



经济及社会理事会

Distr.: General
17 April 2014
Chinese
Original: English

2014 年届会

临时议程* 项目 5(c)

高级别部分：年度部长级审查

2014 年 4 月 3 日苏丹常驻联合国代表团临时代办给经济及社会理事会主席的信

谨随函附上苏丹关于实现国际商定目标，包括千年发展目标进展情况的国家报告，供经济及社会理事会 2014 年届会高级别部分期间将举行的年度部长级审查时审议(见附件)。

请将本信及其附件作为理事会临时议程项目 5(c)的文件分发为荷。

常驻副代表

临时代办

哈桑·哈米德·哈桑(签名)

* E/2014/1/Rev.1, 附件二。



2014 年 4 月 3 日苏丹常驻联合国代表团临时代办给经济及社会理事会主席的信的附件

苏丹关于实现国际商定目标，包括千年发展目标进展情况的国家报告

摘要

人类发展和千年发展目标指标的现状表明，苏丹在一些指标方面取得了显著进展，特别是与和平、卫生和教育有关的指标。现有的证据表明，尽管苏丹面临众多的内部和外部挑战，但其教育、卫生、性别平等、社会保护和生活水平得到了极大的改善。然而，暴力冲突的爆发及其对体制稳定性和社会资本产生的影响使进展有所放缓。虽然长期以来，国家一级的人类发展趋势显示出一些复苏和增长的迹象，但普遍的发展模式导致苏丹各区域和行政州取得的成就差异很大。在过去二十年里，苏丹在治理改革和建立和平方面取得了重大进展。主要的成就包括签署了结束苏丹南方旷日持久的战争的《全面和平协议》(2005 年)，以及采用了联邦制度。

自独立以来，苏丹一直面临阻碍其发展的广泛挑战。例如，苏丹境内的冲突产生了极高的社会、经济和政治代价。南苏丹的分离导致了两个具有挑战性的问题，并严重影响到苏丹的发展业绩。第一个问题是冲突蔓延至新的地区，第二个问题是大部分石油收入流失，并造成深远的经济和社会影响。此外，苏丹正面临的一项挑战是面对目前的单方面经济制裁和未解决的债务问题，通过创造包容性和基础广泛的增长，消除遗留的广泛地域发展差距。苏丹面临的另一项挑战是处理邻国不稳定局势及延续不断的国内冲突所导致的大规模人口流动(境内流离失所者，难民和移民)。苏丹还面临严重的环境挑战，其主要原因包括现有的采掘式生计系统、气候变化和冲突。对冲突后的苏丹而言，至关重要的是加强人力和机构能力，以更好地规划和执行发展计划。苏丹面临的最后一项挑战是与各种行为体建立有效的发展伙伴关系，以便有效地推动应对日益严峻的发展挑战。

尽管各发展伙伴提供了大量发展援助，但苏丹所获的多为人道主义资源。此外，有证据表明，由于发展伙伴的承诺有限，在千年发展目标 8(全球合作促进发展)方面的进展令人失望。捐助方提供给苏丹的很大比例援助是通过联合国各机构、国际非政府组织及国际私营承包商予以落实。集合供资一直是占主导地位的方式；世界银行和联合国是最大的执行机构，而最大数额的支助来自多捐助方信托基金。然而，对于集合供资项目的实效和基于直接执行的实施模式的关切意见日益增多。最后，为确保在实现千年发展目标方面取得最佳业绩和进展，苏丹及其人民将需要克服广泛的挑战。这就要求获得提供所需资源的承诺，以及在政府和非政府组织、私营和社区部门及国际社会之间开展高效率和有成效的规划、协调，并采取真正的伙伴关系办法。

目录

	页次
一. 国家概况	4
二. 形势分析：成就和挑战.....	5
三. 在 2015 年实现千年发展目标方面所面临的挑战.....	13
四. 发展伙伴在解决苏丹面临的发展挑战方面发挥的关键作用.....	18
五. 立即采取措施，以满足苏丹在重点领域的发展需要.....	19
六. 对 2015 年后发展议程的建议.....	20

一. 国家概况

人口统计

1. 苏丹是非洲最具地域多样化的国家之一，其人口可按族裔、部落和经济活动等项目划分。40%以上的苏丹人口不足 15 岁，呈现发展中国家的典型特征。该国的高人口增长率(2.4%)意味着在提供服务和加快经济增长，以及在环境可持续性、资源管理和社会公平方面存在巨大挑战。尽管城市化步伐迅猛(从 1956 年的 8.3% 升至 2008 年的约 40%)，但苏丹的大部分人口生活在农村地区(2013 年为 36 163 778 人)，其社会、经济和文化前景仍呈现农村化。劳动力的部门分布情况显示，44.6%的人口在农业部门就业，而 40.1%的人口从事服务部门活动。工业部门雇佣了 15.3%的人口。总体而言，三分之二(64.4%)的人口生活在农村地区，而各州的农村人口比例高低不等。例如，喀土穆州仅有 19.1%的人口为农村居民，而 45% 的红海州人口住在农村。其余各州的农村人口比例从白尼罗州的 67.8%到北方州的 82.3%不等。然而，苏丹目前正在经历农村人口前往城市的大规模迁徙，其部分原因包括干旱和荒漠化以及城市地区更好的生活条件。喀土穆以外地区的基本保健和教育服务匮乏也起到了推动作用。

经济

2. 1999 年以来的石油开发使苏丹的经济结构发生了显著变化；该国的增长和出口从主要依靠农业转向依赖石油部门。因为拥有石油，苏丹经历了自独立以来时间最长和最强劲的增长，按国内生产总值(国内总产值)计算的经济规模大幅度增长，其实际国内总产值在截至 2008 年的九年期间平均增长近 8%。然而，石油推动的强劲经济增长并不均衡；在服务提供方面，遗留的区域不平等和差距依然惊人，主要产品出口下滑，这在很大程度上是因竞争力下降导致出现“不创造就业机会的增长”。该国仍担负着巨额外债，2012 年按名义价值计算的外债约为 432 亿美元(是国内总产值的 70%以上)。¹ 尽管数据差距很大，但据信大多数从事经济活动的人是参与非正规经济活动。²

