

联合国  
经济及社会理事会



Distr.  
GENERAL  
E/AC.51/1996/3  
22 March 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

方案和协调委员会

第三十六届会议

1996年6月3日至28日（第一部分）

临时议程项目4(d)

方案问题：评价

维持和平行动：结束阶段方案的深入评价

秘书长的说明

按照大会1994年7月29日第48/218B号决议第5(e)(一)段的规定，秘书长谨向方案协调会转递所附内部监督事务厅1996年3月20日题为“维持和平行动：结束阶段方案的深入评价”的报告。该报告已经各有关部门和事务厅审查。秘书长同意其各项建议。

E/AC.51/1996/1.

附 件

[1996年3月20日]

维持和平行动：结束阶段方案的深入评价

内部监督事务厅的报告

本报告是对维持和平行动结束阶段的总结，补充以前两项关于维持和平行动——重点是起始阶段——的评价报告(E/AC.51/1994/3和Corr.1和E/AC.51/1995/2)。本报告提出了将经验教训转化为行动的调查结论和建议；指定责任中心；任务的缔造和平方面；从各项任务的结束方面吸取经验；后继安排；规划结束阶段；特派团的清理；处置资产；以及在持续内乱的国家维持和平和开展其他领域的活动。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
一、 导言 .....	1 - 4	4
二、 吸取维持和平行动经验的能力 .....	5 - 12	5
A. 执行以前的建议 .....	5 - 7	5
B. 吸取经验仍需要什么前提条件? .....	8 - 12	7
三、 胜利结束的任务的经验 .....	13 - 40	10
A. 在任务期间缔造和平 .....	13 - 18	10
B. 延长的结束阶段 .....	19 - 23	14
C. 后继安排 .....	24 - 27	16
D. 规划结束阶段 .....	28	18
E. 特派团的清理 .....	29 - 33	19
F. 处置资产 .....	34 - 35	21
四、 有问题的特派团中的一些结束问题 .....	36 - 38	22

## 一、 导言

1. 本报告是根据方案和协调委员会(方案协调会)在其第三十四届会议第一期会议上向大会提出维持和平行动终止阶段应在1996年进行深入评价的建议而编制的。<sup>a</sup> 先前关于维持和平行动起始阶段的两项报告(E/AC.51/1994/3和Corr.1和E/AC.51/1995/2)审查了联合国吸取经验并为维持和平行动主要组成部分建立责任中心、制订政策和标准业务程序的范围。本报告的很大一部分专门审查遵守以前有关建议的情况；其中的建议旨在巩固该委员会以前有关维持和平行动的各项决定并且是以这些决定为依据的。

2. 本报告以已公布的联合国文件，包括向安全理事会和大会提交的报告和这些机构的决议，审计委员会的报告，以及有关部门的内部文件，包括结束任务评价和“吸取的教训”研究，审计报告和对参与维持和平行动的联合国工作人员的采访为基础。

3. 所审查的结束问题主要是成功完成的任务的问题，尽管在最后一章审查了在结束有问题的任务中的一些问题。最近成功完成的任务包括柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)，联合国莫桑比克行动(联莫行动)和联合国萨尔瓦多观察团(联萨观察团)；就联柬权力机构而言，“尽管遇到了严重困难，联柬权力机构完成了在柬埔寨举行自由和公平的选举并为柬埔寨人民建立一个安定而和平的未来奠定稳固的基础的中心任务”(S/26360,第30段)；其他两个大型特派团“都在圆满完成其任务的最后阶段，值得赞扬，两国都即将进行由联合国监测的选举，建立民选政府，具有使稳定局势更加巩固的良好前景”。<sup>b</sup>

4. 1995年6月23日至24日在奥地利举行了冲突后重建战略国际座谈会。来自联合国各政治、人道主义和发展单位，专门机构，布雷顿森林机构，捐助国及非政

府组织的 58 名与会者和饱受战争之苦的社会代表参加了这次座谈会。计划于 1996 年举行一次后续会议。同样，由方案和业务问题协商委员会（方案业务协商会）设立的关于联合国系统在冲突后形势中的作用机构间工作组一直在满足人们对冲突后恢复战略和框架的需要，并正在编写有关联合国系统对冲突后恢复需求作出反应的能力的手册。在编写本报告的建议时，已经考虑到了这些会议的结论和建议。大会关于《和平议程》的不限名额非正式工作组目前正在讨论与本报告中所审议的某些主题有关的问题。

建议 1, 与有关活动的协调：本报告和方案协调会关于它的结论和建议应提交大会关于《和平纲领》的不限名额非正式工作组、大会关于《发展议程》的不限名额非正式工作组和关于联合国系统在冲突后形势中的作用机构间工作组进行审议。

