

大会
第六十四届会议安全理事会
第六十四年

临时议程* 项目 34 和 142

整个维持和平行动问题所有方面的
全盘审查联合国维持和平行动经费
筹措的行政和预算问题

支助经联合国授权的非洲联盟维和行动

秘书长的报告

一. 引言

1. 安全理事会在其 2009 年 3 月 18 日的主席声明(S/PRST/2009/3)中重申其负有维护国际和平与安全的首要责任, 承认非洲联盟在解决非洲冲突方面的重要作用, 并表示支持非洲联盟开展的和平举措。在这方面, 安理会要求我至迟于 2009 年 9 月 18 日提交一份报告, 说明采取何种切实可行的方式为非洲联盟开展经联合国授权的维和行动提供有效的支助, 包括详细评估安全理事会第 1809(2008)号决议所设非洲联盟-联合国小组 2008 年 12 月 31 日报告(A/63/666-S/2008/813)所载关于审议支持非洲联盟维和行动方法的各项建议。

2. 小组的报告就如何支持非洲联盟维和行动提出一系列建议, 包括: (a) 联合国和非洲联盟采取具体步骤, 加强相互之间的关系, 发展更有效的伙伴关系, 以处理共同议程上的问题; (b) 根据个案情况使用联合国摊款, 支助由非盟牵头的经联合国授权的维和行动, 期限不超过六个月, 以实物捐助为主, 而且只有在打算使特派团过渡为一项联合国维和行动的情况下才提供这类支助; (c) 建立一个以综合能力建设为重点的自愿的多方捐助者信托基金; (d) 非洲联盟考虑通过创

* A/64/150 和 Corr. 1。



新性选择发展本身的后勤能力；以及(e) 建立一个联合国/非洲联盟联合工作队，审查为实施各项建议制定的详细办法。

3. 我在 2008 年 4 月 7 日关于联合国与区域组织特别是非洲联盟在维持国际和平与安全方面的关系的报告(S/2008/186)中指出，联合国认识到，以各自相对优势为基础的联合国与区域组织之间的伙伴关系是满足现代维和需求的一个重要因素。非洲联盟展示了其在快速部署维和及调解特派团以限制冲突和人类苦难升级方面的能力，并随时准备承担更多的短期和长期责任，协助维持区域和平与安全。但是，在满足目前任务及长期目标的需求方面，非洲联盟面临重大挑战。

4. 本报告是维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部共同编写的，对非洲联盟-联合国小组的建议进行了评估，并就联合国如何采取切实可行的方式协助非洲联盟提高维和行动部署及管理的有效性提出了建议。在编写本报告过程中，秘书长与非洲联盟委员会密切协商。

5. 本报告第一节强调联合国与非洲联盟之间密切的战略伙伴关系的重要性，并就建立何种机制和程序以加强这两个组织之间的伙伴关系指明方向。本报告第二节对各种旨在提高联合国授权的非洲联盟维和行动所需资金的可预测性、持续性和灵活性的现有机制进行了评估。第三节详细说明了非洲联盟在规划、管理、部署及清理结束维和行动能力方面的主要差距，并就联合国如何采取措施协助进行这方面的能力建设提出了建议。在该节，报告还概述了非洲待命部队所体现的非洲联盟的长期维和目标，强调非洲联盟眼前维和需求面临的许多挑战也是非洲待命部队投入运作将继续面临的挑战。

6. 2009 年 3 月 18 日，安全理事会主席声明要求我评估该小组报告所载建议，特别是财务方面的建议，在这方面，考虑到非洲联盟在这个问题上的立场是很重要的。2007 年 1 月非洲联盟大会关于非洲联盟和平与安全理事会的活动及非洲和平与安全状况的 Assembly/AU/Dec. 145(VIII)号决定呼吁联合国审查可否在《联合国宪章》第八章的范围内，经联合国同意，通过摊款资助非盟或者非盟领导的维和行动。非洲联盟和平与安全理事会 2009 年 3 月 13 日公报 2009(PSC/PR/Comm(CLXXVIII))强调小组的报告标志着旨在提高非洲联盟应对本大陆面临的和平与安全挑战能力的全面努力迈出了重要的一步，同时还强调必须继续努力确保为非洲联盟牵头的支助和平行动提供可预测的、可持续的和灵活的资金。非洲联盟委员会在就编写本报告与秘书处协商的过程中重申了上述立场。

二. 联合国同非洲联盟的战略伙伴关系

联合国安全理事会同非洲和平与安全理事会

7. 在其 2007 年 3 月 28 日的主席声明(S/PRST/2007/7)中，安全理事会确认区域组织根据《联合国宪章》第八章在预防、管理和解决冲突方面发挥的重要作用。

在这方面，安全理事会强调了以可持续的方式支助并改善非洲联盟的资源基础的重要性。我在 2008 年 4 月 7 日的报告(S/2008/186)中还强调非洲联盟在维持区域和平与安全方面的重要作用，并强调必须加强联合国与非洲联盟之间的战略关系，确保这方面的分工明确、切实可行。

