

**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**对所有各类维持和平人员的福利和娱乐需求的综合审查报告****秘书长的报告*****摘要**

本报告是应维持和平行动特别委员会在 2005 年续会上提出、大会在第 59/300 号决议中核可的要求提交的。

报告审查各类维持和平人员、包括国际工作人员及军事和警察特遣队成员服务条件的相关方面，说明考虑实施或正在实施的改革的现况，例如将工作地点分为带家属或不带家属两类，向参谋人员支付特派任务生活津贴，审查部队和警察派遣国自我维持福利等类别的费用偿还率。

在本次审查过程中，调查了维持和平特派团中目前的福利和娱乐做法，找出了关于需要改善各类工作人员福利的广泛问题。报告叙述这些问题，并载列秘书处提议为解决这些问题而应采取的各项措施。

秘书长提议，大会应核可为各维持和平特派团非特遣队人员作出福利和娱乐安排。

* 由于需要进行进一步技术性和实质性磋商，本文件未能及时提交。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 对有关福利和娱乐的规则进行审查	4-24	3
A. 文职维持和平人员	5-13	4
1. 国际工作人员	5-9	4
2. 当地征聘的工作人员	10	4
3. 联合国志愿人员	11-13	5
B. 军警维和人员	14-24	5
1. 军事特遣队和建制警察部队	15-20	5
2. 联合国警官和联合国军事观察员	21-24	6
三. 福利和娱乐的一般性问题	25-40	7
A. 安保	26	7
B. 供基本餐饮和餐饮设施	27	7
C. 小卖部或营地服务商店业务	28-30	8
D. 通信	31-32	9
E. 娱乐性休假旅行	33-37	9
F. 任务区内外的休假中心	38-39	10
G. 制度性做法和维和人员福利	40	11
四. 人员福利与在维持和平特派团预防不当行为的战略	41-57	11
A. 福利和娱乐设施最低标准	45-47	12
B. 最基本的特遣队人员娱乐设施	48-51	12
向部队/警察派遣国支付特遣队人员福利费的系统	52-54	13
C. 非特遣队人员最低标准娱乐设施	55-57	14
五. 担任福利和娱乐职务人员的能力	58-63	14
结论	63	15
六. 需要大会第六十二届会议续会采取的行动	64	16

一. 引言

1. 维持和平行动特别委员会审议了前约旦常驻联合国代表和时任秘书长关于维持和平人员的性剥削和性虐待行为问题的特别顾问的扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王殿下编写的题为“在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略”的报告(A/59/710)，认识到向各类维持和平行动工作人员提供足够的福利和娱乐等工作的重要性，并认识到部队派遣国对向其各自特遣队人员提供这种设施负有主要责任。特别委员会在得到大会第59/300号决议核可的2005年年度报告¹中请秘书长采取步骤，改善各类维持和平人员的生活条件以及福利和娱乐设施，并全面审查这些人员福利和娱乐需求的各个方面，包括将联合国工作人员工作地点分为带家属和不带家属两类，确定有关休闲娱乐的规则，制定最低福利标准和建立娱乐设施，并根据这一审查提出建议。

2. 秘书长关于性剥削和性虐待问题的综合报告(A/60/862)说明了预防、执法和向受害者提供补救援助的三方面战略，用以消除维持和平特派团中的严重不当行为，尤其是性剥削和性虐待行为。除提高意识活动方案之外，向维持和平人员提供充分的福利和娱乐机会，是防止性剥削和性虐待行为战略的重要组成部分。2005年7月，维持和平行动部(“维和部”)在按要求进行全面审查并制订一项完整的福利和娱乐战略之前，编制了一份关于指示性福利和娱乐一揽子安排的初步大纲，建议各特派团成立综合福利委员会，在特派团现有资源范围内引导各种活动，以提高维持和平人员的福利。该报告叙述了各特派团按照初步大纲采取的措施，秘书长在此后提出的关于性剥削和性虐待问题的报告(A/61/957)中又向各会员国介绍了关于福利和娱乐方面持续进展的最新情况。

3. 对于特别委员会关于就所有各类维持和平人员的福利和娱乐需求进行全面审查的要求，外勤支助部通过其行为和纪律股雇用一名专家，对现行福利和娱乐政策进行了详细的研究，并对实地的福利做法进行了调查，以评估各类维持和平人员的福利和娱乐需求。本报告采用了专家的调查结果和评估。

二. 对有关福利和娱乐的规则进行审查

4. 维持和平人员的文职部门主要由国际和当地征聘人员以及联合国志愿人员组成。分别适用于两类人员福利和娱乐的现行规则存在差异。维持和平人员的军警部门由军事和建制警察特遣队、联合国警官和联合国军事观察员组成，对其适用的一套福利规则同样存在差异。正如下文各段所概述，大会正在审查而且特遣队所属装备工作组将在2008年2月4日至22日的会议上审议其中一些规则，例如关于国际人员和军事特遣队成员的规则。

