



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
14 May 2002
Chinese
Original: English

大会

第五十七届会议

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

2002 年实质性会议

2002 年 7 月 1 日至 26 日，纽约

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

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-2	4
二. 2001-2002 年人道主义援助行动方面的情况发展和新出现的主题.....	3-26	4
A. 危机的性质.....	6-10	4
B. 区域反应和建立地方能力.....	11-18	5
C. 应急计划.....	19-20	6
D. 其他准备工作和应急工具.....	21-26	6

* A/57/50/Rev. 1。

** E/2002/100。

*** 大会在第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交，但未按规定说明理由。

三.	加强联合国在自然灾害和复杂的人道主义紧急状况下人道主义援助的协调，特别关注帮助弱势人口和从救济过渡到发展的问题	27-63	7
A.	帮助弱势人口群体的挑战和机会	27-43	7
B.	接触特别受影响的群体	44-56	11
C.	在从救济过渡到发展的过程中支援脆弱人群	57-63	13
四.	联合呼吁程序作为协调、战略规划和倡导工具	64-77	15
五.	秘书长的意见和建议	78-84	17

摘要

本报告阐述的主题是“加强协调联合国向自然灾害和复杂的人道主义紧急情况受害者提供的人道主义援助，特别重视援助易受伤害的人口以及从救济向发展过渡”。

本报告开始部分分析了人道主义紧急状况的起因与后果，同时强调人道主义危机的区域影响以及联合国及其人道主义伙伴为对付这些影响所采用的协调机制和手段。报告随后在武装冲突中保护平民这一标题下审查了“援助易受伤害人口”问题，并列举了在获取安全可靠的人道主义活动空间为迫切需要人道主义援助的人提供援助方面的一些挑战。报告还强调为加强援助国内流离失所者、儿童、妇女和老年人等受到特别影响的群体而必须作出的特别努力。

报告在探讨从救济向发展过渡的问题时，强调了早期综合规划的重要性，并强调必须确保过渡方案有助于减轻自然灾害的危险和影响。应会员国提出的要求，报告还详尽说明了对联合呼吁程序进行独立审查的结果。

报告就以下问题提出了建议：必须加强应付人道主义紧急状况的区域能力，促进“保护文化”，并为从救济向发展过渡作好充分规划。关于联合呼吁程序的各项建议的重点是，必须在捐助者和非政府组织更大力支助下，加强人道主义战略和筹集资源的努力。

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，其中大会要求秘书长就紧急人道主义援助的协调工作每年向大会和经济及社会理事会提交报告；经济及社会理事会 1995 年 7 月 28 日第 1995/56 号决议，其中理事会要求秘书长就人道主义援助问题提出一份综合报告；以及其后各项决议。

2. 本报告也是根据大会 2001 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 56 / 107 号决议中的要求提出的。

二. 2001-2002 年人道主义援助行动方面的情况发展和新出现的主题

3. 过去一年发生了一些难以应付的事件，着重表明必须更协调有效地对世界各地的人道主义紧急状况作出反应，并必须以新的创新方式，思考可能采用哪些办法来避免或消除这些紧急状况。2001 年 9 月 11 日的恐怖主义袭击事件使我们更加认识到，我们生活在一个相互之间的联系日益密切的时代，世界某个地区的事件可改变地球另一面人民的生活。

4. 1990 年代的各种挑战在 21 世纪最初几年内继续存在。过去十年中，受自然灾害影响的人数有所增加；到 2001 年时，大约有 2.15 亿人受自然灾害影响。气候变化将继续增加造成自然灾害和环境紧急状况的极端事件。与此同时，发展中国家的经济承受这些事件的能力逐步削弱，日益增多的极端自然事件将越来越严重地造成发展踌躇不前或衰退。不幸的是，武装冲突仍在世界各地许多国家持续发生，使无辜平民被迫流离失所并成为冲突的对象。人体免疫功能丧失病毒/后天免疫功能丧失综合症(艾滋病毒/艾滋病)以惊人的速度蔓延，使受人道主义紧急状况影响的社区更为脆弱，产生更大程度的依赖性，并严重降低了它们在发生危机时的应付能力。武装冲突进一步创造和增加条件并导致和加剧侵犯人权行为，致使艾滋病毒/艾滋病危机泛滥。对于自然灾害和复杂的人道主义紧

急状况，人道主义界必须加强反应，并调集更多的资源，援助和保护危难中的人民。

5. 阿富汗境内的局势要求在重建地方、区域和国家结构，为该国内和平与稳定奠定更坚实基础的同时，维持人道主义援助。阿富汗是最新的一个实例，说明必须有效地从救济过渡到恢复和发展；由于该地区缺乏筹资机制，国际社会无法作出有效反应。“阿富汗立即和过渡呼吁方案”提供了一种新的方式，使发展机构和人道主义机构按照一套共同原则协调它们的反应。这种努力可使其他冲突局势有更为顺利的过渡时期。

A. 危机的性质

6. 2001 年 9 月 11 日的恐怖主义袭击令人无疑地认识到，世界有战争地区发生的事件必然会影响到全世界。袭击事件的肇事者来自以长期存在国内冲突为特点的环境，这一事实恰好表明必须加强在解决和预防冲突方面的国际合作。9.11 袭击事件重点表明，复杂人道主义紧急状况且有全球关联性，不过，人们对自然灾害和复杂人道主义紧急状况的区域性影响的认识已有些时日了。在非洲、亚洲和东南欧，内战造成人口在境内和越境的大规模流动，给收容社区带来严重的社会经济负担。

7. 1990 年代初期，联合国及其人道主义伙伴向遭受冲突危害的人民提供了人道主义援助，那些冲突往往从国内开始，但迅速发展成为区域冲突。过去十年内，战争日渐呈现区域性质。前南斯拉夫境内的冲突，1994 年大湖区的危机以及随后在刚果民主共和国境内的战争就是这种趋势的实例。这些危机表明逐国处理这些冲突不足以解决问题。为此，联合国力图建立一种统一的存在，用以对付紧急状况涉及的政治、人道主义和人权问题，并确认制定区域性方针的重要性。

8. 自然灾害的影响绝少受国界限制。干旱的影响往往超越一国边界，影响到很大的地区或区域。例如，非洲之角 1998 年发生了范围广泛的旱灾。有六个国

家受灾。联合国按区域和国家对各国的问题作出了反应。这种反应包括秘书长任命一名关于大非洲之角旱灾问题特使，该特使于 2001 年完成了工作。该地区仍然很可能发生旱灾，因此特使的建议强调必须大力加强区域结构，并必须把区域各国的预警、反应和备灾能力汇集起来。随着非洲之角旱灾的灾情有所好转，人道主义界动员起来，对南部非洲具有区域性规模的另一场旱灾作出反应，同时再次强调必须加强区域性反应。中亚和西南亚的严重旱灾是目前地域范围最广的旱灾，并是区域反应最为适当的又一实例。

9. 自然灾害如果是在有武装冲突的情况下发生，对它们的反应就会变得更为复杂。2002 年 1 月和 2 月期间刚果民主共和国境内的戈马尼拉贡火山爆发和阿富汗境内最近发生的地震，都是在武装冲突严重削弱受灾人民应付机制的情况下发生的自然灾害。

10. 复杂的人道主义紧急状况和自然灾害产生的连锁反应重点表明，非常需要有有力的预警和备灾措施，并有通报和交流有关资料的机制。有效的预警和应急规划可减轻危机和灾害的影响，并有助于迅速恢复。负责任的人道主义行动不仅在于对这些危机和灾害的人道主义后果作出反应，还在于作好处理这些后果全面准备。

B. 区域反应和建立地方能力

11. 为了更好地消除自然灾害和复杂的人道主义紧急状况的区域性影响，国际社会认识到它必须采取整体的做法。人道主义紧急状况十分复杂，需要有各种解决办法，这些办法成功与否有赖于各国政府和区域组织大力提供合作和支持。人道主义界本身必须加强各种可利用的手段，支持区域和政府在对付复杂危机各个方面的能力。联合国各机构正在世界各地易发生危机的许多地区积极加强其区域存在，确保协调处理某种紧急状况涉及的所有问题，包括人道主义、人权、政治和发展等问题。

