



大会

Distr.: General
22 December 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

议程项目 33

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 2009 年的报告 (A/63/19) 中请秘书长就落实该报告所载建议的情况提交报告。本报告概述了落实这些建议以及在重组和加强联合国维持和平方面的最新进展，就有效开展联合国维持和平行动提出了一个共同议程，并提出为执行该议程需要立即采取的步骤。



一. 引言

1. 2009 年期间,对联合国维和行动的需求继续增加。维持和平行动部领导的 17 个特派团的工作人员人数增至 118 000 以上,其中包括 83 414 名军事人员、12 700 名警察和 22 421 名文职人员。由于任务日趋复杂,而且特派团通常部署在地形险恶地区,因此部署在外地的人数相应增加。然而,并不是总能有相应的能力和资源来满足这些较大的需求。

2. 外地人员的安全保障是一个始终存在且日益重大的关切。阿富汗和达尔富尔等地区的安全环境十分严峻,妨碍了联合国执行任务的能力。就全球而言,安全威胁的性质已经发生变化,对联合国的攻击事件有所增加。国际有组织犯罪和当地土匪行为,包括绑架本国和国际工作人员也成为新的威胁形势的一部分。最近在喀布尔和达尔富尔发生的袭击事件是诸多事件中的两个例子,表明联合国外地人员正日益成为致命攻击的直接目标。

3. 两个特派团,即联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)正在十分艰难的条件下完成部署工作。它们连同联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)和联合国苏丹特派团(联苏特派团),仍缺乏充分执行任务所需的关键能力,特别是航空资产。由于这些特派团的任务规定要求他们在广大的行动区内迅速采取有力行动,以执行授权给它们的重要任务,例如保护平民,包括防止性暴力,所以这种短缺问题尤为严重。

4. 与此同时,一些特派团在确保安全和支持政治进程方面取得了进展,使得在某些情况下可以对联合国在外地的存在进行调整。过去一年,布隆迪和平进程取得了良好进展,从 2010 年 1 月 1 日起,对联布综合办的管理将从维持和平行动部移交给政治事务部。在科索沃,联合国科索沃临时行政当局特派团对其存在做了重大改组,欧洲联盟驻科索沃法治特派团承担了法治领域的一些任务。在利比里亚,由于在推进安全部门改革、法治和创造经济机会方面取得进展,联合国利比里亚特派团得以开始第三阶段的缩编(将于 2010 年 5 月完成)。一个特派团,即联合国格鲁吉亚观察团已经结束,因为此前安全理事会没有就其未来达成一致意见。该特派团的清理工作已于 2009 年 10 月顺利完成。

5. 在科特迪瓦,最近几个月,和平进程取得重大进展。有望在 2010 年第一季度举行自由、公正的选举,这将是一个决定性时刻。在海地,联合国海地稳定特派团继续提供必要的安全环境,以支持在法治和经济发展方面的进展。现在的关键是保持这一势头,以确保海地人民能得到实实在在的经济和社会红利。

6. 几个特派团继续面临各种安全和政治挑战,预计其中许多挑战在 2010 年依然严峻。比如,苏丹计划在 2010 年 4 月举行全国选举,2011 年进行全民投票,

同时继续在达尔富尔寻求和平。因此，苏丹局势仍将是一个重要优先事项。联合国阿富汗援助团也面临巨大挑战，目前它最关键的任务是在国际社会的支持下，支持阿富汗机构建设各方面的治理能力。在刚果民主共和国，尽管 2009 年全国保卫人民大会的叛乱被终止是一个积极进展，但东部局势仍然动荡不安。

7. 2010 年是联合国和平行动问题小组报告(见 A/55/305-/2000/809)，即所谓的“卜拉希米报告”发表十周年。自 2007 年以来，秘书处一直努力落实会员国议定的“卜拉希米报告”提出的各项改革，包括通过 2005 年制订的“2010 年和平行动”改革战略(见 A/60/696，第 6 至 21 段)及重组和加强总部来加以落实。我们将继续实施这些改革，同时应对我们面临的新挑战。正是在这一背景下，维持和平行动部和外勤支助部启动了“新视野”进程(见 www.un.org/en/peacekeeping/new horizon)，以调动会员国参与制订联合国维持和平的未来议程。

8. 这一进程的目的是通过在维持和平伙伴关系范围内开展对话来确定共同的优先事项，以加强联合国维持和平，并将这些优先事项转化为外地的实际行动和具体成果。截至目前，已通过部队和警察派遣国、安全理事会和秘书处之间的对话，确定了一系列中短期优先事项。我们希望持续开展对话，以确定未来许多年的共同优先事项。

9. 基于这些已经确定的优先事项，本报告及其增编力求说明有效开展联合国维和行动的共同议程以及为实施该议程需要立即采取的步骤。报告也介绍了迄今在改组和加强联合国维和方面的最新进展。报告概述了加强今后维和效力的四大重要基石：对关键任务的指导；动员和建设必要能力使外地工作高效运转；调整联合国支助系统以推动高效运转和有效利用资源；以及加强对联合国维和特派团的规划、管理和监督。

二. 就联合国现代维和任务的关键作用制定实用指导

10. 明确的指导方针对维和行动成功执行各项授权任务必不可少。因此，近年来秘书处下大力，制定协调一致的外地业务指导。但是，在三个关键的交叉活动领域，需要更清楚地说明对现代维和特派团的业绩可以有哪些合理的预期。这三个活动领域是保护平民、强有力的维和及早期建设和平。

