



## 秘书长关于联合国警务工作的报告

### 摘要

本报告是根据安全理事会第 2185(2014)号决议提交。该安理会决议请我在 2016 年底提交一份报告，阐述警务工作作为维持和平和冲突后建设和平工作的组成部分所起到的作用，尤其重点阐述联合国维和行动和政治特派团警察部分面临的挑战，并就警察部分如何以最佳方式进一步协助完成特派团的任务提出建议。此外，我在题为“联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议”的报告(A/70/357-S/2015/682)第 93 段中指出，本报告将就 2016 年 5 月 31 日对联合国警务司的职能、结构和能力的外部审查作出回应。本报告尤其就如何确保联合国警察随时准备有效应对 21 世纪的挑战提出愿景，并提出了 14 项主要建议，我希望我的继任者将后续落实这些建议。这是我关于联合国警察的第二份报告；第一份报告(A/66/615)根据维持和平行动特别委员会提出的要求(见 A/65/19，第 78 段)，于 2011 年 12 月向大会提交。

本报告概述了联合国警察的行动环境由于不断变化的冲突动态所发生的改变。联合国警察现在参与所有和平与安全领域的联合国和平行动、冲突后局势和其他危机局势，包括预防冲突和管理冲突、维持和平、建设和平和保持和平等。法律和秩序的崩溃往往是联合国部署的触发因素，同样，建立或重新建立警务和其他法治职能使联合国和平行动可以缩编和最终撤出。

此外，报告评估了取得的进展和业务方面的成功事例，例如在东帝汶和塞拉利昂由东道国警察承担所有责任；在利比里亚、科特迪瓦和海地开展国度规划；在科特迪瓦、达尔富尔和海地开展对性别问题有敏感认识的警务和性别平衡努力；在马里和索马里采取不断纳入法治的做法。

\* 由于技术原因于 2016 年 11 月 28 日重发。



报告还考虑到联合国警察对国际和平与安全所具有的日益重要作用。会员国也在2016年6月举行了第一次警察首长峰会和几次维持和平首脑会议上强调了这一点；报告还考虑到安全理事会和维持和平行动特别委员会对警务工作的更多重视。本报告着重说明了全球的最近事态发展，包括在《国际警务维持和平战略指导框架》方面取得进展，以确保作出协调一致的努力和完善战略性警察组建平台。

与此同时，本报告强调了各种关键挑战，例如授权警务任务、核定态势和资源分配存在不匹配情况。报告着重说明了各种业务难题，其中包括消除中非共和国刑事司法链中存在的差距、用既能保护境内流离失所者又可以应对犯罪者威胁的方式解释公共安全和安保方面的任务规定。我在报告中还表明，东道国的警察能力具有政治性，应该作为整体安全部门改革工作的一部分，因此必须由国家主导并采取综合办法。本报告还着重说明了联合国警察存在的、需要采取行动的实际行动挑战，包括福利问题。

本报告阐述了我提出的建立一支以人为本、现代、行动迅速、机动灵活、以权利为基础、以规范为驱动力的联合国警察的愿景。为实现这一愿景，我提出了14项建议：(a) 制定符合实际并配备充足资源的任务规定，警务司拥有人数适当的工作人员并在秘书处结构内拥有适当定位；(b) 任命会员国最合格的警察和最有力的部队，从而能够迅速部署，执行规定任务；(c) 审计甄选和征聘程序，以确保轮调的效力和效率；(d) 采取措施，确保对所部署的警务人员进行人权筛查，并追究任何犯罪行为，包括性剥削和性虐待；(e) 采取特别措施增加联合国女性警察所占的比例，使警务工作更加包容、更加适应需求；(f) 审查建制警察部队的概念、实力和能力，以改善绩效和全面管理；(g) 执行《国际警务维持和平战略指导框架》；(h) 部署前、上岗和特派团内部培训符合《战略指导框架》，包括保护平民、保护儿童和与冲突有关的性暴力问题培训；(i) 将联合国警务工作纳入切实有效的政治解决办法；(j) 联合国警察参与预防冲突；(k) 加强法治、人权、民事和军事工作的协同增效，以确保在保护平民和发展能力方面采取全方位做法；(l) 通过冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心提供全面的法治支助，包括拥有必要的资金来源；(m) 通过利用信息交流网络和警务司内部设立一个专门职位，以协调一致的方式预防和严重犯罪和有组织犯罪；(n) 为特别政治任务和其他规划进程配备适当资源。

总体而言，我为克服联合国警察面临的挑战和实现我的愿景所提出的建议若要得到落实，需要会员国、秘书处和我的继任者发挥强有力的领导作用，还需要加强伙伴关系以及拥有强大和有效的能力，包括训练有素、装备精良、拥有最新创新和技术的警察。

## 一. 背景

1. 安全理事会第 2185(2014)号决议请我在 2016 年底提交一份报告，阐述警务工作作为维持和平和冲突后建设和平工作的组成部分所起到的作用，尤其重点阐述联合国维持和平行动和政治特派团警察部分面临的挑战，并就警察部分如何以最佳方式进一步协助完成特派团的任务提出建议。根据和平行动问题高级别独立小组(高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446))中的建议，我指示警务司对联合国警务司的职能、结构和能力进行一次外部审查(见 A/70/357-S/2015/682，第 93 段)。外部审查在 2016 年 5 月 31 日完成。<sup>1</sup> 本报告是我对安全理事会的要求和外部审查作出的回应，其中阐述了我对联合国警察如何随时准备应对二十一世纪的挑战提出的愿景，并提出了可以由我的继任者后续落实的 14 项建议。

2. 这是我关于联合国警察的第二份报告。第一次报告(A/66/615)根据维持和平行动特别委员会的报告(A/65/19，第 78 段)提出的要求，于 2011 年 12 月向大会提交。