12. 在塞拉利昂，由于裁军和复员进程大体获得成功，在该国各地部署了联合国塞拉利昂特派团，并为设立真相与和解委员会以及特别法院进行了最后的

筹备工作，该国持久和平的前景有所明显改善。该国大部分地区的安全状况日渐好转，这意味着人道主义组织必须继续加快努力，援助已开始返回自己社区的数以万计的国内流离失所者和难民。

13. 然而，该区域近期的历史表明，塞拉利昂及其邻国、尤其是几内亚和利比里亚的稳定依然是相互联系而无法分开的。目前，利比里亚境内冲突重起，表明了该区域依然很不稳定。该国北部断续的战斗已进一步向南方蔓延，致使 35 000 人流落到蒙罗维亚，据报有 1 万多名难民进入塞拉利昂，另约有 5 000 人逃往几内亚。已经作出努力来确保对利比里亚的制裁不会在人道主义方面产生不利影响。如果捐助者取消人道主义援助，或大幅度减少或人们认为它们在减少人道主义援助，这些努力就会受到损害。满足人道主义需求的工作应与围绕利比里亚和几内亚问题的范围更广的政治辩论脱钩。

14. 非洲之角区域多年来遭受自然灾害和复杂紧急状况的双重影响。出现了一个稳定时期且暂时没有自然灾害的情况有助于改善人道主义状况。在临时安全区以及厄立特里亚和埃塞俄比亚的邻近地区，人道主义状况维持稳定，使各机构得以进行范围广泛的各种紧急干预和重建活动。本报告所述期间，已协助 18 万多名国内流离失所者和 43 000 名难民返回他们在厄立特里亚的家园以及临时安全区内的地区。地雷致使人们无法进入某些地区，并是大约为 57 000 名国内流离失所者无法返回的主要原因之一。埃塞俄比亚在 2000 年发生旱灾以及灾情拖延到 2001 年后，人道主义状况也普遍有所改善。自从与厄立特里亚停止敌对行动以来，已经协助 250 000 多名国内流离失所者返回他们在该国北部的家乡地区。

15. 非洲之角区域依然很有可能发生对该区域各地人民的生活造成严重影响的自然灾害。人道主义事务协调厅正在扩大其东非和中部非洲区域支助办事处，以协助加强区域反应机制，并进一步支持处理非洲之角境内现有的人道主义问题。区域支助办事处部分工作的重点是进行人道主义宣传，提高关键的利益有关

者对人道主义原则的认识，调集资源，并推动对早期警告迹象作出反应。

16. 有明显迹象表明，不久的将来，世界将面临日益增多的与气候有关的灾害。另一个厄尔尼诺周期可能很快开始，因此受灾国家、联合国及其伙伴必须对此作好准备。虽然限制灾害不利影响的工作有赖于国家一级的防灾和减灾努力，但更须努力确保将防灾减灾和备灾以及反应规划纳入区域规划系统。东南亚国家，例如柬埔寨和越南的经验表明了制订有效的反应和备灾措施的价值。1999 和 2000 年，有 300 多万人遭受洪水危害。2001 年水灾期间，在作出反应时采取了减灾措施，大幅降低了水灾的影响。已利用在尼泊尔举行的自然灾害领域区域合作协商会议来宣传灾害风险管理概念，这是备灾和减灾规划的一个关键概念。

17. 联合国继续加强对自然灾害的区域反应和地方能力建设。拉丁美洲和加勒比在这一领域尤为积极，它们有着相当丰富的专门知识以及可借以发展的健全的实践基础。许多机构和国家参加这一工作，其中包括美洲国家组织、加勒比紧急救灾反应机构、泛美卫生组织和中美洲防灾中心以及诸如古巴、智利和墨西哥等具有人道主义援助历史的国家，这表明了它们决心开展区域备灾活动。

18. 在非洲，自然灾害继续影响着极其脆弱的社会和经济体。非洲南部连续第三年遭受自然灾害的危害。今年，旱灾和水灾一起危害了莱索托、马拉维、斯威士兰、赞比亚和津巴布韦。马拉维、赞比亚和津巴布韦因受灾出现食品严重短缺，其中以马拉维最为严重。这些区域性自然灾害的影响表明必须更早进行国家一级的应急规划，以及必须扩大区域情报交流与合作。

C. 应急计划

19. 为了对自然灾害和复杂的人道主义紧急情况作出更有效的回应，也须在机构间常设委员会成员之间改善应急计划和加强准备工作。虽然个别机构的准备工作和应急计划相当不错，仍须加强一体化工作，以

确保更完备的机构间计划。机构间计划的重要性在于确保对受灾居民的问题和所受限制的共同理解。它建立一套共同目标并促进有效利用有限的资源。人道主义界认识到，加强应急行动有赖于以协调方式协助建立健全的地方和国家应急能力。

20. 机构间准备工作和应急计划磋商小组已加强准则，许多国家已将其列入计划过程。现正由联合国各机构进行计划过程，将更有效地规划区域资源、指明可腾出资源应急的主要设施以及确定应加强国家和地方能力的各领域。因此，必须将这些步骤列入其他主要的计划过程，例如，联合呼吁程序/共同人道主义行动计划以及共同国家评估/联合国发展援助框架。应急计划与联合呼吁程序间联系的一个好例子就是西非联合呼吁，其中概述了不同的设想情况以及对指明的人道主义情况影响的范围。这将有助于联合国确定解决这种潜在危机的全面战略。此外，将设置一个应急计划存放处并建立特别的总结经验程序以确保应急计划保持灵活。

D. 其他准备工作和应急工具

21. 对自然灾害的有效回应基于保持戒备的紧急援助队能够对各种危机采取一致的应急行动。联合国灾害评估和协调区域小组设法履行这一职能，提供了一系列的服务，其中主要涉及现场协调工作。认识到有必要协助发展中国家和易受灾国家的自然灾害救灾工作，联合国灾害评估和协调系统已继续努力从这些地区吸收新成员。2001 年，首次在加勒比举办基本训练，该系统增加了 8 个国家。不过，虽然拉丁美洲和太平洋的成员数目令人满意，在该系统目前的 164 个成员当中只有 7 名来自非洲和亚洲国家。目前正努力从亚洲地区吸收新成员，并将于 2002 年 7 月在印度举办基本课程，约有 30 名来自该区域各国的人员参加。

22. 针对自然灾害采取应急行动的另一重要工具就是国际搜索救援咨询小组，该小组协调和调动专门的搜索和救援工作队，由其提供现场设施和救命所需的其他技术设备以协助救灾工作。同有关的成员国磋商

后，小组决定制订准则以加速国际搜索和救援工作，备供大会进一步审议。

23. 目前正进行一些其他工作以促进针对自然、环境或技术灾害的应急行动。人道主义事务协调厅正继续同联合国环境规划署合作，在加强负责国家环境紧急情况 and 机制的基础上，确保对环境紧急情况的统合与协调反应。国际红十字和红新月会联合会率先制订《国际救灾法》。广泛而言，该法将防灾、备灾、救济和灾区重建等领域包括在内。在现行硬性和软性法律的基础上，该法提供了一个法律框架，其中包括自然和技术灾害的情况并列入一项免于自然和技术灾害的安全权利。

24. 经机构间常设委员会核可，正式设立的联合国联合后勤中心已加强对人道主义紧急情况的后勤支助，该中心由世界粮食计划署管理。该中心在阿富汗的工作已证明相当成功，它为当地所有机构管理的后勤资源提供协调作用，同时也尽量利用有限的运输基础设施，防止各人道主义机构间对商业运输的竞标以及将人道主义后勤与军事活动分开。在需即时利用军事和民防资源作出有效回应时，军事和民防股仍然作为联合国协调中心，负责联系介入救灾行动的平民和军事人员。2000年弗里堡论坛也开展了联合国、各成员国以及区域和国际组织间的对话进程，促进危机管理的一致和相辅相成，包括取得和有效利用国家资源。此外，机构间常设委员会正制订共同纲领并为不同的人道主义机构追踪系统建立数据库，以便更有效地管理人道主义供应品。

25. 过去几年来的经验已经证明，人道主义组织在就当前需求以及谁从事何种回应活动方面，提供正确和及时信息的重要性。人道主义信息中心的设立已经证明，代表人道主义援助界在管理外地一级的信息方面，极有助益。中心已经成为技术上的资源，就关键性的问题向个别的人道主义者，提供咨询和服务，并且在人道主义界的成员之间鼓励并促进协调收集信息和加强分享信息。中心协助执行和尊重关于伙伴们彼此同意的共同数据标准和信息活动的政策。

