



第五十一届会议

暂定项目表* 项目21(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:

对各国或区域的特别经济援助

为吉布提的重建和发展提供援助

秘书长的报告

一、导言

1. 本报告是根据大会1995年12月12日关于为吉布提的重建和发展提供援助的第50/58F号决议提交的。本报告简单介绍该决议在吉布提境内的执行进展情况。

二、概况

2. 吉布提共和国处于非洲之角的战略地位, 界于红海和印度洋汇合之处。它

* A/51/150。

有370公里长的海岸线,北面接邻厄立特里亚,西面和南面接邻埃塞俄比亚,东南面接邻索马里。该国面积为23 000平方公里,气候干燥,水和农业潜力极为有限。每年平均降雨量只有130毫米,没有可观的粮食生产。

3. 根据1991年的人口普查,估计该国人口为520 000人。按照估计的每年自然增长率3.1%计算,预计在22年内人口将翻一番。此外,由于来自邻国的大批难民和流离失所者居留下来,对短缺的资源造成重大压力。难民和流离失所者总人数不详,但估计数从100,000人到150 000人不等。大部分的吉布提人是来自阿法尔和伊萨民族部落。

4. 大部分人口住在城市,并集中在首都。人口高度集中在城市造成许多经济和社会问题。根据《1994年人的发展报告》,就人的发展而言,吉布提在受审查的113个国家中排名第163。根据该报告,成人识字率不超过19%,而出生时预期寿命是世界上最低的之一(48岁)。妇女在吉布提经济中发挥积极作用,构成劳动力的32.2%。在正式的城市部门,她们主要受雇为文书或行政工作人员,在农村地区,她们在牲口饲养方面发挥重大作用。

5. 吉布提经济有双重性:有一个重要非正式部门面向购买力低的顾客和一个以健全的港口和机场基本设施为基础的现代经济,为一个具有高购买力但几乎完全依靠进口的人口服务。

6. 吉布提经济制度是非洲最自由的经济制度之一。它的货币可以自由兑换,对资本流动没有控制。

7. 由于缺少自然资源,吉布提的经济以服务为基础;劳务提供该国国内总产值的70%,农业和工业部门仍然很小。港口基本设施、银行机构、电讯设施以及在一定程度上连接埃塞俄比亚的机场和铁路很有效率,吉布提在本区域享有相对的优势。

8. 由于该区域政治不稳定以及伴随的货物和劳务减少,过去几年经济一直在衰退。由于吉布提进口所有需要货物和出口很少,所以吉布提出现结构性的贸易逆差,总预算部分靠外援弥补。

9. 从1988年到1992年这段时期,实际国内总产值平均增长4%,部分是由于内战造成的港口活动激增,部分是由于大批粮食援助转运到吉布提内陆、埃塞俄比亚和索马里所致。北部和西南部武装冲突迫使该国多数的发展项目突然停止,加上埃塞俄比亚和索马里当前的社会、政治情况悲惨,显著地加快了吉布提经济的恶化。

10. 在社会一级,生活条件非常艰苦,购买力低造成了营养不良、健康不佳、肺结核病和艾滋病蔓延、教育设施不足和熟练人力有限。尤其是失业和城市人口过多构成严重问题,并因邻国的难民大批涌入而加剧。

11. 根据现成的数据,超过40%的保健服务是提供给因吉布提医院和保健中心地点接近和质优慕名而来的外国人。由于非洲之角最近的冲突,难民(大部分来自埃塞俄比亚和索马里)享有吉布提全国保健服务,促成非吉布提人人教增加。保健服务对吉布提国民以及难民是免费的,由于受益者人数不断增加,保健系统再也无法向所有人口提供充分的服务。此外,该国北部的武装冲突对保健基本设施造成了物质破坏。

12. 国民教育系统包括6年小学教育、4年低级中学教育和3年中学普通教育。

13. 吉布提的小学教育目前由64家公立学校和9家私立学校网提供。在1994年33 005名小学儿童中,29 715名在公立学校就读,3 290名在私立学校或古兰经学校就读。小学的学生与教师的比率,农村地区为每名教师有34至43名学生,城市则每名教师约有46名学生。学生与教室的比率,则是每间教室有35到81名学生,平均则为65名。一些学生人数多的学校被迫以双班制解决人数问题,如果不能通过增加对学校的投资来满足对更多公共教育的日益增加的需求,可能要扩大这种做法。

