



## 建设和平委员会

## 第二届会议

## 几内亚比绍组合

## 建设和平委员会几内亚比绍访问团的报告

2008年1月23日至25日

## 一. 背景

1. 在2008年1月21日几内亚比绍组合的首次会议上，几内亚比绍组合主席重申她打算对几内亚比绍进行一次实地访问。这次访问于2008年1月23日至25日成行。随同主席访问的有联合国秘书处建设和平支助办公室的工作人员。这次考察访问的主要目的是(a) 同几内亚比绍政府展开对话，以了解该国的局势和建设和平的优先任务；(b) 同政府和其他利益攸关方讨论该国的主要建设和平问题和挑战；(c) 解释建设和平委员会同该国互动协作的程序和目的。

2. 主席在同各利益攸关方进行讨论中解释，委员会成立的初衷是为摆脱冲突的国家的建设和平工作提供支助。这种支助包括聚集所有相关行为者，为列入委员会议程的国家调集资源并保持国际社会对它们的持续注意。作为委员会同几内亚比绍之间互动协作的一部分，将制定一项战略或合作框架。主席表示，国家自主权是互动协作以及制定战略框架的关键。她还建议将中期和长期战略同短期措施相结合，以为民众提供紧急救援。

3. 在访问期间，主席同总理举行了讨论，会晤了外交部长、国际合作国务秘书、财政部长、经济部长、司法部长、内政部长、国防部长、总统府部长、陆军参谋长、民间社会组织代表、派驻几内亚比绍的外交使团和联合国国家工作队的成员。

4. 本报告按主席与之取得互动的利益攸关方类别编写。代表团的人员组成载于附件一；访问日程表载于附件二。



## 二. 政府

5. 同主席会晤的政府各部部长和高级官员对委员会决定将几内亚比绍列入其议程深表感谢。他们还欢迎几内亚比绍组合主席的及时访问。他们感谢巴西政府同意主持几内亚比绍组合。他们强调建设和平是冲突后复原、增长和发展的关键，表示希望几内亚比绍政府同委员会的互动协作将为几内亚比绍人民带来可观的红利。他们还指出，几内亚比绍经历了一段不稳定时期，导致经济增长缓慢，技术专长受损失，国际上对该国的信心降低。然而，他们强调该国有很大的潜力，所以需要国际支助，使其能够走上政治稳定、可持续经济增长和发展的道路。

6. 实现政治稳定对创造一种有利于和平与繁荣的环境以及恢复国际信任至关重要。在这方面，报告重点提到于 2008 年 1 月 23 日开始的安全部门改革。安全部门改革方案有如下三个部分：(a) 改革武装部队；(b) 加强保安部队；(c) 实现司法部门的现代化。政府为国防和安全部门的调整和现代化工作编写了一份战略文件。该文件估计：政府将需要 1.843 亿美元的款额实施该部门三个部分的改革。安全部门改革方案的一些主要部分包括(a) 为武装部队提供基础设施；(b) 实现武装部队的现代化和调整，特别是为其提供装备以对该国的领空进行巡逻，守卫海洋边界并保卫陆地；(c) 改善兵营和派出所的生活条件；(d) 提高军事和安保人员的训练水平；(e) 建立司法部门的能力并增强其效率；(f) 为军事人员的复员工作制定方案并充分补偿复员人员。

7. 报告强调，即将开展的复员工作不应成为打发那些无私和杰出地为国家服役的士兵，而不为其未来作出安排。报告忆及，1977 年拟定的安全部门改革方案并未在实施期间向士兵作出充分的财政补偿。这使当时的复员士兵轻易成为在 1998-1999 年国内冲突中作战的各派系招募的对象。因此，由于新的安全部门改革而将复员的士兵不仅应得到充分的训练以重返平民生活，而且应得到充足的资金以开始其自己的生意。为此，建议安全部门改革进程与旨在激发各部门新的经济活动的举措一并实施。

