联合国 A/63/295

大 会

Distr.: General
15 August 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

临时议程* 项目 68(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：向个别国家或区域提供特别经济援助

为利比里亚开展的人道主义援助和重建工作

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 61/218 号决议的要求提交的。这是一份情况报告，分析了联合国及其伙伴目前为利比里亚提供人道主义救济和重建援助的挑战。

* A/63/150。

08-46269 (C) 080908 100908

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 61/218 号决议的要求提交的。这是一份情况报告，分析了联合国及其伙伴目前为利比里亚提供人道主义救济和重建援助的挑战。报告特别审查为促进和平、社会经济发展和区域安全提供有利环境的进展、财政和技术援助以及对前战斗人员返回和重新融入社会的支持。

二. 重大事态发展回顾

2. 与联合国利比里亚特派团（联利特派团）有关联的维持和平部队的存在，稳定了利比里亚所有 15 个州的安全局势，为难民和境内流离失所者返回原籍地重新融入社会创造一个有利环境，支持重新建立民主政府并恢复经济。基于联合国对目前冲突后局势的分析，以及有必要以具体快速的支持性干预来支撑来之不易的和平，秘书长在 2007 年 10 月认为利比里亚有资格获得建设和平资金第二个窗口下的资金。随后，建设和平支助办公室提交了一份优先次序计划，突出三个关键的建设和平重点领域，即民族和解与冲突管理；处理受战争影响青年和前战斗人员的需要；以及加强国家巩固和平的能力。这项优先次序计划的核定资金为 1 500 万美元。

3. 到 2007 年 12 月底，103 019 名前战斗人员已解除武装，101 000 人在解除武装、复员、遣返和重返社会方案（复员方案）下复员。后来，重点转向重返社会和恢复正常生活，提供职业技能培训、正规教育、学徒教育及工作安置。共有 99 000 名前战斗人员有资格获得重返社会援助，其中 90 000 人受益于各种重返社会方案。这些人充分和可持续地重返社会仍有待完成，是利比里亚通过提供更多社会服务和经济机会来扶贫的更大挑战的一部分。到 2008 年 1 月，受益人余留案例的重返社会援助最后阶段启动了。总的目标是为剩下的 9 000 名前战斗人员提供重返社会支持。他们没有得到以前方案的援助，仍需要援助。通过提供重返社会支持，方案旨在增加他们在市场上就业的可能性，这有望促进利比里亚的国家发展与民族和解，并逐渐减少对该国相对和平与稳定的威胁。

A. 人道主义援助

4. 2007 年，五个州据报发生了 10 多次洪灾。暴风同期毁坏了两个州的 44 所民宅和其他建筑。大火烧毁了两个州两个村庄的 43 所民宅。总的来说，21 000 多人受到影响。这些事件的相关破坏和世界其他地区最近自然灾害造成的破坏的规模不一样，但对严重人道主义需要的财政支持有限，反应差，吸收能力不够，对利比里亚各受灾社区产生了极为消极的影响。

5. 国家救灾委员会正在和伙伴合作制定一项全面的国家救灾管理政策。现已进行了一次能力评估，并开始了一些讲习班和协商，以期各项减少灾害风险政策得

到理解和支持，并制定一个风险减少和应对框架。确保短期综合灾害应急计划的其他倡议也在制定中。

6. 尽管有这些自然灾害，利比里亚总的人道主义局势自上一次报告分发以来不断改善（见 A/61/209）。利比里亚政府，在联合国和整个人道主义界的援助下，保持对紧急人道主义需要的重视，同时努力确保利比里亚人在和平与稳定的气氛中享受发展收益。2007 年发起了一项共同人道主义行动计划，促进与临时减少贫穷战略的互补性。总共募集了 1.17 亿美元的资金，来满足关键的人道主义需要，包括基本保健、水/环卫设施和粮食安全。

