



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
25 May 2012
Chinese
Original: English

大会

第六十七届会议

暂定项目表* 项目 71(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

经济及社会理事会

2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日

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

本报告按大会第 46/182 号决议的要求编写；大会在该决议中请秘书长每年向大会和经济及社会理事会报告紧急人道主义援助的协调情况。本报告也是按大会第 66/119、64/76 和 64/75 号决议以及经济及社会理事会第 2011/8 号决议提交的。

报告叙述了过去一年来人道主义方面的重大趋势和挑战，并探讨了人道主义界今后必须着手解决的两个问题：需要建立支持以数据为依据的人道主义决策的系统并扩大和深化人道主义反应方面的伙伴关系。报告概述了目前为改进人道主义协调和反应所做的努力，在结尾部分提出了一些建议，说明如何进一步加强联合国紧急人道主义援助的协调。

* A/67/50。

** E/2012/100。



一. 引言

1. 本报告按大会第 46/182 号决议的要求编写；大会在该决议中请秘书长每年向大会和经济及社会理事会报告紧急人道主义援助的协调情况。本报告也是按大会第 66/119、64/76 和 64/75 号决议以及经济及社会理事会第 2011/8 号决议提交的。报告所述期间是 2011 年 6 月至 2012 年 5 月。

二. 背景

2. 国际人道主义界改进人道主义援助的努力，以机构间常设委员会的改革议程和秘书长的《五年行动纲领》为依据。改革议程是一个由机构间常委会领导的进程，旨在增强在人道主义反应行动中的领导素质、战略规划、问责制和协调机制。秘书长的行动纲领为各人道主义组织商定和实施提高其效力和透明度的措施规定了五年的时限。这些承诺将增强人道主义界针对会员国、捐助方和遭受危机者的业绩和问责制。

3. 这一时期的人道主义反应行动的证据表明，在克服人道主义界所面临的关键挑战方面取得了进展，但仍然有相当大的改善空间。报告接着探讨了人道主义界今后必须着手解决的两个问题：(a) 需要建立支持以数据为依据的人道主义决策的系统；(b) 需要扩大和深化人道主义反应方面的伙伴关系。

4. 人道主义决策必须基于可靠数据所提供的证据，使资源得到最佳利用。目前的人道主义系统经常疲于提供及时和持续可靠的信息和分析，以提供适当的应对。

5. 在新的技术和全球经济增长的帮助下，新的和不同的群体和组织正在参与人道主义援助。人道主义界必须考虑并允许建立更广泛的网络和更加多样化的伙伴关系，以支持这些新的行为体，并确保它们能够有效地促进人道主义援助。

6. 报告最后简要概述了改革议程及预计将取得进展的方面。随后报告提出了一系列建议，目的是加强人道主义援助的协调和效力。

三. 人道主义行动

7. 对报告所述期间的紧急情况进行的分析，揭示了危机性质以及对人道主义行为体的要求方面的一些特定变化。在这方面中出现了两大类关切：(a) 在叙利亚和利比亚这类由侵犯人权、政治不稳定和武装冲突触发的新的紧急情况以及阿富汗和刚果民主共和国这类旷日持久的紧急情况中的进出、保护和工作人员安全的问题；(b) 需要以综合的发展和人道主义对策建立复原力的危机，以及可能反映

气候变化等早期表现的危机(如萨赫勒地区和非洲之角的粮食安全危机及在巴基斯坦经常发生的洪水)。

A. 主要情况与数字

8. 灾害流行病学研究中心在 2011 年记录了 302 起自然灾害, 这些灾害估计夺走了 29 780 条生命, 影响到 2.06 亿民众, 造成经济损失达 3 660 亿美元, 属历史最高纪录。2012 年, 估计至少将有 16 个国家的 5 100 万人需要某种形式的人道主义援助。

9. 不断增加的对人道主义筹资的捐款反衬出这种趋势: 对联合呼吁程序的捐款在 2011 年达到 56 亿美元, 而国家集合资金已收到 4.415 亿美元。中央应急基金在 2011 年收到认捐和捐款 4.65 亿美元, 超出 2010 年的 4.28 亿美元。2011 年, 中央应急基金向其人道主义合作伙伴支付的数额超过其资金的 91%, 其中 27.5% 是对非洲之角危机做出的反应。尤其是联合呼吁程序内的资金细目显示, 部门差异依然存在, 粮食援助收到所需资金的 76% 以上, 而保护问题、住房和非食物项则仍然资金长期不足。

