



大会

Distr.: General
5 November 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

议程项目 56

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

本报告是依照大会第 [72/304](#) 号决议编写的，着重介绍上一次报告([A/72/573](#) 和 [A/72/573/Add.1](#))发布以来联合国维持和平行动的主要发展，并指出问题供维持和平行动特别委员会审议。本报告的增编说明了特别委员会在 2018 年报告([A/72/19](#))中所提具体要求的现况。

* 本报告在截稿日期之后提交，是为了列入最新提供的资料。



一. 导言

1. 联合国科特迪瓦行动(联科行动)和联合国利比里亚特派团(联利特派团)于 2017 年顺利结束,标志着联合国维持和平的重要里程碑。联合国海地稳定特派团(海地稳定团)也开始向规模较小的维持和平力量即联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)过渡。联合国-非洲联盟达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)目前正在计划缩编。

2. 尽管取得了这些成就,各维和特派团仍然在艰难的环境中运作。联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)执行的任务包括支持艰巨的政治进程、保护平民以及支助安全、法治和维护人权等领域的国家能力建设。在中东,联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)继续监督保障以色列和黎巴嫩之间停止敌对行动。

3. 非洲和中东的维和行动面临新出现的威胁。跨国有组织犯罪、区域化冲突以及针对维和人员的不对称袭击和使用恐怖主义战术妨碍了执行支持和平的任务。区域和国际紧张局势使实现和平的努力更加复杂,增加了就和平进程达成共识的难度。自我任职以来,维持和平行动遭受的大量伤亡尤其令我震惊。

4. 这些挑战促使我在 2018 年 3 月发起了一项新的倡议,“以行动促维和”。该倡议确认联合国维持和平是一个依靠广泛利益攸关方发挥作用的集体和多边工具,因此力求重振在当今艰难行动中取得成功所需的政治意愿和行动。“以行动促维和”倡议得到了成员国的广泛认可,它明确了所有利益相关者必须履行的承诺,以确保我们的行动在现实期望的范围内发挥最大能力。联合国维持和平是本组织为支持冲突当事方实现和平而发展的一个工具,具有在世界各地支持和平与稳定的光辉历史。过去几十年来,随着冲突性质的不断变化,维持和平已逐步演变。当今旷日持久和区域化的冲突难以找到彻底解决办法,联合国特派团必须在日益艰难的环境中开展行动,这些挑战再加上预算压力,要求采取新的办法来执行任务。

二. 全秘书处改革与维持和平

A. 和平与安全架构改革

5. 正如和平行动问题高级别独立小组 2015 年报告指出的那样(见 [A/70/95-S/2015/446](#)),联合国和平与安全支柱的分散状况妨碍了尽早有效解决冲突的努力。大会于 2017 年 12 月 20 日(见第 [72/199](#) 号决议)批准了我的秘书处架构改革提案(见 [A/72/525](#)),改革的目标包括:将预防冲突和保持和平作为优先工作;提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性;形成单一、综合的和平与安全支柱;更紧密地衔接发展和人权支柱。这些变革有助于对和平与安全挑战作出更协调一致和更具战略性的区域协调反应。

6. 在大会通过第 72/262 C 号决议后, 现有的政治事务部和维持和平行动部准备于 2019 年 1 月 1 日过渡到由两个新部门组成的新结构: 政治和建设和平事务部及和平行动部。常设主管小组将确保对和平与安全事务的统一领导。这两个部将共用一个单一的政治-行动结构, 由三名分管区域职责的助理秘书长负责, 助理秘书长向两名副秘书长报告, 副秘书长将把两个部联在一起, 并负责管理战略、政治和行动问题。

B. 新的管理模式

7. 我在向大会发表就职讲话时强调, 联合国必须更加着力于交付成果而不是拘泥于程序; 更注重服务于人而不是讲究繁文缛节。和平行动问题高级别独立小组报告的结论是, 联合国外地行动仍然受到行政框架的束缚, 而这个框架无法促进有成效、高效率的外地行动。小组建议秘书处制定面向外地、注重成果的新的政策和程序, 并加强外地权能, 给予更多授权, 使交付任务的责任与管理资源的权力相一致。这些结论得到管理问题内部审查小组的基本赞同, 该小组是我在 2017 年设立的, 担负审查整个秘书处管理情况的广泛任务。

8. 2017 年 9 月, 我向大会提出了关于新的秘书处管理模式的构想(见 A/72/492), 这一模式基于三个主要原则: 简化政策框架; 将决定权下放到实施点; 加强问责制和透明度。

9. 根据关于这一构想落实情况的第二次报告(见 A/72/492/Add.2), 大会第 72/266 B 号决议批准将现有的管理事务部和外勤支助部改组为新的管理战略、政策和合规部及新的业务支助部。

10. 总部新的管理架构将有助于转向新的管理模式, 并通过提高联合国有效和负责任地执行任务的能力, 确保联合国的持续相关性。

C. 新管理模式对外勤支助的预期影响

11. 向新管理模式转变的关键因素包括权力下放以及政策和流程简化。我打算将执行《联合国财务条例和细则》及《联合国工作人员条例和细则》的权力直接下放给各特派团团长, 这将取决于各特派团是否有能力负责任地行使这些权力。此外, 我打算扩大目前间接下放给外地特派团的权力, 以确保这些特派团能够对新出现的需求作出反应并采取高效行动。能力不足的特派团, 无论是持续运作期间还是在特派团开办或清理结束期间, 均可由业务支助部代表特派团行使这些授权。通过扩大授权和直接下放权力, 将解决长期以来执行任务的责任与管理资源的权力不一致的问题, 前者一向由特派团团长负责, 后者目前在很多情况下由总部或特派团支助事务主任或主管负责。扩大授权和直接下放权力将使特派团团长能够真正对各自特派团的业绩负责。

12. 各特派团团长将由总部两个新的管理部门提供支持。管理战略、政策和合规部将负责建立秘书处的总体行政政策框架并监测遵守框架的合规情况, 业务支助部将不仅向外地特派团、而且向秘书处所有实体提供咨询和业务支助, 以促进方案的交付和任务的执行。业务支助部还将代表没有足够能力以负责方式行使下放

权力的实体行使这些权力，包括处于早期开办阶段的特派团。更明确地界定这些新结构内部的各种角色，并在整个秘书处全球所有实体采取综合办法，将会大大有益于维持和平行动。

13. 总部的改组工作大部分集中于结构合理化，以解决目前的分散化问题，并促进以精简和综合办法满足业务需求。例如，对于支持外地军事和警察特遣队至关重要的业务和行政工作，特别是在部队组建和医疗支援领域的业务和行政工作，目前由管理部和外勤部分担责任。今后，这些要求将通过业务支助部内部新的综合结构得到解决，不仅有助于不断努力提高绩效和能力，而且有助于改善维和人员的安全保障。新的军警能力支助司将整合目前分布在两个部门三个司的能力，建立一个部队和警察派遣国单一联络点，处理与部队组建、谅解备忘录、特遣队所属装备和费用偿还有关的所有行政和后勤问题。它还能够更快地处理费用偿还和其他索赔事宜。目前分散在三个部的医疗保健管理和职业卫生与安全职能也将合并为业务支助部内的一个司，以更全面的方式处理外地医疗问题，改善维和人员的安全保障。

14. 目前由两个部分担的后勤和采购职能也将合并到业务支助部新的供应链管理办公室内，以便能够采取综合办法，消除采购过程中许多部门间交接点造成的长期官僚拖延。这将有助于在适当的地点、适当的时间并以适当的成本，更迅速地交付适当的货物和服务，同时保持控制，防止浪费、欺诈和滥用。这也有助于采取更全面的方法进行业绩计量，并以考虑到多种因素的方式核算总拥有成本，而不是只考虑购买成本。

15. 业务支助部内的其他能力，包括支助伙伴关系处，将改善和平行动交付成果的能力。该处将为外部伙伴提供一个专门的切入点，以帮助它们处理本组织向非联合国活动(包括非洲联盟驻索马里军事观察团(非索观察团)和萨赫勒五国集团联合部队等非洲和平支助行动)提供支持的情况，加强与联合国伙伴的合作，并处理本组织需要捐助方给予双边支持的情况。另外，业务规划处和客户支助和特殊情况科将提供专门能力，满足特派团在开办、扩大、缩编和过渡期间的规划和支助需求。

16. 此外，行政法及行为和纪律职能——包括处理性剥削和性虐待的措施——将合并到管理战略、政策和合规部内新的行政法司，以确保整个秘书处做法一致。

17. 为了确保根据新的管理模式发布的新政策或修订的政策能满足整个秘书处所有各类实体，包括维持和平特派团的需求，将设立一个管理与客户委员会。该委员会将由在新管理模式中设立的两个新部门的副秘书长共同主持，由秘书处内各类不同组织实体，包括维持和平特派团的轮换代表组成，作为一个论坛，就管理战略、政策和合规部及业务支助部提供的支持给予反馈，并为政策制定提供投入。可以根据需要制定面向外地的政策。

