



2019 年届会

2018 年 7 月 26 日至 2019 年 7 月 24 日

议程项目 12(d)

协调、方案和其他问题：

支助海地的长期方案

海地问题特设咨询小组的报告*

摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 2018/19 号决议提交的，该决议请海地问题特设咨询小组向理事会提交一份工作报告，其中酌情提出建议，供其 2019 年届会审议。报告载述了海地问题特设咨询小组在 2019 年 4 月访问华盛顿哥伦比亚特区和 2019 年 5 月访问海地后得出的主要定论，在访问期间，咨询小组成员与海地总统和立法官员以及国际金融机构、区域组织和民间社会的代表进行了讨论。

咨询小组确认，海地所发生的危机是多层面的。它仍处于巨大的经济和社会压力之下，这一压力，再加上持续不断的人道主义需求，是当前政治不稳定和安全局势日益恶化的根源。脆弱的政治局势使海地政府难以满足海地人民的基本需求，危及《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的实现。

咨询小组敦促海地政府、反对派和社会各界开展建设性和包容各方的全国对话，以化解政治僵局，塑造海地社会经济发展的共同愿景。咨询小组还敦促国际社会继续在海地问题上保持集体参与，以确保从联合国维持和平存在顺利地过渡到更注重发展的构型，这将为海地人民带来持久安全、稳定和发展。

* 本报告迟交，是因为特设咨询小组于 2019 年 5 月 22 日至 24 日对海地进行了访问。



一. 引言

A. 海地问题特设咨询小组的任务规定和组成

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十五次报告。咨询小组由加拿大担任主席，成员为阿根廷、巴哈马、伯利兹、贝宁、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、法国、海地、墨西哥、秘鲁、西班牙、特立尼达和多巴哥、美利坚合众国和乌拉圭常驻联合国代表。
2. 经济及社会理事会在第 2018/19 号决议中，决定将咨询小组的任务期限延长至 2019 年届会结束，目的是继续密切跟踪海地促进社会经济恢复、重建和稳定的长期发展战略并就此提供咨询意见，其中特别注意需要确保国际社会在对海地提供的支持方面的一致性和可持续性。理事会请咨询小组提交一份活动报告，供其 2019 年届会审议。
3. 本报告载述了咨询小组分别于 2019 年 4 月和 5 月访问华盛顿特区和海地后以及在 2019 年于纽约同各利益攸关方会晤后的主要定论。

B. 咨询小组活动概要

4. 2019 年 2 月 7 日，咨询小组通过视频会议与秘书长副特别代表/海地驻地协调员/人道主义协调员举行会议，讨论海地人民针对不断恶化的社会经济条件举行的一系列抗议活动以及海地总统若弗内尔·莫伊兹于 2019 年 2 月 5 日宣布经济紧急状态后该国不断变化的局势。
5. 2019 年 3 月 13 日，咨询小组出席了秘书长副特别代表兼海地驻地协调员/人道主义协调员、主管人道主义事务助理秘书长兼紧急救济副协调员和海地常驻联合国代表团公使衔参赞威利·路易斯向会员国所作的关于海地人道主义局势的情况介绍。
6. 2019 年 4 月 4 日，咨询小组访问了华盛顿哥伦比亚特区，会晤了国际货币基金组织(基金组织)、世界银行、美洲开发银行、美洲对话和美洲国家组织的代表。
7. 2019 年 5 月 22 日至 24 日，咨询小组访问了海地，期间会晤了海地总统、参议院议长、众议院议长、解除武装、复员和重返社会国家委员会主席、全国社会各阶层会议委员会领导人以及私营部门、人权组织和联合国的代表。咨询小组还对海地东北部与多米尼加共和国接壤的瓦纳明特进行了实地访问，具体访问了一个接待中心和边境警察局、世界粮食计划署实施的一个学校食堂方案和工业发展公司工业园。
8. 在访问该国之后，咨询小组主席马克-安德烈·布兰查德分别于 2019 年 5 月 31 日和 2019 年 6 月 6 日在纽约向安全理事会和经济及社会理事会主席团介绍了咨询小组对海地访问后的主要定论。2019 年 6 月 13 日，咨询小组向经济及社会理事会全体成员进行了非正式情况介绍，并会晤了秘书长。
9. 咨询小组感谢秘书处经济和社会事务部、秘书长海地问题特别代表、秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员以及联合国国家工作队和联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)的其他成员为小组访问提供了支持和宝贵的洞见。

二. 海地当前的背景

A. 政治和安全局势

10. 自咨询小组向经济及社会理事会提交最新的报告(E/2018/75)以来,海地的政治局势特别动荡。由于政府取消补贴后燃料价格大幅上涨,社会经济条件不断恶化,2018年下半年和2019年2月7日至17日发生了大规模抗议活动。政府官员被指控滥用委内瑞拉玻利瓦尔共和国加勒比石油组织贷款融资方案的资金,民众为此愈发不满。他们走上街头,要求政府接受更大程度的问责,并改善生活条件。最初和平的示威,尤其是2019年2月举行的示威,在全国一些城市数次演变成暴力活动,抗议者破坏公共和私人财产、设置路障、使用枪支并使经济活动陷入瘫痪。骚乱导致企业关闭,对民众的创收活动—特别是由于不安全而无法在市场上工作的妇女的创收活动—产生了不利影响,使民众难以获得包括燃料、电力、家用燃气、水和食品在内的基本服务和货物。一些医院面临着水、电、药品和基本用品的短缺,而发展和人道主义组织的活动因不安全而不得不暂时中断。

