



大会

第六十一届会议

临时议程 * 项目 67(a) 和 (b)

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；向个别国家或
区域提供特别经济援助

为选定的国家和地区开展的人道主义援助和重建工作

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会 2004 年 12 月 22 日第 59/214 号、59/215 号、59/216 号、59/219 号决议及 2005 年 12 月 22 日第 60/219 号决议的要求提交。这是一份情况报告，其中分析目前联合国及其伙伴在为遭受各种天灾人祸的国家提供人道主义和救济及重建援助中面临的挑战。按照大会请秘书处尽可能合并简化报告的要求，再次将本议程项目下的国别报告合并为包括六个国家的一份文件。

* A/61/150。



一. 引言

1. 本报告根据大会 2004 年 12 月 22 日第 59/214 号、59/215 号、59/216 号、59/219 号决议和 2005 年 12 月 22 日第 60/219 号决议的要求提交大会，其中说明联合国及其伙伴向遭受各种天灾人祸的国家提供救灾和重建援助的情况。鉴于大会要求秘书处尽可能合并简化报告，因此，再次将本议程项目下的各国情况报告合并成包括六个国家的一份报告。

二. 向个别国家提供的人道主义和重建援助

A. 安哥拉

2. 大会第 59/216 号决议除其他外，请国家、国际、区域和次区域金融机构支持安哥拉政府努力减轻贫穷、巩固和平与民主，为经济稳定作出贡献；欢迎安哥拉政府持续承诺在管理包括自然资源在内的公共资源方面加强治理、透明度和问责制；鼓励安哥拉政府继续为此作出努力，吁请有能力的国际组织及其他组织协助安哥拉政府开展这项工作；欢迎安哥拉政府承诺加强其民主体制。

主要事态发展回顾

3. 大会第 59/216 号决议对于说明安哥拉的现状不再具有现实意义。2002 年 4 月 4 日签署《Luena 和平协定》四年后，巩固和平进程已经实现，安哥拉确实已从紧急援助和人道主义援助阶段进入恢复、重建和发展阶段。在此背景下，秘书长关于为安哥拉提供特别经济援助报告的焦点应当是关于安哥拉政府及其发展伙伴的国家恢复和重建努力的新挑战。

4. 尽管国际社会为安哥拉提供的支助有限，但在经历 30 多年的战争与破坏的背景下，安哥拉在重建国家寻求自己的方法上非常有创意。该国目前正在尽可能扩大与中国、巴西和印度的南南合作，以此来推动重建工作；三国为安哥拉提供大量优惠贷款，为其国家重建努力特别是基础设施领域的发展，提供支助。在这方面，安哥拉将以其巨大的石油储藏作为担保，并且希望凭借石油收入和稳定的通货膨胀率实现经济显著成长。

5. 1990 年代直至 2002 年，该国的通货膨胀率达到三位数；逐渐降至 2005 年的 15% 以下，预计在 2006 年，物价将保持稳定。宏观经济保持稳定；过去两年间的国内生产总值持续增长（2004 年为 11.6%，2005 年为 20.6%）；减贫战略（展期合作方案）获得批准；以《千年发展目标》为基础的国家发展计划已经拟订，所有这些方面呈现的积极趋势都是安哥拉政府为减轻贫穷所作努力。

目前发展面临的挑战

6. 然而，最大的挑战仍然是如何满足公平发展、可持续性以及最终的人类发展等迫切需要。安哥拉人口仍然是全世界最贫穷的人口，在人类发展指数方面，该

国在 177 个国家中仅名列第 160 名。主要问题是如何大幅度改善安哥拉大多数穷人的生活条件，以及如何推动实现千年发展目标。

7. 安哥拉刚刚结束旷日持久的冲突。今后许多年，安哥拉人民将会感受到这种冲突的结果，但是，国际社会的政治意愿、果断行动及坚定支持可增强安哥拉政府切实实行广泛改革、发展能力以及创造就业机会的能力，这几个方面对该国的发展很有必要。

8. 目前的进展尽管缓慢，但鼓舞人心。目前为维持和平与改善人类安全制订的计划的中心是开展重要的排雷工作。迄今为止，全国 18 个省中已有 15 个绘制了地雷对人口生命的社会影响图。由于合理地设立了国家机构，负责协调和有效执行各类行为者在全国的排雷行动，排雷行动部门的动力更形强劲。

9. 自 2005 年冬以来，大多数境内流离失所者、难民和复员士兵已经或者正在重新融入社会。有些社会指标也有所改善，如小学的入学率提高，社会基础设施得以恢复和建设，保健、教育、电力以及水和公共卫生等社会服务的提供量增多。

10. 在联合国各种方案的支助下，以下领域的体制改革工作正在进行中：权力下放和地方政府治理、公共财政管理体系的现代化、司法培训和改革、环境可持续性、平民保护制度、小企业家发展、非正式部门、和创造就业机会的战略。

