



第五十五届会议

议程项目 133

联合国科索沃临时行政当局特派团经费的筹措

联合国志愿人员参与维持和平行动问题

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会 1999 年 12 月 23 日第 54/245 A 号决议第 8 段的规定编写。大会在该段中请秘书长着手研究在维持和平行动中<sup>1</sup>使用联合国志愿人员的问题。本报告介绍迄今为止联合国志愿人员的使用情况，并说明是否有可能在今后的维持和平行动中更多使用志愿人员。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1	3
二. 历史背景 .....	2-4	3
三. 联合国志愿人员方案 .....	5-9	3
四. 联合国志愿人员参与维持和平行动的情况 .....	10-13	4
五. 行政和财政考虑 .....	14-18	4
六. 在维持和平特派团中更多使用联合国志愿人员的潜力 .....	19-23	5
七. 结论 .....	24-25	5
附件		
联合国志愿人员在维持和平行动中提供合作概要 .....		6

## 一. 导言

1. 依照大会 1999 年 12 月 23 日第 54/245 A 号决议第 8 段的规定和行政和预算问题咨询委员会在其关于联合国科索沃临时行政当局特派团的经费筹措的报告 (A/54/622) 中的请求, 秘书长编写了关于在维持和平行动中运用联合国志愿人员问题的研究报告。咨询委员会认为, 应加紧探索在维持和平行动中运用联合国志愿人员的机会。如果能够扩大专门知识的搭配, 包括根据大会确立的程序所规定的免费提供的所需人员种类, 那么志愿人员服务会成为即刻援助的可能来源 (同上, 第 38 段)。

## 二. 历史背景

2. 维持和平行动部同联合国志愿人员 (志愿人员) 方案在维持和平领域的协作始于 1990 年代早期。1991 年初, 联合国志愿人员参加了联合国驻柬埔寨先遣团, 并在 1992 年参加了先遣团的继任特派团柬埔寨过渡时期联合国权力机构。该期间大约调集并动员了 700 名联合国志愿人员。这是联合国志愿人员首次参与联合国外地特派团的工作。

3. 其后, 维和部请志愿人员方案参与了 19 次外地行动, 其中包括联合国利比里亚观察团、联合国索马里行动、联合国莫桑比克行动、联合国南非观察团、联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡行政当局、联合国保护部队、联合国危地马拉核查团、联合国卢旺达援助团、驻海地国际文职人员特派团、联合国海地民警特派团、驻海地国际文职人员支助团、联合国安哥拉核查团、联合国安哥拉观察团、联合国中非共和国特派团、联合国伊拉克-科威特观察团、联合国东帝汶特派团、联合国东帝汶过渡行政当局、联合国科索沃临时行政当局特派团以及最近的联合国塞拉利昂特派团。

4. 在过去十年中, 共有 3 000 多名联合国志愿人员在上述外地行动中服务。由于联合国志愿人员便于快速部署而且专业特长广泛, 因此, 他们一向列入外地

特派团员额配置表。目前有将近 900 名联合国志愿人员在联合国各外地特派团中担任各种职务。去年, 几乎调集了 2 000 名志愿人员, 用以满足因建立新特派团和扩充现有特派团而日益增加的行动需要, 补充这些特派团的文职人员部分。

## 三. 联合国志愿人员方案

5. 志愿人员方案是大会于 1970 年设立的, 目的是应联合国会员国的请求, 充当发展合作的业务伙伴。该方案在联合国开发计划署 (开发计划署) 主持下运作, 并通过开发计划署在世界各地的国家办事处开展工作。

6. 目前每年有 140 多个国家约 4 000 名有经验的合格男女在发展中国家担任志愿专家和外地工作人员。自 1971 年以来, 已有来自约 150 个发展中国家和工业化国家的 20 000 多名联合国志愿人员在约 140 个国家服务。目前, 志愿人员中有 60% 是发展中国家的公民, 40% 来自工业化国家。联合国志愿人员均具备相关学历 (42% 拥有研究生学历) 或在农业、保健、教育、社区发展、职业训练、工业、交通和人口等领域的社区行动中拥有良好的业绩记录。所有志愿人员都具备工作经验, 一般约为 10 年, 其平均年龄是 37 岁。迄今为止, 所有联合国志愿人员中约有 28% 为女性。根据志愿人员所服务的外地特派团的需要, 其任期从三个月至两年不等。

