



大会

Distr.: General
15 August 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

临时议程* 项目 70(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

中央应急基金

秘书长的报告

摘要

本报告阐述中央应急基金 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的活动。基金在向处于人道主义危机的人们提供及时、可靠和有针对性的救生援助资金方面，继续显示其价值。在本报告所述期间，紧急救济协调员通过 45 个国家的 464 个项目为人道主义援助支付了 46.97 亿美元，此外还批准从基金的贷款机制中借贷 730 万美元。截至 2015 年 12 月 31 日，基金已收到 2015 年捐款 4.003 亿美元，完成年度目标 4.50 亿美元的 89%。短缺的 4 970 万美元主要是由于美元对核心捐款货币坚挺的缘故。基金秘书处还审查完毕其在重大人道主义危机中的工作，并传播了两项概略研究的结果。这两项研究旨在评估变化，以确保基金适合未来情况。秘书长在提交世界人道主义峰会的报告中，呼吁到 2018 年将基金扩大到 10 亿美元。

* A/71/150。



一. 引言

1. 本报告根据大会关于加强联合国紧急人道主义援助协调的第 70/106 号决议提交，其中大会请秘书长提交关于使用中央应急基金详细情况的报告。本报告述及基金在 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的活动。

二. 基金供资承诺概述

2. 2015 年，紧急救济协调员为 45 个国家的项目核准赠款共计 4.697 亿美元(见表 1)。拨款包括通过快速应急窗口拨给的 3.007 亿美元和通过供资不足的紧急窗口为供资不足的危机拨给的 1.689 亿美元。协调员还于 2015 年 10 月批准给秘书处人道主义事务协调厅贷款 730 万美元，以弥合实地项目的供资缺口。从 2005 年基金成立以来到 2015 年年底，基金已经为 93 个国家的人道主义援助拨款 42 亿美元。赠款拨给联合国基金、方案和专门机构以及国际移民组织(移民组织)。在本报告中统称为“机构”。

表 1

2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金的拨款情况

	快速应急窗口	供资不足的紧急窗口	共计
核准额	300 736 172	168 913 836	469 650 008
受援国家或领土数目	35	20	45 ^a
供资项目数目	300	164	464

^a 某些国家或领土获得来自两个窗口的拨款。

3. 根据秘书长公报(ST/SGB/2010/5)，基金赠款部分至少三分之二用于快速应急窗口。通过这一窗口提供的拨款在危机突发初期或在现有紧急情况出现严重恶化的情况下用于资助紧要的人道主义救生活活动，从而推动及早应对人道主义需求。在本报告所述期间，基金通过快速应急窗口在 35 个国家提供了支助(见表 2)。最大的受援国是也门(4 420 万美元)、尼泊尔(1 910 万美元)、埃塞俄比亚(1 700 万美元)、马拉维(1 690 万美元)和喀麦隆(1 410 万美元)。最大的受援国受冲突影响(喀麦隆、也门)和自然灾害影响(埃塞俄比亚、马拉维、尼泊尔)。基金的快速应急窗口还为若干专题领域提供了大笔支助。例如，基金为西非和中非受博科哈拉姆相关暴力影响的 240 万人提供了 5 800 多万美元的援助。7 月，基金拨出近 5 900 万美元，满足受厄尔尼诺影响的 8 个国家的紧迫需要。

表 2
快速反应窗口拨款情况，按国家分列

(美元)

国家	拨款总额
阿富汗	5 802 858
阿尔及利亚	5 051 640
喀麦隆	14 071 268
中非共和国	11 556 590
乍得	10 515 475
智利	777 854
朝鲜民主主义人民共和国	6 276 701
刚果民主共和国	6 792 923
萨尔瓦多	2 710 000
埃塞俄比亚	17 003 929
海地	9 157 785
洪都拉斯	2 187 908
伊拉克	4 490 040
利比亚	1 491 012
马达加斯加	2 294 798
马拉维	16 925 025
毛里塔尼亚	2 532 163
莫桑比克	3 996 365
缅甸	10 405 409
尼泊尔	19 113 716
尼日尔	13 741 648
尼日利亚	9 889 075
巴基斯坦	11 000 547
秘鲁	914 395
菲律宾	1 512 074
卢旺达	7 984 746
索马里	5 300 084
南苏丹	13 446 494
苏丹	9 079 147
乌干达	3 238 788
乌克兰	4 920 172
坦桑尼亚联合共和国	9 156 319

国家	拨款总额
瓦努阿图	5 038 408
也门	44 250 104
津巴布韦	8 110 712
共计	300 736 172

4. 基金赠款部分至多三分之一旨在用于供资不足的紧急情况。这些拨款分两轮提供，使合作伙伴能在人道主义援助长期得不到足够资金的地方开展拯救生命的活动。这种拨款有助于提请注意人道主义应急工作的缺口以及捐助者兴趣可能已减弱的地方。2015 年，紧急救济协调员核准从该窗口为 20 个国家提供了 1.689 亿美元。为应对以下国家的危机开展的人道主义行动得到的数额最多：阿拉伯叙利亚共和国(7 740 万美元，跨 6 个国家)、非洲之角(3 300 万美元，跨 3 个国家)和达尔富尔危机(2 110 万美元)。该窗口给最大受援国的大部分拨款用于援助受冲突影响的人们。给埃塞俄比亚和索马里的资金还帮助应对干旱。第一轮共计拨款 9 850 万美元；第二轮拨款 7 050 万美元(见表 3)。

表 3
供资不足的紧急窗口拨款情况，按国家分列

(美元)

国家	第一轮	第二轮	共计
阿富汗		7 983 646	7 983 646
孟加拉国		2 992 959	2 992 959
布隆迪	2 495 246		2 495 246
乍得		5 998 567	5 998 567
哥伦比亚	2 994 382		2 994 382
朝鲜民主主义人民共和国	2 000 285		2 000 285
刚果民主共和国	8 047 670		8 047 670
吉布提	3 000 059		3 000 059
埃及	3 500 065		3 500 065
厄立特里亚		2 993 896	2 993 896
埃塞俄比亚		10 015 968	10 015 968
伊拉克	7 988 899		7 988 899
约旦	9 000 346		9 000 346
黎巴嫩	18 004 139		18 004 139
缅甸		5 367 651	5 367 651
卢旺达	2 498 220		2 498 220
索马里		19 989 234	19 989 234

