



大会

Distr.: General
28 December 2007
Chinese
Original: English

第六十二届会议

议程项目 34

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

维持和平行动特别委员会建议的执行情况

秘书长的报告

摘要

维持和平行动特别委员会在 2007 年的报告中请秘书长就报告所载建议的执行进展情况提交报告。本报告概述了在联合国维持和平工作今日所面临的 3 个巨大挑战上取得的进展：(a) 向目前的 18 个行动提供充分支助并确保按时规划、装备和部署 2 个新的行动（达尔富尔和乍得/中非共和国）；(b) 完成大会于 2007 年核准的改组维持和平行动部和外勤支助部的工作；(c) 按照“和平方行动 2010”计划继续扩大改革和加强联合国维持和平工作。本报告说明了过去 12 个月间在这些方面的活动，并指出了今后一年中维持和平工作的问题和困难抉择。



一. 引言

1. 联合国维持和平工作如今面临着 3 个巨大的挑战。第一个挑战是向目前的 18 个行动提供充分支助并确保及时规划、装备和部署 2 个新的行动（达尔富尔和乍得/中非共和国）。第二个挑战是我们必须完成大会第 61/279 号决议核准的改组维持和平行动部和外勤支助部的工作。第三个挑战是我们必须按照“和平行动 2010”计划继续扩大改革和加强联合国维持和平工作。本报告是提交维持和平行动特别委员会的，其中说明了过去 12 个月在这些方面开展的活动，并指出了今后一年中维持和平工作的问题和困难抉择。

2. 会员国中间对联合国维持和平工作的支持继续扩大。仅在过去 12 个月中，又有 6 个会员国向联合国维持和平行动派遣了军警人员，使提供部队和警察国家的总数达到 119 个，属历史最高。我要感谢布隆迪、哥伦比亚、塞浦路斯、刚果民主共和国、卡塔尔和前南斯拉夫的马其顿共和国新近派出人员。

3. 联合国仍然需要更多的人员、捐款和专门的维持和平能力，这反映出国际社会继续依靠多方面维持和平作为维护国际和平与安全的重要手段。正在为部署我们迄今最复杂的 2 个维持和平行动（达尔富尔和乍得/中非共和国）所作的密集准备，充分说明了这一点。此外，秘书处继续管理和维持已经部署的 18 个和平行动，有时是在如阿富汗和刚果民主共和国这样的不断恶化的安全局势中这样做，有时是在如科特迪瓦、科索沃和黎巴嫩这样的艰难的政治环境中这样做。维持和平行动的综合工作和介入，对巩固布隆迪、海地、利比里亚、塞拉利昂和东帝汶这样的摆脱冲突和不稳定的其他国家正在进行的稳定工作，仍然有必要。

4. 本报告说明了联合国如何继续对向联合国维持和平工作提出的急剧增加的要求做出反应。第二节中评估了大会第 61/279 号决议核准的改组计划的目前实施情况。第三节中探讨了“和平行动 2010”计划实施方面的进展如何进一步加强联合国维持和平工作的问题。报告第四节中指出了一些主要挑战，特别是会员国在支持维持和平行动方面发挥何种作用。本报告增编中列出一个补充汇总表（A/62/627/Add.1），详细说明了秘书处执行特别委员会 2007 年报告¹中提出的各项建议的情况。

二. 维持和平改组工作的落实情况

5. 我的关于改组联合国维持和平能力的提议，旨在加强对维持和平资源的管理和监督以及向维持和平人员提供的支助，从而确保他们能够真正改变派遣他们去帮助的民众的生活。这一综合提议还旨在进一步推动目前的维持和平行动部的改革方案即“和平行动 2010”的实施。而大会则认识到有必要加强联合国总部在对

¹ A/61/19 (Part II)。定稿请见《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 19 号》。

负责和多层面维持和平活动的需求激增情况下管理和持续开展维持和平行动的能力。

6. 改组工作的落实是一项特殊的挑战，因为不能中断对目前行动和未来特派团规划的支助。自 2007 年 7 月 1 日成立外勤支助部以来，维持和平行动部和外勤支助部，即维持和平小组，进行了极其密切和有效的合作，实施一揽子改组计划。改组维持和平能力和结构的工作以如下 6 项主要原则为指导：(a) 确保指挥的统一；(b) 以一线为优先；(c) 建立明确的上下级汇报和沟通渠道；(d) 保持实施过程简单直接；(e) 确保统筹一致；(f) 确保战略和政策的连贯性。

7. 为监督和指导一揽子改组计划的落实，成立了一个维持和平行动部和外勤支助部联合小组。这两个部的改组计划侧重于如下 8 个优先方面：

- (a) 为两个部的活动确立共同政策和程序；
- (b) 挑选担任高级职务的人员；
- (c) 挑选新的人员，包括成立综合行动组；
- (d) 制定和展开培训方案；
- (e) 建立和实施评价机制；
- (f) 提供合适的和充足的办公空间；
- (g) 提供信息技术、通信支助以及信息管理支助；
- (h) 针对会员国及内部和外部伙伴，并在内部针对两个部的工作人员开展宣传并提供信息。

8. 本报告起草时，已经任命了主管维持和平行动助理秘书长、主管法治和安全机构事务助理秘书长和维持和平行动部办公厅主任。维持和平行动部内尚余的助理秘书长的职务，即军事顾问，预计将于 2008 年第一季度填补，而两个 D-2 级非洲区域司司长的职务预计于 2008 年 1 月填补。外勤支助部的预算和财政司以及外勤人事司司长将于 2007 年 12 月底任命。已经任命一位助理秘书长为外勤支助部代理主管。负责外勤支助部的副秘书长的职务已经张榜招贤。我希望各会员国帮助找到资格合适的人选，尤其是女性人选，来担任这一重要职务。

