急方案处，作为其参与紧急情况的联络中心。该处承担外地办事处与总部之间在政策、技术和资金供应需要方面的内部联络职能。它还担负儿童基金会紧急方案和人道主义事务部、联合国秘书处和其他联合国机构和非政府组织之间在紧急援助行动的所有方面的外部联络。

31. 一个设立在上述紧急方案处内的高级管理和安全工作队每周开会以审查和监测复杂紧急情况的政策和业务问题，例如工作人员安全、总部与方案司每个地域科的联络中心的协调问题，并将紧急情况方案与常规性的国家方案结合起来。方案筹资办公室在资金筹集问题上对紧急方案处的政策制定和机构间呼吁书的起草提供帮助。

32. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）。近东救济工程处不是象开发计划署和儿童基金会那样的全球机构。它的任务限于其业务领域里的巴勒斯坦难民，它几乎完全是以外地为基地的，其94%的工作人员在外地工作。它现有的基础设施包括五项外地业务和三个总办事处，它们使得近东救济工程处能迅速地对紧急需要做出反应，而不管这些需要是由于天灾人祸，还是由于冲突。近东救济工程处在驻地或附近拥有食物储存、医疗供应品和其他的物品，例如帐篷和毛毯。通常可以获得和转送资源以满足当地的需要。它的医务人员是从世界卫生组织临时借调来的。

33. 世界粮食计划署（粮食计划署）。粮食计划署的救济活动是通过业务部的五个区域局和相应的外地办事处来进行的。业务政策支助司负责机构间的合作而且是救济政策协调中心。定期估计救济需要和评估紧急情况中的食物援助需要是由区域局与国家办事处协商进行的，并通过业务政策支助司来协调的。救济资金是通过应付所有短期紧急需要的国际紧急粮食储备来输送的。立即反应帐户是一项备用储备

基金，它使为食物采购而立即进行干预得以实现。1993年，粮食计划署设立了其在总部一级由业务政策支助司控制的迅速应急小组。该小组一旦部署到外地便向国别主任和各局总管报告，以加快救济干预和帮助组织食物分送和分配。

34. 粮食计划署在动员、运输和分送紧急食物援助方面是配备齐全的。各司负责资源动员和运输后勤。紧急食品被送往延伸的分送点，那里所设的仓库通常受粮食计划署或其执行伙伴控制。随后将自然灾害的食物援助主要分送给受援国政府，但在向难民和国内被迫流离者分送食物援助时，主要是通过非政府组织伙伴和难民专员办事处的网络。粮食计划署在执行其救济业务时负责设立特殊的后勤单位或中心，例如在1992年南部非洲干旱期间在哈拉雷的区域后勤咨询小组和在亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚救济行动中设立的高加索后勤咨询小组。粮食计划署组建了运输车队以加强当地运送和分配食物的能力。它还依靠广泛的通讯网传送有助于快速运输和分送食物援助的必要信息。

35. 世界卫生组织（卫生组织）。卫生组织有一个三层的管理结构而且不象其业务伙伴那样面向外地。总部，包括紧急情况和人道主义行动司，负责区域办事处在区域一级与卫生组织国家代表合作执行的总的政策。国家办事处只有有限的权力和自由去决定主要的行政和财政行动。然而卫生组织正在审查其程序，以增加其代表的业务自由和责任。它在非洲区域已这么做了，卫生组织的代表经政府同意有权重新划拨它们经常预算的一部分，供紧急反应活动之用。<sup>25</sup>

36. 卫生组织将重建国家能力放在一个优先地位，并在制订其紧急方案时将此考虑进去。与诸如联合国儿童基金会等其他组织和非政府组织相比，它甚少牵涉与提供生存援助有关的紧急业务问题。它希望被其他组织视为保健顾问，其主要参与是预防和恢复活动。

## B. 任务

37. 救济机构及其外地办事处的官僚结构将影响，经常会限制外地行动的速度、灵活性或效率。然而不同机构的任务是在提供紧急情况人道主义援助中的参与、权限和特别是分工的主要决定因素。为进行协调和开展业务的目的，任务带有某种限制并可能影响将提供有效救济，尤其是将在复杂紧急情况下和在外地提供有效救济的救济机构的数量和能力。为了抵消这些限制因素，主要的援助机构往往有理由延伸其任务。例如难民事务办事处的任务涉及向难民和回归人员提供保护、救济和重建援助；难民专员办事处还将提供非食物投入和补充食品。

38. 任务的业务局限包括它们趋向于向有政府的国家而不是向甚少有管理或没有管理的国家提供援助。例如卫生组织的一项任务要求由政府或政府机构先请求或接受其救济援助，然后它才能提供援助。另一方面，诸如难民专员办事处、儿童基金会或粮食计划署等机构由于其在各国内开展工作的具体任务而有可能具有更大的外地参与，因而承担救济活动的大部分压力。

39. 任务也趋向于针对人而不是需要，这可能进一步削弱行动的力量，在紧急情况中就更是如此。食物、保健、发展或环境需要取代了它们所影响的人，不管是难民、妇女、儿童或国内被迫流离者。在处理紧急情况的过程中，如修建道路、提供饮用水供应系统和建造房屋和住宿设施，对难民、妇女或儿童来说，要比以另一种方式来面对形势要更有意义。

40. 例如，人道主义事务部承担着一项广泛而基本上非特定的任务。这些可以在人道主义协调的题目下设想的问题的范围和多样性几乎是无穷无尽的。预期成为联合国系统人道主义援助协调实体的人道主义事务部也曾向复员战士和被迫流离者提供援助。

41. 例如，一些机构的任务是在被迫流离者、扫雷和复员领域里开展工作。秘

书长在其关于协助扫雷的报告中指定人道主义事务部作为联合国系统内所有与扫雷有关的活动的联络中心。<sup>28</sup>开发计划署和维和行动部也有任务在扫雷领域协调行动，而人道主义事务部和维和行动部还有任务在复员领域里开展活动。儿童基金会的任务为被迫流离的妇女和儿童开展工作，而难民专员办事处则有选择地为其他被迫流离人口开展工作。开发计划署还承担重新安置和融合被逐出家园的人口，包括回归的难民、国内被迫流离者和复员人员。

42. 从传统上讲，共同议定和针对具体形势的外地一级分工已解决了任务中的空缺和不必要的重叠。在农业领域，粮农组织、儿童基金会和非政府组织之间在提供种子、工具、牲畜接种疫苗和其他必要的投入方面存在着重叠。在医疗领域，在卫生组织、儿童基金会和难民专员办事处和非政府组织之间存在着重叠。卫生组织和儿童基金会正在寻求解决这两个组织之间的重叠问题。教科文组织在基础教育方面与儿童基金会，在难民教育方面与难民专员办事处承担共同的任务。教科文组织还与联合国人类住区委员会一生境共同承担着提供建筑学校建筑物的指导方针以抵抗灾害影响的任务。

### C. 联合和双边协定

43. 在救济业务机构之间存在着多种形式的正式、非正式、联合和双边协定。双边协定的最常见形式是谅解备忘录。其他的协定形式包括谅解书、长期协定和合作协定。每当有填补需要时还要做出临时安排。

44. 人道主义事务部签订有若干谅解备忘录，包括前联合国救灾组织为促进就自然灾害采取行动而缔结的那些备忘录。它有一个同瑞士政府就在这一领域进行密切合作而签署的特别协定，和其他同意大利政府、日本政府和世界卫生组织就从人道主义事务部管理的比萨仓库空运救济物品而缔结的协定。人道主义事务部还有一系列谅解备忘录，例如与丹麦和挪威难民理事会和移徙组织的谅解备忘录。一些备忘录规定紧急行动人员的提供。

45. 粮农组织根据一项一般章程协定与粮食计划署合作,以便应付就谷物歉收造成的紧急情况和派遣谷物和粮食供应评估团。

46. 难民专员办事处与联合国系统内的大多数机构建立了完备的正式和非正式联系。它同劳工组织、开发计划署、教科文组织、粮食计划署和卫生组织订有谅解备忘录。它还同开发计划署有换函,该换函正处在转变成谅解备忘录的过程中;它同国际农业发展基金会(农发基金)有合作协定,并在必要时同其他的组织签订临时协定/安排。此外,难民专员办事处与联合国志愿人员方案和与布雷顿森林会议设立的机构在外地一级和在总部一级均保持密切的协作。

47. 难民专员办事处目前正在同儿童基金会一起拟订一份详细的全球谅解备忘录:它们传统上是基于临时安排和谅解书运作的。密切合作的领域包括水、公共卫生、免疫接种活动和提供御寒系列服务。难民专员办事处还正在发展与联合国人权事务高级专员更为密切的关系。

48. 难民专员办事处也与非联合国系统的机构,例如移徙组织和红十字委员会与红十字和红新月国际联合会进行协作,并越来越多地与区域组织和大量的非政府组织进行协作。1994年,难民专员办事处与世界上所有区域的约360个非政府组织签署了项目协定,资助非政府组织部分或全面执行的项目。在欧洲,难民专员办事处承认非政府组织执行部分它与保护有关的活动。与非政府组织的协定是在联合协商和评估之后签订的,而且通常有效期为一个日历年。工作是根据谅解书或在项目框架内进行的。

49. 儿童基金会同人道主义事务部、开发计划署、难民专员办事处、粮食计划署、卫生组织和其他参与联合国系统范围的救灾和人道主义紧急援助的机构以及各国政府和欧洲联盟、红十字国际委员会、红十字和红新月国际联合会和许多其他的非政府组织密切协作。儿童基金会正在就关于紧急情况的谅解备忘录同难民专员办事

处、粮食计划署和卫生组织进行讨论和谈判。它还正在同瑞典的非政府组织和同位于荷兰的救灾机构谈判一项长期协定。

50. 近东救济工程处同参与援助巴勒斯坦的其他联合国机构即劳工组织、开发计划署、教科文组织、人口基金、儿童基金会和卫生组织保持着双边联系。它还同捐助国、政府间机构尤其是与阿拉伯联盟、所在国当局、非政府组织和专业技术机构和其他的方面保持着双边联系。在需要时和需要的地方即制订正式协定、谅解备忘录或其他安排。近东救济工程处与所在国当局或另一机构开展联合和相互补充的活动，前者为巴勒斯坦难民儿童进行免疫接种，后者则为非难民儿童进行免疫接种。

51. 粮食计划署同难民专员办事处就难民、回归人员和某些国内被迫流离者的情况进行合作。它还与天主教救济会订有联合协定，与诸如美国援外合作社和世界显圣社这样的它愿意与之进行正式合作的非政府组织订有临时安排。粮食计划署与儿童基金会有一项正在修订中的谅解备忘录，与人道主义事务部将要缔结一项协定。

52. 卫生组织正在修订其与难民专员办事处的谅解备忘录并正在同儿童基金会和移徙组织拟订类似的备忘录。卫生组织正在制定同红十字委员会以及红十字和红新月国际联合会进行更密切合作的方式，以及拟订与非政府医疗组织的伙伴关系的框架。

53. 按目前情况，这些众多和各不相同的联合和双边协定（分别）涉及自然和复杂紧急情况，可能包括也可能不包括人道主义事务部，并使每个机构都有权根据其自愿和按照其自己的任务行事。根据一位人道主义观察员的看法，冷战结束所带来的一个萌发中的多边主义时代，由于大国缺乏全球眼光和趋向于将责任托付给联合国而又不给予相应的支持，已经为一种不连贯的双边主义所取代。这种不连贯的双边主义并没有为紧急反应和人道主义协调提供一种有效的备选办法。<sup>27</sup>

54. 由不同的协调机制，例如行政协调会、机构间常设委员会和政策问题联合

协商小组，明确和指明的一项单边协定将有助于弥补空白和消除所有单独协定的业务方面的重叠。一项单边协定应具有共同的注重实效的干预原则和业务方面，以便在每一种情况下都将紧急情况与面向发展的活动的结合问题包括在内，并应该根据有关机构的现有专门知识、能力和意愿对其进行研究。难民专员办事处和粮食计划署的谅解备忘录受到了各个机构的高度赞扬，而且可以作为示例。它确定了每一个机构的责任，包括谁按什么量在什么时限内分送基本商品、补充商品和非食物用品。它还确定了谁负责食物储备和运输，包括车辆和飞机。从纯理论观点看，任何书面的全球业务政策协定至少应根据具体性、明晰和针对性的衡量标准来证明其正确，或经过某种类型的“市场分析和贸易限制软件”测试，以察看目标是否具体、可以计量、可以实现、切实有关和有时间限制。<sup>28</sup>

### 三、联合国系统在总部和外地的 协调机制的问题与改善

55. 近年来已将大量的注意力放在改善多行动主体人道主义救济系统的全面协调上。各会员国、联合国系统、非政府组织和国际组织继续探索就自然和复杂紧急情况提供救济援助；在它们之间以及与地方当局、社团进行合作和协调的更有效的方法。在外地的人道主义行动的效能取决于机构间的合作、能力和准备情况，以及联合国在冲突局势中的行动的中立和不偏不倚性。它还要求在救济和发展活动之间进行协调。<sup>29</sup>

56. 尽管就“协调”一词没有形成正式的一致看法，但本报告的观点是协调最好是从提供便利着眼和通过对分工的共同意见来实现。越多地将协调行动理解为侵犯机构的业务活动，越多的机构就将抵制协调。从这一点来讲，需要将协调视为一种并不对任何受协调者构成领域威胁的提供便利功能。<sup>30</sup>

57. 对此，人道主义事务部的协调作用更多的是一个提倡者和促进者的作用，以专门知识和预见来帮助业务机构最好地执行它们的职能。这还意味着人道主义事务部不承担直接的业务职能，并将其职责仅限于协调。<sup>31</sup>这决不应该被看作是破坏协调作用和当往往不可预测的越来越多的行动主体卷入同样的职能时在维持明确的分工方面所产生的困难。<sup>32</sup>这一协调也不否定早先为协调所提出的定义和系统地利用政策手段以一种具有凝聚力和有效的方式提供人道主义援助。它的假设，确切地说，是有效的促进将产生更愿意接受协调的情况，并为协调者提供基于业已证明的促进能力的领导必需条件。

58. 下面的章节将简要地分析：(a) 全面的协调机构；(b) 总部和外地许多现有的应付自然灾害和复杂紧急情况的全面协调机制；(c) 外地业务和；(d) 察觉的问题及需要采取的改善行动。

## A. 全面协调机构

59. 协调并不是一项轻松的工作，必须使人们明确意识到对总的救济网有好处和“增值”。鉴于行动主体很多，以及形成国际救济网各方的联系和忠诚情感有许多可变因素妨碍有效的协调成为一种习惯。<sup>33</sup>例如，联合国机构感到为得到资金受到要表现的压力。这往往被解释为一种明显可见的要求和每一个机构都要亮出其自己的旗帜的需要。与此相类似，捐助者往往从不同的预算细目向不同的联合国机构提供资金，从事包括协调职能本身在内的类似活动。不明确的权力范围和职能分配可能会导致对合作指导方针的误解。“增加的挑战”是在协调机构之间进行协调。

### 1. 人道主义事务部

60. 人道主义事务部并不是一个业务机构。它并不提供援助。它负有的责任是确保各部门内的人道主义援助获得有效地提供，以及进行各部门内的协调。人道主义事务部在总部和外地一级的主要作用是促进向面临自然和复杂紧急情况的受害者提供人道主义援助的所有参与者之间的协调。

61. 分设人道主义事务办公室被大多数受询问的人道主义业务机构视为一个问题。一些机构认为日内瓦是事实上的世界人道主义援助的联络中心——因为红十字委员会、红十字和红新月国际联合会、难民专员办事处、卫生组织和重要的非政府组织都在日内瓦，而粮食计划署、粮农组织在罗马——并认为将复杂的紧急情况的协调集中到纽约，剥夺了所有这些人道主义参与机构有效、易于获得的业务相互影响。

62. 人道主义事务部认为，尽管它仍然在日内瓦积极开展工作并维持着与总部设在日内瓦和欧洲的人道主义机构相互影响的能力，但鉴于需要与联合国有关政治和安全事务的决策机构进行密切的联络和不断地磋商，在纽约集中应付复杂紧急情况的办公室官员机构的也是有正当理由的。根据纽约人道主义事务部的看法，目前在两个办事处之间存在着明确的责任分工、良好的信息交流、日常磋商和同僚共事的工作。

作关系。

63. 分设人道主义事务部办事处也导致以下批评：一个预期将统一和综合多个联合国救济援助业务伙伴的协调机构本身却分成日内瓦和纽约两部分。尽管现代技术促进了长距离的更好通讯，但两个办事处在协调紧急情况的外地职能之前必须在彼此之间进行协调，似乎是不适当的。

64. 人道主义事务部和维和行动部在扫雷援助上进行了合作。援助扫雷方案分成三类：(a) 作为纯人道主义行动一部分的扫雷，例如阿富汗和伊拉克；(b) 与维持和平部队协作进行的扫雷，例如莫桑比克、卢旺达和索马里；和 (c) 作为冲突后缔造和平和经济与社会发展一部分的援助建立扫雷能力，例如柬埔寨。在第一类中，人道主义事务部在总部一级负有单独的责任。在第二类中，维持和平行动部和人道主义事务部进行合作。在第三类中，开发计划署和维和行动部与人道主义事务部一起参与提供协调和资源动员援助。

65. 人道主义事务部扩大和加强有关机构和实体参与在总部的联合国协调努力的行动，包括加强与主要的国际非政府组织的联系，尤其是在发出共同呼吁时，就象卢旺达的情况，以及使政治事务部、人权事务高级专员和主管国内被迫流离者的秘书长代表成为机构间常设委员会会议的成员。最重要的是，人道主义事务部已就在纽约的三个部门：政治事务部、维持和平行动部和人道主义事务部之间的合作编写了一份新的合作框架草案。（见第 16—21 页上的政治事务部—维持和平行动部—人道主义事务部流程图）

66. 在新的政治事务部、维持和平行动部和人道主义事务部框架内，人道主义事务部、各联合国机构、国际组织和非政府组织都能够酌情为编写维持和平行动部的技术调查、拟订业务概念和特派团支助概念做出贡献。例如，它们有机会审查和评论部队地位协定草案和初步费用分析。同样，维持和平行动部和人道主义事务部能够就草拟秘书长提交安全理事会的报告向政治事务部提供投入。

67. 该框架草案尤其值得赞扬是因为两项主要原因。第一，它强调了这三个部门之间的横向协调，并增强了在军事特派团中的人道主义问题协商程序。换句话说，它为结合人道主义援助行动和问题，尤其是在保护救济援助成为军事特派团一部分任务的情况下，阐明计划军事部队的需要提供了可能。<sup>34</sup>

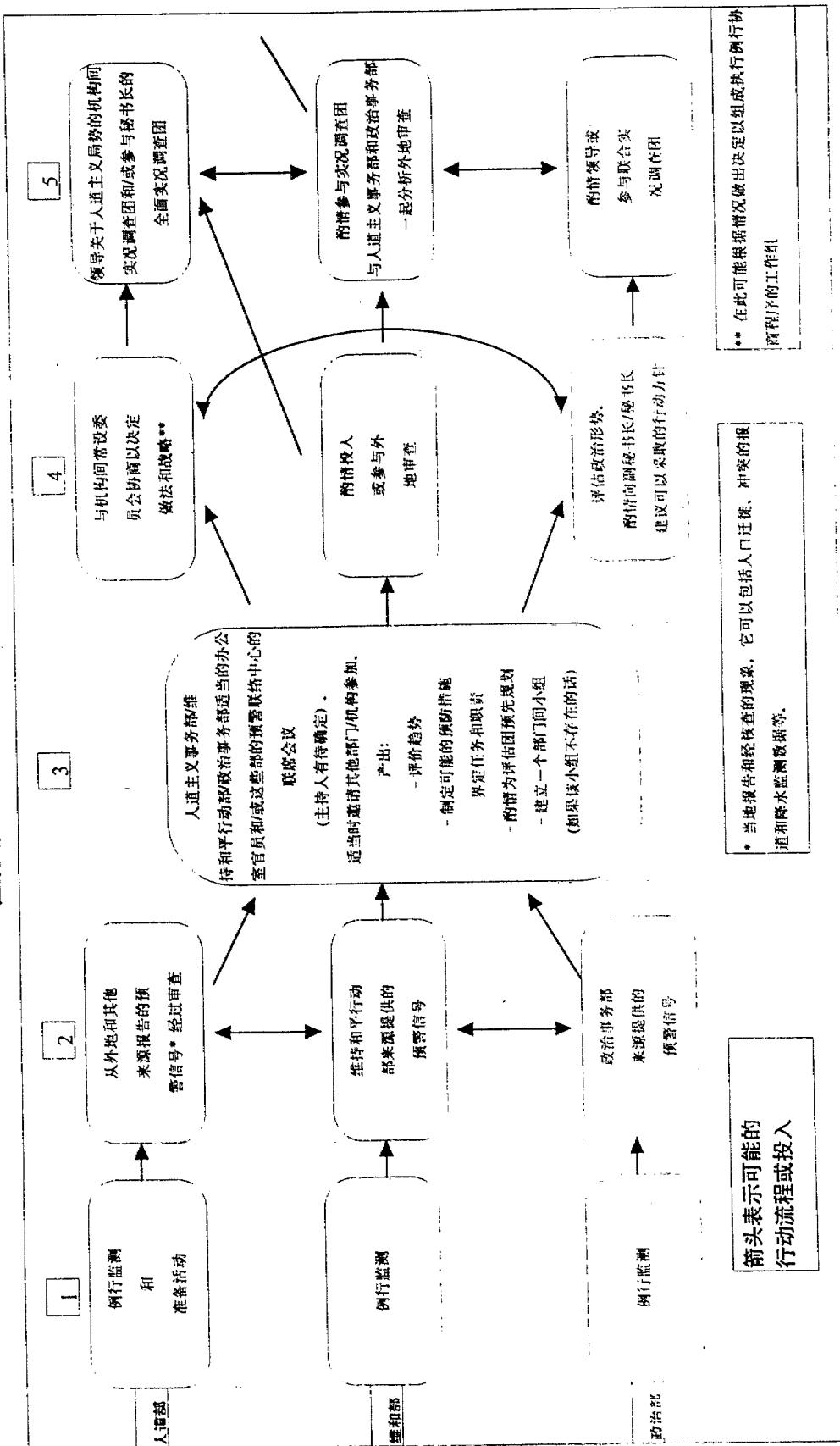
68. 第二，这一框架草案提供了联合分析，来自这些部门和外部来源的预警信息，并联合制定预防行动建议的例行机制。对这一机制的检验包括这三个部门的办公室和规划官员之间进行的临时磋商和六次模拟情况简要介绍会，它们自发和成功地试图审议斯里兰卡、也门和海地的局势。这一框架草案已提交给总部一级的各组织和机构间常设委员会。人权事务高级专员在其职责领域里对这一交换信息的框架极为赞同，并已经参与为人道主义事务部—政治事务部—维持和平行动部程序提供报告、报告格式和思想倾向。

