



经济及社会理事会

Distr.: General
25 April 2003
Chinese
Original: French

2003 年实质性会议

2003 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，日内瓦

临时议程* 项目 7(e)

协调、方案和其他问题：长期支助海地方案

长期支助海地方案

秘书长的报告

摘要

自 1999 年通过决议制订长期支助海地方案以来，经济及社会理事会历届实质性会议都收到了关于这项方案执行情况的报告。本报告在联合国系统驻海地协调员的密切协作下编写，介绍了自去年以来联合国系统开展工作的经济和政治形势，评述了商定的官方发展援助水平，并全面描述了已采取的行动，以便勾画出长期支助方案的轮廓。不过报告强调，虽然有美洲国家组织的援助，但海地长期存在的政治危机仍是该国发展和急需国际援助的主要障碍。

* E/2003/100。



导言

1. 本报告是经济及社会理事会自 1999 年以来跟踪海地经济社会状况的组成部分。应安全理事会请求协助制订一项长期支助海地方案¹后，理事会在 1999 年 5 月 7 日第 1999/4 号决议中成立了海地问题特设咨询小组。经过实地评估考察以及众多国内和国际行动方进行交谈，该小组向理事会 1999 年实质性会议提交了结论（E/1999/103）。
2. 根据特设咨询小组的建议，经济及社会理事会在 1999 年 7 月 27 日第 1999/11 号决议中请秘书长同海地政府协调一致，采取必要措施优先制订长期支助海地的战略和方案。
3. 从那时起，逐年向理事会实质性会议提交关于这项方案的执行情况报告（见 E/2000/63、E/2001/67 和 E/2002/56）。经济及社会理事会在 2002 年 7 月 24 日第 2002/22 号决议中请秘书长在驻海地协调员的协作下，报告在执行长期支助海地方案方面取得的进展，并根据海地境内事态发展，为经社理事会编写报告。

一. 经济和政治形势

人类发展的总体形势

4. 海地是美洲唯一的最不发达国家。2000 年人口约 810 万，平均人口密度为每平方公里 290 人。人口年增长率约为 2%，2001 年人均国内生产总值（国内总产值）为 480 美元。² 人均国内总产值与 1970 年代相比并无实际增长，而且从 1980 年代初开始几乎持续下降。³ 海地人口出生时预期寿命为 56.3 岁。⁴ 2000 年海地人类发展指数为 0.471，名列世界 173 个国家的第 146 位。
5. 根据现有估算，约 47%⁵ 的人口生活在贫穷线以下。营养不良率为 56%，文盲率接近 50%，入学率仅为 52%。据估计，只有 46% 的人口拥有洁净水源，28% 的人口拥有适当卫生设备。
6. 在这种经济萧条的情况下，人口增长既加重了自然资源的压力，也加速了迁移的趋势。森林资源实际上已消耗殆尽。在这个耕地面积仅占国土总面积三分之一的国家里，由于林木采伐和耕地日渐贫瘠，环境不断恶化，其中最明显的征兆就是侵蚀，它持续发展，已经越来越威胁到水资源和平原地区的生产力。
7. 从农村向城市以及从海地向国外迁移的数目相当大。城市化率已从 1975 年的 21.7% 提高到约 35%。⁶ 1982 年太子港的人口约为 72 万，根据最新估算，现在已超过 200 万。⁷ 1999 年，有 150 多万海地人生活在海外，主要是多米尼加共和国和美国。⁸ 目前海外侨民、尤其是北美侨民的汇款估计有 8 亿美元，⁹ 这是许多家庭赖以生存的基础，对平衡贸易收支来说也是不可或缺。

政治和安全形势

8. 由于争议经久不息，为解决政治危机所作的努力仍然严重受限。自 1986 年杜瓦利埃独裁政权垮台以来，海地的政治生活实际上处处充满争议。应当回顾，2000 年 5 月执政党（拉瓦拉斯派）赢得的立法和地方选举曾引起许多争议，其中一部分得到国际社会的支持。这些解决不了的争议造成反对派抵制总统选举。在对外方面，争议导致大部分国际援助逐渐中止，中止的原因还包括海地未向多边机构偿还债务。

