

安 全 理 事 会

Distr.
GENERAL

S/2000/208
10 March 2000
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长依照第 1284(1999)号决议第 28 和第 30 段
以及第 1281(1999)号决议第 5 段的
要求提交的报告

一、 导言

1. 本报告是依照安全理事会 1999 年 12 月 17 日第 1284(1999)号决议第 28 段和第 30 段以及 1999 年 12 月 10 日第 1281(1999)号决议第 5 段的要求提交安理会的。不妨回顾安理会在其 2000 年 1 月 28 日的信(S/2000/64)中赞同我将上述决议要求的报告合并为一份报告的提议(见 S/2000/22,第 22 段)。

2. 安全理事会第 1284(1999)号决议第 28 段请秘书长报告在满足伊拉克人民人道主义需求方面取得的进展以及满足这些需求所需的收入,包括根据对伊拉克石油生产部门状况的全面调查,建议目前拨供石油备件和设备的款项必须增加的数额。

3. 安理会同一决议第 30 段请秘书长设立一个包括石油工业专家在内的专家组,报告伊拉克现有的石油生产和出口能力,建议以符合有关决议宗旨的方式增加伊拉克石油生产和出口能力的其他办法,和让外国石油公司在适当的监测和管制下介入伊拉克石油部门,包括进行投资的备选方案,并视需要更新这些建议。

4. 为编制本报告,伊拉克方案办公室对 1995 年 4 月 14 日第 986(1995)号决议设立的人道主义方案(以下称方案)进行了机构间审查,由总部和外地工作人员全面参加。伊拉克方案办公室还审查了签订合约、处理申请、安全理事会获得 1990

年 8 月 6 日第 661(1990)号决议所设委员会核准、采购和运输、以及在伊拉克境内及时分发人道主义用品的整个过程,这是一个牵涉到安全理事会所设委员会、伊拉克政府和其他会员国、联合国秘书处、有关机构和计划署以及私人企业和金融机构的复杂、互相牵连的一系列工作。本报告第四和第五节讨论了过程的审查结果。此外,本应由依照第 1281(1999)号决议第 5 段的要求编制的一个单独报告提供的有关资料,也已并入本报告。

5. 第 1284(1999)号决议第 30 段所设专家组的报告全文也将提供给安理会成员。

6 本报告除提供关于在满足伊拉克人民人道主义需求方面取得的进展的资料外,还审查了载于我 1998 年 2 月 1 日补充报告(S/1998/90)、并经安理会核可的建议的执行程度。报告还指明了旨在提高方案效率的补充措施,以便做到大力改进伊拉克人民的健康和营养状况,同时也处理社会服务基础设施的恶化问题。

7. 方案目前已处于第七阶段,是从 1999 年 12 月 11 日开始的。方案第一阶段从 1996 年 12 月 10 日正式开始。阶段二至六分别于下列期间生效:1997 年 6 月 8 日至 12 月 4 日;1997 年 12 月 5 日至 1998 年 5 月 29 日;1998 年 5 月 30 日至 11 月 25 日;1998 年 11 月 26 日至 1999 年 5 月 24 日;1999 年 5 月 25 日至 12 月 10 日。

8. 人道主义方案是依照第 986(1995)号决议及其后通过的有关决议的规定,以及联合国秘书处和伊拉克政府于 1996 年 5 月 20 日签署的关于执行该决议的《谅解备忘录》(S/1996/356)执行的。

9. 这是一个独特的方案,是安理会根据《联合国宪章》第七章设立的,作为满足伊拉克人民人道主义需求的一种临时措施,在制裁制度及伴随该制度的政治、社会经济和商业层面的范围内执行,直至伊拉克政府全面执行各有关决议,尤其是 1991 年 4 月 3 日第 687(1991)号决议为止。对方案及其执行情况进行任何评估时,必须铭记(我在前几份报告中已提到)方案特殊而史无前例的复杂性,因而不应同发

展方案及其要求混为一谈。

10. 同时必须铭记,尽管满足伊拉克全国人道主义需求的可用资源幅度有了很大增长,还有大量的投入尚待落实,方案的意图从来也不是满足全部人道主义需求,必须据此进行评估。

二、产生的收入和石油工业现状

A. 石油生产及石油和石油产品的销售

11. 在第 986(1995)号决议规定的方案下,从阶段一至六,伊拉克总共出口原油达 14.88 亿桶,价值 207.36 亿美元。

12. 从第七阶段开始截至 2000 年 1 月 31 日止,石油监督员和安全理事会所设委员会审查并核准了共 91 个合约,涉及 33 国的购买人:阿尔及利亚(1)、白俄罗斯(2)、比利时(1)、巴西(1)、中国(6)、塞浦路斯(1)、埃及(1)、希腊(1)、芬兰(2)、法国(4)、印度(1)、意大利(5)、肯尼亚(1)、马来西亚(2)、摩洛哥(2)、荷兰(1)、阿曼(1)、巴拿马(1)、俄罗斯联邦(20)、新加坡(1)、南非(1)、西班牙(4)、苏丹(1)、瑞士(8)、泰国(2)、突尼斯(3)、土耳其(6)、乌克兰(1)、阿拉伯联合酋长国(3)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(3)、美利坚合众国(2)、越南(1)、也门(1)。

13. 核准的这些合约 180 天的石油出口总量约相当于 2.548 亿桶,估计价值为 65 亿美元(包括按市价计的输油管费)。目前的订约额比上一阶段低许多,不过预计第七阶段还会有新的合约。

14. 截至 2000 年 1 月 31 日,伊拉克在本阶段出口石油进展顺利,同联合国石油监督员、独立石油检查代理(Saybolt Nederland BV)、土耳其有关当局、伊拉克国营石油销售组织和各国石油购买人合作极好。已完成了 68 次装载,共 8 160 万桶,估计价值为 19.30 亿美元。

15. 监督员继续按照第 986(1995)号决议和其他有关决议就石油定价机制、核准和修改合约及其他同出口和监测有关的问题向安全理事会所设委员会提供建议

和协助。监督员同 Saybolt 密切协作,确保监测有关石油设施和提油。

16. 安全理事会所设委员会迄今仍未能就选定更多的石油监督员达成一致意见,使得伊拉克方案办公室只有一名石油监督员进行工作。结果,大量工作被提到委员会本身。鉴于委员会审议这一问题已经有一段时间以及这一问题对有效执行人道主义方案的影响,我谨重申我原先的建议,设法解决在任命更多石油监督员方面遇到的困难。

B. 石油工业现状

17. 按照第 1284(1999)号决议第 30 段规定,我设立了一个包括石油工业专家在内的专家组,负责报告伊拉克现有的石油生产和出口能力,并建议以符合有关决议宗旨的方式增加伊拉克石油生产和出口能力的其他办法。

18. 依照安全理事会第 1284(1999)号决议第 28 段的规定,根据对伊拉克石油生产部门状况的全面调查,我正就除目前的拨款之外,需追加的经费以采购石油备件和设备向安理会提出建议。

19. 专家组同伊拉克政府合作,并考虑了联合国石油专家以前进行的研究,承担下列工作:

(a) 全面调查伊拉克石油生产部门和出口能力的现状;

(b) 审查以符合安全理事会有关决议宗旨的方式增加伊拉克石油生产和出口能力的其他办法,和让外国石油公司在适当的监测和管制下介入伊拉克石油部门,包括进行投资的备选方案;

(c) 审查并提交所需备件和设备补充清单,不仅是为了满足当前的需要,而且要使伊拉克能增加石油和石油产品的出口,以便达到安全理事会第 986(1995)号决议和有关决议中规定的人道主义目的;

(d) 评估搁置石油备件和设备合同申请对伊拉克的石油生产和出口能力的影响;

(e) 就监测石油备件和设备的安排提出建议。

20. 小组由六名专家组成。专家组于 2000 年 1 月 16 日至 31 日出差去伊拉克。专家组报告全文正向安全理事会成员提供。以下是依照第 1284(1999)号决议第 28 和第 30 段规定提出的摘要。

21. 为了能同依照 1998 年 2 月 20 日第 1153(1998)号决议第 12 和 13 段要求于 1998 年 3 月 12 日至 22 日进行的出差(见 S/1998/330 和 Corr.1)进行比较,专家组按照上次的出差计划进行,另外又去了认为同工作范围有关的几个地点,其中包括波斯湾的装载平台、对 Garbat Ali 的 South Oil Company 的注水系统、祖贝尔湾的液化天然气厂。

22. 专家组一到伊拉克就同石油部进行初步会晤,以便就出差期间的行程取得一致意见;该部指派三名高级成员在视察期间陪同专家组。在初步会晤时,石油部告知专家组鉴于目前的政治环境:

(a) 不会讨论有关外国石油公司介入伊拉克石油部门的备选方案事项;

(b) 出差结束时,石油部会将该部对石油生产的估计数告知专家组不过只分为南部和北部;

(c) 炼油能力不属专家组讨论的问题。

23. 在所去地点都对实物进行了视察,并同高级的和当地的设备工作人员举行了讨论。视察的各个阶段都作了详细的摄影和摄像记录。

一般性意见

24. 专家组报告称,原先指出的伊拉克石油工业总的可悲状况并无改进。石油工业所有部门的状况显然还在恶化,有些情况下是在加速恶化。这一趋势还将继续,除非立即采取有效行动扭转这一情况,否则伊拉克石油工业维持目前已降低的生产水平的能力将受到严重影响。

生产

25. 为了达到最高收入,并且在期望于 1998 年及其后可以收到备件和设备的

情况下,伊拉克政府在缺乏使用“良好的油田工作方法”的技术资源的情况下,原油产量缓慢增加,在 1999 年 11 月时达到每日 300 万桶的水平。这是依靠在南部和北部的油田使用了并不是控制很好的注水方案,在 1991 年以前开孔的油井中取油,以及 Saddam 和 West Qurna 等油田开始产油所致。

26. 伊拉克的石油工业无法维持这个水平的产量,因为它没有能力补充已经枯竭的油层以及被水淹没的油井的产能。由于缺乏备件和设备的直接理由,造成了凿井工作、整顿油井的工作和完成油井活动的停顿,并且也拖迟了含水原油处理厂的投产。

27. 如果不迅速采取行动,强烈的迹象显示,产量会继续减退。伊拉克的石油工业继续采取高风险度的解决办法,目的是为了在产量/油价公式与出口原油的必要性之间取得平衡,还为了生产供国内使用的天然气以及提炼供运输和发电之用的产品。

投资水平

28. 自从 1996 年 12 月以来,大约生产了 20 亿桶的石油,而安全理事会为石油部门所定的投资额为 12 亿美元。

29. 根据自 1998 年 3 月以来伊拉克的原油生产两年期展望可以在石油备件和设备方案的效果方面得到若干项关键性的结论。

30. 因此,对石油业的现金投入折合每年每桶 60 分美元(根据两年期展望)。这笔费用应当完全视为硬货币计算的业务开支,加上以当地货币支付的、折合每桶几分美元的操作费。在备件和设备方案中的项目,并不是所有都属于业务上的消费或服务费,其中约有三分之一可以认为是对基础设施的投资,也就是资本开支。在中东成熟的岸上石油生产活动中(不包括伊拉克),一般的成本大约是每桶每年 1.5 美元。

31. 该石油备件和设备方案的货币价值不足以维持生产活动现在已是显而易见。但是,在开始编制该方案的时候,所有各方都接受了每一阶段 3 亿美元的投资

水平,其所依据的假设是,石油备件和设备可以很快运到。

32. 专家组认为,今后的投资战略应当建筑在满足两个主要标准之上:一.应当制订一个现实的期望,以便不论投资的款项是多少,它们都得到适当的利用;二.应当允许购买新的油田技术,以便从蕴藏的油矿中取得最大数量的石油。

33. 为了满足这两个标准,专家组建议用另外一个办法来取代目前在伊拉克石油工业的备件和设备方面采取的“旧件换新件”的办法。目前使用的油田排水方法将造成大量的石油仍然留在地下,最高采出的数量仅达当地蕴藏量的 15%至 20%。

