



大会

Distr.: General
21 March 2011
Chinese
Original: English

第六十五届会议

议程项目 53

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

解除武装、复员和重返社会

秘书长的报告

摘要

本报告根据第 64/266 号决议提交，大会在该决议中认可了维持和平行动特别委员会 2010 年报告 (A/64/19) 所载提议、建议和结论。该报告指出，前战斗人员重返平民社会仍构成特殊的挑战，需要协调一致努力帮助快速启动经济，从而为前战斗人员和乃至整个社会创造就业机会。

在本报告中，秘书长介绍了联合国在处理前战斗人员及相关群体重返社会问题方面的经修订的政策和指导方针，但也指出了在执行这些政策和指导方针的过程中存在的巨大差距。在世界各地，成年的前战斗人员通常会得到最长为一年的重返社会经济生活援助，其中通常含有职业培训，但大多数方案都缺少实现可持续重返社会所必需的综合性多层面支助。因此，现在需要举办包括经济、社会心理、政治和安全组成部分的多层面重返社会方案；需要面向以社区为基础的各种重返社会办法扩大确定目标的原则的着眼范围；还需要发展与其他回归者和难民重返社会之间的更有力联系。前战斗人员及相关群体重返社会必须与更广泛的国家就业和创收方案、私营部门发展举措以及减贫战略有机联接并保持一致，尽早在短期恢复举措与较长期发展之间架设一座桥梁。虽然这需要加大重返社会工作目前的规模，但联合国仍应在这方面不遗余力，不要冒险去实施一些短期方案，因为不资助可持续方案的代价一定会高于从一开始就充分提供重返社会援助的做法。



对在总部和外地各级开展解除武装、复员和重返社会工作的最新情况介绍包括了为和平行动提供的支助以及由联合国各机构、基金和方案提供的其他国内支助。最近的经验表明，总部的专职能力大大有助于提供业务支持和综合指导，从而确保了解除武装、复员和重返社会方案的质量及其与全面和平进程和恢复举措的协调一致。解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组除了制订指导方针的工作之外，还继续促使以综合办法处理方案的规划和执行。

为改善联合国处理前战斗人员重返社会问题的方法，秘书长根据下列标题提出了一些建议：

- (a) 评估、监测和评价
- (b) 方案长度和广度
- (c) “一体行动”
- (d) 能力建设
- (e) 区域层面

目录

	页次
一. 导言	4
二. 最新动态	4
三. 重返社会情况回顾	8
A. 重返社会的规模和复杂性	8
B. 重返社会指导方针	9
C. 审查重返社会做法	11
D. 与更广泛的重返社会、恢复和建设和平工作建立联系	14
四. 意见和建议	16

一. 引言

1. 大会在第 64/266 号决议中认可了维持和平行动特别委员会 2010 年报告 (A/64/19) 所载提议、建议和结论。该报告指出,前战斗人员重返平民社会仍构成特殊的挑战,需要协调一致努力帮助快速启动经济,从而为前战斗人员,乃至整个社会创造就业机会。该报告还要求秘书长在次年年内彻底审查联合国处理这个问题的办法,并与流离失所者回返及重新融入社会、经济恢复等更广泛的问题建立适当联系,以确保有关做法与国家优先事项保持一致。因此,本报告介绍了在解除武装、复员和重返社会方面取得的最新进展,特别强调前战斗人员重返社会的情况。

二. 最新动态

在外地的解除武装、复员和重返社会方案

2. 近 5 年来,联合国继续支持一些国家在解除武装、复员和重返社会方面的努力,由维持和平行动部主要领导在维持和平环境中的解除武装和复员工作,而由联合国开发计划署(开发署)在重返社会工作中发挥主导作用。安全理事会第 1769 (2007) 号决议设立了非盟/联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动),授权它支持早日切实执行载有解除武装、复员和重返社会条款的《达尔富尔和平协议》。这使目前承担了解除武装、复员和重返社会任务的维持和平行动的数目达到 4 个,其他 3 个是联合国苏丹特派团(联合国苏丹特派团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和联合国科特迪瓦行动(联科行动)。此外,为联合国海地稳定特派团(联海稳定团)规定的任务包括拟订减少社区暴力的相关方案。秘书长还欣然指出,在此期间,作为联合国利比里亚特派团(联利特派团)任务的一部分,利比里亚的解除武装、复员和重返社会方案在处理了 101 495 名前战斗人员的个案后,于 2009 年 7 月 21 日正式结束。

3. 在此期间,政治特派团任务范围内有关解除武装、复员和重返社会的规定有所增加,其中包括联合国布隆迪综合办事处(联布综合办)继续开展在其维持和平前身联合国布隆迪行动(联布行动)主持下开始的方案。此外,联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)和联合国索马里政治事务处(联索政治处)的任务都包括向解除武装、复员和重返社会活动提供支助,它们为此聘用了一批这方面的专家。此外,联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)为毛派军队不合格人员的退伍和转业予以了支助。

4. 联合国各机构、基金和方案继续在全球为一些国家解除武装、复员和重返社会方案的各方面工作提供支助。开发署在 22 个国家和领土支助了这方面的方案，¹ 而国际移民组织(移民组织)在 9 个国家为方案提供了支助。² 此外，联合国儿童基金会(儿基会)继续在 15 个国家和领土³ 支助旨在促成与武装部队或武装团体有关系的儿童的释放和重返社会的方案。国际劳工组织(劳工组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金(人口基金)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)也在世界各地为支助解除武装、复员和重返社会方案提供了专门服务。

