



第六十届会议

议程项目 136

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

解除武装、复员和重返社会

秘书长的报告*

摘要

本报告是为支持大会第 59/296 号决议提交的。大会在该决议第六节第 5 段中强调，必须加强联合国系统内外各行动者的合作与协调。

秘书长在本报告中特别讨论了过去五年来联合国在复杂的维持和平行动和非维持和平行动中更深入地开展解除武装、复员和重返社会进程，包括从这些行动中汲取经验教训。秘书长还讨论了联合国系统内在经验教训的基础上发展的解除武装、复员和重返社会新办法。

这一新政策办法，即解除武装、复员和重返社会综合标准，是由联合国 15 个机构、部门、基金和方案组成的解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组制定的。标准提供一整套关于解除武装、复员和重返社会各个方面的政策、准则和标准作业程序。标准强调：一种以人为本的办法，着重指出将预定参与者和受益者的特殊需要纳入解除武装、复员和重返社会方案制定中；一种灵活、透明和问责的办法；一种以各项综合原则为中心的综合办法，特别是在方案规划和执行领域；以及一种以国家当家作主为中心的办法，鼓励冲突后国家的政府和公民对解除武装、复员和重返社会方案制定负起责任。

* 分配给本报告的时间档是 2006 年 2 月 17 日。迟交报告是因为进行了广泛的机构间协商。



一. 引言

1. 大会 2005 年 6 月 22 日第 59/296 号决议着重指出，必须加强联合国系统内外各行动者的合作与协调，确保在实地实施解除武装、复员和重返社会方案时有效使用资源并做到连贯一致。大会还注意到我打算向大会第六十届会议提出联合国系统正在制定的解除武装、复员和重返社会综合标准。因此，本报告旨在全面审查联合国的解除武装、复员和重返社会办法——该办法影响了标准制定，并就如何在联合国维持和平行动中以及最终在非维持和平环境的解除武装、复员和重返社会中操作这一办法提出了建议。

二. 审查 2000 年以来联合国解除武装、复员和重返社会的工作

2. 自从我关于联合国维持和平行动在解除武装、复员和重返社会方面的作用的报告（S/2000/101）在 2000 年 2 月 11 日发表以来，有六个维持和平行动的任务包括解除武装、复员和重返社会。这些行动是：联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）、联合国利比亚特派团（联利特派团）、联合国科特迪瓦行动（联科行动）、联合国布隆迪行动（联布行动）、联合国海地稳定特派团（联海稳定团）和联合国苏丹特派团（联苏特派团）。

3. 安全理事会要求这些行动执行解除武装、复员和重返社会的一些功能，包括：为各项方案提供安全；收集、保存和摧毁武器；开展解除武装、复员和重返社会；促进解散民兵团伙；加强区域办法和跨界办法，包括外国前战斗人员的查明身份、解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会；并支持国家解除武装、复员和重返社会方案。

4. 过去五年，联合国还在本组织没有部署维持和平行动的国家，如阿富汗、中非共和国、印度尼西亚（亚齐）、尼日尔、刚果、索马里、所罗门群岛、斯里兰卡和乌干达中进一步参与。

5. 联合国开发计划署（开发计划署）以及联合国系统其他机构、基金、部门和方案也发挥了关键作用，支持制定解除武装、复员和重返社会方案和战略，并开展各种活动，如为前战斗人员及其家属设立咨询和介绍服务；确保有多种重返社会选择；推动宣传运动；以及满足与武装部队或团体有联系的妇女、青年人、儿童、残疾人和慢性病病人的特殊需要。

6. 联合国特别致力于根据国际准则和标准，特别是国际劳工组织（劳工组织）关于最恶劣形式童工劳动的第 182 号公约和《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，使在当下冲突局势中被武装部队和团体利用的儿童复员和脱离。例如，在阿富汗，联合国儿童基金会（儿童基金会）正在开展一项方案，复员 4 000 名 14 至 17 岁的儿童。还在斯里兰卡和乌干达执行类似的方案。

7. 虽然联合国的解除武装、复员和重返社会工作的规模、复杂性、范围和类型发生了变化，但我们规划和执行这类行动的手段没有变化。解除武装、复员和重返社会往往以支离破碎的方式进行，导致协调差，以及经常各行其是的维持和平行动、机构、基金和方案有时相互竞争。乐观地说，这已造成方案不连贯，各组成部分之间间隙很大。悲观地说，这已导致失望的前战斗人员再次拿起武器。塞拉利昂和海地就是这种情况。

8. 过度重视短期安全目标，往往导致女战斗人员、支持者和家属等关键目标群体被排斥在解除武装、复员和重返社会之外。联合国领导的塞拉利昂和利比里亚方案的评价除其他外证明了这一点。¹ 刚果民主共和国和布隆迪的国家解除武装、复员和重返社会方案都没有考虑到与战斗部队有联系的这类妇女，她们在冲突中扮演了脚夫、伙夫、和性奴隶的角色。目前唯一能确保妇女参与的途径仍在重返社会阶段，正在努力确保妇女参与。在利比里亚，纳入与战斗部队有联系的妇女的资格标准的变化，首次为妇女参与解除武装、复员和重返社会方案提供更大机会，从而确保纳入了 20 000 多名妇女。

