

2007 年 4 月



منظمة الأغذية
والزراعة
لأمم 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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

理 事 会

第一三二届会议

2007 年 6 月 18-22 日，罗马

JIU/REP/2006/5：争取建立一个负责救灾和减灾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

- 这份联合检查组的报告伴有总干事的评论。鉴于该主题事项，兹提请计划委员会予以注意。

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从因特网 www.fao.org 网站获取。

**JIU/REP/2006/5：争取建立一个负责救灾和减灾的
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**

粮农组织总干事的评论

2. 该报告的主题与参与人道主义者援助和救灾的所有国际组织相关。然而，其范围相当广泛，除少数情况外，它并不阐述联合国系统个别机构和计划署的活动。鉴于时间原因，突出了亚洲海啸的案例，而建议却属一般性质，主要是针对联合国政府间机构(如联合国大会或经社理事会)或针对联合国秘书处。不妨指出，对粮农组织本身有关海啸工作的评价已提交计划委员会(文件 *PC 97/4b*)和*PC 97/4b sup.1*)。

3. 可以认为总的重点是寻求促进人道主义援助与防灾和备灾以及从救济到恢复和发展之间建立坚实的联系，对此表示支持。不妨指出，减少灾害风险的问题正在机构间常设委员会和联合国系统通过早期恢复类别的人道主义改革的范围内审查，粮农组织积极参加这两个机制。

4. 尽管未提到联合国人道主义改革，但支持这种建议，即支持将减少灾害风险的措施纳入复苏和恢复阶段，并加强现有机制。除其它事项以外，也支持改进联合呼吁过程的呼声。

5. 鉴于报告的一般范围和建议正在由联合国其它机构或秘书处的单位讨论一如上所述一，为了简便起见，本评论不采用全文引述建议和从粮农组织角度提供具体评论的标准做法发。

6. 该报告对粮农组织和其它专门机构的潜在实际影响事实上将取决于有关联合国机构和联合国秘书处最终可能对建议采取的后续行动以及机构间通过既定机制讨论的相关结果。

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

猪又忠德

编 写

联合 检 查 组

2006 年，日内瓦



联合 国

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

猪又忠德

编 写

联合 检 查 组



联合国，日内瓦
2006 年

根据《联合检查组章程》第 11 条第 2 款，本报告“经各检查专员协商后才成为定稿，以期集思广益，检查所作的各项建议”。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
内容提要.....		v
导 言.....	1 - 6	1
一、背 景.....	7 - 29	3
二、当前人道主义援助制度的原则和政策	30 - 60	10
三、治理和管理框架	61 - 94	20
四、共同支助事务和资源调动	95 - 108	30
五、加强联合国救灾减灾人道主义援助方案.....	109 - 112	34
附 件		
一、联合国系统预算总额		36
二、2000 至 2005 年减灾救灾财政资源		37
三、联合国人道主义事务协调厅和国际减少灾害战略 机构间秘书处的资源		38
四、现行减灾救灾机构表		39
五、国际人道主义援助实体在灾害管理阶段的职能范围		41
六、机构间常设委员会制订的政策、原则和指导方针		43
七、外地人道主义协调员		45

缩 略 语

ACABQ	行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
ACC	行政协调会	行政协调委员会
ADPC		亚洲防灾中心
ADRC		亚洲减灾中心
CAP		联合呼吁程序
CCA		共同国别评估
CEB	行政首长协调会	联合国系统行政首长协调委员会(原行政协调会)
CERF	应急基金	中央应急基金
CHAP		共同人道主义行动计划
ESCAP	亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
IASC		机构间常设委员会
IATF/DR		机构间减灾工作队
IDP		国内流离失所者
IFRC		红十字会与红新月会国际联合会
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IRP		国际恢复平台
ISDR		国际减灾战略
ITU	电联	国际电信联盟
JLC		联合国联合后勤中心
NGO		非政府组织
OCHA		联合国人道主义事务协调厅
PAHO		泛美卫生组织
SUMA		人道主义供应链管理系统
UNDAC		联合国灾害评估与协调
UNDAF	联发援框架	联合国发展援助框架
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金	联合国儿童基金会
UNU		联合国大学
WFP	粮食署	世界粮食计划署
WHO	卫生组织	世界卫生组织
WMO	气象组织	世界气象组织

内 容 提 要

目 标:

通过下述方式，加强联合国系统协调并支持用于减灾和救灾工作的人道主义援助的能力：

- 使方案、资源管理和协调一体化，并
- 简化与减灾和救灾工作有关的业务、行政和财务做法，并使之标准化。

主要结论和建议

A. 印度洋海啸灾害如果说有任何意义的话，那就是它已经证明大多数受灾影响的国家极需要加强对现有的国际上已经确立的救灾和恢复工作指南的了解和应用。海啸灾害还证明，除了《关于向减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》(以下简称“坦佩雷公约”)以外，对于灾害管理与人道主义援助，并没有明确和一致的管理协定。因此，为了建立一个所有受灾国家和援助国都须实地遵守的国际管理框架，联合国系统亟需协助各国加强灾害管理框架，经济及社会理事会亟需着手拟定一致的国际法律文书和规章，这一过程应是向所有的潜在利益相关者和行为者开放的政府间决策过程。

建 议 1

大会应请秘书长：

- (a) 对现有的多边组织制定的关于对救灾和减灾工作提供国际人道主义援助的协定、规章、规则和指导原则进行审查和评估，查明其对受灾国和援助国具有的意义；
- (b) 于 2007 年将评估报告提交经济及社会理事会，供它审议和核准，同时提交关于更有效地对付新产生的全球灾害威胁的一整套国际规范和法律文书的建议；
- (c) 在提交其上述建议时应考虑到建议 2 至建议 6；并且
- (d) 指示主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员协助受灾国建立本国的能力，以采纳并执行国际上制定的现行灾害防备和管理程序和指南。

- 实施这一建议将有助于提高联合国人道主义援助系统的有效性。

B. 人们普遍认为，《国际流离失所问题指导原则》目前所包含的最低限度标准要求并不包括受灾人口获得人道主义信息和通信工具这些最重要的要求和权利，而这些信息和通信工具将使他们能够获得涉及多种灾害的早期预警和安全防范措施。

- 下述建议将有助于提高未来对受灾人口开展的救济行动的有效性。

建议 2

大会应请秘书长在《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2) 中加上另外的最低限度标准要求，从而对现有的标准要求作出补充，确保受灾人口能够获得信息分享工具和无线电及电信工具，以获得足够的人道主义信息。

C. 现有的应急体系仅考虑灾害对受灾国及其国民的影响。面对大规模跨界灾害，诸如印度洋海啸灾害作出反应，就要求机构间常设委员会对现有的援助框架作出重新审查。泰国开展的“泰国海啸受害者身份鉴定”行动尽力向海啸受害者提供信息，体现出人道主义援助的普遍性质，参与这一行动的泰国政府部门的经验可以视为值得推广的最佳做法。

- 下述建议应该有助于推广泰国受害者身份鉴定行动所体现的最佳做法，并应有助于未来的联合国救济活动。

建议 3

秘书长应将泰国海啸受害者身份鉴定行动视为灾害管理机制方面的一个良好做法，并深入地评估其经验和成就，应将这方面的结论提交经济及社会理事会，并酌情提出一项关于受害者身份鉴定系统的建议，供理事会审议和通过。

D. 本检查专员与一些政府和国际组织的各种官员交换了意见，他们普遍认为，目前关于军事救援行动和空运救援行动的国际法律框架对于在大规模灾害中迅速建立起灾害管理程序并没有提供充足的指导。实际上，受灾国与其他有关国家往往就军用飞机的过境和部署以及着陆权继续进行拖延不决的谈判，这种情况对救援工作产生了消极的影响。

- 检查专员认为，下述建议将有助于提高大规模灾害中救援行动的效率。

建议 4

秘书长应就有关问题与国际民航组织进行磋商，并在 2007 年向经济及社会理事会提出关于迅速建立跨界灾害管理程序的指导原则草案，供它审议，这种指导原则将有助于会员国在其本国民用和军用航空部门建立起备用安排。

E. 印度洋海啸灾害的经验越来越突出地说明，需要制定政策以确保以具体方式实现从应急和恢复到重建与发展的顺利过渡。换句话说，需要强调的是，必须将救灾措施与减灾措施联系起来，以协助从紧急状态中恢复的社区重建活力，便利这一过渡。亚洲的大部分减灾专家都认为，将紧急救灾与恢复和减少风险联系起来的最有效方式是一旦发生海啸灾害之后，立即让地震专家参加联合国灾害评估与协调工作队的评估活动。

- 下述建议将有助于提高人道主义援助方案特别是在恢复与重建阶段的有效性。

建议 5

秘书长应：

- (a) 在联合国灾害评估与协调工作队或联合国人道主义事务协调厅组织的任何其他有关评估活动中，请有能力对灾害影响、预防程序和早期预警系统进行科学评估的专家参与，使他们的结论能够用于恢复和重建阶段的规划中；并且
- (b) 就救灾和减灾活动制定标准定义和术语以及退出战略，并提交经济及社会理事会 2007 年实质性会议审议和通过。

F. 在印度洋海啸灾害期间，多边机构为向印度政府提供援助作出了很大努力，它们努力确保向受灾人口和社区提供经过协调的国际援助和响应，帮助设计一个有针对性的重建过程，从而提高对当地各种具体灾害抵御能力。各种机构通过其现有的方案开展行动，并得到驻印度的协调员/人道主义协调员和灾害管理工作队的有效协调，而联合国儿童基金会驻当地办事处成了受灾地区的当地非政府组织和社区的联络点。检查专员认为，这是一个具有典范意义的框架，应视为最佳做法。因而应该在其他国家加以推广。

建议 6

大会应请秘书长：

- (a) 审查并进一步制定人道主义协调员的职责范围、人道主义协调员的资历和能力要求以及挑选、培训和管理制度，确保其在救灾向恢复与发展过渡的过程中发挥领导作用。
- (b) 制定一套遵守程序，使各会员国能够监测下述人员的业绩和责任履行情况：(一) 驻地协调员和人道主义协调员；(二) 支持制定国家应急、恢复和重建计划和方案的有关人道主义机构；并且
- (c) 向大会报告上述(a)和(b)两点所取得的进展。

➤ 上述建议将有助于：在(a)段之下，加强各人道主义机构的实地协调，特别是在人道主义救援到恢复和发展的过渡过程中；在(b)段之下，强化联合国系统恢复框架的责任制度。

G. 从印度洋海啸灾害取得的教训表明，需要针对人道主义援助及其实施制定更为有效的原则和指南，另外需要建立一个政府间机制，为这一部门提供有利的全系统治理和战略管理框架。尽管秘书长曾呼吁将各种人道主义和与人道主义有关的事项集中到一个统一的人道主义总体议程上，但由于联合国系统各组织内缺乏这样的框架，这可能对在联合国系统内调动人道主义援助并管理其分配产生不利影响。换句话说，目前由大会和经济及社会理事会所领导的管理机制因缺乏专门的从事全系统协调的政府间支持机构而存在缺陷。

建议 7

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

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

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

H. 在政府间一级，存在着一项强烈的共识，即需要建立一体化的战略性的和全系统的规划与管理框架，同时配以注重结果的框架，以便更好地协调联合国系统内外的人道主义活动。在这方面，检查专员注意到各组织为实施《2005-2015年行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》而发挥的各种作用和采取的各种措施所受到的重视。这样的作用和措施需要辅之以可衡量的指标，以便在国际和国家一级按地点、按部门实现共同目标。检查专员还注意到，联合国系统有关组织已经开始执行人道主义事务协调厅 2005 年 8 月所编写的《人道主义反应审评》中所载的建议，以便“标绘出全球范围内的人道主义反应能力，这不仅包括国际行动，也包括国家和区域行动、私人部门以及军队”(内容提要，第 28 段)。这些工具将为制定一套战略框架构成有效和及时的基础，借助于该战略框架，有关国家政府将能够对在实地运作的那些机构给予一致的指导。

建议 8

- 大会应请联合国系统各组织的行政首长联合制定一个一体化全系统战略规划纲要，用于对减灾和救灾人道主义援助进行管理和协调。

- 实施这一建议将有助于提高减灾和救灾人道主义援助的有效性。

I. 联合国系统原有一项可靠的机构间报告机制，它针对全系统的方案和资源使用一项称为“行政协调委员会方案分类法”的工具，但这项机构间报告机制在1995年停止实行，这导致联合国现有的统计工具越来越不适用于资源的战略规划和管理。

建议 9

秘书长作为联合国系统行政首长协调委员会(行政协调会)主席应采取措施以适当形式恢复行政协调会的双年度报告，报告联合国系统的方案和资源，包括人道主义援助和灾害管理，并提交经济及社会理事会。

➤ 执行这一建议将有助于加强人道主义援助与灾害管理领域的协调与合作。

J. 通过对海啸灾害援助工作中的教训进行分析，可以突出地发现受灾国与国际组织在社区一级的互动关系存在着更多的问题，要多于在国家和区域一级的问题。因此，受灾的社区被运来大量的不需要的未经协调的供应品和设备，这造成了重要的后勤瓶颈。这主要是由于人道主义组织未能就实地情况分享准确的信息，而这些信息本来可以从社区领袖那里获得的。¹ 检查专员发现，只有在印度存在着一个灾害应急和恢复计划，它能够借助于在联合国机构支持下建立的地方灾害应急与减灾中心所维持并掌握的能力，对国际援助进行协调。

建议 10

秘书长应鼓励人道主义协调员与东道国一起采取下列主动行动：

- (a) 建立最低限度基准指标，以确保救援物资能以充足的数量和标准有效地送达受灾人口；并
- (b) 与联合国国际减灾战略系统和有关联合国区域委员会密切合作，为联合国灾害管理工作队调动一切必要的支持。

➤ 执行这一建议将有助于提高受灾社区的当地灾害应急机制的有效性。

¹ 弗里茨研究所，Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief, 2005, p.6.

