



第六十二届会议

临时议程 \* 项目 73(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

本报告依照大会第 60/217 号、第 60/218 号、第 60/225 号及第 61/217 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。根据大会尽可能合并简化报告的要求，因此本议程项目下的四个国别报告合并为一份文件。

\* A/62/150。



## 一. 引言

1. 本报告依照大会第 60/217 号、第 60/218 号、第 60/225 号及第 61/217 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。根据大会尽可能合并简化报告的要求，因此本议程项目下的四个国别报告合并为一份文件。

## 二. 向个别国家提供的人道主义和重建援助

### A. 吉布提

2. 大会第 60/217 号决议除其他外，再次表示知道吉布提列在最不发达国家名单，在《2005 年人类发展报告》所研究的 177 个国家中排第 150 位；还注意到吉布提的经济和社会发展努力受制于常年干旱、周期性暴雨和洪水，以及缺少资源，更限制了该国的预算、社会和行政基础设施；表示关切饮用水极其短缺和粮食危机非常严重的情况；注意到吉布提政府已经实施改革方案，包括核可与布雷顿森林机构一起制定的减贫战略文件；呼吁各国政府、国际金融机构、联合国专门机构和非政府组织，对该国符合减贫战略的财政和物质需要作出适当的回应；请秘书长同吉布提政府密切合作，继续努力调集必要的资源，为吉布提实施一项有效的财政、技术和物质援助方案。

#### 主要事态发展回顾

3. 2005 年 11 月，预警系统表示，整个非洲之角降雨稀少不足，会使用水、草地和粮食减少。牧民或务农牧业社区面临最大的风险，他们也是最贫穷、最弱勢的群体。因此，2006 年 1 月，吉布提政府呼吁国际社会提供抗旱援助。联合国各机构迅速响应，协调紧急援助，满足受影响最大的群体的基本需求。

4. 紧急呼吁之后，联合国驻地协调员协助政府、联合国机构、双边捐助者和非政府组织迅速联合评估干旱造成的影响和带来的后果。这是联合国各个机构编制项目提议的基础，并列入了四月份启动的分区域呼吁之中。随后，关于减轻旱灾影响的项目提议得到了中央应急基金的供资，由联合国有关机构同政府密切合作，加以执行。合作伙伴视联合国的协调响应，为联合国系统内部以及联合国国家工作队同国家合作伙伴，尤其是吉布提政府间加强合作的重大步骤。

5. 尽管加强了合作，2006 年多指标类集调查结果显示，总的极为营养不良比例有所增加（达到 20.7%），严重营养不良增加了 7.5%。2007 年 3 月，饥荒预警系统网络的粮食安全新计划预测，粮食没有保障的牧民人数将从 47 500 人增加到 7 万人。15 万人——其中 3 万人不满 5 岁——仍很可能挨饿，营养不良。干旱和疾病流行使人们越来越没有抵抗能力。联合国各个组织十分有效地解决营养极

为不良问题，因饥饿造成的死亡人数大幅度下降；不过，营养不良儿童和成人存活率上升，又致使总的营养不良比例上升。

6. 随着不良事件的发生，目前已经压力很大的人道主义援助会受到影响，营养不良比例会大幅度上升。为此，联合国国家工作队于 2007 年 5 月成功地启动了中央应急基金三提议，呼吁紧急支援目前的救灾活动，同时解决粮食、水和卫生，疾病和家庭粮食习惯等问题，力求消除饥饿的根源。中央应急基金三的筹资，也允许有关机构、政府合作伙伴和其他合作伙伴前往风险较高、极为营养不良比例较高的农村和郊区开展救援工作。救援工作的特点是，联合国各个组织之间合作十分密切，尤其是联合国儿童基金会、世界卫生组织、世界粮食计划署、联合国粮食及农业组织和联合国难民事务高级专员办事处。

