



## 2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

议程项目 7(d)

协调、方案和其他问题：支持海地长期方案

## 海地问题特设咨询小组的报告

## 摘要

本报告重点介绍了经济及社会理事会海地问题特设咨询小组在访问华盛顿特区和海地后得出的主要结论。报告说明了在海地重建进程和各社会经济部门取得的切实可行的进展。报告还强调该国仍极其脆弱，必须开展重大改革，以维持进展并将其转化为长期发展。报告涵盖了海地当局及其发展伙伴共同有责任创造条件，使该国状况继续改善的领域。海地政府需要采取行动充分发挥该国经济潜力并改善治理，其伙伴则应继续为海地提供应有支持，途径包括联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和联合国国家工作队开展工作，也包括捐助者为政府的计划和优先事项提供支持。在现阶段，既有许多令人鼓舞的迹象，又有可能使真实但脆弱的良好势头发生动摇的风险。因此，小组认为应继续将海地放在国际议程的优先地位，并在本报告结论部分就如何确保该国充分受益于持续的国际援助向海地当局及其发展伙伴提出了建议。



## 一. 引言

1. 本报告是海地问题特设咨询小组自 2004 年恢复工作以来提交的第九份报告。当时，经济及社会理事会在海地政府提出请求后，通过了第 2004/52 号决议，决定该小组恢复工作。该小组成立于 1999 年，目的是帮助协调制订一项支持该国发展的长期方案。

### 小组的任务规定和组成

2. 根据理事会第 2004/322、2009/211、2009/267、2011/207、2011/211 和 2013/209 号决定，小组由巴哈马、贝宁、巴西、加拿大、智利、萨尔瓦多、法国、海地、秘鲁、西班牙及特立尼达和多巴哥常驻联合国代表以及美利坚合众国驻经济及社会理事会代表组成。自 2004 年 11 月 23 日举行第一次会议以来，小组一直由加拿大常驻联合国代表担任主席。按照第 2004/322 号决定的规定，小组邀请经济及社会理事会主席和负责海地问题秘书长特别代表参加其会议。

3. 经济及社会理事会第 2012/21 号决议决定，将海地问题特设咨询小组的任期延长至 2013 年实质性会议，以便密切跟踪海地促进社会经济复原、重建和稳定的长期发展战略并对此提供咨询意见，其中特别注意有必要确保国际社会根据《海地战略发展计划》所定长期优先发展重点，向海地提供一致和可持续的支持，并强调必须避免现有机制的重叠与重复。理事会还请小组报告其工作、为支持该国复苏、重建、发展而开展活动的情况，并酌情向理事会 2013 年实质性会议提出建议。

### 小组活动概述

4. 本报告大多数结论依据小组访问华盛顿特区和海地期间所获信息。2013 年 4 月 29 日，小组前往华盛顿特区，与世界银行、国际货币基金组织、美洲开发银行和美洲国家组织(美洲组织)的高级官员举行了会谈。另外，还与一名学术界人士举行了工作午餐。2013 年 5 月 28 日至 31 日，小组对海地展开年度访问，会见了总理洛朗·拉莫特、内政部长戴维·巴西尔，以及各政府机构的高级官员、民间社会代表和广大发展行为者。小组讨论了海地在发展方面遇到的挑战，探讨的角度是如何努力执行有效的国家权力下放政策。为此，小组访问了太子港大都市区的几个项目，还前往南部省会见了莱凯地方当局，视察了该地区场所和项目。此外，小组为筹备这两次访问，还参加了在纽约的海地之友小组与秘书长副特别代表兼联合国海地稳定特派团(联海稳定团)副团长共同举办的会议。

5. 海地问题特设咨询小组成员深切感谢海地当局、民间社会代表、该国发展伙伴在海地和华盛顿特区花费大量时间解释其活动并与小组分享分析结果。小组特别感谢与海地总理兼规划和对外合作部长洛朗·拉莫特先生、内政部长戴维·巴西尔先生进行了坦率和建设性的交流。此外，小组还感谢秘书处经济和社会事务

部一贯全力支持小组工作，并感谢秘书长特别代表兼联海稳定团临时团长、秘书长副特别代表/临时驻地协调员/人道主义协调员及其干练团队以及整个联合国国家工作队访问期间给予大力支持。小组访问华盛顿和海地的工作方案附于本报告后。

## 二. 当地的进展

6. 小组在访问海地期间，目睹该国在各个方面取得了明显进展。这些改进尚不足以令人认为海地已走上可持续的长期发展道路，但这些改进证明海地当局和社会各阶层为重建被 2010 年灾难性地震破坏的家园、满足社会需求、促进经济增长作出了很大努力。

