



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
14 September 2006
Chinese
Original: English

大会

第六十一届会议

议程项目 69(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

2006 年实质性会议

2006 年 7 月 3 日-28 日，日内瓦

议程项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

中央应急基金

秘书长的报告*

增编

摘要

本报告是应大会 2005 年 12 月 15 日第 60/124 号决议要求编写的，该决议请秘书长在大会第六十一届会议期间向大会和经济及社会理事会（经社理事会）报告中央应急基金的详细使用情况。本报告是 2006 年 6 月 2 日秘书长关于加强联合国紧急人道主义援助协调报告（A/61/87-E/2006/81）的增编。

情况调查显示，在基金运作头六个月期间落实对基金进行升级以实现目标方面取得了很大进展。其目标为促进尽早行动并做出反应以减少生命损失；根据查明的需要，加强满足时间紧迫的需求的能力；加强在供资不足的危机中人道主义反应的核心要素。基金还帮助改善外地一级的协调工作，并补充其他人道主义筹资安排。但是，有关及时支付资金的问题从一开始就存在问题。正在作出调整，以加快这些进程。

* 本报告由于技术原因而迟交。



中央应急基金今后的成功不仅有赖于对支出的资金进行补充，而且也有赖于根据显示的效果提高整体水平，以实现大会核准的三年达到 5 亿美元的指标。拟定于 2006 年 12 月 7 日在纽约举行高级捐助者会议，使捐助者有机会作出新的认捐，其慷慨捐助得到公开表彰。会议还将使基金赢得广泛的政治支持。

一. 引言

1. 本报告是根据大会 2005 年 12 月 15 日第 60/124 号决议提交的，该决议请秘书长在大会第六十一届会议期间向大会和经济及社会理事会报告中央应急基金的详细使用情况。本报告是 2006 年 6 月 2 日秘书长关于加强联合国紧急人道主义援助协调报告的增编。¹

二. 基金的落实和使用²

2. 截至目前，中央应急基金赠款部分的认捐共计 2.737 亿美元。其中，2.619 亿美元已转入基金，1.180 亿美元没有到位（见表 2）。紧急救济协调员承担执行 2006 年捐款中的 2.50 亿美元，并按照秘书长关于基金的报告，³ 计划将基金中约三分之二的资金（1.25 亿美元）用于快速反应，三分之一（7.500 亿美元）用于供资不足的紧急情况。他还决定保持 3.000 万美元的最低余额作为储备，这是快速反应窗口下的拨款上限。

A. 迄今基金的承付款⁴

3. 紧急救济协调员承付中央应急基金的赠款部分，共计 1.575 亿美元，用于 25 个国家（见表 1）。其中承付 8.060 亿美元用于支助快速反应，7.680 亿美元用于供资不足的紧急情况。

4. 按部门分列的快速反应和供资不足的承付款显示，前四个部门及其在资金中所占的相应比例为：食品（26.9%）、多部门⁵（13.6%）、卫生（25.9%）、早期恢复（3.0%）以及后勤和共同事务（11.4%）（见图 1）。将这一分配情况与捐助者对联合呼吁程序和紧急呼吁的反应进行比较，可以发现食品位于两份清单的最前列（基金的 27%对联合呼吁程序/紧急呼吁的 54%，其中包括实物捐助）。但是，基金将更多的资源用于卫生（基金的 19.1%对联合呼吁程序/紧急呼吁的 4.8%）和多部门活动（中央应急基金的 13.6%对联合呼吁程序/紧急呼吁的 9.6%）。这表明基金能够补充和加强捐助者提供的资源。

¹ A/61/85-E/2006/81。

² 所有财务资料的截止日期为 2006 年 8 月 31 日。

³ A/60/432。

⁴ 为本报告的目的，“拨款”指紧急救济协调员拨给具体国家和地区的资金数额；“付出款项”指拨给有资格的机构和组织的资金；“承付款项”指拨出或付出的资金。

⁵ 拨给联合国难民事务高级专员办事处（难民署）用于难民支助方案的资金由大多数“多部门”方案组成。

5. 按国家分列的基金承付款表明,快速反应承付款中 81% 以及供资不足承付款中除一项外都用于非洲撒南地区。这些数字表明那里的人民仍然容易受到武装冲突和自然灾害的影响。

