

评估联合国地雷行动的 规模、组织、实效和工作方针

撰写人

恩里克·罗曼-莫雷

M. 穆尼尔·扎赫兰

联合检查组

2011 年，日内瓦



联合国

评估联合国地雷行动的 规模、组织、实效和工作方针

撰写人

恩里克·罗曼－莫雷

M. 穆尼尔·扎赫兰

联合检查组



联合国
2011 年，日内瓦

内容提要

评估联合国地雷行动工作的规模、组织、实效和方法 JIU/REP/2011/11

背景

联合检查组作为其 2012 年工作方案的一部分，按照大会 2009 年 12 月 10 日第 64/84 号决议的要求，对联合国地雷行动工作的规模、组织、实效和方法进行了审查。审查的目标是向会员国提供对联合国在这一领域工作的独立视角。希望审查工作还将有助于引导 2011-2015 年期间新的《联合国机构间地雷行动战略》的制定。

地雷行动由若干方面构成，对所有方面都必须加以考虑，以解决地雷污染造成的一系列问题。地雷行动有五大“支柱”，即：(a) 宣传；(b) 地雷危险教育；(c) 人道主义排雷，通常称为“清理”；(d) 援助受害者；(e) 销毁储存。必须指出，在地雷行动概念下广泛汇集了各种不同活动，这就使单一组织几乎无法在每个领域都能成功施展。

地雷行动不断演进，关注焦点发生了变化：以往重在减少伤亡，现在则重在其对受害社区的社会经济影响。多年来，人们一直在辩论是否将地雷行动纳入发展计划，但目前，人们普遍认为地雷行动应成为国家发展计划的必要组成部分，地雷行动与社会经济发展之间的联系得到明确承认。因此，地雷行动也是推动实现千年发展目标的手段之一。

主要成果和结论

联合国地雷行动协调

地雷行动机构间协调小组(机构间协调小组)是支持联合国系统内机构间协调的主要机制。其构成包括了在 30 多个国家和三个领土上发挥作用的 14 个联合国部门、机构、方案和基金。

协调工作需要得到加强。审查结果表明，机构间协调小组内的一般职能和职责分工基本上是恰当的。然而，尽管有共同的联合国政策，但由于每一位机构间协调小组成员职能和职责的定义很宽泛，对于某一机构的任务在何处截止，另一机构的任务从何处开始，就有了不同的解释。从历史上看，机构间的竞争有某种连续性，联合国地雷行动处

(地雷行动处)大力申明其在联合国大家庭内的领导作用。人们将地雷行动处正式看作地雷行动的协调中心，但就业务相关性而言，联合国开发计划署(开发计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国项目事务厅(项目厅)(作为执行伙伴)目前都有极大的影响力。通过所设立各个协调和联络小组，部分实现了合作。不过在总部和外地的协调工作的实效和效力则因情况的不同而有不同，在很大程度上取决于具体国家和个人。地雷行动相关活动和行为者的不同，总体说来，要求进行协调，并充分遵守伙伴关系原则。

政策和战略

联合国在地雷行动中干预措施的主要框架载于题为“地雷行动和有效协调：联合国机构间政策”(机构间政策)的文件，以及《联合国机构间地雷行动战略：2006-2010年》(《机构间战略》)中。联合国地雷行动方案或者在维和行动的人道主义背景下，或者作为一项发展方案推行。大多数地雷行动方案是在紧急情况下或维和行动中由地雷行动处，或是为促进长期能力建设方案由开发计划署主持制定，在执行时，通常得到项目厅的支持。

机构间政策述及核心能力，规定了参与地雷行动联合国各实体的作用、职责和活动。然而，在一些情况下，各实体开展的实际活动与《机构间战略》所载能力和活动并不完全相符。这一问题对联合国裁军事务厅尤其重要。

联合国系统努力实现其资源的最优化使用，并以最佳方式运用该系统每一实体的力量和相对优势。例如，儿童基金会是地雷危险教育的主导实体，开发计划署则侧重于经济发展和能力建设。然而，地雷行动与国家卫生系统之间存在隔阂，没有得到联合国系统的适当处理。在联合国系统内需要有一个援助受害者的主导实体。

地雷行动协调是与项目管理和/或执行同时并举的，有关联合国实体开展或管理的执行工作的决定，应根据现场的实际能力来作出。检查专员认为，地雷行动处应为协调中心和地雷行动的主要协调实体，同时承认其在特定情况下的业务作用，例如应急响应、维和以及支持具体的政治任务。

2006-2010年的《机构间战略》侧重于下列四大战略目标：

- (1) 将伤亡人数至少减少 50%；
- (2) 缓解至少 80%受影响最严重社区的社区生活风险，扩大其行动自由；
- (3) 在至少 15 个国家，将地雷行动需要纳入国家发展、重建计划和预算；

- (4) 协助发展国家体制，以管理地雷/战争遗留爆炸物的威胁，同时在至少 15 个国家建立剩余反应能力。

地雷行动利益攸关者承认以上每一项战略目标都取得了进展。然而，挑战在于如何全面测量进展，因为这些战略目标很难测量，且不符合 SMART 标准(具体、可计量、可实现、相关和有时限)。此外，没有可靠的基线数据来定量表示进展。进展是不均衡的，因地制宜；一些国家大步前进，另一些国家则在一些目标的演进方面出现了消极趋势。

2011-2015 年新的联合国战略正在制定中。希望它将协助联合国进一步澄清联合国各实体的作用、职责和分工，包括为参与的每一实体确定具体目标。本审查载有在制定和执行新战略时应给予考虑的一些要点。

地雷行动筹资

1996 年至 2009 年间的地雷行动筹资数额巨大，年度捐款不断增长。然而，过去两三年来的趋势显示，划拨给地雷行动的专项资金有所减少。联合国系统内有一些向地雷行动输送资金的机制；每一主要行为者，即地雷行动处、开发计划署和儿童基金会，都设立和管理了专项资金。协助地雷行动自愿信托基金(自愿信托基金)是输送地雷行动资金的主要工具，自建立以来收到了 6.8 亿美元。1998 年以来，它一直由地雷行动处管理。1994 年通过的自愿信托基金的职权范围，已经不能反映外地的现实，也不曾考虑到国际变化或联合国在这一领域的改革努力。对基金的管理层，人们也有不满；主要的受益者和各大利益攸关者都对它的反应能力、透明度和伴随的管理费用有所批评。

执行伙伴、非政府组织、捐助者以及受地雷影响国家不断提及，自愿信托基金在资金拨付上的拖延是其关注的一个问题。地雷行动处认真考虑这些关注，目前正作为当务之急，寻找办法和途径来确保迅速和有效地向有关方转移资金。

据普遍认为，地雷行动处既是自愿信托基金的管理者，又是基金的直接受益者，在此双重且互不相容的作用上存在利益冲突。自愿信托基金的管理应委托给一独立实体，该实体不参与自愿信托基金直接资助的项目管理和/或执行活动，同时，应建立包括有关利益攸关者在内的管理机制。

对自愿信托基金的管理费，应进行检查，以提高透明度和效率。

建议

建议 1

秘书长作为联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的主席, 经与参加地雷行动的联合国系统有关组织行政首长协商, 应指定一联合国系统内的受害者援助协调中心。该实体应特别强调在可行时, 将受害者援助纳入国家卫生系统, 同时考虑更广泛的工作、能力建设和与残疾人权利有关的国际规范框架, 以及机构间支助小组在《残疾人权利公约》方面的作用。

建议 2

在制定新战略的背景下, 秘书长应在目前努力的基础上, 建立可靠数据的全球基线, 以便系统监测进展, 并对各项战略目标的实际成果进行最后评估。

建议 3

秘书长作为行政首长协调会的主席, 经与参加地雷行动的联合国系统有关组织行政首长协商, 应启动一个透明和包容的进程, 旨在澄清地雷行动处的职责范围, 以及其他行为者的任务和使命, 以将地雷行动处定位为除了发挥联合国地雷行动协调中心的作用外, 还是主要的地雷行动政策和协调实体, 同时承认其在特定背景下的业务作用, 例如应急响应、维和以及支持具体的政治任务。

建议 4

地雷行动处, 在发挥地雷行动协调中心的作用时, 应编写相关的培训材料, 加强其工作人员的能力, 尤其是对加入参与地雷行动相关活动的联合国基金、方案和/或专门机构的新人进行共同的上岗培训, 并特别注意非联合国实体的重要作用。

建议 5

地雷行动处, 经与机构间协调小组协商, 应制定评估战略, 建立各类内部和外部评估框架, 包括系统评估《机构间战略》以及在相关时的外地活动的标准。

建议 6

秘书长应修订协助地雷行动自愿信托基金的职权范围, 同时考虑到近来联合国的信托基金改革努力、有关的体制变化和与多捐助者信托基金交往中的经验教训, 以确保对基金更具包容性、透明和独立的管理, 提高基金管理的效率和效力。

建议 7

大会应请秘书长向其第六十八届会议报告本报告所载建议的执行情况。

目录

	段次	页次
内容提要		iii
简称一览表		ix
一. 导言	1-9	1
规模、目标和方法	1-9	1
二. 地雷行动：从全球角度看待问题及其影响	10-45	2
A. 背景	10-13	2
B. 地雷和地雷行动	14-26	3
C. 援助受害者	27-39	6
D. 地雷行动的全球筹资	40-45	9
三. 联合国地雷行动	46-86	11
A. 联合国地雷行动中的行为者	46-59	11
B. 联合国政策	60-66	14
C. 联合国战略	67-82	15
D. 制定新战略	83-86	19
四. 协调	87-140	20
A. 联合国内的协调和群组框架	87-104	20
B. 与捐助者的协调	105-113	24
C. 与其他行为者的协调	114-120	26
D. 发展国家能力，向国家自主权过渡	121-135	28
E. 地雷行动的监测和评估	136-140	31
五. 联合国地雷行动筹资	141-175	33
A. 联合国地雷行动筹资机制	141-143	33
B. 协助地雷行动自愿信托基金的管理	144-150	33
C. 自愿信托基金的及时付款问题	151-158	36
D. 未指定用途资金的利用	159-163	38
E. 方案支助费用	164-167	39
F. 争取加强协助地雷行动财务机制： 修订自愿信托基金的职权范围	168-175	40

附件

一. 苏丹：联合国地雷行动案例研究，在外地的合作.....	43
二. 地雷行动处、开发计划署和儿童基金会地雷行动 目前的资源能力和方案	48
三. 调查	49
四. 接受访谈者名单	50
五. 为审查所进行的访问的世界地图	52
六. 参加组织应根据联检组的建议所采取行动概览.....	53

图

1. 25 个最大捐助者的专题捐赠，2009 年.....	8
2. 地雷行动的国家和国际筹资，1996-2009 年	9
3. 年度总伤亡人数，2000-2009 年	16
4. 受影响最严重国家的伤亡人数，2003-2009 年	16
5. 按区域分列的在项目总数和资金缺口中所占比例.....	25
6. 以美元计算的向自愿信托基金提供的捐款， 1998/99-2010/11 年.....	34
7. 自愿信托基金主要捐助者，2009-2010 年	35
8. 自愿信托基金捐款的主要受益者，2010 年.....	35
9. 自愿信托基金捐款的主要受益者，2011 年.....	36

简称一览表

AA	administrative agent 行政代理机构
AoR	areas of responsibility 责任区
APMBC	Anti-Personnel Mine Ban Convention 《禁止杀伤人员地雷公约》(《禁雷公约》)
CEB	United Nations System Chief Executives Board for Coordination 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)
CERF	Central Emergency Response Fund 中央应急基金(应急基金)
DHA	Department of Humanitarian Affairs 人道主义事务部(人道部)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations 维持和平行动部(维和部)
ERW	explosive remnants of war 战争遗留爆炸物
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations 联合国粮食及农业组织(粮农组织)
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining 日内瓦国际人道主义排雷中心(排雷中心)
IACG-MA	Inter-Agency Coordination Group on Mine Action 地雷行动机构间协调小组(机构间协调小组)
IASC	Inter-Agency Standing Committee 机构间常设委员会(机构间常委会)
ICBL	International Campaign to Ban Landmines 国际禁止地雷运动(禁雷运动)
ICRC	International Committee of the Red Cross 红十字国际委员会(红十字委员会)
IED	improvised explosive device 简易爆炸装置
ILO	International Labour Organization 国际劳工组织(劳工组织)

IMAS	International Mine Action Standards 《国际地雷行动标准》(《地雷行动标准》)
JIU	Joint Inspection Unit 联合检查组(联检组)
IMAP	Integrated Mine Action Programme 《综合地雷行动方案》
MACCA	Mine Action Coordination Centre of Afghanistan 阿富汗地雷行动协调中心
MASG	Mine Action Support Group 地雷行动支助小组
MDGs	Millennium Development Goals 《千年发展目标》
MDTF	multi-donor trust fund 多捐助者信托基金
MRE	mine risk education 地雷危险教育
NGO	non-governmental organizations 非政府组织
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 人道主义事务协调厅(人道协调厅)
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 联合国人道主义事务高级专员办事处(人权高专办)
OIOS	Office of Internal Oversight Services 内部监督事务厅(监督厅)
OROLSI	Office of Rule of Law and Security Institutions 法治与安全机构厅
OSAGI	Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women 性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室(特别顾问办公室)
PBF	Peacebuilding Fund 建设和平基金
PSC	programme support cost 方案支助费用
SCMA	Steering Committee on Mine Action 地雷行动指导委员会(指导委员会)

SMART	specific, measurable, attainable, relevant and time-bound 具体、可计量、可实现、相关、有时限(SMART)
UNDG	United Nations Development Group 联合国发展集团(发展集团)
UNDP	United Nations Development Programme 联合国开发计划署(开发计划署)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)
UNICEF	United Nations Children's Fund 联合国儿童基金会(儿童基金会)
UNMAO	United Nations Mine Action Office 联合国地雷行动办事处
UNMAS	United Nations Mine Action Service 联合国地雷行动处(地雷行动处)
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs 联合国裁军事务厅(裁军厅)
UNOPS	United Nations Office for Project Services 联合国项目事务厅(项目厅)
UXO	unexploded ordnance 未爆炸弹药
VTF	Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Action 协助地雷行动自愿信托基金(自愿信托基金)
WFP	World Food Programme 世界粮食规划署(粮食署)
WHO	World Health Organization 世界卫生组织(世卫组织)

一. 导言

规模、目标和方法

1. 联合检查组(联检组)作为其 2010 年工作方案的一部分,审查了联合国地雷行动工作的规模、组织、实效和方法。大会在其 2009 年 12 月 10 日第 64/84 号决议中,强调了在地雷行动中合作与协调的重要性,包括各国当局负有首要责任,联合国和其他有关组织应起到支助作用。决议还强调,“需要对联合国地雷行动工作的规模、组织、实效和方法作出全面和独立的评估”。

2. 为落实大会关于作出独立评估的要求,联合国地雷行动处(地雷行动处)作为联合国地雷行动的协调中心,经与地雷行动机构间协调小组(机构间协调小组)协商,请联检组作出这一评估,因为其任务涵盖了作为机构间协调小组成员参与地雷行动的所有联合国实体。¹应当指出,这不是对协调小组,而是对联合国系统地雷行动工作的审查。

3. 评估的目标是:向会员国提供对联合国在这一领域绩效的独立视角,并引导 2011-2015 年期间新的《联合国机构间地雷行动战略》的制定。在进行评估时,检查专员检查了 2006-2010 年期间《联合国机构间地雷行动战略》(《机构间战略》)所载联合国地雷行动工作的方法、效力、实效和连贯性,确认了最佳做法和经验教训,并提出了建议,以加强联合国地雷行动行为者的工作及其相互间的协调。

4. 应当指出,自联合国开始参与地雷行动以来,对其在地雷行动中的贡献始终不曾作出全面评估。根据大会的要求,需要在审查时广泛涉及一系列问题。为评估“联合国地雷行动工作的规模、组织、实效和方法”,采取了以下做法:(a) 联合国地雷行动的规模根据《机构间战略》和题为“地雷行动和有效协调:联合国的机构间政策”(机构间政策)的文件加以确定,它们载明了联合国干预行动的框架,将在第二章中述及;(b) 联合国地雷行动的组织在描述主要行为者的第二章和关于不同行为者协调问题的第三章中述及;(c) 从全球角度讨论了联合国地雷行动的实效,为此,除其他外,考察了实现《机构间战略》中所载各项战略目标的进展;(d) 对方法的评估散见于报告各章。所谓方法,是一个很难评估的概念,因为它在很大程度上取决于当地的具体情况。不过,提到了特定国家的例子,只要认为从全球角度出发,这些例子很重要。

¹ 维持和平行动部(维和部)、联合国地雷行动处(地雷行动处)、联合国裁军事务厅(裁军厅)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室(特别顾问办公室)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、世界粮食规划署(粮食署)、世界卫生组织(世卫组织)、联合国裁军研究所(裁军研究所),以及作为观察员的世界银行。2011 年,性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室并入新的联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

5. 根据联检组的内部标准和方针，本报告的撰写方法包括深入分析有关文件、案头审查、一揽子审查、访谈和实地考察，向 200 多名有关个人发放了在线调查表。在选定准备进行的实地考察时，与大量联合国和非政府组织行为者进行了磋商，以确定将纳入审查工作的最合适的地点和实体。在这一方面，据认为，受地雷影响国家的取样必须保持地理均衡，在欧洲、美洲、亚洲和非洲有关地点进行了考察(见附件五)。

6. 检查专员 2011 年 1 月至 6 月期间访问了联合国总部和特定捐助国，并实地考察了联合国在地雷行动中发挥管理或支助作用的受地雷影响国家，即阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、尼加拉瓜和苏丹南部。撰稿人还有意访问阿富汗和尼泊尔，然而，访问行程安排后，由于预算限制、安全考虑和在尼泊尔的总罢工，阻止了该小组进行这些实地考察。已进行的实地考察包括对当地主要利益攸关群体，例如受杀伤人员地雷和其他类型战争遗留爆炸物影响国家的政府、参与地雷行动的联合国实体、捐助国和民间社会的访谈和会晤。鉴于地雷行动的专业性很强，指派了一名专家担任顾问，专门负责支持审查；关于南苏丹的案例研究作为附件一附上，并可在联检组的网站上查阅，是该顾问与联检组小组一道执行任务的报告。遵照联检组的内部程序，征求了参与组织对报告草稿的意见，并在本报告定稿时作了考虑。由于审查工作最初的协调员在报告定稿之前离开联检组，其责任交由另一名检查专员承担。

7. 根据联检组《章程》第 11 条第 2 款，本报告在定稿前经过了检查专员们的协商，依靠联检组的集体智慧来检验其结论和建议。

8. 为便利处理本报告，执行其建议并加以监测，附件六中载有一份表格，说明报告提交给有关组织是为了采取行动，还是供参考。该表确认了这些建议对每一组织的相关性，具体说明了这些建议是要求有关组织的立法或理事机构作出决定，还是可以由该组织行政首长采取行动。

9. 检查专员谨此对所有协助撰写本报告者，尤其是那些参加访谈，乐于奉献其知识和专长的人表示感谢。

二. 地雷行动：从全球角度看待问题及其影响

A. 背景

10. 国际社会最初是在 1980 年《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》的《禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的议定书》(《第二号议定书》)的框架内采取步骤，管制地雷的使用和转让的。该议定书经 1996 年修订，禁止使用没有有效的自毁或自失能装置的遍布杀伤人员地雷。在武装冲突结束时，经修订的《第二号议定书》的缔约国有义务排除它们布设的所有地雷。该议定书于 1998 年 12 月生效。

