联合国 E/2006/64

经济及社会理事会

Distr.: General
8 May 2006
Chinese
Original: English

2006 年实质性会议
2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦
临时议程* 项目 7(g)
协调、方案和其他问题：非洲冲突后国家问题特设咨询小组

经济及社会理事会非洲冲突后国家问题特设咨询小组的评估

秘书长的报告

摘要

本报告遵照经济及社会理事会第 2004/59 号决议提交，提供了 2004 年 7 月对布隆迪和几内亚比绍特设咨询小组工作前一次评估以来的最新评估。报告突出强调了这两个咨询小组的特别价值，特别是通过对救济、和平与发展采取全面做法，在促进协调一致地支持这些国家方面所做的工作。报告还分析了这些机构的工作遇到的制约，提供了对其各项建议执行情况的评估。在这个过程中，报告着重于能从这一进程中汲取的经验教训，这些经验教训可供新设立的建设和平委员会及联合国在冲突后复原与建设和平领域未来的努力借鉴。

* E/2006/100。

06-34149 (C) 240506 250506

一. 导言和背景

1. 设立非洲冲突后国家问题特设咨询小组的想法，第一次出现于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的第 55/217 号决议，大会在决议中请经济及社会理事会审议设立这样的小组，以期对需求作出评估和制订长期支助方案，首先是把救济纳入发展。安全理事会还在其第 1170（1998）号决议以及 1998 年 9 月 24 日在非洲局势问题部长级会议结束时发表的主席声明中要求加大与经济及社会理事会互动的力度。安全理事会在 2002 年 1 月重申了这种互动的重要性（S/PRST/2002/2）。

2. 经济及社会理事会 2001 年实质性会议的高级别会议专门讨论了联合国在支持非洲国家实现可持续发展的努力方面的作用。在作为这一高级别辩论的结果文件通过的部长级宣言中，理事会强调了努力把和平与发展结合起来的重要性。根据理事会的要求，秘书长提交了一份关于设立一个非洲冲突后国家问题特设咨询小组的报告(E/2002/12 和 Corr.1)，并就特设咨询小组的任务和工作方法提出建议。

3. 非洲冲突后国家问题特设咨询小组的框架系由理事会第 2002/1 号决议确定。该决议规定，咨询小组的任务是：审查有关国家在人道主义和经济方面的需求；审查相关的援助方案；通过将救济、善后、重建和发展纳入促进和平与稳定的综合方针，并根据发展优先事项，拟订关于长期支助方案的建议；提供咨询意见，说明如何确保国际社会向有关国家提供的援助是适当、连贯一致、周密协调及有效的，并且促进协同作用。

4. 嗣后，经济及社会理事会应有关国家当局的要求，设立两个特设咨询小组。理事会根据第 2002/304 号决定设立了几内亚比绍问题特设咨询小组，并根据第 2003/16 号决议设立了布隆迪问题特设咨询小组。

5. 2004 年，根据理事会的要求，秘书长提交了关于咨询小组工作的第一次评估(见 E/2004/86)。理事会经审议这一报告后，在其第 2004/59 号决议中特别对各咨询小组支持有关国家的创新和建设性工作表示赞赏，并提出了加强各咨询小组效力的途径。理事会还决定对各咨询小组从其实践中汲取的教训作进一步的评估，包括 2006 年实质性会议期间执行任务所取得的进展，并请秘书长就此提出报告。

6. 为避免重复以往文件，并考虑到 2004 年提出的很多分析依然有效，本报告将对那时以来各咨询小组工作的评估提出增补。报告将侧重于设立建设和平委员会背景下新的发展和能从这一进程中汲取的经验教训。

