



第五十五届会议

暂定项目表* 项目 20(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

向科摩罗提供紧急经济援助

秘书长的报告

一. 引言

1. 大会 1996 年 12 月 13 日第 51/30F 号决议请所有会员国和捐助机构以及联合国各专门机构和其他组织向科摩罗提供一切必要的人道主义、财政、经济和技术援助，以便科摩罗实现国家重建和可持续发展。大会还请秘书长派遣一个多学科人道主义和技术评价团前往莫罗尼，详尽研究该国的援助需要，并向大会第五十三届会议提出报告。

2. 1998 年 11 月 16 日，大会第 59 次全体会议在审查了秘书长关于向科摩罗提供紧急经济援助的报告（A/53/330）后，在第 53/1 F 号决议中重申了上述决议。本报告对国际社会根据第 53/1 F 号决议作出的努力进行了评价，并分析作出这些努力的状况。

二. 概况

3. 科摩罗伊斯兰联邦共和国位于东非和马达加斯加之间莫桑比克海峡北端。科摩罗群岛共有大科摩罗

岛（恩加齐迪亚）、莫埃利岛（姆瓦里）、昂儒昂岛（恩德祖阿尼）和马约特岛（马奥雷）四个主要岛屿组成，其面积分别为 1 148 平方公里、290 平方公里、424 平方公里和 374 平方公里（自 1975 年科摩罗独立以来，马约特岛依然由法国管理，尽管受到国际社会的谴责）。虽然这些岛屿都因火山爆发而形成，但是，每个岛都有自己独特的地理特征。1998 年大科摩罗岛、莫埃利岛和昂儒昂岛的人口约为 550 000 人。人口密度为每平方公里 286 名居民，为非洲密度最高的国家之一。每个岛屿的人口密度不同，莫埃利岛为每平方公里 526 名居民，大科摩罗岛为 240 名居民，昂儒昂岛为 102 名居民。

4. 人口结构的特点是年轻：57% 的人口不到 20 岁。就业率为 28%，失业率为 72%。正规工作需求量减少，失业人口占就业年龄人口的 30%。这种情况是劳动力市场的两种现象所造成的综合性后果：进入就业年龄的年轻人不断增加，就业需求以几何级数激增，而工作机会，主要是公共部门和准公共部门的工作机

* A/50/50。

会却不断减少。

5. 科摩罗是最不发达国家之一,1998 年人均国内生产总值(国内总产值)为 376 美元。联合国开发计划署(开发计划署)和政府最近于 1999 年关于科摩罗贫穷状况进行的一项联合研究表明,如果将年人均收入 165 000 科摩罗法郎、即 430 美元作为绝对贫困线,那么,科摩罗 46%的住户、即大约 50.6%的人口生活在贫困线之下。科摩罗的人力发展水平很低。在《1998 年世界人类发展报告》¹中,科摩罗在 175 个国家中名列第 139 位,其人类发展指标为 0.506。

6. 过去 20 年的社会经济状况不利于发展教育基础设施和符合劳工市场需要的训练方案,加剧了缺乏合格劳动力的现象,并且减少了就业年龄人员进入就业市场的机会。随着人口增长,政府应增加教育基础设施和就业机会,但是,近十年来,政府却不得不采取紧缩预算支出和裁减公共部门编制的政策,社会各部门(教育、卫生等部门)受到很大损害。

三. 政治、社会和经济状况

政治状况的演变

7. 1997 年以来,科摩罗伊斯兰联邦共和国一直存在分裂危机,1999 年 4 月 30 日发生军事政变,军人头目上台以来,这一危机进一步加剧。新任国家元首废除了 1996 年实施的宪法和民主体制,首次颁布一项新的宪章,赋予他所有行政和立法权利,组成一个不足以代表主要政治潮流和趋势的技术官僚政府,并且设立一个国务委员会取代由民选代表所组成的联邦议会。政变之后,权力机构和政治界的关系十分紧张,仅缓慢地有所缓和而且为时都很短,因此,实现全面政治解决的前景依然十分遥远。然而,十四个政党和国家元首于 1999 年 11 月 29 日签订了一项协定,规定必须修订 1999 年 5 月初颁布的宪章,允许任命一名总理。12 月 2 日任命了总理,他与条约各签署方组成联合政府,其主要任务是处理昂儒昂的危机,整顿公共财政状况,并研究如何恢复文官治理。