8. 联合国安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会就两个组织的议程上所列问题做出一致的决策，对确保有效的伙伴关系来说是至关重要的，特别是对那些需要两个组织共同进行调解及维和努力的问题来说。加强战略沟通，就共同关心的问题达成一致理解，将会对各自机构决策所依据的假设产生影响。加强决策对话将增强我们应对在非洲面临的许多和平与安全挑战的集体能力。

9. 我在 2008 年 4 月 7 日的报告(S/2008/186)中指出，在秘书处和委员会的支助下，为增强两个理事会之间的协调和磋商机制开展进一步的工作。其中包括：(a) 充分实施安全理事会和非洲安全与和平理事会 2007 年 6 月 11 日发表的联合公报(S/2007/421 和 Corr. 1)的规定；(b) 将安全理事会与和平与安全理事会每年举行联合会议的做法正式化；以及(c) 两个机构之间进一步交流工作方法方面的经验。过去三年来召开安全理事会同安全与和平理事会年度会议是朝着正确的方向迈出的一步。但是，为了使这些年度会议真正有效并具有战略性，还需要这两个理事会开展更深入的筹备工作和后续行动。

10. 为此，2009 年 3 月 13 日非洲联盟和平与安全理事会(PSC/PR/Comm CLXXVIII)公报强调必须确保其主席和安全理事会主席更经常地进行互动，并确保安全理事会同和平与安全理事会在决策方面的协调和同步。这两个理事会在 2009 年 5 月 16 日公报(S/2009/303)中进一步“商定进行协商，探讨以何种方式和手段加强相互之间的合作与伙伴关系，以及采取何种办法组织年度协商会议”。在这方面，就共同关心的领域进行讨论之后，和平与安全理事会将其相关公报与安全理事会分享。

联合国秘书处与非洲联盟委员会

11. 联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会依然对各自决策进程负责。这两个理事会决策协调一致，可增强秘书处与委员会在冲突分析、战略制定以及行动规划方面的战略上及业务上的有效的伙伴关系，反之亦然。秘书处和委员会在这这方面的工作应利用联合国和非洲联盟各自相对优势。小组在报告中突出强调必须明确秘书处与委员会之间的关系，建立一个正式的协商进程，以就共同感兴趣的问题进行协商。

12. 在战略层面，我与非洲联盟委员会主席让·平保持密切联系，我的副秘书长定期与非洲联盟委员会相关专员就共同关心的问题协商。平主席和我认为，正如小组建议的那样，应建立一个结构更完善的秘书处与委员会之间的高级协调机制。在这方面，联合国与非洲联盟将成立一个和平与安全问题联合特别工作组，

每年举行两次联合国副秘书长和非洲联盟专员一级会议，审查眼前以及长远的战略及行动方面的问题。

13. 在行动层面，我们在达尔富尔、索马里、能力建设、调解和早期预警问题上的联合努力已经体现出这种伙伴关系，包括在肯尼亚、毛里塔尼亚和马达加斯加。还可进一步扩大这种伙伴关系的范围，协调进行战略评估并制定共同行动概念，加强在与我们共同努力调解及维持和平有关的管理和报告方面的沟通。在这样做的时候，我们必须认识到，联合国秘书处与非洲联盟委员会可能不会在与上述努力有关的所有问题上都达成一致意见。而且，安全理事会同和平与安全理事会可能也不会就议程所列所有问题上都意见一致。但是，我们应当认识到我们有不同的处理方式，并努力实现我们的共同目标，这就是给冲突地区带来和平与安全。

14. 在这方面，联合国秘书处将在报告中注意到和平与安全理事会的意见，使安全理事会在审议时充分意识到和平与安全理事会的意见。欣见非洲联盟委员会在向和平与安全理事会提交的报告中反映了安全理事会意见。

15. 秘书处和委员会还应进一步加强定期交流。2006年的能力建设十年方案是联合国向非洲联盟提供和平与安全领域支助的总体框架，现已有多种渠道推动实施该方案。关于预防、管理和解决冲突的年度协商会议或“对口交流”促成了国家一级具体联合举措。为了跟踪这种交流的落实情况，每周召开电话会议，讨论从预警和预防冲突到调解和选举等范围很广的各种问题。

16. 应酌情扩大政治事务部牵头的对口交流的范围，将维持和平行动部、外勤支助部和人道主义事务协调厅的相关工作人员也包括在内。对口交流还可作为联合国-非洲联盟和平与安全特别工作组年度会议的筹备机制。

17. 秘书处与在纽约的非洲联盟常驻联合国观察员纽约办事处之间以及非盟委员会与联合国秘书处驻亚的斯亚贝巴机构之间也定期举行磋商。这一级的互动加强了信息交流和协调。我相信，通过调整联合国为非洲联盟提供的和平与安全领域的支助，包括通过整合秘书处现有的驻亚的斯亚贝巴机构，可以进一步加强我们的关系。非洲联盟委员会和非洲国家集团赞同这种做法。因此，我打算向大会提交一份建议，使现有存在更合理、有效，同时尽量减少成本。

