



安全理事会

Distr.: General
14 June 2017
Chinese
Original: English

2017 年 6 月 12 日秘书长给安全理事会主席的信

谨转递非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德的信，连同 2017 年 5 月 30 日举行的非洲联盟和平与安全理事会第 689 次会议的公报，以及非洲联盟就安全理事会关于为非洲联盟主导的获得安全理事会批准的和平行动提供联合国摊款的第 2320(2016)号决议的有关条文编写的报告(见附件)。应第 2320(2016)号决议要求，该报告向安理会通报以下情况：(a) 要采取的和平行动的拟议范围的细节；(b) 组建非洲联盟和平基金的进度、基准和时间表；(c) 非洲联盟和平支持行动的问责、透明度和遵守框架。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



附件

2017 年 6 月 6 日非洲联盟主席给秘书长的信

谨致此函说明我们加强两组织之间战略伙伴关系的共同努力，特别是在使用联合国摊款支持非洲联盟授权和批准的获得联合国安全理事会批准的和平支持行动方面。

如您所知，安全理事会于 2016 年 11 月 18 日一致通过了第 2320(2016)号决议。在该决议中，安理会首次表示准备考虑非洲联盟就联合国今后批准和支持安理会根据《联合国宪章》第八章批准和授权的非洲联盟和平支持行动一事提出的建议。为此，安理会请非洲联盟向其通报三个关键问题上的最新情况：(a) 要采取的和平方行动的拟议范围的细节；(b) 组建非洲联盟和平基金的进度、基准和时间表；(c) 非洲联盟和平支持行动的问责、透明度和遵守框架。

我要赞扬联合国秘书处和非洲联盟委员会开展工作，跟进第 2320(2016)号决议有关条文的执行情况，特别是 2017 年 3 月和 4 月间开展的协商进程的执行情况。我高兴地注意到，协商进程是本着真正的伙伴关系和协作精神进行的，我期待两个组织之间开展更多此类性质的进程。

谨随函向您转递非洲和平与安全理事会 2017 年 5 月 30 日举行的第 689 次会议的公报，和平与安全理事会会上通过了我关于安全理事会第 2320(2016)号决议第 7 段的报告。我期待与您合作，以期在 2017 年就这些问题达成实质性的安理会决议。

穆萨·法基·穆罕默德(签名)

附文一

[原件：英文和法文]

非洲联盟和平与安全理事会 2017 年 5 月 30 日举行的第 689 次会议的公报

非洲联盟和平与安全理事会在 2017 年 5 月 30 日举行的第 689 次会议上就非洲联盟和平与安全活动的稳定筹资问题通过了下列关于非洲联盟和平基金以及非洲联盟与联合国伙伴关系的决定。

理事会，

1. 表示注意到《非洲联盟委员会主席关于非洲联盟和平基金的报告：实施强化治理和问责框架》、《非洲联盟委员会主席就联合国安全理事会关于为非洲联盟主导的获得安全理事会批准的和平支持行动提供联合国摊款的第 2320(2016)号决议的有关条文撰写的报告》以及非洲联盟和平基金与非洲联盟筹资问题高级代表的简报；

2. 欢迎非洲联盟委员会主席所作的声明和非洲联盟和平基金与非洲联盟筹资问题高级代表的声明，赞扬非洲联盟高级代表和非洲联盟委员会提供了高质量的报告，并在和平基金一事上开展了出色的工作；

3. 回顾此前关于非洲联盟与联合国在和平与安全领域的伙伴关系，包括向非洲联盟授权或批准的获得联合国安全理事会批准的和平支持行动供资的决定，特别是分别在 2009 年 3 月 13 日第 178 次会议和 2009 年 10 月 15 日第 206 次会议上通过的 PSC/PR/Comm.(CLXXVIII)号公报和 PSC/PR/BR.2(CCVII)号新闻谈话，在 2012 年 1 月 9 日第 307 次会议和 2013 年 9 月 23 日第 397 次会议上通过的 PSC/PR/Comm.(CCCVII)和 PSC/AHG/Comm/1.(CCCXCVII)号公报，以及在 2015 年 8 月 10 日第 532 次会议上通过的第 PSC/PR/BR.(DXXXII)号新闻谈话；

4. 还回顾 2015 年 9 月 26 日在纽约举行的第 547 次会议通过的第 PSC/AHG/COMM/2(DXLVII)号公报，该公报欢迎非洲联盟委员会主席关于联合国和平行动审查非洲共同立场的后续措施的报告(PSC/AHG/3.(DXLVII))中提出的为非洲联盟授权或批准的和平支持行动提供联合国摊款的方法，并同意在以下前提下落实为非洲联盟主导的联合国安全理事会批准的和平支持行动筹资的拟议安排：

- (一) 非洲自主权，这是非洲和平努力成功与否的关键因素；
- (二) 重申联合国安全理事会在维护国际和平与安全中的主导作用，以及《联合国宪章》第八章所述的区域安排的作用；
- (三) 确认联合国在维护国际和平与安全事项上对区域组织的支持是《联合国宪章》所规定的集体安全的重要组成部分；

(四) 加强与联合国的战略伙伴关系，包括制定框架，概述使联合国安全理事会批准非洲联盟主导任务得到联合国摊款支持的必要步骤；

(五) 加强非洲联盟规划和管理和平支持行动的能力；

(六) 加强非洲联盟财务监督机制；

(七) 加强非洲联盟的人权尽职能力，包括在非洲联盟主导的和平支持行动中预防和打击性剥削和性虐待；

5. 重申根据《设立和平与安全理事会的议定书》的有关条文，承诺依据联合国安全理事会在维护国际和平与安全中的主要责任以及《联合国宪章》第八章所规定的区域安排的作用，按照相对优势、分工、共同负担和协商决策等原则，与联合国开展伙伴关系。在此方面，理事会再次强调，联合国在维护国际和平与安全事项上对区域组织的支持是《联合国宪章》所规定的集体安全的重要组成部分；

6. 重申遵守非洲自主原则和制定非洲和平与安全议程的优先次序是成功促进非洲持久和平、安全与稳定的关键。在此方面，理事会强调非洲联盟国家元首和政府首脑会议关于将非洲联盟和平与安全议程筹资作为非洲联盟总体筹资一部分的各项决定，包括：分别于 2015 年 1 月在亚的斯亚贝巴和 2015 年 6 月在约翰内斯堡举行的非洲联盟大会第 24 和 25 届常会通过的 Assembly/AU/Dec.561(XXIV)和 Assembly/AU/Dec.577(XXV)号决定，其中各会员国同意分担非洲联盟和平与安全举措包括和平行动所需资金的 25%；以及 2016 年 7 月在基加利举行的非洲联盟大会第 27 届常会通过的关于非洲联盟筹资问题的 Assembly/AU/Dec.605(XXVII)