A. 保护平民

11. 国际社会承诺在武装冲突中保护平民，这体现了《联合国宪章》的核心宗旨。保护平民的主要责任在东道国政府。但是，在许多冲突和冲突后情况下，授权联合国维持和平特派团来保护濒临人身暴力威胁的平民。目前有 8 个特派团获得授权执行这项任务。然而，目前缺乏足够的指导来协助他们执行这一具有挑战性的重任。

12. 依照特别委员会 2009 年届会的要求，¹ 维持和平行动部和外勤支助部开展了“总结经验”活动，以借鉴特派团人员和部队派遣国/警察派遣国的经验教训。“总结经验”活动包括由维和部和人道主义事务协调厅委托进行一项独立研究，就行动构想、培训、所需资源和后勤支助提供了宝贵见解。

13. 一个明确的结论是，以合理的威胁分析和预警系统为依据，制定全特派团的保护平民战略至关重要，可以防止或预测平民安全受到威胁的情况。评估对平民的潜在威胁、暴力类型和模式以及肇事者的动机和方法非常重要。预防冲突也是这一战略的关键因素。一些特派团在这方面采取了一些新举措。例如，达尔富尔混合行动安排进行巡逻，以保护拾柴妇女。联苏特派团正在绘制季节性迁徙路线图，在游牧者行动前几个月就启动实施降低风险战略，这是预防战略的一部分，其中包括尽早与可能产生冲突的游牧民和农民进行谈判。

14. 建立快速反应能力，以控制和管理局势，避免其升级失控是另一个重要内容。维和人员通过与其部署区内的社区建立 24 小时畅通的联系渠道，成功地防止了一触即发的攻击事件。特派团的所有部门，即军事、警察和文职人员协调行动，也会使保护工作得到加强。联刚特派团目前广泛采用的联合保护小组就是一个例子。

15. 然而，在这一过程中得出的一个重要教训是，必须为执行保护平民的任务提供一个基本行动构想，以指导特派团的规划、资源分配、部署前和随团训练。

16. “总结经验”活动为制定行动构想提供了切实可行的建议，以确保有关各方，包括部队派遣国/警察派遣国、外地特派团、安全理事会和秘书处就执行构想的意义达成共识。

17. 行动构想草案将特派团的保护平民活动分为四个方面。第一方面涉及特派团的首要任务，即支助执行和平协定。和平的环境和有能力且反应迅速的国家当局是最佳保护形式。第二个方面涉及特派团向平民提供人身保护的任务，包括努力防止或干预平民遭受紧迫人身暴力威胁的情况。

18. 第三个方面包含旨在确保个人权利得到尊重的各项活动，其中包括人权监测、保护儿童和防止性暴力和基于性别的暴力，以及协调人道主义援助。第四个方面的活动是支持国家努力，以建立一个人身安全得到加强、平民权利得到持久保护的环境，其中包括国家当局努力建立法治和在整个领土行使权力，并处理有罪不罚的问题。这些方面的各项保护活动相辅相成，而且往往同时进行。

19. 维和人员在支持国家当局履行保护平民的责任方面具有独特作用。这首先要要求维持和平伙伴关系就安全理事会关于保护遭受“紧迫人身暴力威胁”的平民这一任务规定做出明确解释。预防是执行保护平民任务的最有效手段之一。经验表

¹ 见《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 19 号》(A/63/19)，第 128 段。

明，“紧迫威胁”的定义不应仅限于平民直接面临人身暴力的时刻。同样，也应澄清关于“在能力和部署区内”保护平民的任务规定。秘书处期待着在即将举行的特别委员会届会期间推进这一工作。

B. 强有力的维和

20. 联合国维和行动常常部署在局势动荡地区，那里还残留零星的暴力，冲突重新爆发的可能性很大。冲突涉及多个当事方，包括非国家行为者和武装民兵，这加大了和平进程的难度，潜在的破坏者可能使特派团的信誉遭受考验。

21. 当今维和任务的复杂性对特派团提出了更多的要求。需要开展的任务多种多样，如解除武装和遣散前战斗人员、支持恢复和维持治安、协助各国政府在其领土上行使权力、支持建立善政，以及培训和监测东道国警察部门、监测边界情况和采取威慑行动，以减少暴力和犯罪。传统上处于静态的维和部队根本无法提供这一切所要求的更高水平的活动和能力，或强大行动。

22. 虽然部队派遣国/警察派遣国经常要求加强指导和能力，以执行这些任务，但就强有力维和的范围和实际意义却没有达成共识。因此，在为特派团提供执行任务所需要的指导、能力和支持方面所做的努力还不够。

23. 在过去一年中，维持和平行动部和外勤支助部就如何更清楚地阐述强有力维和的概念及其在联合国维和中的适用征求了特派团、部队派遣国/警察派遣国以及安全理事会成员的意见。在此过程中形成了三个重要指导建议。首先，强有力的维和不只是一个军事问题。它是一项政治和行动战略，标志着维和行动有决心执行授权任务，并在必要时抵制破坏者的阻力，遏制对当前和平进程的威胁。因此，它涉及到特派团的所有部门，并由特派团高级领导层指导和协调。