11. 目前为筹备 2007 年总统大选开展的活动，以及最近于 2006 年 5 月国会通过《联合国反腐败公约》，清楚表明安哥拉政府对民主进程、改善施政、透明度以及问责制的承诺。在头几次多党选举（遗憾地是，这些选举再度引发暴力）14 年后，举行总统和议会选举的前景如何，引起举国上下的关注。选举立法一揽子计划已获批准，目前正在全国范围讨论应当在选举前确定的法律、政治和技术条件等相关的关键问题。

12. 安哥拉在区域和国际上发挥着积极作用，它最近当选为新设立的建设和平委员会主席值得称道。

13. 本报告在前文提及，2002 年 4 月签署的《Luena 和平协定》标志着安哥拉新纪元的开始，该协定在可持续和平及长期发展规划和进程的框架内对主要优先事项作出了明确规定。2004 年获得批准的国家消除贫穷战略以及 2003 年和 2005 年，千年发展目标报告完全反映了这些优先事项。因此，法律框架已经形成，但在执行方面面临着挑战。

结论和建议

14. 尽管安哥拉的石油、钻石和水资源异常丰富，农业潜力巨大，但它与国情相同的许多国家一样，腐败现象严重，在能力建设和能力保留、民主进程、人权和法治方面严重欠缺，这些方面都困扰着它；总的来说即是善政和管理的困扰。这是联合国系统和国际社会面临的最大挑战之一。

15. 国家当局全面接受千年发展目标概念对国际社会而言既是重要的机遇，也是严峻的挑战。虽然促进实现千年发展目标的承诺见于关于方案和执行的各种正式文件、声明和讲话，但是政治意愿很少变为现实，并且遭到一些强烈抵制，尤其是抵制纳入民间社会。

16. 另一方面，安哥拉的经济有望持续发展，政府的努力，通过积极促进在传统的石油和钻石部门以外的经济多样化，让国内外投资者投资，不断进展的分权方案，一般性公共支出管理、和企业法律框架等领域，都略有改善，但议会预算监督没有连贯性，效率也很低下，会计和审计传统不足。预计将于 2007 年进行的选举工作必将是安哥拉目前的安定和民主化进程的重要里程碑。国际社会应当积极支持这些努力，并面向挑战，与安哥拉政府及其发展伙伴包括民间社会组织和民营部门携手，开辟长期发展道路。

B. 利比里亚

17. 大会第 59/219 号决议除其他外请所有国家以及政府间组织和非政府组织援助利比里亚，协助创造有利环境，以促进和平、社会经济发展和区域安全；请国际社会向全国过渡政府提供财政和技术援助，协助在 2005 年 10 月举行自由而公正的总统选举和大选；敦促全国过渡政府及各国，便利和支助前战斗人员回返和重新融入其家乡社区，并特别注意儿童的情况。

主要事态发展回顾

18. 在综合特派团第一年的任务结束时，利比里亚所有 15 个州的安全局势稳定。第二年的重点任务是让难民和境内流离失所者回返并重新融入其原籍地社会，并开始为重建民主政府和恢复经济提供支助。

19. 至 2004 年 10 月，关闭了最后一批复员军人营地，并开展解除武装工作，以收缴最后剩余的武器。截止 2004 年底，103 019 名前战斗人员被解除武装，101 000 名复员；收缴了 27 000 件武器、6 153 631 件小武器弹药和 29 794 件重武器弹药。其后的重点转移到利用职业培训和教育促进重新融入社会和恢复。截止 2006 年 5 月，65 893 名前战斗人员获得机会重新融入社会，有 35 981 名有待援助。

20. 由于全国的安全状况有改善，境内流离失所者的回返进程于 2004 年 11 月开始，2006 年 4 月 20 日，利比里亚副总统正式宣布这一进程结束。31.4 万多名境内流离失所者返回其原籍州。2004 年 11 月至 2006 年 6 月，联合国难民事务高级专员(难民专员)从利比里亚的邻国遣返 70 000 多名难民。虽然已经成功地将这些难民遣返回其社区，他们重新融入社会仍然是一个长期过程，而且许多基本需要仍然没有得到满足。

21. 尤为相关的问题是法治和腐败。利比里亚警察学院于 2004 年 7 月 12 日重新设立，目的是为该国的新警员提供培训。迄今，利比里亚国家警察局、利比里亚

海港警察局和特别安全局分别有 1 800 名、155 名和 392 名新警员从该学院毕业。在新政府成立以前，一直在进行安全部门的改革；但在新政府成立以后，新组建的利比里亚军队开始积极征募新兵。

22. 由于和解是实现可持续和平的前提条件，2005 年 6 月通过了组建真相与和解委员会的立法。2006 年 2 月，九名委员就职后开始认真工作，2006 年 6 月正式开始工作。

23. 继 2005 年 10 月和 11 月的民主选举后，利比里亚全国过渡政府 2006 年 1 月被取代，非洲第一位民选女总统埃伦·约翰逊·瑟里夫就职。

24. 利比里亚全国过渡政府与国际伙伴进行旷日持久的谈判后，于 2005 年 9 月对《施政和经济管理援助方案》作出承诺。这项方案解决税收问题，强调能力建设 and 国家对改革议程的自主权。联合国参加了一个技术小组，该小组协助协调国际伙伴执行上述方案，支持方案的安排、监督和评估，确保与民间社会协商，并且与经济施政指导委员会一道进行规划。指导委员会由政府、国际社会和民间社会的代表组成，负责监督方案的执行。由于采取了这种举措，政府战略经济机构获得国际征聘专家的服务，提高透明度及协助技术转让。