三. 以行动促维和

A. 《联合国维和行动共同承诺宣言》

18. 维持和平是一项集体事业，没有维和伙伴关系所有成员的贡献，就不可能成功。维和伙伴关系从根本上涉及东道国、安全理事会、大会、部队和警察派遣国、财政捐助方和秘书处以及国际、区域和次区域组织。但是，我先前描述的各种挑战正在将维和延伸到极限；为了确保我们的行动成功，有必要重振合作这一伙伴关系。每一个伙伴都必须尽自己的一份力量。

19. 正因如此，我在 2018 年 3 月通过“以行动促维和”倡议呼吁采取集体行动。我还在 9 月召开了一次关于联合国维持和平的高级别会议，目的是进一步调动政治支持，以现实的期望调整维和重点，使维和特派团更强大、更安全，并动员更多力量支持政治解决方案，支持建立结构完善、装备精良、训练有素的部队。

20. 秘书处根据 2018 年 5 月至 7 月与会员国及相关国际和区域组织进行的一系列磋商，拟定了《联合国维和行动共同承诺宣言》，以确定需要加强承诺和支持的领域。《宣言》在七个领域作出了承诺：推动冲突政治解决，增强维和政治影响；加强维和行动所提供的保护；改善维和人员的安全防护；支持所有维和部门切实履行任务并接受问责；加强维持和平对保持和平的影响；改善维和伙伴关系；加强维和行动和人员的行为操守。

21. 这些承诺建立在安全理事会和大会已有承诺的坚实基础上，并提供了明确的路线图，为确定优先次序和执行应对维和挑战的必要步骤以奠定了基础。

22. 《宣言》引起热烈反响，得到 150 多个会员国和政府间组织认可。现在必须将这种政治意愿和势头引导到进一步加强我们的行动，并作出更多努力，使维和行动能够支持实地的持久和平。我请尚未认可《宣言》的会员国和伙伴组织予以认可，并与我们一同努力，使维和行动与目的相符。

23. 秘书处正在加倍努力，本报告说明了秘书处已在采取的具体行动。我将向会员国报告秘书处在执行方面取得的进展，包括通过本报告陈述这些进展。

对维持和平行动的独立全面审查

24. “以行动促维和”还涉及根据现实可能性更好地调整期望和愿望。正因如此，我发起了一系列由外部牵头的维和审查。自 2017 年底以来，对维持和平特派团进行了八次审查，包括联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)、南苏丹特派团、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、马里稳定团、中非稳定团、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、联合国索马里支助办事处(联索支助办)和联合国脱离接触观察员部队。这些审查不仅由外部专家牵头，而且大部分含有新的方法元素，强调使用数据分析和“红队挑战”，即一组专家对假设进行测试并对结果提出质疑，以确保审查的严格和深入。每一项审查的建议都提交给我核准，经我核准的建议已酌情与安全理事会分享。

25. 审查建议调整特派团的优先事项和配置，并拟定进一步的评估和规划工作，如拟定相关战略，使联合国全系统更有效地参与支持政治战略。例如，针对在马里的维和人员遭到袭击和该国和平执行工作滞后的情况，审查建议马里稳定团将重点放在政治任务上，并在安全保障与行动预测之间取得更好的平衡。

26. 总的来说，这些审查进一步表明这些特派任务的相关性和必要性。从联塞部队到马里稳定团，特派团的存在是一个重要的稳定因素，它维护了寻求政治解决的空间。如果没有这些特派团的存在，脆弱的现状可能会崩溃，带来新一轮暴力和痛苦。南苏丹特派团和其他特派团虽然在乏力的政治进程中艰难维持，但在保护平民，特别是保护妇女和儿童方面发挥了拯救生命的关键作用。

27. 各次审查的一个共同思路是，需要为持久解决办法提供强有力的政治和外交支持。安全理事会成员必须团结努力，特别是通过战略、讯息以及与东道国进行协调一致的双边和多边接触。不仅如此，与冲突有利害关系的更广泛的区域社会成员也必须表现出这种团结。许多审查发现，联合国系统需要加强综合规划和协调一致，特别是在维持和平、建设和平和行动方面。这也将为更有效地保持和平并避免在特派团过渡撤出一个国家后复发冲突奠定至关重要的基础。

改善维和人员安全的行动计划

28. 我对令人震惊的维和人员伤亡率感到关切，因此委托对敌对行为所致维和人员死亡情况进行了独立审查。由卡洛斯·阿尔贝托·多斯桑托斯·克鲁斯中将(退役)编写的审查报告已于 2017 年 12 月完成。根据审查结论，秘书处制定了一项改善维和人员安全的行动计划。该行动计划是履行我们确保维和人员安全的承诺的重要工具，也是改善维和业绩各个关键方面的核心文件。为了执行行动计划，2013 年以来死亡率最高的五个维和特派团——中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动和南苏丹特派团——已任命专门团队来推动实地执行工作。该行动计划是一份不断发展的文件，它确定总部和外地在四个领域要采取的措施，执行工作包括下列措施。

29. **改变心态：**特派团已根据各自的任务开展行动，阻遏对面临高风险的平民和维和人员的袭击；支持国家当局起诉袭击维和人员的行为；加强特派团领导层的努力，支持指挥官和工作人员执行行动计划。

30. **提高能力：**秘书处加大了努力，包括通过直接评估访问等方式，确保已承诺未来部署的部队达到训练、操守和战备标准；加强机制，并与会员国互动协作，以解决特遣队所属装备短缺问题；制定并向会员国提供与安全有关的关键培训，特别是关于减轻简易爆炸装置威胁的培训。

31. **采取针对威胁和注重风险管理的足迹：**各特派团正在重新审查其部署足迹，考虑优先地点、威胁评估、特派团支助和医疗因素以及行动能力，并酌情增加某些地区的部署或关闭或合并其他地区的基地。

32. **加强问责制：**秘书处为各特派团所有军事和警察单位建立了标准化考绩和报告制度。此外，秘书处推动编制了综合业绩政策框架，并对联合国维持和平行动的授权、指挥和控制政策进行了审查。

33. 关于为执行该行动计划采取措施的更多细节载于第八节。

四. 增强联合国维和行动的政治影响

A. 规划和分析政治战略和任务

34. 《联合国维和行动共同承诺宣言》承认以政治办法解决冲突的至关重要性，呼吁秘书处及其合作伙伴推动政治解决，并谋求互补的政治目标和政治战略。要做到这一点，需要从总部到外地在各级利用联合国和伙伴干预措施的各个方面，特别是在维持和平这一复杂领域。

35. 维持和平行动部通过行动厅不断与各特派团联络，就政治分析和战略提供咨询和指导。行动厅继续通过其冲突分析和战略评估课程，提供分析和规划方面的能力建设。

36. 此外，我的执行办公室正在研究加强维和分析 and 规划的新方法，采用行政委员会和副主管委员会机制这样的形式，该机制讨论具体国家的情况和专题问题，并通过全联合国处理办法确保战略与行动方案之间的协调。我的执行办公室还纳入区域视角，并着眼于各种传统支柱。例如，执行委员会在制定萨赫勒战略时采用了区域办法。

37. 除了外部牵头的审查外，维持和平行动部还与合作伙伴协调，牵头进行了一些战略审查，以评估任务的执行情况并根据需要进行调整。战略审查包括对联刚稳定团的战略审查以及与非洲联盟一道对达尔富尔混合行动和非索观察团的联合审查。对达尔富尔混合行动的审查报告提议对该行动进行重大重点调整和重组，以期进行缩编并在 2020 年 6 月前撤离，而对联刚稳定团的战略审查将稳定团的重点重新放在两个主要优先事项上——支持 2016 年 12 月 31 日协议和保护平民。联刚稳定团的重组包括部署更多的快速部署营，以便使联刚稳定团的部队在执行平民保护任务时更加灵活有效。快速部署营旨在通过快速部署维和人员保护平民，也需要同时部署文职人员和警务人员，以消除导致冲突的政治和安全问题。此外，快速部署营促进了重新部署部队，以适应实地安全威胁的不断变化。我还在开展关于联科行动和联利特派团的经验教训研究，包括对这两个特派团向联合国国家工作队组合的过渡进行研究。

38. 秘书处在《宣言》中承诺用全面的分析向安全理事会报告，提出坦率和现实的建议，并向安理会提出排定任务顺序和确定优先任务所用的参数。秘书处还将酌情探讨采取措施，加强分享秘书处委托开展的审查和特别调查的结果。随着我们开始履行这些承诺，我们期待与会员国合作。

B. 支持政治进程和包容性参与

39. 几十年的经验表明：有效维持和平战略的前提是谋求可持续的政治解决方案，即有利于健全的政治进程和社会各阶层包容性参与的解决方案。在冲突或冲突后环境中，维和人员可以为调解工作、与冲突行为体和边缘化群体接触以及重建共同的政治空间提供必要的宝贵空间。因此，维和特派团是建设和平的中坚力量，支持建立可持续的政治进程和包容性参与。