11. 为了努力恢复平静和缓和紧张局势,莫伊兹先生多次试图推动全国对话,以解决该国面临的政治、经济和社会困难。2018年3月,他任命了一个由23人组成的指导委员会,领导题为“全国社会各阶层会议”的全国对话,目的是制定一项促进稳定和经济社会进步的协议。2018年11月,他请总理让-亨利·塞昂特领导全国对话。不过,这些努力未能得到反对党的支持。最近,他于2019年2月设立了全国对话促进委员会,预计该委员会将在90天内向总统提交报告,就如何为实现海地人对话创造有利条件提出建议。不过,人们普遍认为,即便这一最近的尝试可能也不会产生所想要的结果,因而加重了对国家机构普遍的本已严重的不信任,并进一步加剧了普通民众间的紧张关系。在下院议员于2019年3月18日对塞昂特先生提出不信任动议后,新政府迟迟未获组建,使日益严重的政治紧张关系和不断恶化的安全局势雪上加霜。截至2019年6月,新政府仍未获议会批准。

12. 各对话者强调,必须紧急修订《宪法》,并在联合国的支持下,在所有利益攸关方之间开展包容各方的建设性全国对话,以解决政治僵局,塑造该国的共同愿景。这一愿景将涵盖咨询小组在以前的报告中着重指出的若干问题,例如实行必要的经济改革、采取社会保护措施、改善法治、打击腐败、增强治理和加强国家机构。一些对话者还强调,由于政治稳定与经济增长之间的相互联系,毫不拖延地组建新政府将有助于取得进展。例如,有人指出,当前的政治局势正在妨碍该国迅速通过本财政年度的预算,危及外部捐助者可能提供的财政援助,包括货币基金组织为支持采取措施减轻贫穷、鼓励善政、推动增长和稳定该国经济状况而提供的为期三年的2.29亿美元中期信贷机制。

13. 咨询小组关切地注意到,海地妇女在该国政治生活中的代表性仍然严重不足。例如,在国民议会中,30名参议员中只有1名是妇女,而众议院119名议员中只有3名是妇女。若干对话者强调,必须增加妇女对政治和决策的参与,以增强政治进程的合法性,使其更加民主,并对海地社会各阶层的关切和要求作出更敏锐的反应。

B. 经济状况

14. 海地继续面临着严重的经济困难。它是发展中国家中最贫穷的国家之一，人均国民总收入为 1 800 美元，在 2017 年人类发展指数 189 个国家中排名第 168 位。600 多万人，即全国人口的 60%，生活在每天 2.41 美元的贫困线以下，250 多万人——主要是在农村地区——生活在每天 1.23 美元的极端贫困线以下。按照世界银行的基尼指数估计数(60.6)，海地还位列世界上收入分配最不平等的国家。平均预期寿命约为 64 岁(男性 61 岁，女性 65 岁)，在拉丁美洲和加勒比区域(平均预期寿命 75 岁)这是最低的。

15. 国家货币(古尔德)贬值继续造成高通胀(截至 2019 年 4 月约为 15%，而且还在上升)，主要原因是当地生产的粮食价格上涨，进一步惩罚了人口中最贫穷的群体。2017 至 2018 财政年度，国内生产总值仅略有增长，估计增长 1.5%，预计 2019 年将减速至 0.4%。与此同时，财政赤字占国内生产总值的比例从 2017 年的 1.9%扩大到 2018 年的 4.3%，主要原因是能源部门亏损(亏损增加幅度占国内生产总值的 1%)和财政收入下降(下降幅度占国内生产总值的 0.5%)。

16. 各对话者强调，必须采取紧急措施增加税收，提高公共支出效率。考虑到许多大中型纳税人目前可能没有被列入纳税名单，需要作出更多努力，以大大扩大纳税人基础。咨询小组获悉，如果扩大纳税人基础，就可以多调动国内生产总值的 1.5%。咨询小组还获悉，由于豁免和记录空白，海地可能正在损失相当于国内生产总值 0.3%的营业税。由于基本上不受控制的跨境贸易，海地每年也可能损失超过 6.3 亿美元的关税。减少一些国有企业的商业损失，可以调动更多资金；例如，咨询小组获悉，只要将公共电力公司“海地电力公司”的商业损失从 40%减少到 10%，就可以使国内生产总值增加 1.2%。咨询小组确认，实施财政措施——通过取消补贴将公共投资重新集中于卫生、教育和社会服务——应辅之以有利于穷人的社会政策。

17. 一些对话者还强调，为了促进该国的生产力和经济增长，改善该国的道路、港口和能源基础设施势在必行。同时，必须通过和有效执行法律法规，以改善商业环境，包括使中小企业和微型企业更容易获得信贷，大力打击腐败，提高税收效率，改善公共行政，并使经常支出合理化。还有人指出，需要作出更多努力，取得居住在国外的 130 万海地人的帮助。散居海外的海地家庭汇款是海地的一大经济资产，汇款额从 2001 年的 8.1 亿美元增加到 2017 年的 24 亿美元，占海地国内生产总值的 29%，占国家预算的 25%以上。应该探索一种更好的方法，将这些资源用于生产性投资机会。

