

经济及社会理事会

Distr.: General
8 April 1999
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第三十九届会议

1999 年 6 月 7 日至 7 月 2 日

临时议程* 项目 4(e)

方案问题评价

内部监督事务厅关于对方案和协调委员会第三十六届会议
关于评价维持和平行动:结束阶段的各项建议的执行情况
进行的三年期审查的报告

秘书长的说明

按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议第 5(e)(一)段的规定,秘书长谨转递内部监督事务厅 1999 年 4 月 8 日题为“对方案和协调委员会第三十六届会议关于评价维持和平行动:结束阶段的各项建议的执行情况进行的三年期审查”的报告。该报告已经各有关部门和事务厅审查;秘书长注意到其中的结论。

对方案和协调委员会第三十六届会议关于评价维持和平行动:结束阶段的各项建议的执行情况进行的三年期审查

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告是按照方案和协调委员会第二十二届会议有关在作出关于深入评价的决定三年后审查其建议的执行情况的决定提出的。

维持和平行动部为了贯彻委员会的各项建议已作出了协调一致的努力。报告指出在总结经验教训。维持和平行动部与新闻部之间就维持和平特派团新闻方面进行协作、以及特派团清理结束等方面取得了重大的进展。在设立完成任务标准业务程序索引编制档案方面则进展不大。

* E/AC.51/1999/1。

目录

段次 页次

一.	1-5	3
二.	结论.....	5-33	3
A.	起始阶段.....	5-17	3
1.	吸收经验教训.....	6-10	4
2.	其他问题.....	11-17	4
B.	结束阶段.....	18-33	5
1.	在任务期间缔造和平.....	18-19	5
2.	延长的结束阶段.....	20	5
3.	后继安排.....	21-22	5
4.	规划结束阶段.....	23-24	6
5.	特派团的清理结束.....	25-29	6
6.	处置资产.....	30-32	6
7.	有问题的特派团中的一些结束问题.....	33	7
三.	结论.....	34-37	7

一. 引言

1. 1994 年向方案和协调委员会(方案协调会)提交了一份关于维持和平行动起始阶段的进度报告(E/AC.51/1994/3 和 Corr.1),委员会于 1995 年审查了关于维持和平行动起始阶段的最后报告(E/AC.51/1995/2 和 Corr.1)。该报告载入了以往关于起始阶段的各项建议执行情况的审查结果,一年后,关于结束阶段的评价报告(E/AC.51/1996/3 和 Corr.1,建议 1-5,第 5-12 段)也载入这些结果。起始阶段深入评价三年期审查报告(E/AC.51/1998/4)总结出七项后续建议,这些建议后获方案协调会核可(A/53/16,¹第一部分,第 252 段),“但有一项了解,即总结经验股必须征得政府间同意,才得修改现有政策和程序。”建议 7 提议:

在对维持和平行动结束阶段深入评价进行三年期审查时应包括对上述[六项]建议执行情况的审查,并提交给方案和协调委员会于 1999 年举行的第三十九届会议。

下文第二节阐述关于起始阶段的这六项建议的执行情况。

2. 方案协调会第三十六届会议审议了内部监督事务厅关于维持和平行动结束阶段深入评价的报告(E/AC.51/1996/3)。委员会就关于结束阶段的建议 7-16 所作出的决定(见 A/51/16,²第一部分,¹第 89-94 段如下: 委员会表示赞赏该报告,并同意该报告中强调的总结经验。

委员会赞同建议 12、14(a)和(b)及 15(b)。

委员会对建议 7、9、11 和 16 未达成协议。委员会因此建议有关政府间机关进一步对这些建议加以审查。.....

委员会核可建议 14(c)和 15(a),但作出下列修正.....

委员会注意到建议 8、10 和 13,但有一项了解,即对那些建议采取的任何行动应该基于有关政府间机构的决定。

委员会要求,该报告连同方案协调会关于该报告的结论和建议,应转递给大会关于和平纲领的非正式不

限成员名额工作组、维持和平行动特别委员会及探讨该报告中提出的问题的其他政府间机构,供其审议和采取适当行动。

3. 由于委员会在其结论和建议中强调总结经验教训,本报告主要从这个观点来审查委员会核可的各项建议。委员会经修改通过的以修改后的案文载于下文;至于那些附有了解条件而核可的建议,这些了解载述于适当的地方。委员会未核可的建议只以简短的标题载示。

