

评价联合国系统在东帝汶的反应：
协调和效率

撰 稿：

阿尔曼多·杜克·冈萨雷斯

弗兰切斯科·梅扎拉马

哈利·伊萨·奥斯曼

联合检查组



联合国，日内瓦

2002 年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
执行摘要：目标、结论、建议.....	A - M	vi
导 言.....	1 - 7	1
一、对东帝汶危机的反应：联合国系统组织的应急能力.....	8 - 43	3
A. 联合国的基金和方案.....	9 - 25	3
B. 联合国专门机构.....	26 - 43	8
二、协调联合国在东帝汶的反应和活动.....	44 - 94	14
A. 联合国系统组织间的协调.....	44 - 74	14
A.1 紧急阶段.....	44 - 64	14
A.2 紧急状况过后阶段.....	65 - 74	21
B. 联合国各组织与东帝汶过渡当局的合作和协调.....	75 - 94	24
三、东帝汶实施的筹资机制：东帝汶信托基金的经验.....	95 - 108	29

缩 略 词

ACABQ	行政和预算咨询问题委员会(行预咨委会)
BCPR	预防危机和复原局(开发计划署)
BOA	联合国审计委员会
CAP	联合呼吁程序
CCA	共同国家评估
CEB	行政协委会
CERF	中央紧急循环基金
CFET	东帝汶统一基金
DESA	经社事务部
DPA	政治事务部
DPKO	维持和平行动部
EHA	紧急和人道主义行动司(卫生组织)
EMOP	紧急行动
EMOPS	紧急方案办公室
EP	紧急方案
EPF	紧急方案基金(儿童基金)
ERC	紧急救济协调员
ERD	应急司(开发计划署)
ERT	应急小组
ESS	应急和安全处
ETTA	东帝汶过渡行政当局
FAO	联合国粮食和农业组织
FC	财务委员会(粮农组织)
HC	人道主义协调员
IASC	机构间常设委员会
ICAO	国际民航组织
ICRC	红十字国际委员会
IDPs	国内流离失所者
IFP/CRISIS	应付危机和重建国际重点计划(劳工组织)
IFRC	红十字会与红新月会国际联合会
IHA/DHS	临时卫生局/卫生事务司(东帝汶过渡当局)
ILO	国际劳工组织

IMTF	特派团综合工作队
INTERFET	东帝汶国际部队
IOM	国际移民组织
IRA	立即反应帐户
JAM	联合评估团
JIU	联合检查组
MOU	谅解备忘录
NGO	非政府组织
OCHA	联合国人道主义事务协调厅
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)
OHRM	人力资源管理厅(联合国)
OIOS	联合国内部监督事务厅
SEARO	东南亚区域办事处(卫生组织)
SRSR	秘书长特别代表
TC	技术合作部(粮农组织)
TCE	紧急行动和复兴司(粮农组织)
TCEO	紧急行动处(粮农组织)
TCES	特别紧急计划处(粮农组织)
TCO	外勤业务司(粮农组织)
TCOR	特别救济行动处
TFET	东帝汶信托基金
UNAMET	联合国东帝汶特派团
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	联合国人口基金
UNHCR	联合国难民事务高级专员(难民署)
UNICEF	联合国儿童基金会
UNOPS	联合国项目事务厅
UNTAET	联合国东帝汶过渡当局
UNV	联合国志愿人员
USG/PKOs	主管维持和平行动副秘书长
WFP	世界粮食规划署
WHO	世界卫生组织

执行摘要： 目标、结论、建议

目标：评价联合国系统在东帝汶的反应，包括安排、程序和实行的机制，强调从经验中吸取的教训，以求改善联合国组织间的协调，尽量扩大联合国组织的紧急行动和冲突后情况下的影响和效力。

联合国系统组织的应急能力

A. 本报告显示，在东帝汶危机暴发时，只有很少几个联合国组织有适当的配备，能对大规模人道主义危机的需要有效地作出反应。对大部分的组织来说，东帝汶危机是一声警钟，逼得它们不得不正视它们在这领域里的弱点。但是，联合国组织在这方面虽然作出了很大的努力，对联合国系统最有效的工作却没有收集足够的情报，吸取足够的经验。更重要的是，联合国组织改善、加强它们应急能力的努力还需要加以协调，相互配合，以便满足和补充整个系统的需要，同时避免工作和资源上的重复。因此，每个组织必须认清在紧急情况下哪些活动是它能作出最有价值的贡献，这样，就能把它的力量集中在加强它的应急能力方面，去设法支助它所专长的活动，以确保该组织的紧急活动是可靠的、前后一贯的、有信用的。机构间常设委员会(IASC)正是要全面地观察这个过程(第 8-44 段及脚注 36)。

建议 1

秘书长应要求机构间常设委员会的主席紧急救济协调员(ERC)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，机构间常设委员会(IASC)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。常设委员会的手册应确保分工与各机构的应急能力相符合，让每个机构都明白它本身的专门任务。这样分工之后，机构间常设委员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，看清楚各成员最有效的应急工作。

紧急情况下的协调和效力

B. 在东帝汶的危机里，机构间常设委员会没有能充分地承担起它的任务，尽早发出警报，作出应急的计划。因此，在危机暴发时，尽管有些常设委员会的成员已进入东帝汶，它们手上并没有任何应急的计划。不仅仅如此，联合国人道主义事务协调厅(OCHA)曾经要求在危机发生之前把协调结构加以正规化，这个建议并没有得到机构间常设委员会其他成员的接受。这种工作上的不足之处部分可归咎于许多常设委员会的成员在它们各自活动领域里承担紧急评价和计划的能力非常有限。在东帝汶的危机里，常设委员会的成员相互之间、以及同进入东帝汶

的先遣人员很少交流，也没有交换对紧急情况的评价，使情况更为恶化。秘书长最近指出了一个事实，就是，如果联合国要对自然灾害和复杂的人道主义危机作出有效的响应，非改善常设委员会成员之间的应急计划和筹备工作不可，而且必须加强它们相互之间的结合，以确保较好的机构间筹划。¹ 除非常设委员会成员组织之间和内部有更好的信息交流和联系，否则，这个目标是不可能达到的。人道协调厅也应发挥更积极的作用，推动这种进程，从事拟定这类计划(第44-47段)。

建议 2

秘书长应要求紧急救济协调员(ERC)作为常设委员会主席加强常设委员会提早发出警报、进行应急计划的工作。在这方面，常设委员会通过其当前的应急计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。每个组织也应提高在它本身活动领域里评价紧急情况和对之作出计划的能力。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。

C. 要改善没有应急计划、协调结构不正规化的缺点，人道协调厅应在这方面进行规划，将必要的任务交给主要的组织，由它们下面的委员会执行。在东帝汶这种组织间实地分派任务是比较成功的，这可归功于人

道主义协调员的专门知识和领导，也可归功于在地方上各机构代表的努力。实际上，在复杂的紧急情况下，联合国并没有建立明确的分工制度，各机构总部也没有发挥它们的能力，提供真正组织方面的后勤支助。正相反，这种实地的任务分配让有些机构的总部非常惊讶，造成了若干组织间的磨擦。尽管这种磨擦很快就被遏制，在某些情况下究竟使组织反应得较慢(第48-54段)。

建议 3

秘书长应要求紧急救济协调员(ERC)作为机构间常设委员会(IASC)的主席拟定一份组织间协调结构的蓝图。这份蓝图应用上文所建议的《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。

D. 本报告证实，人道协调厅(OCHA)在东帝汶的成就大部分是由于几个骨干人员的努力，他们确保人道协调厅在协调方面发挥了领导作用，赢得了其他人道主义人员的尊重。这就说明，人道协调厅有必要扩大它的可靠、训练有素的人员队伍，包括高级别的人员。人道协调厅应把重点放在人员的能力上，派更多能协调、能服务的人员到地方一级工作(第49和第55段)。

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的紧急情况下的需要。这包括：让人道协调厅和人力资源管理厅(OHRM)作出安排，针对人力资源拟定一套“多层次”的政策方针，让人道

¹ 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工作”的报告(A/57/77-E/2002/63)。

协调厅万一本身人员不够，可借调其他可待调用的联合国人员，包括高级别的人员。

联合呼吁程序(CAP)

E. 东帝汶的经验证实，有一个联合呼吁程序，如果管理得好，确能改善协调，在行动早期阶段促进联合国组织间更有效地合作，而且能为后紧急阶段的持续协调铺路。但是，这就需要联合国组织更多利用联合呼吁程序作为拟定计划或方案的工具（第 57-58 段）。

建议 5

在参与行动过程中，联合国组织的立法部门可鼓励它们的行政领导多使用联合呼吁程序作为拟定计划和方案的工具，加强落实这点的能力，与机构间常设委员会目前的努力相配合，加强联合呼吁程序作为战略规划和协调的工具。

F. 在东帝汶，有些部门靠联合呼吁程序筹资，结果出现了相当严重的不平衡。有些组织靠这方法筹款能满足大部分的经费需要，而其他组织则只拿到一部分的钱，甚至完全没拿到钱。这种呼应关系取决于组织在联合呼吁程序下提出的项目的质量和用途，也取决于该组织在应急行动方面的声誉。因此，本报告建议，如果要真正作出努力，弥补各部门在联合呼吁程序下的差别待遇，首先不妨加强和改革联合国各机构、基金和方案自身的应急能力。

G. 本报告也强调，有些组织通过联合呼吁程序得到较积极的反应，然而这些组织却最不需要依靠联合呼吁程序作为筹资的工具。这些组织本身有一笔应急经费，因此能

很快地到地方上开始行动，这样就提高了它们的声誉，便利它们或是通过联合呼吁程序、或是双边地筹集资金去补回它们所花的钱。也就是说，有了应急经费不但能对紧急情况迅速作出反应，而且也能在联合呼吁程序下面解决部门的经费问题，便利该组织由救济行动转向发展工作(第 14、第 20、第 23、第 60-64 段)。

建议 6

参与应急行动的那些组织的立法部门，如果还没有提出意见，可建议它们的组织设置一笔应急流动款项。

治理由救济向发展的转变

H. 东帝汶的经验强调了一点，就是，联合国系统需要作出安排，很快地由人道主义阶段转向一个较持久的发展阶段。在东帝汶，这种救济和发展之间的差距，在一定程度上，是靠世界银行出钱弥补，由世界银行同联合国东帝汶过渡当局进行协商，举办了若干次捐款会议，筹款协调复原的工作。但是，在这阶段，联合国组织并没有多少收获，反而是它们的活动变得消极了。固然，本来是应该由联合国开发计划署来主持这项过渡工作，但是，开发计划署的能力不足，不可能在东帝汶扮演这样的角色(第 9-10、第 13、第 69-71、第 100-103 段)。

建议 7

大会和经社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治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(CAP)、共同国家评估(CCA)和联合国发展援助构架(UNDAF)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计划工作上，而不是放在募捐方面。

I. 尽管东帝汶情况困难，在危机期间承受了极大的破坏，政府结构部分或全部瘫痪，缺乏任何可靠的基层数据，但是，联合国的驻地人员仍然开始了共同国家评估(CCA)程序，分析和比较了危机前和危机后的情况。其后，联合国发展援助构架(UNDAF)完成了它的程序，规定了正式的年度审查报告，这就缩短了联合国系统由救济朝向发展的转变过程，让各机构能发动它们的发展方案和活动(第 68 和第 70-72 段)。

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应危机的影响，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。

东帝汶过渡当局的经验

J. 东帝汶的经验说明，东帝汶过渡当局(UNTAET)在计划和人员安排方面有许多缺点，影响到联合国机构、基金和方案的协调和效率。除了政治事务部(DPA)的过渡工作碰到困难之外，维持和平行动部(DPKO)也很晚才单独进行计划工作，让各机构、基金和方案或联合国秘书处的其他一些有关部门无法充分地提出它们的意见。此外，维持和平行动部管东帝汶过渡当局调派人员的工

作，它没有能力，也不称职，无法应付突然大规模的公务人员聘征，也没有很好地发挥联合国系统里原有的专门知识(第 78-79 和第 82-89 段)。

K. 联合国管理当局完全承认这些缺点，已采取了行动加以纠正。最重要的纠正措施是，联合国使用了特派团综合工作队(IMTF)的机制去设想和计划联合国在阿富汗的任务。另一项主要行动是，目前正在拟定一套公务人员征用战略，去满足那些复杂的和平行动的需要。这些措施都是有用的，但还需要确保联合国机构、基金和方案的参与。可是，在拟定人员征用的计划中，这似乎并不是当前的做法(第 80-81 和第 90-94 段)。

建议 9

在计划最近进行的复杂和平行动，例如在阿富汗的联合国任务方面，秘书长应审查所使用的新程序、新机制，以便评估这些程序和机制接受了多少联合国机构、基金、方案以及联合国秘书处各部门的贡献。

建议 10

秘书长应确保各机构所提供的意见适当地纳入目前为和平行动所拟定的人员征用计划。

东帝汶信托基金(TFET)的经验

L. 东帝汶信托基金由世界银行管理，它的经验令联合国机构、基金和方案感到相当失望，因为它们在东帝汶进行的项目和活动几乎没有得到任何信托基金的拨款，而且它们也没有能为东帝汶信托基金支助的项目

提供技术知识或援助。此外，捐助国对复原和发展活动的捐款绝大部分流入东帝汶信托基金，这样，各机构被排斥在资金主流之外，就很难另外筹集资源(第 100-103 段)。

M. 开发计划署对东帝汶危机反应很晚，使联合国机构、基金和方案失去了一个潜在的筹资渠道。在本报告的编写过程中，世界银行和联合国机构、基金和方案的负责人发表了意见，双方对对方扮演的角色、工作和能力的看法都出现了很大的分歧。这种看法分歧一部分可归咎于文化和历史因素，在联合国系统同布莱顿森林机体之间一直在进行的全面对话过程中需要较长一段时间才能弥补。而东帝汶的经验却突出了一点，就是，绝有必要解决一些实际问题，因这牵涉到双方在地方上的工作关系。这些问题包括：在项目的执行方面，有必要更好地了解双方的程序、限制和能力(第 9-10 和第 100-108 段)。

建议 11

秘书长作为联合国系统行政协调委员会(CEB)的主席，应同世界银行进行探讨，设法多让联合国机构、基金和方案参与执行由世界银行资助或管理的项目。要做到这一点，举个例，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执行项目方面的程序、限制和能力。

建议 12

秘书长应要求开发计划署同世界银行进行讨论，以便拟出一套安排，可适用于世界银行决定干预的严重紧急情况。这样，开发计划署也就能发挥它的作用，把款项投入具体的复原和发展活动，特别是在那些谋求联合国机构、基金和方案提供其专门知识的部门。

