



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/1997/96
7 July 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

1997年实质性会议

1997年6月30日至7月25日，日内瓦

议程项目8

特别经济、人道主义和救灾援助

为黎巴嫩的重建和发展提供援助秘书长的报告

1. 本报告是根据经济及社会理事会第 1996/32 号决议提交的。在审议期(1996 年 7 月 1 日至 1997 年 6 月 30 日)，进行国家重建和发展活动的的环境更趋困难。这种情况产生的根源在于黎巴嫩南部发生的事件加上人们日渐怀疑的区域和平进程陷入僵局。区域问题未获解决影响了人们对私有投资蓬勃发展必不可少的长期稳定的展望。

2. 国内值得注意的事态发展是 1996 年 10 月 16 日确立了任期四年的新议会，而该议会又于 1996 年 11 月 27 日对新政府投了信任票。政府的立法和行政部门的战略目标与以往几年相同，包括将黎巴嫩南部和贝卡西部从外国占领中解放出来以及重新安置流离失所者等首要目标。然而，政府第一次将包括环境、行政改革等社会问题纳入了其议程的主要优先领域。

3. 1996 年的经济活动明显放慢，尽管当局进行了种种努力将财政和经济立法现代化、鼓励在黎巴嫩投资并寻求打开黎巴嫩出口产品的国际市场。1996 年的年增长率由 1995 年的 6.5% 降至 4%(国民生产总值为 137.54 亿美元)。造成下降的原因不

仅在于上述各因素，也在于限制性货币政策和限制公共投资的紧缩预算产生的影响。

4. 以汇率为基础的经济稳定政策在 1996 年得以成功继续。然而，1996 年降低公共赤字这一关键目标未能实现，与计划的 38% 相比，实际赤字为 47% (1995 年实际赤字为 57%、1994 年为 47%)。1996 年公债净额增至 105 亿美元，增长 42%——与上一年增长幅度相同。增长赤字的大部分源自国内债务。截至 1996 年底，国内公债净额与国内总产值的比例高达 63% (1995 年底为 52%)。1996 年外债增加 5.74 亿美元，达到 18.56 亿美元 (占公债净额总数的 18%)。

5. 1997 年 2 月 3 日，国会通过了更加紧缩的 1997 年预算，大力压缩公共投资，计划赤字 36%，计划收入 41,000 亿黎镑，计划开支 64,330 亿黎镑。1997 年预算根据开支的性质并考虑到公共开支对国民经济的影响而采用了新的预算分类。

6. 1997 年第一季度的经济实绩进一步证明了经济形势的困难，因为估计增长仅为几个百分点。房地产行业的主要指数显著下降，1990 年代前五年推动增长的建筑行业的情况尤其如此。在第一季度，与上一年同期相比，建筑许可证所含盖地面减少 47%，水泥供应减少 25%。另一项重要的事态发展是利率连续显著下跌，这在短期内 (6 至 9 个月) 应该对刺激经济发展、特别是生产性行业的发展产生影响。同时，在 1997 年 2 月，中央银行不再强制要求商业银行认购国库券 (认购要求曾至少占其存款总额的 40%)。宏观经济总指数继续保持良好状态。通货膨胀依旧处于低水平 (10%，货币保持稳定。截至第一季度末，国际收支出现了 5.64 亿美元的盈余 (而上一年同期则出现了 2.91 亿美元的赤字)。不过，第一季度的公共财政实绩掩盖了真相，因为预算赤字高达 49.6%，此事令人关切。债务净额增至 114 亿美元。外债增至 19 亿美元 (占国内总产值的 14.5%)。政府决定在 6 月对小汽车征收累进进口税以增加收入，税额为 20% 至 200% 不等；其他措施正在考虑之中。

7. 对增长缓慢和社会问题日益增多的担忧促使政府在 3 月初决定确立新的经济方针，包括促进本国及外国人的投资和消除所有投资障碍、通过限制进口有冲突的农产品而保护农业、选择和保护有竞争力、有出口潜力的产业并支持此类产业提高生产率。黎巴嫩投资开发局加快了在全国不同地区建立一系列处于战略位置的工业区的步伐。于 4 月着手实行利率补贴方案，对私人投资者和企业 在 商业 银行 的 贷款 实行 补贴 (5 个百分点)，这一方案可望激活私有部门投资。