A. 经验教训

9. 由于联合国参与解除武装、复员和重返社会工作，汲取了一些重要的经验教训，对本组织如何应对该进程的想法产生了影响。这些经验教训是：

(a) 解除武装、复员和重返社会的实施，不能孤立于更广泛的建设和平和恢复进程。这些方案必须同更广泛的和平、恢复和发展框架协调一致；

(b) 成功的解除武装、复员和重返社会取决于冲突各方的政治意愿。国际社会应力求确保详细的解除武装、复员和重返社会规定列入这类协定，而且各签署方尊重其可能作出的任何解除武装、复员和重返承诺。在这方面必须指出，要获得成功、政治进程必须驱动解除武装、复员和重返社会方案，而不是相反；

(c) 解除武装、复员、特别是重返社会进程的延续超过维持和平行动的寿命。本组织必须协助发展国家能力，以便在一个维持和平行动缩编后，接管关键的组成部分；

(d) 联合国系统内对解除武装、复员和重返社会采取支离破碎的办法，将破坏和平进程的成就，因此，综合办法是唯一的前进方式；

(e) 需要全面掌握从解除武装、复员和重返社会方案中汲取的经验教训，并确保在今后行动中大力运用这些经验；

(f) 综合规划和方案将需要设立解除武装、复员和重返社会综合单位。这反过来取决于改变联合国系统内各部门、机构、基金和方案在共同目标、加强一体化与合作方面的文化；

(g) 解除武装、复员和重返社会综合单位的设立必须正规化，例如通过协议书规定应遵循的行政和财务程序，以及各参与方的责任；

(h) 解除武装、复员和重返社会的规划，还必须与审查和改革法治和安全部门的过渡进程，以及控制和减少小武器扩散的努力紧密配合；

(i) 前战斗人员可持续地重返社会，是该进程的一个关键目标，而且在许多情况下，是一个巩固、成功的和平进程的基石。重返社会方案经常规划不当，资金不足。重返社会规划应尽早开始，满足市场需求，并与进行中的恢复和发展方案协调规划；

(j) 及时、可靠和协调一致地提供资金，对解除武装、复员和重返社会进程极为重要。自愿捐款是一个重要的资金来源，尤其对于重返社会组成部分来说。但在许多情况下，从认捐资金时间到可供使用时间有六至八个月的空档。因缺乏可靠资金而不落实作出的承诺，可导致暴力，已解除武装的人再次应征参与地方和区域冲突，以及使和平进程崩溃；

(k) 鉴于与武装部队和团体有联系的儿童解除武装、复员和重返社会在法律和道德上的重要性，应当作出努力，确保他们解除武装、复员和重返社会不取决于成年人解除武装、复员和重返社会，或完成更广泛的安全部门改革和权力分享谈判；

(l) 以往的解除武装、复员和重返社会方案，往往不承认武装团体由被强迫和自愿的男子、妇女和儿童组成。所以，参与者定义和资格标准必须对文化和性别敏感，以应对这些群体在冲突中发挥的不同作用，并设计满足其不同需要的方案。这种努力还应承认青年、身心残疾前战斗人员以及与武装部队和团体有联系的人的不同需要；

(m) 由于一些同时存在的因素，艾滋病毒/艾滋病以及性暴力和基于性别的暴力在武装冲突和冲突后环境中肆虐。因此，解除武装、复员和重返社会方案必须包括艾滋病毒/艾滋病认识、预防和治疗，以减少蔑视和紧张局势，并制止蔓延。性暴力和基于性别的暴力幸存者必须得到适当的心理支助。因此，应当采取措施，确保妇女和女孩在营地期间有分开的设施，并作为一项预防措施来改善营地基础设施和安全。遭受基于性别的暴力的妇女和女孩，应获得特殊医疗支助，特别是妇科护理和心理支助；

(n) 尤其鉴于许多冲突的区域层面，有必要加强解除武装、复员和重返社会的跨界重点。这包括根据国际法律义务，应对战斗人员和武器（以及与战斗人员有联系的平民，如家属和被劫持者）的跨界移动，以及为这些人寻找适当的解决办法。一个区域内的所有解除武装、复员和重返社会方案之间应建立密切协调和联系，以确保方案拟定连贯一致。

三. 联合国对解除武装、复员和重返社会问题的新办法

10. 为了确保全面借鉴所吸取的经验教训，过去两年来，本组织一直参与加强其关于解除武装、复员和重返社会的工作。这就促成在联合国系统内采用一种新办法来解决解除武装、复员和重返社会问题，各机构更有决心要加强这一重要领域的协调和有效性。