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第19号》(A/59/19/Rev.1)。

A. 文职维持和平人员

1. 国际工作人员

5. 特别委员会要求，在全面审查各类维持和平人员福利和娱乐需求时，除其他事项外，应审查有关休闲和娱乐的规则，并将联合国文职工作人员的工作地点分为带家属和不带家属两类。特别委员会通过此举对秘书长先前在人力资源管理改革的更大范畴内所表示的关切表示赞同。

6. 秘书长题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的报告(A/60/692 和 Corr. 1)提议建立一个新的人力资源框架，此后，题为“着力加强人力建设”(A/61/255)和“统一服务条件”(A/61/861)的报告进一步阐述了该框架。这些报告陈述的新框架提议精简合同安排，统一实地秘书处工作人员和联合国各基金和方案工作人员的服务条件，以改善实地工作人员的服务条件，满足联合国因实地工作日益增加而产生的需要。该框架还规定按照安全和安保部确定的安全等级以及联合国系统行政首长理事会人力资源网实地工作地点机构间委员会采用的方法，指定和平行动为带家属或不带家属的行动，以便于协调。

7. 这些报告还提议，在出于安全原因而被指定为不带家属的工作地点，应采用特别行动方法。根据这种方法，工作人员及其家属将安顿在附近有适当住房、教育和医疗设施的地点，这种地点称为行政派任地点。工作人员将据此领取工作地点差价调整金、调动和艰苦条件津贴、派任津贴以及房租补贴。然后，工作人员将部署在不带家属的工作地点，领取特别业务生活津贴，以支付不带家属工作地点的生活费。

8. 上述报告谈到了统一维持和平特派团国际文职工作人员享受的休养假计划和联合国各机构、基金和方案实行的休养假计划的问题。按照现行的间歇休养假计划，外地特派团工作人员享受5个工作日的休养假，但不享受旅费或旅行时间。建议根据联合国各机构、基金和方案实行的计划，以休养旅行取代间歇休养假，提供前往某一指定地点的旅费、5个历日的假期和2个历日的旅行时间。

9. 上述人力资源改革如果得到大会核准，将有助于改善参与和平行动国际工作人员的福利和福祉。

2. 当地征聘的工作人员

10. 当地征聘的维持和平行动工作人员有权享受补偿假和/或领取加班费。他们每完成一个月的工作，可享受2.5天的年假，并根据国际公务员制度委员会规定和得到大会核准的条件，有权享受危险津贴。

3. 联合国志愿人员

11. 自 1992 年以来，联合国志愿人员参与了联合国维持和平行动几乎所有方面的工作，包括政治事务、民政事务、选举支助、人道主义救济、人权、民政管理和行政与技术支助等实务领域的工作。他们与联合国开发计划署经管的联合国志愿人员方案签订工作合约。联合国志愿人员领取志愿人员生活津贴、安置费、危险工作地点补助费以及每 24 个工作月一次的带薪探亲假。

12. 联合国志愿人员的工作条件规定，他们按照其工作所属组织的政策享受休养假。参与联合国和平行动的联合国志愿人员有权在同等条件下与其他国际文职工作人员一样享受间歇休养假。

13. 由于间歇休养假计划并不提供旅费，志愿人员常常很难购买飞机票前往任务区以外的地点休养。如果大会批准以带薪休养旅行取代间歇修养假的建议，则可以同联合国志愿人员方案协商，审查参与联合国和平行动的联合国志愿人员的休养计划。

B. 军警维和人员

14. 军警人员由警察和军人两大类组成，在维和人员中人数最多，在任务区内部署最广泛。在维持和平行动中，警察人员担任联合国警官和建制警察部队成员，军事人员则担任军事特遣队成员、参谋人员和联合国军事观察员。军事特遣队和建制警察部队（下文各段称为“特遣队人员”）是两类编制维持和平军警人员，按照联合国与各部队/警察派遣国之间达成的《谅解备忘录》在维持和平行动中部署。

1. 军事特遣队和建制警察部队

15. 维持和平行动特别委员会在其 2005 年年度报告中重申部队/警察派遣国对特遣队人员福利和娱乐的主要责任。这是《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》(A/C.5/60/26, 附件) 关于向维持和平行动派遣这些人员的安排规定的。特遣队人员（包括参谋人员）的工作条件主要在联合国与部队/警察派遣国之间的示范《谅解备忘录》框架内决定，该备忘录已成为《特遣队所属装备手册》的第九章。

