

# 生存的權利：廿一世紀的人道挑戰 (摘要)

作者：Tanja Schuemer-Cross and Ben Heaven Taylor.

© Oxfam International 2009

ISBN: 978-0-85598-639-1

每年，全球有二億五千萬人受「天然」災害影響。<sup>1</sup>在 1998 至 2007 年間，每年的災害事件有多達 98% 跟氣候有關，例如是旱災和水災；地震等殺傷力大的災害則相對較少。樂施會研究引用相關數據推算，隨著由異常天氣造成的災害將益增，預計到 2015 年及以後，受氣候災害影響的人數，會增加逾五成至平均每年三億七千五百萬人。<sup>2</sup>

任何推算都不是絕對客觀和科學化的，但顯而易見，氣候變化和環境資源的管理不善問題將會在短期內在各地造成更多的旱災、山泥傾瀉和洪水等災害，令受災人數顯著地增加。<sup>3</sup> 更多的人因為貧困和居住地點而在災害中不堪一擊，抗災力薄弱。

這些環境的轉變更可能會觸發新的衝突，令更多人流離失所和需要人道救援。最近一份報告就估計，氣候變化為一些本身受安全威脅的地區加添壓力，46 個國家發生暴力衝突的風險相當高。<sup>4</sup>有證據顯示，衝突事件數目在上升。<sup>5</sup> 一些曠日持久的衝突情況惡化，令當地對人道救援的需求增加。2008 年剛果民主共和國東部的暴力衝突就是慘痛的明證之一。

簡而言之，天災，加上新舊的衝突影響廣泛地區，勢將在 2015 年前將人道救援的需求推至前所未有的高水平。很多國家的政府和管治精英沒有妥善回應風暴、洪水、地震等災害事件，他們或是反應遲緩或效率不足，或是沒有採取預防措施減低不必要的傷亡和損失。一些政府官員或社會精英妄顧貧窮和弱勢社群的處境，甚至採取歧視性的政策和態度；迫使他們住在不穩固的貧民窟，暴露在水災和山泥傾瀉的風險之中。

同時，國際的人道救援亦往往來得太慢和不適切，2005 年由聯合國發起的改革近年才初見些微的轉變。

## 1. Report summary (Chinese)

### 挑戰

當今人道救援規模之大，是史無前例的。提供賑災撥款或海外援助的國家及政府、救援機構及其他機構都必須改善救援工作的質和量。世界上數以百萬計人的生死，很大程度上取決於各國決策者的政治意志。

即使經濟環境低迷，各國仍有能力為處水深火熱之中的人作出人道救援的回應。只要政府為人民提供適切的救援，減低氣候災害是可行的。

發達國家投放巨資在金融危機中救市，但他們只要調撥有關開支的一小部分，便足以回應 2015 年前的人道救援需求，令數以億計的人受惠。如果經濟合作及發展組織 (OECD) 所有成員國政府都撥出相若的金額（人均撥款）；與 OECD 最慷慨的十個國家在 2006 年的撥款水平看齊，全球的人道救援資金就可增至 420 億美元。<sup>6</sup>在 2008 年，歐洲國家政府斥資 2.3 萬億美元去為其國內的金融機構提供保證金，單是德國和英國政府，就分別撥資 680 億美元和 400 億美元去拯救兩家銀行「海波房地產控股公司」及「皇家蘇格蘭銀行」。<sup>7</sup> 相比之下，各地災民所需要的救援，則顯得小巫見大巫。

氣候變化已證實是加劇災害出現的主因。根據溫室氣體排放責任和可動用資源的能力，富裕國家的政府必須帶頭大幅減緩氣候變化，從而控制地球平均溫度升幅不超過 2°C，以及向貧困國家提供 500 億美元協助適應氣候危機。

當然，發展中國家的政府亦必須承擔更大的責任去應付災害和協助國民抗災減災。各地天災日益頻仍，而發展中國家人民的生計和家園首當其衝。因此，發展中國家亦須確保地區性的機構和民間社會，有效地回應災害事件和推展救援工作。

### 更多人活在災害威脅之下

對於世界上數百萬人而言，他們在災害中能否避免人命損失，關鍵是他們的抗逆力，即他們的身份、居住在何處、靠什麼維持生計等社會條件，而不是災害威脅本身。人們對衝突和環境災害(如洪水和地震)的抗逆能力薄弱，是由貧窮直接造成的結果之一。決策者的取捨、冷漠、貪污、貪婪等都是造成或助長人們抗逆能力薄弱的原因。

