



Distr.: General
3 August 1998
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

增编

秘书长谨向大会转递行政协调委员会成员对题为“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”的联合检查组报告（JIU/REP/97/4）提出的意见。

附件

秘书长和行政协调委员会对题为“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”的联合检查组报告提出的意见

一. 概论

1. 行政协调委员会的成员十分重视这份报告的主题,这份报告是关于参与冲突后缔造和平的联合国系统各组织之间协调的各种复杂问题。然而,1997年9月的报告似乎忽视了委员会根据方案和业务问题协商委员会和机构间常设委员会前一年进行的广泛准备工作在1997年4月作出的关于在缔造和平领域协调联合国系统各种努力的各项决定和结论(委员会1998年4月届会上对此采取了后续行动)。
2. 报告扼要说明了秘书长指定政治事务部作为联合国系统所有冲突后缔造和平活动的联络中心。然而报告并未提及在为对危机作出反应和从危机中恢复而制订一种全系统“战略框架”方面所采取的后续行动。秘书长的改革措施也与加强联合国系统内的协调直接有关。这些措施包括在联合国内设立四个执行委员会和高级管理小组,其目的是确保在对秘书长负责的部门和方案执行机构一级交流信息和协调政策。这种新结构使联合国各实体之间以及使这些实体同外地之间在包括缔造和平在内的所有领域的政策和行动协调一致,因而也将极大地促进全系统的协调。
3. 报告所作的分析似乎也没有充分认识到过去几年中联合国系统概念的演化,从线性和自成一体的各行动阶段诸如建立和平、维持和平、冲突后缔造和平,逐渐变为对危机局势采取更全面和相互加强的反应。此外,这份报告还没有充分注意到协调中的一个关键行动者:国家本身。尽管检查专员们明确地确认这一点,但结果却是对联合国系统在冲突后缔造和平,尤其是对于要求联合国专门机构向受复杂的紧急局势或受政府管理崩溃影响的国家提供援助的局势中所起作用有不全面的看法。
4. 总的说来,检查专员的结论没有充分考虑到联合国系统内部为加强协调机制正在作出的各种努力。报告中说“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”,这种说法是没有根据的,它没有考虑到在政治事务部、执行委员会、行政协调委员会和机构间常设委员会框架内已建立的并正在得到加强的针对国别情况的重要协调机制。此外,检查专员把联合国的情况描述为“各个组织互相竞争、支离破碎的局面”。从行政协调委员会或机构间常设委员会目前工作经验得出的证据或政治部作为指定的冲突后缔造和平联络中心最近的经验都证明这种说法是不正确的。检查专员认识到冲突后缔造和平固有的政治性质令人高兴,但尽管如此,与行政协调委员会的成员目前对这个问题的理解方式相比,报告在概念上似乎过时了一些,并且没有反映近几年来在理解缔造和平概念和按这种概念行事方面,在概念和实践经验上取得的很大进展。
5. 自发布“和平纲领”(1992年6月)以来,缔造和平的概念在联合国政府间机构和秘书处内都引起了很多讨论。现在人们普遍认为,除非采取有效的行动来解决可能导致、或已导致敌对行动的根源,否则就不可能防止或解决冲突。有时候这些根源是纯粹政治或军事性质的,可通过政治和军事措施予以纠正(例如通过谈判解决边界争端,并同时隔离部队)。但在大多数情况下,尤其是在内部冲突中,其原因可

能涉及族裔、经济和社会因素以及把社会的某些部分整个排除在国家政治或经济生活之外的政策。处理这些冲突根源往往比处理政治 - 军事根源更困难,用的时间更长。行政协调委员会的成员们认识到,在这种情况下联合国面临的挑战是采取一种包括政治、军事、人道主义、人权、经济和社会等各方面内容的综合性的、以及协调一致的行动方案,以确保在持久的基础上预防和解决冲突。执行这种方案就需要有关政府同其他有关各方以及各种非政府行动者之间密切互动。

