


2013 年 10 月

| | | | | | | |
|---|--|--------------------|---|---|---|--|
|  | منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة | 联合国 粮食及 农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
|---|--|--------------------|---|---|---|--|

理事会

第一四八届会议

2013 年 12 月 2—6 日，罗马

联合国系统人道主义行动经费的筹措 (JIU/REP/2012/11)

1. 本联检组报告附有总干事提出的简明意见以及联合国系统行政首长协调理事会（首协会）共同提出的更为宽泛的意见（A/67/867/Add.1）。

粮农组织总干事提出的意见

2. 粮农组织欢迎题为“联合国系统人道主义行动经费的筹措”的联检组报告（JIU/REP/2012/11）并赞同首协会提出的相关意见。粮农组织同时称赞联检组采取综合方法，研究从防备到早期恢复和过渡等各环节人道主义行动，而这恰与粮农组织战略目标 5 相一致，即：通过加强人道主义、发展、投资和政策干预等各环节的凝聚融合，同时以全球行动者的有效协调为支撑，增强地方和国家机构的恢复力。
3. 粮农组织对建议 3 表示欢迎，并注意到 2013 年对粮农组织在苏丹共同人道主义基金项下所开展计划的评价结果¹，重申捐助者支持对基于计划的管理和治理安排的重要性，以加强部门协调（即粮食安全和生计干预）和人道主义领导力。
4. 有关建议 5，粮农组织对该原则表示支持，但指出，由于联合国系统内各组织领导机构的不同，落实此类建议具有挑战性。
5. 粮农组织支持建议 6，强调在开展此项工作时，有必要把发展伙伴和私营部门纳入其中。

¹ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/oed/docs/Impact%20Evaluation%20of%20FAOs%20programme%20under%20the%20Common%20Humanitarian%20Fund_2013_MR.pdf





大会

Distr.: General
20 May 2013
Chinese
Original: English

第六十七届会议

议程项目 136

联合检查组

联合国系统人道主义行动经费的筹措

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合国系统行政首长协调理事会和他本人对联合检查组题为“联合国系统人道主义行动经费的筹措”的报告(JIU/REP/2012/11)的意见。



摘要

联合检查组题为“联合国系统人道主义行动经费的筹措”的报告概述了联合国系统内部人道主义行动的筹资机制和资金来源，比较了它们的目标或把这些目标联系在一起，以便弥合差距和避免重复。报告中提出的主要建议旨在为联合国系统各组织人道主义行动经费的筹措提供一个治理和战略规划框架。

本说明阐述了联合国系统各组织对该报告所提建议的意见。联合国系统行政首长协调理事会成员组织对这份报告表示欢迎并支持其中一些结论，这些意见在行政首长协调理事会成员组织所作投入的基础上汇总。

一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统人道主义行动经费的筹措”的报告概述了联合国系统内部人道主义行动的筹资机制和资金来源，比较了它们的目标或把它们联系在一起，以便弥合差距和避免重复。报告中提出的主要建议旨在为联合国系统各组织人道主义行动经费的筹措提供一个治理和战略规划框架，从而提高效率和增强问责。

二. 一般意见

2. 联合国系统各组织欢迎联合检查组的报告，尤其是欢迎报告中确认筹资机制和人道主义行为者激增的现象。他们注意到，该报告支持在总部和国家一级整合不同治理机构设置和管理的方案目标。

3. 虽然各组织欢迎联合检查组对人道主义行动从筹备到早期恢复的实际构成提出的广泛和现实的看法，他们也表示，该报告可以在几个方面进行加强。特别是他们指出，该报告可以获益于关于在重大人道主义危机期间私营部门和个人现金和实物捐助的讨论，这可能具有重大意义。他们还注意到中央应急基金快速和灵活分配资金的方式，在紧急情况下，当政府没有要求提供官方援助但官方援助很受欢迎时，这种方式可能特别有用。

4. 此外，该报告可以受益于对全方位和多伙伴评估的挑战的确认，可以阐明通过利用机构间常设委员会通过的改革议程等改革努力，如何在整个方案周期加强努力，为改善外地人道主义工作的一致性和协调，努力消除领导和问责方面的差距，包括监测和报告联合呼吁程序的战略计划和目标。各组织建议，联合检查组的报告中可以提出把这些努力与融资架构相联系的有益建议。此外，报告中还提到有益于进一步澄清问题的其他参考资料，例如在后勤和应急电信群组方面发挥领导作用的参考资料。

5. 关于该报告中核心人道主义协调活动筹资问题的第 75 至 77 段和第 79 段，各组织注意到，虽然为支持人道主义事务协调厅领导的核心协调活动增加资源的理由可能是正当的，但是这类资源不应仅仅来自该厅有限的经常预算资源，而且也应来自联合国系统各组织的资源，因为这些组织参与人道主义和应急的行动并从联合国在协调这些领域活动方面发挥的核心作用中获益。

6. 此外，各组织建议，该厅协调外地活动的相关费用不论是直接费用还是间接费用，也应由参加这些活动的所有联合国系统实体承担，而不应完全由该厅承担。已确定的能直接列为执行具体项目的所有费用，不论是外地还是总部产生的费用，也不论活动的类型，都应作为项目预算的一部分列为项目直接费用。

7. 关于该报告中提及多边信托基金未用余额处理程序的第 188 段,各组织指出,联合国秘书处信托基金资源供资的项目的任何资金余额都应根据联合国和捐助者间捐助协议规定的条款和条件在项目完成后加以处理。这将确保联合国不违反合同。应指出的是,即使捐助者允许联合国酌情处理有关余额,仍要求方案管理人员确保这些余额根据信托基金职权范围及其宗旨予以利用。

8. 还应澄清的是,与中央应急基金不同,应急基金、扩大的人道主义应急基金或以多伙伴信托基金办公室方式管理的共同人道主义基金都不是联合国基金。因此,共同人道主义基金没有列入与单个信托基金附表相关的联合国财务报表。当联合国收到共同人道主义基金提供的开展活动的资金时,它遵循多伙伴信托基金办公室与联合国间的捐助协议商定的多伙伴信托基金办公室的指导意见。因此,共同人道主义基金并不受联合国财务条例和细则的约束,其职权范围没有列入主计长的权限。

9. 各组织欢迎本报告所述的种种努力,更好地把人道主义问题纳入更广泛的全系统工作,以解决业务活动的筹资问题。这符合促进人道主义行动和发展业务间过渡资金筹措的更全面框架的基本原则。

10. 此外,联合检查组的报告低估了联合国在确认这项和其他建议方面增强日益着重成果的联合呼吁程序的程度。指导方针现在要求人道主义国家工作队说明其人道主义行动的年度集体战略目标、把这些目标与有具体目标的可衡量指标相匹配以及定期监测这些目标和指标的进展情况。同样,在更详细的群组一级,在技术部门协作的各组织必须说明具体产出的集体目标(如建造的供水点和分配的住房单位等)和在联合呼吁程序的年中审查中和在来年审查的回顾部分报告这些目标的实现情况。现在联合国在规范这种监测框架并将支持它用于每个主要的机构间人道主义行动。

11. 最后,联合检查组报告第 85 段指出,它建议行政首长协调会实施成果管理方式,以一致的方式管理资源(参见“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:从印度洋海啸灾难中得到的教训(JIU/REP/2006/5)”。联合检查组报告第 86 段指出,行政首长协调会尚未实施有关建议。应说明的是,这项建议是向大会,而不是向行政首长协调会提出的。

三. 对有关建议的具体意见

建议 1

秘书长应要求紧急救济协调员作为机构间常委会主席,确保以联合呼吁程序为工具,制订战略性财政规划框架,以便:(a) 满足受灾国的全面资源需求,对应急到早期恢复、预防、减少风险和重建等工作提供持续援助,根据易受灾害国家和局势脆弱国家的具体情况,对这些需求进行切合实际的评估;(b) 使所有人

道主义行为体都参与共同的循证需求评估，以及时、可预测及可持续地筹集和提供充足的资源。

12. 联合国系统各组织支持和欢迎这一建议。他们指出，这项建议可予以加强，其中说明应努力把现有的联合呼吁程序与其他规划和筹资工具相联系，而不是把它扩大到每一个具有恢复需求的国家。

13. 一些组织关切的是实施这项建议的可行性及其影响。其他组织则指出，必须认识到，正是由于缺乏其他行为者、国家对应机构和机制的参与，一些人道主义活动已经扩展到非传统领域。在这方面，该建议应考虑到必须更多地关注发展伙伴和资金如何能够整合“风险承受能力”更大的方案拟定工作，以满足这些需求。

建议 2

秘书长应提高作为支持受影响人口的最后手段直接使用军事资产的透明度和问责，在向大会提出的关于维持和平行动预算执行情况的报告中以及在提交安全理事会的关于平民保护的定期报告中，更多地报告这种情况和筹集的资源。

14. 尽管联合国系统一些组织支持这项建议，但是其他组织指出，使用军事装备和资产必须根据大会的授权和按照经核准的标准和要求并且在业绩报告中要相应作出报告。这同样适用于为支持人道主义援助活动动用军事资源的情况，在具体情况需要时根据认真的评估和决定方可动用军事资源。因此，动用资源的透明度和问责制已经存在于整个报告周期。

建议 3

大会应授权秘书长，在机构间常委会支持下，就一套良好人道主义筹资原则提出建议，倡导软性指定用途和参与式办法，同时考虑到国家一级共同人道主义基金的基于方案的包容性管理和治理安排方面的良好做法以及通过良好人道主义捐助做法倡议取得的经验。

15. 联合国系统各组织支持和欢迎这一建议。

建议 4

秘书长应在人道主义事务协调厅和联合国开发计划署支持下，与国际金融机构合作，为举行和组织救济和重建会议制订准则，确保依照公正、中立、独立和人道主义的原则，为处于紧急状况的国家承付资金，包括为资金不足和(或)被忽视的人道主义危机承付资金。

16. 联合国系统各组织支持和欢迎这一建议。不过，他们指出，确保捐助者为紧急情况按需要有效地提供自愿捐款超越了组织认捐会议的范围。每年全世界大约发生 20 个旷日持久的重大危机以及一些突发性的重大灾害。如果联合国为每个危机和灾害举行认捐会议，捐助者很快就会出现捐助疲劳症。为多个危机组织一次认捐会议也有实际局限性。不过，联合国正在制定一项工作计划，为筹集资源进行更全面的全系统宣传，捐助方会议将是其中一部分。

建议 5

秘书长应要求紧急救济协调员责成机构间常委会制定关于建立、补充和提供各机构的应急和恢复基金和储备金的全系统一般准则，以使人道主义和其他有关援助组织能够提供快速和及时的援助，填补所需资金承付与筹集之间的差距。

17. 联合国系统各组织欢迎这项建议的精神。他们认识到作为外部资金来源重要补充的机构机制全系统一般准则的重要意义，不论它们是双边资金还是集合资金。不过，他们指出，鉴于每个实体的立法和管理机构不同并考虑到特定机构的授权活动，实施这样的建议存在不少挑战。

建议 6

大会应根据秘书长的报告，考虑到伊斯兰开发银行、国际农业发展基金、泛美卫生组织、开发署、世界粮食计划署和世界卫生组织发起的开创性工作，通过一项能力建设政策，以协助受灾国家制定国家灾害保险计划。

18. 联合国系统各组织支持和欢迎这一建议。

建议 7

秘书长作为首协会主席，应在人道主义事务协调厅和联合国发展集团的帮助下，倡导制定可适用于国家一级的协调一致的人道主义综合数据库，以沟通开发署和人道协调厅以及国际金融机构和多边发展组织提供的信息。

19. 联合国系统各组织欢迎这一建议并赞赏通过更广泛的机构和各种干预措施推广协调一致的人道主义综合数据库。然而，他们指出，必须承认财务跟踪服务在这方面的首要作用，必须避免在国家一级开发重复其职能和任务的数据库。

20. 各组织也注意到，由于财务跟踪服务依靠机构和捐助者的自愿报告，捐助者和机构必须继续履行通过该服务定期共享信息的现有承诺。此外，各组织注意到，该报告表示需要按照筹措人道主义资金的需求考虑报告收入问题并且人道主义援助将得益于对人道主义援助协调行动的各个方面进行更有力的信息管理。各组织支持这种方式。联合国组织需要利用最新的信息技术并汇集现有但联系松散各个系统，以设立一种强有力的工具，追踪：(a) 在任何重大危机中人道主义需求何处最大的详情；(b) 谁将采取行动，在何地为何人满足何种需要；(c) 资金筹措的需求，包括为履行责任已吸引多少资金；(d) 为实现目标已做了哪些工作。联合国系统各组织支持建立这类系统。

建议 8

秘书长作为首协会主席，应在人道主义事务协调厅、开发署和联合国发展集团的协助下，在可行的情况下，支持在国家一级建立联合管理单位，以确保经济

合算、负责、系统管理资源，并统一关于人道主义及有关发展项目的流程、报告数据格式和方法。

21. 联合国系统各组织支持和欢迎这一建议。然而，他们注意到，这项建议可能相当雄心勃勃。建立联合管理单位可能意味着这样的单位还要协调筹集资金的过程，包括项目构思、建议拟定和所有备用协议的谈判。鉴于人道主义环境的性质，这样做可能并不可行。尽管如此，各组织仍指出，这样的结构最好设在联合国国家工作队秘书处中并由驻地协调员或人道主义协调员直接监管。



第六十七届会议

议程项目 136

联合检查组

联合国系统人道主义行动经费的筹措

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递联合检查组题为“联合国系统人道主义行动经费的筹措”的报告(JIU/REP/2012/11)。



联合国系统人道主义行动的经费筹措

猪又忠德编写

联合检查组

2012年，日内瓦

提要

联合国系统人道主义行动的经费筹措

JIU/REP/2012/11

本次审查涵盖联合国系统内为人道主义行动筹措经费的各种机制和资金来源，对其目标进行对比或将它们联系在一起，以填补空白，避免重复。其主要建议旨在提出治理和战略规划框架，为联合国系统各组织的人道主义行动筹措经费，提高为人道主义行动筹资的效率，加强问责制。

审查发现，为人道主义行动筹资的环境和背景近年来一直在变化。审查提到一些引人注目的趋势，例如在官方发展援助总额中，人道主义援助的比例大幅增长；官方发展援助和人道主义援助集中在局势脆弱和(或)易受灾害的国家；越来越多的资源用于防灾备灾活动，尽管规模小得多；人们更多关切的是，吸引资金不仅用于救生和保护，也用于早期恢复以及受影响人口的复原活动；为人道主义行动筹资的工具增多；通过采用集体筹资机制，减少指定用途资金；在联合国人道主义呼吁程序之外，出现了其他呼吁渠道。

自印度洋海啸和达尔富尔危机以来，人道主义行动方面进行了一些重大改革，改革参考了许多重要的经验教训，也有一些重要的评价和审计结果。其中包括紧急救济协调员在 2005 年提出的人道主义改革议程；机构间常设委会最近提出的《改革议程》；良好人道主义捐助做法倡议以及一些重要捐助方设立的共同人道主义基金。大会多项决议也致力于加强人道主义系统及其资金筹措工作。对提高为人道主义行动筹措资金成效至关重要的两个关键要素是：扩大中央应急基金并将其纳入一个主要的全系统快速筹资工具；以及群组方式。

审查确定了一些良好做法。这些做法有助于提高为人道主义行动筹措资金的速度、可预测性、规划和效率，例如全球一级的中央应急基金，国家一级应急准备基金和共同人道主义基金。此外，在等待中央应急基金和(或)捐助资金时，一些机构建立了行之有效的特定机构应急机制，以启动应急行动。一些机构(粮食署和农发基金)采用的气象指数保险机制也显示出巨大潜力。检查专员注意到一些最佳做法，可以减少指定用途资金在一些国家的负面影响，例如苏丹，捐助者避免捐给严格限定用途的多方捐助基金，如共同人道主义基金和应急准备基金，以便可以参与拟定人道主义整体计划和具体项目。

然而，联合国人道主义系统当前依然缺乏一个政府间机制，监管人道主义应急响应和减少风险的战略管理和规划框架。对资金的争夺，不同的筹资方式，分散管理现有金融工具，给依据实际情况为人道主义行动调动和分配资源造成不利影响，现有筹资系统因缺乏体现会员国集体意愿的政府间支持全系统协调的机构而受到牵制。

此外,虽然有一些不错的可展现出潜能的做法,但尚未得到广泛一致的采用。

结果,人道主义行动经费筹措需要只得到部分满足,而且方式不一致,也不可预测。采用共同商定的以事实为依据的需要评估进展缓慢。对人道主义援助和发展援助加以严格区分,使其他优先事项,例如能力建设和在早期救灾中的恢复生计工作没有着落,或发展援助资金不足。检查专员谈到应采用更为综合全面的方案拟定办法,涵盖联合国系统在国家一级的各种援助,避免这类筹资缺口。检查专员发现,这方面的范例是维持和平行动特派团中越来越多的综合战略框架以及苏丹工作计划,它们将人道主义援助与发展援助结合在一起。

审查还发现筹资手段增多。尽管这是积极现象,但这些手段通常协调不够,缺乏共同管理,加剧了重复劳动和效率低下的风险。检查专员发现,为实现不同目标——从救济到复苏、发展和重建,除传统的信托基金机制外,还有各种多方捐助信托基金,但有时会导致各部门资源分配不平等和重复。在一个国家中有不同多方捐助信托基金(捐助基金)和集合基金机制的存在就是问题。海地和苏丹的案例研究表明,除了不同基金管理人管理的越来越多的联合国捐助基金提供资金,还有世界银行的多方捐助信托基金(捐助基金),以及由联合国政治事务部(政治部)管理的和平与稳定基金。检查专员认为,需要作出更大努力,共同规划、管理和报告这些不同的供资工具。

