联合国 DP/2007/3

联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
7 November 2006
Chinese
Original: English

2007 年第一届常会

2007 年 1 月 19 日至 26 日，纽约

临时议程项目 5

评价

评价开发署向受冲突影响的国家提供的援助

执行摘要

目录

章次 页次

一. 背景和目标 2

二. 范围和方法 2

三. 主要调查结果 2

四. 建议 4

06-60650 (C) 271106 301106

一. 背景和目标

1. 本报告评价开发署在受冲突影响的国家进行的活动的所有方面，是开发署评价办公室应执行局的要求提出的。冲突预防和复原是开发署经执行局核准的核心工作领域。开发署在受冲突影响的国家的活动几乎占开发署 2005 年的全球支出的 40%。

2. 报告评估开发署在促进改善人类安全方面的绩效，也评估开发署在消除导致冲突的结构性条件以防止武装冲突再次发生方面的表现。为此，确认在评价开发署的努力时应当考虑到世界各地的冲突不断在变动，也应当考虑到国际社会在处理受影响的国家的人类安全事项方面的作用。

二. 范围和方法

3. 这次评价的目的在于评估开发署在较广泛的国际反应和联合国改革的范围内在受冲突影响的国家的政策和行动。因此，评价侧重注意开发署在综合的联合国维持和平和建设和平的任务中的作用。

4. 评价涵盖 2000 至 2005 年的时期，其中：(a) 在 6 个国家进行广泛的个案研究，所有这些国家当时和现在都属于安全理事会执行中的任务的范围：阿富汗、刚果民主共和国、海地、危地马拉、塞拉里昂和塔吉克斯坦；另外还(b) 专门为接受预防危机和复原局援助的约 23 个国家进行注重成果的调查；和(c) 访谈利益攸关方以及进行桌上研究和收集数据。

5. 这次评价利用第一手和第二手的数据，包括过去的主题和成果方案评价。为了取得独立的看法，在每个进行个案研究的国家聘用了本国顾问，并且除了开发署工作人员和方案工作人员外，对政府官员、民间社会成员、议员、国际观察员、联合国特派团和机构工作人员、双边和多边机构工作人员、国家和国际学术界、军人、警察、私营商人、记者和其他媒体从业员进行了半结构性访谈。

6. 三名高级国际顾问组成一个核心小组，在每个受访问的国家的本国顾问帮助下进行评价工作。研究和分析工作在伦敦经济学院的一个小组的支助下进行。

三. 主要调查结果

7. 在我们进行个案研究的 6 个国家中，只有阿富汗和刚果民主共和国仍然发生明显的冲突，但所有国家都存在人的安全水平低下的情况：人口流离失所、人权受到侵犯、犯罪率高、妇女受到暴力和歧视；经济不安全（特别是失业）以及容易受到自然和人为灾害的伤害。在所有 6 个个案研究中，可以查明一些造成冲突较容易变成暴力事件的共同结构性条件。这些条件包括国家机构薄弱；决策参与程度低；民间社会机构薄弱；没有足够机构确保法治；私人武装团体出没，导致“合法的暴力垄断”受到侵蚀；经济缺乏多样性，要依赖初级产品

和境外市场；小武器容易获得，失业年青人数众多；不平等的性别关系；人力发展下降；非法和不合法的经济泛滥。由于发生冲突或邻近国家发生冲突，情况出现恶化。

国际社会的作用

8. 国际社会往往通过联合国促进维持和平协定，使冲突的整体数目减少。稳定冲突的主要方式是部署实质性的国际存在，但这种方式不足以消除导致冲突的结构性条件。因此，人类安全仍然岌岌可危，如果国际存在缩减或撤离，武装冲突可能再次爆发。

9. 国际作用的弱点包括：未能充分保护平民；未能建立合法的政治权威，因为采取的是从上而下的方法，而且为了短期的稳定，往往指定以往犯下暴行的人来担当职位；民间社会的参与不足；未能一开始就将发展列为优先事项；未能将性别问题纳入主流；没有足够注意冲突的区域方面；“深陷的脚印”，建立平行的结构和破坏国家结构；和过分关注安全问题。有时由于牵涉到“反恐战”以及联合国维持和平人员犯下违反规定的行为，造成国际社会本身的合法性受到质疑。

