联合国 S/2001/939

安全理事会

Distr.: General
5 October 2001
Chinese
Original: English

秘书长根据关于利比里亚的第 1343（2001）号决议第 13(a)段提出的报告

一. 导言

1. 安全理事会 2001 年 3 月 7 日第 1343（2001）号决议执行部分第 13（a）段请秘书长于该决议通过之日后六个月，就安全理事会可能在该决议第 19（c）段所述的调查领域采取的后续行动对利比里亚民众可能造成的经济、人道和社会影响提出一份初步评估报告。

2. 安全理事会在同一决议执行部分 5 至 7 段中决定对利比里亚采取有限制裁措施，包括：（a）禁止向利比里亚出售或供应军火和各种有关物资；（b）禁止从利比里亚进口一切未加工钻石，不论这种钻石是否原产于利比里亚；以及（c）禁止利比里亚政府和武装部队高级官员及其配偶和经该决议第 14 段所设委员会认定的其他任何个人出境旅行。

二. 程序和方法

3. 本初步评估的根据是广泛的讨论，在利比里亚进行的实地观察，以及从利比里亚政府代表、利比里亚公民、联合国机构和非政府组织收集到的二手资料。

4. 本报告的目的是就安理会可能考虑对利比里亚采取的行动可能产生的影响向安理会提供更多资料。

5. 考虑到安全理事会通过第 1343（2001）号决议之前的讨论情况以及同该决议第 19 段所设专家小组和其他方面讨论的结果，评估报告主要集中注意安理会可能考虑未来采取制裁措施的下列领域：

(a) 木材采伐业；

(b) 橡胶生产和出口；

(c) 利比里亚船只注册。

6. 本评估报告所用方法分为两种。第一种方法利用各种不同来源的资料，确定和追踪经济、社会和人道局势的变化以了解利比里亚目前的生活条件。这提供了关于原先存在的趋势的背景资料，可以作为基线据以对未来可能采取的措施有可能产生的影响进行评估。

7. 为便于评估资料的真实性、界定所用的术语以及确保所获资料的正确性和全面性，主要采用的是原始来源的资料。如果使用的是利比里亚政府提供的会计文件，就与负责编制文件的人面谈。如果资料来自调查，就会见调查主办人以了解其调查方法。如果使用的是估计数或预测数，则与作者探讨得出估计数的假定条件。

8. 第二种方法是汇集有关利比里亚木材、橡胶和海运业的特定部门的信息。通过约谈部门领头人、政府

代表和与这些行业相关的联合国工作人员，以及对产业生产地点进行实地观察，来搜集有关资料。然后针对直接间接雇用人数、该行业所支持的人口和所产生的政府收入等问题对这些部门逐一作出分析。

三. 利比里亚的现状

经济和社会状况

9. 1980 年，利比里亚是该地区经济较先进的国家之一。它的人均国内生产总值约为 485 美元，出生时预期寿命超过 54 岁。这些当时在撒南非洲地区都属于最高的指标之列。在利比里亚内战以前，其正规部门的经济活动主要集中在生产和出口铁矿石、天然橡胶、木材和经济作物，包括咖啡、可可和棕榈产品。一个很大的传统部门主要从事生计农业、手工采矿和小规模商业活动。

10. 内战（1989-1996 年）对经济造成了严重的破坏，对国家的社会结构产生了灾难性的后果。铁矿石开采和橡胶生产在冲突的早期就停止了。由于在该国一些土地最肥沃的地区，人们逃离了村庄，粮食生产和其他农业产出急剧下降。国家大多数的基础设施和建筑广泛遭到了破坏，包括学校、医院、工厂和住宅。破坏和抢掠机械和设备等经济资产的行为也很普遍。电力、饮水和污水处理等公共设施被毁坏后没有得到修复或重建。

11. 内战之后，主要由于农业生产的恢复，少量经济活动和小规模国内投资重新出现了。但是，铁矿石生产没有恢复，因为缺少投资基金来恢复被战争毁坏的设备和设施。橡胶生产在 1997 年重新恢复，但是现在的产量只有内战前水平的一半左右。木材业是唯一吸引了相当数量外国新投资的行业。

12. 现在利比里亚被联合国归类为世界上最不发达的国家之一，因为它的平均人均国内生产总值很低（在 2000 年为 177 美元，不到 1980 年代数值的一半），而且经济缺少多样化，可持续经济发展的前景不佳。