K. 各国的抗灾能力以及有效的救援和恢复工作取决于通过联合国国别工作队的正常工作所建立的并以共同人道主义行动计划为基础的灾害应急准备工作。一旦发生灾害，共同人道主义行动计划将是满足当地需要的国际人道主义援助的基本基础，例如通过共同呼吁程序来满足需要。在检查专员所访问的国家里，联合国系统各组织在建立和更新有效的联合人道主义行动计划方面表现出不足，特别是在灾害区域图以及包含现实和可测量的指标的减灾状况基本评估方面。不足还表现在国际工作人员频繁轮换，共同人道主义行动计划部署在实地的工作人员资格不够，以及联合国驻地/人道主义协调员领导能力参差不齐等方面。

建议 11

秘书长应确保人道主义协调员采取必要措施，以便：

- (a) 为备灾和抗灾、有效救援、恢复以及重建等工作建立起国别/区域援助框架；
- (b) 经与有关东道国政府磋商，订正共同人道主义行动计划以及灾害风险图和评估，同时需考虑到《兵库行动框架》和国际恢复平台的能力；
- (c) 使用共同人道主义行动计划作为向各国以及国际捐助团体发出当地的经过整合的紧急呼吁的基础，并从 2007 年起，定期向经济及社会理事会报告进展。

➤ 执行这一建议将有助于提高联合国国别工作队的灾害防备和响应的有效性。

L. 大会在 1997 年 12 月 19 日第 52/12B 号决议中决定把紧急救济协调员关于减轻、预防和防备自然灾害业务活动的职责移交给联合国开发计划署。这一决定的含混不清导致在业务一级各机构与方案之间如何协调的问题长时间讨论未果。这种状况有可能影响磋商和协调进程，同时会导致决策的拖延。

建议 12

大会应请秘书长请人作一项独立的评估，评估开发计划署的工作及其有关赠款的使用情况，评估开发计划署是否履行了大会第 52/12B 号决议所决定的移交给开发计划署的紧急救济协调员关于减轻、预防和防备自然灾害业务活动的职责，并应根据独立评估所得出的结论，重新审查履行这些职责所依据的理由和所需要的财政安排。

- 执行这一建议很可能加强减灾、防灾和备灾活动的协调。

M. 秘书长没有给许多国家，特别是那些极易受灾害事件影响的国家指派人道主义协调员，这种情况极大地削弱了联合国在这些国家的人道主义领导能力，因而给人的印象是，联合国不重视灾害预防和管理问题。

建议 13

对尚没有向其指派人道主义协调员的那些极易受灾的国家，秘书长应指定联合国驻地协调员兼任人道主义协调员，并视必要向他们提供充足的支持。

- 执行这一建议将提高联合国在易受灾国家的备灾工作的有效性。

N. 联合国各区域委员会在推进有关区域各国的经济和社会发展方面起着重要作用，这种作用也能够极大地促进有关社区作出一体化的响应和恢复工作。事实上，联合国亚洲及太平洋经济及社会委员会(亚太经社会)在发生海啸灾害之后，以及为对付南亚地震灾害，都发挥了积极的作用，这导致制定了一些战略，用于结合社会经济发展而进行灾害风险的管理和灾后的投资。亚太经社会在区域和分区域政府间组织，例如东南亚国家联盟等组织之间促进了合作与互助，这应视为最佳做法，值得推广。

O. 全球资源的管理取决于中央支助服务的能力，而人道事务协调厅能够向其伙伴提供下列方面的服务：确保共同行政服务，例如关于实地紧急情况的信息；电信技术资源和及时派遣必要人员；可以在联合国系统之内和之外提供的物

资。尽管《坦佩雷公约》已经生效，人道事务协调厅仍有待为这一公约设立永久的支助服务。因此，需要对人道事务协调厅的共同支助服务系统进行全面的审查。实际上，泛美卫生组织在发展人道主义供应管理系统方面积累了经验，这种系统在拉丁美洲已经证明有效，在其他地区也可能有效。

建议 14

秘书长应：

- (a) 吸取机构间常设委员会有关成员的专长和投入，对人道事务协调厅所管理的共同支助服务系统进行全面审查，从而使人道事务协调厅有能力履行其提供中央支助服务的职能。这一审查应包括《坦佩雷公约》所规定的紧急救济协调员的任务。审查结果应提交大会第六十二届会议，由它审议和批准；
- (b) 借鉴世界粮食计划署和泛美卫生组织在解决后勤困难方面的有关经验，向经济及社会理事会提交关于为应对世界范围重大灾害而实施人道主义后勤支持系统的全球方案，该方案将发给所有联合国有关机构和非政府组织付诸实施。

➤ 执行这一建议将以人道主义供应管理系统的良好做法为基础，提高对人道主义援助的共同支助服务的有效性，特别是在后勤与供应管理方面。

P. 对联合呼吁和紧急呼吁作出的反应情况各不相同，这从捐款的部门和地理分布可以看出来。高度暴光的灾害和紧急情况吸引了较多的积极反应，有时收到了未曾要求或未提到的支持，远多于所谓的“受忽略和忘记的灾害”。联合呼吁程序本身所涉及的灾害范围也有限，并不能满足受忽视的紧急情况中弱势群体的需要。从海啸灾害的呼吁以及所作出的财政承诺和拨款的经验可以看出，现在亟需在联合呼吁中的项目作出选择并排定优先顺序，加强国家能力以及受灾国的责任监督，以确保援助资金达到受灾幸存者手中，并在灾害管理的各个阶段只用于允许的目标。

建议 15

秘书长应：

- (a) 审查联合呼吁和紧急呼吁目前所采用的机制，以便找出弱点和缺点，并制定改进的办法；
- (b) 正如审计委员会所建议的那样，并作为联合国系统对各国恢复平台所提供的能力建设支持的一部分，研究是否有可能加强受灾国有关国家监督机关在下列方面的能力，即对于在联合呼吁程序框架内筹集的救济受灾人口的资金的使用，能否提供监测和问责制；以及
- (c) 向大会报告联合呼吁程序的设计方面的改进。

➤ 执行这一建议将有助于对联合呼吁程序所筹集的资金的使用的问责机制。

Q. 对于紧急呼吁和联合呼吁的情况与从中央紧急循环基金(这是中央应急基金的现金储备部分)支取款项的情况，两者之间没有确立相关性。从基金取款基本上方便了各有关机构的现金管理。人道事务协调厅没有对实际使用情况和对其活动的影响作出评估，人道事务协调厅也没有将基金用于灾害预防目的。由于各捐助者对海啸紧急呼吁作出了大量及时的资金承诺，于是暂无必要动用基金。

建议 16

大会应结合按照第 60/124 号决议进行的对中央应急基金的独立审查，指示秘书长在各有关参与机构的支持下，就从中央紧急循环基金取款及对现金管理的影响作出综合报告；就为保存基金的资产而实施的投资政策，包括累积利息和收入的处置，向大会第六十二届会议报告。

➤ 执行这一建议将有助于加强从中央紧急循环基金取用资金的问责情况。

R. 目前用于救灾和减灾方面有效的人道主义援助方案的筹资机制并不能保证筹集到足够数量的资源，无法使人道事务协调厅和国际减灾战略秘书处保持集体

的记忆和经验教训，以便一贯地用于政策拟订和有效的支助能力。各秘书处面对着大量的行政和财政困难，包括：筹资系统各不统一，内部信托基金分开管理；按照内部指南的要求，必须留出业务储备金等。这些困难继续对各有关秘书处的顺利运作产生了消极影响，尤其是在执行各自的招聘政策方面。

为了解决这些问题，预算与资金应该以会员国在适当理事机构所体现的集体意愿为基础，取代目前的无法预料的系统。目前的系统依赖于个别捐助者达成的双边筹资安排。

建议 17

大会应作出下列决定：

- (a) 除人道事务协调厅和国际减灾战略秘书处所管理的中央应急基金以外，应把一般信托基金合并成一个单一的一般信托基金，由主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员管理，用于救灾和减灾方面的人道主义援助方案；并将此项基金连同中央应急基金及其循环基金(中央紧急循环基金)一并纳入上述方案框架内；
- (b) 建立一个由会员国组成的适当机构，协助秘书长监督这些基金的管理，这一机构除其它外将：
 - (一) 根据行政及预算问题咨询委员会的建议，核准紧急救济协调员所提出的关于行政与方案支助费用的预算建议；
 - (二) 核准合并后的基金的业务方案预算；以及
 - (三) 审核并检查中央应急基金的运作。
- (c) 请秘书长在考虑到行预咨委会的意见的情况下，颁布((a)段所指的)方案的财务细则，并向第六十二届会议报告合并后的基金的运作和管理情况。

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

导　　言

1. 本审查报告起源于世界卫生组织驻美洲区域办事处在 2002 年提出的一项建议，该建议要求将卫生组织对紧急和复杂行动的全系统协调的关注包括进去。检查组将这一问题列入联检组 2003 年及以后工作方案所要审查的一系列可能报告的清单中(A/57/321, 附件, 第 5 段)，同时决定将报告的范围加以扩大，处理联合国系统各组织对灾害管理与协调机制的跨部门处理办法以及各组织行政程序的标准化问题。鉴于现在许多科学和专业机构，无论是担负着人道主义和还是非人道主义的任务，它们都与会员国的不同部门和机构进行合作，以发展各国的能力，支持人道主义的行动，在这种情况下这种跨部门的处理办法尤其更为必要。

2. 这次审查的目的是找出并处理目前联合国人道主义系统中所存在的制约因素，并着重强调需要加强大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议附件所载的指导原则。这一决议提供了对联合国系统人道主义紧急援助进行协调的框架。这也代表着会员国之间达成的一致意见，即人道主义援助必须按照人道、中立和不偏不倚的原则提供，联合国应确保在没有歧视的情况下迅速并顺利地提供救济援助。联合国的人道主义任务还扩展到促进从救济到恢复和重建的顺利过渡。然而，正如印度洋海啸灾害的经验所显示的，这些原则及框架的实施面对的困难增加了，因为需要对越来越多的重大灾害和复杂情况作出有效的反应，而联合国系统缺乏强有力的人道主义授权，无法将整个灾害管理周期，即紧急救济、预防和备灾、风险减轻以及紧急情况后的恢复和重建，都包括在内。

3. 在 2004 年 12 月 26 日发生印度洋海啸灾害之后，大会在 2005 年 1 月 19 日第 59/279 号决议中强调，需要超越简单的紧急救援，而是以合作方式支持中期和长期的恢复、重建、减少风险的努力，促进数量众多的利益相关者以及人道主义援助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 年兵库行动框架：建设各国和社区抗灾能力》(下称“兵库框架”)，这一文件代表着各国政府就下述问题达成的共识，即如何将提供减灾和救灾的人道主义援助的各个阶段统一到一起，这包括早期预警在内，并特别重视社会中最脆弱群体的需要。

4. 在编写本报告时，检查专员先是进行了案卷审查，然后向联合国系统内各有关参加组织以及国际移民组织、积极参加人道主义援助和减灾活动的非政府组织发放了一系列的调查表。

5. 根据收到的答复，检查专员在总部以及在当地/实地办事处会晤了各有关参加组织的官员，征求了另外一些国际组织、非政府组织、灾害研究机构以及成员国代表的意见。作为审查工作的一部分，检查专员到印度、印度尼西亚和泰国实地访问了受印度洋海啸影响的地区，还访问了驻哥斯达黎加和巴拿马的实地办事处。在最后敲定本报告时，检查专员征求了各参加组织对报告草稿的意见，并考虑到了这些意见。检查专员在征求各有关参加组织的意见之前和之后，还同联检组内各检查专员进行了磋商，集思广益，最后再敲定了报告。

6. 检查专员向协助他编写本报告的所有人士表示感谢，特别是那些接受采访并愿意分享其知识和经验的人士。

一、背景

A. 灾害对世界的影响及对联合国系统的影响

7. 灾害是指“社会运转受到严重扰乱，对人类性命、健康、财产或对环境造成显著的、广泛的威胁，无论它是由意外、自然，还是由人类活动所引起，也无论它是突然发生的还是由复杂的长期过程所致。”² 这是对灾害作出的最广泛的定义，它包括了自然灾害、武装冲突、流行病、难民和国内流离失所者所面临的复杂局势等对人类的影响。

8. 过去几十年里，诸如自然灾害、战争、意外以及传染病等各种灾害出现了迅速增多的趋势，国内流离失所者和难民也相应地增多。其伴随着的结果有可能是抵消发展中国家好不容易获得的持续增长与发展的成果。灾害将严重地影响千年发展目标的实现，因为灾害对社会中的最脆弱群体以及遭受风险最大的国家影响更大。

B. 联合国系统的作用

9. 大会第 46/182 号决议赋予联合国以一种核心和独特的作用，由它领导并协调国际社会支持受灾国的努力。联合国的比较优势在于因其成员广泛而具有的领导地位，以及全球在政治上接受决议附件所载的关于人道主义援助的指导原则。因此，联合国应确保各种援助来源都能够没有歧视地向所有受害者提供迅速和顺利的援助。

10. 联合国系统相对于其它援助渠道而言所具有的比较优势解释了为什么人们期待联合国在解决由灾害引起的日益增多的各种人类损失和物质损失方面发挥越来越重要的作用。

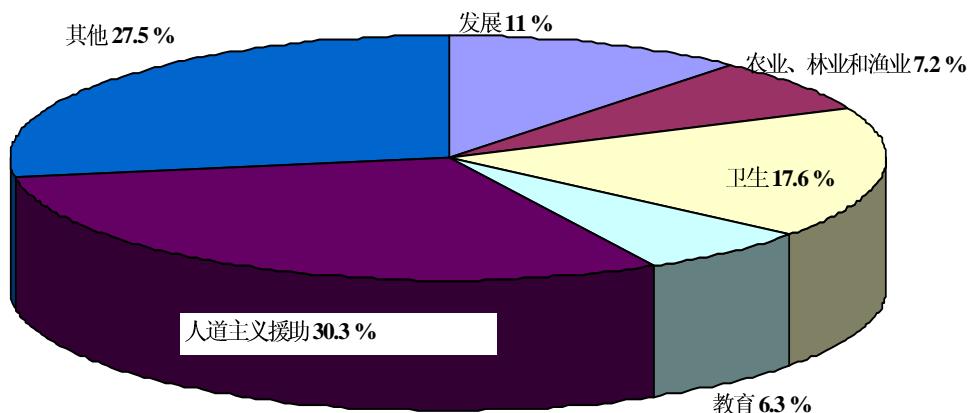
² 这一定义见于 1998 年 6 月 18 日在芬兰坦佩雷通过的《关于向减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》第 1 条第 6 款。

