



## 秘书长关于联合国东帝汶过渡行政当局 2001 年 7 月 25 日至 10 月 15 日期间工作情况的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2001 年 1 月 31 日第 1338 (2001) 号决议的规定提交的。安理会根据这份决议, 决定将东帝汶过渡当局 (东帝汶过渡当局) 的任务期限延长到 2002 年 1 月 31 日。在该决议中, 安理会强调东帝汶独立后需要有大規模的国际存在, 并请我与东帝汶人民密切协商并与其他有关国际和双边行动者协调, 就此提出详细建议。

2. 本报告说明的是自从我提出 2001 年 7 月 24 日报告 (S / 2001 / 719) 以来东帝汶境内的事态发展, 以及在规划东帝汶独立后的国际存在方面所取得的进展。在此期间, 安理会于 7 月 30 日听取了一个公开的简报 (见 S / PV. 4351), 于 8 月 23 日听取了一个关于选举筹备情况的不公开简报, 并于 9 月 10 日听取了一个有关成功举行制宪会议选举的分开简报 (见 S / PV. 4367)。

3. 报告分为三个部分。第一部分评估了在实施东帝汶过渡当局核心任务方面所取得的进展。报告第二部分提供了一些最新情况, 说明为支持东帝汶的经济和社会发展作出的各种努力。第三部分概述了东帝汶独立后接替东帝汶过渡当局的特派团的拟议结构, 以及完成安全理事会第 1272 (1999) 和 1338 (2001) 号决议规定的任务所需要的资源。

### 二. 向独立过渡

#### A. 政治事态发展

4. 自从我于 7 月 24 号提出上一份报告以来, 已经采取了三个关键步骤, 以继续在实现东帝汶独立方面取得进展。这三个步骤是: 选举制宪会议, 开始为期 90 天的宪法起草进程, 并成立一个全部由东帝汶人组成的部长理事会。

5. 在 8 月 30 日和平举行的制宪会议的选举, 91.3 %有投票资格的选民参加了投票之后, 独立选举委员会于 9 月 10 日宣布了最后核实结果, 并认为这次选举符合自由、公正选举的标准。9 月 15 日, 我的特别代表塞尔希奥·比埃拉·德梅洛主持了 88 名制宪会议成员的宣誓就职仪式。

6. 会议在 10 月 8 日起草并通过了《会议规则和程序》之后成立了一个委员会, 以便就宪法提出建议并监督宪法的起草工作。会议成员面前有 13 份宪法委员会的报告; 这些报告概述了 36000 多名东帝汶人提出的意见, 所涉及的问题包括: 国家主权和领土主权, 国家名称和国旗, 政府制度、其中包括总统制和半总统制以及中央集权和非中央集权制度, 经济、税务和投资; 语文和公民身份。会议成员参加了为期三天的各国议会联盟 (议会联盟) 培训课程。这一课程是就程序问题、立法工作惯例和相关国际宪法经验将要举办的一系列培训课程中的第一个。

7. 9月20日,我的特别代表任命了“第二届过渡政府”。任命的20名部长、副部长和国务秘书都是东帝汶人,广泛反映了8月30日选举的结果和部门专长,同时强调了青年和地域代表性。由首席部长马里·阿尔卡蒂里领导的部长理事会主持过渡政府的工作,并监督东帝汶公共行政当局的工作。这是第一次东帝汶的执行政务的政府由东帝汶人来控制,尽管整体权力仍然在我的特别代表手里。

8. 稳定的区域关系在确保东帝汶的长期稳定和发展方面明显将发挥关键作用。令人欣慰的是,印度尼西亚总统梅加瓦蒂·苏卡莫普特里邀请我的特别代表在首席部长马里·阿尔卡蒂里、高级外交部长若泽·拉莫斯-奥塔以及萨纳纳·古斯芒的陪同下访问了雅加达,并于9月12日举行了会谈。讨论的重点是解决那些悬而未决的问题,其中包括边界问题、养恤金、乌库西飞地和东帝汶之间的陆地转运问题、文化合作以及奖学金问题。

## **B. 建立一个能够运作的公共行政当局**

### **民政管理**

9. 建立一个有效、能够运作的政府行政当局是安全理事会第1272(1999)号决议授予东帝汶过渡当局的整体任务的根本,对于培养稳定安全的社会、经济和政治环境至关重要。

10. 除了上述具有历史意义的政治事态发展之外,过去两年里,在从零开始建设公务员制度及相关机构方面取得了重大进展。到2001年9月中旬,东帝汶过渡当局已经招聘了9 500名东帝汶公务员,大约占修订后10 500人目标的90%。所招聘的妇女人数增加到2 400多人,占工作人员总数的25%。在过去几个月里,东帝汶公共行政当局公务员学院举办了公共管理和施政方面的各种研讨会、讲习班和课程以及培训,帮助公务员掌握电脑和语文技能。在与区级行政事务办公室合作之下,该学院现在已经培训了3 400多名东帝汶区级公务员。目前还经常把公务员学院作为东帝汶行政管理人员举办捐助者培训方案的一个场所。

