联合国 A/62/72 - E/2007/73

大 会
经济及社会理事会

Distr.: General
4 June 2007
Chinese
Original: English

大 会
第六十二届会议
暂定项目表* 项目 73(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
2007 年实质性会议
2007 年 7 月 16 日至 18 日，日内瓦
临时议程** 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

摘要

本报告是按照大会第 61/134 号决议编写的，叙述了自 2006 年 3 月 9 日中央应急基金启动之日至 2006 年底的活动。

该基金的目标是根据显而易见的需求而为人道主义紧急情况提供迅速、统筹、可预测和公平的资金。调查结果显示，它在这方面取得了进展。该基金促进尽早行动和做出反应以减少生命损失，根据显而易见的需求而加强满足急需的要求的能力，并加强在资金不足的危机中人道主义应急的核心要素。

该基金未来能否成功和持续，取决于可否到 2008 年底将筹资额增至 5 亿美元。将于 2007 年底前举行的该基金捐助方高级别会议，将是一次作出新的认捐并扩大对该基金基础广泛的政治支持的机会。

* A/62/50。

** E/2007/100。

07-36769 (C) 270607 270607

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 61/134 号决议提交的，决议请秘书长在大会第六十二届会议期间通过经济及社会理事会向大会报告中央应急基金的详细使用情况。报告叙述了该基金自 2006 年 3 月 9 日启动之日至 2006 年底的相关活动。[1] 对于该基金 2007 年的活动，将只提及值得注意的近期发展。

二. 本审查年度

2. 大会成立中央应急基金是为了确保对人道主义紧急情况做出更可预测和更及时的反应，目标是根据显而易见的需求和酌情与受影响国协商后查明的优先事项，促进尽早行动并应急，以减少生命损失，加强满足急需的要求的能力，加强在资金不足的危机中人道主义应急的核心要素。[2]

A. 贷款部分

3. 大会第 46/182 号决议于 1992 年设立的该基金贷款机制，为一个 5 000 万美元的循环基金，作为供符合条件的人道主义组织使用的现金流通机制。该贷款机制使这些组织得以在捐助方的认捐款转账之前迅速获得资金。这一机制在过去 15 年中发放了近 3.93 亿美元的贷款。尽管该基金成立了赠款部分，但贷款部分的使用并未减少，继续成为联合国各机构、基金和方案[3] 以及国际移民组织弥补通常由于收取资金方面的拖延所造成的严重资金缺口的重要手段（1992 年至 2007 年 4 月期间预支贷款情况见附件一）。

4. 2006 年预支了 5 330 万美元，主要支付给在苏丹活动的组织。向阿富汗预支了一笔 1 650 000 美元的贷款（2006 年和 2007 年 4 月前预支贷款的详情见附件二）。

5. 本报告余下部分将详细说明中央应急基金赠款部分的使用情况。

B. 赠款部分

6. 2006 年，51 个国家、一个地方政府和一个私人组织向该基金捐款 2.987 亿美元。在 2007 年前四个月中，57 个国家、一个地方政府和两个私人组织以及通过联合国基金会[4] 捐款 117 959 美元的个人，共认捐超过 3.45 亿美元，其中已

[1] 所有财务资料均显示截至 2006 年 12 月 31 日紧急救济协调员核定的资金。

[2] 见第 60/124 号决议。

[3] 以下称联合国。

[4] 联合国基金会是美国的一个公共慈善组织，致力于促进公共和私营部门间的伙伴关系，以处理世界上最紧迫的问题。可通过该基金会的网址（www.unfoundation.org）向中央应急基金捐赠，捐赠可以减税。

支付捐款总数为 2.679 亿美元。迄今共有 71 个国家捐款（2006 年和 2007 年认捐额和捐款的完整清单见附件三）。

7. 尽管大多数资金由少数固定的人道主义捐助者捐献，然而数量越来越多的新的和新兴的捐助者也向该基金捐款。当务之急是加大对该基金支持的广度和深度并扩大其捐助者基础，以确保未来能够持续。

8. 在中央应急基金自 2006 年 3 月 9 日启动至该年底这段期间，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员为非洲、亚洲、中东和拉丁美洲 35 个国家的 331 个救生的人道主义项目承付了 2.593 亿美元。在 2007 年前四个月中，向 30 个国家的 159 个紧急人道主义项目承付了 1.57 亿美元。紧急救济协调员所维持的最低储备金为 3 000 万美元（即快速应急赠款部分规定的每一次紧急情况最高拨款额）。

快速应急赠款部分

9. 按照利用该基金应对突发灾难或现存危机迅速恶化时出现的核心紧急人道主义需求的目标，总共用了 1.824 亿美元来启动对 24 个国家中这种灾难和危机的人道主义应急。大多数资金（59%）用于对非洲危机的快速应急。通过快速应急部分所承付的资金达到该基金承付款总数的 70%，同其将赠款部分的三分之二用于快速应急活动的任务规定大体相符。[5]

10. 在中央应急基金设立之前，大多数紧急呼吁并未筹集到足够的资金来支付紧急行动的最初阶段工作。财务支出核实处[6] 提供的关于 2002 年至 2006 年紧急呼吁的资料显示，在该基金设立之前，呼吁发出之后，第一个月内捐款额中值仅为已查明所需数的 16%。在启动提升的中央应急基金之后，一个月内紧急呼吁捐款额中值从占所需资金总额的 16%增加到 37%。

11. 快速应急赠款部分为应付自然灾害和新的或正在恶化的复杂紧急情况的人道主义行动提供支助。中央应急基金自然灾害反应赠款的受援国包括阿富汗和印度尼西亚。赠给阿富汗的资金为受 2006 年长期干旱影响的各地区的弱势人口提供了急需的人道主义援助。在印度尼西亚，这些资金使人道主义界能够立即开始对严重的洪灾展开急需的活动。联合国、国际移民组织和各执行伙伴得以购得和分发必须粮食和粮食以外物品，并向估计约 300 000 名灾民提供紧急救命保健服务。

