



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
7 November 2001
Chinese
Original: English

大会
第五十六届会议
议程项目 12
经济及社会理事会的报告

经济及社会理事会
2001 年实质性会议续会
议程项目 7
协调、方案和其他问题

2001 年 11 月 2 日荷兰常驻联合国代表给大会主席
和经济及社会理事会主席的同文信

谨转递最近就联合国各主要机关之间的合作与协调问题举行的讨论会的摘要与结论(见附件)。

这次讨论会是由荷兰与国际和平学院合作于 2001 年 10 月 19 日和 20 日在纽约塔里敦举行的,讨论会的与会者有代表会员国出席安全理事会和(或)经济及社会理事会及大会的联合国各国大使。

请将本信及其附件并作为大会议程项目 12 下的文件和经济及社会理事会议程项目 7 下的文件分发为荷。

常驻代表

大使

迪尔克·扬·范登贝尔赫(签名)

2001 年 11 月 2 日荷兰常驻联合国代表给大会主席和经济及社会理事会主席的同文信的附件

新千年中的联合国系统：在执行和平的行动中促进实质的和行动的联系

2001 年 10 月 19 日至 20 日高级别务虚会的报告

美利坚合众国，塔里敦

摘要、结论和下一步骤

介绍

10 月 19 日和 20 日，国际和平学院在塔里敦主办了高级别务虚会，安全理事会、经济及社会理事会和几个会员国的 30 名常驻和副常驻代表以及秘书处有关高级代表相聚出席了星期五晚上的晚餐和 10 月 20 日星期六整天的会议。务虚会是由荷兰王国政府倡议和慷慨提供经费的。

务虚会的目的是讨论联合国各主要政府间机关的各自作用和如何能够更好地协调这些机关以加强联合国在建设和平方面的效力。按照国际和平学院原先的概念文件，这次的会议带来了联合国系统内的协调现状的丰富辩论和对改进各政府间机关间的协调的需要性及阻碍更好的机构间协调的障碍的研判，并就加强它们的协商和可能的未来协调提供具体建议。

总的看法

与会者确认了在当前范畴内建设和平的以下主要方面：

- 后冷战时期冲突主要是在国内发生的性质已带来了新的复杂挑战。暴力冲突，尤其是在过去十年突出表现的国家内部冲突，使致必须有长期的、多面性的和多种成分的和平建设工作来创造实现可持续的持久和平的条件。这就促成了传统上各自为政的和平与安全领域和经济、社会与发展事务领域之间界限的模糊。
- 在外地行动者、联合国秘书处、基金、方案和机构之间和它们彼此之间已开始合作全面应付建设和平工作的复杂挑战。但是，主要政府间机关虽然已日益共同处理它们的工作方案，但它们的潜力并没有得到足够的利用。
- 各政府间机关之间未能开展协商和可能的协调，已在联合国成员当中负面反映了出来，并严重破坏了试图在受到战争影响的地区不间断地创造、维持和建设和平的行动。
- 虽然在主要政府间机关之间没有严格的分工，但对各会员国来说变得很迫切的是这些机关如何能够更密切地合作，以帮助通过综合性多面建设和平工作建立自我推动的和平。

与会者还同意以下各点：

- 各政府间机关如何能够更密切合作并不是新问题。但是，这个问题已变得日益迫切，因为建设和平已成为和可能继续成为联合国各会员国在不久的将来面临的主要挑战之一，不只是在阿富汗而已。
- 各主要政府间机关之间加强协商和可能时加强协调的主要障碍是程序性的，而不是实质性的。各机关的运作过度严谨，并因每一机关的适当作用和成员资格的政治敏感性而加剧。这与它们之间的有效互动是相抵触的。
- 然而，9月11日的悲剧事件深刻改变了人们的态度，各会员国愿意就维持全世界的和平与安全进行广泛的合作。各政府间机构应把握这一难得的合作机会窗口和未来几天和几个星期向前推进。
- 安全理事会事实上主要是因为没有其他机关出面而承担了建设和平的主要角色，并不是因为它一定是建设和平的最佳机关。安理会不能也不应当是参与建设和平的唯一机关。经济及社会理事会，尤其是大会以及联合国各基金和机构的执行委员会，都可以发挥重要的作用。最迫切的问题是它们发挥各自作用的时机和性质，以及如何能够更好地整合这些作用。
- 各政府间机关之间的非正式逐案临时协商与协调可能是最为有效的，至少在它们增加互动的开头阶段是如此。为此，与会者提出了几个建议（见下文：解决办法和下一步骤）。