16. 示范谅解备忘录不仅规定了部队/警察派遣国的费用偿还率以及给特遣队人员的直接付费，而且具体说明了各方之间关于“自我维持”的谅解条款，这一后勤安排对这些人员的士气和福利可能具有深刻影响。示范谅解备忘录附件 E (A/C.5/60/26, 附件第九章) 阐述各类自我维持的执行和实际核查标准。《部队/警察派遣国准则》进一步摘要说明了其中一些问题，该准则已编入示范谅解备忘录供参考，成为其附件 G。

17. 军事特遣队（包括参谋人员）和建制警察部队每 6 个月或 12 个月轮换其人员，每个月享有 2.5 天的年假，即每服务 6 个月有 15 天年假。就每名特遣队成员向部队/警察派遣国偿还的费用包括，每名特遣队成员每个月 1 028.00 美元，外加个人服装、器具和装备津贴 68.00 美元，个人武器和弹药津贴 5.00 美元，以及专家津贴，此外，特遣队成员个人向维持和平特派团直接领取每日津贴 1.28 美元，外加娱乐假津贴每天 10.50 美元，每 6 个月期间，最多可领取 7 天娱乐假津贴。

18. 关于参谋人员，大会第 61/276 号决议按照秘书长在其报告（A/60/696）中的提议，修订了这些规定。因此，尽管参谋人员仍然是军事特遣队成员，但自 2007 年 7 月 1 日起，他们领取特派任务生活津贴，部队/警察派遣国不再获得偿还费。然而，他们将继续同其他特遣队成员享受同样的休假，但没有补偿假。

19. 特遣队人员每人每日津贴是 1956 年规定的，最初定为 0.86 美元，现为 1.28 美元，自 1974 年以来一直保持现在的金额未变。秘书长题为“审查部队派遣国偿还率的确定办法”的报告（A/60/725 和 Add. 1）根据对部队/警察派遣国的调查以及对士兵每日津贴的审查而提出处理方法。内部监督事务厅（监督厅）在其关于军事人员应享权利的审计报告（AP2006/600/05）中进一步审查了这一问题。监督厅的评估是，“1974 年规定的每日津贴金额很可能无法支付其打算支付的费用”。监督厅在同一份报告中审查了支付最多为 7 天的特遣队人员每天 10.50 美元娱乐假津贴的现行做法，这些人员在 6 个月的特派团任务期间有权享受 15 天假。监督厅建议对这一做法进行审查。

需要采取的措施

20. 外勤支助部和维持和平行动部将提交秘书处第 8 号议题文件，供特遣队所属装备工作组 2008 年 2 月 4 日至 22 日会议审议，该文件将建议允许特遣队人员领取在维持和平特派团服务 6 个月后可享受的全部 15 天假期的现行娱乐假津贴。

2. 联合国警官和联合国军事观察员

21. 联合国警官和联合国军事观察员被指定为特派专家，其在维持和平特派团中的正常服役期为一年，可因业务原因延长。

22. 联合国警官和联合国军事观察员每完成一个月的服役便可获得 1.5 天的年假外加特派任务生活津贴。获得的年假不可提前使用，必须在服役期内用完。未用完年假不能兑换成现金。

23. 警察部门负责人在与特派团支助部门负责人协商后，有权规定联合国警察的工时长短，但他们通常每周工作 5 天。然而，如果由于业务原因而需要联合国警察和联合国军事观察员在星期六、星期日或法定假日继续工作，他们便可享受补偿假。补偿假的目的是在这些人员经过一段特别艰难连续工作期后，为其提供

休养机会。每连续工作 5 天，可获得 1 天补偿假，一年最多可享受 56 天补偿假。无论在任务区内或在任务区外使用补偿假，每天的补偿假均可领取特派任务生活津贴。同样的休假和休养假条件也适用于联合国军事观察员。监督厅在审计报告（AP2006/600/05）中指出了各特派团实行补偿假政策不一致的情况，提出了有关进一步制定该政策的建议。

需要采取的措施

24. 外勤支助部和维持和平行动部将与人力资源管理厅协商，审查现行补偿假政策，详细制定该政策，并且为了使各特派团能够一致理解和实施，将通过发布一项行政通知，颁布补偿假修订政策。

三. 福利和娱乐的一般性问题

25. 维持和平行动所在地的自然、政治和文化背景多种多样，因此，各维持和平特派团维和人员的福利需求各不相同，从需要充分补给食品、饮用水、洗浴设备等基本必需品，到需要廉价机票前往任务区以外的地点娱乐休闲，到需要为已设特派团服务人员的家属穿越国界提供便利，等等。某个特派团内部的福利需求可能由于维和人员类别、或维和人员工作岗位所在地及其与特派团或区域总部的距离而有所不同。尽管向驻特定地点工作人员提供的基础设施、设备和便利设施往往在特派团任务期限内不断变化，但这次审查发现，需要确保本组织的行政工作在特派团初期组建阶段就考虑到维和人员的福利。此外，还发现一系列与福利有关的问题，其中许多问题涉及不同特派团和不同类别的维和人员。