69. 现在尚未确定的是，一旦决定了部门间的预警信号分析和预防行动规划(流程图中的方框3)之后，应采取什么后续行动。此外，这一框架仍有待于一方面转给外地的业务机构，另一方面转给开发计划署。

70. 开发计划署应该在这些活动中成为一个重要的行动主体，无论是在预警阶段还是在直至恢复的整个危机期间，这似乎是绝对必要的。交换信息的目的实质上是为决策者提供分析和采取行动的基础。基本的问题包括需要在危机期间采取可预见和考虑到危机后环境的行动。在这一方面，紧急反应也需要针对目前存在着可以接受程度的安全和稳定性的地区和社团。在这些条件下，危机期间的信息监测、决策和行动也必须考虑到更为广泛的发展问题。

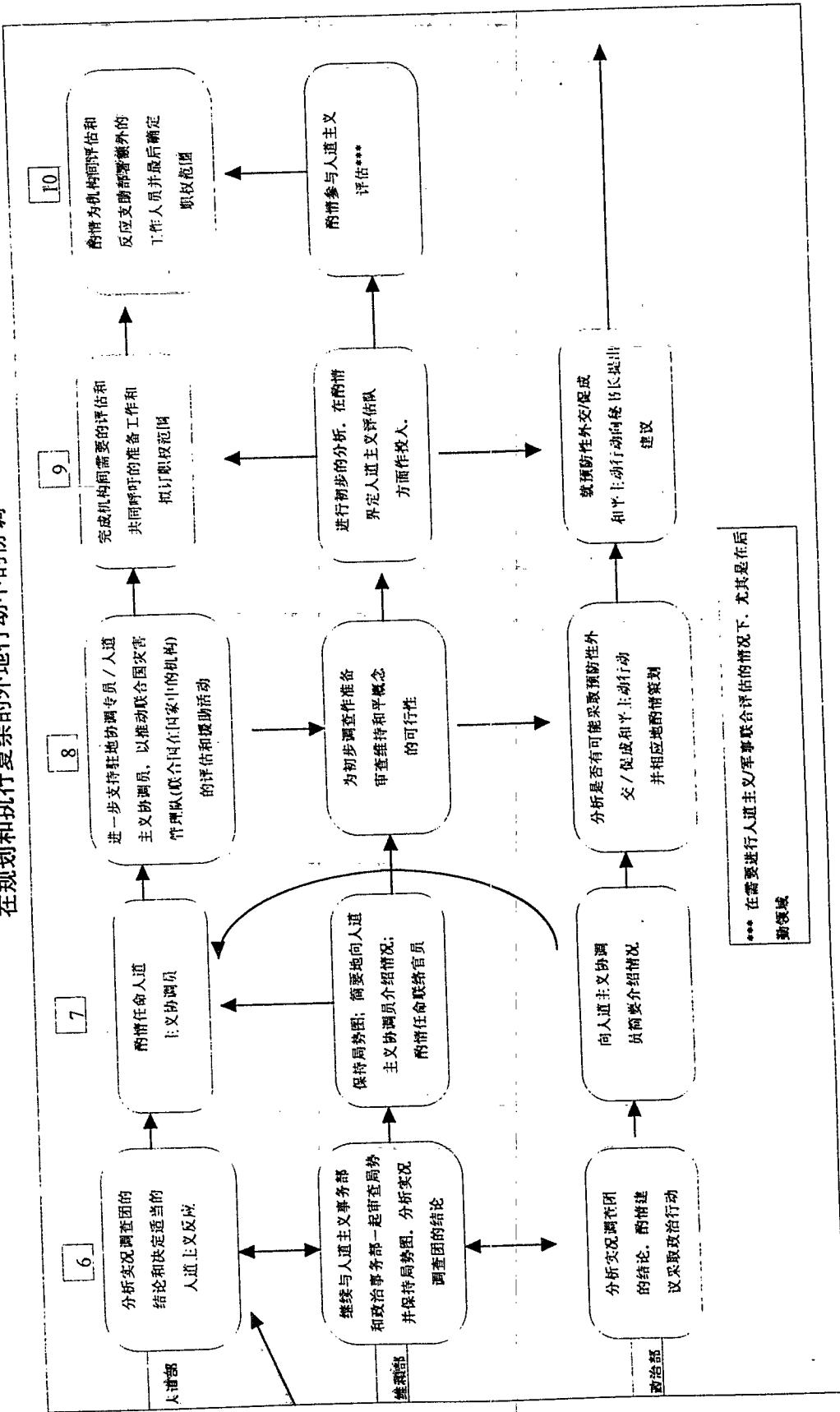
人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部  
在规划和执行复杂的外地行动中的协调

1995年6月7日  
第1页

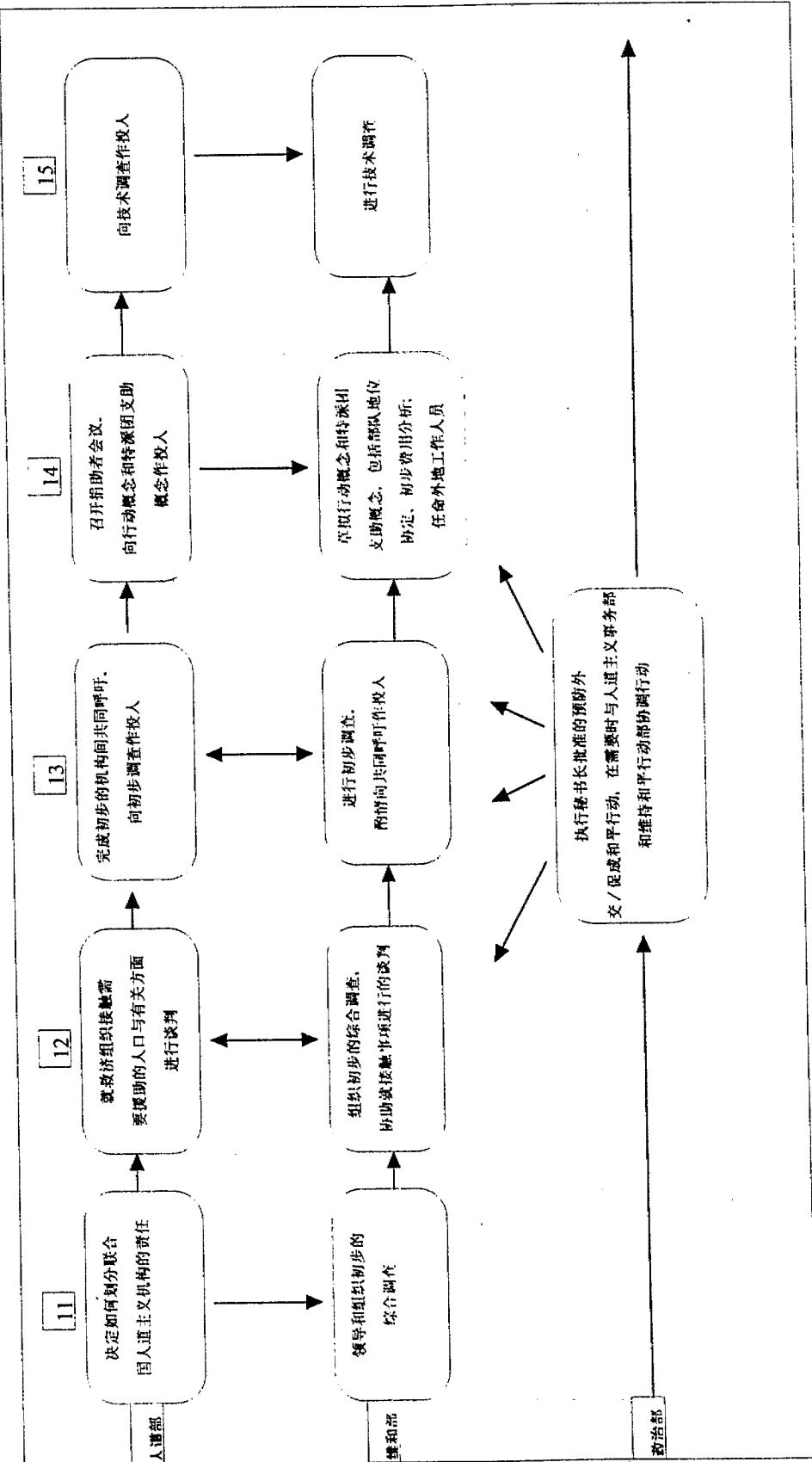


草案

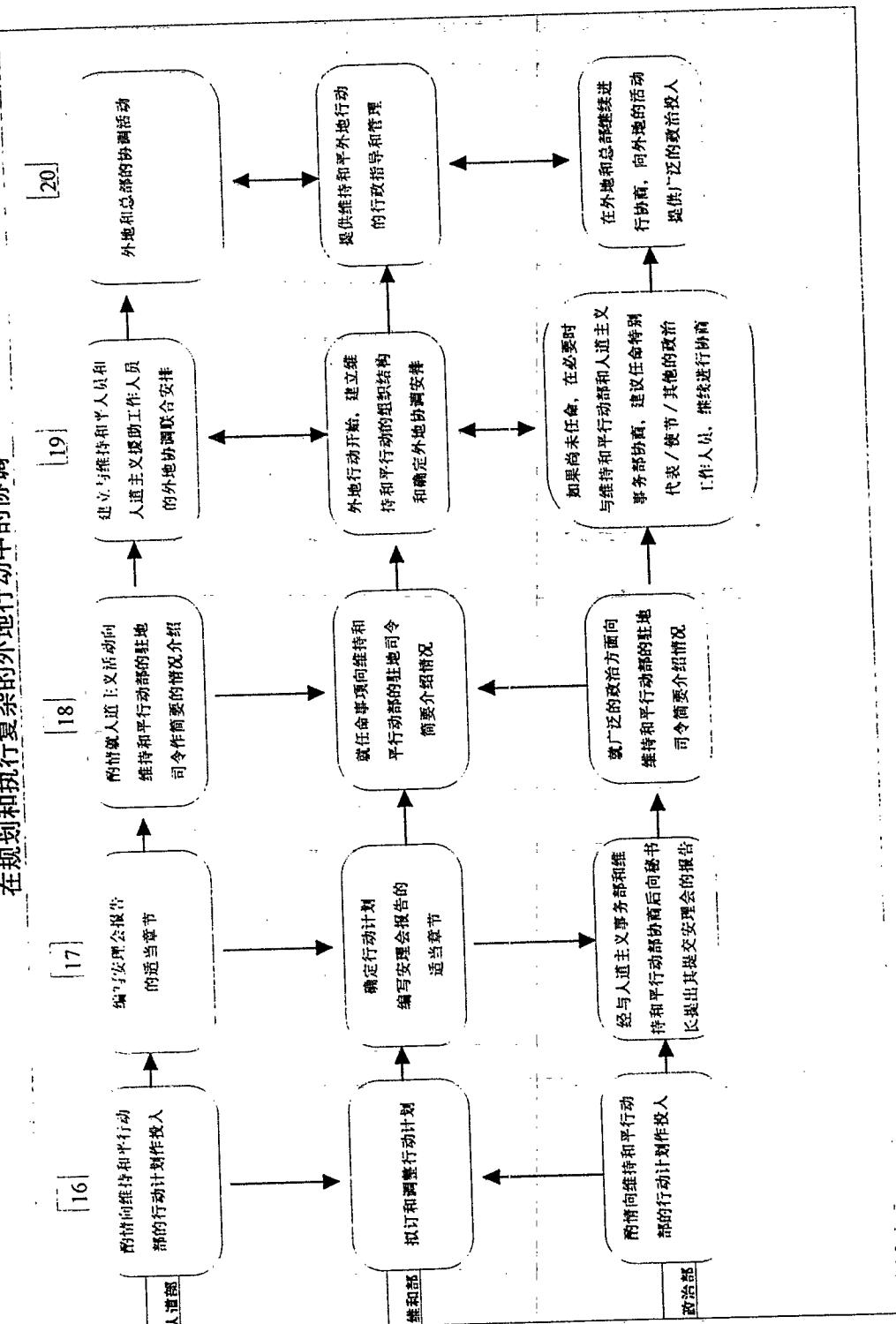
人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部  
在规划和执行复杂的外地行动中的协调



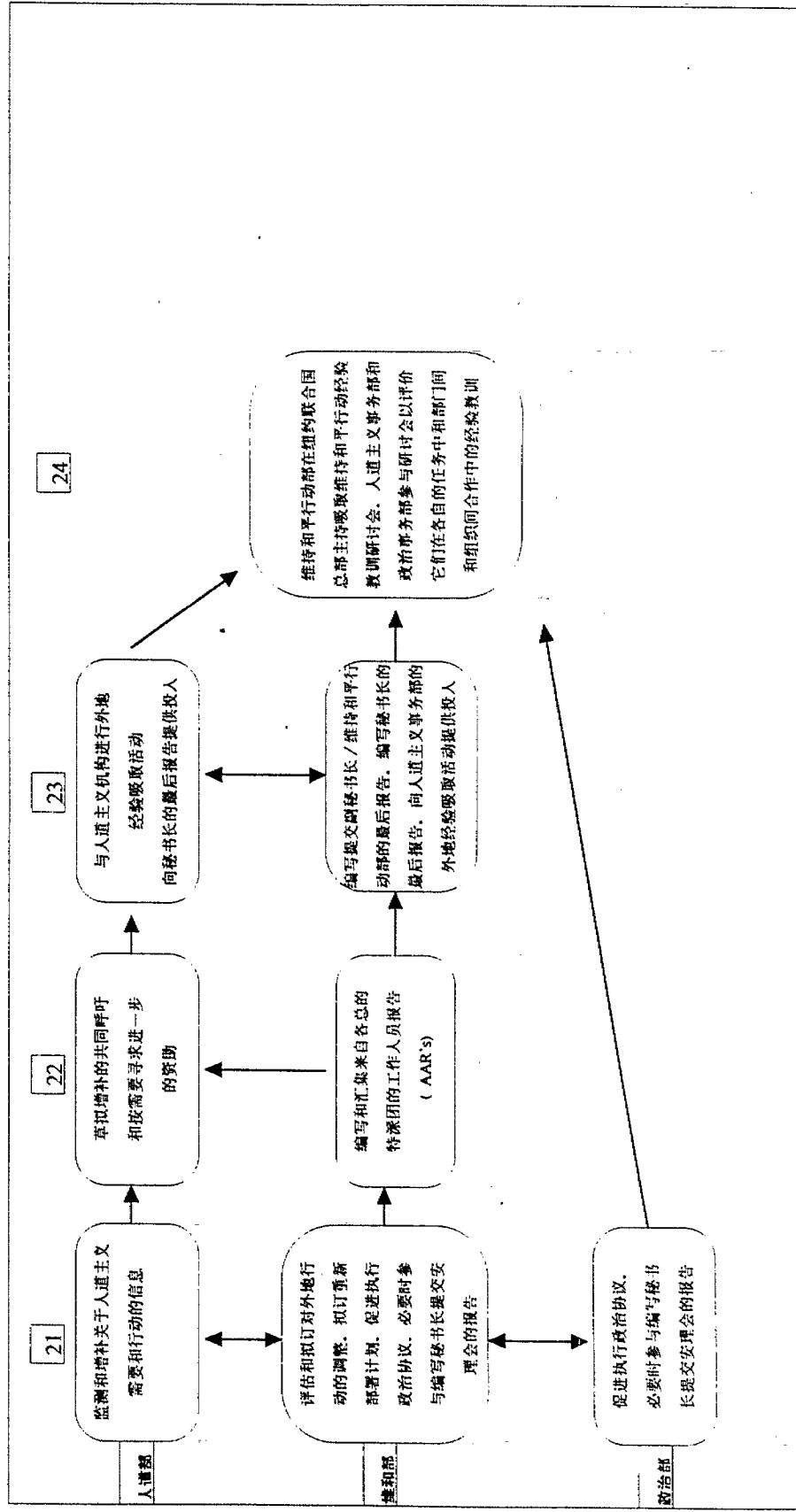
人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部  
在规划和执行复杂的外地行动中的协调



人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部  
在规划和执行复杂的外地行动中的协调



人道主义事务部、维持和平行动部和政治事务部  
在规划和执行复杂的外地行动中的协调



## 2. 联合国开发计划署

71. 开发计划署是联合国系统的主要资助组织，而且是支持发展活动的主要行动主体。开发计划署在受自然灾害和复杂紧急情况影响的国家中担负联合国系统协调与支助的作用。开发计划署所持的立场是，决不在危机情况下停止发展活动。许多危机情况下的人道主义行动的半永久性已强调了需要确保外部干预本身不消极地影响首先需要人道主义援助的脆弱的国内环境。因此，对该组织的现有方案和项目重新确定了方向，以便解决危机产生的后果，防止出现进一步的恶化和加强恢复的基础。

72. 在大多数没有任命人道主义协调员的复杂紧急情况国家，联合国的驻地协调专员（通常是开发计划署驻地代表）代表紧急救济协调专员（人道主义事务部）负责协调联合国系统在国家一级的人道主义援助。开发计划署向驻地协调专员提供所需的支持，以促进其与紧急情况救济活动和预防和治疗性发展——该词由秘书长在发展纲领中确定——有关的工作。开发计划署的国家办事处将指定工作人员协助协调专员并提供通讯设备和运输、行政和其他的服务供其使用。此外，该组织通过其广泛的外地基地网向国家和国际的救济团体提供重要的后勤和行政协助。例如，开发计划署的国别战略说明和其他编制方案和报告的文书有助于确定国家在自然和人为灾害面前的脆弱程度，并有助于与灾害管理队和国家当局一起发起防灾、减灾和准备活动。<sup>35</sup>

### B. 应付自然和复杂紧急情况的主要协调机制

73. 联合国在人道主义援助协调中的主要优先事项是便利国际组织和非政府组织的工作，并促进在紧急情况中及早采取行动。人道主义事务部在协调自然灾害方面所拥有的全面权力较之于协调复杂的紧急情况受到业务机构的置疑要少一些。这可能是因为受灾害影响的国家的政府协调了对自然灾害的反应，而人道主义事务部在经要求情况下在这一任务中提供协助；可能是因为关于自然灾害的数据流动、汇报和外地特派团、现场评估和协调的结构与复杂紧急情况中相比，要更牢固一些，在复

杂紧急情况中，协调本身受到了各种各样的政治障碍的阻碍。

74. 对于自然灾害局势，主要的联合国协调机制是在联合国驻地协调专员主持下在联合国灾害管理队内一起工作的联合国机构。如果政府没有指出需要援助和/或经判断该国财力人力充足，联合国灾害管理工作就不能请求援助。这种灾害通常主要由已在该国的工作人员处理，而且很少要求改变现有的协调安排。这种情况下的初步人道主义反应，包括协调职能在内，通常是在几天内或相对短的时间内计量的。

75. 由人道主义事务部救灾协调处管理的紧急反应系统包括：

(a) 救灾协调处管理一个 24 小时有人值班的系统，以接受和处理关于新灾害的信息。如果需要，并经与开发计划署的当地办事处协商，人道主义事务部可以向现场派出一个联合国灾害评估和救灾协调工作队，以便在救灾阶段援助受灾国家。随后当形势需要时，它通知来自不同国家的搜索和救援队，就像在影响城市地区的大地震的情况下那样。

(b) 它随后提供援助，建立一个为国际救援组织提供合作和协调框架的现场作业协调中心，以便支持负责紧急反应的国家和地方当局。

(c) 人道主义事务部可以从一系列国家和多国组织调动军防和民防资产。它还可以向受灾国政府提供在第一周内多达 50,000 美元的紧急现金拨款。这些资金只能在该政府在灾害发生后立即呼吁国际提供援助时通过当地的开发计划署办事处授予。

(d) 捐助者向受灾国家提供的现金捐款由人道主义事务部在联合国救灾信托基金的一个专用分帐户下管理，以用于支付经与受灾国政府和联合国灾害管理队密切协商后确定的救灾急需品的费用。人道主义事务部在意大利的比萨设有一个存放捐助的救灾用品的人道主义事务部仓库和一个中央灾害管理能力登记处。这一登记