7. 过去几年来，冲突后复原与建设和平一直在联合国的议程中占据重要的位置，2005 年《世界首脑会议成果文件》将其视为联合国系统的重要工作领域。建

设和平委员会的设立，是这方面的一项重要成就。为了帮助将特设咨询小组的工作与这个新机构以及这一领域的其他努力联系起来，秘书处委托一名独立顾问对各特设咨询小组的工作环境、背景和做法作出分析。该专家撰写的报告以及各咨询小组的主要文件将尽快作为经济和社会事务部的出版物发表。[1] 本报告使用了这一文件中的若干分析。

二. 特设咨询小组的特别价值

8. 经济及社会理事会在第2004/59号决议中对各特设咨询小组的工作作了积极的评估。理事会特别突出强调了：(a) 各咨询小组采取的开放、透明和参与式做法；(b) 促进在和平与发展问题上的全面做法；(c) 促进对救济、复原、重建和发展采取统筹做法；(d) 与联合国系统和布雷顿森林机构之间密切合作；(e) 通过伙伴关系方式长期支持有关国家的倡导作用。过去两年来，特设咨询小组加强了这些长处。

促进对冲突后国家协调一致的支持

9. 一般来说，持续动员国际上对有关国家的支持，是各小组的主要贡献。由于布隆迪和几内亚比绍没有广泛的发展伙伴网络，两小组帮助让国际社会了解它们的援助需求。咨询小组定期举行会议，尽管比成立后的那一年举行的次数少。在纽约大会一般性辩论的同时，举行了与布隆迪和几内亚比绍国家元首和政府首脑的高级别会晤。

10. 在报告所涉期间，始终采取了开放、透明和参与式的做法，确保能够将工作拓展到布雷顿森林机构、欧洲共同体、非洲联盟等其他重要实体以及捐助者。这种做法成了咨询小组工作不同于传统政府间机制的一个特色。因此，咨询小组成了有用的场所，本着开放精神，在不施加严格的条件制约标准的情况下，与广泛的合作伙伴进行合作。例如，布隆迪特设咨询小组2005年11月和2006年1月与布隆迪对外关系和国际合作部长举行了两次会议，并邀请了与支持布隆迪有直接关系或可能有关系的其他国家、特别是该区域的国家和主要捐助者参加会议。这种“扩大的集会”让小组成了当前和潜在行动者的重要召集人。几内亚比绍特设咨询小组则与几内亚比绍之友小组在不同场合举行了联合会议，突出说明这些机制在尽量扩大影响方面的联系。咨询小组还继续与国际货币基金组织几内亚比绍国家主任密切协作，造就了支持几内亚比绍的两个行动者工作之间的协同作用。

11. 理事会在第2004/59号决议中促请各咨询小组确保为有关国家举行的捐助国会议尽早做贡献并参加这些会议，以尽量扩大宣传工作的影响。根据这一指示，几内亚比绍咨询小组派代表出席了2005年2月11日在里斯本举行的几内亚比绍

[1] 联合国出版物，销售编号E.06.11.A2（即将出版）。

伙伴会议。会议的目的是筹备将来的一次捐助者圆桌会议。在这次会议上，小组的代表讨论了如何确保捐助界本着小组提交理事会的初次报告提出的伙伴精神重新参与的问题。同样，布隆迪小组与对外关系与国际合作部长的会议讨论了政府编制的争取援助的复原计划。继这些活动后，部长正式邀请小组帮助布隆迪筹备 2006 年 9 月在布琼布拉举行的捐助者会议。

12. 特设咨询小组的建议取得的最具体的一项成果是设立了紧急经济管理基金，通过该基金向几内亚比绍提供直接援助。几内亚比绍特设咨询小组继续密切关注这一工具的使用情况，并在考虑是否扩大这一基金。2005 年 12 月，在与秘书长驻几内亚比绍代表和联合国驻地协调员就该国局势举行电视会议后，小组主席致函经济及社会理事会的会员国和观察员，通报政府正面临财政危机，促请它们考虑向基金捐款，以帮助该国政府支付薪水和提供基本的社会服务，直至举行捐助者圆桌会议。为了努力继续联合国国家工作队的工作，小组主席还促请会员国考虑为在社区一级实施速效项目作出贡献，这些速效项目是联合国在几内亚比绍建设和平战略的一部分，但一直资金不足。

