



题为“社会发展问题世界首脑会议
及其后的发展：在全球化世界实现
惠及所有人的社会发展”的大会
特别会议筹备委员会

第二届会议

2000年4月3日至14日

临时议程项目 2*

题为“社会发展问题世界首脑会议
及其后的发展：在全球化世界实现
惠及所有人的社会发展”的大会
特别会议的筹备工作

在冲突后情况下促进社会融合

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 任务.....	1	2
二. 摘要.....	2-12	2
三. 使社会融合植入战后复原进程.....	13-27	3
四. 社会群体和行动者.....	28-44	5
五. 政府的作用.....	45-50	7
六. 国际支助.....	51-60	9
七. 结论和建议.....	61-67	11

* A/AC.253/12.

一. 任务

1. 本报告是依照筹备委员会第一届会议(1999年5月17日至29日和7月15日)通过的决定1附件第15段编写的。¹该决定请秘书长“就如何在冲突后情况下促进社会融合”提出报告。

二. 摘要

2. 社会发展问题世界首脑会议从以下角度看待承诺4“促进社会融合”：尊重多样性、不歧视、容忍、多元化、机会平等、团结、安全和所有人的参与。²首脑会议的行动纲领承认，把这些价值观念和原则化为生活条件有时并不容易：“多数社会由于其多元性质，有时会产生不同群体无法实现和维持和谐与合作并平等取得社会一切资源的困难。”³社会融合能否实现，同首脑会议其他10项承诺取得的进展情况相互关联，包括减轻贫穷、充分就业、男女平等(承诺2、3和5)。

3. “社会融合”这个词，有统一一致的意思，但是往往要用“多样性”和“多元化”之类与之相对的词为它下定义。在冲突后情况下和在迅速变革的社会，会出现同时向统一性和多样性运动的情况，控制住这种矛盾现象造成的紧张关系是一项特别挑战。在政治、经济、社会和文化方面未能兼容统一性和多样性，经常会导致暴力冲突，而且暴力冲突往往会使这种情况进一步恶化。

4. 具体而言，在既有统一性又有多样性的基础上实现社会融合，通常需(而且会产生)特殊能力和条件，例如更能考虑到他人和宽容他人，能够通过谈判解决分歧和实现变革，具有承受融合与多样化之间紧张关系的体制，并且具有各种实际机会，使对立群体能够和平共处与合作，使受排斥群体能与其他人共同充分参与社区和国家的社会、经济、文化及政治生活。

5. 在冲突后情况下实现社会融合尤其必须：

(a) 优先修复个人和群体关系，包括抚平精神创伤，设法消除仇恨和报复情绪，协助忏悔表现和培养宽恕精神；

(b) 设计出实用的项目和方案，使对立群体走到一起，使受排斥群体能够参与，从而解决横向和纵向的不平等。这种不平等往往是暴力冲突的基础，也是暴力冲突的根源之一；

(c) 促进社会对话，并且在整个民间社会，酌情在地方政府和国家政府及国际组织范围内，培植冲突管理能力和体制。

6. 冲突并不总是采取暴力形式，甚至并非永远是个问题。冲突是各社会中正常而不断发生的事物，是多样性和变的表现。如果冲突中各群体具备管理和转化冲突的能力或生活技能，冲突甚至可能成为导致成长的因素。同培养工作技能相比，人们一直比较忽略这些生活技能，尽管二者都是必不可少的。在生活技能未得到充分发展的情况下，在存在不公正、不平等、希望无法实现等其他因素的情况下，冲突会形成暴力，而且延续不已。

7. 过去十年，世界上将近三分之一的国家经历过暴力冲突。⁴这些冲突大都是内战，其规模和严重性显示，战争的性质和方法都发生了质的转变。一个重要的特色就是，在宗教、族裔、种族或区域的意义上，对“敌人”一方妖魔化，并组织发动恶毒的仇恨宣传。在这个过程中，国际文书以及当地禁忌和价值体系对交战方式的传统限制被抛到一边。平民成了首要目标，他们遭受精神和肉体的伤害、死亡、家庭和社区生活以及生计遭到破坏。

8. 冲突的后果是社会广泛崩溃，无法无天，小型武器扩散，往往有多种多样半独立的交战群体。在长期的社会冲突情况下，犯罪和腐败很容易生根，使军阀往往在国际犯罪网的帮助下有机会控制当地和国家的经济。犯罪和腐败的出现与强化，加上广泛的社会动乱和体制崩溃，这使战后复原尤其困难。

9. 冲突后复原和转型涉及安全、救济、善后重建和长期发展这几个相互关联的领域。在当地和国家各级所有这些工作中，在这些工作的分析、培训、构思、具体操作和政策方面，社会融合最好植入其中，而不是附加其上。如何做到这一点，则必须取决于各种冲突后局势大不相同的具体情况。破坏的严重程度，对人和对财产造成伤害和破坏的范围，不同群体的愿望和期望、赔偿和重建的实际机会，这些因素以及其他许多因素将决定如何实现社会融合。

10. 要将社会融合植入冲突后复原工作，可能必须对冲突后社会进行深刻的社会重建，许多外部捐助者和援助机构必须采取新方法。民间团体必须参与这个过程。虽然长期的社会冲突常常削弱了政府的力量，但是政府仍然可以发挥最重要的作用，为社会融合创造

