



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
30 May 2008
Chinese
Original: English

大会

第六十三届会议

暂定项目表 * 项目 68(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

2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，纽约

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

本报告是根据大会第 46/182 号决议编写的，该决议请秘书长每年向大会以及经济及社会理事会报告紧急人道主义援助的协调情况。本报告也是应大会第 62/94 号决议和经济及社会理事会第 2007/3 号决议的要求提交的。

本报告介绍过去一年中重大的人道主义趋势和挑战，并分析两个令人关注的专题：气候变化对人道主义的影响和与当前全球粮食趋势有关的人道主义挑战。本报告概述了当前改善人道主义协调的关键进程，最后为进一步加强联合国紧急人道主义援助的协调提出了一些建议。

* A/63/50。

** E/2008/100。



一. 引言

1. 本报告是应大会第 62/94 号决议和经济及社会理事会第 2007/3 号决议的要求提出的。

二. 人道主义趋势和挑战概述

2. 在本报告所述期间，极端天气事件发生率和严重程度的增加是灾害的最大驱动因素，大多与气候变化相关。现在，每十起灾害中就有九起与气候相关。在过去一年间，联合国前所未有的地为突发性灾害发出了 15 次捐款呼吁，比上一年增加 5 次，其中 14 次与气候有关。

3. 国家间和国家内部的冲突造成的人道主义后果仍然很严重。流离失所仍然是值得关注的主要问题。联合国难民事务高级专员办事处（难民署）报告说，截至 2007 年年底，世界难民人口达 1 140 万人，据估计有 2 600 万人由于暴力和迫害成为境内流离失所者，另外有 2 600 万人由于危险灾害流离失所。该数字包括了哥伦比亚和斯里兰卡境内的长期流离失所人口，以及中非共和国、乍得、伊拉克、肯尼亚、苏丹和索马里新增的流离失所人口。为回应这方面的部分需求，2008 年人道主义综合呼吁报告称，世界上有 2 500 万人需要人道主义援助，费用总额 38 亿美元。

4. 气候变化和武装冲突的挑战共同造成了最近粮食和燃油价格的跳升，导致许多国家发生暴力抗议事件。高企的粮食价格很可能急剧增加粮食无保障的发生次数及深度。除了估计的 8 亿人口遭受饥饿之外，世界银行预计粮食保障危机可能使另外 1 亿人陷入贫穷，致使许多国家实现千年发展目标的进展出现逆转。该危机对人道主义行动的费用造成直接冲击，很可能极大增加对于粮食、卫生和营养援助的额外需求，解决办法是增加投资于提高农业生产力的措施。这些动态表明当前已经十分可观动态的人道主义援助全球需求很可能在未来的十年中进一步增加。

A. 与自然危害相关的灾害

5. 2007 年，传染病研究中心报告与气候变化相关的 414 种疾病导致 16 000 多人死亡，2.34 亿人得病。洪水和风暴在所有自然灾害导致的死亡中占 86%，在所有受到自然灾害影响的人口中的占 98%。自 1987 年以来，与气候相关的灾害增加了将近 90%，地质灾害则增加了将近 40%。灾害增加的部分原因是更精确的报告。

6. 亚洲继续成为与自然危害有关的灾害影响最大的区域。世界范围内报告灾害死亡人数最多的 10 国就有 8 国在亚洲。2007 年 11 月的孟加拉国“锡德”气旋造

成 4 234 人死亡，孟加拉国、中国、印度和朝鲜民主主义人民共和国的严重洪水造成 3 000 多人死亡。在中国，2008 年 5 月 12 日四川省发生里氏 8.0 级大地震有数百万人受灾。截至 5 月 27 日，官方公布的死亡数字已超过 67 000 人，据估计 36.2 万人受伤，4 500 万人受到影响。2008 年 5 月 2 日，“纳尔吉斯”气旋袭击缅甸，造成大范围洪水和停电，摧毁了房屋、道路和集市。据信约 240 万人受到严重影响，140 万人需要紧急援助。截至 5 月 20 日，官方死亡数字约为 78 000 人，约有 56 000 人失踪。人道主义行动者担心如果受到影响的人口不能立即得到救生援助，其痛苦将进一步加剧。

7. 2006 年 11 月至 2007 年 3 月以及 2007 年 11 月至 2008 年 3 月期间，非洲降下了极不寻常的大雨，导致非洲历史上有史以来最为严重和广泛的洪水。非洲东部、中部和西部地区的洪水造成 200 多人死亡，60 万人流离失所，数百万人受到影响。南部非洲地区受到的影响最为严重。马达加斯加、马拉维、莫桑比克和赞比亚尚未从 2006 年底至 2007 年初的洪水中恢复过来，又受到了 2008 年初不同寻常、提早到来的暴雨和连续台风的影响。这些事件造成基础设施和农作物广泛破坏，成千上万牲畜死亡，并影响了 100 多万人的生活。之后又出现了严重的干旱情况，莱索托、斯威士兰、莫桑比克南部和津巴布韦旱情最重。

8. 拉丁美洲和加勒比地区也受到了自然灾害的严重影响。两个大西洋飓风“迪安”（Dean）和“费利克斯”（Felix）有史以来第一次在同一个季节于 2007 年 8 月至 9 月间登陆，影响到洪都拉斯、墨西哥和尼加拉瓜。在玻利维亚和厄瓜多尔，2008 年 3 月和 4 月间的连续降雨和洪水造成约 100 人死亡，并影响了 70 多万人。在玻利维亚，当局报告说在整个收获季节土地一直淹水，90% 的主要夏季作物被摧毁。在厄瓜多尔，洪水对该国 13 个省份中的一半造成了影响，引起对于基本服务、早期恢复和后勤服务的援助要求。

