



第五十五届会议

临时议程*项目 20 (b)

加强联合国人道主义和救灾援助

包括特别经济援助的协调:

向个别国家或区域提供特别经济援助

向莫桑比克提供援助

秘书长的报告**

一. 导言

1. 在 16 年内乱结束后, 莫桑比克于 1999 年继续出现引人注目的经济和政治复苏。过去三年人均国内生产总值(国内总产值)增长率分别为 8.8%, 9.7% 和 7.3%, 而通货膨胀率则低于 6%。人的发展指数也加速提升。1999 年是莫桑比克为经济起飞奠下基础的一年, 如无出乎意料的震惊, 它终会脱离世界穷国之列。在政治方面, 第二轮多党派选举的成功证实了莫桑比克走上议会民主之路。该国原政府再度当选, 但反对派相当强大和勇于表达意见。1998 年选出初次经由民选产生的市政府(33 个)于 1999 年开始工作。外国投资有所增加, 援助数额虽然略减, 但捐助者仍然继续给予支持。新的土地法已生效, 为农民提供农业的

坚实基础。1999 年发表了首次国民贫穷情况评估以及战后首次人口普查的结果。这两项工作表明在制定综合性贫穷方案所面对问题的深度。最后, 联合国机构一起在制定防治后天免疫机能丧失综合症/艾滋病(HIV/艾滋病)的国家策略方面发挥重要作用。希望这项战略能为阻遏艾滋病在莫桑比克蔓延奠下基础。该国成年人艾滋病患病率为 14.5%, 不但是非洲之冠, 而且也是世界之首。

2. 莫桑比克仍是世界十个最穷国之一。1999 年发表了第一次国民贫穷情况和福利评估, 其中显示所有莫桑比克人中有 69% 处于赤贫状态。按 1997 年人的发展指数, 莫桑比克在 174 个国家中排名 169。¹ 不过, 平均寿命的延长, 就学率提高以及国内生产总值的增加, 在在加速提升人的发展指数。预期在 1998 年和 1999 年将分别提升 3.5% 以上。就大多数发展指数来说, 莫桑比克远低于撒哈拉以南国家平均数。平均寿

* A/55/150。

** 大会第 54/248 号决议所要求的脚注未载入。

命 43.5 岁，婴儿夭折率为每千名活婴 146 人，五岁以下儿童 43% 患长期性营养不良。成年人识字率甚低（40%），农村妇女尤其低（16%）。国民贫穷情况报告指出在本质上，莫桑比克是百废待兴。公路保健设施、学校数量甚小，普遍贫穷，事事似须立刻着手，创造进展所需的物质环境、人、财政和社会资本条件。

3. 该国目前面临的重大发展挑战大部分可溯源于历史，经过十年解放战争，1975 年宣布独立，但在数年间即陷入内战，战事连续约 16 年之久。在 1992 年 10 月达成和平协定，战争结束时，所造成的损害估计为 200 亿美元以上（相当于 1992 年国内生产总值十倍）。其后该国政府在捐助者，包括联合国在内的协助下，重建许多学校和诊所，并且建造新的学校和诊所，但某些区域市镇仍有许多损毁的建筑物——这是有许多事待做的鲜明迹象。该国的公路有 10% 仍然关闭，状况差的有 32%（通常在雨季关闭），在 1981 年，在大战以前，93% 儿童入小学就读；教育部希望恢复这一水平，但在 2004 年以前恐难达到。

4. 在七年这一段不算长的期间内，莫桑比克能从这种破坏中恢复是相当出色的，但该国经济仍极端脆弱。战后重建有待完成。自战争结束以来，生活有所改善，部分由于几年的气候条件好，导致农业增产，不过，大多数人——从农人至小商人——仍然没有恒产，即使生计稍为中断，所产生的影响却大得很。基础结构仍极端脆弱，一条单一公路淹水，便造成大社区被阻隔。1999 年 2 月和 2000 年 2 月在莫桑比克南部发生的洪水，使农人、渔民和小商人的业务倒退许多年。莫桑比克继续需要大量国际援助以完成重建，并且为这种发展奠下更扎实的基础，而发展对结束赤贫状态是绝对必要的。联合国系统继续发挥重要作用，特别是为这些工作动员国际援助。

二. 政治背景

A. 多政党选举

5. 1999 年 12 月第二次多政党选举成功是迈向正常的另一个重要步骤，并且表明多政党民主进程正在扎根。如 1994 年的第一次多政党选举，成年人实际投票人数甚高：1994 年是满投票年龄者的 68%，1999 年是 64%。投票进程十分顺利和平，获得国际观察员以及首次大量参加的国家观察员的高度赞扬。而且，莫桑比克解放阵线党（莫解阵线党）及其主席若阿金·希萨诺再度当选；希萨诺得票率为 52.3%，与反对党莫桑比克全国抵抗运动（抵运党）领袖阿丰索·德拉卡马之间的差额缩小。不过，莫解阵线党在议会的大多数席位增加：从 250 席中占 129 席增至 250 席中占 133 席。