6. 行政协调委员会在其 1997 年 4 月的届会上讨论了在以下一种国家局势中缔造和平的方法:除了正在进行的人道主义和发展活动外,联合国还执行一些政治方案,这些方案通常是由大会或安全理事会责成进行的,其主要目的是防止、控制和/或解决冲突。委员会认识到在大多数这类局势中,实现政治目标和巩固和平需得到整个联合国系统共同作出的综合努力的支持,以解决已造成或势将挑起冲突的各种因素。这样设想的缔造和平并不取代在正受到危机威胁或正脱离危机的各国内进行的人道主义和发展活动。相反,其目的是以这些活动为基础,并展开进一步活动或调整现有活动的方向,这些活动除了它们固有的人道主义或发展价值外,在政治上也是重要的,因为这些活动减少了冲突危险,或有助于创造对和解、重建和恢复最有利的条件。委员会的成员们认为,在这种局势中明确规定联合国系统内的各种行动者在总部以及在外地各自的作用,至关重要。

二. 对建议的意见

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。

7. 行政协调委员会的成员们要指出的是,近年来,改善联合国本身内部包括秘书处和有关联合国各计划署和联合国各基金,以及联合国与各专门机构包括布雷顿森林机构之间的协调方面,已经取得了重大进展。这种协调,尤其是与世界银行和国际货币基金组织的协调,对于冲突后局势的规划和支助善后及重建活动现在是既定的程序。不仅重建和经济复苏需要机构间协调,关于缔造和平的安全和政治方面,如复员、解除武装、警察和治安部队的专业化、机构改革、提高治理和公共行政效能、人权监测、选举改革、土地转让等,也需要机构间协调。委员会在这方面正在起关键性的领导作用。

8. 行政协调委员会的成员们认为,根本问题在于如何尽量借重联合国系统现有的各种各样能力,包括在政治或人道主义方面介入的能力和处理冲突根源的基本原因的能力。其目的在把联合国系统的分析能力、政治调停和人道主义反应的能力,以及在发展合作方面的经验等汇聚成缔造和平与维持和平的凝聚力。

9. 行政协调委员会在其 1997 年 4 月的届会上商定,缔造和平,作为防止和解决危机有广泛基础的办法,应该包括包罗综合、协调一致的行动,着眼于解决政治、军事、人道主义、人权、环境、经济、社会、文化和人口等因素的任何综合问题。联合国系统在这方面的目标是,确保持久地防止或解决冲突,以及建立长期的、可持续的发展进程,并使这一进程不致被打断,在被打断的情况下应迅速恢复。

10. 行政协调委员会认识到,在大多数情况下,政治、人道主义、经济和社会因素不能彼此孤立地予以有效的处理,最好是以完整和相互加强的方式来处理。委员会的成员们致力于针对每一个具体情况的需要,及时和全系统充分协调地动员对潜在的和实际的危机局势作出反应。他们完全同意检查专员的意见,即协调框架必须包罗一切并且前后连贯,但也必须考虑到每一个冲突后局势的独特性,因此,要灵活并可适应不同的状况。不过,这并不一定意味着如检查专员所倡导的,“特别”协调就足够了;本系统内有效的分工需要在反应程序和协调机制方面有一定程度的可预期性。

建议 2:

为了便利所有的行动者协力制订关于复员的战略计划,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造和平行动之间的联系,并勾划出协调的框架。

11. 这一建议现已通过“战略框架”办法正加以实施,在这一办法之内,具体国别“战略”的制订,着眼于采取密切配合、前后连贯和统一一致的办法,来规划对紧急情况的反应并加快从危机之中恢复过来。