A. 安保

26. 文职人员、联合国警察和联合国军事观察员等国际人员被部署在远离特派团总部的前哨，常常要面对暴力威胁。他们部署时往往不佩戴武器，因此易于受到袭击、骚扰和劫持人质等威胁。同样，他们在被部署到海地太子港等城市地区时，也面临犯罪分子袭击。为这次审查约谈的一些文职支助人员亲历了北达尔富尔发生的劫车、阿比让发生的暴乱和撤离、乃至巴格达发生的对联合国特派团的炸弹袭击等危机事件。对工作场所和住所提供充分安保是最根本的考虑因素，这些因素必然是任何福利和娱乐战略的基础。

B. 供基本餐饮和餐饮设施

27. 在特派团早期组建阶段，在苏丹和刚果民主共和国等幅员辽阔的国家，维和人员驻扎在遥远的前哨基地，因此，食品和饮用水供应缺乏保障是一个特别突出的问题。为这次审查进行的餐饮供应做法调查发现了若干令人关切的问题。例如，联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）各办事处向工作人员提供饮用水，却限每日一瓶水，致使驻扎在商店不出售瓶装水的区、县的工作人员生活艰难。在一些特派团、甚至是在特派团总部，在特派团启动两至五年后才设立工作

人员餐厅。对于驻扎在没有基本基础设施的边远地区的工作人员而言，没有供电造成生活艰苦。同样，迟迟未建立向国际人员出售日常必需品和商品的联合国小卖部或营地服务商店，也造成生活艰苦。

C. 小卖部或营地服务商店业务

28. 联合国维持和平行动所享有的特权和豁免权包括：其资产、收入和其他财产免征关税，维持和平行动供公务使用的进口或出口物品不受进出口禁令或限制措施约束，但有一项谅解，即：除非得到东道国政府同意，否则，根据此类豁免进口的物品不得在东道国出售。《部队地位协定》(A/45/594) 包括各种规定，东道国政府根据这些规定承认联合国维持和平行动有权免税进口专供联合国维持和平行动公务使用或在小卖部转售的设备、供应品和补给品。联合国的营地服务商店，包括由联合国、分遣队、承包商或其中任何组合管理或经营的任何营地服务商店，为联合国维持和平行动成员服务，不为当地征聘人员服务。

29. 在评估联合国营地服务商店对工作人员福利的作用时，专家的结论是：营地服务商店在满足国际人员供应需求方面发挥重要作用，还有创造收入的好处，而这些收入往往用来资助工作人员的福利和娱乐活动。例如，联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组（印巴观察组）在巴基斯坦拉瓦尔品第经营的营地服务商店的收入，不仅用来支付营地服务商店工作人员的薪金，而且用来支付特派团在印度和巴基斯坦所经营餐厅的工作人员薪金。尽管营地服务商店带来许多好处，但设立营地服务商店通常不是特派团组建阶段的优先事项。往往需要几年才能建立营地服务商店。例如，联刚特派团于 1999 年下半年启动，其营地服务商店到 2006 年才设立。

需要采取的措施：

30. 应采取以下措施：

(a) 应在特派团而且如果可行应尽早于区总部设立营地服务商店，以满足不断增多的工作人员的供应需求，而且，营地服务商店的销售所得还可以为特派团福利基金提供收入。如果可行，应在部署前对营地服务商店合同进行公开招标，每个特派团和区总部的初期工程计划应包括为营地服务商店留出适当空间。外勤支助部将与维持和平行动部磋商，修订关于这一主题的现有指导文件。

(b) 为了便于提供基本水电瓦斯服务，维和特派团在存在这种需要和可以满足这一需要时，应以分担费用方式向工作人员提供燃料和发电机。同样，应按照联刚特派团的试行做法，在惯例汇编中列入按照每月定价向私人住所供电的做法，供各特派团在维和人员福利问题上借鉴。外勤支助部和维持和平行动部将在这方面为特派团制定适当的指导文件。