11. 解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组是和平与安全执行委员会成立的，其授权任务是履行改善本组织在解除武装、复员和重返社会领域的业绩的工作。15 个部、机构、基金和规划署（见本报告附件）参加了该工作组，它们共同制定了规划和执行维持和平背景下的解除武装、复员和重返社会活动的新政策和构思。这些政策和构思被称作解除武装、复员和重返社会综合标准。该工作组也在努力拟订培训和能力建设战略以及试验性地在地中海和苏丹着手进行解除武装、复员和重返社会综合方案。

解除武装、复员和重返社会综合标准

12. 解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组拟订解除武装、复员和重返社会综合标准的目的是更好地规划、拟订、执行和监测解除武装、复员和重返社会方案。这些标准包括 26 个单元，分为五级：

(a) 第一级：对这些标准进行介绍并包括有关词汇；

(b) 第二级：在维持和平的背景下阐述解除武装、复员和重返社会问题的综合办法的各种战略构思；

(c) 第三级：阐述总部和外地所使用的规划和执行结构；

(d) 第四级：介绍进行解除武装、复员和重返社会活动的各种考虑、备选方案和工具；

(e) 第五级：介绍联合国处理下列重要交叉问题的办法，如两性平等、同战斗部队有关联的年轻人和儿童、越界流动、粮食援助、艾滋病毒/艾滋病和保健。

13. 2004 年 10 月，在日内瓦举行的一个讲习班讨论了解除武装、复员和重返社会综合标准的草稿初稿，2005 年 4 月/5 月机构间模拟演练，测试了草稿第二稿。许多非政府组织、区域组织、国家委员会、训练机构以及世界银行都对解除武装、复员和重返社会综合标准提供了投入，预期 2006 年晚些时候各部、机构、基金和规划署的负责人将会正式通过并推动该标准。

14. 解除武装、复员和重返社会综合标准将得到一本业务手册的支助，该手册将向从事这项工作的人提供规划、执行、管理和评估解除武装、复员和重返社会方

案所需的基本工具；该综合标准也将得到给参加和平谈判的以及从事有解除武装、复员和重返社会组成部门的和平行动的规划、执行和管理工作的高级主管的一份说明的支助。

15. 解除武装、复员和重返社会综合标准也将得到网上的联合国解除武装、复员和重返社会资源中心的辅助，该中心将提供有关政策、准则和程序的综合信息以及本组织执行解除武装、复员和重返社会方案的最新情况。

16. 解除武装、复员和重返社会综合标准是联合国在维持和平状况下处理解除武装、复员和重返社会问题的一个共同办法，这是授权执行维持和平行动时对新的更加复杂的任务的回应。这一新办法涉及对有效和高效的分权执行办法进行综合规划、提供及时、明确和综合政策指导以及总部支助。解除武装、复员和重返社会综合标准也认识到各国的解除武装、复员和重返社会性质有很大不同，因此，赞成开发支助国家需求的简化手段，而不是要提出解决方案蓝本。

17. 尽管解除武装、复员和重返社会综合标准的重点是拟订维持和平行动背景下处理解除武装、复员和重返社会问题的共同办法，但这些标准追求的是整个联合国系统的最佳做法和最好的经验教训。因此，其中许多标准和原则在非维持和平行动状况下也适用。

18. 拟订本组织处理解除武装、复员和重返社会问题的综合办法是依靠促成下列目标而走向更大程度的一体化进程中非常重要的一步：

(a) 通过在维持和平和非维持和平环境中前后一致应用解除武装、复员和重返社会综合标准来执行共同的联合国办法；

(b) 改进总部及外地的规划、沟通、协调和合作；

(c) 建立联合国与不同伙伴，包括会员国就有关解除武装、复员和重返社会的政策和方案开展接触、咨询和宣传的全面和一贯基础；

(d) 通过摊款和自愿捐款获得充足资源，及时有效时地执行解除武装、复员和重返社会方案；

(e) 提供基于解除武装、复员和重返社会综合标准的培训的各军事和民用培训中心之间展开合作；

(f) 发展联合国外地工作人员的能力和知识。

19. 应采用这一综合办法作为支持联合国所有未来努力的手段。但是，解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组将继续追求和反思在越来越复杂的新形势下开展解除武装、复员和重返社会活动中所吸取的经验教训。

四. 处理解除武装、复员和重返社会问题的联合国综合办法

A. 构想

20. 过去 5 年里，联合国解除武装、复员和重返社会方案的性质和范围发生了重大变化。但是，联合国处理解除武装、复员和重返社会问题的主要目标仍然是改善安全，以便能够开始冲突后重建和广泛的复原。

21. 解除武装、复员和重返社会方案通常是维持和平、冲突后建设和和平发展的焦点，涉及到许多国家、国际、军事和文职行动者和机构，这些方案仅为冲突后许多建设和平的措施之一，因此，应该在广泛的政治背景和复原努力下规划和密切协调这些方案。

22. 在这一方面，特别重要的是，必须认识到，解除武装、复员和重返社会方案务必与安全部门的审查和改革挂钩。如果要建立可持续的安全环境，联合国必须利用解除武装、复员和重返社会与安全部门改革两者之间存在的自然联系和协同作用。