3. 石油开发还致使苏丹外交政策发生了重要的地缘政治变化，即与印度、马来西亚，特别是与中国等亚洲关键国家建立了新的战略关系。凭借与中国建立的战略关系，苏丹政府得以应对自 1989 年以来遭遇的单方面经济制裁。然而，在 2005 年签署的《全面和平协议》的推动下，南苏丹于 2011 年 1 月 9 日分离，这给苏丹带来了新的现实情况，并产生了深远的经济、政治和社会影响。与分离相关的经济和财政损失巨大，并影响到所有的经济部门。

¹ 国际货币基金组织（基金组织），“苏丹：2013 年第四条磋商”，基金组织第 13/317 号国家报告（哥伦比亚特区华盛顿，2013 年 10 月）。

² 联合国发展援助框架，2009 至 2012 年。

社会

4. 苏丹在社会部门的业绩受到旷日持久的冲突和体制缺陷的严重影响。国内总产值在过去十年的强劲增长缺乏足以实现大幅度减贫的广泛基础。由于在体制和人力能力欠缺的情况下采用联邦制度，政府提供当地社会服务的能力受到限制。因此，1992 年为应对国家区域差距而启动的权力下放进程，揭示了严峻的体制和人员能力的挑战。³

5. 苏丹见证了自然灾害和冲突导致的大规模人口流动(境内流离失所者)。特别是在达尔富尔区域和青尼罗州，作为战争和冲突产物的境内流离失所者大多在营地生活(达尔富尔)，而其他一些人则生活在棚户区(喀土穆)，或不为外部世界所见(努巴山脉和青尼罗州)。境内流离失所者容易受到人类安全及条件等复杂问题的伤害。

政治

6. 自 1956 年实现独立以来，苏丹见证了严重的政治动荡，而六个交替出现的民主和军事政权反映了这一点。在过去十年中，苏丹目睹了签署《全面和平协议》所推动的具有挑战性的政治进程，和平协议的签署结束了苏丹北方和南方间旷日持久的内战时代，而政治进程在很大程度上得到了国际和区域努力的支持。在这方面，苏丹政府成功地组织了全国选举，并于 2011 年 1 月如期举行了关于苏丹南方自决问题的全民投票。然而，在南苏丹分离后，若干问题仍未解决，包括边界划定、阿卜耶伊地区的不稳定局势、石油加工和出口费、债务及仍在青尼罗州和南科尔多凡州活动的苏丹人民解放运动-北方武装部队等问题。这些问题已导致产生跨越边界的动荡和紧张局势，以及在青尼罗州和南科尔多凡州再次发生冲突。然而，为应对苏丹面临的众多挑战，赢得 2010 年选举的国民大会党组建了有若干政党参加的更广泛的政府。最近，总统与所有政党启动了广泛对话，其目的是建立统一的国家愿景，以解决苏丹面临的众多内部和外部挑战。

二. 形势分析：成就和挑战

主要成就

7. 人类发展和千年发展目标的指标现状表明，苏丹在一些指标方面取得了显著进展，特别是有关和平、卫生和教育的指标。现有证据表明，在过去 30 年中，苏丹的教育、卫生和生活水准已得到发展。然而，暴力冲突的爆发，及其对体制稳定和社会资本造成的影响，使得进展一直缓慢。⁴ 此外，尽管该国人类发展趋

³ 非洲开发银行集团，“Sudan: Country Brief——2010/2011; Regional Department, East II(OREB)” (2012 年 10 月)。

⁴ 苏丹福利和社会保障部和联合国开发计划署(开发署)，《2012 年苏丹国家人类发展报告》(驻喀土穆，2012 年)。

势出现一些复苏的迹象，而且随着时间的推移出现一些增长，但苏丹各区域和该国各行政州的成就差异很大。

治理和建立和平

8. 在过去二十年里，苏丹在治理改革和建立和平方面取得了巨大进展。所取得的一些成就包括：

- 通过联邦/权力下放制度，以促进公众参与，赋予社区权力并控制地区差异。
- 自 2005 年签署《全面和平协议》，建设和平方面取得进展。2006 年签署的《苏丹东部和平协议》仍然有效，并取得令人赞赏的成就。2011 年 7 月签署《多哈达尔富尔和平文件》之后，《协议》规定的关键机构已经建立并投入运作。达尔富尔地区管理局于 2012 年 2 月成立并承担全部职能，现已依法有权监督恢复和发展倡议。管理局理事会成立于 2012 年 10 月，它作为一个监督机构来监督和组织管理局的实务职能，并建议必要的立法修正案。
- 通过《国家临时宪法》，其中强调致力于建立一个权力下放的多党民主的治理体制；进行了和平的权力交接；正义、平等、人的尊严以及男女平等权利和义务的价值观；以及在政治上推动加强经济发展，促进社会和谐，强化宗教容忍，建立社会中的信任和信心。⁵
- 总统和议会选举以自由和公平的方式进行。
- 2011 年以和平和可信的方式完成南苏丹的全民投票。

国内生产总值的增长和减贫

9. 在 1990 年代初，苏丹开始通过和执行一套本土的经济改革措施，被称为经济自由化政策。不过，自 1990 年代后期开始大约十年期间，苏丹经济的国内生产总值增长记录良好，保持了相对稳定的汇率，通货膨胀率保持在一位数，大大提高了政府收入，并有可持续的对外收支差额。外国直接投资增加，主要原因是石油部门以及服务部门的蓬勃发展(特别是建筑，运输和通讯)，促进了近期的增长业绩。在 1999 年苏丹开始出口石油之前，石油部门对国内生产总值的贡献是微不足道的。在此之前，缺少石油产品是一个永久性的障碍，妨碍了经济、生产和发展。自 1999 年以来，石油逐渐成为苏丹经济的一块基石，如它对国内生产总值、外国贸易和政府收入的贡献所示。不用说，石油对一个