号决定，其中决定在 2020 年前利用从非洲联盟会员国筹集的资金向非洲联盟和平基金供资 4 亿美元。

7. 回顾第 1809(2007)、2033(2012)和 2167(2014)号决议，以及 PRST/2014/27 号主席声明，其中联合国安全理事会除其他外：(a) 表示决心根据《联合国宪章》第八章采取有效步骤，进一步加强联合国与区域和次区域组织尤其是非洲联盟的关系；(b) 重申区域和次区域组织作出的贡献越来越大，可对联合国维护国际和平与安全的工作做出有益的补充，以及按《联合国宪章》第八章规定在维护和平与安全事项上与区域组织和次区域组织合作可以改善集体安全；(c) 强调有必要在区域组织根据联合国授权开展维和行动时加强为它们筹供经费的可预测性、可持续性和灵活性；

8. 欢迎联合国安全理事会第 2320(2016)号决议，该决议确认需要提供更多支持以加强非洲联盟的和平支持行动，鼓励联合国和非洲联盟为此开展进一步对话；强调必须加强安全理事会批准的非洲联盟主导的和平支持行动在资金上的可预测性、可持续性和灵活性；表示安全理事会准备考虑非洲联盟就安全理事会今后批准和支持安理会根据《宪章》第八章批准和授权的非洲联盟和平支持行动一事提出的建议，包括关于筹供经费和问责的建议；

9. 赞扬委员会和联合国秘书处开展工作，跟进联合国安全理事会第2320(2016)号决议有关条文的执行情况，特别是2017年3月和4月之间开展的协商进程的执行情况。

10. 认可和平基金《强化治理和问责框架》以及非洲联盟委员会主席报告考虑到非洲联盟会员国在和平基金管理部门中的代表情况，根据区域代表原则、实施方法及基金运行费用所建议的管理结构、拟议资格标准和资金管理原则，并请委员会与非洲联盟有关机构协商，加速全面落实和平基金治理与管理安排；

11. 通过非洲联盟委员会主席关于安全理事会在第2320号决议中所提出三个问题提交的报告，这三个问题是：(a) 要采取的和平支持行动的拟议范围的细节；(b) 组建非洲联盟和平基金的进度、基准和时间表；(c) 非洲联盟和平支持行动的问责、透明度和遵守框架，作为落实筹资安排的基础。理事会敦促联合国与非洲联盟密切协商，设立符合目的并适合各类行动要求的筹资和任务支持模式；

(a) **行动范围：**正如联合国安理会逐案考虑是否决定向非洲联盟和平行动提供支持一样，非洲联盟和平与安全理事会也将逐案决定就哪些行动向联合国申请摊款支持。主席的报告指出了非洲联盟可能授权或批准的四大行动类别。这不应被理解为预设的清单，也不应排除因安全环境变化导致新趋势和新行动类别出现的可能性；

(一) 观察团；

(二) 非洲联盟、区域经济共同体、区域机制为预防、管理和解决冲突而实施，或会员国联盟实施的预防性部署和执行和平特派团；

(三) 非洲联盟或区域经济共同体/区域机制执行和平特派团之后的稳定特派团。非洲联盟设想扮演有限的促进稳定的角色，专注于执行和平特派团之后、联合国维和行动部署之前其具有比较优势的多层面任务；

(四) 非洲联盟、区域经济共同体/区域机制或会员国联盟为应对复杂国内/跨国安全威胁而实施的特派团和安全措施。

(b) **组建非洲联盟和平基金的进度、基准和时间表：**理事会敦促根据主席报告提出的时间表，迅速落实和平基金实施里程碑的剩余部分。

(c) **在执行和平支持行动时遵守国际人道主义法、人权、行为操守和纪律：**理事会强调在这些方面遵守的重要性，因为这是非洲联盟授权或批准和平支持行动有效、合法、可靠的核心要素。理事会还要求定期报告工作计划执行情况，并就正在进行的非洲联盟授权或批准的和平支持行动的遵守情况编制年度报告。

12. 请安全理事会根据上述材料和联合国秘书长关于批准和支持非洲联盟和平支持行动的选项的报告，采取务实步骤，通过一项实质性决议，设立原则，即非洲联盟授权或批准的由联合国安全理事会批准的和平支持行动应获得联合国摊款的资金支持，具体特派团的筹资则逐案决定；

13. 欢迎和平基金高级代表任务授权得到扩大，并鼓励他与会员国持续进行双边接触，按照基加利决定推动对和平基金的捐款；

14. 强调联合国安全理事会非洲成员国(A3)在联合国层面在推动非洲联盟和平与安全议程方面所发挥的关键作用，特别是就使用联合国摊款支持非洲联盟授权或批准的和平支持行动达成实质性决议；

15. 请非洲联盟委员会主席就本公报的不同方面进行后续跟进，尤其是为主席给理事会的报告所载各项建议制定全盘执行计划，包括可酌情与联合国采取联合行动的领域，以及在委员会内部设立部门间后续落实机制，定期通过主席向理事会报告情况；

16. 赞扬已经向和平基金缴款的会员国，呼吁其他所有尚未缴款的非洲联盟会员国采取必要步骤，加快支付和平基金年度缴款。理事会重申其信念，即只有会员国在促进非洲大陆和平、安全与稳定的努力中承担应有的负担，才有可能实现非洲和平与安全议程方面的非洲自主权。

17. 请非洲联盟委员会主席及其高级代表与联合国和有关合作伙伴进行政治接触，以期在 2017 年就这些问题达成实质性的联合国安理会决议。理事会还请非洲联盟委员会主席将本公报和委员会主席就关于为非洲联盟授权或批准的获得联合国安全理事会批准的和平支持行动提供联合国摊款的第 2320(2016)号决议的有关条文编写的报告提交给联合国秘书长，并由其转交给联合国安全理事会，供其审议并酌情采取行动；

