



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
18 June 2001
Chinese
Original: English

大会

第五十六届会议

暂定项目表* 项目 21(a)

加强联合国人道主义和救灾援助，
包括特别经济援助的协调：加强
联合国紧急人道主义援助的协调

经济及社会理事会

2001 年实质性会议

2001 年 7 月 2 日至 7 月 27 日，日内瓦
临时议程** 项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

加强联合国紧急人道主义援助的协调

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 概览.....	4-16	3
三. 2000 和 2001 年人道主义援助的背景和挑战.....	17-64	5
A. 自然灾害.....	17-21	5
B. 复杂紧急情况.....	22-29	5
C. 人道主义危机中的协调和救灾工作.....	30-42	6
D. 长期易受人道主义危机之害的脆弱性.....	43-50	8

* A/56/50。

** E/2001/100。

E.	协调人道主义援助的主要问题	51-64	9
四.	加强人道主义援助协调的进展和制约因素	65-96	12
A.	人道主义回应的办法和机制	65-80	12
B.	支助区域、国家和当地行动者的协调和回应作用	81-85	14
C.	危机情况下加强协调和联系	86-91	15
D.	信息管理	92-96	16
五.	提供人道主义援助面临的挑战	97-120	17
A.	接触问题	97-103	17
B.	工作人员的安全和保障	104-108	19
C.	人道主义紧急情况中的“战争经济”	109-111	19
D.	制裁	112-113	20
E.	冲突后局势及自然灾害局势中救济和重建与发展之间的联系	114-116	20
F.	行政事项	117-120	21
六.	意见和建议	121-125	21

一. 引言

1. 本报告是按照下列各项决议的要求编写的：大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，其中要求秘书长就紧急人道主义援助的协调工作向大会提交报告；经济及社会理事会 1995 年 7 月 28 日第 1995/56 号决议，其中要求秘书长提出一份关于人道主义援助的综合报告；以及其后各项决议。

2. 本报告也是根据大会 2000 年 12 月 14 日关于加强联合国紧急人道主义援助协调工作的第 55/164 号决议所载各项要求提出的。

3. 本报告说明经济及社会理事会 1998 年和 1999 年人道主义事务部商定结论的执行情况。

二. 概览

4. 大会通过第 46/182 号决议迄今已近 10 年。大会通过该决议的目的是提高联合国人道主义外地行动的效率 and 效能。具有重要意义的是，大会在该决议中设立了紧急救济协调员、机构间常设委员会、中央应急循环基金和联合呼吁程序。

5. 自 1991 年以来，人道主义界开展活动的人道主义环境日益迅速变化和恶化。上一个十年发生的大多数人道主义紧急情况均与内部冲突有关。然而，世界对这些紧急情况的理解和应变措施也不断发展。现在，国际媒体或多或少总能不断对灾害和紧急情况进行实况报道。这导致决策者和公众更加意识到某些危机的破坏性普遍影响，并促使人们作出更迅速的反应。这种情况的一个不幸结果是，虽然发生危机但媒体未予关注的国家也许难以获得必要资源。

6. 人道主义行动者及其他国际行动者在危机地区的存在已大大增加，其活动范围业已扩大。在 1990 年代，人们日益期待联合国在内部武装冲突所影响的地区提供援助，但所依赖的系统却从来不具备条件或人员来开展这些往往势必要受挫的任务。为履行其任务，人道主义工作者离冲突越来越近。目前，他们在其日常活动中经常身陷冲突，往往冒着极大风险，有

时还有致命后果，这是令人难以容忍的。有时，在尚未实现任何真正和平前即发动维持和平行动。因此，维持和平人员便要和人道主义者一道努力处理和减轻冲突的后果。国际社会要求人道主义人员作出的反应已从提供食物、住房和保健等基本人道主义援助扩展到同国家行为者和非国家行为者进行谈判，以便能向日益成为目标的平民人口提供援助。

7. 在许多情况下，大规模强迫迁移已成为争夺领土或资源的战斗的共同特点，在以族裔清洗为动机的冲突中，甚至其本身就是目的。对平民实施的暴力行为已达到令人震惊的程度。强奸已成为一个更常见的战争手段。儿童不仅深陷冲突，而且日益成为征兵对象。未被强征入伍的儿童则日益成为冲突中的目标，受到迫害并流离失所。即便其中有人幸存下来，他们也没有多少希望日后能获得基本保健服务、教育、清洁饮水和粮食安全。

8. 自冷战结束以来，交战方更为频繁地利用族裔和宗教差别或对历史的不同解释来煽动冲突。因此违反人权和人道主义法的情况往往成为人道主义紧急情况的症结。同时，这些冲突中有许多是为争夺权力、安全、资源甚至是麻醉品，这在很大程度上导致许多国家的冲突旷日持久，并形成一种“战争经济”。邻国或主动或被动地卷入内部冲突的趋势同样令人不安。冲突方越来越多，导致多条战线，这使人道主义工作者向平民人口提供援助更加困难，其中的大批易受害者无法得到任何形式的援助。

9. 所有这些均使政治解决办法难以实现，尤其在一些人员或关键角色认为战争或动荡比和平对其更为有利的时候。这种国家的人道主义环境因此也更加危险，因为许多冲突方根本不遵守国际人道主义或人权法或人道主义工作者的安全。由于存在这些政治因素和社会经济因素，加上冲突所削弱或毁坏的国家和社会结构薄弱，地方经济活动和应对战略因此受损，更加剧了人口的脆弱性。

10. 灾害的数量在过去十年也急剧增加。仅 1999 年就发生了 700 多起大灾，导致约 100 000 人死亡，造

成 1 000 多亿美元的经济损失。尽管所有国家都会遭受自然灾害，但发展中国家所受影响更为严重，尤其在死亡人数以及经济损失在其国民生产总值中所占比重等方面。百分之九十的受灾者生活在发展中国家。自然灾害之所以造成生命财产的广泛损失，其原因与易受灾人口和财产的数量日益增多有关。这种情况有多种成因，其中包括人口日益集中于快速城市化地区。此外，贫穷人口往往被迫生活在地质不稳定的地区，住房条件也不适当。一些灾害周期发生导致大量人口长期受灾害威胁。在其他情况下，不适当的土地利用规划、设计不当的楼房和基础设施、缺少负责减少风险的适当体制安排和以大规模毁林为代表的的环境日益退化等其他因素均与脆弱性日益上升的当前趋势有关。

11. 在过去十年中，联合国在作出回应方面变得更为有力。安全理事会更紧密参与了人道主义议程，例如保护冲突中的平民、制裁的人道主义方面、保护武装冲突中的儿童、艾滋病毒/艾滋病在冲突中的流行以及将性别观点纳入和平支援行动的必要性。整个联合国系统不断建立实现其人道主义目标的不同机制，并探讨如何将其人道主义任务的不同方面纳入更广泛的发展与建设和平框架。

12. 在具备广泛专门知识的各种行动者的参与下，对自然灾害的反应也得到加强。已探索如何利用技术找到并协助受灾者、广泛迅速地分享关于需要的资料并确保人员和资源得到高效部署。已作出更大努力，加强易受灾害地区的区域、国家和地方当局的规划和备灾能力，以减轻灾害来袭时的后果。

13. 联合呼吁程序的简况显示，过去十年中人道主义紧急情况的数量和复杂程度均日益增加。1994 年首次发出联合呼吁时，需要 14 亿美元用于 11 个复杂紧急情况。2001 年，联合国及其人道主义伙伴已发出 19 次联合呼吁，请求提供大约 28 亿美元，用于 24 个复杂紧急情况和 8 个受干旱影响的国家。尽管在过去或现在并非所有紧急情况都成为联合呼吁的对象，然而，自联合呼吁程序建立以来，为六个当今危机每年都发出了呼吁。总体而言，旷日持久的紧急情况日益

增多，这意味着这些国家和区域中有大量人口仍长期受灾，依赖或需要得到外援。大量人口已迁移数次。还有更多人员在很长时期内根本无法返回家园，数千名难民在外乡出生，使其最终的就地安置更为困难。这表明，人道主义援助本身不是解决办法，不能代替政治行动。

14. 在提供人道主义援助中遇到许多制约因素和挑战，其中一些尽人皆知。如不提早规划并改进从救灾到发展的过渡。积极的短期成果将前功尽弃。如没有住房，难民和流离失所者就无法返回并重建其社区。缺少就业或经济机会将妨碍本已脆弱的人口重新实现自给自足。在冲突后局势中，缺少安全或可持续性会使社会重新陷入暴力。战斗人员需要解除武装、复员和重返社会。如不进行排雷，地雷将继续造成人员伤亡，并妨碍人们利用重要的土地资源和基础设施。尽管这些问题并非都能由人道主义组织完全解决，但它们给人道主义行动造成影响，因此需要同政治、军事及其他行动者挂钩。

15. 人道主义行动取得成功的关键是所有各方开展协调努力，并以会员国的政治意愿和支助为后盾。在提供财政和人员及技术支助方面，会员国继续为应对自然灾害和复杂紧急情况慷慨解囊。但仍有重大需要尚未满足。同时，尚可利用各种机会来拟定更切实有效的应对办法以及向受灾最严重的国家提供支助的途径，以帮助它们备灾并对灾害作出有力回应。

16. 十年前，为改进人道主义危机中的协调和应急行动，大会在其第 46/182 号决议中设立了有关工具。鉴于人道主义环境已经并正在发生变化，宜审查这些工具是否已作相应调整。在过去十年中，已作出更大努力来加强协调。在确定协调安排方面投入更多努力，其中许多安排已予经常化。机构间常设委员会和联合呼吁程序均为典型例证。然而，对每次危机的回应均产生新的经验教训，在协调人道主义援助方面仍有许多挑战尚待解决。

三. 2000 和 2001 年人道主义援助的背景和挑战

A. 自然灾害

17. 自然灾害以一种几乎可预见的方式一再袭击许多同样的区域和国家。非洲之角大面积的旱灾威胁到该区域许多地区的 1 230 万人, 这些地区包括吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。2000 年上半年的严重旱灾也影响到中亚和南亚的许多地区, 特别是阿富汗、印度、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦以及亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚这三个高加索国家。牲畜和农作物遭受严重损失, 保健和卫生条件迅速恶化。此外, 2001 年 1 月阿富汗的赫拉特省受到寒流的袭击。大约 5 000 个家庭无家可归, 这些家庭因为旱灾和冲突本已很岌岌可危, 在困难和拥挤的生活条件中挣扎, 应急帐篷严重短缺更加剧了他们的苦难。许多人丧生, 尤其是妇女、儿童和老年人。

18. 蒙古连续第二年出现严酷的寒冬 (“暴风雪”), 这是在严重的旱灾之后出现的。逾 115 000 户牧民家庭受到影响, 损失了 200 万多头牲畜, 是去年损失的两倍, 在该国造成经济灾难, 并使很大一部分人口面临营养问题。