## 二、吸取维持和平行动经验的能力

### A. 执行以前的建议

5. 总结经验股是根据关于深入评价维持和平行动：起始阶段的进度报告（E/AC.51/1994/3, 第 8 至 10 段）的建议 1 至 4 和关于深入评价维持和平行动：起始阶段的最后报告（E/AC.51/1995/2, 第 16 至 18 段）的建议 1, 于 1995 年 4 月在维持和平行动部（维和部）内设立的。该股有两个专业人员职位和一个一般事务人员职位。该股正在从现有的文献中逐步积累它自己的文件。它还在委托进行新的研究并举办“总结经验”讲习班。

表 1. 特派团结束状态和有关评估截止 1995 年 12 月 31 日

特派团	特派团结束评估	总结经验讲习班	联合国有关评估
联合国过渡时期援助团 (过渡时期援助团)	为所有部门起草	无	
联柬权力机构	为多数部门起草	有	联合国难民事务高级专员办事处 (难民专员办事处)
联合国莫桑比克行动 (联莫行动)	军警、民警和支助职能	有	联合国开发计划署 (开发计划署)
联索行动	支助职能	有; 发表了综合报告	

6. 对 1994 年在关于评价起始阶段进度报告中所提出的旨在在总部开发加强实质性部门后备行动能力的建议执行情况的详细审查表明, 在过去一年左右的时间里, 总的来说作了相当大的努力。将总结的经验转化为政策、标准业务程序、指导方针、手册和培训手册的工作现已开始, 但仍处于早期阶段。

7. 在过去一年中所取得的最大进步是在民警职能上。实地手册的初稿现已发行。手册初稿有几章论述标准民警职责的准则, 其他几章论述联络、谈判和调解、通讯、安全、首次援助及行政和后勤问题。手册初稿载有巡逻报告、事件报告等的示范格式, 并附有《联合国民事警察标准指导方针》、《世界人权宣言》和《联合国维持和

平警察刑事司法规范》。此外，联合国民警培训课程已经草拟，有几部分论述行为准则，通讯和其他问题，并且用联合国的业务技术进行实地模拟演习。

表 2. 维持和平特派团主要实质性部门后备行动能力现状

主要部门	存在令人满意的责任中心吗？		存在理论（即国际协商一致的行动原则）吗？		存在规范的业务程序吗？		业务令人满意吗？	
	1994年3月	1995年12月	1994年3月	1995年12月	1994年3月	1995年12月	1994年3月	1995年12月
新闻	否	有些进展	否	没有变化	否	有些进展	否	有些进展
选举	是	是	是	是	草案	草案	满意	满意
遣返	是	是	是	是	是	是	满意	满意
人权	否	否	有些	无变化	否	无变化	否	无变化
民警	否	相当大的进展	有些	相当大的进展	草案	改进的草案	否	相当大的进展
军事	是	是	有些	无变化	是	是	从1993年开始的待命安排在继续发展	

### B. 吸取经验仍需要什么前提条件？

8. 吸取经验需要进行评估的脑力劳动，但它还需要将这种智力上的理解转化为政策、标准业务程序、指导方针和反映所吸取的经验的手册。仅仅存在结束任务的评估文件尚不足以确保作为一个机构的联合国吸取任何经验教训，不论这种文件是多么富有创见。因此，新的政策和建议必须出自这些评估的结论和建议，或者必须对现有的政策和程序加以修正。在维和部设立总结经验股是沿着联合国的机构安排之路所走的第一步，这将使新的特派团更有效地吸取过去的经验教训。

9. 由于缺乏标准业务程序而造成了外地行动的一些挫折和无效，从经验中所形成的政策在关于联莫行动的任务结束报告中作了生动的描述：

“尽管联莫行动工作人员方面作出了各种努力,但仍不能从联合国总部或其他特派团处得到在其他维持和平任务中所采用的有关如复员、停火监督、武器的储存和妥善保管、调查违反协定情况等重要问题的程序的参考文件。尽管人们认为联合国经过多年的维持和平行动理应获得了经验,但联莫行动工作人员却不得不在完全真空的状态下拟定适用于执行其任务的关键方面的所有规则。为努力制定出这些关键的行动方法需要同有关各方进行数月的谈判。在像制定复员或调查违反停火情况的规则这种问题上,工作人员都没有任何实际或法律上的经验。如果其他特派团存在可以适用于莫桑比克情况的实例,那就会节约联莫行动的大量时间、金钱并省去许多烦恼。在联合国总部建立用于这种目的的档案,其价值一定是不可估量的。”

联莫行动评估报告附了大量的材料,报告指出这些材料“对于任何授权监督分离、集中和复员前作战部队的特派团都会是有用的”。

10. 显然尚没有一个能向外地办事处提供它们所要求的这种材料并帮助那些开始一项新任务的办事处的基本文件中心。在联莫行动结束评估中载有有关这个问题的建议。进度报告(E/AC.51/1994/3,第10段)已经注意到缺乏这样的文件中心,并在建议4中建议维和部与达格·哈马舍尔德图书馆协商建立一个文件中心。