9. 在实施了备灾的地方，受影响的社区和政府能够有效应对灾害。在南部非洲和亚洲，2007/08 年间对于暴雨和气旋季节的反应比往年有极大改善。对预警系统的投资和各国政府在管理河流系统方面的合作极大降低了死亡人数。包括应急规划和救灾物品预先到位在内的备灾措施使得应急工作更为及时有效。2002 年莫桑比克发生的规模类似的洪水导致大约 700 人死亡，2008 年的洪水则仅导致 20 人死亡。2007 年末袭击孟加拉的“锡德”（Sidr）气旋导致的死亡人数远远低于 1991 年，那一年一个大型气旋造成 138 000 人死亡。相比之下，由于缅甸缺乏减灾和备灾措施，“纳尔吉斯”（Nargis）气旋造成了前所未有的灾害规模，无疑导致极高的死亡人数。

10. 在政府需要并请求国际援助时，联合国、国际红十字和红新月运动、国际移民组织（移徙组织）和非政府组织均能够并愿意作出回应。2007/08 年度，联合国共发出了 20 个与灾害有关的紧急呼吁，共计要求 7.12 亿美元的资金。此外，

联合国还部署了 15 个联合国灾害评估和协调（灾害评估和协调）工作队帮助评估援助需求并协调人道主义反应。

B. 复杂的紧急情况

11. 达尔富尔危机已历时五年，仍没有立即结束的迹象。近 240 万人流离失所，其中大部分是妇女和儿童。包括强奸在内的性暴力仍然是一个重大问题。达尔富尔约三分之一的人口需要某种形式的人道主义援助。这里开展着世界上最大规模的援助行动，14 700 多名人道主义工作者（大部分来自苏丹）每天尽力应付由于持续的骚扰、劫持汽车和有目标的攻击而更加恶化的艰难行动环境。在达尔富尔西部，10 万多名平民被迫在 2008 年头几个月逃离暴力，每天将近 1 000 人。约 13 000 名平民逃往乍得，造成了 2004 年以来达尔富尔最大的一次难民潮。局势的恶化强调了迅速部署联合国-非洲联盟达尔富尔混合行动（达尔富尔混合行动）的必要性。具有历史意义的 2005 年北南和平协定面临明确威胁，该协定结束了非洲最为漫长和血腥的战争。

12. 在伊拉克持续不断的暴力和其他提供援助方面的挑战使得数百万人口难以获得必要的服务。联合国估计约 400 万伊拉克人紧急需要粮食援助，只有 40% 的伊拉克人可以获得安全的饮用水。三分之一的人口完全无法获得基本的保健和必要药品，5 岁以下的儿童中 4% 至 9% 患有急性营养不良。据估计，220 万伊拉克人（占伊拉克人口的 8%）自 2003 年以来已逃离伊拉克，另外有 250 万人（占人口的 9%）据估计已经成为境内流离失所者。叙利亚收容了大部分伊拉克难民（约 150 万人），其次是约旦（45 万至 50 万人）。埃及、伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩和土耳其也收容了小部分伊拉克难民。

13. 索马里的局势进一步恶化。预计在 2008 年有 200 万人需要人道主义援助或生计支助，比 2007 年的数字上升了 50% 以上。过渡联邦政府与反政府分子之间的暴力冲突不断高涨，联合国估计自 2007 年以来已有 80 万人逃离摩加迪沙战斗地区。但他们随后在居住地又遭遇了作物失收、异常降雨、干旱、破纪录的高粮价以及超过紧急阈值 15% 以上的营养不良情况。在斯里兰卡，冲突的升级导致进一步的爆炸、杀人、绑架、强迫征兵和任意逮捕事件，使得超过 30.8 万人流离失所。

14. 在被占领的巴勒斯坦领土，联合国 60 年来一直为受影响社区提供援助。在西岸和加沙地带的巴勒斯坦人民以及在斯德洛特和西内盖夫的以色列人民继续与暴力和经济限制做斗争。在加沙，接近 80% 的人口依赖人道主义援助，自 2007 年 6 月以来进入加沙地带的口岸几乎完全关闭，阻挡了人道主义援助的进入和分发，并阻挡了商业货物进出市场。在西岸和加沙地带对人民和货物流动的严格限制对商业活动产生了深刻影响。由此造成的经济停滞已使近一半人口生活在贫困线以下，在加沙地带尤甚。斯德洛特和西内盖夫的以色列平民生活在恐惧之中，来自加沙地带的火箭和迫击炮弹继续不分青红皂白地射向这里。

15. 这些长期存在的紧急情况还断续碰到原先相对稳定的国家出现政治动乱的情况。在肯尼亚，2007 年 12 月备受争议的总统选举结果公布之后发生了六个星期的暴乱事件。1 000 多名平民死亡，30 万人流离失所。在 30 多个国家发生的抗议粮食价格飞涨的暴力骚乱事件有可能造成关键发展方案的脱轨。