B. 新的和旷日持久的紧急情况中的进出、保护和工作人员安全问题

10. 冲突、侵犯人权和政治不稳定触发的危机继续对有效的人道主义反应行动构成挑战。这方面的例子包括阿拉伯叙利亚共和国, 在由政府主导的评估任务之后, 伊斯兰合作组织和联合国共同得出结论: 至少有 100 万人需要人道主义援助。截至 2012 年 5 月, 50 000 叙利亚人已在约旦、黎巴嫩和土耳其登记为难民。同样, 马里北部的冲突导致约 27 万人流离失所, 到本报告所述期间末, 已造成 16 万马利人在布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔寻求避难。

11. 数以百万计的人仍然受到长期危机的影响。在刚果民主共和国, 由于北基伍省、南基伍省、加丹加省和东方省持续不断的冲突, 到 2012 年 4 月底有超过两百万人在境内流离失所。长期营养不良和脊灰炎、麻疹和霍乱等可预防的流行病影响到全国的民众。阿富汗继续受到不安全和流离失所的影响。截至 2012 年 5 月, 有 270 万阿富汗人登记为难民, 此外在邻国约有 300 万无证件的阿富汗人, 近 50 万人继续在阿富汗境内流离失所。在苏丹达尔富尔, 约 175 万人仍然生活在境内流离失所者营地。

12. 进出仍然是一项主要挑战, 严重影响到在阿富汗、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、缅甸、巴基斯坦、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门、津巴布韦和巴勒斯坦被占领土等地的人道主义行动。

13. 大会授权紧急救济协调员为进出紧急状况地区提供便利。这需要所有利益攸关方的持续对话和支持。同样, 会员国对明确区分人道主义行动与政治和/或安全行动的承诺, 对促成人道主义援助是必不可少的。

14. 在报告所述期间，凡是因安全不良而进出受阻的地方，对平民的保护就仍然是一个关键的问题。这突显出必须与能够比其国际同行更快、更顺利进出有关地区的当地行为体建立合作伙伴关系。

15. 在 2011 年，针对人道主义人员的暴力程度有所增加。独立的数字显示，在 2011 年，发生了针对 297 名援助人员的 145 起绑架、伤害和杀害事件，超过 2010 年针对 245 名援助人员的 129 起事件。¹ 在 2011 年受到攻击者中的超过 90% 为本国人道主义工作人员，这些人仍然占在外地部署的人道主义工作人员中的大多数。在过去的十年中，大多数针对人道主义工作人员的安全事件发生在阿富汗、刚果民主共和国、伊拉克、巴基斯坦、索马里、南苏丹和苏丹。

C. 应对自然灾害

16. 气候变化和不断增加的自然灾害的影响，突显出发展、安全、政治和人道主义行为体之间需要更密切地协调与合作。

17. 在非洲之角，长期干旱影响到 1 040 万人，他们急需得到紧急人道主义援助。截至 2012 年 5 月，儿童死亡率、疾病和营养不良率仍然居高不下，令人无法接受。在萨赫勒地区，1 500 万人遭遇严重的粮食和营养危机。尼日尔和马里受灾尤其严重，分别有 550 万和 350 万弱势群体遭受影响。一连串的风暴、暴雨和洪水袭击柬埔寨、老挝人民民主共和国、泰国和越南，造成数百人死亡，使数百万人无家可归。在菲律宾，据报告在 2011 年发生了 19 次热带气旋，超过 2010 年的 11 次。2011 年 12 月，“天鹰”热带风暴袭击棉兰老岛北部，影响到 624 600 人，造成 1 495 人死亡，摧毁近 40 000 座家园。在巴基斯坦，2011 年急剧的季风雨引发严重的洪水，使超过 920 万人受灾，其中约 520 万人需要人道主义援助。在巴基斯坦，粮食不安全和营养不良情况仍然严重，据报告 50% 的五岁以下儿童长期营养不良。

18. 在紧急情况中提供救生支助是必不可少的，但它只能满足短期需求。围绕备灾而开展的人道主义行动(储存、早期预警系统、疏散规划和模拟)，有助于减少灾害的影响。然而，为了提供长期的解决方案，迫切需要在通过减少灾害风险而建立社区复原力方面进行更多的投资。人道主义行为体可以发挥作用，支持和配合各国政府、国际组织、民间社会和捐助方制定减少灾害风险的办法和措施。如果没有这些措施，危机就会长期存在和频繁出现，如同在索马里发生的情况一样。

