



2009 年实质性会议

2009 年 7 月 6 日至 31 日，日内瓦

临时议程* 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，主要以 2009 年 5 月对海地的访问为依据。海地利用国际支助的机会增多，但要将这一持续动员转化为当地实际进展仍然存在重大挑战。本报告强调所有伙伴都有责任确保援助实效，这是海地持久稳定的前提。关于提供国际援助的主要实质领域，小组强调，通过快速就业和外国投资等方式向海地居民提供直接支助存在双重挑战，必须继续深化对社区、包括农村社区的支助。小组呼吁在这些方面采取同步行动。本报告最后向海地当局及其国际伙伴提出建议，以期增进发展援助的影响。由于海地处在十字路口，为帮助该国避免重陷社会动荡，各方必须不断进行动员。

* E/2009/100。

** 本报告迟交，是为了纳入 2009 年 5 月 4 日至 7 日小组对海地的访问情况。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 动员对海地的国际支助：机遇与挑战	4
A. 支助海地的持续国际承诺	4
B. 逐步实现国家对发展战略的自主权	5
C. 解决国家机构的持续薄弱问题	5
D. 捐助方可能失去耐心和感觉疲累	6
三. 快速行动与深化支助的双重挑战	8
A. 应对紧急需求	8
B. 重续支持私营部门的动力	9
C. 要继续向社区提供发展支助	11
四. 结论和建议	12
附件	
特设咨询小组访问海地行程安排，2009年5月4日至7日	15

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五份报告。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 年设立的海地问题特设咨询小组的工作，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 号决定，小组由贝宁、巴西、加拿大、智利、海地、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 3 月 20 日秘鲁的请求(见 E/2009/49)，理事会决定将秘鲁常驻联合国代表增列为小组成员(2009 年 4 月 20 日第 2009/211 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 2008 年 7 月 23 日第 2008/10 号决议中决定，将特设咨询小组的任期延长到 2009 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的长期优先发展重点，在临时合作框架及增长和减贫战略文件的基础上，向海地提供一贯和持续的支助，并强调必须避免现有机制的重叠与重复”。理事会还请小组向 2009 年实质性会议提交工作报告，并酌情提出建议。

3. 本报告以 2009 年 5 月 4 日至 7 日小组访问海地的调查结果为主要依据。记得小组取消 2008 年初对海地的访问计划，是因为当时经济、社会及政治不稳，而且没有宪法政府。随着 2008 年 9 月米歇尔·迪维维埃·皮埃尔-路易就任总理，局势回稳，小组得以恢复访问该国的做法并会见海地当局、重要民间社会代表和当地国际发展伙伴。这本身就证明该国有能力克服困难局势，走上积极建设的道路。

4. 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，也有对戈纳伊夫和卡尔富-费耶的实地访问(见本报告附件)。访问工作范围以小组过去给理事会的报告，特别是 2007 年报告(E/2007/78)所列建议为依据，这些建议分为：(a) 发展规划与援助协调；(b) 机构能力建设；以及(c) 促进经济和社会发展的杠杆三大专题，仍是供小组审议海地发展状况的主要“分析表”。2008 年 8 月和 9 月摧毁该国部分地区的飓风等自然灾害的冲击，以及海地在面对全球一级粮食、石油、金融和环境综合危机时的脆弱无力，都突显了局势的不稳定，2008 年报告(E/2008/90)对此已有所阐述。

5. 小组赞赏与勒内·普雷瓦尔总统、米歇尔·迪维维埃·皮埃尔-路易总理、外交部长阿里什·尼古拉及计划和对外合作部长让-马科斯·贝勒里维等海地官员以及其他内阁成员进行坦诚和建设性交流。小组还感谢经济和社会事务部、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)及其团长赫迪·阿纳比、以及联合国国家工

作队在访问期间提供实务和后勤支助。此处成功访问在海地和总部引起诸多关注，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。

6. 小组的访问在华盛顿特区成功举办捐助方会议之后不久进行，是国际上第一次努力审查在援助实效和国家自主等领域各项承诺的实地落实情况，以及在重大社会经济及治理领域的发展前景。作为一个反复出现的讨论专题，许多对话方强调，海地正处在十字路口，必须切实改善海地人民的日常生活，才能“锁定”政府在联海稳定团支助下实现的和平与安全。海地从去年的骚乱中复苏、充分利用国际支助和改善居民生活条件的能力很成问题，这些努力的具体成果对海地今后与其发展伙伴的关系至关重要。小组没有尝试详尽阐述整个海地发展“问题”，而是侧重于它认为对当前形势和该国较长期发展都很关键的若干挑战。