8. 对公共部门改革的必要强调了很多。这反映出一种认识，即目前的公共行政薄弱，妨碍政府提供基本社会服务，稳健管理经济和促进私营部门发展的能力。公共部门改革的主要内容被解释为包括将目前超过 20 000 人的公共部门工作人员缩减到 5 000 人；通过严格实施 2007 年 5 月通过的最低财政稳定方案而改善公共财政管理；通过培训和改革海关等公共财政机构与其他税收机关而增强公共部门的专业能力；加强税收制度。政府官员满意地注意到同国际货币基金组织（基金组织）开展合作的积极前景，请求委员会提供援助，支持同相关国际金融机构的对话，尤其是关于重债穷国倡议的对话。关于创收，报告指出政府无法定期支付公共部门薪金的主要原因，是税务基础薄弱。

9. 税收不高的原因是缺乏经济增长，后者又是由于农业和渔业部生产不足以及工业基础停滞所造成。这两个部门的表现不佳又归因于缺乏正常的电力供应。因此，提供可靠的能源供应将对增加农业、工业和商业部门的生产至关重要。在关于能够带来短期积极成果的方案的论述中，也提到了这一点。例如，目前为腰果出口带来附加价值和从其副产品中制造清洁能源的试点项目受到欢迎，成为可以进一步开发的举措。

10. 该国巨额外债的还本付息负担，正摧毁政府向公共基础设施投资的能力。同时，为了刺激经济增长，政府致力于建立有利于商务的环境。政府在推行这一努力中，采取了各项措施，包括为商务交易建立健全和调节框架；为审查、登记和批准企业成立确立“一站式服务”；减少该国成立企业所需天数；请求伙伴国提供技术援助，帮助该国草拟新的投资准则；修订该国的劳工和就业法；并修订立法以鼓励基础设施部门的公私合营。报告指出，经济增长是创造财富、创造就业机会、克服贫穷以及奠定长期可持续和平基础的关键。

11. 报告反复强调毒品贩运是对该国政治稳定的新威胁之一。在过去几年中，几内亚比绍成为毒品贩运的主要过境地点，而此时政府没有财政、技术和行政能力来找到和遏制毒品贩运者。为了战胜这一新的威胁，政府制定了一个计划，并在联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）的帮助下，将之转变成一个行动计划。政府希望在打击几内亚比绍境内毒品现象里斯本会议上做出的保证将有助于解决毒品贩运的问题。该国政府仍然积极致力于充分执行这一计划。需要加强国家机构，尤其是司法部门，以确保有效打击毒品贩运活动，在这一点上取得了广泛认识。

12. 在同政府各部长举行的讨论中，一个显著和频繁出现的主题就是社会部门巨额赤字的问题。该问题有多种表现，包括青年和妇女中的高文盲率，青年中的高失业率，医疗服务差，青年人缺乏技能，健康和教育部门的公共投资额低。为青年创造就业机会和使青年为利用经济机会做好准备（通过职业培训使其具备必要的技能）的必要性，受到高度重视。这方面的一项建议为政府应作出特别努力，注重职业培训的能力建设。与此同时，应当加大对健康部门的公共投资，使民众更容易获得基本保健，尤其是预防性保健。青年人是变革的积极因素，应当竭尽全力使其能够积极参加经济和社会活动。

13. 该国目前正筹备暂定于 2008 年 10 月至 11 月举行的议会选举。这次选举被认为是在该国促进政治稳定和加强多项民主文化的一项重要内容。计划在这方面展开的一些主要活动包括选民登记、印刷选票和制作生物鉴别身份数据。2008-2012 年选举周期的选举费用估计为 860 万美元，迄今已调集了其中的 7%。政府正在联合国系统的帮助下为这些选举调集财政支助。

### 三. 外交使团

14. 主席会晤了包括派驻几内亚比绍的使团在内的外交界人士，以及区域组织、包括西非国家经济共同体和欧洲联盟委员会的人士。

15. 外交使团成员表示支持主席的访问，并表示，目前正是帮助几内亚比绍的时候，不能再晚。委员会的参与和与几内亚比绍的互动协作，是国际社会承诺支持该国的最有力的象征。国际社会对几内亚比绍的支持，必须是国际社会所有成员的努力，包括双边合作伙伴和多边机构。不过，向该国提供的任何协助，都不应附带太多的条件，因为政府既没有能力也没有时间满足这些条件。对该国的支持还应将短期行动与中长期措施相结合；换句话说，国际社会必须持续不断地在该国互动协作。

