



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
23 June 2005
Chinese
Original: English

大会

第六十届会议

暂定项目表* 项目 74(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

2005 年实质性会议

2005 年 6 月 29 日至 7 月 27 日，纽约

临时议程** 项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

从救济过渡到发展

秘书长的报告⁺

摘要

本报告是根据大会第 59/141 号决议和经济及社会理事会第 2004/50 号决议的要求提出的。其中大会和理事会要求秘书长报告从救济过渡到发展的问题，目的是使国际社会更好地应付过渡情况，支持受影响国家所作的努力。为此目的，报告引用了那些经历灾后复原和从冲突过渡到和平的国家的个案研究，以讨论国家自己掌握、协调和筹资方面的具体挑战。

* A/60/50 和 Corr. 1。

** E/2005/100。

⁺ 由于技术原因本报告逾期完成。



一. 引言

1. 本报告是根据大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议提出的。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 2004 年 12 月 15 日第 59/141 号决议和经济及社会理事会第 2004/50 号决议所载的要求提出的。

二. 内容

2. 灾害和紧急事故发生后,往往需要在应急至发展阶段的这段期间内满足人道主义方面的需要,以及从善后和重建中充分获得长期的好处。过去认为这种过渡主要是一个按次序从救济转向发展的过程,现在认为决定过渡过程的因素有许多不同的方面,这些方面须予同时注意处理。

3. 每个过渡过程都是独一无二的,因此应予灵活作出反应,这些反应应适应国家的具体情况和环境。然而,各种过渡过程都有一个共同的特点:无论是对灾害,经济改革或冲突作出反应,国家自己掌握这一过程是使复原和发展努力取得成功和持续进行以及实现和平的关键。

4. 在灾后过渡阶段,复原所涉范围往往甚广,因为灾害会同时影响几个国家。灾后过渡阶段也在危机发生后不久就出现,通常是在灾害的最初几个星期内开始的,因此危机后进行规划的时间并不多。灾后过渡通常也在一个运作正常的国家中发生,因此往往突出了国家与国际行为者和机构之间的较为直接的关系。灾害往往会摧毁重要的基础设施、削弱政府能力和来之不易的发展成果,所以在灾后阶段需要持续地支持立即恢复生计和基本社会服务的努力,以及支持准备措施和减少今后易受灾害的风险。必须与受影响的政府和社区制定灾害复原方案,并注意它们现有的社会经济状况。

5. 旱灾后的恢复工作提出了一系列独特的挑战。像大多数灾害一样,旱农的影响取决于自然事件与社会经济政策之间的相互作用。与大多数灾害不同的是,旱灾来的比较慢,或有周期性,或持续时间长。它会造成资源稀缺,引起争夺,若不加以制止,现有的紧张关系就会升高,从而导致政治动荡和暴力。因此联合国应付旱灾的方式是在解决人道主义问题的同时与政府开展合作,以查明和处理那些可能会加深旱灾的冲击和使粮食安全结构更为薄弱的社会及环境因素。

6. 冲突后的过渡情况是复杂的,其特点是政治、安全、人权、人道主义和发展的要素密切地相互作用。与冲突有关的紧急情况很少是善始善终的。不安全情况可能在不同的程度上持续下去,政府结构的能力或许会被削弱,冲突根源可能无法通过政治谈判来充分解决,这往往导致冲突重演。冲突后的过渡阶段尤其会牵涉一系列复杂的政治、维和、人权、人道主义和发展活动,这些活动都以巩固和平、支持恢复国家和政府的机构,以及加强人的安全为目标。这些活动或许要在

各种不同的程度上同时进行，而且会不断遇到各种挫折和机会。就如灾后过渡一样，所有这些努力都有一个理想的目标，或复原后的最终状况实现一个“远景”，但这个目标和远景必须由受影响的政府、民间社会和社区制定，或与它们共同制定。

7. 本报告将进一步阐述灾后、旱灾后和冲突后的重要挑战。对每项挑战都提供了个案研究，着重说明吸取的经验和最佳的做法。在关于灾后和冲突后的章节中还讨论了联合国系统和其他机构为加强响应而应当采取或已经采取的措施。最后本报告论及未来行动所牵涉的一系列问题。

三. 灾后复原

A. 由国家和当地自己掌握并参与

8. 国家必须自己掌握并参与复原方案的设计和执​​行，这不仅对发挥复原努力的理想作用和维持这种作用至关重要，而且对加强当地的能力也很重要。地方灾害管理专家和技术人员的参与将有助于确保在编制复原方案时会考虑到受影响居民的需求和能力。争取国家决策者的参与也很重要，有助于在复原优先次序、作用、责任和资源方面达成共识。为确保国家行为者能够自己掌握，必须给予外部支持，通过技术和知识转让及公共教育来增强当地行为者及机构的能力。这种方式还应包括协助查明各种危险和风险，以及制定和(或)修改减少风险的措施。在备灾、反应能力和减轻灾难、包括宣传和提高认识运动、建立预警能力和训练活动这方面，必须在当地社区、国家和区域各级进行国际投资。