18. 咨询小组欢迎海地政府作出努力，以支持他在 2017 年 5 月发起的旗舰倡议“变革大篷车”中设想的国家发展，并努力执行七个国家发展优先事项：实行改革和维持政治稳定；将海地转变为投资目的地；增加农业生产，改善环境；建设能源、道路和港口基础设施；加强供水和环境卫生基础设施；改善基础设施，提高教育质量；通过社会项目促进稳定。同时，咨询小组欢迎规划部在联合国系统支持下为最终确定国家实现可持续发展目标路线图而组织的范围扩大的意见征询工作，并强调需要作出更多努力，将《2030 年议程》纳入海地国家发展计划，并鼓励国际社会在这些努力中发挥关键性支持作用。

C. 社会指标

19. 海地继续面临高失业率(14%)、尤其是青年人中的高失业率(36%)、收入不平等、缺乏清洁饮水和环境卫生设施(分别为 42%和 72%的人口无法获得清洁饮水或环境卫生设施)、基本社会服务差等问题。咨询小组着重指出,在社会和经济上处于边缘地位的人极有可能被推挤到更后面,他们的福祉水平大幅降低,其恢复即便并非不可能,也会极为困难。

20. 咨询小组对海地的健康指标表示关切。40%以上的人口仍然得不到重要的保健和营养服务,特别是在农村地区 60%的人口得不到基本保健服务,而产妇、新生儿、婴儿和儿童死亡率在西半球仍然是最高的;例如,产妇死亡率为每 100 000 例活产中有 359 例死亡,5 岁以下儿童死亡率为每 1 000 例活产中有 67 例死亡。约 47%的婴儿没有得到麻疹免疫接种,21%的婴儿没有得到白喉、破伤风和百日咳免疫接种。约 22%的儿童发育迟缓,这可能对其认知发展、学业成绩和成人后的经济生产力产生长期影响。政府仅将其国内生产总值的 6.9%分配给卫生部门,加上机构能力薄弱和合格的医务人员短缺,使海地人特别难以享受高质量的保健服务。

21. 教育部门仍然效率低下。尽管多年来在小学入学率方面取得了进展(目前为 75%),但海地 25 岁或 25 岁以上的平均受教育时间不到 5 年,60%以上的人口是文盲(64%的男性和 57%的女性)。由于贫困程度很高,相对较高的学费——85%的小学是私立学校——使得受教育特别困难,因为许多家庭负担不起每个孩子/每年平均 80 美元的学费。教育部门还面临缺乏合格教师的问题,因为 80%以上的海地教育工作者没有受过培训或没有教学资格。近年来,政府试图通过一系列旨在稳定和改进教育系统治理和质量的政策措施来改善教育。不过,这些措施的执行,包括适足资金的提供,仍过于缓慢。需要给予进一步支持来改善教育部门,使海地人有机会获得必要的知识和基本技能,以便在就业市场上找到工作。

22. 咨询小组强调了教育促进大规模变革以及作为国家可持续社会和经济发展的催化剂的力量,这对海地这样一个 34%的人口不满 15 岁的国家尤其重要。为青年人提供良好的教育,再加上经济机会,将大大有助于解决青年人中的暴力犯罪、包括在该国非常普遍的帮派暴力的一些根源。与此同时,人们表示关切的是,绝大多数受过教育的年轻人对治理和法治方面严重的体制危机感到沮丧,希望离开或正着手离开该国。惹人注目的是,平均而言,85%的大学毕业生离开海地,到国外寻求更好的机会。

D. 人道主义需求

23. 海地的人道主义局势依然严峻。目前约有 260 万人——几乎每 4 个海地人就有 1 人——需要人道主义援助。海地人口的长期脆弱性受到若干因素的影响,包括经济困难、社会政治紧张状况、该国接连遭受的自然灾害、人口流动和流行病等冲击,以及国家向民众提供迫切需要的基本服务的能力有限。所有这些因素都阻碍着在减少人道主义需求和向发展过渡方面取得进展。

24. 咨询小组不断听到有关该国人民在挨饿的关切声音。根据粮食安全阶段综合分类 2018 年 10 月和 12 月进行的分析,粮食无保障人数翻了一番,从 2018 年的

130 万人增加到今年的 260 万人；这包括处于紧急状况下的约 570 000 人(综合分类第 4 阶段)。预期粮食安全在 6 月之后将进一步恶化，原因是厄尔尼诺现象加剧了干旱的影响，以及由于价格上涨、本国货币贬值和通货膨胀高，人民购买力下降，经济形势艰难。2019 年 2 月，粮食篮子(6 种基本产品)的价格与每月数字相比上涨了 11%，与年度数字相比上涨了 26%。由于严重贫困和粮食不安全，急性营养不良影响到 2018 年旱灾地区的约 39 000 名 5 岁以下儿童，他们需要得到照顾，以降低与营养不良有关的发病率和死亡率风险。通过对瓦纳明特的实地访问，咨询小组有机会亲眼目睹了联合国通过世界粮食计划署实施的值得称赞的学校食堂方案为解决营养不良问题所作的努力，该方案每天向全国 1 243 所学校的 300 000 名小学儿童提供热餐。

