



紧急和人道主义行动

总干事的报告

本文件是根据WHA46.6号决议提交的。该决议要求总干事向执行委员会汇报，特别是世界卫生组织作为联合国系统内在卫生部门协调努力的一部分所开展的活动，例如紧急情况的早期警报、准备和反应，服务的恢复和重建，以及世界卫生组织在此领域的作用。关于此议题的一份报告曾提交给1994年1月的执行委员会第九十三届会议。该会议决定，在紧急和人道主义行动专题小组完成工作之前，在第九十五届会议的议程上保留此项议题。

自然与人为灾难的数量和严重程度的急剧和持续上升要求世界卫生组织在帮助减轻其影响方面发挥出强化的更具前瞻性的作用。本文件概述了如何通过更为集中地行使世界卫生组织在紧急卫生领域中的规范职能，最有效地利用其资源以及加强与世界卫生组织合作中心，联合国系统内其它各组织，非政府组织和其它“伙伴”实际的合作联系来实现这一目标。

本报告的上一文本曾提交给执行委员会第九十五届会议。执委会在EB95.R17号决议中建议第四十八届世界卫生大会通过一项决议，其中特别建议通过本报告中描述的战略。

引言

1. 紧急情况管理，包括紧急情况预防、准备和反应，是现今国际社会首要关注的一个重点。在任何灾难局势中，无论是自然的还是人为的，人的健康都处于危险之中。通过其在卫生保健和发展方面现有的技术和管理专门技能，世界卫生组织具有最理想的条件，可以分析在危机局势下卫生部门的需求并进而向各国政府和国际机构建议如何处理在紧急情况下的卫生问题。

2. 受自然和人为灾难，包括“综合紧急情况”影响的人数，在1994年继续上升。尽管关于那一年尚无精确的数字，据估计总数可能高达2.5至3亿人，其中至少有4000万人会因为世界各地的战争、综合紧急情况，包括内战或自然灾害，而成为难民或国内流离失所人员。综合紧急情况似乎有所上升，主要是因为冷战后出现的民族和社会政治紧张所致。针对90年代出现的紧急和人道主义援助需求增加这一全球趋势，联合国大会和世界卫生大会通过了一系列决议，其中包括关于紧急和人道主义救援行动的WHA46.6号决议（1993年5月12日）⁽¹⁾。

世界卫生组织在紧急和人道主义行动中的作用

3. 在联合国系统备灾和救灾全球努力中，世界卫生组织的首要责任是根据其使命并利用它在医学、公共卫生和卫生发展领域的科学和技术专门技能来承担卫生协调作用。在发挥这一作用过程中，世界卫生组织主要与创建于1992年初的联合国人道主义事务部合作，以加强在综合紧急局势中的协调。作为机构间常设委员会和常设委员会工作小组的一个成员，世界卫生组织在各项联合国紧急和人道主义活动中已发挥出越来越积极的作用。

(1) 其它决议有：联合国大会关于加强协调联合国人道主义紧急援助的46/182号决议（1991年12月19日），关于加强协调联合国人道主义紧急援助的48/57号决议（1994年1月31日）和卫生大会关于武装冲突时期的卫生和医疗服务的WHA46.39号决议（1993年5月14日），关于联合国系统内以及与其它政府间组织的合作：对特定国家的卫生援助的WHA47.28号决议（1994年5月12日）和关于卢旺达的WHA47.29号决议（1994年5月12日）。

4. 它在这些努力中的作用包括两方面：

- 在备灾方面，世界卫生组织认为它有责任继续并进一步扩大其加强成员国能力并促进它们国家和县区一级自立更生这一传统作用。
- 在人道主义行动方面，世界卫生组织《组织法》第2(d)和(e)条要求它“遇有各政府请求，或愿接受援助时，予以适当之技术协助，并于紧急状况下，予以必需之援助”和“经联合国之请求，对特别团体，如托管领土人民，供应或协助供应卫生设施”。

5. 在1994年头9个月中，世界卫生组织合作参与发出了16个机构间人道主义联合呼吁。同期各捐助机构向紧急和人道主义行动规划的捐款总额达3860万美元。

6. 世界卫生组织一直在发展其它合作联系，特别是与联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会和红十字国际委员会的联系，以保证世界卫生组织在总部以及通过区域办事处所能动员的广泛的医学知识能针对紧急情况有效应用。

