联 合 国 A/52/430

大 会

Distr.: General
2 October 1997
Chinese
Original: English

第五十二届会议

议程项目 118

联合检查组

# 参与缔造和平的联合国各机构间的协调

## 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“参与缔造和平的联合国各机构间在总部和外地一级的协调：可能性的评价”的报告(JIU/REP/97/4)

97-26496 (c) 081097 091097 131097

JIU/REP/97/4

附件

# 参与缔造和平的联合国各机构之间在总部和外地一级的协调：可能性评价

撰写人：
费思·布阿亚—阿加
鲍里斯·克拉苏林

联合检查组

日内瓦
1997年

# 目 录


| | 段次 | 页次 |
|---|---|---|
| 简称 ..... | | iv |
| 行政摘要、结论和建议 ..... | | v |
| 一、导言 ..... | 1 - 10 | 1 |
| 二、在冲突后缔造和平方面协调工作的现况 ..... | 11 - 32 | 3 |
| 三、当前联合国在冲突后缔造和平的概念 ..... | 33 - 45 | 9 |
| 四、布雷顿森林机构在冲突后缔造和平方面的作用..... | 46 - 60 | 12 |
| 五、在冲突后缔造和平的新办法 ..... | 61 - 67 | 15 |
| 注 ..... | | 19 |

# 简 称

| | |
|---|---|
| 行政协调会 | 行政协调委员会 |
| 方案业务协商会 | 方案和业务问题协商委员会 |
| 人道主义事务部 | 联合国人道主义事务部 |
| 政治部 | 政治事务部 |
| 维和部 | 维持和平行动部 |
| 经社理事会 | 经济及社会理事会 |
| 机构间常委会 | 机构间常设委员会 |
| 劳工组织 | 国际劳工组织 |
| 货币基金组织 | 国际货币基金组织 |
| 联检组 | 联合检查组 |
| 开发计划署 | 联合国开发计划署 |
| 教科文组织 | 联合国教育、科学及文化组织 |
| 难民专员办事处 | 联合国难民事务高级专员办事处 |
| 儿童基金会 | 联合国儿童基金会 |
| 粮食计划署 | 世界粮食计划署 |

## 执行摘要、结论和建议

联合国系统继续冒着一种危险，就是不能确保有效使用在冲突后重建方面越来越少的可用资源，而在人道主义援助方面，以及一旦战火重燃时在未来维持和平行动方面，耗用甚至更多的资源。联合国系统各组织与布雷顿森林机构之间没有更认真努力协调缔造和平的活动，会员国继续减缩在维持和平阶段所投入的初步经费。联合国系统也没有利用当前对结构改革的强调，使其能更有效地实现其目标并加强共同制度。虽然联合国系统各组织声称支持改善协调，检查专员却发现，在政策、总部和全系统各级实际上都缺乏有效的协调机制，来协调冲突后缔造和平的工作。此外，有几种障碍阻止实现这种协调，包括各组织把本身的独立地位看得比它与另一组织进行协调更为紧要。而且，这些组织既对协调缺乏一种普遍接受的了解，相互间也缺乏明确界定的工作关系。虽然冲突后重建的概念与人类冲突一样自古已有，但是人们日益感到必须团结对付这种情况，所以国际社会的作用已经增加。联合国如要有效地发挥它在冲突后缔造和平方面的作用，就必须从各个组织互相竞争、支离破碎的局面演变成为致力于实现具体目标的一个整合、协调的组织系统。

### 背景

在冲突后缔造和平这一概念是响应1992年安全理事会首脑会议的要求而形成。那次会议要求“就如何在《宪章》的框架和条款的范围内，加强联合国从事预防性外交、建立和平与维持和平的能力与效率，提出分析和建议。”[1] 为响应这项要求，终于发表“和平纲领”，[2] 其中概述了若干实现和平与安全的可用手段，包括在冲突后缔造和平的概念。在冲突后缔造和平的定义是“采取行动查明并支持足以加强与巩固和平的结构，以避免再度爆发冲突”。这个概念已经获得广泛承认，但在实践上却是一个新的、在演化中的概念。这个概念在执行方面受到公认的种种困难所包围，因之要努力落实这个概念，就必须采取更加综合而协调的行动；强调在冲突后缔造和平是预防再度发生冲突的一个重要因素；并且作为医治冲突期间所造成的创伤的一种基本措施。

联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)担心参与缔造和平活动的多边和双边行为者的数目日增,请联合检查组(联检组)审查缔造和平活动的协调问题。教科文组织在这项要求中指出,"缔造和平逐渐成为联合国各机构方案比较显著的一个构成部分"。因此,我们在许多机构里发现属于"和平纲领"范围内的各种各样的活动。教科文组织之所以关心这个问题,是因为它长期以来在促进和平方面的承诺和作用,也是因为最近它提出所谓"和平文化"的办法。(大会在1996年12月12日第51/101号决议中要求草拟一项和平文化宣言和行动纲领)。联检组把这项审查列入其工作方案,因为它同教科文组织一样关切,也看到从1980年代起国家之间和国内的冲突为数剧增,导致越来越多的人要求本系统提供资源并参与在冲突后缔造和平的活动。本报告是以联检组以前在维持和平和缔造和平问题上所进行的工作为基础。[3]

本报告集中讨论的问题仅仅涉及参与冲突后缔造和平的联合国系统各组织之间的协调,然而,检查专员认识到,在一切有关重建的事项上,刚刚摆脱冲突的国家和所有会员国一样,也发挥杰出和显著的作用。因此,本报告并不特别审查国家在协调方面的作用,也不就此事提出建议,不过检查专员注意到联合国系统有些组织在支持发展国家协调能力方面发挥特殊的作用。此外,缔造和平活动的协调是联合国活动较广泛的一些一般协调问题的一部分,检查专员因此有时必须讨论一般协调问题,而他们承认这些问题超出教科文组织所要求的范围。

结论和建议

检查专员根据多次访问和分析,谨提出他们的结论和建议。他们认为,一般来说,必须把建立有效协调机制看作联合国改革工作的一个要点。具体地说,参与在冲突后缔造和平的联合国系统各组织必须致力于改善协调机制,作为经常改进系统功能的进程的一部分。联合国系统的各种结构和进程必须永久配备有效的协调办法,并且这一点应该通过现有的组织或机构来完成。

结论1:每个冲突后的局势都包括一些不同的条件和环境,通常都与民事机构软弱无能和缺乏稳定与和解的气氛有关。在一些情况下,没有可以进行协调的有效政

府。各个机构和部门的破坏程度和政治与军事的情况差别很大。鉴于差异程度如此巨大，从事重建的国家境内的条件和环境将随时间而改变，任何协调的框架也就必须有足够的灵活性来适应这样的变化。

建议1：

在冲突后缔造和平的协调框架，除其他外，必须包罗一切并且前后连贯，又有足够的灵活性来适应每个缔造和平的局势的独特情况--因此最好的协调方法是根据某些普遍议定的原则而采取的“特别”方法。

