



大会

Distr.: General
12 December 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

议程项目 54

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各项建议的执行情况

秘书长的报告

摘要

维持和平行动特别委员会在关于 2012 年实质性会议的报告 (A/66/19) 中提出了关于维和各个方面的建议，并请秘书长在 2013 年实质性会议前报告这些建议的执行情况。本报告审查这些建议的执行情况，并概述行动方面的最近发展情况及其对不断演变的联合国维和相关政策和改革的影响。



一. 导言

1. 第一个维和行动于 64 年前成立。自 1948 年以来，在五大洲已经有 67 个维和行动，其中 16 个依然部署在实地。当前的行动跨越《宪章》第六章、第七章和第八章，还为在实地部署 119 000 名维和人员提供支持。

2. 在维和中没有一刀切的情况。过去几十年里，冲突本身的性质发生了变化，特派团也随之演变。今天的行动比以往任何时候都更为复杂多样，把各种配置的文职人员、军队和警察聚在一起接受统一领导。有些特派团是多层面的，军人、警察和文职人员的比例不断变化，为建设和平、保护平民和开展其他过渡任务提供支持。其他一些特派团把部队部署在边界地带作为缓冲。还有些特派团部署了不带武装的观察员，观察停火或部队隔离情况，2012 年在会员国大力支持下以创纪录速度部署的联合国阿拉伯叙利亚共和国监督团即是如此。这些特派团的配置和任务多种多样，证明了这一不可或缺的政治和行动工具的灵活性。

二. 2012 年行动方面的关键进展情况

3. 2012 年的发展情况表明，联合国维和仍然是本组织最显眼、最关键的活动之一。维和行动在经常动荡的环境中曾面临着并且还将继续面临严峻的挑战。

4. 南苏丹获得独立两年之后，苏丹和南苏丹在解决他们之间悬而未决的问题方面取得了一些进展。2012 年 9 月 27 日，两国在亚的斯亚贝巴签署了一系列协定，涉及到石油及相关经济事务、银行业、贸易、拖欠款、住在另一国的一国国民的身份、边界问题(包括划界)、边境安全安排和他们之间的总体合作。不过，阿卜耶伊地区的最终地位问题以及有争议的声索边境地区问题仍未得到解决。因此，联合国阿卜耶伊临时安全部队继续维持阿卜耶伊地区的安全，支持实施 2011 年 6 月 20 日《苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协议》。联阿安全部队还建立了一个初步行动能力，为苏丹和南苏丹之间的联合边界核查和监测机制提供支持。同时，联合国南苏丹特派团继续侧重于南苏丹的民主转型、保护平民、预防冲突和能力建设等方面。

5. 在达尔富尔，零零星星的种族和部落冲突以及叛乱集团和政府部队之间的冲突还在继续。以前支持政府的民兵的土匪行为和躁动很可能会继续构成安全威胁。执行《多哈达尔富尔和平文件》的进展一直缓慢。除其他规定任务外，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动将通过实施早期预警和反应系统并在高风险地区增派军队和警察部队，继续把重点放在对平民的保护上，同时还支持实施《非洲联盟和联合国推动达尔富尔和平进程的框架》，并促进联合国各机构、基金和方案的工作。达尔富尔混合行动顺利执行这些任务的能力可能会继续因入境签证被拒和联合国维和人员在其行动区内的自由移动受到干涉等限制因素而受阻。安全局势自 2008 年首次部署以来发生的变化，使达尔富尔混合行动能够做出一些合

理精简，其军事和警察部分有所削减。这些计划削减预计到 2013 年 7 月 1 日前对军事部分实行，到 2014 年 1 月 31 日前对警察部分实行。

6. 刚果民主共和国东部的安全局势依然动荡不安。由于前刚果士兵的武装叛乱正在催生一个危险的新派别，即 3·23 运动，局势已经大大恶化。叛乱和随之而来的暴力让已经深受解放卢旺达民主力量、上帝抵抗军和民主同盟军等其他武装团体活动之苦的平民付出了沉重的代价。区域各国在大湖区问题国际会议主持下提出了处理这一局势的安排，其中包括边界监测机制和中立的国际部队。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团在与国际会议合作时，主要重点仍将是通过完成在南北基伍和东方省的军事行动保护平民；通过建立可信和可靠的安全部队加强政府保护人民的能力；以及在全国各地巩固国家权威。安全理事会第 2076(2012)号决议请秘书长报告可能部署联刚稳定团特遣队的选项，以及可提高联刚稳定团执行任务能力的其他增强战斗力手段。