⁵ 苏丹共和国《临时国家宪法》。

或所有的经济指标作出的重大贡献,意味着它对经济和社会几乎所有方面有相当大的影响。⁶

10. 2011 年后的局势发生了巨大变化,在大部分油田所在地南苏丹分离之后,导致对苏丹经济产生巨大压力。经济制裁进一步加剧了在分离之前因全球金融危机已开始的经济恶化。官方估计南苏丹分离造成的代价是,失去了 75%的石油生产、50%的预算收入、超过 65%的外汇收入和 80%的出口总额。因此,经济增长率预期将从 2008 年的 6.2%降至 2009 年的 2.7%。2012 年,经济增长率为负数。在高增长期间,通货膨胀率降至一位数,开始以前所未有的速度上升,在 2013 年达到大约 42%,2010 年和 2011 年分别为 13%和 15%。⁷

11. 在南苏丹分离后,苏丹政府通过了一项为期三年的经济可持续性方案(2012-2014 年),旨在均支石油收入的损失后果。该方案包括四套政策措施(财政政策、货币和信贷政策、生产性部门政策和社会部门政策)。最近的统计数字表明,尽管面临诸多挑战,但在 2011 年、2012 年和 2013 年,经济出现正增长率,估计分别为 2.5%、1.96%和 3.6%。⁸

12. 苏丹致力于减少贫困的负担,并为此目的,一直高度重视改善提供公共服务,创造就业和建立安全网。近年来,政府扶贫开支的趋势是一直在增加,并通过《投资促进法》,政府向国内外投资者提供了慷慨的奖励措施,鼓励他们投资于农业、制造业和服务业,以提高增长和就业。政府还发起小额金融服务并扩大向大部分人口提供。最近,政府推出了社会倡议方案,为弱势群体提供支助,其中包括极端贫穷、无家可归、孤儿和贫穷的养恤金领取人。⁹

13. 在苏丹的历史上,一系列复杂的相互关联因素造成苏丹十分贫穷,包括对雨水灌溉的农业的歧视(生产率低下)和没有扶贫政策、治理被削弱、农村经济的持续传统性质、缺乏灾害管理战略、土地丧失能力变成荒漠化,以及在人口增长和全球化的加速背景下各种冲突蔓延等。此外,经济封锁、债务负担(无宽减)和缺乏发展伙伴已使局势更加恶化。¹⁰

⁶ 各项政策包括大幅度减少政府在基本社会服务方面的开支,放宽国内和外国贸易,取消补贴,使货币贬值,提高税收,限制公共就业,以及使某些国有制造业私有化。

⁷ 苏丹财政和国民经济部,“实质部门:目前的现状、挑战和未来前景”,首次经济论坛上提交的报告,喀土穆,2012 年 11 月 26 日和 27 日。

⁸ Hassan Ahmed Taha,“对促进经济可持续性的三年期方案的评价”第二次经济论坛上提交的报告,喀土穆,2013 年 11 月 23 日和 24 日。

⁹ “苏丹:临时减贫战略文件”,货币基金组织国家报告第 13/318 号(哥伦比亚特区华盛顿,2013 年 10 月)。

¹⁰ 采取调整 and 自由化的政策,对贫穷者、特别是农村人口打击很大。

信息和通信技术作为一种建立有效的公私伙伴关系模式

考虑到公共部门特别是电信重要部门面临的障碍和壁垒，苏丹通过了“经济救助方案”，使得该部门获得解放，以便在自由竞争的环境中运作。该方案强调公共部门在社会和经济发展进程中的作用，要求结束该部门曾存在的国家垄断。该方案邀请私营部门促进工业部门的投资，无论是在私人投资或在与公共部门分担的原则基础上的投资。因此，在经济救助方案的范围内，已采取许多改革步骤来调整公共部门，消除国家垄断。

目前，苏丹被认为是已经为信息时代做好相当充分准备的国家之一。因特网使用率的统计数字表明，截至 2012 年 6 月，苏丹有 650 万因特网用户，占该国人口的 19%，并占因特网利用率的 3.9%。此外，尽管苏丹十分贫困，该国在非洲 10 个因特网使用率最高国家名单上名列第六名。苏丹有 2 700 多万个移动电话用户。因此，现代信息技术的现状，以及苏丹最近刚建立的先进通信技术提供了一个极好的机会，可以在该方案的各种战略和方法中，为发展促进信息和通信技术，从而实现更广泛的外联和实质性的发展成果。

教育

14. 政府的政策旨在提供免费的全民义务基础教育。这一承诺体现在《国家临时宪法》以及“国家二十五年战略”(2007-2031 年)中。2003 年制定的《国家全民教育计划》包含详细的活动、方案和概算。但是，仍需作出很大的努力，才能确保所有基本教育指标取得重大改进，保证到 2015 年普及优质教育。此外，还有一个五年计划(2007-2011 年)是上述战略的组成部分。这两者提供了进一步发展教育的路线图，目的是为在 2015 年实现千年发展目标 2 取得扎实的进展。2000 年依照女童教育政策的规定在联邦和州两级设立女童教育局，是减少教育方面性别平等差距重要的政策工具之一。

15. 在过去三十年中，国民教育的趋势一直是苏丹人类发展进步的动力。综合各级学校和成人扫盲的总入学率，苏丹教育指数的增长速度是其他人类发展指数组成部分的近两倍。初等和高等教育入学率的增长在很大程度上落后于教育的改善。2005 年至 2009 年期间，基础教育的总入学率从 68%增加到 82%，小学一年级的净入学率从 29.7%增长至 48%。在中等教育方面，在过去 10 年中相对增长最快的是 2008/2009 年，达到 6%。1990 年至 2011 年期间高等教育大规模扩大。1990 年，机构的数目有限(5 所大学、2 所私立学院和 12 所技术学院)。2011 年，高等教育机构的数目增加至 30 所公立大学、6 所私立大学、44 所学院和高等院校以及 20 所技术学院。因此，高等教育机构的招生能力达到 50 万多名学生，占