16. 人们认识到，几内亚比绍需要在一系列问题上得到援助，但政治稳定是持续有效的建设和平工作的根本。然而，频繁的政策和人事变动，加之公共行政能力薄弱，削弱了政府的吸收能力。为了让政府充分利用国际社会提供的支持，有必要加强公共行政，深化民族和解进程（这是政治稳定的根本），为私营部门增长创造有利环境。

17. 外交代表们说明了其各国政府或组织向几内亚比绍政府已经提供、并将继续提供援助的领域，包括培训医生、护士、医疗技师、警察和军队；向妇女方案提供小额信贷；展开排雷行动；支助学校的婴儿喂养；加强民主；净化公共财政和打击腐败；同军队和警察一道打击毒品贩运；加强法治；提供人道主义援助；建造政府楼舍、小学和军营；协助几内亚比绍政府颁布对士兵的大赦法。报告强调，颁布大赦法是使武装部队接受安全部门改革的因素之一。

18. 许多双边合作伙伴和多边机构越来越多地向几内亚比绍提供支助，所以强调需要改善所有国际行动者之间的协调。合作伙伴之间加强协调，不仅使合作伙伴避免潜在的摩擦并避免重复，而且还能够协调一致地提供援助，使每个合作伙伴在它们具有专长的领域开展项目。为此，建议外交界使团包括区域和次区域组织，在联合国几内亚比绍建设和平支助办事处（联几支助处）主持下每月举行会议。

19. 代表们对他们认为委员会在与几内亚比绍的互动协作中应侧重哪些关键问题提出了看法。这些问题包括：安全部门改革；公共部门改革；援助 2008 年议会选举和 2010 年总统选举；能源；打击贩毒；支助农业、卫生和教育部门；职业培训方面的能力建设。他们还强调有必要开展速效项目，让人们立即感受到几内亚比绍政府与委员会互动协作的好处。他们强调，如果不迅速进行安全部门改革和打击贩毒，这些问题将破坏国内目前出现的些许稳定。另一方面，如果基本社会服务未改善，则会削弱公众的热情和对政府的支持。因此，在努力取得安全

部门改革的迅速进展的同时，还必须做出相应的承诺，明显改善人民的生活，提供可靠的能源供应和基本的社会服务。

#### 四. 民间社会组织

20. 几内亚比绍民间组织的代表，包括私营部门、妇女组织、青年组织、人权团体、西非建设和平网络等，都欢迎有机会同几内亚比绍组合主席接触。主席单独还会见了比绍主教。

21. 讨论中，民间组织的代表强调，几内亚比绍政局不稳的问题，与经济不振直接有关。他们对教育和保健部门的重大问题也十分重视。他们还将冲突的根源追溯到缺乏经济增长和就业机会。他们解释说，安全部门改革同发展之间有联系；指出为了和平与安全，必须协调一致地努力消除贫穷；为了消除贫穷，就必须有经济增长；为了经济增长，就要有运作良好和足够的基础设施，最主要的是能源，这是增加商品和服务生产的根本。

22. 许多因素制约了该国的增长和就业的产生。这包括中小企业，尤其是妇女得不到信贷；中小企业经营者很难获得银行对其项目的批准，而银行越来越多地要求把项目文件翻译成法文，但该国却使用葡萄牙文；缺乏技术能力；企业注册和批准的时间很长等。小规模企业经营者渴望打入区域和全球出口市场，但使问题更复杂的是，缺乏出口营销技能——特别是有机产品出口营销技能，小企业主很难达到国际公认的出口标准。为克服这些困难，需要展开专注于如下方面的项目：职业培训，加工当地产品，扩大他们对出口营销机会的技术知识，以及考虑采取措施，为获得小额信贷提供便利。