26. 在总部，救济网是各种各样人道主义者分享经增订分析的信息的重要来源。当电子邮件和万维网成为向那些具有相关技术的人传递信息的优先工具时，收音机仍然是发展中国家中用来接近和通知遭受自然灾害和复杂的人道主义紧急情况的数百万人的最广泛使用的媒介。基于这一原因，综合区域信息网络打算将在索马里和布隆迪的外联收音机项目扩大至非洲和中亚的其他地区，为人道主义危机受害者提供公正的新闻和信息。

三. 加强联合国在自然灾害和复杂的人道主义紧急状况下人道主义援助的协调，特别关注帮助弱势人口和从救济过渡到发展的问题

A. 帮助弱势人口群体的挑战和机会

27. 帮助弱势人口群体，是对在人道主义紧急情况下提供适当保护和协助以及加强其应付今后危机的能力，所不可或缺的。但是这样做将面临许多挑战。人们可能由于遭受自然灾害、武装冲突或普遍的暴力，而被孤立和被切断简便的联系。数以十万计的无辜平民每日遭受攻击。结束他们苦难的责任主要是由有关的会员国来承担，而且在不同程度上也由广泛的国际社会来承担。在武装冲突的情况下，可能必须同不和任何国家权力结构有关的武装人员谈判联系的问题。运作环境可能因出现军阀或民兵而进一步恶化，因为他们正在寻求经济利益，并且正在积极地制造一种不稳定的环境以促进他们自己的目标。人道主义工作人员的安全，仍然是在帮助武装冲突中的弱势人口群体方面的主要关切。虽然在不安全的环境下减少威胁的程度方面已无事可做，但联合国和人道主义界已在加强努力，通过适当的机制和资源，减少工作人员面临危险的程度。虽然有更多的要求，但秘书长满意地注意到，大会也同样对此感到关切，并且已经作出许多决定，加强系统的安全框架和安全意识的文化。

1. 保护平民

28. 上面概述的许多危机以及更多的没有提到的危机所造成的人命损失，其人数是惊人的。粗略估计，大约有 2 000 万到 2 500 万人，在其本国内由于暴力和侵犯人权造成流离失所，另外世界各地还有 1 210 万难民需要保护和协助。例如在中东，冲突已经够激烈的了，但自今年年初起，暴力仍在急剧升级。平民遭受的攻击次数已经到达骇人听闻的程度，其中很少人能够有办法逃避这场灾祸。这种冲突还突出了人道主义界难以联系到和帮助亟需救助的人。救援弱势人口的渠道对保护平民来说不可或缺，必须加以保护。

29. 在阿富汗、安哥拉、索马里、苏丹、中东，以及在其他各地，漫长而剧烈的冲突意味着整个一代人亲眼目睹残暴是一种“正常的生活方式”。这种气氛必须结束，必须代之以“保护的文化”。这种文化要求加强重视人的安全保障，由此人们的需求对人道主义行动提供了动力，由此基于尊重基本人权，个人的合法保障和人身安全成为其核心部分。目前已经普遍公认，需要创造一种无远弗届的保护文化，从而代表武装冲突的受害人来指导我们所有的行动和回应。这远远不够，还需要做得更多，以便确保将之变成事实。保护平民主要是政府的责任。这点已经明确载于国际法的条文中，并且被强调为经大会第 46/182 号决议通过的、又经大会和安全理事会其他各项决议重申的人道主义援助的主要原则之一。人道主义者所作的努力或他们通过谈判达成的安排，仍然比不上国家的责任。然而，可能在有些情况下国家不愿意或无法履行其职责。在这种情况下，没有任何借口可以对人道主义的需求无动于衷，人人都有责任协助使弱势人口群体从人道主义行动中获益，并加以保护。

一种广泛的文化

30. 保护平民是一种广泛的概念，其中包含一系列相关的问题。因此，建设并加强保护文化需要在许多领域采取行动，其中包括难民、国内流民、妇女和儿童的参与机会、正义与和解、特别需求和脆弱无助；联合国人员的安全；非法开采自然资源；扩散和贩卖小

武器；以及制裁和地雷可能造成的人道主义影响。就以地雷为例，它们对身陷冲突地区的平民，日益构成人身安全的威胁，并且由于它们带来的后果，不论什么社会，都更将陷于脆弱无助状态。就直接帮助弱势人口而言，正象是地雷妨碍并阻止提供基本服务一样，它们还对人道主义活动构成相当威胁。原意是要加强保护平民的人道主义方案，必须不仅要致力于减少对他们安全的威胁，还要使当局和当地社区本身具备解决这些问题的能力。这需要所有利益有关者都能更好地理解现有问题，并且需要具有解决这些问题的法律框架，以及采取将这种框架付诸实施的具体步骤。在紧急救济协调员的主持下，机构间常设委员会已经在系统内并且同各会员国和其他有关当事方，同时在总部和在外地，进行并且将继续进行一系列的协商，以确保在协调努力的基础上，加强保护文化。

法律框架

31. 目前已制定一套法律框架，作为各会员国履行其对弱势人口的许多职责和义务的基础。该框架指导致力于支持各国政府应付人道主义危机的人道主义机构的活动。近几年发生的事件，包括平民死亡人数的增加，以及对人道主义人员攻击的频繁和严重性，已经证明可能继续日益漠视国际人道主义法律、人权和难民法的规定。这已严重地妨碍提供人道主义援助和保护的能力。为了处理这个问题，人道主义和人权机构已经加强努力，宣传和促进批准并执行国际人权和人道主义法律文书。批准的同时必须更好地理解和决心遵守那些文书的规定。机构间常设委员会正在拟定战略和积极措施，以便进一步把人权纳入人道主义行动之内。人道主义工作人员为防止和减少侵犯人权拟定的外地做法，¹ 以及关于如何将人权纳入人道主义行动的实际指导原则，不久即将广泛散发给联合国国别工作队和人道主义伙伴。

32. 《1951 年关于难民地位公约》及其《1967 年议定书》还不是真正普遍性的，因为许多国家尚未加入这些文书。至今已有 143 个国家已经批准《1951 年公约》，但是这个数字如果同已经签署的其他人权文书的数字相较，则显偏低。从 2001 年初至 2002 年底，

联合国难民事务高级专员办事处就国际保护问题进行了一系列的全球性协商，以便恢复难民保护框架的作用和支持各会员国应付当前的人道主义挑战。

区别平民和战斗人员

33. 在武装冲突的情况下，平民和战斗人员之间的区别模糊不清，令人无法采取任何有效的保护措施。对平民的最好保护显然是防止冲突。然而，每当冲突真的爆发时，平民经常没有被视为一个不同的群体，而且越来越被视为战争的一部分，还往往被视为特定的对象。保护平民的主要挑战之一是确保区别战斗人员和平民，这是国际社会一直难以解决的一个问题。大规模的流离失所现象是战斗直接造成的，而且往往是有意造成的。去年已经看到数以十万计的人潮跨越边境，或在各本国境内逃亡，寻求保护。然而，战斗人员或武装分子往往同流离失所者混在一起，从而增加了帮助亟待救助者的困难。

34. 难民营或流民营中驻有武装人员，往往使人道主义工作人员无法接近弱势人口群体，从而造成把人道主义援助从急需救援的人移用于别的用途。由于全副武装，这类人员可以控制平民人口，诉诸恐惧施加权威，而且还对寻求协助弱势人口者构成威胁。秘书长在他就保护平民提交安全理事会的两份报告²中，呼吁加强努力，将战斗人员和武装人员同难民营中的平民加以区别，并且建议许多措施，其中包括拟定明确的标准和程序，以便在大规模流离失所的情况下识别和区分武装人员；当怀疑可能有武器、战斗人员和武装人员存在时，部署国际军事观察员，监测国内流民营和难民营的情况；争取国际支持，于必要时建立国家安全部队，支持正在为保护平民所采取的措施；宣传和争取支持，将过于接近难民原籍国边境的营地搬迁至别处。当冲突结束时，需要采取辅助性措施，以便将前武装人员解除武装、遣散并使之重返社会，从而使他们也可以一种不致搞乱社会或构成潜在的安全威胁的方式，重新过着正常的平民生活方式。这种措施不妨包括对自愿缴械的创收和奖励办法。