14. 就业情况与该国的教育部门密切相联。每年超过4 000青年人得不到一般中学教育或任何种类专业训练。他们进入劳力市场时一无所长。今后数年内人数预计会增加,在首都尤其是如此。

15. 估计超过80%的企业属于非正式部门和半非正式部门,包括大批在该国经济中发挥关键作用的非正式微型企业。

三、目前状况概述

16. 埃塞俄比亚旧制度瓦解、厄立特里亚独立以及索马里内战等区域内的最近变化形势影响了吉布提,它在过去两年政府与反对群体之间也发生了内斗。

17. 1993年4月多党派总统选举后不久开始的政治谈判最后达成了国家和平与和解的协定的正式签署。这项协定的主要条款进一步证实政府愿意让恢复统一和民主阵线(反叛集团)和所有反对群体参与民主化进程。

18. 士兵人数从几千增至约20 000,吉布提政府为了建立和平与社会稳定的环境,进行了士兵复员进程,由于复员人口恢复平民生活的机会不明显以及必须在复员和重建方案总的范围内探讨这些机会,这个进程可能需要一段时间。

19. 吉布提政府目前的想法是向每一复员军人提供财政津贴,协助复员进程。然而,由于战事和政府的收入减少而刺激预算逆差,可能得不到所需的大量现金。

20. 战事的负担以及民间的工资开支高涨,该国的财政情况更加萧条。面对远超出其能力的财政义务,政府求助于一度有大量现金的国营企业并大量提取其储备金,已到了耗尽的地步。就在内部资金来源呈现枯竭时,以前数量可观的外援目前也出现了下降的趋势。

21. 根据世界银行的资料,1993年的预算逆差达到国内总产值12%这个惊人水平。尽管1994年略有好转,但由于银行过度贷款而促使通货膨胀压力不断增加,促使财政收入和非财政收入持续减少,直接后果是预算逆差可能扩大。所有这些将来会减少税收,从而使累积的欠款(预计1995年达到250亿吉布提法郎)的偿还更成问题。经常帐户情况恶化(1993年占国内总产值的10%),使一般的经济情况百上加斤。

22. 吉布提问题的根源在经济。这些问题部分是结构性,部分也是因为从受战争或内战影响的邻国不断涌入的难民所造成的。该国脆弱的经济只能吸收不到60%的劳动力,而大部分受雇者所得的工资仅能勉强维持生计。因此,吉布提多数人民是

贫穷的,而且由于与埃塞俄比亚和索马里的贸易不断减少,这种贫穷现象正在加深。

23. 该国总体状况也受到有限的草原和牲畜的高死亡率的影响。如果近期内不降雨,地面水位将会下降,造成饮水的短缺。鉴于移民和难民不断涌入吉布提,对水的需求的也不断增加。吉布提城居民占总人口的65%,在某些沿海地区的水源已达到高浓度的含盐量,威胁到几年前开发农用的草原土地。因此,旱灾不仅是气候变化造成的,而且也是结构性,这种状况因过度开发和消费匮乏的水资源而进一步恶化。国内冲突使得农村人口流离失所,他们被迫留在牲口得不到草地的偏远地区,这使得该国总体状况更为恶化。现在,这些人正获得国家军队的粮食援助。

24. 关于社会状况,吉布提面临着严重的保健状况,各种流行病到处蔓延。每年会出现3 000宗新的肺结核病例,虐疾病也在增加。性传染疾病也在增加,这表明出现一种难以控制的状况。营养不良仍然是一个重大的公共卫生问题,尤其是在当前经济危机和难民及流离失所者所产生的各种压力的情况下。旱灾威胁到100 000人的生计,可能带来饥荒。

四、重大问题

25. 吉布提的状况受到下列因素的不利影响;非洲之角正在发展的严重形势,来自非洲之角各国的成千上万名难民和流离失所者,当地气候出现的极端现象--周期性旱灾和1989年所出现的暴雨和水灾--以及该国为执行重建和发展方案所拥有的极为有限的财政能力。