导 言

1. 联合检查组决定在它的 2001 年工作方案里审查一个复杂的联合国维持和平行动。它首先审查了几个自 1999 年中期以来联合国发起的维持和平行动所承受的任务和它们的组成。² 经过这些初步审查, 联检组又决定审查联合国东帝汶过渡当局, 因为这个行动非常复杂, 联合国所得的授权和它所承担的责任其规模之大前所未见。³ 一个联检组的特派团于 2001 年 10 月 29 日至 11 月 2 日访问了东帝汶的帝力。在这次访问期间, 人权组特派团与东帝汶过渡当局、联合国各机构、基金和方案、以及世界银行的代表频频举行了碰头会。联检组认识到它的任务涉及整个联合国系统, 所以它根据东帝汶特派

² 联检组的初步审查包括: 联合国科索沃临时行政当局特派团(UNMIK, 由安全理事会 1999 年 6 月 10 日的第 1244 号决议授权成立)、联合国塞拉利昂特派团(UNAMSIL, 由安全理事会 1999 年 10 月 22 日第 1270 号决议授权成立)、联合国东帝汶过渡当局(UNTAET, 由安全理事会 1999 年 10 月 25 日第 1272 号决议授权成立)、联合国刚果民主共和国观察团(MONUC, 由安全理事会 1999 年 11 月 30 日第 1279 号决议授权成立)。

³ 联合国东帝汶过渡当局(UNTAET)是由安全理事会 1999 年 10 月 25 日第 1272 号决议授权成立, 自开始即由三个主要部分组成: 第一个组成部分是管制和公共行政当局、第二个组成部分是人道主义援助和紧急复原工作、第三个组成部分是军事部队。详细情况见秘书长 1999 年 10 月 4 日 S/1999/1024 号报告。

团的观察, 决定通过这次东帝汶的危机情况针对干预行动的不同阶段, 去审查联合国系统的应急反应。同时, 联检组又配合联合国内部监督事务厅(OIOS)在同一期间派往帝力工作队的调查所得, 与后者经常进行磋商, 寻求两个组织之间的相互补充。这两个组织在进一步进行磋商之后, 决定把任务交给联合国内部监督事务厅去评审联合国秘书处在东帝汶开展的各方案之间的协调。

2. 东帝汶的紧急情况 and 紧急后情况给予联合国系统一个很大的挑战。东帝汶的紧急人道主义行动于 1999 年 9 月初开始, 需要在极端艰苦的条件下满足一大批无家可归的人口需要。至 1999 年 10 月底, 联合国接受了管制东帝汶这个极困难的任务, 需要整个联合国系统总动员, 一直到东帝汶于 2002 年 5 月 20 日成为独立国家为止。本报告所主要审查的就是这段期间。如果它也提到东帝汶危机暴发前的情况的话, 这只是因为联合国系统对危机或危机后反应的协调和效力在一定程度上是受到事前的影响。

3. 在这前提下必须指出, 安全理事会在设立联合国东帝汶过渡当局的时候就认识到, 过渡当局在开展、执行它任务范围内的工作时, 必须大量地依靠成员国、联合国机构和其他国际组织的专门知识和能力。⁴ 所以, 安全理事会也鼓励成员国和国际机构和组织应秘书长的要求向联合国东帝汶过渡当局提供人员、设备和其他资源, 以便建立起

⁴ 安全理事会第 1272 号决议, 第 5 段。

基本的机构和能力，同时强调，在这些工作方面进行尽可能最密切的协调。⁵

4. 联检组的检查员铭记安全理事会所授给他们的任务，考虑到体制能力对各联合国机构、基金和方案在危机期间和危机后的初步反应和效率会起到重要的影响，所以决定，作为本报告的一部分，去审查联合国机构、基金和方案在东帝汶危机暴发时和暴发以后的体制安排和应付紧急情况 and 危机的能力。这项组织性的审查针对了在东帝汶紧急阶段和其后积极进行干预的大部分联合国组织。除了联合国本身之外，这些组织包括：联合国开发计划署、世界粮食规划署、难民署、儿童基金会等联合国基金和方案、以及卫生组织、粮农组织、劳工组织、教科文组织等专门机构。⁶

5. 本报告第一章回顾了联合国组织的应急能力。第二章审查了联合国系统在东帝汶危机各阶段所实行的程序和机制，着重于这种程序和机制对联合国组织的协调和效率

⁵ 同上，第 14 段。

⁶ 除了这些联合国的组织之外，联合国人口基金、联合国项目事务厅和国际民航组织也在东帝汶进行了活动。联合国人口基金在东帝汶支助了一系列与人道主义行动有关的项目。联合国项目事务厅则同东帝汶过渡当局通过一项协定提供项目服务。国际民航组织在 2000 年 1 月派人员到帝力，同联合国维护和平行动部签署了一项机构间服务协定，从 2000 年 7 月至 2001 年 2 月为期 8 个月，经费 71,800 美元，由国际民航组织审查东帝汶的民航设施，并经常性地向东帝汶过渡当局提供民航方面的管理和业务援助。

的作用。最后，第三章审查了东帝汶实行的筹资机制，设法了解这种机制如何影响到联合国系统帮助东帝汶复原和发展的效力。

6. 联合国系统在东帝汶的干预是一次很特别的经验，从中可以吸取不少教训，以便巩固其所得的成就，今后避免其中出现的缺点。本报告突出了许多从这次经验所吸收的教训，包括联合国系统所实行的安排、程序和机制。本报告回顾了联合国组织采取了哪些措施去纠正东帝汶经验所暴露的一些缺点和不足之处，并针对这些缺点建议了一些新的措施，以求改善过去所做的工作。本报告只能考虑到 2000 年中期以前的发展，但是，它也认识到，它所看到的问题不是一成不变的，而只是事态演变过程中的一个部分。因此，联合国系统对本报告所指出的缺点的反应也应是一直在改变。本报告所针对的主要是联合国系统里的一些协调机制和程序，例如，联合国人道主义事务协调厅(OCHA)、机构间常设委员会(IASC)、联合呼吁程序(CAP)、共同国家评估/联合国发展援助框架(CCA/UNDAF)等，但是，它也认识到，其他一些机制对所讨论的问题也起到一定的作用，例如，和平和安全咨询委员会、联合国发展小组、人道主义事务执行委员会、以及联合国行政协调委员会(CEB)本身等。反过来，如果要详细地了解如何协调这些机制的工作和产出、以便使整个联合国系统受益的话，就需要由另外一份报告来讨论了。

7. 在编写本报告的过程中，联检组的检查员在地方上以及在总部采访了许多联合国机构、基金、方案以及世界银行的工作人员。检查员还审查了大量的文件，包括各组

织和部门所作的许多研究和评价、以及秘书长的几份报告。检查员要对所有在编写本报告过程中热心对他们提供过帮助的人表示感谢。检查员非常赞美联合国组织对东帝汶的

稳定、重建和发展工作所作出的贡献，最终开花结果，让东帝汶于 2002 年 9 月 27 日作为东帝汶民主共和国加入联合国 (A/RES/57/3)。

一、对东帝汶危机的反应：联合国系统组织的应急能力

8. 本报告所根据的是同有关负责人员的谈话以及调查员所获得的文件资料。这些谈话和资料说明，所涉及的许多结构、机制和资源在很大程度上决定了每个组织在东帝汶所作的反应和活动的性质和规模。

A. 联合国的基金和方案

联合国开发计划署

9. 在东帝汶的危机中联合国开发计划署所依靠的是它的应急厅(ERD)。但是，应急厅没有能力很快地派出评估人员队伍，使开发计划署无法抢先地立即展开危机管理工作，其后也不能进行较好的规划，把人道主义阶段同发展阶段联系起来。应急厅和开发计划署总部的区域厅之间的分工和责任的划分很不清楚，应急厅派到地方上的人员同总部之间也没有明确的汇报和通信渠道。应急厅没有够高的地位，也没有充分的权力将开发计划署放在一个战略性的地位，作为联合国系统在冲突之后的主要投资机制和渠道，也无法协调开发计划署内部的反应。此外，当危机暴发时，开发计划署并没有一批现役的专家，也没有现成的筹资机制(即所谓的TRACK 机制)能配合事态的演变去应付东帝汶的危机(应急厅在危机情况下只能从第三个TRACK 拨款不超过 100,000 美元给联合国的驻地办事处)。

10. 因此，在行动开始的几个月，开发计划署里的情况相当混乱，不清楚开发计划署的东帝汶活动到底应由亚洲和太平洋区域

厅管理、抑或由应急厅负责。派往帝力的应急厅人员直接向总部汇报，并不经过开发计划署派驻当地的协调员，结果造成了更多的混乱。更严重的是，开发计划署内部并没有设立一个专门管理危机的工作队，因此，开发计划署的反应一般比较慢。等到这些问题得到澄清、能在内部处理的时候，开发计划署已远远落在后面，实际上已不被人当作一个可能的筹资机制和渠道，作为联合国系统在东帝汶活动的资金来源。

11. 但是，尽管在危机暴发初期的几个月出现了这些缺点，等到东帝汶的人道主义紧急情况逐渐缓和时，开发计划署却逐步地发挥了它的作用，承担起发展协调的任务，支持东帝汶的复原和发展活动。在三年期间，开发计划署在它的核心资源里拨出 900 万美元给东帝汶，靠这笔钱调派了少数一些人员于 1999 年 11 月在帝力设立了开发计划署的办事处。开发计划署把它的活动集中于三个关键领域：基本设施的复原(协调、资源的调动、项目的执行)；管制(支持联合国东帝汶过渡当局筹备东帝汶的独立、公共行政管理；法律体制；民间社会的设立；投票的援助工作)；促进可持续的维持生计方法(配合其他组织和捐助方的现有和计划中的行动)。此外，开发计划署驻地代表和联合国驻地协调员在 2000 年初期发起和协调了联合国发展援助框架(UNDAF)的程序，在 2000 年 11 月发表了东帝汶第一次的共同国家评估，其后，又筹备了 2003 至 2005 年东帝汶的第一个联合国发展援助框架。通过开发计划署

的动员工作，其他方面又对东帝汶的项目和活动另外提供了 4,500 万美元。

12. 开发计划署根据东帝汶的经验采取了若干措施去解决上文所提到的一些缺点和不足之处。2001 年 11 月，开发计划署的应急司被升级改为预防危机和复原局 (BCPR)，由一名助理秘书长级的干事来领导。⁷ 开发计划署的负责人员在 2002 年 4 月谈话时说，这个预防危机和复原局正在罗马、日内瓦和纽约征聘人员组成一支工作队伍。这些人员将应开发计划署驻地代表或有关的国家要求去拟定一些方案和项目，针对预防危机和复原局职权范围内业已确定的领域(即不同种类的服务，包括：防止冲突、建立和平；过渡的复原方案；保安领域的改革、法治；减少小型武器；扫雷行动；解除武装、人员退役、重新与社会结合；减少自然灾害和复原)。⁸

13. 但是，必须指出，虽然新成立的预防危机和复原局能够加强开发计划署的作用和能力，让它响应防止危机的需要，处理复原的问题，一旦碰到实际的或新暴发的危机，并不见得一定能够解决开发计划署迅速应急方面的缺点，让开发计划署能够占领战略地位，成为联合国系统在冲突后情况下活动的主要资金来源或捐方资金的主要调动机制，也不一定能够负担得起联合国系统组织从救济朝向发展转变期间所必须的协调作用(见下文第 69 段)。

⁷ 见 DP/2002/CRP.3。

⁸ 见开发计划署/应急司所发表题为“预防危机和复原的主题信托基金”一文。

联合国儿童基金会

14. 联合国儿童基金会在纽约和日内瓦的紧急方案办公室(EMOPS)是儿童基金提供紧急援助的中心组织，负责人道主义政策、人员的安全、在危机情况下对儿童基金会在地方上办事处的支助、与其同联合国系统内外人道主义工作伙伴的战略协调。若干年来，儿童基金会人道主义行动的经费体现出强烈的增长趋向，由 1997 年的 2.54 亿美元增至 2001 年的 4.25 亿美元，占了儿童基金会全部收入的 20% 强。⁹ 儿童基金会同联合国系统内外从事人道主义和应急活动的组织、包括一些国家机构确定了若干范围广泛的合作协定。¹⁰ 儿童基金会在努力改善它的供应机制，加强这些机制的灵活性，并加强这种供应程序的筹资系统。¹¹ 联合国儿童基金会的紧急方案由紧急方案基金支助，每两年拨款 2,500 万美元，这笔经费可确保儿童基金会有效、及时地对紧急情况作出响

⁹ 联合国儿童基金会 2002 年人道主义行动报告。

¹⁰ 例如，儿童基金会和难民署于 1996 年 3 月、与世界粮食方案于 1998 年 2 月分别签定了谅解备忘录。如要进一步了解情况，检查其他的全面协定，可参考儿童基金会网址：www.unicef.org 上的“联合国儿童基金会人道主义任务和活动概览”，2001 年 3 月。

¹¹ 举个例，联合国儿童基金会驻地办事处在一定的质量控制下可不经事先批准购买不超过 5 万美元的商品。详情见上文脚注 9。

应。¹² 此外，儿童基金会又是联合国人道主义事务协调厅所管理的中央紧急循环基金(CERF)的积极借款方。¹³

15. 由于联合国儿童基金会本身了解到有必要加强它的人道主义行动，并为此制定了程序，使它能够很快地响应东帝汶的危机，由它的几个区域办事处动员和派遣人员去支助东帝汶的干预行动(儿童基金会没有制定一个可调派的人员名单专供紧急部署)。但是，最重要的一点还是，儿童基金会自 1979 年以来就一直在东帝汶展开行动。从那时起，它就在东帝汶执行一些项目，并于 1999 年 10 月设立了一个备有 36 名人员的办事处，由一名驻东帝汶专员代表领导。在危机期间，儿童基金会在澳大利亚的达尔文设立了一个临时工作点，专为返回帝力作筹备。由于危机前它就存在，具有一定的能力，所以它在紧急情况阶段能在若干部门发挥领导机构的作用，而且紧急过后也能继续积极地在下列领域进行活动：保健(防疫和基本保健

¹² 2001 年间，联合国儿童基金会从它的紧急方案基金中拨出 800 多万美元的款项资助非洲 17 个国家(同上，见脚注 9)。

¹³ 中央紧急循环基金是根据大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议设立。基金的拨款取决于得到捐助方自愿捐款填补。2001 年间，儿童基金会从中央紧急循环基金那里获得了 2,000 多万美元的贷款(同上，脚注 9)。至 2001 年第一季度为止，中央紧急循环基金自 1992 年成立以来总共向儿童基金会拨款 6,340 万美元，其中 80% 以上是通过联合国机构间联合呼吁程序中属于儿童基金会的那部分补充经费拨款偿还(同上，上文脚注 10)。

服务)；教育(重新修建学校，进行基本维修，培训教员)；饮水供应和卫生(提供物资和技术援助)；带头培训地方政府和社区领导；促进儿童权利(法律支助和培训)。

16. 根据东帝汶和其他危机情况的经验，联合国儿童基金会目前正在为它的工作人员执行一项增强能力方案，把重点放在培训区域和驻地人员，让他们能作出反应应付危机，拟订紧急计划作为工作方案的一环。¹⁴ 儿童基金会也在编制和实现一个以网址为基础、可迅速在紧急情况中部署的人员名单。¹⁵ 它已把紧急方案副主任的职位调到日内瓦，以便加强同其他人道主义机构进行协调，并正在审查同其他人道主义伙伴达成的谅解备忘录，以便确定在哪些领域里能与伙伴机构互相辅助，更明确地划清工作和目标。