C. 联合国系统的资源是否足以应对灾害挑战？

11. 要回答这一问题，首先就需要从数量上评估人道主义活动所涉及的资源的规模以及在联合国系统整个活动范围内所具有的相对重要性。根据各参加组织提供的对问题的答复，联合国系统在过去五年里每年都支出 21-48 亿美元，用于人道主义灾害援助(见附件一和二)。

12. 面对人类灾害的迅速增多，从 1999 年到 2003 年，联合国系统在人道主义部门的援助数量的增长速度要超过任何其它部门，在 2003 年总额达到 30 亿美元，占联合国系统用于发展的业务活动支出的 30%，这是比重最大的一项活动。³ 联合国系统在这一部门所投入的财政资源的数量是巨大的(见下图)。

按部门列出的联合国系统业务活动各项支出比重(2003 年)



资料来源：2003 年发展业务活动全面统计数字：秘书长的报告(A/60/74-E/2005/57, 源自表 13),
2005 年 5 月 6 日。

13. 然而，联合国系统所调动的资源是否足以能使联合国系统履行其核心的协调作用，这一问题仍有待审查。联合国系统所收到的不指定用途的一般性资源

³ 关于 2003 年发展方面业务活动的全面统计数字：秘书长的报告(A/60/74-E/2005/57)，第 48-58 段。

约为 10 亿美元，占国际社会所提供的总额 70 亿美元的人道主义援助的约 15%。⁴这样低的数额无法使联合国系统具有充足的资源，以承担起在国际人道主义援助方面的核心协调作用。

14. 在发生某些被媒体高度曝光的灾害事件时，双边捐助者提供大量的资金，但往往指定用于其它用途，而不是联合国系统所发出的联合或紧急呼吁中提议的用途。⁵ 而对这些呼吁提供的捐款和承诺在数额和方向上有明显差异。媒体高度曝光的灾害事件通常得到更为有利的反应，远超过那些所谓的“被忘记和被忽略的紧急情况”。⁶

15. 此外，联合国人道主义事务协调厅虽然仍拥有一些数额不大的信托基金，并且这些基金尚未指定用途(见附件三)，但联合国系统用于人道主义行动的绝大部分资源掌握在各专门机构手中(例如联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、卫生组织以及世界气象组织、联合国各种基金和方案⁷(例如联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处以及特别是世界粮食计划署)，它们支配着四分之三的资金总额。由于整个系统没有强有力的政府间机制来监测并管理全部资源，所以整个系统的人道主义援助往往面对着各自为政的风险。

D. 联合国系统如何对海啸救援需求作出反应：改革其作用的关键所在

16. 2004 年 12 月 26 日发生的海啸灾害引发了有史以来死亡人数最多、破坏力最大的灾害之一。秘书长报告说，这次灾害使 24 万人丧生，5 万人失踪。在没

⁴ 发展倡议，Global Humanitarian Assistance Update 2004-2005, 2005 年，第 5.1 和 7.1 段。

⁵ 2005 年，联合呼吁共提出了 58.79 亿美元的资金需求，但官方和私人捐助者对于呼吁中未列的项目提供了 66.174 亿美元的援助，其中为印度洋海啸灾害提供 50.839 亿美元，为南亚地震呼吁提供了 7.442 亿美元(资料来源：人道主义事务协调厅资金跟踪处，2006 年 5 月 26 日)。

⁶ 截至 2006 年 1 月，下列国家援助资金得到满足的情况：中非共和国(35%)，刚果民主共和国(62%)，马拉维(56%)，尼日尔(65%)，索马里(58%)，乌干达(75%)，都属于援助资金不足，相反，海啸救灾所能得到的资金援助达到 85%。

⁷ 从法律上说它们也属于联合国秘书处。

有任何预兆的情况下有 100 多万人被迫流离失所。⁸

17. 由于这次灾害事件惊心动魄，由于全世界媒体广泛地通过照片和录像等报导受灾国的受害者以及外国游客受灾的情况，因此印度洋海啸灾害与任何其它危机相比，得到了比较及时和广泛的反应。国际社会展示了史无前例的慷慨和团结，向受灾地区提供了大量的财政、技术和后勤支持，包括在联合国历史上在和平时期最大规模地部署军用资产。

18. 截至 2005 年 6 月底，各方面共承诺捐款将近 70 亿美元(其中来自公司和私人捐款约 10 亿美元⁹)而海啸紧急呼吁所要求的援助额为 13 亿美元。如果再加上用于康复和重建等长期性需求所作的援助承诺，那么包括援助国政府、国际金融机构、私人以及公司以及受灾国等各方面作出的捐款承诺将达 150 亿美元。¹⁰

E. 得到的教训以及存在的问题

19. 由于这次灾害的规模前所未有，由于其跨国界性质以及国际对印度洋海啸灾害作出的反应所涉及的巨大数量资源，这必然导致极为复杂的行动，也同时暴露出现有全球人道主义系统所存在的缺点。检查专员对所获得的总体经验和教训作出的思考概括如下：

成功之处

20. 在救援过程中，没有出现重大的二次伤亡。

21. 由于对紧急呼吁作出的前所未有的大规模积极响应，救援工作因而得到有效的支持。之所以能有积极的响应，原因有多种多样：灾害所产生的全球性影响，会员国所表现出来的团结精神，另外由于媒体大量报导，包括许多受害者是来自许多捐助国的游客和访问者。

⁸ 在印度洋海啸灾害之后加强紧急救济、康复、重建、恢复以及预防：秘书长的报告(A/60/86-E/2005/77)，第 2 段。

⁹ 同上第 11 段。

¹⁰ 人道主义事务协调厅派往海啸受灾国特使办事处，海啸紧急呼吁支出追踪，见下述网站：<http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx>.

22. 这次海啸灾害的经验极为宝贵，借助于国际减灾战略秘书处和教科文组织的联合支持，2006 年在亚洲及太平洋地区建立了早期预警系统。事实证明，气象组织和教科文组织政府间海洋委员会所作的针对各种自然灾害而建立并开发早期预警系统的工作，对人道主义应急规划来说极为重要。

问 题

23. 总的来说援助不是因需要而提供，而是受供应的驱动。在紧急反应阶段，援助是杂乱无章的，在恢复阶段尤其如此。紧急呼吁中所设想的紧急援助项目的执行是比较缓慢的：到 2005 年年底，相对于呼吁所提出的资金需求，实际资金到位率只有 48.9%。¹¹

24. 海啸灾害也导致了由救援到恢复和重建阶段难以顺利过渡的问题。这主要是由于灾害规模史无前例，在班达亚齐以及斯里兰卡北部和东部地区原来就存在着复杂局势，这要求采取更为一体化的处理办法，也要求驻地协调员及人道主义协调员确保援助具有中立和不偏不倚性质。

25. 这些教训也显示出联合国系统所制定的人道主义原则和政策存在着实地的局限性，具体情况如下：

在国家一级：

- (a) 大多数受灾国缺乏明确的法律和体制框架，以便全面地处理灾害防备、早期预警以及灾害管理计划；
- (b) 大多数受灾国都事先不曾有关于恢复与重建的过渡框架；
- (c) 受灾国政府对联合国人道主义系统的框架和程序了解甚少；
- (d) 国际人道主义机构与受灾人口之间缺乏有效的互动；以及
- (e) 社区制定的灾害恢复和备灾处理办法落实情况不佳。

在国际一级：

- (a) 缺乏一套协调一致的国际上确立的原则、指南以及公约，用于灾害救济和减灾，其中包括针对不断出现的解决重大跨界灾害的新需要的规章和标准；

- (b) 对援助流离失所者的最低标准执行不够, ¹² 受灾人口也没有充分地意识到他们有权获得人道主义方面的信息;
- (c) 缺乏一个中央协调机关, 以规划并管理救援、恢复和重建等方面的国际援助, 究其原因, 是因为联合国系统各组织之间的跨机构行政合作方面本来就薄弱, 因而对它们缺少有效的政府间指导; 尤其是减灾与救灾被分成了两大块, 这反映在机构间减灾工作队与机构间常设委员会之间的行政区分工上, 这种情况妨碍着对过渡进行战略性的管理;
- (d) 联合国系统各组织共同支助服务比较薄弱, 筹资能力不稳定, 这是由于它们严重依赖不可预料的自愿捐款, 也是由于双边机构提供的人道主义援助资产分布不平衡;
- (e) 各个国际人道主义组织争相获得双边项目的资助。

26. 这些限制性因素导致在实地组织救援活动方面出现拖延, 例如在清关、用于紧急援助的物资和设备的过境等方面出现瓶颈, 以及其它后勤和运输问题。这些还造成援助工作的重叠, 以及恢复和重建过程的规划工作久拖不绝。

F. 争取对系统进行改革

27. 为了争取使联合国系统发挥领导作用, 各有关理事机构和秘书处首长担负着一项非常的职责, 即必须对最近的救援工作经验进行总结, 找出结论, 向整个系统提供基本的要点, 促使系统改革。

28. 下列教训对于系统的改革具有重要的意义:

- (a) 目前关于人道主义援助及其执行工作的原则和指南已经证明是不够用的;

¹¹ 人道主义事务协调厅, 海啸紧急呼吁支出追踪网站: <http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx> (2005年12月22日浏览)。

¹² 见提交人权委员会第五十四届会议的《关于流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)。该指导原则是由当时国内流离失所问题秘书长代表弗朗西斯·邓先生提交的。

- (b) 目前没有一个政府间机构，为联合国系统各组织、各官方和私人双边捐助者，就减灾和救灾的全球性资源提供充分的指导和战略性管理；
- (c) 印度洋海啸灾害发生之后国际社会所表现出来的前所未有的团结精神很可能是独有的情况；对作出这种反应的条件进行审查，对联合国系统在今后遇到灾害事件时能够动员大量的国际援助并确保更公平地提供这些援助，具有关键的意义；
- (d) 在发生海啸灾害及提供大量捐款的情况下，联合国系统能否成功地作出反应，取决于其领导能力，取决于它能否在整个灾害管理周期调动资源、组织并协调以有效公平的方式提供援助；
- (e) 需要推广良好做法，这包括：在泰国向所有国籍的人提供受害者身份鉴定援助；在联合国人道主义协调员领导下建立的向印度恢复和重建工作提供的全系统支持。

29. 检查专员牢记上述由印度洋海啸灾害所得出的结论和教训，审查了目前的全球人道主义系统所存在的缺点，这些缺点表现在：

- (a) 理论(原则和政策);
- (b) 指导与战略管理：
 - 体制框架
 - 协调
- (c) 共同支助服务与资源调动；
- (d) 联合国人道主义援助方案。

二、当前人道主义援助制度的原则和政策

30. 下列各节论述当前人道主义援助的原则和政策的弱点，并处理若干正在出现的问题，对这些问题，联合国系统应当加以解决。

A. 审查当前的原则和指南

1. 现有的国际灾害法律

31. 印度洋海啸灾害的经验表明，现在没有明确和一致的规章性协定，来解决跨界灾害管理和人道主义援助的各个方面。2005年1月10日生效的《关于向减灾和救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》是这方面的唯一一项国际公约。国际红十字和红新月会联合会指出，目前的国际灾害法律是由130多项各种文书组成的拼盘，这些文书大部分属于双边条约，其中大部分又是在欧洲各国之间缔结的。对灾害反应的各个重要方面，诸如入境要求、工作许可、行动自由、信息交换、货物的处理等，都没有明确的易于查找的原则。¹³

2. 原则和政策不成体系

32. 关于人道主义援助和减灾行动，存在着一些由机构间常设委员会和机构间减灾工作队所制定的机构间指南和政策。这两个机构是联合国系统内由主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员领导的机构间协调机构，这两个机构分别负责紧急援助和减轻自然灾害的工作(见附件四和五)。机构间常设委员会向若干少数国际秘书处和非政府组织开放，但不向会员国开放。机构间减灾工作队为联合国系统内外参与减灾工作的各个部门实体为实现国际减灾战略提供一个平台。它向联合国系统各有关组织和机构、非政府组织专家以及各会员国政府内部负责减灾工作的部门开放。在通过《兵库框架》之后，秘书长宣布，对机构间减灾工作队进行改组和重新命名，从2007年起，改称为减少灾害风险全球平台。

33. 机构间常设委员会就人道主义援助制定了大约25项政策、原则和指南(见附件六)。这些政策、原则和指南根据的是《关于国内流离失所问题的指导原

则》¹⁴ 和大会第 46/182 号决议附件所载的指导原则。机构间减灾工作队还制定了一些机构间文书，确保参与实施国际减灾战略和《兵库框架》的各部门实体采取的行动具有互补性。这些文书提供的指南和行动要点，目的是突出说明一些优先领域，并找出通过专题、区域和国家平台和网络开展的活动所存在的差距。这些指南包括“关于将减灾战略纳入到共同国别评估和联合国发展援助框架的指南”¹⁵ 和“指导原则：关于减少灾害风险的国家平台”。¹⁶

34. 两个单独的协调机构，同时在主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员领导之下，但是却分别制定自己的指南、政策和程序。虽然大会第 46/182 号决议(附件，第 9 段)要求以一体化的方式从救济到重建顺利过渡，但这些文书面向不同的听众，互不相干。检查专员认为，这些文书没有在单一的人道主义总框架之下，以容易使用和容易理解的方式加以简化和系统编写，从而服务于更广泛的专业化的人道主义听众，特别是受害国的人道主义行为者。

35. 联合国系统各组织现在极需针对现有的原则、准则或国际制定的标准、指南以及政策，编写汇编、评注、基本读物以及手册，这将有助于能力建设，有助于受灾国建立并管理国家管理框架和机制。

3. 原则和政策的有效性

36. 按照其担负的倡导使命，机构间常设委员会和机构间减灾工作队期望受灾国和双边捐助者采用其政策和程序框架，就好像这些文件具有国际公约的意味，指导着国际人道主义群体的行动。¹⁷ 尽管它们作出努力，但联合国大会尚未