4. 关于维持和平行动结束阶段的深入评价报告是维持和平行动委员会 1996 年届会文件的一部分,由主管内部监督事务厅副秘书长介绍。

5. 本三年期审查工作由内部监督事务厅中央评价股进行,目的在于确定委员会各项建议付诸执行的程度,而且以审查有关的文件和审查中央评价股的协商为基础,以便与维持和平行动部、管理事务部和新闻部内的工作人员澄清和核查。

二. 结论

A. 起始阶段

1. 吸收经验教训

建议 1. 维持和平行动部资料中心。

应在维持和平行动部资料中心建立一个档案,存放所有各具体特派团的《标准业务程序》及相关资料。档案应按重大实质性和支助性任务加以分类,包括监测停火和缓冲区、保护人道主义车队、解除武装和遣散前战斗员、改革军队建制、确定和成立警察部队、组织或监测选举、监测人权情况、促进选举和司法改革、促进民政和协调经济复兴。应为这些材料编排索引目录,并在 1998 年 9 月 30 日之前通过维持和平行动部内部网址提供给所有特派团。定期更新这一档案,并鼓励外地特派团加以使用,这应成为维和部的优先事项,因为这是该部维持和平实际机构经验传承的核心。是否进一步开发维持和平行动部资料中心的材料和能力应主要取决于外地特派团和其他官方使用者索要资料的需求。

¹ 《大会正式记录,第五十三届,补编第 16 号》。

² 同上,《第五十一届会议,补编第 16 号》。

6. 维持和平行动在 1999 年 2 月 12 日就这项建议给内部监督事务厅(监督厅)的一份备忘录中指出,已尽一切力量执行这项建议,但由于缺乏人手,无法在 1999 年 9 月 30 日这一最后期限之前完成。从达格·哈马舍尔德借调过来的一名工作人员正协助设立这个档案并编制索引。外地行政和后勤司以硬拷贝格式保存特派团标准业务程序资料(目前有九个特派团的资料)供内部参考。

建议 2. 指定责任中心。

秘书长应在 1998 年 9 月 30 日前指定责任中心、其职能载于进度报告(A/AC.51/1994/3)附件二,以发展随时行动能力,从而完成维持和平行动的所有重大实质性和支助任务。这一指定并不意味着维持和平行动部对超出其任务权限的职能也负有责任。为维持和平行动部和所有其他受影响的部门和办事处印发的订正秘书长和秘书处公报应反映出这些指定机构工作的职能。

7. 已为关于起始阶段的评价报告内审查的所有主要职能指派责任中心,但下列各项除外:人权资料、选举协助、返回、民警、军事、规划、筹资、员额编制、后勤、采购和培训、有关的秘书长和秘书处公报广泛地反映所需职能。对政治事务部和维持和平行动部之间关系,以及维持和平行动部及管理事务部向维持和平特派团提供行政支助方面的作用和责任进行审查的结果载于秘书长关于支助帐户的报告(见 A/53/854/Add.1,第 23-33 段)。

8. 起始阶段进度报告建议 5 提议当时的人权中心应作为维持和平特派团人权部分的责任中心(见 E/AC.51/1994/3 和 Corr.1)。方案协调会第三十八届会议在审查起始阶段三年期审查报告(E/AC.51/1998/4)后,重申其第三十五届会议作出的结论,即必须由有关政府间机构进一步审查该建议。(A/53/16,第一部分,第 253 段)

建议 3. 把经验教训转化为实践。

就维持和平行动特派团的每项重大实质性任务而言,总结教训股应与某部门或任务有关的责任中心合作以期: (a) 审查有关特派团的标准业务程序和相关资料。维和部手册、便览和培训资料、特派团结束评估和总结经验的文件以及由此形成有关这些任务的政策和程序,或修改现有政策和程

序; (b) 就这些活动向维持和平行动特别委员会 1999 年会议提交报告。

9. 已对由总结经验股编写的关于从联合国索马里行动(联索行动)、联合国卢旺达援助团(联卢援助团)、联合国利比里亚观察团(联利观察团)、联合国海地特派团(联海特派团)和联合国安哥拉核查团(联安核查团第一、二、三期)总结经验报告,进行审查,以确定如何在联合国东斯沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米过渡时期管理当局(东斯过渡当局)落实从这些行动吸取的经验教训。总结经验股在 1998 年出版了一份关于东斯过渡当局的综合报告。已分发一份关于联合国在维持和平及和平支助活动方面与各区域组织的合作的报告。该报告载有各项原则和机制,以加强联合国与各区域和分区组织及参与维持和平及和平支助的各机构在从六个维持和平特派团取得的经验的基础上进行的合作。另一报告涉及在维持和平的环境中解除武装、复员和重返社会,定于 1999 年出版。