一揽子审查发现,大多数参与人道主义筹资活动的联合国系统组织有不同的任务规定,不同的筹资程序和方式,极为不同的运作程序,而且机构政策和程序的差异也很大。现有的资金追踪系统不能准确全面地反映收到的所有资金。检查专员认为,在外地一级开发共用的人道主义数据库是有可能的。此外,监测、评价和报告筹资工具的做法显示各机构问责制的情况好坏参半。报告常常是零敲碎打,没有采用全国范围的注重成果的方式,从来没有进行评价,集体评估集合筹资机制。最后,以往各次审计和评价的主要建议,例如联合国外聘审计团关于海啸的报告都尚未得到落实。

检查专员的结论是,需要通过经常预算,为核心人道主义协调行动提供更多可预测的资金,特别是对人道协调厅的协调服务,必须用战略眼光为人道主义行动筹措资金,短期筹资应更好地与长期筹资挂钩,指定用途资金的负面影响必须减轻,并且必须确定人道主义援助和复原会议的共同程序。

报告载有 8 项重要战略建议,旨在改善治理和战略规划框架,为联合国系统各组织的人道主义行动筹措资金。

向秘书长提出了 6 项建议:(a) 确保作为财政规划战略框架工具的联合呼吁程序得到发展,使以事实为依据进行了需求评估所有人道主义行为者,能够及时、可预测和可持续地调动和提供足够的资源,满足受灾国家,特别是易受灾害国家和局势脆弱国家的总体需要(建议 1);(b) 加强关于作为支持受影响民众的最后

手段动用军事资产情况的报告、透明度和问责制(建议 2)；(c) 建立召开和组织救济和重建会议系统而公正的进程和程序(建议 4)；(d) 制定全系统的建立、补足和提供应急和恢复基金和准备金准则(建议 5)；(e) 促进开发适用于国家一级的人道主义一揽子数据库(建议 7)；和(f) 支持在各国设立多方捐助信托基金联合管理部门(建议 8)。

供大会审议的建议

为防止或减轻指定用途资源的负面影响，大会应授权秘书长，在机构间常委会的支持下，结合国家一级的具有包容性基于方案的管理和治理安排以及通过良好人道主义捐助倡议取得的经验，在倡导灵活指定用途和参与式办法的基础上提出制订一套良好人道主义筹资原则的建议(建议 3)。

为提高人道主义行动的成效，大会应根据秘书长报告，同时参考美洲开发银行、农发基金、泛美卫生组织、开发署、粮食署和世卫组织的开创性工作，制定能力建设政策，协助受灾国家建立国家灾害保险机制(建议 6)。

目录

| | 段次 | 页次 |
|----------------------------|---------|----|
| 提要..... | | 3 |
| 缩写表..... | | 8 |
| 一. 导言..... | 1-15 | 11 |
| A. 目标和范围..... | 3-7 | 11 |
| B. 方法和局限性..... | 8-15 | 12 |
| 二. 联合国人道主义行动经费筹措轨迹..... | 16-40 | 13 |
| A. 协调为人道主义行动筹措经费..... | 16-28 | 13 |
| B. 为人道主义行动提供资..... | 29-40 | 15 |
| 三. 全球人道主义筹资的最近趋势..... | 41-72 | 18 |
| A. 灾害数量稳步增加..... | 41-43 | 18 |
| B. 人道主义系统日益复杂..... | 44-45 | 19 |
| C. 人道主义行为体和金融手段增多..... | 46-50 | 20 |
| D. 全球人道主义资源流动趋势..... | 51-72 | 21 |
| 四. 人道主义筹资治理框架..... | 73-121 | 26 |
| A. 为核心人道主义协调提供可预测的资金..... | 75-79 | 26 |
| B. 更具战略性地规划人道主义筹资..... | 80-96 | 28 |
| C. 将短期和长期筹资联系起来..... | 97-105 | 32 |
| D. 克服指定用途的负面影响的努力..... | 106-116 | 34 |
| E. 确定人道主义援助和恢复会议的共同程序..... | 117-121 | 36 |
| 五. 人道主义供资工具的管理..... | 122-168 | 37 |
| A. 战略管理框架..... | 122-123 | 37 |
| B. 主要财务工具分析..... | 124-154 | 37 |
| C. 保险计划..... | 155-157 | 44 |
| D. 共同人道主义支助事务的资金筹措..... | 158-168 | 45 |

| | | |
|----------------------------|---------|----|
| 六. 报告、监测和评价 | 169-196 | 48 |
| A. 提出财政报告、监测和跟踪 | 169-176 | 48 |
| B. 审计和评价 | 177-182 | 50 |
| C. 未用余额和未清债务 | 183-188 | 51 |
| D. 信息分享和共同人道主义财务数据库 | 189-193 | 52 |
| E. 财务责任 | 194-196 | 53 |
| 附件 | | |
| 各参与组织根据联检组建议所采取的行动概览 | | 54 |

缩写表

| | |
|------------|-----------------------------|
| 行预咨委会 | 行政和预算问题咨询委员会 |
| 行政协调会 | 行政协调委员会 |
| 亚行 | 亚洲开发银行 |
| 复原局 | 预防危机和复原局(开发署) |
| 首协会 | 联合国系统行政首长协调理事会(前行政协调会) |
| 应急基金 | 中央应急基金 |
| 发援会 | 发展援助委员会(经合组织) |
| 复员方案 | 解除武装、复员和重返社会 |
| 人道部 | 人道主义事务部 |
| 外勤部 | 外勤支助部 |
| 政治部 | 政治事务部 |
| 维和部 | 维持和平行动部 |
| 副特别代表 | 秘书长副特别代表 |
| 经社理事会 | 经济及社会理事会 |
| 救济协调员 | 紧急救济协调员 |
| 应急准备基金 | 应急基金或扩大人道主义应急基金 |
| 粮农组织 | 联合国粮食及农业组织 |
| 财务跟踪处 | 人道协调厅财务跟踪处 |
| 管理高委会 | 管理问题高级别委员会 |
| 原子能机构 | 国际原子能机构 |
| 红十字委员会 | 红十字国际委员会 |
| 减灾十年 | 联合国国际减少自然灾害十年方案(1990-1999年) |
| 农发基金 | 国际农业发展基金 |
| 红十字与红新月联合会 | 红十字会与红新月会国际联合会 |
| 劳工组织 | 国际劳工组织 |

| | |
|-----------|------------------|
| 综合特派团规划流程 | 综合特派团规划流程 |
| 公共部门会计准则 | 国际公共部门会计准则 |
| 减灾战略 | 联合国国际减少灾害战略 |
| 国际电联 | 国际电信联盟 |
| 联检组 | 联合检查组 |
| 人道主义行动 | |
| 捐助基金 | 多方捐助信托基金 |
| 联海稳定团 | 联合国海地稳定特派团 |
| 多伙伴信托基金 | 多伙伴捐助信托基金 |
| 人道协调厅 | 联合国人道主义事务协调厅 |
| 经合组织 | 联合国经济合作与发展组织 |
| 监督厅 | 联合国内部监督事务厅 |
| 维和行动 | 维持和平行动 |
| 达尔富尔混合行动 | 非洲联盟/联合国达尔富尔混合行动 |
| 国家工作队 | 联合国国家工作队 |
| 联发援框架 | 联合国发展援助框架 |
| 发展集团 | 联合国发展集团 |
| 开发署 | 联合国开发计划署 |
| 救灾办事处 | 联合国救灾办事处 |
| 环境署 | 联合国环境规划署 |
| 教科文组织 | 联合国教育、科学及文化组织 |
| 人口基金 | 联合国人口基金 |
| 联塞部队 | 联合国驻塞浦路斯维持和平部队 |
| 人居署 | 联合国人类住区规划署 |
| 空运处 | 联合国人道主义空运处 |
| 难民署 | 联合国难民事务高级专员 |

| | |
|---------|-------------------|
| 儿基会 | 联合国儿童基金会 |
| 联苏特派团 | 联合国苏丹特派团 |
| 项目厅 | 联合国项目事务厅 |
| 近东救济工程处 | 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 |
| 讲卫生运动 | 水、环境卫生和个人卫生运动 |
| 粮食署 | 世界粮食计划署 |
| 世卫组织 | 世界卫生组织 |

一. 引言

1. 联合检查组(联检组)应内部监督事务厅(监督厅)的建议将此主题纳入 2010 年工作方案中。

2. 业务活动的筹资和战略规划是联检组的重大关切之一。近期一些相关报告讨论了预算外捐款对方案交付的影响、¹ 信托基金管理政策和程序、² 联合国系统内人道主义行动的协调与合作。³ 本报告参考了这些研究报告。

A. 目标和范围

3. 本次审查的目的是确定联合国系统的全部人道主义行动供资机制和来源，对其目标进行比较和建立关联，以填补空白、避免重复。其目标是向联合国系统各组织提供协调一致和负责任的人道主义行动筹资治理和战略规划框架，进而加强联合国系统有保障地向受灾国家人民提供有针对性和适当援助的能力。

4. 报告还研究了以下问题：

(a) 通过联合国系统为人道主义行动筹措资金的效率、成效、可预测性、及时性和问责制，以确定简化现行政策、机制和做法的机会；

(b) 确定和评价各机构和会员国为人道主义行动筹措资金方面的最佳做法，以及如何利用这些好的做法。

5. 审查范围涵盖通过联合国系统为人道主义行动或业务筹措经费。

6. 开展人道主义行动不仅仅限于在危机和灾难期间展开的行动，而会持续较长时间。检查专员指出，联检组提出定义如下：“向自然和人为灾害，包括复杂的紧急情况受害者提供短期和长期的人道主义援助”。⁴ 至于本次审查的目的，检查专员还回顾 2003 年良好人道主义捐助做法国际会议通过的下列定义：

“在自然和人为灾害期间与过后拯救生命、减少痛苦并维护人的尊严，以及防止这些情况发生和加强这方面的准备工作。”⁵

¹ JIU/REP/2007/1。

² JIU/REP/2010/7。

³ JIU/REP/95/9、JIU/REP/97/3、JIU/REP/2006/5、JIU/NOTE/2008/3 和 JIU/REP/2009/9。

⁴ Francesco Mezzalama, “通过实施伙伴执行人道主义援助方案”, JIU/REP/97/3, 第 8 段。

⁵ 详细情况见良好人道主义捐助做法, “人道主义捐助的原则和良好做法,” (2003 年 6 月), 并可参看 <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>。

7. 上述定义意味着，为人道主义行动筹资不仅包括紧急救生行动，而且还包括恢复和稳定生计的早期恢复活动。检查专员在审查中参考了这个定义。这种做法符合经济合作与发展组织(经合组织)⁶ 和世界粮食计划署(粮食署)分别采用“人道主义援助”和“紧急情况”的定义。⁷

B. 方法和局限性

8. 联检组本次研究是 2010 年 5 月至 2012 年 5 月之间进行的。根据联检组内部标准和准则以及内部工作程序，在编写本报告时，采用了多种方法，其中包括初步案头审查、问卷调查、访谈、实地访问和深入的财务分析。向相关参与组织发送了详细的调查问卷。根据收到的答复，检查专员与参与组织的官员进行了谈话，征求一些参与救灾和减灾的国际组织、非政府组织以及会员国代表和政府官员的意见，包括国家审计当局。检查专员与相关人道主义组织和在罗马、日内瓦、纽约、布鲁塞尔、巴黎、开罗、伦敦、奥斯陆、东京、神户和曼谷的捐助者进行了谈话。除案头审查外，还在海地和苏丹进行了案例研究，包括前往喀土穆、太子港和莱奥甘(海地)视察。⁸ 审查期间收集到的背景资料和数据见联检组网站。⁹

9. 2011 年 7 月，检查专员在日内瓦召开集思广益会议，会员国以及联合国系统各组织的专家和专业人员参加会议，检验初步调查结果和结论。

10. 联检组研究报告的时间恰逢中央应急基金(应急基金)五年评价，与人道主义事务协调厅(人道协调厅)对中非共和国、刚果民主共和国(刚果金)和苏丹进行的共同人道主义基金评价同期举行。检查专员力求避免重复评价，在进行本次审查时参考了它们的调查结果和结论。在报告定稿时，还征求并适当参考了参与组织对报告草稿的评论意见。

11. 本次审查也因现有数据而受到限制。由于经合组织发展援助委员会(发援会)只能提供 2010 年的初步和部分数据，检查专员于是采用人道协调厅财务跟踪系统此期间的数据，尽管了解这些资料可能有缺陷，因为财务跟踪系统主要依赖人道主义捐助者、机构和组织的自愿报告。

12. 根据《联检组章程》第十一条第 2 款，本报告是检查专员在征求参与组织意见前后进行磋商后定稿的，利用联合检查组的集体智慧检验其结论和建议。

⁶ DCD/DAC (2010) 40/REV1, 2010 年 11 月 12 日。另见发援会词汇 http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html。

⁷ 粮食署执行局 2005 年 2 月 2 日第 WFP/2005/EB 号决定和粮食署，“紧急情况的定义”，WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1, 第 22 段，<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp043676.pdf>。

⁸ 在苏丹收集到的资料非常有限，因为检查专员只能去喀土穆，无法前往达尔富尔和南苏丹。

⁹ <http://www.unjiu.org>。

13. 为便于处理报告，落实其建议并予以监督，附件一载有一份表格，列出报告是否提交有关组织采取行动或提供信息。该表格确定了每个组织的相关建议，具体说明是否需要由各组织立法或理事机构做出决定，或由该组织的行政首长采取行动。

14. 检查专员感谢所有协助编写本报告的人员，特别是参与访谈并愿意分享知识和专长的人员。

15. 检查专员还感谢挪威政府为联检组本次审查慷慨捐助，补充了审查全系统问题的紧缺资源。

二. 联合国人道主义行动经费筹措轨迹

A. 协调为人道主义行动筹措经费

联合国的核心作用

16. 大会最初呼吁联合国对自然灾害受害者提供人道主义援助的决议有 1965 年 12 月 7 日第 2034(XX)号决议和 1968 年 12 月 19 日第 2435(XXXIII)号决议，是在经济及社会理事会工作基础上通过的。这些决议致力于提供国际援助，这些援助不仅包括紧急救济、还包括救灾、重建以及在受灾害影响国家防灾减灾。

17. 自那时以来，为应对一系列重大自然灾害，特别是 1970 年代初期的自然灾害，大会 1971 年 12 月 14 日第 2816(XXVI)号决议于 1971 年设立了联合国救灾协调员办事处(救灾协调处)和救灾协调员职位，以协助为政府提供大量关于预警系统、灾前规划和迅速应对自然灾害的应急安排的咨询意见。救灾协调处旨在成为联合国系统救灾和备灾协调中心。为应对自然灾害紧急情况或严重灾难，救灾协调处专门呼吁提供慈善国际援助。联合国国际减少自然灾害十年方案(减灾十年)(1990-1999 年)全部由自愿捐助提供资金，与救灾协调处关系密切。

18. 1991 年之前，救灾协调处是联合国系统内负责协调的重要机构框架。然而，为应对重大灾害和紧急情况，还做出各种其他临时安排，包括一个由联合国指导的机构——埃塞俄比亚紧急行动办事处。这些安排显示出联合国系统在相关机构间建立更为统一协调机制的必要性。

19. 为确保更及时灵活地为短期和长期人道主义需要筹措资金，人道主义筹资工作近年来发生了重大变化。1991 年，鉴于复杂的紧急情况日益增多，大会通过了具有里程碑意义的第 46/182 号决议，呼吁联合国在领导和协调国际社会努力以支援受灾国家方面发挥“独特的中心作用”。该决议附件载有一整套商定原则以及加强联合国系统紧急人道主义援助协调体制框架和机制，其中包括指导性的人道主义原则、防灾、备灾和待命能力，包括紧急供资安排和快速反应措施。

20. 该决议还规定了紧急救济协调员的职责，规定设立机构间常设委员会(机构间常委会)，制定联合呼吁程序并设立中央应急基金，后者是一个现金流转机制，目的是确保联合国系统各组织迅速协调一致地应对紧急状况。紧急救济协调员和驻地协调员/人道主义协调员主要负责协调有关组织的紧急援助，与其合作，促进从救济活动迅速顺利地过渡到复原和发展。1992年，救灾协调处并入人道主义事务协调厅(人道协调厅)的前身——人道主义事务部(人道部)。联合国国际减少灾害战略(减灾战略)国际秘书处接替国际减少自然灾害十年秘书处，其主任由主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员兼任。

增加扩大人道主义服务

21. 这些机构的活动以及业务组织主要依赖传统的自愿捐助资金。现有的筹资系统由捐助方主导、被动、资金缺口大、协调不力。造成这种情况的根源是联合国系统内人道主义服务不断扩大。根据第46/182号决议的规定，联合国系统各组织和实体继续响应各自职权范围内提供紧急援助的请求。大多数人道主义和发展组织设立和加强了紧急情况管理机构。其各自理事机构有权审查并确定其储备金和其他应急筹资安排，以加强业务能力，迅速反应、协调有序地应对紧急情况。这些能力包括针对具体部门的紧急情况评估和支持外地活动，而且紧急人道主义行动与社会-经济复苏努力挂钩。

22. 与此相对照的是，紧急救济协调员的作用仅限于推动其他组织应对紧急状况筹措应急基金，不涉及社会经济复苏努力。

动用军事和民防资产

23. 此外，自1990年代初以来，在发生自然灾害时动用军用资产的情况十分普遍。动用军事和民防资产救灾奥斯陆《指导方针》最初于1994年拟定，后于2007年修订。《在复杂紧急状况下动用军事和民防资产支助联合国人道主义活动的指导方针》(军事民防资产指导方针)于2003年通过。这些准则的通过，便利了在2005年空前大规模的部署军事部队和资产，以应对印度洋海啸的人道主义需要，以及其他不可避免的和例外的为保护平民部署军事资产，因而能够推动在复杂紧急状况下提供人道主义援助。