有利的环境，包括为实现社会正义、冲突管理、人权、男女平等、公平分配资源、增加资源、能力建设和其他因素而进行体制建设。

11. 社会融合要求政府同民间社会必须进行合作。外部行动者可以给予支持。这些外部行动者通过同政府和有关社区进行协商，设计和实施各自的参与工作，视之为冲突后复原的积极媒介。由于受到满足生存需要的压力，并且难以理解冲突的复杂性，外部行动者常常忽视社会融合的层面，而把注意力集中于技术性的服务和粮食供应。

12. 本报告讨论了促进社会融合的多种手段，但由于篇幅所限，仅仅深入探讨了少数几个。第三部分阐述了可以植入冲突后广泛进程的社会融合措施。随后几个部分简要讨论了民间团体和行动者的作用(第四部分)、政府的作用(第五部分)和国际社会的作用(第六部分)。本报告所涉范围很广，不仅提供了一个概览，而且还可能提供了一个基础，借以进行更多的分析研究，同时举出最近的冲突后经历为例。这些分析和举例可能有助于在全世界建立预防冲突的文化和能力，虽然社区间断层线仍在世界各个区域，出乎意料的地方仍出现和扩大。

三. 使社会融合植入战后复原进程

13. 战后复原需要转型。战前的情况不能恢复原状，首先是因为冲突无可挽回地改变了社会关系，其次是因为必须避免重新培植冲突的根源。刚刚摆脱了剧烈动荡的社会，与一个稳定的社会相比，需要的东西有质的不同，通常必须调整正常的优先次序，而且增加新的优先事项。冲突后社会自身情况也大不相同，取决于蒙受了何种损失，人民的身心状况，政府的机构能力和信誉，以及影响该进程的国际行动者的作用和资源。避免战争和动乱再次发生是压倒一切的需要，因此过渡框架的设计基本上是一项政治任务。在国际行动者中，秘书长对预防努力、建立和平和维持和平负有关键责任，在设计冲突后框架方面发挥着中心作用。他同所有有关行动者进行合作，从而广泛利用联合国系统各组织以及政府和非政府组织的专门知识。

14. 复原和转型必须横跨几个相互关联的领域，密切结合安全、救济、恢复和重建工作，使之导入正常的发展活动，而且一旦和平与复原进程得到巩固，最终又融入这些活动。在这个过程中，必须找出冲突的根

源并加以解决，包括社会分裂的原因，以避免发生治标不治本错误。

15. 下文讨论与各种冲突后领域相关的一些社会融合的措施，这些措施的行动者、目标和时限，往往各不相同而相互重叠。将社会融合措施植入每个领域，并将其应用于不同的实地情况，必须具体了解冲突的行动者和冲突发生的环境。

A. 和平与安全

16. 冲突后和平与安全的具体措施可以包括短期措施，例如战斗人员的复员和解除武装；也可以包括较长的措施，例如改革安全部队，建立法治、社会正义和保护人权。这些措施可能包含分享权力的新安排。这些措施必须在政治上是可接受的，符合文化和历史现实，同时也在试图解决冲突的社会根源。

17. 社会融合中政治和平与安全进程部分，除其他外，可以包括下列内容，同时不能忘记，战后局势都是极为敏感的：

(a) 冲突各方开始进行对话，妇女充分参与和容纳受排斥群体，从而确保和平安排以及由此产生的战后社会具有包容性和参与性；

(b) 改革安全部队同民间社会的关系；吸收前战斗人员参加社区生活和工作，同时收缴武器；

(c) 处理犯罪、犯罪网和腐败问题；

(d) 不仅从法律上，而且更广泛地处理侵犯人权问题，就是要尽力解决过去所遗留的问题，确认现在的关系，并确立对未来的共同认识；

(e) 建立了解真相与实现和解的正式机制，使犯罪者有机会表现忏悔，使受害者有机会慨行宽恕；

(f) 实现在和解与正义之间的可以持久的权衡。

18. 上述每种措施应如何具体应用于各种冲突后环境的情况，都可能需要长期地加以讨论。例如，就正义与和解之间的平衡问题而言，受害者需要伸张正义，社会则需要整体生存并且结束过去，刚刚结束冲突的社会不得不权衡这两种需要。强制执行判决可能引起新的冲突，过分宽大可能鼓励人们不顾法律自行解决问题。试图实现适当的平衡可能十分耗时，代价昂贵，而又无法实现和解。采取何种方法应该取决于战争的起源和进行方式，认识到夙仇和战争破坏程度将

影响能否实现和解。危地马拉内战之后，和解进程的第一步是在 100 多个组织之间进行全国对话，学会公开讨论过去被掩盖起来的问题。对话之后，是努力确定受害者的需要，并创造条件，使他们能够宽恕侵犯者。然后将这些安排制度化，成立调查侵犯人权行为的委员会。

B. 人道主义救济

19. 拯救生命是人道主义救济的首要目标，必须迅速作出反应，提供粮食、饮水、住所、环境卫生、保健及其他必需品。外部行动者通常在困难的条件下发挥主导作用。他们一方面必须避免任何偏袒的蛛丝马迹恶化接受者之间的关系，另一方面要避免把接受者当作物质对象，而不是他们生命的载体，无论他们当前多么困难。救济工作还必须尽可能努力预先考虑到善后恢复和长期发展的需要，特别是在组织遣返和重返社会方案的时候。

