



秘书长依照第 1143(1997)号决议第 7 段  
提出的报告

一、 导言

1. 本报告是依照安全理事会 1997 年 12 月 4 日第 1143(1997)号决议第 7 段的规定提交安理会的。安理会在该决议第 6 段中欢迎我在上份报告中关于打算提出一份补充报告的想法(S/1997/935,第 90 段),并表示愿意根据我的建议,设法改善伊拉克人道主义方案的执行,并为满足伊拉克人民优先的人道主义需要采取必要行动以筹集额外资源,以及考虑延长该决议的执行时限。

2. 我在上份报告中通知安理会(同上,第 88 和第 89 段),为了协助安理会,我已指示伊拉克方案办事处充分考虑到安理会的有关决议和谅解备忘录,并在有关各方协助下,审查所有有关部门的优先需要,特别着重于提高分配计划的效率和足够性。鉴于亟需对签订合同、处理申请和核准申请、采购和运送及分配有关物品的整个过程进行有系统的审查,伊拉克方案办事处也已得到指示,就查明和解决对于处理和供应问题的关注提出建议,尤其应拟定一项制度,务必确切查明彼此相关的申请,并将此种申请提请安全理事会根据 1990 年 8 月 6 日第 661(1990)号决议所设委员会注意。我欢迎安理会在第 1143(1997)号决议第 9 段中请该委员会与秘书长密切协调,继续改善和澄清工作程序,以加快核准程序,并迟于 1998 年 1 月 30 日向安理会提出报告。

3. 伊拉克方案办事处制定了详细的职权范围,并在联合国系统所有有关机构

和计划署、作为协调伊拉克各项审查的联络中心的联合国伊拉克人道主义协调员办事处和伊拉克境内多学科观察股的充分参与下,进行了要求的过程审查和方案审查。这两次审查职权范围的副本已提交伊拉克政府,并要求它提供协助和对这两次审查提出意见。

4. 在进行过程审查时,伊拉克方案办事处考虑了安全理事会成员及其所设委员会、伊拉克政府和其他会员国及联合国系统有关机构和计划署所表示的或以书面提出的所有观点。虽然伊拉克政府要我和秘书处注意它对安全理事会所设委员会采取的程序和做法所提出的观点和关注,但它至今尚未对方案审查的结果作出正式反应。尽管联合国工作人员与其伊拉克的对应技术人员在巴格达举行了一些会议,但伊拉克政府指出,它预备只提供与执行谅解备忘录有关的资料。伊拉克政府还指出,它“从未提出或讨论过谅解备忘录的任何财务新限额,因为伊拉克政府有一项了解,认为谅解备忘录是一项临时性的特别措施,旨在减轻因对该国实施制裁而使伊拉克人民受到的苦难”。伊拉克最迫切的要求是“执行安全理事会第687(1991)号决议第22段的规定,因为该决议C节中的各项主要规定均已落实”。

5. 伊拉克政府进一步指出,配给卡是该国政府的职责。虽然伊拉克政府并不反对考虑联合国机构和计划署就配给卡上的食物的营养价值的不同看法,但它并不认为在根据谅解备忘录知道会增加何种供应品之前讨论配给卡问题有何意义。伊拉克政府还指出,“考虑以何种策略落实对[分配计划中]有关部门的分配或任何新增部门的问题,均属伊拉克政府的管辖范围”。虽然伊拉克政府会从联合国机构和计划署提出的“意见、建议和研究报告”获得好处,但最后决定在于伊拉克政府,并取决于是否根据谅解备忘录增加供应。

6. 因此,方案审查是在伊拉克政府未正式提供投入的情况下进行的。此外,也没有伊拉克目前国内粮食生产的可靠统计数字。不过,估计它远低于1991年以前的产量。如果安理会核准筹供额外资金,有关增加投入的所有建议均须与伊拉克政府和地方当局人员详细讨论,以澄清各项悬而未决的问题,并明确商定优先项

目。有鉴于此,伊拉克政府应依照向安理会提出提议的方法和格式提出详细的项目提议。

7. 我要重申我在前几份提交安理会的报告中指出的情况,即根据安理会 1995 年 4 月 14 日第 986(1995)号决议进行的人道主义方案空前而异常地复杂,因此,它不应与发展方案和发展方案的各种需要混淆在一起。它是一项独特的方案,由安理会制定,作为向伊拉克人民提供人道主义需要的临时措施,它在实施制裁办法的情况下执行,涉及政治、心理和商业的各个层面,直到伊拉克履行有关决议,尤其是 1991 年 4 月 3 日第 687(1991)号决议的规定为止。

## 二、过程审查

8. 签订合同、处理申请、获得安全理事会所设委员会的核准、采购和运输以及在伊拉克境内及时分配人道主义用品的整个过程是一系列复杂、相互关连和分秒必争的活动,涉及安全理事会所设委员会、伊拉克政府和其他会员国、联合国秘书处和有关机构和计划署以及私营公司和金融机构。在制裁体制的范围内执行这一空前复杂的方案,有关各方必须密切合作,协调整个过程,以便尽快实现安全理事会第 986(1996)号决议规定的人道主义目标。

9. 虽然初期人道主义用品迟缓到达在许多方面可归咎于任何象提供给伊拉克的这样庞大而且复杂的方案所必然具有的开办阶段的问题,但目前已找出了一些造成持续延误的原因,对此应以最紧迫的方式加以解决。除了必须改善分配计划及其附件之外,需要加以解决的延误原因大多为程序问题和组织问题,当然还有资金是否到位的问题。

10. 分配计划及其附件仍然是及时向伊拉克人民运送人道主义援助的整个过程的关键部分。在分配计划的附件中,有两个主要领域有待改善:时限和形式。首先,关于时限问题,在安全理事会延长执行第 986(1995)号决议有关规定的时限和提

