



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
11 June 2004
Chinese
Original: English

大会

第五十九届会议

暂定项目表* 项目 40(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

2004 年实质性会议

2004 年 6 月 28 日至 7 月 23 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***

摘要

本报告述及的主题是“加强联合国人道主义援助的协调：现在的和将来的挑战”。它审查过去一年一些关键的人道主义事态发展和挑战。述及的一些关键问题是关于自然灾害管理以及关于对受冲突影响的群众持续地就人道主义需要提供支援的难题。报告还着重指出关于关键的人道主义政策倡议的发展。它们包括关于下列的最新资料：加强与从救济过渡到发展有关的政策和行动的努力，性别和人道主义行动，人道主义的筹资，在人道主义危机中提供保护免受性剥削和性虐待。

* A/59/50 和 Corr. 1。

** E/2004/100 和 Corr. 2。

*** 由于技术原因本报告逾期完成。



目录

	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 人道主义事态发展, 2003 年至 2004 年	2-16	3
A. 复杂的紧急情况	2-12	3
B. 自然灾害	13-16	5
三. 目前和今后的挑战	17-62	6
A. 人道主义政策的发展	17-36	6
B. 在严重人道主义危机中持续提供援助的挑	37-47	10
C. 防备和救援自然灾害的能力建设	48-62	12
四. 关于应急的共同财务工具的最新情况	63-67	14
A. 中央应急循环基金	63-65	14
B. 向受自然灾害国家提供紧急现金赠款	66-67	15
五. 意见和建议	68-70	15

一. 引言

1. 本报告是根据大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议编制的。大会该决议请秘书长每年就紧急人道主义援助的协调情况向大会和经济及社会理事会提出报告。本报告也是依关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的大会 2003 年 12 月 17 日第 58/114 号决议和经济及社会理事会 2003 年 7 月 15 日第 2003/5 号决议所载的要求提出的。

二. 人道主义事态发展，2003 年至 2004 年

A. 复杂的紧急情况

2. 过去一年由于复杂的紧急情况而要求人道主义援助的国家，数量维持不变。联合呼吁程序提供的数字指出，需要人道主义援助的总额与前几年大致一样，即 28.6 亿美元。不幸的是，资助人道主义活动的形态仍不均衡，造成一些国家大量缺乏经费。例如，虽然为安哥拉和刚果民主共和国提出的呼吁获得资助者超过 35%，但中非共和国等在 2003 年只得到其需要的 5%。然而，在这整个范围内，有一些事态发展影响到人道主义援助和有关的协调活动。

3. 在过去一年，提供人道主义援助者更加多种多样。例如，部署了更多负有人道主义支助任务的区域维持和平行动，作为其任务的一部分，西非国家经济共同体（西非共同体）特派团在利比里亚（ECOMIL）以及欧洲联盟部队在刚果民主共和国的迅速部署足资证明，这种作法改进了人道主义行动整体的安全环境。

4. 过去一年的其他发展是增聘私人包商来管理和分发救济援助物品，以及军队直接参与救济和重建活动，这往往作为在全球反恐战争中赢得当地“民心”的工作的一部分。这些发展突出了必须审查军民的关系和协调，并且就此等关系制定较清楚的指导。

5. 最后，过去一年的事件突显出交战团体对人道主义组织的观念和接受改变了。2003 年 8 月 19 日在伊拉克的联合国总部惨遭轰炸及其后对红十字国际委员会（红十字委员会）的攻击，在暗示这些组织因其标志可得到保护的传统已不复被尊重。在阿富汗境内对人道主义工作者的攻击，证明一些交战者视人道主义组织偏袒某方、支持特定政治议程并提供合作。这些发展使人道主义机构不得不重新审查其安全方针以及其维持一个有效的、公正无私的存在的能力。

6. 尽管在西非次区域已转向和平，但在提供保护方面仍有严重危机，这引起广泛的、相互有关的区域人道主义后果。虽然塞拉利昂正在迈向巩固和平，但在该区域的各种武装团体仍然是个威胁。在利比里亚的维持和平行动使该国境内不停发生的冲突终于结束，然而使武装团体顺利解散，最终取决于该区各地的回应。在科特迪瓦，由于法国和西非经共体维和部队的部署，就人道主义需要提供支援方面已有改进，但超过 500 000 人仍流离失所。在这些国家动乱、大规模流离失

所、粮食储存的耗尽、无土地可用、社会服务的瓦解等合起来的后果已影响到在该次区域的其他国家。结果，超过 340 000 人已从布基纳法索回到科特迪瓦，接受难民的社区的能力从而承受巨大压力。

7. 西非局势相互有关的这一性质突出了必须有一个区域回应，以便更好地处理具有人道主义、政治、经济及保护性质的区域性的跨国界问题。几个联合国机构正在处理这些问题。这些机构已同西非经共体签署谅解备忘录，以便同其人道主义事务部建立有力的伙伴关系。在过渡期间，区域危机的因素可变得更加明显，因此区域处理人道主义危机的办法也应一直沿用到过渡时期的回应规划。机构间常设委员会已拟订准备工作和应变的规划战略；这些战略考虑到必须处理在西非区域有效提供人道主义援助的规模和挑战。