B. 定义

23. 我在我 2005 年 5 月 24 日关于联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题的说明 (A/C.5/59/31) 中，提供了关于解除武装、复员和重返社会进程每一阶段的定义。这些定义后经大会通过，具体如下：

24. **解除武装**是指收缴、登记造册、管制及处置战斗人员，通常还包括平民的小武器、弹药、炸药及轻重武器。解除武装还包括制定负责任的武器管理方案。

25. **复员**是指正规、有控制地使武装部队或其他武装团伙的现役战斗人员退伍。复员的第一阶段可包括：在临时中心中为战斗人员办理手续，以及把部队集中在指定用于这一目的的营地（装备置放场、集结、集中地区或兵营）中。复员的第二个阶段称作转业，包括提供给复员军人的一揽子支助。

26. **转业**是指在复员期间，但在更长期的重返社会进程以前，提供给前战斗人员的援助。转业是一种过渡时期援助形式，用以帮助满足前战斗人员及其家属的基本需要，其中可包括过渡时期安全津贴、食品、衣物、住所、医疗服务、短期教育、培训、就业和工具。重返社会是一个长期、持续的社会经济发展进程，而转业则是一种短期的物资和/或资金援助，用以满足眼前的需要，并可持续长达一年的时间。

27. **重返社会**。重返社会是指前战斗人员获取平民地位并获得可持续就业和收入的过程。重返社会基本上是一个社会和经济进程，不设时限，主要在地方一级的

各个社区开展。这是国家总体发展的一部分，也是国家责任的一部分，经常需要长期的外部援助。

C. 原则

28. 支持处理综合性的解除武装、复员和重返社会问题的联合国办法有一些关键原则。解除武装、复员和重返社会综合标准中详细介绍了这些原则，现概述如下。

以人民为中心

29. 解除武装、复员和重返社会方案必须满足预定参与者和受益者的具体需要。资格标准必须严格、透明和明确，并有足够的包容性，能满足担任战斗和非战斗角色的妇女、与武装部队和团伙有关联的儿童以及有残疾的前战斗人员的需要，但又不能过于松懈，以免方案遭到滥用。在设计和执行解除武装、复员和重返社会方案中，非歧视以及公平和公正待遇是核心原则，如同尊重国际人道主义法和促进人权是核心原则一样。

灵活性

30. 解除武装、复员和重返社会方案目前的运作越来越复杂。因此，联合国的办法必须要有灵活性，要有适应性并根据执行国家和区域的情况加以调整。尽管解除武装、复员和重返社会综合标准规定以经验教训为基础来制订政策，但并不是万能药，必须要认识到，如同各国情况不同一样，可能的解决办法也要有所不同。因此，尽管要保持核准的政策内运作，方案也需要符合具体背景，并有足够的灵活性，以便“用当地解决办法解决当地问题”。

问责制与透明度

31. 联合国的目标是建立透明的机制来进行独立监测、监督和评估所有解除武装、复员和重返社会活动及筹资机制。具体地说，必须责成国家当局和当事方执行其达成的协定的责任，国家和国际执行机构必须要对参与者和受益者负责。联合国系统应该遵守解除武装、复员和重返社会综合标准的原则和标准来设计和执行解除武装、复员和重返社会方案，要鼓励会员国和双边伙伴为这一进程提供政治和财政支助。

国家拥有自主权

32. 联合国认识到，对解除武装、复员和重返社会进程的真正有效和广泛的国家拥有自主权对这一进程的成功执行以及前战斗人员重返社会的可持续性很重要。尽管可以要求联合国对解除武装、复员和重返社会方案提供战略、技术、业务和

财政支助，但在规划、协调和执行这些方案时推进这一进程的责任在国家和当地行为者和利益有关者身上。

33. 联合国在可能情况下，将努力促进在解除武装、复员和重返社会方案所有阶段国家拥有自主权。但是，也必须要承认，全面落实国家拥有自主权概念面临诸多挑战，特别是在冲突后争取稳定的早期阶段。在这些冲突后背景下，国家能力往往较弱，联合国必须承诺，系统性地予以加强和发展这一能力。要实现这一目标，不仅要提供技术援助、培训和财政支助，而且要让各反对派聚集在一起，要促进地方当局、受影响社区、战斗人员及其受抚养人的参与。

34. 因此，国家拥有自主权的含义要比中央政府领导更为广泛。真正的国家拥有自主权意味着国家、省和地方各级的国家和非国家行动者的广泛参与，其中要包括民间社会和妇女组织。在必要时，联合国应该同它们一道努力，加强它们参与这一进程的能力。

综合性

35. 联合国建议采取综合性办法来处理解除武装、复员和重返社会问题。只要适用，就要建立综合性的解除武装、复员和重返社会单位来为联合规划、拟订方案和调动资源提供便利，促进有效分权执行方案。也需要综合各部门的战略，必须要采取区域办法来解决冲突问题。