2008 年，海地的城市 Gonaïves 遭遇上風災，育有六名兒女的 45 歲父親 Ogè Léandre 倖存。

## 1. Report summary (Chinese)

*水位不斷上升.....洪水來勢汹汹,我無法再拖住我一名女兒,她就被洪水沖走了。幸好後來有人把她扶住。我們走上避風中心的屋頂,一小時內,我親眼看見自己的家整幢被水捲走。<sup>8</sup>*

2008年海地遇上強烈颶風。單是在 *Gonaïves*,就有四分之一人口被迫放棄家園,數萬人所住的簡陋房屋或臨時屋被摧毀。<sup>9</sup>在世界各地,貧窮人往往在災害中最脆弱的一群。在發達國家,每次發生天災造成的死亡人數平均為 23 人;在低度發展國家人數則為 1052 人。<sup>10</sup>箇中原因是很多人像 *Ogè* 一家一樣,居住在極為簡陋的房屋,居住地區又相對地易發生洪水泛濫、旱災或山泥傾瀉等災害事件。而這些邊緣和貧困社群的基建和醫療服務又不足。在這些群體中,又以女性、長者和患病者的處境最為不利,他們應付災害事件的能力受制於社會的歧視、不平等的對待,或者受身體狀況局限。在衝突和災害事件中,在一些受影響的社區裡,家庭被拆散,執法或法例不足,令婦女和女童遇上性騷擾和虐待的機會不必要地增加。

頻密的災害事件,令貧窮家庭陷入受災和貧窮的惡性循環。愈是貧窮的家庭,維持生計的能力愈低;受災家庭沒有資產可以變賣,周轉不靈,災後復元時間自然較長。2004 年一項有關埃塞俄比亞雨水不足對農民生活影響的調查顯示,受災家庭的生活往往要幾年時間才可從天災恢復過來。<sup>11</sup>

展望將來,有四大因素令世界上的貧窮人在災害中的抗逆力將愈來愈低。

- 一、市區條件惡劣的貧民區人口將增加;
- 二、旱災和人口增加,加上經濟發展令人們對肉食和奶製品的需求增加,換言之,人們要滿足食的要求更加困難;
- 三、氣候變化、環境生態失衡和衝突,都會令人們喪失家園,損失生計、財產和與社區及家人的連繫。一些估計指出,至 2050 年前將有十億人被迫離開家園;<sup>12</sup>
- 四、2008 年底全球的經濟危機影響深化,令失業人數增加,甚至破壞一些國家的社會安全網而令人道救援需求大增。

### 選擇性回應

當然也有一些趨勢是正面的。並不是每個人面對災害的抗逆力都每況愈下的。在一些國家,活在貧窮線水平下的人數在減少,有安穩家園和生計的人增加,他們有能力儲蓄,未雨綢繆。<sup>13</sup>一些國家的災害死亡率大幅減低,那不是因為災害事件減少,而是國家政府在救災裡採取積極行動去拯救人命和減少災害的影響。颶風 *Sidr* 2007 年吹襲孟加拉而造成 3000 人死亡;比起威力相若的 1972 年颱風 *Bhola* 和 1991 年的颱風 *Gorky*,傷亡明顯減少。印度的國家鄉村受業保障法為農村人口開創了九億人/工作天的工作機會,這些社會保障機制讓人有機會打破受災和貧窮的惡性循環。<sup>14</sup>

## 1. Report summary (Chinese)

2008 年五月在智利，發生歷來第一次火山爆發，該國政府迅速回應，派遣民防隊協助 8000 人疏散。<sup>15</sup>

### 國家政府的責任

人人有生存的權利，而國家要負上最大的責任保障國民享有此基本人權，國民亦有義務要求政府問責，提供更好的支援。在印尼，樂施會與當地團體「綜合鄉村發展計劃」(FIRD)合作，推行災害風險管理和救援工作。鄉村和地區政府之間的磋商和聯繫，有效地讓鄉村人口獲得支援。

FIRD 的工作人員 Syrip Tintin 解釋：

*之前，地方政府會去到社區提供援助，但現在是鄉村的人來到地方政府要求政府交代工作計劃。<sup>16</sup>*

在衝突和災難中，民間組織能夠發揮的影響力是要求政府保障受災群體的權利，向他們提供適切的支援。2008 年八月，十三萬喬治亞居民以及在衝突地區 South Ossetia 和 Abkhazia 流離失所。喬治亞年青律師協會等組織起了重要作用，他們讓災民知道自己的權利和政府的責任。<sup>17</sup>