8. 另一项继续存在的人道主义挑战是国内流离失所者和难民的困境。在过去一年，因冲突和侵犯人权情事造成的国内流离失所者总数估计是 2 500 万人左右。¹ 在 2003 年，新的流离失所者，超过 300 万人，主要是在非洲。在 2004 年 5 月，在苏丹的达尔富尔地区，反叛团体和政府支持的阿拉伯民兵之间暴发冲突超过一百万人因此无家可归。外国占领部队从刚果民主共和国的各个邻国撤出而留下权力真空，结果暴发暴力行为，以致光是在刚果民主共和国东部就造成约 700 000 人无家可归。在乌干达北部战斗加剧迫使同样多的人逃离家园。其他国家，诸如哥伦比亚、中非共和国和印度尼西亚也出现大规模人口移动。

9. 在 2003 年底，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）依照任务照顾的难民约 970 万人，这不包括在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）业务地区的 400 万名巴勒斯坦难民。在许多国家，和平谈判如成功，可能导致多达 200 万名难民和几百万名国内流离失所者的志愿遣返，而这种可能性越来越大。苏丹南部的和平展望很可能导致在该国约 400 万国内流离失所者其中许多人重返社会，这可能成为近代最大规模的返回行动之一。这将需要大量资源以及第一流的协调，以确保一切重返社会的条件都具备了。在 2003 年，尽管在阿富汗一些地方的安全问题依然存在，但差不多有 50 万名阿富汗难民和超过 800 000 名国内流离失所者已返回家园。在非洲，大规模遣返作业在安哥拉已开始，目前，类似的作业也在厄立特里亚、卢旺达和塞拉利昂进行。在布隆迪、刚果民主共和国、刚果共和国和利比里亚，解决政治危机的积极发展导致了密集规划难民的返回，在利比里亚和布隆迪已经展开返回作业。

10. 引起严重关切的是性虐待和性暴力日益成为战争的武器。在刚果民主共和国东部，对妇女和未成年人的性暴力仍然普遍存在。已成立一个当地和国际的机构网，以便通过法律和治疗的方法以及对军事和民事当局的鼓吹来解决这个问题。在布隆迪，许多妇女和女孩遭到强奸和骇人的性暴力行为，许多受害人感染了艾滋病毒/艾滋病。在乌干达北部，已被遗忘的冲突，还有悲惨的一面，就是儿童

和少年不断被绑架。被绑架的人包括少女，她们遭到殴打和被迫成为性奴隶和战斗员。估计被上帝抵抗军扣押的被绑架者为 10 000 人至 15 000 人。

11. 人道主义问题越来越变得相互有关。粮食不安全、艾滋病毒/艾滋病以及施政能力削弱——现在通称为“三重威胁”——合在一起，已造成在南部非洲约 650 万人需要紧急援助。2003 年至 2004 年一季在南部非洲境内又是困难的一季，因为在同一个农季内，各国经历了水灾和旱灾。在整个粮食分配大量减少的时候，最脆弱群体继续需要针对性的粮食援助。人口的易受损害仍然是关切事项，艾滋病毒/艾滋病的影响特别令人担心。在一些国家，成年人约 39% 是艾滋病毒抗体阳性者。该病也正在迅速地感染年轻妇女。在非洲，15 岁至 24 岁的患有艾滋病毒/艾滋病者妇女占了 67%。该病继续夺去社会上许多生产力最强的成员的生命，断送了几十年的发展，减少贫穷和提高生活水平的努力也遭到破坏。

12. 这些发展证明应更好地将艾滋病毒/艾滋病干预措施纳入人道主义规划和方案拟订内，包括纳入脆弱性评估内，而且应跨过人道主义和发展界线而强调长期解决方法。秘书长南部非洲人道主义需要特使已强调了这点，最近订正的《机构间常委会紧急情况下艾滋病毒/艾滋病防治措施准则》²——这是供国别工作队用于其人道主义工作的一项重要而且有用的工具——也针对这个问题。

B. 自然灾害

13. 对世界上最穷的人来说，自然灾害和环境的紧急情况仍然是全球性威胁。在 2003 年，700 件自然事故造成了 75 000 人死亡和超过 650 亿美元的经济损失。这个死亡人数差不多是上一年（11 000 人）的七倍。死亡人数的三分之一是在伊朗的巴姆地震造成的，该地震造成了超过 26 000 人死亡。在阿尔及利亚、中国、土耳其和摩洛哥的地震也都造成严重的生命、财产损失，尤其是在都市中心。

14. 其他类型的灾害，诸如水灾、龙卷风和旱灾在易受损害的国家 and 区域再三发生。越南在 2003 年 10 月连续第五年发生严重水灾。2004 年 3 月，马达加斯加再度被龙卷风袭击，造成差不多 200 人死亡、超过 200 000 人无家可归。2004 年 5 月，在海地和多米尼加共和国的大规模水灾造成超过 1 500 人死亡、超过 16 000 流离失所。在太平洋，在瓦努阿图的 IVY 龙卷风和在密克罗尼西亚的 Lupit 台风，严重损害房屋、作物和供水系统；在中国，淮河和长江沿流的大水灾造成的损失超过 80 亿美元。

15. 在过去 20 年，整个非洲之角再三发生的旱灾破坏了该区的环境，并且带给几百万个家庭说不尽的痛苦。虽然最近的旱灾周期在 2002 年达到顶点，但是在 2004 年 3 月底以前，其后果仍影响在埃塞俄比亚、厄立特里亚和索马里一些地区的 1 700 万人。极端的天气状况，诸如在欧洲、印度、孟加拉国和巴基斯坦的热浪，夺走了成千上万人命。