6. 莫桑比克选举法的透明度高，在点票过程中，国际观察员和政党人员一直在场。不过，得票数量接近导致诈欺指控，结果国内和国际观察员拒绝承认选举结果。抵运党向高等法院提出上诉，要求重新点票。高等法院经过两个星期的调查，公布十分详尽的裁决，批准选举结果。它反驳抵运党提出的大多数论点，认为这已对选举进程的误解，并且指出该党在核可所作决定的国家和省级选举委员会均有代表。最后，高等法院裁定即使误差率高，所能排除的票数不足使选举结果有异。

7. 莫桑比克 1998 年在 33 个最大市、镇，举行首次地方选举。1999 年各个新市政府开始工作。尽管抵运党抵制当地选举以致投票率颇低（与 1994 年和 1999 年的全国多政党选举形成鲜明对照）。有六个城市选出“公民名单”上的以及反对派政党的提名的候选人，而这些当选人在地方议会形成勇于表达意见的反对派。这些选举标志着迈向权力下放的广泛进程的第一步，其中各个新市政府逐渐接管地方性服务、基本保健和教育以及地方经济发展，一党制时期继承了殖民时代中央集权，这一步标志着重要的出发。

B. 政治发展

8. 莫桑比克自 1975 年独立后奉行一党制，直至 1990 年通过新宪法创立多党制以及政府三权分立为止。这个制度包括一名拥有政府要员委任权的强势总统，一个拥有年度预算和计划批准权议会以及一个独立的司法制度，一个会将权力从总统转移到国会的宪法订正草案已交由新的立法机构决定，因为未能就定稿达成共识。议会的地位和经验继续提高，而议会各委员会在调查工作和制定法律方面也表现出学会对技能的掌握。不过议会继续反映出形成共识和兼容的当地传统与悉归胜者制度（拥有多数席位政党可主宰一切）之间的广泛紧张关系。

9. 变化中的政治进程的深度超过机构人员的选举一事。压力团体、商会、妇女、农民、工会和教会等生气勃勃的民间社会不断壮大，日趋活跃。独立的新闻界已建立起来，确保各种多样的政治意见和利益团体的意见得到反映。考虑到该国背景：一个不久前才处于长期尖锐冲突识字率偏低、普通贫穷的状况，而且通讯设备落后的庞大国家，这种政治增长和活力尤其出色。

C. 土地法和农民权利

10. 估计莫桑比克人中有 80% 居住在农村地区。其中有 98.5% 拥有一些土地，90% 人的生计主要口粮靠耕作来维持，但几乎所有人的主要农具仅是一把锄头，使用肥料或施行灌溉者不足 10%。提高农民的生产率被视为对消除贫穷十分重要，确保他们占有土地的权利是必要的第一步。

11. 新土地法标志着新民主与经济发展事项之间最直接的相互作用，1997 年核准了新土地法，实施条例于 1999 年生效。这包括最近四年的协商和辩论，三番五次改写，是莫桑比克最公开和民主的进程之一。民间社会的积极宣传和游说以及议会的干预导致核准农民和其他地主占用土地权利不变抵住关于容许

土地买卖和抵押的国际压力。其他规定包括提高妇女权利，传统领袖发挥更大作用以及创立某种形式的集体土地所有权。此外，部长会议重新分配土地的权力受到限制。

12. 法律证实现有住户有超越一切的权利，规定所有悬而未决的关于发展土地项目的申请书必须重新提出。结果重新提出的申请书不及 10%，使人不再担心会出现广泛的抢夺土地驱逐农民情事。只有在同当地人协商后才会审议新的和延续的申请书。压力团体和农会于 1999 年发起大规模宣传活动，告知农民他们的权利，效果相当不错。

三. 经济背景

13. 1987 年，该国政府与世界银行建立伙伴关系，引起经济复兴方案，包括关于经济自由化、贬值、支出限制和战略投资的一揽子。尽管战事频仍，到 1990 年，人均国内总产值增加了 15%，出口和工业生产大增，而通货膨胀则大幅下降。在 1990 年和 1991 年，人均国内总产值（最近由国家统计所重新计算）约为 185 美元。不过，在 1990 年，引进了综合稳定化和结构调整方案，严格限制政府开支；甚至对援助数额设限，结果造成经济收缩。在 1992 年，因为总产值跌至 140 美元而在其后三年一直保持在 150 美元以下，尽管战争已结束，雨水也充沛。到了 1994 年，工业生产仅为 1990 年数量的一半；通货膨胀于 1991 年为 35%，到 1994 年上升为 70%。一些援助者提出这的论点：严格的结构调整对战后经济不宜，倡议进行公开辩论。结果对调整方案进行修订，允许工资和援助开支增加。这推动了人均国内总产值连续四年迅速增长：4.5%（1996 年）、8.8%（1997 年）、9.7%（1998 年）和 7.3%（1999 年），并且于 1999 年达到人均国内总产值 246 美元。1997 年和 1999 年，通货膨胀率降至 6% 以下，而 1998 年的消费者价格实际降了 1.3%。莫桑比克现正使用更精确的统计基以计算国内总产值，这大大地增加了溯至 1991 年的国内总产值估