## 二. 导言

3. 外部审查再次申明和平行动问题高级别独立小组报告的调查结论，强调联合国和平行动已发生的重大变化及这些变化对联合国警务工作的影响。1960 年，向联合国在刚果的行动部署了 30 个警察监督员。今天，向 12 个维持和平行动和 6 个特别政治任务部署了约 13 500 名警察，其中 10%是妇女，在那里，他们被分配从事各种复杂的任务(见 A/66/615，摘要，第 9-32 段)。任务授权越来越强有力，这就要求警察保护平民和提供行动协助，同时促进改革、重组和发展东道国的能力。法律和秩序的崩溃往往是联合国部署的触发因素，反之，如果根据法治建立或重新建立警务和司法链中的其他核心职能，往往就可以使联合国和平行动缩编和最终撤出。《2030 年可持续发展议程》、尤其是关于建立有效、负责和包容性机构的可持续发展目标 16 重申，安全、人权和发展彼此关联。因此，通过加强东道国执法和司法机构履行任务的能力，联合国警察已成为一个不可或缺的工具，可以用以通过建立一种增强政治意愿和能力的环境，促进执行特派团的撤出战略。

## 三. 不断变化的行动环境

4. 和平行动问题高级别独立小组的报告确认，“联合国和平行动已证明非常灵活和大大有助于成功地解决冲突”(见 A/70-95-S/2015/446，执行摘要)。鉴于警务工作在预防、减轻和解决暴力冲突以及在促进早期建设和平与和解方面发挥核心

---

<sup>1</sup> 可查阅 <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/policereview2016.pdf>。

作用，因此，有效、有能力和注重交付的联合国警察必须成为联合国和平行动的一个关键要素。

5. 这种变革必须考虑到不断恶化的全球安全环境，我在其他地方(见 [A/70/357-S/2015/682](#), 第 103 段)指出，而且维持和平行动问题特别委员会也承认(见 [A/70/19](#), 第 39 段)，这一情况扩大了联合国和平行动所面临的安全挑战的规模。联合国成为和平进程的某些方面和破坏者直接攻击的目标，包括遭受不对称威胁。在某些情况下，由于跨国犯罪网络、极端主义团体和政治行为者之间的界限与合作关系模糊不清，这种威胁进一步加剧。此外，冲突期间和之后发生间接袭击的风险增加，包括无视国际人道主义法，例如把包括人道主义人员在内的平民作为袭击目标，<sup>2</sup> 这对全球各地社区的安全、安保和生计以及对国际和平与安全构成严重威胁(见 [A/70/357-S/2015/682](#), 第 1 至 9 段)。

6. 在偏远或有争议的地区恢复国家权力机构是一种严重挑战，所产生的影响之一是，非国家行为者，而且往往是罪犯，得以利用安全和治理真空。此外，本组织的任务是应对针对平民的威胁，包括与冲突有关的性暴力以及性暴力和基于性别的暴力。在南苏丹，数十万境内流离失所者在维持和平行动的房地寻求安全庇护，而联合国警察则被要求承担新的任务，包括为联合国房地内的寻求庇护者提供公共安全和安保。

#### 四. 联合国警察不断变化的作用和构成

7. 联合国把“警务”界定为一项治理职能，负责预防、侦查和调查犯罪，保护人员和财产，维护公共秩序和安全。必须在基于法治的法律框架内，委托公职人员执行警务，这些公职人员是国家、区域或地方政府的警察或其他执法机构的成员。<sup>3</sup> 警察和执法人员<sup>4</sup> 有义务尊重并保护人权。这一对警务工作的理解必须成为联合国警察的共同标准，目前，联合国警察来自 87 个有各种组织和法律架构的警察派遣国，因此，《国际警务维持和平战略指导框架》为来自各警察派遣国的联合国警察高效、公正地共同开展工作提供全面的政策和指导。

8. 联合国警察的任务是，支助冲突中、冲突后和其他危机局势下的会员国，使它们能够提供有效、高效、有代表性、反应迅速和负责的警务服务，为民众提供服务和保护，以此增进国际和平与安全。为此，联合国警察依照法治和国际人权法，建设、支助或依授权替代或部分替代东道国的警察力量，以防止和侦查犯罪，

<sup>2</sup> 例如，见秘书长关于武装冲突中保护平民的报告(S/2016/447)。

<sup>3</sup> 法治指的是“这样一个治理原则：所有人、机构和实体，无论属于公共部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责”(见 S/2004/616, 第 6 段)。

<sup>4</sup> 包括警察、宪兵、海关、移民和边境机构，以及内政部或司法部等相关监督机构。

保护生命和财产，维护公共秩序和安全。联合国警察采用面向社区和以情报为先导的警务办法，目的是：促进保护平民和人权；打击性暴力和性别暴力、冲突中的性暴力、严重和有组织的犯罪等罪行；开展调查、特别行动和选举安保活动。联合国警察由建制警察部队(目前占 66%)和单派警察(目前占 34%)组成，包括专门小组、合同制借调警察和文职专家。

9. 联合国警察工作在更广泛的框架内开展，这一框架包括和平行动的安全部门改革、<sup>5</sup> 建设和平和早期建设和平等原则，涵盖防止冲突爆发或重陷冲突的努力(见 A/69/968-S/2015/490，第 7 段)。在把和解与过渡期正义作为实现可持续和平关键因素的更广泛背景下，预防冲突包括当前业务活动(稳定和人身保护)以及长期结构性预防措施(形成政治意愿和国家能力)(见 A/55/985-S/2001/574，第 8 段)。

