



联合国



Distr.
GENERAL

经济及社会理事会

E/AC.51/1994/3
14 March 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

方案和协调委员会

第三十四届会议

1994年5月16日至27日(第一部分)

临时议程项目4(g)*

方案问题：评价

关于深入评价维持和平行动：

起始阶段的进度报告

秘书长的报告

本报告审查从经验中汲取教训的前提状况，例如任务结束时的评估，以及可立即为复杂任务的实质性部门采取行动的能力状况。目前只有立即为选举和遣返部门采取行动的适当能力。对以下事项做了一些建议：责任中心、理论、维持和平任务的新闻、选举、人权、民警和军事部门。建议应于1995年提出的最后报告涵盖全面指导和协调、人道主义部门以及诸如规划、筹资、人事、后勤、采购和培训的支助业务。

* E/AC.51/1994/1。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 7	4
一. 研究结果和建议.....	8 - 83	6
A. <u>从经验中汲取教训的前提</u>	8 - 14	6
1. 任务结束时的评估.....	8	6
2. 离职面谈、情况汇报、任务中期评估..	9	7
3. 维持和平文件中心.....	10	8
4. 档案和口述历史.....	11 - 14	8
B. <u>可立即为复杂任务的实质性部门采取行动</u> <u>的能力状况</u>	15 - 81	10
1. 概述.....	15 - 16	10
2. 新闻部门.....	17 - 25	11
3. 选举部门.....	26 - 36	15
4. 遣返部门.....	37 - 45	18
5. 人权部门.....	46 - 56	21
6. 民警部门.....	57 - 65	23
7. 军事部门.....	66 - 81	26
C. <u>任务前的谈判和准备</u>	82 - 83	30
二. 对维持和平的进一步深入评价.....	84 - 87	31

目 录(续)

页 次

附件

一. 利用下述问题决定立即采取行动能力的状况:	36
1. 责任中心	36
2. 理论	36
3. 标准行动程序	36
4. 业务运作	36
二. 秘书长公报中关于责任中心如果要培养出立即 采取行动的能力所需具备的职能	38

导 言

1. 《联合国宪章》中没有具体规定维持和平的任务。《宪章》第六章谈争端的和平解决,第七章则叙述一个完全不同的概念,即由安全理事会采取军事措施,也就是以各种不同办法强制维持和平,包括作为最后手段对威胁或违反和平的国家采取军事行动。该一规定几乎从未采行过。然而,作为对几年来出现在大会和安全理事会议程上的各种国际冲突的一种讲求实际的反应,演变出了维持和平的任务,而这一任务需要征得有关冲突各当事方的同意进行。在最近几年,出现了广泛的国际共识,支持以维持和平作为联合国控制和解决冲突所能采取的最宝贵方法。

2. 所有维持和平行动共有的一些特征可摘要如下:

(a) 这种行动必须征得有关冲突各当事方的同意;

(b) 安全理事会通常通过决议,规定行动,并一般是根据秘书长的建议决定其任务规定。在此之后,安理会在向秘书长提供其执行任务的政治支持和在必要时延长或修订任务方面仍是具有关键作用;

(c) 维持和平行动所需的部队或军事观察员由会员国自愿提供,它们在这方面并没有正规义务。会员国提供部队的志愿具有关键重要性;

(d) 这种行动在秘书长指挥之下,秘书长为行动所有各方面向安全理事会负责。会员国政府提供的军事人员,在行动事项方面,在秘书长指挥之下,但在薪酬和纪律方面,仍在本国指挥之下。维持和平的一个基本原则是:维持和平行动的军事人员,在行动事项方面,不接受本国当局的命令,只接受联合国指挥官的命令,联合国指挥官则是接受秘书长的命令。不尊重这一指挥系统可导致严重的业务和政治方面的困难。

(e) 这种行动对冲突各当事方保持完全公正不偏的态度;

(f) 在武装的维持和平部队情况中,尽可能最低限度地使用武力,通常只用于自卫。

(g) 维持和平行动的费用通常视为是联合国会员国的集体责任。要求每个会员国缴付其按缴付能力分摊的份额。

3. 在1989年和联合国纳米比亚过渡时期援助团(过渡时期援助团)之前,维持和平行动主要为军事任务和组成。然而,最近的维持和平行动性质已是多面性的,有许多文职人员通过下文第二章B节所指的各部门贡献其力量。

4. 方案和协调委员会在其第三十三届会议上审议了秘书长关于今后深入评价的专题的说明(E/AC.51/1993/6)。委员会建议大会除其他外,应对“维持和平行动:起始阶段”进行深入评价,并于1995年向委员会提出最后报告。¹根据过去惯例,需要在提出最后报告之前,向方案协调会提出载有根据现有资料所得研究结果和建议的一份进度报告。

5. 维持和平行动目前已是大型、经常性而且复杂到需要联合国培养出和保持着一种普遍就绪的状态了。本进度报告因此着重于维持和平行动有效开始的前提条件。审查的问题有关联合国从经验中汲取教训的能力、立即为复杂任务六个主要实质性部门采取行动的能力状况、任务前谈判期间一些起始准备工作的可能性等。本报告是对维持和平行动起始阶段的全面研究的第一部分;秘书处所无法控制但影响到联合国立即采取行动的能力的因素,诸如没有标准维和设备的贮备,周转基金缺乏资金等等,将在定于1995年初完成的这一研究的最后报告中讨论。在维和行动中,还有一些对起始阶段有直接影响的其他要素,例如后勤规划、预算编制、技术/需要评估任务、任务地位协议的签订、确定经验丰富的工作人员担任维和行动的重要职位、人员编制的一般问题等。这些要素以及全面指导、维和各部门的相互关系、人道主义和维和行动的互相配合等问题,也将在本深入评价的第二部分中讨论。最后研究提案在下文第二章内提出。

6. 本进度报告所根据的是联合国出版的文件,包括维持和平行动特别委员会的报告和关于和平纲领的一些报告、有关的内部文件、与参与维和行动各方面工作的工作人员有组织的面谈等等。

7. 在一些情况中,各项建议有所涉方案预算的问题。这是符合大会第48/42号决议第6段的预期的,大会在其中强调说,“联合国需要有与其在维持和平领域日增的责任相称的资源,特别是这种行动开始阶段所需的资源。”

一. 研究结果和建议

A. 从经验中汲取教训的前提

1. 结束任务时的评估

8. 任务完成时,秘书长就实质性问题依据任务性质向安全理事会或大会提出结论报告,并就行政和预算问题向大会提出执行情况报告。但特派团团长在任务结束时所得的技术评估则是以临时权宜方式进行;对编写这种评估并没有正规政策。在联合国纳米比亚过渡时期援助团(过渡时期援助团)的情况中,曾编写了一份328页的任务结束评估,但由于工作人员有关于维持和平的更为紧迫任务要求而无法核订文件以适合分发形式印发。许多可利用该文稿叙述材料的人并不知道其存在。大会第45/75号决议第14段要求关于过渡时期援助团的一份评估报告,但由于工作人员有关于维持和平行动的更为紧迫任务要求而未得印发。《蓝盔》第十七章中对过渡时期援助团行动作了完全的叙述。²在柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)的情况中,则正在编写任务结束评估。

第一号建议: 任务结束时的评估

A. 维持和平行动部(维和行动部)应采取政策,管理由特派团团长提出的任务结束时的内部评估。该政策应:

(一) 规定完成任务后至迟多久应提出报告;

(二) 要求报告应载有以下各点:(a)由部门负责人起草,对各主要部门执行的方式进行事实叙述;(b)坦诚分析影响任务结果的因素,以及对今后维和任务的一般性质的教训,包括从总部调查委员会所得到的教训;