12. 快速应急赠款部分所剩资金的大约一半用于应付复杂紧急情况。例如，为了应对 2006 年斯里兰卡再次出现的造成大批新的流离失所者的暴力行为，赠款得

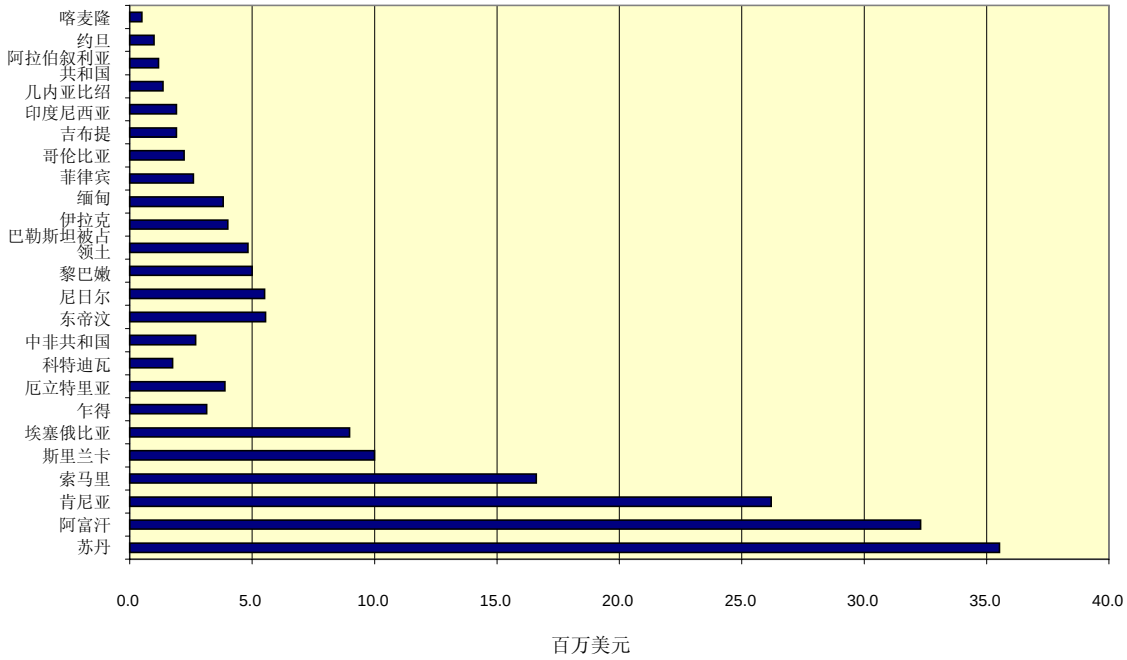
[5] 见 S/SGB/2006/10。

[6] 财务支出核实处从捐助国政府和受援机构那里获得数据，并从媒体中或捐助方网站上收集关于具体认捐数额的资料。

以启动急需的活动并支助灾民。在这期间提供了必须粮食、保健、饮水和环卫服务。

13. 该基金提升后初期提出的对快速应急的申请的特点是缺乏关于赠款申请程序的认识和指导。在改进有关该基金的指导并增强对其熟悉程度之后，制定和提出申请的工作取得了相当大的改进。然而，在如何提出适当的资金申请方面仍然存在不同程度的能力和知识；应当顾及这一点以确保满足标准的递交申请准则，并因此确保及时支付资金的一致性。

2006 年按国家分列的中央应急基金快速应急资金



资金不足的赠款拨款

14. 确保人道主义反应行动更为公平，是该基金的重要目标之一。资金不足的赠款部分致力于支持这一目标，方法是向紧急救济协调员已确定存在紧急的、供资不足的人道主义需求的国家提供资金。这些国家是根据财务追踪系统取得的供资数据以及符合获得该基金供资条件的实体的建议而选出的。还通过机构间关于该基金的会议（见第 43 段）以及同人道主义协调员和驻地协调员的讨论，经协商辅助这一决策进程。

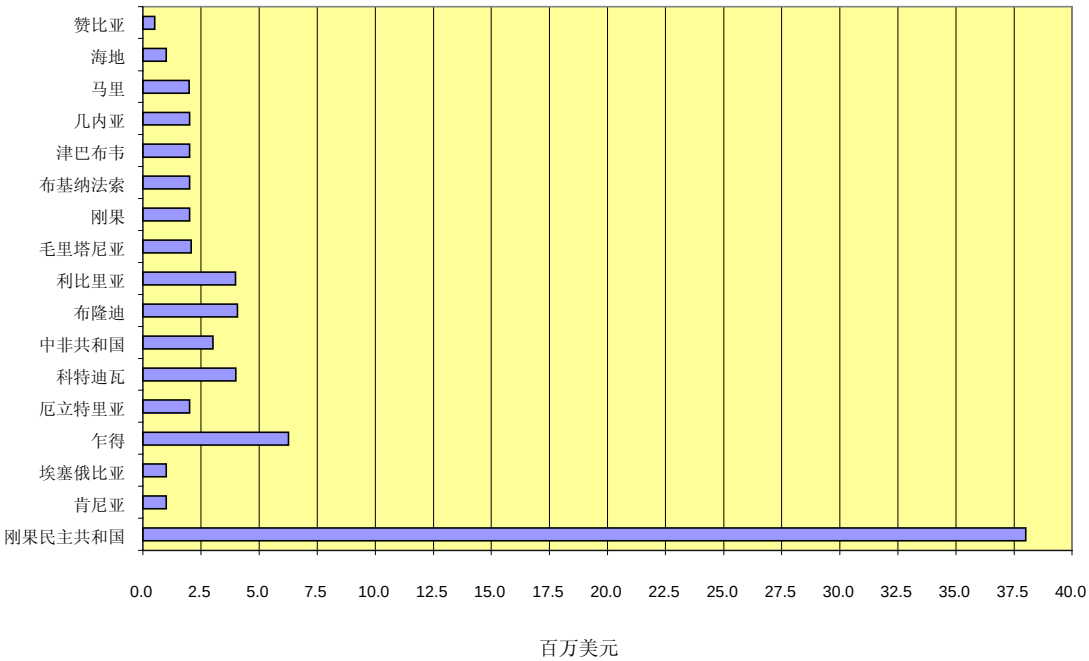
15. 紧急救济协调员于 2006 年分两轮从资金不足赠款部分中拿出 7 690 万美元分配给 17 个国家的 137 个项目。承付资金中的几乎 99%用于非洲的资金不足紧急情况。拨款从 3 800 万美元（刚果民主共和国）到 100 万美元（赞比亚、埃塞俄比亚、肯尼亚和海地）不等。刚果民主共和国是资金的最大接受国，因为其境

内继续出现世界上最受忽视的人道主义紧急情况。该国每天有 1 200 多人死于营养不良、可预防疾病和基于性别的暴力等与冲突有关的原因。此外，110 多万人由于安全状况持续不良而仍然流离失所。尽管有很多后勤方面的困难，但这笔资金用于帮助缓解这一长期危机的影响并改善难于接触那些受影响最严重者的情况。

16. 初步迹象显示，资金不足赠款部分还通过加强人道主义行动的核心要素而帮助提高部门供资额。例如，始终出现资金短缺的保健和多部门[7]活动，在 2006 年获得了来自中央应急基金资金不足赠款部分的资金拨款的一半以上。根据驻利比里亚人道主义协调员提交的一份报告，这种用于填补保健部门严重空缺的资金的影响显而易见，因为通过联合呼吁程序所确定的保健项目的供资额增长了 40%。[8]

17. 对于选择获得资金不足赠款部分资金的国家的方法进行了修改，以确保采用更综合的办法。截至 2006 年底，最后确定了各种标准和程序，包括经过改进的资金付款时间表，并提供了经过改进的指导材料。对选择获得资金不足赠款国家的方法进行进一步精调的工作，将受益于经过改进的需求评估框架。

2006 年按国家分列的资金不足部分的承付款



[7] 因其而向联合国难民事务高级专员办事处划拨资金的难民和境内流离失所者支助方案包括大多数多部门方案；在住房、保护、保健及饮水和环卫设施等方面采取了措施。

[8] 在中央应急基金拨款之前，到 2006 年年中仅为联合呼吁程序所确定的保健项目中的 2%提供资金。由于中央应急基金提供的资金，通过一些项目改进了保健设施的覆盖和享用情况；截至 2006 年底，在通过联合呼吁程序所确定的保健项目中，有 13%获得了资金。保健部门中联合呼吁项目获得的资金总数中，中央应急基金的捐款占 40%。

按国家分列的赠款拨款

18. 2006 年从基金获得赠款的最大受援国为刚果民主共和国、苏丹、阿富汗和肯尼亚，每个国家获款超过 2 500 万美元。由于这四个国家的人道主义紧急状况规模大和性质复杂，它们的赠款加起来约占 2006 年拨款总数的一半。

19. 刚果民主共和国从资金不足的部分一共获得赠款 3 800 万美元，用于冲突波及地区的疟疾防治和霍乱应急活动，为返回难民和境内流离失所者进行地雷行动活动、保护和粮食援助。还提供资金进行保健服务，包括免疫方案以及旨在减少性暴力和针对性别的暴力行为。

20. 苏丹获得 3 550 万美元的快速应急赠款，使人道主义界能够向因人道主义状况不断恶化而受到影响的民众提供救生援助。在达尔富尔，中央应急基金向所有关键的救生部门的人道主义活动提供资金。举例说，由于该基金提供捐款，2006 年 6 月恢复了达尔富尔的口粮配给。没有赠款，就不能采购干豆等基本食品。