9. 当灾害削弱了地方政府的能力时，必须提供目标明确的支助，以协助当局协调应付灾害的工作。2004年加勒比飓风季节期间，格林纳达的财产和人命遭受了重大的损失。之后，联合国支持该国政府拟订了一项国家重建计划，其中包括建造抗飓风住房的准则，加强政府的公共信息和通信能力，包括减轻灾难风险。在联合国的支持下，政府还于2004年12月建立重建和发展署，它采用专家的专门知识，与政府部门、发展伙伴及其他利害有关者开展有效的协作，以及以透明方式管理地方和国际资源，设法协助格林纳达进行社会、经济 and 实际复原。与重建和发展署建立的这种极为密切的关系必须继续下去。虽然开始会遇到许多挑战，但像重建和发展署这样有实力的技术实体应可推动目标明确的重建方案和优先项目，其中必须包括执行已经制定和付诸讨论的协调和报告机制。

10. 与有效顺利过渡同样重要的是支援地方和社区。2003年伊朗伊斯兰共和国巴姆发生地震后，地方社区参加了复原工作，地方的参与对过渡阶段的顺利发展以及对建立和加强地方能力的机制来说至关重要。地震发生后，政府和伊朗红新月会带头开展应急工作，在减少和管理灾害风险的各个方面它们都具备充实的技术能力。当时国家一级的安排甚为妥善，但没有与地方和中间一级配合起来。在恢复阶段，联合国及其伙伴推行了参与性方式，并将规划和方案的编制加以分散，

其中包括与受影响的社区直接磋商，并支持政府采用及执行以社区为中心的方式。这包括支持地方当局按照当地的准则和做法促进、监督和指导规划建设过程。

11. 2004年12月印度洋区域发生地震/海啸后，初期的复原工作也是基于应急的需要。复原工作的重心是向政府行为者和机构提供技术和财政支助。在联合国机构、国际红十字会/红新月运动及民间社会的支助下，正在加强分散处理的能力，这种能力促进了处理复原工作的参与性方式。国家政府正在自己掌握并参加所有复原过程，希望这样能解决敏感的问题，如少数族裔及移徙者的土地权和特易受害的问题。

12. 就复原活动与当地居民进行有效的沟通是减轻灾后社区的混乱和痛苦并更好地争取他们加入复原过程的另一个方法。巴姆救济工作之后，巴姆重建承诺产生了一个势头，这个势头很快地演化成各种各样的建议和计划，使当地产生更高的期望，并导致一种混乱和不安的感觉。显然需要一项战略来满足和响应社区的期望，以及使受影响的居民知道他们的权利，并着重说明重建过程的潜在好处和限制。联合国发起了一个植根于社区的信息管理方案，目前该方案每两周发表一份简讯，并动员志愿者散发有关重建战略、计划、人民应享权利和需求的信息。目前正在斯里兰卡编制一份类似的简讯。植根于社区的信息管理方案对处理区域间的差异也很重要，可以确保所有区域都会从重建工作中获得好处，确保它们的处境会比从前更好。社区动员和自助构成了以需求驱动的地方复原方案的基石和重要的创立原则，并加强了社区有效发挥其作用的能力。

B. 协调

13. 灾后协调的主要责任落在国家当局头上。但经验表明，由于许多行为者的响应快而多，所以国家往往力不胜任。外部行为者可以促进政府的协调作用，即确认它们对协调统筹的支持程度会对政府的效能产生直接影响，特别对制度较不完善和能力需要增强的国家产生直接影响。

14. 灾后复原工作在协调方面会遇到挑战，这种挑战往往是复杂的。协调行动需要密集的劳力，无论在传统部门——如住所和营地管理，或在信息管理、资源调集和财政追踪部门，情况都是这样。地方、国家、区域和国际反应小组之间的协调至关重要，因为如果外地协调结构脆弱，从一开始就没有明确界定它们的作用和责任，那么许多响应行为者的工作难免会有重叠，这种情况不但不会加强总的复原工作，反而会使工作更趋复杂。最后，由于灾后过渡工作在国家内部和国家之间进度甚快，步伐有时不齐，所以协调和规划机制必须设立起来，在较短的时间内开始运作，以及适应国家具体情况。

15. 联合国系统在救灾和人道主义援助方面的协调能力是相当健全的，但灾后复原活动的协调机制必须进一步加强，必须确保有更大的能力进行复原活动，这方面已经取得了进展。在印度洋海啸发生后的24小时内就部署了复原顾问来支援

驻地协调员。此外联合国发展集团也派出了一名代表陪同人道主义响应特别协调员，以加强救济与发展之间的联系。复原小组也在两个星期内抵达受影响的国家，全力开展工作。但在协调方面目前仍有差异。海啸响应工作强调了一点，即必须评价早期复原需求，以及设立部署技术专家的可靠机制，以支助复原规划，并更好地协调危机后的募款工作。总部和外地一级的应急工作已有一套明确的领导问责制，但类似的灾害复原系统仍须加强。

16. 普遍认为，着重实物重建和恢复基本服务的灾害复原方案都不足以满足全部的复原需要。灾后复原工作必须帮助改善受影响居民的生活条件，办法是恢复生产、贸易和服务，以及为创收和就业创造条件。从巴姆的复原努力吸收了经验，这些经验表明，如果复原努力在规划和协调方面存在缺陷，关键的复兴工作就会被忽略。惨剧发生已逾一年，但重建过程仍然迟缓，该市大多数居民仍须住在帐篷和临时收容所里，许多人没有基本医疗服务。

