



第六十三届会议

议程项目 31

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 2008 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。本报告概述了执行这些建议取得的进展情况，把联合国维和当前面临的巨大挑战分为 3 个领域：(a) 向包括仍在部署中的达尔富尔和乍得/中非共和国在内的 18 个现有行动提供充足的资源和指导；(b) 完成大会核准的维持和平行动部和外勤支助部的改组；(c) 按照“2010 年和平行动计划”继续扩大改革和加强联合国维和。



一. 引言

1. 自我向维持和平行动特别委员会提交上次报告(A/62/627和Add. 1)以来的这一年中,对联合国维和需求激增情况仍未减少。如今,维持和平行动部在外勤支助部的支助下,管理部署在五大洲的18个行动。这些行动包括140 000名核定人员,其中目前部署了110 000人,包括78 000名军事人员、12 000名警察和23 500名文职人员,预算共计72亿美元。过去五年中,这些行动有11个或已部署或有所加强。2008年期间,有2个行动部署到达尔富尔和乍得/中非共和国,这些部署仍在进行中。在本报告所述期间,联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)结束了行动,联合国塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)过渡为联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办),由政治事务部管理。其它特派团呈缩编趋势,如联合国科索沃特派团(科索沃特派团)和联合国利比里亚特派团(联利特派团)。展望将来,2009年第一季度的总趋势显然仍是增加活动,同时,欧洲联盟部队(欧盟部队)业务移交给联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团),部署联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)的增援部队,继续部署非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动),并寻找适当的应对措施,解决索马里的复杂问题。

2. 这一部署规模比得上所涉范围和复杂情况旗鼓相当的现代维和任务。联合国维和人员开展的任务多种多样,除其它外,还包括支助各方之间进行政治对话,协助各国政府扩大国家权威和法治,对解除武装、复员和重返社会方案提出咨询意见并提供支助,还确保保护平民。联合国维和特派团与联合国系统和当地其它伙伴合作,提供综合重建和早期恢复援助,且支助协调捐助方。一些特派团支助地方改革武装部队和警察的工作。许多特派团还负责帮助加强促进和保护人权的国家能力。所有特派团都力求把对性别问题有敏感认识的政策纳入执行任务的主流。

3. 2008年,维持和平行动部领导的若干特派团面临了严峻的考验,包括达尔富尔的达尔富尔混合行动,联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和刚果民主共和国的联刚特派团,在这些地方,当地冲突还在继续,而安保、政治和重建战线的进展情况仍很脆弱。还有一些特派团继续面临安全问题和沉重的建设和平挑战,如在海地的联合国海地稳定特派团(联海稳定团),接连不断的飓风造成的破坏性影响以及全球金融和粮食危机阻碍了最近取得的进展,如阿卜耶伊地区的联合国苏丹特派团(联苏特派团),在那里,全面和平协议两个签字方冲突严重升级,摧毁了阿卜耶伊镇,使该地区约50 000全部居民流离失所,又如联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)继续提供维持治安支助,同时为国民政府的建设和平工作提供支助。在其它国家,维和特派团继续支助在和平进程和摆脱冲突方面取得进展。例如,在乍得,中乍特派团协助政府成立了一个新的国家警察单位,维护难民和

境内流离失所者营地的治安。在黎巴嫩，联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)协助黎巴嫩武装部队使国家权威和安保遍及整个南方。维和行动派驻人员继续促进建立当地各方的信心。在科索沃，科索沃特派团受当地政治环境变化的驱动正在进行重构，同时，欧盟由联合国总体领导在法治部门发挥业务作用。在这些调整过程中，科索沃特派团对科索沃的地位保持中立，同时帮助确保当地的和平与稳定。传统的维和行动继续发挥宝贵作用，同时，其驻在当地有助于保持当地各方的信心。

4. 联合国维和活动规模大、范围广，且业务环境很有挑战性，在这种情况下，联合国维和难以找到必要资源履行任务。对达尔富尔混合行动的行动实效至关重要的直升机尚未落实，也越来越难组成部队进行新的部署，特别是在优势和有利能力及增强战斗力的手段方面。此外，仍难以调动高技能且地域广泛和两性均衡的文职工作人员。

5. 维持和平行动部和外勤支助部继续向当地的 18 个行动提供支助，同时，2008 年全年还努力加强联合国维和手段。2008 年的主要优先事项是，在快捷的行动步调中完成大会第 61/279 号决议核准的重组这两个部门的工作，且就此取得了实质性进展。本报告第二节概述了这一进展情况。第三节还提供了资料，说明根据人事、原则、伙伴关系、资源和组织领域的 2010 年和平行动议程在加强和改革维和领域中取得的进展情况。

二. 维持和平改组工作的落实情况

6. 自大会 2007 年 7 月(第 61/279 号决议)核准改革提案以来，重组维持和平行动部和设立外勤支助部仍是联合国维和议程的核心。这些重组措施几近完成，包括结构变化以应对大量、复杂的外地行动；设立新的能力满足有所增加的业务需求；重新分配各部门的职能且使其作用和职责合理化；大力加强领导层、高级管理层和工作各级的能力，以满足对维和需求的激增情况。