7. 在人道主义援助方面，已取得可见成果。在地震后流离失所的 150 万人中，已有近 80% 返回本社区或得到重新安置。租金补贴和现金奖励方案为实现这一目标发挥了重要作用。在健康领域，新增受霍乱流行影响人数已大幅度减少，死亡率到 2012 年 12 月已降至 1.2%。2012 年 8 月和 10 月海地遭受飓风伊萨克和桑迪影响时，海地公民保护局、联合国和若干非政府组织的支持至关重要。海地的备灾工作得到加强。人道主义活动能带来具体成果，所以应持续至早期救济工作已明确过渡到可持续发展为止。2013 年《人道主义行动计划》的目标是协助 100 万被确定为最脆弱群体者，包括提供粮食援助。该计划需要 1.44 亿美元国际援助，然而未获得足够资金(截至 2013 年 6 月仅获所需数额的 28%)。鉴于气旋季节已开始，捐助者增加对该计划的支助特别重要。

8. 小组注意到，海地除满足了眼前需要外，还在重建和基础设施建设方面取得了令人欢迎的进展，特别是在太子港地区。目前已有全面运作的机场，铺面街道有所增加，主要街道安装了太阳能灯，建成了一些新酒店，使城市面貌焕然一新。部分省份的基础设施也有改进，建设了新道路和新学校，增建了一个工业园区，第二大城市海地角的国际机场不久也将投入使用。此外，采矿业也已重新运行，旅游业正在缓慢发展。

9. 这一具体进展应可鼓舞捐助者、私营部门、海地侨民支持新的项目。小组在前几份报告中赞扬已作出很大努力，确保地震发生后清除瓦砾。小组感到特别鼓舞的是，该国已成功启动第二阶段复苏活动，尤其是开展有效的重建工作。

10. 小组在访问海地期间会见了许多海地对话者，与他们进行了富有成效的会晤。政府确定的优先行动领域称为“五个E”，<sup>1</sup> 为所有人熟知，且在太子港和莱凯的会见中得到非常一致的阐述。发展伙伴继续发挥重要作用，提供咨询并有时

<sup>1</sup> 教育、环境、就业、能源和法治(état du droit)。

辅导执行工作。同时，发展政策看来日益由海地官员主导。这是提高发展援助效力的一个先决条件。

11. 海地政府的有条件现金转移方案，是肯定国家在重新分配财富和满足基本需求方面作用的实际方式。这些政府方案包括直接支助有孩子上学的母亲、粮食援助、学生财务支助、自然灾害受害者紧急援助。例如，学校方案有助于提高小学入学率(迄今为止已达 77%)。鉴于近四分之三的海地人民继续生活在贫困之中(日生活费不到 2 美元)，现金转移方案虽不是万能药，但可对当地经济发挥重要倍增效应，并使人们转变对国家的看法，感觉国家是帮助最贫穷者的重要行为者。为最好地利用分配给这些方案的资金，做到始终以最脆弱群体为对象，需要根据具体基准并采用适当方式对这些方案进行评估。

12. 一些部门之所以取得进展，要归功于多年来作出的努力，特别归功于 2004 年实现政治过渡以来作出的努力和随后国际援助大幅度增加。根据 2012 年进行的人口和健康普查(死亡率、发病率和医疗服务使用情况第五次调查)的结果，许多指标显示与 2006 年相比有明显改善。具体而言，由于疫苗接种率和产前护理覆盖率提高，婴儿和儿童死亡率下降(从 1984 至 1994 年期间的千分之 131 降至千分之 88)。在生育率方面，1987 年每名海地妇女平均生育小孩 6.3 个，2006 年降至 4.0 个，2012 年更降至 3.5 个。这一趋势令人鼓舞，将对该国长期发展产生重大影响，且在城市地区特别显著，而 2013 年该国超过一半(52%)的人口居住在城市地区。这是海地社会的一个重要转变。

13. 同样，使用改良卫生设施的人数也增加了一倍，但这还意味着仅有四分之一的海地人使用改良设施。考虑到传染病发病率很高，更应优先考虑提供补贴，在环境卫生部门监督下引入改良式环境卫生设施。

14. 上述例子表明了海地仍需取得进展。但上述积极趋势应使人们受到鼓舞，从而继续向该国提供支助，以期在现有成果基础上，在所有相关行为者积极参与下，加快进展速度。小组已注意到国际合作伙伴的以下关切，即社会经济指标获得改善是因为地震发生后一段时间提供了大量资金，而鉴于 2013 年向海地提供的官方发展援助呈下降趋势，这种改善有可能出现扭转。

