



大会

Distr.: General
9 December 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

议程项目 52

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

本报告是根据大会第 68/277 号决议编写的，着重说明提交上一次报告(A/68/652)以来联合国维持和平行动的主要事态发展，并指出供维持和平行动特别委员会审议的问题。本报告回应特别委员会的报告(A/68/19)第 36 段，详细分析了维持和平特派团的安全和安保情况。本报告附件是根据特别委员会报告第 46 段编写的，提供了关于联合国组织刚果民主共和国稳定特派团在刚果民主共和国使用未装备武器的无人驾驶飞机系统的技术细节。



一. 战略背景

1. 今天的冲突往往根深蒂固，错综复杂，正日益区域化或国际化，更长期，更致命。各种复杂的因素加剧了冲突，这些因素包括国家羸弱，族裔冲突，跨国犯罪和极端主义威胁，以及严重的人道主义和公共健康危机。
2. 今天冲突的这种复杂性直接影响到联合国维持和平的运作环境。过去一年来，联合国维持和平行动继续在高度脆弱的政治和安全环境中运作。这些环境充满新的和日益严重的挑战，包括在马里强化对维和人员的非对称攻击，戈兰高地迅速恶化的安全条件，西非爆发埃博拉。目前共有 120 000 多名军事、警务和文职人员服务于世界各地 16 个特派团，三分之二以上文职、警察和军事人员服务于在严重的持续暴力环境下运作的特派团。特派团比以往任何时候都更多地得到授权，在没有达成和平协议、甚至没有清楚地确定冲突各方的情况下推进民族和解与对话。
3. 联合国维和把更多的重点放在政治努力上，协助各方制定基本的和平路线图，这反过来需要大力支持特派团的斡旋作用。与此同时，在出现政治机会时，联合国维持和平行动提供专门知识，加强法治、解除武装、复员和重返社会、安全部门改革、民主进程、地雷行动和核心政府职能，以开始逐步巩固该国的和平。

二. 秘书长审查和平行动

4. 联合国维持和平行动必须跟上不断变化的和平与安全环境，这个环境已变得更加复杂，而且因为本组织要在更危险的环境中承担日益艰巨的任务。因此，秘书长宣布 2014 年 10 月 31 日任命一个和平行动问题高级别独立小组对联合国维持和平行动进行战略审查，以确保这些行动仍然是促进国际和平与安全必不可少的有效机制。该小组将不仅考察作为维持和平行动特别委员会工作重点的维持和平行动，而且考察作为独特和互补工具的特别政治任务。
5. 小组将全面评估联合国和平行动的现状和未来出现的需要。小组将审议和平行动面临的各种问题，包括正在变化的冲突性质、不断演变的任务、斡旋和建设和平挑战、管理和行政安排、规划、伙伴关系、人权和保护平民、维持和平行动的军警力量以及任务执行情况。
6. 重要的是，小组要与会员国密切合作，就与维持和平有关的事项，与维持和平行动特别委员会密切合作。小组将努力与联合国建设和平架构审查和执行安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议高级别审查实现协同增效。秘书长已请小组至迟于 2015 年中期向他提出建议。然后他将编写一份报告，供大会第七十届会议和安全理事会审议。

三. 2014 年主要业务发展变化

7. 在中非共和国部署一个新特派团，加强马里特派团以及调整现有特派团，继续使联合国维持和平成为维护国际和平与安全不可或缺的力量。

8. 安全理事会 2014 年 4 月 10 日第 2149(2014)号决议设立联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)。在特派团开办期间，维持和平行动部和外勤支助部与非洲联盟密切合作，将非洲主导的国际支助中非共和国特派团(中非支助团)改为中非稳定团，从而将非洲联盟的权力移交联合国，同时确保从联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)顺利过渡到中非稳定团。

9. 2014 年 9 月 15 日权力移交以来，中非稳定团重点是支持过渡政府的政治进程，保护平民和实施临时紧急措施。具体而言，中非稳定团正与过渡政府合作，努力执行 2014 年 7 月 23 日在布拉柴维尔签署的停止敌对行动协定，启动全国对话与和解进程，以促成 2015 年 8 月底以前举行自由和公正的选举。

10. 2014 年，联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)重点执行《瓦加杜古协定》和 2014 年 5 月 23 日签署的停火协定，协助北方的安全安排，支持政治谈判，以及继续在马里充分部署。然而，政治进程停滞不前，马里军队和行政当局 2014 年 5 月以后撤出北方许多地区，法国领导的“薮猫行动”转为总部设在乍得的区域行动，区域和马里安全局势恶化导致该特派团成为实地极端主义团体不对称袭击最明显的主要目标。2014 年 5 月结束的战略审查，有助于充实安全理事会第 2164(2014)号决议规定的特派团的新任务。马里稳定团的作用是稳定主要人口中心，保护平民，支持可持续的解除武装、复员和重返社会进程，实施各项停火和建立信任措施，以及国家政治对话与和解，除此之外，马里稳定团的任务还包括支持重建国家权力，特别是在马里北部。为实现这些目标，特派团力求扩大在北部的存在，包括主要人口中心以外，以及通过长距离巡逻。在马里北部严峻的沙漠环境，由于部队和警察特遣队没有全面的不对称训练和装备，马里稳定团和其他联合国人员及有关人员的部署和行动继续面临挑战。秘书长呼吁马里当局和法国部队以及其他区域行为体，采取必要措施，履行各自的职责。

11. 安全理事会第 2147(2014)号决议维持了联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)根据理事会第 2098(2013)号决议加强的政治和军事任务，更加侧重联刚稳定团在该国东部地区的存在。特派团继续提供斡旋和支持该国政府履行其在《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》下作出的国家承诺，并为消除武装团体采取积极主动的军事态势。同时，从把 3•23 运动前战斗人员从卢旺达和乌干达向刚果民主共和国有序遣返，到最终解除解放卢旺达民主力量(卢民主力量)武装的区域举措，刚果民主共和国政府在联刚稳定团的支持下，一直在实施第三个全国解除武装、复员和重返社会计划。特派团还继续协助政府在南北基伍恢复国家权力，包括通过在消除武装团体地区建立一些稳定的局部地

区。将对联刚稳定团以及联合国在刚果民主共和国更广泛的存在进行战略审查，以期至迟于 2014 年 12 月 30 日就今后的目标、联刚稳定团的活动及撤出战略及其资源的有效部署向安全理事会提出建议。

12. 2013 年 12 月开始的南苏丹危机迫使联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)将其重点从建设和平支助转到安全理事会第 2155(2014)号决议授权的以下四个优先领域：保护平民，人权调查和报告，创造有利于提供人道主义援助的条件，以及支助政府间发展管理局(伊加特)领导的和平进程，包括为执行 2014 年 1 月 23 日签署的停止敌对行动协定设立的联合边界核查和监测机制。2014 年 11 月以来，特派团继续在收容地点收容 100 000 多名逃离暴力的人们。这场危机已使该国濒临饥荒和经济崩溃，破坏了安全机构，让社区分崩离析。持续不断的冲突不断加剧了人道主义局势的恶化，流离失所者约有 190 万。2015 年 1 月至 3 月，预计约有 250 万人的粮食严重无保障。尽管冲突各方之间小规模冲突仍在继续，但伊加特和平会谈 2014 年 11 月以来取得了有限的进展。与此同时，随着 3 500 名和 5 500 名额外核定军事和警务人员的到来，特派团一直努力建立前方作业基地，进行预防性巡逻，以保护南苏丹特派团房地以外的脆弱平民。然而，季节性出入困难和正在进行的战斗造成行动限制，继续限制了南苏丹特派团以及总体上联合国人员的部署和运动。

13. 2014 年 3 月，应秘书长建议，安全理事会呼吁对联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)的任务进行战略审查。进行这次审查是鉴于在执行 2011 年 6 月 20 日关于阿卜耶伊的协定以及苏丹和南苏丹之间联阿安全部队受权支持的就边界安全达成的相关协定方面缺乏进展。审查建议授权支持在阿卜耶伊联合监督委员会监督下恢复社区对话和社区行政管理，以创造有利于解决最后地位的条件。安全理事会核可了这项建议。这个备选办法将使联合国能够继续实现其战略目标，即帮助巩固阿卜耶伊的和平与安全和实现特派团的撤出战略。维持和平行动部和联合国开发计划署(开发署)的代表 2014 年 9 月对阿卜耶伊进行了战略审查后续访问，以查明旨在维护和巩固迄今所取得的脆弱成果的一些举措。此外，非洲联盟委员会、埃塞俄比亚政府、联阿安全部队和维持和平行动部与苏丹政府和南苏丹政府接触，争取其支持这些建议。虽然苏丹政府和南苏丹政府表示初步支持这些建议，秘书处及其伙伴将进一步与各方接触，促使各方恢复在阿卜耶伊管理上的合作。

14. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)2014 年的表现一直依赖于执行三个经修订的战略优先事项的进展以及在应对秘书长特别报告(S/2014/138)阐述的三个主要挑战方面的进展。由于上半年打击叛乱组织的行动，境内流离失所者增加到 450 000 名以上。达尔富尔东部和中部的部族间冲突加剧是杀害平民的主要原因。特派团在改善其有力态势方面取得了切实进展，包括通过解决部队和警察派遣国特遣队所属装备不足问题。这使特派团能更积极主动地

为境内流离失所者和弱势人口提供人身保护，协助联合国国家工作队的人道主义援助工作。在苏丹组织一次全国对话的努力，为政治进程注入了一些希望，达尔富尔混合行动继续与非洲联盟高级别执行小组进行协调，促进政府与达尔富尔武装团体直接谈判达成停火，促成包容各方的全国对话。达尔富尔混合行动已经加强了促进达尔富尔族群之间地方一级的调解努力。然而，由于在获得、控制或管理稀缺资源方面争斗的根源未得到解决，交战族群之间的持久和平依然遥不可及。2015年2月将对安全理事会第2173(2014)号决议规定的战略审查各项建议的执行情况进行评估，这将为特派团今后任务、配置和优先事项的设想提供进一步的资料。

15. 联合国利比里亚特派团(联利特派团)支持利比里亚政府及其合作伙伴应对埃博拉病毒爆发造成的前所未有的局面。特派团重新确定在埃博拉疾病爆发情况下执行的已获授权职责方面努力的重点，包括向利比里亚安全机构在维护安全方面提供援助和咨询。同时，联利特派团在联合国埃博拉应急响应特派团(埃博拉特派团)2014年9月成立后提供了大量援助。联利特派团还继续帮助解决利比里亚以往冲突的根源。鉴于健康危机已经对国家当局造成额外压力，有必要继续经常审查局势，包括涉及联利特派团军事和警察构成部分缩编方面。