年龄在 17 至 23 岁之间人口的 10%。¹¹ 因此，教育扩大的重要原因之一是高等教育的入学率。

16. 但是，扫盲方面进展缓慢突出表现了教育质量的潜在挑战。¹¹ 此外，小学入学率是教育进步的另一个主要因素，尽管速度低于大学一级的入学率。尽管初级教育持续存在性别平等差距，但因为政府五年来所作的努力，已取得很大改善。在高等教育一级，显然女童入学率高于男童。

联合国各机构及其合作伙伴对教育的贡献

联合国各机构及其合作伙伴为提供教育服务，特别是为偏远和受战争影响地区的弱势群体提供教育服务作出了重大贡献。例如，2012 年部门合作伙伴共同为 12 万多名儿童提供受教育的机会，其中将近 50% 是女童。此外，建造或修复了 220 多间教室，约 1 250 名教师接受了培训，协助共计近 24 万儿童获得质量改进的教育，而目标是 35 万名。(联合国，《苏丹：2013 年联合国和合作伙伴工作计划》(人道主义事务协调厅，苏丹办事处，2012 年)。)

保健

17. 如“国家卫生部门战略计划”(2012-2016 年)所述，卫生部门战略目标的重点一直是改善获取和利用保健服务方面的公平，提高保健系统的反应能力和效率，以满足人民的期望和需求。该战略方向强调加强初级保健，通过改善和确保医院服务的质量和效率以加强转诊保健，通过增加医疗保险、减少对自费支付的依赖和普遍提供最起码的一揽子保险以确保社会保护。

18. 尽管目前苏丹普遍存在冲突、自然灾害和环境危害等许多与健康相关的风险因素，但在健康指标方面已取得了一些进展：即有关疟疾、婴儿死亡率、儿童死亡率和孕产妇死亡率的指标。在降低儿童死亡率方面取得的进展一直有限，需要作出更多的努力以进一步降低目前的儿童死亡率。

19. 疟疾被认为是苏丹的主要卫生问题。估计数字表明，2009 年新感染病人的比率达到每 10 万人中约 7 430 人。卫生部和世界卫生组织为遏制该流行病作出了巨大努力。这些努力对降低感染率产生了积极的影响，全国平均数从 1990 年的 33% 降至 2010 年约 5%。¹²

¹¹ Hassan Abdel Ati, 编, “Sudan population: changes and challenges”, 国家人口委员会, 喀土穆, 2012 年。

¹² 苏丹国家人口委员会, “Health-related Millennium Development Goals: progress made and agenda for post-2015” (喀土穆, 2013 年)。

20. 在儿童死亡率指标方面，估计数字表明，与社会经济和文化地位相似的其他国家相比，苏丹的比率相对较高。婴儿死亡率估计为每 1 000 名活产儿中死亡 60 例，其中一半以上为新生儿死亡(每 1 000 名活产儿中死亡 34 例)，其余的发生在新生儿后期。5 岁以下儿童死亡率估计为每 1 000 名活产儿中死亡 83 例。这些年来苏丹 5 岁以下儿童死亡率已经大幅降低，从 1990 年的 123 例降至 2010 年的 83 例(下降了 33%)，而同一期间新生儿死亡率只下降了 11%。**错误!未定义书签。**

21. 在孕产妇死亡率方面，全国数字估计为每 10 万例活产死亡 216 例，而 1990 年估计数为每 10 万例活产死亡 537 例，反映了观察到的大幅下降。在这方面实施的干预措施侧重于通过培训提供生殖保健服务的医务助理，增加提供生殖健康服务并改善质量。此外，通过编制说明各种生殖健康问题的信息、教育和传播材料，以及通过各州的国家和地方广播媒体，开展了大量提高认识的努力。

性别平等和增强妇女权能

22. 如上文所述，加强提供基本社会服务方面的性别平等取得了相当大的成就。此外，根据以部门有薪就业总额中所占百分比表示的妇女工资劳动者在非农业部门中的份额，对劳动力市场性别平等方面的进展情况进行了评估。1990-2000 年期间苏丹取得了重大的进展；妇女在有薪的非农业活动中所占份额从 18% 上升至 30%。然而，1993 年和 2008 年这最近两次人口普查记载妇女的经济参与率分别为 26% 和 25%。

23. 2004-2010 年期间，妇女在议会中所占席位数目增加了 15 个百分点。目前，妇女占议会席位的 25%，而 2004 年是 9.7%。

24. 为改善性别平等和增强妇女权能所采取的干预措施包括：

- 司法部打击暴力侵害妇女行为股管理的打击性别暴力国家计划于 2005 年颁布。
- 2007 年政府通过了一项关于增强妇女权能的国家政策。
- 国家公务员法(2007 年)确认选择就业机会中的自由竞争原则，重申同工同酬原则，并强调根据成绩甄选和晋升。
- 2009 年修订了 1991 年的刑法，列入关于在武装冲突期间为妇女提供特别保护的规定。
- 发展和组织银行系统事务总署以苏丹中央银行 2007 年颁布的法令的形式，通过了顺应妇女需求的经济方案。

25. 但是，需要作出进一步的努力，以消除地区之间的差距，缩小妇女教育和就业中的性别平等差距。

社会保护

26. 苏丹的社会保护政策和方案包括养恤金(确保老年人的最低收入)等社会保险、医疗保险(在出现不测事件时保护家庭福祉)、通过有针对性方案实施的社会救助(增加弱势群体获得基本服务的机会)，以及劳动力市场政策和方案(促进就业、生产力和小额信贷)。对于提供基本的保健和教育服务、金融服务、提供公用事业和经济基础设施，以及其他旨在减少贫穷和管理风险的政策和方案，这些方案起到补充的作用。