计数。尽管采用新的方法使得 1991 年期间以前难作比较，但可大致正确地推论人均国内总产值肯定没有恢复战前 1980 年水平，而莫桑比克仍是世界上最贫穷国家之一。

A. 私有化和投资

14. 自 1990 年开始主要的私有化方案，在 90 年代结束时，已有 1 200 家公司私有化。大多数大公司，包括银行业、酿酒和水泥生产部门的公司，均由外国公司接管。不过许多小公司则卖与当地企业家。核心国家服务的私营管理是进行中结构改革方案的另一个方面。关税征收管理已私有化，于 1999 年同意由外国管理城市水供应。目前正在安排关于港口和铁路的私营管理，但以照顾莫桑比克的利益的方式进行。公务员制度改革则更进一步，引进了结合工资递增制的职业发展新结构，试图扭转人才外流，使资格较佳和较有经验的工作人员能留在国营部门。法律和司法改革仍是主要的悬而未决的挑战。部分商业法溯至十八世纪，在 2001 年以前不会引进新法。》

15. 我国投资迅速增长。在 1993 至 1999 年前后七年期间，核准了 42 亿美元的外国投资——12 亿美元的外国直接投资和 30 亿美元的贷款。不过，执行进程缓慢。于 1998 年实际上仅花了 2.84 亿美元（2.13 亿投资，81 亿是私营部门的信贷）。在 1999 年，13 亿美元的 Mozal 炼铝厂开始运作，这是莫桑比克最大的投资项目。1999 年实际外国直接投资为 3.48 亿美元，对私营部门的外国投资为 4.95 亿美元，这大部分归因于 Mozal。在 1999 年，相信人均国内总产值增长率 7.3% 中有 2% 是采自 Mozal 的。这使人担心增长是否日益来自大项目。邻近的南非占了外国投资的几乎一半，不论是直接从南非公司或者通过设在英国的公司。南非投资分成诸如 Mozal 的大项目，酿酒厂私有化、小规模旅游以及工业项目。法国和葡萄牙是其他两个大的投资者。莫桑比克内愈来愈多人关切那些能力、财力和经验优于本国公司的外国投资者和承包商

日益主宰局面，公认有必要支持新兴的本土私营部门。

B. 宏观经济趋势

16. 传统出口，主要是大虾、腰果和棉花在过去三年数量稳定，每年 2.3 亿美元。但 Cahora Bassa 坝于 1998 年开始向南非和津巴布韦出口电力。电力出口收益于 1999 年剧升至 52 百万美元。运输和旅游的服务收入也稳定，每年 1.3 亿美元。因此可将大项目的资金进口计算在内，货物和劳务出口仅占进口品的一半。

17. 对莫桑比克经济，援助仍然是绝对必要的，发展援助数额下降比预期缓慢。1995 年向莫桑比克提供的赠款和贷款是 11.41 亿美元，1998 年下降至 8.35 亿美元；相信在 1999 年会降至 8 亿美元。由于紧急援助、粮食援助和安顿援助的逐步取消差不多已完成，已转移到较长期的发展目标上来。在 1998 年提供的援助中，5.93 亿美元（71%）是赠款、4.48 亿美元是双边的，0.93 亿美元是欧盟提供的，0.52 亿美元来自联合国系统。其余 2.38 亿包括了贷款，其中 1.33 亿由世界银行提供。三分之一捐款和所有贷款用于投资项目；几乎有三分之一赠款是援助政府款项的直接余额。莫桑比克仍是世界上依靠援助的国家之一，但国内总产值不断下降以及重新计算意味着 1999 年援助仅占国内总产值的 19%，而 1995 年则占 49%，不过，这仍远高于撒哈拉以南非洲的平均数（1997 年为 7%）而在人的发展指数较低的国家平均数（1997 年为 10%）。

18. 1999 年中允许了重债穷国倡议第一阶段内的债务减免。1998 年给予的债务减免比建议数额更多，因为国际金融机构高估了莫桑比克出口增长；莫桑比克公营和国家担保债务约有一半已注销。在 1998 年，莫桑比克原订须还本付息 3.44 亿美元但仅付 1.04 亿美元。经过重债穷国债务减免后，2000 年的还本付息将是 76 百万美元——尽管不足以弥补援助减少额，

但比以前实际增加 28 百万美元。莫桑比克预期在 2000 年将按重债穷国的科隆条件注销另一笔债务，从而使 2001 年的还本付息降至 57 百万美元。

19. 尽管经济复苏相当出色，必须记得，该国以极低的基数为起算，这一直引起大量问题。税的基数极少。关税占税收的六分之一，关税管理私营化改善了收税的效率，但作为经济自由化的一部分，进口税减少，2001 年还会进一步减少。税收三分这一以上来自消费者购物税，1999 年开始征收附加增值税，以取代旧的流通（销售）税，同样地，储蓄率仍然很低，银行制度虽然已私营化，仍然集中在马普托，迄今证明无法筹集国民储蓄或者有效地借款给对发展极关键的乡村地区的企业家和小型商业。利率仍然高得令人却步（22%，而通货膨胀不到 6%）。在此期间，莫桑比克的国营商业部门仍然薄弱，迄今仍未能从战争所造成的技能短缺和资本流失中恢复过来。

