

大会  
第七十一届会议  
议程项目 51安全理事会  
第七十一年

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

## 2016 年 9 月 22 日秘书长给大会主席和安全理事会主席的同文信

非洲联盟是联合国应对国际和平与安全挑战的主要区域伙伴。目前，超过一半的联合国维持和平特派团部署在非洲。仅这些特派团就占联合国部署的所有军警人员的 83%，占联合国维持和平行动核定财政资源的 86%。联合国还通过联合国索马里支助办公室为非洲联盟驻索马里特派团提供极大支助。事实上，自非洲联盟 2002 年成立以来，联合国支助了非洲联盟授权或核可的大多数行动。其中四个特派团随后转变为联合国维持和平特派团。

长期以来，非洲联盟特派团缺乏可预测、可持续的支助，包括经费筹措领域的支持。经确认，这是近期过渡的一个关键挑战，促使我提出建议，即与非洲联盟一道联合开展安全理事会授权的非洲联盟和平行动现行经费筹措和支助机制的审查和评估。非洲联盟和平与安全理事会在 2015 年 9 月 26 日的公报中欢迎这一提议。安全理事会和大会分别在 2015 年 11 月 25 日安全理事会主席的声明 (S/PRST/2015/22) 和 2016 年 6 月 14 日大会第 70/268 号决议中表示期待收到审查结果。

此次审查研究了为非洲联盟迄今授权或核可的 12 个和平支助行动提供的外部支助。审查还研究了理论、能力、安全和安保、人权和问责等相关考虑因素。请提请会员国注意这份报告，以便就与支持非洲联盟和平支助行动以及两个组织在和平与安全领域更广泛伙伴关系有关的问题作出知情决策。非洲联盟委员会主席已提请非洲联盟和平与安全理事会注意这份报告。

潘基文(签名)



## 非洲联盟-联合国对联合国安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动现行经费筹措和支助机制的联合审查报告

### 一. 引言

1. 非洲联盟、联合国和广大国际社会早已认识到，伙伴关系仍然是应对非洲和平与安全多重威胁的最有效方式。过去十年，在这一认识指导下，建立了越来越多的机制，以加强两个组织之间的协作，发挥各自在和平与安全领域的相对优势。<sup>1</sup> 2014年，联合国安全理事会强调必须“按照《联合国宪章》第八章的规定，进一步同非洲联盟和平与安全理事会加强合作和建立有效的伙伴关系，以应对非洲的共同集体安全挑战”。<sup>2</sup> 同样，非洲联盟和平与安全理事会指出，“非洲联盟和联合国相互依存，在建立密切的工作伙伴关系方面有共同的战略利益”。<sup>3</sup>

2. 非洲大陆武装冲突的性质不断变化，促使非洲联盟和联合国逐渐调整其和平行动，以应对新的和不断演变的挑战和威胁。非洲近期出现的武装冲突的主要驱动因素包括有争议的政府过渡、暴力极端主义和国家间争议。由此产生的冲突往往发生在分裂的各派之间，特点是大规模暴力侵害平民，包括严重侵犯人权和严重违反人道主义法；更多行为体采用非对称战术，包括以维和人员为袭击目标；跨国有组织犯罪活动的影响日益增加；一些国家战争和各种非国家武装冲突之间存在错综复杂的联系。

3. 自 2003 年以来，作为非洲和平与安全构架的一部分，非洲联盟领导或核可了十几个和平支助行动，以应对其中的一些武装冲突。这些行动展现出非洲联盟应对重大和平与安全威胁的政治意愿，但是行动本身也因一些经常性的能力差距和挑战而受到不利影响，部分原因是非洲联盟的财政资源有限。联合国与其他外部伙伴一起，为大多数非洲联盟和平支助行动提供了支助。但是，这种支助始终是临时性的；联合国提供的支助由联合国安全理事会逐一核准。因此，非洲联盟一再呼吁为和平支助行动提供灵活、可预测和可持续的经费筹措，包括为此使用非洲联盟和联合国的摊款。在就联合国与区域组织之间的关系展开高级别公开辩论之后，安全理事会在其第 1809(2008)号决议中确认，有必要在区域组织根据联合国所赋任务授权从事维持和平行动时，加强其经费的可预测性、可持续性和灵活性。随后几年，联合国安全理事会多次重申了这一观点。

4. 此次联合审查的主要目的是评估非洲联盟授权或核可的和平支助行动的现行经费筹措和支助机制，以便推动就非洲联盟-联合国和平行动伙伴关系在这些

<sup>1</sup> S/PRST/2010/21。

<sup>2</sup> S/PRST/2014/27，第 4 段。

<sup>3</sup> 关于联合国和平行动审查的共同非洲立场(PSC/PR/2(DII))。

方面的演变情况达成共同认识，查明并借鉴最佳做法。在总结了在中非共和国和马里的过渡经验教训后，秘书长最初于 2015 年 1 月提出了进行联合审查的建议（见 S/2015/3）。和平行动问题高级别独立小组在其报告(A/70/95-S/2015/446)中支持这一建议，指出联合审查可以为推进改善非洲联盟和平行动经费筹措的可预测性、持续性和灵活性提供机会。秘书长在关于联合国和平行动的未来的报告(A/70/357-S/2015/682)中表示，他打算着手开展这一审查，随后非洲联盟和平与安全理事会、<sup>4</sup> 联合国安全理事会<sup>5</sup> 和联合国大会<sup>6</sup> 分别于 2015 年 9 月、2015 年 11 月和 2016 年 6 月核可了这一建议。

5. 本报告首先概述了非洲联盟-联合国和平支助行动伙伴关系，之后综述和评估了过去和现在为非洲联盟和平支助行动提供的支助，随后分析了理论方面的考虑因素、非洲联盟持续作出的能力建设努力、维和人员的安全保障以及与提供支助有关的人权和问责问题。

## 二. 非洲联盟-联合国和平支助行动伙伴关系的发展

6. 就其本质而言，非洲联盟-联合国和平支助行动伙伴关系是体现《宪章》第八章精神的一种政治关系。这一伙伴关系的基础是，两个组织都希望及时解决危机，从而在非洲维护国际和平与安全。安全理事会授权非洲联盟和平支助行动代表安理会协助维护国际和平与安全，就是发出了一个强有力的信号，即两个组织正在协作实现共同目标。这一伙伴关系至关重要，不断发展创新，而且越来越成功。

### 重要的伙伴关系

7. 非洲联盟-联合国和平支助行动伙伴关系是应对非洲国家及其人民面临的一些最严重威胁的一个重要途径，因为两个组织都无法独自应对非洲多重武装冲突和政治危机带来的挑战。非洲对维和人员的需求极大，自 2007 年中期以来，联合国和非洲联盟部署的维和人员数目连创纪录。当今，联合国超过 80% 的维和人员部署到在非洲设立的特派团；过去十年，安全理事会讨论非洲问题的时间超过讨论世界任何其他地区问题的时间。与此同时，非洲联盟和平与安全理事会会在和平支助行动中核定部署了 80 000 多名军警人员和文职人员。截至 2016 年 7 月，在向联合国维持和平行动派遣军警人员最多的 30 个国家中，非洲国家达 20 个。通常，非洲联盟以及区域经济共同体和区域机制发挥第一响应单位的作用，然后再过渡到联合国维持和平行动，布隆迪、中非共和国、利比里亚、马里和塞拉利昂的情况即是这样。

<sup>4</sup> PSC/AHG/COMM/2(DXLVII)。

<sup>5</sup> S/PRST/2015/22。

<sup>6</sup> 大会第 70/268 号决议。

## 不断发展的伙伴关系

8. 非洲联盟-联合国和平支助行动伙伴关系继续不断发展。1990年代初，这一伙伴关系致力于在“非洲统一组织决定展开一项维持和平行动”时，确保联合国与非洲统一组织(非洲联盟的前身)之间的协调与合作。<sup>7</sup> 新的非洲联盟成立之后，双方的伙伴关系得到深化；2006年，联合国着手开展规模最大、最持久的区域组织能力建设方案——十年能力建设方案，其中包括加强非洲联盟开展和平支助行动的能力。2010年成立了联合国驻非洲联盟办事处(联非办)，以深化两个组织之间的务实合作。今天，非洲联盟和联合国携手推进战略伙伴关系，在总部和外地定期开展联合努力，以加强非洲大陆和平支助行动的执行效力。

## 创新的伙伴关系

9. 非洲联盟-联合国和平支助行动伙伴关系面临着一系列前所未有的挑战，特别是索马里和苏丹危机带来的挑战，促使两个组织着手开创具有创新意义的新合作机制。2007年1月，安全理事会授权部署由摊款供资的一揽子支援计划，以增强非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团)的能力，为特派团过渡为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)作准备。同年，应当时的非洲联盟委员会主席阿尔法·科纳雷的请求，联合国在亚的斯亚贝巴设立了非洲联盟维持和平支助组，支持非洲联盟建设其维持和平行动的能力。<sup>8</sup> 2010年，非洲联盟维持和平支助组与联合国联络处和负责非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的联合国规划小组合并，成立了联非办。<sup>9</sup> 2009年，安全理事会授权设立联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)，为非索特派团提供一揽子后勤支助。2012年，这种支助扩大至偿还特遣队所属装备；迄今为止，直接提供资金，用于支付非混合型非洲联盟特派团费用的做法仅此一例。