(三) 可由特派团高级干事提出不同意见。

- B. 应邀请参加特派团的会员国、专门机构、政府间组织和非政府组织对每一完成的任务提出评估。
- C. 应于每一任务完结的一年之内印发秘书长的评估报告,其中应载有影响任务结果的因素分析和所得到的一般性教训,包括从受邀提出评论所得到的教训。
- D. 在维和行动部内应建立起政策分析和评价的职能,作为“智囊团”以协助副秘书长拟订政策和程序,并分析和评估各项行动和评价所取得的结果和汲取的教训。

第2号建议. 过渡时期援助团任务结束时的评估

过渡时期援助团任务结束评估草稿、包括其附件在内,应存于维和行动部文件中心,文稿上标明撰写人,并在封面上声明文内意见为撰写人的意见,并不一定是联合国的官方立场。每一部门的叙述章节应提供给维和行动部内人员及负责研订这些部门的其他厅处备查。

2. 离职面谈、情况汇报、任务中期评估

9. 对离职面谈、情况汇报或任务中期评估或任务每一阶段尾的评估都没有正规的政策。每一任务所采用的做法不一。

第3号建议. 离职面谈、情况汇报、任务中期评估

维和行动部应采取政策,规定(a) 对所有离开维和任务的高级工作人员进行离职面谈和情况汇报;(b) 任务每一阶段尾,在开始下一阶段之前进行一次正式评估,所根据的是总部高级工作人员的实地访问,尽可能包括有一个熟知导致成立特派团谈判过程的人。

3. 维持和平文件中心

10. 于1976年3月规定了设立和维持参考资料中心的程序³。维和行动部内没有适当的中央文件中心。维和行动部对新特派团高级工作人员给予的支援并没有章法；从经验汲取的教训目前只是个人之间的非正式相传，而没有制度化的程序。

第4号建议。维持和平文件中心

维和行动部在与达格·哈马舍尔德图书馆协商之下，应设立一个中央文件中心，内藏关于每一维和任务的内部文件，包括任务中研订的手册、政策和程序规则；总部调查委员会有关任务的所有销密报告复本；内部和外部评估和评价，以及从会员国、专门机构、政府间组织和非政府组织收到的其他有关材料。有关任务的口述历史和视听材料也应是文件中心收藏的一部分。其工作人员作为他们主要职责的一部分，应对负责制订管理新特派团的政策和程序的人提供协助。

4. 档案和口述历史

11. 联合国于1984年以一份行政指示规定了关于档案的政策⁴。在1991年6月的秘书长公报⁵和在《外地行政手册》草案之中，规定了关于联合国记录的档案和记录管理、利用、保存和处理规则，并规定了监管责任。有档案价值的记录应转交联合国档案库，而只有短期价值的记录则经由总部档案和记录管理科科长授权下就地销毁。《外地行政手册》草案第五.1.3节规定，“通常在结束任务时”，将记录转交档案库和就地销毁记录。至1993年12月31日为止，最近完成任务的特派团记录状况如下：

联合国阿富汗和巴基斯坦斡旋特派团(阿巴斡旋团)1988年4月至1990年3月；没有收到记录；

联合国过渡时期援助团(过渡时期援助团)1989年4月至1990年3月；存有一整套

673盒记录;

第一期联合国安哥拉核查团(第一期安哥拉核查团)1989年1月至1991年6月;没有收到记录;

联合国中美洲观察团(中美洲观察团)1989年12月至1992年1月;只存有档案清单;

联合国伊朗-伊拉克军事观察团(两伊观察团)1989年8月至1991年2月;只存有档案清单;

联合国驻柬埔寨先遣团(联柬先遣团)1991年11月至1992年3月;没有收到记录;

第一期联合国索马里行动(第一期联索行动)1992年4月至1993年3月;没有收到记录;

柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)1992年3月至1993年11月;新增阶段至1994年4月;没有收到记录。

12. 维持和平任务文件一般冗长浩繁,一定程度上是由于在特派团和在总部的各个办公室调材料相当重复所致,但往往仍缺乏特派团决策、行动和贡献的宝贵记录。一般而言,文件问题可以追溯到需要改变制作和管理记录的系统和程序。特派团记录的中央归档登记系统与目前管理特派团任务的方式不相符合。把有关诸如采购、人事行政或新闻职责的记录责任交与执行这种职责的工作人员比较更为合适。登记处许多特派团任务档案不全,因为官员们保有其本身职责的公务档案而不将所有材料复本送交登记处。登记处档案多为其他档案的重复而且很少为人查阅。

13. 关于外部使用维持和平记录的政策规定如下:

“公众可查阅以下记录:(一)制作时就已供查阅的档案和记录;(二)已超过20年之久且不受秘书长所加之限制的档案和记录;(三)不到20年且不受秘书长所加之限制但原制作办公室已书面同意供查阅的档案和记录。(此外),秘书长或其授权的代表已加限制之记录可随时经同一当局销密。”⁶

1990年1月1日至1993年12月31日之间,有35名外部使用者(学者、史学家、作家

和记者)查阅过有关联合国维持和平行动的档案记录。

14. 到1993年底,达格·哈马舍尔德图书馆拥有116份口述历史面谈记录,其中14次是关于刚果行动,一次是关于联合国紧急部队。没有关于其他任务的面谈。

第5号建议. 档案和口述历史

- (a) 根据现行程序决定有档案价值的所有任务记录,均应于任务完成12个月之内转交联合国档案库。每一特派团团长应指定一名官员负责转交。
- (b) 应以记录管理计划取代保持任务记录的登记系统,规定应为任务管理的每一职责制作和保持何种记录,指示存档和登记以及任务结束时的处理程序。应与档案和记录管理科协商制订任务记录管理计划并由特派团总行政干事发布。记录管理培训应包括为任务培训的一部分。任务出勤培训应包括必须以文件记录行动和为联合国及研究人员今后的利用保持适当记录。对高级官员的汇报应包括联合国记录不可侵犯和联合国拥有一切记录的概念。对职务管理人员的汇报应包括建立和保持所必要的文件和在结束任务时记录的处理程序。
- (c) 达格·哈马舍尔德图书馆应于任务完成12个月之内进行关于任务的口述历史面谈。关于过渡时期援助团和联柬权力机构的面谈应获优先,尽快予以进行。
- (d) 联合国的政策应是积极鼓励对联合国维持和平行动进行学术研究和建立关于维持和平的学术研究中心。执行这一建议的责任应指派给联合国档案库,在与达格·哈马舍尔德图书馆合作和与维和行动部协商之下进行。

B. 可立即为复杂任务的实质性部门采取行动的能力状况

1. 概述

15. 本章审查了可立即为每一个复杂任务的主要实质性部门采取行动的能力状

况。关于是否存在以下因素人们提出了四组问题：责任中心，原理，标准业务程序和业务运作。这些问题载在下面附件一内。

16. 表1大约说明了本章的结果。维持和平任务中只有在遣返和选举部门内在立即采取行动的充分能力。关于全面方向和协调和人道主义等部门的问题需要作为本进展报告的后续活动加以审查，就如下面第84段所提议的。

表1: 可立即为维持和平任务的主要实质性部门采取行动的能力状况

主要部门	是否存在 充分的责任中心?	是否存在 原理(即国际 同意的行动原则?)	是否存在 标准业务程序?	业务运作 是不充分?
新闻	否	否	否	否
选举	是	是	拟订中	充分
遣返	是	是	是	充分
人权	否	有些	否	否
民警	否	有些	拟订中	否
军事	是	有些	是	否, 1993年开 始了准备安排