7. 对结构做了充分变革，包括：把维持和平行动部改组为两个部门，设立了外勤支助部；设立法治和安全机构厅，纳入警务、司法、惩戒、解除武装、复员和重返社会、地雷行动和安全部门改革结构；把行动厅的非洲司重构为两个司；建立统筹行动小组，包括行动厅各区域司的政治干事及军事、警务、行政和支助专家；设立政策、评价和培训司。

8. 新核定的能力得以设立：办公室主任，他指导维持和平行动部-外勤支助部共用的执行办公室、登记处、维和信息管理能力和情况中心的工作；维持和平行动部副秘书长办公室公共事务科；行动厅的综合特派团规划能力；法治与安全机构厅的安全部门改革能力；政策、评价和培训司的评价和伙伴关系能力。此外，任命了新设立的领导层和高级管理职位。大会核准的 152 个职位中已甄选出 147

个职位的工作人员，因此，这两个部门几近完成加强能力工作。为加强军事厅征聘剩余职位以及大会随后核准的所有职位仍是优先事项。

9. 维持和平行动部和外勤支助部有共同目标和相互关联的任务规定，这要求其协调一致地开展各级活动。因此，确保指挥统一和共同努力是改组进程的重要组成部分。

10. 为促进整合维持和平行动部-外勤支助部设立了战略和政策一级的论坛，其优先事项是改组和战略规划，而联合行动结构则整体侧重于特派团特有事项。2009年，维持和平行动部和外勤支助部的共同政策制订或审查优先事项包括：综合特派团规划、开办特派团、外勤支助原则、管理和整合原则以及维和行动中的安保问题。在今后几个月，这两个部门还将前瞻性地分析联合国维和面临的中期挑战，以帮助确定各种办法，把联合国维持和平行动的风险降至最低并最大限度地发挥效力。

行动厅

11. 行动厅继续由助理秘书长一级领导。由于非洲司重组为二、设立了统筹行动小组和综合特派团规划能力，行动厅的能力有所加强。行动厅的作用仍是向特派团提供政治、战略、政策和行动指导和支助。

12. 统筹行动小组是就贯穿各领域的问题整合对外地特派团的行动指导和支助的主要结构。这些小组集中体现了改组方面的一个较重大问题。自我上次报告以来，行动厅的所有七个统筹行动小组都已设立。政策、评价和培训司在达尔富尔统筹行动小组开办阶段开展了实时的“总结经验”活动，由于这一活动的帮助，制订了一个工作计划，为组成和设立统筹行动小组提供支助，同时强调改善征聘、指导、训练、信息管理和工作流程。

13. 逐步设立各统筹行动小组后，2008年8月开展了内部清点盘存，确定且探讨了各小组面临的早期挑战。这一行动突出了若干问题：(a) 对统筹行动小组专家的隶属关系认识不统一，原因是决定对这种专家在其职能领域范围内而非对统筹行动小组结构所在的行动厅配置人员和提供预算；(b) 给各小组提供的资源满足不了其需求，因而产生了三个模式。有些统筹行动小组专事某一特派团，有些小组为几个特派团服务，还有些小组服务于几个特派团且须与同一区域司的另一小组共享专门工作人员。因此，关于统筹行动小组重组的决定及制订的小组管理和运作指导未得到普遍适用，而是体现了对资源有限造成的业务需求情况的评估；(c) 确定有所需能力的候选人有困难，造成了填补专门干事职位的极大延误，也因而延误了统筹行动小组的设立和运作。就借调干事而言，有必要在本部门的专门职能领域对其进行大量的在职训练，然后再部署到统筹行动小组。清点盘存情况还表明，统筹行动小组干事在履行职能、赋予权力、授权和交付工作方面不一致。

14. 维持和平行动部评价小组目前正要结束对统筹行动小组的更正式、更广泛的评价。初步评价结果表明，普遍认可统筹行动小组结构的优点，这一结构可通过一个单一的综合性实体就贯彻各领域的问题对特派团提供综合指导和支助。认为最大的益处是整合对开办特派团的规划和支助，且在特派团活动激增时以及危机应对中更有针对性且行动更一致。就稳定的特派团而言，益处不太明显，这种特派团牢固地确立了专门职能领域和外地特派团以及会员国之间的关系，但仍经常需要快速应对危机的能力。为设立统筹行动小组进行结构改革的程度必然要进行中期调整，以确保顺利完成目标。

15. 2008 年期间，制订了关于核心工作流程的指导和标准作业程序，还将完成针对统筹行动小组的手册，且提供了诸如报告、监测和分析等核心职能方面的培训。对每个小组开展了建设小组、上岗培训和专门培训活动。此外，行动厅每季度举行上岗培训情况介绍，促进新工作人员的参与。针对这些问题，统筹行动小组工作组把制订小组的指导原则作为优先事项，还把制订各小组与专门职能领域之间广泛分工的、经修订的综合模型作为优先事项。统筹行动小组的职权范围目前正在修订中，2009 年初将审查其组成情况。在即将到来的这一年中，还将更加强调简化统筹行动小组的工作流程及其与秘书处其它有关部门以及外地特派团和会员国的交流。

16. 维持和平行动部和外勤支助部共享的若干资源也确保了统一工作和组织一致性，同时促进效率。这些包括：办公室主任办公室；办公室主任办公室信息管理能力和情况中心；截至 2009 年 1 月的登记处；执行办公室；政策、评价和培训司及公共事务科纳入通信且管理媒体关系、宣传和对外关系。