12. “战略框架”进程的起点是认识到作为机构间协调基础的“从救济到发展过渡”构想的缺点,并确保国际支助活动的影响和可持续性。战略框架进程所依据的是全面整体的办法,目的在采用一个共同的概念工具,以查明、分析在某一情况下应处理的关键问题并确定其优先顺序,并且基于各个机构在共同原则和目标上发挥明确界定的和互补长短的作用,来满足需要。这一进程得到各机构和捐助者的大力支持。但仍然需要大大改善及实际运用。

13. 促进对需要进行共同评估并根据共同目标与原则拟订重建的共同战略,战略框架进程的目的在于解决救济和发展以及政治和援助战略不互相衔接的问题。战略框架进程也应该能够让多边行动者将和解的目标更全面地纳入其重建活动之中。最后,进程应该导致不同机构的作用与活动之间更加相互补充。所有有关行动者都通过一个共同战略和共同目标与原则,应该有助于确保从规划初期,依据共同优先事项来制订各项活动。

14. 战略框架办法目的在运用于联合国被要求在解决冲突和缔造和平工作方面起领导作用的相当少数国家。在这些国家中,“战略框架”确定了原则和典范性及协调性安排。据此国际援助活动和政治战略可以相互补充地有助于和解与复苏。“战略框架”办法的组成部分也很可能适用于处于从危机走向恢复的不同阶段的其他国家。

15. 委员会的成员们在 1997 年第一届常会上商定回应危机和从危机中恢复的战略框架的基本要素,委员会总结,要想使战略框架有效,就必须让联合国系统的所有伙伴以及各国当局及在有关国家的其他人道主义和发展行动者都参与这一框架。在这方面,委员会强调伙伴关系的重要性:一方面,国际社会对危机局势的反应应该日益包括双边和多边捐助者以及国际组织和非政府组织,而另一方面,国际社会必须促进更积极参与的办法,以确保受影响的人口能够掌握和解和恢复进程视为己任。

16. 继行政协调会的决定后,正在阿富汗试验“战略框架”办法。这项活动吸引了各种国际伙伴的广泛参与。在外地和总部两级,参与者除了联合国有关各部、基金

和计划署外,还有各有关专门机构,包括成布雷顿森林机构、会员国及国家和国际非政府组织,包括红十字国际委员会和红新月运动。一些机制、包括委员会的附属机构、机构间常设委员会和秘书长各执行委员会已对这项合作的成果进行不同程度的审查和审议。

17. 阿富汗战略框架草案包括两个互有区别但相辅相成的进程:为缔造和平拟订的政治战略和为国际援助拟订的共同方案编制机制。这两项相辅相成的战略,使联合国系统和整个国际社会能够在阿富汗危机中作出更好的成绩。目前,在总部和外地两级,正在拟订一套新的合作安排。

18. 在总部一级,为了使联合国针对阿富汗危机所作的缔造和平努力,尽量前后一贯,阿富汗问题工作队由常务副秘书长主持。该工作队由包括世界银行在内的联合国有关政治和业务合作伙伴组成。在实地一级,为了加强实地一级机构间对战略框架及因此产生的援助活动的主导权,由联合国阿富汗人道主义和经济援助方案协调员主持阿富汗方案编制委员会的工作。该委员会由下列各方面的代表组成:联合国各援助机构、特使办公室、非政府组织协调机构和个别的非政府组织、世界银行、红十字国际委员会和国际援助捐助者。该委员会作出了明确分工,并改进了协调和业务安排。为确保透明度和问责制,将建立战略监测能力,设立一个独立单位,或设立对委员会负责的联合机制。其目的是对国际援助的影响以及在阿富汗缔造和平的进展情况作出权威的、实事求是的评估。

19. 1998 年春,为了替提供给阿富汗的国际援助拟订前后更加连贯和有原则的办法奠定基础所作的努力,达到了一个重要基准:在与实地的所有利益攸关者进行广泛协商后,印发了题为“实现有原则的方案编制”的文件。这份文件处理了在向阿富汗提供协调一致的援助方面的关键问题和限制,以及为此目的可立即采用的区域和国家体制办法。该文件加强了战略框架奠定的基础,改进了联合呼吁程序等现有协调和资源调动工具。1998 年 5 月,捐助者在伦敦召开阿富汗支助小组会议,表示完全支持这种办法。