10. 鉴于维持非索特派团遇到困难，有关各方在联合国一再呼吁加强非洲联盟开展和平支助行动的能力。<sup>10</sup> 2008年，联合国成立了一个由意大利前总理罗马诺·普罗迪任主席的小组，审议如何支持非洲联盟和平行动。<sup>11</sup> 除其他外，小组在其报告(A/63/666-S/2008/813)中建议“利用联合国已经分摊的经费来支助联合国批准的非洲联盟维和行动，但时间不超过六个月”，“应符合以下两个条件才有资格获得这种支助：(a) 由安全理事会和大会逐一批准；(b) 非洲联盟和联合国

<sup>7</sup> 大会第 47/148 号决议，第 5 段。

<sup>8</sup> 大会第 60/268 号决议。

<sup>9</sup> 大会第 64/288 号决议。

<sup>10</sup> S/PRST/2007/7 和大会第 61/296 号决议。

<sup>11</sup> 安全理事会第 1809(2008)号决议。

达成特派团将在六个月内完成过渡、由联合国来管理的协定。”(同上,第11段)。  
联合国安全理事会和大会均未就该报告中的建议采取具体行动。

11. 有鉴于此,2012年1月,非洲联盟再次呼吁联合国利用联合国摊款,以系统方式处理经安全理事会同意开展的非洲联盟和平支助行动经费筹措的可预测性、持续性和灵活性问题。<sup>12</sup> 非洲联盟同时也探讨了如何为非洲联盟,包括其和平支助行动增加自筹经费来源。在这方面,非洲联盟首脑会议于2015年决定,到2020年,为非洲联盟和平与安全工作、包括非洲联盟领导的和平支助行动支付25%的费用。<sup>13</sup> 2016年1月,非洲联盟委员会主席任命了一个和平基金高级代表;根据高级代表的报告,非洲联盟大会于2016年7月作出历史性决定,自2017年起,对符合条件的非洲进口征收0.2%的关税,以资助非盟,包括其和平与安全活动。

### 实效日益增强的伙伴关系

12. 尽管存在许多挑战,非洲联盟-联合国伙伴关系已在若干领域取得重大进展。十多年来,两个组织在和平行动规划和支助方面开展强有力合作已成为常态,但依然十分需要进一步改进。但最重要的是,该伙伴关系加强了作为《联合国宪章》基础的集体安全制度。发展合作机制、能力建设以及越来越多的联合分析活动推动了非洲联盟和联合国采取统一行动,最大限度地发挥各自的相对优势,从而使全球和区域协调一致应对危机更有可能成为规范做法。

13. 增强区域组织和联合国之间的伙伴关系可以改善为预防和解决冲突采取迅速、一致和更果断的集体行动的前景。人们已经认识到,非洲联盟与联合国开展的联合早期分析、信息分享和达成的共同理解促成了联合早期行动,从而避免了冲突或防止冲突升级,在布基纳法索、科摩罗和马达加斯加就是这样。在预防冲突的努力失败的情况下,两个组织切实开展合作,部署和平支助行动,包括在布隆迪、中非共和国、马里、索马里和达尔富尔进行部署。还就两个组织如何在南苏丹问题上开展合作进行了讨论。两个组织有关和平行动的原则各不相同,但又彼此互补。虽然这会对协调一致开展有效协作构成挑战,但也为双方利用各自的相对优势带来了机会。

## 三. 对非洲和平支助行动的支助情况的评述

### A. 非洲和平支助行动的类型

14. 非洲联盟和平支助行动大致可分为非洲联盟授权的行动和非洲联盟核可的行动(见表1)。就第一类行动而言,非洲联盟负责资源调动、问责、监督和管理。

<sup>12</sup> PSC/PR/COMM.(CCCVII),第18段。

<sup>13</sup> Assembly/AU/Dec.561(XXIV)和 Assembly/AU/Dec.577(XXV)。

一个例外是达尔富尔混合行动，这是一个联合国-非洲联盟混合特派团，在两个组织的政治合作基础上进行指导，但是由联合国摊款供资，并根据联合国行政条例和细则进行管理。就第二类行动而言，部队和警察派遣国承担提供所需业务资源的首要责任。

表 1  
非洲联盟核可或授权的和平支助行动

特派团	国家	在役年份
<b>非洲联盟授权的特派团</b>		
非洲联盟驻布隆迪特派团	布隆迪	2003-2004 年
非洲联盟驻苏丹特派团	苏丹	2004-2007 年
非洲联盟驻科摩罗观察团	科摩罗	2004 年
非洲联盟支持科摩罗选举特派团	科摩罗	2006 年
非洲联盟驻索马里特派团	索马里	2007-至今
非洲联盟驻科摩罗选举和安全援助特派团	科摩罗	2007-2008 年
非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动	苏丹	2008 年-至今
由非洲主导的马里国际支助团	马里	2012-2013 年
由非洲主导的中非共和国国际支助团	中非共和国	2013-2014 年
<b>非洲联盟核可的特派团</b>		
科摩罗民主行动	科摩罗	2008 年
消灭上帝抵抗军区域合作倡议	中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹、乌干达	2011 年-至今
多国联合特遣部队	喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚	2015 年-至今

15. 非洲联盟和平支助行动因其任务范围以及部署地区安全环境的优劣而存在很大差异。以下分类对详细了解在各种情况下提供外部支助的相关效益和挑战具有重要意义。其中五个特派团负责执行的任务远远超出联合国维持和平行动传统上承担的执法任务，其部署环境也比大多数联合国特派团的安全环境更加严峻。

表 2  
和平支助行动的任务规定和作业环境

		任务范围	
		维持和平任务	反恐怖主义/反叛乱/进攻性作战行动
行动环境的安全程度	高度威胁 <sup>a</sup>	中非支助团	非索特派团 开展对青年党的进攻行动，恢复国家权力，确保选举进程安全，保障主要补给路线 马里支助团 建设马里国防和安全部队的的能力，恢复国家权力和减少恐怖组织的威胁，稳定，人权，保护平民，为人道主义援助创造条件 多国联合特遣部队 解除博科哈拉姆恐怖团体的作战能力
	低度/中度威胁	非洲驻布隆迪特派团 非苏特派团 非洲联盟驻科摩罗观察团 非洲联盟支持科摩罗选举特派团 非洲联盟驻科摩罗选举和安全援助特派团 达尔富尔混合行动	消灭上帝抵抗军区域合作倡议/非盟特混部队 建设受影响国家的能力，稳定受影响地区，为提供人道主义援助创造条件，抓捕上帝军战斗人员/解除上帝军战斗人员的作战能力 民主行动 恢复科摩罗政府的权力

缩写：非盟特混部队：非洲联盟区域特混部队；马里支助团：由非洲主导的马里国际支助团；非苏特派团：非洲联盟驻苏丹特派团；非索特派团：非洲联盟驻索马里特派团；上帝军：上帝抵抗军；中非支助团：由非洲主导的中非共和国国际支助团；达尔富尔混合行动：非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动。

<sup>a</sup> 高度威胁环境是指所在环境正处于交战之中，地雷/简易爆炸装置/未爆弹药风险高，有针对国际部队的袭击等。

## B. 经常性的能力差距

16. 非洲联盟愿意开展比大多数联合国维持和平行动更具挑战性的任务，也愿意在风险更高的环境中部署行动，但是非洲联盟和平支助行动的效力因为几个经常性的能力差距而受到影响。这些差距包括：人员配置有限、装备欠缺、后勤不足和经费制约。非洲联盟为自身行动筹措经费的能力有限，这是一个持续存在的挑战，导致其不得不依赖外部资金来源，而外部资金缺乏可预测性，而且往往对资金用途提出限制，从而降低了非洲联盟的灵活性。因此，除政治需要之外，过渡的时间安排有时是由资源和能力缺口而不是由特派团任务的执行进展情况来决定的。

17. 非洲联盟委员会和平支助行动司负责规划、部署、管理和清理结束和平支助行动；2008年，联合国一个研究小组建议该司配置207名工作人员，但目前该司只有79人，其中仅1人持有定期合同，其余人员均为短期合同人员和借调人员。该司只有2名警察和7名文职工作人员，其余是军事参谋。总部能力有限，削弱了非洲联盟为其特派团提供战略方向、发挥战略指导作用的能力。同样，负责为非洲联盟提供支助、尤其是在特派团开办阶段提供支助的区域规划单位人员配备也不足。查找和征聘平民并将其部署至非洲特派团的工作也持续存在挑战，不过最近修改了征聘流程，这些问题正得到解决。

18. 非洲联盟和平支助行动面临的最严峻挑战之一仍然是一些部队和警察派遣国存在能力差距。与联合国相比，非洲联盟更愿意将部队部署到正在发生激烈冲突的局势、包括恶劣环境中。但有时，军事和警察特遣队在部署时不具备履行任务应该具备而且必要的培训或主要装备和自我维持能力。

19. 非洲联盟的战略运输能力有限，这也使其无法保证及时部署维持和平人员。一些成员国有能力将部队运至战区，但是非洲联盟通常依赖外部伙伴来填补差距。在许多情况下，特派团还缺乏必要的特派团一级资产，如信息和通信系统，或者缺乏非洲联盟日益开展的高强度行动所需的工程、航空、医疗和情报能力等关键使能因素。没有这些，非洲特派团便缺乏履行任务所需的充分协调、机动性和应对能力。有时，特派团的公信力因此受损。