16. 联合国科特迪瓦行动(联科行动)积极利用秘书长特别代表的斡旋任务，继续支持政治对话、和解及保护平民。联科行动还协助政府稳定安全局势，加快安全部门改革和解除武装、复员和重返社会的步伐。该特派团将着手重新配置其军事部分，并向政府逐步移交安全责任，同时还将努力改善政治和安全环境，特别是因为该国2015年将举行总统选举。在其第2162(2014)号决议中，安全理事会授权在联科行动的核定兵力范围内，设立一支快速反应部队，初步为期一年，以执行其任务。在与联利特派团的特派团间合作方面，必要时在利比里亚也可以临时利用这支部队支援联利特派团。快速反应部队主要是联科行动的资产，将在2015年5月底前开始运作。然而，它不会在利比里亚部署，以应对该国埃博拉危机期间的安全事件，因为涉及联利特派团的所有特派团间合作都临时冻结。

17. 在海地，尽管对话令人鼓舞，政治舞台的内容是为建立选举委员会和选举法律框架进行旷日持久的谈判，要组织早该进行的地方和立法选举，两者都必不可少。在这方面，联合国海地稳定特派团(联海稳定团)继续与政府密切合作，保持相对平静和稳定，并将重点放在核心任务领域，包括加强海地国家警察和改革海地司法和惩戒部门，同时推动计划的军警人员合并和削减。

18. 2014年中期戈兰高地局势迅速恶化，迫使联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)作为一项预防措施，暂时从法乌阿尔营地和隔离区内大部分阵地迁至阿尔法一侧。虽然观察员部队守住了赫尔蒙山的阵地，并继续尽力确保各方遵守1974年《以色列和叙利亚部队脱离接触协定》，但目前的情况极大地限制了观察员部队和戈兰观察员小组观察、监测、报告和调查隔离区和限制区事件和侵犯行

为的能力。同时，通过实施缓解措施，观察员部队维持和建立了部队派遣国的信心和承诺。由于加强部队保护措施，联合国停战监督组织若干部队派遣国取消其戈兰观察员小组任职人员在布拉沃一侧的所有行动限制。

19. 在紧张局势加剧时期，联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)加快了行动速度，以维持一支可信的力量，监测停止敌对行动，并加强了与以色列国防军和黎巴嫩武装部队的联络和协调，以缓和紧张局势。按照黎巴嫩国际支助组的目标，特派团还继续通过战略对话进程开展工作，以提高黎巴嫩武装部队在陆地和海上的能力。联黎部队与联合国黎巴嫩问题特别协调员办公室密切合作，努力进一步推动对执行安全理事会第 1701(2006)号决议采取联合国的共同办法。

20. 在和平进程的持续挑战导致紧张局势日益严重的背景下，联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)继续发挥关键作用，保持开放的沟通渠道，防止违反军事现状的行为。与此同时，一些事件和未经授权的民事活动继续对联塞部队在缓冲区内的权威构成挑战。联塞部队还设法解决影响两族的问题，包括有关尼科西亚旧城缓冲区的问题。为支持恢复两族之间的谈判，联塞部队继续为特别顾问提供必要的支持。

21. 联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)继续按照安全理事会第 1244(1999)号决议在科索沃执行任务。2013 年 11 月科索沃市镇选举之后，¹ 2014 年初在科索沃北部塞族占多数的市镇设立了新的市镇当局，这是执行欧洲联盟促成的 2013 年 4 月 19 日协定的重要一步。2014 年 6 月 8 日，科索沃举行立法选举。选举之后是围绕成立科索沃新议会出现旷日持久僵局以及与贝尔格莱德对话长时间暂停。科索沃特派团继续支持贝尔格莱德和普里什蒂纳之间的接触，协助接触以防止紧张局势，并实施针对族裔混居社区的建立信任项目。科索沃特派团在科索沃北部的存在发挥了关键作用，将关键的地方和国际行为体汇聚在一起维持稳定，从而在执行 2013 年 4 月 19 日协定方面取得进展，并改善族群间关系。

22. 最后，在索马里，非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和索马里国民军重新发动军事攻势，导致青年党从索马里中南部诸多主要城镇撤出。但是，青年党实施的恐怖主义行为继续在该区域蔓延。与联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处提供的后勤支助一起，联合国在修订非索特派团行动构想方面的支助在推进执行非洲联盟军事战略方面发挥了重要作用。此外，2014 年 5 月部署了 410 人组成的联合国警卫队，以保护摩加迪沙的联合国人员和设施。

四. 安全和安保

23. 维持和平行动特别委员会的报告(A/68/19)第 36 段确认最近秘书处为改进维持和平特派团的安全安保而做出的种种努力，在这方面，请秘书长在关于维持和

¹ 提及科索沃之处应在安全理事会第 1244(1999)号决议的范围内加以理解。

平行行动特别委员会所提建议执行情况的年度报告中，汇报针对联合国维和人员的严重袭击事件，包括对此类严重事件明显趋势的评估，秘书处和各特派团为防止袭击事件再次发生及应对和减轻这些威胁而采取的具体措施。

24. 2014 年，联合国军事、警察和文职人员面临越来越大的危险。维持和平特派团必须跨越遥远的距离、在日益敌对的环境中行动。维和人员目前在冲突持续不断的情况下部署，这里的和平协定脆弱，没有真正的和平路线图。这些冲突也越来越激烈，涉及一系列武装组织和跨国犯罪网络，例如在马里的极端团体。联合国人员的安全和安保由于其他危机进一步复杂化，如埃博拉病毒爆发引起的健康危机。

25. 虽然联合国人员的安全和安保仍然是东道国政府最重要的责任，许多地区的不稳定和脆弱的政府机构损害了这个作用。确保维和人员安全的任务越来越落在联合国自己身上，在一些情况下，得到其他形式的国际援助的加强。

26. 威胁的性质也不断变化，维和人员越来越多地受到简易爆炸装置、火箭和手榴弹的直接攻击。过去一年，达尔富尔劫车事件增加了，戈兰高地的绑架仍处于 2013 年的水平，最近在中非共和国首都的一次伏击导致一名维和人员死亡，这是联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)第一个这样的死亡案件。仅 2014 年 10 月头两周就共有 14 名维和人员死于敌对袭击。

27. 联合国维持和平特派团所在地区的暴力模式也在发生变化。2011 年 12 月至 2014 年 8 月，维和人员行动所处条件评估为非常危险到极端危险(联合国安全等级 4 至 6 级)的地区，从占有行动区的 25% 增加到 42%。这清楚地表明，维持和平运作环境总体上更加动荡。这一上升趋势不仅影响军事和警务人员，而且影响按特派团任务规定支助维和以及开展方案的文职人员。

28. 就针对维和人员实施的敌对行动数量而言，过去 24 个月已经观察到一些重大趋势。例如，2012 年 11 月至 2013 年 10 月，发生了 22 起针对维持和平军事特遣队的敌对行动(即联合国是蓄意攻击的目标)，2013 年 11 月至 2014 年 10 月，发生了 41 起有针对性的敌对行动，大约增加了 100%。这两个时期攻击类型的转变也很明显。过去 12 个月，直接袭击数量(即在公开冲突中针对维和人员使用直接瞄准射击武器)从 7 起增加到 16 起，增加了一倍多。涉及使用简易爆炸装置的袭击从 1 起增加到 16 起。地雷袭击似乎是个新现象。同时，绑架、敌对人群行动和迫击炮袭击基本不变，各约为两次。然而，绑架事件大幅增加，最近在涉及观察员部队的一起事件中，45 名维和人员被绑架，另有 72 名观察员部队维和人员在武装组织的伤害威胁下被限制在自己的阵地上。近期唯一减少的是伏击次数，从 8 起降至 2 起；然而，这一减少被直接袭击所抵销，因为罪犯更加有恃无恐。所有对维和人员的袭击都被视为严重事件，但暴力程度不断升级的趋势十分明显，令人严重关切。

29. 必须结合以下事实来看待袭击的数量和类型，马里稳定团在 2013 年 7 月 1 日换盔成为维持和平部队，中非稳定团在 2014 年 9 月 15 日换盔成为维持和平部队。针对马里稳定团的行动一开始是逐渐出现——第一起事件发生在 2013 年 10 月 23 日，但在以后的 12 个月中，事件的数量迅速增加至 21 起。2014 年 10 月 5 日发生了针对中非稳定团的第一次袭击；至当月月底共发生 3 次有针对性的袭击。2013 年 11 月至 2014 年 10 月，对观察员部队发生 2 起有针对性的袭击，对达尔富尔混合行动发生 6 起，对联刚稳定团发生 4 起，对联海稳定团发生 2 起，对南苏丹特派团发生 1 起。虽然过去 24 个月中针对这些特派团的袭击次数略有升降，但动荡蔓延地域扩大和袭击日益频繁令人深感关切。

30. 袭击次数和类型的增加造成了高昂的代价。过去 12 个月，34 名军事维和人员由于敌对行动而丧失生命，另有 51 人受伤，而之前的 12 个月有 25 人死亡，66 人受伤。死亡人数增加的同时受伤人数减少，可能是由于武器的致命性提高，袭击的类型增加，也可能是犯罪人得到更多的培训。在同一期间，因敌对行动死亡的其他类别人员数目没有变化：本报告所述每个 12 个月期间，共有 7 名军事观察员、警察、文职人员、当地征聘工作人员和订约人(其中大多数属于联合国安全管理系统)死亡。

31. 令人遗憾的是，敌对行动不是维持和平人员伤亡的唯一原因。维持和平人员大部分伤亡的原因依然是非敌对行动和健康状况。2012 年 11 月至 2013 年 10 月期间，事故、健康状况和其他原因(包括原因尚不确定或自己造成伤害的事件)造成 89 人死亡。2013 年 11 月至 2014 年 10 月期间人数为 78 人。这意味着 2012 年 11 月至 2013 年 10 月期间死于非敌对行动人数和死于敌对行动人数的比例约为 4:1。2013 年 11 月至 2014 年 10 月期间的比例为 3:1。与非暴力事件相比，敌对行动导致死亡的人数日益增加。这再次显示实地的动荡和对人员的危险有上升的趋势。

32. 2012 年 11 月至 2013 年 10 月期间所有职类人员(军事、警务和文职人员)因所有原因(敌对和非敌对)造成的所有类型的伤亡(死亡、受伤和因健康状况死亡)总数 488 人，包括死亡 121 人，而 2013 年 11 月至 2014 年 10 月期间总数 438 人，包括死亡 119 人。虽然死亡总人数一直保持相对稳定，但原因却有不同。在 2012 年 11 月至 2013 年 10 月期间死亡的 121 人中，32 人死于敌对行动，20 人死于事故，69 人死于健康状况和其他状况。在 2013 年 11 月至 2014 年 10 月期间死亡的 119 人中，41 人死于敌对行动，31 人死于事故，47 人死于健康状况和其他状况。在所有情况下，军事特遣队死亡人数最多，但他们也占有所有外地、敌对行动环境中和面临风险最高人员的大多数。一项积极的统计数据是，2013 年 11 月至 2014 年 10 月期间死于健康状况和其他状况的人数减少。

33. 重要的是要了解过去 24 个月安全和安保环境发生了什么变化，以及如何预防和减轻风险。下文介绍关于观察员部队、达尔富尔混合行动和马里稳定团情况简短案例研究的实例。