处提供关于搜索和救援队、国家应急办事处、捐助国的紧急救援服务和关于救灾用品紧急储备物资的信息。

76. 人道主义事务部所拥有的协调复杂紧急情况的主要工具是：机构间常设委员会、会员国认捐的5,000万美元的中央应急循环基金和共同呼吁程序。

77. 对于通常与不安全相联系的复杂紧急情况，指定在驻在国负责安全的联合国官员、驻地协调专员和/或人道主义协调员的作用是重要的，从外部来的增援的工作人员、后勤和资源支助也是重要的。根据对形势的界定和形势的特征，紧急救济协调专员经与机构间常设委员会成员协商，可以得出结论，该形势需要一个人道主义协调员，因为存在着以下的需要：

- (a) 广泛和深入政治和管理调停和协调，以便提供人道主义救援，包括通过谈判接近受影响的人口；
- (b) 大规模的人道主义援助需要多种参与者的干预；
- (c) 形势需要某种政治解决方案，它往往涉及安全理事会的行动。

78. 涉及自然灾害的救灾协调和涉及复杂紧急情况——它往往涉及维持和平行动——的人道主义援助协调之间的根本区别在于，无论从全球看还是从地方看，均增加了参与者的数目，而且在于动荡的政治环境必须与军事和人道主义成分相协调，这样才能使行动有效。

## 1. 机构间常设委员会

79. 人道主义组织之间协调的主要机制是由以下部门的行政首长组成的13个成员的机构间常设委员会：

<b>联合国系统</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 人道主义事务部</li> <li>- 联合国粮食及农业组织（粮农组织）</li> <li>- 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）</li> <li>- 联合国儿童基金会（儿童基金会）</li> <li>- 联合国开发计划署（开发计划署）</li> <li>- 世界粮食计划署（粮食计划署）</li> <li>- 世界卫生组织（卫生组织）</li> </ul>
<b>非联合国系统</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 红十字国际委员会（红十字委员会）</li> <li>- 红十字和红新月国际联合会（红十字和红新月联合会）-作为观察员参加</li> <li>- 国际移民组织（移民组织）</li> </ul>
<b>非政府组织-经邀请</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 相互作用理事会</li> <li>- 国际志愿服务机构理事会</li> <li>- 人道主义反应指导委员会<sup>36</sup></li> </ul>

80. 机构间常设委员会作为一个协调系统范围内对具体紧急情况的反应的协商机构，它表述共同呼吁程序，决定支持外地工作的优先事项和目标。它既解决政策问题，又解决主要的业务问题，例如现场反应和快速部署人员和资源；有效地利用军防和民防资产、就与非政府组织和其他参与维持和平和政治事务的行动主体的协调达成协议；复员和扫雷；以及筹集资金和捐助者反应。换句话说，它应该处理没有任何单个联合国系统机构承担具体任务的紧急情况方面。

81. 机构间常设委员会主动行动的例子包括界定复杂的紧急情况和人道主义协调员的职权范围。还建立了一个合格的人道主义协调员名册以应付快速部署需要。为促进机构间在复杂紧急情况下的谅解、合作和协调，机构间常设委员会已编写了“机构间常设委员会在紧急情况中的外地协调指导方针”草案。该指导方针的目的是

要起草一套资源材料和切实可行的指导方针。

82. 机构间常设委员会在其 1994 年 12 月的会议上通过了关于国内被迫流离者机构间工作队的报告及其建议：即以紧急救济协调专员作为联合国系统的基准点，接受关于国内被迫流离者实际和正在演变的局势的信息或有关援助和保护的请求，对那种请求可能需要做出协调的国际反应。在驻在国处理国内被迫流离者问题的协调系统是由驻地代表/驻地协调专员领导的灾害管理队。机构间常设委员会还设立了一个工作队，以便就国内被迫流离者问题提出建议，它还批准了一份关于在冲突局势中保护人道主义任务的文件。

83. 机构间常设委员会在机构领导一级由机构间常设委员会工作组协助，后者在必要时就具体问题建立工作队。关于有效利用军防和民防资产支持各种形式的人道主义行动的工作队便是一个例子。它一直致力于制定一个共同的框架和标准的操作程序。该工作队由联合国系统的业务机构组成：开发计划署、儿童基金会、卫生组织、难民专员办事处、粮食计划署和维持和平行动部。它在机构间常设委员会指导下开展工作，向机构间常设委员会工作组报告，而且由人道主义事务部主持。

84. 机构间常设委员会工作组则受到位于日内瓦人道主义事务部的机构间支助股或秘书处的支持。它每日处理业务问题并确保关于紧急情况的程序和有关政策问题受到关注。机构间支助股得到从各机构借调来的工作人员的协助。特别方案工作人员可能在机构间支助股内就特定领域的活动开展工作，例如预警和国内被迫流离者。

85. 这一委员会结构向联合国紧急救济协调专员和人道主义事务部提供一种就所有与国际人道主义反应活动有关的问题进行协商和接触的机制。然而它至少需要作以下的变动：

(a) 少按行政等级开会，以促进信息流动和传播；

- (b) 少设工作队，以避免耽搁外地的紧迫问题；
- (c) 与此同时，应扩大横向联系，以便将其他联合国部门，例如维持和平行动部和政治事务部的密切参与包括进来。

86. 机构间常设委员会作为由机构领导组成的咨询机构，有助于就成员之间的协调行动达成协议。它是最重要的救济协调机制，而且最接近于综合联合国系统的救济努力。它应该进一步精简其程序，并把外地和非政府组织的参与列入其中。如果机构成员同意需要外部援助，机构间常设委员会就应该联合资助分包给主要私营公司的管理咨询顾问的协作努力，以提高其管理修养。为使机构间常设委员会的潜力充分发挥，将需要其所有成员的集体承诺，并进一步将注意力集中于就外地行动的主要政策和战略问题做出面向行动的决定。

## 2. 共同呼吁程序

87. 早在 1991 年，大会就促请秘书长提供一种机制，促进联合国业务机构根本不相同的紧急救济要求合并成一个全面的呼吁。这被视为进行综合所必需在资金供应来源正变得越来越紧张的时期向紧急援助提供资金的一种有成本效益的方法。<sup>37</sup>

88. 共同呼吁程序用于紧急情况要求做出全系统反应的场合。它被视为是从初步评估紧急情况直至制定战略目标的一个过程的开始，而不仅仅是一份呼吁提供资金的文件。<sup>38</sup> 它由五个阶段构成：(a) 灾前规划，(b) 需要的评估，(c) 战略规划，(d) 拟订呼吁书和 (e) 呼吁后活动。<sup>39</sup> 这一呼吁程序将以外地为基础，并关注与诸如非政府组织的联合国系统外的参与者之间的联系，以便在一项全面战略中采纳它们的看法和评估意见。<sup>40</sup>

89. 以下的三项原则着重强调综合的办法：

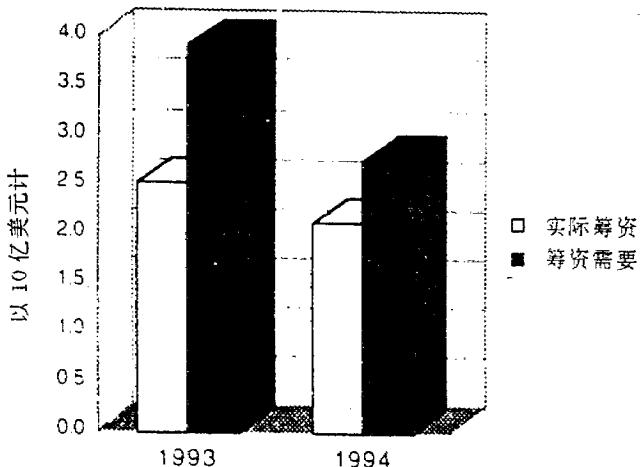
- (a) 联合国系统的机构在遇有重大或复杂的紧急情况时,将与受紧急情况影响的国家协作,以便在一星期内确定危机的性质和受影响人口的要求情况。
- (b) 共同呼吁指明最迫切需要关注的那一部分人口的需要并将它放在优先地位。
- (c) 共同呼吁尽可能地反映各机构将它们各自的活动统一起来的努力。

90. 实际上,人道主义事务部救灾协调处必须等待,直到收到一份来自受灾害影响的国家政府的正式请求之后,才能发出一份请求国际援助的呼吁。随后它根据对每一个组织特殊的专门知识和援助领域的评估发出其呼吁。<sup>41</sup>

91. 外地协调单位对呼吁程序所需的后续行动做出贡献,并通过形势报告使人道主义事务部总部和捐助团体经常了解外地的最近事态发展。在许多情况下,外地协调单位与所有机构/组织和非政府组织合作,编写了“修订战略”文件。这些文件详尽地阐述了优先进行的干预活动,确定了受益对象,并就活动的筹资提出分阶段的计划。

92. 在联合国系统内,就人道主义事务部对各个机构在共同呼吁框架内进行筹资活动所起的作用存在着各种不同的意见。紧急呼吁往往包括列入各机构单独呼吁中的需要,而且与共同呼吁并列使用或先于共同呼吁使用。此外,它们可能涉及,也可能不涉及所有有关的机构。诸如难民专员办事处和粮食计划署这样具有涉及为难民提供住处、照料和食物的大型经常方案的机构经常与捐助团体就它们的筹资需要进行对话,而且在共同呼吁程序中占有重要的份额(实际的共同呼吁份额见下图)。

## 联合国共同呼吁筹资



93. 其他的机构，例如粮农组织，则在单独进行或在共同呼吁的范围内进行的对需要的评估的基础上，进行它的农业方面人道主义援助和恢复活动。例如，粮农组织的活动是由来自政府和非政府机构的捐款，由联合国机构和粮农组织自己的技术合作计划资助的。

94. 另一方面，对于像卫生组织这样的机构，资助紧急医疗援助的唯一来源实际上始终是人道主义事务部的机构间共同呼吁，而且是适时的临时捐款。否则通过它们的紧急情况和人道主义行动司进行的筹资努力则是不够的。

95. 共同呼吁程序是对在以往的紧急情况中常见的单个呼吁的混乱激增是一项明显改进。<sup>42</sup>作为目前正在举行的共同呼吁程序评价的一部分内容，正在就每一次共同呼吁程序建立一份情况表和一份财务简表。该项研究报告预期将在1995年底完成。然而，这一机制（及其程序）的快速运行所存在的问题主要是与其快速行动的能力有关。改进共同呼吁至少可以在以下三个领域实现：(a) 掌握时间；(b) 协调；

和 (c) 拟订共同呼吁书草案。

96. 掌握时间。确定评估团成员所需的机构间协商往往拖很长时间。机构间就应列入或不列入呼吁书的调查结论达成协议也颇费时间。拟订一份草案通常至少需要十个工作日,这一草案在定稿之前必须获得参与有关评估团的机构总部的核准。此外,需要时间印制数量充足的呼吁文件分发给所有会员国。反过来,它们也需要有充分的时间研究这一文件和就它们的捐款做出决定:

97. 此外,编写呼吁书的草案和定稿是一项劳动密集性的工作。如果人道主义事务部能拨出更多的人力用于分析和汇编来自评估团的数据和编写和分发呼吁书的定稿的话,呼吁程序的这一阶段可以大为缩短。用高效率电子手段向各机构和会员国传送呼吁文件的初稿和定稿也可以大大节省时间。

98. 协调。虽然救济业务机构在呼吁程序中进行合作,但在两个呼吁期之间的合作却颇为有限。各机构(和协调员)应全年保持机构间的联合需要评估和方案编制工作。人道主义事务部也应在这一程序中强调包容性而不是排斥性,并鼓励非政府组织的参与。

99. 共同呼吁书草案。要使颇为精练的呼吁书也反应出活动的真正优先次序,还有很长的道路要走。要统一机构间的活动和优先次序在很大程度上要依据机构的各自任务。在协调的反应需要进行更多的联合需要评估和彻底审查时,共同呼吁往往简单地将各个机构提议的方案并列在一起。

100. 例如,对迄今为止通过共同呼吁动员的资源进行的审查显示出,捐助者中的一项明显趋势是支持对被迫流离者(尤其是难民)的食物、后勤和紧急援助,但较少资助和支持特殊的非食物部分(保健、水/卫生、农业投入)。<sup>43</sup>

101. 机构间协商应集中注意以下方面:

- (a) 确定一些方法使人们更为关注更多地资助上文所提到的非食物部分和重建、恢复和通过减少脆弱性来预防紧急情况；
- (b) 提高和鼓励捐助者做出贡献的意愿，为此应证明并没有过多地估计所需的资金；和
- (c) 与方案和业务问题协商委员会协作解决发展筹资需要，并创立一个也包括发展筹资在内的共同呼吁草案。这是为了向捐助者提出一份真正全面的筹资请求，并减少捐助者对重建需要的反应时间，重建需要历来都是与紧急呼吁分开来解决的；
- (d) 与此同时，机构间协商也应涉及开发计划署使支持重建和恢复的国际倡议具有更大程度的一致性的努力。（危机后的环境通常要求做出确定的国内和国际资源划拨决定。开发计划署正在为此目的安排与主要捐助者、世界银行、救济和发展执行机构，并在联合国系统内进行讨论。）

### 3. 中央应急循环基金

102. 中央应急循环基金（应急基金）是根据大会第 46/182 号决议设立的，它作为联合国各机构在紧急情况最初关键阶段的主要资金来源，可用来补充其本身紧急供资能力。它是为了在遇有即时的人道主义需要时在获得捐助资金之前就可以采取快速的行动。中央应急循环基金经秘书长授权由纽约的人道主义事务部，由主管人道主义事务的副秘书长以紧急救济协调专员的身份加以管理。支出权已授于该协调专员以确保在紧急情况中能做出迅速的反应。例如在 1994 年底，人道主义机构已从中央应急循环基金提取了 1.1 亿美元以资助 30 多次快速紧急救济。这一金额的百分之九十（90%）已归还应急基金。

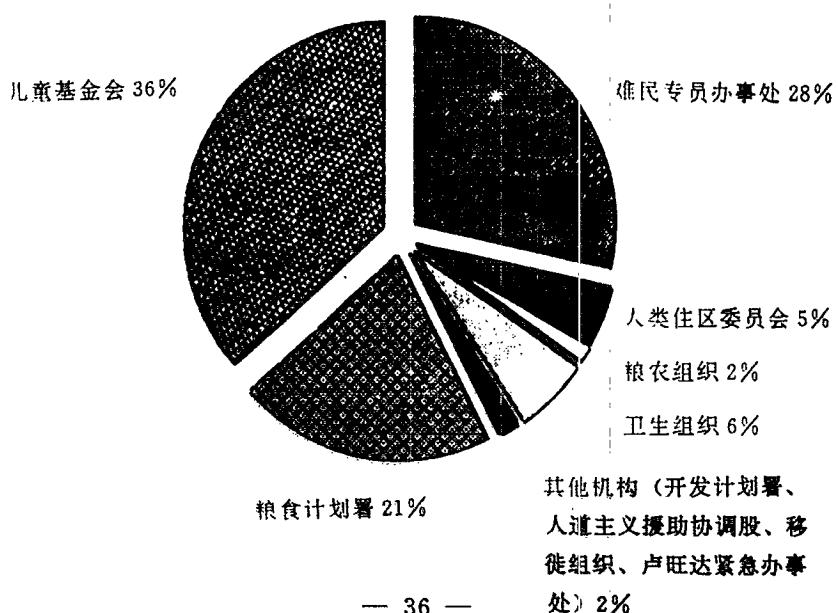
103. 人道主义事务部的救灾协调处认为应进行一项研究，以确定在复杂紧急

情况和重大的自然灾害情况中使用中央应急循环基金的方式。检查员希望表示支持进行这样的研究。中央应急循环基金的资金额和其使用过程中的某些限制因素仍须加以解决，以确保其继续发挥效能。会员国在大会第49届会议上探讨了这些问题和增加中央应急循环基金的资金并确保它足以在任何时候对新的紧急情况做出反应的需要。<sup>44</sup>

104. 人道主义事务部，在确保及时补充中央应急循环基金和收回垫付款项的努力过程中，已采取步骤强化现有的程序，以缩短偿还期，鼓励在有可能时部分偿还在动用中央应急循环基金之前，在共同呼吁书中提请捐助者注意。这些努力的方向当然是对的。其他的建议包括授权在紧迫的环境中审慎地使用中央应急循环基金，以应付长期紧急情况的重要人道主义需要，并在中央应急循环基金内创设一个金额为3,000万美元的附加业务，以支持联合国系统的组织承担的立即恢复和过渡活动。但是，中央应急循环基金资金的任何增加虽然有充分的根据，然而如不能担保对它及时予以补充，便是无效的。然而，在中央应急循环基金内创设一个金额为3,000万美元的附加业务以支助立即恢复和过渡活动的建议没有为经济及社会理事会采纳。

#### 从中央应急基金获得垫款的组织

1995年5月31日



#### 4. 其他协调机制

105. 政策问题联合协商小组是一个资助机构(开发计划署、儿童基金会、人口基金、粮食计划署和农发基金)小组,每年非正式地由不同的机构主持。它在执行大会第47/199号决议涉及的以下项目内容方面发挥着重要的作用,诸如建立共同的房舍、协调方案周期、扩大驻地协调专员制度共用人员、方案编制术语的标准化等,这些都有助于改善外地活动和政策问题联合协商小组内各组织的相互影响。为了促进对人道主义救济行动做法的理解和使它们协调,最近一次政策问题联合协商小组的高级会议,例如1995年3月在罗马举行的会议,讨论了诸如非洲救济/发展的连续性的问题和联合国应付难民和被迫流离者的战略。

106. 谋求并获得了政策问题联合协商小组观察员地位的难民专员办事处认为它的参与是适当的。人道主义事务部并不是政策问题联合协商小组的成员。然而这意味着政策问题联合协商小组必须设法避免与其他协调机构发生重叠,并在需要时使人道主义事务部和难民专员办事处参与其工作,其一是因为其协调作用,另一个是因为它在外地有广泛的代表机构。否则任何具体的结果都将是有局限的。

107. 环境规划署/人道主义事务部联合环境股。人道主义事务部和环境规划署创设这个联合股是为了填补紧急情况的环境方面的国际反应缺口。这个联合股由环境规划署资助和提供工作人员,并纳入日内瓦人道主义事务部的救济协调处。联合环境股提供了对诸如化学和石油泄漏的环境紧急情况的快速反应能力。该股还同意将程序与有关的联合国系统的机构相连接,例如国际原子能机构、联合国欧洲经济委员会、巴塞尔公约秘书处、国际潜毒性化学品登记处,以尽量提高对环境紧急情况的反应机制的效率。

## C. 外地业务

108. 所有的机构都同意各国政府原则上负责所有国际援助的协调。在大多数存在着行使职能和有效的政府当局的情况下，联合国应能够支持政府自己的协调机构，或代表政府，并在政府代表参加下担负国家一级的协调。驻地协调专员、人道主义协调员和灾害管理队在那里是要对政府给予所需的支持。然而，政府或当地机构不存在或软弱无力则会使协调和提供人道主义援助大大复杂化。

109. 一些救济机构认为，在不存在有实效的政府或政府权力受到质疑或该国的不同部分处于不同的相竞争集团的控制和管理之下的例外情况中，联合国必须介入。由于它代表整个国际社会，它必须承担一些通常由主权政府承担的总协调职能，并在务实的基础上与各派别维持可行的关系，而不管这是一种什么样的关系。然而这样做便会损害该特定国家的仍剩下的自力更生能力。

110. 联合国的驻地协调专员和在驻在国的联合国灾害管理队，按机构间常设委员会的规定，是对新的紧急情况做出初步反应的第一线，通常应该在复杂的紧急情况发生之前就建立了协调机制。由人道主义事务部主持的灾害管理队将位于受灾国的联合国机构汇集在一起，往往也包括非政府组织。<sup>45</sup>人道主义协调员一经任命，便根据履行其复杂紧急情况中的责任的需要利用和借助灾害管理队的机制。

### 1. 外地协调结构

111. 外地的协调结构依每一项紧急情况而有所不同，可能成为，也可能不成为几乎位于全球各个角落的开发计划署国家办事处的一部分。有这种情况，将开发计划署的国家办事处扩大，以包括对驻地协调专员和/或人道主义协调员的支助。例如，如果任命了一个人道主义协调员，其办事处的工作人员是由人道主义事务部根据开发

计划署国家办事处缺什么人员和能提供什么人员而配备。例如在海地，在开发计划署的国家办事处中设一个人道主义事务干事。

112. 有人道主义协调员办事处单设的情况，也有它作为维持和平行动办事处一部分的情况。例如在卢旺达，属于人道主义事务部的联合国卢旺达紧急情况办事处是一个独立于开发计划署国家办事处的实体，并靠自愿捐款进行工作。另一方面，联合国莫桑比克人道主义援助行动，即人道主义事务部的外地办事处，是更为广泛的联合国莫桑比克行动的一个组成部分，并且是从摊派的维持和平缴款，而不是从会员国的自愿捐款中取得资金。与此相类似，在不存在开发计划署国家办事处的布隆迪，有两个人道主义事务干事在秘书长特别代表办事处工作。