20. 非索特派团的情况尤其如此，进攻行动带来了指挥和控制方面的挑战。在某种程度上，这是因为多国部队总部的能力有限，但这些挑战不仅是能力差距导致的。由于缺乏统一指挥和控制，部队指挥官不能高效调动手中的部队，因为他们无法灵活部署部队，以便采取快速、果断的行动来利用敌人的弱点，防止危机升级，发挥威慑作用并巩固战果。指挥和控制薄弱，还使部队指挥官不能有效确保遵守纪律，并对违反国际人道主义法和国际人权法的行为追究责任。这一点尤其令人关切，因为在进攻行动中，违反国际人权法、人道主义法和难民法的风险更大。



21. 非洲联盟从其和平支助行动中学到了宝贵经验教训，正在制定原则、政策和程序，以增强在这一领域的能力。为了提高和平支助行动的效率，确保顺利过渡到联合国维持和平特派团(如果进行过渡)，非洲联盟制定了特派团文职、警察和军事部门的各种政策和标准作业程序，与联合国的政策和标准作业程序密切衔接。这样做的目的是推动非洲联盟委员会及其外地特派团的作业标准化、有效协作、专业精神和问责制。此外，目前正在作出重大努力，加强非洲联盟的行政、采购和财务做法，使之符合全球最佳做法。

22. 为了使和平支助行动更有效地发挥作用，对征聘程序进行了调整，以加快征聘进程，确保及时征聘所需人员，并将其及时部署到各特派团。此外，新的非洲备用能力名册(2015年设立)为及时查找和预选平民并准备将其及时部署到特派团提供了机会。关于警察部门，非洲联盟启动了预先核证建制警察部队的新进程，以确保部队具备必要能力。非洲联盟成员国为和平与安全提供的财政捐款也有所增加，和平与安全部工作人员 53% 的薪金由成员国支付。

### C. 对和平支助行动的支助情况综述

#### 非洲联盟驻布隆迪特派团

23. 非洲联盟驻布隆迪特派团是非洲联盟的首个和平支助行动；该行动于 2003 年 4 月启动，部署不到一年就于 2004 年 6 月 1 日被联合国布隆迪行动(联布行动)取代。南非是主要的部队派遣国，它有能力维持其部署并承担特派团的大多数支助需求，但其他部队派遣国在部署期间受益于外部伙伴的援助。欧洲联盟提供资金，用于部队业务费用，并为军事观察员提供补贴；世界银行为解除武装、复员和重返社会工作提供了援助。非洲联盟以外的伙伴国家也提供了财政支助。联合国为非洲联盟驻布隆迪特派团提供了有限支助，派专家协助拟订作战构想，并在公共信息、总部行政以及解除武装、复员和重返社会领域提供援助。

#### 非洲联盟驻苏丹特派团

24. 非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团)于 2004 年 5 月启动，以监测《达尔富尔人道主义停火协议》。但其重点很快转向了保护平民、支持提供人道主义援助及协助难民和境内流离失所者回返。许多不足之处在特派团部署初期已经显现，需要大量外援来予以弥补。为填补特派团一级的后勤保障不足，伙伴国聘用了第三方后勤供应商来建造和维护营地、维修非苏特派团车辆和通讯设备、供应水和口粮、提供洗衣服务以及租赁固定翼和旋转翼飞机。欧洲联盟利用其非洲和平融资机制筹措资金，用于支付军事观察员津贴、部队津贴、文职人员薪金以及口粮和燃料费用。联合国通过设在亚的斯亚贝巴的援助小组支助非苏特派团，小组协助部署了规划、后勤、通信和运输领域的技术专家。联合国苏丹特派团(联苏特派团)支持非苏特派团拟订了军事和警察行动构想。北大西洋公约组织(北约)也就战

略和行动级规划协助培训了 184 名非洲联盟官员，并支持设立了非苏特派团联合行动中心。

25. 支持非苏特派团特遣队的部署也需要大量援助，许多特遣队缺乏必要装备或自我维持能力。伙伴国捐赠了车辆、装甲运兵车和通讯设备，以弥补关键的装备缺口；北约为其在非洲的首次部署提供了战略空运，2005 年 6 月至 2007 年 12 月运送了大约 31 500 人。

26. 由于能力制约，到 2006 年，非苏特派团在执行任务和保护达尔富尔平民方面显然已陷入困境。5 月 15 日，《达尔富尔和平协议》签署后不久，非洲联盟和平与安全理事会决定，有必要采取具体步骤，将非苏特派团过渡为联合国维持和平行动。苏丹政府承认必须加强实地能力，但不接受部署大型多层次联合国维持和平特派团。最后在 2006 年底达成妥协，即联合国将先后部署“小规模一揽子支援计划”和“大规模一揽子支援计划”，支助非苏特派团，然后再部署后续特派团——非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)。小规模和大规模一揽子支援计划的费用由非苏特派团 2006/07 财政期间预算支付。

#### 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动

27. 达尔富尔混合行动是有史以来第一个也是唯一一个非洲联盟-联合国混合行动，于 2007 年 7 月 31 日成立，非苏特派团于 2008 年 1 月 1 日向其交接。联合国在达尔富尔混合行动的日常管理中发挥主要业务作用。在达尔富尔混合行动开办期间，捐助方为初期部署提供了一些支持，主要是在达尔富尔混合行动之友机制协调下提供装备，培训前非苏特派团特遣队。

28. 达尔富尔混合行动的年平均所需资源由联合国摊款提供，数额约为 14 亿美元。达尔富尔混合行动的任务由非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会共同确定，特派团高级领导的甄选由非洲联盟委员会和秘书处联合决定，遵守的指导原则是，特派团“应具有鲜明的非洲特色，部队应尽可能由非洲国家提供”。<sup>14</sup> 达尔富尔混合行动的任务规定自开办以来没有显著变化，这部分归因于混合行动的协商性质。

29. 在亚的斯亚贝巴设立了联合支助和协调机制，以协助开展与非洲联盟之间的日常工作协调，目前该机制同和平与安全部同地办公，以支持对达尔富尔混合行动的联合业务和战略监督。此外，在达尔富尔混合行动成立之初，就设立了联合国、非洲联盟和苏丹政府之间的三方机制，以便利行动的部署，主要侧重于准入限制、发放签证和结关等业务和支助问题。三方机制在喀土穆举行了技术层面会议，在喀土穆、亚的斯亚贝巴和纽约举行了有高级官员参加的战略会议。2016 年 1 月以来，三方机制的议程还包括达尔富尔混合行动的撤出战略。

---

<sup>14</sup> 安全理事会第 1769(2007)号决议，序言部分第 7 段。

## 非洲联盟驻索马里特派团

30. 非洲联盟和平与安全理事会 2007 年 1 月 19 日授权部署非索特派团。联合国安全理事会随后在第 1744(2007)号决议中核准了其任务规定。在亚的斯亚贝巴成立了一个小型联合国规划小组，最初由 10 名规划人员组成，负责支持非洲联盟委员会。根据最新任务规定，非索特派团负责执行一些与战斗有关的任务，包括攻打青年党和保障主要补给路线。

31. 联合国为非索特派团提供了一系列支助，包括技术援助和一揽子后勤支援。从 2013 年起，联合国安全理事会要求秘书长继续通过联非办，在非索特派团的规划和部署方面(包括非索特派团战略构想和非索特派团行动构想的落实)向非洲联盟提供技术、管理和专家咨询。非索特派团支助办于 2009 年成立，负责为非索特派团提供一揽子后勤支援。非索特派团支助办最初的支持仅限于提供设备和服务，例如住宿、口粮、水、燃料、装甲车、直升机、车辆维修、通信、对主要后勤设施的一些改进、医疗和后送服务。随着非索特派团的任务范围扩大，通过非索特派团支助办提供的支持也相应增加。它从 2010 年起提供新闻援助，2011 年起提供炊事设备和培训、环境卫生和清洁用品、家具和办公用品并处理简易爆炸装置和爆炸物。最初，非索特派团支助办的支持明确排除了向非洲联盟或非索特派团部队派遣国直接付款，但 2012 年非索特派团支助办将偿还特遣队所属装备费用纳入了支助范围，但有一些限制条件。<sup>15</sup> 2015 年开展战略审查后，联合国索马里支助办公室(联索支助办)取代了非索特派团支助办，对非索特派团的支助范围扩大，新增了设备维修以及向部队和警察派遣国提供自我维持补偿款的工作。此外，联合国从非索特派团成立之初就一直向特派团及其特遣队提供人权培训和技术援助。

32. 由于联合国支助非索特派团的责任加重，所需资金也随之增加。合作伙伴通过双边渠道或依据第 1863(2009)号决议所设联合国信托基金，向非索特派团提供了大量援助。欧洲联盟通过其非洲和平融资机制提供了大量财政支助，主要用于支付部队和警察津贴、文职人员薪金以及非索特派团内罗毕和摩加迪沙办事处的业务费用。众多捐助者向非索特派团信托基金提供了资金，但在特派团成立初期，大部分资金都被指定用于非致命援助。在非索特派团支助办成立之前，与伙伴国签约的一家第三方提供商负责提供后勤支援。为填补非索特派团特遣队的设备缺口，一些伙伴国向非索特派团或部队派遣国捐赠或出借了设备。合作伙伴还向非索特派团的一些特遣队提供了部署前培训；其中，美利坚合众国开展支助方案，包括提供反恐培训和个体防护设备，以加强非索特派团部队打击青年党的能力。此外，大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国分别从 2010 和 2011 年起向非索特派团提供情报、通信和基础设施领域的顾问。