26. 此外,政府与各个武装反对派在该国北部进行的战斗,造成大量平民流离失所。同时,战争征募的11 500士兵,现在必须加以遣散,让他们重返平民生活。

27. 吉布提政府表示极愿意遣散士兵。遣散的构想是在1994年初开始的,当时吉布提政府宣布以前受战争影响的地区的治安情况已恢复正常。迄今已采取各种步骤,准备使在两年的冲突期间内所征募的11 500名士兵离开国家军队。被遣散的士兵包括新征募的和在敌对行动期间征募的士兵。

28. 虽然吉布提政府保证要对被遣散的士兵支付退役费,但是,如果没有外来的支助,遣散的过程是不可能进行的。由于有需要进行庞大的重建计划,因此,粮食援助的办法将鼓励前士兵们和流离失所者参加诸如水井、诊所和学校等基本设施的复原活动。

29. 吉布提已成为一个难民的收容国。流离失所者和难民人数的日益增加,以及寻找工作和援助的非法移民继续流入,是政府最关心的一个问题。

30. 虽然缺乏关于难民、境内流离失所者和非法移民的人数的准确数字,但是,政府认为光是首都内需要援助的人就超过100 000人。同时,政府也声称有同样数目的人受到旱灾的影响。

31. 吉布提遭受周期性旱灾的损害。1994年南部的第一场雨开始得晚,而北部则一年多没有下雨了。尽管1995年的雨量正常;但是,水源仍很低,致使人口流入首都。

32. 粮食方面的需要大多数是通过进口粮食来应付的,平均每年进口约60 000吨的谷物。吉布提所需要的正常粮食援助约为18 000吨。1995年世界粮食计划署提供约4 774吨商品,约合3 011 731美元,它们是供援助索马里人和来自索马里的埃塞俄比亚难民,同时也供援助吉布提的学童、孤儿和医院病人和参加以工换粮计划的人。

33. 保健状况会产生近期和长期的影响。该国政府不仅对本国人民提供医疗服务,而且也向来自埃塞俄比亚和索马里的、在吉布提寻求免费医疗服务大量难民提供服务。这些难民也带来了诸如肺结核等疾病。尽管当务之急是通过免疫运动和提供必要的药品,加强该国处理肺结核、疟疾、艾滋病和营养不良等问题的能力,但是,必须在区域一级寻找到更为长久的解决办法,以便改善邻国的保健状况。

34. 吉布提的教育制度目前正处在压力之下,需要应付不断增加的失业人数、一个年轻人口日增的需要和大量涌入的难民所提出的挑战。

35. 由于小学最后两年级学生每年退学率高达10%左右,小学周期结束的退学率

估计超过30%，加上完成小学教育的学生中只有约27%的人继续上中学，这是机会和潜力的惊人的浪费。从教育和人力规划的角度来看，这种在最应当也最能够学习的阶段所出现的大量退学现象，使该国失去了不少为提高国家生产力而扩大和加强人力资源的机会。若要提高小学和中学教育的总体质量，则需要处理现有制度中的内部缺陷，并根据该国需要能对国家市场经济正出现的变化作出反应的教育内容的要求，改善各项服务。

36. 吉布提的技术和职业教育始于中学阶段。只有一部分学生能继续受到专业训练，而这个机会是有限和非常特殊的。显然，目前有必要紧急注意全国失业人数不断扩大的问题，尤其是在学校退学者和年轻人中的失业问题。

37. 由于劳工和专业训练部的体制能力不强，因此便没有拟定出积极的就业政策。就业方面的挑战是制定一个能针对不同类别的失业者（无技能的人、退学的人、遣散的士兵、难民和妇女）的制度。

五、联合国的作用

38. 联合国系统在吉布提的业务活动的一个特点是，在该目的所有联合国机构持续和紧密地合作，协调努力，以便解决难民日益增加的社会和经济问题。吉布提的难民情况不仅影响一般安全，并且影响保健部门。吉布提的保健基本设施虽然不很发达，但所有当地人都有机会使用。遭受战争影响的邻国的难民大批涌入，享受保健服务，从而给已经脆弱的公共卫生基本设施带来沉重的负担。这种情况也使该国、尤其是首都的环境和卫生设施恶化，导致1993年7月爆发霍乱。