20. 税收人是国内总产值的 11.5% 左右。政府 1999 年经常费用占国内总产值 9.5% 左右，在 1999 年占 10.6%，比额逐渐慢慢提高，1999 年比额大增是因为最低工资提高以及公务员加薪。莫桑比克人权联盟指认当前工资低是贪污日益严重的主要根源。保健和教育开支迅速增加，但自战争结束后，军事开支一直下降，在 1999 年预期政府花 96 百万美元在经常教育费用（例如老师薪金）96 百万美元、国防和安全 89 百万美元，债务还本付息 86 百万美元（经过给予重债穷国债务减免以后）以及经常性保健费用 57 百万美元。

四. 减少贫穷

21. 1999 年国民贫穷情况评估使人能了解该国极端贫穷状况，每个省份按基本粮食、衣服等的价格及其他事项订出贫穷线，分为城市和农村，最高是首都马普托每天 0.76 美元，最低是楠普拉省农村地区每天 30 美分。这项调查结果发现莫桑比克人有 69% 生活在贫穷线之下，而且城乡差距不大，生活在贫穷线下

的分别占 62% 和 71%，研究报告还研究了显示负担不起基本粮食的“赤贫线”，并且发现 53% 的莫桑比克处于赤贫状态。由于莫桑比克大多数数值自己食物，这些数字将自动消耗计算在内，这证实莫桑比克仍是世界最贫国之一。

22. 尽管莫桑比克的贫穷比率高，但分布并不平均，在马普托居民有 48% 是贫民。在莫桑比克中部苏法拉情况最低，贫民占 88%，而且贫穷差距是 49% 显示该省居民中位收入仅相当于贫穷收入的 51%。这些数字大大低于两个其他最穷伊尼扬尼内省和太特省（贫穷差距分别为 83% 和 39%）。

23. 莫桑比克贫穷调查还突出了不同群体间保健和教育水平的差别，成年妇女只有 16% 识字，在农村男子则为 52%，城市妇女识字率为 32%，而城市男子则为 65%，读完小学的人不多：农村妇女 5%，农村男子 18%，城市妇女 33%，城市男子 53%。在校就读率仍低。1999 年，年龄在 7 至 11 岁的儿童只有 49% 在小学就读，12 至 17 岁的儿童则占 48%。这两个年龄组的农村女孩的数字分别为 33% 和 29%。贫穷和赤贫家庭有更多的儿童在工作，较少送小孩入学。健康情况一直很差。至少 43% 的儿童长期营养不良（按年龄、身高衡量），这一数字是较不受贫穷程度影响，尽管在农村地区问题要严重得多。

24. 令人惊奇的是，户主如为女性的家庭相对来说经济情况略为好一点。因此农村妇女教育被视为政府可采取的最有效力的行动，因为它与家户消费的大幅增加以及儿童的健康和营养改善很有关联。

A. 减少贫穷行动

25. 贫穷调查研究发现莫桑比克贫穷有五个重要决定因素：

(a) 经济上活跃的成年人教育程度相当低，从而直接影响家庭收入，也限制了非农业收入的机会；

(b) 有工作的成年人须抚养的儿童人数多；

(c) 家庭耕作部门一般来说生产力低；

(d) 缺乏任意的就业机会；

(e) 农村地区基础结构薄弱，例如，公路状况差、缺乏市场、取得信贷机会有限、缺乏关于改善技术的资料等。

26. 1999年11月，政府订出五年计划草案以减少贫穷，试图针对这些问题，在教育，建议一些大幅增加经费，例如1999年的教室是2331个，到2004年增至4442个，而教师人数则从3210增至5553。在各省兴办中、初级技术学校。不过，成人教育和识字主要交与私营部门——在农村地区的非政府组织、教会、私立学校以及自己培训工人的公司，因为教育部目前捉襟见肘，无法在最近期内将资源转移到这个领域。

27. 改良农夫耕作是结束赤贫的关键，订正土地法迈出重要一步，确保农民仍然有使用土地的机会，现在的挑战是提高生产力，特别是那些耕地小、产量只够本身糊口的农人。农业部已改称农业和农村发展部，提高农民生产力十分迫切，但要做的事仍多，所提议的措施包括提高肥料和杀虫剂的使用率，从1999年人口中只有2%人使用，增至2003年的6%，另增加使用及推广服务的机会，从18%增至27%，其他解决办法是通过就业提高乡村收入。鼓励农村地区创造职业，办法是诸如修补公路和维修的劳力密集计划，以及自雇和小额信贷，农村人民想有机会获得传统雇主的雇用，但这一点不可行，因为这些地区的投资数额仍然很低。