17. 在外勤支助部，副秘书长办公室在规划和管理外勤业务方面正在采用和协调风险管理办法；高级主管任用科为维持和平行动部和外勤支助部提供空缺管理和人员更替规划方面的秘书处职能，任命外勤业务的高级主管；行为和纪律股制订政策和程序以促进所有职类工作人员行为良好且遵守纪律，并监督其实施情况；审计协调中心和调查委员会协调处理审计结果和实施建议，并确保采取后续行动。

18. 改进工作流程对综合结构团结一致和发挥效力至关重要。2008 年 2 月，维持和平行动部、外勤支助部和管理事务部发起了改进业务流程举措，以简化和改进工作流程，发展能力，促进组织的持续改进。需要评估之后的优先事项是规划、人事和采购等广大领域。这一举措的第一阶段包括 10 个改进项目，于 2008 年 9 月开始，预计 2009 年 2 月完成。为了促进实施项目，这一举措得到了精益六西格玛能力建设方案的支助，其中包括大力改进工作流程效率和实效的构想和工具及严格办法。

19. 信息管理还在整合、协作开展维持和平行动部和外勤支助部的工作流程和提高其效率方面发挥重要作用。它们共同的信息管理委员会优先协调支助整合这两个部门之间的信息以及外地信息的举措，包括：在战略、政策和程序一级制订或修订维持和平行动部/外勤支助部的信息管理治理情况，确保适当处理、获取和分享信息；战略管理系统——这一框架用于收集、整合和取得支助这两个部门和外勤决策的专用业务信息；改进维和互联网，促进提供来自外勤业务和支助外勤业务的任务内容，且改进协作和任务管理工具以促进统筹行动小组的运作。

20. 为了确保总部对外勤规划进程的整合继续产生影响，关于综合特派团规划进程方法的工作重点是到 2009 年中完成一揽子指导原则，以实施秘书长核准的 2006 年综合特派团规划进程内部准则。维持和平行动部委派负责维持和平行动的助理秘书长与联合国系统各机构、基金和方案密切合作，在秘书处内领导这一进程。

21. 一揽子指导原则将纳入包括战略评估、总部的作用和外地的作用等单元。秘书长确定的一个关键要求是，外地特派团必须完成综合战略框架，作为确定联合国外地特派团和联合国国家工作队共同优先事项的机制。外地一级的指导原则将收入大量事例，说明一些特派团目前在整合规划和执行方面的新办法。2009 年中公布一揽子指导原则后的工作重点是，与包括会员国在内的所有关键伙伴一道规划关于综合特派团规划进程的培训倡议并为此提供资源。

军事厅

22. 经大会核准，2008/2009 年支助账户预算又划拨了 45 个增设员额，因此，目前正在加强军事厅。其中有 6 个员额将安置在外勤支助部，以确保整合后勤支助，而剩余员额将部署在军事厅现有结构内。为了完成加强工作，立刻开始了征聘程序，意欲至迟于 2009 年中结束征聘工作。

23. 增加工作人员后将促使军事厅更切实有效地开展任务，同时提高其计划、组成和监测维和行动军事部分的能力以及与部队派遣国密切联络的能力。加强军事厅后，可以更好地进行战略和行动规划，包括对现有和新的维持和平行动进行全面实地评估和应急规划。军事厅还将提高其支持和指导实地军事行动的能力。增加工作人员还能开展更多任务，如制订政策和原则文件，进行由军事顾问处负责的军事情况评估，开展军事规划处负责的行动咨询职能。至迟在 2009 年末，这些职能应可发挥作用，使新征聘的人员有时间进行上岗培训。为了在上述时限内顺利完成加强军事厅的工作，则需要有足够的资金和足够的合格候选人提出申请。

法治和安全机构厅

24. 法治和安全机构厅是 2007 年在维持和平行动部内设立的，以应对联合国和平行动问题小组的报告(A/55/305-S/2000/809)所列举的需要。它的结构在于确

保复杂的维和行动同国家当局协作，以统一的方式进行维持治安和执法工作，建设司法、法律和惩戒能力，对付地雷和战争遗留的爆炸物以及进行解除武装、复员和重返社会方案及安全部门改革方案。

25. 为了支助及早将这些主要行动纳入特派团规划和当地开办工作中，法治和安全机构厅采取针对性的方法来支助招募和迅速部署合格的人员。安全部门改革能力制订了一个专家名册，并就候选人和支助事宜同会员国联系。刑法和司法咨询科、复员方案科和安全部门改革能力正同外勤支助部协作，改进名册管理和外联方面的合作。

26. 为了进一步提高联合国及时和充分履行法治任务的能力，刑法和司法咨询科和警务司分别致力向司法、惩戒和警官提供部署前的训练。警务司正在编制联合国维持和平行动临时拘留指南。刑法和司法咨询科正制订和增订维和行动中的司法和惩戒组成部分活动的指导原则，并制定审查这些组成部分的工作的标准方法。也在制订关于派到维持和平行动的联合国惩戒干事的管理指导原则。复员方案科正在扩大全系统的解除武装、复员和重返社会综合标准，以处理复员方案同安全部门改革之间以及复员方案同过渡时期司法之间的关系。为了确保秘书处内以及同联合国伙伴之间的内部协调一致，法治和安全机构厅积极参与广泛的部门性和机构间协调机制。