24. 第二点是第一点的推论，那就是强有力的维和是一种态势，涉及单纯军事任务以外的多种不同类型的活动。可以通过多种方式展示强有力的维和，包括通过政治对话和谈判来巩固岌岌可危的和平进程，对已查明的破坏者进行有针对性的制裁，支持和鼓励民族和解努力，以及尽早启动建设和平活动，以帮助向当地民众提供可看得到的和平红利。

25. 第三，强有力的维和不是执行和平。它遵守联合国维持和平的原则，即东道国政府同意、公正、除自卫或维护授权任务外不使用武力。如果强有力的维和方法要求维和行动必须使用武力，则需在行动和战术层面上、根据具体情况加以使用，并完全遵守这些原则。

26. 卜拉希米报告强调了强有力维和方法的重要性。报告指出，联合国维和部队“必须有准备地对抗遗留下来的战争和暴力势力，它们必须有能力和决心打败它们”（A/55/305-S/2000/807，第1段）。在这一背景下，可将强有力的维和理解

为特派团采取的一种姿态，表明其有意愿、能力和力量遏制和面对(包括必要时使用武力)执行任务过程中遇到的阻挠。

27. 现在需要的是不断努力，支助特派团真正采取强有力的姿态。实地的经验教训和观点着重强调了有效执行任务的五项基本要求：(a) 在部署前和部署期间加强与部队派遣国/警察派遣国的协商，以确保所有各方明确理解并愿意充分执行规定的任务；(b) 协调统一和责任清晰的指挥系统，以及在业务行动中有足够的灵活性，使得能够在外地进行有效规划和予以应对；(c) 加强特派团和总部的信息和分析能力，以协助特派团查明、遏制和应对和平受到的威胁；(d) 加强对外地的后勤支援，包括提供足够的机动资源和通讯资产，以切实采取强有力的维和姿态；以及(e) 加强安全保障安排，以确保随时保护维和人员。

28. 维持和平行动部和外勤支助部正在编写概念说明，确定强有力维和的范围和实际意义，以便在特别委员会即将举行的届会之前和期间与维持和平伙伴关系进行协商。这是关键的第一步，可以提供一个基础，指导维和人员进行强有力的维和，解决实地执行强有力维和所涉及的培训、后勤和其他支助问题。我期待着与特别委员会进行讨论，协助澄清这一概念。

C. 维和行动执行的建设和平任务

29. 特别委员会指出，维和特派团必须与东道国政府协商，并以有利于冲突后建设和平和实现可持续和平与发展的方式规划和开展建设和平活动。秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告(A/63/881-S/2009/304)总体概述了联合国系统在这个问题上采用的方法。报告确定了常常要求联合国提供早期协调支持的优先领域。维和部队是这一广泛努力的重要组成部分。多层面维和行动经常要与合作伙伴一道，支持国家当局提供基本安全保障，包括执行规定的解除武装、复员和重返社会方案、地雷行动、警务、惩戒、司法和安全部门改革活动，以及恢复政府核心职能和提供基本服务。在某些情况下，维和特派团促进更广泛的努力，以支持社会和经济的发展，这是早期巩固和平的一个关键内容。

30. 特别委员会指出，有效提供这种支持的一个关键组成部分是所有获得授权的行为者协调一致，形成合力。在这方面取得了一些进展。在开展维和行动时，维持和平行动部牵头建立综合规划流程，包括阐明综合战略框架，确定特派团和联合国国家工作队协调支持建设和平的优先领域等，以支持联合国在冲突后环境中协调一致，统一行动。

31. 多方努力只有在每个参与者都明确了解自己的贡献、有能力做出这样的贡献并且与伙伴合作时才能取得成功。因此，维持和平行动部正在制定维和人员执行重要的早期建设和平任务的战略。该战略侧重警务、法治、解除武装、复员和重返社会及安全部门改革活动，力求帮助特派团确定执行复杂棘手任务的优先重点，并安排在这些关键领域的活动次序。为支持落实这一更广泛的战略，维和部

也在制定具体指导，包括关于国际警察维持和平任务的战略框架、关于特派团绘制国家司法部门能力和需要的指南，以及解除武装、复员和重返社会综合标准的新模块，以处理好与安全部门改革等其他冲突后进程之间的关联问题。

32. 联合国维和人员若要成功执行规定的早期建设和平任务，就必须解决另外四个方面的问题。第一是要具备的能力。正如秘书长报告(A/63/881-S/2009/304)所指出的，早期建设和平的重大任务需要有经过适当训练和有备而来的文职专家，他们能够快速部署，参与统筹努力，执行安全理事会的授权任务。有少量司法和惩戒专家作为补充的扩大的常设警察能力将有利于满足这一紧迫需要。

33. 第二个方面是需要与伙伴有效合作。这包括与区域组织、国际金融机构以及双边和多边发展组织合作。建设和平委员会在促进冲突后局势下的国际协调方面能发挥重要作用。

34. 第三方面是早期建设和平任务必须有充足的资源。要求维和部队开展的大量早期建设和平任务，如恢复监狱或警察训练，都需要调集额外的财政资源。建设和平基金可为特派团开展这些活动提供宝贵的催化资金。这一基金和其它资金对冲突后环境下的早期建设和平活动提供支助十分重要。

35. 第四，维和人员并不是长期和平建设者。由国家当局、特派团和联合国国家工作队商定的基准是一个重要工具，可以此监测进展情况、为将任务和责任从维和人员移交给国家和发展伙伴做好准备，并找出在更广泛的建设和平努力中存在的重大差距。维持和平行动部已开始收集各个特派团在面对巩固和平的挑战方面得出的经验教训，以此作为第一步，协助特派团规划和实施可持续和有效的向长期建设和平过渡。