7. 在西非取得的成果虽然显著，但却极其脆弱，容易出现倒退。在科特迪瓦，自 2010/11 年选举后暴力危机以来，在恢复正常局势方面取得了进展，其中包括启动了解除武装、复员和重返社会试点工作，到 2012 年 11 月底，有 1 500 名战斗人员参加。尽管如此，该国的安全局势依然脆弱，而且在过去数月有所恶化。例如，由于国家安全机构的能力有限，非正规武装团体越过与利比里亚交界的边境并劫掠无保护的平民，从而加剧了边境地区的不稳定。迫切需要在前战斗人员的解除武装、复员和重返社会方面取得进一步进展，安全机构的改革也是如此。为了解决这些挑战，安全理事会第 2062(2012)号决议决定，保护平民将继续作为联合国科特迪瓦行动(联科行动)的优先事项，还要求联科行动就解除武装、复员和重返社会以及安全部门改革更为重点支持政府。据此，联科行动将继续支持该国努力稳定安全局势，监测和遏制民兵、雇佣军和其他非法武装团体的活动，解决跨界安全挑战，包括武装团体和武器的跨界流动，并继续努力进一步发展国家安全架构。继 6 月 8 日 7 名联科行动维和人员在科特迪瓦西部的巴拉镇遇害以及对科特迪瓦边境一侧的持续袭击造成平民和安全人员身亡后，联科行动和联合国利比里亚特派团增加了特派团间的合作安排。

8. 在利比里亚，巩固和平方面的进展使得本组织能够着手削减联利特派团的军事部分，在 2012 年 8 月至 2015 年 7 月间分三个阶段削减约 4 200 名士兵，同时向警察部分增加三个建制警察部队。继续努力支持政府建设能够不依赖维和特派团而保持稳定的国家机构。联利特派团将支持利比里亚人民和政府推进民族和解、宪政改革和安全部门改革，此外还要建设国家警察的能力，并协助把国家权威和服务扩展至全国各地。

9. 马里目前面临着极其严重的政治、安全和人道主义危机，不仅威胁到本国人民，还威胁到整个萨赫勒的稳定。自安全理事会通过第 2071(2012)号决议以来，通过同马里当局、西非国家经济共同体、非洲联盟、联合国和其他重要利益攸关方建立伙伴关系，一直在寻求多管齐下的方法来解决危机。作为部门间工作的一

部分，很可能会需要维持和平行动部和外勤支助部在这一办法提供支持，特别是在安全方面，但要经安理会授权。

10. 在海地，在加强该国的民主和法治机构以及从整体上维持全国各地的安全方面已经取得一些进展，从而再次可以认真和负责地把安全责任从军事人员移交给建制警察部队，并最终移交给海地国家警察。据此，在 2013/14 年度，联合国海地稳定特派团将减少在行动方面对警察的支持，重点发展海地国家警察。特派团还将侧重于支持巩固政治稳定，培养问责制和监督机制，以促进法治机构的运转和善治，并制订一个视情况把稳定责任移交给海地当局的计划。

11. 在科索沃，政治和行动环境不断变化，这将继续为联合国科索沃临时行政当局特派团确定优先事项提供依据。特派团将继续发挥政治作用，促进和平解决争端，特别是在北方。特派团还将继续努力改善与欧洲联盟驻科索沃法治特派团、驻科索沃国际安全部队和欧洲安全与合作组织的协调与合作，以实现共同目标，同时承认行动角色和任务方面存在差异。

12. 在西撒哈拉，若政治僵局持续，联合国西撒哈拉全民投票特派团将继续发挥稳定工具的作用；作为一个机制来支持落实安全理事会有关西撒特派团任务的系列决议；向秘书处、安理会和国际社会提供关于当地情况的独立信息。在塞浦路斯，联合国驻塞浦路斯维持和平部队将继续开展旨在防止战事复发的行动，促进恢复和维持法律和秩序并恢复正常，并为解决谈判维持一个和平的环境。

13. 在索马里，联合国继续支持在 8 年过渡期结束后于 2012 年成立的新政府，着力于安全、建设和平及规划到 2016 年举行宪法公投和民主选举。同时，维持和平行动部和外勤支助部将继续向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)提供必不可少的支持。非索特派团的扩展进展顺利，在让青年党离开索马里南部和中部关键地点方面取得了显著进展。虽然积极的军事行动很可能会至少再持续一年，但预计在 2013/14 年度，非洲联盟将更加注重维持已收复地区的公众安全和安保以及发展索马里的安全机构。