39. 驻在吉布提的联合国系统各组织处理这个问题的方法是，不断发展与遣返、粮食分配和教育有关的活动，开展难民重新编组的工作，使他们在难民营定居，以及在首都进行清理行动。

40. 在大会通过第50/58 F号决议后三个月，联合国开发计划署（开发计划署）署长正式访问吉布提，同该国政府当局和捐助团体就该国的重建和复兴需要进行讨

论。

41. 开发计划署所宣布的一项特别专案捐款,最近落实为一个全部核定的价值为428 000美元的项目文件。该项目想要通过在该国三个受最严重影响地区的试验活动,设法处理迫切的复兴需要。这个项目的另一目的是,加强国家复兴委员会的能力,根据试验活动吸取的教训、设计、执行和监测一个条理清楚、重点明确的国家复兴方案。联合技术评估特派团,包括政府代表、联合国灾害管理队、当地和国际非政府组织,将在六月进行实地视察,以便在与民众进行密切协商的基础之上,确定各项优先行动。在1996年终或1997年初预料将拟订出一个完整的方案提交给捐助者申请融资。

42. 结构调整方案的一个主要组成部分仍是最多达12 000名士兵的复员。开发计划署已提供资金加强国家复兴委员会执行世界银行所拟的方案的能力。为了回应该国政府有意恢复于1995年开始的圆桌会议进程,开发计划署正在同世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)以及主要的双边机构加强协商,争取它们对组织圆桌会议及其成功给予支持。各方的初步反应显示,圆桌会议将在1996年最后一季举行。

43. 在1996年3月和4月,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)进行一项遣送4 052名埃塞俄比亚人回国的行动,使难民总数从23 991人减至19 939人。此外,又有200名以上城市难民被遣返,使城市难民数目减至约1000人。这是继1995年7月至10月间进行的遣返行动之后的类似行动,前一项遣返行动将15 059名城市难民遣回埃塞俄比亚。已有构想要派出一个三边(吉布提政府/埃塞俄比亚政府/难民专员办事处)评估特派团到埃塞俄比亚,以确定埃塞俄比亚境内吉布提难民人数。最终目标是要将内战期间逃入该国估计约18 000名的吉布提人遣返。截至1996年1月1日,共有4 756名埃塞俄比亚人居住在余下三个难民营,此外还有索马里难民16 000名。迄今为止安全和政治气氛仍不稳定,以致妨碍任何有效遣返索马里难民的行动。

44. 联合国儿童基金会(儿童基金会)提供了资金(40 000美元)援助,为四个地区(奥博克、迪基尔、阿里萨比赫、塔朱拉)17所小学共计七十七间教室提供设备。这是同法国政府合作进行的,后者的捐助主要包括学校基本设施(校舍等)的修复。儿童基金会还同意大利合作机构联合进行一项行动,前者捐助了60 000美元,协助加强约博基和阿里萨比赫区的巡回保健队,并为六个健康中心提供设备以及基本药物。

45. 世界粮食计划署(粮食计划署)继续向学校、医院、孤儿院提供援助。向学校提供食物有助于增加农村儿童的入学人数。在过去三年中已有4 000余名儿童参加这项方案,其中37%是女童。同样地,在保健部门提供食物援助促使病人到健康中心,长期治疗肺病,通过向住院病人配给食物的方法也节省了预算。截至目前,全国约有3 000余人受益于食物援助方案通过以工换粮办法,提供粮食援助,创造约2 000名工作机会,其中农村和城市的妇女共占百分之二十五,并且有助于改善农村基本设施、加强重新植林和其他旨在提高农村人口自力更生的活动。最近粮食计划署正在与驻吉布提的捐助者代表进行合作,开展一项旱灾紧急行动,提供粮食,援助约5 000名牧民,他们的牲口受到长期严重旱灾和疾病的影响结果收入蒙受损失。

46. 由于关切到紧急情况过去后的长期发展问题,从而有以工换粮项目的构想。采用这种项目的理由是向收入过低的人们提供食物,使他们能有充足的食物,维持健康技术和生产性的生活;提供的食物也能导致他们收入大幅增加。为此目的,吉布提的贫穷家庭已进行密集的基本建设工作而提供粮食是诱因。这项多目标的以工换粮项目,旨在协助改善农村基本设施、加强重新植林的培训和其他旨在提高农村人口自力更生的活动。如上文所述,通过以工换粮项目已创造约2 000名工作机会,其中农村和城市的妇女共占百分之二十五。