16. 这些事故强调在易发生灾害的国家必须投资于发展本国的准备和回应能力。综合绘制灾害危险和脆弱性的图，同时加强本国和区域的预警系统、减少危险方案和回应组织，将有助于改进回应的速度、加强回应机制和提供更具针对性的援助。

三. 目前和今后的挑战

A. 人道主义政策的发展

1. 人道主义筹资和“良好捐助精神”

17. 继 2003 年在经济及社会理事会的讨论以及其后关于人道主义筹资的建议，过去一年在《良好人道主义捐助精神倡议》下一些领域取得进展。这项《倡议》的要素是确保根据人道主义原则较直接地提供人道主义援助，同时保证在危机中提供与明白确定和可证明的需要相称的资金。这项《倡议》促进在捐助者间的最佳作法，同时通过商定的人道主义援助的定义、加强财务追踪和查明资源差距，促进人道主义协调。

18. 为此目的，联合国各机构拟订了一个框架，以便在各种紧急情况下，一致地分析、比较和提出需要评估。目前正在布隆迪和刚果民主共和国试验“联合呼吁程序需要评估框架和总库”。这项工具应使国别工作队具有一个透明而一致的方法，借以整理与受益人的需要有关的资料。各机构仍关心就下列事项达成较清楚的协议：在地域和时间极重要的基础上，如何最好地确定援助需要的优先次序。

19. 此外，拟订普通商定的人道主义援助以及其组成部分的定义的工作接近完成。这项确保标准化报告的工作将更清楚地查明人道主义援助的全盘流动，导致较了解情况的资源分配，以及有助于有效地审查人道主义的执行情况。在经济合作与发展组织（经合组织）之内，人道主义援助的捐助者已同意一个同侪审查进程。这个进程规定双边人道主义援助必须象双边发展援助那样接受相同水平的检查和审查。良好的人道主义援助精神能导致关于人道主义援助的积极的、较清楚观念，因此对加强人道主义在当地的活动的活动的基础极为重要。

2. 从救济过渡到发展

20. 人道主义事务执行委员会和联合国发展集团的过渡问题工作组在 2003 年 12 月完成工作。所产生的报告主要集中在为巩固在刚摆脱冲突的国家境内的和平进程所需的行动。这份报告得力于八项国家研究和大量机构间磋商，其目的是通过更具一贯性的规划、切实地移交协调责任和适当的资源募集，提供关于联合国对过渡的改进回应的基础。这份报告认为对于过渡中的国家没有标准的回应，并且确认有效的过渡支助需要对有时限的行动立即作出回应，没有迅速、有效地这样做将有碍走向稳定。人道主义救济活动常常同长期恢复方案同时进行，长期恢复

方案目的是重建或加强国家行政机构，因后者是稳定和正常所必不可少的。报告建议查明共同措施，以支持联合国国别工作队规划和查明过渡战略的要素。

21. 该报告的结论确认，联合国在规划它在过渡中的国家的回应时面对一些挑战。首先，它发现联合国的发展、人道主义、维持和平和政治各部分在行事时有时对情况和事件没有共同的认识并且缺乏一致的目的。第二，它发现联合国国别工作队有时要在立即见效的项目和长期体制建设进程之间取得恰到好处的平衡，十分吃力，特别是当执行能力有限时。该报告最后认为联合国系统需要单一的一致战略，支持政治工作和业务工作之间较大的一致性，这是加强过渡活动必须的。它还建议，联合国过渡活动从构想到执行也必须着眼于外地活动，必须基于共同的分析、全系统的需要评估以及明白确定联合国可能起的作用。

22. 有关方面回应这个报告，设立了一个常设机构，由人道主义事务执行委员会、联合国发展集团以及和平与安全执行委员会的秘书处以及一群高级别工作队组成，以便向从事过渡规划的联合国国别工作队不断提供指导和实际的支持。这些机构正在探索方案拟订办法，诸如遣返、重返社会、复兴和重建，以便帮助因暴力冲突而流离失所的人从救济过渡到发展。它们还要努力确保顺利和有效地将人道主义协调职能移交给在过渡国家境内的本国和国际的行动者。

23. 为了满足此种过渡需要，适当而且及时资助联合国对过渡的回应是必不可少的。通过新的、专门的和多年的筹资机构的可行性，将需要继续同会员国对话，以便议定一个共同办法。规划和对过渡的支助涉及更大的援助界。成功与否取决于国际金融机构、捐助者和本国机构有效的介入。虽然关于拟订冲突后的需要评估的协作努力一直是积极的，但联合国系统和世界银行之间对于各自的角色仍需要更清楚和取得共识。从最近共同评估在利比里亚境内的过渡所取得的经验，以及其后的呼吁，都证明联合国机构、世界银行和本国政府之间联合规划的价值。应作出进一步努力，看看为人道主义援助拟订的良好捐助精神原则是否也适用于过渡。

3. 性别

24. 男女经历战争、流离失所，洪灾和地震的情况不同，因此可能有不同的优先事项、责任和保护需要。他们还会募集或利用不同资源保护自己。人们日益认识到，更好地分析性别差异和不平现象如何在紧急情况下影响受灾人口的能力和脆弱程度有助于提高人道主义应急工作的总体效果。此类分析还能够确保人道主义机构在满足优先需要的现有能力基础上拟订计划和方案。

25. 为此目的，再作出努力加强共同人道主义行动计划中的性别分析，确保行动计划中的项目符合对优先需要和应急工作的商定分析。就性别观点纳入行动计划主流作出评价后，在新的行动计划需要评估框架和总库中纳入性别问题，旨在确保执行行动计划方案的各个组织在评估需要及规划和执行方案时按性别和年龄