9. 自 2001 年 2 月让-贝特朗·阿里斯蒂德先生就任总统以来，政府内部危机不断，反对派争议强烈。政党联盟“民主汇点”是反对派的主要行动方。现总理伊冯·内普图于 2002 年 3 月获得任命后，首要任务就是解决这场危机。

10. 2002 年 11 月和 12 月，公开辩论激化，亲拉瓦拉斯和反拉瓦拉斯的示威活动风起云涌。一些活动引起暴力事件，另一些则在国家警察的保护下外表平静地进行。在这同一时期里，民间社会的 184 个组织成立了一个新的集团，提出用新的社会契约解决当前危机。目前，尤其是“拉瓦拉斯派”党和“民主汇点”集团的代表之间关系依然水火不容。184 个组织成立的新集团支持后者，主张阿里斯蒂德总统在任期结束前离职。

11. 大家也注意到，该国许多城市或乡镇的不安全气氛日渐浓厚。据报道，这些地方武装团伙行动自由，国家警察无力控制。

12. 在 2001 年 2 月海地文职支助团离去之后，美洲国家组织（美洲组织）于 2001 年 6 月 5 日通过题为“支助海地民主”的第 AG/RES. 1831 (XXI-0/01) 号决议，担当了支持执政党和反对派之间谈判进程的重要角色。这项决议呼吁各方承诺通过谈判解决危机，请美洲组织秘书长加紧朝这个方向努力，并建议成立海地之友小组。该小组于 2001 年 11 月成立。2002 年 1 月 16 日，美洲组织常设理事会通过第 CP/RES. 806 (1303/02) 号决议，呼吁各方为政治谈判创造一个有利的环境，并成立了美洲组织加强海地民主特派团。根据美洲组织与海地政府达成的协议，该特派团于 2002 年 3 月 1 日安排到位。协议规定的特派团职权范围计有：安全、司法、人权、善政、加强民主制和制度。

13. 2002 年 6 月，美洲组织特派团协助双方在 2003 年举行地方和立法选举、成立临时选举委员会及任命其成员等方面达成了协议。美洲组织常设理事会于 2002 年 9 月 4 日通过第 CP/RES. 822 (1333/02) 号决议，支持这一重要阶段，并确认美洲组织将全力加强法治国家和支持在 2003 年举行选举、支持解除武装运动以及与布雷顿森林机构实现关系正常化。作为对这项援助的交换，必须在 2002 年 11 月 4 日之前满足一些条件，包括政府必须完成对 2001 年 12 月 17 日事件受害者的赔偿工作；临时选举委员会必须按照 2001 年 6 月确定的方式组成。2002 年 11

月，美洲组织特派团和海地政府商谈了在选举、安全、解除武装和支助司法及制度领域提供援助方面的具体权限。

14. 在执行第 822 号决议过程中出现的一些进展值得一提。2001 年 12 月 17 日事件的许多受害者得到了赔偿。2003 年 2 月 7 日，总统颁布一项法令，宣布成立一个由九名成员组成的临时选举委员会，此后已任命了其中七名成员。剩余两个席位看来将归属“民主汇点”集团和其他反对派，虽然这一点在法令中并未规定。此外，一些部门的代表有效参与仍然附有条件，那就是这些团体认为，政府应按照第 822 号决议行事。

15. 为推动各方落实第 822 号决议的规定，2003 年 3 月 19 日和 20 日，美洲组织/加共体的一个高级别代表团前往海地。代表团由圣卢西亚外交部长朱利安·亨特先生和美洲组织副秘书长路易吉·埃诺迪大使率领，由代表 12 个国家和组织的 19 名高级官员组成。代表团呼吁政府采取具体措施，创造一个有利于举行自由和可信选举的气氛，同时也呼吁反对派和民间社会遵守他们在这方面应尽的义务。代表团于 2003 年 4 月 3 日向美洲组织常设理事会提交报告，对海地局势的演变作了负面评价，并对政府和反对派一直不断地相互指责表示遗憾，这使得选举进程更加停滞不前。