25. 海地人民还受到周期性重复的与自然灾害有关的危机或冲击状况的影响。2010 年 1 月大地震的约 37 500 名灾民仍生活在营地中，等待长期持久解决办法，而最近于 2018 年 10 月发生的地震的 157 000 名灾民需要中期援助。该国还面临水文气象风险，特别是飓风。预计加勒比地区飓风的强度和频率今后将增加，像海地这样的国家必须确保作好必要程度的准备。咨询小组赞赏人道主义组织和发展组织正在开展活动，支持海地各机构，特别是民事保护局，以便它们能够成功地领导应急工作。咨询小组鼓励海地政府继续努力加强其民事保护机构。

26. 从积极的一面来看，由于有效的病例管理、流行病监测、实验室能力和社区防治活动，在防治霍乱方面取得了重大进展。2018 年有疑似霍乱病例 3 786 例，相关死亡 41 例，而 2017 年疑似病例则为 13 681 例，相关死亡 146 例。2019 年头 13 周，疑似霍乱病例数仅为 2018 年同期报告病例数的 27%(即 262 例对 995 例)。如果目前防治霍乱的努力和供资水平保持不变，到 2020 年实现零传播的目标据认为是能达到的。咨询小组欢迎联合国海地问题特使努力与联合国伙伴、海地政府、会员国、开发银行、民间社会和私营部门携手合作，制定社会影响债券，以此作为解决霍乱相关问题的宝贵筹资办法。咨询小组还强调，在一个大部分人口无法获得清洁饮水、无法享有环境卫生设施的国家，需要采取长期发展措施，预防、减轻和消除霍乱和其他水传播疾病。

27. 咨询小组在访问瓦纳明特后注意到，2010 年多米尼加共和国实行宪法改革，由此通过的立法只允许多米尼加国民或合法居民在该国所生子女拥有多米尼加国籍，大量没有法律文件的海地移民工人所生子女被排除在外，因此很多海地裔自愿返回海地或被多米尼加当局遣返回海地。国际移民组织报告说，平均每月有 10 000 人自愿返回或被驱逐回海地，自 2015 年 6 月以来，已有 227 000 多人登记为被驱逐者/回返者，其中包括 4 000 多名被推定的孤身未成年人。咨询小组感到关切的是，被驱逐者是在岌岌可危的条件下抵达海地的，他们没有资源，与家人分离，可能面临严重的保护问题，特别是孤身未成年女童和男童。需要加强边境地区现有的社区系统和综合查询系统，以避免再次发生人口贩运，特别是贩运妇女儿童行为。咨询小组强调，海地政府应在国际社会的支持下，向从多米尼加共和国回返者提供必要的保护和人道主义援助。

28. 咨询小组表示关切的是，尽管当前人道主义状况较为艰难，2019 年人道主义应对计划仅收到用以满足最脆弱的 130 万需要人道主义援助者需求的所需 1.262

亿美元资金的 11%。咨询小组注意到，2018 年海地人道主义应对计划是世界上获资助最少的计划，仅收到 2.522 亿美元所需资金的 13%，因此强调亟需为人道主义活动提供更多资金。努力的重点应是加强人道主义与发展之间的联系，也就是既要满足民众的迫切需求，又要投资于中长期发展，以减少影响社区的长期脆弱性和风险，并根据《2030 年议程》，优先考虑先帮助被落在较后面者。

E. 人权、法治和司法

29. 不安全和帮派暴力是令人关切的问题，经常有报告说人权遭到侵犯。帮派暴力往往最终导致杀戮、性暴力和破坏财产，太子港 La Saline 居民区的情况就是如此，2018 年 11 月，敌对帮派为控制当地市场而彼此大打出手，导致发生了广泛的侵犯和践踏人权行为。咨询小组获悉，民间社会组织对在拉萨林所犯罪行进行的调查将罪责归咎于据称与一些国家行为体共谋的犯罪团伙。咨询小组欢迎海地政府和联海司法支助团展开调查，强调必须查明事实，并采取必要措施，通过有效起诉将所有被判犯罪者绳之以法。

30. 人权团体的代表还表示，由于经济日益不稳定和社会不平等，许多海地人的基本人权继续遭到剥夺。一些人提到，海地是一个双速社会，只有少数人口从创造财富中受益，绝大多数人——特别是年轻人——继续被边缘化，他们生活条件恶劣，得不到基本社会服务和经济机会。许多对话者表示关切的是，一大部分青年感到权利被剥夺、没有受到教育、没有经济前景，他们很容易被政治和商业力量所利用，通过在该国活动的众多帮派来推进他们的狭隘利益。在与咨询小组讨论期间还提到，尽管多年来在联合国维持和平存在的支持下在增强海地国家警察能力方面取得了很大进展，海地国家警察的能力继续需要提高，以有效维持法律和秩序，解决帮派暴力问题，同时遵守人权标准。特别提到的是，警察部队缺乏有效履行职责所需的火器和设备，而现在不仅像过去一样在太子港开展活动而且在该国各地活跃的武装帮派越来越多，两者之间失衡。