14. 在中东，阿拉伯叙利亚共和国的局势很可能依然是整个地区动荡不定的一个重要因素。联叙监督团于 8 月撤出，因为武装敌对行动限制了其任务执行能力。在安全局势恶化后，通过与部队派遣国开展协同外联工作，向工作人员、包括联叙监督团前军警人员提供了咨询支持。包括黎巴嫩在内的邻国会继续受到冲突的影响，但联合国驻黎巴嫩临时部队尚未受到直接影响。联黎部队行动区的局势、包括蓝线一带的局势仍然大体平静。然而，由于黎巴嫩武装部队在该国其他地区有多重安全责任，最近在利塔尼河以北临时调配了一些部队，因此特派团与黎巴嫩武装部队密切协调，加强了行动方面的活动，以维持行动区的安全与稳定。联合国脱离接触观察员部队执行任务的能力受到战事扩展到隔离区的影响，这可能危及《以色列和叙利亚部队脱离接触协定》以及人员的安全和安保。联合国停战监督组织将继续行使区域联络职能，向联合国驻黎巴嫩临时部队和联合国脱离接触观察员部队部署观察员，支持他们履行各自的任務。

三. 联合国维和及其全球伙伴关系

15. 联合国维和这一事业表明了国际社会应对国际和平与安全威胁的集体意志。因此，其成功与否取决于整个国际社会的统一支持和贡献。联合国的这一“普遍”性也有力促进了其全球合法性和影响力。

16. 联合国维和仍是一个有成本效益、独特的分担负担和集体行动安排，深深依赖全球伙伴关系和统一的政治支持。维持和平行动特别委员会在加强和改进维和方面有着至关重要的作用，尤其是在作为一个论坛召集多个利益攸关方方面。正如联合国和平行动问题小组的报告所指出的，由一个统一的安全理事会制定连贯一致、可实现的任务，对于联合国维和也非常关键。同样，部队费用偿还以及行动准备就绪和部队组建等相关问题都是维和伙伴关系的中心。基于这个原因，及时审议高级咨询小组的建议将对这一全球合作伙伴关系有重要意义。

17. 当前向 16 个特派团提供军警人员的 116 个国家是关键的利益攸关方。秘书处已经努力加强与当前派遣国的战略接触，扩大派遣军事人员和警察的国家基础。部队派遣国和警察派遣国经常强调需要密切参与维和的方方面面。为此，秘书处已经确立一个定期向那些国家介绍技术评估团和延长任务期限情况的进程，作为秘书处、部队和警察派遣国和安全理事会之间三角合作的一部分。

18. 正如上述摘要所指出的，联合国维和行动在政治和行动方面继续面临重大挑战，需要国际社会协调一致的支持和参与。应对这些挑战将需要维持和平行动有适当和明确的授权。这将要求维和行动有足够的资源，特别是在所需能力方面，以确保在不断变化的环境中有效执行和履行安全理事会规定的任务。这将需要所有利益攸关方加强合作，并与合作伙伴共同努力，包括通过把授权任务集中在直接关系到可持续和平与安全的核心问题上，以及确保优化同区域和次区域组织等方面的责任分担安排。最后，将需要联合国积极主动地对各种突发事件做出规划，以便能按照安理会的要求迅速和有效地参与。

四. 履行授权职能

19. 每一个维和行动的战略环境都是动态的。据此，安全理事会定期审查任务规定应可提供一个契机，确保任务规定根据实际情况进行改动。在支持安理会的决策方面，秘书处必须遵守联合国和平行动问题小组 2000 年制定的原则，即向安理会和所有有关会员国提供详细、准确和及时的信息，反映根据秘书处的最佳判断安理会需要知道的情况而非其可能想听到的情况。而联合国的行动取得成功的关键是授权任务明确而且可以实现。

20. 本着这一精神，至少每两年应对维持和平行动进行一次定期审查。这些定期审查将有助于确保联合国有正确的技能和能力组合，以适应不断变化的任务和当地不断变化的需要。必须审查每个特派团的是非成败。如果情况需要，则请求增

加获得成功所需的资源和能力。如果资源过剩，则将相应提议调整。本着同样的精神，在过去一年中，维持和平行动部审查了一些特派团的军警人员，使其得到了合理精简。应大会要求，外勤支助部目前正在审查文职人员。