2. 新闻部门

17. 秘书长在就联合国的工作向大会第四十八届会议提出的报告中指出：⁷

“在冲突地区的高度紧张的气氛之下，新闻活动通过及时散发客观的资料，对抗宣传和错误消息能在促进特派团的工作方面起关键作用。有效的新闻活

动,在发动和维持国际社会的支持方面,对特派团的成功,也能起重大作用。”

任务期间的新闻活动应该考虑到以下关键因素:

(a) 不但需要调动维持和平行动地主国的舆论还需要调动对它作出捐助的国家的舆论;

(b) 任务区内的现有通讯基础结构,以及对新闻活动将会产生影响的文化,政治和经济变数;

(c) 对特定任务的报道的范围,内容和趋势,以及国际新闻媒介对联合国业务的报道情况。

18. 经验。过渡时期援助团的新闻战略有三个阶段:

(a) 从1989年4月1日至7月中。解释过渡时期援助团的各种任务,消除恐惧和错误认识,使人们对它的人员产生正面的形像;

(b) 从1989年7月中至11月初。解释同选举有关的过程:如何登记,如何投票,投票的重要性和选举方面的各种选择的个别性。与此平行,过渡时期援助团于9月中开始为参与选举的人宣传一种“行为守则”;

(c) 从1989年11月至1990年3月。过渡时期援助团的访问,无?电和电视广播的根本主题是为独立作好准备。

过渡时期援助团的新闻教育司成立了自己的无?电广播电台,向柬埔寨人民提供关于过渡时期援助团的任务的资料,澄清选民登记和选举过程和过渡时期援助团为确保基本人权得到遵守所使用的程序。新闻/教育司还制作了关于过渡时期援助团的军事,警察和文职人员的作用的资料,并广为散发。

19. 责任中心。它有三种功能:(a)担任维持和平特派团的发言人,(b)充当外地任务本身的新闻部门,和(c)提供由总部分发的关于维持和平行动的资料。功能(a)和(b)是特派团团长的责任,他将同维持和平行动部和新闻部磋商为这一部门挑选他的高级人员。为这些功能制定原理,标准业务程序和业务运作的责任目前还没有指定。每一个特派团都是在部分由维持和平行动部,部分由新闻部提供的特别中央支

助下展开业务的。第三组功能是由新闻部的和平与安全科进行的。

20. 大会第48/42号决议第55和56段就这里提到的问题提出了两项要求：

“55. 认识到关于维持和平行动的公共宣传,特别是公众对其职责的理解很重要,呼吁大力加强维持和平特派团的新闻和公共宣传职责,特别是在维持和平行动开始时在行动地区迅速部署一个与特派团的范围和需要相配合的活力十足的专业媒体宣传方案;

“56. 请秘书长同各会员国磋商,制定维持和平行动执行公共宣传职责的准则。”

21. 对和平与安全科有关维持和平行动的职责曾有如下的说明:⁶

“制作有关和平与安全的新闻材料和节目;

“同维持和平行动部和政治事务部内各有关单位进行协商,制作有关维持和平活动的新闻材料,同维持和平和其他政治特派团的新闻单位保持联系和提供新闻支助;

“努力扩大给和平与安全领域各新闻媒体和其他有关机构的服务。”

和平与安全科有三名专业人员和两名一般事务人员,执行他们目前的工作已经充分占据了他们的时间。该科向维持和平特派团的新闻部门提供了一些支助,但它在这方面的能力非常有限。它的主要焦点是制作关于维持和平行动和缔造和平努力的材料,供总部分发。⁶但应该指出,某一特定维持和平特派团的新闻方案的规划和执行不单单是由新闻部的和平与安全科进行的,还涉及到整个新闻部。

22. 维持和平行动部没有一个专门的单位负责进行下面附件二所载关于各特派团的新闻和教育方面的工作。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)于1993年根据联柬权力机构的经验,在其新闻股之外又成立的公共宣传股是联合国内最相似的单位。维持和平行动部内相似单位的工作人员,虽然是根据他们在新闻方面的专业知识挑选的,他们的主要工作是在外地协助各特派团。这样的一个股需要受到负责维持和平行动的人员的监督并同他们建立密切的日常工作关系。新闻部的

和平与安全科没有评价外地需要和为特派团制定标准业务运作程序的能力。

23. 原理. 虽然《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际盟约》广泛的说是相关的,但至今还没有为维持和平的新闻部门拟定特定的原理。

24. 标准业务程序. 至今新闻部门的外地方面仍没有标准的业务程序。秘书长于1993年2月向行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)提出的一份说明中说明了维持和平和其他政治特派团的新闻部门的各项标准要素。

25. 业务运作. 发言人的挑选有种种不同的过程,他们的背景和经验也不同。没有制定可能可以担任发言人的工作人员名单,也没有为建立这种随时可以利用的能力提供特定的训练。但发言人一职十分重要,在任命了特派团团长后应尽快有人担任该职。

建议6. 新闻部门的责任中心。

应在维持和平行动部设立一个单位,负责为维持和平行动的新闻部门拟定原理,标准业务程序,业务运作和下面附件二所列有关事项。该单位展开工作时应同新闻部,难民专员办事处,开发计划署,儿童基金会和各专门机构的新闻单位密切协调。

建议7. 新闻部门的原理。

维持和平行动部应同新闻部协商,以下面第30和31段关于选举部门所描述的类似过程,为维持和平行动的新闻部门拟定准则。应征求各会员国关于新闻部门应采取的做法的意见,并根据这些意见和对各项任务的经验的评价来拟定这些准则。

建议8. 同特团有关的媒体接触。

特派团的发言人在维持和平行动部负责新闻部门的单位和新闻部的支助下,应在每一开始时,配合任务的范围和需要,在总部和外地展开向媒体接触的方案。

建议9. 特派团可能发言人的名册。

新闻部同发言人办公室和维持和平行动部新闻股磋商，应制定一份受过训练并随时可以负起维持和平特派团的发言人的责任的联合国工作人员名册。这项训练应包括建议8中提到的媒体接触方案的程序。

建议10. 新闻部门的标准业务程序。

维持和平行动部负责新闻的单位应同新闻部的和平与安全科磋商，对秘书长就新闻部门的标准元素提出的说明进行审查，把联柬权力机构和其他特派团的经验包括进去。修订的说明应列出维持和平行动新闻部门的标准业务程序。应向在最近几次特派团的新闻部门具有决策一级经验的组织和个人散发程序草案，供它们提出意见和建议。

3. 选举部门

26. 经验。自1989年以来，联合国在维持和平任务的范围内提供了若干种形式的选举援助。在1993年柬埔寨的选举里成功地提供了最广泛的援助形式，组织和进行了选举；类似的过程目前正在西撒哈拉进行。1989年，联合国监督的选举导致了纳米比亚的独立。联合国核查了安哥拉，厄立特里亚，海地和尼加拉瓜的选举，目前正在准备核查萨尔瓦多，利比里亚，莫桑比克和南非的选举。在这11个选举业务中，七个包括了军事和(或)警察的部门(安哥拉，柬埔寨，萨尔瓦多，海地，利比里亚，莫桑比克和西撒哈拉)；其余的四个基本上是民事的作业。在至今进行的每一个业务里，授权机关(大会和(或)安全理事会)都赞同了每一个选举特派团有关选举的自由和公平所发出的最后声明。

27. 责任中心。政治事务部于1992年成立了选举援助股，向选举援助活动的联合国联络中心提供直接支助。该股职责的说明草案¹⁰充分照顾的了本报告附件二内所列各项业务责任。该股有少数几名专业人员，由联合国的经常预算提供经费。选

举援助股同维持和平特派团选举部门的关系“在过去一年已经大大改善了……对所有的特派团,选举援助股将与它们负责选举的部门密切联系,并且对它们提供必要的支助”。¹¹

28. 开发计划署,人权中心,发展支助和管理事务部,和联合国自愿人员方案在同选举援助股磋商/协调下,也从事了选举援助的活动。在开发计划署选举小组的倡议下对1992—1993年联合国的选举援助活动进行了审查。¹²