8. 目前,该国实际上已经一分为二,昂儒昂岛继续在共和国范围之外进行管理和运作。非洲统一组织(非统组织)于 1999 年 4 月在马达加斯加塔那那利佛试图和解各个行动者的立场,并提议建立一个新的科摩罗实体——科摩罗群岛联邦,在这个实体中,各岛在决策和管理方面都享有较大的自主权。这项努力还没有取得成果,因为昂儒昂分裂派领导人至今仍拒绝签署各派在塔那那利佛谈判的协定。去年 7 月以来为实现和解作出的内部努力也没有取得任何成果,各派的立场都日趋僵硬,莫罗尼重新限制将物资和设备运往昂儒昂。因昂儒昂分裂派领导人拒绝签署塔那那利佛协定,去年 12 月比勒陀利亚会议失败之后,非统组织向他们下了一个最后通牒,规定最迟于 2000 年 2 月 1 日签署该项协定。这项最后通牒逾期后,非统组织立即逐步采取孤立分裂派领导人的措施,冻结其在国内外的资产并限制其行动自由。

9. 为了扭转目前分裂主义的倾向和保障领土完整。自 1997 年以来,非统组织与阿拉伯国家联盟合作,进行调解,以期协助科摩罗各方寻找恢复和平、安全与稳定的持久解决办法。

10. 联合国秘书长重申支持科摩罗的统一和领土完整。他呼吁各方寻求以和平和谈判的方式解决目前的局势,在这方面,他重申支持非统组织的努力以及在非统组织主持下谈判的塔那那利佛协定。他还谴责 1999 年 4 月 30 日的政变,呼吁科摩罗人民恢复宪法秩序。

11. 各政党以及若干外部伙伴拒绝承认政变后政府的合法性,国家无法正常开展活动。合法性危机只有通过组织选举和恢复宪法秩序才能解决,分裂派领导人在昂儒昂对流通规定了限制,而科摩罗领导人则对昂儒昂的流通规定了限制,因而使整个领土交通困难。这种合法性危机和交通困难是妨碍技术合作的两个主要障碍,实际上,由于政局变化不定,国家甚至无法确定并实施甚至是短期的发展战略,宪政不稳定产生若干不利后果,妨碍国家定期收缴足够收入来提供公共服务、向公务员支付薪金和偿还外债。在昂儒昂,各派间的战斗加剧了缺乏公共服务资金的状况,

他们在岛上制造了不稳定、恐惧和怀疑的气氛，阻碍民众充分投身于经济和社会活动。

12. 缺乏资金和政治僵局进一步破坏了该国的形象，它很难使其伙伴相信该国在发展和公共财政管理方面的各种选择是认真的，相信目前和未来是有希望的。因此，1997年以来作为公共投资资金主要来源的外来援助明显下降（1996年至1998年下降了大约37%）。而且，所有公务员都感到气馁，士气低落。经济部门人员和民众也缺乏信心。这种情况导致人们普遍承认失败，严重阻碍发展活动的执行。但是，在整顿公共财政方面采取了若干积极措施（减少政府支出，偿还国家欠私人的债款，努力偿还拖欠国际开发协会和国际农业发展基金的款项），如果这些措施得以执行，应能恢复与科摩罗主要捐助者的对话。

最近社会和经济进展情况

13. 科摩罗是世界上最贫穷、人口密度最高的国家之一。1998年，人均国民生产总值（国产总值）估计为370美元，比前一年降低1.5%。1988年至1998年期间，人均国产总值每年减少2.6%，因此，贫穷现象加剧，目前，不是如1995年如观察到影响到47.3%的住户，而是影响到52.4%的住户。科摩罗的人类发展指数在175个国家中占第139位（1999年为0.506）。成人识字率（1997年占人口55.4%）、婴儿死亡率（千分之六十九）和出生时预期寿命（58.8岁）都证实这项排名是合理的。然而，必须指出，虽然民众处于赤贫状态，但是，以往二十年来有些社会指标有所改善：最近关于1970至1997年期间的数字表明，婴儿死亡率从千分之一百五十九降低到千分之六十九，出生时预期寿命从47.8岁提高到58.8岁。