二. 动员对海地的国际支助：机遇与挑战

7. 在访问海地期间，小组目睹安全和法治部门等多个层面取得进展。小组还注意到，为推动发展层面的进展并将承诺转化为具体成果，必定需要保持关注。

8. 自小组任期再次延长后，2008年10月14日又迈出重要一步，安全理事会通过第1840(2008)号决议将联海稳定团的任期再延长一年，结构组合维持不变。安理会还鼓励秘书长特别代表为海地政府与所有相关政治行为体之间的政治对话提供便利，以确保民选政治机构能够继续推进《国家增长和减贫战略文件》所阐述的改革工作。

A. 支助海地的持续国际承诺

9. 自2009年初以来，海地收到大量国际关注和支助承诺。联合国秘书长和美利坚合众国前总统比尔·克林顿的联合访问，恢复了对海地需要大量支助的认识。来自伙伴国家的多名高级官员也访问该国并承诺继续援助。安全理事会3月对海地的访问(见S/2009/175)再一次郑重表明了继续帮助和期待实地变革的决心。随着秘书长最近任命前总统克林顿为联合国海地问题特使，这些努力将获得进一步推动。小组欢迎为海地采取连串积极步骤。

10. 一个令人关注的发展是将海地这种政治动力与关于如何改善局势的现有实质投入相结合。保罗·科利尔教授因为研究向冲突后国家提供社会经济支助而在发展界享有盛誉，他于1月向秘书长提交报告，表示“海地没有丧失希望”，并提出可确保“从自然灾害到经济安全”过渡的战略。这一目标必须通过创造就业机会、基本服务、粮食保障和环境可持续能力来实现，同时大力强调私营部门的作用。

11. 2009年4月14日在华盛顿特区举行的海地经济与社会发展问题第三次会议利用了这一动力。会议在渥太华技术筹备会之后举行，由美洲开发银行主持，邀请现有发展伙伴和潜在新捐助方的高级别人物参加，促成对政府所提计划作了超过3.78亿美元的认捐。民间社会纷纷到会，增添了既有围绕该国需求进行动员的气氛。与2006年7月和11月的会议一样，此次会议没有达到政府提出用于执行经济复苏和复原计划的财政预期，但在动员国际社会向政府提供必要政治支助方面证明是成功的。

B. 逐步实现国家对发展战略的自主权

12. 在华盛顿会议上，海地邀请发展伙伴商定了促进增长和发展的新合作范例。政府为此拟定了加强海地经济方案，其中包括一个提高该国抵抗自然灾害能力的计划，在危险地区雨季开始前紧急实施若干选定项目，以及一个经济复苏计划，用于除其他外，创造就业机会、推动农业生产、改善交通和电力部门，并确保获取基本社会服务。

13. 为拟订这些文件，海地政府必须选定实质性经济和社会政策以及需要优先考虑的具体项目。在这方面开展的工作以及皮埃尔-路易总理在华盛顿会议及其后场合的宣传方式，都值得称道。记得海地政府在2007年敲定《国家增长和减贫战略文件》时已展现很强的领导意识，这份文件连同政府在华盛顿会议上提出的计划，构成了发展伙伴应予援助的国家优先事项的框架。

14. 悲伤事件也有积极后果，近期自然灾害加快了将应对紧急需求的优先方案纳入国家预算的步伐，从而提高了国家对这些活动的自主权。此外还强调，海地当局在协调与技术及财政伙伴小组共同设立的部门会议方面发挥的作用越来越大，证明政府各部本身对项目有了更全面的掌握。

15. 联合国系统则从两方面协调其各项努力，在横向方面，拟订联合国发展援助框架计划（联发援框架2009-2011），为派驻海地的所有联合国行为体提供共同规划框架；在纵向方面，将这一集体行动与国家增长和减贫战略相结合。安全理事会还在第1840(2008)号决议中邀请联海稳定团和国家工作队“进一步加强协调，并与海地政府和国际伙伴进行协作，帮助确保提高执行《国家增长和减贫战略文件》的效率，以便在秘书长巩固计划确认对海地稳定至为重要的社会经济发展领域取得进展。”联合国系统采用《国家增长和减贫战略文件》确定的三个行动重点（民主治理、可持续人类发展及环境和自然风险管理），初步预算约为5.2亿美元。这一举措必然有助于发扬海地当局所作的努力，并强化海地当局迄今仍然薄弱的行动能力。