建议2,总部文献处:进度报告(E/AC.51/1994/3)建议4中所提的文件中心应该设立,应在1996年9月30日前将该文件中心藏品和硬拷贝及它能提供的电子服务通知所有的特派团。在具体方面,为协助各特派团的使用应(在达格·哈马舍尔德图书馆的协助下)为各藏品建立详细索引。如有可能,应在各总部间建立计算机联机连接,这样外地办事处都能直接从其他维持和平特派团处查询资料。



11. 方案协调会在其第三十五届会议上“认识到维持和平行动新闻的重要性，建议秘书长采取一切必要措施在这方面提供充分支助”。因此，秘书长指定新闻部作为新闻部门的责任中心。新闻部建立了关于维持和平及其他外地行动媒体战略问题部门间工作组，和平与安全科已被指定为新闻部进行协调工作的联络中心和该工作组的秘书处，该秘书处已经通过了一系列有关外地行动的指导方针。这些机构安排使用了广泛的资源，但却没有为加强外地行动的新闻部门分配一个专职人员。联合国内部监督事务厅将继续审查进度报告(E/AC.51/1994/3)附件二中所列的职能通过这些安排对于新闻部门的实施效率情况，并将在新闻部第37届会议上提交有关它们的报告，以此作为下面建议5中所提到的三年一次审查的一部分。

12. 尽管维持和平行动的资源预计会下降，但关键的是结束任务评估和吸取的经验报告中所载的经验教训以涉及多部门特派团主要任务的政策、指导方针、手册和指南的形式制度化。如果不另作努力将这些经验转化为行动指南，那就会极大地浪费以价值数百万美元在具有持续重要性的任务——如复员作战部队——方面取得的经验。

建议3，将经验教训转化为行动：对于多部门维持和平特派团的每项主要实质性任务，总结经验股和与该部门或任务相关的责任中心应：

(a) 与联合国系统有关机构协商，审查结束任务评估和总结经验的文件和有关材料的相关部分，并从中形成政策和程序或改变现有的政策和程序；

(b) 到1997年6月发表关于这一过程的结果；

(c) 必要时从国家政府中临时调用工作人员，尤其是具有特派团实地经验的工作人员，以补充可专门用于这些任务的经常预算资源。

建议 4, 指定责任中心: 秘书长应为复员、重新安置被驱逐家园的人并使之重返社会的工作及其他尚未指定责任中心的多部门维持和平行动的其他主要实质性任务指定有关责任中心, 中心应具有进度报告 (E/AC. 51/1994/3) 附件二中所列举的职能。

建议 5, 对维持和平行动起始阶段的深入评估进行三年一次的审查: 这种三年一次的审查将提交给方案协调会第三十七届会议, 它应包括对进度报告 (E/AC. 51/1994/3) 中的建议、最后报告 (E/AC. 51/1995/2) 和本报告中的有关建议的执行情况的评估。

### 三、胜利结束的任务的经验

#### A. 在任务期间缔造和平

13. 秘书长在《和平纲领》第六部分就缔造和平的活动指出, “只有持续合作解决经济、社会、文化和人道主义方面的根本问题, 才能替实现的和平打下坚实的基础” (A/47/277, 第 57 段)。冲突后缔造和平不应在维持和平行动完成后进行, 而最好是在行动进行之中进行。维持和平行动往往——也许一般是——一国从国际社会接受外部援助最集中的事件。要使行动获得持久的成功, 就必须留下一个足够稳定的环境, 以便在发展机构的援助及其他形式的国际支援下继续进行和平重新和发展。所以, 各特派团最好以尽可能地加强缔造和平进程的方式来完成其目标。最近三个成功的特派团——联柬权力机构、联莫行动和联萨观察团都包含重要的缔造和平的因素。

14. 在柬埔寨, 联柬权力机构被正式指定为“过渡权力机构”, 业务“超出了解决冲突或提供人道主义援助的范畴, 联柬权力机构还积极谋求支助柬埔寨的社会、政治和经济机构”。<sup>d</sup> “联柬权力机构军事工程师们对公路、桥梁和其他基础结构设施进行了广泛的重建工作” (S/26360, 第 22 段)。国际货币基金组织 (货币基金组织) 和

世界银行都参加了1991年的筹备特派团,1992年3月的后续经济特派团;及后来的货币基金组织外地特派团,并同开发计划署合作恢复了银行、货币、财政和统计系统。联柬权力机构工作人员同这些特派团保持着密切接触。通过这些工作安排,他们对柬埔寨经济状况和必要的补救步骤的性质进行了共同分析。