### 三. 保持发展，需要在各方面采取的大胆行动

15. 尽管取得了上节所述的积极成果，但海地的发展伙伴一致认为：与海地所获国际支助规模相比，进展是缓慢的。虽然增长率在震后达到 5.4%，但 2011/12 年度(10 月和 9 月)降至 2.8%，低于大多数经济学家的预期。对造成这种局面的原因，该国境内的大部分发展行为者存在广泛的共识。

### 在加强国家能力方面，需要制定新战略

16. 阻碍重建和发展的一个主要因素是国家缺乏吸收国际援助的能力。增长率之所以令人失望，主要原因在于政府投资的执行率低下，而一系列自然灾害又使这种情况更为严重。由于行政能力薄弱，政府在支出全部捐助资金方面遇到困难。例如，美洲开发银行震后大幅度增加对海地的财政捐助，但未支付资金数额不断累积。国际金融机构和另一些捐助者通过政府机构渠道提供支助。虽然在所有情况下这都是值得欢迎的工作方式，但向海地提供的发展支助在很大程度上未能充分发挥其潜力。结果，官方发展援助造成的公共债务仍很低。

17. 援助海地的双边供资和特别方案也面临同样的困难。因此，虽然破坏性地震摧毁该国大部分行政和经济结构仅过去三年，但出现“捐助疲劳症”的风险很高。2012年以来，国际发展承诺履行率和官方发展援助资金支付率均有下降。鉴于海地人民需求紧迫，而海地国家机构相对较小，需要针对这一局势制定新战略，充分依据海地每个部门的能力作出计划，酌情调整支助，并有系统地能力建设活动纳入方案。

18. 小组会见了总理办公室所设管理和人力资源办公室的代表。该机构负责在各类伙伴方支助下领导国家机关改革进程。这些代表向小组介绍了行政结构合理化和改革公务员制度计划，内容包括帮助公务员进行职业规划。该团队士气高昂，所制定的国家机关改革方案雄心勃勃。改革必然是一个长期过程，可能需要长达十年时间。因此，改革方案的执行应采用注重实效的方法，在具体优先领域取得切实成果，为未来的方案奠定基础。

19. 鉴于这项重要工作需要时间，国际专家和顾问或可为迫切需要取得进展的领域提供新技能或加强现有技能，同时铭记海地国家机关改革的进展速度。联合国系统为推动提高自主性和改善治理提供的辅导，将可鼓舞其他发展伙伴开展更大规模的活动。此办法的一个宝贵例子是：联合国不断向公民保护局提供技术支助，并从人道主义群组系统活动逐步过渡到向政府和地方办事处提供支助，使其具备领导备灾和应急工作的能力。联海稳定团民政部门 and 联合国其他实体也在提供基于社区的支助方面发挥重要作用，重点放在加强地方能力，特别是在行政机构需要加强的10个省和行政机构特别薄弱的市政府开展这项工作。

20. 在当地广泛开展的多种发展合作活动中，肯定还能找到其他提供辅导方面的良好范例。应推广这些范例，将其作为向海地提供支助的方式。南苏丹等国公务员获得其他国家公务员指导的经历也可鼓舞各方为海地加强地方行政和管理能力作出进一步努力，特别是在各省开展这项工作。

### 确保发展方案的可持续性：分担责任

21. 增强能力对继国际组织发起的试点项目也有重要意义，这些项目预计将由国家机构接管并推广到其他地区。众所周知，重新造林或流域管理等重要领域的

许多项目并没有持续下去，且结果有好有坏。然而，海地的森林覆盖率不到其领土的 2%，85%的流域退化，造成洪水频发、土壤退化和农业生产低下。为了更好地把握今后投资的侧重点，应该认真评估成败。小组注意到抗灾能力政治支持者小组最近访问了海地，旨在提请注意防灾、备灾和救灾工作的重要性，并支持政府在这方面的努力，包括更新国家灾害风险管理计划，举办关于灾后复原力的专题会议并在一、两个省试行抗灾能力。

22. 在访问期间，小组视察了一个由联海稳定团资助的、作为减少社区暴力项目之一的法律援助方案，该方案与太子港律师协会合作实施，以促进减少审前非法羁押。这一项目可以让海地青年专业人员获得技术或法律技能，并立即予以使用。小组还视察了联合国人类住区规划署(人居署)、国际移民组织、联合国人口基金(人口基金)和联合国开发计划署(开发署)的一项联合住房和街区方案，特别是在大都会区泰巴尔市开展的方案活动，地方当局通过地理信息系统协调和监测重建和城市化计划。该项目还为在五个省的定点地区建立社区资源中心提供资金。预计法律援助方案将由海地司法部分阶段吸纳(每年 20%)。住房方案应促使技术技能在实施方案的 10 个市扎根，并在内政部的领导下推广到其他区域。