C. 解决国家机构的持续薄弱问题

16. 改善公共行政运作一直是海地的一个重要目标和主要技术合作领域，自2004年转型以来尤其如此。精简公共支出也一直是历届政府的努力方向，宏观经济的

显著成果已获得国际货币基金组织承认。但国家机构薄弱仍然是一个现实，甚至成为海地局势的特征。

17. 小组目睹国家在多个部门缺乏影响力，小组的许多对话方分析认为，这是发展的一个主要障碍。值得注意的是，民间社会组织远没有抱怨国家缺乏权威，只是遗憾国家薄弱无力，并承认对政府的发展计划知之甚少。例如在教育领域，2002-2003 年有 2 793 829 人从未上过学(占海地总人口的 38.8%)。只有 18%的儿童在公校就读，私立教育仍然有违常规，而且往往质量不佳。家长为子女上学花下大钱，这与教育系统的平庸表现形成鲜明对比。产妇死亡率长期居高不下(每 10 万个成活新生儿 630 例)，也造成海地国家无力确保全国范围获取基本卫生服务。

18. 应当看到，非政府机构尽管为数不少而且能够获取国际财政援助，但无法弥补国家的薄弱。海地在此意义上就好比一所学校，民办取代不了国有。虽然迄今取得的成果不大，但海地领导人及其发展伙伴必须始终将保护公共结构并加强其行动能力，或者说“赋予权力”，作为一个目标。非政府组织则应当更好地将其行动纳入政府既定框架，因为政府不掌握有关它们行动和切实支持国家发展的系统化资料。

19. 由于安全和稳定是可持续发展的前提，持续支助海地国家警察是非常必要的，例如联海稳定团提供的支助。当前装备的缺乏，已经影响在征聘和培训新警员方面取得进展。小组在访问期间接受警察的改良保护服务，见证了专业化一词在这个机构内的真正含义。小组强调，必须向其提供进行能力建设的手段。这也适用于已重开培训设施并改进立法框架的司法部门。如果我们想奠定海地的法治基础，现在就应当向司法机关提供相称的支助。

20. 小组首次访问海地议会，会见了两院高级别代表和政府同议会关系部高级别代表。小组对海地尝试运作议会系统的民主结构感到高兴。这一尝试对政府并没有约束，因为政府要花许多时间回答议会质询或作预算说明。2008-2009 年度订正预算因此直到预算年度结束前三个月才投票通过。在这种情况下，国家确实存在瘫痪的风险。小组因此想强调，必须建设性地处理每个机构的特权，以便确立各机构为民主功能服务的作用。小组认定必须在这方面达成政治共识，并在议会机构内部予以必要延长。

D. 捐助方可能失去耐心和感觉疲累

21. 机构薄弱导致政府各部很快就因为捐助方供资项目的管理和问责机制，包括许多填表要求而变得疲惫不堪。在这种情况下，发展援助通过非政府组织而非国家机构支出的比例始终很高，约占总额的 80%。这些资金主要用于基本社会服务，但海地政府对其使用情况既无控制也不了解。这一情况在小组以往报告中已有所

描述，基本上没有变化。不过，非政府组织更多地介入包括由联合国驻地协调员领导的协调机制，是一个积极的趋势。

22. 小组对政府在华盛顿会议上对其“新合作范例”所作的成熟分析留下深刻印象。相关措辞是以非常明确的方式提出：政府没有在国际援助中找到能满足居民基本需求的手段，而捐助方则不掌握治理领域的充足标准。因此，目标是消除双方目前感到的不适，并替之以信任关系，从相互不满转变为相互问责。用这些词汇提出问题本身就是解决的开始，对此应该感到高兴。小组与计划部长的交流也有着同样的坦率和真诚。

23. 虽然有了这种办法，海地政府在华盛顿会议上获得的预算支助仍不如预期（认捐额约为 8 200 万美元）。为改善这一情况，必须建立关于预算支助管理的对话和一个条理清晰的伙伴关系框架。小组强调，此类框架的要素如今已经存在，而且比该国历史上任何时候都更加明确，具体表现为真正的对话意愿、《国家增长和减贫战略文件》的存在以及计划和对外合作部在跟踪落实方面的清晰责任、政府拥有确定国家优先事项的计划、国家日渐脆弱导致需要快速作出反应等。

24. 此外，捐助方协调机制的改善，为各项活动的协同增效和统一提供了平台。海地目前有三个协调平台：由秘书长特别代表主持的核心小组，主要是一个政治小组；由十个主要合作伙伴组成的技术与财政伙伴执行委员会，由联合国驻地协调员协调；以及一个扩大的技术和财政伙伴小组。为改善合作伙伴在业务和技术层面的协调，还成立了部门小组。执行委员会秘书处设在驻地协调员办公室，是促进联合国发展集团在海地影响力的一个积极要素。为提供更大帮助，或许要有一个高级别论坛，定期汇聚政府及其重要发展伙伴，讨论和审查在履行相互承诺方面的进展。华盛顿会议上考虑的“政治论坛”可作此用途。