24. 虽然第66/119号决议强调人道主义援助根本上属于民事性质，但大会确认军事能力和资产可用于支持实施人道主义援助。

25. 自1999年以来，安全理事会制定了一个全面框架，在构想和平特派团时，将保护平民问题置于重要位置，特别是通过其第1265(1999)号和第1894(2009)号决议以及其关于在武装冲突中保护平民的备忘录(见S/PRST/2009/1，附件)，争取更有效的保护。安全理事会设立了一个保护平民问题非正式专家组，其中紧

急救济协调员和人道主义机构，在特派团启动和拟定特派团任务规定时定期提出他们的观点，以确保在提供人道主义援助的同时保护平民。

26. 几乎所有维持和平特派团都负有保护平民的职责：联塞部队和联海稳定团负有明确的提供人道主义援助的使命。其特遣队与各人道主义群组密切合作，包括在外地的那些保护和后勤群组。在复杂的紧急情况下，特遣队和民政干事可以参与保护弱势群体，例如妇女和儿童；稳定安全条件；处理性别暴力问题；建立保护环境，包括促进法律保护；与当地居民合作执行建立信任速效项目；排雷行动；协助和提供有利于倡导和提供人道主义的手段；境内流离失所者和难民回返；支持负责解除武装、复员和重返社会(复员方案)的国家机构，以及安全部门改革。

27. 在缺乏这种能力的地方，利用特遣队的工程和后勤能力是不可避免的。联合国承担相当大的维持和平行动费用以及进行平民保护的维持和平文职人员员额(见下文第六章的分析)，但尚未确定一种工作方法，能够有效和积极主动地动用这些军事资产，开展人道主义行动，同时尊重民事-军事协调的原则，而不是在军事和民事行动者之间建造防火墙。

28. 因此，人道主义和其他相关服务多样化和专业化，使联合国人道主义系统发挥中央协调职能更具挑战性。

B. 为人道主义行动提供资金

29. 联合国经常预算为联合国核心协调职能提供的资金保证很少。关于救灾协调处及其后继机构，即由紧急救济协调员管理的人道部和人道协调厅，其核心活动的费用由经常预算和未指定用途的预算外捐款来承担。1990年以来，联合国为人权和人道主义事务调动的经常预算资源大幅增长，1990-1991两年期为8.310亿美元(即联合国预算总额的3.9%)，到2010-2011两年期增长为3.266亿美元(6.3%)。但是，这些资源在为联合国系统人道主义领域的经常预算和预算外活动筹集的资源总额中只占不到2%。¹⁰

30. 通过联合呼吁程序和紧急呼吁程序提供的资金和承付款从1992年的21亿美元¹¹增加到2010年的79亿美元。¹²但是，这些呼吁都是根据具体紧急情况提出的。捐助者出于地缘政治和双边关系的考虑做出的反应因受灾国家、部门和紧急情况所处阶段而不同。这些呼吁是根据人道主义国家工作队/联合国国家工作

¹⁰ 联检组，《2012年人道主义筹资审查的背景材料，2013年，附件三》，见<http://www.unjiu.org/>，以下称“背景材料”。

¹¹ 人道协调厅，《人道协调厅文告-联合呼吁程序》，2010年6月。

¹² 见fts.unocha.org。

队在实地按群组做出的战略需求评估和规划、以自下而上的方式提出的。但是，为了使捐助者更了解情况，各机构也制订单独的一揽子筹资呼吁方案。按群组和部门对各个项目进行所谓的“项目化”导致很难统筹各个部门的跨部门目标和方案拟订。

31. 比如，人道主义界在卢旺达危机中的表现受到批评后，¹³ 推出了若干举措，以提高人道主义行动的成效和问责。2003年6月，主要人道主义捐助者认可了“人道主义捐助的原则和良好做法(良好人道主义捐助做法)”，¹⁴ 其中重申人道主义行动应遵循人道、公正、中立和独立的原则，并概述了指导人道主义筹资的一般原则，特别是“努力确保根据需求评估并适应需求情况，灵活、及时地筹集资金……”。¹⁵

32. 2004年12月发生印度洋海啸后，大会在2005年1月19日的第59/279号决议中强调，需要超越简单的紧急救援，支持中期和长期恢复、重建和减少风险的努力，并促进许多不同利益攸关方以及人道主义机构和组织之间的合作。2005年1月在日本神户举行的世界减灾会议通过了《2005-2015年兵庫行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》，这代表着各国政府就下述问题达成共识，即如何将灾害管理和减少灾害风险的各个阶段统一到一起，并加强发展机制和行为体在减少灾害风险和应急工作中的参与，以实现协同增效。

33. 联检组对联合国人道主义系统在印度洋海啸灾害期间的应急和减少灾害风险方面的经验进行了全面审查，¹⁶ 指出了全球人道主义系统存在的结构性缺陷，建议进行统筹治理，并拟订一项关于信托基金和预算外信托基金及其支助费用的资金筹措和行政管理的规划和管理框架。

34. 大会欢迎并注意到联检组的报告和其他报告，认为有助于努力查明和评价从海啸灾害中吸取的经验教训，以更好地协调应灾和灾后恢复工作，并提高其成效。¹⁷

¹³ 见 S/1999/1257，《对联合国在1994年卢旺达灭绝种族期间的行动的独立调查报告》，1999年12月15日，第3页。

¹⁴ 2003年6月，德国、澳大利亚、比利时、加拿大、欧洲联盟委员会、丹麦、美国、芬兰、法国、爱尔兰、日本、卢森堡、挪威、荷兰、联合王国、瑞典和瑞士核可了这些原则。良好人道主义捐助做法集团目前有37个成员。

¹⁵ 见 <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>，第5和6段。

¹⁶ 联检组，《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》，(JIU/REP/2006/5)，A/61/699-E/2007/8，2006年。

¹⁷ 大会第62/91号决议，执行部分第3段和脚注6。

35. 为进一步执行良好人道主义捐助做法原则，同时根据在应对印度洋海啸和达尔富尔危机等其他危机方面的经验，联合国系统在紧急救济协调员的倡议下采取了一些改革措施。紧急救济协调员在评价和改革过程中与机构间常设委员会及其成员开展协作。2005年，紧急救济协调员委托进行了一项独立审查，即人道主义应急审查。¹⁸ 这一审查对现有和新出现的紧急情况的人道主义筹资是否足够、及时和灵活提出建议，其中涉及严格指定用途资金和“被遗忘的紧急情况或被忽视的需求”问题。根据审查提出的建议，紧急救济协调员发起了“人道主义改革”，通过加强可预测性、问责制和伙伴关系提高人道主义反应的成效。这项改革包括四个主要支柱：¹⁹ 通过群组方式加强协调；加强人道主义协调员的领导；适当、及时、灵活和可预测的人道主义筹资；加强联合国与非联合国行为体之间的伙伴关系。

36. 在这一背景下，大会在2005年12月第60/124号决议中，将中央应急循环基金升级为中央应急基金(应急基金)，在对原定贷款机制部分自愿捐款5 000万美元的目标基础上，增设赠款部分，每年最高限额为4.5亿美元。应急基金是各国、非政府组织和私人慈善捐助者不指定用途即实缴的捐款。如果能对之进行战略管理，则可以根据具体情况，为所有类型未得到满足的时间紧迫需求提供资金，²⁰ 并填补/补充现有供资机制方面的差距，从而加强紧急救济协调员的协调职能。

37. 人道主义改革还促成在实地建立应急基金和共同人道主义基金，其资金来源为政府和私人捐助者的自愿捐款。这些都是集合基金(即多方捐助信托基金(捐助基金))，由实地多个捐助者提供捐款。共同人道主义基金由联合国开发计划署(开发署)经管，人道主义协调员担任方案主管。人道协调厅国家办事处代表人道主义协调员管理共同人道主义基金和应急基金，后者充当应急基金的保管人。

38. 在这一层次上，有通过联合呼吁程序以外的呼吁筹集到的各种资金。此外还有为满足救济、恢复、减少灾害风险、重建和发展等不同目标而建立的各种多方捐助供资机制，这导致各部门之间资源分配不平等和重复分配的现象。恢复和重建涉及冲突后和灾后恢复的不同进程范畴内的其他捐助基金机制，以及促进发展、建立和平和建设和平的共同国家评估和联合国发展援助框架(共同国家评估/联发援框架)及对恢复和重建国家经济的投资。因此，各个机构发挥多重作用，

¹⁸ C. Adinolfi 等，人道主义应急审查，联合国紧急救济协调员兼主管人道主义事务副秘书长委托编写的独立报告(2005年8月)。

¹⁹ 人道协调厅，人道主义改革的四个支柱，参阅 http://www.terzomondo.org/library/essentials/The_humanitarian_reform-Four_Pillars.pdf。

²⁰ 见人道协调厅，“中央应急基金救生标准”，2010年1月，参阅 <http://ochaonline.un.org/cerf/HowtoApply/CERFGuidance/tabid/5818/language/en-US/Default.aspx>。

既是其供资机制的行政管理者，又是人道主义行动以及向重建过渡这两项紧密相关任务的执行者。

39. 一个国家存在不同的捐助基金制度和集合基金机制，这本身就是一个问题。在海地、苏丹和其他地方，除了由多伙伴信托基金办公室经管的联合国捐助基金外，还有世界银行经管的捐助基金以及联合国政治事务部(政治部)经管的和平与稳定基金。这一现象似乎常见于往往受到重大灾害影响的处于复杂紧急局势中的国家，在这些国家部署了联合国综合特派团，并根据秘书长关于综合特派团规划流程的指导方针制定了特派团综合战略框架，²¹ 涉及每个特派团和联合国国家工作队的所有有关成员。综合战略框架支持受灾国家努力恢复和平与安全，采取早期恢复举措并开展恢复和重建工作。由于存在多个多方捐助集合信托基金，在协调方面存在一系列挑战。

40. 这些基金吸引了更大范围的捐助者捐款，特别是非发援会的捐助者，从而在实地可以获得更充足的资金。但仍需澄清的是，在这些基金参与东道国各个群组 and 部门的人道主义工作的同时，东道国政府和社区如何适当地主导不同筹资机制的规划、协调和管理。检查专员认为，尽管联合呼吁程序提供的筹资规划机制可以为捐助者提供指导，但是，如果在受灾国家没有一个联合统筹的全系统范围的战略规划框架，则捐助者的工作成效往往不大。

三. 全球人道主义筹资的最近趋势

A. 灾害数量稳步增加²²

41. 人道主义行动的环境和情况在不断演变。过去十年，灾害的次数增加，这在很大程度上反映了全球气候变化。2001年至2010年，每年平均发生384起灾害，影响到120个国家，受灾人数约为2.32亿，死亡人数大约为107 000人，经济损失达1 093亿美元。²³ 根据灾害流行病学研究中心的记录，2011年，共发生了302次自然灾害——大多是地球物理现象导致的，例如日本东北地区的地震和海啸——估计有29 780人在灾害中丧生，受灾人数为2.06亿，经济损失达3 660亿美元，这是有记录以来最高的。在这一年中，估计16个国家的至少5 100万人需要某种形式的人道主义援助。

²¹ <http://www.undg.org/index.cfm?P=1100>。

²² 灾害的定义是“社会运转受到的严重破坏，对人类生命、健康、财产或环境构成重大和广泛威胁，无论其起因是意外、自然还是人类活动，也无论是突然发生还是复杂和长期过程的结果”。见1998年6月18日在芬兰坦佩雷通过的《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，第1条第6款。

²³ 灾害流行病学研究中心，《2011年灾害统计评论》，http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2010.pdf。

42. 1990年代初，武装冲突数量达到高峰，一年就有50起，这反映了国内冲突显著增加。虽然此后这一趋势有所减缓，但在21世纪最初十年，武装冲突2010年仍达31起，2011年上升到37起，主要是非洲大陆和中东部分地区的冲突增多。²⁴ 2011年底，估计共有2 640万境内流离失所者，²⁵ 此外估计还有1 520万难民。²⁶

43. 对应这些趋势，全球范围的人道主义援助也显著增加，十年间翻了一番，从2000年的67亿美元增加到2010年的188亿美元，2011年为171亿美元。²⁷ 2000年至2010年，联合国系统提供的与人道主义援助有关的资金从27亿美元增加到74亿美元。²⁸ 人道主义援助是最重要的部门，2005年至2010年，这一部门在发展方面的业务活动的总支出中占大约30%。²⁹

B. 人道主义系统日益复杂

44. 大规模的灾害，无论是自然、人为还是与冲突有关的灾害，都会造成民众流离失所，并危及他们的生活和生计。为保护流离失所者，恢复和重建他们的社区和基础设施，不仅需要立即行动，也需要采取中期和长期对策。人道主义援助与早期、往往是长期的恢复和发展努力相结合，已经成为日益复杂和关键的一个领域，而且资金需求巨大，需要有及时付款的有效工具和可持续的资金承诺。保护平民日益成为联合国系统各个组织人道主义责任的一部分，特别是在综合特派团的东道国。

45. 如上文所述，目前尚没有单一政府间机制为整个联合国系统的人道主义和与人道主义有关事项提供政策制定、协调、治理和战略管理。目前的人道主义筹资系统一定程度上依靠联合呼吁程序和紧急呼吁这两个机制规划紧急人道主义援助筹资，并为捐助者提供指导。集合资金在一定程度上发挥金融机制的功能，

²⁴ Lotta Themnér 和 Peter Wallensteen, 乌普萨拉冲突数据方案数据特刊, 和平研究杂志, 《武装冲突, 1946-2011年》, 2012年。

²⁵ 境内流离失所问题监测中心, 挪威难民理事会, 《2011年全球概览: 冲突和暴力导致的境内流离失所者》, 第13页, 见 [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/\\$file/global-overview-2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/$file/global-overview-2011.pdf)。

²⁶ 难民署, 《2011年的全球趋势》, A/66/81-E/2011/117, 见 <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>。

²⁷ 2006年和2012年“全球人道主义援助报告”, 发展举措, Koward Court, Jocelyn drive, Wells, BA5 IDB, UK。“对发展中国家的资源流动统计”显示, 官方发展援助总额从2000年的728亿美元增加到2010年的1 300亿美元, <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>, 表6。

²⁸ 见 A/67/94-E/2012/80, 第20页。

²⁹ 同上, 表5。另见 A/66/79_E/2011/107, 图二十二。

处理和引导捐助者捐款，以便在国家一级按专题、部门和地区来实现捐助者共有的具体目标。但集合基金既不治理、也不管理所有相关组织和非政府组织提供的整体人道主义筹资。

C. 人道主义行为体和金融手段增多

46. 对应这样一个分散框架和多种多样的资金需求，人道主义行为体的数量也在增加而且多样化，资金来源和捐助者也是如此。国家和国际非政府人道主义组织(如红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合会)、红十字国际委员会(红十字委员会)以及乐施会和无国界医生组织等其他国际非政府组织)与政府间行为体开展合作，比如开发署、联合国儿童基金会(儿基会)、粮食署、世界银行和国际移民组织(移民组织)，并与联合国维持和平行动合作，以便在必要时为人道主义行动提供保护。成立于2002年的全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)是一个多机构金融机构，目的是为防止和减轻这三种疾病的影响筹集资金。值得注意的是，还有数百个非政府组织和其他团体，比如活跃在印度尼西亚班达亚齐和海地的组织。在这种情况下，迫切需要更有效地协调这一领域众多行为体的工作。

47. 在总部和外地两级均建立了若干筹资机制，以补充各个组织直接接受来自政府或私人捐助者的资金这一传统双边供资方式。人道协调厅管理和经管各种信托基金，包括在总部的中央应急基金³⁰和在外地的应急基金或扩大人道主义应急基金。人道协调厅也充当基于国家的共同人道主义基金的方案主管，开发署作为管理机构为共同人道主义基金提供行政支助，但索马里的共同人道主义基金除外。³¹除了这些基金，在一些受灾国，还有开发署和(或)世界银行经管的以灾后恢复和重建为重点的捐助基金。儿基会、联合国人口基金(人口基金)和粮食署等组织建立了自己的预先供资机制和由捐助者供资的专题基金，专门用于提供各个组织在战略规划和方案中确定的人道主义服务项目。

48. 这些基金通常用于资助在预防危机和灾害及复杂紧急情况的恢复、包括国家重建领域开展活动，在受灾国家缺乏足够发展资金的情况下，这些基金都与人道主义援助密切相关。2006年，作为联合国改革的一部分，启动了联合国建设和平基金，其任务是在冲突后防止重新陷入暴力冲突。该基金有两个筹资机制：即时反应机制和建设和平与恢复机制。

³⁰ “主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员(下称“协调员”)将全盘负责基金的筹资决策和方案管理。”见ST/SGB/2010/5，第1.5段。

³¹ 在索马里，共同人道主义基金的管理人是人道协调厅，而不是开发署。

49. 减灾战略由其秘书处提供支助，并得到全球减少灾害风险平台的支持，其核心职能不仅包括发展，也涵盖防灾、减灾和备灾等与减少灾害有关的人道主义领域。³² 这一战略旨在建立抗灾能力，并将减少风险办法纳入应急准备、响应行动和恢复方案。但是，在发生大规模和严重的长期危机时，最需要进行战略管理和规划，这时就会遇到重大挑战。在大多数利益攸关方的议程上，减少灾害风险处于靠后的位置，因而在重大危机期间难以可持续地减少风险。

50. 在应急和恢复以及过渡到重建和国家建设方面已有多种供资机制。但是，这些机制依赖自愿捐款，而这些捐款由单独的治理框架来管理。此外，不同立法机关确定的方案目标不成体系，可能导致工作重复，降低了向受灾国交付方案的效率。

D. 全球人道主义资源流动趋势

51. 检查专员利用发援会的数据，审查了援助流量的总体情况。人道主义领域的官方援助流量在人道主义援助总量和紧急援助两方面都呈上升趋势。³³ 检查专员发现，人道主义援助流量有以下明显趋势。

