



第五十四届会议

临时议程^{*}项目 20(b)

加强联合国人道主义和救灾援助的协调,
包括特别经济援助:向个别国家或区域
提供特别经济援助

为刚果民主共和国的经济复苏和重建提供特别援助

秘书长的报告

一. 引言

1. 依照大会 1998 年 12 月 7 日第 53/1 L 号决议规定,本报告描述联合国系统为刚果民主共和国的经济复苏和重建进程提供的财政和物资援助。

二. 刚果民主共和国概况

2. 刚果民主共和国面积为 2 345 000 平方公里,是全非洲第三大国。该国与九个其他国家接壤:西北是刚果共和国,以北是中非共和国,东北是苏丹,以东是乌干达、卢旺达、布隆迪和坦桑尼亚联合共和国,东南是赞比亚,西南是安哥拉。刚果民主共和国最西端有小块沿海地带通大西洋。刚果民主共和国的地形主要由该国中部一大块深处平坦的盆地构成(领土的 47%),其边缘逐渐升高(海拔 500 至 1 500 米之间),在东部则高耸至海拔 1 500 米以上。

3. 刚果人口年增长率平均稍高于 3%,1997 年约有 4 600 万人,2 000 年将超过 4 800 万人。到 2002 年达 5 000 万人。刚果民主共和国有十来个居民从 100 000 人

到 600 000 人的城市,首都金沙萨约有 500 万居民,而城市总人口则为 1 800 万人。

4. 由于 1997 年 5 月政治体制发生变化,民主进程重新起步。1997 年 10 月成立了制宪委员会,其工作导致宪法初稿的拟订。1998 年 9 月,经共和国总统核可于 1998 年组织全民投票和选举后,设立了体制改革委员会,以完善推动民主化进程的各项必要文献。1999 年 1 月 29 日发布了关于组织政党和开展活动的法令,从而迈出了新的一步。

5. 目前的武装冲突于 1998 年 8 月爆发,涉及全国领土一半以上,摧毁了 1997 年 5 月以来所作的大部分努力,弄乱了新政府所订的优先事项,破坏了种种倡议。这种局面使各机关无法如期采取必要措施重新恢复民主进程。战争在金沙萨以及位于该国东端与卢旺达接壤的两个大城市——布卡武和戈马——展开。

6. 就一般宏观经济来说,该国经济自 1990 年以来一直停滞萧条。1989 年至 1996 年间,国民生产总值(国生产总值)一直出现负增长。公共财政局面表明,愈来愈无法从经济中征得税收。在独立前,财政压力(收入/国生产总值)估计为 17%,而这一指标已于 1996 年下降到 4.7%的空前低水平。1998 年 6 月实行货币改革,除了别的以外,旨在使全国不同的货币地区合而为一,并对付恶性通货

^{*} A/54/150。

膨胀,但由于战争扩大,经济无法从事稳定货币所必不可少的重要生产。最后诉诸开具空头支票来填补预算赤字只造成刚果法郎的进一步贬值。

三. 经济措施

7. 1997年,刚果民主共和国政府通过了《三年最低方案》,其中确定了刚果民主共和国在重建国家方面的需要,界定了政府中期的优先事项。提交1997年12月在布鲁塞尔举行的“刚果之友”会议的稳定和复苏方案是执行《三年最低方案》的第一步。它开列了应予紧急采取的所有措施(宏观经济调整、促使经济复苏、遏止人力资源减退)。

8. 为了实现《三年最低方案》所定的目标,刚果民主共和国政府致力优先开展重建国家的工作,务求使其任务目标更加明确,其行动更有效益。这是驱使该国政府选择市场社会经济并把相辅相成的基本原则作为决定国家和其他行动者(私营部门、团体、非政府组织、分权集体等等)之间分担不同作用的理由之一。

9. 刚果民主共和国政府的战略是使私营部门成为今后增长的主要动力。但一项基于私营部门的发展战略的成功也取决于一个现代化和效率高的公共部门的存在。因此,刚果民主共和国政府的战略有下列四大重点。

(a) 维持良好的宏观经济环境;

(b) 实现一个有利于创造财富的环境;

(c) 重新界定国家在提高公共事务部门的质量和效率方面的作用;

(d) 改革财政体制。

10. 有效地实行所有这些要点是重新促进国家和外国私人投资的必要条件。目前,私营部门的经营者总是从短期着眼。重新使国家现代化并提高其效率应使他们对将来具有信心,作出中期的选择。