25. 援助交付的一个障碍是电费或海港管理等关键部门的缓慢决策进程对整体经济活动造成影响。捐助方尽管为便利这一进程向政府提供了技术援助，但仍对这些领域缺乏决定表示关切。他们还强调了这对支出水平的负面影响。

26. 小组的许多海地和国际对话方表示，海地处在十字路口，如果不把握当前机会，很可能重新陷入动荡和不稳定。小组强调这一场景不是国际社会愿意看到的，应当竭尽全力予以避免。为停止“一切照旧”作出特殊努力，充分利用当前潜力并真正落实《援助实效问题巴黎宣言》，时机已经成熟。为此，每个行为体必须全面承担责任：政府作出快速和清晰的决定、议会加快审查进程、捐助方根据政府优先事项调整援助并改进相关程序。只有这样才能打破当前僵局，并提供真正的发展机会。

27. 停滞不前的后果会很严重。事实上，这些后果很快就能感受到，因为预算支助低于华盛顿会议之前的预期，而中央银行可能进行的筹资活动又会降低宏观经济表现，都将导致财政赤字升高。正如《国家增长和减贫战略文件》所预见，减

贫支出也将受到限制。在这方面，减免海地债务会有很大帮助。预计世界银行执行董事会将在7月讨论海地逐步达到增强版重债穷国倡议完成点的情况时审议此事。

28. 小组认为，联合国特使的一个重要任务是促进充分利用当前潜力，包括通过归整私营部门资源，发挥能力并使援助在该国触手可及。必须作出特殊努力，消除海地国家机关在联系国际发展援助机构时遇到的困难，并确保拥有在实地发挥作用的意愿。

29. 为发挥这一作用，国际援助的交付方式非常重要，但不能因此就不去讨论所作活动的实质，在海地的情况中，则是快速见效与深化支助的相互联系这个关键问题。

三. 快速行动与深化支助的双重挑战

30. 海地面临一些棘手挑战。长期规划努力常常因为必须需要解决危及国家稳定的紧迫问题而蒙上阴影。但为了取得可持续成果，国家必须双管齐下，统一各种不同类型的活动。

A. 应对紧急需求

31. 海地正在争分夺秒备战飓风季节。2008年，该国15%的国内生产总值在四周之内化为乌有，暴雨和飓风在8、9月间接连袭击该国，影响或伤及80万人，死者过千。自小组访问以来，暴雨已造成圣马克、阿蒂博尼特区和该国南部数十人丧生。

32. 小组访问了去年受飓风和洪水影响最严重的戈纳伊夫市。经过与地方当局、联海稳定团和发展官员的讨论，小组强调，尽管许多行为体作了值得称道的复原和预防努力，当地局势依然令人担忧。去年泛滥并导致泥浆涌入戈纳伊夫的河流清淤工作远未完成，而距离下一个飓风季节只剩三个月。民众的抗灾能力本已严重受损，行政结构的薄弱更限制了他们开展通报和筹备活动的范围。

33. 此外，环境脆弱不仅仅与自然局限性有关，它还源于土地所有权缺乏法律保障，该地区被视为海地粮仓，却没有土地登记制度。由此导致的“土地无保障”成为加重上述脆弱性的又一个因素。持续利用能够预防或控制雨后滑坡的农林用地也因此变得复杂。所以，由自然灾害引发新入道主义危机的条件已经齐备，但其根源在于没有解决的老问题。土地保障措施或许是在诸多领域采取必要结构性对策的第一步。

34. 2008年的政治危机突现了海地加强粮食保障和农村发展的挑战，小组在2008年给理事会的报告中对此已有述及（见E/2008/90），并于今年访问期间作了进一步行动。包括农业国务秘书和该领域主要国际组织代表在内的所有对话方，都强

调急需重启包括渔业在内的全国农业生产。该国粮食部门不能自给自足，2008年农耕季节的收成不是丧失就是严重受损。因此，全国有超过三分之一人口的粮食中度或极度缺乏保障，偏远地区由于援助分发仍是挑战，有些人患上急性营养不良。世界粮食计划署的预算已从2007年的2 200万美元提高到2008年的1.03亿美元，2009年预计为9 200万美元。粮食计划署目前向海地境内270万人提供援助。有些地区高达30%的儿童患有慢性营养不良。必须为可靠的方案和机构间协作提供支助，以避免和减少营养不良。