7. 2006 年 5 月，在吉布提证实有人患禽流感。联合国各个组织立即调动起来，支援该国的工作。联合国国家工作队每天收到世界卫生组织和粮食计划署的情况介绍。为联合国工作人员开办宣传方案，讲解患病的病症和避免感染的必要措施。2006 年 12 月以来，爆发霍乱，联合国也采用了同样的方式。因为患者较多地区有大量人员非法越境，病情很难控制。

8. 联合国国家工作队密切监测临国索马里的政局动荡。政局动荡虽然眼下没有给吉布提的治安带来威胁，但可能产生影响，主要是难民涌入，这些都列入了 2007 年联合国应急计划。吉布提在红海沿岸占据战略位置（控制着印度洋到红海之间的通道），因此被认为是区域和国际重要转运港口和加油中心。吉布提国内设有重要的法国和美国军事基地和海军基地。大约 2 700 名法国官兵，1 300 至 1 800 名美国官兵，及多国印度洋特遣队都设在吉布提。

### 目前发展面临的挑战

9. 吉布提的农业和工业都欠发达，主要原因是气候严酷，市场成本高，无技术劳工，自然资源极为有限。该国易受自然灾害，包括旱情、洪水和地震不断。大约 74% 的人口生活在相对贫困之中（每天不足 3.3 美元）。赤贫人口比例（每天不足 1.8 美元）为 42%。整个农村地区的贫困比例更高。婴儿和儿童死亡率仍很高，分别占每 1 000 名新生儿的 94 和 67，产妇死亡率为每 10 万名新生儿 546。

10. 电力供应和安全饮水以及接受教育和保健服务等社会问题也没有得到妥善解决。农村人口只有大约一半可以获得安全用水，不足 19% 的人拥有妥当的卫生设施。

11. 降雨常常不均匀，旱情经常发生，过去十年的情况更糟，干旱更频繁的出现，恢复时期更短，给弱势人口带来更大影响。这种常年不断的紧急情况，严重程度时缓时急，造成生活无着落，资产损耗，长期容易陷入危机。目前正在讨论制定援助框架，弥补灾情不断同弱势人口复元之间的豁口。不过，外部因素有可能加剧紧急情况，主要是索马里目前的局势更加恶化。

## 结论和建议

12. 全国社会发展倡议和新的部际间粮食安全工作队是政府为减缓饥饿努力实现千年发展目标采取的新的积极步骤。不过，政府仍需要找到必要的技术资源和财政资源，有效解决这些问题。还需要紧急提供人道主义援助，缓解越来越严重的营养不良状况带来的影响。

13. 世界银行目前正在同联合国各机构在内的合作伙伴协商，评估 2003 年国家减贫战略文件。在进行评估的同时，2007 年 1 月启动了全国社会发展倡议，在为今后的工作提出建议时将参照执行倡议。

14. 联合国国家工作队充分支持这项新的倡议，它将提供一个全面综合的国家战略，既反映最弱势人口的需求，也同千年发展目标联系起来。新拟定的联合国发展援助框架列出了全国社会发展倡议确定的关键行动领域。倡议的指导方针是简政放权、参与、和妥善的政治、社会、经济和财政施政等各项原则；倡议将构成吉布提今后经济社会发展政策的新的基础。

## B. 埃塞俄比亚

15. 大会第 60/218 号决议欢迎埃塞俄比亚政府和国际社会作出努力，加强各种现有机制来应付紧急情况，着重指出需要解决粮食不安全的根本原因；欢迎八国小组关于结束非洲之角饥荒循环的行动计划；吁请所有发展合作伙伴与埃塞俄比亚政府合作，把救济工作与复苏、资产保护及长期发展结合起来；还欢迎于 2005 年年初启动了生产安全网方案。

### 主要事态发展回顾

16. 过去两年，埃塞俄比亚仍然面临许多人道主义挑战。长期的粮食不安全继续影响了大约 1 000 万人的生活，这些人都从事农牧业，生活艰苦。干旱和洪水长年不断，而全球变暖使得人们更加担心。因为政治因素和部族因素造成的复杂紧急情况，仍然在夺去人的生命，破坏人的生计。埃塞俄比亚人的健康问题也很严重，尤其是在农村穷人当中。不时发生的动物卫生紧急情况在该国部分地区也有发生。