18. 非洲联盟委员会还一致认为应加强其常驻联合国观察员办事处的能力，特别是和平与安全领域的的能力，以使秘书处和成员国更有效地参与处理安理会议程上的各种非洲问题。我认为，该委员会将为此做出努力。

三. 由非洲联盟牵头的经联合国授权的维持和平行动的筹资问题

19. 迄今为止，非洲联盟和区域经济共同体已在布隆迪、科摩罗、科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚、塞拉利昂、索马里和苏丹开展了维和行动。这些行动显示

了区域快速反应的价值，但这些行动落实各自任务的能力往往因缺少军事能力、资金不足以及规划、管理、部署和清理结束行动的机构能力差强人意而受到限制。因此，一些非洲联盟行动严重依赖捐助者和由联合国提供的特别支持，有些情况下部队派遣国独自发挥关键作用。尽管存在这些挑战，非洲联盟和区域经济共同体在应对非洲维持和平紧急需要方面取得了重大进展，同时还努力进行预防和解决冲突方面的能力建设，包括发展非洲待命部队，为非洲联盟提供长期的待命维和能力。

20. 正如安全理事会在其第 1809 (2008) 号决议中所强调的那样，尽管非洲联盟表现出履行其对非洲和平与安全的承诺的政治意愿，但是其行动能力因为得不到可预见、可持续的资源而受到限制。具体来说，缺乏可预见和可持续的资金造成了一些严重的行动限制，包括：

(a) 无法达到规定的兵力；

(b) 由于只有依赖资金有无的短期目标，而没有注重完成任务的长远战略目标，因而限制了行动效力；

(c) 就非洲联盟苏丹特派团(非苏特派团)而言，从一项资源不足的非洲联盟行动过渡到一项混合维和行动(达尔富尔混合行动)经历了许多困难；

(d) 多方捐助者的报告和监督机制给非洲联盟有限的的能力造成了不可持续的行政、协调和财务管理负担。

小组的建议

21. 鉴于上述情况，小组建议使用联合国分摊款支助联合国授权的非洲联盟维和行动，为期不超过 6 个月，主要采取实物形式。小组建议，这种支助取决于：(a) 安全理事会和大会个案核准；(b) 非洲联盟与联合国之间达成协议，特派团将在 6 个月内过渡到由联合国管理。

对小组建议的分析

22. 部署任何维持和平行动必须基于一个原则，就是该行动得到执行任务所需必要支持和资源。因此，建立任何行动必须围绕资金的可预测性、可持续性和灵活性这些重要标准。迄今为止，非洲联盟的维持和平行动经费是由非洲联盟经常预算和摊款以及捐款提供的。在布隆迪和利比里亚，各部队派遣国和非洲联盟成员国承担了大部分财政负担。就非苏特派团和非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的情况来说，除了自愿供资外，还有联合国摊款资助的联合国一揽子支援计划作为补充。

23. 到目前为止，为资助非洲联盟维持和平行动采用了以下五种筹资机制：(a) 非洲联盟摊款；(b) 各非洲联盟部队派遣国捐款；(c) 自愿捐款；(d) 联合国摊款

资助的联合国一揽子支援计划；(e) 上述机制的组合。将在本报告下一节中审查这些机制。

非洲联盟摊款

24. 2004 年建立非洲联盟和平与安全理事会时，非洲联盟还建立了一个和平基金，为各项支助和平的任务和其他有关和平与安全的业务活动提供必要的财政资源。和平基金构成如下：占非洲联盟经常预算 6% 的财政拨款(包括拖欠会费)、成员国和捐助者的自愿捐款以及非洲内部其他来源，包括私营部门、民间社会和个人。2009 年 8 月 31 日，非洲联盟在的黎波里举行的特别会议通过的《的黎波里消除非洲冲突及促进持久和平宣言》(SP/ASSEMBLY/PS/DECL(I)) 要求“委员会采取必要的准备步骤，将非洲联盟经常预算对和平基金的法定拨款从 6% 增至 12%”。此外，非盟大会还要求成员国向和平基金提供自愿捐款。

25. 自 2004 年设立和平基金以来，一些捐助者提供了捐款，以资助各项和平支助行动、调解和预防冲突的活动。为进一步吸引对和平基金的捐款，非洲联盟应积极致力于扩大捐助者基础，包括开展非洲大陆范围的筹集资源活动。此外，非洲联盟委员会应当制订工作计划，建立妥善的财务问责制度，以管理增加的捐助方供资。第 46 和 47 段介绍了有助于非洲联盟加强这方面能力的各种方式。

26. 在非洲国家提高本国为非洲联盟维持和平行动提供分摊经费的能力的同时，捐助者和合作伙伴仍有必要继续为非洲联盟提供后勤支持和自愿捐款。同样重要的是，为部队和警察派遣国提供依然亟需的设备、自我维持及培训方面的直接支助。