34. 2013 年春季叙利亚武装部队和反对派武装成员之间在观察员部队行动区的冲突加剧，使联合国人员面临多重风险。2013 年全年联合国阵地附带损害事件有所增加。除了绑架和扣留维和人员，隔离区内沿路和在联合国阵地附近放置简易爆炸装置，进一步加大了对观察员部队人员的威胁。因此，观察员部队调整其态势和行动，将重点放在静态活动上，以减少工作人员面临的危险，同时注重加强局势分析和报告。为加强观察员部队的自卫能力作出了广泛努力，包括最大限度地兵力扩大到约 1 250 人和改善部队装备。观察员部队实施了额外的减轻风险措施，包括建立 1 个部队预备连，将国际文职人员从大马士革迁至福瓦尔营地，部署装甲车和反简易爆炸装置的能力，加固阵地，提供个人保护装备和培训。观察员部队设立了一个特派团情报单位，以加强收集和分析情报的能力。2013 年初 1 名部队保护干事和更多的安保人员加入了观察员部队，以加强重要的安保职能。2014 年 8 月底至 9 月 12 日布拉沃一侧安全局势迅速恶化，观察员部队采取预防措施，暂时将人员和设备从福瓦尔营地和隔离区的一些联合国阵地转移到阿尔法一侧。

35. 过去两年来，达尔富尔混合行动维和人员在巡逻或守卫设施时遭到伏击和射击。主要犯罪人是寻找武器和弹药的民兵和武装运动分子。仅在 2013 年，10 次敌对袭击就造成 16 名维和人员死亡，29 名维和人员受重伤。在大多数事件中，车辆、武器和弹药遭受重大损失。安全理事会认识到，即使在达尔富尔混合行动存在六年之后，达尔富尔的安全局势仍然充满挑战，要求对达尔富尔混合行动完成任务的进展情况进行一次详细的前瞻性审查。审查确认达尔富尔混合行动部队的有效性因行动不畅、机动能力有限、几个部队和警察特遣队作战能力不足而受到严重限制。通过与部队和警察派遣国接触，达尔富尔混合行动正集中力量精简特遣队和使其规模合理化，改善特遣队所属装备能力。

36. 对马里稳定团的威胁过去 12 个月大大增加，主要是由于政治进程进展缓慢，马里安全部队在 2014 年 5 月基达尔危机之后从北部地区大部分特派团行动区撤出，以及法国领导的“薮猫”行动过渡到区域一级的行动。对特派团的主要威胁包括北部地区主要在基达尔、廷巴克图和加奥行动的极端主义武装团体的非对称袭击。加奥和廷巴克图地区的安全局势也由于存在大量敌对武装团体的影响，导致经常性的武装冲突和部族间暴力。在基达尔地区，稳定团已成为主要目标，因为它是实地最明显的部队。除 2014 年 10 月对尼日尔特遣队的伏击外，极端主义团伙主要避免与马里稳定团直接对抗，大多采取向联合国房地间接开火(即发射火箭弹和迫击炮弹)以及在联合国使用的道路上使用简易爆炸装置和地雷。2014 年初以来，这些趋势已导致 27 名维和人员被杀害。为应对这些威胁，2014 年 4

月爆炸物威胁全面评估的结论已纳入马里稳定团基地和营地的设计。目前的建筑方案将改善许多半永久性结构，而部队将继续通过巡逻和有力的行动进行威慑。作为马里稳定团应对这一挑战行动的一部分，联合国地雷行动处(地雷行动处)正在实施反简易爆炸装置一揽子支援计划；该计划包括以简易爆炸装置为侧重点的提高认识和急救培训，加上采购设备。地雷行动处向两个军用爆炸物处理连提供支助，迄今这两个连已接受培训并收到另外 20 部防雷车辆。即将提供配有电子干扰的车辆，支持车队的行动，并正在努力填补特遣队所属装备的空白。由于在加奥和廷巴克图设立 2 个二级医院，马里稳定团的医疗能力已得到增强。在加奥采用三架“奇努克人”通用直升机以及共 7 架民用多功能直升机，也改进了稳定团的医疗后送能力，而稳定团的医疗后送能力由于巴马科一个订约航空医疗后送队而进一步得到加强。现有的战术非武装无人驾驶飞机系统将得到扩大，增加战术和远程系统，以提高对情况的了解。此外，所有来源信息汇总部队已开始运作，将改善稳定团收集和分析有关对维和人员和当地人口的威胁信息的能力。最后，目前正在努力确定替代供应路线，以减少在最危险轴线上的后勤行动。

37. 在采取法律后续行动和起诉犯罪人方面，联合国有赖于会员国履行相关国际法律文书规定的义务，行使管辖权，按照本国法律调查袭击联合国维和人员的罪行，并起诉犯罪人。这些义务还载列于关于特定特派团的部队地位协定，尽管秘书处意识到，刑事调查并非总能成功地查明此类袭击的被控犯罪人。在涉及针对联合国维和人员并造成生命损失的罪行的事件中，本组织召集调查委员会，积极与东道国政府接触，要求其开展国家调查，将犯罪人绳之以法。最近，在达尔富尔对 5 名卢旺达女警察实施严重武装抢劫的犯罪人被抓获、定罪和监禁。

38. 对于维和人员安全和安保威胁的趋势是，袭击的地域范围不断扩大，犯罪者群体扩散，袭击中暴力行径增加，武器和威胁的种类增加，以及开展维持和平行动的地区稳定程度降低，对此需要创新的解决办法，包括可能的情况下采取政治解决办法。维持和平行动部和外勤支助部正在同受影响的特派团、东道国政府、部队和警察派遣国及其他会员国进行接触，寻找这样的解决办法。这方面的优先事项包括加强对局势的了解，包括通过情报能力和空中侦察、全方位的人身安全综合解决办法、必要时调整行动态势，以及提供必要的应对非对称袭击的能力及装备、培训和医疗能力。

五. 履行授权职能

39. 维持和平首先仍然是一个政治工具，其作用是努力为拟订和执行和平缔造者促成的和平协议创造或扩大政治空间。它通过秘书长特别代表的斡旋作用以及通过向更具包容性的政治进程和机构提供支助开展这一工作。

40. 在过去一年里，维持和平行动部和外勤支助部采取步骤更新保护平民的行动构想，因为 10 个维持和平特派团目前有保护平民的任务授权。此外，军事部分

和警务部分保护平民的准则草稿已接近完成。维持和平行动部和外勤支助部在执行保护平民任务的方法制度化和专业化方面也取得了进一步的进展，包括通过在中非共和国等国家开展培训，在非洲联盟维和人员换盔之前部署巡回培训小组，开展标准的维和培训，包括关于保护平民的培训。

41. 包括特派团受权保护的当地居民在内的所有利益攸关方，他们的期望依然远远大于特派团的应对能力。维持和平行动部根本没有预测和防止对平民各种威胁的能力或工具。然而，有保护平民任务的特派团有责任尽最大努力保护平民免遭人身暴力。在这方面特派团取得成功的最重要因素之一的是意愿，特别是实地军事特遣队的意愿。虽然保护平民必然是整个特派团的任务，但军事部分在保护平民中发挥着不可或缺的独特作用。军事维和人员必须愿意离开基地，积极巡逻和在夜间巡逻，采取额外措施与当地社区建立联系，并与威胁平民的武装团体对抗。

42. 2014 年 4 月，维持和平行动部和外勤支助部完成了制定关于联合国军事部分保护儿童的专门培训模块的工作，供特遣队和军事特派专家部署前培训和随团培训使用。这些培训模块 2013 年在马来西亚和乌拉圭试用，现已提供给所有部队派遣国。2014 年，维持和平行动部和外勤支助部为 23 个最大的部队派遣国举办了关于这个问题的培训员培训课程。接下来的步骤包括部队派遣国在所有派遣到特派团的部队任命儿童保护军事干事，增加部署到外地的女性维和人员比例。2014 年 10 月，维持和平行动部和外勤支助部启动了联合国警察儿童保护问题培训模块的拟订工作，侧重于东道国警察的能力建设。

43. 2014 年，维持和平行动部推出 2014-2018 年性别平等前瞻性战略，该战略提供了执行安全理事会有关妇女、和平与安全各项决议的指导，并确定问责、能力建设和伙伴关系作为维持和平战略的三个优先领域。作为战略执行计划的一部分，特别强调性别平等主流化问责。一个由维持和平行动部和外勤支助部所有办事处的性别平等协调人组成的性别平等工作队已经成立。每个办事处的性别平等协调人将负责监督各自领域的性别平等主流化，并向工作队报告。对总部和外地的性别平等培训对性别平等专家 and 协调人进行了更多的能力建设。2014 年最后一个季度，特派团性别平等问题顾问接受了关于报告和监测业绩的培训。2015 年将推出为更好地指导维持和平行动性别平等相关工作而制定的一套指标。

44. 2014 年，军事厅对所有维持和平特派团军事部分以及联合国总部进行了一次调查，作为审查维持和平行动部和外勤支助部将性别平等观点纳入联合国军事部分的准则执行工作的一部分。查明的差距、挑战和最佳做法在 2014-2018 年性别平等行动计划编写工作中得到了考虑，该计划已获批准并向所有部队指挥官和军事部门负责人颁布。为支持军事部门性别平等工作的这一突出重点，军事厅指派了一名全职性别平等问题军事顾问。

45. 联合国警察协助在维持和平行动的规划、业务和咨询活动中加强对性别问题有敏感认识的办法。设立国际女警察维持和平奖、年度竞争性杰出女警察维持和平人员奖，以及与国际女警察协会建立的战略伙伴关系，都是朝着这个方向迈出的步骤。

46. 秘书处继续侧重为维持和平行动征聘更多女警察的全球努力，这是 2009 年 5 月为实现本组织队伍更高的性别平等程度而启动的“增强力量的力量”运动的一部分。在提高联合国维持和平行动部署的女警察比例的全球努力中，警务司设计了一个培训项目，包括一个全部为女性的甄选援助和评估小组，为联合国警察部署前考试培训和评估女警察。17 个会员国提名 2 300 名女警察参加了培训。培训课程在布基纳法索、喀麦隆和卢旺达举办。迄今总共已部署 155 名女警察，大多数部署到法语国家特派团。

47. 本报告所述期间，维持和平行动部制定并试用了基于准则的预防和应对冲突中性暴力问题专门培训材料，将在军事部分的部署前培训和随团培训中使用。23 名妇女保护顾问被列入特派团预算并已部署。与政治事务部、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、联合国制止冲突中性暴力行动秘书处和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)协作，为 8 个维持和平特派团和特别政治任务的妇女保护顾问和协调人举行一次年度会议，加深了对冲突中性暴力问题的任务及其实施的了解。

48. 强有力的司法和惩戒机构是安全和稳定的社会的关键要素。没有法院和监狱系统的正常运作，警察干预的结果很可能会受到损害，对本已十分脆弱的和平可能产生不利影响。目前 9 个维持和平行动设有司法和惩戒部分，有助于解决当前司法和惩戒部门存在的差距，扩大国家权力，以及为法治管理的和平和安全的社会奠定基础。