17. 受印度洋海啸影响的那些国家显然也在协调方面遇到挑战。虽然联合国在危机发生后的两周内派遣了专家复原小组收集关于灾害损失和复原需求的资料，并开始帮助国家当局进行复原规划，但从那时起复原进度一直是比较缓慢。部分原因是复原规划存在缺陷，使关键的国家实体和一些联合国国家小组力不胜任。此外，关键部门，如在固定住房、供水和卫生设备以及在收复和更换船只和重建商用场所以刺激当地经济这方面，复原援助工作延迟进行。有些国家已拟订了国家重建计划，在这些国家本来可以更好地协调以及政府行为者、联合国机构与国际金融机构之间的国家与国际优先复原项目。在灾害应急阶段，联合国的领导问责制度和报告制度虽然是明确的，但在复原阶段，这些结构并不完善。

18. 复原工作高级协调顾问已被部署到三个受影响的国家，以支援驻地协调员的任务。这三个国家是斯里兰卡、印度尼西亚和马尔代夫。在每个国家，驻地协调员都确认有必要向联合国国家小组提供高级人员支助，以制定和协调一项联合国战略计划，该项计划将响应国家复原计划中的各项急务，并同时支助这些国家设立筹资机制。复原工作高级协调顾问已起了这个作用。

C. 筹资

19. 必须尽早对灾后复原和重建工作提供充分和持续的支持。如果没有一个适当和可靠的灾后复原筹资基础，部门和协调方面的缺陷就会扩大，复原规划就会受到妨碍。但过去的经验表明，在立即救灾阶段，往往较易筹集人道主义援助资金，而且筹款数量会很多，但初步反应一结束，媒体和公众的注意力消减，援助水平也就立即下降。1998年‘米奇’飓风和2003年12月巴姆地震发生后情况就是这样，交付的款项只占认捐额的很小的百分数。这种情况表明，如果目前的做法继续下去，受影响国家和联合国可能只有很少的机会来筹募灾款和复原资金。因此筹募灾款的机制必须包括复原努力，并应给予足够的灵活性和基金，以便国家当

局和外部行为者确定在为人道主义和优先复原项目拨款时如何最好地利用现有资源。

20. 印度洋海啸发生后曾经利用紧急呼吁机制，由于这个机制具有灵活性，所以能够为关键领域(如住房、生计、微型基础设施、渔业和环境)的早日复原筹募资金，使复原计划和方案得以立即执行，这样才能及时采取救济和紧急干预措施，帮助当地居民重新站住脚。在印度尼西亚，“以劳力换现金”的搬石工作减轻了居民的心理压力，并将现金注入当地经济中。联合国系统、世界银行和亚洲开发银行合力对灾后复原需求进行了一次全面的评价，并支持印度、印度尼西亚、斯里兰卡和马尔代夫政府探讨如何处理这方面的需求。

21. 经验表明，紧急呼吁机制不是为复原目的调集资源的唯一理想手段。印度自己具备响应能力，因此不参加紧急呼吁。印度的报告说，为复原目的筹款极为困难，需要其他机制弥补这方面的缺陷。

D. 对备灾和降低风险的投资

22. 既不对备灾和降低风险，也不对可持续发展努力中不可缺少的灾后恢复和善后工作进行投资，会使已经脆弱的国家面临更大的风险。将灾害风险管理作为优先事项纳入国家发展计划和预算以及有关开展具体备灾活动的政府和国家承诺，能够有效地减轻即使是大型灾害的影响。重视有关降低和预防风险的战略，还能够从长期上加强抵抗灾害的能力。此外，在恢复阶段着重于降低风险，会使国家和社区不仅能恢复受损的基础设施，还能解决发展不足的问题，并将生活条件提高到高于灾前的水平。

23. 例如，在 2004 年下半年异常猛烈的飓风季节，加勒比岛屿国家所遭受的人类和经济损失，在海地和格林纳达的受影响的最脆弱人群中最为严重。这两个国家对飓风季节的规模和强度都没有准备。在海地，因为对生态有害的土地使用造成极端的环境退化，所以进一步加重了飓风引起的洪水造成的影响。相比之下，牙买加、多米尼加共和国和古巴所遭受的损失幅度就小得多。

24. 影响程度如此不同，与有关开展具体备灾和降低风险活动的政府承诺有直接关系。超过 15 年以前，牙买加的备灾和应急管理署开展了一项方案，向社区传授有关搜索和救援、急救、应急规划、避难所管理和早期预警的技能。政府、牙买加红十字会和地方民间社会组成并支助了社区小组。在 2004 年飓风季节，获得这些技能的社区能够系统地对突发事件做出更好的反应，并且能够更好地帮助自己和应急机构开展撤离、避难所管理以及救灾和恢复供应品的发放工作。在飓风“伊万”之后，牙买加总理呼吁加勒比区域设立基金，各国可以利用基金进行飓风灾后恢复和重建工作，并且呼吁加勒比国家制定关于减少自然灾害风险的政策，并将此政策纳入各自国家的规划和发展努力。牙买加目前正起草国家减灾政策（2005 年）。