40. 2018 年期间，中非稳定团为推进国家进程，根据其 2017 年 11 月的任务规定，重新将工作重点放在推进地方和平与对话倡议上。在阿卜耶伊，联阿安全部队一直与恩古克-丁卡族和米塞里亚族保持密切联系，并鼓励进行调解以减少对和平的威胁。在所有这些情况下，区域利益攸关方和会员国的政治参与至关重要，确保了维和所创造的机会能够取得成果。各维和伙伴在通过调动政治意愿，帮助推动复杂进程方面发挥着关键作用。

C. 支持解决地方冲突

41. 地方和族群间冲突仍然是暴力的主要原因，每年造成数百人死亡、居民流离失所，而且生计被毁。维和特派团为应对当地冲突动态开展的工作侧重于采取有针对性的对策，缓解紧张局势并解决当地冲突驱动因素。维和特派团支持地方当局应对和解决冲突，同时也让社区和武装团体参与寻求通过谈判加以解决。在中非共和国，中非稳定团与国家当局合作，让巴丹加弗、布阿尔、保瓦和布里亚的地方社区和武装团体参与，促进对话，谈判达成减少暴力行为和改善行动自由的地方和平协议。稳定团部署了临时行动基地，进行斡旋，并利用安全部门改革、减少社区暴力以及解除武装、复员和重返社会(复员方案)项目促进对话并支持地方协议，发挥了促进作用。

42. 在刚果民主共和国，联刚稳定团通过促进调解举措和支持地方社区对话，帮助化解了伊图里省希马族和瓦伦杜族之间以及坦噶尼喀省卢巴族和特瓦族之间的族群间暴力。

43. 此外，维和特派团支持达尔富尔、南苏丹和中非共和国的地方当局通过建立有标记的走廊和设立解决畜牧季移所产生争端的地方委员会，管理牲畜的季节性迁徙。同样，维和人员支持国家司法机构管理土地纠纷，例如在达尔富尔，达尔富尔混合行动对农村法院的支持有助于加强社区和平管理土地纠纷的能力。在利比里亚，联利特派团支持政府在全国建立州一级和区一级安全委员会，作为管理地方安全关切和加强地方解决冲突能力的预警机制。

44. 维持和平行动部正在开发一套地方冲突分析和规划工具，以支持外地办事处对应对地方冲突动态的干预措施进行优先排序和设计。在这方面，在联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)和联刚稳定团选定的外地办事处试行了战略行动矩阵，并将在 2020 年底前逐步推广到其他外地办事处。

五. 加强保护和以人为本的方法

A. 社区参与

45. 社区参与对特派团的几乎每一个元素都至关重要，是维和中以下工作的核心：应对当地冲突动态；加强基于社区的保护平民办法，包括为此建立社区警报网络；支持社会融合和法治。

46. “以行动促维和”倡议的《联合国维和行动共同承诺宣言》承认社区参与对维和伙伴关系很重要，强调维和行动与东道国政府之间的协作极其重要，并强调有必要让民间社会所有阶层参与执行任务规定。《宣言》还强调了进一步改善与当地居民的战略沟通和接触的重要性，这不仅将有助于东道方更好地了解维和特派团及其任务，而且还将加强维和人员自身的安全保障。

47. 维持和平行动部和外勤支助部推广实地社区参与办法，为此发布了社区参与的做法说明作为指导，其中介绍了确保协调一致地让当地社区参与支持任务执行工作、管理期望和促进包容性的步骤。

48. 社区参与依靠所有维和部门的共同努力。根据国际警务维持和平战略指导框架，联合国警察开展面向社区的警务工作，对许多特派团产生了积极影响，成果包括：南苏丹特派团和达尔富尔混合行动加强了对局势的了解、公共安全和对境内流离失所者的保护；联刚稳定团保护了弱势妇女和儿童；联海司法支助团向海地国家警察交接安全任务的工作得到加强。在马里，马里稳定团支持在受冲突影响的主要地区建立刑事司法协商论坛，以促进国家和社区自主权，并加强机构间合作。科索沃特派团在其他联合国和国际伙伴的支持下，制定了一项行动纲领，以便在科索沃各社区之间建立信任。

B. 保护平民

49. 即使联合国开展行动的环境日益严峻，保护平民仍然是维和的优先事项。根据《宣言》对保护平民的集体承诺，维持和平行动部和外勤支助部支持开展工作，根据各维和行动不同的具体威胁特点、任务、背景和资源确定保护平民的方法。

50. 在保护平民时，全特派团处理方法为实现持久政治解决和可持续和平奠定了基础。除了提供人身保护，各特派团还利用其军警和文职部分，开展预防、预警、调解和解决冲突、打击有罪不罚和建设国家当局能力等活动。例如，包括人权和民政人员在内的文职部分通过查明冲突的根源、建立平民所受威胁预警机制、制定和执行保护计划以及开展能力建设以加强保护性环境，为执行全特派团的平民保护战略做出了贡献。

51. 维持和平行动部和外勤支助部颁布了 2015 年平民保护政策的增编，详细说明了文职、军事和警察领导层的作用和责任，并重申了他们对平民保护任务的责任。这两个部从 2018 年开始审查平民保护政策，借鉴指导意见的制定工作和最佳做法。联海司法支助团和中非稳定团已采用适合其具体情况和可用资源的新的平民保护战略。尤其是中非稳定团执行了费尔南·马塞尔·阿穆苏准将(退役)的

特别调查报告提出的建议，加强保护平民的预防性战略，并对新出现的威胁采取更加积极和综合的应对措施。

C. 人权

52. 在授权范围内，各特派团继续监测和报告侵犯和践踏人权的情况，收集和分析信息，并制定预警和行动对策。它们还继续支持过渡期正义和打击有罪不罚，包括为此支持国家起诉，尤其是支持受害者和证人。在刚果民主共和国和中非共和国，人权部分收集的信息定期通报特派团的预警机制，防止对平民可能造成的伤害。联刚稳定团和马里稳定团人权部分的公开报告分析了趋势，为开展关于与选举有关暴力的对话和保护民主空间创造了重要空间。在中非共和国，人权部分与安全部门改革小组以及军事和警务人员密切合作，确保以符合人权和国际人道主义法的方式改革中非安全部门。各特派团还通过支持国家真相、问责与和解机制和法治机构，为和平进程和巩固和平作出贡献。在海地，人权部分在支持国家加强海地国家警察问责制的工作方面发挥着关键作用。

53. 在本报告所述期间，人权部分还就实施有针对性的措施和机制以预防、减轻和处理严重侵犯人权现象，向军队提供咨询和协助。在马里，马里稳定团人权行动人员就这些问题与国家武装部队接触，并为萨赫勒五国集团联合部队制定人权合规框架。同样，在刚果民主共和国，人权部分继续与联合国军警部分接触，并与国家安全部队直接接触，以减少平民伤亡。在 6 个维和行动中，向军警人员提供了关于国际人权和人道主义法以及相关政策和行动事项的培训，并向政府机构和地方利益攸关方提供了关于遵守国际人道主义和人权义务和标准的培训和技术支持。

D. 保护儿童

54. 五个维和特派团继续执行儿童保护任务。部署了儿童保护顾问，任务是向特派团高级领导提供咨询，倡导保护儿童，共同领导监测和报告机制，开展培训，将该任务纳入所有部分的主流，并与冲突当事方进行对话。2018 年，儿童保护顾问与中非共和国冲突当事方接触，达成了具体承诺，包括与武装团体中非爱国运动签署和执行行动计划，并释放了数千名与冲突当事方有关联的儿童。

55. 总部有关部门一直在讨论对整合和平行动中的专门保护职能(儿童保护和冲突中的性暴力)进行审查及其方式。

E. 冲突中的性暴力

56. 维持和平时行动部和外勤支助部与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和政治事务部合作，目前正在制定防止和应对冲突中性暴力的首份政策，为联合国和平行动提供解决这一问题的总体框架。该政策概述了和平行动中各行为体加强有效协调和互补的核心工作领域。

57. 在本报告所述期间，各维和特派团继续监测、分析和报告冲突中的性暴力，支持受害者诉诸司法，加强国家打击这些罪行不受惩罚现象的能力，依照人权标准促进立法改革，提高国家行为者和当地民众的认识，包括与联合国法治与冲突中性暴力问题专家组合作。已经在中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团、达尔

富尔混合行动和南苏丹特派团部署了妇女保护顾问。在刚果民主共和国和南苏丹，妇女保护顾问与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表协调，支持国家安全部队和苏丹人民解放军制定行动计划，特别是支持刚果国家警察于 2018 年 3 月制定了行动计划。

六. 性别平等及妇女、和平与安全

58. 《联合国维和行动共同承诺宣言》强调妇女充分、平等和有效参与和平进程的所有阶段具有重要意义，还强调必须将性别平等原则以及有关妇女、和平与安全的授权任务纳入分析、规划、执行和报告的所有阶段。增加妇女在维持和平各级和关键职位(文职和军警)任职的人数对提高效力至关重要。