23. 小组强调，必须继续上述业经证明有用的项目，以下事实就是证明：由于得到了法律支助，受到审前拘留的一千多人已被从监狱释放。小组呼吁当局采取有效措施，根据与联合国各组织商定的时间表逐步承担起执行项目的责任。任由这些方案期满终止对海地将会是一个重大损失，使海地丧失最需要的知识和经验。因此，把它们纳入各部委和地方当局的预算有特别重要的意义，捐助者对此应予以充分承认和支持。

#### **建立信任和合法机构**

24. 小组的所有对话者都强调必须保持政治稳定，以吸引投资者到海地并留住他们。2013 年举行部分参议员选举和全国性市选举，对促进稳定及向发展伙伴发出积极信号仍然至关重要。常设选举委员会已经成立，选举定于在新的选举法由议会通过后于 2013 年底之前举行。小组强调，必须遵守在这方面所作的承诺，以避免出现重大体制危机而可能逆转迄今取得的一些进展。促进法治在海地仍应是一个优先事项。

25. 正式当选的地方议会和市长是各省采取合法政治行动和促进有效权力下放的先决条件。让小组受到鼓舞的是，管理和人力资源办公室在国家改革进程内努力计划切实下放行政权力并启动权力下放进程。国家的基本职能，如签发身份证件，仍集中在太子港，这一情况事实上使首都以外的公民无法获得行政服务和享有公民权利。此外，权力下放可以让地方选出的官员参与其社区的经济和社会活动。为此需要开展大量的能力建设工作，捐助界已证实有兴趣支持这一期待已久

的根本改革。然而，国际支助的程度还取决于在省市层面存在合法和可信的政治对应方的能力。

26. 上述改革进程意味着要建立一个管理妥当的地方公共财政系统。目前，市财政的 97%由内政部拨款。这一要求也适用于整个国家结构。重建最高审计和行政纠纷法院是当局为赋权这一促进治理的关键机构而采取的受欢迎的步骤。根据国际金融机构提供的情况，未结清的公共账户数目有所减少，资金越来越多地反映在预算中，议会审议的法律列入了为更多部门供资，例如教育和入学津贴。

27. 然而，在管理公共财政方面需要取得更多进展。小组的海地和国际对话者抱怨在管理桑迪飓风后收到的资金方面缺乏透明度。为了提供快速救援并毫不拖延地开展重建取消了竞标程序。这种做法在海地社会可能激起猜疑情绪，这不符合与经济行为者建立信任的目标，可能会使捐助者泄气。为了在这方面取得进展，采购程序应当简化，定下具体的截止时间以加速进程，而且，公务员应更好地掌握其使用情况。保险设施等特别措施也应到位，以激励外国承包商参与重建进程。

28. 海地的国家预算总额一半以上继续依赖国际支持。为了平衡这一状况，增加税收至关重要，尽管国际社会一再要求这样做，迄今尚未有明显改善。当前的税收目标是国内生产总值的 13%。海地社会不能回避这一问题，而且，政治当局应表明有意愿实施立法和减少免税情况。采取此类步骤将产生双重效应，既增进对国家有能力重新分配财富的信任，从而安抚社会紧张局势，又会为经济行为体建立一个公平、可预见的竞争平台。

### 释放海地经济的全部潜力

29. 只要不进行一些根本性改革，海地经济在催生持续和公平增长及创造就业的能力方面将继续受限。缺乏适当的土地登记制度被各方视作一个关键问题，必须得到解决。在农村地区，这种制度将向小农提供期待已久的法律保障，并支持发展农业部门，而农业部门有可能提供改善粮食保障和创造就业两方面的好处。在流离失所者营地正在关闭的太子港市区，亟需管理土地和房地产保有权，以确定地震前的地产占用情况，并加强保障土地保有权。土地所有权是获得建筑许可证的一个条件，因此可推动重建这一城市。小组得知，借助法国和美洲开发银行提供的资金，领土管理部际委员会正在领导进行一些试点工作。

30. 小组意识到这一问题很敏感，试图精简这一系统可能造成社会紧张局势。然而，这一改革必不可少，应当在各政治阶层(政府、议会、地方当局等)和民间社会的广泛参与及捐助者的适当支持下，成立一个雄心勃勃的机制，以拟订一项适当的新体系。为解决土地纠纷，应在这一框架内制定调解程序。

31. 民事登记系统(身份)也亟需加强。出生证明几乎仅在城市发放，使得农村地区的人难以获得这一基本服务。据联合国难民事务高级专员公署(难民署)提供的资料，近 200 万人需要正式身份，其中包括许多儿童。美洲国家组织在支持提供