36. 联合国计划在 2006 年 3 月 1 日执行的一个联合特派团就是采用综合性办法的一个事例，这个特派团由维持和平行动部、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）、开发计划署、联合国人口基金（人口基金）、世界卫生组织（卫生组织）和联苏特派团参加，将把艾滋病毒/艾滋病的关切纳入苏丹的解除武装、复员和重返社会战略之中。这将对解除武装、复员和重返社会综合标准提供的指导中的许多实地测试的第一个测试，该特派团还将具体演示这一目标，以确保在各维持和平行动的解除武装、复员和重返社会方案的整个规划进程中，将诸如艾滋病毒/艾滋病、儿童和性别问题等贯穿各领域的问题纳入主流。

精心规划

37. 在筹备解除武装、复员和重返社会方案时必须密切关注安全保障；评估、规划、监测和评价；新闻和社区宣传；过渡；以及撤出战略。

参与者和受益者

38. 在常规的解除武装、复员和重返社会方案设想中，参与者包括战斗人员以及那些同正规和非正规武装部队及团伙有关联的人。在停火协定或和平协议中通常会列出那些有资格参加这一方案的团伙的名单，但是，有时和平协定的谈判期间的政治环境可能影响对参加派别的准确界定，特别是在涉及民兵类型的部队的情

况下。在此情况下，那些部队和团伙有责任提供有关其成员的人数和地点以及其武器装备的准确资料。应该在单独的武器控制方案下处理平民和其他个人拥有非法小武器问题。

39. 综合性的解除武装、复员和重返社会方案要求采取细致入微的办法来解决参与者的问题。这些参与者包括男女成年战斗人员、与武装部队和团伙有关联的年轻人和儿童、有残疾和慢性病的前战斗人员以及那些从事非战斗任务的人员和被抚养人。

40. 安全理事会在其第 1325 (2000) 号决议中鼓励“所有参与规划解除武装、复员和重返社会工作的人员顾到男女前战斗人员不同需要并……其家属的需要”。经验表明，妇女和女童经常被排除在解除武装、复员和重返社会方案之外，但她们几乎总是同武装部队和团伙有关联。因此，应推定她们在战斗部队的存在，在规划和设计方案时要进行这方面的筹备，除非事实证明情况相反。而且，战斗人员有时甚至在现行战斗中合用武器，利比里亚的情况就是这样。因此，个人上缴武器的政策就没有考虑到这种实际情况。

41. 解除武装、复员和重返社会方案还应考虑到返回地区的接纳社区，在规划和设计阶段，需要同他们协商，在执行阶段，需要向他们通报情况，并支助他们接受前战斗人员及其家属。在实行前战斗人员个人给予支助时，应对这一援助的规模加以限制，应尽可能通过使整个社区受益的各种方案来提供这种援助。在此背景下，解除武装、复员和重返社会方案的受益人最后就成了一个多元的广泛群体。

五. 以综合方式执行解除武装、复员和重返社会

A. 规划

42. 从以前的解除武装，复员和重返社会工作中吸取的教训是，一些问题的出现是因为规划和方案设计欠佳。解除武装、复员和重返社会综合标准特别强调规划工作的重要性，并确定了联合国在维持和平和冲突后建设和平环境中的解除武装、复员和重返社会工作内部规划方面的五个阶段。它们是：

(a) **先期规划和筹备性援助**，这包括及早确定可能的起始点以及联合国提供支助的战略选择办法。联合国决定是否应支持或鼓励设立解除武装、复员和重返社会方案时，应基于充分的政治分析，包括对所涉的各种风险的审评。一旦作出支持这一方案的决定，就必须进行进一步分析，确保有能力以有效率、有效力的方式作出回应。该阶段除其他外，还包括在和平进程中提供技术咨询，在方案开办前进行探索性的评估和调查，所涉及的问题包括妇女与两性议题、青年和儿童、残疾与艾滋病毒/艾滋病等主要问题，评估联合国在该国的能力及其国内机构能力和民间社会能力，及早使捐助者以及国际和当地的其他利益有关者参与；

(b) **初步技术评估**，这将载列于我为请求设立维持和平特派团而向安全理事会提交的报告中有关解除武装、复员和重返社会一节；

(c) **拟定一项战略和政策框架**，以确定初步的组织和机构框架，确保已经规划的所有方案均为综合方案，充分反映解除武装、复员和重返社会综合标准的原则；

(d) 通过进行详细的实地评估，**拟定一项方案和行动框架**，也就是拟定一项解除武装、复员和重返社会方案及其执行计划；

(e) **拟订一项特派团撤出后计划**，确保在维持和平特派团的缩编规划中有联合国国家小组和其他重要的国际和国家伙伴参与，以保证国家小组和各伙伴有能力在缩编后继续支持解除武装、复员和重返社会方案。还必须从事国家能力建设，使有关部门有能力全面负责解除武装、复员和重返社会方案。