28. 赠款和贷款对减少贫穷方案十分重要，农业和乡村发展部经过整整七年的讨论，创立了一个该部捐者协调部门开支方案。产出PROAGRI获准于1999年1月付诸实施。原意是导致同所有18个捐助者和贷款者商定一个方案，将他们每年约40百万美元的资金汇聚在一起，通过该部预算提供，并且愈来愈多地通过进一步权力下放提供各省，这应于1999年开始，但捐助者和贷款者首次提出关于农业项目的一览表。

不过，迄今参与集中融资的绝无仅有。一个捐助者——政府联合声明形容PROAGRI是捐助者与政府之间的合约，授权政府主导捐助者之间的协调工作。不过，在实际上，截然不同的捐助者会计进程政策优先事项以及项目利益迄今使得很难主导协调工作。PROAGRI被视为部门广泛办法的模式，但它还表明须投资多少时间和精力以设立这个部门的会计和协调方法，才能对农村贫穷产生任何直接影响。

B. 区域和地方差异

29. 莫桑比克的增长大多在马普托省和马普托市，位置在该国南陲。马普托港与南非约翰尼斯堡连成马普托走廊，两国正在合力把它发展为发展走廊。新的收费公路和Mozal铝厂已在营建中，其他主要项目在讨论中，莫桑比克的投资促进中心报道1999年核准的投资之中，总值的69%投到马普托走廊，马普托走廊仅占莫桑比克人口的10%，而它已占了国内总产值的三分之一，私人投资计划肯定增加这种差异，该国政府将战争期间关闭的公路重新开放以及中部和北部的铁路列为优先，并且积极促进赞比亚河谷的投资，但它未能提供足够的区域诱因以扭转私人投资者喜欢接近南非的倾向，另一个问题是无能力保护国内工业，即使是国家在战后重建的短期之内。

30. 在同一时间，农民生产的迅速增加一直有助于自1995年以来发生的国内总产值持续增长。在战争流离到市镇或者邻国的数以百万计的农民返回农庄，得到连续三到五年充沛雨水带来的好处。不过，模式很不划一；在某些地区，明显看得出农民生活较好，但在偏远地区，在战争结束八年之后，商业网络仍有待重新建立。农民经常无法卖出他们的剩余作物（因此无钱购买流动贩子的货品）1999年在开发计划署支持下发表的莫桑比克第一个全国的人的发展报告（1998年）指出大量农村社区陷入经济孤立。大多数农民家庭曾靠以下办法维生：生产自动消费，销售剩余作物以及至少一名家庭成员用劳力赚取工资。这个模式不能再建立。农村地区缺少职业，许多贩子似乎仍未能

获得信贷，开设构成农村生活必要的部分商店，高利率也使国内投资者对创造职业的投资兴趣减低，在减少赤贫的五年计划中，该国政府以具有最大农业潜力的地区，而不是最贫穷的地区为目标。这一政策选择引起了在国内总产值较大幅度增长，收入差距可能扩大与贫穷地区对此不满之间作一选择的问题。

31. 基于已获提供的数据，1999年国民贫穷状况评估的结论是自从战争结束以来，城市地区贫穷稍为减少。在农村地区无法作比较，不过，1999年全国的人的发展报告警告在莫桑比克进行调整的社会成本非常高昂以及人均家户消费可能下降，1999年4月天主教主教会议发表公开信说经济增长仍未惠及大多数人，而且贫穷和痛苦与日俱增。据主教们说，失业特别是青年和在私有化进程中失去工作者是一个特别问题。他们进一步指出即使有工作者，所得工资吃不饱饿不死，而物价上涨超过了薪金调整。

五. HIV/艾滋病

32. 战争使莫桑比克同邻国相隔绝，使HIV/艾滋病的来临延迟，尽管难民返回以及新打通的贸易导致这个局面迅速变化。疟疾仍然是最大杀手，成年人HIV感染率约15%，比一些邻国要低得多，不过，莫桑比克到底未能尽量利用难得的机会，在1999年HIV/艾滋病才真正成为显著的问题。其中一个理由是死亡率上升，目前超过每年60 000名，最近许多知名人士的讣闻中所列死因都是艾滋病，关于防治性传染病（性病）和HIV/艾滋病的全面策略计划于1999年获得通过，目标在于将HIV/艾滋病维持在成年人口的17%，即使如此，HIV/艾滋病发生率增加对该国的影响将是引人注目的。由于未采取有效和及时的措施阻遏艾滋病毒的蔓延，新的项目建议到2005年，每年将有150 000名成年人、20 000名儿童死亡。这实际上是将莫桑比克的平均寿命从目前的42岁降至37岁，将人口增长率减半。艾滋病造成孤儿到2005年超过700 000人。预期经济影响将是重大的；农民耕作家庭（人口