确保对平民的保护

35. 由于保护平民问题涉及范围广泛，已采取许多积极行动，将有关保护平民问题的秘书长建议和安全理事会决议转化为行动。这些行动包括，拟定一份备忘录；维持和平行动部与人道主义事务协调厅（代表人道主义界）就保护平民问题进行密切合作及协调，其中包括由维和部和人道协调厅通过关于这些问题的经常作业程序；将秘书长的建议重新编制为“行进图”，以便协同安全理事会分派职责。该备忘录是非常实用的工具，为各人道主义和人权机构以及维和部密切合作的成果，将予不断增订。该备忘录将作为一份核对表，以确保有系统地关注关于在武装冲突中保护平民的问题并将之纳入日常活动的主流。该备忘录指明在武装冲突中保护平民的13个核心目标，并强调实现这些目标应考虑的关键问题。在特定程度上，备忘录也是审议下列相关和相辅相成问题的有关框架：在武装冲突中保护平民；妇女、和平与安全；武装冲突中的儿童以及防止冲突。

36. 重要的是，秘书长关于“保护平民文化”的呼吁表示唯有跨越传统界线并在许多行动者之间创造互动，才能面对保护平民人口的挑战。在这方面，我们可以若干区域组织的开创工作为基础，特别是非洲统一组织及其通过各种条约和机制来进一步强调保护平民的努力。成功地建立保护平民文化需要大批支持者的协调一致和持续的努力。关于如何执行各项措施来保护平民的圆桌协商过程已收集了各成员国、各非政府组织和学术机构的看法和意见，并导致更明智的讨论和进一步解决问题的坚定决心，这一过程将在明年内继续发展。

2. 人道主义条件

37. 如上所述，各国政府对扩大和增强接触、援助和保护脆弱人民的能力负主要责任。根据各项日内瓦公约，武装集团也对保护在武装冲突局势中的平民直接负责。如果政府没有能力援助和保护脆弱人民，他们应寻求联合国和其人道主义伙伴支助提供必要保护与援助。例如，在刚果民主共和国，经秘书长特别

代表安排，在联合国人道主义共同体、联合国维持和平人员、各非政府组织和捐助者的支助下，政府和叛乱团伙达成新协议，导致 2001 年 8 月在金沙萨和叛乱分子控制的摩加洛镇之间开展首次人道主义“和平船”行动。与另一个主要叛乱团伙谈判成功，由此导致 2002 年 3 月到刚果民主共和国中部和 2002 年 5 月到金沙萨的类似旅程。传统贸易和运输线重开产生重要副作用，给经济生活注入新的活力和使被战争隔离的社区与外界重新联系。就某些非冲突性问题谈判的相同人道主义战略导致全国学校考试、全国免疫日、刚果专家在全境活动和越过前线并提供人道主义援助等成果。

38. 为此，人道主义谈判者在实现人道主义目标方面必须贯彻、透明、负责任和可信，并获得可靠的人道主义条件。谈判和由此导致的任何正式或非正式协议必须遵守保护平民的国际标准和关键人道主义原则，例如公正无私和中立。任何会员国必须愿意支助人道主义行动者进行这些谈判和他们达成的协议，包括与非国家行动者达成的协议。必须强调人道主义行动者与武装集团进行的谈判绝对不改变其法律地位。这些协议有时采用“行为守则”方式、“人道主义行动原则和议定书”、谅解备忘录等等。例子包括苏丹生命线行动所制订的“基本原则”协议、在利比里亚的行动联合政策和人道主义行动原则及议定书、塞拉利昂境内的人道主义机构的行为守则、在安哥拉 2002 年 3 月 13 日宣布停火后，关于接触需要人道主义援助的人的谈判以及后来 4 月 4 日安哥拉武装部队与争取安哥拉彻底独立全国联盟(安盟)之间签订的谅解备忘录。

39. 为保证在人道主义机构与武装集团打交道时遵守原则的协调一致办法，机构间常设委员会正在编制关于如何与冲突局势中的武装集团联系的指南、援助机构接触和脱离标准及选择、最佳做法和直接接触的可供选择，例如倡导尊重国际标准。接触问题的谈判只有经过协调，才能有真正成果。这些谈判不是一次过事件。持续的人道主义响应需要在整个冲突过程中取得、管理和保持人道主义条件，使有关各方保持接

触。有太多人道主义行动者按自身不同的任务规定自作主张不仅造成混乱，更糟的是，阻碍与脆弱群体接触和危害人道主义工作人员的安全。常设委员会正在设法就接触问题谈判制订协调的创新办法，例如，使机构的利益配合其任务和商定互相补充的部门性谈判。人道主义协调员在其职权范围内履行任务，保证取得可靠的人道主义条件的努力得到适当协调和着重战略规划及充分准备。

3. 经济犯罪

40. 经济犯罪进一步威胁人道主义行动，尤其在武装冲突和软弱政治或行政当局造成权力真空导致犯罪活动猖獗的特别环境中，人道主义工作人员的工作遭受妨碍。这个问题在提交经济及社会理事会人道主义事务部的 2001 年报告中已加以说明，并继续令人关切。领导非正式或替代权力结构的强人，为追求一己私利，往往设法削弱和消除社区长老的地方传统权威。为此目的玩弄的伎俩通常是维持暴力和不稳定，包括挑起种族仇恨和排除某些群体参加地方辩论。人道主义工作人员设法与地方社区合作和授权它们的行动被视为对这些替代权力结构、强人致富之道构成威胁，因此变成被直接攻击的目标。

41. 自 2001 年 9 月 11 日以来，国际社会日益认识到，对处于由国家结构崩溃促成暴力困境中的人民坐视不救，不仅会带来区域后果，例如马诺河联盟的非法走私钻石勾当导致利比里亚和塞拉利昂境内的冲突和沿着加纳边境的攻击，而且对全球遗患无穷。由于法治体制，包括维护基本人权的家庭和一级体制瓦解，致使贫穷和人道紧急情况的关系更加复杂。除赤贫外，国家权力消失或不足导致困境深化，最终结果是使“并行”的非正式经济死灰复燃。在复杂的人道紧急情况下，准军事结构乘虚而入，进而支助一般商品交换的地下经济。随后出现其他问题，例如越界非法贩卖商品和贩卖妇女及儿童。

42. 这明显造成对人道主义工作人员不利的环境，他们试图解决在潜伏暴力的经济及政治局势中的脆弱群体的需要。他们的回旋余地主要视恶劣因素的优先

次序和这些因素在何种程度上出于经济利益或政治野心的动机而定。如经济利益压倒一切，犯罪集团就会不顾当地居民的人道主义需要，为唯利是图而不择手段。维持不稳定和暴力状况实际上保证从属的劳动力效劳开发资源。不过，当这些军阀转向长期维持其经济利益或政治野心勃勃时，他们会设法在不同程度上收买当地民心。如此在某种程度上确定他们在其操纵地区愿意解决人民的需要，因此为人道主义活动开方便之门。

43. 在这些情况下，关于安全切实接触脆弱群体的谈判应根据对工作环境的彻底分析，包括较全面了解人道主义行动的影响和效果。这也需要会员国、捐助者及私营部门的支助，尽可能对武装集团施加压力，坚决支持人道主义行动者的活动和努力。在较广的范围内，加深整个国际社会对这些复杂因素的认识应导致目标明确的援助和在政府权力被削弱及犯罪战时经济扎根以前支持当局的措施。

B. 接触特别受影响的群体

44. 为坚决解决脆弱群体的需要，应特别注意和支助特别受影响的群体，例如国内流离失所者、妇女、儿童和老年人和残疾人。有如受人道紧急情况影响的人，这些群体应受到保护和得到援助，并应得益于上述的回应措施。本节简述如何进一步确定这些回应，以便考虑到分开界定的群体的特别需要。