27. 2008 年期间，警务司向约 12 000 名联合国警官，包括建制警察单位提供业务支助和指导。该司支助部署越来越多的建制警察单位到许多外勤业务，包括在海地、利比里亚、刚果民主共和国和达尔富尔的业务。警务司还制订和探讨建立战略和业务伙伴关系，确保成功执行特派团任务。该司为总部和外勤业务制订和审查一系列指导原则、指令和标准业务程序，以促进执行相应的特派团任务。

28. 常备警察能力是警务司的一个组成部分，于 2007 年年底在乍得完成其首次执行的联合国特派团任务。该次任务导致开办了特派团的警察组成部分并支助一个训练方案，使乍得警务处维持难民和境内流离失所者营地的治安。常备警察能力还协助在东帝汶的特派团，向国民警察提供移交维持治安责任的咨询意见。此外，它进行短期评估支助其他特派团。

29. 2008 年，安全部门改革能力的优先事项包括向在布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、苏丹和东帝汶的特派团提供业务支助以及制订安全部门改革战略指南和包括在防卫部门改革领域的培训。其他的优先事项包括支助非洲联盟制订其本身的安全部门改革战略。在 2008 年期间，改革能力还支助：政治事务部向联合国几内亚比绍建设和平支助办事处(联几支助处)提供安全部门改革支助；联合国西非办事处支助在几内亚科纳克里进行的安全部门改革；建设和平支助办公室支助在联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)的安全部门改革行动。

30. 复员方案科制订指南并向维持和平行动提供业务支助。在本报告所述期间，该科支助了 7 个特派团，包括在一个特派团开办了一个新的组成部分。该科把越来越多的时间用于制订应对索马里可能需要的新维持和平行动应急规划工作上。目前的复员方案的案例超过 60 万战斗人员，其中 272 651 人已经解除武装和复员。该科还继续担任有 16 个成员的机构间复员方案工作组的主席。该工作组对于协调联合国与复员方案有关的问题的行动极其重要。

31. 联合国地雷行动处继续持续地支助联刚特派团、联合国苏丹特派团(联苏特派团)和非盟-联合国达尔富尔混合行动。由于有新摊派的资金，可以提高联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)的能力以及建设联合国中非共和国和乍得特派团的能力。在联黎部队，约 90%的工作已告完成，正执行计划，从 2009 年起，将管理排雷行动的责任移交国家当局。过渡规划程序也在联苏特派团深入进行。预期行动处在日后会增加支助销毁集束弹药和弹药储存。

32. 在 2008 年期间，刑法和司法咨询科支助了 11 个维持和平及政治特派团，目前为可能在索马里的活动制订一个初步活动构想。该科支持这些特派团的司法和惩戒组成部分，以协助国家当局加强司法、法律和监狱系统。它还管理一个小额融资机制，以进行加强有联合国特派团派驻的国家的司法和监狱部门的项目，并在因特网上维持一个法治论坛(法治交流圈)，将总部同外地工作人员联系起来。

政策、评价和培训司

33. 政策、评价和培训司包含维和最佳做法科、综合培训处和负责评价和伙伴关系的小组。

34. 最佳做法科继续集中注意其总结经验核心方案，其方式是进行有效的知识管理，在维持和平行动部和外勤支助部支助制订指南，并领头制订贯穿各领域的原则。这些核心方案的细节见秘书长关于维持和平的最佳做法的报告(A/62/593 和 Corr. 1)。该科还将通过提供一般性政策咨询意见，继续支助这两个部门。

35. 该科的主题顾问和两性问题、艾滋病毒/艾滋病、民政和儿童保护问题协调人向外地特派团和两个部门的组织单位提供政策和技术指导。

36. 审查和增订了关于执行安全理事会第 1325 (2000)号决议的《性别平等主流化全系统行动计划》。已发出其他指南，支助在外地的两性平等问题顾问的工作，包括如何支助国家警察促进对性别问题有敏感认识的维持治安做法。维持和平行动部还充分参与对安全理事会第 1820(2008)号决议采取后续行动，包括协调秘书长关于防止冲突期间发生性暴力事件的报告。

37. 特派团内的艾滋病毒/艾滋病单位继续向维持和平行动人员提供艾滋病毒教育，并在所有特派团内提供自愿辅导和进行经同意及保密的检验；训练来自特遣队的同僚教育人员和艾滋病辅导人员；提供关键物品，包括接触后预防包。改进

了关于艾滋病/艾滋病的训练材料，并在这种努力的范围内，将艾滋病教育电影《隐藏的危险》译制为 8 个最大的部队和警察派遣国的语言。预期在 2009 年初完成制订同侪教育训练单元和志愿保密辅导以及检验标准作业程序。

38. 2008 年 1 月，临时任命的儿童保护问题协调人同联合国儿童基金会和负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室密切磋商，开始制订外地特派团的儿童保护活动政策。已进行广泛外地协商，预期在 2009 年初完成政策的制订，然后会同所有外地特派团的儿童保护顾问举办一个讲习班。