7. 由于期待新的 2008-2011 年期间减少贫穷战略，2008 年发出了一次较有限的呼吁，为保健、水/环卫设施和粮食安全三个优先部门剩余的最严重差距调动资金。鉴于发展方面取得的进展，人道主义援助资金大量减少了。尽管如此，发病率和死亡率依然很高。在这方面，联合国儿童基金会（儿童基金会）将利比里亚五岁以下幼儿死亡率列为世界第五高。接触弱势和偏远人口，特别是在很长的雨季，仍是一个重大挑战。最近的全国范围国家发展议程协商把获取基本医疗保健、教育和公路基础设施视为头等优先事项。这次协商是作为《减少贫穷战略》制定过程的一部分开展的。

8. 此外，中央应急反应基金资金使联合国各机构和伙伴能够向利比里亚各地，特别是未得到充分服务社区的 100 多万弱势人民提供紧急救生援助，包括大规模免疫、安全饮水以及改善个人卫生和环境卫生设施。利比里亚政府和联合国高度有效地协作应对了黄热病的爆发。

9. 由于近年来该国安全局势的改善，境内流离失所者返回进程非常成功。官方协助的境内流离失所者返回进程从 2004 年 11 月持续到 2006 年 4 月利比里亚副总统宣布该进程结束。在这期间，314 000 多名境内流离失所者返回了原籍地。

10. 此外，正在不断努力遣返次区域的利比里亚难民。联合国难民事务高级专员办事处（难民署）的官方遣返方案从 2004 年 10 月持续到 2007 年 12 月，支持了 112 256 名难民返回，同期还有 45 499 名难民自行返回。2008 年 4 月，在加纳、利比里亚和难民署之间三方协定之后，又发起了一次自愿返回活动，主要是仍在加纳的 27 000 名难民在 2008 年年底以前返回。

11. 虽然 2006 年以来接纳返回者的能力有所提高，但许多境内流离失所者和难民回家后面对高失业率以及粮食和燃料涨价。利比里亚政府和联合国正在探讨如何帮助返回者重新定居和重新融入以前的社区。这包括为种粮、创业活动培训和教育提供支持。估计有 72 000 名已登记的利比里亚难民仍在避难国。

12. 18 年冲突期间十分普遍的强奸和其他形式性暴力的残余影响至今可以感到。强奸仍是冲突后利比里亚最常发生的严重犯罪。除了对受害人人权的影响以外，性暴力是巩固和平和实现千年发展目标最严重的障碍，必须予以紧急处理。的确，基于性别的暴力的普遍存在具有严重后果，包括容易传播艾滋病毒/艾滋病和其他性传染病、无计划或意外怀孕以及被受害人丈夫、伴侣和家人抛弃，从而更容易遭受进一步的暴力。幸存者往往不愿意寻求医疗或心理社会援助，或向警察举报袭击，担心与强奸相关的污名。诊所设备差，药物和医疗用品不足，以及在受害人临床和心理管理方面受过训练的保健专业人员少。司法制度软弱无力以及人们对法律制度缺乏认识和理解，破坏国家《强奸法》的实施。此外，由于有罪不罚文化使基于性别的暴力犯罪人逃之夭夭，受害人通常不愿意寻求援助或举报这种犯罪。

13. 在这种背景下，一场全国范围的反强奸运动，以及 2008 年 6 月利比里亚政府和联合国预防和应对性暴力和基于性别的暴力联合方案的签署，是重要的事态发展。该方案将在四年的时间内实施。在 2008-2010 年方案第一阶段，支持提供给以下领域：心理支持、保健、法律补救、安全与保护以及协调。费用共计 13 230 000 美元。联合国在这项方案中的主要伙伴是联合国开发计划署（开发署）、联合国人口基金、难民署、儿童基金会、联合国妇女发展基金、世界卫生组织和联利特派团。这项方案的有效实施，将对改善应对和预防性暴力的努力，包括打击滋长性暴力的有罪不罚现象至关重要。捐助者提供的充足和持续资金是方案成功的关键。