17. 儿童基金会在发展领域以及在人道主义和紧急情况领域发挥了作用，不断地面临挑战去证实它作为一个人道主义伙伴的可靠性和可预见性，在紧急情况进行部门干预时确保能做到前后一致、互补长短、维持一定的平衡。

联合国难民事务高级专员

18. 联合国难民署负有特别任务，它的活动具有特别性质，特别是在自从 1991 年以来一个主要的优先事项是作出有效的紧急准

¹⁴ 在 2001 年初期，联合国儿童基金会在 55 至 60 个国家里直接派驻人员，这些国家被定为严重地不稳定，或局部出现不稳定和紧急情况，它们的数目经常在变动。同上，见上文脚注 10。

¹⁵ 见上文脚注 9。

备、应急响应。在人力、物力和经费资源三个关键领域里，难民署的能力有了相当程度的加强，因此，它的机制安排是在联合国系统组织中一般属于做法最好(世界粮食方案的组织安排也同样属于第一流，见下文)，特别是在应急人员的筹备和部署方面。¹⁶

19. 在这方面，作为内部待发安排的一环，难民署编制了一个应急小组(ERT)人员名单，列出了各工作领域的内部人员名单(约 25 名工作人员)，有地方和总部汇集，经过他们领导的事先批准，由准备在 72 小时内投入紧急部署。根据每个成员的情况，这个名单在 6 至 9 月内有效。应急小组人员在列入名单之前受过特别训练。难民署还有一批高级别应急人员，其中包括经过精选、有经验的高级管理人员(P5-D2 级人员)，能够在危机情况里发挥适当的领导作用，有效地管理难民署地方上的活动。难民署设有一个中央循环应急储存，能够在紧急情况发生时提供急需的物资，满足 25 万名难民的初步需要。这种署内的待发安排让难民署碰到紧急情况时以及在紧急情况关键的最初几个月内提供一批核心的、合格的人员和物资。同时，难民署又和其他人道主义伙伴(包括非政府组织和有关的政府机构)制定了署外的待用安排，以此作为补充和支助，对难民署的行动提供一条第二线的资源。

20. 在经费方面，难民署的应急行动由一笔行动后备金支持，这笔后备金等于年度方案预算里拨给拟议的方案活动总额的

10%，经常不低于 1,000 万美元，通过工作资本和保障基金补充。有了这笔后备金，难民署就能通过明确的授权和资助层次很快地、有效地拨款。难民署还按照明确的内部程序取用中央紧急循环基金去补充它的应急筹资。此外，难民署内部又清楚地划分了驻地代表和有关的区域办事处之间的任务和汇报渠道，由一个紧急和安全处制定管制危机的标准，并向各区域局提供必要的支助。

21. 难民署的内部机制和安排在东帝汶危机期间发挥了高度的效力，让难民署能够较快地应付数量出乎意料之外的难民和无家可归人士(难民署的初步估计是 80,000 至 90,000 人，结果要安置 290,000 人)。除了它原来保护保护难民的任务之外，难民署还给东帝汶的人民提供了住处，这地方上的任务是由联合国人道主义事务协调厅交给它的，由它利用后勤能力，去满足这项需要，补充了世界粮食方案的主要后勤工作。这里需要提一下，难民署在较早的时候已应联合国东帝汶特派团(UNAMET)的邀请于 1999 年 4 月派人到东帝汶去安置内部流亡的人士。¹⁷ 由于难民署在危机爆发之前已派有人员在东帝汶，尽管为数相当有限——3 名国际工作人员、5 名当地人员——通过他们难民署仍然能够大约地预测到危机的到临，一旦爆发即能迅速行动。(例如，难民署在 8 月底——即危机爆发的前夕——从澳大利亚达尔文运来 20

¹⁶ 关于联合国难民署的应急响应详情，见难民署“应急响应资源清单”，2002 年 2 月。

¹⁷ 联合国东帝汶特派团是由安全理事会 1999 年 6 月 11 日第 1246 号决议授权成立，负责组织和推动葡萄牙与印度尼西亚于 1999 年 5 月初所议定的人民咨询行动。

部车辆，这对它以后的行动非常有帮助，而且能在危机期间支援其他的人道主义伙伴)。

世界粮食规划署

22. 在八十年代期间，世界粮食规划署把它的工作重点由发展转向救济。它逐渐作出了一系列的体系安排去支持这种转变。考虑到粮食方案活动的特别性质，这些安排在大致上与难民署的安排相似，基本上覆盖了人力、物资和经费资源等三个主要的领域。这样，它就成为联合国组织在这领域最有效的做法，特别是利用受过训练从事发展的人员去响应紧急情况。

23. 具体来说，援助方案应急的能力包括：准备好一套应急行动，在极短时间内能调派人员；在地方上设有一个有效的能力网络，配有一定的发展工作人员，一旦碰到紧急情况随时能调派去管理危机。这些人员接受训练和物资，特别是最近同一些国家的政府进行了模拟的合作安排。粮食规划署在世界上设有循环性的粮食储存，一旦危机爆发，可提供急迫需要的粮食。在经费方面，粮食规划署于 1991 年 12 月设立了一个循环基金，称为“立即反应帐户”(IRA)，为数 3,000 至 5,000 万美元，能立即资助粮食规划署的行动，在紧急、危机情况下至少能维持一个月，等通过联合呼吁程序获得新拨款或来自其他方面的自愿捐款。这种安排的规章和规定比较灵活，例如，授权驻地国的领导从立即反应帐户中能拨出为数达 200,000 美元的款项，以应付当地紧急情况的迫切需要，或把运粮船只由一地调到另外一地，再配以其他措施，例如在一些国家里拨出待发安排，把人员随时投入具体的技术领域，并

必要时同其他的机构协调应急计划(世界粮食规划署同难民署、儿童基金会和一些落实工作的非政府组织签订了谅解备忘录，明确规定了世界粮食规划署和其他参与方的任务和责任)。

24. 有了这种体制能力和安排，世界粮食规划署在东帝汶的紧急阶段发挥了特别重要的作用。世界粮食规划署有效地发起了两次紧急行动(EMOP)，对东帝汶的人民散发粮食。第一次紧急行动于 1999 年 9 月 15 日开始，对粮食援助的需要作出了直接反应，在灾情最严重的地区救济了 150,000 人。第二次紧急行动是直接反应下一步，救济对象达 300,000 人。此外，联合国人道主义协调员还要求世界粮食规划署作为粮食和后勤协调机构为所有的人道主义机构设立一个后勤网络。粮食规划署响应这项要求，发起了特别行动去支助和加强在东帝汶的各人道主义组织的后勤能力，这项行动于 2001 年 6 月完成。粮食规划署的后勤资助接受了特别的拨款，能调动起直升机、飞机、货船和货车作为东帝汶人道主义运输的骨干。它还对联合国东帝汶过渡当局、其他联合国机构和非政府组织提供了运输援助，这种后勤支持是在费用补偿的基础上提供的。世界粮食规划署看到粮食安全形势的演变拟订了一套结束工作的策略，决定于 2002 年 6 月从东帝汶所有活动中撤出。

25. 世界粮食规划署对它在东帝汶的行动于 2001 年进行了一次内部评价，得出结论是，粮食规划署在东帝汶的活动基本上是成功的，它在东帝汶的人员作出了很大的努力，投入了很多精力。世界粮食规划署在 1999 年 9 月 20 日派了两名工作人员到帝

力，这才是东帝汶国际部队部署的第二天，其后又派了更多的工作人员去支持这两名先遣人员。世界粮食规划署的内部评价发现，虽然粮食规划署没有多少准备，它的反应却是很快，特别是考虑到它是从零基础开始，在东帝汶预先没有任何驻地办事处或人员。内部评价突出了一点，就是，世界粮食规划署对东帝汶爆发的危机没有充分的应急计划，以后要想有能力在它预先没办事处、没派驻人员的国家或地区发起紧急行动，非有较充分的准备不可。除其他外，内部评价建议，世界粮食规划署应加强它在地区一级进行应急评价和计划的能力。¹⁸ 根据从东帝汶危机和其他重大紧急情况中所吸取的经验，世界粮食规划署自从 2001 年开始设法进行了审查，加强它在国家办事处和地区一级有系统地开展应急计划活动的的能力。它拟订了一套应急计划准则，在内部发起了加强能力的工作，包括培训、技术援助和策略的拟订。

B. 联合国专门机构

粮食和农业组织

26. 在东帝汶危机发生的时候，应急行动由粮农组织的特别救济行动处(TCOR)负责。这是粮农组织技术合作部(TC)的外勤业务司(TCO)下面的一个小单位，当时只有少数几个工作人员，东帝汶的行动由行动处的处长和一名高级行动主管直接负责。行动小组大部分的应急活动是由预算外资源拨款，但是，也有一部分经费来自粮农组织的经常

方案。但是，经常方案的资金不能拨给东帝汶，因为当时东帝汶不是粮农组织的成员国，没有预先划出一笔应急基金去应付这样的危机情况。(所有联合国干预东帝汶的组织都碰到用经常项目拨款的问题，但是，对那些原来没有划出应急经费的组织影响最为严重)。粮农组织的应急活动是由总部指导，支助工作原则上则由粮农组织总部和区域办事处的技术服务共同提供。可是，在东帝汶，由于粮农组织的总部和它的区域办事处中间没有应急安排，结果，对粮农组织在东帝汶应急活动的支援来得特别慢，推迟了最后撤出的策略。

27. 粮农组织于 1999 年 9 月开始对东帝汶的危机作出反应，派了它特别救济行动处的高级行动官员去参加机构间应急小组，对东帝汶的农业、牧业和渔业作出了初步评审，大约地估计有哪些最迫切的复原需要。其后，也在 9 月间，粮农组织又派出一名紧急情况协调员。这项初步经费是由粮农组织特别救济行动处本身的预算中调拨。各方对联合呼吁程序作出响应之后，粮农组织就获得新的经费，特别救济行动处就靠这项经费把它的紧急情况协调员留在东帝汶，负责同其他联合国机构和非政府组织合作，协调粮农组织在农业部门的救济和复原干预。协调员担任农业委员会的主席，这委员会由那些与粮食安全问题有关的非政府组织和其他联合国机构组成。2000 年 4 月，各方对东帝汶的联合呼吁程序又作出了另一次响应，从这次捐款中粮农组织获得了种子繁殖项目的经费(2000 年 4 月至 2001 年 3 月)，其后又进

¹⁸ 详情见 2001 年 9 月 3 日 WFP/EB.3/2001/6/5 号文件。

入第二个阶段，把工作重点放在设法减少收成后的损失。¹⁹

28. 粮农组织一直等到 2001 年 3 月才真正进驻东帝汶，由它的亚洲和太平洋区域办事处(RAP)派出一名高级农业顾问。作为东帝汶活动的一部分，粮农组织的技术顾问代表粮农组织出席了若干次会议；同联合国东帝汶过渡当局的东帝汶过渡内阁(ETTA)、开发计划署和其他有关机构进行了接触和合作；协调了粮农组织的长期复原和发展方案、项目；审查了一般的农业情况，包括粮农组织技术援助的潜力和优先领域。

29. 为改善粮农组织对紧急情况的反应，让它能弥补应急救济和复原工作之间的差距，粮农组织总干事于 2001 年向粮农组织的财政委员会建议：把特别救济行动处改为新的紧急行动和复兴司(TCE)。这项建议并不要求粮农组织的经常方案提供新的资源，因此得到财政委员会的批准，其后，于 2001 年

¹⁹ 由于各方对东帝汶的联合呼吁程序作出了响应(1999 年 10 月至 2000 年 6 月)，粮农组织获得了下列经费：OSRO/ETM/001/SWE“东帝汶紧急农业干预的协调工作”，为数共 284,575 美元(2000 年 1 月至 2000 年 12 月)；OSRO/ETM/002/JPN 第一阶段“东帝汶农村社区一级紧急玉米和大米种子繁殖工作”，为数共 465,000 美元(2000 年 4 月至 2001 年 3 月)。这一项目还有第二阶段(“减少收成后损失”)，另获经费 346,331 美元。这第二阶段的经费于 2001 年 6 月收到，超过了东帝汶联合呼吁程序的执行工作时间表。

11 月又得到粮农组织理事会的核可。²⁰ 紧急行动和复兴司由两个服务单位组成，即：特别紧急计划处(TCES)，专门负责特别方案，包括伊拉克的“石油换粮食”方案；以及紧急行动处(TCEO)，负责紧急行动，其下面设有复原和人道主义政策股，负责拟订这种政策。²¹ 为了解决在各捐助方响应之前发

动紧急经费的问题，粮农组织的人员说，粮农组织目前正在准备设立一笔紧急和复原反应经费，以便确保紧急行动一旦发动，以及在救济转向复原的过渡阶段，粮农组织可以很快地就取得经费。

世界卫生组织

30. 世界卫生组织的紧急和人道主义行动司负责世界卫生组织对紧急情况和危机的反应。在过去一段时间里，包括在东帝汶危机期间，这个司一直在进行改组，在编写这份报告时，最后的组织结构还没有定下来。但是，2001 年的临时组织结构显示，司里约有

²⁰ 见 2001 年 9 月 FC 97/INF/3 和 CL 121/4。总干事在提出这项建议的时候强调说，应急方案已成为粮农组织最重要的工作。

²¹ 紧急行动和复兴司 2001 年的预算为 370 万美元(与 1998-1999 年的预算大约相同)，其中只有 115,000 美元拨自经常方案预算。它的执行项目的 2001 年经费由伊拉克的“石油换粮食”方案提供，为数达 1.24 亿美元，另有 5,400 万美元从事其他的紧急行动。

40 名员额，其中 80%是由预算外资源拨款资助。司的行动也主要依靠预算外拨款，没有为立即应急设立循环基金。此外，卫生组织的财政规章和规定并不允许灵活地、或很快地拨款，一旦碰到危机情况，并不容易立即地从事实际行动。因此，卫生组织在东帝汶的人员面临了很大困难，无法得到迫切需要的经费从事当地的运输，设立象样的住所，甚至为卫生组织对帝力的联合国大厦付款。不止这样，卫生组织总部和区域和地方办事处之间对危机管理和反应并没有明确地分工，也没有划清责任。事实上，独立地审查一下卫生组织在东帝汶的应急行动，就不难发现，即使在卫生组织内部，对卫生组织应急的作用和任务看法也很不一致，影响到卫生组织内部及同其他关键组织之间的协调、通信和关系。²²