27. 苏丹的一项重要和基本的社会保护机制是天课，这是伊斯兰一项促进财富分配和建立生产能力的措施，作为一种为穷人提供社会救助的资源发挥着重要的作用。2004 年天课基金用于穷人的支出约占政府扶贫支出总额的 3.2%。之后捐资稳步下降，到 2008 年占扶贫支出总额的 1.4%，¹³ 主要原因是政府增加了扶贫支出。

28. 福利和社会保障部通过的社会支助计划之一是“社会倡议方案”，其中有 8 个组成部分。该方案旨在为最贫穷住户中的 50 万个家庭提供综合性一揽子服务。此外，该项目还旨在为其他贫穷家庭提供多种多样的保健服务、教育和创收活动。然而，苏丹的社会保护计划面临着为应对南苏丹分离后石油收入减少而进行的财政调整带来的挑战。这导致了关键商品补贴暂停以及其他紧缩措施的出台，加上国家的外汇储备状况的压力，加剧了贫穷的局面。

社区推动的举措

到目前为止最大的举措是社区发展基金，由政府和捐助者向多捐助方信托基金供资。社区发展基金的主要目标是通过提供社会和经济基础设施，满足北科尔多凡州、南科尔多凡州、青尼罗州、卡萨拉州和阿卜耶伊地区等苏丹受战争影响和不发达地区由社区推动的恢复和发展紧急需求。基金的另一个关键目标是增强社区和地方政府实体的权能，以发起和领导地方一级社区推动的发展活动。自 2006 年成立以来，该基金支助了 1 100 多项社区举措，旨在为受冲突影响和过去欠发达的社区改善提供基本服务和质量。(国际货币基金组织，2013 年)

¹³ 苏丹福利和社会保障部，国家人口委员会，“Sudan Millennium Development Goals progress report 2010” (喀土穆，2010 年)。

各个领域所面临的挑战

经济

石油收入所占比重大幅减少

29. 由于南苏丹分离，苏丹失去了大量的预算和国外收支账户收入来源。2011年7月9日南苏丹分离后，来自苏丹南部油田的石油收入立即被切断，而该地区的石油产量占苏丹过渡时期石油总产量的75%左右。石油收入损失对苏丹的经济增长造成了重大的不利影响，主要是因为政府消费和投资减少，贸易平衡日益恶化。据估计，南苏丹独立前，石油部门约占国内生产总值16%的份额，占总出口的90%，占预算收入的54%。由于石油收入大量损失(约60亿美元)，2012年经济增长率降低了2%。此外，南苏丹的分离导致苏丹损失了20%的国内生产总值和90%的出口收入。在财政方面，预算赤字达到国内生产总值的6%。因此，不可避免的财政调整致使公共开支大幅减少，而此前公共开支占名义国内生产总值的20%以上。此外，苏丹的通货膨胀率高企，达到了40%。该国还面临着外汇储备的严重短缺，由于全球金融危机的影响和石油收入的损失，苏丹的外汇储备已几乎全部耗尽。这导致该国货币大幅贬值，再度出现不断扩大的外币黑市。鉴于外币短缺，苏丹政府对汇率采取了限制性措施，再加上高通胀率等不利的宏观经济因素，预计也将对投资决策造成影响。

冲突及其代价

30. 苏丹的冲突带来了高昂的社会、经济和政治代价，造成了人的生命损失、人的不安全状况加剧、逐渐丧失治理能力、经济资源大量流失、发展干预措施脱离轨道、社会上的绝望情绪广泛弥漫、陷入明显的政治不稳定状况。当前的达尔富尔危机已造成严重的人道主义危机，这体现为大规模的人口流动，致使以传统农民为主的人民流离失所。自2011年以来，南科尔多凡州和青尼罗州已有几十万人流离失所。

31. 冲突带来的其他发展代价相当高，但涉及到很多复杂情况，包括暴力行为(尤其是针对妇女和儿童的暴力行为)蔓延；生产下降；实物资本、人力和社会资本遭到破坏；该国的投资比例降至正常情况下的潜在比例的三分之一以下；人均国内生产总值可能累计减少了8%。¹⁴ 此外，这些代价造成地区差距持续扩大，进一步助长了冲突的延续。

¹⁴ Ali Abdel Gadir 和 Paul Wani: 《苏丹后和平时代的机遇与挑战》，向联合国开发计划署(开发署)苏丹办事处提交的背景文件。

教育

32. 苏丹在教育领域面临着诸多挑战，可能对苏丹在这一领域实现其雄心勃勃的目标构成阻碍。

- 这些挑战包括不断蔓延的贫困现象和不断增长的文盲率，其主要原因之一是来自贫困家庭的孩子无法自始至终上学，直至教育周期结束。让孩子为家庭收入做出贡献的迫切需要(特别是在农村地区)，对孩子的教育造成了负面影响。
- 战争以及艾滋病毒/艾滋病造成的破坏，使得许多儿童成为孤儿和户主。这些孩子不太可能会去上学，即便已经注册入学，也很可能辍学。
- 学校设施需要大规模恢复和重建，而来自各种渠道的教育资金短缺不足。
- 将基础教育的行政管理权力下放为地方议会的责任的政策，在很大程度上造成教育经费水平过低。

卫生

33. 苏丹卫生部门在不同层次的护理以及在政策和社区层面都面临着巨大的挑战。这些挑战体现在医疗服务的可用性、无障碍性和质量等方面的不足，例如：

- 苏丹是一个地域辽阔的大国，人口分散，但却具有高移动性(例如难民、流离失所者、游牧民族和农村向城市的大规模人口迁移)，这就带来了另一个层面的挑战。
- 国家和地方一级承担了提供基本医疗服务的责任，而中央政府却缺乏必要的资金转移，这种权力下放政策带来了挑战。
- 未能投入必要的财政和人力资源，无法有效和高效地实施当前的战略和政策。
- 国家人力资源管理不够到位，技术人员持续离境，人才外流加剧。
- 自然和人为灾害频发。