25. 为推动加勒比整个地区的备灾工作，联合国于 2005 年在巴拿马设立了区域机构间常设委员会救济、救灾和应急任务组。除了协调区域应灾和备灾工作，任务组还提供平台，进行有关确定拉丁美洲和加勒比区域优先行动的信息交流和建立共识。迫切需要在区域一级上探讨并执行综合计划，落实备灾措施，包括加强政府能力以及与地方社区共同改变加重飓风影响的土地使用方法。按照这些方向，在联合国灾害管理训练方案的框架下，2005 年 6 月在牙买加为东加勒比国家举行了一个教训总结会，总结了 2004 年飓风季节的教训。此外，红十字会与红新月会国际联合会与各国的这些协会在过去数年中每年都主办由易发生飓风的国家、联合国、捐助机构和非政府组织参加的飓风季节前期筹划与备灾讲习班。此类会议的最近一次于 6 月在巴拿马举行，会议结果形成了巴拿马政府、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和红十字会与红新月会国际联合会之间签署的关于在红十字会/红新月会巴拿马基地预先储存救济品的谅解备忘录。

26. 在印度洋区域，开展海啸灾后恢复努力的国际组织和国内组织都力求在必须快速恢复和解决风险和弱点的结构性根源之间取得平衡。此类努力包括在印度尼西亚进行公众协商，分析并在新的避难所战略和环境保护中借鉴有关以往灾害的经验。虽然普遍认为，对于如此规模和影响的事件，几乎不可能做好充分准备，但是海啸灾难还是促使人们下决心设立一个有关海啸及其他可预测灾害的跨区域预警系统。同样，由联合国和印度政府所支持的长期备灾战略（在 Gujarat 和 Orissa 上次自然灾害之后）在海啸开始的时候证明很有必要，而且表现出国家和地方两级上的备灾工作在救生方面发挥了作用。自发生海啸以来，印度和国际社会决心在如下方向上加强并扩大灾难风险管理方案：在所有恢复和重建努力中纳入灾难风险管理；开展多灾害风险综合评估；逐部门制定明确的降低风险准则；以及所有各级加强应急能力。

27. 尽管有充分证据表明降低风险的能力关系到可持续发展的机会，但是，旨在减少易受伤害性和降低风险的能力建设与投资仍然面临顺利筹资的挑战。捐助界在此方面投入的资金远远低于对人道主义反应和冲突局势的投入水平。需要大力推动减灾努力，因为这是在拯救生命、减少损失方面实实在在的投资，而且对实现千年发展目标和总体上的可持续发展具有根本影响。

四. 干旱

28. 仍在南部非洲肆虐的人道主义危机对传统的反应和援助手段提出了挑战。虽然最初在人道主义版图上这场危机只是由干旱引起的一场危机，但是进一步的分析表明，危机的起因和驱动因素更为复杂，也是根深蒂固的，而且除了气候变化和降雨不足之外，还涉及其他一些因素。认识到这一点，就证明必须重新思考对策并拿出创新性和创造性手段，满足整个区域的最脆弱人群的需求。简单地说，我们认识到，虽然在南部非洲发生了严重的人道主义危机，但是传统对策并不能解决问题。

29. 自 2004 年初以来，联合国的工作一直以“三重威胁”方针为指导，即要同时解决缺乏粮食安全、艾滋病毒/艾滋病和治理能力薄弱三项问题。这一方针有利于打破应急救济和发展援助的界限，并有助于形成一个具体的环境，使联合国各机构在其中能够相互协作，利用共同甚至联合的方案拟订倡议来处理所确定的优先事项。

30. 这个三重威胁方针是在秘书长南部非洲境内人道主义需要问题特使的领导下制定并且在高级别方案委员会所作的一份文件中提出的。此方针认为，南部非洲需要同时开展人道主义行动和发展行动，来解决这三项优先问题。因此，联合国及其合作伙伴要求捐助者既支持立即行动，解决当前需求，也支持立即行动，解决长期需求。由于在该区域内，主要因艾滋病毒/艾滋病的影响造成数年来预期寿命等人的能力及经济指标均已倒退，因此，联合国认识到“恢复”的传统概念无多大意义。该区域仍将遭受洪水、干旱和龙卷风等自然灾害的冲击。但是，鉴于整个区域的贫穷状况和脆弱程度，援助正致力于抑制脆弱状况的恶化。

31. 可以从 1992/93 年因干旱引起的粮食安全危机的应急和后续工作中学到一个重要教训，以此来理解在南部非洲所采取的方针。在应急工作基本成功之后，人道主义界人士曾断言再也不会让这样的事情发生，它们认为有效的发展援助能够确保区域粮食安全。但是十年后再次发生了一场大规模的区域危机，而且这次产生的问题与成因更为复杂，其中许多都是前几年传统的发展应急工作所忽视的。

32. 该区域同时需要救济、恢复和发展支助，这样才会使处于发展阶梯不同位置的住户和社区既能满足目前的需求，也能参与具有长期目标的适当活动。长期战略越来越需要安全网和社会保障方案，同时应考虑在救济期间开展恰当的重建和经济发展活动。面对反复震荡，普遍贫穷以及艾滋病毒/艾滋病无处不在的影响，救济——发展的连续性已荡然无存。