11. 不过，经修订的《第二号议定书》没有规定，裁军谈判会议也没能就全面和彻底禁止杀伤人员地雷达成协议。国际民间团体和少数有类似想法的国家，鉴于使用杀伤人员地雷的人道主义后果，决定推动进一步作出努力，全面禁止这类滥杀滥伤的武器。因此，在缔结《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》，又称《禁止杀伤人员地雷公约》之前进行的谈判，主要是受人道主义关切，而不是军事或裁军考虑的驱动。该《公约》此后是在传统多边裁军论坛之外的一个单独的进程中谈判的。

12. 1996 年 10 月，在渥太华第一次举行会议，得到 50 个国家政府、联合国、红十字国际委员会(红十字委员会)和国际禁止地雷运动(禁雷运动)等等方面的支持。当时，决定应有一个禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的条约开放供签署。在 1997 年的奥斯陆会议上，完成了正式条约的谈判，1997 年 9 月 18 日正式通过《禁止杀伤人员地雷公约》。该公约于 1999 年 3 月 1 日生效。秘书长为其保存人。截至 2011 年 9 月，共有 156 个国家批准或加入该《公约》。

13. 民间社会组织在这个过程中发挥了非常重要的作用，国际禁雷运动无疑是一个主要的驱动者。它因大力宣传将地雷问题列入国际社会议程被授予 1997 年诺贝尔和平奖。各国政府、国际组织和民间社会之间的相互作用，以开放式的合作为特点，因此，又称为“渥太华进程”的导致签署《禁止杀伤人员地雷公约》的谈判，至今仍经常被被誉为“外交新模式”。²

B. 地雷和地雷行动

14. 自 1980 年代末以来，“雷”或“地雷”等词主要用来指杀伤人员地雷，即《禁止杀伤人员地雷公约》禁止使用的武器系统，然而，这一系统列不过是地雷行动注重的日益多样化的武器中的一种。这方面的词汇越来越多，例如未爆炸弹药、战争遗留爆炸物、爆炸性弹药、集束弹药(和集束子弹药)，以及简易爆炸装置。然而，地雷与其他类型的爆炸装置之间的区别通常并不适用于当地的日常工作。³ 虽然它们意味着不同类型的威胁，但它们给受影响社区的社会经济活动造成的问题和影响是类似的。

15. “地雷行动指的是旨在处理民间社会因地雷污染所面临问题的所有活动。不过，地雷行动的要义不在于武器，而在于人。其目标虽然在实践中是技术性的，但产生的结果则是人道主义的，促进发展的。”⁴ 《地雷行动标准》将地雷

² Rosy Cave, “作为人道主义行动的裁军？杀伤人员地雷与战争遗留爆炸物谈判比较”，载于《作为人道主义行动的裁军，从理念到实践》，联合国裁军研究所，John Borrie 和 Vanessa Martin Randin 编辑(联合国出版物，出售品编号 GV.E.06.0.9)，第 55 和 63 页。

³ 地雷行动背景下的有关词汇及定义，见《国际地雷行动标准》www.mineactionstandards.org/。

⁴ 秘书长关于协助扫雷问题的报告(A/53/496)，第 7 段。

行动定义为“旨在减少地雷和战争遗留爆炸物，包括集束弹药的社会、经济和环境影响的活动”。⁵

16. 地雷行动由若干方面构成，对所有方面都必须加以考虑，以解决地雷污染造成的一系列问题。地雷行动有五大“支柱”，即：(a) 宣传；(b) 地雷危险教育；(c) 人道主义排雷，通常称为“清理”，包括清理工程中需要的各类技术活动(即勘察、制图、标记、清理)；(d) 援助受害者，包括身心康复和重新融入社会；(e) 销毁储存。

17. 必须指出，在地雷行动概念下广泛汇集了各种不同活动，这就使单一组织几乎无法在每一领域都能成功施展。这一事实，连同部门的成熟情况，导致不同组织在一或若干部分比较专业。联合国系统努力实现其资源的最优化使用，并以最佳方式运用该系统每一实体的力量和相对优势。民间社会、非政府组织和各国政府也是主要行为者；这就意味着在地雷行动中，伙伴关系、合作和协调是一些关键的概念。

18. 以往的地雷行动提供了有关利益攸关者在国际层面开展合作的一些范例，例如制定人道主义扫雷标准，由联合国在 1997 年发布，指导地雷行动方案的计划、执行和管理。这些标准在 2000 年作了修订，超出扫雷范围，纳入了地雷行动的其他部分，例如地雷危险教育、勘察和培训，以及销毁储存。为反映这些变化，更名为《国际地雷行动标准》。有关标准由地雷行动界定期审查。

19. 截至 2010 年 9 月，据认为有 66 个国家受地雷之害，还有一些地区未得到国际承认；世界范围大约有 3,000 平方公里据认为受地雷污染。伤亡人数大大低于早些时候的估计，2009 年记录的伤亡人数在全世界不足 4,000 人。总伤亡人数稳步减少，从 2000 年的 8,000 人减少到 2010 年的不足一半。必须指出，这是一个累计数字，在一些国家，受害者人数增加了。几乎所有的增加，都是由于一些特殊情况。总的说来，这是一个非常积极的成就，有证据表明，国际社会的努力正在见出成果。

20. 有关民间社会组织和联盟，例如禁雷运动，随后是国际组织和政府，提高了对地雷问题的认识，将其作为 1990 年代公共议程中的重中之重。当时，人们关注的是将受害者作为地雷和其他战争遗留爆炸物的最明显影响。他们不仅处境悲惨，给家人亲友带来生存拖累，而且也影响到整个国家的社会经济发展。地雷幸存者在重新融入社会之前，需要大量的长期援助(在大多数情况下将终其一生)、护理和支持，而这些往往是难以指望，或其中大多数人无力负担的。受害者通常被边缘化，如果他们本已属于弱势群体，生活在资源有限，各类优先考虑相互竞争的冲突后国家，则情况尤其如此。

21. 检查专员希望强调，每一例伤亡都很重要，是一件大事，然而，从全球角度来看，地雷和战争遗留爆炸物伤亡人数，与其他全球威胁，例如疟疾、艾滋病

⁵ 《国际地雷行动标准指南》，附录 2，第 177 页。

毒/艾滋病等等导致的伤亡相比较，毕竟不很多。这一事实，除其他外，是地雷问题在全球媒体上不很引人注目的因素之一。

22. 自 1993 年以来，地雷行动的性质不断演化，捐助者的期望也是如此。关注的焦点变化了：以前是人道主义方面，现在则是对受害社区的社会经济影响。地雷行动的目的地是重建受影响社区的安全环境，促进正常生活与发展。

23. 地雷对农田、水道和道路产生影响，因此，可能干扰市场和生产，妨碍政府服务的提供，阻止难民重返家园或对经济重建和发展造成有形障碍，而这些不过是存在甚至仅仅是怀疑存在地雷可能导致的负面间接后果中的一些。⁶

24. 例如，莫桑比克的案例研究得出结论认为，该国的地雷污染不仅对贫穷的水平，而且对其深度都产生了严重影响。此外，地雷污染越强烈，人均日常消费的减少就越明显。因此，研究工作令人信服地确认了战争与贫穷和消费的因果关系，即使是在停火若干年后。⁷ 同样，2008 年发表的一项研究侧重于 2006-2008 年期间集束弹药对黎巴嫩各省的经济影响，由于集束弹药的散布，直接经济损失达 3,300 万—1.22 亿美元(包括农业生产的损失和人员的死伤)。个人和家庭首当其冲。⁸

25. 多年来，人们一直在辩论是否将地雷行动纳入发展计划，但目前，人们普遍认为地雷行动应成为国家发展计划的必要组成部分，地雷行动与社会经济发展之间的联系得到明确承认。因此，地雷行动也是推动实现千年发展目标的手段之一，这体现在机构间协调小组的政策中：“联合国鼓励所有行为者将地雷行动纳入其发展方案、战略和预算中……[并]推动地雷行动在国家发展计划和进程中的主流化，以促进实现千年发展目标……”⁹ 本着同一方针，2006-2010 年《机构间战略》也倡导通过地雷行动实现千年发展目标。一些受影响国家，例如阿富汗和柬埔寨，也在其本国千年发展目标中将地雷行动作为一个支柱。¹⁰ 在老挝人民民主共和国，未爆炸弹药不仅伤人性命，而且阻碍了社会经济发展(46 个最贫穷区中，有 41 个受未爆炸弹药污染，显示了二者的相关性)，当地的千年发展目标 9 是减少未爆炸弹药的社会经济影响。

⁶ Gregory L. Bier, “地雷对发展中国家的经济影响”，《国际社会经济杂志》，第 30 卷，第 5 号(2003 年)，第 655-656 页。

⁷ Ouarda Merrouche, “地雷与贫穷：四莫桑比克的证据”，《和平经济、和平科学与公共政策》，第 14 卷，第 1 号(2008 年)，第 7 和 10 页。

⁸ 《计算代价：集束弹药污染对黎巴嫩的经济影响》(伦敦，地雷行动，2008 年)，第 3-6 页和 17-25 页。

⁹ “地雷行动与有效协调：联合国机构间政策”，2005 年 6 月 6 日，第 25 段。

¹⁰ 柬埔寨还有一个专门涉及排雷、未爆炸弹药和受害者援助的千年发展目标 9。阿富汗关于加强安全的目标 9，涉及排雷和销毁储存。更多信息，见开发计划署，《2020 年愿景——阿富汗的千年发展目标：2008 年年度进展报告》，第 28 页。

26. 从地雷行动最初观念的这一转变并非一帆风顺，一些非政府组织对削弱地雷行动的原则表示遗憾，抱怨地雷行动日益受制于社会经济影响，认为这种转变减弱了对《禁雷公约》中所载国际法律义务的重视，例如需要彻底清除受污染地区的雷患。

C. 援助受害者

27. 《禁雷公约》为引入援助受害者的法律义务树立了先例。在其序言中，缔约国表示它们将“竭尽全力向地雷受害者提供护理和康复援助，包括协助其融入社会和经济生活”。尤其是公约第 3 条表示，“有此能力的每一缔约国都应向地雷受害者提供护理和康复援助，包括协助其融入社会和经济生活”。

28. 援助受害者工作的范围包括数据收集、医疗保健、身心康复(包括辅助器具)，以及获得教育和就业机会并充分融入社会经济生活，并应得到有关法律和政策的支持。

29. 1998 年，世界卫生大会宣布杀伤人员地雷的影响是一个公共卫生问题，请求受地雷影响国家的政府在国家卫生计划中列入防范机制，避免杀伤人员地雷事故，并援助受害者。1999 年在马普托召开《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》缔约国第一次会议，缔约国在会议上承认“杀伤人员地雷是一个重大的公共卫生威胁”，必须将援助受害者纳入更广泛的公共卫生战略中，以不仅确保应急和短期护理，还要解决长期的相关问题。¹¹在同一次会议上，批准了《援助受害者战略框架》，又称《马普托战略》。

30. 该《框架》是基于七项原则，即：不歧视受害者；综合和全面方针；所有相关行为者的参与；国家自主权；透明和效率；可持续发展方针；赋予受害者权力。这些原则为 1999 年设立的援助受害者和重新融入社会经济生活常设委员会奠定了工作框架。该委员会自此以来在推进实现杀伤人员地雷领域的目标方面发挥了重要作用，帮助缔约国与联合国实体和非政府组织合作，确定并更好地了解援助受害者问题。

31. 在 2004 年召开的无地雷世界内罗毕首脑会议上，缔约国正式通过了援助受害者原则，人们承认援助受害者应成为受影响国家整个公共卫生系统和人权框架的一部分。通过了《2005-2009 年内罗毕行动计划》，该计划要求各缔约国尽最大努力，建立和加强必要的卫生保健服务，满足杀伤人员地雷受害者需要。在此背景下，检查专员希望回顾《内罗毕行动计划》第 36 号行动，其中要求缔约国“履行根据第 6(3)条承担的义务，及时援助明显需要得到外部支持的缔约国”。

32. 2008 年《禁止集束弹药公约》根据执行《禁雷公约》的经验教训，列入了全面的援助受害者条款。其中载入了关于“受害者”的定义，即不仅包括受影响的个人，还包括其家人和社区。该《公约》规定，就受害者属于其管辖范围的所

¹¹ 《马普托宣言》(APLC/MSP.1/1999/1, 第二部分), 第 15 段。

有缔约国而言，援助受害者是对它们的正式要求，并呼吁提供国际援助，根据其有关的国家战略，包括关于残疾人和发展问题的战略，这应建立在权利基础上。

33. 在 2009 年召开的无地雷世界卡塔赫纳首脑会议上，与会者承认在援助受害者领域有所进展和收获，虽然这些主要涉及有关进程。然而，在提高受害者生活质量方面，仍然存在挑战。

34. 援助受害者也是联合国《机构间战略》的一部分，不过，它只是作为四项战略目标之一的一个部分列入的，在第三章 C 节中作了更为详尽的讨论。具体而言，在关于“在至少 15 个国家，将地雷行动需要纳入国家发展、重建计划和预算中”的战略目标 3 下，主要的有关活动包括提供支助，以确保在国家残疾人方案和设施背景下地雷/战争遗留爆炸物幸存者的权利，并推动增加用于残疾人，包括地雷/战争遗留爆炸物幸存者的资源和支持。

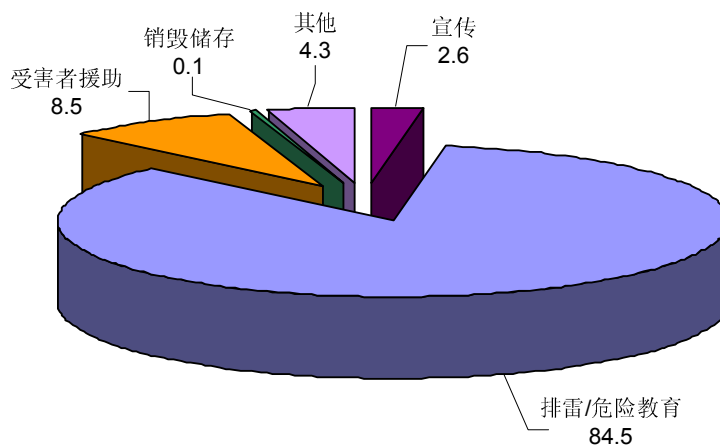
35. 除上述法律文书外，在承认残疾人权利问题上至关重要的《残疾人权利公约》也适用于杀伤人员地雷受害者。该《公约》在残疾人待遇方面是一个范式上的转变，因为它从医疗或慈善的角度转向了基于权利的方针，确保残疾人，包括地雷受害者参与作出影响其生活的决定，并就权利受到侵犯寻求补偿。该《公约》提供了解决受害者需要，确保充分实现其人权和固有尊严的框架。

36. 检查专员得出结论认为，法律框架是很清晰和全面的，其建立可被看作是缔约国、民间社会，包括受害者自身、非政府组织和联合国大家庭前所未有的成功。

37. 然而，受害者援助在地雷行动总筹资中只占不到 10%(见图 1)。在 33 个捐助者中，只有 15 个报告在 2009 年支持了援助受害者。¹² 人们，例如残疾人国际对内罗毕首脑会议以来地雷幸存者日常生活质量缺乏改进表示了严重关切，这表明需要加强在这一领域的国家和国际努力。尚不能确定用于援助受害者的资源的真实总水平，许多捐助者表示，它们的重点已从援助受害者筹资转向援助方案的其他部分，尤其是对无论何种原因的残疾幸存者的长期援助方面。

¹² 国际禁止地雷运动，《2010 年地雷监测》，第 48-49 页。

图 1
25 个最大捐助者的专题捐赠，2009 年 (百分比)



资料来源：禁雷运动，《地雷监测》，2010 年；www.the-monitor.org。

38. 虽然某些国家取得了一些进展，但进展是不平衡的，在大多数情况下，援助受害者工作在国家优先顺序中排名靠下。不过，也有一些值得提出的最佳做法，例如哥伦比亚政府启动的《禁止杀伤人员地雷总统综合行动方案》。它是围绕地雷行动的主要组成部分来结构的，同时，在援助受害者这一专门支柱下，在检查专员实地访问哥伦比亚期间，发起了新的国民论坛，讨论受害者的需要。检查专员注意到所有国内和国际利益攸关者，包括受害者和民间社会的代表都参与进来。如已经讨论过的，援助受害者广泛包括一系列相互关联的活动，在大多数情况下是由国家一级的各实体或部委负责开展的。只有通过国家一级所有有关行为者，包括在当地工作的国际伙伴的开放性的和坚决的参与，才能顺利提供受害者援助。

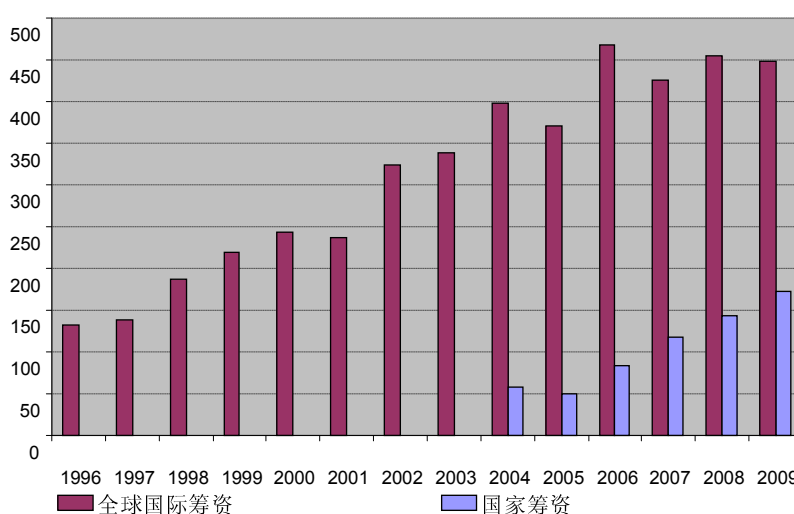
39. 各项国际法律文书载有的对受害者的保证，必须化为事实和具体现实。检查专员在实地访问期间，与国家当局讨论了援助受害者问题，并访问了受地雷影响国家不同的受害者康复中心。他们注意到，虽然“地雷行动关乎民众”，但恰恰是民众，尤其是受害者在优先考虑的顺序中和资源分配方面无足轻重。检查专员认为，在加强受害者援助问题上，仍有许多事情有待去做，同时，尽管国际法律框架在发展，规定了有关义务，但这些义务仍然远远没有得到履行。例如，检查专员在对柬埔寨的实地访问期间，访问了一处排雷点(Thmar Puok 区的 Kok Romeat 乡)和一处康复中心(暹粒省暹粒区的 Svay Dong Kum 乡)。在这里，他们获悉目前由残疾人国际支助的康复中心，可能被迫关闭，因为资金状况无法预测，使之很难继续支付工作人员的薪水，据估计这笔费用每年不到 10,000 美元。检查专员呼吁联合国系统在更大程度上参与援助受害者，同时承认这项工作不能单纯交由地雷行动承担。

D. 地雷行动的全球筹资

40. 1996 年至 2009 年间的地雷行动筹资数额巨大，年度捐款不断增长(见图 2)。然而，过去两三年来(2008-2010)的趋势显示，划拨给地雷行动的资金数额，其增速放缓，甚至有所减少。这一评估得到若干项研究的支持，如日内瓦国际人道主义排雷中心委托的研究。¹³ 检查专员在对捐助国的访谈中，也证实了这一点。应当指出，根据《2011 年地雷监测》，在 2010 年，有 31 个捐助者捐助了 4.80 亿美元，用于对 57 个受影响国家和地区的地雷行动给予国际支持，比 2009 年增加了 8%。

图 2

地雷行动的国家和国际筹资，1996-2009 年 (按百万美元计)