1994年规划活动的回顾

备灾

7. 世界卫生组织总部与美洲区域办事处（泛美卫生组织/世界卫生组织）合作，并与国际减灾十年秘书处及其拉美和加勒比区域办事处密切协作，在联合国世界减灾大会（1994年5月23—27日于日本横滨）中发挥了重要作用。泛美卫生组织/世界卫生组织协调了三个“主要委员会”会议中的二个，在这些会议上提出了区域报告。这两个报告着重于能处理常见脆弱性和发展共用解决方法的区域项目实例。世界卫生组织协调了涉及公立部门、私立部门和志愿组织如何协同工作的另一次会议。

8. 泛美卫生组织/世界卫生组织还在联合国小岛屿发展中国家持续发展会议中发挥了重要作用，环境保护主义者和其他非卫生专业人员越来越多地重视在那些国家灾害对发展的影响。他们的建议特别涉及并将加强医院和卫生设施的减灾及建立分区电子灾害信息网络等活动。

9. 为世界卫生组织区域和国家一级的职员组织了一些培训活动，包括关于管理紧急情况的介绍会和区域间研讨会。在联合活动中，世界卫生组织参加了一个题为“大量人口中的卫生紧急情况”的课程和联合国灾害管理培训规划。世界卫生组织紧急情况准备和反应泛非中心的培训活动包括确定带计算机模型的课程，包括“风险筹划”，以及国家培训班教材。对为期一个月的卫生部门管理紧急情况国际培训班的准备即将完成。第一个班将于1995年6月在日内瓦开办。

10. 与其它组织合作，世界卫生组织继续通过流离失所人群的卫生与发展规划来支持在斯里兰卡、莫桑比克和克罗地亚进行的社区一级面向研究的活动。这一规划的活动通过一份题为《流离失所人群的卫生与发展规划论坛》的通讯而得到定期记录和散发。

11. 泛美卫生组织/世界卫生组织的救济物资供应管理项目，即拉美和加勒比灾后医疗物资供应管理项目，提供了国家一级信息工具，受灾国家可用以在灾后对所有捐赠加以分类，整理和编列清单。到1994年末，已对拉丁美洲和加勒比800多人进行了灾后医疗物资供应管理项目方法学培训。在该区域，还设计和散发一种新的灾后医疗物资供应管理项目软件（版本4.2），备有英文、西班牙文和法文。无论在灾后还是在人道主义援助活动中，管理来自捐助社团的救济物资和认捐需要专门的重视。1994年在海地有一个区域灾后医疗物资供应管理项目专家小组帮助海地当局和联合国其他机构（开发计划署和人道主义援助部）处理这一尤为复杂的情况。在该软件上增加了管理认捐的模式，而调动灾后医疗物资供应管理项目留下了一批受过培训的海地国民以管理今后的规划。海地的经验证明，灾后医疗物资供应管理项目方法学适用于自然灾害和复杂紧急情况。

12. 泛美卫生组织/世界卫生组织特别重视与议员的合作，以促进通过灾害预防、减轻和反应的法律。1994年厄瓜多尔议会正式设立一个专门委员会讨论立法问题，厄瓜多尔并为安第斯国家发起一次区域议员会议。在美洲间减灾会议（1994年3月21—24日于哥伦比亚卡塔赫纳）期间举办了一个中美洲议员和国家卫生主任专门讲习班，泛美卫生组织/世界卫生组织对此发挥了主要作用，该讲习班提供了一个论坛，讨论至少在最脆弱的国家制定适宜的灾害法规的必要性。1994年下半年，在一次拉丁美洲议会会议期间，也讨论了防灾减灾问题。

13. 为支持世界卫生组织人道主义行动，现正大力努力研制一个早期警报和紧急情况信息系统。现正与其它技术部门和合作中心进行协商，以落实此项目的执行战略。

紧急救援和人道主义援助

14. 鉴于自从1994年4月以来在卢旺达及其邻国出现的复杂的紧急情况，世界卫生组织参加了援助卢旺达难民和内部流离失所人员的国际救援努力。在危机初期，进行了一次世界卫生组织流行病学评估，已运送了紧急卫生物资并部署了世界卫生组织工作队。7月，由于大量的人员外流，世界卫生组织主要在沿扎伊尔边界地区部署了其它几个流行病学专家工作队。在那里世界卫生组织主要是确定了造成难民大量死亡的霍乱和其它病原体的准确类型。在戈马，世界卫生组织支持收集和分析流行病学数据，提供了实验室方面的支持和必要的药品和物资，以帮助控制霍乱、痢疾和脑膜炎的进一步扩散。