5. 许多解除武装、复员和重返社会方案的实施环境正变得日益多样化和复杂化。不少情况都涉及针对非武装平民的暴力的升级和扩大，犯下暴行者通常是在地方一级行动的目无法纪的武装分子，例如民兵和帮派。在维持和平环境中，这种复杂性促使维持和平人员采用了更广泛的建立信任和建设和平工具，以应对当代维持和平新出现的挑战。可以说明这种演变的是，联海稳定团把解除武装、复员和重返社会的努力方向调整为全面减少社区暴力方案，包括根据安全理事会第 1702(2006)号决议向前帮派成员和问题青年提供就业机会。达尔富尔和索马里的环境也同样复杂，目前正在那里规划新的方案。在这些局势中，不存在全面或包容各方的和平协议，许多目标群体都难以接触到，安全状况令人担忧，而所有这些方面条件的具备传统上被认为是解除武装、复员和重返社会的前提。维持和平行动部编写的题为“和平行动中第二代解除武装、复员和重返社会做法”的 2010 年报告⁴ 概述了在这些复杂环境中采用的各种做法，开发署和其他一些机构目前把这些做法分为诸如“小武器和轻武器控制”、“减少武装暴力”和“社区安全与社会凝聚”这样的类别。这方面工作的规模及复杂性还要求开发署和其他机构、基金和方案增强和更好地协调在外地和在总部各级的支助能力。

在联合国总部的动态

6. 在联合国总部，由维持和平行动部和开发署共同主持的、有 20 名成员的联合国解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组⁵ 继续积极执行任务，改善联

¹ 阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、哥伦比亚、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚比绍、海地、印度尼西亚、伊拉克、科索沃(本报告中对科索沃的所有提及均应依安全理事会第 1244(1999)号决议理解)、尼泊尔、尼日利亚、巴布亚新几内亚、卢旺达、索马里、斯里兰卡、苏丹和乌干达。在海地和索马里，方案重点是减少社区暴力。

² 波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、刚果民主共和国、海地、利比里亚、塞尔维亚、斯里兰卡、苏丹和乌干达。

³ 布隆迪、中非共和国、乍得、哥伦比亚、刚果民主共和国、几内亚、伊拉克、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、索马里、斯里兰卡、苏丹和乌干达。

⁴ 网上查阅：http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ddr/ddr_062010.pdf。

⁵ 完整的成员名单见本报告附件。

联合国在解除武装、复员和重返社会领域中的一致性和业绩。工作组 2006 年 12 月推出的解除武装、复员和重返社会综合标准以及一个网上资源中心 (www.unddr.org) 加强了对解除武装、复员和重返社会工作的指导，为联合国提供了方案规划、管理和执行一体化的办法。2009 年，又提供了关于解除武装、复员和重返社会进程与安全部门改革和过渡时期司法之间关联的指导方针。工作组在 2010 年完成了重返社会指导方针的修订工作，目前正在更新关于儿童、青年⁶和残疾前战斗人员的指导方针和扩大其范围，并在欧洲联盟协助下制订一批培训和知识管理方案。

7. 在维持和平行动部内部，设立了一个解除武装、复员和重返社会科，作为根据大会关于提高联合国管理和持续开展维持和平行动能力的第 61/279 号决议新成立的法治和安全机构厅里的一个专职部门。该科根据要求和可行性，与政治事务部及联合国其他实体协调，就解除武装、复员和重返社会问题向维持和平行动和向政治事务部领导的特派团和办事处提供支持。⁷ 作为法治和安全机构厅的一个组成部分，解除武装、复员和重返社会科非常适于提供一种与该厅警务、司法及惩戒、地雷行动和安全部门改革等其他部门保持一致的综合办法。由 7 名专业工作人员组成的该科目前为超过 460 名外地工作人员提供解除武装、复员和重返社会方案的规划和执行方面的支助，其中的关键是该科参与国别综合特派团规划进程和综合战略框架制订工作，以确保所有阶段的活动都与特派团和联合国国家工作队目标挂钩。

8. 除了维持和平行动部、开发署和其他一些机构的工作外，建设和平委员会、建设和平基金以及建设和平支助办公室自 2006 年设立以来，已成为解除武装、复员和重返社会方面的重要利益攸关方。解除武装、复员和重返社会被确定为建设和平委员会议程上 3 个国家(布隆迪，中非共和国和利比里亚)的重要建设和平优先事项。此外，建设和平基金还为科摩罗、科特迪瓦、刚果民主共和国和苏丹的解除武装、复员和重返社会方案提供了亟需的财政支持。虽然资金一般用于重返社会方案，但有些资金也用在解除武装和复员方面，特别是短期的复员援助方案。不过，解除武装、复员和重返社会资金大都出自其他双边和多边来源。

9. 在解除武装、复员和重返社会方案之内注意妇女、男子、女童和男童的不同弱点和能力的必要性现已得到广泛承认，尽管仍有大量妇女和女童为此类方案所“无法发现”。为了随时掌握在武装冲突局势和冲突后环境中执行第 1325(2000)号决议的情况，安全理事会认可在秘书长 2010 年 9 月 28 日关于妇女与和平及安全的报告(S/2010/498)中提出的一套指标，其中一项指标衡量的是解除武装、复员和重返社会方案中纳入的女性前战斗人员及与武装部队或团体有关系的妇女

⁶ 在联合国系统内部，青年/年轻人被定为 14 至 24 岁之间的人。

⁷ ST/SGB/2010/1。

和女童的总体比例以及方案效益如何满足她们的需求和要求。在 2010 年 9 月 7 日关于妇女参与建设和平问题的另一份报告 (A/65/354-S/2010/466) 中，秘书长为确保妇女平等参与解除武装、复员和重返社会的所有阶段——从和平协议的谈判和国家机构的设立到方案的制订和执行——建议了一批具体措施。