14. 与独立初期的情况相似，经济继续存在一种双重结构，划分为农业部门和膨胀的第三产业部门。1998年，按市场价格计算，农业占国内总产值的38.7%，但为71.4%的在业人口提供就业，这说明农业部门的生产率很低。贸易和服务部门是创造财富的主要来源：48.5%。工业和手工业部门所占的比例仍然很小，仅为5.3%。工业发展尚未出现：大多数企业规模有

限，主要对出口的农产品作初步加工、建造房屋和生产小型锅炉。有许多因素导致私营部门业绩不良和缺乏发展，譬如，难以获得各种用品，投资量少，投资方式不合适，私营部门资金来源枯竭，工商业缺乏法律和司法框架，当地技术工人不足而且成本较高。

15. 在过去五年中，科摩罗经济业绩十分糟糕，由于缺乏任何经济复苏政策，经济继续显示出停滞不前的迹象。这种创造财富数量偏低的趋势导致经济活动全面下降，1995年至1998年期间人均实际国产总值每年下降2.3%。1998年，经济活动的特点是生产略有增长。1997年，实际国产总值下降（-0.7%），据初步统计，1998年增长1%。在国产总值略有增长的同时，价格也略有上涨。通货膨胀率略有上升，从1997年的1.6%增长到1998年的1.8%。

16. 公共财政的特点是存在高额结构性赤字，使政府难以采取有效行动恢复经济增长。国家税收占国产总值的比例高达16%，主要来自外贸间接税，1998年高达72%，1999年为64%。1998年，经常费用（预算费用和非预算费用）约占国产总值20%。资本支出依然很低，因为缺乏对项目支出的对等捐款，这是某些债权人针对连续拖欠偿还外债采取的措施。

17. 关于外部情况，贸易条件不断恶化，国际收支出现结构性赤字。出口仅能支付13%进口物品的费用。对国际收支的外部援助已经停止；此外，还本付息额已经增加。1987年至1998年，经常帐户赤字从-1 600万美元增加到-2 500万美元。1998年，债务与国产总值的比例估计为103.7%，偿还债务的款额约占出口收入的41%。1998年的外汇资产净额从1997年的187.65亿科摩罗法郎减少到177.37亿科摩罗法郎，而1996年为190.34亿科摩罗法郎。货币资产相当于8个月的商品和服务进口量，不包括生产要素收入。

18. 经济情势恶化使得各社会部门受到特别大的影响。国家预算中的教育和训练拨款寥寥无几，导致学校中的用品和设备空前短缺，对教师的初步训练和在职训练严重不足。保健部门的情况也是如此，没有获得必要的资金。缺少有资格的工作人员，保健中心和

医院陈旧不堪，缺少器械，难以获得基本药品，这些现象使得社会和保健基础设施质量低下的情况变得更为严重。

19. 这种困难的经济情势加上对公共资源的管理不严，使得国家无法履行提供基本社会服务、定期向工作人员支付薪金以及履行对外部伙伴的承诺等基本义务。国家相对于其主要伙伴的信用因而严重受损。

四. 发展的主要问题

20. 科摩罗的许多结构性制约因素和最近的历史在很大程度上说明了经济和社会发展进程缓慢的原因。近几年来，除了这些制约因素之外，国家机构效能低下，没有明确界定能够产生持续增长并执行适当宏观经济政策的战略发展办法。经济依然十分脆弱，因为缺乏多样性和竞争性，生产要素成本很高，国内市场有限。许多经济部门都反映出国民生产下降的现象。

21. 科摩罗的发展受到小岛屿发展中国家所特有的下列各种遏制因素的严重影响：国内市场小而分散，可耕地不足，自然资源有限，严重依赖外部价格，距离国际贸易路线遥远导致运输价格昂贵，以及供应和需求缺乏弹性。

22. 科摩罗严重依赖面临人工合成品激烈竞争而且种类有限的初级农业产品（香草、丁香和依兰香）的出口收入，因此，国民经济依然十分脆弱。此外，农业工具和传统的耕作方法不可靠，人口压力加速环境恶化，导致难以在区域一体化和商品自由流通的框架内预测粮食作物的产量和竞争能力。