6. 基金各国承付款的数额差异很大。供资不足危机窗口尤其如此,其承付款从紧急救济协调员确定的最低拨款数 100 万美元到 2 100 万美元不等。对 2006 年中央应急基金两次为供资不足的紧急情况提供拨款的初步分析表明,中央应急基金将接受国的联合呼吁程序的整体供资水平提高了 3%。中非共和国(6%)和科特迪瓦(7%)增幅最大。初期的成果表明,即使最低的拨款也产生了可衡量的效果,尤其是呼吁金额较小的国家。例如,在几内亚承付 100 万美元,协助各业务机构防止霍乱和脑膜炎流行病蔓延,并帮助减少严重的营养不良。虽然为具有巨大需要的国家提供大量拨款(如为刚果民主共和国承付共计 3 800 万美元)无法大大提高共同呼吁程序的水平,但是在基金帮助下未引起捐助者充分关注的主要拯救生命方案得以加快落实。

表 1

中央应急基金承付^a 资金总数及国家所占百分比(截至 2006 年 8 月 31 日)

(美元)

国家	快速反应	供资不足 1	供资不足 2	承付总数	占总数的百分比
阿富汗	12 768 338	—	—	12 768 338	8.1
布基纳法索	—	—	2 000 000	2 000 000	1.3
布隆迪	—	2 083 330	2 000 000	4 083 330	2.6
中非共和国	2 506 519	999 786	2 000 000	5 506 305	3.5
刚果共和国	3 152 623	6 268 442	—	9 421 065	6.0
乍得	—	1 000 000	1 000 000	2 000 000	1.3
科特迪瓦	946 037	1 000 000	3 000 000	4 946 037	3.1
吉布提	1 905 355	—	—	1 905 355	1.2
刚果民主共和国	—	17 000 000	21 000 000	38 000 000	24.1
厄立特里亚	3 886 740	—	2 000 000	5 886 740	3.7
埃塞俄比亚	3 978 239	1 000 000	—	4 978 239	3.2
几内亚	—	997 550	1 000 000	1 997 550	1.3
几内亚比绍	1 361 731	—	—	1 361 731	0.9
海地	—	1 000 000	—	1 000 000	0.6
肯尼亚	8 365 500	1 000 000	—	9 365 500	5.9
黎巴嫩	5 000 000	—	—	5 000 000	3.2
利比里亚	—	—	4 000 000	4 000 000	2.5

国家	快速反应	供资不足 1	供资不足 2	承付总数	占总数的百分比
马里	—	—	2 000 000	2 000 000	1.3
毛里塔尼亚	—	—	2 000 000	2 000 000	1.3
尼日尔	5 503 823	—	—	5 503 823	3.5
索马里	6 172 013	—	—	6 172 013	3.9
苏丹	21 024 699	—	—	21 024 699	13.4
东帝汶	4 047 931	—	—	4 047 931	2.6
赞比亚	—	500 000	—	500 000	0.3
津巴布韦	—	999 973	1 000 000	1 999 973	1.3
共计	80 619 548	33 849 082	43 000 000	157 468 629	100.0

^a 承付资金指紧急救济协调员核准和（或）支付的数额。在供资不足 2 一栏中，迄今为止尚未支付资金。

7. 大会第 46/182 号决议设立的基金的贷款部分，继续作为单独分开管理的循环基金运作。⁶ 自 2006 年 3 月 9 日赠款部分启运以来，在预计需要资金时，联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界粮食计划署（粮食计划署）和人道主义事务协调厅继续利用贷款部分，作为现金流动机制。人道主义事务协调厅作为基金管理办公室，没有资格获得基金的赠款，但有资格获得贷款。2006 年（截至 8 月 31 日），基金支付八笔贷款，共计 4 320 万美元。这八笔贷款全部提供给苏丹，为苏丹集资供资的项目提供资金。因此，基金的贷款弥补了捐助者认捐与资金入账之间的差额。

B. 根据目标实现的主要成果⁷

8. 大会在第 60/124 号决议中就新设立的基金制订了三个目标：促进尽早行动并做出反应以减少生命损失；根据查明的需要，加强满足时间紧迫的需求的能力；加强在供资不足的危机中人道主义反应的核心要素。中央应急基金在实现这些目标方面取得了重大进展。但是，时效问题始终存在，运作开始时尤为严重。已进行调整，以加快款项的支付。

促进尽早行动

9. 迄今执行基金的经验证明，基金能够在突发性紧急事故发生之后以及在原有危机迅速恶化的情况下有效地启动救济行动。在 2006 年 4 月和 5 月东帝汶爆发

⁶ 1992 年 7 月 22 日的 ST/SGB/251 列出了贷款部分偿还的资格、条件和程序。

⁷ 中央应急基金供资项目执行情况和成果的所有报告的截止日期是 2006 年 7 月 31 日。请到中央应急基金网站 <http://cerf.un.org> 查阅更多详情。