31. 尽管有上文所说的组织问题，卫生组织对东帝汶的危机还是作出了很快的反应，主要是因为组织的最高阶层领导作出了政治承诺。卫生组织总干事很快就派了一名特别代表到帝力，经费则拨自总干事基金、驻新德里的东南亚区域办事处(SEARO)和总部经常预算的节省。卫生组织人员调自总部、东南亚区域办事处和卫生组织驻印度尼西亚的办事处，由短期的专业人员提供支助。

32. 有些人员在东帝汶国际部队部署后两天即到达帝力，采取了若干被认为相当关键的措施，包括：设立了一个疾病监察系

统；对疟疾和肺结核的控制提供了技术咨询；同其他一些卫生机构进行了协调，包括同联合国儿童基金会共同为卫生部门的活动组织了几次协调会议；参加了联合国的联合呼吁程序。²³除了由卫生组织总部派出一名高级人员指导联合国东帝汶过渡当局的临时卫生局/卫生事务司(IHA/DHS)之外，卫生组织的驻帝力办事处继续在为期后期阶段指导若干技术协调小组，在当地同另一个组织共同指导了机构间卫生工作组，并为东帝汶过渡当局的临时卫生局/卫生事务司提供了技术支助，包括派出了几个顾问团，为发展支助提供了人力资源。²⁴

33. 如卫生组织的评价报告指出，看来卫生组织并没有能预见事态的发展，没有为尽早进入东帝汶作出了必要的准备。一般来说，卫生组织对危机的反应是比较令人满意的，但是，它之所以成功，主要还是因为个人、包括最高层的领导作出了承诺，表现灵活、随机应变，而并不是因为卫生组织预先有救灾工作的准备、专门计划和后勤安排。

34. 但是，卫生组织还是有一件工作做得相当好，就是，在东帝汶危机期间，总部一级开展了部门协调，在 1999 年 10 月、11 月为东帝汶组织了机构间医疗/卫生工作队，由日内瓦的几个与落实卫生工作有关的组织

²² 见 Thomas van deer Heijden 和 Kerry Thomas 所著“审查卫生组织在东帝汶的应急行动”，2001 年 5 月。

²³ 关于这点，见同上。

²⁴ 例如，卫生组织颁发了奖学金给 10 名医科学生，让他们能够完成学习。

派代表参加。²⁵ 在这期间，工作组原则上几个星期开一次会，成为信息交流和讨论的非正式论坛，提供了指导，说明哪些做法和措施最能解决东帝汶地方上的技术和业务问题。²⁶

国际劳工组织

35. 劳工组织的应急单位是于 1999 年 9 月东帝汶危机爆发时成立的，当时只有一名工作人员，作为劳工组织恢复就业和重建部的“应付危机和重建国际重点计划”(IFP/CRISIS)下面的一个项目。(在成立这个单位之前，劳工组织凡是碰到紧急情况，一般都是同开发计划署或同双边捐助方建立密切的伙伴关系，通过这种伙伴关系提供劳工组织的技术投入。)1999 年 10 月，在 48 小时内，它的人员便被招去参加前往东帝汶的评估需求特派团，以便拟订劳工组织的联合呼吁程序需要。这单位认明每次危机的优先事项，东帝汶的优先则是：创造就业机会、应急雇员服务、短期职业训练、面向劳动力的基层设施复原等等，都是为了设法满足当前的就业需求。

²⁵ 除了卫生组织之外，工作队还包括了下列机构派出的代表：儿童基金会、难民署、世界粮食方案、联合国人口基金、国际移民组织、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会。有一名非政府组织的代表也参加了工作组的一些会议。

²⁶ 详情见机构间医疗/卫生工作队关于东帝汶的人道主义危机的报告(1999 年 10 月至 11 月)，卫生组织。

36. 劳工组织不大容易为它在东帝汶拟议的活动筹资，只有足够的经费于 1999 年 11 月派一名高级职业培训专家到东帝汶。由于能力有限，而驻东帝汶的人员很少，劳工组织无法在东帝汶的劳工和就业部门及时地影响政策和机构安排。一直等到 2002 年初，联合国东帝汶过渡当局才核准借用一名劳工组织的就业问题专家。自从那时起，情况有所好转，发起了一项题为“加强和改善东帝汶劳工关系”(SIMPLAR)的项目。接着，就有劳工组织的人员来到东帝汶。这些人员由劳工组织的专家和顾问支持，对拟订一项劳工准则草案作出了投入，在东帝汶发起了一项训练就业能力的方案。

37. 自从劳工组织设立了应付危机和重建国际重点计划(IFP/CRISIS)之后，它的能源能力就有所加强，到 2002 年末已达到 7 名常设专业人员，他们作出了不少努力，取得了一定的进展。由于能力的加强，到 2001 年 12 月，国际重点计划已为它的行动筹集了 1,000 万美元的外来经费，²⁷ 同劳工组织的几个驻地办事处开展了一个重点网络，以便加强地方和总部之间在危机管理和反应方面的合作，并制定一项撤退策略，让劳工组织在危机国家经过一年的积极干预之后可以逐步退出，把支助该国活动的主要责任交给地方结构去承担。

38. 但是，劳工组织的方案继续面临不少困难，在 2002 年 1 月编写的报告中有比较

²⁷ 见“头二年的方案执行(1999 年 9 月至 2001 年 12 月)”，劳工组织应付危机和重建国际重点计划，2002 年 1 月，日内瓦。

清楚的说明。²⁸ 危机情况下的一点困难是，立即需要一笔经费去发动国家一级的方案。在 2000 至 2001 年双年期间，劳工组织从经常预算中拨款 50 万美元去设立国际重点计划的“迅速行动基金”，但是，到 2001 年 3 月中旬，这笔经费已完全告罄，使重点计划有 9 个月不能靠正常经费进行活动。重点计划强调，普通的劳工组织方案和活动也有必要经常维持对危机的警惕，随时审查地方上的结构，让它们能够积极地参与应急工作，包括应付危机和重建国际重点计划的筹措资源工作。而且，劳工组织还有必要改变它的行政系统和程序，以便碰到紧急情况时能够尽快地批准行动和资源，对之作出反应。

联合国教育、科学及文化组织

39. 教科文组织总干事于 2001 年 3 月把任务交给对外关系和合作领域同非洲部一起协调教科文组织对紧急情况和危机情况的反应。²⁹ 从那时起，这份任务就由教科文组织的部门间工作队负责(目前负责阿富汗的中东)，按照不同的教科文组织部门分为几个重点。³⁰ 但是，在这之前，总部里设有许许多多单位，它们针对不同的重点，分工和责任的划分很不明确。在总部内部如此，总部间和区域和外勤办事处之间也如此，影响

²⁸ 同上。

²⁹ 教科文组织 2001 年 3 月 7 日内部备忘录 DG/Memo/01/04。

³⁰ 这些部门包括：教育(ED)；科学(SC)；社会科学和人文科学(SHS)；文化(CLT)；通讯和信息(CI)。

到教科文组织对紧急情况和危机情况的反应，使它在发生过冲突的地方无法继续积极参与复原和重建的活动。这点，在教科文组织对东帝汶危机的反应中看得特别清楚。

40. 1999 年 11 月，东帝汶的危机刚爆发，教科文组织派出了几个技术团到东帝汶去调查媒介和通信方面的需要。其后，又派出了其他文化、教育或通讯方面的顾问团，但是每个团同总部都没有很好地协调。这些顾问团建议了一些项目，认明了一些活动，但是没有后续行动，也得不到总部的支助。结果，大部分没有被教科文组织执行。³¹ 教科文组织一直等到 2000 年 2 月才派出第一个跨部门的工作团到东帝汶，这团由教科文组织驻雅加达的主任领导，在动身前夕才得到总部的明确授权去协调教科文组织在东帝汶各领域的活动。但是同时，教科文组织总部又设立了一个东帝汶工作组，要求雅加达接受工作组的指挥，但是，工作组本身却得不到任何援助或有效的指导。总部对教科文组织雅加达办事处授权之后，也不给它任何经费或行政支助。反过来，总部设立的工作

³¹ 例如，教科文组织教育部门的教育紧急援助单位于 1999 年 12 月认明了若干领域，认为，在这些领域教科文组织可提供具体的援助，以满足教育方面短期的紧急需要以及其他中短期的需要。通讯和信息部门也拟议了一些其他的项目，包括：关于媒介立法的项目、建立一个印刷集团的项目、以及若干重要的无线电和电视项目等。最后，没有一个项目被教科文组织执行。

队则显得慢腾腾，毫无急迫感。不仅仅如此，通讯部门的活动和项目也不属于雅加达办事处的职责范围之内，而是由教科文组织驻太平洋区域的通讯顾问监察，由总部的通讯部门直接支助。此外，教科文组织也没有发动内部或外部的资源在东帝汶开办一个驻地办事处，结果，使教科文组织在东帝汶的活动不能顺利地展开，不能很好地协调在东帝汶的主要干预各方。教科文组织在东帝汶较早资助了几个项目，同联合国东帝汶过渡当局和世界银行于 2001 年签署协定，在帝力支助一个文化复原项目。该项目由 2000 年 1 月就开始计划和筹备工作，教科文组织为此派出了几个工作队前往帝力。³² 此外，教科文组织还支助了一个社区电台项目以及一个职业新闻报道项目”。³³

41. 教科文组织对东帝汶危机以及对紧急后需要的反应不令人满意，暴露了组织内严重的体制缺点。教科文组织总干事于 2001 年 3 月作出了一项决定，这一转折表明，教科文组织在改进，还必须朝这方向继续努力。在这改进的过程中，教科文组织必须更多地借鉴于联合国系统内的经验和较成功的做法，设法把它的工作与联合国系统更好地结合。

³² 世界银行为该项目拨款 109,249 美元，支助恢复帝力的国家博物馆“Uma Fukun”。

³³ 教科文组织帮助重建了 Lospalos 电台，并加强了东帝汶记者协会(TLJA)。在这两个项目上约花了 115,000 美元，这笔款项是由双边资助的。

所吸取的教训

42. 本报告审查了联合国机构、基金和方案体制方面的应急能力，得出的结论是，在东帝汶危机爆发时，只有几个联合国基金——难民署、世界粮食规划署、以及在一定程度上联合国儿童基金会——有适当的体制能力对这次大规模人道主义紧急情况的需要作出有效的反应。许多人员投身入这次行动中，总部也拿出了政治意愿，在某些情况下，这种热忱弥补了体制上的弱点。东帝汶的危机是一声警钟，使大部分的组织都明白要设法纠正他们的弱点。但是，在这方面，它们并没有充分地利用从联合国系统最好的做法中所取得的信息和经验。

43. 如上文所强调，这种最好的做法必须成为每个组织任务和活动的本质，从这种做法中可以得出许多概念，设一些先例，帮助每个组织在应急领域制定优先程序。更重要的是，联合国组织在进行改革、加强它们体制的应急能力的时候，决有必要设法去满足整个联合国系统的需要，与之相互协调，相互配合，避免工作和资源上的重复。在这方面，每个组织应确定它在紧急情况下所能从事的最有价值的活动(例如，本报告关于卫生组织在东帝汶干预的第 32 段)，把重点放在加强组织的应急能力，确保在危机情况下能做到可靠、先后一致、有信用。机构间常设委员会(IASC, 见下文第 44 段)处在一个有

利的地位，能看清楚整个联合国的程序，针对紧急情况编写一本《谁做什么？》的手册。编写手册的工作可通过设立一个组织安排问题的机构间工作队去进行。³⁴（建议 1）

³⁴ 机构间常设委员会已设立了 6 个参考小组：紧急规划、人权和人道主义行动、性别和人道主义援助、制裁、紧急电讯、小型武器。常设委员会还成立了一个联合呼吁程序工作小组以及一个培训问题机构间工作组。同上，见脚注 9，第 28 页。

二、协调联合国在东帝汶的反应和行动

A. 联合国系统各组织间的协调

A.1. 紧急阶段

人道协调厅的协调职能

44. 人道主义事务协调厅(人道协调厅)的任务是协调联合国系统在人道主义危机和复杂紧急状况中的援助工作。人道协调厅主要通过机构间常设委员会(机构间常委会)³⁵履行其协调职能,机构间常委会由紧急救济协调员担任主席。³⁶ 机构间常委会的任务是确保通过若干职能和机制对复杂紧急状况作出决策,这些职能和机制包括:监测/预警;应急计划;机构间状况/需求评估;外地

³⁵ 机构间常委会的成员是开发计划署、儿童基金会、难民高专办、粮食计划署、粮农组织、卫生组织和人道协调厅负责人或其指定的代表。此外,还邀请移徙组织、红十字委员会、红十字与红新月联会、人权高专办、秘书长国内流离失所者问题代表以及世界银行长期参与工作。主要的国际非政府组织的三个分组也应邀长期出席会议。

³⁶ 大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议在很大程度上构成了联合国人道主义行动和机制的立法基础。机构间常委会和紧急救济协调员是根据这项决议设立的,该决议还发起了联合国联合呼吁程序(联合呼吁程序)和中央应急循环基金。

协调机制;以及联合呼吁。³⁷ 对照东帝汶危机对这些职能和机制进行的审查表明,机构间常委会未能以适当和及时的方式发挥前三项职能。但人道协调厅成功地全面发挥了它在外地的协调作用,从而弥补了这种缺陷。

监测/预警、应急计划、以及机构间状况/需求评估

45. 人道协调厅以前曾试图使联合国系统各组织对东帝汶人道主义危机做好准备,但收效甚微。³⁸ 即使在人道协调厅设法通过它在 1999 年 6 月作为东帝汶特派团组成部分部署的人道主义干事获得了有关实地情况的更可靠的资料和更好的评估之后,人道协

³⁷ 有关这些活动的更多详情,见“人道协调厅,这是什么机构……它进行了哪些工作”,网页 www.reliefweb.int/OCHA-ol。

³⁸ 更多的详情见“人道协调厅与东帝汶危机,1999 年”,Chris Hurford 和 Margareta Wahlstrom 为人道协调厅编写的独立研究报告,2001 年 11 月。在人道协调厅日内瓦主管干事于 4 月访问印度尼西亚之后,紧急救济协调员和人道协调厅高级管理人员在纽约会见了雅加达驻地协调员,并商定必须与联合国驻印度尼西亚国家工作队一起为东帝汶作好准备行动并制定应急计划。1999 年 4 月 22 日,联合国机构间评估团访问了东帝汶。这些会议和访问没有作出或制定准备行动或应急计划。

调厅在纽约召开的机构间紧急会议也没有正式确定投票后期间的协调结构，尽管秘书长特别代表曾提出过这种建议。根据人道协调厅的一份研究报告³⁹，与会各机构要么认为不必正式确定协调活动，因为该国的局势尚未达到需要任命一名人道主义协调员或主导机构的程度，要么认为该会议并不是讨论这一问题的场所。不到一个月之后，东帝汶爆发了暴力行为，但人道协调厅及其联合国各伙伴却没有实施甚至没有制定任何应急计划。⁴⁰