10. 此外，依然需要推动性别平等主流化努力和妇女参与联合国警察工作(安全理事会第 2242(2015)号决议，第 8 段)。如果在设计、执行、监测和评价警务立法、政策和方案时纳入妇女和男子的经验和观点，警察部分就会受益匪浅。这包括解决性暴力和性别暴力、冲突中的性暴力以及妇女、男子、女童和男童的安全关切问题。这还要求建设更加民主、包容的东道国警察机构，并且适当考虑性别平等。让妇女参加警察机构可以增强妇女的总体安全感，更便于她们向执法机构求助，改善执法机构对妇女的支助。截至 2016 年 9 月 30 日，妇女在单派警察和建制警察部队中任职人数分别占 19.7% 和 6.6%。若要达到 20% 的目标，就需要警察派遣国继续作出努力，增加女警官的任命，并在本国警察机构中将性别考虑因素纳入主流。

11. 在大多数情况下，联合国警察由联合国和平行动内的警察部分构成。此外，根据冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心的安排，向非特派团环境部署特殊专业人员。例如，向斯里兰卡和塞拉利昂的部署就属于这种情况。联合国警察依照国际人权法，同特派团各部门、联合国伙伴以及非洲联盟、欧洲联盟和国际刑警组织等其他方面一道，在东道国加强法治能力，支持开展安全部门改革。此类支助可以加强国家、区域和国际努力，以更好地瓦解犯罪网络，消除冲突和暴力的主要驱动因素，解决社会不公正和不平等问题。

12. 最后，联合国警察还包括维持和平行动部联合国警务司，该司在纽约设有若干科，在布林迪西设有常备警力。在总部，警务顾问在警务司支助下，负责就所有警务问题，向联合国高级官员以及维和部和政治部领导的各个行动的警察部分负责人提供战略咨询和支助。警务顾问还监督各科为警察部分提供基本支助的职

<sup>5</sup> 安全部门改革是在国家当局主导下进行的评估、审查和实施工作以及监测和评价工作，其目的是在不歧视和充分尊重人权和法治的情况下，有效和负责地加强国家和人民的安全。正如安全理事会指出的，安全部门改革应是一项国家自主的工作，应根据有关国家的特定需要和情况进行”(见 A/62/659 - S/2008/39，第 17 段)。

能，包括指南的编制、规划、甄选和征聘、特派团管理和技术援助。常备警力通过全球协调中心安排，主要通过有时限的部署活动，向外地特派团以及非特派团环境提供开办能力和技术援助。

## 五. 全球发展动态

13. 联合国官员和会员国在 2016 年 6 月的警察首长峰会<sup>6</sup> 上强调，联合国警务工作在国际安全中发挥核心作用。此外，安全理事会一致通过了关于警察工作的第 2185(2014)号决议，并自 2014 年以来要求警察部分负责人像维持和平行动特别委员会那样每年通报情况。

14. 联合国警务工作具有更加重要的意义，因此有必要为联合国警察拟定更加详细的指导，即拟订《国际警务维持和平战略指导框架》，其中包括维持和平行动部/外勤支助部《维持和平行动和特别政治任务中的联合国警察政策》和《关于能力建设与发展、警察指挥和警察行动的附属准则》。《警察行政管理准则》将在 2016 年底前完成。随后将推出面向实地的详细手册。虽然编制《战略指导框架》的工作缓慢而有条不紊，但我完全相信，将按照外部审查的要求，迅速完成框架的进一步指南。

15. 然而，不能在真空中审视《国际警务维持和平战略指导框架》。《战略指导框架》把联合国警务工作置于更广泛的框架内，包括我的“人权先行倡议”（2013 年）；设立全球协调中心安排（2012 年）；维持和平行动部/外勤支助部的《在联合国维持和平行动中保护平民的政策》（2015 年）；人权事务高级专员办公室/维持和平行动部/政治事务部的《联合国和平行动和政治任务人权政策》（2011 年）；《联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》；《联合国人员人权筛查政策》；关于适用警察派遣国在部署前必须达到的性剥削和性虐待相关标准的安全理事会第 2272(2016)号决议。到 2016 年底，将通过修订维持和平行动部/外勤支助部的建制警察部队政策以及制定维持和平行动部/外勤支助部关于联合国警察执行保护平民任务的新准则，将进一步扩大对联合国警察的指导。

16. 要全面落实这些举措和指导意见，就需要加强部署前、入职和在职培训，以进一步增强联合国警察的实效。<sup>7</sup> 大会第 49/37 号决议确认，培训联合国和平行动人员是会员国的责任。《战略指导框架》向警察派遣国概述了在实地对派遣国

<sup>6</sup> 详见 <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/initiatives/UNCOPS.shtml>。

<sup>7</sup> 外部审查第 20 段指出，“应大幅加强联合国警察的在职培训，包括咨询和指导技能培训以及关于战略指导框架的培训。鉴于联合国和平行动警察部分的独特需求，有必要更好地利用培训能力，并着力帮助弥合联合国警察的国内经验同其在和平行动中的职责之间的差距。审查小组认为，即使在提供具备适当技能的人员方面出现重大改进，依然非常需要联合国开展在职培训。除技能培训外，《战略指导框架》也应成为部署前、入职和在职培训的有机组成部分”。

警察的期望及他们应有的技能。战略指导框架还使联合国警察的作用对东道国变得更加透明。

17. 和平行动问题高级别独立小组的报告指出，“要缩小在保护平民方面对特派团的要求与它们的能力这两者之间的差距，就需要在下列若干方面进行改进：评估和规划、能力、及时的信息和双向沟通、领导和培训、及任务和期望”(A/70/95-S/2015/446, 第 91 段)。为此，维持和平行动部和外勤支助部将密切合作，改进军事、警察和文职部门的绩效管理框架。