10. 过去 5 年来，为帮助塑造和指导联合国对解除武装、复员和重返社会的参与发布了若干文件。秘书长分别于 2006 年和 2009 年发布了关于解除武装、复员和重返社会问题的第二次报告 (A/60/705) 以及关于冲突结束后立即建设和平的报告 (A/63/881-S/2009/304)。此外，在儿基会和法国政府指导下，迄今已有 95 个会员国认可 2007 年 2 月启动的关于保护儿童不受武装部队或武装团体非法招募或使用的巴黎承诺以及关于与武装部队或武装团体有关联儿童问题的原则和导则。这些文件就与武装部队或团体有关联儿童(无论其作用如何)的招募、释放和重返社会问题提供了指导。

处理解除武装、复员和重返社会问题的综合办法

11. 联合国过去协助的解除武装、复员和重返社会工作虽然通常是各自为政，但也取得了明显的进展，不过仍然存在着诸多挑战。2004 年和 2005 年分别在联海稳定团和联合国苏丹特派团内部试点设立了综合单位，配备的人员来自维持和平行动和开发署，以增强影响力和确保联合规划及协调。

12. 虽然方案一级的整合在促进方案一致性和加强对国家对口部门的推动力方面仍是一件有价值的工具，但不同的业务模式和组织任务、机构文化以及财政和行政办法对结构性整合构成了重大挑战。这些障碍导致海地的综合单位于 2007 年解散，尽管整合办法仍在方案一级得到运用。苏丹的综合单位仍然存在，但在管理方面也遇到了重大挑战，这些挑战目前正在处理中。来自这两个试点案例的经验目前正在审查中，以期总结经验教训，加强维持和平行动与开发署之间今后的协作。

13. 需要进一步考虑加强结构整合今后的机会和效益，与此同时，已学到的重要一课是：通过联合规划和方案拟订，可在整合中取得一些方面的积极成果。从科特迪瓦 1 000 个微型项目方案中获得的经验就印证了这一点。该方案由联科行动和开发署共同支助，为前战斗人员提供复员援助。此外，在利比里亚的重返社会、转业援助和恢复方案，特别是紧急就业方案，也得益于联利特派团、开发署、粮食署、世界银行以及公共工程部和劳工部制订的共同战略。⁸

⁸ 虽然紧急就业方案在常规的解除武装、复员和重返社会方案之外执行，但它为解决重返社会工作中的一些挑战提供了机会，并可满足利比里亚冲突后在重要基础设施方面的需求和在安保方面的需要。

其他显著进展

14. 由非洲问题特别顾问办公室举办的第二次解除武装、复员和重返社会与非洲稳定国际会议于 2007 年 6 月在刚果民主共和国召开。2009 年 5 月，哥伦比亚政府在卡塔赫纳德印第亚斯主办了第一次国际解除武装、复员和重返社会代表大会。该次大会为 1 500 多名执行人员提供了一个与来自世界各地的同事们分享知识、经验和良好做法的论坛。

15. 由世界银行牵头、力图在非洲大湖区以区域办法解决解除武装、复员和重返社会问题的复员和重返社会多国方案于 2009 年结束。该方案集中了 43 个伙伴，其中包括 7 个国家政府、13 个捐助方、11 个联合国实体、一批区域组织和许多非政府组织。在实施该方案的 7 年期间，279 263 名成年战斗人员通过国家方案和特别项目复员，244 597 名前战斗人员获得了复员援助，232 107 人获得了重返社会经济生活支助。此外，53 880 名与武装部队和团体有关联的儿童获得协助与家人团聚并重新融入他们的社区。接替这一方案的是协助非洲大湖区国家从复员和重返社会活动向更广泛的恢复和发展过渡的复员和重返社会过渡方案。

三. 重返社会情况回顾

A. 重返社会的规模和复杂性

16. 2010 年，联合国各机构、基金和方案支持着 18 个国家和地区的重返社会方案，⁹ 向估计 257 000 名前战斗人员(其中约 10%为女性)、9 000 名与武装部队和团体有关系的妇女以及 11 393 名与武装部队和团体有关系的儿童(8 624 名男孩、2 769 名女孩)提供了援助。过去 5 年来，联合国已在 4 个国家(安哥拉、利比里亚、尼日尔和东帝汶)完成了重返社会方案，向约 23.4 万参与者提供了重返社会支助。在同一时期，联合国开始在 9 个国家和地区(阿富汗、乍得、科摩罗、几内亚比绍、伊拉克、尼泊尔、尼日利亚、索马里和斯里兰卡)支助新的重返社会进程。联合国有史以来支持的最大规模重返社会方案在苏丹，那里约 18 万前战斗人员将根据 2005 年《全面和平协议》的有关规定重返社会。

17. 冲突后环境的性质往往具有治理机构被削弱、缺乏社会凝聚力、经济运行不佳以及需要广泛的经济、社会、心理、政治和安全干预措施等特点，因而重返社会工作特别复杂。重返社会往往在旷日持久的冲突之后进行，例如在布隆迪、利比里亚、塞拉利昂和苏丹等战争持续十年以上的地方。在这种情况下，在武装部队和团体中戎马半生的前战斗人员和相关群体面临着适应平民生活的巨大困难。然而，确保在这种环境下可持续地成功重返社会至关重要，因为未能很好地重新

⁹ 波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、哥伦比亚、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、印度尼西亚、科索沃、利比里亚、尼泊尔、尼日利亚、塞尔维亚、索马里、斯里兰卡、苏丹和乌干达。这个名单中包括国际移民组织支助的重返社会方案。