34. 使用平面井采油的现代技术(特别是开凿平面井、立体震荡资料和油库模拟)将有助于最高开采到地下石油的 35%至 50%。专家组并坚定建议,应在不久的将来提供更多的投资。为求有效,专家组估计,这么做的开支应当是每年 1 亿美元。

35. 为了抵消目前产量下降的状况,专家组认为,一个长期规划必须包括实施新的项目,以开发已知但尚未开采的储藏。在南部新油田开发和开采 2 亿桶的石油的费用大约会超过 3 亿美元(这是假设矿址接近主要的出口设施和水电设施),并且将需要二年的时间来装置生产设施与钻井。北部的一个类似但是比较接近地表的油矿的项目可能需要 2.5 亿美元。如果还需要额外的基础建设的话,资本投资很可能会增加一倍(在中东其他地方的类似矿址,资本开支的数额是每桶 1.5 美元至 3 美元不等)。

36. 在确知有能够承担每个新油田的高峰产量的出口基础设施之前,不能开始进行这些项目。因此,在发展新油田之前,理所当然的应当为平面凿井项目提供支助的投资。

炼油

37. 根据专家组的意见,在拜伊吉、巴士拉和道尔三地的炼油厂在过去一年间都已经部分复原,能够在简单的轻度加氢的技术之下运作。在拿不到新的备件的情

况下,为了开始运作,遭到破坏的炼油单位中的部件被拆除使用,而大多数单位都没有备件。现有的炼油单位如果发生毛病,由于缺乏备件和设备,将严重减少炼油能力。

38. 炼出的产品的质量仍然极端低劣,炼油用的废水造成严重污染,两者都对环境产生了严重的影响。此外,普遍缺乏安全设备、防火设备和环境污染管制设备也引起高度关切。

39. 在缺乏可用的仪表和管制设备的情况下,大多数炼油单位都由“人手”控制,加上备件和设备的缺乏,造成设备的加速退化,并且也导致业务人员的士气低落。

运输与储存

40. 1998 年 3 月,我在伴随专家组访问之后提出的报告中指出,原油的运输和储存要面对许多局限性,这些情况依旧存在,并没有得到有效的解决。

41. 伊拉克-土耳其油管系统继续在缺乏有效管制系统的情况下运作。中间存储能力的问题虽然受到一些注意,但是这种能力仍然缺乏,修理油管的能力也是如此。这要等到解除被扣留的安全储存与运输原油的关键部件才能解决。

42. 巴克港装卸台的情况仍然没有改善。这个设施的安全和运作能力仍然是一件主要关切事项。在豪尔艾迈耶装卸台的两个码头正在修理中。这两个码头是准备在巴克港发生技术问题时使用。

43. 为了要增加从南部运往北部的石油,需要修理战备性的输油线。在没有完全修复这条线之前,整个输出量会降低。

44. 伊拉克的石油部不认为从伊拉克经沙特阿拉伯的油管输出原油是一件优先事项。此外,根据石油部,伊拉克通过阿拉伯叙利亚共和国的油管输出原油要在 2001 年以前不会考虑。

备件与设备以及搁置合同申请的影响

45. 提供备件和设备的方案效果并不明显,在第四阶段到第六阶段之间,到达伊拉克的备件与设备的全部价值约只有 2.5 亿美元。如上次报告中提到急速增加产量而没有同时提高购买备件与设备的款项将会严重损害含油的岩石和输油管道系统(S/1998/330 和 Corr.1),这种情况已经开始发生。

46. 在专家组于 1998 年 3 月访问伊拉克的时候,当时估计的油产量为每日 220 万桶,其中每天可供出口的可能数量为 150 万桶。当时监测到的出口数字为每日 120 万桶。如 1999 年 11 月指出,产量达到每日 300 万桶。

47. 自 1998 年 3 月以来的产量增加是因为改善了预先回注的效果,使储油层中的压力增加,并且输送了氯,从而提高了水的处理和注入。此外,运化学乳化剂提高了含水原油的处理,还加上 Saddam 和 West Qurna 油田开始投产,重新连接过去打蜡的油井以及在北部使用气压型起重机都在相当程度上造成产量的增加。

48. 但是,在拿不到大部分已经签订合同的备件和设备的情况下,要想继续维持在 1999 年 11 月时达到的原油生产水平是无法持续的,而这就是目前的情况。最近几星期以来,产量每天减少 300 000 桶,也就是 10%。

49. 根据专家组的意见,最近原油产量及出口的减少可能归咎于:没有取代枯竭的油井、迟迟未能执行含水原油处理项目以及失去了一些产油井,仅仅在南部就失去了 56 口产油井。其他因素包括:未能进行重大的厂房和设备翻修、拖延修理输油管系统、巴克港装卸台条件的继续恶化以及有限的原油储存与运输系统。所有这些因素都是由于缺乏必要的备件与设备所致。

50. 有些申请长期被搁置,当申请终于获得批准之后,在有些情况下某些供应商由于在此期间成本发生很大的变化或者其他因素而拒绝履行合同中的义务,这使上述情况更为恶化。因为这样伊拉克政府必须重新就合同进行谈判或者寻找新的供应商。

51. 截至 2000 年 1 月 31 日,已经批准的申请总值为 5.06 亿美元,是收到的申请总价值(11 亿美元)的一半。还有价值 2.55 亿美元的、已经批准的备件和设备还没有运抵。被搁置的石油备件和设备的合同申请的总值为 2.91 亿美元。

52. 在第四阶段至第六阶段订购的部件和设备大多数收到之前,石油部决定在生产继续维持人道主义方案所需的产量与对油田损害可能接受的程度之间取得一个平衡。伊拉克石油工业将越来越采取业务上的“安全途径”,并继续减少产量和出口。自第七阶段开始以来,监测到的出口量为每日 180 万桶,这显示每日产量在 230 至 240 万桶之间。

目前石油备件和设备拨款的必须追加的款额

53. 安全理事会就第四阶段和第五阶段的石油备件与设备核可了每期为 3 亿美元的拨款,虽然在我已经指出(S/1998/330 和 Corr.1),石油部最初的计划是在 18 个月的期间内拨款 10 亿美元。

54. 就第六阶段而言,为编制安全理事会 1999 年 5 月 12 日第 1242(1999)号决议第 9 段要求的备件和设备清单而设立的专家组的建议是,为石油备件和设备的拨款应当在 6 亿美元的水平(S/1999/746,附件第 48 段)。专家组建议说,这个水平“符合目前达到的和预测将来的生产水平,特别是考虑到对重大项目的强调以及在安全、污染和环境破坏管制方面的投资”。我向安理会指出,如果第六阶段由石油创造的收入可能超过执行核可的分配计划所需的 30.04 亿美元的总额的话,则伊拉克政府准备另外签订价值 3 亿美元的合同。由于任何在安理会第 1242(1999)号决议中核可的 3 亿美元以外的数额,用以购买石油部件和设备都需要得到安理会的核准,我通知安理会说,我预备对这个期间创造的收入进行不断的审查,并且将在我 90 天的报告中讨论这件事。

55. 1999 年 10 月 4 日,安全理事会通过了第 1266(1999)号决议,其中核准各国可以进口超过来自伊拉克的石油和石油产品,其价值足以超出第 1242(1999)号决议规定的数额,但最多不得超过 30.4 亿美元,可以弥补第四和第五阶段的 22 亿美元的人道主义赤字。

56. 我在 1999 年 10 月 12 日给安全理事会主席的信(S/1999/1053)里向安理会通报了伊拉克政府提出的、并已获核准的关于使用新增收入的调整建议。我还建议安全理事会批准有关增加 3 亿美元拨款用于购买石油备件和设备的请求,使第六

阶段的拨款总额达到 6 亿美元。我还告知安理会,增加这些拨款的资金已有着落。令人遗憾的是,安理会对此没有采取任何行动。

57. 关于第七阶段,按照第 1281(1999)号决议第 9 段的规定,已向伊拉克派遣一名专家,以便同伊拉克政府协商,编制在第七阶段里为使伊拉克能够增加石油和石油产品出口所需备件和设备的清单。我在 2000 年 1 月 14 日给安理会的信(S/2000/26)中附有载列该名专家的报告及备件和设备清单。我重申我的建议,即安理会批准伊拉克政府有关将第六阶段用于购买石油备件和设备的拨款增加 3 亿美元以使其达到总额 6 亿美元的请求,我同时还指出,增加这些分配款的资金已有着落。关于第七阶段,伊拉克政府再次提出需分配额 6 亿美元,对此该专家给予支持,认为是合理的,因为考虑到伊拉克石油部门的现况。该专家指出,除非在极短的时间内供应关键的备件和设备并交付使用,不然,即使采用“极度风险管理”的制度,石油生产仍可能下降。但是,安理会在第 1281(1999)号决议中,再次只核准 3 亿美元给该部门。

58. 我根据第 1284(1999)号决议第 30 段的规定于 2000 年 1 月派遣的专家组指出,伊拉克石油工业的状况没有改善,出口已从第六阶段达到的每天 220 万桶的水平下降,并将在第七阶段里大概维持在每天仅 190 万桶的水平上。他们估计,如果不加速送交备件和设备,产量(以及出口)将进一步下降 5%至 15%的情况,而且已经运抵的备件和设备不足维持生产。

59. 为修复伊拉克石油工业所需的投资比所讨论的第四阶段至第七阶段的投资额要高得多,而且还将进一步增加,假如基本的维修和保养被拖延更久的话。

60. 自 1990 年对伊拉克实施制裁以来,伊拉克石油工业因缺乏必要的备件和设备而受到严重损失。考虑到 1991 年至 1996 年为当地消费需求所生产的石油产量以及自 1996 年末以来根据人道主义方案所进行的生产来说,伊拉克石油工业已生产出多达 50 亿桶石油,但同时基础设施的维修或保养上实际没有任何投资。结果伊拉克石油工业的状况、效能和效率都已大幅度下降,同时造成了低劣得惊人

的安全状况以及严重的环境破坏。

61. 在随后的时期,伊拉克的产油结构都遭到短期破坏,但被视为是可以修复的,只要必要的备件和设备能够迅速抵达。不过,这些结构遭受的破坏正在日益变得更加长期性,导致油田遭到不可逆转的破坏,生产和出口能力遭受永久性的损失,还应当指出,由于伊拉克石油工业所需的某些备件和设备已经陈旧过时,因此往往必须完全更换,而不仅仅是维修。

62. 自从在第四阶段启动石油备件和设备方案(按照尽量增加人道主义方案资金的需要所需的水平)以来,石油价格已翻了一番多。因此,增加的收入可以继续支助目前的人道主义方案需求水平,而事实上需求水平已经增多,同时还可以让更多的拨款用于购买急需的备件和设备,以支援人道主义方案所依赖的原油出口。专家组认为,这是一项合乎逻辑的投资,特别是由于石油价格动荡不稳,很容易回到以前的较低水平上。

63. 因此至少可以说,第六阶段和第七阶段的资金按每阶段 6 亿美元拨款是当务之急,假如要使产量维持在或甚至接近于目前水平的话,并且也是为了弥补伊拉克产油结构遭到的永久性损失。

64. 安全理事会在其第 1284(1999)号决议第 18 段里,请委员会根据安理会第 1175(1998)号和第 1210(1998)号决议,任命一个专家组,并决定该专家组的任务是迅速核准必要的备件和设备合同,使伊拉克能够增加石油和石油产品的出口。伊拉克方案办公室已向委员会提交关于该任务的程序,供委员会审议和批准。一旦委员会根据伊拉克方案办公室的建议核准这些程序和挑选好专家组成员,将编制各个项目的备件和设备清单并提交给委员会核准。预期第 1284(1999)号决议第 18 段的执行将加速核准进程,这将有助于更加迅速地送交伊拉克石油工业所急需的备件和设备。