18. 警务司和维持和平行动部战略部队组建和能力小组正在开展工作，以便在 2017 年 1 月 1 日前，通过维和能力准备系统登记和管理所有建制警察部队的承诺。在 2015 年领导人维和峰会上，26 个会员国承诺提供大约 400 名单派警察、25 支建制警察部队、2 支特种武器和战术小队、4 支警卫部队、8 个专门小组。还就培训支助作出 6 项承诺。在 2016 年警察首长峰会上，7 个警察派遣国承诺增派建制警察部队，12 个警察派遣国承诺增派单派警察，这解决了当前存在的一些问题。然而，联合国警察继续面临系统性差距，包括在快速部署能力及在行动区的机动能力、保护平民和联合国人员的能力、获得先进警务技术的机会、培训以及预算外和方案资金方面。若要确保建制警察部队胜任使命，就需要明确监督其按照任务规定交付成果的情况。

19. 依照外部审查，警务司与特派团和会员国协商，继续审查甄选、评估和部署单派警察、建制警察部队和警察领导人的标准作业程序，以加强警察部署工作的实效。警务司调整了征聘系统，为指挥、行动、能力建设和发展、行政管理制定了单独的征聘流程。这符合《战略指导框架》的要求，并响应了外部审查关于为部署从事保护和发展工作的人员(包括文职专家)制定单独流程的建议。为提高在评价和甄选候选人方面的及时性、实效和透明度，警务司正进一步完善人力资源制度计算机化的工作，以管理关于具体个人技能的所有资料，并同联合国其他实体相互核对单派警察的相关数据，以进行强制性审查(会员国提供的行为和纪律、体检以及人权证明)。保持较高数量的讲法语的警官和部队仍是一项挑战。警务司一直为改进提名和征聘程序与法语国家国际组织等伙伴密切合作。

## 六. 外勤方面的动态

20. 联合国警察是特派团撤出战略的基石。在东帝汶、塞拉利昂和利比里亚，安全责任分别于 2012 年、2014 年和 2016 年顺利交给东道国警方。在东帝汶，移交前实施了国家警察机构能力联合评估，比照《联合发展计划》中的商定进展指标，对东帝汶的每个警察局逐一作出评价。规划、评估和移交过程由东道国警察和联合国警察(包括一个有 19 名民警专家的小组)共同完成，并且得到联合国开发计划署(开发署)、其他机构、基金和方案以及双边合作伙伴的配合。

21. 在塞拉利昂，联合国已从维和行动过渡到特别政治任务，现正通过联合国国家工作队(国家工作队)为该国提供支持。联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)在 2014 年撤出后，联合国警察根据全球协调中心安排，继续协助巩固和平，并且为支持开发署当前的安全部门改革工作部署常备警力。

22. 2013 年，联合国利比里亚特派团(联利特派团)支持利比里亚国家警察实施联合评估，以在发展与改革方面监测进展情况，确定优先事项。这些评估为该国政府的联利特派团过渡计划提供了参考。按照该计划，特派团将于 2016 年 6 月 30 日移交安保责任。除其他外，联合国警察在利比里亚继续支持制定和落实关键的执法工作立法、政策和问责框架，及以情报为先导和面向社区的警务能力。

23. 在科特迪瓦，2016 年 6 月成立联合技术委员会，委员会由来自联合国科特迪瓦行动(联科行动)警察部分、科特迪瓦国家警察和宪兵、开发署的代表共同组成。该委员会在 2016 年 8 月完成制定了一项关于联合国警察向相关政府机关与国家工作队移交责任的计划。

24. 在海地，联合国海地稳定特派团(联海稳定团)在国家工作队和双边合作伙伴的支持下，实施了《2012-2016 年海地国家警察发展计划》，该计划的重点是改善海地国家警察的能力和常备状态。到 2016 年底，联合国警察将协助海地国家警察把警员总数增加到 14 600 人，其中 10%是女性。

25. 联海稳定团警察部分中的一支性暴力和性别暴力问题专门警察小组在工作中纳入性别考量，增强了国家警察的能力，包括修建 13 个专门处理性暴力和性别暴力问题的办事处、国家警察学校性暴力和性别暴力问题教室、海地国家警察性别与妇女事务协调员办公室。在索马里，联合国索马里援助团(联索援助团)警察部分协助联邦警察打击性别暴力犯罪。同样，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的警察部分在开发署的配合下，在达尔富尔各地建立了七个家庭与儿童保护股，负责处理性暴力和性别暴力以及冲突中的性暴力问题。

26. 结合一个速成教育计划和一项性别政策的执行工作，在利比里亚开展有针对性的征聘，使国家警察中女性成员的数量达到 18.6%。联科行动的宣传工作的宣传同样侧重于让女性加入国家警察和过去是清一色男性的宪兵队伍。2014 年 10 月，首批 4 名女性加入宪兵队伍；2016 年还有 35 名新征女性宪兵开始接受训练。联科行动警察部分在开发署的支持下启动了一个阿比让宪兵学校改建项目，以便能够为 50 名女性宪兵提供宿舍。

27. 联合国警察与每个特派团的人权尽职政策工作队合作，围绕联合国警察对非联合国安全部队、特别是对东道国警察的支持实施风险评估，以降低这些部队可能发生的侵犯人权行为。

28. 自 2007 年以来，维持和平行动部法治和安全机构办公室及其外地特派团采用的法治做法与发挥的作用发生了很大变化。关于法治问题的安全理事会主席声



明(见 [S/PRST/2014/5](#))指出,依照任务规定帮助国家当局确定法治优先事项和战略,满足警察、司法机构和监狱系统的需要,理清它们之间的重要关联,是对建立和平和消除有罪不罚现象作出的重大贡献。实地开展的工作和产生的影响均大幅增加,总部和外地的协调也有所改善。我在法治问题报告中反复表示,不尊重法治和人权,就不会有和平。这一挑战不仅是要认识法治活动作为和平行动的支柱所具有的重要性,而且在政治策略上要采取一致对策,确保紧抓完成持久和平与安全所需的法治优先事项。