9. 两个部的工作人员的招聘工作正稳步展开。预计为 2 个部核定的 152 个增设员额的大多数将于 2008 年初填补。

10. 负责维持和平行动部的副秘书长以及负责外勤支助部的副秘书长的办公室及其主要工作人员均处在同一层楼。两个部共用同一地点有利于它们之间的互动和协调，尤其有利于外勤支助部代理主管就所有属于维持和平行动部范围的事项提出报告并接受主管维持和平行动的副秘书长的指示。取得办公空间以容纳新的

工作人员并确保综合行动小组共用办公地点，仍然是个严峻的挑战，但它是这些小组的特派团规划和管理所使用的矩阵管理方法的一个重要部分。

11. 维持和平常行动部和外勤支助部的高级管理小组于 10 月向所有负责维持和平常行动的秘书长特别代表做了关于改组和维持和平常行动问题的通报，并一直向其提供关于各种事态发展以及改组对这些事态发展的影响的最新情况。两个部定期举行全体会议，向工作人员提供关于改组的最新情况，新情况还登在维持和平常行动部-外勤支助部的内联网上。

12. 改组进程还在如下方面得到了信息管理和信息技术的支助：为新成立的外勤支助部创建往来信件和记录管理以及档案和路径选择系统。另外还正在编制一个信息管理资源简编，供两个部门使用。侧重点依然是通信和信息共享。

13. 两个部正共同开发一些具有主要业绩指标的评价机制。为了让联合国总部能够获得关于广泛业务活动的实时信息和指标，正开发一种软件系统，预计可于 2008 年 6 月启用。

主管维持和平常行动副秘书长办公室

14. 新近核准的维持和平常行动部办公厅主任的职务已于 10 月初填补，其主要责任是代表副秘书长监测和监督该部的内部管理情况。作为这些职能的一部分，办公厅主任有责任按照上文第 7 段所述，与外勤支助部的主任开展协调，监督一揽子改组计划的总体落实情况。优先工作是招聘大会所批准的维持和平常行动部和外勤支助部高级任命人员——所有职位应于 2008 年初填补完毕；成立综合行动小组——所有小组应于 2008 年第一季度开展工作；从通信和信息管理方面开始，修订各项政策、程序和工作进程，以反映外勤支助部的成立并增强总部支持维持和平常行动的连续性和效率。

15. 主管维持和平常行动副秘书长办公室内的公共事务股成立于 2007 年 7 月 1 日。有效的公共关系和沟通是支助行动的重要部分，为国际社会在维持和平常行动方面的投入提供保护并确保联合国人员的安全保障。该股的成立使两个部能够保持对媒体关系和新闻活动进行更有效的管理和监督。它确定共同宣传方面的优先工作，管理日常的媒体事务和与新闻界的关系，负责全面监督外部和内部沟通，包括以代表身份参加的活动，并同新闻部密切合作，帮助讲解维持和平工作，同时向外地特派团和总部工作人员提供新闻支助和专家意见。随着维持和平常行动继续和空前地增加，将需要更多的资源来确保公共事务股能够满足需求并履行其全部沟通责任。

16. 自 2007 年 7 月 1 日起，情况中心从行动厅转到副秘书长办公室。

行动厅

17. 当今的维持和平行动性质复杂、数量多、范围广，需要总部关键的维持和平行动者就战略、政策、规划以及日常行动事宜频繁进行密切互动。因此，秘书处已着手建立专职全天候统筹行动小组，其中包括政治、军事、警务和支助专家，分别设在行动厅各区域司，并得到专题顾问的支持。起初，我向大会建议成立 6 个小组，每个小组设 6 位专家人员（2 名军人、2 名警察和 2 名支助干事）。请求设立的 42 个专家人员员额中有 25 个获得批准，还有 7 个一般事务员额获得批准。因此，目前正在成立采取人员和机构混编方式的 6 个统筹行动小组，至少可为行动厅目前的 4 个区域司各提供一个小组的建制，尽管并不是所有小组都能享有全员部署专家资源的益处。与此同时，在银河网站公布和张贴了 25 个新的专家员额或已分发给各会员国，供其提名候选人，征聘工作预计将在 2008 年第一季度完成。

18. 统筹行动小组的组成如下：

(a) 非洲一组将设有两个全员编制的统筹行动小组——一个侧重于关注达尔富尔问题，另一个侧重于联合国苏丹特派团（联苏特派团）和在非洲的其他特派团/工作队；

(b) 非洲二组，将设有两个全员编制的统筹行动小组——一个侧重于西非问题，另一个侧重于大湖地区；

(c) 欧洲和拉丁美洲司将设有一个全员编制小组；

(d) 亚洲和中东司将设有一个专家小组，下设两个分组（一个负责亚洲事务，另一个负责中东事务），两个分组共用一批专家人员（军事、警务及支助）。

19. 第一个统筹行动小组成立于 2007 年 10 月底。鉴于联合国-非盟混合行动（达尔富尔混合行动）的规模、复杂程度和开办需求前所未有的，因此，确保共同努力为其部署提供支助至关重要。达尔富尔小组已经为该特派团的综合规划、管理和支持提供了更全面和更有效的机制，包括例如，制定了一份涵盖特派团所有要素的综合部署计划。该小组还以更全面和及时的方式处理该特派团特有问题，包括如何使用专门资产问题。迄今为止的经验预示，其它统筹行动小组也能获得成功。