21. 阿富汗获得的 3 230 万美元的快速应急赠款，以确保继续为超过 22 个省份的旱灾灾民在保健、水和卫生部门进行应急活动。有关资金使 190 万旱灾灾民的粮食需要得到满足，并改善了治安不靖地区的保健服务的质量。

22. 肯尼亚从两个赠款部分获得 2 720 万美元赠款。大部分的资金是按快速应急赠款部分付款，以保证向旱灾和水灾波及的社区和向索马里难民运送粮食和提供水和卫生设施。尤其是由于中央应急基金提供的资金，有关方面能够迅速应对当前的旱灾，以拯救脆弱妇女和儿童的生命。（关于按国家分列的拨款详尽细目，见附件四）

按部门分列的赠款拨款

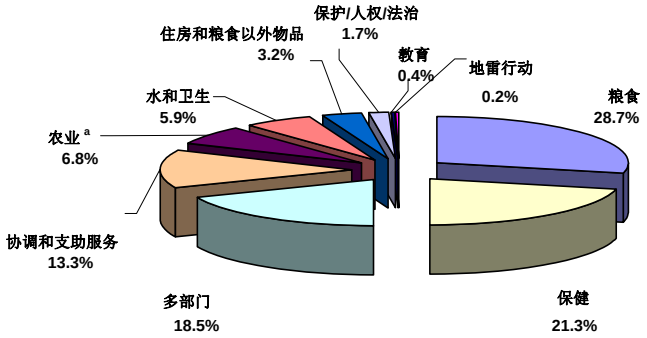
23. 按部门分列的中央应急基金总承付款细目表明，2006 年资助最多的三个部门是粮食（28.7%）、保健（21.3%）和多部门活动（18.5%）。这点证明，除了向保健和多部门活动等资金不足的部门提供捐款外（见第 16 段），该基金还向粮食等需要资源的部门提供急需的支助。虽然该基金向该部门提供了一笔颇大的资金（7 430 万美元）——主要是避免 22 个国家的粮食供应中断——可是捐助的数额不到所需经费总额的 5%。[9]

24. 还利用有关资金弥补部门一级在人道主义应对方面出现的重大缺口。举例说，该基金捐款提高 2006 年在特定部门的联合呼吁和紧急呼吁的覆盖范围：水和卫生活动提高了 6%（在 2006 年承付了 1 460 万美元），保健活动提高了 7%（在 2006 年承付了 5 600 万美元）以及协调和支助服务[10] 提高了 11%（2006 年承付 3 310 万美元）。（关于按部门分列的拨款详尽细目，见附件五）

[9] 在 2006 年联合呼吁和紧急呼吁中，粮食是资助最多的部门（18.6 亿美元，或所需经费总额的 90%）。

[10] 为资金拨款目的的协调和支助服务主要包括为广大人道主义界提供后勤支助服务。

2006 年按部门分列的承付款



[a] 农业包括粮食保障、生计支助和畜牧。

按组织分列的赠款拨款 [11]

25. 中央应急基金向联合国 8 个实体 [12] 和国际移民组织发放了赠款拨款。(关于按组织分列的拨款详尽细目，见附件六)

26. 通过中央应急基金的赠款融资机制，一共为世界粮食计划署（粮食计划署）项目核定了 1.08 亿美元。2006 年粮食计划署获得的资金最多。大部分获得的资金（7 650 万美元）是按快速应急赠款部分付款，支持救生的粮食分配，避免了全世界 22 个国家受益者的供应中断或恢复供应减少的口粮。约有 1 700 万美元使粮食计划署能够通过人道主义空运处、联合国联合后勤中心以及信息和通信技术支助部门向广大的人道主义界提供支助。

27. 通过中央应急基金的赠款融资机制一共为联合国儿童基金会（儿童基金会）项目核定了 5 880 万美元用于 24 项突发紧急事件和 13 项资金不足的危机，通过确保继续进行和扩大适当的应急行动，补充其内部贷款融资机制。当乍得出现危机、50 000 乍得人因暴力而成为境内流离失所者时，对这场危机的应对清楚地说明了这点。有关资金使儿童基金会能够在乍得东部建立国家方案和紧急方案，通

[11] 赠款拨款数额是指 2006 年底时的核定项目数额总额，不是指经证明的财务报表，因为 2006 年的财务报告尚未完全最后敲定。接近 2006 年底核准的一些项目资金在 2007 年付款。

[12] 世界粮食计划署、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处、世界卫生组织、联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国项目事务厅。

过供应安全饮水向境内流离失所者提供救助。获得洁净水防止了水媒疾病的传播，并大大改进了该地区的供水情况，因为在该地区，只有 3%的民众获得安全饮水。在三个星期内完成了抽水站材料设备的采购、运送和安装。

28. 通过中央应急基金赠款融资机制一共为联合国难民事务高级专员办事处（难民署）项目核定了 3 410 万美元。难民署向非洲、亚洲和中东的难民和境内流离失所者提供援助和保护服务。在刚果民主共和国，有关资金使难民署能够在东部南基伍省和西北部赤道省的回返者地区继续进行紧急项目。如果没有资金，为大约 4 万回返者进行的紧急活动就会中断。目前，农杜和菲齐的回返者能够获得基本服务，因此大大降低了灾民的死亡人数。

29. 通过中央应急基金赠款融资机制一共为世界卫生组织（世卫组织）项目核定了 2 520 万美元。在从资金不足的赠款部分拨款之前，按 2006 年利比里亚呼吁的大多数保健项目得不到资助，因此，全国麻疹免疫接种运动特别受到影响。中央应急基金的资金弥补了缺口，能够为该运动培训疫苗接种员和记录员。购买和接种了大约 10 万剂麻疹疫苗，使儿童接种覆盖率达到 97%。在厄立特里亚，有关资金提高了婴儿当中的补充维生素 A 覆盖率，从 9.8%提高到 95%，并向处理严重营养不良，特别是婴儿严重营养不良的 96 个保健设施提供支助。在厄立特里亚南部地区，年龄 12 至 23 个月的儿童的麻疹疫苗接种率从 63.5%提高到 95%。在中非共和国，以前由于缺乏后勤和财政支助，全国免疫接种方案几乎陷于崩溃。后来有关资金使该国能够圆满地实施了该方案。

30. 通过赠款融资机制一共为联合国粮食及农业组织（粮农组织）项目核定了 1 760 万美元。粮农组织协助达尔富尔营地外边新近的境内流离失所者，通过疫苗接种、动物保健以及作物和蔬菜耕种来保护他们的畜牧业资产。幸亏迅速获得中央应急基金提供的资金，取得了一些重大的成就，包括在长期旱灾之后，迅速恢复了非洲之角小规模畜牧者的生计。对于完全依赖小规模农业生存的畜牧社区，这些急需的措施至关重要。在布隆迪，该基金协助传播无虫害的木薯，供分配和种植，此举提高了数以千计脆弱家庭以及境内流离失所者和难民的粮食保障。粮农组织表示，中央应急基金将该组织在达尔富尔的资金覆盖率提高 10%，因而使一些重大的生产性资产得到恢复。

31. 通过中央应急基金赠款融资机制一共为联合国开发计划署（开发署）项目核定了 870 万美元。开发署管理一些项目，支持几内亚比绍的人道主义地雷行动工作和紧急恢复巴勒斯坦被占领土内的社区基础设施。该基金又发挥了关键作用，使开发署能够支助在埃塞俄比亚和斯里兰卡的全系统共同安全服务；开发署代表联合国安全和安保部经管这方面的有关赠款。