49. 维持和平行动部最近的司法和惩戒举措已经取得下列成果：马里北部 50% 以上的司法和惩戒机构(7 个法院和 6 所监狱)重新开放；达尔富尔当地解决土地纠纷的司法机制得到加强，而土地纠纷是冲突的主要触发因素；利比里亚减少了监狱中埃博拉病毒扩散的风险，改善了监狱条件；联刚稳定团建立的起诉支助小组协助起诉被控对平民犯下严重罪行的军事人员；协助中非共和国政府逮捕、调查和拘留严重犯罪的个人，通过采取紧急临时措施努力结束对严重罪行的有罪不罚现象。

50. 在所有这些特派团中，维持和平行动部、开发署和联合国其他合作伙伴，越来越多地在冲突后和其他危机局势下法治的警务、司法、惩戒领域全球联合协调人的大框架下有效开展合作。全球联合协调人安排现在是向 17 个国家提供联合国联合法治援助的一个平台。这方面的例子包括在索马里的联合方案拟定和法治

部门规划的方法、在中非共和国的综合法治框架和在马里的联合筹资和合用同一地点。

51. 关于 2015 年后发展议程，制定法治目标和制定司法和惩戒机构的具体指标需要会员国提供政治和技术支助。全球联合协调人安排的各个成员都密切参与 2015 年后发展议程制定指标的进程。维持和平行动部参与开发署和经济和社会事务部组织的协商，并担任共同主席。

52. 如安全理事会第 2185(2014)号决议所述，安理会规定的警务任务通常包括：为东道国的警务和其他执法机构提供业务支助；临时开展警务和其他执法工作；支持东道国警察和其他执法机构的改革、重组和重建。

53. 在马里，马里稳定团注意到武器走私和贩运人口等跨国威胁的直接影响，开始加强马里执法机构的能力。

54. 在中非共和国，班吉工作队正在实施一项关于中非稳定团军事和警察部门分工的独特方法，以保护平民。安全理事会已授权中非稳定团在安全和法治领域采取紧急临时措施。中非稳定团正在制定一项涉及警务、司法和惩戒方面的行动计划，并已开始执行紧急临时措施的概念，其中包括在没有国家安全部队或国家安全部队不能正常运作的情况下，作为例外情况，由联合国警察对破坏者开展有针对性的警察行动。

55. 为应对利比里亚爆发的埃博拉病毒，中非稳定团警察部分加强了对利比里亚执法机构的业务支助，并向安全机构提供战略层面的指导和咨询意见，侧重于危机管理和应对。稳定团正在协助国家机构开展社区外联活动，其中一些活动旨在分发提高对埃博拉认识的资料以及为地方警察提供支持，在发生公众骚乱和恐慌时作为第二级应急队伍。

56. 鉴于这些复杂问题，警务司与会员国和合作伙伴协商，制订了一个从现在到 2020 年期间的多年期展望和战略办法。其目的在于加强联合国警察对可持续和平的贡献。

57. 在制定《国际警务维持和平战略指导框架》方面取得了很大进展。战略指导框架进程第一阶段涉及审查“什么是警务维持和平？”等基本问题，取得的成果是 2014 年 2 月颁布了维持和平行动部和外勤支助部关于联合国警察维持和平行动的政策。该政策确定了警务维持和平行动的四个关键要素：行政管理、能力建设和发展、指挥、行动。

58. 接下来几个阶段需要考虑如何通过制定分级指导材料和开展广泛的外联和培训活动，促进和落实战略指导框架，最有效地发挥具体作用和责任。正在与区域合作伙伴密切合作，特别是与非洲联盟和欧洲联盟以及联合国其他实体密切合作，起草关于四个关键要素的准则。它们将确定基本的原则和次级领域。

59. 警务司建立了一个新的人力资源管理系统 HERMES，该系统与行为和纪律股和医务司有直接在线连接。此外，2013 年启用了一项建立一支装备和培训充足的建制警察部队备用能力的倡议，以减轻此类部队实地部署的后勤安排延误所造成的业务挑战。

60. 今天，目前部署的 16 个维和行动中的一半被赋予支持安全部门改革的任务。过去一年，维持和平行动部继续协助国家主导的安全部门改革努力，发展有效和负责任的警务和国防机构，以及负责平民监督和管理的机构。有时，这需要部署联合国安全部门改革专家名册上的专家，以及维持和平行动部安全部门改革股和主管法治和安全机构事务助理秘书长办公室警务司、法治和安全机构厅、行动厅和军事厅的工作人员。维持和平行动部继续领导联合国系统编写《安全部门改革综合技术指导说明》，包括以下领域：儿童和安全部门改革，监测和评价安全部门改革，跨国有组织犯罪和安全部门改革。第一个关于《综合技术指导说明》的培训模块已制订，并随后在联科行动推出。此外，维持和平行动部还继续向非洲联盟提供能力建设援助，并继续与世界银行在安全部门公共支出审查方面开展合作，以支持更可持续的改革。

61. 安全理事会认识到安全部门改革领域越来越需要联合国援助，通过了第 2151(2014)号决议，其中概述了必须加强联合国对国家安全部门改革努力的支持。在此之前，维持和平行动特别委员会的报告(A/64/19、A/65/19 和 A/68/19)和秘书长的报告(A/67/970-S/2013/480)均请求加强联合国在这方面的能力，特别是维持和平行动部安全部门改革股的能力。

62. 地雷行动处提供快速部署应对措施、协调活动和国家能力建设，以处理一系列爆炸物威胁。为对付简易爆炸装置，地雷行动处向维持和平行动提供专门知识和培训，包括在马里和索马里。地雷行动处正在协调拟订维持和平行动部关于消除简易爆炸装置的准则，以协助制定维持和平行动应对措施和发展减轻风险能力。地雷行动处加强了国家能力，以确保安全和有效地管理、储存和保管维持和平特派团在许多国家的武器和弹药库存，包括中非共和国、科特迪瓦、海地和马里。地雷行动处通过探测爆炸物危险，促进各地点的安全和安保，以保护平民，其努力有助于保护南苏丹等地的平民，如其在南苏丹勘察并清理公共场所(学校、市场、道路等)。地雷行动处为发展其与区域组织的伙伴关系，帮助非洲联盟起草了地雷行动和爆炸物管理战略框架，并于 2014 年推出。地雷行动处还支持在中非共和国、马里和索马里的非洲联盟部队，其方式包括与各区域中心合作提供部署前培训，包括在贝宁维达的改善冲突后排雷和除污染行动中心。

63. 解除武装、复员和重返社会越来越多地出现在维持和平行动的任务规定中，必须不断加以调整，以适应特派团开展行动的往往更为恶劣的新环境。因此，与武装团体接触的方式也不同于卷入“传统”对称冲突的团体。解除武装、复员和重返社会工作人员继续探讨新办法，包括需要在签署和平协定之前就与武装运动

接触，并利用解除武装、复员和重返社会作为预防或早期建立信任的工具。例如，在中非共和国有一个项目，其目标是通过集结塞勒卡联盟前战斗人员并将其重新安置到其原籍社区，缓和班吉的紧张局势。正在通过社区安置、减少社区暴力和防止招募方案与被招募战斗人员将返回的原籍社区进行接触。在达尔富尔，劳动密集型社区项目向有可能被武装团体招募从事暴力行动的青年提供替代谋生手段。战斗人员脱离接触方案使他们远离破坏活动，是重返社会的一个重要部分。

64. 维持和平人员作为早期建设和平者的作用是基于安全理事会第 2086(2013)号决议和维持和平行动部和外勤支助部以往开展的工作。近年来，维和特派团越来越多地报告建设和平相关活动，例如那些以扩展国家权力和加强国家能力为重点的活动。

65. 建设和平也必须与发展和人道主义行为体保持强有力的伙伴关系，以确保通过利用专门知识、减少重复和强调政治、安全和发展之间的重要联系，对危机后局势作出有效和可持续的回应。联合国和世界银行之间的伙伴关系利用了联合国的政治任务 and 实地存在与世界银行的技术知识。两个组织共同努力执行由多伙伴信托基金办公室供资的专题和国别项目。信托基金办公室协助实施了在中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚、马里、索马里和南苏丹的项目，以及改善对下列方面提供支持的全球倡议：核心政府职能、司法、安全部门改革、采掘业、冲突后需求评估、青年作为建设和平者的作用、在脆弱和受冲突影响环境中的民事力量。秘书长和世界银行行长最近几次联合访问大湖区、萨赫勒和非洲之角，为这一伙伴关系提供了新势头。

66. 本报告所述期间，维持和平行动部和外勤支助部开展了一项良好做法调查，以查明特派团在提高社会经济影响方面的创新，尤其是在实物和通信基础设施、经济 and 环境影响、本国工作人员征聘和能力建设方面的创新。调查发现，维持和平特派团广播电台具有重要的社会影响，其听众人数往往超过其国家的任何广播电台，提供了公正的信息和讨论与辩论的平台。特派团为开展行动建立和维持的基础设施也有助于改善当地人民的生活，如在过去两年中维修或建造了约 3 000 公里的道路，并在 4 个不同的特派团完成了 100 多个水利工程。为帮助当地供应商在联合国采购程序中登记，维持和平特派团与当地商业团体举办了许多研讨会并翻译了招标文件。特派团还开展创新的废物分离和回收方案，并使用太阳能热水器，以节约能源。最后，许多特派团还建立了本国工作人员能力建设方案，作为更广泛的特派团缩编期间培训和过渡方案的一部分。

67. 维持和平行动部和外勤支助部参与一些有关共有问题的机构间进程。其中包括过渡问题联合工作组、建设和平联络组和新政任务小组。维持和平行动部政策、评价和培训司和外勤支助部还发挥统筹指导小组秘书处的职能，该小组推动在若干关键领域的统筹政策。

68. 综合评估和规划政策于 2013 年 4 月得到秘书长的认可，对于考虑部署或与联合国各机构、基金和方案组成的联合国国家工作队同时部署一个多层面维持和平特派团或外地政治特派团，制定了对评估和规划工作的强制性最低要求。这项政策在进行综合评估以及在特派团整个生命周期适用于整个联合国系统。《综合评估和规划手册》于 2014 年 1 月推出，为规划者和战略决策者提供了有关可用于实施该政策的各种工具、机制和方法的详细指导。作为推出和实施该政策工作的一部分，维持和平行动部行动厅继续向外地特派团提供有关执行综合评估和规划要求的咨询和支助。此外，为了向特派团、总部和机构工作人员提供专门培训，行动厅与其统筹工作组的伙伴积极合作，该工作组成员包括：维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部、建设和平支助办公室、开发署、人道协调厅、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、人权高专办、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、发展业务协调办公室和秘书长办公厅。2014 年 4 月为战略任务规划人员及其联合国国家工作队内的对应方举办了一次讲习班，重点是执行综合评估和规划。2014 年 7 月，维持和平行动部与开发署合作制定并为来自联合国系统多个实体的 30 名工作人员开展了一个培训员培训课程。总体而言，这些努力旨在加强综合评估和规划能力，更广泛而言，目的是确保联合国在冲突中和冲突后国家做出协调一致的反应。