35. 显而易见，海地的贫困程度是与稳定不相容的。在这方面，小组强调必须响应联合国及其伙伴发出的人道主义呼吁。人道主义事务协调厅已着手修订2008年12月的紧急呼吁，将需求总额增至127 525 485美元。截至2009年5月初，这一呼吁获供50.3%，远不能令人满意。中央应急基金和一个新的供资机制帮助提供了快速和灵活供资。国家减灾系统得到加强，实地成果显著。在联合国、欧洲联盟和世界银行的联合及统一支助下，政府于2008年11月领导完成《灾后需求评估》，并在其中指明了促进受影响社区早期复苏和复原的优先事项。此外，政府在华盛顿会议上提出的经济复苏和复原计划阐述了今后两年的国家优先事项，除复原基础设施(道路、供电、桥梁、自由区)外，还列有用于减轻该国社会和环境脆弱性的预防措施。联合国特使可协助按照政府的优先事项，逐步增加旨在减轻国家脆弱性的项目。

36. 援助应当具体，应当以小组访问过的、由联合国粮农组织实施的恢复受损地区运作并向遭受汉娜和艾克飓风影响的居民提供农产品项目为榜样。劳动力高度密集型项目，例如联合国开发计划署在阿蒂博尼特实施并成为第一雇主的项目，也应当获得必要的融资。

37. 增加利用联海稳定团工程兵帮助实施各类土建工程的问题已经显现。这一能力应尽可能加以利用，但在实践中却受到限制，因为需要寻找资金实施公共工程，以及需要满足在这种不寻常形势下使用这些资金的官僚要求。小组获悉可能会请布雷顿森林机构填补这一经费差距。此外，由于当地局势脆弱，破坏和平稳定者持续存在，联海稳定团必须充分发挥能力，维护公共秩序并在突发危机时保护民众。小组会见的私营部门代表也强调，联海稳定团对该国工商业界起着重要的稳定作用。

B. 重续支持私营部门的动力

38. 海地发展领域的一个主要变化是承认私营部门在经济战略中没有充分利用，私营部门现在应当发挥全部作用，包括通过创造就业机会。为创造一个有利于工商业活动的环境，海地领导人与发展伙伴之间已经出现经济利益和政治意愿的结合。美国国会通过的《海地半球机会伙伴促进法案》规定给予海地产品优惠待遇，所提供的机会促成了这一动力。在这一背景下，联合国特使必然可以帮助吸引外国投资。

39. 小组注意到保罗·科利尔教授的报告(“海地：从自然灾害到经济安全”)深受海地各经济行为体好评，觉得国家发展已是触手可及。该报告提出了快速实现经济安全的战略，海地以出口区和发展服装业为重点，可打破缺乏竞争力的恶性循环，并在全球市场，特别是美国纺织品市场迅速扩展。

40. 小组访问了太子港工业园，包括一家服装厂，并会见了工商业界代表。他们在扩展当地活动方面显现出真正的活力，并期待政府作出开放经济行业的决定，为他们的工商业计划创造更多机会。记得 2007 年，小组也曾访问该国东北部瓦纳明特自由贸易区内的纺织厂。小组当时表示，考虑到此类工商企业可作为农业活动的替代，雇员工资虽低但很规律，希望上文第 38 段所述立法能允许此类企业在海地扩展。小组还强调，雇员工作条件和工资应由企业以外机构认真监测，并建议就遵守体面工作标准问题咨询国际劳工组织。这一看法也适用于今年访问的工商企业。这些企业位于太子港市，靠近部分工人居住的太阳城棚户区，应当是工人摆脱贫穷的一个机会。**如果城市背景下的工资一直过低，这些工作就不可能促进切实改善生活条件和增进国家稳定，更别提消除迁移的意愿。另外，应当鼓励地方经营者了解他们对赤贫民众的责任，并支持为此采取的举措。**

41. 普雷瓦尔总统设立了由大约 20 个公共、私营和社会部门人员组成的竞争力委员会，负责推动公私对话，制订海地竞争力战略计划，并协助改变对增强经济发展和创造财富的心态。在名为“共同愿景”的项目下，委员会查明了害怕决策、失去信任和缺乏协调等促成经济呆滞的“瘫痪模式”。委员会的目标是消除这些不具生产力的行为和心态，代之以具备生产力的相关行为体对话，以及实施旅游、装配、建筑及水果、蔬菜和精油加工等优先行业的有效战略。为营造具体动力，尤其是围绕海地角地区的旅游业营造动力，一系列“速赢”项目也已经确定。