吸取的经验教训

46. 人道协调厅要求并试图为东帝汶的局势制定应急计划，但联合国各组织对这些要求和试图的反应，确切地说是对其缺乏反应的态度，显然关系到各种系统问题，而不仅仅是一些机构的代表判断有误或行动不当的问题。如上文第一章所示，联合国各组织在东帝汶危机前和危机期间存在的各种机构性弱点支持了这种观点，在关系到预警职能

和应急评估方面尤其如此。虽然由卫生组织和粮食计划署分别进行的评价已明确地提出了这一点(上文第 25 和第 33 段)，但人们不明白，为什么人道协调厅和联合国其他组织未能得益于儿童基金会和难民高专办及早进驻东帝汶的情况而得以与之交流对实地局势的了解和评估情况。机构间常委会成员机构内部和机构之间缺乏适当的沟通，这似乎是造成机构间常委会在东帝汶危机前反应不当的因素。甚少迹象表明，机构间常委会已在早期提供了急需和预期的论坛，供其成员交流资料和评估情况，为迫在眼前的紧急状况制定有意义的应急计划。事实很显然，即使在外地一级，在东帝汶特派团内的人道协调厅干事与难民高专办外地干事之间，在 1999 年夏天也没有交流这些信息或评价情况。

47. 秘书长最近强调了一个事实：要对自然灾害和复杂的人道主义紧急状况作出更有效的反应，就要求改善机构间常委会成员间的应急计划和准备状况，并必须加强综合工作，确保更好的机构间规划。⁴¹ 要实现

³⁹ 同上。

⁴⁰ 为“人道协调厅与东帝汶危机，1999 年”编写的独立研究报告(见上文脚注 38)还提及，机构间常委会在纽约开会期间商定设立的机构间联合评估团在 1999 年 8 月底访问了东帝汶，并在 1999 年 9 月 3 日即仅在爆发大规模暴力行为的前一天提交了报告。但即使到了那时，评估团也还没有应付最危险情况的计划，尽管评估团已认识到这种局势可能恶化，以致各种需求会要求作出超过该评估团或人道主义机构任务范围的反应。评估团的报告则是迫切要求进行协调和进一步评估。

⁴¹ 见上文脚注 1。

这一目标，至关重要是改善机构间常委会成员组织内部和之间的沟通和网络联系，包括通过各组织内部具体的联络点来实现这一具体目标。人道协调厅应发挥更积极的作用，领导这一进程并制定这种计划。(建议 2)

外地协调机制

48. 尽管在预警、应急计划和评估形势方面的机构间行动不足，但人道协调厅在外地的干预活动及其在东帝汶危机期间设立的协调机制大体上是成功的。事实上，大多数参与行动并为编写本报告接受访谈的联合国各组织官员，包括秘书长驻东帝汶特别代表，都赞扬人道协调厅在东帝汶危机期间的外地干预工作是最成功的典范。因此人们认为，在本报告中汇编并记录接受咨询的官员和其他有文件记载的资料来源所述的这种干预工作的主要特点是有益的。⁴²

49. 应该指出，这种干预工作得益于已证明对其成功至关重要的两项因素：一是部署到外地的为数不多的人道协调厅工作人员的素质和经验，这种素质和经验确保了人道协调厅在协调工作方面的领导作用并赢得了

其他行动者的尊重，⁴³ 二是在 1999 年 9 月 20 日向帝力部署东帝汶国际部队和人道主义临时协调员之前，人道协调厅在澳大利亚达尔文及时利用了近一个星期的“宽限期”来进行准备工作。在此期间，若干联合国组织和国际非政府组织聚集在达尔文，从而得以作出初步的联合规划并制定非正式协调安排，后来在各机构迁到帝力之后又予以充实并使之正式化(理论上，这些规划和安排本应是在总部一级在机构间常委会内部作出的)。

50. 于是，在达尔文组织了由联合国各机构和非政府组织提供的人员组成的工作组，来处理每个部门关键的人道主义需求以及若干相互交织的问题。一旦各机构到达帝力，并设立了七个部门工作组和五个处理相互交织问题的工作组之后，这一非正式安排就得到正式确定。拥有相关专门知识的联合国机构主持各工作组的工作，联合国机构间和国际非政府组织的某些部门则采用了共同主持工作的安排。部门工作组包括：食品(粮食计划署)；住房(难民高专办)；保健(卫生组织和儿童基金会)；水和卫生设施(儿童基金会、难民高专办和牛津救济会)；农业(粮农组织和美国援外社)；教育(儿童基金会)；以及基础设施(开发计划署)。五个处理相互交织问题的工作组包括：西帝汶境内保护工作(难民高专办)；中央后勤(粮食计划

⁴² 具体情况见《联合国机构间援助东帝汶呼吁(1999 年 10 月至 2000 年 6 月)》，人道协调厅，1999 年 10 月，以及为“人道协调厅与东帝汶危机，1999 年”编写的独立研究报告，上文脚注 38。

⁴³ 在编写本报告期间接受咨询的官员几乎都强调了这一因素。事实上，人道协调厅的一份独立报告(见上文脚注 38)指出了一个事实：人道协调厅在东帝汶的成功在很大程度上取决于为数不多的关键工作人员的素质。

署)；协调(人道协调厅)；施政(开发计划署)以及复兴(开发计划署和移民组织)。⁴⁴ 由于在 1999 年 10 月前有近 40 个人道主义机构在东帝汶境内开展工作，⁴⁵ 这些安排使粮食计划署、难民高专办、儿童基金会以及各非政府组织在行动的第一个月就能采取协调的拯救生命的行动。⁴⁶

51. 除了部门会议之外，每天还举行一次全体会议，讨论和交流各具体部门的信息。此外，人道协调厅还负责建立一个联合国人道主义行动中心。该中心为人道主义机构提供临时办公室和住宿场所，并协调基本的电信网络(后来由粮食计划署和难民高专办共同予以升级)。在四个主要的行动中心(帝力、达尔文、古邦和雅加达)设立了人道协调厅中心协调办事处，并在东帝汶至少八个地点(以及西帝汶两个地点)设立了人道协调厅办事分处。⁴⁷ 已将包括安全的行动信息传播给了人道主义界，其中包括在外地的人道主义界。因此，东帝汶境内的人道主义行动有三大支柱：在人道主义协调员领导和人道协调厅提供便利的所有主要行动中心的统一协调结构；一个中心后勤网络(指定由粮食计划署负责)；以及以东帝汶国际部队为基础并

⁴⁴ 见上文脚注 38。

⁴⁵ 联合国机构间援助东帝汶呼吁(1999 年 10 月至 2000 年 6 月)，人道协调厅，1999 年 10 月。

⁴⁶ 同上。这些行动包括：安全避难营；大米综合分配；非食品援助综合分配；重新开放医院和保健设施；向受风险的人群分配食品；以及维修管道和井水系统。

⁴⁷ 同上。

由在东帝汶特派团领导下工作的联合国安全办公室指导下的安全保护结构。

取得的经验教训

52. 虽然上述安排受到广泛赞扬，被视为今后复杂的紧急干预的典范，甚至使人道协调厅得以成功地发挥其外地紧急协调作用，确保确定需求、跨部门规划、资料分享和方案协调工作，但对这种安排仍可作进一步的改善，使之更为系统。第一点关系到上文述及的预警和应急计划职能，因为今后的复杂行动无法依靠向设在达尔文的人道协调厅提供的制定初步计划和非正式协调机制的“宽限期”。如第 47 段建议，人道协调厅和机构间常委会必须承担处理这一问题的责任。

53. 第二，虽然向外地各机构现场分配任务的做法总体是成功的，但这种成功主要应归功于临时人道主义协调员的专门知识及其发挥的领导作用，也归功于外地机构代表的献身精神，这种成功并没有以在复杂紧急状况期间明确规定的、系统的分工为基础，也没有反映出各机构总部提供的真正的后援机构支助和能力。实际上，这种现场分配任务的做法使有些机构的部门感到措手不及，而且在少数几个组织之间引起了一些磨擦，不过很快就得到了消除。例如，除了粮食计划署传统的粮食协调作用之外，又向它分配了中心后勤协调作用，从而使粮食计划署开展了一项特别行动来履行这一作用，并花了长达六星期之久的时间才达到在该领域的最高业务能力。⁴⁸ 此外，由于能力和优先次

⁴⁸ 见上文脚注 38。

序问题，难民高专办也建立了本身的后勤股，协调采购和运输难民高专办援助东帝汶(和西帝汶)的货物。⁴⁹ 分配住房部门的工作也有问题，虽然驻外地的难民高专办勉强承担了这项任务，但该高专办不得不作出特别努力包括调集资源，来完成一项该高专办通常不涉及的任务。此外，由于有不止一个机构声称在一些部门具有领导作用(例如卫生组织和儿童基金会都声称对保健部门拥有领导作用)，因此必须采用共同主持工作的安排来避免磨擦。

54. 这种现场分配任务的经验证实有必要在联合国各机构中根据机构间常委会内部的决定进行正式分工。此外，机构间常委会应努力根据上文建议的“由谁进行哪些工作”的手册，制定常委会成员间在紧急状况期间的协调机制模式。机构间常委会内的这种事先安排，将有助于避免或最大程度减少在外地紧急状况期间各机构间的任何磨擦或措手不及的现象，并如上所述，确保个别机构干预工作具有更大的可预见性和连贯性。这还将使人道协调厅少花费时间和精力象它在东帝汶危机中那样，徒劳无力地试图为每种紧急状况制定和作出临时协调机制和正式安排，从而使人道协调厅得以将精力和资源集中于外地协调活动和服务。(建议 3)

⁴⁹ 粮食计划署和难民高专办后勤经费筹措要求载于“联合国机构间和非政府组织对东帝汶人人道主义援助需求的初步评估”，1999年9月28日。

55. 最后，人道协调厅在东帝汶的成功主要归功于为数不多的关键工作人员，这一事实强调了人道协调厅必须增加可靠和训练有素的工作人员，包括高级别的人员。⁵⁰ 应更加重视增强具有协调技能并从事人道协调厅在外地一级提供的服务的工作人员的权力。可探讨对工作人员资源采用如同难民高专办实施的那种多梯队方针的政策(见上文第19段)，包括在 人道协调厅与联合国人力资源管理厅之间采用这种政策，满足在大规模或复杂紧急状况中的人道协调厅工作人员需求，同时从联合国后备工作人员包括高级别后备人员中抽掉人员。(建议4)

联合呼吁程序

56. 联合呼吁程序是 1991 年 12 月按照大会第 46/182 号决议设立的。自那时以来，这一程序已成为多次研究报告的主题，其中最后一次是 2002 年 4 月为人道协调厅编写的独立研究报告，其目的是将该程序作为资源调集机制及协调和战略规划工具加以审查。⁵¹ 这次研究的主要结论载于 2002 年 5 月 14 日秘书长关于“加强协调联合国紧急人道主义援助”

⁵⁰ 为“人道协调厅与东帝汶危机，1999 年”(同上，上文脚注 38)编写的独立研究报告强调了一个事实：向外地部署人道协调厅一些最高级管理人员的情况表明，协调厅没有足够的有经验的外地实际工作人员可供调动而让高级管理人员留在总部。

⁵¹ “联合呼吁程序外部审查”，作者 Toby Porter, 2002 年 4 月 18 日，由人道协调厅评估和研究股委托编写。

的报告。⁵² 对援助东帝汶的联合呼吁程序的审查是在 2000 年 5 月作为为东帝汶过渡当局进行的独立研究的组成部分进行的，⁵³ 后来，2001 年 11 月为人道协调厅编写的另一份研究报告简要地述及这项程序。⁵⁴ 因此，本报告将仅突出和强调联合呼吁程序中涉及东帝汶经验并与机构间协调和效能有关的几点。

作为协调和规划机制的联合呼吁程序

57. 秘书长最近强调，联合呼吁程序是人道主义援助的关键协调手段。⁵⁵ 东帝汶的经验在很大程度上支持了这种说法，在关系到联合呼吁程序作为联合国各组织协调机制的价值方面更是如此。但这一重要的协调作用是与适用于联合呼吁筹备工作的进程密切相关的。解决东帝汶危机呼吁分为三个方案和行动分节(呼吁分为两节，一节用于东帝汶，另一节用于西帝汶)。每分节开始部分载有一项部门战略。这些战略是部门工作组在帝力草拟的，因此代表了在该部门工作的所有机构的集体观点。在东帝汶工作的各机构密切合作，发展一种前后一致、充分综合的

⁵² 同上，上文脚注 1。

⁵³ “对东帝汶危机人道主义反应的外部审查：1999 年 9 月—2000 年 5 月”，Bugnion 等以东帝汶过渡当局/人道主义紧急救济援助的名义发表，2000 年 5 月 24 日。2000 年 9 月 26 日秘书长关于“东帝汶人道主义救济、复兴和发展”的报告 A/55/418 简要提及该研究报告及其总体结论。

⁵⁴ 同上，上文脚注 38。

⁵⁵ 同上，上文脚注 1。

方案战略，将流离失所者和回返者的紧急和初步重建需求包括在内。虽然各项目是按部门说明的，但在整份文件中都提到了各方案间的相互联系，并作出了一切努力，将一个部门的干预工作与辅助部门的干预工作联系在一起。⁵⁶

吸取的经验教训

58. 东帝汶过渡当局 2000 年 5 月的一份独立研究报告确认，联合呼吁程序确实促进了东帝汶境内的机构间合作。⁵⁷ 联合呼吁程序还使不属机构间常委会成员的联合国系统组织(以及诸如非政府组织等其他行动者)更广泛地参与活动，从而有助于使诸如劳工组织等组织参与协调努力。因此，管理良好的联合呼吁筹备进程确实能在行动的早期阶段改善联合国各组织间的协调并促进更好的合作，并可为在紧急状态之后阶段进行持续协调铺平道路(见下文第 65 段)。但这要求联合国各组织更多地利用联合呼吁程序作为规划或拟订方案的工具，因为对援助东帝汶的联合呼吁程序的审查显示，这样做的组织为数甚少。⁵⁸ 应该强调并做到这一点，使之成为机构间常委会内部正在进行的总体努

力的组成部分，以此加强作为战略规划和协调的联合呼吁程序的手段。⁵⁹ (建议 5)

监测部门差距并支持从救济过渡到发展

59. 与东帝汶联合呼吁程序审议相关的另一个问题，是人道协调厅缺乏对联合呼吁程序采取后续行动，因此，在处理由于联合呼吁程序中所包括的各项目尤其是支持从救济向发展过渡的项目筹资不平衡而造成的区域差距方面，人道协调厅的影响有限。这一问题已相当明确地被确定为联合呼吁程序普遍的弱点之一，确定这一问题的文件包括秘书长最近关于“加强协调联合国紧急人道主义援助”的报告。⁶⁰