19. 在莫桑比克, 在影响到 1 百万人的严重洪灾之后几乎不到一年, 2001 年洪水再次袭击该国及其周围地区, 又有 50 万人受影响。在马拉维, 也约有 34 万人遭受洪灾。在邻国赞比亚, 洪水和旱灾共影响到该国不同地区的 150 万人。津巴布韦的暴雨造成河流泛滥和洪水。

20. 恶劣的气候还袭击了亚洲许多地区。去年西北部雨季降雨引发的大面积洪灾遍及南亚和东南亚一些国家, 包括孟加拉国、柬埔寨、不丹、印度、老挝、尼泊尔人民民主共和国、泰国和越南。数千人丧生, 并有几千万人受到影响, 尤其是在柬埔寨, 在那里 220 万人 (占人口的 20%) 遭受 40 年来该国遇到的最严重的雨季洪水的袭击。在朝鲜民主主义人民共和国, 发

生了一系列自然灾害: 洪水、旱灾和热带风暴的破坏。这些自然灾害进一步加剧了该国的长期经济问题和持续作物欠收。2 200 万人中现有三分之一在接受粮食、保健、用水和卫生方面的援助。

21. 2001 年初, 萨尔瓦多在一个多月里发生了两次强烈地震, 总人口约有 25% 受到影响。大约 1 159 人死亡, 数千人受伤。2000 年 1 月 26 日, 当国际社会正在处理萨尔瓦多发生的第一次地震造成的后果时, 一次强烈的地震袭击了印度西部的吉吉拉特省, 灾情之重举世震惊。两万人死亡, 受灾人数几达 160 万人。该省本来是在经济发展方面有希望的一个省, 现在因受到估计为 46 亿美元的损失而元气大伤。

B. 复杂紧急情况

22. 冲突以及往往加上自然灾害造成的复杂紧急情况在世界许多地区加剧。去年, 在科特迪瓦、几内亚、利比里亚和塞拉利昂这一西非分区域本已严重的人道主义局势因政府军队与持不同政见集团之间的冲突日益加剧而恶化。约有 20 万利比里亚和塞拉利昂难民暂时居住在几内亚的“鸚鵡咀”地区, 武装集团在这一地区发动的边界袭击使大批人逃离冲突地区。在袭击中对居民和难民施以大规模暴行和严重侵犯人权, 使数千人逃往塞拉利昂, 其他人则被迫移往几内亚内地, 以逃避战争。非国家武装行动者的作用日益加强、其犯罪活动具有跨国性质、小型武器泛滥、未能有效地使战斗人员复员和重返社会、继续征募儿童士兵以及冲突各方把老百姓当作“人盾”, 在在严重威胁着区域和平与稳定。

23. 阿富汗的人道主义局势也严重恶化, 在这种局势中 22 年的国内冲突, 再加上 30 年来最严重的旱灾, 加速了长期经济衰退和人民的普遍贫穷。仅仅在去年, 为躲避旱灾和战争而逃离家园的大批人口中又增加了 47 万。其中有 3 万人逃离阿富汗中部巴米扬省的 Yakawlang 区, 因为据说塔利班 2000 年 1 月在那里杀害了约 300 名平民, 塔利班指责这些平民支持反对派。侵犯人权的行为普遍存在, 尤其是对妇女的残暴歧视。

24. 中东也出现人道主义紧急情况。自 2000 年 9 月下旬以来，在被占领的巴勒斯坦领土上的冲突导致人员死伤和经济严重衰退，大多数人的生活水准一落千丈。

25. 刚果民主共和国继续遭受该国境内出于几种不同动机的冲突的影响。广泛滥用政治权力，（包括煽动进行种族灭绝）、残暴践踏人权、经济活动犯罪化、存在着反叛运动和外国军队、以及匪盗行为由于普遍不受到惩罚而越来越多，这些只是造成目前政治和社会经济环境的一些因素。估计有 210 万人流离失所，约 35 万人在邻国寻求避难。

26. 安哥拉、索马里和苏丹也长期存在着冲突。在安哥拉，冲突升级，严重影响到邻国刚果民主共和国、纳米比亚和赞比亚。2000 年 5 月，厄立特里亚同埃塞俄比亚之间爆发战争，再加上旱灾，使 100 万厄立特里亚人流离失所，其中约有 5 万人逃往苏丹。此外，据称约有 6 万埃塞俄比亚人被逐出厄立特里亚，加入那些由于先前的战斗已在埃塞俄比亚境内流离失所的 35 万人。

27. 在布隆迪，国际社会同政府进行协商，以改变其“重新集结”政策，并拆除了根据这项政策最近建立的许多营地。虽然自 2001 年初以来居住在这些营地中的国内流离失所者的人数已减少了一半以上，在 217 个营地中居住的 393 000 名国内流离失所者的困境仍然是人道主义议程上的主要事项。尽管 19 个派别已签署了和平协定，但仍然缺乏停火的决心，这意味着局势仍然是脆弱和不稳定的。连续第三年的旱灾以及高原疟疾空前严重，进一步加深了人民的苦难。

28. 在巴尔干地区，联合国仍在处理 10 年冲突以及前南斯拉夫社会主义联邦共和国解体引起的普遍混乱造成的各种后果。在科索沃除了少数民族飞地外情况已普遍好转，但塞尔维亚南部和前南斯拉夫的马其顿共和国爆发冲突，造成新的流离失所人口。最近发生的这些事件突出表明，未解决的政治和种族紧张关系有可能引发新的暴力行为。难民、国内流离失所者和其他受战争影响的人的人道主义需要仍然是更广

泛的区域和国家政治、社会经济和体制不稳定现象的一部分。同样，在俄罗斯联邦车臣共和国，联合国仍在处理该区域危机造成的后果，补充俄罗斯联邦政府提供的紧急救济。在 Ingushetia 约有 16 万国内流离失所者，车臣共和国本身的估计数字也与此相近。此外，印度尼西亚在亚齐、西巴布亚、马卢库斯和西帝汶也继续遇到长期存在的紧张局势。

29. 虽然复杂紧急情况的发展趋势仍然黯淡，但在有些情况下人道主义需求减少了。在刚果民主共和国，过去一年里 80 万流离失所者中的最后一批人业已返回，开始重建其生活。2000 年 6 月 18 日厄立特里亚和埃塞俄比亚签署了《停战协定》（接着在 12 月 12 日签署了《和平条约》），使苏丹境内的大多数难民能同早就居住在那儿的 6 万多名难民一道自愿返回。厄立特里亚境内的约 60 万流离失所者也返回家园，不过还有 20 多万人仍然住在营地内，并约有 10 万人继续在收容他们的社区内。埃塞俄比亚境内的流离失所者也开始返回家园。据报，截至 2000 年底，提格雷州某些地区的返回率超过 70%。

C. 人道主义危机中的协调和救灾工作

30. 大会第 46/182 号决议中所述的许多协调和救灾机制最初是针对发生自然灾害时的情形拟订的，现已日益在复杂紧急情况中予以运用和调整。鉴于越来越多的复杂紧急情况涉及冲突和自然灾害两方面的因素，情况就尤其如此。人道主义事务协调厅本身最近对管理结构进行改革就反映了这种趋势，这次改革把负责自然灾害事务的部门同负责复杂紧急情况对应措施的部门合并。

31. 非洲之角以及中亚和南亚的旱灾、苏丹南部和西部饥荒的威胁，莫桑比克和亚洲的洪水、拉丁美洲和印度的地震显然都不是一次性事件。在过去 20 年中这些区域曾遭受过几次同类的灾害。经济及社会理事会在其 1998 和 1999 年的商定结论中认识到有必要采取更有力的预防战略，包括加强国家一级和区域一级的预警系统，以减少灾害的影响。理事会还呼吁在联合国机构间加强合作，以改进对这些灾害的备灾和救灾工作，并重申必须加强地方进行这些工作的能力。

32. 为了制订改进防灾和救灾工作的方针，联合国系统成员同受灾国政府协商，展开了吸取经验教训的工作。在莫桑比克和柬埔寨的洪灾、蒙古的暴风雪以及萨尔瓦多和印度的地震之后都进行了这项工作。吸取的经验教训已纳入涵盖更广泛的国家或区域范围的讲习班和研讨会，例如 2000 年关于拉丁美洲备灾工作的库里蒂巴研讨会以及联合国灾害管理训练方案为联合国国家小组和国家当局举办的研讨会。然而，必须进一步加强联合国救灾工作中的吸取经验教训组成部分。

33. 在这些评价中一个经常出现的主题是，必须进行强有力的应急规划、加强国家灾害管理能力和救灾协调机制，包括信息管理和区域合作。这方面的机构间努力包括一系列主动行动，诸如机构间常设委员会最近编写的机构间应急规划准则，是为了应付环境或自然灾害、国内动乱和冲突、或有关的难民外流及国内流离失所。作为应急规划进程的一部分，联合国国家小组与有关政府协商，共同对局势的背景进行分析、作出可能的预测、以及确定采取协调一致的综合应对措施的战略和目标。还应使非政府组织和地方行动者也参与这样的规划进程，从而加强同有关合作伙伴的联系。

34. 联合国根据它从刚果民主共和国、东帝汶、科索沃和卢旺达危机中吸取的经验教训，开始更多地注意提高紧急规划的程度和改善对复杂紧急情况的防备工作。如果及早采取应对措施，就可能减少人道主义需要，防止人道主义危机扩大。在冲突局势中，应对措施必须考虑到各种重要的额外因素。安全方面的问题至关重要。我们不断获得的经验表明，在许多人道主义紧急情况之前首先出现对人权的侵犯升级的现象。注意和分析这些规律，就能在防备和采取应对措施方面对人类社会产生重要影响。政府的基础设施可能被彻底破坏，需要立即给予支助，以使政府能够有效地领导和参与恢复进程。这同一般地加强国家机构的长期进程不同。

35. 对自然灾害采取机构间对应措施的努力包括设立联合国灾害评估和协调区域小组，该小组使易受灾

害发展中国家更多地参与联合国灾害评估和协调系统。人道主义事务协调厅现也有 3 名区域救灾事务顾问，各负责拉丁美洲、亚洲和太平洋。预计还将为加勒比和中美洲以及南部非洲增设两名顾问。他们的作用是向联合国国家小组提供技术支助，并通过这些小组向区域和国家当局提供技术支助，协助制订应急计划以及协调自然灾害的救灾工作。此外联合国开发计划署（开发计划署）计划设立 5 名区域减灾事务顾问，负责为减少国家和区域灾害以及展开恢复活动组织和提供有效的方案支助，其方法是制订政策和战略、进行监测和评估以及监测财务情况和提出报告。他们还将为建立伙伴关系和联盟、进行宣传和培训提供投入，并将在与自然、环境和技术灾害的防灾、备灾、减灾、救灾和恢复有关的所有事项上进行合作。