23. 公路和机场基础设施需要全面整修。国际机场需要重新铺设路面，昂儒昂深水港需要疏浚，必须采取步骤避免淤泥进一步沉积。为了改善莫罗尼港的港口服务，必须设立一个港口站，将岛内交通和国际交通分开，还必须改善卸货的状况。

24. 虽然科摩罗旅游业与该分区域其他岛屿相比具有较大的潜力，但旅游业对科摩罗经济的贡献十分有限。目前只有一个名副其实的旅馆综合体。发展旅游

部门总体计划所制定和采取的战略力图通过利用自然景点的潜力来促进旅游业。同时尊重生态平衡。但是，执行该项战略在资金和后勤方面遇到了困难。

五. 结构性改革

25. 科摩罗已进行了一些结构性改革，以期走上可持续发展的道路。现已采取四个主要方面的行动：宏观经济改革、行政改革、公有企业私营化和经济自由化。

26. **公共部门的内部调整和财政改革：**科摩罗的经济和财政困难给内部和外部的平衡已经带来了负面影响。目标是在不积累欠款的情况下将综合政府赤字减少到相应的数额，从而改变这一局面。税务系统的结构调整正在进行之中：简化和减少税种、确定纳税人并精简行政程序。控制政府支出的战略的要素之一是压缩公务员的编制，裁减冗员，从而减少领取政府薪水的人数。

27. **公有企业的改革：**目前正在改革公有企业，通过租让合同实行管理私营化，以提高这些企业的效率，为私营部门的发展创造有利条件，并创造就业。迄今为止，国家水电公司是唯一实行私营化的公司。目前正在研究科摩罗碳氢化合物公司和科摩罗港口和海运公司的私营化问题。另外，对国家邮电公司进行改组的研究正处在最后敲定阶段。根据改组计划，该公司将分为两个独立的实体，一个负责邮政活动，另外一个负责电讯业务。

28. **公务改革：**政府当局进行这些改革的目的是既缩小行政人员的编制，同时又提高其效率。采取这一措施的目的是评价和重新确定政府机构的职能和目标以及每个员额的职责，以便能够根据能力安排国家公务人员。

29. **有利于私营部门的措施：**政府当局采取的行动的目的在于使公共部门成为投资、生产和就业的增长动力。正在采取的行动包括：取消控制外贸和价格的行政措施；调整税种结构以促进私人投资，编写一份法律研究报告和行动计划，确保合同的执行以及企业的自由开设和关闭。至于最近采取的一些措施，应该注

意到经国家同意而作出的一些努力；这些努力的目的是对小型企业建立基于社区的小笔金额信贷机制以及支持和监督制度。

30. **减少人口增长**：科摩罗面临的主要问题之一是人口的爆炸性增长。人口的增长必然使对社会服务和就业的需求以及对脆弱的生态系统的压力不断增加。为了将人口增长率控制在可接受的水平上，政府已采取一些措施，使所有科摩罗人，无论其收入多少，都能获得计划生育服务。

31. **人力资源开发**：国家政策致力于提高初等教育和基本保健服务的质量。教育总计划通过提高内部和外部的效率，优先重视恢复初级教育，发展技术和职业培训，提高成人识字率和总体教学质量。科摩罗政府正在推行一项促进人民健康的政策，方法是坚持执行各项战略，例如作为保健部门一项基本发展战略的1978年《阿拉木图初级保健宣言》²或《巴马科倡议》。

32. **环境保护与自然资源的适当管理**：政府认识到应将环境方面的问题纳入发展方案的拟订和执行工作。这种意愿表现在：通过了环境纲领法和行动计划，并批准了环境保护方面的各项国际公约。政府通过了一项符合国家环境政策的农业发展战略，其主要目标是确保人民的粮食安全和营养平衡，促进出口农作物的发展，鼓励在农副业部门创造生产性就业，并确保以可持续方式使用土地。

六. 外部援助

33. 科摩罗经济严重依赖外援。外援是科摩罗公共投资和社会部门的主要资金来源。1991年以前，这种国际援助一直在显著增长，然后在最近一段时期又以一种无法控制的速度在回缩。给科摩罗的官方发展援助从1990年代初期的6 000万美元降到1998年的仅仅2 780万美元，将各种来源汇合在一起，总共减少54%。科摩罗得到的援助之所以减少，是由于某些发展伙伴面对分裂主义危机自然带来的政治和经济危机，采取了观望和审慎的立场；还由于某些捐助者采用了新的援助方法，这些捐助者将以后的援助与经济、社