52. 过去 10 年，人道主义援助在官方发展援助总额中所占比例大幅增加。发援会的数据³⁴ 显示，尽管近年来出现了金融危机，官方发展援助流量在过去 10 年继续增加，2010 年达到 1 300 亿美元的最高水平。人道主义援助显著增加，2010 年的数额为 131 亿美元，几乎占援助流量总额的十分之一，仅次于对政府和民间社会部门的援助。

集中于局势脆弱国家和易受灾害国家

53. 官方发展援助和人道主义援助集中于局势脆弱国家和易受灾害国家(见下图 1 和 2)。官方发展援助流量的详细资料表明，紧急官方发展援助仍高度集中在苏丹等少数几个局势脆弱国家，过去几年其实际数额有所增加。2005-2009 年，应急筹资中的最大部分流向局势脆弱国家(180 亿美元)。提供给易发生自然灾害国家的应急资金总额(约为 80 亿美元)超过为备灾和防灾提供的资金(分别为 1.46 亿美元和 5.36 亿美元)。为重建和恢复提供的援助仍集中于这两类国家，总额为 27 亿美元。³⁵

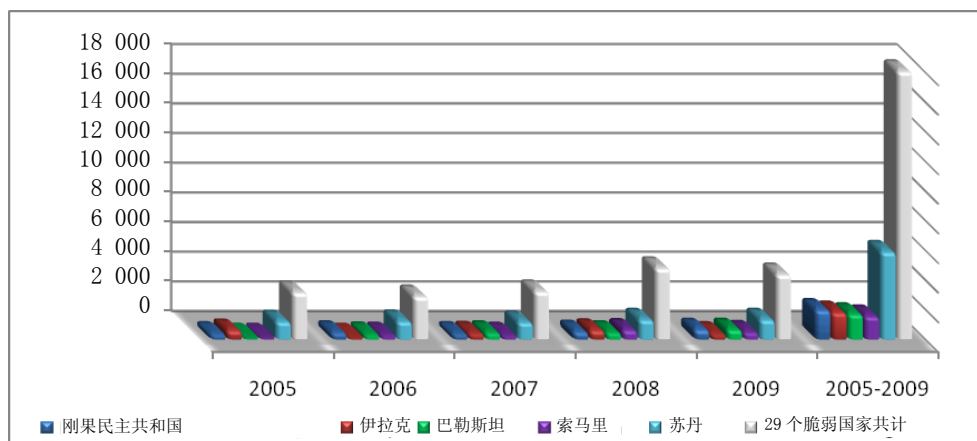
³² A/RES/56/195。

³³ 同前，联检组《背景材料》。

³⁴ 经合组织发援会，“官方发展援助五十年”，2010 年其实际数额达到最高水平，为 1 290 亿美元。

³⁵ 见联检组网站上的《背景材料》图 6。

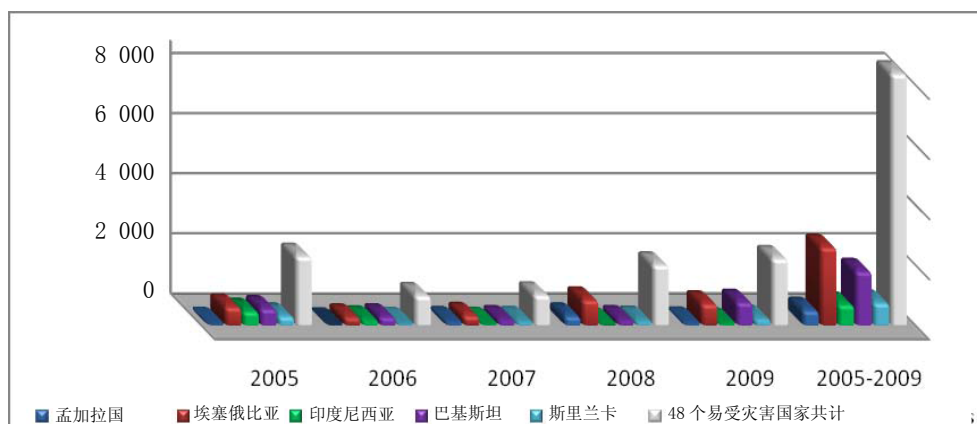
图 1.
为局势脆弱国家³⁶ 或冲突中国家提供的应急官方发展援助流量



注：单位为时价百万美元

来源：经合组织-发援会数据库，世界银行

图 2
为易受灾害国家³⁷ 提供的应急官方发展援助流量



注：单位为时价百万美元

来源：经合组织-发援会数据库、紧急事件数据库 (EM-DAT) 和世界银行

³⁶ 世界银行定义，至 2010 年 10 月 19 日。

³⁷ 易受灾害国家界定为世界银行全球减灾和灾后恢复基金列为优先/捐助者指定用途的国家，或 2005 年至 2009 年期间，按时价计算每年自然灾害造成的平均经济损失超过平均国内生产总值的前 30 个国家。美利坚合众国属于损失/国内生产总值前 30 之列，但因其对所做分析没有意义而被排除。

为防灾和备灾提供的资源迅速增长

54. 尽管为防灾和备灾提供的资源显著增长，但总额仍然很小。发援会提供了在以下三个人道主义援助分领域的供资数据：应急，防灾和备灾，重建和恢复。在应急方面提供的官方发展援助流量每年增加了 8.6%。向局势脆弱国家提供的用于防灾和备灾的官方发展援助增幅极大，每年增长近 200%；对易受灾害国家的援助数额每年增长 150%以上，但数额仍然较小。

55. 同样，世界银行的一份报告指出，过去十年，人道主义援助流量总额的五分之一用于救灾和应急，用于防灾的人道主义资金所占份额迅速增加，从大约 0.1% 增长到 0.7%，但数额仍然极少。³⁸

为恢复活动提供的资金不足

56. 吸引资金以资助开展早期恢复活动也是国际捐助界关切的一个重大问题。上述世界银行报告指出，对防灾的援助流量略有增长，而 2008 年至 2009 年，对重建、救济和复原的援助额停滞在低于前几年的水平。美洲开发银行一个研究小组对 16 个拉丁美洲国家接受的援助与其灾害损失之间的关系做了回归分析，结果显示，灾后阶段提供的用于恢复与重建的国际援助平均可弥补 8.6% 的直接灾害损失。³⁹

57. 世界银行的报告确认，防灾及恢复和重建工作的性质往往意味着要做出长期发展支出，而应急侧重的是紧急救济和(或)拯救生命活动，以及尽早恢复生计。为了打破发展援助和应急之间的对立，检查专员指出，许多易受灾害国家正在或应该建立国家综合灾害管理系统，将灾害中和灾害后阶段结合起来。用于防灾的资金流量略有增长，这表明正在着手努力从应急转向早期恢复和防灾、减少风险和重建，这不仅要依靠政府机构，也有赖于民间社会和市场行为体的参与。

向利用联合呼吁程序以外的其他呼吁程序进行筹资的国家提供的资源流量

58. 将人道主义筹资延伸到与灾害有关的发展筹资存在一定限制，因此大批受灾国采用联合国人道主义呼吁程序(联合呼吁程序/紧急呼吁)以外的其他替代性呼吁途径进行筹资。

59. 在实地访问中，几个机构告知联检组，一些区域的国家政府通过自己的渠道筹集资金，这些渠道可能与联合国机构在灾害期间和灾后阶段采用的典型的联合呼吁程序或紧急呼吁程序并行或在这些程序之外。联合国粮食及农业组织(粮农

³⁸ 世界银行，《自然危害、非自然灾害及有效预防的经济学》，http://www.gfdr.org/gfdr/sites/gfdr.org/files/nhud/files/NHUD-Report_Full.pdf，第 9 页。

³⁹ Freeman 等，《灾害风险管理》，美洲开发银行(2003 年，华盛顿)，第 52 页。

组织)、美洲开发银行、开发署和儿基会在这方面提供了具体例子。有几个机构通过自己的渠道,在国家、区域和全球各级组织了筹资活动。联合国难民事务高级专员公署(难民署)、儿基会和粮食署以及红十字委员会和红十字与红新月联会等人道主义机构不时利用联合呼吁程序/紧急呼吁程序之外的程序发出呼吁,以满足业务活动的资金需求。在没有发出机构间紧急呼吁或在呼吁启动较晚的情况下,儿基会会发出呼吁。与现有联合呼吁程序并行的所有呼吁都与联合呼吁程序保持协调。在早期恢复和其他一些领域(比如社区恢复、减少灾害风险、诉诸司法和排雷),开发署常常是这些呼吁的一部分。在灾害期间和灾后,世界银行、区域开发银行和其他区域组织也筹集资金。

60. 根据 2011 年全球人道主义援助报告,为了向布基纳法索、伊拉克、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和伊拉克难民区域应急计划提供资金,2010 年,联合国在联合呼吁程序以外发出了几项人道主义筹资呼吁,数额为 16 亿美元,但只筹集到其中的 43.7%,而紧急呼吁确定的资金需求比例为 70%。⁴⁰

61. 2005 年至 2009 年,13 个国家完全或部分使用了联合国/联合呼吁程序以外的人道主义援助渠道。⁴¹

62. 在这 13 个国家中,8 个是低收入或中上收入经济体,呈现出由政府自己协调资金筹措的趋势。是否利用和依靠联合呼吁程序,取决于各个东道国对灾害管理业务活动的治理和自主能力。

63. 一份简要分析显示,有新的行为体进入这一领域,同时出现了联合呼吁程序或紧急呼吁程序以外的新捐款模式。2000 年至 2008 年,来自非经合组织/发援会捐助国的资金数额有所增加,占所报告人道主义援助总额的 6%,其人道主义援助数额在 2010 年达到 6.22 亿美元。⁴² 在某些大规模灾害引起的紧急情况下,除了传统捐助者提供捐款,新的捐助者也承付大量资金,其中许多通常是紧急援助的受援国。沙特阿拉伯是应急救济基金新的和最大的捐助国,2010 年,向海地捐款 5 000 万美元。2010 年,据报印度提供了 3 650 万美元人道主义援助,比 2000 年的 20 万美元大幅增加。⁴³

⁴⁰ 见全球人道主义援助报告,第 61 页。

⁴¹ 为了与通过非联合呼吁程序提出的呼吁进行比较分析,联合呼吁程序发出的呼吁包括联合国利用人道协调厅的人道主义呼吁机制处理的所有呼吁。这些机制包括联合呼吁程序或紧急呼吁程序(不管其名称如何)。《背景材料》附件二载有发援会此类援助流量汇编。

⁴² 人道协调厅财务跟踪处。

⁴³ 见 <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?indepthid=91&reportid=94011>。

64. 私营部门和慈善组织提供的援助资金也在改变整体筹资局面。由于国家、个人、非政府组织、私营公司和其他实体等新捐助者越来越多，目前的供资和认捐额远远超过联合呼吁程序或紧急呼吁预定的筹资目标，或者未使用后两者即已筹集大量资金。

65. 某些重大自然灾害规模空前，后果超越国界，因此国际社会自发地做出反应。这种反应源于国家间的团结和相互依存感。媒体的宣传报道使人们认识到灾害的全球影响，更加强了这种团结和相互依存感。

66. 2005年，为印度洋海啸灾害发出的紧急呼吁共筹集到62亿美元，而通过联合呼吁程序确定的资金需求为9.8亿美元。大多数资金(约50亿美元)来自联合呼吁程序以外的私人 and 官方双边捐助者，特别是红十字与红新月联合会和其他非政府组织。这些资金不仅用于紧急救济需要，还用于早期恢复、重建和减轻灾害影响。在通过联合呼吁程序承付或筹集到的资金中，一半以上在两年之后仍未支付。至于对灾后工作的承付款，其支付情况仍然不明。

67. 除了印度洋海啸，卡特里娜飓风(2005年)和2011年3月11日发生的东日本大地震和海啸也吸引了大量外国援助，尽管没有发出任何多边呼吁。就卡特里娜飓风而言，美利坚合众国收到世界各地认捐8.54亿美元。⁴⁴ 对日本地震和海啸，到2011年11月底，各国政府、非政府组织、私营公司和个人提供的资金和认捐总额达到11亿美元，其中约88%完全是个人和私营组织捐款，从而使日本成为2011年国际人道主义筹资四大受援国之首。

68. 全面的循证评估可以使提供给受灾国的所有资源得到更有效的利用。但是，上述捐款并不是根据这种评估做出的。因此，有可能出现援助竞争、未经要求提供赠款以及筹资重复和重叠的现象。

69. 这些情况表明，必须：(a) 对受灾国的人道主义筹资需求进行循证需求评估，不论其为工业化国家还是发展中国家；(b) 战略性地利用需求评估，以指导国际媒体将援助资金引向最需要资金的部门和群体。

70. 为了及时、可预测和可持续地规划和提供充足资源，**检查专员认为，联合国系统需要根据对人道主义资金供需情况及资金在受灾国分配和使用情况的历史和部门趋势的实际评估，制定战略性财务规划框架。**

71. 从上述情况中可以明显看出，某些受灾国比另一些国家越来越频繁地需要较长期的外国援助。这些国家是易受灾害国家和局势脆弱国家。必须根据各国的具体情况，预测这些国家的资金需求，这也是让多边和双边捐助者参与提供援助的

⁴⁴ 见白宫，《联邦政府对卡特里娜飓风的反应：教训》，<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/> (2011年11月25日)。

一种可信方式，使其事先满足受灾国家的资金需求，帮助受灾人口顺利从应急过渡到早期恢复、防灾、降低风险和重建。为此，通过共同人道主义行动计划进行的初始筹资应与共同国家评估/联发援框架进程的中期和长期筹资密切配合。

72. 落实以下建议可望加强联合国系统各组织提供人道主义筹资的有效性和可预见性。

建议 1

秘书长应要求紧急救济协调员作为机构间常委会主席，确保以联合呼吁程序为工具，制订战略性财政规划框架，以便：

(a) 满足受灾国的全面资源需求，对应急到早期恢复、预防、减少风险和重建等工作提供持续援助，根据易受灾害国家和局势脆弱国家的具体情况，对这些需求进行切合实际的评估；

(b) 使所有人道主义行为体都参与共同的循证需求评估，以及时、可预测及可持续地筹集和提供充足的资源。

四. 人道主义筹资治理框架

73. 所谓冷战结束以来，人道主义筹资和救灾和紧急救济行为者显著增加，这一领域的非政府组织数目估计增加了十倍以上。联合国系统大多数组织都有某种形式的灾害管理任务和机构。军事特遣队有促进和保护人道主义援助行动和在极端情况下提供某种形式的人道主义援助的任务，包括保护受灾平民。众多人道主义行为者也包括个人和私营部门捐助方和国际组织。正如上文所详述，人道主义服务的扩散和专业化使联合国人道主义系统的中央协调职能日益困难。

74. 竞相争取资金，不同的筹资和支离破碎的筹资工具管理可能对筹集和分配人道主义行动产生不利影响。现行系统缺乏一个政府间机制，提供强有力的全系统治理，也缺乏联合国机构间应灾和减灾的战略管理和规划框架。在这方面，检查专员重申其以前的建议，⁴⁵ 即会员国应建立一个联合国人道主义援助方案，以及一个全系统论坛，讨论政策和人道主义行动经费的筹措问题，以政府间委员会的形式统筹处理应灾和减灾政策，并协助大会监督提供给联合国系统的人道主义援助资金的管理。

A. 为核心人道主义协调提供可预测的资金

75. 核心和(或)经常资源是使政府能够对秘书处的活动行使集体治理的主要工具。然而，这些资源只为一小部分人道主义行动提供经费。应当利用更大比例的

⁴⁵ 见 JIU/REP/2006/5，建议 7。

联合国经常预算和摊款支持人道主义活动，包括协调。正如行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)关于联合国 2012-2013 两年期经常预算第 27 款(人道主义援助)的建议所指出：人道协调厅的经常预算部分⁴⁶ 应得到加强，以提供更充足和可预见的资金，用于协调人道主义行动和对紧急状况的反应。事实上，尽管建议增加人道协调厅的经常预算部分，但预算外资源预计仍占人道协调厅 2012-2013 两年期所需资源总额的 94%。

76. 负责第 27 款次级方案 3(减少自然灾害)的实体是国际减灾战略秘书处，由大约 115 个员额组成，其中除了一个，均由 2012-2013 两年期 6 490 万美元的预算外资源供资。2011 年，大会在其第 65/157 号决议(执行部分第 15 段)确认，需要为执行减灾战略提供更多及时、稳定和可预测的资源，并请秘书长考虑如何最有效地支持减灾战略秘书处，以确保其秘书处的业务获得充足的资源。对此，秘书长提出一项建议，以部分满足这一需要，即从分摊预算中拨款给该次级方案下负责减少灾害风险的机构间协调机构国际减灾战略秘书处。因此，大会最近为减灾战略批准了一个 D-1 职等经常预算员额，费用为 262 700 美元(见 A/66/6(Sect. 27))。虽然这一发展是为核心人道主义协调提供可预测资金方面的进展，但应更系统地考虑经常预算资源的筹集和使用。检查专员回顾每个两年期，联合国依照大会第 52/12 B 号决议都为开发署提供近 220 万美元赠款，为预防危机和复原局(复原局)工作人员职位提供经费。⁴⁷ 2006 年，联检组建议秘书长委托对赠款的使用情况进行一次独立评价；⁴⁸ 评价还没有进行。

77. 还应给支助外地的协调活动提供更充足和可预测的预算外资源。最近的评价，例如中央应急基金五年评价⁴⁹ 和共同人道主义基金评价，⁵⁰ 提出了一个问题，需要加强为支助这些集合筹资机制的外地工作人员提供经费。监督厅还报告缺乏足够的工作人员管理海地的应急救济基金。应分配部分支助协调的资金，或者使用一定百分比的这些资金的支助费用，为这些外地筹资机制的有效管理提供经费。另一个应进一步探讨的可能性是设立一项支助预算，将所有支助费用和(或)外地一级的联合管理设施结合起来。