D. 通信

31. 通信是维和人员福利的一项重要内容。文职人员由于其在特派团所履行职能的性质，往往可以充分利用各种通信手段，例如因特网和电话。同样，联合国警察和联合国军事观察员也可以充分利用各种通信手段，特别是在特派团总部工作地点或在当地基础设施充分的队部任职时。然而，普通特遣队人员在同家里的亲友保持联络方面可能面临各种困难。其他维和人员中普遍存在孤独感，但由于其军营化、成建制特点和训练，特遣队人员的孤独感被减弱，但是，缺乏实时联系设施，连续数月不能与亲友通信，可能严重削弱特遣队人员的士气。许多特遣队人员因语言或技术技能不足，无法利用因特网设施。在这方面，专家发现了一些最佳做法，例如，部署到联合国海地稳定特派团（联海稳定团）的一个建制警察部队有一个手机合同，部队人员因此能够以很低价格每天给家人打电话或接听家人的电话。部队指挥官认为，这对于士气是至关重要的。

需要采取的措施：

32. 示范谅解备忘录中关于提供因特网的规定，不足以为所有特遣队人员提供个人电子邮件链接，通常只适用于高级军官。每个基地应向所有特遣队人员提供供个人使用的因特网设施，以免必须离开基地去使用公用或特派团提供的因特网设施。在当地通信基础设施不足的维和行动中，可聘请私营卫星服务提供商来提供通信便利；在当地可提供基础设施的情况下，特派团应协助建立可使用特别电话卡的电话亭。外勤支助部将审查在可收回费用的前提下提供此类设施的可行性。²

E. 娱乐性休假旅行

33. 根据本组织的现行政策，有权使用维持和平特派团地面和空中运输资产的人员包括国际工作人员、特遣队人员、联合国军事观察员、联合国警察、当地工作人员、联合国志愿人员以及特派团或特派团支助单位主管特许的人员。特派团支助单位主管可授权为娱乐等目的乘坐地面运输车辆到任务区内的景点“短期”旅行。

34. 至于飞机，由于可利用空间有限，现行政策对旅行人员的优先次序作出了规定：公务旅行者比休假旅行者优先。关于执行预定任务的优先次序的政策对福利性搭乘飞机（即在收回成本的前提下为增进团体福利组织包机）作出规定。经外勤支助部核准，如联合国飞机不必执行其他作业任务，可用于福利性飞行，条件是所涉费用由搭机者支付。

² “第2号议题文件”由巴西政府提交，供2008年2月特遣队所属装备问题工作组会议审议。该文件涉及安装因特网设施，并建议将此列入自我维持福利分类的次要设备样品清单。

35. 目前把允许搭乘联合国包租客机工作人员的人数限制在最多 30 人，根据专家评估，这对工作人员利用间歇假等假期的能力产生不良影响。过去作出这一限制是出于保险和特派团行动具有持续可行性等原因。鉴于国际工作人员常常为执行任务必须到任务区以外休间歇假，这一限制带来的后果是，没有能力购买市价机票的工作人员常常不得不放弃累积的间歇假。目前正在审查这项政策。

36. 根据空位情况，本组织经管的定期再补给航班可向休假人员提供往返于任务区内外地免费交通。例如，联海稳定团有定期再补给航班前往圣多明各，每架飞机通常都有位置供休假人员使用。同样，联合国组织刚果民主共和国特派团、联合国格鲁吉亚观察团、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国利比亚特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国东帝汶综合特派团和联合国塞拉利昂综合办事处也有再补给航班，如果有空位，休假人员可以使用。如果没有再补给航班，在提供前往区域中心的航班或位置时，会考虑到现有商业航班的现状，以便工作人员可以从那里充分利用转机服务。

需要采取的措施：

37. 根据专家评估，联合国志愿人员等薪水较低类别的维和人员由于负担不起而无法利用福利性航班。为便于工作人员包租公务飞机作为福利性航班，外勤支助部将与秘书处其他有关部门协商，重新审查联合国飞机最多允许 30 名联合国文职人员的现行限制措施，因为这种限制实际上排除了为空位支付合理费有的做法。

F. 任务区内外的休假中心

38. 特别是在评估特遣队人员娱乐需求时，这次对特派团现行做法的审查发现，对此类人员采取的是一套特别的考虑因素，而且特遣队指挥官也由于各种原因愿意让士兵利用休假时间集体休闲，例如集体到任务区内外的景点旅行。例如在联刚特派团，非洲部队/警察派遣国的特遣队人员往往愿意回国度假，而许多来自非洲以外的特遣队则在恩德培或基加利建立休假中心。一些在刚果民主共和国边远地区部署部队（例如连队）的特遣队则在规模较大的营地设立中转设施，便于部署在边缘地区的部队成员休整，例如，一个部队/警察派遣国的特遣队在布尼亚设立中转营地，并将此作为部署在远离布尼亚的特遣队部队娱乐休闲之用。同样，另一个部队派遣国的特遣队驻扎在天然胜地艾伯特湖，在那里向部署在边缘地区的特遣队成员提供休闲设施。特派团应支持这种做法。