69. 2014 年，工作的重点是执行特派团缩编或撤离背景下的联合国全组织范围过渡政策，该政策于 2013 年 2 月得到秘书长核可。维持和平行动部和外勤支助部正在向计划进行过渡的特派团提供有针对性的政策、最佳做法和业务支助，其中包括联海稳定团、联利特派团、联科行动及其联合国合作伙伴。在这些特派团计划缩编和改组期间，与它们分享了过去几年的许多经验教训。

70. 维持和平行动部和外勤支助部一直与政治事务部、开发署和其他机构、基金和方案密切合作，包括通过一个涉及有关规划和管理过渡进程的能力建设措施的联合项目，该项目对象是参与过渡的所有联合国实体的外勤人员。为查明关于维持和平过渡的经验教训和良好做法，政策、评价和培训司研究了在联合国特派团过渡背景下各特派团执行安全理事会规定的基准的情况。研究旨在更好地理解基准何时何地可能最有助于确定联合国特派团过渡的适当时机、范围和程度。

六. 提供外勤支助

71. 联合国维持和平面临的后勤挑战的规模要求创新和快速地应对危机。维持和平行动部和外勤支助部现在支持的外地军警人员比十年前多近 300%。目前，外勤支助部向 172 200 名外地核定军警人员和文职人员提供支助，总面积覆盖了 750 万平方公里；人员通常部署在基础设施薄弱的偏远地区。

72. 外勤支助部力求向在日益困难、动荡和复杂的环境中开展行动的维持和平人员提供有效及时的支助，同时继续努力提高效率 and 成本效益。为确保这一点，所

有特派团现在定期接受审查，以确保资源最优配置，有效执行其任务，同时文职人员配置审查使特派团民事部分符合其不断变化的任务。外勤支助部正在通过一些内部改革努力加强组织进程和程序，例如推出团结项目，查明并采用创新的针对具体背景的技术，以及实施新的人员和特遣队所属装备费用偿还框架。

73. 全球外勤支助战略提供了战略议程，可集中力量建立更强大的外地服务提供模式。在这一新模式下开发的工具和办法包括：更早和更多的承付款、服务中心提供支助、灵活的航空支助、区域采购、特派团支助小组、创新性特派团基础设施解决办法、远程行政支助和特派团支助轻足迹；在部署中非稳定团等新特派团时，这些工具和方法用作了关键要素。此外，日益注重客户满意度现已纳入新的服务提供模式。最新全球客户满意度调查显示，60%以上的答复者普遍对支助服务的质量表示满意，而且包括 68% 军事人员在内的大多数答复者确认了 2010 年以来的改进。关于全球外勤支助战略执行情况的第五次年度进展报告将于大会第六十九届会议期间提交大会供审议，并将提供该战略的完整最新情况。

74. 全球外勤支助战略现已进入最后几个月，将于 2015 年 6 月结束。在短期内，外勤支助部将继续巩固和完善服务提供模式及其工具，并将其使用主流化。目前在全球外勤支助战略下开展的一些具体活动也将继续提供，其中包括在今后两年或三年内将共享服务扩大到所有特派团。为此提出的一项建议将在关于全球外勤支助战略执行情况的第五次年度进展报告中提交，供大会第六十九届会议审议。执行外勤支助供应链管理战略是另一项将继续进行的重要活动。

75. 随着全球外勤支助战略的结束以及联合国外勤支助审议未来议程以进行持续改进，至关重要，外勤支助部必须与会员国和客户特派团合作并响应其期望，这些会员国和特派团继续期待外勤支助部努力提供如下外地支助模式：(a) 更快，更灵活；(b) 始终一贯并致力于提高质量；(c) 有效并具有成本效益；(d) 问责和透明。该部致力于与其伙伴部门和客户特派团合作，并与会员国进行战略对话，以更好地确定和完善今后的中期优先事项。

76. 按照大会指示，秘书处努力在规定的三个月内处理所有案件，除非需要较长时间确定永久伤残程度。在这方面，提交文件齐备的死亡索偿申请通常可在两个月内得到支付。重新设计了程序，以提供明确的时间表和预期。

七. 能力和业绩

77. 随着联合国维持和平的全球业务环境的变化，维持和平行动部和外勤支助部通过提供适当的能力，包括为其他行动提供支持的军警人员，继续努力尽量提高维持和平特派团的业绩。在 2013/14 年度报告所述期间，维持和平行动部和外勤支助部着手加强以能力为导向的处理维和行动的方法，并建立了一个军警能力指导小组，以制定一项中期加强能力的战略议程。

78. 2014 年期间, 指导小组审查了当前和预期的维持和平特派团军警需求并确定了加强能力的四个重点领域: 灵活性、注意义务、应对新出现的环境、有效规划。在这些属性内, 确定了一套共八项拟议优先工作流程, 在这些工作流程中, 需要对维持和平行动部和外勤支助部内现有和新的能力发展倡议提出更多战略指导和投入。这八个优先工作流程是: 快速部署、行动区内高度机动部队、常备能力、医疗支援、简易爆炸装置防护能力、情报主导的行动、跨国威胁、规划和执行。

79. 总之, 这些优先事项构成了维持和平行动部和外勤支助部的军警能力发展议程, 秘书长于 2014 年 9 月在关于联合国维持和平行动的首脑会议上宣布了该议程。每个优先领域将由一个项目小组推动, 该小组的任务是与会员国密切合作, 与两个部的办公室合作并确定加强这些能力需采取的行动。其基础是提高维持和平行动军警部门标准化程度的重要工作, 包括编制军事单位手册。

80. 快速部署工作流程涉及特派团开办和由于危机重发而需快速增援情况下的部署工作。维持和平行动部和外勤支助部汲取了最近在中非共和国和马里开办过程中的经验教训, 正在努力改善内部业务程序, 包括加强规划能力和确保从事部队组建和部署不同方面工作的各办公室密切协作。同样, 通过将人员和资产从一个特派团重新部署到另一个特派团, 汲取了利用特派团间合作安排填补短期能力缺口的经验。为进一步完善和实施该框架, 将根据最近的经验, 特别是在南苏丹和西非的经验, 审查和更新关于特派团间合作的相关指导文件。

81. 通过长期安排加强部署专门知识的能力, 也是秘书处快速部署战略的关键。常备警力、常备司法和惩戒力量和地雷行动快速反应小组继续为外地特派团作出宝贵的贡献。鉴于对部署建制警察部队的需求日益增长, 希望会员国支持建立一个建制警察部队待命安排的努力, 包括采取名册的方式。这种方式在根据安全理事会有关决议实际部署各成员国建制警察部队之前, 不会带来成本问题。这一不增加费用的举措将有助于预先获得建制警察部队, 及时对安全理事会的外地任务和需求做出反应。然而, 确定和部署支援能力(如工程、空运和陆运和医疗支助)方面的重重困难妨碍了秘书处迅速部署的能力。

82. 也可以通过联合国和伙伴组织的协作努力, 更有效地快速应对危机。安全理事会第 2167(2014)号决议强调联合国必须培养区域和次区域组织迅速部署维持和平部队的能力, 以支持联合国维持和平行动或安全理事会授权的其他行动。秘书处将继续支持建立区域快速部署常备能力, 并与区域组织尤其是非洲联盟和欧洲联盟讨论, 如何能够在开展一个联合国行动之前或与之同时, 更有效地在框架内利用这种能力。

83. 在 2013/14 年度报告所述期间, 在组建迫切需要的军用航空单位方面有所创新。为提供安全和有保障的环境, 马里稳定团、联科行动和南苏丹特派团得到了先进军用直升机的支持, 例如已在联刚稳定团得到使用的直升机。此外, 在过去

几个月中，一些会员国慷慨响应联合国提出的提供 C-130、C-295 和 C-160 等固定翼飞机的要求。

84. 如果技术适合目的并且应用得当，便可成为强有力的促进因素，帮助联合国维持和平人员更加切实有效地开展工作。任何有助于改善军警人员和文职维和人员安全和保障的技术，均值得联合国和平行动进一步探讨。2014 年 6 月，主管维持和平行动副秘书长和主管外勤支助事务副秘书长召开了一次关于技术和创新的专家小组会议，以寻找维持和平行动可以最大限度利用技术和创新的地方，以及维持和平行动怎样保持领先一步，不断寻找新的创新并酌情加以运用。该小组将向维持和平行动部和外勤支助部提出建议，并将向委员会简要介绍其研究结果。

85. 引入未装备武器的无人机为外地特派团提供了宝贵的监视和侦察能力。在联刚稳定团部署未装备武器的无人机改善了维和人员对局势的认识和对其行动环境的了解，并已成为一种强大威慑。应维持和平行动特别委员会报告(A/68/19)第 46 段要求，从该部署中汲取的初步经验教训载于本报告附件。秘书处汲取了初步的成功经验，目前正在寻求在中非稳定团采购类似系统。这种技术只有在征得东道国同意并酌情同所有有关国家协商后才使用，今后继续如此。此外，联合行动中心正在越来越多地使用与联合国总部合作设计的工具，以跟踪和直观展示安全事件的数据。

86. 技术也可以协助落实能力建设任务。联海稳定团和联利特派团的联合国警察部分已开发了基于计算机的系统，用于监测和评价当地警务。该系统不仅可以总体上看到长处和弱点，还使联合国警察部分得以采取有针对性的能力建设方案，支持国家对应方。简单、实用可行的技术解决办法还使维持和平行动得以减少环境足迹，成为当地社区更好的合作伙伴。外地行动增加了太阳能等可再生能源的辅助利用，以减少碳依赖，并已采取步骤，对空调和废水处理厂等设备进行现代化和升级，以减少能源消费。在马里使用了地面穿透雷达，以找到不会与当地需求竞争的水源。

87. 维持和平行动部和外勤支助部继续落实全球维持和平培训需求评估的调查结果和建议。评估工作注重培训和有效执行任务之间的关系，确定有必要把培训视作战略性投资和加强业绩的因素。对此，新成立的培训和学习常设委员会已开始工作，就确定下一个预算期培训资源分配的优先事项向高级管理层提供咨询。维持和平行动部综合培训处和外勤支助部响应要关注培训效应这一建议，业已完成并分发了关于培训的设置、实施和评估的准则。这些准则也已分发给会员国的维持和平培训机构，供其使用。为满足新聘工作人员获得关于维持和平、其职能和授权任务的基本知识这一已确定的需求，综合培训处已为总部工作人员编制了一份关于维持和平行动部和外勤支助部的指南，并为新任命的特派团工作人员提

供电子学习课程。此外，两部正在审查新聘文职人员部署到外地特派团的部署前准备工作。

88. 为了满足军警人员对部署前培训的需求，综合培训处与合作伙伴一起继续编制专门培训材料和情景模拟材料。战术层面保护平民专门培训材料已通过一系列对培训员的培训课程向维和培训机构推出，有关儿童保护的专门培训材料也已经推出。综合培训处政策和最佳做法处正协同联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国制止冲突中性暴力行动和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表开展工作，更新冲突中性暴力问题的专门训练材料。这些材料含有基于模拟场景的培训，并顾及军事维和人员所部署的不断变化的作业环境，以及维持和平行动部和外勤支助部的最新指南。