C. 与伊拉克方案有关的联合国帐户

65. 按照安全理事会第 986(1995)号决议第 8 段(a)分段至(g)分段的规定,与伊拉克有关的联合国帐户被划分成七个单独的基金。截至 2000 年 1 月 31 日,已有

7.408 亿美元按照第 1281(1999)号和 1284(1999)号决议的核准被存入第七阶段的帐户,使自开始以来的石油销售总额达 214.765 亿美元。本报告附件一列出了截至 2000 年 1 月 31 日所有这些石油收入在各基金中的分配以及相应的开支。附件二载列了与石油收益和人道主义用品有关的信用证的号码和价值。

在巴黎国民银行的结余

66. 截至 2000 年 1 月 31 日,联合国伊拉克帐户在巴黎国民银行的期终结余为 62 亿美元。该帐户结余中共有 23 亿美元已被专项拨出,供兑付已核定承兑和已开证的信用证。仍剩有大约 35 亿美元,可供一旦安全理事会所设委员会核准合同则立即开立信用证之用。

67. 上述结余中包括联合国伊拉克帐户的累计利息 2.11 亿美元。这些资金正被用来购买更多的人道主义用品。

68. 资金过于集中在一个银行里仍然是令人关切的问题之一。此事已由联合国财务司司长于 2000 年 1 月 26 日提请委员会注意。而且,正如以前的报告所指出的,依赖单一的开证银行开立人道主义信用证,在作业上很不妥当。

69. 联合国财务司司长在同有关各方协商下,继续处理在为方案作出银行业务安排方面所产生的问题。因此,委员会签发批准信和开出信用证之间的拖延现象已经减少了。

三、观察和监测活动

A. 对人道主义用品的检查及核证

70. 按照安全理事会第 986(1995)号决议及其它相关决议的规定对抵达的人道主义用品进行检查及核证的工作于 1997 年 2 月开始,当时将合同给了劳埃德船级社,此后劳埃德船级社一直是检查代理机构,直到 1999 年 1 月底。核证工作开始时在约旦边界上的特雷比勒、在乌姆卡斯尔海港、以及在土耳其边界上的扎科都设立了检查点。在叙利亚边界的瓦利德也增设了第四个检查点,以应付更多运往伊拉

克的人道主义货物。以后的核证及检查合同于 1999 年 1 月给了日内瓦的 Cotecna Inspection Service SA 公司。Cotecna 公司是目前联合国人道主义用品的独立检查代理机构。

71. 检查代理的任务包括核证和报告用根据第 986(1995)号决议及相关决议所提供资金来购买的所有人道主义用品的抵达情况。伊拉克各处边界上的检查人员继续对运输中的食品货物进行抽样和检验,以核查是否适于人类食用。约旦境内的一个独立实验室对所抽样的货物进行任选检验。其它必要的广泛检验在日内瓦进行。由于发送这种样品和随后收到分析报告所需的时间缩短,对抵达货物的核证工作也已加快。但伊拉克政府仍然拒绝关于设立流动实验室以进一步加快这一程序的要求。由于所核准的合同仍然错综复杂,检查代理机构已扩大其核证职责,以致包括在伊拉克的各内陆设施提供安装和交付使用的服务,例如修复中的电力设施安装。此外,Cotecna 公司按照安全理事会所设委员会根据特别核证程序所批准的规定,监测其它需要全面检修和整修翻新的货物输出和以后再次输入伊拉克的情况——这种检修和翻修只能在服务商的地点进行——并核证服务的提供情况。

72. Cotecna 公司及伊拉克方案办公室的多学科观察股继续报告,乌姆卡斯尔港的设施仍在严重恶化。不断退化的卸货设施和普遍欠佳的港口条件继续造成食物篮必需品、特别是散装食品以及急需的基础设施备件和设备等的卸货十分缓慢和效率低下。Cotecna 公司日常的报告中总是提到由于设备不够充分以致在卸货时货物受到损坏的情况。过时和已经受损的设备,例如铲车,仍然危及港口人员的安全和安康。虽然购买某些必要设备如拖船和装填架的合同已获核准并且有些已被交付用户,但其它一些急需设备的合同仍被搁置。第七阶段的分配计划以及前几阶段的计划都规定了订合同购买这些设备。但是,在某些阶段,无人向伊拉克方案办公室提出合同申请,而在其它阶段,只有人提出购买分配计划所规定的某些有关物品的申请。特别是有一项设备,即港口挖泥船,在第六阶段已订购买合同。虽然港口的状况清楚地显示需要这一设备,但该申请仍在搁置中,因为有双重用途,委员

会要求提供技术规格说明。据 Cotecna 公司最近报告,由于港口内的淤泥沉积,以致不得不经常在较深的水区卸货。这样卸下的货物然后被用较小船只穿梭送到码头。虽然码头上的卸载吊机已有改善,但较大的船只经常因为低水位而无法停泊,而且还受潮汐的限制。

B. 监测石油备件和设备

73. 安全理事会在其第 1175(1998)号决议第 6 段中,要求我作出安排,对所核准的必要备件和设备进行监测,所核准的这些设备是为了使伊拉克增加石油出口,使其产量达到第 1153(1998)号决议第 2 段所定的水平,即不超过 52 亿美元的数额。因此,伊拉克方案办公室开始建立一个制度,监测和报告石油备件和设备的抵达、储存、分配和使用情况,以确保这些设备被用于安全理事会所设委员会所核准的用途。经与联合国为监测石油零件和设备而订约聘用的 Saybolt 公司密切协商,伊拉克方案办公室订立了监测制度的各项基本原则,它们随后于 1998 年 7 月得到委员会核准。此外,伊拉克方案办公室订立了更详细的标准作业程序,以便从入境和清关进入伊拉克的港口、在指定地点的储存和在最终用户地点的使用等各方面对石油备件和设备进行高效率的日常监测。标准作业程序的订立是为了使监测和报告程序制度化,以期向委员会确保这些石油备件和设备是按所核准的方式被用户使用的。

74. 通过与 Saybolt 公司以及与 Cotecna 公司的密切交往和联络,伊拉克方案办公室对监测安排不断进行细致审查,以便确保监测和报告制度高效率运作。起初,当第一批备件和设备于 1999 年中开始运抵伊拉克时,只有一名监测员已经部署,而且是驻在巴格达。随着运送货物的增多,监测员人数也已增加。现在已经部署的监测员共有六人。这使 Saybolt 公司能够应付已增多的工作量,并加强在伊拉克各地的实地监测视察。

75. 最近,鉴于运抵的石油备件和设备不断增加以及储存和最终用户地点的数目逐渐增多,伊拉克方案办公室对监测和报告制度进行了审查。这项工作与

Saybolt 公司协商进行的,目的在于确保伊拉克方案办公室继续满足委员会的监测和报告要求并尽可能地改善这些程序。为此,伊拉克方案办公室审查了现行的程序,努力使自从监测制度开始以来所发展形成的各种程序系统化。而且,伊拉克方案办公室还确定了对委员会所指定为具有敏感性质并且委员会要求予以特殊监测和报告的设备应当遵循的进一步措施并使之系统化。在进行这项工作时,伊拉克方案办公室极为重视确保让现有和有限的人力和物资资源在最需要它们的地方和以尽可能富有成效的方式得到应用。

76. 伊拉克方案办公室将随时不断地审查监测和报告机制的运作和效率,以及应用于该机制的人力和物资资源的程度。这将有助于伊拉克方案办公室确保它能继续满足委员会对它的有关报告要求,即让委员会获得必要的保证,确信备件和设备的使用是按它们被核准的方式进行的。

C. 联合国观察机制

77. 根据人道主义方案的规定,观察员的总人数为 151,包括 63 名地域观察员、75 名直接在有关机构和方案里工作的部门观察员,以及一个由 13 名多学科观察员组成的小组。

78. 截至 2000 年 2 月 29 日,在执行第 986(1995)号决议以来的 36 个月内,联合国各观察组在伊拉克全境内进行了下列观察访问。

79. 地域观察组共进行了 60832 次现场观察,涵盖范围有粮食(50092 次)、保健(7108 次)、营养(341 次)农业(1244 次)、供水和卫生(628 次)、教育(764 次)、电力(61 次)和重新安置(594 次)部门,其中包括与最终用户/受益人的直接访谈。

80. 世界粮食计划署(粮食计划署)的国际观察员和当地观察人员共进行了 667911 次观察访问,包括走访筒仓、磨坊、仓库、粮食代理商和面粉代理商及对住户进行抽查。抽查是根据有关粮食代理商、面粉代理商和住户的预定抽样规模进行的。到目前为止,抽查观察包括了全国所有粮食代理商和面粉代理商、伊拉克中、南部 12.09%的住户和杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚北方三省 26.46%的住

户。

81. 在卫生部门,世界卫生组织(卫生组织)观察员对保健用品的储藏和使用进行例行观察。卫生组织在伊拉克中、南部的 15 个省进行了 10109 次观察访问。联合国儿童基金会(儿童基金会)从 1999 年 11 月起对指定目标的营养方案的执行情况进行观察。到目前为止,儿童基金会观察员为观察指定目标的营养品的分发进行了 482 次访问。儿童基金会观察员在供水和卫生部门进行了 5017 次观察访问。联合国粮食及农业组织(粮农组织)共进行了 3007 次观察。联合国开发计划署(开发计划署观察员)和秘书处经济和社会事务部观察员在电力部门共进行了 917 次观察,以审查最终使用地点收到的货物质量及确定是否符合定购单列明的规格。在教育部门,儿童基金会和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)分别进行了 1120 次和 1147 次访问,以观察中、小学和大学教育用品的分配和使用。

82. 除了编制每月执行情况报告外,联合国观察机制还进行一系列广泛的调查并对与方案有关的问题的执行情况进行评估,其中包括粮食计划署关于安全理事会第 986(1995)号决议规定的粮食分配观察制度的 1997 年特派团报告;卫生组织关于全国药品和医疗用品的供应和充足性的研究报告(1998 年);对保健卡在中、南部所产生的影响的评估(1998 年)和在北方三省所产生的影响的评估(1999 年)。粮农组织共进行了下列 10 次调查:4 次关于动物卫生、一次关于农业化学品、三次关于农业机械、一次关于家禽养殖业的复兴、一次关于最终用户的一般性调查。儿童基金会分别于 1997 年 4 月和 10 至 11 月、1998 年 3 月和 10 月以及 1999 年 4 月进行了以保健设施为基础的营养调查。在营养方案方面,1998 年 9 月,儿童基金会审查了中部和南部 15 个省的营养康复中心。1999 年 3 月,儿童基金会对供水和卫生部门及教育部门进行了影响评估。同时,教科文组织也对伊拉克 1990 至 1996 年的教育制度进行了审查。开发计划署和经社部对电力部门工作时的安全、住户一级的电力及 1997 年干旱对电力部门所产生的影响进行了统计调查。1999 年 10 月,联合国观察机制对各部门的搁置所产生的后果进行了一次全面研究。这还不包括

为满足特定资料要求而每天从事的例行工作。

四、申请的处理与核批

83. 我在补充报告中告知安全理事会,我已指示伊拉克方案办公室充当处理和协调下列所有活动的协调中心:拟订和核准分配计划、创收和资金分配;处理、发送和核批申请;处理信用证、采购、运送和由独立检查代理机构在入境点进行认证和检查质量以及在伊拉克境内分发用品(S/1999/90,第 53(g)段)。自此以来,我一直让安全理事会及其委员会和伊拉克政府不断审查我的各项建议的执行情况。我还根据安全理事会第 1153(1998)号决议核可监测向伊拉克方案办公室发出的各项指示以及向秘书处其他部门和联合国系统各机构和计划署发出的各项指示(同上,第 49 至 60 段),以便简化和加速核准程序及确保人道主义用品尽可能加速运抵伊拉克。