<sup>15</sup> 安全理事会第 2036(2012)号决议。

33. 建立了高级领导协调论坛，确保联合国索马里援助团(联索援助团)和非索特派团的高级领导在联索支助办的支持下，商定共同战略优先事项，并由此开展协调一致的业务一级规划。这是为了使联索支助办确定向非索特派团和联索援助团提供支助的优先次序(将使用量化业绩指标衡量支助结果)，并促进非索特派团和联索援助团更全面地协调各自活动。

#### 由非洲主导的马里国际支助团

34. 非洲联盟 2013 年在马里部署由非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)时，曾请求获得与非索特派团支助办类似的一揽子后勤支援，但安全理事会拒绝了这一请求。不过，安理会在第 2085(2012)号决议中要求秘书长设立信托基金以支持马里支助团。该决议还设立了联合国马里办事处(联马办事处)，除其他外“支持马里支助团的规划、部署和业务活动”。在联马办事处下设立了一个小型规划单位。联非办和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在马里综合工作队框架下为马里支助团提供了规划支持。人权高专办还提供了技术援助和培训。信托基金的资金原打算用于为马里支助团的部队和警察提供关键设备，但由于采购周转时间过长，大多数设备在马里支助团过渡为联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)后才送达。该信托基金还用于同马里支助团协调开展人道主义地雷行动项目。

35. 在部署马里支助团期间，一些国家向马里支助团或其部队派遣国提供了双边援助。一些合作伙伴向马里支助团总部提供了规划干事，并向马里支助团部队提供了联络官。还协助制定了统一的联合行动构想。伙伴国协助马里支助团的部队派遣国填补了战略运输、设备和自我维持能力的主要缺口。法国薮猫行动(2013 年 1 月至 2014 年 7 月)不仅对支持马里北部的马里支助团特遣队十分关键，而且对提供安全保护伞以开展国际援助至关重要。总体而言，相比长期支助承诺，双边伙伴更关注且更有能力提供“一次性”援助。

36. 马里支助团获得了大量外部财政援助。欧洲联盟利用其非洲和平融资机制提供资金，用于支付部队津贴和提高西非国家经济共同体的能力。值得注意的是，一些非洲国家认捐 5 000 万美元以支持马里支助团和马里国家安全部队，不过 2013 年 7 月马里支助团过渡为马里稳定团时收到了约 1 000 万美元。非洲以外的伙伴也向马里支助团信托基金提供了资金。

#### 由非洲主导的中非共和国国际支助团

37. 由非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)成立于 2013 年 10 月，其任务要求与马里支助团类似。联合国通过联非办向中非共和国规划前评估团提供了技术专门知识，并向中非支助团提供了战略规划。联合国还从 2013 年 4 月起参加非洲联盟领导的评估团，并从 2014 年 2 月起参加联合过渡规划团。安全理事会 2013 年 11 月 15 日收到了关于向中非支助团提供国际支持的详细方案，联

联合国随后设立了支助小组，负责向支助团提供技术援助。安理会 2014 年 4 月授权部署联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)后，支助小组成为了过渡小组的核心。联合国的很多支助是通过联合国中非共和国建设和平综合办事处提供的，该办事处设在当地，已并入中非稳定团。联合国还协助加强了中非支助团有效履行保护平民任务的能力，为此协助建立了信息共享机制，制定中非支助团对已查明保护问题的业务对策，有时还开展联合保护行动。

38. 2013 年 12 月设立了信托基金，收到的资金主要用于满足通信和信息技术需求，但有些资金也用于采购炊事和厨房设备。许多设备是由设在意大利布林迪西的联合国全球服务中心提供的联合国战略部署储存物资，但一些设备直到部署中非稳定团后才送达。

39. 合作伙伴派出军事和文职专家支持中非支助团，主要涉及指挥和控制、特派团行政管理以及信息和通信技术领域。在其他合作伙伴所提供专家的支持下，非洲联盟和中部非洲国家经济共同体联合制定了中非支助团的战略构想。欧洲联盟通过其非洲和平融资机制提供了资金，用于支付部队和警察津贴、文职人员薪金以及业务费用，如设施和基础设施及运输和医疗服务费用。各合作伙伴需要提供大量援助，填补中非支助团部队派遣国的关键设备和自我维持能力缺口。法国“红蝴蝶”行动提供了医疗援助(包括二级野战医院的医疗服务和医疗后送支持)及战术空运。

40. 在 2014 年 9 月中非支助团换盔和向中非稳定团移交权力之前的过渡期间，中非稳定团向中非支助团人员提供了人权、儿童保护、性暴力和性别暴力、安全处置未爆弹药及武器和弹药管理领域的培训。还向派到中非支助团总部的 30 名新参谋提供了培训。同时，派到中非共和国的非洲联盟人权观察员接受了联合国人权标准和方法培训，他们在开展监测和报告活动时也获得了技术支持。

#### 消灭上帝抵抗军区域合作倡议

41. 联合国还向 2011 年底推出的消灭上帝抵抗军区域合作倡议提供了支持，倡议内容包括成立非洲联盟区域特混部队。这是一支多国军事部队，其任务是消除上帝抵抗军(上帝军)对受影响地区构成的威胁。联合国中部非洲区域办事处负责协调执行区域战略，消除上帝军的威胁和影响，联非办则在规划和新闻等领域提供支持。联合国派驻该区域的其他特派团也提供了援助，包括根据其当前任务规定和现有资源，协助建立区域合作倡议联合行动中心，促进信息共享及提供后勤支援。联合国秘书处政治事务部为该倡议的联合协调机制举办会议提供了财政支持。

42. 美国提供了特种部队和军事顾问以及后勤、情报、培训、设备和战术空运等领域的协助，为区域合作倡议提供支持。它还向联合国派驻该区域的特派团提供

双边援助，加强在受上帝军影响地区的工作。欧洲联盟提供资金用于资助联合协调机制秘书处、组织会议及支付工作人员津贴。

#### 多国联合特遣部队

43. 乍得湖流域委员会和贝宁于 2015 年成立了多国联合特遣部队，其任务规定包括消除博科哈拉姆组织的威胁。联合国秘书处协助非洲联盟委员会联系供应商，使其能够按照适用于联合国现有系统合同的同等条款和条件购置车辆、通信设备、个体防护设备和医疗设备。联非办派专家向非洲联盟提供技术支持，以使特遣部队总部全面运作。人权高专办应非洲联盟的请求，临时派出一名人权顾问，支持非洲联盟特遣部队开办小组。

44. 目前，部署特遣部队的大部分费用由部队派遣国承担。欧洲联盟正在通过其非洲和平融资机制提供更多资金，支持特遣部队的战略总部和区总部，包括支付参谋津贴、指挥和控制系统、通信、情报和医疗支援等费用。其他合作伙伴向特遣部队的部队派遣国提供双边援助，包括提供培训、设备和后勤支援，派顾问加入特遣部队合作和联络小组，以及共享信息以支持行动。美国还在中非支助团结束后提供了战略空运，将通信设备移送到特遣部队。

#### 非洲联盟派驻科摩罗的特派团

45. 值得注意的是，非洲联盟派驻科摩罗的四个特派团，即非洲联盟科摩罗观察团(2004 年)、非洲联盟支持科摩罗选举特派团(2006 年)、非洲联盟科摩罗选举和安全援助团(2007-2008 年)和“民主行动”(2008 年)没有请求或要求联合国提供支持。每个特派团的多个部队派遣国(特别是南非，它是非洲联盟支持科摩罗选举特派团及非洲联盟科摩罗选举和安全援助团的主要派遣国)承担部署各自人员的大部分费用或得到其他非洲国家的支持。例如，利比亚支持苏丹向“民主行动”部署部队。欧洲联盟向非洲联盟科摩罗选举和安全援助团提供了资金以支持部署部队，包括支付津贴、口粮、医疗支援和保险等费用。外部合作伙伴也为“民主行动”提供了支持，包括进行后勤支援和为坦桑尼亚特遣队提供海运。

### D. 对不同类型支助的评估

#### 技术援助

46. 非洲联盟和平支助行动的总部和外地规划能力常常需要外部支持。在规划非苏特派团期间，联合国和其他伙伴通过达尔富尔问题综合工作队向非洲联盟提供了技术援助，特别是规划支持。合作伙伴还通过非洲联盟综合工作队向其后的的大多数非洲和平支助行动提供了特派团规划方面的技术专门知识。这种支持通常有助于制定计划和行动构想，并改进特派团的行政管理及指挥和控制系统。

47. 然而，技术援助也存在挑战。联合国和其他双边伙伴提供的外部规划人员常常远多于非洲联盟的规划人员，这损害了非洲对规划进程的自主权。外部规划人

员有时不能认清特派团面临的问题。相互竞争的各种需求也不时削弱联合国技术支持的效力。在中非共和国，协助中非支助团的小组后来也成为了中非稳定团规划小组的核心。尽管这是高效利用有限资源的一种手段，但它削弱了小组在过渡阶段集中精力有效满足非洲联盟需求的能力。达尔富尔混合行动的联合评估和规划进程最初十分耗时，阻碍了特派团的快速部署。不过，此后的特派团改进了该进程。对中非共和国和马里过渡的经验总结工作强调，两个组织必须尽早开展联合评估和规划。还常常利用联合评估小组在索马里规划和制定行动构想。