7. 志愿人员方案涉及一系列部门; 该方案设立卸任志愿人员名册, 其中有许多人随时准备为第二个、有时甚至是第三个或第四个联合国外地行动提供服务, 该名册中载有来自世界各地的 5 000 名男女的服务申请, 涉及约 110 个专业人员职类。联合国志愿人员在四个主要领域开展技术、经济和社会方面的工作, 即与缺少技术人员的政府进行技术合作、与社区自力计划开展技术合作、人道主义救济和重建以及支助人权和选举及建设和平进程。

8. 在和平行动方面，联合国志愿人员参与了维持和平、建设和平和民主化进程的多方面工作，包括从非军事化和人口普查到组织选举和保护人权的一系列任务。报告附件载有叙述性摘要，概要介绍请联合国志愿人员应邀参与的活动的的作用及种类。

9. 志愿人员方案的主要贡献是能够迅速调集具有相关技能和经验的国际志愿人员，履行对外地行动至关重要的职能，并在外地向志愿人员提供支助。志愿人员方案的固有特点提高了协作的价值，使其不仅仅是一种员额配置方式，因为它通过加强各国人民参与的机会为和平与发展事业服务。

#### 四. 联合国志愿人员参与维持和平行动的情况

10. 联合国在外地行动中是否有效取决于它能否将经验丰富的合格文职人员迅速部署到外地，以履行其已获授权的活动。在过去 18 个月中，由于维持和平特派团的规模和复杂性有所增加，特别是由于联合国承担了在科索沃和东帝汶的过渡行政职能，满足外地特派团人员需要的挑战日益增多。

11. 由于最近这两次维持和平行动引入了建国、公共行政和施政部分，其所需人员的能力和和经验完全超出了向军事特遣队和观察员、民警和联合国文职人员提供后勤和技术支助的传统范围。以往，提供实务支助的工作人员需要掌握政治和解与冲突后恢复等领域的专门知识，而当今外地特派团所需人员的专门知识则需涵盖从刑事法到征收税捐与管理、公共水电设施的重建以及公共保健和教育的范围。

12. 由于在这些新特派团中使用联合国志愿人员来履行复杂的职能，联合国能够在短期内外派施政和公共行政领域的合格人员。例如，在科索沃特派团，科索沃人口的民事和选举登记是在 500 名为此目的而部署的联合国志愿人员的协助下在六个月内进行。

13. 在过去一年中，维持和平行动部在其维持和平行动中使用了越来越多的联合国志愿人员，科索沃特派

团和东帝汶特派团中派有大量志愿人员即是例证。为进一步扩大这种参与，该部将建立并保有一个包括联合国志愿人员在内的候选人名册。该部将在该名册中列入有关细节，证明有维持和平经验的志愿人员的候选人资格，以迅速满足外地特派团对经验丰富人员的新的或更多的需要。联合国和平行动问题小组最近的报告（A/55/305-S/2000/809）在文职专家方面提出了若干建议，包括确立基于内联网的中央名册和更多使用联合国志愿人员。在这方面，维和部的目标是加紧对特派团员额配备所需职业类别进行预选。此外，维和部与志愿人员方案总部将努力加强合作，利用志愿人员方案的名册对尽可能多的职业类别中的候选人进行预选和审查，以迅速将其部署到外地。

#### 五. 行政和财政考虑

14. 联合国志愿人员的记录表明，他们致力于实现外地特派团的宗旨、愿意参与并能够分享专业知识和技能。他们接受志愿人员服务条件，同时接受并能够在艰苦条件下生活和工作，这些都证明了这一点。