60. 就东帝汶而言，这一问题在为东帝汶过渡当局和人道协调厅编写的独立研究报告中尤其得到了重视，而且在编写本报告时

⁵⁶ 见同上，上文脚注 45。

⁵⁷ 同上，上文脚注 53。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 2002 年 4 月，机构间常委会审议了为加强联合呼吁程序而采取的 19 项行动，提议的行动中有 8 项的目的是加强联合呼吁程序，使之成为战略规划和协调的工具。这些行动的一览表见上文脚注 47,附件一(6)。秘书长的报告 A/57/77-E/2002/63(上文脚注 1) 第 74 段也简要地提及机构间常委会的这项审议工作。

⁶⁰ 上文脚注 1。

进行的许多访谈中得到了强调。⁶¹ 如捐助者对包括在联合呼吁程序中各组织的筹资要求的反应所示，通过东帝汶联合呼吁程序向一些部门提供的经费明显不平衡，因此上述情况是易于理解的。虽然有些组织通过联合呼吁程序满足了所有或大部分筹资要求(例如儿童基金会收到了 100%的所需经费，难民高专办和粮食计划署各收到近达 84%的联合呼吁程序所需经费)，但其他一些组织收到的所需经费甚少或根本没有(劳工组织和开发计划署分别收到其所需经费的 0%和约 1%)，少数几个组织仅收到它们所需经费的一部分(卫生组织为近 55%，粮农组织为 26%)。⁶²

吸取的经验教训

61. 秘书长最近的报告表明，某些部门传统上受到联合呼吁内部有力的支助，另一些部门则往往经费不足。该报告表明捐助者似乎喜欢将联合呼吁程序用于食物援助，而将非联合国的其他伙伴的支助用于其他部门，尤其是农业、保健以及水和

卫生设施。⁶³ 然而，食物援助仅占对东帝汶联合呼吁程序反应时收到的总筹资额的 17%(在收到的 12,560 万美元中仅占 2,130 万美元)，⁶⁴ 而且许多“传统上”经费不足的部门实际上是通过联合国一些组织(即儿童基金会和卫生组织)获得经费的，这一事实表明还有另一些原因支持和主导了捐助者的供资决定。

62. 这些主要原因之一，显然与联合国各组织通过联合呼吁程序提交的项目的质量和优先程度以及重要性有关，⁶⁵ 也与同提交的项目有联系的各组织在紧急状况中的可信度有关。下述事实似乎支持了这一点：联

合国一些组织多年来在它们的联合呼吁程序筹资需求方面得到的回应程度一贯很低(粮农

⁶¹ 分别见上文脚注 53 和 38。2000 年 5 月为东帝汶过渡当局进行的这项研究表明，没有对联合呼吁程序进行战略监测，这种监测的目的是说明应采用灵活性的理由，例如在各部门重新分配资金，克服按部门分配的弱点。

⁶² 数字取自复杂紧急状况财务核实数据库，1999 年联合国机构间援助东帝汶呼吁(表 1：截止 2001 年 1 月 22 日按呼吁组织开列的所需经费和捐款汇总)。见上文脚注 45。

⁶³ 见上文脚注 1,第 68 段。

⁶⁴ 见上文脚注 62, 表二。

⁶⁵ 联合呼吁程序外部审查(见上文脚注 51)表明，在请捐助者解释其供资决定时，它们依然提到联合呼吁程序概述的一些项目质量低下的问题。捐助者还强调了缺乏充分的项目成本详情，认为这是东帝汶联合呼吁程序的弱点之一(见上文脚注 53)。

组织、开发计划署和卫生组织)，⁶⁶ 如本报告第一章的审查所示，这些组织实际上是对紧急反应的机构安排和能力(包括制定撤离战略并确定本组织内在救济和发展之间的联系方面的能力)最薄弱的机构，而这种薄弱的机构安排和能力显然又对它们的可信度以及它们通过联合呼吁程序提交的项目的质量产生不利影响。事实上，对没有通过东帝汶联合呼吁程序获得任何经费的一些项目的审查表明，捐助者的供资决定是正确的，因为这些项目有一些显然本身就并不合适，或不能支助紧急人道主义需求和努力，因此应该在其

他机构的职权和任务范围内处理，或者说它们在危机局势中的存在根本就不现实。⁶⁷

63. 由于没有提供紧急经费，使这些组织得以立即派驻人员，并在实地开始实施一些属于其管辖范围内而且可显示其更大价值的紧急项目(这些项目后来将包括在联合呼吁程序之中)，这就造成了这些组织面临的可信度问题，并使之更难以在其后为它们的联合呼吁程序项目调集资源。不足为奇的是，那些获得较大数额联合呼吁程序所筹经费的联合国组织，尤其是难民高专办和粮食计划署(在较低程度上包括儿童基金会)，却是对作为筹资手段的联合呼吁程序依赖程度最低的组织。此外，儿童基金会(以及程度较低的难民高专办和粮食计划署)是中央应急循环基金的经常用户，这种基金使儿童基金会得以支助其及早期驻留外地，并开始紧急局势中实施其一些项目，从而有助于提高它在人道主义行动者和捐助者中的信誉。(但是，拥有5,000万美金供资能力的中央紧急循环基金只

⁶⁶ 1994至2001年，粮农组织、开发计划署和卫生组织等组织收到的经费分别为它们在该时期联合呼吁程序经费要求总额的21%、23%和26%。另一方面，难民高专办、粮食计划署和儿童基金会等组织收到的经费则为它们在同一时期的联合呼吁程序所需经费总额的88%、85%和59%。见上文脚注51，附件9：表明联合国7个主要机构联合呼吁程序所需经费和收入的图表(1994-2001年)。

⁶⁷ 联合国各组织提交的项目中没有通过东帝汶联合呼吁程序得到任何经费的一些项目例如有：粮农组织蔬菜种籽分配方案(食品和种籽分配需求多数已通过粮食计划署和非政府组织得到满足)，或支助流离失所农民家庭返回和重新安置的项目，以及紧急援助手工渔业部门的项目。此外还有卫生组织综合处理儿童疾病的项目，开发计划署支持治理和部门能力建设的项目，以及劳工组织为东帝汶人举办的综合职业教育和培训项目。见上文脚注45和脚注62，表三。

能为联合国系统的紧急筹资需求提供部分经费)。⁶⁸

64. 虽然秘书长关于“加强协调联合国紧急人道主义援助”的报告⁶⁹概述的一些措施,包括2001年启用的财务支出核实系统,⁷⁰的确可有助于联合呼吁程序的监测工作,但上述分析表明,旨在解决联合呼吁程序内部门差距的真诚努力将必然会得益于上文(第43段)建议的加强和改革联合国各机构、基金和方案作出紧急反应的机构能力的工作。各会员国应支持这种努力,包括在个别组织的紧急循环基金中投入必要经费,确保联合国各组织在紧急状况中及早作出可靠的反应。(建议6)

⁶⁸ 中央紧急循环基金是根据大会1991年12月经46/182号决议为了对紧急情况作出紧急反应而设立的现金流通机制。中央紧急循环基金要求向它借钱的机构在不超过一年的具体目标限期内偿还所借金额。1992年以来,中央紧急循环基金已动用了51次,付款总额为12770万美元。向儿童基金会、难民高专办以及粮食计划署支付的金额占这一总额的80%。见上文脚注37。

⁶⁹ 见上文脚注1。

⁷⁰ 同上,第75段。

A.2. 紧急状况过后阶段⁷¹

65. 在为编写本报告而在外地接受访谈的各机构、基金和方案的代表中有一种普遍的共识,认为它们之间的协调是一种典范。他们多数人强调指出,起初由人道协调厅在紧急阶段期间确保进行的良好协调程度促进了它们的协调,其他一些因素,包括联合国驻地协调员发挥的领导作用,以及大家在一开始所面临的迫使他们争取相互支持的那种十分艰难困苦的条件,也都巩固了这种协调。

66. 由于1999年12月通过东帝汶过渡当局恢复联合国行动之后不久就设立了正常的国家工作队,因此很快就使在帝力的协调工作正规化。各机构领导人每周举行一次会议(与会者还有世界银行的代表),并成立了各种专题小组。驻地协调员是各机构与秘书长特别代表进行联系和沟通的主要渠道,不过他们必要时都可与秘书长代表直接会面。驻地协调员还在捐助者会议上以各机构的名义发言。此外,驻地协调员早些时候已获得联合国驻东帝汶各组织的同意,规定所有的项目提案都将首先通过东帝汶过渡当局予以审查。

67. 开始时,合作和协调在很大程度上侧重于各种实际问题。所有组织(难民高专办除外)都设在同一座大楼(联合国机构大楼)内,这也使这些机构的联系更为密切,并便

于与它们的合作。虽然没有就使用共同服务问题达成正式协定，但开发计划署已向若干机构提供一些收费服务。例如已经在分摊清洁、信息技术和安全服务费用方面作出了安排。此外，若干人数较少的组织(如劳工组织、粮农组织和人口基金)则依靠开发计划署提供的行政服务。

68. 后来，合作扩大到了编制共同国家评估的政策问题方面，从而有助于各机构在一起处理各种实质问题。2000年5月发起了共同国家评估进程，并于2000年11月发表了该文件。⁷² 共同国家评估的职权范围已经确定，并得到了东帝汶过渡当局的认可。共同国家评估的目的是作为对东帝汶发展对话的直接投入以及持续进程中必不可少的第一步，而不是以漫长和花费人力财力的进程为基础的综合产物。该进程大量采用了世界银行协调的联合评估团发表的报告所载的

⁷¹ 如导言第5段所述，本报告的重点是审查适用于东帝汶问题期间不同阶段的联合国系统各进程和机制，并述及联合国各组织的协调和效能。因此，本报告不述及这种协调的实质性或方案方面。

⁷² 参加共同国家评估进程的联合国国家小组包括：开发计划署、儿童基金会、粮食计划署、人口基金、难民高专办、项目厅、卫生组织、粮农组织以及劳工组织。虽然在东帝汶无法采用相同于其他国家的方式与地方当局进行协商，但仍然作出了努力，争取东帝汶领导人作出贡献。更多的详情见东帝汶共同国家评估“建国要件”，东帝汶，2000年11月。

数据和分析。⁷³ 共同国家评估还在第二阶段导致于2002年年初发表了联合国第一份东帝汶发展援助框架。⁷⁴ 鉴于东帝汶境内的情况发展，已设想对东帝汶发展援助框架进行一次年度正式审查。

吸取的经验教训

69. 联合国驻东帝汶各组织代表对在东帝汶紧急状况过后阶段的机构间协调工作所作的评估，以及及早使用联合国系统发展机制来实现这种协调的情况，都提出了值得强调的关系到联合国系统反应的协调和效能的若干要点。这些要点之一是处理从救济向发展的过渡。毫无疑问，东帝汶的经验已经证实，紧急阶段有利和管理良好的协调，为联合国各组织在过渡阶段更好地协调铺平了道路并提供了方便。然而，东帝汶的经验也强调了缺乏一种联合国的框架，用来处理从人道主义紧急阶段向更持续的发展阶段的过渡。就东帝汶而言，世界银行在与东帝汶过

⁷³ 由世界银行协调的联合评估团在1999年9月29日由捐助者、联合国各机构和东帝汶代表会议核准成立。1999年10月29日部署了该评估团，用以确定各项优先短期重建倡议，并估计外部提供经费需求。在1999年10月27日发起联合国东帝汶联合呼吁程序仅几周之后于11月发表了联合评估团的报告。

渡当局协商并通过若干捐助会议为善后和复兴努力进行的供资协调工作，在相当大的程度上处理了这一救济至发展之间的差距。⁷⁵然而，如下文(第 100 至 103 段)所示，联合国各组织从这种情况中得益甚少，而且它们的活动在此期间遭到了挫折。

70. 尽管开发计划署在编制共同国家评估方面的领导作用获得了承认和赞扬，但该组织能力有限，无法发挥类似的领导作用来管理联合国各组织，或向这些组织提供一种框架，使之能在紧迫的紧急状况过后阶段中安排和提供其服务并开展活动。这对于联合国许多组织在从救济向发展过渡期间的效能和贡献产生了不利影响。因此，显然有益的做法是开发计划署应加强它在这一具体领域的努力，同时增强其应付紧急状况的内部能力。在这方面，开发计划署和人道协调厅之间应探讨采用各种联合安排和机制，以便从救济向发展顺利过渡，同时确保联合国系统在这一阶段期间以及在其他发展机制(共同国家评估和发展援助框架)充分启动之前能发挥领导作用。(建议 7)

⁷⁴ 不过，发展援助框架/东帝汶所涉时期为 2003-2005 年。该框架以 2003 年 1 月为起始点，以便确保与《东帝汶国家发展计划》同步实施。更多的详情见《东帝汶：发展援助框架》(2003-2005 年)。

⁷⁵ 自 1999 年 12 月中至 2002 年 5 月 20 日东帝汶独立举行了 6 次捐助者会议，最后一次是在就要宣布独立之前在帝力举行的。

71. 应该在此强调，发展这种安排和机制主要是为了规划和协调，而不是为了筹资，因为在这种情况下的投资，包括为联合国各组织活动进行的投资，可继续通过其他机制进行，这些机制包括每个组织筹集资源的努力(这将主要取决于这些组织的能力和信誉)，或捐助者信托基金，或仅仅是通过有关政府的双边努力进行。⁷⁶

72. 与管理过渡时期有关的另一个问题，是联合国系统现有发展协调机制顾及和反映国家或区域内危机影响的能力。东帝汶遭受了严重的破坏，治理结构瘫痪或根本不存在，并缺乏任何可靠的基准数据，但即使是在这样困难的情况下，联合国国家小组仍设法开始了共同国家评估进程，用以分析和比较危机前后的局势。后来，东帝汶发展援助框架载有一条正式的年度审查条款。这表明，共同国家评估和发展援助框架进程通常可以而且应该更为灵活和更具活力，以便在评估中尽早反应危机的影响，并鼓励联合国各组织据此调整它们在该国的发展方案和活动。鉴于如秘书长最近的一份报告⁷⁷所强

⁷⁶ 1996 年，开发计划署提议设立一种扩大的联合机构间呼吁，作为“可包括救济和初步发展需求的过渡性筹资机制”。这一提案后来遭到否决。见同上，脚注 51，附件二。

⁷⁷ 见同上，上文脚注 1，第 69 和 84(r)段。

调的那样，对这种联合呼吁程序的回应一般不强，因此上述情况将有助于缩短国家或区域内的过渡阶段，并将使那些正处于从救济向发展过渡进程的国家使用联合呼吁程序的做法合理化。(建议 8)

73. 尽管没有主导过渡的框架，但联合国各组织间在东帝汶持续有效的协调再次强调了领导作用的重要性，并强调联合国系统必须继续进行投资，培训高级别的员，使之能承担系统各地协调的挑战性职责。

74. 最后，虽然实地机构间协调看来令人满意，但在总部一级却显得不那么有效。已在纽约成立了机构间工作队，由主管维持和平行动的副秘书长主持工作，参与工作的有政治部、开发计划署和世界银行的代表。然而，联合国其他组织除了通过开发计划署之外，没有参与这一工作队工作的明确渠道。因此，开发计划署署长实际上成了所有在纽约的机构和方案的发言人，他在安理会发言时也是如此。一些官员表示认为，这一工作队已脱离了外地的情况发展，工作队许多努力的目标是编写秘书长提交安全理事会的报告，而不是向外地提出协调政策指南。但原则上多数官员认为，与总部一级协调工