20. 社会融合中的人道主义救济部分主要是解决生存问题，包括：

(a) 确保救济行动惠及易受伤害群体，并照顾到其特殊需要；

(b) 提供救济的方式应避免使不平等状况恶化或培养依赖性；

(c) 加强救济接受者固有的自助能力(例如，通过应急就业方案)；

(d) 使愿意重新团聚的离散家庭和社区重新团聚；

(e) 寻找途径，以便可以拨出一定百分比的生存救济援助，用于建立可持续生存的社区，拥有冲突管理能力和其他和平共处的技能，因为生存援助明显比“预防性发展”援助更慷慨。

21. 世界卫生组织(卫生组织)在波斯尼亚和黑塞哥维那创行的“以保健争取和平”计划，对其传统活动作了调整，增加了建立和平的内容。该组织认真评估了这样做的风险，认识到虽然保健与和平相互关联，但是卫生组织工作人员是保健专家，不是解决冲突的专家。后来经过认真准备，该组织设计了保健能力建设活动，其次级构成部分包含建设和平的内容，主要是精心在保健培训方面增加了冲突社区个人举行谈话会以及发展相互关系的机会。⁵ 该组织对于该地区广泛

心理保健的参与工作模式包括六个相互关联的部分：协调、数据收集、社区定向、能力建设、对医护人员的临床支持和照顾。

C. 善后

22. 我们认为，冲突后的善后包括广泛的社会和解、重返社会和重建，所需时间通常可长达两年，目的是使社会恢复起码的职能。和解一般集中于消除社会的紧张关系和敌意(含义广于上文 A 部分所述安全部队与社会之间的和解)；重返社会一般集中于冲突后各群体实现切实可行的和平共处；重建的重点则是物质、社会经济、行政和立法的基础设施。因此，善后的含义较广，各个构成部分相辅相成，因为没有各方的和解，冲突就会重新发生，从而伤害在重返社会和重建中的投资。在生活条件和基本需要方面没有切实的改善，和解也不可能持久。

23. 社会融合的具体的善后部分包括：

(a) 使前战斗人员学会和平时期新的生活与工作技能，同时将其融入社区、工作场所和学校；

(b) 随着和平的恢复，确保妇女能够保持战争期间创建的经济企业和互助网络，否则传统性别角色可能复现，使妇女无法保持这些成绩；

(c) 为农民提供农具和种子，排除地雷，使他们能够重新耕作。

24. 除其他外，有关修复关系的组成部分包括：

(a) 邀集冲突各方，共同进行项目的规划和实施；

(b) 解决问题和解决冲突方面的能力建设；

(c) 创造中立空间，使人们能够指出实际的和感觉到的不公现象，从而鼓励表现忏悔和宽恕；

(d) 派出受人信任的中立调节者，推动各方进行冲突管理和变革；

(e) 协助当地调解人员在公众中发挥作用，包括传统的长老、妇女团体和宗教人物；

(f) 抚平精神创伤，包括医治酷刑、强奸、绑架、负伤、基本需要被剥夺、丧失家园、丧失亲人、骚扰、迫害、种族清洗和种族灭绝造成的精神创伤。

25. 上述许多行动可以并入按区域或领土制定的发展计划。必须认真注意和增强接受社区是否有接纳待安置者的能力和意愿。为启动和管理这种项目,先查明稳定点会大有益处,例如教师和学校、妇女团体、农民合作社、传统的长老和青年协会、企业协会、工会、保健中心、面向项目的多种族团体等。如果情况不太严重,采取的措施可以包括集体种植、放牧、精神治疗仪式、音乐舞蹈以及体育比赛。支持分权发展的国家政策,以及已有的联合国国家小组和专题小组,可以支持区域发展。区域发展计划必须公平地在全国实施,以避免发展的不平衡,避免被忽视地区的人们产生怨恨。

D. 长期发展

26. 长期发展活动通常谋求解决结构性的不平等和不对称问题,特别是被排斥在财富和权力之外问题,导致冲突的可能正是这个问题。要做到这一点,或许必须脱离冲突前的发展战略,尤其在这些战略被视为冲突起因的情况下。在冲突后发展战略中,必须考虑到战争的不利影响,包括克服紧张关系和仇恨的手段,以便做到共同相处,并最终可能在社会融合原则的基础上,即在参与、多样性和多元化基础上,建立起和谐的关系。

27. 社会融合的长期发展部分的经济和社会措施彼此紧密相连,甚至无法分开。然而,为便于分析,下文第四部分对这些措施分别加以研究。经济措施可以包括:

(a) 减少腐败,防止经济中滋生犯罪;

(b) 以一切可能手段解决贫穷问题,包括土地改革、职业培训、企业培训、微额信贷、保健、住房及其他计划;

(c) 通过工人、雇主和政府之间的对话,实施创造就业机会的计划,并使这种对话成为冲突各方聚合到一起的手段;

(d) 创造条件,吸引对强调就业而不是强调资本的生产活动的国内外民间投资;

(e) 为企业在冲突后情况下的作用拟定指导框架。

四. 社会群体和行动者

28. 《哥本哈根宣言和行动纲领》特别指出的与冲突后社会融合有关的社会群体包括战争受害者和退伍军

人、少数民族和土著人民、易受伤害群体和处境不利群体。首脑会议确认的民间行动者包括妇女(承诺 5),以及老年人、残疾人、青年和各种民间团体机构。

29. 上文第三部分重点指出了关于民间团体和行动者的冲突后社会融合措施。这里侧重讨论其作用,主要是为了研究它们能作出哪些贡献,同时看到存在的一些风险和需要。这里只是勾画出问题,而不是详尽讨论。