25. 同样，政府以利比里亚重建和发展委员会为主要推动者围绕四个主要方面制订国家发展议程：扩大和平与安全；振兴经济活动；重建基础设施和提供基本服务；以及加强施政和法治。最近开始进行一项减贫战略工作，就实现 2004 年底公布的第一份千年发展目标报告所载千年发展目标采取后续行动。

26. 联合国联合行动计划（主要是联合国难民事务高级专员办事处、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国开发计划署（开发署）、联合国儿童基金会（儿童基金会））强调基于社区的复苏，这是国家发展议程的体现。参与基于社区的复苏倡议的所有发展伙伴，目前都在以协调一致方式致力于促进农村重建。这包括提供基本的社会经济基础设施和服务，以及加强地方施政框架和机制。

目前发展面临的挑战

27. 尽管新当选的政府忠于职守以及在过去 20 个月取得了进展，但严重的体制、物质和国家能力的制约影响着国家实现千年发展目标的进度。在各个部门人力资源的情形尤为如此。

28. 主要制约是资源短缺以及目前从人道主义救济向发展援助的过渡。许多至关重要的非政府组织开始分阶段停止提供援助，尤其是在保健部门，在过渡时期，越来越难以吸引捐助者资金。2006 年联合国关于利比里亚的联合呼吁程序至今仅收到 25%。2006 年联合呼吁程序的一些重要领域，如经济复苏与恢复和教育领域，根本没有收到资金。从救济向发展过渡向来就是个棘手的难题，利比里亚目前就遇到了这样的难题。尽管有时会有人认捐资金，但付款严重延迟的结果是延

迟提供援助。现在，国际社会应当寻找快速解决办法，缩短救济和发展支助之间的供资差距。

29. 最关键的制约是国家和州两级缺乏可靠的数据和信息管理系统。可靠而全面的数据，包括统计数据 and 地理信息，对于支助国家重建和发展议程至关重要，这些议程是减贫战略进程和千年发展目标，以及共同国家评估、联合国发展援助框架和分组协调框架等联合国工具。

30. 缺乏基本社会服务和基础设施对经济复苏构成严重挑战。仅有的道路亟需维修，而且雨季（4-10月）只有乘飞机才能前往利比里亚的大部分农村地区。没有公共电力或供水，多数农村人口根本用不上电。

31. 另外一个关键问题是正规部门的失业率极高，估计高达85%，青年是人口中受影响最大的一个阶层。由于完成重新融入社会培训方案的前战斗人员以及复员的前利比里亚武装部队士兵失业率居高，这种复杂的局势没有得到缓解。

32. 虽然该国的社会经济局势依然严峻，但人们普遍对区域安全表示关心。科特迪瓦和几内亚有动乱迹象，塞拉利昂经历10年的冲突后正恢复中的安全局势仍然不稳定。应急准备是联合国各机构和许多非政府组织的计划的组成部分。

结论和建议

33. 要实现千年发展目标，或者至少是要取得重大进展，十分有必要作出大量有利穷人的经济复苏努力。亟需捐助者提供大量支助，以帮助新政府开始提供大量服务，协助满足利比里亚人民的期望。最近来之不易的和平能否巩固，取决于捐者的支助。应当吸引合格的利比里亚人回来报效国家。问题是能够获得多少资源以及能否及时获得资源。

34. 数据和信息管理是利比里亚宏观经济发展及实现千年发展目标的中心支柱，为建设国家能力提供支助至关重要。在制订切实的减贫战略和其他旨在减轻贫穷的国家机制以及战略时，十分需要可靠的数据和数据产品。

35. 国家机构的能力建设也很重要。联合国正在组建州支助小组，以便与最近任命的15个州的警长合作，支持拥有信息和项目管理技能的分权下的健全施政。所有发展伙伴的合作与支助将大大提高这种努力的实效。

36. 即将实施的临时减贫战略强调，创造就业机会是利比里亚复苏和可持续发展的核心。发展伙伴必须着力于为该国吸引投资，并稳定经济环境，以便加强经济增长。

37. 利比里亚政府举出教育和保健，尤其是儿童死亡率和产妇保健，同样是重点关注的领域。如果利比里亚能够在促进实现千年发展目标方面取得任何切实的进展，联合国系统及其他发展伙伴就必须增加这些领域的支助。

C. 莫桑比克

38. 大会第 59/214 号决议, 除其他外, 注意到莫桑比克政府为改进防灾、减灾、备灾和治灾工作而启动全国自然灾害应急计划, 并请国际社会向这一举措提供支助; 鼓励莫桑比克政府继续努力防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病, 执行《减少绝对贫穷行动计划(2001-2005 年)》和国家发展计划; 强调国际援助对莫桑比克发展方案具有重要性。