结论2：结束冲突的协定提供一个良好的纲领，以便搭起在恢复期间所要使用的协调框架。缔造和平的活动必须用一系列巩固和平的措施和行动来加强。在这个时刻，亟须讨论协调的手段，因为把这些活动纳入协定时所采用的方式，对于在执行期间能否顺利进行协调，至为重要。

建议2：

为了便利所有的行动者协力制订关于复原的战略计划，在重建规划的最初阶段必须建立协调的框架。出席联合国系统各组织的会员国不妨将结束冲突的协定看作一项适当的纲领，以便勾划出并加强一系列措施和行动借以巩固和平，确立维持和平行动与缔约造和平行动之间的联系，并勾划出协调的框架。

结论3：检查专员查出有几种障碍阻止在冲突后缔造和平的活动取得有效的协调；这一点约略证明联合国系统各组织并不了解共同制度的优点和功效。具体而言，检查专员发现参与在冲突后缔造和平的一些组织把本身的独立地位看得比它与其他组织进行协调更为紧要。检查专员认为，这种协调需要在某种程度上服从另一个组织的领导。此外，它们对协调并未共同持有一种普遍接受的了解，相互间也缺乏明确界定的工作关系。因此，检查专员总结认为，迫切需要接受一套规定，其中列明在冲突后缔造和平的协调工作的几个重要方面。

建议3：

行政协调委员会应编制一项关于协调缔造和平活动的宣言，供大会和各专门机构的立法机关接受，其中应确认联合国系统各组织有必要维持其独立地位，但阐明联合国的首要领导地位，并强调需要进行协调，以确保最有效地利用资源并达成目标。这项宣言还应：

- 商定对协调的一种普遍接受的了解；
- 订阅参与在冲突后缔造和平的活动的联合国系统各组织的明确任务和准则；
- 指定在总部一级和外地一级由哪些组织负责领导，以协调在冲突后缔造和平活动方面的政策问题；
- 在联合国系统各组织与布雷顿森林机构之间建立更正式、更一贯的协调；
- 加强现有的协调机构，诸如行政协调会、 其附属机构和机构间常设委员会（机构间常委会）；
- 建立并扩大各主题项目之间进行的协调。

结论4：维持和平活动越来越变成多功能的活动，包括解除前战斗人员的武装、监测选举和建立基础设施等活动。因此，维持和平活动与缔造和平活动之间的界线已变得模糊。虽然这两个阶段是相关的，但是，维持和平活动与缔造和平活动的目标和业务成分却不大相同。维持和平起初是为了保持和平，而且仅仅涉及联合国的资源、人力和经费的筹措。另一方面，缔造和平则是在维持和平的基础上更进一步，而且涉及许许多多各种各样的双边和多边行动者、活动、目标和经费筹措机制。按照目前的做法，维持和平人员不再仅仅从事维持和平的行动，而是越来越参与缔造和平。因此，维持和平已超越了其原定的作用，即在参与冲突双方之间起一种“缓冲作用”，并建立稳定局势，以便按部就班从事国家及其经济的重建。检查专员认为，不应该将维持和平活动与缔造和平活动混合起来，而应继续作为分开的、不同的行动。但是，他们认为，两个阶段之间应该有明确的联系和顺利的过渡，以确保在维持和平阶段所作的投资得以保存。

建议4：

作为促进协调的一个因素，各会员国不妨考虑可否将缔造和平的活动作为一项分开的、不同行动--即“缔造和平行动”--来进行，尽管此类活动与维持和平阶段密切相关，是一种后续行动。

结论5：检查专员发现，在联合国驻地协调员或秘书长特别代表的领导下在外地一级的协调工作是有效的。然而，检查专员却未发现任何证据可以证明联合国系统各组织在政策一级和总部一级取得有效的协调。在联合国系统一级，机构间常委会在协助参与救济行动的各个组织之间的磋商进程上发挥重大作用；但是，它的任务的和资源有限，难以将上述作用扩大到冲突后缔造和平的连续活动。检查专员反复思考，认为在所有三级--即政策一级、总部一级和全系统一级--都必须取得协调，因为战略性政策方面和资源方面的决定就是在这几级作出的。秘书长最近建议指定政治事务部作为联合国在缔造和平方面的领导部门，在以往缺乏协调的联合国总部一级建立起一个协调工作的联络中心。如果在政策一级、总部一级和联合国系统一级缺乏有效的协调，就难以或不能保证各项活动、责任与资源能在适当的级别上进行有效的协调，使外地一级的组织在协调方面承担过重的责任。检查专员尤其认为，国家一级的行动必须在总部一级得到更加协调一致的支持。此外，如秘书长最近在经济及社会理事会（经社理事会）讲话时所指出，经社理事会作为联合国的一个重要机关，并未充分参与缔造和平活动的协调工作。秘书长提议加强经社理事会在政策协调方面的作用并改善经社理事会机制一贯性，检查专员对此表示欢迎。

建议5：

<u>政策一级</u>

缔造和平基本上是发展活动的一个成分，所以应该按照《联合国宪章》第十章的规定，加强经社理事会在发展政策和活动方面的协调作用。

<u>总部一级</u>

(a) 特别涉及缔造和平活动的协调问题应该作为一个经常的议程项目，在秘书长召集联合国各部举行的“内阁”会议上讨论。

(b) 联合国系统其他组织的秘书处也应仿效秘书长所树立的榜样，指定一个领导部门负责协调系统内参与缔造和平的各组织之间在政策和战略方面的决定。

联合国系统一级

(a) 为一更有效地协调联合国系统内参与缔造和平的各组织，应扩大行政协调会的作用，以包括对联合国系统在冲突后缔造和平的活动的经常发挥协调作用。这项任务应该在现有的协调机制内完成。

(b) 应加强机构间党委会，使它能对联合国系统各组织所进行的在冲突后缔造和平的活动发挥更大的协调和整合作用。

结论6：布雷森林机构，特别是世界银行和国际货币基金组织，在向冲突后进行重建的国家提供资金和技术援助方面已经发挥重大的作用。联合国系统与这些金融机构之间的协调不够，仍是令人关切的一个问题。因此，有些时候，这些金融机构未曾咨询或延揽联合国系统各组织，擅自制订其重建战略。应该采用换函之类的正式办法来表示布雷顿森林机构与联合国系统之间对协调问题的一般协议，下一个步骤是拟订更具体详细、面向行动的程序。(秘书长和世界银行行长曾在1995年进行过一次此类换函，说明关于安哥拉的协调安排。)秘书长在经社理事会1997年实质性会议的高级别部分讲话时，赞扬经社理事会努力促进联合国系统各组织与布雷顿森林机构之间更密切的相互作用。[4]

建议6：

鉴于布雷顿森林机构在冲突后缔造和平的活动方面发挥越来越大的作用，联合国系统各组织应该在彼此之间并与这些金融机构正式建立协调联系，以确保参与冲突后复原工作的规划阶段并在整个重建时期保持一种可持续的、协调一致的关系。应发展此种联系而不建立新的结构。