20. 拟订阿富汗战略框架草案的过程,为进一步审议国家和国际合作伙伴今后进行的协作努力奠定了概念基础。总的来说,在阿富汗开展工作的绝大多数国际伙伴已得出结论:拟订前后更加连贯、全面的参与性办法,是可取的,也是可以做到的。他们认为,这项工作将有助于实现在危机条件下采取更有效行动的目标。

21. 战略框架进程迄今最重要结论是,认识到联合国系统及其合作伙伴必须实施一项有力的方案,使联合国系统提供的支助前后更加连贯。战略框架过程所依据的前提是,要有效地缔造和平,就必须采取新的办法,在联合国系统内以新的、更加有计划的方法进行合作。在今后几个月中,将在总部和外地两级继续努力,完善这一办法,确保国际和国家合作伙伴进行适当协商并享有主导权。行政协调委员会 1998 年 4 月会议,审查了迄今在试验战略框架办法方面取得的进展,并欢迎秘书长决定由常务副秘书长指导该倡议的进一步发展。

建议 3:

行政协调委员会拟订一项关于协调缔造和平活动的声明,由大会和各专门机构的立法机关核可,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，以确保有效地利用资源并达成目标。这项宣言还应：

- (a) 对协调商定一种普遍接受的了解；
- (b) 为参与在冲突后缔造和平活动的联合国系统各组织制订明确的任务和准则；
- (c) 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；
- (d) 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；
- (e) 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；
- (f) 建立并扩大各主题项目之间的协调。

22. 如上文所述，行政协调委员会 1997 年第一届常会，制订了促进更有效、更一致的缔造和平努力的行动方针，目前正根据战略框架办法采取一系列具体的后续步骤。这项行动处理了上述建议所载的一系列提议，包括确认联合国系统各组织的具体任务规定，确定在政策、外地和总部三级起领导作用的组织，以及继续促进联合国与布雷顿森林机构间的协调。在这种情况下，可取的做法看来是，先等待“战略框架”工作的结果以及对于在加强各秘书处间协调机制方面获得的经验所作的评估，然后考虑检查专员的提议是否适当，即委员会就缔造和平方面的协调阐明普遍可以接受的了解，供大会和联合国各专门机构的立法机关核可。同时，通过委员会年度报告取得向有关政府间机构全面通报的进展。

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，尽管此类活动是与维持和平阶段密切相关的一种后续行动。

23. 行政协调委员会的成员认为，顺利地尽早过渡到冲突后缔造和平至关重要。即便在冲突结束前，就有必要明确评估冲突后缔造和平的关键需要和满足这些需要的方法。在部署维持和平行动的地方，理想的做法是从维持和平行动本身一开始，就为冲突后的各种需要进行规划。缔造和平的要素，应毫不含糊地列明，并将其纳入维持和平行动的任务规定中。在维持和平行动结束时，最后的任务应包括就冲突后的过渡时期提出具体建议。在这方面，必须认识到，在实践中，维持和平行动的后期和缔造和平行动的初期可能会重叠，按照检查专员所建议将这两项活动分开，可能并非总是可行的。从一开始部署就进行维持和平与缔造和平的多学科行动显示，这些活动是互补的，如同时进行，可以相辅相成。当然，缔造和平是一个比维持和平应用范围更广的概念，因为维持和平仅限于部署“蓝盔”或其他维持和平部队的国家。

24. 行政协调委员会的成员深信，冲突后缔造和平的多层次性质，要求在实地进行有效协调。为此目的，秘书长最近加强了实地特别代表的权力。例如，由于利比里亚的情况仍需要国际社会给予特别支助，已在该国设立联合国第一个缔造和平支助办公室。该办公室的目的是，加强和协调联合国在冲突后缔造和平的各项努力，同时帮助动员国际社会在政治上支持该国的重建和恢复，协助利比里亚人民努力促进和解和