29. 联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的联合国警察与该团司法和惩教部分及地雷行动部分、开发署、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)以及包括欧洲联盟在内的其他合作伙伴一道,为打击恐怖主义和跨国有组织犯罪特别司法股(特别司法股)的建立和投入运行提供协调一致的支持。特别司法股有12名治安官,他们受1名特别检察官和11名其他司法工作人员的领导。该股还有一支特别调查队,由50名调查员组成,作为综合调查/诉讼组的一部分,负责处理恐怖主义和跨国有组织犯罪案件。马里稳定团警察及其合作伙伴继续为马里安全部队提供培训,内容主要是打击恐怖主义和严重有组织犯罪、缓解简易爆炸装置威胁、搜集情报、实施调查和开展法证工作。

30. 联合国警察通过西非海岸联合倡议与国际刑警组织、毒品和犯罪问题办公室、维持和平行动部和政治事务部一道,继续加强东道国应对严重有组织犯罪的能力,包括成立打击跨国犯罪小组。在科特迪瓦,联科行动警察对毒品和犯罪问题办公室、国际刑警组织和联合国西非和萨赫勒办公室的活动进行协调,就成立打击跨国犯罪小组向国家对口单位提供专门知识。借助国际刑警组织在线培训和 I-24/7 系统数据库,东道国打击跨国犯罪小组和联合国警察拓展了收集、分析犯罪信息并采取相应行动的能力。此项工作越来越多地体现在各项任务授权之中,例如安全理事会第 [2277\(2016\)](#) 号决议要求联合国组织刚果民主共和国稳定特派团“收集和关于支持……武装团体的犯罪网络的信息”。

31. 联合国警察越来越多地应要求支援特别政治任务,由规模小、影响大的警察部分负责在整体政治战略范围内提供警察转型方面的战略建议,并确保协调一致的国际援助提供至关重要的协调支持。在联索特派团,联合国警察通过全球协调中心安排,协助签订了一项关于索马里联邦新警务模式的协议。鉴于法治和警务在冲突预防与建设和平方面的重要性,需要提供各种资源,以确保总部给予特别政治任务警察部分充分支持。

## 七. 全球和外勤方面的挑战

32. 联合国警务工作面临的一项关键挑战是,授权任务、联合国警察警力和为总部与外勤地划拨的资源之间存在落差。任务执行有时因规划不一致、行动建议不

切实际而受到阻碍。安全理事会、秘书处和警察派遣国被认为相互脱节，还有人认为秘书处内部在采取行动时各自为政，这些问题都可能加剧挑战。

33. 甚至是安全理事会的创新举措，例如在中非共和国采取紧急临时措施，以及为了维持基本秩序和遏制有罪不罚现象的目的，授予开展警务和执法活动的有限权力，也都给联合国警务工作带来难题。如果司法链无效或缺失，那么在特派团的任务规定只包括维持治安的某些内容的情况下，联合国警察的调查工作如何才能纳入东道国的法律框架？这突显出任务规定需要明确、可以执行，并需要为其提供充足资源。

34. 采取务实做法非常重要。例如，境内流离失所者在位于南苏丹的联合国房地犯下严重罪行，而联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)却无法对此开展调查并提起诉讼。然而，出于人权原因通常还不能驱逐严重犯罪分子。因此，南苏丹特派团警察面临的一个挑战就是，按照在保护平民地点维持公共安全和安保的任务，保护境内流离失所者免于遭受严重罪行，包括拘留构成此类威胁的个人，从而引发新的法律和保护问题。

35. 《战略指导框架》与和平行动问题高级别独立小组均认识到，能力建设有其内在的政治性和技术性。必须由东道国牵头。必须按照基准和标准评估进展。开展任何改革措施都应当与相关利益攸关方密切磋商，都应当加强东道国警察的主导作用和问责制。特派团团团长务必利用联合国警察优先实施能力建设，继续在支持平民保护和长期能力建设方面凝聚政治意愿。

36. 东道国在履行承诺方面摇摆不定可以有多种表现方式。缺乏政治意愿会使能力建设和发展受阻甚或受挫。苏丹和南苏丹未设立阿卜耶伊警察局就是典型事例。不愿或不能实行基本改革，特别是在牵涉更广泛的安全部门改革措施时，可能进一步妨碍授权任务的执行。政治进程是实现长期和平的必由之路。因此，特派团的政治工作必须包括对警务改革措施的支持。

37. 警察需要完全纳入安全部门改革工作。现在仍有一种感觉，就是此类工作往往以军事为中心，没有适当纳入安全部门的其他方面。东道国有时优先考虑军方，这不利于警察和司法系统。安全理事会第 2151(2014)号决议强调，必须开展安全部门改革，包括培养专业、可以依靠、负责任的警务人员，并建立负责对其进行监督和管理的机构。不把警察作为安全部门改革优先点，往往在几年之后导致原本可以避免的惨痛教训。与此同时，在联合国开展工作的许多国家，并没有开展正式警务工作的传统，而那些有此传统的国家也往往军事化程度很高。因此，明确划分安全部门之间的责任至关重要。我们必须支持建立新的警察系统，同时也要认识到东道国把安全重心放在其他或非正式安全机构的情况。

38. 在其他情况下，东道国过度依赖联合国承担警务职责。在海地，对国家警察的预算拨款不足，使联合国警察将行动支持迅速移交给国家警察的能力受到不利

影响。在中非共和国，该国政府虽与联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)签订谅解备忘录，但有时似乎误解了紧急临时措施的任务规定，把联合国警察当作负责逮捕敏感人士的该国政府业务部门。在利比里亚，由于警察预算拨款不足，导致过度依赖联合国警察建造、翻新警察局和改进全国各地警察服务的交付工作。任务规定应优先重视能力建设，但联合国警察——和军事部分——不应包揽政府责任，以至东道国丧失重建负责的法律和执法机构的意愿或能力。会员国对能力建设投入的决心越大，维和行动的成本就会越来越低。