¹³ 红十字会和红新月会国际联合会， World Disasters Report 2000 (日内瓦)。

¹⁴ 见上文注 12。

¹⁵ 载于指南草案说明中，国际减灾战略秘书处和开发计划署，2006 年 3 月 23 日。

¹⁶ 国际减灾战略秘书处的工作文件，2005 年 10 月 17 日(见于下述网站：<http://www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm>)。

¹⁷ 机构间减灾工作队力图以一致的方式为减灾工作的实现提供一个平台，尤其是通过对话和联合国系统内和系统外各部门之间的建立共识行动(重点是后加的)。另见机构间常设委员会和机构间常设委员会工作组秘书处，机构间常设委员会和工作组：职责范围提要和行动程序，修订版和简写版(日内瓦，1998 年)。机构间常设委员会说，其基本目标之一是向机构间常设委员会之外的各方推广共同的人道主义原则”。

正式核准这些文件，虽然大会给其中的一些文件以一定的政治赞同，例如：《关于国内流离失所问题的指导原则》；关于灾害救济和恢复的政策指南，例如“关于在复杂紧急形势下使用军事和民用资产支持联合国人道主义活动的指南”；国际搜寻和援救咨询小组制定的指南；良好的人道主义捐款倡议。¹⁸

37. 事实上，这些文件基本上属于行政性质的文件，适用于参加的联合国各专门机构秘书处和相关的组织，并没有适用于所有的人道主义团体。而且，这些文件不具有法律约束性，虽然其中一部分例如关于国内流离失所问题的指导原则可能被视为一项软法律，因为这些原则汇编了有关的国际规范和法律。然而这些原则的正式有效性是有限的，因为大会没有正式予以批准，尽管秘书长一再敦促会员国接受该指导原则，将它视为在保护国内流离失所者方面的“基本国际规范”。¹⁹

4. 掌握并拥有原则和政策

38. 上述文件尚有待大多数发展中国家的承认和执行。之所以如此，是因为大多数发展中国家缺乏对这些文件的了解，并且在其制定过程中也参与得很有局限。结果是，正如关于海啸灾害经验教训研讨会²⁰所报告的，印度洋海啸灾害所影响的许多国家备灾工作做得参差不齐，有的不均衡，有的不充分，并没有反映国际确立的指南。

¹⁸ 2003 年由瑞典政府召集，16 个工业化国家开会议论良好人道主义捐款问题，并制定了全套共 23 条的原则和良好的人道主义捐款做法以及一项执行计划（资料来源：<http://www.goodhumanitariandonorship.org/backgroundl.asp>，国际发展部，伦敦，2006 年 2 月 22 日浏览。）

¹⁹ 作为对秘书长在报告“更大的自由：努力实现每个人的发展、安全和人权”中的呼吁（A/59/2005, 第 210 段），高级别全体会议和大会第六十届会议承认关于国内流离失所问题的指导原则是在保护国内流离失所方面的“重要的国际框架”（见第 60/1 号决议，第 132 段和第 60/168 号决议，第 8 执行段）。

²⁰ 联合国，“应对印度洋海啸所得教训和最佳做法区域研讨会：报告及主要结论摘要”，棉兰，印度尼西亚，2005 年 6 月 13 日至 14 日，和“海啸事件后经验和最佳做法研讨会：报告和工作组的结论”，雅加达，2005 年 5 月 16 日至 17 日。

39. 有鉴于这些经验，亚洲有关国家正在制定一些国内和地方的管理规章框架，将灾害反应与减灾两方面工作结合起来。这些国家需要更积极地作为利益相关者参与制定有关文件，并从联合国系统有关组织得到必要的倡导和培训。

40. 有效地执行这一原则和指南取决于各有关国家能够接受它们。因此，各会员国应该真正地掌握各种规范、原则和指南并拥有它们，以便能够充分地参与讨论，讨论如何受益于这些文件并如何改进执行工作。为了能有一个有效的国际管理规章框架，有效地既适用于受灾国也适用于援助国，经济及社会理事会需要审查这些原则和指南，并开始制定一致的国际规范和规章，并容许所有有关利益相关者和行为者参加(见建议 1)。

B. 原则和指南的具体方面

1. 国内流离失所者和获取信息方面的最低限度需要

41. 有鉴于从印度洋海啸灾害中所得的教训，检查专员认为，各人道主义机构在援助国内流离失所者方面的最低限度要求，例如获取基本食物和水、住所以及房屋、衣物、医疗服务以及卫生设备等，并没有有系统地做到实处，也没有准确地评估当地的需要而加以管理，这从公布的大量的外国援助可以看出来。会员国及其人道主义援助组织需要充分地实施《关于流离失所问题的指导原则》中的标准要求，应在评估受灾社区的需要的基础上以国家管理紧急形势的框架来实施这些援助。检查专员认为，秘书长将在执行建议时考虑到这一点。

42. 另外，《关于国内流离失所问题的指导原则》中的目前最低限度标准要求并不包含受灾人口在获得人道主义信息和通信工具方面的重大需要和权利，这些信息和通信工具使他们能够获得关于多种灾害的早期预警、安全措施等。²¹ 检查专员获知，机构间常设委员会的工作组处理了这一问题。²² 他相信，机构间常

²¹ 难民署正在制定有用的基本标准的新版本，但并没有提到这种权利。Practical Guide to the Systematic Use of Standards & Indicators in UNHCR Operations, 第 2 版, (日内瓦, 联合国难民署高级专员办事处, 2006 年)。

²² 见机构间常设委员会, “Protecting persons affected by natural disasters: IASC operational guidelines on human rights and natural disasters”, 日内瓦, 2006 年。

设委员会目前在国内流离失所者人权问题秘书长代表的领导下所开展的工作将能够导致通过另外的最低限度标准要求，成为《指导原则》的一部分。

43. 在这方面，据报告，在印度洋海啸事件的救济阶段，人道主义行动受到一些因素的阻碍，例如过分地依赖价格昂贵的无线电话，但其短信服务能力又有限，另外政府对使用短波电台进行了不必要的限制，而这种电台能确保人道主义信息传播给受灾人口。红十字会和红新月会国际联合会认为，在灾害形势下，信息是救命的资源²³（见建议 2）。

2. 受害者身份鉴定

44. 根据人道主义事务协调厅的意见，受害者身份鉴定目前不属于国际灾害管理机制的一部分。现有的应急反应系统侧重于评估灾害对受灾国及其人口的影响。对大规模跨界灾害例如对印度洋海啸那种灾害作出反应就要求机构间常设委员会对现有的援助框架进行再审查。其依据的是对受灾国救生能力的低估，以及处理这些国家受害者问题的必要性。²⁴

45. 在重大灾害时，非受灾国所关注的核心问题是确保其身在受灾国的国民的安全和保护，并对那些在受灾国遇难的国民进行身份鉴定。需要对机构间常设委员会的有关指南加以重新审查，以加强受灾国与援助国之间的互相合作，以考虑到它们对受害者身份鉴定的关注，从而部署对所有受害者都有益的人道主义帮助。

46. 泰国海啸受害者身份鉴定工作的经验是一个有益的案例。这项工作对所有海啸受害者作出鉴定，然后将受害者的信息传给受害者亲属以及私人和公共组织，从而体现了人道主义援助的普遍性。这项工作由泰国警察部门顺利完成，并得到了有失踪者国民的那些国家的慷慨捐助。这些国家向泰国当局派遣了法医工

²³ 见红十字会和红新月会秘书长 Markku Niskala 在下述报告中的导言： World Disasters Report: focus on information in disasters (Kumarian Press Inc., 2005), 第 8-9 页。

²⁴ John Cosgrave, “Tsunami Evaluation Coalition : initial findings” , Finding 3 ALNAP(London, Overseas Development Institute, December 2005)。Also available at website: <http://www.alnap.org/tec>。

作队以及其他专家工作队。泰国海啸受害者身份鉴定工作除了与卫生组织发生联系以外，没有得到联合国系统的援助(见建议 3)。

3. 军事和空运救援行动

47. 根据现有的信息来源，以及与有关政府官员进行的讨论，目前的国际法律框架并没有为大规模灾害情况下迅速开始灾害管理进程提供足够的指导。由于对部署军事和空运救援行动缺乏一个商定的框架，以及有关国家围绕军事空运行动的过境和部署问题，包括降落权问题不可避免地进行长时间的谈判，因此救援工作往往受到消极的影响。军民行动协调员迟到一或两个星期，这对于救援行动带来了不利影响。鉴于需要在短期内向受灾地区大量空运物资，因而民用航空遇到困难，负责处理国际民航组织搜救服务的一个专家组呼吁制定适当的准则，以便能够在主要受灾情形中快速部署飞机，以便能进行跨界搜寻、救援和抢救行动。²⁵ 显然需要在各国民航和军用航空部门之间制定备用安排，并界定人道事务协调厅的作用，使它能够协调并便利通过空运部署其资产和提交人道主义物资。

48. 例如在海啸灾害期间，许多紧急后勤援助是由会员国自发地通过军事部门提供的。35 个国家派遣了总共 30,000 名部队。设在 U-Tapao 泰国海军基地的联合协调中心是由国际联合支助部队(CSF536)建立的，分别涉及澳大利亚、加拿大、印度、日本、荷兰、美利坚合众国和联合国，其作用是协调国际救援行动的第一阶段，这个中心成为国际协调的救济工作的核心。它帮助解决了后勤方面的瓶颈，一直到联合国能够发挥更为核心的作用²⁶ (见建议 4)。

4. 灾害管理的连续性和灾害评估的科学方面的价值

49. 海啸灾害的经验突出地说明需要制定明确的政策，确保能够具体地从紧急情况和恢复顺利过渡到重建阶段。

²⁵ ATM/AIS/SAR/SG/15 appendix C to the report on Agenda item 3 3C-1, Recommendations, ICAO Search and Rescue Seminar and Search and Rescue Exercise, Chennai, India, 7-11 March 2005.

²⁶ Ralph A. Cossa, “South Asian tsunami: U.S. Military provides ‘logistical backbone’ for relief operation”, in e-journal USA (March 2005), available at : <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1104/ijpe/cossa.htm>.

50. 《兵库框架》还强调，需要将灾害反应措施与减灾措施联系起来，以帮助社区建立抵抗紧急情况的能力，并使过渡较为容易。在这方面，实地从事减灾工作的一些亚洲专家告诉检查专员，将紧急灾害救济与恢复和减轻危险联系起来的办法将是，在印度洋海啸灾害发生后立即向联合国灾害评估和协调工作队补充有关学科的科学家，例如地震学家。他们向检查专员重申，如果能够及时地迅速派遣科学专家参与灾害评估，并且对恢复和长期发展起到支持作用，那么人道事务协调厅和联合国灾害评估与协调便有可能得到大幅度的加强。

51. 体现在国际减灾战略系统与机构间常设委员会的体制上的区别而存在的灾害减轻与响应两者的区分这对从战略上管理过渡进程起着障碍作用。这种两分法只是为这两个协调机构所独有，而在联合国系统的其他组织内，它们都具有按照其各自理事机构批准的退出战略而综合性地管理过渡进程的内部能力。²⁷ 通常，经过人道事务协调厅的干预而建立的灾害响应能力在紧急状态结束之后就不再存在。换句话说，由于人道事务协调厅只在紧急情况下在实地开展工作 3-6 个月，那么人道事务协调厅所建立的实地协调机构在各方面紧急救援者和维持和平者退出之后，便不再保留。

52. 显然，人道事务协调厅在这方面不应该受到指责，因为它在恢复阶段以及以后阶段的任务不明确，即使按照大会第 46/182 号决议的规定来看。²⁸ 由于人道事务协调厅在恢复阶段以及以后阶段的任务不明确，所以人道事务协调厅“人道主义行动”的范围仅限于“缓解人类痛苦”并且看来将灾害管理的两个重要方面排除了：应急准备与恢复，这两方面都包括在国际减灾战略紧急情况管理的定义中。为了在全系统内实现协调一致的过渡，各人道主义援助组织和发展组织需要就重要术语以及政策、战略特别是共同的退出战略的规范达成共同的定义(见建议 5)。

²⁷ 根据粮食计划署和劳工组织的来文以及对儿童基金会官员的采访。

²⁸ 见大会第 46/182 号决议，附件，第 35(h)和第 41 段。

5. 在从救援到恢复和重建的过渡过程中人道主义协调员的关键作用

53. 从印度洋海啸灾害得出最大的教训以及世界减灾会议得出的结论是，早期预警、应急准备和预防、以及从救援到恢复和重建的平稳过渡，这些都十分重要。担任赴海啸受灾国的秘书长特使、前美国总统威廉·克林顿于 2005 年 7 月向经济社会理事会报告说，恢复努力的核心是“重建得更好”，并保持国际社会和受灾国解决长期恢复，例如实地受灾居民的生计和就业等问题的势头。²⁹

54. 从根本上说，《兵库框架》提供了解决风险管理的一体化框架，它将灾害响应与灾害减轻两方面的措施联系起来，这将能使社区建立抵御紧急情况的能力，并确保早期恢复和重建采取最佳途径。在人道主义协调员管理和领导下的联合国国别工作队应在国别方案框架内，对各国政府起到协助的作用。

55. 然而，在许多国家，受灾地区生计的恢复以及重建工作由于灾害的前所未有的规模而无法顺利进行，在斯里兰卡北部和东部以及班达亚齐地区原先就存在着复杂的形势。人道事务协调厅在大部分受灾国提供的援助是不够的，无法帮助有关国家在地震发生后的 6 个月时间里制定恢复和重建计划。在所访问的国家，联合国驻地协调员同时又担负着人道主义协调员的职责，他们试图弥补协调方面的缺陷，试图在面对极大困难的情况下支持从救援到恢复的过渡。人道事务协调厅所协调的紧急响应因时间有限，同时由于相对于其他组织以及东道国政府而言，它在恢复阶段所担负的任务不明确，所以无法在全系统范围内对过渡工作进行战略性管理。