33. 由特使主管的联合国区域机构间协调和支助办事处制定并由联合国新的区域主任小组支持的南部非洲机构间区域人道主义战略框架，包含联合国和非政府组织界人士都接受的有关“恢复”的新观念。以该框架为基础，人道主义和发展方面的行为者能够在短期和长期应急工作中，采取联合行动，既满足当前的需求，同时还致力于防止未来的冲击和风险，减轻脆弱状况，建设生计承受力，并促进经济和社会发展。

筹资

34. 南部非洲危机的多面性在筹资方面形成了挑战。由于这场危机被描绘成单纯由干旱引起的危机，因此采用了传统的应急资金手段，即联合呼吁。虽然区域和国家的具体要求都是多部门的，但是超过 80% 的要求都是对粮食援助活动的要求。对三重威胁的分析越来越表明，必须采取更全面的对策，而且必须找到更具创造性的解决办法，使最脆弱的人群能够获得粮食以及必要的社会服务。由于要

求捐助者既支持立即行动以解决当前的需求，也支持立即行动以解决长期的需求，因此，是否继续使用联合呼吁，将其作为最恰当（或公认）的资源筹集机制，特别是支助该区域许多国家所必需的重要社会安全网的资源筹集机制，已经受到质疑。

35. 虽然捐助者在该区域的做法发生了看得见的转变，即通过直接预算支助来帮助有责任的政府加强社会服务供应能力，但是今后若干年仍然缺乏对该区域以百万人计的长期脆弱人群的直接帮助。因恶劣天气造成的进一步冲击，例如今年的干旱天气毁坏了马拉维、赞比亚和莫桑比克的收成，仍然要求捐助者为短期应急工作保证资源供应。只有捐助者采取灵活而明达的方针，解决该区域的复杂需求，才可能抑制预期寿命和人的其他能力与经济指标继续下降。

五. 冲突后的过渡期

A. 国家自主权和能力建设

36. 处于冲突后过渡期的国家对过渡进程的国家自主权，既须成为一般原则，也须成为优先目标，以指导国际援助的努力。不着重于此，冲突后过渡期的主要目标——巩固公正持久的和平——就不可能实现。没有国家自主权提出有关过渡进程将构建何种国家的设想，将无法实现持久和平。过渡进程如果不以其所属的社会为根本，就有可能因为冲突长期无法解决，并且预期无法实现，而被迫中止。自主权不足，还会导致在和平协议呼吁建立的正式机构之外另外出现一套并行机构。这套机构可能会与正式安排冲突，造成紧张关系和不稳定。

37. 尽管国家对过渡进程的自主权至关重要，但是，不能也不应想当然认为这种自主权已经存在或在过渡期一开始就完全形成。与灾难局势后的情况不同，在多年冲突之后，不能想当然认为国家行为者能够有效地全面参与过渡进程。冲突的创伤以及导致冲突的环境可能已经破坏了国家行为者对复杂的冲突后过渡期的指导和管理能力。同样也不能想当然认为整个国家的主权会自然出现。有效的国家控制可能尚未扩大到所有地区，或者在所控制的地区受到限制，而且冲突后社会要真正接受过渡政府机构的合法性也需要时间。

38. 冲突后过渡进程的所有参与者都必须推动国家自主权的形成。在短期上，将会形成由国家行为者领导和（或）参与的规划和协调机制，供国家行为者进行磋商和决策。在短期到中期上，加强国家自主权还需要国际行为者的协同努力，避免出现国家行为者被不必要地取代——而在冲突高峰期却往往不得不如此。国际行为者还须协同努力，发展国家能力。例如，国际行为者应支持政府按照人权规范和义务恢复行使国家的主要职责的努力，包括基本的行政管理、安全、治安和提供社会服务。

39. 尽管必须坚持并执行有关全面实现国家自主权的原则和目标，但是经验表明，鉴于在和平协议订立后会出现一段脆弱时期，因此，对国家是否有能力管理

为成功实现过渡而开展的各种努力，要抱持现实的期望。为了成功地实现冲突后过渡，还要求快速推出援助方案，从而有助于尽快稳定并改善国家局势，以便重振农村经济并提供就业。这些方案包括现行的救济努力、基本社会服务供应的快速升级、解除武装、复员和重返社会方案、境内流离失所者和难民的重返方案以及生计和小型基础设施方案。为了成功，必须快速推出这些方案，这有时会限制它们对现有国家机构的利用，特别是在已经严重破坏国家能力的冲突中，或者在国家权力仍然受限的地区。这就需要制定包含民间社会、分散处理办法和非政府行为者的创造性解决方案，同时配合大规模扩大外部援助的工作，制定相应的能力发展措施。

40. 在冲突后的过渡期，经常会有些新的地区可以出入，这些地区通常生活着极为脆弱的人群。人道主义机构必须极快地作出反应，满足必要的需求，并且在这种情况下，应继续取代国家当局，而不是发展国家能力。因此，在冲突后过渡的初期，人道主义机构必须保持自身能力，以灵活地处理此类需求。为此，需要坚持人道、中立和公正的人道主义既定原则。不如此，人道主义机构就无法有效运作。

41. 能否在加强国家自主权的努力和其他对成功过渡至关重要的努力之间取得正确的平衡，取决于具体的过渡。加强国家自主权的努力——无论是规划和协调机制还是能力发展方案——也视情况而性质各不相同。对塞拉利昂、阿富汗和海地冲突后的过渡反应已表现出这种差异。