出分配计划以供核准之间有一段停顿,这对执行方案的步调产生不利影响。其次,该计划及其附件的内容和形式应大幅改善(见下文第 49 至第 51 段)。我认为申请书应依照其相对优先次序提交安全理事会所设委员会,而不应采用目前“先到先得”的办法。这样的改进将使整个注意力及战略都集中于人道主义用品的采购。

11. 虽然分配计划的执行摘要讨论了伊拉克的状况,并且其附件提供了采购物品的全部清单,但分配计划并未对各项基本问题加以说明,例如有待达成的目标,预定完成的日期和负责进行有关活动的部门等。将上述资料列入分配计划也使安全理事会所设委员会能在一开始就特别审查分配计划的附件。安全理事会所设委员会成员可能规定的任何例外情况能在这项过程的初期阶段加以处理,无需等到有关商品不得不处理之时。

12. 鉴于第一阶段至第三阶段下的逐次分配计划在相当程度上重复,单独一份在必要时不断加以审查和修订的分配计划将加快从签订合同到分配人道主义用品的整个过程。

13. 除了建议改善分配计划及其附件的编制之外,还必须采取其他措施,尤其是消除一些瓶颈,才能加速整个过程。要达到这项目的,最好结合下列条件:尽早事先提出计划,预计出现问题的领域并提出解决办法,改善有关各方之间的协调,改进程序包括安全理事会所设委员会的程序和必要时增加资源。

14. 1997 年 10 月 15 日设立的伊拉克方案办事处旨在巩固和管理秘书处按照安全理事会第 661(1990)和第 986(1995)号决议及以后各项决议进行的活动,至今它在管理、协调和全面指导联合国系统进行安理会有关决议规定的活动方面已作出了改进,尽管它认识到还需要作出进一步改善。根据过程审查的结果,我已在我权限内,就及时处理和处置申请书和需要秘书处采取行动的有关事项作出一些决定,详情见本报告第四节。

15. 通过这些行动,再加上安全理事会所设委员会按照第 1143(1997)号决议

第 9 段自行审查本身的程序和由此产生的工作方法后可能作出的决定,我相信可以加快向伊拉克人民提供人道主义用品的申请的核准程序和用品的运送程序。

16. 所有方案执行的程序和活动应当不断审查,以解决执行过程中的任何困难。在安理会审查本报告后,伊拉克方案办事处过程审查小组将前往伊拉克,同伊拉克政府和联合国伊拉克人道主义协调员办事处以及有关机构和计划署进一步审查整个后勤支助系统的效力等问题,特别着重食物和医药用品。

17. 联合国财务司长正在协同有关各方解决为人们所关切的目前的银行安排方面的问题。根据现有程序,以 13%的帐户偿付 53%帐户,供伊拉克政府为北部杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚三省大宗购买粮食和药品,这种缓慢的程序也对伊拉克政府的采购工作产生不利的影晌。正在设法审查现有程序,以确保较迅速地偿还 53%的帐户。

18. 我们目前在同时执行方案所有三个阶段的工作。这大大地增加了联合国系统的工作量。从而使活动远远超出原定在不同阶段由 2.2%的帐款供资的活动的范围。因此有必要除其他外拟订一项计划,并查明需要多少资金来完成那些执行期将比方案本身的期间要长的活动。

19. 秘书处以及有关机构和计划署所面临的一个严重问题就是工作人员更替率高得令人难以接受。我们也很难吸引和留住有经验的合格人员。无疑地,问题的部分原因是由于任务期间有限而对工作人员只能给予短期任用,同时他们在伊拉克的工作条件又相当差。伊拉克方案办事处正同有关各方商讨各种其他办法,以解决所面临的困难。

20. 关于安全理事会所设委员会的核准程序,第二项分配计划所涉期间取得的成效比第一阶段要大。但是尽管有了改进,第二阶段后半期的核准速度开始跟不上到位的款项,这可能是由于委员会已经核准了初期巨额粮食和药品合同,接着面临的是数额较小而较“敏感”的物品,工作量比以前要重。因此可能需要在核准过程中作出程序上的调整。

21. 可以预计并及时得到款项这一点对于尽快将所准许的最大量的人道主义供应物资运送给伊拉克人民至关重要。商定一项单一的分配计划也有助于确保石油出售不致中断。过程审查的结果表明,第二阶段前半期伊拉克政府作出的放弃石油出售的决定对于拖慢签订合同、核准和运送的速度所产生的总的影响,比所有其他延误因素—包括安全理事会所设委员会审议和核准合同的过程—要大得多。

### 三、方案审查

22. 方案审查办法受两项主要因素的制约。第一,审查设法根据方案的性质,确定各种各样可以同分配计划一至三中所订的办法相辅相成的措施。在粮食部门,打算增加食品篮子以取代分配计划三下所核定的办法。除此之外,将以拟议的项目来满足到目前为止只有一部分得到处理、甚至在许多情况下头一次得到处理的人道主义需要。第二,若干建议的项目专门是为了确保有效地处理、分配和利用安全理事会第 986(1995)号决议所规定的商品。可以指出的是,我曾在前一次报告中提到,必须审查分配制度—特别是粮食和卫生部门—分配系统作业方面的困难,以及其他部门基础设施的恶化在何种程度上减损了人道主义投入的效益。

23. 方案审查采取的是,一种根据相互关联的项目“自下而上”的处理方式,而不是连续几次分配计划那种按部门“自上而下”的一般分配方式。后一方式查明资源数,然后据以决定方案采购量。联合国观察员报告说多数投入都得到适当的利用,但是指出,对许多部门来说,分配计划的基本采购框架没有订出一种办法,针对有关资源制定相应的项目来解决人道主义问题。此外,由于现有资源不足以应付需求量只以肥零敲碎打的方式来处理资金不足的问题。