1. 国内流离失所者

45. 粗略估计显示全球有超过 5 000 万名国内流离失所者，约半数以上为自然灾害的灾民，其余为武装冲突、暴力或大规模侵犯人权的受害者。虽然国内流离失所者处于难民面临的类似境况，但鲜有机会获得相同的保护与援助。尽管这样，所有流离失所者群体都因颠沛流离而陷入度日如年和前路茫茫的绝望困境。在许多情况下，他们起初一齐逃亡，但越过国际边界后在应得的保护与援助以及向他们可提供的机制方面就各不相同。十年来，更加注意国内流离失所者的苦境和法律原则，尤其《关于国内流离失所问题的指

导原则》，并已建立体制框架，以便较适当响应其需要。

46. 不过，尽管加深了认识，在外地仍然存在实际问题。基于各种理由，接触国内流离失所者是严峻的挑战。在自然灾害中，往往有技术或后勤难题，需要上述的许多机制。对流离失所者来说，复杂的人道紧急情况有其他令人关注的问题。流离失所者往往被困在炮火连天的战区、与外界隔绝，有时无法越过国际边界逃生。为了安全起见，他们逃到边远地区，不能获得人道主义援助。他们变成身份不明，处境危险、受人怀疑。他们容易成为遭受进一步暴力的目标。为更集中注意国内流离失所者的特别问题和保证更协调的响应，紧急救济协调员设立了非业务的机构间国内流离失所股。2002 年 1 月，该股全面投入服务，旨在保证针对国内流离失所问题在所有有关行动者之间按计划采取一致办法，使用《关于国内流离失所问题的指导原则》作为其工作的全面框架。该股将由国内流离失所问题高级机构间网络提供咨询支助。

47. 该股自设立以来的活动以两个关键领域为主。第一，对特定国情提供支助和指导，保证所有人道主义行动者较集中注意流离失所问题、作为指导如何应付国内流离失所危机的催化剂和支持将国内流离失所问题纳入机构间常设委员会伙伴的工作的主流。在不断变化的局势，例如阿富汗及斯里兰卡的局势中，该股派遣特派团评估国内流离失所情况，查明应急不足之处和提出改进的具体建议。在西非、哥伦比亚和乌干达，该股提供专门知识和指导，协助政府和联合国国家小组就各自的特别国内流离失所问题制订对策。该股还今后针对一些长期和/或为人遗忘的国内流离失所危机，例如在安哥拉、布隆迪、印度尼西亚、尼日利亚和索马里提供支助，以期改进在外地的行动反应，提倡明确的责任。第二，该股促进全系统改进如何应付国内流离失所问题。通过培训和最近建立的机构间伙伴“保护联盟”，该股将发展机构间保护能力，以查明在国家行动一级和全面保护框架内的紧急保护需要，并提高外地保护干预的质量和效率。

48. 该股与秘书长的国内流离失所者代表及其他有关行动者密切合作，并将日益从事加深人们对国内流离失所者问题的认识和倡导解决该问题的办法。1992年人权委员会制订秘书长代表的任务规定导致该代表近年来查访了 20 多个国内流离失所情况，包括在安哥拉、亚美利加、阿塞拜疆、布隆迪、哥伦比亚、东帝汶、格鲁吉亚、印度尼西亚和苏丹的情况，并提交报告，内载有关建议。与各国政府及其他相关行动者进行对话，建立和提倡法律框架，特别是《关于国内流离失所问题的指导原则》，并研究体制安排和其他领域，以促进国内流离失所者切实受到保护和得到援助也是秘书长代表的任务。

49. 在国家一级，有越来越多政府将《指导原则》纳入立法和政策。例如，在安哥拉，《指导原则》成为安置国内流离失所者规范的基础。在布隆迪，《指导原则》作为有政府官员、联合国机构、国家和国际非政府组织参加的保护国内流离失所者咨询框架。在哥伦比亚，2001年11月总统指示回顾宪法法院的两项裁决，引述《指导原则》和阐明政府保护和援助国内流离失所者的责任。格鲁吉亚政府设立了一个特别议会委员会，使选举法与《指导原则》取得一致，乌干达政府参照这些原则制订关于保护国内流离失所者的新国家政策以及关于保护国内流离失所者和将他们遣返北部的执行计划。区域组织，特别是非洲统一组织、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织、欧洲委员会、西方国家经济共同体和地方非政府组织、律师协会及其他民间社会团体也参与在越来越多国家提倡和使用《指导原则》及附属手册。

2. 妇女

50. 妇女除遭受也打击平民的暴力或灾害之外，还面临性别歧视所带来的特别风险。必须着力向陷入危机的妇女伸出援手，解决其特别需要和积极支持她们自己的应急能力。这些风险往往以性暴力行为和虐待的形式表现出来，并因妇女在许多社会部门到处碰壁受到不平等对待而变本加厉。在西非最近对性剥削的指控显露了在紧急情况下妇女遭受严重侵犯和歧视。这

是全球性问题，需要集中努力防止和保护妇女免受针对性别的暴力、贩卖和其他形式的虐待。得到生殖和其他方式保健、遭受暴力后获得咨询支助和心理社会治疗以及各种补救措施也应予加强。在针对自然灾害或复杂人道紧急情况的人道危机作出的准备、应急和复原努力中，妇女往往被排除在外和不考虑性别因素，必须对此情况投入更大力度，妥善处理。必须征求和听取妇女对营地管理、安全保卫、分配机制、提供服务和遇到困难时向当局求助等问题的意见。应致力加强和扩大在促进和保护妇女自由参加政治、经济和社会决策及领导结构的权利方面的行动。

51. 机构间常设委员会通过查明和改进将性别分析纳入战略规划、监测和评估的工具和机制，继续将性别纳入对紧急情况的人道主义应急工作中。在冲突情况中，这种性别分析应包括该冲突的政治、人道主义和人权各方面。必须根据商定的指标和有关的人权标准监测和评估各方案，以确定人道主义界能在何种程度上处理极重要的性别问题和最脆弱群体的具体需要。应评估纳入维持和平特派团的儿童和性别顾问影响，以确定何处需要取得进一步的进展。

52. 往往只将妇女当作脆弱的因素，忽视妇女是做出积极改变的有力因素。例如，最近的研究显示她们是以社区为基础的减少灾害活动的最积极的行动者。因此，调整过的社区为基础的倡议，因是包容性的以及建立在审慎考虑过的性别观点上，可提高整个社区对付和克服危机影响的能力。正在慢慢地更了解她们在冲突后的和平进程和重建中的作用，但应更认真和积极主动地鼓励这种作用。在阿富汗，人们更了解妇女在同人们接触和援助他们方面所起的作用，即使她们静静地全身覆盖起来。阿富汗妇女逐渐在全国和国际论坛上发表意见。她们积极参与和平进程，虽然她们在政府中的人数仍然很少。人道主义机构必须确认和支持妇女参与设计、管理和执行那些设法重建阿富汗的机构和组织的方案。西非马诺河妇女和平网的倡议有助于几内亚、利比里亚和塞拉利昂之间关于朝向区域和平的步骤的最高级政治讨论。在刚果民主共和国，妇女要求有足够的人数出席刚果人之间的对话，

现在正在支持她们参加该国的和平进程以及她们在谈判的实质性议程之内讨论性别问题的能力。

53. 妇女必须参与决策，不仅因为她们的参与将产生较好的决定和更有效的对策，并且因为她们享有全部人权包括免于歧视的权利，她们如果没有参加决策进程，这些权利就不会获得尊重。对这种参与的支持必须超过口惠，必须在真正的行动上优先化为实际的具体项目。

3. 儿童

54. 关于儿童问题的大会特别会议是提请国际注意那些处于最边缘的男孩和女孩——其中许多人受到武装冲突的影响——的具体权利和挑战的重要机会。确保人道主义援助能接触到所有生活在冲突地区的儿童是极重要的，如果人道主义界要支持各国政府提供那些儿童需要的基本援助和保护。能接触到被诱拐的儿童、尤其是女孩，是特别重要的。于 2002 年 2 月 12 日生效的《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书（大会第 54/263 号决议，附件一）提供了重要的保护，因为将准许直接参与武装冲突的年纪从 15 岁提高到 18 岁，并且规定禁止强迫招募 18 岁以下的人。该议定书对儿童兵的解除武装、复员和重新融入社会方案的范围也会产生重大的影响。负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表、儿童权利委员会、其他联合国机构和非政府组织的大量鼓吹工作不仅促进议定书获得通过，并且导致一致冲突当事方保证不使用儿童兵。因此敦促会员国尽快仿效和批准任择议定书，使它成为广泛通过的国际标准。

