



第五十三届会议

临时议程 * 项目 20(b)

加强联合国人道主义和救灾援助,
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

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	2
二. 概况.....	2-12	2
三. 目前状况.....	13-21	3
四. 重大问题.....	22-25	3
五. 联合国的作用.....	26-36	4
六. 结论.....	37-45	5

* A/53/150。

一、 导言

1. 本报告是根据大会关于为吉布提的重建和发展提供援助的第 48/198、50/58 F、51/30 E 和 52/169 K 号决议提交的。本报告简单介绍这些决议在吉布提境内的执行进展情况。

二、 概况

2. 吉布提面积为 23 000 平方公里,气候干燥,水和农业潜力极为有限。该国环境的恶化是对发展的一大威胁。不过,吉布提处于非洲之角的战略地位,界于红海和印度洋汇合之处。它有 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。吉布提是埃塞俄比亚的天然商业之门,这是一个有 5 000 万人的市场。

3. 大部分的吉布提人是来自阿法尔和索马里民族部落,其他族群为也门阿拉伯人和法国人。据估计该国人口在 1996 年为 620 000 人。大部分人口住在城市,并集中在首都。据估计每年的人口自然增长率为 3.1%,但过去十年的实际人口增长率为 5%。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。难民总人数不详,但估计数从 10 万人到 15 万人不等。

4. 根据《1997 年人的发展报告》吉布提在受审查的 175 个国家中排名第 162。该国社会总体状况不稳定的情形,原因是教育和培训系统方面有限制,保健设施不足,以及自然资源有限。成人识字率不超过 45.5%,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%。

5. 根据现有的数据,超过 50%的吉布提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和由于非洲之角最近的冲突而来的外国人(移民、难民、流离失所的人...)保健服务对所有人都是免费的,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。

6. 小学教育目前由 64 家公立学校和 9 家私立学校共同提供。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

决这个问题,如果不能通过增加投资建立更多的学校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。在一些地区,学校由于缺乏基础设施和师资而被关闭。

7. 就业情况与教育部门密切相联。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无一技之长。今后数年内人数预计会增加,在吉布提市尤其是如此。在农村地区,由于缺乏草原和肥沃土地而使发展受到了限制,这也是内部向首都移居的原因。

8. 吉布提经济有双重性:有一个重要非正规部门为购买力低的人口服务。另外,有一个以港口和机场基本设施为基础的现代经济,为购买力高的人口服务,它几乎完全依靠进口。

9. 估计超过 80%的吉布提企业属于非正规部门和半正规部门,包括大批在该国经济中发挥关键作用的非正规微型企业。如果妇女有更多取得小额资金的机会,她们在经济方面也许可以发挥更大的作用。

10. 由于缺少重大的自然资源,吉布提的经济以服务为基础;1997 年,该部门提供该国国内生产总值的 76%农业和工业部门的规模仍然很小(分别是国内总产值的 3%和 20%)由于它的运输基本设施(港口、机场、公路和铁路)、银行机构、电信设施,吉布提在本区域享有相对的优势。吉布提享有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。

11. 过去几年里,吉布提的经济指标一直在衰退。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不稳定的社会、政治情况,加快了吉布提经济的恶化。从 1988 年到 1991 年这段时期,实际国内总产值平均增长 4%,但其后趋势便一直下降,1997 年降至 1.5%。实际的人均收入缩减了,过去 5 年来减少了约 20%。

12. 1995 年的政府预算赤字约占国内总产值的 3.4%,1997 年末支付当地供应商的帐款达到 1.52 亿美元。贸易余额是负数,1995 年的赤字约占国内总产值的 18%;政府在停止支付债款让欠款累积以前动用了它的储备金。公共企业部门遭到严重的现金问题,还须向政府预算提供资金,使现金更加不足;政府欠公共企业 8 700 万美元。自 1995 年以来情况日益恶化,已有拖欠公务员薪金的趋势,外国资金渐少,也不易向公共企业贷款。

三. 目前状况

13. 在与反对派签署和平协议后,吉布提展开的民主进程导致一个有多党竞选的新政治制度。1997年议会选举的结果是让前反对派运动的代表参与国会,以及成立一个国家联盟政府。