11. 然而,在招聘和培训工作取得进展的同时,东帝汶的民政管理在咨询与线上的工作方面仍然要高度依赖国际工作人员,并依赖东帝汶过渡当局提供的服务。如果要把东帝汶的行政机关转变成一个由东帝汶公务员管理的能够持久独立运作的国家行政机构,并且有强大的政策、管理和业务框架,还必须做大量工作。

12. 许多公务员的机关专业技能和能力仍然有限,特别是在各个高级管理领域以及技术性和专业性很强的政府行政领域。需要人们特别关切的领域是公共财政、司法、高级管理以及政府中各中央行政体系的发展和维持。

13. 此外,如果要在减少东帝汶政府对东帝汶过渡当局的依赖,同时又要保持所提供的政府服务,就需要认真处理人们的期望和困难的决策过程,确保在独立之前能够制定现实、可持续的服务标准。现实的说,一个独立政府要凭借现有的收入概算来维持目前的服务水平是不太可能的。政府提供的服务标准势必要降低,以确保东帝汶的可持续发展,而这将很可能成为产生摩擦的根源。

### **公共财政**

14. 东帝汶的公共财政在2001-2002财政年度需要特别仔细管理,以对付当前存在的和将来可能出现的问题。行政机构的重建以及向独立过渡的费用对目前的国家预算造成很大压力。而且,独立后的财政收入,包括服务税和进口税,有可能随着东帝汶过渡当局于2002年的减缩而受到不利影响。

15. 国家预算中规定的公共支出款额必须保证社会和经济部门获得充分的资金,同时考虑中期经济具有的匀支能力和财政能力。由于需要争取捐助者支助两个主要信托基金(第一个基金资助国家预算,第二个支助资本投资和复兴),同时又需要协调其他双边和多边发展援助,东帝汶公共财政的管理因而变得更为复杂。即便预测有石油和天然气收入,东帝汶仍需继续小心地管理其贫乏的资源。正如2001年6月在堪培拉举行的捐助者会议上所预示的,今后几年的经常

性预算将需大量预算支助。目前仍在寻求捐助基金，以弥补今年 2 000 万美元的财政缺口。

16. 公共财政的管理在独立后一段时期内将需有最低程度的国际技术支助，以在已取得的进展基础上再接再厉。若没有这种支助，公共财政可能出现管理不善的风险，从而威胁到行政当局的总体运行以及捐助者对东帝汶的信心。

### 司法

17. 主管普通罪的副检察官办公室继续领导对 1999 年 11 月以来发生的 400 多起刑事案件的调查。从 8 月 1 日至 9 月 31 日，地区法院在 28 次审判中作出了判决。

18. 传统司法是东帝汶当局制约大多数人口日常生活的体制的一个组成部分。2001 年 9 月，开办了一个关于传统司法的讲习班，强调需找到某种能使习惯法补充正规司法制度的方法。

19. 对狱政署工作人员的培训正在继续，所有工作人员均接受了紧急和标准政策程序方面的训练。目前正在继续招收新的管教人员。9 月，人权股在格莱诺和贝可拉监狱为东帝汶管教人员发起了关于人权的培训方案。培训班着重介绍联合国对待被拘留者和犯人的标准，以及新颁布的东帝汶过渡当局关于在东帝汶设立狱政署的第 2001/27 号条例。

20. 但是，司法制度仍处于初级阶段，需不断给予密切关注。东帝汶只有 25 名法官和 13 名检察官，多数只受过中等教育，加上不足两年的培训与经历。有时判决不当，导致重审。审讯中曾出现进行威胁的情况，有一次使包考法院长时间关闭。由于缺乏资源，包括缺乏翻译，致使审讯延期，嫌疑犯长期关押在监狱中。

21. 为了使法院体制更为有效、加速审判程序，2001 年 9 月 14 日颁布了第 2001/25 号条例。该条例提出了七条新措施，包括为每个地区法院指定一名行政法官、规定某些案件现可由一名法官审判，以及给予东帝汶上诉法院院长以更大的法院监督权。

22. 但是，东帝汶司法系统明显需要在独立后继续得到大量的国际支助，尤其在司法专业能力方面。任何过早撤出这种支助的行为都将损害安全，因为有可能严重削弱司法程序和法制，对难民回归与和解造成不利后果。

