



大会

第五十八届会议

暂定项目表* 项目 131

联合检查组

经济及社会理事会

2003 年实质性会议

临时议程** 项目 5

特别经济、人道主义和救灾援助

联合检查组关于评价联合国系统在东帝汶的反应：协调和效果的报告

秘书长的说明

增编

秘书长谨此传递他本人及联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）对联合检查组题为“评价联合国系统在东帝汶的反应：协调和效果”的报告（JIU/REP/2002/10）（A/58/85）的评论意见，供大会审议。

摘要

联合检查组题为“评价联合国系统在东帝汶的反应：协调和效果”的报告审查了联合国系统在东帝汶采取的人道主义紧急行动，包括所采用的安排、程序和机制。报告强调了经验教训，以期改善联合国系统各组织之间的协调，使他们的业务在紧急情况 and 冲突后局势中产生最大影响和效果。

联合国系统行政首长协调理事会成员欢迎检查专员的分析，同时指出，已采取了许多行动处理报告中所提弱点。而且，报告未能反映编写报告时在增强联合国应急反应的效果方面已取得的进展。因此，报告所提建议仅部分适切。

* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。

** E/2003/100。



引言

1. 联合检查组（联检组）题为“评价联合国系统在东帝汶的反应：协调和效果”的报告（JIU/REP/2002/10）（A/58/85-E/2003/80）的依据是联检组对1999年年中开始的联合国若干紧急行动的任务和组成部分的初步审查结果。报告审查了联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）的业务，过渡当局的任务是从1999年10月开始管治东帝汶，直至它于2002年5月20日取得独立。报告还评价了联合国系统某些组织紧急人道主义援助的体制安排、能力和筹资机制及其对联合国系统促进东帝汶重建和发展的效果的影响。

一. 一般性评论

2. 联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）成员赞赏报告对联合国系统在东帝汶的反应的各个主要部分进行分析，包括联合国系统相关组织在紧急情况中的应急业务能力以及协调和效果。但他们指出，报告未对东帝汶过渡当局的业务中“施政和公共行政”那一部分作同等程度的审查。而行政首长协调会成员将这一部分视为联合国系统在东帝汶的反应的一个决定性方面。他们回顾道，联合国系统在东帝汶的作用是作为事实上的过渡政府，在安全理事会授权下实际“管治”，直至东帝汶实现独立。这一工作对联合国系统非常宝贵，因为它使联合国系统不仅可以充分利用过去业务所得经验，而且可更深刻地了解联合国系统在此类情况中的作用，吸取经验教训。联检组如对东帝汶业务的这一方面作出分析，这将是极为有益的，比如说供今后工作借鉴。行政首长协调会成员指出，报告所建议的行动早已采取，因此在某种程度上可以说报告有所误导、过时。如果作了更积极协商，尤其是与联合国秘书处人道主义事务协调厅进行协商，这或许有益于报告的分析 and 结论。

3. 行政首长协调会中有些成员指出，联合国系统协调全系统在东帝汶的反应所面临的挑战与在阿富汗所面临的挑战的根本不同之处在于“施政和公共行政”这一部分。实际上，施政和公共行政、应急反应和协调是如此紧密地互依互联，仅对各别要素作出评价是不合理、不公平的，不大可能得出有意义的结论。

4. 行政首长协调会成员在审议报告的总体结果和结论时特别提到以下几点：

- 他们欢迎报告强调必须确保从人道主义阶段更有效地过渡至可持续发展阶段。
- 他们指出，东帝汶危机出现之时正值联合国系统发展全系统能力之际，这一能力建设进程有助于东帝汶过渡当局进行更密切协调，更全面地借助于联合国系统的能力，包括联合国各部厅、各个基金和方案以及各专门机构。

- 他们赞同报告密切关注联合国系统在东帝汶发挥作用时出现的弱点，以便强调应该借鉴的重要经验教训，但他们指出，报告未全面论述整个联合国系统取得的巨大积极成就，因此也就无法全面反映成败之处。事实上，东帝汶过渡当局的最大贡献是充当一个可行的替代政府，直至东帝汶独立后主权政府上台执政。这有助于维持法治，在一个多年饱受暴力和不安全之患的领土内建立基本的行政架构，从而便于于紧急反应和必要的协调。
- 他们指出，报告似乎未能反映东帝汶国际部队和东帝汶过渡当局军事部分所作的巨大贡献，尤其是在治安和人道主义活动领域。