战斗后，135 000 多人一夜之间流离失所，中央应急基金提供 400 万美元，帮助粮食计划署确保最低粮食供应水平，并为儿童和孕妇/哺乳妇女提供补充口粮，直至确定长期方案。基金向儿童基金会提供资金，使其在紧急情况发生的头十天内立即在营地内建造 20 个厕所，防止了水媒疾病的爆发。基金帮助联合国难民事务高级专员办事处（难民署）改善住房条件，确保最拥挤营地中的平民得到保护，基金还协助国际移民组织（移民组织）加快为流离失所者营地迅速和及时地运送食物。

10. 由于连续三个雨季歉收，非洲之角五个国家 800 多万人容易出现食物和牲畜短缺的情况。为此，基金拨出 2 500 万美元，支助 2006 年非洲之角共同呼吁的初期项目。在肯尼亚支出 1 000 万美元，使儿童基金会、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国人口基金（人口基金）、粮食计划署和世界卫生组织（世卫组织）能够继续开展拯救生命和生计支助方案，包括为最贫困者提供补充粮食，为地方基本卫生服务提供支助，购置生殖保健包，为牲畜提供基本的药品和饲料。

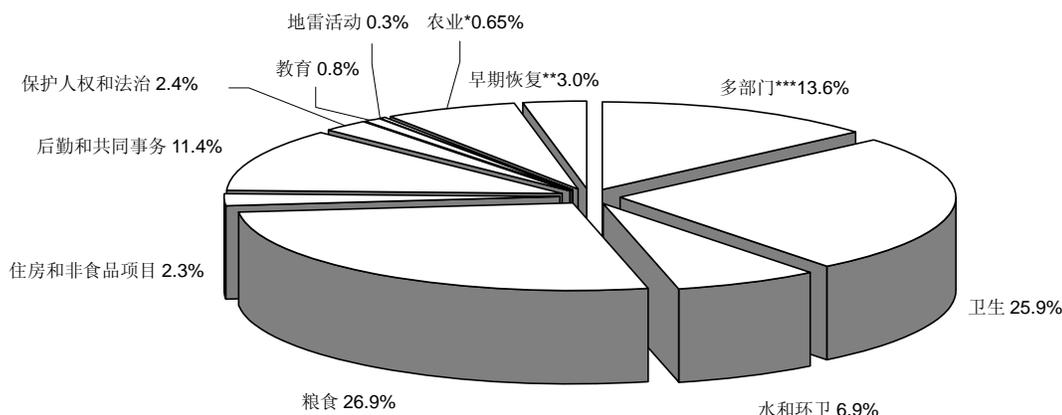
11. 在快速反应的范围内，中央应急基金在紧急启动必要的共同人道主义服务方面尤其有效。例如，在对黎巴嫩危机作出反应的初期阶段，中央应急基金为共同后勤服务提供 250 万美元的支助，帮助国家工作队加快将人道主义商品从阿拉伯叙利亚共和国运往黎巴嫩，从贝鲁特调动相当规模的卡车队，将粮食和用品运送到受冲突影响的社区，包机运送车辆，并确保提供适当的安全结构，支助所有后勤行动。在埃塞俄比亚，中央应急基金的资金弥补了后勤和通信小组未满足的需求，使一些至关重要的外地安全行动得以在索马里地区立即执行。

加强满足时间紧迫的需求的能力

12. 中央应急基金的迅速拨款，也使人道主义机构能够在反应时间变得紧迫时迅速加强救济行动。2006 年初，达尔富尔发生针对平民的暴力使国内流离失所者人数倍增，中央应急基金的资金使各机构在雨季来临之前为 20 多万新的流离失所者和 14 000 名来自乍得的难民提供援助，否则，很多地区将难以进入。在尼日利亚，向粮食计划署拨款 550 万美元，防止了即将出现的粮食供应中断，从而避免了一场人道主义危机。粮食及农业组织利用中央应急基金的资金，为乍得的国内流离失所者提供直接的农业援助。没有这种援助，农民就会错失谷物播种季节的头几天，就会延长对粮食援助和其他救济的依赖。在东帝汶，难民署提供帐篷和毛毯，帮助把流离失所者营地报告的肺炎病例减少近一半。

图 1：中央应急基金按部门承付资金总数

(截至 2006 年 8 月 31 日)