16. 另一方面，海地人权情况独立专家路易·儒瓦内先生于今年 3 月向人权委员会提交了第一份报告（E/CN.4/2003/116）。他在报告中揭露了日常暴力的增加、有针对性侵犯言论和表达自由的恶行再度出现、以及司法体系运作时暴露的不足。他也看到一些令人鼓舞的迹象，比如起诉恶行的凶手，并主张在人权领域开展新颖和更有针对性的技术合作。

经济形势

17. 多年以来，海地一再出现预算赤字的现象。实际赤字金额如下：(1) 2002 年 10 月至 2003 年 1 月总收入：28 亿古德，比上年同期增长 6%；(2) 同期总支出：53 亿古德，比上年同期增长 61%。同期实际差额，即现款收支差额有 19 亿古德的赤字。这种赤字的显著增长，今后数月可能还会持续。另一方面，外债增长不多，在长期徘徊于 10 亿美元之后，目前为 12.48 亿美元。另外，中央银行外币净资产有所减少，已从 2001 年 10 月的 1.03 亿美元下降至 2002 年 10 月的 4 553 万美元。

18. 持续赤字的原因很多，但主要是因为公务人员工资和缺乏国际合作资金。工资在政府开支（13 亿古德）中不可压缩，而国内税收又不足以填补赤字。而且这些收入来自间接税，对赤贫者不利。数字显示，走私和腐败只会造成国内收入增加的假象，而国内收入主要取决于经济形势和就业，这两方面都非常糟糕。国内总产值持续下降，多年来一直有约 1% 的负增长。

19. 赤字由中央银行、即海地共和国银行直接筹资填补。到 2003 年 1 月，中央银行已填补 19 亿赤字中的 16 亿。其后果就是通货膨胀，2002 年 12 月达到 15%。消费价格指数从 2001 年 12 月的 178 点上升至 2002 年 12 月的 205 点，证实了上涨的趋势。贸易收支出现逆差，出口下滑无法补偿显然更大量的进口。来自海外侨民的私人汇款补偿了大约 60%。中央银行还通过向商业银行发售债券来筹资。为了增加吸引力，这些债券的利率相当高，自然使各种利率随之提高，私营部门的贷款减少。

20. 为缓和赤字，政府终止了对石油产品的补贴。这项决定包括征收应收的税款（国家重新获得至高权力）和准许按照国际原油价格自由调整成品油价格，从某种程度上说，这符合对国际金融机构作出的承诺。由于委内瑞拉危机，国际油价攀升，成品油价格受到了影响。这些决定证实了一些预测，在传言该国将把美元存款兑换成古德之后，贸易已经开始过度调整消费者的价格。其结果是经济中出现投机泡沫，1 美元从兑换 25、40 古德，又升到 50 古德。

21. 由于政府宣扬有助于国家扫盲，促使储蓄和信贷“合作社”惊人地扩展，之后又同样惊人地倒闭，严重影响了经济人的储蓄。这些机构出现于 1998 年，大部分没有合法地位，但却能在任何规章或监管之外运作，而且到了 2001 年更是成倍增加。这些“合作社”提供的利率大大高于银行利率（古德存款月利率达到 12%；美元存款月利率在 5%至 8%之间）。继 2002 年 2 月大部分银行拒绝接受其存款之后，“合作社”相继停止经营，造成许多储户损失约 50 亿古德。虽然受损储户激烈抗议，但公布的司法追诉却迟迟未开始，而政府承诺给予补偿也一直没有兑现。

二. 官方发展援助的演变

22. 2002 年，海地大部分外来援助的中止势头仍在继续。所有机构合并计算，援助已从 1995-1996 年度的 4.275 亿美元降至 2000-2001 年度的 1.8883 亿美元。