47. 开发计划署的一个主要成就是,确定现在被吉布提政府和捐助团体看作是经济和社会发展的主要推动力的私营部门的新任务。1993年,开发计划署在这方面起主导作用,它通过重订吉布提商业法(包括财政、投资法规、劳工法令、投资促进

等等)来鼓励体制改革和调整私营部门的立法。为此,共提供500 000美元赠款。

48. 环境保护也是开发计划署议程上的一个重要方面。1993年12月举办了一个可持续发展和环境管理的国家讲习班,1993年10月则举办了灾害管理讲习班。这两个讲习班有助于确定国家的需要和供作制定新立法使用的战略。开发计划署目前正在审查一个旨在加强国家环境管理能力以及编制国家环境行动计划的价值为350 000美元的项目提案。

49. 吉布提政府对留在该国的大量难民、流离失所者和非法移民继续感到严重关切,这些人都是最近几年该次区域的不稳定、贫穷和严重旱灾的受害者。他们使吉布提有限的资源和不敷使用的社会和经济基本设施受到更大的压力。有关当局估计这几类人士总数为120 000人。

50. 难民营里的生活条件是最起码的,而且没有引进有收入的活动的前景。这四个难民营由全国协助难民灾民办事处管理,设在靠近埃塞俄比亚和索马里边界的偏远地区。粮食计划署提供粮食援助,亚洲医生协会负责医疗和营养部门,联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)为在难民营学校上学的1 500名难民儿童的教育活动提供经费。吉布提新教福音派教会向居住在首都的城市难民提供有限的社会援助。难民专员办事处吉布提分处除了它给难民提供国际保护的作用外,还资助和确保对援助方案的全盘监督和监测。1995年的初步援助预算为150万美元,其中不包括粮食计划署提供的估计约400万美元的粮食援助。

51. 开发计划署和卫生组织参与遏止艾滋病的工作。在1993年,它们协助设立一个咨询中心,通过教育居民、提高公众了解和认识方案来谋求减少这种流行病的影响。这一单位是在遏止艾滋病国家委员会的范围内设立的开发计划署也提供了支助,对其成员进行培训。此外,国家委员会成员拟订的一个项目提案目前也正由开发计划署艾滋病司进行评价。1995年5月,开发计划署和政府签订了一个项目文件,承付(来自开发计划署国别资源89 000美元,供作遏止人体免疫机能丧失病毒/艾滋流行病。在联合国/艾滋病合办和共同赞助方案之下,驻地协调员设立了一个由所有有

关联合国机构组成的专题工作组。

52. 吉布提政府在保健部门的主要关切所在是,建立一个人人都能有机会使用的保健系统。为此,已努力发展初级保健,设立农村保健中心,并培训保健人员。

53. 将与卫生组织密切合作,通过社区保健人员与易受感染群体一道工作,提高公众认识,以预防人体免疫机能丧失病毒/艾滋病。

六、结论

54. 吉布提的困难和问题主要并首先与非洲之角的冲突有关,这些冲突造成大批流离失所人口的移动,而且由于贸易和服务的损失,引起该国收入减少。此外,一再发生紧急情况(旱灾、水灾、流行病),加上牲畜、水源、保健和教育设施受到国内战争的影响而遭到大规模破坏,以至于大幅度增加了吉布提的紧急情况和对人道主义的需要。

55. 因为实施一项将人员遣返埃塞俄比亚的重要方案和更严格的国家政策,来自难民、流离失所者和非法移民的压力稍为减缓。然而,因为内战(1991-1993年)而造成的流离失所者问题仍然存在,需要采取具体行动、包括恢复受影响地区与返回者重新融入计划,充分加以解决。关于吉布提境内剩余的难民(其中大多数来自索马里),难民事务高级专员将与所有有关各方达成伙伴,继续设法寻找解决其困境的长期办法。