* 农业包括粮食保障、生计支助和牲畜。

** 早期恢复在此包括为返回者提供紧急援助。

*** 多部门仅包括多部门难民援助。

加强在供资不足的紧急情况中反应的核心要素

13. 中央应急基金也能够帮助处理在提出或没有提出共同呼吁的国家出现的供资不足的紧急情况中的一些紧急人道主义需要。在布隆迪，中央应急基金拨款 200 万美元，为各人道主义机构迅速注入现金，以便落实一些时间较为紧迫的方案，这些方案在 2006 年联合呼吁程序中供资不足。例如，难民署利用中央应急基金的资金，在雨季来临之前为从坦桑尼亚联合共和国返回的家庭建筑住房，有助于避免增设流离失所者营地。在布隆迪西北各省发生前所未有的洪水以后，粮农组织利用中央应急基金的资金，帮助五个省在湿地种植作物，恢复建立为新近回返者提供重要粮食的来源。在刚果民主共和国，基金拨出第一批赠款 1 700 万美元，帮助加快落实优先考虑的拯救生命方案，包括疟疾控制、霍乱应对、地雷行动活动和国内流离失所者的保护。在各个项目批准之前，将拨出第二批赠款 2 100 万美元，作为第二批供资不足的拨款。基金为推动在中非共和国开展人道主义反应活动拨款 100 万美元，帮助为北方各省的流离失所者和其他群体提供拯救生命的援助，包括修复安全饮用水的手摇水泵以及为北方流离失所者开展保护活动。

14. 基金还帮助重要但供资不足的部门弥补供资缺额。在津巴布韦，供资的 81% 用于食品部门（与此相比，住房为 18%、教育为 7%、农业为 5%、卫生为 1%）。中央应急基金支出 100 万美元，使驻地协调员/人道主义协调员和国家小组将 250 000

美元专门用于对连续爆发急性霍乱的卫生应急反应，250 000 美元专门用于 375 户家庭的临时住房。科特迪瓦的卫生部门供资严重不足，中央应急基金的资金使世界卫生组织能够为 500 000 境内流离失所者提供基本的医疗用品，并支助疫苗接种活动。

三. 基金的行政安排和基金管理

A. 设立基金

15. 秘书长授权紧急救济协调员管理中央应急基金（见大会第 60/124 号和第 46/182 号决议）。在 2006 年 3 月 9 日基金成立后，紧急救济协调员决定立即利用基金的资金，满足实地紧迫的人道主义需要。作为第一步，紧急救济协调员利用人道主义事务协调厅的现有人员设立了一个旨在管理基金的小型专门秘书处，并成立了一个由 12 名成员组成的咨询小组，负责向秘书长提出有关基金使用和影响的指导意见。紧急救济协调员还制定了同机构间常设委员会（机构间常委会）进行政策协商、以及同有资格直接收取中央应急基金资金的联合国人道主义机构和国际移徙组织进行业务协商的程序。

16. 基金设立后不久，拟定了秘书长关于“中央应急基金升级和业务”的公报（即将印发），该公报被立即用作有关资格、贷款部分和赠款部分之间关系、以及支付条件、资金管理、资源调集、监督、报告、评估和咨询组作用等问题的暂行指南。公报还确定了中央应急基金面向外地的性质，以及驻地协调员/人道主义协调员领导的国家工作队在建优先项目方面所起的重要作用。

B. 决策程序

快速反应窗口

17. 有关何时使用和如何使用基金资源的决定均以两级办法为基础。在总部，紧急救济协调员将同各机构一起决定国别分配问题。资源分配的依据是，驻地协调员/人道主义协调员和国家工作队提出的请求，包括对人道主义环境、未满足需求所涉问题、以及对现有或预测筹资额所作的分析。紧急救济协调员和（或）各机构和组织也可积极主动地对中央应急基金的潜在用途提出建议，在应予拨款时提醒驻地协调员/人道主义协调员。例如，基金用于对科特迪瓦和非洲之角旱灾作出快速反应的最初两笔拨款，就是经同驻地协调员/人道主义协调员和国家工作队协商后，根据紧急救济协调员的建议拨付的。但是，此后对阿富汗、中非共和国、乍得、几内亚比绍、尼日尔和苏丹的拨款，则是驻地协调员/人道主义协调员请求拨付的。就黎巴嫩和东帝汶而言，联合国机构也敦促在当地的国家工作队申请中央应急基金资金。

18. 一旦紧急救济协调员拨款后，如何使用基金的决定将在外地一级作出。驻地协调员/人道主义协调员将商同国家工作队，在联合审议眼前需要和安排其优先次序的基础上，并根据捐助方响应紧急呼吁的大概速度，为每个项目提出申请。