15. 在莫桑比克,联莫行动的任务要求它除其他事情外,“监督全面裁军和复员方案并协调和监督全国的人道主义援助行动,为全国选举提供援助和核查。该特派团裁减和复员了约8万名战斗人员,并为他们重新过上平民生活提供方便;在协调人道主义救济工作期间,大约有四百万难民和被迫流离的人重返家园”。该特派团协助减少了两个宿敌间的不信任,并为民主进程建立了体制,包括调动资源使莫桑比克民族抵抗运动及新的政治群体能组成政党并有效地进行竞选。开发计划署/发展支助和管理事务部(发展支管部)项目对选举的筹备和组织提供技术援助;联莫行动将其目标放在确保独立而公正地监督选举过程上。当初只有五名专家组成的一个小型技术援助项目,已发展成开发计划署在莫桑比克的重大方案,最终为5万多名国家选举官员提供支助,并为选举提供很大部分的物质和后勤安排。

16. 在萨尔瓦多,联萨观察团开始的任务是监督各方执行在圣何塞签署的《人权协定》的情况,后来的协定要求将联萨观察团的任务扩大到包括拆散法拉本多·马蒂民族解放阵线(马解阵线)的军事结构并将其他成员重新纳入平民生活,并且联合国对这些活动进行核查。随后减少了萨尔瓦多武装部队,废除了财政政策和国民警卫队并设立了公正评价2000多名官员专业能力的特设委员会(S/23402,附件,第64-66段)。安全理事会在1992年1月14日第729(1992)号决议中赋予联萨观察团的任务包括“核查并监测……《关于建立国家民警的协定》”。在一份关于联萨观察团所有方面的报告中,秘书长将其关于向最多47,500人——包括双方前战斗人员——分配土地的提案通知安理会,该提案“由于被双方所接受……实际上构成了《和平协定》的一个附件。”(S/25812,第56段)。

17. 下面是载于结束任务和吸取经验及有关评估报告中提及任务期间缔造和平活动的结论和建议示例：

(a) 为了实现将所有的返回者成功地融入社会这一最终目标，1992年1月与开发计划署签署了谅解备忘录，随后开发计划署/联合国项目事务处设立了柬埔寨重新安置和重返社会方案。在金边设立了联合技术管理股审查和批准旨在使大量返回者集中的社区迅速启动更持续地发展进程的速效项目。难民专员办事处提供资金并监督执行大约80个速效项目，总资金达950万美元。大约有60个国际及地方非政府组织及其他联合国机构（开发计划署、世界卫生组织（卫生组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和政府间机构实施了该方案（联柬权力机构吸取的经验报告）；

(b) 由于在难民专员办事处/开发计划署在柬埔寨的联合速效项目中所取得的经验，难民专员办事处及其他援助机构提出，类似的重新安置活动是全面实施和平解决办法——尤其是在遭受长期战争的国家——的早期阶段的一种关键促进因素。（政策研究所/联合国训练和研究所（训研所）关于柬埔寨过渡时期联合国权力机构国际会议的报告和建议：实情和教训，1995年3月）；

(c) 联合国各机构“强调在复员过程中采用长期的教育办法”，而“维持和平人员却不得不注重实行稳妥的复员做法”。联合国各机构与联莫行动之间这些互相冲突的观点，导致“发展文化与维持和平的紧张关系”（联莫行动讲习班）；

(d) 任何联合国维持和平行动不可或缺的组成部分是促进“间接地缔造和平”，即支持恢复社会生活。重新恢复市政、职业、商业、体育及其他协会网络是在受战争破坏的国家恢复过程中的主要组成部分。民间社会是可持续的政治系统的支柱（索马里评估）；

(e) 当维持和平行动与缔造和平工作联手时，该行动对于当地人民来说可能更加可以接受。卢旺达缔造和平资金的缺乏长期危及着联合国卢旺达援助团（联卢援助

团) (索马里报告);

(f) 要使秘书长特别代表的工作更加有效,就需要向他提供由他自由支配的缔造和平资金。例如在联莫行动任务中,秘书长特别代表团控制着信托基金而加强了他的权威性(索马里报告)。

18. 在下一个方案周期中,开发计划署执行局根据第95/23号决定指定将5%的核心资源用于处于特殊情况国家的发展。署长在阐述下一个方案周期的框架(DP/1995/15)的报告中谈到此项资金,在第41段提到“冲突后及时的建立和平”,并在第45段说:

开发计划署处于一个理想的地位与联合国系统其他有关部门、方案和机构合作……为复兴拟订方案和项目……其中包括流离失所的人重返社会、遣散、扫雷、重建基础结构和重建治理。