融入社会的前战斗人员重新加入武装团体和犯罪团伙并继续对安全和整体和平进程构成威胁的风险可能很高。

18. 冲突后环境的区域方面因素也对重返社会方案构成了挑战，对与包括各国政府、联合国各实体及其他参与组织在内的多方行为体开展协调行动的努力来说尤其如此。影响前战斗人员重返社会的主要区域性问题的包括：小武器和轻武器的流动；自然资源贩运；跨界招募，包括招募儿童；外国前战斗人员遣返原籍国和重返社会。此外，必须确保与回返难民重返社会的跨边境联系，并协调同一区域内的多个重返社会方案，以避免战斗人员为得到更好的重返社会援助而越境进入其他国家。非洲联盟在这种工作中发挥的作用已越来越重要，联合国随时准备继续协助建设其解除武装、复员和重返社会能力。

B. 重返社会指导方针

19. 各国政府和机构承担着重返社会的主要责任，联合国则起着决定性，但是支持性的作用。为了使执行人员得以更好地应对当前以及新出现的挑战，实现可持续重返社会，机构间工作组从 2008 年至 2010 年与来自联合国各部门、机构、基金和方案、国家委员会和其他国家当局、捐助方和有关国际非政府组织的执行人员密切磋商，努力加强解除武装、复员和重返社会综合标准中的重返社会指导方针。因此，已在下列领域颁布更详细和强化的重返社会指导方针。

规划与评估

20. 有效的可持续重返社会有赖于及早规划和全面评估，这样可以确定现实的时间框架、所需人力和物力资源和资金需求。¹⁰ 不仅必须及早进行彻底评估，而且必须不断重新评价影响方案环境的经济、社会、政治和安全因素，以准确衡量哪些方案支助和资源是必要的。在冲突后环境的种种复杂情况中，规划者必须考虑对领土的争夺、迁徙或交通要道和经济活动(包括非法开采自然资源和海盗行为)的各种情况，因为这些都可能导致烽火不断，破坏脆弱的和平环境。为实现持续重返社会，特别是由于前战斗人员和其他回返者可能争夺土地、水和经济机会等稀缺资源，有必要在前战斗人员重返社会方案和更广泛的重返社会和恢复努力之间建立充分全面的联系。规划和评估还应该充分利用按照年龄和性别分列的数据和分析结果，以便确定妇女、男性、女孩和男孩的特殊需要并为此作出规划。

重返社会的方法

21. 解除武装、复员和重返社会综合标准确认，基于社区的方法是实现与恢复和长期发展挂钩的可持续重返社会的核心。各方案应尽快从以前战斗人员为重点的个人复员援助或重返社会转向基于社区的重返社会，或在可能情况下立即采取基于社区的方法。不同重返社会方案已试行的各种战略现已被纳入综合标准，例如：

¹⁰ 与重返社会有关的所有供资提法均指向联合国各机构、基金和方案所作自愿捐助。

(a) 在同一重返社会方案内将前战斗人员和受冲突影响群体或脆弱群体作为对象；(b) 让前战斗人员参与很有可能惠及整个社会的社会经济活动；及(c) 为社区提供资源，以推动有可能使前战斗人员和相关个人以及其他受冲突影响的脆弱群体重返社会的社会经济活动。以与武装部队或团体有关系的儿童以及受冲突影响的脆弱儿童为对象的一对一包容性重返社会战略对于确保成功结果是不可或缺的，因为这些战略显著减少了背上污名和受到报复的风险。对于接近那些不想加入或无法加入官方解除武装、复员和重返社会方案的女性前战斗人员和与武装部队和团体有关系的妇女或女孩，这种方法也很有用。

走向多层面重返社会

22. 在大多数国家，经济方面虽然是核心问题，但不足以使前战斗人员可持续地重返社会。针对具体国家国情认真考虑重返社会的社会和政治方面问题，对于重返社会方案的可持续性和成功至关重要。在许多冲突中发生了大量暴力事件和暴行，包括前战斗人员和相关群体施加和遭受的性暴力和基于性别的暴利，这也需要采取重返社会方面的社会干预措施，如和解、心理支持、心理健康咨询和临床治疗与医疗健康支持，包括对那些感染艾滋病毒和其他性病者的支持。社区参与和基于社区的方案也会促进社会融合与和解，这本身就可以促进就业和创收。反过来，历史上擅长社会措施的儿童重返社会方案应该解决达到工作年龄的参与者（根据国家法律从 15-17 岁不等）的经济需要，因为他们往往是户主，肩负着提供家庭收入的期望。

23. 在个人层面上，政治重返社会应包括支持前战斗人员和相关群体成为完全意义上的公民，有能力主张权利并履行义务，包括有关参与选举和基于社区的决策等政治进程的权利和义务。视不同国情，这可能包括支持参与者获得有效身份证明文件、在决策机构中抓住机会担任领导和代表，以及接受公民与和平教育，包括进行有关民主发展和人权的能力建设。

政策协调

24. 指导方针承认多种重返社会和恢复方案方法所引起的挑战，同时建议将前战斗人员重返社会方案和国家政策框架充分挂钩，如与更广泛的重返社会、恢复和创造就业机会等挂钩。解除武装、复员和重返社会综合标准所载重返社会指导方针目前与联合国冲突后创造就业、创造收入和重返社会政策这一三轨方法（2009 年）¹¹ 保持一致，系依据早期恢复指导说明（2008 年）¹² 制定。这一政策协调将有助于增大实现前战斗人员和其他受冲突影响群体可持续重返社会的机会。与其

¹¹ 载于 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf。

¹² 载于 http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Early%20R/ER_Internet.pdf。

他安全方案协调的重要性也得到了确认，如与小武器和轻武器管制、减少武装暴力、社区安全、安全部门改革和法治等方案的协调。

今后的指导方针

25. 应密切注意重返社会与自然资源管理之间的联系。¹³ 人们认识到，自然资源往往起到助长冲突和破坏和平建设努力的作用。各武装团体经常依靠采伐自然资源筹措战争经费并吸引新兵。更好地理解冲突与自然资源之间的复杂关系，包括理解如何处理这种关系以支持前战斗人员和相关群体重返社会，有助于实现重返社会方案的可持续性。