17. 每年，大约有 1 000 万从事农业、农牧业和牧业的人生活艰苦，粮食没有保障，需要粮食或现金援助。政府主导的“生产安全网方案”救济大约 720 万人，这一方案长年向粮食没有着落的人们提供现金和粮食。大约仍然有 136 万人需要紧急粮食援助。2007 年，政府、联合国和人道主义合作伙伴的联合呼吁要求提供 1.8 亿美元的紧急粮食、卫生和其他非粮食援助。

18. 2006 年，全国发生史无前例的洪水，国内 11 个地区中有 8 个受到影响。洪灾中，700 多人死亡，有 60 万人的生活受到影响。这就更需要全国更好地做好准备，对迅速发生的紧急情况作出响应。因此，2007 年，政府和人道主义合作伙伴

编写了防洪应急计划，力求减轻洪涝灾害可能带来的严重影响。国家气象局的气象预报表示，今年雨季，风险高的地区仍可能出现洪水。阿姆哈拉州和南方民族和族裔区（SNNP）已经报告出现小规模洪水和山崩。

19. 2007年，急性水腹泻仍是全国担心的问题之一。目前有6个州报告出现病情：Oromiya州、SNNP州、阿姆哈拉州、阿法尔州、Harari州和索马里州。人们担心，2007年中雨季开始时，疫区会更加扩大，目前的趋势表明，患病人数更多。若无妥当的对应措施，这一趋势有可能继续下去，因为大部分患者是在农村地区，他们没有安全供水系统，卫生设施不好。政府和人道主义合作伙伴目前正在努力防病治病。政府和人道主义合作伙伴设立了各种协调机制，积极调解资源，作出响应，包括进行社会动员和协调。此外，分区域仍可能出现禽流感、裂谷热及疟疾等传染疾病。

20. 2007年6月以来，埃塞俄比亚国防军在5个区内发动军事行动，索马里州出现新的人道主义挑战。军事行动严重影响到区内人的生计和粮食安全，来自索马里的所有贸易均被禁止。军事行动还限制了人道主义准入。政府对反叛人员开展军事行动时的平民保护成了突出问题。人道主义合作伙伴同政府间正在进行对话，以便协助向受影响的民众提供所需的粮食和卫生援助。还同政府讨论不间断的人道主义准入问题。

21. 仍然有报道说，Oromiya和Gambella地区发生族裔间冲突，造成人员流离失所。这些族裔冲突夺去人的生命，使人们大规模流离失所，而且更加频繁，更加复杂。政府得到联合国的支持，采取各种努力解决冲突。在Gambella地区，人道主义事务协调厅的牧业社区倡议连同援助组织“国际协约”（Pact International）和地方政府一道协助社区的和平对话。联合国经管的人道主义应急基金还同ZOA难民援助和国际移徙组织一道资助一些项目，满足部族冲突造成的国内流离失所者的需求。

22. 埃塞俄比亚同厄立特里亚间关于划界问题的争端仍未解决，边界两侧的局势仍然紧张，两国都部署了大量部队。冲突重新爆发的可能性仍然存在。

23. 过去两年，埃塞俄比亚收容了大约10万难民，他们主要来自苏丹、索马里和厄立特里亚，集中在七个难民营内。2005年苏丹南部和平协定签署之后，苏丹政府、埃塞俄比亚政府和联合国难民事务高级专员办事处签订了三方协定，协助21 000名难民返回苏丹南部。

24. 埃塞俄比亚继续向厄立特里亚难民提供保护和人道主义援助，目前每月有200至300名难民抵达。除一个难民营外，2007年在阿法尔州又新设了两个分配点。

25. 政府目前还收容着大约二十年前来自索马里南部的大约16 000名索马里难民，目前正在登记和援助2006-2007年抵达的大约15 000名难民。

## 响应

26. 联邦防灾抗灾局负责全国灾害管理和紧急情况总协调。人道主义协调员在联合国人道主义事务协调厅和联合国战略灾害管理小组协助下，协调联合国对该国政府的支助。

27. 目前正在审查全国灾害管理政策和结构。这是埃塞俄比亚政府灾害管理结构改革的一环。新结构将承认解决人道主义风险和弱势问题的更宽泛的定义和协调要求，包括响应突发的紧急情况、冲突、城市灾害和国内流离失所者。新结构还将加强人道主义响应、减轻风险、复元和发展之间的联系。