36. 还通过联合特派团的方式采取机构间对应行动。2001 年 3 月，秘书长认识到西非不断恶化的局势，向该区域派出一个高级别多学科机构间特派团，作为在联合国/西非国家经济共同体（西非经共体）内努力制订连贯一致的综合战略的第一步。特派团强调，国际社会必须帮助解决严重的结构问题、确保紧急救济同发展倡议之间的联系、以及为民间社会的主动行动提供更多的支助。根据各国政府、捐助者和民间社会的建议以及特派团本身的调查结果，特派团建议设立一个联合国西非办事处，以支助和加强西非经共体的活动，并确保使联合国的方案与西非经共体的方案及该分区域其他组织的方案协调一致。

37. 在非洲之角，针对重点的旱灾救灾工作成功地预防了一场威胁到几百万人的饥荒。秘书长任命世界粮食计划署（粮食计划署）执行主任为他的非洲之角旱灾问题特使，并在亚的斯亚贝巴设立了区域人道主义协调员办事处，以加强该区域的救灾能力和协调工作。捐助界对呼吁中的粮食构成部分作出了积极响应，以及埃塞俄比亚和厄立特里亚停战，这些也有助于减轻该区域的灾害影响。

38. 为救灾工作中的粮食短缺提供资源是至关重要的，但秘书长特使也强调在非粮食部门采取干预行动的重要性。在用水、保健和牲畜部门提供费用较低的

投入就能够对受灾人民产生重要作用，使他们能够继续推进复原进程。各区域的卫生部、世界卫生组织（卫生组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）以及非政府组织收集的证据证实，由于没有充分处理地方保健系统的问题，特别是与生殖健康和儿童健康需要有关的问题，极大地加剧了人们遭受的痛苦。会员国应注意到在这些部门的投资能够为广大人民带来的重要变化。

39. 联合国认识到非洲之角灾害的周期性质，拟订了定期更新的区域应急计划，这些计划的基础是对整个区域的粮食安全状况进行监测，以及综合来自各国政府、联合国、非政府组织和捐助者的早期预警信息。通过协调一致的农业复兴规划来处理长期后果和长期需要的问题，确保易受伤害的人，特别是依靠农业或牲畜维生的家庭，能够恢复其生计。

40. 从 2000 年 2 月莫桑比克洪灾中吸取的教训使我们看到国家一级和区域一级应急规划中的弱点。在联合国的支助下，莫桑比克政府的国家灾害管理研究所开始制订对付类似紧急情况的详细应急计划。由于在 2001 年发生洪灾之前完成了这些计划，对危机采取了较快的救灾行动，并且在人民中间以及在国家灾害管理研究所各地方办事处内提高了对洪灾所造成破坏的认识。国家水利部的活动协助了这项工作。该部每天发布关于河流和大坝水位的报告，并且能够对洪灾的程度作出预测。在此区域，马拉维、赞比亚和津巴布韦这三个邻国也同莫桑比克交流关于河流水位的水文资料。该区域的国家元首会晤，讨论紧急情况，因而更加需要加强区域备灾和救灾能力。南部非洲发展共同体因此采取了主动行动，拟订将在其秘书处内建立灾害管理区域机制的建议。现在这项工作正在进行中。

41. 萨尔瓦多两次地震造成的广泛破坏使萨尔瓦多政府和社会的救灾能力受到很大压力，其总体影响使该国人民更易受灾害打击。即将来临的雨季和可能出现的泥石流有可能造成更多的破坏。一个联合国灾害管理小组正在支助政府的各种活动，以便改进救灾协

调和备灾工作。在整个南美洲，泛美卫生组织进一步协助国家和地方行动者参与救灾工作。

42. 在印度，国家和地方政府动员尽可能多的人力和资源来对付吉吉拉特地震所造成的破坏。印度当局领导和协调救灾工作，并利用国际社会提供的援助，诸如国际城市搜索和救援小组的专门知识。救援和救济活动在很大程度上依靠大量的地方非政府组织和地方社区的积极参与。一个联合国灾害评估和协调小组以及一个联合国灾害管理小组也帮助印度政府协调救济工作及现场搜索和救援活动，不过由于工作人员和资源不足，前者的努力有限。在整个紧急情况过程中以及在后来的几个月中，卫生组织向国家和地方保健当局提供了特别支助。

D. 长期易受人道主义危机之害的脆弱性

1. 长期易受自然灾害的脆弱性

43. 经济及社会理事会在其通过的 1999 年结论中强调必须减少发展中国家社会易受自然灾害的脆弱性。自然灾害通常对城市和农村人口造成很大破坏。对于产出、生产和创收工具以及基础设施造成极大损失，从而使幸存者无法生存和复原。这在农业社区最为明显，农作物和牲畜遭到摧毁，结果降低了粮食安全，经常造成健康不佳、饥荒和死亡。由于在许多地区妇女是种植粮食和粮食安全方面的主要人力，自然灾害对妇女的工作量和健康产生特别严重的影响。要减少脆弱性，促进国家的总体发展和粮食安全，首先必须促进农业和农村发展。

44. 非洲和亚洲的旱灾以及阿富汗和蒙古的冷锋对于从事农耕和畜牧的家庭产生了严重的影响。联合国粮食和农业组织（粮农组织）和粮食计划署向亚洲许多国家派遣了作物和粮食供应评价团，其中包括阿富汗、亚美尼亚、朝鲜民主主义人民共和国、格鲁吉亚、巴基斯坦和塔吉克斯坦，并就建议的回应措施向国际社会提供咨询意见。此外还评估了阿塞拜疆、约旦、摩尔多瓦、罗马尼亚对于提供农业援助以维持农民和农村牧民生计的需要，并发出了特别呼吁。

45. 长期粮食安全薄弱是非洲之角最基本的发展问题，那里有多达 7 000 万人（占总人口半数）。即使在正常降雨年份也有粮食不足和严重营养不良的问题。冲突、经济疲弱、治理不善以及向该地区提供的官方发展援助急剧减少，加重了紧急情况的严重性。秘书长在 2000 年 4 月设立了一个非洲之角长期粮食安全、农业发展和有关问题机构间工作队，该工作队后来提出的报告为解决该区域不断产生的问题，包括冲突、粮食安全脆弱、赤贫、经济停止增长、体制和服务缺乏效率以及基础设施不足的根源提出了广泛的纲要战略。由于妇女在粮食生产方面扮演关键角色，因此结合她们的愿望至关重要。将于 7 月在内罗毕举行由该区域政府领导的执行情况区域协商会议。

46. 地震对萨尔瓦多和印度的经济产生了灾难性影响。相比之下，2000 年 2 月（美利坚合众国）华盛顿州西雅图市遭受相同强度的地震所受的影响要小得多。这说明了发达国家如何努力减灾，大大减少损害和从而引起的服务和基础建设中断。在这方面，1999 年 12 月 22 日大会第 54/219 号决议核可的《国际减少灾害战略》促使减少社区易受自然灾害的脆弱性，以便在发生自然灾害时减少死亡人数和减轻损害。

47. 大家日益注意到，自然灾害和复杂紧急情况除了明显造成短期损害以外，还会造成严重的环境后果，这给受灾地区带来重大的长期影响。为解决这个问题，人道主义事务协调厅加强了同联合国环境规划署（环境规划署）的持久伙伴关系，方法是共同倡议设立环境紧急事故服务处，负责管理人为的环境紧急事故和自然灾害造成的严重环境后果。

2. 长期易受复杂紧急情况之害的脆弱性

48. 复杂的人道主义紧急情况由于受影响人口流离失所和缺乏安全而经常长时间只有很少或得不到传统的收入来源。因此他们更加迫切需要经济机会以维持体面生活，特别是旷日持久的紧急情况使受难人口经常迁徙。如果再遇到自然灾害，当地社区支助流离失所人口的能力就变得极其有限，导致大部分流离失所人口依靠人道主义援助而生活。

49. 冲突持久不停，不仅在粮食和经济方面而且在健康方面产生脆弱性。健康和卫生基础设施遭到损害，服务量严重减少，将对社区造成深远的影响。接种疫苗的周期被打乱了，加速了疾病的蔓延。更糟糕的是，冲突期间对社区采取的暴力行为实际上加重了对保健服务和医疗的需求，正好在可得资源最少的时候过度支用应付能力。

50. 比较未受关注的是，冲突对人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）蔓延造成的影响。由于强奸和性暴力是战争的普遍现象，势必导致艾滋病毒的传播，特别是妇女和少女在许多情况下无法保护自己不受感染。此外，部队的移动和平民百姓被迫流离失所也导致这种疾病的蔓延。例如，塞拉利昂在 1997 年以前是一个艾滋病毒感染率较低的国家。但是，塞拉利昂境内普遍存在性暴力和大量人口迁徙，使流离失所者和东道国人口的感染率大为增高。艾滋病毒/艾滋病对特别是撒哈拉沙漠以南非洲地区的社会和经济造成毁灭性影响，因为该区域近数十年取得的进展被严重破坏或摧残。大量人口流离失所造成人民跨国界迁移，不仅助长了疾病的传播，而且使得预防性措施失效，特别是 80% 以上的病毒感染者不知道他们是带原者。

E. 协调人道主义援助的主要问题

1. 在武装冲突中保护平民

51. 随着内部武装冲突蔓延，平民成为主要的受害者。秘书长在 2001 年 3 月 30 日提交安全理事会关于在武装冲突中保护平民的第 2 次报告¹中说，他认为各会员国在联合国和其他参与者支助下，必须努力创造一种保护文化。在这种保护文化里，政府和武装集团应履行其责任并遵守国际人道主义法所载的义务；私营部门应了解他们在危机地区活动造成的影响；各会员国及国际组织应作出必要承诺，确保在危机出现时采取迅速而果断的行动。是否能建立这种文化，取决于各会员国是否采取果断行动。

52. 保护平民的主要责任落在政府的肩上。保护工作必须以个人的安全而不是以国家的安全为主。凡是在

无援助情况下没有保护平民的资源和能力的国家政府都可以要求国际系统提供支助。接触处境脆弱人口是提供保护的重要组成部分，本报告还会在以后的章节提到这个问题。对蔓延到全区域的冲突作出充分回应，越来越需要政治决策者采取以区域为主而非以特定国家为主的解决办法。秘书长强调指出，只有跨过传统界线，使所有的行动者，包括政府、武装集团、联合国、区域组织、非政府组织、国内民间社会（包括妇女、儿童和青年）及私营部门都能协同一致，才能应付保护平民人口的挑战。在这方面，在地方工作的人道主义行动者一面同政府合作，一面还必须同武装集团和其他非国家行动者进行建设性对话，目的在方便提供人道主义援助。

2. 国内流离失所

53. 虽然不是新现象，过去十年来，流离失所人数越来越多，更加复杂，并且在地域上越来越广。援助和保护国内流离失所者的责任主要落在东道当局的肩上。经济及社会理事会在其 1999 年通过的结论报告中呼吁各国对国内流离失所者采用经国际认可的准则，还呼吁加强国际协调工作。