15. 8月，一位总干事的特别协调员被派往基加利去重新开设国家办事处并协调在卢旺达以及设在邻国的卢旺达难民营里的世界卫生组织紧急和康复援助。世界卫生组织继续帮助重建卢旺达遭到破坏的卫生基础设施。

16. 在前南斯拉夫，世界卫生组织通过设在贝尔格莱德、萨拉热窝、斯科普里、斯普利特、图兹拉、萨格勒布和泽尼察的办事处并在80多个国际和当地雇员的帮助下开展活动。内容包括：评估卫生需求；向卫生当局，联合国系统内其它组织和非政府组织就公共卫生事宜和食品供应中的营养含量提供咨询；为卫生保健机构提供医疗和其它物资方面的支持以及战争受害者的身体和心理社会方面的康复。

17. 世界卫生组织继续帮助新独立国家的政府协调卫生领域的活动。例如在1994年，世界卫生组织参加了赴塔吉克斯坦和高加索（亚美尼亚，阿塞拜疆，格鲁吉亚）的机构间考察团，并随后参与起草了为此类国家或地区而发出的机构间联合呼吁。世界卫生组织通过其特别代表仍存在于塔吉克斯坦，并在格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆设有联络处。

18. 在自治地区，世界卫生组织执行特别技术援助规划以改善巴勒斯坦人民的健康状况，同时帮助加沙和杰里科那里卫生服务的平稳过渡。向巴勒斯坦卫生理事会提

供了基本药品，医疗物资和设备，并在初级卫生保健、环境卫生和环境活动等方面提供技术援助。

19. 世界卫生组织在伊拉克包括北部各省的活动，包括提供救生药品和基本医疗物资，流行病学监测和控制疟疾。

20. 索马里霍乱的扩散由于在1994年6月得到一支由10位世界卫生组织雇员组成的工作队的帮助而得以控制。1995年3月联合国索马里行动部队的撤出将加剧该国的严重局势。

21. 世界卫生组织继续协调阿富汗的卫生保健规划，包括在为流离失所人群和返回的难民设置的营房里的规划并为该国的卫生中心和医院提供了大量的医疗和外科手术物资和设备。

22. 除上述外，世界卫生组织的紧急和人道主义活动包括对下列国家的援助：安哥拉，亚美尼亚，阿塞拜疆，玻利维亚，布隆迪，哥伦比亚，吉布提，厄立特里亚，埃塞俄比亚，海地，伊朗伊斯兰共和国，黎巴嫩，利比里亚，莫桑比克，圣卢西亚，苏丹，斯威士兰，塔吉克斯坦，乌干达，坦桑尼亚联合共和国，也门和扎伊尔。

专题小组研究

23. 1993年8月，认识到世界卫生组织在紧急情况中发挥有力作用的战略重要性，总干事决定成立一个由一位助理总干事任主席的紧急和人道主义行动专题小组，其目的是确定如何最好地适应这一迅速演变领域中今天的要求。

24. 这一专题小组的建议旨在成为世界卫生组织在这一重要领域进行调整的蓝图，其报告可根据要求提供。其主要结果和建议归纳如下：

- (1) **使命。**专题小组建议应对世界卫生组织紧急和人道主义行动总的使命以及紧急和人道主义行动司的相关职责和任务作出修改和更新。对此，已通过广泛协商予以实现。这一协商重申了世界卫生组织根据其《组织法》对于这些一直未得到足够注意的活动有重大责任。拟议的世界卫生组织使命全文见附件。

(2) **总部，区域办事处和国家办事处的作用。**在备灾活动中应维持世界卫生组织的正常作法，这与发展活动的性质是类似的。但是对于人道主义行动来说，有效的反应则取决于快速反应并要求对责任进行特别分配；在这方面，世界卫生组织代表应同时与总部和区域办事处联系，并积极参加由联合国开发计划署驻地代表任主席的联合国灾害管理工作队。