三. 发展必备的能力

36. 仅仅制定更加明确的指导方针还不足以保证有效执行授权的重大任务。还需要有具备充分能力的训练有素、准备充足、灵活和可快速部署的人员和支持系统。

37. 需要采用综合全面的方法发展联合国现代维和能力，该方法应将培训和评估与绩效挑战挂钩，并指导加强各种支持和激励措施安排。

38. 在近期内，我希望得到你们的认可，以推动秘书处制定这样的全面发展能力方法。实施这种方法需要时间，也需要持久的参与。只有在部队派遣国/警察派遣国的支持和积极投入下才能真正实现。

A. 弥补关键能力方面的差距

39. 第一个优先事项必须是弥补目前特派团中的关键能力差距。重要资产的缺乏削弱了特派团成功执行任务的能力。例如，由于缺乏地面和空中流动资产，包括

军用直升机、运输机和无人驾驶飞行器，人员的移动受到影响。关键装备、自我维持能力和信息收集资产的不足也干扰了军事人员对实际局势的了解。

40. 维持和平行动部和外勤支助部已拟定了目前关键能力缺口清单，列出了联合国维和行动的优先需要，包括关键装备以及军事、警察和文职人员方面的需要。将定期更新这些清单，并与会员国分享。维和部和外勤部将继续研究各种机制，以便利会员国了解关键需求，从而向那些考虑为联合国维和行动做贡献的国家提供协助，并促进捐助者制定培训和装备支助规划。广泛和可持续的捐助基础对弥补现有差距和确保未来有足够的容量至关重要。

B. 确定能力和业绩标准

41. 能否有效执行维和任务不仅取决于量的投入，也取决于是否明确阐述了对任务的期望。维和人员和各自的培训机构必须有可供参考的针对联合国维和行动每一个核心部门的基线能力标准，以使它们做好充分准备，并在当地执行任务。有基线标准做指导，训练和装备支持可以更加有针对性。明确的业绩预期和标准对指挥官而言也是至关重要的，他们必须能够估量对联合国人员、参谋人员和特遣队的能力和业绩有哪些期望。

42. 在会员国的支持下，已经开始审查和调整建制警察部队的职能、能力和战备要求。军事厅已开始确定维和行动军事部门的重要任务。任何基线业务标准都应当根据派遣国在当地执行任务所遇到的实际情况来确定。

43. 制定合理的能力和业绩标准需要持久努力。最初可以试办一组试点项目，探讨针对维和行动少数部门制定基线标准，作为来年推进这项工作的起点。我们听取了外地特派团军事指挥官的初步意见，了解到有哪些优先领域最迫切需要明确的标准和培训。未来几个月，我们将继续征求有经验的部队派遣国/警察派遣国的意见，以了解哪些方面的业绩挑战最大。

C. 填补关键人员空缺

44. 更明确的指导和业务标准不仅会提高有效执行规定任务的能力，也有助于发现具备所需技能和能力的文职人员。2010 年第一季度实行新的人才管理制度将使文职人员的确定、招聘、甄选和继任管理制度更加完善、有效和统筹兼顾。这一新的改进框架以强大的战略规划流程为基础，其中包括预先由中央审查机构批准的文职人员名册，这些人员有能力和专长，并可随时接受征聘和上岗。这些性质上的改进有助于加快向外地特派团部署精干称职且灵活应变的文职工作人员。大会关于精简合同安排的第 63/250 号决议核准的人力资源改革使外地和总部工作人员融为一个全球性的秘书处。但是，能否吸引和留住文职工作人员，特别是高级管理人员和专家，在很大程度上取决于是否能提供有竞争力的薪酬待遇。90% 以上的特派团人员是在不带家属的特派团工作。这就要求适用更加灵活的办法，根据不同安全等级，将特派团分为家属随行或不带家属特派团。同时还要求对不

带家属特派团的工作人员为维持家庭成员在工作地点以外的地方居住支付的费用提供补偿。有必要提供激励措施，鼓励向不带家属地点持续性的长期流动，这些地点通常十分艰苦。一个综合全面的方案不仅能使本组织更能吸引和留住有能力和专长且可快速部署的人员，也可促进总部和联合国各机构、基金和方案与外地特派团之间的人员流动，建立快速部署机制，包括各种待命安排和备用能力名册，包括针对高级职位和专业职能的安排和名册。

45. 常设警察能力的成功经验表明，关键是要确保从一开始就以全面和协调一致的方式加强法治，从而同样快速地部署司法和惩戒能力。维持和平行动部和外勤支助部正在开展的大规模人力资源改革将促进向外地部署工作人员，以满足新的需要。然而，司法和惩戒方面的某些关键技能和专门文职技能仍会供不应求，在有需要时很难立即得到。这就表明，需要在布林迪西增加一小批擅长外地活动的司法和惩戒专家，他们与常设警察能力一道，对正在要求进行适度扩大的常设警察能力进行补充。按照大会第 61/279 号和 63/250 号决议，这些工作人员的任用必须通过中央审查机构的审查。其任用规定和条件使他们能根据需要在各个特派团之间流动，并要求他们服从紧急部署，以满足行动需要。维持和平行动部将在 2010 年实质性会议期间向特别委员会提供有关这一提案的更多详尽资料。