开发计划署打算以催化的方式利用这些资源,以便调动补充性的财政和实物资源,并与世界银行合作在考虑到宏观经济问题的战略框架内采取投资前主动行动。

#### 建议6, 特派团的缔造和平方面:

(a) 缔造和平应该是各特派团战略不可缺少的组成部分。秘书长特别代表的作用应包括制定指导缔造和平活动的总政策。应该在联合国系统各基金、计划署和机构提供的资源之外调动特别资源进行方案拟订并由该系统的业务机构加以实施;

(b) 多部门维持和平任务一般应同时伴随着在秘书长特别代表领导下并由开发计划署驻地协调员协调的项目;

(c) 那些主管多部门维持和平任务的人应及早地在规划过程中与开发计划署和国际金融机构进行积极协调。考察队和参与该任务初期规划的人应该包括熟悉这些机构的工作人员;

(d) 经济和社会发展特别协调员在维持和平行动部、政治事务部、人道主义事务部、难民专员办事处和开发计划署的支持下,应为驻地协调员制定出特派团缔造和平方面的政策指导方针,涉及诸如有关经授权的任务的能力建设的项目、使被驱逐家园的人口(包括返回的难民、国内被迫流离者和复员的战斗人员)重返社会、排雷和调动资源供业务机构利用的机制等问题。

建议 7, 在特派团缔造和平方面吸取经验:

(a) 所有结束任务和吸取经验的评估报告都应审查在任务期间的缔造和平活动以及有关这些活动的机构安排;

(b) 维持和平行动部的总结经验股、开发计划署的评价和战略规划处及人道主义事务部的总结经验股,应在开发计划署和人道主义事务部的参与下合作对多部门的维持和平行动进行全面评估。

B. 延长的结束阶段

19. 结束即使是对成功的特派团来说都不是一件简单的事;经授权的任务各种各样,而且不能同时完成。临时延长和增加任务作为创造持久成功的条件的部分工作,在最近完成任务的特派团中已是司空见惯。

20. 联莫行动的任务延长了好几次。安全理事会在 1992 年 12 月 16 日第 797 (1992) 号决议中决定建立联莫行动,时间到 1993 年 10 月 31 日为止,以完成秘书长报告 (S/24635 和 Corr. 1) 中所述的目标。安理会在 1994 年 5 月 5 日第 916 (1994) 号决议中将这次行动的最后期限改为 1994 年 11 月 15 日,但又通过 1994 年 11 月 15 日的第 957 (1994) 号决议再次将该行动延长到莫桑比克新政府就职——但不迟于 1994 年 12 月 15 日,并授权人数有限的文职后勤人员、专家、官员和一支小步兵分队于 1995 年 1 月 31 日或之前完成其余下的行动。一个关于联莫行动的国际

讲习班总结说,尽管结束过程延长并且任务取得完全成功,但联莫行动没有后续措施已经是一个错误,这在以后会危及因联合国的投资所取得的成果。

21. 在萨尔瓦多,联合国继续承担着选举后的核查责任。停止武装冲突和组建并部署新的国家民警要比在和平进程中所预见的进展慢,淘汰国家警察的过程也是如此。使来自法拉本多·马蒂民族解放阵线(马解阵线)和萨尔瓦多武装部队的前战斗人员重返社会的方案仍然面临着困难。<sup>1</sup>在政府和法拉本多·马蒂民族解放阵线(马解阵线)1994年10月4日所发表的联合宣言中,重申了它们对《和平协定》所作的承诺,并为此目的设立一个有联萨观察团参加的联合机构(S/1994/1144,附件)。秘书长援引这一建议,提出将联萨观察团延长到1995年4月(S/1994/1212)。安理会在1994年11月23日的第961(1994)号决议中再次将联萨观察团任务的结束日期自1994年12月1日起延长五个月。

22. 下文引自结束任务和吸取的经验和有关评估的报告的举例说明,其中提到了过渡阶段:

(a) 在联柬权力机构,一旦安全理事会认可选举的结果是自由和公正的,多数选举工作人员便离开了。但选举部门的干事及其直属工作人员仍然呆了一个短时期,以帮助制宪议会酌情就宪法及有关问题进行咨询。

(b) 布雷顿森林机构与联柬权力机构间的合作是这次任务的显著特征之一,不能低估其重要性。尽管两个机构在选举前都没有成功地与柬埔寨恢复正常关系,但它们在这期间的活动使它们在选举后能很快投入工作,从而极大地帮助了从联柬权力机构向后联柬权力机构时期的过渡;

(c) 联萨观察团预期的退出说明常设国家机构,如保护人权国家顾问办事处以及非政府人权组织在保护和促进人权方面的重要性。希望国家顾问办事处能够在联萨观察团结束其活动时充分承担起积极核查的任务(A/49/281-S/1994/886,附件,第132段);