16. 在联合国及其人道主义合作伙伴能够应对这些复杂的紧急情况的地方，它们有效地为需要援助的人及时提供援助。例如，联合国机构及其伙伴组织为索马里一百万境内流离失所者提供了安全的饮用水和卫生设施；照顾了 24 万苏丹难民和乍得东部的 18 万境内流离失所者；为被占领的巴勒斯坦领土上的 44 000 个赤贫家庭提供了紧急就业机会和现金援助；向 410 万脆弱的津巴布韦人运送了粮食；向中非共和国境内流离失所者分发了 12 535 张毛毯、10 275 张床垫和 14 600 张塑料布；为东帝汶内乱导致的 1 万名流离失所者提供了援助；在刚果民主共和国防治了 131 起流行病；在乌干达为受战争影响的人民开掘了 300 多口井眼供水。

17. 然而，人道主义工作者在许多地方被拒绝接触需要帮助的人口，在试图提供援助时甚至遭到攻击。在人道主义需要日增和对人道主义援助的需求不断增加之际，接受和尊重支撑人道主义行动的原则比以往任何时候都显得尤为必要。

三. 人道主义原则

18. 人道主义行动的开展必须遵循大会第 46/128 号和 58/114 号决议所重申的人道、公正、中立和独立的原则。人道主义行为者必须遵守这些原则，这对于确保根据需求公正地提供人道主义援助至关重要。人道原则强调有必要防止并减轻人类的痛苦，保护生命和健康，同时确保对个体的尊重。公正的原则要求人道主义行为者在其行动中不得在国籍、种族、性别、宗教信仰、阶级或政治观点的基础上区别对待，仅仅根据人道主义需求的基础作出回应。中立的原则要求人道主义行为者不得支持冲突的任何一方，或卷入具有政治、种族、宗教或意识形态性质的矛盾问题。独立的原则要求人道主义援助独立于政治、经济、军事或其他目的之外。人道主义回应的效果取决于包括交战各方在内的所有行为者接受并认可这些原则。在人道主义行动中如果不能应用这些原则不仅会危及人道主义活动，而且可能增加受到冲突和危险灾害影响的人民，以及努力减轻人民痛苦的人道主义工作者的风险。

19. 人道主义行为者能够接触需要帮助的人民以及这些人民能够获得援助是人道主义行动的根本前提。在复杂紧急情况下，武装冲突各方理应迅速、及时地方便救济物资的安全通过。这是国际人道主义法所规定的，大会的多份决议也对此加以重申。

20. 然而，挽救生命的援助往往受阻于正在进行的敌对行动、限制行动自由、盗匪、抢劫救济物品、官僚障碍或公然阻挠人道主义活动。这些限制因素都表明了

对人道主义原则的缺乏尊重。由此导致人道主义援助无法快速并不受阻碍的到达脆弱人群，使得急需援助的数以百万计平民得不到援助。在索马里，各武装派别设置的路障和检查站越来越多，非法税收愈演愈烈，导致人道主义援助的交付出现重大延误和成本增加。人道主义工作者面临越来越多的不安全情况和公然威胁使其行动环境愈发困难和危险。在伊拉克，不安全的局势使得国际工作人员无法为人道主义援助的运送提供支助，官僚障碍使得相当大的一部分平民无法获得基本服务和援助。对于向加沙地带进口燃料的严格限制导致了基本服务的中断，并时不时迫使为 65 万人提供粮食援助的中断。

21. 与此同时，人道主义工作者也越来越多地和令人无法接受地受到蓄意的暴力攻击。冲突各方和犯罪分子对人道主义工作人员的直接威胁和身体攻击日益受到关注。这种威胁的继续扩大对受到冲突影响并需要援助的人造成直接影响。在达尔富尔，非政府组织在 2007 年共报告了 273 起安全事件，¹ 其中包括 16 名工作人员受枪伤。抢劫和盗匪也日益引起关注，劫持汽车事件导致数百万美元的损失，并严重限制了援助团体的行动能力。在同一期间，共有 26 处人道主义房地遭到攻击。在阿富汗，2007 年内非政府组织共报告了 135 起安全事件，其中包括 15 名工作人员被杀害（4 名国际工作人员，11 名本国工作人员）、66 名人员遭绑架、人道主义车队遭到 65 次武装袭击。

22. 2007 年，安全和安保部共报告 520 起针对联合国人员的暴力袭击事件，共有 16 名工作人员死于阿富汗、孟加拉国、危地马拉、伊拉克、以色列、黎巴嫩、马拉维、苏丹、斯里兰卡，东帝汶和乌干达的恶意袭击事件。当地雇用的人道主义人员和联合国人员尤易受害，其伤亡、被捕和受到骚扰的情况最为严重。安全和安保部报告的 16 起死亡事件中，有 15 起是当地雇用的人员。在达尔富尔和刚果民主共和国，安全和安保考虑所造成的准入限制因为持续不断的战斗和武装团体及土匪指挥链的断裂而更为复杂，危及人道主义行为者的安全和安保。在达尔富尔，路匪抢劫比 2007 年增加了 350%。在 2008 年第一季度，共有 96 辆车辆被劫持，其中包括 3 辆达尔富尔混合行动的车辆和 60 辆世界粮食计划署（粮食计划署）租用的卡车。2008 年 4 月，粮食计划署被迫将每月的粮食定额减少了 50%。这将把每日口粮的千卡值降低约 40%，使得需要粮食的人口无法获得充足的救济口粮。各国政府被敦促采取一切必要措施，确保在其境内开展行动的人道主义人员的安全和安保。在这方面，公开承认他们的公正性和积极作用是朝此方向跨出重要的一步。