42. 小组会见了该委员会主席和其他私营部门代表，赞赏他们努力弥合海地公共、私营和社会部门之间的分歧，并询问出现停滞的根本原因。这一过程必定漫长，推进时要讲究方式方法，并主动接触各种不同行为体，使委员会能够对心态产生真正的影响。还要将委员会工作纳入政府政策，包括在华盛顿会议上提出的计划，而且各种努力要相互补充。

43. 私营部门对等人物表示，缺乏运输基础设施以及无法获取能源和信贷，尤其是外省地区工商业扩展的一个阻碍。为解决这些问题，政治领导人要作出大量、有时甚至敏感的决定和仲裁。他们尤其要在议会拥有发言权时采取持续行动。虽然小组注意到有意愿为创造就业机会采取快速行动，但在大多数经济领域，可能要有一系列决定和清晰的后续路线图。政府各项计划对这一处理办法至为重要，而持续的进展必定有赖于此。

44. **小组还表示，难以获得信贷和风险资本是该国经济发展的一个根本问题，而且涉及诸多领域：从食品加工到旅游业，从制造业到服务业。国家金融部门很少**

为企业，特别是中小企业的启动、重新启动或成长项目提供融资。即使存在这样的机会，也非常昂贵和不灵活。这个结构性问题必须认真研究，以便最大限度地扩大海地经济发展的机会。

C. 要继续向社区提供发展支助

45. 就业机会必定会吸引许多住在太子港或者正计划迁往都市的海地人逃离农村贫穷。但能够在该国迅速发展的服装业和其他产业活动，不可能创造大量足以给社会带来深刻变革的工作。对话方估计，在一个拥有 980 万人口的国家，通过这一途径可创造 3 万至 5 万个就业机会。

46. 应当指出，海地人口大多居于农村并且依赖农活，而农业生产过于薄弱，无法养活全部人口。在这一背景下，恢复农业活动和赋予农村社区权力，仍应是政府及该国发展伙伴的关键目标。为加强农民能力，有许多工作要做，包括提高农业产量、提供基本培训和推动土地改革。不论是切分小块土地，在继承时分别开发，还是通过阿蒂博尼特河谷非生产型土地中介对国家土地进行管理，海地农民都因为缺乏允许当地生活者确保生计的规则而遭受折磨。如果再加上信贷由于抵押系统非常笨拙且效率低下而受到损害这一事实，就会发现这个社会的贫困陷阱已经完全关闭。

47. 海外海地人的汇款约占国民生产总值的百分之二十，尽管在全球金融危机之后可能有所减少，但仍是贫穷居民的重要应付机制。汇款帮助各个家庭满足家庭成员的基本需求，但从长远改善来看，其效果是非常有限的。

48. 小组认为，当务之急是从农经、技术、法律或基础设施的角度制订多种解决办法，结束这种导致国家长期不安全和不稳定的农村贫穷恶性循环。这也意味着，捐助方没有在结构上提供充足资金的农村发展项目，应获得必要的支持。

49. 鉴于自然界提前退化，将环境因素与农村发展相结合的流域管理完全有必要继续实施。这些项目以开发署为主要牵头机构，也可能雇用大批劳动力。有些活动能够将许多职能结合在一起，例如小组参观过的卡尔富-费耶固体废物处理项目。这个项目在社区的积极参与下，收集、分拣和回收废物，生产出再生纸砖。这些纸砖然后出售，以替代该国通过森林砍伐生产的通常用于烧煮食物的木炭。这个项目还在一个社会关系紧张的街区发挥了平息和稳定的作用。小组吁请继续实施这个精心设计、精美体现南南合作、但资金尚未自足的创新项目。

50. 社区自治和最贫穷者摆脱边缘化问题，也在联海稳定团和联合国人权事务高级专员办事处等许多行为体开展的促进人权行动中产生反响。小组会见了海地人权情况独立专家米歇尔·弗斯特，他主张与海地地方结构等行为体一道，推动基于权利而不是基于满足需求的处理方法。这样做是为了实现人权、包括经济和社会权利概念在海地社会的具体化，并将其作为消除贫穷和促进可持续发展的一种

手段。小组强调这一举措的重大意义，并邀请发展伙伴，包括向居民提供直接援助的大型国际非政府组织加入这一举措。

51. 2007年，小组曾会见消除对妇女歧视委员会的一个访问团，讨论海地执行同名公约的情况，海地当时尚未提交任何执行情况报告。小组高兴地看到，随着2009年1月海地在日内瓦向委员会提交第一份报告，此事已经解决。现在要由海地自己确保落实委员会在审议该报告之后提出的建议。但小组遗憾地注意到，由妇女地位和女权部拟订并经政府核准的三项关于妇女地位基本内容的法案(见E/2007/78，第26段)，议会一直未予审议。小组再次呼吁在该领域采取行动。