24. 审查努力改善资源的分配,以两种方式来查明需求。它建议采取项目和面向活动的战略来解决查明的需求,本报告附件二分类归纳了详尽的互相关联的提议及估计费用。这些提议的目的是向安理会表明需求的规模和以有效指定用途的方式,解决需求所需的最低限度财政资源。

25. 所设想的基本设施重建必定会引起原料、劳工、维修、培训和安装等方面一定数额的当地费用。联合国预期,一如迄今在分配计划下所进行的重建项目,有关费用将由伊拉克政府承担。但是方案审查结果所建议的重建工作,规模比分配计划一至三下所进行的要大得多。因此,所涉费用也会较高。在审查期间内明显地看出,除非这些执行费用从一开始就得到保证,否则项目执行进度就会慢很多,在一些情况下甚至可能根本无法执行这些项目。如果伊拉克个别政府部门无法及时获得足够资源,联合国可能必须征求伊拉克政府的同意,由联合国各机构和计划署运用 53%的帐户,以促进该方案下的投入及时而有效的运用。如果可以这样做,有关各方都应了解,以这种方式分配的任何款项都只能供联合国各机构和计划署提供投入和服务。将作出一切必要的保证,确保不论对于伊拉克政府还是安全理事会所设委员会,这种措施都应具有最大的透明度,有关人员也应负起责任。在这类项目所需国际专门知识的提供方面,有关费用应通过 53%帐户下的合同安排支付。所有补充执行费用的临时概算都应由伊拉克政府协同联合国各有关机构和计划署进行技术审查。

26. 在供电部门方案审查的过程中日益明显地看出,供电问题的大小及处理该问题所需资源与其他部门大相径庭。方案审查期间所审议的临时概算表明,大约需要 8.7 亿美元来应付当前供电基础设施(发电、输电和配电)复原和维修方面的需要,解决该部门的运作问题所需一切项目的总值达 70 亿美元以上。许多所需项目都需要两年或两年以上的时间来执行。这种需求量显然大到超出安全理事会第 986(1995)号决议的范围。但是供电在谅解备忘录上列为一个应当援助领域,而且显然有其人道主义上的理由。在某些情况下,为某些设施紧急提供发电机是最迫切需要采取的办法以解决无法保证电力供应的问题。

27. 但是我要提请安理会注意整个供电部门所面临的问题的严重性。目前最高发电能力大约相当于设备能力的 40%。在全国各地实施了降低负荷量计划。许多发电设备不得不在非原定的条件下操作,而又没有提供建议的保护装置和安全

管制,结果很容易突然全面断电。同样地,配电情况也在恶化。在杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚北部三省,每个月约有 1 000 座变压器发生故障。目前的资金不足以减少这种故障率,更不要说更换已经失灵的变压器了。向社区供电成为一种可能导致伤亡的具有危险性的工作。在目前情况下故障率将会继续增加,从而有可能使整个系统完全停止运作。这种事态发展引起的人道主义后果可能比伊拉克人民所承受的一切其他苦难都要大得多。

28. 因此,除了在杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚三省作为例外情况执行的项目以外,已将所有拟议的供电项目单独分类,载入一份非正式文件提交安理会。至于杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚三省,方案审查的结论是,必须以一种广泛而合乎技术要求的战备取代地方当局在分配计划一至三下所采取的由采购驱动的方式。迫切需要进行一项专业评价,准确地评估供电系统的条件,特别着重安全和保障,并拟订充分考虑到该部门技能短缺情况的执行战略。关于中部和南部 15 个省份的供电提议,联合国专家认为,这些建议所涉费用估计很合乎实际,所计划的项目也都是必要的。在取得充分的数据后,他们就能够评价个别的提议并评定它们相对的优先次序。

#### A. 伊拉克中部和南部的部门建议概要

##### 粮食/营养

29. 正如我的上一份报告(S/1997/935)所述,尽管执行了第 986(1995)号决议,伊拉克人民的营养安全仍然不如人意。联合国机构和方案的调查继续表明伊拉克人民的营养状况低于国际公认标准。尤其令人关注的是五岁以下儿童普遍严重营养不良。方案审查进一步突出了这个问题的复杂性,即如何最适当地平衡粮食定量、特别供餐方案和提高粮食的产量。它也再次强调了真正的粮食安全不能仅仅依靠粮食,除其它外,它还受到共存疾病、水和卫生基础设施每况愈下、保健设施破败和农业产量减少等问题不同范围和程度的影响。



30. 方案审查中的建议力图平衡的是强化食品篮子、增加粮食生产的支助以便人们在粮食定量制度之外能摄入更多的动物蛋白质以及很重要的是必须通过有目标的补充营养餐和食疗方案满足严重营养不良者的紧急需要。为这样做，方案审查试图提出最有效利用所请求的追加资源的方式。

31. 目前的粮食篮子提供每人每天 2 030 千卡热量和每人每天 47 克植物蛋白质。由于运输的耽误，只有 1997 年 8 月能及时分发完整的粮食篮子。因此，实际营养收益比设想的小。联合国营养专家进一步审议伊拉克人民的营养需求后得出结论，营养的目标水平太低，不能提供必不可少的营养安全。因此，应把粮食篮子的营养目标值增加到每人每天 2 463 千卡热量和每人每天 63.6 克的蛋白质。这使能量增加 21%，蛋白质增加 35%，其中包括执行第 986(1995)号决议以来第一次摄入动物蛋白质。要达到这个目标可以增加强化粮食篮子中的适当物品，如奶酪和成人全脂奶粉，增加大米、豆子、植物油或其他含有高质量蛋白质、钙、维生素 B1 和维生素 C 的食品数量。给成人增加奶粉可提供蛋白质并有助于满足目前粮食篮子缺少的每日钙的建议摄入量。世界粮食计划署(粮食计划署)估计在两至三个月内进口和分发这两种食品是可行的。尽管联合国机构和方案对定量篮子中提供婴儿牛奶持重大保留意见，但是伊拉克政府在与非正式交换意见时表示它不同意从粮食篮子中取消婴儿牛奶。因此，强化粮食篮子中保留了婴儿配方奶，还增加了幼儿强化谷类食品来补充婴儿六个月后的营养摄入量。应指出的是，含有较高质量动物蛋白质的食品比含有较低质量蛋白质的食品要昂贵得多。目前的粮食篮子人均费用为 37 美元，而拟议的强化粮食篮子在六个月期间的人均费用为 60 美元。然而，必须强调的是，拟议粮食篮子的构成是临时性的；虽然为成人加入奶酪和奶粉有助于达到确定的营养目标，但是成本效用高的其他选择办法仍在考虑之中并需要伊拉克政府的核可。