5. 行政首长协调会成员认为，报告未充分考虑到联合国系统在处理东帝汶投票后紧急局势及其影响时所面临的重大制约因素。在此方面，他们指出，在联合国东帝汶特派团（东帝汶特派团）于 1999 年年中设立前，除了联合国儿童基金会（儿童基金会），东帝汶没有任何其他专门机构存在或实施项目。因此，联合国系统不得不白手起家，从头建立必要的能力去处理 1999 年 9 月后的危机。联合国系统能迅速、有效地做到这一点，这一事实本身便是它的反应工作的一个积极方面。但不能因此而低估联合国系统迅速建立反应能力所面临的困难和制约。

6. 行政首长协调会成员指出，报告未充分考虑到联合国系统各组织为吸取过去的经验教训及借鉴整个系统的经验作出了多大努力。比如，人道主义事务协调厅正在评价 9 月 11 日以前及其后几个月危机不断升级期间对阿富汗的人道主义援助的调动、协调和推动的情况。

二. 对各项建议的评论意见

建议 1: 秘书长应要求担任机构间常设委员会（机构间常委会）主席的紧急救济协调员编写一份《谁做什么？》的联合国紧急情况手册。要实现这项任务，机构间常委会应设法决定联合国各机构、基金和方案在紧急情况下的明确分工。这种分工应以它们的相对优势为出发点，考虑到每个组织在紧急情况中所能作出的贡献。手册还应确保分工与各组织执行指派给它的特定活动的应急能力相称，这样分工之后，机构间常委会就能成为一个论坛，而在论坛里大家可以交流意见，分享情报，看清楚各成员内部可用于应急的最佳机构做法。

7. 行政首长协调会成员同意，必须根据系统内各组织的相对优势，明确分工各组织的应急和救济服务，但他们指出，已在此方面做了大量工作，包括在机构间常委会框架内所作的工作。行政首长协调会成员认为，在理论上，严格分工可能是一个有力工具，但在实践中，作用和职责的划分必须考虑到特定组织在特定情况下在特定领域的实际存在和能力，而各种情况必然是不同的。因此，他们认为，在本系统各个组织的广泛任务范围内保持一定程度的灵活性，这对及时、有效地应对危机局势的战略取得成功至关重要。这一点同样适用于下文建议 3 所述的紧

急救济协调员“拟定一份组织间协调结构的蓝图”的意见。行政首长协调会成员还指出，报告如能更深入反映外地一级的实际工作，或许是有益的。比如，虽说尚在确定驻地协调员（驻雅加达）与联合国系统在东帝汶的作用，而且联合国系统人道主义工作人员在当地的参与仍非常有限，但已开始拟订机构间应急计划，与联合国系统在该国其余地区的参与工作相衔接。

建议 2：秘书长应要求担任常设委员会主席的紧急救济协调员加强常设委员会预警和应急规划的职能。在这方面，常设委员会通过其现设的应急规划参考小组应考虑采取措施，改善常设委员会成员之间的联系和信息交流，确保相互间有系统地交换对紧急情况的评价。每个组织也应提高其本身在各自活动领域里评价紧急情况和规划的能力。关于这一点，人道协调厅应特别注意设法加强它的分析能力，以便发挥适当的领导作用，及时拟定统一的应急计划。

8. 行政首长协调会成员指出，秘书长 2002 年 5 月 14 日题为“加强联合国紧急人道主义援助的协调”的报告（A/57/77-E/2002/63）确认应加强应急规划，紧急救济协调员和机构间常委会也已开始处理加强机构间应急规划的问题。比如，在 2001 年初设立了机构间常委会应急规划和准备工作咨商小组；该年 11 月通过了机构间应急规划指导方针。而且，联合国发展集团（发展集团）主席和紧急救济协调员已联合要求所有驻地协调员和人道主义协调员拟订机构间应急计划。2002 年成功和全面的中东机构间应急规划进程以及为危机后国家拟订的其他约 20 项机构间应急计划反映了上述工作的成果。行政首长协调会成员指出，至于联合国系统内各组织，比如说世界粮食计划署（粮食计划署）和儿童基金会，它们已加强了各自的准备方法，并在许多国家实施此一程序。

9. 行政首长协调会成员强调指出，联合国系统一直在采取措施拟订全面的政策指导，因应在东帝汶经历的那类问题。他们认为，在目前这一阶段，需在全系统处理的下一个问题是捐助者尽早参与准备工作。他们还指出，在此方面，缺乏捐助和资源是一大制约因素。他们提请会员国注意以下这一政策和战略事项：支持做好更强的准备工作，这有助于减缓危机爆发时的人道主义需要，而这又有助于减少长期的人道主义筹资需要。