54. 机构间常设委员会在 2000 年 7 月同意设立一个国内流离失所问题机构间高级网络。这个网络由各有关组织的高级联络中心组成，任务是对选定国家的国内流离失所人口进行调查，提出建议以便改善国际社会对他们的基本需要作出的回应。网络代表从 2000 年 10 月至 2001 年 5 月访问了埃塞俄比亚、厄立特里亚、布隆迪、安哥拉和阿富汗，并确认联合国对迫切需要注意的国内流离失所者的需要作出的人道主义回应存在严重缺口。人道主义事务协调厅的回应是，加强能力，支助执行机构对国内流离失所者的需要作出回应，方法是设立小型的机构间非业务性国内流离失所者小组，就如何确保改善对国内流离失所者的需要作出协调一致的回应，向紧急救济协调员提供咨询意见。该小组将由从机构间常设委员会成员借调的少数人员组成。将设法为此需要筹集预算外资源。

55. 小组将支持和辅助秘书长国内流离失所者问题代表开展的宣传工作。去年该代表还通过国家特派

团，同各国政府和其他活动者对话，开展宣传，由他的办公室调查研究在流离失所危机期间涌现的特殊问题，来进一步加强宣传联合国国内流离失所问题的指导原则和全球流离失所危机。例如，在过去 6 个月内，哥伦比亚的宪政法庭在其决定中就体现了指导原则，安哥拉制订了关于国内流离失所者返回和安置的新法律，以及格鲁吉亚不久即将提出关于国内流离失所者选举权的法律。

3. 性别

56. 自从 1997 年以来，经济及社会理事会就已推行在联合国工作的所有领域把性别观点作为主流要点的政策。按照这种做法，机构间常设委员会的政策是把性别观点明确纳入人道主义援助，并在 1999 年 5 月核可了关于性别问题的政策说明。纳入性别观点必须在计划作出人道主义回应之前，对每个情况进行充分的性别分析，并且在危机期间和以后都必须了解，性别角色和所负责任可能会起变化。虽然认识到在冲突中和冲突后的环境里，妇女和女孩有特殊的需要和问题，但重要的是要看到妇女不仅是脆弱群体，而且也要认识到她们是积极改革的主要活动者和推动者。

57. 机构间常设委员会还集中精力，向联合国国家小组提供支助，提请国际社会注意妇女和女孩的处境。2001 年在全球开展了联合呼吁程序，其主题是“妇女与战争”。机构间常设委员会目前正在审查联合呼吁程序的指导方针和培训方式，以确保其中适当包括关于性别观点的“主流”信息。审查报告将直接列入各会员国针对将性别观点纳入主流提出的建议。委员会编制了一套电子资源综合教材，并在 2001 年国际妇女节将它公布于救济网，可以帮助人道主义协调员和外勤人员将性别观点列入 2002 年综合呼吁程序的主流观点。

58. 武装冲突对妇女造成的危害不成比例。以妇女为家长的家庭数目在冲突期间大量增加，因为许多妇女不是变成了寡妇就是与丈夫失去联系。妇女经常被建立非自愿的长期性关系或被迫劳动。卖淫、性暴力和强奸是冲突局面下的普遍现象，因此需要广泛的社

会心理支助。必须特别注意退役的女战士和女童兵的复员和重返社会问题。还应当考虑到居住在难民营和安置区内的国内流离失所者当中妇女和女孩的特殊需要，特别是关于妇女在履行正常职责时如何有遇到性暴力的更大风险。塔利班的政策及其对妇女施加经常是十分极端的歧视，是评估阿富汗境内妇女处境遇到的特殊问题。

59. 2000年10月31日安全理事会第1325(2000)号决议呼吁武装冲突各方采取特别措施，保护妇女和女孩免受基于性别的暴力，特别是强奸和其他形式的性虐待。行政协调会机构间妇女和男女平等问题会议设立了一个妇女、和平与安全工作队，其具体目的是追踪安理会第1325(2000)号决议的执行情况。该工作队关于将性别观点纳入人道主义活动主流的调查结果和所提建议将载于秘书长按照安理会同一决议要求提出的报告内。

60. 生殖健康、营养、教育和赋予权力是改善妇女和女孩处境的重要焦点领域。由联合国非政府组织和会员国组成的机构间难民生殖保健问题小组建议采取一系列措施，以确保难民和流离失所者得到适当的生殖保健服务。联合国人口基金在这个领域越来越积极，例如在萨尔瓦多和蒙古发生自然灾害时，在东帝汶和厄里特里亚出现复杂紧急情况时向流离失所者提供生殖保健用品和服务。

61. 妇女在冲突的解决、管理及和解方面发挥的重要作用经常被忽视。在西非分区域，有几个组织良好的妇女团体同其他国家的团体建立了联系，她们正在研订共同行动计划，此外还动员民间社会向政治和军事领导人施加压力，用和平方式解决冲突。但是，妇女团体的能力经常由于无法进入决策层和得不到资源而受限制。鼓励会员国审议如何加强这类团体的工作的方法，以便她们尽可能充分发挥作用，推动执行旨在促进和平、安全、尊重人权和发展的倡议。

4. 儿童

62. 保护儿童包括每个儿童都有连续接受基本教育的权利。这是国际社会的核心承诺，应当是国家和地

方政府的绝对优先事项，特别是在常年出现复杂紧急情况的地方。把对儿童的展望列入对某个情况所做的评估和分析报告，强调对社会结构以及基本的家庭和社区经济凋废或遭到破坏的地方采取必要行动，至关重要。除了事实上儿童和青年人的死亡率仍然高得令人无法接受以外，那些活着的人经常因基本保健和教育不断恶化，家庭粮食安全下降，水源和卫生系统有限或不可靠而走上同一命运。许多儿童无家可归或面临无家可归和进一步遭受暴力的危险，特别是女童遭受性暴力的危险。

63. 过去十年表明，在政治一级为保护武装冲突环境下的儿童作出的承诺已日益增加。格拉萨·马谢尔关于冲突对儿童产生的影响的报告(A/51/306)、委派秘书长儿童与武装冲突问题特别代表、安全理事会和一些区域组织通过儿童与武装冲突议程，都是向前发展的重要步骤。1990年代期间通过新的国际标准，特别是《渥太华公约》和《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》也为人道主义各界提供了新的保护儿童的重要手段。

64. 经济及社会理事会在其1999年议定结论中呼吁为儿童作出有计划、协调一致的综合机构间努力，划拨充分的可持续资源，提供紧急援助，执行长期措施。已经采取最初步骤，反映出为保护儿童作出了越来越多的政治承诺，预期会导致冲突各方更加尊重新的国际标准，其规模足以产生可衡量的影响。安全理事会在决议中把保护儿童列入联合国在刚果民主共和国和塞拉利昂的维持和平任务(第1261(1999)号决议和1265(1999)号决议)，并核准委任保护儿童顾问作为那些特派团的构成部分。这是一种突破，此后出现了两个重要发展：儿童保护问题目前已经在维持和平部队的培训和情况介绍中占据显著地位，驻刚果民主共和国保护儿童顾问能够不断向好几个武装反政府集团提出征召儿童当兵的问题。然而持续接触所有受武装冲突影响的儿童仍然是纸上谈兵，主要是因为针对儿童的优先项目，包括裁军、复员和重返社会的项目得到的经费很少。大会决定在2001年9月举行一次儿童问题特别会议，以之作为1991年儿童问题世界首脑会议的后续行动。

四. 加强人道主义援助协调的进展和制约因素

A. 人道主义回应的办法和机制

65. 在大会通过第 A/46/182 号决议后的十年期间，联合国系统一直创造性地预见和回应各种紧急情况迅速变化的态势并面对了多种多样的挑战。根据第 A/46/182 号决议制定的办法和机制一直是确保对这些紧急情况作出协调一致的回应的基础。

1. 紧急救济协调员

66. 按照第 A/46/182 号决议的规定，紧急救济协调员的作用是确保更好地防备、迅速而一致地回应自然灾害和其他紧急情况的发生。值得注意的是，成立该办事处的一项理解是，已经为其提供了必要的资源，以及下文说明的相关协调机制。在过去的十年里，联合国系统同意并确认，在这些机制及人道主义事务协调厅的支持下，紧急救济协调员为进行更好的协调发挥了关键性的领导作用。与此同时，联合国各人道主义实体也认识到对协调发挥主导作用的重要性，并认识到协调机制有效与否主要取决于作为一个团队的参与者本身。紧急救济协调员的作用不只是协调对危机的即时回应，而是在进行协调时具有战略眼光，特别应协助从救助生命的援助平稳过渡到可持续发展。

67. 现在，人道主义系统更加了解提供援助的政治环境以及维和行动的作用及活动。紧急救济协调员的一项关键任务依然是进行宣传，使人们、特别是在维和行动中认识到并尊重人道主义议程以及人道主义行动的原则及性质。其他挑战包括：加强紧急救济协调员作为国内流离失所者问题机构间协调人的领导作用，以及更加未雨绸缪地参与到谈判中去，以接触到广大易受伤害的民众。此外，协调员必须管理人道主义事务协调厅在外地日益增多的活动，确保该厅坚持执行其核心任务。

2. 机构间常设委员会

68. 毫无疑问，在十年前，机构间常设委员会的概念是独特的，可以把联合国人道主义机构和非联合国组

织聚集在一起，就人道主义问题进行富有成果的对话。其中一些组织还是委员会的长期受邀单位，如国际移民组织、红十字国际委员会（红十字委员会）以及红十字会与红新月会国际联合会。其间的岁月表明了这一倡议富有远见，特别是考虑到非政府组织在提供人道主义援助方面发挥了日益重要的作用。要进行有效的协调，最重要的是联合国与这些组织进行更密切的合作。在这方面，必须加强机构间常设委员会，以保持其作为核心成员和长期受邀单位之间进行重要的协调与协商的机制之中心作用。

69. 鉴于机构间常设委员会成员的性质和范围，其每名成员的行政首长并不总是能够经常全体正式出席会议。然而，委员会的成立，鼓励了各单位行政首长之间进行许多非正式的协商和会晤，现在这种精神已深入人心，并得到机构间常设委员会工作组、许多附属咨商小组和委员会成立的工作队的支持，从而促进了参与机构在不同层次的合作。通过这些机构，机构间常设委员会的工作越来越有利于业务活动，即按照经济及社会理事会的商定结论，不断确定和改进其对人道主义危机的协调办法。该委员会明确说明了关键性政策和业务问题，例如，从救济过渡到发展的最佳办法、冲突后的重返社会、工作人员的安全、人权和人道主义行动之间的关系、把性别观点纳入主流、制裁的人道主义影响以及联合呼吁程序等。协调工作包括联合后勤安排和共同评估需求，从而就需要以何种手段改进协调一致的回应措施制定政策。

70. 机构间常设委员会也是就建立外地协调体制进行协商的一个论坛。尤其是，该委员会参与了挑选驻地/人道主义协调员的工作，该协调员可在以下方面发挥重要作用：确保系统地散播和执行关键的机构间常设委员会倡议和声明，就一些需要进行辩论和采取政策回应的重要问题向机构间常设委员会的适当部门提供反馈。人道主义协调员和机构间常设委员会之间改进协商和反馈的进程可以使其更有助于回应外地人员提出的关注事项。