55. 上面（第 50 段）提到的关于在几内亚、利比里亚和塞拉利昂的人道主义工作人员犯下性虐待的极度令人不安的指控，已提醒我们，保护儿童和妇女是需要一直不断警戒的。秘书长坚持认为犯罪者必须受到惩罚，而且必须采取适当步骤防止将来再发生。秘书长已要求调查在西非发生的罪行以及让它们发生的我们系统中的失败的地方。机构间常设委员会成立了一个专门的人道主义危机中免于性剥削和虐待工

作队。在加强和提高在人道主义危机和冲突的情况下保护和照顾儿童和妇女的总目标之内，工作队将提出建议，特别是旨在消除人道主义人员犯下性虐待和剥削以及滥用人道主义援助。这些建议将包括针对人道主义工作人员的行为守则、征聘进程、培训和纪律办法，以及慎重审查和改进保护和执行机制，以确保已制订必要的保障措施和申诉途径。

4. 老年人和残疾人

56. 受到影响的老年人人数越来越多。难民和国内流离失所者的人数往往掩盖了这个问题的全部情况。老年人和残疾人往往太脆弱，无法离开被影响地区，有时候社区其他人逃离了，只有他们留下来。有时候老年人因为在社区的特殊地位而可能成为政治暴力的目标。在许多社会以及在大部分紧急状况中，老龄、残疾、贫穷和易受伤害都是紧密缠绕在一起。尽管如此，不应该只将老年人当作社区的负担：他们的经验和知识构成社区的资产。老年人可成为社区中受尊敬的正式或非正式的领袖，特别是在建设和平与和解和社区的复原各领域。根据世界卫生组织的估计，世界人口多到 10% 有残疾，其中大多数，即约 80% 生活在发展中易发生灾害的国家。在危机中必须做出一致努力，同老年人和残疾人接触，或者将他们带往安全地区，或者就地提供必要的保护和援助。《联合国老年人原则》（大会第 46/91 号决议，附件）提供基础，以确保在保护和方案拟订倡议中确认和反映老年难民独特的需要，并且确认老年难民是其社区中积极和做出贡献的成员。

C. 在从救济过渡到发展的过程中支援脆弱人群

57. 要接触和援助受危机影响的最脆弱人士的努力，唯有在下列情况下才能维持：有一个明确的战略，要尽快从只提供紧急救济移向较全面的人道主义和发展援助方案。经验已显示在最早的阶段就将救济同发展联系的重要。从救济过渡到发展的过程不限于经济方面。它涉及体制变革，该使变革社会充分参与以及通过确认平民的人权建立促进稳定的基础。

58. 人道主义行动者协商贫穷人民、确定援助对象以及规划运送的方式往往对当地社区和政治产生重要影响。必须确保提供援助的方式不会削弱或破坏任何现有的应付机制。实际上，援助工作应该为将来的恢复和重建提供开端，方法是加强当地的能力和鼓励社区即使在危机当中也要开始向可持续发展前进。一个关键教训是，如无社区和当地组织与机构的卷入和参加，则不会有过渡到发展的进程。常常发生的情况是人道主义援助仍侧重满足需要的问题，太容易忽视使受惠者参与管理和规划其生活的重要性。从救济过渡到发展是在成立胜任和有效的机构——它们是恢复稳定的先决条件——方面一个极重要的期间。然而这种期间往往受到在人道主义行动者无法有效地使新成立的和发展中的组织参与时而引起的不满的损害。援助的条件使弥补救济和发展之间筹款的差距更加困难。有些时候捐助者对提供发展援助附有条件。但是，提供人道主义援助是不可以有这种条件的。

59. 在对阿富汗危机的最近回应中，人道主义、人权和发展伙伴合作为阿富汗人民制立即的和过渡的援助方案。该方案是根据人道主义行动者和发展行动者（包括布雷顿森林机构）确定的评估数设立的。它补充一项关于恢复和发展的五年计划，因它指出在第一年最迫切需要处理的问题，以便为将来的复兴和重建奠定健全的基础。此外，将把救济、恢复和重建完全整合在最近成立的联合国阿富汗援助团的一个支柱下。这将有助于确保联合国的一切努力都被用于充分支持政治进程的执行。在刚果共和国，联合国国家小组提出其第二个年度一切在内的“联合国计划”，将联合国人道主义呼吁、共同评估和发展框架融合成一个单元办法。

60. 在自然灾害发生后从救济过渡到发展的做法应具体地设法减少今后受到危害伤害的程度。随着厄尔尼诺周期的开始，世界上很多地方将必须对付更经常发生、而且极可能发生范围更广的旱灾和水灾。不幸的是，在自然危害的危险和发生频率都增加的时候，许多社会承受和对付这种事情的能力越来越小。易受自然灾害影响的整体的脆弱性越来越大。这种情况的

一些原因与发展进程有关。例如，导致特大城市的成长的迅速都市化常常与脆弱的基本建设有关，因许多人集中住在服务脆弱的高危险的住房。无可避免的是，随着都市化，人们丧失传统的应付机制和支助系统，因此一旦发生灾难，破坏程度就比较高，恢复生计的能力比较低。

61. 发展进程也能伤害制订、管理和执行适当的管制框架的能力，管制框架向人口中脆弱的部分提供某种程度的保护，而且是备灾和减灾措施中极重要的因素。土地利用管理和土地分区条例方面的脆弱，加上无能力执行适当的建筑物和建筑标准，造成更多人处于危险中，因穷人住在更危险地区，而且自然危害引起的损害程度增加。每年受到自然灾害影响的人超过2亿，这个数字可能上升。涉及的个人资产、生计和基本设施的损失对发展构成很大的障碍。

62. 因此从救济成功地过渡到发展的进程与减少危险和自然危害的影响密切相关。就像现在正在将可持续发展进程纳入环境规划中一样，现在必须将灾害风险评估和减灾战略充分纳入国家和区域的规划中。减灾问题机构间工作队能促进这个目标，方法是提供一个专门的国际机构，这个机构是在人道主义和发展战略中建立协作途径必不可少的。灾害风险管理也必须更好地纳入联合国人道主义和发展规划进程内，诸如联合呼吁程序和共同国家评估/联合国发展援助框架进程。

63. 私营部门的参加也是极重要的。私营部门是可用来支持和促进联合国系统的活动的关键资源，但是迄今大部分未利用。在联合国机构、个人公司、商业协会、基金会和民间社会组织之间最近的一些伙伴关系指向各种办法的互补性，应进一步加以探讨和鼓励。在立即从救济过渡发展以及在冲突后的投资前和创造工作方面，私营部门也可发挥重要作用。在极重要的人道主义复兴部门目标明确的投资可以为长期的重建和发展奠定适当的基础。伴随的知识和技术和转让是对当地能力建设的重要贡献，在某种情况下，也是对备灾和防灾的重要贡献。