39. 综合培训处在 2008 年上半年广泛同各部门的维持和平人员、文职人员、军事人员和警察，以及维和伙伴，包括维和培训机构一道，对战略培训需要作出评估。战略培训需要的评估结果落实到联合国维和培训战略中，其后在 2008 年经高级管理当局核准。有关战略已分发给各会员国。制订一套最低训练标准是该战略的主要组成部分，也是过去一年的一项优先事项。2009 年初将完成增订培训教材和培训标准的工作。将向大会提交一个报告，内载战略各方面更详细的执行情况，供大会第六十三届会议续会审议。向会员国提供培训支助属于战略的组成部分，正在同主要利益攸关者密切协商，以制订加强这种支助的模式。综合培训处同主题顾问以及维和最佳做法科和行为纪律股的协调人密切协作，确保最新的关于艾滋病/艾滋病、两性平等问题、儿童保护和预防性剥削和性虐待的培训教材充分纳入所有联合国维持和平人员部署前培训的最低标准中。

40. 维和最佳做法科内的评价小组按照秘书处的 2008-2009 年评价目标，进行了特派团评价，以支助修订联合行动中心/特派团联合分析小组在联海特派团、联苏特派团、非盟-达尔富尔混合行动和联东综合团的政策。今年迄今，评价小组对维和部、外勤支助部和政治事务部从联塞综合办过渡到联塞建和办的规划进程进行了评价，也评价了统筹行动小组以及联苏特派团的特派团支助业务。评价小组还支助警务司领头进行的对常备警察能力的评价。

三. 《2010 年和平行动》的执行进展情况

41. 秘书处继续加强联合国维和手段，其方法是按照 2010 年和平行动议程勾画的改革活动的提议和路线进行改革。这一改革展望是在 2005 年同会员国密切协商制订的，并分为维和行动成功所赖的 5 个关键领域：人事、原则、伙伴关系、资源和组织。

人员

42. 秘书长在关于维持和平行动特别委员会建议的执行情况的报告(A/62/627 和 Add. 1)中提出了许多关于人力资源改革的提议，以便加强联合国吸引、征聘和保留训练有素和富有经验的文职人员，以及迅速部署他们到维和行动中的能力。这些建议包括精简合同安排，统一外勤工作人员与联合国系统各机构、基金和方案

的工作人员的服务条件，以及建立 2 500 名职业文职维和人员。秘书长关于职业文职维和人员的报告 (A/61/850) 和关于精简联合国合同安排的详细提议：前进方式的报告 (A/63/298) 详细说明了人力资源改革提议。截至编写本报告之时，大会正在积极审议这些提议。

43. 根据特别委员会的要求，正在编写一份关于福利和娱乐的全面报告，供大会第六十三届会议审议。该报告将说明维持和平特派团和政治特派团中的福利和娱乐的现状，也将包括关于所有维和特派团和政治特派团中的福利和娱乐活动及设备的最低标准的提议，以及这些提议所涉经费问题。

44. 2008 年 4 月，我核准组成一个机构间工作组，研究设立可快速部署法治能力的可能性，以补充常备警察能力。工作组一直在探讨设立司法和惩戒常设秘书处能力的潜在必要性以及可能还有设立人权专家常设秘书处的潜在必要性，以帮助启动新特派团和增强现有的特派团。目前考虑的概念是，设立由 14 至 17 名专家组成的秘书处能力，在必要时，而且如果需要，这种能力可与常备警察能力一起部署。工作组将在 2009 年初完成各项建议，此后不久，秘书处将向委员会通报这个进程的结果。

45. 为处理妇女参与军警部门人数微不足道的问题，维持和平行动部也继续与部队派遣国和警察派遣国就扩大部署妇女军警人员的问题进行协商。作为这项协商工作的一部分，11 月 26 日，维和部与一些会员国一道向特别委员会做了一次非正式简报会，说明会员国在增加妇女军警维和人员人数的经验。这次简报还审查了改进妇女维和人员与性别有关的优先事项的策略。同时，维和部也与来自维和特派团所在国的警察派遣国和部队派遣国的妇女协商。

46. 2008 年 6 月 19 日，安全理事会通过关于妇女、和平与安全的第 1820 (2008) 号决议。该决议加强了安理会第 1325 (2000) 号决议的规定，主要涉及武装冲突状况中性暴力问题，请秘书长在 2009 年 6 月 30 日之前向安理会提交一份决议执行情况报告。秘书长办公室已指定维和部牵头与联合国合作伙伴及其他利益攸关方协商编写该报告。在编写该报告的同时，维和部将拟定一项全面战略和业务指南，支持更有效地将第 1820 (2008) 号决议的规定纳入维和特派团的工作。

原则

47. “2010 年和平行动”原则议程在维和部和外勤部均取得进展。随着《联合国维持和平行动：原则和指导方针》在 2008 年出版之后，内部不断制定指南的工作一直得到高层的内部指示。该文件的相关内容正在被纳入现有的培训材料，并且分发给各特派团以及在各合作伙伴之间分发，作为一项参考工具。2008 年期间，已经在制定其他指南，从修订和确定开办特派团指南和特派团清理结束活动手册，到电信设备标准操作程序，再到启动警务原则倡议。另外，也正在编写统筹

