



经济及社会理事会

Distr.: General
2 April 2002
Chinese
Original: English

2002 年组织会议

2002 年 1 月 14 日、2 月 12 日至 15 日、
4 月 29 日和 30 日

临时议程项目 7^{*}

协调、方案及其他问题

设立冲突后非洲国家问题特设咨询小组

秘书长的报告

摘要

关于设立一个经济及社会理事会冲突后非洲国家问题特设咨询小组的提议源自大会关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展不限成员名额特设工作组，这项提议得到大会 2000 年 12 月 21 日第 55/217 号决议的赞同。该决议中包括一项要求，请经社理事会考虑设立一个冲突后非洲国家问题特设咨询小组，以评析这些国家的人道主义与经济的需求，并制订一项长期实施支助方案，首先是把救济纳入发展。经社理事会在其 2001 年 7 月的高级别讨论中，及其就关于联合国在支持非洲国家实现可持续发展的努力的作用的部长宣言中均强调努力促进和平与发展相结合的重要性。关于咨询小组，经社理事会请秘书长征求会员国的意见，并提交一份包括有关于咨询小组的任务、构成和工作方法方面提议的报告，供经社理事会审议。本报告就是根据上述要求编写的。与此有关的还有 2002 年 1 月安全理事会关于非洲局势问题的公开会议以及会后发表的主席声明（S/PRST/2002/2），在声明中，安全理事会重申与经社理事会更大程度上互动的重要性。

^{*} E/2002/100。

一. 导言

1. 过去几年来大会、安全理事会和经济及社会理事会的讨论及所通过的决议推动了以综合的方式建设和平的概念，使国际社会更加重视向冲突后国家协调提供的支助的必要性。人们日益充分地认识到，为了将会员国表示的这种支持变成各种需要采取的行动，需要整个联合国系统和更广泛的捐助界作出及时的、针对具体国家的反应，这些反应应考虑到总的政治环境及其与建设和平努力之间的关系，应将旨在恢复和平及用以支助眼前的和过渡性的援助与重建和长期发展的各种努力结合在一起。

2. 需要联合国积极介入，以便鼓励、指导和支持各国及国际为建设和平所作的努力。显然需要进一步协调各种优先事项、方案及相关的财政及技术支助，以促进广泛的复兴和重建，防止冲突再起。对一些非洲国家的局势来说，这种介入尤其必要。

3. 关于设立一个经济及社会理事会咨询小组的构想——一个因地制宜，针对具体国家，通过现有的部门间和机构间的机制运作，并承认有关国家本身将起主要作用的小组——可使联合国的工作具有更多的实际意义。经社理事会作为联合国系统内负责协调及进行研究并向其他实体提出建议的政府间中央机构，可通过利用其独特的协调作用和责任影响建设和平及重建经济和社会的进程，在冲突后国家发挥重要作用。另外，经社理事会在发展合作及人道主义援助事务方面的监督作用，对促进有关政策与业务层面更好地结合可以具有特别价值，从而配合大会和安全理事会正在进行的工作。

4. 关于设立该咨询小组的提议是大会非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展不限成员名额特设工作组提出的，¹ 成立该工作组是为了监测相关的秘书长 1998 年报告 (A/52/871-S/1998/318) 所载各项建议的实施情况。工作组的建议后来得到大会 2000 年 12 月 21 日第 55/217 号决议的核准，并在 2001 年 7 月经济及社会理事会高级别部分会议上得到讨

论，成为关于联合国在支持非洲国家实现可持续发展的努力的作用的部长宣言的一部分。²

5. 在部长宣言中，经社理事会强调为将和平与发展结合起来所作的努力的重要性，呼吁所有的伙伴采取一种协调的、综合的方式，支持经济增长、重建和复原、建设和平及各国为促进善政和加强法治所作的努力。经社理事会还进一步回顾，大会在其第 55/217 号决议中请经社理事会考虑设立关于冲突后国家问题特设咨询小组，以评析这些国家的人道主义和经济需求并制订一项长期实施支助方案，首先是把救济纳入发展。为了推动这一进程，经社理事会请秘书长征求会员国的意见，并编写一份载有关于上述咨询小组的任务、构成和工作方法方面建议的报告，提交经社理事会审议。