⁴⁶ 见联合国预算第 27 款，次级方案 2——协调人道主义行动和对紧急状况的反应。

⁴⁷ 见第 16 段。

⁴⁸ 见 JIU/REP/2006/5，第 89 段。

⁴⁹ 给联合国主计长应急基金五年评价报告的建议 11(第 106 页)说：“从联合国秘书处收取的 3% 的基金管理费中抽出一个百分比，用来加强驻地协调员和人道主义协调员及人道主义事务协调厅在国家一级的监测能力。”

⁵⁰ 共同人道主义基金评价：综合报告(第 33 页)说：“由于为人道协调厅的人道主义筹资供资是临时性的，因此人道协调厅自身在每个国家的基金管理费用应以基金的一定百分比支付。”

78. 另一个关切问题是缺乏用于群组协调的明确供资机制。为解决这一问题，人道协调厅规定如果有关牵头机构需要为外地群组协调经费筹措资金，应将其纳入综合/紧急呼吁。⁵¹

79. 检查专员认为，秘书长应在人道协调厅和联合国主计长的支持下，确定以何种方式和手段加强对外地的协调和共同支助事务的供资，包括从集合资金分配的资源，即利用联合方案支助费用或其中未指定用途款项的专用比例。

B. 更具战略性地规划人道主义筹资

80. 如大会第 46/182 号决议所述，人道主义筹资应基于中立、公正和独立的原则。提供资金根本条件的前提是进行了需求评估以及有效依赖当地的挽救生命能力和程序。然而，正如最近群组方式评价报告⁵²所指出，到目前为止，需求评估的重复和质量差异依然存在。此外，主动提供的实物和资金援助越来越普遍。所有这一切都使基于共同循证需求评估的注重成果的规划成为一个挑战。

(a) 建立协调的需求评估

81. 现已在全球一级采取若干举措，促进联合或协调的需求评估。联合国发展集团(发展集团)，包括开发署、经合组织/发援会、欧洲联盟委员会、世界银行和区域开发银行，制定了需求评估方法，例如灾后需求评估和灾后恢复框架、冲突后需求评估和过渡时期筹资指导方针草案：在过渡背景下取得更好的成果。

82. 2009 年 3 月，机构间常委会成立了需要评估工作队。工作队已有一套工具和产品，以协调和促进跨部门的需要评估，如人道主义危机协调评估业务准则(2011 年 2 月最后确定)、关键人道主义指标、机构间常委会协调评估共用人员和名册、一项能力建设方案，以及一个人道主义信息总汇和名册。这项工作最终可促成开发一个工具，以集中和提出人道主义需求的全面情况，很可能促成制定一项全球人道主义援助战略规划框架，利用多群组快速评估方法，将有助于联合呼吁程序的循证决策。

83. 传统的人道主义援助机构，如难民署、儿基会、粮食署以及粮农组织和世界卫生组织(世卫组织)，其需求评估一直基于东道方和当地社区提供挽救生命的能力，并不寻求取而代之。例如，粮食署 2008-2013 年战略目标⁵³是根据某一国家或区域可获得的当地挽救生命能力，提供粮食援助，满足特定需求和优先事项，利用比较复杂的需求评估方法和工具，如弱点分析和绘图。检查专员认为，在今

⁵¹ 见人道协调厅，2012 年联合呼吁程序规则，第 30 页。

⁵² J. Streets, F. Grünwald, A. Binder, V. de Geoffroy, D. Kauffmann, S. Krüger, C. Meier, B. Sokpoh, 群组方式评价 2 综合报告，2010 年 4 月，第 50 页。

⁵³ <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp228800.pdf>。

后所有全面人道主义需求评估方面，联合国系统组织和实体不应忘记东道方和当地社区的挽救生命的能力和其他能力。

(b) 人道主义应急战略的定义

84. 预期联合呼吁程序周期和共同人道主义行动计划定义将向受影响民众、人道主义援助界和捐助方介绍人道主义应急战略的情况，包括与受影响国家进行协商，设想、确定需求优先次序和应急计划。应急计划应基于准确及时评估受影响社区的整体需求，酌情考虑到应急反应与恢复、发展和建设和平活动之间的联系。联合呼吁程序准则鼓励非政府组织将其项目纳入联合呼吁，即使从联合呼吁程序以外获得双边供资。其执行方式应提供正在开展的人道主义活动的全面情况。如前所述，还有非联合呼吁程序进程，联合国和非联合国系统组织，例如红十字委员会、红十字会与红新月会联合会和国际移徙组织，已经筹集大量资金。2011年，联合呼吁程序为海地筹集了1.98亿美元，非联合呼吁程序筹集了1.82亿美元。此外，一些国际非政府组织，例如红十字会与红新月联合会和红十字委员会在联合呼吁程序外筹集了大量资金，包括私人捐款，例如在印度洋海啸之后。2010年，为无国界医生组织提供的私人资金达到11亿美元。⁵⁴ 因此，提高联合呼吁程序之外的资源流动的透明度至关重要。

85. 此外，联合呼吁程序往往对早期恢复重视不够，供资不足。联合呼吁程序科正试图解决这一问题，确保在联合呼吁程序的每个人道主义群组将早期恢复纳入主流。根据情况，可以在每个待处理主要部门的具体早期恢复应急计划中提出群组应急反应范围之外干预工作的早期恢复领域，例如治理、法治、非农业生计、土地和财产、重返社会以及基本和社区基础设施。⁵⁵ 事实上，联合呼吁程序不仅应确定人道主义应急战略的范围，还应通过群组方式规定与恢复、重建、发展和建设和平战略的联系。

86. 人们普遍认为，人道主义援助和发展援助是相辅相成的，而且作为减少灾害风险的组成部分，人道主义应急准备能够挽救生命，是一项成本效益高的投资。各国政府在《兵库行动框架》⁵⁶ 以明确的语言对这一点达成共识。在关于应对印度洋海啸的报告⁵⁷ 中，联检组建议为管理和协调人道主义援助、减少灾害风险和应灾活动拟订一项一体化联合战略和全系统规划框架，还向联合国系统行政首

⁵⁴ 见 2011 年全球人道主义援助报告第 19 页。

⁵⁵ 见 2012 联合呼吁程序准则，<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1257532>，第 37 页。

⁵⁶ 人道主义事务协调厅，机构间常委会人道主义筹资小组，W0/1010/3604/7，2010 年 11 月，附件一，第 1 页。

⁵⁷ 见 JIU/REP/2006/5。

长协调理事会(首协会)提出建议,联合国系统各组织应实施成果管理制做法,以连贯一致的方式管理方案和资源。

87. 然而,首协会尚未落实这一建议。目前,尽管通过了《兵库行动框架》,成为确保发展和人道主义部门之间协调的指导框架,但是即使在联合国系统各组织之间,对于灾害管理整个期间和(或)整个周期向受灾民众提供一致、系统、持续援助的内容和方式,都没什么一致意见。为了提出一个共同的定义,各机构应该牢记需要构想一个概念,主要基于挽救生命,但又包含有利于复原和发展的生计和早期恢复之间的联系,并考虑到粮食署通过的紧急情况的定义(见上文第7段)。

(c) 战略性地使用军事资产

88. 为人道主义援助供资并不是从救济、恢复和重建到发展的一条线。在复杂的紧急情况下,在部署维持和平综合特派团的地方,紧急援助和其他类型的灾害管理措施相互混合。由于持续的复杂紧急情况,如果危险局势重新升级,也应持续提供紧急援助,而早期恢复、保护生计和援助难民和境内流离失所者需要并驾齐驱。

89. 军事民事协调是人道主义行动的一部分。采用的战略不同——从两个社区的共处到合作,取决于具体的政治和安全紧急情况。事实上,人道主义行为者越来越担心被视为人道主义行动政治化,部分原因是模糊了联合国维持和平特派团军事和政治组成部分之间的区别。

90. 1999年以来,根据《联合国宪章》第七章,维持和平行动越来越多地获得授权,采取军事手段保护面临肉体暴力威胁的平民。维持和平行动为在复杂紧急情况下开展工作的人道主义机构提供武装护送以及人道主义排雷行动援助。在极少数极端情况下,人道主义机构无法接触受影响民众,维和人员还可以代替人道主义机构分发人道主义援助物资。如果没有其他办法,作为最后的手段,常常为这些人口提供食物、水、住所、保健和医药。

91. 据检查专员的保守估计,2011/2012财政年度,联合国维持和平和建立和平活动在保护平民上花费的资源占整个业务资源的5%和维和行动文职员额总数的9.1%(见联检组网站本次审查背景材料的附件五)。军事人员通过速效项目提供医疗和粮食援助等服务在受影响社区赢得民心,对此,秘书处估计2009-2010两年期筹集了1 250万美元,而维持和平行动部/外勤支助部2007年2月关于速效项目的政策指示批准每年约7 000万美元的速效项目预算,占有关的维和行动所需资源的1%。

92. 确实,检查专员发现了一些实例,军事特遣队为南达尔富尔军事敌对行动造成的当地流离失所者提供人道主义援助。⁵⁸ 检查专员与总部维持和平行动部和外

⁵⁸ 例如见2008年12月(A/64/566,第31段),2010年12月(达尔富尔混合行动安全局势最新情况2010年12月22日和24日以及2011年1月3日、10日和11日)的实例。

勤支助部工作人员讨论了他在苏丹的调查结果，特遣队非洲联盟/联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和联合国苏丹特派团(联苏特派团)在苏丹为南达尔富尔流离失所者提供粮食、水、住所、医疗服务和安全支助。虽然工作人员承认这种在极端情况下对境内流离失所者的援助是有理由的，但检查专员感到不满意的是，秘书处没有收集足够的分类数据和信息，为特遣队的援助类型提供足够的透明度。

93. 检查专员还注意到，在联合国总部和在外地，例如在海地和苏丹，军事和民事之间的隔离仍然过于严格。提高透明度的一个可能办法是综合特派团的高级官员，例如担任副秘书长特别代表的人道主义协调员以及部队指挥官，应采取主动行动，并对改进民事与军事的接合部负责。在维持和平行动部预算执行情况报告和向安全理事会定期提交的关于保护平民的报告中，应更广泛地报告何时、何地、为什么授权使用军事资产支持人道主义援助的实例。

94. 在发生自然灾害的情况下，特别是 2010 年 1 月海地地震后，军事民事关系不那么紧张，当时秘书长要求联海稳定团利用一切现有手段，在需要的地方支持和协助人道主义行动。⁵⁹

95. 在海地，人道主义组织利用工程营清除瓦砾，重建医疗和保健中心，恢复公用事业，例如水和卫生服务。海地特派团的成功很大程度上取决于联合国行动通过联海稳定团的统筹职能以及连贯一致地履行多种职能，而在实地的高级官员，即特派团的秘书长特别代表和秘书长副特别代表，为这些提供了保障，他们把联合国驻地协调员、人道主义协调员和驻地代表的授权结合起来。⁶⁰

96. 执行以下建议可望加强联合国系统内人道主义行动的问责制和协调。

建议 2

秘书长应提高作为支持受影响人口的最后手段直接使用军事资产的透明度和问责，在向大会提出的关于维持和平行动部预算执行情况的报告中以及在提交安全理事会的关于平民保护的定期报告中，更多地报告这种情况和筹集的资源。

⁵⁹ 见 2010 年 1 月 20 日联合国秘书长给当时的代理秘书长特别代表的信。

⁶⁰ 2010 年海地地震后，大规模部署了外国军事力量，除了作为联合国海地稳定特派团(联海稳定团)的一部分采取行动的现有军事和警察部队，美国、加拿大、日本和一些拉丁美洲和欧洲国家的特遣队提供了最初的后勤支援。日本自卫队提供了后勤服务，修复道路和医院，为粮食署和其他机构修建了人道主义仓库。美国部队恢复了杜桑-卢维杜尔国际机场的空中交通，并修复港口。在紧急情况之初部署的其他军事能力包括空运、紧急医疗支援和后勤。见 ODI HPN，联合国人道主义军民协调机构应对海地地震，2010 年 8 月 31 日。

C. 将短期和长期筹资联系起来

97. 大会第 46/182 号决议确认，应急、恢复、重建和发展之间存在明显的关系。因此，提供紧急援助应该有助于恢复和长期发展，确保从救济顺利过渡到复原和发展。联合国系统发展援助组织应在早期阶段参与，并在现有任务授权范围内与负责紧急救济和恢复的组织协作。尽管该决议规定驻地协调员/人道主义协调员应负责协调国家一级人道主义援助从救济到发展的过渡，但该阶段没有为其提供全系统的筹资工具，以履行这种协调职能。

98. 在关于过渡筹资指南草案中，⁶¹ 冲突与脆弱性问题国际网络强调了阻碍更有效地运送援助的严峻挑战，包括援助手段越来越各行其是。⁶² 重大紧急情况下人道主义界和发展界之间的割裂阻碍了连贯一致地利用资源。捐助方根据国家计划和受援国请求承诺发展基金，因此发展供资的实现一直十分缓慢。此外，传统捐助方不愿意为早期恢复、恢复和过渡活动提供发展资金，原因是难以预先与受援国商定援助的方式。

99. 因此，虽然基本服务的需求得到人道主义供资的满足，但其他优先事项，例如促进提供基本服务的能力建设和早期恢复中重建生计，仍未得到解决或供资。人道主义财政工具往往铺得太开，难以满足早期恢复阶段越来越广的人道主义需求和目标，缺乏资金阻碍了人道主义非政府组织的工作。仍应建立机制，缩小人道主义活动和发展活动的供资差距，包括为开展早期恢复活动。

100. 移徙组织和难民署为弥补当地和全球两级的资金缺口，推出了不同的可供使用的财政资源，并敦促其区域和当地办事处利用这些资源，与其他人道主义和发展组织竞争。鉴于人道主义筹资机制更加复杂和多样，人道协调厅、开发署和世界银行应共同努力，在驻地协调员/人道主义协调员帮助下，汇编人道主义组织在实地可以使用的业务供资设施和机制，促进信息共享，以更好地协调对受影响人口的援助。

101. 应考虑到每个受影响国家的特殊需要。必须更好地统筹筹资，以满足受紧急情况影响国家的特殊需求。每个阶段都会出现需要，从救济、恢复和重建到过渡筹资进程制约的各个阶段都是这样。例如，紧急救济协调员/共同人道主义行动计划范围内拟订的紧急阶段援助，如帮助住帐篷的境内流离失所者，应该有顺理成章的措施后继，如促成返乡的过渡和永久住房，并应与恢复和发展措施有机地联系在一起。

⁶¹ 见冲突与脆弱性问题国际网络，《过渡筹资准则草案——支持脆弱国家的一致和可持续过渡》，2011 年 9 月，第 6 页。该词与人道主义行为体所谓早期恢复相关联。

⁶² 同上，第 3 页。

102. 检查专员确定了促进过渡筹资的一些良好做法。一些捐助方已经通过了全面灾害风险管理政策，不仅解决挽救生命的需要，而且解决恢复和发展的需要。挪威在保护受影响平民的人道主义行动框架内推动人道主义援助；日本⁶³提供了一揽子援助方案，包括紧急救济、恢复和重建，以及加强受影响社区备灾和应对灾害复原力的能力建设。这些政策符合《2005-2015年兵库行动框架》，特别是国际劳工局(劳工局)、减灾战略、人道协调厅和开发署联合制定的《国际灾后恢复纲要》。

良好做法实例

3R 机制：救济、恢复与和解

联海稳定团和人道协调厅在海地制定的 3R 机制是一个良好做法。应急准备基金最初是在挪威和瑞典帮助下于 2007 年在海地设立的，包括两个捐助基金，目的是在人道主义协调员/驻地协调员的全面监督下，解决海地的应灾、恢复与和解需要。这两个捐助基金一是恢复与和解基金，旨在协助实现社会稳定，促进关键地区的和解并在该国其他地方援助民主进程；另一个是应急救济基金，旨在使合作伙伴能够迅速协调地作出反应，处理与自然危害相关的灾害引起的意外需要。这些基金试图提供与发展方案的联系。后来撤销了恢复与和解基金，因为认为不属于人道协调厅的任务。然而，这种过渡筹资机制是迫切需要的，但目前却在海地缺失。

103. 像海地这样的国家，局势脆弱，易遭受自然灾害以及灾害的潜在和深层原因的影响，我们在联合国国家工作队的对话者常称之为海地社会“沉默危机”的症状，需要一个长期过渡战略和为救济、恢复、重建和发展筹资。

104. 在海地，综合战略框架替代了联发援框架，使国家工作队和联海稳定团结合起来。综合战略框架基于海地国家恢复和发展行动计划为联合国提供一个综合框架，预计将再延长三年左右。综合特派团所在的另一些国家也创建了类似的综合战略框架。这是一项积极的创新，反映出将人道主义、维持和平和发展行为者的职能纳入一个特派团的可行性和可取性。然而，尽管在恢复和重建活动中发挥了重要作用，世界银行不受这一框架的约束。此外，实地人道主义组织和联海稳定团的协调仍然成问题。

105. 检查专员认为，秘书长应阐明共同人道主义行动计划、联发援框架、综合战略计划和框架如何作为基础，使联合国系统所有组织在整个过渡期间向受灾国家提供一体化的人道主义业务援助。

⁶³ 日本外务省，《人道主义援助政策大纲》，2011年8月，http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/outline_hap.pdf。

D. 克服指定用途的负面影响的努力

良好的人道主义捐助

106. 大会正式确认了人道主义捐助的原则和良好做法,⁶⁴ 并呼吁捐助方坚持这样做, 根据评估所确定的需求, 按比例提供充分、及时、可预测和灵活的资源, 包括为资金不足的紧急情况, 并考虑为共同人道主义基金提供早期和多年承诺。⁶⁵ 捐助方应按照经评估的需求比例提供资金, 并有当地受益人更多的参与, 满足受援国恢复和发展长期的需要和战略优先事项, 并减少指定用途, 以便提高供资安排的灵活性, 按人道主义协调员可能提出的要求供资。