部队派遣国捐款

27. 非洲联盟部队派遣国和成员国为非洲联盟以及区域经济共同体的维持和平行动提供了大量资源。在非洲联盟框架下，南非共和国在布隆迪发挥牵头国作用，作出重大贡献；在西非国家经济共同体(西共体)框架下，尼日利亚和一些西非部队派遣国在塞拉利昂和利比里亚也发挥了同样作用。非洲联盟成员国还为运送部队提供了空中支持。此外，非洲部队派遣国筹备和部署的部队费用有时没有得到捐助方捐款的足额偿还。

28. 虽然非洲部队派遣国在部署行动中承担了大量开支并发挥了重要牵头作用，但靠这些还不能满足维持和平行动的所有要求，依然需要大量的双边捐助者支持，非洲联盟或区域经济共同体一级可共同使用的中央通信和总部机制需要得到支持。与其他自愿资源机制一样，对部队派遣国的依赖，即使在双边支持下，仍需要进行复杂和费时的协调努力，确保一旦需要可做出更灵活的反应。

自愿捐款

29. 自愿捐款确实促进了部署和维持非洲联盟维和行动。特别是，欧洲联盟资助的非洲和平筹资机制提供了一个重要的筹资机制，为 2004 年至 2007 年期间提供

了 4 亿多欧元，2008 年至 2010 年期间提供了 3 亿欧元，以支持非洲和平与安全，其中 2 亿欧元用于支持和平行动，6 500 万欧元用于非洲和平与安全架构能力建设，1 500 万欧元用于快速反应机制，2 000 万欧元作为应急款。

30. 然而，非苏特派团的教训表明，自愿捐款缺乏可预测性，而且往往不能充分满足全面维和行动的所有需求。此外，协调来自不同捐助者的自愿捐款有时会很复杂，导致青黄不接。如在非苏特派团，自愿捐款帮助维持该特派团，但尽管非洲联盟为协调以实物形式和通过直接划拨提供的资助做出最大努力，非苏特派团的重要需求仍未获得资金或遇到严重拖延。

31. 要使自愿捐款满足全面开展的非洲联盟行动的资金需求，捐助方就必须加强这些资源的可预测性，为此，从一开始就考虑到一项行动的全部费用，并就如何在部署前满足全部资金需求制定一项计划。经验表明，满足像非苏特派团或非索特派团这样的正式维持和平行动的全部需求将需要大量资金，捐助方捐款尚未达到所需数额。例如，非洲和平融资机制提供了大量捐款，在三年期间每年提供约 1 亿美元，以便为维持和平行动以及快速反应机制供资，尽管如此，仅靠这些资金将无法资助全面展开的维持和平行动。只要比较一下，就可以看出这点，将由联合国一揽子支援计划出资的非索行动后勤支助一项 9 个月期间的所需资源就高达约 2.1 亿美元。

32. 除了要为使为维持和平提供的自愿捐助具有成效外，捐助方还必须调整付款和报告程序，使资金发放尽可能具有可预测性和灵活性。应当指出，联苏特派团的管理还因为程序复杂、延迟付款以及对捐助方选定的承包商的依赖而受到影响。

33. 同时，捐助方和非洲联盟将需要处理复杂的协调问题，以优化资源，避免出现以前有损于特派团的拖延和缺口。在这方面，捐助方和伙伴必须统一报告要求，在它们之间进行有效协调，并协助建立非洲联盟在报告方面的能力。

34. 为了尽可能扩大自愿捐助的成效，非洲联盟可考虑在联合国支持下，在非洲联盟和平基金框架内设立一个常设、灵活的非洲联盟维持和平行动信托基金，而该信托基金若能得到充足资源的话，可为不断增多的维持和平行动提供所需要的可预测性和可持续性。联合国可以在信托基金的财务管理和监督上协助非洲联盟，同时协助进行非洲联盟的能力建设工作。如果信托基金中的资金不足以满足维持和平行动的需求，则安全理事会可考虑批准一个补充性的联合国一揽子支援计划。这一机制的成效将取决于捐助方是否愿意向信托基金捐款，以及为维持和平行动发放资金的灵活性和速度。

由摊款供资的联合国一揽子支援计划

35. 大会认识到目前在自愿支助与行动所需资源之间存在的差距，批准了为安全理事会授权的非洲联盟维持和平行动提供联合国一揽子支援计划，以确保可持续

性，并协助该行动最终过渡到联合国行动。一揽子支援计划批准使用摊款来资助对联苏特派团的小规模和大规模一揽子支援计划以及对非索特派团的后勤支助下的具体领域。这些领域包括，在向达尔富尔混合行动移交权力之前向联苏特派团的部队支付部队费用和津贴，并向联索特派团提供后勤支援，包括提供通常提供给联合国维和特派团的装备和服务。在通过对非苏特派团和非索特派团的一揽子支援计划提供的资金的各部分中，已将联合国摊款用在适用于联合国维持和平特派团的几乎大部分支出类别。