46. 特派团启动之时需要进行快速部署，这往往需要内部可能无法轻易获得的专门知识，或者现有能力无法提供的即时反应。因此，全球外勤支助战略将着重探讨使用外部人力资源，以补充内部能力，提供不容易从内部获得的专业知识并满足快速部署的要求。这些外部能力可由军事支援部队、咨询人和独立承包人、商业承包商、联合国志愿人员或与联合国或其他组织的伙伴关系来提供。也将探讨把政府人员作为迅速部署能力来源。但是，使用免费提供的人员仍需符合大会规定的条件。

D. 训练

47. 正在通过联合国维持和平训练战略对维和训练进行结构性改进，这将使业绩标准更有效地与部署前和随团训练挂钩。为了建立明确的机制，以实现会员国维和训练的标准化，2009 年 10 月，维持和平行动部通过了关于支持联合国维和行动军事和警察部署前训练的政策，以及关于训练认证、巡回训练支助小组和训练培训员的标准作业程序。这一政策和标准作业程序是与会员国合作制定的，清楚说明了维持和平行动部提供的培训支持服务，以及维和部希望在哪些方面促进会员国之间的合作，以提高训练能力和解决目前在训练或材料方面存在的差距。

48. 2009 年，维持和平行动部还印发了第一套针对警官个人的联合国维和部署前训练标准和建制警察部队临时训练课程。针对所有人员（警察、军事和文职人员）的核心部署前训练材料和针对警察的专门训练材料已分发给各会员国，所有训练合作伙伴均可在新的维和资源中心网站 (<http://peacekeepingresourcehub.unlb.org>) 上查阅。维和部制定侧重业务和政策层面的性别培训战略工作已经到了最后

阶段。该战略将对性别培训材料采取统一做法，并促进切实执行联合国安全理事会关于妇女、和平与安全的各项决议。

49. 维和部将继续扩大努力，促进会员国在维和训练方面发展伙伴关系，并将能力建设的资源和方案与优先需求挂钩。

E. 采用支持和激励机制提升业绩

50. 只有在部队派遣国/警察派遣国获得后勤和管理大力支持时才能取得良好业绩。虽然所有特派团都需要有效支持，但高风险和复杂的环境有着特殊需要。在这些环境下，必须有灵活的运输、通讯和后勤结构，能够支持派遣国执行越来越具有挑战性的任务。联合国维和行动的支助结构不同于国家军队的后勤安排，调整政府间的民事框架以适应现代维和需求是一大挑战，只有通过所有维和伙伴关系共同努力才能应对。我在下文(第四部分)将进一步阐述迫切需要优先制订新的特派团支助战略。

51. 目前正在筹备 2011 年特遣队所属装备工作组，这将提供一个机会，可借此讨论各种可行的基于业绩的激励方案。应根据其可能涉及的经费问题考虑这些方案。

F. 与区域组织的伙伴关系

51. 过去十年，非洲联盟和欧洲联盟等区域组织根据联合国的授权，并与联合国维和行动一道，在各种背景下，以各种形式，规划、部署和开展了军事和民事维和行动，包括在达尔富尔的“混合”维和行动和连接行动。这些经验表明，各个组织不同的行政程序和结构可能妨碍有效的业务合作。虽然增进相互了解和借鉴彼此的经验教训可以促进合作，但我们还必须研究如何加强协同工作的能力，比如，在成本回收和基础设施安排方面。

53. 秘书长关于支助经联合国授权的非洲联盟维和行动的报告(A/64/359-S/2009/470)强调了联合国与非洲联盟之间战略关系的重要性，列举了一些具体行动，以加强这种伙伴关系，解决非盟发展维和能力的各种需要。该报告提议的一些行动是长期进程的一部分，但其他一些行动可更快启动，有些已在进行中。

54. 近期内，我们将确定在哪些领域可以与非洲联盟分享联合国的经验，尤其是在后勤和提供基本规划材料和信息方面的经验。这对我们与其他区域组织的合作也有意义。我们将继续加强联合国秘书处的能力，以解决共同关切的问题。我们正在精简联合国在亚的斯亚贝巴的存在，以提高我们向各个职能部门提供咨询的能力，从而帮助非洲联盟发展维和力量并确定各项需要的优先次序。

55. 当安全理事会要求开展连接行动和设立后续特派团时，应尽早确定任务和资金安排，以便利过渡。我鼓励会员国确保在连接行动的相关问题上，在联合国各机构和区域组织中采取完全一致的立场，并加强未来连接行动的有效协作。

四. 制定更强有力的联合国外勤支助安排

A. 全球外勤支助战略

56. 在外勤部成立两年后，制定了一项新的全球外勤支助战略，以在未来五年内改变向外地特派团的服务提供。为实现这一目标，将改善财务管理和人事管理，引进勤务组合；并提供最佳服务安排。

57. 除本报告外，我还将向大会提交一份报告，详细阐述这一战略、其基本业务依据及拟议的实施安排。该报告寻求大会认可全球外勤支助战略的大方向并批准一些具体措施，包括：(a) 设立全球和区域服务中心；(b) 确定部署模式，以推动迅速部署，特别是在启动行动或增援行动中；(c) 增加确定任务前的承付授权和预先批准的预算模式协定，并加强政治特派团的资源配备；以及(d) 通过获得外部民事能力和建设内部民事能力来加强快速部署。