列出需要、能力和脆弱程度。行动计划技术准则和讲习班简化材料已作增订，以反映出在需要评估工作中所取得的进展。

26. 尽管取得进展，但在将性别关切列入人道主义应急工作方面存在严重差距。在外地活动中，有系统地执行将性别观点纳入主流的准则还远远不够。在每个关键部门纳入按性别和年龄开列的数据将能进一步改进人道主义援助的规划工作。关于方案对妇女和男子及女童和男童影响的进一步分析应通知方案设计者。

4. 防止性剥削和性虐待

27. 在人道主义危机中对平民进行性剥削和性虐待仍是令人严重关切的问题。联合国面临的一项主要挑战是防止并处理联合国及其合作伙伴的员工或与之有联系的人员犯下性虐待的事件，包括文职人员和维持和平军警人员。秘书长 2003 年 10 月 9 日关于防止性剥削与性虐待特别措施的公报提出所有联合国文职工作人员的最起码的行为标准。³ 公报对性剥削和性虐待作出定义，明确指出此类行为特别是针对受援者的行为是严重不当行为，应予惩戒，包括立即开除。此外，公报要求所有工作人员报告有关性剥削和性虐待的关切或怀疑，责成各级管理人员支持并制订制度，维持一个防止发生此类事件的环境。

28. 在外地一级建立控诉制度是确保问责制的第一个步骤。联合国将收到定期年度报告，其中记载发生的所有事件，以及在国家一级采取的防止性剥削和性虐待措施。目前正在发展一些手段，帮助实施该公报，如调查程序准则。全年都会继续采取后续措施。

29. 最近在刚果民主共和国发生的事件表明，在处理参加维持和平行动的军警人员犯下性剥削和性虐待问题方面存在系统问题。为促进努力防止并处理此类事件，会员国应将秘书长公报中的核心原则纳入其国家军队和警察部队行为标准和守则。此外，应敦促会员国确保采取适当行动处理对其部队和人员犯下性虐待和性剥削的指控。最后，捐助国应在发放捐助资金之前，坚持所有执行伙伴将核心原则纳入其行为守则。

5. 武装冲突中保护平民

30. 过去 12 个月的经验表明，在区域一级处理保护平民问题的一些最关键方面最见效。例如，在西非，武装集团运动等交叉问题破坏了整个区域难民营的平民性质，需要采取区域应对办法。在大湖区和乌干达北部，武器非法流通及非法开采自然资源使冲突持续不断，激起族裔暴乱。这些问题已超出国家控制范围，必须建立区域机制并提供区域支持，才能适当处理这些问题。

31. 去年，区域组织日益采取措施处理保护问题。有关行动包括：非洲联盟决定指定一名负责在武装冲突中保护平民问题的特别代表；西非经共体和欧洲安全与合作组织(欧安组织)采取措施更好地处理保护问题；2003 年 5 月向刚果民主共和

国伊图里及时部署欧洲联盟快速反应部队；2003 年 8 月向利比里亚及时部署西非经共体利比里亚特派团部队。

32. 在过去 12 个月中，会员国继续努力加强武装冲突中保护平民的政策框架。例如，会员国保护平民支援小组帮助扩大对保护平民议程的支持。人道执委会武装冲突中保护平民执行小组为加强机构间协调和武装冲突中保护平民的全系统办法奠定了基础。

33. 通过共同拟定关于保护平民的各种手段加强了保护协调。这包括增订备忘录，⁴ 反映出保护平民的最新问题、有关趋势和处理这些问题的措施。保护问题方面更密切的协调也明显体现在多学科评估团更多的使用，如西非区域人道主义外地联合审查团和联合国秘书处派往刚果民主共和国的审查团。这两个审查团将评价人道主义与维持和平组织及其活动之间的关系。

6. 国内流离失所者

34. 为加强国际社会对国内流离失所危机的应对能力，秘书长 2001 年建立了国内流离失所问题股。该股于 2003 年冬进行了外部审查。审查结果指出该股的工作效果与“合作办法”的总体效果有关，后者提供了回应国内流离失所危机的体制框架。虽然在联合国内外普遍支持采取这一办法，但审查得出的结论是，须作出更多努力才能使“合作办法”在实地取得更大成功。查明的一些障碍包括在分配业务的决策中缺乏透明度和可预测性，并着重指出在处理保护问题方面存在巨大差距。继评价之后，业务机构认识到应加强参与，积极查明为确保合作办法有效地满足国内流离失所者的需要所应采取的各项措施。

35. 紧急救济协调员致力于加强该股，增加机构间参与水平并确保国内流离失所问题股向联合国国别工作队更加集中的支助。已拟定一些“手段”，协助人道主义协调员和国别工作队执行合作办法，包括列出评估、战略规划和回应执行步骤的程序路线图，以回应国内流离失所危机。负责国内流离失所者问题的秘书长代表和挪威难民理事会全球国内流离失所者项目等其他合作伙伴进行密切合作仍对确保采取将回应措施与宣传和监测结合起来的全面办法至关重要。

36. 负责国内流离失所者问题的秘书长代表及其合作伙伴继续促进《关于国内流离失所问题的指导原则》，⁵ 人们日益认识到这些原则是处理国内流离失所情况的重要工具。这导致在区域一级提供若干积极支持，包括 2003 年 9 月通过《关于非洲人力资源的喀土穆宣言》；欧洲委员会议会 2003 年 11 月和欧安组织部长理事会 2003 年 12 月通过的决定；墨西哥政府 2004 年 2 月主持召开的国内流离失所问题拉丁美洲区域会议与会者决定的行动框架。