21. 除了努力使任务和资源适应当地不断演变的局势外，秘书处还一直同维持和平行动特别委员会和其他利益攸关密切协商，努力更好地规定和确保对维和行动关键授权作用的共同理解。尤其重要的是，在冲突后环境中，各方面国家和国际行为者要对维和的作用有共同理解。两个重要例子涉及维和人员在保护平民及建设和平中的作用，2009 年印发的《新视野》非正式文件确定了这两种作用。

保护平民任务

22. 秘书处继续侧重于支持被授权保护平民的特派团的能力，以便他们能够有效执行其任务。这一努力的核心是开展具体的培训。这包括制定针对特定特派团的战术一级部署前培训单元，并有针对性负有保护平民任务的特派团的情境演习，旨在向警察、军事和文职部分提供关于开展保护平民活动的实际训练。除预定用于部署前的培训目的外，这些针对具体特派团的单元还用于在一个特派团(联科行动)提供特派团内训练。此外，行动层面的保护平民单元已经用于在维和培训中心对部队和警察派遣国的人员进行训练。

23. 工作重点还有支持特派团制定和(或)修订全面战略，以保护平民。这些战略借鉴以前制定的工具，包括《起草全面保护平民战略框架》以及《保护平民资源和能力表》，后者旨在协助特派团将资源和能力同他们为支持保护平民任务而希望开展的活动配套。

24. 鉴于保护平民并不局限于军人，而是整个特派团的工作，维持和平行动部和外勤支助部将开展一项关于执行保护平民任务协调情况的比较研究。将于 2013 年初启动的这一研究将审查负有保护平民任务的八个特派团。

25. 2013 年，日益发展的一个工作领域将是审查联合国维和如何能够更好地协助东道国政府履行其保护平民的首要责任。2013 年，将与主要利益攸关方举行一系列圆桌讨论，其中包括维持和平行动部内部的利益攸关方、联合国其他合作伙伴、部队和警察派遣国及专家，第一次讨论计划于 2013 年第一季度举行。

26. 在维和特派团，至关重要的是继续将性别问题纳入主流，并加强保护和促进妇女和女孩权利，并解决冲突中的性暴力问题。儿童保护也是需要提供战略咨询和培训的一个关键领域，以确保特派团所有部分都充分了解情况，而且可很好地预防和应对严重侵害儿童的行为。

建设和平任务

27. 在刚刚摆脱冲突的国家努力建设可持续和平，需要方方面面的利益攸关方采取协调一致的行动。特别委员会注意到维持和平特派团在建设和平中发挥的重要

作用，既可为关键任务提供支持，又能促进其他任务，支持各国制定关键的建设和平优先事项和战略，帮助创造一个有利的环境，让国家和国际行为者能够开展这些工作，并自己开展一些早期建设和平任务。委员会还注意到维持和平行动部/外勤支助部关于维和人员在早期建设和平中的作用的文件，强调各维和特派团、联合国国家工作队和其他发展行为体需要密切协调。正如秘书长关于冲突后建设和平的报告(A/67/499-S/2012/746)所指出的，在实现更有效的一体化方面已经取得进一步进展。

28. 秘书长在同一份报告中指出，包容性和体制建设在防止暴力冲突复发及增强国家和社会的抵御能力方面具有关键作用。维持和平特派团通过推动和促进包容性，在这两方面以及支持海地、利比里亚、南苏丹和东帝汶等国家的国家机构建设方面都发挥关键作用。若维和行动的东道国列入建设和平委员会的议程，则须通过这种参与对全系统办法予以支持和丰富。利比里亚是首个这种例子，联合国正在从这场持续的集体努力中总结经验教训。

29. 秘书长在那份报告中还强调，有必要确保持续的国际支持和相互问责。在维和行动缩编及其职责移交给国家或国际合作伙伴的过渡时期尤其如此，这一点至关重要。对各项决定必须认真规划，并进行协商。这一进程需要国际社会的持续支持。国际社会必须注意到这些决定对努力巩固和平的国家的集体影响。为此，维持和平行动部和外勤支助部参与制订了一项特派团缩编和撤出情况下的联合国全系统过渡政策，过去和现在有过渡经历的布隆迪、利比里亚、塞拉利昂和东帝汶等国家的广泛经验教训和良好做法为制订这一政策提供了依据。这项政策概要提出了所有过渡都应适用的关键原则，同时考虑到一国的具体情况，即国家自主权和国家能力发展、灵活和综合的规划和沟通，还阐明了总部和外地的联合国各行为体的作用和职责。每个联合国合作伙伴都通过在其授权任务领域制订针对具体实体的指南和汲取经验教训而补充这一努力。