海地获得的官方发展援助							
(单位：百万美元)							
年份	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002(预测数)
支付金额	427.5	354.07	381.52	357.19	266.29	188.83	142

资料来源：世界银行《外资筹措报告》。

23. 外援中止既有政治方面的原因，也有金融方面的原因。海地政府没有偿还多边债务，造成援助停止，而该国仍需受此约束，还要为此支付利息。另一方面，援助不再通过海地国家，而是通过非政府组织和其他社团直接提供给受益人。因此，国家满足人民需求的能力大大降低。应当指出，联合国是极少数几个仍维持对政府直接援助的伙伴。

三. 长期支助方案的执行情况

24. 2002 年，联合国系统继续协调行动和执行联合国发展援助框架（联发援框架）。随着 2002 年 9 月新任驻地协调员阿达马·甘多先生的到任，这些活动恢复了很大的活力。联合国系统各机构不同程度地参与了下列全部方案。

25. **执行联发援框架：**一项支持施政的方案制订完毕，并于 2003 年 1 月获得政府核准。它是一个便利所有希望协助改善海地施政的各方相互协作的框架。执行期为 2003 至 2006 年，属于联合国系统海地倡议的一部分，并且考虑到第 822 号决议设立的框架以及美洲组织特派团的任务规定。因此，它有助于落实联发援框架。它的主要目标是支持海地的制度正常化、巩固民主制度和加强施政进程。为此，它将继续在司法和法治国家领域采取大量行动，巩固接连几次维和特派团的成果并在此基础上进行建设。此外，支持施政方案希望保证立法机构通过下次选举得到加强，希望促进权力下放和地方施政以及国家现代化。它还包括一个有关可持续发展的横向组成部分，涉及辩护词、公开辩论、平等问题和战略及政策的制订方式。

26. **满足人民的紧急需要：**2003 年初，联合国系统与双边和多边出资方以及许多非政府组织一道，完成了援助弱势人口人道主义综合方案的制订工作。该综合方案是联合国系统驻海地各机构的一项倡议，目的是为了协调、快速和有针对性地满足日益增多的形势危殆的弱势人口的需求。该方案设法加强中长期发展的努力，同时支持弱势人口制订战略，以获得基本服务和首要必需品。为了在实地各有关行动方之间、在支助基本需求的动力和支助发展的动力之间创立新型协作关系，方案所需时间将为 18 个月。

26. **千年发展目标：**为了编写关于这些目标的海地报告，在真正工作开始之前已经作了许多介绍。首先按照联合国发展集团办公室提议的方法，对海地的数据进行了研究。研究结果已于 10 月 24 日“联合国日”和 11 月 26 日向出资方和海地政府提出，以便让所有伙伴确信编写这样一份报告的重要性。在此基础上，主要来自联合国系统的国家和国际机构成立了一个机构间委员会。已经为参与目标各个主题的顾问制订了权限，征聘工作已经开始。联合国系统各主题小组也已确定。报告编写工作预计于 2003 年夏末完成。

27. **世界防止艾滋病、肺结核和疟疾基金：**在整个联合国系统、特别是联合国开发计划署（开发计划署）和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）

的大力支助下，通过谈判，海地被核准成为第一批受益于基金拨款的国家之一。基金将在五年内拨款 6 700 万美元，由 Sogebank 基金会（一家地方银行的非赢利实体）和开发计划署作为两家主要接收方。不过，这两家接收方依然享有自主权，可以与世界基金接受的 17 家非政府组织共同工作。有了这些资金，采取的各项行动就能使数千人受益，有助于控制艾滋病毒/艾滋病在海地的传播，同时向受影响和受感染的人提供最好的治疗和支助机会。此外，这项方案还将通过跨部门的方法加强国家管理传染病的能力。艾滋病规划署小组的主席席位今年轮到联合国人口活动基金（人口基金）的代表。