6. 一项具有积极意义的例外：印度的经验

56. 检查专员认为，对于上述关于拟订联合国恢复框架的评论，有一项重大例外，这就是对印度政府海啸灾难后的恢复和重建方案所给予的支持。³⁰ 按照这

²⁹ 见他在经济及社会理事会人道主义会议小组讨论中的发言记录：“从印度洋海啸响应行动中得出的教训”，2005 年 7 月 14 日，联合国，纽约。另见联合国新闻稿：ECOSOC/6166, 2005 年 7 月 14 日，和 ECOSOC/6167, 2005 年 7 月 15 日。

³⁰ 联合国“支持印度政府开展海啸事件后的恢复和重建方案的恢复框架”，由在印度的驻地协调员/人道主义协调员领导的联合国国别工作队编写，2005 年 3 月。

一框架，联合国各机构与在人道主义/驻地协调员领导下的亚洲开发银行和世界银行一起协助政府拟订了全面的国家重建计划。

57. 印度政府并没有在救援阶段呼吁外部提供援助。但多边机构很方便地通过联合国驻地协调员/人道主义协调员以及在印度的灾害管理工作队提供了援助，在此过程中，儿童基金会为受灾地区的当地非政府组织和社区担任了联络点。³¹ 从发生海啸的那一天起，儿童基金会驻钦奈办事处工作人员便设立了联合国灾害管理工作队紧急行动中心。此外，一个联合国恢复工作队与非政府组织又在受灾社区设立了一个中央恢复资源中心和一些地方中心，以帮助当地人民能够得到经过协调的国际援助，并设计一种有针对性的重建进程，以提高抵御特定的当地多种灾害的能力。³²

58. 印度灾害管理框架是在下列两方面的工作经验基础上建立的，一方面是在奥里萨发生台风灾害之后的工作(1999 年)，二是在古吉拉特发生地震之后进行的工作(2001 年)，这一框架反映了联合国的人道主义原则和标准以及《兵库框架》中规定的关于重建受灾社区的办法。

59. 印度的经验表明，即使没有采用联合呼吁程序，即使没有正式地在人道事务厅主持下部署人道主义援助，联合国系统仍有很大的潜力来支持东道国在现有的人道主义协调框架内并结合在国家一级的联合国发展援助框架和共同国别评估，在驻地协调员/人道主义协调员领导下，实现平稳的过渡，但条件是，各机构需一道努力来实施过渡。这一良好做法应在其他国家推广。

60. 在这方面，检查专员发现有两个问题有待解决：

- 首先，人们一般认为，驻地协调员/人道主义协调员的工作表现在很大程度上取决于其个人品格和外交能力；如果具有基本的素质，那么整个系统便起作用。³³ 因此，应审查人道主义协调员的作用、素质要求和能力要求以及遴选过程、培训及管理制度，以便能够使有效的

³¹ 同上，第 8 页。

³² 联合国驻印度恢复工作队，最新情况，2005 年 6 月 22 日，第 4 页(见网址：<http://www.un.org.in>)。

³³ Costanza Adinolfi 和其他人，“Humanitarian Response Review”，这是主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员请人编写的独立报告，人道主义事务协调厅，2005 年，第 49 页。

制度协调成为规范。虽然检查专员意识到人道事务协调厅已经针对人道主义机构面临的救援阶段³⁴ 开始了这样的审查，但这种审查应该扩大到恢复和以后各阶段。

- 第二，人道主义协调员的职责目前职责范围并没有确定其协调联合国系统在恢复重建阶段各实体的人道主义援助的职责，而是要求其与这些实体在规划和执行恢复与发展活动实质性合作。³⁵ 需要考虑建立一种问责制以监督驻地协调员和人道主义协调员的工作，以及联合国国别工作队各成员组织的工作，为他们规定明确的业绩职责，这尤其应包括在恢复和恢复以后各阶段提供全系统范围内的援助框架。大会第 46/182 号决议(附件，第 39 段)要求他们便利在联合国系统的应急准备工作，并协助受灾国迅速地从救援过渡到发展阶段(见建议 6)。

³⁴ 同上，第 51 页。另见机构间常设委员会的文件，“Strengthening the Humanitarian Coordinator's System: What is our goal and how do we get there?”(PR/0604/1515/7)，在 2006 年 4 月 24 日机构间常设委员会首脑会议上予以核准，以及“Strengthening the Humanitarian Coordinator's System, HC Training and the HC Profile”(WO/0607/7)，2006 年 7 月 5 日至 7 日机构间常设委员会工作组予以核准，并由 2006 年机构间常设委员会首脑会议上正式核准。

³⁵ 机构间常设委员会，人道主义协调员的职责范围(2003)，见下列网址：<http://www.humanitarianinfo.org/iasc>。

三、治理和管理框架

A. 体制框架

1. 建立一个减灾和救灾政府间委员会

61. 人道主义援助在联合国系统内是最重要的一个部门，占其全部资源分配额的 30%。这一部门所用的资源数量以及所涉及的利益相关者和行为者在 2003 年远远超过任何其他部门，包括维和部门(见附件一和二)。

62. 通过对联检组编写本报告所发的调查表的答复，可以看出存在着明显的三组人道主义行为者和利益相关者，即机构间常设委员会、机构间减灾工作队/国际减灾战略以及国际金融机构和开发机构。此外，还可以看到另外其他三组实体，诸如联合国系统的各人道主义组织，包括红十字会和红新月会在内的主要非政府组织、以及各国政府，各国政府不仅作为捐助者而且越来越作为业务援助的提供者发挥作用。利益相关群体的多样化反映了机构间常设委员会与国际减灾战略两个系统的分割，这意味着存在着这样的危险，即由于对众多行为者和资金提供者进行的机构间协调不具有约束力，因而它们采取的主动行动有可能支离破碎或被浪费。

63. 从印度洋海啸灾害所得的教训表明，需要对人道主义援助制定更为充足的原则和指南，适用于会员国的利害相关者并基于所有权原则。这就要求建立一个政府间机制，能够使各会员国参与这些原则和指南的制定，并在执行过程中能提供充足的协调、治理和战略管理。尽管秘书长呼吁将人道主义和与人道主义有关的事项予以整合，合并在单一的“人道主义总括议程”之下，³⁶ 但到目前为止尚未有任何政府间论坛深入地并连续地讨论与灾害有关的人道主义援助问题。还应该提到的是，秘书长 1997 年曾提议经济及社会理事会举行人道主义事务会议，

³⁶ 授权与落实：为便利对授权的审查而进行的分析并作出的建议：秘书长的报告(A/60/733)，第 97 段。

当时他提出了建立一个人道主义事务理事机构的长期目标，这一机构将针对整体的人道主义问题发出指示，并监督人道主义反应行动的协调。³⁷

64. 目前的人道主义部门的管理机制是由大会和经济及社会理事会掌握的，但这一机制由于缺乏向大会和经济及社会理事会报告工作的专门的政府间支持机构，因而其作用受到限制。然而在其他重要的经济及社会部门，理事会下设 14 个职司委员会和专门机构，向它报告工作，其中 9 个是政府间委员会。为了协助理事会履行其按照《联合国宪章》第 68 条所承担的职能，这些机构在各种程度上都向理事会提供咨询意见，涉及各自领域内全系统的协调并调动机构间机制的专长。另外大会还授权这些机构通过考虑它们在各自领域获得的经验和教训，执行重要的联合国会议和高峰会议的结果。³⁸ 相比之下，灾害管理领域并没有享有这种机制。

65. 参考经济及社会理事会这些辅助机构的职权和做法，如果在减灾和救灾领域建立一个专门的政府间机构，该机构将协助理事会：

- (a) 审查并简化与紧急反应和灾害减轻工作有关的人道主义法律和原则(见建议 1);
- (b) 确保各专门机构、基金和方案在制定政策和管理资源方面保持立法的协调和一致性，并充分利用这些伙伴的经验和专长;
- (c) 为联合国系统各组织在政府间一级并在整个灾害管理过程中进行战略规划和政策协调提供框架;
- (d) 便利对联合国系统各组织通过在全系统内动员的资源而开展的人道主义援助工作进行监测、管理并确保问责制得到证明；以及
- (e) 审查并评估在执行世界减灾会议通过的《兵库宣言》方面取得的进展。

66. 现有的机构间机制并不能履行这些任务。由于两个协调机构，即机构间常设委员会与机构间减灾工作队(及其后继机构，即减少灾害风险全球平台)的分割，因而上面所设想的将灾害减轻与响应政策两者统一起来是不可能的。这些机构的决定不具有约束力，大多数成员向各自的总部征求最后的决定。鉴于其行政

³⁷ 恢复联合国的活力：一项改革方案：秘书长的报告(A/51/950)，第 193 段。

³⁸ 大会第 572/270B 号决议，第 46-48 段。

性质，这些机构无力通过一项共同的战略和方案，并对各自的理事机构具有约束力。³⁹ ⁴⁰ 作为行政性机构，它们不向经济及社会理事会报告工作。按照现有的结构，机构间机制并不容许会员国对各种实体和行为者的人道主义援助实行管理。

67. 因此，创立一个专门的政府间论坛，并向所有主要的利害相关者和行为者开放，是有道理的。只有在这样的论坛，政府利益相关者才能建立起集体的意志，这是对它们所调动起来的资源进行战略管理所需要的基础。另一方面，由于这样的论坛需要借助于机构间常设委员会和减少灾害风险全球平台的技术专长和结论，因此其决定应该根据这些机构提交的建议作出(见建议 7)。

2. 战略管理框架

68. 检查专员认为，实行战略规划和注重结果的做法，能够纠正目前联合国人道主义体系的支离破碎状况。

69. 现在存在着一种强烈的政府间共识，即各国都希望通过以协调一致的注重结果的框架，对联合国系统内外的减灾和应灾或人道主义活动进行一体化的战略和全系统的规划、管理和协调。在这方面，《兵库框架》呼吁机构间减灾工作队以及其他国际组织按地点和部门分别列出执行《兵库框架》的各自职责和倡议一览表，并列出在国际和国家两级实现共同目标的可测量的指标。许多不直接负责提供人道主义援助的科学技术机构越来越多地参与在灾害检测、警报信息传播、教育以及定期培训等方面的国家能力建设，这些方面的工作对于救灾活动都是必不可少的。2005 年 8 月发表的《人道主义响应审查报告》⁴¹ 还建议“对全球范围的人道主义响应能力作出测绘，将国际行动以及国家和区域行动、私人部门以及军事部门都包括在内”。这样的工具将构成一个有效并及时的基础，可用来制定战略框架，受灾国政府可借此对实地进行救援工作的机构给予一致的指导。

³⁹ 机构间常设委员会与机构间常设委员会和工作组秘书处，机构间常设委员会和工作组，职责范围和行动程序提要，修订本和简写本，日内瓦，1998 年 2 月。

⁴⁰ 执行国际减灾战略的行动框架，2001 年 6 月，第 16 页。

⁴¹ “人道主义响应审查报告”(见上文注 33)，第 12 页。

70. 在这方面，检查专员回顾大会曾核准联检组提议的关于注重结果的管理的基础框架。⁴² 检查专员认为，如果在机构间常设委员会与国际减灾战略系统各自方案与规划过程中实行注重结果的办法，那么联合国人道主义援助系统战略规划工作将会得到促进，但条件是两个管理框架都必须具有一致的目标(见建议 8)。

3. 信息和统计工具

71. 联合国系统目前所能使用的统计工具对于战略规划和资源管理来说不够用。例如，秘书长关于 2003 年发展业务活动方面的全面统计数据的报告⁴³ 以及 2005 年的报告都只涉及技术合作方面的方案资源，而不包括政策拟订和规划方面的资料。两份报告都不涉及方案支助方面的开支，也不涉及行政开支或其他支助费用。虽然已经开始作出额外的努力，但这一报告在其标准分析中没有收入难民署的支出情况，因而严重低估了人道主义援助的开支水平。

72. 每个机构都根据其自己的来源、做法和定义，报告其人道主义捐助情况和支出情况，尤其是在向人道事务协调厅报告联合呼吁程序方面的情况。涉及所有联合国机构各个方面人道主义活动的普遍标准化的人道主义援助报告制度尚未建立。

73. 以前曾有过一个可靠的机构间报告，它根据行政协调会关于全系统方案与资源分类办法，对三个方案分部门，较准确地报告“人道主义援助和灾害管

⁴² 方案和协调委员会第四十五届会议报告中的建议(A/60/16)，第 248 段，后经大会 2006 年 5 月 8 日第 60/257 号核准，第 2 段，关于在联合国系统内实行注重结果的管理的系列报告概述：秘书长的说明(A/59/617)(JIU/REP/2004/5)；在联合国组织实行注重结果的管理：联合国系统结果管理系列报告的一部分：秘书长的说明(A/59/607)(JIU/REP/2004/6)；下放权力与问责制：联合国系统结果管理报告系列：秘书长说明(A/59/631)(JIU/REP/2004/7)；管理业绩与合同：联合国系统通过管理问题系列报告第三部分：秘书长的说明(A/59/632)(JIU/REP/2004/8)。

⁴³ 2003 年发展业务活动方面的全面统计数字：秘书长的报告(A/60/74-E/2005/57)。

理”工作的规模。⁴⁴ ⁴⁵ 但根据行政协调委员会高级官员的说法，⁴⁶ 自 1995 年以来，出于“未知的原因”，这一做法停止了，尽管在 1999 年联检组得到确认说这一做法又恢复⁴⁷，尽管从方案与协调委员会以及大会都得到了积极和正面的评价。⁴⁸

74. 另外显然还需要对整个系统内资源总需求以及实际总支出情况作出评估，需要根据从实地获得的资料和数据进行评估。需要正如建议 10 和 11 以及下文第 101 和第 102 段所提到的那种自下而上的需求评估办法，结合联合呼吁程序和共同国别评估/联合国发展援助框架进程中在国家一级提供的人道主义援助的支出报告中的数字，对这种评估加以改进(见建议 9)。