6. 与这项努力有关的还有安全理事会最近召开的关于非洲局势的公开会议以及会后发表的 2002 年 1 月 31 日主席声明 (S/PRST/2002/2)，在声明中，安全理事会重申通过更大程度的互动加强其与经济及社会理事会在防止武装冲突领域合作的重要性，包括处理经济、社会、文化和人道主义问题方面的合作。安全理事会还强调，经济复原和重建是冲突后社会长期发展和维持持久和平的重要因素，并要求在这方面提供更多的国际援助。安全理事会确认必须采取充分的措施，防止和解决非洲的冲突，包括通过设立一个特设工作组，以监测上述建议的实施情况并加强与经济及社会理事会的协调。

7. 本报告是经与会员国及秘书处有关部门以及联合国各项基金和方案及系统的其他组织协商编写的。第二节介绍了编写工作的背景和逻辑依据；第三节概括介绍了拟议中的咨询小组的一套可能的要素及其职能；第四节载有供理事会审议的各项结论和建议。

二. 背景和理由

8. 最近，在将建设和平纳入联合国系统使用的各种工具和手段方面取得了重大进展，但尚未将之充分转化为国家一级的有效支持，尚未充分使所需的各种外

部伙伴参与其中。将应有关国家的请求设立的特设成员国代表咨询小组可与有关国家和分区域的国家当局以及其他利益有关者和伙伴合作，以便：促成征求并反映主要行为者观点的共同立场；根据联合国系统和其他方面的投入，进行评估并提出长期的支助方案；协助在国家和国际各级调动对和平与重建的支持。

9. 所设想的评估和方案制定工作将把以往通过联合国和联合国系统的各种机制、双边和其他多边倡议、以及国家重返社会、和解、复苏和重建方案的途径分头进行的工作纳入一个统一的视点。

10. 经济及社会理事会具备在这项工作中利用整个联合国系统的能力的条件。它包括由以下单位提供的支助：作为联合国冲突后建设和平协调中心政治事务部、和平与安全执行委员会、联合国发展集团(发展集团)、人道主义事务执行委员会、机构间常设委员会以及经济和社会事务执行委员会。具有相关意义的还有非洲经济委员会(非洲经委会)在区域和分区域各级提供的支助；联合国各基金、方案和机构通过驻地协调员/人道主义协调员制度掌握的第一手知识和经验；以及包括布雷顿森林机构在内的各专门机构单独和通过联合国系统执行首长协调理事会提供的信息和支助。

11. 拟议采用的方法还吸取理事会早先设立的一个咨询小组的经验。该咨询小组是根据理事会 1999 年 5 月 7 日第 1999/4 号决议和 1999 年 7 月 27 日第 1999/11 号决议设立的，其目的是为了协助制定支持海地的长期战略和方案。这个由经济及社会理事会成员国的五位大使组成的小组会晤了联合国的各部门和机构以及布雷顿森林机构，并会晤了海地政府的代表。该小组充分利用现有机制来评估各种需求并为支助作出规划（见 E/1999/103 和 E/2000/63）。从这一经历中吸取的教训可推广用于这项新的倡议。理事会还将从目前正在联合国系统中进行的强化合作以及加强与支持阿富汗救援、复苏和重建工作的其他主要行为者的密切合作中吸取经验教训。

12. 经济及社会理事会将需要与安全理事会进行协调，以应付建设和平的挑战，并调动各方支持满足正逐步摆脱冲突的各国的需求。安全理事会在最近关于非洲局势的主席声明（S/PRST/2002/2）中，欢迎经济及社会理事会主席参加辩论，强调对正在实施和平进程的国家及早恢复国际合作和发展援助至关重要，并强调捐助界和国际金融机构的相关作用。两个理事会就非洲问题进行协调，将使正逐步摆脱冲突的各国获得进一步可见度和重视，并有助于调动进一步的高级别的政治支持。安全理事会特设工作组与经济及社会理事会特设咨询小组的设立和相互联系将具体说明秘书长关于非洲冲突、和平与发展的报告（A/52/871-S/1998/318）中所述的统筹兼顾、相辅相成作法可如何发挥效力。