B. 解除武装

43. 已吸取的经验教训表明，如果没有全面解除前战斗人员的武装，没有制定法律和政策来管理和控制合法和非法持有的武器，长期的和平、稳定和复苏能力就会受到严重损害。尽管解除武装、复员和重返社会方案中的解除武装部分侧重于控制前战斗人员持有的武器，但解除武装、复员和重返社会综合标准则主张将这一工作与针对公民非法持有武器的更广泛的武器控制和减少措施联系起来，这种措施往往是通过武器大赦方案或“武器换取发展”方案执行的。此类武器控制和减少措施还应与法治方案和安保部门改革方案密切联系在一起。

44. 联合国建议所有行动者遵守自动销毁全部收缴武器的原则。不过，有关国家政府可作为安保部门改革方案的一部分，请求留出已收缴的一些武器，供合法的安全部队使用。若为此目的保留武器，则有关国家政府必须就武器控制制定一项明确计划，并建立必要的机构能力。否则，已收缴的武器可能重新回流到街头。

C. 复员

45. 复员是一个多层面进程，它标志着战斗人员的地位从军事人员改为平民百姓。作为前战斗人员重返社区生活的第一步，复员要求进行认真的综合规划，精心选择时机和安排先后次序。

46. 复员战略必须在援助与补贴之间取得平衡，以避免给人一种印象，认为战斗员因参与冲突而受到奖赏。这一点至关重要，因为在前战斗员重返社会之前就使其享有大量福利可能使平民百姓感到忿恨，他们或许将前战斗员享有的特有的福利看作是对冲突参与者的不合理的奖赏。因此，必须更多地依靠物质支持，最好使整个社区受益，并且逐步不再采用偏重金钱奖励的做法。还必须更多地依靠以

社区为主的办法，逐步地不再注重金钱或物质奖励，并确保复员的前战斗员获得的福利与给予境内流离失所者、难民和回返者等其他受战争影响的民众获得的福利相一致。如果认为有必要提供金钱奖励，做法应当是支付的额度少，时间跨度长，以更有效地确保以和平的方式进行重新安置。

47. 特别应避免让儿童得到以现金形式提供的补助金。在利比里亚，发给 300 美元的过渡安全网津贴对儿童产生了极为不利的影 响，这些儿童受到长官的虐待和剥削，因其想从这些儿童的现金补助金中提成。这项津贴还使重返社区生活进程受到损害，因为人们普遍的感觉是儿童打仗受到奖赏。这一津贴还可能刺激人们今后加入战斗部队，尤其是邻国的战斗部队，那里对儿童的积极征募经常构成为一种威胁。

48. 联合国遵照《国际刑事法院罗马规约》和《儿童权利公约任择议定书》，支持让儿童及早脱离武装部队和武装团伙。在这两项文书中，前者规定招募不满 15 岁的儿童入伍属于战争罪，后者则严禁签署方强征不满 18 岁的儿童入伍。除了这些法律规定外，确保儿童及早复员对范围更广的安保具有积极影响。布隆迪的儿童复员经验可以作为一个例证，说明早日复员对和平进程有着积极影响。对布隆迪儿童解除武装、复员和重返社会方案进行审评发现，在和平协定签署方的武装部队和武装团伙中的成年人复员之前，先行迅速让儿童复员，有助于建立信心，进而又有利于推进和平进程。

D. 重返社会

49. 让前战斗员持续地在社会和经济方面重新融入社会应当是解除武装、复员和重返社会方案的最终目标。如果没有协助前战斗员重新融入社会，在解除武装和复员阶段取得的成绩就会受到损害，整个方案受到威胁，并加大了不稳定因素。然而，重返社会是尤其复杂的一项挑战。战争往往大大改变了前战斗员及其所在的社会，尤其是冲突持续了很长时间的 地方。在一些冲突后国家，前战斗员没有经历过、或者已不记得战前的和平生活方式。因此，重返社会在一些情况下属于用词不当。

50. 重返社会方案若取得成功，不仅会防止暴力活动死灰复燃，还有助于刚刚摆脱冲突的国家的恢复和发展。例如，虽然联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）已于 2005 年 12 月 31 日结束，但有战斗员参加的赋予社区权力方案仍在举办，开发计划署武器换取发展方案也同样如此。这一重返社会方案如执行得当，应当是推动前战斗员与接受社区之间建立信任的手段。

51. 就持续存在的冲突而言，对重返社会的长期支助可预防儿童被重新招募入伍，因为他们可能由于与贫穷有关的原因而再次加入武装团伙和武装部队。例如，

在刚果民主共和国，由于确保儿童有学可上、进行补习和开展职业培训方案，已经降低了脱离武装团伙并与家人团聚的约 7 151 名儿童被重新招募的可能性。

52. 解除武装、复员和重返社会综合标准强调了联合国在参与执行重返社会方案时应遵循的若干重要原则。除上文第 28 至第 41 段所列的原则外，人们认为下列原则特别重要：

