



2010 年实质性会议

2010 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

议程项目 7(d)

协调、方案和其他问题：支助海地长期方案

海地问题特设咨询小组的报告

摘要

本报告载有海地问题特设咨询小组的调查结果，以 2010 年 6 月对海地的访问为主要依据。海地于 1 月 12 日发生灾难性地震后的总体局势为利用国际社会的帮助重建该国创造了机会。本次访问的目的是按照 2010 年 1 月 25 日举行的蒙特利尔海地问题部长级筹备会议上通过、并且经 2010 年 3 月 31 日在纽约举行的“海地走向新未来”国际捐助者会议核可的援助效率原则，审查当地经济和社会状况发生了哪些变化，以及向海地提供的国际援助如何帮助该国从恢复过渡到重建。本报告提出了一些建议，突出强调从恢复过渡到重建的问题，并强调必须增强海地的能力以及需要有切实有效的透明筹资机制。本报告还强调，必须即时向海地人民提供的恢复性支助中应包括创造就业和教育机会，将其作为支持社区的优先领域之一，在农村地区也是如此。咨询小组还呼吁及时举行选举，这对海地的政治稳定和经济社会发展极其重要。本报告包含针对海地当局及其国际合作伙伴的建议，以期增强发展援助产生的影响并确保国际合作伙伴完全、迅速地支付认捐款。去年海地还处于交叉路口，而今年的灾难性事件则意味着，如果国际社会信守援助承诺，今天的海地有可能重新开始。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 救济、恢复和重建：需要加强联合国领导作用的艰难连续过程	4
三. 海地选举进程：政治稳定与社会经济复苏之间关系的实例	5
四. 海地重建新机制：捐助方与国家优先事项协调的机遇	5
五. 加强海地能力：机不可失，时不再来	6
六. 联合国工作的一致性和协调性	7
七. 结论	8
附件	
2000年6月16日至19日特设咨询小组访问海地的行程安排	9

一. 引言

1. 本报告是海地问题特设咨询小组自 2004 年恢复工作以来向经济及社会理事会提交的第六份报告。当时，应海地政府的请求，理事会在第 2004/52 号决议中决定恢复 1999 年设立的咨询小组的工作，以帮助协调制订一项援助该国的长期方案。根据理事会第 2004/322 号和第 2009/211 号决定，小组由贝宁、巴西、加拿大、智利、海地、秘鲁、西班牙及特立尼达和多巴哥常驻联合国代表组成。此外，根据 2009 年 10 月 21 日萨尔瓦多的请求(见 E/2009/117)，理事会决定将萨尔瓦多常驻联合国代表增列为小组成员(第 2009/267 号决定)。小组自 2004 年 11 月 23 日第一次会议起，一直由加拿大常驻联合国代表担任主席。根据第 2004/322 号决定的规定，经济及社会理事会主席和负责海地问题的秘书长特别代表应邀参加小组的会议。

2. 经济及社会理事会在第 2009/4 号决议中决定，将海地问题特设咨询小组的任期延长到 2010 年实质性会议，以便“密切关注海地促进社会经济复原和稳定的长期发展战略并对此提供咨询意见，特别注意必须确保国际社会根据海地长期发展的优先次序，在临时合作框架及增长和减贫战略文件的基础上，向海地提供协调一致和可持续的支助，并着重指出必须避免现有机制的重叠与重复”。理事会还请小组向理事会 2010 年实质性会议提交工作报告，并酌情提出建议。

3. 本报告以 2010 年 6 月 16 日至 19 日小组访问海地的调查结果为主要依据。1 月 12 日的灾难性地震迫使小组调整工作方法，此次提交的报告未遵循常用格式。小组跟踪了 2010 年 3 月 31 日在纽约举行的“海地走向新未来”国际捐助者会议、2010 年 6 月 2 日在多米尼加共和国蓬塔卡纳举行的关于海地未来的世界首脑会议、在圣多明各和法兰西堡举行的筹备会议、以及在蒙特利尔举行的部长级筹备会议。只有在上述进程之后，小组才有可能按照 2010 年 1 月 25 日举行的蒙特利尔部长级筹备会议通过、并且经两个月后举行的纽约捐助者会议核可的援助效率原则，考虑访问海地，以审查海地经济和社会状况发生了哪些变化以及向该国提供的国际援助如何帮助其从恢复过渡到重建。这次访问本身也是对海地人民和当局的复原能力以及在当地的联合国国家工作队、重要民间社会代表和国际发展伙伴表示敬意，证明他们有能力在克服困难局势的同时，加强国家重建工作。