三. 在 2015 年实现千年发展目标方面所面临的挑战

苏丹千年发展目标：进展与不足的原因

34. 考虑到苏丹采纳千年发展目标规划框架仍面临着诸多内部和外部的挑战和复杂情况，关于苏丹在实现千年发展目标方面的成绩和不足，可以得出以下结论：

成绩的性质和特征	在各项指标上表现欠佳的原因
在实现几项目标方面已经取得了一定的进展，特别是有关教育、婴儿和儿童死亡率、获得水资源和卫生设施等方面	统计资料和基线数据不足，尤其是在州一级
当前的各项指标表明各州之间和各州内部在不同性别、农村和城市地区之间存在着明显的不平等	缺乏实现千年发展目标所需的财政资源
正如预期的那样，受冲突影响地区的表现最差	各州实施和监测能力欠佳(技术和财务)
已经实现的最大进步是在教育领域，最小的进步则是在目标 7 (环境可持续性) 和目标 8(全球伙伴关系)上	战争与冲突
就其性质而言，教育领域的进步主要体现在数量方面，因此需要在质量方面付出更多的努力	规划高度集中，朝令夕改，计划的后续跟进措施有限，未能将其纳入千年发展目标
由于设施和人员分布不平衡等历史遗留问题，在卫生方面取得的进展主要集中在城镇地区，尤其是在喀土穆州	经济制裁，对外关系较差，未能利用目标 8
	在苏丹所采用的联邦系统内，中央政府强有力地垄断了财务决策
	全球食品和能源危机
	911 事件和反恐战争改变了全球的优先事项
	地区不稳定：阿拉伯地区(资源)和非洲邻国(难民、不稳定状况)的冲突与战争
	全球金融和经济危机

在实现千年发展目标和实现人类发展方面所面临的挑战

冲突的扩散

35. 南苏丹分离后，阿卜耶伊地区的纷争不断，未能达成有关边界划分问题的任何协议，而这可能又导致边境沿线爆发更多的武装冲突。2011 年 6 月，苏丹军队在南科尔多凡州与活跃在努巴山区和青尼罗州的苏丹人民解放军北部军团之间发生冲突。受南科尔多凡州和青尼罗州的冲突影响，逾 366 000 人沦为境内流离失所者或受到严重影响，约有 109 000 人逃往南苏丹和埃塞俄比亚。¹⁵

36. 如上所述，冲突摧毁了苏丹积累的实物资本和人力资本，迫使劳动力流失，导致机构能力恶化。一个经历冲突的国家是无法获得实物资本和人力资本的长期回报，而这可能会减少卫生和教育领域的投资。所有这些因素最终导致人类发展水平较低，而人类发展水平低的国家在改善机构、提高生产率和增长潜力方面会

¹⁵ 人道主义事务协调厅：《苏丹最近的人道主义状况：2011 年第四季度》。

面临更大的困难。反过来，分布不均匀的低速经济增长加剧了冲突的风险，有可能会使一个国家陷入恶性循环。

经济危机

37. 苏丹目前面临的经济困境对苏丹人民的生活状况造成了相当严重的后果。大多数人口的人均实际收入可能会受到通胀和国内生产总值负增长的影响。由于国民收入出现收缩，投资决策不积极，目前已居高不下的失业率预计将进一步高企。财政当局为控制预算赤字对政府支出作出了大幅削减，这将影响到有利于穷人的支出，特别是分配给基本社会服务和补贴商品的资金。因此，政府提供充足和无障碍的社会服务的能力将受到影响，因为一方面政府缺乏足够的资源，另一方面，冲突蔓延至新的地区将导致军费开支进一步稳步增长。面临高通胀压力和持续存在的不平等现象，获得基本社会服务的机会将受到限制，从而导致人类发展成就不足。此外，获得社会服务的机会较少，也会影响到生产力、人力和机构能力。最终，缺乏社会服务和获取机会受限将导致社会经济的不稳定，这反过来又会造成冲突延续和陷入人类发展程度低的陷阱。

发展差距过大

38. 苏丹不同性别和地区之间存在着悬殊的差距。从历史上看，该国的发展进程就并不平衡：大部分制造企业和灌溉农地都集中在中部，表现最好和表现最差的地区之间在发展指标上存在着巨大的差距。2009 年有关多项千年发展目标相关指标的国家基准家庭调查结果表明，苏丹在实现千年发展目标方面所面临的主要挑战是在成果和获得服务的机会方面存在着大量的不平等现象。城乡之间和地区之间的显著发展差距造成不平等现象愈演愈烈，城市非正规经济增长壮大。这种状况加剧了从农村到城市中心的迁徙潮，而这据信会削弱农业生产能力。

外债

39. 苏丹积累了大量无法偿清的外部债务，这直接影响到国家的发展，导致苏丹越来越多地受制于此。目前的外债金额已达 432 亿美元(2012 年)，占国内生产总值的 71.4%左右。大部分债务(69%)借自双边债权人(巴黎与非巴黎俱乐部)，而多边债务仅占 13%。商业银行的债务和供应商贷款占总债务的比例分别为 13%和 5%。

40. 履行当前的还本付息承诺意味着投入全国财政收入资源中相当大的一个部分，而这些资源本来可以用于促进发展、满足社会需求和减少贫困现象。苏丹的债务负担及其无法直接利用优惠融资的现实，影响到该国在短期、中期和长期实现经济可行性的前景。同样，其吸引外国直接投资的能力也受到了制约。

41. 根据世界银行、基金组织和苏丹中央银行开展的一项分析，该国的债务是不可持续的。这意味着苏丹无法偿还债务，亦无法在减贫和实现千年发展目标方面

取得进展。苏丹已经在支付超出拖欠基金组织的贷款金额的款项，并向世界银行和非洲开发银行支付象征性的付款。南苏丹独立后，苏丹政府与南苏丹政府开始谈判确定外债存量的分配比例。然而，苏丹的债务负担仍很沉重，而且人均负担很可能更重。在出口收入大幅减少的情况下，苏丹的债务压力将更加严峻。在债权人同意减免债务之前，苏丹政府将维持审慎的借贷政策，依靠优惠贷款。政府亦会继续监测其外债规模并公布结果。¹⁶