寻求救济、和平与发展的全面办法

13. 多年以来，联合国将安全及政治问题与经济和社会问题相分离，这种传统做法在理智上和实践中都难以为继，特设咨询小组就是在这种情况下成立的。作为首先全面承认并体现这一做法的政府间机构，咨询小组在促进这一想法方面发挥了重要的作用，并提供了检验今后这方面努力的一个实例。这一做法也是题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的秘书长报告（A/59/2005）的核心，该报告强调了发展、安全和人权之间的相互联系，并提议成立建设和平委员会以融合这三个方面，以期在冲突后局势中巩固和平。

14. 依照任务规定，特设咨询小组继续促进在统筹兼顾救济、复原、重建和发展的情况下，在和平与发展问题上采取全面做法。这一做法反映了理事会对于从救济向发展过渡的重视，理事会在其第 1998/1 号商定结论中提出这一要求，并在几次会议中进一步研究了这个问题。

15. 布隆迪特设咨询小组一向关注布隆迪的人道主义局势，特别是难民和境内流离失所者的处境和一再发生的粮食危机，主张打破人道主义援助的界线，考虑较长期的社区复原。在这方面，依照理事会第 2004/59 号决议提出的建议，该小组同联合国发展集团/人道主义事务执行委员会过渡问题工作小组的代表举行会议，讨论联合国系统为加强过渡阶段活动的协调而在布隆迪实施的各种机制。

16. 几内亚比绍特设咨询小组对该国政治动向也高度重视。几内亚比绍军队发生暴动，武装部队参谋长被杀之后数日，小组于 2004 年 10 月 11 日发表声明，对该国发生的事件深表遗憾，并呼吁国际社会继续支持几内亚比绍，尤其是提供紧

急预算援助和武装部队改组。最近，小组于 2006 年 3 月 22 日会晤了秘书长驻几内亚比绍代表，讨论与塞内加尔交界地区军事行动后布隆迪的局势、军事行动造成的人道主义后果及其对社会经济局势的影响。

17. 通过促进这一做法，各小组增进了秘书处一级和参与有关国家工作的联合国实体之间的互动和协调。

三. 特设咨询小组工作遇到的制约

18. 理事会第2004/59号决议指出了需要加强小组工作有效性的领域。具体而言，决议强调小组必须：(a) 鼓励就如何实现从救济到发展的过渡，提出可行的建议或战略性咨询意见，在过渡问题上加强同工作组的合作；(b) 同区域和次区域行为体密切接触；(c) 加强咨询，以求确保国际援助做到充足、一致、协调和有效并促进协同作用，包括通过寻找进一步筹集额外资源的办法；(d) 确保小组参加捐助国会议并尽早做贡献；以及(e) 促进经济及社会理事会与安全理事会进一步加强互动。小组在开展工作时考虑到了这些建议。然而，进展情况不平衡，显示小组作为发动对冲突后国家支持的机制受到的制约。

19. 首先，特设咨询小组的工作很大程度上不得不以有关国家的政治局势为转移。布隆迪和几内亚比绍在报告所涉期间组织了总统和议会选举。两小组亲自跟踪了竞选和选举期间的局势。但是，由于捐助者对选举结果往往采取“观望”态度，预计两小组不会提出重大意见。选举进程导致暂时停止了对社会经济问题的审议，导致小组工作的某种停滞。新政府成立后，两小组重新开始活跃起来，这也是与过去相比，本报告所涉期间内举行会议次数较少的一个原因。