4. 小组成员衷心感谢海地当局在特别困难的情况下，投入时间并做出特别努力，安排这次访问并提出本报告中包含的结论和建议。小组也赞赏与勒内·普雷瓦尔总统、总理兼规划和对外合作部长让-马克斯·贝勒里夫、外交部长玛丽-米歇尔·雷伊等海地高级官员以及其他内阁成员进行的坦诚和建设性交流。小组还感谢联合国秘书处经济和社会事务部持续不断地全力支持咨询小组的工作。还向秘书长特别代表兼联合国海地稳定特派团(联海稳定团)团长埃德蒙德·穆莱特先生、秘书长副特别代表兼联合国系统在海地的驻地协调员和人道主义协调员尼格

尔·费希尔先生、他们的干练团队以及整个联合国国家工作队在此次访问期间给予的大力支持以及他们在为小组安排的多次会议中提供的宝贵资料和分析，表示诚挚感谢。

5. 小组在海地的活动非常丰富和密集，既有与相关利益攸关方的互动交流，也有对莱凯的实地访问，概括列于本报告附件。此次在困难条件下访问成功，主要原因是在太子港和首都以外地区与这些行为体以及民间社会、私营部门及外交和捐助界代表进行了高质量的互动交流。由于当地局势极其复杂，并且涉及数量众多的行为体，很难详尽无遗地概述开展的所有活动和互动交流。小组没有尝试详尽阐述海地发生地震后的局势和长期发展，而是突出强调它认为理事会需要注意的若干关键问题，并针对这些关键问题提出了建议。

二. 救济、恢复和重建：需要加强联合国领导作用的艰难连续过程

6. 此次地震灾难的强度和集中程度使海地成为研究国际行为体能力的个案，可以考察国际行为体是否有能力从提供人道主义援助顺利过渡到支持恢复，同时进入重建阶段。但实际上，当地局势尚不允许展开这样的无缝进程。

7. 受影响的人数众多，就该国人口规模而言，尤其如此。根据国际移民组织建立的流离失所跟踪信息总库的统计，截至 2010 年 5 月下旬，地震造成的海地境内流离失所者达到 160 万人，安置在 1 342 个营地，其中大部分在太子港地区。在访问城里的两个营区之后，小组意识到人员和家庭在不同安置点之间的流动仍很重要，并且，鉴于城里的居住条件在地震之前就很恶劣，许多人选择不返回原来所在街区，而是更倾向于接受救济组织在营区为他们提供的用水、保健服务和现工现酬方案或以工代赈方案。在这种情况下，鉴于恢复进程缓慢，且重建工作仍处于规划阶段，看来仍需继续提供广泛的人道主义援助。

8. 这种局势让小组关切受影响人口生计的可持续性，尤其是在飓风频发季节即将来临之时。许多营区易受水灾影响，令人关切。尤其令人担忧的是妇女的处境，她们在过于拥挤且无遮蔽的环境中容易受到性暴力和基于性别的暴力侵害。从长远看，一些营地成为永久居住区似乎不可避免，勾勒出今后城市的外形。

9. 小组注意到各方为改善局势、缓解营区艰苦条件和提供临时收容所方面所做的全部努力。重要的是海地当局已经建立了一个重新安置委员会。但是，合适的工作以及学校和培训机会才是驱使人们离开营区、返回社区、重新开始正常生活的主要因素。对于改善局势十分重要的另一个问题是大规模清除瓦砾，这不是一个人道主义问题，但十分复杂，相关的专门知识和能力有限。迫切需要加强清除瓦砾方面的恢复措施。

10. 幸而联合国具有广泛合法性，与海地政府及大多数人道主义和发展团体建立了密切工作关系，并在海地长期存在，在这一过渡阶段，联合国应在倡导这些恢

复工作并动员所有国际行为体方面发挥强有力的作用。小组建议充分利用联合国调动国际努力和援助的能力，并且当地应认可并促进联合国在这方面的领导作用。联合国的领导作用将支持海地政府的工作，极其有助于加速取得进展并避免各种努力停顿不前，而停顿不前将损害该国的稳定和长期发展。