会和预算等方面的业绩，以及善政原则和对法治原则的尊重联系起来。

34. 在1998年科摩罗得到的外部援助中，55.6%采用了独立技术合作的形式，40.8%采用了投资项目的形式。预算方面的援助仍然很少，占全部援助的2.6%，这主要是由于1994年以来，在科摩罗和布雷顿森林机构的合作中缺乏一个结构调整方案。援助比较集中的部门是交通部门（550万美元）、医疗部门（390万美元）、区域发展部门（370万美元）和能源部门（330万美元）。

七. 援助协调方面的主动行动

35. 科摩罗没有履行它在发展方面的主要职责。私人投资的疲软和需要建设的基础设施的重要性使公共投资成为发展的一个重要方面。然而，科摩罗没有公共投资方案，无法将各种优先事项转变为中期的集体行动，无法为外国合作伙伴的工作建立一个参照框架。

36. 政府在开发计划署的支持下，利用圆桌会议的体制机制，加强同发展伙伴就政策和战略进行对话，并促使调动外部资源。在实施《塔那那利佛协定》过程中，准备根据非统组织、阿拉伯国家联盟、欧洲联盟、法国以及联合国作出的承诺，召开一次国家重建全体圆桌会议，以配合各岛屿间恢复和平与和解的进程。

八. 联合国系统的主要行动

37. 1999年科摩罗的整体发展情况无法促使人们实施关于向科摩罗提供紧急经济援助的大会各项决议提出的建议。由于没有一个整体框架来确定发展方向，因此无法尽可能地利用联合国各机构在业务方面的协作，以支持该国优先的发展目标。尤其是体制上的不稳定使政府内部无法建立一个协调制度和机制，推动和支持与联合国各机构和与一般捐助者的协作与合作。

38. 在科摩罗开展工作的所有联合国机构有开发计划署、全球环境基金、联合国资本发展基金(资发基

金)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界卫生组织(卫生组织)、国际劳工组织(劳工组织)和联合国粮食及农业组织(粮农组织);这些机构已了解自己在实施关于向科摩罗提供紧急经济援助的第51/30 F号决议方面的责任。它们因此组织起来,以便按照该决议的精神和各自的任务授权采取协调一致的行动。这些机构由于有实施该决议的意愿,通过单独行动或相互协作,已经取得了一些成果。在传统的伙伴已经暂停或大大减少援助的时候,能作出这种贡献更加令人赞赏。

39. **开发计划署**——1997至2001年期间科摩罗的国家合作框架建立在三个轴心之上:通过促使贫困人口获得保健服务、建立小型企业和开展创收活动,来消除贫穷;保护环境,保持生物多样性;向联邦议会提供援助并建立一个身份制度,促进善政。前面提到的该国政治方面的演变情况及其对经济总体业绩和社会的影响,使该国政府和开发计划署对该方案所有轴心问题的相关性提出了怀疑。

40. 国家合作框架的头两个主题已经证实非常适应目前的情况,有助于使该国人民相信他们的日常生活能够得到保障,并能够获得基本的服务。政府也认识到,在这两个主题下采取的行动是以社区和协会制度为基础的,并有助于加强这两种制度。事实上,这些行动使未来参与式施政体系、尤其是中层一级(村庄、区县一级)的施政体系的基础得以确立,同时在民间社会内培养一种该国将来组成行政机构时所需要的制衡力量。

41. 开发计划署在卫生领域所做的工作对提高人们自由利用医疗体系起到了重要的作用。其实,由于卫生教育的物质和技术能力得到了加强,使人们利用医疗中心的比例明显提高,并保证大部分人口能够获得关键的医疗服务。同样,医疗中心一级由于设立了透明的资源管理机构,使社区对于医疗中心基金管理的信心得以重新建立。由于实行了上述制度,这些机构在回收运营成本方面取得了显著进展,并大大降低了损失,使得医疗中心能够自筹资金,提供关键的医疗