89. 培训需要评估提出建议，鼓励维和培训更趋一体化，减少支离破碎的状况，为此，综合培训处于 2014 年 3 月启动了培训架构项目。在这方面，已经与主要部队派遣国和警察派遣国、捐助方和区域组织进行了磋商。该项目的目的是为维持和平培训制定更加协调的办法。预计项目采用的方法将促成：明确的分工，更好地跟踪培训情况，更好地分配材料，维持标准，等等。维持和平行动部还与人权高专办合作，努力加强军事和警务人员人权方面的准备，包括为由中非支助团换盔转入中非稳定团的人员提供综合培训，并为常备警力提供综合培训。

90. 维持和平战略伙伴关系办公室按照大会第 67/287 号决议继续审查外地特派团，以改善任务的执行和建制军警人员的安全和安保，并确定汲取的经验教训，就最佳做法提出建议。截至 2014 年 11 月，监督厅审查了达尔富尔混合行动、联刚稳定团和马里稳定团的军警构成部分。根据这些审查而作出的建议所涉方面包括特遣队所属装备和自我维持、武器和装备的检查、联合行动中心的一体化以便使特派团各构成部分有更好的协调，加强特派团联合分析中心的效力并更新特派团的行动构想和指令，以反映实地的现实情况。会员国、特别是部队/警察派遣国定期听取关于上述审查的结果。该办公室计划每一财政年度至多审查 5 个外地行动。

91. 大会第 68/281 号决议重申了其第 67/261 号决议，后者核准高级咨询小组报告中关于部队费用偿还和其他问题的建议，并设置了向部队派遣国和警察派遣国偿还费用的新框架。根据对 10 个具代表性国家的调查所取得的资料，核准新的单一费用偿还标准从 2014 年 7 月 1 日起为每月每人 1 332 美元。这一新标准包含以前单独支付的薪金和津贴、专家津贴、个人用具和装备，包括单兵武器。此外，目前派遣国就三个新类别发生的费用得到偿还：部署前医疗、依据联合国标准专门针对联合国的部署前培训以及人员前往部署装运点的内陆运输。在偿还率中列入培训内容反映出派遣国和联合国对加强部署前培训的重大决心。根据这项调查，培训项目约占偿还率的 8.5%。

92. 新的费用偿还框架还包含一系列措施，明确将费用偿还与所需力量的部署相联系，包括人员和特遣队所属装备。一项措施是，如果连续两个季度没有主要装备或主要装备无法使用，则按照大会第 67/281 号决议规定的标准，按比例扣减人员费用的支付。这项扣减所依据的基本假设是，装备长期不存在或无法正常运作会影响到特遣队和(或)建制警察部队的行动效力。

93. 此外，新框架为两种额外补偿提供了可能性：风险额外补偿和迅速部署必要能力的额外补偿。风险额外补偿确认业务单位在特别危险情况下开展的不寻常工作。注意到所有维持和平行动在某种程度上都涉及某些风险因素，而军警人员凭借其培训和装备能够应对敌对行动，业务单位要获得例外的特殊补偿，必须得到部队指挥官/警务专员的建议，并得到特派团高级领导层以及维持和平行动部和外勤支助部两位副秘书长的核准。对必要能力支付的第二种额外补偿根据特派团关于全部能力均已投入运作所做的核实，在部队费用补偿总额(人员和装备)的基础上对快速部署偿付额外的百分比(30 天部署偿付 25%额外补偿，60 天部署偿付 15%额外补偿，90 天部署偿付 10%额外补偿)。这一额外补偿需要秘书处确定并设定业务需求的先后主次，然后确定相关的能力。为满足紧迫的时间安排，需要进行周密的规划，包括快速部署必要能力的可行性分析，而部署工作有赖于部队和警察派遣国是否存在或是否已经准备就绪；此外，还需要加快规划和及时决策。这两种额外补偿的管理均需要新的程序和机制，以便根据大会第 67/261 号和第 68/281 号决议的规定，分析、审查和建议业务信息。

94. 除了部队派遣国费用偿还新框架之外，大会还在第 67/261 号决议中核可了高级咨询小组报告(A/C.5/67/10)中的建议，包括关于联合国和部队派遣国之间重要关系其他方面问题的政策建议，此外还核可了这样的建议，派遣特遣队人员的各国、联合国大家庭和秘书处之间的契约应通过关于共同义务的文件变得更清晰，这些内容得到普遍了解但没有编入任何联合国文件。

95. 维持和平行动部和外勤支助部作为执行大会第 67/261 号决议工作的一部分，已开始就提议的维持和平契约的一些方面与部队和警察派遣国协商。这一问题将在审查和平行动时继续讨论。

96. 此外，大会第 68/282 号决议注意到特遣队所属装备问题工作组 2014 年的报告(A/C.5/68/22)，并核可了行政和预算问题咨询委员会报告(A/68/867)所载建议，包括有关制定新偿还标准、纳入新项目以改善妇科服务及前方医疗队和救护车的反应的建议，以及对警方人群控制车辆的一项新规定。

97. 特遣队所属装备工作组还核准了一项新措施，据此，联合国将根据外地特派团特遣队所属装备和谅解备忘录审查委员会的酌情决定，为特遣队所属特定种类主要装备的更换提供资金。符合更换资格的装备必须已经至少连续部署 7 年或估

计使用寿命的 50%(两者以较少者为准)。联合国这一费用的上限为每年 1 250 万美元，因而需要细致的评估进程。

98. 文职人员配置审查是外勤支助部员工队伍规划的主要工具，也是全球外勤支助战略人力资源支柱的一个组成部分。其目标是确保特派团文职人员配置构成适合有效地执行任务，并预估特派团人员配置的中期需求。迄今，已经为达尔富尔混合行动、联黎部队、联科行动、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、联刚稳定团、联阿安全部队、恩德培区域服务中心和联海稳定团完成了文职人员配置审查。对这些特派团的跨领域分析表明：(a) 仍然需要定期审查人员配置需求；(b) 有必要从特派团成立之日起便纳入员工规划工作，以便在开办、巩固、缩编整个过程中逐渐调整特派团工作人员的配置；(c) 需要注重将权力由特派团总部下放到外地特派团，并对较大规模特派团的外地办事处赋予权能；(d) 可以进一步努力，采用联合国志愿人员开展的结构化能力发展方案，将一些任务转交给当地征聘人员，使联合国志愿人员返回原来的能力建设职能。特派团在执行文职人员配置审查中的一项难题是，缺乏推行将各项任务转交联合国国家工作队所需的资源和资金；

99. 秘书长、维持和平行动部和外勤支助部高级管理人员依然坚定不移地决心防止和处理部署到外地行动的人员的不当行为，尤其包括对性剥削和性虐待实行零容忍政策。

100. 过去一年，包括涉及性剥削和性虐待事件在内的不当行为的报告数量继续下降。这方面工作必须持续下去，必须通过本组织与会员国之间的合作得到支持，以防止不当行为，包括性剥削和性虐待，并追究参与不当行为者或听任不当行为发生的担任指挥或监督职责的人员。

101. 专家访问联海稳定团、联利特派团、南苏丹特派团和联刚稳定团对性剥削和性虐待状况评估之后，联合国的一个部门间和机构间工作组开会审议专家提出的建议。工作组的报告草稿、包括防止、强制执行和补救行动的建议将在今后几个月里最后确定。建议的详细内容将纳入秘书长给维持和平行动特别委员会的关于建议执行情况的下次报告。

102. 其他战略举措包括拟订一项性剥削和性虐待风险管理框架，最近在维持和平特派团试行，并作为问责框架的一部分得到实施。两个框架均于 2014 年 7 月开始运作。此外，目前正在进行问责政策草案的最后定稿，秘书处正在制定一项防止性剥削和性虐待的电子学习课程。将需要会员国的合作，以确保所有人员均获得关于行为和纪律的全面部署前训练。在审查各类人员方面继续取得进展，包括过去一年，最后确定了关于对照不当行为跟踪系统所载不当行为记录对联合国志愿人员进行筛查的协定，还有数据库接口项目，可帮助根据之前不当行为记录逐一筛查所有军事和警察维和人员。

103. 秘书处将继续确保所有任务区均设有举报不当行为的机制，配备适当的机密保障措施，在其权限内调查不当行为的指控并采取行动。在此方面，会员国的协助至关重要，尤其是在追究实施不当行为的部署人员方面，包括国家司法管辖下构成犯罪的最严重形式的不当行为。

104. 秘书处继续加强其对性剥削和性虐待受害人的帮助，方式包括国家层面的支助行动，以期处理产假和子女抚养费索偿要求。目前，秘书处正努力争取在行为和纪律小组、外地特派团实务部分和联合国各机构之间的工作方式做到统一。这将有助于加强对性剥削和性虐待受害者提供法律和其他形式的援助，包括涉及产假索偿要求的情况。

105. 秘书长最近几年实施了两项政策，以加强联合国组织根据《联合国宪章》和国际法履行其促进和捍卫人权义务的努力，这方面业已取得更多的进展。这两项政策是：关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策(2011 年实行)和联合国人员的人权筛查政策(2012 年实行)。

106. 人权尽职政策规定了尊重人权的基本原则以及所有联合国实体必须遵守的程序，以指导其为非联合国安全部队提供的支助。通过在各种支持和采用标准作业程序的情况下适用这项政策(联刚稳定团、联利特派团、南苏丹特派团和联科行动)，该政策的实施在维持和平背景下取得了稳步进展。安全理事会在一些建立或延长维和行动任务期限的决议中强调了遵守这项政策的重要性(如马里稳定团、联科行动、联刚稳定团、中非稳定团、南苏丹特派团)。一个由维持和平行动部和人权高专办高级代表联合主持的审查小组继续努力提高认识，审查和指导整个联合国系统对政策的实施。在这方面，审查小组正在编制一份指导说明，将为国家层面的政策落实提供一个实用的框架，并汇编一套良好做法。

107. 人权筛查政策旨在防止选择或部署任何有过犯罪记录或参与违反国际人权或人道主义法行为的人员。秘书处的人权筛查工作组自 2012 年 12 月秘书长核可以来，目前正在合作执行该政策。会员国仍承担对其提名或派遣参加维持和平的人员进行筛查的主要责任。得到考虑将为联合国服务的个人必须签署相同内容的自我认证，而秘书处则对高级别员额的人选预先进行筛查。

八. 伙伴关系

108. 非洲冲突复杂和日益多面性着重说明，有必要进一步加强联合国、非洲联盟和其他区域组织之间的战略和业务伙伴关系。针对中非共和国和马里危机的国际行动，包括部队的相继部署和非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)与马里稳定团之间 2013 年 7 月 1 日进行换盔、2014 年 9 月 15 日中非支助团和中非稳定团之间进行换盔，都证明了这一伙伴关系得到了加强。针对马里和中非共和国的危机采取的集体行动彰显了联合国在相对优势、增值和负担分摊基础上，不仅与