3. 中央应急循环基金

71. 建立中央应急循环基金的主要目的是能够迅速地回应人道主义紧急情况。该基金由紧急救济协调员经与有关业务机构协商加以管理。自基金 1992 年开办以来，在循环的基础上支付了 2 亿多美元，以满足紧急情况初期紧迫的人道主义需求。其中去年（自 2000 年 6 月 1 日起）支付了约 3 300 万美元。在过去十年，人道主义应急筹资机制的范围和种类有所增加。最近几年，联合国各业务组织首先求助于其本身的信托基金、应急特别基金和内部储备金，只是在需要超出本单位财力资源能力的时候，才求助于中央应急循环基金。因此，最近几年，中央应急循环基金的利润情况不太均衡，提出预付款的请求也减少了。

72. 自根据第 A/46/182 号决议设立中央应急循环基金以来，该基金的业务活动没有什么重大的调整，尽管人道主义环境发生了重要的变化，例如自然灾害日增；旷日持久的人道主义紧急情况十分普遍，而资金却难于筹集；杀害和绑架人道主义工作人员的事件更加频繁等。为了将中央应急循环基金转变为更能配合 1991 年以来人道主义领域所生变化之工具，秘书长另外编写了一份题为“加强中央应急循环基金的运作和利用”的说明（A/55/649），大会将在其第五十六届会议上加以审议。该说明提出了若干建议，以确保更有效地利用该基金，即扩大其使用范围以支助自然灾害方面的人道主义援助、旷日持久的紧急情况以及联合国及有关人员的安全安排。秘书长还建议将中央应急循环基金的数额从 5 000 万美元减为 4 000 万美元，余出的 1 000 万美元转入将为救生援助、特别是非洲的救生援助设立的一个信托基金。鼓励会员国适当考虑秘书长在这方面的建议。

4. 联合呼吁程序

73. 自 1991 年开始以来，人们不断努力改进联合呼吁程序，将其变为一种进程和协调的工具。联合呼吁程序已发生了相当大的变化，人们广泛确认它是协调人道主义战略和进行筹资呼吁的关键手段。目前，这一呼吁变得更加系统化和结构化，并得益于非政府组

织和政府间组织不断扩大的作用。但仍存在少数关键的和公认的挑战，例如，如何更好地确定联合呼吁文件中各项需求的优先次序。采用“修订联合呼吁程序”办法使得人们有可能分别对战略本身或对文件的项目部分进行修订。目前已更新了呼吁中的一些内容，以适应不断变化的局势和因此而产生的需求，这样，就不必重新印发呼吁了。通过在线订正和通报捐助，使得联合呼吁变成一个生气蓬勃的工具。为了满足捐助者对实质性财务分析提出的要求，并了解供需不足的原因和影响，人道主义事务协调厅还特地改进了救济网网址的财务追踪系统。

74. 各捐助国重申坚决支持联合呼吁程序，认为这是协调人道主义事务最成功的办法，2001 年 3 月，在瑞士蒙特勒举行的关于“联合呼吁程序和人道主义紧急情况的协调”的捐助国务虚会上，各捐助国提出了共同意见，从而明确表达了对这一程序的承诺。然而，对该程序的支持声明还必须伴之以捐助国之间的进一步协调，以确保广泛支持联合呼吁程序中的战略。为此，2001 年 1 月在日内瓦举行了各机构和捐助国之间第一次非正式讨论会。尽管捐助国越来越希望看到，为某人紧急情况的全部需求和机构提案制定更加协调一致的联合计划，但它们仍倾向于提供双边援助。有时，这种作法损害了多边筹资，并使得人们更难于协调国际社会的回应。

75. 对联合呼吁程序的捐款从 1994 年的 19.6 亿美元减至 2000 年的 12 亿美元，已满足需求的比重也从 1994 年的 80% 一直下滑至 2000 年的 59%。在进行 2001 年年中审查时，人们特别着重讨论了筹资不足的影响。截至 5 月 22 日，即 2001 年联合呼吁程序启动六个月后，只筹到所需 28 亿美元的 23%。人们强调，这种情况可能会严重损害该程序作为协调工具的能力。并敦促捐助国更密切地合作，以较均衡的方式满足这些需求。这就要求捐助国资助呼吁中的成套项目，而不是只资助某些部门。某些危机几乎被置之不理，而在其他一些危机当中，紧急粮食援助却占了捐助的绝大部分。例如农业、保健、饮水和卫生等粮食以外部门的资金仍严重不足。因此，无法达到联合呼吁程序

的各项目标、特别是与复原有关的各项目标，也没有满足一些迫切的需要。机构全面参与程序的作法也受到损害，尽管在这方面已有相当大的进展。共同人道主义行动计划现已成为联合呼吁程序的一部分，是用来制定优先次序和进行共同规划的工具，在执行这一计划方面也取得了相当大的进展。必须开展更多工作，包括进行培训，以使驻地/人道主义协调员充分致力于国家一级的联合呼吁程序工作。根据捐助国政府的专长和参与情况，人道主义事务协调厅打算分析捐助国供资模式和联合呼吁程序的战略一致性，以查明解决不均衡现象的办法。

76. 为了避免各种办法发生重叠，并确保在恢复阶段的政治、安全、人道主义和发展领域执行统一战略，有必要发展和明确联合呼吁程序和联合国发展援助框架之间的联系。为共同国家评估制定的指标可用于联合呼吁程序内的弱点分析。在刚果共和国的国家小组拟订了一种具有创新意义的办法，即把联合呼吁程序、共同国家评估和联合国发展援助框架中的基本要点综合成一项单一的“联合国计划”。该计划用一份规划文件的形式回应过渡时期的各种挑战。该计划分析、评估和查明了各优先领域和关键性问题，说明了方案规划框架、列出需要资助的各机构的活动。计划还审查了人道主义需要，为危机复发后可能出现的情况制定了应急计划，同时，该计划还概述了继续执行的短期方案，其中包括共同人道主义行动计划。

77. 另一项创造性的发展是，在联合国机构间西非联合呼吁中采取了灵活的作法，即允许区域主管按照资源应跟着受益人走的原则，在国家间和活动间转拨资源。十分重要的是，该呼吁不仅针对难民和国内流离失所者，而且对于援助东道方和关于未来危机的应急计划也采取了创新的态度。

78. 早些时候，曾强调了将性别观点纳入联合呼吁程序的重要性。大家也认识到人权项目在联合呼吁程序中所占据的合法位置，因为这突出说明了人权和有效的人道主义行动之间存在的固有联系。此外，人权还被视为一项基本的“贯穿各领域的主题”。

5. 加强驻地/人道主义协调员制度

79. 1994年，机构间常设委员会核准了人道主义协调员的职权范围，即“在发生复杂的紧急情况时”，紧急救灾协调员将代表秘书长与机构间常设委员会协商，任命人道主义协调员为当地负责协调国际人道主义援助的联合国高级官员。大家商定，在受影响国家供职的联合国驻地协调员通常就是人道主义协调员，尽管也预见到两个其他可能性：另外任命一名人道主义协调员，或指定“牵头机构”在该国的主任行使人道主义协调员的职能。1997年，机构间常设委员会审查了各种协调机制，重申现任驻地协调员应成为人道主义协调员，只要他或她大体上具备必要的资历。否则，就应立即另觅人选承担驻地协调员和人道主义协调员的职能。只有在以下情况下，即紧急救灾协调员和机构间常设委员会认定同一人不能履行驻地/人道主义协调员这一双重职能的时候，才另行任命一位人道主义协调员。

80. 为了更恰当地向当前关于外地协调适当模式的辩论提供信息，各机构正进行合作，吸取联合国最近在协调人道主义活动上的经验教训，从而查明那些在当地可以增加价值的安排的关键特点。各人道主义组织也日益关注如何在驻地/人道主义协调员制度中发挥重要的作用。负责审查候选人的机构间进程也越来越重视人道主义事务的经验，现已将人道主义方面的内容纳入能力评估程序。目前正在审查人道主义事务协调厅厅长的职权范围及其与驻地/人道主义协调员之间的关系。然而，在这种背景下，几个关键地点的指定驻地/人道主义协调员的工作出现了问题。机构间常设委员会的委员们正就方法问题进行共同努力，以精简遴选过程，确定临时安排，从而避免延误任命协调员的工作。

B. 支助区域、国家和当地行动者的协调和回应作用

81. 当地行动者的优势在于他们能更好地动员地方资源进行准备和回应活动。加强区域人道主义能力的努力必须以加强和提高当地能力为最终目标。这样做

时，需使整个社区都对灾害作出反应，以取得社区不同成员能够贡献的各种知识和资源。

82. 为加强区域组织和国家行动者在人道主义反应中的作用，包括非政府组织，国际社会应推动下放人道主义援助的管理。国际行动者应在直接提供人道主义援助方面逐渐减少所发挥的作用，而着重加强当地的准备能力，以促进区域和国家一级对人道主义反应的更大责任和所有权。国家行动者可通过，除其他方法外，提供技术和财力支助支持这一努力。需尽可能日益把国际社会的支助视为辅助，以补充当地行动者准备和应付人道主义紧急情况的努力。

83. 在冲突情况下，国际人道主义行动者日益认识到他们身处的根本的政治和人权状况。与政府和地方当局建立伙伴关系和相互信任是在更好地评估脆弱群体基础上更有效地提供援助的关键，并且，由于当地社区成了人道主义行动中的利益相关者和顾问，有助于减少安全方面的危险。这种对话保证提供救济援助的方法不致于造成依赖和危及受援助者一旦情况允许即能再度完全自立的能力。地方当局和社区可就即时回应人道主义需要可能产生的长期影响提出咨询意见，指导紧急过后阶段向前推进的方向。这一进程极为重要的一点是妇女的参与。在正常情况下，妇女根据其在社区的通常活动和作用一般具有特殊的资源和技能。但是，在冲突时期，这些作用可发生异变，而且，妇女经常必须在男人不在、受伤或死亡时承担他们的传统角色。对刚走出冲突的社会来说，同样重要的是，与有关当地社区不同成员的代表进行以权利为基础的方案拟定有利于复兴规划。

84. 认识到需要支助区域和国家的能力和除前面第 35 段提到的救灾协调和开发计划署的顾问外，救灾协调的区域组，其中包括来自有关区域的专家，现已存在于欧洲、拉丁美洲和南太平洋地区，到 2001 年，将包括加勒比地区，在系统中增加十个新国家。有人建议在亚洲，这一世界上最易发生灾害的地方，建立一个类似的区域组。最近对救灾协调系统审查后提出的基本建议中的一条是，需在易遭灾的国家中进一步提高对系统的认识和主导权。在这些地区发展伙伴关