作有关的缺点，今后可通过联合国和平行动问题小组建议的特派团综合工作队(综合工作队)机制予以改善(见下文第 80 段)。

B. 联合国各组织与东帝汶过渡当局的合作和协调

75. 安全理事会在成立东帝汶过渡当局时认识到，东帝汶过渡当局在发展和履行其任务规定的职能时，必须吸收各会员国、联合国各机构和其他国际组织的专门知识和能力。安理会还鼓励各会员国和国际机构及组织应秘书长的请求，向东帝汶过渡当局提供人员、设备和其他资源，包括用于建设基础机构和能力，并强调必须尽可能密切地协调这些努力。

76. 尽管在东帝汶境内机构间合作和协调的性质方面大体令人满意，但联合国各组织对与东帝汶过渡当局的合作和关系的评估各不相同，在安全理事会强调的领域内更是如此。一般而言，将其与东帝汶过渡当局的相互作用和合作称为相当良好的组织，包括难民高专办、儿童基金会、开发计划署和卫生组织，得益于与东帝汶过渡当局高级别和资深官员的良好关系以及较易与他们接触的情况。但是，这种关系和接触要么是归结于秘书长特别代表的个人背景和经历及其对联合国系统(难民高专办和开发计划署)的了解，要么是归结于以下这一事实：经挑选参加东帝汶过渡当局工作的高级别官员和资深官员是从其原有组织(儿童基金会和卫生组织)借调的。不过其他组织并未一开始就从这些因素中获益，因此将它们与东帝汶过渡当局的关系和合作称为很困难而且缺乏协商(粮农组织和劳工组织)。

援助处于从救济向发展过渡进程的国家联合呼吁获得的经费一贯最少。造成这种情况的原因，主要是不同筹资来源的所谓“区分化”，因为多数捐助者依然对救济和发展筹资作出了明确的机构性区分。秘书长还吁请会员国鼓励联合国加强其现有的规划手段如共同国家评估、发展援助框架和联合呼吁程序，以便更好地反映灾害风险管理。

77. 但在所有情况下，东帝汶过渡当局与联合国各组织间的合作和相互作用因前者的规划和员额配置进程不当而受到损害。尽管一些组织最后终于通过一些有利因素包括个人因素而在实地克服了这种现象，另一些组织却未能消除这些进程特有的一贯的缺陷。

东帝汶过渡当局的规划

78. 接受过访谈的官员有一种共识，认为与实地的情况发展相比，为东帝汶过渡当局进行的规划工作起步很晚，并认为没有为该项任务进行真正的紧急状况前规划工作。显然使这一进程遭受挫折的是从政治事务部(政治部)向维持和平行动部(维和部)的过渡很困难，因为政治部是东帝汶特派团行动的领导部门，而维和部则要发挥领导东帝汶过渡当局的作用。后来为此目的成立的工作队组织不够严密，而是匆忙采取了行动来提供服务。除了总部的人道协调厅之外，规划进程显然不仅将联合国其他组织排除在外，还甚至将总部的一些有关的“内部”部门也排除在外。

79. 例如，经济及社会事务部(经社部)社会政策和发展司虽然在工作一级参加了各社会部门的规划和组织工作，但该部的公共行政司没有参与这一规划进程，尽管东帝汶过渡当局任务的主要重点在于施政。在规划进程中，尤其是在规划东帝汶过渡当局人道主义组成部分期间，没有考虑到诸如难民高专办等很早就进驻东帝汶并在紧急和人道主义领域开展工作的一些组织的经验和专门知识，因为最初就没有邀请这些组织的代表参加工作队(后来证明，从人道协调厅向东帝汶

过渡当局/人道主义援助紧急救济的过渡很有问题并令人困惑，其部分原因是规划存在各种缺陷，包括在规划进程期间缺乏与人道主义伙伴进行协商，而且东帝汶过渡当局人道主义支柱部门缺乏专门知识)。⁷⁸

吸取的经验教训

80. 秘书长最近强调，必须更明确地确定现有的主导部门政策，这种政策规定了政治部和维和部间的关系。在这方面，现已确认了维和部在规划和管理所有外地和平与安全行动方面的领导作用，包括那些其工作人员大多数为文职人员的行动。⁷⁹ 总部的官员也指出了一个小事实：东帝汶过渡当局的行动是在发表联合国和平行动问题小组报告之前开展的，⁸⁰ 并指出上文强调的规划方面的大多数缺陷，应该在小组建议设立的特派团综合工作队机制中予以处理。⁸¹ 主管和平行动副秘书长最近强调，对于在小组报告发表后设立的第一个新的行动即联合国驻阿富汗特派团已作了不同的构想，这是因为已充分确定了特派团综合工作队的概念，并强调已经将联合国所有的救济、善后和重建活动统一

⁷⁸ 关于人道协调厅向东帝汶过渡当局/人道主义援助紧急救济过渡阶段的更多详情，见同上，上文脚注 38，第四章。

⁷⁹ 见秘书长关于“加强联合国：进一步改革纲领”(2002年9月9日 A/57/387)，第 126 段。

⁸⁰ A/55/305-S/2000/809, 2000年8月21日。

⁸¹ 同上，第 217 段。

置于单一的特派团支助之下，从而力图实现真正的综合。⁸²

81. 鉴于这些情况，也根据报道由政治事务部进行的内部审查，检查专员认为十分有益的做法是：维和部维持和平最佳做法股对驻阿富汗特派团进行一次审查，特别强调适用于该特派团的新的程序和机制⁸³，包括应从构想和规划特派团时起，通过这些新的程序和机制，在何种程度上将联合国各机构、基金和方案以及联合国秘书处其他部门提供的投入相互综合在一起。(建议 9)

东帝汶过渡当局员额配置

82. 为本报告接受过访谈过的官员普遍同意认为，东帝汶过渡当局的征聘程序大体上效率不高而且处理不当。由于维和部没有足够的处理能力来处理如此大规模征聘具有技术专门知识的文职工作人员，因此没有始终适当地确定员额配置需求，员额配置表计划不当，整个安排优先次序、选用和行政的程序都没有得到令人满意的处理。此外，维和部对行动的动态和需求(人道主义、发展以及从一阶段向另一阶段过渡)的认识不足。这种情况尤其是在东帝汶过渡当局行动早期关键阶段导致涌进了许多通才，这些人的背景、技能和能力极难与要求他们执行的任务相称，

⁸² 副秘书长在 2002 年 10 月 18 日大会第五十七会议期间在大会第四委员会(特别政治和非殖民化委员会)上的发言。

⁸³ 秘书长在第四委员会发言时还强调，分配重新安排军备和警察的结构、司法改革和药物控制等任务，是驻阿富汗特派团中的另一项革新。

这种现象又妨碍了东帝汶过渡当局充分履行其任务，尤其是在施政和公共行政支助方面的任务(而且如上文第 79 段所述，东帝汶过渡当局的人道主义支柱部门也受到了影响)。

83. 因此，驻地审计员涉及 1999 年 12 月至 2001 年 12 月的东帝汶过渡当局行动的报告强调了在规划和执行基础设施项目、速效项目以及新闻方案管理方面的弱点。该报告确认，规划不充分和未能确保获得必须的专门知识，是造成基础设施维修项目执行工作效率不高和延误的主要因素。⁸⁴ 虽然在 2000 年 11 月授权东帝汶过渡当局为过渡行政当局征聘工作人员，从而使征聘工作延误的情况有所改善，但特派团缺乏必要的工作人员管辖权(包括主管征聘干事)来充分行使这种授权，因此继续征聘素质有问题的工作人员。⁸⁵

84. 东帝汶过渡当局征聘工作管理不善，这不仅妨碍了过渡当局切实履行其任务的能力，也影响到东帝汶过渡当局与联合国各机构的关系和合作，并从而影响到这些机构按照安全理事会的要求切实促进东帝汶境内机构建设和能力建设工作的能力。

85. 按照一种模式，联合国总部要求各专门机构任命两名高级专家，作为支助东帝汶过渡当局的可能候选人。卫生组织、劳工

⁸⁴ 监督厅第 AP2001/73 号审计报告：联合国东帝汶过渡行政当局驻地审计报告，2002 年 2 月 21 日。

⁸⁵ 驻地审计报告(见脚注 84)还指出，由于没有规定这些职位的职权范围，也没有对候选人进行背景调查，特派团的征聘和评级决定不能被视为有充分的依据，因此不能保证确实征聘了最合适的人员。

组织和粮农组织对这一要求作出了回应，但后来从未参与最后选用和征聘其候选人的工作，也从来没有人与它们进行协商或向它们提供这方面的情况。

86. 据粮农组织的官员说，他们的候选人显然没有一人被东帝汶过渡当局聘用。2002年5月，粮农组织/特别救济行动处向东帝汶派遣的一个访问团指出，联合国各机构与其他行动者之间最初在危机开始时还进行密切协商，但在东帝汶过渡当局期间的反应已变得显然不如以前那么协调。东帝汶过渡当局农业部配备了大约30名国际专业干事(并正在征聘更多的工作人员)，这些人员显然是联合国纽约秘书处(维和部)从各会员国提议的候选人名册中选定的，但没有为设立一个技术性部委所必须的全面计划和指南。虽然粮农组织曾主动表示愿意支持东帝汶过渡当局农业部的工作，但这一主动表示未得到采用，而只是从总部借调

了一名渔业专家(2000年5月1日至8月31日)。结果,据粮农组织估计,该组织对于东帝汶过渡当局为东帝汶农业部门规定的机构结构或政策的影响十分微小,这是因为该组织派驻的人员和活动水平大体有限,并局限于外地一级的农业救济行动。

87. 在劳工和就业部门,东帝汶过渡当局聘用的候选人是劳工组织的一名退休专家。劳工组织认为,该组织对东帝汶过渡当局在东帝汶劳工和就业政策以及机构建设和能力建设工作的影响受到了限制,这是令人沮丧的。例如,据劳工组织官员说,该组织只限于在早期几个月内参与为东帝汶编写《劳工法典》的工作(总部和区域办事处特派团;向东帝汶过渡当局各单位提供技术咨询),但劳工组织只是在2002年5月1日东帝汶过渡当局颁布该法典前不久,才通过东帝汶劳工秘书获得了该法典的文本。据劳工组织官员说,该组织本来还可以通过提供经验和咨询意见,促进解决与东帝汶过渡当局实施的可持续劳工工资有关的各种问题,包括在一开始就提出更符合东帝汶和该区域实际劳工经济的工资水平的建议。虽然后来由于实施了另一个项目而使协商有所改善(见上文第37段),但劳工组织官员依然认为,东帝汶过渡当局采取的是不协商的方针。

88. 另一方面,卫生组织对它与东帝汶当局的关系和合作的评估相当积极,这或许是由于东帝汶过渡当局征聘的卫生专家是能够利用卫生组织专门知识的一名从卫生组织借调的高级专家。此外,这一名从卫生组织借调的专家的新职务也负责东帝汶过渡当局对卫生部门由世界银行资助的项目的管理工作。这就使卫生组织有充分的资格在后来以

供资机构的身分受益于世界银行,并使卫生组织驻帝力的代表与东帝汶过渡当局从卫生组织借调的专家间的关系很为协调(不过这方面提供的经费只占卫生组织在东帝汶总体活动经费的一小部分)。

89. 但应该强调,在所有情况下,东帝汶过渡当局无论是在农业、劳工或卫生部门聘用的高级专家尽管在各自部门行使事实上的部长职务,但他们在东帝汶过渡当局各自部门员额配置工作中的权力有限——因为这项任务完全是由和平部管理的,从而更严重地妨碍这些高级专家利用联合国各机构各自的专门知识的潜力,在行动早期阶段更是如此。⁸⁶

吸取的经验教训

90. 秘书处的许多报告和监督报告(其中有些是在1990年代初期发表的)全面论述和清楚地查明了在为联合国和平行动征聘文职工作人员方面的各种挑战和问题,其中包括和

⁸⁶ 相形之下,在这方面应指出的是,在征聘东帝汶过渡当局高级人权专家时,聘用的依据是人权事务高级专员办事处(人权高专办)的建议,而和平部只处理行政征聘程序。一旦被选定之后(尽管这一进程也由于人权高专办能力有限且正处于紧急状况反应之中而有所延误),该高级专家本身后来也参与了征聘他工作班子的工作。

平部在这方面的各种缺陷。⁸⁷ 但只是到了最近，在联合国和平行动问题小组的报告⁸⁸ 发

⁸⁷ 例子见联检组 1993 年 10 月 19 日的报告 A/48/421 (JIU/REP/93/6)“联合国维持和平及有关特派团(文职部门)的员额编制》，以及联合国和平行动问题小组较近的一份报告(同上，见脚注 80, 第 127 段)以及项目厅 2001 年 7 月 20 日报告 A/56/202。

⁸⁸ 见上文脚注 80。

表之后，秘书处和各会员国才发起了适当的行动来对付这些挑战和问题，秘书长关于维持和平行动特别委员会以及联合国和平行动问题小组的建议执行情况的若干报告⁸⁹对此作了说明。这些新措施中最相关的，是制定联合国和平行动问题小组建议的文职人员员额配置全面战略。其他措施包括修改银河项目，以满足维持和平人员征聘工作的全面需求，并编制特派团标准结构格式和一般工作说明。⁹⁰

91. 来自联合国秘书处的部门间工作队正在编制拟议的员额配置战略，该战略包括五个关键因素。⁹¹ 其中一个因素是必须扩大征聘来源，包括通过与联合国各实体、机构和会员国达成的协议来扩大征聘来源。分配给部门间工作队的任务之一是明确各部门、机构、基金和方案的作用和职责是协助管理新建立的系统，并培训其本身的工作人员，以便可在接到通知后很快就部署参加和平行动。⁹² 2001年8月，和平部审查了联合国志愿人员、粮食计划署和难民高专办的求职人员资料库，以便编辑一份现有可能的征聘来源资料简编，并建立各种手段来加强后备能力。现已与难民高专办一起制定了新的程

序，用以简化和缩短选用外地特派团人权干事的工作进程。⁹³

92. 检查专员欢迎迄今已采取了行动来处理与征聘文职工作人员工作长期有关的各种缺陷，而这些缺陷大多是在东帝汶过渡当局行动期间暴露出来的。他们尤其欢迎目前正在进行的制定员额配置战略的工作，并欢迎强调了扩大征聘文职工作人员的来源。然而迄今为止，他们未见到有多少迹象可表明联合国各机构真正和积极参与这一进程的情况。

93. 就东帝汶而言，最终设法向东帝汶过渡当局提供专门知识的机构、基金和方案可有更大的能力来积极促进该国机构建设和能力建设的工作。尽管东帝汶过渡当局的征聘工作不允许有系统地利用各机构的专门知识，但本报告第一章所述的审查也表明，各机构有限的也可能已影响了它们尽快调集所需高级专门知识的能力，从而对它们在东帝汶的活动产生了不利影响。