服务。同样,开发计划署对地区一级的保健服务提供的支持使保健制度方面的社区管理机制得以实行,并使社区在这些制度的管理方面能够产生推动作用。

42. 开发计划署和**国际劳工局**继续它们的联合行动,以便巩固1998年在支持小型企业家、开展创收活动方面取得的成果。与此同时,开发计划署在这一领域的行动有助于进一步建立小型企业的融资机制,使前两年创造的就业机会得以巩固。开发计划署在这一领域的支持对加强企业家能力,并使受到危机影响的人们的收入和信贷来源多样化有特别的影响。

43. 开发计划署和全球环境基金在环境方面开展的工作使得这一领域取得了重大进展。确立了环境的可持续管理和自然资源之间关系的法律和制度框架也得到了审议和批准。由于有了关于被保护物种的法律案文,科摩罗的国际义务(《生物多样性公约》、³《濒危野生动植物种国际贸易公约》(濒危物种贸易公约)和《拉姆萨尔公约》)最终将纳入国家立法并由国家立法予以承认。至于实施旨在促进森林和其它生物资源、特别是海洋生物资源的可持续管理的国家方案和地方案,该国第一个保护区、即莫埃利海洋公园已经建立。开发计划署/全球环境基金的工作也得益于供资者、特别是欧盟供资者之间的增效作用;这两个组织与供资者之间建立了一种恒久不断的关系。这种增效作用使两个组织能够更容易地将各自的工作联合起来,以实现可持续的发展;并改善了两个组织间的商议工作,利用两个组织的专业知识帮助确定事关环境、并将由第八次欧洲发展基金预算提供经费的项目和方案。

44. 至于支持施政的问题,不稳定的局势为开发计划署提供了各种机会,使其成为科摩罗舞台上一个不可或缺的合作伙伴。事实上,开发计划署与联合国秘书处经济和社会事务部、资发基金和劳工组织协作,已经成功地填补该国分析方面的需要,参与了对一些根本问题的思考;这些根本的问题有:经济的恶化、贫穷现象的增加、年轻人失业率急剧上升给该国的未来带来的危险以及医疗体系的筹资问题。开发计划署经过对这些思路进行研究,鼓励了其它伙伴参与讨论,

并设想以后如何参与开发计划署在该领域倡导的项目或与这些项目合作。法国开发署所就属于这种情况；该署与开发计划署密切合作，促使向科摩罗提供小笔资金和小规模信贷。

45. 开发计划署一直是联合国系统与布雷顿森林机构进行联系的主要接口，一直在不断地部署资源，以免科摩罗完全丧失这些机构的支持。在此方面，开发计划署从 1999 年 2 月起实际上就已将非洲统一组织（非统组织）、非洲经济委员会、非洲开发银行和世界银行组织起来并与它们密切协作；这些组织于 1999 年 4 月在塔那那利佛举行了科摩罗各岛间会议之后，就应立即为捐助者圆桌会议的召开进行筹备。

46. 另外，开发计划署也继续请该国政府注意履行其对世界银行和国际农业发展基金（农发基金）的承诺；开发计划署还起到了信使的作用，帮助将世界银行的信息传递给科摩罗。这些行动产生了相当大的影响，不但帮助恢复了科摩罗政府和世界银行之间的对话，而且帮助查清了 1999 年底之前应付国际开发协会和国际农发基金的全部欠款。

47. 开发计划署的主要工作一直是要把政治讨论和辩论带回到平均发展方面的各个问题以及持续地创造财富和公平分配的问题上，特别是与此相关的联合国秘书长报告和有关决议中明确提出的问题上。

48. 另外，尽早组织选举，使该国摆脱政治僵局，看起来是不可避免的趋势。在此方面，开发计划署和欧洲联盟之间正在进行会谈，以便建立一种伙伴关系，支持最终的选举进程。

49. **人口基金：**虽然人口基金的援助并不是为满足第 51/30 F 号决议所述的需求提供的，但人口基金援助特有的灵活性、与政府不断协商的机制以及在报告所述期间与驻地协调员办公室建立的良好关系，均使人口基金能考虑到科摩罗人的紧迫需求，并能按照基金的任务规定作出反应。

50. 在生殖健康领域，人口基金协助制定区域行动计划，以便在开发计划署和人口基金的重点区域开始提

供综合的生殖健康保健服务，并由当地社区积极参与与它们有关的保健活动。因此，除其他外，不仅能够依靠它们有效促进制订关于生殖健康的区域行动计划，而且也能够将产科紧急情况的材料交给它们。