32. 应指出的是，提议的财政拨款不足以完全达到上述营养目标。不过，预计可以用第 986(1995)号决议框架之外的包括当地生产在内的资源来满足额

外的卡路里和蛋白质的需要。在这种情况下，可以指出，联合国粮食及农业组织（粮农组织）和粮食计划署 1997 年 6 月至 7 月向伊拉克派出的评估团说：

“到 1990 年为止，国内粮食生产仅占总消费量的三分之一，即使在大丰收年份也是如此，其余部分靠进口。在这段时期，进口粮食的估计费用每年平均 20 亿美元左右，歉收年份的进口帐单可高达 30 亿美元。自从 1990 年 8 月石油禁运至 1996 年 12 月执行以油换粮的办法以来，该国失去出口收入严重限制了它进口商业粮食的能力，它不得不主要依靠国内生产来满足粮食需要。”

33. 除了通过定量配给篮子提供摄入食品外，兹建议核可额外的资金通过粮农组织和伊拉克农业部设计的试办项目增加鸡蛋和肉鸡的生产。目前，伊拉克贸易部的配给制度没有能力分发这些食品，因此，建议在采取定价和地区的保障措施情况下，利用市场这条最适当的分配渠道。尽管这些项目的启动时间比直接进口要长，但是它们是解决向人民供应新鲜肉类问题的成本效益更高和更实际的办法。

34. 尽管伊拉克政府努力满足安理会第 986（1995）号决议范围之外的最严重营养不良的人的某些需要，但是联合国各机构和计划署调查的所有现有材料表明这个问题继续存在，的确值得联合国关注。因此，我认为，必须在整个粮食/营养战略的范围内以最短时间和最透明的方式满足专项投入的需要。方案审查利用联合国各机构和计划署处理伊拉克最严重营养不良的人的工作经验，已查明现有安排的主要弱点。伊拉克当局早期查明营养不良儿童的能力有限；离开营养康复中心的儿童需要补充营养餐来确保不断恢复健康；保育员往往没有什么适当的营养经验；并且 1489 个社区托儿所缺少中度营养不良儿童所需的补充食物。

### 保健

35. 在保健部门，联合国的观察显示，目前的药品储存以及根据分配计划正在采购的数量都嫌不足。为了防止重新出现联合国观察员每周报告的短缺现

象，需要再提供一大批药品和医疗用品。为了使第一阶段至第三阶段分配计划提供的物品发挥更大的效用，提出了改进储存、运输和冷链系统的项目。

36. 在保健部门，方案审查认为向医院和保健设施及供水、卫生及废物处理等同医院有关的其他基本服务机构保证供电是关键需求。因此建议医院按初级、中级和三级恢复使用。不采用这种恢复的办法，则目前医院的基础设施可能继续恶化。此外，向初级保健单位提供援助也对减轻整个系统的压力至关重要。

37. 从公平和合理使用资源的角度而言，必须比以前采取的方式更加全面和更面向项目的办法来满足这些需求。在这种情况下，除了伊拉克政府提供人力和基本建筑材料和资金外，实施这些项目还需要提供培训、设计和其他咨询服务，不向协助伊拉克政府执行这些重大方案的联合国机构和计划署提供资金，就不可能自如地管理好这些服务工作。

### 农业

38. 除了增加鸡蛋和肉鸡生产的建议外，还有通过水果和蔬菜生产的专项援助来扩大食品范围和增加食品数量。需要采取一批紧急措施以保障牲畜养殖的其他重要工作。它们包括充分恢复兽医服务机构的诊断和手术能力，否则就不能有针对性地合理解决牲畜养殖中的问题。需要增加资源以便针对伊拉克流行的主要牲畜疾病进行接种和治疗。在某些情况下，这些疾病不仅威胁着伊拉克，而且威胁着邻近国家，至今还没有或基本没有采取充分的预防或补救措施。

### 水和卫生

39. 除了按分配计划提供的援助外，还需要提供紧急援助，以确保水处理厂和有关供水网和排水网加强运作。后者将能通过大量工程减少漏水的损失。已提供了安全饮用水的化学处理制剂，数量足够使用一年。将通过恢复有效的水监测系统提高水的质量和改进水的管理。关于卫生方面，设想的改进工作是增加污

水处理、撒水车和垃圾车的投入。

## 教育

40. 建议包括恢复使用 5000 所左右的学校，它们需要大量修复，但是无需完全重建。这占整个学校系统的近 50%。优先措施包括根据情况供水和提供卫生服务以及基础结构工程，以改善教学环境，提高入学率。将供应包括课桌、黑板和师生教学用品在内的学校用具。

### B. 在杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚三省的方案

41. 虽然联合国及其机构和计划署在杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚等省执行安理会第 986(1995)号决议的初期活动进展缓慢，但商品已开始大量抵达，各种实际活动正在所有部门开展。初步迹象显示，自 1997 年 4 月以来的食品分配，以及有针对性的补充营养餐方案的实施，该地区居民营养不良的状况已有改善。自 1997 年 11 月以来，越来越多的药品源源不断地抵达，令人谨慎乐观地感到，继续经常定期的运送将满足眼前和今后的需求。