48. 联合国需要在总部和外地两级协助提供保护任务规划、部署和运作方面的技术知识。目前，尽管共同查明了现有差距，但向非洲联盟提供的人权和人道主义保护方面的总体支持较为临时和有限。在很多情况下，提供的支持零散、过迟、仅作为事后的想法提出，而没有纳入非洲联盟行动的早期规划和部署阶段。由于各方期望不同，缺乏协调有时造成了紧张关系。如果采用联合规划和预防做法，原本可以避免这种情况。人权领域的技术支持很多时候是利用预算外捐助或现有资源提供的。事实证明，这一做法不可持续，因为这样做既不能为这些领域提供可预测的支持，也无法制定适当的联合战略以系统地解决非洲联盟及其和平支助行动在人权方面的差距。

#### 联合国提供的一揽子支援计划

49. 联合国“一揽子支援计划”的含义很广，它是指联合国授权在当地部署人员，提供一系列联合国规划和特派团支持能力，以弥补非洲联盟和平支助行动的关键差距。该词最初用于描述向非苏特派团提供的小规模和大规模一揽子支援计划，随后用于描述非索特派团支助办和联索支助办向非索特派团提供的支持。还通过信托基金向马里支助团和中非支助团提供了一揽子支援计划，主要是提供设备。事实证明，一揽子支援计划十分灵活，可通过该框架提供不同类型的特派团支助服务。回顾过去，联合国维持和平行动一直是提供这类服务的基准。一揽子支援计划还有助于应用联合国的问责和报告机制，这样非洲联盟委员会只需要具备管理这些任务的最低能力。重要的是，一揽子支援计划随着时间推移发生了重大变化，在特有的严峻环境下加入了高度创新。安全理事会确认了非索特派团支助办为支持非索特派团取得成果所作的积极贡献，并强调指出，这些贡献反映了联合国、非洲联盟和会员国之间的深化伙伴关系。

50. 然而，一揽子支援计划常常难以满足与联合国大多数维持和平特派团的需要大相径庭的要求。在这种情况下，向联合国维持和平行动特派团提供支助的假设不能反映一些非洲联盟特派团的需求。与处于平静环境中的维持和平行动相比，参加战斗行动的特派团面临更高的安全风险，设备损耗也更大。这些特派团对弹药和医疗用品等消费品的消耗速率也大大高于联合国维持和平行动。在恶劣的行动环境中，第三方后勤支助提供商往往能够提供灵活迅捷的解决办法。事实上在

索马里，出于安全环境考虑，联合国不能将文职人员部署到前线附近，因此联合国支助非索特派团时也高度依赖第三方后勤服务承包商。

51. 参加机动行动(特别是在恶劣环境中)的特派团伤亡人数一般也远远高于大多数维持和平特派团。以索马里为例，非索特派团的伤亡十分严重，多次导致特派团和非索特派团支助办不堪重负，该区域的许多医疗特护部也难以招架。目前，联合国在马里也面临相关挑战，难以确保及时进行医疗后送，这表明现有支助模式连联合国自己的维持和平行动需求都难以满足。

### 混合模式

52. 在达尔富尔使用的混合模式利用了非洲联盟和联合国分别在苏丹发挥的作用。非洲联盟通过非洲联盟苏丹和南苏丹问题高级别执行小组及和平与安全理事会开展互动协作，带头推动政治进程以支持达尔富尔和两个地区的和平。联合国支持达尔富尔混合行动开展业务，重点是保护平民、减少族群间暴力、促进当地对话及和解。尽管由两个组织共同管理和监督特派团会存在挑战，但该模式汇聚了两个实体的资源，用于应对达尔富尔仍然存在的重大障碍，包括持续战斗和暴力、缺乏行动自由和其他障碍。

### 合作伙伴提供的后勤支援

53. 合作伙伴直接通过派遣军事力量或通过其订约的公司向多个非洲联盟和平支助行动提供了后勤支援。其中包括为非苏特派团和非索特派团的特遣队提供战略运输，为这两个特派团提供后勤支援、医疗支助以及与第三方后勤提供商签约。在很多情况下，这种支助能够利用合作伙伴为支持自己在非洲的军事活动而订立的现有安排，因此能够迅速应对非洲联盟特派团的需求。

54. 一般而言，合作伙伴更愿意直接提供一次性支持，如为军事和警察特遣队提供战略运输和采购设备。对于持续的需求，合作伙伴倾向于同第三方公司签约。事实证明，这些公司提供的后勤支援非常灵活和迅速；以非苏特派团为例，其承包商最初只负责建造和管理非苏特派团的营地，但当出现新需要时，它能够非常迅速地扩大服务范围，开始为特派团提供医疗支助以及租赁和运作固定翼飞机。

### 培训和设备支持

55. 非洲联盟的所有和平支助行动都有一个共同点，即其军警部分存在能力缺口。几乎每个非洲联盟行动都缺少工程师、医务和军事空运单位及情报能力等驱动力。更加重要的是，部署的部队往往缺乏培训且设备不良。2007年9月对非苏特派团开展的联合视察发现，其部队缺乏预期的设备而且依赖捐助者订约承办的支助。达尔富尔混合行动始终存在这些不足。同样，中非支助团和马里支助团的大多数军事和警察特遣队未达到基本的设备标准，中非共和国和马里的大多数部队尽管分别获得了6个月和4个月的宽限期且早已换盔，但其设备、行动和自我维持能



力仍然低于最低基本要求。非索特派团的一些特遣队也面临类似问题。达尔富尔混合行动和马里支助团部署的许多部队缺乏在沙漠环境中运作所需的专门知识或设备，而它们的责任区大多为沙漠环境。

56. 一旦部队部署到任务区后，特派团支助部分需要投入极大的人力和资源才能提高部队的能力，而这些努力在确保部队切实执行和维持预期任务方面成效不佳。合作伙伴花费大量资金来提供设备，协助弥补不足。然而，捐赠设备往往只是在纸面上使受益部队达到设备标准。在中非共和国、马里和达尔富尔的特遣队往往不熟悉如何操作捐赠的设备，更不用说维护和修理这些设备。

57. 实际上，一些非洲部队派遣国面临的诸多设备和培训不足反复出现，一旦部队部署到任务区后就无法有效解决这些问题。部队和警察派遣国提供的培训往往针对本国需要，而没有提供当代和平支助行动所需的全部技能。不过，非洲的一些维持和平培训中心与非洲联盟签订了谅解备忘录，协助其加强对部署到和平支助行动的部队和个人的培训。一些双边合作伙伴也向非洲部队提供了部署前培训，但常常无法确知受过培训的部队或捐赠的设备后来是否被部署到和平行动。一些合作伙伴认识到这些不足，正在重点发展后勤等领域的机构能力。联合国也向部队(包括计划换盔成为联合国维持和平行动的部队)提供了培训。以中非共和国为例，联合国提供了人权、儿童保护、性暴力和性别暴力等领域的培训，但成效有限。

### 资金筹措

58. 过去使用了下列机制为非洲联盟和平支助行动提供资金：(a) 非洲联盟摊款；(b) 非洲联盟部队和警察派遣国承担费用；(c) 自愿捐款；(d) 由联合国摊款供资的一揽子支援计划；(e) 上述机制相结合。

59. 然而，到目前为止，非洲联盟和平支助行动一直严重依赖自愿捐款。自愿捐款包括直接双边捐款，例如欧洲联盟通过其非洲和平融资机制提供的大量支助以及通过信托基金提供的捐款。尽管捐助者过去通过信托基金提供的资金有时不可预测或无法持续，而且不能满足和平支助行动的所有需要，但是信托基金可以灵活满足目标需求，特别是在补充其他类型的支助方面。过去通过联合国信托基金提供的支持出现了诸多延迟，这与信托基金的管理关系不大，更主要的原因是联合国的采购周转时间过长。捐助者协调也可能充满挑战，有效利用信托基金需要出色的捐助者协调能力。

60. 依赖外部供资会破坏非洲联盟的自主权并对特派团构成风险，特别是特派团的设计可能受到财政因素的限制。最根本的问题是，如果特派团完全依赖外部供资，那么资金一旦撤出，就会严重削弱特派团。例如，欧洲联盟协助非索特派团提供部队津贴，非洲联盟委员会报告说，资金分配的延迟以及调拨资金支持其他活动的做法影响了非索特派团部队的士气。有些情况下，向联合国管理的信托基

金提供的资金没有用于处理非洲联盟确定的优先领域。在许多情况下，这是由于合作伙伴指定了款项用途和提出了限制条件，其中不少反映了合作伙伴的政治优先事项，另一些则是为了满足国家信託管制的需要。如果将资金提供给非洲联盟管理、而非联合国管理的信託基金，就有可能解决一些涉及预期管理和优先次序的问题，因为这将使非洲联盟对资金有更大的控制权并确知所有限制条件。不过，非洲联盟需要为此改进其财务治理结构和采购系统。

## 四. 相关考虑因素

### A. 任务和原则

61. 非洲联盟和联合国特派团有时执行不同类型的授权任务。具体而言，联合国仍然不愿将反叛乱和反恐行动纳入维持和平行动，而非洲联盟却表示愿意开展这些行动。这些差异提供了机会，两个组织可以根据各自的相对优势，分担负担并制定切实对策以应对危机。