C. 审查重返社会做法

26. 前战斗人员和相关群体重返社会是一个在个人、社区、国家和各个层面进行的长期进程，有赖于更广泛的恢复和发展。这一进程一般由各国政府和机构主导。一个重返社会方案与一个长期重返社会进程的广度、深度或长期性不可同日而语，这彰显出国家主权概念的举足轻重。然而，从最近的方案汲取的经验教训表明，大多数情况下均要求联合国重返社会援助至少为期三年，以有效发挥通向更广泛的恢复和发展的桥梁作用。

27. 2010 年年底对目前联合国各机构、基金和方案支助的重返社会方案进行了一次审查，发现在预计应根据具体国情因地制宜适用的商定的联合国标准与实地执行之间存在很大差距。在世界范围内，成年的前战斗人员通常会得到最多一年的重返社会经济援助，其中往往包含职业培训，但大多数方案缺乏实现可持续重返社会所必要的综合多层面支助。

规划和评估方面的差距

28. 很少有重返社会方案得以利用全面评估进行拟定并确定其是否成功。重返社会指导方针确认了抓住每个国家背景下的更广泛冲突或恢复动态所带来机遇的重要性。这包括潜在参与者的能力、社区网络、社会资本、市场吸收机会与机构能力。如果没有适当的评估，侧重于经济方面重返社会而不顾及参与者的社会和政治需要的蓝图往往被从一个国家生搬硬套到另一个国家，常常造成重返社会战略不适合具体国情。

缩小目标范围

29. 多数成年人重返社会方案提供以前战斗人员为重点的个人支助。这样做的原因之一是集中努力处理那些被认为构成最大安全威胁的人的压力。虽然以前战斗

¹³ 机构间工作组成员已开始与联合国环境规划署(环境署)共同在解除武装、复员和重返社会综合标准之下开发一个关于解除武装、复员和重返社会与自然资源之间的联系单元，该单元将进一步发展 2010 年通过联合国—欧洲联盟自然资源、冲突和建设和平伙伴关系制定的指导方针。

人员为重点的措施可能实现眼下的稳定，但若没有明确阐述的向基于社区的方法的过渡，可能有损于在更长时期内可持续地融入接收社区的机会。仅以前战斗人员为对象可能会激起其他受冲突影响群体和弱势群体的不满，这些人往往得不到足够的援助，因此可能成为和平进程的破坏者。这种重返社会方法是资源密集型的，但确保了各种措施的可持续性。若干重返社会方案已经或正在小规模试行针对前战斗人员和受冲突影响群体或弱势群体的办法，包括在利比里亚、印度尼西亚(在亚齐省)和刚果试行。初步结果表明，这种方案比注重个人的重返社会方案的经济和社会可持续性更强，因为它们创造了共存与和解的空间。

实现多层次方法

30. 2010 年重返社会方案审查表明，虽然所有的成年人重返社会方案均注重经济措施，但很少有方案提供像哥伦比亚和卢旺达那样的有意义的重新融入社会支助。然而，前战斗人员和相关群体很容易受到反社会行为、药物滥用和针对他们自身或其他人的暴力的伤害，所有这些都是他们可持续地重返社会的重大障碍。社会援助优先度不够高的原因主要在于实地方案工作人员缺乏知识和能力，在经济极端困难的情况下尤其如此。

31. 如前所述，前战斗人员和相关团体在政治上重返社会很少得到注意。虽然有些方案帮助前战斗人员取得身份证明文件并提供公民与和平教育，但这一领域的支助迄今为止仍支离破碎。政治上重返社会的一个例证是 2010 年阿富汗政府颁布的阿富汗和平和重返社会方案，该方案明确承认有必要将反政府分子政治上重返社会作为主要的明确方案目标来处理。在团体一级，前战斗人员所隶属的各武装团体可过渡为政党。属于这种情况的包括在布隆迪，保卫民主全国委员会——保卫民主力量转变为一个政党；在印度尼西亚(亚齐省)，前自由亚齐运动官员在参加和平谈判后占据了省政府重要职位。

帮助具体需求群体

32. **妇女和女童。**联合国各机构、基金和方案支助的大多数重返社会方案在帮助女性前战斗人员和曾与武装部队和团体有关系的妇女和女童方面，继续面临巨大的挑战。她们在参与方面遇到的一大障碍在于，许多妇女和女童不想透露(或有人不让她们透露)其过去同武装部队和团体的关系，因为惧怕在社区中背上污名。有两个正在进行中的重返社会方案，一在刚果，一在印度尼西亚(亚齐省)，在帮助女性前战斗人员、曾与武装部队和团体有关系的妇女以及其他受冲突影响的弱势妇女方面取得了一定的成效，使得她们过去同武装部队和团体的关系就不为所涉社区明确知晓。

33. **儿童。**与武装部队和团体有关系的男孩和女孩的具体需求同 15 岁至 17 岁的大龄儿童的需求是不一样的。虽然已经认定，儿童重返社会方案有着强有力的社会和心理组成部分，但没有几个方案考虑到上述两类儿童不同的经济需求。就前

者而言，应当强调学校教育，有可能同时向家庭提供一定经济支助。对于后者，应当侧重于职业培训和在创收活动中安排就业，这是认识到一些大龄儿童可能具有赡养家庭的义务，同时考虑到儿童个人的喜好。针对后者的措施不应当剥夺儿童接受非正式学校教育的机会。在布隆迪、哥伦比亚、刚果、刚果民主共和国、菲律宾、卢旺达和斯里兰卡，共为 8 895 名曾与武装部队和团体有关系的工作适龄儿童和其他弱势儿童开办了重返经济生活试点方案。