*很多流離失所的人不知道到哪裡去登記，也不清楚自己有何權利。我們向受災的人提供法律援助和律師代表。*

**Besarion Boxasvili (GYLA)<sup>18</sup>**

每個政府都有責任在風災和衝突等災難事件中保障人民的性命，當然很多政府失職。有時候因為一些政府本身也嚴重受災而無法運作。古巴是公認防災表現優異的國家之一，但 2008 年一連四個熱帶風暴吹襲，造成重大傷亡。也有一些國家的失職是他們選擇的後果。一些政府常常將防災投資不足歸咎於財源緊絀，但事實擺放眼前，不少貧窮國家都推行了成功的防災減災措施。

一些政府虐待公民或管治區的居民。一些非國家政府的機構或人更是公然漠視人民的人道救援需要，踐踏人權。2007 年，聯合國秘書長潘基文指出，衝突正在窒礙伊拉克、索馬里、蘇丹和阿富汗等國家逾 1800 萬人獲取人道援助<sup>19</sup>

### 國際援助

國際救援機構在政府救援工作失效或不足時，能夠發揮重要的作用。在地和國際的人道救援組織慣常地表現出無比的勇氣、承擔和能力，為需求殷切的國家如乍得、

## 1. Report summary (Chinese)

緬甸等提供救援。2007 年，超過 4300 萬人經聯合國發出救援呼籲後獲得人道救援。<sup>20</sup> 2008 年 11 月，樂施會直接為 330 萬人提供人道援助。<sup>21</sup>

2007 年，樂施會在波利維亞與一些地方政府部門迅速而有效地合力回應了嚴重的水災，並推行農業適應政策以助居民應對慣常出現的水患和旱災，改善土壤的肥沃程度，提升土地產能：同時建立水上苗圃(*camellones*)，防止季節性的洪水摧毀糧食作物。<sup>22</sup>

很多時，國際人道救援組織給予國家或地方政府極少支持。很多國際組織視直接支援為理所當然的任務，於是予人一種印象-----政府可以免除向國民提供基本服務的責任。那並不是說國際人道救援組織不應該直接參與拯救生命的工作；他們應該在許可的情況下，與地方政府或民間組織合作提供支援。

太多的人道救援工作沒有對症下藥或沒有針對合適的服務對象，很多時人道救援工作沒有照顧不同群體(例如性別)的需要。不妥善的項目有可能增加婦女和女孩遇到性暴力侵襲的機會。各地的氣候災害益增，但有效的人道救援系統卻沒有相應地建立起來。以往傳統的大規模災害回應往往側重於物資運遞方面的操作。將來，人道救援組織需要專注提升受災社群的防災和應災能力，以及回應與日俱增的氣候相關的災害事件。

目前，國際人道救援的資金遠遠不及需要。全球在 2006 年花費在電子遊戲的開支遠比用國際人道救援開支多。<sup>23</sup> 來自非經合組織成員國、中東等地的援助資金必須增加。

這不僅是關乎金額的多寡，因為太多來自經合組織還是非經合組織的撥款，是基於政治及國家安全考慮，又或者以災難是否得到傳媒廣泛報道作為撥款準則，而不是以人道工作應有的公正無私精神為大前提。2004 年印度洋海嘯與同年非洲乍得衝突，兩者所得到的人道救援回應可謂有天淵之別。海嘯中有 50 萬人受助，平均每人得到 1241 美元官方援助；而乍得受衝突影響人數達 70 萬人，但平均每人只獲 23 美元援助。

## 創建安樂的將來

廿一世紀的人道挑戰是：各地的嚴重災難事件和受威脅的人數與日俱增，許多的政府的無法妥善回應這些災害，國際間的人道救援機制又無法應對。受災害影響的國家人民需要：

- 更集中地提高國家應對災害的能力，在有需要的情況下，敦促政府加強應對災害
- 更專注地協助政府和人民提高災害抗逆力

## 1. Report summary (Chinese)

- 國際人道救援機制更迅速和公正無私地提供有效和具問責性的援助，以補足國家的能力或無法應對災害的缺口。

要達致這些目標需要以下條件：

### 確立政府責任和讓人民充權

- 政府必須加強國家及地方回應災害的能力，以減少人民面對災害的脆弱性。捐款國政府和其他各方必須持續增加對這些國家的支援
- 社區必須提升能力和體現權利意識，要求政府履行義務保障生命，回應災害和未雨綢繆。
- 國際社會，包括區域組織必須更主動地利用調解或外交，去要求受影響的國家為政府國民提供援助