113. 人道主义事务部曾试图认明不同类型的支助外地办事处和协调机构的一般趋势。一般来讲，在外地设立的协调办事处类型包括以下几种：

(a) 现场业务协调中心，通常是就自然灾害设立的。然而对此也有例外：

在卢旺达，尽管所遇到的是复杂紧急情况，但却使用现场业务协调中心。用现场业务协调中心意味着存在着某种形式的政府稳定。

(b) 外地协调组，由人道主义事务部设在那些受小规模的复杂紧急情况影响的国家中，诸如在非独立国家中。这些外地协调组是应主要捐助国的具体呼吁，为在“现场”创立总括的机构间结构而设立的。已在一些外地协调组中建立了报告制度，据此，定期增补的主要政治、经济和人道主义事态发展报告送往日内瓦和纽约的人道主义事务部供其审查。这些报告用来向捐助者和公众简要介绍事态发展和变动中的救济需求焦点。它们还作为宝贵的参考材料用来编写定期更新、提供给联合国系统和捐助界的、关于人道主义活动的形势报告。

(c) 人道主义行动中心，用于较大规模的复杂紧急情况，像在索马里那样，所

有的人道主义救济代表均参与其中。

114. 近来还尝试根据预期要服务的紧急情况类型为所需的外地办事处提供标准的安排。为规划方便起见，已确定了三种类型的“概念上的协调结构”，以便支持在外地的驻地协调专员/人道主义协调员。尽管还没有获得正式批准，但简要介绍如下，作为一种注重实效型的所需支助和可能用于从较小至较大的复杂紧急情况中的外地办事处的范例：

115. 第一种类型的外地办事处适用于危机前或刚出现紧急情况的局势。在危机前的局势中，虽然协调安排因有一个联合国驻地协调专员可能已经到位，但需要增援的工作人员以应付潜在的或小规模的人道主义紧急情况。增援力量将用于评估紧急情况，应急规划和增加信息的流动。

116. 第二种类型的外地办事处适用于日渐增大的人道主义危机或一个新宣布、但范围和预计的持续时间不详的复杂紧急情况。这种局势要求做出更多正式协调安排和/或进行深入细致的规划，以支持预期的或初始阶段的人道主义反应。那时的协调努力要么由联合国驻地协调专员要么由正式指定的联合国人道主义协调员领导。将就备用能力、协调人员及设备和部署少量的工作人员发出警报。

117. 第三种类型的外地办事处适用于全面爆发的紧急情况，其特征表现为大规模的人的危机，要求由联合国机构、非政府组织和其他国际组织做出重大的人道主义反应，并涉及大规模活动和工作人员支助。在这种情况下，复杂紧急情况由紧急救济协调专员认定，而且还任命一位联合国人道主义协调员。所需的外地工作扩大到首都城市以外。对人道主义组织的评估、规划和支助增多，对通讯和信息的需要也增加。为协调国内被迫流离者或扫雷方案或这两者，特别小组的需要可能也是存在的。

## 2. 领导

118. 在复杂紧急情况中，“面对解决机会有限的局势，协调的‘增值’（往往）受到破坏。间接地讲，为消除这种障碍而安排的解决方案，例如特别代表参加与政治当局寻求解决方案，经常会混淆政治和人道主义干预的作用。一群协调员出现在紧急情况的现场，他们所发挥的作用并不一定是协调的。”<sup>46</sup>

119. 联合国驻地协调专员。联合国驻地协调专员往往是开发计划署的驻地代表，他在国家一级代表紧急救济协调专员行事，而且预期将在联合国系统的各组织中起带队作用。根据大会第 46/182 号决议，他/她应促进联合国系统的准备工作，帮助迅速从救济过渡到发展。“他/她通常协调联合国系统在国家一级的人道主义援助，还全面负责和协调联合国系统为促进发展在国家一级开展的业务活动。”<sup>47</sup>他/她“主持灾害管理队；监督联合国人员的安全；参加预警监测小组；并领导联合国其他机构的代表。”<sup>48</sup>在没有正式指定人道主义协调员的地方，驻地协调专员履行紧急情况包括复杂紧急情况方面的职能。<sup>49</sup>对于所有与紧急救济有关的活动，驻地协调专员向紧急救济协调专员报告和在其指导下工作，并酌情使人道主义事务部、维持和平行动部和开发计划署经常充分了解情况。在任命了秘书长特别代表的地方，他/她还向特别代表提出报告。<sup>50</sup>

120. 行政协调委员会及其辅助机构负责支持驻地协调专员制度的职能。<sup>51</sup>1994 年 10 月开展业务的开发计划署联合国系统支助和服务处也领导和协调所有外地的联合国驻地协调专员。<sup>52</sup>

121. 根据开发计划署的规定，负责协调联合国系统国家一级活动的联合国驻地协调专员负责 (a) 紧急情况预防，(b) 救济和 (c) 恢复性发展，并包括如下内容：

(a) 紧急情况预防

1. 用国别战略说明和其他编制报告和方案的文件查明该国应付自然和人为灾害的脆弱程度并同灾害管理队和国家当局一起进行预防、减轻和准备应付灾害；
2. 同政治事务部、人道主义事务部和开发计划署协商并同国家的灾害管理队合作开发并维护使各国政府和国际社会保持警觉的预警系统；
3. 同人道主义事务部进行合作，组成灾害管理培训方案并支助该国政府在建立国家预防、减轻和准备应付灾害方面的后续活动；
4. 在具有高度脆弱性和潜在危机的国家，酌情用开发计划署及联合国其他机构将制定的速效发展项目和方案补充预防性外交，并协调旨在防止开始出现的自然和其他灾害的主动行动。
5. 在极有可能发生紧急情况或危机的国家，同国家当局全面合作，带头制定联合国发展呼吁，为联合国预防性发展主动行动调动国际资源。

(b) 救济

1. 驻地协调专员必须将包括人员需要在内的任何额外资源需要通知开发计划署总部，以便在保持最佳发展状态的情况下履行人道主义协调专员的职能；
2. 在协调专员为预防和发展而带头进行资源动员的所有情况下，此类呼吁都应在同人道主义事务部领导的共同呼吁全面协调下进行。

(c) 治疗性发展

1. 努力使联合国系统及其他发展援助实体一同协调地援助国家的重建和恢复工作；
2. 动员联合国系统协助国家当局起草并制定导致可持续人发展的国家重建和恢复战略和方案。<sup>53</sup>

122. 人道主义协调员。人道主义协调员根据机构间常设委员会的职权范围可能是或不是联合国驻地协调专员，“充当紧急救济协调专员（主管人道主义事务的副秘书长，人道主义事务部）的代表，处理与复杂紧急情况有关的问题。但如果为有关国家任命了秘书长特别代表，那么人道主义协调员将全面接受秘书长特别代表的管理。此外，如果人道主义协调员被紧急救济协调专员指定为提供人道主义援助的领导机构，他或她必须直接向其机构总部报告。<sup>54</sup>

123. 人道主义协调员的主要职能是“促进并确保向那些严重受有关复杂情况影响的人提供快速、有效的人道主义援助并妥善地进行协调”<sup>55</sup>他/她负责在紧急行动开始时不仅在联合国系统各机构内部而且(尽可能地)同联合国系统其他机构确定基本分工，并确保这一工作的完成<sup>56</sup>。机构间常设委员会对人道主义协调员规定的职权范围包括：

- (a) 召集该国家的灾害管理队会议并担任主席，以处理与所涉紧急情况有关的问题并为灾害管理队提供必要的秘书处支助。
- (b) 根据联合国系统各机构的各自授权和能力就它们之间的基本责任划分达成协议，以及在更广泛的救济团体中同其他救济实体达成此种协议。
- (c) 确保有关机构在具体的部门内部进行有效的机构间协调并对救济行动的

全面后勤工作进行有效协调。

- (d) 充当救济团体就机构间所关心的政策问题如当地工作人员的工资,关于海关手续和政策上的困难,政府对旅行和通行证的发放等问题进行讨论的联络中心,并参与同有关方面的谈话。
- (e) 加强为更广大救济团体提供关键的支助服务,如电信和运输。
- (f) 确保就有关规划和实施人道主义援助问题同政府和国家当局进行协商。
- (g) 促进以联合国系统和其他人道主义援助机构为一方与双边军队和/或联合国维持和平行动的部队——如果此种部队存在——之间的交流和全面协调,包括推动解决人道主义援助机构所共同关心的问题。
- (h) 监测人道主义需要,并查明在提供人道主义援助方面的具体缺口,并同联合国及其他实体一起工作以确保补足这些缺口以免其达到危急状态。
- (i) 促进正在进行的对救济工作的战略规划,包括对需求重大变化和运送能力发出预警,并为这种可能发生的事进行应急规划。
- (j) 监督并加强联合国向特别人口群体如国内被迫流离者、复员军人的人道主义援助,以确保充足而及时地提供。他/她还负责对这种联合国工作进行协调(除非紧急救济协调专员将此种协调工作委派给了一个具体机构)。
- (k) 同负责规划和实施恢复和发展活动的实体进行合作,确保恢复行动一旦可行即尽快开始和以长远眼光计划和执行救济行动。

124. 按照机构间常设委员会的意见,人道主义协调员还要协调人道主义援助

全面战略和联合国系统各机构行动计划的起草工作，包括为援助和商定的协作方法确立优先次序，以及根据不断变化的条件和需求协调必须的修订和修改。他/她应为复杂紧急情况的人道主义援助协调起草机构间共同呼吁并同各机构在国内和总部一级进行合作以确保实施这些行动。最后，他/她应监督按这一呼吁提供资源，让捐助者注意尚未解决的重大缺口，并促进在国内和总部一级的机构间资源调动工作。

125. 秘书长特别代表。“秘书长特别代表在尊重根据大会长期任务正在进行的人道主义行动的现状的同时，进行领导和协调政策和行动目标。因此，秘书长特别代表要确保在国家一级的适当磋商和协调安排，并设法使参加人道主义活动的各方与所有从事维持和平行动的方面进行密切对话。”<sup>57</sup>秘书长特别代表依靠的是驻地协调专员或/和国内人道主义协调员。

126. 秘书长特别代表没有正式的工作范围。各机构认为他/她是国内代表联合国利益的最高级别的联合国官员，是国内政治、人道主义、军事及其他联合国行动的主要中心。卫生组织认为秘书长特别代表应负责维持和平行动和人道主义反应行动。难民专员办事处认为秘书长特别代表是政治领导人之一，指导并全面协调整个联合国系统在有关国家的行动。政治部认为秘书长特别代表应同人道主义事务部协调，全面负责外地的人道主义紧急方案，并对以他/她为首的行动提供政策指导。

127. 紧急救济协调专员。紧急救济协调专员在机构间常设委员会、共同呼吁、中央应急循环基金和常备能力登记册间进行协调，由秘书长指定同本系统处理人道主义援助问题的有关组织和机构进行密切合作并同国内的驻地协调专员保持密切的接触和进行领导。大会第46/182号决议为担任主管人道主义事务部副秘书长的紧急救济协调专员规定了如下的责任：

- (a) 处理受灾会员国提出的、需要采取协调反应的紧急援助要求；
- (b) 通过有系统地汇集和分析早期警报信息等办法，经常了解各种紧急情况，

以促进联合国系统对需要采取协调行动的紧急情况提供人道主义援助；

(c) 与受灾国家政府协商，组织一个机构间需求评估联合特派团，并准备一份共同呼吁书，由秘书长发布，随后要有定期情况报告，包括所有外来援助来源的情况；

(d) 通过包括在必要时进行谈判等办法，积极帮助业务组织进入发生紧急情况地区，以便在有关各方的同意下，迅速提供紧急援助；

(e) 与有关业务组织协商，管理中央应急循环基金，并协助调动资源；

(f) 作为与联合国紧急救济行动有关的各国政府、非政府组织和政府间组织的联络中心，在必要时，酌情调动它们的紧急救济能力，包括由他以机构间常设委员会主席的身份进行调动；

(g) 利用联合国系统各组织的能力和其他可利用的资源，向各有关国家政府和主管当局，尤其是向受灾国和易受灾国家，提供包括紧急情况预警等综合信息；

(h) 随着他主持的救济活动逐渐结束，与有关组织密切合作，积极推动救济工作顺利地过渡到恢复和重建工作方面；

(i) 为秘书长编写一份关于人道主义紧急援助协调工作的年度报告，包括关于中央应急循环基金的信息，经由经济及社会理事会提交大会。

128. 其他工作人员的职能。已查明在外地还能发挥其他作用，但至今尚没有正式的工作范围。然而，人道主义事务部和开发计划署已经开始了对各种作用做出说明，至少是以下的作用：副人道主义协调员、高级救济干事；行动干事；人道主义事务干事；规划和评估干事；非政府组织联络官；行政干事；后勤干事；国内被迫流离者干事；通讯干事；通讯技术员；通讯操作员；排雷干事和空中行动干事。

129. 领导机构。按照人道主义事务部的意见，“领导机构”出自联合国系统内部的习惯用法，而不是法律和立法性定义。领导机构表示在具体的国家内部形势中负责特定一组活动的机构，也与对其他机构的间接合作性支助有关。在各种主要由与特定机构的授权有关的活动所支配的危机中——如大规模的人口移动，难民专员办事处将具有支配性的作用，并且他的代表最有可能被挑选担任人道主义协调员。对于某些人来说，这确保协调的早期存在。从国内的范围看，人道主义事务部是联合国处理紧急人道主义援助协调的“领导机构”。

130. 如果具备了下面情况，领导机构的概念在复杂紧急情况下则是有益的：

- (a) 领导机构影响最大，已经在现场存在，并且可确保在紧急情况的初期就实行明智的协调；
- (b) 协调活动资源已到位，不需要等待筹措，从而最大限度地降低成本和可能有的增加机构；
- (c) 领导机构在同政府对应机构及其他机构进行职能协调时既有更多的信誉也有谈判权力。

131. 因此，领导机构的选择视具体情况而定。难民专员办事处在难民、国内被迫流离者和/或返回者的一些局势中作为领导机构发挥着极为积极的作用。其他业务机构如粮农组织和粮食计划署分别在农业救济、恢复和紧急粮食分配领域同样适合于担当领导机构。从领导机构的角度看，其他业务机构将被调派充当支助单位并为即将出现的共同任务提供更多的人力。所以领导机构的概念会有助于在联合国的旗帜下进一步调动力量。但它需要总部和外地现有的协调机制对它进一步加以阐明和确定业务定义。

### 3. 人道主义事务部的现有备用人力资源

132. 联合国灾害评估和救灾协调后备工作组。灾害评估和救灾协调后备工作组是由欧洲十二个捐助国提供的 41 位紧急情况管理专家和人道主义救济协调专员组成的长期后备人员。人道主义事务部将为其灾害评估和救灾协调后备工作组增加一个设在拉丁美洲的小组。

133. 当重大灾害突然降临时，通常是将灾害评估和救灾协调后备工作队派往灾害地点以协助当地和国家当局、驻地协调专员和联合国一灾害管理培训队确定对国际援助的需要，并在必要时进行现场协调。它的现场评估包括灾害的性质、损坏情况，包括间接的威胁；对居民的影响；正在进行的救济活动和地方反应能力；对国际援助的需求；提供国际援助的手段；和预期发展情况。<sup>58</sup>

134. 灾害评估和救灾协调后备工作队自其 1993 年成立以来，在多数自然灾害中都被投入使用。然而，它还可用于复杂紧急情况，卢旺达的经验和下述评估程序都说明了这一点。例如在 1994 年，该工作队被用作人道主义事务部对卢旺达紧急情况反应的一部分并派到基加利，它在那里设立了现场作业协调中心，这个中心在本报告付印时仍在工作。

135. 成功的自然灾害评估程序可以也应该用于复杂紧急情况。这些程序包括：(a) 查明对评估用户即驻地协调专员来说是至关重要的信息；(b) 采用标准的基线以评估影响，即与国际水平相比的日死亡率；以及 (c) 确定紧急需要对长期需要的优先次序。在为需求确定优先次序时，评估必须区分对受灾地区而言什么是正常的和由于这次灾害什么正在发生（这可能是内战），这样就可适当地提供紧急粮食援助、保健及其他援助。评估工作组还应认识到来自受影响的国家和其他国家的压力以确定需求。例如，可以保证做出“无需另外援助”的建议，而不管传播媒介和政治报道相反的建议。<sup>59</sup>

136. 下列程序是灾害评估和救灾协调后备工作组评估任务中所用的指导方针。

(a) 需要在初期和关键的阶段进行初步的形势和需求评估,至少要查明下列事项:紧急情况的影响;人口中脆弱部分;受灾国家的反应水平及其内部应付能力;国际社会反应的水平;最迫切的需要和有效地提供它们的潜在方法;以及需要深入评估的地区。

(b) 派遣独立于灾害评估和救灾协调后备工作组的机构间特派团以深入分析由于紧急情况所造成的中期和长期的恢复/重建需求。

(c) 在象地震这种涉及房屋倒塌的紧急情况,首先要做是确定国际搜寻和救援队的需求。如果存在此种需求,该队就发出动员建议并对国际努力进行现场协调。

(d) 在提出确定要采取的行动并为之确定优先次序的建议之前,这种初步的数据收集是必要的。建议应该简单明了支持使用地方材料和系统,并且尽可能地让受灾国家能够承受。<sup>60</sup>

137. 此外,作为指导灾害评估和救灾协调后备工作队的评估努力的工具而编制的一览表也可用于复杂紧急情况。这份主要为突发自然灾害(地震、旋风、火山爆发、洪水等)而设计的一览表包括其他紧急情况所需要的基本数据。一览表的结构类似于联合国人道主义协调员向人道主义事务部所提交的实地形势报告和从日内瓦向世界范围的灾害管理界所发出的人道主义事务部形势报告。<sup>61</sup>

138. 国际搜寻和救援队。在涉及房屋倒塌——如影响城市地区的大地震——紧急情况的事例中,人道主义事务部同开发计划署协商后,通知国际搜寻和救援咨询组向现场派遣搜寻和救援队。从各国派出小组去安排对国际努力的现场协调。国际搜寻和救援咨询组是大约十个国家的网络,由指导组、三个区域组(代表非洲/欧洲、美

洲和亚洲/太平洋) 和机构间工作组组成。

139. 军防和民防资产。军防和民防资产是外国军防和民防机构为国际灾害救济援助所提供的救济人员、设备、供应品和服务。<sup>62</sup>军防和民防资产根据 1994 年 5 月奥斯陆方针所商定的程序，并在大会第 46/182 号决议规定的框架内提供专门知识和救济能力，包括飞机、直升飞机、船舶、核/生物/化学净化设备及野战医院以处理主要紧急情况的后果。这些机构旨在独立、自给自足地并且具有高度机动性地做出快速的反应。<sup>63</sup>

140. 原则上说，这种担当灾害救济使命的军防和民防资产不带武装并穿他们国家的制服。在自然灾害的事例中，保障军防和民防资产支助充分安全的责任在于各受援国。军防和民防资产提供的援助是无偿的，其经费不是由国际发展活动掌握的基本支付。<sup>64</sup>国家军防、民防和平民保护的人员和专门知识有巨大潜力协助人道主义事务部和联合国系统的主要救济机构执行人道主义任务及有效提供救济援助——包括在复杂紧急情况中提供。<sup>65</sup>

141. 白盔部队。对自然灾害做出反应的后备安排如灾害评估和救灾协调后备工作队和军防和民防资产似乎足够了。对于复杂的紧急情况及人道主义救济的恢复社会生活和恢复阶段来说，则尚有改进的余地。志愿人员和阿根廷最近为初步的紧急情况反应和恢复社会生活的早期阶段提出了白盔部队的概念。白盔部队可加强调动现有的地方资源，恢复以前建立的当地非政府组织和社区机构，并帮助建立和促进建立新的安排。<sup>66</sup>关于这一点，阿根廷国务秘书对教科文组织说：“白盔部队建议的吸引人之处在于它的行动跨越国界，并且旨在纳入联合国提供紧急援助和发展行动的主流活动中”。<sup>67</sup>

142. 根据过去联合国志愿人员同联合国机构合作协助进行各种各样活动的经验，白盔部队的部署可以包括：

- (a) 确保向强制移徙的受害者提供紧急的食物和非食物救济品(如住房等)和服务(如基本保健、公共卫生、流行病等);
- (b) 向当地的紧急救济协调单位提供支助,包括支持有效达到受害居民的必要技能和当地的管理能力;
- (c) 协助登记难民和国内被迫流离者返乡和为他们重新安置和返乡做出后勤和技术安排;
- (d) 协助监督尊重人权和促进保护人权,同时在社区一级采取建立信心和预防/解决冲突措施;
- (e) 协助复员、再训练和恢复正常生活的工作;
- (f) 支持改组和推动当地服务(如保健中心、食物分配及住房等);
- (g) 帮助强制人口流动的受害者返回原籍国或融入其避难国。<sup>68</sup>

143. 人道主义事务部为白盔部队筹措经费使用共同呼吁程序的倡议是个好的倡议。一旦执行和可以派遣志愿人员工作队从事外勤任务时,即可在这种呼吁中列入一项规定,在联合国行动中使用白盔部队志愿人员。<sup>69</sup>白盔志愿人员所需要的基本培训方案也是一个积极的发展。它包括灾害管理和目标的培训;灾害和风险评估;内乱中的被迫流离者;信息管理和通讯;以及精神压力调控。

144. 为了将国内被迫流离者重新纳入主流,应该认真考虑白盔部队的倡议。在联合国系统内部,秘书长的国内被迫流离者代表处理他们的问题。该代表编纂并评估了保护国内被迫流离者的有效法律准则,并查明了在现有的国际法和国际人道主义法中的缺陷。机构间常设委员会也在审查与国内被迫流离者有关的问题,并通过联合