尊重人权。秘书长特别代表将负责确保整个联合国系统采取一贯的政策方针。联合国利比里亚驻地协调员将作为秘书长代表的副手,他将继续负责联合国系统开展的发展活动的业务协调。驻地协调员将向秘书长特别代表全面通报联合国的有关活动或倡议,并将在该办公室的任务期限结束后提供连续性。正如秘书长最近关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告(A/52/871-S/1998/318)指出,希望在其他地方设立类似的协调支助机制。

建议 5:

政策一级

缔造和平基本上是发展活动的一个组成部分,所以应该按照《联合国宪章》第十章的规定,加强经济及社会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) 为了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,包括对联合国系统在冲突后缔造和平的活动方面发挥经常性的协调作用。这项任务应该在现有的协调机制内完成;

(b) 应加强机构间常设委员会,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。

25. 检查专员们在这项建议中,重点强调了与冲突后缔造和平有关的一个重要概念问题。虽然他们在其中指出,“缔造和平基本上是发展活动的一部分”,但在其报告第 19 段中也指明了“缔造和平固有的政治性”。在委员会的成员看来,这两种观点都是正确的。作为处理这一问题的一个办法,目前为拟订战略框架所作的努力,强调需要从发展、人道主义和有关角度来“宣传和了解”政治进程。

26. 缔造和平与联合国系统正在开展的人道主义和发展方案之间的关系,必须加以阐明,战略框架拟订活动正在处理这一问题。在受到冲突威胁或正在摆脱冲突的国家,缔造和平并不是取代这类方案。相反,缔造和平补充这类方案,它所开展的各种方案,除了其固有的人道主义或发展价值外,还有其政治价值,因为这些方案可减少冲突的危险。如上文上述,目前的战略框架拟订活动,还在设法阐明联合国系统内总部和外地的各行动者在这种情况下各自的作用。

27. 冲突后缔造和平的政治方面极为重要,这是因为,在联合国系统中,给予政治指导和领导的是秘书长。获得安全理事会或大会政治授权的是秘书长,负责行使主要政治职能(诸如斡旋、调解、谈判、维持和平、核查)的是秘书长。除了强制行动外,秘书长在潜在或实际冲突各方的大体同意下行使这些职能。在各方面保持中立的义务,也排除了与政府建立密切的合作关系的可能性,而在发展和人道主义活动中,一般

必须设法同政府建立这种关系。这就严重限制了秘书长将政治职能授予在有关国家开展发展或人道主义行动的联合国系统各机关的可能性。

28. 因此,每当出现这种情况时,都有必要在总部和实地作出公认的安排,使秘书长可以进行必要的政治领导,确保在有关国家或有关各国开展活动的联合国各方案、基金、办事处和机构,在现有任务规定、权限和供资安排的框架内协调一致,以实现共同的目标。因此,秘书长已指定政治事务部为联合国系统内冲突后缔造和平方面的联络中心。

29. 秘书长题为“革新联合国:改革方案”的报告(A/51/950)行动 5 指出:

“政治事务部作为和平与安全执行委员会召集人,将成为联合国内部的冲突后缔造和平联络中心,立即生效。和平与安全执行委员会将酌情与其他执行委员会合作,负责设计和执行冲突后缔造和平的计划,包括界定联合国系统各组织冲突后缔造和平工作的目标、标准和业务准则。”

因此,秘书长的这项决定有效地处理了检查专员们关于改进总部一级协调的报告的建议 5 (a) 和 (b)。

30. 秘书长上述关于改革的报告指出,冲突后缔造和平的工作具有多层面的性质,“需要采取有效的协调措施”(第 120 段)。为此目的,政治事务部作为和平与安全执行委员会的联络中心和召集人,将与人权事务高级专员办事处、维持和平行动部、联合国难民事务高级专员办事处、联合国开发计划署和世界银行特别密切合作,并特别考虑到必须确定何时将重点从缔造和平的作用转移到全面重建和发展的活动。将继续设立针对具体的缔造和平倡议的工作队,以确保整个联合国系统采取统筹一致的行动。每次都以务实的方法决定主席人选。联络中心将支持并加强这些工作队的工作。