就业

13. 在 1986 年以前，利比里亚的劳动力有多达 30% 在正规部门就业。在 1990 年代，其中一半人失去了工作。现在据估计，在正规部门就业的利比里亚人有 120 000 人（占利比里亚从事经济活动人口的 20%），其中 57 000 人是公务员。在过去十年中，虽然国民生产总值（国产总值）下滑，公务员的数目却增长了一倍。政府雇员的名义工资平均为每月 1 500 利比里亚元（约 27 美元），但是有效工资更低，因为有 7 个月的拖欠、折扣，以及正式和非正式的税收。

14. 铁矿石开采曾经是该国最重要的经济活动，构成国内总产值的 25%，并雇用了 20 000 到 25 000 人。1986 年战争爆发，铁矿开采就停止了，而且一直没有恢复。过去，冲积层钻石开采雇用了高达 60 000 名利比里亚人。今天，只有对钻石和黄金的小规模手工开采。据报道，这个行业现在约有 6 000 名利比里亚矿工，产值不超过国内总产值的 3%。据报道，自从 2001 年 5 月联合国实行了钻石禁令后，蒙罗维亚的经纪人付给矿工的粗金刚石的价格下降了一半，因此减少了人们参与和投资钻石开采的积极性。

15. 近年来，由于采矿业凋敝，橡胶生产已经成为利比里亚最大的经济部门。但是相对于 1980 年代 1.7 亿美元的销售额，现在的橡胶销售额只略多于此数的一半，在 2000 年，占国内总产值的 14%。六个主要的橡胶生产商雇用了大约 20 000 名利比里亚人，并为另外 5 000 到 10 000 小业主提供橡胶树苗、工具、买卖经纪和扩展服务。一个橡胶工人平均每天挣 2.5 美元。

16. 随着铁矿石开采业的崩溃和后来对木材业的大量外国投资，自内战以来木材业成为利比里亚第二大经济部门。据估计，26 个木材公司现在雇用了 10 000 人，利比里亚的木材出口在 2000 年赚取了约 5 000 万美元，预计 2001 年将达到 7 000 万美元。最大、最现代化和最新的木材公司——东方木材公司自 1999 年以来在利比里亚的经营活动投资 1 亿美元，在

2000 年输出了所有出口木材的一半稍多。该公司现在雇用了 2 500 名利比里亚人。

17. 布坎南港口正在建设的胶合板厂是第一个加工木材而不仅仅是出口原木的企业，东方木材公司计划在该厂再雇用 1 500 名利比里亚人。该工厂的经理预计工厂将在 2001 年年底以前开始生产。目前在利比里亚最大的 11 家各种制造业工厂中，没有一家雇工超过 500 人。因此东方木材公司胶合板工厂迄今是该国制造业中最大的现行投资。

人道主义状况

18. 据信过去 20 年在利比里亚死亡率和预期寿命几乎没有改变。每 1 000 个活产的婴儿死亡率估计数从 114 到 157 不等。两岁以下儿童接种白喉、百日咳、破伤风三联疫苗（三联疫苗）的百分率从 1987 年的 80%下降到 1997 年约 20%。在 1987 年以前约三分之一人口可获得现代保健服务。这个数字在战争期间降到 10%，现在只恢复了一部分。在 1997 年，利比里亚的 30 家医院中只有 7 家、130 个保健中心只有 15 个仍在运作。后来大约一半重新开放，至少部分开放，但其中许多已因缺乏用品、人员和经费而再次关闭。利比里亚在 1980 年有 550 名医生，今天大约只有 100 名，其中只有 25 名在公共保健系统全时工作。蒙罗维亚的主要公共医院，约翰·肯尼迪医院在 2000 年关闭。有 700 000 人的利比里亚首都现在主要由救世医院提供服务，医院的 4 个医生和 208 个其他职员每月治疗大约 600 个住院病人和 10 000 个门诊病人。大部分用品、薪水和医院四名医生中的两名由比利时医师无国界协会提供。

19. 今日在利比里亚的成人中只有 37%完成小学教育，因此被认为是识字的。人口的大约 80%生活在贫穷中（一天不到一美元），穷人约一半生活在赤贫中（每天不到 0.5 美元）。大部分人主要从事糊口农业。然而，他们的工具、种子、肥料、运输和药品还得依靠现款经济。这些是由出售粮食作物、木炭、棕榈油或出卖劳力获得的小量补充收入购买的。利比里亚家庭平均预算的三分之二用于购买食物。据联合国粮食及农业组织（粮农组织）说，利比里亚是世界上全面粮食最不安全的 18 个国家之一。