### 警察

23. 联合国民警的 1 485 名警官一直发挥着维持法律和秩序以及培训东帝汶警署的双重作用。有报道的犯罪率保持在低水平。

24. 截至 9 月 30 日，东帝汶警署有 1 068 名警官，其中 126 人安排在指挥级别职位上。10 月 15 日，前警察学院院长被任命为东帝汶警署专员。资深官员定期参加管理和提升的专业和复习课程。对他们定期进行业绩考察，必要时给予额外培训。目前已开始对海事股进行培训，并继续对群众管理队进行培训。东帝汶警署的各单位中，特别是保护股、警察学院、机场安全和港口安全部门现均由东帝汶人指挥。目前正在订定东帝汶警署的中期发展规划。但是，捐助者对东帝汶警署发展的支助十分必要，特别是在建设必要设施、设备、交通和通讯方面。

25. 东帝汶过渡当局向东帝汶警署成员提供人权材料和培训。已制作并发放给东帝汶警署和联合国民警关于被告与嫌疑犯权利的袖珍卡片，以方便查看。

### 东帝汶国防军

26. 东帝汶国防军总部已在帝力设立，在 Metinaro 的新培训中心也已全面起用。迄今，1 500 名正规兵中已有 594 人结束基础训练毕业。其中的 146 人正接受高级训练、另 50 人在接受专门为小型海事部门规定的训练。此外，有 347 名新学员被招入国防军，也在接受培训。目前正在系统引进东帝汶国防军的机构框架，已制定军纪守则和其他行政程序。

## C. 建立一个稳定的安全环境

### 安全

27. 在战术协调界线（联合国东帝汶过渡行政当局与印度尼西亚武装部队在正式划定边界前商定的非正

式边界)东帝汶一边的民兵活动量继续减少。在本报告所述期间,东帝汶过度当局军事人员与身份不明但似有敌意的人员仅发生两次遭遇,第三个事件所涉及的是一名身着平民服装的印度尼西亚士兵在科瓦利马区开枪一事。沿战术协调界线所看到的民兵或可疑人员已显著减少。但是,随着非法越境贸易和盗窃事件的增多,确定所发现的非法越境人员的身份就更难了。

28. 在战术协调界线附近,非法市场出现的频率和规模一直在增加,这造成了实质性的安全顾虑,因为许多武装团伙为其自身的利益企图控制和管制这些市场。东帝汶过度当局和印度尼西亚当局近期开始讨论关于建立东帝汶与印度尼西亚之间全面边界制度的问题,这是稳定边界的一个重要因素,但解决这一问题需要相当的时间和资源。

29. 继续收到错误信息报告和对难民营的恐吓。如我上一份报告(见S/2001/719,第58段)所指出,估计西帝汶死硬派民兵的核心分子将继续对独立后的东帝汶构成潜在威胁。印度尼西亚武装部队和印度尼西亚国家警察一直在采取,限制民兵的行动,特别是任何类型的准军事活动。印尼武装部队和印尼警察报告说,它们继续在西帝汶难民营中搜查武器。

30. 东帝汶过度当局军事人员与印尼武装部队签署了一个改进安全合作的新协议。8月28日,印尼武装部队区域司令威廉·达科斯塔少将与武装部队前司令汶颂·纽拉迪中将在登巴萨举行的指挥部间会议上,签署了“军事技术协定”,纽拉迪中将服役期结束后其职务一直由威奈·帕迪亚古接替。该军事技术协定取代了2000年4月11日签署的谅解备忘录,这将改进东帝汶过度当局军事人员和印尼武装部队在分享信息方面的实际理解及对战术协调界线附近的军事活动的协调工作。

## 重罪

31. 8月1日,梅加瓦蒂·苏卡莫普特里总统发布了对2001年4月23日的总统令的修正,4月23日的总统令建立了一个处理东帝汶发生的严重侵犯人权问

题的人权特别法庭。尽管新的修正令扩大了该法庭的司法管辖权,但仍具限制性,只允许其审理1999年4月至9月期间发生的那些案件,而且仅仅是在利基萨、帝力和科瓦利马区发生的案件。这将1999年犯下的几宗令人震惊的犯罪案件排除在外。希望该法庭很快开始工作,印度尼西亚政府将采取必要的步骤,扩大该法庭的司法管辖权,以便涵盖1999年1月至10月期间东帝汶发生的所有侵犯人权罪行案。

32. 对2000年9月6日在西帝汶谋杀联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)3名工作人员的6名男子的裁定量刑极度过轻,雅加达高等法院最近确认了这一裁定,所以还希望印度尼西亚最高法院很快将对上述裁定进行令人满意的审查。此外,需要继续努力,确保执行2000年4月6日印度尼西亚与东帝汶过度当局签署的关于法律、司法和人权事务合作的谅解备忘录。