非洲联盟开展合作，而且也与其他区域组织(如西非国家经济共同体、中非国家经济共同体和欧洲联盟)开展合作。

109. 这些组织一直就中非共和国和马里的政治进程密集协商并开展联合规划和协调，以确保由非洲联盟和平支助行动到联合国维和行动的顺利过渡，同时，换盔工作也着重显示了行动和支助方面的重大挑战，尤其是在马里。根据安全理事会第 2167(2014)号决议，维持和平行动部与非洲联盟密切协商，已开始关于从非盟和平支助行动过渡到在中非共和国和马里的联合国维和行动过程中总结经验教训的活动，以期改进未来其他过渡安排和换盔进程确定指导方针和建议。为避免在马里换盔进程中遇到的一些困难，包括在中非共和国的易盔工作的指挥与控制以及部队派遣国和警察派遣国行动能力和装备，业已在早期阶段制定了对中非支助团部队的能力评估及非洲联盟和联合国之间的联合过渡信息总库，为中非支助团特遣队和参谋人员开展更有效的换盔工作提供基础，并协助权力的顺利移交。

110. 联合国凭借既定的框架，将继续加强与非洲联盟的战略和业务伙伴关系，以确保在预防非洲危机方面有更连贯和有效的办法。这类合作的机制包括非洲联盟十年能力建设方案、高级别会议和首脑会议，以及联合国-非洲联盟和平与安全联合工作队。目前正继续与会员国和区域伙伴协商，努力探讨联合国维和行动快速反应能力的切实和有力的备选方案。在这方面，维持和平行动部和外勤支助部继续支持非洲待命部队的落实，包括非洲应对危机快速反应部队，另外还通过与非洲联盟委员会联合开发一个非洲联盟-联合国信息总库，确定联合国在支持迅速落实非洲待命部队的具体重点领域。

111. 联合国驻非洲联盟办事处按照安全理事会第 2033(2012)号决议及大会第 67/302 号决议制定了一个和平与安全合作战略框架。联非办在总部的支助下继续加强联合国对非洲联盟一些交叉领域能力发展的支助，这些领域包括战略和业务规划、法治(特别是解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革)、警务和执法以及保护平民。

112. 欧洲联盟目前在 16 个维和行动中的 9 个行动平行部署了民事特派团和军力，执行相互配合的任务并履行安全理事会设定的和平与安全目标。在中非共和国和马里特派团的整个规划和开办阶段，与欧洲联盟进行了积极的接触，而且在过渡阶段继续接触，包括准备欧洲联盟驻中非共和国部队的最终移交。在政治和战略层面，安全理事会和欧洲联盟政治和安全委员会之间以及秘书处和欧洲对外行动局之间的合作继续加深。2013 年以来，主管维持和平行动副秘书长经常参加欧洲联盟国防部长非正式会议，以进行战略对话和协调。联合国-欧洲联盟危机管理指导委员会依然是确保联合行动的互补和负担分摊的一个重要论坛。

113. 2012 年通过的加强欧洲联盟对联合国维持和平行动的共同安全和防务政策支助行动计划得以执行，对联合国-欧洲联盟维持和平和危机控制方面的协作的系统化产生了积极的影响。具体例子包括制定了行动规划阶段合作的联合准则；就理念、汲取的经验教训和培训进行合作和交流的模式；加强与非洲联盟合作的信息的交流，以确保有效的三方合作。希望欧洲联盟为马里稳定团提供的大量捐助，成为欧洲更多参与联合国维持和平行动、特别是在非洲行动积极趋势的开端。

114. 联合国与北大西洋公约组织(北约)两组织在科索沃和阿富汗的合作已有多年，这一合作是加强理解、在实地建立互补性，并在关键领域(如妇女、和平与安全)统一标准的一个手段。北约盟国在 2014 年 9 月首脑会议发表的宣言中承诺加强其对联合国维持和平行动的支持。特别是鉴于联合国维持和平行动面临的新挑战和威胁环境，北约在若干相关领域拥有专门知识。这些领域包括培训和演习、快速部署、现代技术、反简易爆炸装置能力，以及国防部门改革，可以就这些方面加强合作。

115. 还有一些组织与联合国在政治和(或)和平和安全领域加强合作方面的业务接触较少，其兴趣也在继续增长。2014 年 4 月，维持和平行动部应集体安全条约组织之邀就和平原则和标准、部队组建与后勤问题在莫斯科向后者提供了一系列介绍。这一访问促成确定了几个可以立即开展合作的优先领域。东南亚国家联盟(东盟)继续表示有兴趣通过执行东南亚国家联盟与联合国的《全面伙伴关系联合宣言》加强维持和平方面的合作。希望在雅加达设置联络机构，开展伙伴关系中政治和安全方面的工作，这将有助于加强信息交流，并确定这种合作的优先事项。

116. 安全理事会、部队和警察派遣国以及秘书处之间的伙伴关系，也称为三角合作，已成常规。业已作出努力，进一步改善信息交流和战略协商，以确保所有利益攸关方的意见均反映在特派团的规划和管理工作中。秘书处在全球与会员国保持接触，努力在实地行动条件及规划进程发生可能导致特派团任务或结构组合进行调整的任何重大变化之时，及时通告有关会员国。当南苏丹和戈兰高地危机爆发之时，维持和平行动部召开了部队和警察派遣国的紧急会议，并在设立马里稳定团和中非稳定团的安全理事会决议通过后，立即与潜在部队和警察派遣国会晤。此外，在进行战略审查过程中，在审查前后均向有关会员国(包括东道国政府)通告审查的目标及其结果。在战略层面，维持和平行动特别委员会与安全理事会维持和平行动工作组就跨领域的维持和平问题增加接触，加强了安全理事会、部队和警察派遣国和秘书处之间的互动。

九. 意见

117. 如果维持和平行动要继续成为国际和平与安全的有效工具，就必须跟上不断变化的世界。必须确保维持和平人员的安全和安保，使他们能够履行复杂而具

有挑战性的任务，尤其是在保护平民、特别是保护妇女和儿童方面。所有维持和平人员都必须清楚地了解并履行这项庄严的保护义务。

118. 本报告阐述了过去一年为加强军事、警察和文职人员在维持和平行动中的能力以及深化与区域组织和其他重要伙伴的合作关系而开展的诸多工作。维持和平行动部和外勤支助部将继续推进军警能力发展议程，包括快速部署，以加快联合国特派团的部署并确保它们得到高效和具有成本效益的支持。这两个部将与会员国合作，保持全体维持和平行动人员的业绩标准，并确保特派团能获得很多会员国所拥有的技术。必须加强联合国特派团的信息、分析和规划能力。

119. 会员国应确保，在维持和平行动得到授权后，立即向其提供有效执行任务所需的军事和警察人员以及经费。东道国应与部署在其领土上的特派团充分合作，确保其行动自由，并推动实现持久和平所需的关键改革。维持和平行动特别委员会应就维持和平政策提出看法，使维持和平行动获得相同的指导和会员国的大力支持。

120. 联合国在世界各地的维持和平行动正面临日益复杂的挑战，被要求少用资源多办事。高级别和平行动独立评估小组明年将与会员国和联合国系统密切合作，提出建议，协助制定维持和平和政治特派团今后较长期的规划。为此，它们将依赖维持和平行动特别委员会和有关机构的长期工作，确保维持和平行动准备好应对今后的挑战。

附件

联合国组织刚果民主共和国稳定特派团使用未装备武器的无人驾驶飞机系统的经验教训

背景

1. 技术继续在联合国维持和平行动中发挥重要作用，特别是在改善对局势的认识和确保特派团完成任务方面。例如，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)采用了未装备武器的无人机系统。2012 年，非法武装团体在刚果民主共和国的偏远地区再次实施暴力，对平民和联合国工作人员构成威胁，因此有必要使用加强的监测和监视技术，例如，根据该国具有挑战性的地形，调整和部署了未装备武器无人机系统。
2. 未装备武器的无人机系统 2013 年 12 月起投入使用，协助联刚稳定团改善了对局势的认识；但也带来了挑战。部署未装备武器无人机系统的早期经验影响到了政策的制定。

职能

3. 无人机系统履行四项基本职能：
 - 提高对局势的认识，从而加强保护平民以及包括维持和平部队和警察在内的联合国工作人员的能力
 - 监测武装团体和军火贩运活动
 - 评估境内流离失所者和难民的流徙情况，以更好地解决人道主义需求
 - 评价环境挑战，包括评估自然灾害造成的破坏
4. 未装备武器无人机系统是特派团的资产，军事、警察和文职构成部分都能使用。还邀请了其他联合国机构和合作伙伴视需要利用无人机系统所收集的资料。无人机系统旨在补充特派团现有资产以及提供新的能力。
5. 根据法律和指导原则，部署未装备武器的无人机系统应经刚果民主共和国政府的同意，并且该系统只能用于协助联刚稳定团执行任务。

能力和优势

6. 无人机系统主要构成是 1 个地面控制站、5 架未装备武器的无人机和相关支持系统。无人机系统的供应商 Selex ES 公司仍然负责提供和管理该系统，包括操作人员。系统在 2014 年 10 月 7 日实现了全面作业能力。在特派团的 5 架未装备武器的无人机中，有 3 架是用于收集信息的调查工具，其余两架用于传递信号。用于调查的无人机装有非常灵敏的图像捕捉传感器，可在白天、微光、夜晚和日

间/夜间热成像模式下实时提供高清晰度的照片和录像。有一架无人机还配备了合成孔径雷达，可透过云层生成图像和利用地面移动目标指示能力生成大型移动目标的图像。视天气和其他条件，无人机的航程为 200 公里，飞行时间可达到 12 小时。无人机系统能够监测局势长达 72 小时，轮调飞机就有可能持续监视。

7. 系统中包括分析资产。未装备武器的无人机将捕捉到的图像实时发送给分析小组，可在地面控制站和联刚稳定团的部队总部查看图像，机动部队也可在外地使用无人机系统手提电脑查看图像。由于这种反馈系统大幅提高了对局势的认识，因此无人机系统的图像能立即对实地战术决策产生影响。

8. 部队总部的无人机系统小组的工作人员包括部队派遣国提供的军事参谋人员和无人机系统的专家。他们衔接了联刚稳定团和 Selex 提供的私人承包商。Selex 的工作人员根据合同与联刚稳定团进行合作，他们是无人机系统设备和图像分析方面的专家。

9. 在天气许可的情况下，联刚稳定团的无人机系统通常每天飞行 10 小时，可在一天中的任何时间飞行(使用夜视成像和热成像)，实时提供高质量的录像和传输定格画面，实地工作人员可通过便携手提电脑进行查看。这种灵活性为特派团腾出了直升机等其他资产，还避免了危及生命。资产可见度也有助于产生威慑作用。低空飞行的无人机能被地面上的潜在破坏者看到，这可能有助于防止对平民的威胁或阻止武装活动。无人机也能高空飞行而避免被发现，还可以秘密收集信息。

10. 无人机系统能够补充、但无法取代特派团现有的资产。无人机系统提供视频直播，能提高效率，使特派团在正确的时间和地点更频繁地采取行动，并降低工作人员的风险。此外，无人机系统还提供了一些无形的收益。这些收益包括为地面巡逻人员带来安全方面的信心，使他们能够开展活动而不受到伏击。因此，联合国能够越来越安全地开展巡逻任务。