(3) **重新组织。**专题小组建议了一个新结构。该结构包括急需的加强核心职员，基本的支持服务，重组并加强的紧急救援部门，在亚的斯亚贝巴开设一个侧重培训的综合办事处，加入以前分立的伤害预防规划以及设置一个紧急情况协调员职位，以保证在紧急和人道主义行动司内以及与其它有关司和规划的顺利协调。

(4) **新程序。**根据联合国大会第46/182和48/57号决议中规定的世界卫生组织制定紧急情况特别程序的要求，现已开始了一个改革进程，其目的主要是协调世界卫生组织与联合国系统其它组织的现场紧急情况程序，更为广泛地应用标准协议和供应清单，简化聘用和过关程序，使捐助报告系统透明度更高并更有利于用户以及加强世界卫生组织代表的作用。

(5) **动员资源。**如果世界卫生组织要确保获得有效管理紧急情况资金，它就必须拓宽捐助圈，在动员资源各阶段与会员国更为密切地合作，鼓励捐助机构更为紧密地参与，鼓励进行结果共享的评估，捐献物品，职员借调，等等。世界卫生组织现正审评其与紧急活动筹资有关的总体政策。这包括明确责任，有必要在紧急和人道主义行动司里增添新的专业化技能以及重申总部在为综合紧急情况筹资方面的首要作用和职责。

世界卫生组织紧急和人道主义行动新战略

25. 意识到世界卫生组织根据其《组织法》在这一领域中广泛的使命，以及有必要将其努力集中于特别有条件这样做的领域，同时还须集中努力找出新的合作形式以进一步提高其运作的效率，这一新战略将基于如下几个关键因素：

(1) **强调世界卫生组织的规范和技术指导职能，而不是那些需要大量后勤支持和实地人员的业务反应活动。实现这一目标要通过：**

- 在区域办事处设立实施国家一级备灾规划的归口单位；
- 定期召开各区域办事处主管官员会议，制定管理紧急情况共同战略和作法；
- 在总部一级制定能反映各区域和会员国需要的全球项目和活动，其中特别包括准备技术出版物，组织技术会议以及制定并实施培训规划；
- 在总部各个业务司内确定一个归口单位；
- 根据要求向区域办事处提供技术支持；
- 加强世界卫生组织对紧急情况的卫生方面进行迅速评估的能力，特别是通过及时组织动员“紧急卫生评估”工作队；
- 提高世界卫生组织监测并加强在综合紧急情况下对卫生需求作出反应各方之间合作的能力；

(2) **采取“伙伴关系”作法，即从计划阶段开始，本着充分合作的精神，为了保证共同计划下的行动互补性，不仅与有关政府和主要的双边捐助机构，而且与联合国系统内其它组织和非政府组织进行更为密切的合作；**

(3) **强调“发展的连续性”，即必须“在备灾、救灾、恢复和长期卫生发展期间保证不间断地进行连贯一致的活动”。要做到这一点，首先要求在紧急卫生管理，周密计划和有效的机构间协调方面拥有高水平的专业技能；**

(4) **在自然、技术灾难和卫生紧急情况与综合紧急情况之间作出明确区分：在前者，世界卫生组织区域办事处在总部的支持和广泛的战略指导下将继续在世**

界卫生组织救援努力中发挥主要作用；在后者，要在联合国人道主义事务部下建立起特别高度集中的协调机制，这要求总干事担负起直接责任，并且包括总部和区域办事处；

(5) 为紧急和人道主义行动，加强或扩展与其它司和世界卫生组织合作中心的联系，以便通过分享专门技能来提高能力；作为准备世界卫生组织对综合紧急情况进行反应的归口部门，紧急和人道主义行动司将保证世界卫生组织内其它有关部门的有效动员和参与，并促进最佳利用各合作中心对这一进程所作贡献；

(6) 集中注意几个世界卫生组织理事机构和资金提供机构关心的具体领域，主要是建立一个流行病学早期警报系统，以及更加重视对世界卫生组织职员及其“伙伴”，包括会员国的紧急卫生管理培训；