14. 埃塞俄比亚与厄立特里亚最近的边境争端使来自米齐瓦港和阿萨布港(厄立特里亚境内)的几乎所有埃塞俄比亚货船转向吉布提。埃塞俄比亚通过吉布提进口的交通突增,这种情形对吉布提港及有关基本设施带来了沉重的负担。因此,吉布提需要应付这项挑战,并设法加以利用,这两者均涉及投资和建立能力问题。

15. 社会生活状况原已有购买力低的特点,1997/1998年由于拖欠公务员薪金以及高预算赤字,情况更形恶化。卫生条件恶劣、教育设施不足和合格人力有限也阻碍了社会进展。

16. 吉布提在法国和欧洲联盟(欧盟)的协助下着手了一项复员方案。在18 000名待复员的士兵中,大约三分之二已获资助离开军队。不过,那些复员士兵因资格和技术有限以及经济现况,面临难以就业的困扰。一些发展方案以创收为目标,以吸收复员军人。

17. 1997和1998年,由于经常停电阻碍了服务业的成长,并大大降低了劳动的生产力,每日仅供应约五小时的电力,而电力公司的运作只能达到其发电量的10至20%左右。

18. 吉布提仍然面对远超出其能力的财政义务,内部和外部资金来源也呈现枯竭。发展援助减少了,法国军事人员数目也在下降(他们是国产总值的主要贡献者,约占60%)。

19. 1996年预算赤字约为国内总产值的5.5%。这个比率与前几年相比略有改善,原因是埃塞俄比亚与厄立特里亚之间最近的问题使得通过吉布提的贸易增加了。另外也因执行与国际货币基金组织(货币基金组织)签署的1996/1997年备用贷款协定的结果,公共支出和投资减少了。

20. 备用贷款协定预期该国减少公共支出、巩固金融政策、执行财务管制程序和加紧努力改善经济的管理工作。不过,协定的执行遇到了严重的问题,主要因为缺乏资金,无法遣散内战期间征募的士兵。1998年5月召集的捐助者圆桌会议使这一限制因素得到了部分缓解:

法国和欧盟同意协助复员进程。随后开始货币基金组织谈判,以缔结一项结构调整协定,由扩充结构调整专用资金资助。这项货币基金组织方案由一个世界银行出资的方案支助;该方案包括改革、体制、合并公共企业部门和稳定财政。该方案的执行工作才刚开始。

21. 吉布提市居民占总人口的65%在该处及在某些沿海地区的水源已达到高浓度的含盐量。最近的报告指出,可预期到2000年左右可供吉布提市饮用的水将急剧减少。艾滋病病毒/艾滋病和肺结核等其他疾病十分普遍,去年的洪水导致爆发疟疾和霍乱。

四. 重大问题

22. 自从签署终止内乱的和平协议以来,重建和发展工作推展得一直颇缓慢。复员军人重返社会及其就业问题仍是吉布提的一项优先事务。需要重建,医院、诊疗所、学校和水资源等社会基础设施,以便能够遣返流离失所人口。发展活动应予倡导,以支助初级保健、小学和创收活动。与荒漠化有关的环境问题以及缺乏能源问题都非常严重。这种情形因农村和都市地区内的贫穷而加剧,既是环境恶化的原因也是其结果。

23. 政府仍有现金严重缺乏问题。同货币基金组织恢复讨论缔结一笔结构调整贷款是首要优先事务。1997年5月在日内瓦举行圆桌会议后,法国业已拨付其对复员方案的份额,欧盟则正开始拨付其资金。并在继续讨论如何提供所需的其余资金。

24. 迅速解决厄立特里亚与埃塞俄比亚之间的冲突对吉布提是很重要的。旷日持久的争端可能导致更多难民潮。这种情形将对经济产生负面的影响,原已因埃塞俄比亚和索马里难民而十分紧张的基础设施承受更大压力。此外,还有那些受旱灾影响的人,干旱是吉布提社会经济状况的一个长期特色。

25. 预算减少严重影响到教育、保健和社会部门。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。小学和中学的高度退学率也对吉布提年轻人的就业潜力产生了不利的影 响。技术和职业训练的机会极有限,现在亟需提出新的教育和就业政策构想。吉布提通过“社会基金”获得世界银行的技术和财政支助;该基金是一项旨在处理因结构调整引起的社会后果和减轻贫穷的机制。