15. 在志愿人员方案应邀参加的任何外地特派团中，如有大量志愿人员，即设立附属于特派团行政部门的志愿人员方案行政支助股。该股负责为确定、征聘、部署志愿人员并在行动区向其提供支助等工作提供行政支助。这种为志愿人员提供服务的外地支助机构是联合国与志愿人员方案签署的谅解备忘录中的一个标准内容，该备忘录详细规定志愿人员参加各次维持和平行动的条款和条件。

16. 针对具体特派团的谅解备忘录还列有有关志愿人员费用的预算安排，其中包括外地生活津贴、危险津贴和往返特派任务区的旅费以及志愿人员方案总部的外派旅费、部署前费用和方案支助费用。对联合国志愿人员在方案总部和维持和平特派团中的支出以方案支助费用 8% 计算。方案和行政支助股还从维持和平特派团预算中获得经费。

17. 目前，请联合国志愿人员参与维持和平行动的费用约为每人每年 45,000 美元，实际费用依旅费等特

派团特有费用而定。绝不能因为联合国为志愿人员支付的费用较低而将其视为“廉价劳力”。联合国国际志愿人员是不领薪金的专业人员，他们提供服务的回报只是一笔满足住房和水电费开支等基本需要的生活津贴，每月从 1,000 美元至 2,700 美元不等，视不同任务国而定。

18. 尽管志愿人员方式的成本效益是规划特派团特有人员需要时考虑的一项重要因素，但该因素不是方案的决定性要素。其主要优势在于该方案所吸引的服务人员的类型、质量和承诺。联合国志愿人员的年龄在 34 岁至 43 岁之间，平均至少有 10 年的相关工作经验。他们对关于志愿人员的陈规定型的看法提出挑战，这种看法认为志愿人员都是用心良好的业余人员，但缺少这种严肃行动所需的专业精神。这些人员均为中级和高级专家，致力于为反映联合国中立性和客观性的方案提供服务。志愿人员方案所吸收的都是合格的人员，他们愿在其职业生涯中的一段时期内担任志愿人员，协助联合国开展工作。

## 六. 在维持和平特派团中更多使用联合国志愿人员的潜力

19. 上文指出，志愿人员方案的主要贡献在于它能够迅速调集具有相关技能和经验的国际志愿人员，履行对外地行动至关重要的职能，并在外地向志愿人员提供支助。目前约有 1,300 名联合国志愿人员在世界各地以不同身份为外地行动服务，这表明维持和平行动部很欣赏志愿人员方案的宝贵贡献，仍须尽可能将志愿人员列入特派团人员编制。

20. 志愿人员方案保持向外地特派团提供的实务支助与技术 and 行政支助间适当平衡的政策将影响志愿人员方案同维持和平行动部目前和将来的协作。志愿人员方案的优势和吸引力在于它能够提供更选举、人权、民事和政治事务等实务领域的适当人选。

21. 同时，技术和行政支助的职能在联合国外地行动最终取得成功方面也发挥重要作用，特别是在需要向当地居民提供专业技术和行政训练的行动区。因此，志愿人员方案在决定能在哪一方面提供最佳支助时采取灵活做法。

22. 维持和平行动部同志愿人员方案目前在东帝汶开展的协作可视为这种灵活性的例子。在预计将近 500 人的志愿人员队伍中，约有四分之三为实务活动服务，特别是为选举工作和公民登记服务，另有四分之一在技术和行政支助部门服务。在科索沃，除一小组志愿人员方案的医务人员和支助干事外，大部分联合国志愿人员都参与选举进程。

23. 维和部与志愿人员方案还商定继续紧密合作，确保联合国志愿人员得到适当承认。关于联合国志愿人员是否有可能继续根据特派团的委派参与特派团的工作同时确保志愿人员方案的独立性和联合国志愿人员参与和平与发展事业的首要动机这一问题，维和部与志愿人员方案总部已根据所汲取的教训制订了这方面的政策和谅解。