数据来自国际禁止地雷行动，2000、2005-2008、2010 年《地雷监测》。

41. 除了捐助者本身的政治方针外，捐助资金还受到国际公共议程的影响，同时，在目前的经济背景下，也受到最有效率地利用现有有限资源的需要的影响。交付具体成果，是接受访谈的所有捐助者的迫切需要，投资回报成为国际合作的关键因素，在这个问题上，地雷行动也不例外。这一因素也促成了上文所说的地雷行动的演进及将之纳入更广阔的进程中，例如社会经济发展进程。

42. 基于检查专员的访谈和一些研究得出的结论，没有迹象表明在可以预见的将来，地雷行动资金会增加。相反，2010 年延续了下降趋势，尽管速率放缓了。不能断言减少捐助资金的捐助者将恢复其以往的水平。资金水平这一缓慢但

¹³ Jean Devlin, “地雷行动筹资：趋势、方法和前景——2011 年 5-6 月对捐助国的调查结果”(日内瓦，日内瓦国际人道主义排雷中心，2010 年)。

可预料的逐步降低趋势有许多原因：清理工作缺乏明晰度和进展、投资没有价值以及对有限资金的争夺。¹⁴

43. 捐助者对联检组 2011 年 5/6 月所进行调查的答复显示，2011-2015 年，地雷行动的预期筹资将减少。接受访谈的大多数联合国官员和非政府组织代表也持这种看法。关于地雷行动国际捐款数额的现有数据从量的方面表明，总的说来，现在处于某种停滞期，地雷行动的全球筹资很可能已经达到顶点，在可以预见的将来将不断降减。

44. 过去 10 年来捐助模式的最显著变化是从注重物体，也即作为滥杀滥伤武器的杀伤人员地雷及其控制，转向注重尽量减少对受害人口和幸存者的影响。此外，捐助政策目前趋于务实。虽然没有对照无地雷世界的最终目标来切实倡导无地雷伤害世界的概念，但一些捐助者的政策并没有把重点放在《禁雷公约》的最初呼吁上。¹⁵

45. 联检组对捐助行为的调查结果与日内瓦国际人道主义排雷中心的捐助研究结果很相似，显示了下述趋势和前景：

- 影响和后续行动是捐助者决定资源配置的最重要因素；其次是项目的间接费用、报告要求和捐助者相对于所作捐助而言的可见度。
- 捐助者并不预期其运作方式会有什么变化，尤其是就供资渠道而言，在这一方面，它们更倾向双边供资。
- 据认为，将地雷行动项目纳入更广阔的背景，例如国家发展方案，实现主流化，是展示所产生影响的一个可取机制。
- 捐助者仍然信任并大体满意与之合作的伙伴，虽然倾向于对其赠款附带更多条件。
- 在还需做些什么的问题上存在不确定性，这是人们的一个关注。费用估算有待修正，达到更现实的水平。捐助者希望看到对需求规模作出更精确的确认。
- 在建立国家能力问题上对受影响国家的承诺，以及长期承担剩余责任，是决定地雷行动筹资的关键。

¹⁴ 同上，第 23 页。

¹⁵ 同上，第 12 页。

三. 联合国地雷行动

A. 联合国地雷行动中的行为者

46. 联合国地雷行动是根据大会和安全理事会决议展开的。它遵循禁止或限制使用地雷和处理战争遗留爆炸物的有关国际文书、国际人道主义法关于战争行为和保护平民的一般原则，以及《残疾人权利公约》等国际人权文书的指导。联检组的网站载有关于这方面法律框架的更多信息。

47. 自 1993 年以来，地雷行动问题始终排列在大会议程上，并每年审议。尽管大会 1993 年 10 月 19 日第 48/7 号决议要求联合国协调应对全球地雷危机，但联合国系统各个部分此后四年仍独立提供和/或管理地雷行动服务。维持和平行动部(维和部)、人道主义事务部(人道部)、开发计划署和儿童基金会都有专项地雷行动资源。

48. 人道部在向维和部移交责任之前，参与了若干重大地雷行动倡议；此外，儿童基金会也制定了全面的地雷意识指南，并处于地雷危险教育和宣传的前列。由于地雷的广泛使用及其毁灭性力量已经成为国际议程上至关重要的项目，秘书长决定应当在维持和平和人道主义行动的双重背景下处理这一问题(A/53/496, 第 5 段)。秘书长宣布，维和部因其在冲突后国家现有的行动能力，是地雷行动的牵头机构，如此一来，自 1997 年 10 月起，维和部一直是联合国系统内所有地雷相关问题和活动的协调中心。

49. 多年来，开发计划署通过管理多捐助者资助行动，在世界范围地雷行动中发挥了重要作用，这类资助行动也是为了建立国家排雷能力。开发计划署目前在 38 个国家支助和促进地雷行动方案的管理，通常是在应急阶段过后，建立国家能力成为当务之急时参与进来。在特殊情况下，开发计划署应受影响国家当局的请求，管理地雷行动的一些或所有部分。开发计划署从发展角度处理地雷问题，促进将地雷行动纳入国家和部门发展计划和方案。

50. 根据秘书长 1997 年提出的改革方案，加强了地雷行动的协调及其管理结构。为此目的，在维和部设立了地雷行动处，从人道主义事务部接管牵头职能，成为联合国系统内地雷行动的协调中心。地雷行动处最初的任务包括确保联合国及其伙伴与国际社会工作在更大程度上的互动。更重要的是，地雷行动处还担负确保“联合国在每一受地雷污染国家作出有效、积极和协调的反应”。大会在其第 53/26 号决议中，对 1998 年设立地雷行动处和赋予它的任务表示欢迎。

51. 地雷行动处设在维和部的法治与安全机构厅内，有如下核心职责领域：

- 确保通过与其他联合国部门、机构、基金和方案的协作，对地雷和战争遗留爆炸物作出有效、积极和协调反应。
- 协调制定和监测联合国的地雷行动政策和战略。

- 在维和和紧急情况环境中，由地雷行动处在受影响国家建立地雷行动协调中心，规划和管理有关行动，调动资源，管理协助地雷行动自愿信托基金(自愿信托基金)，并在其开展工作的国家和领土确定地雷行动优先顺序。
- 地雷行动处协调联合国的宣传工作，以支持与地雷和战争遗留爆炸物有关的国际法律文书，以及受地雷和战争遗留爆炸物影响的个人的人权。

52. 联合国系统内的地雷行动主要行为者包括地雷行动处、开发计划署和儿童基金会，除此之外，项目厅也是主要的服务提供者和执行伙伴，它为联合国、国际金融机构、区域或分区域开发银行或东道国政府管理或资助的方案和项目提供项目管理和物流服务。它确认和聘用国际技术专家，与他们订立地雷行动服务合同。它还可酌情与有关伙伴协作，执行地雷行动方案。不过，据地雷行动处称，项目厅一些年来始终有一项政策，表明它不会独立开展地雷行动方面的活动。

53. 联合国地雷行动还得到下列联合国组织和其他实体的支持：粮农组织、人道协调厅、人权高专办、难民署、粮食署、世卫组织、裁军厅和世界银行。此外，各个政府间组织、国际组织和区域组织，以及国际金融机构，都通过向受地雷或战争遗留爆炸物影响的个人和社区提供资金或服务，支持地雷行动。

54. 裁军厅在作为联合国系统行政首长的秘书长支持下，履行联合国与执行《禁雷公约》有关的专门责任(例如收集第 7 条规定的报告)。根据机构间政策，裁军厅应在协调、能力发展、标准和质量管理、资源调动、宣传和信息、作为裁军活动促进地雷行动等领域承担一系列责任。不过，裁军厅并没有参与排雷，也没有参与相关的人道主义、社会或经济援助活动；对任务的分析表明，裁军厅没有完全履行上述指定任务。实际上，不属于联合国系统，由《禁雷公约》缔约国于 2001 年设立的执行支助股，¹⁶ 在很大程度上接管了执行《公约》的实质性工作。在此背景下，检查专员强调促进和宣传现有国际法律文书，尤其是与地雷行动有关的文书中目标的重要性，他们认为，这项工作，虽然在一定程度上是裁军厅的职责，但并没有充分开展；裁军厅没有积极参与实质性讨论，它只是地雷行动中的一个小角色。虽然承认裁军厅与协调委员会和《禁雷公约》年度会议主席团有关的工作，**检查专员指出，裁军厅的作用仅限于会务管理。**

55. 在联合国机构间框架内，世卫组织负责制定适当的标准和方法，并负责促进在可持续援助受害者方面的卫生服务能力建设。世卫组织的行动计划是地雷行动处地雷行动项目整体业务的一部分，世卫组织派代表参加地雷行动处领导的评估团。在 2010 年《渥太华公约》缔约国第十次会议上，世卫组织与国际劳工组织(劳工组织)以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)一道，推出了《以

¹⁶ “《禁止杀伤人员地雷公约》的执行支助”，在缔约国第三次会议上分发的文件，2001 年 9 月 18 日至 21 日，马那瓜。见 www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/3MSP/3MSP_Fina_%20Report_ISU_en.pdf。

社区为基础的康复指南》，旨在赋予残疾人，包括地雷幸存者权力。¹⁷ 世卫组织通过其综合性公共卫生方针，在国家一级提供了技术支持，例如在创伤护理和数据收集领域，这些同样使地雷幸存者受益。不过，检查专员在进行实地访问期间，未发现世卫组织地雷行动方面活动的证据。评估世卫组织在国家一级与受影响国家卫生部合作开展的工作，以及它们的国家计划，则超出本审查报告的范围。

56. 联合国努力运用其各基金、方案和机构的力量，处理地雷行动的不同方面。儿童基金会是地雷危险教育的主导实体，开发计划署侧重于经济发展和能力建设；然而，没有联合国实体主导援助受害者工作。如前面讨论过的，人们普遍同意应将援助受害者工作纳入国家卫生系统工作中。不过，有些人认为，这在地雷行动中是一个附带的问题。处理受害者问题的国家卫生制度即使在许多摆脱了冲突局势的国家建立起来，也不够充分。检查专员得出结论认为，地雷行动与国家卫生系统之间存在隔阂，没有得到联合国系统的适当处理。在联合国系统内需要有一个援助受害者的主导实体，消除这一隔阂。

57. 在这一方面，检查专员欢迎经济和社会事务部、人权高专办、世卫组织、劳工组织和儿童基金会新近在 2011 年 12 月《残疾人权利公约》缔约国会议上，设立了多捐助者信托基金。然而，他们感到遗憾的是，没有哪个参加《残疾人权利公约》机构间支助小组的实体答允成为联合国残疾人问题的牵头机构，该机构除其他外，应包括领导援助地雷受害者工作。

58. 联合国系统只是在地雷行动中发挥重要作用的行为者之一，但在某些情况下，例如宣传，它的作用又是很突出的。联合国作为知识管理和分享的促进者，也有其独特地位，例如，它是会聚所有有关地雷行动行为者进行公开讨论的论坛，与此同时，它承认大部分实际工作，例如排雷和地雷危险教育，是由非政府组织、商业承包人，在某些情况下，还有提供地雷行动服务的军方承担的。地雷行动相关活动和行为者的多样性，总体说来，要求进行协调，并充分遵守伙伴关系原则。

59. 希望通过落实以下建议，加强联合国地雷行动中的问责制，尤其是在援助受害者领域。

建议 1

秘书长作为联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的主席，经与参加地雷行动的联合国系统有关组织行政首长协商，应指定一联合国系统内的受害者援助协调中心。该实体应特别强调在可行时，将受害者援助纳入国家卫生系统，同时考虑更广泛的工作、能力建设和与残疾人权利有关的国际规范框架，以及机构间支助小组在《残疾人权利公约》方面的作用。

¹⁷ 禁止杀伤人员地雷公约执行支助股，“地雷幸存者从世卫组织及其伙伴制定的新的康复指南中受益”，新闻稿，2010 年 12 月 2 日。见 www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/10MSP/news/10MSP-PR-WHO-launch-2Dec2010.pdf。

B. 联合国政策

60. 在题为“地雷行动和有效协调：联合国机构间政策”(机构间政策)的文件中，提出了联合国在地雷行动中干预措施的基本框架；2005年6月6日，机构间协调小组在负责人层面上批准了该框架。机构间政策确定了联合国地雷行动的愿景和核心承诺，勾勒了联合国地雷行动赖以开展的法律框架，阐述了从有关愿景中得出的共同立场，叙述了机构间协调小组成员的具体作用和职责。它还意在澄清如何作出决定，如何实现机构间协调小组成员之间以及与其他利益攸关者的协调。

61. 按照机构间政策，联合国设想一个“免于地雷和战争遗留爆炸物威胁的世界，在此世界上，个人和群体生活在有助于发展的安全环境中，地雷和战争遗留爆炸物受害者的需要得到满足，受害者充分融入社会中”。¹⁸ 根据该一政策，机构间协调小组成员制定了五年期战略，不仅包含机构间政策勾勒的宏大目标，还包含联合国准备在此期间实现的具体战略目标。联合国地雷行动的规模主要是依据机构间政策和《机构间战略》确定的。

62. 联合国参与了不同环境中的地雷行动，这体现在机构间政策中。联合国地雷行动方案或是依托人道主义背景，在维和行动中推行，或是构成发展方案的一部分。在一些情况下，例如在南苏丹，有关方案或许出于多种背景下。大多数联合国地雷行动方案是在地雷行动处(在人道主义紧急情况 and 维和行动中)或开发计划署(长期能力建设方案)主持下制定的，其执行通常得到项目厅的支持。联合国在60多个受影响国家的30多个国家和三处领土支持地雷行动；其中八个方案是在维和行动背景下执行的。

63. 机构间政策描述了联合国管理的方案的三个行动情景：(a) 安全理事会决议规定的行动，包含人道主义干预，通常由纽约的地雷行动处和中央管理层领导；(b) 应政府请求执行的国家方案，通常是在国家一级管理下分散执行，有开发计划署和儿童基金会领导的总部小组参加；(c) 紧急局势，包含短期干预，通常由地雷行动处领导。

64. 检查专员同意访谈中若干官员的看法，这些人认为，目前在某些领域的政策仍然模糊不清，应当更好地了解联合国所有机构在地雷行动中的作用和责任，特别是在外地一级。在机构间政策的第84和105段，可以发现任务重叠的例子；第84段谈及地雷行动处负责协调将管理职责移交给国家主管机构的规划，第105段则指出，“开发计划署促进联合国协助国家当局发展国家能力的努力……开发计划署协助国家主管机构为有效地向国家管理过渡作好准备”。据认为，地雷行动处和开发计划署在不同背景下运作，但情况并非总是如此，例如在下文讨论的哥伦比亚的例子。权力下放要求外地与总部之间保持高水平的沟通和有效的信息和协调，尤其是在从联合国管理转向联合国支持的过渡期间。在访谈

¹⁸ “地雷行动和有效协调：联合国机构间政策”，第1段。

期间，检查专员确信，许多利益攸关者，包括联合国官员普遍认为，联合国应有一个共同的声音——一体行动，但实际上没能看到实现这一点，在随后的段落列举了这方面的一些实例。

65. 此外，检查专员得出结论认为，参与地雷行动的联合国实体的核心职能和活动载于机构间政策中，但与它们开展的实际活动并不完全相符。如上文所述，这一问题尤其关系到世卫组织和裁军厅。

66. 人们希望新战略将协助联合国进一步澄清联合国机构的作用和职责。不过，检查专员相信，应在修订机构间政策的背景下处理作用和职责，以及战略性联合规划问题，他们认为，该政策应纳入每一参与实体的具体目标。

C. 联合国战略

67. 2006 年，机构间协调小组成员通过了五年期《机构间战略》，包含下述目标：“联合国将与国家当局合作，并与非政府组织、私人部门、国际和区域组织和其他方面结成伙伴关系，减轻地雷和战争遗留爆炸物带来的人道主义和社会经济威胁，届时将不再需要联合国地雷行动援助”。¹⁹

(1) 将伤亡人数至少减少 50%；

(2) 缓解至少 80%受影响最严重社区的社区生活风险，扩大其行动自由；

(3) 在至少 15 个国家，将地雷行动需要纳入国家发展、重建计划和预算；

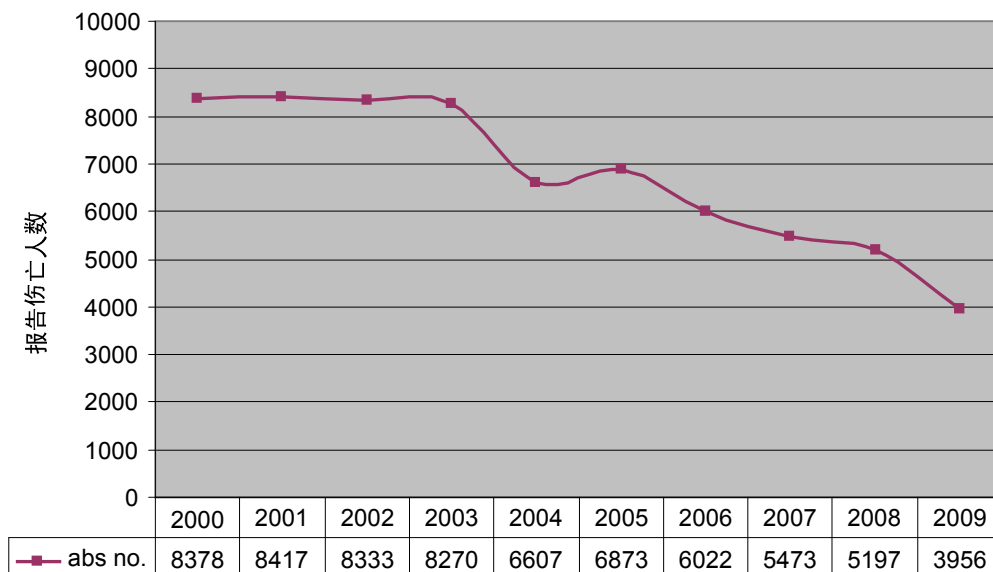
(4) 协助发展国家体制，以管理地雷/战争遗留爆炸物的威胁，同时在至少 15 个国家建立剩余反应能力。

68. 评估联合国地雷行动的一个方法是评估实现上述战略目标的进展。在 2009 和 2010 年期间，机构间协调小组成员制订了一份内部调查表，发送给接受或曾经接受联合国系统支持的 49 项地雷行动方案，以(a) 测量实现这些战略目标的进展情况，(b) 审议新的 2011-2015 年战略的制定工作。

69. 关于战略目标 1(将伤亡人数减少至少 50%)，自 2002 年以来，伤亡人员的大幅度减少明显可见，特点是逐年稳步下降。全球范围伤亡人数降至 1999 年《地雷监测》开始报告以来的最低水平(见图 3)。2006 年，《地雷监测》报告伤亡人数为 6,022 人，从那以来，世界范围报告的伤亡人数稳步下降。2009 年的最新数字表明伤亡人数为 3,956 人，相当于四年时间里减少了 35%。但实现《机构间战略》中在 2006-2010 年期间减少 50%的目标的任务看来还很艰巨。不过，这一简单计算并不能充分说明实现战略目标 1 的进展情况。