B. 在严重人道主义危机中持续提供援助的挑战

37. 向受冲突影响的人民和社区持续提供人道主义援助是有效提供物资救济和保护的关键所在。可悲的是，目前在世界许多复杂紧急情况下，人道主义机构提供援助的机会有限而且时断时续。据估计，人道主义机构无法向受复杂紧急情况影响的大约 20 个国家 1 000 多万人民提供援助。

1. 提供人道主义援助的障碍

38. 不安全仍然是大多数受影响人民主要关切的问题，也是提供援助的主要障碍，因为人道主义工作人员的人身安全受到威胁。在乌干达北部，冲突导致大约 150 万人流离失所。由于不安全，向农村地区提供援助受到严重限制，人道主义活动需要军队护送。不安全造成的其他限制在布隆迪、高加索北部和索马里显而易见，多次发生以绑架（有时谋杀）的形式攻击人道主义工作人员的情况。在伊拉克以联合国和红十字委员会为特定目标，在阿富汗人道主义工作人员受到攻击，在在表明蓄意排斥在这些国家当地从事人道主义活动。虽然可以辩称这些攻击只是针对有关国家的具体情况，但它们影响到人道主义机构运作的大环境。

39. 此外，有形障碍已减少许多地区脆弱人口获得援助的机会。在安哥拉，尽管战争已经结束，但大批地雷和未爆弹药阻碍沿主要运输路线提供人道主义援助，妨碍国内流离失所者回返。随着可进入的地区增加，苏丹南部现有地雷将成为问题。在被占领巴勒斯坦领土，建造隔离障已成为提供人道主义援助的最大有形障碍，严重影响到巴勒斯坦人民的生计及其获得必要服务的机会。在刚果民主共和国、利比里亚和安哥拉，战争、发展不足和政府能力弱导致有形基础设施崩溃，致使数百万人无法获得人道主义援助。

40. 最后，在有些国家，政治、程序和行政障碍，包括颁发签证和旅行证及烦琐的海关手续，继续被用作限制提供人道主义援助的手段。在厄立特里亚，旅行限制对及时、灵活提供人道主义援助的努力造成影响。在苏丹，形势动荡所造成的不安全以及旅行授权和海关手续烦琐限制了为处理达尔富尔危机而进行的人道主义活动范围。为克服这些有形障碍，必须在人道主义活动范围内更有系统地投资恢复关键基础设施，并与国家当局就程序上的种种限制进行更有效的对话。

2. 人道主义行为者的认识和误解

41. 人道主义组织长期以来一直认为，在整个危机中在当地维持活动取决于当地社区和冲突各方对其作用和责任的了解和接受。不过，过去三年的一些事态发展改变了理解和接受人道主义援助的方式。令人日益关切的是，这些事态发展将减小当地政府和人民对人道主义行为者的接受，因而影响他们参与处理严重危机和作出有原则的回应的能力。

42. 最主要的变化是参与人道主义行动的组织数目和类型大增。例如，近年来商业组织和军队参与救济活动的情况激增，特别是在阿富汗和伊拉克。传统上，人道主义组织在冲突地区与军队并肩努力，他们各自的作用和身份截然不同。不过，有些国家在其军队的任务规定中日益纳入人道主义活动。例如，在阿富汗，美国领导的联盟和国际安全援助部队都设立了称为省级重建队的军民单位，负责开展安全和重建活动。这种办法令人感到关切，因为省级重建队模糊了军事活动和人道主义活动之间的区别，在一些地区损害了人道主义援助中立的理念，因为有武装的省级重建队参与提供救济。省级重建队和较广大的人道主义和发展界缺乏协调也令人感到关切，因为最需要援助的地方并没有获得提供人道主义援助。此外，省级重建队办法如果应用到其他冲突地区，会涉及更广泛的问题。

43. 第二，拟订处理国际安全问题的新办法对人道主义界和当地人民之间的彼此的观感产生影响。近年来，联合国在一些国家采用多方位办法开展维持和平行动，把联合国系统的维持和平、政治、人道主义和发展领域结合起来。目前，共有 24 个处于复杂紧急情况的国家，已经或正在其中 10 个国家设立“综合特派团”。此外，在某些地区，维持和平行动可能不由联合国直接指挥，但可能与联合国和平特派团并存。这些事态发展促进增加双边援助，支持军队或外国直接参与人道主义活动。虽然这些安排可能为更协调、更有效地采取行动创造了机会，但也增强了对人道主义组织及其工作的误解。至关重要的是，如系同属联合国，则每个部门以适当形式进行不同的活动。

44. 第三，人道主义援助的规模扩大，人道主义机构开展活动的方式及其行为影响当地对它们的观感和接受。例如，最近趋势表明，人道主义活动的规模扩大，价值增加，对地方经济也产生相称的影响。在某些情况下，如在索马里和利比里亚等国，人道主义机构是提供职业的主要来源之一，也是资源匮乏环境中主要的经济机会来源。因此，撤出人道主义活动对地方就业水平可产生不利影响，可能导致不安全风险增加，特别是对留下来的组织而言。在这种情况下，应发展有效协商机制，处理可能出现的而且以激烈形式表现的不满情绪。