主要事态发展回顾

39. 包括莫桑比克在内的南部非洲地区各国面临的致命问题是艾滋病毒/艾滋病、粮食不安全、以及政府机构提供关键服务的能力削弱, 这种现象被称为“三重威胁”。

40. 为解除三重威胁, 制订了联合国艾滋病毒/艾滋病综合框架, 以确保联合国每一个机构的预算有不低于 25% 的部分用于减少艾滋病毒/艾滋病。在莫桑比克, 联合国发展援助框架显示, 联合国在莫桑比克的预算有 33% 用于预防、减少和治疗艾滋病毒/艾滋病。

41. 莫桑比克约三分之二的人口生活在农村地区, 经济以农业为主。但是, 莫桑比克特别易受洪水和飓风、干旱和虫害等自然灾害。目前, 莫桑比克长达四年的干旱即将结束, 旱灾期间, 粮食安全状况不断恶化。然而, 2005-2006 年的雨季为大多数地区带来好收成。农业部初步估计, 2006 年的农业生产可收获 210 万吨谷物、36.5 万吨蔬菜和 750 万吨木薯, 比 2005 年的产量提高 10-14%。至 2006 年 5 月, 由于好收成改善了粮食供应情况, 粮食安全状况普遍有改观。第二季度的农业生产条件看来也是有利的。

响应

42. 国家行政管理部下辖的全国灾害管理局负责全国灾害管理。联合国对莫桑比克政府的支助由联合国驻地协调员办事处在联合国灾害管理队成员的四协作下进行协调。各级政府、地方和国家非政府组织和社区组织也参与关于灾害的评估和救灾协调。2006 年 3 月, 部长会议批准了全国灾害管理局为 2006-2013 年制订的一项新战略, 这项战略特别着重于干旱和半干旱地区的防灾和减灾工作。

粮食援助和农业

43. 2005 年 6 月, 继脆弱性评估委员会之后, 莫桑比克政府呼吁为旱灾地区(7 个省的 32 个县) 的约 55 万人提供粮食援助。2005 年 10 月, 该委员会进行的一项新评估将这一数字订正为莫桑比克所有 10 个省 61 个县受灾的人数为 80.1 万人。2006 年 3 月, 粮食计划署在开始收获前夕为 56.8 万以上受旱灾的人提供了援助, 援助的人数达到了高峰。粮食计划署还在这些地区开展了其他活动, 如学

校供餐以及（为受艾滋病毒/艾滋病感染的人构建）社区安全网。社区安全网的活动全年进行，每月约覆盖 15 万人。

44. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)关于举办物资贸易交易会的工作在农业部的配合下 2005 年继续进行，以确保家家户户都能为 2005-2006 年的种植季节获得种子和其他农用物资。在主要耕作季节，30 000 多个脆弱家庭参加了交易会，目前正在为全国另外 45 000 个家庭举办第二季度交易会。此外，粮农组织正在支助农业部恢复小规模灌溉计划，并促进营养教育、职业培训和学校园圃建设（与粮食计划署共建）、以及畜牧业疾病监控工作方面的能力建设。

45. 减小艾滋病毒/艾滋病对粮食安全影响的活动正在进行，但是，这是一项长期活动，涉及其他部门的伙伴，包括谋生手段和市场的不断加强、职业培训、就土地法的执行向脆弱家庭和社区提供政策建议、以及确保粮食安全的宣传；艾滋病毒/艾滋病和农村发展已列为政府战略与规划内的优先事项，并已付诸实施。这方面的合作包括为全国粮食安全秘书处提供技术支助，以改善有关当前和长期的脆弱性问题的信息收集、分析和分发。

健康和营养

46. 由卫生部牵头的综合营养和健康方案，得到儿童基金会、粮食计划署和地方非政府组织的支持，目前正在太特、马尼卡、索法拉、加扎和马普托省 18 个受干旱地区实施。自 3 月启动这项方案以来，检查了 60 302 名五岁以下儿童；已查明 4 164 名儿童中度营养不良，706 名严重营养不良；23 344 名儿童补充了维生素 A，28 691 名已驱虫。6 月将开始向受益人分发玉米大豆混合食品。这个方案旨在建立政府执行营养康复方案的能力，并利用所获经验制订解决营养不良问题和降低死亡率。

47. 作为防治霍乱的一部分，儿童基金会支助培训 457 名卫生工作人员如何管理受感染的索法拉、赞比亚、楠普拉、尼亚萨和马尼卡省的霍乱病例。另外还为最严重的索法拉省提供了经费，以便为霍乱治疗中心再雇用 160 名工作人员，并招聘 160 名活动人员，开展社区教育，为 8 个地区采购霍乱病床和霍乱治疗中心成套工具等用品，并且使卫生部工作人员进行监督视察。目前已经为该省送去七项大帐篷，在爆发霍乱的地区增建霍乱治疗中心，另外还在卫生部存放了 45 顶帐篷，以备在霍乱大规模流行时使用。

水、环境卫生和个人卫生方面的改善

48. 通过持续支助建造了 16 个供水点，只恢复了 132 个供水点，为马普托、加扎、伊尼扬巴内、马尼卡、索法拉、赞比亚和太特省 224 600 多人提供了安全饮用水，这样，在受干旱和霍乱灾区取得安全饮用水和环境卫生的机会增多。这些活动的补充活动是培训社区委员会和地方当局如何操作、维护和管理供水点，包括由社区采用安全的个人卫生习惯。此外，提供净化水和分配水的紧急用品