29. 原理。在广泛原则一级上,大会强调了“《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际盟约》的重大意义,其中确定政府权力的基础应是定期的真正选举所表现的人民意志”。¹³

30. 在业务原则一级上,秘书长按照大会第45/150号决议,请会员国就能使联合国对会员国关于在选举方面的援助请求作出响应的适当办法提出意见。秘书长在他向大会第四十六届会议提出的关于加强定期真正选举的效力的报告中提出了最终考虑派遣特派团必须满足的四个标准。¹⁴大会1991年12月17日第46/137号决议注意到了“在联合国同意提供选举核查的请求之前必须满足”的那些标准。在大会第四十七届会议上,秘书长建议,鉴于最近的经验,标准可确定如下:¹⁵

“(a) 请求应主要联系到具有明显国际方面的情况,它们可能同维持国际和平和安全有关;

“(b) 可能的联合国活动提供的监测应包括—地理上和时间上—整个选举过程,从登记的最初阶段到选举本身;

“(c) 有关政府应提出具体请求,而且对联合国的作用有广泛的公众和政治支持;

“(d) 应由主管的联合国机关批准。”

31. 秘书长还就选举过程的组织和进行,选举过程的监督,选举过程的核查,密切注意选举过程,和向其他国际观察人员提供支持,以及就特派团协定和特派团工作人员的地位等提出了准则。¹⁶大会第47/138号决议第9段建议将选举援助准则草案

作为暂定性的加以审议,并请秘书长参照今后两年的经验评价该准则。向大会第48届会议提出了一份对准则的评价,¹⁷大会1993年12月18日第48/131号决议建议秘书长应提出一份订正准则草案供大会第四十九届会议审议。

32. 标准业务程序。选举援助股正在制定详细的标准业务程序,其中铭记着每一次活动都有它本身的特殊情况。该股业务程序的说明包括各次选举的分类,联合国监督和核查特派团的基本做法,和分析特派团规模的各项决定因素。目前正在就选举制度的基本公平性,观察的安排,选举行政,竞选活动的核查,和有关事项制定标准办法。

33. 业务运作。选举援助股制定并保持了一份国际选举专家名册,以便为维持和平行动的选举部门提供人员以及提供一般的联合国选举援助。它还请会员国确认可以借调给联合国选举核查特派团的候选人。在选举援助股的名册外,还有维持和平行动部编制的可以进行一般选举工作的人员名册。此外,选举援助股还同联合国自愿人员方案(自愿人员方案)定有长期安排。选举援助股股长认为,自愿人员方案的人员完全符合资格的要求,自愿人员方案是一般选举方面的专门知识的可用廉价来源。它还可以迅速征聘充分合格的人员来担任选举和宪法法律,议会程序,公民教育和选举筹备和管理等方面的专家,协助发挥专门性的作用。关于一般事务一级的人员,选举援助股利用了开发计划署外地办公室保持的名册以雇佣当地征聘而且合格的人员,他们的费用比国际征聘的一般事务工作人员为低。

34. 任务前的训练是人力资源管理厅训练处的责任。虽然选举援助股本身在外地进行了专门的情况简介和训练,但在此过程中它遇到了后勤方面的困难,为了解决这些困难它编制了一个训练材料袋。

35. 秘书长为请求国无法为选举核查任务全部或部分提供经费的情况设立了一个自愿信托基金。开发计划署署长设立了一个单独的选举过程技术援助信托基金。

36. 1992年10月5日至8日在渥太华举行了联合国协调选举领域国际援助会议后成立了一个全球选举援助信息网。¹⁸信息网的目的是使从事选举援助的捐助国,国

际组织和多边组织,和政府间组织和非政府组织能分享信息。选举援助股定期为信息网编制关于其成员活动的通讯。

建议11. 选举援助。

应指定选举援助股为维持和平任务选举部门的责任中心。它应保持这方面的体制化记忆,并拟定原理,标准业务程序和业务运作方式,并担负起主要责任,为将来的维持和平特派团的选举部门提供实质性指导和支持。

4. 遣返部门

37. 经验在中美洲,难民专员办事处的人道主义活动早于1987年8月7日在厄地马拉市中美洲5位总统签订的埃斯基普拉斯第二协定,¹⁹也早于任何其他维持和平的行动。难民专员办事处和开发计划署在1989年为支持中美洲和平进程而举行中美洲难民问题国际会议中担当主要作用。²⁰为支持中美洲和平进程派遣了维持和平特派团,在1989年有联合国中美洲观察团,涉及中美洲五个国家,1993年有派往萨尔瓦多的联萨观察团。这些维持和平行动在埃斯基普拉斯第二协定的全面构架下补充并支持中美洲难民问题国际会议的进程。

38. 在过渡时期援助团,难民专员办事处在遣返行动方面的作用主要由难民专员办事处设立的工作组/核心行动组进行,负责涉及难民专员办事处总部和外地单位以及联合国各专门机构有关部门参与的行动。尽管难民专员办事处被视为是过渡时期援助团民间行动的一部分,但难民专员办事处在行政方面完全自主,这证明在采购设备方面特别迅速。

39. 难民专员办事处在1993年评价了联柬权力机构的遣返行动;这项审查强调下列各点:

- (a) 在遣返行动展开之前就已进行详细的规划,使难民专员办事处能筹集资金并建立稳固的行动能力。不过,在这些计划在难民人数和遣返地区的现况方面有几项错误的假设,使难民专员办事处的遣返战略必须作出重大改

变。

- (b) 行动环境至为有利：难民愿意遣返，难民专员办事处的行动伙伴也至为有效。难民专员办事处调派了够格的工作人员，决策方面的责任也有效地分配给当地解决。与开发计划署-项目执行处进行的难民救济和重新纳入社会的工作是一项重要的发展。优先注意对外关系使本组织在较有争论性的方案组成部门方面较易获得接受。
- (c) 在过渡权力机构成立后，难民专员办事处又被请求担任遣返方面工作。不过在经济复苏方面，决定不再利用开发计划署；代之以成立一个全新的机构。但是由于缺乏资金、工作人员、稳定的领导和外地人员，康复方案在过渡期间并未发挥重大的作用。

40. 理论推动和执行持久的解决难民问题的的工作载于难民专员办事处的章程。²¹第一条规定了在两个不同的标题下持久解决办法：自愿遣返和同化。自愿遣返根据三项原则执行：²²

- (a) “任何难民均不得在违反其意志的情况下遣返原籍国或惯住地；
- (b) “庇护国和原籍国应就遣返的形式和接纳的条件定订明确的协议。在可能的情况下，原籍国和庇护国以及难民专员办事处三者应成立三方委员会；
- (c) “应尽可能让难民回返他们以前住所。”

41. 难民专员办事处的保护责任使其在与有关各方密切协商的情况下在一段有限的时间内担当监测作用。为此难民专员办事处需要直接并且不受阻挠地与遣返者接触，监测赦免的执行情况，并保证或保障难民在此情况下获得遣返。这一作用已获得执行委员会最近就国际保障所作的结论中得到确认并获得支持。²³

42. 除了遣返本身的有限目标之外，难民专员办事处执行的方案还强调最后的目标是确保持久的自愿遣返。难民专员办事处还致力于促进将回返者援助方案纳入国家发展计划，并设立包括人权机制在内的结构，以确保在初期实施阶段之后的自愿遣返方案。这需要为遣返行动进行筹备工作，并在完成之后继续进行监测。这项行