五. 能力和业绩

A. 军事和警察能力

30. 关于军事和警察能力，本组织正在同部队派遣国和警察派遣国继续开展工作，通过“以能力为导向的方法”把成效和业绩置于维持和平行动的中心。这是一个共同的举措，其中心目标必须是确保联合国的人员随时有能力、有装备来应对所面临的苛刻任务。一个总体质量保证框架在各项标准、指南和培训的支持下，能够提高成效和业绩，同时也加强安全和安保。在这个宽泛的业绩框架下，本组织有具体的举措确保采取符合实际、以实地为导向的方法。

31. 联合国已经制定三套关于医疗支持、参谋训练和步兵营的初步标准。《步兵营手册》于2012年完成，并已经同会员国及伙伴区域组织等方面分享。一些部队派遣国目前在本国步兵营的部署前准备过程中正在“试用”该手册。还需要制

定其他关于军队派遣的能力标准，秘书处正在考虑各种选项，同会员国协商制定这些标准。

32. 本组织正在制定一个关于维持治安的战略指导框架，以确保联合国采取更加一致和标准化的方法，为东道国的警察和其他执法机构提供公众安全、警务改革和支持。

33. 及时征聘有适当技能的警务人员仍然是一个挑战，特别是因为东道国安全机构的发展已成为几个特派团任务的关键组成部分的情况下。因此各特派团不仅需要辅导和咨询能力，而且也需要在所有工作领域为东道国警务机构提供专门支持的能力。标准化的职务说明，对各特派团的技能差距进行系统的摸底调查，并建立一个警察人力资源数据库，都是这项工作的一部分。吸引具备必要语言技能的警察专门人才仍然是一个挑战。尽管在这方面同法语国家国际组织的卓有成效合作在继续开展，但需要其他会员国提供更多支持。通过在全球范围内努力增加女警官的人数，女警官的比例已经从 2010 年 1 月的 6.6% 增加至 2012 年 10 月的近 10%。

34. 本组织正在与各会员国密切合作，以加强行动准备保证机制，侧重点是对已部署军警人员的评价。此外，希望大会将支持秘书长关于设立一个对实地军警人员进行评价的主任职等员额的提议，负责通过对外地特派团军事部分和建制警察部队的效率、成效和利用情况进行监测和分析，向秘书处和会员国提供支持。

35. 在培训方面，本组织正在制定针对特派团的培训和基于场景的演习，供会员国在部署之前以及在特派团内使用。这些材料旨在对决策者和工作人员进行培训，针对各单位和单独部署的人员。最近已经批准并分发一套针对特派团的新编培训教材，供联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国南苏丹特派团中的联合国步兵营使用。与会员国密切协商制定的联合国警察部署前检测和评估指南订正本印发之后，本组织已经向前迈出了一大步。本组织已经向 158 个会员国提供培训，以改善建制警察部队的战备状态。最后，为军事部分主管提供的新的强化概况讲习班收到了积极的初步反馈意见。

36. 作为“以能力为导向的方法”的一部分，秘书处正在考虑采用现代技术以支持执行维持和平任务。在这种情况下，维持和平行动部正考虑在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和联合国科特迪瓦行动中试用无人驾驶飞行器系统，以支持执行他们的任务，加强他们的预警、态势感知、部队保护和工作人员保障的能力，并降低他们依赖直升机执行侦察任务的程度。这种技术只有在征得东道国同意并同所有有关国家协商后才使用。将在特别委员会实质性会议之前向委员会进行全面的情况通报。

37. 除了这个广泛的成效和业绩议程外，联合国的维和人员继续需要至关重要的增强军力的手段和增强战斗力的手段以及使能能力，以便为特派团提供必要的机动性和快速反应能力。在特别委员会的鼓励下，维持和平行动部和外勤支助部的

共同努力有助于提高部队派遣国填补这些差距的动力，大大减少了军用直升机的缺口，并改进了所提供所需费用的偿还过程。2012 年，同超过 40 个会员国进行了接触，请他们提供安全理事会第 1769(2007) 号决议授权的直升机能力。六个部队派遣国在过去 10 个月里追加部署了共 14 架直升机，另外 3 架正在部署过程中。与此同时，联合国继续努力，以确保装备的适用性，并查明有哪些来源可追加部署航空资产、工程特遣队、医疗专家以及处理跨国有组织犯罪和其他犯罪的专业警察队伍。