系和奠定执行任务的基础被认为是对系统提供有效支助极为重要的。

85. 在近年的一系列地震之后，国际搜索救援咨询小组重新启用了在亚洲和拉丁美洲的区域组，将各个区域易发生地震的国家和有能力对城市搜索和救援行动作出反应的国家组织起来。这些区域组根据国际搜索救援咨询小组为外地的培训、设备和协调程序规定的标准化准则，在为本地区构思准备和回应概念时借重从以前的灾害所汲取的经验教训。易发生地震的国家应参与这些区域活动，以增进国家应付地震的防灾准备，将本国的搜索和救援体系与区域和国际的体系结合起来。在有关政府的要求下，最近开始就国际城市搜索和救援的法律框架问题进行协商。约有 22 个国家（各个大陆的易地震国家和应急援助提供者）组成了一个核心小组，于 2001 年 2 月开会。今年下半年第二阶段的协商将扩大到更为广泛的国家。

C. 危机情况下加强协调和联系

86. 经济和社会理事会在商定结论中重申大会第 46/182 号决议中的人道主义援助指导原则，呼吁秘书长和紧急救济协调员保证援助与联合国应对危机的政治和人权方面保持高度一致。人道主义行动是联合国对冲突所能作出反应的若干方面之一，必须始终伴随争取公正持久和平的努力。联合国在和平、安全和人道主义事务领域中的作用是显著的，然而，联合国系统必须尽量保证在可能情况下采取相辅相成的方法。联合国已采取若干步骤在保持人道主义行动的必要独立性的同时改善一致性。其中的一个例子是秘书长于 2000 年 12 月发布的关于驻地人道主义协调员和秘书长特别代表之间关系的指导说明。该说明第一次试图更为明确地界定联合国在危机国家中的不同作用之间的关系。

87. 总部的，和最为重要的，外地一级的协调结构必须是透明的，尤其是在包括政治和和平方案情况下有许多行动者处理人道主义和人权问题之时。在阿富汗，联合国系统按照战略框架运作，该框架独特地以旨在支持和平的一致战略将联合国的政治、援助和人

权各方面统一起来。该框架得到有原则的共同拟订方案方法的支助，参加者包括所有援助行动者（联合国、非政府组织和捐助者）。

88. 紧急救济协调员通过受复杂紧急情况影响国家的驻地人道主义协调员经常力求加强联合国系统各部门之间的一致，同时保持人道主义行动的适当独立。此外，作为对关于联合国和平行动小组报告（A/55/305-S/2000/809）后续行动的一部分，紧急救济协调员协助制订了有关的全系统政策。这包括改善救济和发展努力之间的协调，改革总部支助外地和平与人道主义行动的体制。政治、维和和人道主义行动者必须对各自的作用、分工和职责有明确的认识，随后将此清楚而一贯地向交战双方和广大民众解释并强化。难办的是如何制定广泛的指导方针使各组织能保持其独立但同时又互为支助。

89. 鉴于有众多的行动者参与应对危机，联合国人道主义组织需保证与其他人道主义行动者特别是非政府组织更密切地合作。这一点尤为重要，考虑到非政府组织在提供人道主义援助中日益增长的作用以及直接输送给它们越来越多的资金。需把更多的注意力放在制定战略、与非政府组织协调活动和鼓励遵守共同的人道主义战略两方面。在危机旷日持久的情况下以及危机后和恢复情况下，发展和援助行动者，包括布雷顿森林机构，之间的协调和伙伴关系变得越来越重要。

90. 私营部门在备灾、回应和恢复方面提供了支助。提供支助的领域有通讯、交通和基础设施。例如，一主要通讯公司与联合国和红十字会与红新月会国际联合会合作，提供材料和后勤支助并培训人员，还参加了在萨尔瓦多、印度和塔吉克斯坦的评估。但是，并不是所有企业都乐于相助或具有社会责任心。一些国家和多国实体利用被冲突搞垮的国家中崩溃的统治机构谋取经济利益。这可影响人道主义局势，对人道主义行动产生直接后果。机构间常设委员会正在检查和分析减少这些不利后果的方式方法，并计划与工业、非政府组织和民间社会的代表们进一步讨论此事。

91. 近来在应对自然灾害时更多地利用了军事资源。例如，2000 年对莫桑比克水灾的反应以及 2001 年较小规模的一次，大批部署的飞机、直升飞机和船只都是从各国军事资源中供给的，由机构间联合后勤单位管理。关于使用军事和民防资源的数据库不时地更新，以更有效地调动和协调在人道主义行动中对军事和民防资源的使用。目前正在研究或许将使用救灾先进技术列入中央登记处。1994 年“奥斯陆指导方针”谈到在援救自然和技术灾害时利用军事和民防资源。但是，更多的捐助国决定在复杂紧急情况下以军事资源响应国际对人道主义支助的请求，例如在东帝汶和科索沃。联合国目前正重新审查在这种情况下，这类资源应何时并如何使用和提供。

D. 信息管理

1. 准备、管理和协调

92. 收集、分析、综合和传播信息被认为是所有协调活动中的关键因素。交流和综合跨部门、机构和地域的数据可提高决策的质量和缩短反应时间。诸如人口流动、现有的保健基础设施、务农家庭等统计数字一类的信息有助于应急计划、备灾和反应能力，并有助于为今后的发展规划创造条件。经济和社会理事会 1999 年商定结论指出，需要改善备灾和反应能力。在这方面，正作出全面努力以改善在国家、地区和国际各级的有关政府、人道主义行动者和其他成员国中交流的、与紧急情况有关的信息的质量、及时性和范围。

93. 主要挑战在于尽量减少重复收集数据而尽量方便潜在使用者取得数据。过去几年间，已建立若干驻地信息协调中心。重要的是，这些中心是根据确认的对信息协调和管理的需要在当地发展起来的。对未来的中心而言，这一进程的一个重要环节是：进一步利用和加强国家和地方当局的能力，收集和交换关于其人民需要的信息。

94. 1998 年，建立了地理信息支助队，² 加强地理信息的使用，作为信息管理的促进力量。支助队促进了由联合国、其他人道主义伙伴和政府联合建立的信息中心，以支助外勤业务，例如在厄立特里亚、埃塞俄

比亚、肯尼亚、科索沃和塞拉利昂的中心。各种特设驻地中心中的每一个都开发了重要的新手段并确认了简化信息管理和协调的方法，将在建立新中心时复制和使用。其中包括商定的收集、报告和交流信息的框架、关于援助、难民和国内流离失所者的信息系统、共用数字地图、评估资料库、捐助者资源跟踪工具和项目规划工具。许多信息中心加强了发展界成员的参与，以便利协调从救济过渡到重建和发展的努力。

2. 全球性的在线信息管理

95. 上一段列举了为应对某一危机的具体目的而建立的信息中心。这些中心虽对广大听众开放，但主要针对现场人员。一个全球性的永久机制对保证大规模地得到贴切相关、可靠、全面和最新的信息也很重要。为此，建立了救济网网站，以方便信息交流（主要在人道主义界中）。目前它是在网上传播关于自然灾害和其他紧急情况信息的主要源泉。我们鼓励政府、联合国、政府间和非政府组织以及其他有关组织通过救济网积极交流信息。如今救济网能联通 600 多个信息源（包括媒体）。网站最近重新设计的地图中心为最大的在线地图库之一，集有附加与人道主义有关的基线和主题信息的地图。2001 年，救济网在日本神户设立了一个办事处，以扩大对亚太地区自然灾害和其他紧急情况的覆盖面。2001 年初，还成立了虚拟现场行动协调中心，以支助搜索和救援回应伙伴之间的信息管理。尽管该中心还在发展中，但已在萨尔瓦多和印度的地震灾害中显示其作为迅速取得和交流信息的平台的用处。

3. 背景信息

96. 与交流关于危机局势的准确信息这一需要同等重要的一需要是了解援助计划在实施时所处的不断变动的政治和社会背景。不这样做可导致提供的援助得不到正确的看待或找错目标。大湖区危机时在内罗毕建立、后在阿比让和约翰内斯堡复制的联合国综合区域信息网力求保证政府、援助机构和联合国伙伴内的决策者得到准确、公正和及时的关于地区活动和趋势的信息。2000 年的两大主要发展是为非洲之角和

中亚建立的两个室。前者覆盖吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、苏丹和索马里。对索马里而言，它还是“特别网站”，一份关于和平协议的新闻杂志，的先驱并为农村地区的人民开展了一个无线电项目。至于后者，2000 年初进行的可行性研究确证，中亚的新闻报道贫乏并且常存在党派偏见。信息网络伊斯兰堡办事处通过报道在阿富汗、巴基斯坦、塔吉克斯坦的人道主义行动以及最近报道关于伊朗伊斯兰共和国和其他中亚共和国的情况，帮助填补了这一空缺。

五. 提供人道主义援助面临的挑战

A. 接触问题

97. 在全世界许多国家中都有人道主义行动者，但是他们无法接触需要他们援助的许多受影响人民。接触问题是人道主义行动面临的一项主要挑战，特别是在复杂紧急情况中。接触受到限制经常是因为当时的安全局势，但有时候这种障碍是控制某一区域或国家的当局的政治问题。例如，以色列政府不时对被占领的阿拉伯领土实行外部和内部封锁，阻止人道主义物资和人员自由流动。在朝鲜民主主义人民共和国，接触人民已变得容易得多，不过仍然对人道主义机构的工作实行严格的控制，尤其是在行动自由、监测和评价方面。

98. 在几内亚危机开始时，由于不安全以及政府采取严格的军事措施防止救济组织的任何干预行动，完全不能进入冲突地区。然而，政府在同主要的国际领导人进行谈判后，特别是与诸如联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）等联合国机构谈判后，同意国际救济机构和人道主义机构能够重新进入几乎所有有关地区，并承诺把困在这些地区的难民迁移到较靠内部的地区。根据难民事务高级专员提出的、并为政府所接受的“安全接触难民”和“难民安全通过”的原则，2001 年 5 月期间约有 57 000 名难民从鸚鵡嘴地区安置到其他地区。

99. 在布隆迪和索马里，提供人道主义援助的能力依老百姓和援助工作者本身周围环境不安全的程度而

定。去年发生袭击援助工作者事件，因此在人道主义界试图扩大在这些国家的方案时，须对安全局势再次进行重新评估。然而，联合国继续主张更多地接触需要援助的所有人和促进建设和平努力。2001年2月7日，布隆迪人道主义事务部部长同人道主义协调员签署了一项议定书，是关于在当局同人道主义界之间开始对话、并找到更好地接触易受伤害的人以及向他们提供援助的联合机制。在索马里，联合国国家小组正在把过去关于向该国提供国际援助以及关于如何划分作用和职责的各种政策和准则综合为一份关于“结构严谨的关系”的文件，有待获得索马里援助协调机构的赞同。文件将纳入该机构1995年《行为守则》的要素，包括尊重地方习俗、公正和提供援助，以换取对安全的保证和把犯下罪行绳之以法。在中央一级商定的这一套基本规则形成了各机构同当局进行更详尽谈判的基础。在苏丹，有一个独特的人道主义援助技术委员会，使冲突各方、联合国和捐助者会聚一堂，讨论接触、安全、人道主义原则和通讯问题。它促成了一些联合议定书协定，由政府 and 交战各方签署，以改进问责制。