#### 政治居首

62. 必须指出，两个组织都认可和乎行动问题高级别小组提出的所谓“政治居首”，即政治解决办法才能结束冲突，而不应单单部署更多维和人员(A/70/95-S/2015/446, 第 43 段)。因此，和平行动需要结合明确可行的政治战略，才能有效解决危机。这还意味着，为了支助非洲联盟行动，两个组织即秘书处、委员会和各自成员需要就冲突的性质、全面的政治对策以及和平行动的作用开展坦诚对话。这是两个组织正在拟订的《加强和平与安全伙伴关系联合框架》草案的关键内容。根据利益攸关方的相对优势，和平进程的政治领导可能会随情况而发生变化，但支持非洲联盟特派团的安排也在不断调整，这为促进政策协调一致提供了机会，包括促进联合国安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会开展更加可预测和更有系统的互动协作。

#### 比较非洲联盟和联合国的理念

63. 非洲联盟和联合国都采取步骤制定了切合实际的和平行动理念。但安全理事会最近的授权任务导致公正和稳定等关键概念的含义模糊、混乱，引发了关于联合国维持和平人员是否应开展反恐活动以及如何应对不对称威胁的辩论。

64. 非洲联盟和平支助行动的原则草案是围绕为非洲待命部队设想的六种情形制定的，这六种情形包括向政治特派团提供军事咨询意见、部署小规模观察员队伍到部署传统和多层面的维持和平特派团、开展强力维和行动及通过军事干预制止暴行罪。情形 1 至 5 涉及的行动在很大程度上与联合国维和的基本原则相一致，而情形 6 涉及通过军事干预制止暴行罪。虽然依照该原则开展的非洲和平支助行动与打仗不同，但在实践中，非洲联盟在马里和索马里的特派团都有明确指定的

敌人。消灭上帝抵抗军区域合作倡议和联合国特遣部队也是如此。这些行动不属于当前设想的各种情形，但却是根据《非洲联盟组织法》及其他规范框架和法律框架开展的。

表 3  
冲突和非洲待命部队的任务情形

情形	说明
1	非洲联盟/区域层面向政治特派团提供军事咨询意见
2	与联合国特派团共同部署的非洲联盟/区域观察员特派团
3	单独的非洲联盟/区域观察员特派团
4	根据第六章部署的非洲联盟/区域维和部队及预防性部署特派团
5	为复杂的多层面维和特派团提供的非洲联盟维和部队
6	非洲联盟的干预行动(如国际社会不能迅速采取应对行动的灭绝种族情况)

65. 与此形成对比的是，2008 年的“拱顶石原则”指出，联合国的维和行动依据的是相互关联且相辅相成的三个基本原则：主要冲突方，包括东道国政府的同意；公正执行任务，不支持也不损害任何一方；除自卫和履行授权外不使用武力。联合国会员国也反复重申这几项原则。联合国维和行动大部分是达成停火或政治协定后为协助执行协定而部署的。

66. 但是，联合国最近在非洲部署的若干维和行动超出了这些基本原则的范围。联合国的几个特派团发动了进攻性军事行动，尤其是联合国组织刚果民主共和国稳定特派团，尽管联合国安全理事会强调这种做法具有特殊性。<sup>16</sup> 此外，联合国维和人员在某些情况下得到授权，支持政府部队，协助在有争议地区扩展国家权力，这意味着本组织已经偏离了传统的中立做法。另外，一直以来不允许与冲突有潜在利害关系的邻国参与派遣部队和警察，但这一传统做法已打折扣。这些例子表明，安理会的授权做法已不再完全符合“拱顶石原则”。正如和平行动问题高级别小组所指出的，虽然联合国维和的基本原则对于观察停火和执行和平协定的各项行动依然很重要，但“绝不能将此作为未能积极保护平民或未能保护特派团”的借口(A/70/95-S/2015/446，第 125 段)。

#### 支持作战行动的业务和法律方面的考虑因素

67. 在联合国向开展作战行动的非洲特派团提供各种支助的同时，出现了一些需要重新考虑的问题。这方面的实践很少，理论问题也没有得到充分解决。为此类

<sup>16</sup> 见安全理事会第 2098(2013)号决议，第 12(b)段。

行动提供某些类型的支助，可能会导致人们认为联合国维持和平行动是武装冲突中的一方，因而可能会影响到行动及其成员的法律地位。

68. 根据联合国关于联合国向非联合国安全部队提供支助的人权尽职政策(A/67/775-S/2013/110, 附件), 如有充分理由相信受援方确实有可能严重违反国际人道主义法、人权法或难民法, 而有关当局未能采取必要的纠正或缓解措施, 那么联合国就不能提供支助。鉴于难以适当调查和起诉作战行动中严重违反国际人道主义法、人权法和难民法行为, 因此, 应着力制定防止此类侵犯行为的措施和机制。

69. 此外, 联合国现有行政框架难以满足联合国当前维和特派团的要求。联合国要想有效支持非洲联盟和平支助行动, 特别是那些开展执行和平或反恐军事活动的和平行动, 就需对现有的行政流程、政策和程序进行重大调整。而且, 为非洲联盟授权的多国区域部队, 如消灭上帝抵抗军区域合作倡议和联合国联合特遣部队开展的作战行动提供支助, 可能会带来进一步的挑战。在这些特派团中, 国家可以同时是部队派遣国和东道国。支持这种区域行动会帮助国家安全部队打击本国领土上的指定敌人, 这显然打破了支撑联合国特派团支助的一些基本假设。如果这些区域部队的行动不听众一个指定多国部队总部的统一指挥和控制, 又会突破新底线, 还会对有效执行人权尽职政策提出一些重大挑战。

70. 最后, 如确有必要发动进攻性军事行动, 那么这些军事行动最好是由现有的联合国维和行动来执行, 还是与现有的联合国维和行动同时执行, 各方仍在辩论。迄今为止, 非洲联盟授权或核可的和平支助行动任务从未与联合国维和行动同时部署过, 短暂的过渡期除外, 但在有些情况下, 非洲部队与联合国特别政治任务同时部署。就刚果民主共和国(2013年)、马里(2015年)和南苏丹(2014和2016年)局势, 曾讨论过同时部署联合国部队和非洲区域部队的想法。在同一行动区同时部署可能既有好处, 又有弊端, 但到目前为止, 部署平行部队的建议或者已经停滞, 或者已经导致将更多人员纳入了联合国现有维和行动的指挥和控制结构。

## B. 安全保障

71. 提供支助时的安全保障考虑是一个特别相关的问题, 因为非洲联盟经常请联合国向部署在恶劣环境中的和平支助行动提供援助。中非共和国和马里就是最近的两个例子, 在权力从非洲联盟和平支助行动移交给联合国维和特派团后, 针对联合国维和人员的敌对行为立即增加。这是由两个因素导致的, 一是这些特派团固有的安全保障挑战, 另一个是在移交权力之前没有建立适当的安全基础设施。

72. 对任何组织而言, 安全保障都至关重要, 一方面是为了支持有效执行任务, 另一方面是为了履行其对工作人员的关照义务。2003年8月, 巴格达运河饭店爆炸, 导致22名联合国人员丧生; 此后, 联合国采取了各项措施, 加强安全保障方面的政策和程序。建立由秘书处安全和安保部领导、通过机构间安保管理网协

调的联合国安全管理系统的目的就是为了保护工作人员，使他们能够开展行动。该系统未涵盖非洲联盟，非洲联盟也没有类似系统来确定如何处理文职人员的安全保障问题。但在联非办的支持下，非洲联盟开始对其办公和住宿设施进行安全评估，并将此作为中非共和国和马里特派团开办过程的一部分；制定了类似于联合国最低运作安保标准的基本运作安保标准；目前正在为非索特派团制定一项安全计划。联非办正在推动非洲联盟和安保部就两个实体在安全保障领域的合作方式商定一项谅解备忘录。

73. 两个主要因素影响为支持非洲联盟和平支助行动而部署或与其平行部署的联合国人员的安全保障：首先也是更直观的一点是，总体的行动环境是否有利。如果一个地区正在发生战斗，存在针对联合国的不对称威胁，或者犯罪率高，这本身对人员来说就更危险。第二个因素是特派团开展的授权任务的范围。当授权和平支助行动履行联合国维和特派团基本原则范围之外的任务时，该行动本身以及为行动提供支助的联合国人员的安全保障都可能受到影响。

74. 联合国已采取措施降低风险，使其能够“驻扎并交付成果”。联合国利用方案关键度框架这一决策工具，确定开展不同活动可以接受的风险水平。可采取若干措施降低为支持非洲联盟和平支助行动而部署的联合国人员面临的一些安全风险。首先是确保进行特派团(包括特派团支助)规划时能够全面了解安全局势。同样，特派团内部必须拥有强大的信息收集和分析能力，使特派团能够监测和应对特派团人员面临的威胁，保持对局势的清醒认识。例如，非苏特派团和非索特派团缺乏这方面的强大能力，导致这两个特派团无法保护自己，也无法保护平民。同样重要的是，必须支持非洲联盟根据全球最佳做法建立自己的安全管理系统，确保降低非洲联盟及为支持非洲联盟特派团而部署的联合国人员面临的安全保障风险。