52. 在迅速采取行动创造就业机会和本身就是发展必然结果的社会变革所需的实质工作之间，国际行为体必须在不同的逻辑和时间段中开展工作。小组强调，两种处理方法并不矛盾，面对该国的紧迫和深刻需求，两个方面可能都是合理的。还必须避免一方面削弱另一方面，并保持高效率的平衡工作，展现对海地工作动力的深刻理解。还有国际援助的一致性问题的，联合国海地问题特使或许会希望引起关注，对两个方面给予同样的重视。

四. 结论和建议

53. 本文件是小组2004年恢复工作以来发表的第五份报告，建立在过去完成的所有工作基础之上，因此应以相辅相成的方式阅读。最近几年的报告每年都提到在早前报告中处理过的问题。虽然略有改善，但许多挑战仍然尖锐，这意味着小组过去的许多建议，尤其是2007年和2008年的建议，仍然具有意义。

54. 2009年是联合国海地共和国技术援助特派团的报告发表六十周年。这份报告于1949年7月印发，被时任秘书长特里格夫·赖伊称为“联合国活动的新起点”和“更广泛努力的前奏，希望有关国际组织能够努力实现针对欠发达国家的大胆技术援助方案。”小组希望其当前工作，以及参与海地发展的每一个利益攸关方的工作，都将看到海地彻底摆脱脆弱状态的更美好未来。

55. 今年，小组对海地局势的变化感到鼓舞，特别是政府为实施《国家增长和减贫战略文件》开展工作，通过经济复苏和复原计划以及“海地：一个新范例”的文件，使其成为2009年4月华盛顿会议的核心内容。此外，小组强调在安全部门、特别是警察改革方面取得进展，促使更多民众对国家警察持积极看法。小组赞扬海地当局在这方面的的工作。

56. 如同最近几年的报告所述，工作组仍然认为必须将海地留在国际议程之上，并向该国提供适当支助，特别是通过联海稳定团以及正在该国最弱省份增派人手的联合国国家工作队，在当地部署强有力的联合国存在。小组坚决支持进一步延长联海稳定团的现有任期，以确保和巩固海地的稳定与安全。小组赞扬联合国最

近几个月开展的工作，包括秘书长和安全理事会的访问、保罗·科利尔教授的报告、以及最近任命美国前总统比尔·克林顿为特使，都有助于将海地保留在国际议程的重要位置，并为调集新资源和新能源获取进一步动力。今后两年对海地具有决定性意义，因为该国的社会和经济状况依然极其脆弱。因此，小组再次呼吁国际利益攸关方坚持既定方针，考虑增加对海地的支助。小组欢迎合作伙伴继续多样化，包括通过南南合作实现这一点。

57. 2008年影响海地的飓风尤为强劲，已严重阻碍国家的发展。在这一背景下，小组要赞扬海地当局密切关注《国家增长和减贫战略文件》(2007年11月)、《灾后需求评估》(2008年11月)和《海地全国经济复苏和复原计划》(2009年4月)中的备灾安排。

58. 小组期待继续与海地政府一道工作，落实各项建议，并就该国为巩固稳定局面而急需的发展提供咨询。小组尤其要向海地当局、联合国系统和捐助方提出下列建议，以改善海地的经济和社会状况以及发展支助的影响。

建议 1

59. 《援助实效问题巴黎宣言》创建了援助实效和伙伴关系的模式，鼓励象海地政府这样的伙伴与捐助方一道，设立相互问责和遵行承诺的机制。在这方面，小组赞扬捐助方与海地政府之间的协调取得进展。但小组强调，必须按照华盛顿会议期间阐述的海地优先事项作出更大的调整，并牢记能力发展是海地政府的责任，应归入较长期远景。

建议 2

60. 小组强调必须就推动该国的稳定与发展达成政治共识。显然有必要进一步发展海地的议会机构，确保议会与政府之间的建设性互动，以便除其他外，围绕执行《国家增长和减贫战略文件》及发展所需的各类机构改革达成必要共识。

建议 3

61. 由于海地在获取基本服务和经济增长领域面临巨大挑战，小组强调，必须制订平衡这些发展领域的发展战略。国家更多地参与提供基本服务，尤其也有助于该国的稳定。

建议 4

62. 小组强调，海地人完成民事登记是在获取基本服务方面取得重大进展的必要条件，而且还有利于享受经济和社会权利，以及参与经济发展。小组敦促海地政府利用最近几年在该领域取得的进展。