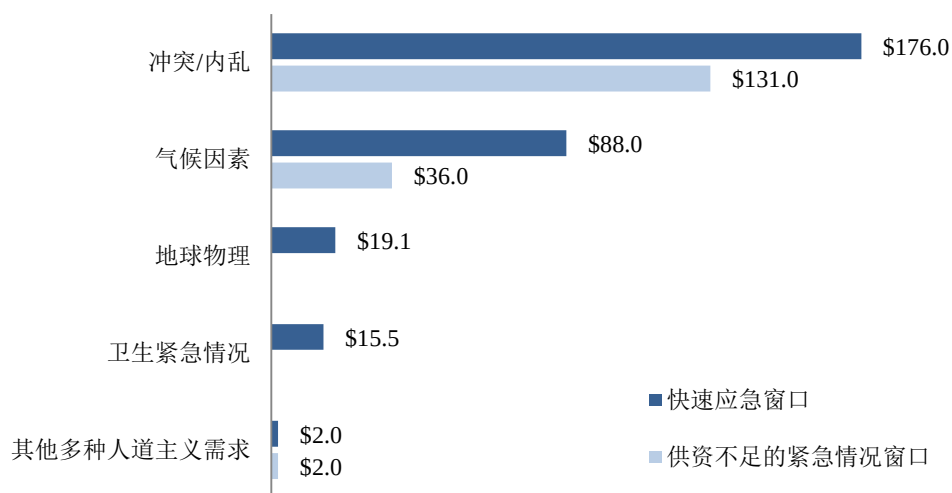
国家	第一轮	第二轮	共计
苏丹		15 116 739	15 116 739
阿拉伯叙利亚共和国	29 926 021		29 926 021
土耳其	8 999 844		8 999 844
共计	98 455 176	70 458 660	168 913 836

5. 2015 年,合作伙伴使用基金拨款为面临各种人道主义紧急情况的民众提供援助(见图一)。近三分之二(65%)用于支助受冲突影响的人或因内乱而需要援助的人。这一比例比 2014 年突增 10%以上: 当年 54.5%的拨款用于支助受冲突影响的民众。获得数额最多的国家如下: 也门(4 420 万美元)、阿拉伯叙利亚共和国(2 990 万美元)、苏丹(2 220 万美元)、黎巴嫩(1 800 万美元)、乍得(1 650 万美元)、喀麦隆(1 410 万美元)和南苏丹(1 340 万美元)。

图一

2015 年中央应急基金的拨款情况, 按紧急情况类别分列

(百万美元)



6. 基金在 2015 年的第二个主要重点是与气候有关的紧急情况。超过四分之一的拨款(1.24 亿美元)援助受这类事件影响的民众, 比 2014 年的 4 150 万美元大幅度增加。2015 年在这方面的拨款数额高部分是应对厄尔尼诺的需要造成的。除了 1.24 亿美元以外, 还有 1 910 万美元用于尼泊尔的地震后救援工作。

7. 就部门而言, 近三分之一的拨款(1.483 亿美元)用于保障粮食安全。¹ 粮食和营养方面的需求几乎占基金拨款的 40%。用于保障粮食安全和营养的总共 1.873

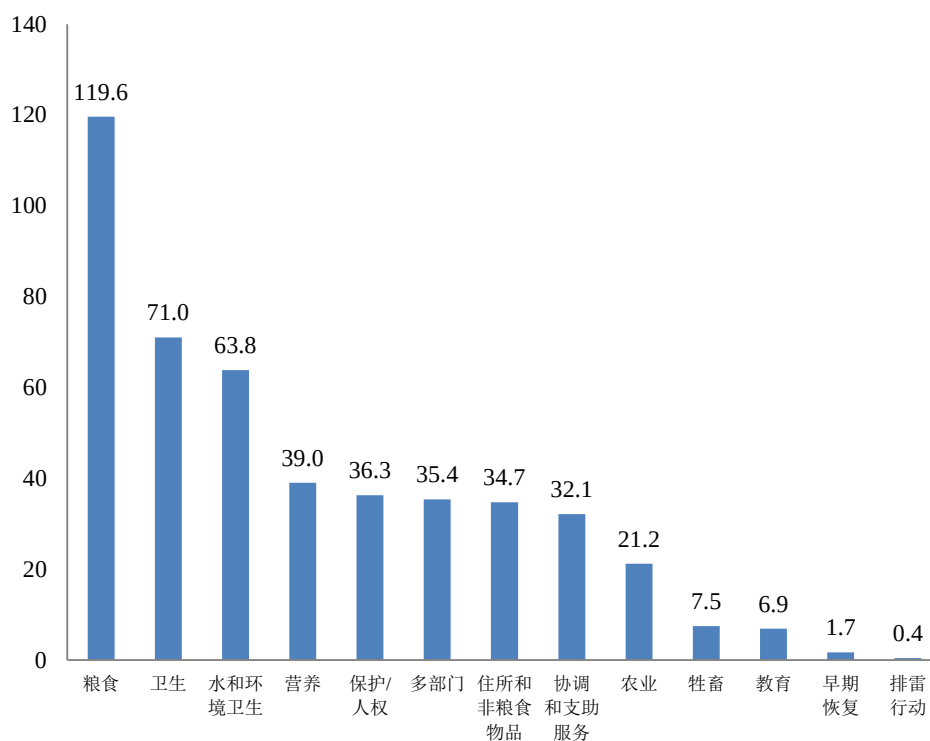
¹ 粮食援助以及支持农业和生计的总和。

亿美元中，有 9 870 万美元用于与冲突有关的需求，8 370 万美元用于与气候有关的需求(见图二)。

图二

2015 年中央应急基金的赠款划拨情况，按部门分列

(百万美元)



8. 水和环境卫生方面的干预措施在 2015 年的拨款中占 6 380 万美元，其中 4 050 万美元是通过快速反应窗口拨的款。保护举措占 3 630 万美元，应急住所和非粮食物品占 3 470 万美元。基金为多部门干预措施提供了大约 3 540 万美元，例如，支助寻求避难者、难民和混杂移民等弱势群体的基本需求和善后措施。此外，还为协调和支助服务拨款 3 210 万美元。这比 2014 年拨给该部门的 4 120 万美元有所减少。

9. 与 2014 年相比，2015 年拨款的地区有所变化。2015 年用于中东地区² 措施的拨款共计 1.227 亿美元，占全部拨款的 26%，而 2014 年为 10.9%。几乎所有给中东的拨款都与冲突有关。

10. 非洲的人道主义应急工作依然是基金拨款中份额最大的，2015 年为 2.458 亿美元，即 52%。这主要是埃塞俄比亚、马拉维、索马里和津巴布韦境内与厄尔尼