(7) 加强紧急和人道主义行动司在促进安全和保护免于暴力方面的技术和协调作用（这包含在第九个工作总规划中），同时适当地调整预防伤害规划的活动以便最大限度地提高世界卫生组织在这一领域中的技术能力；

(8) 根据卫生作为一项和平投资的观念，加强世界卫生组织对在冲突局势下尊重和保护卫生人员和基础设施的宣传。世界卫生组织将提倡保护非战斗人员，建立杀伤地雷的受害者有效治疗和康复规划，以及对在集体暴力情况下精神和肉体伤害的迟滞健康影响进行系统的管理。

卫生大会需特别注意的事项

26. 请卫生大会考虑执行委员会在其EB95.R17号决议⁽¹⁾中所建议的决议。

(1) EB95/1995/REC/1。

附 件

拟议的世界卫生组织紧急和人道主义行动使命

1. 背景和组织法规定的基本使命

人道主义援助，包括紧急情况预防，准备和反应，是国际社会高度关注的一个问题。在任何灾难情况下，不论是自然还是人为的，人类健康都处于危险之中。作为负责卫生的联合国机构，世界卫生组织有责任有义务领导计划、协调和管理与卫生有关的国际紧急援助规划。卫生可以成为和平的一个工具。因此，本组织有意为秘书长的《和平议程》和一个更和平的世界作出自己具体的贡献。

世界卫生组织《组织法》第二条指出，世界卫生组织应“充任国际卫生工作之指导及调整机关”，“遇有各政府请求，或愿接受援助时，予以适当之技术协助，并于紧急状况下，予以必需之援助”并“经联合国之请求，对特别团体，……，供应或协助供应卫生设施”。这些团体并不一定局限于政治边界之内，也并不总是符合传统的士兵和平民的划分。有资格获得世界卫生组织紧急卫生援助的包括那些受疾病、伤害或营养不良之苦的人，无论他们是平民、军事人员或是难民。

自从创立以来，世界卫生组织的许多技术规划，如预防控制传染病，免疫，供水和环境卫生，精神卫生或基本药物，都在促进会员国卫生发展的具体活动中包含了备灾各因素。

世界卫生组织在70年代时正式成立了一个紧急情况处，目的是协调其它司为区域办事处开展国家一级备灾活动所提供的技术支持。到了80年代，当自然灾害，“技术”灾难和综合紧急情况的数量和程度都有所增加时，各会员国要求世界卫生组织也兼管灾难救援。为了加强紧急反应，世界卫生大会通过了几项决议⁽¹⁾。扩大的救

(1) 关于紧急情况和人道主义救援行动的WHA46.6号决议（1993年5月12日）；关于武装冲突时期的卫生和医疗服务的WHA46.39号决议（1993年5月14日）；关于联合国系统内以及与其它政府间组织的合作：对特定国家的卫生援助的WHA47.28号决议（1994年5月12日）；和关于卢旺达的WHA46.29号决议（1994年5月12日）。

灾活动司于1989年成立，它结合了以前的紧急情况准备和反应规划和新成立的灾难救援规划。

随着国际减灾十年（联合国大会决议44/236）于1989年开始，世界卫生组织对于紧急情况准备的参与有了很大加强。联合国教科文组织和世界卫生组织是联合国系统内仅有的由其理事机构就减灾十年通过专门决议敦促加强参与有关国家和国际努力的组织（见WHA42.16决议）。随后成立了一个减灾十年机构间工作组，世界卫生组织是其中的一个成员。

紧急救济行动司于1989年中组成，就集中开展了在阿富汗，纳米比亚和被占阿拉伯领土上的救援和重建工作。但是它迅速将其活动扩大到其它国家和地区，例如安哥拉，柬埔寨，非洲之角，伊拉克，黎巴嫩，利比里亚，马拉维，莫桑比克以及前南斯拉夫和前苏联各共和国，等等。

1991年12月，联合国大会通过了关于加强协调联合国人道主义紧急援助的46/182号决议。为了在秘书长和负责人道主义事务的副秘书长的领导下更加紧密地协调联合国系统内各组织的工作，特成立了一个新的联合国人道主义事务部和一个机构间常设委员会。鉴于人们普遍觉得有必要在各组织之间加强协调并更加合理地分配处理紧急情况的责任，世界卫生组织于1992年再一次改组其紧急服务并设立一个司，由几个有明确地理重点的救援处组成并增加一个紧急情况信息处。