建议 5

63. 经济增长所需的投资、创建各种规模的新企业和创造就业机会，都有赖于更广泛地获取信贷和金融服务。小组目睹海地金融部门在获取资金方面存在严重限制。小组呼吁就这个问题采取紧急行动，地方金融部门必须具备更大的灵活性，才能引进投资项目。

建议 6

64. 小组强调粮食安全对海地稳定的重要性，赞扬国家和国际利益攸关方为减轻痛苦所作的一切努力。但小组目睹粮食安全、农业、土地所有权、能源和森林砍伐之间相互关联的挑战。处理其中某个问题的任何发展战略都必须顾及所有其他问题，才能长期持续。小组还认为，《国家增长和减贫战略文件》的相关规定应尽快实施，以加强农业和其他相关行业，使海地人能够更好地处理有关挑战，并推出一个有利于穷人的增长战略。

建议 7

65. 小组再次敦促海地当局，特别是议会机构，将性别观点纳入海地所有社会和经济政策，特别是在执行《国家增长和减贫战略文件》方面。小组赞扬海地当局为执行《消除对妇女一切形式歧视公约》作出努力。

建议 8

66. 小组认为，仍有必要立即设立“和平红利”或“稳定红利”，以阻止可能危害全国稳定的犯罪活动，联合国国家工作队与联海稳定团在这方面保持一致至关重要。短期活动，包括速效项目，有利于海地的全面发展努力。小组建议探讨如何进一步利用联海稳定团工程兵，加强稳定团授权任务与海地发展需求之间的协同增效作用。

建议 9

67. 小组强调非政府组织在海地人道主义和发展工作中的重要作用。但小组认为，至关重要的是调和通过非政府社团获取快速发展影响及灵活干预措施的紧迫感与加强海地国家机构能力的必要性。在这方面，小组重申其以往向联合国、捐助方和非政府组织提出的关于就该国挽留合格人员问题提供政策咨询和最佳做法的建议。

附件

特设咨询小组访问海地行程安排，2009年5月4日至7日

5月4日，星期一

- 13:00 抵达杜桑·卢维杜尔国际机场
- 14:00 会见外交和宗教事务部长阿尔里什·尼古拉(外交部)
- 15:30 联海稳定团简报(联海特派团总部)
- 16:45 会见联合国国家工作队(联海特派团总部)
- 19:45 联海稳定团欢迎酒会(秘书长特别代表住地)

5月5日，星期二

- 07:30 访问戈纳伊夫(乘直升机):
- 会见联合国、地方当局和省平民保护局代表
 - 听取复苏方案和项目介绍
 - 参观农村发展和粮食安全项目
- 15:00 会见总理(总理府)
- 16:15 会见计划和对外合作部长及其他内阁部长, 讨论减贫战略文件执行情况(总理府)
- 20:00 与海地人权情况独立专家米歇尔·弗斯特共进工作晚餐(蒙塔娜饭店)

5月6日，星期三

- 07:15 与总统竞争力委员会主席格拉迪斯·库佩、总统委员会协调员杰基·卢马尔克和私营部门代表共进早餐(蒙塔娜饭店)
- 09:45 参观卡尔富-费耶的固体废物项目
- 11:15 参观工业园区, 听取私营部门代表的介绍
- 12:45 与司法部长、公共安全国务秘书、海地国家警察总警监和监狱管理局局长共进工作午餐, 讨论法治问题(蒙塔娜饭店)
- 14:30 会见双边和多边捐助方及核心小组成员(蒙塔娜饭店)

- 16:00 与农业部、联合国粮农组织、世界粮食计划署、国家粮食安全协调局、联合国儿童基金会、世界卫生组织、国际非政府组织和国家发展援助基金会举行粮食安全会议(蒙塔娜饭店)
- 17:30 会见民间社会代表(蒙塔娜饭店)
- 19:30 与核心小组和外交使团举行鸡尾酒会, 加拿大大使主办

5月7日, 星期四

- 09:00 会见普雷瓦尔总统(总统府)
- 10:15 参观议会并会见两院议长、第一秘书和预算委员会主席(议会)
- 11:30 会见/与规划和对外合作部长通报情况(计划和对外合作部)
- 12:45 新闻发布会(杜桑·卢维杜尔机场)
- 13:30 与秘书长特别代表和代理驻地协调员/人道主义协调员通报情况
- 14:00 出发前往纽约
-