(d) 在莫桑比克，“核查武器和军火工作最后不是由联莫行动完成的，结果‘仍然有大量的致命武器隐藏起来，这显然无助于加强法律秩序或和解’。莫桑比克犯罪率上升就说明了这一点……应该创造一种机制，将复员士兵的过程同严格控制致命的战争材料联系起来”（关于成功完成联莫行动的国际讲习班，1995年3月）。

23. 秘书长在《和平纲领》补编中说：“在维持和平行动离去的时间和方式及把缔造和平职务移交他人方面，必须尽量同有关政府充分协商，谨慎处理。后者的愿望必须是至高无上的；但是联合国已投入大量努力来协助结束冲突，因此，可以合理地就该国政府可采取什么行动来减少失去已得成果的危险表示看法和提供意见。时间和方式也需要考虑到联合国仍然负责的任何剩余核查工作。”

结论：延长结束阶段：在任务的结束阶段，预计可临时延长部分任务或为创造持久成功的条件所需要的具体工作增加部分任务。

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。

### C. 后继安排

24. 国际社会的援助活动需要连续性；在特派团活动期间进一步加强了的对于国家需要的理解，在任务结束和后继安排建立后不应丧失。

25. 在联柬权力机构离开后，联合国在柬埔寨所进行的活动包括重新安置、排雷、以及让难民和被迫流离的人重返社会。此外，《巴黎协定》的第17条规定，在过渡时期结束以后，联合国人权委员会应继续密切监测柬埔寨的人权情况，包括必要时



任命一名特别报告员，每年向人权委员会和大会报告调查结果(S/26360, 第 27 段)。特别报告员是根据该委员会第 1993/6 号决议(A/50/681)所任命的。人权事务中心于 1993 年 10 月在柬埔寨开展业务。人权事务中心在柬埔寨的活动包括帮助实施立法改革，编制并加强国家法规以及司法行政(见 A/50/681/Add. 1)。

26. 在联萨观察团最后任务到期前，秘书长在其报告中通知安理会“还要使一些承诺得以实现，才能宣布萨尔瓦多的和平进程获得成功，……这些承诺涉及和平协调的各项环节……如果还没有获得实现的话，那么，整个和平进程是否不可逆转就很难断言了。事实上，有些环节是具有潜在爆炸性的，急切需要予以消弭。”(S/1995/220, 第 68 段) 秘书长通知安理会，他想保留一个小规模的小组，负责执行联合国尚未完成的核查和斡旋任务(同上，第 70 段)。1995 年 4 月 28 日，安理会在其第 991(1995)号决议中正式结束了此次行动，但欢迎秘书长提出的关于设立联合国萨尔瓦多特派团(联萨特派团)的安排(S/1995/144)。1995 年 5 月 1 日，秘书长为支持该特派团的活动而设立了联萨特派团信托基金(A/50/517, 第 3 段)。该特派团的工作方案包括六个领域(公共安全、土地转让、人类住区、重返社会方案、保护战争受伤者和致残者基金、法律改革)(同上，第 4 段)。

27. 联莫行动结束任务评估载有关于任务结束后后续活动的建议。联莫行动评估报告中关于选举和公民教育活动的建议包括：

(a) 旨在确保保存整个选举过程中所需要的有形和无形资产并确保立即准备为在 1996 年举行地方选举创造必要的条件的直接活动(时限：2—3 个月)：

(一) 结束清查并收集选举进程所需要的所有有形资产，并最终决定其去向，以确保将它们直接保存或供地方选举之用；

(二) 完成对在登记期间所获得的信息遗产的收集、整理和系统化的工作，以便在最近的将来将其再利用；

(三) 持续地协调并动员捐助社会，为新的选举过程获得技术和财政支助；

(b) 其他提案涉及诸如继续开展公民教育这样的中期活动。

建议 9, 后继安排的项目提案: 同联合国驻地协调员办事处的联合规划的加强应确保在任务期间开始的援助活动由联合国系统在发展业务活动的框架内适当地保持下去。结束任务评估报告为每个部门列入加强与联合国驻地协调员办事处充分合作编制国家和国际战略框架的建议, 应该成为一种标准和做法。因此, 这种包括在后继安排下实施的适当方案建议的战略框架, 将在国家当局和联合国系统各组织和机构的参与下加以修订。

建议 10, 在向后继安排转交责任中吸取经验: 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。

建议 11, 关于后继安排的机构间政策:

(a) 根据目前获得的资料, 维持和平行动部、政治事务部和经济和社会发展特别协调员在人道主义事务部、难民专员办事处和开发计划署的帮助下应:

(一) 分析多部门维持和平行动反复履行的职能; (二) 查明应接管在维持和平行动结束后仍然需要的那些授权职能的联合国系统的机构; (三) 制定规划和实施过渡的方式的政策指导方针;