经济制裁

42. 长期的单方面经济制裁对苏丹的经济和人民造成了严重损害，因为它阻碍苏丹从重债穷国倡议等国际债务减免倡议中获益，也使其难以获得其他潜在的财政援助。制裁给苏丹人民带来了沉重打击，也影响到农业发展，因为美国的禁令使苏丹无法获得改良种子和现代农业设备。此外，虽然有一些豁免，其他相关制裁(银行和保险等)使得苏丹的第四大出口农产品——阿拉伯树胶的出口也受到影响。

43. 全面的贸易和经济封锁严重阻碍了苏丹的贸易和经济发展。根据联合国的报告，对苏丹的经济制裁损害了该国的经济和基础设施，两者都受到不利影响。此外，对进入美国市场的限制阻碍了苏丹的出口，减少了该国的潜在收入，并对苏丹的经济发展产生了负面影响。这些因素导致拖延实现 2015 年千年发展目标。¹⁷

经济制裁对保健的影响

制裁影响了重要商品的进口、生产和分配，进而对人民的健康产生重大不利影响。由于制裁，药品和其他关乎生存的材料进口受到限制，商业安排被中断，运输困难和资金匮乏问题更为严峻。这些直接导致苏丹的保健服务系统受到削弱，保健系统的运行能力也日益退化。

对苏丹的经济制裁限制了民众获得医疗保健服务的机会，还造成药品短缺。此外，由于初级转诊系统缺乏最起码的救生设施，比如缺乏设备、人员和专业知识，甚至在转诊医院也缺乏，加之无法获得设备零部件和国际专业培训，苏丹失去了基本医疗援助，病患管理也存在缺陷。

进口重要商品的能力受到限制，加上国家资金减少，直接导致保健基础设施脆弱。因此，缺乏正确诊断或治疗常见疾病的能力。保健系统不健全，加上优先事项排序不当，导致发病率和死亡率都很高。主要传染病的发病率很高，致使发病率和死亡率整体上升，这已成为苏丹岌岌可危的保健状况特有模式的一部分。

¹⁶ 《苏丹：临时减贫战略文件》，基金组织第 13/318 号国家报告(哥伦比亚特区华盛顿，2013 年 10 月)。

¹⁷ A/66/138。

(Susan Hamid, “经济制裁对保健服务系统的影响：对苏丹保健服务系统在经济制裁之前和之后的比较研究”，未发表的硕士论文，奥斯陆和阿克斯胡斯大学应用科学学院，社会科学院，2013 年。)

失业

44. 贫穷现象很普遍。据保守估计，大约 46%的人口生活在贫困中。这一情况加上该国人口主要是青年人，使得失业/就业问题成为最大的发展挑战之一。

45. 1993 年至 2011 期间，苏丹劳动力的增长率(2.3%)接近人口增长率(2.6%)，因此存在一种结构性劳动力问题。经济的吸纳能力扩展有限，无法满足日益增多的求职者的需求，导致同一期间失业率每年增长 6.5%。2011 年，总失业率估计为 18.5%：男性为 13.3%，女性为 32.1%。失业率在城乡之间也存在差异：城市为 22.9%，农村为 16%。人口和劳动力的增长率很高，而就业增长率很低，导致失业率快速上升(每年 6.5%)。这清楚表明，该国经济没有能力创造足够多的就业机会，以适应劳动力的增长。¹⁸

环境退化

46. 苏丹拥有多种多样丰富的自然资源：肥沃的土地、天然森林、淡水、生物多样性、野生动物和家畜、海洋生态系统及矿物和土壤资源。苏丹面临各种环境问题，包括荒漠化和土地退化、水污染、毁林、水土流失和生物多样性恶化。

47. 苏丹的环境状况受到无法逆转的严重退化进程的不利影响。大多数曾经丰富多样的野生动植物已经消失，农牧业发展受到日益严重的荒漠化、不规律的季节性降雨和持续干旱的制约。随着更多地区对发展和投资者开放，生物多样性将日趋恶化，生境压力也越来越大。石油勘探、开采和运输对生境的影响，特别是污水排放对候鸟的影响令人非常不安。由于土地利用方法不当、过度放牧和森林砍伐，该国一半以上的地区都受到了荒漠化的影响。反复进行焚烧毁林以及干旱，使土壤流失成为一个严重问题。¹⁹

移徙

48. 大规模人口流动是苏丹面临的一个严峻挑战。在南苏丹分离后，苏丹的移徙状况突出表明，690 万人受到前往苏丹、离开苏丹及苏丹境内的移徙和流离失所的影响。苏丹有 490 万境内流离失所者，75 万外国移民和难民，至少有 120 万苏

¹⁸ Elnaeem Suliman, “Labour force in Sudan 2011”, 2013 年 12 月在喀土穆举行的《2011 年劳动力调查》结果分析研讨会上发表的论文。

¹⁹ 福利和社会保障部，苏丹国家人口委员会，“2010 年苏丹千年发展目标进展报告”(2010 年，喀土穆)。

丹人生活在国外，而该国的总人口为 3 920 万。因此，苏丹在有效管理移徙方面面临巨大挑战。²⁰

人力和机构能力薄弱

49. 苏丹劳动力发展的特点是，教育水平低、能力滞后、技术教育和职业培训的水平有限。在高等教育一级，劳动力的技能不适应市场需求，而且受到人才向中东国家严重外流的影响。关于指导能力，联合评估团确定了苏丹开展能力建设改革的六大领域，以加强国家在以下方面的能力：更好地管理经济和提供服务、公共服务、地方政府和提供服务、权力下放框架、公共财政管理、公共采购及反腐败。²¹