31. 此外，有人一再提到，有罪不罚、普遍的腐败和缺乏善治是令人严重关切的问题，使该国难以实现人权和可持续发展。司法机构缺乏独立性被认为是腐败的驱动因素之一，也阻碍了善治。缺乏诉诸司法的机会，特别是包括性暴力和基于性别的暴力受害者在内的弱势群体缺乏这种机会，是公众对安全和司法机构的信心仍然不足的原因之一。咨询小组强调指出，法治和司法以及打击侵犯人权和腐败行为的努力，对于建设韧性和促进可持续发展至关重要，因此应大力推进。

三. 国际社会对海地支助的一致性和可持续性¹

A. 改变联合国在海地的态势：从维持和平存在转向更注重发展的构型

32. 联合国系统正在实施其 2017-2021 年期间联合国发展援助框架下的活动，该框架是与联合国所有驻地和非驻地机构以及联海司法支助团各部门、政府代表、民间社会和发展伙伴协调一致，通过基于人权的办法制定的。框架确定了将对实

¹ 第 32 至 40 段所载资料主要取自设在华盛顿特区的国际组织向咨询小组提供的资料。

现国家优先目标和可持续发展目标作出宝贵贡献的五个供干预的成果领域：减贫和就业；社会服务；性别平等与保护；韧性；治理。

33. 联合国系统目前正在编写 2017-2018 年期间框架报告以及与每个成果领域相对应的 2019 年至 2020 年期间工作计划。这项工作是在技术层面与海地政府协商开展的，另外还与民间社会和私营部门进行了协商，并考虑到了该国的普遍情况以及在实现可持续发展目标方面取得的进展。在编制联合工作计划时，还考虑到联合国国家工作队联海司法支助团于 2019 年 10 月 15 日撤离后将开展的活动。将需要作出相当大的资源调动努力，以确保联合国国家工作队有足够的资源来开展联海司法支助团目前进行的一些活动。在这方面，咨询小组获悉，已经制定了一项筹资战略和行动计划，以确保联合国国家工作队拥有必要的资源来开展工作。

34. 这个国家正处于重要关头。在联合国维持和平存在超过 15 年之后，联合国正准备过渡到一个更注重发展的构型，届时，根据安全理事会第 2466(2019)号决议，一个特别政治任务将于 2019 年 10 月 16 日取代联海司法支助团。咨询小组欢迎海地政府、联海司法支助团、按照联合国发展系统的改革模式由新的受权驻地协调员领导的联合国国家工作队以及主要发展伙伴进行扩大协商，以确保平稳过渡。咨询小组还欢迎海地政府提出请求，要求获得受建设和平基金支助的资格，以支持其努力在过渡期间处理建设和平优先事项。咨询小组认为，鉴于当前的社会经济和政治形势，至关重要的是，应为特别政治任务规定必要的广泛任务和提供必要的资源，并为其配备必要的专门知识和技能，不仅支持政府促进人权、治理、法治、民主机构建设和安全，而且通过联合国政治、发展和人道主义实体以及在海地开展行动的国家行为体和国际伙伴之间为促进融合、实施和问责而开展的有效、持续协作与协调，有效帮助解决困扰该国的不稳定、脆弱性和不安全的社会经济根源。咨询小组进一步强调，鉴于联合国发展系统的重新定位、联合国的改革及其对预防冲突与保持和平的注重，按照提供了综合路线图并作出不让任何一个人掉队保证的《2030 年议程》，这一特别政治任务为联合国提供了一个独特的机会，可确保以“联合国一体化”的方式谋求实现顺利过渡，从而为海地人民带来持久安全、稳定和发展。咨询小组还强调，联合国在海地的存在的过渡如果成功的话，可成为供普遍存在复杂状况的其他情势借鉴的典范，这种复杂状况因长期存在的经济、社会和政治不满而更加严重。咨询小组还强调指出，联合国需要确保其活动与《2030 年议程》及其目标保持一致。

B. 国际社会的参与

35. 从海地发生的大规模地震造成 30 多万人丧生的 2010 年到 2018 年，国际捐助者为支持海地提供了 75 多亿美元。这包括向联合国、非政府组织和海地政府提供的援助。不过，这些年来外国援助大幅减少，从 2010 年高峰时期的约 20 亿美元减少到 2017-2021 年期间估计的每年 4 亿美元，几乎全部由若干最大的捐助方通过政府提供。咨询小组在与捐助界讨论时，告诫不要在因社会经济和人道主义状况恶化而日益不安全的至关重要时刻与国际社会脱离接触。

36. 咨询小组在与国际金融机构开会时，注意到目前为支持该国发展而采取的举措。美洲开发银行仍然是海地最大的多边捐助方，它拨款近 10 亿美元，以实施

其 2017-2021 年期间国家战略下的项目，目的是促进更高、更包容和更可持续的增长，支持实现政府有关扩大和维持私人 and 公共投资以及增加获得基本社会服务机会的目标。咨询小组还注意到美洲开发银行在汇款问题上开展的创新工作，包括利用区块链技术改善汇款流量、透明度和效率，降低总体成本，而鉴于家庭汇款大量流入海地，这对海地极为重要。