19. 这些方法的各项内容，如备灾、帮助生计和社会保护，正开始更广泛实行。然而，建立复原力需要一个长期的、面向发展的过程，围绕在各国政府、国际组织、民间社会和捐助方的持续承诺展开。这些利益攸关方必须协调和扩大其努力，

¹ 《援助工作人员安全》数据记录了针对援助工作人员的暴力事件。关于这一数据的详情见：
<https://www.aidworkersecurity.org/>。

将复原力作为短期、中期和长期筹资的战略重点。任命萨赫勒区域人道主义协调员是这方面重要的第一步，其任务是确保人道主义和发展行为体之间的区域一致性、协调与合作，弥合应急和发展之间的差距。在今后数年内，人道主义和发展行为体将继续倡导和实施基于复原力的方法。

四. 两项主要挑战

A. 基于数据的决策

20. 人道主义行动力求通过支持防备工作减轻危机的潜在影响，并通过应对迫切需求减轻痛苦。在这两方面，充分知情的决策对于决定资源分配是必不可少的。不过，如何根据可靠的信息和分析进行协调一致的战略规划和排定优先次序，仍然是人道主义界面临的挑战。例如，对海地和索马里人道主义应急工作进行的多重评价显示，在数据收集和利用方面存在根本问题，包括在寻找可靠和最新基线资料方面存在困难。

21. 在危机发生前的防备工作中，各国政府和人道主义组织需要实现数据集的标准化，其目的如下：可迅速查明关键服务地点（例如，正常运转的保健中心或水源）。国家和国家以下各级当局拥有大量关于资源、基础设施及其社区能力的宝贵数据，但却未必拥有使其能够分享此类信息的机制。向伙伴和公众提供这些数据有助于推动更好的决策。例如，肯尼亚开放数据倡议(<http://opendata.go.ke>)使任何人都能够确定保健设施所在地点，同时提供更广泛的发展、人口和统计数据。在发生危机时，这些数据可能极为宝贵。联合国，特别是人道主义事务协调厅，准备与会员国合作，帮助确保建立必要的技术基础设施，使国际人道主义系统可查阅会员国掌握的数据。

22. 在危机中，关于已查明需求的数据必须迅速提供给应对者和决策者，使其能够在及时、准确了解情况的基础上，利用这些数据编制业务计划，制订目标和分配资源。

23. 在危机中，需求不断发生变化。因此，为了使资源得到有效的分配，受影响社区必须向人道主义行为体提供反馈，使必要的数据和信息能够得到核实、验证和调整，以满足不断变化的需求。要做到这一点，社区与人道主义行为体之间必须进行双向信息交流。

24. 联合国及其伙伴力求通过投资于所需技术基础设施来改进数据收集和分析，从而可依据数据进行决策。至关重要的是，此类努力还有助于加强对捐助者和受危机影响者的问责。

25. 这一技术设施的基础是共同业务数据集和基本业务数据集。这些标准以及有关行为体对这些标准的遵守，将允许群组系统在应急期间更加有效地利用信息。

目前还正在制订各项标准，以使数据交换更加有效、更具互操作性，并简化数据收集工作。群组牵头机构和其他组织必须修订其数据收集和信息管理政策，并训练工作人员遵守这些标准。

26. 会员国、国际人道主义界和当地人道主义工作者之间的数据共享还可改善地方和国家的应急工作。规模较小的非政府组织和民间社会或社区组织往往得不到有助于其更加有效地利用资源的数据。但反过来讲，它们可能接触到各国政府希望接触到的数据和社区。通过和传播通行的人道主义数据标准将是促进这一信息流通的关键第一步。

27. 人道主义需求评估是决定资源分配的主要信息来源。2011 年，机构间常设委员会制订了多群组初期/快速评估办法，该办法概述了在驻地或人道主义协调员主持下由受影响国家政府牵头在灾害发生后的前两周内进行快速联合需求评估的共同程序。

28. 人道主义事务协调厅代表机构间常设委员会开发了人道主义应急门户，这是一个针对特定危机的单一网站，使终端用户可分享和形象地了解各群组内所载信息和国际社会的对策。这个人道主义应急门户要想取得成功，群组牵头机构和成员必须遵守上述共同标准，并继续承诺分享信息。群组牵头机构和人道主义事务协调厅还必须确保有足够的分析能力，以便有效地向决策者提供信息，并更好地帮助决定必要的资源分配。