B. 在国家和区域一级的协调

1. 基于社区的国家应急计划和紧急情况与恢复的管理框架

75. 通过对所得教训进行分析，可以明显地发现，与在国家一级和区域一级相比，在社区一级受灾国与国际组织的互动明显不足，这体现在各机构总部自上而下地进行灾害管理规划，而外来的救援机构对当地的需求了解不够。受灾国政府以及当地社区对国际援助的响应机制和程序缺乏了解，因而使问题更加复杂。这造成的结果是，在指定优先顺序时参照的是执行的难易程度，而不是参照根据对当地需求的共有信息而做出响应的需要。⁴⁹ 因此，受灾地区往往接到大量不需

⁴⁴ 向难民和流离失所者提供保护和援助，灾害预防和备灾，紧急救援。

⁴⁵ 行政协调委员会，行政协调委员会年度审查报告的增编，联合国系统的方案和资源(E/1991/42/Add.1)，表一和联合国系统 1992-1993 两年期方案和资源(E/1993/84)，表一，和 1994-1995 两年期方案和资源，E/1995/64，表四，第 160 节。

⁴⁶ 行政协调委员会方案和业务问题磋商委员会和行政问题磋商委员会最后处理这一问题是在 1998 和 1999 年(见 ACC/1998/7 和 ACC/1999/6，以及行政首长协调会管理手册，第 17-6 段：组织间财务报告，第 C.4 段)。

⁴⁷ JIU/REP/99/1，第 92 段。

⁴⁸ 在第八十九届会议上(ACC/1996/6,1999 年 2 月，第 31 段)，行政问题磋商委员会提醒自己，在停滞好几年之后，行政协调委员会关于联合国系统方案和资源的报告得到恢复，这是响应大会的一项要求，大会要求在秘书长的报告里加上这些资料，但这方面没有取得进展。

⁴⁹ 印度尼西亚政府与联合国，“海啸后的经验教训和最佳做法讲习班：报告与工作组的结论”，雅加达，2005 年 5 月 16 日至 17 日。

要的未经过协调的物资和设备，这造成了重要的后勤瓶颈。这很大程度上是由于人道主义组织未能就实地的情况分享准确的信息，如果他们与社区的领袖进行有效的互动，他们本来是可以获得这些信息的，这种情况并不是因为财政资源不足造成的。⁵⁰

76. 然而，正如上文第 56 段所报告的，检查专员只有在印度发现那里有一个在联合国各专门机构支持下制定的备灾计划，这项计划能满足该国以及当地社区的需要。值得一提的是，各专门机构不轻易订正共同人道主义行动计划，并帮助建立地方的灾害应急减灾中心，当地政府和非政府组织都参与这一中心，这使当地人口能够协调国际援助，组织重建，并实行早期预警服务(见建议 10)。

2. 为加强国家抗灾能力和早期恢复而在全系统提供的国别援助

77. 各国抵御灾害的能力以及能否进行有效的救援和恢复取决于联合国国别工作队依据共同人道主义行动计划而开展的正常工作所建立起来的备灾能力。一旦发生灾害，共同人道主义行动计划便通过诸如联合呼吁程序等，成为进行国际人道主义援助的基础。

78. 检查专员在班达亚齐发现，各个机构并没有制定明确和标准的政策，有系统地使当地社区和该国的非政府组织参与灾害管理与减灾工作，以此来建立他们的自力更生能力。

79. 在非洲中部，检查专员发现，一些经常发生灾害的国家，即使其中一部分已经建立了复杂的应急反应管理框架，但它们没有关于恢复和重建的充分的国家平台。这种情况主要是由于对于灾害预防、减轻以及进行最脆弱地区和人口的恢复进行资本投资缺乏国内共识。虽然在灾害过渡期间明显需要进行支持，但联合国系统各组织提供了很少的以共同人道主义援助计划为基础的有效援助。

80. 联合呼吁程序主要涉及重大灾害，而不是相对较小的和地方上的灾害，因此在向各国提供地方恢复所需要的大量资金支持方面，它很少被启动。

81. 《兵库框架》向会员国提供了一个一体化的框架，可用来处理这些问题，例如除其他外，可以通过维持灾害分布图并对减灾状况作出基准评估，给出

⁵⁰ Fritz Institute, Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief, 2005,p.6.

比较现实和可测量的指标，并且实施国际减灾平台这些跨机构的机制，⁵¹ 以便从紧急情况一开始就确立灾害评估，并协助各国在早期预警和灾害评估能力的基础上制定恢复和投资计划。这样的框架加上共同人道主义行动计划，也将成为在地方一级筹集资金的有效基础(见建议 11)。

3. 能力建设；国家平台

82. 大会在第 52/12B 号决议中决定将“负责自然灾害减轻、预防和应急准备等业务活动的紧急救济协调员的职责”转移给联合国开发计划署。⁵² 秘书长最初的建议是将紧急救济协调员与协调减轻自然灾害的活动有关的职责移交给开发计划署”。⁵³

83. 按照这一决定，大会根据行政与预算问题咨询委员会的意见，自 1998 年以来每隔两年期都向开发计划署提供 230 万美元的固定补助额，⁵⁴ 按照行咨委会意见，开发计划署将“代表秘书长，管理并协调有关业务活动”。这笔钱相当于原先人道主义事务部由联合国经常预算得到的负责能力建设的业务活动的 9 个职位的费用。由于有这笔经费，开发计划署在管理层次中设立了灾害管理方案，目前由危机预防和重建与恢复办公室内的减灾股予以支持。

84. 自那时以来，开发计划署支持并协调了开发计划署在实地领域开展的减轻自然灾害的活动。但减灾股所担负的由大会所赋予的职责仍有待澄清并评价，因为大会究竟将哪些协调职能和业务活动转给了开发计划署尚不清楚。然而，大会确认了主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员的协调职责以及国际减灾战略秘书处的协调职责，并且认为国际减灾战略秘书处自 1999 年成立以来是人道

⁵¹ 包括开发计划署、人道事务协调厅、国际减灾战略秘书处以及国际劳工局。

⁵² 1998-1999 两年期之后自然灾害减轻、预防和应急准备等项活动的筹资方法：秘书长的报告(A/53/641)。

⁵³ 见上文注 37，建议，第 193 段。

⁵⁴ 行政与预算问题咨询委员会的报告(A/54/7)。

事务协调厅内一个单独的实体，尽管行政协调委员会强调国际减灾战略在自然灾害方面的活动的非业务性质。⁵⁵

85. 由联合国经常预算提供经费的各部门和机构，诸如联合国亚洲及太平洋经济及社会委员会(亚太经社会)继续在减灾方面提供技术援助。在大会作出关于转移责任的安排的决定之前，按照技术援助经常方案，提供的用以减灾方面的能力建设经费将近 100 万美元。⁵⁶ 这些资源后来变成人道事务协调厅所实施的灾害响应和紧急管理工作资金，并继续在联合国经常预算里以这种名义提供。目前的方案预算拨出 967,900 美元，用于促进减轻自然灾害并便利从紧急救济到恢复和发展平稳过渡的咨询服务和培训计划。⁵⁷

86. 国家行动纲领是会员国提供协调和政策指导的机制，也是该国就各所有利益相关者跨部门减轻灾害风险的努力达成全国共识的机制。应大会一再的要求，⁵⁸ 尤其是自《兵库框架》通过以来，国际减灾战略秘书处通过其四个地区办事处加强了在各个地区的工作，并且在 40 多个国家帮助建立了国家行动平台。开发计划署减灾股在 2004-2005 两年期在 24 个易发生灾害的国家实施了由开发计划署资助的减灾方案和能力建设项目。⁵⁹

87. 此外，检查专员得知，人道事务协调厅在国家和区域一级设置的某些实地职位(灾害响应顾问)、开发计划署设置的职位(减灾顾问)以及国际减灾战略秘书处设置的职位(区域政策顾问)在过去两年里越来越显得是重复设置，这就要求这些职位具有更好的互补性，要求在国际减灾战略秘书处与非洲开发计划署办事处之间达成更为复杂的安排。⁶⁰

⁵⁵ 在减少自然灾害国际十年结束后，联合国系统减灾活动体制安排的建议：秘书长的报告(A/54/136)(秘书长在第 18-21 段里提出的建立国际减灾战略系统的建议由大会在 1999 年 12 月 22 日第 64/2129 号决议中予以核准)。

⁵⁶ 1998-1999 两年期预算草案(A/52/6/Rev.1)，第 21 款：技术援助合作经常方案为减轻自然灾害提供了 908,200 美元。

⁵⁷ 2006-2007 两年期方案预算草案(A/60/6,(第 22 款))。

⁵⁸ 大会第 46/182 号决议，第 30 段；第 59/231 号决议，第 14 段；第 60/195 号决议，第 24 段。

⁵⁹ 联合国预算执行报告，A/59/69，第 25 节。

⁶⁰ F.Frost, O. Harlan & P. Turner-Smith, Review of ISDR Secretariat's Regional Offices(London, Department for International Development, September 2004), para.71.

88. 鉴于《兵库框架》的产生，因而越来越难以区分国际减灾战略秘书处和开发计划署减灾股的任务，因为秘书处的工作不再局限于非业务活动。其活动已经包含区域和国家方面的内容，目的是创造国家行动平台，为区域网络和平台提供服务，促进早期预警和预防，并通过国际恢复平台加强有利于恢复的抗灾能力。

89. 大会在第 52/12B 号决议中所作的决定含混不清，以及该决议与鼓励国际减灾战略在各地区开展活动的其他决定之间的关系，引起了关于在业务上如何协调的长时间讨论，特别是围绕各个机构和方案的互补性问题。检查专员注意到国际减灾战略体系各种不同的意见，这些意见涉及国际减灾战略秘书处在多大程度上开展区域活动。该系统的一些成员请国际减灾战略秘书处在其 2006-2007 两年期提供的计划中侧重于“倡导工作”，而不是“国家一级的减灾倡议的执行”。⁶¹ 检查专员认为，目前的安排会可能产生繁琐的磋商和协调工作，必然伴随着决策方面的延误(见建议 12)。

4. 实地中的结构

90. 秘书长仅任命了 30 人担任人道主义协调员(见附件七)，而世界各地共有 100 多名驻地协调员。许多国家，特别是那些极易遭受灾害的国家，缺乏人道主义协调员，这有可能被理解为联合国对灾害预防和管理问题重视不够，不管这种看法对还是不对。另外值得注意的是，任命人道主义协调员是在复杂的形势下作出的。而在其他形势下，驻地协调员通常担负着人道主义协调员的任务职责，他们通常只用一部分时间用来处理与灾害有关的问题，而不能总是得到全职的专家的支持。这一事实进一步削弱了联合国在易发生灾害国家为执行各国应灾和减灾平台而提供全系统支持方面的领导作用。(关于人道主义协调员的主要职责以及必要的资历要求，见上一章和建议 6。)(见建议 13)

⁶¹ 国际减灾战略秘书处，联合国/国际减灾战略初步管理监督委员会：第一届会议的报告，2006 年 3 月 10 日，第 2.4.2 段。

5. 区域合作

91. 各区域经济及社会理事会所具有的多种职能有助于为作出一体化的响应以及恢复社区的生计作出贡献。在印度洋海啸事件以及南亚地震灾害发生之后，亚太经社会越来越被该地区各国认为是制定灾害管理和灾后投资战略以促进受经济发展的符合逻辑的框架。说明这种承认的是，在该地区建立了关于多重灾害的早期预警安排的区域信托基金(截至 2005 年 12 月，共有 1,250 万美元，捐款分别来自瑞典和泰国)。

92. 亚太经社会与教科文组织、人道事务协调厅以及国际减灾战略秘书处一道就早期预警系统和国际恢复平台共同举办研讨会，积极利用这些实体在该地区所具有的能力，从而消除了一些重复的倡议，并促进亚洲各国的合作。这可以被认为是联合国区域委员会中的良好做法，可以充分利用它们广泛的社会经济职责，帮助会员国发展灾害过渡战略。

93. 亚太经社会促进了区域和次区域政府间组织，例如东南亚国家联盟在人道主义事务方面的合作与互动，它充分利用了它通过湄公河委员会(1957 年成立)、亚太经社会/气象组织台风委员会(1968 年成立)和亚太经社会/气象组织热带旋风专家小组(1972 年成立)所积累的专业知识，因而亚太经社会这方面的能力应该得到更好的利用。

94. 检查专员相信秘书长会评估亚太经社会在发生海啸事件以后所做的努力，并将此视为充分利用联合国各区域委员会广泛的社会经济能力的良好做法，这种能力可以促进各会员国的区域合作，并针对受灾地区作出一体化响应和恢复努力，并推广这种良好做法，以结合各区域经济及社会委员会的工作，帮助各会员国制定从灾害救济到恢复和发展的人道主义过渡战略。

四、共同支助事务和资源调动

A. 中央支助事务

95. 全球资源的管理工作取决于核心服务，人道协调厅可为其合作伙伴提供相关服务。根据大会第 46/182 号决议，人道协调厅的任务是采取措施，确保在联合国系统内外实施共同行政管理，例如民事/军事协调、关于当地紧急情况的信息、通讯技术资源和必要人员及时配备到位、以及装备和物资顺利通关。

96. 正如上文指出，印度洋海啸灾难期间的人员部署和招聘工作进展迟缓。当地得不到确切信息，救援人员遭遇后勤瓶颈。

97. 根据《为减灾救灾行动提供电信资源的坦佩雷公约》，紧急救济协调员承担《公约》条款所规定的《公约》行动协调员一职。⁶² 《公约》已于 2005 年 1 月 8 日生效，但人道协调厅尚未就该《公约》建立常设支助服务部门。人道协调厅要求设立一名全职官员，负责协助紧急救济协调员在这方面的工作，联合国日内瓦办事处尚未处理此项要求。

98. 上述问题表明，有必要全面审查人道协调厅的公共支助事务系统。审计委员会以及行预咨委会⁶³ 表示出同样的关切。

99. 粮食署已经行动起来，解决当地的后勤难题，方法是通过广泛的采购方案以及同私营部门建立合作伙伴关系，事先确定后勤渠道、建立人道主义应急仓库和供应中心。在海啸灾害救援期间，粮食署提供货运和空运服务，通过其待命合作伙伴提营地支持，并支持组建联合国联合后勤中心。卫生组织/泛美卫生组织同粮食署和其他联合国组织合作，着手开发新的软件——人道主义后勤支助系统，并得到瑞典政府和其他捐助者提供的经费支持。新软件以泛美卫生组织开发的人道主义供应管理系统为基础，自 1992 年以来，已经证明后者不仅在拉丁美洲有效，而且对于其他地区也具有针对性。假如印度洋海啸灾害期间在亚洲实施人道主义后勤支助系统，就可以避免上文所述在救灾期间各方主动捐赠相同物资的情