42. 尽管有上述两方面的进展，这三个省的人道主义状况如同伊拉克其他地方一样仍然不稳，特别是国内流离失所者的重新安置以及水电、卫生和农业都需要给予更多重视。提供给电力部门的资源，即使物件立即抵达，也不足以逆转杜坎水坝和德本迪汗水坝的发电、送电和分电能力的加速恶化和即将瓦解。德本迪汗水坝的严重结构破坏尤其需要注意。电力短缺几乎对所有部门都造成严重影响，包括医院、水泵、排水系统以及灌溉。

43. 由于垃圾没有适当清除以及水处理不足，杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚的各主要中心地区均存在着严重的卫生危险。因此，城镇居民和生活在下流的居民的健康受到威胁。对营养和重新安置均极为重要的农业部门，由于单一耕作、缺

乏农药、化肥和机械零件等原因,产量继续下降。600 个家禽养殖场中只有 23 个仍在经营,食物加工业远远低于其原有的能力。尽管目前执行的分配计划有助于增加谷类作物的产量,但尚需进一步的分配来提高地方特性和实现该部门的潜力,以解决动物蛋白短缺的营养问题。还必须纠正滥伐森林的严重问题,以保持水土和防止水电和灌溉系统遭到淤塞。

44. 资源短缺也使教育、排雷和重新安置方面的工作进展缓慢。联合国教育、科学及文化组织最近进行的一次调查证实,该地区约 1 900 栋学校楼舍中,有 80%存在严重的结构损坏。新开始的学校课桌生产仍然远远满足不了需求,用于书本和其他教材的资金十分有限。目前开展的扫雷方案依赖手工消除地雷,它在一个据估计布有远超过 1 000 万枚地雷的地区扫雷所能取得的进展将非常有限。最后一点,按照目前的支出水平进行,要为该地区大约 650 000 名流离失所者提供充足的住房和社会服务可能需要若干年的时间。

45. 已提议增拨资源,以克服杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚三省人道主义方面的短缺。提议应优先考虑的是满足最紧迫的卫生需求,方法是纠正三个城市中心的水和环境卫生的不足,并开始一项家禽生产方案,以弥补食物中动物蛋白的欠缺。水和环境卫生项目包括在杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚三省建造新的水处理厂,并提供设备用于清除垃圾和垃圾填筑地。农业项目包括初步投资修复 250 个小型家禽养殖场,并改进食品保鲜厂和提供兽医服务和农业培训。已提议增拨一笔经常性的开支款,用于家禽饲料、增加肥料和农药、以及一个再造林和牧场管理方案。

46. 在埃尔比勒省和苏莱曼尼亚省提供充足电力首先取决于杜胡克和德本迪汗水坝的灌溉和发电。最近由联合国赞助的一个技术特派团确定,必须防止德本迪汗水坝受到侵蚀和严重结构损坏的危险。在电力部门,该项目也建议修复杜坎水坝和完成自开工以来一直未完的德本迪汗水坝工程。一旦完成这第一步,以后还将需要大笔开支,粗略估计为 6.25 亿美元以上,用于整修发电、输电和分电系统,以恢

复充分发电,来满足该地的需求。不过,还必须先对该地区电力系统现有状况进行一项彻底的战略评估,以便找出可选择的各种途径,并以一项满足该地区最起码的能源需求的妥善、综合及全面的计划来替代目前的“杂烩拼凑”方式。这一评估工作应当立即开始,它将审查系统设计、运行和维修、保护、可靠度、以及培训等方面。一旦完成该战略评估,将有充分的资料来设计一套满足该地区基本电力需求的综合分项目,并估算其成本。

47. 项目提案包括关于使实际实施与吸收能力一致的倡议。这些建议包括试验性地引进机械扫雷能力供农业地区使用,以及地方生产更多的人造假肢。关于教育,应当增购教材、现在应当执行以前提出的制作 150 000 张课桌的计划、同时再修复 500 所小学和 200 所中学,以及 20 所处境不利儿童的中心。其他措施包括恢复当地的印刷厂和向协助处境不利儿童的社会工作人员提供车辆。有一小笔资金被分配用于将省一级的营养监测系统延伸于地区一级。

48. 必须竭尽全力努力加快为国内流离失所者改善住房和支助的速度。为此,拟议的活动所依据的是对现有建设能力的评估以及非政府组织的进一步参与。给住所部门也划入了一小笔资金,以便维持起码水平的有关基础设施。这是为了改善向边远地方提供人道主义用品和服务的地方规划和及时运送能力,尤其在冬季更是如此。最后,项目提案包括为粮食和营养及保健和医药部门有限地增加一些活动,因为这些领域的主要需求正在由全国范围的方案加以解决。

#### 四、意见和建议

##### A. 过程审查

49. 我想重申,该分配计划及其附件仍然是人道主义用品的采购、核准和分配的整个制度的核心。因此,建议大幅度地改善该分配计划的内容和说明,方法包括:指明在项目和活动的范围内所需用品的优先次序及相互关系、要求的运送日

期、希望的入境点、以及预期达到的目标。目前该分配计划和附件仅提供每项物品的代码和所需数量。伊拉克方案办事处以及联合国系统的各机构和计划署时刻愿意为伊拉克政府拟订一份内容更详细的分配计划而提供一切协助。

50. 分配计划中的增补资料将便利和加快安全理事会所设委员会处理申请和核准的过程。该委员会可以一开始就审查分配计划及其附件,以便该委员会成员确定他们可能要规定的任何例外或需补充的任何资料,以使秘书处能够与伊拉克政府和所有其他有关方面充分协商和致力解决各种问题。

51. 为了避免做出消耗大量时间的努力,并避免在拟订第一阶段至第三阶段的各分配计划遇到的困难以及由此引起相应的行政和作业困难,应当拟定一份单一和应对其不断审查并在必要时作出修改的长期分配计划。