需要采取的措施：

39. 应鼓励特遣队在现有自我维持体系的框架内设立休假中心，即在任务区内外地设立供特遣队人员在获准休假期间休息和休整的设施；应在这些休假中心提供电视室、DVD 播放机、书籍以及室内和室外游戏等设施；特派团总部应积极支持这些举措，例如购置露营地或楼房、提供往返于休假中心的交通运输以及在休假中

心提供核准的配给。为了将这方面的做法标准化，外勤支助部和维持和平行动部将拟订准则，以将此纳入特派团支助计划、给特派团团长和部队指挥官的指示、以及示范谅解备忘录附件 G “部队/警察派遣国准则”。

G. 制度性做法和维和人员福利

40. 在人力资源和后勤资源制度性做法中处处可见影响维和人员福利的各种因素。³ 除了为一套明确的‘福利’措施提供依据外，对人员福利的考虑可能贯穿于本组织的各种做法。为这次审查开展的调查表明，许多现行做法可以业务需要为由加以解释，但业务需要与维和人员福利需要并非永远并行不悖。例如，为了扩大特派团行动的地域覆盖面，建立“显而易见的存在”，向边远地区部署人员，却没有充分关注住所或建立轮调名册等事项。如果本组织减少用于提供住所的特派任务生活津贴，例如使用帐篷或预制集装箱，这就降低了此类住所的标准，特别是较之于以同样金额向驻特派团总部或驻位于城市中心的其他工作地点的人员提供的住所。同样，在向特派团提供工程支助方面的做法，例如办公场所、环境卫生、污水排放、废物处理以及供电等事项，主要来源于业务需要。需要使这些做法更好地照顾维和人员福利。

四. 人员福利与在维持和平特派团预防不当行为的战略

41. 如上所述，除提高意识活动方案外，向维持和平人员提供适当福利和娱乐机会是防止他们实施严重不当行为、特别是性剥削和性虐待行为的战略的重要组成部分。这种预防性战略产生的好处是，该战略顾及有关人员的利益、维持和平特派团所在社会的利益和本组织的形象，持续保证联合国维持和平工作各项基本原则的完整性。

42. 增加对维持和平人员福祉的关注不仅是正确人事政策的基本准则，而且还会使他们更认同维持和平的责任，正如关于使行为准则标准化以适用于各类维持和平人员问题的专家组的报告（A/61/645）附件三指出，这些责任包括接受对其私人生活和公共生活的‘特别约束’。这将增强维和人员应对维持和平特殊挑战的资源。

43. 多层面维持和平行动的一个基本信念是，努力在受长期冲突蹂躏的社区中让个人恢复正常生活。维持和平人员违反规定的行为守则以及涂炭弱势百姓的行径在本质上是错误的。这些行径破坏维持和平的道德基础，即使数量不多，也会使维持和平特派团名誉扫地，使人怀疑维持和平的可行性及其日益扩大的多层面范围，并损害联合国的形象。

³ 例如，规范休假和休息性短假以及使用公务通信和交通手段的规则属于前一种情况。在食品和水等生活必需品、燃料和车队等物质资源、办公室和住处等基础设施方面的做法属于后一种情况。

44. 鉴于严重不当行为的这些影响，我要表示赞赏会员国继续承诺在维持和平特派团消除一切形式的严重不当行为，并支持对性剥削和性虐待采取零容忍政策。虽然执法行动（例如调查和起诉）是在不当行为发生后作出的反应的至关重要方面——特别是因为这种行动具有遏制因而具有预防的作用，但要消除严重不当行为，包括消除性剥削和性虐待，还需要一项有效的预防战略。本组织在加强执法方面已有重大进步；不过，仍然需要制订措施，改善特派团人员福利和娱乐，进一步增强这些福利和娱乐的效益，以补充执法行动。如果制订一项政策，规定福利和娱乐设施及活动最低标准，这不仅会加强特派团的内部凝聚力，还会对总的士气产生鼓舞作用。

A. 福利和娱乐设施最低标准

45. 本次审查以下述认识为前提：维持和平人员没有达到规定的行为标准，往往与他们在自己生活和工作的破碎社会中面临的社会和心理挑战有关。例如，个别部署人员发生不当行为的比例较高，因为与作为建制部队部署的人员不同，他们不能借助社会约束和道德制衡。

46. 在维持和平人员的工作生活中，他们业余时间的娱乐问题很多，因为他们无法从事需要家人，可能甚至朋友参与的消遣和爱好。因此，除了提出关于切实供应基本餐饮、水电和适当住房的建议以外，在制定福利和娱乐设施最低标准的概念时应考虑到休闲，而且应为排解往往是休闲特点的孤独感提供资金。