39. 此外，东道国不遵守部队地位和特派团地位协定，包括对行动自由和签证设限，严重制约了特派团执行授权任务的能力。

40. 从一开始就必须采用综合做法。联合国警察是初期军警联合维持稳定工作的重要组成部分，而且也是逐步转变为更广泛的司法和惩教举措的重要组成部分，通过东道国的法治机构促进和平解决争议。在中非共和国，中非稳定团警察部分与军事、司法和惩教部分合作，通过紧急临时措施框架促进恢复法律和秩序。此外，班吉联合工作队是一个军警混合架构，接受统一指挥，综合开展军事和警务行动。事实证明，工作队在平民保护方面至关重要。然而，挑战在于清楚理解军队和警察各自的职责、接战规则和使用武力指令。若要将从这一独特做法中汲取的经验教训运用到整合警察和军队资产，使其服从统一指挥系统，这方面还有不少工作要做。

41. 刑事司法系统的正常运作是保护平民的关键。我在此前表示，“要为受害者提供补救，阻止进一步的侵权行为并促进和解，那么有步骤地追究侵犯国际人道主义法和人权法的行为则至为关键”（见 S/2016/447，第 18 段）。联合国警察及人权、司法与惩教部分在冲突后与和平建设早期阶段发挥着重要作用，负责支持东道国建立各个机构，确保不加区分地追究责任。国家对口单位需要在特派团的支持下处理侵犯人权行为，这对不断反复发生的暴力行为起到关键的威慑作用。法律和秩序方面的成果释放了一个强有力的信号，那就是违法者不可能逍遥法外。然而，人们对联合国执行此类法治任务可能产生看法，所以应当限制此类行动的范围和持续时间。总体重点应当放在支持国家当局担起保护和问责的责任上。在极端情况下，维和行动采取此类措施可能引起各种维和行动有失公正的指控。

42. 联合国单派警察、特派专家、单派军人和使用政府提供人员的其他部分面临另一种实际挑战，这涉及特派任务生活津贴和没有提供危害或危险津贴。特派任务生活津贴并不是一种奖励，而是对任务区生活费用的补偿。不同类型人员的服务条件目前存在差异，这继续对任务交付提出严峻挑战，在同事并肩工作、从事类似的任务时尤其是如此。这不利于单派警察的士气、安全和表现，特别是那些在阿富汗、利比亚或索马里等条件最艰苦、最危险的地方工作，却拿不到文职同事所享受的危害津贴的单派警察。这进一步阻碍联合国警务部门吸引足够的高素质人员来完成授权任务。

43. 最后，各国对单派警察和建制警察部队的部署和职能规定限制条件，对特遣队能够协助执行任务规定的范围作出约束。一旦发生拒不服从命令的情况，无论因为新的国家限制条件还是其他理由，所有特派团均要向总部汇报(见 [A/70/95-S/2015/446](#)，第 105(c)段，及 [A/70/357-S/2015/682](#)，第 98 段)。秘书处决定是否着手部署时，也会考虑规定限制条件的情况。

## 八. 愿景

44. 不断变化的冲突动态改变了联合国警务工作。重大暴力冲突的数量几乎增加了两倍；严重的跨国有组织暴力犯罪危害着世界各地的社区。恐怖主义、暴力极端主义以及非法物品和人口贩运问题造成的威胁越来越严重。冲突往往会引发或加重人道主义需求，世界各地有 6 000 万流离失所便是明证。国际人权法和国际人道主义法屡遭忽视。在爆发内乱时，公平公正的执法通常是最先受到削弱的国家服务之一，联合国经常因此而部署和平行动。

45. 法治的缺位或削弱，包括不良警务做法，导致而且加剧动乱和侵犯人权现象，往往给社区带来毁灭性后果。正如我们在刚果民主共和国、马里、南苏丹和其他地方继续看到的那样，联合国警察在保护平民方面发挥着关键作用，在提供人身保护并建立有保护的环境方面，他们的技能与军事或民政部分的技能相辅相成。联合国警务工作可以通过支持东道国警察和其他执法部门改革、改组和发展自身机构，在帮助东道国恢复提供服务和履行职责方面发挥至关重要的作用。

46. 对联合国警察的需求发生的这种质变反映在需求量的增加上。虽然联合国没有垄断国际警务工作，但它显然是最大的警务提供方。<sup>8</sup> 联合国警察有能力通过促进对话和协助接触众多行为体，帮助推动政治进程，他们能帮助改善安全和合法性，为更加长期的体制建设奠定基础。这些比较优势使得联合国警察能够发挥独特作用，促进提供全面的法治援助以及开展更广泛的政治和预防工作。

47. 同时，只有通过继续加强区域伙伴关系，才能根据需要，更加切实高效地开展工作。这包括警务司协助开展军警人员换盔流程的标准化工作。警务司及其合作伙伴正在与非洲联盟和欧洲联盟密切合作，并按照高级别独立小组和我题为“联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议”的报告(关于联合国和平行动未来的报告)所提建议，通过培训、设备、维持和绩效标准、行为和问责制以及后勤支持需求推进这一合作(见 [A/70/95-S/2015/446](#)，第 157 段；[A/70/357-S/2015/682](#)，第 51 段)。

48. 必须通过会员国、秘书处、区域组织、专门警务组织和其他合作伙伴的协同努力，才能实现我的愿景，即推动联合国警察转型成为以人为本、现代、行动迅

<sup>8</sup> 联合国警察约有 13 500 人，非洲联盟警察不到 500 人，欧洲联盟警察不到 1 000 人。

速、机动灵活、以权利为基础、以规范为驱动力的专业部门。若要实现这一愿景，就需要发挥强有力的领导作用并加强伙伴关系。此外，还需要建立强大有效的能力，例如建设一支训练有素、装备精良并能够利用近期的创新成果和技术提升绩效的维和警察队伍。这样一种联合国警察将有效地促进和平与安全的各个领域，包括预防冲突、建立和平与维持和平、建设和平与维护和平等。