行动小组指南、秘书长关于维持和平行动部和外勤支助部的职能和组织的公报，以及军民协调指南。

48. 除了制定特别原则外，维和部和外勤部原则制定工作将需要跨部门的协作战略，才能在 2010 年年底之前成功地开展几个关键的原则项目。在这项战略之下制定原则的主要目标包括高级别外勤支助原则、特派团一体化和管理的文件、联合国维和行动安全和危机管理指南、安全部门改革指南、合同管理指南以及最终确定机构间特派团统筹规划进程材料。维和部与人道主义事务协调厅目前正在开展的一项关于在维和任务中保护平民的研究，也有助于在这个要求越来越多的领域中原则和指南的制定工作。

伙伴关系

49. 政策、评价和培训司的伙伴关系能力是大会去年核准的另一项新能力。该司正在加强与联合国系统各实体和国际金融机构的合作，包括制定一个联合国开发计划署(开发署)与维持和平行动部的工作方案，以便支持为各特派团开展的活动共同制定方案的程序，以及开展一项联合制定基准研究，以便为特派团规划人员提供样板和指南，说明如何建立、监测和评价衡量维和行动效率的指标，并且指导过渡阶段的规划。该小组积极与联合国在冲突后的状况中发挥重要业务作用的其他实体进行合作，包括联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和人权事务高级专员办事处(人权高专办)。该小组也积极参与有关联合国与世界银行在危机状况中合作声明的全系统谈判。这是为确保在安全行为者与发展行为者之间采取更加协调的方针所迈出的一个首要步骤，以便能够更迅速地应对恢复方面的挑战，尤其是向经济重建工作提供和平红利和支助。

50. 伙伴关系能力已经为规划合作制定联合国与欧洲联盟(欧盟)共同指导方针，欧盟可根据这项指导方针部署支持联合国维和行动的各项行动；开始执行一项联合教育项目，扩大对各特派团规划和程序的了解和认识；开展关于在乍得规划和部署多层面国际力量合作方面的总结经验的共同研究；在欧盟为总结民事危机管理行动经验建立一个机制的时候，分享联合国最佳做法和知识管理系统。鉴于该领域这项合作十分宽广，定期和持续地与欧盟协商是至关重要的。

51. 伙伴关系能力正在与维持和平行动部内的非洲联盟维持和平支助小组合作。非洲联盟维持和平支助小组继续与非洲联盟联合制定工作计划，同时强调非洲联盟的自主性。支助小组重点关注三个主要支助领域：(a) 特派团规划；(b) 特派团管理；(c) 后勤和资源管理。在这些领域里，支助小组制定和促进了若干项目以及直接培训支助。支助小组还促进进行了一项研究，以确定非洲联盟和平支助行动司的结构要求，并向非洲联盟-联合国小组提供支持，助其研究根据安全理事会第 1809(2008)号决议建立的非洲联盟维持和平行动的资金筹措问题。预计该小组将在 2009 年初向安全理事会提交报告，供其审议。非洲联盟维持和平支助

小组还与纽约和亚的斯亚贝巴的其他非洲联盟能力建设伙伴积极互动，并且通过 8 国集团+非洲信息交换所以及欧洲联盟-联合国指导委员会等机制进行积极互动。

52. 此外，伙伴关系能力也支持联合国与其他区域组织更为广泛的合作举措，包括联合国与北大西洋公约组织(北约)制定一项关于这两个组织各该秘书长之间合作框架协议，以便当联合国与北约共同采取行动时促进业务合作。该小组每年还与伊斯兰会议组织、东南亚国家联盟(东盟)和欧洲安全与合作组织(欧安组织)进行协商。

资源

53. 根据特别委员会的请求，维持和平行动部于 2007 年初制定了一项增援或增强快速部署能力政策草案。该政策用来确定最需要增强快速部署能力的特派团，并且确定每一个特派团所需的规模和能力。后来，要求经过评估认为对这种特派团具有兴趣的会员国，或具有所需能力的会员国对具体特派团做出认捐。在所收到的正面回应中，认捐不足以为任何特派团提高增强快速部署能力。在 2008 年会议期间，维持和平行动特别委员会决定重新召开其不限成员名额非正式工作组会议，审议今后采取的步骤。秘书处暂停实施增援或增强快速部署能力政策，并主动提出对该工作组提供技术咨询，工作组须向特别委员会下一次实质性会议提出报告。

54. 作为维持和平行动部法治和安全机构厅警务司的业务部门，常备警察能力于 2008 年开始充分运作。根据维持和平行动特别委员会的请求，¹ 2009 年 1 月，一个专家小组完成了一份关于常备警察能力第一年运作情况的全面报告，讨论了与常备警察能力的未来有关的问题，包括其核心职能，以及必要的编制、需要的专长和基地的地点。

55. 警察在弥补安全漏洞方面的作用已成为当今联合国维持和平行动的重要特点。维和部核定警务人员编制的增加幅度空前上涨，这也是维持和平行动总体激增的一部分。这种激增现象特别反映在核定建制警察部队数量明显增加上。按实际人数计算，核定警务人员的人数已增加一倍以上，从 2006 年 1 月 8 300 名增加到 2008 年 1 月的 17 000 名。随着维持和平行动警察部分的扩大及其作用的不断转变，警务司一直设法完成及时、有效地甄选和征聘警察的工作，不断处理日益复杂的授权任务以及秘书处所需的支助业务量。