10. 在维持和平行动特别委员会 1999 年届会期间,总结经验股向特别委员会工作组提出口头报告,另加一份关于将经验教训化为行动的非正式书面报告作为补充。监督厅审查了书面报告。

2. 其他问题

建议 4. 新闻部门

A. 维持和平行动部和传播和新闻部应着手积极寻找适当的候选人,以列入可能随特派团出差的新闻人员名册;应系统地更新该名册。

B. 维和部和传播和新闻厅应继续制定维和行动新闻部门的标准。在执行目前和今后特派团的新闻战略的时候应将已拟订的标准付诸实践。

C. 传播和新闻厅应从一开始就参与规划新特派团或扩大特派团的新闻部门的工作:新闻专家应参与所有技术调查或考察任务。

D. 应为新闻部门研制开办装备。

E. 在 1998 年 9 月 30 日之前,维持和平行动部的所有外地行动应通过维持和平行动部内部网址彼此相连并与包括维持和平行动部资料中心在内的总部联网。

11. 新闻部及维持和平行动部定期就外地新闻部门的预期需求和将要填补的空缺,以及就可能获任用的候选人或列入名册的候选人进行磋商。名册上目前有 180 人,但由于外地在新闻方面的需求是暂时性的,而且难以预测,因此进行全面性的有系统寻找是不合实际的。比起许多学科,外地新闻工作在语文能力、技术技巧(例如广播方面)以及熟悉任务地区的政治、文化和媒体环境方面涉及更多特别需要。

12. 1997 年分发的联合国维持和平和其他外地特派团新闻部门标准暂行准则是维持和平行动部培训股印发的手册丛书的一部分。该准则已分发给各维持和平特派团。政治事务部和维持和平行动部已鼓励秘书长特别代表、部队指挥员和特派团团长审查该准则,以便酌情在其任务地区运用这些准则。新闻部也协助东斯过渡当局以及联合国与各区域组织在维持和平及和平支助行动方面的总结经验工作。

13. 尽管取得了一些进展,但为审查维持和平行动方面的新闻需求及将新闻战略纳入新特派团及正在组成的特派团的通盘业务概念方面而进行的调查任务仍未成为普遍做法。

14. 1998 年内,与维持和平行动部合作调查贮存地布林迪西联合国后勤基地的电视剪接设备,目的在于确定是否能够成为成套起始用品和维持/处理计划提供电视制作设备。新闻部以前曾与维持和平部合作编写起始阶段外地新闻部分所需设备和材料清单。维持和平行动部在决定是否保留联合国后勤基地收存的物品并将之纳入成套起始配套时顾及这一资料。

15. 并非所有维持和平特派团都配备它们使用联合国互联网所需静态互联网地址(相对于拨号服务)。

建议 5. 军事部门

1998 年年底之前应更新《维持和平行动标准业务程序准则》。

16. 标准业务程序准则并没有在 1999 年 3 月底增订。维持和平行动部打算在 1999 年年底完成这项工作。

建议 6. 维持和平行动分析性预算编制制度。在 1998 年年底之前应测试维持和平行动分析性预算编制制度的原型。

17. 1999 年底正编印《维持和平行动标准费用手册》第四版。编写维持和平行动分析性预算编制制度的工

作已不再积极进行。维持和平行动部在评论本报告草案时指出,行政和预算问题咨询委员会及第五委员会建议修改维持和平预算的格式,为 1999/2000 财政年度提交的维持和平特派团预算采用了经修改的格式。预算报告将依照这些委员会提出的意见不断改善。订正标准费用手册将于 1999 年中定稿,其中所载数据将用于 2000 年 7 月 1 日开始的预算。该手册将每年增订。

B. 结束阶段

1. 在任务期间缔造和平

18. 方案协调会对关于特派团的缔造和平方面的建议 6 或关于在特派团缔造和平方面吸取经验的建议 7 未达成协议。³不过“关于建议 7,委员会不打算以这项行动来禁止维持和平行动部内的总结经验股对已完成任务的维持和平特派团的活动所取得的经验进行的评价”(A/51/16,第一部分,第 91 段)。