20. 1999 年进行的一项人口家庭调查显示，19%的利比里亚家庭由妇女当家长。30%的儿童生活在单亲家庭中，20%的儿童家中父母具无。这项调查进一步表明，在 1990 年代一半以上的利比里亚人在国内流离失所至少一次。约 220 000 名利比里亚人在邻国当难民，另外约 40 000 人自 2000 年春就在国内流离失所，这是由于在利比里亚西北部洛法州的战事。

21. 人类发展指数是关于人民全面的生活条件的最广泛使用的简要衡量标准。[1] 在 1992 年，利比里亚的人类发展指数得分是 0.325，在 173 个国家中排第 159 名。这个数字与 1970 年所有撒南非洲国家的平均数，以及 1975 年世界上 29 个最不发达国家的平均数相近。到 1999 年，利比里亚的人类发展指数下降到 0.276，在 175 个国家中排第 174 名。发展不足、战争和战后无力重建政治和经济的稳定使利比里亚和塞拉利昂在人类发展指数的排名中敬陪末座(见表)。

供比较的社会指标，1999 年

	利比里亚	塞拉利昂	几内亚	象牙海岸	撒南非洲	最不发达国家
出生时的预期寿命	42.3	37.9	46.9	46.9	48.9	51.9
每 1 000 个活产的婴儿死亡率	134	182	115	102	105	104
成人识字百分率	37	31	36	45	42	51
国内总生产值（以百万美元计）	480	458	1 782	1 598	1 607	1 064
人类发展指数	0.276	0.252	0.394	0.420	0.464	0.435
（在评估的 175 个国家中的排名）	(174)	(175)	(162)	(154)	(135)	(141)[a]

资料来源：开发计划署《2000 年人类发展报告》，以及儿童基金会《2001 年情况分析》。

[a] 该区域的平均排名最接近在 175 个国家中排第 141 名的国家。

22. 利比里亚人面对这些困难情况时采取几种应付办法。第一，因为大部分人都属于该国 15 个部落之一，因此家庭支援纽带遍布全国各地而且超越国界。平均一名利比里亚养家的人养活另外 9 个人，但是一名雇员养活多达 20 名受抚养人的事也不少见。第二，大部分利比里亚人主要依靠非市场的生计农业。根据上述人口家庭调查，72%的人口从事种植粮食和蓄养牲畜。第三，生活在海外的利比里亚人有汇款给在利比里亚的家人的悠久传统。根据利比里亚中央银行的记录，2000 年银行系统经手的汇款共达 2 340 万美元。

23. 尽管有这些应付办法，但利比里亚人民的适应力及其随进一步的经济冲击而调整的能力现在很有限。因而，比起社会的应付办法尚未如此耗尽时的情况，任何其他恶化因素所将产生的人道主义后果可能更迅速和影响更深远。最脆弱的人群包括那些流离失所者、妇女当家长的家庭、没有拥有固定职业的亲戚的人、没有同至少父母之一一起生活的儿童、以及住在战斗不断进行的地区的人。这些人群构成利比里亚人口的一大部分。