研判和主要论点摘要

讨论当中形成了三个相互关联的主要题目，可大致归类为以下三个标题：责任归属、资源和成果。

责任归属

- 由于建设和平的工作零碎浮现，在各政府间机关之间没有明确的责任分配。但是，政府间责任层次和责任归属应看成是连续性的，从任务规划和任务的指定开始，以某一国/区域自我持续的和平为其结束。在这方面，最重要的是所创造的任务必须有明确的目标和撤出战略。
- 维持和平与建设和平之间的区别日益模糊，导致如何在联合国系统内至少三个层次的行动者之间进行协调的挑战：外地行动者；秘书处各部门和机构、基金和方案；及各政府间机关。这种情况因有一群在外地发挥同样重要的建设和平作用的非联合国行动者而变得更为严重。如果这些行动者的努力不是共同构思和执行的，它们的工作会损害到联合国的倡议。在这些层次上和这些层次之间加强协调对建设和平倡议的成功极为重要，要求在相互配合与相

互兼容的结构内有一体的思维。各政府间机关也有责任在要求提出后就特定范畴内想要达到的建设和平成果提供共同的明确指导原则和战略重点。

- 秘书长必须增进上述协调（有人建议执行上述协调）。关于执行方面，已通过特别是使秘书长特别代表对整个任务的成功负起更大的责任和加强他下面的驻地协调员与人道主义协调员的作用来努力改进协调工作。有些与会者建议进一步授权特别代表指导任务的执行，把这种经强化的作用与“沙皇”或“大厨”的作用等同起来。
- 确定某一国家、案件或问题（不论是在安全理事会、经济及社会理事会或是在大会）的带头作用对于在总部，尤其是在会员国间提高责任归属感和强化成果来说被认为是很重要的。
- 在政府间一级，有些与会者建议安全理事会实际上可带头进行建设和平工作，使有关机关能够发挥同等作用或以符合其能力的方式发挥作用。这要求安理会与其他机关在和平行动规划的开头阶段有更大的互动，从开始就创造不间断地向其他机关移交的条件，以执行某些建设和平活动。但是，这方面也有赖于安理会有更高的效能和更强的责任归属制度。
- 许多与会者也指出建设和平的工作需有全系统性的协调，经济及社会理事会在与安理会和可能的话与大会前后配合方面可以发挥重要作用。特别是理事会对联合国各机构、基金和方案的主管权限对某些建设和平任务的有效执行是极为重要的。
- 有人指出了协商和协调方面的三大差距，每一差距都造成责任归属不清。第一是各国外交部和财政与援助部分别向其驻联合国机关（包括机构执行委员会）和驻华盛顿国际金融机构的代表发送的指示有分歧。第二是各执行委员会与经济及社会理事会之间对议题上的抵触意见缺乏互动。第三，安全理事会与部队派遣国之间行之已久但仍旧令人无法满意的非正式协商做法。

资源

- 实地的经费需要与会员国愿意和能够提供的资源之间很少能够完全相称；但是，不能以此作为对联合国行动无所作为及未能和没有进行切合实际的规划（尤其是应急规划）的借口。进行建设和平的工作不能两手空空，秘书处和会员国对确保任务成功所需最低程度的经费有共同的责任。
- 此外，大家都知道资源的分配往往是不均衡的。这种“注意层次”和伴随而来的“战略宠爱对象”和“孤儿”是所有政府间机关所与生俱来的，虽然安全理事会的工作可能更是如此。不过，所有主要机关都需专注于各项目标和如何通过战略性地使用已有的资源实现这些目标。

- 分摊缴款和自愿捐款对维持和平和建设和平各项相互关联的任务必然会造成扭曲。特别是传统上被认为维持和平的组成部分是由分摊缴款提供经费的，而同样重要的并且可能需要同时执行的建设和平组成部分，却是由自愿捐款提供经费，通常都是不够的。对解除武装、复员和重返社会来说尤其如此；特别是前战斗人员重返社会的工作往往经费不足，虽然这项工作对避免暴力性冲突的再度发生极为紧要。