任务的类型

11. 与未装备武器的无人机系统的军事用途有关的例子包括：刚果民主共和国武装部队和联刚稳定团在针对 Nduma défense du Congo (NDC)/Cheka 的联合行动中用它来监测 Kashebere-Kibua 和 Mpofi-Kibua 轴线上的非法武装团体。无人机系统持续而密集的监视使该团体的压力增加，从而促成其势力减弱并最终撤退。无人机系统有个突出的民用例子，即在 2014 年 5 月用于基伍湖的渡船救援任务，当时无人机系统向联刚稳定团提供了这场灾难的图像，从而能够及时救助平民。

12. 其他例子包括测绘以及监测在维龙加国家公园的非法木炭生产活动，监测火山活动以评估对当地居民造成的威胁，以及监测非法检查站、公共场所(市场)的活动以及城市地区的事件(示威)。

查明的具体经验教训

13. 联刚稳定团的无人机系统小组在获得无人机系统技术后，建立了多种程序以确保该技术给特派团带来最大的收益。最近对程序进行了标准化并加以记录。例如制定了一套全面的行动构想，并将随着学习和程序的完善，定期进行更新。这缓解了联刚稳定团和供应商面临的技术与行动挑战，它们共同努力以解决无人机系统的“初期小问题”，确保获得稳定而有效的能力。

预期管理

14. 第一个挑战是管理对无人机系统性能和功能的预期。人们一开始对这项引人注目的能力缺乏适当的了解，具有不切实际的过高预期。尽管 2014 年 4 月就交付了该系统，但因存在技术问题，直到 2014 年 10 月才实现全面作业能力。随着逐渐熟悉了无人机系统，小组制定并最终确定了标准作业程序、规章和准则。随着无人机系统的任务范围扩大，将继续对这些程序、规章和准则进行改进。

15. 获得的一个经验是，对无人机系统的部署、能力和交付时间表的预期管理至关重要。应该认识到，部署新无人机系统可能需要较长的准备时间，因为通常没有现成可用的部件和飞机，需要进行制造。

要求的界定

16. 采购先进技术系统带来了挑战，因为服务提供商也许可以提供维持和平特派团所不了解的一系列解决方案。采购无人机系统的第一步仍然是由专家采用系统方法开展全面的需求和环境评估。例如，戈马的火山会阻碍无人机系统行动的视距，因此采购前的需求评估强调，需要一个具有超视距能力的中继系统。使用卫星来传输数据曾是一个备选方案，但后来被排除，要到获得更多经验以及更好地了解与利用率相关的成本后才会考虑。

17. 北基伍的天气和行动高度，特别是附近的活火山，以及邻近的卢旺达边境形成的地域限制，都给行动带来严峻的挑战。评估阶段考虑了这些挑战，但现有解决方案代价更高，因此根据预算限制作出了妥协，放弃了更大的飞机等新能力。这无疑降低了效用，但把成本控制在了可负担的水平。根据原来的要求，可以提供无需跑道的系统。较大的飞机需要较长的跑道，这会减少重新部署的备选方案。合成孔径雷达在天气多变和有森林的环境中十分有用，视线可以透过云层、村庄周围的森林边缘的有限树叶、主要补给路线和农田，因此被认为很有价值。提供的合成孔径雷达是一个位置固定的小型系统，其性能仍在接受评估。

18. 同样，选择能力时应基于特派团的需要，而非基于任何特定的设备或系统，这一点很重要。如果选择无人机系统作为解决方案，就有必要明确航程、可靠性、高度和续航时间等关键要求的最佳范围和可接受范围。与联刚稳定团的无人机系统一样，可以鼓励供应商为查明的行动挑战提供创新的解决方案。例如要求在火

山附近行动的无人机系统的航程达到 200 公里，这向供应商提出了任务要求，供应商对视距方面的挑战提出了创新的解决方案。

19. 需要建立完善的信息周期，包括信息的收集、分析和传播等，并提供适当的资源，使无人机系统收集的数据发挥作用。采用系统的方法可以确保考虑总体能力，包括设备维护、对其用法的培训、支助人员、基础设施和后勤。特派团的经验是尽早参与无人机系统的供应，并把这个经验分享给了其他特派团，以确保在初期阶段解决领空、基础设施和后勤方面的问题。

20. 高质量的传感器是无人机系统的最关键部分。为了满足联刚稳定团对早期部署和初始行动能力的迫切要求，在现有系统的出口许可证得到核准前为其提供了一架低分辨率的摄像机，它的运作情况良好。有可能会需要其他监视传感器，因此在合同中以预先确定的价格列入今后可能需要的新增能力的办法很有价值，就像对合成孔径雷达那样。这些系统通常没有现成可用的，因此重新设计和制造需要较长的筹备时间。

21. 服务合同规定，供应商对与交付和维持能力有关的风险负责，这么做在行动层面行之有效，因为这比购买系统便宜，而且联合国今后不用处理过时和失效的资产。联刚稳定团的合同确保无人机系统的合同在设备、时间和地点方面的条款是灵活的，而且可以转移给其他基地或特派团。远程无人机系统的能力确保了可从单个基地为多个地点提供服务，尽管像刚果民主共和国这么大的国家需要更多的无人机系统或多个临时基地。

22. 与要求有关的经验教训如下：

- 在采购程序开始前，应由一名专家开展彻底的需求和环境评估。
- 应采用系统办法来界定要求，以确保考虑能力的各个方面及其与外部要素的衔接。
- 对技术要求的界定仍应基于终端用户的需要，而非特定系统或设备的需要。
- 高质量的传感器是优先事项，在界定要求时还应考虑其他备选方案。
- 合同中关于设备和新增地点的条款应具有灵活性。
- 承包商提供的无人机系统在任务分配、转移和系统增强方面提供了更大的灵活性。
- 行动地点、跑道条件、接近关注区域、行动灵活性、天气、时间表和预算等要求相互竞争，这将不可避免地产生折衷的解决方案。事实证明，在合同中提供备选方案是有益的。

认识

23. 尽管很多人以为无人机装备了武器，但联刚稳定团使用的无人机系统并未装备武器，只是收集信息的工具。为了提高合作伙伴和包括当地居民在内的其他利益攸关方对无人机系统各种用途的认识，联刚稳定团的无人机系统小组展示了无人机系统的功能，加强了公共信息的传播，提高了联合国系统和国际非政府组织中的利益攸关方及有关组织的认识。

24. 无人机系统小组最初考虑在当地社区中开展更加公开的信息分享活动，说明无人机系统的用途及其未装备武器的特点，使社区感到安心，但后来决定让非法武装团体对无人机系统捉摸不透，从而使该系统发挥威慑作用。

25. 取得的经验之一是，应努力向发展和人道主义合作伙伴、东道国、区域行为体等方面继续展示无人机系统的价值并酌情分享信息。

无人机系统特派团小组

26. 联刚稳定团的无人机系统小组负责衔接联刚稳定团和供应商，这一关系至关重要。小组成员应具备适当的资格。

27. 取得的一个经验是，小组成员应具备适当的资格。维持和平行动部已采取步骤，确保无人机系统小组有足够的合格工作人员。

任务分配的优先排序

28. 需要建立适当的任务优先排序系统，从而最高效地利用资产。让用户参与每个阶段对确保透明度和客户满意度至关重要。联刚稳定团的综合指挥小组对无人机的任务分配决定进行最终仲裁。该小组由部队参谋长、特派团支助事务主任和特派团办公室主任组成。小组为任务分配的优先次序、自主权和指挥提供指导。还制定了与无人机系统任务的优先排序、自主权和指挥有关的标准作业程序，并向所有部门传达。

图像控制和存储

29. 无人机系统捕捉和处理的图像具有战略敏感性，因此需要控制这些图像的获取和传播。根据联合国的相关分类和保密制度、政策及准则对所获得的信息进行处理。无人机系统提供的信息被列为机密信息。特派团目前的工作重点是信息管理，特别是储存、存档和检索系统。管理收集到的大量信息以使人们能够快速而方便地获取和分析这些信息，这一点非常重要。采购无人机系统时应在要求的界定中列入这项服务，并添加适当的合同条款以保护机密性。

30. 储存方面的经验包括，应提供资源以设计适当的安全信息储存与管理系统，供无人机系统小组使用，系统中包含一个安全数据库，用于在收集到的大量信息中筛选及找到联系。

事故

31. 联刚稳定团启用未装备武器的无人机系统以来，发生了两起无人机事故，根据维持和平行动部和外勤支助部的指导方针对事故进行了调查。初步调查结果显示，第一起事故是由于领航错误导致着陆不佳，第二起归因于天气；不过，调查仍在进行。第二起事故暂时影响了特派团的监视能力，但没有造成任何第三方受伤或财产损失。

法律和指导原则

32. 联合国部署未装备武器的无人机须获得东道国的同意，并且具有特定特派团的部队地位协定所规定的相同权利和义务。联合国使用未装备武器的无人机收集数据和信息，有助于提高特派团高效和有效执行任务的能力。所有数据、图像和无人机的衍生分析产品都是联合国财产且属于联合国档案，均属不可侵犯。所有数据和信息的处理及保护都遵照现有联合国安全分类政策和联合国保密制度。

通信

33. 战术指挥官通过无人机系统的手提电脑获得实时信息的能力可以增强战斗力。此外，无人机系统装有无线中继器，用于向视距外的人员传递音频通信。

34. 在拍摄到的图像中较容易分辨友军和敌军的能力很有帮助。正在调查友军使用无人机系统传感器能够感应的反射闪光(II 和 TI)的可行性。

空中交通管理

35. 无人机在民用空域作业，该空域还有载人机；因此，无人机的行动需要得到政府核准，民用航空当局需要核准严格的隔离措施，以避免与载人飞机碰撞的风险。联刚稳定团与刚果民主共和国政府，包括民用航空当局进行协调，采取了合理的措施，以降低载人飞机和无人机之间出现空中交通冲突的风险。

今后的考虑

36. 为了进一步利用未装备武器的无人机系统技术，部队派遣国可以向其特遣队提供自己的未装备武器的小型无人机。这些无人机更小，大小与遥控的娱乐飞机类似。小型无人机的高度和航程有限，但装有白天使用的简易摄像机或夜视/热成像摄像机，主要用于侦察临近的战术区域。联刚稳定团干预旅的南非特遣队为特派团提供了未装备武器的小型无人机，其他国家提供类似装备也是可行的，因为很多部队派遣国的国家资产中都包含这些装备。此外，小型无人机在《步兵营手册》中被视为一个营的基本装备之一。其他技术可与无人机系统的资产一起使用，以进一步提高效用。

37. 总之，联刚稳定团启用未装备武器的无人机系统带来了积极的经验。无人机系统与联刚稳定团现有的其他系统具有互补性，提高了对局势的认识及其保护平

民的能力。对无人机系统的全面评估需要较长的时间，在此期间，联刚稳定团将能够吸取经验教训，并根据其特定要求对系统进行调整。