# 导言

1. 联合检查组(联检组),应其参加组织之一联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的请求,在其工作方案中列入一项报告,标题为"参与缔造和平的联合国各机构之间,在'和平纲领'的框架内在总部和外地一级的协调:可能性评价"。教科文组织在其请求书中界定了这项审查的范围,包括在即将发生冲突的局势和在冲突后地区所采行动的全面概览。为了避免与联检组的其他工作重复,这项审查只集中讨论缔造和平的活动。以前,联检组曾提交一份报告,具体讨论即将发生冲突的局势。[5]

2. 检查专员在纽约、日内瓦和维也纳会见了联合国秘书处的代表,包括来自秘书长办公厅的副秘书长,以及维持和平行动部、人道主义事务部和经济及社会资料和政策分析部的副秘书长,以及政治事务部助理秘书长。助理秘书长提出该部的意见和他在萨尔瓦多及危地马拉从事缔造和平的经验。检查专员也会见了教科文组织和联合国系统若干机构的代表和若干国家代表团、特别是积极参加缔造和平活动工作组的代表团的代表。为了交流资料和意见,检查专员也会见了以前联合国驻安哥拉和布隆迪的特别代表。鉴于布雷顿森林机构的重要作用,检查专员会见了世界银行和国际货币基金会的官员。

3. 联检组报告的基本目标是查明现有协调机构和机制,征求各方对这些机构和机制在冲突后缔造和平的实际局势中的效率的意见,并建议如何加强在冲突后缔造和平方面的协调工作,而不建立新的结构或机构。检查专员会见了各种各样的行动者,探索协调的含义,并确定各方对这个常用名词有没有一种共同的见解。

4. 从1988年起,安全理事会所颁布有关和平与安全的任务日益加多,这些任务所规定的活动种类也在扩增。因此,这些任务不再纯粹属于军事性质,目前包括多方面参与重建的工作。1988年至1994年,安全理事会所通过有关和平与安全的决议从15个增加到78个,增加了420%。同一时期,维持和平行动从5个增加到17个,部署的军队人数约从9 600名增加到73 400名。1996年,虽然维持和平行动的数目保持不变,

军队人数却减到约24 700名。如秘书长最近所指出，这种情况看起来可能是维持和平活动减少，但实质上维持和平的工作却在增加和多样化。北约组织属下在波斯尼亚执勤的部队以及在前苏联一些共和国和利比里亚的军队共有50 000名。联合国人员受托承担的任务的复杂性没有减轻，参与活动的军队也与外交、建立和平与维持和平有关。因此，在冲突后缔造和平方面联合国受托承担的任务还会继续加多。

5. 在讨论冲突后缔造和平的概念时，我们不妨回想一下《联合国宪章》第五十五条，其全文是：

“为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：

(a) 较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展。

(b) 国际间经济、社会、卫生、及有关问题之解决；国际间文化及教育合作。

(c) 全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言、或宗教。”

6. 为使缔造和平成功，必须全面努力，以一贯方式把所有组织都团结起来。根据“和平纲程”，协调工作应在三级进行：(1) 联合国秘书处内部；(2) 联合国总部与联合国系统的其他基金、方案、办事处和机构的首长之间；和(3) 外地。建立和平和缔造和平的工作具有多方面的性质，因此必须改进秘书处内部的协调，使有关各部，在秘书长的权力和控制下结合成一个整体来运作。向大会或安全理事会提出关于和平与安全问题的建议时，这些建议必须根据政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务部及行政和管理部以及参与在冲突后缔造和平的活动的其他各方所提出的协调一致的意见。

7. 联合国冲突后缔造和平工作队[6] 指出冲突后缔造和平的概念应尽快纳入国家的发展战略。但是，在冲突后的最初阶段，局势动荡而且瞬息万变，所以应小心处理一切活动。因此，虽然缔造和平的活动在许多方面也是发展活动，但是缔造和平的战略与一般认为的传统发展措施迥然不同。具体地说，

(a) 优先事项的选择和确定将涉及政治考虑和处理问题，这些问题若不解决，可

能导致破坏和平。

(b) 为了劝阻前战斗人员和其他直接参与挑起冲突的人，不再武装自己而给他们优待。这样做会造成战斗人员与需要同样的社会经济援助的其他受益人之间的差别，这种做法一般都为传统发展所不容。

(c) 在指拨资源方面，应确立合理的期望。各种活动的设计和执行应尽量减少歪曲并纠正偏差，通过培训、技术援助和信贷确保长期的持续能力。

8. 检查专员指出，在冲突后缔造和平根本具有政治的性质，而在冲突后重建战略国际讨论会上也有人指出这一点。[7]为刚刚摆脱战争或激烈动乱的社会设计重建工作的框架时，必须认识到这种社会的需求与安定社会的需求在本质上不同。具体而言，据报告说：

> "... 这需要重新排列通常优先事项的次序，并增列新的优先事项。设计这种援助框架，实质上是一项政治任务，但借用的联合国系统所有部门以及各国政府和非政府组织的各种手段和各式各样的专门知识，这项任务的政治性质取决于战后或混乱后局势动荡的阶段的最高目标，就是避免战事或混乱局势的重新出现。在几乎所有在冲突后缔造和平的工作中，这意味着与在无关和平的局势下进行发展的优先事项和资源分配情况不相迳庭"。[8]

9. 虽然本报告集中讨论在冲突后缔造和平，但在资源日减的情况下，检查专员尤其希望确认预防外交的概念。联检组以前表示过这个观点，[9] 指出联合国系统在这方面的潜能没有发挥出来，检查专员也提出各种建议，以期制订预防冲突的全面战略。

10. 检查专员谨向所有贡献时间和意见的人士表示感谢。本报告篇幅有限，不能容纳所有的意见，检查专员对此表示遗憾。

## 二、在冲突后缔造和平方面协调工作的现况

11. 联合国没有一份文件界定在冲突后缔造和平方面协调工作的成分，否则参与在冲突后缔造和平的人士之间就可以据此对协调达成一种普遍接受的了解。有些

文件虽然笼统地提到这个概念，但没有用实际而有意义的话说明协调工作的具体成分。这种情况与“发展纲领”相反，发展纲领载有“协调”的定义如下：

> “协调就是要在从事发展工作的许多行动者之间明确地分配责任和有效地分工，并且要求每一个行动者都承诺为共同的、相容的目的和目标而努力。每个发展行动者都必须尽力使各自的努力起相辅相成的作用，而不是各自孤立地进行或者互相竞争。从这角度来说，协调要能够指导每一个行动者的行动和他们之间的相互作用。”[10]

即使字典上协调的定义也说：

> “使动作、行动或情况趋于一致，或使和谐，”[11] 这虽然绝不是一个全面的定义；但是，在最基本的层次上仍表示承诺使行动约略趋于一致。

12. 检查专员认为，“发展纲领”内所采用的协调的定义可以作为一个好的样板，来给在冲突后缔造和平的活动制定一个类似的实用的定义。这个实用的定义将包括类似的成分，即责任的分配、各个主要行动者的分工，对共同目的和目标的承诺和各个行动者相辅相成的努力。这个协调的定义自然要求一个组织在某种程度上服从另一个组织的领导。