¹⁹ 《联合国机构间地雷行动战略：2006-2010 年》，第 14 段。

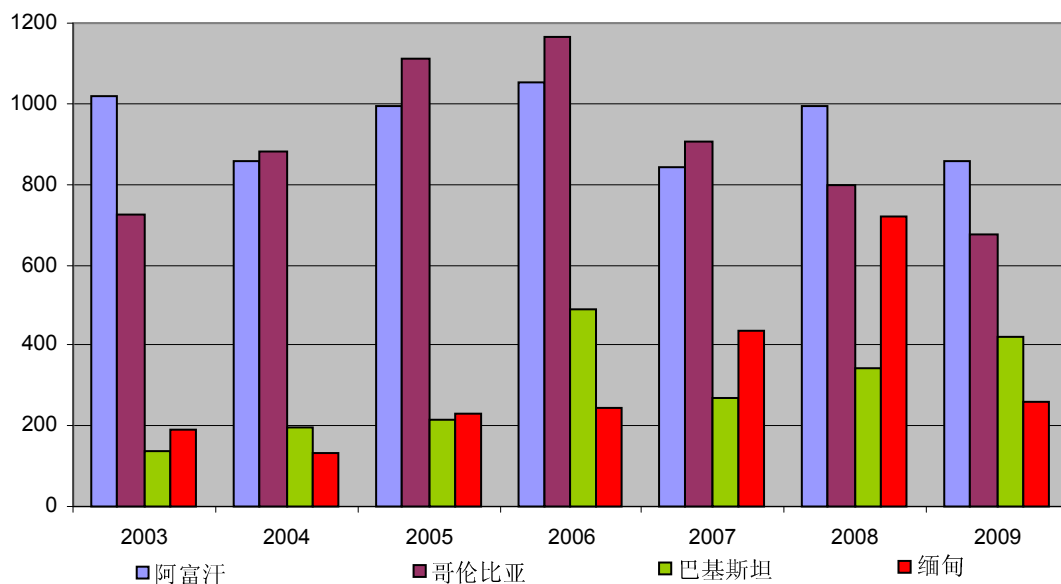
图 3

年度总伤亡人数^a (2000-2009 年)^a 地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置造成的伤亡。

资料来源：禁雷运动，2004-2006、2008-2010 年《地雷监测》。

70. 各国在伤亡人数方面有很大不同。2010 年，64 个国家和领土报告了地雷污染导致的意外；然而，有大约一半人仅仅是出于四个国家的报告，即：阿富汗、哥伦比亚、巴基斯坦和缅甸(见图 4)。

图 4

受影响最严重国家的伤亡人数^a (2003-2009 年)^a 地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置造成的伤亡。

资料来源：禁雷运动，2004-2010 年《地雷监测》。

71. 调查分析表明，减少死伤人数取得了进展；然而，调查结果并不代表在地雷和战争遗留爆炸物伤亡人数上的单一全球趋势。总的说来，据报告，在 30 个提供完整数据的受地雷影响国家中，有 22 个国家的伤亡人数减少了。但八个受影响国家和领土则报告伤亡人数增加了。

72. 战略目标 2(缓解至少 80%受影响最严重社区的社区生活风险，扩大其行动自由)完全无法测量。检查专员确信，在其访谈期间，地雷行动利益攸关者对“80%的社区生活风险，扩大行动自由”的含义没有一个明确的理解。不过，调查显示，91%的答复者同意，地雷行动推动了扩大行动自由，也促进了社会经济发展。

73. 关于战略目标 3(在至少 15 个国家，将地雷行动需要纳入国家发展、重建计划和预算)，调查显示，地雷行动至少在 25 个国家已经纳入国家发展和重建计划。总共有 28 个国家报告建立了国家地雷行动主管机构，所有这些机构都制定了国家地雷行动计划。其中，20 个机构制定了国家地雷行动政策。然而，关于战略目标 3，关键在于：第一，其自主权，因为，尽管作为《机构间战略》的一部分，但战略目标 3 显然是由国家主管机构自主推行，在这一方面，不能充分代表联合国的工作；其次，缺少有助于确定现有国家计划和能力是否可适当和有效解决当地地雷行动需要的定性分析。

74. 关于战略目标 4(协助发展国家体制，以管理地雷/战争遗留爆炸物的威胁，同时在至少 15 个国家建立剩余反应能力)，检查专员确定，对剩余反应能力的含义，没有一个共同的理解。调查表明，在提交信息的 25 个国家中，有 14 个国家表示，它们在某种程度上，具有列入调查表²⁰的全部 10 种类型的剩余反应能力；其他国家表示它们具有至少 5 种此类反应能力。应当指出，剩余反应能力应当依当地需要而定，并非所有国家都需要在所有这 10 个领域都具有剩余反应能力。此外，如战略目标 3 所示，这一目标并不涉及就每一受地雷影响国家面临的具体问题而言，所报告反应能力的实效和质量问题。

75. 调查工作认定，需要作出进一步分析，以评估每一目标的实现程度。调查结论在很大程度上是依据检查专员的研究结果。在减少伤亡、推动人道主义援助和发展活动、建立国家自主权，以及将地雷行动纳入国家发展和重建计划方面取得了进展。总的说来，已经实现进展，问题在于如何去测量。这些结果表明，地雷行动仍然很重要，需要得到持续的关注、援助和资金。

76. 目标应当具体、可计量、可实现、相关、有时限(SMART)。然而，《机构间战略》中载明的战略目标不够 SMART。此外，没有可靠的基线数据，一位顾问进行的调查分析表明，“在实现各项战略目标的进展问题上……对每个国家采用了不同方式来测量”。同时，该顾问在分析中申明，“许多国家办事处不具备适当的数据收集和数据管理能力”。检查专员认同这些说法；一些利益攸关者，

²⁰ 调查中确定的剩余反应能力涉及下列 10 个领域：授权、协调、爆炸性弹药处置、排雷、地雷危险教育、采购、大众媒体、质量保证、资源调动和援助幸存者。

包括一些地雷行动国家主管机构承认，现有数据是不可靠的，或者获取数据很困难，因此花费很大，结果只能收集到部分数据。

77. 检查专员希望强调地雷行动处在这方面的责任。战略目标 1 和 2 包括与建立适当监测系统以测量进展有关的重要活动(目标 1, 活动 (d) 和目标 2, 活动 (c)), 或与向国家计划机构提供地雷行动数据有关的重要活动(目标 3, 活动(a))。在 2006-2010 年战略周期结束时，这一领域的工作仍在进行中。

78. 在这一方面，检查专员欢迎 2011 年 6 月由世界银行发展经济学研究小组启动的可供公开查阅的地雷污染、伤亡人数和排雷情况数据库(LC³D)。在线文本纳入了 192 个国家，数据来源有两个：《地雷监测》和联合国。有关数据对比较各国情况和评估发展影响，以及判断污染、伤亡和排雷活动趋势，将是很重要的。该数据库旨在填补统计分析中的空白，补充关于地雷行动的说明，以加强知情决策。²¹此外，它构成了收集、汇编和分析地雷行动相关信息的重要步骤。

79. 在地雷行动日益纳入发展主流的背景下，掌握关于地雷行动和战争遗留爆炸物对发展努力的经济影响的可靠数据，现在比以往任何时候都更加重要。联合国在对《机构间战略》的审查中，特别承认了需要利用有关信息，强调地雷行动与千年发展目标之间的联系。虽然现有数据不完全一致，在用户友好方面存在缺陷，世界银行的数据库仍是一个独特的举措，需要得到支持，以确保其在世界银行给予赞助的两年期结束后长期维持下去。因此，检查专员得出结论认为，机构间协调小组应作出决定，显示如何对这一有力举措给予最大支持，以进一步改进该数据库，确保其维持。

80. 调查表和导致其制订的机构间进程指向了一些重大的差距和挑战，以及一些重要的经验教训。主要的挑战是：(a) 没有地雷行动全球基线数据，而为了测量《机构间战略》的影响，监测其执行情况，迫切需要此类数据；(b) 缺少适当的数据收集、监测和评估机制，将该《机构间战略》的目标与地雷行动方案的成就相对应；(c) 地雷行动利益攸关者对如何随时测量《机构间战略》的影响，监测其执行情况缺乏理解和共识。检查专员再次强调，在制定 2011-2015 年的新战略时，应考虑到这些因素。

81. 机构间协调小组成员一直在努力确定产出导向的目标，但上述审查表明，测量目前的一些战略目标非常困难。联检组 2011 年 5/6 月发出的调查表的结果反映了各利益攸关者所表明的需要，即应作为新战略的一部分，制定具体、可计量、可实现、相关和有时限的目标和指标。

82. 或许可以认为，机构间协调小组委托的内部审查对联合国整体贡献的描述是失真的，因为所产生的影响和成果不能通通归功于联合国一家。这也是一个需要继续改进的领域：在新的战略中，需要进一步澄清目标/活动的自主权。

²¹ 世界银行，“说明 1：LC³D 数据库介绍”，在国家地雷行动主管和联合国顾问第 12 次国际会议上提交，2009 年 3 月 26 日。

D. 制定新战略

83. 在 2011 年 3 月 15 日举行的国家地雷行动方案主任和联合国顾问第 14 次国际会议上提交的 2011-2015 年战略大纲草案，突出了与以往《机构间战略》相比的一些变化。根据大纲草案，该战略首先应当是用于联合国地雷行动的联合国文件，而 2006-2010 年《机构间战略》，则是在这个领域的全球性文件。不过，联检组为本审查发出的调查表显示，所有答复者中的绝大部分(81%)，无论其从属关系，都认为下一个战略应成为地雷行动中所有利益攸关者的参考文件。战略草案在各项计划，例如具体机构的地雷行动指南或国家计划的层级中，应成为最顶级的文件。它包含以下重大战略目标：

- 受影响会员国建立适当的地雷行动机构和机制。
- 加强支持地雷行动的规范框架和宣传努力。
- 向实地提供协调一致的地雷行动支助。

84. 有关新战略的协商和审议凸显了一些系统性问题。首先，机构间协调小组在如何推进地雷行动问题上很少共识，这在其成员间制造了极大的紧张。此外，尽管在联检组的调查中，有明显多数同意所有利益攸关者都应参与起草工作，但一些行为者，尤其是非政府组织感到，没有与它们进行充分协商。这将最终妨碍人们接受新战略。

85. 新战略的制定不是件轻而易举的事情。除其他外，它还应体现联合国在地雷行动中的领导、协调和促进作用以及其在全球背景下的定位。总之，检查专员强调新战略的制定应充分关注以下几点：

- 促进一体行动。
- 将联合国定位为全球地雷行动的主要行为者。
- 强调建立妥善的检查和评估进程的重要性，以评估地雷行动的进展，为此，除其他外，应建立全球基线数据库，并制定具体、可计量、可实现、相关、有时限的目标和具体指标，有可测量的成果用以评估各项重大活动。
- 考虑捐助者的作用。
- 根据现行国际规范和标准，包括千年发展目标，指明地雷行动更广阔的背景，尤其是社会经济背景。
- 动员国家机构参与，并支持能力建设。
- 调动所有利益攸关者参与进一步的讨论和起草进程，以使新战略获得广泛接受。
- 引导制定新的机构间政策，进一步澄清不同情景下各机构的作用、职责和自主权。

- 加强对国际法的遵守。

86. 希望通过落实以下建议，增强联合国地雷行动各项活动的实效。

建议 2

在制定新的战略的背景下，秘书长应在目前努力的基础上，建立可靠数据的全球基线，以便系统监测进展，并对各项战略目标的实际成果进行最后评估。

四. 协调

A. 联合国内的协调和群组框架

87. 机构间协调小组由主管维持和平行动副秘书长担任主席，是负责向联合国系统内地雷行动倡议和活动的机构间协调提供支助的主要机制。机构间协调小组由 14 个联合国部门、机构、方案和基金组成，在 30 多个国家和三个领土的地雷行动方案中发挥作用。协调小组是一个论坛，负责协调联合国的地雷行动政策和战略，监测全世界地雷和战争遗留爆炸物的威胁，审查联合国在特定国家的地雷行动应对措施。它还提供选择和建议，供在特定国家的联合国高级官员考虑。该小组每月举行工作会议，每两年为协商一致作出重大决策举行会议。

88. 审查结果证明了以下看法，机构间协调小组内的一般职能和职责分工基本上是恰当的。然而，尽管有共同的联合国政策，但由于每一位机构间协调小组成员职能和职责的定义很宽泛，对于某一机构的任务在何处截止，另一机构的任务从何处开始，就有了不同的解释。从历史上看，机构间的竞争有某种连续性，在某些情况下，地雷行动处也大力申明其在联合国大家庭内的领导作用。各机构都正式接受地雷行动处为地雷行动的协调中心，但就行动的重要性而言，开发计划署、儿童基金会和项目厅目前都有极大的影响力。目前都有相当大的杠杆作用。通过所设立的各个协调和联络小组，部分实现了合作。不过在总部和外地的协调工作的实效和效力则因情况的不同而有不同，在很大程度上取决于具体国家和个人。

89. 2006 年，维和部最佳做法科对地雷行动处进行了内部评估，最后得出结论认为，地雷行动处作为地雷行动协调中心的职能未得到充分承认。开发计划署和儿童基金会等行为者在地雷行动中有相当大的杠杆作用，对地雷行动处担任协调中心的任务有影响。地雷行动处的协调中心作用无疑有助于产生更有力和更协调的机构间战略规划和政策。2006 年对地雷行动的内部评估表明，“然而，地雷行动处在担任协调中心方面，表现出一些欠缺，包括资源的汇集和分配、避免其本身

和订约中间机构之间的双重协调费用，没有能力确保订约人员与货物提供者之间的国家平衡”。²² 检查专员确定，某些问题仍有待解决。

90. 正如地雷行动的许多关键利益攸关者所指出，为地雷行动处规定的任务具有挑战性。协调需要一定程度的权威。地雷行动处作为联合国地雷行动牵头实体和协调中心，对参与地雷行动的其他联合国实体，应具有某些影响力或“协调权威”。但这是一个有待解决的难题，因为某些此类实体，有自己的理事机构和政策，并有更强大的外地存在。更广泛的体制背景是对协调的一个特别挑战。因此，维和部内这一相对较小的实体“要想施加影响”，至少是有困难的。地雷行动处的任务不仅要协调参与地雷行动的 14 个联合国机构、方案和基金，还要担任实地的执行者，主要是在维和及紧急情况下。此外，地雷行动处还受托管理自愿信托基金，后者是主要的地雷行动供资机制(在第五章中更详细地讨论这一问题)。自愿信托基金将来自捐助者的资金输送给与地雷行动有关的方案。如关键的行为者在访谈中所述，角色的多重性是地雷行动利益攸关者广泛认为存在明显利益冲突的起源。

91. 检查专员发现，地雷行动处在非维持和平情况下的存在有时引发了机构间摩擦。有一个说明问题的例子，即地雷行动处最近应国家主管机构的请求进入柬埔寨，直接向国家地雷行动方案提供技术支持，而没有加入联合国国家工作队和驻地协调员制度制定的国家规划范围。事实上，地雷行动处不是联合国国家工作队的一部分，它与国家主管机构展开平行对话，疏远了某些联合国机构、捐助者和非政府组织，这对开发计划署和儿童基金会在当地开展的人道主义和发展工作产生了负面影响，导致某些机构对地雷行动处的作用提出质疑。尽管维和部最佳做法科在 2006 年进行的研究明确指出，联合国地雷行动政策应注重在当地的实际权能而不是预定的任务，但还是出现了这些问题。

92. 在这一方面，检查专员重申人道主义援助的基本原则，即人道、中立和公正(大会第 46/182 号决议)，并重申，按照机构间常设委员会(机构间常委会)的指导方针，“作为原则，不应利用敌对力量或积极参与战斗的单位的军事和民防资产，来支持人道主义活动”。²³ 因此，没有排除向敌对各方提供援助本身，但与国家机构的这种合作和协作安排，绝不能妨碍联合国的中立和公正，即使在哥伦比亚的案例中，地雷行动处的工作是侧重于发展总统地雷行动方案中的平民结构。

93. 外地特派团证实，每一个国家都是一个特例。历史、冲突的性质，以及主要的行为者，包括联合国在当地的的存在，在每个例子中都是独特的。因此，检查专员完全同意以下看法，即地雷行动应重视在当地的实际权能。然而，总部协调至关重要

²² 维和最佳做法科/地雷行动处，“冲突后协调——联合国地雷行动处的案例：汲取的经验教训”(2006 年 6 月)，第 23 页。

²³ 机构间常委会，“复杂紧急情况下的军民关系”，机构间常委会参考文件，2004 年 6 月，第 38 段。

要，并对具体国家的行动有重要影响，检查专员在对哥伦比亚进行实地访问时就注意到这一点，那里缺少总部一级的协调，对联合国各实体在国家一级的协调产生了负面影响。

94. 关键的利益攸关者支持在地雷行动处的协调员与执行者作用之间建立“防火墙”，但地雷行动处本身却强调，地雷行动协调中心的职能放在维和部很适当，主要原因是维和背景很重要、维和部的组织结构集中并能直接获得分摊预算。在某些受地雷影响国家，地雷行动的协调、政策制定、规范活动、有时甚至是资金的协调和分配，均由单一的国家机构负责(例如在柬埔寨)，而且这一机构还负责方案的执行，即会存在相对的利益冲突。将这一实体分为两个不同的组织，一个除其他外负责协调、制定优先顺序、制订规范和当地标准，以及维持相关的信息系统和国家数据库，另一个负责项目执行，这样就解决了利益冲突问题。检查专员相信，应在联合国系统内采用同样做法。他们认为，地雷行动的整体协调应与项目管理和/或项目执行分开，如果执行工作由一个联合国实体来实施或管理，则关于执行的决定则应基于在当地的实际权能来作出。

95. 检查专员同意受访的某些捐助国的意见，即在某些情况下(如维和或应急反应)，地雷行动处可能具有相对优势，可以在没有其他可供选择的执行者时，有效履行关键的业务职能。然而，仅将地雷行动处限于履行协调作用，可能产生相反的效果，对联合国地雷行动在当地的实效产生负面影响。因此，对这种情况下的业务作用必须三思，并超越应急和/或维和/政治任务与移交战略相联系。

96. 希望通过执行以下战略，加强联合国系统内的协调和合作。

建议 3

秘书长作为行政首长协调会的主席，经与参加地雷行动的联合国系统有关组织行政首长协商，应启动一个透明和包容的进程，旨在澄清地雷行动处的职权范围，以及其他行为者的任务和使命，以将地雷行动处定位为除了发挥联合国地雷行动协调中心的作用外，还是主要的地雷行动政策和协调实体，同时承认其在特定背景下的业务作用，例如应急反应、维和以及支持具体的政治任务。

97. 新战略草案一直是在联合国各实体内部冲突的氛围下编写的，这是关系紧张的另一迹象。这种紧张反映在外地一级，而且对于地雷行动的执行者，是一个众所周知的问题。检查专员坚决认为，这种氛围损害公开的合作和协调，违背“一体行动”的愿景。此外，2006-2010 年战略已经确定，“合作伙伴缺乏合作意愿”²⁴ 的风险，是执行工作中一个潜在的重大障碍。

98. 发展、人道主义援助和环境领域的联合国全系统一致性问题高级别小组在其 2006 年发表的报告中说，“治理效率和实效不彰，经费没有可预见性，造成整个系统的政策缺乏一致性，相互重复，业务实效不高。对资金的争夺、任务迟

²⁴ 《联合国机构间地雷行动战略：2006-2010 年》，第 13 段。

滞、过时的业务做法，都阻碍了各个组织之间的合作。”²⁵ 为了克服零碎分散的状况，高级别小组建议采取“一体行动”做法，并作出更加有力的承诺，为实施同一战略、实现同一套目标而共同努力。²⁶

99. 阿尔巴尼亚是一体行动举措的试点国家之一，检查专员对该国进行了实地访问。在该国，这一理念的协调执行，以及规模不大但效率很高的国家小组，大大有助于改进联合国机构间的协调与沟通，也让与地雷行动有关的活动受益，并推动了地雷行动在该国的全面成功。

100. 秘书长 2009 年关于冲突结束后立即建设和平的报告，确定地雷行动为优先领域，²⁷ 并提到地雷行动处是一个突出事例，说明单一实体可充当知识、专长和能力的可靠来源，同时可能拥有有限的快速部署能力。²⁸ 然而，秘书长 2010 年 7 月的进展报告揭示，在地雷行动方面，内部政策不一定总能够提供充分的协调权，确保在复杂的冲突后环境中迅速、可预测和有效地履行职责。²⁹