²不包括拨给埃及用于援助阿拉伯叙利亚共和国难民的 350 万美元。该笔款项计入非洲区域拨款。

诺有关的需求以及喀麦隆、乍得、索马里、南苏丹和苏丹境内与冲突有关的人道主义需求造成的。但与 2014 年拨给该地区的 73.5%相比，这部分的份额还有所减少。

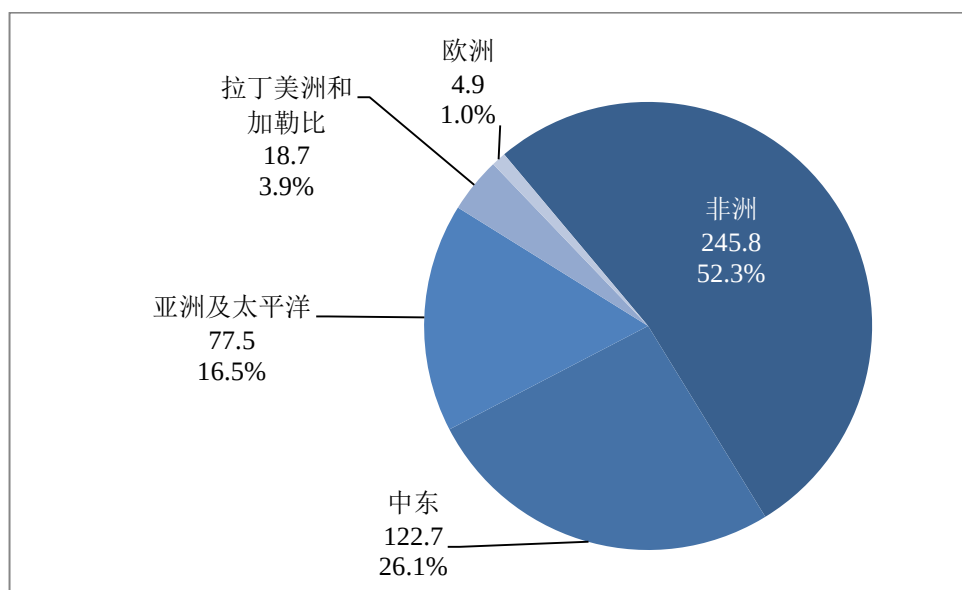
11. 为应对亚洲及太平洋人道主义需求的拨款共计 7 750 万美元，在 2015 年的全部拨款中将近占 16.5%，比 2014 年的份额增加一倍以上。总共拨给该地区 2 320 万美元，用于与气候有关的紧急情况，其中不包括用于尼泊尔境内救援工作的 1 910 万美元。

12. 为应对拉丁美洲和加勒比的人道主义需求共计拨款 1 870 万美元，主要通过快速应急窗口满足与气候有关的需求以及海地境内霍乱疫情的余留影响。基金通过紧急窗口拨款近 300 万美元，用于应对与哥伦比亚境内旷日持久的内乱有关的需求。该地区的拨款在基金全部拨款中占 3.9%，少于 2014 年的 5.9%(见图三)。

图三

2015 年中央应急基金的赠款划拨情况，按地区分列

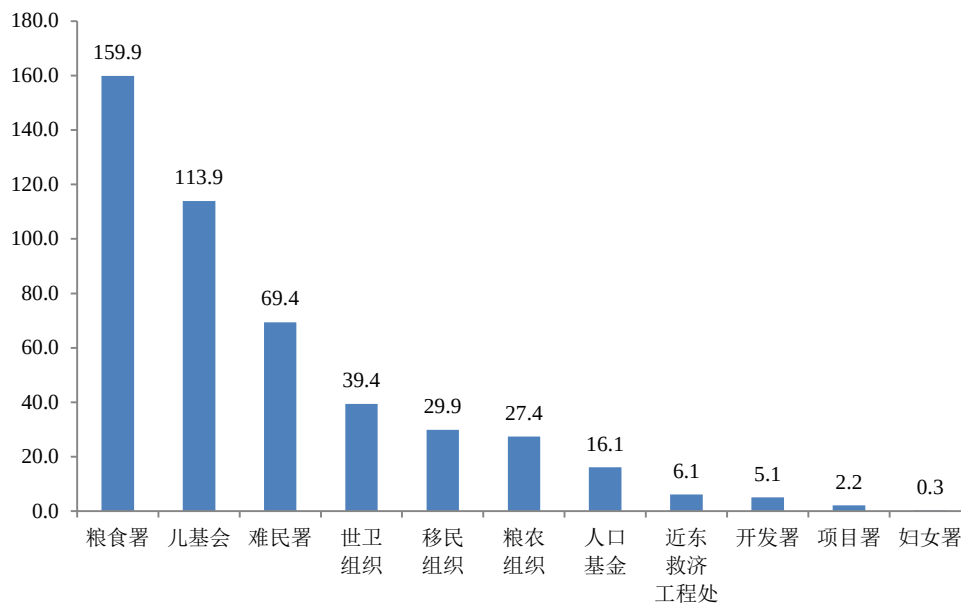
(百万美元和百分比)



13. 与往年一样，获得赠款最多的是世界粮食计划署(粮食署)(1.599 亿美元，用于 40 个国家的 83 个项目)、联合国儿童基金会(儿基会)(1.139 亿美元，用于 41 个国家的 131 个项目)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)(6 940 万美元，用于 31 个国家的 62 个项目)(详情见图四)。

图四
2015 年中央应急基金的拨款情况，按机构分列

(百万美元)



简称：粮农组织，联合国粮食及农业组织；开发署、联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；项目署，联合国项目事务署；近东救济工程处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署；世卫组织，世界卫生组织。

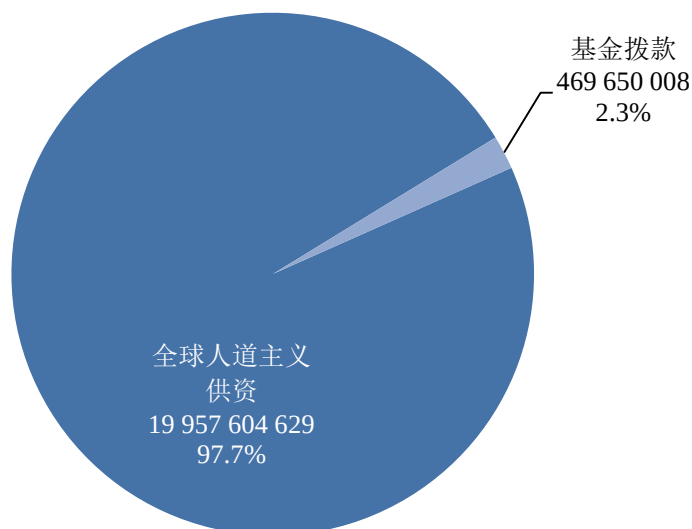
14. 根据大会第 66/119 号决议，基金保留 3 000 万美元的贷款机制，用于在符合条件的机构筹集资源时向其提供贷款。2015 年 3 月，粮食署全部还清了用于支助应对阿拉伯叙利亚共和国境内危机的 2 700 万美元贷款。2015 年 10 月，为了填补若干实地项目的资金缺口，核准向人道主义事务协调厅贷款 730 万美元。该贷款已于 2015 年年底全部还清。

三. 基金的用途

15. 2015 年，全球人道主义需求依然居高不下，开创纪录。大约有 1.25 亿人受人道主义危机的影响。2015 年的拨款总数就是无数国家大量需求的反映。2015 年的全球人道主义供资达 199 亿美元。基金拨款在其中占 2.3%(见图五)。

图五
2015 年中央应急基金拨款占全球筹资的百分比

(美元和百分比)



来源：人道主义事务协调厅财务支出核实处。

16. 基金继续确保拨款主要用于满足受危机影响的民众最迫切的救生需要。在行动环境越来越复杂的情况下，战略决断有助于尽可能扩大有限的基金拨款满足受益人迫切需要的成效。要做到这一点，人道主义国家工作队和驻地协调员/人道主义协调员就必须规划并安排各项活动的轻重缓急，查明最紧迫的需要，有针对性地使用基金拨款。