8. 在社会领域，为建立更有效、效率更高的医疗和教育制度而进行的改革方案仍在继续。要使方案产生广泛的影响，需要在中期进行不断努力。这一行动得到不同资助者越来越多的支持。然而，更多额外的发展援助将用于基本社会服务，以优先改善基本医疗和生育保健、基础教育和技能开发并扫除文盲，以便至少达到最近的国际会议确定的目标。这将要求社会事务部及其综合社会服务中心网络进一步提供社会服务和社会福利。在此方面，中央和业务两级的支持将会得到大力加强。流离失所者的返回(1996年底限制在25%)及其重新安置方面的进展仍旧踟蹰不前，这是因为缺少资金进行重新安置和建造房屋及社会经济基础设施。国家恢复方案的这一关键方面所得的国际支持不足。1997年第二季度的重点放在服务不足的地区，特别是人们普遍认为属于贫穷普遍地区的黎巴嫩北部和贝卡南部——证实了今年通过联合国开发计划署支助的巴勒贝克——赫迈勒统一农村发展方案吸引额外资金将这些地区纳入发展主流而进行的努力。这一情况导致政府于1997年6月为这两个地区着手实施一项价值1,500亿黎镑的紧急方案，主要用于发展道路基础设施、水利和社会服务基础设施。然而，要确保成功，迫切需要迅速为当地居民提供就业和创收的机会。这将要求在中期内采取有重点的行动，通过社区和市镇基础设施工程、以工换粮计划(特别用于农村基础设施发展)、以培训和相关的支持小型经济活动的方法将农村妇女纳入当地经济和为私人及企业提供充足的微型及小型贷款等等方式救济当地居民。此类方案大多通过双边和国际援助资助，能够由联合国系统的组织(上文提到的联合国开发计划署支助的巴勒贝克-赫迈勒方案就是一个例子)与非政府组织合作在政府政策的框架内进行管理。

9. 在几船非法进口和倾倒的有毒废物被退还来源国之后，非法进口和倾倒有毒废物的问题终于在1997年6月得到解决。环境部采取了一些良好的行动阻止环境恶化、并开始解决特别是采集矿石和矿区复原、固体废物管理和空气污染等一系列敏感的环保领域出现的问题。然而，要取得确定性的成果，还需要坚定的政治信念，执行各种规则和决定并发展相关的环保能力。在此方面，加强国际援助也将是有益的。

10. 在审议期内，管理问题在新情况中地位突出。关于行政改革的基本调查和研究仍在进行，人们下积极考虑，就一系列问题采取行动、包括建立统一的公务员薪酬标准和通过任人唯贤、机会平等的雇佣标准改组公务员队伍。恢复公共管理的

方案、特别是采购办公设备和采用现代化办公技术及培训等方案仍在执行，不过进展较计划为慢。人们强调指出，持续、坚定地采取行动、简化和改良公共管理是在中期内促进经济恢复、重建和发展的必要条件。因此，有必要更有效、迅速地兑现已经计划和承诺的国际援助，用于能力恢复和发展以及改革。

11. 在审议期内，国家重建和发展方案继续根据国家发展目标和政府几年前选定的战略方法得到制定和实施：制定基础设施和公共事业基础设施、建立和加强特别是关于私有部门发展的法律制度以及恢复和发展组织框架。

12. 发展和重建理事会第四次进展报告于1996年10月发表。报告显示目前有20多个国家和十几个国际组织参加的主要恢复和重建计划取得了显著进展。在下一阶段，注意力将更多地放在社会基础设施上、特别是教育、卫生、供水、废水和固体废物处理等方面，预计到1997年底，这些方面批出的合约总金额将达到8亿美元。正如上文指出的，公共管理现代化的方案已经开始实施，初步活动将包括为各部及各机构提供现代化设备及合格的人员。技术援助将有助于建立现代化的组织结构和程序。1995-2000年期间，所需外国资金总额为85亿美元。至1996年10月已获得39亿美元，其中8亿美元来自资本市场。报告注意到，截至1997年6月，外国资金承付款项达47亿美元，其中10.5亿美元来自资本市场。实践证明后者是加快实施优先计划的有效方法。考虑到该国的公共财政状况，今后几年显然需要继续作出巨大努力调动外国资金、特别是软贷款和赠款以实现计划目标。最近一项有意思的情况是，政府打算扩大公共——私人伙伴关系。政府选择在1997年第二季度进一步加强私有部门参与融资和重建活动、特别是包括重建和开发贝鲁特以北沿海地区(利诺德)的主要计划和大型道路基础设施开发等等。