(氯、水囊和水处理装置)，为受灾区的霍乱预防工作提供了支助。为卫生部提供了财政和技术支助，以便举办预防霍乱宣传，分发有关预防霍乱和采用安全个人卫生习惯的宣传和教育材料。

教育

49. 2005 年，粮食计划署为受干旱影响地区的约 50 000 受益者提供了支助，每月为他们提供带回家的口粮，奖励继续让易辍学儿童上学。儿童基金会在受旱灾地区实施各种活动，包括为学生和教师提供事先运到的教材、就管理问题对校务委员会成员进行培训、针对在紧急情况下通常首当其冲辍学的女童、孤儿和易受影响儿童的外展活动。儿童基金会还支持教育部通过脆弱地区的前哨学校订立监测制度，以便收集确定学生和教师出勤趋势的数据，提供救济活动的信息。

保护

50. 在儿童基金会受旱灾地区的经常方案资助下，通过有针对性的干预措施，为孤儿或易受艾滋病毒/艾滋病感染儿童提供保护。为了给最脆弱家庭提供照料孤儿和易受感染儿童的服务，研究出了一种基本的物品包。包括家庭基本用品、个人卫生用品、净水片、衣服、学习材料和蚊帐。在当地发生洪灾或干旱等紧急情况下，也可使用这个包。计划于 2006 年增加提供的这项紧急支助，预计主要针对儿童当户主的家庭、照料慢性病患者的家庭、以及老年人为户主的家庭。

51. 2005 年继续进行预防紧急情况中性剥削和虐待的培训。自从该项目于 2003 年开始实施以来，来自联合国各机构、非政府组织、莫桑比克政府的数百名人道主义工作者以及加扎和伊尼扬巴内省的省级领导人和社区领袖接受了培训。2006 年 1 月至 4 月，参与粮食分配的 157 名人道主义工作人员提高了对预防虐待和剥削的认识。

通讯

52. 联合国各机构在为公众编制信息材料和提供灾害预警信息方面为全国灾害管理局提供支助，目前正在制订社会动员和宣传战略。这项战略将有助于进一步提高全国灾害管理局在信息、通讯和宣传领域的的能力。为了实现这个目标，联合国系统提供了财政和技术支助以及信息和通讯设备。

国际援助

53. 莫桑比克是官方发展援助的主要接受国之一。它是非洲最大联合方案之一——方案援助伙伴的东道国，这个方案由 18 个捐助者组成，又称为 18 国集团。方案援助伙伴为莫桑比克提供预算支助，目的是为执行该国的减少绝对贫穷行动计划引进既有效率又有成效的财政支助。这个方案的前提条件是通过下述几方面为消除贫穷提供支助：(a) 在就莫桑比克减贫战略的内容和进度举行坦率和公开对话的基础上建立伙伴关系；(b) 提供明确并与业绩透明相关的减贫资金，所采取的

方式应提高援助的实效以及国家对发展进程的自主权、降低中间费用、提高公共支出的分配效率、援助流量的可预测性、提高国家和公共行政管理的效力、改善监测和评估、以及加强本国的问责制。

54. 联合国系统，尤其是开发署，作为发展伙伴集团的观察员和联合主席，正在积极参与这一进程；发展伙伴集团是一个非常广泛的团体，由 18 国集团、联合国和非 18 国集团伙伴组成。开发署协助协调联合国其他机构在主要发展进程的投入，同时努力加强执行减少绝对贫穷行动计划以及监测和评估千年发展目标的国家机构能力，并且充当积极角色，促成政府与民间社会、联合国各机构以及多边和双边组织（包括 18 国集团）就拟订联合方案、统一、协调和简化议程各方面担任中间人，促成对话。

D. 塞尔维亚和黑山¹

55. 大会第 59/215 号决议除其他外吁请所有国家、区域组织、政府间组织和非政府组织、及其他有关机构，继续提供援助，以缓解难民和国内流离失所者的需要；敦促发展伙伴在其方案中提供能力建设、机构建设以及在当地创造就业机会的援助。

56. 在报告所涉期间，联合国在塞尔维亚和黑山的人道主义行动旨在补充从救济到发展的过渡进程，倡导用发展政策促进持久解决方法和提高国家能力以满足最脆弱者基本需要，同时严格规定物质援助的重点是满足没有其他支助手段者的基本需要。

塞尔维亚的主要事态发展回顾

57. 2004 年底以前，塞尔维亚的人道主义援助呈不断减少的趋势，但 2005 年的援助增多，原因是发生了自然灾害，特别是 2005 年和 2006 年春季的洪灾。塞尔维亚政府仍然在强调必须取得较长时期某种形式的人道主义援助，特别是寻找解决难民和境内流离失所者问题的办法。