37. 世界银行也继续参与海地发展，在国际开发协会第 18 次资金补充下为 2017-2020 年期间分配了一个总额 2.6 亿美元的封套，与此相对比，国际开发协会第 17 次补充时分配了 1.2 亿美元。2018 年财政年度已编入总共 1.05 亿美元，其余资金将安排在 2019 年和 2020 年使用。运输部门在所分配资源中占 24% 以上，是世界银行供资的最大接受方。投资中约 17% 分配给了社会、城市和韧性部门，14% 分配给了能源部门，13% 分配给了保健部门，12% 分配给了农业和环境部门，12% 分配给了水和环境卫生部门。其余资源专门用于教育、治理、贸易和竞争力部门。

38. 咨询小组还注意到国际货币基金组织所作的努力，包括 2019 年 3 月与前总理塞昂特先生商定的基金组织工作人员层面协议，该协议如得到执行，将提供一笔为期三年的 2.29 亿美元优惠贷款，以帮助解决贫困问题，促进宏观经济稳定，并鼓励善治。在本报告编稿时，货币基金组织已宣布取消该协议，原因是先决条件没有得到满足。不过，货币基金组织保证，它将继续与海地保持接触。任何此类协议都必须注重稳定经济，同时确保社会保护，以满足人口中最弱势群体的需求。咨询小组获悉，如果该协议得到执行，可能会触发其他捐助方提供更多资金，这将是朝向克服针对海地日益加剧的“捐助方疲劳症”迈出的可喜的一步。咨询小组认为，除了恢复宏观经济稳定外，还必须确保政策的良好平衡，以注重对保健和教育及减贫投资，确保任何人都不会掉队。

C. 其他发展行为体的参与

39. 咨询小组与包括私营部门在内的民间社会进行了富有成果的讨论。普遍的理解是，海地要解决当前局势的话，政府与社会各阶层之间需要达成一项重大的政治协议。只有真正包容各方的对话才能有助于重建社会各阶层之间的信任，并为该国的恢复和可持续发展创造条件。私营部门的代表还强调，日益严重的不安全，特别是帮派暴力造成的不安全，加上在打击腐败和有罪不罚方面没有取得足够的进展，以及缺乏促进商业环境的基础设施和有效的法律，仍极大地阻碍了投资机会。

40. 咨询小组认为，政府应作出更多努力，与包括私营部门在内的民间社会进行互动协作，以建立真正的伙伴关系，帮助制定一条前进道路，应对该国在恢复、建设韧性和为可持续发展创造条件方面的挑战。

四. 结论和建议

41. 排斥和经济不平等是海地当前的政治僵局和安全形势恶化的根源。咨询小组在访问海地期间，多次听到说经济不稳定和社会排斥正在导致暴力增加。困难的经济条件，加上有限的公共开支，包括用于社会方案的开支，只会加剧现有的贫困，使人口中最脆弱的阶层进一步边缘化，对安全产生危险的影响。在这方面，

必须更好地调动国内资源，通过大胆的财政措施促进提供急需的社会服务，并为经济发展创造条件，同时特别注意青年人的需求。

42. 为了建设韧性并为社会发展创造条件，在采取社会经济措施的同时，必须在法治和善治、建设强有力的机构、改革司法部门、打击腐败以及促进和保护人权方面取得有效进展。

43. 咨询小组多次听到，海地社会各阶层对政府和国家机构缺乏信心是危机的核心。包容各方的全国对话是在政治、社会和经济方面取得进展的先决条件，因此应最紧迫地开展这一对话。咨询小组还认为，应同时将重点放在满足人民的基本需要和解决该国的人道主义危机上，同时基于先帮助被落在最后面者原则加强最贫穷者的生存能力。

44. 还必须努力消除日益严重的不安全状况，包括为此采取多部门办法，在执行减少社区暴力方案、实施武器弹药管理、加强法治、采取政治和社会经济措施以及开展能力建设以加强海地国家警察的基础上，解决帮派暴力问题。

45. 联合国系统可发挥重要作用，通过确保向联海司法支助团结束后的构型顺利过渡，帮助政府应对现有的挑战。在这方面，在开展加强安全、治理和法治以及促进和保护人权活动的同时，应大力支持海地政府根据《2030年议程》所确定的国家发展优先事项。

46. 国际社会的持续参与对于海地成功走向恢复、韧性建设和可持续发展仍然至关重要。这种支助应得到妥善协调，并应连贯一致和可持续，以最大限度地发挥影响。

47. 咨询小组谨向经济及社会理事会提出下列建议以供审议。

48. 咨询小组鼓励海地政府根据《2030年议程》加快执行其国家发展计划，并在这方面：

(a) 与社会各阶层进行包容各方的建设性全国对话，确定前进的道路，以解决该国目前的政治和社会经济困难，重建信任，塑造共同的国家发展愿景；

(b) 加快努力改革司法部门，促进法治，采取措施打击腐败和有罪不罚现象，促进充分尊重人权，包括处理性暴力和基于性别的暴力。为此，需要迅速采取行动，更好地执行现行法律，并通过《刑法》草案、《刑事诉讼法》草案和加强反腐败机构的新法律；