51. 人口基金的援助还使得科摩罗政府能加强政府和社区机构的技术能力，加强现有关于人口和性别的数据，使其变得更加可靠和有用，同时能建立关于人口和生殖健康的数据库。

52. 此外，1998 年 12 月，在想要分离的昂儒昂岛上敌对民兵团体之间发生冲突之后，人口基金提供紧急援助，满足该岛屿流离失所者在生殖健康方面的需求。

53. **儿童基金会：**科摩罗政府 1997 年至 2001 年期间的合作方案包括保健/营养、教育和社会规划等方案。在保健方案之下，儿童基金会的支助已能够向重点保健区域提供基本药品以及关于执行保健改革的教学材料。儿童基金会还提供疫苗、医务室设备和冷链，并确保将这些物品分配到三个岛屿。2000 年 2 月进行一次关于疫苗普及率的调查。为促进保健，儿童基金会还通过分发经过灭虫剂处理的蚊帐，参与控制疟疾。它还提供紧急援助，通过分发各种物品，满足有孩子的流离失所家庭的基本需求。这些家庭是 1998 年 12 月昂儒昂岛敌对民兵团体之间冲突的受害者。

54. 儿童基金会在教育方案下提供的支助使得学校与地方参与者之间建立正式合作伙伴关系。办法是成立学校理事会，以便调动各方面的地方领袖促进基础教育。儿童基金会还通过向学生和教师大量提供基本用品，减少家庭的教育费用。儿童基金会还协助建立国家能力，办法是让科摩罗的同业人员参与关于统计和女童教育的各种区域讲习班，尤其是关于基础教育质量和筹资问题的讲习班。

55. 儿童基金会在社会规划方案下协助执行科摩罗政府于 1993 年批准的《儿童权利公约》，⁴并协助执行 1994 年签署的《消除对妇女一切形式歧视公约》。⁵这方面援助应能促进若干法律改革，并确保更好地保护儿童。儿童基金会的援助还成功地开始在儿

童出生时进行登记的运动，并鼓励有 18 岁以下儿童的家庭通过法院获得出生证，这些儿童没有任何生命统计资料。1999 年 11 月 2 日开始进行的这场运动，迄今为止已在大科摩罗岛上的六个省中登记了 14 000 名儿童。

56. **粮食计划署**：1998 年 12 月发生的自相残杀的冲突引起各岛之间和各岛内人口流离失所。在冲突结束之后，粮食计划署与开发计划署合作，于 1999 年 2 月至 4 月期间在昂儒昂岛支助一项粮食援助行动。加上联合国各机构于 1999 年 3 月在昂儒昂岛恢复各项活动，这项行动大幅度地减轻该岛屿的赤贫状况，并改善其贫困人口的保健状况。

57. **资发基金**：作为促进穷人获得基本保健服务的活动组成部分，资发基金与开发计划署合作，开始实施一项试点方案，在五个村庄建立一个社区互助健康保险公司系统，初步结果十分令人感到有希望。在政府和受益者的请求下，这项活动自 2000 年 1 月起延长两年，最初扩展到大科摩罗岛的所有村庄，然后再扩展到其他岛屿，由开发计划署与资发基金共同筹资。

58. **卫生组织**：科摩罗与卫生组织之间的技术合作是为了支助该国实现重点目标，包括减缓人口增长，改进公共保健系统，并促使基层有效参与保健服务管理。

59. 卫生组织提供的支助主要包括制订药房准则，制订全国输血政策和全国口腔卫生战略。卫生组织协助更新 1999 年年底开始执行的保健政策，这项协助应能向科摩罗提供一项更有条理的中期讨论框架。并从而促使它就如何进行改革与合作伙伴重新开始对话。

60. **粮农组织**：粮农组织协助为科摩罗最后确定一项粮食安全特别方案，该方案是在伊斯兰开发银行资助之下拟订的。自 2000 年开始，该方案应能促进农村家庭恢复和改进粮食生产。至于粮食和营养监测活动，粮农组织与儿童基金会和卫生组织合作，开始制订和宣传一项促进营养的全国行动计划。