18. 决定继续积极处理此案。

附文二

关于联合国安全理事会第 2320(2006)号决议涉及为非盟主导的获得安全理事会批准的和平行动提供联合国摊款的有关规定的报告

主要参考资料

- A. 《设立和平与安全理事会议定书》(2002 年);
- B. 联合国安全理事会关于为联合国安理会授权的非盟和平行动提供可预测和可持续的资金的第 1809 号决议;
- C. 非洲联盟-联合国小组关于非洲维持和平特派团经费筹措的报告(普罗迪小组, 2008 年);
- D. 非洲联盟国家元首和政府首脑会议第 24 届常会关于非洲联盟首脑会议其他供资来源的决定 AU/Dec.561(XXIV)(2015);
- E. 关于联合国和平行动审查的共同非洲立场(2015 年);
- F. 联合国和平行动问题高级别独立小组的报告(2016 年);
- G. 非洲联盟-联合国对联合国安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动现行经费筹措和支助机制的联合审查(2016 年)
- H. 非洲联盟和平基金高级代表关于非洲和平与安全可预测和可持续融资的报告(2016 年)
- I. 非洲联盟首脑会议第 27 届常会关于国家元首和政府首脑、外交部长及财政部长务虚会就非洲联盟经费筹措问题得出的成果的决定(2016 年)
- J. 联合国安全理事会第 2320(2016)号决议

附件清单

- 附件 1: 非洲和平支助行动清单(2003 至今);
- 附件 2: 非盟人权和行为纪律框架(2017 年), 从法律义务到实施机制。

一. 引言

1. 联合国安全理事会 2016 年 11 月 18 日第 2320 号决议要求非洲联盟通报情况，本报告就是据此提出的。安理会第 2320 号决议欢迎非盟请求开始讨论“为非盟主导的获得安全理事会批准的和平行动提供联合国摊款”的问题。

2. 为此，安理会请非洲联盟不迟于 2017 年 5 月向其通报有关三个关键问题的最新进展：(a) 要采取的和平行动的拟议范围细节；(b) 组建非洲联盟和平基金的进度、基准和时间表；以及(c) 非洲联盟和平行动的问责、透明度和履约框架。

3. 针对这三个问题，本报告：

(a) 针对“行动范围”问题，简要概述目前的安全背景和非洲和平支助行动的演变；

(b) 总结在部署非盟和平支助行动方面总结出的各种政治、体制和行动经验教训，这些经验教训将有助于充实提高非盟和平支助行动效力的办法；以及

(c) 概述非盟加强非盟和平支助行动整体效力、管理和监督的关键优先事项。其中包括：在和平基金的框架内确保得到可预测的和平支助行动融资，加强非盟和平支助行动的规划和管理能力，加强非盟与联合国的和平支助行动伙伴关系，以及为非盟和平支助行动建立健全的问责制和履约框架。

二. 背景

4. 非洲联盟能对一些最复杂和最具挑战性的危机迅速作出反应；加强非盟的此项比较优势，只会提高国际和平与安全架构的整体信誉和效力——这是已经确证的事实。

5. 然而，以可预测和可持续的方式资助非盟授命或授权的和平支助行动，仍在非洲联盟和联合国所面临的最重大战略挑战之列。

6. 2015 年，和平行动问题高级别独立小组¹ 呼吁加强伙伴关系，强调，未来需要为国际和平与安全建立更具弹性的全球和区域架构。该小组呼吁联合国为此类伙伴关系制定展望规划，并帮助促成其他的伙伴关系。在这方面，该小组的报告指出：

7. 必须通过合作机制和优化利用有限资源加强联合国在非洲的区域伙伴关系，并提高其可预测性。应使这一伙伴关系更为深入并更具协作性。联合国应采取果断步骤，作出投入和承诺，使非洲联盟作为解决共同关切问题的伙伴取得成功。

8. 小组接着建议：应在个案基础上提供联合国摊款支持安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动，包括支付部署军警人员的相关费用，以补充非洲联盟和(或)非洲会员国的供资。

¹ [A/70/95-S/2015/446](#)。

9. 这符合《设立和平与安全理事会议定书》第 17 条第 1 款，其中指出，该理事会与联合国关系建立在《联合国宪章》第八章的基础之上。《设立和平与安全理事会议定书》指示和平与安全理事会同肩负着维护国际和平与安全首要职责的联合国安理会合作。

10. 在直接提到分担费用时，《设立和平与安全理事会议定书》第 17 条第 2 款规定：“在必要情况下，将向联合国求助，请求为非洲联盟根据《联合国宪章》第八章促进和维护非洲和平、安全与稳定的活动提供必要的资金、后勤和军事支持。”

11. 联合国秘书长 2015 年关于联合国和平行动未来的报告² 优先注重是否需要建立一个全球-区域级别的框架，来管理今天的和平与安全挑战——指出，这方面，首先要加强联合国与非洲联盟之间的伙伴关系。

12. 过去两年来，在处理以可预测和可持续方式为非洲联盟和平支助行动筹资方面，有了长足的进展：

2016 年 7 月非盟大会关于经费筹措的决定 (Assembly/AU/Dec. 605 (XXVII))

13. 2015 年，非洲联盟国家元首和政府首脑大会决定为非盟和平支助行动预算提供 25% 的资金。2016 年 1 月，非盟委员会主席任命非洲开发银行前行长唐纳德·卡贝鲁卡博士为她负责和平基金的高级代表。高级代表任务规定的一项重要内容就是制定可信的路线图，争取得到 2020 年为非盟和平支助行动预算提供 25% 的资金。

14. 在 2016 年 7 月在基加利举行的非盟首脑会议第 27 届常会的场外活动上，高级代表向国家元首和政府首脑大会关于非盟筹资问题的务虚会提交了进度报告，就如何为整个非盟供资及振兴和平基金提出了建议。

15. 根据此份报告，非盟大会决定开始对合乎条件的进口商品普遍征税 0.2%，以便为非洲联盟筹资。该项决定规定，要振兴和平基金，到 2020 年为之适当供资最多 4 亿美元，以资助预防性外交、调解活动，建立关键性机构能力，为非盟和平支助行动预算提供 25% 的资金，并维持一个危机储备金。

非洲联盟-联合国对联合国安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动现行经费筹措和支助机制的联合审查

16. 2015 年 7 月，³ 继联合国对非盟在马里和中非共和国的和平支助行动向联合国维和特派团过渡的经验教训进行总结之后，联合国秘书长提议联合国和非盟对可支持非盟和平支助行动的现有机制进行联合评估。联合审查为推进改善非盟和平支助行动经费筹措可预测性、可持续性和灵活性的目标提供了机会。