49. 会员国和国际警务界在最近举行的维持和平峰会和联合国警察首长峰会期间重申，联合国警察在和平与安全议程上居于核心位置。今后，需要以前所未有的方式共同努力，并通过各种方式重申我们对联合国警察的承诺，包括创新的政治、人力和资金投入，扩大警察派遣国群体，制定强有力的程序，从而确保互用适用性和组织间凝聚力。这样，本组织便能将对联合国警察的这一愿景变为现实。

## 九. 意见和建议

50. 高级别独立小组报告和外部审查载有一系列旨在改善联合国警务工作绩效的建议。<sup>9</sup> 我在考虑这些建议之后，提出了下述行动计划，其中说明了应对上述挑战的具体措施。警务司已收到指示，将利用这一行动计划，为联合国警务工作和国际警务工作创造机遇。实现这一计划取决于几个贯穿各领域的关键推动因素：伙伴关系；关键资源和能力；架构合理、运行良好的警务司。

51. **建议一.** 联合国警察的作用和重要地位得到认可，这种作用和地位必须转化为具有战略性、切合实际、有充足资源支持的任务。警务司还必须具有恰当的定位和架构。根据维持和平行动问题委员会的一系列报告(例如见 [A/70/19](#) 和 [A/69/19](#))、安全理事会第 [2185\(2014\)](#) 号决议和 2015 年 12 月 31 日安全理事会主席的声明([S/PRST/2015/26](#))，这就需要会员国和秘书处设立特派团前和特派团存在期间密切协商。这类协商旨在：为安全理事会提供战略咨询意见，特别是关于特定环境下联合国警察支助的优先事项和顺序安排；所需能力；使任务与现有能力相符；确立和调整对所需能力、绩效标准和时间表的预期，同时考虑到警察派遣国的局限性；共同开展综合规划并制定对各特派团使用武力的指令或行动构想。关于警务司的定位和架构，我欢迎外部审查提出的为进一步加强信息交流和三方合作而设立警务咨询委员会的建议，并鼓励会员国考虑是否为安全理事会或维持和平行动问题委员会设立这一附属机构。我还鼓励安全理事会和大会结合联合国警务工作在维护国际和平与安全方面与日俱增的作用，审议外部审查提出的加强警务司领导的建议。我还总体上支持外部审查第 174 段和 175 段中提出的与特派

<sup>9</sup> 另见内部监督事务厅题为“联海援助团、联科行动和联刚特派团的联合国警察在海地、科特迪瓦和刚果民主共和国建设国家警察能力的成果”的报告(第 IED-16-014 号报告)(可查阅 <https://oios.un.org>)。

团支助、规划、征聘和战略分析有关的新要求，并鼓励维持和平行动部适当平衡警务司的人员组成。

52. **建议二.** 警务司在会员国的积极支持下，参与了组建警察的战略举措，这些举措推动联合国警察更加注重成果，侧重预期需求和以需求为导向并利用新的部署模式的技能组合，这些新模式包括专门小组、文职专家和拥有专门知识的建制警察部队常备能力等。我呼吁会员国提出最符合资格的警察人选，以克服征聘具备高水平专业知识的单派警察的严重阻碍，通过高级警察领导人员名册吸引新一批合格的警察领导担任联合国警察指挥职务，增加女警察的参与，建立可以通过高级警察领导人员名册部署、全面运作、能力更为多样的建制警察部队。秘书处将与潜在的派遣国密切合作，确保在对所需的实力、能力和缩短部署时间表的认识上协调一致并着眼未来。

53. **建议三.** 在恰当的时间部署训练有素、装备精良、适合执行任务并具备必要技能组合的警官参与联合国行动至关重要。正如外部审查所述，联合国警务部门继续勉力为特派团提供具备所有必要能力的人员，以切实、高效、及时地执行保护和能力建设任务。若要消除这一差距，就需要与会员国密切协调。外部审查后，为确定秘书处可如何进一步改进其甄选和征聘流程，将就联合国警察的甄选和征聘流程进行一次内部审计。我在审计完成后建议，考虑通过设立战略性警察组建和征聘科，进一步完善警务司架构。此外，我再次呼吁会员国确保本国派赴和平行动的警务人员遵守最高的人权标准，按照联合国标准在部署前接受保护平民、保护儿童和应对冲突中的性暴力方面的培训。我还呼吁确保在发生犯罪或不当行为指控时迅速进行调查。此外，所有联合国警察必须按照其任务规定和使用武力指令履行职责(S/2016/447，第78段)。发生不履行职责或表现不佳的情况时，应立即向总部报告，以确保能酌情及时跟进和追究责任。

54. **建议四.** 最近发生的联合国人员性剥削和性虐待案件严重威胁到联合国和平行动大业。派遣国应全面负责追究其人员责任，包括按照正当程序并根据安全理事会第2272(2016)号决议和本组织的零容忍政策，酌情对任何犯罪行为、包括性剥削和性虐待行为提起诉讼。我欢迎会员国和秘书处努力加强对联合国所有警务人员的审查，确保他们没有侵犯人权的记录，包括在为联合国服务期间发生的性剥削和性虐待情事，并遵守联合国人员筛查政策的所有规定。安全理事会第2272(2016)号决议和与执行该决议有关的业务指导应对为更加全面地防止和处理不当行为、特别是性剥削和性虐待行为所作的努力产生重大影响。联合国警察将积极支持该决议和业务指导的执行工作。

55. **建议五.** 关于让更多女警官参与联合国和平行动、包括担任指挥职务，秘书处将继续与会员国和联合国促进性别平等和增强妇女权能署密切合作，克服最低参加要求等与女性候选人资格有关的体制挑战，以确保机会平等，包括制定特别措施。