28. 2007年2月，在启动埃塞俄比亚政府和人道主义合作伙伴联合呼吁的同时，还开始了政府的人道主义年度呼吁进程改革。这次改革显然是摆脱以往每月分配粮食援助的做法，采用逐一核查评估粮食和其他援助的做法。这种努力是要打破长期困扰埃塞俄比亚依赖人道主义援助的周期。人道主义合作伙伴原则上欢迎新的做法，但是执行工作中出现挑战，更加拖延了对各个地区的人道主义响应。

29. 新的做法中有一个方面涉及经指定的生产安全网方案区内的紧急情况受益人。与以往的做法不同，这些区内的紧急情况需求将由生产安全网方案应急基金来满足。<sup>1</sup> 不过，人道主义合作伙伴表示关注，在许多区内，尤其是在Oromiya区和南方民族和族裔区，紧急情况受益人的需求超出应急基金的资源，使响应工作出现缺口。粮食安全局同防灾抗灾局之间正在进行谈判，以便改善新的做法，确保所有紧急情况受益人的需求都得到满足。联合国和捐助界正在密切监测情况，因为这是实行新做法的第一年。

30. 2007年3月以来启动的机构间常设委员会集束系统正在协助和支持政府的抗灾管理。协助政府工作的既定集束包括保健、营养、粮食援助、农业、水和环境卫生、难民营管理、紧急住房、国家协调中心和保护，以及预警工作组、早期复元工作组、后勤工作组和紧急情况通信工作组。

31. 联合国发展援助框架是联合国系统在埃塞俄比亚开展业务，支助政府发展工作的共同战略框架。它是联合国系统对国家优先事项和需求作出的连贯一致、相互协调的响应，这些国家优先事项和需求都列在埃塞俄比亚第二个全国减贫战略文件、“快速持续发展、消除贫困计划（2005/6-2009/10）”之中。埃塞俄比亚、联合国系统和其他发展合作伙伴将围绕着千年发展目标和“快速持续发展、消除贫困计划”，为此联合国发展援助框架（2007-2011）提供组织原则。

32. 联合国埃塞俄比亚国家工作队在这个联合国发展援助框架期间选定了五个发展合作领域，是要协助埃塞俄比亚政府实现首要目标：到2010年实现快速持续发展，消除贫困；到2015年，实现千年发展目标。2007-2011年联合国发展援

<sup>1</sup> 生产安全网方案规定，每个区供资总额的20%留作应急资金。

助框架的优先行动领域是：人道主义响应、复元与粮食安全、基本社会服务和人力资源、防治艾滋病毒/艾滋病、善政和加快经济增长。

33. 除要求捐助界直接向人道主义年度呼吁捐助外，还有中央应急基金和人道主义响应基金用来补上缺口。为人道主义响应基金定出了 1 500 至 2 000 万美元的目标。通过中央应急基金截至 2007 年 8 月供资不足的窗口，为埃塞俄比亚拨款 900 万美元。

34. 联合国非洲之角事务人道主义特使谢尔·马格纳·邦德维克几次前往非洲之角，包括访问埃塞俄比亚。埃塞俄比亚政府、厄立特里亚政府、肯尼亚政府、索马里政府、乌干达政府和吉布提政府在联合国的支持下，同意制定各国的粮食安全路线图，消除遭受旱灾影响的区域内饥饿程度加剧的根源。人们表示关注，区域内下一次主要危机可能使 2 000 多万人急需紧急援助。