23. 尽管最近取得了进展，使内阁中妇女人数增加，并立法推动两性平等，但妇女仍然处境尤其不利。她们缺乏经济力量，很难参加选举，尤其是议会选举；妇女的文盲率很高；贫穷给妇女造成不成比例的负担。即使是识字和受过教育的妇女，找工作仍然很难。

24. 报告着重强调需要加强法治，作为安全部门改革不可分割的环节。不过，迄今为止，更多的工作专注于武装部队的整编和现代化，而忽略法治部分。下届大选正在临近，急需加强法治，巩固该国的民主实践和传统。报告还强调必须举行市政选举，完成选举周期。两种密切相关的关切，涉及到需要处理小武器和轻武器问题，还需要打击最近贩毒猖獗现象。

25. 民间社会组织都致力于在该国发挥作用，加强政治稳定，促进经济活力和巩固和平。因此，民间社会组织最渴望积极与委员会对话，作为委员会与几内亚比绍互动协作的一个环节，以取得显著的和平成果。民间社会要为建设和平进程做出积极贡献，要求提供支持，建设自己的实施能力。因此，民间社会组织建议，委员会采取一种包容性做法，阐明在几内亚比绍建设和平的框架，或相同的工具。

## 五. 联合国国家工作队

26. 联合国国家工作队满意地看到，委员会决定与几内亚比绍进行互动协作，而该国经过数年冲突，仍受一些结构性问题困扰，如公共行政能力弱，造成无法提供基本社会服务，且财政资源不足，无法支付这种服务。小组指出，另一个重大的结构性挑战是缺乏经济增长和财政收入。

27. 缺乏经济增长导致就业机会减少，特别是青年的就业机会。同时，8岁至13岁之间的青少年只有30%目前就学，上中学的百分比则更低。这造成了一个恶性循环：本应为将来进入经济作准备的青年，其具备的技能却越来越少；而目前经济没有增长，则排出了那些有技能参加经济活动者的机会。该国日益严重的青年失业问题很可能带来不稳定影响。人们确信，该国需要特别关注社会部门，尤其是教育和保健部门。国家工作队认为，虽然安全部门改革对该国政局稳定可能很重要，但如果该国要踏上长期增长和发展的路途，社会部门就值得特别关注。

28. 促进经济复原和增长的一项重要内容，是在一系列部门建立政府的能力。一种办法可以是加强这种能力，提供具体职能的定向培训。这种工作应该侧重于加强政府各部委阐明政策、制订计划和执行相关方案的能力，使人们能够看到和感受到和平的好处。特别重视的是，需要取得被形容为“早期和平红利”项目的结果，不过，这种项目应该同现行发展方案联系起来。“早期和平红利”项目的拟定，应该听取政府和民间社会双方的看法。就是说，民间社会大多数在基层开展活动，与其互动协作，应该像与政府领导人对话一样得到同样的重视。例如，这样的项目可以考虑卫生部门。比绍的医院缺少电力，造成了严重的困难，有时致人于死。需要相对较少资源的速效项目可以上马，例如提供发电机，这可以立刻提高人们的生活条件。

29. 人们还认识到，外国直接投资很有必要，有利于经济多样化。这反过来又要求政府重新获得国际合作伙伴的信任，而在过去，一些合作伙伴曾表示过失望。

## 六. 结论意见

30. 建设和平委员会的互动协作被视为几内亚比绍政治和经济过渡演变进程的一个转折点，也是国际社会与该国进行互动协作的一个转折点。这次访问的时机最为有利。它是在为执行由联合国开发计划署、联合国儿童基金会和联合国人口基金制定的2008年至2012年联合国发展援助框架的国家行动计划敲定之后进行的。访问开始之际，正好也是议会在2008年1月23日启动安全部门改革之时。2008年1月28日，货币基金组织执行董事会审议并批准了向几内亚比绍提供冲突后紧急援助。