33. 到目前为止,东帝汶首席检察官办公室提起了32件诉讼,指控62人在1999年1月1日至10月25日期间犯下了危害人类罪行。这些包括指控在萨梅(马努法希区)的谋杀和迫迁罪以及在乌库西飞地发生的谋杀、迫迁和种族灭绝罪。对灭绝罪的起诉开创了先例。帝力区法院的重罪特别小组已审理了13起案件,所判刑期从7至15年不等,其中1个案件已上诉。Los Palos案(劳藤区)中危害人类罪行的一审已快到结案阶段。

34. 缺乏有经验的调查人员、检察官以及有经验的法官数量不足妨碍了提起指控和诉讼,会员国和国际宣传小组对此一直有些批评意见。副特别代表办公室已直接参与解决这些问题以及重罪调查股的未来组织工作。如果得到充分资源,重罪调查股将能在2002年中期后完成对危害人类罪行的10个优先案件的调查和起诉工作。

## 难民

35. 自从我7月份向安全理事会提交报告(S/2001/719)以来,难民专员办事处、国际移民组织和东帝汶过度当局与印度尼西亚难民工作队(在西

帝汶)密切合作,协助遣返了2 600多名难民。如事前所料,在选举后,有组织的和自发的难民返回都开始增加。2001年9月返回难民的总数为1 800人,而8月份是603人。9月份,在东帝汶过渡当局组织的活动中,994人从艾纳鲁区返回,257人经科瓦利马区的Salele返回科瓦利马和艾纳鲁两区。萨纳纳·古斯芒出面并支持,使这些活动都得到了很大的帮助。

36. 自1999年10月以来,已有185 519名难民返回东帝汶,估计仍有60 000至80 000名留在印度尼西亚。印度尼西亚政府已宣布,2001年12月以后,它将不再向难民提供人道主义援助。

37. 目前的优先事项是确保难民可以自由地自愿返回东帝汶,自愿在印度尼西亚当地重新定居是次要选择。在这方面,有关民兵分子恐吓难民的报道仍然是令人担忧的事情。

38. 联合国机构间东帝汶安全评估团的报告建议,联合国和印度尼西亚政府签署一个谅解备忘录,明确规定安全责任和要,包括难民事务办事处在内的联合国机构返回西帝汶前必须要完成这项工作。印度尼西亚政府与联合国的谈判正在进行。

### 和解

39. 东帝汶过渡当局继续致力于让各区人民作好迎接遣返人员的准备工作,促进遣返人员和平重返社会以及长期的和解。尽管对将来一些遣返人员会遭报复有些担忧,但暴力事件很少。

40. 尽管重罪肇事者必须要有法院处理,但那些被牵连进较轻罪行的人员将由受理、真相与和解委员会处理。该委员会也被授权举行听证会,寻求证据以便确定1974年4月25日至1999年10月25日期间发生在东帝汶的所有相关事件的真相。该委员会任务期限为两年,将向印度尼西亚政府报告情况并根据其调查结果提出建议。建立该委员会的准备工作进展顺利。该委员会将主要由东帝汶人组成,由国际技术援助股提供协助,其经费通过自愿捐助提供,但自愿捐助现尚未达到预定数目。

## 三. 经济和社会发展

41. 过渡期间,东帝汶在经济和社会发展领域取得了重大进展。东帝汶过渡当局提供的行政结构协助一系列人道主义和发展伙伴(既有会员国,也有国际组织)在整个领土开展了范围广泛的复兴和发展合作活动。继续为数量有限、未支配的自愿基金慎重选择使用目标,对恢复该领土的经济和社会部门及减少贫穷至关重要。

### A. 经济

42. 在2002年早些时候完成国民帐户和户口调查工作后,才能获得经济全面恢复情况及其部门结构的精确数据。初步的宏观经济评估显示通货膨胀也继续保护低水平和持续的增长,这符合国际货币基金和世界银行的估计,尽管其当前的经济基础非常薄弱。

43. 政府支出的扩大、帝力对服务的高需求和农业的持续恢复,促进了国内生产总值的恢复。农村的恢复速度慢于城市,并由于运输网络落后和农村市场与信贷制度的不复存在而受到限制。因此,需要继续对农村地区进行超出比例的公共投资,以便与流入首都的私人投资相平衡。虽然人们广泛期望帝汶海的自然资源会产生实质性的和积极的经济影响,但由于影响程度的不确定,仍需持谨慎观点并在经济规划中避免过于依赖这一部门。