13. 而且，咨询小组将满足联合国在政府间一级审议具体国家局势的连续性要求。咨询小组可相应地协助避免维持和平特派团结束之后出现的缺口。

14. 咨询小组将计及安全理事会的有关决议和主席声明，包括关于具体的维持和平特派团及其收尾阶段的决议和主席声明，以及关于妇女、和平与安全等范围更广的问题的决议和主席声明（第 1325（2000）号决议）或关于在武装冲突中保护平民的决议和主席声明。同样它将计及大会的有关决议，包括向个别国家和区域提供特殊经济援助的决议。此外，它还将计及各“秘书长之友”小组就有关国家进行的协商以及包括非洲统一组织（非洲联盟）在内的其他双边和多边组织及分区域组织和其他方面的协商和贡献。

15. 在非洲发展新伙伴关系中，非洲领导人自己确定了促进长期的发展条件的目标。这是向前迈出的重要一步，目前正在制定细节。2002 年 9 月，大会特设全体委员会将对联合国非洲发展新议程进行最终审查和评价。预期审查将包括讨论如何制订联合国和国际社会对非洲发展新伙伴关系作出协调一致反应的方法。经济及社会理事会可制定在具体国家中加强协调国家和国际行动的方法，以此对这些工作作出重要贡献。

16. 咨询小组采取的作法将在与非洲各国接触中以及制定关于满足此类国家需求的建议时对伙伴关系作出反应。此外，它将会是对履行《千年宣言》（见大会第 55/2 号决议）、特别是关于非洲一节中所载列的承诺的重要贡献。

三. 协调一致的方法的可能组成内容

17. 鉴于上述考虑，建议经济及社会理事会审议以下内容：

18. 经过仔细审议正在走出冲突的非洲国家的局势以及现有的针对这些国家人道主义、重建和发展需要的各种安排和倡议，并考虑到现有的差距以及经济及社会理事会能够提供的增加值，理事会作为一个政府间机构，并在有关国家要求之下，决定设立一个特设咨询小组，以处理存在差距和可以感觉到有需要的国家或次区域的局势。

19. 上述咨询小组有任务期限，不是一个常设机构。它不会交叠、取代或重复其他协调结构，也不会成为处理与所有非洲国家有关的事务的常设机构。

任务

20. 咨询小组具体将：

(a) 与有关当局、代表、国家和国际机构以及其他组织的官员协商，并从他们那里获得必要的资讯。

(b) 评估有关国家或次区域的人道主义和经济需要，制定一个长期的支助方案，其目标是将救济、恢复、重建和发展纳入一项和平与稳定的综合措施。

(c) 提供有关咨询，以确保国际社会对所涉国家或次区域的支助做到足够、连贯一致、高度协调并有效。

(d) 建议经济及社会理事会采纳其研究结果，并在其他恰当的情况下进行审议。在这方面，咨询小组应考虑到有关国家的独特性和特殊需要。

组成

21. 咨询小组组成人数不多，但具有代表性和有效性。小组由数量不多的经济及社会理事会成员国和观

察员国家的大使组成，人选根据区域集团之间的协商结果而定。成员中可包括能够对接受审议的具体国家作出特殊贡献的国家。小组中还包括所涉国家的代表。

22. 咨询小组的构成应考虑到所涉国家和次区域的特殊情况和动态以及文化和习俗。

工作方法

23. 咨询小组应采取灵活的工作方法，应以向所涉国家提供积极成果的需要为主导。小组展开工作时将需要得到联合国系统各组织和协调机构在技术能力和手段方面的支助，包括与布雷顿森林机构协商和合作。咨询小组将从以下方面吸取经验教训：以前在海地进行的类似的工作以及当前部门间和机构间、联合国与国际金融机构之间在向阿富汗提供国际支助方面所展开的合作。将与安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组建立协调关系。

24. 关于联合国人道主义参与的各项指导原则、关于非洲发展新伙伴关系的各项指导原则以及类似的各项联合国重要原则将有助于为咨询小组的工作提供一个框架。小组将采用公开透明的工作程序，任何会员国可作出贡献。

协商

25. 协商对象如下：

(a) 所涉国家的国家当局：不断与官方代表对话；他们将参与所有活动并与政治领导人和民间社会的各方代表举行会晤。

(b) 联合国有关实体的官员：由以下机构提供情况介绍和支助：作为联合国建设和平联络中心的政治事务部以及和平与安全执行委员会的其他成员、联合国开发计划署以及联合国发展集团的其他成员、人道主义事务协调厅以及人道主义协调厅和机构间常设委员会的其他成员、经济和社会事务部以及执行委员会——外部支助机构的其他成员、协调框架小组、特派团综合工作队、非洲经济委员会、秘书长办公厅以及参与所涉国家事务的其他联合国实体和专门机构。