101. 2004 年对国际人道主义系统进行的一项审查确定，在人道主义应对行动的几个领域，存在重大差距及协调问题。没有明确授权的牵头机构往往导致对人道主义危机采取临时性的国际反应行动，造成能力和应对上的差距。2005 年，机构间常委会同意在应对复杂的人道主义紧急情况时使用群组方式，并应在全球一级，同时也在国家一级实施，但具有某些灵活性。每一群组是一个主要部门，例如营养、保护或教育。就全球保护群组一例，它又进一步分为责任区，在担任全球保护牵头机构的难民署全面领导下运作。地雷行动处是地雷行动责任区的牵头实体。尽管自 2005 年以来就有地雷行动责任区，但它从来没有运作过。相反，机构间协调小组和机构间政策仍是负责联合国地雷行动协调的主要机制。“群组牵头机构”是一个机构/组织正式承诺在某一部门(活动领域)的国际人道主义界发挥牵头作用，以确保适当的应对行动和高标准的可预测性、问责制和伙伴关系。群组牵头机构承诺担任该特定部门(活动领域)的“最后提供者”。责任区牵头机构在其责任区内发挥类似作用，而牵头机构保持总体的领导和问责，包括对群组的问责。

102. 政策委员会发布第 2010/18/i 号决定，责成机构间协调小组审查上文提到的当前机构间政策及相联的地雷行动规划和快速反应框架。在 2010 年 10 月举行的集思广益会上，机构间协调小组决定，原则上说，全球保护群组是协调地雷行动的最适当论坛。从此一意义上说，这一决定含蓄地修订了机构间政策，特别是修订了属于该政策第三种情景(应急措施)和群组方式适用情况下的人道主义干预行动。

²⁵ A/61/583, 第 10 页。

²⁶ 同上。

²⁷ A/63/881-S/2009/304, 第 17 段。

²⁸ 同上，第 53 段。

²⁹ A/64/866-S/2010/386, 第 37 段。

103. 机构间协调小组仍在审议群组方式不适用的其他情景。2011 年 3 月 2 日，地雷行动处召开信息通报会，说明地雷行动责任区以及对该责任区职权范围草案的审查，包括非政府组织在内的相关地雷行动行为者参加了会议。参加 2011 年 7 月 1 日责任区问题会议的与会者核准并通过了该职权范围。地雷行动责任区的目标是，通过全球一级的宣传、政策和标准制定、应对能力建设和所需的其它支持，支持外地一级协调一致的机构间和组织间应对行动。

104. 利比亚提供了外地一级适用责任区概念的第一个例子，地雷行动处在总部推出了这一概念，成立了地雷行动联合协调组，由相关的外地执行者提供协调，为任务制定优先顺序，调集资源，与主管机构联络，并与国家一级的群组制度相联系。

B. 与捐助者的协调

105. 由于经济形势严峻，以及地雷行动的专项国际财政支助可能减少，捐助者协调就是最有效利用可获资源的关键因素。排雷中心题为“地雷行动供资：趋势、模式和前景”的研究报告，列入了 2010 年在捐助国中进行的一份调查的结果，并就捐助者协调问题得出结论：

- 捐助者通常赞成改进协调，无论是其相互之间的协调，还是与受地雷影响国家的协调。
- 它们更多地是对协调邀请作出响应，而不是主动开展活动以支持协调。
- 捐助者的行政管理，尤其是负责地雷行动的官员人数，近年来一直在减少。捐助者的能力因此被削弱，造成重点缺失，对地雷行动实施人员、非政府组织和联合国更多依赖，以及丧失组织记忆和内部专门知识。
- 捐助者参与外地的协调活动，很大程度上取决于方案制定的形式，以及它们在与东道国关系方面采取的做法。³⁰

106. 关于捐助者协调，特别是全球一级的协调，联合国可以发挥重要作用。如《机构间政策》所述，联合国为地雷行动支助小组提供支助，它是一个捐助者论坛，由《禁雷公约》缔约国和非缔约国组成，一般在纽约举行会议，由捐助国轮流担任主席。该机构使捐助者和联合国有机会就新出现的趋势、优先行动事项、资金缺口和切实有效地协调和执行地雷行动分享信息。³¹

107. 检查专员指出，就有效的地雷行动而言，捐助者协调过去一直是一个严峻挑战。尽管采取了某些改革举措，但今后几年仍须加强努力，以促成公开对话并

³⁰ 见脚注 13，第 12-13 页。

³¹ 秘书长关于协助地雷行动的报告(A/64/287)，第 32 段。

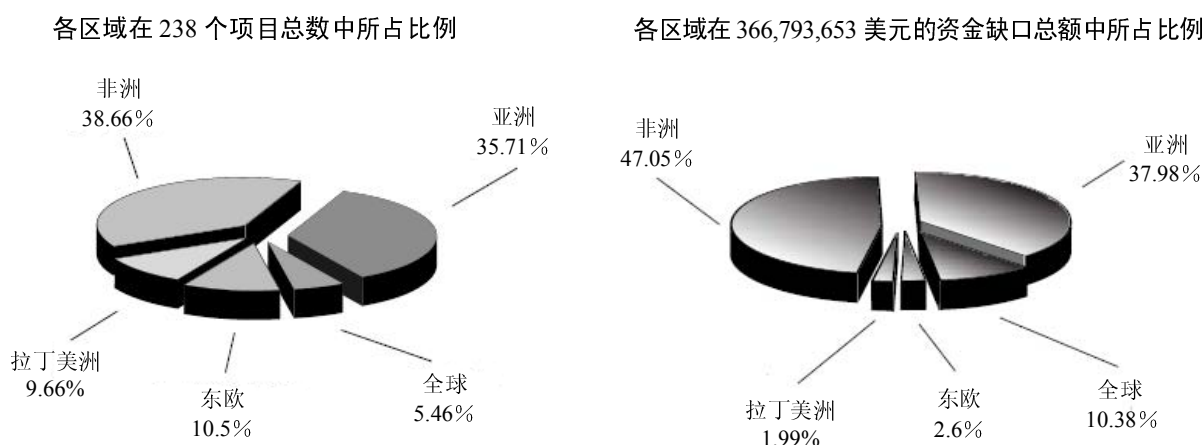
改进捐助者的集体捐助。地雷行动支助小组的职能已因例如减少会议次数而得到改善，从最早的每月举行会议，减少到每年举行二至三次会议，以方便来自各国首都的决策者参加。不过，参加会议的官员往往没有决策能力。另一项举措是由大不列颠及北爱尔兰联合王国资助的，目的是为加强了的地雷行动支助小组秘书处提供资金，直到 2013 年 3 月底。

108. 仍然存在严峻挑战。例如，多数资金仍是每年提供的短期资金。虽然检查专员明白某些捐助国在本国立法框架中可能面对质疑，但如果有更多缔约国仿效提供了多年期资金的捐助者，应可取得更佳效果，而这是便利其后规划的关键。

109. 已开发若干工具，以促进捐助者协调和支持国家内部的协调：自 1998 年以来，每年出版《地雷行动项目汇编》，目的是为捐助者、决策者、宣传人员以及国家和国际地雷行动实施人员提供综合的资源工具和参考文件。《汇编》的理想目的是反映受地雷和战争遗留爆炸物影响国家根据本国优先事项和战略设想的项目。每个项目提案都含有对目标的说明、针对的受益者、计划的活动、预期成果、请求机构的名称、执行伙伴名单、总预算和今后几年的预期资金缺口；在 www.mineaction.org 网上张贴并定期更新国家概览和项目提案。《2011 年地雷行动项目汇编》针对 29 个受地雷和战争遗留爆炸物影响国家、领土或特派团列出 238 个项目，合并预算超过 4.98 亿美元，截至 2011 年 3 月，资金缺口为 3.67 亿美元(见图 5)。项目的地理分布显示出，计划最周密的活动部署在非洲(238 个项目中的 92 个)。而资金缺口最大的也是非洲，超过 1.72 亿美元，特别是苏丹。

图 5

按区域分列的在项目总数和资金缺口中所占比例，2011 年



资料来源：地雷行动处/开发计划署/儿童基金会，《2011 年地雷行动项目汇编》，第 379 页。

110. 目前形式和格式的《汇编》已基本上转向其最初的目标：更多作为筹资工具，而非促进国内协调和联合规划的机制。然而，检查专员相信，两部分应相互补充，《汇编》的潜力仍有待充分挖掘。此外，检查专员强调指出，项目提案必

须以需求评估为依据，这将大大加强其相关性，并突出国家和地方当局代表以及其他了解国情的相关行为者参与起草进程的重要性。还应特别重视在目前《汇编》中没有反映但仍需得到援助的国家或领土。

111. 在这方面，受地雷影响国家的代表一再对流入资金方面信息的不足和透明度表示关注，并强调必须更好地了解情况，以促进国家一级的规划。因此，至关重要是资金流动的透明性，以及捐助者确保对地雷行动的供资支持，特别是通过双边渠道提供的供资支持，符合国家优先事项。某些受影响国在《禁雷公约》生效十多年后，仍不了解获取捐助者资金的途径和方法。

112. 为了解决这些不足并促进信息分享，地雷行动处应考虑激活全球地雷行动投资数据库，³² 最初开发该数据库时就是为了这个目的，但没有维持下来。此外，检查专员强调指出，应探讨数据库——主要是《捐助者汇编》——如何补充《地雷行动项目汇编》，甚至并入这一工具。鉴于最近作出决定，只在 E-MINE 网页上发布电子版《汇编》(2010 年是第一次)，可取的做法也许是考虑创建一个定期更新的资金跟踪系统，类似人道协调厅为人道主义援助流动使用的模式。建立实用、对用户友好的信息共享平台，不仅可以提高资金提供和现有资金需要的透明性，而且将促进协调，并实现对捐款的跟踪。

113. 总体说来，检查专员得出结论认为，需要改进捐助者协调。捐助者也表示需要加强现有协调机制，特别是地雷行动支助小组。理想的状况是，捐助者与受地雷影响的国家应聚在一起，联合制定战略。然而，这只是例外而非常态。最近的《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》缔约国第十次会议，朝这一方向迈出了令人鼓舞的第一步，会上决定设立资源、协调和援助常设委员会。

C. 与其他行为者的协调

114. 地雷行动指导委员会负责支持联合国地雷行动的各项举措与非联合国伙伴的协调。除了机构间协调小组，该指导委员会包括红十字委员会和禁雷运动、排雷中心以及国际地雷行动非政府组织的代表。

115. 十几年来，机构间协调小组与排雷中心结成伙伴关系，每年举办国家地雷行动方案主任和联合国顾问国际会议，传统上出席会议的有国家地雷行动方案高级官员、联合国地雷行动顾问和官员、非政府组织、捐助国政府的专家和其他执行伙伴。会议为与会者提供了聚集一堂，评估取得的进展，讨论该部门未来挑战的机会。检查专员出席了 2011 年会议，有机会与受地雷影响各国的不同地雷行为者交换意见，他们为本审查报告的编写提供了宝贵资料。国家地雷行动方案主

³² 地雷行动投资数据库最初是在加拿大政府的支助下开发的，目的是提供信息，说明全世界为援助国际地雷行动提供的资金。见 www.mineaction.org/overview.asp?o=27。

任和联合国顾问国际会议是一个积极举措，可以促进相关的知识分享和公开讨论，检查专员认为，这一做法应保持下去。

116. 如前所述，民间社会是制定《渥太华公约》的一个主要推手，而且正如上文各段所述，在当前的地雷行动中，民间社会是一个主要行为者。非政府组织是《禁雷公约》的相关观察员，多数情况下，也是实地执行者。因此，民间社会与联合国各有关实体的交流和协调必不可少。为了收集它们的意见，检查专员在进行每一次实地访问时，都对民间社会代表进行访谈，并在日内瓦与非政府组织代表举行小组会议。接受访谈的非政府组织官员对 2004 年内罗毕首脑会议以来它们与联合国机构间的对话情况恶化表示遗憾；但访谈和联检组调查的结果表明，对话渐趋活跃。

117. 总体上说，非政府组织支持无地雷世界的意见，而某些捐助国和其他利益攸关者则提倡“无触雷危险”的概念，这意味着将努力集中按照社会经济标准清除地雷及其对受影响社区的影响，因而把《禁雷公约》所含的清除所有地雷的法律义务置于次要地位。该《公约》要求每一缔约国竭尽全力查明埋设杀伤人员地雷的所有雷区，并清除和销毁在其管辖或控制区域内发现的所有杀伤人员地雷。联合国在一定程度上受捐助国驱动，修订了其地雷行动的人道主义做法，把它放在更广泛的发展背景下加以考虑。尽管应当把两个理念和偏好作为一个连续体的一部分，而不是彼此分离和相异的终极状态，但非政府组织坚决认为，应当解决这一脱节问题，并应以公开和建设性的方式重开对话。

118. 促进对话的工具已经存在。指导委员会支持与非联合国伙伴协调联合国地雷行动各项举措，为公开讨论和信息分享提供论坛。指导委员会至少一年举行一次会议，通常是在日内瓦，还可能设立特设小组来处理特定国家的问题或专题问题。如果激活全球保护群组内的地雷行动责任区，它将是非政府组织向联合国系统提供反馈的另一个论坛。

119. 非政府组织对联检组调查的回复显示出，在评估与联合国的工作关系时，它们感到有些担忧。与此同时，非政府组织承认，近几个月来与联合国开始了更富建设性的对话，特别是就以下问题：合作、高效率和有成效地利用资源、人道主义紧急情况，包括它们参与地雷行动责任区的问题。

120. 工作流程，例如采购和其他合同安排，也对外地一级的协调产生影响。不同的伙伴有不同的内部工作程序，多数情况下，各组织对其内部的这些程序都很熟悉；而在与其他伙伴组织合作时，别人就可能不了解这些程序。如果差异很大的组织达成伙伴协议，这一点尤其重要。官僚体制阻碍合作。在这方面，关键的非政府组织执行伙伴强调指出，联合国某些实体的报告要求很繁琐；此外，不同的联合国实体和方案对执行伙伴提出不同的报告要求和义务。因此，检查专员得出结论认为，联合国系统在与外部伙伴合作执行包括地雷行动在内的人道主义项目和发展项目时，应尽力统一报告标准(例如通过共同的模板)。

D. 发展国家能力，向国家自主权过渡

121. 如机构间政策所界定，联合国地雷行动各项活动的目的是促进国家自主权、机构建设和能力发展。此外，2006-2010 年《联合国机构间地雷行动战略》的战略目标是，“……与国家当局合作，……减轻地雷……带来的人道主义和社会经济威胁，届时将不再需要联合国地雷行动援助”（第 14 段）。这意味着，从长远来讲，可在只有很少或没有国际支助的情况下，达到国家制定的地雷行动目标。战略目标 4 概述了为支持国家主管机构而开展的主要活动，包括测量进展的一般指标。开展地雷行动的主要责任始终是由受地雷影响国家的政府承担。应将这一职责委托给一国家地雷行动主管机构，来负责国家地雷行动方案的监管、管理和协调。

122. 发展国家能力和进行机构建设以应对地雷/战争遗留爆炸物的威胁，这方面的背景和环境大相径庭，在很大程度上取决于受地雷影响国家政府的承诺程度。因此，受影响国家的地雷行动主管机构有独特的任务规定，往往但不一定由国家立法规定，以制定和阐明各项活动的协调和管理。在典型的地雷行动方案中，联合国在以下三个层面对发展国家地雷行动机构提供支助：

- (1) 部际层面的地雷行动规章和政策机构；
- (2) 与关键利益攸关者协商，以监督不同地雷行动业务的协调机构；
- (3) 非政府组织、商业、民防、政策或军事性质的业务组织。

123. 在某些情况下，特别是在维和和人道主义紧急情况下，联合国承担通常由国家地雷行动主管机构承担的某些责任或所有责任。在这种情况下，一般是授权地雷行动处与机构间协调小组其他相关成员合作，协调规划应急对策，制定地雷行动方案，支持部署维和行动，最终将方案管理职责移交国家主管机构。在其他情况下，通常不是冲突刚刚结束后，协调小组其他成员，如开发计划署或儿童基金会，应国家主管机构的请求，在其已建立的国家存在的推动下，管理和/或支持部分乃至整个国家地雷行动方案。

124. 发展国家地雷行动机构和体制，以及在采取相关行动的机构间进行协调，是联合国地雷行动方案制定工作遇到的最大挑战。能力建设没有在战略上得到应有的重视，相关的支助活动似乎都是临时性的，主要是中高层管理层的培训，包括访问其他地雷行动方案、提供办公室和购买车辆。在许多情况下，似乎没有一个共同的联合国战略，对联合国如何在某段时期内与国家主管机构合作以逐步移交地雷行动职责，也没有综合、详尽的能力建设规划。经常引用的乍得一例说明了在向当地工作人员和国家主管当局转让知识方面的这种缺陷。关键的地雷行动利益攸关者，包括联合国高级官员在内，都承认这一点。乍得国家主管当局认为，开发计划署派去与政府合作的咨询人员往往水平有限，不足以改进政府的管理技

能。与此同时，显然只有国家行为者发挥作用，承担职责并宣布优先事项，国家能力才会有所提高。³³

125. 正如对在实现战略目标方面取得进展的审查所指出，在受地雷影响国家中，只有 56% 的国家，即 25 个提供数据国家中只有 14 个国家，具有地雷行动所有领域的剩余反应能力。鉴于每个国家国情各异，包括剩余反应在内的地雷行动国家能力和应对措施不需覆盖地雷行动的所有领域，只需覆盖与该国相关的领域，因此提供的数据只是一个参照，不能精确说明这些能力能否应对当地的战争遗留爆炸物。此外，关于这些国家能力的实效和质量，现有资料很少，这限制了进展报告中提供的结果的价值。

126. 如上所述，很难对国家能力建设的结果加以比较，并从有具体背景的方案中汲取经验教训。但某些国家提供了应加以考虑的很好例子。例如，在波斯尼亚和黑塞哥维那，向国家自主权的过渡和能力的可持续性至少总体上是成功的。其他国家，例如阿尔巴尼亚，几乎已实现充分的国家自主。据波斯尼亚和黑塞哥维那地雷行动中心主席和主任称，从联合国向该中心移交职责的工作圆满完成。1996 年以来，开发计划署一直积极支持波斯尼亚和黑塞哥维那的地雷行动。最初，由它管理地雷行动中心，负责协调国家方案并汇编和维持雷场记录数据库。这些职责在 1998 年移交国家主管机构，当时开发计划署启动了由多捐助者资助的综合地雷行动方案。该方案成功支持了国家形成规划和协调地雷行动方案的能力。总体上说，该方案是一个有效的工具，可以支持国家能力的发展，促进国家方案从冲突后重建和重新安置逐步过渡到可持续发展。³⁴ 尽管管理和透明度方面出现了一些问题，但波斯尼亚和黑塞哥维那的国家能力和经验达到了相对的高水平，其他国家完全有可能从中学习和交流；格鲁吉亚、苏丹和约旦已经这样做了。³⁵

127. 在这方面，检查专员强调指出，南南合作和三角合作的充分潜力仍有待探讨。³⁶ 在开发计划署地雷行动交流方案框架内，已经采取了一些举措，这有助于受影响国家之间的合作和同行审查，以及良好做法的传播。例如，安哥拉、柬埔寨和莫桑比克地雷行动方案间的信息和经验交流³⁷ 就在鼓励这方面的事态发展，需要得到支持和进一步加强。

³³ 关于乍得一例的更多资料，见：综合区域信息网(人道协调厅)，“分析：乍得排雷工作中的问题”(2010 年 6 月 18 日)，见 www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportID=89536；以及乍得，“《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》：关于延长公约第 5 条所给予时间的请求，乍得共和国”，2010 年 8 月 17 日。