中大多数）工作者将更少，而被抚养者将更多，而工业和政府机构将失去有技能的人。

33. 新战略的重点专门以性关系随便的人（1999年估计为1.6百万人）以及染上HIV/艾滋病（约15 000人）为对象，并且确保有机会使用必要和高质量的预防方法，这涉及同易受损害群体、高危险群体（年青人和流动性高的人）进行更多工作以及更多的部门间合作促进教育、青年和其他部门参与作为建立照顾所有对象群体的管道的一部分。推广保险套使用、性教育、性病治疗、咨询和自愿试验、加强妇人和少女的谈判能力，均被认为很有必要的，即使如此，同家策略的目标似乎不高——例如，目标成年人性关系随便的有三分之一使用保险套。

六. 联合国系统的倡议：概览

34. 在莫桑比克，联合国系统有23个双边捐助伙伴的10个多边捐助伙伴，因此在协调工作以及向该国政府提供独立咨询意见和支助方面可发挥特殊作用。尽管就财力来说，联合国系统仍然是一个小捐助者，但它在宣传工作、协调捐助者资金以及提供技术援助方面发挥重要作用。在1999年11月该国政府和联合国系统一起审查联合国发展援助框架的战略目标时，强调了这些长处。此外承认在政策对话和宣传领域，特别是在联合或合作干预有明显的相对优势。

35. 在1999年，联合国机构更坚决地宣传促进以权利为基础的发展途径，莫桑比克为缔约国的文书，诸如儿童权利公约和世界人权宣言，均订下有关这个途径的基本原则，联合国系统在协助该国政府达成各个联合国会议所订目标，例如关于人人享有教育、儿童权利、妇女问题、人口与发展、社会发展，将发挥特别作用。着重的是在国家背景决定目标，按这些目标检查进度以及使社会上那些负责实现这些权利的人具有能力。

36. 在1999年，联合国系统在实行活动时更多地与民间社会接触，伙伴关系有所扩展。例如，联合国人

口基金（人口基金）性别规划活动包括了与当地非政府组织一起进行工作，而关于 HIV/艾滋病的宣传中，开发计划署为商界举办简报会，世界粮食规划署（粮食规划署）为中学防灾运动中争取私营部门赞助，此外，联合国系统支助在赞比亚省的一个倡议，同当地和全国政府以及非政府组织试验对第四届世界妇女问题会议原则的后续行动，这将会塑造国家乃至国际政策提供可借鉴的经验。

37. 对发展援助框架战略目标审查证实了当有关机构联合行动而且在共同规划周期内进行要比互相竞争更有成效。在将联合国机构援助合理化和订下重点，在巩固框架之内的第一个步骤是制定 1997 年共同国别评估。其后，莫桑比克被选为试验发展援助框架的 11 个国家之一。莫桑比克发展援助框架指认了三个战略目标，其中包含 11 个在 1998 年至 2001 年四年期之内进行合作的方案领域。在每个领域所指认的目标都列于核定全国优先事项。在这些事项之内，个别机构合作方案也由各自主管机构制定核准。莫桑比克发展援助框架于 1999 年第一次全年运作。接着是审查，结果显示联合国在莫桑比克的活动是依循这个途径的。

七. 关于倡议的最新资料

战略目标一：增加得到基本社会服务和职业的机会并提高基本社会服务和职业素质

教育

38. **发展教员培训和女子教育**。该国政府的目标是朝向普及小学教育、增加女童受教育机会以及提高教育素质方面取得迅速进展。于 1998 年在教育科学文化组织（教科文组织）和开发计划署大力支持下拟就的教育策略计划载列了这一点。该计划也支持教育部与捐助者就财务问题展开谈判。自从那时起，教科文组织和其他伙伴积极支持课程改革和教师培训。莫桑比克目的在于迅速提高小学教程的质与量；开发计划署

正在支持教员培训，但由于融资减少，不得不减少对教育的支持。教科文组织在有助于设计一个能提高教员素质的非现场的教育制度。营养不良依然是一个问题，世界粮食方案支持学校提供食物方案以及一个学校建造方案。粮农组织还对中学方案提供援助，目的在于鼓励女孩继续上学，儿童基金会把重点集中在小学教育，谋求回应教师发展以及提供教材。教科文组织赞助关于海岸带管理、热带医药、环境以及教师栽培等四个教席，在 1999 年期间，政府和捐助者对教育策略计划进行年度审查，联合国机构促成将 HIV/艾滋病当为一个组成部分。

保健

39. **支持全国保健制度可持续标准**。卫生部想大大地增加尤其是在农村的妇孺得到保健服务的机会；改善这种服务的素质；减少区域差异，防治主要的传染病以改善偏低的保健指数。世界卫生组织（卫生组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、人口基金和粮食规划署的联合方案中均将尝试降低产妇高死亡率列为目标。虐疾仍然是莫桑比克最大的杀手，也是最严重疾病的负担之一，因为它使生产力下降；防治传染病是政府优先事项；卫生组织和儿童基金会为莫桑比克的消灭虐疾倡议提供主要技术支助。此外，这些机构也开始一项实验方案以促进在赞比亚省各地家内使用治蚊杀虫剂，并且确保在当地商店可买到氯硅，鼓励及早在家进行治疗；这涉及政府机构、非政府组织和私营部门的工作。儿童基金会和卫生组织继续支持国家防疫日以及促成回到 90 年代早期的疫苗注射的高水平。在 1999 年，卫生组织和儿童基金会支持该国政府完成三年的全国疫苗注射运动以铲除小儿麻痹症，这包涉广泛动员以及对几乎每个儿童注射疫苗。联合国系统在该国政府所感兴趣的但在捐助者中并不受欢迎的领域进行工作，诸如营养（卫生组织、儿童基金会）和环境保健（卫生组织）。联合国机构还参与培训和建造新的保健设施。该国的专家治疗水平很受限制，而开发计划署正在管理一个由第三