17. 对递交基金的每一份申请，驻地协调员和(或)人道主义协调员都率领人道主义国家工作队编写呈件，以战略性的、有重点的和连贯一致的方式列示重要救生活动的轻重缓急，目的是实现具体和共同的人道主义目标。

18. 紧急救济协调员使用基金拨款突出强调一个新的或正在出现的危机，或提请注意某个危机对区域的影响或急需为人道主义行动供资的某个局势。在此意义上，基金拨款可作为推动全球倡导工作的动力。下文着重介绍 2015 年战略性使用基金拨款的实例。

A. 基金与全系统三级紧急状况和旷日持久的危机

19. 2015 年，基金为应对伊拉克、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门境内的三级紧急情况的人道主义行动拨款。这些危机在 2015 年造成重大而且不断增加的需求，要求通过快速应急窗口(伊拉克、南苏丹和也门)和供资不足的紧急窗口(阿拉伯叙利亚共和国)提供资金。基金的目的是一次性地支助应对紧急情况。但是，一场旷日持久的危机显著恶化，冲突升级，或新接触到的人需要立即得到援助等

情况可能导致增加拨款，例如南苏丹和也门的情况。紧急救济协调员拨了 1.52 亿美元，用于应对与这些三级危机有关的人道主义状况，占 2015 年拨款的三分之一左右。

南苏丹

20. 2015 年，基金拨款 1 340 万美元，用于南苏丹的应急工作。基金向许多机构提供赠款，以便立即提供救生援助，满足大上尼罗河区的战火导致的新的流离失所产生的需求。冲突切断了数十万民众的生计，并葬送了一年正常的耕种季节。基金在 6 月拨出快速应急资金，帮助新的流离失所者，7 月发放应急救生包，并在 8 月应对爆发的霍乱。基金对南苏丹的大部分拨款用于支助在难以到达的地区中提供救生援助的快速应急机制。受援机构用了 500 多万美元制作了 30 000 个应急救生包提供给流离失所者(有时是空降)。这些救生包中有蚊帐、蔬菜种子、渔具、盛水容器、净水药片、口服补液盐，儿童营养饼干和厨房用品。此外还拨出 710 万美元，援助涌入苏丹白尼罗州的南苏丹新难民，向他们提供紧急用水、环境卫生和个人卫生、营养和保护。

也门

21. 2015 年，基金为也门境内的人道主义援助拨款 4 430 万美元。这是基金在 2015 年向一国境内的应急工作提供的最大一笔款额。3 月冲突加剧后，同时根据年内局势严重恶化的情况，基金于 2015 年 6 月、7 月、9 月、10 月和 11 月提供快速应急资金，供采取应对措施。到 2015 年年底，需要人道主义援助的也门人有 2 120 多万，占五分之四。提供的资金用于改善保健、营养、保护、水、环境卫生和粮食安全，并用以提供住所和非粮食物品，全面应对普遍需求。基金还拨出 530 万美元，帮助索马里境内的也门难民。

伊拉克

22. 2015 年，基金为伊拉克境内的人道主义援助共计拨款 1 250 万美元。基金拨款用于帮助伊拉克境内的叙利亚难民(另见下文)。基金还迅速采取行动应对爆发的霍乱，在 10 月和 11 月给儿基会和世卫组织拨款 450 万美元。这两个机构在 13 个省为 62 个营地提供水、环境卫生和个人卫生服务以及霍乱接种。

阿拉伯叙利亚共和国

23. 2015 年，紧急救济协调员拨出 7 740 万美元，用于满足与阿拉伯叙利亚共和国危机有关的需求。在阿拉伯叙利亚共和国境内，基金于 2015 年向 8 个组织提供了 2 990 万美元，以援助受持续冲突影响的数百万叙利亚人和一波又一波的新的流离失所者。最大的一笔赠款给粮食署，用于提供粮食援助；第二笔最大的赠款给难民署，用于为境内流离失所的叙利亚人提供床垫、毯子、塑料布、盛水容器、炊具和卫生用品等必需物品。基金拨款为牲畜饲养小户提供紧急农业援助，并且为居住在该国的巴勒斯坦人提供保健、水和环境卫生以及现金援助。

24. 通过供资不足的紧急窗口给伊拉克的第一笔拨款着重满足伊拉克境内叙利亚难民的紧迫需要。受援机构用基金拨款提供粮食援助、应对水、环境卫生和个人卫生等高度优先而又未予满足的需要，预防并应对性暴力和性别暴力。基金为援助伊拉克境内的叙利亚人总共提供了 800 万美元，并且拨款给下列国家应对与叙利亚危机有关的人道主义援助：黎巴嫩(1 800 万美元)、约旦(900 万美元)、土耳其(900 万美元)和埃及(350 万美元)，特别是援助这些国家中登记为难民的大约 480 万叙利亚人。

B. 被忽视的危机和基金的作用

25. 许多人在没人关注他们困境的情况下生活了很长时间，但缺乏关注并不会减损其需求的真实性。基金通过其供资不足的紧急窗口，为其中一些人提供了救济，并使人注意到这些危机。基金 2015 年第一轮供资不足的紧急情况拨款侧重于 12 个国家的拯救生命行动。总额为 7 740 万美元用于应对叙利亚危机的救济工作，向埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国境内工作的援助机构划了款项。另外 1 300 万美元为非洲大湖区(布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达)的人道主义应急行动提供了支助。2015 年 9 月第二轮供资不足的紧急情况拨款侧重于因阿富汗、达尔富尔(苏丹)、非洲之角和缅甸长期存在的危机而大规模人口流离失所的人。总额为 800 万美元的资金使阿富汗境内的援助机构可以帮助维持拯救生命的援助；另外 840 万美元用于人道主义应对措施，包括为在孟加拉国和缅甸的人提供紧急住所和改善获得保健服务的机会。约 2 100 万美元用于为乍得和苏丹的救济努力供资，满足与苏丹达尔富尔地区长期危机有关的需要。3 300 万美元用于在厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里援助面临反复出现的冲突和气候冲击影响的弱势群体的机构。

C. 自然灾害

26. 基金的机敏反应使其得以在 2015 年对一些自然灾害作出早期的重要人道主义反应。其中包括与气候有关的紧急情况，有洪水(2015 年第一季度在马拉维和莫桑比克)、旋风(3 月在瓦努阿图)、地震(4 月和 5 月在尼泊尔)和厄尔尼诺现象的影响。有时，基金是第一个提供资金的，在某些情况下，基金支助的救济在灾难性事件之后一天内就到位了。基金为与气候和地球物理事件有关需求总共拨款 1.431 亿美元。这比 2014 年为类似的紧急情况拨付的资金数额大幅增加。³

27. 有效和快速的供资进程是基金应对与厄尔尼诺有关的人道主义需求的基础。该项工作始于 2015 年并持续到 2016 年。在不同受灾国家，人民遭受洪水、干旱和粮食不安全，导致人道主义需求和流离失所问题。根据预测和与易受厄尔尼诺影响国家的人道主义伙伴的协商，基金为尽早采取行动缓解厄尔尼诺现象影响划