A. 主要社会群体

30. 这里讨论的主要社会群体包括战争受害者和退伍军人、少数民族和土著人民、易受伤害群体和处境不利群体。

31. 战争受害者和退伍军人数目众多,包括难民、回返者、国内流离失所者、战死者的遗孀和遗孤、受伤者和强奸受害者、一无所有和无家可归者、遭受精神创伤的家庭和社区、寻求庇护者、前战斗人员和儿童兵。每一种人面临的冲突后复原问题各不相同。以儿童为例,退伍军人和受害者这两类令人痛心交织在一起。18岁以下儿童参与极端的暴力行动,会使他们遭受精神创伤,变得冷酷无情,往往借助暴力手段达到目的。女童兵经常遭受性虐待,恢复和平后,常常沦为娼妓。儿童在成长时期对暴力耳濡目染,可能形成好斗的个性,被仇恨思想所煽动。他们也许永远不懂得推迟满足自己的需要。如果有选择,儿童的这些反社会的行为便不必长期保持下去。例如,对利比里亚儿童兵的调查显示,如果不当兵,他们愿意回学校念书(为此目的,他们参加重建工作,以换取学校入学证)。在冲突后情况下培养儿童兵的生活与工作技能,可能需要开设特别补习课程,给予精神恢复和心理创伤咨询,并提供学徒机会,使他们能有些收入。儿童兵重新回到学校、工作场所、家庭和社区往往困难很多,不仅因为他们有战争经历,而且因为丧失了童年岁月。

32. 儿童和成年男女的精神创伤可能使他们不能自我控制、他们孤立,丧失自信和对未来的期望,损害对他人的信任和对社会的信念。精神创伤能破坏人们交往、学习和工作的能力,不仅影响个人,而且影响家庭和社会。其影响可能立即显而易见,也可能潜伏多年,出人意料地突然发作。及早认识这个问题至关重要,包括认识到对于极端的精神压力,个人和群体作出反应的方式极不相同。有些表现出可以恢复,有些

则不能。选择如何进行治疗至关重要，而且必须适合每个目标群体的需要和克服的机制，从信仰安慰到科学疗程都包括在内。在许多社会中，家庭和社区团结也许是最有效的治疗因素。此外，还应该注意精神创伤对联合国特派团工作人员的影响。秘书处社会政策和发展司和人道主义事务协调厅以及一些这方面的国际专家在2000年2月举行非正式协商，讨论了这些问题。

33. 少数民族和土著人民也许是按身份划分的群体陷入冲突的，他们因种族、民族、宗教、语言、地点不同而被定为“另类”。按身份划分的群体虽然通常都珍视自己独有的特点，但是占统治地位的群体常常丑化这些特点，加以贬损，成为排斥和剥削的前奏。由于这些群体(有时是占大多数)抵制这种待遇，由于他们没有任何机会实现自己的愿望，对立便不可避免地一再发生。对立的群体会利用各种手段解决他们的分歧，包括合作、说服、操纵、胁迫或暴力。冲突管理的培训有助于提供替代暴力的手段。如果有机会共同参与具体项目的设计和和执行，冲突各方就能一起从事互惠的事业，从而有助于巩固非暴力关系。在这个过程中，彼此逐渐了解是个副产品，但是从长远看，这是这项工作的首要产品。

34. 战患社会重建项目是联合国社会发展研究所于1994年开展的项目。正如该项目对“参与行动研究”进行冲突后调整时发现，对于冲突各方之间的合作，必须谨慎设计，耐心实施。参与行动研究始于六十年代末和七十年代，认为是加强当地离散社会群体能力的手段。这些群体包括小农、农业雇工、贫民区住户、工人和土著群体。该研究对其方法在两方面作了引入注意的调整。首先，所有受影响冲突群体都要参与。第二，范围是全国，而不是当地。由于设法使所有受影响的行动者都参与，并在国家一级开展活动，该研究集中于修复冲突后社会许多对立面之间的关系。

35. 处境不利群体和易受伤害群体的集体特征通常不如上述按身份划分的群体那样严密，部分原因是他们分散于各个群体，也由于他们在社会中一直处于不利地位。除一些例外情况，处境不利群体和易受伤害群体往往是暴力的受害者，而不是加害者。这些人包括穷人、移民者、被裁减的工人和失业工人、慢性病患者、身心智残疾者、儿童(包括弃儿、孤儿和举目无亲的未成年人)、孕妇、体弱耄老以及没有家的寡妇。

在主要照顾者不得不把时间和精力投入生存挣扎时，他们有时无法帮助易受伤害群体。

36. 虽然被归类为易受伤害者，但是这些类中许多人并非像处境不利者那样天然处于弱势，后者因不适应环境或其需要和愿望受到敌视而冲突又使之进一步恶化。冲突后发展战略需要通过整体设计，来纠正社会造成的不利处境。这就需要把人人享有平等机会同一些人享有特殊机会结合起来。特别机会或平权行动如果设计不周，可能被无资格的人滥用，引起未被包括在内的群体强烈反弹，甚至造成目标人口的依赖性。

37. 借助“人人共享的社会”的概念，社会问题首脑会议为易受伤害群体和处境不利群体提供了行动纲要。人人共享的社会意味着包容性，对物质、技术以及社会经济环境进行整体设计就有可能做到这一点。在冲突后情况下，人人共享的社会的理想，以及扫除参与障碍的真正的整体设计，能够指导善后和转型进程，尽管化为实际生活条件必定十分缓慢，要通过几代人的时间循序渐进。