集合资金的经验

107. 人道主义集合基金, 如中央应急基金、共同人道主义基金和应急准备基金, 已试图解决捐款专用的负面影响。虽然这些集合基金提供的资金有时软性地指定用途, 但确定了下列良好做法。

108. 捐助方同意不指定向这些基金捐款的用途, 但在共同人道主义基金和应急准备基金的情况下“软性”指定资金给某个特定国家。通过人道主义协调员的协调领导, 确保资源的优化利用。以赠款为基础的中央应急基金快速应急窗口和应急准备基金涵盖对紧急情况反应的初期阶段。共同人道主义基金通常涵盖范围更广的活动, 包括早期恢复, 其中包括一个紧急准备基金, 使人道主义协调员能够应对意外紧急情况。人道主义协调员可以确定准备金的确切数额, 同时考虑到各种人道主义资金总体资金供应情况(在苏丹共同人道主义基金, 最低水平是承付资金的 10%)。

109. 除了这个准备基金, 共同人道主义基金的资金分配用于已列入联合呼吁程序或国家工作计划的人道主义项目。人道主义协调员有权决定资金分配并管理和协调资金的使用。一个共同人道主义基金咨询小组提供咨询意见, 其构成是捐助方、国家工作队和非政府组织代表, 由人道协调厅人道主义筹资科国家办事处提供支助。人道主义协调员的独立权限确保按照利益攸关方共同商定的框架, 在国家一级最佳利用可动用资金。

110. 2011 年初, 人道协调厅苏丹办事处完成了苏丹共同人道主义基金工作范围⁶⁶ 和业务准则的修订。主要特点是建立年度工作计划和资金分配框架的同意进程(每年约为 1.20 亿至 1.40 亿美元, 占苏丹 2009 年外国人道主义援助总额大约 13 亿美元的 10%)。

⁶⁴ A/58/99-E/2003/94, 附件二。

⁶⁵ 见大会第 66/119 号决议, 执行部分第 23 段。

⁶⁶ 见《苏丹共同人道主义基金订正工作范围》, 2011 年 10 月。

良好做法实例

尽量减少捐助方交易费用，尽量扩大当地的参与

在苏丹，捐助方很高兴通过协商和同侪审查将其愿望反映在年度项目提案中。每个代表团全年平均每周花一天时间进行这种协商，但可以了解到其对话者、民间社会、当地和国际非政府组织以及苏丹政府职能部委的建议和意见，对这种实质性的收益感到满意。这似乎是个革命性的行动，国家协调体现在人道主义援助的所有实质性事项上，有当地社会的参与和群组/部门领导的协助。这项试验将怎样有助于发展基于社区的人道主义援助和恢复方案和机构仍有待于观察。

111. 人道协调厅在苏丹发挥重要的协调作用。苏丹工作计划框架内制订的项目可以由共同人道主义基金基于集体的和参与式的管理办法提供资金。苏丹共同人道主义基金协商进程提供了为满足当地社区需求确保需求评估和捐助方资金一致迈出第一步的例子。检查专员认为，这在其他国家也是共同人道主义基金的一个普遍特色。这个办法通过广泛利用共同人道主义基金的协商进程，可以减轻捐助方驱动和指定用途财政援助的负面影响。

112. 在较小程度上，应急准备基金还促进在国家一级与捐助方的协商。如果共同人道主义行动计划或类似的规划以及确定优先次序框架已经存在，应急准备基金就在共同人道主义行动计划框架和目标范围内开展工作。然而，应急准备基金往往不直接向联合呼吁程序范围内的项目提供资源，因为其重点是新的和意外需求。为了审查建议，人道主义协调员得到一个机构间审查委员会的协助，其中包括联合国机构和非政府组织的代表。人道主义协调员还得到一个咨询委员会的支持，其中包括联合国各机构、捐助方和非政府组织代表，该咨询委员会就战略和政策问题提供咨询意见。

113. 与此对照，有关中央应急基金拨款的决定没有与实地捐助方进行广泛的协商。在国家一级，为中央应急基金赠款申请确定优先事项由人道主义协调员/驻地协调员牵头，有国家工作队或人道主义国家工作队的参与，有时包括捐助方和各国政府的代表。人道主义协调员/驻地协调员提交赠款申请，群组牵头机构给予支助，并牵头编写各自部门的建议。最后决定是联合国总部紧急救济协调员应中央应急基金秘书处的建议作出的。

114. 检查专员认为，在设立了共同人道主义基金和(或)应急准备基金的国家，秘书长应通过驻地协调员/人道主义协调员，确保应急基金的规划融入现有筹资治理进程。如果没有设立基于国家的集合基金，应建立治理机制，确保向所有利益攸关方就应急基金申请进行协商，包括联合国各机构的代表、红十字与红新月

联会、非政府组织和其他相关利益攸关方。此外，还应酌情考虑建立补充应急基金的基于国家的集合基金机制。

115. 根据反映有效地适用了良好人道主义捐助做法原则的集合筹资机制的积极经验，检查专员的结论是，现在有可能为联合国系统制定一套良好共同人道主义筹资原则。

116. 落实下述建议可望加强问责制和不同人道主义集合基金之间交流良好做法，并减轻指定用途的负面影响。

建议 3

大会应授权秘书长，在机构间常委会支持下，就一套良好人道主义筹资原则提出建议，倡导软性指定用途和参与式办法，同时考虑到国家一级共同人道主义基金的基于方案的包容性管理和治理安排方面的良好做法，以及通过良好人道主义捐助做法倡议取得的经验。

E. 确定人道主义援助和恢复会议的共同程序

117. 人道协调厅组织的救济、恢复和重建国际援助会议极少。而 2010 年 3 月 31 日在纽约举行的“海地走向新未来”国际捐助方会议是由世界银行和开发署联合组织，在海地政府合作下和在巴西、加拿大、欧洲联盟、法国和西班牙的支持下，由美利坚合众国和联合国联合主办的。193 个联合国会员国都得到邀请。许多捐助方会议是由世界银行和区域银行等主要捐助方和发展组织举办的。在少数情况下，秘书长任命会员国的政治领导人为特别代表或特使，并为其提供支助办公室，负责协调承诺和援助。

118. 除了定期联合呼吁程序活动(例如启动苏丹工作计划联合呼吁程序等)，这些会议尤其具有现实意义，可以实现未得到满足的要求。秘书长的印度洋海啸和海地特使或代表发挥了重要作用，推动确定了海啸和地震灾害应急、恢复和重建不同阶段的总体需要，以及确定所有捐助方的供资和承诺。为了帮助受援国更好地重建自己的国家，特使/代表办公室通常跟踪和记录这类供资，一直到重建和发展投资阶段，而不论人道协调厅的联合呼吁程序和财务跟踪系统框架，同时对照受影响人口和国家的实际需要，指出承诺方面的差距。

119. 可以认为，这样的会议往往是应在受影响国家有地缘政治担心的捐助方提出倡议召开的，很少进行循证需求评估。由于这些会议往往涉及重建，其范围远远超过对紧急情况的联合呼吁。由于依赖良好人道主义捐助做法原则并采用扩大的共同呼吁概念，汲取了联合呼吁程序和需要评估工作队的需要评估准则，截至

2011年12月2日，非洲之角四个受干旱影响国家呼吁获得资金高达24亿美元需求的75%。⁶⁷

120. 即使认定由捐助方负责组织会议更为适当，联合国也应倡导会议坚持适当的需求评估标准和程序，依照公正、中立、独立和人道主义的原则提供援助。

121. 落实下述建议可望提高特设国际援助会议的人道主义筹资成效。

建议 4

秘书长应在人道协调厅和开发署支持下，与国际金融机构合作，为举行和组织救济和重建会议制订准则，确保依照公正、中立、独立和人道主义的原则，为处于紧急状况的国家承付资金，包括为资金不足和(或)被忽视的人道主义危机承付资金。

五. 人道主义供资工具的管理

A. 战略管理框架

122. 大多数从事人道主义行动的联合国机构按照其特别的任务授权、不同的筹资程序和方式、极为不同的操作程序投入并使用资源，其机构政策和程序差别也很大。在缺乏全系统核算总资源需求和支出计量框架的情况下，早先联检组报告中建议的在全系统建立全面成果管理制缺乏依据。

123. 战略管理框架需要关于其活动的资源需求和支出的全面数据和信息，只有具备这些数据和信息，才能进行规划、方案拟订、预算编制和评估。事实上，在1995年，可靠的机构间报告机制被废止，到目前为止，一直在使用行政协调委员会(行政协调会)的系统内方案和资源的方案分类工具，使得现有联合国统计工具越来越不适应战略规划和资源管理的需要。

B. 主要财务工具分析

124. 检查专员审查了联合国和其他人道主义行动机构使用的各种财务工具。这些行动包括支持和促进人道主义援助的人道主义援助和相关发展和(或)维持和平行动。审查展示了总部和外地大量各式各样的供资机制和工具，反映了有关组织所处理的不同类型的灾害(包括自然灾害、复杂紧急状况和人为灾害)以及各组织工作所针对的阶段——从防灾、减灾到救灾、早期恢复以及恢复、重建和发展。

⁶⁷ 人道主义事务协调厅，非洲之角危机情况报告，第25号(2011年12月2日)，第6页。

125. 供资工具有两种：(一) 支持外地应对紧急状况活动的中央核心能力；(二) 专用于特定紧急状况和灾害的紧急救济和恢复援助。前者包括共同人道主义支助事务和预支付供资机制，如中央应急基金和其他任何紧急供资储备。后者包括项目或方案活动，无论是由联合国机构总部管理的传统的信托基金安排，还是外地管理的多方捐助者信托基金和(或)集合/共同基金。

126. 一些联合国机构使用内部提前筹资机制⁶⁸或在紧急状况或危机发生时在总部一级筹集的基金。这些工具是国家工作队可在短时间内(往往在收到申请后几个小时内)可动用的首选工具。不同机构叫法不同：粮农组织有紧急救济活动特别基金；劳工组织有快速行动基金；儿基会有一个内部储备基金——紧急方案基金，这是一个应对紧急状况的贷款机制。这是本组织最快和最可靠的紧急资金来源，它能够在 24 小时内发放。这一机制对中央应急基金有重要的补充作用。粮食署(直到最近)有三个提前供资机制：立即反应账户；周转基金，其中包括一个预先采购基金和一个直接支助费用预付基金。执行局决定于 2010 年将直接支助费用预付基金并入周转基金。⁶⁹

127. 大多数机构每年或一年两三次向各自财政或预算和规划委员会提出最新财务报告。检查专员注意到，这些机构的计划是这些资金将在两至三个月的短期内可供使用。机构使用的许多基金规模较小，如这些机构内部流动性不足，将求助于中央应急基金的贷款部分。

128. 除这些储备金以外，各机构还从其核心或非核心预算中筹集资金，以满足紧急需求。各机构通过各自的呼吁程序，或通过参与联合呼吁程序/紧急呼吁程序筹集资金。如果无法通过这些过程获得充分和及时的捐助资金，或者这些资源已告枯竭，将求助于中央应急基金赠款窗口。儿基会的紧急方案基金为在紧急状况刚刚发生时作出快速反应提供了可能。在收到其他主要捐助者援助之前，中央应急基金拨款使这种反应能够持续，并扩大规模。这两个基金在范围上是互补的：中央应急基金为挽救生命的干预措施提供早期支持，而内部储备金提供即时启动资金，并支持传统上可能不属于中央应急基金职责范围的一系列广泛的儿童干预措施(例如备灾)。

1. 中央应急基金

129. 2005 年 12 月，大会第 60/124 号决议将中央应急循环基金升级为中央应急基金，目的是确保“对人道主义紧急状况作出更可预测和更及时的反应，目标是根据酌情与受影响国协商后查明的需要和确定的优先事项，促进尽早行动并做出

⁶⁸ 详见关于这些预先供资机制的附件六。

⁶⁹ 世界粮食计划署管理计划(2010-2011 年)第四次最新情况说明，2011 年 1 月(WFP/EB.1/2011/5-A/1)。

反应以减少生命损失，加强满足时间紧迫的需求的能力，加强在供资不足的危机中人道主义反应的核心要素。”⁷⁰

(a) 赠款窗口

130. 中央应急基金赠款部分有两个窗口：(一) 快速反应窗口，占该基金用来应对突发紧急状况、时间紧迫的危机或现有危机迅速恶化所造成的人道主义挽救生命需要的资金的三分之二；(二) 资金不足紧急窗口，占基金的三分之一。⁷¹

131. 中央应急基金的年度目标是 4.5 亿美元。⁷² 不过中央应急基金自成立以来，总收入一直在这个目标上下波动。⁷³ 2008 年，中央应急基金向 55 个国家提供了资金，较大笔资金的流向是阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、肯尼亚、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和苏丹。2009 年，中央应急基金为 51 个国家提供了资金，较大笔资金的流向是朝鲜民主主义人民共和国、大韩民国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、尼日尔、菲律宾、索马里、斯里兰卡、苏丹和津巴布韦。更近期，2010 年，中央应急基金向 46 个国家提供了资金，较大笔资金的流向是乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、肯尼亚、尼日尔、巴基斯坦、斯里兰卡、苏丹和也门。

132. 约谈的中央应急基金执行组织一些代表解释说，秘书长关于中央应急基金应对巴基斯坦水灾和智利地震的资金分配的决定，与对其他情况相比不够严谨。据报，对一些经历了热带风暴和洪水的中美洲国家和尼日尔干旱危机的资金分配经过了技术审查和预算审查，以确保项目建议书确实符合中央应急基金预算准则。

133. 虽然“挽救生命”是人道主义行动中的一个核心概念，但是如果没有可操作的人道主义援助或人道主义行动定义，就会导致各机构之间工作重复。除了根据需要评估工作队指标制定的客观标准，人道协调厅秘书处没有制订任何其他基本人道主义需要的客观标准。不过，这些指标仍处于试验阶段。如果实地没有制定这类标准，作出武断决定的风险就会增加，受灾国的待遇可能厚薄不均。一些资助项目属于中长期的项目，例如，粮农组织的以工换酬方案或粮食署的以工换粮方案。联合国秘书处并未试图确立严格的人道主义援助概念。据中央应急基金秘书处所述，有关决定是根据特定情况下的同情心，“根据当时情况作出的”。

⁷⁰ 见 A/RES/60/124，第 4 页，第 15 段。

⁷¹ 秘书长公报 ST/SGB/2010/5。同上，第 1.3 段。

⁷² 同上，第 1.3 段。

⁷³ 中央应急基金的使用情况各年都有不同，从 2008 年的 4.29 亿美元到 2010 年的 4.73 亿美元。

为共同事务供资

134. 检查专员注意到，中央应急基金可为实施挽救生命的活动，或打通通往受影响人口的通道所必需的共同支助事务及时提供资金，不过，除了特定紧急状况反应以外，为部署人道主义共同支助事务分配中央应急基金资源似乎没有统一的标准。而支助事务是人道协调厅任务的重要组成部分。事实上，各种不同类型的共同事务(如后勤、共同安保措施、应急通信、航空、协调、多机构评估)的供资采用了不同的标准。⁷⁴

供资的及时性

135. 中央应急基金不直接向非政府组织提供资金，这一直是一个关切问题，特别是由于非政府组织从中央应急基金执行机构获得资金需要很长的筹备时间。中央应急基金秘书处宣称，最终项目建议书提交后，批准项目最多需要三天。事实上，紧急救济协调员在收到最终项目建议书后批准项目的平均时间，据报 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间，快速反应窗口从 2.7 个工作日缩短到 2.4 个工作日，资金不足紧急窗口从 5.4 个工作日缩短到 4.4 个工作日。⁷⁵ 不过，在国内提交前准备提案阶段以及机构内部支付机制方面，不同国家和机构差别很大。例如，泛美卫生组织无权直接与中央应急基金签署谅解书而必须通过世卫组织签署，从泛美卫生组织/世卫组织国家办事处向联合国协调员驻受灾国国家办事处提交项目起，到泛美卫生组织收到世卫组织允许其确立拨款的通知这一过程中，不断有延误发生。⁷⁶

136. 粮农组织最近对中央应急基金功能的审查中指出，实际平均筹备时间为初次向救济协调员提交国家工作队/人道主义国家工作队快速反应窗口建议后 35 天和初次提交资金不足紧急窗口建议后 51 天。⁷⁷ 此外，对中央应急基金在乍得的增值效应的独立审查报告说，“2009 年 5 月，快速反应赠款从驻地协调员/人道主义协调员最后提交全套中央应急基金赠款申请到救济协调员签字的时间是 3 天”，“最令人不安的是从初次提交日到最后提交日所花费的时间在 38 天至 45 天之间。”⁷⁸ 检查专员还获悉，儿基会和世卫组织 2011 年初为苏丹达尔富尔提出的一

⁷⁴ 见人道协调厅《中央应急基金拯救生命标准》、中央应急基金《紧急状况信息和通信技术设备和服务供资办法》，以及中央应急基金《联合国人道主义空运服务供资办法》。

⁷⁵ 见 A/66/357, 第 9 页。

⁷⁶ 例如，泛美卫生组织针对智利地震于 2010 年 3 月 11 日向中央应急基金提交了一份项目建议书，2000 年 4 月 16 日，泛美卫生组织才收到开立拨款的授权。

⁷⁷ 粮农组织，粮农组织由中央应急基金供资的干预措施评估，2010 年 10 月，第 37 页。

⁷⁸ 见 John Watt, Review of the value added of CERF in Chad, 2010 年 11 月 28 日至 12 月 4 日，第 4 页。