动一般都在满足保护准则之后并且根据合理的估计具有长期遣返的条件之后才开始进行。²⁴

43. 标准业务程序根据自愿遣返方案,向遣返人员提供的援助在于确保具有尊严地回返并能长期进行自愿遣返方案。根据当地情况和需要,这需要种种措施。这些措施包括四类:起程前的安排;运送;救济措施;康复。

难民专员办事处向回返人员提供的援助通过自愿遣返援助项目给予。实际遣返所需的费用例如运输、旅途食物/饮水、临时住所等以及为满足回返人员个别立即需要的基本援助例如毛毯、用具、种子等多属于一般方案的范围。²⁵

44. 自愿遣返方案所采用的程序和措施详细载于若干难民高级专员办事处的文件,例如《难民专员办事处手册》和一些具体问题的指导准则。目前正在最后拟定指导方针的工作²⁶,以便在一份指导自愿遣返的文件中载列现有的保护原则和从难民专员办事处的行动经验所取得的教训。这些原则和教训将对计划和执行自愿遣返方案所涉的问题和各种法律 and 实际方面的考虑提供一般性的指导方针。在配合其他有关文件的情况下,其目的在于促进难民专员办事处的工作效率和一致。这些指导方针将包括下列各项:

- (a) 对自愿遣返的最新经验和作法给与全面审查和评价;
- (b) 一般性的法律架构;
- (c) 用于说明难民专员办事处在其领域进行业务活动的某些规定;
- (d) 如何促成能够进行自愿遣返的条件;
- (e) 三方谈判进程;
- (f) 如何完成难民自愿遣返工作,包括如何有效执行各项协议。

1993年初已经拟定了一项培训计划,并已分发给工作人员。培训计划涉及自愿遣返的若干方面,其中特别强调与大规模遣返方案有关的计划和执行方面的各项业务问题。²⁷

45. 业务运作为了有效应用上述原则,有些业务因素具有决定性的影响。难民

专员办事处在下列各方面具有特别能力：

(a) 适当的管理制度使难民专员办事处的工作人员能够处理遣返方案中的不同部分以及各种未曾估计到的发展；在遣返当地草拟计划而在总部进行审查；开发计划署一向协助难民专员办事处计划遣返人员纳入社会的工作；

(b) 难民专员办事处与各执行伙伴发展了密切的工作关系，其中包括非政府组织、政府间组织和各政府机构；

(c) 难民专员办事处的工作人员驻留工作当地，有机会取得当地情况的第一手详细资料；

(d) 难民专员办事处总部具有全天24小时的支助结构，能够对后勤支助作出迅速反应；

(e) 致力于从以往执行遣返和康复方案的经验汲取教训。

5. 人权部门

46. 经验：纳米比亚问题解决建议中载有联合国过渡时期援助团内一名独立法学家的正式任务。关于为南非当局所监禁的犯人和拘留的政治犯的释放，其中指出，秘书长将指派一名国际知名的法学家为特别代表的法律顾问，任何有关政治犯或政治拘留犯的释放的争端都将由特别代表根据该法学家的意见设法解决。该法学家不但就个别案件，还就各类犯人和法律原则问题提供意见。一般认为，这种制度可能比正式的裁决制度更为适当。联合国过渡时期援助团的人权部门曾协助柬埔寨全国最高委员会遵守若干基本的国际人权文书，例如《公民权利和政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》；²⁸ 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；²⁹ 《消除一切形式种族歧视国际公约》；³⁰ 《儿童权利公约》。³¹ 该部门根据这些文书的规定审查了现行司法和刑事制度。它又同联合国过渡时期援助团的新闻/教育部门 and 遣返部门密切合作，进行广泛的人权宣传和教育活动，为与人权有关的申诉进行调查，并协助有关当局采取必要的矫正措施。

47. 在联萨观察团初建阶段设立了人权司,以核查人权协定的执行情况。人权司积极进行的核查工作不但是为了客观地记录事实,也是为了进行斡旋来协助萨尔瓦多人设法寻求违反人权协定行为的补救办法。该司并同萨尔瓦多机构合作,增进其促进人权的能力,并设法加强同非政府人权组织之间的关系。

48. 责任中心 人权事务高级专员通过人权事务中心及其他适当机构,提供咨询服务和技术及财政援助,并协调整个联合国系统内促进和保护人权的活动。³²

49. 人权事务中心的技术合作方案目前在国家一级提供下列各领域的援助:宪政援助;选举援助;立法改革援助;国家人权机构的发展和加强方面的援助;协助法官、律师、警察和狱政官员在司法行政方面促进人权;解决冲突方面的训练;依照人权条约提出报告方面的训练;课程的拟订和师资的培训;向非政府组织和民间社会提供支助;人权与大众传播工具;新闻与文献资料;和需求评估。

50. 原则 《宪章》中载有关于联合国在人权方面的任务的基本原则。该原则的各项要素载于具有适用于所有国家的国际惯例法地位的《世界人权宣言》。《公民权利和政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》这两项条约也得到许多国家的批准。中心运用联合国各项宣言中所定的标准、各种原则和最抵限度标准规则,以及联合国人权事务委员会所累积的法律知识。所有这些文件构成普遍的最低限度标准,为各国基础设施--特别是包括法院、警务机构和监狱在内的司法行政基础设施--的运作提供了详细的指导。1993年6月14日至25日在维也纳举行的世界人权会议确认人权部门在联合国某些维持和平行动的具体安排方面起着重要的作用,建议秘书长按照《联合国宪章》的规定,考虑到人权事务中心和各种人权机制的报告、经验和能力。³³ 还没有草拟或是讨论过与维持和平特派团人权部门直接有关的原则。

51. 标准实施程序 人权委员会要求编写有关许多国家人权状况的研究报告,这类报告通常都是由委员会选定的报告员编写的。

52. 人权事务中心内没有设立任何文件股来收藏维持和平特派团人权部门的手

册、报告和评价报告。没有有系统地分析有关最近完成任务的特派团的人权部门的报告,以从它们的经验吸取教训。

53. 没有拟订有关维持和平行动人权部门的方针或手册。但是中心的手册--例如有关“人权讲习”或“国际文书的汇编”等丛刊--同其有一定的关联。中心并在编制下列各方面的人权培训作用手册:人权的促进和保护、(针对法官、律师和检察官的)司法行政方面的人权、审判前拘留和大学一级的人权教学。大学一级人权教学手册是同教科文组织共同编制的。关于选举、国家机构和警察的手册将于1994年初印发。

54. 实施办法 没有建立任何管理制度来为维持和平特派团的人权部门调动援助。人权事务中心保有一份人权专家名单,可供征聘人员参加维持和平行动。

55. 没有为维持和平特派团的人权部门编制标准训练材料。但是人权事务中心咨询事务处在施行一种新的教学和训练工作方法;如今已设计了针对特定学员的课程,以便能够将人权原则纳入与目标学员的工作和责任有关的主题,而不是根据国际文书的观点抽象地予以陈述。

56. 人权事务中心同各政府当局以及国际和国家非政府组织保持密切的联系,并就人权问题同它们进行广泛的联系。但是到目前为止还没有针对维持和平行动的人权部门建立任何这类机制。

建议12. 人权部门责任中心

应当将人权事务中心指定为拟订维持和平行动的原则、标准实施程序和实施办法的责任中心。该中心应同维和行动部协商,为人权部门拟订执行附件二中所述任务的工作方案并估计执行任务所需经费。应将这类方案经费概算提交大会第四十九届会议。