29. 这些努力将有助于提高人道主义系统的透明度，与秘书长在其五年行动议程中作出的承诺相吻合。人道主义事务协调厅目前正在讨论加入国际援助透明度倡议的事宜，该倡议是一项全球标准。该倡议的成员将根据国际最佳做法，启动公开人道协调厅财务信息的进程。同样，人道协调厅正在探讨制订“开放数据”政策是否能加强与会员国和人道主义伙伴以及会员国与人道主义伙伴之间的信息交换的问题。

B. 建立伙伴关系，以便更加有效地提供援助

30. 随着世界各地人道主义需求的增加，范围更广、差异更大的组织和个人在应对这些需求方面正在发挥越来越大的作用。同时，随着时间的推移，大会第 46/182 号决议所建立的人道主义系统已发生演变。该决议规定了人道主义行动的原则和框架。不过，随着新行为体的出现，目前的系统未能足够迅速、灵活地适应新的现实情况。有必要建立更具有包容性的全球人道主义系统，在全球、区域和国家一级建立更加稳固的关系。这一系统必须能够：(a) 让相关主要行为体参与人道主义反应行动；(b) 加强人道主义规划的一致性，确保应急工作更加有效；(c) 改善需求评估的协调；(d) 深化资源基础；(e) 建设整个系统的能力；(f) 加强对受危机影响者的问责。

31. 伊斯兰合作组织与人道主义事务协调厅于 2011 年末商定的谅解备忘录和三年期行动计划体现了区域一级伙伴关系的价值。这两个组织得以在阿拉伯叙利亚共和国开展的需求评估工作中进行密切的协调，并在应对非洲之角的粮食和营养危机以及菲律宾的洪水时进行协调。这一合作将通过应对萨赫勒地区和也门的危机得到深化。

32. 类似的有效区域伙伴关系有很多。例如，2012 年 3 月，东南亚国家联盟(东盟)灾害管理委员会核准了东盟 - 联合国灾害管理联合战略计划。该计划为人道主义事务协调厅等联合国行为体提供了以下 6 个领域的协调框架：(a) 防备和反应；(b) 风险评估、预警和监测；(c) 预防和减轻影响；(d) 复原；(e) 外联和主流化；(f) 培训和知识管理系统。

33. 过去一年里还针对非洲之角的旱灾建立了非洲联盟人道主义资源分配机制，该机制与人道主义事务协调厅的财务跟踪系统挂钩。非洲联盟寻求人道协调厅的支持，以制订类似安排，为萨赫勒地区的旱灾调动和管理资源。

34. 另外，还正在努力深化与私营部门，特别是与 DHL 等物流公司的伙伴关系。深化与非政府组织的互动协作的例子包括人道主义事务协调厅正在与机构间常设委员会各伙伴开展工作，为海湾各国和土耳其的非政府组织举办关于人道主义系统和供资结构的培训活动和情况介绍会。

35. 会员国与广泛的人道主义伙伴之间将继续努力寻找新的途径来分享信息和专业知识。会员国是联合国和各区域组织的主要利益攸关方，也最有能力确保这些论坛更加协调一致，因此可帮助建立更加有效的人道主义系统。

五. 人道主义系统的继续改革

A. 机构间常设委员会改革议程

36. 巴基斯坦的洪水和 2010 年的海地地震在过去几年里给应对重大人道主义危机的工作带来了挑战。根据在这两个案例中吸取的经验以及对应对若干灾害工作的评价和分析，机构间常设委员会负责人特别针对大规模紧急情况，商定了一套将改善国际人道主义应急的领导、协调和问责的建议。

37. 这套建议被称为机构间常设委员会改革议程，并要求成员承诺：

(a) 建立机制，从重大危机一开始就部署具有适当能力的高级别人道主义领导层；

(b) 迅速部署各级别具有适当能力的人道主义工作人员，确保对应急工作的有效协调；

(c) 改善国家一级的战略规划，其中包括商定目标；

(d) 加强人道主义协调员和人道主义国家工作队成员的问责制，以便取得集体成果；

(e) 根据业务需求精简协调机制。

38. 目前正在乍得、马里、尼日尔、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国落实议程中的相关要素。委员会核准了外地的执行计划，并将继续对下一年计划的展开进行监测和管理。