14. 2008 年 7 月，机构间常设委员会性别备用能力与联合国打击冲突中性暴力行动倡议——联合国 12 个实体的联盟——进行协调，部署了一名高级性别和基于性别的暴力顾问，以发起联合方案并作为方案管理员。性别能力顾问归属性别与发展部。该部在政府主管部门和执行伙伴的支持下协调方案。目前成立了一个联合方案指导委员会。发展有效的协调制度和结构与方案质量保证机制，将是 2008 年 7 月至 12 月初步阶段的优先事项。

B. 过渡和恢复问题

15. 法治和腐败是特别相关的问题。利比里亚警察学院于 2004 年 7 月重新成立，培训该国新的警察部队。迄今，3 500 名新的利比里亚国家警察（包括新成立的紧急反应部队的 180 名应征人员）、155 名利比里亚海港警察和 392 名特种安全部队队员从该学院毕业。安全部门改革在 2006 年 1 月 16 日政府就职以前就开始了。不过，新利比里亚军队的积极征聘是在就职后开始的。

16. 由于和解是可持续和平的一个先决条件，设立一个真相与和解委员会的立法于 2005 年 6 月获得通过。2006 年 2 月九名专员就职之后，工作认真开展起来，2006 年 6 月正式启动。之后，利比里亚 15 个州开展了一场大规模的公众认识运动和笔录过程。公开听证会于 2008 年 1 月开始，现在仍在进行。至少 2008 年 6

月在美利坚合众国举行了一次侨民听证会。目前就以下主题领域举行听证会：青年、儿童、妇女和利比里亚历史回顾。委员会的任务于 2008 年年底结束。不过已请求延长。

17. 2005 年选举之后，利比里亚全国过渡政府结束。2006 年 1 月埃伦•约翰逊-瑟里夫夫人就职，她是非洲第一位民主选举的女总统。她的行政当局在巩固和平与安全，恢复施政和法治，重建基础设施以及提供基本社会服务方面取得了重大成果，主要规划框架是 150 天行动计划、临时减少贫穷战略以及目前的减少贫穷战略。

18. 在同国际伙伴进行了持久谈判之后，全国过渡政府于 2005 年 9 月承诺实施《施政与经济管理援助方案》。这项方案处理税收问题，并强调能力建设和改革议程的国家掌控。联合国参加了一个技术小组，帮助协调国际伙伴执行方案，并支持组织、监测与评价，以确保与民间社会进行协商，与技术小组和经济施政指导委员会一起规划。指导委员会由来自政府、国际社会和民间社会的代表组成，监督方案执行。由于这项倡议，政府正在受益于在国际上征聘的战略经济机构专家的服务，以加强透明度并便利技术转让。对该方案进行了一次独立评价，成果预计将用于制定方案的撤出战略。

19. 利比里亚政府在发展伙伴的支持下，最后确定了第一个冲突后中期发展议程，即“提升利比里亚”减少贫穷战略。该战略阐述政府总体愿景以及 2008-2011 年期间实现快速、包容性和可持续增长与发展的各项主要发展战略。这项战略以 150 天行动计划和临时减少贫穷战略的经验教训为基础，包括四个支柱：加强和平与国家安全，振兴经济，强化民主施政和法治，以及重建基础设施和提供基本服务。减少贫穷战略将在 2008 年 4 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日执行，是通过基础广泛的协商制定的。全国各地城镇乡村的公民、工商业人士、民间社会团体、立法院和国际发展伙伴参加了协商。在德国政府作为东道国的情况下，2008 年 6 月 26 日和 27 日在柏林举行的利比里亚减少贫穷论坛上向伙伴（包括基金会、私人公司和双边及多边机构）介绍了减少贫穷战略。伙伴们压倒多数地赞成减少贫穷战略，并表示坚定承诺将其各项方案和供资承诺与战略保持一致，通过利比里亚重建信托基金，把基础设施项目列为关键供资领域。