三. 海地选举进程：政治稳定与社会经济复苏之间关系的实例

11. 即将举行的总统选举、议会选举和市政选举是许多对话者关切的问题。小组注意到，在其与政界和经济界代表的互动交流中，这一问题被反复提及。许多人认为，选举环境将决定明年是否有可能开展有意义的恢复和重建进程。

12. 尽管政治进程对海地的短期和中期稳定至关重要，但由于当地局势严重，并且显而易见必须加快努力以改善人民生活条件，因此政治对立不得损害国家的恢复。在这方面，小组与著名学者克吕达·莫伊兹先生举行了富有启发性的会议。莫伊兹先生主持普雷瓦尔总统设立的委员会，为期待已久的宪法改革拟订提案。

13. 海地的经济和社会发展很大程度上依赖自由和公平的选举。小组访问之后，普雷瓦尔总统已经发布命令，为计划中的选举确定日期，这是及时组织投票的一个积极步骤。然而，所有人都应对这一进程的发展保持警觉。由于公共行动将获得新的国际资金来源的推动，政治野心和期望将比以往任何时候都更迫切。小组因此呼吁所有行为体高度负责，以便引导选举进程产生积极结果并避免破坏恢复和重建进程。小组还赞扬联海稳定团、美洲国家组织和其他行为体为这一进程提供技术支持和政治指导。

四. 海地重建新机制：捐助方与国家优先事项协调的机遇

14. 2010年6月17日，小组正在访问海地的时候，海地恢复临时委员会举行了第一次会议。委员会成员包括海地和外国人士，总理贝勒里夫和美国前总统比尔·克林顿担任联合主席，委员会旨在协调海地重建活动的规划和实施，以支持海地优先事项。委员会的成立是一个积极进展，因为它表明了许多利益攸关者的共同意愿，即以协调透明的方式推进海地重建。

15. 小组根据与总理和捐助方的讨论，认为，委员会不仅应注重核准项目，还应提供一个对重建进程进行战略思考的论坛，以创造海地发展的新模式，支持海地政府实现“重建更美好家园”的愿景。所以，委员会应该对国家发展优先事项进行更大力度的宣传和支持，而过去往往忽略这一合理请求。委员会的成功取决于是否能够围绕一个明确计划推出若干缜密举措，不管资助方是海地重建基金或其他双边或多边渠道。正如总理贝勒里夫所强调，在3月31日捐助方会议上介绍的《海地政府推动国家重建和发展行动计划》确实是一个宝贵办法，需要将其纳入一个更完善的海地未来愿景框架。

16. 海地重建基金在技术上已经成立。然而，未来的工作是需要确定：运行方法和程序；该基金的财政代理人世界银行的确切作用；以及使用这一机制带来的间接成本。各执行机构（即各部委、联合国各机构、布雷顿森林机构、美洲开发银行以及非政府组织和私营部门）经手的来自援助方的汇集资金应只支付最低的交易费，而不是某些初步设想所估计的至少 10% 的交易费。迄今为止，已宣布的对该基金的捐款非常少。如果不设立可接受的有关程序，很可能造成这一机制的利用不足。

17. 小组认为，必须确保这些机制的复杂性既不延误重建援助物资运送到该国，又不损害捐助方会议确定的援助有效性原则。海地近期历史上曾出现过很多雄心勃勃却未获落实的发展项目，原因是缺乏执行能力。海地当局及其发展伙伴应牢记这一点，尽一切努力确保委员会和基金的有效运作，并尽量保证合理利用资金，取得具体成果。

18. 海地不缺非政府组织，恰恰相反，其众多非政府组织有时会导致产生一些适得其反的倡议。在访问期间多个场合，总理贝勒里夫等若干对话者向小组表示，对一些此类组织在政府及其合作伙伴制定的恢复和重建计划以外采取的行动表示担忧。小组想强调，必须与主要非政府组织代表进行协调，在《海地政府推动国家重建和发展行动计划》的框架内开展工作；小组还呼吁会员国敦促在海地的本国非政府组织根据海地确定的优先事项开展工作。

19. 小组建议包括非政府组织在内的所有伙伴使用海地政府和联合国开发计划署建立的援助跟踪门户网站。小组在以前的报告里向理事会推荐的这一机制是一个值得欢迎的工具，能确保发展支助的透明度，并促进加强国家机构。