38. 本组织还扩大对特派团之间合作的利用。这种合作使本组织能够采取区域方法来处理区域问题，如打击上帝抵抗军。还使本组织能够优化使用稀缺的军事资产，如联科行动和联合国利比里亚特派团使用的战术航空兵部队就属于这种情况。作为一个短期安排，这种合作可以让本组织在危机时期暂时缓解关键差距(如联合国南苏丹特派团中的军用直升机差距)产生的影响。还使本组织无论在危机时期还是在启动阶段都能够提供快速部署能力，联科行动属于前一种情况，联合国阿卜耶伊临时安全部队和联叙监督团属于后一种情况。秘书长向同意快速重新部署其人员或资产的部队和警察派遣国表达谢意和赞赏。他们帮助保护和拯救了许多平民的生命。

39. 不应该试图用短期措施来解决长期问题。不过，特派团间合作如果作为短期的权宜措施使用，可以及时提供迫切需要的能力。秘书长期待着与特别委员会共同努力，以进一步加强特派团间合作。

B. 文职能力

40. 加强警察、司法和惩教机构的业绩和结构，开展解除武装、复员和重返社会业务，以及支持国家一级的安全部门改革努力，都是优先的事项，因为这些领域是巩固和平的关键。排雷行动早已被公认为是一个在冲突后维持和平背景下建设和平和信心的举措。保护平民以及联合国人员和资产，日益依赖于对简易爆炸装置等新型爆炸武器的威胁做出有效应对。这将反映在 2013 年推出的联合国排雷行动新战略中。在所有这些领域，本组织都需要专门、可以部署的能力，能够针对每个国家的独特需要做出不同的努力。

41. 向法治和安全机构提供支持是一个需求不断增长的领域。为了加强实地司法事务和惩教干事的能力，维持和平行动部继续制定一批数量越来越多的政策和指导材料，其中许多不仅对维持和平情形有用，而且对整个联合国系统也有用。这些材料包括联合国第一个以法治为重点的培训课程，为维和行动中的司法事务干事编制的手册，以及一个监狱安保指导手册。此外，机构间安全部门改革工作队首次编写了一套关于安全部门改革的全系统战略指导说明。

42. 根据秘书长关于冲突后文职能力的报告(A/66/311-S/2011/527)载列的建议，维和部在过去几年已经扩大与各国政府特别是南半球各国政府的伙伴关系，以便着手利用政府部门中可动用的知识专长。作为这一努力的一部分，维和部正在帮助部署越来越多的法官、检察官、军事司法专家、调查人员和惩教干事。伙

伴政府提供人员经常来自于该区域，负责协助冲突后环境中的同侪改革和加强法治机构，并提供咨询意见。

43. 维和部和联合国开发计划署正在巩固他们在警察、司法和惩教等领域的知识专长，并让一些现有能力合署办公，以此作为冲突后和其他危机局势下法治领域内的警察、司法和惩教方面全球联络点安排的一部分。这种创新安排旨在帮助改进总部根据外地要求所提供的支持，为各特派团和会员国寻求咨询意见、专门人员支持和指导提供一个切入点。这一努力是否成功，将取决于是否有足够的资源。鼓励会员国以很实际的方式予以支持。

44. 大会第 63/250 号和第 65/247 号决议核准具有里程碑意义的人力资源管理改革之后，本组织继续稳步提高其吸引和留住合格的文职专门人员的能力，以便把他们分配到世界各地的维和行动。在努力建设一支全球性、动态、适应性强的劳动力，包括实行连续任用合同方面，已经取得进展。截至 2012 年 6 月 30 日，所有外地特派团的国际员额平均空缺率是 16.1%，同 2008 年 1 月的 33.8% 高位相比明显降低。国际征聘工作人员的更替率继续呈现稳定降低的模式。2012 年 6 月 30 日终了 12 个月期间的平均更替率是 8.4%，同 2011 年相比降低 2.8%。

45. 空缺率和更替率的稳步降低表明会员国对人力资源管理改革的投资获得了持续回报，此外外勤支助部还继续采取重大步骤，改善人员名册的使用情况。截至 2012 年 7 月 1 日，有 12 055 名经外地中央审查理事会认可的候选人已经列入名册，可供外地特派团的用人单位管理人员立即甄选，其中一些人可履行一个以上工作职能。在 2013/14 年期间，文职人员配置进程将因关于人员配置活动的政策以及支持这一进程的应用技术发生变化而变化。