国紧急救济协调专员向机构间常设委员会及其工作组提出建议。

#### 4. 维持和平部队作为人道主义援助的备用力量

145. 维持和平的定义是在冲突地区经该地区各国或其他有关各方的同意而由联合国介入，作为制止战斗，预防再起战端并恢复和平和安全的临时措施。维持和平的职能传统上包括监督停火，就分界线或撤军达成协议。近年来，它们已经扩大到包括监督选举，运送人道主义供应品，协助国家和解进程和重建国家的社会、经济和行政基础设施。<sup>70</sup>维持和平活动原指望在各方的同意下进行，只有在自卫的情况下才准使用武力并在冲突中保持不偏不倚。<sup>71</sup>在最近的主要维持和平行动中所有这三项原则如果没有被废除的话也得到了新的解释。<sup>72</sup>

146. 不应将维持和平与宪章第七章所授权的强制实施和平行动弄混，后者是由联合国部队或国家，国家集团或区域安排，应有关国家的邀请或经安全理事会授权所进行的行动。强制和平部队有明确的战斗任务并且有权为完成其任务使用强制措施。<sup>73</sup>

147. 人道主义机构是在非常情况下和各机构所掌握的其他资源已证明不足时才诉诸后备人力资源的。在紧急情况下使用军队或同军队合作会给人道主义原则带来许多复杂问题。然而，对于提供有益支助的军队来说，尤其是在复杂紧急情况的早期，可提出以下几条：

- (a) 采用较少侵扰性的介入形式，正如在卢旺达危机中成功地使用的那样。这包括按照人道主义行动的要求并根据其需要提供军事上的支助。
- (b) 在护送人道主义车队时考虑让军队身着平民服装，转移人们对该行动的一些注意，并起到不声张外交的作用。

(c) 运用军队进行扫雷、修路和建设灌溉系统，加强建立信任并表明公正性。<sup>74</sup>

148. 例如红十字委员会就由于其明确支持几项基本原则而赢得了其长期的被承认、信誉和效力。红十字委员会是受《日内瓦公约》及其附加议定书委托来维护国际人道主义法的，其唯一目的是保护一切冲突中的受害者，而不管使用武力的原因和合法性，也不管现场是什么样的部队。<sup>75</sup>红十字符号标志着这个使团有明确的意图，即它的唯一目标是保护并援助所有受害者，除了这些受害者的迫切需要外别无其他考虑，它与任何政治力量或动机无关，并且它决不会在战斗中偏袒任何一方。<sup>76</sup>

## 5. 替代使用军队的非政府组织和地方机构

149. 联合国会谋求利用作为伙伴的业务性非政府组织——尤其是那些曾在战区工作过的非政府组织——的才智和灵活性是很自然的事。这有几方面的理由。联合国各机构延伸至极限，并且由于后面要提到的预算及其他原因而无法在各方案间迅速重新分配工作人员资源或迅速增加现有工作人员人数。非政府组织能灵活地重新部署和更迅速地扩大。<sup>77</sup>

150. 非政府组织尽管在安全理事会中没有代表，但在纽约的联合国走廊上和在主要安理会理事国首都都有重大的间接影响。它们有警醒传媒和舆论的强大能力。由于它们直接同现场保持着联系，在大使馆内外进行非正式的交流并经常在捐助国首都同各部和传播媒介进行接触，而拥有关于复杂紧急情况的宝贵信息。非政府组织同政府活动领域的这些联系是联合国舞台上新颖而受欢迎的特征，这仅仅在五年前还是不可能的。<sup>78</sup>

151. 此外，就资金净转移来说，越来越多的官方资金通过非政府组织转到发展中国家。<sup>79</sup>非政府组织是继双边捐助者之后第二大发展和救济资金来源。筹资上的这种转变可能是人们对联合国各机构明显没有效力的日益不耐烦并相应地信任非政府

组织的业务优越性和亲自实践的做法的表现。<sup>80</sup>

152. 象难民专员办事处和较小程度上的粮农组织、开发计划署、儿童基金会和粮食计划署这种机构都在危急救济形势中使用非政府组织作为有特惠的伙伴。例如，难民专员办事处也尽可能地努力不完全依靠国际非政府组织，而且也依靠当地技术人员和热心的非政府组织执行其方案。这些机构从难民专员办事处接受其全部资金，并且其所有活动完全受难民专员办事处的控制。然而缺点是这些机构的工作人员并不是联合国工作人员，因此在对人身安全有高度危险的地区受到的保护较少。<sup>81</sup>

153. 联合国同热心的非政府组织结成伙伴关系的良好范例是阿富汗的排雷方案。联合国向阿富汗提供人道主义和经济援助方案协调办事处(援阿协调处)首先在巴基斯坦设立了培训阿富汗排雷人员的机构。这是在由几个捐助国提供的军事专家的帮助和巴基斯坦军队提供的后勤支助下完成的。几千个排雷人员接受了培训。援阿协调处草拟了职权范围并从零开始组建了几个阿富汗非政府组织来执行该方案。它们完全是由联合国供资，阿富汗提供工作人员，只有少数几个外国顾问。援阿协调处排雷方案官员提供全面的协调。设立了一个清除地雷规划机构，以及几个地区基地的地雷清除机构，它们受该规划机构的监督。

#### D. 所需要的行动

154. 协调需求的范围可从增加专业工作人员到为建立精心计划的协调结构所进行的现有协调安排。在任何特定的危机中可能出现的许多可变因素一直妨碍着预先设计出标准的协调安排，在外地尤其如此。最近完善协调及协调机制的努力更多地是在总部一级而不是在外地一级进行的。如在主要的业务机构设立新的或重新加强紧急情况司在原则上是积极的，如人道部的规划和政策司及其快速反应股。但问题是将要在总部一级的机构间协调转化成实际方针和外地的标准操作程序，然后用这些方针更好地管理整个复杂人道主义行动。

155. 为了确定在外地进行成功协调的方针，下面提供几例可能的共同的标准和因素：

(a) 尽可能早地提供实地支助——在将要出现人道主义危机迹象时和在开始出现复杂紧急情况之前提供支助。

(b) 其专门知识和经验对充分评估最迫切需要可能需要的所有有关的联合国专门机构在紧急情况刚开始时就加入进来，立即同该国现所有所有人道主义机构——包括非政府组织及其他机构——进行接触。驻地协调专员同联合国灾害管理工作队一起确保定期和全面交流所有人道主义活动伙伴的信息。东道国政府尽可能地提供支助并积极参加救济援助的协调工作。一旦确认了复杂紧急情况，要尽可能快地指定人道主义协调员。

(c) 共同呼吁程序为综合方案和提供人道主义援助的合作努力提供了基础。外地所有人道主义机构参与共同呼吁程序(不管它们在该共同呼吁中是否有项目)是完成人道主义援助协调方案的关键。

(d) 所有总部对外地的协调机构提供有力的支助，这是加强实地一级协调活动的关键。

(e) 协调并不单单取决于人员、善意和明智的领导，而且还有赖于资源和地方可用资金的取得。<sup>82</sup>

156. 人道主义事务部还应加强其对协调特别复杂紧急情况的管理和机构的掌握。某些机构认为，人道主义事务部应加强其选择性，在对各个机构间组织的分工应更具连贯性。这些机构认为，人道主义事务部只想同难民专员办事处和粮食计划署打交道。另一些机构说，同人道主义事务部的会谈往往只是介绍情况，在各机构间没有重新分配任务和责任。

157. 为了更有效地进行分工，应较少地强调任务授权而更多地注重手头的任务，以便在同样的时间和用同样的方式满足所有有关群众的需要。但由于联合国系统各机构享有高度业务自主性，这种变动必须协商一致地做出。过去不愿进行协调（在某种程度上）妨碍了人道主义事务部在许多事例中进行有效的协调。<sup>83</sup>

158. 另一方面，人道主义事务部避免在外地一级起到全面的行动作用也很重要，因为这样显然会使联合国其他机构的职能重叠并损害协调机构的宗旨。外地一级的行动应尽可能地依靠其他救济伙伴的能力，尤其是在需要采取权宜措施时。因此，人道主义事务部应依靠它所能获得的备用人力资源来帮助各业务机构。

159. 在外地或国内一级，军防和民防资产已经成功地在紧急行动中采用过，包括在格鲁吉亚、卢旺达和摩尔多瓦的行动。但令人担忧的并不是这种人力资源是否能得到，而是能否对越来越多的参加人员进行协调。无论如何，不应无目的地派人去外地。

160. 在外地一级，参加的人太多。必须分清各种外地职能及相关的头衔以避免混乱。这样，在外地就可保证对各种作用进行重新界定，并且如果必要的话可减少协调员和副协调员的人数。一旦有了恰当数目的协调员，规定除了如人道主义协调员外的所有外地职位的职权范围就成了关键，但尚待明确地加以执行。这些将作为明确的行动守则，并对照其他外地职位进行检验和比较。对各种外地职位的某些作用和责任的说明工作已经开始，如在卢旺达，但无论是在外地还是在总部都未定出标准。

161. 外地协调员和所有外地官员在参加外地工作之前都应接受灾情管理培训。在这方面，灾害管理培训方案和复杂紧急情况培训倡议都是积极的步骤，应得到加强并用做所有外地工作人员的主要先决条件。（见第四章 A. 灾害管理培训和复杂紧急情况培训倡议）

162. 还应该授予外地领导职位管理协调资金的签名权，如儿童基金会的国别代表一样，这些国别代表对其预算拥有全权并且有足够的权力可限制总部进行事后批评的需要。既然给予了他们执行权，就理应让他们负责。

163. 各个机构和组织间的竞争和某些国家采取不受约束的双边行动是必须加以克服的障碍。人道主义机构集中在少数几个行动领域而忽视其他局势，以及事后它们不为过渡到发展方案而做好准备就撤出，也是协调不力和规划不足的例子，都必须加以解决。<sup>84</sup>

164. 为了尽量减少这种竞争，加强有效合作，使重叠降至最低程度并由此提高现有资源的利用价值，需要有更加明确的任务和过程。联合国机构的平行作用、需要和资源调动能力及非政府组织的作用也应成为这个方程式中的因素。

165. 在制定这个方程式来有效进行外地业务管理时，应定期举行圆桌会议讨论并重新审议救济和人道主义援助的优先次序问题。机构间常设委员会至少应每年举行两次这样的会议来评估所有正在进行的人道主义援助行动的情况和进展。

#### 四、规划和预防需要

166. 在许多灾害中，捐助界把注意力集中在提供灾害救济上。而灾害管理中的恢复和预防方面一般较少受到注意及得到资金支助。紧急预防活动——不论是针对自然灾害还是人为灾害和紧急情况——都是救济和反应的重要有关职能，并且可能是任何战略的最困难部分。

167. 从开发计划署方面来看，在预防工作上有两个重要因素：准备和恢复。第一个因素是要使各机构都懂得发展活动决不会停止。第二个因素是要对现有的工作重点重新进行战略性的调整以减轻这场危机的影响并同时为恢复打下基础。最近的经验着重说明了一些关键性活动。它们包括紧急救济、裁军和复员、政治进程、安置和经济恢复。此外，显然这些活动必须形成一个整体并同时进行。

168. 下面一节简要地叙述 (a) 联合国系统每个主要机构和署减少和减轻紧急情况的规划，(b) 它们总的预警和及早反应的能力，及 (c) 它们所掌握的信息系统。

##### A. 减少和减轻紧急情况

169. 人道主义事务部正通过减灾司制定一项关于减灾的战略规划框架。该规划框架“为 2000 年而准备”概述了国际减少自然灾害十年后半期要奉行的战略活动和方法。<sup>85</sup>它成为人道主义事务部、联合国其他机构及参加减灾的国家、区域和国际行动主体的减灾工作方案的基础。

170. 开发计划署在减轻灾害方面起着主要作用，并已经对广泛的与自然及人为灾害有关的预防和预备活动提供了支助。开发计划署认识到紧急情况和发展过程的直接关系，正在扩大帮助各国确定人为和自然灾害的易受害性的程度，并制定方案和战略以加速发展及防止、减轻和管理灾害，包括预警系统。

171. 教科文组织也在为减灾做出贡献。它保护并恢复文化遗产的各个方面。同样重要的是，它评估并减轻自然及人为灾害，尤其是通过查明并评价与自然灾害有关的风险。它收集大量数据并编制出分为各个风险区的危险图。这些数据可以来自对地震活动进行连续的监测以及分析地震、火山爆发及其他危险在过去何时何地发生的记录，以查明它们将来可能发生的地点。教科文组织有减少自然灾害影响的三方面战略：

(a) 预警发报和通知。例如海啸以每小时 600 多公里的速度前进并能在几小时内离震中数千公里产生出 30 米高的巨浪。但它们总能从飞机或卫星上看到并且需要地面上敏感的监测设备。参加以夏威夷为基地的太平洋海啸警报系统的 23 国的国际合作使得这种监测成为可能。通过将疏散计划与预警系统联系起来就可以避免灾害。同样，教科文组织和开发计划署一起查明了 100 座最有可能爆发的火山，并在帮助建立一个国际监测和快速反应系统。也有监测地震和洪水的同样网络。

(b) 更稳固的建筑物。教科文组织促使各成员国的教育和技术部门建造防御地震和风暴的建筑，尤其是学校和文化单位。

(c) 对处于危险中的各级社会进行教育。教科文组织定期出版教育材料并帮助培训工程师和技术人员。<sup>85</sup>

172. 难民专员办事处也许是为数不多的几个有预防规划政策的机构之一，它做以下的事以帮助预防和减轻灾害：

- (a) 向中东欧的各国政府提供法律咨询以确保国家的立法符合国际义务；
- (b) 帮助各国政府建立机构反应能力，以便在问题形成危机前加以解决；
- (c) 向各国政府和非政府组织提供应急管理课程；

(d) 保持它自己的紧急反应工作队、紧急储备和谈判的备用安排以使该办事处在这方面建立早期和有效的安排；

(e) 它还参加国内被迫流离者的工作，以便在危机初期保护并帮助受害者。

173. 为了提高人们对灾害预防重要性的认识，有必要制定全系统的向预防性措施有计划划拨一定比例的救济和恢复基金的政策。这会加强从事灾前和灾后工作的机构之间的联系并促进将灾害管理做为一个完整的整体的解决办法。

174. 一个重要的方案是灾害管理培训方案，它是由人道主义事务部同开发计划署共同管理和供资的。<sup>87</sup>该方案旨在通过提供世界范围的灾害管理培训方案框架来加强紧急管理的所有各方的能力。它还以各种文字出版培训材料并在国家和区域一级为驻地协调专员和灾害管理培训人员举办了五十多个讲习班。

175. 灾害管理培训方案的讲习班将国家紧急和规划机构、联合国系统、非政府组织和捐助国结合在一起，此外，灾害管理培训方案还进行研究以确保能将所学到的经验教训传授给大家。<sup>88</sup>在其开始于 1990 年年中的第一阶段，灾害管理培训方案在联合国和开发计划署的驻地代表的帮助下，向数目众多的易受灾国家提供 25 万美元来制定防止自然灾害战略。在自 1994 年开始的第二阶段中，灾害管理培训方案的目标是为减少世界范围的灾害的影响而在全球大量传播对付灾害的知识和技能。其目的是到本世纪末随着国际减少自然灾害十年的完成在 100 个国家中实施灾害管理培训方案。<sup>89</sup>

176. 同样，已被非正式确定为复杂紧急情况培训倡议是在 1995 年 6 月于日内瓦举行的关于人道主义培训的机构间协商中形成的并且值得推荐。它是基于人们提出的需要“（来自灾害管理培训方案）的单独而相关的活动范围以专注于培训需要从而协调在复杂的紧急情况中的现场支援。人道主义事务部将在所有有关机构的全面

参与下促进这一活动。”<sup>90</sup>它将涉及重新部署人道主义事务部的各项培训工作和在联合国系统的其余部门的参与下有目的地对人道主义事务部的工作人员进行培训。

177. 复杂紧急情况培训倡议将充分利用诸如难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署和世界卫生组织这样的现有培训能力，并务实地以共同实践为基础。例如粮食计划署编制了业务活动和应急管理的培训方案，并出版了两卷提供有关政策、程序、评估和执行的指导方针的应急手册。人们希望复杂紧急情况培训倡议通过进一步提高效率和阐述政策有助于沟通决策者和当地使用者。这种复杂紧急情况培训倡议可能还会有助于培训实施国际人道主义法、人权法和难民法的人员。

## B. 预警和早期反应

178. 部门间预警工作组对预警机制问题已经做过审查，但还需要做更多的工作以决定如何最好地使各机构所制定的不同预警机制互相联系起来以及联系到何种程度，并且使这些预警信息更好地产生和动员有效的反应。<sup>91</sup>例如，关于前南斯拉夫和索马里都有大量的预兆，但似乎都没有从及早的反应中受益。预警是一个严肃的问题——预先行动也一样。在这方面，人道主义事务部、政治部和维和部最近达成协议设立一个共同分析预警情报和规划预防行动的机制。<sup>92</sup>（见第三章，A. 人道主义事务部、政治部和维和部为此目的而编制的框架草案）。

179. 预警机制的基本目标是提供精确的预警信息和分析以加强有效的预防和准备或反应行动。这包括：(a) 制订能确定潜在紧急情况的重要指标及 (b) 促使联合国系统和理事机构内的决策者做出反应。例如，应在早期阶段提请机构间常设委员会、政治部和秘书长注意紧急情况。不能将此种信息反馈进政策和决策中去的预警系统不会对反应产生多大影响。没有能力就没有反应，备用能力要通过及时的决策才能充分发挥。

180. 一般来说，成功的监测还必须考虑到人民和各社团的易受害性。例如在非

洲就设立了几个系统来提供指标帮助各国政府、非政府组织和联合国系统的机构解决民众的需要和易受害性。这种易受害性通常是由预测可能发生的一定局势的方式和/或确定复杂的紧急情况苗头的各种预兆来确定。这种为评估一场危机的人道主义方面所需要的信息类型包括基本的经济、社会、政治和军事信息，然后将之与象难民、国内被迫流离者、食物短缺及基本的保健需求之类有关的信息结合起来。例如，可以从难民流动的事例中预测这种信息会如何演变，何时变化及变化范围如何，以说明什么地方可能发生被迫流离的情形。

## 1. 人道主义事务部

181. 由人道主义事务部管理的人道主义预警系统，人道主义预警系统涉及上述问题并对上述问题做出反应。这种试验性的有关数据库是由日本政府发起并资助的，并在1995年哈里法克斯高峰会议上以其可能影响政治决策者从而激发行动而受到认可。人道主义预警系统包括25年的统计资料，它们汇编成能满足人道主义事务部、维和部和政治部的部门需求的国家概况。产生查明并监测值得高级别人士关心的情况的预警信号；每周提供所有国家形势概况的报告；提供包括来自外地办事处的新信息和系统指标变化的后续报告。国别概况提供对各个趋势的评估，可望履行预防和预备的决策支持职能。

182. 国别概况尚没有将外地和非政府组织的信息综合进去，而是主要依靠已公布的统计数据。但人道主义预警系统很有可能发展成机构间预警中心。虽然有两年时间的发展和80万美元的投入，但资助是否会继续下去或人道主义预警系统是否会受到抛弃而消失这样的问题仍然存在。如果要使满足人道主义救济的机构需要的努力被认为是可信和可靠的，就应该避免出现联合国放弃它所倡导的项目这类情况。

183. 复杂的紧急情况综合预警信息的另一个来源包括设在日内瓦的行政协调会有关新难民潮和被迫流离者预警的协商会，该会每四到六周举行一次，并由人道主义事务部担任主席。这些会议审议由主要联合国机构及其他国际组织和非政府组织

所提交的有关分析和信息。每次协商会都编制一份预警报告，查明刚出现的危机并提出预防性措施以避免预测的难民流。然后将这些建议提交秘书长及其他行政首长以便采取行动。与会者还查明并采取共同的关于被迫流离的综合指数。清单被送到各有关机构以供检验以便制定出供联合国各机构、外地办事处和非政府组织共用的综合指数清单。

184. 对于突发或自然灾害，人道主义事务部的安排包括日内瓦的行动中心。它由资料管理处同负责各区域的实务官员密切合作进行管理。它们甄别来自美国地质勘探局、瑞士气象局、无线电爱好者及其他来源的信息。该中心主要是协调救济工作而不是预警行动。该机构与粮食计划署提出的战情室的联系——下节将会提及——目前正在研究。该中心已经与维和部战情室建立了联系，这有助于监督正在进行的任务。

## 2. 联合国系统其他机构和方案

185. 难民专员办事处已经创设了信息数据库，并建立信息系统，以加强其在预警和反应领域的行动能力。它开办了一系列有关难民登记、遣返和重新安置的信息系统和数据库。它还根据潜在的人员流动的规模和时间范围分析各国的情况并按数字比例评估各国的形势。这些数据库并不与其他联合国机构相联，而是用于向难民专员办事处的行动伙伴如粮食计划署、移徙组织、红十字委员会和非政府组织提供基本统计资料。尽管难民专员办事处认为共同的后勤和规划是有用的，但为了不破坏隐私权它不提供关于人员流动的正式联系。然而，它在互联网上提供它认为合适的信息，如关于人口被迫流离的信息数据库，此信息自 1994 年 12 月开始提供给行政协调会预警协商会的有关成员机构。

186. 粮农组织有一个建立于 1975 年的关于粮食及农业的全球信息和预警系统。它提供全球粮食安全监测系统。它形成了一个关于收集、评估、分析和传播目前关于全球粮食状况信息的网络，以帮助查明粮食供应问题并促使及早采取行动。它的