(b) 这些建议草案应作为关于后继安排的全系统政策提交有关行政协调会机构审查通过。

#### D. 规划结束阶段

28. 对结束阶段的规划“通常比对发展阶段的规划更为详细”(联合国后勤工作

组-建议和产品,联合国,外勤行政和后勤司/维持和平行动部)。逐步撤出军事和文职人员的责任由作为特派团领导的秘书长代表和人事管理和支助事务处、外勤行政和后勤司/维持和平行动部共同承担。撤出方式载于秘书长向安全理事会提交的概述撤出计划的报告中,该计划将考虑到安全和后勤问题。关于遣返军事和国家文职人员以及对于联合国工作人员返回其放行的部门/机构都存在标准业务程序。在任务结束报告和有关评估报告中,关于结束阶段的规划相对很少。有关从联索行动吸取经验的综合报告前言说,撤出索马里的行为是一个范例,可被视为本组织的杰作。然而,似乎没有关于这一成功的详细评估报告。

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。

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。

#### E. 特派团的清理

29. 特派团清理的主要责任由外勤行政和后勤司承担。这包括为结束任务的特派团提供清理指导; 确保这些方针得到该特派团的遵守; 阐明和指导所要遵守的程序; 同帐务司一起检查外地帐户; 以及最后编制关于最终财务执行情况和资产处理报告并提交财务主任。

30. 内部监督事务厅的审计和管理咨询处审计了几项大规模的维持和平行动——包括联柬权力机构、第二期联索行动和最近的联合国和平部队——的清理情况。审计的重点是高投入的领域, 包括清算帐目、财产和盘存控制、撤出人员和设备的规

划和后勤问题以及运输问题。根据标准程序，有关机构有机会就审计结论发表看法。一般来说，它们赞成内部监督事务厅的建议并同意采取必要的补救措施。

31. 内部监督事务厅正在进行的审计工作涉及：联合国和平部队的清理，联合国在波斯尼亚和黑塞哥维那和平行动的结构改革，以及新的联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局（东斯过渡当局）履行任务情况。内部监督事务厅还将密切监测维持和平行动部即将开始的对联卢援助团和联海特派团清理的计划和筹备，并随着清理的进展加强对这些特派团的实地审计。

32. 关于联柬权力机构和联莫行动的结束任务和吸取经验评估报告载有类似于内部监督事务厅审计和调查结论的总结。联莫行动结束任务报告查清了几个与该行动资产安全相关的问题，并提出了一些建议，这将在下文有所反映。

33. 可以获得关于规划清理外地特派团的准则草案，它融入了从清理联索行动和联莫行动中所吸取的教训。对1994年10月25日的那份较早期的准则草案的评论除其他外包含以下几点：

(a) 诸如过渡时期援助团、联合国伊朗-伊拉克军事观察团（两伊观察团）、联合国秘书长驻伊朗伊斯兰共和国办事处及最近的联柬权力机构和联合国南非观察团（南非观察团）等此类任务的清理过程一次又一次地显示，与结束任务有关的剩余工作的数量和强度以及以适当方式加以执行所需的时间期限一般都被大大低估了。为了将清理时间和清理小组的规模减至所需的最低程度以限制开支，关键是要在规划结束外地任务时采取更多的方法和协调办法；

(b) 与清理外地工作有关的具体工作应由相应的责任中心进行分类。按照这些标目，各项工作或者以其相应的重要性排列或以其先后顺序排列。关键路径活动应明确依此确定。

建议 14, 清理任务:

(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清理任务的临时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过程所作的并包含在准则中的关键路径分析。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。

F. 处置资产

34. 目前关于资产处置的政策是,在清理一项任务时,其设备及其他财产应按下述方式进行处理:

(a) 符合既定标准或被认为与现有设备配套并且状态良好的设备应交其他联合国行动重新部署或存放在布林迪西的联合国后勤基地作为后备装备以供将来之用;

(b) 其他维持和平特派团不需要但可能对这一地区其他联合国机构、国际组织或非政府组织有用并且不适合保存的有用设备,可以按照适用的联合国程序出售给有关机构或组织;

(c) 不再需要或不适合于按上文(a)和(b)分段所述方式进行处理或状态不好的任何设备或财产,都应根据标准的联合国规定和程序和国家规定在该国之内进行商业处理;

(d) 按照上文(a)至(c)分段条件进行处理后所余下的任何特派团的剩余资产,和/或已经安装在该国并且如果拆除就会妨碍该国的恢复过程的任何资产,可以

留下捐给该相关国家被正式承认的政府。这具体是指机场设施及有关设备支架、水井及有关供水设施、永久性建筑和排雷设备。

35. 第 34 段的分段 (d) 中的规定看起来符合缔造和平的努力，对于任务的持久成功非常重要。但有两方面的考虑表明这一政策局限性太大：

(a) 审计发现储存在布林迪西的一些设备状态不佳，不值得花钱运输和储存；

(b) 诸如卢旺达这样遭到破坏的国家的新政府往往只是为了保留民警及特派团所执行的其他职能而十分需要特派团的设备，如汽车和计算机等。

这些考虑表明，提高上述政策可以容许的灵活性也许更有利于让负责清理任务的秘书长特别代表和高等官员援引第 34 段 (d) 分段的规定。必须注意避免非常狭隘的效率观念而损害使任务持久成功的条件。