发展伙伴关系缺乏实效

50. 对苏丹的发展援助规模有限，不到国内生产总值的 0.5%，仅为预算的大约 3%。此外，官方发展援助一直受到批评，因其附带了过多的政治和经济条件，存在明显的不信任，而且主要用于人道主义援助而不是发展。在对苏丹的捐助者援助中，相当大的比例(约 75%)是通过联合国机构、国际非政府组织和国际私营承包商执行的，这明显背离《援助实效问题巴黎宣言》的支柱要求。集合筹资是主要方式，世界银行和联合国是最大的执行机构，通过多捐助方信托基金提供的支助数额最大。财政部最近一份报告显示，大多数成功的捐助方支助项目是由政府执行的。

51. 通过联合国机构和非政府组织执行的项目存在若干缺陷，包括项目开始晚且拖延完成；总部延迟转移资金；征聘程序漫长；国际工作人员部署出现延误；工作人员更替率高；未将技术援助纳入受益范围；技术援助部分成本高、所占份额大；项目管理单位费用太高且平行运作；存在失去自主权的风险；对能力建设的贡献极小；实地成果很少；不具有可持续性。另一方面，政府似乎对促进官方发展援助反应缓慢，这影响了捐助者支助的发展项目的执行工作。²²

四. 发展伙伴在解决苏丹面临的发展挑战方面发挥的关键作用

52. 发展伙伴可通过在以下四个领域提供支助，为解决苏丹面临的各种发展挑战发挥重要作用。

经济制裁

53. 很显然，经济制裁对实现发展目标产生了深远的消极影响。因此，促请国际社会支持苏丹努力消除和减少单方面经济制裁。

²⁰ 国际移徙组织，“苏丹的移徙状况：国情简介”（2011 年，喀土穆）。

²¹ 开发署、世界银行和苏丹政府联合评估团，“群组报告”，第三卷（2005 年，喀土穆）。

²² 苏丹福利和社会保障部，国家人口委员会，“2015 年后发展议程问题国家协商文件”（2013 年，喀土穆）。

外债

54. 苏丹的发展项目需要官方发展援助和其他资金来源的支持，但外债使其无法充分利用这些支持。苏丹有资格享受布雷顿森林机构发起的重债穷国倡议和多边债务减免倡议，但却无法从中获益。

重新融入世界经济

55. 苏丹需要得到支助，以便通过有效的贸易关系融入世界经济。在这一领域，发展伙伴的支持可以发挥极其重要的作用。例如，苏丹尚未加入世界贸易组织，并遇到了政治条件的限制。

支助重建和建立和平

56. 受冲突影响地区重建和建立和平是苏丹的最高优先事项。发展伙伴可以提供各种类型的发展支助，从而为实现可持续和平发挥重要作用。

五. 立即采取措施，以满足苏丹在重点领域的发展需要

57. 需要解决下列问题：

- 由于严重依赖石油，农业和工业等其他生产性部门在经济中所占比例有限，苏丹的经济极易受到外部冲击。
- 缺乏包容性和基础广泛的经济增长，这是对经济增长与和平的一个严重威胁。
- 公共部门规模大、发展迅速，可能阻碍强有力的私营部门的发展，因为私营部门已经面临不稳定的经济条件，且环境不利于投资。
- 由于经济的吸纳能力有限，无法满足越来越多的求职者的需求，失业率一直很高，这仍是该国政治稳定和人的安全面临的一项重大威胁。
- 增长缺乏包容性及收入分配不均，导致广泛贫穷。
- 贫穷现象集中在农村家庭，这对加强对传统农村经济的投资和建设农村社区的能力构成挑战。
- 区域不平等是该国和平与稳定及长期发展的一项重大挑战。
- 以下原因带来的挑战：由于国家地域辽阔，在广泛提供基本社会服务方面存在困难；设施和人员短缺；基础设施不足；现有设施和人员分配不当；服务费用上升；广泛的贫穷；资金短缺及长期冲突和暴力。
- 在扩大基础教育覆盖面、减少不平等、能力建设和机构发展方面存在挑战。

- 在保健领域，当务之急的挑战是扩大服务覆盖范围，将大多数民众、特别是贫困的农村地区纳入其中。
- 基础设施部门的发展议程主要包括维护基础设施、发展能力和系统并进行改革，以改善基础设施的安全保障和运行情况。
- 由于无法应对越来越多的穷人和弱势群体的需要，社会保护和安全网遇到挑战。财务和管理问题是主要关切问题。
- 如何解决境内流离失所者和回返者数目庞大这一复杂问题仍是一个切实挑战。
- 从农村到城市的人口迁徙速度加快，对输出和接收地区都带来了不利影响，这是一个重大挑战。
- 迫切需要支持该国的能力发展，以便有效执行国家人口战略和政策。
- 需要更多考虑性别暴力及就业和决策中的性别不平等。
- 需要特别关注有特殊需要的群体，特别是残疾人、无家可归者和街头流浪儿童。
- 人才外流，特别是专业人员和熟练劳动力外流是影响当今苏丹的一个严重问题，需要给予高度重视。
- 在规划及政策制订、执行和监测方面的体制能力和人的能力发展是一项重要的发展挑战。
- 必须应对若干挑战，以填补国家数据方面的空白和缺陷。需要投入大量资源，以制作高质量的统计，加强对实地工作和数据处理的后勤支持。

六. 对 2015 年后发展议程的建议

58. 对 2015 年后发展议程提出以下建议：

- 有必要编写一份新的 2015 年后发展议程参考案文，类似于《联合国千年宣言》和《宣言》的详细执行框架，而不是仅仅讨论量化目标和指标。
- 在概念发展框架和任何新的发展战略中，应强调兼顾政治/体制和文化发展这两个层面。
- 有必要将有关安全、和平和治理的具体目标纳入新的 2015 年后目标。
- 应根据国家需要，采用一套新的目标，进而将全球议程纳入国家发展计划。
- 需要改革国际政治和经济制度，使其更加公平。

- 国际组织应致力于将新的议程作为一个连贯综合的一揽子计划加以有效处理，避免以往的部门做法。
 - 需要按照新设计的关于全球伙伴关系的目标 8，审查宏观经济政策的方向，避免对国家政策造成压力，以致社会问题增加，并对发展产生负面影响。
-