23. 军事和人道主义平民行为者之间的区分日益模糊是适用人道主义原则方面日益面临的一个挑战。在阿富汗和伊拉克等国家这一点最为明显，人道主义工作

¹ 大会第 60/123 号决议呼吁进一步努力加强联合国与非政府组织之间的安保合作。政府间常设委员会正在与安全和安保部及非政府组织在“共同拯救生命”框架（一系列不具约束力的旨在加强人道主义行动安保的建议）下就工作人员安保问题开展密切合作。

者与武装部队和军事行为者并肩行动提供人道主义援助。军民之间的沟通和协调渠道的重要性得到高度认可，但是为了实现人道主义行动的有效性，必须严格维持人道主义和军事目的及行为者之间的界限。联合国内部已采取重要措施促进在复杂的紧急情况下作出一致的全系统反应，同时保持适当的组织和结构安排，以便允许人道主义行为者按照其原则行事。机构间常设委员会制定了一系列有关人道主义与军事行为者之间关系和互动的指导原则，例如机构间常设委员会关于复杂紧急情况下的民事-军事关系参考文件、在复杂紧急情况下使用军事和民防资产支助联合国人道主义活动的指导方针以及为人道主义车队使用军事和武装护送指导方针等。联合国将与会员国和军事行为者协商，继续努力确保军民指导方针广为传播并被所有参与者充分理解和尊重。

24. 人道主义行为者必须将自己与实地的其他行为者区分开来。为此目的，在人道主义行为者与政治和维持和平特派团并肩行动的地方，必须建立有利于开展独立人道主义行动的组织和结构安排，这是一个根本前提。在这方面，联合国人道主义行为者继续加强与维持和平行动的协调。此外，若干行为守则也已制定出台，以便根据人道主义原则指导人道主义行为者的行为。秘书长关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的公报（ST/SGB/2003/13）是类似守则的一个例子。该报告重申了对于性虐待和性剥削的零容忍政策以及人道主义界为受害者提供支助的义务。这些指导原则必须不断加以重申和更新，以便在面临复杂和不断变化的行动环境时促进根本原则的问责制。

四. 正在出现的人道主义挑战

25. 本报告所述期间最为引人注目的人道主义局势发展主要是气候变化和全球粮食价格上涨产生的人道主义影响。这些现象导致人道主义需求增加，并对反应能力提出了独特的挑战。

A. 气候变化的人道主义影响：减少灾害风险和备灾的挑战

26. 在过去 20 年间，有记录可查的灾害数量从每年大约 200 起增加到了 400 多起。洪水造成的灾害更为频繁（从 1985 年的大约 50 起增加的 2005 年的 200 多起），并且其破坏范围大于 20 年前。我们今天看到的情况不能被认为是反常现象。当前的趋势表明未来极端的气候变化及其后果很可能成为惯常情况。

27. （这些情况）产生的人道主义影响非常显著，更为频繁和剧烈的风暴以及不断上升的海平面都增加了洪水泛滥的可能性。大约 6.34 亿人（约占全球人口的十分之一）生活在海拔高度仅有几米的高风险沿海地区，其中四分之三住在亚洲易受洪水影响的河流三角洲地带或地势较低的小岛屿国家。人口超过 500 万的城市中，大约有三分之二都至少部分位于地势较低的易受洪水影响地区。最不发达国家城市人口中有 21% 居住在这种环境之中。

28. 气候变化将增加极端气候和干旱的可能性及地理范围。它影响到农业生产和粮食系统，从而增加有饥饿危险的人口数量。在一些非洲国家，靠降雨灌溉的农业生产预计将在 2020 年减半，荒漠化正吞噬萨赫勒地区的较大地区，其部分原因是越来越干旱的气候、降雨量的减少和干旱期的延长。许多萨赫勒地区的社区依赖土地来耕作和畜牧；荒漠化和随后的粮食无保障将增加它们的脆弱性。非洲大约有 2 亿人口（占非洲人口的 25%）当前无法获得清洁的水。该数字预计将在 2020 年增加 5 000 万。到 2050 年，该数字将增加到 4 亿。1995 年，将近 14 亿人（全球人口的 24%）生活在水资源需求远大于供应的高负荷流域。到 2025 年，仅因人口增长，该数字将上升至 30 亿以上。

29. 洪水增多导致水媒疾病的发生率增加，不断上升的温度增加了疟疾在非洲流行的可能性。除非防护措施得到加强，气候变化将扩大诸如登革热等传染病的范围，在 2080 年前使另外的 20 亿人受到感染威胁。2000 年，世界卫生组织（世卫组织）估计全球变暖导致了 15 万人死亡，全球气温的任何上升均会导致死亡的增加。极端气候可能加剧对于稀缺资源的获得和控制争夺，因而导致人口流离失所和武装冲突。在某些脆弱性模式下，干旱和洪水会增加短期、临时移民的风险。气候变化还可能加剧与环境退化和荒漠化相伴的长期移民趋势。这表明有必要加强对受灾难影响人口的保护机制，并提高人道主义和发展行为者之间的协调，以便减少长期移民趋势的潜在消极影响。