六. 伙伴关系

46. 伙伴关系是联合国维和的一个关键因素，过去十年的情况尤其如此，因为各种需求的范围和复杂程度在该期间已经增加。在维持和平今天的背景下，要求所有利益攸关方相互间加强合作，同合作伙伴协同努力，方法包括：进一步借鉴过去的经验、不同的胜任能力、自身实力和比较优势以及任务的互补性；确保优化责任分担和可动用资源的使用情况；以及进一步将合作根植于《宪章》规定的共同价值和原则。

47. 具体而言，非洲联盟以及各区域经济共同体是联合国在非洲的所有合作领域内的关键战略合作伙伴。的确，区域和次区域组织对于本区域的危机局势能够产生独特的影响力，能够发挥杠杆作用并加以处理。在非洲，结合联合国和非洲联盟的优势已经成为国际社会应对非洲大陆危机不可缺少的一部分。事实证明，联合国必须同区域或次区域行为者配合努力，发挥带头作用、辅助作用、责任分担作用，进行线性部署和开展联合行动。

48. 本组织与非洲联盟的业务伙伴关系已经发生很大变化，并采取了各种形式。最重要的有在达尔富尔的联合/混合维和与调解、对非索特派团的后勤支持、在苏丹和南苏丹问题上的合作和针对上帝抵抗军威胁开展的合作，以及为在马里部署国际军事部队提供的规划支持。每个伙伴关系都有其独特的效益和挑战，并且采取每一个举措之后，合作都发生变化，都学到新的经验教训，并且都制定新的方法来最大限度地开展本组织的各项努力。

49. 同时，联合国驻非洲联盟办事处继续为根据非洲联盟委员会的战略计划发展非洲待命部队提供技术专长。还为非索特派团等当前行动、打击上帝抵抗军的努力以及以后可能开展的行动(包括在马里的行动)的总体规划与管理提供咨询和协助。这些活动是该办事处在非洲联盟十年期能力建设方案框架下，为帮助建设非洲联盟委员会以及区域经济共同体和区域机制的能力而开展的持续努力的一部分。

50. 本组织还将在国家一级并通过战略举措和机制，继续加强同欧洲联盟的伙伴关系。这些机制有欧洲联盟成员国于 2012 年 6 月通过的《欧盟关于加强欧盟和平组织问题研究委员会对联合国维和的支持的行动计划》，以及联合国-欧洲联盟危机管理指导委员会，该委员会每年举行两次会议，最近一次会议于 2012 年 11 月举行。

51. 为了更好地迎接今天和明天的维和挑战，联合国也在不断扩大同北大西洋公约组织、集体安全条约组织以及区域经济共同体的维和协作。联合国将在特别委员会支持下进一步推进与区域组织的伙伴关系，方式包括秘书长每年与各区域组织举行高级别会议。

七. 全球外勤支助战略

52. 支撑全球外勤支助战略的主张是，通过全球范围的支持方法，本组织既可以提供更好的服务，也可以提高效率。在过去两年，在精心制定和启动该战略过程中同特别委员会的定期磋商，特别有助于确保该战略能够满足关键客户的需求。

53. 2012 年，联合国一直在设法借鉴各种创新来加强在利比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和其他地方提供的支持。由意大利布林迪西联合国后勤基地和西班牙巴伦西亚联合国支助基地的能力组成的全球服务中心，在应对这些业务需求方面起到了核心作用。例如，在利比亚，全球服务中心支持启动联合国利比亚支助团，从而使秘书长利比亚问题特别代表和一个小团队能够在安全理事会第 2009(2011) 号决议通过后几天之内就能在的黎波里开展业务，为本组织节约了大约 100 万美元。在阿拉伯叙利亚共和国，业务方面的成功归功于有效利用了联合国驻黎巴嫩临时部队和联合国脱离接触观察员部队的特派团间合作，以及布林迪

西的能力。联合国叙利亚监督团的快速启动，得益于全球服务中心部署的车辆和通讯支持，这使该特派团能够在一个月内具备全面行动能力。

54. 2012 年，联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)利用该战略的模块化努力，支持在索马里部署非洲联盟的部队。非索特派团的部队分三个预先确定的大模块(其中一个模块 1 000 人，另外两个模块各 850 人)，快速部署到高风险地区。非索特派团支助办目前的重点是在拜多阿、贝莱德韦恩和基斯马尤三个区建造三个模块化后勤中心，以支持将非索特派团扩展至整个索马里中南部。本组织预计，在非索特派团工作的下一阶段，可能需要进一步模块化的营级和连级营地。