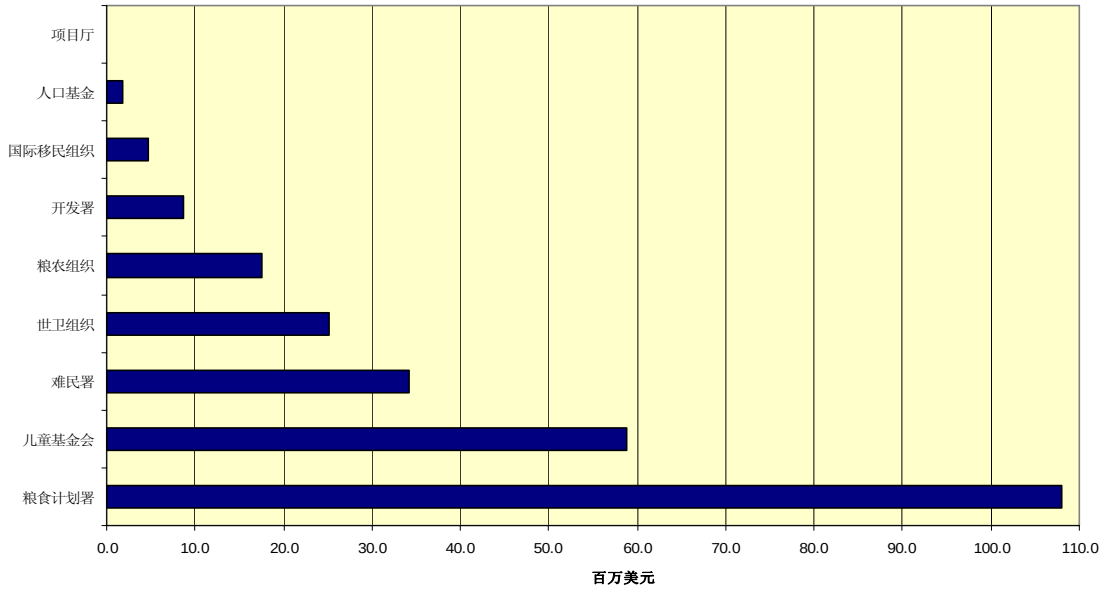
32. 通过赠款融资机制一共为联合国人口基金（人口基金）项目核定了 170 万美元。人口基金向中非共和国、埃塞俄比亚、几内亚、利比里亚、斯里兰卡、菲律

宾、刚果和肯尼亚危机波及的社区的妇女和女孩提供至关重要的生殖保健支助。最低初步成套服务[13]有助于拯救孕妇的生命。中央应急基金对这些紧急情况的支助进一步推动提供必要的产妇保健、执行预防艾滋病毒措施和向性暴力和性虐待的受害者提供适当的保健和社会支助。在利比里亚，有关资金支助关于减轻强奸后果的活动，方法是提供强奸治疗药包，向政府、国际非政府组织和国家非政府组织以及联合国伙伴机构的保健从业人员提供强奸案的临床管理方面的培训。

33. 通过赠款融资机制一共为联合国项目事务厅（项目厅）项目核定了 23 万美元。项目厅在海地的最大贫民窟太阳城进行水和卫生活动。为了减轻对住在邻近地区的居民健康造成的危害，必须搞好露天壕沟的卫生。

34. 通过赠款融资机制一共为国际移民组织项目核定了 470 万美元。为了应对菲律宾“榴莲台风”的后果，中央应急基金的一笔赠款使国际移民组织能够代表 60 机构和菲律宾政府向超过 20 000 个家庭运送 3 000 吨以上的紧急救助品。

2006年按机构分列的承付款



[13] 生殖保健最低初步成套服务是关于安全孕产，预防艾滋病毒和处理性暴力问题的一套优先活动。

三. 基金的行政、管理和指导

35. 紧急救济协调员根据秘书长委托给他/她的权力管理中央应急循环基金。[14] 紧急救济协调员得到一个小型秘书处和人道主义事务协调厅其他部门的支助。[15]

中央应急基金秘书处

36. 除了办理赠款申请外，中央应急基金秘书处还提供指导和咨询意见，向人道主义/驻地协调员领导下的国家工作队和向申请赠款的组织总部说明赠款申请手续。在人道主义事务协调厅协调和反应司的密切协作下，基金秘书处对申请进行方案上的审查后，会向紧急救济协调员提供必要的资料，以确定赠款拨款。

37. 秘书处配合其他准则的拟定工作，已开始执行一项培训方案，目的是提高申请的质量，减少手续上的时间滞后。有关活动持续到 2007 年，为纽约和日内瓦的联合国实体及国际移民组织举办了两次培训班。定于 2007 年 6 月和 7 月在达喀尔、内罗毕和罗马举行更多的培训班。

38. 该秘书处还维持一个网站（http://cerf.un.org）专门提供关于承付款的最新数字以及关于每个国家如何利用资金的资料。[16] 该网站充当基金的主要信息管理工具。虽然在 2006 年期间对网站作出了重大的改进，在网站上及时提供现成的更新信息，但还有进一步改进的余地，以便更有系统地收集数据和分析中央应急基金提供的资金在国家一级的影响。

39. 中央应急基金获得 2.99 亿美元的捐款，从基金第一年初的业务可以明显地看到，项目数量和工作量的增加速度远远超过预期。到 2006 年 8 月 30 日，基金已向 30 多个国家的八个组织承付了 1.73 亿美元以上。到 2006 年年底，处理的项目数字约为基金成立时预计数字的三倍。此外，还加上拟定准则、程序、训练单元和一个专用的全面网站，只有五个员额的秘书处就显得力不从心。

财务管理

40. 作为联合国普通信托基金的一个分账户，基金受到联合国规则和条理的管理，在财务上由联合国主计长办公室经管。

41. 联合国为预算外活动经费资助的活动提供的方案支助服务的标准费率为直接开支的 13%，这个费率已由大会核定。主计长裁定，无须对预算外活动征收全额支助费用，因此破例地把有关中央应急基金的信托基金拨款/开支的方案支助费用收费率减至 10%，联合国秘书处留成其中的 3%，有关机构可以留成不超过 7%。联合国秘书处留成的 3%将弥补经管基金的所有相关费用，包括基金秘书处的费用。

---

[14] 见大会第 46/182 号和第 60/124 号决议。

[15] 见 ST/SGB/2006/10。

[16] 根据 ST/SGB/2006/10。

42. 虽然已订有关于向各机构支付中央应急基金资金款项的谅解书，[17] 联合国主计长办公室正在核定一项标准谅解书草案，将来作为一项总括谅解书，以减少资金付款的处理时间。在主计长办公室的领导下，正在继续与符合基金资格的各组织的行政干事和财务干事讨论其他财务和行政问题。

机构间协商

43. 在基金的建立和运作整个过程中，紧急救济协调员就基金的使用问题一直与机构间常设委员会的当事人进行协商和向他们介绍情况。机构间常设委员会工作组支持拟定一项建议，说明如何更有计划地动员常设委员会就中央应急基金的使用和影响问题向紧急救济协调员提供指导和支助。为此，拟定了一份文件，列出一些问题和建议，促成了在 2007 年初举行的机构间会议上就基金问题与与会者进行了协商。

44. 中央应急基金通过机构间会议与机构间常设委员会成员定期进行协商；基金秘书处向这些会议提供了便利。这些会议为机构间协商提供了一个适合的论坛，说明基金程序的拟定、管理和使用情况。符合基金资格的伙伴和三个贷款团获得出席这些会议的长期邀请。

45. 通过机构间协商取得的一些重大成就包括最后敲定了中央应急基金叙述式报告框架、最后确定了 2007 年资金不足的紧急事件拨款程序和对基金最近资金不足回合的国家拨款给予支助。这些会议也充当有益的论坛，讨论与基金有关的问题，包括从快速应急赠款部分和资金不足赠款部分拨款、即将举行的培训班、宣传工作、从拟定和处理赠款申请吸取的经验教训等问题。

46. 持续进行各级的机构间协商，对于加强共同政策和程序并改进基金的通盘运作至关重要。在这方面，必须确保基金是人道主义界的共同责任，除其他外，有关责任延伸到对资助项目的监测和评价。