30. 对气候变化与不断上升的粮食价格之间关系的初步分析正在进行当中。当前全球粮食库存正处于历史最低点，极端天气事件可能引发粮食歉收并改变天气和温度，从而改变农业生产模式，进一步减少粮食供应。2006/07 年度，澳大利亚由于干旱损失了小麦一年的产量，由于天气转冷欧洲和美利坚合众国的粮食作物歉收。气候变化还可能影响粮食保障，因为作物产量的变化可能继续推高粮食进口国的基本粮食商品价格。

31. 气候变化对人道主义组织造成的迫在眉睫的挑战是如何准备和应对这些更为频繁和剧烈的气候事件。当前迫切需要增加对于减灾和高风险环境下减少灾害风险和备灾的投资，并为解决气候变化造成的人道主义影响调动支持。在不久的将来，这些努力必须集中在风暴、洪水和旱灾等风险领域，同时也考虑到海平面上升等长远影响。气候变化造成的人道主义影响的数据和分析仍处于早期阶段。人道主义行为者日益增加与世界气象组织和气候科学家的联系，以便了解如何将当前的国家和区域气候模型以及天气预报以最佳的方式纳入预警系统，用于提高灾害防备和应对。已鼓励各国政府加强备灾工作，特别是加强本国的法律框架，包括执行 2007 年 11 月第三十届红十字和红新月国际会议通过的《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》。

32. 提高人道主义界有关灾害的知识至关重要，进一步了解气候灾害如何影响现有的脆弱性和风险模式也同样重要。为此，人道主义行为者正在不断考虑如何更

新风险情况和工具，以便对气候变化造成的脆弱性进行更为全面的分析。诸如发病率模式、获取食物和水、城市化、当前基础设施能力和潜在的移徙模式等要素都是这种分析的中心组成部分。2007 年联合国气候变化大会商定的《巴厘行动计划》代表着在这一问题上取得的进展。该计划强调有必要提高脆弱性评估、能力建设、应对战略、保险和减少灾害风险的战略，并更好地考虑受到干旱、沙漠化和洪水影响的非洲国家的具体需求。

B. 全球粮食趋势所涉人道主义问题

33. 粮食商品价格的大幅增加以及粮食储存的减少对全球粮食保障和人道主义援助造成了重大冲击。自 2007 年中期以来，联合国各机构报告说，粮食商品价格上涨了 30% 至 130%。价格上涨的驱动力可以区分为需求和供应两方面因素。需求方面的因素包括全球人口增长和改变粮食消费模式，往往倾向于吃更多的肉类和乳品。生物燃料产量大幅增加也导致对玉米和棕榈油之类商品的需求增加。初步证据显示，机构投资者在商品市场的战略可能也助长了价格升高和波动。供应方面一个重要的驱动力是，世界粮食储存已下降到 30 年来最低的水平，因为人们相信粮食供应会保持充足，而且能以相对较低的价格买到。化肥和燃料的价格增加也助长了粮食价格上涨。

34. 初步预测表明，当前的粮食趋势会在立即、中期和长期造成严重的人道主义挑战。最令人担心的立即后果是，在许多国家与粮食有关的社会和政治动乱有所增加，2008 年已经看到这有可能造成政治不稳定。在刚刚摆脱暴力冲突的国家这种风险特别高，这些国家脆弱的安全、政治和经济进展很容易脱轨。在有些情况下，还会破坏联合国的稳定努力，因为维持和平特派团受到压力要支持政府镇压动乱的努力，人道主义工作人员及其设施会成为攻击目标。除了立即的安全反应之外，还需要紧急努力监测粮食市场和价格（尤其是在城市地区），把与粮食有关的动乱纳入冲突预警系统，并且把粮食保障列入建设和平计划和应急计划。

35. 同时，粮食援助也变得更为昂贵。要维持目前的水平，就需要更多资金来支付粮食和运输费用。粮食计划署最近要求增加经费 7.55 亿美元来应付 2008 年已分摊项目的费用。对这项呼吁的反应虽然很慷慨，但很可能还需要大量额外资源，因为许多依赖外来粮食援助的人可能面临口粮减少。

36. 各国对粮食价格高涨的反应各种各样。大多数粮食进口国以减少或进口关税和进口税，这项行动的财政影响仍待评估。预算削减影响到政府的发展方案，可能对粮食保障和贫穷造成长期后果。许多粮食出口国已经实施出口关税和配额以降低国内价格，或是根本禁止出口。一些国家正购买粮食以补充储存和战略储备，对一些国家则增加补贴或考虑是否可能配给。政府应当小心避免这种政策可能造成的影响，包括可能加剧短缺、使进口国价格进一步上涨或减少产粮的意愿。

37. 最后，最严重的挑战可能是粮食无保障发生得更多、更深，需要紧急干预。虽然关于发展中区域人民受高粮价冲击出现了一些趣闻轶事，但对于究竟有多少人可能陷入饥饿还没有全球估计。尽管很难确定粮食无保障的门槛和说明各种应对战略，但是最贫穷家庭（大多为女户主家庭）已有许多受苦的迹象，诸如出售资产、吃得更少、更差。联合国系统必须紧急改善需要评估和弱点分析，同时与政府一起建立有效的安全网（以粮食、凭单或现金转移的方式；学校供餐、就业和营养方案；保险计划等等），以保护脆弱人口。

38. 在国家一级，政府必须拿出更多资源来提高农业产量和加强社会安全网方案，以稳定粮食供应和营养支助、保健和经济情况教育。安全网可以减轻粮价上升的长期冲击，诸如营养不良、防止困难情况下急售资产和增加对保健和教育的投资。应当采取包括当地采购粮食供应和现金转移在内的各种措施，以帮助政府和粮食机构提升其紧急作业能力。应当以市场分析来支持这些国家一级的方案，确保当地采购和现金转移不会使安全网覆盖范围以外的最贫穷人群更难得到粮食。