### 提高抗逆力

- 國家政府必須：
  - 採取措施減低發生災害的風險，包括預報系統、防災計劃、通訊系統和草根的社區動員計劃
  - 投放資源支持可持續生計，保障人們有起碼的收入和糧食
  - 改善城市規劃，安置貧民窟居民到更安穩的房屋和地區，減低受災害的威脅
  - 投放資源發展公共服務和基礎建設，從而提升公共醫療保健服務的水平
- 各方應採取有效和進取的行動減少衝突，樂施會報告《更安全的明天》（‘For a Safer Tomorrow’）臚列了詳細的建議，<sup>24</sup>
- 工業發達國家的政府應依據各自的責任和能力，帶領削減溫室氣體排放，令地球平均溫度增幅不超過兩攝氏度；同時每年撥款最少 500 億美元，協助貧困國家採取適應氣候變化的措施。詳情可參考樂施會政策文件‘Climate Wrongs and Human Rights’。<sup>25</sup>

### 改善國際援助

- 政府、捐款者、聯合國和人道救援組織必須適切地評估人道救援的需求，並不偏不倚地按照國際標準，推行救援工作以回應需要；向受益人問責；照顧性別、年齡和肢體殘障方面的弱勢群體；以及為有需要的社區提供支援和培訓。

## 1. Report summary (Chinese)

- 捐款國政府必須持續地增加對發展中國家政府的支援，協助他們減低災害威脅。
- 非經合組織成員的捐款國必須遵從經合組織的撥款標準。經合組織成員國則要積極在其協機制中加入非經合組織成員國的參與。
- 聯合國轄下機構必須改善國際人道救援的領導和協調工作，個別非政府組織和聯合國組織必須通力協調國際救援工作，以及對國家部門提供支援，而保持其獨立性。
- 捐款者必須緊密合作，確保有充裕的資金，及時、有效和適切地提供人道救援。重要的一步是將國際間的人道救援撥款金額增加至每年 420 億美元。

---

<sup>1</sup> The causes and impact of disasters are often anything but natural. Disasters are the interaction of environmental shocks (storms, floods, and droughts) with human vulnerability (who one is, where one lives, and how one makes a living) creating risk: the danger of losing life and livelihood. Other exacerbating factors include environmental mismanagement, such as the failure to maintain infrastructure such as dams and flood defences.

<sup>2</sup> Humanitarian Futures Programme (2009) forthcoming report, see [www.humanitarianfutures.org](http://www.humanitarianfutures.org)

For *The Right to Survive*, Oxfam commissioned the Humanitarian Futures Programme at King's College London to predict likely numbers of people who will be affected by natural hazards in 2015 (see the chart on p.XX).

NB 325 million is a mid-range figure. The Humanitarian Futures Programme's projections range from 250 million to 609 million.

Methodology and results: a regression analysis was performed on the available data, and a forecast of numbers affected by 2015 was made based on a projected trend. The approach disaggregated the number of events per year, their severity, and people's exposure to them (i.e. the number of people affected). It also factored in projected population growth. Because there was high variability in the number and impact of events for any given year, the average number of events for each hazard type was estimated by summing the total events by decade and dividing by the number of years in that decade (10 in all cases, except from 2000).

Predicting the exact outcome of such complex interactions is impossible, of course, and all methods for attempting to do so have their limitations and are estimates at best. Added to the methodological limitations of trend analysis, it is also important to acknowledge the limitations in the available data – particularly, the influence of increased and improved reporting on disasters over the last few decades and biases in data collection (e.g. deliberate misreporting).

<sup>3</sup> United Nations (2007) *Disaster Risk Reduction: Global Review 2007*, p. 25.

<sup>4</sup> D. Smith and J. Vivekananda (2007) 'A Climate of Conflict: the Links between Climate Change, Peace and War', London: International Alert, [www.international-alert.org/climate\\_change.php](http://www.international-alert.org/climate_change.php).

<sup>5</sup> See the University of Uppsala Conflict Data Programme, [www.pcr.uu.se/research/UCDP/index.htm](http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/index.htm) (last accessed November 2008).