11. 虽然刚果民主共和国陷入危机和内战局面,但该国政府还是采取了若干经济措施,其中既考虑到国家的发展方面,又考虑到解决危机和紧急状态方面。

12. 但应当指出的是,刚果之友会议所带来的希望却没有实现,因为刚果民主共和国与国际社会之间意见有所分歧。虽然世界银行派遣了一些特派团,而且其指导委

员会又举行了会议,但在布鲁塞尔成立的以支持重建工作的信托基金却未能运作。因此,该国缺乏使经济复苏的必要手段。总的来说,1998年的经济出现了上半年与下半年年的经济指标表成对比的变化。在1月至7月期间,预算的管理以限制货币的发展为目的。这个重新调整的宏观经济框架使刚果法郎能于1998年6月30日成功地开始流通,虽然政府仍继续实行以严谨管理公共财政为重点的通货紧缩政策,而且没有外国投资。在8月至12月期间,国家东部的战争导致困难重重,因而:

(a) 放松预算纪律,因为收入下降,而且战争引起的开支成为新的优先事项;

(b) 暂停偿还国际货币基金组织(货币基金组织)提供的外债;

(c) 官方市场汇率与平行市场之间差别愈来愈大,货币无法维持稳定;

(d) 通货膨胀率出现三位数。

13. 在经济方面,刚果民主共和国目前正处于僵局。1998年,生产继续紧缩。经济大受战争状态的打击。战争使该国东部所有活动陷于瘫痪,产量减至前两年的10%,从而使总的减产量降至1990年代初的50%以上。尽管6月对1998年概算进行订正时已预料无增长(-0.7%,而经济预算的指标是2.5%),但国民概算估计1998年的增长将下跌至-3.5%。

14. 因此,战争使上半年的衰退更为严重,导致该国东部的所有活动陷于瘫痪(供给效应),该国其余部分的生产收缩(供给效应受制于预算收益下降和对“战争以外”公共支出减少的订正)。

15. 在战争波及的地区,特别是在该国东部和西南部,基本基础设施遭受重大的损坏。关于损坏的估计数应根据以后的评价再行确定,但预料达亿万美元,只会使人民更加水深火热。

四. 国家治理方面的情况和挑战

16. 刚果民主共和国的局势使国家的治理更为棘手,并产生了下列的主要挑战:

(a) 恢复一个有利于巩固和平与安全、实行重建并重新推动可持续发展的人的发展进程的环境;

(b) 建立一个有利于开展选举进程的框架和各种民主体制;

- (c) 改革公职制度并使公共事务的管理透明;
- (d) 改革司法体制,力求司法公正,保障交易和财产;
- (e) 加强地方机构和基层社区组织的能力,促使它们进一步参与发展进程。

五. 可持续发展的经济发展和人的发展方面的情况和挑战

17. 刚果民主共和国有 1.25 亿公顷森林,覆盖全国一半土地。它拥有非洲热带森林的 47%,世界储量的 6%。这些财富目前开发不多,但 1994 年至 1997 年间,由于难民和流离失所者大量涌入该国东部,造成土壤侵蚀、砍伐森林、自然资源开发过度等严重问题,该地区的动物保护区和植物遭受重大破坏。这种局面更因为目前肆虐该国东部的冲突而恶化。估计必须分别在北基伍和南基伍重新种植 4 000 公顷和 2 000 公顷树木,而自然保护区内的森林覆盖尚未包括在这项再造林工作内。

18. 刚果民主共和国赞成联合国环境与发展会议的建议(1992 年 6 月于里约热内卢),并采纳《21 世纪议程》的各项批示。它批准并签署了关于防治荒漠化、生物多样性、气候变化、关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书、保护湿润带、保护濒危野生动植物种等问题的公约。刚果民主共和国已承诺制订各项战略和行动计划,确保可持续地利用和养护其资源。

19. 如果刚果民主共和国不具备财政和人力方面的能力,使它得以履行其经常的任务,则国家的重建工作中期和长期不会有效。在刚果之友会议期间,大多数捐助者都表示希望将其今后的援助并入一个结合重建和社会经济发展的中期和长期方案框架内。然而,该国贯彻目前开展的行动、制订发展战略以及与私营部门进行谈判的能力却大大减弱。可予指出的是:

- (a) 分析并制订战略和政策的能力薄弱;
- (b) 设施不足,体制无法运作;
- (c) 公共财政管理不善;
- (d) 各领域的统计数据不全而且不可靠。

六. 刚果民主共和国与联合国的合作

20. 刚果民主共和国政府与联合国系统对复兴重建方面的需要是意见一致的。因此,预期在金沙萨开展业务

的联合国系统各机构将协调其合作方案,使这些方案的执行与该国的《三年最低方案》配合。在这前提下,各国为刚果民主共和国提供援助的总额拟订工作已经开始,在这项工作结束后,将编写一份战略说明。

21. 应予指出,刚果民主共和国政府对平民特别是少数民族裔、包括难民和流离失所者提供了协助和保护。在这方面,它曾向其发展伙伴发出各项人道主义呼吁,并获得了积极的反应,特别是在下列领域:

- (a) 卫生(出血热流行病、扩大婴儿接种方案、修复卫生基础设施等等);
- (b) 粮食安全;
- (c) 引水工程;
- (d) 为来自冲突国的人民提供保障并让他们自愿遣返。

22. 意识到局势的严重性,整个联合国系统驻金沙萨的机构都在各自主管领域并在不同级别提供援助,在其经常方案中纳入紧急的人道主义援助,以应付刚果民主共和国的危机。在中央一级和省一级设立的危机管理委员会均受益于联合国系统的支助,联合国动员其他伙伴并协调它们的活动。

23. 联合国各机构对刚果民主共和国促进经济复苏和重建努力所作的贡献概述如下:

联合国开发计划署

24. 联合国开发计划署(开发计划署)针对刚果民主共和国目前的局势,重新调整其援助方向,将重点放在可持续的人的发展和与贫穷作斗争方面,以期推动经济复苏和国家重建的进程。在与贫穷作斗争方面,应予提及的是:

- (a) 支助国家农业和农村部门复苏方案,以确保建立一支生产者技术队伍,并向他们提供若干生产资料,包括肥料和种子;
- (b) 培训妇女干部,提高她们作为经济发展行动者的功能;

(c) 支助卫生部门,改善保健服务的质量并使人们更易于获得保健服务。在世界卫生组织(卫生组织)的合作下,开发计划署拟订了一项促进卫生方面发展的国家计划,制订了照料艾滋病毒/艾滋病患者的各种战略,并在该国 11 个省份中的 6 个实行试办项目;

(d) 已着手重建卫生方面的基础设施,特别是在遭受战争蹂躏的省份里;

(e) 对刚果教育制度进行了审查,使其适应目前的需要。

25 在环境和自然资源管理领域,开发计划署的支助包括执行《联合国环境与发展会议》的各项建议,制定各项行动计划和战略,确保可持续地养护和利用环境的种种资源(环境、生物多样性和气候变化领域国家行动计划)在同一前提下,正在拟订保护生境国家行动计划和执行各种整顿环境的试办项目。这项努力将使刚果民主共和国政府能就此界定一项政策,确保人们能享有一个适当的生境,而另一方面则使它能就这项政策的执行与其发展伙伴进行协商。

26. 在治理和发展的管理方面,开发计划署将刚果之友会议的结论付诸实行,协助该国政府拟订一项加强国家各方面能力的国家方案。这项方案的执行将使该国政府具备一定的技术能力,足以维持促进稳定和经济复苏进程,着手进行结构调整,以便从体制和法律方面整顿环境,这是与刚果民主共和国若干伙伴恢复传统合作关系的绝对必要条件。

27. 除了这些支助发展的方案外,开发计划署还与人道主义事务协调厅合作,通过对实施中的活动派遣机构间技术和后勤支助特派团。支持人道主义援助的协调工作。这些特派团有助于评价各种需要,加强在省级开展的自发的危机管理倡议。通过每周举行技术会议,并在紧急援助协调员提供支助和咨询意见的情况下,人道主义活动的协调也大大改善。由于1998年8月/9月在金沙萨爆发的危机,开发计划署对新成立的金沙萨危机委员会提供技术支助,该委员会负责接替并扩大联合国灾害管理队技术小组先前所作的努力。在基伍两省,由于紧急修复了集体设施,并对各项社区倡议提供支持,社区生存的措施获得了持续的支助。

世界粮食计划署

28. 世界粮食计划署(粮食计划署)在金沙萨开展活动,援助受洪水之害的居民和流离失所者。由于金沙萨的危机(1998年8月/9月),粮食计划署开展了发放粮食的行动,受益者包括受武装对抗影响最严重的120 000人。还执行了一些经常的粮食援助方案,受益者包括在班顿杜、下刚果和加丹加境内的安哥拉难民,以及在下刚果境内的刚果共和国居民。