13. 在编制本报告时，检查专员并未发现对协调有共同实用的定义。许多官员指出，在最低程度上，协调应当包括业务的透明性和资料的交流，以便利许多参与某些方面的缔造和平工作的机构提供服务并执行方案。这种协调固然可喜，但的确不够。他们还担心到各方并未议定需要交流哪个层次的资料。显然许多官员并不认为协调实际上可以包括订明各组织之间的分工办法，或包括关于资源分配的决定。

14. 检查专员认为，因为参与缔造和平的各个组织把它们的独立地位看得比与另一个组织进行协调更为紧要，所以不能设想让它们的工作纲领或活动服从另一个组织的领导。许多人询问在这个系统内哪一个组织或职位有适当的使命和权力来进行这种协调。对于联合国系统各组织，许多人注意到每个组织只处理个别立法机构所提出的关切事项和问题，这种情况造成一种独立形式，因之不能服从另一个组织的领导。另一方面，布雷顿森林机构的官员比较支持分工和分配资源的概念，主要是因

为这些机构正在通过它们在若干国家、特别是在波斯尼亚的重建规划过程，成功地推动这些概念。

15. 经社理事会是联合国系统的经济和社会工作的主要协调机关。它是讨论全球性或多学科性的国际经济和社会问题和拟订这些问题的政策的中央机构。许多人提议增加经社理事会支配估计为50亿美元的联合国系统方案资源的权力，以包括在冲突后缔造和平的协调工作。它作为联合国系统的一个主要机构，按照最初设想，应在协调联合国与经济、发展和社会方案有关的资源方面发挥重大作用，所以这项建议将进一步加强经社理事会的协调作用，在政策一级提供极其需要的协调。

16. 《联合国宪章》第十章，除其他外，列出经社理事会的职责和权力。特别是关于它在协调方面的作用，第六十三条规定经社理事会“为调整各种专门机关之工作，得与此种机关会商并得向其提出建议，并得向大会及联合国会员国建议”。此外，根据《宪章》的规定，它是非政府组织与国家组织之间的一个重要联系。第七十一条特别指出经社理事会得“……采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关于本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之，并于适当情形下，经与关系联合国会员国会商后，得与该国国内组织商定之。”

17. 最近，1996年北欧联合国改革项目[12] 提出了一套建议，旨在加强联合国，使其履行在经济和社会方面的任务，其中特别建议加强经社理事会的协调作用并向联合国系统、包括各专门机构和区域委员会提供政策指导。

秘书处一级的协调

18. 在审查期间，有人告诉检查专员说，因为在秘书处一级没有认真、适当地努力进行协调，联合国缺乏：(1) 决策上的透明性和资料的有效交流；(2) 秘书处内各业务单位之间的协调和相互作用；(3) 一个常设的部门间协调和监督框架。甚至有人说，鉴于各组织一心维护自己的独立地位，如果在秘书处一级各部门不实行精简，便很难想象如何能做到有意义的协调。

19. 秘书长的改革工作的一部分是提议指定政治事务部为联合国缔造和平的领

导部门，在联合国总部一级建立一个以前所没有的协调联络中心。该部将依赖和平与安全执行委员会支持各项缔造和平行动。在审查期间，检查专员指出，鉴于缔造和平所固有的政治性质，政治事务部很有资格居中协调联合国秘书处的缔造和平活动。

20. 检查专员并不试图以数量来说明缺乏有效协调所产生的影响；但是经常有人告诉他们说，这种情况一般造成行动的延误和工作的重复。

21. 行政协调会负有全系统政策问题协调的任务，照道理说，除了促进发展的责任以外，它有资格掌管在冲突后缔造和平方面的协调工作。在“和平纲领补编”内，秘书长考虑到经济和社会发展在冲突后局势中的重要作用，强调行政协调会在促进机构间连贯性方面的作用。但是，许多人不认为这个委员会是有效的协调机构，因为它缺少必要的政治支持和显著地位。但是，1997年1月，秘书长在给行政协调会成员的信中说，“行政协调会是本系统的统一性的重要象征，但是，它不应该仅是一个象征。它应该是一个面向政策和行动的工具，专为发起并监测具体的联合步骤，以实现共同的政策目标。

22. 在现有的协调机构中，检查专员并未发现联合国系统各组织之间在秘书处一级有任何有效的协调机制。具体地说，每个组织各自进行规划，向自己的立法机构负责，按照自己的立法机构所制定的工作纲领执行方案。规划工作绝不是在全系统的基础进行，因此，即使交流资料，往往也是在制定主要目标以后的事。全系统各组织之间资料交流的情况往往相当草率。

23. 根据许多次讨论，检查专员发现有许多官员都说，行政协调会和经社理事会应当在联合国系统内协调冲突后缔造和平的活动方面承担更大的任务。但是，检查专员没有发现有任何证据证明有任何一个机构在协调冲突后缔造和平的活动方面发挥积极的作用。

24. 检查专员认为，联合国系统各机构之间最有效的协调目前似乎是按专题进行。实际上，检查专员指出，在许多情况下，各组织以书面协定的方式订明协调的细节。应当指出，以书面协定阐明机构之间的关系这一概念早在1961年印发ST/SG/14

号文件[13] 的时候就已经建立。检查专员具体指出粮食计划署与难民专员办事处、儿童基金会与难民专员办事处、人权事务高级专员与教科文组织的协议备忘录。这些机构的官员告诉检查专员说，这些协议的目的是确认和尊重各组织的各自职权和责任，但根据各组织的相对优点订明工作界限，并澄清各组织的职责划分。目标当然是尽可能利用资源并加速调动资源。

25. 1994年1月，粮食计划署和难民专员办事处联合发表了“关于难民、返回者和国内流离失所者喂养行动的联合工作安排的谅解备忘录”。其中具体规定这一谅解备忘录的目标是“谋求进一步的改善，导致粮食计划署和难民专员办事处之间建立更具成本效益、更有效率的工作伙伴关系。”该备忘录阐明两个机构在提供紧急粮食救济方面的职责划分。

26. 1995年10月，人权事务高级专员和教科文组织签署了一项合作备忘录，其中载列在协助高级专员初步调查和评价现有人权教育方案和活动方面进一步发展和加强合作的框架。大会1996年12月12日第A/51/101号决议中满意地欢迎这项合作备忘录。[14]

27. 1996年3月，难民专员办事处和儿童基金会签署了一项谅解备忘录，其目的在于“鼓励和促进两个组织之间进行有系统、可预测、合作的行动……并试法发挥每个组织所公认的相对优点并建立业务上的合作方式”。这项备忘录详细地制定两个机构对各不同人口群体(即难民、返回者、国内流离失所者和东道国当地受影响的人民)的责任划分和合作活动的种类。备忘录也载列关于资源问题的重要条款，例如：

> “各组织负责调动为履行本备忘录中所规定的责任所需要的资源。如果没有足够资源可供立即采取行动，应与其他组织协商。对于某些特别行动，可以决定发出联合呼吁。两个组织将参与人道主义事务部协调的机构间呼吁过程。”