方供资的方案，在对马普托中央医院以及各省的主要医院提供重要领域的专科医师核心小组。开发计划署针对受地雷伤害者在社会经济方面重新融入社会的全球项目将着手评估需要和将来一些实验活动。最后，联合国各个不同机构涉及的其他领域包括发展保健政策和促进全国保健战略计划、工作人员培训以及改善保健服务管理。

水和卫生

40. 增进家户得到安全饮用水和适当卫生的机会。

儿童基金会在这个领域十分活跃，主要是进行城市周围和农村地区的清洁卫生工作。这包括了与非政府组织和政府机构合伙，改善规划工作和民众动员。与此有关的是四个爆发疟疾城市周围地区的工作。根据水点建设和保养管理社区培训的综合方案，儿童基金会在索法拉、楠普拉和赞比亚省援助了大概 57 000 人得到安全饮用水，儿童基金会还支助发展全国水政策以及全国卫生策略这两个政策均使私营部门和社区有机会更多地参与执行关于这些服务的管理。开发计划署也支助全国卫生策略。它与该国政府和荷兰合作，将综合方案推广到农村地区并且引进经过广泛试验的建造技术。其后它与儿童基金会合作于 1999 年脱离低费用的卫生领域。开发计划署继续支持全国水务局制定水资源管理的公共政策，以及促进改善该部门。此外，还支持加强莫桑比克关于共有河流的国际谈判以及它对此的投入；筹集资金以支付一名在莱索托南部非洲发展共同体水务区域秘书处的专职代表的薪资。

战略目标二：促进发展一个有利于可持续发展的人的发展与和平文化

41. 扫雷行动表明一个促进和平文化的方法，即通过雇用复员士兵以及扫清地雷和未爆炸的炮药，以便土地能再次用于生产目的。

管治

42. 加强国家机构、经济管理、权力下放进程以及民间社会。1999 年全国选举提供了工作重点，但对管治问题的支助要广泛得多。开发计划署在这个部门是主要机构，协调捐助者基金并且对选举管理提供其他支助（资金提供以及对选举进程本身的技术支助）以及国会进程（特别是对秘书处的支助）。在广泛的改革方案之下，重新培训警察，支持改善目前十分脆弱的司法和监狱系统。支持权力下放，辅以培训，以回应公务员极低教育水平，并且发展预算和规划系统。善政也创造了对可持续发展的有利环境。在这个范围内，开发计划署企图促进更公开的政策辩论，这容许发展任选的发展框架和策略。作为这项工作的一部分，开发计划署在 1999 年出版第一个莫桑比克人的发展报告。倡议创造和平文化的教科文组织所推行的方案倾向儿童权利公约的儿童基金会、其他机构一同与该政府和其他伙伴合作，促进对发展采取人权方法途径，即人人享有发展权利，且须通过策略以确保这些权利。联合国粮食和农业组织（粮农组织）协助编制关于新土地法的条例。教科文组织和开发计划署正在支助一个关于发展当地媒介的独立性的方案，以便增进辩论和资料流通量各个执行机构在各自领域支持改良统计服务——1999 年比预定日期提前发表了 1997 年人口和住房普查的结果，尽管战争于 1992 年结束，1999 年的选举以及极穷情况普遍，显示出紧张关系依旧。这突出了教科文组织和其他机构在提倡和平文化的重要性。

43. 联合国难民事务高级专员办事处（难民事务办事处）正在努力创造一个有利于在莫桑比克难民融入当地社会的环境。为此目的，难民事务办事处支持该国政府履行 1951 年难民地位公约和 1969 年非统组织通过的关于非洲难民问题特定方面的公约所述的义务。这项支持包括根据莫桑比克法提出的关于资格鉴定程序的法律咨询意见以及对两个难民中心的难民和

寻求庇护者提供援助。由于进入该国的难民日多，原定于 1999 年关闭马普托办事处一事已推迟执行。

HIV/艾滋病

44. **支持发展和执行对 HIV/艾滋病的全面多部门回应。**联合国系统在 1999 年莫桑比克的最高优先事项是 HIV/艾滋病，这也许是联合国发挥最大影响的领域。联合国系统协助该国政府于 1999 年草拟 HIV/艾滋病全国策略起了作用。依轮流领导系统，人口基金、开发计划署、儿童基金会、教科文组织、粮食规划署和卫生组织也参与起草全国策略计划。在某些方面，HIV/艾滋病显示联合国系统新的专题和合作结构的重要性，因为这意味着这个问题贯穿所有其他事项，从 HIV/艾滋病患的家属的教育至粮食安全问题的都包罗在内。此外，HIV/艾滋病是这个目标之下——儿童、青年和少年的特殊需要——大多领域的重点，其中特别注意艾滋病孤儿、染上 HIV/艾滋病的儿童，以及青年和特别预防运动，儿童基金会支持针对因艾滋病而成为孤儿发展一个方案，HIV/艾滋病专题小组也支持政府内发动重点在于办公地方艾滋病的认识，并且在联合国系统内发动这项倡议。