³ 2014 年有关气候事件的拨款占拨款总额的 9%。2015 年，该比例增至 26.4%，如果包括为地球物理事件(地震)的拨款则为 30.4%。

拨资金。基金为萨尔瓦多、埃塞俄比亚、海地、洪都拉斯、马拉维、索马里和津巴布韦与厄尔尼诺有关的救济项目拨付 5 880 万美元。大部分资金用于与粮食需求、营养(包括预防和治疗急性营养不良)、通过农业支助和其他生计支助缓解粮食不安全有关的项目。

28. 2015 年 2 月, 紧急救济协调员核准分别拨款 690 万美元和 320 万美元, 满足马拉维和莫桑比克受洪水影响的人民的需要。在马拉维, 援助的重点是营地协调、住所、粮食援助、供水和环境卫生项目。在莫桑比克, 各机构利用基金拨款向 160 000 人提供粮食援助、住所和保护。基金拨款使粮农组织能够向 5 590 个小型农作家庭提供玉米、蔬菜种子和工具, 使他们能够利用水灾后的潮湿条件, 为粮食生产助一臂之力, 帮助缩短其依赖粮食援助的时间。3 月, 基金还在莫桑比克向世卫组织和儿基会拨款约 750 000 美元, 以遏制因洪水而更为恶化的霍乱爆发情况。这使 171 000 多人受益, 其中包括接受霍乱治疗的 3 593 人。

29. 2015 年 3 月在瓦努阿图的“帕姆”热带气旋之后, 基金立即拨款 500 万美元, 以启动救济行动。该风暴在 80 个岛屿组成的群岛上使大约 160 000 人受到影响, 占该国人口一半以上。基金近 650 000 美元的赠款使粮食计划署能够建立一个共享后勤和电信职能, 使各机构克服重大后勤障碍的途径变得顺畅。各机构因此能够提供关键的水和卫生设施服务(包括用于饮用、做饭和洗澡的清洁水); 紧急卫生保健、营养、教育和保护服务; 包括住所在内的非粮食物品; 恢复粮食安全的粮食援助和农业支助。该国大片地区的数千个家庭受益。

30. 2015 年 4 月尼泊尔发生地震, 大约 500 万山区人民受到影响。基金通过快速应急窗口在 48 小时内发放了 1 490 万美元。初步拨款帮助满足了住所、非粮食物品(移民组织)、保健服务(人口基金、儿基会和世卫组织)、水和环境卫生(儿基会)、妇女和儿童保护(人口基金和儿基会)、紧急粮食援助(粮食计划署)等紧急需要。6 月发生的泥石流使社区受到影响并使人道主义行为体救助幸存者能力受到限制后, 基金又向尼泊尔拨付了 420 万美元。基金立即发放资金的有效审批程序有助于将其他金融资源吸引到这一重大救济工作。例如, 基金是第一个为移民组织在尼泊尔的地震救济提供资金的。在拨款后, 移民组织得以动员 10 个捐助方。基金为在尼泊尔的救济提供了总额为 1 910 万美元的资金。

D. 基金供资的区域办法

31. 2015 年, 紧急救济协调员发放 5 800 多万美元, 为西非和中非受到与博科哈拉姆有关暴力影响的 240 万人提供拯救生命的援助供资。⁴ 2015 年 3 月拨款约 2 720 万美元, 另外在 2015 年末和 2016 年年初又提供了 3 100 万美元。供资中包括 1 410 万美元, 用于援助喀麦隆 248 000 名新流离失所者、脆弱的收容社区成员和面临博科哈拉姆虐待和强迫招募风险的妇女和儿童。总额为 1 050 万美元的

⁴ 该数额包括在 2016 年年初的拨款中。

资金用于援助乍得境内超过 18.7 万需要紧急保护、保健、营养和粮食援助以及非粮食物品、住所和教育的身处弱势的境内流离失所者、回返者、难民、第三国国民和收容社区成员。另有 1 350 万美元用于援助逃离边境地区的 35 万流离失所者以及尼日尔的脆弱收容社区，2 000 万美元用于援助尼日利亚 160 多万境内流离失所者和脆弱的收容社区。

32. 另一个说明基金遵循的区域办法的事例是在非洲之角的应对办法。这一办法帮助救济机构处理暴力冲突、人们大规模流离失所和不断深化的粮食不安全问题复杂而相互关联的区域后果。2015 年，厄尔尼诺现象加剧了非洲之角国家现有的脆弱性。基金通过两个供资窗口作出回应的能力有助于各组织及时满足这一复杂地区新出现的需求。对非洲之角国家的援助在 2015 年达到 5 830 万美元，包括为埃塞俄比亚提供的 2 700 万美元，为索马里提供的 2 530 万美元，为吉布提提供的 300 万美元和为厄立特里亚提供的 300 万美元。

四. 基金的用途和管理

咨询小组

33. 在大会第 60/124 号决议通过后成立了中央应急基金咨询小组，负责就基金的用途和影响通过紧急救济协调员向秘书长提供咨询。2015 年，咨询小组在日内瓦(5 月)和纽约(10 月)举行了会议。5 月，小组收到了有关人道主义筹资问题高级别小组进展的报告，并开始期待世界人道主义首脑会议。小组还讨论了向三级紧急情况分配资金的问题。10 月，小组进一步讨论了世界人道主义首脑会议，并评估了有关基金未来的两次概略研究的结果和基金是否应提高其供资目标的问题。

新的供资不足的紧急情况方法

34. 2015 年，继续改进评估脆弱性、风险和资金不足的方法，从而以更具战略性的方式通过供资不足的紧急窗口为人道主义回应划拨资金。该方法的目的是确定供资不足程度最严重的紧急情况。这是列入这一轮供资不足的紧急情况的主要标准。用于确定脆弱性的数据来源有所增加，特别是包括了有关保护的资料。基金秘书处将数据来源并入风险和脆弱性指数。该指数涵盖影响人道主义局势的各种因素。风险管理指数是一个开放的全球人道主义风险分析平台，构成风险和脆弱性指数的主要组成部分。除了使用仍然是主要标准的供资较少这一因素以外，风险和脆弱性指数能够查明人道主义需求最紧迫的紧急情况。新的方法首次用于 2016 年几轮供资不足的紧急情况拨款。

基金的伙伴关系

35. 2015 年，基金秘书处改进了基金赠款方面伙伴关系的分析。基金只向联合国机构提供直接资助，但其赠款是与当地和国际非政府组织、收容国政府和红十字

会和红新月会密切合作使用的，并在所有情况下都是向第一响应者提供重要的资金。通过联合国机构广泛的伙伴关系网络，数百个执行伙伴每年通过分赠资金收到近四分之一的基金拨款。典型的情况是，一半以上的分赠资金给当地一线响应人员。对驻地协调员/人道主义协调员提交的关于基金在 2014 年所提供赠款的使用情况陈述报告中的信息进行的分析显示，国际非政府组织以及国家和地方合作伙伴更多参与基金供资的人道主义行动的趋势仍在继续。2014 年，超过 1.06 亿美元是向机构执行伙伴分赠的，不包括联合国机构使用基金拨款采购救济物资形式的实物支助的价值。其中，5 100 万美元用于 38 个国家的 133 个国际非政府组织的行动，5 500 万美元通过分赠据报提供给了 37 个国家的 421 个地方合作伙伴。通过联合国伙伴关系向地方响应人员供资是一笔重大的财政资源，并具有前所未有的全球覆盖面，补充了地方组织的其他资金来源。基金将继续与受援机构和机构间常设委员会成员的其他合作伙伴合作，以确保联合国各机构及其合作伙伴之间有关基金赠款的伙伴关系安排具有效率和效力。