B. 民间社会行动者和机构

38. 公民们能以各种方式帮助实现冲突后社会融合，虽然有些方式有时倍受推崇，而大多数一般都被忽视。公民们的倡议有助于调整对战争与和平的旧有态度。他们的实现和平倡议并非没有问题，一些人或许表示不信任和怀疑。他们的努力既可能产生积极影响，又可能产生消极影响，在设计冲突后社会融合计划时必须加以研究。

39. 宗教和传统领导人(包括土著群体和少数民族的领导人)可以借鉴传统的冲突管理技巧，应用于自己的社区，有时兼用于冲突中的各派。流亡的人可能成为遭受战祸国家提供资本、专门知识、国际联系、新思想和新价值的重要来源，(不过他们为冲突群体供应武器时，其作用也颇受争议)。民营部门能够通过经济活动创造有利于和平的气候，支持恢复安全与法治(但是在冲突中大搞犯罪经济的一些人会反对法治)。新闻媒介有能力提供公正全面的报道，促进对话与和解(但是，也有可能以有偏见的煽动性的消息使各种关系恶化)。新闻媒介还可以提供辩论的机会，使各方能够了解彼此的立场，并且可以为处境不利者和促进和平者提供发言机会。新闻媒介可以讨论社会关切问题，提供失踪人员、地雷、对健康的种种危害和战争带来的心理

创伤等信息,介绍复员进程、和平协定、以及1949年关于战俘、伤员和平民待遇的《日内瓦各公约》。

40. 青年、老年人、残疾人和移徙者具有特殊的生活经历和视角,可以提供给冲突后的社会融合,特别是善后时期和随后的发展时期。青年可以带来新的活力和视角,有机会同对立派别的人员接触时,通常马上就能展开有意义的辩论,寻求创新的解决办法。老年人不一定比别人更智慧,但是生活经历的累积能够形成真切灼见和谅解精神,如果有机会,他们愿意推动和平,担任调解人和顾问。残疾人可以推动重新界定狭窄的概念,如什么是能力和正常,以及相关的人的多样性概念,以及把这种较开阔的看法化为社会经济和物质基础设施的战略。移徙者通常有同时在两种或两种以上“文化”环境生活的经历,包括他们自身的文化和接受国家的文化。他们必须实现两者的结合与协调,正如冲突各方必须为了实现和平共处,在对立立场和观点之间实现结合与协调。

41. 妇女受暴力之害最甚。战争时期遭强奸的后果包括精神创伤、社会摒弃以及随之而来的离婚和遗弃。国际法认定强奸是不赦的罪行,最近的见于《国际刑事法院规约》的规定。矛盾的是,战争有时会允许妇女或迫使妇女为经济生存想方设法和建立福利网络,从而使妇女有机会超越传统性别角色限制。然而,随着和平的恢复,如果性别角色的限制没有改变,她们可能丧失所得。尽管被排斥在决策之外,妇女经常是最先采取实现和平步骤的人,担任非正式谈判者、游说团体、宣传者和示威者。1995年在北京通过的《第四次妇女问题世界会议行动纲要》要求给妇女平等机会参加和平论坛和活动。妇女参加冲突后的决策有助于为在社会、经济和政治生活的一切方面实现男女平等打下基础。冲突后为妇女的社会融合方案和项目,必须进行特别的设计,使之符合她们的能力和愿望,但也设法将其纳入主流,使男子也能参加。

42. 归根结底,能否以和平手段而不是以暴力手段解决争端,取决于男子和妇女是否认为有可能和平共处,能否培养关于实现并维持和平所需的技能。这与许多传统的期望和行为不同。由此也使人提出一个问题,即妇女以及男子在帮助儿童(特别是男孩)适应社会生活、学会和平共处方面发挥着什么作用。在大多数社会,暴力从文化上被赋予了男子气概。然而,男子气概是多种多样的,动态的,不断变化的,不需要与暴力等同起来。对性别角色定型化问题的重视,在妇

女方面进展较大,而男子则刚刚起步。可以说,在男孩和女孩形成自己解决冲突的基本倾向时,战争与和平的种子已经撒在授给他们的身份中了。

43. 民间社会行动者可以给冲突后社会融合带来丰富的生活技能,这些生活技能像工作技能一样,必须不断培养。国际劳工组织(劳工组织)在其《受冲突影响国家就业和技能培养准则(1998年)》中讨论了生活技能问题。概括地说,生活技能意味着有能力随变化作出调整,重新认识冲突,区分实际需要和宣称的立场,在逆境中有适应弹性。生活技能还包括着有能力获取重要信息,满足基本需要并作出明智的选择。就冲突群体之间的关系而言,生活技能意味着能够和愿意发现共同利益,对未来形成共同的想法。生活技能的培养可以通过传统的亲属关系网、学校、宗教团体、在工作环境中,在难民营和复员营地。

44. 这里强调了民间社会行动者可能作出的贡献,但没有讨论它们这样做时可能面临的障碍。这里也没有研究某些民间团体的消极影响,例如暴力团伙、敲诈勒索者、奸商等等。不过,在篇幅较长的分析中应该讨论这些群体的作用。如果民间社会能够同政府合作,如果政府为其活动提供公平可靠的环境,民间社会的作用就能得到充分发挥。

五. 政府的作用

45. 同民间社会合作实现冲突后社会融合,政府的作用至关重要。如果政府已经崩溃,或者曾参与冲突,可能就很难。恢复善政是实现社会融合的先决条件,包括恢复一些传统因素,例如法治、安全、人权、透明度和合法性。不仅如此,实现社会融合还必须有一些机构,以促进人的尊严、公平发展、对话和参与,对于容忍等准则形成全民共识,使所有行动者参与并努力形成对未来的共同看法。