59. 为推进这些目标，维持和平行动部和外勤支助部于 2018 年制定并批准了一项关于使联合国维持和平行动具有性别反应能力的性别平等新政策。该政策旨在加强在维和行动中落实妇女、和平与安全事项方面的领导作用和集体问责制。这两个部还制定了指标并提供资源，以支持高层领导跟踪成果，进行能力建设，加强循证规划、实施和报告。此外，在三个过渡环境中试行了一项与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)共同提出的加强性别反应冲突分析倡议，这有助于为战略进程提供信息，这些进程包括在海地制定联合国发展援助框架，在达尔富尔开展战略评估，在利比里亚将涉及妇女、和平与安全的优先事项从联利特派团移交联合国国家工作队。

60. 为确保按照第 2242(2015)号决议规定，在各特派团安排适当职等的性别平等专业人员，维持和平行动部和外勤支助部发布了一项指令，于 2016 年将特派团的性别平等问题高级顾问调至秘书长特别代表兼特派团团长办公室。两年后，有 7 个特派团进行了人员调动，使得高级领导层能及时获得战略指导，确保了整个特派团更顺利地地为技术支助提供便利，并有助于利用联合国系统内以及与妇女组织之间的伙伴关系。

61. 由于认识到妇女民间社会行为体的核心作用，维持和平行动部和外勤支助部在 2018 年加快与妇女领导人和妇女组织进行接触。采取的措施包括举办年度开放日活动，使妇女组织与两部高级领导(包括在高级别特派任务期间)的接触制度化，并开展有针对性的项目。

62. 根据我提出的全系统性别均等战略，维持和平行动部和外勤支助部制定了军警察和文职人员性别均等战略及实施计划，总体目标是通过渐进的具体目标增加妇女在两部任职的人数。采取的举措包括创造有利环境，进行针对女性的征聘和培训，与部队和警察派遣国共同宣传，以便使更多妇女参与维持和平的所有领域。

七. 建设和平与保持和平

A. 维持和平在保持和平方面的作用

63. 维持和平特派团在建设和平和保持和平方面发挥着核心作用。它们为在冲突和冲突后环境中在各方之间进行调解、重建破碎的机构和促进弱势群体参与创造了重要条件。特派团协助东道国制定建设和平的优先事项和战略，使国家和国际行为体能够执行建设和平任务，并在维持和平环境中直接开展建设和平的早期工作。多层面维持和平特派团通过汇集处理各种问题的专业知识和能力，支持东道国处理许多导致冲突的驱动因素。它们在各自任务、专门知识和资源的基础上进一步使整个联合国系统实现协调一致，这对更好地协助各国努力保持和平、防止冲突再次发生至关重要。方案供资可在这些努力中发挥重要作用，通过与联合国国家工作队在海地和达尔富尔等地联合执行任务，推进特派团的战略目标，在适当情况下促进可持续过渡。和平与安全支柱改革将建设和平支助办公室调入新的政治和建设和平事务部，这将有助于促进这种协作。

64. 在维持和平行动部，总部和外地实体都可以通过警务、司法、惩戒工作全球协调中心等机制，根据任务授权和相对优势开展联合规划、评估、资源调动和方案执行工作。全球协调中心安排利用其成员独有的不同优势，将业务干预、政治分析和跨支柱统筹相结合，进一步促进在冲突和冲突后环境中协调一致地提供联合国法治援助。

B. 联合国警察

65. 联合国警察是全系统警务援助的提供者。这一重要作用体现在最近几次过渡中，例如利比里亚和海地的过渡以及达尔富尔混合行动的重组。联合国警察向东道国警察部门和其他执法实体提供业务和能力发展支助，是本组织维持和平和预防冲突(包括在非特派团环境中)的战略资产。

66. 在我提出的“以行动促维和”倡议的基础上，我们正在探索是否可能让联合国警察在推动政治解决冲突方面发挥更大作用。这将需要将警务专业知识更好地纳入冲突分析、前景扫描及预警、预防和发展进程。联合国警务人员通过对性别敏感的行动，扩大了维和行动提供的保护工作的影响力。

67. 警务司继续改进警察部分的业绩和问责制，加强警务人员的安全保障。正如前任秘书长报告(S/2016/952)在回应 2016 年 5 月 31 日警务司职能、结构和能力外部审查时所述，在制定关于简化部署前准备的指导意见以及开展对单派警察和建制警察部队的评估工作方面取得了进展，例如开设了联合国警察指挥官课程。有必要在政策、规划和业务准则、培训以及设备供应方面开展更多工作，以便系统地确定和采用良好做法。

68. 维持和平行动部和外勤支助部与警务有关的其他重要优先事项还有：(a) 优化常备警力的使用；(b) 实施高级警察领导名册；(c) 完善专门警务小组办法，以便有针对性地执行任务；(d) 通过警察人力资源管理系统加强审查和缩短征聘程

序；(e) 继续实施《国际警务维持和平战略指导框架》；(f) 在军警部分推进我提出的性别均等战略。

C. 法治/司法和惩戒

69. 维持和平行动的司法和惩戒部分通过加强法治继续在保持和平方面发挥重要作用，例如支持国家能力建设，协助扩展合法国家权威，打击有罪不罚现象和保护平民。这些努力包括为东道国提供援助，以便建立实行法治所必需的国家架构，将犯有各类助长冲突的罪行(包括冲突中的性暴力和针对维和人员的罪行)的犯罪人绳之以法，并以安全和人道的方式管理监狱。

70. 在海地，联海司法支助团支持新成立的最高司法委员会敲定 2018-2023 年战略计划，以促进治安法官的职业发展，并加强监督和问责制。在中非共和国，中非稳定团支持当局努力将司法和惩戒机构扩展到班吉以外地区，在特别刑事法院投入运作方面取得进展，拘留和起诉犯有与冲突有关罪行的个人，为支持非洲联盟的调解举措制定过渡期正义办法。在刚果民主共和国，联刚稳定团进一步支持对军官和武装团体成员进行刑事审判，从而实现了强奸和袭击平民行为定罪的重大突破。在南苏丹，南苏丹特派团与司法当局合作建立专门能力，调查和起诉与冲突有关的性暴力行为。

71. 在总部，司法和惩戒处(包括该处可快速部署的常备司法和惩戒能力)继续向特派团提供战略和业务支持，编写指导材料和培训方案，加强与法治和冲突中性暴力问题专家组等其他行动人员的伙伴关系。法治和安全机构厅、联合国开发计划署和其他联合国伙伴通过全球协调中心安排，继续加强法治援助方面的协调、团结与协作，以确保有效执行法治和安全部门的任务。

D. 解除武装、复员和重返社会

72. 维持和平行动继续使解除武装、复员和重返社会活动适应日益复杂的环境。为促进稳定并为复员方案奠定基础，执行人员启动了解除武装、复员和重返社会进程，包括减少社区暴力方案和其他建立信任措施。减少社区暴力方案使中非稳定团、马里稳定团、达尔富尔混合行动、联刚稳定团和联海司法支助团能协助地方当局加强实施项目的能力，以便着手从持枪者手中夺回权力，支持社会融合。这些方案通过基层社区参与，针对武装团体成员和可能被招募的青年，有助于加强安全、稳定、建设和平和保护平民。减少社区暴力项目继续在和平行动中提供因地制宜的灵活办法：支持中非共和国的政治进程，帮助马里防止面临风险的青年被武装团体招募，加强刚果民主共和国的解除武装、复员和重返社会国家方案。

73. 为了总结解除武装、复员和重返社会活动中新出现的做法，促进调整业务办法，维持和平行动部正在解除武装、复员和重返社会机构间工作组的业务范围内修订解除武装、复员和重返社会问题综合标准。新的标准将包括一个经修订的联合国解除武装、复员和重返社会办法模块，该模块提议在和平进程初期与武装团体和受冲突影响的社区接触，并在“保持和平”办法下重新安排重返社会的工作。联合国将在不断变化的政策领域，就减少社区暴力和防止暴力极端主义等问题制定新的指导意见，还将制定指导意见，阐明在解除武装、复员和重返社会背景下

如何适用法律框架，以及如何使解除武装、复员和重返社会与政治进程保持一致。经修订的标准一经发布，我将在一份新的报告中介绍这些标准。

74. 维持和平行动部与世界银行一道，继续支持执行非洲联盟解除武装、复员和重返社会能力方案，这是一个进行能力建设和制定指导方针的三方伙伴关系。此外，维持和平行动部正在制定与解除武装、复员和重返社会方案有关的武器管理培训方案和指导意见，这是与裁军事务厅首次建立的伙伴关系的一部分。维持和平行动部最近还与联合国大学确定了关于儿童与暴力极端主义问题的指导意见。

E. 安全部门改革

75. 四个维持和平行动负有安全部门改革的任务并具有这方面的专业知识，已在两个前维持和平环境中设立了安全部门改革顾问。安全部门改革方面的专业知识已协助国家按照安全理事会第 2151(2014)号决议发挥主导作用，开展专业、可问责、反应迅速和有代表性的安全服务。