58. 尽管塞尔维亚的生活水准不断提高，一些群体的生活水平却在不断下降，而且仍然有极度贫穷的地区存在。贫穷率仍然约为 10.5%，而 2004 年抑制到 13.4% 的通货膨胀率 2005 年达到了 17.7%。失业率仍然居高（2005 年的官方失业率为 27%，而以 2004 年劳动力调查为依据的失业率为 18.4%），在灰色经济领域工作的工人的比例很高。此外，塞尔维亚的脆弱群体人数在本地区为最高，这些人更容易遭到社会排斥和歧视。目前，塞尔维亚的登记难民有 107 000 人，原先登记过、在融入社会过程中应得到支助的难民为 160 000 人，来自科索沃（该地政治变革可能对这些人的地位和总人数有影响）的境内流离失所者为 208 000 人，罗姆人的数量在 100 000–500 000 之间。

¹ 未来的报告将关于塞尔维亚和黑山的报告分提。报告所涉期间主要包括在黑山共和国宣布独立以前收集的数据，所以使用同一个标题。

塞尔维亚目前面临的发展援助挑战

59. 塞尔维亚面临的主要发展援助挑战在很大程度上与该国的政治局势有关。塞尔维亚和黑山国家联盟于 2006 年 6 月解散，与海牙国际法院的合作不力导致欧洲联盟(欧盟)一体化进程遭到搁置，科索沃问题依旧未得到解决。

60. 政治局势恶化也破坏了国家机构的工作。迄今为止，联合国一直在支持部长理事会从救济过渡到长期发展，因为这个机构对于改善人道主义状况和创造长期发展条件负有主要责任。国家联盟解散后，其后的体制安排有待商定。

61. 解决西巴尔干的脆弱性问题对于社会团结至关重要。许多经济、政治和社会障碍妨碍着社会对最脆弱者的包容，但也有很多技术上的障碍。自 2000 年以来开展的一般性发展活动没有适当覆盖处于社会边缘地位的所有群体。这些活动或者是针对性不强，因缺乏准确数据没有包括最弱势群体的特定利益；或者是针对性强，但由于涉及复杂的行政、官僚和登记障碍，不能确保适当覆盖弱势群体。

62. 在调集资源改善更有效使用援助的施政能力和机构能力方面，联合国国家工作队和部长理事会签署了 2005-2009 年联发援框架。该框架确认塞尔维亚和黑山国家联盟成员国的战略目标，并且将其余人道主义问题列入发展目标，以促进所有人的人权，改善全体公民、特别是最受排斥、最脆弱公民的生活。在这方面，塞尔维亚政府谋求在 2010/2011 年前保持相当高的发展援助水平，因为它估计这种形式的外部资助进一步减少会对民主改革的顺利实施有害。

结论和建议

63. 联合国将采取兼顾区域因素和国家具体情况的通盘办法，为查明和执行解决脆弱群体的问题的具体可持续办法提供支助。可广泛利用地区发展这种机制在发展范围内处理地方一级的脆弱性问题。

64. 人道主义界的优先事项以及在符合千年发展目标的精神的实际挑战在于消除处于社会边缘地位的群体和脆弱群体。包括罗姆人、难民和境内流离失所者面临的发展障碍。亟需有关脆弱群体处境的统计数据，尤其是罗姆人，官方统计数据看来严重低估了他们的人数。

65. 塞尔维亚政府强调，虽然自 2001 年以来人道主义需要大幅减少，但捐助者继续为联合国各机构提供人道主义支助对于满足脆弱人口的迫切基本需要至关重要。考虑到关于科索沃地位的决议，联合国在今后两到三年内将继续寻求国际社会支持，特别是协助大量境内流离失所者回返和融入本地社会。

黑山的主要事态发展回顾

66. 在 2006 年 5 月 21 日举行的全民投票上，选民选择了黑山的独立，塞尔维亚和黑山国家联盟由此解散。全民投票按照欧盟的建议和标准举行，并接受欧盟的

监测和技术支持，投票结果得到国际承认。2006年6月28日，黑山获准加入联合国。该国谋求就《稳定与结盟协定》恢复与欧盟谈判，及早加入欧盟仍然是一个高度优先事项。

67. 目前，境内流离失所者和难民人数占总人口的4%。人道主义援助于2001年冬大幅减少后，目前有限的人道主义支助主要侧重于持久的解决方案，主要是有待确定的科索沃最终地位。

68. 尽管一些经济趋势令人鼓舞，但有12%的人口生活在绝对贫穷线以下，同时约有30%的人口在经济上处于脆弱地位。² 迄今为止，罗姆族人与境内流离失所者和难民同为社会上最脆弱并且受到排斥的人，罗姆人的贫穷率为53%。在区域差异方面，北部的贫穷率居高（19.3%，占贫穷总人数的45%），政治两极分化有可能引起社会紧张和动荡，特别是在全民投票后的敏感时期内。

69. 该国最近在发展、经济成长及人类发展指数方面都有改观。但在漫长的经济转型期间，企业改组的手段是裁员，可是没有提供社会保护和就业机会，从而导致贫穷人数日渐增多，贫富差距不断拉大。此外，在透明国际2004年的腐败度指数中，现已解散的塞尔维亚和黑山国家联盟在1-10排序中位次2.8，³ 这样的排次说明该国属于典型的高度腐败国家。