地理参考数据库包括卫星图像、作物区、粮食供需平衡及其他关于农业的信息，官员们用这些信息加强对粮食供应困难的分析和解释。为了预警，全球粮农信息和预警系统正式同联合国所有有关机构和 60 多个非政府组织进行合作。正在制定计划使本数据库的部分及其全球地理信息系统界面在“救济网”的名义下提供给互联网（见 C 节）。全球信息和预警系统报告可在互联网上得到。

187. 教科文组织正在帮助加强公众对自然灾害的认识和准备，并设立适当的灾害警报和管理系统，如设在夏威夷的国际海啸信息中心。在加勒比地区，教科文组织主持一项关于传播媒介在灾害管理中的作用的研究，并为传媒专业人员编制资料库。正在通过拉丁美洲的几个试点项目对全球风险和危机管理的信息系统所采用的跨学科办法进行测试。

188. 卫生组织计划建立流行病预警系统并开发一套也可用于人道主义事务部的人道主义预警系统上的卫生指标。这些估计连同其他参加机构和办事处的提案已经在行政协调会协商会上进行过讨论。

189. 有效的预警机制会导致有效的反应，只要各机构认识到其迫切性，有权做出反应并且有足够的资源和备用能力。至少需要做出以下保证：

- (a) 在救济机构的备用紧急储备中有足够的资金；
- (b) 迅速分配紧急资金的灵活机制；
- (c) 涉及现有人力资源的备用能力及迅速得到离现场较近的救济项目，预先查明可能的救济地点，运输和其他后勤信息。

190. 理想的情况是，要想使紧急信息交换成为采取行动的有用工具，检查员认为需要一个全球网络和信息中心。人道主义预警系统是在这方面的良好开端并且应

该继续下去。难民专员办事处做为一个关键的参与者还可帮助开发并加强切合实际而有效的人道主义预警机制。难民专员办事处在实地的广泛存在使该办事处能收集预警信息并密切监督各国的人权和少数民族和民族准则。实质性的紧急信息主要并不是大量的数据，也不是现有最新的数据，而是对紧急情况本身性质的评估加上要求采取行动的建议。这意味着紧急情况管理者应被认为既是用户也是信息提供者。

191. 由开发计划署所确定的发展指数还提供了关于社会和经济状况及通过公共部门提供的服务状况的广泛信息库。<sup>93</sup>开发计划署计划利用并修改它目前在评估对人的环境具有影响的总的国家环境及易受伤害性指标的范围内所采用的方法和数据库。

### C. 信息系统

192. 任何国际预警系统的效用还将由其立即就共享信息的技术能力决定。确保实质性信息的正常传播是对任何全球网络的最大挑战之一。<sup>94</sup>救济工作的成功既依赖于参与方同高层次的决策支助间的战略性通信，也同样依赖于对信息的获得。目前收集、处理和分析预警信息并为所需行动拟订建议的机构能力有限已被确定为主要的限制因素。另一个令人担心的方面是缺乏迅速的信息共享以及参加机构和办事处间硬件和软件系统的不兼容。对电信技术和网络的使用的规章上的限制进一步妨碍了这一能力。

#### 1. 人道主义事务部

193. 为克服这种不兼容性而开发信息系统已经做过数次尝试，如国际紧急情况减少、准备和应变的信息系统即紧急应变信息系统，该系统花费了 50 万美元，但后来被放弃。据人道主义事务部说，紧急情况应变信息系统旨在共享关于预防和准备的信息，并促进应变的信息管理。其目标是确保不同信息系统间的兼容性并为进入这种系统制定标准。这一目标由于技术的进步已经实现，因而人们认为紧急情况应变信

息系统已经过时。

194. 建立关于紧急情况和人道主义反应的全球信息网络的最新尝试是“救济网”。救济网考虑到最近了解到的关于电子系统的经验教训。目标是通过(a)在各参与方间及时交换业务数据和(b)增加总部工作人员和外勤业务间的关键信息流动来加强政府机构、国际组织和非政府组织内部的决策并改善人道主义援助项目的效力。这些设想所依靠的是外地和总部的各参与方迅速从其他机构吸取战略性信息并提高救援活动——尤其是在紧急情况的准备和预警阶段的活动——效能的能力。<sup>95</sup>

195. 人道主义事务部于1995年6月在日内瓦举行了一次捐助国、联合国系统各机构和非政府组织的国际会议，会议表示大力支持该项目。将设立一个国际咨询委员会向将在人道主义事务部中成立的项目管理队进行全面指导。该项目仍然处于试验阶段，但它一旦起动，救济网希望帮助各管理者提高其紧急情况准备能力并对任何类型的人道主义危机做出反应。预计它会对象在特定国家特定时间可能获得的食物、设备和医疗供应品以及将这些供应品运到潜在的受灾地点的实际需求这样的后勤问题做出回答。<sup>96</sup>

196. 做为全面开发救济网之前的一项临时措施，人道主义事务部将其技术上已经过时的联合国国际紧急信息网调到互联网上的gopher地址上：人道主义危机网。人道主义危机网是联合国国际紧急信息网的扩大版，后者是1988年由救灾专员办事处建立的并于1992年起由人道主义事务部管理。人道主义危机网提供国家一般情况的在线服务，如有关捐助国家的地图和报告、搜寻和救援队、紧急反应办事处、紧急储备、人权报告、预警问题、自然灾害情况报告、向捐助国提供的需求摘要及其他政治、军事、经济和与灾害有关的信息。另外三个部分正在编制，包括灾害救济项目储备、灾害管理专门知识及军防和民防资产。几乎所有参加紧急行动的联合国系统的机构都为人道主义危机网而向人道主义事务部提供信息，这包括非政府组织的两个总括机构：国际志愿机构理事会和美国志愿国际行动理事会。

197. 人道主义事务部还与维和部密切合作建立了关于扫雷行动的庞大数据库，其中包括关于地雷和清除技术资料、国家情况、受训人员名册、费用、法律方面及其他有关信息。

## 2. 联合国系统的其他机构

198. 难民专员办事处有类似于警察和军队为建立实地通信所使用的甚高频（非常高的频率）网络，如在卢旺达的主要难民营戈马中就使用过。其他联合国机构和人道主义组织已使用过该网络。难民专员办事处还管理着一个用于人道主义援助和灾害救济的卫星公共电信系统（甚小孔径终端），该卫星将于1996年发射。难民专员办事处也参加了象救济网这种首倡活动。

199. 儿童基金会正在考虑编制外地一级的计划和其活动的监测模式，但它认为由人道主义事务部协调的公共数据库是系统范围报告的更方便的解决方案。

200. 粮农组织的全球信息和预警系统接受来自粮食计划署的信息，粮食计划署向有关的每月公报提供信息并参与其最后的审定。粮农组织/粮食计划署的作物和粮食供应评估团是粮食供应和粮食援助需求的重要信息来源。

201. 粮食计划署管理着关于粮食援助流动情况的国际粮食援助信息系统并为预警编制易受害性分析和制图数据。它有一个新的危机行动室并出版关于所有主要紧急情况的紧急情况电传报告周报。这种直通电报由电子邮件和传真传送并包含在联合国国际计算中心的饥饿网和卢旺达危机网上。

202. 卫生组织管理着一系列与卫生有关的具体信息系统，并包括有全球卫生状况和规划估计的数据库；卫生组织传染病登记簿；疟疾信息；艾滋病报告；人人保健指标；及粮食和营养指标。其中多数可在互联网上查到。卫生组织还通过全世界网和Gopher Server提供几个数据库，如重要毒品；人类生育；化学品安全；环境保健；

及卫生经济学。

203. 总之，每个机构都认识到拥有服务于自身利益的信息系统的重要性。所面临的问题是将这些系统合并成一个全球中央网络，以服务于每个机构并能够加强为共同呼吁并动员救济工作进行决策和规划。必须确保及时地将信息准确地传送到恰当的人——尤其是在紧急情况期间和从发展中国家所发出的信息——并克服不同机构间系统的兼容性问题。

## 五、财政和行政资源的限制因素

204. 现在由复杂的紧急情况所产生的需要非常巨大,由于资源不足,在联合国人道主义和专门机构和非政府组织间存在着激烈的竞争。每个救济机构的财力在很大程度上依赖自愿捐助者并且常常取决于政治或传播媒介议程。

205. 应急基金一直是为紧急情况和联合国系统的业务机构提供补充资金的重要解决办法。它旨在作为现金流量机制确保联合国系统各机构迅速而协调地对紧急援助的请求做出反应。它用于向本系统的业务机构和实体垫付资金。这些款项要从响应共同呼吁所收到的自愿捐款中作为第一笔费用偿还。<sup>97</sup>

206. 检查员认为,另一个需要考虑的问题是鼓励各机构不要发出类似的人道主义救济呼吁,如果它们能够参加共同呼吁的话。共同呼吁程序(共同呼吁)被视为一种机制,促进综合需要评估、较多地排列优先次序和帮助动员对人道主义方案的财政支助。<sup>98</sup>使更多的机构参与共同呼吁程序会有助于通过减少各机构的其他呼吁并增加对紧急情况协商一致和现实的优先次序的注重来提高共同呼吁的质量。用这种办法,捐助国会听到一个统一的呼吁,通过共同呼吁程序增加资金,并且可能降低其使用双边资助方案的趋势。另一方面,关于潜在捐助国的后续行动最好能交给呼吁机构和合作伙伴。在需要各机构在共同呼吁程序之外行动的例外情况下,这种情况应同人道主义事务部进行协商后系统性进行。

207. 所提到的建议设想人道主义事务部最适于管理这些资金,并且应允许它这样做。它们还设想应该就资金是由纽约还是从日内瓦管理达成协商一致,从而避免不必要的混乱。当日内瓦的紧急信托基金和帐户(如伊拉克和非独立国)的管理在没有资源或工作人员的必要支助而几乎全部移交给纽约时,这种混乱就会出现。

208. 第三条建议是增加联合国机构救济金捐助基地，并开始从私营部门吸引资金。人道主义事务部象多数联合国机构一样只从公营部门吸收资金。由捐助国自愿认捐的资金来自紧急预算细目而不是恢复预算细目，提供此种资金的条件是要将它用于实现特定的机构间共同呼吁中所规定的目标。从私营部门募集资金需要大量的投资资金并且使用不符合业已确定的共同呼吁程序的特别的资金筹集办法。换句话说，需要私营商业实体直接邮寄、特别活动、大规模广告和请求。这将需要人道主义事务部目前无法得到的一批工作人员。

209. 应该考虑到将资金用于救济和发展的两分法。如前所述，另外已有人建议在应急基金内部增设 3000 万美元的业务，用于支持由联合国系统各机构所开展的立即恢复和过渡活动的快速行动。预计开发计划署在同联合国系统的其他伙伴及人道主义事务部的协商下，将为这一新的资金确定形式。

210. 从开发计划署方面来看，资源的需求和可获得性是兼顾救济和发展的核心。越来越多的人认为，紧急救济意味着拯救生命，在这种情况下，人道主义援助由那些旨在实现这一基本目标的行动组成。所以由救济单位进行的紧急和立即的干预的目的是提供一系列服务，包括提供食品以补充饮食，供水和卫生设施，分发预防流行病的药品以及提供栖身之处。

211. 另一方面，发展意味着保护并保全生计，是一种甚至在危机的最恶劣的条件下都必须继续加以满足的需求。开发计划署认为，必须重新确定危机前的发展活动的重点以处理危机的后果，以便防止进一步恶化并加强和平与恢复的基础。这些活动的目的应该是恢复并采用本地的地方及社区管理制度，以维持基本保健、公共卫生和其他社会服务，从而让更多背井离乡的家庭重返家园从事生产性工作。所以提供救济援助应该通过尽快实施就业计划和恢复社会服务来尽可能地扩大发展的影响。所有这些行动都应包括在这种情况下可行的自我管理。这样，救济工作就会加强不断发展的责任、公开性和公众信任的制度。

212. 下一节综述 (a) 财政资源和 (b) 影响联合国系统全面反应能力的行政程序。

#### A. 财政资源

213. 在 1994 年，约有 50 亿美元用于人道主义援助，其中 30 亿美元来自联合国系统的各机构，另外 20 亿美元来自非政府组织、红十字红新月国际联合会、红十字委员会和主要捐助国的援助机构。维持和平行动有单独预算，现已超出全系统所有其他支出的总和。联合国维持和平预算从 1990 年大约 5 亿美元在四年内上升到差不多 40 亿美元，或者说是增加到八倍。<sup>99</sup> 各机构从事救济行动的集体效力取决于资源的可获得性。如果一个主要伙伴——包括协调机构——资金不足显然就会危及适当协调的机构间战略。

214. 粮农组织收到从各国政府、非政府组织、联合国各机构和它的技术合作方案给紧急计划的捐款。捐款总数在 1994 年为 3430 万美元。在使用由捐助者为具体活动拨出的资金上没有任何灵活性。粮农组织认识到必须设立一个应急循环基金以应付急迫需要，包括派出工作队评估灾害对农业部门的影响，并拟订介入的行动计划。<sup>100</sup>

215. 目前开发计划署紧急救灾援助很大部分由特别方案资源供资，它是执行局在一个五年规划周期为减轻灾害而核准的。特别方案资源供资的所有活动必须通过国家一级与联合国灾害管理工作队充分讨论。要求为具体活动批准使用特别方案资源，必须通过各国别办事处向开发计划署总部申请，除非是在某些选定的属于极易受突然天灾袭击的国家，这些国家内紧急阶段活动的批准权力已授予开发计划署驻地代表。<sup>101</sup>

216. 特别方案资源的资金有两个分类可供立即提供援助，以应人道主义援助需要。第一分类是紧急阶段活动，通常包括每年平均 100 万美元，每个国家每次灾难

的最高拨款为 5 万美元。这笔经费可用做紧急情况的协调，部署救济用品的支助服务和直接紧急援助。<sup>102</sup>

217. 第二个分类是难民、被迫流离者和返回者。经费是平均每年 140 万美元。这个分类的经费有支付上限。这笔经费是针对国内被迫流离者，用来弥补联合国系统其他资源均不能提供的大笔缺额或进行关于难民和返回者的需要评估与项目发展活动而提出的紧急援助，每种情况最多提供 5 万美元。为援助被迫流离者的协调经费，每一种情况限供 10 万美元。<sup>103</sup>

218. 开发计划署执行局最近核准对上述规定的修订，从核心资源中抽出 5%（每年估计约 5 千万美元）建立指定用途的款项，以加强对处于特别形势下的国家做出更加有力的反应。这些资源主要支持国别办事处的工作，以解决预防性和治疗性发展的问题。开发计划署认识到，这些活动必须在复杂紧急情况和救济形势下经常开展，以便在紧急救济行动期间保护过去的开发资产，并为将来的重建和发展打下基础。除了其他活动领域外，这一指定资源将包括上文所提到的当前特别方案资源分类。现在正在拟订分配这些资源的指导方针。开发计划署还另外核准 1.7% 的核心资源（每年差不多 2 千万美元）用于驻地协调专员/援助协调的方案支助。这一指定资源将提高驻地协调专员的作用并扩大其提供服务的范围，从而加强机构间在紧急情况所有阶段期间的协调。

219. 难民专员办事处的援助方案大部分由各国政府、政府间机构、非政府组织和个人供资。关于行政费用，是从联合国经常预算中获取有限的资金。难民专员办事处的预算安排一般是灵活的，没有指定地区或商品，并且近年来一直在增加。

220. 难民专员办事处有三种可能的方式为人道主义情况获得资金。紧急基金目前已达 2,500 万美元，其中有 800 万美元以下可拨供年度内任何紧急情况使用。如果这笔经费用完，难民专员办事处可以暂时从规定为 5,000 万美元的周转金和保证基金中提取 800 万美元，以应急需。方案储备目前设定为年度方案活动的 10%，可

用于响应由于难民流动所造成的需要。最后，难民专员办事处已获授权使用自愿遣返的一般拨款，目前定为 2,000 万美元，在可能的情况下推动或发起自愿遣返活动。<sup>104</sup>

221. 儿童基金会每年总共开支近 10 亿美元。其收入中三分之二以上来自政府和私营部门的自愿捐款。余下的资金通过机构间共同呼吁获得，垫付款来自应急基金——对机构间共同呼吁的初步反应现金。儿童基金会使用着联合国系统中最大的一笔应急基金垫付款。(截至 1994 年 10 月，应急基金中垫付的 10340 万美元中有 40% 给了儿童基金会。) 它使用其国家委员会来为人道主义援助快速筹资，并且有一项应付机构间共同呼吁之外的紧急情况的内部紧急方案基金。

222. 近东救济工程处的紧急援助是在特别的基础上提供的，例如通过黎巴嫩和被占领土非常措施基金(黎巴嫩和被占领土基金)。近东救济工程处接受来自捐助者的自愿捐款并自己直接筹资。每年由联合国发出邀请在纽约联合国总部举行一次关于近东救济工程处的认捐会议。

223. 粮食计划署救济行动的经费依靠自愿捐款，并主要依靠国际紧急粮食储备，每年指标为 50 万吨。一旦用完，它还有两个分类的粮食计划署经常预算。一是为难民和被迫流离者进行的长期救济行动。另一类是立即反应现金帐户，一旦紧急情况发生，可用之进行早期干预，尤其是修复道路和空运，它往往来自对具体紧急行动的认捐。<sup>105</sup>给国际紧急粮食储备的预先认捐额在 1994 年很低。紧急反应帐户的捐款也严重不足因而没有发挥预期的作用。

224. 卫生组织有应急循环基金，每两年期内未指定用途的资金共 90 万美元以供立即反应紧急需要。这项基金分为可补充部分 40 万美元和拨款部分 50 万美元。卫生组织要通过共同呼吁的方式调动资源，或者经由区域办事处以有限数额响应迫切的紧急需要。<sup>106</sup>

225. 在减灾筹资上也存在根本限制和缺口。举例来说，为紧急基金的自愿捐款往往指定用于具体的紧急情况而不是用于灾害前的规划或项目。人道主义事务部在其预算中没有为灾害前的工作立任何细目。其 60 万美元的经常预算年度拨款用于紧急救济援助。

226. 开发计划署在国家一级为人道主义事务部的减灾活动提供资金的来源之一，但人道主义事务部已经对通过开发计划署向与人道主义事务部有关的项目提供资金的机制表示担忧。人道主义事务部没有按开发计划署的条件被给予执行机构的地位，并且各项安排是通过联合国发展支助和管理事务部（发展支管部）做出的。因此似乎有必要在开发计划署、发展支管部和人道主义事务部之间达成一项可实行的明确谅解。

227. 捐助者就减灾方案和活动进行更为系统的协商会增加用于执行的资金的数量，并提高人道主义事务部的减灾能力。一年两次的捐助者协商会和同联合国其他机构就减灾举行的圆桌会议也许是方式之一。同人道主义事务部外勤业务保持更为密切的联系并向捐助者散发有关的资料将是筹集更多资金的另一途径。

228. 国际减少自然灾害十年(国际减灾十年)秘书处并不是人道主义事务部经常预算的一部分。国际减灾十年依赖外部捐助者的捐款，而其工作人员是从联合国其他机构借调任职的。有些捐款是捐给人道主义事务部的，而另一些则是直接给了有关国家或以同其他捐助者的费用分摊协议的形式出现的。除其他事情外，这表明了国际社会对减灾比相对其他活动重视更不够。秘书处陷于恶性循环之中：缺乏适当的行动能力——成效差——资金少。

## B. 行政程序

229. 人道主义事务部对紧急情况做出快速而有效的反应的能力一直是各成员国关心的问题。尽管有关各方都有着良好的愿望，但现有的规则和程序在人道主义部

向外地部署资源上造成过度拖延，妨碍了它及时而有效地发挥其人道主义协调作用。

230. 应该对与人道主义事务部所有活动有关的联合国财务与行政规则和条例进行修订以便更好地对其紧急需要做出反应。整个人道主义事务部的活动中需要加以处理的方面有：人员配备、招聘、合同安排、快速部署、在不必偿还的贷款的情况下免除方案支助；为外地协调活动采购设备；提供救济援助供应品和材料，包括比萨仓库行动和包租分发救济品的飞机以及接受和汇转资金。

231. 储备。现有的行政安排并不适合于紧急状况。由人道主义事务部所管理的比萨仓库预计要在紧急情况下一接到通知就迅速发送货物，以及将来自各种来源/捐助国的货物装箱运到具体地点。运输并运送供应品的速度是有失挽救生命的问题，这意味着需要适当的运输和为每次运送动员必要的资金。由于其紧迫性，比萨出发的行动 90% 都是由飞机完成的。

232. 对于所有与比萨相关的行动问题——主要是为储备采购救济品和陆/海/空运输安排——人道主义事务部不得不依靠联合国日内瓦办事处的购置、交通和内部事务科。这决不是一个可行办法。如果人道主义事务部不能提供第一流的服务，它就不能通过比萨保持同其他联合国机构的合作。这还给人道主义事务部同比萨的主要捐助者意大利的关系蒙上了阴影，从而进一步危及到将来的捐款乃至该仓库的未来。<sup>107</sup>

233. 人道主义事务部还自 1987 年以来在莫桑比克管理着一个储备项目，为自然灾害或内乱的受害者分发非食物物品。该项的年周转额大约为 200 万美元，多数是购买非食物物品，如毯子、厨房用具和衣服。