中央应急基金咨询小组

47. 咨询小组 [18] 在 2006 年举行两次会议，就基金的使用和影响问题提供政策指导和咨询，并审查基金的业绩。咨询小组在上次会议上对基金表示赞赏，认为基金对于满足急需和明显的人道主义需要和确保公平地应对受到忽视的紧急事件，是一项可贵的工具。咨询小组指出，为实现这些目标，必须作出进一步改进，包括优化各人道主义筹资机制之间的相辅相成作用。咨询小组建议进一步改进行政管理，并强调必须采取外地主导的办法，来确定和优化救生活动。咨询小组重申国家非政府组织和国际非政府组织作为战略伙伴的重要性，认为这些组织应当在人道主义应急方案和战略拟定工作中发挥积极作用。在这方面，咨询小组建议探讨加强非政府组织更大程度的参与的方法。

[17] 谅解书是支付资金的一项先决条件。

[18] 秘书长任命了 12 名咨询小组成员和 4 名候补成员，就基金的使用和影响问题提供咨询和指导。

基金的审查

48. 2007 年 1 月，联合王国拯救儿童组织发表了关于基金的立场文件，其中特别指出非政府组织缺少直接接触基金的机会。在基金设立第一周年时，国际乐施会发表了关于基金成就和挑战的简报文件，其中特别提到非政府组织更大程度的参与问题。加拿大国际开发署就基金首年业务资助了一项独立的初步审查。这些文件可以公开索取；为了进一步改进基金的通盘业务，基金正在审议这些文件中的建议。

49. 秘书长将按照大会的请求，在基金运作第二年年底[19]委托他人对基金进行一次独立审查，尤其是对基金的赠款部分和循环部分、行政、资源分配标准、所支助的行动和应急行动及其实现各项目标的能力进行评价，并就此向大会第六十三届会议提交报告。[20]

50. 这项审查的准备工作正在进行中。人道主义事务协调厅已委托他人对基金的业绩进行一项独立的临时审查，以此作为计划在 2008 年进行的外部评价的基线，方法是查明特别是国家一级的执行现状。审查将研究基金如何通过实践，应请求协助有关机构切实地推动更及时、更可以预计、更公平、更有效和更负责的人道主义应急活动。这方面将包括评估管理程序、业务和结果。将与有关利益攸关方分享审查结果摘要。

四. 评论意见和问题

外地一级协调

51. 目前的经验证明，如果国家一级的领导能力越强，决策能够协调一致和基础广泛，中央应急循环基金越能发挥最有效的作用。在 2006 年应用了资金的 35 个国家中，人道主义协调员/驻地协调员和国家工作队对于确定应急缺口、优化最紧急的救生需要和决定如何最适当的利用资金，发挥了重大作用。

52. 举例说，在紧急救济协调员从资金不足的赠款部分拨款后，人道主义协调员召开了一次政府官员、联合国机构和组织及非政府组织会议，审查有关需要评估的数据、查明缺口和商定利用中央应急循环基金资金的优先次序。这点说明，通过有利于共同确定优先次序、规划和决策的工作，基金如何能够帮助加强外地的协调。

53. 同样地，在实行了分组领导办法的国家，人道主义协调员采用了分组领导和协调机制，帮助确定优先需要和挑选由中央应急基金供资的项目。在利比里亚、人道主义协调员确定了三个供资的优先领域，然后请求各该分组领导就供资优先次序取得分组内部同意。这样确保了分组所有成员参与确定供资优先次序。

---

[19] 2008 年 3 月。

[20] 见第 60/124 号决议。

54. 然而，要使国家一级协调和决策有实效，在可能要求中央应急基金提供资金的国家进行活动的人道主义协调员/驻地协调员和国家工作队需要更加目标明确的培训和指导。这些培训有助于更好地了解基金政策和程序，并确保建立适当的协调机制促进国家一级的决策工作。

中央应急基金补充的现有供资机制

55. 在某些国家，中央应急基金在人道主义协调员的领导下与其他人道主义筹资机制一起工作。[21] 这些机制之间能否顺利地互动，取决于国家一级的协调、互补和战略规划程度。

56. 共同人道主义基金由一小批捐助者创办，给予人道主义协调员更多取得资金的机会和权力，以便能够在大规模、复杂的危机中迅速作出战略性的利用。这些基金大致上采用与中央应急基金相同的优先决策制度，但总的权力由人道主义协调员掌握，拨款决定一律在国家一级作出。在刚果民主共和国和苏丹利用了总合资金；两国的数额均很大（在 2006 年，刚果民主共和国为 9 200 万美元，苏丹为 1.43 亿美元），与较广泛的呼吁确定的活动相关，并且占了人道主义资金总额颇大的比例。

57. 一如应急基金，共同人道主义基金是国家一级的总合供资机制，向在当地的人道主义援助行为者提供迅速获得资金的机会。应急基金拨款比中央应急基金赠款和共同人道主义基金赠款要少得多（从 2 万美元到 10 万美元不等），由机构间审查委员会在国家一级经管，并决定拨款，对象是主要由当地组织执行的地方性小规模举措。[22]

58. 在设立了这些总合基金的地方，人道主义协调员在应用最适当供资工具和确保工具之间相辅相成方面，可以发挥重大作用。从苏丹和刚果民主共和国的资金不足赠款申请获得的最新经验证明，中央应急基金赠款申请是建立在共同人道主义基金常设框架的基础上。应急基金与中央应急基金之间的相辅相成关系不是那么明显。这里部分的原因是应急基金拨款往往非常少。因此，必须更明确地确定这些机制中每一种的相对优势，以便可以将资金应用于最有实效的地方。在明确确定后，必须为人道主义协调员/驻地协调员和国家工作队制定更多的准则和培训材料。

59. 要使这种相辅相成关系取得实效，也必须在国家一级制定更好地共同基金管理制度，以确保拨款可以预测，降低行政和交易费用和更快地付款。在人道主义协调员之下运作的所有人道主义供资机制的应用、使用和决策惯例必须统一，以免对其管理组织造成不必要的负担。

---

[21] 刚果民主共和国和苏丹具备国家一级的共同人道主义基金。在刚果民主共和国、苏丹、安哥拉、利比里亚、埃塞俄比亚、印度尼西亚和索马里设立了应急基金。

[22] 1997 年以后，在安哥拉、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度尼西亚、利比里亚和索马里的 6 项应急基金支付了 6 578 万美元和资助了覆盖广泛活动的 538 个项目。

60. 此外，一些人道主义业务机构保留自己的应急基金、让有关机构在发生危机后加强活动。联合国各实体和国际移民组织的应急准备金配合人道主义协调员管理的人道主义供资机制，一起用来资助任何紧急行动的初步需要。这些应急准备金发挥内部循环贷款机制的作用，这些危机发生后提供紧急拨款。如果在突发紧急情况中动用了中央应急基金，这是与这些紧急基金同时行动的。举例说，儿童基金会紧急方案基金和粮农组织紧急和善后活动特别基金配合中央应急基金一起工作，使各组织能够在紧急情况早期即作出回应，即按照紧急救济协调员的拨款承诺，提前提供资金开始救济行动。接着中央应急基金不久之后发放的资金使应急行动在获得重大双边援助之前，能够继续进行和逐步扩大。中央应急基金也配合难民署业务准备金一起工作，从而协助加强难民署及时回应新的紧急情况的能力，即提供紧急资金支持和加强其通盘应急能力，例如在斯里兰卡和肯尼亚。在伊拉克和东帝汶，粮食计划署利用其立即反应账户补充中央应急基金。在 2006 年期间，核准了苏丹和埃塞俄比亚的立即反应账户预付款紧急采购所需粮食，这笔预付款后来由中央应急基金拨款周转。

61. 红十字会与红新月会国际联合会救灾紧急基金补充中央应急基金，因为该紧急基金主要是为没有为其发出国际呼吁的小规模灾害划拨资金。救灾紧急基金具有回应当地小规模紧急情况的全球独特能力，因为它可以迅速地加强国家红十字与红新月会提供支助和救灾工作队部署的能力。