39. 政府、社区和国际机构仍然绝对必需更好地准备为新的饥饿模式提供长期解决办法。这就需要联合国加强与各国政府的协调和伙伴关系，以提高国家对付饥饿和确保粮食保障的能力。粮食和农业机构正采取步骤来减轻费用增加的影响，包括在当地和区域市场购买商品粮。粮食计划署目前从发展中国家购买 80% 的粮食供应，以减少运费和支持当地经济。但是，进一步扩大当地采购可能受阻于许多国家禁止出口的风险日增。在全球政策一级，必须拨出更多资源来研究这种趋势的影响并找出办法减轻对所有各级的不利冲击。

40. 由于迫切需要全球和国家两级的行动和政策支持，必须有一项协调一致应对粮价上涨的国际战略。2008 年 5 月，秘书长设立了一个全球粮食保障危机问题高级别工作队，成员包括联合国各有关机构和布雷顿森林机构。工作队的任务是建立一个全面行动框架，以界定共同战略来支持各当局和受影响人口。这项应对办法将包括关键的立即和长期行动、政策和资源，并处理范围广泛的粮食保障问题。人道主义行动者将发挥核心作用，特别是在短期内。

五. 当前的挑战

A. 加强人道主义援助的协调

41. 2006 年联合国发起了一系列倡议，目的是进一步加强人道主义应急工作的协调，增加人道主义行动的能力、能量、可预测性、问责制和公平。这些倡议集中注意四个领域：实地能力和协调；领导；伙伴关系；可预测和公平的人道主义供资。

实地能力和协调

42. 实地能力和协调通过实施分组办法得到加强，² 这是机构间常设委员会为找出反应行动的缺口而设计的办法。根据分组办法，对以往没有明确牵头组织的领域已经指定了专题牵头机构。这一办法有助于加强人道主义行动者在全球和实地的协调、决策和伙伴关系。

43. 在本报告所述期间，26 个已设驻地和人道主义协调员的国家中有 12 个实施了分组办法。2008 年内，随着更多协调员采用分组办法来改善准备工作和应急行动的协调，此数还会增加。巴基斯坦和莫桑比克是第二次用此办法来应对水灾。缅甸在“纳尔吉斯”强台风后立即实施了分组办法。2007 年进行的一次评价指出，分组办法成功地弥补了应急行动的缺口，改进了实地的战略规划和准备工作。但是，该评价也指出必须使两性平等、艾滋病毒/艾滋病、环境问题和早期恢复更好地纳入主流，并加强分组对包括国家政府和受益人在内的利益攸关者负责的问责制。为进一步支持全球人道主义应急能力，2007 年发起了一项呼吁，要求 6 300 万美元。迄今只筹得此数的 53%。

加强人道主义协调：驻地和人道主义协调员制度

44. 在实地更有效的人道主义领导——无论这项职能是否由驻地和人道主义协调员履行——对加强人道主义应急行动的加强和问责制都至关重要。有效的人道主义协调需要有合格的人在人道主义紧急情况期间提供领导。加强领导的努力面对下列挑战：人道主义协调员待任人选库狭小；协调员分享经验和最佳做法的机会有限；人道主义协调员问责制框架需要进一步开发。

45. 为克服这些弱点，2007 年机构间常设委员会制定并开始执行一项三年工作计划。取得的进展包括：新任命人道主义协调员的标准化上岗培训方案；通过更好地查明紧急救济协调员和人道主义协调员的共同人道主义优先事项而加强问责制；新任命人道主义协调员的辅导制度。正在进行其他全系统努力来加强人道主义协调员的考绩制度。

反应的可预测性：人道主义供资

46. 强化的领导能力应当通过充分和灵活地供资应付紧急人道主义需要而得到支持。人道主义系统已建立几种机制来改进人道主义供资的速度、公平和可预测性。这些人道主义“总合基金”包括全球一级的中央应急基金，实地一级的共同人道主义基金和应急基金。再以强有力的联合呼吁程序为补充，这让所有利益攸

² 红十字国际委员会（红十字委员会）没有参加分组办法。尽管如此，红十字委员会与联合国将继续保持所需程度的协调，以实现有效的业务互补和加强对受武装冲突及其他暴力局势影响人民的反应。

关者能够查明人道主义需要并确定优先顺序，这些供资机制可以非常有效地促进迅速按照需要作出人道主义反应。

47. 这些总合供资机制非常成功。中央应急基金自设立以来已经获得捐助者 11 亿美元认捐，在开展工作的两年内共为 60 个国家的 879 个项目承付了 7.089 亿美元。目前正按照大会要求对该基金进行两年评价。秘书长将向大会第六十三届会议报告评价结果。捐助者已为苏丹的共同人道主义基金承付 3.3 亿美元，为刚果民主共和国的共同人道主义基金承付将近 3 亿美元。2008 年内还将在埃塞俄比亚和中非共和国设立共同人道主义基金。这些基金为人道主义/驻地协调员加强人道主义协调和按需要分配资金提供了工具，但仍需作出更多努力来改进资金的优先顺序和分配。现已进行一系列努力，包括培训、辅导和改进指导方针，以改进决策过程。为改进这些基金的使用，除了需求分析框架和工具外，还需制定改善的绩效和问责制框架。