四. 联合呼吁程序作为协调、战略规划和倡导工具

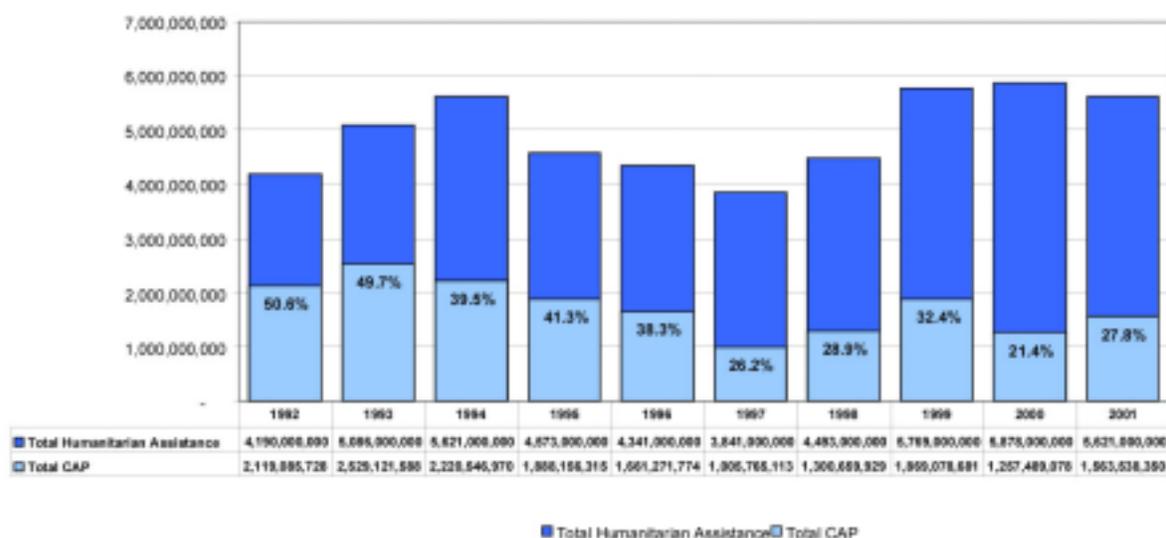
64. 根据经济及社会理事会 2001 年实质性会议期间的人道主义事务部分期间会员国提出的要求，紧急救济协调员委托对联合呼吁程序进行独立的审查，审查侧重于该程序作为一种资源调动机制以及协调和战略规划工具的长处和短处。该研究的主要发现载于下面，包括对不同国家和部门间在筹款方面的一些重大差异的解释，以及关于如何可以加强和提高该程序及可能扩大其用途的建议，诸如在过渡情况下。

65. 这项审查是在加强和改进联合呼吁机制的一系列努力中最新的。联合呼吁程序是根据大会第 46/182 号决议在 1991 年 12 月成立的，以确保一项初步的联合呼吁，将根据紧急情况迅速加以协调和发出，该联合呼吁涵盖系统中所有有关组织，是同有关国家协商编制的。最先将它当作一项非寻常的程序，在 1992 年只发出六项联合呼吁，第一项呼吁是回应因非洲之角的旱灾而恶化的冲突。在 1990 年代，联合呼吁的数目增加了，以涵盖那时最迫切的人道主义危机。但是，早期的呼吁远不如大会第 46/182 号决议预见的

情况。没有一致的战略办法，它们无法履行该程序极重要的协调职能。一般将早期联合呼吁当作是收集个别机构的呼吁。自 1997 年以来已作出大量努力来加强该程序的战略规划方面。共同人道主义行动计划的列入因列入战略规划的一项要素，因此已提高它对协调进程的价值。联合呼吁程序已进一步获得加强，因列入经过改良的分析工具和较一致的训练材料。大体上，该程序的技术标准较高，联合国机构同它打交道的层次也较高。现在每年发出 15 个至 20 个联合呼吁。

66. 但是，未预料到的是，这种改进——其中许多是在捐助者要求做出的——未导致通过联合呼吁程序提供更多人道主义援助。虽然该程序仍然是人道主义资源调动唯一最重要的机制，但是它提供的人道主义援助部分不断减少。在过去十年，这一部分从平均 40% 下降到平均 30%。按实际价值计算，该程序失去 10% 的“市场份额”，在 2001 年等于 5.6 亿美元。其中大部分似乎已转向非政府组织。下图表示联合呼吁程序资助的方案在人道主义援助总额中占的百分比。

图一. 联合呼吁程序在人道主义援助总额中的百分比



67. 人道主义筹资的实际总额没有增减,但按需要增长的比例来看,可得资源减少了。即使发生重大危机,也没有增加援助流量以应庞大急需,却从其他呼吁转调资源。在这些情况下,除非实际增加人道主义援助,“忽略紧急情况”的现象就无法避免。何谓“重大”紧急情况则视政治或战略利益而定,但最重要的是媒体的宣传报道。8年来出现明显趋势,资源的对象都是以该年众所周知的人道主义危机为主。每年,尤其为大湖区和前南斯拉夫发出的一两次呼吁,备受捐助者注目,响应热烈。这显现捐助者在保证较平衡支助全球人道主义危机方面严重缺乏协调。

68. 在呼吁中,某些部门历来得到适当支助,但其他部门总是捉襟见肘,经费不足。所作的响应以粮食援助为主。过去2年,对粮食部门的支助大约占全球对联合呼吁所有响应的60%。除非同时执行治疗保健、卫生和适当饮水和卫生方案,否则粮食援助对营养的影响很有限。健康问题是战争灾民所经历的苦难的一个要素,比缺乏粮食、住所或保护造成的威胁更为严重。虽然在提供粮食援助和主要非粮食项目及服务之间存在不平衡,但其严重性在联合呼吁程序中难以看出。捐助者优先使用程序来提供粮食援助和通过其他联合国以外的伙伴来支助其他部门,尤其是农业、保健、饮水和卫生。从中得出的重要结论是对人道主义需要及援助总流量应有较全面的认识。缺乏全球人道主义财务追踪系统妨碍了有效协调。

过渡

69. 为从救济规定到发展的国家所发出的联合呼吁获得最少资金。主要原因是各种筹资来源“分门别类”。大多数捐助者在“救济”和“发展”筹资之间进行体制划分,并愿意对出现人道紧急情况的国家同时提供这两类资源简直绝无仅有。虽然规划趋势是认识到人道主义活动和一些发展活动应予并行,但这种体制划分会使处于冲突后第一个紧要关头的“过渡”国家特别脆弱。人道主义筹资如不猛增,过渡活动就非从传统发展预算“调兵遣将”拨出经费不可。已敦促捐助者谋求良策使这些资源易于获得,也许用联合

呼吁程序作为汇集资金渠道。如此避免建立新的筹资机制,也避免在救济、重建和发展之间如法炮制正在妨碍过渡活动的分门别类做法。目前不能彻底查明部门之间的筹资差距,也无法确定重叠之处。

协调和战略规划

70. 联合呼吁程序是人道主义的关键协调手段。它仍是继续使机构间常设委员会成员、东道国政府、非政府组织和越来越多捐助者聚首一堂的唯一协调机制,由此共享分析结果、讨论和确定关于某国或某个区域的人道主义援助的共同战略、目标及原则。这对区域联合呼吁特别重要,因为通过其准备进程可为区域一级的机构间讨论提供少有或唯一的论坛。

71. 联合呼吁程序作为协调机制的价值有限,理由是它不表明人道主义支出总额或人道主义筹资趋势。如改进财务分析和由精确计算人道主义支出总额是整个财务追踪系统支助,人道主义协调就会大大加强。这还保证人道主义援助工作较为透明和较负责任。人道主义援助的现有定义不确切,并据此难窥真相。因此,有必要审查现有的记录和追踪人道主义援助系统。这将需要会员国、捐助者和人道主义援助受惠者、联合国各机构及其他人道主义伙伴的全力支持和对如实报告人道主义援助活动及流量的承诺。

72. 联合呼吁程序作为协调手段的效率视它在某国或某个区域在何种程度上能够提供共同和框架协议而定。在呼吁部分和规划进程两方面都需要非政府组织增加参与。捐助者协调和参加联合呼吁程序是改进其效率的另一个要素。联合呼吁文件只间影响到许多捐助者的供资决定。虽然捐助者希望联合国各机构不断互相筹划和协调,但联合呼吁程序不会导致他们改变初衷,倒过来资助某个项目、机构或部门。对某一部门或机构的了解比通过协调进程确定优先次序较有利于影响捐助者的决定。因此,改进捐助者协调是较公平的人道主义援助系统的绝对先决条件。否则,改进联合呼吁程序的努力对受惠者的裨益将微不足道。

监测和评价

73. 如能够使用联合呼吁程序查明在某些部门经费不足所涉的问题和影响，它无疑是个较有效的工具和倡导手段。不过，对参加人道主义活动各方来说，这个问题比联合呼吁程序中反映的范围较广。目前由于缺乏基线数据或有效监测工具，在这方面的进展有限，对此应予更加重视、更大支持。

74. 评价和审查是保证联合呼吁程序不断改进的要素，并已进行一些研究来审查其模式、过程及优劣成败。2001年5月，机构间常设委员会审查导致建立一个关于机构持续承诺的详细框架，包括行动计划开列在三个一般领域实施的19项具体行动：加强高层参与联合呼吁程序、通过程序加强倡导和加强联合呼吁程序作为战略规划和协调工具。