19. 基金规模有限，无法回应一切快速反应要求。因此，基金管理层需要作出困难的选择。有些供资请求因不符合基金标准或无适当理由而被调整或拒绝。在这种情况下，紧急救济协调员同驻地协调员/人道主义协调员和国家工作队成员为商定其他选择进行了密切合作。例如，为在肯尼亚收集数据而向中央应急基金提出的供资申请，因不符合中央应急基金的“拯救生命”标准而被拒绝。在阿富汗，由于中央应急基金资金有限，对购买应急粮食的 3 700 万美元申请只提供了 1 200 万美元，差额建议由贷款解决。在 2006 年 5 月苏里南严重洪灾期间，由于荷兰提供了即时直接捐款，最初向基金提出的供资申请已无必要。

供资不足的应急窗口

20. 按设计基金时的设想，在发生紧急情况而供资不足时，将指定至多三分之一的赠款部分用于满足核心紧急人道主义需求。紧急救济协调员将在联合呼吁程序内外筹资水平基础上，经同有资格获得中央应急基金资金的机构/组织密切协商，每年作出两次此类拨款决定。虽然此类拨款本应在 1 月和 7 月进行，但鉴于基金 3 月份才成立，2006 年的拨款将在 5 月（3 200 万美元）和 8 月（4 300 万美元）进行。

21. 2006 年，此窗口下的资金采用以下方式分配，即按财务追踪系统记录的数据⁸对捐助者回应联合呼吁程序的情况进行排名，并选择排名后三分之一的国家接受中央应急基金资金。同时也考虑到关键的紧急人道主义指标和综合呼吁之外的人道主义筹资活动。紧急救济协调员为所有选定国家分摊资金时，顾及供资不足的核心紧急人道主义需求或拯救生命活动在每项呼吁中的相对比例。紧急救济协调员还就分摊资金问题同具有资格的机构/组织进行协商。作为此窗口工作的一部分，中央应急基金还向商同各机构确定的、未参加综合呼吁程序的国家承付资金。业务机构认为，延长协商时间，特别是在没有发出综合呼吁向国家拨款问题上延长协商时间，将对它们颇有助益。由于 2007 年的拨款安排预计将遵循 1 月/7 月的时间表，此类协商将更为系统化。

C. 咨询小组的讨论情况和建议

22. 中央应急基金咨询小组 5 月 23 日在纽约召开第一次会议，对设立基金问题、基金表现和赠款申请管理情况进行了审查。成员们尤其对查明供资金不足紧急情况的程序和资金分配进行了讨论。他们提出了非政府组织在中央应急基金资助举

⁸ <http://www.reliefweb.int/fts>。

办的活动中的作用问题、“拯救生命”的定义和备灾项目是否符合资格的问题。成员们谈到咨询小组自身的作用在于提供指导而非作出决定。成员们还同意向地方和区域报纸投递有关基金的社评文章，以此协助筹资和宣传活动。咨询小组还表示有意在两年期外部评估工作中发挥作用，并就如何衡量中央应急基金对人道主义应急工作的影响提出了一些建议。会议记录可在中央应急基金网站⁹上查阅。

23. 咨询小组下次会议计划于10月12日在日内瓦举行，届时将分析筹资趋势，提出中央应急基金2007年赠款部分的目标，并对充资和筹资战略提出建议。许多与会机构还建议，可以邀请咨询小组对有关执行期、向未参加联合呼吁程序的国家划拨基金资源和报告等问题进行审查。

四. 意见和问题

24. 根据基金头六个月的运作情况，可就其执行、使用和管理问题提出以下意见。

改进基金的支付时间安排

25. 紧急救济协调员已决定立即落实中央应急基金，但在牢固建立基金使用制度之前，基金资金的及时分配和支付一直是一个难题。但是，为了加快分配和付款，已经作出调整。

26. 尽管联合国主计长、基金秘书处和受助机构（组织）为加快筹资程序作出了一致努力，但“成长期痛苦”减缓了资金申领流程。但在有些情况下，行政延误并没有给援助造成影响。例如，紧急救济协调员在72小时内为黎巴嫩、东帝汶和达尔富尔等突发紧急情况批拨了资金，使许多机构得以利用内部储备金展开援助活动。