58. 拟议的全球外勤支助战略旨在实现四个核心目标：(a) 加快和改进维和支助；(b) 加快和改进对建设和平和促成和平、选举援助、调解和预防冲突任务的支助；(c) 改善人员的安全和生活条件；及(d) 加强资源管理和问责，同时提高效率 and 规模经济。战略还力求实现另外两个重要目标，即帮助加强地方和区域的投资和能力，以及减少联合国外地特派团对国内环境的影响。制定了强有力的内部管理机制，以确保根据可衡量的业绩指标成功实施战略。

59. 在制定该战略的过程中不断与客户部门、特派团和会员国进行对话，以确定需要做出哪些关键性改变，以应对当今的外勤支助挑战，并加强联合国外勤支助系统以满足未来需求。如上所述，联合国特派团的行动地点越来越偏远，实地环境日趋艰苦，有时甚至很危险。要求部队、警察和文职人员开展更多的业务活动，这对支助系统有着重大影响。支助和自我维持的通讯线路可能会非常长，并且经常受到大范围的自然和人为破坏。当地的货物和服务市场有限或不存在，法治脆弱或者完全没有法治。此外，饮用水供不应求，难以批量购得新鲜食物，办公室和住房存量经常供不应求，缺乏可靠的通信基础设施，联合国大多数部队或工作人员往往不懂当地语言。

60. 除了这些影响外地部署的环境因素外，联合国特派团的快速部署也有结构上的制约。过去 10 年，联合国每一次部署新的外地特派团和扩大特派团时都会遇到这样的制约。每项新的行动都是从头建立，都有单独的预算、支助和行政系统。对每一个行动，都必须进行实地评估，根据安全理事会的授权编制预算，制定充分合理的人员配置表，鉴定、筹备、检查和向任务区运送关键和必要的设备。必须谈判确定适当的部队地位协定、谅解备忘录和协助通知书。必须确定、准备和部署部队。必须征得和改善特派团行动所需的土地和住宿设施。对行动所需的每一种产品和服务(从砂砾到飞机)都必须进行合同谈判。必须依照各种复杂的规则和条例，以公开透明的方式招聘数百名国际和当地工作人员。由于所有这些原因，

规划、设立和部署一项新的行动平均需要 6 至 12 个月的时间，对于更为复杂的任务，所需时间有时更长。

61. 目前这种形式的维和需要可预测性、专业性和适应性更强的能力。维和已成为全球性行动，需要一个全球系统与之匹配。这一全球系统需要有一个新的支助业务模式，旨在提高效率和规模经济，快速部署人员和装备，保证安全的行动环境，同时以全面统筹的方式促进创新、灵活和问责。不能采用零打碎敲的做法。必须改变将各个特派团作为独立实体提供支助的做法，而应进行全球性支助管理。这样做是为了根据对所涉资源的广泛了解和可能的利弊权衡，最大限度地实现规模经济，并对各个优先事项进行总体评价。全球外勤支助战略这一举措旨在改变向联合国外地特派团提供服务的方式，以解决上述各种挑战并实现目标。由于认识到实施程序和文化调整本身是一项复杂和具有挑战性的工作，设想需要 5 年的时间。

B. 安全保障

62. 人员安全和人身保障对本组织至关重要。为了应对日益严重的全球安全威胁，2010 年将采取一系列措施，大力加强联合国维和的实地安全保障。

63. 为了使联合国文职安保部门及军事和警察部门在总部和外地的风险管理方法更加协调一致，维持和平行动部和安全和安保部将推出一项举措，采用以标准化的减轻风险/部队保护标准为基础的共同威胁评估和减轻风险方法。这项举措的产出将帮助并支持维持和平行动部、外勤支助部和特派团高级管理层就威胁和风险评估及减轻风险的措施做出决策。此外，通过采用协调一致的方法，维和部和外勤部也能更好地告知会员国，特别是部队和警察派遣国其所部署的部队面临哪些安全威胁和风险，以及可以采取哪些保护部队的措施。

64. 另一项具体措施是发展能力，以解决简易爆炸装置对联合国维和行动造成的日益严重的威胁。

65. 在其 2009 年实质性会议上，维持和平行动特别委员会要求制定一项联合国监测和监督技术政策。委员会要求该政策适当考虑到法律、业务、技术和财政问题，特别是要征得有关国家的同意。² 秘书处正在拟定政策草案，在即将举行的届会之前与会员国分享。该政策草案涉及五个优先领域：即时保护，监测周边环境，加强监视当地战术环境，改善区域监视及信息管理。

66. 该政策草案考虑到了部队和警察派遣国提供资产所涉及的经费问题，以及会员国提供的技术；也考虑了联合国所属装备和以合同方式获得的装备。该草案还拟议了可能列入位于意大利布林迪西的联合国后勤基地战略部署物资储备的装备，以及缩短将这些资产部署到外地所需时间的各种措施。秘书处期望获得特别