84. 自第 1153(1998)号决议通过以来,核准和运送以及在边境检查和认证的速度大大加快。部分原因是因为有关各方取得了方案程序方面的经验和伊拉克方案办公室为执行我的指示立即采取了措施(同上,第 53 至 56 段)以及安全理事会委员会为本身的工作程序作出了决定。但是,仍迫切需要进一步审查有关核批申请的程序,以便减少过多被搁置的申请,如本报告第五节所述,这已对方案的全面执行产生了不利的影响。

85. 伊拉克方案办公室为执行我在补充报告(同上,第 53 段)中提出的所有 13 项指示而立刻采取了措施。但是,实际上,要在两个工作日处理收到的所有申请有些困难,主要原因是未遵守安全理事会委员会的程序和没有按照核准的分配计划和计划修正案去做。由于在短期内收到的申请数量增加以及大型合同(例如,有一项合同的价值超过一亿美元)的复杂性增高,这些困难就更严重了。为此,我已采取进一步措施,增加人力资源,包括增派可供伊拉克方案办公室所用的海关专家。

86. 伊拉克方案办公室向安全理事会委员会建议为伊拉克政府采购并运交杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚的粮食垫付资金,以便解决从 ESC(13%)帐户转入

ESB(53%)帐户的现行偿付制度所产生的财政困难。但是,自从 1999 年 2 月 11 日提出这项建议以来,委员会仍没有达成一致意见。截至 2000 年 2 月 28 日,等待从 ESC(13%)帐户转入 ESB(53%)帐户的粮食项目偿付资金共达 1.228 亿美元。等待偿付的药品总额共达 7680 万美元。对于 1999 年伊拉克方案办公室提交安全理事会委员会的另一些建议,委员会也还没有采取行动。其中包括关于根据第 661(1990)号决议提出的传统申请的冻结或搁置程序、ESB(53%)帐户的支付条款、根据第 1175(1998)号决议第 2 段核准石油备件和设备合同专家小组工作的准则草案——最后一项已被第 1284(1999)号决议第 18 段所取代——以及甄选和征聘更多石油监督员的必要性。

87. 安全理事会委员会没有执行经安理会第 1153(1998)号决议核可的建议,即先审查分配计划的附件,以便尽早查明可能会被“搁置”的物品以及可能需要进一步资料和核查最终用途的物品(同上,第 58(b)段)。为了加速处理被搁置的申请,建议(同上,第 58(d)段)委员会不妨达成谅解,对于搁置的物品在 24 小时内提出书面的明确说明,使申请者能够提供必要的补充资料。使人感到遗憾的是,委员会至今未能就充分执行这项建议达成谅解。委员会虽然已核准关于授予秘书处批准粮食的权力的程序(见同上,第 58(f)段),由于伊拉克政府没有要求提出必要的定价机制,而无法执行这项程序。这一项已被第 1284(1999)号决议第 17 段所取代。

88. 伊拉克政府也没有充分执行关于拟订分配计划的建议(同上,第 59 段),尤其是第 1153(1998)号决议第 5 段的授权。此外,尽管伊拉克中央银行几次派代表前往纽约,但是,政府没有按照建议(同上,第 55 段),向纽约派驻一名适当级别的银行代表。

89. 联合国各机构和计划署也没有充分执行关于在同各自供应商商量好今后合同的大部分细节后才提出申请,以免主要因为各自采购程序的要求,在申请后又提出很多修正的建议(同上,第 56 段)。这一采购程序将在执行第 1284(1999)号决议第 17 和 25 段时得到修正。限定各有关机构和计划署最迟在 2000 年 8 月 31 日对

其采购程序作出必要的调整,以全面符合第 17 段的规定。

90. 分配计划仍然是向伊拉克及时交付用品的整个过程的核心。该计划用于每一个阶段,已变得更加详尽和更加复杂,需要对内容和格式进行重大改进。我在补充报告中建议对分配计划的内容和格式进行重大改进,除其他外,在项目或活动范围内确定优先顺序并说明用品之间的相互关系。

91. 根据第四阶段的扩大分配计划(S/1998/446),在这些界定的条件下,准备农业及石油备件和设备部门的分配,使伊拉克方案办公室和委员会内部的专家能够确定优先项目及其之间的相互关系。为此,我建议通过提供更准确的详细货物单,若有可能,表明它们之间的相互关系及应实现的目标,将同类资料列入分配计划的各个部门。这也将提高伊拉克方案办公室的能力,使它能够酌情对委员会根据第 1284(1999)号决议第 17 段核可的货物单提出修改。而且,这也将有助于查明一开始可能被委员会搁置因此可能必须提供更详细的最终用途资料的某些商品。

92. 按照第 986(1995)号决议提交的很多申请质量很差,这也往往反映了分配计划不够明确。为了减少因不符伊拉克方案办公室的要求,而被它退回提交的常驻代表团或观察团和联合国各机构和计划署的申请的数目,伊拉克方案办公室协助委员会拟订了订正的全面准则,并在 1999 年 9 月 3 日被委员会通过,现已输入伊拉克方案办公室的网址(un.org/Depts/oip)。

93. 准则除了提出其他建议外,还鼓励申请者在其呈递的申请中列入往往被委员会成员要求提供的资料,特别是关于最终用途的资料。为此,有人建议伊拉克政府鼓励申请者在案子中附上详细的技术手册,这对避免因技术原因而被搁置可能是有用的。这方面的资料也将加速伊拉克方案办公室内海关专家的工作及便于审查按照第 1284(1999)号决议提出的申请,以确定项目是否受第 1051(1996)号决议的各项规定所约束。

94. 我在补充报告中提请注意运抵伊拉克的人道主义用品速度太慢,也不稳定。我欢迎伊拉克政府采取措施,让其供应商铭记必须在某个时限内提出申请。主

要因为伊拉克政府在其合同中增列了一项条款,供应商提出合同的时间已从第四阶段估计的平均 33.9 天,减少到第六阶段的约 18 天。但是,实际收到申请的速度也极为重要,因为签订合同拖延导致不能正常提交申请,多数都在一个阶段快结束时才收到,妨碍了伊拉克方案办公室的处理和评价能力。

95. 因此,有人建议伊拉克政府采取必要措施,确保一个阶段的分配计划一经批准,尽可能立即签订合同。为了使秘书处专家能够在充分了解详情后审查申请,以决定是否应按照第 1284(1999)号决议的要求,根据第 1051(1996)号决议通报开列的任何货物,伊拉克方案办公室通知联合国各机构和计划署,今后将要求它们在提出申请时附上合同。

96. 伊拉克方案办公室为以作成磁盘的电子格式提交细列项目而设定的机制仍普遍使用不足。鉴于申请越来越详尽,技术复杂性越来越高,而这一机制又能减缩十分费时的手工操作,只需几秒钟就能输入几千条细列项目数据,有人建议各常驻代表团和观察团鼓励各该国家的供应商尽量利用电子格式,其样板可从伊拉克方案办公室的网址上查抄。

97. 对于伊拉克方案办公室在 1999 年 7 月 17 日提交委员会的文件中提出的付款条款这一紧急事项,委员会迄今没有提供任何指导。委员会的初步反应表明,按照方案的指导文件,不允许有留存条款。这导致 150 多份合同需要修订,这些合同后来送交委员会,而载列这类付款条款的 33 份申请书仍没有送交。但是,委员会尚须就其他类别的付款条款,特别是递延自动付款条款和性能保证书,作出决定。敦促委员会重新作出努力以便就此事项达成共识。

98. 第 1284(1999)号决议第 17 段的规定,其中指示安全理事会所设委员会,根据秘书长的提议,核准人道主义物品清单,包括食品、药品和医疗用品,以及基本或标准的医疗和农业设备与基本或标准的教育物品。因此,委员会核准的清单所列物品的供应将无须再提交委员会核准,但第 1051(1996)号决议规定的物品除外。

99. 伊拉克方案执行主任在 2000 年 2 月 15 日给委员会主席的信中正式提出

食品和教育物品清单草稿以及联合国秘书处为执行第 1284(1999)号决议第 17 和 25 段的有关规定而适用的程序草案,请委员会审议和核准。秘书处为执行那些规定而适用的程序草案也已分发给委员会成员。委员会主席在 2000 年 2 月 22 日的复信中,通知执行主任说,食品和教育物品清单已经核准,但两个成员特别提及的有些物品除外。因此,伊拉克方案办公室编制了经委员会核准的订正清单,并分发给委员会成员以及所有常设和观察员代表团代表团。这份经核准的清单也已在网址上张贴。

100. 从 2000 年 3 月 1 日起,伊拉克方案办公室便根据第 1284(1999)号决议第 17 和 25 段,审查就经核准的食品和教育物品清单上所列物品提出的申请。对已确定无须送交委员会的申请授予付款资格的信将由伊拉克方案执行主任签字,并将认为等同于委员会主席的核准书。

101. 伊拉克方案执行主任在 2000 年 3 月 3 日给委员会主席的信中正式提出药品和医疗用品以及基本或标准医疗和农业设备清单草稿,请委员会审议和批准。

102. 我认为上述清单尽管并非包揽无遗,但却是在执行第 1284(1999)号决议第 17 段方面显出一个好的开端,应不断予以审查,以便扩大每个类别所列物品的数量。伊拉克方案办公室将定时向委员会提交额外物品清单,供委员会审批。

103. 按照委员会所达成的协议,从 2000 年 2 月 22 日起,伊拉克方案办公室开始按照安全理事会的下列指示向委员会提出申请:委员会在从收到关于人道主义和民用必需品的所有申请后,争取在两个工作日内就这些申请作出决定(第 1284(1999)号决议,第 25 段)。在这方面,伊拉克方案办公室已采取措施,确保委员会成员在该两个工作日的头一天便收到所有申请,使委员会有充分时间审查。

104. 为了尽量减少被搁置的申请书的数量,除了上文所述措施外,我已请伊拉克方案办公室在同实地技术专家协商下,进一步加强努力以确定那些会对加强方案交付有重大影响的物品。此外,已请伊拉克方案办公室采取必要措施遵守规定,以期向委员会成员保证,有关物品完全用于经批准的目的。伊拉克方案办公室将继续

定期就实施搁置方面的趋势和基于方案的理由解除搁置(如对于与干旱有关的物品)向委员会提出报告。

105. 伊拉克方案办公室也将加紧努力向委员会提供资料,说明物品不仅在单个部门内,而且在各部门之间的互补性以便更充分地了解搁置特别是与电力、运输和电讯有关的申请所产生的较大影响。伊拉克方案办公室在同有关机构和计划署协商下,将继续向委员会提供资料,说明在执行该方案方面搁置申请所产生的影响,以期鼓励委员会成员解除这类搁置。

106. 伊拉克方案办公室作出必要安排,加强审查人道主义用品的独立检查人员的能力,以证明用品是否真的流入伊拉克以及提供质量管制,并确保他们在 24 小时内向伊拉克方案办公室和向驻伊拉克人道主义协调员办事处报告用品是否真的抵达。除了需要进一步试验的情况外,检查人员大体上符合这项标准。为了进一步加快核证过程,伊拉克方案办公室已在其网址上张贴关于标准化包装单的电子模板。这一包装单以伊拉克方案办公室向检查人员提供数据所使用的类似方式安排运输数据。此外,伊拉克方案办公室作为高度优先项目,最后完成电子传递核证数据系统的开发工作,以取代目前昂贵的每周向伊拉克方案办公室发送几千个传真的做法。

107. 伊拉克方案办公室经常视需要安排情况介绍会,向常设代表团和观察员代表团的所有感兴趣的代表介绍安全理事会所设委员会的规则和程序,以及介绍编写和提交申请的程序。伊拉克方案办公室也经常安排非正式情况介绍会,向安全理事会所设委员会成员介绍在执行该方案方面所取得的进展。一旦委员会按照第 1284(1999)号决议第 17 段批准人道主义用品清单,就会举行特殊情况介绍会,向常设代表团和观察员代表团以及联合国各机构和计划署介绍新的程序。伊拉克方案办公室也曾向委员会介绍海关评价、核证和检查程序以及联合国在伊拉克的观察进程的职能;并介绍对已运往伊拉克的石油备件和设备的监测机制。