17. 2016 年 8 月的联合审查最后认定：非盟是有效的第一响应者，而联合国摊款为满足非洲联盟和平支助行动的支助需求提供了可靠、可预测和可持续的筹资手段。

² [A/70/357/-S/2015/682](#)。

³ [S/2015/3](#)。

18. 随后，非洲联盟和平与安全理事会于 2015 年 9 月对联合审查表示赞同；2016 年 11 月，联合国安理会赞赏地注意到该报告。

联合国安全理事会第 2320 号决议

19. 2016 年 11 月 18 日，非盟委员会和非盟和平基金向联合国安理会通报情况后，安理会第 2320 号决议获得一致通过。安理会第 2320 号决议欢迎 2016 年 7 月的非盟大会决定，安理会在该决议中第一次表示准备考虑非盟就安全理事会今后批准和支持安理会根据《宪章》第八章授权的非盟和平支助行动一事提出的建议。

20. 2016 年非盟大会关于和平基金经费筹措的决定和联合国安理会第 2320 号决议表明联合国-非盟伙伴关系迈入新阶段，这一关系必定要超出原则声明，并在非盟和平支助行动的总体可预测性、可持续性和效力方面作出真正的改进。

21. 在该阶段，现在应注意：(a) 如何运作“非洲共同立场”所阐明的非盟-联合国伙伴关系原则，实际发挥“比较优势”的精神，以及(b) 如何加强和调整非盟和联合国的机构政策和做法，以应对和平支助行动伙伴关系方面当前和未来的挑战。非盟-联合国十年来的伙伴关系提供了充分的集体经验和一系列经验教训，足可供该进程借鉴。

三. 非洲的安全局势

22. 过去十年来，在巩固非洲和平与安全方面有了长足的进展。尽管如此，仍然存在一些冲突的结构性驱动因素，使得非洲大陆容易出现暴力冲突和不安全。

23. 虽然国家之间的武装冲突数量有所减少，但国家政权与非国家反叛团体和叛乱团体之间的武装冲突仍然是非洲危机的重要特征。这一武装冲突模式往往有着一系列复杂而又相互关联的政治、经济、社会和环境根源，形式上既有常规战争，也打游击战。某些部队蓄意攻击平民人口，加上发生人道主义危机，轻武器在各地流通，难民流离失所，辗转至邻国及以外地区——这些属于此类冲突的持久表现形式，对平民造成了不利影响。

24. 跨国威胁增多，对非洲安全形势构成了进一步挑战。这些危机跨越国界，在区域和国际两级都产生影响。其中包括：有组织犯罪、环境冲突、恐怖主义和流行病疫情大面积蔓延等。它们并不一定具有相同的历史原因，但在某些情况下，在行为者、暴力模式和政治解决前景方面具有类似的一般性特征。

25. 今天，所涉及的非国家行为者多种多样，从犯罪网络到反叛团体和恐怖分子、犯罪团伙、贩运分子和武装团体或民兵不等。大湖区的 M-23、伊斯兰马格里布“基地”组织、萨赫勒-撒哈拉地区的穆拉比通组织、利比亚和北非一些国家的“伊斯兰国”、索马里的青年党、乍得湖流域地区的博科哈拉姆和非洲东部和中部地区的上帝抵抗军等团体，即属于其中一些类别。通过不对称战争蓄意以平民为攻击目标，也变得越来越普遍。

26. 在此背景下，为应对和平与安全所面临的最严重的威胁，部署非盟授命或授权的和平支助行动依然是必须要做的一件大事。

27. 鉴于上述传统上的和不断演变的当代安全挑战持续存在，非盟和平支助行动的效力直接取决于我们具不具备充分的集体能力，以便在加强战略合作伙伴关系、合作行动和我们各自的机构比较优势的基础上，作出更有效的区域和国际回应。

四. 和平支助行动在非洲的演变

28. 非洲联盟(非盟)部署和平支助行动方面的机构经验可追溯到非洲统一组织(非统组织)。然而，在 2002 年非盟成立之后，非盟、区域经济共同体和区域机制以及应对危机的各国联盟所部署的和平支助行动和提出的区域安全倡议才特别引入注目。

29. 这部分地体现了非盟在非洲和平与安全建筑框架内部署到位的法律文书和体制安排。因此，非盟《章程》和《设立和平与安全理事会议定书》大有助于加强非盟在维持非洲和平与安全方面的任务和权力。

30. 自 2003 年以来，非盟已授命或授权进行了十三(13)个和平支助行动，从观察团和政治特派团，到复杂的多层面行动和反恐行动不等。中部非洲国家经济共同体和西非国家经济共同体(西非经共体)等区域集团也部署了和平支助行动，人们在中非共和国、几内亚比绍和最近在冈比亚所就能观察到这一点。附件 1 概要介绍了非盟和平与安全理事会授命或授权进行的和平支助行动以及区域经济共同体/区域机制所部署的和平支助行动。

31. 非统组织/非盟所授命或授权进行的行动和特派团可分为七类。其中一些类别并不相互排斥。这些情况显示了非盟本身的机构经验及其与联合国关系的演变：

(a) **第一类：**包括经典观察团，是在冲突尚未达到足以危及区域或国际和平与安全的严重程度的情况下部署的。在这种情况下，第三方以观察团的形式出现，可以帮助缓和紧张局势，并有助于形成后续政治解决或实施现有协定所需的、建立信任的基本条件。在科摩罗开展的各次行动(1997 年非统组织驻科摩罗观察团一期，以及 2002 年的二期和三期)都属于此框架。其他情形还包括非统组织布隆迪观察团(1993 年)以及 2007 年在南苏丹部署的非盟特派团，后者目的是监测 2006 年乌干达政府与上帝抵抗军之间《停止敌对行动协定》的实施情况。

(b) **第二类：**包括这样的情形，即：非盟作为“第一反应者”，根据其迅速部署能力，启动和平支助行动以待联合国部署。这些任务通常是复杂的多层面行动，包括民政、警察和军事部分。其责任范围广，从实施和平行动，到稳定行动的初期阶段(稳定行动目的是支持国家当局维护领土完整、恢复和扩大国家权力)，到保护平民，往往都包括在内。在所有这些情况下，非盟需要迅速查明和部署重要人员，并调动复杂的后勤支援计划和大量资金。非盟在在布隆迪(2004 年，非洲驻布隆迪特派团)、达尔富尔(2004 年，非盟驻苏特派团)、索马里(自 2007 年以