20. 一旦 2008 年年初专家人员聘妥，其他 5 个统筹行动小组就会尽快成立。专题顾问（例如司法干事、解除武装、复员和重返社会干事、安保部门改革干事及性别和排雷行动干事）将视必要支持或参与各统筹行动小组的工作。然而，鉴于资源紧张，目前各组尚无法配备全职专题顾问。在确保与联合国除维持和平行动部和外勤支助部以外的合作单位进行密切协调和联络方面，统筹行动小组的作用十分关键。办法包括通过现有的特派团综合工作队以及相关跨部门机制。这些统

筹行动小组对于向特派团提供成功的综合支援至关重要，由于人员有限，他们在满足日益复杂和不断扩大的特派团任务方面难免捉襟见肘。

21. 在行动厅成立了一个小型特设机构，以满足向政治事务干事提供训练和指导的需要。这个机构也满足行动小组各位专家人员的一些需要。由于统筹小组的概念和工作方法较新，因而对小组所有成员进行经系统编制的指导和培训，对于小组的成功十分关键。

军事厅

22. 根据维持和平特别委员会的建议，从 2007 年 7 月 1 日开始，军事司更名为军事厅，军事顾问的级别也升为助理秘书长职等。曾选中一名非常合格的候选人并宣布由他担任军事顾问，但该候选人后来退出。因此，11 月上旬，维持和平行动厅要求 5 个最大的部队派遣国提名候选人，这样做符合会员国的要求，即在遴选维和高级职位任职人员时，应适当考虑代表部队派遣国的候选人。

23. 大会核准的新一批借调军官的选拔工作一直在进行，预计他们将在 2008 年 1 月至 5 月期间到任。维持和平行动部的目标是加强军事厅的能力，以支持处于正常和危机情况下的外地特派团，从而提高各会员国对联合国总部进行军事督导的信心。为此，军事厅将通过以下方式增加自身能力：将联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）战略军事单元组织结构的完善与军事厅的改革结合起来，吸取战略军事单元最强有力的特点，将其推广至所有特派团，并审查军事厅现有职能。这项努力突出说明了具备关键的军事专业能力很有必要，其中包括海事、航空、信号和军事情报收集及分析的专门人才，以加强该军事厅的多重功能、协调并向各类行动提供支持。

24. 为了提高资源效率并加强工作团结，将缩小战略军事单元，并将其作为一个单独、但不可或缺的危机处理小组并入军事厅。战略军事单元危机处理小组在一名将级军官的领导下，提供关键支助。他定期通过军事顾问向副秘书长报告，一旦发生危机或其他紧急状况，还可直接与副秘书长接触。战略军事单元危机处理小组将保持其关键能力，直到这些能力由军事厅的任务和体制接手时为止。

25. 上述强化措施将使军事厅的能力得到提高，以满足当今维和任务激增的要求。但是，重要的部队派遣国在充实军事厅的工作方面，可以而且应该发挥举足轻重的作用，特别是在新的行动或发生重大变化的行动的规划阶段。为此，维持和平行动部将审查各种模式。

法治和安保机构办公室

26. 联合国和平行动问题小组的报告（A/55/305-S/2000/809）强调，有必要对联合国维持和平行动中包括警察、司法、法律和惩教部门在内的法治部门采取综合统一方法并对法治与安全采取更强有力的综合办法，以反映出迄今取得的经

验，为此，维持和平行动部于 2007 年 7 月正式成立了法治和安保机构办公室。主管法治和安保机构的助理秘书长已于 2007 年 9 月初履新。该办公室并非将个别实体收入麾下，而是把警务、司法、惩戒、排雷行动及解除武装、复员和重返社会等现有能力合并到一个办公室并设立一个新的安全部门改革机构。该办公室主要为联合国维持和平行动提供支助。同时，该办公室在联合国系统内也承担若干全球责任。这些责任包括在总部以及为那些没有派驻维持和平行动特派团的国家之警务和惩戒事项提供援助。新建立的安全系统改革机构正在协助整合整个联合国在这一领域的作用和活动。最后，该办公室也包括联合国排雷行动处，后者的任务是协调并向维和部以外的联合国各个实体提供服务。

27. 法治和安保机构办公室的一项关键任务是与行动厅密切协调，向统筹行动小组以及法治和安全机构办公室在各特派团的对口单位就法治和安保机构问题提供战略咨询和指导。对于这些对口单位，已采取步骤确保更密切的合作，以便尽早就秘书长的报告、对安全理事会任务的审查、预算、成果框架以及执行情况报告加强对话，并确保及时吸纳技术性咨询意见。在法治和安保机构办公室内部，将通过正式的规划过程将所有部门整合到一起，为特派团提供协调一致的支助。该办公室已开始清点各特派团、联合国国家工作队、双边机构、各国当局和非政府组织计划和执行的所有法治和安保项目，以全面了解情况，从而改善战略规划。该办公室还正在与重要的合作伙伴，包括法治协调和资源小组的成员进行密切合作。由于承担授权任务的工作人员配备不足，而要求提供支助的外地特派团对口单位数量甚多，目前正关注加强总部能力的问题。

28. 联合国警察现在越来越多地被派遣执行在统一的法治框架内实现复杂改革、改组和重建的任务。为此，把警务司放在法治和安保机构办公室，这是朝对外地特派团法治工作采取更加统一方法之方向进一步迈出的步骤。与此同时，9 月任职于维持和平行动部的警务顾问，将继续作为该部高级管理团队的一名成员，可视必要直接与主管维持和平行动的副秘书长接触。