6. 民警部门

57. 经验:过渡时期援助团的原订计划³⁴内编列了360名警察监测员;在执行之

前又增加到500名,在选举以前不久再增加到1 500名。过渡时期援助团的警察部队来自25个国家,不同国家的队伍职衔和资格互不相同。绝大多数的人都符合秘书长在同潜在国家举行前执行协商中所提出的起码资格。少数人不会开车,不会说英语或荷兰语,但联合国警察监测员同当地居民必须经常接触。任务结束评估草案内,过渡时期援助团警察经验所得到的最重要的结论是,警察行动规划需要标准化的安排,还需要一份手册列出习惯作法、纪律守则、统一守则、职衔对照守则、提出申诉守则、协调守则、和关于其他实际问题、包括执行任务国家准则的培训守则。

58. 在联柬权力机构³⁶内,民警部门在金边和天省县两级从事行动,并在各村从事巡逻工作。它同军事部门合作,参加监督敏感地区现有警察部队的检查和巡逻工作。在联柬权力机构和过渡时期援助团有些国家派遣的警察人员既不会说适当的语言,又不会开车,很少有或毫无警察经验。由一个国家的警察所提供的8周期专业培训,特别富有成效。

59. 在联合国前南斯拉夫保护部队(联保部队)内,也有一些民警监测员既不会开车也不会使用英语或法语进行沟通,并且缺少一般警察职责的经验,也没有基本的“急救”知识。不过,联保部队的所有民警到达执行任务地区时都要接受开车和语言技能的考试,如果经过补课之后还是不能达到联合国的标准,就要由他们本国政府出钱遣返。

60. 责任中心。维持和平行动部在1993年5月设定民警顾问的员额是P-5职等。1994年内又多指定一名专业员额担任民警职能。这个民警股向负责规划和资助的助理秘书长报告。它的职务是就民警部队的发展和有关民警就业、轮调、服务条件、培训和行政事项提供咨询意见和指示。

61. 防止犯罪和刑事审判处(联合国维也纳办事处)保存的数据库和提供的咨询服务,与维持和平行动的警察部门部分相关³⁶。在开发计划署在截至1994年1月31日止,有两个国别项目和一个区域项目同民警有关。

62. 理论。防止犯罪和刑事审判辨认有18项国际文书同警察职能理论有关,包

括：《公民权利和政治权利国际盟约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，以及比较具体的文书，例如《囚犯待遇最低限度标准规则》³⁷、《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》³⁸和《执法人员行为守则》³⁹。但是，关于如何把这些文书内的原则实施到维持和平行动，没有形成任何理论。更重要的是，没有理论区别通常应由民警履行的职务与军事人员履行的职务的不同。

63. 标准的行动程序：防止犯罪和刑事审判处编制了一份国际标准手册，供联合国维持和平行动民警部门使用。维持和平行动部的警察顾问起草了一份供联合国警察监测员使用的手册，内容包括了标准手册在内，采用的材料包括最近几次特派团的民警经验评价和维持和平行动部关于各国政府派遣人员/部队供联合国维持和平行动使用的指导方针的部分内容。

64. 运作情况。民警的部分提议已经作为待命部队倡议的一部分。截至1994年3月1日止，已同一个国家达成一项谅解要提供350名警察，有5个国家答应愿意提供数目确定共计数百名的警察，另有12个国家答应愿意提供数目不确定的警察。除了这项刚刚发生的事态发展之外，目前没有任何调动民警的安排，也没有任何警察成员名单。

65. 目前正在努力要具体规定各个特定行动民警部门的大小与组成所需要的参照数。联合国维持和平特派团的民警人员的标准资格，尚未充分加以规定。国际刑事警察组织(刑警组织)提议要协助联合国确定具体的准则，改进民警部门的运作情况，以便比较清楚地地区别警察职责和军事职责的不同。实地经验指出，维持和平行动有一些职能由民警比由军事人员执行更具优点。

建议13. 民警部门责任中心

维持和平行动部的民警股的职能应该扩大，包括附件二所列的全部职责。该股所分配的工作人员水平和数目应同紧急执行各项职责相适应。有关执行本项建议的方案概算应当提交大会第四十九届会议。

建议14. 研订关于维持和平特派团民警部门的理论。

有关维持和平特派团民警部门说论的研订，应与上文第30和31段所描述的选举部门的进程相拟。应当征求会员国关于民警部门解决方法的意见，并应根据这些意见和各次特派团经验的评价起草指导方针。

建议15. 关于调查特派团的警察专家。

所有的预备特派团都应包括至少一名民警问题专家。

建议16. 关于民警监测员的政策。

维持和平行动部应制订政策，指导民警监测员。政策应包括下列各方面的标准：(一) 技能，包括开车、语言、“急救知识”、和联合国指定任务合适人选的其他方面；(二)最低限度的警察经验；(三)轮调期间；(四)民警部队要包括妇女。

建议17. 民警的待命安排。

维持和平行动部待命部队股应加紧努力，拟订民警待命安排。应当认为这是一项优先任务。

建议18. 遣返不合格的民警监测员。

经会员国提名而不合联合国明白规定的基本资格的警察监测员，应支付与最后不合格的人员有关的一切费用。

7. 军事部门

66. 经验。 联柬权力机构的任务规定说明军事部门现在可望承担范围广泛的职能：⁴⁰ 核查所有各类外国部队和武器装备撤出柬埔寨并不再返回；监督停火和有关措施，包括柬埔寨各方部队重新集结、进驻营地、解除武装和复员；武器管制，包括监测停止外部军事援助，查明并没收柬埔寨全境暗藏的武器和军事物资，收存进驻

营地和复员的军事部队的武器和装备；协助扫雷，包括有关培训方案和防雷方案；调查对有关军事安排的规定和协助释放战俘和支持遣返难民和流离失所者的规定所称的不遵守情况。联柬权力机构在创造和维持中立政治环境的努力中，报告了“几十起政治或民族性暴力事件...此外还有一些骚扰和恐吓行为”。⁴¹

67. 美国总审计局最近的一份评价报告提出了有关联柬权力机构军事部门的以下几点意见：⁴²

“联柬权力机构的民事和军事单位向秘书长的特别代表报告，但在行动初期几乎没有军事—民事协调。因此，出现某些任务的重叠，军方不能适当规划民事活动的安全措施。在一些省中，没有军事和民事活动的明确的协调当局。

“虽然联合国部队指挥官全权负责军事行动，但他的命令和指示由各国的国家指挥官执行。...例如，所有联柬权力机构部队的分遣队有同样的交战规则，但某些分遣队在遇到威胁时持消极态度，而其他则比较武断。

“虽然指挥由不同成分组成的多国部队有种种困难，但联柬权力机构具有广泛的实地权力，可以对柬埔寨的各种变化作出灵活反应。例如，在红色高棉拒绝参加和平进程以后，联柬权力机构修改了原来的军事计划并能有效地重新确定新的安全区。”

68. 加拿大参议院的一份评价报告⁴³发现“各部队内不同国家的军事分遣队有非常不同的作战方法”。

69. 待命部队规划小组对有关指挥系统的问题提出下列意见和建议：

(a) 所有行动都需要制定和公布指挥和控制的明确政策。该小组指出，在特派团服务的许多人并不清楚指挥系统和不同重要当局的归属关系。此外，一个特派团同另一个特派团的指挥关系也有很大区别；

(b) 指挥系统应当从秘书长直到下面最小的单位是直接和统一的。各级权力机构应全面负责受其指挥的部门；平行或技术的联系不应干涉或代替等级制度组织；

(c) 对下级应按责任授权。财政的权力和责任应同各级的责任一致；

(d) 团长和副团长是一个特派团的关键职务。为确保适当的行动控制，这两项职务应得到一名参谋长和足够的参谋人员的协助；

(e) 其他的关键任命是部队指挥官、首席行政官和各部门的首长。所有这些人必须由特派团团长直接指挥，团长必须确保适当控制和协调他们的行动；

(f) 为避免时间、金钱和能源的浪费，应当由特派团团长一级协调部署在任务地区各不同组织的行动。

70. 军事参谋团由安全理事会五个常任理事国的军事代表组成。根据《联合国宪章》第47条，军参团的职责是“对安全理事会军事需要的所有问题，向该会贡献意见并予以协助”。同一条还规定军事参谋团“在安全理事会权力之下，对于受该会所支配之任何军队，负战略上之指挥责任”。