47. 对特派团和本组织外其他地方的现行做法的审查表明，各类维持和平人员的福利和娱乐设施最低标准要求提供装置、器械和康乐设施，以便可以开展各种户外和户内体育活动、社会和文化活动，如体育馆、飞镖、扑克牌、电视室、阅览室或图书馆、排球、羽毛球、草坪和乒乓球。

B. 最基本的特遣队人员娱乐设施

48. 如上所述，部队/警察派遣国向联合国维持和平行动派遣军事和建制警察特遣队由示范谅解备忘录管制，其中除其他外包括双方关于福利自我维持亚类的谅解条款。部队/警察派遣国收到的偿还费率是每名特遣队人员每月 6.01 美元。因此，就在维持和平行动服役的一营 850 人的福利支出而言，部队/警察派遣国每年要求偿还 61 302 美元。除其他特遣队人员外，过去费用偿还还包括军事参谋。由于参谋获准从 2007 年 7 月 1 日起领取特派任务生活津贴，其福利费偿还已经停止。

49. 示范谅解备忘录附件 E 阐述了部队/警察派遣国以可证实方式向其特遣队人员提供福利的标准，达到这些标准，此亚类费用才有资格获得偿还。这些福利和娱乐设施最低标准适用于人数最多的类别的维持和平人员，有可能成为对非特遣队人员适用的标准。

50. 目前，制定相关标准是为了提供有助于提高部队/警察派遣国人员士气和福利的适当水平的设备和康乐设施。过去，特遣队人员福利负责方必须达到的业绩标准制定得比较具体。例如，特遣队所属装备问题第三阶段工作组报告（A/C.5/49/70）采用的标准以一个康乐设施指示性清单为基础，清单中包括录像机、电视机、音响、体育和健身设备、游戏和阅览室等设备。这些标准后来被修改，措词也被笼统化。有必要重新拟定现行标准，指明这些物项。

需要采取的措施

51. 需要采取以下措施：

(a) 外勤支助部和维持和平行动部将提交秘书处第 9 号议题文件，供特遣队所属装备问题工作组 2008 年 2 月 4 日至 22 日会议审议，该议题文件将建议修订该亚类福利业绩标准，以便明确规定这些标准。

(b) 还建议，在《特遣队所属装备手册》其他地方规定的订正最低福利标准框架内，示范谅解备忘录附件 G——部队/警察派遣国准则——应说明各部队/警察派遣国要获得此亚类福利费用偿还资格就必须为有关维持和平特派团提供的最基本的福利和娱乐设施。

向部队/警察派遣国支付特遣队人员福利费的系统

52. 在本次审查时，对支付给部队/警察派遣国的特遣队人员福利金的实际使用进行了调查。调查显示，这个领域的做法不一致。例如，有些在联刚特派团部署的特遣队发钱给成员，在金沙萨和恩德培租福利房，供士兵休假或中转时使用。有些在联海稳定团部署的特遣队建立了不同规模的健身房来促进维和人员福利。不过，许多部队/警察派遣国这方面的业绩仍有很大改进余地。例如，监督厅在其关于和平行动部领导的外地特派团纪律问题全盘审查报告（A/60/713）第 48 段指出，大多数已部署的特遣队没有任何形式的福利和娱乐设施，或者只有很少的福利和娱乐设施。监督厅敦促各特派团定期审查特遣队将资金用于福利自我维持的情况。

53. 维持和平行动特别委员会尤其在审议性剥削和性虐待问题的过程中强调，部队/警察派遣国负有其特遣队人员提供福利的首要责任。特别委员会提出了关于修订示范谅解备忘录的建议，以更好地实施联合国行为标准，特别委员会在建议最后特意列入了一项新的福利规定（A/61/19 (Part III)，附件，第 7 条之三，第 5 段），要求“政府应利用福利金为特派团中的特遣队成员提供适当的福利和娱乐设施”。

需要采取的措施

54. 外勤支助部和维持和平行动部将向特遣队所属装备问题工作组提交一份关于部队/警察派遣国向其特遣队人员提供的福利和娱乐设施最低标准的议题文件，供其 2008 年 2 月 4 日至 22 日会议审议。⁴

C. 非特遣队人员最低标准娱乐设施

55. 这次审查确定有必要在各区域和地区工作地点，⁵ 为非特遣队人员，包括国际和当地工作人员、联合国警察、联合国志愿人员及联合国军事观察员提供最低水平的福利和娱乐设施。远离特派团总部的偏远地区特别需要这种设施。例如，联刚特派团在布卡武、布尼亚、基桑加尼和戈马设有区域办事处，还在马姆班达卡、姆布吉马伊、乌韦拉、贝尼和马达迪等遥远地区设有前哨。在这些哨所部署了各类非特遣队人员，包括国际和当地工作人员、联合国警察和联合国军事观察员，他们没有娱乐设施。同样，在联海稳定团，在海地角、戈纳伊夫和莱凯等区域工作地点驻守的人员的福利状况也有很大改进余地。本组织期待这些人员提供健身房和娱乐室等基础设施是不现实的。不过，一旦有了基础设施和器材，他们可以自己经营、管理和运作这些设施。例如，他们可以收取使用设施的门票，所得资金可用于进一步改善现有的最基本的康乐设施。