36. 根据迄今的经验，一揽子支援计划并不一定能提供有效支持新设一项维持和平行动所需的可持续性和可预测性。一揽子支援计划若要成功，就必须尽早予以批准，并得到全部所需资产。就非苏特派团和非索特派团而言，联合国一揽子支援计划是在非洲联盟特派团已在实地展开运作 18 个月到两年之后得到批准的。如果对非苏特派团的一揽子支援计划要能更有效地协助向联合国移交权力的话，该计划原本需要在部署之初就已生效。此外，大规模一揽子支援计划的经验——当时没有提供已经批准的至关重要的效力增强系统或支援部队——表明了又一个可能限制含有军事部分的一揽子支援计划成效的其他因素。

37. 使用联合国摊款将突显安全理事会对由一个区域组织开展的维持和平行动的政治支持。在这方面，如果今后要批准联合国一揽子支援计划的话，原则上只有经联合国安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会磋商后才考虑是否提供联合国支助，以确保在两个组织中的任何一个组织批准成立和部署一项这类行动之前，先协调这些行动的政治和安全目标。

38. 正如小组在报告中指出的那样，将联合国的摊款用于一个由非洲联盟领导的行动，依据的前提应当是推定安全理事会打算使该特派团过渡为联合国行动。这样一种安排还应力求建立一个尽可能达到联合国标准的非洲联盟特派团，这样不仅能在开办阶段就尽可能扩大成功的可能性，而且还会便利最终的过渡进程。

39. 此外，还如小组所指出的那样，提供由联合国摊款供资的联合国一揽子支援计划，需由联合国安全理事会个案批准。在安理会批准后，大会将确定一揽子支援计划的范围以及将提供的摊款金额，就像对待联合国维持和平行动一样。联合国批准的供资需要遵守联合国管理条例和程序，因此必须同时订有一个联合国管理和问责结构。

40. 另外，还必须确保非洲联盟与联合国就属于一揽子支援计划的活动范围事先达成协议。一揽子支援计划只包括所涉行动中的那些联合国维持和平行动通常包括的内容。同联合国维持和平行动一样，某些活动的供资只能靠自愿来源，要么通过一个特定的特派团信托基金，要么与联合国国家工作队及捐助界相协调。

各种机制相结合

41. 在一些情况下，国际社会选择采用上述各种机制相结合的方式为非洲联盟维持和平行动提供资源。虽然全面总结非索特派团的经验教训为时尚早，但一些新出现的趋势与这种分析相关。例如对非索特派团行动的支助是通过三个渠道提供的：由联合国摊款供资的联合国一揽子后勤支援计划；通过联合国信托基金提供的自愿捐款；以及双边供资及支助安排。

42. 由此产生的多来源供资需要大量协调，以尽可能减少缺口和重复。供资的多来源还造成同一行动具有并行的管理和问责框架。鉴于非洲联盟的行政和财务管理能力仍处于发展之中，这些多重资金来源和并行结构有可能影响到非洲联盟的长期能力建设方案。

43. 应安全理事会的要求，大会对使用摊款的批准仅适用于一揽子后勤支援计划。因此，仍要依赖自愿供资来源满足非后勤的资金需求。这使非索特派团面临着可能无法得到以可持续或可预测的方式提供的资源的风险，进一步说明了第 18 段所指出的教训，尤其是在达到所规定的部队人数方面。

四. 维持和平行动的机构能力建设

44. 除了取得可持续、可预测和灵活的财政资源以开展维持和平行动外，非洲联盟委员会的主要挑战是在关键的管理、支助和战略规划职能方面缺乏足够的机构能力。无论是处理其眼下的维持和平需求，还是实现非洲待命部队投入运作这一更长远的目标，都需要这种能力。

45. 联合国目前通过若干维持和平能力建设举措同非洲联盟委员会合作。这种协助基于以下原则：

(a) 在部署一项非洲联盟维持和平行动之前，秘书处与委员会之间进行磋商，非洲联盟委员会可能需要联合国秘书处为这项行动提供规划支助或其他技术援助；

(b) 如上文所述，需求将由非洲联盟确定，并视非洲联盟委员会吸收援助的能力而定；

(c) 联合国的支助将在同时提出的支持联合国实地行动的要求范围内提供；

(d) 非洲联盟最终将发展最适合自身需求的能力。联合国系统不应被简单地输出，而应被视为非洲联盟可变通应用以满足其自身独特需求的一种资源；

(e) 联合国的技术援助将尽可能由具有非洲维持和平行动实地经验的最高水准的人员提供。

46. 在 2006 年联合国-非洲联盟能力建设十年方案的赞助下，通过培训、人员交流和知识分享，为早期预警、防止冲突、维持和平和解决冲突等一系列活动提供支助。尤其是，政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部正在推出一些举措，其中包括调解、选举、冲突解决、预警、维持和平规划和行动、法治和安全部门改革方面的能力建设。在我 2008 年 4 月 7 日关于联合国与区域组织尤其是非洲联盟的关系的报告(S/2008/186)中，就这些举措做了更详细的说明。将在今年年底对能力建设十年方案进行审查和评价。