(c) 确保妇女平等和充分参与政治和决策，包括采取暂行特别措施，如选举方面的性别配额；

(d) 鉴于海地极易遭受飓风和其他自然灾害的影响，继续努力紧急加强民事保护局，并为此迅速通过保护局组织法草案，向保护局提供有效运作所需的财政和人力资源；

(e) 制定一项成功解决帮派暴力问题的国家战略，包括通过减少社区暴力活动和有效的武器弹药管理方案，解决阻碍增强青年人经济权能的结构根源；

(f) 促进和更好地利用国内和外部私营部门投资，以促进生产力和经济增长，推动创新，增加就业机会，并创造必要的财政资源，为人民提供教育、保健和其他社会服务；

(g) 鉴于汇款对海地发展筹资非常重要，采取措施更好地发挥汇款的杠杆作用，以求最大限度地扩大汇款对收款人生计的影响以及对改善经济中的财政平衡的影响；

(h) 执行专门针对人口中最贫穷阶层的社会政策，包括现金转移，以便在执行财政政策时成功地降低减少补贴的影响；

(i) 考虑探讨如何与建设和平基金更密切地合作。

49. 咨询小组建议国际社会：

(a) 支持旨在建立由各阶层参与的包容性全国对话的努力，以解决当前的政治危机，塑造海地社会经济发展的共同愿景；

(b) 继续集体参与支持海地的可持续发展，为此开展协调一致的活动，与海地政府和由受权驻地协调员领导的联合国国家工作队密切合作；

(c) 继续探索创新办法，便利汇款流向海地，包括与私营部门合作，帮助降低汇款费用，减轻最贫穷客户的负担；

(d) 与海地政府以及民间社会行为体合作，支持旨在改善司法、法治和反腐败措施以及基础设施的举措，以此推动营造有利于工商业发展的环境，这将成功地促进可持续发展；

(e) 大幅增加对人道主义应急计划的捐助，以确保圆满、及时满足海地当前的人道主义和保护需求；

(f) 通过经强化的驻地协调员办公室向联合国国家工作队提供大量支助，以确保从联海司法支助团顺利过渡到更注重发展的联合国存在，并维护自 2004 年首次部署联合国维持和平存在以来所取得的来之不易的成果；

(g) 探讨在 2019 年联合国大会第七十四届会议期间举行一次关于海地的活动的可能性。

50. 咨询小组建议联合国系统：

(a) 继续在海地当局确定的发展优先事项框架内开展活动；

(b) 继续与海地政府和民间社会密切协商，制定 2019 年至 2020 年工作计划；

(c) 有效过渡到新的驻地协调员制度，确保在实地的所有机构的工作与海地的优先事项保持一致，并支持实现可持续发展目标和具体目标；

(d) 确保将于 2019 年 10 月 16 日取代联海司法支助团的特别政治任务得到适当的资源和授权，以确保联合国各实体、国家行为体和国际伙伴之间的协调、整合、执行和问责，从而推动包容性、变革性经济发展，同时充分认识到该国的发展优先事项和可持续发展目标的优先具体目标；

(e) 向由受权驻地协调员领导的联合国国家工作队提供必要的资源和能力，以接手联海司法支助团目前执行的任务，改进安全、治理、法治和反腐败措施，促进和保护人权，并开展旨在促进可持续发展的活动；

(f) 在联合国海地问题特使的领导下，继续努力应对人道主义危机，包括在应对霍乱爆发方面持续取得进展。

附件

2019年5月30日加拿大常驻联合国代表给秘书长和常务副秘书长的信*

谨以经济及社会理事会海地长期社会和经济发展问题特设咨询小组主席的身份，代表参加2019年5月22日至24日为期三天的海地年度访问团的10个会员国写信给你。我们中的一些人，包括我本人，亲身参加了过去的三次访问团。因此，我们相信，我们对局势有一定深度的合理了解，可就此作出评论。

在今年的访问中，我们会晤了总统、候任总理、参议院议长、国民议会议长、联合国国家工作队领导人和联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)成员，包括你的特别代表和副特别代表。我们还会晤了人权组织、工商业部门和全国解除武装、复员和重返社会委员会的代表。我们会晤了全国社会各阶层会议的领导。我们去了与多米尼加共和国接壤的边界，亲眼目睹了驱逐和边界管理问题。我们访问了一所受益于世界粮食计划署午餐送餐方案的学校，以便更好地评估人道主义局势。

我们遇到的每个人都同意一点，即排斥和经济不平等是政治不稳定和安全局势恶化的根源(“*La précarité économique et l'exclusion entraînent la violence*”)。我们还多次以不同的方式听到海地国家警察无法仅靠自己解决这一局势。它没有充分和适足的能力这样做，也没有能力对付当前在海地日益增加的众多装备精良的各种帮派。此外，我们还听到指控说，政治和工商势力显然背地里指挥帮派头目动员和采取行动，以追求他们自身的狭隘利益。如果这是真的，这绝不是正常的犯罪活动：政治和经济精英必须认识到，这对该国来说不是一个可行的选择。