56. 这些在警务方面的挑战产生了许多关于审查联合国警察业务的要求，包括来自联合国和平行动问题小组、维持和平行动特别委员会以及内部监督事务厅的要求。因此，一个审查小组对联合国警察业务进行了一次战略性审查，全面评估联

¹ 见《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 19 号》(A/62/19/Rev. 1)。

联合国当前和未来的警务需求，包括征聘和保留优秀警务专家的需求，以及加强与司法、法律和监狱系统联系的需求。初步审查表明，警务司需要额外资源才能切实和有效地满足会员国对其提出的越来越复杂的要求。维和部已就此提出一些建议，供大会审议。

57. 目前也在对建制警察部队进行相关的审查，评估各种行动命令和计划，以确保简洁明了地使用这些部队，也在评估行动指挥和战术控制的问题。最近的事件表明，需要制定和实施关于设备、使用武器弹药，尤其是建制警察部队未来的作用和责任的具体指导方针。

58. 战略部署储备已经证明是宝贵的资源。仅在 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间，共有 15 个特派团通过获得这项资源受益。有几批大型的货物从联合国意大利布林迪西后勤基地的战略部署储备仓库设施中运往在非洲和中东的特派团，以支持开办和扩大这些特派团，另外，在该期间还运输了一些较小但对行动至关重要的货物。战略部署储备是一个循环库存，不断变化，而且不断补给。截至 2008 年 12 月 2 日，这项资源总值约为 1.59 亿美元，其中约 7 500 万美元价值的设备在库存中，另有 8 400 万美元价值的设备正在补给中。根据经验，外勤部将继续加强战略部署储备的业务效力。

组织

59. 外勤支助部成立的目的是，在人力资源、财务和预算编制、行为与纪律、后勤、信息通信技术及其他行政和一般管理事项领域为联合国外勤业务提供综合支助。在这方面，外勤支助部继续与维和部、政治事务部、建设和平支助办公室、管理事务部和其他重要合作伙伴开展密切合作，以确保外勤考虑和需求在规划和决策过程中获得秘书处和会员国的优先重视。

60. 外勤支助部在努力改进为一些最复杂和最具挑战性的外勤业务提供的即期支助的同时，也在努力制定一项支助战略，以提高其服务的长远效率和效益。该支助战略的主要目有：(a) 在迅速部署资源的同时，保持高度问责并遵守联合国的规则和条例；(b) 切实有效地保护各会员国委托联合国处置的资源；(c) 管理有关风险；(d) 遵照本组织的两性平等和地域平衡目标，吸引、保留、激励和开发人力资源；(e) 在所有类别的联合国人员中促进适当的行为与纪律；(f) 确保业务的安全和保障；(g) 促进与合作伙伴的协调和一体化；(h) 有系统地推进自我评价(包括收集和分析考绩数据)，作为自我完善的基础。

61. 通过将总体责任授权给秘书长特别代表/特派团团长，由其通过主管维持和平行动副秘书长向秘书长报告联合国行动的所有方面(包括军事、警务和行政工作)，在外地的统一指挥和一体化得到了加强。外地特派团的特派团支助主管继续在特派团团长的全面指导下行使行政权力。2008 年 2 月发布的一项指挥和控制政策明确了在外地的军警及相关民事结构的指挥和控制安排及其相互关系，从而

使上述措施得到加强。通过大会第 61/279 号决议设想的安排(即主管外勤支助事务副秘书长就所有维持和平事项向主管维持和平行动副秘书长报告和请示工作),总部的统一指挥也始终得以持续。

62. 关于责任的重新分配,管理事务部下属的人力资源管理厅已开始将权力总体下放扩大到外勤支助部的外勤人事司,授权该司对 D-1 级及以下的外勤职位进行分类、批准工作人员晋升更高级别,并酌情决定工作人员的管理事项和福利管理事项。管理事务部目前正在审查一份外勤支助部编制的、有关人力资源管理厅、外勤人事司和外勤业务行使的人力资源管理授权情况的清单,以期确定进一步调整和下放权力的领域,消除现存的瓶颈,并加强对外勤工作人员的征聘和管理。

63. 秘书长决定继续努力,改善联合国在冲突后国家的统筹办法的一致性和效率,维和部对此作出了回应,正牵头组织一个高级别的统筹指导小组,该小组将商讨如何加强联合国统筹办法的规划和实施,并克服各种障碍(特别是在外地特派团确立的良好做法的基础上作出行政和支助安排方面)。

64. 维持和平行动特别委员会对一种严重的不当行为(即性剥削和性虐待)给予了应有的重视。委员会指出,除已经证实的不当行为指控已对维和特派团、部队派遣国和联合国工作人员的公信力造成了不利影响之外,查无实证、未经法律证实的此类不当行为指控有时也可能对联合国维持和平行动的声誉造成同等程度的负面影响。秘书处定期向有关会员国提供反馈,通报内部监督事务厅或维和特派团的其他调查实体的调查结果。此外,秘书处正在制定一项报告机制,将所有维和特派团所有类别工作人员的违纪案件调查结果向公众通报。该报告机制将按不同人员类别提供有关资料,列出指控未经法律证实和已经法律证实的案件数量,以及由秘书处或有关会员国采取的相应措施。