成果

- 建设和平工作的主要执行指标是实地情况的改变。在这方面，联合国系统的所有努力都应集中于如何使每个部分帮助和支持某一国家或区域创造可持续和平的国家和地方努力。
- 联合国开发计划署（开发计划署）在外地发挥重要的建设和平作用。但是它的工作可能往往不是与其他的联合国建设和平倡议最好地结合起来。这会导致地方一级所不想要的发展和反效果。不过，与会者还是很支持开发计划署在建设和平中的领导作用和支持它在外地令人敬佩的表现。与会者也很了解它在履行其多重任务方面所面临的困难。这些问题与开发计划署执行局高度相关。
- 安全理事会在建设和平方面能够产生实质的成果；但是同时它已负荷过度。此外，不清楚的是安理会是否最好处理冲突后社会的许多经济、社会和发展需要，或是它是否有能力长期保持投入。可能还是不这样做较好，因为需要它注意更迫切的潜在危机和实际危机。
- 经济及社会理事会的权威长期受到侵蚀。这种情况因它经常举行专注于广泛的主题性问题的会议，并加上工作方案比较不具弹性、人们认为它无法运作、过于庞大而更加无法运作及缺乏得出成果的指挥与控制，变得更为严重。理事会的相对优势是：它有能力使研究与政策规划工作与业务活动和民间的参与结合；它对附属机构和联合国系统各专门机构的特殊协调作用；它通过行政协调委员会（行政协调会）与更广泛的联合国系统的联系；作为发展筹资进程的一部分它与国际金融机构的密切关系；及其作为就联合国各基金和方案的执行委员会进行协调的机构基础的责任。
- 可从理事会未来在建设和平方面的作用得出经验教训的一些工作事例有：
 - (a) 1999 年应安全理事会之请为帮助设计在当地的长期支助方案而设立的海地问题特设咨询小组；
 - (b) 理事会设立的艾滋病方案，以一个具体方案结合各基金、机构和方案，效力卓著；

(c) 理事会应大会的非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展不限成员名额特设工作组之请设立的冲突后国家特设咨询小组。

解决办法和下一步骤

- 会员国现在有难得的机会负起责任，在建设和平领域将联合国系统各主要政府间机关间的进一步协商与协调问题向前推进。
- 然而，一些与会者认为为了在建设和平领域更加能够行动，安全理事会，尤其是经济及社会理事会必须“做功课”，审查过去的经验和查明每一机关能够最具成效地帮助建设和平的领域，作为成功贯彻以下建议的下一步骤的先决条件。

以不需修改《联合国宪章》框架的方式非正式将进程向前推进的其他具体建议包括：

- 提名理事会的一名理事担任每一任务的协调人和对全体成员的联系人。
- 召开安全理事会主席和经济及社会理事会主席间的非正式会议，作为推动非正式协商的初步步骤。
- 在理事会举行公开辩论或就特定国家案件举行非正式会议（阿里亚办法），并请有关成员参与讨论。
- 将理事会高级别部门投入建设和平工作。
- 通过同时向理事会和安全理事会报告和（或）通过经济和社会事务部协调对理事会的实质性支助增加资料分享。
- 通过设立友好小组和（或）关于某一国家及可能的话关于建设和平问题的小委员会/工作队增加理事会和大会的参与。
- 更多地使用和加强特派团综合工作队，包括加强这些工作队与政府间机关和（或）对某一国家/问题感兴趣的类似想法国家集团的联系。
- 进一步促进各政府间机关（尤其是安全理事会）与各执行委员会之间的互动，尤其是针对任务规划的早期阶段。在这方面，把理事会当成一名“超级经理”和促进这项互动。
- 加强政府间机关尤其是理事会和大会的反应能力，如促进它们更迅速召开会议的能力。

与促进更多协调有关的其他更一般性建议有：

- 建立各政府间机关与各区域组织之间的更大互动。

- 执行诸如已由安全理事会关于联合国系统的改革的报告（1997 年）和联合国和平行动问题小组的报告（2000 年）就改进联合国系统的协调提出的那些建议。
 - 加强联合国系统评估过去的努力和从这些方面吸取经验教训的能力，这方面或可包括由秘书长和安全理事会更有效进行评价和更经常提出报告。
-