反应的公平和问责制：加强需要评估

48. 为确保及时、负责和公平地提供人道主义援助，就必须有一个能够让人道主义利益攸关者共同决定人道主义需要和优先顺序的共同分析框架。人道主义事务协调厅商同联合国其他伙伴，已开始调查正在使用的各种评估办法，以期制定一个能共同收集和使用数据的全球需要评估框架。这一框架将包括定义、关键指标、资料管理机制和数据收集方法，可供人道主义行动者、捐助者和政府使用。

伙伴关系

49. 全球人道主义平台聚集了联合国系统内外的人道主义组织来确定加强人道主义伙伴关系的方式。其目标是增进人道主义援助的效用和协调并加强当地非政府组织的能力。2007 年平台第二次会议核可了伙伴关系原则，即公平、透明、面向成果、责任和互补。平台下次会议将于 2008 年 7 月举行，拟讨论如何使原则付诸实施，例如在当前全球粮价上涨的情况下。

B. 救灾工作利用外国军事资产

50. 在本报告所述期间，人道主义事务协调厅应会员国的请求，委托进行一项关于救灾工作利用外国军事资产的独立研究。这项研究于 2007 年年末完成，于 2008 年年初发表，报告说利用外国军事资产是各次重大国际救灾行动的共同特点。研究结果表明，人道主义救济现在是，而且应当继续是主要属于非军事行动，但外国军事资产可以在救灾行动中发挥宝贵作用。由于预测会受到气候变化的冲击，今后还会更多地利用外国军事资产。

51. 该研究将外国军事资产界定为政府征得受灾国同意，为重大国际救灾援助提供的军事人员、装备和服务。研究发现，空运是最常使用的资产，其次是医疗支助和军民协调、需要评估和后勤专门人员。研究指出，提供外国军事资产的大多

为北美和欧洲国家，它们向远方国家和邻国提供援助，大多数区域的许多国家则提供外国军事资产协助邻国救灾。

52. 发生重大灾难后，有几个因素影响一国政府决定是否请求或提供军事援助：灾难的规模和人道主义冲击；受灾国的备灾水平；接受军事资产或提供军事资产救灾的国家政策；国家利益；外交和历史关系。遭受自然灾害的国家通常首先向邻国求助，因为其资产距离近而且很可能了解其作业方式。部署外国军事资产救灾多半是两国政府或其军事部门直接双边协商的结果，但有些国家出于各种原因有反对外国部队部署到其领土的政策。最近探讨了协调部署和使用军事资产的区域多边框架和其他方法，诸如东南亚国家联盟的《灾害管理和应急协议》和加勒比紧急救灾机构。外国军事资产极少通过联合国提供。

53. 该研究发现，通过双边渠道提供军事资产会导致缺乏协调，有时还会超越受灾国有效使用这些资产的能力。关于人道主义事务协调厅的作用，该研究建议应审查其协调作用，以期找出办法为很可能继续由双边关系主导的系统增加价值。例如，人道主义事务协调厅可以提高驻地和人道主义协调员在协助政府决定对这种资产的需要和加以有效利用方面的能力，从而帮助政府管理外国军事资产。灾害评估和协调工作队或可包含更多的军民联络专家，或许可以邀请军事人员参加联合国人道主义需要评估。在这方面或可采取的另一具体步骤是，重新评估军事和民防资产中央登记册。

54. 该研究重申政府必须以高效、有原则的方式部署外国军事资产，强调关于这个问题的现有国际指导方针的重要性，尤其是 1994 年通过、2006 年更新的《奥斯陆指导方针》，认为该《指导方针》是利用外国军事资产救灾方面的国际规范和实际框架。《奥斯陆指导方针》规定，所有人道主义援助必须按照人道、中立和公正的核心原则提供，并充分尊重国家主权。《指导方针》重申援助应当基于实际需要，由公正的中立方交付，确保脆弱人口能够得到援助，并能促进脆弱人口的安全。该研究确认，在复杂的紧急情况下需要国际救灾时，使用和遵守该《指导方针》变得尤其重要。

55. 该研究指出，各利益攸关者对《指导方针》相当缺乏认识，《指导方针》，尤其是规定只有在没有类似的民间替代资产并能满足关键人道主义需要时才应请求军事资产的“最后手段”概念，适用得很不平衡。因此，军事资产必须有独特的能力和可获得性。对于如何在军事资产的独特能力与费用负担、局势军事化的可能和外国部队驻在对人道主义行动者作业能力的影响之间取得平衡，政府与人道主义行动者继续有不同意见。该研究强调需要广泛提高对《奥斯陆指导方针》的认识，并确保民间和军事行动者在每次救灾行动结束后讨论有关经验和最佳做法。缅甸遭受“纳尔吉斯”强台风袭击后，尽管局势迫切需要，政府仍拒绝一切外国军事资产，这一经验表明外国军事资产仍然是非常敏感的问题。

利用外国军事资产救灾的实效

56. 在评估外国军事资产的实效时，该研究着重指出，及时部署和展开作业似乎是主要因素。这取决于有无资产可用、提供者的远近、资料的可靠性和相关手续。资料分享不良和部队地位协议不明确会造成重大延误。明确的国家政策和资产提供国与救灾协调机构之间制定长期协议可以大大减少从签署部队地位协议到派遣和展开作业之间的延误。