28. 驻海地国际文职人员支助团（海地文职支助团）之后的活动：开发计划署继续在司法领域工作，包括在三家试点司法机构即公民保护者办公室、国家法官学院、惩戒局，以及与人权捍卫组织一道工作。应当指出，在这一领域，加拿大、瑞典、欧洲联盟和日本等伙伴通过联合国志愿人员方案（志愿人员方案）以及联合国资本发展基金（资发基金）方案向开发计划署提供了大量支助。今年计划推行户籍登记方面的试点经验，为此将与联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口活动基金（人口基金）和国际移民组织（移民组织）等其他机构进行工作交流。

29. 分析贫穷和加强社会统计数据的编纂工作：五年来，联合国系统，特别是开发计划署一直支持经济和财政部下属的海地统计和信息学院编纂社会数据。1987、1998 和 2000 年对家庭预算作了调查。2001 年，由挪威政府出资，开发计划署在海地政府的协作下深入调查了海地家庭的生活状况。调查内容包括侵蚀、住宅、基础服务的利用、人口和移民、教育和健康、农村和城市生活方式。还从千年发展目标的角度对其中许多主题进行了研究，阐明了一年中组成这些主题的各项指标。开发计划署还继续与学院一道，深入研究从行政部门收集到的社会统计数据。这一步骤是政府制订“减贫战略框架”的组成部分，不过政府尚未开始这项工作。

30. 风险和灾害管理：1997 年，海地政府成立了公民保护局，负责协调干预行动和自然灾害造成的风险及灾害管理。2000 年，该局在开发计划署的支助下编写了全国风险和灾害管理计划，并提出了两个主要目标：(1) 对造成弱势状况的起因和因素采取行动，以减少灾害的影响；(2) 加强灾害发生时中央、部门、市镇和地方各级的应急能力。保护公民权力下放委员会也已成立。这是人口基金的中心主题，联合国系统各机构计划在该领域共同行动。在向政府提供援助的同时，联合国系统还准备通过（在人道主义事务协调办公室的协助下）编写应急报告和设立危机管理小组来管理自然灾害，并由世界粮食计划署（粮食计划署）负责协调。

31. 普及教育：在人口基金活动、千年发展目标和达喀尔世界论坛建议的框架内，联合国系统各机构在联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的引导下，支持制订普及教育国家行动计划。另外，通过学校普查加强对教育体制的认识。这

些活动在加拿大、美洲开发银行、日本、欧洲联盟、儿童基金会、人口基金和粮食计划署的合作下开展。

结论

32. 自去年以来，对海地的国际援助变化不大。政治危机继续影响长期支助方案的制订。不过应当指出，为了帮助海地摆脱困境和加强体制，美洲国家组织（美洲组织）已发挥越来越大的作用。在这方面，美洲组织特派团、领导机关或实地访问的高级别代表团所作的最新评估，内容相符，都说明总体政治局势、特别是选举进程令人担忧。海地政治生活步入正轨是主要出资方回归的前提，它们的援助对满足人民需求和执行孕育着未来的经济及社会政策来说必不可少。为此，唯有希望该国各政治力量抓住 2004 年海地独立二百周年庆典的机会，利用它在所有人脑海中的象征力，超越派系分歧，努力促成选举，并建立该国与国际伙伴的信任关系。

33. 理事会不妨注意本报告。

注

¹ 见 1998 年 11 月 25 日安全理事会第 1212（1998）号决议。

² 《海地一瞥》，世界银行，2002 年。

³ 同上。

⁴ 海地统计学院（1996 年）。

⁵ 同上——根据世界银行 1998 年的报告，65% 的人口生活在贫穷线以下，其中 80% 在农村。

⁶ 开发计划署——2001 和 2002 年经济及社会状况

⁷ 《海地—减贫的挑战》，世界银行，1998 年。

⁸ 开发计划署——2001 和 2002 年经济及社会状况。

⁹ 海地侨民部。