47. 除了在能力建设十年方案范围内正在开展的活动外，小组建议非洲联盟确定人员培训方面的优先事项，特别是与财政、后勤和行政有关的方面。安全理事会在 3 月 18 日的主席声明(PRST/2009/3)中还请秘书处和委员会合作拟定一份能力需求清单。

48. 秘书处和委员会经广泛协商后确认，非洲联盟需要进一步发展各个支助领域，以便有效地规划、管理、部署和清理结束维和行动。这就需要非洲联盟建立起自己的结构及确定其维和行动所需的核心职能，包括除和平与安全事务局以外的其他核心职能。应在联合国支持下，并视需要在合作伙伴的支持下，尽早拟定一份广泛的部门间能力建设计划和路线图。能力建设路线图还应提供一个框架，使其他合作伙伴和捐助方能够集中精力拟定援助方案、执行时间表和筹资机制。为了确保非洲联盟当家作主，结构和核心员额应由非洲联盟成员国核批、经费则由非洲联盟经常预算提供。

49. 除了拟定一份能力建设路线图外，联合国还将采取若干短期和中长期举措，帮助非洲联盟克服财政、后勤、人力资源和采购领域的一些重大缺陷。这些举措将以拟探讨的一项框架协议为指导，视情况采取成本回收的做法。为了查明最佳做法，联合国与非洲联盟联合进行了一项全面研究，总结从非苏特派团小规模和大规模一揽子支援计划、非索特派团一揽子后勤计划以及从达尔富尔混合行动和联合国非索特派团支助办事处主导的合作中学到的经验，以便为拟定上述举措，尤其是中长期举措提供信息。

短期支援举措

(a) 将准许非洲联盟委员会登陆联合国维持和平内联网网址(维和政策 and 程序)。这将为非洲联盟提供一个自学知识库；

(b) 安排非洲联盟的若干名人力资源人员到联合国总部实习，现场观察联合国系统的运作情况，同时在联合国维持和平行动部非洲联盟维持和平支助组内设几个高级职位，作为外勤部与非洲联盟之间交流最佳做法和新出现的做法的一个渠道；

(c) 与非洲联盟交流有关联合国供货商与合同的信息，包括标准费用手册的信息，以协助非洲联盟改进采购与合同安排能力；

(d) 如果能力允许,安排包括非洲联盟部队派遣国代表在内的非索特派团代表小组到联合国非索特派团支助办事处实习,从实践中学习联合国非索特派团支助办事处/非索特派团的经验;

(e) 确定一个框架,用于不断交流联合国在后勤基地运作方面的经验和知识;

(f) 与非洲联盟分享联合国维和一揽子预算编制和模型,包括一个供其使用的培训方案。作为这项方案的一部分,可在非洲联盟与联合国预算制度间建立一个“通道”,以便于统一财务报告框架;

(g) 前往各项联合国维和行动所在地和联合国总部访问,以熟悉情况;

(h) 准许利用布林迪西联合国后勤基地的各项能力,包括工程设计中心和地理信息系统中心的能力。

中长期支援举措

(a) 联合国可提供“待命安排”,协助非洲联盟部署由下列各方组成的特派团:

(一) 建立快速部署能力,由在规划、财务管理、采购、验收和检查、工程和供应等重大“开办”职能方面经验丰富的一小组联合国人员组成。这些人员将从联合国各维和特派团抽调,临时承担为建立非洲联盟特派团提供支助的职能。根据非洲联盟自主原则,他们将仅限于发挥协助作用,不履行管理职能;

(二) 准许利用战略部署物资储存、联合国系统现有合同和战略运输能力;

(b) 将非洲联盟人员纳入维和部/外勤部/政治部现行培训和能力建设方案;

(c) 将执行一项临时借调方案,通过该方案将非洲联盟工作人员部署到联合国维和行动和总部,为期3至6个月。实施这样一项方案的方法包括要求秘书处做出承诺,在这类人员临时借调结束后的一段适当时间内,不征聘他们。作为对该方案的补充,还将进行人力资源、采购、财务管理、法律支助、财产管理、后勤规划和授权等重大业务程序和系统方面的培训,使他们熟悉这些程序和系统。他们将成为非洲联盟发展自己的管理系统的基础

(d) 非洲联盟应建立一个专职的综合培训部门,涵盖委员会各个事务局,包括政策和程序、“培训员训练”。联合国可协助非洲联盟建立这样一项能力。

非洲待命部队

50. 满足非洲联盟紧迫维和需求所需要的能力也是管理和运作待命部队所需要的能力。在通过非洲和平与安全构架解决冲突的大框架下,组建待命部队是非洲

联盟维持和平的一个长期目标。以五个区域经济共同体框架下的五个多层面区域旅为基础，每支部队包括一个军事部分，由大约 5 000 人的一个旅组成，还包括可对和平与安全方面的需要作出迅速反应的警察和文职部分。非洲待命部队具有为非洲的和平与安全作出重大贡献的潜力，但是，它需要合作伙伴而且越来越多地需要非洲联盟成员国在财政、物资和后勤方面做出长期承诺。