20. 作为政府间机构，特设咨询小组侧重于政策的层面，侧重于小组所传达的改善国际社会对所审议局势作出的反应的信息。特设咨询小组并非技术性的，而且专门知识和意愿有限，不希望参与提供发展援助的具体方式。因此，它们提供的咨询意见仍属于较笼统的政策层面的咨询意见，而理事会在要求提供咨询，以求确保国际援助做到充足、一致、协调和有效并促进协同作用时，原本可能期望提出某些更具体的方向。根据理事会要求，布隆迪小组与工作组在过渡问题上已实现了互动。但这一互动还没有产生具体的后续行动。

21. 两小组与区域组织和其他组织的互动仍然有限。尽管两小组了解西非国家经济共同体、葡萄牙语国家共同体和非洲开发银行等组织所采取行动的情况，但没有机会在各自的总部会晤这些行动者并就有关国家的局势交换看法。只有非洲联盟通过其驻纽约的常驻代表多次与小组开展互动。

22. 尽管理事会 2004 年提出了建议，但报告所涉期间，经济及社会理事会与安全理事会之间没有增强在布隆迪和几内亚比绍局势方面的互动。虽然2003和2004年对几内亚比绍进行了两次联合访问，但嗣后安全理事会未再访问几内亚比绍，

对布隆迪则从未组织过这种联合访问。虽然经济及社会理事会主席和特设咨询小组主席过去都曾在安全理事会发言，但过去一年半里未再有过这种互动。尽管如此，安全理事会预防和解决非洲冲突问题特设工作组主席继续十分勤奋地参与两小组的工作，因此，保持了与这两个机构的联系。

23. 有时候很难让特设咨询小组成员不断地拿出时间和给予关注，特别是在大使一级。两小组是特设性质，原本只是临时性机制，很难在成立数年后继续保持势头，都说明了为什么会有这种情况。作为跟踪冲突后局势的第一个常设机关而新成立的建设和平委员会，应该帮助加强和保持对有关国家的关注和支持。

24. 联合国秘书处在向特设咨询小组提供服务方面能力有限。秘书处已指派两名专业人员负责这一工作，他们都不是专职，因为还要履行为理事会提供服务的其他职责。这两名工作人员促进了联合国系统内各实体的参与和与两小组的互动，这样做的想法是，作为经济及社会理事会的机构，两小组可利用整个系统内的各个实体，请求它们提供专门知识。整个系统的绝大部分都提供了这种支助。然而，如果能够有工作人员全力从事这一工作，那么，将有益于为这种政府间进程提供服务。

25. 虽然上述情况涉及的是小组的工作方式，但分析两小组提交理事会报告所载建议的执行情况，也可以汲取一些重要的经验教训。

四. 对特设咨询小组建议执行情况的评估

26. 依照理事会第 2002/1 号决议所载授权，特设咨询小组就布隆迪和几内亚比绍的发展提出了短期和长期性的建议。短期建议大多侧重于有关政府采取各项措施改善政治局势和眼前的经济业绩，并侧重于国际伙伴为帮助落实这些措施应提供的支助。长期的建议涉及经济政策和为保持发展和可持续性而开展的施政改革。根据理事会提出的要求，几内亚比绍小组在 2005 年向理事会提交的报告中对小组建议的执行情况提出了分析(见 E/2005/70，第五节)。本节的侧重现阶段能够就两小组建议的影响得出的较广泛结论。

27. 特设咨询小组解决短期危机的建议，大部分都得到了落实。就几内亚比绍而言，小组确定的获得捐助者支持的政治要求得到落实，小组建议的紧急经济管理基金已于 2004 年 1 月建立。小组提出为在 2004 年举行可信的选举提供选举援助的呼吁，也得到适当的支持。近来，小组呼吁为联合国国家工作队作为广泛的建设和平战略组成部分采取的经济和社会速效举措提供支持，由于捐助资金不足，上述战略尚未落实。就布隆迪而言，小组最初报告提出需要巩固和平进程和促进稳定的建议迄今大多已得到落实。对其他与减贫相关的建议也采取了行动，例如帮助普及教育的需要，包括免除贫困儿童的学费。两小组 2004 年 1 月在布鲁塞尔举行的发展伙伴论坛上呼吁捐助界为布隆迪提供支持，也得到了很好的响应，认捐情况很好。