国民身份证方面发挥了重要作用，但这些活动于 2012 年停止，另外，需要开展广泛的后续支助，以应对未得到满足的需要。

32. 在民事登记和土地所有权制度方面的这些严重空白，阻碍了许多不能向金融机构提出任何保证的海地人获得信贷。保险部门也因同样原因不够发达。信贷利率高，小额信贷不太发达，其中包括小额信贷可派上很大用场的农村地区。银行部门应发挥作用改善局势，但其承担合理风险、分析项目和使用融资材料的能力据报也需要改进。最近几年海地出现了新一代企业家，但在目前情况下，他们无法充分发挥潜力。海地当局应与国际金融机构一道发挥积极作用，应对金融部门的弱点，支持其提高性能。

33. 小组在前几份报告中表示，必须改进商法、监管框架和行政管理办法，为商业提供便利。总理宣布了加速开办新企业进程的措施。然而，进展缓慢且不均衡。供水公司等一些经济部门目前正在进行改革，而在能源等其他部门，管理做法需要时间加以简化，尽管存在长期财政赤字且能源成本高不利于商业企业。关于运输，尽管正在新建或重建道路并取得了重要成果，但运输费用仍然很高，且港口当局的运作仍不足以满足一个岛屿国家的需要。改革步伐不均衡的原因有时不确定。这更加让人猜疑是否有政治意愿改变现状并向新的经济行为者提供机会。如果海地要吸引投资者和留住在海地运营的、人数本已有限的国际承包商，则应消除这种疑虑。

#### 认识到一个充满活力的民间社会的作用

34. 除上文介绍的经济、法律、行政或政治方面的瓶颈外，海地的发展归根结底取决于国家有无能力充分利用其充满活力的青年的才干并为其创造有利环境，让他们为国家发展做出贡献。年轻妇女尤其受到失业的影响，且她们得到的机会很少。应为那些可为青年创造就业的部门发展拟订战略计划，特别侧重于年轻妇女的就业。这些部门除其它外可包括文化、社会工作或服务，以便充分利用公认的海地人民创造力的潜能。

35. 鉴于海地存在强大的文化和数目庞大的社区协会，其中包括正式或非正式的妇女和青年团体，应与海地民间社会密切协商，拟订较长远的战略计划。特别是 2010 年地震后，外部非国家行为者往往因获得发展援助而激增，这并不总是有助于社会融合和相互信任。政府牵头的、可让上述行为者参与拟订国家发展共同愿景的举措，可有助于更加密切民间社会组织和非国家行为者的工作关系，缓解社会紧张态势。

36. 在 2012 年 9 月大会期间举行的一次会议上，海地政府作出了一项重要的明确承诺，即加强与非政府组织的伙伴关系。然而，为贯彻落实纽约会议而定于 2013 年 5 月在太子港举办的国家论坛被推迟，现预计将于 2013 年 9 月举办。小组会见了海地民间社会代表并听取了他们提出的加强与政府对话和合作的呼吁，鼓励



政府履行 2012 年在联合国所作的承诺，并在这一国家论坛举办前就与非政府组织地位有关的立法开展协商。

37. 除这些努力外，还应加强努力，帮助海地社会超越阻碍达成全国共识和在各 部门执行政府发展战略的根本性政治和社会分歧。这些努力将有助于解决海地遇 到的各种问题的根源，并确保在国家正常化进程中取得的收益不可逆转。

38. 总体而言，小组感到鼓舞的是，海地政府有意愿进行改革，包括总理拉莫特 在内的代表已做了表示。显然，政府日益处于掌控地位。国际社会也负有重大责 任，以最切实有效的方式向其提供支助。

#### 四. 援助实效的新势头

39. 自 2012 年小组访问以来，海地的发展援助形势发生了巨大变化。地震后 设立的、由海地总理和克林顿总统共同主持的海地重建临时委员会已不复存在。框 定政府及其发展伙伴之间关系的新模式已到位。海地发展战略计划是这一关系的 基础，概述了政府的远景和海地到 2030 年成为一个新兴国家的雄心。要实现这 一目标，战略计划将转化为连续的三年期投资计划，重点是加快增长和减贫。 2014-2016 年期间的第一个计划正在定稿，将列入即将提交议会的 2013-2014 年 金融法。

##### 协调捐助者支助的新机制

40. 新的外部援助协调框架于 2012 年 11 月推出，旨在加强外部发展援助与国家 优先事项的一致性。通过海地当局与 12+小组(由海地 13 个捐助方组成的非正式 协调小组)之间包容各方的协商进程拟订了这一框架。协调框架由总理主持， 接受政府的战略和技术领导，因此是确保国家对发展援助的自主性的一个很好 机会。