来，非索特派团)、马里(2013 年，非洲主导马里国际支助团)和中非共和国(2013 年底，中非支助团)部署的特派团即属此类。

(c) **第三类：**包括联合国无法履行所设想的特派团任务的情况，原因是这些任务不在传统的维持和平任务范围之内。例如，2006 年在布隆迪，联合国认为确保政治领导人的安全不在其任务范围内。因此，非盟不得不呼吁南非组成一支特别保护部队，把这项任务作为非洲驻布隆迪特派团现有任务规定的一部分加以执行。

(d) **第四类：**涉及在按照《非洲联盟章程》第 4(h)条和第 4(j)条进行部署时、特派团故意使用武力。这些情形下，要在国际上动员所需的政治意愿可能并不容易。在这种情况下，由于不存在任何国际共识/行动，非盟可能决定自己采取行动。2008 年“科摩罗民主”干预行动就是一例。该行动目的是支持科摩罗政府努力在安朱安岛恢复其权力。2016 年 1 月根据第 4(h)条部署非洲驻布隆迪预防和保护特派团的初步尝试，也是这方面的事例。

(e) **第五类：**涉及非盟在联合国部署特派团的同时、也部署特派团的情况。2000 年，非盟埃塞俄比亚和厄立特里亚观察和联络团就属此种情形。目的是表明非盟和联合国在执行和平进程方面结成密切伙伴关系。重要的是，2000 年 6 月《停止敌对行动协定》明确规定，联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)将在非统组织主持下进行部署。

(f) **第六类：**非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动以这种形式设立，因为苏丹政府只愿意在其领土上接受非洲联盟-联合国混合行动。的确，出于国内政策和(或)历史方面的种种复杂原因，一些国家可能不太愿意接受由联合国部署的维和行动。在这种情况下，非盟的参与使得国际努力具有了必要的合法性。一些观察家认为，此种混合形式为迎接和平方面的挑战提供了新视野，国际社会将因此项经验而获益。

(g) **第七类：**体现一种日益增强的趋势。即威胁和不太激烈的冲突有可能升级为国防和安全部队与跨国犯罪和(或)恐怖主义团体之间的暴力对抗。打击上帝军的区域合作举措是 2011 年后根据和平与安全理事会授权部署的，涉及直接受上帝军影响的国家；此类举措就是这种行动的例子。同样，和平与安全理事会于 2012 年要求非盟委员会支持大湖区问题国际会议成员国初步计划在刚果民主共和国东部的南、北基伍地区，针对“3·23”运动和其他“消极力量”，部署一支中立干预部队。与联合国进行后续讨论，导致设立了现作为联刚稳定团一部分部署的部队干预旅。更近一些时候，2015 年，应乍得湖流域委员会成员国和贝宁的要求，非盟委员会帮助协调了区域反恐特派团的战略和业务层面规划，和平与安全理事会授权部署多国联合特遣部队，以打击博科哈拉姆恐怖组织。非盟负责此项行动的战略方向和资源调动方面及其政治监督。

五. 行动范围

32. 2016 年 11 月 18 日, 联合国安全理事会在其第 2320(2016)号决议中邀请非盟向联合国安全理事会通报“要采取的和平方行动的拟议范围”的细节, 以争取用联合国摊款支助由非盟授权或批准并获得安全理事会授权的和平支助行动。

33. 正如联合国安理会将逐案决定是否向非盟和平支助行动提供支助一样, 非盟和安会也将逐案决定就哪些行动向联合国申请摊款支助。显然, 在某些情况下可能不需要联合国的摊款支助。

34. 因此, 更为重要的是以下各项:

(a) 明确非盟或者肩负着预防、解决和管理冲突任务的其他次区域机构可能采取的行动类别;

(b) 就每类行动确立符合其目的且适应其要求的筹资、任务规划、管理、支助及合规模式;

(c) 建立适当的伙伴关系, 制定相互问责框架;

(d) 确保及时以可预见的方式进行协商规划和决策。

35. 本节重点介绍非盟可能授权或批准的“行动类别”, 而不是预先确定一个具体的“行动范围”。

36. 上文第四节介绍的历史记录表明, 非洲统一组织/非盟经历各种行动后发展出一整套创新和动态的和平支助行动能力, 这些能力经历了快速演变。在此基础上, 确定了以下**四大类行动**, 但不排除有可能基于不断变化的安全环境出现新趋势和新类型的行动:

A. 观察团

(一) 非盟或区域层面向非盟政治特派团提供的安全咨询支持。

(二) 与联合国特派团并肩行动的非盟或区域观察团/政治特派团。

(三) 与联合国特派团共同部署的非盟或区域观察团/政治特派团(如上文第 5 类)。

(四) 独自行动的非盟/区域观察团。

B. 预防性部署及执行和平特派团

(一) 非盟或区域层面的预防性部署特派团, 将根据背景情况和需求确定任务的优先次序。

(二) 非盟授权和实施的执行和平特派团。

(三) 非盟授权或批准、由区域经济共同体或区域预防、管理和解决冲突机制(区域机制)实施的执行和平特派团。

(四) 非盟授权或批准、由成员国联盟实施的执行和平特派团。

(五) 非盟授权或批准、与联合国授权的其他国家部队并肩行动的执行和平特派团。

(六) 非盟授权或批准、与联合国特派团并肩行动的执行和平特派团。

C. 执行和平特派团之后的稳定团

37. 非盟设想发挥有限的过渡性稳定作用，紧随执行和平行动之后，在联合国维持和平行动部署之前，重点执行非盟具有比较优势的多层面任务。

(一) 非盟授权和实施的稳定团。

(二) 非盟授权或批准、由区域经济共同体或区域机制实施的稳定团。

D. 应对复杂的国内/跨国安全威胁的特派团和安全举措

(一) 非盟授权或批准、由区域经济共同体或区域机制实施的区域安全举措。

(二) 非盟授权或批准、由成员国联盟实施的安全举措。

(三) 非盟授权或批准、由成员国联盟实施并与联合国特派团一同行动的安全举措。

(四) 非盟授权和实施并与联合国特派团一同行动的安全举措。

六. 经验教训

38. 本节着重阐述在加强非盟和平支助行动的总体成效、管理和监督过程中需要解决的一些重要问题。其中很多问题在非盟/联合国对非盟和平支助行动现有支持机制的联合审查中被重点指出。