五. 加强海地能力：机不可失，时不再来

20. 1 月 12 日的地震严重影响了海地国家机构及其人员，让这个已被视为非常脆弱的国家雪上加霜。小组在海地亲眼目睹，因为政府缺少办公楼，政府不同部委的工作人员只得共用办公室，以确保继续提供服务。这些公务员的勇气和敬业精神值得肯定和赞扬。

21. 在这种艰难环境中，国际援助往往是一个微妙的问题，因为它可能对海地本国的公共或私营机构构成竞争，并使它们更加边缘化。然而，如果这些援助能得到适当执行，可以成为当地机构的绝佳杠杆。从这个角度来看，海地处于一个十字路口：该国获得了前所未有的重建认捐金额。受灾地区要重建各部委和公共建筑，这将提供了一个机遇，可以借此在公共服务提供方面获得质的飞跃。小组认为，政府机构现在有条件实现真正长期的规划周密的发展，应抓住这个机遇。

22. 要把这个机遇化为具体进展，各部委和捐助界应在去年小组目睹并写入报告的进展的基础上，再接再厉，确保建立并维护基于信任的密切关系。因此，各部

委应密切参与海地恢复临时委员会的工作，并应鼓励他们向重建基金递交项目，这也将加强海地人民对本国发展的自主权。委员会和基金还可确定一定比例的项目和相关资金由海地当局直接执行，并提供相应支持，对公务员进行培训指导，以加强能力建设。过去，一直系统地利用非政府组织开展项目实施工作，特别是在向民众提供基本服务方面，应改变这一做法，取而代之的是系统地努力加强海地自身能力，这是确保发展工作可持续进行的条件之一。

23. 加强海地能力的做法既适用于太子港，也适用于占全国三分之二人口的其他地区。首都和莱凯(小组还访问了南方省的这个主要城市)的一些对话者提出，目前的形势提供了一个机遇，借此机遇，既可以降低国家机构的地域集中程度，以增加民众获得行政服务的渠道，又可以对政治和经济机构进行分权，为本国发展创造新机遇。比如，目前只有太子港才能发放护照。

24. 小组意识到，将难以对仅部分存在的政府机构和服务进行分权，并意识到，需要改善区域各省官员、市长和议员之间的工作关系，以便建立地方一级的有效决策过程。除了行政办公室的“分散化”，还必须建设基础设施，推动经济活动，同时，必须创办新的高等教育和医疗机构，这些是促使海地踏上新的发展道路的必要条件。

25. 一些对话者指出，在地震后离开太子港的境内流离失所者已开始返回，以寻求更好的工作和教育机会，给这个已不堪重负的城市增加了更多压力。因此，小组建议作出特别努力，确保把分权作为长期优先事项，并确保国际组织加强在各省的办事处，以协助地方的发展工作。

26. 加强国家机构的另一个重要方面是把灾害防备纳入地方和国家两级各部委的能力建设活动。小组听取了公民保护局局长就海地机构在这一领域取得的进展所作的介绍，深受鼓舞。然而，我们注意到，分配用于海地国家应急准备的资金和国际实质应急行为能力之间存在重大差距。一些令人鼓舞的迹象表明，国际组织尤其是联合国系统作出了协调努力，支持海地当局做好应急准备。飓风季节前夕，持续努力更加重要，而地震威胁仍然存在。

六. 联合国工作的一致性和协调性

27. 经社理事会特别关注联合国系统协调努力的问题，该问题也是小组访问海地的重点。理事会举办的主题为“从救济向发展过渡：海地的经验教训”的非正式活动已涉及这些问题，本报告将对其进行简短讨论。

28. 纽约会议提出的灾后需求评估已证明了联合国系统以协调方式及时行动的能力，小组还目睹了国际组织在“人道主义分组体系”中的密切合作——每个分组由联合国系统的一部分领导，住房分组由国际移民组织领导。然而，小组注意到，各分组之间必须加强互动和合作。

29. 当我们进入恢复和重建阶段，可预见的是，人道主义组织与那些着重满足长期发展需要的组织会存在观点分歧，比如在住房和城市规划问题上，就会出现分歧，因为既需要继续支助流离失所者，又需要为长远未来进行“更好的重建”。因此，小组再次呼吁联合国系统在过渡问题方面发挥强有力的领导作用，充分利用整个系统现有的多种能力。