94. 鉴于这种经验，检查专员强调必须在有联合国各机构参与的情况下，在制定员额配置战略期间进行协商，以此作为重要而有价值的文职专门知识的潜在来源，并作为秘书长为负责制定该战略的部门间工作队规定的任务的一部分。联合国秘书处必须更好地了解各机构可能提供的各领域专门知识的情况，并了解各机构具有哪些实际能力，可调动其资源来满足进行和平行动的任何紧急部署的需求。与此同时，联合国各机构必须更好地了解联合国秘书处在这方面的希望和迫切要求，并据此审查其本身的能力和安排，以便尽量满足这些期望和需求。必须在

⁸⁹ 见秘书长2000年10月20日的报告A/55/502(第103至111段)；2001年6月1日的报告A/55/977(第154至164段)以及2001年12月21日的报告A/56/732(第35段)。

⁹⁰ 见秘书长2001年12月21日的报告A/56/732,第35段。

⁹¹ A/55/977,第157段。

⁹² A/55/502,第105(g)段。

⁹³ A/56/732,第35段。

部门间工作队和各机构间商定各种安排，确保各机构提供的投入适当地纳入目前制定员额配置战略的进程之中。(建议 10)

三、东帝汶实施的筹资机制：东帝汶信托基金的经验

95. 如上所述，援助东帝汶联合呼吁程序是在 1999 年 10 月发起的，其所需经费总额为 179,660,556 美元，所涉期间为 1999 年 10 月至 2000 年 6 月。尽管一些组织对于提供所需经费未作出充分反应，而且在一些筹资方面未支付足够的款项，⁹⁴ 但对支援东帝汶联合呼吁的总体反应满足了其所需经费的 70%，超过了对多年来以及 1999 年对其他呼吁的反应程度。⁹⁵

96. 在发起援助东帝汶联合呼吁程序后不久，发表了由世界银行协调编写的联合评估团的报告(见上文第 68 段以及脚注 73)并提交给 1999 年 12 月举行的捐助者会议。该会议决定设立两项信托基金，用以管理捐助者向东帝汶提供的大部分资金。2000 年年初开始设立了东帝汶统一基金和东帝汶信托基金。⁹⁶ 该两项基金的支出加上东帝汶过渡当局的支出，几乎占 2000-2001 年国际和政

府在东帝汶总支出的 73%，占 2001-2002 年期间总支出的 67%。⁹⁷

97. 设立由过渡当局管理的东帝汶统一基金的目的是支付政府核心职能的经常费用，包括公务员工资和薪金、货物和服务以及资本投资如翻修关键的政府设施以及紧急基础设施维修项目。2000-2001 年期间通过东帝汶统一基金支付的约 5,100 万美元之中，27%用于支付薪金和工资，31%支付货物和服务，42%用于基本建设支出。⁹⁸ 2000-2001 年期间，东帝汶统一基金收到的款项中有 56%由援助者捐款资助(主要通过一项由联合国总部管理的信托基金及东帝汶过渡当局信托基金拨款)，其余的 44%则由税收和其他收入资助。⁹⁹

98. 尽管规划不善和缺乏经验是通过东帝汶统一基金资助的许多项目的共同特点，但如上文所强调，这是与联合国总部和外地特派团调集和聘用所需民用专门知识的能力有关的更大和更复杂的问题的一部分。事实上，尽管对与联合国各机构、基金和方案的关系及合作的评估各不相同，但已注意到的是，鉴于东帝汶统一基金在一些部门的支出

⁹⁴ 关于付款问题尤其是向非政府组织付款问题的更多详情，见同上，脚注 38 和 53。

⁹⁵ 关于 1992-2001 年联合呼吁财政数据的更多的情况，见同上，脚注 51，附件 9。

⁹⁶ 该报告未述及用于东帝汶过渡当局的摊款。述及这些摊款的主要是秘书长和行预咨委会的有关报告。

⁹⁷ 东帝汶公共行政财政部编制的《2001-2002 年东帝汶合并资源预算年终增编》。涉及其余部分的是双边和多边支出。东帝汶过渡当局支出估计数不包括境外付款。

⁹⁸ 联合国，东帝汶过渡内阁，年度财政报告和决算(2000-2001 年)。

⁹⁹ 同上。

数额很高，联合国各机构、基金和方案本来可普遍进一步受益于系统地利用其专门知识，并受益于对东帝汶过渡当局的需求作出反应的能力有所提高的情况。例如 2000-2001 年，东帝汶统一基金的支出在教育部门达到近 1,000 万美元，在保健部门为 300 万美元，在住房和社区发展项目中达 140 万美元。¹⁰⁰ 人们希望，本报告所述的旨在改善征聘文职人员参加和平行动的进程以及增强各机构、基金和方案作出紧急反应的能力的各项行动和建议，将使联合国总部和各机构、基金和方案之间在今后复杂的和平行动中进行更系统和更切实的协作。

东帝汶信托基金

99. 东帝汶信托基金是世界银行理事会在 1999 年 12 月捐助者会议之后设立的。该基金向东帝汶境内的经济重建和发展活动提供赠款，而这些活动则由世界银行和亚洲开发银行(亚行)进行准备和监督。按照世界银行和亚洲开发银行签订的一项协定，亚行管理道路、港口、公用水源、电信、电力和微额供资等部门的东帝汶信托基金项目，世界银行则负责东帝汶信托基金在保健、教育、农业、私营部门发展以及经济能力建设等部门的项目。到 2001 年年底，东帝汶信托基金资助了六个部门(社区发展、保健、教育、农业、基础设施以及水和卫生设施)的方案以及五个较小的项目(人力资源调查、帝力就业项目、小企业、微额供资以及

经济能力建设)¹⁰¹ 2002 年 4 月 30 日，东帝汶信托基金应收款项为 16,460 美元，实收 14,900 万美元。¹⁰²

东帝汶信托基金与联合国各机构、基金和方案

100. 检查专员在认识到通过东帝汶信托基金提供的资金对东帝汶重建和发展作出的重要贡献的同时，注意到联合国各机构、基金和方案对这种供资机制尤其是对世界银行对这种机制的管理普遍感到不满。由于各机构、基金和方案几乎都被排除在通过东帝汶信托基金为渠道的任何供资行动之外，从而无法更有效地对东帝汶重建和发展努力作出贡献，因此，这些机构、基金和方案普遍对检查专员表示它们对此感到失望，鉴于这种情况，东帝汶信托基金在东帝汶境内的经验值得在本报告中予以更详尽的审查。此外，东帝汶信托基金吸引了捐助者为复兴和发展活动提供的绝大部分经费，这一事实使各机构更难以在其主流筹资活动之外调集资源，因而被排除在该项活动之外。

101. 人们普遍注意到，世界银行在实施通过东帝汶信托基金资助的项目时，并没有争取利用联合国各机构的专门知识，而宁可按照世界银行的价格购买外来的专门知识，即使是在有些情况下各机构参与了制定其中一些项目的进程时也是如此。使联合国

¹⁰⁰ 同上。

¹⁰¹ 东帝汶信托基金，理事会报告，东帝汶信托基金捐助者理事会会议，奥斯陆，2001 年 12 月 13 日。

¹⁰² 东帝汶信托基金，第 17 号增编，世界银行，2002 年 4 月 30 日。

各机构踌躇不前的是被它们视为世界银行各种麻烦的程序以及极其大量的官僚主义要求，其中包括后续工作和汇报，以及世界银行规定的令人不满的执行安排。有些机构抱怨说，起草东帝汶信托基金准则的方式使联合国各机构、基金和方案难以为它们的项目筹集资金。

102. 例如，尽管难民高专办的代表作出了大量努力，但该高专办经常无法从东帝汶信托基金筹措资金来支持其住房修复方案。世界银行外地代表答复说，该方案不符合通过东帝汶信托基金提供经费的活动的标准。难民高专办还主动表示提供其在重新安置流离失所者方面的专门知识，用于制定由东帝汶信托基金资助的赋予社区权力项目(2.5年期间支付 2,150 万美元，首期赠款为 700 万美元，第二期赠款协议金额为 850 万美元)，¹⁰³ 但却是徒劳无益。儿童基金会不得不完全依靠其本身的筹资努力来为其项目提供经费，尽管这些项目多数是在教育以及水和卫生设施领域，而在这些领域中，其他众多的项目都是通过东帝汶信托基金资助的。事实上，东帝汶信托基金的这些项目之中，有一些例如学校紧急准备项目(金额为 1,390 万美元的赠款协议)¹⁰⁴ 是必须与儿童基金会密切合作实施的，因为儿童基金会负责管理东帝汶小学翻修房顶的方案。开发计划署参与了金额为 499,000 美元的赋予帝力社区权力项目的执行工作(已于 2000 年 12 月完成)。然而，开发计划署在实施世界银行用于该项目的程序和执行安排时的体验十分消极，因此开发计划

署决定不参与东帝汶境内由世界银行资助的任何其他项目的执行工作。

103. 2000 年 5 月，主要是应负责东帝汶农业复兴方案银行的世界银行工作队的邀请，粮农组织向东帝汶派出了外地工作团，为农业复兴方案银行的“恢复优先生产资产”组成部分的执行工作准备技术性提案。然而，在编写并提交该提案后，与世界银行以及东帝汶过渡当局农业部讨论的结果并非象粮农组织先前理解的那样，要求粮农组织为恢复优先生产资产的执行工作提供技术援助，而只是要求它向外地派驻两名顾问。因此，粮农组织不再参加该项行动，但向东帝汶过渡当局和世界银行提出一项向“恢复优先生产资产”提供技术和规划援助的全面技术性提案(三年期间为农业复兴方案银行总方案费用提供 2,070 万美元赠款)。¹⁰⁵ 劳工组织表示感到失望的是，东帝汶信托基金资助的项目未充分重视和集中处理创造工作机会的问题，尽管该组织一再提出了这种要求，尤其是在金额为 2,980 万美元的紧急基础设施复兴项目(以东帝汶信托基金提供的赠款资助)中向亚银提出了这种要求。据劳工组织官员说，该项目的投资费用中仅有 15% 用于创造工作机会，而且尽管在这个部门投入了大量资金，但是为基础设施的恢复、运作和维修采用的各种传统办法对当地人们的工作机会产生的影响甚小。最后，卫生组织不得不依靠本身的资源和调集资源的努力来资助其项目，因为该组织 2000-2001 年的项目中没有任何一项得到东帝汶信托基金的任何资助，而该组织 2002-2003 年的项目中只有一

¹⁰³ 同上。

¹⁰⁴ 同上。

¹⁰⁵ 同上。

个项目从东帝汶信托基金的 54,100 美元项目费用中获得了 84,000 美元的捐助。这种捐助显然十分有限，因为卫生组织在该期间的活动费用估计为 420 万美元，¹⁰⁶ 而东帝汶信托基金为卫生部门复兴和发展方案提供的赠款则为 2,530 万美元。¹⁰⁷

世界银行的答复

104. 对于联合国各机构、基金和方案参与，确切地说是缺乏参与东帝汶信托基金资助的项目的情况，世界银行在外地和总部的官员表示了不同的观点。世界银行在外地的代表指出，联合国各机构要么对提出的项目反应过缓，要么要求支付过高的间接费用。世界银行总部的官员提出，以世界银行为一方，与以联合国各机构、基金和方案为另一方，两者之间对彼此的程序和限制因素尤其是关于执行项目的问题显然缺乏理解。它们将双方在东帝汶的“紧张关系”的原因归结于这一具体的事实，同时指出，世界银行驻阿富汗工作队到总部询问有关东帝汶工作队在这一具体问题方面的经验时，似乎有时也面临着同样的问题。

105. 至于导致指定世界银行为东帝汶信托基金托管机构的进程，一名高级官员强调指出，世界银行从一开始就力图使开发计划署参与信托基金的设立和运作工作，但开

¹⁰⁶ 卫生组织设在帝力的东帝汶办事处 2000 年在奥斯陆举行的关于东帝汶的捐助者会议期间提交的文件，题为“卫生组织对东帝汶保健部门发展的贡献、2000-2001 年完成的工作以及今后在 2002-2003 年的计划”。

¹⁰⁷ 同上，上文脚注 102。

发计划署的反应过于缓慢和勉强，这似乎出于与能力有关的种种原因，也关系到与区域考虑因素(通过本报告的审查大多已确认的因素)有关的在政治上犹豫不决的情况。该官员补充说，在该阶段本来可以探讨采用各种可行的解决办法，用以确保开发计划署在东帝汶信托基金的付款工作中发挥作用，例如包括制定一种公式，世界银行将据此在技术上管理该基金(即收取和监督捐助者支付的款项)，同时通过开发计划署调拨至少是部分调拨这些经费，用以资助具体的复兴和发展活动。

吸取的经验教训

106. 世界银行以及联合国各机构、基金和方案的官员在上文所表示的观点表明，双方对于彼此的作用、职能和能力有着重大的“观念差距”。这种差距在东帝汶致使使得联合国各机构、基金和方案的期望未得到实现，并使世界银行无法利用联合国的专门知识，而这种知识本来可有助于最佳利用信托基金的资源，并最大限度地扩大由它资助的项目的影响，包括通过与联合国系统在东帝汶的活动进一步融合的办法来做到这一点。

107. 这种观念差距的根源，一部分可能在于与双方的作用、运作和能力有关的文化和历史因素之中，而对于这些因素则必须花更长的时间，将之作为联合国和布雷顿森林机构间正在进行的全面对话的组成部分予以处理。但与此同时，东帝汶的经验强调必须在双方之间发展更好和更综合的实地一级的工作关系。然而应该在总部一级，通过旨在促进更好地了解彼此关于项目执行工作的程序、限制因素和能力的进程，来开始这种努力。开发计划署可

在这一领域发挥重要作用，例如主办联合国各机构、基金和方案的代表与世界银行代表之间的专家级技术讨论会来讨论这些问题，并探讨以何种方式方法使联合国各机构、基金和方案参与由世界银行资助的项目的实地执行工作，同时评估世界银行和联合国各机构、基金和方案间的成功经验。¹⁰⁸ (建议 11)

108. 开发计划署还应参与与世界银行进行的讨论，以便作出可行的安排，使之适用于世界银行无论是通过类似东帝汶信托基金的方案或是其他主要信托基金的方案进行干预的危机局势，确保开发计划署发挥作用，调拨分配的资金，资助具体的复兴和发展活动，尤其是资助在应争取利用联合国机构、基金和方案专门知识的各部门的活动。(建议 12)

¹⁰⁸ 例如粮农组织强调，该组织在 1994 年进行的一些由世界银行资助的卢旺达农业救济执行的执行工作，以及一项大型的为期三年的科索沃救济行动项目(1,800 万美元)的执行工作，都是与世界银行成功的合作经历。

-- -- -- -- --