<sup>6</sup> Last available figures. Throughout this report, figures are in US dollars unless otherwise stated.

## 1. Report summary (Chinese)

---

<sup>7</sup> For Europe-wide bail-out, see 'EU leaders endorse continent-wide bailout', CBS News, 15 October 2008, [www.cbsnews.com/stories/2008/10/15/world/main4524028.shtml?source=RSSattr=Business\\_4524028](http://www.cbsnews.com/stories/2008/10/15/world/main4524028.shtml?source=RSSattr=Business_4524028) (last accessed November 2008). For Hypo Real Estate example, see 'Germany clinches bank rescue deal', BBC News, 6 October 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7653868.stm> (last accessed November 2008). For the Royal Bank of Scotland example, see 'UK banks receive £37bn bail-out', BBC News, 13 October 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7666570.stm> (last accessed November 2008).

<sup>8</sup> UN Stabilisation Mission in Haiti (2008) 'Gonaïves, deux semaines après le déluge!', [www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/RMOI-7JNJMU?OpenDocument&rc=2&cc=hti](http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/RMOI-7JNJMU?OpenDocument&rc=2&cc=hti) (last accessed November 2008).

<sup>9</sup> UN Stabilisation Mission in Haiti (2008) 'Gonaïves, deux semaines après le déluge!', [www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/RMOI-7JNJMU?OpenDocument&rc=2&cc=hti](http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/RMOI-7JNJMU?OpenDocument&rc=2&cc=hti) (last accessed November 2008).

<sup>10</sup> IFRC (2007) 'Climate Change and the International Federation', background note distributed to IFRC national societies.

<sup>11</sup> S. Dercon (2004) 'Growth and shocks', *Journal of Development Economics* 74(2): 309–29.

<sup>12</sup> Christian Aid (2007) 'Human Tide: the Real Migration Crisis', London: Christian Aid, [www.christianaid.org.uk/stoppoverty/climatechange/resources/human\\_tide.aspx](http://www.christianaid.org.uk/stoppoverty/climatechange/resources/human_tide.aspx) (last accessed November 2008).

<sup>13</sup> Asian Development Bank (2004) 'Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank', [www.adb.org/Documents/Policies/Poverty\\_Reduction/mission.asp?p=policies](http://www.adb.org/Documents/Policies/Poverty_Reduction/mission.asp?p=policies) (accessed November 2008).

<sup>14</sup> I. MacAuslan (2008) 'India's National Rural Employment Guarantee Act: a case study for how change happens', in D. Green (2008) *From Poverty to Power*, Oxford: Oxfam International.

<sup>15</sup> Reuters (2008) 'Vast Chile volcano ash cloud partially collapses', 13 May 2008, [www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/KHII-7EM89T?OpenDocument&rc=2&cc=chl](http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/KHII-7EM89T?OpenDocument&rc=2&cc=chl) (last accessed November 2008).

<sup>16</sup> Interview with Jane Beesley, Oxfam GB, March 2008.

<sup>17</sup> Interview with Marie Cacace, Oxfam GB, August 2008.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Ban Ki-moon (2007) 'Secretary-General's Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict', *op.cit.*

<sup>20</sup> Figures compiled from UN consolidated appeals data, see [www.humanitarianappeal.net](http://www.humanitarianappeal.net) (last accessed November 2008).

<sup>21</sup> Unpublished research carried out for Oxfam GB's Humanitarian Department.

<sup>22</sup> For more information on this project, see [www.oxfam.org.uk/oxfam\\_in\\_action/impact/success\\_stories/bolivia\\_farming.html](http://www.oxfam.org.uk/oxfam_in_action/impact/success_stories/bolivia_farming.html) (last accessed November 2008).

<sup>23</sup> See PricewaterhouseCoopers (2007) 'Entertainment and Media Outlook 2007-11', [http://www.pwc.co.uk/eng/publications/global\\_entertainment\\_and\\_media\\_outlook\\_2007\\_2011.html](http://www.pwc.co.uk/eng/publications/global_entertainment_and_media_outlook_2007_2011.html) (last accessed November 2008).

<sup>24</sup> Oxfam International (2008) 'For a Safer Tomorrow: Protecting Civilians in a Multipolar World', Oxford: Oxfam International.

<sup>25</sup> Oxfam International (2008) 'Climate Wrongs and Human Rights: Putting People at the Heart of Climate Change Policy', Oxford: Oxfam International.