联合国难民事务高级专员办事处

29. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)开展努力,在1999年恢复提供人道主义援助。这些努力取决于该国境内和整个区域的政治局势和安全条件,并当然取决于是否可以同难民接触。刚果民主共和国局势的演变对开展业务的能力有重大影响,但难民专员办事处在1998年全年和1999年都继续向下列各国难民提供援助:苏丹(60 000名)、安哥拉(130 000名)和布隆迪(11 600名);并继续执行安哥拉、布隆迪、刚果、乌干达和卢旺达等国难民自愿遣返方案。

联合国儿童基金会

30. 联合国儿童基金会(儿童基金会)继续进行造福妇女和儿童的人道主义活动——支助扩大接种方案,控制并应付流行病的危险(在东方省——霍乱,还有在南基伍等等),修复保健中心,对需要特别保护措施的儿童提供援助。1998年8月爆发的新的武装冲突中断了在东部的大多数活动。儿童基金会在其经常方案下提供的支助使在八个省份内的学习活动得以恢复,全国扩大接种方案的活动和援助东开赛矿场童工的项目得以开展。儿童基金会还支持全国接种日的筹办,这些接种日原先计划在8月举行,但后来于1998年12月和1999年1月在六个省份内开展。

世界卫生组织

31. 世界卫生组织因应本年事态发展调整了其活动。它与儿童基金会和其他伙伴合作,在儿童接种方面发挥了首要作用。在开发计划署的资助下,它在三大领域执行了项目:

(a) 流行病学监测,并在其七个省级外地办事处的参与下对流行病和灾难作出快速响应;

(b) 对特定卫生方案提供支助,同各种疾病进行斗争;

(c) 支助制订并执行一项修复卫生设施的项目。

联合国人口基金

32. 按照方案拟订周期协调小组达成的协议,联合国人口基金(人口基金)同联合国系统其他机构协作,与刚果民主共和国政府一起开展了拟订一项新方案的进程,预期这个方面将于2000年实行。人口基金经常在艾滋病/艾滋病、与产妇死亡率作斗争和提高妇女地位等领域对非政府组织提供援助。

联合国粮食及农业组织

33. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)在 1998 年上半年都将其人道主义活动重点放在基伍两省,设想在北基伍和南基伍分发种子和耕具,并在南基伍开展紧急的牲畜免疫运动。所有分发工作都是通过国家和国际非政府组织以及农业部的分权机构进行的。粮农组织还开展一项紧急方案,向在政府控制的省份内受危机影响的居民提供作物种子和手作耕具。

人道主义事务协调厅

34. 人道主义事务协调厅同开发计划署密切合作,协助协调在刚果民主共和国开展的人道主义活动,并着手收集和處理各种数据,用以制订应急计划和启动持续应变进程。它还通过组织机构间特派团前往东方省卡莱米和北基伍布卡武等方法,一直注视局势的发展和进行评价,并对北基伍的情况加以分析和提出各项建议,促进在刚果民主共和国境内的人道主义活动的协调。自 1998 年 8 月爆发战争以来,所取得的成果致使联合国能在该国东部恢复存在,并确定了得以开展人道主义援助工作的条件。主要的投入、倡议和取得的成果如下:

(a) 为联合国、非政府组织和捐助者,特别是欧洲共同体(欧共体)人道主义事务厅和红十字国际委员会,拟订提供人道主义援助的原则。这项文件强调人道主义援助的非政治性质,以及恢复安全的必要性和准予进出和跟踪/控制的可能性,已向刚果民主共和国政府和叛逆当局提出,并获得有关各方核准;

(b) 在戈马和布卡武设立联合国人道主义事务处;

(c) 致力积极捍卫少数人权利,并为受迫害群体的各种问题寻求解决办法;

(d) 在联合国协调下组织飞越金沙萨和戈马之间前线的第一批人道主义直接航班;

(e) 协助筹办一次全国小儿麻痹症免疫运动,并呼吁在战斗区内暂时平静(平静日);

(f) 进行谈判,以便归还刚果民主共和国某些地区内被掠夺和征用的联合国和非政府组织财产及人道主义救济物品;

(g) 进一步了解刚果民主共和国人道主义领域的动态。按照共同的人道主义行动计划,在北基伍和南基

伍、基桑加尼/东方省、加丹加和伊凯拉/赤道省进行了一系列机构间人道主义领域评价特派团;