28. 虽然教科文组织目前并非根据一个谅解或合作备忘录来履行它在冲突后缔造和平的框架内办理教育活动的责任，但它表示愿意协调一项全球训练工作，以培养在冲突后缔造和平的局势中进行对话、谈判和协商的人力发展技能。1996年，为促

进缔造和平所不可或缺的和平文化的概念和整套共同价值观念和行为模式，教科文组织出版了《和平与冲突问题》丛书的第三册。[15] 这本出版物汇集和平研究工作者、哲学家、法学家和教育家提供的文章，并讨论和平文化及其许许多多方面。该丛书的第四册则讨论解决冲突的方法和步骤。

29. 检查专员探讨另一个现有的协调机构，即机构间常委会。机构间常委会根据大会第46/182号决议设立，并根据经社理事会1993年7月份会议和大会第48/57号决议加强。当初成立的目的是作为协调与人道主义援助有关的政策问题并拟订一贯及时应付灾害和复杂紧急情况的办法的主要机构。机构间常委会充当各种问题的资料交换所，作为一个资料交换机构和各组织交流不同意见的论坛。总的来说，机构间常委会处理三大类问题：(1)与具体紧急情况有关的战略和政策问题；(2)全球性专题；(3)业务、行政和执行问题。根据第48/57号决议的规定，机构间常委会每年至少举行三、四次会议。

30. 虽然检查专员认识到目前机构间常委会的管辖范围大体上限于救济和紧急的情况，但他们关心该委员会的任务规定及其所起的协调作用。在他们的印象中，机构间常委会提供一个论坛，以促进参与救济行动结构的各组织之间进行协商，并使有权代表各自组织的官员以各组织的名义，对有关事项进行审查，核准并提出重要建议。检查专员认为，机构间常委会的机制值得作进一步的探讨，并且可能作为在冲突后缔造和平方面的类似工作的模式。1997年4月，行政协调会确认机构间常委会的任务是作为处理大规模人道主义危机的主要机制。行政协调会也确认需要为本系统参与缔造和平的组织提供一贯的政策和行动指导，并请机构间常委会与其他协调安排进一步结合起来，以便提供这种指导。

31. 在审查期间，检查专员发现各方对外地一级在冲突后缔造和平活动的协调问题略有共识。大多数人认为，在联合国驻地协调员制度之下进行的外地一级协调工作，如果其定义是交流资料，则很有成效。具体来说，他们报称联合国系统各机构在外地经常交流资料，并且努力解决目前发生抵触或重复的情况。

32. 检查专员发现大多数官员都指出，一个危机中所建立的协调活动的机制-秘

书长特别代表、特使和人道主义协调员-也可以用来协调外地的缔造和平活动。但是，他们对增加秘书长特别代表的权力或控制一事则表示关切。相反地，一些检查专员询问，联合国驻地协调员应不应当作为缔造和平活动的协调员，而不管他目前协调发展和人道主义活动的作用。

## 三、当前联合国在冲突后缔造和平的概念

33. 在冲突后缔造和平所需的措施包括非军事化、小型武器的管制、体制改革、民主化、警务和司法制度的改善、人权情况的监测、选举的改革、民警以及社会、经济和人道主义援助。在冲突后缔造和平的工作具有多方面性质，因此，在联合国系统内外，通常会有许多多边行动者参与。鉴于参与者如此繁多，更迫切需要协调。

34. 缔造和平活动通常属于联合国系统负责经济、社会、人道主义和人权领域的各个方案、基金、办事处和组织的职权范围。因此，虽然大家口头上大谈活动的整合与协调，实际上每个组织都倾向于保护自身的利益或维持自己的观点。结果协调工作往往是在空虚的状态中进行。

35. 联合国冲突后缔造和平工作队于1995年12月编写了一份初步的“冲突后缔造和平活动清单”。[16]工作队想查明联合国系统可用的各种手段，包括实际上已在冲突后的行动中采取过的手段以及适合进行、但尚未包括在缔造和平工作中的其他活动。

36. 1996年初，联合国系统在冲突后局势中的作用问题机构间工作组编写了一份报告，其中实际开列在冲突后缔造和平所包括的各种各样活动。[17]该报告清楚描述联合国系统各机构之间工作重叠的巨大可能性，并说明何以需要进行有条有理的协调，避免重复、重叠、甚至互相矛盾的情况。

37. 和平纲领问题，不限成员名额非正式工作组在中国、古巴、埃及、欧洲联盟、印度、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦等代表团的积极参与下，也一直在研讨协调的问题。这个研讨协调问题的小组强调必须按照《宪章》赋予大会的任务和责

任，加强大会在改善协调方面的作用。它主张秘书处各个实务部门必须通过交流资料、磋商和联合行动，来协调其活动。它还呼吁协调联合国系统内的短期和长期方案，以巩固和平与发展。它具体指出，“因此，整个联合国系统内，以及联合国总部与联合国各个基金、方案、办事处和机构的总部之间，都必须取得协调。”这个小组还鼓励同参与从维持和平到缔造和平的过渡时期的其他行动者，包括布雷顿森林机构，改善协调。

38. 通常在两种局势中最可能开展缔造和平活动。第一种局势是，已经通过谈判达成全面解决办法，并委托一项多功能的维持和平行动执行长期的政治、经济和社会措施，来解决造成冲突的根本原因，并监测这个办法的执行情况。在这种局势中，联合国有权介入，当事双方也已接受联合国建立和平及维持和平的作用。维持和平人员可能已经参与初步缔造和平的活动，其中可能包括使前战斗人员重新加入民间的生产活动。例如，萨尔瓦多拿土地给前战斗人员，以交换他们的武器，教科文组织的和平文化行动则特别着重前战斗人员的教育，因为其中许多人被迫服兵役而错过接受正规教育的机会。必须与建立起来的现政府合作处理结束维持和平行动并将缔造和平的功能移交给其他机构的时间和方式。当然联合国可以发表意见，使在维持和平行动期间所作的投资得到最大的效益。

39. 第二种局势是，未经部署任何维持和平行动，而针对可能发生或过去发生的冲突，采取预防的或冲突后的缔造和平行动。顾名思义，这是一种更难以处理的局势，因为联合国既未受托承担任务，在鉴定需要和建议行动方面的作用也不明确。如果这种措施主要属于经济、社会和人道主义领域，则驻地协调员可以提出这类建议。但是，驻地协调员不得参与诸如安全、民警或人权之类的活动。

40. 在冲突后缔造和平的活动往往是按这种活动同和平与安全方面连续起来的各种活动和各个阶段之间的关系来讨论。在冲突后缔造和平通常是维持和平阶段“终止”后的第一个阶段。但是如果把它看成一个一刀两断的“终止”点，则太过简单。事实上，有许多官员告诉检查专员说，根据他们的经验，这种过渡时期通常没有明确的界限。