56. **建议六.** 为保护平民并帮助正在摆脱冲突的社区稳定局面，我打算与会员国密切协商，根据维持和平行动部/外勤支助部政策、评价和培训司开展的一项审查，提升建制警察部队的实力、能力和绩效。尤其是，这项评价将审视建制警察部队在各特派团中的影响力和作用，以及与灵活性、机动性、培训和装备有关的挑战。

57. **建议七.** 联合国警务部门必须通过以下方式遵守《国际警务维持和平战略指导框架》的原则基础并据此开展行动，具体方式包括：(a) 根据已确定的外地需求、包括特别政治任务的需求，开展有针对性的征聘；(b) 为执行任务规定制定坚实的问责框架；(c) 通过收集数据、开展分析和落实经验教训，不断监测绩效和绩效改善情况。我欢迎维持和平行动部和外勤支助部为加强联合国警察的知识管理和培训能力作出努力，特别是在《国际警务维持和平战略指导框架》和保护平民的方面。

58. **建议八.** 正如我在执行情况报告(A/70/357-S/2015/682)中所述，为加强联合国警务人员的部署前培训、上岗培训和特派团内部培训，秘书处和会员国必须共同努力，确保部署待备情况并提升绩效。这种努力包括但不限于：(a) 会员国对已完成联合国规定的部署前培训的所有警务人员给予认证，并将此作为警察组建过程的一部分；(b) 支持建立双边和区域培训伙伴关系；(c) 提供自愿捐款，支持在乌干达恩德培设立培训师培训试点中心，以加强联合国在制定培训标准方面的作用。

59. **建议九.** 联合国警察所作的改革努力应当为政治进程提供借鉴，并应将这种努力视为推动和平行动的设计和和执行工作的促进因素。各特派团团长应当将联合国警察的能力建设和发展举措、对局势的了解和社区关系作为资源加以利用，提升从特派团成立之初便支持有效政治解决方案的能力。

60. **建议十.** 有必要在冲突爆发前对东道国警察部分警务表现恶化、政治化或滥用权力的现象采取应对措施，特别是通过让联合国警察参与本组织的调解和预防冲突工作。这还需要略微提升设在纽约的警务司和布林迪西常备警察能力的预防能力。

61. **建议十一.** 警察部分对于联合国在实地的任何法治举措都至关重要。各警察部分负责人和特派团团长必须继续与司法、惩戒、人权、安全部门改革和其他领域的合作伙伴共同努力，在战略和业务上采取统筹办法，在实地有效实现和平红利。

62. **建议十二.** 会员国和联合国系统应向联合国警察、司法和惩戒人员提供充分手段，帮助维持和平，避免重新陷入冲突，包括通过进一步加强和扩大冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心安排。为此，必须在联合国和其他实体之间建立互相支持、互用适用的安排，包括在非特派团环境中，还必须实现法治活动筹资方式的多样化，包括根据和平行动问题高级别独立

小组的报告的建议，动用用于开展支持授权任务的方案活动的特派团预算摊款；利用建设和平基金、各特派团特有的信托基金、或开发署的专题或地理区域信托基金等自愿信托基金；与世界银行、欧洲联盟和其他利益攸关方建立战略伙伴关系。

63. **建议十三.** 各特派团团长应确保联合国警察能够从各种安全和信息交流网络综合获取信息，以便能对局势有更好的了解、进行预测分析并掌握预警信息，包括严重和有组织犯罪的相关信息。联合国警察还可以借此更好地协助国家执法行为体逐渐建设自身能力。与此同时，还应在警务司内正式设立严重有组织犯罪问题小组并为其提供充足的资源和资金，并应在特派团内设立负责打击严重有组织犯罪的严重有组织犯罪问题支助股。这样，维持和平行动部便能与毒品和犯罪问题办公室、国际刑警组织和双边捐助者密切协调，向东道国实体提供越来越综合的援助，帮助其建立或巩固打击跨国犯罪小组及相关程序。

64. **建议十四.** 警务司必须有充足的资源，为特别政治任务提供后备支援。目前，警务司向联索援助团、联合国利比亚支助团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国伊拉克援助团和联合国阿富汗援助团以及布隆迪、哥伦比亚和也门的规划进程提供支助。这已导致资源、特别是用于支援维持和平行动的预算资源极度紧张，这一问题在开办和过渡阶段尤为严重。我鼓励会员国考虑为支援特别政治任务划拨适当资源。

65. 我提出的建设一支现代联合国警察的愿景能否得到落实，也取决于是否存在贯穿各领域的关键推动因素、特别是可以加强对局势的了解和保护联合国人员的最新技术，还取决于能否巩固伙伴关系，创立新的全球合作模式，以使警务司完全有能力协助联合国警察部分执行其授权任务。

66. 联合国警察一直致力于保护世界各地的民众，加强包容、代议制机构和国家，同时尊重并促进人权，成为践行《联合国宪章》所载价值观的典范。他们冒着极大的个人风险，在极端条件下而且有时是在威胁当前和承受巨大压力的情况下执行任务，以保护平民，体现最公正的法律与秩序原则。我衷心赞赏和感谢这些勇敢的联合国男女警察，他们一次又一次展现出自己对联合国的理想和目标的坚守。

67. 在我的秘书长任期即将结束之时，我依然关心联合国面临的诸多挑战。本报告阐述了我的愿景，即联合国警察如何能够在执行具有战略性、切合实际、有充足资源支持的任务时最广泛地推动维护和平的工作。本报告提出的建议反映了高级别独立小组的调查结果、我关于执行调查结果的报告、对警务司职能、结构和能力的外部审查以及联合国其他全球举措。我相信，我的继任者将认真考虑这些建议，以推动制定更加及时、更有针对性、更加有效的联合国预防冲突和管理冲突应对措施，同时认识到联合国警察能够而且应当在这些工作中发挥核心作用。