27. 目前正在采取步骤处理行政延误问题，并精简申请程序。其中包括就方案支助费用（7%）达成协议，并接受以联合呼吁程序/紧急呼吁项目表取代单独项目申请表。目前正在为满足机构内部的财务要求而调整基金的各个程序。应该优先确定各项准则和标准，包括制订共同谅解书。实践证明，有效指导各项进程和程序也至关重要，如果缺乏有效指导，资金申请和审核方面的延误就会加剧。中央应急基金秘书处目前正在对收到大量拨款的国家工作队开展培训。上述工作结合准则和格式增订工作一起，改善了申请质量并减少了程序时间延误。

28. 已经可以看出，在采取这些步骤后付款速度明显改善。4月份向科特迪瓦支付中央应急基金资金的整个流程花费近两个月时间，而5月初从苏丹收到的申请在一个月内就已付款。7月份收到的黎巴嫩申请仅一个多星期就完成了付款。最

⁹ <http://cerf.un.org>。

近,8月10日从阿富汗收到的申请在收件当天就获得核准。为了作出更多的改进,基金秘书处将进一步借鉴业务机构在内部储备金管理方面的经验。

29. 基金在其执行工作初期,得益于中央应急基金秘书处的工作,秘书处在各受助机构和组织的密切合作下帮助改进了中央应急基金的管理和使用。然而,经验表明在制定基金政策和同时利用基金方面仍有大量工作要做。年底前,紧急救济协调员应对专门配置给基金秘书处的工作人员资源进行思考,确保这些资源同工作量要求相符。

促成更有力的外地协调

30. 基金促进了外地协调,要求在驻地协调员/人道主义协调员领导下以国家工作队形式联合安排优先事项、联合进行规划和决策。在索马里,中央应急基金请儿童基金会、世卫组织和粮食计划署提出联合卫生和营养提案,这项请求促使各机构加强了相互协调。在刚果民主共和国,基金加强了分组办法,促使支助成员更加积极和系统地参与确定紧急方案和选择方案目标的工作。在厄立特里亚,基金的支助预测工作加强了对信息的管理。此类集体举措应得到加强,以便在决策时确保一致、避免混乱。

31. 基金还促进了同有关政府的协商和协调。在东帝汶,联合国的快速反应能力为国家工作队赢得了信誉。在吉布提,中央应急基金的资助活动是对政府求援呼吁作出的首次实质性全面回应,导致同政府对口部门进行联合规划,并使联合国开发计划署等机构得以立即向政府提供支助,加强应急能力。

通过中央应急基金拓宽接触面和伙伴关系

32. 虽然中央应急基金只能向联合国机构和移徙组织提供资金,但非政府组织和其它利益有关者作为执行伙伴参与实施中央应急基金的多个资助项目,对基金颇有助益。在科特迪瓦,九个国际非政府组织、七个地方对口部门和一个私有公用事业公司参与了执行工作,在达尔富尔,各机构都瞄准中央应急基金,为非政府组织包括地方非政府组织开展但资源不足各领域项目争取资金。

33. 虽然这种伙伴关系十分积极,但诸如非政府组织参与基金、联合国机构和非政府组织就基金项目彼此协调、以及向非政府组织支付方案支助费等问题仍在审议之中。应该考虑利用基金,进一步加强同可靠国内非政府组织的伙伴关系,以实现间接效益。

中央应急基金对现有筹资机制的补充

34. 基金的迅速执行表明,基金有效补充了现有人道主义筹资机制。基金有益于促进各项业务活动配合紧急呼吁:尽早采取行动。东帝汶的情况就是这样,当时基金的承付款恰巧与紧急呼吁相吻合,使各机构得以迅速调升援助额,并着手提供援助。

35. 基金项目还能够在现有呼吁范围内促进拯救生命活动。2006年5月,在《2006年刚果民主共和国行动计划》所列6.68亿美元中,捐助者的供资额仅占25%,基金协助弥合了这种筹资差距,而没有破坏现行的战略计划。2006年5月,几内亚联合呼吁程序尽管纳入了紧急霍乱和脑膜炎应急方案,但供资额仅占28%。为了减轻供资不足问题的影响,基金为已经融入几内亚综合人道主义行动计划的粮食保障、卫生、以及水和环卫等项目提供了支助,并能够对全面救济工作的既定优先战略安排加以补充。

36. 基金还在工作中同各个机构的应急基金进行了协调。例如,粮农组织的自身应急基金在收到正式捐助承付款前,大都局限于贷款,中央应急基金为其提供了更加灵活的替代办法。联合国儿童基金会承认中央应急基金是其自身应急储备金的重要补充,因为它能够在东帝汶和非洲之角利用这两个来源。还有早期迹象显示,2006年,基金的捐资者履行了对世界粮食计划署立即反应账户作出的承诺。