76. 在中非共和国，中非稳定团正在支持非洲联盟主导的调解进程，除其他外，帮助确保各方就解除武装、复员和重返社会方案、安全部门改革和国家发展议程中相辅相成的各个方面达成共识，例如将前战斗人员整编纳入安全部门。

77. 中非稳定团、马里稳定团和联刚稳定团的安全部门改革部分提供战略咨询，以支持建立财政上可持续的、有效的国家安全机构，这些机构应受过培训并配有装备，能够履行适当职能，为公民提供保护。马里稳定团和中非稳定团的安全部门改革部分还支持协调对安全部门的国际援助。

78. 在南苏丹重振协议高级别论坛上，维持和平行动部就谈判中的安全部门改革问题以及南苏丹特派团支持执行协议可能产生的影响提供了咨询。维持和平行动部还支持利比里亚政府和科特迪瓦政府在联利特派团和联科行动的维和行动结束后，继续推动国家安全部门改革的工作取得进展。

F. 地雷行动

79. 地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置等爆炸物危险的蔓延阻碍了任务交付，威胁维和人员和社区安全，破坏了建设可持续和平的努力。地雷行动处提供专业知识和咨询意见，帮助和平行动减轻这些威胁并加强对平民的保护。

80. 在马里，地雷行动处在 2013 年 7 月 1 日至 2018 年 8 月 31 日期间记录了 636 起简易爆炸装置事件，其中 37% 直接针对维和人员，造成 410 人死亡，1 069 人受伤。地雷行动处设计、制定并实施了减轻简易爆炸装置威胁综合框架；自该框架实施以来，每次事件中维和人员的伤亡率在过去三年中减少了一半。维和人员探测简易爆炸装置的能力也有所提高：爆炸前发现的针对马里稳定团的装置数量从 2014 年的 11% 增加到 2017 年的近 30%。

81. 在阿卜耶伊和南苏丹，道路扫雷与核查不仅确保了安全通行，还便利了人道主义援助的运送和特派团的行动。在阿卜耶伊，扫雷行动使特派团能够建立更多的维和基地和队部，从而提高了实现任务目标的能力。在西撒哈拉，扫雷工作使

西撒特派团军事观察员可以在护堤以东活动。在达尔富尔，地雷风险教育小组对包括境内流离失所者在内的社区进行了教育。

82. 安全的武器和弹药管理系统可减轻破坏者抢劫、盗窃或转移物资的风险。地雷行动处在中非共和国、刚果民主共和国和马里与国家当局合作，加强国家能力，确保安全可靠地储存武器和弹药。

83. 去年，地雷行动处在会员国、国际组织、民间社会和军事厅的协助下，制定了简易爆炸装置处置标准。这些标准为制定减轻简易爆炸装置威胁的全系统办法奠定了基础。

八. 加强维和人员的业绩和安全保障

A. 趋势和政策举措

84. 如前所述，不断变化的冲突性质使维和人员面临很高的安全风险。2017 年，军警维和人员因暴力行为而死亡的人数几乎翻了一番，从 2016 年的 34 人增加到 61 人，这是 1994 年以来维和人员死亡人数最多的一年。根据卡洛斯·阿尔贝托·多斯桑托斯·克鲁斯中将(退役)的报告提出的建议和改善维和人员安全的行动计划，秘书处于 2018 年采取行动，改善维和人员的安全保障。维持和平行动部和外勤支助部侧重于加强危机管理能力，以加强特派团的复原力。已经制定了指导方针，以实施基于能力的危机管理方法，并通过模拟演习加强危机准备。此外，正在培养一批危机管理演习设计者和协调人，并正在开展一个项目，以对在高风险任务中的危机能力进行压力测试。

85. 秘书处还采取措施，支持东道国努力将对维和人员犯下罪行的人绳之以法。制定了预防、调查和起诉此类犯罪的标准作业程序，并向所有维和行动提供了指导。

86. 有初步迹象表明，这些努力已开始取得成果，但我们必须保持警惕，因为维和人员面临的威胁程度仍然极高。2018 年 1 月至 9 月期间，敌对行动造成的死亡人数(17 人)比 2017 年同一时期(30 人)减少 43%。2018 年 1 月至 6 月的 6 个月期间死亡人数(16 人)与 2017 年 7 月至 12 月的 6 个月期间(40 人)相比，也减少了 60%。

87. 虽然维和人员因行动所致死亡人数的增加理应得到严重关注，但职业安全危害，而不是恶意和暴力行为，仍然是维和人员死亡、受伤和生病的首要原因。维持和平行动部和外勤支助部 2016/17 年对维和行动中职业安全和健康的影响和成本进行了研究，得出的结论是，每年因职业安全和健康原因死亡人数与因暴力行动死亡人数之比为 3:1，受伤人数之比为 10:1。研究还发现，本组织及其维和行动每年因职业安全和健康原因而死亡、受伤和患病的总费用约为 2.5 亿美元。为此，我于 2018 年 7 月发布了一份公报(ST/SGB/2018/5)，呼吁建立职业安全健康管理系統，该系统将作为未来业务支助部的一部分设立。

88. 正如《联合国维和行动共同承诺宣言》所强调的那样，不断变化的形势和新出现的威胁使我们必须作出最大程度的集体努力，改善维和行动的绩效。秘书处

认识到这一挑战，不遗余力地提高业绩。通过执行行动计划，我们正在转变观念，加强我们的行动准备，并改变我们的姿态。我们还通过提供更好的培训和尽最大努力向我们的人员提供他们所需要的装备和领导来加强维和能力。这些努力取得了一些进展，但仍有大量工作要做。

B. 维和情报/信息收集和分析

89. 维持和平行动部和外勤支助部维和情报政策在 2017 年 5 月颁布以后，截至 2018 年 9 月，正在修订之中。我们与会员国密切合作，正在修订维持和平行动特别委员会 2017 年报告(A/71/19)中所述维持和平情报或“维和情报/信息收集和分析”的定义。维持和平行动部和外勤支助部一直在与秘书处对应方、维和特派团和会员国合作，落实该政策。联合分析小组外地手册于 2018 年 3 月编制完成，维和军事情报手册预计于 2018 年第四季度编制完成。目前正在制定若干标准作业程序，包括关于获取维和情报以及维和情报的处理和安全的程序。这些程序一旦完成，将为加强对特派团的法律和业务指导、改善联合国人员的安全保障以及支持执行保护平民任务提供平台。第一次维和军事情报培训于 2018 年 7 月成功举行，对象是中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动和南苏丹特派团的人员；第二轮培训定于 2018 年 11 月举行，还计划在 2019 年再举办两次培训。同时，维持和平行动部和外勤支助部将制定一套培训员培训计划，使会员国能够部署对维和相关情报的收集有必要了解的军事情报人员。目前还在考虑为维和警察情报人员开展类似的举措。

C. 综合业绩政策框架

90. 能够评估维和行动的业绩是提高其效率和效力的关键。维持和平行动部和外勤支助部还投入大量资源和努力，制定维和行动特别委员会请求且得到安理会支持的综合业绩政策框架。在审查当前的业绩评估工具以满足特别委员会的要求时，确定了两种不同的需求：汇集现有业绩相关政策和标准的框架，以及衡量维和行动总体影响和效力的全面业绩评估。维持和平行动部和外勤支助部将编写一份阐明前一种需求的文件，并已在就后者开展工作。

91. 我们通过使用综合业绩政策框架和全面业绩评估制度，致力于在外地和总部各级以同等方式加强和追究包括文职人员和军警人员在内的所有维和人员的责任。改变体制结构和个人行为要求维和伙伴关系中的所有行为体纠正缺点，加强领导和提高问责制，并为变革提供激励。我们的目标是在执行安理会任务授权时最大程度地发挥我们在实地的影响。

92. 数据收集和分析是业绩评估的一个必备要素。新的综合业绩评估系统将使我们能够通过数据收集和分析来评估整个特派团——文职和军警人员、工作人员和领导层——的表现。目的是促进高层领导作出更加知情的决定，调整工作重点并采取纠正行动。该系统还将帮助会员国制定更有针对性的任务授权，并将资源用于特派团能够产生最大影响的领域。

93. 将通过全面业绩评估系统和数据库中收集的信息跟踪战略目标和指标。将对数据进行分析，并定期向高级管理人员报告，以供审查和作出决定。信息将通过

仪表盘显示，以进行不断的进展监测。将利用数据和分析改进通过现有报告渠道向联合国总部和会员国提交的报告。

94. 2018 年在 3 个维和行动(中非稳定团、南苏丹特派团和联黎部队)试行全面业绩评估系统。将根据与外地的协商确定该平台的发展，确保平台不会成为总部强加的“一刀切”的办法，而是一个适合每个特派团情况的工具。在 2019 年 1 月试点第一阶段结束时完成经验总结工作后，将对该系统进行调整。预计还有三个维和行动将在 2019 年第二季度加入试点的第二阶段。然后，该系统将于下一年在其余维和行动中实施。我们将继续积极主动地让会员国参与这一议题。