51. 为了使待命部队能够投入行动，非洲联盟和区域经济共同体还必须有能力在一个全面一体化的支援架构内以及在定义明确的指挥和控制结构内建立装备/能力达到规定的就绪状况的部队。按照待命部队概念的设想，这些旅还必须拥有强大的建制辅助单位，包括工程、通信、医疗、航空、运输和维修人员。这类辅助单位必须有一个明确的后勤框架，并有能够在严峻的条件下开展行动的装备。

52. 另外，非洲联盟和区域经济共同体务必明确一项进程，此项进程将根据和平与安全议定书的相关规定和 2008 年 1 月非洲联盟与区域经济共同体之间的谅解备忘录，指导待命部队的任务规定、确定对快速部署的理解和明确划分指挥和控制结构。非洲联盟还应确定一种方法用以监督装备/能力的水平和标准，确保它们达到适当的就绪状况。这类方法可有助于在部署前发现重大支援缺陷。此外，非洲联盟还应进一步界定其待命部队的后勤支助概念，确保非洲联盟委员会和区域经济共同体各自的职责和分工得到明确阐述。

53. 为了应对这些重大挑战和使待命部队投入行动，整个 2009 年开展并编制了一系列区域训练演习。代号为‘Amani Africa’的非洲联盟大陆演习是这个进程的核心支柱。演习将于 2010 年进行，以审查部署待命部队将采用的和平与安全构架授权程序；启用支持待命部队概念的非洲联盟和区域结构；评价待命部队迄今为止的发展情况，并总结经验教训，以便对今后的发展活动作相应调整。

后勤支助能力

54. 非洲联盟在能力方面的紧迫需求之一是向其维持和平行动、并最终向非洲待命部队提供后勤支助。在这方面，小组建议非洲联盟考虑发展后勤能力，探索新办法，包括采用多功能商业合同或后勤增援方案，这样就不必储存大量设备和承担维护费用。

55. 非洲联盟需要发展自己的支助能力，包括 5 个旅各自的辅助单位、由大陆和区域基地提供的支助链机制和特定的多功能商业合同或民间后勤增援方案，以建立一个综合全面的支助架构。

56. 商业后勤合同的特点以及在多大程度上需要这样的合同取决于非洲待命部队的进展情况，关键是其辅助单位的能力及支助链机制的进展情况。一旦非洲待命部队的支助能力达到所需标准，各项行动所需额外支助服务项目就会减少。届时，民间后勤增援方案合同便可以为特派团提供有效、灵活的支助能力。所需服务项目减少、成本降低以及管理资源负担下降将使这一作法成为一个十分可取且

反应迅速的解决方法。目前的挑战是如何在发展阶段识别和调动后勤支助的商业来源。尽管多功能商业合同有一定的好处，但其费用非常昂贵且难以管理。因其成本高、采购和管理复杂，联合国已逐渐放弃这种方法，而是倾向于利用一系列有针对性的支助合同。在合作伙伴和联合国的援助下，非洲联盟也可以采取这一更为灵活的方法。然而，最理想的是，非洲待命部队各旅建立自己的支助能力，这是尽量降低中央支助结构复杂性的关键。

能力建设筹资

57. 如上所述，捐助者和合作伙伴正在开展许多和平与安全领域能力建设活动。目前，这些活动没有得到充分协调，常常出现相互重叠的情况。小组注意到，在编写报告时，共向非洲联盟提供了 130 多项不同捐助，每一项捐助都有自己的报告和监测要求。其结果是非洲联盟的行政能力不堪重负，因为要不断向捐助者报告和应付审计周期的要求，又要艰难地进行能力建设或改变和完善现行制度，以消除潜在捐助者的关切。

小组的建议

58. 小组建议采取以下步骤：

- (a) 非洲联盟制订一个全面的长期能力建设计划；
- (b) 设立一个多方捐助者信托基金，将现有支助来源整合纳入其中，并拟订一个适用于所有捐助者的标准报告格式；
- (c) 成立一个有非洲联盟、联合国和主要捐助者代表的政策委员会，向信托基金提供政策指导并监督其活动；
- (d) 作为过渡措施，由一个代理机构管理基金，直至非洲联盟内部建立了足够的力量。

对小组建议的分析

59. 我完全同意小组关于需要制定一个长远全面的能力建设计划的意见。尽管联合国最近在为非索特派团提供支助时设立的是维持和平行动信托基金，而不是能力建设基金，但不妨将此作为一个有用的例子来评估小组提出的关于多方捐助者基金能力建设筹资机制的建议。根据安全理事会第 1863(2009)号决议，2009 年 4 月联合国和非洲联盟举办了一次关于索马里问题的国际捐助者会议，为设立非索特派团多方捐助者基金提供支助。