42. 在塞拉利昂，2002年1月宣布和平后，人道主义和恢复援助计划被纳入国家发展计划并与国家能力建设相结合。具体设立了一个得到国际捐助者财务支助的国家重建、安置和恢复委员会。这个政府机构——后来改组为国家社会行动委员会——是参与设计和提供人道主义应急以及制定国家与行政区恢复战略工作的首要政府伙伴。在这两个委员会的赠款帮助下，开展了以社区为基础的恢复工作，并加强了民间社会，使长期的恢复工作从开始就得到救济活动的支持。

43. 制定国家恢复战略以及设立国家恢复委员会和行政区恢复委员会，也有助于确保实现国家自主权和发展国家能力。尽管遭遇各种挫折，¹ 国家恢复战略还是提供了一个框架，指导地方和国家的恢复干预工作。这些委员会虽然受极为有限的资源和能力的严重束缚，还是为扩展政府权力提供了途径，并成为地方一级上以社区为基础的各部门恢复干预的政府伙伴，还为行政区委员会和政府分权打下基础。

44. 在阿富汗，国内施政机构不足，无法在2001年塔利班政权垮台后承担起危机后活动的全部责任。因此，优先要做的工作就是尽快恢复政府部门和其他机构

¹ 对国家恢复进程的详细评价见 <http://www.saloneinfosys.org/encyclopedia2004/nrsAssRptDec03.pdf>。

的国家能力，这样决策及其执行工作才能得到国内推动。之所以做到了这一点，部分原因是联合国阿富汗援助团的设计采取了“轻影响”的方针，防止大量的外雇人员对本应是阿富汗自主的重建进程产生过大的影响。此外，为使政府能够运行，在阿富汗的国际和国家行为者的联合战略规划至关重要。为此，设立了阿富汗援助协调局，后来成为协商组。这些机构推动政府、捐助者、国际金融机构、联合国机构和非政府组织在确定、资助和执行优先方案领域的方面进行实质性互动，并成为国家预算制定工作的首要机制。联合国还调派工作人员到阿富汗的职能部委，包括卫生部和农村重建与发展部，以推动开展必要的政府方案。

45. 海地的过渡表明，有必要在扩大国家自主权的实际努力和迫切需要应对紧急需求之间取得平衡。自海地发生政治危机以及随后联合国海地稳定特派团部署以来，2004年下半年，该国又遭遇了一系列飓风引起的洪水。这需要立即调动海地政府以及联合国在海地国境内的资源和能力，应对复杂的人道主义需求。由于这场危机，再加上脆弱的政府机构以及不断的安全关切，推迟了临时合作框架的执行工作。此框架是海地过渡政府在国际社会的密切合作下筹备设立的，旨在确定优先的过渡领域，² 并将初期过渡规划与长期国家战略挂钩。

B. 协调

46. 正如先前的一些例子所示，国际和国家行为者在冲突后过渡中的有效协调，是确保政府和地方社区拥有过渡进程的关键。这要求包括政府各部、中央银行、地方政府和社区团体的开放式进程。协调结构和进程——从需求评估到战略规划，再到供资机制——都必须按国家发展计划和预算设计执行，并协助国家发展计划和预算。它还要求服务的提供可支持，而非重复国家的努力。

47. 过渡工作的协调还需要联合国总部和国家级别上的战略和业务响应的各个层面——政治、维持和平、人道主义、人权、发展——都必须围绕着一个统一的战略和宗旨。不过，联合国及其合作伙伴的发展、人道主义、人权、维持和平和政治环节并不总是同具体情况和局面完全一致，或相互理解。此外，联合国有时还难于兼顾速效项目和长期的体制建设进程。因此，有效顺利的过渡就需要有一项单一连贯一致的战略，在共同分析和评估需求、明辩各项作用和轻重缓急、明确有力的领导和进行协调以协助国家复原的基础上，协助加强政治同业务之间的连贯一致。目前有关建设和平委员会和支助建设和平办公室的讨论，及有关特派团综合研究的讨论，正在为探讨这些挑战提供平台。

48. 联合国同国际和国家行为者，包括区域组织、捐助者、国际金融机构、红十字会和红新月会国际运动、及非政府组织之间的合作伙伴关系，对于过渡进程也很重要，需要在过渡进程的所有阶段给予加强。非洲联盟、西非国家经济共同体

² 以查明的领域为：加强政治治理并推动国家对话；加强经济治理和机制发展；推动经济恢复；以及改善基本服务供应。

和南部非洲发展共同体等区域实体可以协助区域稳定，协助国家级别的过渡。国家和国际非政府组织在过渡之前、期间和之后常常参加地方部门和民间社会的能力建设和基本社会服务的提供。它们的知识、经验和地方网络可以极大地协助过渡的势头。

49. 塞拉利昂、阿富汗和海地境内的响应再次说明联合国如何努力迎接这些协调方面的挑战。在塞拉利昂已成立了一个综合特派团，协助联合国国家工作队同联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）之间的统一规划。联合国国家工作队和联塞特派团得到新设立的秘书长副特别代表员额的协助，拟定了统一的过渡规划，协助国家复原进程。国家工作队再同特派团和国家部门密切合作，筹备和平建设和复原战略，以便让救济方面分阶段撤出，帮助联合国机构把业务从紧急救援转为重建工作。国家工作队还成立了过渡支助队，在国家工作队内提供协调支助，并支持政府和地方当局在过渡阶段发挥领导作用。