D. 加强领导和问责制

95. 特派团团长和副团长的业绩和问责继续通过契约系统和相关业绩评估进行管理。维持和平时行动部和外勤支助部还继续处理 2017 年有关全球提名我的特别代表和副特别代表的呼吁的成果。这在一定程度上是通过接触优秀的潜在候选人，特别是妇女和来自任职人数不足的国家的被提名人，并鼓励提名他们参加高级领导培训课程，以帮助他们为外地的竞争性评估和任务做好准备。截至编写本报告时，我已经任命了四名通过全球呼吁确定的妇女担任和平时行动的负责人或副负责人，从而增加了女性高级领导人的总数。截至 2018 年 10 月，妇女在维持和平时行动部和外勤支助部领导的特派团最高领导层中占 38%。

96. 高级领导人的甄选和任命遵循《联合国宪章》第一百零一条规定的效率、才干及忠诚之最高标准，并按照标准作业程序，适当考虑到地域代表性、性别均衡和领导团队的互补性。根据我的全系统性别均等战略的建议，正在努力加强高级任命甄选程序，为此开发了更多工具，以更好地评估候选人是否适合担任具体的高级领导职位。

97. 同时还继续积极主动地作出努力，确保新任命的高级领导和未来的高级领导具备执行多层任务所需的技能和知识。第一期联合国警察指挥官培训课程已于 2018 年 3 月和 9 月完成，建制警察部队指挥官和维和步兵营指挥官培训课程正在编制中。已将参加军事分区指挥官课程的人员范围扩大到包括部队参谋长，并加强了该课程，以考虑到改善维和人员安全行动计划的建议。此外，军事厅还认识到区指挥官在特派团中的关键作用，对其实行严格的征聘和甄选程序。军事厅还与国际和平研究所一起为外地特派团高级管理人员设计了情景模拟培训活动。

98. 新任命的高级领导人在联合国总部听取密集的部署前简报，并接受全面的上岗培训，培训涉及贯穿各领域的主题。还继续为他们提供参与领导伙伴关系倡议的机会。自发起该倡议以来，24 名新任命的维和行动文职团长和副团长通过与一名经验丰富的前任或现任联合国领导人配对，得到了领导能力支持。我们打算在 2018 年年底前开始将这一举措扩大到特派团军事领导人。为加强领导力支持，维持和平时行动部和外勤支助部为总部和外地行动的副秘书长和助理秘书长级别的领导人启动了一项 360 度试点评估。已对第一批参与者进行了评估，然后召开了指导会议，制定了个人发展计划。

E. 加强和评估军警人员的业绩

能力建设和培训

99. 《联合国维和行动共同承诺宣言》认识到培训对业绩、从而对安全保障的重要性，这也是改善维和人员安全行动计划中建立的一个联系。我们已经启动并正在实施一项旨在支持执行该行动计划的新培训计划。培训计划侧重于三个领域：(a) 制定和传播培训标准；(b) 建设部队和警察派遣国提供培训的能力；(c) 进行培训核查，以确认培训符合标准，而且只部署了受过培训的人员。

100. 来自五个高风险特派团(中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动和南苏丹特派团)的反馈证实，部队和警察派遣国部署前培训的弱点是造成对具有挑战性的实地环境没有做好准备的原因之一。2017-18 年，维持和平行动部和外勤支助部综合培训处应会员国请求部署了 16 个流动培训小组，以帮助加强国家能力。与此同时，正在努力通过维持和平行动部和外勤支助部开展的加强培训实地访问，提高提供特派团内培训的能力。

101. 加强和扩大培训材料覆盖面的努力继续进行。2018 年编制的新培训材料包括为参谋人员、军事航空股、工程股、运输股、部队总部支助股、特种部队和江河部队编制的专门培训材料。已优先将培训材料翻译成法文。同时也在努力加强提供有关儿童保护的指导。根据 2017 年颁布的维和行动中的儿童保护政策，于 2017 年 12 月发布了儿童保护问题联合国警察专门培训材料，并将在 2018 年通过一系列培训讲习班推出。2014 年编写的联合国军事单位专门培训材料也在更新，并将在 2018 年 10 月在瑞典举办的专门培训讲习班期间推出。此外，和平行动中供儿童保护干事使用的儿童保护业务手册已进入编制最后阶段，将在 2019 年的一个区域讲习班期间推出。根据 2018 年 5 月完成的需求评估结果，各特派团正在维持和平行动部和外勤支助部的支持下，进一步开展情景模拟和针对具体情况的保护平民培训。这两个部对 92 名部队派遣国培训员进行了有关专门培训材料的培训，包括以法语提供的培训。目前正在制定适应建制警察部队需要的专门材料，并于 2018 年 8 月为警察派遣国举办了综合保护平民培训班。。

102. 维持和平行动部和外勤支助部还在各种外地特派团的业务经验、经验教训和最佳做法的基础上，为妇女保护顾问编制能力建设培训包。2017/18 年，信息技术处在恩德培培训员培训中心开展了 19 项活动，为从军事性别平等顾问到区指挥官的 490 名人员提供了培训。尽管已作出努力，鼓励部队和警察派遣国提供女性参与者，但女性平均参与率仅为 29%。在与部队派遣国的接触中，将继续强调实现性别平等目标的重要性。

103. 维持和平行动部和外勤支助部有一个强有力的组织学习进程，包括通过事后审查、任务结束报告、经验教训研究，在各特派团收集和分享经验教训，根据查明的经验教训制订政策和指导材料，并根据政策标准制订和推广培训。指导和培训材料通过维持和平资源中心提供给会员国和维持和平培训机构。截至编写本报告时，该中心存有 407 份文件，有 1 107 个订阅方。资源中心以联合国六种正式语文提供内容。

军警部队综合业绩评估

104. 按照行动准备保障和业绩改进政策的要求，所有设有军警部队的维和特派团应至少每次轮调由部队指挥官进行一次评价。这些评价应与各单位指挥官分享，以便在必要时制定业绩改进计划。为了使向联合国总部提交的报告系统化和标准化，并使用其他现有的与业绩有关的数据流(如特遣队所属装备评价)进行综合数据分析，2017年9月向所有相关维和特派团推出了一个安全的在线工具。所有特派团都在使用这一工具，目前已对部署的大多数部队进行评价。该工具要求部队指挥官向总部概要介绍六个关键领域的部队评价：对特派团任务的理解和支助；指挥和控制；培训和纪律；平民保护；健康；可持续性。该工具还要求以自由书写形式给出几项答复，例如关于部队最佳做法的答复。

105. 警务司与联合国警察部分密切协商，除定期检查和评估经修订的建制警察部队政策和建制警察部队行动准备情况评估标准作业程序所规定的建制警察部队的业务能力外，还在研究如何以标准化方式评估和评价建制警察部队的业绩。目前还在外勤支助部任务授权下为军警部队开发类似工具。这一创新办法使总部能够继续改进对军警部分业绩的综合分析，加强与部队和警察派遣国的互动协作，并更有效地致力于培训和能力建设，支持部队和警察派遣国。

加强军警人员业绩

106. 维持和平战略伙伴关系办公室将通过查明在执行任务方面存在的差距并提出改善业绩的建议，继续加强维持和平伙伴关系。它在这方面的作用因其管理改善维和人员安全行动计划执行工作的作用和责任而得到加强。该办公室就维和人员的安全、安保和福利以及提供适当支助服务等系统性问题提出的主要建议已逐步纳入总部和外地的政策、计划和程序。

107. 该办公室一直与部队和警察派遣国密切合作，以解决能力、行动准备和业绩问题。该办公室与向部队和警察派遣国提供能力和培训支助的会员国进行对话和协调，使它们了解预期的业务标准、业绩要求和需要特别注意的领域，从而加强这一工作。

108. 该办公室将继续进行客观和深入的分析、有针对性的审查、特别调查和评估，以便就业绩问题提供全面的见解，并建议采取补救措施，以协助外地和总部高级领导层作出决策。根据秘书处在《联合国维和行动共同承诺宣言》中的承诺，将酌情考虑如何加强分享这些活动的结果。维持和平战略伙伴关系办公室将与军事厅和警务司一道，继续支持和协调行动计划的执行工作。

三方伙伴关系

109. 外勤支助部在加强军警维和人员的工程、信号及指挥和控制通信能力以及在该部的三方伙伴关系项目下促进妇女参与维和方面取得了进展。2018年，外勤支助部在六个重型工程设备操作课程中培训了144名非洲部队派遣国工程师，其中一个课程是为法语国家部队派遣国举办的培训员培训课程。此外，2018年1月至6月，该部在各特派团和恩德培为323名信号和信通技术军警人员(14%为女