45. 为处理这些问题，人道主义界必须更好地向当地人民宣传其目标和宗旨，同时处理军队参与人道主义活动情况增加及其与军队之间关系的性质问题，特别是随着从危机向建设和平过渡，这种关系的性质不断变化。这需要商定并交流军事和人道主义行为者的各自作用和责任及它们之间互动的基础。虽然可从现有准则找到这种基础，诸如“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”，但为更好地评估军队参与救济活动的作用及其对人道主义工作理念的影响必须作深入的探讨。

46. 此外，人道主义界必须处理人道主义工作人员使民众参与并与民众互动的方式。工作人员行为失当可成为危险的主要来源，而许多安全事件都与不遵守已接受的当地商定的安全措施有关。人道主义组织还应认识到工作人员行为举止必须

对工作地点的当地规范和惯例敏感，并应直接处理这些问题。只要当地有重大的国际人道主义活动，人道主义组织就应考虑拟订行为举止协同标准。

47. 最后，必须改进人道主义机构之间的合作，讨论影响其安全和安保的各种理念，特别是更易变的动态威胁日益要求继续拟订更强有力的安保政策和程序。通过交流分析和联合办法处理安保问题促进人道主义组织之间更多的合作可提高它们在高危国家维持人道主义活动的能力。

C. 防备和救援自然灾害的能力建设

1. 从国际救灾至国家救灾

48. 在灾害发生的第一时间内采取行动是拯救生命的关键所系；救灾的效用和拯救的人数取决于当地救灾的速度和效用，特别是就地震而言。尽管在许多情况下，受灾国家获得国际搜索救援小组的援助，这些小组往往在灾害发生的 24 小时内抵达，但一项训练有素、配备齐全的地方和国家救援能力仍是进行迅速评估和协调初步救援的最有效手段。当地救援者也许可克服数种阻挡迅速救援的障碍，这些障碍可能导致宝贵时间的流失，克服的方法是，例如，预先设立一个协调结构和减少对外来援助的依赖。需要进一步注意将搜救工作下放，确保易受灾国家和地区可迅速救援在其附近突发的灾难。

49. 对巴姆地震的救援阐明了国家具有一项充分救援能力所占有的优势。在伊朗，国家当局和伊朗红新月会迅速有效地救援了震灾。红新月会立即调动 8 500 名救济工作人员进行大规模救援行动。在搜救阶段过去之后，红新月会在提供临时住房和分发救济物品方面发挥了重要作用。

50. 在摩洛哥，政府当局首先抵达现场，并且在紧急救援震灾方面发挥了主导作用，该国政府同时也欢迎国际援助。这些援助以迅速区域回应形式提供，有来自阿尔及利亚的和联合国救灾评估协调小组(救灾协调小组)的救援，也有来自欧洲、日本和美利坚合众国的国际小组救援。

51. 对巴姆地震和摩洛哥境内地震两者的救援展示出投资于地方能力不仅导致迅速行动和稳固的后勤网络，而且在十几个援助小组匆忙抵达当地时，也有助于促进政府在国际和区域救援协调方面发挥较大的作用。伊朗政府迅速决定要求国际援助，连同简化入境和海关手续，导致迅速和慷慨的支助。

52. 联合国系统为协助和支助国家回应能力，正在努力加强和发展各种救灾手段。联合国继续加强其现有的手段，包括现场作业协调中心、救灾协调和国际搜索救援咨询小组网络及在意大利布林迪西的联合国人道主义应急站，以及支助和精简共同事务，如联合国人道主义空运、联合国联合后勤中心、人道主义新闻中心和联合新闻网等。此外，联合国正在制定一项因特网作业警戒系统，用于地震和突发紧急情况。称作“虚拟实地作业协调中心”(虚拟协调中心)的这个系统由

诸如美国地质调查和瑞土地质系统等先进地震监测系统作出投入。使用虚拟协调中心对于将国际城区搜救小组部署至诸如地震等坍塌结构的紧急情况特别重要。目前正在进行讨论如何将这一模式应用于诸如旋风和飓风等其他类型的灾害，以及最终制定一项全球灾害警戒系统。

53. 此外，预期国家回应能力可从红十字会国际联合会关于国际救灾法的工作获益。这项倡议将有助于调和在国际和国家救灾作业期间帮助制定实际适用法律、规则和原则的模式、手段和指导方针的各种框架。另外，这项倡议应能加强协调和加速对自然灾害的迅速回应。

54. 巴姆地震之后重建工程缓慢，一些复原努力的国际支持者也可能撤离过早，这一后果说明了自然灾害复原阶段不象那些帮助脱离冲突的国家的工作一样，而更有可能从政府当局的支助获益；政府当局往往能够率先进行复原和重建活动。由联合国系统领导的国际社会必须支助从立即救援自然灾害阶段向长期转型阶段的过渡，并且制定方案和项目，降低易受灾性和增强国家结构，从而得以进行重要的重建活动，特别是在最易受灾区域内进行。

55. 最后，对诸如旱灾等缓慢发生的灾害采取的行动不能局限于通过提供紧急援助来处理灾害症状。非洲之角境内赤贫程度日增的情形强调了必须随着提供人道主义援助，处理粮食不安全结构上的根本成因。埃塞俄比亚境内长期旱灾逐渐形成的人道主义灾难于 2003 年通过国际社会和政府的共同努力得以避免。自此以后，易受灾者人数几乎减半。不过，估计仍有 720 万人民需要长期粮食救济。现已在埃塞俄比亚境内设立了一个关于粮食安全的联盟，以便在政府与捐助界之间组成伙伴关系，界定对长期旱灾和粮食不安全问题的中期解决办法。政府承诺通过多年安全网方案，改善对 500 万长期处于粮食不安全情况人民提供粮食安全。