建议 3：秘书长应要求紧急救济协调员作为机构间常设委员会的主席拟定一份组织间协调结构的样板。这份样板应用上文所建议的《谁做什么？》手册作为指导，碰到紧急情况时即可正式付诸行动。

10. 行政首长协调会成员对上文建议 1 的评论意见也适用于建议 3。

建议 4：秘书长应设法采取措施，扩大可靠的、训练有素的人员队伍，包括高级别的人员，以满足人道协调厅在大规模或复杂紧急情况下的需要。这可包括：在人道协调厅和人力资源管理厅之间作出安排，针对人力资源拟订采用“多轨办法”

的政策，让人道协调厅万一本身人员不够，可借调其他联合国待命人员，包括高级别人员。

11. 普遍支持此项建议。关于这一方面，行政首长协调会成员指出，人道协调厅已开始了若干活动，旨在增强工作人员在外地一级提供协调和服务的技能和能力。这些活动包括：(a) 拟订人道协调厅外勤应急协调培训方案，以便中、低级别工作人员具备外勤协调所需的技能；(b) 建立快速部署名册，将总部有限一部分工作人员列入立即短期部署至外地的待命名册；(c) 为驻地协调员制度建立一条输入经验丰富的外勤应急管理管道的管道，以便一旦需要，符合条件的资深协调员便可到位或从另一外地工作地点迅速调派。

建议 5: 各参与组织的立法部门可鼓励各自的行政首长多加利用联合呼吁程序作为规划和编制方案的工具，加强其组织实现这些目标的能力，以机构间常设委员会内正在进行的努力为框架，加强联合呼吁程序作为战略规划和协调的工具。

12. 行政首长协调会成员指出，人道协调厅在评价联合国系统在东帝汶的反应时曾提出类似建议，而且该厅已与机构间常委会一起就建议 5 采取了措施。比如在 2002 年 4 月，机构间常委会通过一项加强联合呼吁程序的行动计划，以此提供一个框架，旨在改善高级管理层的参与，加强宣传，并提供战略规划和协调方面的技术指导。

建议 6: 那些参与组织的立法部门，如果尚未这样做，或愿提供支助，在各自组织内设置一笔应急循环基金。

13. 行政首长协调会成员认为，应由联合国系统内每一相关组织自行确定建议 6 是否可行。有些成员指出，如果某一组织内部有应急循环基金，可以迅速用于外勤工作，建立吸引捐款所需的知名度和信誉，则该组织更有希望得到特定捐助者的应急资金。他们还指出，此项建议或许对某些组织来说更有即时针对性。事实上，儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和粮食计划署已有应急资金，而联合国粮食及农业组织（粮农组织）则大量使用中央应急循环基金。

建议 7: 大会和经济及社会理事会可请秘书长提出建议，说明如何提高联合国系统的能力去管理由救济朝向发展的快速过渡，包括：(a) 加强联合国开发计划署（开发计划署）协调这种过渡的能力；(b) 试探由人道协调厅和开发计划署作出共同安排，确保顺利的过渡；(c) 在联合呼吁程序、共同国家评估和联合国发展援助构架等三个程序之间建立联系；(d) 把过渡安排的重点放在协调和规划工作上，而不是放在筹款方面。

14. 建议 7 并不切合实用，因为经社理事会 2002 年 7 月 26 日第 2002/32 号决议已要求联合国系统处理在自然灾害和复杂紧急情况的救济与发展活动方面存在的筹资和战略规划的差距问题，并继续加强联合呼吁程序，将它作为提供人道主

义援助及由救济过渡至发展的一个协调和战略规划工具。秘书长则已指示发展集团在 2003 年 9 月前拟定增强联合国在发展中国家存在的效果的执行计划，其中特点之一是为正在摆脱冲突的国家提供的综合规划、预算编制和资源调动工具（见 2002 年 9 月 9 日 A/57/387 和 Corr. 1，行动 14）。行政首长协调会成员指出，在此方面，人道协调厅领导统一了人道协调厅——发展集团过渡问题工作组的过渡方案规划，并探讨了与其他合作伙伴（包括政府和开发计划署）在一些国家（如安哥拉和苏丹）建立类似过渡安排的可能性。