108. 根据我的补充报告(S/1998/30,第 53(h)段)所载的一项指示,为伊拉克方案

办公室开发一个全面综合管理信息系统的项目已经完成。建立这个系统的目的是及时就每项申请的进展情况提供权威性资料。除其他外,这将需要将纽约以油换粮方案数据库同伊拉克的同类数据库协调统一,确保两个数据库的数据完整一致。

109. 一些供应商多次在委员会没有签发有效的批准信情况下便将货物运往伊拉克。伊拉克方案办公室已通过其各自的常驻代表团,通知有关供应商说,除非委员会另行决定,否则它们将得不到联合国伊拉克帐户的付款。为了处理这一情况,伊拉克方案办公室制定了一项政策,根据这项政策,有关供应商的姓名和相关细节将列在一份清单里,并将通知和要求这类供应商的各自代表团,确保这类违反安全理事会有关决议的行为以后不再发生。也将通知委员会这份有关供应商清单。

110. 如前所述(同上,第 52 段)伊拉克方案办公室的处理能力已经加强,以应付该方案的规模和复杂程度急剧增加的压力。海关专家的人数已从 1998 年 2 月的 2 名增加到 2000 年 3 月的 11 名。已授权征聘更多的支助工作人员,伊拉克方案办公室的人员编制将须密切加以审查,因为,一旦第 1284(1999)号决议第 17、18 和 25 段充分执行,预期工作量将进一步大增。

五、方案执行情况:效益、平等和充分性

A. 扩大方案的规模和供资数额

111. 根据安全理事会第 986(1995)号决议各有关规定,人道主义方案的规模和供资数额都是有限的,第一阶段至第三阶段进口商品和所有有关活动均反映出这一了解。但是,在 1997 年 12 月第二阶段结束时,已明显可看出,伊拉克方案按现有的组成,是不能防止人民的健康和营养状况继续恶化下去。

112. 安理会 1997 年 12 月 4 日第 1143(1997)号决议第 6 段中欢迎我打算提交补充报告的想法(见 S/1997/935,第 90 段),安理会还根据我的建议,表示愿意设法改善方案的执行情况,并为满足伊拉克人民人道主义优先要求所需的额外资源采取必要行动,以及考虑延长执行这项决议的时限。

113. 我在 1998 年 2 月 1 日提交安理会的补充报告(S/1998/90)中确定一系列其他投入,这些投入都是补充第一阶段至第三阶段的分配计划所载的投入,目的是提高方案的效益并提供充分的资源满足已确定的人道主义需求。这些投入以详尽的互相关连的项目提案形式,提出并附有估计费用。这种方法使我能够指出当时可能确定的各项需求的规模。它也确定足以用有效的和目标明确的方式解决这些需要所需的最低限度的财政资源。

114. 如补充报告中所述,虽然已向伊拉克政府提供关于方案任务范围的细节以及关于编制报告的审查程序,并请其协助这两项审查并作出贡献,但是在进行方案审查时伊拉克政府还是没有正式提供投入(同上,第 3 和第 4 段)。报告中还说,念及方案审查完全集中在人道主义需求,因此,没有把它的建议同国家原油的能力联系起来,而这种能力是不能核查的(同上,第 65 段)。此外,虽然目前的方案审查草稿已提交该国政府,秘书处尚未接到政府的评论。

115. 按照我的补充报告所载各项建议,安理会 1998 年 2 月 20 日第 1153(1998)号决议大幅度扩大方案的范围并增加可供方案使用的资金数额,每个阶段从 13 亿美元增加到 34 亿美元。此外,该决议支持改善人道主义用品的分配,以期加快执行步伐,并设法支持充分地恢复基本设施,以确保有效地利用在方案下进口的投入。此外,安理会核可采用部门间办法来执行方案,并使方案行政和观察评价的不断改善成为方案的组成部分。安理会还核可我关于处理和批准合同申请的程序的建议。

116. 我的建议包括把食物篮的拨款,从 8.7 亿美元增加到 14 亿美元,补充和指定目标的营养餐方案从 1 000 万美元增加到 9090 万美元。保健部门的拨款,从 2.1 亿美元增加到 7.768 亿美元;而对农业的拨款从 5 000 万美元增加到 4.021 亿美元;供水和卫生的拨款从 4 420 万美元增加到 3.652 亿美元。

117. 但是,由于油价大降,因此经安全理事会核准的我的所有建议并非都能一一实现。应当记得,1996 年 12 月方案开始实施时,伊拉克的石油价格每桶约 18 美

元,但在第四和第五阶段期间却惨跌到大约 8 美元。因此,安理会第 1153(1998)号决议所核准的收入指标在这些阶段无法达到,人道主义所需收入短缺超过 22 亿美元。因此除了已经批准的 52 亿美元之外,安理会第 1266(1999)号决议核准将收入最高限额提高 30.4 亿美元,以弥补不足的数额,以期为人道主义方案提供已获核准但没有按照第 1153(1998)和 1210(1998)决议产生的收入。但尽管石油出口增加,油价上涨,人道主义方面的不足数额仍达 13 亿美元。1999 年 12 月初第七阶段开始时,前几个阶段的人道主义方面的不足数额共达 9.54 亿美元。

118. 此外,我在补充报告中没有预料到分配计划所衍生的各项工作。例如,第四至第六阶段期间已核准 9 亿美元购买石油配件和设备,在第五第六阶段期间,政府预算编列了 20 570 万美元,支助基础设施,其中包括电信在内,预料有 47 290 万美元用于粮食处理和运输及后勤。

119. 由于第四阶段的额外收入仅为 20 亿美元,第五阶段仅为 25 亿美元,我在补充报告中所列的财政指标总额(45 亿美元)仅在第六阶段才能达到。因此,第六阶段扩大分配计划的真正效果尚待实现。

120. 此外,除了收入低于设想中的数额之外,伊拉克政府在制订连续分配计划时,并没有按照我在补充报告中的那些建议来安排各个部门的优先顺序。因此,拨给卫生部门的资金从第三阶段的 2 100 万美元减至第四阶段的 16 350 万美元,第五阶段增至 21 900 美元,第六阶段增至 30 900 美元。基于同样的原因,供水和卫生、农业和教育部门的资金只有在第六阶段达到或超过所设想的水平。与此相反,电力部门的拨款在所有三个阶段都超过分配计划拟议的分配;第六阶段的拨款为 5.64 亿美元,比第三阶段的 3 550 万美元多 16 倍。

121. 安全理事会第 1284(1999)号决议对关注的事项作出反应。问题在于第 986(1995)和第 1153(1998)号决议在过程中产生的基本缺陷没有获得适当处理,因此人道主义情况的改善达不到预期的目标。安理会第 1284(1999)号决议取消了对石油出口收入所设的最高限额,准许伊拉克尽其所能出口石油。由于目前石油价格大

涨,安理会又核准改善方案的执行,方案应有必要资金,能以较为圆满的方式实现其目标,但所有有关方面必须充分合作,特别是在审查和批准申请书方面。

B. 伊拉克中部和南部的方案执行情况

粮食

122. 由于伊拉克人民的营养状况低于世界卫生组织人口加权粮食能源需要每人每日 2 210 卡路里的水平,因此我在补充报告中建议采取三种对策:平衡改善食物篮的需求、提高粮食产量、为营养不良和脆弱群体推行有目标的补充食疗方案(见 S/1998/90,第 29 至 34 段)。

123. 建议每人每日的食物篮指标达到 2 463 千卡热量和 63.6 克蛋白质,以满足伊拉克人民眼前的营养需要;按照设想提高家畜产量,使伊拉克人民有更多机会获得食物篮以外的动物蛋白质;打算为蔬菜和水果的生产增加投入,以增加微营养素、维生素和矿物质的现有种类。

124. 对于除了食物篮提供的食品以外,很少或没有机会获得粮食的人,我建议 在 15 个省设立一个补充营养餐方案。此外,还建议制定一个食疗方案,确保早日查明和改善 3 万名有严重营养不良和 70 万名营养略为不良的 5 岁以下儿童。最后我建议执行一个实验性方案,以便向学童提供补充粮食。

125. 在报告所述期间,分配计划执行不善使资金短缺问题更形复杂。例如,我在报告中提到的食物篮营养水平没有达到,这主要是因为 1998 年 6 月至 1999 年 12 月期间伊拉克政府订约采购不足,供应商的绩效不彰,造成豆类和奶制品短缺。但总的来说,由于政府以存粮补充食物篮,缺缺造成的影响已被尽量减少。这些垫付已用实物偿还。

126. 以每人每日 2 463 千卡热量和 63.6 克蛋白质为指标,第四阶段至第六阶段分配计划平均预算为 2 180 千卡热量和 50.77 克蛋白质。尽管如此,在此期间分配的食物篮其营养价值平均不超过 1993 千卡热量和 43 克蛋白质。在开始执行第

986(1995)号决议之前,政府配给的食物篮每人每日约为 1 300 千卡热量,分配计划将使指标提高到 2 030 千卡,1998 年 6 月指标提高到 2 300 千卡,但没有达到这个水平。

127. 奶制品供应提高了食物篮蛋白质的数量和质量。同样地,增加断奶谷类食物也解决了联合国机构所关心的一部分问题,仅向婴儿提供配方奶是不适当的。

128. 自执行第 986(1995)号决议以来,公开市场的粮食价格一般都保持稳定。但是,大多数伊拉克人民都将其大部分收入用于购买粮食,以补充配给的口粮,虽然政府向各种受益群体提供其他补充食物,但配给时有时无。由于粮食价格太高,大多数伊拉克人民都没有能力购买。

129. 我在补充报告中建议,为最需要粮食的人设立补充营养餐方案。令人遗憾的是,在以后的各项分配计划中,如在第四至第七阶段,政府都没有这样做。同样,指定目标的营养方案迟迟才开办起来。虽然自第四阶段(1998 年 5 月 30 日至 11 月 25 日)以来已经提供资金,但提交的合同直到第六阶段(1999 年 10 月 31 日)末期才达到第四至第六阶段分配计划数量的三分之二。

130. 虽然如此,目前已经获得改善。为使制定目标的营养供应品达到所需总量,已于 2000 年 1 月 26 日提出最后合同。最后合同提出后,第四至第六阶段的总额达到 2 740 万美元。目前供应品已在联合国的监督下分发。我还高兴的指出,在第七阶段的分配计划中,政府已核拨 1 850 万美元,为后勤和基础设施提供更有效的方案支助。

131. 伊拉克全国的粮食、医药和医疗用品是按照整批购买的方式提供的。截至 2000 年 1 月 31 日,逾 1 300 万吨价值为 44 亿美元(申请获批准的价值共 54 亿美元)的食物篮已送抵该国,据政府计算,在第七阶段获得分发的全部人口共计 2 470 万人。

132. 截至 2000 年 1 月 31 日,未审批的申请书所涉及食品价值共计 580 万美元。在粮食处理和加工次级部门下,提出的申请总值 639 700 万美元,其中已获批准的申请书总值为 30 880 美元,其中价值为 21 970 万美元的食品已运抵伊拉克。被搁置的申请书为 18 550 万美元。

保健

133. 为了防止伊拉克人民健康状况进一步恶化,我在补充报告中建议大量增加投入的规模和范围,以期在数量和质量方面扩大公共保健服务(同上,第 35 至 37 段)。

134. 这样增加投入才能定期提供足够的医药和医疗用品;建立有效率的配给和储存系统;为初级、中级和第三级的大部分公共保健设施进行基础设施重建,以及训练各级保健人员。

135. 但是,同时应当确认,无论保健方面的干预措施规模多大,其他部门也需要补充投入,以确保其效力,并消除健康不良的根源。例如在供水和卫生部门,除了适当处理城乡人民的饮用水之外,还需考虑改善分配和卫生网络,减少水传染疾病。