性)举办了 42 次信号培训课程。截至 2018 年 10 月, 13 名参加信号培训课程的女性毕业生被部署到维持和平特派团担任参谋、军事观察员或警官。

110. 按照维持和平行动特别委员会的建议, 外勤支助部正在采取具体措施, 扩大三方伙伴关系安排。11 月, 关于维和工程培训的培训将在越南开始。更多的法语工程培训将在非洲进行, 部队派遣国的前线医疗培训将于 2019 年在非洲进行。

医疗标准和能力

111. 根据和平行动问题高级别独立小组 2015 年报告和改善维和人员安全行动计划, 正在努力制定标准和发展能力, 以改善外地特派团的医疗反应和支助。目前有八个工作流正在进行中。

112. 维持和平行动部和外勤支助部与安全和安保部于 2018 年 3 月联合颁布了伤员后送政策, 以期就所有外地特派团的伤员后送管理提供统一指导。该政策规定了确保及时撤离人员的最低要求, 将其作为本组织关照义务的一部分。该政策基于患者生存能力的 10-1-2 临床时间框架, 满足了建立明确的伤员后送能力标准、以提高实地生存能力的需要。政策压力测试将是改善维和人员安全行动计划建议在五个高风险特派团开展的应急行动的一个关键组成部分。

113. 目前正在努力加强其他领域的政策和制定标准。会员国已就一级、一加级、二级和三级医院的医护质量和患者安全标准手册达成一致意见。另外正在制定本组织使用血液和血制品的政策, 同时还在对各特派团进行健康风险评估, 以帮助制定反映业务行为的医疗支助计划。

114. 为支持各项标准制定培训课程的工作也在进行中。有关提供伙伴急救的第一次培训师培训课程于 2018 年 2 月举办, 目的是加强在事故发生后的即时医疗反应, 同时正在为空中医疗后送小组进行培训。另外还在编制医务助理培训以及提高一级医疗设施能力的课程。

航空

115. 秘书处继续提高空运业务的效力和效率, 同时保持安全和安保标准以及向特派团人员提供运输服务的质量。2017/18 年, 外勤支助部完成了对外地特派团航空的全面审查, 审查目的是提高特派团的成本效益和效率。审查侧重于三个方面: (a) 对照明确的基准, 系统分析和调整每个特派团机队的组成和利用情况; (b) 减少非必要航班, 利用更少的飞机飞行更多时数; (c) 彻底分析军用直升机的组成和部署所依据的军事需要。

116. 秘书处是在加强对客户的航空支助的同时, 继续利用现有的新兴技术, 如无人驾驶飞行系统。目前, 三个维持和平特派团正在使用无人驾驶飞行系统, 其他几个特派团也在计划使用将由部队派遣国部署或通过商业合同提供的无人驾驶飞行系统。在 2017/18 年期间, 使用了两架中空长航时无人驾驶飞行系统来支持马里稳定团。这种技术利用卫星通信使无人驾驶飞行系统能够在整个责任区运行。本组织现在使用范围广泛的无人驾驶飞行系统, 包括短程微型系统、中程战术系统和现在可以利用超视距通信能力运行的远程战略系统。

117. 航空运输对于及时、有效地进行医疗后送和伤员后送至关重要。这种专门服务是通过军事空运能力或商业服务来执行的。这些服务旨在达到伤员后送方面的国际标准。

九. 确保负责任的维和部署

A. 人权尽职政策和筛查

118. 在本报告所述期间，继续努力全面执行关于联合国向非联合国安全部队、包括区域安全部队提供支持的人权尽职政策。支持非洲联盟和区域和平行动的联合国行动(包括协助萨赫勒五国集团联合部队的马里稳定团以及援助非索观察团的联索支助办)执行人权尽职政策，对于持续支持这些部队以及加强其合规框架仍然至关重要。人权部分继续在执行这项政策方面发挥重要作用。中非稳定团、联刚稳定团和联海司法支助团更新了标准作业程序。为非联合国部队提供支助的所有维持和平特派团都加强了风险评估，并落实了有针对性的缓解措施。

119. 2018 年，对人权尽职政策执行情况进行了审查，旨在评估该政策的执行程度，并加强执行工作。审查发现，虽然需要做更多的工作来确保统一执行这一政策，但该政策已得到越来越多的执行。维持和平行动部、外勤支助部和人权高专办已采取重大步骤，通过咨询小组、标准作业程序、工作队以及制订相关工具和指导意见进一步推动执行。审查还表明，这项政策加强了和平行动在执行有关保护平民、安全部门改革以及对过去违反行为进行问责的任务方面的效力。

120. 联合国人员人权筛查政策继续执行，为此向特派团人权部分提供了协助，并要求会员国系统认证部署到维持和平特派团的军警人员的合规情况。不符合规定的被提名者不得服务于联合国。

B. 行为和纪律

121. 《联合国宪章》要求所有人员保持正直人格的最高标准。本组织致力于维护其全体工作人员的专业精神、谦恭和尊严。总部和特派团的领导层继续就如何严肃对待和处理行为和纪律问题确定基调，包括就这一专题进行沟通。

122. 借助电子季度和年度报告工具，继续为加强维持和平中有关行为和纪律的问责制采取了措施。2017 年启动的行为和纪律网站(<https://conduct.unmissions.org>)是案件事项和进程的重要信息源。该网站透明和方便用户，还充当提高认识和了解关键举措最新进展的平台。

123. 行为和纪律小组继续直接支助大型外地特派团的高级管理人员、并远程支助小型特派团的高级管理人员履行它们在区域支助安排中的职责。实施了外地特派团行为和纪律人员年度持续学习方案，以进一步建设外地特派团的能力。

124. 针对不当行为指控，通过年度质量保证工作继续改进案件处理，减少系统性延误，同时定期清点未处理的不当行为指控，包括性剥削和性虐待指控，以确保及时采取必要行动。此外，会员国继续采用和实施最佳做法，以处理不当行为、开展调查和采取后续行动。

125. 除性剥削和性虐待指控以外，2017 年 7 月至 2018 年 6 月期间另外记录了 446 项指控(第 1 类 140 项，不含性剥削和性虐待，第 2 类 306 项)。与上一年相比，第 1 类指控数目有所增加(上一年为 122 项)，第 2 类则有所减少(上一年为 483 项)。考虑到投诉受理机制和其他防止和处理不当行为的措施多年来有所加强，而且部署人员数目经常变化，预计指控数目会有波动。性剥削和性虐待指控的最新数据可查阅行为和纪律网站(<https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>)。

126. 我在关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/72/751 和 A/72/751/Corr.1)中列述了有关加强会员国与本组织之间伙伴关系的努力，并介绍了我就防止性剥削和性虐待提出的新办法实施情况的最新资料。我先前的特别措施报告(A/71/818、A/71/818/Corr.1 和 A/71/818/Add.1)所列的优先事项，包括在防止和应对性剥削和性虐待以及通过加强报告和调查终止有罪不罚现象方面考虑到受害者的权利和尊严，仍然是我们努力的重点。截至 2018 年 8 月 31 日，已有 100 个会员国签署了关于防止和消除性剥削和性虐待行为的自愿契约，另有若干会员国表示打算加入。我们继续在这方面作出努力。各个和平行动正在稳步执行、包括与会员国合作执行此前向大会提出的防止性剥削和性虐待特别保护措施报告(A/69/779 和 A/70/729)中载列的强有力的行动方案。在改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员的主持下，机构间伙伴关系继续加强，为全系统采取协调一致的做法创造了条件。我将在下一份报告中介绍为防止和消除性剥削和性虐待所做努力的最新完整信息(包括数据)。

C. 环境管理

127. 按照维持和平行动特别委员会的任务规定(见 A/70/19)，外勤支助部已采取具体步骤，“落实健全的措施，以全面减少联合国维和行动的环境足迹”。已在推行一项为期六年的战略，以帮助外地特派团在 2023 年 6 月前实现最大限度地提高使用自然资源的效率，尽量减少对人民、社会和生态系统带来的风险。在这方面，总部已加强为支助特派团行动提供的战略指导和技术援助，包括与联合国环境规划署建立技术援助机制。

128. 颁布业绩和风险管理框架是一项重大步骤，其中涉及采用实地一级风险评估方法以及危险废物和废水管理指标，以及特别是衡量发电和耗电效率的方法。维持和平特派团开始报告环境管理方面的年度“得分”，作为 2017/18 年度执行情况报告的一部分。这一得分由业绩和进程指标组成，鉴于各特派团不断改进实地一级的数据收集工作，预计到 2020 年 6 月各项基线应取代相关指标。

129. 在即将进行的管理改革方面，业务支助部将通过外地行动的环境战略继续在环境方面优先支持外地特派团，尤其是考虑到这些方面所面临的特定挑战和风险。业务支助部还将向参与执行我提出的有关将可持续发展做法纳入纽约秘书处业务和设施管理的行动计划(见 A/72/82)的秘书处非外地办事处提供支助和指导。