开发署的作用

10. 开发署是国际努力的一个基本组成部分。它在联合国消除诱发冲突的结构性条件的工作中处于独特的位置。

11. 在受冲突影响的国家中，开发署进行广泛不同的特定活动来因应不同的情况。广泛而言，这些活动的目的在于促进受战争影响的人口复原和重返社会；恢复国家权威和建设施政能力；改革司法和安全部门；减少贫穷和促进可持续生计；支助民间社会；和进行区域合作。用于前 3 个目标的精力比后 3 个目标多得多，反映开发署正在这些领域开发一个“专长的专门知识”。开发署在制订针对冲突的的战略反应方面发挥先锋的作用，并施行许多带头的项目，特别是社区性项目。

12. 不过开发署的效力受到国际机构结构的限制；尽管已将发展机构纳入联合国系统的冲突后反应中，但国际对冲突的反应的结构仍然以分阶段方法为基础。另一个限制因素是缺乏有保证的供发展用途的核心基金。在我们调查的 23 个受冲突影响的国家中，开发署给予它们的全球支出有 67%来自非核心基金，在进行个案研究的国家中，非核心基金与核心基金的比例高得多。部分由于这一原因，在紧接的冲突后时期，开发署履行填补性的行政职能，以便发挥最大的关联作用和对国际社会有用。在这些新类型的冲突中，往往有紧急的需要不属于其他专门机构的任务范围。在紧接的冲突后时期管理直接预算支助方面，开发署采取有效和负责任的做法，并满足可能会受到忽略的需要，建立了一定的声誉。不过，开发署能否超越这一范围而加强有关的机构主要视乎捐助者的关注程度和有没有第三方的资金。

13. 开发署的其他弱点包括：对冲突和冲突地区的最佳做法缺乏系统的分析；没有足够注意民间社会和性别问题；派往受冲突影响的国家执行任务的工作人员缺乏训练和专门知识；难以获得关于开发署的工作和项目程序的信息。

四. 建议

A. 战略远见

14. 为了加强其智力领导，开发署必须与其他联合国实体（特别是政治事务部(政治部)）协作，根据人力安全的概念拟订高瞻远瞩的战略。在人力安全的概念的范围内，可以消除造成冲突的结构性条件。它可以包括：

(a) 人权（政治和公民以及经济和社会）。保障个人的人身和财物安全是任何冲突后措施的主要目标，在从上而下的政治关切事项中应当列为优先事项。在一些地方，人们认为政治稳定（即与前军阀或指挥人物打交道）较政治权利和公民权利优先，而经济稳定（平衡预算和低通货膨胀率）较经济权利和社会权利优先。在当代冲突中，这种看法误导他人，因为从长期来看，稳定基于对人权的尊重。法治、政治参与和个人生计（特别是工作和可持续收入）对预防冲突和复原的工作是极其重要的。

(b) 合法的政治当局。为了营造一个尊重人权的环境，必须建立合法的政治当局。对合法性的侧重意味着不能单单建立国家机构，还要使这些机构获得信任和尊重。民间社会的参与和构建正式的机构同样重要。

(c) 一致性。减少贫穷和提供可持续生计应当是整体战略远见的主要构成部分，必须在冲突的所有阶段将这两个部分纳入战略规划中。与所有当事方（包括其他机构、政府，和民间社会）进行辩论和讨论，对于制订一致性的方法极其重要。

(d) 从下而上的方法。经历过冲突的人最能指导如何混合适当的对策。在建设和平的所有阶段，除了顾及政治人物以及前军阀和指挥者的作用外，还必须有民间社会团体（包括妇女）的基层参与及听取它们的意见。

(e) 注重区域方面。冲突超越边界，但方案以国家为基础。需要大大加强注意区域框架。

B. 将联合国安全战略范围内的发展关切事项结合起来

15. 发展仍然被认为是附加于冲突复原方案的项目。然而，发展对于解决助长冲突的结构性条件极其重要。开发署必须能够加强在安全理事会和其他政治机构的存在，并采取一个较进取的立场，使这些机构认识到发展问题极其重要。为了进一步纳入发展方面：