75. 还需要有充足的保护能力。在联合国维和特派团中，实体安保工作大多由特派团的军事和警察部分承担。但为支持非洲联盟和平支助行动而部署或与其平行部署的联合国文职人员很可能没有自己的部队保护能力，而必须依赖非洲联盟提供保护。但在安全局势更具挑战性时，非洲联盟部队本身也许并不总是有能力保护联合国人员。以索马里为例，在联合国警卫队 2014 年部署到联索援助团之前，非索特派团支助办和联索援助团依靠非索特派团在摩加迪沙保护区内的私营保安为其人员再提供一层保护。最终，私营保安公司采取的各项措施也无法解决支持非洲联盟和平支助行动的联合国人员面临的安全保障挑战。

76. 如果安全环境本身很恶劣，但安全威胁是一般性的，而非专门针对联合国，那么采取降低风险措施可能有助于部署联合国文职人员。但索马里和其他地方最近的经验表明，如果联合国自身因为支持薄弱的东道国政府或执行反叛乱和反恐任务的区域特派团而成为攻击目标，那么联合国人员所能提供的支持就存在实际的限制。

## C. 问责

77. 和平行动问题高级别小组呼吁联合国制定一个更强有力的全球和区域和平与安全伙伴关系愿景，同时设想建立一个伙伴关系框架，其中将包括“增强能力和分担负担模式以及监测和问责机制”(A/70/95-S/2015/446, 第 61(c)段)。对于非洲联盟和联合国而言，会员国和合作伙伴的信任和支持取决于是否有问责机制来确保在执行任务时遵守有关的法律规范和原则并适当使用资源。联合国几十年来已经建立了这些机制，但非洲联盟尚未建立系统的和平支助行动问责机制(财务管理问题除外)。

78. 在财务和行政方面，联合国维和行动须遵守《财务和工作人员条例和细则》(分别为 ST/SGB/2013/4 和 ST/SGB/2016/1)，其中载有极为详细的规定。此外，大会的各预算委员会仔细审查拟议预算，要求各特派团对预算的执行情况负责，从而在影响特派团方面发挥关键作用。非洲联盟的规定历来没有那么严格，审查程度也低得多。但为了加强问责和提高透明度，非洲联盟最近采取了一些措施，包括修订了人员配置和财务细则，还实行了方案审计和预算执行情况报告。欧洲联盟和世界银行目前正在为这些努力提供支持，以使非洲联盟的财务和采购制度达到国际标准。

79. 在战备状态方面，联合国通过战备状态保障框架和特遣队所属装备和人员费用偿还系统等多项机制，让部队和警察派遣国对特遣队的绩效负责。特遣队所属装备和人员费用偿还系统目前包括与实地绩效和能力有关的内容。相比而言，非洲联盟的部队筹备和培训还未实现标准化，也未制定设备和推进手段的“符合目的”标准。

80. 在指挥和控制领域，联合国政策概述了安全理事会、秘书处各部门以及行动区文职和军事领导人在战略、业务和战术层面的作用，包括管控军事支援部队、负责安全保障和报告等。但联合国在确保遵守指挥和控制安排或防止部队派遣国对其行动附设条件方面也遇到了许多挑战。此外，部队派遣国尤其不愿意放弃对其部署在恶劣环境中的特遣队的行动控制，这也不足为奇，而非洲联盟往往是在这种环境中进行部署。

81. 在国际人权法和人道主义法领域，非洲联盟同联合国一样，有义务遵守国际人权和人道主义标准，包括有关性剥削和性虐待及其他严重国际犯罪的标准。一旦违反国际人权法或人道主义法行为构成国内法或国际法规定的罪行，就必须根据长官职责等调查和确定被指控犯罪人的个人刑事责任。绝不容忍有罪不罚现象存在。与联合国和平行动的情况一样，对非洲联盟行动中的维和人员犯下的严重罪行和违反国际人权法和人道主义法行为也普遍缺乏问责。联合国目前正在制定各项政策和机制，并与国家和国际司法机构合作，加强行动中的问责。非洲联盟的各项行动尚未制定这种政策和机制。

82. 关于人员行为，非洲联盟和联合国的行动都存在重大失败，收到了大量性剥削和性虐待指控。认识到由于特派团领导和国家特遣队的责任不同而导致问题复杂化，安全理事会通过了第 2272(2016)号决议，重点指出部队派遣国应负责调查指控，并追究其人员的责任。安理会在该决议中还敦促安理会授权批准的所有非联合国部队采取适当措施，防止性剥削和性虐待行为，消除此类行为不受惩罚的现象。秘书长制定了业务指导，其中列出了部队组建时在行为和人权方面的标准。他表示，打算在与非洲联盟的合作协定中体现他在零容忍政策方面的期望(A/70/729，第 82 段)，并已开始发表公开报告，解决这一问题。非洲联盟在此方面取得了一些进展，包括制定了各项政策，并聘用了一名首席道德操守干事，但这一领域的专门能力有限。

83. 上述问题已不可避免地影响到了非洲联盟行动的表现和行为以及非洲联盟成员国、捐助国和合作伙伴对非洲联盟的信任程度。因此，无论采用哪种模式资助非洲联盟和平支助行动，都需要加强问责。

### 报告和监督

84. 对联合国供资的行动而言，问责机制不仅仅是良好做法；这些行动有义务遵守联合国具体的决议、条例、细则和道德标准以及国际人权和人道主义标准。关于财务和行政规则，行政和预算问题咨询委员会和大会通过审议预算执行情况报告和审计委员会的报告审查联合国行动的预算执行情况。迄今为止，使用摊款支助非洲联盟行动的做法仅适用于混合行动(达尔富尔混合行动)或“一揽子支援计划”(非苏特派团和非索特派团)等模式，在这些模式中，联合国的问责和报告机制自动适用于联合国人员开展的活动。这种安排使非洲联盟委员会无需建设自身管理预算、报告支出或执行联合国预算流程的能力。如果非洲联盟的某项行动得到了联合国的财政支助，但联合国却未在行动区派驻大量人员，那么非洲联盟就需大幅加强其执行联合国预算流程的能力。

85. 但还必须承认，对任务执行情况进行问责和对遵守联合国行政和财政程序进行问责是两种不同形式的问责，它们之间的关系极其紧张。正如卜拉希米报告发布以来多次审查指出的那样，联合国的规则和制度与当代外地行动的复杂性和快速性不同步。尽管大多数维和环境具有不可预测性和紧迫性，但联合国维和预算都是提前一年制定，各特派团调配资源的能力有限。文职人员征聘及采购程序通常需要 6 至 12 个月才能完成。根据和平行动问题高级别小组的报告，秘书长启动了对行政流程、政策和程序的多年期审查，以使其适应实地的要求。开展此类改革需要会员国的政治意愿。对于非洲联盟行动尤其如此，因为与联合国相比，非洲联盟一直更愿意以更快的速度、而且往往在更艰苦的环境中进行部署。

86. 对联合国行动而言，秘书长还必须向安全理事会提交实质性报告，说明任务的所有方面和局势的演变。在安理会授权批准非联合国部队的许多情况下，如非洲联盟和北约开展的行动，也实行定期报告的做法。在此方面，非索特派团的报

告记录前后不一致，令人感到沮丧，反映出这是需要解决的一个不足。另外，因为报告和监测不仅是问责问题，而且对于鼓励非洲联盟与联合国之间开展建设性对话更是必不可少，因此，更加需要解决这一不足。

#### D. 人权尽职政策

87. 非洲联盟和平支助行动、特别是高强度行动的性质，往往给行动规划以及根据国际人权、人道主义和难民标准开展行动提出了各种挑战。非洲联盟总部几乎没有能力制定和执行有效措施和机制，以减少和平支助行动中出现的侵犯人权行为的风险，并处理这些行为。

88. 在反恐行动或执行和平行动中侵犯人权和违反国际人道主义法的风险更高。这种侵犯行为的后果对这些行动的最终成功具有破坏力，其影响可能远大于对维和行动的影响。反恐活动尤其如此，因为附带损害可能会促使和助长人们对安全部队不满，使人们更加同情恐怖团体，甚至更容易被其招募，从而加大特派团面临的整体风险。

89. 联合国各实体向非联合国安全部队提供的支助必须符合《联合国宪章》规定的本组织的宗旨和原则，履行国际法规定的尊重、促进和鼓励尊重国际人道主义法、人权法和难民法的义务。根据这些义务规定，如有充分理由相信受援实体确实有可能严重违反国际人道主义法、人权法或难民法，而有关当局未能采取必要的纠正或缓解措施，那么联合国就不能提供支助。这一点体现在秘书长 2011 年颁布的人权尽职政策中，安全理事会和大会都对这项政策表示欢迎。

90. 联合国在支助非洲联盟特派团时要求执行人权尽职政策，这方面的经验迄今仅限于马里支助团、中非支助团和非索特派团。在马里支助团和中非支助团，人权尽职政策只得到部分执行，原因是向这两个特派团提供支助的时间很敏感，而且这两个特派团的存在时间相对较短。关于非索特派团，该政策下的各项机制目前已经到位，涵盖部队的培训、甄选和筛查及监测和问责等领域。在监测方面，非索特派团的平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组主要是一个预防性的内部监测工具，但已取得进展，只是人员配置尚未齐全。

91. 有关方面请求联合国系统向多国联合特遣部队提供支持，这在多国部队中适用人权尽职政策提出了挑战。尽管非洲联盟授权批准了特遣部队，但对其行动的控制权有限，因此，制度化的非洲联盟-联合国伙伴关系安排发挥的效用有限。联合国未在具体行动区实地部署相关人员也是一个重大障碍，因为在这种情况下，就无法执行人权尽职政策所要求的适当的人权监测和报告机制。