30. 小组高兴地得知，联合国国家工作队向海地重建基金同时提交了 12 个合作项目，总预算逾 2 亿美元，小组鼓励这种做法。尽管如此，联合国系统还应进一步澄清其高级别代表的作用和职责。例如，美国前总统克林顿就身兼数职，他是联合国海地问题特使和海地恢复临时委员会联合主席，还是克林顿基金会等各项筹款倡议的领袖，这么多职务有力地证明他深切致力于改善海地局势。但是，如能进一步澄清这些不同职务的含义，将改善援助工作，并有助于防止联合国系统内可能产生的误解。应澄清这方面的问题，以提高所有人、特别是海地人民的认识。

七. 结论

31. 小组认为，比以往任何时候都重要的是，必须继续把海地问题作为国际议程项目，并给予适当支持，特别是通过联合国在当地的强有力机构向太子港和该国其他脆弱地区提供支持，这些机构包括联海稳定团和联合国国家工作队。小组坚决支持进一步延长联海稳定团目前的任务，以保障和巩固海地的稳定与安全。小组欢迎联合国最近数月完成的工作，在这之前，联合国许多工作人员不幸丧生，包括秘书长特别代表赫迪·阿纳比和副特别代表路易斯·卡洛斯·达科斯达。

32. 最后，海地问题特设咨询小组重申，小组所有代表团成员都希望并承诺改善海地局势。上月对该国进行的富有成果的访问就是这一承诺的证明。小组成员相信，理事会将按照小组建议，继续支持海地这个最需要帮助的国家。

33. 小组还借此机会强调，所有已向海地认捐的国家必须迅速全额提供援助资金，并维持承诺。海地需要我们的持续关注和支持。这比以往更重要，因为海地已不再是头版头条的话题，该国现在比以往任何时候都更依赖经济及社会理事会等国际机制和机构的帮助，以维持与整个国际社会的密切合作。未来数月对海地有决定意义，因为这个依然非常脆弱的国家将从恢复阶段过渡到重建阶段。因此，小组再次呼吁国际利益攸关者与海地政府合作，并考虑增加支助。小组欢迎各类不同合作伙伴继续加入，包括开展南南合作。

附件

2000年6月16日至19日特设咨询小组访问海地的行程安排

6月16日星期三

- 13:00 抵达杜桑·卢维杜尔国际机场
- 14:30 会见外交和宗教事务部长玛丽-米歇尔·雷伊夫人(外交部)
- 16:45 会见联合国国家工作队，副特别代表奈杰尔·费舍尔主持(联海稳定团后勤基地)
- 19:30 工作晚宴，由特别代表梅勒、副特别代表费舍尔和开发署副署长丽贝卡·格林斯潘女士作东

6月17日星期四

- 07:00 访问莱凯(乘直升机):
- 会见联合国公务人员、地方当局和省级公民保护局
 - 会见民间社会组织(商会和地方非政府组织)
 - 工作午餐
- 15:30 联海稳定团选举援助科的简报(联海稳定团后勤基地)
- 16:00 会见总统宪法改革顾问克洛德·莫斯先生(联海稳定团后勤基地)
- 17:00 联合国人居署国家方案管理人员让-克里斯托夫·阿德里安先生的简报(联海稳定团后勤基地)
- 19:00 与副特别代表费舍尔和联合国国家工作队队员共进工作晚餐

6月18日星期五

- 08:30 会见联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署、开发署和国际移民组织代表(联海稳定团后勤基地)
- 10:00 会见公民保护局局长玛丽·阿尔塔·让-巴蒂斯特夫人(联海稳定团后勤基地)
- 12:00 会见共和国总统勒内·加西亚·普雷瓦尔先生(总统府)
- 15:00 会见总理兼计划和对外合作部部长让-马克斯·贝勒里夫先生和11国集团成员(捐助方)(总理办公室)
- 18:30 与外交使团和民间社会代表参加加拿大大使主持的鸡尾酒会

6月19日星期六

- 08:15 国际移民组织关于境内流离失所者及营地协调和营地管理分组的简报
(联海稳定团后勤基地)
 - 09:00 访问流离失所者营地
 - 11:30 与副特别代表费舍尔通报情况(联海稳定团后勤基地)
 - 14:00 出发前往纽约
-