39. 政治层面

(a) 更好地协调各项国际行动和举措：危机局势往往成为各种行为体采取多种干预措施的“场景”，这些行为体一个比一个更热切地协助寻求解决办法。然而，他们没有在共享分析和协调基础上采取共同方法，使得已经复杂的局势更加错综复杂，导致各自为政，总体影响有限。非盟和联合国已经从一些错误，例如，从非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)向马里稳定团过渡的进程中所犯的错误中汲取经验教训。在其他一些情形中，还没有汲取教训，例如在索马里，众多未经协调的双边军事训练和装备方案还在增加，这仍然是一个重大挑战，使得非索特派团撤离后的前景不容乐观。

(b) 在“辅助”框架内维持行动的一致性：通常，区域经济共同体和区域机制是应对危机的第一道防线。但它们的行动必须符合更广泛的非洲大陆和国际框架。事实证明，有时这很困难。以马里支助团为例，在马里，是西非经共体于 2012 年 4 月启动规划，非盟或联合国没有实际参与。只是因为 2012 年 10 月安全理事会第 2071(2012)号决议，非盟和联合国才开始参与该进程。后来很难确定应由哪个组织(西非经共体、非盟还是联合国)牵头规划。目前正在努力改善非盟与区域

经济共同体/区域机制之间在规划、决策和战略管理问题上的协调。这反过来将导致非盟与联合国之间更好的协调和规划。

40. 制度层面

(a) 确保为非盟和平支助行动提供可预测和可持续的资金：各方普遍同意，目前的和平支助行动经费筹措安排既不可靠也无法预测，在高度不稳定的危险环境中部署特派团/行动时尤其如此。虽然多年来合作伙伴已经表现出很大的灵活性和创新精神，所有各方还是一致认为非盟目前的供资安排不可持续。

(b) 根据和平支助行动的需求调整非盟的财务和行政规则及程序：非盟部署和平支助行动的经验突出表明，有必要审查现行的行政和财务流程，包括拨付资金、征聘、采购、设施管理等流程。为满足和平支助行动的复杂需求，需要加大灵活性，同时确保各级的问责制。非盟委员会目前的程序只提供有限的行动自由，用于在快速变化的困难环境下及时应对危机。

(c) 加强战略特派团规划和管理能力：为妥善管理和和平支助行动，需要在非盟委员会一级加强能力。几乎所有的非盟特派团都遭遇过这种缺乏专门能力的损害，非盟通常不得不依靠国际伙伴资助的临时架构，其中包括 2004 年在苏丹为非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团)设立达尔富尔问题综合工作队，2007 年就非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)为索马里设立战略规划和管理股。

(d) 加强非盟将人权和国际人道主义法纳入和平支助行动并支持合规框架的运作能力：非盟/联合国的联合审查指出，非盟在落实合规框架方面已经取得了进展，但也指出，缺少这一领域的专门能力是一个挑战。自从非盟/联合国联合审查的结果公布以来，在加强非洲联盟委员会工作人员能力方面已取得进展，但还需要更多资源以充分运行合规框架。

41. 行动层面

(a) 加强部队和警察派遣国提供的特遣队的编制和战备状态：特别是在部队最初进入行动区的关键阶段，没有接受适当培训或者没有收到执行任务所需的个人和集体装备就被部署执行任务的特遣队并不少见。必须大大改进并密切监测部队和警察派遣国特遣队的战备状态，包括采取待命安排。也应从人权角度考虑部队人员的待命状态。加强部署前核查和视察的实效也是解决这些问题的一个重要方面。

(b) 确保及时建立各级指挥部：缺乏基础设施专门用于在任务区和分区两级建立指挥部，导致向任务分区的部署速度缓慢。特别是在业务通信和管理领域，还缺乏统一的标准作业程序。缺乏随时可部署和可使用的行动总部模块(基础设施和通信)，是非盟和次区域组织采取干预措施的一个明显障碍。

(c) 确保及时制作和分发重要任务文件：对特派团团长的指示和对各部门负责人的指示等战略指导文件有时未能按时向特派团发布。这种延误会导致特派团的指挥、控制和管理不明确。在有些情况下，许多重要的战略文件没有特派团所用语言的适当文本。

(d) **加强特派团的指挥、控制和协调：**在两个层面上存在挑战。首先，至关重要是，非盟和区域经济共同体/区域机制为特派团商定一个连贯一致的指挥和协调系统以及明确界定的管理架构。就马里的马里支助团而言，尽管非盟委员会主席特别代表在理论上被授予特派团团长的职能，但他很难直接对军事和警察部分实际行使职权，军事和警察部分实际上还是从西非经共体得到支持和指令。第二，在非索特派团和多国联合特遣部队等高强度作战行动中发现了类似的指挥和协调挑战。

(e) **加强信息和通信基础设施与联结：**即非盟委员会的战略层面与特派团总部之间，以及各部分的负责人之间即部队指挥官与警察总监之间的联通。信息和通信能力有限往往制掣有效的特派团指挥、管理和控制，特别是在特派团开办阶段。

(f) **统一管理程序：**非盟和区域经济共同体/区域机制缺乏统一的管理程序，往往是一个真正的障碍。有时采取有区别的方式管理特派团的不同组成部分，这既不能优化或汇集各种手段，也不能形成有效的管理和控制。马里支助团一个额外挑战是该特派团有三个不同的供资来源，即非盟信托基金、联合国信托基金和西非经共体供资，因为缺乏协调，导致重复产生业务费用。没有为所有这些资金确定一个问责机制。

(g) **加强后勤支助：**后勤支助不足往往成为非盟特派团的障碍。在某些情况下，部队派遣国本身在双边合作伙伴的支持下，以错误和不完全的方式提供后勤支助。医疗支援往往存在困难，事实证明医疗和疏散特别欠缺。在大多数特派团的存续期内，特遣队一级部队的口粮、水和日用品补给仍然是重大挑战。非洲中非支助团(中非支助团)是一个典型例子，适当的供应链管理对该特派团来说特别困难。

(h) **及时部署航空运输资产：**缺乏可预测的战略空运能力以及在行动区内缺乏航空资产，也是一个严重的限制因素，制约了快速部署和重新部署、快速反应、后勤支助和行动区内其他流动。这些关键的使能因素是任何和平支助行动取得成功的核心。其缺位源于总体上缺乏可预测的供资，在确实存在供资的情况下，则源于伙伴支助极易中止的性质。

(i) **及时部署高效的人权/国际人道主义法风险管理及合规机制/能力：**为了富有成效，必须在特派团开办阶段有系统地考虑到这些能力因素，为其提供适当资源并将其充分纳入特派团一级的各种架构。