234. 自 1992 年以来，由于内部审计员坚持要人道主义事务部遵守联合国财务规则和条例，结算前可能至少要有六个月的等待时间。还有些事例是，储备仓库空无一物，人道主义事务部一直不能实现其目标。

235. 根据大会第 46/182 号决议，联合国应制定特别紧急情况的规则和程序，使所有的机构都能够迅速支付紧急资金及采购紧急供应品和设备，并招募紧急工作人员。大会第 37/144、39/207 和 45/221 号决议已经要求修改联合国采购程序，但一直没有执行。

236. 捐助者捐款。采购救济品所遇到的程序上的困难限制了人道主义事务部从捐助者和自愿捐款人处接受捐款。欧洲联盟向人道主义事务部在莫桑比克储备项目捐款就是一例。只是由于欧洲联盟（欧盟）和联合国的规则和条例不一致，这笔捐款遭到拒绝。<sup>108</sup>欧盟还表示对人道主义事务部关于使用军防和民防资产项目的供资感兴趣，捐资约 50 万欧洲货币单位，大约相当于 1995 年项目预算的 50%。尽管 1995 年 1 月同欧洲共同体所达成的协议允许审计员以某种形式查看和获得财政信息，但应强调的是，对于这样重要的预算，联合国人道主义援助是不能承受这种严格的财务规定的。

237. 一些捐助者还要求签署有关它们向紧急行动捐款的具体协议。要做到这一点，日内瓦的人道主义事务部救灾协调处在得到联合国日内瓦办事处高级法律顾问办事处的许可前可能等上一个多月。然后在多数情况下，它还必须等待纽约的法律事务厅的批准。日内瓦的人道主义事务部对这种事很少或没有批准权。

238. 有人已建议联合国的规则和条例应 (a) 允许人道主义事务部遵照捐助者的模式，如欧洲联盟的模式及 (b) 将更多的签署权授予人道主义事务部的官员。

239. 联合国灾害评估和救灾协调队及军防和民防资产队的动员。灾害评估和救灾协调队成员必须在通信专家的陪同下或携带移动卫星电讯设备在数小时之内赶赴受灾国。有一笔完全由自愿捐款组成的特别任务资金来支付灾害评估和救灾协调队在驻在国内的开支。由各国政府提供的灾害评估和救灾协调队成员的差旅费和每日生活补贴由人道主义事务部从此项任务基金中预付，而后由各有关政府将该基金

补足。灾害评估和救灾协调队成员在出差时具有联合国执行任务专家的地位。

240. 军防和民防资产官员一接到通知就被确定和抽调。根据奥斯陆方针的规定，需要快速而有效的程序将他们纳入联合国保护系统之下。<sup>109</sup>还需要快速的行政程序向在紧急情况下所部署的国家小组签发集体合同。加速这一过程的一个建议是以捐助者所提出的格式而不是用联合国的格式来加工有关文件，以及更为灵活地实行联合国工作人员及财务规则和条例。

241. 在获准提取现金上也存在拖延和困难，尤其是在工作时间以外的时候提取以及由将到旅行支票用不上的地区的成员提取。如果不是在工作时间出发，在体检许可方面尤其是有关疟疾预防许可和救济团的设备，也面临同样的困难。

242. 灾害评估和救灾协调队的顾问是无偿雇用的。迄今为止，人道主义事务部不得不与其中的每一个就每项任务签订合同。联合国日内瓦办事处的人事司提出签订一年合同的要求没法实现。成员的安全和健康保险也有问题。灾害评估和救灾协调队成员一直没能得到出于任何原因的死亡的保险，而且并不总是被告知与危险地区任务有关的风险。需要加以改进的方面包括：加速合同安排；增加无偿雇用的期限；让成员得到全面的健康保险；对所有备用小组成员进行最低要求的培训；向所有人提供保护装置、积极和消极的防御系统。

## **六、吸取的经验教训**

243. 联合国系统每个机构和方案都应有自己的一套使吸取经验教训制度化的系统。然后将这些系统通过共同培训方案、机构间合作机构、紧急方针和出版物让整个系统分享从而让其他实体受益。让吸取的经验教训制度化是一个非常重要的因素，目前这对于大规模的复杂紧急行动来说尤为缺乏。提出的建议为：

(a) 灾害管理队国家一级的协调委员会应在每次紧急行动结束时编写一份吸取的经验教训简介，对于长期行动来说则每年编写一份。

(b) 根据(机构间常设委员会一工作组)的方针进行工作的机构间支助单位应从国际角度来编写类似的摘要并将它们同国家一级的经验教训进行合并。

(c) 机构间常设委员会一工作组应每年两次审查这些经验教训，并就后续行动和给机构间常设委员会的建议达成一致意见。要随时特别考虑到从单个的重要行动中学习到的经验教训。

(d) 主要经验教训和行动应该在主管人道主义事务部的副秘书长给经社理事会和大会的年度报告中有所反映。

244. 下一节指出已经被认为有效的业务体制和常常被遗忘的从救济到发展的连续性的各机构的力量尽管几乎都很明显，但也作为必要的限定因素和例子列于业务体制中。

### **A. 有效的业务体制**

245. 在编写并共享吸取到的经验教训时，应该确定有效的救济业务体制来加强对紧急救济的管理和预先规划过程，在外地尤其如此。应该并且可以对多数——如

果不是全部——类型的紧急救济和援助运用下列有效体制和规划的方针和示例：

246. 卢旺达。1994年在三个月内200多万难民从卢旺达大批流向四个邻国构成了前所未有的挑战，尤其是对难民事务办事处来说。现有所有的人员、来自难民专员办事处紧急基金的应急储备及早些时候捐助者的捐款都无法阻止重大危机，尤其是在坦桑尼亚的恩加拉区和戈马地区。但正如人道主义事务部关于卢旺达的研究所述，尽管形势非常艰难，资金极其有限，但可以认为这次行动至少在开始基本上是成功的。成绩包括：

- (a) 制定了加强各救济机构工作的总的战略计划和体制。
- (b) 建立了统一行动中心，这是规划并实施最近为国内被迫流离者所实行的新方案的一个关键因素。
- (c) 派遣早期由人道主义事务部率领的现场人道主义工作组建立联合国卢旺达紧急办事处，该机构成了协调卢旺达人道主义工作的中心。
- (d) 同总部的维和部和政治部及卢旺达工作组建立工作一级的协调以确保联合国系统活动的全面协调。
- (e) 在紧急阶段分发当地的农业投入以保持国内的粮食生产能力并满足难民和被迫流离者的迫切需要。
- (f) 向总部和国际社会定期发布形势报告和人道主义状况报告。

247. 坦桑尼亚恩加拉。红十字会和红新月国际联合会认为下列几条是在恩加拉取得成功的原因。

- (a) 在这次灾害之前就在恩加拉有强大的行动存在以及及早获得基本的后勤和支助设备和供应品。
- (b) 在这一区域能找到许多有经验的人发动这一行动。
- (c) 电信系统很快到位。
- (d) 在它掌握飞机来运送人员和少量必需供应品之前,区域代表团提供了采购和运输支助和行动支助。
- (e) 新闻官员就在附近,以确保传播媒介充分报道以及迅速向总部、捐助者和国际社会发出报告。
- (f) 为确保有效的指挥、控制和通讯加强了日内瓦秘书处的办公室主管人员。
- (g) 技术部门对外地和总部的后备工作给予了有力的支援。
- (h) 协作而有经验的国内各社团按照要求提供专门服务、供应和人员。
- (i) 捐助者提供了有力的支助,资金得到迅速支付。<sup>110</sup>

248. 莫桑比克。一份荷兰评价报告赞扬难民专员办事处在莫桑比克的行动出色而且反应迅速。它敦促难民专员办事处为捐助者设计有效的财务信息系统,而且难民专员办事处地方管理应将其经验与更广泛的发展社团分享。它还建议难民专员办事处对其成功的经验——尤其是在速效项目上的经验进行反思,并将这一经验记入关于地方社区介入的手册中。根据该荷兰评价报告,下列指导方针是难民专员办事处成功的例子:

(a) 难民专员办事处管理着一个由联合国莫桑比克人道主义援助行动(莫桑比克行动)建立的框架下的独立方案,并以其作为难民支助理事会的支助。它同其他多边机构尤其是世界银行、粮食计划署和开发计划署进行着重要的合作。它的作用是让难民自愿遣返和安置及恢复社会生活,这意味着离开庇护国及协同地恢复定居点,如建立小学。

(b) 对于自由遣返来说,难民专员办事处谋求在莫桑比克政府、提供避难所的各国和难民专员办事处之间达成三方协议。就恢复社会生活而言,三方协议是在代表莫桑比克政府的难民支助理事会、执行伙伴(非政府组织或执行的部)和难民专员办事处之间达成的。

(c) 难民专员办事处、粮食计划署、莫桑比克政府和非政府组织间达成的四方协议确保了向返回者分发救济食物。在莫桑比克内部规划恢复社会生活问题还需要得到省规划理事会的批准。建立难民专员办事处各伙伴的后勤和运输、实际规划和执行的能力是重新安置的必要条件。难民专员办事处还有责任就建立永久定居点的需要进行协商。

(d) 难民的移动是分阶段组织的,如离开前的宣传登记活动和提高防地雷意识。速效项目和关于救济粮分配、运输、非食物生活给养、种子和工具、水供应和卫生设施及各群体避免地雷危害人身安全方案等加强了从救济向恢复的过渡。

(e) 截至 1994 年 9 月前的遣返阶段,难民专员办事处完成了其计划遣返的 87%。在恢复社会生活阶段,恢复或建造了大约 95 个诊所、287 所学校、77 口井、196 个井孔和 1600 公里的道路。分发了大约 177,000 个工具箱和 186,000 种子箱以帮助耕种,实施了 500 多个速效项目。<sup>111</sup>

249. 荷兰评价组就莫桑比克行动做了强点、弱点、机会和威胁的分析,确定了各项行动的构架。强点和弱点主要指内部因素,而机会和威胁则指外部因素。

## B. 从救济到发展的连续性和各机构的力量

250. 为了对恢复的挑战做出反应，必须采取某些主动行动以稳定社会、经济和政治环境。这种主动行动包括支持建立参与性和分权的地方、社区和国家行动结构；鼓励国内生产并减少对紧急食物的依赖；重振非正规经济部门和加强生产性努力和企业活动；鼓励独立行动，减少对政府职业的需求；恢复水保健和公共卫生系统；降低易受伤害性并加强应付能力；及协助社区继续基础教育并为青年提供生产性门路。

251. 所有这些行动都是为重新背井离乡家庭和使战斗员重新进入社会提供机会所必须的。提供紧急救济应及早地考虑努力加强社区的能力，通过参与、公开性和透明度重新管理和自力更生。

252. 为了促进恢复工作，随着“过渡当局”的出现，开发计划署会促使在以过渡当局和全面的公民、政治及其他利益集团为一方，以包括双边和多边捐助者、区域利益集团、联合国系统和有关救济和发展机构的代表在内的国际伙伴为另一方之间安排经周密研究和适时的协商。

253. 开发计划署提出的协商将审查关于国家恢复纲领和国际支持国家努力纲领的两份文件。国家纲领将确定国内人力、物质及其他促进恢复过程所需要的资源。国际支持纲领将包括评估和分析正规和非正规经济部门恢复活动的需求。它将评估政府行动、各核心部及国营公司的作用。它将查明外部为支助国内恢复工作可能承诺的最多可得到的资源，并具体说明适于利用外部资源的条件。将两项纲领合并成一项关于恢复社会生活和恢复战略将规定保护人道主义成果和实施基于透明度、责任和可持续性的恢复方案。开发计划署预计这次协商将导致牢固的战略协定。

254. 难民专员办事处认为，人道主义援助一有可能就应鼓励受灾居民为了社会和经济恢复而及早恢复基于社区的发展事业。难民专员办事处将让返回的难民重

新融入原籍国这就使其人道主义援助接近于发展方案,从而与象开发计划署、双边捐助者以及在某种程度上还有世界银行这样的发展行动主体结成伙伴关系。人道主义援助必须促使将受灾居民纳入发展的主流当中,并且发展活动必须解决以人为中心的问题和愿望。

255. 难民专员办事处在行动上解决社会的人道主义需要,主要是通过基于地区的速效项目,旨在支助冲突后社会的和解过程并以发展的眼光看待人道主义问题。为此,难民专员办事处在其办事处内编制了政策和方法纲领,该纲领包括努力在行动上与开发计划署及联合国其他机构和其他双边伙伴联手。难民专员办事处认为它的相对优势是对难民的保护和援助,它在实地的强大存在及其在大规模援助行动方面取得的经验。

256. 粮农组织认为它的实力在于对于粮食短缺进行预警,估计粮食和农业恢复需求以及在受灾国家实施农业救济和恢复方案。

257. 儿童基金会对救济和发展方案都参加。在常规的发展方案中,对需求做出评估,然后在短期和长期实施满足这些需求的战略以弥补这一连续体的发展部分。在紧急情况下,这一过程改为进行预警及各种减轻或扭转这种紧急情况影响的方式。当紧急情况来临时,将用于国家方案的资源转用于应急的救济需要,并在必要的情况下筹集资金。一旦紧急情况进入恢复阶段,儿童基金会的国别方案又回到发展模式。

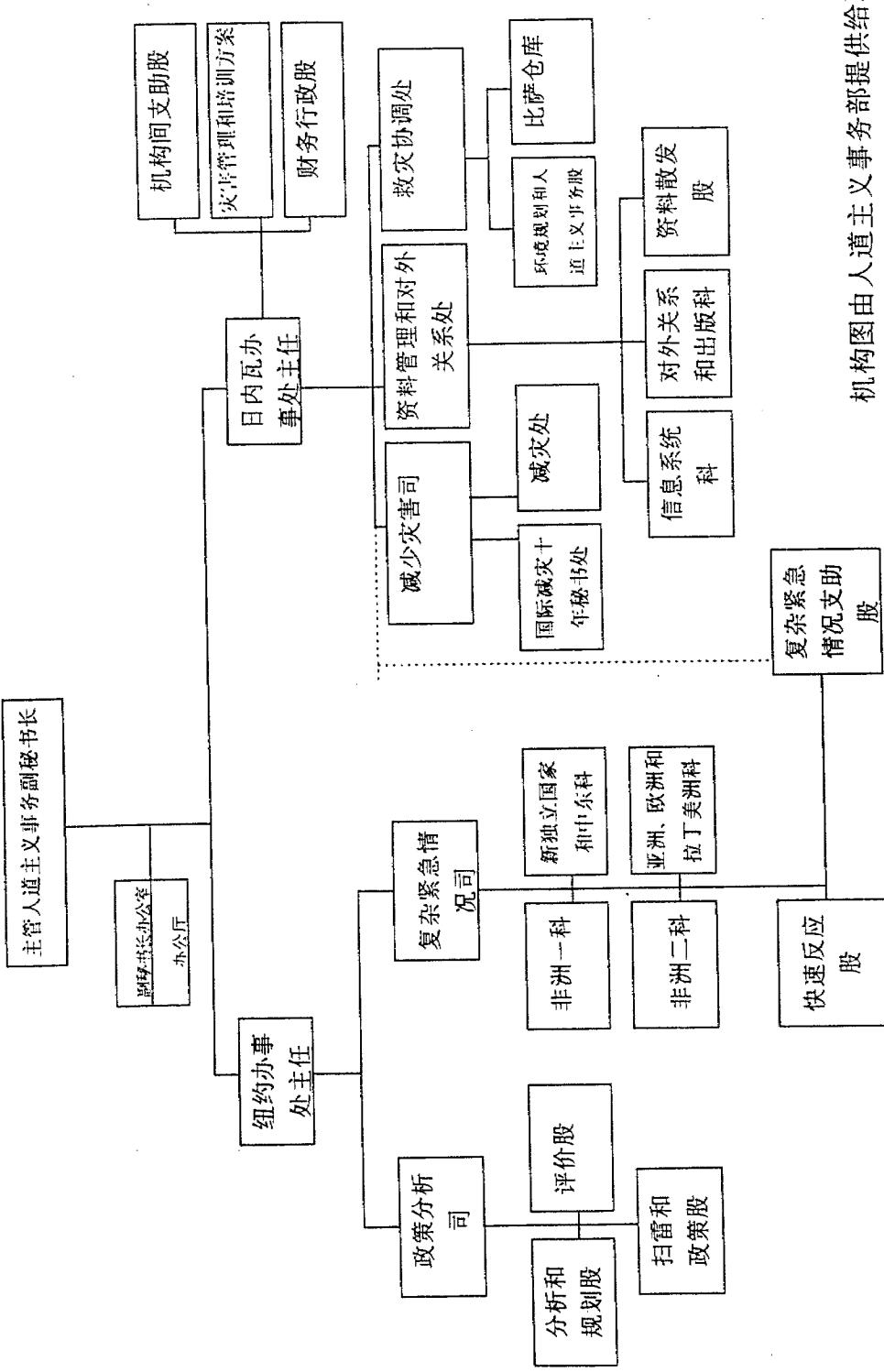
258. 儿童基金会在紧急情况和发展方面的最大贡献领域是在外地的长期存在及其对国内事务的了解,并特别注重儿童的关键需要。它还与所在国的官员、社区领导人和当地及国际的非政府组织有长期的接触经验。儿童基金会在国外和当地采购和提供大宗供应品,培训对应单位以建立国家和社区能力及宣传儿童权利方面做得最好。儿童基金会在哥本哈根有一个全球仓库,它是世界紧急救济及其他供应品的最大储备之一,并通过空中和陆地发货。

259. 粮食计划署认为自己适合于从救济到发展的整个连续过程。它特别重视利用以工换粮方案,以及在救济活动中尽可能早地给易受伤害者提供食物。它对救济活动——包括内战后冲突——的规划越来越多地从发展的角度进行考虑,并且发展活动与救济活动联系得更加紧密。

260. 近东救济工程处的经常方案是对难民的基本教育、保健和救济及社会服务的需求做出反应,并且该机构是通过政府提供这些服务的。近东救济工程处的发展及其他特别主动行动帮助加强社会稳定并在不需要国际援助时对难民人口提供基本教育。已经向四代巴勒斯坦难民提供了初级和预备性学校教育、职业培训、医疗保健和救济援助。近东救济工程处的基础设施和在初级和预备性教育、职业培训、初级保健和社会服务方面提供的服务可以归入发展活动。近东救济工程处另有创收、提供就业方案及减轻贫困方案。

261. 总之,联合国系统提供人道主义援助的备用能力和准备一般要取决于多种因素,而这些因素并不是单方面或划一的。在这方面对人道主义事务部的挑战是确定所有行动机构的实力和备用能力并加强对它们职能专门知识的利用,以适合于这一从救济到恢复的连续活动。在外地的每个主要业务机构都有足够的经验来履行大部分救济职能。有效协调的作用就是避免资金损失和职能重叠。这种协调迅速提供弥补缺口所需要的支助服务并让所有的伙伴最和谐地发挥其职能。