⁶² 这些条款涉及如下内容：减灾救灾行动期间提供电信资源和国家具体适用情况；标准程序；在电信设备的转让和使用问题上取消法规、许可证及海关障碍；保障外国电信人员的权利和豁免权；指导方针；行动计划和示范协议。

⁶³ 行政和预算问题咨询委员会的报告（A/60/7），第六节 36 至 38 段，第 139 页。

况，并且可以消除救灾工作中的瓶颈问题。有观点指出，人道协调厅对于这些行动的参与程度其实非常有限(见建议 14)。

B. 资源调动

1. 联合呼吁程序

100. 从捐赠物资的部门及地域分配情况来看，可以明显看出联合呼吁和紧急呼吁得到的反应有所不同。同所谓“被忽视和被遗忘的灾害”相比，备受关注的灾害和紧急情况得到更多的积极应对措施。联合呼吁程序本身对于灾害的覆盖面很有限，没能充分满足被忽略的紧急事态中的弱势群体的需求。人道协调厅关于方案遴选及确定轻重缓急的新政策将纳入联合呼吁程序，这项政策使得 2005 年呼吁所得资金与 2004 年相比减少了 15%。⁶⁴ 这表明，假如将联合呼吁程序作为规划工具加以更好的利用，在提高效率和节省开支方面还有很大余地。

101. 联合呼吁程序作为规划、执行和评估应急筹备工作、救济、恢复及重建的工具，其能力应该得到加强，并且同共同人道主义行动计划以及联合国共同国家援助机制的有效利用更加明确地结合起来。这就要求联合呼吁程序首先要以共同人道主义行动计划当中事先确定的、详细的应急和恢复规划战略框架为基础，其中包括关于危害的技术和科学早期预警。在这方面，应对各种需求开展自下而上的评估程序，特别是将减少风险需求作为联合呼吁程序/紧急呼吁的必要组成部分，从而在机构的正常工作方案当中初步制订并更新共同人道主义行动计划。

102. 此外，联合呼吁程序还应考虑到有必要增强受灾国对这一过程的掌控权，以及增强参与机构在联合呼吁程序所筹资金使用方面的问责制。目前的联合呼吁程序财务支出核实处和紧急呼吁中期审查均没有为成员国提供关于参与机构通过联合呼吁程序所获捐款剩余部分的使用及处置情况的确切信息，秘书长应为相关国家和经济及社会理事会提供此类信息，以便全面评估在救济和恢复阶段通过呼吁所得资金开展各项活动的成效和问责制。

103. 正如上文指出，海啸紧急呼吁的预期筹资目标是 13 亿美元，但各国政府提供的援助承诺累计达到创记录的 65 亿美元。其中大部分承诺为长期性质，将

⁶⁴ 人道协调厅，《年度报告》，第 21 页。

用于恢复和重建计划。受援国政府和捐助者承诺，针对海啸灾害应急捐助的资源使用情况要实施问责制。审计委员会向检查专员通报，海啸受灾国审计机构领导人在 2005 年 4 月 25 至 27 日在雅加达召开的海啸受灾国国家审计委员会会议上明确承诺，务必确保为合法受援者尽快提供援助资金，将反腐败作为一项国家运动。⁶⁵

104. 鉴于针对印度洋海啸灾害呼吁所做的财政承诺属于长期性质，迫切需要加强受灾国的能力和问责制，以确保援助资金能够送到灾害幸存者手中，并在灾害管理的各个阶段只能用于经过批准的活动(见建议 15)。

2. 中央应急循环基金

105. 联合呼吁及紧急呼吁模式与中央应急循环基金⁶⁶ (以下称为循环基金，是中央应急基金的现值现金流量储备部分)提款之间没有任何关联。从循环基金提款，总体上有助于相关机构的内部现金管理。人道协调厅没有评估基金的实际应用情况及其对各项活动的影响，也没有从预防灾害的角度来管理基金。

106. 捐助者针对海啸紧急呼吁迅速做出重要的财政承诺，于是不需要利用循环基金。由此可能会提出这样一个问题：循环基金是否作为快速现金流动机制发挥有效作用，在紧急情况下将承诺和兑现结合起来。

107. 大会 1993 年 12 月 14 日第 48/57 号决议批准相关机构利用循环基金的利息开展快速应急协调工作，并以此作为回收贷款的最后途径。这与调整后的中央应急基金赠款部分的作用相互重复，有必要明确规定两者之间的关系。

108. 2005 年 12 月，大会第 60/124 号决议将中央应急循环基金升格为中央应急基金，方法是增设赠款机制作为可预测的人道主义资金来源，以确保在资金不足的危机情况下能够及时做出反应，减少生命损失，加强人道主义应急救援的核心内容，并在援助的地域分配问题上保持最基本的公平公正。升级后的中央应急

⁶⁵ 印度尼西亚审计委员会主席 Anwar Nasution 博士发表的总结和闭幕辞，2005 年 4 月 27 日。

⁶⁶ 审计委员会 2000 至 2001 年两年期报告指出：“人道主义事务协调厅对符合中央应急循环基金条件的活动没有内部指导原则，申请基金的机构数量非常有限。” (A/57/5, 第一卷, 第 14 页和第 250 段)。

基金的总体筹资目标是 5 亿美元自愿捐款，其中包括 4.5 亿美元增款和 0.5 亿美元循环现金。截止到 2006 年 6 月 23 日，捐助者的承诺和捐款总额为 2.638 亿美元，已经支付 0.347 亿美元。⁶⁷ 大会第六十三届会议将在秘书长委托开展的独立评审的基础上审议中央应急基金的运行情况(见建议 16)。

⁶⁷ <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8022>。

五、加强联合国救灾减灾人道主义援助方案

109. 正如上文指出(执行摘要, 第 R 节), 人道协调厅和减灾战略秘书处面临着多项行政和财政困难。在这个问题上, 通常要根据资金获得情况同预算外员额工作人员签订一年期合同。⁶⁸ 以单独信托基金为依托的财政系统要求秘书处必须为每一笔资金预留出 15% 的法定业务准备金, 或将 10% 的年度计划开支提交给人道协调厅, 用于在开展信托资金活动期间弥补资金缺口以及支付相关资金的最终开支, 包括清算债务(见行政指令 ST/AI/284, 附件, 第 III.A.1 节, 第 5 段)。由于核实债务清算和现金状况的审计工作直到 3 月 31 日才告完成, 秘书处只能根据资金获得情况来延长工作人员的合同。⁶⁹ 由于不同的信托资金使用不同的筹资系统, 致使这种情况更加复杂。一系列短期工作在员工当中造成焦虑和不稳定, 人员变动频繁, 由此给招聘部门造成繁重的行政负担。在这种情况下, 培训机会少, 成效差, 而且成本高。目前情况使得秘书处在制订政策和支持减灾救灾的人道主义行动方面无法连续积累并保持群体记忆和经验教训。

110. 为解决上述问题, 预算编制和筹资工作应以成员国的集体意志为基础, 由适当的管理机构负责制订, 以纠正当前筹资机制的不足, 现行办法取决于同个别捐助者之间不可预测的双边安排。人道协调厅和减灾战略管理的四项秘书长基金总额达到 1.30 亿美元(见附件三)。检查专员认为, 假如将这些基金合并起来统一管理, 其资金总额可以确保可持续的秘书处核心结构以及人道协调厅的行政预算, 以便开展各项活动, 推动有关方面增加对于整体援助方案的专项捐助。

111. 检查专员认为新的基金应资助联合国人道主义援助方案, 并建议借鉴联合国国际药物管制规划署麻醉药品委员会的类似安排, 考虑到应该对预算问题的方案和管理层面进行政府间监督, 将拟订的政府间减灾救灾专门委员会(见建议 7)设为该方案的管理机构。⁷⁰

⁶⁸ 相比之下, 粮食计划署 2004 年一年期以上签约工作人员为 8829 人, 儿童基金会以及红十字与红新月联合会通常为员工提供四至五年的长期合同。

⁶⁹ 人道协调厅, 《2004 年年度报告》, 联合国, 第 18 页。

⁷⁰ 大会 1991 年 12 月 20 日第 46/185 号决议, 第十六节。

112. 根据大会第 60/124 号决议重新调整的中央应急基金(包括现金循环部分)将在方案框架内接受统一管理安排。行政和方案支助费用预算将确保秘书处具备核心能力，以便维持员工的长期合同，针对当地部署工作的激增制订并提供支持(见建议 17)。

附 件 一

联合国系统预算总额

联合国系统各组织预算				
(百万美元)	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
1. 联合国系统各组织				
经常预算	3 046.6	3 051.5	3 318.5	3 334.4
自愿捐款	6 098.80	7 871.1	7 041.0	9 828.7
2. 维和行动(从去年 7 月至当年 6 月 30 日)*	1 765.10	2 383.2	2 751.6	2 499.8
3. 国际刑事法庭				
卢旺达	86.2	94	96.8	111.7
(A/57/5/Add.11, 第 41 页, 和 A/59/5/Add.1, 第 44 页)				
前南斯拉夫	106.1	108.5	125.9	162.4
(A/57/5/Add.12, 第 41 页, 和 A/59/Add.12, 第 30 页)				
(57/288 和 58/254)				
4. 资金总额	11 102.8	13 508.3	13 333.8	15 937.0
[石油换粮食方案]	[22 285.9]	[24 687.3]	[19 539.5]	[22 091.3]
备忘录项目				
促进发展的业务活动**				
(a) 各个部门	6 777.5	7 429.9	7 610.6	9 966.6
(b) 人道主义援助	1 755.4	2 102.7	1 545.0	3 019.9
石油换粮食方案***	11 179.0	11 179.0	6 203.0	6 203.0

资料来源：A/57/265 和 A/59/515，其他另做说明。

缩写： 国际刑事法庭，国际刑事法庭；维和行动，维持和平行动。

* A/58/5(第二卷)和 A/59/5(第二卷)。

** 关于 2003 年促进发展的业务活动的综合统计数据，见秘书长的报告(A/60/74)，表 13 和表 B.1。

*** 审计委员会的报告。

附 件 二

2000 至 2005 年减灾救灾财政资源

两年期预算		2000-2001 年		200-2003 年		2004-2005 年	
组织		经常预算/ 经常资源 * (美元)	预算外 (美元)	经常预算/ 经常资源 (美元)	预算外 (美元)	经常预算/ 经常资源 (美元)	预算外 (美元)
人道协调厅		18 394 000	149 881 700	20 931 400	145 210 800	23 915 500	217 701 300
减灾战略			3 235 500		6 182 000		9 598 700
亚太经社会**		7 600	-	7 600	300 000	7 600	640 000
西亚经社会(不详)							
儿童基金会 ^a			436 000 000		684 000 000		1 528 000 000
环境署			1 339 914		1 653 250		1 185 500
难民署							
人口基金		3 000 000	10 000 000	5 000 000	25 000 000	5 000 000	40 000 000
开发署 ^c	方案 ^d	4 222 907	20 499 576	9 349 180	5 071 656	14 961 917	99 453 172
员工、业务开支和原始方案 ^e		1 451 000	2 200 000	702 000	3 376 000	1 426 000	2 926 067
联合国大学		50 000	-	63 000	-	2 600 000	300 000
教科文组织		535 700	6 650 000	260 800	2 500 000	255 500	1 330 000
教科文组织(文化)				556 224	565 000	200 000	700 000
粮农组织***			不详		不详		301 500 000
电联(专项开支)							
海事组织(不详)							
劳工组织 ^b		1 070 000		1 000 000		720 000	70 000 000
卫生组织		2 983 000	54 500 000	7 978 000	88 000 000	8 332 000	150 000 000
泛美卫生组织		1 152 994		896 921		1 047 859	
小计		32 867 201	684 306 690	46 745 125	961 858 706	58 466 376	2 423 334 739
年度预算		2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
上述实体的年均经常预算和预算外资源		358 586 946	358 586 946	504 301 916	504 301 916	1 240 900 558	1 240 900 558
粮食署(预算外)		1 158 283 000	1 777 042 000.	1 592 160 000	3 254 748 000	2 899 628 000	2 892 401 000
训研所				460 000	910 000	1 470 000	不详
年度预算总额		1 516 869 946	2 135 628 946	2 096 921 916	3 759 959 916	4 141 998 558	4 133 301 558

数据代表最终拨款和开支情况。

资料来源：除下文另做说明外，数据编撰以联合检查组调查问卷收到的答复为依据。

缩写： 西亚经社会，西亚经济社会委员会；海事组织，国际海事组织；经常预算，经常预算；环境署，联合国环境规划署；训研所，联合国训练研究所；联合国大学，联合国大学；XB。

* 经常预算/经常资源。

** 亚太经社会的经常预算涉及差旅费。

*** 粮农组织的预算外资源涉及 2005 年 4 月之前的应急救援工作。

a 儿童基金会，ORE：用于紧急情况的其他资源/补充资金。

b 劳工组织：2004 至 2005 年应急资金为 7000 万美元。

c 开发署的财政数据显示，截止到 2005 年 11 月 14 日，开发署已经拨款 4700 万美元用于减灾工作，其中包括：750 万美元用于预防；500 万美元用于紧急救灾；3200 万美元用于恢复；250 万美元用于政策和咨询服务；另有 800 万美元 捐助者捐款提供给自然灾害信托基金。注：开发署 2004 年开支包括：危机预防和恢复，4550 万美元(经常预算)和 3.34 亿美元(预算外资源)；以及减少自然灾害，600 万美元(经常预算)和 2130 万美元(预算外资源)。(2004 年数据，见开发署第二个多年筹资框架方案开支 2004 年实务及服务项；其他年份数据，见文件 DP/2003/CRP.14。)

d 经常预算：分配给自然灾害应急救援、恢复和减灾活动的核心预算资源调拨目标 1.1.3(核心)资源。

预算外资源：在危机预防和复原专题信托基金下调动的资金，用于自然灾害的应急救援、恢复和减灾活动。

e 员工、业务开支和原始方案基金由减灾股直接管理。

附 件 三

联合国人道主义事务协调厅和国际减少灾害战略机构间秘书处的资源

1. 2004 至 2005 年两年期预算

	经常预算*	预算外**	经常预算员工	预算外员工
人道协调厅	23.9	217.7	61	938***
减灾战略秘书处	无	9.6	无	19****
总计	23.9	227.3	61	957