55. 关于乌干达恩德培的区域服务中心，目前的当务之急是确保区域中心(即恩德培中心)的模式能够体现一个真正一体化的事务支持中心的设想。在区域服务中心内设立的运输和调度综合控制中心整合并优化了非洲中部和东部的运输和调度事务。该中心对包括地面支持设备在内的简易机场基础设施方面的区域努力进行协调，从而实现了安全运营和快速周转。该中心还帮助重新配置和共享区域飞机机群，管理特派团的部队轮调，从而在这两个领域实现节约的同时还改善服务。这给部队派遣国带来的一个直接好处是能够更迅速、更灵活地安排新确定的长期包租飞机的时刻表。区域服务中心目前的努力重点是成功整合从该区域客户特派团移交过来的人力资源和财务往来职能。目前正在对恩德培工作人员之间的工作流程进行整合与简化，而即将推出的“团结”项目将对这一过程产生影响，因此必须预见到这一点。至于是否建立其它可能的区域服务中心，要等恩德培的最终状态并查明所学到的经验教训后再确定。

56. 最后，由于联合国总部、全球服务中心、区域服务中心和特派团之间的分工更加明确，该战略将改善服务。在实施该战略之前，行动、事务和战略职能往往在所有四个活动层面同时进行。针对这种作用重叠的问题，应该明确地划分责任和职能加以解决。总部目前正在重新规划，重点处理同会员国及机构客户与合作伙伴的接触，以及对实地的政策和战略支持，这导致事务性工作的量已经减少。这将提高外勤支助部向实地提供有用的战略咨询意见以及实用模板、最佳做法和所学到的经验教训的能力。全球服务中心正在发展成为外勤部的强大业务部门、全球供应链业务的管理机构以及世界各地联合国维和行动的信息技术中心。区域服务中心同时负责客户特派团人员和人事事务的一大部分。在实地，特派团及其工作人员必须得到他们有效执行任务所需的高质量支持。

57. 该战略最终状态设想中规定了这样的分工，秘书长关于执行全球外勤支助战略的进展情况的第三次报告中对此将有更加详细的阐述。为了达到理想的最终状态，所有合作伙伴和利益攸关方之间必须开展密切的合作。有鉴于此，将继续做出定期努力，会见并向会员国介绍所取得进展的最新情况，并听取会员国的意见和指导。特别委员会的年度报告于 2012 年 9 月获得通过后，2012 年 11 月恢复实行每季度就该战略的所有业务方面向特别委员会介绍情况的做法。

八. 意见

58. 按照定义，维持和平行动必须与极具挑战性的政治和安全环境做斗争，这些环境不断变化，有时候会急剧变化。维和行动也已证明自己是一个能够适应各种情况的工具，本组织必须尽其所能，以进一步加强这种适应能力。

59. 维和行动必须灵活、敏捷，以便他们能够改变并应对当地的局势，建设和保护脆弱的和平，并帮助保护平民免受迫在眉睫的人身暴力的威胁。这要求联合国在各个领域以及无论在总部还是在外地，都要继续加强维和能力。这意味着必须有训练有素、积极进取的人员、合适的装备和资源以及强有力的领导，并定期进行审查，以确保任务和资源根据当地的情况进行调整并与之保持一致。要做到这一点，秘书处同会员国特别是部队和警察派遣国之间必须建立强有力的伙伴关系。

60. 维持和平行动部和外勤支助部已接到要求，必须确保维和特派团“规模适当”，这意味着他们应该有他们需要的资源，并有效地使用这些资源。本组织将继续监测和评估各特派团，确保他们有适当的组织架构和资源。虽然根据当地目前的趋势可以进行削减，但新的维和需求完全可能出现，联合国在需要时必须作好准备，用必要的资源来满足这些需求。

61. 同样，本组织必须采取一切必要步骤，确保维和人员训练有素，装备齐全，准备完善，在履行规定任务时保证达到一贯的高水准。他们还必须能够利用适当的技术，以提高他们的态势感知能力，增强他们的有效性，改善他们的安保。

62. 全球外勤支助战略在及时部署本组织的特派团、向人员提供服务以及高效利用资源等方面正在产生可衡量的收益。在此敦促特别委员会继续积极、知情地参与这一努力，达到向各特派团提供更强大实地支持的最终状态。

63. 如果联合国的特派团要帮助确保在他们所部署的国家实现可持续的和平，他们就必须同其他合作伙伴一道有效推动较长期的建设和平目标。具体而言，许多特派团负有支持法治的任务。必须努力确保本组织有正确的知识专长，特别是专门警务领域的知识专长，并且作为连贯一致的综合规划的一部分，必须善用这些知识专长。