31. 这次访问使主席深入透彻地了解了该国面临的挑战，其中包括该国建设和平努力的关键问题。本节余下部分将着重涉及三个专题：(a) 希望的迹象和关切；(b) 政府对与委员会的互动协作的期望；(c) 在建设和平方面的关键问题。
32. 在几内亚比绍出现了很多充满希望的迹象，这就为国际社会增加对该国的支助、建设和平委员会增加与该国的接触提供了牢固的平台。这些迹象包括普遍呈现政治稳定的气氛、政府承诺进行安全部门改革、有决心改革公共部门、认识到必须努力解决社会部门的巨额赤字。尽管如此，人们对是否具备有效打击毒品贩运的能力感到关切，贩毒问题被视为一种对于政治稳定的新的威胁，同时也威胁到公共部门协助政府开展与国际社会卓有成效接触的能力。
33. 与政府领导人和高级官员进行的讨论表明，他们对与委员会的互动协作抱着非常高的期望。政府尤其热盼在该国建设和平努力的关键问题上得到支助。政府期望与委员会的互动协作不仅可推动增加国际社会的支助，而且也将推动保持国际社会的关注，以便满足该国的发展需要。
34. 与各方面的利益攸关者进行的互动，尤其是与政府进行的互动突出说明了该国建设和平方面的一些关键问题。这些问题包括：安全部门改革；公共部门改革，其中包括健全的财政管理和支付公共部门工作人员的工资；打击贩毒；提供能源以协助经济各部门的增产；为即将举行的选举提供协助；进行对青年人进行职业培训的能力建设；以及采取鼓励措施恢复经济。由于政府将最终确定优先事项并指导委员会的工作，理想的情况是，与政府进行密切协商，以统筹综合方式解决上述各个要素。
35. 通过查明能够对人民生活条件立即产生影响的项目，可将长期战略与短期做法结合起来。也可将这些项目视为促进经济活动的一个工具，例如腰果生产，从而尤其通过协助选举进程促进政治稳定，对打击毒品贩运和执法措施作出进一步贡献，并改善该国的教育系统。
36. 主席对几内亚比绍政府、联合国几内亚比绍建设和平支助办事处和联合国国家工作队访问期间提供的支助和协助表示感谢。

## 附件一

### 代表团人员组成

玛丽亚·路易莎·里贝罗·维奥蒂，巴西常驻代表，建设和平委员会几内亚比绍组合主席

Alexandre Mendes Nina，巴西常驻团一等秘书

埃洛霍·埃杰维奥梅·奥托博，联合国秘书处建设和平支助办公室副主任，战略规划负责人

Philip Helming，建设和平支助办公室战略规划政治事务干事



## 附件二

### 日程表

#### 1 月 23 日，星期三

- 1205 玛丽亚·路易莎·维奥蒂和 Alexandre Mendes Nina 抵达比绍
- 1215-1230 会见几内亚比绍外交部长玛丽亚·达孔塞桑·诺布雷·卡布拉尔
- 1430-1600 会见秘书长驻几内亚比绍代表舒拉·奥莫雷吉和开发署几内亚比绍驻地代表朱塞平娜·马萨
- 1630-1730 会见联合国几内亚比绍建设和平支助办事处和联合国国家工作队

#### 1 月 24 日，星期四

- 0940-1030 会见国际合作事务国务秘书 Roberto Ferreira Cachéu
- 1030-1130 会见内政部长塞托里奥·比奥特
- 1145-1230 会见财政部长 Issufo Sanha
- 1245-1330 会见国防部长 Marciano Barbeiro
- 1330-1530 民间社会
- 1415-1430 总理马蒂纽·达法·卡比<sup>a</sup>
- 1620-1700 会见陆军参谋长 Tagba Na Waie

#### 1 月 25 日，星期五

- 0915-1000 会见几内亚比绍大主教 Bissign
- 1010-1100 会见司法部长 Carmelita Pires
- 1100-1200 会见经济部长 Aboubacar Dahaba
- 1300-1500 会见外交使团
- 1515-1530 会见总统府部长佩德罗·达科斯塔
- 1625 维奥蒂女士和 Mendes Nina 先生离境

<sup>a</sup> 电话交谈。