34. **青年。**在成人方案中，针对 18 岁至 24 岁的青年人的需求，也应当考虑到方案中类似的细微差别。在冲突后，青年人往往发现自己身处暴力、贫穷和社会及政治排斥的恶性循环中。由联合国支助的重返社会方案必须打破青年作为“破坏者”的陈规定型观念，在整个重返社会过程中向青年人提供机会，让他们参与重建和社区发展。绝大多数重返社会方案目前都没有采取具体针对青年的战略计划，也没有为之提供定向援助。

35. **身患残疾的前战斗人员。**身有(身体或心理)残疾的前战斗人员的真实人数基本上不得而知；在很大程度上，这一信息取决于冲突的性质。在大多数国家，战斗中致残的前战斗人员多年来干脆就被排斥在武装部队和团体之外。没有几个进行中的重返社会方案制定了针对残疾前战斗人员具体需求的战略，以便照顾《残疾人权利公约》及其《任择议定书》规定的残疾人权利和必需的适应事宜。对于各方案而言，提供具体的服务具有挑战性，如果开展重返社会方案时，国家残疾人法律和计划尚不到位，情况尤其如此。在冲突后情形下，要向依赖非正式照顾者(常常是妇女和女童)提供长期保健护理的残疾前战斗人员提供支助，其挑战性就更大了。

36. **防艾滋病毒服务。**估计有一些前战斗人员受艾滋病毒感染，不过，准确数字难以确定，因为缺乏服务，而且在披露个人的验血结果方面会招致污名，所以得不到统计资料。迄今为止，只是在 8 个国家和地区(苏丹北方、苏丹南方、科特迪瓦、哥伦比亚、印度尼西亚、利比里亚、尼泊尔和尼日尔)实施了包括向参与者提供防艾滋病毒服务的战略，此种战略在复员期间开始，在重返社会阶段继续开展。这些活动包括开展有关艾滋病毒的宣传和提高认识运动，酌情为自愿保密咨询和测试提供转介服务，为性传播感染提供检查和治疗，提供治疗机会性感染的信息，培训前战斗人员，使之成为“变革推动者”，以协助其社区开展防治艾滋病毒感染的活动，向感染艾滋病毒的前战斗人员提供支助，并在可行时，在国家卫生保健系统内提供抗逆转录病毒治疗的转介服务。

人力资源和财政资源

37. 要让前战斗人员和相关群体走上可持续的重返社会之路，所面临的挑战是巨大的，需要及时和持续提供资源。2010 年，重返社会工作共获得约 2.65 亿美元

经费，来自双边和多边自愿捐赠。¹⁴ 要满足前战斗人员和相关群体的重返社会需求，就必须加大重返社会努力，以及把它同回返者更广泛的重返社会和恢复方案联系起来。鉴于重返社会工作的规模和复杂性以及冲突后阶段持续暴力和暴力再起情况的多发性，联合国已经无力再继续开展短期、面窄的方案。同一开始就提供适当经费的方案相比，不向较为全面的可持续重返社会方案供资的做法总是成本更高。

38. 为扩大重返社会方案，需要在国家一级和全球一级有由联合国以及外部行动者实行的基于成果的监测和评价机制。参加者自力更生、能够创收、无意重返暴力之日，就是重返社会方案目标实现之时。然而，大多数方案目前都不具备就此种成果不断提出报告的条件，因为监测和评价工作仍然得不到充分重视，即便大多数方案声称已制定了监测和评价战略或计划。

39. 联合国支助的重返社会方案就其性质而言，是有时限的，而国家的责任则在较长期时间内持续存在。因此，可持续重返社会工作需要制定一份退出战略，同时，在规划阶段就要采取国家能力建设干预措施。重返社会方案以往所采取的退出战略有：(a) 从一开始就通过国家机构提供重返社会服务；(b) 把逐步实施工作下放给国家机构；(c) 同较广泛的重返社会、国家恢复和就业方案立即联系起来，这样，它们从一开始就可以协助重返社会工作。

D. 与更广泛的重返社会、恢复和建设和平工作建立联系

40. 前战斗人员重返社会工作的多个层面必须要联系其他更广泛的重返社会、恢复和建设和平战略和方案，加以认真评估和拟定。这些针对具体国家的框架和进程将决定重返社会方案、其方法和各组成部分的制订。

经济联系

41. 前战斗人员和相关群体重返社会工作的经济组成部分必须同规模较大的国家就业和创收方案(特别是针对回返者的方案)、私营部门发展举措和减贫战略连贯一致地联系起来，向它们看齐。此外，应当通过新办法和创新的办法，如现代农业技术和与私营部门结成伙伴关系，加强重返社会工作的经济内容。

42. 联合国系统正在开发支持对流离失所者重返社会采取更加一致、可预期和有效的对策的初步框架，将提供在本框架和前战斗人员重返社会之间搭建桥梁的机会。重返社会方案越来越多地采用基于社区的办法，包括具有包容性地确定目标，因此，实地开展联合方案的机会将会增加。目前由开发署、国际移民组织和联合国难民署(难民署)支助的许多更广泛的重返社会和恢复方案已经让前战斗人员和相关群体受益。然而，目前并没有任何追踪机制能够确定受益的前战斗人员和相关群体的数目，也无法确定此类方案在稳定和安全方面产生的影响。

¹⁴ 经费分摊只适用于解除武装和复员；重返社会的一切经费皆为自愿提供。

43. 重返经济生活的主要障碍之一在于数千名前战斗人员一下子涌入劳动市场，无力同其他受冲突影响的人口和回返者竞争为数不多的就业机会和生计机会。如上所述，关于前战斗人员重返社会的指导方针目前同联合国冲突后创造就业、创收和重返社会政策及其三轨做法保持一致。随着联合国努力支持扩大多轨并行的国家就业、创收和重返社会方案(具体针对受冲突影响人口，包括妇女和青年)，会有更多机会同前战斗人员重返社会方案共同合作。目前，在布隆迪正规划建立前战斗人员重返社会与多轨并行的就业方案之间的联系，此种联系也将在科特迪瓦、尼泊尔和利比里亚建立。