海地也正在经历一场深刻的体制、治理和法治危机，这场危机产生于日益恶化的经济局势、僵持的政治进程以及普遍的社会排斥和公民权被剥夺的感受。作为这种绝望感的证明，绝大多数受过教育的年轻人希望或正在成群结队地离开该国，到国外寻找更好的机会。

根据经济及社会理事会第2018/19号决议规定的任务，特设咨询小组特别关注需要根据国家长期发展优先事项，在《海地战略发展计划》的基础上，确保对海地的国际支助的一致性和可持续性，同时强调需要避免现有机制的重叠和重复。

在这方面，我们写信给你，是因为我们对拟议的特别政治任务在范围和资源方面可能减缩感到关切。我们认为，这项任务最终可能只侧重于某些症状，而不能解决困扰该国的不稳定、脆弱性和不安全的根源。必须认识到，自2004年以来，在安全、治理和法治领域取得的进展有限，但在海地30年的国际存在和大量支出似乎为更直接、更有效解决不稳定根源提供了机会。

* 由海地问题特设咨询小组主席马克-安德烈·布兰查德大使签署的这封信是于2019年5月22日至24日随同访问海地的下列咨询小组成员共同商定的：阿根廷、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、海地、墨西哥、秘鲁和乌拉圭。

此外，2018年7月以来局势的演变进一步凸显了海地岌岌可危、动荡的政治和经济环境。我们在访问期间与许多利益攸关方进行的讨论确认，联合国在海地的态势发生重大变化的条件尚未得到满足，联合国存在的大幅缩减可能导致国家和区域层面进一步的不稳定。

现在，鉴于联合国的改革及其对预防和建设和平的注重，并鉴于《2030年议程》提供了一份综合路线图，保证不让任何一个人掉队，我们认为，特别政治任务构成了一个独特的机会，可以确保以“联合国一体化”的方式实现成功的过渡，在实地为海地人民带来持久的安全、稳定和发展。海地从维持和平行动向长期稳定和发展的过渡如果成功的话，可成为供普遍存在复杂状况的其他情势借鉴的典范，这种复杂状况因长期存在的经济、社会和政治不满而更加严重。

为确保我们应对海地当前对其安全与稳定的最大威胁，我们提出以下建议：

第一，过去一年的事件突出表明，需要继续努力支持海地改善治理和法治，包括打击腐败和有罪不罚现象。我们建议特别政治任务设有一个强有力的法治部分，并为其提供适当的资源和授权。

第二，根据联海司法支助团的任务规定，你2019年5月13日给安全理事会的信没有提到处理严重不平等、排斥和经济困难的紧迫性。我们认为，这是海地政治稳定和安全的一个根本问题，因此，应将其充分纳入特别政治任务的任务授权。我们提议，特别政治任务应具备健全的专门知识和技能，以确保联合国各实体、国家行为体和国际伙伴之间的协调、整合、执行和问责，以促进包容性、变革性的经济发展，重点是青年和妇女创造就业机会、由政府当局征收税费、消除腐败祸害和建设可持续的基础设施，所有这些都充分认识到海地的发展优先事项。

第三，我们要确保在帮派暴力和青年权利遭剥夺问题上，特别政治任务能至少在三个方面帮助国家警察进行积极有力的干预：设计、执行和监测武器弹药交出干预方案；设计、执行和监测旨在促使青年建设性参与和减少社区暴力的项目和举措；确保国家警察获得适当培训、资源和装备，以执行这一特殊任务。

最后，特别政治任务需要能支持迫切需要的、人们期待已久的、包容各方的全国对话。现政府曾三次试图进行这种对话，但到目前为止，每一次努力都被证明是不够的、短暂的。

在过去两年里，海地总统和海地政府试图解决不稳定、脆弱性和不安全的根源，包括普遍存在的腐败，但由于许多原因，主要包括现有机构的薄弱，实际执行工作基本上无法开展。这又加剧了对这些机构本已严重的普遍不信任，并加剧了普通民众之间的紧张关系。因此，特别政治任务应具备适当的能力，以支持和确保开展所需的包容各方的对话。这将对海地大有帮助，因为大多数人都同意，目前的宪法框架是在残暴的独裁统治刚结束时商定的，它使政府的行政和立法部门陷入旷日持久、毫无结果的权力斗争，根本不能为目前的局势提供适当的制衡。如果对话能成功、娴熟地开展的话，海地的机构和治理、法治和人权将会得到加

强。这可能需要你们继续参与和斡旋，以帮助打破目前的僵局，重建各利益攸关方之间的信任。

在作出了这么多努力、投资和牺牲之后，联合国在海地不能失败。

如设立拥有适当资源的强有力的特别政治任务，海地可成为一个成功的过渡范例，提供一种巩固和平的新方式，特派团与联合国国家工作队之间的协调将更加紧密，植根于《2030年议程》、即我们的普遍综合框架的目标将更加明确。

如果你们能为我们提供机会，在与你们和(或)你们认为合适的任何团队成员的会议上讨论此事，我们将不胜感激。一次面对面的会议将使我们能更全面地向你们报告我们的访问情况，并就我们的建议提供更详细的背景说明。

请予考虑为盼！

联合国经济及社会理事会
海地问题特设咨询小组主席

加拿大常驻联合国代表

大使

马克-安德烈·布兰查德(签名)