71. 责任中心。维持和平行动部规划和支助厅规划司指导5个单位的活动：(a) 特派团规划处；(b) 民警股；(c) 扫雷股，负责解决维持和平和人道主义方面的联合国特派团的扫雷问题；(d) 训练股；(e) 特别方案股。维持和平行动部军事顾问通过主管维持和平行动部副秘书长就联合国决议所涉军事问题、实施实地特派团的计划和建议向秘书长提出意见，就这些计划和建议的执行向实地特派团的部队指挥官和其他军事参谋提出意见。军事顾问还指导和监督维持和平行动部所有军事部门官员和其他参谋人员支助维持和平和其他行动的工作，并担任规划司的司长。指派给规划司的职责使其成为在其主管领域全面制定理论、标准业务程序和业务运作的主管责任中心。

72. 在外地一级，各次维持和平行动的军事部门由一名部队指挥官领导。

73. 维持和平行动部设有情况室，其主要任务是同各外地特派团保持日夜不停的联系，对各种事件采取适当行动以及收集有关资料并提供给维持和平行动部的领导、高级官员和其他有关人员。

74. 理论。没有一般的理论规定在部署特派团以前必须满足那些条件，虽然一些会员国正在发展这种理论作为它们参加联合国特派团的指导。⁴⁴

75. 关于联合国行动前提条件的政府间协定由安全理事会在个案基础上进行审议,并在各次特派团的任务规定中提出。为每次特派团制定详细准则。

76. 在冷战后时代所出现的新形势中,过去习惯作法的原则正受到检验。在新的情况下,维持和平行动和实施行动之间过去的明确界线现在已经模糊。

77. 标准业务程序。“维持和平行动标准业务程序准则”草案内容比较全面,包括总部和行动两个部分,并于1991年在“内部”范围分发。关于行动部分,所审查的问题有使用武力、联络、检查站、路障和搜查、巡逻、违反协定和部队安全。

78. 标准业务程序准则的前言中指出,这些准则“将每年审查一次并作出必要的订正”。虽然至今没有这样做,但仍有这样做的打算。

79. 业务运作。1992年秋天,秘书长曾要求若干会员国协助他建立一个系统,使他能更快部署新的特派团。1993年初,在纽约成立一个待命部队规划小组并在行政上隶属于军事顾问办公室,该小组由来自阿根廷、加拿大、丹麦、法国、加纳、巴基斯坦和波兰的七名高级军官组成。在工作的第一阶段,该小组深入研究了过去和目前的特派团,访问了四个当前部署的特派团,并提出今后特派团所需要的基本组成部分。1993年4月16日,该项目提交给各会员国驻纽约的大使。在第二阶段,该小组访问了45个国家,对该项目做出说明并探讨可能的贡献。此外,还通过驻纽约的代表团同58个国家进行了谈判。至1994年3月1日,所进行的具体讨论涉及到22个“单位”(营的人数、步兵、工程兵、后勤)和19个“分单位”(连的人数、所有细节)。

80. 大会第48/42号决议第53段鼓励“部队派遣国考虑在它们之间借用和(或)交换维持和平行动专家的安排,通过分享在维持和平行动方面获得的资料和经验来加强行动的效力”。

81. 正在做出努力编写联合国准则以指导培训参加维持和平行动的各国分遣队。还做出努力对军事人员进行更加系统的培训/情况介绍,做为需要加强筹备阶段的一部分。对培训问题的审查将做为下文第80段所提议的本报告一项后续行动。

建议19. 发展关于维持和平特派团军事部门的理论

发展维持和平特派团军事部门的理论，应采取类似上文第30和31段所叙述的程序。应征求各会员国的意见并根据这些意见和对各特派团经验的评估起草准则。

建议20. 待命部队制度

发展军事部门的业务运作应以秘书长和会员国谈判的事先安排的概念为指导，涉及的事项包括所需资源的种类；个人的反应时间、构成要素、分单位和单位；最少雇用期间；培训；资源控制；经费筹措和后勤。按照上文建议17的提议，这些待命安排应扩大到民警部门，按照大会第48/42号决议第4段的设想，最终应包括其他文职人员。

建议21. 标准业务程序准则

1991年发表的“维持和平行动标准业务程序准则”应在1994年底以前订正和补充，以后应当每年审查一次。

建议22. 维持和平资料网

按照大会第48/42号决议第53段的设想，维持和平行动部应做为资料和交流网络的秘书处。

C. 任务前的谈判和准备

82. 国际问题的谈判有时需要很多年才能获得成果。但是，迁延日久的谈判在最后阶段可能会以惊人的速度完成。这些谈判时常是在联合国的范围以外进行，而只有在达成协议以后联合国才正式参与。在安全理事会通过一项授权执行维持和平任务的决议的时间与实际按照该决议开始从事部署的时间之间通常有几周的时间，因为抓紧授权的机会需要采取迅速的行动。因此，在正式通过一项任务之前作出尽可能周全的准备是非常重要的。

83. 自通过纳米比亚的联合国过渡时期援助团的任务起到实际部署援助团止，中间拖延了十年；这是非常不幸的，不过这也为预先作出规划提供了一个很好的教

训。过渡时期援助团的案子显示：(a) 在部署之前很多年之前开始进行规划都是很有用的；(b) 事先选定一个任务的高级官员以及得到他们参与在联合国主持以外进行的谈判是很有价值的。联萨观察团的经验显示，即使在达成全盘协议之前，在现场进行非常小规模的工作也非常有价值。联合国过渡时期援助团的经验显示，在执行任务之前拥有相当数量的和可以迅速部署的部队所带来的可能性和价值。

建议23. 在谈判期间的准备工作

维和行动部应当对通过一项维持和平行动的任务之前从事准备活动所涉的政治问题进行研究。这项研究应当对下列问题作出结论：

- (a) 当谈判不是在联合国主持下进行时，如果谈判所调查的协议中可能要求联合国执行外地任务时，联合国同政治谈判者之间应就联合国的能力和局限性进行协商的方式；
- (b) 在所涉各方同意下，在达成要求联合国执行任务的最后协定之前，在所涉地区建立一个最起码的并且仅限于筹备性质的联合国单元的事务，包括它的筹资安排；
- (c) 就可能执行这种任务的实际问题同各会员国进行非正式征求意见的程序；根据这项研究所获得的结论，应向维持和平行动特别委员会提出建议。

二、对维持和平的进一步深入评价

84. 兹建议：

建议24. 政府间的专门审查

应将本报告连同方案协调会对它提出的结论和建议提交维持和平行动特别委员会，以供其审议和采取行动。

建议25. 对维持和平行动的起始阶段的最后深入评价

把下面附件一中所提问题当作指南，对立即采取行动的能力状况进行审查，

以确定下列事项：

A. 实质问题

- (一) 总方向和协调,包括任务的法律方面问题;
- (二) 人道主义方面的问题;
- (三) 民政的组成部分。

B. 行政支助职能

- (一) 规划,包括任务调查和任务先遣队;
- (二) 资金筹措,包括周转基金中的资源;
- (三) 员额,包括安全人员;
- (四) 后勤,包括标准维持和平配备的储备库存;
- (五) 采购;
- (六) 训练。

85. 大会在其第48/221号决议第2段中请“联合检查组仔细研究在维持和平行动起始阶段产生的所有问题”。检查和调查办公室将同联合检查组协调它的行动以避免工作重复。