37. 基金的早期经验表明,可以相辅相成地使用赠款和贷款。苏丹的情况就是这样,基金赠款被用来协助西南地区新境内流离失所者和支持联合呼吁程序资金不足的部门,而中央应急基金贷款则被用来启动集资支付的援助活动。今后,紧急救济协调员可能通过贷款和赠款混合的方式应对赠款申请。对诸如未被视为核心拯救生命活动、因此不具有中央应急基金赠款资格的灾难准备和预防等活动来说,可以越来越多地使用贷款部分。随着新的筹资机制的制定和实施,必须确保基金同这些机制彼此合作、相辅相成。

中央应急基金资金的报告

38. 鉴于基金由大会设立并由秘书处管理,基金应接受年度内部和外部审计,而此项审计须遵守联合国的标准报告政策、时间安排和格式。另外,基金还力求透明,并接受其所有利益相关者包括捐资者和大众的问责。因此,按照秘书长报告的设想,报告内容包括在专门基金专用网站上公布的最新财务情况和说明。

39. 基金秘书处一直就各项报告安排同具有中央应急基金申请资格的机构和组织进行协商。此类协商的目的是统筹兼顾透明度和问责制需要以及力求精简报告的善意人道主义捐助原则。在这项工作中,各机构和基金主管人员希望根据各机构同捐资方达成的现有安排,补充相关的现行报告安排——如联合国发展集团成员彼此商定的安排,以及作为联合呼吁程序部分内容而加以使用的安排。

五. 资金的数额、趋势和补充

40. 全年有52个会员国、1个私营部门组织和1个地方政府向基金慷慨解囊,会员国也迅速划拨认捐款,并予以积极关心和政治参与(见表2),从而使中央应急基金得以立即成立和迅速执行。因此,在2005年9月世界首脑会议期间成立的三个基金中,中央应急基金是受支助力度最大、执行最为迅捷的基金。

表 2
中央应急基金捐款（截至 2006 年 8 月 31 日）

美元

捐资方	认捐数	实收数	未缴数
安道尔	\$25 440.00	\$25 440.00	—
安提瓜和巴布达	\$5 000.00	\$5 000.00	—
亚美尼亚	\$5 000.00	—	5 000.00
澳大利亚	\$7 600 000.00	\$7 600 000.00	—
阿塞拜疆	\$20 000.00	\$20 000.00	—
孟加拉国	\$5 000.00	\$5 000.00	—
比利时	\$1 190 336.19	—	1 190 336.19
加拿大	\$21 941 309.26	\$21 941 309.26	—
中国	\$1 000 000.00	—	1 000 000.00
克罗地亚	\$5 000.00	\$5 000.00	—
捷克共和国	\$113 739.00	—	113 739.00
丹麦	\$8 401 243.38	\$8 401 243.38	—
吉布提	\$2 000.00	—	2 000.00
埃及	\$15 000.00	\$15 000.00	—
爱沙尼亚	\$24 000.00	\$24 000.00	—
芬兰	\$5 154 000.00	\$5 154 000.00	—
法国	\$1 190 336.19	\$1 190 336.19	—
希腊	\$100 000.00	—	100 000.00
格林纳达	\$10 000.00	\$10 000.00	—
冰岛	\$150 000.00	\$150 000.00	—
印度	\$2 000 000.00	\$1 000 000.00	1 000 000.00
印度尼西亚	\$50 000.00	\$50 000.00	—
爱尔兰	\$12 601 974.00	\$12 601 974.00	—
日本	\$7 500 000.00	7 500 000.00	—
哈萨克斯坦	\$25 000.00	\$25 000.00	—
科威特	\$200 000.00	\$200 000.00	—
列支敦士登	\$100 000.00	\$100 000.00	—
卢森堡	\$4 000 000.00	\$4 000 000.00	—
马来西亚	\$50 000.00	50 000.00	—
墨西哥	\$50 000.00	—	50 000.00