136. 在保健部门,第四至第六阶段期间运来的用品有所增加,这意味着治疗范围扩大,例如 X 光线检查增加近四倍。同样,由于在各级保健设施药物的提供更广泛,求诊病人的增加 46%,住院病人基本药物需要约有 90%已得到满足,此外,药物、医疗用品和设备的分配率已稳定增加。

137. 尽管取得上面所述的重大改善,我仍然严重关注提供保健服务的关键方面的情况;我的补充报告中关于改进保健服务分配或保健基础设施的设想尚未实现。慢性病治疗药物的运送间断不定,无法满足所有病人的每个月的需求,从而造成死亡率增加。据卫生部报导,1999 年 1 月至 8 月期间,死亡率增加归因于心脏病、糖尿病、肾病和肝病。

138. 急性呼吸道感染也是一个重要的公共卫生问题。最近的官方调查结果显示,工作人员训练必须大大改善,以达到公认的专业标准。在所有急性呼吸道感染的病例中,16%患肺炎,7%患其他重病。研究结果还显示,10 个儿童中,得到正确治疗的不超过 1 个,只有 9%的肺炎病人得到正确治疗。只有 4%的儿童一贯获得危险迹象的检查。调查结果还指出,仅有 17%的保健工作人员获得适当的训练。

139. 家庭疫苗接种调查结果显示,在某些类别中,接种覆盖率比 1994 年差:方案提供的疫苗迟迟未能运到,质量控制过程冗长、使免疫服务时断时续。

140. 方案开始执行前的一年,政府进口的药物价值估计为 5 000 万美元。截至

2000 年 1 月 31 日,安全理事会所设委员会核准的保健用品价值逾 10.49 亿美元,方案开始以来运送了价值接近 8.03 亿美元的用品,其中分配给伊拉克全境的最终用户的用品价值约 5.67 亿美元。已运抵的其他医疗用品和设备正在进行质量控制检查程序或在货仓。申请已核准而尚未运抵的用品总值为 2.46 亿美元。截至 2000 年 1 月 31 日,被搁置的申请所涉总值逾 1.48 亿美元。

农业

141. 我高兴地在此汇报,在本报告所述期间,我的补充报告所载的主要建议(同上,第 38 段)大多已在农业部门开始实施。这些建议包括家禽方案、更大的灌溉投入及增加对水果和蔬菜生产的支助。但在有些情况下,出于各种原因,结果仍未达到目标。例如,由于 1999 年发生口蹄疫传染病和干旱,因此不得不将资金从已规划的项目挪用于这些紧急情况。

142. 同样,我在补充报告中指出有必要增加农业中的牲畜保健投入,目的不仅是保障畜牧业生产,而且也是为了降低病媒传染的疾病在人口中的传染率。而这就要求恢复许多国营兽医服务,采取有效的接种疫苗和控制传染病措施,特别是口蹄疫、旧大陆螺旋虫病和布鲁氏杆菌病。

143. 截至 2000 年 1 月 31 日,价值 2.799 亿美元的用品已运抵伊拉克。根据已核准的申请,预期另有总值达 1.804 亿美元的用品将运抵伊拉克。1999 年,利用家禽方案投入生产了约 49 000 吨家禽肉和 1.88 亿个食用蛋。已种植的蔬菜地面积由 1997 年的约 31 万公顷增至 1999 年的 37.5 万公顷。在同一时期,价值超过 2 300 万美元的兽医用品以及价值 1.212 亿美元的农业机械和灌溉投入运抵伊拉克。

144. 方案投入有助于减缓当地食品生产恶化的速度,但不足以增加全国的生产水平。例如,虽然所有列入计划的农田几乎都已恢复生产,但 1999 年的蛋品生产比指标低 10%。不过,如按人均计算,伊拉克中部和南部 15 省的人均消费还是由每人每年 1.2 个鸡蛋增至 10 个。

145. 虽然我在补充报告中强调了及时提供农业部门的补充投入至关重要,但实际情况没有改善,因此阻碍了水果和蔬菜生产、家禽方案的执行以及负责牲畜免疫的兽医服务。

146. 总之,农业部门的方案执行受到以下因素的制约:拟订分配计划时缺乏良好的优先统筹安排;订约与提交申请之间缺乏充分协调;大量合同被搁置(截至 2000 年 1 月 31 日,有 90 份价值 1.753 亿美元的合同被搁置);运货耽搁;及缺乏补充物品。尽管如此,但灌溉投入的分配还是高效公平的,虽然所涉数量有限。

供水和卫生

147. 过去两年中,方案投入并未使供水和卫生部门整体情况有何改善,主要有两个原因:第四和第五阶段资金不足,分别只有 4 000 万和 1.27 亿美元,而我在补充报告中建议的是 2.9 亿美元;价值很多的合同被搁置(截至 2000 年 1 月 31 日,共计 9 560 万美元)。

148. 截至 2000 年 1 月 31 日,价值 8 780 万美元的供水和卫生部门所用化学物质、用品和设备运抵伊拉克,包括必须运送到 800 多个地方供水和污水处理所需的 3 000 多个水泵。因此,卫生部 1999 年的细菌分析报告表明,与 1997 年相比,15 个省份中除 2 个省外,其余各省的污染情况都减少了 20%至 90%。已核准的总值超过 2.45 亿美元的用品的运抵问题仍然待决。被搁置的申请总值逾 9 560 万美元。

149. 方案执行也因缺乏有效规划、用品运抵耽搁和缺乏协调、有技术劳动力不足和地方执行预算不足等因素而受制约。时断时续的电力供应和干旱也是重大问题。因此方案投入既未能增加饮用水的供应,也未能制止供水网络系统的裂漏及由此出现的污染。供水部门没有能力向近 700 万居民,主要是农村地区居民,提供服务。

教育

150. 与其他部门一样,我在补充报告中就教育部门提出的建议要求更有效地分发投入并对基础设施大量投资,以期改善投入对象部门的物质环境。我已指出,这

种积极行动对创造一个可接受的教学环境和改善入学注册率至关重要。

151. 截至 2000 年 1 月 31 日,已有价值 4 900 万美元的教育用品运抵伊拉克,其中价值 2 100 万美元的用品已分发给中小学,近 1 300 万美元的用品分发给大专院校。申请已核准但仍未落实的用品总值达 9 010 万美元。被搁置的合同申请总值 4 630 万美元,主要涉及计算机、发电机和专用设备 etc 用品。

152. 在教育部门,第四和第五阶段有限的资金主要用于采购学校用品和家具,而不是以恢复学校设施和基础设施为重点。因此,大多数学校设施不能提供适宜的教学环境。

153. 虽然所提供的投入数量不足以满足既定需要,但应意识到的是,初、中级教育依赖通过的进口物品,原因很简单:许多用品和设备在当地采购不到。

154. 高等教育部门存在类似情况,其重点也是采购维修、办公和体育用品、家具和设备,同样不足以满足需要。教育部门也与所有其他部门一样,在我补充报告中设想的重大复兴工作中都面临相同的制约因素。

供电

155. 我在补充报告(同上,第 26 至 28 段)中指出,可靠的发电和供电是所有各部门涉及健康和营养的主动行动的关键,我并因此建议提供投入以立即恢复发电机组和该部门基础设施的维修。鉴于所存在问题的严重程度及解决这些问题所需的资源之多超出分配计划中任何其他部门,而且在本方案框架内无法得以圆满解决,因此我请安全理事会单独审议此事。

156. 虽然第一至第六阶段电力部门的拨款总额(11.2 亿美元)占第二位,仅次于粮食部门的拨款,而且该部门的安装率(占已运抵物资价值的 96%)是方案执行率中最高的比率,但电力网络状况继续恶化。主要有两个原因。第一,所需投入规模大大超过其他部门;第二,截至 2000 年 1 月 31 日,价值 4.88 亿美元的合同申请被搁置,这显然影响了维修工作的按时完成,因为仍必须优先考虑设备的安装和修理工作以应付紧急情况。截至 2000 年 1 月 31 日,已收到的合同申请总值 13.46 亿美元。已

核准申请总值达 5.264 亿美元,其中总值达 2.413 亿美元的用品已运抵伊拉克,另有总值达 2.851 亿美元的用品等待运送。

157. 有鉴于此,供电情况仍很严峻,视季节波动,无法缩小供求之间日益扩大的差距。绝大多数消费者仍面临一天 9 至 18 小时停电的问题。根据 1999 年 8/9 月间的一个官方调查,总缺电量达 2 300 兆瓦,这一数量部分反映了干旱导致的水力发电量的减少。

电信

158. 伊拉克政府在其第四阶段扩大分配计划中提出了有关电信项目的建议。为了评估人道主义用品的提供是否需要这些项目以及项目的技术方面问题,我建议由联合国专家及伊拉克相关技术部门联合进行技术审查。1998 年 8 月、1999 年 3 月和 1999 年 5 月,联合国专家与伊拉克电信部门联合作了三次调查研究。

159. 审查完成后,我在 1999 年 5 月 13 日的信(S/1999/559)中告诉安全理事会,我已核可伊拉克政府在第五阶段提出的建议。为了代表伊拉克北方三省政府执行方案、并为了在 15 个中部和南部省份开展部门观察活动,联合国已指定国际电信联盟为负责该领域的机构。

160. 截至 2000 年 1 月 31 日,第五和第六阶段已提交 27 份价值 1.406 亿美元的合同申请。其中已呈送给安全理事会所设委员会的第五阶段申请的 92.2%和第六阶段的全部申请被搁置。

C. 在杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚三省的方案执行情况

161. 杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚北方三省由联合国代表伊拉克政府执行方案,联合国有关执行机构和计划署采用了我在补充报告中建议的项目做法(见 S/1998/90,第 41 至 48 段)。

162. 我在报告中强调有必要改善重新安置国内流离失所者的速度,以及有必要解决供电、供水、卫生和农业部门情况恶化的问题。报告并要求营养、保健、教

育和排雷行动等部门情况有明显改善。联合国有关机构在北方三省提供的资源比过去增加很多,那时这些机构只能依赖捐助者的捐赠。

163. 总体而言,第四至第六阶段分配计划尊重这些优先目标。分配给电力部门大量资金显然有悖项目供资做法,使保健、供水和卫生、农业和教育等其他部门所得资金低于第三阶段水平。

粮食

164. 根据方案,伊拉克政府自 1991 年来首次向所有有权享有的 300 多万人口配给粮食。共有近 180 万吨、价值超过 6.11 亿美元的配给商品粮已交付粮食计划署供分发。此外,作为其在营养领域的活动项目之一,粮食计划署为旨在支助易受伤害家庭和社会机构的补充营养餐方案购买了 52 000 多吨食品。说明补充营养餐方案取得成功的例子之一是救济申请数有所下降,在第四阶段和第六阶段期间由 258 995 降至 80 575 例。

165. 为改善人口营养状况,方案将具体重点置于加强食品篮、特定营养品和粮食生产、促进增长以及及早发现 5 岁以下儿童的营养不良情况。如上所述,我高兴地注意到,从严重营养不良比例大大下降,长期营养不良情况也有所减少的情况,表明已大体实现这些目标。

166. 方案提供的投入使儿童基金会能够在初级保健机构和社区育儿机构大大扩展指定目标的营养项目。营养调查显示,5 岁以下儿童严重营养不良比例因此而从 1997 年的 3.1%降至 1999 年的 1.8%。同期,同年龄组儿童长期营养不良比例由 30%以上降至近 18%。

167. 动植物生产的进展增加了食品的供应和种类,因为使食品较廉价,有助于改善营养状况。如上所述,为脆弱群体办理的补充营养餐方案的受惠人数减少,表示受惠人的营养状况有很大的改善。

保健

168. 保健部门的全面执行情况已有改进,消耗品和静脉注射液的供应显著增加。现在由药房和医院向慢性病人提供全部疗程的药物治疗。但是,供应由伊拉克政府整批购买的药品和医疗用品的目标未完全实现。这部分是由于地方保健信息系统在查明优先需要方面仍然大部分效力不够。