四. 安全理事会关于利比里亚问题的第 1343（2001）号决议施加的措施

24. 安全理事会第 1343（2001）号决议施加的制裁范围有限并且针对特定的个人和活动。下文各段载述目前的制裁制度的情况和利比里亚政府对这些措施作出的反应。

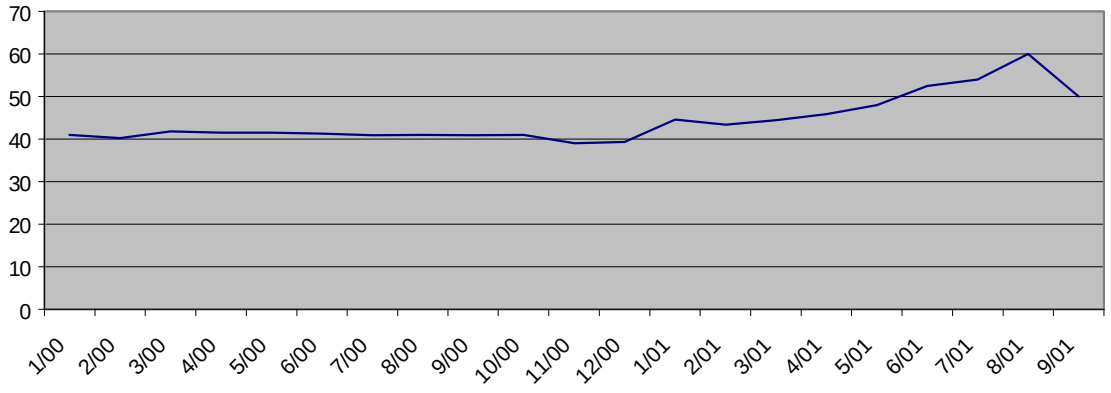
货币贬值和国内通货膨胀

25. 利比里亚元自由浮动，该国没有外币黑市。从 1997 年至 2000 年，汇率维持在 37 至 42 利比里亚元兑 1 美元的范围，在该区域各国中是最稳定的货币。每年 12 月和 7 月，相对于美元由于节日汇款增加利比里亚元通常相对于美元较坚挺。

26. 但自 2000 年 12 月至 2001 年 8 月，由于利比里亚可能遭受联合国制裁，面对市场的恐惧和投机，利比里亚元持续疲软。2001 年 1 月头 10 天，利比里亚元的币值以空前的速度下跌，从 42 元兑 1 美元跌至 52 元兑 1 美元。在 2001 年 8 月，汇率跌至 60 元兑 1 美元。经过利比里亚中央银行注入美元，支付欠薪给公务员，人们日益相信联合国不大可能实行进一步制裁，利比里亚元对美元的汇率于 2001 年 9 月再次转强，达到 50 元兑 1 美元。（见图一）。

图一

利比里亚元按时值美元计算的价值，2000 年 1 月至 2001 年 9 月



资料来源：利比里亚中央银行。

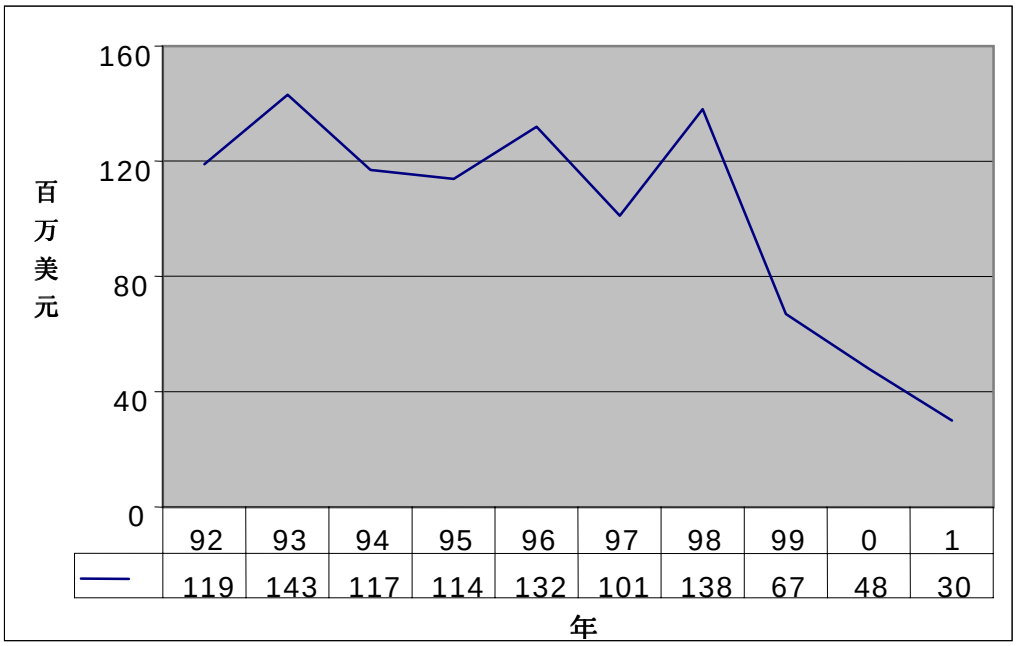
27. 关于对利比里亚施加制裁的讨论及其后的实际施行影响到民众对利比里亚经济的信心，造成囤积、资本外逃和外币减少流入利比里亚金融体系，使利比里亚元在 2001 年疲软不振。利比里亚元的贬值造成进口货物的价格上涨，包括米、医药、石油产品和其他必需品。

国际援助

28. 利比里亚长期以来是国际乐于援助的国家。1980 年代，主要的是粮食援助。1980 年至 1997 年期间，国际援助通常每年超过 1 亿美元。不过，从 1998 年以来，对利比里亚的捐助不断减少。国际援助额每年减少 5 000 万至 1 亿美元，至 2001 年已不到 3 000 万美元（见图二）。