些健康和水、环境卫生和卫生项目，在初次提交项目建议书后 50 多天才被批准。然而，救济协调员无法跟踪国家一级在提交前阶段所采取的步骤。

137. 中央应急基金秘书处提供的下表概述了处理中央应急基金提交给资金不足紧急窗口和快速反应窗口赠款部分的建议所需平均天数。“初次正式提交至最后提交”期间意指初次提交至收到材料齐备可供批准的修订建议书之间的工作日数。“最终提交副秘书长批准”期间意指从收到一个涉及中央应急基金秘书处关切问题的可接受建议及其获得救济协调员批准之间的工作日数。其余两列是项目正式批准后付款过程所涉步骤。应当指出的是，此表不包括中央应急基金秘书处称为“提交前阶段”的在国家一级编写和讨论建议书草案的阶段，这一阶段有可能明显长于上述例子所示。

中央应急基金及时性：2008 年 1 月至 2011 年 12 月

| 窗口 | 从向中央应急基金秘书处初次正式提交建议书到最后提交 | 从最后提交到副秘书长批准 | 从副秘书长批准到签署谅解书 | 从签署谅解书到付款日 | 总天数 |
|----------|---------------------------|--------------|---------------|------------|------|
| 资金不足紧急窗口 | 14.0 | 5.1 | 5.2 | 5.4 | 29.6 |
| 快速反应窗口 | 7.1 | 2.7 | 4.9 | 5.0 | 19.7 |

资料来源：中央应急基金秘书处

138. 检查专员认为，救济协调员应指导收到初次正式提交的建议书前后可接受的项目建议书审批和资金拨付筹备时间和期限，并不断监测期限的遵守情况。

(b) 贷款窗口

139. 自中央应急基金赠款窗口推出以来，中央应急基金贷款窗口的使用率不断下降。联合国审计委员会只发现有 6 个组织或实体，在 2008-2009 两年期有预付款或截至 2008 年 1 月 1 日有未偿贷款。⁷⁹ 该两年期新贷款总额为 3 260 万美元，只涉及两个实体：对粮食署在刚果民主共和国和埃塞俄比亚项目的 30 万美元贷款，其余贷款给了人道协调厅，即该窗口的主要、实际上也是唯一的经常用户，人道协调厅为若干地点的外地协调借款六次，但没有为总部活动借款。中央应急基金报表显示，截至 2010 年 12 月，中央应急基金贷款窗口未偿贷款不多。

140. 在与中央应急基金秘书处的讨论中还了解到，贷款窗口的使用率极低，几乎未得到使用。2011 年，贷款基金结余为 7 600 万美元多一点⁸⁰（包括 4 950 万美元自愿捐款及应计利息）。

⁷⁹ A/65/5，附录 A。

⁸⁰ Channel Research, 5-Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund-Synthesis Report: Final Draft, 2011 年 7 月 25 日，第 32 页。

141. 检查专员发现，许多机构已经建立了自己的储备金和内部贷款机制，作为供本机构使用的首选工具。粮食署决定，由于本机构的储备金(如立即反应账户基金和周转基金)增加，不向中央应急基金贷款窗口申请贷款，这导致此贷款窗口对于粮食署的增加值下降，同时避免了有关供资和偿还程序的交易费用。尽管儿基会有自己的贷款机制——紧急方案基金(见上文)，2011年，儿基会使用了中央应急基金非洲之角应急贷款机制，启动在索马里的大规模业务活动。检查专员认为，这些机构特有的机制是一种良好做法，可在全系统推广。

142. 人道协调厅没有内部现金流动性基金。秘书长的公告ST/SGB/2010/5指出，人道协调厅本身没有资格获得中央应急基金赠款窗口的赠款。人道协调厅仍将依靠贷款窗口为人道主义协调所涉业务费用供资。

143. 中央应急基金五年评估⁸¹建议将中央应急基金贷款部分减至3 000万美元，余额转至赠款窗口。⁸²该建议已被接受。⁸³大会在第66/119号决议中决定将基金的贷款部分减至3 000万美元，并要求“将3 000万美元以上的任何资金余额，包括所得利息都存入基金的赠款部分并用于这一目的。”大会还“核准紧急救济协调员及相关业务机构在协调员的领导下，在特殊情况下并在时限范围内使用中央应急基金贷款部分，按照各自的任务规定，在外地能力不足的地方加强快速应急协调”。⁸⁴

144. 检查专员认为，需要不断审查中央应急基金贷款便利，同时考虑到人道主义机构的内部预先筹资能力。

145. 以下建议的执行可望加强人道主义反应中的控制和合规情况。

建议 5

秘书长应要求紧急救济协调员责成机构间常委会制定关于建立、补充和提供各机构的应急和恢复基金和储备金的全系统一般准则，以使人道主义和其他有关援助机构能够提供快速和及时的援助，填补所需资金承付与筹集之间的差距。

⁸¹ 同上，第106页。见建议12。

⁸² 对中央应急基金在乍得、毛里塔尼亚和斯里兰卡的增加值的独立审查建议关闭应急基金的贷款便利。见例如John Watt, Review of the value added of CERF in Mauritania, 2010年12月11日-16日, p 12, <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/EvaluationsandReviews/tabid/5340/language/en-US/Default.aspx>。

⁸³ 见A/66/357, 第17页, 第64段。

⁸⁴ 见2011年12月15日A/RES/66/119, 第25-26段。

2. 中央应急基金与其他人道主义集合基金的互补性

146. 虽然中央应急基金准则中提到了中央应急基金与其他人道主义集合基金的互补性，但是中央应急基金秘书处尚未制定关于中央应急基金、共同人道主义基金和外地应急基金之间机构联系的详细准则。

3. 多捐助方信托基金

147. 应急基金和共同人道主义基金均为多个捐助方向实地提供资金的集合基金。应急基金由人道协调厅国家办事处代表应急基金托管人——人道主义协调员进行管理。应急基金由人道协调厅日内瓦总部负责管理。与不直接向非政府组织提供资金的中央应急基金不同，⁸⁵ 应急基金同时对联合国机构和非政府组织开放。⁸⁶ 项目上限根据资金和具体紧急状况有所不同，范围在 100 000 美元至 750 000 美元之间。⁸⁷

148. 共同人道主义基金也是在国家一级设立的集合基金，由担任基金方案主管的人道主义协调员负责管理，但由开发署进行行政管理(索马里除外，索马里由人道协调厅履行管理机构职能)。⁸⁸ 共同人道主义基金的供资对象为根据所在国联合呼吁程序开展的活动，包括早期恢复活动。共同人道主义基金对参与联合呼吁程序的联合国机构和非政府组织开放。然而，与应急基金不同，对于共同人道主义基金，非政府组织执行伙伴不与人道协调厅，而是与作为管理机构并向其发放资金的开发署签订合同(索马里除外)。这就造成了：(一) 人道协调厅分配预算与开发署分配资金之间的时间滞后；(二) 非政府组织合作伙伴面向方案管理机构和基金管理机构的二线报告。

149. 2006 年以来，捐助者仅对苏丹和刚果民主共和国共同人道主义基金的支助就已超过 15 亿美元。资金被同时分配给非政府组织和联合国机构，非政府组织目前收到 40% 的分配资金。人道协调厅的报告指出，刚果民主共和国和苏丹的共同人道主义基金每年各自从捐助者处吸引超过 1 亿美元。

150. 这些集合基金为外地提供了更充足的资金，并从更广泛的捐助群体，特别是非发援会捐助者吸引到捐款。但是仍然需要进行一些改进，以支持有效的人道

⁸⁵ 根据秘书长公报 ST/SGB/2010/5，仅有“联合国、其基金、方案和专门机构以及国际移徙组织有资格申请资金(见第 2 节，第 2 页)。中央应急基金不直接向非政府组织提供资金，这一直是一个关切问题，特别是非政府组织从中央应急基金执行机构获取资金需等待很长时间。

⁸⁶ 详见 2011 年 3 月 23 日应急基金准则草案，第 5 页和全球人道主义援助应急基金简况，2011 年 7 月。

⁸⁷ 在海地，项目上限从 2008 年飓风后的 130 000 美元到地震后的 750 000 美元，再到霍乱爆发后的 500 000 美元。见应急救济基金海地评估报告，第 9 页。

⁸⁸ 开发署在共同人道主义基金中承担三种角色：由开发署多伙伴信托基金办公室担任的行政机构；由开发署国家办事处担任的管理机构；从共同人道主义基金接收资金的参与组织。

主义应急反应，包括：更及时地向非政府组织发放资金；为交易费用供资，这笔费用已从捐助者转给各群组；为国家集合基金的管理的协调和支持功能供资；加强不同供资机制之间的协调；解决群组牵头机构之间的利益冲突；加强对项目的监测，增加对防灾和早期恢复活动的供资。

151. 现行中央应急基金和共同人道主义基金的准则建议，在有共同人道主义基金和应急基金的地方，应酌情在适用情况下，利用共同人道主义基金和应急基金的优先排序和协商结构来促进中央应急基金的资金分配问题讨论。

4. 走向改革

152. 在国家层面的战略规划和供资已通过多捐助方信托基金得到大力促进。但是在国家层面，存在不同用途的各种多捐助者供资机制，从救济到恢复、发展和重建，从而导致各部门之间的资源分配不平等和重复。在一个国家存在不同的多方捐助信托基金和集合基金机制本身就是一个问题。在海地、苏丹和其他地方，除了设在开发署的多伙伴信托基金办公室以外，还有世界银行管理的多方捐助者信托基金，以及政治部管理的和平与稳定基金。

153. 在这方面，检查专员重申，管理这些多方捐助者信托基金的组织应确保协调一致和有效的供资，并以协调一致的方式使用这些资金。它们应借鉴需要评估工作队整体需求评估和呼吁程序的结论，按照目前在非洲之角的做法，通过国家层面的联合呼吁程序和非联合呼吁程序满足整个人道主义供资需求，同时建立一个共同财务报告和监测机制。这种机制将大大增强供资程序所涉国家的自主权和多边托管机构对所募集资金使用的责任。

154. 检查专员还重申需要制订一体化战略规划框架，作为联合国系统各组织在整个过渡期内向受影响国家提供一体化业务人道主义援助的依据。最终还应促成设立一个在国家一级调动资源的综合账户。

C. 保险计划

155. 似乎人道主义/紧急状况方面的组织现在确定财政援助力度时更倾向于计入受灾国的本地能力。在印度洋海啸发生后，印度和菲律宾等少数国家推出了自然灾害保险计划。中国经历四川地震后，也在粮食署的援助下研究这一计划。泛美卫生组织和美洲开发银行继续对拟订国家保险计划持有兴趣，但发现在对预见风险并支付所需费用形成必要的文化和共识方面仍面临巨大挑战。

156. 检查专员获悉，国际农业发展基金(农发基金)和粮食署正通过其气象风险管理基金，为农村贫穷的小农户制定天气指数保险计划。2007年，粮食署获得比尔及梅林达·盖茨基金会给予的大约200万美元，用于在几个国家，如中国和埃塞俄比亚开展试点项目。项目最终发表了一项“农业和农村生计天气指数保险的

潜在规模和可持续性”研究。⁸⁹ 粮农组织主要工作是政策制定和监管，由于财政困难，一直未能开展促进政府间倡议的深入研究。全球减少灾害风险平台也在与国际私营保险公司合作研究这一问题。

157. 以下建议的执行可望加强人道主义行动的成效。

建议 6

大会应根据秘书长的报告，考虑到美洲开发银行、农发基金、泛美卫生组织、开发署、粮食署和世卫组织发起的开创性工作，通过一项能力建设政策，以协助受灾国家制定国家灾害保险计划。

D. 共同人道主义支助事务的资金筹措

158. 2011 年，联合呼吁程序和紧急呼吁筹集了 3.903 亿美元，资助联合呼吁程序参与组织在协调和支助事务部门的活动，⁹⁰ 与 2000 年筹集的 3.19 亿美元相比增加了。对这一部门的全球供资，包括有关双边援助和所有其他报告的人道主义供资，也从 2000 年的 5 820 万美元增至 2011 年的 9.847 亿美元。⁹¹ 这表明这一部门的经费从全球人道主义捐款的 2.9% 增至 7.5%。过去十年，该部门在联合呼吁程序资金总额中所占份额从 5.8% 增至 6.2%。然而，对这一部门而言，联合呼吁程序捐款在全部资金中所占份额从 54.8% 降至 39.5%，尽管对这一部门的需求的全部供资不断增加。

159. 全球资源的管理有赖于联合国可向其合作伙伴提供的中央服务能力。这些服务包括运输和后勤、媒体和信息、电信和信息技术资源、资源调动、安保、房地、仓储、情况调查、银行服务和采购等共同事务。虽然其中许多服务人道协调厅并不总是负责提供，但大会第 46/182 号决议授权该厅采取措施，促进人道主义组织之间的协调与合作，在联合国系统内外调动并确保提供这些服务。

160. 大会第 46/182 号决议所附一系列加强联合国人道主义紧急援助的原则和框架，授权秘书长和紧急救济协调员与有关政府和政府间组织及非政府组织做出适当安排，使人道主义工作者能够迅速获得其应急救济能力，包括粮食储备、应急储备

⁸⁹ 由农发基金和粮食署发表，2010 年，罗马，见 <http://www.ifad.org/ruralfinance/wrmf/index.htm>。

⁹⁰ 联合呼吁程序中“协调和制度服务”的统计数据的定义见机构间常委会关于联合呼吁的文件《项目所属部门》，载于 2012 年 4 月 30 日的网页：<http://www.unocha.org/cap/resources/policy-guidance>。

⁹¹ 截至 2012 年 4 月 25 日的财务跟踪处数据，见：<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-global0verview&Year=2011>。

和人员以及后勤支援。⁹² 联合国还建立了应急救济能力的中央登记册。此外，大会在其第 45/221 号决议中请秘书长在必要时建立特别仓库，使救济协调员能够对发生灾害的国家的紧急需求作出回应。值得指出的是，根据《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，救济协调员承担《公约》条款所规定的业务协调员的任务。⁹³ 秘书长关于人道主义事务协调厅的组织的公报(ST/SGB/1999/8)列明了救济协调员履行这些职能的法定授权，这些职能包括促进调动联合国系统对人道主义活动的国际支持和为紧急救济方案调动资源，包括采取与外地和在外地最佳利用电信的协调办法。

161. 救济协调员的这一政府间任务从未有任何改动。即使中央联络点功能由任何人道主义群组履行，并且支持服务群组的领导作用被交给联合国系统内的任何实体，这也是救济协调员给予群组和有关实体的授权，群组和有关实体最终还是要向救济协调员负责。

162. 从印度洋海啸事件吸取了许多经验教训。人道主义行为体在征聘人员方面出现严重延误，缺乏当地的准确信息，后勤工作遭遇瓶颈和工作重复，使救灾工作困难重重。有鉴于此，提出了一系列建议，要加强机构间常委会的积极做法，加快发展共同事务，如人道主义共同事务总库方法，并在世界各地应用泛美卫生组织的人道主义供应管理系统，以及开展关于这些做法对所有人道主义行为体的相关性的宣传运动。然而，这些尝试尚未落到实处。

163. 在 2005 年人道主义审查后发起的对人道主义共同事务的全面审查尚未完成。机构间常委会尚待审查采取什么办法，以解决其他联合国实体(如对于联发援框架进程和联合国综合特派团而言发展集团和维和部)以及政府和红十字会等非政府组织提供的共同事务之间的所有交互操作性和互动问题。

164. 2004 年，根据其人道主义共同事务小组和研讨会的工作，机构间常委会⁹⁴建立了人道主义共同事务，并把它定义为“在人道主义协调员/国家工作队要求的具体情形中，协助机构间常委会各组织和广大人道主义界的努力的支持功能，由一个或多个组织进行管理，并由一个既有机构间进程给予授权。”当时，机构间常委会在其总库中确定了以下人道主义共同事务：联合国人道主义空运处(空运处)，联合国联合后勤中心，人道主义信息中心，人道主义军民协调(军民协调)

⁹² 见 GA/RES/46/182 附件，第 27、28 和 35(f) 段。

⁹³ 公约于 2005 年 1 月 8 日生效。《公约》规定：应为减灾救灾行动和应有国家的申请提供电信资源；标准程序；取消电信设备的转让和使用方面的监管、许可证发放和关税壁垒；维护外国电信人员的权利和豁免权；准则；行动计划和示范协定。

⁹⁴ 机构间常委会工作组，第 59 次会议(2004 年 11 月 22-23 日)，《最后简要记录和行动要点》，2004 年 12 月 22 日，第 2 页。

和机构间紧急电讯。⁹⁵ 在推出一项商定的工作计划以确保在这一领域的共同事务之间的互操作性和互动方面没有取得进展。

165. 2010年12月，机构间常委会正式确立，应急电信群组在全球层面由粮食署牵头，但有一项谅解是，外地一级的群组牵头机构由具备这方面最大能力和资源的组织担任。⁹⁶ 根据目前的人道主义群组方式，粮食署担任全球群组牵头机构，专门处理两大共同事务，即后勤和应急电信。空运处不是一个群组，而是管理问题高级别委员会(管理高委会)设立的一个共同支助服务，由粮食署负责管理，并由人道主义协调员负责协调。

166. 全球层面没有其他的专用共同事务群组或部门，人道主义共同服务在每个群组下提供。据了解，紧急救济协调员和人道主义协调员确保为这些服务提供有效开展跨部门协作所需的工具，特别是在信息管理、机构间需求评估、共同人道主义行动计划的制订、联合呼吁程序和紧急呼吁的准备以及应急计划等领域。⁹⁷ 在国家层面，群组、部门和小组涉及人道主义活动的所有关键部门或领域，并向人道主义协调员负责。

167. 人道主义协调员和紧急救济协调员负责确保提供共同服务，而群组牵头机构或部门牵头机构负责确定在人道主义响应方面的重大差距，并呼吁所有相关人道主义合作伙伴采取措施弥补这些差距。根据紧迫性，部门牵头机构可能被要求作为“最后提供者”承诺弥补这一差距。这个责任还延及业务支助和共同支助以及协调活动。

168. 有一些全系统问题尚待解决：

(a) 需要就下列问题建立机构间共识：如何确定和分享这一领域的最佳做法；如何界定各机构和人道协调厅在分享和传播关于提供给人道主义行为体和合作伙伴的共同事务信息方面各自的职责；如何确保一站式服务。