169. 最近的调查显示现在差不多所有初级保健中心都充分动作,提供专门服务诸如免疫接种和产妇保健的中心也增加了。配合全球根除小儿麻痹症的努力,在连续六个回合中为 50 万名五岁以下儿童(指标的 95%)作了免疫接种。已交付的所有生物医疗设备差不多都安装了。几间仓库的修复使安全与适当的储藏能力增加,保健设施的修复则提高保健标准。

170. 增加取得安全饮水的途径、改进垃圾处理及继续监测流行病,已将饮水传染的疾病控制住。目前农村人口的 80%已能取得安全饮水,三年前则只有 60%。

171. 截至 2000 年 1 月 31 日,在北部三省分发的药品和医疗用品与设备达到 5620 万美元。除了伊拉克政府整批购买所采办的用品外,在已批准的 6090 万美元的申请中,已交付值 3540 万美元的设备。截至 2000 年 1 月 31 日,被搁置的申请总值为 110 万美元。

农业

172. 在农业部门,方案的执行导致重大的改进,我乐于报告已充分执行一些规划的项目,有些甚至超过我补充报告中规定的指标。小规模的家禽饲养场(420 个)已修复,每批共生产超过 600 万只鸡,与方案开始之前的价格相较,使活鸡的价格跌了 60%。这项方案也提高当地的牛和小反刍动物的生产力,使牲畜损失下降 80%。

173. 林业基本建设的恢复包括建立八个苗圃,生产了 320 万株幼苗。在 2 250 公顷土地上植树造林进行顺利。这些项目是为了控制因为缺乏其他燃料来源而砍伐森林所引起的环境退化。

174. 我乐于报告已完全修复三间农业加工厂,可生产蕃茄酱、浓缩果汁、乳制品和菜油,但是,与恢复培训和推广等农业服务所需设施有关的几个项目只部分获

得执行。此外,一些活动、特别是在兽医分部门受到限制,因为采购方面的拖延、缺乏诊断能力、迟迟交付疫苗及用品未适当运到北方。地方当局的经常干预也妨碍若干项目的顺利执行,一些项目无法执行,因为经费转用于紧急旱灾救济。向大部分遭受旱灾的地区供应水、动物和家禽饲料以及增加提供药品和疫苗,因而避免一场大危机。

175. 截至 2000 年 1 月 31 日,已向北方三省运送总值 11 750 万美元的农业用品。仍在等候另外核可的用品,(总值 3 820 万美元)的到达,被搁置的申请总值 761 311 美元。

供水和卫生

176. 由于在我的补充报告时未预料到的需要,几个建筑项目被削减,以便满足更紧急的需要。其中包括修理和更换许多水泵及增加供应水处理的供应不致中断。

177. 在供水和卫生部门,已在分配网减少漏水和污染,超过 700 000 人受惠。接近 900 个农村供水项目使另外 290 000 人受惠。总的说来,这些项目已使北方三省总人口的约三分之一受惠。此外,已经为 80 000 人建筑了社区和家庭用的厕所。

178. 在都市地区和半都市地区越来越有效的监测和检查已改进水质管制及导致减少细菌污染的程度,这在三主要的都市地区特别明显。翻新和修复现有的水质管制实验室及培训工作人员也能有助于实现这个目的。

179. 但是,采购用于水质分析的化学试剂的合同审批的拖延妨碍全面进展;从而导致为了水质分析而采购的设备无法利用。由于最近旱灾期间供电时断时续而且供电量极为有限,因此减少北方三大城市的污染程度也缓慢下来。

180. 截至 2000 年 1 月 31 日,已向北方三省运送了水和卫生用品,总值 5 700 万美元。仍在等候另外核可的用品(总值 4 000 万美元)的到达。被搁置的申请总值 154 216 美元。

教育

181. 在教育部门,学校的修复和基本教材的提供导致教学环境的改善以及小学和中学入学人数的增加。虽然已印刷了超过 150 万本教科书,是在该方案执行前的年生产量的四倍,但是可获得的教科书数量相对有限仍是一个重大的限制。由于延迟采购材料及在巴格达的公共设施作业效率低,因此提供更多教科书一事拖延的期间太长。

182. 从第四阶段到第六阶段所取得的成果呈现在 1997/1998 学年到 1998/1999 学年,中学入学人数增加超过 43 000 人。然而教育领域的进展遭到挫折,因为地方当局在规划方面专门学识有限,而且联合国有关机构间协调不够。正在同有关机构总部审查这件事,以便解决所碰到的困难。

183. 截至 2000 年 1 月 31 日止,已向北方三省运送了总值 4 060 万美元的教育用品。已向最终消费者分发了价值超过 3 730 万美元的教育用品。仍在等候另外核可的用品(总值 2 450 万美元)的到达。被搁置的申请总值 706 883 美元。

电力

184. 如我的补充报告着重指出的,电力供应方面迫切需要战略调查,以评估电力网的能力、输送和分发系统及发电能量(见 S/1998/90,第 46 段)。进行这项研究,作为制订计划,整修和恢复发电到满足北方三省需要的水平的依据。

185. 此外,随着采用直接执行,开发计划署已将项目执行的管理责任交给它在埃尔比勒的办事处,该办事处由一名方案主任负责,其工程人员包括约 42 名国际人员和 125 名当地工作人员。已在安曼设立一个采购办事处,以进行与供电项目有关的一切采购行动。

186. 按照我的补充报告所提建议,在德本迪汗水坝和杜坎水坝的水力发电站的结构修理和修复已开始进行。但是由于管理和合同上的困难,这两个项目都遇到重大拖延。然而,因为进行我的补充报告中所提议的项目只需建议的经费中的一部分,因此剩下的经费被用于执行一系列其他项目,包括在每个省安装发电厂、改进输送电网以及为配电网制订完全的恢复方案。

187. 尽管取得上述的进展,但人民尚未觉得这些项目的好处。这是由于旱灾、水坝修复的预防性以及较短的期间内还无法达成增加电网发电能力。由于电气设备从制造、交货、到安装过程所需的时间很长,而且缺乏确保与全国的标准和规格一致所需的工程数据,使供电问题更形复杂。

188. 在这方面,令人感到遗憾的是,尽管好几次要求伊拉克政府提供必要的数据,但这些努力没有成功。重新与全国输电网连接在技术上是解决北方各省供电不足最有效的办法,因为在提供足够的燃料来发电方面涉及财务和后勤问题。这个办法需要大大地扩充在中部和南部的发电能力。

189. 在这方面,地方当局几次表示它们准备接受与全国电网重新连接,条件是联合国通过该方案提供另外的供电来源,以确保任何时候都在可靠和持续的基础上满足北方三省的电力需要。

190. 截至 2000 年 1 月 31 日,价值超过 5 960 万美元的电气设备已运到北方三省,其中近 4 780 万美元已分发给安装场所。另外已核可的总值 1.017 亿美元的设备尚未运抵。现在在两个水力发电厂进行重要工作,以提升其发电装置和确保其结构健全,作为紧急旱灾救济措施,已采购 377 部发电机,以便向基本服务、主要是水泵站供电,另外 170 部发电机已分发给保健设施。

191. 但是,应当指出,鉴于在 1999 年流进德本迪汗灌溉水坝杜坎灌溉水坝的水大大减少,以及最近这个冬季雨量不足以提高水位,因此现在确实有可能导致当前的水力发电量一天不到一小时,这可能就是今年其余时间平均的每日产量。如果还进一步增加灌溉用水,则这些水电厂不可能再发电。联合国与地方当局协商,当前在调查短期的发电办法,以满足未来几个月人民的基本需要。

192. 仍在等候运交其他已批准的供电方面的用品,其总值为 10 170 万美元,对任何申请未加以搁置。

住居复建

193. 在我的补充报告中,特别强调了需要加快速度,让国内流离失所者得到更

好的住房和支助,尤其需要协助让家庭重新安置在原籍村庄(同上,第 48 段)。这项工作要通过排雷工作的加快得到加强。

194. 目前,有 7 千多个国内流离失所的家庭得到直接援助,计划援助的家庭为 15 000 个(大约为 56 000 人)。对于已经安顿下来的国内流离失所者,家庭房屋建造及基本基础设施和服务的提供方面有了一些较大的成果。联合国人类住区(生境)中心建造了近 5 千栋房屋,供国内流离失所家庭居住。不过,这一方面的工作在很大方面仍取决于当地承担建筑工作的能力。我关注的是,随着方案带来的工作量越来越大,这一能力可能要达到它的极限。

195. 截至 2000 年 1 月 31 日,价值 66 800 万美元的用于安置点复原工作的用品和资金已经到位,其中 4 200 万美元已经使用或拨出,其中有 2 000 万美元用于重新安置,近 700 万美元用于供水和卫生项目,另有 1 200 万美元用于教育设施。

有关排雷的活动

196. 在有关排雷活动方面,排雷工作速度加快,因使用狗来排雷,活动的边际成本降低。此外,国际工作人员为地方排雷人员和勘测小队、排雷狗和训狗人员以及地雷受害者假肢中心工作人员提供培训,有助于建立地方能力,使北部的排雷工作长期进行下去。

197. 用于联合国有关排雷活动的价值 2 100 万美元的用品和资金已经到位,或是拨出。迄今为止,排雷方案已经勘测了 7.4 亿平方公尺的土地,自从方案开始以来,找出了 3 000 多个新的地雷场。销毁了 1 700 多枚地雷,和 4 500 多个未爆炸的爆炸物,因此清理了 230 多万平方公尺土地。

198. 已经清理完全并交付使用的雷场,包括农用地、操场、果园和燃料收集地区。此外,辅助道路和邻近地区也已经清理,因此更多的地区已经排除险情,可以进出,虽然还很难确定这类地区的精确面积。

199. 在排雷方面,为地方工作人员开办了一个重要培训方案,成立了 13 个排雷队,18 个勘测队。方案投入使三个假肢康复中心,能够治疗 4 000 多名门诊病人。

200. 然而,排雷方案的进展仍受到严重限制,因为根据第六阶段采购的 198 个探雷器仍等待伊拉克政府的核准之后才能进口。

六、意见和建议

201. 在执行安全理事会第 986(1995)号决议整个期间人们始终不断关心的一个问题就是伊拉克方案是否能够充分地满足伊拉克人民的基本人道主义需求。

202. 该方案于 1997 年开始实施时,基础设施的正在加速恶化,以致加剧了人民的整体营养欠佳状况,削弱了公众的健康水平。为此,需要高效率的采购和分配制度、扩大投入范围、以及使供资达到比最初所设想的(每阶段 13.2 亿美元)要高得多的水平。尽管安全理事会第 1153(1998)号决议核准将伊拉克方案的供资水平从每阶段 13.2 亿美元增加到 34 亿美元,而且第四和第五阶段的分配计划努力纠正这些不足,但事实表明,为制止人道主义状况恶化所需的时间比原先预期的要长得多,这是因为石油价格的意外低下造成供资严重短缺。这两个阶段的供资短缺总额为 22 亿美元。

203. 尽管有本报告所指出的种种困难和缺陷,该方案还是为致力满足影响伊拉克人民生活的紧迫人道主义需求的所有部门都提供了巨大援助。从 1996 年 12 月至 2000 年 1 月 31 日,总共为该方案的实施所提供的资金总额达 132 亿美元。截至 2000 年 1 月 31 日,已运抵伊拉克的供应物品总价值达 67 亿美元,其中包括价值 44 亿美元的 1 300 万吨食物篮食品和价值近乎 8.4 亿美元的医疗保健用品。另外还有已核可的总值 27 亿美元的用品在等待运送,另有第七阶段中正订约购买的各种供应品。