(a) **尽早开始进行重返社会方面的规划工作**。联合国的执行人员必须从一开始就着手筹备重返社会方面的工作；

(b) **发展国家能力**。重返社会方案应力求发展接受社区以及当地和国家有关部门的能力；

(c) **将重返社会放在恢复战略这一大环境中**。重返社会方面规划工作的构思、设计和规划必须与更广泛的恢复战略保持一致；

(d) **在公平与安保之间取得平衡**。虽然遵循在受战乱影响的各群体中保持公平原则将提高和解的可能性，但安全局势往往表明，至少就短期而言，需要具体偏重前战斗员，以确保安全得到加强和巩固。一个关键问题是保证接受的社区得到充分的咨商，认识到并认同专门向前战斗员提供支助将有助于其自身的安全。

(e) **确保从支助个人及时过渡到支助社区**。为了实现解除武装、复员和重返社会方案中的安全目标，应为前战斗员最初的全面重返社会提供支助。不过，就长期的重返社会而言，必须在支持满足前战斗员的具体需求与满足广大社区的需求之间取得平衡，防止这两个群体间产生怨恨情绪。应强调必须从专门针对前战斗员的方案快速过渡到以社区为基础的发展方案和全国发展方案。

53. 尽管重返社会方案应遵循这些原则，但如果执行方案的政治、社会经济和安全环境不同，就需要采取具体环境具体对待的做法。这可包括各种重返社会战略混合采用，比如将为前战斗员量身打造的、各有具体重点的重返社会战略同处理接受社区的主要的优先事项的做法结合起来，例如使这些社区获得各种手段和能力，以支持前战斗员和相关团体同境内流离失所者、难民、回返者和其他弱势群体一道重返社会。

54. 还必须根据受援者的性别、年龄、教育水平和身体状况确定适合的重返社会福利。必须承认和支持妇女和女童在为复员的战斗员，尤其是未成年的、遭受心里创伤的、残疾的或长期患病的前战斗员提供照料方面所发挥的作用。妇女和女童在大多数冲突后社会中承担着巨大的照料负担，这种负担的加重可能会导致妇女无法参与公共生活，女童不能上学读书。年轻人在战斗员中占有相当大的比例，需要得到帮助，以满足其紧迫的需求并实现长期目标。

55. 最后，复员和重返社会进程的经验以及过去在利比里亚等国的和平进程失败的先例突出地说明，必须特别考虑为复员的前派别领导人提供具体适合的重返社会支助。这些人是需要打断的派别指挥控制链中的一个主要群体，以确保派别结构的解散，保证复员进程能够持续。

E. 解除武装、复员和重返社会的供资

56. 联合国以前的解除武装、复员和重返社会行动面临的主要问题之一是缺少足够、及时和持续的供资。这常常造成相对容易供资、计划和执行的解除武装和复员工作，同重返社会工作之间出现差距，因为重返社会工作依赖自愿捐助，依赖专长和在冲突后状态下并非总是及时出现的环境。自愿资金的征集和分发需要时间。在有些情况下，前战斗人员在听到重返社会的允诺后解除了武装，但发现复员后没有可以参加的方案。如我在 2005 年 6 月 16 日联合国利比里亚特派团第七次进度报告 (S/2005/391, 第 19 段) 中所述“稳定所面临的最严重的威胁来自等待重返社会机会的前战斗人员，”而且“继续迟迟不向这些闲散的前战斗人员提供重返社会机会，会使他们易受企图操纵的政治势力的利用，在选举期间尤其如此”。

57. 如果重返社会方案同捐助方密切协调，进行周密计划，一开始就得到足够资源，这个问题就能够解决。

58. 在过去，联合国系统开展解除武装、复员和重返社会工作的方式互不协调，常常造成筹集资源活动计划不当，协调不佳，行政结构重复。这就削弱了捐助方对这类方案的信心。

59. 努力加强联合国内部的一体化，这将有助于解决其中一些问题。大会在第 59/296 号决议中尤其澄清了维持和平行动期间为解除武装、复员和重返社会方案使用经常预算的情况。

六. 结论和建议

60. 人们一直呼吁联合国执行或支持各国的解除武装、复员和重返社会的努力，将其作为维持和平行动和非维持和平行动工作的一个环节。今后可能会继续出现这一趋势；如果本组织要成功地迎接这些挑战，就要以协调一致的态度，不仅仅是在联合国系统内，而且是要同各国政府和捐助伙伴、世界银行、区域组织和非政府组织协调一致地工作。

61. 组成解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组的联合国各部、机构、基金会和方案将继续努力，提高本组织支助成功的、持续的解除武装、复员和重返社会方案的能力。以下是关于推进工作的建议。

综合方案支助

62. 总部将确保向外地的解除武装、复员和重返社会方案提供更多支助。解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组将继续加强和巩固过去两年建立的合作伙伴关系。联合国需要在秘书处的现有基础上建立解除武装、复员和重返社会的综合机构间能力，向国家方案不断提供政策发展、战略咨询、支助和培训。这个机构还将同联合国以外的伙伴合作，协助培训、调集资源和规划，支助现行和今后的解除武装、复员和重返社会方案。因此，现有的秘书处应扩大，纳入来自其它各部、机构、基金和方案的工作人员，负责向解除武装、复员和重返社会方案提供更多支助。