52. 根据过程审查,我已决定提高伊拉克方案办事处及时处理申请和向安全理事会所设委员会提供支助的能力。该办事处应当拥有必要和适当的工作人员资源,包括技术顾问的必要支助。

53. 我还指示伊拉克方案办事处:

(a) 考虑到即将获得款项,立即在两个工作日内处理所有遵照安全理事会所设委员会的程序并符合核准的分配计划或其任何修正案的申请书。不过,申请书虽经批准,秘书处只有在财务主任确认有足够款项后才发出批准书;

(b) 同伊拉克政府、联合国伊拉克人道主义协调员办事处以及联合国有关机构和计划署充分协商,向安全理事会所设委员会提供下列方面的一切必要资料:优先事项,相互关连的和有时间性的申请,规定的送达日期,可作双重用途的物品和零件,委员会希望取得的关于申请的补充资料;

(c) 同所有有关方面协商,使伊拉克境内的联合国观察员能向安全理事会所设委员会保证,所有核准采购的用品,包括可作双重用途物品和(或)零件,都确实用于核准的目的;

(d) 同安全理事会所设委员会主席及其秘书处充分合作,只要具备款项,在委

员会批准申请书后的一个工作日内送出委员会主席的批准信;

(e) 由有关各方参加,酌情为联合国常驻代表团和观察员代表团感兴趣的代表安排简报,说明安全理事会所设委员会的规则和程序及该委员会达成的谅解,说明准备和提出申请的程序,并视情况提供申请所需的任何协助;

(f) 定期为安全理事会所设委员会成员安排非正式简报,告诉他们方案执行进展情况以及执行时可能遇到的困难;

(g) 作为追踪和协调下列方面所有活动的联络中心:拟订和核准分配计划,产生收益和分配款项,处理、分发和批准申请,处理信用证,独立检查代理人在入境点检查用品的采购、运送、鉴定和质量以及在伊拉克的分配情况。办事处在适当时由技术咨询队协助,必要时包括联合国系统各机构和计划署的专家;

(h) 建立全面综合资料系统,以便更及时地向安理会及其委员会、全体会员国和其他有关方面提供确实资料,说明每一申请在整个过程中的进展情况(从签订合同到人道主义用品在伊拉克的分配),并说明方案执行情况(要适当考虑到私营商业资料);

(i) 审查报告程序并将提出报告的订正格式和日期送交安全理事会所设委员会审议,以便简化程序,更有效地集中报告方案执行情况,使工作更为透明;

(j) 加强独立检查代理人的能力,以迅速鉴定商品流通并检查质量;使他们在用品抵达后 24 小时内向伊拉克方案办事处和联合国伊拉克人道主义协调员办事处报告鉴定结果;并提高他们的能力,在技术条件允许的最短时间内测试质量以及在伊拉克境内测试质量;

(k) 同新闻部充分合作,就方案执行的目标和进展以及对伊拉克人道主义情况的影响集中报道和定期发布新闻。有关机构和计划署在伊拉克活动的新闻也应该报道;

(l) 同联合国财务主任和其他有关各方充分协商,审查现行政程序的备选办法和必要调整,以便尽快偿还伊拉克政府为北部杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚三省大



宗采购粮食和药品从 13%到 53%的帐户；

(m) 同联合国财务主任密切合作,拟订计划并指出必要经费来源,以便在方案满期之后完成执行工作。

54. 上面提到,我已指示联合国财务司长与有关各方协商,解决伊拉克政府、安全理事会所设委员会成员和巴黎国民银行等方面提出的关于现有银行安排方面遇到的困难,以便加以解决,特别是在开立信用证方面。

55. 为了使银行安排方面的工作更加快捷,我促请伊拉克政府派一名适当级别的伊拉克中央银行的代表到纽约。此外,为了保证有效执行方案所必需的财务可预测性、机密性和稳定性,我也促请伊拉克政府在安理会核准期间以稳定速度出售石油。

56. 我也请联合国各机构和计划署在同供应商商量好合同的大部分细节后才提出采购申请,以免申请后又提出修正。

57. 我密切注意着安全理事会所设委员会按照第 1143(1997)号决议第 9 段对其程序进行的审查。秘书处在这方面提供了一切必要的协助,我期盼着委员会为加快核准过程提出建议和作出决定。

58. 委员会不妨考虑下列措施,以加快核准过程,使人道主义用品更能及时运到伊拉克:

(a) 如果同意我关于分配计划方式的建议,同时又能维持委员会现行规则和程序的灵活性和达成的谅解,委员会不妨考虑按照规定的运达日期的先后审议申请书;

(b) 委员会不妨先审查分配计划的附件,以便尽早查明需要“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;

(c) 在联合国伊拉克帐户款项到达之前就审议和批准申请,但有一项了解,只有在财务主任确认该帐户具有足够款项之后秘书处才发出批准信;

(d) 为了加快搁置申请的处理,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;

(e) 对流行病或自然灾害等突发性事件应尽量作出灵活实际的反应,例如最近的旋丽蝇幼虫流行病对伊拉克和邻国的牲畜都构成威胁;

(f) 为了加快批准申请,委员会还不妨考虑是否可能在一开始审查分配计划及其附件时授权秘书处利用其技术专家对粮食、日常医药和卫生用品给予批准,但这种批准在数量和质量上必须完全符合核可的分配计划及其附件,并遵守委员会制定的准则和谅解。

59. 考虑到为每一阶段单独制订分配计划让有关各方耗时费力,导致方案执行拖延,建议委员会不妨考虑根据现行分配计划执行方案,但可在必要时修订分配计划。

60. 安理会还不妨呼吁各国合作,及时将申请书提交秘书处和迅速签发出口证书,便利安全理事会所设委员会核准的人道主义用品过境,并在管辖范围内采取所有适当措施,使迫切需要的人道主义用品尽快送到伊拉克人民手里。