13. 从1992年1月1日至1996年9月30日，发展和重建理事会批出的合约总金额为32.83亿美元，其中14亿美元为外国资金。至1996年9月底，完成合约金额仅达5.63亿美元。价值近20亿美元的新合约正在准备。报告指出，计划准备、调动和安排计划融资，特别是寻求国会批准每一项通过外来融资实施的计划等活动耗费了大量时间。加强同系各部的技术和协调能力是增强国家实施能力、包括保证实施进度、同时保持发展和重建理事会这一负责计划、调动融资和监督实施重建及发展活动的中心机构的优秀标准和效率的关键。

14. 报告建议,要加强重建方案的计划和实施,应该在全面、统一部门或主题框架内制定计划,除确定实际投资要求之外,还应预先提出改善决策和方案制定、协调、机构能力建设和人力资源开发等要求。就每一部门/主题而言,可以将支助政府的主要作用赋予一具体资助者,由其协助管理和协调整个国际发展合作。

15. 1996年,联合国系统的活动范围和规模增长约25%,所涉金额接近2,000万美元,其中联合国开发计划署提供560万美元,世界银行380万美元(仅为赠款)、世界卫生组织180万美元、世界粮食计划署170万美元。这些捐助数额很小,在发展援助总额中所占的比例远远不足10%,且在预计金额超过10亿美元的公共总投资中只占一小部分。然而,联合国系统的捐助是重要的,因为这些捐助投向了具有战略重要性的地区和可持续发展的、人道的关键方面。除国际农业发展基金提供的100万美元(软贷款)之外,联合国系统的捐助全部为赠款,主要用于通过技术合作计划建立能力。与民间组织的合作也有增加,不过仅有的十几个合作计划金额很小,主要涉及当地社区。审议期内联合国系统的一项显著活动就是支助用于决策的数据开发和程序开发。社会事务部与联合国人口基金合作进行的全国住房和人口调查及数据库于1996年10月完成。调查使得人们50年来第一次获得了人口和发展的数据(除巴勒斯坦难民和临时外国工人之外,人口为310万;平均家庭人数为3.7人;文盲率13.6)。此外,由阿拉伯农发基金资助、卫生部经联合国人口基金和世界卫生组织支持进行的泛阿拉伯妇幼健康调查结果于1996年10月公布。教育研究和发展中心与联合国教科文组织和联合国儿童基金会合作进行的十年级教育成就调查结果于1997年2月公布(是一项关于五年学生的类似调查的补充)。主要由联合国开发计划署支助的其他基本调查正在进行,包括一项设施调查、一项劳工和人力资源调查、一项生活标准测定调查、一项家庭调查和一项农业普查(后者由世界银行资助)。这些调查得出的数据将会用于实施一项新的主要倡议,即制定增强社会生产率和减少区域贫困的国家战略。这项由开发计划署支助的工作将主要以确定和划分贫困现象、建立全国贫困线或贫困带为基础。这一工作也将有利于目前正在进行的基本社会服务方案。由于人口基金、儿童基金会、教科文组织、卫生组织和开发计划署的协调努力,该方案已在能力建设和具体实施方面取得了进展。

16. 在整个审议期内,政府进行了坚定的努力,动员资助者和私人投资者支持国家的重建和发展以及调拨所需的资源。最重要的倡议是美国为支持黎巴嫩的重建

进程、根据(南黎巴嫩的暴力事件之后)4月26日的安排、于1996年12月16日在华盛顿特区组织召开的黎巴嫩之友会议。会上聚集了来自31个国家和7个国际机构的高级别代表团，它们全部承诺提供国际援助支持黎巴嫩的努力。黎巴嫩之友会议试图在为期五年的时间根据国家的重建方案、主要通过争取软贷款和捐赠筹措50亿美元的资金：共提出31个项目，涉及道路建设(12.5亿美元)、灌溉和水力网络以及大坝和湖泊的恢复(11.9亿美元)、教育、特别是职业培训和技术教育(8.3亿美元)、环境(8.8亿美元)、农业(4.1亿美元)、住房(1.5亿美元)、医疗(1.25亿美元)以及与安全有关的项目(1.65亿美元)。总理府、发展和重建理事会以及财政部投入了大量的时间和精力准备这次会议。

17. 人们普遍认为这是一次成功的会议，因为国际社会明确表示要支持黎巴嫩及其重建进程。会上公布的捐款超过了10亿美元，此外，一些国家承诺提供到2000年总额达22亿美元的资金。协议/承付援助包括：科威特(1亿美元)、阿拉伯联合酋长国(5,000万美元)、法国(1997年为2亿美元)、沙特阿拉伯(1,400万美元)、英国(150万美元)、欧洲联盟(4年内提供15亿美元)、世界银行(5年内提供10亿美元)、比利时(3,300万美元)、阿拉伯货币基金(7,500万美元)、加拿大(2亿美元)、美利坚合众国(2,000万美元)、德国(700万美元)和挪威(500万美元)。日本和伊斯兰银行承诺派遣代表团前往贝鲁特确定可能的项目融资。开发计划署参加了会议，表示将与联合国系统其他组织一起根据方案框架(见下文)保持和进一步加强对重建的支持。开发计划署还提出在会议后续工作和协调方面支持政府。