最近，为了使其结构和程序更好地适应这一迅速变化领域的要求，世界卫生组织对其人道主义救援全球行动进行了全面审评。这些改革的目的是通过在整个系统的紧急反应中向各会员国和其它“伙伴”提供更多的支持使世界卫生组织能够确保其在与卫生有关的紧急情况干预的计划和管理方面起着领导作用。

2. 世界卫生组织参与紧急和人道主义行动的目的和范围

世界卫生组织的紧急情况管理活动将帮助各会员国协调，执行并监测卫生政策，基础设施发展和救援活动以使它们能够应付大范围的紧急情况对健康的威胁，如流行病，干旱，饥荒，龙卷风，洪水，地震，化学品污染，内乱和武装冲突。

世界卫生组织的目标是通过与会员国紧密合作，通过保证紧急救援，康复和长期发展努力最大限度的一致来加强各国备灾的能力，以便促进各个受影响国家在紧急情况下加强自立更生。因此，世界卫生组织有意为执行联合国大会46/182号决议的指导原则作出自己的贡献。根据这些指导原则，各有关政府以及国际社会应特别注意防灾和备灾工作。

世界卫生组织紧急救援的目的是在灾难发生后，在人道主义卫生领域适当地提供初步救援，以保证卫生救援努力迅速、适当并有效，并且能以协调一致的方式进行；其后支持并恢复卫生保健系统，同时强调初级卫生保健这一作法以及有必要为特殊团体提供基本的卫生服务。世界卫生组织救援努力的一个首要方面是保证根据联合国大会46/182号决议阐明的应以有利于恢复和长期发展的方式提供紧急援助这一原则，最初的医疗救援结构能尽可能地包含在永久的基础设施之内。

3. 世界卫生组织紧急和人道主义行动的作法

为了实现它作为其它伙伴公共卫生主要顾问的目的，世界卫生组织要利用一系列技术咨询服 务，其目的是(1)所有救援机构一致干预；(2)直接干预；(3)根据需要，把某些活动分派给联合国系统其它组织或非政府组织，包括在提供人道主义援助中现有的联合国协调机构和政府结构。

世界卫生组织继续审评并更新人道主义援助技术，利用世界卫生组织总部和6个区域办事处25个以上司和100多个技术规划广大的科学和技术资源，以及1100多个作为合作中心与世界卫生组织保持联系的科学和技术机构，其中有8个机构是与紧急和人道主义行动直接有关的，世界卫生组织代表和区域办事处，包括现场工作人员，可以发挥关键作用。新的紧急情况程序将有助于世界卫生组织行政管理层更加迅速决策，并且从总的来说有利于在所有紧急情况下作出更快的反应。

世界卫生组织紧急活动的主要目标是通过提高会员国自己管理紧急情况的能力来鼓励它们自立更生和发展自己的国家。注意到联合国大会46/182号决议中阐明的原则，即在紧急援助、恢复和发展之间存在着明确的关系，世界卫生组织应将

其救援努力纳入到卫生和社会发展长期计划中去，并应尽可能地依靠各个国家的专门技能。世界卫生组织还将鼓励各国与国际减灾十年联合国人道主义事务部秘书处（世界卫生组织是其中一个关键的伙伴）紧密合作，将备灾、减灾和防灾各项措施纳入到它们中长期发展计划中去。为了推进这一进程并在这一领域建立专门技能的归口单位，世界卫生组织还计划在紧急活动中增加使用其世界范围的合作中心网络，并通过强化培训和其它适当的措施来加强世界卫生组织的代表处。

在联合国人道主义事务部下机构间协调的框架内，世界卫生组织有意将其努力集中于它拥有特殊专门技能或其它优势的领域，并与在相关领域工作的联合国系统内其它组织合作，以避免努力的重复，并最大限度地提高行动效率。将寻求与红十字国际委员会和红十字会和红新月会国际联合会进行特别合作，特别是在研究为紧急人道主义工作进行鼓动方面。扩大世界卫生组织与非政府组织在紧急医疗情况领域中的合作被认为是特别重要的。这是因为非政府组织在这一领域中有很强的力量，并且它们的力量已在实施实地项目中得到了证明。

= = =