执行解除武装、复员和重返社会综合标准

63. 将在 2006 年稍后启动解除武装、复员和重返社会综合标准，其中的关键优先事项是在国家一级落实该标准。联合国已经开始在联合国海地稳定特派团和联合国苏丹特派团内组建综合解除武装、复员和重返社会单位，联合培训军事、警察和文职人员，试办落实该标准。联合国系统将继续在海地和苏丹试验这种新方法，还将在维持和平行动和非维持和平行动性质的其它现行解除武装、复员和重返社会方案中执行这项工作，确保按照解除武装、复员和重返社会综合标准拟定新的方案。

64. 落实综合方法将需要设立新的协调机制，这可能包括以下所有方面，或其中一部分：

(a) 解除武装、复员和重返社会综合工作队，人员来自联合国开发计划署、维持和平行动部，以及其他机构，如在海地和苏丹的情况那样；

(b) 联合国国家工作队综合解除武装、复员和重返社会指导小组，协助特派团内部和同国家工作队之间的信息交流，联合规划和业务行动。

65. 这些新成立的单位已经得出的一个经验教训是，鉴于有关机构行政和财务程序不同，执行方法也不同，不可能要求完全的行动/行政一体化。目标应该是相辅相成，在规划阶段完成一体化工作，确保在联合计划范畴内有效、及时地协调各项行动。这种安排应在可行情况下确定下来，以确保行政和财务上的一目了然。

克服体制上的制约

66. 一体化，尤其是国家一级的一体化，受到行政、管理、预算和业务挑战的制约。如果要落实解除武装、复员和重返社会的新方法，就必须克服这些挑战。因此建议如下：

(a) 作出努力，继续通过提供合办培训、特派团等办法，增进有利于解除武装、复员和重返社会综合方案的组织文化；

(b) 协助制定本组织解除武装、复员和重返社会新方法的部门、机构、基金和方案进一步参加综合规划、执行和评估，并在可能情况下参加国家一级的联合单位；

(c) 解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组秘书处和成员探讨如何消除行政和其他方面的障碍，执行解除武装、复员和重返社会综合标准，建立一体化机制。

制定政策和手段

67. 解除武装、复员和重返社会综合标准是“充满活力的文件”。来自国家一级和其他合作伙伴的反馈，最终将促成印发标准的第二版。为此，解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组将继续弥合在一些领域里政策指导方面的潜在差距，如与法治方案规划、治安部门改革和更大的复苏进程的联系等。工作组还将拟定实际工具，如方案规划前的评价和其后的影响评估。

68. 鉴于联合国系统从事大量非维持和平工作，解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组还将努力确保解除武装、复员和重返社会综合标准能够用于这些方面。

保持和发展网上资源中心

69. 必须保持和进一步发展网上资源中心，使其继续作为总部和国家一级决策人员和实践人员的有益工具。除汇集信息及以往和现行方案的经验教训之外，资源中心还应作为从事解除武装、复员和重返社会工作者联系和交流的平台。这将需要更多的自愿供资，我会鼓励会员国提供自愿供资。

联合国内的培训和能力发展

70. 在今后一年，联合国将继续努力，向工作人员和各国的对口人员提供解除武装、复员和重返社会综合标准所载政策和原则的培训和能力发展支助。为此，在2006年2月的解除武装、复员和重返社会国际培训班上，若干维持和平培训机构和中心同意把解除武装、复员和重返社会综合标准作为今后这方面培训课程的基础。除普通培训外，解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组还将向海地和苏丹等正在试办综合方法的国家提供针对具体情况的培训。

加强伙伴关系

71. 解除武装、复员和重返社会综合标准的核心原则是，解除武装、复员和重返社会需要在国际和国家行动者之间建立有力的伙伴关系。如上所述，联合国将支持在整个过程中采取国家拥有主权的强有力方案。此外，今后几年的一个关键优先事项是加强和巩固同世界银行、各区域组织和非政府组织之间的伙伴关系。

72. 最后，拟定解除武装、复员和重返社会综合标准进程本身，在成立建设和平委员会之前，为联合国提供了很好的经验。为发展这一新方法，本组织设法汇总了各种设想、业务思维和体制看法，为启动落实建设和平的其他领域提供了良好的楷模。

73. 为贯彻我关于联合国改革方案的精神，这一解除武装、复员和重返社会新方法将不时需要本组织改变工作方式。不过，它将发挥很大的影响，将促成更成功、更协调、管理更好的解除武装、复员和重返社会行动；这反过来又会有助于推动和平进程，促进经济复苏和可持续发展。

注

¹ 见 www.womenwarpeace.org/issues/ddr/ddr.htm。

附件

解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组成员

裁军事务部

维持和平行动部

政治事务部

新闻部

国际劳工组织

国际移徙组织

联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署

联合国儿童基金会

联合国开发计划署

联合国妇女发展基金

联合国裁军研究所

联合国人口基金

联合国难民事务高级专员办事处

世界粮食计划署

世界卫生组织