(a) 开发署署长应当像人权事务高级专员和难民事务高级专员一样，向安全理事会通报情况；

(b) 专供履行安全理事会任务的特派团使用的资金应当将发展援助纳入其用途范围；

(c) 开发署应当参与和平协议的谈判，并应促使民间社会和妇女团体的参与；

(d) 发展的关注事项应当在综合性办公室中有较强的声音；和

(e) 发展应当是新的建设和平委员会的优先事项之一。

C. 在建设和平核心领域中建设实质性能力

16. 最近的冲突，包括我们进行个案研究的国家的冲突，显示必须进行某些类型的活动来消除导致冲突及没有其他机构处理的条件。开发署不应以临时的方式进行这些活动，而应在革新的基础上，在核心领域发展实质性能力，并在开发署方案中发展能够在其他情况下复制的最佳做法。

17. 开发署在这些领域的任务使它有可能成为协调的和平建设方案的中心。更具体而言，在战略远见的框架内，开发署需要进一步在下列核心领域发展明确的政策和方法：

(a) *受战争影响的人口的复原和重返社会*，包括解除武装、复原和重返社会及排雷行动；长期的政治和解，将在中央达成的政治协定扩展到地方各级，包括设立类似的真相调查委员会和（或）战争罪行法庭；

(b) *施政和能力建设*，包括加强议会机构，特别是为扩大决策的参与程度和范围加强这些机构；非中央化，授予地方社区权力；加强主要民间社会机构的作用，不但在于服务提供方面，还在于将这些机构看作是知识、监测和独立宣传组织的来源；和公共部门改革；问责制和反贪污方案；

(c) *司法和安全部门改革*，包括：司法机构独立；得到公正的审判；保障人权的主要机构；民警和军队的重组；

(d) *减少贫穷和可持续生计*，特别是以社区为基础的发展，以便赋予地方权力和通过以人为中心的地区性方案和小额贷款方案创造就业和可持续生计；制订促进小企业增长和可持续生计的政策。

D. 提高执行的效率

18. 开发署的优势之一是它的程序较联合国系统其他行动者灵活，使它更能以创新的方式应对危急情况。应当保持这一优势，并为了进一步提高业务的灵活性、智力应对和执行速度，开发署应当：

(a) 发展分析能力以了解特定的冲突及监测人类安全。开发署需要在冲突国家的“智囊团”和学术机构中建立能力，以便对冲突进行长期分析和收集人类安全的数据。

(b) 加强在受冲突影响的国家的人力资源。这方面应当包括制订明确、有效的奖励办法，吸引富有经验的工作人员到受冲突影响的国家工作；举办人类安全所有方面的培训方案，以促进在受冲突影响的国家工作的本国和国际工作人员适应新的活动；在纽约和所在国举办关于特定情况下的人类安全政策的讲习班、讨论会和进行其他形式的辩论。

(c) 系统地审查其财政和行政程序。

(d) 强调高度的透明度，尤其是确保定期更新本国网站，以及在更系统的基础上在网站张贴方便用户的关于项目、预算、采购和征聘的信息。

(e) 改进在首都外面的外展工作，包括通过设立外地办事处，授予必要的权力。

E. 加强协调和伙伴关系

19. 应当精简协调机制及减少其数量，为处理冲突的结构性原因就各种实质性、明确和一般性战略框架进行协调而不是管理资金。可以设立附属小组来处理下列等主题：宏观经济政策和收入和预算管理；法治和得到公正的审判；公共行政和公务员制度改革；性别和妇女的作用；基本基础设施的构筑和其他主题。

20. 最后，开发署需要进一步发展某些关键的战略伙伴关系。它已开始与政治事务部和维持和平行动部发展伙伴关系，例如设立了和平与安全执行委员会和综合办事处。同样地，开发署需要加强与世界银行的伙伴关系，以便为创造就业和可持续生计以及国家机构的收入基础调集资源。它需要协助建立政府能力，同时确保外面的援助送到受益者。它还需要不断与民间社会协作，协助塑造合法的机构。