61. 总的来说，联合国系统各机构 1999 年在科摩罗进行的各项活动产生了深远的影响，超过了上面描述的活动似乎能产生的影响。尽管出现政治上的困难，这些机构仍在科摩罗派驻人员，并继续进行各项活动，使科摩罗人确信，国际社会没有抛弃他们。联合国各机构的方案已使得保健系统没有崩溃，而且也促进基层活动，以及正式部门与非正式部门之间的对话。这些方案还促进加强基层组织，并在一定程度上有助于逐步建立中级管理机构。这将对科摩罗的民主作出重大贡献。

九. 从其他捐助者获得的支助

62. 总的来说，官方发展援助作为科摩罗筹资来源相当缺乏多样性。事实上，在过去三年里，科摩罗得到的官方发展援助不断在减少。据估计，这项援助已从 1991 年 6 000 万美元下降到 1996 年 4 300 万美元、1998 年 2 700 万美元和 1999 年 1 800 万美元。过去两年里从主要捐助者获得的援助情况如下。

63. 法国仍然是科摩罗最主要的发展合作伙伴，近年来，它所提供的援助略微超过总援助三分之一。但目前提供的援助少于分离主义危机之前。在过去两年里，援助主要集中在人力资源开发、保健、区域发展、运输和发展管理等领域。

64. 欧洲联盟是主要的多边捐助者。平均来说，光是欧盟便向科摩罗提供 45% 以上的多边援助，使其成为法国之后第二大发展合作伙伴。欧洲联盟在过去两年的援助专门用来修建公路和港口基础设施，和用于农业部门。

65. **世界银行**。就多边援助来说，布雷顿森林金融机构在 1998 年的援助占整个发展援助的 14.8%，现已连续第四年逐步减少。国际货币基金组织（货币基金组织）没有支付任何捐款。开发协会提供的援助主要分配给在公路运输、社区发展和对中小企业的支助等领域中的投资项目，以及分配给教育和保健部门。1998 年，科摩罗没有得到布雷顿森林机构的任何援

助，因为当科摩罗停止还本付息时，这些机构暂停支付捐款。

66. 中国是科摩罗第二大双边捐助者，其援助主要集中在保健部门和基础设施。

67. 日本是第三大双边捐助者，通过对应基金资助社会部门的投资，以提供粮食援助，另外为该国的主要医院提供医疗和手术设备。

十. 结论和建议

68. 自 1997 年以来，科摩罗一直遭受到分离主义危机的影响，造成十分困难的政治和经济状况，同时资金来源不断减少，政治上陷入僵局，所有这些都进一步破坏该国的形象，而且难以使它的合作伙伴能支持其在发展和管理公共财政方面所作的选择，并难以使合作伙伴相信科摩罗的现状和未来是有希望的。更糟糕的是，在 1999 年 4 月军事政变之后，国际社会采取不赞成的态度，使得包括法国、世界银行和欧洲联盟在内的大部分发展合作伙伴从该国撤走，或采取观望的态度。而上述三个合作伙伴一直提供超过 80% 的官方发展援助。将《塔那那利佛协定》搁置起来的作法，使该国错过举行捐助者圆桌会议的机会，该会议原本由非洲统一组织（非统组织）和包括联合国、阿拉伯国家联盟、欧洲联盟、法国和印度洋委员会成员国的正式观察员参加。

69. 机构不稳定是政治形势的特点之一，它不利于提出一个关于协商的适当框架，以便调动捐助者，并将援助保持在一定程度上，以便达到大会 1998 年 11 月 16 日关于向科摩罗提供特别紧急经济援助的第 53/1 F 号决议的目标。科摩罗当前的形势仍然有理由保持该决议的内容，因为形势仍然严峻，仍需紧急的经济援助。

70. 为此，我们建议提请经济及社会理事会注意该决议，以便提出一项重建和恢复方案，为在良好的基础上恢复该国经济铺平道路。这是在这几个岛屿之间建立持久和平、和睦与和解的一项前提。

注

¹ 巴黎和布鲁塞尔：De Boeck-Larcier, S. A. 1998 年。

² 《Alma-Ata 1978: Primary Health Care》（日内瓦，世界卫生组织，1978 年），1983 年再版（“人人享有保健”系列丛书，第一卷）。

³ 联合国环境规划署，《生物多样性公约》环境法和机构方案活动中心），1992 年 6 月。

⁴ 大会第 44/25 号决议，附件。

⁵ 大会第 34/180 号决议，附件。