七. 加强非盟授权或批准的和平支助行动的业绩和成效

42. 鉴于集体和平与安全面临的威胁具有复杂性和相互关联性，加强非盟和平支助行动的业绩和成效是一项全球性战略要务。这也是创设一个更有针对性的国际和平与安全架构的重要内容。本报告第四和第五节展示了非盟、区域经济共同体、区域机制和非盟成员国在带头应对其他机构不能解决的挑战方面发挥的关键作用。

43. 非盟和平支助行动具有的独特比较优势在于，通常但不仅是在维持和平条件尚不成熟的局势中，它们有能力作为“第一应对者”采取行动。在有些情况下，随后部署的联合国行动往往为非盟提供了撤出战略。在这些情况下，绝对至关重要的是，要在非盟和平支助行动规划和部署的很早阶段就确定行动应实现的主要客观标准和基准，并为顺利过渡创造适当条件。2013 年在马里从马里支助团向马里稳定团过渡，以及 2015 年在中非共和国从中非支助团向中非稳定团过渡的经验教训突显了寻求仓促过渡的危险。

44. 有明确的经验教训表明，在和平支助行动部署的初期阶段未能投资于建立强大的非盟存在并实现主要目标，直接影响到后续的联合国特派团的质量和成效。在这些情况下，后续的联合国特派团花费相当多的时间和资源用于巩固并取得更多效益。

45. 经验教训已经明了，现在清楚地认识到，我们需要建立一个适应当今世界现实的集体安全体系，重点是保持各自机构的相对优势。已经有了一些创新，但现在要摒弃采取临时干预措施的做法，寻找系统性办法来解决今天的和平与安全挑战。这些都是复杂事项，涵盖从筹资到设计与联合国和其他伙伴的新型伙伴关系等问题，需要有政治意愿并实现范式转换。

46. 作为这一进程的组成部分，非盟将确保努力改善非盟和平支助行动的有效性，侧重于保持由非盟授权或批准的和平支助行动的相对优势。在实践中，这将涉及以下方面：

- (一) 调动并定向使用自身资源，确保非盟授权或批准的和平支助行动能够维持有效的“第一应对者”作用，从而保持其主导权和政治公信力。
- (二) 为和平基金制定财务和行政规则和程序，使其适应由非盟授权或批准的和平支助行动的要求，同时确保总体问责制，使得非盟、区域经济共同体、区域机制或成员国联盟能够有效地履行其任务，并在一些情况下协助向联合国特派团过渡。
- (三) 建立可预测的战略伙伴关系，巩固非盟授权或批准的和平支助行动的比较优势。
- (四) 改进规划和磋商决策过程，侧重于改善与联合国和区域经济共同体/区域机制的协调，以确保根据需要更及时有效地联合行动。
- (五) 按照国际人道主义法、人权、行为和纪律要求，加强机构能力及合规框架。

47. 下面更为详细地分析这五个核心优先事项：

A. 资助非盟和平支助行动

48. 为了解决非盟主导的和平支助行动长期缺乏资金可预测性和可持续性的问题，2015 年非盟大会第 25 届常会决定到 2020 年负责承担和平支助行动预算的 25%。如能提高非盟成员国供资的可预测性，将有助于加强非盟对其和平支助行

动的整体监督和管理，有助于将资源定向用于改善后勤规划和补给支助等重要的和平支助行动能力。

49. 2016 年 7 月在基加利举行的第 27 届常会上，非洲和平基金高级代表在其提交的进度报告中假设了若干情形，用于分析 2015 年大会为和平支助行动预算提供 25% 供资的决定的财务影响：

表 1

非盟和平支助行动(和平基金窗口 3)的各种假设

	费用总数 (百万美元)	2016 年 5%	2017 年 10%	2018 年 15%	2019 年 20%	2020 年 25%
基线假设	1 200	49	103	163	228	299
最低限度假设	236	12	25	39	55	72
中间情况假设	772	38	81	128	179	235

50. 最后一致认为，被称为“中间情况”的假设情况最为现实。这包括打击上帝抵抗军区域合作倡议、打击博科哈拉姆多国联合特遣部队和 2015 年部署在布隆迪的非盟军事专家和人权观察团。此外，还假设可能部署两个新特派团，总计 15 000 名军警人员。该假设情况还包括 5 年期的 5% 通胀调整数。

51. 根据这个假设，2016 年非盟所有和平支助行动的费用估计数为 7.72 亿美元(所依据的基线数仍然是估计数)。

52. 2016 年 7 月，非盟大会还决定对符合条件的进口商品普遍征收 0.2% 的进口税(Assembly/AU/Dec.605 (XXVII))，用于给非洲联盟供资。

53. 大会关于为非盟供资的决定包括重新振兴和平基金方面的规定，将该基金在结构上划分为三个主题窗口，并适当地给予资金用于覆盖预防性外交和调解活动(窗口 1)、建立关键的制度能力(窗口 2)、为非盟和平支助行动出资(窗口 3)，并且维持危机储备基金。

54. 到 2020 年，0.2% 的征税将使和平基金总额达到 4 亿美元，而 2020 年和平基金预算总额估计数为 3.2 亿美元。任何未使用的结余都将留在危机储备基金内，以便迅速应对无法预见的危机。

55. 成立了一个财政部长十人委员会，负责监督基加利筹资决定的执行情况。在两次会议之后，该委员会商定 2017 年将作为“过渡”年，各国将依照国家和国际义务，为执行基加利决定采取所需的各种国家立法和行政措施。

56. 作为过渡期的组成部分，和平基金 2017 年(第 1 年)的目标是 6 500 万美元。其中将会分配给窗口 3 的数额最高可达 3 800 万美元。其余的 2 700 万美元将根据需要用于和平基金窗口 1 和 2，任何未使用余额将留在危机储备基金内。

57. 到 2017 年 5 月，有 14 个非盟成员国向和平基金出资。这些出资在 2017 年目标数额中的占比略高于 12%。

58. 关于非盟和平基金窗口 3，将考虑到特派团的类型、规模和预期持续时间，逐案决定具体非盟和平支助行动的任务费用供资。

59. 拟订了“和平基金文书”，其中规定了董事会、和平基金秘书处、独立基金经理和独立评估小组的详细治理安排和职权范围以及申用资金的资格标准。目标是在 2017 年 7 月通过该文书。随后将提名董事会，并为新治理安排所设各机构招聘人员(2017 年 12 月)。