70. 尽管民主化和法治取得了进步，但立法框架发展不充分、机构能力不足、国家机构间的协调不力，延缓了其进程。公共行政部门和司法部门严重缺乏合格的人力资源。尽管有下放权力的立法框架，地方当局仍然没有充分行使其管辖权。政府和非政府部门间的合作框架还没有制度化。

71. 特殊的自然资源⁴ 往往不是受到过度开采的威胁，就是潜力尚未利用。此外，还有以下令人严重关切问题：固体废物和废水的处理不当、非法建筑不断增多、空间规划不够、以及特别是工业部门的环境标准执行不力等。治理机构没有足够的管理能力及系统地监测自然资源的能力。

黑山当前的发展援助挑战

72. 自然资源极其丰富可以为经济的中期快速增长的基础，这样就能够提供用来解决社会问题的经费，而不必从外部大量借款。

² 《减贫战略文件》，2003年，黑山政府。

³ 透明国际，2005年腐败度指数，见 www.transparency.org/。

⁴ 黑山是国际养护组织地中海热点地区；它拥有一处拉姆萨尔生境（斯库台湖）、两个教科文组织世界遗产遗址（科拖尔和杜米托尔）和一个教科文组织人与生物圈保护区，其物种-面积指数为0.837，在欧洲生物多样性表上位居第一。

73. 该国不再处于人道主义危机情况，目前正走向稳定和经济发展。政府为境内流离失所者和难民制订了一项可持续解决方案战略。⁵ 政府承认罗姆人极其脆弱，通过了其 2005-2015 年罗姆人融入社会十年计划国家行动计划，但要执行这项计划，需要政府的坚定承诺和国际支助。由于经济脆弱以及社会保障体系不完善，需要提供支助，为最脆弱者提供机会和优质服务。

74. 黑山的千年发展目标报告⁶ 查明的主要挑战如下：战胜贫穷、制订基于法治和民主化的现代国家宪法、以及在可持续发展框架内振兴经济。为此，报告建议黑山消除问题的根源，重点放在：欧洲一体化、按现代国家标准调整宪法、减少贫穷、融入社会和加速发展、加强民主进程、消除腐败、实施改革及改革的制度化、公共投资、难民回返和融入、以及区域合作。

结论和建议

75. **社会容纳脆弱群体**：应当在减贫战略和发展机会中谋求社会可持续地容纳难民、境内流离失所者、罗姆人及其他处于社会边缘地位的群体。若要实现这个目标，就必须发展经济、进行长期投资、并且实施针对难以就业群体的创造就业机会方案、注重制订有利于发展中小企业及对社会负责民营部门的框架。

76. **公共行政改革和能力发展**：使公共行政部门能够实行改革，处理加入欧盟所面临的主要挑战，支持民主机制和法治，从而负起责任、有问责精神，实行善政。

77. **环境管理**：应当建立跨机构的及区域的协调与合作结构，以遵守各项欧盟环境标准和国际公约。此外，应支持黑山的承诺，以对环境负责的方式求得发展，以便以对环境负责的可持续方式，实现依赖旅游、可再生能源、林业和有机生产的可持续发展。

E. 索马里

78. 大会第 60/219 号决议，除其他外，敦促捐助国、区域组织和次区域组织，继续为索马里的重建和复兴作出贡献；吁请国际社会向过渡联邦机构和索马里人民提供人道主义援助和救济，特别是缓解内战和干旱广泛肆虐造成的后果；

主要事态发展回顾

79. 2005 年冬，索马里本已严峻的人道主义局势因秋天的雨季没有降雨以及十多年来最严重干旱而进一步恶化。到 2006 年 1 月初，约 170 万人急需援助。索马里南部包括盖多、中朱巴和下朱巴、拜州和巴科勒州的旱灾最为严重，那里有 140 万人急需援助。北盖多和朱巴流域地区有轻度饥荒的危机。

⁵ 《解决黑山的难民和境内流离失所者问题的战略》，2005 年 4 月，执行这项战略估计需要 6 000 万欧元。

⁶ 关于 2005 年黑山为争取达到千年发展目标的进展报告。

80. 由于人道主义局势不断恶化，2006年3月修正了2006年索马里联合呼吁，以反映不断增大的危机规模。修正的呼吁要求将1.74亿美元提高到3.31亿美元，目标人口为210万人，包括40万境内流离失所者。

81. 2006年4月和5月，索马里南部和西北部在春季降雨开始时雨量充沛，这补充了贮水量，改善了受旱灾的畜牧区和农牧区的用水状况。降雨有助于避免饥荒情况恶化。但是，据粮农组织粮食安全分析股说，在2006年12月前，索马里南部仍然将处于人道主义紧急状况，而中部和北部将发生严重的粮食和生计危机。预计本季度的谷物作物收成低于正常水平，有可能造成作物产量连续第三年低收。12月前，获得粮食的机会和粮食供应量仍然紧张。