29. 自从维持和平行动部提交上一次审查报告（A/61/858 和增编）以来，维持和平行动警察部门的核定编制增加了 65% 以上：新近派遣到达尔富尔和乍得的联合国特派团警察部分人数众多，任务复杂。警务司必须支助 2008 年及以后在 18 个维持和平行动服役的多达 16 000 名联合国警察。支助这项日益庞大和复杂的要求，需要具备专门的专家和专职人员，特别是一些重点工作领域，包括拟定战略以及特派团支助均有此需要。

30. 继大会配置了安全部门改革能力之后，法治和安保机构办公室一直优先征聘安全部门改革专家。下一步包括拟定安全部门改革政策、指导准则和进行培训，建立合格专家的名册并向具有安全部门改革任务的那些维持和平行动提供战略和技术支持。此外，根据特别委员会的要求，正在编写秘书长关于安全部门改革的报告。这份报告为联合国系统内部安全部门改革采取全面一致的方式提供了一

次重要机会。同时，报告将强调联合国在冲突后/维持和平背景下的作用，报告也将谈及预防、建设和平以及安全部门改革较长期发展方面的问题。报告将总结所获经验教训，并突出强调这一现实，即联合国的参与仅仅是国际社会广泛承诺支持各国和其他国家行动者进行安全部门改革的一个因素。

政策、评价和培训司

31. 政策、评价和培训司成立于 2007 年 7 月 1 日。该司包括现有的维和最佳做法科、综合训练处以及新成立的评价小组和伙伴关系问题小组。该司提供了一种制定和传播政策及理论的综合能力；收集和分享最佳做法；拟定和开展标准化培训；评价特派团执行任务的情况并发展与各维和伙伴合作关系。该司作为一个共同平台，向维持和平行动部和外勤支助部提供支助，而对其服务的需求随着维和行动激增而不断扩大。

32. 在政策、指导和培训方面采取具有共性的方法可以确保外地特派团具有共同的方法和标准。为此，维和最佳做法科通过和平行动内联网，向总部和外地所有人员提供了指导材料，并通过称之为“实践社区”的电子网络，就诸如两性平等和法治等特派团专门问题，向所有特派团提供支助。最近的指导材料涉及联合行动中心、特派团联合分析小组、风险管理和速效项目。

33. 新成立的评价小组和伙伴关系工作队的运作仍处于形成阶段。联合国停战监督组织（停战监督组织）的评价工作已经完成，2008 年 6 月 30 日之前，还计划完成另外 3 份评价。评价小组指导材料的修订本正在编写中。

34. 伙伴关系工作队与各区域组织和发展伙伴的合作取得了良好进展。例如，维持和平行动厅根据欧盟部队在刚果民主共和国开展合作的经验和教训，制定了与欧盟的协调机制，从而在欧盟参与支持联合国某个维持和平特派团之时，可便于开展共同规划和活动。与世界银行开展的合作也取得了良好进展。伙伴关系小组制定了与世界银行采取联合行动举措的指导方针并在海地的一项活动中予以实施。

三. 执行和平行动 2010 的进展情况

35. 2005 年，秘书处提出了和平行动 2010，这是在同会员国密切磋商后，根据维持和平行动取得成功必不可少的人员、理论、伙伴关系、资源和组织等五个组成部分，提出的改革设想，旨在让持和平行动拥有手段来应对当前和未来的各种挑战。

36. 继续迅速做出努力，在维持和平过程中促进两性平等，采用三管齐下的方法，以编写并修订政策和指导材料，协助同冲突后国家的妇女建立联系，利用她们宣传过渡议程的所有内容，在维持和平行动中聘用和部署更多的妇女。

人员

37. 作为秘书长，我将致力于增加在外地工作的妇女人数，尤其是让她们担任领导职务，参加军事行动和警察工作。部署妇女提高了维持和平的行动效力。它有助于同当地妇女进行接触，以此改进情报的收集，更多地同当地居民建立联系，更好地了解行动背景，而这些都是特派团成功的关键因素。女维持和平人员还可以起典范作用，推动当地妇女更多参加冲突后工作。此外，在维持和平行动中增加高级女维持和平人员提高联合国信誉，通过树立标准，包括在自己的人员中包括妇女，在冲突后国家更有效地宣传民主和具有包容性的治理。

38. 秘书处在 2007 年期间采取了若干具体措施，招募高级女维持和平人员。自 2 月份以来，担任高级文职职务的妇女人数已经增加了 40% 以上，目前在全部高级职位中，妇女占 17%。已经任命一名女性担任我的特别代表，领导联合国利比亚特派团（联利特派团）。在苏丹、布隆迪和利比里亚的特派团中都任命女性担任特派团副团长。已在联合国布隆迪综合办事处（联布综合办）和联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联黎部队）中任命女性担任高级警务顾问，还甄选并任命了一名女候选人担任联合国-非盟混合行动的副警察专员。虽然我们还有很长的路要走，但加强两性平等的势头正在形成。我再次请求会员国与秘书处紧密合作，提出愿意部署到维持和平行动的拥有适当资格的女候选人。

39. 为进一步增加穿军服和警服开展维和工作的女性人数，尤其是实现维持和平行动部与部队和警察派遣国磋商后确定女性占部署人员 10% 的目标，维和部继续同部队和警察派遣国进行 2006 年开始的政策讨论。这项联系工作已经既扩展到加纳、印度、尼日利亚和巴基斯坦等传统的部队派遣国和警察派遣国，也扩展到近期的派遣国，例如中国和厄瓜多尔。在 2007 年 2 月在南非比勒陀利亚与部队和警察派遣国进行政策对话后，4 个会员国（阿根廷、尼日利亚、巴基斯坦和南非）同意审查和加强国家层面的政策措施，协助今后部署女性到维持和平特派团。我希望赞扬这些努力。会员国还同意做出努力，做到部署到维持和平特派团的女性人数比例同本国军队或警察部门中的女性实际比例一致，并同意审查军队和警察部门招募女性的资格规定，以取消那些歧视女性的规定（例如，生物测量规定）。