B. 在专题问题上取得的进展

人道主义方面的军民协调

39. 本报告所述期间，在部署外国军事资产以履行人道主义职能方面，出现了更加紧张的局面。同时，很多会员国正在增加对本国军队应灾能力的投资。联合国根据联合国民政-军事准则，继续积极制订针对具体危机的业务准则并将其分发给会员国和人道主义行为体。这些努力对于应对北非和非洲之角近期的危机尤其有用，将继续展开并加强对会员国提出的澄清和指导要求作出的回应。

性别平等

40. 人道主义行动越来越认识到性别和年龄差异。在更多了解性别和年龄方面的考虑如何能提高人道主义行动的效率方面，以及在为实现这一目标而制定必要技能和能力方面，需要取得更多进展。机构间常设委员会的性别平等标识在所有 16 个联合呼吁程序和 50% 的集合基金项目中得到采用，已帮助将无视性别差异的项目所占比例从 45% 降至 11%。在目前所有联合呼吁程序的呈件中，有效提及性别平等的呈件急剧增加，占一半以上。捐助者注意到一种更加积极的趋势，正在逐步更多利用标识做出筹资决定。

六. 按照大会第 64/76 号和第 64/75 号决议的规定提出报告

A. 秘书处快速人道主义应急规则和程序(第 64/76 号决议)

41. 要开展有效的人道主义应急工作，就需要及时部署工作人员和资产，还需要精简财务管理。人道主义事务协调厅继续加强其征聘、部署和采购流程，以满足新危机和不断升级的危机的紧急需要。2011 年，人道协调厅向科特迪瓦、肯尼亚、利比亚、南苏丹和苏丹等国的外地办事处进行了 113 次急速部署。到 2012 年，该厅 75% 的工作人员均将部署到外地。通过任命 3 名巡回高级别紧急情况干事以及制订旨在降低工作人员更替率和确保工作人员在危机结束后顺利过渡的急速部署新准则，正在加强应急名册、备用伙伴关系方案和新的联合增援后备队等现有紧急部署机制。为了加强和精简采购流程，人道协调厅执行了新的协调采购战略，以提高成本效益。

B. 白盔(第 64/75 号决议)

42. 白盔计划是阿根廷政府在 1993 年制订的,目的是建立全国预先确定、受过训练的预备志愿人员队伍,供秘书长和联合国使用,以支持救济、恢复和重建活动。2003 年至 2008 年,白盔计划培训了 4 500 多名本地和国际志愿人员。

43. 根据现有协定起首部分,白盔志愿人员支持联合国难民事务高级专员办事处管理突尼斯-利比亚边界难民营的工作,以及世界卫生组织的海地基本保健方案。2011 年,有 2 名白盔志愿人员经认证成为联合国灾害评估和协调小组(灾害评估小组)成员,目前正在开展联合工作,使白盔计划能够为灾害评估小组的外地工作提供更多的后勤支持。白盔计划加强了与区域组织的外联活动,并于近期与伊比利亚-美洲青年组织和美洲国家组织签订了谅解备忘录。

七. 建议

全球对人道主义行动的承诺

44. 我吁请会员国、非国家行为体和人道主义组织继续促进在更大程度上尊重和遵守人道、中立、公正和独立等人道主义原则。

45. 我敦促会员国为将人道主义人员和救济物资快速、不受阻碍地运送到受影响社区提供便利。安全、及时和不受阻碍地接触需要帮助的人是有效提供人道主义援助的先决条件。

人道主义资金的筹措

46. 我敦促会员国在联合呼吁程序范围内并通过中央应急基金,继续提供持续、可预测的资金,支持人道主义反应行动。我请所有会员国认识到人道主义行动的普遍性质,考虑参加这些机制;

47. 我请会员国考虑到近期作出的提高援助效果的承诺,审查本国的援助手段,确保防备、发展和人道主义应急方面的援助仍然协调一致。我还请会员国确定足够迅速、灵活的筹资手段,以满足从救济过渡到复原期间的需求。

基于数据的决策

48. 我鼓励会员国和人道主义行为体在其应对危机的双边工作中制订政策,以提高数据质量,推动公开交换信息和执行全球最佳做法,例如国际援助透明度倡议主张的那些政策。

49. 我请会员国和人道主义界与人道主义事务协调厅合作，制订、商定和遵守数据交换共同国际标准，以便协助改善应急准备和反应。

伙伴关系

50. 我敦促会员国、区域组织和人道主义行为体积极支持外联工作，使全球人道主义界能够有效合作，为有需要的人提供挽救生命的援助。