41. 外部援助协调框架是加强海地利益攸关方和国际社会之间相互问责的平台。 小组鼓励建立这样一种相互问责机制，并重申了联合国自 2011 年以来在这方面 所作的呼吁。小组欢迎设立这一框架，在国际发展援助普遍放缓和对这种支助的 竞争加剧之际，这愈加重要。小组呼吁所有伙伴致力于在规划和对外合作部的领 导下落实这一框架。

42. 在协调框架下确立了政府、发展伙伴、民间社会和私营部门之间的两个联合 对话机制。援助实效委员会定于每年在地方一级会晤四至六次，在国际一级会晤 两次。在 2013 年 5 月 10 日举行的委员会第一次国际会议上，总理根据五个关键 优先事项(5 个 Es)和 2012-2014 年战略计划框架，提出了政府 2014-2016 年的优 先事项和总体目标。小组注意到，一些 Es 已经有所扩大，即教育与人类和社会 发展相联，环境与土地管理相联，就业与经济相联，法治与民主相联。

43. 第二，在协调框架内重新启动了部门和专题会议，以涵盖 13 个发展工作领域。虽然过去按照这些会议组织的工作产生的结果有好有坏，有些领域好于其他领域，但它们被视为一个重要的机制，可确保国家自主权和具体工作领域的捐助者协调。按照涉及国家改革的会议组织的工作，将支助管理和人力资源办公室领导的进程，这将影响各部委的工作，并应对贯穿各领域的加强行政管理能力问题。

44. 目前，几个捐助方在相同或相关的部门提供援助。此外，在实施了协调框架后，预计政府会日益处于掌控地位，并争取捐助者为最适合该国需要的具体领域提供支持。捐助者在更明确限定的支助领域实现逐步和协调一致的“专业化”，将有助于简化进程和促进援助实效。

45. 在这方面，除其他外，小组鼓励采用由海地规划和对外合作部和开发署支助的外部援助管理单元。该单元是一个重要的工具，可提高外部援助的透明度，加强政府管理外部援助的能力。

#### 联合国在巩固活动方面的支助

46. 联合国系统继续在支助政府方面发挥重要作用，包括通过其在太子港和各省的辅导能力。秘书长副特别代表兼驻地协调员和人道主义协调员通常主持捐助者小组(12+小组)的工作。预期新的秘书长副特别代表上任后也将这样做。该小组的秘书处设在副特别代表办公室。

47. 联合国国家工作队由 18 个驻地机构组成，其工作以及联海稳定团在发展领域的活动反映在 2013-2016 年期间综合战略框架中。该框架已经取代联合国发展援助框架，构成“一个联合国”倡议。海地政府已经签署了以海地发展战略计划的主要支柱和优先事项为基础的综合战略框架。

48. 一些领域的机构间合作有所改进。小组访问了几个机构(开发署、联合国环境规划署(环境署)和联合国项目事务厅在其他机构的支持下)在南部省开展的一个综合方案。这些机构结合了其在流域管理、推广可再生能源、沿海和海洋资源管理、修建道路和桥梁及地方治理等领域的专长和资源。通过这次协作，建造了 1 300 多米长的堤墙，为 1 000 公顷土地的再造林准备了 150 多万株树苗。海岸线监测也得到确保，为修复桑迪飓风造成的损害提供了支持。值得注意的是，恢复和减缓项目资金的 70%是通过市政府和业务部委的地方部门分配的。小组赞扬对能力使用这种集群法，以加强一致性，改善结果。鼓励联合国实体尽可能在实地活动中将这一做法系统化。

49. 2013 年早些时候，联海稳定团提出了 2013-2016 年期间巩固计划。该计划预见将特派团的活动集中于在合理时间框架内可以实现的一组核心授权任务。<sup>2</sup> 对其他国际行为体能够更好实现成果的领域，特派团将逐步减少参与。

<sup>2</sup> 见 S/2013/139。

50. 在这方面，联合国机构在实地的存在仍然特别重要。根据“南岸倡议”，环境署将其主要办事处从太子港迁至南部省。这是一个值得赞扬的权力下放例子。不过，由于全球经济危机导致缺乏捐助者支助，联合国实体可能无法在各省大幅度扩大其永久存在。小组 2012 年主张联海稳定团逐步将法治、人权和治理问题等共同关心领域的活动责任移交给联合国各机构。该主张可能难以实现。因此，各机构应考虑寻找在全国各地坚持发挥作用的创新性办法，包括与海地当地机构开展联合活动并加强合作。因此，联合国各组织应为发展这类活动提供适当的支持。在这方面，预期联海稳定团与政府和发展伙伴包括联合国国家工作队共同实施的资源调动战略，将是特派团逐步过渡以及确保系统有能力填补资源缺口的关键。