75. 近年来，对周期期中审查程序较为重视和开始采用通过救济网修改联合呼吁程序的选择办法。两个程序都希望使呼吁文件变成与实地人道主义状况同步转移的“活”文件、改进战略监督和使外勤人员在总部的人道主义事务协调厅注意和提请注意经费不足对人道主义状况的影响。最后，2001年开展了改进的财务追踪系统，由此得以对筹资情况和捐助者对呼吁的响应较灵活地作个案分析。

76. 简言之，审查表明迫切需要增加人道主义资金。联合呼吁程序占人道主义供资的比例日益减缩，这还削弱它作为战略规划和协调工具的有效性。此外，程序不反映人道主义支出总额模式，不能确实查明在何处出现人道主义筹资空白和那些需要没有得到满足。因此，促请会员国支持较全面的财务信息和分析系统。如要使用联合呼吁程序处理过渡问题，必须增加人道主义资金总额或改进取得发展资金的体制，以避免在过渡期间常常出现的空白。

倡导

77. 审查和其他过去的评价还表明在准备、开展和贯彻联合呼吁程序

时并未伴随一个一致倡导和新闻战略。程序自身既是倡导专题，也是促进倡导的重要机会，应予使用集中注意“忽略紧急情况”、特别问题及限制因素，并且增加人道主义资金总额。还需要较协调一致和强大的倡导努力，以使非政府组织、捐助者、受援国政府及其他有关各方加大投入联合呼吁程序的力度。

五. 秘书长的意见和建议

78. 2001年9月11日的悲惨事件对长期人道主义政策的影响尚不完全明朗。不过，对保护平民工作构成威胁和普遍贫穷的复杂人道紧急情况不容扩大。人道主义社区面临的较复杂挑战之一是如何确实接触脆弱群体，以支助和保护他们。否则挽救生命的救济或复原援助就困难重重，举步维艰。在有效提高人道主义援助工作中出现新的障碍。复杂人道紧急情况往往是导致犯罪武装集团应运而生和造成不安全的温床，这些集团利用和助长冲突。

79. 有效的人道主义援助还需要地方社区、机构和结构参与。后者因危机削弱其能力而往往被忽略。从救济过渡到发展他们认真投入参与程序、管理人道主义援助和建设应付自身危机的能力。因此国际社会成员必须联手提供人道主义和发展领域所需的支助，以帮助处理暴力和失望的根源，这可产生最近震惊世人所共睹的恐怖袭击。援助工作必须着重扶贫和提倡自力更生与稳定。

80. 尽管本着最善意图，人道主义援助的提供有时阻碍从救济过渡到发展的进程。对人道主义援助是否公正的合理关切限制了现有机构和结构，例如在阿富汗的投入和参与、在情形改变时，人道主义行为者必须认识到这一点和调整援助方案，抓紧机会进行投入，并保证与人民而不是为人民提供人道主义援助。

81. 发展援助的规划和方案编制应尽早进行，与人道主义援助方案的规划并驾齐驱。虽然提供援助时间早晚不同，但应寻求机会以便提供有目标的重建和发展援助，以解决脆弱群体的生活，即使在冲突期间，特别是当这会对和平建设努力作出重大贡献。一个例子

是索马里局势，鼓励国际社会提供发展援助，以支助该国某些地区出现的稳定。这有助于恢复正常气氛和促进灾区自力更生。会对该国其他地区带来积极影响。联合呼吁程序是这种支助的理想机制，因为它将救济和复原活动合成一个战略，还将地方能力建设纳入救济方案。

82. 社会易受自然灾害打击明显与贫穷和规划不周息息相关。城市迅速增长，同时发展日益脆弱的基础设施是使穷人面临更大的自然灾害风险的一个因素。与一般看法相反，经济增长进程导致对自然危害更加脆弱。正如在大多数危机中，地方社区或本国作出最大规模的救灾快速反应。由于灾害事件将会较频繁发生，国际社会有责任援助和支助地方、国家和区域的备灾和应急能力。

83. 联合呼吁程序已成为资源调动、人道主义协调和战略规划的重要手段。程序重大改进并未导致人道主义援助随后增加。通过程序调拨的人道主义经费总额有所减少，并有较大部分是通过非政府组织在双边基础上加以调拨。改进捐助者协调可导致联合呼吁程序的筹资取得较大效果和较为平衡，并促进有效协调。也应推动非政府组织对程序投入更大力度。对联合呼吁程序只反映一部分人道主义筹资的认识突出有必要改进人道主义援助全球追踪系统。这会加强协调，有助于避免重叠和大大促进对人道主义行动负责。

84. **大会和经济及社会理事会似可：**

一般建议：

(a) 敦促和支助联合国国家小组与各国政府协商和支助它们，促进针对与复杂人道主义危机或自然灾害有关的所有可能风险的应急计划；

(b) 请秘书长继续与区域组织协商和支助加强其应付复杂人道主义危机和自然灾害能力，并报告经济及社会理事会就此采取的实际步骤；

(c) 鼓励救济组织，人道主义事务协调厅和其他机构，查明创新办法，建设地方管理灾害能力；

(d) 支助人道主义事务协调厅加强其区域存在，向某个区域的灾害频繁国家提供更多有效支助，改善协调和发展现有应急机制；

(e) 鼓励人道主义机构支助关于进一步加强人道主义资料中心的积极行动，及时提供关于评估需要和其响应活动的准确资料；

接触脆弱群体：

(f) 要求武装集团尊重国际人道主义和人权法的规定，尤其容许人道主义工作人员安全不断接触人口中的脆弱群体；

(g) 请各会员国与秘书长合作提倡保护文化，以促进在冲突中保护平民；

(h) 请各会员国积极参加保护平民区域讲习班，传授知识和借鉴经验以改进做法；

(i) 支助和鼓励制定明确标准和程序的努力，在有大量流离失所者时查明和隔离武装分子。

(j) 欢迎秘书长初步评估在受冲突袭扰社区经济犯罪对入道主义活动的影响，并酌情要求进一步报告；

(k) 注意到人道主义事务协调厅国内流离失所股的设立，并促请会员国向它提供必要财务支助，以使它能够进行其活动；

(l) 鼓励各会员国进一步实行《国内流离失所指导原则》；

(m) 促请联合国不断努力，制定人道主义工作人员行为守则和标准，审查保护和分配机制，并建议行动以防止性虐待和性剥削、滥用人道主义援助和就此向经济及社会理事会提出报告；

(n) 支助致力制定有关加速国际城市搜索和救援行动的准则；

救济向发展过渡转移：

(o) 鼓励人道主义战略，查明和支助与地方结构及机构联系，作为协助推动救济向发展转移的手段；

(p) 鼓励人道主义和发展社区促地方社区和当地人民直接参加查明和执行人道主义和转移方案，以支助全面建设和平与和解努力；

(q) 请各会员国支助将灾害风险管理分析纳入减少贫穷、发展和环节战略并加以推行；

(r) 鼓励联合国加强其现有规划手段，例如共同国家评估、联合国发展援助框架和联合呼吁程序，以便更明确反映灾害风险管理；

(s) 支助致力保证联合呼吁程序载列适当计划，将救济和转移过渡方案，包括在资源调动方面合而为一；

联合呼吁程序

(t) 欢迎联合国系统作出努力，加强联合呼吁程序作为一个协调和战略规划手段；

(u) 要求各非政府组织积极有系统地参加推动联合呼吁程序所载的人道主义战略和支助紧急救济

协调员与各非政府组织积极进行对话，以保证它们参与联合呼吁程序的发展；

(v) 要求各捐助者支持不太引人注目的紧急呼吁和保证不把为此目的所定的经费转用于应付大规模紧急情况，办法是全面增加人道主义援助；

(w) 鼓励各捐助者支助人道主义协调和战略规划，处理通过联合呼吁程序查明的商定优先需要；

(x) 鼓励建立全球财务追踪系统，这将有助于改进协调和责任制，并鼓励紧急救济协调员提出关于更适当界定人道主义援助以及收集和散发关于人道主义需要和捐助数据的建议；

(y) 鼓励捐助者召开年度会议，审议全球人道主义反应趋势，以保证在开展联合呼吁程序时可扭转不平衡。

注

¹ 经机构间常设委员会人权和人道主义行动咨商组在题为“种植保护之树：通过人道主义行动保护权利”一文中加以核对。

² S/1999/957 和 S/2001/331。

³ E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件。