100. 在安哥拉，同在若干其他国家一样，遍布的地雷使接触人民的问题更加复杂。地雷和不安全使地面进入受到严重限制，因此70%的人道主义援助必须通过空运。不过，政府已开辟了六条主要公路通道来帮助国内流离失所者，使人道主义机构能够到达需提供援助的地区。由于有了更好的接触机会，自1999年以来新的流离失所者人数减少了将近三分之二。这就引起了这样一个问题，既缺乏接触机会在多大程度上实际增加了人道主义问题的规模。由于在不利的情况下援助机构无法接触需援助者，受影响的人有时候不得不背井离乡，自己设法寻求援助，从而使他们更易受伤害，面临可能更大的安全风险。虽然不安全总是导致新的流离失所，但如果作出更好的努力来谈判接触问题，至少可能使一些人有机会不离开家园，在那里可更容易获得处理问题的机制的帮助。

101. 然而，就接触问题进行谈判本身又产生了问题，因为只有同实际控制有关地区的各派或人员才能

进行有意义的讨论。谈判接触问题是一个错综复杂和耗费时间的进程，不能肯定保证成果，但它将对执行人道主义行动产生重要影响。人道主义界在努力实现其人道主义目标时，往往发现难以同武装集团进行接触和谈判。这主要是因为这些集团不尊重国际人道主义法和人道主义原则。

102. 在刚果民主共和国，各派已从前线撤退并已部署了维持和平人员，这可能使人道主义机构有更多的机会接触受援者，并为提供人道主义援助创造必要的安全条件。甚至在此之前，同地方社区领导人建立伙伴关系以加强人道主义活动的成效和解决安全问题的努力就已取得了一定的成功。特别是，在东北部城市布尼亚发生了一系列袭击后，人道主义界动员不同社区的领导人并同他们进行讨论，成功地确定并扩大了联合国系统和非政府组织的人道主义行动范围。这是通过在从事人道主义行动的人员受到威胁的每一地区设立人道主义联络委员会，以便能够澄清误解，为人道主义行动扫清道路。十分不幸的是，最近在这个地区有六名红十字国际委员会工作人员遭到杀害，使得较有成效的对话一开始就蒙上阴影。现正继续同各委员会进行谈判，以防止今后再出现不幸事件。在该国其他地区，联合国正在同政府和叛乱当局进行谈判，以期重新打开目前只供军事运输使用的河流，在“和平之船”倡议下进行贸易和商业活动。在所有这一切之前，儿童基金会和卫生组织谈判为进行儿童免疫活动而进行接触或停止敌对行动的天数。在印度尼西亚也采用了这种为人道主义暂停敌对的主张，这样不仅能够向需要帮助的人们提供援助，并且能够减少战斗，为对话铺平道路。

103. 会员国在支助这些谈判接触问题的努力中可发挥至关重要的作用，提供更多的有利条件或采取补充性外交和政治行动。显然如果要成功地谈判接触问题，或因为安全局势改善而能够进行接触，就必须抓住机会。但这也将产生重要的筹资问题，因为在获得接触机会后，受援者的人数就可能大量增加。在安哥拉，据报在人道主义界目前无法进入的地区约有525 000名流离失所者。在刚果民主共和国，如果

局势继续改善，人道主义界就必须面临向 200 多万国内流离失所者提供支助的挑战，由于缺乏接触机会，他们当中过去接受人道主义援助的人还不到一半。对许多方案来说，目前的受援者人数和对资金的有关要求是根据现在所能接触的人数拟定的。在经过长期斗争后获得了接触受援者的机会的同时，必须立即提供援助，这将完全依靠快速和灵活的筹资安排。

B. 工作人员的安全和保障

104. 秘书长关于联合国工作人员的安全和保障问题的报告 (A/55/494) 强调了联合国人员所面临的各种威胁、现有安全管理结构不同全的问题以及关于加强这些人的安全和保障的建议。同时，袭击人道主义工作者的事件继续发生。自印发这份报告以来，最近发生的事件包括，2001 年 3 月一名红十字委员会工作人员在刚果民主共和国遇害、八名援助工作者在索马里被武装集团劫持以及粮食计划署的运粮车队在布隆迪遭到武装袭击，造成五名救济工作人员受伤，所有这些都发生在一个月之内。在此之前，四名援助工作者在苏丹遭劫持，2000 年 4 月在刚果民主共和国东部有预谋的伏击中，六名红十字会委员会工作人员被残酷杀害。最近，红十字委员会的一名副驾驶员在苏丹南部上空飞行时因飞机被击中而丧生。人道主义工作者的安全问题必须明确地仍然是秘书长、会员国和人道主义组织的一个高度优先事项。

105. 在经济及社会理事会 1999 年商定结论中，会员国认识到加强工作人员安全的重要性，呼吁所有各方确保国际和国内人道主义人员的安全。联合国作出了巨大的努力来加强对工作人员安全的管理。在大会第五十六届会议期间将提出一份报告，其中载有关于扩大《联合国人员和有关人员安全保障公约》(A/55/637) 的范围的建议，并根据大会 2000 年 12 月 19 日第 55/175 号决议提交一份关于人道主义人员的安全和保障及保护联合国人员的报告。要加强和充分支持联合国安全协调员和联合国各业务机构，显然就必须进行有效的安全管理，使工作人员获得最佳安全保障。在这方面，会员国在大会第 55/175 号决议

中要求迅速审议秘书长的建议，任命一名责任联合国安全协调员。

106. 不解决安全问题不仅将使人道主义工作者、并且使他们所援助的易受伤害者的生命受到威胁和丧失。2000 年 9 月 6 日在西帝汶的阿坦布阿难民专员办事处的驻地遭袭击，该办事处的三名工作人员被杀害后，联合国和非政府组织从西帝汶撤出了所有国际工作人员。安全理事会 2000 年 9 月 8 日第 1319 (2000) 号决议规定了在恢复人道主义援助之前印度尼西亚政府必须满足的条件。在发生这次事件之前，约有 85 000 名难民呆在难民营内，其中许多难民营是在民兵控制区内，使人们对他们安全更感到忧虑。

107. 机构间常设委员会认识到，联合国及其非联合国人道主义伙伴在同样复杂的危机环境中行动，核准了关于工作人员安全问题的一个特别工作队的建议，其目的是在外地一级加强联合国同非政府组织之间关于安全问题的合作。这些建议涉及在培训、使用共同通讯、联合安全规划、信息交流和背景分析等领域内的合作。

108. 安全是必不可少的，但它需要各国政府提供财政支助。在许多情况下，用于安全事务的资源不足显然使工作人员的安全无法得到充分保障。必须向联合国国家小组提供资源，以使其能更安全地执行自己的任务。现正同会员国进行讨论，确保提供必要的资金以满足加强工作安全人员的最起码需要。对工作人员安全的要求必须有一个坚实和稳定的财政基础，我们鼓励会员国为此承付款项。这将明确地表明秘书长和会员国对联合国人道主义工作人员安全的重视。

C. 人道主义紧急情况中的“战争经济”

109. 人道主义界所参与的许多局势的一个特点是，中央的权威已几乎被彻底破坏。在这种情况下，人道主义行动者看到出现了一些可能对人道主义局势产生影响的新的地方动态，包括出现了“战争经济”。基础设施被破坏、看不到政治或社会前景以及日益不尊重或甚至完全不尊重治理机构，这些使治理机构与它们通常所控制的许多地区日趋疏远，尤其是在资源

丰富的地区。资源丰富地区软弱的政治和行政当局留下了真空，使各种替代结构出现，并完全控制经济资产。这些替代结构往往对治理问题毫不关心，并且在冲突地区它们经常煽动和促成暴力行为。如果资源涉及诸如麻醉品等非法贸易就尤其如此。还可能出现其他“战争经济”，诸如贩卖武器以及侵吞和出售人道主义援助物资。有些还从全球化以及从一些国际投资者所发挥的作用获得好处，这些国际投资者向它们提供维持其影响的手段，诸如武器和其他后勤物资。

110. 这些替代权力结构还践踏应由社区领导人运用的权力。在较小的角色通过掠夺地方资源和操纵地方平民获得权力后，由经济强人控制的冲突环境，就会发展成为一种四分五裂和地方化的暴力环境。当前的许多冲突局势中，例如在安哥拉、刚果民主共和国和塞拉利昂，长期不稳定符合地方强人的既得利益，因此他们可能把重新建立强有力的行政或治理结构视为对他们目标的威胁。

111. 有意义的人道主义方案必须考虑到并了解有关的背景，并由受援助者代表参与拟定方案。通过向地方社区主动行动提供资金，增加对社区解决问题机制的支助和赋予传统社区领导人权力，这也是很重要的。同样，应鼓励和支持人权行动者及其它行动者努力支持和加强法治与司法。促进对犯罪行为 and 践踏人权的行 为追究责任的环境，是联合国所有部门的共同责任。

D. 制裁

112. 制裁制度继续对联合国维护和平和保护人的需要这一双重任务构成日益困难的棘手问题。秘书长指出，人道主义和人权的政策目标不容易同制裁制度的政策目标调和一致。³ 经济制裁往往是不能击中要害的钝器，⁴ 使平民遭受的苦难可能远远大于政治上可能获得的好处。在安全理事会中形成了一种普遍认识，即安全理事会在任何未来制裁体制范围内的进一步集体行动，都应该致力于将制裁对目标国家最脆弱群体无意造成的有害副作用减至最低程度。⁵ 安全理事会在其第 1325 (1999) 号决议中特别提及，在考虑

适当的人道主义豁免规定时，应铭记妇女和女孩的特殊需要。必须从一开始就把旨在减轻对易受伤害人群不利的人道主义影响的战略包括在内。

113. 安全理事会对这一挑战积极采取行动，越来越多地使用打击目标更集中的制裁，例如在阿富汗、利比里亚和塞拉利昂就是这样做的。安全理事会正在利用监测和报告机制来评估对阿富汗实行的制裁制度所产生的人道主义影响。这一事态发展有助于解决人们对联合国牵涉在制裁造成的苦难中所感到的一些关切。

E. 冲突后局势及自然灾害局势中救济和重建与发展之间的联系

114. 救济与重建活动之间联系的重要性体现在大会第 46/182 号决议中，并在经济及社会理事会 1998 和 1999 年商定结论中予以重申。这也是联合国系统的首要关注事项之一。在自然灾害和复杂紧急情况下，必须从一开始就考虑救济和重建问题，并尽早利用各种发展工具。在几次紧急情况中，包括在萨尔瓦多发生地震后，利用了联合国机构间临时呼吁的作用，试图强调和填补目前存在的从救济到发展之间的空白。根据捐助者作出的各种反应，目前正在进一步改进这一工具。共同国家评估和联合国发展援助框架进程提供了确定和执行过渡战略的机会，并要求在眼前和较长期的分析、规划与方案之间连贯一致。联合国正在通过布鲁金斯进程探讨以何种方式改进捐助者、各机构、各国政府和民间社会之间执行工作的合作伙伴关系，即利用现有的各种援助资源和工具，并在合作伙伴之间划分职责。