监测

36. 2015 年，基金试行了在外地一级监测基金的新导则。该导则将于 2016 年推出。该导则澄清了监测基金赠款使用情况的作用和责任，并且概述了为确保驻地协调员/人道主义协调员和人道主义国家工作队在执行阶段期间和之后获得必要信息所需进行的活动。该指导说明旨在补充而不是取代现有的基金导则，例如有关陈述和财务报告要求的导则。此外，基金澄清了各机构在其给驻地协调员/人道主义协调员的标准拨款信件中分享与基金有关信息方面的责任。基金还制定了一个标准模板，使各机构能很容易地在执行阶段向驻地协调员/人道主义协调员提供项目中期最新状况，并特别强调可能会影响计划交付或需要采取纠正行动的潜在挑战。该模板将在 2016 年与监测导则一起全面推出。

透明度

37. 充分的透明度一直是基金的核心特征。所有拨款和捐款的详细情况在基金网站和通过财务支出核实处实时发布。2015 年，基金开始根据《国际援助透明化倡议》的标准公布数据，从而增加了透明度。这意味着基金遵守《国际援助透明化倡议》的商定框架，并且基金的数据很容易与数百个其他遵守同样标准的组织的数据进行比较。除了根据《国际援助透明化倡议》标准发布数据以外，2015 年，在秘书处，包括在基金中，推出了“团结”项目(联合国企业资源规划系统)。预计这将提高透明度，并能使业务流程更有效和更及时，包括更快发放赠款资金。

基金业绩和问责制框架以及审查

38. 通过基金的业绩和问责制框架，2010 年以来在 30 个国家开展了对使用基金赠款的救济工作的独立审查。2015 年，这一审查基础有所扩大，以包括在以阿拉伯叙利亚共和国(包括伊拉克、约旦和黎巴嫩)和南苏丹(包括埃塞俄比亚、肯尼亚、

苏丹和乌干达)为中心的两个大型区域危机拨款开展的救济工作的审查。对基金在伊拉克工作的影响进行的第三次审查涉及在该国开展的专门针对叙利亚难民的方案以外的影响。

39. 对伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国危机的审查一旦最终完成，将公之于众。

40. 关于南苏丹危机，基金在 2014 年向南苏丹和周边国家(埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达)拨款 1.16 亿美元。对南苏丹工作的审查发现，基金是开始实施拯救生命措施的一个重要促成因素，对驻地协调员/人道主义协调员的作用提供了有力增援。基金在南苏丹的捐款与需求和其他来源的资金相比较少。然而，拨款的及时性很重要，并且基金在改善境内流离失所者的生活条件方面发挥了至关重要的作用。报告全文见基金网站。

基金的报告

41. 2015 年，基金继续改进其报告工作，重点是使合作伙伴的报告更为简化和节约时间，确保报告中的信息充分用于改善基金业绩和记录成果和附加价值。2016 年初的最近一次全面分析是对 2014 年拨款的整个年度报告周期的分析，依据的是驻地协调员/人道主义协调员有关基金拨款使用情况的报告。对 2014 年报告的这一分析是基于 45 个国家 589 个机构项目的 76 份报告的数据，所涉资金总额为 4.61 亿美元。这些报告的质量和及时性继续改善。该分析审视了资金救助的人数，受援机构向其执行伙伴分赠资金的范围，以及驻地协调员/人道主义协调员和国家工作队所评估的基金的附加价值。此外，对通过报告提交的经验教训按主题分类和分析，将为基金有关后续举措提供参考。介绍各种数据分析的报告可在基金网站上查阅。

42. 关于基金帮助救助的人数的报告已更为完善和严密。对 2014 年供资的完整分析发现，2014 年按部门分列的基金受益人人数如下：保健(在 38 个国家的 142 个项目估计救助 1 980 万人，另外在西非的与埃博拉有关的公共卫生宣传运动救助了 3 270 万人)；粮食(在 35 个国家的 67 个项目救助约 700 万人)；水和环境卫生(在 32 个国家的 75 个项目救助约 660 万人)；保护(在 23 个国家的 83 个项目救助约 410 万人，其中包括 400 000 名儿童)；营养(在 28 个国家有约 410 万人受益)；农业和生计支助(在 21 个国家的 35 个项目救助约 300 万人)；在以下方面救助了大量人员：营地管理(100 万)、住所和非粮食物品(800 000)、地雷行动(500 000)、教育(200 000)和多部门难民援助(110 万)。

43. 非政府组织和其他合作伙伴对基金成功地向人民及时提供挽救生命的援助极其重要。2014 年赠款使用情况报告显示，受援机构向执行伙伴提供了 1 214 项分赠，总价值相当于 4.71 亿美元中的 1.06 亿美元，或是 2014 年资金的 22.6%，不包括使用基金拨款采购救济物资形式的实物支助的价值。这是所报告的最高分赠数量和数额。所有资金中共有 12%(或所有分赠资金的一半左右)提供给 421 个

不同的当地执行伙伴：37 个国家的国家非政府组织、收容国政府和国家红十字会/红新月会。其余用于 38 个国家的 133 个国际非政府组织的行动。

44. 在基金作为人道主义供资补充来源的价值之外的战略附加值方面，对驻地协调员/人道主义协调员报告的分析显示，就基金近 90% 的快速反应拨款而言，各国负责协调人道主义反应的小组发现基金拨款使援助快速提供，同时指出只有略高于 10% 的拨款在部分程度上使援助快速提供。除两份报告以外，所有报告都认定，基金有助于合作伙伴满足时间紧迫的需求，而这两份报告的结论是，基金在部分发挥了这样的作用。此外，超过 90% 的报告发现，基金拨款有助于改善人道主义界的协调。近 60% 的报告发现，基金拨款在某种程度上有助于改善其他来源的资源筹集。大约 40% 的报告评估认为，基金拨款可能有助于调动更多的资源。两份报告得出结论称，基金在获取更多资金方面没有发挥作用。

对受影响民众和性别包容问责

45. 基金不是一个业务实体，因此不能直接将向受影响民众的问责措施纳入人道主义方案拟订工作。然而，基金通过确保在基金整个方案周期纳入并凸显问责，促进向受影响民众的问责。基金在不同提交级别(即战略、部门和项目级别)的申请模板中提一些问题，从而在基金提案中反映向受影响民众的问责。为加强基金方案周期中有关对受影响民众问责的信息，目前已将此信息作为基金陈述报告模板中受援机构的一个单独的项目报告条目。这为基金秘书处提供了关于在基金供资的项目中如何考虑向受影响民众问责的承诺这方面的系统反馈(这一信息通过公布在基金网站上的驻地协调员/人道主义协调员报告可公开获得)。