46. 社会融合必须成为政府的政策,不能看作是其他活动的副产品。社会融合必须植入冲突后全国技术重建、司法行政和服务的提供。社发问题首脑会议行动纲领第73段(h)分段建议,国家机构应树立榜样,提倡和保护“尊重言论自由、民主、政治多元化、传统、文化和价值的多样性、宗教容忍和原则,以及作为立国依据的民族传统”。作为社会的缩影,公务员制度应反映包容性和多样性,内部聘用和晋升政策应保持族裔、区域、性别和其他方面的平衡,对外服务也应该同样全面和公平。

47. 对于战患社会的社会融合至关重要，政府能否有能力治理多样性：即管理冲突和调解对立的利益，使社会各群体有和平表达意见的渠道。同样，给民间社会群体更多的机会参加重建，将使它们更有活力，并为扩大社会资本和维持长期复原产生新的社会力量。

48. 使社会融合制度化特别意味着实行具有包容性的施政政策和做法，努力扭转对立和排斥的现象，从而消除再次发生暴力的先决条件。实现包容性也许需要时间，尤其是一些群体受教育机会很少，导致这一代成年人在竞争决策职位时处于不利地位。政府为包容性奠定基础 and 建立框架，比试图照抄某种治理模式更重要。不仅如此，社会融合意味着有意识地努力寻求一种和平文化，并为其打下基础。

49. 除了这些一般性的考虑，政府根据不同情况采取若干具体措施，有助于促进在冲突后情况下实现社会融合。这些措施包括：

(a) 确保关键治理机构的合法性，公务员系统中立、胜任、专业化，没有腐败，能对所有公民的需要作出反应；警察部队遵守人权国际标准；军队向文官负责；司法部门不受不适当影响，训练有素，能正常行使职能；

(b) 拟定能够促进包容性和平衡分享权力的宪政设计和体制结构，以及一种有代表参加的制度以保障少数群体及其事务；

(c) 建立行政机制，调控相互冲突的利益，使决策免受占支配地位的行动者的政治压力，协调地方和国家利益，管理国内和国家间的冲突；

(d) 重振可能已遭到破坏的传统的解决冲突机制，并且在可行和适当情况下，使之与新机制相结合，包括长老理事会、监察员机构、调解中心、法院附属的调解方案、同侪调解和如何解决冲突的公众教育；

(e) 借助新闻自由、意见听取会、真相与和解委员会、市政会议和全国会议，并通过修订教育课程，反映国家现在的和历史的多样性，从而培养信任和归属感；

(f) 设计并执行发展方案，以通过方案活动而促进原先的冲突群体之间的交流、容忍、和平共处和多元精神；

(g) 提供性别均衡的领导才能培训以及地方和国家各级的施政培训，并延伸到原先被排斥的人口；

(h) 以各种方式巩固国家，包括上述途径，使之鼓励产生强有力的民间社会，而不受其威胁。

50. 总之，冲突后局势很难治理，但是也提供了机会，可以系统设计具有包容性和参与性的结构，取代可能滋生冲突并很可能使冲突恶化的排斥与对立现象。

六. 国际支助

51. 外部行为者提供大量财政资源和专门知识，帮助弥补遭受战患的社会。它们的参与也带来风险。它们的关键作用首先通常是帮助结束武装冲突。这可能需要安排政治休战，调整社会政治结构，确定战后重建优先次序。显然，外部行为者在上述所有任务中都能发挥影响力，促进社会融合，但前提是它们在开展活动时能敏感注意国家的需要、现实、能力和愿望。

52. 外部行为者及其在冲突后重建中的作用很多，在此无法一一列举。行为者之间行动统一和协调始终是一个挑战。秘书长在 1997 年联合国改革一揽子方案(见 A/52/1, 第 124 段)中指出，政治事务部作为目前和平与安全执行委员会的召集者，将成为联合国在冲突后建设和平的协调中心。和平与安全执行委员会酌情同其他执行委员会合作，负责制订和执行冲突后建设和平倡议，包括界定联合国系统各组织冲突后建设和平的目标、标准和行动准则。

53. 在冲突刚刚结束时，通常由秘书处人道主义事务协调厅发挥主要协调作用。根据具体情况，主要协调作用也可以由维持和平行动部、联合国开发计划署(开发计划署)或联合国难民高级专员办事处(难民专员办事处)承担。联合国其他实体可以以不同方式参与冲突后的进程。这些实体包括世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国人权事务高级专员、秘书长儿童与武装冲突问题特别代表和秘书长国内流离失所者问题特别代表。世界银行正在许多地方协助冲突后重建工作。若干专门机构也十分活跃，但由于篇幅有限，本报告仅提及专门机构的少数活动。

54. 联合国许多实体、特别是经济和社会事务部通过其社会政策和发展司开展促进社会融合的工作。该部旨在通过各种途径加强社会融合，包括推广共同准则，拟订政策和方案，开展合作行动。

55. 联合国强调个人权利的许多文书,包括《宪章》和《世界人权宣言》,都可以作为社会融合的指导。少数群体的权利在《公民及政治权利国际盟约》中得到确认,并在《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除基于宗教和信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》中得到进一步详述。妇女和儿童权利分别在《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》中得到确认。《智力迟钝者权利宣言》和《残疾人权利宣言》阐述了残疾人的地位。老年人的地位在《联合国老年人原则》和经济、社会和文化权利委员会第6号一般评论中得到确认。此外,劳工组织和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)通过了支持个人和群体在工作在教育方面平等的文书。