性别

45. 促进男女平等以及妇女充分和平等地参与经济和社会发展。在人口基金领导下，于 1999 年再次推动性平等问题作为提倡事项之一。而且已经取得一些成就，汲取联合国机构所采用的协调工作方法正式成立扩大捐助者工作组。在产出一级，开发计划署和人口基金一起供资和支助该国政府编制关于消除一切形式对妇女歧视公约的第一个报告。新政府成立后，社会行动部于 1999 年底改为妇女和社会行动部，将继续负责与联合国系统商定的性别活动。作为赞比亚省进行中的工作，人口基金支持发展第一个省级性别计划，儿童基金会与教育总监合作进行实验项目，这个项目于 1999 年的表现是提高在校女生的进步水平和取得好成绩比率。

战略目标三：促进自然资源的可持续发展

环境和自然资源管理

46. **支持土地、林业、空气和水保存和水管理。**莫桑比克载有国家政策、法律和策略的环境总计划。它的总目标是视环境管理作为莫桑比克政府旨在消除贫穷和创造可持续发展的条件的工作方案的重要组成部分。在 1999 年，联合国执行机构，主要是开发计划署和粮农组织，继续支持莫桑比克政府达成可持续地使用该国的自然资源，重点领域是机构发展、政策发展，包括立法在内，协调自然资源管理、城市和海岸管理、环境促进、教育和培训以及部门间协调。此外还协助农业和渔业部促进社区管理自然资源。所提供的援助涵盖技术援助和协助编制法律。

灾害管理

47. **增进有效的防灾、备灾和救灾管理。**莫桑比克遭受各种各样的自然和人为灾难。该国政府的优先事项是减少生命损失、对自然资源的损害以及使易受损害的社区免于自然和人为灾害。为了建立机制在发生灾难时作出回应，该国政府请粮食规划署和开发计划署协助编制于 1999 年批准的新的国家灾难政策，这导致设立全国灾难管理研究所。粮食规划署支持该所按灾难种类拟订全国灾难状况简介。1999 年开始关于灾难管理的培训项目。粮食规划署正式执行这个项目，并由开发计划署提供资金。

粮食安全

48. **对增进粮食获得，提供和利用的政策和方案的支持。**由于该国的人口组织、农村的贫穷状况，一些农村地区粮食安全不足以及城市地区粮食安全日益不足，大多数机构的方案都包含粮食安全部分。粮食规划署和开发计划署与其他捐助者结成伙伴，深深地介入发展五年家庭部门农业方案的执行计划 PROAGRI。

开发计划署 1999 年的支助使得能够编制各省年度计划和预算，粮农组织继续担任捐助者协调小组主席，并以主席身份就多种业务和敏感问题同农业部交流。粮农组织正在执行关于粮食安全的特别方案，处理可持续粮食安全和林业管理的各个不同方面。在野生动物和林业立法、销售条例以及促进私营部门倡议方面提供了进一步援助，联合国正支持该国政府在省和全国等级上执行全国粮食安全和营养策略。

其他领域

49. 除这些领域之外，联合国系统仍有一些重要项目。莫桑比克境内估计埋有 700 000 至 900 000 地雷。在未来的许多年，扫雷对该国仍十分重要。开发计划署支持在南方三省运作的加速扫雷方案，并且与其他伙伴合作协助提高全国协调机构的规划和管理能力。儿童基金会是联合国系统关于地雷认识和教育的联络中心。赞比亚岛是教科文组织世界文化遗产地点，于 1999 年教科文组织和同该国政府一起举办捐助者会议，协助筹集资源修葺该岛的历史文物，并且改善岛民的生活条件。

展望未来

50. 莫桑比克的和解和复兴相当出色，但仍脆弱和不完全。1999 年 2 月和 2000 年 2 月的大洪水表明该国现有经济基础仍然如此脆弱，需要作出更多努力将贫穷水平降低，使该国能自立，在编写本报告时，莫桑比克南部和中部面临 2000 年 2 月至 3 月出现的洪水淹没，估计有 490 000 人流离失所或被困于孤立地区。其中许多人是在 1992 年内乱结束后才安顿的。除了需要大量紧急援助外，莫桑比克将需要恢复和重建公路、铁路、灌溉系统、工厂以及普通人的生计的大量援助。联合国系统必须继续在下列方面发挥重要作用：支助该国政府宣传提倡、订出优先次序、筹集和引导发展援助，用于基础广泛的人的发展

注

¹ 开发计划署，《1999 年人的发展报告》（纽约，牛津大学出版社，1999 年）。