### 挑战

35. 政府和人道主义合作伙伴在采用新的方法分配救援物资方面面临一些挑战，包括找出和满足人道主义基本需求的工作出现拖延。此外，在需求超出生产安全网方案应急资金能力时，仍然很难确保同生产安全网方案之间的妥善联系。

36. 急性水腹泻正在流行，仍给防治措施带来挑战。

37. 贫困的根源很深，使人更易受到危机和灾害的打击。基础设施很差，也影响到人道主义响应和发展。

38. 边境地区常常发生治安事件，族裔间冲突更频繁、更复杂，给人道主义工作带来巨大挑战。

### 建议和结论

39. 需要提高防灾能力，改进应急计划，减少风险，尤其是防范突发的紧急情况，如洪水，以便尽早作出响应。基础设施发展，尤其是道路极差，也影响了人道主义准入，尤其是在洪水爆发时。

40. 还需要更加全面地满足保健、营养、水和卫生以及农业方面可以预测/紧迫的需求，需要更加合理地满足包括牧民在内的弱势群体的特定需求。

41. 需要加强同政府之间的对话，改善和扩大索马里州的人道主义准入，减缓人们的苦痛。

42. 目前爆发的急性水腹泻表明，用水和卫生紧急干预工作需要同长期发展方案联系起来。

## C. 菲律宾

43. 大会第 61/217 号决议关切 2006 年 8 月 11 日一艘油轮在离菲律宾中部吉马拉斯省西南海岸十三海里处沉没发生石油漏出事件。确认许多国家和联合国机构及时提供援助，请会员国和联合国有关机构，以及国际金融机构和开发机构提供额外经济和技术援助，帮助灾后恢复和重建工作，鼓励国际社会、联合国系统和其他国际组织增加支助，帮助加强菲律宾的灾害风险管理和备灾能力。

### 主要事态发展回顾

44. 针对石油漏出事件，菲律宾政府利用专门用于紧急情况的联合国开发计划署核心资金 10 万美元，提高应急能力，满足这场灾害带来的人道主义需求，建立地方政府和社区的长期能力。开发计划署的援助用于以下四个方面：(1) 支助受损评估队（Guimaras 工作队）(2) 环境损害评估；(3) 社区早期恢复项目；(4) 建立地方的防灾救灾能力。

45. 开始时成立的调查团由开发计划署和菲律宾政府环境与自然资源局成员组成，它确定了受到灾害影响的人们的人道主义需求。调查团还根据经验制定了一项战略，协助地方政府启动的海岸地区的清理活动。

46. 此后，组建了快速需求评估团，由开发计划署主导，其中有联合国人道主义事务协调厅和菲律宾政府民防局成员。起草了《早期恢复评估报告》，并在 2006 年 10 月 4 日提交给菲律宾政府，并广泛分发给有关机构和组织。报告建议，需要同地方和国家媒体合作，为防范今后的灾害拟定一项宣传战略。还需要有一个明确、有权威的协调机构，指导多部门的投入和职责，捐助和媒体关系，尽可能减少工作重复。还需要提高人们的意识，为所有主要航道附近的沿海社区制定减灾防灾计划。在需要把家庭临时迁徙到居住地以外的营地和地点时，要更多地关注妇女、儿童和残疾人的需求。所有非政府组织、联合国机构和政府组织应该协调努力，进行另谋生路培训和技能发展。红树林地区和海带商业生产恢复之前，应该进行权威性的调查，指导各方协调努力，避免工作重复，为海岸地区的生态系统长期恢复提供政策指导。最后，还建议把 Guimaras 地区作为旅游目的地加以宣传推广。

47. 省政府同国家其他政府机关合作，尤其是同科学技术局和技术教育技能发展局合作，为先前依赖捕鱼业的沿海居民开办另谋生路项目，援助受影响的人口。提供技术援助进行生计评估，资助了八个项目，包括鸡蛋和鸭蛋生产、香料生产、罗非鱼/Hito 鱼养殖、土鸡养殖、食品小加工、商业发展项目和材料回收项目。最后报告是 2007 年 2 月提交的，但生计项目十分成功，预先计划的周期结束后还在继续。