(c) 布雷顿森林机构和其他国际金融机构官员：由世界银行、国际货币基金组织、非洲开发银行和其他有关机构提供情况介绍和支助。

(d) 双边和多边行动者和其他方面：由非洲统一组织（非洲联盟）、各非洲次区域集团、捐助国和组织、非政府组织、私营部门利益相关者等提供情况介绍和支助。

工作安排和手段

26. 在拟定提交给经济及社会理事会的建议时，咨询小组将考虑到联合国系统各组织的国家性、次区域性和区域性方案、双边和多边伙伴的方案以及非洲和其他倡导机构和结构的全国性、次区域性和区域性方案，并寻求更全面地推进这些方案。

27. 咨询小组的一个重大目标将是提高效率和促进协同合作。在联合国系统和其他方面的技术支助下，咨询小组将把现有的文书和任何有关文件纳入一个共同的角度加以最佳利用。在包括布雷顿森林机构的联合国系统内，这方面包括联合国关于战略框架方法的一般性指导方针、联合呼吁程序、共同国家评估、联合国发展援助框架、减贫战略文件、协商小组和圆桌会议机制以及有关协调、支助和融资的其他手段。

28. 咨询小组特别将借助存在的秘书长特别代表的领导作用以及联合国驻地协调员/人道主义协调员、国家小组和总的联合国系统所负的责任，包括与世界银行和驻在所涉国家的其他组织经常交流。

29. 为施行这一方法，经济及社会理事会将需要考虑到相关的新机构和措施，例如，西非问题机构间工作队、联合国西非办事处、各联合国建设和平支助办事处、世界银行的向非洲提供特别援助方案、向有关联合国决议中提到的国家提供的特别经济援助、与某些国家有关的“秘书长之友”小组以及发展伙伴为各次区域正在作出的各种努力。

方案的方向和优先事项

30. 应依据各国自己确定的优先事项，并考虑到可持续发展的三个支柱——经济发展、社会发展以及保护

环境。评价和方案支助工作的宗旨是促进顺利平稳的过渡和一种全面的方法，特别是注意各联系环节和填补差距。方案将考虑到各个国家不同的情况和关注的优先事项，将包括以下广泛的主题：各部门和跨部门所需的立即和过渡性援助与建设和平之间的关系；为了实现必要的能力建设、服务和源源不断的资本投资而需要在早期注意的较长期的工作。和平协定和此后的短期和长期计划所载明的国家优先事项具有最重要的地位，联合国和其他外部伙伴的机制和分析对此加以补充。将特别注意跨部门的问题，如将两性平等问题提到议事日程、难民回返以及内部流离失所者状况问题。

向经济及社会理事会报告

31. 咨询小组将向经济及社会理事会提交其报告。报告将就评价意见和一项关于所涉国家发展的综合支助方案提供资讯和建议。在理事会采取行动之后，将酌情向国际捐助者大会提交该报告，以争取资金；并向参与组织和政府提交该报告，以作为今后工作的总体框架。

四. 结论意见

32. 本报告说明经济及社会理事会如何可以通过设立一个特设咨询小组来促进对正在摆脱冲突的非洲国家所面对的建设和平之各种挑战采取一种高度协调和全面的对策。报告介绍了一项灵活而切实可行的方法的产生背景、环境、组成内容以及原理。**建议经济及社会理事会核可上文第三节所述的各项建议。**

33. 通过采取这一方法，理事会将突出冲突后建设和平的重要性，并将强调理事会在显示高级别的政治参与和协调方面所能发挥的作用。这一方法将有利于加强联合国系统各组织、主要政府间机构、双边和多边行动者以及国家当局之间的合作。通过这一方法，理事会可以对具体的情况和需要作出灵活而及时的反

应，同时考虑到各种情况的特殊性。可以在一个或两个国家试验这一方法，以积累有关的经验教训，在此基础上加以补充发展。但是，必须指出，工作结果最终是否有效将取决于国家当局和国际伙伴的承诺程度，取决于对履行这些承诺所提供的必要的政治和财政支助的水平和连贯性。

注

¹ 《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 45 号》(A/55/45)，第 48 段。

² 将作为《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 3 号》(A/56/3) 发行，第三章。