³⁴ 地雷中心，“开发计划署综合地雷行动方案中期审查：最后报告”2006 年 7 月，第 iii 页。

³⁵ Emina Abrahamsdotter，“事后最终评估报告：地雷行动方案”，2010 年 4 月 30 日，第十一页。

³⁶ 见“联合国系统内的南南合作和三角合作”(JIU/REP/2011/3)。

³⁷ 秘书长关于协助地雷行动的报告(A/66/292)，第 34 段。

128. 检查专员还确认，在柬埔寨，国家地雷行动主管机构与该国的合作伙伴合作，为加强地雷行动部门的领导权和自主权作出了巨大努力。应当指出的是，为了执行国家地雷行动战略，柬埔寨地雷行动署最近开始推行伙伴原则。这些原则的推行，要求发展伙伴承诺遵循政府在制定和执行地雷行动政策和战略方面的领导权，将其支持与国家计划保持一致。这些原则还旨在加强援助的实效。由于增强了对国家领导权的信心，多捐助者资助项目“面向结果的扫雷”的执行模式，从开发计划署实施的直接执行模式：第一阶段，转向由柬埔寨地雷行动署主导和负责的国家执行模式——“面向结果的扫雷”：第二阶段。

129. 若干国家的国家地雷行动主管机构对地雷行动各项活动已拥有完全自主权，但它们仍然严重依赖外部供资。事实上，在这些国家主管机构中，有些由联合国实体提供财政资助，这些实体对将自主权，包括其各自负责的地雷行动国家主管机构的供资彻底移交国家政府，没有明确的计划。因此，检查专员得出结论认为，这方面的过渡战略应更精确，规定彻底移交职责的阶段和具体最后期限。

130. 在其他某些情况下，需要联合国代表国家主管机构管理地雷行动，例如在阿富汗。据地雷行动处称，2002 年，阿富汗政府委托联合国管理的阿富汗地雷行动协调中心负责支助在该国的所有利益攸关者的地雷行动协调，并承担《禁雷公约》规定的义务。从 2002 年到 2011 年，该地雷行动方案通过自愿信托基金收到 3.928 亿美元，占同期对自愿信托基金捐款总额的 59%。这些资金主要用于地雷危险教育和扫雷活动。2001 年至 2011 年，阿富汗因地雷和战争遗留爆炸物伤亡的人数大幅度减少。³⁸ 此外，阿富汗地雷行动协调中心与阿富汗扫雷部门合作，确保对所有利益攸关者、它们各自的任务、它们的技术专门知识领域，以及它们在决定参与途径和程度时遵循的准则有明确的了解，以确保有效反应并避免重复工作。³⁹

131. 联合国提供技术支助，是国家能力建设活动取得成功的一个关键因素。在这方面，接受访谈的几个关键利益攸关者提到联合国部署的某些技术顾问的能力问题，对他们所做工作的附加值一再表示关切。然而，这种情况在不同国家有很大差异；检查专员因此得出结论认为，不可能不顾背景一概而论。尽管有一些针对具体情况的案例研究很不错，检查专员认为，不仅总体上说，对参与地雷行动的联合国工作人员应有更加明确的职务说明和绩效指标，而且，具体到项目管理人员和首席技术顾问，也应有共同的上岗培训/培训。

132. 与提供适当技术支持以促进可持续国家能力密切相联的一个挑战，是将技术支持并入更广泛的方案，可能冲淡地雷行动的专门知识，例如就儿童基金会而言，是并入儿童保护方案，就开发计划署而言，是并入更广阔的小武器和轻武器

³⁸ 截至 2012 年 2 月的数据；2001 年，地雷和战争遗留爆炸物造成的伤亡人数是 2,027 人。到 2011 年，这一数字减少到 391 人。

³⁹ 截至 2012 年 1 月，地雷行动的各项活动(扫雷、调查、地雷危险教育和援助受害者)由 44 个不同的利益攸关者进行，雇用人员超过 12,700 人，在 25 个省的 91 个区工作(资料来源：地雷行动处)。

领域。检查专员虽然承认对地雷行动采取综合做法很重要，但他们强调，在总部一级，如果将其并入更广泛的群组，例如小武器和轻武器或儿童保护群组，地雷行动的特定专门知识有被持续冲淡的危险。

133. 最后，检查专员强调，通过共同的地雷行动上岗培训单位来加强联合国方案管理人员和技术顾问的能力，应侧重联合国全系统开展地雷行动的方式，特别强调“一体行动”的理念，包括联合国和非联合国行为者的作用和职责，以及它们不同的运作背景。可以为培训方案增加其他成分，以保障参与地雷行动工作的每一联合国工作人员，不论其隶属哪个联合国实体，对联合国地雷行动都有一个共同的基本了解。

134. 检查专员得出结论认为，所有预期将从事与地雷行动有关活动的新人，包括将加入地雷行动处、儿童基金会、开发计划署、项目厅和其他从事与地雷行动有关活动的实体的新人，都应完成上岗培训。对从事地雷行动有关活动的人来说，培训单元应属强制性；在开发这一培训单元时，应考虑到当前技术，例如通过因特网，可在任何地点任何时间完成等等；开发培训单元的资源可来自自愿信托基金的非专项资金。此外，需要为在外地的联合国工作人员制定明确的职务说明和业绩指标。地雷行动处作为协调中心，在这方面负有主要责任。

135. 希望通过落实以下建议，增强联合国地雷行动各项活动的实效。

建议 4

地雷行动处，在发挥地雷行动协调中心的作用时，应编写相关的培训材料，加强其工作人员的能力，尤其是对加入参与地雷行动相关活动的联合国基金、方案和/或专门机构的新人进行共同的上岗培训，并特别注意非联合国实体的重要作用。

E. 地雷行动的监测和评估

136. 监测和评估是联合国地雷行动机构间政策框架不可分割的一部分。机构间政策概述，总体上说，联合国应定期委托对其地雷行动方案进行外部评估，并参加或鼓励对所有利益攸关者在国家或区域一级参与的地雷行动进行评估。未来的规划和方案制定工作应汲取评估中获得的经验教训。⁴⁰ 机构间政策还具体授权地雷行动处委托对其外地方案进行外部评估，请计划署对其地雷行动各项活动进行内部和外部评估，并向所有伙伴和其他相关方面提供评估结果和获得的经验教训，并请儿童基金会定期进行评估，以制定、传播和促进地雷危险教育领域的做

⁴⁰ 《地雷行动和有效协调》(上文脚注 9)，第 27 段。

法、标准、政策和指导方针。同样，项目厅执行的活动也将持续受到监测、评估和评价，以确保其及时交付适当产品。⁴¹

137. 地雷行动处谋求通过各种途径，将这些指导原则化为实际行动。这取决于不同方案的具体情况。该处与外地特派团合作，为接受维和行动摊款的方案的地雷行动部分制定方案评估；这些方案可能还须接受内部监督事务厅(监督厅)的内部审计和评估，以及维和部政策、评价和培训司的内部评估。对于从自愿信托基金或其他来源接受资金的方案，根据方案捐助者的请求，内部确定评估需要，或由捐助者直接确定。地雷行动处力争每年进行两次外部方案评估，但实际上很少做得这一点。在本报告撰写之时，地雷行动处未能提供信息，说明历年进行的评估次数和种类，因此很难评价它在这方面的作用。然而，检查专员指出，没有正式的评估战略，将机构间政策列入的指导性评估原则化为实践，也没有系统传播获得的经验教训。

138. 2008 年，地雷行动处开发了建议跟踪工具，目的是跟踪所有的建议，从监督厅审计和技术评价提出的建议，到外部评估提出的建议。总体说来，检查专员支持建议跟踪工具，并强调指出，这一举措对把握建议以及在整个执行过程中监测建议，具有潜在的附加值，但他们指出，需要改进执行和后续行动，地雷行动处将此情况归咎于管理这一工具的人员经常变更。检查专员希望，最近决定将管理该工具的职责从最初设想的方案科转到政策科，将有助于确保改进后续行动。

139. 总而言之，检查专员感到遗憾的是，尽管日益强调监测和评估，但监测和评估文化还没有得到充分发扬。检查专员强调由内部和外部进行监测和评估的重要性。如果从不对地雷行动方案的影响和实效进行监测和评估，这将严重削弱其所有支柱的长期影响和项目实效。因此，检查专员得出结论认为，地雷行动处和机构间协调小组的所有成员在其支助的方案中需要更加重视评估和持续监测的重要性，并应力推监测和评估文化。应特别重视制定评估战略和建立适当的监测机制。

140. 希望通过落实以下建议，增强联合国地雷行动各项活动的实效。

建议 5

地雷行动处，经与机构间协调小组协商，应制定评估战略，建立各类内部和外部评估框架，包括系统评估《机构间战略》以及在相关时的外地活动的标准。

⁴¹ 同上，第 86 段(地雷行动处)、第 106 段(开发计划署)、第 119 段(儿童基金会)和第 135 和 136 段(项目厅)。

五. 联合国地雷行动筹资

A. 联合国地雷行动筹资机制

141. 联合国内部有几个筹资机制为地雷行动提供资金；每个主要行为者，即地雷行动处、开发计划署和儿童基金会，均设立或管理了专项资金。

142. 地雷行动处管理的外地方案和地雷行动处总部的协调活动，由以下来源供资：大会给七个维持和平特派团地雷行动部分的批款；⁴² 联合国维持和平支助账户内分配给地雷行动总部协调活动的资金；捐助国政府、捐助组织和私人给自愿信托基金的捐款；其他联合国信托基金和多捐助者信托基金的资金拨款，如苏丹共同人道主义基金、刚果民主共和国集合基金和尼泊尔和平信托基金。2009 年至 2010 年，自愿捐款占联合国地雷行动方案所有筹资来源的 53%，维持和平批款占 46%。2010 年，大会为地雷行动部分的批款占总数的 55%，维持和平支助账户只占 1%，其余的 44%是通过自愿信托基金提供的自愿捐款。⁴³ 重要的是指出，由于维持和平批款增加和自愿捐款减少，对地雷行动处管理的方案的供资比率改变了，在地雷行动方案中，目前维持和平批款的比例高于自愿信托基金供资的部分。

143. 支助地雷行动各项活动的其他机制包括预防危机和复原专题信托基金，该基金 2000 年由开发计划署设立，并由预防危机和复原局管理，自 2004 年以来，它为开发计划署的地雷行动工作提供了 1.1 亿美元的资金。此外，开发计划署国家办事处直接承付资金给特定的地雷行动各项活动。儿童基金会的地雷行动方案资金主要由相关的儿童基金会国家办事处以及在纽约的儿童保护科和公共部门联盟和资源调动办公室直接管理。

B. 协助地雷行动自愿信托基金的管理

144. 自愿信托基金于 1994 年设立，自 1998 年以来一直由地雷行动处经管；它是联合国和非联合国全系统援助地雷行动各项活动的中央基金。自愿信托基金是向地雷行动输送资金的主要工具，自设立以来已经收到 6.8 亿美元。根据联合国关于信托基金管理的既定政策，地雷行动处在主计长的授权之下，以自愿信托基金管理机构的身份，保留对自愿信托基金收到资金的权力，并应按照自愿信托基金捐助者的问责期待，履行方案监督和监测职能。

⁴² 联合国中非共和国和乍得特派团、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、非洲联盟－联合国达尔富尔混合行动、联合国驻黎巴嫩临时部队、非洲联盟驻索马里特派团和联合国苏丹特派团。

⁴³ 地雷行动处，“谁来付款？”www.mineaction.org/section.asp?s=who_pays_for_it (2011 年 6 月 9 日)。

145. 就自愿捐款而言，自愿信托基金迄今为止是地雷行动最大的筹资来源。2009 年，其收到捐款 9,000 多万美元，但 2010 年降到共 6,350 万美元。2010 年，在自愿信托基金收到的资金总额中，只有 190 万美元，即 3% 的资金是未指定用途捐款。图 6 显示出 1998/1999 年至 2010/2011 年期间收到的自愿捐款总额。自愿信托基金收到的捐款持续增加，2008/09 两年期达到顶峰，捐款额超过 1.8 亿美元。⁴⁴

146. 然而 2010 年和 2011 年，自愿信托基金没有得到适当水平的补充，而且由于资金紧张，地雷行动处不得不重新制定其方案优先顺序，并着手大幅削减预算。上一个两年期期间，自愿信托基金收到的捐款在 2008-2009 两年期达到顶峰，然后减少(见图 6)；可能再不会达到以前的水平，自愿信托基金资金的减少预示着，如上文各段所讨论，专用于地雷行动的资金逐步减少是全球趋势。

图 6

以美元计算的向自愿信托基金提供的捐款，1998/99-2010/11 年

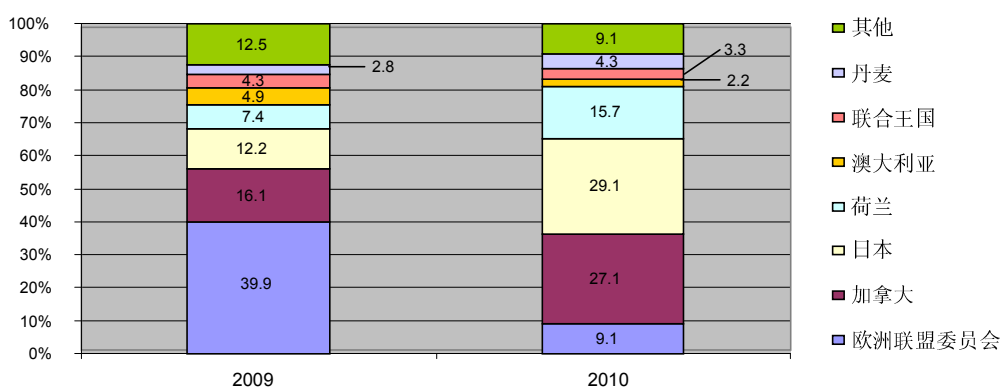


147. 地雷行动处通过自愿信托基金从 10 个主要捐助者那里收到预算外支助，在 2010 年收到的资金总额中，这些捐助者占 96.4%，主要依靠四个顶级捐助者：欧洲联盟委员会、加拿大、日本和荷兰。它们的捐款额合起来占 2010 年收到总额的 82.8%。图 7 分列了自愿信托基金 2009 年和 2010 年的主要捐助者。

⁴⁴ 同上。

图 7

自愿信托基金主要捐助者，2009-2010 年 (百分比)



148. 鉴于地雷行动处对数目有限的捐助者的依赖和目前的全球经济形势，检查专员认为地雷行动处的情况危急，并希望强调指出，在为下一个战略周期进行规划时，需要进行谨慎的估计。为了应付所需资金与实际捐款之间可能愈来愈大的缺口，地雷行动处制定了 2010-2013 年资源筹措战略，最近已获通过。

149. 图 8 和图 9 总括了 2010 年和 2011 年自愿信托基金捐款的主要接受者。两年里都有一半以上的捐款指定专用于阿富汗。未指定用途的资金每年只占 3%。

图 8

自愿信托基金捐款的主要受益者，2010 年 (百分比)

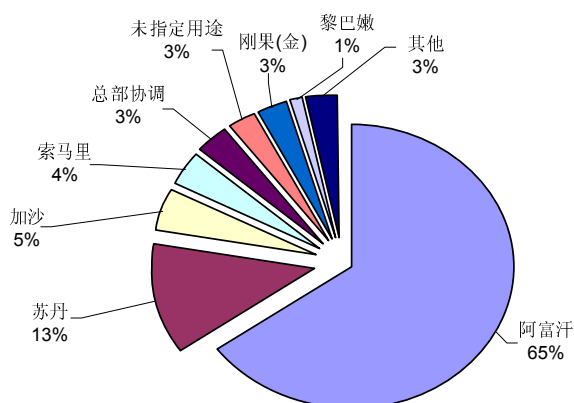
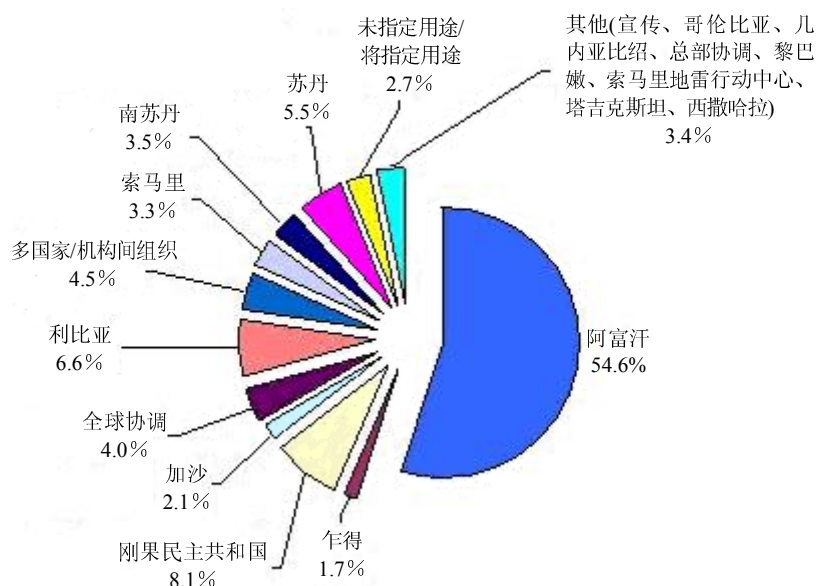


图 9

自愿信托基金捐款的主要受益者，2011 年 (百分比)



150. 应当指出的是，地雷行动的某些最大捐助国不是自愿信托基金的捐款国。检查专员对最大捐助国，包括某些不是自愿信托基金捐款国的国家进行了访谈。对于未利用自愿信托基金作为其主要供资渠道，后者给出的理由各不相同，从捐助国具体的国家合作政策，到担心自愿信托基金作为供资机制的效率和实效；他们认为，自愿信托基金成本高，速度慢，不够灵活，这些问题将在下文各段加以讨论。此外，有些地雷行动的执行者也同意这些意见：“在为方案提供资金方面，自愿信托基金证明是效率低下的机制，捐助者不喜欢它的原因是：联合国行政部门的间接费用很高，向外地行动支付资金速度缓慢。寻求更多地使用双边和其他供资机制是为了绕过这种官僚主义的瓶颈，但也给联合国地雷行动的协调作用带来了问题。”⁴⁵ 批评性的意见认为，自愿信托基金至今还存在的原因，不是它的业绩好、效率高，而是因为某些捐助国缺乏跟进其捐款的能力。

C. 自愿信托基金的及时付款问题

151. 本审查报告不是对自愿信托基金财务管理的评估；提供具体例子只是为了说明检查专员查明的重大问题。正如检查专员在与有关官员的访谈中证实的那样，自愿信托基金在资金支付方面的拖延，一直是执行伙伴、非政府组织和捐助者以及受地雷影响国家一再表示关注的原因。

⁴⁵ Alan Bryden, “优化地雷行动的政策和做法”，载于 Alan Bryden 和 Heiner Haenggli 合编的《冲突后建设和平的安全治理问题》(日内瓦，日内瓦民主制武装力量中心，2005 年)，第 165 页。

152. 1998 年、2004 年和 2008 年，监督厅对自愿信托基金进行了审计，⁴⁶ 处理了该基金财务管理的实效和效率问题。地雷行动处遵循相关建议，采取了几项重要措施，以改进自愿信托基金的财务管理。由于这些措施，基金的财务执行情况和地雷行动处对基金资产的管理有所改善。尽管有这些改善，监督厅除其他外，指出了基金财务管理方面的若干控制弱点，包括执行伙伴没有遵守财务报告要求，资金支付的拖延导致项目执行拖延、错过有效返回未用余额和应计利息的期限，没有向捐助者报告财务结果等等。一个主要调查结果涉及从收到捐款到向项目实际付款之间的付款期限。监督厅发现，将 2004 年到 2006 年所有核定项目考虑在内，支付捐款的平均时间是 7 个月。