44. 鉴于自然资源经常起到冲突活动收入来源的作用，因此，把自然资源的管理纳入解除武装、复员和重返社会工作就尤为重要。虽然 80%以上的方案支持前战斗人员重返农业(在这方面，获得土地是至为重要的)，各方案也开始通过价值链办法和与私营部门结成伙伴关系，探讨在恢复生态、重新造林、林业、养护甚至生态旅游方面的创收机会。例如，在哥伦比亚和印度尼西亚(亚齐省)，通过联合国贸易与发展会议支助的项目(支持以本地生物多样性产品贸易来促进经济生计)向前战斗人员提供重返社会的各种备选办法。

45. 要向从事高价值和非法资源开采(如矿物)的前战斗人员提供作为替代的、可获利的重返社会机会，这方面的挑战性就大得多。在利比里亚，向前战斗人员提供重返社会的机会时，政府得以收回橡胶种植园，并对橡胶部门的管理加以规范。处理前战斗人员参与非法开采自然资源的问题不仅需要促进作为替代的生计，而且还需要加强国家对自然资源管理的权力。

社会和政治联系

46. 目前还没有专门制定的更广泛框架或政策，用以把联合国的支助协调地综合在一起，来解决冲突后情形下的社会层面问题。然而，在联合国机构、基金和方案(如保健和教育方案、残疾人方案、青少年方案、防艾滋病毒方案、男女平等方案和过渡时期司法及和解)的支助下，有一些国家方案有助于恢复社会结构。重返社会方案的社会组成部分应当以此种国家方案所产生的机会为基础。然而，实践表明，前战斗人员重返社会的方案在运作中往往是同有关国家框架相分离。哥伦比亚和卢旺达前战斗人员重返社会方案有效规划并开展了以现有国家服务和方案为基础的工作，是这方面的典范。

47. 就重返社会的政治和安全方面而言，还存在着同收集小武器及减少武装暴力、法治和过渡时期司法方案建立更系统性联系的空间。在哥伦比亚、利比里亚和斯里兰卡等情形下，被解除武装的前战斗人员自身受到来自执法官员的武装暴力和威胁、他们所逃脱的武装团体的报复、前指挥官的迫害以及重新招募。此种需求导致重返社会方案(包括在利比里亚和苏丹南方)制定同法治和过渡时期司法方案相协调的回返和保护协调战略。

48. 过渡时期司法措施越来越多地成为有关各方为结束冲突而达成的一揽子政治计划的一部分。因此，在冲突后期间，解除武装、复员和重返社会方案与过渡时期司法措施并存的情况并不少见。这一重叠可能会带来紧张，但如果管理得当，这两类措施之间的关系也可能有助于实现和解与和平的长期共同目标。例如，以基于本地的司法进程和真相委员会为一方，以基于社区的重返社会战略为另一方，在两者之间建立联系，可能会促使重返的社区接纳回返的前战斗人员。此外，前战斗人员可以在赔偿方案中发挥直接作用，或者是在对侵权行为负有个人责任时提供直接赔偿，或者是在适当时帮助执行旨在满足社区需求的赔偿项目。

49. 在前战斗人员重返社会与安全部门大批接纳前战斗人员之间建立联系的工作也很重要，在布隆迪、刚果民主共和国和科索沃的情况就是如此。安全部门的改革，包括前战斗人员融入正规武装部队，为前战斗人员的就业提供了一个备选方案，从而减少了需要重新安置的人数。然而，需要有明确的标准和审查程序，确保不许有违反人权记录的个人和被控犯有战争罪的个人进入国家安全部队。但过多地融入安全部门可能也不现实，因为这些机构的吸收能力就那么大，而且财政方面存在限制和对安全部门的需求的看法。虽然解除武装、复员和重返社会方案在开始时常常没有较广泛的安全部门改革框架，但冲突各方为确定解除武装、复员和重返社会方案参数而作出的决定将会对安全部门今后的改革产生影响。

四. 意见和建议

50. 联合国对各国解除武装、复员和重返社会努力的贡献继续增加，广泛的行动者参与这项工作。过去五年完成了一系列解除武装、复员和重返社会方案，包括利比里亚和布隆迪的方案，¹⁵ 以及安哥拉、尼日尔和东帝汶的重返社会方案。同时，当今冲突后环境具有挑战性的情况要求改进和革新办法，如维和背景下的社区减少暴力方案，并采取基于社区的重返社会办法。

51. 还必须强调国家自主权的重要性，因为国家行动者的政治意愿和承诺是成功解除武装、复员和重返社会的先决条件。受援国必须通过把重返社会与经济、社会和政治恢复相关国家政策联系起来，在定义建设和平远景方面发挥牵头作用。同时，显而易见的是，在冲突后，国家行动者面对许多优先事项和不同的方案干预。所有参与者都有义务为国家利益攸关方提供必要的专门知识，为从冲突顺利过渡到和平确定优先事项和制订路线图。

评估、监测和评价

52. 有效和可持续的重返社会取决于早期规划与坚实的评估，以指导确立现实的时限和查明必要的财力和人力。这包括运用早期和灵活的工具与供资机制来支持重返社会机会摸底、当地劳动力市场调查、私营部门发展分析和社会心理服务的

¹⁵ 在联布行动结束之后，解除武装、复员和重返社会继续得到联布综合办的支持。

确定。必须以更全面和更系统的方式进行评估，才能改进方案发展规划与设计、实施、监测与评价。因此，秘书长建议，为必要的评估和形成性研究提供易于获得的重返社会开办自愿资金，包括通过部署综合评估小组来确保重返社会方案以坚实的前提为基础，并立足于对实地背景和情况的深入了解。