50. 在更广泛的级别上，塞拉利昂协商小组提供了极好的论坛，使政府及其合作伙伴（捐助者、联合国、国际金融机构和非政府组织）能聚会于一堂，所得出的以 2003-2004 年框架为基础（以国家复原战略为基础）的成果提供了监测和评估进展的有益手段，指导了整个复原干预工作。2004 年，成立了发展合作伙伴委员会。它目前是政府和利益有关者能够就战略、政策和供资问题进行对话的主要协调论坛。

51. 在阿富汗，联合国注重并努力同国家和国际合作伙伴建立有效统一的协调结构。联合国国家工作队同世界银行领导拟定的临时减贫战略文件一道确保联合国发展援助框架、临时减贫战略文件和世界银行的国家援助战略的方案周期协调一致，并将同样地订为三年期限。该项合作是进行更多联合规划和方案拟定的更大趋势中的一部分，例如，努力共同协助政府调集 7 140 万美元的旱灾呼吁，和制定重新造林项目“阿富汗绿化项目”，并突出说明了需要有明确商定的规划进程，在联合国国家工作队内最大限度地利用现有的地方专长。

52. 联合国各机构归入海地境内的维持和平特派团内，这有助于灵活响应该国过渡期间的冲突后问题和灾害问题。联合国海地稳定特派团的结构设计是要促进和平与安全间及发展及人道主义实体间的联系。该特派团由一名秘书长特别代表领导、并有两名副代表负责协助他处理民政事务和人道主义/发展事务。负责发展和人道主义事务的秘书长副特别代表还担负驻地/人道主义协调员的职能。此外，临时合作框架的优先项目纳入了特派团的任务，以及明确承认了解除武装、复员和重返社会等关键方案既是安全问题，也是发展问题，这就使联合国在海地能够在提供过渡援助的同时，也能兼顾长期的人道主义问题（北部的旱灾）和特殊的紧急情况（2004 年 9 月飓风在戈纳伊夫造成洪灾）。秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员的职能并入联海稳定团内，也有助于建立同军方和警方的联

系，这样，在艰难街区的任务就尽可能同解除武装、复员和重返社会的规划、人道主义援助和重新提供基本服务联系起来。

C. 供资

53. 足额及时的过渡供资是落实持久的人道主义复原和巩固和平优先事项，同时注重建设国家能力和地方能力的关键。确定总的供资水平的关键环节是要参照现有的和今后的国内收入水平。鉴于过渡初期缺少足够的国内资源，因此需要灵活的供资，用于各种各样的紧迫需求，包括支付政府薪金的经常费用，以便恢复政府的基本服务。因为过渡方案取决于各种活动的统一开展，所以进展速度也取决于联合规划和评估进程中确定和商定的所有计划内优先事项都得到供资。为管理多方来源的供资，将其纳入国家规划和预算结构，必须更有力地追踪、协调、统一、简化工作手段。为伊拉克、阿富汗和现在为苏丹建立的新的总合供资机制，例如多方捐助者信托基金，正在为冲突后需求评估过程中确定的优先供资项目提供有益的经验教训，但是，关键的是确保灵活供资要在和平协定签订之后、需求评估最后敲定之前的关键几个月内到位，因为这时关键的过渡活动必须落实，以协助稳定工作。

54. 在阿富汗，有一个立即分发外部供资的机制，是使政府能够发挥职能的关键。阿富汗临时行政当局就职 4 天后，按《波恩协定》的规定，设立了由联合国开发计划署主导的阿富汗临时行政当局基金。该基金立即成为一个分发 7 200 万美元捐助资金的机制，支付 240 000 名公务人员的薪水、修复政府各部和购买基本办公室的设备和用品。阿富汗临时行政当局基金的后继部门是世界银行经管的阿富汗重建信托基金，其目的是分发多边供资，协助国家发展计划；还有阿富汗法律和秩序信托基金，这是联合国支助治安部门改革的专用窗口，包括支付警察薪水及警察部队的能力建设。

55. 为满足一直存在的救援需求，联合国国家工作队将继续复原工作，在它为塞拉利昂奠定可持续发展基础的同时，已把重点从综合呼吁进程转至过渡呼吁，并突出救援和复原的需求要同时兼顾。与此同时，2002 年初开始了过渡和长期发展的规划，为塞拉利昂拟定了联合国发展援助框架（2004-07 年）。2004 年的最后过渡呼吁涉及前期留下的救援需求，是要补充联合国发展援助框架第一年的计划活动。

56. 然而，在海地，因缺少协调供资机制，规划和解救燃眉之急的响应都受到妨碍，而且导致了资源流散。因为没有独特的供资机制协助过渡进程和方案，所以政府很难制定长远计划，追踪收到和分发的资金，或监测方案费用。政府和联合国海地稳定特派团都无法得到可用于燃眉之急的现有的灵活供资。甚至政府预算进程也受到供资不稳定的影响。这致使解除武装和迅速就业方案在最低数额的供资得到确认之前一直受到推迟。资金能够收到，常常是每个捐助者或合作伙伴同政府进行协商的结果；在许多情况下，所作决定都同特定部门，甚至特定项目相