92. 在适用人权尽职政策方面汲取的重要经验教训可供今后向非洲联盟和平支助行动提供支持时借鉴。首先，反恐行动或反叛乱任务给适用该政策带来了额外挑战，因为指挥和控制薄弱，而且实地的联合国力量有限。其次，执行该政策为支持非洲联盟和平行动遵守国际人权和人道主义标准提供了空间。但要在在这方面



取得最佳效果，必须将确保非洲联盟特派团遵守这些标准的措施和机制尽早纳入规划进程，这就要求非洲联盟和联合国建立强有力的伙伴关系。特别是，在规划阶段就需要尽早与联合国沟通有关选择派遣国的信息以及可能对行动的人权方面产生影响的其他问题的信息，确保发现和解决联合国在提供支助时面临的潜在制约因素。

## 五. 结论性意见

93. 非洲联盟-联合国和平行动伙伴关系对于应对非洲武装冲突带来的共同挑战仍然至关重要。面对非洲大陆上存在的对国际和平与安全前所未有的威胁，这一伙伴关系正在以创新方式演进，两个组织都愿意通过务实办法解决当代挑战。在过去十年里，该伙伴关系提出了一系列合作机制，确保进行联合分析和规划，促进区域和全球协调一致地应对非洲的各种危机局势。这一点至关重要，因为只有将次区域、整个大陆以及全球应对办法纳入消除危机的统一政治战略，和平行动才可能取得最佳效果。

94. 在本报告调查的几乎所有案例中，非洲联盟和联合国有着相似的战略目标，并制定了创新解决办法以更好地实现这些目标。非洲联盟在原则方面拥有相对灵活性，部署的特派团授权任务广泛，其中包括旨在打败威胁和平进程的特定破坏团体的执法行动。不过，尽管非洲联盟愿意部署多种多样的和平支助行动，但因其缺乏关键领域的的能力而难以实现。在战略层面，非洲联盟委员会的人员配置总是严重不足，无法有效管理大多数和平支助行动。在业务层面，大多数非洲特派团的人员配置都不足。此外，一些部队和警察派遣国明显存在重大的能力差距，有时部署的人员缺乏有效运作所必要的的能力。非洲联盟能够在没有大量外部支助的情况下开展一些任务明确、目标清楚的小规模和平支助行动。但是，更复杂的特派团一直严重依赖外部合作伙伴提供支助，这削弱了可预测性和自主权。因此，非洲联盟显然需要继续提高其规划、资助、维持和监督自身特派团的能力，使其能够快速行动，不辜负成员国的期望。

95. 关于合作伙伴提供的援助，审查指出，不同合作伙伴向非洲各特派团提供了不同类型的支助。双边伙伴通常最愿意向特派团提供财政支助和规划等领域的技术援助，或在战略空运和设备等领域向部队和警察派遣国提供一次性支助。虽然双边财政援助的数额很大(到 2015 年年底，仅通过欧洲联盟非洲和平融资机制提供的资金就超过 16 亿欧元)，但事实证明，长期而言双边援助缺乏可预测性和可持续性。此外，依赖外部资金来源削弱了非洲的自主权，给特派团带来各种风险，因为捐助方关注的优先重点可能与非洲联盟的优先重点不一致。另一方面，在没有联合国授权支助的情况下，合作伙伴直接提供或订约提供的后勤支助在非索特派团的早期阶段和非苏特派团表现得更加灵活，更有针对性。但军事行动依赖外部来源满足后勤需要永远不是最理想的情况。双边合作伙伴还经常提供培训和设

备，填补眼前的能力差距。但审查指出，特遣队一旦部署后，这种支持往往无助于提高特遣队的能力。在许多情况下，特遣队无法有效操作或维护合作伙伴提供的设备。

96. 审查发现，联合国向大多数非洲联盟和平支助行动提供了援助，其内容从技术援助和各种类型的特派团支助任务到对混合行动的总体管理(如达尔富尔混合行动)。联合国向每个特派团提供的支助都不同，在某些情况下，这些支助还经过了不同的阶段。其中一个特别模式是联合国人员就地提供一揽子后勤支助，这一模式被证明是一个灵活、有力的框架，联合国可通过该框架根据联合国条例、细则和问责制度提供一系列特派团支助服务。人们发现，联合国支助系统最适合满足与维和行动最类似的要求。但是，采用现有的行政流程、政策和程序难以向新一代的联合国维和特派团提供支助，而且不能满足部署在恶劣环境中的动态行动的要求，而许多非洲联盟和平支助行动都是部署在恶劣环境中的动态行动。

97. 关于财政支助，审查指出，联合国管理的信托基金在补充其他资金来源时效用很好，但作为支助非洲联盟行动费用的主要资金来源则不是很成功，因为联合国信托基金的资金流并不可靠。相比之下，从利用联合国摊款提供支助的情况看，这是满足非洲各特派团支助需求的一个有效手段。但依赖联合国管理的资金与所有外部供资一样，都会对非洲联盟的自主权构成风险，这是非洲联盟成员国必须权衡的一个问题。截至 2016 年 6 月 30 日，已将超过 150 亿美元的联合国摊款用于资助非苏特派团小规模 and 大规模一揽子支援计划以及达尔富尔混合行动、非索特派团支助办和联索支助办的预算。

98. 在整个审查期间，安全保障、问责制度和人权等问题一再成为主要考虑因素，而各利益攸关方对此并非总是完全了解。特别是，不能将联合国提供的支助同人权考量分离开来。在非洲联盟开展的动态和平行动中，出现违反国际人道主义法和侵犯人权行为的风险通常更大。必须在早期阶段就将保护人权纳入其任务规定。这些行动需要更强有力的机制，防止和处理违反国际人道主义法和侵犯人权行为，同时需要有独立、有效的监督机制。非洲联盟已制定或正在制定评估和减轻风险的各项机制，但总部和特派团两级依然缺乏有效执行这些机制的能力和专长。

99. 审查结果提出了六点总体意见：

- 联合国摊款为满足非洲联盟和平支助行动的支助需求提供了可靠、可预测和可持续的筹资手段。此外，联合国在利用摊款支持非洲联盟在索马里和苏丹的特派团时，采用了大量创新做法，表明这一办法具有潜在的灵活性。
- 在联合国维和行动部署前，非洲联盟往往是有效应对危机的第一响应者。在这种情况下，确保顺利过渡可能仍是稳定未来危机地区的一个关键部分，要求两个组织从一开始就要进行联合规划和联合分析。此类部署与

联合国维和行动极其相似，是联合国提供支助的最直接情形，而且可以借鉴从中非共和国和马里过渡中吸取的经验教训。

- 最近几年，非洲联盟和联合国越来越多地部署到需要更大流动性、对局势更加了解和加强对部队保护的环境中。因此，联合国必须修订其自身的内部行政流程、政策和程序，更好地支助自身和非洲联盟的现代外地行动。
- 非洲联盟需要加强自身的行政和业务框架，包括确定自己的特派团支助模式。这反过来将指导联合国调整其向非洲联盟和平支助行动提供的支助。
- 秘书长指出，联合国不应参与反恐活动；和平行动问题高级别小组也认为，联合国维和行动不适合开展军事反恐行动。但联合国已被要求支持非洲联盟和平支助行动开展的反恐行动。考虑到审查中着重指出的现行政策和支助机制存在的种种限制，联合国必须确定可以在多大程度上向非洲联盟授权开展反恐怖主义和反叛乱活动的多国行动提供支助，同时必须制定提供这种支助的结构和措施。
- 授权非洲和平支助行动开展的任务范围广泛，这意味着没有哪个单一的支助模式，也没有哪个单一行为体能够适当提供所需的所有能力。因此，必须向非洲联盟提供多种补充型的支助选择。从索马里的案例中可以看出，如果要求非洲联盟和平支助行动执行进攻行动，就需要根据联合国、双边合作伙伴和欧洲联盟的相对优势制定多种支助机制。

100. 此次联合审查侧重于向非洲联盟和平支助行动提供的业务和财政支助。但是，非洲联盟和联合国在和平与安全方面的伙伴关系所涉范围要广泛得多，包括在预防冲突、调解和建设和平方面共同努力。要想使这一伙伴关系更加有效，就需要进一步加强非洲联盟和联合国的能力，以促进上述其他组成部分的发展。

101. 过去 13 年的经验教训表明，国际社会需要采取更加果断和具体的行动，充分利用其所掌握的所有工具。两个组织应对它们多年合作中表现出的务实和创新感到自豪。非洲联盟-联合国伙伴关系不仅至关重要，而且不断发展创新且越来越有效。非洲联盟和联合国之间开始出现分工，非洲联盟越来越多地承担联合国不能或不愿承担的任务。但单靠非洲联盟还不能完全应付这些任务。令人鼓舞的是，非洲联盟继续采取步骤，更大比例地承担自身行动的经费需求。即便如此，也须为联合国授权的非洲和平支助行动提供所需的支助，使其能够有效处理日益艰难环境中越来越复杂的任务。

102. 最后，合作带来的好处不仅是业务上的，也是政治上的。和平行动不仅是在得到恰当支助时能发挥有效作用，在得到明确政治战略指导时也能发挥有效作

用。当全球和区域对策协调一致时，应对和平与安全挑战的政治解决办法才最有效。这也是强大的非洲联盟-联合国伙伴关系的最终目标。

---