44. 联合国工作人员和他们支出的减少将无可避免地对增长产生不利影响,可能需要开展特别努力,包括提出减少贫穷倡议和进行结构改革,以抵消与东帝汶过渡当局有关的劳动力需求和消费支出的骤减。2001年8月,过渡政府成立了一个由政府、联合国开发计划署(开发计划署)和国际金融机构组成的工作组,以评估国际削减在东帝汶的规模、时机及其社会和经济影响;工作组预期在2001年11月最后完成其报告,包括提出减轻这一影响的政策方案。

45. 除了与国际存在相关的暂时经济扭曲外,有可能妨碍未来持续增长的一些结构性限制也应解决。其中主要是进行有关财产权和土地征用要求的立法,及建

立一个完善的商业和管理框架。要在这些技术领域取得进展，就需有目标地提供国外的专门知识，以便帝汶决策者获得适当的可选方案。

## B. 发展规划

46. 在东帝汶行政当局内新设立的规划委员会将拟定一个中期支出计划，以帮助确保财政可持续性，重点是减少贫穷。将通过发展问题民间团体咨询委员会，以确保东帝汶人民的参与。除了全国协调外，每个政府部门还将拟定部门状况报告。这些倡议将成为国家发展计划的基础。在这期间，对过渡期间的进展情况，继续通过在我最近的进度报告（S/2001/719）中向安全理事会提出的主要标准进行监督。有关相对于截至 2001 年 9 月 30 日的那一季度所取得的进展的报告，现正由东帝汶行政当局编制。

## C. 农业

47. 东帝汶依然高度依赖自给农业维持大多数人口的生活。农业事务处的一个重要工作重点是继续提高作物产量。现已完成对 14 个处于各种失修状态的灌溉系统的可行性和工程研究，东帝汶的公务员也在捐助者提供的全面培训课程中学习。农民继续依靠行政当局为 11 月的雨季种植及时提供化肥。还在努力对农产品实行有机证明制度，特别是对咖啡。正在拟定发展渔业部门的战略计划，为执行该计划，还在寻求捐助者对物资和技术援助的额外捐助。

## D. 基础设施

48. 一些基础设施部门在规划独立后的可持续行动上非常超前，但还有些遇到了相当大的麻烦，要么自己的方案与现有资金不相称，要么无法从本已几乎悉数调拨给固定用途的捐助预算中找到额外资金。一些盈利部门的收入令人鼓舞；但长期争取收入的能力仍不确定。

49. 在运输部门，重要道路一直得到维护，关闭后也会很快重新开放，但降雨和过度使用（包括联合国的军事资产）导致道路网络继续全面恶化。捐助者目前在为一定程度的道路维修和维护供资，但却不会持续

到政府中期预算结束。同样，为了维持国际民用航空标准，将需要相当数量的高度专业化的技术援助。

50. 为了为东帝汶重要的电信问题制定一个长期解决办法，过渡政府正与一个具有竞争力的投标者着手开展建设——经营——转让项目，以便重建和启动东帝汶的电信。在电力部门的重要问题上，继续面临着挑战，因为发电系统要么已长久疏于维护，要么已在 1999 年 9 月受到损害或被摧毁，维持起来有很大困难。

## E. 教育

51. 教育部门取得了很大发展。然而，教育设施遭受破坏的严重程度，意味着国际发展方案的援助需要持续到独立后相当长的一段时期，以便恢复基础设施及适应迅速增长的人口和不断扩大的入学率。

52. 相当程度的外部援助对过渡行政当局下的第一个正规学年起到了至关重要的援助作用，并将在刚刚开始的新学年继续发挥关键作用。为了适应学校入学率的预计增加，正在增招 1 000 名教师。将在学校应急准备项目下提供的所有教科书和学校家具都已交付，现正在分发给各个学校，大约 2 370 所教室（或 86%）已在该项目下复原。此外，已完成一项全面的学校调查，五个示范学校正在建设之中。

## F. 卫生

53. 在卫生部门，通过实行全部门办法来恢复提供基本服务及确定可持续卫生系统所需的政策、制度和人力资源，继续取得进展。将管理移交给东帝汶人的工作继续进行。共计 719 名东帝汶卫生工作人员已担任国家和地区一级的职位，并有 630 多人正在准备之中。已制定一个计划，以确保地区卫生服务的管理工作从国际非政府组织充分移交给东帝汶地区卫生管理队。在帝力国家医院从红十字国际委员会（红十字委员会）移交给政府管理之后，已为帝力国家医院征聘了最低数量的外国专家作为其工作人员。

54. 助产士培训者学习清洁和安全分娩的四轮培训已完成两轮。已为地区监督人员举办了关于助产术标准和营养的讲习班。已举办第一批关于儿童疾病综合

管理的培训班，并且已制定有关性传染疾病综合症候管理的方针。已签订建设 22 个社区卫生中心的合同，新的中央医疗设备仓库的建设已进入完成阶段。已经完成对医院接纳能力和需要的评估，以此作为确定医院重建和复兴需要的第一步。