资料来源：方案规划、预算和账户厅。

* 以百万美元计的联合国经常预算最终拨款。

** 以百万美元计的预算外资源，编制 2005 至 2006 年大会预算时的估算数据。

*** 包括 323 个专业类别及更高类别、81 名一般事务人员以及 534 职位(397 个当地雇佣职位和 137 名国家官员)。

**** 包括 17 个专业人员职等和 2 名一般事务人员(其他职等)。

2. 预算外财政平衡表、方案支助费用与核心活动：2004 年业绩

2004 年 (1000 美元)			
	人道协调厅	减灾战略	总计
1. 收入总额	119 055	10 674	129 729
加强紧急救济协调员办公室信托基金	22 016	不详	
救灾信托基金	97 039	不详	
减灾信托基金	不详	10 628	
笈川预防灾害奖捐赠信托基金	不详	46	
2. 开支总额	95 360	6 456*	101 816
3. 核心活动开支**	16 709	6 370	23 079
资金来源：			
加强人道协调厅信托基金；用于核心开支的非专项资金。	12 101	不详	
减灾信托基金	不详	5 733	
用于核心开支的方案支助费用账户	4 607	637	
4. 方案支助费用账户收入总额***	10 428	647	11 075

资料来源：人道协调厅的数据，见人道协调厅，2004 年。减灾战略的数据，见截止到 2004 年 12 月 31 日的 2004 至 2005 年两年期 12 月期财政报表。

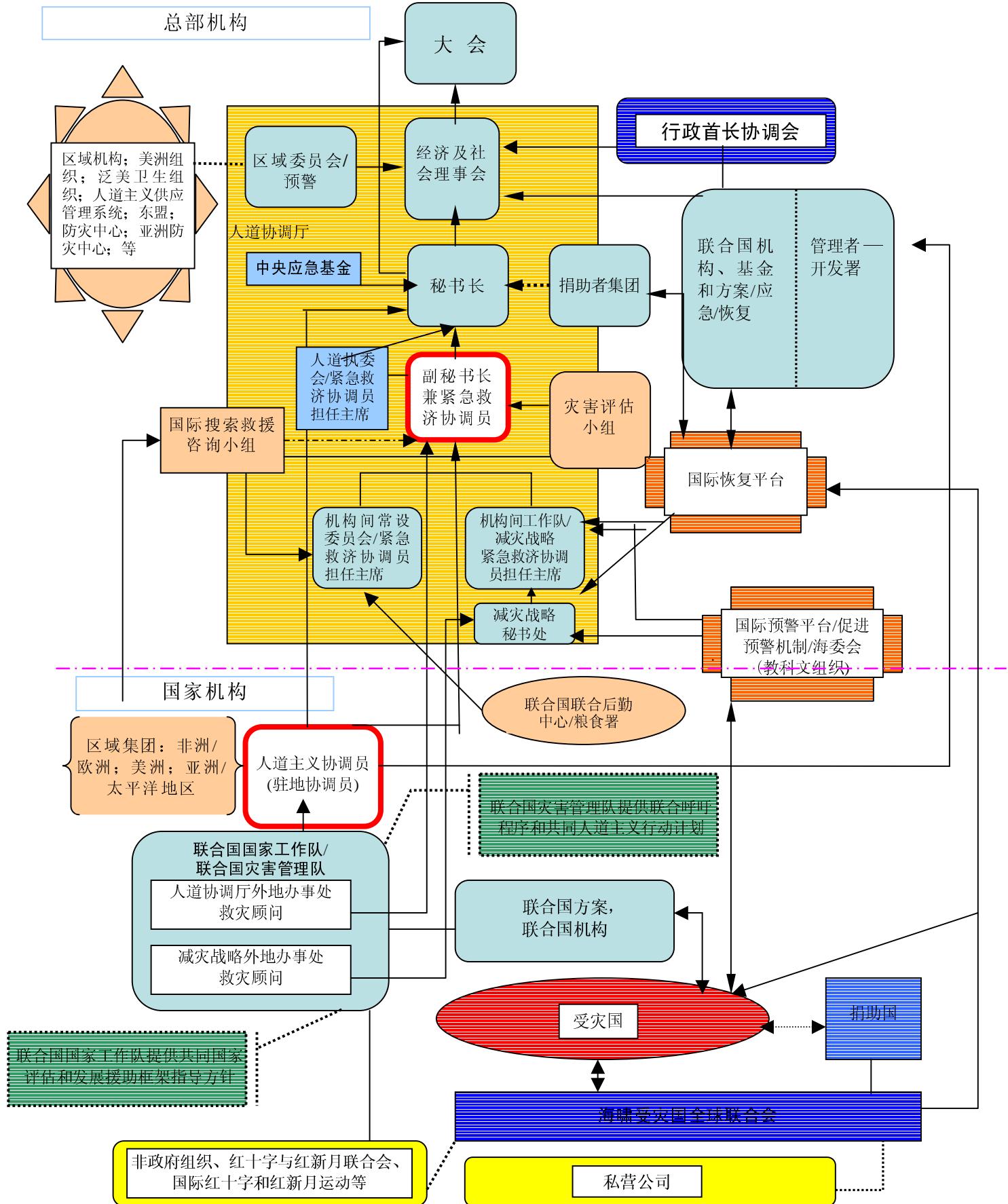
缩写：方案支助费用，方案支助费用。

* 不包括用于专题纲领和机构间项目的实质性方案费用。

** 减灾战略的核心开支(人员、差旅费和业务开支)为秘书处经常性开支，其中包括对于专题纲领和机构间项目的支持及协调。

*** 减灾战略方案支助费用总额包括笈川捐赠基金和减灾信托基金的方案支助费用。

附件四 现行减灾救灾机构表

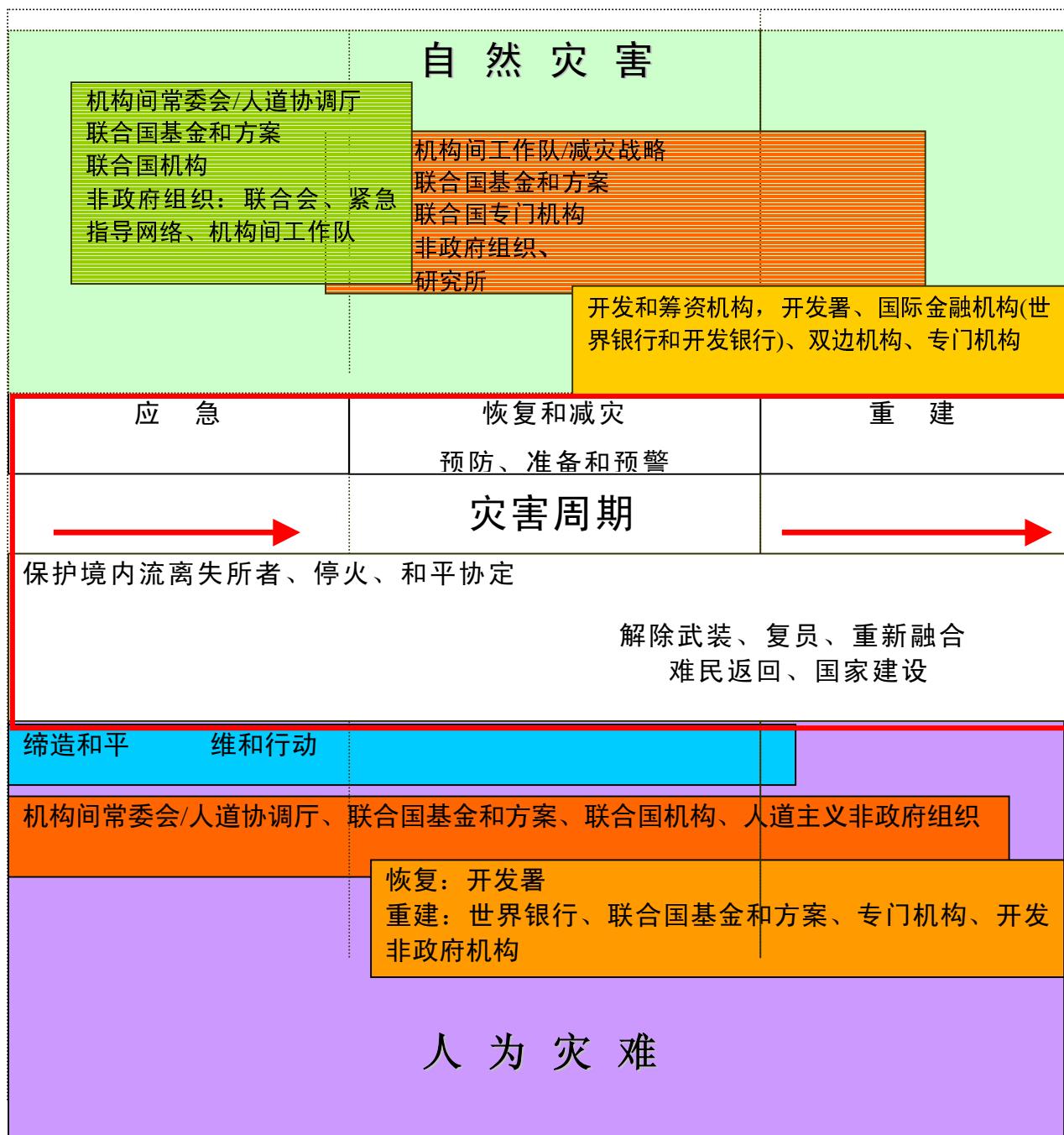


缩写

东盟	东南亚国家联盟
防灾中心	中美洲预防自然灾害协调中心
国际搜索救援咨询小组	国际搜索救援咨询小组
海委会	政府间海洋学委员会
美洲组织	美洲国家组织
促进预警机制	促进预警机制
人道主义供应管理系统	人道主义供应管理系统
灾害管理队	联合国灾害管理队

附件五

国际人道主义援助实体在灾害管理阶段的职能范围



缩 写

机构间常委会	机构间常设委员会
机构间工作队	机构间工作队
境内流离失所者	境内流离失所者
减灾战略	国际减少灾害战略
非政府组织	非政府组织
人道协调厅	人道主义事务协调厅
维和行动	维持和平行动
计划署	联合国开发计划署

附 件 六

机构间常设委员会制订的政策、原则和指导方针

机构间常设委员会(机构间常委会)为人道主义援助工作制订了多项政策、原则和指导方针，联合国人道主义协调员负责推动并监督执行情况。⁷¹ 这其中包括以下现行政策以及机构间常委会今后将制订、通过并颁布的新政策。⁷²

- 联合呼吁程序指导方针(1994 年)和机构间常委会关于加强联合呼吁程序的行动计划(2002 年)
- 机构间常委会呼吁和战略文件(2003 年)
- 使用军事和民防资源救灾的指导方针(1994 年)
- 使用军事和民防资源支助人道主义行动的指导原则和业务原则(1995 年)，在复杂紧急情况下使用军事和民防资源支助联合国人道主义活动的指导方针(2003 年 3 月)
- 从救援到发展的退出战略(1995 年)
- 在冲突局势下尊重人道主义任务(1995 年)
- 在紧急情况下开展艾滋病毒/艾滋病干预措施的指导方针(1996 年)和修订后的紧急情况下艾滋病毒/艾滋病指导方针(2003 年)
- 在复杂紧急情况下人道主义人员的退出战略(1997 年)
- 关于将性别观点纳入人道主义援助的政策说明(1999 年)
- 境内流离失所问题指导方针
- 机构间常委会关于保护境内流离失所者的第 2 号政策文件(1999 年)
- 促进重新融合的外地工作人员指导方针(黄金法则)(2000 年)
- 关于人道主义援助的机构间紧急规划指导方针(2001 年)
- 关于联合国/非联合国外地安全协作的建议(2001 年)
- 在人道主义危机中预防性剥削的行动计划(2002 年)
- 扩大庇护伞：通过人道主义行动保护人权(2002 年)
- 关于武装冲突情况下的国际人道主义、人权和难民法常见问题(2004 年)

⁷¹ 资料来源：修订后的人道主义协调员职权范围，2003 年。

⁷² 2003 年通过修订后的人道主义协调员职权范围以来，机构间常委会颁布了一系列新政策、原则和指导方针。2003 年以来的新增政策包括：

- 2006 年联合呼吁程序技术指导方针（2005 年）；
- 紧急呼吁指导方针（2005 年）；
- 在人道主义背景下针对基于性别的暴力开展干预措施的指导方针（2005 年）
- 机构间常委会关于境内流离失所问题的一揽子政策（2004 年）
- 自然灾害中的人权业务指导方针（2006 年）
- 使用自我评估工具的指导方针（2005 年）
- 评估制裁的人道主义影响的外地指导方针（2004 年）
- 冲突情况下人道主义人员的退出战略（2003 年）

（资料来源：机构间常委会网站：<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/default.asp>）。

附 件 七

外地人道主义协调员

阿富汗*	埃塞俄比亚	尼日尔
安哥拉*	格鲁吉亚	俄罗斯联邦
布隆迪*	几内亚	塞拉里昂*
中非共和国	海 地+	索马里
乍 得	印 度	斯里兰卡
哥伦比亚	印度尼西亚	苏 丹*
科特迪瓦*	伊拉克*	塔吉克斯坦
朝鲜民主主义人民共和国	利比里亚*	泰 国
刚果民主共和国*	马尔代夫	乌干达
厄立特里亚	尼泊尔	津巴布韦

资料来源：人道协调厅。

* 秘书长副特别代表兼任。

-- -- -- -- --