56. 冲突后的各种需要必然导致着眼于权利、发展与和平的行动同时出现。在安全理事会空前的“非洲月”(2000年1月)辩论中提出了冲突后建设和平问题,审查了人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症(艾滋病/艾滋病)对非洲和平与安全的影响,讨论了冲突不断而普遍发生的情况,特别是刚果民主共和国的局势。刚果情况的特点是“冲突前、冲突期间和冲突后”的局势一时并存,对社会融合构成严峻的挑战。

57. 在冲突后的局势中外行为者不断面临的一个挑战,是产生出政治决心,提供资源,进行合作,统一行动。如上文第3节所述,外部行为者在协助冲突后社会融合方面能发挥很大作用。虽然如此,它们也可能延误或干扰融合进程,原因如下:(a)各援助机构可能采用彼此不同或者甚至相互矛盾的议程和方法,在目标群体中造成分裂或混乱;(b)提供援助时不够注意援助促进和平的作用或引起冲突的后果;(c)未能及时帮助当地人掌握和控制复原进程;(d)不注意捐助者和受授者之间相互矛盾的认识,甚至对自力更生、伙伴关系等基本概念的看法也不同;(e)发表政治高论,意图获得临时和平,或安抚某些群体,或采取无法持续的临时紧急措施,从而导致人们期望过高。

58. 鉴于社会融合十分复杂,外部行为者往往不提供这方面支助,而只是提供技术援助。然而,人与人之间的冲突如得不到解决,往往会重新爆发,破坏技术重建。最终仍需要处理冲突的社会根源问题。国际社会具有许多方面的能力,能够对重建产生影响。这些能力可以进一步予以培养,以便更密切配合冲突后社会的需要。不断面临的挑战是:

(a) 以不加深紧张局势的方式作出紧急、灵活、切实可行的反应。这可能需要总部将权力下放给外地,并需要有特别预算储备;

(b) 更多地听取意见,更多地举行讨论,提供更多的便利,进一步提高能力。这些似乎无形的人的因素经常由于紧急生存需要以及捐助者要求有具体产出和可衡量的结果而受到忽视;

(c) 更好地理解地方和国家行为者、力量和动态,并将这种理解植入政策和方案;

(d) 使外部援助调整适应于当地社会政治现实,因为当地实际情况中的逻辑通常与总部的逻辑不同;

(e) 将权力和所有权移交给当地行为者,这意味着需要接受移交之后目标和优先次序调整的影响;

(f) 调整惯常的评价标准,例如确定的时限和有形的产品,确认援助对各种关系的间接影响往往比争取达到的直接目标更为重要,影响人们看待自己、看待彼此、看待其当局和机构的方式,可能比技术结果更为重要;

(g) 进行评估和研究,例如对冲突的影响进行评估,进行参与性行动研究,从性别角度对冲突后复原和重建进行分析;

(h) 支持各国加强理政能力,对问题和冲突进行分析,并制订自己解决办法的策略;

(i) 等待并观望(外地和总部的决策者需格外敏感)演变中的政治和社会动态,允许在时间安排和重建计划中有灵活性。

59. 考虑到上述风险和能力,国际行为者的社会融合指导原则可以对干预列出以下规定:

(a) 因局势而调整至适合于每一冲突后局势;

(b) 在文化上敏感、由国家拥有;

(c) 应举行协商,应让有关所有行为者参与(其方式可以不同,但彼此相似);

(d) 订立适当时限,具有特定目标,以“无害”原则为指导;

(e) 应切实可行而具体,使冲突各方有机会共同工作;

(f) 应植入现有外部援助框架,而这些框架本身在概念上和行动方式上灵活、统一和全面。

60. 冲突后局势以后,社会融合也可以被植入各种广泛的措施,例如千年大会和论坛、国际和平文化年(2000年)、联合国不同文明之间对话年(2001年)、反对种族主义、种族仇视、仇外心理和相关的不容忍世界会议(2001年)、海牙 21 世纪和平和正义议程等其他这类倡议。这些倡议都能够作为合适的纲领,据以拟订 21 世纪多样中统一的框架,结合必要的体制、知识、价值观念和生活技能。

七. 结论和建议

61. 秘书长任命负责调查联合国在 1994 年卢旺达发生种族灭绝期间的行动的独立委员会在事后五年编写的一份报告(S/1999/157)中提出了其最后意见,其中指出,种族灭绝的后果仍然是一个现实,丧失亲人的人感到痛苦,卢旺达人之间仍在努力和解,需要将犯法者绳之以法,流离失所的问题继续存在,需要找到方法以平衡留在卢旺达境内种族灭绝时幸免于难的人与在国外作为难民返回的人的需要和利益。委员会指出,今后的挑战是联合国能否帮助卢旺达重建与和解。

62. 本报告重点阐述重建社会机体与调和各对立群体的问题。这是社会融合的主要内容。目前南非、危地马拉、东帝汶、前南斯拉夫和北爱尔兰都继续面临这种挑战。在此仅列举了少数冲突后的情况(编写本报告时的情况)。所有社会融合措施都必须适合每一局势的特定情况,包括许多长期冲突的周而复始的性质。在这些冲突中,冲突前、冲突期间和冲突后的情况相互交织。

63. 本报告提出了关于在冲突后局势中促进社会融合的建议,分四个主要领域,即冲突后进程、民间社会能力建设、政府行为者和国际行为者。要求立即注意的有下列方面:

(a) 根据对最近的经验进行分析,结合考虑复原力、创伤压力、原谅和其他有关问题,进一步拟订对文化和性别敏感的工具(研究、培训、准则),将社会融合纳入冲突后复原进程。眼前的措施应包括:

(一) 从联合国和其他方面最近在冲突后局势中的工作中吸取经验教训,帮助理解和支持社会融合,保持多样中的统一;

(二) 拟订政策和参与准则,据以评估和对付创伤对各具不同需要的国家的个人、家庭和社会的影响,并为联合国实地工作人员拟订这样的政策和准则;

(三) 确定国家协调地区开发或领土开发计划,使退役军人和受害者以及传统上对立的群体和被排斥群体重返社会;

(b) 协助民间社会养成在多样而统一社会中生活的能力,包括基本生活技能、企业部门框架、媒体作用和力求达成共识的参与性行动研究,具体方法如下:

(一) 建立多元社会中社会融合所需的基本生活技能库(例如对话和复原力),探讨这些技能在社区、工作场所、学校和宗教机构适用的情况;

(二) 设计民营部门在冲突后局势中发挥社会融合作用的框架,为企业和地方社区确定可能的资源、奖励、风险和好处;

(三) 说明媒体在冲突后局势中的广泛作用,一方面可以传播实际信息,持平地讨论相互对立的观点,另一方面也可能作煽动性报导;

(四) 调整参与性行动研究,将其作为冲突各方之间以及政府和民间社会之间达成共识、设定目标和进行实际合作的一个工具;

(c) 提高各国能力,以便为地方和国家的社会融合创造有利环境,其途径是:

(一) 设立或加强促进法治和社会正义的机制,包括公正的司法机关、和解委员会、监察员机构、选举委员会、全国会议/观察处和人权委员会;

(二) 设立或加强创造对话机会的机构和方案,例如调解中心、处理冲突的同侪调解和教育方案等等;

(三) 作出或加强各种分享权力安排,在有包容性、得到共同意见和参与的基础上,增进爱国精神,促进国家建设;

(四) 采取或加强发展方面的主动行动,将培养并实行解决冲突、合作、共存的态度和技能融入主流;

(d) 通过国际社会对潜在和明显的冲突局势进行分析、研究、培训、信息交流和开展业务活动,增进国际社会对社会融合的认识。具体而言,设计干预行动时应:

- (一) 促进当地对复原进程的自主权管理和控制;
- (二) 敏感地注意干预对和平/冲突环境的影响;
- (三) 注意冲突后和创伤后复原的心理、社会及文化层面的问题;
- (四) 鼓励国际社会将社会融合各方面纳入在联合国和平与安全领域拟订的范围更广的冲突后建设和平战略。秘书长的各个执行委员会应按照其既定工作分工,为达到这一目标从事必要的奠基工作。

64. 总之,本报告提出了广泛的措施和一个中心要旨。本报告的要旨就是必须在冲突后的局势中增进容忍和信任,让各方参与,实现多元化,从而在多样中实行统一。首脑会议就是用这些术语来给社会融合下定义的。在首脑会议之后、筹备委员会第一届会议之前,对社会融合的这一理解比较受到忽视。多数国家都从与减缓贫穷密切相关的提供服务的角度或从创造就业的角度探讨社会融合问题。减轻贫穷和创造就业可以视为是社会融合的先决条件和后果。然而,社会融合也是一个独特的领域,需要有清楚界定的行动战略。在冲突后局势中,这种战略应包括以下内容:(a) 和解与治疗创伤;(b) 冲突各方合作的实际经验;(c) 培养生活技能或在多样性环境中生活的能力。

65. 首脑会议的《宣言和行动纲领》中确定的社会融合既不支持强迫的统一,也不支持肆无忌惮的多样。这种融合鼓励统一与多样并处或相互兼容。价值观念、原则、愿望和生活方式的统一可带来一致性、团结和力量。这些要素的多样性能扩大理解,促进创新。每一要素都有其优点,综合这些优点是一个挑战。没有多样的统一会退化为胁迫,最终酿成国内争斗;正如没有内在统一的多样性会导致争斗,有时会造成分裂。

66. 就实际动作而言,要实现社会融合,需要统筹、系统性地看待社会,设法理解许多行为者和各种进程的相互关系。如果某种偏见占上风,就需要采取许多步骤才能过渡到综合的运作方式,包括从概念、情绪和组织方面打破原有社会结构,再加以重建。

67. 社会融合与冲突后重建的交接面既宽阔又深刻。社会融合是处理冲突后重建的一个特别办法。冲突后的局面又为更好地理解社会分裂的动态提供了机会,由此可以学习融合的技能。这些技能是很有价值的工具,因为全球情况在迅速发生空前的变化,不断需要探索在和平环境中和在冲突后的局势中实行社会融合的进程。

注

- 1 《大会正式记录,第五十四届会议,补编第 45 号》(A/54/45),第 72 段。
- 2 见社会发展问题世界首脑会议报告,1995 年 3 月 6 日至 12 日,哥本哈根(联合国出版物,出售品编号:C.96.IV.8),第一章决议 1 附件一第 29 段。
- 3 同上,附件二,第 66 段。
- 4 《战后重建,战患社会项目的经验教训》,1999 年。
- 5 世界卫生组织欧洲区域办事处个案研究“在波斯尼亚和黑塞哥维那以保健方案争取和平”,1998 年 9 月。