改进付款的及时性

62. 中央应急基金在支付资金方面初期遇到拖延，对受援组织及基金秘书处都提出了挑战。在项目提交阶段遇到的拖延最长，因为在这一阶段常常需要对项目提案作出技术或财政上的修订。有时候，订正项目提交的周转时间在一个工作日内。另一些时候，在收到最后合格项目提案方面，有关的拖延要长得多，有几次最多拖延三个月。此外，在完成谅解书并将其送回基金秘书处办理付款方面，有关速度因组织不同而有很大差异，这也造成进一步拖延。

63. 随着程序的进一步精简，基金作出了进展，大大加速了付款速度。正在通过为外地和总部工作人员拟定全面准则和提供目标更明确的培训，作出进一步的改进。如上文指出，总括谅解书的最后敲定也会加快付款速度。

中央应急循环基金和非政府组织

64. 目前只有联合国实体和国际移民组织才有资格获得基金。[23] 一些非政府组织提出了直接获得基金的问题。中央应急基金认识到获得多种多样的资源和联合国以外的伙伴的专长，对其提高人道主义应急的实效至关重要，基金的指导建议

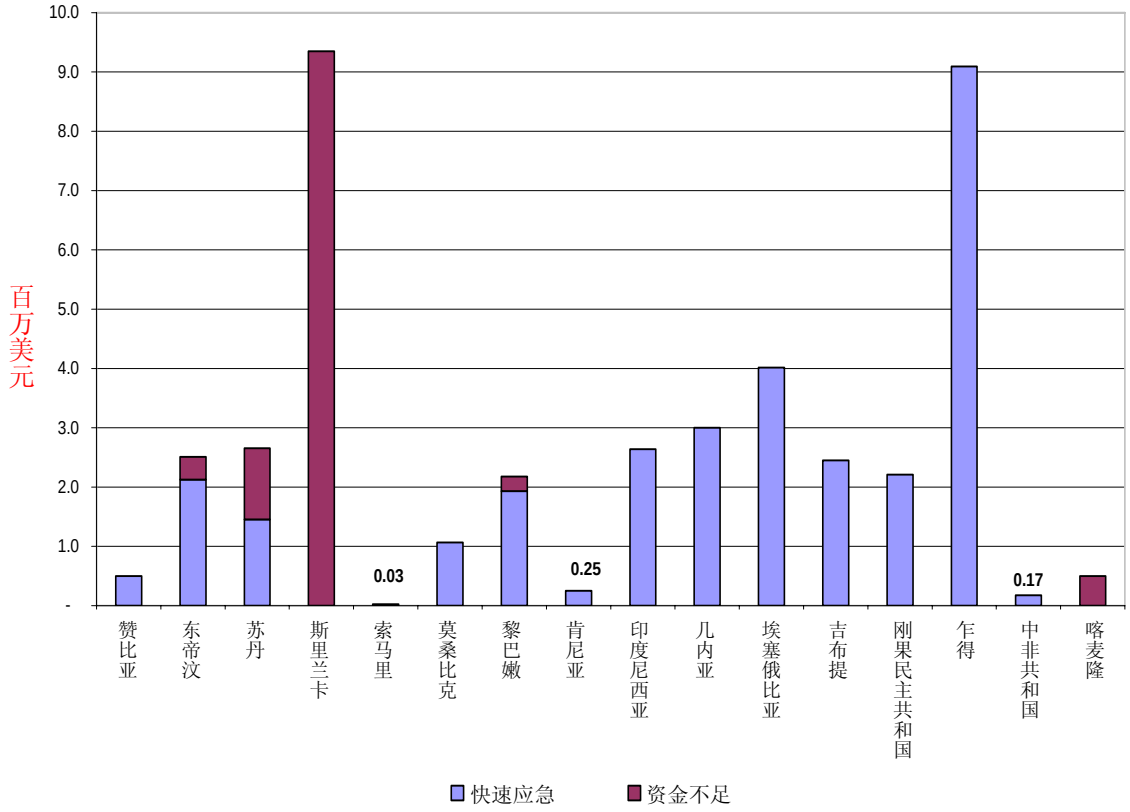
[23] 大会第 60/124 号决议吁请秘书长根据其第 A/60/432 号报告设立中央应急基金，其中确定“目前有资格利用基金的相同人道主义组织［即联合国实体和国际移民组织］将有资格获取提升的基金的赠款和贷款。”另见第 46/182 号决议。

对提出的申请采取一项包容做法。指导特别建议人道主义协调员/驻地协调员坚持在分组内部共同确定优先需要以及在提出申请时为执行服务作出安排。

65. 目前正在研究各种机制，以向联合国以外伙伴，特别是非政府组织迅速提供中央应急基金资金。至今，紧急救济协调员核准了刚果民主共和国快速应急机制基金和索马里人道主义应急基金，以此作为非政府组织获得基金的创新办法。也建议建立更快速的机制作为较长期的安排，把资金从符合基金资格的实体转移给非政府组织，但必须就这种可能性进行更多工作。

66. 初步研究结果指出，中央应急基金受援实体向非政府组织的付款可以超过所获资金的一半。举例说，初步数据表明，在 2006 年拨给刚果民主共和国的 3 800 万美元中，约有 64%是付给非政府组织的。非政府组织和其他人道主义伙伴一道也获得中央应急基金向共同事务提供的资金，例如人道主义空运事务（如在莫桑比克、中非共和国、索马里），后勤支助（如在刚果民主共和国、莫桑比克）和安全项目（如在斯里兰卡、埃塞俄比亚、科特迪瓦）。

2006 年共同事务资金



67. 政府非政府组织在方案拟定的所有阶段——评估、确定优先程序、规划、执行、监测和评价——更多地参与包容性的国家工作队结构，会有利于中央应急基金。此外，进一步讨论非政府组织的关切问题，包括远期付款的及时性问题，对双方都有利。

关于中央应急基金赠款的报告

68. 由于中央应急基金是由大会设立，在财务上由联合国秘书处经管，因此，必须接受联合国财务条例和规则，包括内外审计程序的规范，包括必须遵守联合国秘书处关于报告政策、及时性和格式的标准。此外，基金力求透明，并对其所有利益攸关方，包括捐助者和公众负责。定期更新基金网站的资料有助于大大增加其透明度。

69. 中央应急基金秘书处依照优良的人道主义捐助举措原则，就报告安排问题与联合国实体和国际移民组织协商，并已就叙述式报告要求问题达成协议。目前正在继续就敲定财务报告格式和精简的财务程序，包括拟议的总括谅解书问题进行类似商讨。

五. 基金水平

70. 中央应急基金提升后能立即运作是因为一大批会员国提供了广泛的财政和政治支助。通过会员国、地方政府、非政府组织和私营部门等 73 个伙伴的慷慨捐赠，基金在 2006 年和 2007 年头 4 个月共收到 5.65 多亿美元的捐款。

71. 2006 年 12 月举行的关于中央应急基金的第一次高级别会议获得圆满成功，有 100 多个会员国和其他伙伴参加了会议。[24] 截至 2007 年 4 月 30 日止，有 56 个国家、1 个地方政府、2 个私营组织以及个人通过联合国基金会捐款，2007 年认捐总额超过 3.44 亿美元，已交认捐款达到 2.666 亿美元。从这方面看，在 2005 年 9 月千年首脑会议建立的 3 个基金中，中央应急基金获得最大的支持，成为执行最迅速的机制。[25] 希望本年度能大幅度增加政府捐款数额和总体捐款水平。