115. 向可持续发展过渡的最大的威胁是冲突。2001 年 5 月，机构间常设委员会就冲突后重返社会问题进行了一次广泛协商，以确定以何种方式促进和支持各种过渡主动行动，特别是在分析、预测、战略以及协调机构间的配合方面。展开这些工作就需要同其他冲突后活动相联系，并编写一份关于实地过渡做法和经验的简编，以及建立一个交互式网站。成功地使前战斗人员解除武装、复员和重返社会对向可持续发展过

渡也是至关重要的。人权事务执行委员会就协调、机构分工以及如何加强联合国在外地和在总部处理这一事项的能力提供指导意见。

116. 消除这种差距面临的另一主要挑战是，使各国政府和其他非联合国行动者关心这一进程。各国政府已强调，应通过联合呼吁程序尽早使发展行动者参与拟定共同人道主义行动计划，但又说它们本身早日参与这项工作也是极其重要的。它们指出，联合国各种机构理事会成员国以及国际金融机构（布雷顿森林机构）也必须协调一致，以促进制定补充性战略方案。它们还说，捐助者应继续探讨以何种创新方法来克服在为过渡活动筹资方面的限制因素，例如可为过渡恢复阶段设立专门的筹资机制。

F. 行政事项

1. 人道主义事务协调厅紧急情况规则和程序

117. 大会第 46/182 号决议决定，联合国应制定特别紧急情况规则和程序，使所有组织能够迅速支付紧急资金、购买应急物品和设备并招募紧急救济人员。为了在联合国现有行政程序范围内解决阻碍对紧急情况迅速采取行动的大多数问题，紧急救济协调员请秘书长批准授权使用预算外资金，在资金、采购和征募紧急救济人员方面支助外地人道主义紧急情况。

118. 1999 年，人道主义事务协调厅获得了不需联合国中央事务处批准就给予财务授权和接受捐助者捐献的权力。并作出了安排，使人道主义事务协调厅能够利用日内瓦中央行政处专门提供的支助，确保在紧急局势中迅速部署人员和设备。事实证明，在出现紧急情况时这些措施在精简行政行动方面非常有用，不过人道协调厅在迅速提供支助方面仍然遇到各种困难。经济及社会理事会在其 2000 年人道主义部分呼吁制定特别行政规则和程序，以使联合国能够提供人员和后勤物资，满足人道主义需要。人道主义事务协调厅完成了对紧急情况行政程序的审查，并根据最近的人道主义活动的经验，建议作出一些具体改革以解决存在的缺点。这些改革包括加强授权以及进一步精简紧急情况初期阶段的行政程序，以便在当地征募紧

急救济人员以及进行金融活动和采购。联合国中央事务处的有关办公室目前正与人道协调厅协商审议这些建议。

119. 然而，授权和特别行政程序如果不通过紧急情况防备和回应机制予以实施，它们本身不能保证在紧急情况中采取有效的对应措施。人道主义事务协调厅根据其最近的内部审查程序，正在加强对实地的行政支助，并加强它以更及时和有效的方式快速对紧急情况采取对应措施的能力。

2. 人道主义事务协调厅的财务状况

120. 在本两年期该厅所需的资源总额中，预算外资源估计数占 89.5%，经常预算占 10.5%，1998-1999 两年期这两个数字分别为 89.1% 和 10.9%。关于人道协调厅下一个两年期的方案概算，秘书长提议 2000-2001 年拨款增加 5.6%。尽管拨款增加了，人道主义事务协调厅仍然在很大程度上要依靠预算外资源，其所有外地活动的经费都来自预算外资源。捐助者的资助对协调厅仍然是至关重要的，尤其是在为某些总部项目和外地协调需要提供资金方面，这些项目和需要一直没有获得足够的经费。一些会员国要求，应继续努力确保人道主义事务协调厅有一个可持续的财政基础。

六. 意见和建议

121. 本报告内容广泛，表明在自通过大会第 46/182 号决议以来的十年中，联合国及其人道主义合作伙伴所面临的问题多种多样，以及已经产生了一些新的人道主义挑战和机会。人道主义组织数目之多，它们从事的活动各种各样，表明有必要继续加强人道主义协调机制。但人道主义环境及其工作背景也已发生变化，这对联合国系统提出了额外要求。复杂的紧急情况愈来愈带有内部冲突的特征，其中牵涉到许多方面和利益。值得注意的是一些“战争经济”在维持冲突方面的作用。冲突导致的流离失所问题更加严重，更为复杂，所涉地理范围更广。平民愈来愈被当成目标，并且也参与到冲突中。人道主义工作者自身的工作地点比以前更接近冲突地区，他们冒着巨大的风险，忍

受着不可接受的损失。尽管如此，仍有大量易受伤害的民众难以接触和协助。同时，自然灾害发生的频率更高，不断降临某些区域，有时接二连三地发生，以致恢复工作刚刚开始就遭到下一次危机的打击。它们不仅发生频率更高，而且特别是在发展中国家中造成的危害更严重，在人力和财政方面的代价更大。社会更易受灾害的影响，其原因有若干条，包括贫困、规划不佳以及预防、防备和回应机制能力有限。

122. 在十年中，存在着各种机会，可对人道主义紧急情况作出更加快速有效的反应。虽然由于有各种各样的人道主义行动者，对协调机制提出了很高要求，但这也因此能通过综合性努力作出影响更加深远的反应。更多的重点被放在加强易受灾害地区的政府和当地社区的能力，以防备危机并对之作出反应，同时减轻其潜在危害。区域机制在对自然灾害和复杂的紧急情况作出协调一致的反应方面已经开始发挥重要作用，但其充分潜力尚待挖掘。以何种方式对危机作出协调一致反应已变得更具有战略意义。在规划进程早期已与复兴和发展挂钩，但依然存在缺口。需要发展方面的行动者更及时地参与，并通过过渡阶段改善捐助者的供资。在冲突情势下，已在政治、维持和平、人道主义和人权行动之间实现了高度一致。但还是需要做更多的工作，以便特别确保在此类情况中充分支持和尊重人道主义必要性和原则。

123. 技术已经得到改进，使人们得以更快、更准确地评估紧急情况所涉的影响。由于进行了更好的信息管理，已经使重要信息能更加容易地集中起来，并被范围更广的行动者所利用。但是，就掌握并利用技术带来的种种益处以便更有效、更加协调一致地作出人道主义反应而言，人道主义界尚处于早期阶段。私营部门已经慷慨地响应了联合国有关提供援助的要求，但可更密切地参与，以便制订范围更广的共同责任，并建议通过哪些渠道提供积极支持。在所有这些努力中，会员国的支持是关键因素。尽管过去十年中，在协调一致的人道主义反应方面已出现好转，但这十年表明，人道主义行动并不能取代政治行动。如果不采

取协调一致的政治和外交努力，那么许多危机就不能得到适当解决。

124. 大会第 46/182 号决议所订立的手段和机制已经在整个十年中证实了其有效性，当然它们会受益于进一步的加强和改进。要应付其余的挑战，就需要各会员国、联合国人道主义实体及其合作伙伴不断参与。这还需要会员国加强承诺，保证以稳定、可预测的方式提供所需的资源，同时确保对人道主义紧急情况作出协调一致的有力反应。

125. 在这方面，大会和经济及社会理事会或愿：

进一步加强人道主义援助的协调

(a) 邀请会员国和人道主义组织支持紧急救济协调员为履行职责而作出的努力，包括谈判更方便地接触易受伤害的民众，以便利提供人道主义援助；

(b) 支持加强机构间常设委员会，以努力改善对人道主义紧急情况作出的协调一致反应；

(c) 邀请大会积极考虑秘书长关于更加有效地利用中央应急循环基金的建议，特别是利用它来支助在自然灾害、持久紧急情况下提供人道主义援助和联合国以及相关人员的安排；

(d) 敦促会员国协调将资源划拨给联合呼吁程序的工作，同时确保整套项目得到均衡供资；

(e) 邀请会员国通过各种渠道，包括联合呼吁程序，特别注意为工作人员的安全提供经费；

(f) 邀请捐助国政府考虑确保及时为过渡性活动供资的方式方法，包括提供必要的资源，以便使受危机影响的民众能尽快恢复经济和其他自助活动；

(g) 吁请会员国支持鼓励在人道主义组织和各国政府之间交流和传播资料、并更多地利用信息技术的倡议，以进一步加强特别是发展中国家中对人道主义危机的防备和反应能力；

预防、防备和反应

(h) 请国际社会除其他外，通过提供技术和财政援助，为加强区域和国家的预防、防备和反应能力提供更多的支助；

(i) 鼓励会员国和区域组织在联合国驻地协调员/人道主义协调员以及联合国国家小组的支持下，制订并维持有关自然灾害以及环境和复杂危机的人道主义应急计划；

(j) 注意到区域性的联合国灾害评估和协调小组在人道主义紧急情况期间为协调人道主义援助而开展的工作，并邀请会员国支持人道主义事务协调厅为设立非洲和亚洲区域小组而作出的努力；

(k) 鼓励易受地震危害的各区域会员国参加国际搜索救援咨询小组的区域性活动，以提高其对地震作出反应的防备水平，同时加强它们参与区域和国际搜索救援反应结构的能力；

(l) 鼓励会员国支持联合国及其人道主义合作伙伴就对自然灾害和复杂紧急情况所作的反应努力开展“吸取教训”活动和审评研究，以期改善联合国系统今后的反应；

具有特殊需求的群体

(m) 鼓励会员国确认受危机影响的民众可在提供人道主义援助以及其后的恢复与建设和平活动中发挥积极作用；

(n) 邀请会员国特别考虑可如何支持并加强妇女团体，以便使它们在旨在促进和平、安全、尊重人权和发展的倡议方面最充分地发挥作用；

(o) 鼓励会员国支持秘书长在人道主义方案的整体范围内，努力加强联合国系统的能力，以便以协调一致的方式解决国内流离失所者的需求；

(p) 鼓励会员国在冲突期间和冲突后，特别在儿童取得基本的保健和教育服务方面保护儿童权利，同时解决其发展需求，并将之作为实现长期复兴和重建工作的一部分；

(q) 鼓励所有的国际人道主义行动者向所有工作人员提供有关性别问题的培训，以确保将有关的性别观点纳入人道主义工作的所有领域。

注

¹ S/2001/331。

² 地理信息支助小组是联合国领导的特设工作组，它由联合国主要的人道主义方案、专门机构和其他组织（人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国粮食及农业组织以及世界银行和其他捐助机构，如美国国际开发署和欧洲联盟）组成。

³ 见秘书长 1998 年的联合国工作报告，大会正式记录，第五十三届会议，补编第 1 号(A/53/1)。

⁴ 秘书长 1998 年 4 月 13 日向安全理事会提交的关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/871-S/1998/318)。

⁵ S/1995/300，附件一。