40. 秘书处根据大会呼吁改革外勤事务人员职类的第 58/257 号决议，对过去的和计划的文职人员配置要求和一直采用的人员编制战略进行了全面审查，以满足维持和平的具体需求。秘书长关于着力加强联合国的报告的增编（A/61/255/Add. 1 和 Corr. 1）提议在外地服务和专业职类这两个职类中设立 2 500 个职业文职维持和平人员职位，履行所有和平行动都需要的职能，并实行中央管理。秘书长有关职业文职维持和平人员的报告（A/61/850）也就拟议的 2 500 名职业文职维持和平人员的管理和行动提供了进一步资料。

41. 国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)应大会的要求,审查了秘书处关于改革合同安排和外地服务条件的提案。² 公务员制度委员会在 2006 年度报告增编中,³ 支持逐渐废除关于不带家属工作地点中的限期任用的 300 号编合同,取消限定特派团的合同,根据安全级别指定哪些特派团可带家属或不可带家属,并在联合国和平行动不带家属工作地点采用特别行动方法。

42. 行政和预算问题咨询委员会在审议了秘书长的人力资源改革建议后,建议批准秘书长提出的根据一套工作人员细则精简合同安排的建议(见 A/62/7/Add. 14)。委员会也支持根据安全级别将特派团指定为“带家属”和“不带家属”工作地点的提案以及以带薪休息和修整旅行取代间歇修整假的建议。咨询委员会建议,大会推迟审议采用特别行动做法,以便有足够的时间来做出有关简化合同安排的改进。委员会亦不建议设立拟议的 2 500 名职业文职维持和平人员职位,因为它认为,精简合同安排将取消限度特派团的任命,让国际工作人员成为全球工作人员队伍的一员,同秘书处其他工作人员一样,要遵守职位流动的规定,并有职业发展前景。预计大会将在第六十二届会议期间对这些改革提案进行审议。

43. 正在继续努力确保工作人员,包括特派团领导,对交给他们的任务有更好的准备。设置在政策、评价和培训司的综合训练处非常重视制定标准化培训材料,把材料分发给会员国和维持和平培训中心。训练处还通过特派团高级领导课程和高级领导上岗培训方案,为特派团高级工作人员开设了各种多学科培训以及具体培训课程。此外,目前正在制定一个特派团高级行政和资源管理培训方案。训练处与维持和平最佳做法科保持紧密联系,以确保将维持和平做法和理论的最新发展列入培训。训练处还协助规划统筹行动小组的培训,一个试验课程已经提交给达尔富尔统筹行动小组。

44. 综合训练处目前面临的一个主要困境是规模问题:它无法为外地的 10 多万人提供培训。因此,训练处与同样从事联合国维持和平培训工作的会员国及其他伙伴组织紧密协作。根据会员国提出的要求,训练处将制定一个战略,阐明它作为中央培训部门的作用,重点关注 5 个领域:(a) 制定政策,包括根据维持和平行动部的各项政策和准则制定培训标准;(b) 为从事维持和平培训工作的会员国提供更多支助和咨询;(c) 为外地特派团提供培训支助;(d) 进一步制定高级领导力和管理战略;以及(e) 更多地利用信息技术,包括设立一个综合训练处的网站。将在 2008 年初综合评估外地和总部的培训需求。

45. 维持和平行动部和外勤支助部继续采取步骤,以降低风险,包括在部署前的阶段降低风险。由安全和安保部和维持和平行动部制订并得到机构间安保管理网

² 见 A/61/255 和 Add. 1 和 Add. 1/Corr. 1, A/61/861 和《大会正式记录,第六十一届会议,补编第 30 号》,增编 (A/61/30/Add. 1)。

³ 《大会正式记录,第六十一届会议,补编第 30 号》,增编 (A/61/30/Add. 1)。

认可的 2004 安全风险管理模式，依然是全系统发现新威胁和薄弱环节的主要工具。在这种情况下，一个国家或特定地区的安全级别是由安全和安保部确定的。但是，由于联合国的安全管理系统安排不适用于军警人员，因此军事和警察人员的部署一般不考虑现行的安全级别。维持和平行动部、外勤支助部和安全和安保部目前正在制定政策准则，将部署在外地特派团的所有军官和警官都作为“特派专家”置于安全和安保部的安保安排下。为此，维持和平行动部和外勤支助部正在寻求特别委员会支持设立一个全职维持和平行动部安全联络员职位，以便提出一个统一的安管理系统政策，并提供技术咨询。同样的，外勤支助部也应设立一个专职安全联络员，协助负责外勤事务的副秘书长对维持和平行动部和政治事务部主导的特派团中安全方面的措施进行战略监督。

46. 已经建立了规划和处理与安全和特派团及其人员的安全和特派团的成败有关的突发事件的大部分能力。所有特派团都要更新安全计划，以考虑到各种突发情况。需要开展工作，确保为日常行动和突发事件的安全行动协调所有的安全资源（东道国政府、联合国文职人员、联合国军事人员和联合国警察）。

理论

47. 理论依然是维持和平行动部 2005 年开始的改革工作的核心支柱之一，在为维持和平人员制定一整套指导材料库方面已经取得进展。已经印发了有关速效项目、加强外地特派团、工作人员福利及文娱的政策指示，以及关于妇女参与选举和受命参加和平行动的警官等很多事项的准则。