46. 在 2014 年对许多快速反应申请并在 2014 年第二轮供资不足的紧急情况拨款期间对申请模板进行全面测试后，基金秘书处于 2015 年 1 月 1 日实施了新的经改进的申请模板。新的模板需要有关性别和性别暴力的更详细资料。申请模板要求按性别和年龄分列的数据，并且在整个过程中将性别问题主流化。例如，性别分析是人道主义状况和应对部分要求的。申请人需要说明在确定优先次序的过程中如何将性别问题纳入考虑，并且在可能的情况下，性别问题应反映在各个基金项目的逻辑框架中。新的模板包含性别平等标码。作为 2013 年在伦敦举行的一次活动上所作的在紧急情况下保证女童和妇女安全承诺的一项后续行动，⁵ 模板现在包括一个在项目设计中是否考虑了性别暴力这一专门的自我评估问题。

欺诈问题管理

47. 人道主义事务协调厅和基金秘书处极为认真地对待可能滥用基金赠款的情况。2015 年，基金咨询小组核可了与捐助方分享欺诈有关信息的程序准则。在此

⁵ 保证女性安全活动。见 www.gov.uk/government/news/greening-girls-and-women-must-be-kept-safe-in-emergencies。

之后，基金秘书处制定了它将如何处理潜在欺诈案件的标准作业程序。这些包括关于受援机构必须报告的有关可能案件的信息频率和类型的指导，以及关于应何时和如何向捐助方告知潜在欺诈使用资金的可信案件的指导。这些新的程序和导则已于 2015 年实施。2016 年初，基金秘书处接到了一个有关使用基金赠款的项目的合作伙伴可能欺诈使用资金的报告。按照该导则和标准作业程序进行了沟通并采取了后续行动。根据有关机构调查办公室在调查过程中收集到的证据，发现指控未经证实。该案件已了结。

削减方案支助费用

48. 2015 年，基金秘书处继续努力使基金尽可能具有效率和成效，并开始探讨将其方案支助费用从 3% 削减到 2% 的可能性。预计削减对基金管理不会有任何不利影响，并且预计这将使基金的人道主义方案拟订预算每年再增加约 400 万美元。这一估计数是根据每年 4.5 亿美元的供资额计算的。

基金成立十周年

49. 2015 年 12 月的高级别会议(见下文)拉开了基金 10 年周年活动的序幕。会员国、观察员、联合国官员和人道主义界代表参加了此次活动，该活动承认了基金的不可或缺的作用和基金的机敏反应在人道主义供资领域的重要性。基金成立十周年恰逢人道主义供资愿景的一个重要时刻——2016 年 5 月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议确定了未来的前进方向。

学习方面的参与

50. 2015 年，基金秘书处继续推出在 2014 年试行的促使基金协调人和决策者参与的改良方案。该方案的互动讲习班针对基金工作的重要参与者，包括驻地协调员/人道主义协调员、联合国国家工作队、人道主义群组 and 部门领导以及人道主义事务协调厅的相关工作人员。讲习班为外地和总部人员提供了一系列工具，用于应对资金战略部署方面的挑战和优先重视最紧迫的人道主义需求。基金秘书处在 2015 年为外地的工作人员举办了五个外地讲习班和两次网络研讨会。为支持基金工作的关键利益攸关方召开了三次总部会议。这一战略性参与使人道主义国家工作队向基金提交的材料更有针对性并且优先次序更为合理。计划于 2016 年在更广范围推出该方案。

五. 供资水平

51. 2015 年的认捐总额为 4.095 亿美元。截至 2015 年 12 月 31 日，基金已收到其中的 4.003 亿美元(包括 2014 年收到的 1 240 万亿美元和 2015 年收到的 3.879 亿美元)。款项来自 54 个会员国和观察员、一个区域当局(比利时佛兰德区政府)、一个国际组织(国际海事组织)、一个私营部门实体(康乐保公司)和个人捐助者。此外，2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，基金收到 2014 年认捐的 980 万美元，

一些捐助方为 2016 年预交了 7 650 万美元。距离 4.5 亿美元供资目标的资金缺口为 4 970 万美元，主要原因是美元对捐助方货币坚挺导致的汇率波动，再加上基金的核心支持者无法在年底提供额外捐助。鉴于收到的申请表明需求极高，基金用储备金支付的款额超过了收到的捐款。因此，2015 年底基金的储备金比前几年少很多。

52. 前十位捐助方认捐了 2015 年全部认捐款的 89%，与 2014 年前十位捐助方的捐款比例几乎相同。2015 年的前十位捐助方(按捐款额排列)是：大不列颠及北爱尔兰联合王国、荷兰、瑞典、挪威、德国、加拿大、丹麦、爱尔兰、比利时和瑞士。安道尔、德国、爱尔兰、荷兰、大韩民国、科威特、瑞士和阿拉伯联合酋长国 2015 年的捐款比前一年增加。哥伦比亚、塞浦路斯、立陶宛、马来西亚、菲律宾和塞尔维亚重返捐助群体。然而，前十位捐助方之外的捐助方并未大幅增加捐款。

53. 自 2006 年成立以来至 2015 年 12 月，基金收到了 42 亿美元捐款，来自 125 个会员国和观察员、三个区域机构，以及基金会、公司捐助者和个人。基金支持了 93 个国家境内的人道主义应急行动。

54. 2016 年年度高级别认捐会议于 2015 年 12 月在纽约举行。超过 38 个会员国、观察员和区域政府向基金认捐相当于近 2.52 亿美元的款额。这大大低于前一年，原因是一些主要捐助方推迟宣布认捐。

六. 基金的未来：结论和建议

55. 由于捐助方慷慨解囊，2015 年基金实现了大会提出的目标。

56. 需要人道主义援助的人数和满足他们的需求所需资金正在达到历史新高，满足当前需求的人道主义行动资金缺口极大。与此同时，基金可用资源保持不变。

57. 在这一背景下，秘书长呼吁到 2018 年将基金扩大到 10 亿美元，以帮助弥合资金缺口。这一提议在 2016 年 5 月世界人道主义峰会关于筹资问题的圆桌会议上得到会员国的广泛支持。为确保基金跟上不断升级的需要，仍然能够作为一个有效的工具应对当前危机的规模、复杂性和种类，必须扩大基金。扩大后的基金将产生更大的影响，同时仍然保持其重点、范围和速度。

58. 在世界人道主义峰会上，成员国接受了“大交换”的想法：捐助者和援助伙伴必须共同努力，让那些需要援助的人民和社区拥有更多的办法，并更有效地这样做。基金已经按照这些原则运作，并已证明自身是一个高效、有效和透明地提供人道主义援助的工具。

59. 扩大捐助群体和争取现有捐助者增加捐款，再加上创新性筹资解决办法，将使基金能够更有效地应对所有人道主义行为体的核心目标：满足紧急需求并拯救全球各地面临困难的千百万人的生命。