五. 联合国的作用

26. 联合国各机构间密切合作,并日益侧重社会发展。最近更加紧努力,根据吉布提的发展优先事项,就方案编制事务确定共同战略。联合国在吉布提的活动目前集中注意保健、粮食安全、复兴和重建、环境问题和能力建设、难民遣返、治理把性别观点纳入主流,以及使非政府组织和民间社会参与发展。

27. 在 1995 年底大会通过第 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进一步讨论。结果,开发计划署划拨了近 150 万美元来满足那些需求。这个方案旨在建立一个供今后行动的框架,并加强国家的能力,以便明确制订和管理国家重建和复兴工作。直接造福社区的小规模试验项目也将获得资金。自 1997 年底以来,已核可开发计划署资助的三个关于以下主题的方案:治理和权力下放、男女平等参与发展和非政府组织的发展。这些方案侧重基层的扫贫工作,强调参与性发展、小额贷款和创收活动。

28. 吉布提结构调整方案的一个主要组成部分仍是复员进程,这个进程尚未完成。开发计划署与世界银行共同提供资金加强国家复员委员会执行这项方案的能力。自 1997 年初以来已遣散 2 600 多名士兵,复员进程仍在进行,世界银行也在资助一个旨在伴随财政稳定进程的技术援助方案。这个方案有三个组成部分,包括公共企业改革和私有化、体制改革、复员和重建融入社会。

29. 1994/1995 年,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)将吉布提难民营内 2 万多名埃塞俄比亚难民遣送回国;于 1995 年中期将另外 15 000 名城市难民遣返埃塞俄比亚。有人说,在内战期间逃亡的 18 000 名吉布提人中,大多数已自动返回,但据估计,仍有 3 000 至 6 000 名吉布提难民滞留在埃塞俄比亚。截至 1998 年 1 月,共有 1 056 名埃塞俄比亚难民居住在吉布提难民营,此外还有索马里难民 21 000 名。迄今为止安全和政治气氛仍不稳定,特别是索马里难民在索马里西北一带的原居地大约有 44 万枚地雷仍未排除,妨碍了任何有效遣返索马里难民的行动。

30. 世界粮食计划署(粮食计划署)继续向直接受战争影响区域内的学校、医院、孤儿院提供援助,并且正与非政府组织合作,协助向约 2 000 名营养不良的门诊病

童提供食物。另外,过去四年内有 4 000 多名儿童获得粮食计划署学校方案的援助。应该注意到,女童入学率已增至总数的 42%,教育部长把目标订为以后 3 年期间全国达到 50%。粮食计划署也在协助成年妇女扫盲方案。

31. 粮食计划署正在研究是否可能执行针对农村人民,特别是游牧人民的快速行动项目;因为他们是最脆弱的,长期营养不良的比率最高,一旦发生旱灾极易罹患急性营养不良症。粮食计划署正在设法争取双边和联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)两者的其他专门捐助者的支助,以支持这些人口的水上农业活动。过去数年来,粮食计划署以下述两种方式得以对也居住在受到战争影响的区域内的那些游牧人民提供援助:直接的多边旱灾紧急粮食援助,或是间接的鼓励双边捐助者提供紧急粮食援助。

32. 在联合国儿童基金会(儿童基金会)的经常方案框架内,在法国的合作下,儿童基金会和卫生和教育各部,修复并配备了吉布提五个区中的三个区的 90%在内乱期间被摧毁的学校和保健中心。儿童基金会向修复的学校和诊疗所提供设备,并支助培训师资和保健工作人员。一百八十三名保健工作人员接受了儿童疾病综合管理的培训,203 名传统接生人员接受了安全接生技术的培训。儿童基金会也向两个区(迪基尔、阿里萨比赫)的流动诊疗队提供基本保健包,并协助设立一间新的中央疫苗冷藏室。

33. 在 1996 年的调查后,更加着重协助辍学女童和儿童的远距离学习,以及支助当地非政府组织和社区协会设立低成本和社区学校和各种形式的非正式教育。这项工作支助了城郊地区两所学校的修建和配备;城郊地区是大多数因战争而流离失所的人居住的地方。这项工作还与非政府组织共同支助女性扫盲活动,以加强赋予妇女社会、经济和政治权力。本着同样的精神,政府在总统办公室设立了一个提高妇女地位和妇女事务发展司。供应安全饮水活动以农村区域为重点。在意大利政府提供捐助的协助下向三个区(迪基尔、奥博克、塔朱拉)供应了 50 个蓄水池(每个 2 000 升容量)和三辆运水车,以响应 1996 年旱灾期间的一项紧急呼吁。在加拿大基金的协助下,建筑了一条两个半公里长的水管,向首都郊区的约 18 000 人供应安全饮水。