48. 维持和平行动部和外勤事务部去年的一个主要重点一直是制定一个以前被称之为“最高理论”的总体指导文件，以求向维持和平工作者和伙伴机构全面概述规划和开展联合国当代维持和平行动的所有原则和概念。为此，维持和平最佳做法科广泛开展磋商工作，包括举办区域专家研讨会，让派遣部队和警察的主要国家和捐助国代表、联合国工作人员以及主要学者参加。维持和平最佳做法科还在联合国总部与会员国及联合国系统伙伴机构进行了磋商。

49. 指导文件是十年来首次做出的阐明联合国维持和平行动的特点和范围的尝试，为维持和平工作者和伙伴机构提供方便。该指导文件应视为是一份活的文件，需要不断更新和审查，以反映联合国维持和平行动不断发展的情况。为此，秘书处和会员国已经开始的具有高度建设性的对话今后应继续下去，以确保指导文件仍然为联合国维持和平人员提供有用的指导。

50. 尽管有这些重大进展，但外地人员和总部人员在若干重大问题和任务上，仍然缺乏明确的指导，例如在保护文职人员、军民协调、特派团任务整合和风险管理等方面。鉴于联合国维持和平行动急剧增加，确保联合国维持和平人员能够获得高质量的指导，并确保指导与培训相互一致，既是开展行动的需要，也是需要得到重大支持才能应对的重大挑战。

伙伴关系

51. 自第一次确定和平行动 2010 优先事项以来，维持和平伙伴关系迅速发展。在外地与多个不同伙伴（区域组织、国际金融机构和其他发展伙伴机构、人道主义机构、非政府组织以及私人部门）开展合作以建立能力的目标依然未变。但是，这些伙伴关系的性质已经变得更加复杂，在如何在我们开展行动的所有领域中统一实际推进这一伙伴关系的问题上，对联合国的维持和平工作提出了重大问题。

52. 区域组织是唯一在体制上维持和平能力的另一多边机构，因此也是联合国必不可少的伙伴组织。区域组织的成员国也是联合国的会员国，我们都依靠相同的会员国在政治和资源上支持所有维持和平工作。加强与非洲联盟、欧洲联盟以及其他区域组织的合作，可有助于增加总体的知识和能力，鼓励根据相对优势开展有效协作，促进有效使用有限的全球资源，起交流最佳做法和转让专业知识的途径的作用。

53. 达尔富尔混合行动和联合国中非共和国和乍得特派团（中乍特派团）与以前联合国和区域组织在维持和平方面采取协助行动和过渡行动的合作模式大不相同。导致采取这些联合行动的政治必要性和其他必要性也对在实地有效采取行动带来挑战。联合行动要取得成功，就要熟悉各自的维持和平架构和程序，确定开展合作的详细技术框架和做出有效的联络安排。要在做出体制安排及特定情况安排与制订一个透明的全球合作框架之间取得平衡。我们需要从一系列双边伙伴关系转变成一个能够协助区域和次区域维持和平伙伴机构在各种具体情况下开展合作相互关联的协作网。在适时候认真审查达尔富尔混合行动和中乍特派团的经验至关重要，以便为今后的伙伴关系安排提供依据。

54. 伙伴关系中还包括那些为早期经济恢复与发展做出杰出和补充性贡献的伙伴组织，包括世界银行和其他国际金融机构以及联合国和非联合国发展伙伴机构。刚果民主共和国、海地和利比里亚的情况表明，联合国维持和平行动能够协助早期恢复活动产生影响，直接为法治、安全部门改革以及经济治理等领域中的机构建设活动提供业务支助。我们通过综合特派团的框架和加强各自规划工作的一致性，在所有战略做法之间建立联系方面取得了一些进展。但是，事实证明，很难通过联合框架、方案和活动将此转变成实际协作。联合国的行政和财务程序削弱了联合国系统作为一个整体开展行动的能力，而且，如果特派团是综合性的，联合国很难与外部伙伴机构制定联合举措。与发展伙伴组织开展业务协作将是联合国维持和平工作的一个优先事项，必须考虑特派团资源以及程序怎样才能促进冲突后的恢复。

55. 会员国认识到有效伙伴关系的重要性各在 2007 年支持在维持和平行动部成立一个小规模的伙伴关系单位。该单位早期的活动已证实联合国同非联合国伙伴建立有效联系能够产生的好处。我们将需要在适当时候审查评估这一新单位，包

括通过听取联合国维持和平伙伴机构的意见，审查评估我们怎样才能加强和扩大这一新单位。

资源

56. 维持和平行动部与目前部署的维持和平行动及会员国密切合作，在建立强化快速部署能力方面取得了进展。特别委员会要求与会员国协商，继续探讨不同的方案，制定一般性部署政策，分析进行增援的需求和定期进行修订，为此，维持和平行动部在 2007 年年初制定了一项关于通过部署强化快速部署能力加强外地特派团的政策草案。这项政策启动了分析和评估工作，以确定哪些特派团需要强化快速部署能力的支持。已经查明五个特派团，即联黎部队、联苏特派团、联合国科特迪瓦行动（联科行动）、联利特派团和联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）最需要短期强化快速部署能力的支持。其后对每个特派团进行了战略增援需求评估，确定所需强化快速部署能力的规模、形式和反应时间。

57. 为了正式确定部队派遣国是否愿意提供所需要的行动能力和物项，已经向 21 个会员国发出一份普通照会，正式要求它们为强化快速部署能力提供支助，以满足这五个特派团各自的特殊需要。会员国 2007 年 12 月 17 日听取了非正式通报，并将在特别委员会 2008 年届会上获悉秘书处有关为强化快速部署能力提供支助的要求的结果。这些讨论将促进我们进一步思考这一重要问题，帮助确定我们下一步怎么做。