86. 方案协调会在其第三十三届会议的第一部分中建议大会在1997年对人道主义事务部或环境规划署进行深入评价。⁴⁵如果方案协调会决定在1997年对人道主义事务部进行评价,则将于1995年提出一份关于评价的进度报告,这份报告可以同关于维持和平的人道主义组成部分的最后报告一同审查。

87. 方案协调会可能会考虑要求对维持和平的起始阶段以外的阶段也进行深入评价。

注

- ¹ 《大会正式记录,第四十八届会议,补编第16号》(A/48/16)(第一部分),第35段。
- ² 《蓝盔,联合国维持和平的回顾》(联合国出版物,出售品编号,E.90.1.18)。
- ³ ST/SGB/152。
- ⁴ ST/AI/326。
- ⁵ ST/SGB/242。
- ⁶ ST/AI/326,第4(b)和(c)段。
- ⁷ 《大会正式记录,第四十八和会议,补编第1号》(A/48/1),第297段。
- ⁸ ST/SGB/Organization, Section: DPI/Rev.1, 1993年10月21日,第4.1.1节。
- ⁹ A/48/407,第11至18段。
- ¹⁰ 将作为ST/SGB/ORG文件分发。
- ¹¹ A/48/590,第14段。
- ¹² 同上,第9段。
- ¹³ 大会第46/137号决议,第2段。
- ¹⁴ A/46/609和Corr.1,第79段。
- ¹⁵ A/47/668,第53段。
- ¹⁶ 同上,第63段。
- ¹⁷ A/48/590,第56至74段。
- ¹⁸ 见A/47/668,附件四。
- ¹⁹ A/42/521-S/19085,附件。
- ²⁰ 见A/44/527和Corr.1和2。
- ²¹ 大会1950年12月14日第428(v)号决议,附件。

- ²² 《难民专员办事处手册》(1991年11月订正),第四章,第1、2节,第5段。
- ²³ 《同上》,第2.5节,第4-5段。
- ²⁴ 见实例,《难民》,第90号,1992年7月,第38页;1992年10月5日难民高级专员给执行委员会的公开声明,第1页。
- ²⁵ 《手册》,第2.5节。
- ²⁶ 有关拟订难民专员办事处自愿遣返的保护问题的指导方针的资料说明,第3,17,10-15段。
- ²⁷ 《同上》,第6段。
- ²⁸ 大会第2200A(XXI)号决议。
- ²⁹ 大会第39/46号决议。
- ³⁰ 大会第2106 A(XX)号决议。
- ³¹ 大会第44/25号决议。
- ³² 大会第48/141号决议,第4(d)和(i)段。
- ³³ 世界人权会议,《维也纳宣言和行动计划》(A/CONF.157/24(第一部分),第三章)。
- ³⁴ 安全理事会第435(1978)号决议;以及S/20472、S/20658和S/20872。
- ³⁵ 1993年联合国维持和平资料说明:第1号增订,第51面(DPI/1306/Rev.1,1993年3月)。
- ³⁶ 《1992-1997年中期计划》(《大会正式记录,第四十五届会议,补编第6号》(A/45/6/Rev.1),第二卷第29.9段。
- ³⁷ 《人权:国际文件汇编》(联合国出版物,出售品编号:93.XIV.1),第243页。
- ³⁸ 大会第43/173号决议。
- ³⁹ 大会第34/169号决议。
- ⁴⁰ 联合国维持和平资料注释,1993:新版 No.1.P.49。

⁴¹ S/25289, 1993年2月13日, 第13段。

⁴² 美国总审计局, 《联合国维持和平—管理最近各特派团所得的教训》(华盛顿特区, 1993年12月, P. 5和6)。

⁴³ 加拿大参院, 《迎接新挑战: 加拿大对新一代维持和平的回应》, 参院外交事务常设委员会的报告(1993年2月), P. 56。

⁴⁴ 参看1993年9月27日美国总统克林顿在大会上的讲话(A/48/PV.4, P. 11); Gareth Evans, 《为和平而合作》(澳大利亚), Allen 和 Unwin, 1993年, P. 109-114; 加拿大参院, 《同上》, P. 3。

⁴⁵ 《大会正式记录, 第四十八届会议, 补编第16号》(A/48/16), 第一部分, 第35段。

附件一

利用下述问题决定立即采取行动能力的状况

1. 责任中心

1.1 有没有设立一个负责发展这个部门的单元?

1.2 在秘书长的公报(ST/SGB/ORG)中有没有给予这个单元作为一个体制记忆中心所需的所有职能以及具备拟订理论、标准行动程序和立刻采取行动能力所需的业务能力?

1.3 从经常预算中拨给这个单元的资源是否足够它进行工作?有没有为预算外资源设立信托基金?

1.4 在联合国系统内有哪些其他有关的活动和能力?

2. 理论

2.1 在这个组成部分内,有没有条约、公约或协定为联合国的行动提供广泛的原则?

2.2 在政府间协定中有没有规定联合国在采取行动时必须满足的先决条件?

3. 标准行动程序

3.1 是否有收集了过去执行任务的手册、报告和评价的文件中心?

3.2 对于各国提供援助(或要求提供援助)的事有没有商定的模范纲领?

3.3 有没有手册或其他书面的标准行动程序存在?这些文件是否反映了所有最近几次任务的经验和新的作法?

4. 业务运作

4.1 有没有同在这一个组成部分非常活跃的政府部门和机构以及包括志愿人员方案在内的非政府组织保持联系?有没有可供这些有关各方交换资料 and 经验的论坛存在?有没有一个管理制度存在,可以很快动员这些方面的援助?

4.2 在这一个组成部分有没有合格的联合国内或外的人员的名册?这个名册有没有

经常订正?有没有过滤名单的程序?对于名册上的人有没有要求起码的训练和经验?

4.3 这一个组成部分中有没有标准的训练教材?

4.4 有没有充分的运送系统存在,能够很快对一项新的任务作出调动人员的反应?

附件二

秘书长公报中关于责任中心

如果要培养出立即采取行动的能力所需具备的职能

-- 向主管维持和平事务副秘书长就维持和平行动的()部门提出
咨询意见和协助。

-- 建立、发展和维持对此部门的机构记忆并为此:

(a) 对过去的和目前正在进行的维持和平行动发展和保留资料,包括训练教材、手册、以及其它教材;

(b) 收集有关政府间组织,区域组织或非政府组织的活动的资料,以及联合国系统内其它实体的活动的资料;

-- 协调部门的发展以及作为发展联合国系统内其它实体的协调中心,并为此:

(a) 根据对过去和目前的维持和平行动的经验的评价以及各会员国提出的意见,拟订理论;

(b) 监督编制此部门的组织和行为的纲领和行动手册;

(c) 同积极参与维持和平行动中一个或数个部门的活动的政府、区域组织、政府间组织和包括志愿人员方案在内的非政府组织以及可能参与的这类组织保持联系;就同这一部门有关的题材同外在实体合作举办国际会议、讲习班、讨论会和训练课程;协助建立和维持关于此部门的资料网;

(d) 监督发展和维持此一部门的核心和非核心合格人员的名册;

(e) 监督拟订商定的共同标准、技术、做法和程序;为所有列入合格人员名册的人制订标准和进行训练课程,或者使用其它鉴定办法。

-- 根据过去维持和平任务所取得的经验, 在谈判期间向此部门提供实质性的咨询意见;

-- 为任务的()部门资深工作人员的选择提供咨询意见;

- 对于编制此部门的行动计划和行动概念, 从事初期的需求评价或真相调查;
- 对于会员国就此部门提出援助要求的方式编制准则;
- 为发展此部门 管理信托基金。