#### 建议 15. 在清理任务期间处理资产的政策：

(a) 关于在向正式组建的政府和平转交权力后清理任务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利得经验和由该任务所创造的新形式对缔造和平的持续需求情况进行审查。

(b) 在本项审查之后，应根据审计委员会在联萨观察团清理审计中的建议起草关于编制转让资产的成本利得分析的具体指导方针。

#### 四、有问题的特派团中的一些结束问题

36. 第二期联安核查团、联海特派团和第二期联索行动在实现其目标前就被暂停或中止了。就安哥拉而言，行动在选举失败及随后内战爆发后暂停。然而，安全理事会在通过联合国斡旋特派团的调停下成功缔结新的协定后，修订了联合国斡旋特派团的任务并重新授权这个维持和平特派团为第三期联安核查团。在海地，1993 年 9 月至 10 月部署的先遣队在大部分联海特派团观察员部署受阻时被撤了出来。安全

理事会作出反应，在1994年7月31日的第940(1994)号决议中授权成员国组成多国部队采取所有必要的手段恢复合法政府。多国部队于1994年9月部署。在恢复海地合法政府后，一个扩大了联海特派团重新开始行动。联合国在索马里的行动经历长期磨难并在开始两年之后最终于1995年3月结束。秘书长在内罗毕设立了一个小型办事处以监督索马里的事态发展。开发计划署继续在内罗毕保留驻地协调员索马里办事处，并在1994年设立联合国发展办事处，以协调在行动期间和政府建立后向索马里提供恢复援助的规划。

37. 维持和平行动部计划在1996年完成关于联海特派团以及联卢援助团和联保部队的结束任务报告和第三期联安核查团中期评估报告。关于中止有问题的任务的全面经验教训必须等到这些报告完成之后才能作出。在联合国命令和控制范围之外由多国部队实施和平的地方，忽视对这种经验的分析会限制吸取教训研究的价值。

38. 维持和平行动部与外部机构合作，组织了三次有关评估从联合国索马里行动吸取的教训的研讨班。关于联索行动的一些结论和教训如下所示：

(a) 当初的规划不应作任何假定。在第一期联索行动中，假定维持和平是执行任务的正确办法。但从来没有对军事行动卷入人道主义援助方案是否会对长期的人道主义援助战略产生相反的影响提出过任何疑问（关于从联索行动中吸取教训的全面报告）；

(b) 在遭受破坏的国家中，通常存在着在政局持续不稳、社区关系紧张以及掠夺性经济环境下享有既得利益的“冲突支持者”。对于解决这种难题采取的渐进办法可旨在转变这些支持者的利益，这就需要充足的资源为前军事人员的复员、培训和开展创收活动提供资金（关于从联索活动中吸取教训的全面报告）；

(c) 人们普遍一致认为，在索马里让根据第七章采取的行动（联遣部队）同根据第六章采取的行动（第一期联索行动）共存是一个错误。这一教训对海地也非常适用，在部署根据第六章采取的行动——联海行动——之前，具有实施第七章权力的多

国部队逐渐撤出（关于从联索行动中吸取教训的全面报告）。

建议 16，在持续内战的国家中的维持和平及其他外地活动：维和行动部应根据论述有关联索行动、第三期联安核查团、联海特派团、联卢援助团和保护部队结束任务报告的文件及其他有关外地经验评估报告，与人道主义事务部、开发计划署和世界银行合作，在 1997 年召开一次专家小组会议，起草关于在经历持续内乱的国家进行的外地行动的准则草案。

注

(a) 《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 16 号》(A/49/16)，第一部分，第 34 段。

(b) 《大会正式记录，第五十届会议，补编第 1 号》(A/50/1)，第 598 段。

(c) 《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 16 号》(A/49/16)，第 256 段。

(d) 《联合国与柬埔寨，1991-1995 年》，联合国蓝皮书丛书，第二卷，联合国出版物，出售品编号：E. 95. I. 9) 第 135 段。

(e) 《联合国与莫桑比克，1992-1995 年》，联合国蓝皮书丛书，第五卷，联合国出版物，出售品编号：E. 95. I. 20) 第 237-241 段。

(f) 《联合国与萨尔瓦多，1990-1995 年》，联合国蓝皮书丛书，第四卷，联合国出版物，出售品编号：E. 95. I. 12) 第 169 段。

(g) A/50/60，第 52 段。

-----