57. 外国军事资产对当前任务的适宜性也是强调的重点。全面、统一的需要评估和协调框架有可能确保提供适当的军事资产。界定适宜性的其他因素是：外国军事资产部署时间的长短、其救灾工作的可持续性、紧急情况的认识和性质。外国军事资产作业和补充救灾努力的效率；受灾国的吸收能力，即容纳和有效使用外国军事和其他救灾资产的能力；以及救灾工作的协调，包括民间资产与军事资产的协调；也是影响外国军事资产实效的因素。

58. 外国军事资产的成本-效益是令人关注的问题，提供国政府认为成本高昂，而人道主义行动者则担心这些资产的费用对人道主义供资造成负担。《奥斯陆指导方针》规定，部署外国军事资产的费用不应由受灾国政府负担，而是应由指定用于人道主义救灾援助的经费独立提供。外国军事资产的相关费用数字不容易取得，因此很难决定外国军事资产对人道主义援助预算的影响。几个提供国曾采取内部措施以确保提供外国军事资产所涉费用不致影响人道主义供资来源。成本-效益非但不是评估外国军事资产效率的合适标准，而且可能是一项困难因素，因为费用无从比较并可能不由人道主义组织负担。何况，在生命面临危险的时候，很难谈论成本-效益。

59. 衡量救灾工作中部署、使用和撤出外国军事资产的实效，取决于上述所有因素的相互作用。部署军事资产的决定和对所部署资产的方法和种类的选择，应当主要根据人道主义原则、已查明的人道主义需要、受灾国家和社区的利益、以及外国军事资产给通盘救灾努力增加的价值。

C. 将两性平等观点纳入人道主义援助：审查机构间常设委员会 1999 年的政策声明

60. 决策者和实施者都日益认识到，在人道主义行动中使两性平等主流化对确保更有效的应急行动的重要性。2006 年，机构间常设委员会发表了以其 1999 年政策声明为基础的五点战略计划，随后导致 2008 年 5 月通过该委员会更新的人道主义行动中两性平等政策。此外，2007 年发起了“联合国反对危机中性暴力的行动”，以协调联合国系统对紧急情况中性暴力的反应。这项行动包含联合国 12 个实体，并在包括苏丹和刚果民主共和国在内的几个国家支持实地活动。

61. 机构间常委会的 2007 年两性平等政策审查显示已经取得进展。例如，出版了一本两性平等手册，以指导人道主义行动者确保解决妇女、女孩、男孩和男子

的不同需要。在实地部署了 11 名两性平等问题顾问，作为两性平等能力登记册的一部分，以支持在国家一级方案中将两性平等主流化。初步评价显示，两性平等能力登记册可以大大改善人道主义应急行动。

62. 该政策审查要求人道主义行动者加强两性平等方案的协调，包括确保妇女、女孩、男孩和男子平等参加人道主义应急行动的所有方面。对两性平等来说同样基本的是，确保妇女和女孩在能力建设和就业方面得到平等机会。人道主义行动者务必报告按性别和年龄分列的数据，以便决策者更好地了解情况，并且必须加强两性平等主流化的问责机制。

六. 结论和建议

63. 会员国和联合国系统内外的人道主义行动者都面临复杂的挑战，显示对人道主义援助的需求日益增多。气候引起的灾害越来越多和全球粮价持续上涨之类趋势很可能增加社区的脆弱性。这些趋势要求加强人道主义反应，增进所有各级的协调，以及所有利益攸关者更加尊重支撑人道主义援助的人道主义原则。

64. 根据以上所述，鼓励会员国考虑下列行动：

(a) 强烈敦促参加复杂紧急情况和自然灾害应急行动的所有行动者促进更加尊重人道、中立、公正和独立等人道主义原则；

(b) 应当确认接触脆弱人口和保障人道主义人员的安全是有效人道主义紧急行动的先决条件。敦促各国便利人道主义人员和救济物品迅速无阻地运交需要救济的人；

(c) 有关当局需要采取适当步骤确保在其境内工作的人道主义人员的安全与保障。当局应避免发表会危及人道主义人员的安全与保障的公开声明；

(d) 所有各级应与有关行动者协调，按照《兵库行动框架》³（应急准备）优先事项五，制定和加强减少风险和备灾措施；

(e) 鼓励会员国和区域组织通过持续实施国际公认的指导方针，包括《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》，来加强国际救灾行动和法律框架；

(f) 需要更加努力加紧研究以改进经验数据和分析，从而更好地了解气候变化的人道主义后果；

(g) 应强力支持秘书长所设立全球粮食保障危机问题高级别工作队的工作，以便改善脆弱人口、尤其是儿童获得粮食的机会，提高农业生产力，并加强开发粮食市场监测系统；

³ A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议二。

(h) 需要提供更多资金以应对气候变化和粮价上涨等当前全球人道主义挑战。可以利用中央应急基金、共同人道主义基金和应急基金之类人道主义供资机制以确保可预测、及时和按需要提供资金；

(i) 鼓励根据人道主义考虑，按照《奥斯陆指导方针》，在充分尊重人道主义原则的情况下，为救灾提供军事资产。应确保《奥斯陆指导方针》之类有关军民协调的国际公认指导方针得到广泛传播，包括改进有关培训；

(j) 联合国和人道主义伙伴应确保人道主义应急行动的所有方面平等解决妇女、女孩、男孩和男子的需要，包括通过改进按性别和年龄分列的数据的收集、分析和报告工作。