19. 关于联卢援助团(1996 年 9 月)和东斯过渡当局(1998 年 7 月)的总结经验报告内有几节讨论缔造和平问题。

2. 延长的结束阶段

建议 8. 在任务的结束方面吸取经验

所有任务结束和吸取经验的评价报告应审查任务结束期间旨在创造适当条件向后继安排转交责任的活动。应该努力吸取有关可能取得持久成功的条件的性质的经验教训,从而减少丧失已取得的成果的危险。

20. 关于联卢援助团的总结经验报告内有一节讨论民族和解问题,关于东斯过渡当局的总结经验报告内有几节讨论解除武装、复员和重返社会问题,以及可能取得持久成功的条件的其他方面。

3. 后继安排

21. 方案协调会对关于后继安排的项目提案的建议 9 或涉及关于后继安排的机构间政策的建议 11 未达成协议。

建议 10. 在向后继安排转交责任中吸取经验

³ 如第 1 段所示,结束阶段报告建议 1-5 涉及前几份起始阶段报告的后续工作。

作为一种标准程序,维持和平行动部总结经验股与有关机构合作,应在任务结束一年之内审查向后继安排转交责任的经验。

22. 1998 年 2 月关于“联合国同西非国家经济共同体之间的合作”的总结经验个案研究报告以及 1998 年 7 月关于东斯过渡当局总结经验报告内有几节讨论后继安排。总结经验股就后继安排研究拟订了一个提案,正等待提供资金。

4. 规划结束阶段

建议 12. 从规划结束中吸取经验

所有结束任务和吸取经验的评估报告都应包括对规划结束阶段的经验的审查。

23. 1996 年 12 月题为“多学科维持和平行动:从最近经验吸取的教训”的报告和 1996 年 12 月关于东斯过渡当局的总结经验报告内载有关于规划任务结束阶段的经验教训(同时参看下文第 25-29 段)。

建议 13. 结束阶段的责任

向负责维持和平特派团各部门的那些人指定责任应包括向后继安排转交责任,协助总结教训和任务结束评估以及根据所吸取的经验教训制定调整政策和程序的建议。

24. 特别代表标准指示包括为确保顺利向传统联合国行动者转移,并随后由这些行动者负起责任而将要制定的计划以及特派团所有高级工作人员必须提出任务结束报告的要求。随着一个维持和平行动任务期间结束,实务和政治工作人员离去,行政主任或首席行政干事成为特派团内最高级的官员,负责一切清理结束活动。首席行政干事必须向维持和平行动部提交一份任务结束报告。

5. 特派团的清理结束

建议 14. 特派团的清理结束

A. 结束任务和吸取教训的评估报告及审计和调查报告应在其调查结论强调一般性问题时对特派团清理结束的暂行准则提出适当的修改;

B. 在外地任务规划过程中应采用为清理结束过程所作的并包含在准则中的关键路线分析。应让每个特派团获得关于此种分析的软件和应用程序并进行适当的培训;

C. 需要时为派遣部队的政府作出安排,让它们提供一些军事人员帮助确保特派团资产的安全。分派给特派团的民警的工作范围应包括调查涉及联合国工作人员的事件和联合国财产的失窃情况。

25. 监督厅确认维持和平行动部进行清理结束的方式方面已大有改进。过去几年来,各项维持和平特派团的任务期间已大大缩短,为了在很少预警的情况下迅速清理结束这些特派团,维持和平行动部的负担更加沉重。而这又导致进一步重视规划进程和准则的执行情况,以协助特派团处理清理结束进程。

26. 最近进行的监督厅审计显示出,对过去在清理结束方面吸取的经验教训不够重视。维持和平行动部内总结经验股只在特派团的行政问题影响及特派团的实质性工作的情况下才会处理这些问题。因此,监督厅认为,外勤行政和后勤司应指派一个协调中心处理吸取的经验教训并将这些经验纳入未来特派团的清理结束进程。维持和平行动部在评论本报告草稿时指出,已向所有特派团公布具体指示,从而有效地更新外地特派团清理结束暂行准则;但只有在资源有着落时才会着手编写准则文件的合并订正文本。不过,外地行政和后勤司已将它以往在特派团清理结束方面吸取的许多经验教训纳入目前的清理结束活动。