58. 由 25 名专业人员和 2 名行政人员组成的常备警力，将在 2008 年年初全面开展。已经选出所有 27 名任职者，其中 18 人已在 2007 年 4 月至 12 月间报到。约有 25% 的专业人员是女警察。这是联合国招募警察的一个里程碑。

59. 常备警力越来越多地参与各种活动，从评估、战略规划到培训、遴选和部署。2007 年 7 月，负责维持和平行动的副秘书长指示常备警力主导中乍特派团的警察规划工作。常备警力根据综合特派团规划工作的概念进行战略和行动规划，起草了警察行动概念；为乍得人道主义保护警察制定了综合培训方案；制定了一整套详尽的警察项目；同捐助者进行接触，帮助设立了一个特派团信托基金；起草了一项供中乍特派团和乍得政府签署的与警察有关的协定。第一批九名常备警力成员已经在 2007 年最后一个季度部署到中乍特派团，初步领导警察部门的工作。

60. 随着在过去 12 个月中设立了两个拥有众多警员的警察部门的大型特派团（达尔富尔混合行动和中乍特派团），开办新特派团、援助现有警察及进行评价和评估等方面需要常备警力提供的支助显然超出了它的有限资源。

61. 维持和平行动部继续计划在 2009 年年初以前将所有常备警力成员重新部署到意大利布林迪西联合国后勤基地。一个由会员国代表组成的专家小组将起草一份关于常备警力初步活动的全面报告，在 2008 年年中提交。该报告将载有与未

来常备警力有关的问题，包括其核心职能以及必要的兵力、需要的专长和基地的地点。

组织

62. 密切协同联合国全系统综合特派团规划工作的伙伴进一步制定和开展这项工作的重点，是政策问题、编制指导材料 and 在外地建立人力资源能力。

63. 综合特派团规划工作的订正准则促进了新特派团（布隆迪、达尔富尔和东帝汶）、适应已发生变化的政治和安全情况的特派团（科特迪瓦、刚果民主共和国、海地和利比里亚）和正在修改现有计划的特派团（塞拉利昂和苏丹）的规划工作。不过，在综合特派团规划工作没有正式列入联合国实体的内部程序的情况下，这项工作临时性的，在国家一级开展的程度大于总部。迄今取得的经验让我们对规划和行动过程和程序有了深刻了解，并需要通过与利益攸关方进行讨论来进一步加强。

64. 目前正在制定一套全面的行动准则说明，把综合特派团规划工作从政策规定变成标准做法。这些说明预期在 2008 年第一个季度完成。在培训领域，信息技术科和综合特派团规划工作顾问将编制综合特派团规划工作培训材料，以便支持一个有培训高级管理人员和工作级别规划员单元的培训师训练方案。预期在 2008 年初征聘一名综合特派团规划工作顾问，为统筹行动小组提供咨询意见，并向主管行动厅的助理秘书长提交报告。在人道主义事务协调厅和联合国发展集团任命综合特派团规划工作顾问和政治部和建设和平支助办公室任命协调人后，联合国系统已在建立总部的核心专业队伍，以协助开展综合特派团规划工作，进一步编制政策和指导材料。应在最初设立维持和平行动时提供外地规划能力。

65. 维持和平行动特别委员会十分注意一种严重的不当行为，即性剥削和性虐待。我祝贺会员国去年取得了很大进展，特别是在总部和特派团设置了行为和纪律股的员额，大会通过了关于联合国与部队派遣国示范谅解备忘录修订草案的第 61/267 B 号决议。⁴ 此外，在关于援助受害人的综合政策和战略草案方面取得了很大进展（见 A/60/877, 附件）。

66. 有关不当行为的新规定⁴ 已经作为《参加维和特派团部队/警察派遣国特遣队所属装备偿还与管制政策和程序手册》（《特遣队自备装备手册》）（A/C.5/60/26, 附件）第 9 章中的示范谅解备忘录修正案，列入示范谅解备忘录。在和可能派遣部队的国家进行的所有新谈判中，经过修正的新示范谅解备忘录成为谈判的依据。此外，还打算经法律事务厅审查后，用有关不当行为的新规定来修订已同现有部队派遣国签署的谅解备忘录。

⁴ A/61/19（第三部分），附件。最后文本见《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 19 号》。

67. 关于内部监督事务厅调查司的调查与调查司的合作，目前正在进行讨论，以制定准则和行动方式，以消除调查最严重指控遇到一些重大挑战。在这方面，为了提高联合国系统的透明度，目前正在测试为上报、记录、追踪和分析不当行为指控而设计的不当行为追踪系统，以便在 2008 年第二个季度启用。

68. 大会 2007 年 7 月设立的一个不限成员名额特设工作组审查了关于援助受害人的全面政策和战略草案（见 A/60/877，附件）。工作组 2007 年 12 月 7 日完成了审议，并核可了订正战略（见 A/52/595）。2007 年 12 月 21 日，大会第 62/214 号决议通过了《关于援助和制止联合国工作人员和相关人员性剥削和性虐待受害人的联合国全面战略》。该战略使联合国能够帮助联合国人员的性剥削和性虐待行为的受害人。根据这项战略，受害人将获得援助，以满足所受剥削和虐待直接引起的需要。这些援助可包括医疗、咨询、社会支持、法律服务或物质照顾。此外，该战略建议，联合国同会员国合作，在会员国主管范围内，协助处理就父子关系和子女抚养费提出的索赔。外勤支助部和人道主义事务协调厅将着手起草一项实施准则说明，可供外地在实施这项战略时使用。