关。尽管临时合作框架中有一套商定的优先事项，但这种零敲碎打的方式意味着有相当多的精力用于项目设计和核可手续，而请捐助者供资的数额却相对不大。

D. 联合国对冲突后复原的支助

57. 过去一年，开发了若干分析和方案规划工具，以期协助以国际和国家赞同的需求评估为基础，拟定国家复原和重建计划。联合国/世界银行冲突后需求评估方法（又称联合需求评估）是协助这项工作的关键工具，指导着同多边、双边和区域行为者、非政府组织、民间社会和国家部门代表合作开展的劳动强度大的复杂进程。这类评估都是同国家政府和利益有关者（包括前冲突方面、民间社会和非政府组织）密切配合开展的，以征求全国对经确定的过渡时期结束后的最后的状态提出远景规划，确定复原和重建的轻重缓急及其财政因素。联合国/世界银行的过渡成果总表正用来拟定冲突后需求评估的具体结果、基准和费用，作为监测和问责的平台，协助国际和国家行为者之间，及国家当局同大众之间的对话。

58. 需求评估和成果总表得出的国家计划和结果是代表国家“客观”需求的技术文件，也可以作为国家和国际行为者间政治/和平进程的基础，提供有力的发展平台，以此为起点实现未来和平稳定的国家宏图。评估和相关国家/捐助者现行对话和监测的协调平台都发挥着宝贵作用，让关键的合作伙伴为所商定的优先事项和需求走到一起，并且都为讨论进展情况、供资分配、关键合作伙伴承诺的履行情况提供了可信的空间。

59. 目前正在建立同其它规划和呼吁工具之间的联系。采用了各种方式，帮助确保继续满足人道主义需求，尽管规划的时间安排不同，需求评估和成果总表及联合呼吁程序行为者的情况也不同。在需求评估/成果总表规划同国家减贫战略文件进程及同联合国发展援助框架/共同国家评估规划之间建立预先联系方面，有些早期经验，这都是为了协调和最好地利用已有的分析和规划轻重缓急的工作。联合国/世界银行也正在探讨为自然灾害工作调整采用需求评估/成果总表方式。

60. 同各种供资机制交往的经验，及最近同各种多方捐助者信托基金模式交往的经验，在最能够协助联合国响应过渡期间情况的时间安排、范畴和业务模式方面，提供了若干经验教训。目前正在讨论可能设立一个建设和平常设基金，这在此方面可能也有益处。不过，许多捐助国的救援供资方式同重建供资方式之间仍旧脱节，这仍给联合国确保冲突后工作有可预测、可取用资源的努力带来挑战。

61. 联合国对人道主义响应的协调支助和长期发展的协调基础扎实，运作良好，而联合国在过渡方面的协调机制则差距很大，能力欠缺。正如印度洋海啸救援提供的经验教训所示，对驻地协调员复原规划工作的灾害后支助必须尽早扩大。正如最近的需求评估在冲突后情况中工作所示，在出现了和平机遇时，人道主义响应仍在全面开展，此时便需要联合国通过驻地协调员参加广泛的过渡和复原规

划。不过，满足人道主义协调员在人道主义响应中的支助需求的体制能力和财政能力已远远超出支助驻地协调员的体制能力和财政能力。如果我们要有效地迎接过渡期间的复杂挑战的话，就必须消除这一差别。

六. 对未来行动的影响

62. 暴力冲突和自然灾害之后从救援转至发展的过渡十分复杂。在冲突后的社会，满目贫穷，政府和体制能力仍很薄弱，难民和境内流离失所者需要援助以返回家园，可能还有腐败现象，许多人失业，国内许多地方常常一直没有适当的社会服务。重大自然灾害后的复原，既是重建生活——可能时应可改善生活——也是恢复基础设施。在任何过渡情况下管理好复原工作都需要投入资金和精力，建设国家能力，赋予社区能力，并利用发展、人道主义和其他行为者之间的协同作用。

63. 今后，灾害复原工作应继续着重促进国家和地方拥有和参加复原阶段，支持国家和地方开展各种灾害管理活动的的能力，包括应对系统、应急措施、减灾和减少风险等。为支持这些努力，联合国应继续改善复原服务的提供和问责，加强外地的领导和协调支助结构，改善总部的机构问责。这可以包括加强驻地协调员制度，让它在过渡阶段发挥更多的指导作用；加强联合国国家工作队，以确保在整个过渡阶段，在恰当的时候，以可预测和最有成本效益的方式提供必要的支助。

64. 基于以往的经验，筹集救灾资金的机遇很短促，没有给复原阶段带来可预测或足够的供资，因此应确保对现有资源调集机制（例如紧急呼吁和综合呼吁）中确定的需求作出的响应中包括对早期复原需求和过渡协调的支助，以及对驻地协调员和联合国国家工作队的支助，以便为这些紧急呼吁手段中没有列入的需求发布过渡呼吁。

65. 人道主义需求在进入冲突后复原和重建时期后仍旧存在，但现行的人道主义呼吁并未包括确保在所有需求评估完成之前建立和重建基础设施所需的全部早期过渡活动，因此应全额资助在联合呼吁程序中确定的早期复原需求，并应支助驻地协调员和联合国国家工作队酌情为联合呼吁程序范围以外的需求发布的早期过渡呼吁。