## 四. 后续特派团

### A. 向后续特派团过渡

55. 在东帝汶独立前数月中，东帝汶过渡当局将着手调整它的规模和结构，以适应目前的需要并确定自身的位置，确保联合国顺利及平稳地转向一个独立后的角色。

56. 11 月将开始减少我在上份报告中提到的东帝汶过渡当局的军事部门，但要视东帝汶是否继续保持目前稳定的安全状况而定。东帝汶过渡当局军事部门的核定兵力为 8 950 人，目前部署了 7 947 人。这项计划打算在独立前把部队减少到 5 000 人左右。军事工程、医疗、航空和辅助单位将相应减少。这可以通过有计划地部队轮换进行。同样，设想把民警部门从目前核定的 1 640 人减少到独立前的 1 250 人。

57. 同时，7 月份提出的由摊款提供资金的东帝汶公共行政当局（前东帝汶过渡内阁）的工作人员正在减少之中。7 月底东帝汶公共行政当局有 552 名国际工作人员和 606 名联合国志愿人员。到 2001 年 9 月下旬，东帝汶过渡当局已实现了把文职人员减少 35% 的 10 月份目标；预计在过渡时期结束时可实现把所有文职人员减少 75% 的计划。人员将分阶段减少，以便最大限度地减少他们对提供基本政府服务和地方经济的消极影响，并确保可持续的行政管理机构的组建工作取得进展。

58. 在无损于关于制宪会议的讨论的情况下，《宪法》可以建议在独立前举行总统选举。如果出现这种情况，就需要增加资源，以便东帝汶过渡当局能确保选举的成功。

### B. 后续特派团的计划

59. 安全理事会第 1338 (2001) 号决议请秘书长同东帝汶人民协商并同其它有关国际和双边行为者协调，

特别是同国际金融机构和联合国基金与方案协调，提出关于东帝汶独立后大规模国际存在的详细建议。如上份报告所述（见 S/2001/719 第 53 和 54 段），在纽约的特派团综合工作队支持下并同主要利益相关者协商后，已在外地进行了这种存在的规划工作。

60. 这项计划提出由秘书长特别代表领导一个维持和平综合特派团，特派团由军事部门、民警部门和小型文职部门组成，文职部门中包括向即将成立的东帝汶行政当局提供必不可少的援助的专家，这个文职部门对于政府在刚独立后一段时期的运作至关重要。

61. 后续特派团的首要工作是确保东帝汶的安全及其政府机构的活力和稳定，从而能完成安全理事会赋予东帝汶过渡当局的任务。特派团根据的前提是必须把业务职责在现实可行的情况下尽快全面移交给东帝汶当局。因此，设想在独立后两年内将连续不断进行评价和裁减人员。

### 军事部门

62. 如上所述，在独立后军事部门由约 5 000 名军事人员组成，包括 120 名军事观察员。西区继续有两个营的兵力，为区总部所在地。在欧库西飞地将保留一个营兵力，中区和东区的兵力减少为一个流动营。在后续特派团的工作期间将再逐步减少军事人员，但视不断的安全评价和东帝汶国防军的发展进程而定。

63. 改组后的结构为打击可能的外部威胁提供了高度机动的兵力，同时为确保内部安全保留了一些灵活性。后续特派团军事部门的任务是同东帝汶国防军、联合国民警和东帝汶警署合作，协助维持东帝汶的安全环境。

64. 在边界地区，这支部队将在东帝汶国防军全面发展之前，继续采取威慑非法武装团伙和保证安全的措施。这支部队还将直接保卫联合国的人员和财产。特派团的军事观察员在与印度尼西亚和东帝汶的国防军保持联络方面将发挥重要作用。

65. 关于东帝汶国防军的发展问题，打算第一个营在 2002 年 6 月经过初步培训后可在东区执行作战任务。

第二个营将在 2003 年底准备就绪。不过，东帝汶国防军的发展时间表可能缩短，这取决于捐赠者提供必要资本投资的资金。预计东帝汶最晚将在 2004 年中期全面负责自己的防务安排。

### 民警部门

66. 联合国将继续从事民警工作，以确保东帝汶警署发展成为可靠、问责和专业的服务和机构。后续特派团汲取其他行动的教训，把警察部门的主要目标确定为增强东帝汶警署及其人员的能力和忠诚。

67. 民警部门由一名国际警务专员领导并继续发挥执行警察任务和支持东帝汶警务发展的双重作用。按目前的培训速度，东帝汶过渡当局预计最迟到 2002 年 1 月 31 日可实际部署 1 500 名东帝汶警署的警察。