41. 检查专员总结认为，为使在冲突后缔造和平的活动确实有效，必须以维持和平期间所作的投资为基础。事实上，检查专员获悉，在维持和平期间往往有一些活动很成功，而这些活动通常是在缔造和平阶段进行的。事实上，最近有一位前任秘书长驻卢旺达特别代表促请考虑利用维持和平人员从事重建活动，即使在有限的基础上也好。他认为，这样可以在联合国与当地人士之间制造亲善气氛，使维持和平人员能响应遭受破坏的国家的需要。[18]但是，虽然这样可以约略证明在冲突后缔造和平与维持和平两者之间有自然的关系，但是缔造和平行动应当是单独而有区别的，不过在两个阶段之间需要一个桥梁以确保顺利过渡。

42. 许多参与缔造和平的官员主张利用结束冲突的协定作为纲领，借以订明缔造和平目标，并将协调机制纳入这些目标。虽然这一点超越了本报告的原定范围，但检查专员认为值得注意，并且在概念上对本报告的主题十分重要。

43. 利用解决冲突的协定作为一个纲领，借以订明协调机制，这个概念日益受到缔造和平领域专家的支持。1996年下半年，在美国和平研究所主办的一次讨论会上，专家们提出了研究报告，结论是国际社会在柬埔寨、萨尔瓦多和纳米比亚等地所进行的和平行动比较成功，因为“和平进程与政治解决的规定既详细又全面，最重要的是这些规定得到冲突各方以及区域和全球的大国的同意。”具体而言，有一位专家指出，“多边干预办法，如果与一个真正的政治解决办法和一个持续的长期政治解决进程挂钩，会有更大的成功机会。”[19]

44. 检查专员认为，解决冲突的基本协定应该经过适当安排，以便为在冲突后缔造和平的工作打下稳固的基础。必须采取一系列巩固和平的措施和行动，来增强缔造和平的活动。在这个阶段，各种活动的协调十分重要，因为将这些活动纳入协定时所用的方式对执行工作极为重要。实际上，这些仍然只是概念，检查专员没有发现这方面的实际例证。

45. 基于上述理由，解决冲突的协定应包括下列要点，以支持可持续努力缔造和平这个概念。协定至少应包括以下5个要点：

(a) 指明必须解决的问题，必须实现的目标，还可能列出实现目标的时间表；

(b) 指明所需的各类技术以及可以提供这些技术的具体机构;

(c) 以首要目标为框架,据此指明联合国系统哪些组织应参与活动,以及每个组织应负责哪些活动;

(d) 清楚说明各组织的分工办法,其明白宣布的目标在于避免工作的重复和重叠,并确定由谁承担总部一级和外地一级的全面领导责任;

(e) 建立维持和平与缔造和平两个"阶段"之间的联系,并说明确保连续性的机制,从而保护在维持和平阶段所作的投资并加以扩大。

## 四、布雷顿森林机构在冲突后缔造和平方面的作用

46. 国际复兴开发银行(世界银行)和国际货币基金组织(货币基金组织)在向进行冲突后重建的国家提供资金和技术援助方面发挥重要的作用。联合国系统与这些金融机构之间的协调不够,仍是令人关切的一个问题。

47. 按照1989年《国际复兴开发银行协定条款》,该机构的主要宗旨之一是:

> "协助成员国领土的复兴和开发,促进资本投资用于生产目的,包括恢复被战争破坏或摧毁的经济,重新改变生产设施以适应和平时期的需要,并鼓励发展较不发达国家的生产设施和资源。"[20]

48. 同样的,货币基金组织也响应冲突后国家对国际援助日益增加的需求。1995年10月,货币基金组织临时委员会赞同执行董事会的决定,扩大货币基金组织参与处理冲突后局势的工作范围,包括界定在何种情况下该组织可以在国际协调援助的范围内提供紧急支助。

49. 检查专员获悉,世界银行和货币基金组织有历史悠久的工作关系,他们的项目也有共同的长期展望。这两个机构在实际上和政策上都积极进行协调。然而,这两个机构的官员都承认,它们与联合国系统之间的协调,特别是总部一级的协调,较不积极。他们表示赞成与联合国系统加强协调。

50. 1992年,联检组提出了一份关于联合国系统与多边金融机构合作问题的报告。[21]检查专员报告说,他们发现联合国系统各机构与多边组织之间很少有组织上

的合作。然而，他们指出，目前正在展开重要的合作行动和各种合作业务方案。检查专员还认识到，技术援助和合作领域，原先为联合国系统各组织所独占，现在竞争日益激烈。不过，他们注意到，联合国系统各机构如何逐渐为其他行动者所取代。伙伴之间促进合作与协调的关键是业绩，具体来说，以“影响与执行”为根本。

51. 本报告编写期间，检查专员发现，1992年指出的许多问题至今仍然存在。此外，联合国系统各机构也许越来越可能失去机会来参与规划阶段所作与协调有关的决定和安排。联合国失去参与机会的原因或许是布雷顿森林机构在冲突后缔造和平方面的资源使联合国系统相形见绌。因此，当布雷顿森林机构带头制订复兴战略时，就把联合国系统各组织看作执行组织而非“捐助者”。因此没有让它们参与规划过程。简言之，联合国系统由于缺乏资源，并不一定被邀请参与布雷顿森林机构进行的规划工作。此外，联合国倾向于把比例越来越大的资源用于短期的紧急救济工作，剩下来用作长期复兴工作上投资的资源就越来越少。

52. 最近，“1996年北欧联合国改革项目”提出了建议，主张增进联合国系统与布雷顿森林机构之间的协调。具体来说，该项目表示联合国系统与布雷顿森林机构之间应有更密切的协调，并提出下述的看法：

> “加强协作的可行办法是进一步发展扩大合作的机制，联合执行联合国重要会议的行动纲领，这些机构和联合国编写报告，联合国与这些机构在外地一级交流资料并加强协调。但必须认识到，要实现最佳的合作，联合国必须提高其全面业绩，并在经济和社会领域建立更佳的信誉和适切性。”[22]

53. 布雷顿森林机构的官员告诉检查专员，目前正在努力增添并加强联合国系统各组织与布雷顿森林之间的协调机制。世界银行官员告诉检查专员，联合国、世界银行和货币基金组织1995年曾就安哥拉冲突后重建工作的协调问题交换协议书。这些协议书并未提交检查专员审查，因此他们不能评论其内容。然而，大体上说，联合国系统各机构与布雷顿森林机构之间订立正式协定，承诺遵守具体的目标和目的以及分工办法，并不是通常的做法。另举一个例子，世界银行与粮农组织之间则有历史悠久的正式关系，投资中心在波斯尼亚和安哥拉的工作可资证明。

54. 然而，在冲突后缔造和平或重建并不属于世界银行的某一单位管辖，而是由各区域集团处理。一名特别负责对外关系的官员指出，多机构的协调的确是一个值得注意的问题。但是，世界银行官员认为，联合国系统内部往往花了很多时间讨论协调问题，却没有什么实际行动以致工作重复甚至互相矛盾。救济和人道主义援助组织已开始与世界银行合作，当然也希望早日参与重建工作的进程。世界银行官员告诉检查专员说，目前的确有阻力反对联合国系统组织与布雷顿森林机构之间建立任何固定和全面的机制。