附件一

A. 中央应急基金赠款部分：2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日财务执行情况表^a

(美元)

收入	
自愿捐款 ^b	528 995 470
其他转拨款	92 164
投资收入 ^c	990 304
其他交换交易收入	143 576
收入共计	530 221 514
支出	
赠款和其他转拨款	453 711 412
其他业务费用 ^d	34 652 146
支出共计	488 363 558
年度盈余/(赤字)	41 857 956

B. 中央应急基金赠款部分：2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日净资产变动表^a

(美元)

截至 2014 年 12 月 31 日的净资产	263 930 460
净资产变动	
年度盈余	41 857 956
净资产变动共计	41 857 956
截至 2015 年 12 月 31 日的净资产	305 788 416

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。^b 根据《国际公共部门会计准则》的自愿捐助。见附件二 2015 年认捐款。^c 包括根据大会第 66/119 号决议从中央应急基金贷款部分赚得的净投资收入 110 624 美元。^d 包括方案支助费用(联合国)13 146 476 美元和净汇兑损失 20 168 460 美元。

附件二

中央应急基金赠款部分：2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日认捐
数额

(美元)

捐助方	认捐数额 ^a
会员国和观察员	
安道尔	44 139
亚美尼亚	5 000
澳大利亚	9 201 954
比利时	10 893 246
加拿大	28 627 069
智利	30 000
中国	500 000
哥伦比亚	235 000
科特迪瓦	10 000
塞浦路斯	14 223
丹麦	14 212 621
吉布提	1 000
爱沙尼亚	113 379
芬兰	7 583 965
德国	43 777 556
圭亚那	2 179
冰岛	100 000
印度	500 000
印度尼西亚	200 000
爱尔兰	12 195 122
意大利	1 133 787
日本	1 402 809
科威特	1 000 000
列支敦士登	271 769
立陶宛	22 676
卢森堡	4 535 147
马来西亚	50 000
墨西哥	250 000
摩纳哥	56 689
缅甸	10 000
荷兰	59 588 299
新西兰	2 601 908

捐助方	认捐数额 ^a
挪威	50 248 099
巴基斯坦	10 000
秘鲁	4 167
菲律宾	10 000
波兰	204 823
葡萄牙	56 689
大韩民国	4 500 000
俄罗斯联邦	1 500 000
圣马力诺	2 188
沙特阿拉伯	150 000
塞尔维亚	5 000
新加坡	50 000
南非	172 563
西班牙	2 197 802
瑞典	53 212 209
瑞士	10 302 667
泰国	20 000
特立尼达和多巴哥	20 000
土耳其	450 000
阿拉伯联合酋长国	1 000 000
联合王国	82 661 982
美国	3 000 000
越南	10 000
马耳他主权骑士团	5 000
会员国和观察员共计	408 962 726
区域和地方当局	
佛兰德政府(比利时)	340 136
区域和地方当局共计	340 136
其他	
联合国基金会以外的私人捐助(50 000 美元以下)	38 178
通过联合国基金会提供的私人捐助(50 000 美元以下)	99 756
信诺基金会通过联合国基金会提供的捐助	50 000 ^b
其他共计	187 934
共计	409 490 796

^a 捐款基于捐助方认捐年度，与按照《国际公共部门会计准则》列报为收入的金额不同。由于汇率波动，实际收到的认捐额与原先记录的认捐额可能存在差异。

^b 2014 年通过联合国基金会收取但基金于 2015 年收到的 50 000 美元捐款。

附件三

2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间中央应急基金划拨赠款总数

(美元)

国家	快速应急	供资不足的紧急情况	共计
也门	44 250 104		44 250 104
阿拉伯叙利亚共和国		29 926 021	29 926 021
埃塞俄比亚	17 003 929	10 015 968	27 019 897
索马里	5 300 084	19 989 234	25 289 318
苏丹	9 079 147	15 116 739	24 195 886
尼泊尔	19 113 716		19 113 716
黎巴嫩		18 004 139	18 004 139
马拉维	16 925 025		16 925 025
乍得	10 515 475	5 998 567	16 514 042
缅甸	10 405 409	5 367 651	15 773 060
刚果民主共和国	6 792 923	8 047 670	14 840 593
喀麦隆	14 071 268		14 071 268
阿富汗	5 802 858	7 983 646	13 786 504
尼日尔	13 741 648		13 741 648
南苏丹	13 446 494		13 446 494
伊拉克	4 490 040	7 988 899	12 478 939
中非共和国	11 556 590		11 556 590
巴基斯坦	11 000 547		11 000 547
卢旺达	7 984 746	2 498 220	10 482 966
尼日利亚	9 889 075		9 889 075
海地	9 157 785		9 157 785
坦桑尼亚联合共和国	9 156 319		9 156 319
约旦		9 000 346	9 000 346
土耳其		8 999 844	8 999 844
朝鲜民主主义人民共和国	6 276 701	2 000 285	8 276 986
津巴布韦	8 110 712		8 110 712
阿尔及利亚	5 051 640		5 051 640
瓦努阿图	5 038 408		5 038 408
乌克兰	4 920 172		4 920 172

国家	快速应急	供资不足的紧急情况	共计
莫桑比克	3 996 365		3 996 365
埃及		3 500 065	3 500 065
乌干达	3 238 788		3 238 788
吉布提		3 000 059	3 000 059
哥伦比亚		2 994 382	2 994 382
厄立特里亚		2 993 896	2 993 896
孟加拉国		2 992 959	2 992 959
萨尔瓦多	2 710 000		2 710 000
毛里塔尼亚	2 532 163		2 532 163
布隆迪		2 495 246	2 495 246
马达加斯加	2 294 798		2 294 798
洪都拉斯	2 187 908		2 187 908
菲律宾	1 512 074		1 512 074
利比亚	1 491 012		1 491 012
秘鲁	914 395		914 395
智利	777 854		777 854
共计	300 736 172	168 913 836	469 650 008

注：本附件中的拨款总额为副秘书长兼紧急救济协调员核准的数额。

附件四

中央应急基金贷款部分：2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日 净资产变动表^a

(美元)

截至 2014 年 12 月 31 日的净资产	30 000 000
净资产变动	
年度盈余	—
净资产变动共计	—
截至 2015 年 12 月 31 日的净资产	30 000 000

^a 报表根据《国际公共部门会计准则》编制。

附件五

2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中央应急基金贷款部分

(美元)

机构	国家/区域	拨款年份	数额
截至 2015 年 1 月 1 日未偿贷款			
世界粮食计划署	阿拉伯叙利亚共和国	2013	27 000 000
共计			27 000 000
2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日发放贷款			
人道协调厅	人道协调厅区域/国家办事处	2015	7 327 854
共计			7 327 854
2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日已偿贷款			
世界粮食计划署	阿拉伯叙利亚共和国	2013	27 000 000
人道协调厅	人道协调厅区域/国家办事处	2015	7 327 854
共计			34 327 854
截至 2015 年 12 月 31 日未偿贷款			
共计			—

缩写：人道协调厅，秘书处人道主义事务协调厅。