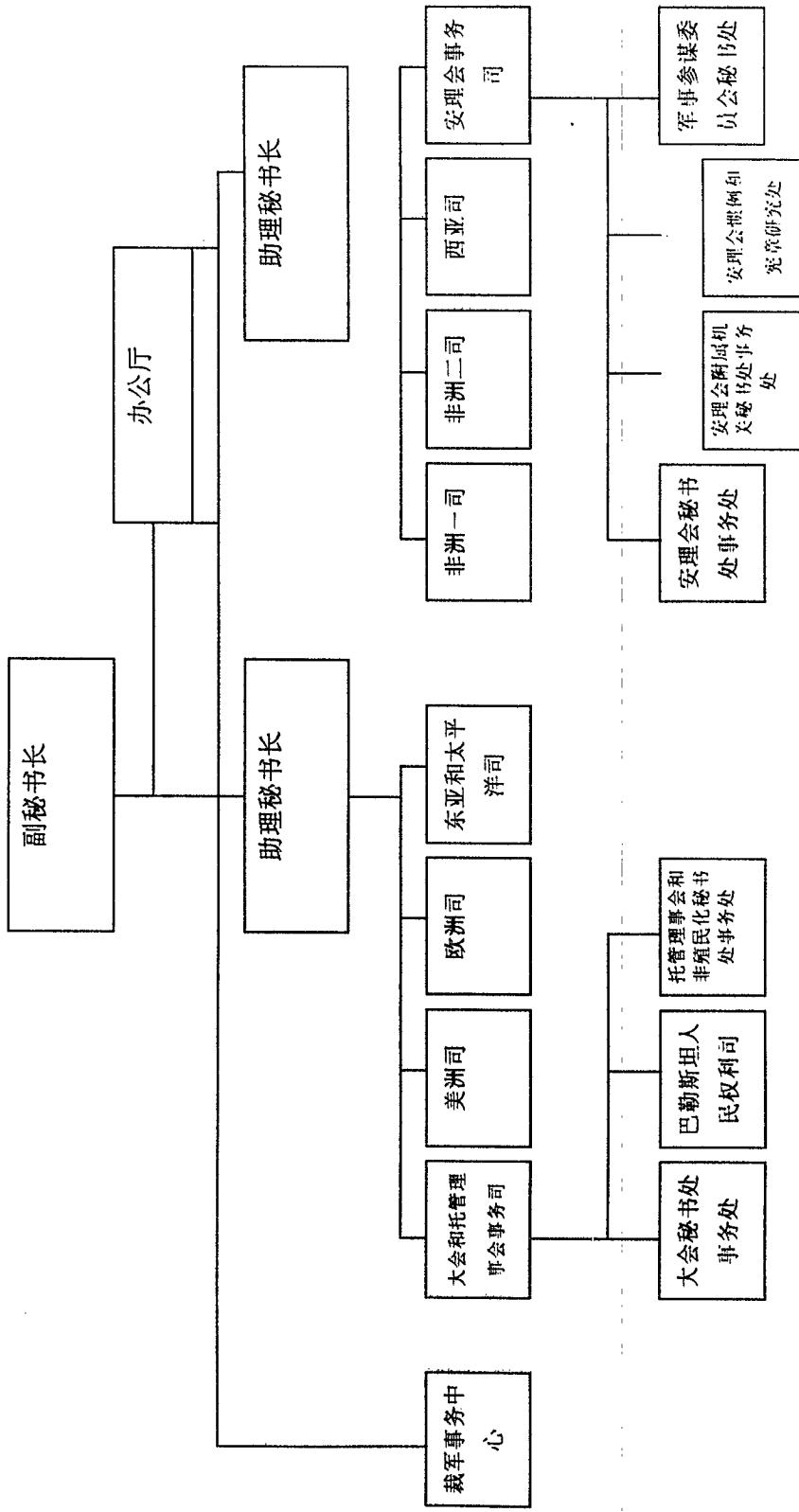
## 人道主义事务部机构图



附件一

政治事务部机构图

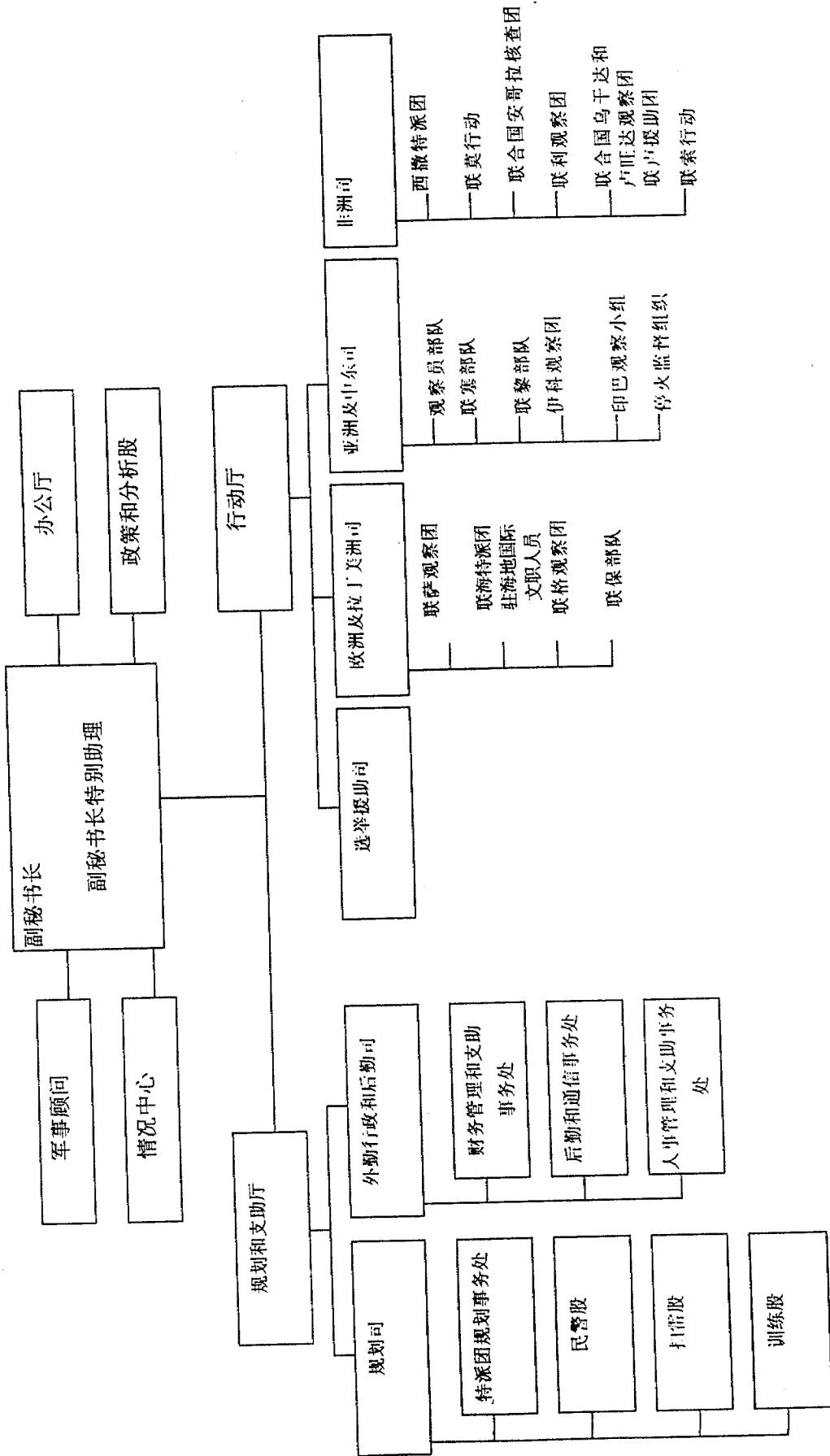
附件二



机构图由政治事务部提供给联检组，1994年4月

## 维持和平行动部机构图

附件三



## 注

1. 秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利在世界人权会议上的讲话。联合国出版物，新闻部，纽约，1394—39399，1993年8月20日，第17页。
2. 《城市新闻》，“紧急情况出口：灾害期间帮助最贫困者展览，”红十字和红新月博物馆，1994年7月。
3. 《关于在救灾中使用军防和民防资产的指导方针》，项目DPR 213/3 MC-DA, DHA/94/95, 1994年5月，第 vi 页。
4. 大会通过的关于“加强联合国人道主义紧急援助的协调”的决议，1992年4月14日，A/RES/46/182号文件。
5. 《关于在救灾中使用军防和民防资产的指导方针》，前引书。
6. 秘书长提交大会和经济及社会理事会的关于“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：加强联合国人道主义紧急援助的协调”的报告，A/50/203-E/1995/79号文件，1995年6月14日，第26至27页。
7. 机构间常设委员会的复杂紧急情况定义。
8. 《华盛顿邮报》，“维持和平需要更多而不是更少的工作和支持”，Jessica Mathews撰稿，1994年12月7日。
9. 机构间常设委员会在1994年12月9日的会议上通过的定义。
10. 《华盛顿邮报》，前引文。
11. 《为和平进行合作：1990年代和以后的全球纲领》，Gareth Evans著，美国大学出版公司，1994年，第174页。
12. 同上，第8页。
13. 《灾害管理手册》，开发计划署—救灾专员办事处，1991年，第1C—1节。
14. “联合国协调对1990—1992年的海湾危机的国际人道主义反应”，《临时文

件》，第 13 号由 Larry Minear、U. B. P. Chelliah、Jeff Crisp、John Mackinlay 和 Thomas G. Weiss 撰写，Providence：Watsen Institute，1992 年，第 3 页。

15. 《人道主义事务部新闻》，“1993 年回顾”，专刊，1994 年 1 至 2 月，第 7 号，第 58 页。

16. 大会通过的关于“加强联合国人道主义紧急援助的协调”的决议，A/RES/46/182，前引文；和关于“联合国系统的业务活动”的决议，1991 年 12 月 10 日，A/RES/46/219 号文件。

17. “1992 年灾害概述”，人道主义事务部传单。

18. 秘书长关于“建立和进行联合国外地行动”的备忘录，1993 年 10 月 2 日。

19. 同上。

20. 秘书长的“和平纲领”报告，补编，1995 年 1 月 3 日。

21. 秘书长向大会和经社理事会提交的关于“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：加强联合国人道主义紧急援助的协调”的报告，1995 年 6 月，A/50/203—E/1995/79 号文件，第 21 页，第 84 段。

22. 同上，第 22 页，第 88 段。

23. 同上，第 20 页，第 78 段。

24. “关于方案管理和业务能力的工作组的报告”，难民专员办事处，1993 年 7 月。

25. “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”，前引文，A/50/203—E/1995/79 号文件，第 21 页，第 85 段。

26. 秘书长关于“协助扫雷”的报告，A/49/357 号文件，第 58 段。

27. “人道主义援助和机构间协调与合作：非洲方面的限制因素和前景”，Randolph C. Kent 撰写，非洲统一组织和联合国难民事务高级专员办事处，第 11 页。

28. 由联合国人力资源考绩制度确定。

29. “关于深入评价维持和平行动：起始阶段的最后报告”，内部监督事务厅的报告，E/AC. 51/1995/2号文件，第20页。
30. “人道主义援助和机构间协调与合作：非洲方面的限制因素和前景”，前引文，第15页。
31. 《卢旺达：吸取的教训：关于人道主义活动协调的报告》，Antonio Donini 和 Norah Niland 编写，1994年11月，第9页。
32. “人道主义援助和机构间协调与合作：非洲方面的限制因素和前景”，前引文，第15页。
33. “人道主义援助和机构间协调与合作：非洲方面的限制因素和前景”，前引文，第4页。
34. 人道主义事务部—维持和平行动部—政治事务部合作框架，纽约人道主义事务部编写，1995年7月。
35. “开发计划署对自然和人为灾害和紧急情况的反应”，根据1993年在维勒斯举行的驻地协调专员会议、1994年在拉伊举行的开发计划署高级管理人员会议所提出的建议和其他报告编写的战略文件。
36. 《人道主义事务部新闻》，“机构间常设委员会的演变”，1993年专刊，1994年1月至2月，第7号，第18页。
37. 《人道主义事务部新闻》，“机构间共同呼吁：为了什么，为谁和原因何在？”1993年专刊，1994年1月至2月，第7号，第18页。
38. 同上。
39. 关于“儿童基金会对紧急情况的反应”手册，儿童基金会，第12页。
40. 同上，第16页。
41. “人道主义事务部关于执行共同呼吁程序的外地指导方针”，人道主义事务部，第8至13页和第18至24页。

42. 《人道主义事务部新闻》,“我们现在处于什么地位?”1994年专刊,1994年1月至2月,第13号,x页。

43. “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”,前引文,A/50/203-E/1995/79号文件,附件二。

44. 大会,第四十九届会议,议程项目37(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”,A/49/177/Add.1号文件。

45. 大会第46/182号决议,第39段。

46. “人道主义援助和机构间协调与合作:非洲方面的限制因素和前景”,前引文,第13页。

47. 开发计划署关于驻地协调专员制度的作用和职能的说明。

48. 《人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查》,弗朗切斯科·梅扎拉马编写,联合检查组,JIU/REP/95/6,第95段。

49. 第46/182号决议,前引文,第39段。

50. “开发计划署对自然和人为灾害和紧急情况的反应”,战略文件,前引文,第15(l)段。

51. 大会和经济及社会理事会的决议和决定,尤其是大会第32/197号决议的附件第34段;第34/213号决议的第5段;第44/211号决议的第15段;第47/199号决议的第38至41段和第48/209号决议的第3和4段。

52. “驻地协调专员制度的作用和职能的说明”。开发计划署,第8段。

53. “开发计划署对自然和人为灾害及紧急情况的反应”,战略文件,前引文,第11、15和19段。

54. “人道主义协调员的职权范围”,机构间常设委员会,由该委员会在其1994年12月9日第十次会议核准。

55. 同上。

56. 秘书长关于“加强人道主义和救灾援助、包括特别经济援助的协调：国际减少自然灾害十年”的报告，前引文。

57. 《人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查》，联检组，前引文，第 87 段。

58. 《联合国灾害评估和救灾协调评估程序》，UNDAC/Vs. 0, DHA—GVA，第 D. 3 页。

59. 同上，第 D. 5 页。

60. 同上，第 D. 4 页。

61. 同上，第 D. 11 页。

62. 《关于在救灾中使用军防和民防资产的指导方针》，前引书，第六页。

63. 同上，第 4 页。

64. 同上，第 6—7 页。

65. 同上，第 5 页。

66. “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：志愿人员、‘白盔部队’参与联合国在人道主义救济领域的活动”，A/50/203—E/1995/79 号文件，增编，第 8 页。

67. 国务秘书奥克塔维奥·弗里赫里奥大使 1995 年 7 月 20 日在日内瓦经社理事会就对项目(5)的发言，另见经社理事会 1995 年 7 月 24 日第 E/1995/L. 46 号决议。

68. “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：志愿人员、‘白盔部队’的参与”，前引文，A/50/203—E/1995/79 号文件，增编，第 12 页。

69. 同上，第 14 页。

70. 《人道主义行动和维持和平行动研讨会报告》，Umesh Palwankar 编，红十字国际委员会，日内瓦，1994 年 6 月；“对联合国维持和平行动适用国际人道主义法：

概念、法律和实践问题”，Daphna Shraga 和 Ralph Zacklin 编，第 40 页。

71. 同上。

72. 《人道主义行动和维持和平行动研讨会报告》，前引书，“实施国际人道主义法和根据《联合国宪章》采取的军事行动”，Toni Pfanner，第 53 页。

73. 《人道主义行动和维持和平行动研讨会报告》，前引书，Shraga，第 40 页。

74. “官僚主义和自由精神：联合国和非政府组织关系的停滞和革新”，Antonio Donini，《第三世界季刊》文章草稿，第 17 页。

75. 《人道主义行动和维持和平行动研讨会报告》，前引书，“在维持和平行动背景下完成人道主义任务”，Jean de Courten 第 30 页。

76. 同上，第 31 页。

77. “官僚主义和自由精神：联合国和非政府组织关系的停滞和革新”，前引文，第 10 页。

78. 同上，第 5 页。

79. 同上，第 8 页。

80. 同上，第 9 页。

81. 同上，第 16 页。

82. 《卢旺达：吸取的经验教训：协调人道主义活动报告》，前引书，第 7—9 页。

83. 《立场文件：联合国和人道主义援助》，拯救儿童，1994 年 3 月，第 8 页。

84. 《人道主义事务部新闻》，“红十字委员会：加强人道主义协调”1994 年专刊、1995 年 1—2 月，第 13 号，第 50 页。

85. “为 2000 年而准备”的计划纲领，1995 年 7 月提交经社理事会。

86. 《为了 21 世纪更安全的世界：世界减少自然灾害会议》。1994 年 5 月 23—

27 日，横滨，日本，国际减少自然灾害十年秘书处，日内瓦，GE. 94-01984 号文件。

87. 灾害管理培训方案是 1991 年初国际减灾十年科学技术委员会开幕会议期间的国际减灾十年示范项目之一，因为它将减灾问题和救济协调结合在一起。

88. 《人道主义事务部新闻》，“减少脆弱性和防止悲剧的培训”，1993 年专刊，1994 年 1—2 月，第 7 号，第 19 页。

89. 同上，第 19 页。

90. 机构间常设委员会工作组第十八次会议议程项目 2，1995 年 5 月 8 日，移徙组织，日内瓦：灾害管理培训方案机构间协商会简要记录，1995 年 5 月 2 日，日内瓦。

91. 《人道主义事务部新闻》，“焦点：紧急电信”，冬季版，1994 年 9 月/12 月，第 11—12 号，日内瓦。

92. “国际范围的人道主义援助”，P. 汉森，主管人道主义事务副秘书长，《基督教科学箴言报》，1995 年 8 月 15 日。

93. “人类发展指数”，《1994 年人的发展报告》，开发计划署编，纽约，牛津大学出版社，1994 年，第 117—226 页。

94. “纯救济项目建议”，人道主义事务部，1995 年 6 月 23 日。

95. 同上。

96. 同上。

97. “中央应急循环基金的设立和运作”，秘书长公报，1992 年 7 月 22 日，ST/SGB/251 号文件。

98. “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”，前引文，A/50/203E/1995/79 号文件，第 16 页，第 60 段。

99. 维持和平部副秘书长科非·安南在 1995 年 5 月 24 日内部审计部门代表

第 26 次会议上的发言。

100. “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”，前引文，A/50/203E/1995/79 号文件，第 29 页，第 126 段。
101. 同上，第 29 页，第 122 段。
102. 同上，第 29 页，第 123 段。
103. 同上，第 29 页，第 124 段。
104. 同上，第 27 页，第 115—116 段。
105. 同上，第 27—28 页，第 117—118 段。
106. 同上，第 29 页，第 125 段。
107. 关于“加强比萨仓库行动”的备忘录，Jacques Cuenod 和 Patricio Ruedas 为人道主义事务部编写，1994 年 2 月 3 日。
108. 关于“加强行政和财务程序”的备忘录，Jacques Cuenod 和 Patricio Ruedas 为人道主义事务部编写，1994 年 12 月 16 日。
109. 《关于在救灾中使用军防和民防资产的指导方针》，前引书，第 4 页。
110. 《人道主义事务部新闻》，“学到的经验教训”，1994 年专刊，前引文，第 14 页。
111. “难民专员办事处莫桑比克行动”的评估报告，荷兰顾问代表荷兰政府编写，1994 年。

## 联合国系统关于人道主义援助的基本文书及其他文件一览表

大会 1988 年 12 月 8 日第 43/131 号决议《向自然灾害和类似紧急情况的受害者提供人道主义援助》。

秘书长关于“将列入大会第四十九届会议临时议程的附加说明的暂定项目表”的报告，大会 1990 年 6 月 15 日，A/45/100 号文件。

秘书长关于“为填补附属机构及其他部空缺的任命”的报告，大会 1990 年 10 月 24 日，A/45/102 号文件。

秘书长关于“国际人道主义新秩序：向自然灾害和类似紧急情况的受害者提供人道主义援助”的报告，大会 1990 年 10 月 24 日，A/45/587 号文件。

大会 1990 年 12 月 14 日关于“向自然灾害和类似紧急情况的受害者提供人道主义援助”的第 45/100 号决议。

大会 1990 年 12 月 14 日关于“促进人道主义领域的国际合作”的第 45/102 号决议。

秘书长根据经济及社会理事会关于“协调问题”的第 1990/78 号决议编写的说明和由顾问 Jacques Cuenod 先生编写的“关于难民、被迫流离者和返回者的报告”的附件，经济及社会理事会 1991 年 6 月 27 日 E/1991/109/Add. 1. 号文件。

联合国儿童基金会执行局 1990 至 1995 年会议关于“紧急行动”的报告，经济及社会理事会 1991 年 2 月 7 日 E/ICEE/91/11 号；1992 年 5 月 21 日 E/ICEF/92/11 号；1993 年 2 月 24 日 E/ICEF/93 号；1994 年 3 月 31 日 E/ICEF/94/11 号；1994 年 12 月 28 日 E/ICEF/95/5 号文件。

大会关于“加强协调联合国人道主义紧急援助：瑞典”的决议草案，大会 1991 年 4 月 14 日 A/46/L. 55 号文件。

大会 1992 年 4 月 14 日关于“加强协调联合国人道主义紧急援助”的第 46/182 号决议。

行政协调委员会关于“协调人道主义援助：紧急救灾和继续进行恢复和发展”的报告，

行政协调委员会 1993 年 4 月 12 日 ACC/1993/CRP. 3/Add. 1 号文件。

秘书长关于“协调联合国系统各专门机构及其他机构有关下列主题的政策和活动：协调人道主义援助：紧急救灾和继续进行恢复和发展”的报告，经济及社会理事会 1993 年 6 月 21 日 E/1993/90 号文件。

秘书长关于“协调人道主义援助：紧急救灾和继续进行恢复和发展”的报告，经济及社会理事会 1993 年 7 月 8 日 E/1993/L. 25 号文件。

高级专员方案执行委员会关于“难民专员办事处的评价活动”的报告，大会 1993 年 7 月 22 日 A/AC. 96/809 号文件。

秘书长关于“加强联合国人道主义紧急援助的协调”的报告，大会 1993 年 11 月 4 日 A/48/536 号文件。

大会 1994 年 1 月 31 日关于“加强联合国人道主义紧急援助的协调”的第 48/57 号决议。

秘书长关于“联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题：维持和平行动的有效规划、编制预算和行政”的报告，大会 1994 年 5 月 25 日 A/48/945 号文件；和大会 1994 年 9 月 30 日文件 (A/48/945/Corr. 1) 更正。

《秘书长关于本组织工作的报告》，大会正式记录，补编第 1 号 (A/49/1)，1994。

《联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员的报告，1993 年 7 月 1 日至 1994 年 6 月 30 日》，大会正式记录，补编第 13 号 (A/49/13)，1994。

秘书长关于“审查联合国行政和财政业务效率：联合国秘书处的改组”的报告，大会 1994 年 8 月 24 日 A/49/336 号文件。

秘书长关于“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：国际减少自然灾害十年”，大会 1994 年 6 月 21 日 A/49/177 和 E/199/80 号文件。

高级专员方案执行委员会关于“难民专员办事处的评价活动”的报告，大会 1994 年 7 月 20 日 A/AC. 96/827 号文件。

秘书长关于“加强联合国人道主义紧急援助的协调”的报告，增编，大会 1994 年 11

月 1 日 A/49/177/Add. 1 和 E/1994/80/Add. 1 号文件。

大会 1995 年 2 月 3 日关于“加强联合国紧急人道主义援助的协调”的第 49/133 号决议。

秘书长关于“国际减少自然灾害十年”的报告，大会 1995 年 6 月 20 日 A/50/201 号文件。

防止歧视及保护少数小组委员会报告草稿，报告员何塞·本戈亚先生编，经济及社会理事会人权委员会 1995 年 8 月 24 日 A/CN. 4/Sub. 2/1995/L. 11/Add. 5. 号文件。