51. 在警察发展领域，联海稳定团将根据海地国家警察 2012-2016 年期间发展计划，把其作用集中在培训和能力建设上。正如小组 2012 年报告认识到的，如果到 2016 年底警察部队要达到最少 15 000 人的警力，就必须保持每年至少增加 1 000 名警员的目标。还需要培训和管理设施，才能确保该机构胜任任务。小组再次呼吁捐助界支持警察部队及其发展计划。鉴于众所周知的安全与发展之间的关系，该国的经济和社会进步在很大程度上取决于其履行执法职能和加强稳定的能力。

#### 逐步加强区域合作

52. 2013 年 2 月，海地主办了第二十四次加勒比共同体(加共体)政府首脑闭会期间会议。这样的首脑会议首次在海地举行，这表明海地有能力举办高级别政治活动。这也是一次促进与加共体各国合作的机会。小组了解到有必要便利海地与其区域合作伙伴的贸易关系，这将使整个加勒比共同体受益。在旅游业等领域，海地可以从作为加共体成员国以及与其他成员国的伙伴关系中获益，加共体有相当丰富的经验，获取自然资源的机会，以及对农业生产的支持。为便利贸易关系和增加贸易额，需要对法律和条例规定加以审查。

53. 美洲国家组织(美洲组织)在身份证制度和选举支助等关键领域提供广泛的技术援助和选举观察支持。它对海地的支持在即将举行的选举中特别重要，该国的 140 个区和 570 个市镇有 1 300 名候选人竞选职位。在这方面，鼓励政府最后确定选举日历。这将有助于确保捐助者的支持，并为美洲组织启动其支助行动的后勤规划提供手段。

54. 海地的长期发展意味着该国必须在区域各国大家庭中找到位置，并与邻国建立富有成效的关系。预期随着海地正常化进程的前进，以及海地得益于与邻近和天然对应方的稳定关系，这将变得更为重要。

## 五. 结论和建议

55. 自 2010 年发生灾难性地震以来，海地已经取得了很大进展。2013 年，小组目睹了该国重建的切实进展，以及为在各方面取得进展作出的相当大的努力。海地政府在经济和社会两个领域开展了各种大规模方案。国际支助结构也发生了变化，反映出从危机阶段向建立体制机制的过渡，使发展支助能够与该国的国家优先事项保持一致。小组认为，这些事态发展特别令人鼓舞。

56. 这些积极的进展不能掩盖该国继续面临极大的脆弱性，无论是在以下哪个方面：在环境方面，该国受到自然灾害威胁；在经济方面，海地易受外部冲击，自己无法控制其影响；在社会方面，极端贫穷普遍存在，特别是在农村地区。此外，政治不稳定往往威胁使局势进一步复杂化。如果发达国家的预算危机造成国际支助减少，这些脆弱性可能对稳定有特别大的破坏性。

57. 在现阶段，令人鼓舞的迹象和可能会破坏这一真实但脆弱势头的风险一样多。由于这些原因，小组认为，海地应始终处于国际议程的显著位置。联合国应通过联海稳定团和联合国国家工作队在该国保持适当水平的存在。鼓励联合国在各省扩大指导作用，并加强其存在。还请联合国继续在鼓励所有合作伙伴支持政府的计划和优先事项方面发挥重要作用。在这方面，如果对话和透明度这两个条件得到满足，预期政府与其合作伙伴之间的关系将获得成果。

58. 为方便参阅，下文总结了报告正文中提出的一些建议，供理事会审议。

59. 为维持恢复和重建进程，并参与长期发展，小组鼓励海地的发展伙伴：

(a) 响应联合国系统发出的资助 2013 年人道主义行动计划的呼吁，该计划旨在通过粮食援助等途径，援助被确定为最脆弱的 100 万人；

(b) 根据海地发展战略计划和其他相关政府政策文件所载的政府制定的优先事项，履行其国际支助承诺；

(c) 充分利用外部援助协调框架，作为加强海地和合作伙伴之间相互问责的平台；

(d) 推动外部援助协调框架的运作，途径包括积极参加部门和专题会议并利用提议的信息共享工具；

(e) 有系统地调整对海地能力的支持，并在其活动中增加能力建设组成部分；

(f) 更多利用政府渠道并尽可能简化付款、采购和其他行政程序，以加快援助；

(g) 回应管理和人力资源办公室提出的国家改革建议，包括行政改革、公务员制度和权力下放，其执行将需要财政支助；

- (h) 支持海地金融部门为私营部门的活力和创造财富作出贡献的能力；
- (i) 加大对农村社区，包括农业部门的支持力度，让地方当局参与这些活动；
- (j) 为筹备即将举行的地方选举、市选举和参议院部分选举提供财政和其他支助；
- (k) 继续支持海地国家警察及其 2012–2016 年期间发展计划；
- (l) 支持海地政府努力加强抗灾能力，并落实抗灾能力政治支持者小组 2013 年 4 月访问海地后商定的行动要点。