## B. 方案审查

61. 关于电力部门,我曾经提请安全理事会注意到该部门极为严重的情况,及其加速衰败可能引起非常严重的后果。这个问题需要安理会单独考虑。关于杜胡克、埃尔比勒和苏莱曼尼亚等北部三省,我已经委托开发计划署作为特别紧急事项进行调查以便拟订一项战略并且确定主要的优先措施及其费用。在作出这项评价及与伊拉克政府充分协商之后,我打算向安理会提出建议,以便拨供经费。关于伊拉克中部和南部的情况,恶化的程度也一样严重。我重申我严重关注电力网崩溃可能带来的后果以及附带的人道主义影响。因此,伊拉克当局和联合国的专家结合它们的专门知识充分重视这种情况以便在伊拉克政府的战略范围内,迅速确定优先顺序及其费用,是至关重要的。这项审查应当明确指出必须立即进行的项目以及只可以在中期或者更长期进行的项目。我鼓励伊拉克政府向安理会提出适当的方案以便就完成这项评价筹措经费。

62. 根据方案审查的结果,我也建议提供额外的资源支助社区托儿中心,营养复健中心以及初级保健中心,这些中心已经通过成长监测、母亲教育、对各中心的儿童提供营养奶和对儿童和家庭提供补充食物,参与治疗严重到中度营养不良症。特别是社区的托儿系统应该再设立 1 500 个中心加以扩充。我还提议最少应该向 1 904 000 的指定人口提供补充食物,这些人口包括长期营养失调的五岁以下的儿童、孕妇或哺乳的母亲,国内流离失所者,返回者和住院的病人。

63. 上文已经指出,所有的建议,在经安全理事会核可拨供额外经费之后,仍需与伊拉克政府和地方当局的对对应部门详细讨论,以便澄清尚待解决的问题并且就优先事项制订明确的协定。在此之后,伊拉克政府应当根据项目提案的作法和格式提出详尽的计划。

64. 在方案审查中,已经作出努力解决营养不足和药品及医疗用品短缺等方面的最迫切需求。并且已经查明增进分配系统效率的措施和遏止由于人民的健康和营养情况直接和间接地影响使所有部门的基础设施持续恶化的措施。审查提供了一个机会,检查对所有部门近一年观察的结果,并且在第 986(1995)号决议的框架内,确定补救措施,联合国各机构和计划署的意见认为,必须根据伊拉克人民所经历的困难来采取这些措施。因此,提议的部门项目反映了今日伊拉克所面临的问题的严重性。这不可避免的会涉及财政问题,为满足这些人道主义需求所需的拨款总额显示了所涉的财政问题。在确定提议的总数时,还必须考虑到安理会第 986(1995)号决议第 8 段的框架。虽然提议的数额可以视为已经核准的经费之外的非常大量的额外数额,但是应当指出的是,这笔款额还没有涉及解决影响伊拉克全国电力部门的重大问题所需的经费。

65. 必须增加的资源的规模明显的会引起关于如何取得这笔指定的收入的问题。我非常小心把方案审查完全侧重在人道主义的需求,因此没有把建议与想象的产油能力挂钩,因为这种能力无法核实。在安理会核可扩大方案之后,将就方案和 180 天期间获取所需资金的方式与伊拉克政府开始进行讨论,后者在相当

大的程度上取决于伊拉克生产和出口石油的能力。为了在可能的最短时间内最有效地利用资源,联合国邀请伊拉克政府就解决严重的营养情况它所设想的战略进行讨论。我们预期这些协商将确立平衡分配资源的办法,解决食品篮、直接针对最脆弱的群体分配食品,以及加强粮食生产的需求。关于其他部门的项目,虽然紧急,但不象粮食和营养部门那样关系到定期分配的问题,联合国请伊拉克政府提出一项执行时间表,说明比较优先的事项以及预期完成各项活动的日期。

66. 方案审查设法查明到目前为止没有满足的主要人道主义需求,并且确保更有效地执行分配计划。目前第 986(1995)号决议规定的核可资金数额,可以出售价值 20 亿美元的石油和石油产品,其中 13.2 亿美元可以用来采购人道主义物品。自第 986(1995)号决议开始执行以来,越来越明显地显示,这笔数额不足以防止人道主义情况进一步恶化,也不能够有效改善伊拉克人民的健康和营养情况,安理会在一致通过这项措施时曾经抱着这个希望。因此,参照方案审查的详尽建议,我深信需要扩大援助,来解决伊拉克的人道主义情况,并且在第 986(1995)号决议的框架内,以指定用途的方式提供额外的资源是目前解决这些需求最有效的办法。如果安理会核可这项建议,满足附件二列举的优先事项,互相关连的提案所需的额外资源总数--超过目前安排规定提供的 13.2 亿美元--将达 2 115 570 590 美元,其中 1 017 556 990 美元和 1 098 013 660 美元将分别拨给经常和非经常性开支。如果安理会核可这些建议,根据第 986(1995)号决议进行的人道主义方案的共计费用将需 3 550 792 276 美元。这笔数额还没有考虑到第 986(1995)号决议第 8 段的各项规定,根据这些规定,所有收入的 30% 必须转入赔偿基金。因此,适用第 8 段的规定将需额外生产值 1 655 648 012 美元的石油,其中包括 1 561 932 086 美元给赔偿基金,因此总额共计 5 206 440 288 美元(见附件一)。

67. 最后,我要象我以前的报告那样,强调以下观点。在执行满足伊拉克人民人道主义需求方案时,我们必须铭记人道主义的问题。因此,我促请安理会在审查本报告的意见和建议时,铭记这一点。

附件一  
 经费概览  
 (美元)