65. 外勤支助部正与内部监督事务厅携手合作,核对和分享有关不当行为的统计数据。虽然开发共享数据库尚无法实现,但行为和纪律股 2008 年 7 月 1 日新启用的不当行为追踪系统,是朝着这一方向向前迈进的一个积极步骤。

66. 人道主义事务执行委员会/和平与安全执行委员会、联合国和非政府组织防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队继续在培训、信息共享、应急机制、生活和工作条件、起草联合国政策澄清准则等方面开展工作,以解决性剥削和性虐待问题。2008 年,工作队在肯尼亚和利比里亚执行了任务。2009 年计划在海地、科特迪瓦和尼泊尔执行任务。工作队的一项重大产出是联合国工作人员和有关人员性剥削和性虐待受害人全面援助和支助战略的执行准则(大会 2007 年 12 月通过的第 62/214 号决议)。最后定稿的准则预计将于 2009 年初备妥。

67. 各特派团的行为和纪律小组继续努力,确保为各级各类人员提供防止性剥削和性虐待的培训。总部的行为和纪律股正在开发一套综合培训新教材,总体处理不当行为问题。

68. 维和部继续扩大对外宣传和伙伴关系，支持冲突后国家的妇女组织培养参与建设和平进程的能力。例如，维和部与开发署在利比里亚和刚果民主共和国结成伙伴关系，支持这两个国家为制定国家行动计划执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议而开展国家磋商。在东帝汶，特派团正与其他联合国伙伴合作，支持政府制定一项两性平等战略的努力。与妇女团体建立的伙伴关系还包括正在苏丹和东帝汶等国开展的努力，其目的是在即将举行的选举中加强妇女的参与。

四. 意见

69. 自卜拉希米改革进程启动以来，联合国维和行动的体制能力和业务能力都有了显著的增强，这在很大程度上应归功于各会员国提供的指导、支持和合作。尽管不能声称已取得圆满成功，尽管挫折并不鲜见，但是我们可以有把握地说，联合国维持和平行动在减少新冲突的威胁方面发挥了中枢作用，它创造出了一个框架，使各个国家可以从冲突走向和平建设和可持续经济与社会发展。科索沃、利比里亚、塞拉利昂和东帝汶在冲突后取得的进展便是对此的佐证。

70. 随着这一有限的成功，对联合国维持和平的需求也相应增长了。这表明会员国对联合国维持和平行动抱有信心。然而，维持和平行动也可能存在过于随意启用的风险，用于应对事实上并没有和平可维持的局势。当然，维持和平人员必须做好准备，做出强有力的部署对付武装破坏者。但是为了取得成功，维和人员必须在各主要行为体至少已参与和平进程并同意部署维和部队的环境中开展行动。然而，联合国维和部队如今被越来越多地要求在主要冲突当事方之间的暴力行为愈演愈烈的情况下保护平民(甚至守卫领土)。他们被要求帮助稳定冲突地区，并在等待停滞不前的和平谈判取得进展的同时坚守战线。秘书处和会员国必须共同考虑以下问题：开展强有力的联合国维和行动的极限在哪里？在这种情况下应如何保护平民和执行任务？如何确保提供足够的资源？

71. 当前任务的激增也凸显了与世界各地维持和平行动的当前水平相应拉大的任务规定和所需资源之间的差距。本组织必须要找到争取更多人力和物力资源的办法，否则就必须考虑缩减我们的任务和期望值。达尔富尔缺乏直升机的情况便是一个有充分事实依据的例子。派遣的部队正日渐稀少，更容易在发达会员国武装部队找到的专长和有利的能力尤其如此。联合国维和行动当今的规模和复杂情况要求扩大部队派遣国和警察派遣国的基础，以包括更多北方国家的会员国。从全体联合国会员国中派出维和部队也会向冲突各方发出一个强有力的政治信号。我欢迎各方讨论为实现这一目标而可能需要解决各类问题，因为我相信，在更广的范围内分担派遣部队和警察的负担对于联合国维持和平行动的业务持续性和可行性而言是至关重要的。

72. 为了应对不断增长的需求和复杂情况，联合国还必须继续与区域组织及其他多双边伙伴建立伙伴关系。这样做的目的必须是创造出尽可能多的互补性，以便

使专家的能力和比较优势能够承受地面的复杂局势，以便以协调和相辅相成的方式执行国家和国际行为体均支持共同战略，这一战略涉及安全、政治、治理和经济复兴援助等广泛问题，这些问题无论对于维持和平还是建设和平而言都是十分重要的。

73. 因此，还必须审查和在必要的情况下加强联合国系统建设和平的能力，从而充实维持和平能力，以便在维和早期阶段一开始(甚至在维和启动之前)就奠定基础，以确保国家机构得到重建，且能维持和平与促进稳定。我将提交一份有关建设和平的报告，该报告将反映出我们的进程和能力的显著提升，从而使联合国行动的影响不仅能为当地人民的利益带来实实在在的和平红利，而且还能为实现持久和平与发展奠定基础。

74. 全世界数以百万计的人们期待着联合国维持和平行动成为他们获得支持和援助的最大希望，协助他们在和平与进步的道路上获得航向指导，同时帮助他们坚持下去，不致陷入新的冲突。因此，本组织必须通过加强维和行动，并获得为成功所必需的授权和资源用于维和行动的部署，继续确保我们不辜负这些期望。