55. 为了说明何以需要协调来避免工作的重复和重叠，世界银行官员指出了若干领域。譬如说，该机构正在跨进一些新的领域，包括扫雷和遣散--这些都是联合国人道主义事务部负有重大职责的领域。然而，世界银行官员解释说，他们并不了解人道主义事务部的步骤，虽然两个组织的合作正在加强，但在管辖范围和步骤上仍有争执。

56. 在另一个领域，世界银行官员指出联合国系统某些组织已跨进传统上属于其他组织的工作范围。譬如说，世界银行看到难民专员办事处超越救济工作的范围，进而插足于发展活动。这种情况引起一个问题，就是某个组织在发展能力，而其他机构可能已经具备这种必要的技能和任务。世界银行一些官员担心各个救济组织互相争夺短期的资源和目标，这样也会使有效的协调难上加难。

57. 一般而言，布雷顿森林机构所掌握的资源远较联合国系统各机构为多。因此，检查专员认为，如果继续与布雷顿森林机构缺乏协调，联合国在冲突后缔造和平方面就会被排挤到边缘地位。例如，检查专员获悉波斯尼亚—黑塞哥维那冲突后重建基金，以及世界银行和欧洲联盟拟订的重建战略，也称为“蓝图”。这项“蓝图”包含执行初步阶段51亿美元的项目，分11个部门执行波斯尼亚的重建工作。因为不把联合国系统各机构视为捐助者，没有邀请它们参与此项蓝图的拟订工作。世界银行官员解释说，这项蓝图的主要用途是使捐助者集中注意（捐助者与受援国议定的）重建工作的目标和目的，并对一个可能带有强烈政治性的制度略加克制。蓝图的概念是为了避免平行的筹资，并避免捐助者日益稀少的资金“化整为零”。

58. 过去两年，货币基金组织制订了一项政策，其中说明它在冲突后缔造和平方面的作用。关于同联合国系统的协调，目前的政策规定货币基金组织与联合国驻地协调员在实地进行联系。在较高层次上，货币基金组织总裁与联合国重要官员定期交换资料。但目前这并不是一种正式的程序。检查专员获悉，货币基金组织总裁表示殷切希望同联合国系统各组织，特别是在冲突后缔造和平方面，更加密切合作。货币基金组织象世界银行一样，也赞成采用灵活的协调机制，而拒绝任何固定或标准的方法。该机构在冲突后国家的经验显示，国际协调程序的有利方式是由一个机构或国家负责领导，并在不同情况下由不同的行动者承担这种任务。货币基金组织董事会已赞同这种灵活的办法。然而，货币基金组织董事会还指出，参加工作，特别是参加早期的规划和筹备阶段将加强货币基金组织的协调能力。一名官员告诉检查专员说，货币基金组织未被邀请参与制订萨尔瓦多的和平计划，因此未能提供关于宏观经济的咨询意见。这名官员认为，在安哥拉和柬埔寨方面，货币基金组织参加得早，因而能够更有效地参加工作。货币基金组织的主要作用是在国家重建方面建立宏观经济架构，因此它切须早日参与规划及执行工作。

59. 货币基金组织官员告诉检查专员说，该机构虽然自认为是在冲突后重建方面的一个重要行动者，但无意担任领导。因此，它对由谁领导并无意见，只要有人领导就好。在最近三个局势中，领导者各不相同。在柬埔寨由联合国起领导作用，在海地由世界银行和美国起领导作用，波斯尼亚则由世界银行和欧洲联盟担任领导。只要有专门知识、资源和兴趣，这种关系似乎合适。

60. 货币基金组织的经验是，国家一级的协调一直都好。官员告诉检查专员说，他们认为在联合国总部一级，以及在追踪和资料交流方面，则应多加协调。

## 五、在冲突后缔造和平的新办法

61. 检查专员根据他们的访谈和分析，谨提出他们的结论和建议。他们认为，一般来说，建立必须把有效的协调机制看作联合国改革工作的一个要点。具体地说，参与在冲突后缔造和平的联合国系统各组织必须致力于改善协调机制，作为经常改进

系统功能的进程的一部分。联合国系统的各种结构和进程必须永久配备有效的协调办法，并且这一点必须通过现有的组织或机构来完成。

62. 每个冲突后局势都包括一些不同的条件和情况，通常都与民事机构软弱无能和缺乏稳定与和解的气氛有关。在一些情况下，没有可以进行协调的有效政府。各个机构和部门的破坏程度和政治与军事的情况差别很大。鉴于差异程度如此巨大，从事重建的国家境内的条件和环境将随时间而改变，任何协调的框架也就必须有足够的灵活性来适应这样的变化。因此，检查专员建议，在冲突后缔造和平的协调框架，除其他外，必须包罗一切并且前后连贯，又有足够的灵活性来适应每个缔造和平的局势的独特情况--因此，最好的协调方法是根据某些普遍议定的原则而采取的“特别”方法。

63. 结束冲突的协定提供一个良好的纲领，以便搭起在恢复期间所要使用的协调框架。缔造和平的活动必须用一系列巩固和平的措施和行动来加强。在这个时刻，亟须讨论协调的手段，因为把这些活动纳入协定时所用的方式，对于在期间能否顺利进行协调，至为重要。作为对策，检查专员建议在重建规划的最初阶段必须建立协调的框架。出席联合国系统各组织的会员国不妨考虑将结束冲突的协定看作一项适当的纲领，以便勾划出并加强一系列措施和行动，借以巩固和平，确立维持和平行动与缔造和平行动之间的联系，并勾划出协调的框架。

64. 检查专员查出有几种障碍阻止在冲突后缔造和平的活动取得有效的协调，这一点约略证明联合国系统各组织并不了解共同系统的优点和功效。具体而言，检查专员发现参与在冲突后缔造和平的一些组织把本身的独立地位看得比它与其他组织进行协调更为紧要。检查专员认为，这种协调需要在某个程度上服从另一个组织的领导。此外，它们对协调并未共同持有一种普遍接受的了解，相互相也缺乏明确界定的工作关系。因此，检查专员总结认为，迫切需要接受一套规定，其中列明在冲突后缔造和平的协调工作的几个重要方面。所以他们建议，行政协调会应编制一项关于协调缔造和平活动的宣言，供大会和各专门机构的立法机关接受，其中应确认联合国系统各组织有必要保持其独立地位，但阐明联合国的首要领导地位，并应强调需要

进行协调，以确保最有效地利用资源并达成目标。这项声明还应：

- 商定对协调一种普遍接受的了解；
- 订立参与在冲突后缔造和平的活动的联合国系统各组织的明确任务和准则；
- 指定在总部一级和外地一级由哪些组织负责领导，以协调在冲突后缔造和平活动方面的政策问题；
- 在联合国系统各组织与布雷顿森林机构之间建立更正式、更一贯的协调；
- 加强现有的协调机构，诸如行政协调会、其附属机构和机构间常设委员会（机构间常委会）；
- 建立并扩大各主题项目之间进行的协调。