15. 至于开发计划署在协调过渡安排方面的职责问题，行政首长协调会成员认为应在驻地协调员制度框架内审查这一问题，考虑到开发计划署作为该制度领导机构的作用以及那些参与驻地协调员制度并在地有直接代表的组织的作用。在此方面，根据大会关于联合国系统发展业务活动三年期政策审查的第 53/192 号决议的界定以及行政首长协调会（时称行政协调委员会（行政协调会））于 1999 年通过的全系统指导方针（ACC/1999/15，附件四）的说明，这一协调职能确由驻地协调员承担。行政首长协调会成员表示，开发计划署确实在支助外地一级的协调方面有着关键作用，但联检组报告过度强调这一作用可能会使国家小组成员有所误解，以致消减了那些在国家一级派驻代表的联合国系统各组织共同承担的支助协调工作的职责。

建议 8：大会和经社理事会可要求秘书长确保共同国家评估和联合国发展援助框架这两个程序能尽早地反映危机的影响，让联合国各组织能相应地调整它们在一个国家里的发展方案和活动。

16. 行政首长协调会成员普遍支持此项建议。他们尤其赞同应加强共同国家评估和联合国发展援助框架，确保在受严重危机影响的国家内采取更协调一致的发展办法。在此方面，可能需要改进现有的共同国家评估和联发援框架拟订方针和普遍采用的筹备安排，以便反映由应急有效过渡至发展的特殊需要。

建议 9：在规划最近进行的复杂和平行动，如联合国阿富汗援助团（联阿援助团）时，秘书长应评价所适用的新程序、新机制，以便评估联合国系统各机构、基金、方案以及联合国秘书处各部门提供的投入在多大的程度上已合为一体。

17. 行政首长协调会成员在审议此项建议时指出以下几点：第一，联合国秘书处政治事务部已对联阿援助团的规划作了内部审查。第二，应考虑到这一实际情况，即联合国系统在阿富汗所能执行的任务范围远远窄于在东帝汶的任务范围。因此，就此项建议而言，更宜利用联合国系统在科索沃和柬埔寨提供应急和协调工作所得经验作为审查程序和机制的基础，同在东帝汶一样，联合国系统在那两个地方的“施政和公共行政”作用范围较广。第三，行政首长协调会成员认为，不管怎样，对联合国系统在包括阿富汗在内的近期危机局势中采用的新程序和新机制作出评价，这不应仅限于评估联合国系统不同组织的投入的协同程度，还应审

查可能有助于推动和确保在今后更有效地利用这些投入的政策选择方案和战略措施。

建议 10: 秘书长应确保各机构所提供的投入适当地纳入目前正在为和平行动拟订的人员配置战略。

18. 行政首长协调会成员指出, 已开始在该领域采取行动。比如, 联合国秘书处维持和平行动部已开始采用标准做法, 在全系统范围内分发急需工作人员职位简介。正在联合国“银河”人事系统内为维和部专门建立一个网站, 其中将张贴 52 个一般业务组的员额出缺通知, 联合国系统其他组织的人员可以应聘。将与联合国系统其他组织建立超文本链接, 以期进一步增强该网站的功能。此外, 正在探索机构间机制, 以便各个业务组利用联合国系统内外的广泛法律专门知识处理维持和平行动中的法治问题以及其他法律方面。

建议 11: 秘书长作为联合国系统行政协调委员会的主席, 应同世界银行探讨, 如何多让联合国机构、基金和方案参与执行世界银行资助或管理项目的方法和途径。要做到这一点, 除别的以外, 可联合举行技术研究班, 让大家更好地了解世界银行和联合国组织在项目执行方面的程序、约制和能力。

19. 普遍接受建议 11。

建议 12: 秘书长应要求开发计划署同世界银行讨论, 以便拟订一套安排, 可适用于世界银行决定干预的严重紧急情况。从而确保开发计划署发挥作用, 引导为资助特定复原和发展活动而分拨的资金, 特别是在那些谋求联合国各基金、方案和专门机构专门知识的部门。

20. 行政首长协调会成员对建议 12 的看法是, 除了开发计划署以外, 还应为其他联合国基金、方案和专门机构提供每一个机会, 以便它们协助应急业务和(或)支助紧急情况后的复兴和发展。为此目的, 应邀请它们参加与世界银行或与任何其他金融机构的筹资对话。而且, 应考虑所涉国家的政府是否有可能在当地局势允许的情况下发挥协调作用, 特别是在危机后复兴和发展方面。