(h) 为整个联合国系统拟订共同的人道主义援助战略,并为救济行动调集资源;

(i) 收集和處理各种数据,以便拟订应急计划,作为持续应变进程的一部分。

联合国人权事务高级专员办事处

35. 联合国人权事务高级专员办事处同联合国系统其他机构合作,并在它们的支助下,作出种种努力,鼓励刚果民主共和国政府制订一项促进人权的全国计划。这些努力包括组织各种讨论会(对象为行政人员以及人权领域和民间社会非政府组织的积极分子),以便将人权层面纳入国家重建工作中。除了不断评价人权情况以外,高级专员办事处还执行各种方案,加强非政府组织捍卫人权的力量,提高国家机构促进和保护人权的能力。

七. 联合国的人道主义战略

36. 继紧急救济副协调员马丁·格里菲思和大湖区人道主义活动区域顾问兼秘书长代表伯哈努·丁卡的出差访问后,在 1998 年拟订了新的人道主义行动草案,这项草案的根据是进行评价的具体准则以及联合国各机构和主要国际伙伴的两项联合决议:

(a) “基加利承诺”:紧急救济协调员小组(各机构主管)在金沙萨制订的全刚果民主共和国人道主义援助战略;

(b) “内罗毕承诺”(继欧共体人道主义事务厅和人道主义事务协调厅联席会议之后):由各机构根据提供援助的同一原则和条件在刚果民主共和国东部开展行动。本着同一精神,该小组议定,尽管它们会设法尽可能遵守刚果民主共和国当局所施加的限制,但它们将选择使其能最经济和最有效地提供人道主义援助的方法。

37. 上述原则和承诺已在北基伍、南基伍和东方省得到贯彻落实。在政府控制的区域内,所提供的人道主义援助和对这方面的评价大体上以最高中央当局所持的立场为依据,即:人道主义援助不得对最困苦的人民施加任何限制。金沙萨市得到特别照顾,联合国系统对国际社会(主要是意大利)援助居民的努力作出了贡献。

38. 尽管全国大体上处于不稳定的环境,但上述倡议都能付诸实现。该国各地都有一些共同的特点:粮食目前

出现或可能出现短缺,人民经由加丹加四散,但无法进入,开赛局势动荡,没有方便的立足点以利于提供真正的人道主义援助(人口四散、大批军事人员集结,等等)。

八. 重建的前景

39. 不应因为目前的危机而认为刚果民主共和国没有实现变革的可能性。但实现变革的先决条件是解除目前的危机,即:停止冲突,进行民族和解。为了消除经济危机,必须采取行动,以便获得国际社会的援助,重建刚果民主共和国。

1. 和平与和解

40. 首先必须为目前妨碍刚果民主共和国重建的种种问题寻求解决办法,使其发挥巨大的潜力。为此,实现和平与和解是一项绝对必要的条件,以便创造有利于复原的环境,恢复推动人的发展的进程。在这个领域应予以进行的活动必须反映决策者决心巩固和平进程的意愿;开发计划署将鼓励这项事业,对为维持此一进程而创立的各种机制提供物质和技术援助。

2. 拟订重建战略

41. 与此同时,必须协助刚果民主共和国政府制订一项发展战略,其中应包括下列方面:财政整顿、改革、重建和发展。

42. 在刚果之友会议上,大多数捐助者都表示希望将其今后的援助纳入一项中期和长期重建与经济社会发展综合方案内。在布鲁塞尔提出的文件是一个良好的出发点,但捐助者提议应以下列方面加以补充:

(a) 中期结构改革方案;

(b) 各项可行措施,以便能获得经济促进者和出资者的支持;

(c) 更稳当地确定各种优先事项;

(d) 使不同行动者能更好地发挥不同的作用;

(e) 改善私营部门的环境;

(f) 为外债问题寻求解决办法。

43. 刚果民主共和国政府必须从今天起即致力制订这项方案,以便和平与安全的最低条件一旦具备即予执行。

3. 恢复结构调整方面的合作

44. 和平与安全的起码条件一旦具备,刚果民主共和国政府即应同货币基金组织和世界银行着手进行讨论,这是同国际社会恢复结构调整方面的有效合作的先决条件。首先必须达成协议,以便稳定拖欠货币基金组织的债款水平。这项协议是恢复宏观经济对话的重要信号。

45. 这个新的框架也应使刚果民主共和国能对外债问题寻求持久的解决办法。它尤应制订一项方案,使其能受益于负债沉重穷国债务倡议。