48. 环境与自然资源局同菲律宾大学 Visayas 分院和 Sileman 大学合作，正在进行环境损害评估，监测红树林、海洋保留区和生物多样性受到的损害。最后报告



正在起草之中，但是季度报告已经产生了积极影响，加强了政府在以下领域的规划：沿海清理；确定受影响地区海洋产品的食用安全；拟定和规划环境恢复方案，包括恢复红树林。

49. 在更广泛的知识交流和能力建设工作中，财产受到损害的个人和组织得到了指导和材料，了解到如何向国际油轮所有人污染问题联合会提出索赔要求。80 多人参加了 2006 年 9 月的讲习班，分发了英文版和地方语文版的 3 700 份信息、教育和宣传材料。地方政府、非政府组织和学术界参加了讲习班，介绍他们如何将沿海地区的工作综合起来，加强今后防灾能力。

50. 环境与自然资源局沿海和海洋管理负责人前往荷兰参加联合国教育、科学及文化组织水事管理研究所举办的沿海综合管理培训。培训题目包括提高地方政府在发生自然灾害之后沿海海洋的管理和恢复能力。该负责人参照讲习班的培训，培训了 Guimaras 省的五个沿海地方政府部门的人员、其他利益有关者（如学生和社区组织）及当地环境与自然资源局的技术人员。

### 目前发展面临的挑战

51. 地方社区的沿海清理活动起先是省长作为以工代赈方案启动的。清理活动第一阶段于 2006 年底结束。第二阶段仍在执行，将需要更多的战略规划，包括具体清理地区，如红树林和国家海洋保留区。环境与自然资源局在开发计划署的援助下，一直进行环境评估，帮助起草有效的环境恢复计划。

52. 环境评估中发现，不同方面需要加强协调，更清楚地确定由谁来评估，评估哪些方面。但把这些数据归入一份报告，是个挑战，因为不同方面接受不同级别政府机构指派的任务，进行相同的评估。在这方面，政府不同机构又使用不同的国际安全标准和国内安全标准。开发计划署作为改善政府机构间协调的一个机制，建议把环境与自然资源局作为环境数据的正式交换所。

53. 关于另某生计方案，大部分项目十分成功，在项目计划周期结束之后还在开展，有助于使地方经济多样化。省政府正在继续开展生计方案，后续报告即将提交。

### 建议和结论

54. 目前的环境评估最后报告将由环境与自然资源局提交，不过，临时报告已经帮助政府制定恢复和复元计划。

55. 在第二阶段的清理工作中，应该确保有足够的技术专长，向清理工人提供妥善的设备，让清理工人免受任何健康风险之害，以此增强环境恢复的效益。

56. 索赔讲习班和手册使机构和个人能够通过省政府向国际油轮所有人污染问题联合会提出索赔。有报告表示，受影响最大的人们已经得到一些赔偿。

57. 环境与自然资源局和Guimaras省政府提交了另某生路问题报告。两方面都表示，项目十分成功，地方经济已经大幅度多样化。报告指出，自初期活动以来，至少 3 500 个家庭——他们生活在受影响最严重地区，最依赖捕鱼业<sup>2</sup>——从项目中直接或间接受益。省政府将对生计项目进行后续评估。

58. 环境与自然资源局第 6 区沿海和海洋司司长为 Guimaras 省地方政府部门举办了沿海地区灾害风险综合管理能力建设培训，省长、5 名市长和地方政府的发展规划官员积极参加了培训。菲律宾海岸警卫队、地方非政府组织和学术界，包括菲律宾 Visayas 大学，为培训提供了投入。培训内容将写入文件，分发给国家和地方的有关政府机构。

59. 在泄漏区目前的环境清理、恢复和稳定工作中，环境与自然资源局向开发计划署提交了一份工作和财务报告，介绍了 2007 年的监测和评估计划。其中具体列入了水质监测、红树林监测和绘图以及生物多样性评估。