69. 目前正按大会第 59/300 号决议的要求，准备对福利和娱乐进行一次全面审查。已从总部和 4 个维持和平特派团（联刚特派团、联科行动、联苏特派团和联海稳定团）收集了审查的资料，并在最后拟定进展报告，以供维持和平行动特别委员会审议。如果有关战略获得批准，可能需要由特派团预算提供资金。

70. 目前正开展一场以特派团为重点的在特派团打击卖淫/性交易的宣传运动，包括在实地举办讲习班以制订战略。2008 年 1 月将开始在科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、利比里亚、苏丹和东帝汶实施这些战略。由捐助者资助的这场运动，是更广泛开展预防工作的一部分，以便使维持和平人员的行为符合联合国人格和操守标准。

71. 特别委员会和第六委员会的任务是审议确保追究联合国工作人员和特派专家在维持和平行动中实施犯罪行为的责任的法律专家组的第二份报告（A/60/980）。第六委员会的工作小组于 2007 年 10 月举行了会议，审议秘书处提交的一份说明（A/62/329）。该说明提出了大会可以采用的一系列短期措施，并表示支持最终谈判一项关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任的国际公约。结果大会在 2007 年 12 月 6 日通过了第 62/63 号决议，强烈敦促各国扩大管辖权，涵盖本国国民在担任联合国官员或特派专家时的刑事犯罪行为。此外，大会鼓励各国彼此合作并与联合国合作，以交换信息和协助对有关人员进行调查，并酌情对其提起起诉。大会敦促秘书长继续切实采取措施，加强关于联合国行为标准的培训。还请秘书长向被指控人的原籍国揭露所有指控罪行，并请这些国家说明这些案件的状况。大会最后请秘书长根据各国政府提交的资料，就本决议执行情况，向大会第六十三届会议提出报告。

72. 关于培训活动，行为和纪律股与其他事务处、特别是信技科合作，编制完成了分别针对中级管理人员和指挥官以及特派团高层领导人的制止性剥削和性虐待的标准的培训单元 2 和 3。

四. 意见

73. 对联合国维持和平行动来说，2007 年是一个重大的年份。秘书处根据联合国维持和平行动小组的建议，启动了改革开始以来最重要的维持和平行动改革。联合国已着手进行迄今为止规模最大、最为复杂的维持和平行动——达尔富尔行动，同时继续不断支持现有的 18 项维持和平行动。

74. 联合国维和行动复杂性、需求和规模在不断快速增加，维持和平行动部和外勤支助部正采取应对措施，并根据和平行动 2010 继续做出改革努力，以确保维持和平小组能够迎接未来挑战，为此，本报告提出一些可能需要进一步加强的关键领域。这项工作还要求我们寻找更加灵活、更有创新、成本效益更高的方法来管理和开展维持和平行动。我们必须不断调整维持和平行动，特别是通过利用实地取得经验教训。联合国维持和平行动取得成功的核心是它有学习和发展的能力。

75. 当今的多层面和平行动的任务范围广泛，性质复杂，表明需要有各种文职、军事和警务能力来支持脆弱的和平进程。这些工作包括为政治过渡提供咨询和支持，协助建立政治结构，帮助恢复国家权力和推动公共安全，加强法治机构及支持司法和法律系统改革，保障人道主义援助，保护平民，支持解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革、支持举行选举，着手实现经济恢复。

76. 其中大多数工作是维持和平延伸到初期和平建设的结果。应该是这样的，因为这两个阶段没有预定的起点或终点，而是由一系列重叠和相辅相成的活动组成的。必须在部署一个复杂的维持和平行动的同时掌管好它的资源、注意力和势头，以便有一个共同的战略远景，指导联合国开展活动，以全面开展建设和平工作。这要求维和行动为联合国早期建设和平活动提供一个共同框架。

77. 尽管面临种种挑战，综合特派团仍是联合国全系统在国家以统一方式参与，为早期协助巩固可持续和平的最佳手段。维持和平行动仅是整个大局的一部分，所有伙伴不断做出努力，对于采用综合办法，特别是在两性平等和保护平民等涉及多方面的问题上，至关重要。这要求所有有关行动者，包括维和行动、联合国各机构、基金和方案及会员国，继续开展对话。会员国和联合国系统必须继续制定有效协作的方式方法，尽量扩大我们在冲突后开展工作的影响。这还需要统一优先注重编制国家方案，协调调动资源工作，并需要各方都愿意根据国家确定的优先次序统一行动。

78. 维持和平行动的激增还对会员国提供合格人员和资产提出更大要求。这不仅是一个数字问题，而是要有高质量和训练有素的部队，特别是专门能力、航空资产和其他后勤支助来执行安全理事会授权任务的问题。因此，会员国必须按特派团的任务提供相应的资源和后勤配合。达尔富尔最明显地表明了不这样做的风险，达尔富尔是联合国迄今为止采取的最复杂行动，其风险是过去十年中最大的。如果会员国不及时提供部署和维持达尔富尔混合行动需要的支持，该行动将面临重大风险，并有可能失败。

79. 对联合国维持和平行动的要求是对整个国际社会意愿的考验。联合国维持和平行动要发挥效力，就要依靠会员国在人员、财政和政治方面提供具体的支持。事实上，会员国的大力政治支持是成功的先决条件。因此，我呼吁会员国集体迎接当今的和平与安全挑战，特别是提供成功完成联合国和平行动任务所需要的一致政治支持。归根结底，这是联合国维持和平行动取得成功一个最重要的资产。