204. 由于人们对于第 986(1995)号决议和第 1153(1998)号决议执行方面的基本弱点未得到充分克服以致人道主义状况的改善一直低于预期的目标感到关注,安全理事会于 1999 年 12 月 17 日通过了第 1284(1999)号决议,对此作出了反应。我希望,该决议 C 节各项条款的有效实施将增进伊拉克方案在减轻伊拉克人道主义状况方面的效果。

205. 安理会第 1284(1999)号决议还解除了对石油出口所获收入的最高限额,这一措施加上目前石油价格的大幅上涨,将使更多的资金可用于伊拉克方案。但是,光解除最高限额及核准该方案实施方面的改善措施还不够。该方案的效能已遭受很大损失,这不仅是由于供资的短缺,也是因为大量的申请被搁置,尤其是那些有关电力、供水和卫生、运输和电讯等的申请,它们影响到所有的部门。截至 2000 年 1 月 31 日,遭到搁置的申请的价值总额已达 15 亿多美元。有关各方必须做出坚定的努力有效地开展协作,以期进一步改善伊拉克方案的实施。在这方面,我还要再次呼吁,应进一步审查和重新考虑对被搁置的申请所采取的立场。

206. 在这方面,我已指示伊拉克方案办公室进一步审查安全理事会所设委员会对被搁置申请的资料要求。我还指示伊拉克方案办公室:努力确定应如何使观察机制更加有效地追踪和报告规模和复杂性正迅速扩大的这一方案的情况,并加强对安全理事会所设委员会特别关心的物品的观察程序。

207. 我想提请伊拉克政府注意我的补充报告(S/1998/90)所载、仍需予以重视的各项建议,并进一步吁请伊拉克政府:

(a) 放弃以基于库存的方式对待分配计划,而选用着眼于项目的方式,这是为石油部门早已采用的方式;

(b) 与伊拉克方案分享与该方案有关的一切现有的基线数据,并在没有这种数据的领域同该方案协作,通过联合调查和审查来收集这种数据。这又将要求在政府各部、地方当局和联合国各机构里,无论在其执行工作中还是在观察职能方面,都建立适当的信息系统和进行能力建设。并且,我吁请安全理事会所设委员会的成员通过便利必要设备的进口来参与这一努力;

(c) 分享关于北方三省电力系统网络的所有技术数据,以便在那里的恢复工作与既定的伊拉克工程标准和技术规格相一致;

(d) 考虑使用联合国伊拉克帐户中的资金在启运港雇用国际公认的运前检查代理机构,以改善食品的质量控制。同样,贸易部应当努力确保每项商品都订有正

式合同,并确保订有适当的保障规定以防范供应商的不良行为;

(e) 加强与联合国观察员的合作,确保他们不受阻碍和及时地进入所有设施和接触所有最终用户,特别是在医疗保健和教育部门更是如此;

(f) 确保每月装满和定期地分发食物篮,以达到每人每日 2300 千卡和 54.2 克蛋白质的现行营养指标。不过,这就要求充分实施我关于补充营养餐方案的各项建议。在这些基本措施被实施之前,伊拉克政府的分配计划应当保留食物篮的指标规定,即每人每日 2463 千卡和 63.6 克蛋白质,以满足伊拉克人口的紧迫营养需求;

(g) 为实施指定目标的营养指标和补充营养餐方案,建立高效率的分配网络;

(h) 由于第四至第六阶段里医疗保健部门中的大量供资短缺,确保为这两阶段都提供充足的资金,以支付经常性的费用和为恢复基本医疗保健制度提供框架。这包括储存、检验和分发药品,无论其是进口还是当地生产的。这也将有助于重建主要的医疗保健设施、提高医疗保健人员的培训水平、以及支助初级医疗保健服务;

(i) 改善慢性疾病药品的分发和管理,确保订购和分配足够数量的抗传染和抗结核病的药品。

208. 此外,我建议安全理事会所设委员会:

(a) 进一步改进其工作程序和增进谅解,以便迅速核准申请;

(b) 较清楚查明搁置申请的理由,以便伊拉克方案办公室与有关各方协商提供所有现有资料,促进撤销这些搁置,因为搁置的数量已达到不能接受的程度;

(c) 精简可撤销搁置的过程。这特别适用于与基础设施、包括电力、供水、卫生、电信和运输系统有关的申请;

(d) 重新努力就伊拉克方案办公室 1999 年 2 月 11 日提出关于新办法的建议达成共识,即加速用 ESC 帐户(13%)的经费来补偿 ESB 帐户(53%);

(e) 进一步审查伊拉克方案办公室 1999 年 7 月 7 日提交关于 ESB 帐户(53%)的支付条款的文件所载的备选办法,以便满足对伊拉克政府按照关于执行方案的规则和条例所进行的采购提供商业保护的需要。应当注意到甚至信誉最卓著的供应

商有时也会无意间运送错误的物品或不完全符合合同规定的物品。

(f) 解决在任命另外一名石油监督员方面所遇到的困难,以改进目前的恶劣状况。

209. 应当回顾在第 1284(1999)号决议第 20 段内,安全理事会决定暂停执行第 986(1995)号决议第 8(g)段,初步期限为该决议通过之日起六个月,但需经过审查。因此我希望重申我按照第 1284(1999)号决议第 32 段提交安理会的报告(S/2000/22, 第 6 段)内所载的建议,即经安理会核可,秘书处将把这些经费转拨入 ESB 帐户(53%)。这将使 1996 年 11 月 25 日我的报告附件三(S/1996/978)所列拨入 ESB 帐户(53%)的石油收益净额的分配款百分率从 53.034%增加到 54.034%。

210. 我按照第 1284(1999)号决议第 30 段设立的石油专家组最近的工业全面调查报告重新证实伊拉克石油工业每况愈下,我对此深感关注。因此,我想要重申我以前向安全理事会提出的建议,核准为第六阶段增加石油备件和设备拨款 3 亿美元的请求,把第六阶段的拨款总额增加到 6 亿美元(S/2000/26)。我还向安理会建议核准为第七阶段增加 3 亿美元的石油备件和设备拨款,把第七阶段的拨款总额增加到 6 亿美元,以便将产量维持在或甚至接近目前的水平,并弥补伊拉克境内的石油生产结构所遭到的长期损坏。

211. 不过,仅是增加拨款是不足够的。必须特别作出努力,迅速核准石油备件和设备的申请。截至 2000 年 1 月 31 日被搁置的申请总值达 2.91 亿美元,超过核准的 5.06 亿美元的半数。

212. 我还希望向安理会建议,考虑撤销关于《方案》执行情况的 90 天报告的规定。鉴于已经向委员会提交每周和每月申请情况报告,每月执行情况报告和简报以及我向安理会提交的 180 天报告,我认为自开始执行《方案》过去三年以来,对 90 天报告的需要业已减少。

213. 尽管安理会准备审议使伊拉克朝圣者能够进行朝圣的安排,但它上个月再次无法在这方面作出商定安排(见 S/2000/166、S/2000/167 和 S/2000/175)。我衷心希望安理会将找出有效克服对朝圣者履行其宗教任务继续造成障碍的方法。我随

时准备协助安理会寻求有关各方都可以接受的安排。

214. 尽管通过了增加经费和扩大《方案》的范围的措施,由于本报告上文所述的种种困难,它并未充分发挥其潜力。因此,我要再次呼吁所有有关各方加紧努力,以使《方案》能够更有效地解决伊拉克人民生活当中继续面临的困境。

215. 最后,我希望表扬在伊拉克和总部的全体联合国工作人员的工作,他们以最高的专业精神和决心履行安理会第 986(1995)号决议赋予《方案》的任务。

附件一

联合国伊拉克方案的帐目情况

1. 截至 2000 年 1 月 31 日,根据第 1281(1999)和 1284(1999)号决议的核可,共有 7.408 亿美元存入帐户,供第七阶段使用。这样,自从方案开始以来的石油销售总额已达到 214.765 亿美元。

2. 从方案开始至今,收到的石油收益总额的分配资金和相应开支情况如下:

(a) 按照第 986(1995)号决议第 8(a)段的规定,伊拉克政府已经拨出 109.89 亿美元,采购人道主义用品。另外,这一帐户中 2.114 亿美元的利息用于采购人道主义用品,在伊拉克中部和南部省份使用。此外,还要支出 1.92 亿美元,偿还伊拉克政府为伊拉克北部地区所做的整批采购,采购物资由联合国机构间人道主义方案分发。巴黎国民银行为支付伊拉克人道主义用品,以联合国名义发出的信用证在第一阶段至第七阶段中达到 83.221 亿美元;

(b) 根据第 986(1995)号决议第 8(b)段的规定,并经第 1153(1998)号决议第 2 段订正。已经拨出 26.663 亿美元用于购买人道主义物资,由联合国机构间人道主义方案在北部三省分发。安全理事会所设委员会核可的人道主义物资开支达到 15.627 亿美元;

(c) 按照第 986(1995)号决议第 8(c)段的规定,64.189 亿美元直接转入联合国赔偿基金。截至 2000 年 1 月 31 日,共拨出 1.753 亿美元,用于支付赔偿委员会 2000 年 12 月 31 日之前的业务开支,拨款 56.323 亿美元支付给“A”、“C”、“D”、

“E”和“F”类索赔的各类分期付款;

(d) 按照决议第 8(d)段的规定,已经拨出 4.543 亿美元支付联合国实施第 986(1995)号决议的业务和行政费用。联合国参与实施该决议的所有实体的行政费用支出为 2.418 亿美元;

(e) 根据第 986(1995)号决议第 8(e)段的规定已经拨给联合国监督伊拉克裁军特别委员会 1.54 亿美元,用于其业务开支。委员会的开支为 7 440 万美元;

(f) 根据第 986(1995)号决议第 8(f)段的规定,并按照安全理事会所设委员会通过的程序,已经拨出 6.807 亿美元,用于伊拉克通过土耳其经基尔库克——尤姆塔里克输油管出口石油和石油产品的运输费用,其中 5.669 亿美元已支付给土耳其政府;

(g) 根据第 986(1995)第 8(g)段的规定以及后来我给安理会的报告(S/1996/978, 第 34 段)的建议。1.195 亿美元已经直接转入 1991 年 8 月 15 日第 706(1919)号决议和 1991 年 9 月 19 日第 712(1991)号决议设立的代管帐户,用于 1992 年 10 月 2 日第 778(1992)号决议第 6 段预计的还款。根据 1999 年 12 月 17 日安全理事会第 1284(1299)决议第 20 段的规定,向这一帐户内转帐已经暂停。还款总额为 1.195 亿美元。

附件二

关于石油收益和人道主义用品的信用证件数和价值

石油收益

阶段	最后一次存款	信用证件数	石油销售的信用证价值(美元)
一	1998 年 6 月 27 日	123	2 149 806 395.99
二	1998 年 1 月 2 日	130	2 124 569 788.26
三	1998 年 6 月 30 日	186	2 085 326 345.25
四	1998 年 12 月 28 日	280	3 027 147 422.35
五	1999 年 6 月 25 日	333	3 947 022 565.12
六	1999 年 12 月 23 日	352	7 401 894 881.57
七(目前)	截至 2000 年 1 月 31 日	124	740 768 004.85
共计		1 528	21 476 535 403.39

ESB(53%)和大宗采购的人道主义用品信用证

阶段	开具信用证件数	开具信用证价值(美元)	交货时的银行付款(美元)
一	870	1 229 078 786.69	1 225 251 899.20
二	538	1 197 759 389.19	1 160 567 224.15
三	669	1 209 273 197.37	1 152 163 603.86
四.人道主义用品	683	1 567 882 477.78	1 254 761 601.47
四.石油备件	450	248 088 651.08	155 061 781.44
五.人道主义用品	897	1 509 161 093.02	911 698 862.93
五.石油备件	332	146 169 055.45	22 263 661.15
六.人道主义用品	590	1 180 154 628.39	92 437 245.50
六.石油备件	80	34 527 371.30	1 908 169.00
第七阶段(目前)	0	-	-
共计	5 109	8 322 094 650.27	5 976 114 048.70

- - - - -