28. 上述情况说明，在发生迫切需要采取国家和国际行动的危机局势下，两小组发挥了理事会以及整个国际社会期待的作用。表现出自己是对目标国家提供国际援助的行动者，造就了支持的势头，同时在需要作些什么的问题上持平衡的观点。咨询小组由有关国家本身加上非洲国家和捐款国组成，使知识得到交流，有助于该进程的可信性。

29. 鉴于布隆迪和几内亚比绍的局势长期不稳，主要关注的不是制订长期的愿景，而是解决眼前问题。特设咨询小组所关于长期发展的建议没有得到同样的关注，全面的看，落实这些建议也没有取得很大进展。例如，就两国而言，咨询小组都指出，制订经济多样化全面战略是找到新增长源和就业机会的前提。这一建议及有关可持续发展优先领域的其他建议，仍有待国家当局及其发展伙伴认真考虑。布隆迪着手考虑减贫战略文件，以及几内亚比绍着手筹备捐助者圆桌会议，都有可能提供这样的机会。

30. 持续动员捐助者的支持，是特设咨询小组工作的重要方面，两小组在这方面取得了一些成功。然而，对两个国家的认捐与实际捐款之间存在着很大差距。为几内亚比绍设立的紧急经济管理基金在照顾政府的主要行政职能方面十分有帮助，但收到的捐款数额却只相当于弥补 2004 年财政短缺所需数额的四分之一。自那时以来，由于国家难以为继的债务负担和持续的财政赤字，捐助者支持始终不足。就布隆迪来说，在 2004 年 1 月举行的发展伙伴论坛上，与会者认捐了 10.3 亿美元的援助捐款，这一数额相当大一部分还没有转化为相应的实际支持。同样，尽管咨询小组成立以来关于布隆迪的联合国机构间联合呼吁资金一直在增加，但 2005 年实际收到的所需支持只有 56%。2006 年 2 月在布琼布拉再次承诺，在定于 9 月举行的捐助会议上有可能再次作出承诺，数额将会增加。

31. 两小组的经历突出说明，需要找到适当机制促进“良好捐助精神”，确保人民能够获得若干和平红利和实惠，让他们相信建设和平的努力。谨提议未来的建设和平委员会探讨采取何种措施改进这方面的情况。

五. 结论

32. 冲突后复原与建设和平的主题，已越来越为国际社会重视，特别是联合国的重视。近半数冲突后国家五年内重新陷入暴力，研究显示，这些国家至少十年之内需要有力的国际援助。这种情况突出显现了适当国际机制的重要性。

33. 特设咨询小组是致力于全面解决这一问题的第一个制度化机制。由于其非正式和咨商性质，咨询小组对遇到的问题显示了务实、零活和非官僚式的做法，促进了本着伙伴关系的精神进行合作。虽然它们的经验仅限于两个国家，但已成为能够激励今后类似工作的“先锋”。作为致力于解决这些复杂问题的常设机关成立的建设和平委员会，目的就是加强支持有关国家的这一做法。

34. 一旦开始运作，委员会应认真考虑特设咨询小组的工作和借鉴能够从这一实践中得出的经验教训，包括：(a) 需要有适当的机制动员捐助者和推动将认捐变成付款(确保“良好捐助精神”)；(b) 强调应超越解决有关国家眼前问题的做法，从一开始就确定复原和援助的长期愿景；(c) 需要通过具体的发展援助保持与这些国家的接触，即便政治发展（例如选举进程）通常会导致采取“观望”态度；(d) 充分利用联合国实体的工作，通过技术和业务层面的有力支持补充政府间机构的政策做法；以及(e) 确保与有关国家的区域伙伴保持良好沟通，包括区域和次区域组织、区域开发银行以及各区域委员会。