65. 维持和平活动越来越变成多功能的活动，包括解除前战斗人员的武装、监测选举和建立基础设施等活动。因此，维持和平活动与缔造和平活动之间的界线已变得模糊。虽然这两个阶段是相关的，但是，维持和平活动与缔造和平活动的目标和业务成分却大不相同。维持和平起初是为了保持和平，而且仅仅涉及联合国的资源、人力和经费的筹措。另一方面，缔造和平则是在维持和平的基础上更进一步，而且涉及许许多多各种各样的双边和多边行动者、活动、目标和经费筹措机制。按照目前的做法，维持和平人员不再仅仅从事维持和平的活动，而是越来越参与缔造和平。因此，维持和平已超越其原定的作用，即在参与冲突双方之间起“缓冲作用”，并建立稳定局势，以便按部就班地从事国家及其经济的重建。检查专员认为，不应将维持和平活动与缔造和平活动混合起来，而应继续作为分开的、不同的行动。但是，他们认为，两个阶段之间应该有明确的联系和顺利的过渡，以确保在维持和平阶段所作的投资得以保存。检查专员建议，作为促进协调的一个因素，各会员国不妨考虑可否将缔造和平的活动作为一项分开的、不同的、行动--即“缔造和平行动”--来进行，尽管此类活动与维持和平阶段密切相关，是一种后续行动。

66. 检查专员发现，在联合国驻地协调员或秘书长特别代表领导下，外地一级的协调工作是有效的。然而，检查专员却未发现任何证据可以证明联合国系统各组织在政策一级和总部一级有同样的情况。在联合国系统一级，机构间常委会在协助参

与救济行动的各个组织之间的磋商进程上发挥重大的作用；但是，它的任务和资源有限，难以将上述作用扩大到冲突后缔造和平的连续活动。检查专员反复思考，认为在所有三级--即政策一级、总部一级和全系统一级--都必须取得协调，因为战略性政策方面和资源方面的决定就是在这几级作出的。秘书长最近建议指定政治事务部作为联合国在缔造和平方面的领导部门，在以往缺乏协调的联合国总部一级建立起一个协调工作的联络中心。如果在政策一级、总部一级和联合国系统一级缺乏有效的协调，就难以或不能保证各项活动、责任与资源能在适当的级别进行适当的协调，使外地一级的组织在协调方面承担过重的责任。检查专员认为，国家一级的行动必须在总部一级得到更加协调一致的支持。此外，如秘书长最近在经济及社会理事会(经社理事会)讲话时所指出，经社理事会作为联合国的一个主要机关，并未充分参与缔造和平活动的协调工作。秘书长提议加强经社理事会在政策协调方面的作用并改善经社理事会机制的一贯性，检查专员对此表示欢迎。

政策一级

缔造和平基本上是发展活动的一个成分，所以应该按照《联合国宪章》第十章的规定，加强经社理事会在发展政策和活动方面的协调作用。

总部一级

(a) 特别涉及缔造和平活动的协调问题应该作为一个经常的议程项目，在秘书长召集联合国各部举行的“内阁”会议上讨论。

(b) 联合国系统其他组织的秘书处也应仿效秘书长所树立的榜样，指定一个指导部门负责协调系统内参与缔造和平的各组织之间在政策和战略方面决定。

联合国系统一级

(a) 为了更有效地协调联合国系统参与缔造和平的各组织，应扩大行政协调会的作用，以包括对联合国系统在冲突后缔造和平的活动经常发挥协调作用。这项任

务应该在现有的协调机制内完成。

(b) 应加强机构间常委会，使它能对联合国系统各组织所进行的在冲突后缔造和平的活动发挥更大的协调和整合作用。

67. 布雷顿森林机构，特别是世界银行和国际货币基金组织，在向冲突后进行重建的国家提供资金儿技术援助方面，已经发挥重大的作用。联合国系统与这些金融机构之间的协调不够，仍是令人关切的一个问题。因此，有些时候，这些金融机构未曾咨询或延揽联合国系统各组织，擅自制订其重建战略。应该采用换函之类的正式办法，来表示一下布雷顿森林机构与联合国系统对协调问题的一般协议，下一个步骤是拟订更具体、详细、面向行动的程序。(秘书长和世界银行行长曾在1995年进行过一次此类换函，说明关于安哥拉的协调安排)。秘书长在经社理事会1997年实质性会议的高级别部分讲话时，赞扬经社理事会努力促进联合国系统各组织与布雷顿森林机构之间更密切的相互作用。[23] 鉴于布雷顿森林机构在冲突后缔造和平的活动方面发挥越来越大的作用，联合国系统各组织应该在彼此之间并与这些金融机构正式建立协调联系，以确保参与冲突后复原工作的规划阶段并在整个重建时期保持一种可持续的、协调一致的关系。应发展这种联系而不建立新的结构。

## 注

[1] “和平纲领补编”，秘书长在联合国五十周年提出的立场文件(A/50/60-S/1995/1，1995年1月3日。)

[2] “和平纲领”，秘书长的报告，1992年1月31日在安全理事会首脑会议上通过(A/47/277-S/24111，1992年6月17日。)

[3] “联合国维持和平行动的军事部门”(JIU/REP/95/11)；“加强联合国系统防止冲突的能力”(JIU/REP/95/13)

[4] 秘书长在经济及社会理事会1997年实质性会议高级别部分的讲话(SG/SM/97/138，1997年7月3日。)

[5] “加强联合国系统防止冲突的能力”(JIU/REP/95/13。)

[6] “冲突后缔造和平活动的清单”，冲突后缔造和平工作队，1995年12月（第四页）。

[7] 冲突后重建战略国际座谈会，奥地利 施塔特施莱宁，1995年6月23日和24日。

[8] 同上

[9] JIU/REP/95/13。

[10] 《发展纲领》，秘书长的报告，1994年5月6日大会A/48/935号文件，第213段。

[11] 韦伯斯特新编大学字典第九版，1990年。

[12] “通过变革加强联合国：履行联合国的经济和社会任务，”1996年北欧联合国改革项目，1996年12月。

[13] “联合国与各专门机构及原子能机构之间的协议”，（ST/SG/14，1961年。）

[14] 大会第51/101号决议，第4段。

[15] “从暴力文化转变为和平文化”，教科文组织，1996年。

[16] “冲突后缔造和平活动的清单”，联合国冲突后缔造和平工作队，1995年12月。

[17] “审查联合国系统在冲突后重建方面的能力”，联合国系统在冲突后局势中的作用机构间工作组（ACC/1996/POQ/CRP.2，附件A。）

[18] 1996年鉴，联合国和平任务。

[19] 切斯特·克罗克和芬·奥斯勒·汉普森合著，“发挥和平解决办法的效用”《外交政策》杂志，第104期，1994年秋季。

[20] 国际复兴开发银行，协议条款，1989年2月修正。

[21] JIU/REP/92/1

[22] “通过变革加强联合国：履行联合国的经济和社会任务”1996年北欧联合国改革项目，1996年12月。

[23] 秘书长在经济及社会理事会1997年实质性会议高级别部分的讲话（SG/SM/97/138，1997年7月3日。）

- - - - -