72. 2007 年底将再次举行基金的高级别捐助方会议。这项活动将是向基金作出新的认捐和增加基础广泛的政治支助的又一次机会。必须指出，向基金的这些捐款不应计作当前对人道主义方案拟订工作的承付款，不应损害已为国际合作促进发展提供的资源。[26] 有几个捐助方选择了多年捐款承诺，应大力鼓励其他捐助方这样做，以便增加中央应急基金供资的可预见性。还要进一步动员私营部门、基金会和地方政府筹集资源。

---

[24] 51 个捐助方共认捐 3.4 亿美元。

[25] 中央应急基金、民主基金以及建设和平基金。

[26] 见第 60/124 号决议。

73. 中央应急基金未来成功和持续发展取决于在 2008 年底之前能否把供资水平增加到大会核准的目标——5 亿美元（包括贷款部分）。

六. 结论和建议

74. 自从 2006 年 3 月开设以来，提升的中央应急基金已展示出它的价值，成为人道主义界在实现大会规定目标方面取得重大进展的一种共用工具。基金支持联合国实体和国际移民组织应对突发和迅速恶化的危机以及资金不足的紧急情况。

75. 国家一级的领导作用和联合决策作用越强，基金的效用就越大，基金在国家一级发挥催化作用，改善联合确定优先事项的工作，而人道主义协调员/驻地协调员发挥越来越大的协调和战略作用。基金酌情结合分组方式，改进协调和加强能力，特别是在缺少资金的部门。

76. 虽然承认基金有能力根据展现的需要向人道主义紧急情况提供资金，但是必须汲取基金在开办阶段的经验教训。进一步精简行政程序以避免拖延付款、调整供资标准的政策、监测和评价基金的影响等，必须继续作为包括联合国以外伙伴在内的基金所有利益攸关方的共同责任。

77. 基金精简业务后，及时缴付赠款的状况大为改善。虽然还存在一些拖延现象，但是这方面工作在继续进一步改善。确保基金的运作方式有效、透明和问责需要不断培训和指导。改进信息管理和报告制度和进一步调整供资标准都是基金持续获得成功的先决条件。上述多方面的活动都需要进一步改造秘书处的组织结构，以确保有适当的人力资源能力完成基金持续发展所需的任务。

78. 令人欣喜的是，会员国大力支持从 2006 年 3 月开始提升的中央应急基金。为了确保基金持续成功和为应对世界各地的紧急事件作出宝贵贡献，必须长期提供政治和财政支助。基金将来的成功和持续发展取决于能否在 2008 年底之前把资金总体水平增加到大会核准的目标——5 亿美元。2007 年底将举行关于中央应急基金的高级别捐助方会议。

79. 我认识到必须扩大各级的伙伴关系，以确保基金将来的成功和持续发展，特建议如下：

(a) 请会员国对中央应急基金作出并增加它们的捐赠，使它能够在 2008 年底之前达到 5 亿美元的目标。除了达到这个目标外，基金需要持续和可预测的财政支助，才能成为受突发和持续危机影响的人们所需的切实有效的工具。因此，鼓励会员国向中央应急基金作出多年承诺；

(b) 会员国、捐助方、联合国有关人道主义机构和非政府组织应通过联合国财务支出核实处，努力更加及时和准确地提供赠款和人道主义资金利用的信息；

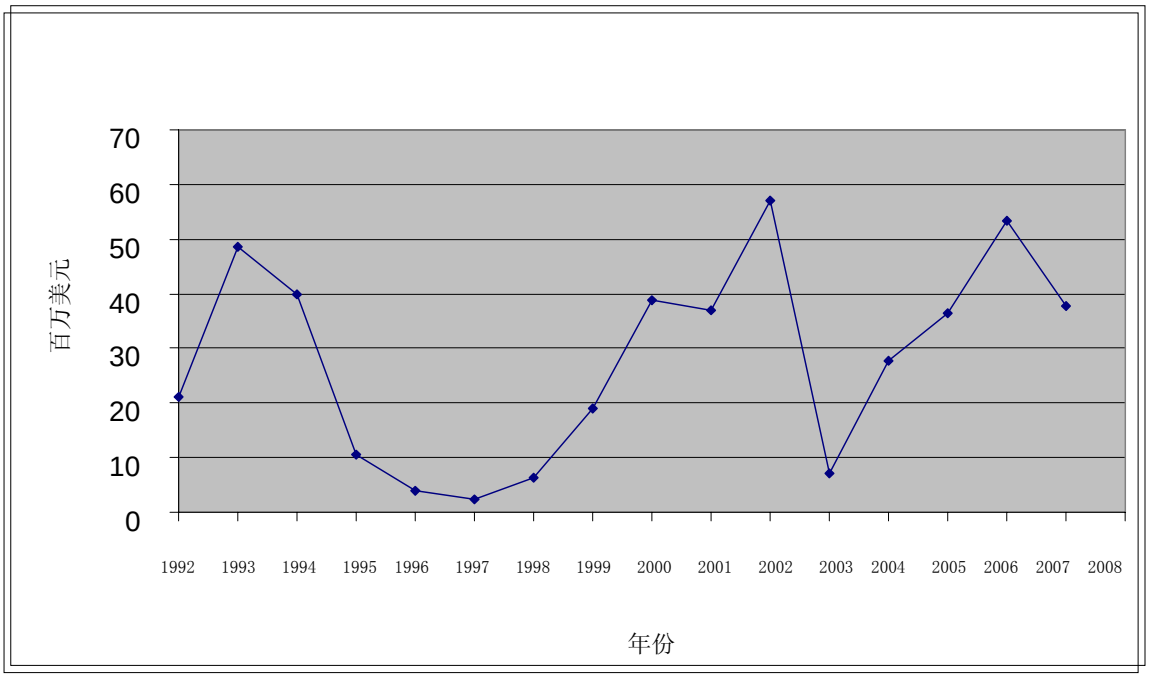
(c) 人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国机构、基金和方案以及国际移民组织应当更加密切地协作，加强他们与非政府组织的合作，确保基金继续作出贡献，有效地促进人道主义应对工作更加及时、可预测、公平、有效和负责。在这方面，我期待着两年期独立审查，它将评估基金的赠款部分和循环部分、行政管理、资源分配标准、它所支助的行动和反应以及实现其目标的能力；

(d) 应大力加强中央应急基金秘书处，以确保它获得适当的资源，满足基金有效和透明管理的需要。

附件一

1992-2007 年中央应急基金贷款总额

截至 2007 年 4 月 30 日止



附件二

2006 年和 2007 年中央应急基金的贷款

2006 年

机构	国家	数额（美元）
儿童基金会	苏丹	7 500 000
儿童基金会	苏丹	1 000 000
粮农组织	苏丹	8 422 337
维持和平行动部地雷行动处	苏丹	1 000 000
儿童基金会	苏丹	4 000 000
儿童基金会	苏丹	6 300 000
粮食计划署	苏丹	18 000 000
人道主义事务协调厅	苏丹	4 000 000
维持和平行动部地雷行动处	阿富汗	1 650 000
开发署	苏丹（朱巴）	1 400 000
共计		**53 272 337**

2007 年
（截至 4 月 30 日止）

机构	国家	数额（美元）
维持和平行动部地雷行动处	苏丹	3 000 000
粮食计划署	苏丹	10 000 000
儿童基金会	苏丹	15 000 000
粮农组织	苏丹	9 679 925
共计		**37 679 925**

附件三

截至 2007 年 4 月 30 日止的捐款

(美元)