31. 秘书长设立冲突后缔造和平协调中心,是因为认识到在大多数情况下,政治、人道主义、经济和社会等因素不能够孤立地予以有效处理,最佳的办法是用能够互相支援的方式,并得到足够的政治指导和支助,同时铭记着最大的目标是预防发生或再次发生冲突。因此,我们的目标是要及时地、有协调地针对每个国家的特殊需要动员全系统应付危机和危机后出现的情况,但同时充分尊重联合国组织和有关的机构现存的任务、权力结构和供资安排。从这种观点出发,并根据已表示的需要,即需要在联合国执行安全理事会或大会要求的政治方案的国家里加强努力,政治事务部在履行缔造和平协调中心的职责时、将以其和平与安全执行委员会主席和召集人的身份,在联合国内部向秘书长提供以下方面的机制:

(a) 检讨人道主义、经济、社会和发展等的必要条件和行动,以确保其与旨在结束敌对行动、建立有利于和解及复苏的环境的政治战略和安全战略保持一致,并与该执行委员会的其他成员协调确定某种情况需要在什么时候进行协调一致的联合国缔造和平行动;

(b) 评估现有的预警、监测、数据和信息的收集、检索和散发等制度、办法,以便为制定标准、联合分析和集体决策奠定协作基础;

(c) 确定采用哪些适当的临时性多学科努力,使国际合作伙伴之间的安排能够前后一致,以期调和短期的行动与有利于建立公正、高生产力、稳定和可持续的社会的长期目标;

(d) 监测商定的活动的政治影响,并与有关方案、基金、机构等协商,经常检讨是否需要作任何调整。

32. 秘书长有责任通过政治事务部让整个系统都知道本组织的维持和平行动,特别是如果联合国其他机构看来能够在其任务范围内协助达成政治目标时。在这点上,也应当紧记政策协调同实质性活动的协调之间的区别。

33. 这项区别特别关乎检查专员的如下建议:应扩大行政协调委员会的作用,使其包括在冲突后缔造和平的活动方面发挥经常性的协调作用。这项建议的精神完全与委员会及其附属机关近期特别关注这些问题一致。不过应该在目前正在努力精简和进一步改善委员会的机制的运作的框架内来看待和确定这方面的工作。不论是委员会还是其附属机关,其定期性或参与性结构是不能够在外地从事日常性“管理协调”工作的。委员会的许多改革都集中在加强行政协调会建立行政政策架构和对整个系统的指导方面。委员会将在这个层次上继续集中力量协助协调冲突后缔造和平工作。

34. 关于经济及社会理事会的作用,应当指出,审议秘书长关于“联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查”的报告将列入经社理事会和大会今年的议程。根据大会第 50/120 号决议的指示,该报告将有一节讨论通过帮助复苏来进行救济与促进发展这一进程之间的联系。此外,与此非常有关的一件事是,已决定在经社理事会的工作方案里添加人道主义部分。经社理事会 1998 年实质性会议这一部分的工作重点将放在协调,而这一部分的成果预期将有助于界定经社理事会在缔造和平工作中的作用。

35. 关于机构间常设委员会,应当指出,其成员超越联合国系统,因为它的成员包括红十字运动、国际移徙组织和非政府组织代表机构。秘书长和行政协调委员会的成员认为,机构间常设委员会目前的职权已足以应付复杂的紧急情况,足以协调冲突后需要处理的人道主义问题。