153. 监督厅还重申了前一次报告中的一项建议，即请地雷行动处为管理协助地雷行动自愿信托基金，从主计长处获得信托基金管理和核证权。监督厅在 2009 年 10 月 29 日的报告(AP2009/600/4)中，第二次重申其建议，并强调指出管理部仍然未下放财务管理权，以简化分期付款的处理过程。没有这种权力，往往会造成项目执行的延迟。最后，2010 年 7 月，联合国主计长将核证权授予地雷行动处的预算、财务管理和报告股。地雷行动处因此得以在《财务协定》规定的范围内核证付款，一如经由主计长核准和签署。这减少了拨款和付款过程中的步骤，检查专员认为这是一个令人鼓舞的迹象。

154. 检查专员在访谈期间查明，及时付款仍然是一个问题。有证据表明，在几个不同国家存在拖延现象，例如在巴基斯坦(儿童基金的一个地雷危险教育项目)和在乍得，它们都是近年来最突出的例子。⁴⁷ 在这两个案例中，严重拖延向联合国伙伴付款的主要原因都来自行政方面。在《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》缔约国第八次会议上，乍得请求将其履行第 5 条规定义务的期限延长 14 个月，以便清楚了解污染的情况，为进一步扫雷提供依据。⁴⁸ 2009 年 3 月，日本签署了给自愿信托基金的一笔专项捐款，约为 560 万美元，用于在乍得进行一次技术调查，捐款将向开发计划署提供。对行政问题和将要收取的项目支助费用进行了漫长讨论，终于在 2010 年 2 月将资金转移给开发计划署，当时人们就承认，特别是由于上文提到的行政困难，无法遵守已经延期的最后期限。这推迟了技术调查所需资金的提供，而该调查是了解战争遗留爆炸物污染程度的必由之路。⁴⁹

155. 如果考虑到自愿信托基金的职权范围，改进的必要性就更加明显，因为该职权范围强调信托基金作为确保“及时、协调地交付扫雷方面协助”的工具的作用，还指出，“因此信托基金的目的是掌握……可迅速用于地雷行动各项活动的

⁴⁶ 监督厅第 AP97/124/6 号、AP2003/600/01 号和 AN2007/600/1 号审计。

⁴⁷ 综合区域信息网(人道协调厅)，“分析：乍得排雷工作中的问题”(上文脚注 30)。

⁴⁸ 乍得，“关于延长公约第 5 条所给予时间的请求”，2008 年 7 月 25 日，第 6-7 页。

⁴⁹ 乍得，“关于延长的请求”(上文脚注 33)，第 5 页。

一部分资金余额。”⁵⁰ 在资源、合作及援助常设委员会 2011 年 6 月举行的会议上，地雷行动处对自愿信托基金的管理情况作了介绍，这是争取加强这方面透明度的第一个令人鼓舞的迹象。

156. 在 2010 年 12 月缔约国第十次会议上，地雷行动处代表机构间协调小组说，它承认人们对通过联合国系统提供资金的拖延情况表示关注，保证联合国正在认真对待这些关注，目前正在作为当务之急来解决确保迅速有效地将资金转移给有关方面的问题。

157. 为确保向地雷行动的供资具有高效率 and 成本效益，并遵循 2010 年 7 月政策委员会第 2010/18/iii 号决定，责成联合国主计长办公室与联合国其他实体的相关官员协调，促进和协助这一进程，采用通过标准化协定迅速从自愿信托基金支付资金的程序和模板。应当已经采取政策委员会要求的措施。但仍然存在一些问题，继续阻碍达成最后协定。

158. 检查专员强调通过自愿信托基金及时支付地雷行动资金的重要性。尽管这是一个众所周知的问题，他们重申需要简化过程，尽量减少官僚主义。应为执行第 2010/18/iii 号决定制定一个行动计划，以审查支付机制，修订完成的最后期限，并列入预期绩效指标；并应系统监测在实现高效率、及时付款方面取得的进展。

D. 未指定用途资金的利用

159. 自愿信托基金的资金可分为指定用途捐款和未指定用途捐款。前者适用于捐助者为特定国家、方案或联合国机构提供的资金，后者则包括没有规定具体条件的捐款，以及联合国因投资活动产生、捐助者不要求返回的利息收入。在自愿信托基金 2010 年收到的 6,350 万美元中，不少于 6,160 万美元(占 97%)的资金是指定用途资金，只有剩余的 3%(190 万美元)是没有规定任何特定目的的捐款。从 1994 年开始，自愿信托基金的职权范围规定，“信托基金将使用未指定用途捐款的适当部分来实现其主要目标”。⁵¹ 然而，未指定用途捐款的低水平对地雷行动处制定中长期战略计划的能力产生了负面影响。此外，关键捐助者中断支助是对战略规划产生巨大影响的另一问题。联检组前一次的报告确认了自愿资金可预测性的重要性，并关切地指出，指定用途可导致方案优先顺序的扭曲。⁵² 与此同时，捐助者本身在《关于援助效果：自主权、协调统一、相互接轨、成果和相互问责问题的巴黎宣言》中承认，应采取具体措施，解决“不能提供关于援助流的更可预测和多年承诺”的问题(第 4 段)。

⁵⁰ 《协助地雷行动自愿信托基金职权范围》，1994 年，第 1-2 页，另见 A/49/375，第 23 页。

⁵¹ 《协助地雷行动自愿信托基金职权范围》，第 4 页，第 18 段。

⁵² 见“联合国系统各组织自愿捐款：对方案落实和资源调动战略的影响”(JIU/REP/2007/1)。

160. 缺少长期资金承诺和收到的未指定用途资金所占比例小是外部因素，而自愿信托基金未指定用途捐款的使用，则是机构间协调小组协调工作本身的问题。自愿信托基金的职权范围没有明确涉及此类资金的使用问题。应当指出，某些未指定用途资金本应使整个机构间协调小组获益，结果却用于资助地雷行动处的总部协调活动。然而，接受访谈的几个利益攸关者抱怨说缺乏透明度，他们认为地雷行动处将未指定用途的资金用于利己目的。

161. 事实上，有两类未指定用途资金：按照捐助者协定未指定用途的捐款和凑集的未指定用途资金。为参照的目的，应指出，2006 年至 2010 年期间，估计只有 3%按照捐助者协定的未指定用途捐款提供给非政府组织，而 39%给了项目厅，用于执行地雷行动处的方案，58%给了地雷行动处总部活动。2007 至 2010 年期间，凑集的指定用途资金分配如下：25%提供给非政府组织或地雷行动国家主管机构，5%给开发计划署，42%给项目厅，用于执行地雷行动处的方案，28%给了地雷行动处总部活动。

162. 问题的源头，是自愿信托基金没有一个由所有相关利益攸关者组成的理事机构。检查专员在本审查期间会见了机构间协调小组重要成员的官员，他们强调指出，这些缺陷是目前的当务之急。应当提到，秘书长的政策委员会在 2010 年 7 月建议为自愿信托基金建立和运作强化的理事机制，以指导最适当地分配未指定用途资金(第 2010/18/iii 号决定)。因此，机构间协调小组设立了一个工作组，负责为适当分配这些资金制定建议。针对政策委员会的建议，机构间协调小组共同确认，需要加强自愿信托基金未指定用途资金使用的透明度，以确保各机构能够获得应急反应需要的资金。2010 年 10 月，地雷行动处向机构间协调小组提交了一份讨论文件，并提供了联合国系统内外各基金理事机构的范例。但自那以来，没有采取进一步的行动，截至 2011 年 7 月，政策委员会的决定仍然没有落实。

163. 检查专员得出以下结论，即有一种观念认为，地雷行动处一方面是自愿信托基金的资金管理机构，另一方面是直接受益者，这种双重角色有明显的利益冲突。它们强调，必须执行政策委员会第 2010/18/iii 号决定，并敦促机构间协调小组立即采取行动，与主计长办公室密切协调，执行这一决定，采用有关程序，以利自愿信托基金更迅速地支付资金，并为自愿信托基金建立一个强化的理事机制。检查专员认为，改进后的自愿信托基金，今后可为捐助者提供一个有吸引力的平台，这是联合国系统针对某些重要利益攸关者提出的批评采取行动的机会，同时可以增加基金必须提供的附加值。

E. 方案支助费用

164. 通过自愿信托基金输入资金的管理费用或方案支助费用的总额，是利益攸关者，尤其是捐助者所关注的一个重大问题。自 2006-2007 两年期以来，仅适用于自愿信托基金行政管理的费用回收率始终定在 3%。应当指出，这一收费只涉及间接费用。可明确归于业务活动的直接成本(例如工作人员和其他人事费、旅

行、订约承办事务、业务开支、采购)，都未由这 3%的收费覆盖，而是作为自愿信托基金供资的业务、方案和项目的可识别部分收费。

165. 基于项目类型和执行模式，每一加入管理和执行链的实体还可以收取更多的管理费用。例如，开发计划署或儿童基金会一向收取 7%的间接费用，项目厅作为执行伙伴，则收费 4%或 5%(也称为行政费或管理费)。据地雷行动处称，非政府组织对地雷行动处提供的赠款收费 5%至 10%，不超过大会规定的 13%的合并方案支助成本。直接费用可以导致执行费用增加(例如在项目厅是 2.85%)，但如上所述，这些收费通常都由项目预算直接支付。

166. 对方案支助费用进行详细分析不在本审查的范围之内，但有一种看法认为，总的方案支助费用高得没有必要。在本报告撰写之时，要求提供数据，以进一步评价方案支助费用在执行链中的累积；但只收到部分必要的信息。检查专员得出结论认为，如果加强透明度，并结合以下各段建议的行动，地雷行动处和机构间协调小组须对方案支助费用链和实际管理费用作出进一步的分析和说明。

167. 应当指出，在多捐助者信托基金框架内，“参与组织正在讨论向行政代理机构提供的服务支付 1%的管理费是适当，还是太多。”⁵³ 因此，存在重新考虑和说明自愿信托基金方案支助费用的余地；但应指出，地雷行动处的作用并不等于行政代理机构的作用。

F. 争取加强协助地雷行动财务机制：修订自愿信托基金的职权范围

168. 上文各段所载的建议和措施，例如加强资金支付方面的反应能力，都是为了在短期内加强自愿信托基金的实效。然而，所涉问题与自愿信托基金的几个关键部分有关，例如：反应能力强的有效支付资金机制；需要通过设立包容所有相关利益攸关者的理事机制来加强透明度；需要对方案支助费用进行审查以提高自愿信托基金的效率。这些重要问题都指向对自愿信托基金的职权范围进行重大修订。这些 1994 年通过的职权范围，已经不能反映外地的现实，也不曾考虑到机构变化或联合国在这一领域的改革努力。

169. 如联检组 2010 年关于信托基金管理的报告所强调，信托基金的行政和管理以项目为基础，通常是在组织的执行程序内进行的。而专题信托基金和资金量较大的基金“通常有专门设置的理事机构，包括指导或咨询委员会或董事会”。⁵⁴ 协助地雷行动自愿信托基金不仅是一个专题信托基金，而且是资助人道主义方案的最大和最活跃的一般性信托基金。然而，虽然该基金没有一个特定的决策机构来管理，但多捐助者信托基金确实要有一个指导委员会或类似的实体。即使多捐助者信托基金是在另一框架内设立的，可能难作比较，但可以考虑某些因素，以加强自愿信托基金的问责制、反应能力和透明度。例如，一个多捐助者信托基金

⁵³ “联合国系统各组织信托基金的行政管理政策和程序”(JIU/REP/2010/7)，第 111 段。

⁵⁴ 同上，第 50 段。

的指导委员会可能有重要责任去审查和分配未指定用途资金，审查和批准各机构提出的供资提案，确保它们符合基金协定的要求，或确保适当的协商规划，以避免多捐助者信托基金与其他供资机制之间的重复或重叠。在协助地雷行动自愿信托基金的结构中，缺少一个类似多捐助者信托基金指导委员会的理事机制。

170. 中央应急基金(应急基金)虽然侧重短期应急，但可作为不同利益攸关者参与基金管理的一个例子。应急基金由联合国设立，目的是更及时和更可靠地向受自然灾害和武装冲突影响的国家提供人道主义援助。应急基金咨询小组由大会 2005 年 12 月 15 日第 60/124 号决议设立，通过主管人道主义事务副秘书长和紧急救济协调员，定期向秘书长提供政策指导和专家意见，说明基金使用情况和影响问题。咨询小组成员以个人身份提供服务，不代表其国家或政府。他们是来自捐助国和受益国的政府官员、人道主义非政府组织的代表和学术界专家，都经过认真遴选，以体现地理和性别上的均衡。检查专员认为，同一做法也可适用于协助地雷行动自愿信托基金的管理。

171. 在这一方面，可从多捐助者信托基金的设置中汲取重要的经验教训。在 32 个多捐助者信托基金中，开发计划署的多捐助者信托基金办公室对其中的 31 个履行联合国发展集团(发展集团)框架内的行政代理机构职责。该办公室虽然是开发计划署的一部分，但是按照《多捐助者信托基金和联合方案以及联合国一体行动基金的行政代理机构议定书》，它自行筹资，与开发计划署的业务严格分开。该议定书规定，“如果行政代理机构同时也是一个联合国参加组织，在被指定为行政代理机构的组织内部，对其作为行政代理机构的职能与作为联合国参加组织的职能，将规定并维持明确的划定，包括不同的报告关系和问责框架”(第 6 段)。多捐助者信托基金的经验表明，这一体制安排很有效，并得到认可。

172. 检查专员确认最近取得的进展，鼓励在提高自愿信托基金效率和透明度方面作出进一步努力。他们还得出结论认为，应修订 1994 年制定的自愿信托基金职权范围。为了支持这一进程，并提出明确的修订建议，应设立一个工作组，有联合国秘书处经管的各大型信托基金的代表、机构间协调小组成员和地雷行动处参加。工作组应考虑到会员国的意见，特别是受地雷影响国家和捐助国的意见，并汲取建设和平基金等多捐助者信托基金最近的经验教训。工作组尤其应考虑到以下关键内容：

- 需要设立经改进的、包括各相关利益攸关者的理事机制。
- 确定是否应将自愿信托基金的行政管理授予一个没有参与项目管理和/或执行的独立实体，以符合发展集团关于行政代理机构独立性的原则，或者设立一个机制来尽量缩小所谓的利益冲突。
- 对收取的自愿信托基金行政管理费作出澄清，以提高透明度和效率。

173. 希望通过落实以下建议，增强自愿信托基金管理的效率和效力。

建议 6

秘书长应修订协助地雷行动自愿信托基金的职权范围，同时考虑到近来联合国的信托基金改革努力、有关的体制变化和与多捐助者信托基金交往中的经验教训，以确保对基金更具包容性、透明和独立的管理，提高基金管理的效率和效力。

174. 检查专员希望强调执行上述建议的重要性，在这方面，他们希望强调大会第 66/69 号决议请秘书长除其他外，向第六十八届会议报告评估情况。

175. 希望通过落实以下建议，增强联合国地雷行动的问责制。

建议 7

大会应请秘书长向其第六十八届会议报告本报告所载建议的执行情况。

附件

附件一*

苏丹 联合国地雷行动案例研究 在外地的合作

导言

按 2011 年 7 月 11 日以前边界界定的苏丹，为整个联合国的工作提供了一个有趣的案例研究，但这篇短文仅侧重于它在地雷行动方面的工作。

人们常常提到的“第二次内战”⁵⁵ 始于 1983 年，终于 2005 年 1 月 9 日签署《全面和平协议》。该协议还规定了南苏丹独立全民公决时间表。这一全民公决已于 2011 年 1 月 9 日至 15 日举行，南部 98.83% 的人口投票赞成独立，2011 年 7 月 11 日庆祝了独立。用一位联合国高级官员的话说：“这一机会，百年不遇，几乎是从无到有建设一个国家”；以及“这为国内和国际社会提供了独特的合作机会。没有全面合作，失败的危險更大，成功则需要更长时间。”

寥寥数语的概括，掩盖了众多事件、形势以及国际社会和联合国所应汲取的经验教训，对地雷行动而言也是如此。确实，在苏丹，地雷行动多年来一直是一项经常性的活动，但本文开始于《谅解备忘录》的签署和导致其发生的种种事件。早在 2002 年，苏丹政府与苏丹人民解放运动(苏人解)之间就存在共识，即允许开展地雷行动的需要是超越政治的。

地雷行动的作用

法律层面

大会通过了一项向苏丹提供紧急援助的决议⁵⁶，其中(第 14 段)提醒苏丹政府《禁止杀伤人员地雷公约》(《禁雷公约》)规定的义务，“并敦促国际社会和联合国各机构向苏丹境内的排雷行动提供适当援助。”在《禁雷公约》第四次会议(2002 年 9 月 16 日至 20 日)期间⁵⁷，苏丹政府、苏人解和联合国地雷行动处(地雷

* 原件照发。

⁵⁵ “第一次内战”是在 1955 年至 1972 年。

⁵⁶ 大会 2002 年 2 月 12 日通过的关于向苏丹提供紧急援助的第 56/112 号决议。

⁵⁷ 也称为《渥太华公约》。

行动处)的代表举行了一次会议，着重讨论了联合国为制定国家地雷行动提供支持的适当方式。各方于 2002 年 9 月 19 日签署三方谅解备忘录。⁵⁸

按照谅解备忘录的条款，联合国同意帮助双方共同制定国家地雷行动战略，以满足人道主义局势的紧迫需要，以及苏丹冲突后局势的较长期需要。谅解备忘录各方制定了“苏丹国家地雷行动战略框架”，并于 2004 年 8 月 24 日在内罗毕向国际社会展示。苏丹双方请求立即提供援助，以执行紧急地雷行动，减少平民伤亡。将在三个领域提供支持：

- 创建国家地雷行动管理能力。
- 直接进行紧急干预，以应对当下需要并支持当下的人道主义要求。
- 促进发展国内非政府组织的适当扫雷能力。

协调层面

在喀土穆成立了国家地雷行动办公室，其短期目标是规划所有领域的活动，同时确保共同标准。当时希望该办公室在未来某时可以成为服务于苏丹各地区的真正的国家协调办公室。

成立了一个涵盖北苏丹和南苏丹的大型联合国地雷行动办事处，它与国家地雷行动办公室共用办公地点，以全世界最大的地雷行动办事处而知名。然而，联合国地雷行动办事处的到来并没有得到一些地雷行动非政府组织的普遍欢迎，它们认为自己正在被边缘化，因为在联合国地雷行动办事处到来之前很久，它们就已在该国存在了。这一看法并不仅限于苏丹，因为联合国地雷行动的反应几乎总是落后于非政府组织，后者通常感觉，没有联合国，它们照样应付得很好。但是国家地雷行动办公室视所有行为者为伙伴，向所有地雷行动机构敞开大门，在同一座大楼里为它们提供办公空间。许多在北方工作的地雷行为者——现在称为执行伙伴——接受了这一邀请，因此产生了地雷行动中罕见的高水平的国家/联合国/非政府组织协调。

行动

这些协调活动促成了多种行动，但有三个特别值得一提：

尽管人们对该国南部的地雷状况知之不多，但人道主义援助的步伐加快了。联合国地雷行动办事处委托进行一项地雷影响调查，最初考虑进行这一调查是在 2003 年 6 月，但到 2006 年后才真正开始，2009 年 7 月完成。调查发现，地雷问题基本限于 25 个州中的五个州，主要是在南部和东部，全国共有 605 个疑似险区。现在，人道主义机构对这一状况有了更好的了解。