捐资方	认捐数	实收数	未缴数
摩纳哥	\$25 000.00	\$25 000.00	—
摩洛哥	\$5 000.00	\$5 000.00	—
荷兰	\$25 260 000.00	\$25 260 000.00	—
尼日利亚	\$100 000.00	—	100 000.00
挪威	\$29 993 971.19	\$29 993 971.19	—
巴基斯坦	\$20 000.00	\$20 000.00	—
波兰	\$250 000.00	\$250 000.00	—
葡萄牙	\$254 220.00	\$254 220.00	—
卡塔尔	\$2 000 000.00	\$2 000 000.00	—
大韩民国	\$5 000 000.00	\$5 000 000.00	—
沙特阿拉伯	\$1 000 000.00	—	\$1 000 000.00
斯洛文尼亚	\$10 000.00	—	10 000.00
南非	\$288 577.15	\$288 577.15	—
西班牙	\$9 999 984.00	\$9 999 984.00	—
斯里兰卡	\$10 000.00	\$10 000.00	—
瑞典	\$41 093 249.80	\$41 093 249.80	—
瑞士	\$3 787 878.79	\$1 524 842.18	2 263 036.61
泰国	\$10 000.00	\$10 000.00	—
特立尼达和多巴哥	\$20 000.00	\$20 000.00	—
土耳其	\$300 000.00	\$300 000.00	—
大不列颠及北爱尔兰联合王国	\$69 928 000.00	\$69 928 000.00	—
美国	\$10 000 000.00	\$5 000 000.00	5 000 000.00
灾害资料网络	\$10 000.00	\$10 000.00	—
日本兵库县	\$850 211.00	\$850 211.00	—
总计	\$273 750 469.95	\$261 916 358.15	11 834 111.80

41. 基金今后的成功不仅有赖于支出资金得到补充，而且还有赖于总体水平在基金所示效力基础上不断提高，实现大会核准的三年达到 5 亿美元（包括贷款要素）的目标。根据这个总目标，咨询小组将就 2007 年临时基金目标及其 10 月会议期间的充资战略提出建议。捐资方在考虑 2007 年捐款时不妨铭记这些目标。请尚未捐款的会员国捐款并进一步加强这项重要举措。如捐资方承付多年认捐并在其援助预算中专门为基金开列预算项目，那也将对基金颇有助益。计划于 2006 年 12 月 7 日在纽约举行中央应急基金高级捐助会议。这项活动将是投资者的慷慨贡献得到公开表彰和基金赢得广泛政治支持的一个机会。

六. 结论

42. 实施和管理中央应急基金的初步经验表明，基金在实现大会确定的各项目标方面取得了长足的进展，在人道主义应急方面也颇有增益。在突发危机时，该基金在捐助资金到位前协助业务机构开展初步应急活动；在局势突然恶化和需要立即采取人道主义行动时，加快采取各项行动；并为供资不足的拯救生命活动注入亟需的现金。虽然设立重大新基金所固有的“成长期痛苦”会时常阻碍基金的顺利运作，但基金从3月份成立工作已有明显改善。随着主要决策者和工作人员更加熟悉基金程序，以及行政延误问题得到解决，基金的效力还会有所改善。在新的和现有的人道主义紧急情况下早日应用基金的好处显而易见。

43. 基金仍然是人道主义改革的一个重要部分，因为基金既加强了分组办法的实施、人道主义协调员制度的改善以及扩大合作和伙伴关系的努力，又因此而得到加强。基金在国家一级的领导和共同决策最得力的地方效力最大，并有助于在国家一级同驻地协调员/人道主义协调员一起更好地共同安排优先次序，发挥更大的促进和战略作用。基金在存在人道主义组群的地方同这些组群进行了合作，以便特别在苦于缺乏资金的各个部门改善协调、加强能力。基金还帮助非联合国伙伴参与规划和执行各个项目，并从中获得助益。

44. 基金要继续成为一个有效的应急工具，就必须得到适当和积极的长期支助。过去六个月来的情况表明，如果持续提供支持，就能取得这样的成绩。我希望基金2006年所产生的政治和财务势头能够持续至2007年及以后时期。基金的成功还取决于它是否有能力同现有筹资机制进行合作。为此，捐助方除中央应急基金外，还必须继续为现有的应急基金、联合呼吁程序和紧急呼吁提供支助。

45. 最后，我将同紧急救济协调员一起力求促进学习文化，确保基金成为我们所期望的机制。我感谢中央应急基金咨询小组迄今所给予的支持，并打算充分利用其专长和指导，帮助我们继续完善基金的职能和用途。我还期望对基金的两年期独立审查有助于基金实现各项宏伟而重要的目标。

46. 我谨感谢会员国早早支持成立和落实基金，并鼓励大会在第六十一届会议期间对基金的进一步发展和利用表示欢迎。我吁请全体会员国向基金捐款，以便根据可证明的需求，以快速、协调一致、可预测和平等的方式，为人道主义紧急情况提供资金。我期望在大会第六十二届会议期间向会员国汇报基金的持续利用和管理情况。