部 门	现行第三期 分配计划 <sup>a</sup> 拨款	额外拨款	
食品/营养品	916 010 000	618 801 990	
保健	210 000 000	566 760 000	
农业	50 000 000	352 108 100	
用水和卫生	44 170 000	321 000 000	
教育	27 000 000	140 220 500	
重新安置	11 000 000	30 000 000	
排雷	1 000 000	10 180 000	
电力	61 500 000	76 500 000	
			第三期分配计划 拨款+额外拨款
共计 53%+13% <sup>b</sup>	1 320 680 000	2 115 570 590	3 436 250 590
共计 2.2% <sup>b</sup>	44 022 667	70 519 020 <sup>c</sup>	114 541 686 <sup>c</sup>
人道主义拨款共计	1 364 702 667	2 186 089 610	3 550 792 276
根据安全理事会第 986(1995) 号决议第 8 段需用以支付所 有拨款的收入	2 001 030 303	3 205 409 985	5 206 440 288

<sup>a</sup> 伊拉克政府根据安理会第 986(1995)号决议和 1998 年 1 月 5 日经秘书长核可的《谅解备忘录》提出的第三期分配计划。

<sup>b</sup> 53%、13%和 2.2%的比率根据的是安全理事会第 986(1995)号决议第 8 段。

<sup>c</sup> 为了本附件的目的,虽然维持住第 986(1995)号决议规定的 2.2%拨款,但将竭力尽量减低实际的费用。

附件二

第三期分配计划之外设想的项目

部 门	项目摘要	费用概数(美元)
<u>食品/营养品</u>	食品篮子 <sup>a</sup>	
	1. 扩大第 986(1995)号决议规定的食品篮子。	527 283 870
	营养品	
	2. 及早查明和使营养不良儿童复原。	
	3. 营养不良危险最大者补充食品方案	
	4. 紧急营养信息系统。	
	5. 实验室设备(北方 3 省)。	
	6. 营养信息系统(北方 3 省)。	
	小计:	<u>91 518 120</u>
	拨款共计:	<u>618 801 990</u>
	其中:	
	经常费用:	617 901 990
非经常费用:	900 000	
	估计物品交付时间: 4 个月。	
	估计执行时间: 8 个月。	
<u>保健</u>	1. 紧急供应药品和医疗用品。	
	2. 恢复药品分配系统。	
	3. 恢复初级保健系统。	
	4. 恢复二级理疗医院。	
	5. 恢复三级理疗医院。	

部 门	项目摘要	费用概数(美元)
	6. 恢复初级保健(北方 3 省)。	
	拨款共计:	<u>566 760 000</u>
	其中:	
	经常费用:	117 320 000
	非经常费用:	449 440 000
	估计物品交付时间: 6 至 8 个月。	
<u>农业</u>	1. 紧急恢复兽医分配冷链。	
	2. 紧急提高国家兽医司绩效。	
	3. 螺旋虫监测和防治。	
	4. 牲畜接种运动。	
	5. 布鲁氏菌病-肺结核病监测和防治。	
	6. 恢复小规模肉用子鸡养殖。	
	7. 恢复大规模食用鸡蛋生产。	
	8. 扩大小规模农村蔬菜生产。	
	9. 扩大小规模农村水果生产。	
	10. 恢复兽医中心(北方 3 省)。	
	11. 恢复农业中心(北方 3 省)。	
	12. 恢复小规模家禽养殖(北方 3 省)。	
	13. 重新造林(北方 3 省)。	
	14. 农用化学品(北方 3 省)。	
	拨款共计:	<u>352 108 100</u>
	其中:	
	经常费用:	209 085 000
	非经常费用:	143 023 100

部 门	项目摘要	费用概数(美元)
<u>用水和卫生</u>	估计物品交付时间:2 周至 4 个月	
	产品长成可供食品时间:3 至 12 个月。	
	1. 提高用水和污水处理厂。	
	2. 扩大用水分配和排放网络。	
	3. 提供饮水安全用的水处理化学品。	
	4. 彻底检修现有用水和卫生服务车辆。	
	5. 提高现有监测系统。	
	6. 提高卫生系统(北方 3 省)。	
	拨款共计:	<u>321 000 000</u>
	其中:	
经常费用:	16 000 000	
非经常费用:	305 000 000	
<u>教育</u>	估计货物交付时间: 8 个月。	
	估计执行时间: 4 至 12 个月。	
	1. 紧急恢复学校。	
	2. 教室用品供应。	
	3. 基本用品供应。	
	4. 修复印刷机。	
	5. 恢复学校(北方 3 省)。	
	6. 恢复托儿所(北方 3 省)。	
	7. 教育用品供应(北方 3 省)。	
	8. 修复印刷机(北方 3 省)。	
拨款共计:	<u>140 220 500</u>	
其中:		



部 门	项目摘要	费用概数(美元)
	经常费用:	48 250 000
	非经常费用:	91 970 000
	估计货物交付时间: 3 至 6 个月。	
	估计执行时间: 1 年。	
<u>重新安置</u>	修复住所(北方 3 省)。	
	拨款共计:	<u>30 000 000</u>
	其中:	
	非经常费用:	30 000 000
	估计交付和执行时间: 1 年。	
<u>排雷</u>	1. 租赁设备排雷(北方 3 省)。	
	2. 支助地雷受害者(北方 3 省)。	
	拨款共计:	<u>10 180 000</u>
	其中:	
	非经常费用:	9 000 000
	经常费用:	1 180 000
	估计交付和执行时间: 1 年。	
<u>电力</u>	1. 水库的结构性维修(北方 3 省)。	
	2. 修复发电机组(北方 3 省)。	
	3. 网络容量调查(北方 3 省)。	
	拨款共计:	<u>76 500 000</u>
	其中:	
	非经常费用:	76 500 000
	估计交付和执行时间: 1 年。	

部 门	项目摘要	费用概数(美元)
	共计:	<u>2 115 570 590</u>
	其中:	
	非经常费用:	1 017 556 990
	经常费用:	1 098 013 600

<sup>a</sup> 设想的食品篮子 6 个月期间的费用将达 1 397 293 870 美元。

-----