68. 虽然原来设想东帝汶警署最终会由 3 000 名警察组成，但这个数目有可能减少，这取决于同东帝汶新政府的不断协商和后者决定。如果警察人数减少，那么联合国民警部门的人数也可相应减少。还有，在后续特派团整个运作期间，只要东帝汶警署有能力全面承担行政职责，预计还会不断减少民警部门的人数。

69. 民警所需的专业知识将从基本的巡逻和战术技能转向指导、管理和行政技能。配置具有适当资格的国际民警和文职行政专家对于实现特派团的目标至关重要。东帝汶警署目前仅有一个初步结构，没有后勤或行政的框架，并且它继续几乎完全依赖东帝汶过渡当局的资源进行运输、通信和行政管理。随着东帝汶过渡当局减少其存在，东帝汶警署要通过双边和多边捐赠者获得不能从东帝汶过渡当局转拨的额外资源，这对于它的独立发展非常重要。

70. 民警部门的最终目标是核准东帝汶所有警察人员的资格并核可在中央和地方的所有警察机构的体制安排。

71. 既然新特派团的战略和执行计划在很大程度上取决于东帝汶国防军和警署能否经过成功的筹备，分别承担保卫东帝汶境内外安全责任，因此，新政府

的预算中绝对必须向这两个组织拨出适当款项并保持其行动的可持续性。我呼吁各会员国支持一个适当和可持续的资本方案以装备这两个组织。

72. 具有行政管理职能的联合国民警在一个独立的东帝汶驻留是一项史无前例的安排，它将需要认真考虑指挥和控制的安排。这项职责显然必须继续由我的特别代表承担。东帝汶警察署长将着重发展国家警察部队和对警察行使行政职责，只有在联合国移交行政管理权力后，他才在业务上指挥警察。拟议安排的细节将同东帝汶政府协商后最后确定，它们也将列入我提交给安全理事会的下份报告。

### 文职部分

73. 正如同所有维持和平特派团的情况，文职部分需要包括实务工作人员以支助我的特别代表。同时还需要在帝力和各区维持一个人权事务的存在，以及设立一个重罪股和在印度尼西亚维持一个规模较小的联络处。我认为重罪股的职能预期将继续由分摊的会费提供经费，以协助执行极其重要的、将在 1999 年犯下重罪的人绳之以法的任务。这一做法合乎安全理事会第 1319 (2000) 号决议所定的优先次序，也符合联合国和平行动问题小组的报告的建议，该建议强调，“当需要司法、和解和对有罪不罚作斗争的情况下”，安全理事会应当批准提供充分的资源 (A/55/305-S/2000/809, 第 39 段)。这方面的进展与和解进程有着内在的联系，不应中断。虽然大部分的调查将于 2002 年年中完成，但有关的审判需要多一年的准备时间。

74. 此外，需要外部的文职援助以支助新行政当局继续运作。目前尽可能为这方面的需要作出自愿或双边安排。已与联合国机构协商，以确定它们在这一时刻能够提供何种援助。不过，经验表明，随着捐助者改变其优先事项的次序和出现新的需求，这种资源可能延迟提供，或根本不提供。在东帝汶，自愿捐助资金已分得很薄，甚至两项主要的信托基金尚未获得足额的资源，各联合国机构感受到重大限制。

75. 我在上一个报告解释说文职专业职类工作人员需要留在后续特派团里，以便在培训领域和确保新的

帝汶行政当局维持其日常的运作方面向行政当局提供关键的援助。计划过程仍在进行中，为此已作出了广泛的努力。这种努力包括与东帝汶人进行深入协商，因为这一计划的成功端赖利益攸关者预先清楚了解援助的数量和种类。还继续进一步分析当地的需要，包括开发计划署的一项技能审查项目。该项目将于几个星期内完成。

76. 虽然仍然需要对目前的计划作出一些改进，但联合国已查明约有 100 项核心职能的技能是当地没有的，而这些技能是政府的稳定和运作所必需的。因此，在东帝汶独立后，这些核心职能在一段短暂时期中需要有足够经费，以便能够完成安全理事会的任务，并确保迄今已作出的投资不受危害。三分之二的职位用于提供指导的职能（提供咨询和训练），另外三分之一用于直接履行各级职能，主要是公共财政和银行、司法、基础设施，以及维持政府运作所需的核心和一般服务。

77. 几乎这种职位有一半属于财政部门，大多数的有关工作人员在财政部工作，从事管理、行政、税收、课税政策、海关、财务、编列预算和审计等方面的工作。东帝汶在财政部门的能力尚未发展，日后的政府必需有稳定的财政管理制度才能维持，这样才能有效率地利用捐助者的资金。一些专家将在中央支付厅从事下列领域的工作：管理和监督、会计、经济、金库监管、结算、网络行政和一般的行政。