60. 仍然大量需要更多的支助，实现长期目标：充分恢复受损害的环境；进一步发展加强另某生计方案；改善灾害风险管理；开展防灾减灾工作，建设能够抗灾的社区，推动旅游业发展。

#### D. 卢旺达

61. 大会第 60/225 号决议，赞扬卢旺达政府和人民、民间社会组织以及国际社会作出巨大努力，为恢复 1994 年卢旺达种族灭绝幸存者和其他弱势群体的尊严提供支助；请秘书长鼓励联合国系统的相关机构、基金和方案迅速执行第 59/137 号决议；鼓励会员国支助种族灭绝幸存者，尤其是，特别是孤儿、寡妇和性暴力行为受害人；呼吁会员国继续支助卢旺达的发展。

#### 主要事态发展回顾

62. 卢旺达社会、基础设施和经济受到 1994 年种族灭绝和此前 10 年施政不当的严重损害。受过教育的专业人员大部分被屠杀，或被赶走，因此法律、教育和行政基础设施受到严重影响，各个级别的能力仍很薄弱。90 年代中种族灭绝之后提供的人道主义援助已经转为发展努力，其重点是重新建立基础机构和服务，稳定经济，制定可持续的公共政策，坚定致力于扶贫。

63. 尽管出现 1994 年的惨剧，卢旺达政府和人民仍取得了显著进展。2003 年完成了政治过渡，制定了新宪法，举行了总统选举和国会选举。2004 年和 2006 年，举行了地方选举，简政放权已经开始。

<sup>2</sup> 捕鱼业是 Guimaras 省至少 30% 居民的主要收入来源，每年总产量大约 2 800 公吨（2003 年）。石油泄漏使捕鱼活动临时陷入瘫痪状态，地方捕鱼社区失去了生计。

64. 为推动和解作出了巨大努力，如前战斗人员和流离失所者，包括从邻国返回的人员重返社会。不过，和解和重建工作的一项关键是公正。传统法院或设在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙的卢旺达问题国际刑事法庭审理最严重的种族灭绝案件。预计，将通过去年启动、称作加卡卡、经过调整的传统司法系统，判决被控在种族灭绝中犯有轻罪的 74 万多人。

65. 1994 年以来，卢旺达经济一直保持中速增长。农业部门仍然是就业和国内生产总值增长的主要动力，是全国绝大多数人生计的保障。贫困率已经从 1994 年的大约 70%，下降到 2001 年的 60% 以下，如今已经下降到 57% 以下。卢旺达已经开始实行新的经济发展和扶贫战略，越来越重视经济增长和创造有利于私人投资和外国投资的环境。加强金融机构的工作也出现进展。世界银行、大不列颠及北爱尔兰联合王国政府国际开发部、联合国各机构、以及若干捐助者都力求使其方案遵守新的战略中的原则。

66. 联合国国家工作队正在同政府有关部协商，进行需求评估，以便协助编制新的减贫战略文件，文件将介绍实现千年发展目标的规划和方案。联合国目前的发展援助框架将延长一年，以便同国家规划进程有效地结合起来。卢旺达也是“提供服务协助实现千年发展目标的发展战略综合计划”中的优先国家，国内设有“千年研究村”。

67. 联合国国家工作队同其他发展组织建立了良好的伙伴关系，在各个关键部门开展活动，并且同财政部在各个部门之间共同主导援助协调工作。除了为财政部开展能力建设项目之外，联合国国家工作队还正在协助政府的简政放权进程。在这方面，联合国国家工作队协助善政努力，尤其强调扶贫方案，帮助加强关键机构，如国会、最高法院和民族团结和解委员会。

68. 卢旺达政府根据《巴黎宣言》各项原则，正在起草新的援助管理政策，继续改善发展援助的协调。为此宣布，捐助者的预算支助为最受欢迎的援助方式。目前，外部援助的三分之一是这种形式。迄今为止，世界银行、欧洲委员会、瑞典、联合王国、非洲开发银行和德国一直提供一般的预算支助，他们最近宣布打算采用这一方式。公共财政管理、行政和简政放权、出口战略、法制、问责与反腐败、金融部门发展规划及保持宏观经济稳定等方面取得了重大成绩。