27. 外地特派团清理结束暂行准则建议清理结束特派团制订一项包括关键路线活动在内的特派团清理结束综合计划。已设计一套标准关键路线分析软件,供各外地特派团使用。

28. 监督厅经常报告说,清理结束期间特派团内缺乏安全安排。维持和平行动部在评论本报告的草稿时指出清理结束期间,安全是一个重大的问题,外地行政和后勤司要求清理结束特派团制订安全计划以期在清理结束期间保护人员和财产,要特别注意转运中和存放在装载点的物资。

29. 监督厅关于处理这些问题和其他问题的维持和平特派团清理结束的报告将提交大会第五十四届会议。

6. 处置资产

建议 15. 在特派团清理结束期间处理资产的政策

A. 关于特派团清理结束期间处理资产的现有政策,应在 1996 年底根据最近通过布林迪西运送设备的成本收益经验进行审查,

B. 在本项审查之后,应根据审计委员会在联萨观察团清理结束审计中的建议起草关于编制转让资产的成本收益分析的具体指导方针。

30. 外地行政和后勤司已制定一项关于转移清理特派团资产的订正政策。秘书长在提交大会,并经大会第 52/1 B 号决议核可)的一份报告(A/51/905)内指出决定哪些物件可以转运到联合国后勤基地以供可能再使用的指导原则是:考虑到这些物件的现状、从事必要的修理或翻新的费用以及转运到联合国后勤基地的物件应当至少还有两年的使用寿命,并且可以用至多不能超过其折旧价值的 30% 的费用去加以维修。决策进程内的其他质量因素包括预期效能;购买新物品的成本;其实际状况;已存在该联合国后勤基地的这类资产的数量。

31. 根据最近的审计结果,监督厅总结说,外地行政和后勤司应继续审查其关于决定重要资产应予以处置或保留的标准。监督厅认为,在决定保留或是处置重要资产之前首先必须确定所有这些资产的市场价值。这将促使作出较明达的决定,避免在不符经济条件的情况下修理这些设备。维持和平行动部在评论本报告草稿时指出,关于有必要在决定处置所有重要资产之前确定这些资产的“市场价值”的问题,我们认为,鉴于采购方面从订货到交货的时间很长,更重要的是,先要确定维持和平行动部是否在业务上有迫切的需要保留这些资产供其他行动使用。

32. 监督厅就特派团清理结束问题提交大会第五十四届会议的报告中有一个重大的部分审查资产处置问题包括拍卖和运送到联合国后勤基地和其他特派团等问题。

7. 有问题的特派团中的一些结束问题

33. 方案协调会对关于在持续内战的国家中的维持和平及其他外地活动的建议 16 未达成协议。

三. 结论

34. 维持和平行动部作出一致努力,执行监督厅关于维持和平行动的评价报告内提出的建议,该报告已获方案协调会核可。

35. 正总结各种经验教训并加以应用,1998 年 7 月关于东斯过渡当局总结经验报告的一个值得注意的特点是,第一部分说明和评估在东斯过渡当局落实从以往各维持和平特派团吸取的经验教训的情况,并表明过去的经

验有那些没有充分落实。最近的总结经验报告内审查了在深入评价起始阶段和结束阶段时提出的各种问题。维持和平行动部与新闻部之间就特派团宣传方面进行的合作在编写第一次评价报告时曾经出现许多问题,但现在似乎已顺利动作。监督厅确认,特派团清理结束的方式显然大有改进。

36. 必须重点指出一个令人失望的方面。过去的经验的一个最基本的存放处是特派团标准业务程序综合索引编制档库,但这个存放处仍未设立,因此仍无法通过维持和平行动互联网提供给各特派团。自 1994 年第一次评价维持和平行动以来,已在若干份报告内重申必须设立这样一个档库;结束阶段报告建议二规定了 1996 年 9 月 30 日为最后期限;两年后,三年一次的起始阶段审查报告的建议一规定 1998 年 9 月 30 日为最后期限。这些最后期限都获得维持和平行动部的赞同。监督厅希望这个档库可以在 1999 年底以前设立。

37. 监督厅将经常就以下两个方面进行审查:

- (a) 设立已编制索引的特派团标准业务程序档库;
- (b) 发表最新的标准业务程序准则;

主管内部监督事务

副秘书长

卡尔·帕施克(签名)