78. 如上面所述，东帝汶司法行政当局缺乏有经验的法学家和法院基础设施，必须加以进一步强化。在司法部门，后续特派团将包括上诉法院法官、专门小组法官、法院行政人员和公设律师以及监狱工作人员的顾问和培训人员。

79. 后续特派团内的其他核心文职职能将集中注意加强内部行政（例如在人力资源管理、档案保存和地区行政等领域）和基础设施部门（民航、海运以及土地和财产问题）。专家也将在中央行政部门的关键领域提供管理、采购、供应和库存方面的能力建设。如果未能在这些领域建设能力，就可能严重妨碍政府的

其他部门。他们也可以协助草拟立法文件和确保国际人权文书得到遵守。最后，也要求专家顾问协助该新国家建立人口资料库、从事外交事务、制订经济政策、同捐助者进行协调和支助宪政机关的决策。

80. 由于东帝汶过渡当局的任务规定范围空前广泛，并且必须从头开始建立行政部门，除这些核心职能外，必定需要进一步的外部协助，以确保更广泛的政府服务。在开发计划署的支助下，过渡行政当局制定了施政和公共部门管理整体框架，查明在短、中和长期有哪些优先领域。需要获得自愿捐助资金。在与内阁阁员和东帝汶过渡内阁各部门首长磋商后，查明除上文讨论过的职能外，约有 135 项职能对这一新国家的效力发挥关键的作用。我吁请捐助者慷慨解囊以满足这种需要。

## 五. 事项

81. 如我上一个报告（S/2001/719，第 61 段）所述，大会 2001 年 6 月 14 日第 55/228B 号决议授权给我，由我在 2001 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间承付不超过 2.82 亿美元的毛额，以满足东帝汶过渡当局的需要。目前正编列 2001 年 7 月 1 日至 2002 年 6 月 30 日期间的概算，由大会第五十六届会议主要会期会议审议。稍后在我最后制订了建立继承东帝汶过渡当局的特派团的建议之后，将提供该特派团所涉经费问题。

82. 截至 2001 年 9 月 30 日，东帝汶过渡当局特别帐户自 1999 年 12 月 1 日设立以来的未缴付摊款计达 3.956 亿美元。所有维持和平行动未缴交的摊款共计 32.816 亿美元。

## 六. 意见和建议

83. 在审议接替东帝汶过渡当局的特派团的需要时，我要强调，东帝汶过渡当局在两年期开展任务时，东帝汶的基础设施和政府的所有机构都遭到彻底破坏。由于东帝汶在过去缺乏发展和培训的机会，加上许多公务员外逃，造成人力资源短缺。在这种背景下，安全理事会第 1272 (1999) 号决议规定建立一个全国

民事行政当局、协助发展公共服务和社会服务机构，和支助自治能力的建设，这个任务的范围广泛是空前的。

84. 在最近提交的安全理事会的题为“没有战略，就无法撤离：安全理事会决策和联合国维持和平行动结束或过渡”的报告（S/2001/394）中，我一方面指出落实维持和平行动的成果的重要性，另一方面提出下列有关东帝汶的具体意见：

“东帝汶问题的基本需要是，确保东帝汶人民作出的巨大牺牲、国际社会的大量投资以及各方为实现向独立的成功过渡所进行的必要合作不会因缺少国际社会对这个新国家的关注和支持而付诸东流。与此同时，必须尽快地、负责任地逐步实施正常的发展援助框架。”（同上，第 43 段）。

安全理事会主席在对我的报告作出的答复说明（S/2001/905）中表示，安全理事会成员强调，安理会决定缩小或撤离维持和平行动的主要标准是维持

和平行动圆满完成任务。安理会成员们还审议了我在报告内确认的有关问题和事项。

85. 我是在这一情况下向安全理事会提出上文第四节所载建议，以供其审议和批准。铭记到应当尽可能依靠“正常的发展援助框架”，后续特派团的计划载有一些对维护迄今取得的进展极其重要的核心任务。但是，这种贡献必须辅以多边和双边安排。

86. 如上面所述（见第 61 和 76 段），这些核心任务将由国际工作人员在独立后两年或两年内完成。在这段期间，各种职责会逐渐转交东帝汶。在这方面，我打算在不久的将来在与我的特别代表和目前正在处理东帝汶独立的事务的制宪会议协商后向安全理事会主席建议东帝汶独立的日期。后续特派团将在该日设立，因此，东帝汶过渡当局的任务需要相应延长。

87. 最初，建立一个可行的东帝汶国显然是东帝汶人民的责任。东帝汶人充分显示通过其牺牲想象力、和决心，他们会致力履行这一任务。我敦促安全理事会确保这些基础不会受到损害，并巩固它为这项历史事业已经作出的卓越贡献。