2. 促进救灾管理和减少风险能力

56. 就象对复杂的紧急情况一样，现已承认应将自然灾害的人道主义后果与诸如贫穷、土地恶化和艾滋病毒/艾滋病等其他风险因素相联系。必须通过较综合性的救灾管理机制，针对性地减少越来越易受自然危害的情形，这些机制包括全面绘制灾难危害和易受灾情况、加强国家和区域预警系统、以及社区积极参与减少风险工作。

57. 有效的救灾管理需要将减少风险纳入发展规划的所有部分。因此，易受灾国家和地区需要全球多加了解发展与灾害风险之间的关系。这一信息现在可通过全球灾害风险指数取得，该指数测量各国对三种主要自然灾害(地震、热带旋风和水灾)的相对易受灾性，并且确定使风险增加的发展因素。现在，面对的主要挑战是将分析诠释为具体措施，其目的是减少尤其是在城区易受灾的情形；在城区，迅速成长、人口密度高、缺乏强制执行的建筑物条例和使用不当建材等因素合在一起，使得许多城市特别易遭受来自地震等自然危害所造成的越来越大风险和

重大损失。因此，越来越需要城市行政当局在城区治理办法中一贯地考虑到如何减少风险，本着减少风险的态度，管制新建筑和城区中心的扩展。此外，国际社会也应支助城区的减少风险政策和方案。

58. 良好的政策选择也取决于善政；为确保发展政策取代办法有助于处理和减少灾害风险，善政日益被视为必要的。认识到善政对减少各等级灾害风险的作用，2003 年推出了诸如减少灾害和地方一级风险管理体制和立法系统等主要全球倡议。这些倡议的一个主要部分将是确定最佳做法和总结经验。

59. 促进和计划能力建设倡议的努力也会受制于信息的质量和数量。2003 年期间，联合国支助关于系统化开列亚洲小、中和大规模灾难发生地点清单的拟订工作，以便系统化追踪那些未列为头条国际新闻的中小规模灾难事故。

60. 这类努力强调了人道主义和发展组织应更有效地合作，以确定和应用在发展当地能力方面总结的经验——就立即回应和制定体制和立法机制以便较系统地减少风险两者而言。通过这些进程总结的经验必须更广泛地予以分享，以确保会员国一贯地能够利用最有效的减少风险政策和办法。

61. 为了努力使减少灾难和减少灾难风险更明确地纳入发展和人道主义优先事项中，将于 2005 年 1 月在日本神户安排一次世界减灾会议。预期这次会议将制定新的具体机制，以协助各国和国际社会执行在减少风险和救灾管理方面的必要改进。

62. 尽管联合国系统日益设法建设在国家、区域和全球各级上的能力，方案编制尚未如所需要的深入和范围广泛。这些颇反映出捐助者对减灾和复原能力建设提供的资金较少，如果将此一数额与对冲突和冲突后活动提供的资金相比，尤其微不足道。减灾工作是拯救生命和维护发展和财务投资的主要手段，否则生命和投资将有丧失之虞。

四. 关于应急的共同财务工具的最新情况

A. 中央应急循环基金

63. 最近的关于利用中央应急循环基金的详细资料载于秘书长 2000 年 11 月 28 日的一个说明(A/55/649)中。随后，大会通过了 2001 年 12 月 14 日第 56/107 号决议，其中大会赞成秘书长的提议，即扩大利用该基金，包括就自然灾害提供人道主义援助、就旷日弥久的紧急情况产生的新需要提供人道主义援助和作出紧急工作人员的安全安排。

64. 截至 2004 年 5 月为止，自中央应急循环基金于 1992 年 5 月成立以来，总共从该基金付款 2.979 亿美元。在这笔数额中，仅是 2000-2003 年就付款约 1.40 亿美元，原因是给联合国各机构的大笔预付款。2000 年，付给 30 笔预付款，一共 3 870 万美元。2001 年，付给 35 笔预付款，总数逾 3 500 万美元。2002 年，紧接着大会第 56/107 号决议通过后，付给 37 笔预付款，款额约 5 810 万美元，

这是中央应急循环基金曾付出的最高数额。在这笔数额中，为数约 2 550 万美元是提供给联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食计划署)，用于处理南部非洲旱灾的结果，另外还提供给联合国粮食及农业组织(粮农组织)，以处理厄利特里亚境内与旱灾有关的紧急需求。在余下的数额中，多数用于支助阿富汗、布隆迪、刚果民主共和国、索马里和苏丹境内旷日弥久的紧急情况产生的新需要，以及支助为协助伊拉克的机构紧急情况防备和救援工作。2002 年广泛利用该基金，导致资金数额减少到岌岌可危的地步。不过，2003 年从该基金的付款剧降，仅预付了 720 万美元，而在这笔数额中，按照大会第 56/107 号决议，部分用于支助联合国工作人员的安全和保障安排。

65. 多年来，联合国各机构利用中央紧急循环基金的情形一直不均衡。付款数的波动部分地反映出全球人道主义环境不断改变的特点。不过，在某几年，从该基金预支较高数额，这突出了该基金作为在严重紧急情况下主要应变资源机制的重要性。人道协调厅将继续按照大会第 56/107 号决议，监测在利用该基金方面的发展情况，并将继续告知会员国其利用情形。