² 同上，第 42 段。

委员会的支持，以进一步确定这些优先领域。它特别寻求委员会支持加强战略部署储备，保证为特派团的监测和监视活动配备足够的资源，以确保工作人员的安全保障。

五. 确保为规划、管理和监督活动做出更有效的安排

A. 不断加强总部的结构

67. 在上一份关于“维持和平行动特别委员会建议的执行情况”报告(A/63/615和Add.1)中，我介绍了2008年在改组维持和平行动部和设立外勤支助部方面取得的进展。在该进程的第一阶段，重点是建立大会核准的新结构和专门能力，同时加强领导层、高级管理人员和工作层面的能力。这些结构和能力已全部到位。进行了中期调整，以应对面临的挑战，特别是行动厅统筹行动小组的设立和运转带来的挑战。因此，维和部和外勤部当前的重点是实现改组的全部好处。

1. 统筹行动小组

68. 2009年对统筹行动小组进行了第二次业绩评价。审查指出，虽然统筹行动小组的工作取得了重大进展，但2008年底第一次评价中确定的许多挑战依然存在，其中包括需要加强对统筹行动小组目标、作用和组成的认识，更加灵活地任命专门人员参加统筹行动小组，以确保最佳利用这些能力，满足业务需要。

69. 2009年的评价强调指出，统筹行动小组特别加强了向行动速度快、正在部署中、任务规定改变或正在缩编的特派团的支助。统筹行动小组是一个重要工具，有助于确保向多层面的特派团支助提供适当的政治指导；引导和综合特派团的需求；直接解决问题或在其更能够采取行动的专门职能领域采取后续行动；监测事态发展；综合维持和平行动部、外勤支助部和其他合作伙伴的意见，以确保统筹研究维和行动的多层面问题。在总部，统筹行动小组使维和部和外勤部能更好地统一各个组织单位的活动，支助特派团执行任务。

70. 行动厅和办公厅主任办公室协助统筹行动小组高效率地开展工作。这项工作包括由维持和平行动部办公厅主任办公室和外勤支助部牵头，全面审查统筹行动小组工作人员以及利益攸关方的作用和责任。这些努力已初见成效：统筹行动小组加强了内部协作，能向外地特派团提供业务指导、综合规划和部署计划以及危机管理等方面的统筹支助。编制了组织表，划定统筹行动小组各自的职责和职能领域，以确保各项努力能根据需要相互统一和互补，以及总部与外地之间有清晰的沟通渠道。

71. 为满足定期提供信息和更新信息的需要，维持和平行动特别委员会的网站定期更新关于统筹行动小组的作用、目标和人员组成的信息。

72. 2008 年和 2009 年统筹行动小组评价指出，灵活利用统筹行动小组的资源可以更好地满足外地特派团的需要。行动厅与各职能部门协调派任统筹行动小组专门干事，以在整个维持和平行动部和外勤支助部优化使用这些资源。

73. 最后，审查认识到，由于维持和平行动部的人员不堪重负，法治和安全机构厅及政策、评价和培训司的专门职能专家没有充分参与统筹行动小组的工作。正在努力解决这一问题，包括让这些专家积极参与综合特派团工作队，使联合国大家庭协同规划和执行特派团的任务。

2. 军事厅

74. 秘书长关于维持和平行动部军事厅的报告(A/64/572)得出的总体结论是，经过强化能力，军事厅现在能提供更多的战略指导、监督和对形势的认识，发现并帮助弥补联合国军事政策和理论方面的重要差距，以及促进在 2010 年 6 月 30 日目标日期前终止战略军事单元行动。军事厅也发展了一定的开办和增援特派团及危机应对能力。更具体的讲，在军事厅内设立评估小组将增加军事厅与维持和平行动部其他部门，例如情况中心以及安全和安保部和外勤支助、情况中心和安全和安保部之间的信息共享，以确保进行最全面的威胁分析；而这一切又会促进会员国与安全理事会和秘书处之间的信息共享。

3. 法治和安全机构厅

75. 法治和安全机构厅于 2007 年 7 月成立，这促进了对警务、司法和惩戒、解除武装、复员和重返社会、安全部门改革和地雷行动等方面的规定任务采用统筹方法，并支持制定指南、开展培训和开发工具，加强在外地执行法治和安全机构的任务。2009 年，大会核准加强警务司。在拟议的 26 个员额中，核准了 17 个专业员额和 2 个一般事务员额，这些员额应于 2010 年填满。警务司正在优先加强其招聘、选拔和规划能力。还需进一步加强能力，以满足关键业务需求，并支持增加当地警务人员的数量。

76. 法治和安全机构厅各部门在以下方面开展协作：联合评估团；对外地的联合传播和业务指导；联合向会员国做情况通报；开发综合培训和指导材料。各部门相互协助和共享资源，以更有效地支助特派团，并借鉴彼此的经验教训。参加法治和安全机构厅各部门召开的机构间论坛有助于为机构厅达成共同的认同，并加强这些论坛的工作。法治和安全机构厅也与联合国伙伴(联合国开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员)一道开展联合评估任务和方案。

B. 与部队和警察派遣国协商并向其报告

77. 秘书处有效管理的一个关键因素是及时与会员国进行全面沟通。2009 年，维和部和外勤部采取了一些重要步骤，加强秘书处与部队派遣国/警察派遣国的协

商，并确保秘书处能促进全面执行联合国安全理事会第 1353 (2001) 号决议的各项规定。要求秘书处和外地特派团工作人员确保及时向部队派遣国/警察派遣国通报情况，特别是在延长特派团任务期限之前和秘书处技术评估任务之前。应精心规划和协调这种协商，并事先分发议程以便讨论。秘书长关于特派团的报告应反映出与派遣国在外地和总部进行的有关磋商。