56. 在这方面,最可行的长期解决吉布提境内难民问题的办法需要缔订区域性政治协定,使这些移民能够返回他们自己的国家,并使可能要来的移民留在他们自己的国家。此项长期行动需要有关国家的正式政治承诺,并由联合国系统与设在吉布提的政府间干旱和发展管理局密切合作,加以推动。

57. 政府的复员方案迫切需要预算支助,以减轻遣散数以千计的军事人员所造成的财政负担。复员是在范围更大的复原和发展范畴内必须予以解决的一个重要问题,也是恢复和平、稳定和国内和解的一项必要条件。它将鼓励国内流离失所者恢

复信心,回到他们自己的家园,而且亦可减轻国家预算上的沉重财政负担。

58. 当务之急是恢复和重建受到内战影响的所有地区内已被损害或破坏的社会基础设施(学校、诊所、供水设施)。将请求外部援助来源提供重建阶段所需的财政支助以及设备与物资。

59. 为了开展复原进程,当局在认真努力恢复公共设施之前,需要作出努力,鼓励流离失所者返回他们放弃的村镇。这样,社区参与重建设施可让社区本身感到骄傲,并使它们在地方一级操作和维修服务时拥有产权。

60. 由于过去几年的内战,政府正面临严重的财政困难。目前估计至少急需3 000万美元,才能缓解战争所产生的社会-经济影响。该国政府为了减轻财政困难,已经开始了遣散大约12 000名军人的作业程序。然而,因为此项作业需要数年才能完成,所以,应作出短期预算援助计划,并协助这些复员人员重新纳入经济和社会生活中。

61. 一大批小学退学的人,他们缺乏进入受限制的劳动力市场的技能,另外还有越来越多不识字的青年,这都是需要慎重考虑的问题。这方面的挑战是设法改革教育制度,以期降低教育费用、使教育更普及和更能够与国家的需要相结合。除非加紧努力教育并培训吉布提人,目前国家的脆弱与衰退的经济所的人力开发挑战将很难在短期和长期内予以解决。

62. 为了对紧急情况有更深刻的了解,必须分别评价不同人口群:难民、非法移民、国内流离失所者和复员军人的短期需要。

63. 虽然为了确定已造成的损害的精确性质及决定所需设备的技术规格,应进行一次全面的调查,可是来自当局的报告显示,需要立即照顾奥博克和塔朱拉地区的若干学校和诊所。

64. 在地方当局采取妥善协调的行动和由返回者、包括复员军人的积极参与下,可能争取到必要的财政和技术支援,结束而有效地完成这项工作。在这方面,可在下列部门内开始或恢复若干项目:基本的城市基础设施的维修、道路的修筑和保

养、造林和重新造林、维护水源和水井,等等。这也可以减轻严重的失业情况,因为它能够提供更多的经济机会。粮食援助可激励复员军人和返回者参与恢复活动。政府也表示过它认为“现金和以工换粮”优于免费发放粮食。

65. 这种复原方案需要在受影响地区内有国际参与,以便提供必要的技术支援,而更加重要的是,带给人民一种安全感和信心。在这方面,开发计划署可以担任协调机关,代表包括联合国志愿人员在内的所有联合国机构,从事一项多授权的行动,争取各机构积极支持具体领域和以社区为主的复原和重建计划。应采行分阶段执行的战略,并须配合流离失所人口的返回情况和遣散进程的速度。目前开发计划署援助下的复原方案应有助于重建和平与稳定,而且可提高人口生活水平。

66. 为了配合复原方案,一旦大多数流离失所人口均已返回,就应开始进行劳力密集度很高的公共社会-经济基础设施和私人财产(房舍、农场、商店等)重建项目。

67. 这些项目可由小规模私营承包商执行,并有社区的大力参与。还必须采取措施,支援在一切活动部门(商业、农业、渔业、服务业、手工业)建立微型企业,同时亦应强调利用适宜当地条件的技术以及利用信贷和其他筹资机制(担保资金)。驻吉布提的联合国系统各组织拟订有关遣返、分配粮食和教育的各种活动,着手重新分组的工作以重新安置难民营中的难民和在首都进行清理工作,不断地处理这个问题。

68. 秘书长仍有决心要执行大会第50/58 F号决议。他吁请国际社会提供财政援助,使他能够提供援助以满足吉布提重建与发展进程的紧急社会-经济方案的需要。