82. 联合国各机构和非政府组织伙伴需要持续加强努力，以满足大量人道主义需要。自2006年1月以来，九项营养评估中有八项记录的全球营养严重不良率超过15%的警戒线，四项记录的全球营养严重不良率超过20%。在受旱灾地区，估计有58 000名五岁以下儿童营养不良，包括10 000名营养严重不良。补充营养餐方案和食疗方案仍然很少，覆盖的目标受益人不到15%，令人难以接受。

83. 索马里于2002年彻底根绝了小儿麻痹症，但是，新病例的出现说明该国对在全球根绝小儿麻痹症构成最大威胁之一。自从索马里2005年6月重新出现首个小儿麻痹症病例后，至2005年6月，总共确诊了210个小儿麻痹症病毒的病例。作为阻止小儿麻痹症疫情爆发的一部分努力，已经举办了几轮全国免疫日。在与埃塞俄比亚、肯尼亚东北部和吉布提交界的几个州同步开展了一些防疫活动，作为区域预防和控制战略的一部分。

84. 自2006年2月以来，与恢复和平与反恐联盟结盟的民兵和伊斯兰法院联盟在摩加迪沙的主要战略地点发生冲突，目的是争夺对该城市的控制权。据红十字国际委员会说，自年初以来，摩加迪沙两家大医院收治的与冲突有关的伤员有2 000多人。最近一轮的交火发生在2006年5月，造成320多人死亡，17 800人流离失所。虽然摩加迪沙已恢复平静，主要由伊斯兰宗教法院控制，但局势仍然不明朗。然而，这些事态发展仍然可提供机会，用来加强人道主义救援的进出以及向极度脆弱人口提供援助。摩加迪沙容纳的境内流离失所者在索马里属最多，约有25万人，但由于接触的机会有限，过去15年向他们提供的援助非常有限。

85. 在邦特兰，数千名埃塞俄比亚人和索马里人继续受到有组织走私集团的伤害。今年已有数百人在试图跨海前往也门途中死亡。尤其是青年妇女成为人口贩者的目标，最终被贩运到肯尼亚或南非。难民专员办事处、人道主义事务协调厅及开发署与国际移民组织一道致力于根据2006年5月22日开始实施的协助自愿

回返方案为愿意回返的埃塞俄比亚人提供回返便利。至 5 月 31 日，105 名埃塞俄比亚人返回，313 名在等待出发。

86. 索马里在行动方面的主要差距仍然是保护。由于地方当局不合作、联合国和非政府组织驻当地有经验工作人员有限、以及所需经费不够，境内流离失所者的处境仍低于起码的可接受标准。虽然在明确各国由哪些对应人员处理与流离失所有关的事项方面取得了一些积极进展，仍然存在一些障碍。2006 年的重点是建立保护-监测机制，以便更好地援助境内流离失所者，建立更好地满足保护和援助需要的网络。

目前发展面临的挑战

87. 援助界继续充分参与对索马里南部危机作出的救助，但种种因素影响这种救助的进度、覆盖面和执行。其中包括因长期缺乏基础设施和当地洪灾引起的后勤限制；安全无保障；缺乏可持续的援助和人道主义空间；缺少伙伴及运作能力很差；以及经费迟迟不到位。

88. 在报告所述期间，因部族之间和部族内部冲突，尤其是索马里南部和中部的这类冲突造成的不安全情形持续存在。变化莫测的安全环境继续限制着进入遭受干旱、骚扰和剥削的社区。普遍不安全也直接影响着援助人员。2006 年 3 月 1 日，一名国际工作人员在进行联合评估以查明救济旱灾的优先措施时，在阿夫马道区（下朱巴）遭到绑架达 30 个小时。

89. 在这种背景下，开始就进入社区和保护问题进行了各种宣传。2006 年 2 月 17 日，索马里人道主义协调员向索马里所有领导人发出一封公开信，敦促所有行为者致力于创造有利于人道主义援助自由和安全通行的环境。目前已经并且将继续向地方当局传播关于进入社区和保护的基本人道主义原则，以争取基层支持人道主义空间和行动不受阻碍。

90. 截止 2006 年 6 月，索马里联合呼吁程序收到将近 1.42 亿美元的承诺款，占需款总额 331 371 720 美元的 43%。但是，收到的大部分承诺款项是为了满足粮食需求，致使农业、保健、安保、收容所、水及环境卫生等许多重要部门的经费不到 20%。

结论和建议

91. 索马里是当今对援助界构成人道主义危机挑战最大的国家之一。尽管最近已降雨，各社区继续受十多年来最严重干旱的影响。降雨并没有结束紧急状况，这种紧急状况继续影响着 210 万缺粮人口。全面恢复起码需要五年，尤其是包括牲畜的资产损失殆尽的畜牧者。索马里南部的多数地区仍然处于人道主义紧急状况，需要持续提供支助。

92. 为了满足脆弱人口的需要，索马里所有行动者包括国家和区域当局及援助界，应当继续确保人道主义的进入持续无阻。强烈敦促捐助界更灵活地提供应急资金，投资于非政府组织的运作能力，同时兼顾在索马里境内派驻人员的安全代价。捐助者应当增加他们对非粮食部门的承诺。应当全力支持提供所需人道主义救济的战略，并加强旨在寻求粮食和生计不安全持久解决办法的长期战略。