18. 后续进程通过几项倡议促使最高级别的国家机构与友好国家、国际机构以及私人部门接触，这其中既涉及传统的西方和阿拉伯资助者、也涉及巴西、大韩民国、马来西亚和东欧国家。与资助国家及国际机构的双边后续会议得以举行，力求将捐助意向及承诺转化为投资建议和协定。正如前文已经指出的，这一进程需要加快。在短期到中期内，在项目准备和管理以及融资谈判和实施安排方面的能力建设将有益于这一进程。

19. 世界银行在黎巴嫩之友会议上指出，自1993年以来，世界银行已批准向黎巴嫩提供总额为5.51亿美元的资金。世行准备在1998-2000年期间将提供给黎巴嫩的年贷款额增加到1.5亿美元，并只为1.5亿美元的金额提供担保。世界银行对黎巴嫩的贷款政策基于三个主要方面，即恢复和重建公共机构(为行政部门提供设备、

管理黎巴嫩电力等等)、环境以及社会发展(医疗保健、教育、职业培训)。这些方面与黎巴嫩政府确立的优先工作相吻合。然而,实施速度十分缓慢,至1996年12月底,实际使用的资金总额仅为两亿美元,其中1.2亿美元来自1993年紧急重建方案所批准的1.7亿美元。实施速度缓慢的原因在于贷款利用的程序、特别是在议会一级的程序漫长。此外,要实施项目,有必要改进大多数部的管理水平和人员素质。这突出了世界银行(和包括开发计划署在内的其他资助者)恢复公共机构的意义。

20. 1997年1月1日,儿童基金会、人口基金和开发计划署开始了新一轮为期五年的国际方案。1月14日,外交部与儿童基金会代表签署了一份关于1997-2001年间儿童基金会捐助方案的协议,该方案金额为1,750万美元,重点用于特别是所得服务不足的群体和地区的初级医疗、基础教育和基本社会服务。人口基金国别方案金额达750万美元,于3月获得批准,将特别注重包括计划生育在内的生育保健以及基本数据开发及传播。开发计划署国别方案金额为2,500万美元,于5月由执行理事会批准,主要集中注意管理和机构建设、社会发展、消除贫困、环境管理和可持续发展。

21. 上述国别方案通过提供援助、推动能力建设而优先处理以人为中心的发展问题,其中社会重建、特别是消除贫困是其关注的主要问题,而政府管理以及环境管理等问题也占有突出地位。上述各方案共同关注的领域符合1996年7月25日经济和社会理事会第1996/32号决议提出的关注和优先问题。按计划实施上述方案需要额外的资源,黎巴嫩政府通过分担成本慨然支付了一部分。实施联合国系统资助的国家方案也要求作出类似的努力,更多地动员双边资助者和国际机构的资源。加强共同主题和方案各方面的联系并以合作的方式采取更多的行动,会推动后一目标的实现。方案中关于财政改革和管理、基本社会服务发展(初级医疗保健和基础教育)等方面以及以区域为基础的发展方案都是最佳典范。有人因此建议完成政府——联合国系统共同战略,简化合作实施机制。

22. 卫生组织批准了一项为期两年(1997-1998)的新方案支持黎巴嫩,方案金额为250万美元。1997年4月,联合国工业发民组织发表了关于黎巴嫩的国别支助战略,该战略包括12项涉及决策、机构和企业各级能力建设的具体合作区域,实施所需的资源还有待确定。其它专门机构则通过正常预算或区域方案实施项目。

23. 1996年12月底,粮食计划署完成了在黎巴嫩的任务之后关闭了驻黎巴嫩办事处。整个战争期间,粮食计划署在为贫困的人提供食品援助方面作出了巨大贡献。在战争之前和之后,粮食计划署积极为发展目的提供食品援助,主要用于农业发展和社会发展。联合国毒品药物管制规划署也关闭了(1994年才成立的)驻黎巴嫩办事处,保留下来的在该国的业务此后就由将于1997年在开罗成立的区域办事处监督。开发计划署在黎巴嫩的项目业务由该署国别办事处负责。

-- -- -- -- --