60. 特别是呼吁联合国系统：

- (a) 继续通过强有力的辅导职能支持海地机构，并让发展利益攸关方参与包括在各省举办的更大规模辅导活动；
- (b) 增加对联合国各实体之间的活动采取集群法，从而降低费用，提高影响；
- (c) 在太子港以外保持强大的存在，并在已开展的备灾和抗灾工作的基础上，为地方行政结构提供支助；
- (d) 制定一项资源调动战略，同时考虑到联海稳定团的逐渐巩固可能产生的不断变化的条件，并使联合国各机构、基金和方案参与这项努力；
- (e) 促进和便利捐助者的支助与国家优先事项保持一致，途径包括在外部援助协调框架范围内协助实施外部援助管理模块。

61. 小组还希望提请海地当局注意有必要：

- (a) 对联合国或其他发展伙伴发起的活动逐步承担起责任，并将这些活动列入有关部委的预算，从而确保发展方案的可持续性；
- (b) 采取一切必要步骤，确保合法、可信和运作良好的地方当局在 2013 年到位，其中包括合法当选的官员，并确保他们可以更多地与发展伙伴开展互动协作；
- (c) 确保国际资金的使用，包括那些涉及灾后援助的国际资金的使用达到最高水平的透明度，并改进公共部门的管理程序；
- (d) 扩大税收基础，提高对私人和企业强制执行财政立法的能力，并建立地方公共财政系统，允许地方政府规划发展和为民众提供基本服务；
- (e) 采取积极主动的措施，便利与该区域各国的贸易关系，途径包括改善立法和条例；

(f) 在领土管理部际委员会开展的工作的基础上，与社会各阶层进行广泛协商，参与讨论建立一个领导土地登记改革的机制；

(g) 就一项加强民事登记系统的后续行动计划与合作伙伴开展互动协作；

(h) 加快包括能源和港口行政在内的关键部门的改革步伐，以便为经济提供新的推动力；

(i) 就可以创造就业，特别是为青年创造就业的部门与民间社会进行战略性长期讨论，特别注重女青年；

(j) 包括在即将在太子港举行全国论坛上，对宣布打算与非政府组织加强伙伴关系一事采取后续行动，并与非政府组织及时磋商有关其地位的立法。

## 附件

## 海地问题特设咨询小组访问华盛顿特区和海地的方案

## 访问华盛顿特区，2013年4月

## 4月29日星期一

- 10 时 会见国际金融机构的代表
- 世界银行海地问题特使 Alexandre Abrantes 先生
  - 国际货币基金组织海地访问团团团长 Boileau Loko 先生
  - 美洲开发银行海地国家部经理 Agustin Aguerre 先生
- 13 时 工作午餐
- 主讲嘉宾：乔治·华盛顿大学艾略特国际事务学院拉丁美洲和半球研究方案主任 Robert E. Maguire 先生
- 15 时 与美洲国家组织(美洲组织)举行会晤
- 美洲组织助理秘书长 Albert R. Ramdin 先生
  - 与各位大使和美洲组织项目人员对话

## 访问海地，2013年5月

## 5月28日星期二

- 13 时 15 分 抵达杜桑·卢维杜尔国际机场
- 14 时 听取秘书长副特别代表兼海地临时驻地协调员/人道主义协调员 Sophie de Caen 女士的情况简报
- 15 时 30 分 与外交部举行会晤
- 19 时 出席秘书长临时特别代表举行的晚餐会

## 5月29日星期三

- 6 时 30 分 访问南部省(乘直升飞机)
- 与莱凯地方当局举行会晤
  - 访问在萨吕港和 Roch-à-Bateau 的项目地点
    - 堤墙建造
    - 沿海脆弱性项目

- 流域管理

16 时 30 分 访问由联海稳定团资助的佩蒂翁维尔警察局法律援助项目

18 时 出席加拿大使馆举办的鸡尾酒会

**5 月 30 日星期四**

9 时 会见民间社会组织

10 时 30 分 会见海地总理兼规划和对外合作部长洛朗·拉莫特先生

14 时 访问泰巴尔市政厅的一个联合国人类住区规划署、国际移民组织、联合国人口基金和联合国开发计划署联合住房和街区方案

16 时 与管理力和人力资源办公室举行会议，讨论公共行政改革和权力下放问题

19 时 与一组代表共进晚餐

**5 月 31 日星期五**

9 时 会见内政部长 David Bazile 先生和平民保护主任 Alta Jean-Baptiste 女士

11 时 会见联合国国家工作队

12 时 30 分 新闻发布会

14 时 出发前往纽约

---