34. 世界卫生组织(卫生组织)在其任务规定范围内,正在对吉布提的重建和复兴努力提供援助。卫生组织提倡的办法是让社区参与解决地方保健问题。卫生组织

优先注意基本发展需要方案,其战略是社区的自力更生。1998/1999年,这项方案已获35万美元,业已在吉布提和迪基尔区开始执行,并将在未来的几个月在塔朱拉区首次执行,然后推展至全国。卫生组织期望其他伙伴,特别是联合国各机构支助这项倡议。卫生组织也认为供水和卫生是一个重要的问题,已为其提供了39500美元。卫生组织关注的另一领域是疾病控制,其中包括数个保健方案,特别注意加强吉布提预防和应付传染病的能力,已向这些方案提供了208500美元,另外仅在1998年便为疟疾方案提供10万美元。据了解,卫生组织在其他伙伴的合作下,将继续在必要时提供技术援助,培训保健人员,以及供应药品和医疗设备,特别是在该国于1991-1994年战争期间受到严重影响的北部地区。

35. 难民营的生活条件是最起码的,而且没有开展创收活动的前景。这四个难民营位于靠近埃塞俄比亚和索马里边境的偏远地区。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,教科文组织协助难民营学校上学的1500名难民儿童的教育活动。吉布提新教福音派教会向居住在吉布提市的城市难民提供有限的社会援助。难民专员办事处除了向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。

36. 开发计划署在联合国/艾滋病合办和共同主持方案的范围内,自1996年以来发展了一个进程,从而拟订了一项司法和伦理框架。参与遏止艾滋病毒/艾滋病的各个国家伙伴和许多其他行动者均与此一进程有密切的联系。供降低艾滋病毒/艾滋病社会经济影响的资金已经用尽,目前开发计划署正在设法调集更多资源,继续努力遏止此一流行病。

六、结论

37. 1997年5月的圆桌会议举行一年后,某些捐助者答应认捐数有许多尚未实现。

38. 政府应尽快与货币基金组织缔结一项协议,使该国能够获得迫切需要的财政援助。世界银行的援助方案需要增加动力。

39. 吉布提的困难和问题主要并首先与经济和财政危机有关,这种危机是由内战和国际及次区域局势的改变所造成的。此外,一再发生紧急情况(旱灾、水灾、流行病等)加上牲畜、水源、以及流离失所的人大批移动,以

至于大幅度增加了吉布提对紧急和人道主义援助的需要。

40. 该国五个区内的农村人口主要由游牧民族组成,他们艰难地生活在因干旱和过度放牧而贫瘠的草原上。这种情况造成牲畜大量死亡,使奶制品的产量几乎降为零。干旱也影响到城市人口,吉布提市面临严重的缺水情形,尤其在夏季各月。现在亟需寻找解决办法,以便尽量利用雨水和勘探其他水资源。

41. 毋须加强业已着手的复兴进程。吉布提仍须重建它的许多农村基础设施,以便人民能够重返家园。学校、公路、医院、水设施和诊疗所皆须重建。小额贷款及劳动力密集度高的项目和方案应予执行,以鼓励人民返回自己的村落。还须以引进农村一级小规模农业方式促进创收活动。目前估计至少急需1亿美元,才能缓解内战所产生的社会-经济影响。

42. 建立国家管理能力,以支助人的可持续发展仍然是一个极优先项目。在治理、行政改革和经济管理领域内需要援助。需要支助培训国家官员,以便有助于重建脆弱与衰退的经济。

43. 关于邻国的难民和流离失所者,吉布提必须寻找解决办法,使他们能够返回自己的国家。这项工作可由政府间干旱和发展管理局与难民专员办事处的积极支助来完成。

44. 应修改教育制度,以配合吉布提的需要,并避免日增的辍学人数。与此同时,还须注意考虑如何为那些无一技之长或资格有限的人提供机会。

45. 秘书长继续大力承诺执行大会第48/198、50/58 F和52/169 K号决议。秘书长促请国际社会提供财政援助,使他能够提供援助,满足吉布提重建与发展进程中紧急社会-经济方案的需要。

注

¹ 为联合国开发计划署出版,牛津大学出版社,纽约,1997年。