## 七. 结论

24. 显然，志愿人员方案在开发计划署国家办事处网络的支助下，证明能够迅速找到合格的联合国志愿人员并将其部署到维持和平特派团和外地行动。在国际社会对联合国寄以前所未有的期望和要求的这一时期，维持和平行动部决心加强它同志愿人员方案的伙伴关系并扩大同方案的协作。

25. 该部打算继续努力探讨在维持和平行动中尽可能更多使用联合国志愿人员的潜力，特别是在秘书处一般无法提供或缺少的职能或技能方面更多使用志愿人员的潜力。

## 附件

### 联合国志愿人员在维持和平行动中提供合作概要

#### 柬埔寨（1992—1993 年）

1. 在 1992—1993 两年期内，最初有从 66 个国家征聘的 465 名联合国志愿人员（区选举监督员）为柬埔寨过渡时期联合国权力机构及其先遣团（联柬先遣团）服务。他们对 50,000 名柬埔寨国民进行在职训练，帮助其掌握适当技能，并成功组织了 470 万选民的登记工作。他们每两人一组，在该国几乎所有地区开展了公民教育运动，并设立投票站，监督 1993 年 5 月的选举。此外，约有 220 名志愿人员主要在行政司内提供了技术和行政协助。

#### 莫桑比克（1993—1994 年）

2. 共有 280 名联合国志愿人员为联合国莫桑比克行动（联莫行动）服务，支助建设和平与选举进程。志愿人员方案所提供工作人员的详细划分如下：复员，111 人；后勤干事和办事分处负责人，46 人；人道主义援助协调，13 人；选举观察员，103 人；以及志愿人员方案支助股，7 人。

#### 索马里（1993—1994 年）

3. 志愿人员方案还向联合国索马里行动（第二期联索行动）提供了大量人员：120 名联合国志愿人员提供以下领域的服务：（a）实务领域。充当人权干事、非军事化干事、司法/少年犯罪问题干事、人道主义事务干事、政策规划干事和政治干事，（b）特派团的技术/行政职能。

#### 南非（1994 年）

4. 200 多名联合国志愿人员（选举观察员）为联合国南非观察团（联南观察团）服务。志愿人员部署在

省一级，负责开展人口调查和与选举有关的调查、确定并建立投票站、监督政党集会、监测选举程序及选举材料的运送和保管。

#### 利比里亚（1993—1997 年）

5. 最初共有 21 名联合国志愿人员在联合国利比里亚观察团（联利观察团）内服务，履行与选举有关的行政职能。其后又有 29 名志愿人员派到当地，为其他职能服务，例如担任复员中心的营地监督员，并履行行政和后勤支助职能；然而，由于 1996 年 4 月发生的暴力事件，他们全部返回本国。当利比里亚和平进程得到新的推动并定于 1997 年 7 月举行选举之后，志愿人员方案派出 35 名志愿人员（选举观察员），他们成功地与联合国军事观察员共同为总统和立法选举提供了服务。

#### 卢旺达（1994—1996 年）

6. 共征聘了 74 名联合国志愿人员为联合国卢旺达援助团（联卢援助团）的行政和技术职能提供支助。所有这些志愿人员均得到部署，并一直在援助团服务，直至该团于 1996 年晚些时候结束。

#### 危地马拉（1994 年至今）

7. 从联合国危地马拉核查团（联危核查团）成立至今，志愿人员方案在该特派团，包括查明历史真相委员会中一直保持大约 100 名联合国志愿人员，他们大多担任人权干事和法律事务干事等实务职能。目前有 98 名联合国志愿人员在联危核查团服务。

#### 海地（1995 年至 2000 年 3 月）

8. 在联合国海地特派团（联海特派团）和联合国海地民警特派团（联海民警团）内，共有 29 名联合国志

愿人员为其行政职能提供支助。志愿人员在通信、空中业务和飞行安全、工程、后勤等领域提供专业服务。1995年初，又向驻海地国际文职人员特派团(海地文职特派团)派遣了30名志愿人员(人权观察员)。