	2006 年	2007 年	
捐助方	实收数	认捐数	实收数
阿尔及利亚[a]		10 000.00	10 000.00
安道尔	25 440.00	25 440.00	
安提瓜和巴布达	5 000.00	5 000.00	5 000.00
亚美尼亚	5 000.00		
澳大利亚	7 600 000.00	7 908 000.00	
奥地利		409 836.00	
阿塞拜疆	20 000.00	20 000.00	20 000.00
巴哈马		50 000.00	
孟加拉国	5 000.00		
比利时	2 666 194.01	2 929 740.00	
文莱达鲁萨兰国		50 000.00	50 000.00
保加利亚		10 000.00	10 000.00
加拿大	21 941 309.26		
智利		30 000.00	
中国		1 000 000.00	
克罗地亚	5 000.00	20 000.00	20 000.00
塞浦路斯		30 000.00	30 000.00
捷克共和国	113 301.61	115 000.00	
丹麦	8 401 243.38	8 742 383.64	8 742 383.64
吉布提	2 000.00	2 000.00	
厄瓜多尔[a]		20 000.00	20 000.00
埃及	15 000.00	15 000.00	
萨尔瓦多		2 000.00	
爱沙尼亚	52 102.00	38 000.00	
芬兰	5 154 000.00	6 670 000.00	
法国	1 263 800.00	1 312 100.00	1 312 100.00
德国[a]		6 597 500.00	6 597 500.00

	2006 年	2007 年	
捐助方	实收数	认捐数	实收数
希腊	100 000.00		
格林纳达	10 000.00		
匈牙利		10 000.00	
冰岛[a]	150 000.00	250 000.00	250 000.00
印度	1 000 000.00	1 000 000.00	1 000 000.00
印度尼西亚	50 000.00	100 000.00	
爱尔兰	12 601 974.00	26 273 974.00	26 273 974.00
以色列		30 000.00	15 000.00
意大利		1 289 482.50	
牙买加		5 000.00	
日本	7 500 000.00		
哈萨克斯坦	25 000.00		
科威特	200 000.00		
黎巴嫩		3 000.00	
列支敦士登	100 000.00	123 243.78	123 243.78
卢森堡	4 000 000.00	5 320 800.00	
马来西亚	50 000.00	100 000.00	100 000.00
马尔代夫		1 000.00	
马耳他[a]		10 000.00	10 000.00
墨西哥	50 000.00		
摩纳哥	25 000.00	35 000.00	
摩洛哥	5 000.00	5 000.00	
荷兰	51 860 000.00	53 400 000.00	53 400 000.00
新西兰		1 000 000.00	
尼日利亚	100 000.00		
挪威	29 993 971.19	55 066 049.29	55 066 049.29
巴基斯坦	20 000.00	20 000.00	
菲律宾		5 000.00	5 000.00
波兰	250 000.00		
葡萄牙	254 220.00	268 540.00	268 540.00
大韩民国	5 000 000.0		

捐助方	2006 年 实收数	2007 年 认捐数	2007 年 实收数
卡塔尔	2 000 000.00		
沙特阿拉伯 [b]	50 000.00	50 000.00	50 000.00
斯洛文尼亚	10 000.00	10 000.00	
南非	288 577.15	240 000.00	240 000.00
西班牙	9 999 984.00	19 953 000.00	
斯里兰卡	10 000.00	10 000.00	10 000.00
瑞典 [a]	41 093 249.80	52 000 000.00	29 003 998.35
瑞士	3 928 097.01	8 375 000.00	
泰国	10 000.00	10 000.00	10 000.00
特立尼达和多巴哥	20 000.00	20 000.00	
土耳其 [a]	300 000.00	300 000.00	300 000.00
联合王国	69 928 000.00	83 726 040.00	83 726 040.00
美国	10 000 000.00		
灾害资料网络	10 000.00	10 000.00	
“人类第一”组织		10 000.00	
日本兵库县	424 989.38	425 221.62	
通过联合国基金会的私人捐款		117 959.00	117 959.00
共计	**298 692 452.79**	**345 585 309.83**	**266 786 788.06**

[a] 接近 2006 年底时收到的作 2007 年认捐和预定的捐款。

[b] 沙特阿拉伯将在 20 年中每年捐款 5 万美元。

附件四

截至 2006 年 12 月 31 日按国家分列的承诺资金总额和所占总额百分比*

国家	快速应急	供资不足 1 档	供资不足 2 档	承付资金总额	占承诺总额的百分比
		美元			
刚果民主共和国		17 000 000	21 000 000	38 000 000	14.7
苏丹	35 519 099			35 519 099	13.7
阿富汗	32 304 627			32 304 627	12.5
肯尼亚	26 186 918	1 000 000		27 186 918	10.5
索马里	16 609 055			16 609 055	6.4
斯里兰卡	9 998 966			9 998 966	3.9
埃塞俄比亚	8 972 986	1 000 000		9 972 986	3.8
乍得	3 152 623	6 268 442		9 421 065	3.6
厄立特里亚	3 886 740		1 998 565	5 885 305	2.3
科特迪瓦	1 752 282	1 000 000	3 000 000	5 752 282	2.2
中非共和国	2 690 849	999 786	2 002 729	5 693 364	2.2
东帝汶	5 547 931			5 547 931	2.1
尼日尔	5 503 823			5 503 823	2.1
黎巴嫩	5 000 000			5 000 000	1.9
巴勒斯坦被占领土	4 829 402			4 829 402	1.9
布隆迪		2 083 330	1 986 517	4 069 847	1.6
伊拉克	3 998 590			3 998 590	1.5
利比里亚			3 983 681	3 983 681	1.5
缅甸	3 803 740			3 803 740	1.5
菲律宾	2 598 305			2 598 305	1.0
哥伦比亚	2 220 939			2 220 939	0.9
毛里塔尼亚			2 075 604	2 075 604	0.8
刚果		1 000 000	1 000 000	2 000 000	0.8
布基纳法索			2 000 000	2 000 000	0.8
津巴布韦		999 973	999 990	1 999 963	0.8
几内亚		997 550	999 999	1 997 549	0.8
马里			1 985 598	1 985 598	0.8

国家	快速应急	供资不足 1 档	供资不足 2 档	承付资金总额	占承诺总额的百分比
		美元			
吉布提	1 905 355			1 905 355	0.7
印度尼西亚	1 904 864			1 904 864	0.7
几内亚比绍	1 361 531			1 361 531	0.5
阿拉伯叙利亚共和国	1 177 096			1 177 096	0.5
海地		1 000 000		1 000 000	0.4
约旦	1 000 000			1 000 000	0.4
喀麦隆	500 000			500 000	0.2
赞比亚		500 000		500 000	0.2
共计	**182 425 720**	**33 849 082**	**43 032 683**	**259 307 485**	**100.0**

* 承诺资金是紧急救济协调员核可的项目数额，并不反映经证明的财务报告中的实际数额，因为 2006 年的财务报告还没有定稿。

附件五

截至 2006 年 12 月 31 日按部门分列的承诺资金总额和所占总额百分比*

部门	承诺资金总额（美元）	占承诺总额的百分比
粮食	74 321 952	28.66
保健	55 303 958	21.33
多部门	48 094 878	18.55
协调和支助服务	34 475 820	13.30
农业	17 771 944	6.85
供水和卫生	15 232 172	5.87
住房和非粮食物品	8 234 761	3.18
保护人权/法治	4 318 482	1.67
教育	1 036 718	0.40
地雷行动	516 800	0.20
共计	**259 307 485**	**100.0**

* 承诺资金是紧急救济协调员核可的项目数额，并不反映经证明的财务报告中的实际数额，因为 2006 年的财务报告还没有定稿。

附件六

截至 2006 年 12 月 31 日按机构分列的承诺资金总额和所占总额百分比*

机构	承诺资金总额（美元）	占承诺总额的百分比
粮食计划署	108 070 267	41.7
儿童基金会	58 810 547	22.7
难民署	34 135 238	13.2
世卫组织	25 213 312	9.7
粮农组织	17 610 755	6.8
开发署	8 733 103	3.4
国际移民组织	4 765 383	1.8
人口基金	1 738 880	0.7
项目厅	230 000	0.1
共计	**259 307 485**	**100.0**

* 承诺资金是紧急救济协调员核可的项目数额，并不反映经证明的财务报告中的实际数额，因为 2006 年的财务报告还没有定稿。