20. 利比里亚还即将最后确定其第二份千年发展目标报告。该报告是根据来自全面粮食安全与营养调查、利比里亚人口与健康调查和核心福利和指数问卷的最新指数编写的。预期报告将在 2008 年第三季度发表和发布。利比里亚减少贫穷论坛公告强调，亟需通过减少贫穷战略，加快重建工作并努力实现千年发展目标。为了有效规划、监测和跟踪千年发展目标的相关活动，该国政府在开发署的技术援助下，设立了一个由规划和经济事务部牵头的指导委员会。

21. 在千年村概念的启发下，利比里亚以邦州 Kokoyah 地区 23 826 名农村人为目标，在该国中部区域发起了第一个千年村。该项目是要在五年时间框架内，在地区一级采纳实现千年发展目标所需的干预。项目还为推广和纳入农业、教育、营养、健康、能源、水和环境等领域的最佳做法提供依据。目前正在进行评估，将第二个千年村置于利比里亚最贫乏贫穷的东南部。

22. 联合国联合行动计划所阐明的社区恢复的重点反映了国家发展议程。这项计划的主要支持者是难民署、世界粮食规划署、开发署和儿童基金。目前，参加社区恢复倡议的所有发展伙伴都以协调一致的方式工作，促进农村重建与发展。关键的重点领域包括基本的社会经济基础设施、生计、提供服务以及强化地方施政框架和机制。

三. 当前的巩固和平和发展挑战

23. 粮食和燃料等基本商品全球价格上涨，威胁破坏利比里亚的脆弱和平。随着包括科特迪瓦和几内亚在内的邻国发生了与价格有关的骚乱，利比里亚虽然还没有达到内乱程度，但紧张局势暗流不可忽视。

24. 作为一个净粮食进口国，利比里亚没有幸免于食品和燃料价格的全球上涨。2007 年 1 月至 2008 年 1 月，大米、燃料和其他基本商品的价格提高了 22%，导致同期消费价格指数提高 14%。经济学家估计，价格有可能继续攀升。利比里亚生产不到一半主要主食（大米）。从利比里亚不久的过去判断，粮食价格提高有可能破坏和平与安全，应当从国家、区域和全球的角度加以解决。

25. 为在国家和区域两级应对粮食危机作出了若干努力。世界银行赠款 1 000 万美元以满足该国紧急粮食需求，是一个可喜的倡议。联合国通过其 1.402 亿美元的联合方案来支持该国政府粮食安全与营养战略的努力也是可喜的。还收到中央紧急反应基金的应急资金，用于在当前播种季节支持短期粮食安全干预。

26. 马诺河联盟各国政府（利比里亚、塞拉利昂、几内亚和科特迪瓦）已经提出建议，要增加粮食生产和区域贸易。利比里亚政府计划提高公务员最低工资，帮助他们应付食品价格上涨。目前，该国更加重视将改进粮食生产作为减少该国遭受世界大米供应和价格冲击的最可持续的方式。

27. 利比里亚另一个主要的发展挑战仍是安全。居民区和商业区的武装抢劫次数增加，给利比里亚国家警察带来挑战。失业率过高，返回难民和被遣返国民最近大量涌入，以及城区居民密集度高，进一步助长犯罪率攀升。国家警察部队的人员和后勤能力方面的挑战，继续阻碍制止犯罪的任何真正进展。

28. 尽管政府有决心，在过去 30 个月取得了进展，但严重的体制、物质和国家能力制约妨碍着千年发展目标的实现。各部门的人力资源尤其如此。在开发署的

帮助下，正在制定一个 10 年发展计划，以满足短期、中期和长期的人员能力发展需要。此外，大约三分之二的利比里亚人口生活在贫困线以下，加上该国技术和财政能力极为有限、就业严重不足以及基础设施广泛欠缺，加快重建进程的挑战十分艰巨。

29. 重建和发展进程的主要障碍是没有适当的技术能力，缺乏推动该国改革和发展议程所需的资源。然而，该国政府显示出对发展进程的高度政治承诺。作为回应，其发展伙伴表示大力支持。该国迄今获得的巨额债务取消便是证明。在最近举行的利比里亚减少贫穷论坛上，伙伴们欢迎利比里亚根据临时减少贫穷战略取得了重大进展，关键成功领域包括达到重债穷国倡议所规定的决定点，符合国际货币基金组织减贫与增长贷款机制所规定的支持资格，为重建安全部队奠定基础，恢复对 350 个诊所的服务，将入学率提高 44%，以及重新启动传统增长部门。