78. 虽然这项工作仍正在进行中，秘书处努力加强与部队派遣国/警察派遣国的关系。派遣国带来的知识、技能和信息对成功规划、管理和监督维和特派团必不可少。

79. 秘书处向会员国提供报告的质量和效率是有效沟通的另一个方面。维持和平行动部和外勤支助部针对联合国维和行动的报告情况开展了一项研究，目的是提高向会员国提供报告的质量，同时为特派团提供一个高效易用的报告框架。这项研究正在总结特派团向总部的报告流程，以及秘书处提供给会员国的书面报告和正式通报。在研究过程中也征求会员国的意见。通过研究得出修订报告框架的建议，旨在提高所有报告产品的质量和效力，减少消耗特派团大量资源的重复性报告。

C. 加强管理、监督和问责

80. 为加强对联合国维和行动的管理、监督和问责和开展更广泛的外地支助活动所做的努力包括在财务、后勤、人力资源管理、信息和通信技术服务等领域的另外 11 个业务流程改进项目，将于 2010 年 1 月完成。

81. 2010 年将进一步努力加强问责制框架，将业绩契约扩大到秘书长特别代表、特派团团长和副团长级别。

D. 行为和纪律

82. 过去几年，秘书处和部队派遣国/警察派遣国在打击各类维和人员的性剥削、性虐待和其他不当行为方面取得了重大进展。2007 年和 2008 年，有关性剥削和性虐待的指控明显减少。但是，我们将继续保持高度警惕。尤其是部队和特遣队指挥官继续加大力度，实施有力的预防措施，以确保严格执法和遵守我们的零容忍政策。有关行为和纪律情况的统计资料发布在行为和纪律股网站 (<http://cdu.unlb.org/>) 上。

83. 维持和平行动部和外勤支助部投入了大量精力对外地特派团人员进行行为和纪律培训。大多数着装人员在部署前或之后立即接受这些培训。加强了对这些活动的监督，以确保所有人员均接受适当的行为和纪律培训。编写了新的部署前培训和上岗培训综合教材，并在年内试用。

84. 大会于 2007 年批准的订正示范谅解备忘录规定，由部队派遣国负责调查关于军事特遣队人员所犯不当行为的指控及随后采取惩戒行动。过去几年里，部队

派遣国委托一些国家调查干事调查有关严重不当行为的指控。然而，就证明属实的指控采取了哪些行动，从部队派遣国/警察派遣国得到的反馈仍然有限，这妨碍了联合国切实执行零容忍政策的能力。因此，我呼吁所有会员国向联合国提供这类资料。

六. 意见

85. 在过去一年里，维持和平伙伴关系各方，包括在维持和平行动特别委员会中派有代表的部队和警察派遣国、安全理事会和秘书处之间开展直接有效的建设性对话。这是重要和必要的第一步。通过对话确定了加强联合国维和行动的共同优先事项，并将其转化为在外地产生具体成果的实际行动。“新视野”进程是秘书处对这一对话所做的贡献。我们的目标是为维持和平伙伴关系注入新的活力，从而为今后的联合国维和确定路线。

86. 每个伙伴都可以为实现这一雄心勃勃的目标发挥作用。10年前，特别委员会发挥了独特作用，根据卜拉希米报告的建议提出了加强联合国维和的议程。这些改革努力取得了成果，体现为联合国的维和行动不断增长和扩大，规定的任务得到成功执行。今天，我认为纪念该报告十周年的最好办法是特别委员会核准新的伙伴关系议程，以推进联合国维和行动，应对未来十年的挑战。

87. 我在本报告中阐述的优先事项反映了我们截至目前的对话成果。这是我们改革努力的开始，而不是结束。我请特别委员会帮助我们迈出这第一步，包括帮助我们执行下列措施。

88. 我们需要更清晰确定保护平民任务的范围。为执行这一重要任务确定基本行动构想对有效执行任务至关重要。

89. 一个相关重点是制订概念说明，确定强有力维和的范围和实际意义，从而提供指导依据，更好地解决强有力维和所涉及的训练、后勤和其他支持层面的问题。

90. 另一个极为重要的方面是说明维和行动在促进更广泛的建设和平努力中所发挥的作用。为做到这一点，可以为维和部队确定关键的早期建设和平任务，并制定战略，确定这些任务的优先重点、前后次序并快速有效的执行。这一战略以及由司法和惩戒专家补充的扩大的常备警察能力将是重要的步骤，可以促进协同增效的早期建设和平的努力。

91. 应根据明确的角色界定和业绩标准，制定全面方法，以发展目前和可持续的未来能力，并将其与适当的培训、激励和支助联系起来。为了更有效地使用现有能力，应加强与各区域组织的有效协作。

92. 为了支持改善执行授权任务的情况，制定了全球外勤支助战略，它将在未来五年内改变对外地的服务。其目的是通过改善人员的安全和生活条件等方法，加

快和改进对外地特派团的支助，并加强资源管理和问责，同时提高效率和规模经济。

93. 要在恶劣的环境下执行繁重艰巨的任务，关键是要采取一切措施，确保特派团有足够资源，为人员提供安全保障，包括采用现代监测和监视技术，改进信息收集和了解情况等。

94. 只有共同努力，我们才能实现这些改进，并继续成功地为全世界成千上万视联合国维和行动为其唯一希望的男女老少带来和平与安全。因此，我期望你们继续支持建立牢固的维持和平伙伴关系。