B. 向受自然灾害国家提供紧急现金赠款

66. 联合国在自然灾害发生后，立刻可向受灾国家提供最高 5 万美元的紧急现金赠款。这些赠款特别有效，因为可迅速地用于当地购买和运送拯救生命的救济物品。现金赠款是一项至关重要的机制，可在国际捐助界作出救援之前提供临时资金。

67. 5 万美元的上限是由大会 1983 年 12 月 20 日第 38/202 号决议授权的。这笔数额目前从联合国经常预算资金总额 150 万美元中支付。不过，自然灾害救援经验——最近的那些经验来自巴姆地震——显示出目前的上限是不够的。这笔数额是自 1983 年以来核准的，一直未作调整以反映年代之不同，因此在没有立即救援取代办法的情形下，通常远远低于欲产生效应所需的数额。从今日的角度来看，给予每一受灾国家 10 万美元的数额，是较有用的上限。

五. 意见和建议

68. 在目前人道主义挑战开始演变为建设和平挑战时，联合国的发展、人道主义、维持和平和政治行为者间大力协调和有效规划更为重要。所有各方必须努力确保，从冲突向可持续发展顺利过渡。不过，在一些紧急情况中，如果人道主义工作人员无法接近易受灾人民或在危急情况中在当地进行有效活动，人道主义援助的效用及其对巩固和平的贡献将继续受到限制。交战方必须认识到联合国人道主义行动的中立和公正性质。国际人道主义社区也应加强认识和了解地方动态，并努力向受援社区重新保证有关指导人道主义行动的原则。

69. 去年自然灾害的悲惨后果又是非常瞩目。应付今后自然灾害挑战的办法十分清楚。必须确保在发展规划之中更明确地纳入减少灾害风险。会员国和联合国必

须加紧努力指认较实际的运送资源渠道，以支助国家和区域救灾管理能力。订于2005年1月在日本举行的世界减灾会议意图达到的一项成果是提出实际建议，协助国家和国际社会执行救灾管理所有部分的必要改善。

70. 在等待这些建议的同时，值得审议以下各点：

人道主义资助

(a) 联合国应在会员国的支助下，努力改善需求的共同评估，并较有效地列出优先事项，包括及时测试和审查联合呼吁程序需求评估框架和总库。

(b) 邀请捐助者继续努力提供更多未指定用途、可预期的救灾援助资金，包括在过渡期间的援助，并探讨如何资助跨所有部门的一切重要需求。

过渡

(c) 捐助者应考虑如何将“良好捐助精神”适用于更好地处理正在从救灾向发展过渡的国家的需求。

(d) 鼓励会员国支持和资助制定和执行新的综合方案编制工具，如四种复原办法等，以协助从救灾向发展的过渡。

性别

(e) 人道主义组织应加紧努力将性别观点纳入人道主义活动的规划、方案编制和执行之中。

紧急情况中的艾滋病毒/艾滋病

(f) 会员国应支助将防治艾滋病毒/艾滋病纳入人道主义行动的规划、方案编制和执行之中，有关措施包括确保人道主义、发展与艾滋病毒/艾滋病机制之间相联系，以及使用机构间常委会关于紧急情况下艾滋病毒/艾滋病防治措施准则。

防止性剥削和性虐待

(g) 会员国应考虑如何确保联合国系统内加紧努力处理武装冲突中性剥削和性虐待问题，采取具体行动，促进在联合国监督下组织服役的军警人员遵守类似的行为标准。

国内流离失所者

(h) 应鼓励会员国和联合国各机构积极协助执行协作办法，以促进对国内流离失所者的需求和权利作出更好的、较有效的回应。

(i) 受灾会员国应考虑采用《国内流离失所问题指导原则》，加强它们的法律框架，以保护国内流离失所者。

在当地的人道主义活动

(j) 联合国应着重指出必须确保工作人员对其所派往的国家和地方习俗和传统具有敏感性。

(k) 联合国各机构应促进和加强协作行动，寻求处理人道主义工作人员的安全风险问题。

(l) 应请联合国人道主义组织进行深入检查从军事存在角度来看协作概念可能对人道主义作业产生的效应。

(m) 联合国应与各国和人道主义行为者进行对话，讨论人道主义者、政治和维持和平行为者间在因应危机时各自的作用和相辅相成。

(n) 联合国应进一步制定民警指导方针，以反映变化中的作业环境和促进民间与军事行为者之间就其个别作用和责任的深入对话。

自然灾害

(o) 会员国应提供必要的资源，协助受灾区内地方当局和人道主义机构迅速救援。

(p) 会员国应将更多资源送至易受灾地区，用于能力建设活动，特别是处理自然灾害对城区环境构成的巨大、不合比例风险问题。

(q) 会员国应通过确保易受灾国家订有适当建筑物条例、加强现有的结构和加强救灾管理做法，再次强调减少自然灾害努力的重要性。

(r) 请会员国核可关于在经常预算现有资源范围内，在任何一次灾害情况中，给予每一国的现金赠款上限提高至 10 万美元的建议。

(s) 会员国应支助订于 2005 年 1 月 18 日至 22 日在日本神户举行的世界减灾会议的进行中的筹备工作，并确保利用机会，重申和加强减灾政策。

注

¹ www.idpproject.org。

² www.humanitarianinfo.org

³ ST/SGB/2003/13。

⁴ 安全理事会 2003 年 12 月通过 (S/PRST/2003/27，附件)。

⁵ E/CN.4/1998/53/Add.2，附件。