69. 越来越多的人获得保健服务和教育。初级教育入学率目前为 94%，男女生平等比例达到百分之百。不过，五岁以下儿童严重营养不良和体重不足的情况仍然存在。

70. 卢旺达在区域内越来越发挥稳定作用，是参加非洲发展新伙伴关系非洲同行审查机制的首批三个非洲国家之一。卢旺达参加非洲联盟的行动向苏丹派遣了部队，还参加了联合国苏丹特派团。

### 目前发展面临的挑战

71. 国家的贫困底线是每年 162 美元，2006 年，56.9% 的人口生活在贫困之中，赤贫比例为 34%。在某些地区，人口增长率很高（每年 3.5%），而农业生产率很低，而且越来越低，气候周期越来越严酷，这些都妨碍了发展工作，给最弱势的家庭带来沉重负担。

72. 战争和种族灭绝结束之后，卢旺达在解决保健问题方面取得长足进展。不过，许多卢旺达人死于可以防治的疾病，防治的办法包括更多的安全用水，改善卫生，简单的保健干预和防病宣传，营养和良好的卫生习惯等。艾滋病毒/艾滋病的治疗、看护和支助费用很高，仍然威胁着卢旺达的经济社会结构和公共卫生系统，给家庭和社区带来额外负担，使其更加容易受到打击，限制他们的生产能力，给社区看护和支助系统带来很大压力。种族灭绝、战争和艾滋病毒/艾滋病加在一起，产生了空前数量的孤儿、儿童和老年人为主的家庭。

73. 卢旺达在实现保健和艾滋病毒/艾滋病防治的千年发展目标方面有着十分有力的政策和规划框架，但是执行工作因为投资不足和公共行政所有级别的人力能力有限，而进展缓慢。

74. 卢旺达在实现国家和国际初级教育入学和男女生平等目标方面取得显著进展，部分原因是制定了有具体目标的教育战略，捐助界通过全系统方式进行了协调。不过，仍然存在挑战，如弱势儿童和有着特殊需求的儿童没有接受初级教育，原因是基础设施不足，上学的直接费用和机遇成本很高。小学生辍学率很高。例如，因为家境贫困，缺少合格的教师和可以调整的课程，基础设施不足，无法满足基本用水、卫生和个人卫生需求，学校里只有 16% 的女生能够小学毕业。目前关键的挑战是，确保有足够的基础设施，组织和人力资源能力，为卢旺达所有儿童，在所有年级，制定最低的质量标准，尤其是为最弱势儿童而制定。

75. 公共部门改革、反腐败和简政放权等方面进展很大，但是仍不稳固。

### 结论和建议

76. 过去几年，联合国系统越来越坚定地支持卢旺达努力迎接 1994 年种族灭绝之后出现的挑战。联合国各机构提供了技术和财政支助，协助制定执行社会经济政策，支助穷人和处境不利者，尤其是孤儿、寡妇和性暴力受害者。

77. 不过，为了实现千年发展目标，联合国国家工作队还需要提供更多支持，投资联合国发展援助框架的优先部门：施政、保健、教育、环境、可持续增长和社会服务。

78. 联合国主要干预领域是：孤儿教育，青少年生殖保健，帮助儿童为主的家庭和紧急情况中的儿童；性暴力受害者的医护和医疗，重点是感染艾滋病毒的受害者；产妇和儿童保健服务的能力建设和恢复，支助生殖保健教育；种族灭绝幸存

---

者的心理创伤和心理方案，重点是加强防止性暴力；协助妇女组织支助弱势妇女；支助全国保护证人方案。

79. 其他支助领域包括，孤儿、寡妇、回返者和国内流离失所者住房和援助；创收活动和提供医疗；能力建设和小额信贷方案，推动自力更生和扶贫；协助小型商家；协助孤儿和弱势儿童的生计举措，防止性暴力；协助制定执行侧重穷人和弱势群体的男女平等社会经济政策。

---