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。应在不建立新的结构的情况下发展此种联系。

36. 检查专员恰如其分地把他们相当大的一部分研究用来讨论布雷顿森林机构在冲突后缔造和平方面的作用,不过,这个建议对建立“协调”联系的方法看来与建议 1 中检查专员所赞成的“特别”方法有异。值得一提的是,世界银行和国际货币基金组织都是行政协调委员会的成员。方案和业务问题协商委员会冲突后复苏问题工作组在 1996 – 1997 年的工作包括致力于使布雷顿森林机构积极参与,因为所有有关各方都认为是有关的、并且是互利的。同样地,秘书处的危机国家战略框架程序咨询小组主席为主管政治事务副秘书长,他是和平与安全执行委员会的召集人,委员会成员包括联合国发展集团和人道主义事务执行委员会、维持和平行动部以及世界银行

的召集人。因此,目前的实际作法和正在取得的进展都是建议 1 和建议 6 并用的结果。

37. 行政协调委员会成员认为,如有可能,联合国系统各组织和布雷顿森林机构应缔订切实有效的协议,这样在规划和重建布雷顿森林机构资助的阶段时就能够从开始就考虑到联合国系统各组织。此外,在与世界银行和国际货币基金组织订立协调发展活动协议时,可以扩大同一机制/协议,使其包括缔造和平活动。

38. 还应当指出的一点是,几年来,联合国和布雷顿森林机构都决心在早期就加强有关冲突后复苏工作的合作。一个好的例子是危地马拉,上述建议完全在该国执行。应当补充一点,该报告在介绍国际货币基金组织和世界银行的活动时,不应当在“布雷顿森林机构”这个标题下同时讨论这两个机构的活动,因为它们在提供冲突后援助方面各自发挥不同的作用。里面有多处提到“布雷顿森林机构”的地方都不适用于国际货币基金组织。虽然这两个机构的确密切合作,但是必须指出,国际货币基金组织的主要职责和专长是在宏观经济政策,而在冲突后缔造和平工作中由“布雷顿森林机构”作主导的个案中,则一般是世界银行而不是国际货币基金组织。□

三. 结论

39. 行政协调委员会的成员们要对检查专员强调参与冲突后缔造和平的联合国系统各组织之间有效协调的重要性,以及必须在这方面有明确和强有力党的领导,表示谢意。可是,如果检查专员更充分考虑到政策和方案方面的新方针以及本系统内正在进行的结构和组织改革,以及如果报告是基于机构间一级目前一般所理解的现下考虑的问题的更新的定义,那报告的用处将会大为提高。这将会使报告对秘书长和委员会为改善冲突后缔造和平的演变中领域目前所作的努力作出更大的贡献。

40. 如前面指出,行政协调会 1997 年 4 月会议商定,在总部以及在外地都应该有公认的安排,使秘书长能够向整个系统提供指导、并确保在有关国家积极活动的联合国各计划署、基金和机构协同努力,在其现有职责、权力结构和筹资安排的框架范围内,达成同一目标。在这方面,委员会总结,这种安排的目标应该是:

- (a) 确保相关计划署、基金和机构获悉秘书长为改造其政治职责正在采取的行动,并受邀向他提供与其工作有关的资料和评估;
- (b) 如果依照秘书长的判断,认为其现有活动必须与整体政治战略协调一致,则知会它们;
- (c) 借助有关计划署、基金和机构专家的意见,在各种情况下,查明可增强秘书长政治工作的具体缔造和平活动,以及根据其现有职责、权力结构和基金及安排,及它们可以着手采取的缔造和平活动;
- (d) 同有关计划署、基金和机构协商,监测商定活动的政治效应,并随时审查可能必要进行的任何调整。

41. 行政协调委员会的成员们注意到、在联合国近年来日益参与外地的和平活动的过程中,制订了有助于缔造和平目标的做法与程序。行政协调会成员们认为,以上设想的安排,如加以适当理解并接受,将会提供坚实的基础,在目前正在实施的战略框架的范畴内,建立并改进有效的协调做法。