方案的持续时间和范围

53. 2010 年联合国支持的重返社会方案审查表明，本组织显然需要根据最近订正的指导方针重新调整实现可持续性的办法。开展可持续的重返社会工作是一个长期过程，至少需要三年，而不是迄今获得的平均一年支助。同时，有必要灵活地扩大重返社会的范围，目前基本上侧重于成人参与者的经济活动以及与武装部队或武装团体有关系的儿童的重新融入社会。采用基于社区的办法处理重返社会的经济、社会、政治和安全问题的多层面方案将需要更多和持续的人力和财力，才能成功实施。

54. 可持续供资和及时支付认捐款仍是重返社会方案能够获得成功的最重要的问题之一，但大多数方案缺乏持续不断和可预测的供资。这是各项方案和更广泛的和平进程中的一个不稳定因素。秘书长呼吁冲突后政府通过参与提供财政和实物捐助，确保实施多层面和更可持续的重返社会方案，对重返社会进程表现出政治意愿和自主权。如上所述，前战斗员和相关群体重返社会是一个长期进程，需要在从一开始或紧急阶段直到重返社会被纳入联合国支持的其他国家恢复与发展方案，在整个进程的各阶段长期供资。因此，秘书长还呼吁各会员国思考自愿供资模式，以期为更长期和更多面的重返社会方案提供及时和持续的资金。

“一体行动”

55. 秘书长重申致力于通过采取综合办法来确保联合国系统所有行动者“一体行动”。这对索马里和苏丹公民投票后的规划特别重要。必须承认，由于没有协调一致的对策，包括平行结构昂贵，联合国在确保从复员顺利过渡到重返社会方面有一些方案缺陷。建立一个多年共同框架，其中包括各项重返社会多年筹资战略，将使各捐助机构、基金和方案能够参与更协调一致的规划，避免差距与重叠及多个高费用的行政结构，使资源最大化并增强与更广泛的恢复方案的联系。因此，秘书长建议各会员国同联合国有关行动者一道，建立多年、针对具体国家的筹资战略，以支持全面和综合的重返社会方案。这些方案应紧密配合相关的和平进程、建设和平规划及活动。

56. 解除武装、复员和重返社会综合标准的新内容，包括有关解除武装、复员和重返社会与安全部门改革和过渡时期司法之间联系的指导方针，以及有关重返社会的订正指导方针，与联合国各项冲突后恢复准则保持了一致，从而大大加强了综合标准。如果可能被要求与联合国一道实施解除武装、复员和重返社会方案的

会员国和其他多边伙伴赞同并遵守载于解除武装、复员和重返社会综合标准的各项原则，以确保行动者之间的最大协作，将是有益的。

建设能力

57. 最近的经验表明，总部由于具备专门能力，非常有助于提供业务支持和综合指导，这又确保了解除武装、复员和重返社会方案的质量及其与整体和平进程和各项恢复举措的一致性。然而，人员征聘继续对各项方案带来重大挑战。及时征聘和保留合格外地专家仍是我们的一个优先事项。这样做的一个手段是通过培训来增加现有解除武装、复员和重返社会人员的人数。联合国正在与解除武装、复员和重返社会综合培训组合作。该小组由会员国的培训机构和其他伙伴组成，它们为工作人员提供关于解除武装、复员和重返社会综合标准所述联合国解除武装、复员和重返社会办法的培训。秘书长呼吁有关会员国继续支持解除武装、复员和重返社会综合培训组。

区域层面

58. 解除武装、复员和重返社会的各个区域层面继续构成挑战，尤其是在政治框架、方案拟订和供资安排方面。为了应对这些挑战，各国政府、联合国实体、区域组织和其他执行伙伴必须改进沟通和信息交流，以协助连贯统一的对应行动。由世界银行牵头的多国复员和重返社会方案是这个方向的一个引人注目的努力。非洲联盟也可以发挥关键作用，联合国期待支持非洲联盟努力建设一个解除武装、复员和重返社会专门能力。根据武装团体跨国界的持续趋势，国际社会必须继续勇往直前，利用新的创新性办法来满足这种形势提出的复杂需要。此外，应与难民和其他返回者的返回和重返社会更好地联系起来，努力把同一个区域内的多个方案协调起来。

59. 即使在最好的情况下，解除武装、复员和重返社会方案也是复杂的，特别是因为有必要与其他进行中的重返社会和恢复进程建立有效的联系。在当今世界中，挑战变得更加复杂，需要所有参与者增强创新性和更协调一致地相互支持。我继续强烈认为，解除武装、复员和重返社会是冲突后近期及其后相应努力的最重要基石之一。在中美洲建立了第一个有解除武装、复员和重返社会任务的维持和平行动以来的 20 年中，联合国目睹了解除武装、复员和重返社会成为刚刚摆脱冲突的国家的一个主要工具。联合国可以而且应该继续支持解除武装、复员和重返社会，以便为可持续和平、恢复与发展铺平道路。

附件

解除武装、复员和重返社会机构间工作组成员

1. 维持和平行动部*
2. 政治事务部
3. 新闻部
4. 裁军事务厅
5. 联合国人权事务高级专员办事处
6. 非洲问题特别顾问办公室
7. 国际劳工组织
8. 国际移民组织
9. 联合国难民事务高级专员办事处
10. 秘书长儿童与武装冲突问题特别代表办公室
11. 建设和平支助办公室
12. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)
13. 联合国儿童基金会
14. 联合国开发计划署*
15. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署
16. 联合国裁军研究所
17. 联合国训练研究所
18. 联合国人口基金
19. 世界粮食计划署
20. 世界卫生组织

* 工作组共同主席。