60. 创建捐助者基金基于以下假设：联合国强有力的管理和监督框架的好处，加上 5%的特别方案支助费用(而联合国的标准是 13%)可以吸引潜在捐助者。但是，对信托基金的实际认捐额仅为认捐总额的大约 15%。如上所述，多数捐助者倾向于通过直接安排进行捐助。与各个捐助者的磋商以及非洲联盟委员会在这方面的经验表明，在能力建设筹资上也会表现出同样的倾向。

61. 必须大大加强协调机制，以应对捐助者和非洲联盟的所有和平与安全领域方案均面临的方案和行政方面的挑战。同样重要的是，捐助者应承诺更好地协调他们的方案。目前正在努力协调关于捐助者捐款的方案报告要求。若能进一步努力，确定一个所有合作伙伴都接受的统一的财务报告格式和一项共同审计职能，将是又一个重大进步，使非洲联盟能够更有效地执行能力建设战略。这样的机制，加上一个重点突出的能力建设计划和路线图，可以实现设立捐赠基金所能带来的绝大多数益处。

62. 联合国可以通过一系列措施促进这一进程，其中包括与非洲联盟和合作伙伴讨论是否有可能制定一个统一的行政和财政管理框架，以便整合数量有限的专题方案的筹资活动。联合国的支助还可以包括提供财务管理政策和程序方面的技术专长，以及利用联合国在有关捐助的标准化报告和监督机制方面的经验。

63. 这些举措将为协调工作提供一个技术基础。但是，正如小组也指出的那样，进行任何协调努力，都必须辅之以所有利益攸关方的相应努力。

五. 意见

64. 区域组织在根据《联合国宪章》第八章的要求支持安全理事会履行维持和平与安全的主要责任方面发挥越来越积极的作用。在这方面，非洲联盟及其次区域组织维持和平作用日益加强是一个重大的可喜发展。他们能在情况非常困难、需要采取强有力的干预行动时，利用有限的资源，作为第一反应进行迅速部署。非洲联盟多次在复杂的政治环境下经安全理事会授权承担起责任，通常在下述情况下这样做：非洲联盟具有比较优势，或者具体条件不利于联合国发挥维持和平作用，或者联合国以及更广大的国际社会无法就何为最佳行动方案达成一致。

65. 我全力支持非洲联盟发挥潜力，作为联合国的伙伴促进非洲和平。在本报告中，我提出了一些建议，我认为这些建议将加强两个组织之间的战略伙伴关系。我还努力描述了联合国可以采取的一系列短期和长期行动，以加强非洲联盟成功开展维和行动的能力。我赞赏捐助者做出的努力，并重申需要在一个重点突出的框架内协同努力，促进非洲联盟能力建设。

66. 我还强调需要提供可持续和可预测的资源，以确保经联合国授权的非洲联盟维和行动取得成功。我还评估了各种建议，这有助于安全理事会和大会探讨各种方法，以协助非洲联盟支助安理会授权的维和行动。

67. 为非洲联盟维和干预行动提供必要的资源，归根结底是非洲联盟成员国的责任。在这方面，我欢迎非洲联盟决定增加对非洲联盟和平基金的经常预算拨款。该决定意义重大，尤其有助于应对非洲联盟在为非洲待命部队及其在非洲联盟和平与安全理事会唯一授权下开展的其他维和行动筹资可能面临的挑战。

68. 既然确定维持和平是解决非洲冲突的最佳行动方针，联合国和非洲联盟必须共同努力建立共识，支助维和行动，并根据目标和现有资源调整各项任务。在非洲联盟授权开展维持和平行动之前，秘书处与委员会之间以及安全理事会与和平与安全理事会之间需要进行全面的战略和业务协调与协商。这样有助于尽早确定需要联合国提供哪些财政和维和能力支助，也有助于规划可能的非盟维和行动向联合国行动的过渡，如果安全理事会有此打算。

69. 同时必须指出，维持和平是政治解决办法的一部分，而不是替代政治解决。必须继续进行平行努力，加强和支持预防性外交、预警及解决和调解冲突。只有在认真考虑了所有可用的应对方案之后方可启动维持和平行动，而且必须伴之以可行的政治战略和一套明确的目标。联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会必须就总体战略和目标达成共识，特别是在两个组织开展联合调解和维持和平行动或当安理会授权非洲联盟领导由联合国一揽子援助计划支助的特派团时。

70. 最后，我感谢罗马诺·普罗迪任主席的非洲联盟-联合国小组的成员在这个问题上开展的先驱工作。我还要感谢非洲联盟主席让·平及其非洲联盟委员会的同事以及非洲国家集团和各非洲会员国和捐助者，感谢他们支持并与联合国共同努力拟定本报告所提各项建议。我期待着我们今后继续密切协作，促进联合国与非洲联盟共同努力，加强两个组织在和平与安全领域的伙伴关系。