30. 为了支持关于协调统一根据减少贫穷战略优先事项作出的承诺的《巴黎原则宣言》，伙伴们商定，政府应更精确地计算费用以便利该过程，每年将进行两次审查，为编制国家预算以确保协调一致提供投入。伙伴们还商定向政府提供加强援助管理援助。一些伙伴利用利比里亚减少贫穷论坛的机会，宣布对利比里亚新的财政和技术援助承诺。这是非常值得赞扬的。不过，必须发出信号，分发资金的任何延误，将造成提供基本服务和实现减少贫穷战略优先事项的相当长时间的延误。

31. 最近的统计能力发展，以及全面粮食与营养调查、利比里亚人口与健康调查、核心福利指数问卷、参与式贫穷评估和全国住房与人口普查的开展，在很大程度上帮助填补了严重的数据空白。必须制定一个数据和信息管理制度，通过一项国家统计发展战略予以很好协调。通过利比里亚统计和地理信息服务研究所，政府制定了一项国家统计发展战略草案，目前正在经过认证。全面可靠的数据，包括统计数据和地理信息，连同共同国家评价、联合国发展援助框架和分组协调框架等联合国工具，对于支持国家重建与发展议程和千年发展目标至关重要。

32. 缺少基本社会服务和基础设施给经济恢复带来严峻挑战。公路即便存在，也亟需修复。在雨季（4 月至 10 月），利比里亚广大农村广大地区只能从空中进入，没有公共电力或供水。许多农村人口没有任何电力。

33. 另一个主要关切是正式失业率极高，估计高达 80%。青年是受影响严重的群体之一。已完成重返社会培训方案的前战斗人员和前利比里亚武装部队退役士兵的很多人失业，这使复杂局势恶化了。

34. 该国的社会经济局势依然严峻，区域安全关切也很普遍。科特迪瓦和几内亚也不是没有动乱迹象。由于从 10 年冲突中恢复，塞拉利昂的安全局势仍不稳定。应急准备构成联合国所有机构和许多非政府组织的计划的一个组成部分。

四. 结论和建议

35. 要实现千年发展目标，或至少取得很大进展，大规模的扶贫和经济恢复努力是必不可少的。急需捐助者大力支持来帮助新的政府开始大规模提供一些服务，并帮助实现利比里亚人民的期望。要巩固最近来之不易的和平，就必须这样做。必须吸引合格的利比里亚人回来为本国服务。大规模及时地提供资源是关键。

36. 数据和信息管理是利比里亚宏观经济发展和实现千年发展目标的一个中心支柱，支持国家能力建设也十分重要。可靠数据和数据产品对于制定一项有效的发展议程以及其他旨在减少贫穷的国家机制与战略至关重要。

37. 国家机构能力建设也是一项基本条件。联合国正在发起国家支持小组与 15 位最近任命的州长合作，以信息和项目管理技能为正确的权力下放施政提供支撑。所有发展伙伴的协作与支持将大大增加工作效力。

38. 正如减少贫穷战略所强调的，通过私营部门创造就业是利比里亚恢复与可持续发展的核心部分。发展伙伴必须集中注意为该国吸引投资，并稳定经济环境，以扶持经济增长。

39. 利比里亚和联合国预防和应对性暴力和基于性别的暴力联合方案的实施，不仅对于满足受害者的需要，而且对于巩固和平和实现千年发展目标都极为重要。认识到这种暴力的严重性以及该国政府的应对承诺，发展伙伴和捐助国政府应确保这项方案获得充足且可持续的资金。

40. 教育和保健，特别是儿童死亡率和产妇健康，也同样被该国政府视为严重关切领域。只有联合国系统和其他发展伙伴增强对这些领域的支持，利比里亚才能在实现千年发展目标方面取得任何有意义的进展。