⁵⁸ 《苏丹政府和苏丹人民解放军关于联合国地雷行动处对苏丹支助的谅解备忘录》。各方于 2002 年 9 月 19 日签署。

分发人道主义援助的一个关键因素是保证道路畅通，因为一些道路或者难以通行或者怀疑埋设了地雷。于是采用了双管齐下的办法，这一办法现在已经相当普通。首先，由为联合国地雷行动办事处工作的一家南非公司扫除地雷，开辟一条 8 米宽的道路，主要但不仅仅是为了让联合国军事小组更好地通行。其次，重建许多——如果不是所有的——道路，使其达到主干路的级别和宽度。这一工作由世界粮食规划署(粮食署)委托进行，将扫雷和道路重建资产结合起来(在阿富汗也利用了这个结合)。

尽管对地雷行动进行风险管理并不是什么新鲜做法，但经过深入讨论后，在苏丹比在其他地方更广泛地利用了这一做法。这是一个基于证据的系统，利用道路调查来确定道路是否确实需要进行上述扫雷。如果没有证据表明存在地雷，则开放道路，允许几千公里道路很快解禁，供联合国机构和非政府组织利用。

在努巴山地区，开展了某些重要且成功的跨界合作，一个地雷行动非政府组织在那里进行了跨线扫雷培训，最初的 12 个学生来自苏丹政府地区和苏人解地区。学生们穿便服，一起工作，住在双方都认为是中立地点的同一个营地。白天的训练一结束，国际教员就离开，留下学生们自己在一起。由于甚至在努巴山地区，苏丹政府和苏人解之间的局势也仍然很脆弱，对这一合作没抱太高的期望，但这一培训仍圆满结束。无论如何，这是一个具有突破意义的举措，表明地雷行动可在苏丹发挥独特的作用。建立“联合执行单位”，即允许混合小组在南北边界两侧一起工作的努力没有成功。

每个行动的设计都是为了显示和平红利，而每个行动都以自己的方式做到了这一点。这些例子表明，尽管政治局势依然复杂，对人民至关重要的进展还是可以实现。多年来，由于不允许喀土穆与伦拜克(当时的南方首都)之间的直飞，国家地雷行动办公室和联合国地雷行动办事处的跨界作用很难实现。虽然联合国地雷行动办事处仍在运作，但有效的国家地雷行动办公室这一前景却没有可能实现，而且在南苏丹独立后，这一点反正已经没有意义了。

军事特派团的影响

联合国军事特派团对于地雷行动如何发展具有关键作用。名声最大的特派团是联合国苏丹特派团(联苏特派团)，它的作用不在本文讨论的范围内。它对地雷行动的影响是三重的：

- 它要求联合国地雷行动办事处给予行动方面的支助，以便部队能够沿着被认为埋有地雷的道路前进。为此，如上文所述，多数情况下是由商业承包人沿着要通行的道路扫雷，开辟一条 8 米宽道路。
- 某些捐助国派出了军事扫雷队，它们必须经过联合国地雷行动办事处的核证。这些扫雷队具有双重作用：完成某些必要的扫雷工作，以帮助特派团履行任务，以及开展以人道主义为目的的工作。

- 特派团对地雷行动最重要的影响或许是预算上的。多年来，而且现在仍然如此，在苏丹地雷行动的所有供资中，50%以上来自分摊的预算。

此处还有另一个值得一提的特派团。在 2002 年 1 月 19 日《努巴山停火协议》中，苏丹政府和苏人解同意，将它们在努巴山的部队受国际监督的停火延长六个月，更广泛的目标则是促进冲突得到公正、和平和全面的解决。该停火协议与《特派团地位协定》一起，规定成立一个联合军事委员会，该委员会于 2002 年 4 月开始运作。联合国安全理事会其后欢迎在苏丹设立联合军事委员会和其他监督机制⁵⁹。事实上，通常所谓的联合军事委员会由两个实体组成：一是国际联合监察团，负责监测停火协议的遵守情况，并协助战斗人员脱离接触和重新部署；二是联合军事委员会本身，也称为主席小组，由其决定一个行动是否构成违反停火行为。联合军事委员会的特派团团长对联合监察小组具有指挥和控制权，同时又担任主席小组的主席。此外，联合军事委员会得到努巴山之友的支持，这个团体由向联合军事委员会提供资金的 12 个欧洲和北美国家组成，提供不携带武器的国际监察员。联合军事委员会和联合监察团提供的支助对地雷行动在努巴山的发展非常重要。它在双方之间产生了明显的好感，为地雷行动提供了巨大的、至关重要的物质支持。

目前情况

那么苏丹地雷行动目前的情况如何？有什么经验教训可资借鉴？本短文是在南苏丹独立之后撰写的，此前联合检查组的一个小组(包括作者在内)在 2011 年 6 月 27 日至 7 月 1 日(就在实际独立之前)进行了访问。访问期间，有两件事非常引人注目。一是每个人显然都很尊重联合国地雷行动办事处，其程度可能是独一无二的。二是南苏丹的独立提出了令人心惊的挑战。

联合国地雷行动办事处受到尊重是理所当然的，但这始终不是一条平坦的道路。联合国在苏丹的地雷行动也有其政治、技术和个人层面的问题。政治问题一直很复杂，有时严重影响了协调和行动的实效。在一个幅员辽阔国家的实际地雷问题上的不确定形，给长期规划造成难题，有时导致协调机构过大。有时，地雷行动工作人员过强的个性、自负和多变的性格混杂起来，会起反作用。但是从这一并非不同寻常的问题清单中，却产生了一个效力非同寻常的结构。毫无疑问，就在苏丹的地雷行动而言，迄今为止处于领导地位的是联合国地雷行动办事处，而且它显示出切实有效的领导能力。很难确定为何如此，但或许可以归于五个因素的组合：国际社会的高度关注有时推动了及时作出决定(努巴山就是一个重要事例)；联苏特派团的存在，其任务要求及时采取行动；来自分摊预算和国际捐助者的资金源源不断；联合国地雷行动办事处的高级管理层非常强大且头脑清醒，并聘用了胜任和经验丰富的技术顾问；方案不是由纽约管理，而是完全由在该国的地雷行动办事处管理，其他地方的情况则往往相反。

⁵⁹ 2003 年 10 月 10 日主席声明(S/PRST/2003/16)。

北苏丹未来可能将管理自己的地雷行动，只需要联合国给予有限的支持，但南苏丹在未来很久无疑将继续需要联合国和国际社会的巨大支持。对该国独立后新建立的信心是否创造了条件，允许联合国继续像过去那样提供有效支助，还需拭目以待。本文开头提到的那位联合国高级官员还说，“南苏丹可能最终会以失败告终，但也不尽然。”地雷行动无疑将继续发挥作用，推动为该国寻求成功结果，但只有南苏丹政府和国际社会具有足够的政治意愿，才能做到这一点。

附件二

地雷行动处、开发计划署和儿童基金会地雷行动目前的资源能力和方案

实体	资金(美元)		人员配置		外地 方案数目	备注
	总部	外地	总部	外地		
地雷行动处	~450 万	~1.6 亿	22	~110 名国际人员 ~225 名本国人员	22	• 外地方案由联合国经管的 10 个和联合国支持的 2 个国家方案和另外 10 个维和部/特别政治任务方案组成。 • 总部工作人员只包括专业人员。 • 项目厅代表地雷行动处管理另外的 112 名国际人员和 520 名本国外勤人员。
开发计划署		6,850 万	17	40 名国际人员 + 与开发计划署 订约的本国人员	38	• 总部工作人员由 2 名全职员工和 15 名技术支持人员组成。 • 外地工作人员不包括本国项目人员。 • 总部的预算相当于 2 名全职员工。 • 外地方案的财政资源基于 2010 年组合中开发计划署的呼吁。地雷行动的供资是动态的，这一数字代表一个典型年度的年度概算。
儿童基金会	~2,400 万		21	~24 名国际人员 ~43 名本国人员	31	• 儿童基金会的地雷行动工作已并入其儿童保护工作。 • 工作人员只包括从事方案制定的人员，不包括为支持地雷行动提供业务支持、资金调集或通信的人员。 • 总部工作人员只包括专业人员。 • 资金涵盖总部和外地，并以 2010 年所需资源为依据。 • 总部工作人员包括纽约和各区域中心。

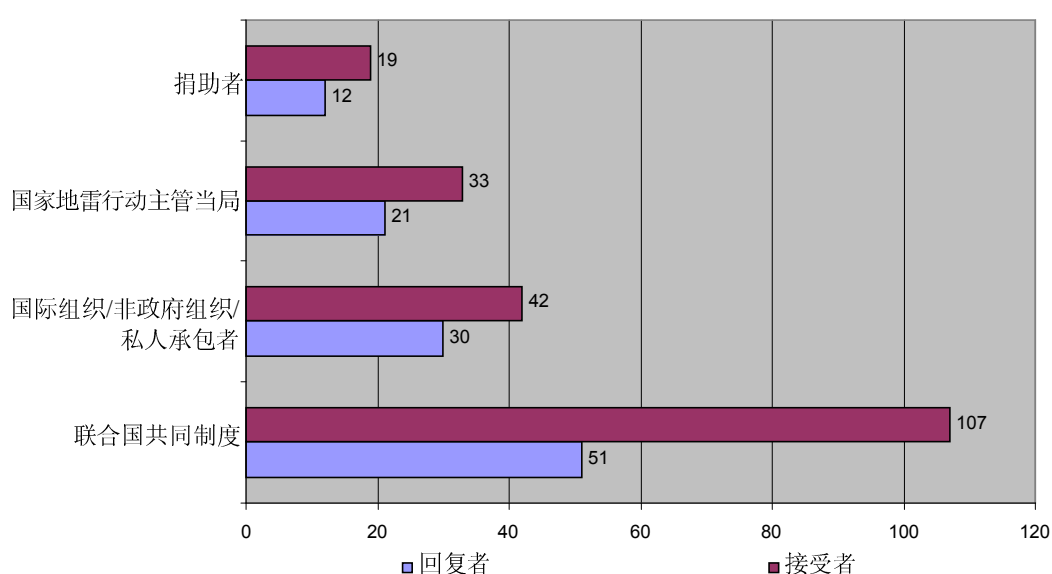
资料来源：政策委员会 2011 年 5 月 6 日最新决定附件 B 和机构间协调小组个人成员提供的相关最新情况(状况：2011 年 8 月 2 日)

附件三

调查

2011年5月26日至6月17日，联合检查组进行了一项电子调查，共有201人应邀参加，代表联合国、国家地雷行动主管机构、捐助者和国际组织/非政府组织/私人承包者。选择非随机抽样技术的理由，是将检查专员在审查过程中已经会见的利益攸关者和尚未考虑过的利益攸关者包括在内。这一调查代表了案头审查和访问之外的另一个重要信息来源，因此提供了资料来源的三角形，“以便提高数据的精确度”并“加强调查结果”。⁶⁰

联检组电子调查接收者和回复者的分列(按利益攸关者分列):



⁶⁰ Linda G. Morra-Imas; Ray C. Rist, 《通往成果之路：策划和进行切实有效的发展评估》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2009年)，第300页。

附件四

接受访谈者名单

检查专员与下列实体的官员进行了广泛的访谈：

联合国共同制度：

维和部/法治和安全机构厅
人道协调厅哥伦比亚国家办事处
人道协调厅苏丹国家办事处(朱巴)
人权高专办哥伦比亚国家办事处
裁军厅
开发计划署总部
开发计划署阿尔巴尼亚国家办事处
开发计划署波斯尼亚和黑塞哥维那国家办事处
开发计划署柬埔寨国家办事处
开发计划署哥伦比亚国家办事处
开发计划署老挝人民民主共和国国家办事处
开发计划署尼加拉瓜国家办事处
开发计划署苏丹国家办事处(朱巴)
难民署总部
难民署哥伦比亚国家办事处
儿童基金会总部
儿童基金会阿尔巴尼亚国家办事处
儿童基金会波斯尼亚和黑塞哥维那国家办事处
儿童基金会柬埔寨国家办事处
儿童基金会哥伦比亚国家办事处
儿童基金会老挝人民民主共和国国家办事处
儿童基金会尼加拉瓜国家办事处

儿童基金会苏丹国家办事处(朱巴)
地雷行动办苏丹办事处(朱巴)
地雷行动处总部
地雷行动处哥伦比亚国家办事处
禁毒办老挝人民民主共和国国家办事处
联合国苏丹特派团，朱巴
项目厅
粮食署哥伦比亚国家办事处
粮食署老挝人民民主共和国国家办事处
世界银行

国际组织：

日内瓦国际人道主义排雷中心
执行支助股
红十字国际委员会总部
红十字国际委员会哥伦比亚办事处
红十字国际委员会驻纽约代表团
排雷和援助地雷受害者国际信托基金波斯尼亚和黑塞哥维那办事处
美洲国家组织，华盛顿
美洲国家组织尼加拉瓜办事处

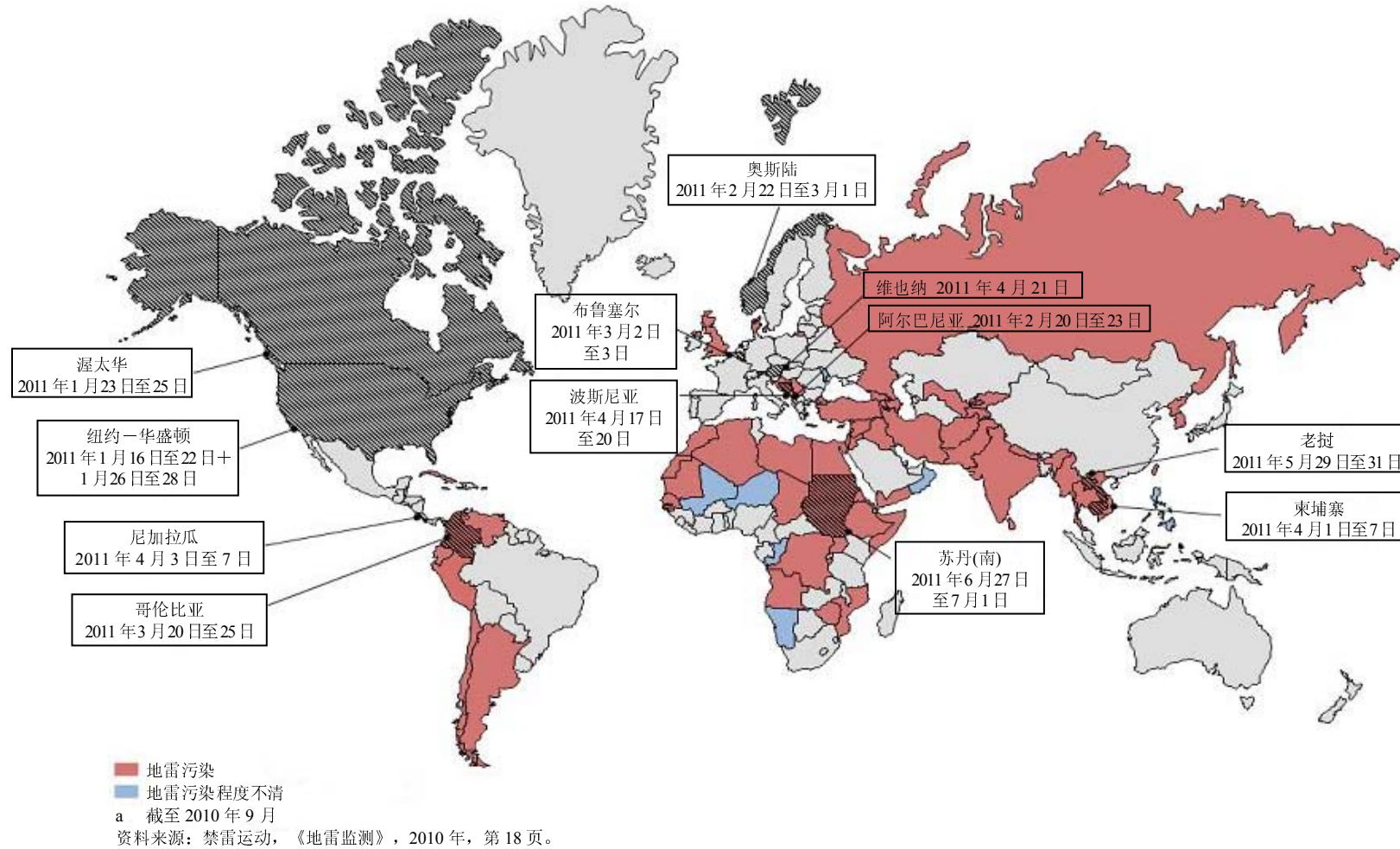
非政府组织/私人承包者：

阿尔巴尼亚援助组织
哥伦比亚禁雷运动
哥伦比亚综合康复中心
丹麦教会援助会总部

G4S 朱巴办事处	欧洲联盟委员会，扩大总局
残疾人国际	欧洲联盟委员会，发展与合作总局——欧洲援助
残疾人国际老挝人民民主共和国办事处	欧洲联盟欧洲对外行动事务处
哈洛信托会柬埔寨办事处	欧盟委员会人道主义援助部朱巴办事处
国际禁止地雷运动	挪威外交部
国际禁止地雷运动，尼加拉瓜	瑞士发展与合作机构老挝人民民主共和国办事处
耶稣会服务社/柬埔寨禁止地雷运动	美国国务院
MECHEM 朱巴办事处	美国驻老挝人民民主共和国大使馆
地雷行动，加拿大	国家地雷行动主管机构：
地雷咨询小组总部	阿尔巴尼亚地雷行动执行局
地雷咨询小组柬埔寨办事处	阿尔巴尼亚国防部
地雷咨询小组老挝人民民主共和国办事处	阿尔巴尼亚外交部
地雷咨询小组朱巴办事处	阿尔巴尼亚库克斯省
地雷技术国际朱巴办事处	波斯尼亚和黑塞哥维那排雷委员会
挪威人民援助会总部	波斯尼亚和黑塞哥维那地雷行动中心
挪威人民援助会波斯尼亚和黑塞哥维纳办事处	波斯尼亚和黑塞哥维那国防部
挪威人民援助会朱巴办事处	柬埔寨地雷行动和受害者援助署
苏丹地雷行动综合服务	柬埔寨地雷行动中心
地理行动和受害者支持组织	莫桑比克国家排雷学会
捐助者：	尼加拉瓜国家技术学会
澳大利亚国际开发署柬埔寨办事处	老挝人民民主共和国外交部
澳大利亚国际开发署老挝人民民主共和国办事处	老挝人民民主共和国国家监管局
奥地利外交部	苏丹国家地雷行动中心
加拿大国际开发署	尼加拉瓜国防部
加拿大国际开发署柬埔寨办事处	尼加拉瓜国家排雷委员会
加拿大外交和国际贸易部	哥伦比亚禁止杀伤人员地雷总统综合行动方案
欧洲联盟驻老挝人民民主共和国代表团	老挝未爆炸弹药组织
	南苏丹排雷主管机构

附件五*

为审查所进行的访问的世界地图



* 原件照发。

附件六

参加组织应根据联检组的建议所采取行动概览

JIU/REP/2011/11

		意图产生的影响	联合国、其基金和方案												专门机构和原子能机构													
			联合国*	人权高专办	贸发会议	禁毒办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发计划署	人口基金	儿童基金会	粮食署	项目厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	国际民航组织	世卫组织	万国邮政	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
	供采取行动		☒	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☒	☐	☒	☒	☐	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	供参考		☐	☐	☒	☒	☒	☐	☒	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
建议 1*		a	E	E				E		E		E	E	E		E		E										
建议 2		e	E																									
建议 3		c	E																									
建议 4		e	E																									
建议 5		e	E																									
建议 6		g	E																									
建议 7		a	L																									

图例: L: 供立法机构作出决定的建议

E: 供行政首脑采取行动的建議

■: 不要求这一组织采取行动的建議

希望产生的影响: a: 强化问责制 b: 传播最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 促进控制和合规情况 e: 提高实效 f: 财务上的重大节省 g: 提高效率 o: 其他

* 涵盖 ST/SGB/2002/11 中列出的所有实体, 但贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处除外。