(b) 共同支助事务的供应者各式各样，隶属不同的机构。如果这些事务涉及军事资产，如大规模灾害(如印度洋海啸)中的飞机，并涉及 HopeFor 倡议下的预备队或训练设施，则紧急救济协调员直接负责从政府和非政府组织动员和接受人道主义支助服务。迄今一直由人道协调厅协调的总体提供政府和非政府组织给予的军用和民用应急电信服务，不再是任何实体的明确的人道主义协调责任。有必要明确服务的供应者和用户各自的责任以及人道协调厅的协调职能。

⁹⁵ 机构间紧急电讯。

⁹⁶ 机构间常委会负责人会议，PR/1102/3652/7，行动要点 11，2012 年 2 月。

⁹⁷ 机构间常委会关于利用组群办法加强人道主义反应的指导说明，2006 年 11 月 24 日，第 11 页。

(c) 如何以及由谁来确保为这些服务提供资金？各组织如何更好地在不可预见和(或)可预见的紧急状况(国家旷日持久的紧急状况和灾害频发的国家)支付群组协调费用？筹资应当分头进行以支付每项服务，还是应整体进行以支付所有服务？筹资如何确保可扩缩，以满足激增的需求？

(d) 应研究如何有保障地更好地为共同事务和支持功能(如安保、协调、后勤、电信等)供资，以加强人道主义反应，并提高群组/部门牵头机构及时和有效地应对紧急状况的能力。还应当审查作为“最后提供者”的群组牵头机构是否以及在多大程度上应承担供资责任。

六. 报告、监测和评价

A. 提出财政报告、监测和跟踪

169. 检查专员发现，尽管采用了大量信息处理技术，但联合国系统目前可用的财务工具仍不足以进行战略规划和管理。首协会的前身行政协调会在 1990 年代对方案和资源进行了全面分类，⁹⁸ 但随后停止了这种做法。检查专员认为这一决定令人遗憾，应重新加以审视。每年向经济及社会理事会和大会提交的业务活动统计数据没有完全覆盖人道主义援助，缺乏关于境内流离失所者和难民以及非发展活动的数据。

170. 联检组全面审查发现，参与人道主义行动的大多数联合国系统组织有着不同的任务规定、不同的供资程序和模式、迥异的业务程序，在机构政策和程序方面也存在广泛差异。报告和监测筹资工具的做法显示，联合国各机构的问责制参差不齐。粮农组织、儿基会、难民署和粮食署等机构提供了关于预算、规划工具和筹资工具报告以及人道主义部门总体的详细报告，树立了范例。每年在总部和机构一级编制这些报告。粮食署向捐助方提供关于其所有外地人道主义行动的详细标准项目报告。这些报告作为中期和最后方案报告与捐助方共同制订并共享，而其他一些机构对筹资的报告和监测工作仍有些无迹可寻。

171. 虽然人道协调厅的财务跟踪处自 2005 年以来已达到成熟阶段，但各参与机构通过联合呼吁程序和紧急呼吁筹集的资金的确切用途既不准确，也不为人知。联合国认为，在刚果民主共和国等外地的人道协调厅/开发署联合单位，可以提供这种资料，以便改进监测和报告框架。通过为印度洋海啸进行的紧急呼吁获得承付资金约 63 亿美元，其中只有 12 亿美元用于紧急救济，其余用于早期恢复和重建。两方面的付款均十分缓慢。大部分恢复后资金的用途仍未最终确定，也未获证实，其原因是，由于财政原因，2006 年为处理海啸救灾承付款而设立的

⁹⁸ 见 E/1991/42/Add. 1、E/1993/84 和 E/1995/64。

开发署捐助方援助数据库⁹⁹ 仍然不完整、不连续。尽管如此，亚洲开发银行(亚行)的一名高级官员向检查专员确认了其发挥的作用。

172. 人道协调厅和开发署均为应急基金维护独立的数据库。该数据库设在开发署的多方捐助信托基金网关，既没有提供详细资料说明每次向应急基金的拨款，也并非总是告知人道协调厅每个项目获得拨款的确切使用情况。¹⁰⁰

173. 落实下述建议可望协调并改进报告质量，从而加强人道主义筹资机制的协调和问责。

建议 7

秘书长作为首协会主席，应在人道协调厅和发展集团的帮助下，倡导制定可适用于国家一级协调一致的人道主义综合数据库，以沟通开发署和人道协调厅以及国际金融机构和多边发展组织提供的信息。

174. 对共同人道主义基金的评价¹⁰¹ 建议设立一个联合单位，以管理每个国家的共同人道主义基金。这将使基金管理单位得以持续掌握分配资金的使用概况。采用监测和报告框架也将有助于实现这一目标。

175. 对于人道协调厅，一直系统性地向紧急救济协调员、捐助方和有关机构汇报应急基金的情况。不过，关于外地一级各种工具供资的活动的年度监测报告、特别是苏丹共同人道主义基金等国家集合供资机制，在外地或总部一级难以获得，或是全部缺失。关于跟踪机构、项目或企业一级付款和支出情况的资料也不容易找到。人道主义领域面临的主要挑战之一是，行为者无法跟踪和监测总体援助流动和支出。

176. 下述建议可望加强人道主义筹资机制的协调和问责制。

建议 8

秘书长作为首协会主席，应在人道协调厅、开发署和发展集团的协助下，在可行的情况下，支持在国家一级建立联合管理单位，以确保经济合算、负责、系统管理资源，并统一关于人道主义及有关发展项目的流程、报告数据格式和方法。

⁹⁹ 这是一个各国政府用来监测援助流动和维持更好地协调作为进行规划和发出指示依据的工具。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能力的一个适当工具。见 A/61/699/Add. 1, 第 31 段。

¹⁰⁰ John Cosgrave, “评价共同人道主义基金国家报告：苏丹”，人道协调厅，2011 年 3 月 20 日，第 17 页。

¹⁰¹ Channel Research, 《共同人道主义基金综合报告评价》，2011 年 3 月 21 日。

B. 审计和评价

177. 审计委员会和监督厅有权对协调厅使用和管理集合资金的情况进行审计。在项目一级对联合国各机构和国际移徙组织执行情况的审计，是根据其各自财务条例、细则和指令中规定的内部和外部程序进行的，并基于“单一审计”原则。对于共同人道主义基金，非政府组织执行的项目的审计是按照开发署的规则和程序进行的，因为开发署是非政府组织的管理机构，但索马里共同人道主义基金除外，其管理机构是协调厅。

178. 对于应急基金，由开发署代表协调厅国家办事处签约外聘审计人对非政府组织执行的项目进行审计。必须对赠款的最后一笔分期支付进行财务审计，对于海地应急救济基金，这相当于 20% 的项目资金。联检组查明对非政府组织在海地执行项目审计工作发生重大延迟，主要原因是协调厅国家办事处对于审计人签订合同的安排。协调厅国家办事处与一个外部审计公司签订合同，仅对预先设定的一年前完成的项目清单进行审计。协调厅驻海地办事处目前没有与外部审计人签订在非政府组织项目完成后立即审计这些项目的合同。

179. 这些审计的延迟导致推迟对非政府组织的最后付款、债务清偿以及确定应结转的准确余额。监督厅关于应急基金的审计报告¹⁰²已经指出这些延迟，其中建议协调厅“向国家办事处颁布一个标准指导意见，概述审计应急基金赠款的最低要求和程序，包括审计公司参与机制指导方针和进行赠款审计的工作范围。”

180. 检查专员认为，协调厅总部应执行监督厅上述建议，但有一项谅解，即这类准则规定审计委员会和监督厅遵守单一审计原则，将权力下放给外部审计公司，并且协调厅国家办事处与私人外部审计人签订的合同足够灵活，除了预先确定的拟审计项目清单外，还涵盖非政府组织执行的任何新项目，以便项目一完成即进行审计。

181. 协调厅和联合国人道主义机构评价了其筹资手段和方式面临的若干方面的挑战，如人道主义集合资金的效率、推动采用方案方式处理共同人道主义基金和联合呼吁程序的各种方式，以及应急基金与集合资金之间的联系。还触及人道主义筹资和发展筹资以及过渡时期筹资之间的联系问题。然而，目前仍未对这些工具的有机联系和组合联系进行系统性审查。

182. 大会授权对应急基金进行两年期和五年期评价。根据应急基金秘书处的要求，还对应急基金进行了其他外部评价。对应急基金和共同人道主义基金的评价由协调厅发起，并与人道主义协调员、捐助方和各基金的理事机构(咨询委员会)进行协商。机构间实时评价也可评估集合资金在应急行动初期阶段发挥的

¹⁰² 见监督厅，审计报告——协调厅对应急基金的管理，2010年6月11日，第16至17页。

作用。然而，迄今没有开展任何评价从总体上评估集合筹资机制。此外，粮农组织是唯一对应急基金供资的项目进行独立评价的机构。

C. 未用余额和未清债务

183. 检查专员发现，几个机构预算内开列的未承付和未清债务余额过高，令人无法接受。检查专员审查了 2005 至 2007 年期间向大会提交的财务报表。不同机构往往在不同时间点认为资金已支付：一些机构认为债务形成时即已支付资金；另一些机构对于债务有不同的标准和程序（有些机构认为签署合同即形成债务；另一些机构可能认为决定签署合同就形成债务）。这意味着记为“已支用”的资金也许不是实际支出，而是可能已承付一项具体活动或目的。

184. 此外，当一个供资机制的管理组织将资金转给执行项目的非政府组织时，财务和执行情况报告的间接过程往往掩盖了项目的现状，并拖延所承担债务的清偿工作。与各机构进行的讨论反映了不同机构报告时期、付款周期和监测过程所面临的挑战。这使监督机构无法在某一特定时间提供关于支出的财务信息，从而往往列出大量结余。然而，讨论还揭示，采用《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）后，一些有关未清债务的问题必须报告并记录在案，这将有助于在一段时间后减轻上述情况。采用《公共部门会计准则》将确保各机构不将其支出中的未清债务报告为确定承付，从而纠正实际支付数额的偏差。

185. 对联合国各机构提供的应急基金报告进行的一项审查表明，从应急基金获得资金的每个国家工作队成员提供资料，说明应急基金分配的拨款和每个机构得到的年度总预算情况。检查专员注意到，除儿基会和世卫组织已完成向《公共部门会计准则》的过渡，其他符合条件的机构仍遵循传统模式报告资金支出、实际支出资金和未用结余。在这方面，秘书长告诉检查专员，关于各机构为各种活动支出资金、实际支付资金和未用结余的资料，通过主计长向紧急救济协调员进行报告，并应要求与外勤干事共享信息和进行讨论。

186. 更具体地说，人道协调厅记录了其信托基金的大量未清债务。2007 年至 2010 年，人道协调厅信托基金内未清债务占各自年度总收入的百分比如下：

| 百分比 | 基金 |
|----------|-----------------|
| 5%至 11% | 加强人道主义事务协调厅信托基金 |
| 6%至 15% | 救灾信托基金 |
| 3%至 250% | 阿富汗紧急信托基金 |
| 5%至 17% | 海啸救灾信托基金 |

检查专员注意到，2008 年以来人道协调厅没有使用后者，本应将其关闭。然而人道协调厅报告说，无法关闭该账户，因为仍在等待开发署各国家办事处提交支出报告和退还未用资金。

187. 自成立以来，应急基金记录的未清债务约占年度总收入的 13%至 20%。这一水平远远高于联合国普通基金与人权和人道主义事务普通信托基金，这两个基金中前者的未清债务仍占年度收入的 7%至 6%，后者仍低于 15%到 10%。这是由于将仍在执行期的项目的承付金额计入，而其支出尚未到期。这也是由于人道协调厅以间接方式通过其伙伴组织向非政府组织分配资金。苏丹共同人道主义基金每年年底也记录了大量未用余额，各年份之间的差异表明两年一次的特定波动方式，这需要作出解释。检查专员认为，即将在整个联合国系统实施的《公共部门会计准则》应解决主要问题。

188. 检查专员认为，秘书长应指示紧急救济协调员确保有关组织包括其执行伙伴(非政府组织)从速提出财务报告，并从速清偿债务和查明未支配和(或)未用余额，以进一步承付。

D. 信息分享和共同人道主义财务数据库

189. 目前的多边数据和信息系统仍然支离破碎。目前有三个成熟的主要数据库，对应着有关组织(即人道协调厅的财务跟踪处、开发署的多伙伴信托基金办公室网关)处理的救灾和管理的相应阶段，自 2010 年以来由多伙伴信托基金办公室和世界银行项目数据库维护，每个数据库均可在线访问数据，特别是有关其多捐助方信托基金或集合资金的数据。然而，这些数据库并非相互补充。虽然开发署的系统覆盖了 36 个多方捐助信托基金的所有援助流动，但并不总是提供分列数据、关于项目的业务资料或有关核定行政管理准则和协定。

190. 检查专员认为，报告必须协调一致，以便全面体现国家一级的应急活动情况。还应就向谁提交报告达成共识。必须同时满足公共利益和政策制定者的关切。最后，应改善用户对报告数据库的访问，以支持有关捐助所取得成果的透明度。

191. 检查专员获悉，将有机会根据联合国发展业务协调办公室发展数据网关的发展信息数据系统经验，建立一套统一的共同数据库，在人道主义活动和发展活动之间建立桥梁。值得探讨的是，是否可以遵循发展集团负责人关于设立一个包括世界银行的联合数据库的指示，在一个发展集团工作机制主持下这样做，以“审查并恢复行政协调会方案分类”。

192. 检查专员认为，为了鼓励援助机构和捐助方之间的协同作用，应该有一个共同的综合数据库，使它们能够获得真正的业务信息，有助于其政策和规划。数据应按部门/群组 and 灾害管理周期阶段分列，包括从救济向恢复和重建的过渡，以及防灾和减灾。

机构间紧急电讯未清债务和未用结余的处置和评价

193. 检查专员无法找到任何商定的和标准程序，用来监测和处理通过多捐助方信托基金和信托基金筹集的多边资源账户中的未清债务和未用结余，而这些资金应进行定期评价。应作为紧急事项制订这些程序。

良好做法实例：苏丹共同人道主义基金

良好财务业绩的一个关键指标是 5%至 7%的未用余额或未清债务。共同人道主义基金中未支配余额的处置须由人道主义协调员决定。这似乎是一种创新。有必要评价这一创新，并听取联合国主计长对于共同人道主义基金职权范围的这一部分是否符合《联合国财务条例和细则》的意见。

E. 财务责任

194. 2006 年 12 月，审计联合国、其专门机构和原子能机构的联合国外聘审计团(外聘审计团)在其报告¹⁰³中指出，联合国、其各基金、方案和专门机构的救灾措施被认为总体上是有效的，但强调指出机构间协调领域的重大缺陷。对所筹集资金流动情况的监测未做到一致、全面和及时；没有基本的全系统备灾和应急计划；从救济到复原的过渡在实地构成挑战，尚未得到充分解决。报告还指出，外地一级存在资金使用不当和腐败现象。

195. 本报告是第一份全系统审计报告，目的有三：

- (a) 加强联合国及其各基金、方案和专门机构的问责制；
- (b) 查明需要这些组织/机构采取集体行动的共同问题或需要改进的领域；
- (c) 展示在联合国范围内以协调一致的方式处理外部监督的好处。

196. 然而，该报告尚待由联合国系统各组织行政首长审查，并复制征求其他主要人道主义应急工作的反应。鉴于其可能有助于通过全系统审计和评价加强整个联合国系统的财务责任，有关组织应提出对秘书长综合报告中所载建议对联合国系统各组织财务责任影响的意见。大会今后应在人道主义筹资改革中讨论这些意见。

¹⁰³ 联合国、专门机构和国际原子能机构外聘审计团，《关于联合国、其各基金、方案和专门机构在 2004 年 12 月 26 日印度洋海啸之后所采取措施的意见和建议》，P/47/06/1。

附件：各参与组织根据联检组建议所采取的行动概览 JIU/REP/2012/11

| | | 联合国及其各基金和方案 | | | | | | | | | | | 专门机构和国际原子能机构 | | | | | | | | | | | | |
|------|----|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | | 毒品和 犯罪问 题办公 室 | | | | 近东救 济工程 处 | | | 人口 基金 儿基 金 粮食署 其他 | | | | 国际民 间组织 | | | | | | | | | | | | |
| 预期影响 | | 联合国 | 会议 | 环境署 | 人居署 | 难民署 | 开发署 | 基金 | 儿基金 | 粮食署 | 其他 | 劳工组织 | 粮农组织 | 教科文组织 | 民用航空组织 | 世卫组织 | 万国邮联 | 国际电联 | 气象组织 | 海事组织 | 知识产权组织 | 工发组织 | 世旅组织 | 原子能机构 | |
| 报告 | 行动 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | 参考 | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 建议 1 | e | E | | | | E | E | E | E | E | E | | E | E | | E | | | | | | | | | |
| 建议 2 | a | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 建议 3 | e | L | | | | L | L | L | L | L | L | | L | L | | L | | | | | | | | | |
| 建议 4 | c | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 建议 5 | a | E | | | | E | E | E | E | E | E | | E | E | | E | | | | | | | | | |
| 建议 6 | b | L | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 建议 7 | e | E | | | | E | E | | E | E | E | | E | E | | E | | | | | | | | | |
| 建议 8 | e | E | | | | E | E | | E | E | E | | E | E | | E | | | | | | | | | |

图例： L： 供立法机构做出决定的建议
E： 供行政首长采取行动的
建议
： 不要求相关组织采取行动的

预期影响： a： 加强问责制 b： 传播最佳做法 c： 加强协调与合作 d： 加强控制和遵守 e： 增强成效 f： 重大节约 g： 提高效率 o： 其他

* 包括 ST/SGB/2002/11 号文件所列的其他所有实体，但贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处除外。