图二

向利比里亚提供的国际援助



资料来源：儿童基金会捐助者报告和联合国共同国家评估。

29. 这种减少使得援助机构提供所需援助的能力急剧下降。例如：

(a) 援助行动会，该会供农村农业发展的资金被长期延误，致使该方案在 2001 年播种季节不能开始；

(b) 联合王国拯救儿童基金向保健诊所提供支助的规模缩小，从 19 家缩至 10 家；

(c) 比利时医师无国界协会，失去了大部分双边供资来源，预期在几个月内会减少向蒙罗维亚救世医院提供的支助和减少医院的人员编制。

30. 在这些和其他组织中，有的资金短缺过多，所以正考虑终止在利比里亚的援助方案。由于许多利比里亚人没有别的社会保障网，这意味着失去仅有的支助，使福利大受影响。医院和保健中心将不得不进一步减少服务，有几家医疗设施甚至要完全关闭。学校将不得不提高学费，使学龄儿童的入学率进一步下降。给流离失所者的援助会减少，造成更困难的情况和更高的死亡率。用于改善生计农业的支助将减少，造成生产率下降、饥饿增加和粮食安全问题恶化。利比里亚政府对目前的制裁制度的反应。

31. 利比里亚政府发动宣传，将下列问题归咎于联合国的制裁制度：国际援助减少、经济缺乏增长、洛法州继续发生战斗、利比里亚元贬值、基本商品价格上涨。这一宣传煽动人们相信联合国制裁的目的在于伤害并且确实伤害了平民。甚至利比里亚政府的批评者都认为政府的宣传是很有效的。政府通过全国各地的电台、报纸和告示板传播这种立场。

32. 利比里亚政府的反制裁宣传也影响到联合国和其他国际机构的业务环境，并引起对人道主义工作者和联合国人员的安全的顾虑。

五. 联合国未来可能对利比里亚实行的制裁可能造成的影响

33. 如上文第 5 段所述，本报告评估了未来可能实行的制裁在以下领域可能造成的影响：

(a) 木材采伐业；

(b) 橡胶生产和出口；

(c) 利比里亚船只注册。

A. 未来可能对利比里亚木材业实行的制裁的影响[2]

34. 禁止利比里亚木材出口，可能造成丧失多达一万个薪酬较高的工作机会。由于每名受雇者平均有 9 名受扶养人，而在这个较为富有的经济部门，每名受雇者的扶养人的数目大概高于平均数，因此，预计可能有 9 万至 9.5 万人将失去主要的生活来源。

35. 估计会失去支付给木材工人的薪金每年 1 000 万美元，这必然会对正规和非正规部门的其他人产生连带影响，其中包括木材工人社区的服装、食品和建筑材料的供应商。鉴于利比里亚的经济状况十分脆弱，木材工业失业者中只有少数人有可能找到别的工作。许多人或许将设法与家人或邻居一起务农谋生，有些人可能移居邻国寻找工作。

36. 根据联合国开发计划署 2000 年《经济评论》，利比里亚木材工业在 2000 年期间向利比里亚政府共提供了 770 万美元的手续费、税金和特许权使用费，这约占国家总预算的 9%。如果失去这笔收入，利比里亚预算的所有部门都可能受到进一步的压力。此外，所得税可能提高，拖欠支付的薪金额可能增加，进口物品价格可能上升，并可能开始对小商贩和外国人征收新税。

37. 利比里亚政府于 2001 年 8 月宣布，将指定 750 万美元的政府木材税收用于当地各州的农村发展。据此，马里兰州州长宣布，这些资金的一部分将用于当地学院的整修。尽管并不肯定这一项目能够落实，但如果它无法取得成果，很可能会怪罪于对利比里亚木材作出的任何国际限制。

38. 利比里亚与木材工业直接有关的次要工业是船运以及目前正在布坎南港建造的胶合板工厂。木材出口是该国四个港口中三个港口的主要商业活动。停止木材运输，就会丧失大部分相关工作，并使港口的业务量大幅下降。这也将减少港口维修工作的经费，并减少港口社区的次要经济活动。

39. 木材公司向其雇员、雇员家庭以及当地社区提供保健和教育服务。禁止木材出口将减少或取消这些服务。例如，东方木材公司修复并重新开放了布坎南港口医院，并每月为其业务工作提供 3 万美元。鉴于布坎南的公立医院自战争以来的大部分时间内都关闭，东方木材公司的医院成了主要的地区医疗机构。除非能找到该医院业务费用的其他来源，这一设施很可能随着东方木材公司采访活动的停止而关闭。