十. 维和伙伴关系

A. 伙伴关系的战略背景

130. 联合国与其伙伴之间建立有效伙伴关系是本组织支持解决冲突、管理冲突和保持和平努力办法的基本组成部分。区域组织和机制在维和行动之前、同时或之后部署了军事或文职特派团，这就要求在特派团外地存在的所有阶段加强战略和业务层面的协调一致性。同样，维和特派团与联合国系统内外的人道主义和发展行为体有效合作，对于将总体影响最大化至关重要。

B. 联合国与非洲联盟的合作

131. 非洲联盟委员会主席和我于 2018 年 7 月在亚的斯亚贝巴召开了第二次联合国-非洲联盟年度会议。会议公报力求凸显两个组织之间在互补性、相对优势、分担负担和集体责任原则基础上的协作、合作和协调。由于政治优先是联合国方针的标志，与非洲联盟的战略伙伴关系已促使两个实体努力实现其在非洲大陆维持和平行动的共同愿景。主管维持和平行动副秘书长和非洲联盟和平与安全事务专员于 4 月和 10 月对中非共和国、苏丹和南苏丹进行的联合实地访问就是例证。他们随后向非洲联盟和平与安全理事会以及之后向联合国安全理事会所作的联合通报进一步表明，两个组织的互补性是如何有利于实地行动。

132. 非洲的有效能力无论是对于我们集体应对国际安全问题还是对于实现非洲大陆稳定都具有越来越重要的意义。我在关于加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系，包括加强联合国驻非洲联盟办事处工作的报告(S/2018/678)中欢迎安全理事会在第 2378(2017)号决议中表示打算进一步考虑可采取哪些实际步骤建立一机制，以便由非洲联盟主导的和平支助行动可由联合国摊款提供部分经费。

133. 根据《联合国维和行动共同承诺宣言》，维持和平行动部、外勤支助部和联合国驻非洲联盟办事处继续支持旨在加强非洲和平支助行动在各优先领域的能力的努力，包括支持制订国际人道主义法和人权、行为和纪律标准以及财务问责制框架，并加强非洲常备军的战备状态，使其成为和平支助行动的总括框架。

134. 应非洲联盟的要求，外勤支助部一直在与非洲联盟一起实施两个为期两年的试点伙伴关系方案，以加强我们在支助和平行动方面的合作。第一个方案是为期三个月的工作人员交流，旨在建立人员的知识和专长，第二个方案将非盟人员纳入联合国管理和支助培训。2018 年 8 月和 9 月对各试点方案进行联合审查之后，非洲联盟委员会副主席和主管外勤支助事务副秘书长同意将这两个方案制度化。

C. 加强与其他区域和次区域组织的伙伴关系

135. 维持和平行动部和外勤支助部继续就联络能力、信息共享和培训等问题与欧洲联盟、北大西洋公约组织(北约)、阿拉伯国家联盟、欧洲安全与合作组织、集体安全条约组织及东南亚国家联盟等区域组织进行密切合作。2018 年 6 月在

纽约与各区域和其他组织的 19 名负责人举行了我提出的和平与安全问题高级别互动对话，为讨论如何加强我们的集体预防努力提供了重要机会。此外，维持和平行动部和集体安全条约组织的高级官员过去一年还在纽约和莫斯科举行了会议，讨论集体安全条约组织可能为联合国维和行动作出的贡献。

136. 2011 年设立于布鲁塞尔的联合国和平与安全联络处继续加强联合国与欧洲联盟及其成员国以及与北约的维和伙伴关系。在欧洲联盟过去一年顺利地在马里中部平行部署了稳定活动，在规划和行动阶段与联合国进行了有力协调。2019-2021 年联合国—欧洲联盟和平行动和危机管理战略伙伴关系的优先事项设想在警务、法治和安全部门改革方面扩大合作。警务司继续在警务理论以及培训、评估和规划等相关领域与欧洲联盟协作，并在行动上协调有效协作性，包括通过国际警务维持和平战略指导框架来进行。

D. 与发展和人道主义行为体的伙伴关系

137. 在确认有必要同时谋求在安全、治理、发展、和解、促进人权、保护和提供人道主义援助方面取得进展的基础上，整合仍然是与联合国其他行为体一起部署多层次维和行动情况的指导原则。综合评估和规划政策为设立总部和外地的综合流程和结构提供了指导。联合国各合作伙伴在过渡进程方面的战略和行动协作需要得到了越来越多的重视，以确保全系统继续努力支持国家自主的建设和平工作。

138. 维持和平行动部将在《联合国-世界银行针对受危机影响情形的伙伴关系框架》方面加强与世界银行的伙伴关系。该部为 2018 年 3 月发起的联合国-世界银行的“和平之路：防止暴力冲突的包容性方法”联合研究作出了贡献，并将协同世界银行和联合国的主要合作伙伴执行该报告的各项主要建议。世界银行也仍然是在中非共和国、刚果民主共和国和马里实施解除武装、复员和重返社会进程的重要伙伴，它在这些国家为前战斗人员提供重返社会支助，这是维持和平取得成功的关键要素。

十一. 三方合作

139. 秘书处继续按照《联合国维和行动共同承诺宣言》中的承诺，采取步骤加强安全理事会、部队和警察派遣国以及秘书处之间的三方合作与协商。这种合作在组建维和行动之前即已开始，在授权任务的延期或修改和完成期间也不断进行。秘书处定期与部队和警察派遣国接触，以便在以下情况下及时加强交流信息：行动从维持和平向建设和平过渡；行动发生撤出、缩编或终止等重大变化；行动遇到挑战或因事态发展需要调整任务规定。

140. 在对中非稳定团、马里稳定团、达尔富尔混合行动、联塞部队和联阿安全部队进行战略审查时，我们向包括各东道国政府在内的有关会员国通报了审查的目标及其结果。维持和平行动部和外勤支助部还与部队派遣国/警察派遣国举行了非正式磋商，就影响到特派团行动的紧急情况、特别是安全和安保提供最新情况。这两个部还就部队组建、性别平等、行为和纪律(包括有关性剥削和性虐待的指

控)、履行平民保护任务、能力、业绩、装备和本国限制条件等问题与部队派遣国/警察派遣国进行接触。

十二. 维和行动中的技术与创新

141. 第四次维和技术伙伴关系倡议国际讨论会 2018 年 5 月在柏林举行。维和技术伙伴关系为会员国、学术界、智库及联合国其他伙伴提供与维持和平行动部和外勤支助部建立新关系的机会,使其技术能力和创新能力符合外地特派团的具体需求。这一伙伴关系注重取得切实成果、优化行动程序和转让现代技术知识。这一伙伴关系不仅侧重于技术,而且侧重于人民和进程,以确保顺利实施。

142. 柏林专题讨论会侧重于维和情报、车队和巡逻的保护、通过对局势的了解加强安全、培训和能力建设、联合国公开地理空间信息系统倡议以及信息和通信方面的技术创新。

143. 这一协作促使维持和平行动采用了最新技术,其中包括利用持续的日/夜视装置和传感器、高度安全的网络和营地保护增强对情势的了解以及培训和开放信息标准。正在制订“智能联合国营地”等新举措,注重利用技术来解决现有需求。伙伴关系倡议的范围远远超出了年度专题讨论会,包括涉及加强维和人员态势感知方案和开放地理信息系统倡议等各种倡议的全年工作。

十三. 意见

144. 随着维持和平面临新情况、越来越多的威胁以及挑战性的政治环境,维和正处于巨大变化的时期。要确保这一独特的共同工具继续促进全球和平与安全,这取决于集体自主权和集体行动。东道国、安全理事会、大会、部队和警察派遣国、资助国及秘书处以及国际、区域和次区域组织都可为振兴这一 70 年之久的工具发挥作用。

145. 这项原则正是“以行动促维和”的核心所在,它已重振对联合国维持和平的政治承诺。我相信,维持和平行动特别委员会将借助这项倡议带来的势头,确保加强对我们的特派团的支助。但我们一起还可以走得更远,《联合国维和行动共同承诺宣言》为我们一起能够取得成就提供了明确的议程。

146. 我们还期待采取其他重要步骤,以加强我们的伙伴关系,包括在 2019 年第二季度举行下一次联合国维和国防部长级会议。必须继续加强我们与各区域组织的伙伴关系,我期待着与非洲联盟、欧洲联盟及这方面的其他伙伴进行更紧密的合作。虽然我们将一起努力加强维持和平,但我要重申,我们的期望必须现实一点。维持和平并非总是最适当的工具,特别是在要求开展反恐行动或执行和平行动的冲突中。在维持和平并非最适当的手段时,我们的伙伴将继续在部署和平行动方面发挥关键作用。

147. 即使我们加强我们的伙伴关系,我们必须改进我们的行事方法。我提出的和平与安全以及管理改革将重塑和平与安全支柱的前景,同时确保联合国的和平

与安全基础设施符合目的。只要我们不断努力执行改善维和人员安全行动计划，改善安全和提高每个联合国维和人员的效率是大有希望的。

148. 我们指望你们即我们的维持和平伙伴在 2019 年及以后继续为维持和平提供一个重要论坛。