56. 由于各类维持和平人员的福利和娱乐设施最低标准应当一致，为非特遣队人员规定的设施标准可以与适用于特遣队人员的标准挂钩。如上文所建议的那样，这就要求为各工作地点提供设施和适当水平的设备，包括电视机、录像机、体育和健身器材、游戏和阅读室。

建议

57. 很显然，必须在维持和平特派团各工作地点为各类非特遣队人员提供最基本的福利和娱乐设施。这种设施可以包括‘福利包’，内有如下一般设施：

- (a) 一个装备专业规格器材的室内体育馆；
- (b) 一个多用途娱乐中心，用作室内休息室和网吧，提供室内游戏，如乒乓球、飞镖、棋盘游戏和饮料，提供一台带录像/DVD 播放机的电视机和配件；
- (c) 一个图书馆和一个祷告/默思室。

五. 担任福利和娱乐职务人员的能力

58. 至于各特派团履行福利和娱乐职能的人力资源，除了特派团支助办事处工作人员外，工作人员福利委员会是设计福利方案和组织娱乐活动的主要机构。大多

⁴ 除其他事项外，秘书处第 9 号议题文件包括该提议。

⁵ 任务区相对稳定的工作地点。

数特派团都已建立这种自愿参加的委员会，其成员包括职工和外地职工会的代表。特派团总部和区域总部福利委员会的组成已经标准化，其成员包括行为和纪律股、工作人员顾问、文职工作人员、警察和军事部门的代表。

59. 一些特派团（如联刚特派团和联海稳定团）设有福利干事员额，协助特派团支助部门主管履行福利职责。在没有福利干事员额的特派团，如联利特派团、西撒特派团、联尼特派团和联东综合团，负责福利事项的特派团支助部门主管将福利职责交给行政人员。在一些特派团，如联阿援助团和联苏特派团，工作人员顾问现已兼负福利职能。至于与特遣队人员有关的福利职能，示范谅解备忘录授权各特遣队在本国后勤支助人员中设立一名福利干事。在大多数特派团，部队总部都设有一个福利干事员额。

60. 维持和平特派团工作人员咨询机构多由P-4职等顾问组成。工作人员顾问拥有心理学、精神病或心理教育研究文凭，拥有处理滥用酒精/药物问题、纾解压力、处理重大事件压力和解决冲突等领域的专长。鉴于他们的学历、培训、经验和实际职务说明，工作人员顾问履行的职责在很大程度上是诊断和治疗性质的，不宜对他们采用较广泛的工作人员福利学科要求。

61. 工作人员福利委员会成员是志愿服务，而且工作人员顾问的职能是有限和技术性的，因此，各特派团没有对影响所有类别维持和平人员的福利问题采取一种全面、连贯一致和系统的办法。虽然工作人员在设计、发展和管理福利做法、设施和活动方面的参与和投入是福利工作的一个重要部分，但如果设立专职福利工作人员协调这些职能，就能够在范围、连贯性和作用方面取得重大进展。

需要采取的措施

62. 需要采取以下措施：

维和人员福利职能的分配和履行因特派团而异，目前，多数特派团没有适当级别、专门负责各类维持和平人员福利的协调人。预计这次审查提出的一些建议，如在任务区各工作地点为非特遣队人员提供和维持最基本娱乐设施的建议，若获准，会产生更多经常性和日常性的明确福利职能，突现在维持和平特派团设立福利干事和福利部门的必要性。

结论

63. 虽然维持和平人员为维持和平特派团服务的正式安排多种多样，但维系各类维和人员的一个共同宗旨是为共同追求和平。为了更好地实现这一宗旨，他们所有人都必须团结一致，以不愧于这一宗旨的方式行事。实施一项维和人员福利战略，使外地做法更符合维持和平人员的福祉，改善他们在特派团总部工作地点和前哨的日常生活，并提供少许后勤物资来开展娱乐活动，这会有助于加强他们的共同使命感，提高他们遵守维持和平特派团生活所要求的特别约束的能力。

六. 需要大会第六十二届会议续会采取的行动

64. 建议大会：

(a) 注意到本报告第 20、24、30、32、37、39、51、54 和 62 所述秘书处为不断努力改善各类维持和平人员福利而将采取的各项措施；

(b) 赞同第 57 段的提议，必须为各维持和平特派团非特遣队人员作出福利和娱乐安排。