### 安哥拉 (1995年至2000年6月)

9. 1995年，共有75名联合国志愿人员(50人支助非军事化行动，25人支助行政和后勤职能)派至联合国安哥拉核查团(第三期联安核查团)。

### 前南斯拉夫 (1995年)

10. 按照原计划，共需308名联合国志愿人员于1995年4月在联合国保护部队(联保部队)工作。然而，实际上仅派出24人，由于该特派任务蜕变为联合国克罗地亚恢复信任行动(联恢行动)、联保部队和联合国预防性部署部队(联预部队)，统称联合国和平部队(联和部队)，其任务也发生变化，其余职位的征聘工作取消。在联和部队结束之后，根据与联和部队达成的谅解备忘录为其服务的所有志愿人员均于1996年初转到联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡行政当局(东斯过渡当局)。

### 东斯拉沃尼亚 (1996—1997年)

11. 在东斯过渡当局主持下，于1996年6月签署了一项谅解备忘录，规定由100名联合国志愿人员提供服务，支助民事执行工作和将东斯过渡当局的权力和平移交东斯拉沃尼亚人民的进程。在总人数中，有一半充当民事干事(开展需要评析、人口调查等工作)，其余50人承担支助职能。此外，1997年1月征聘了20名志愿人员(选举干事)，完成三个月的外派任务。

### 伊拉克 (1991—1992和1997年至今)

12. 1991年，有100多名联合国志愿人员在人道主义支助团中为联合国各机构服务。1997年7月，根据一项谅解备忘录将14名联合国志愿人员的费用编入预

算，用以向联合国伊拉克人道主义协调员办事处(联伊协调处)提供支助；然而，仅派出10人履行支助职能，其余四个职位因特派团的规定发生变化而撤销。目前仅余两名志愿人员。

### 中非共和国 (1998年)

13. 应维持和平行动部和政治事务部的请求，向联合国中非共和国特派团(中非特派团)提供了14名联合国志愿人员(中期选举观察员)，用以组织立法选举。根据对1999年6月签署的谅解备忘录的一项修订，又为1999年9月举行的总统选举派出43名志愿人员(30名中期选举观察员和13名支助人员)。

### 东帝汶 (1999年至今)

14. 志愿人员方案在1999年6月的六个星期内，派出了481名区选举干事和19名医务人员协助联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)组织并实施1999年8月的全民协商。志愿人员服务在第一线，是联合国文职人员中人数最多的类别，他们履行选民登记、监督竞选运动、公民教育、监督投票和选票的清点等职能。

15. 由于东帝汶在全民协商后旋即出现危机，包括志愿人员在内的联合国所有人员撤到澳大利亚。1999年10月，约有70名志愿人员回到东帝汶，在地区一级担任民事干事，填补了从东帝汶特派团过渡到联合国东帝汶过渡行政当局(东帝汶过渡当局)过程中的空白。目前约有500名志愿人员在该特派团服务。志愿人员方案要为特派团25个不同部分的90多个不同的实务和技术支助职能提供服务，职能种类之多前所未有。目前正为2000年7月至2001年6月期间再派出328名志愿人员拟订计划和编列预算，以支助公民登记和选举进程。

### 科索沃 (1999年至今)

16. 志愿人员方案应对联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)的要求，最初于1999年9月提供200名志愿人员，充当(民事和公共行政部的)

民事干事。2000年2月又要求提供100名同一类别的联合国志愿人员。3月，又要求提供400名志愿人员，充当登记监督员，负责组织、监督并执行由联合国/欧洲安全与合作组织联合登记工作队主持的科索沃整个选举登记过程。来自80个国家的300多名特别征聘的志愿人员在4月的三个星期内外派完毕。

### 塞拉利昂（2000年至今）

17. 志愿人员方案对维持和平行动的最新贡献是，自2000年年初参与了联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）。共部署了72名联合国志愿人员，补充民事和技术支助领域所需的国际工作人员。

---