40. 木材公司还建造并维修利比里亚偏远地区的大多数道路。因此，禁止采伐活动将影响这些道路的维修和可能的进一步建造，从而使与世隔绝的农村地区无路可通。

41. 禁止利比里亚某些木材公司的活动，也被认为是安理会可能采取的后续行动，这种行动可能产生的影响不如上文所述的影响严重。然而，与完全禁止木材部门的活动不同的是，这种行动可能促进居间企业进

行重新登记，并将被禁止的公司所产的原木重新标注为未被禁止的公司所产的原木。这种做法依然会败坏整个行业的名声，减少利比里亚木材进入市场的机会，并降低向利比里亚其他木材生产者支付的价格，从而也减少未受制裁的木材公司的产量。

B. 未来可能对利比里亚橡胶业实行的制裁的影响.

42. 对利比里亚橡胶业实行国际制裁，将会比对木材业的制裁直接影响到更多的利比里亚人。在利比里亚主要橡胶生产者（马吉比的燧石公司、锡诺的利比里亚农业公司、博米的古塞里公司）雇用的 20 000 名员工中许多人将会失业，而依附于这些大公司的独立经营的小规模橡胶控股公司的 5 000 至 10 000 名业主也将失业。由于这些人多数都生活在橡胶种植园永久住区，要想找到其他的就业或维持生计的机会，橡胶工人很可能比木材业工人要困难得多。如果 25 000 名橡胶工人平均每人供养 9 名受抚养人，对利比里亚橡胶业的限制将会直接影响到 225 000 人。

43. 木材业和橡胶业所产生的薪金和政府收入总值都十分接近。因此，如果对橡胶业实行制裁，这一部门的政府收入减少可能产生的影响和普遍所涉问题也将与上文第 36 段详述的情况相似。

C. 未来可能对利比里亚船只注册实行的制裁的影响

44. 利比里亚海运事务局是商业船只注册机构。由于有 1 600 艘船只悬挂利比里亚国旗，它是世界第二大船只注册机构。利比里亚海运事务局在 2000 年为利比里亚政府创利 1 800 万美元。占国家预算的 20%。

45. 利比里亚海运事务局雇用的利比里亚员工不到 100 人，大部分注册工作是由海外办事处进行的。因此，预计可能对利比里亚船只注册实施的限制对利比里亚民众没有多少直接影响。该局大部分工作人员都受过教育，具有专门技术资格和专门知识。其中大多数人都可以找到其他工作或者可以移居国外继续从事海运方面的工作。

46. 预计也不会对利比里亚海运往来业务产生任何直接影响。不过，对国际船运业来说，由于在此登记的船只数目很多，可能对利比里亚注册实施的限制将会带来十分重大和影响深远的后果。上述政府收入也会因对注册的制裁而受到影响。鉴于该局的收入是利比里亚政府最大、最稳定的收入来源，如果失去这项政府收入所产生的影响甚至会比预计因对木材业或橡胶业实行限制所带来的影响更加严重。

六. 意见

47. 利比里亚经济高度依赖传统初级产品的出口，仍然很容易受到当前的政治和经济不稳定的影响。对业已薄弱的利比里亚经济实施任何限制，都会对就业、社会服务和政府收入产生不利的影响。预计加强现行制裁制度也会对财政环境产生进一步不利影响，使汇率更趋恶化，基本商品价格上涨，储蓄减少，更多资本外逃。这些增加的恶化因素及其影响尤其会对利比里亚民众中最脆弱人群产生不利影响，因为他们的适应力和应付能力都已将近耗竭。

48. 如果安理会决定增加制裁措施，它或愿考虑建立一种机制，定期审查制裁措施对利比里亚的人道和经济局势造成的影响。这将使安理会能够避免无意中给利比里亚民众带来不利影响，并有助于抵制对制裁制度及其目标的公开曲解。

注

[1] 伐木和造林对该部门的可持续性和利比里亚的环境生态有着重大的潜在影响，但本评估既没有任务也没有专门知识来探讨和详尽论述这些长期问题。

[2] 人类发展指数是四个变数的综合得分：寿命，按出生时的预期寿命衡量；教育程度和提供的服务，按成人识字率和学龄青少年上学的比例衡量；以及生活水平，按以购买力平价美元计的实际人均国内总产值估计。