60. 2015 年 5 月，非洲联盟委员会主席扩大了非盟和平基金高级代表的任务授权，以覆盖非盟的总体融资工作。根据扩大后的任务授权，非盟高级代表负责支持非盟及其成员国加速执行基加利融资决定。

B. 加强非盟-联合国和平支助行动伙伴关系

相对优势

61. 正如非盟/联合国的联合审查突出表明的那样，众所周知，随着国际和平与安全威胁的性质不断变化，任何一个组织都不具有独自行动所需的合法性和能力。在这种情况下，已证明有能力作为“第一应对者”采取行动的非洲联盟是不断演化的国际和平与安全架构的关键要素。

62. 基于这种共同理解，“2015 年关于联合国对和平支助行动审查报告的非洲共同立场”(非洲共同立场)及和平行动问题高级别独立小组的报告均强调指出，需要建立战略层面的非盟-联合国伙伴关系。

63. 根据《联合国宪章》第八章及《和平支助行动规程》第 7 条和第 17 条，“共同非洲立场”呼吁基于两个组织各自的权力、胜任能力和力量，按照共同负担、协商决策和彼此可接受的分工原则，建立形式更完善的伙伴关系。

落实非盟-联合国和平支助行动伙伴关系原则

64. 现在，需要开展非盟和安会-安理会政治层面讨论，以就这一领域可接受的协商决策和任务制定框架达成最终协议。

65. **分工：**在国际架构中，非盟作为第一响应者，发挥至关重要的独特作用，对此已达成共识。存在的差距和限制，特别是在长期持续发挥这一作用方面的差距和限制，也是众所周知的。当务之急是建立可预测的筹资和特派团支助模式，使非盟能够加强作为第一响应者的实效，并为成功的撤出战略或向联合国特派团过渡创造适当条件。最近非盟-联合国联合审查的结果为推动这项工作提供了有益的起点。

66. **责任分担：**《非洲共同立场》确定，非盟和平支助行动是解决国际问题的地方对策，是对全球共同利益的重大贡献。不过，非盟和平支助行动的筹资安排是临时的，缺乏可预测性，使用的手段和方式不能很好地为和平支助行动提供支持，特别是在高强度行动方面。由于国际和平与安全受到的威胁是复杂和相互关联的，为非盟和平支助行动持续提供资金成为一项全球战略要务。

67. 2016 年 7 月非盟大会关于和平基金的决定强有力地表明，非盟及其成员国决心并承诺通过执行为非盟和平支助行动提供 25% 资金的决定，解决和平支助行动供资缺乏可预测性和可持续性的问题。应利用联合国摊款支助获得安理会授权的非盟授权或批准的特派团，就此商定原则将是一个重要的补充步骤。

68. **可预测性和协调：**如经验教训一节所述，需要加强非洲联盟委员会的行政和财务管理系统，系统不能帮助灵活、及时地应对和平与安全要求。结果是，全面支助得不到协调，交付渠道繁多，每个渠道都有各自繁重的报告要求、分散的执行渠道和高昂的交易费用。还有人认为，非盟成员国捐助和平支助行动的实际成本没有得到充分反映，往往被低估。与此同时，尚未就可被合理列为捐助的具体费用达成共识。由于工具繁多，几乎不可能估计非盟和平支助行动的实际成本。

69. 重振的和平基金将确立一个工具，在强有力的治理和信托问责制框架内，以灵活和适应性方式为和平与安全业务活动提供资金。和平基金将提供一个平台，以协调所有成员国和伙伴的支助，减少多重报告关系。按照“基加利决定”，使和平基金运作的工作已经展开。

70. **相互问责：**要确保所有非盟特派团遵守国际人权法和人道主义法以及公认的国际行为和纪律规范，这项义务适用于非盟及其所有成员国。在非盟内部，确保非盟特派团遵守国际法律义务的工作已取得进展。非盟已着手解决在这方面余留的政策和体制差距。

C. 使财务、采购和行政规则与程序适应非盟和平支助行动的要求

71. 2016 年，非盟在把和平支助行动的独特要求纳入新的财务细则和条例方面取得进展。非盟还采取步骤，加强财务管理和问责制框架，在 2013 年采用了国际公共部门会计准则。在 2016 年 10 月发布的新采购手册中，也纳入了容许加快和平支助行动采购进程的修订内容。

72. 尽管采取了这些重要步骤，仍需开展大量工作，以制订加强非盟和平支助行动实效的业务规则和程序。

73. 除此之外，尽管近年来采取创新措施，但联合国的内部行政框架不能完全适应高强度行动的具体要求，在非盟和平支助行动可能执行的四类任务中，三类与高强度行动有关，即预防性部署和执行和平行动，稳定团和应对国家/跨国威胁的区域安全倡议。

74. 在通过和平基金决定后，现在，有机会全面审视如何使整体财务、采购和行政程序适应非盟和平支助行动的具体要求，其中包括：

- (一) 针对特派团开办所需的人员编制和时间表，建立专门的快速征聘和部署程序。目前的征聘过程平均需要六至十二个月；
- (二) 制定标准作业程序，处理采购问题，确定专门的框架合同，以有效支持非盟和平支助行动的后勤和供应需求；
- (三) 制定载列非盟和平支助行动设施管理标准作业程序的综合手册；

(四) 依据非盟和平支助行动的具体需求,编制和平支助行动会计手册,建立非盟费用偿还框架。

75. 将制定新的和平基金规则和程序,确保保持非盟和平支助行动的相对优势。在实践中,这意味着,确保和平基金侧重为确保非盟保持快速部署能力的优先领域和特派团费用提供资金。更广泛地说,现在有机会进行创新,避免联合国规则和程序的一些错误,众多报告已指明,这些规则和程序越来越不适应联合国维持和平的要求,更不用说非盟和平支助行动的要求。这些改编的规则和程序将被纳入符合非盟成员国和伙伴要求的和平基金总体问责制框架。

76. 两次非盟-联合国关于安全理事会第 2320 号决议执行情况的协商会议的成果之一是,商定在非洲联盟委员会确定需要更多支助和在联合国能够增加价值的领域,由联合国秘书处提供技术援助,支助非洲联盟委员会制定规则和程序。此外,在联合国提供财政支助的情况下,需要确保联合国和非盟的预算和财政程序相互兼容。申请联合国摊款资源,需要联合国大会进行预算审查,予以核准并向其报告。

77. 和平基金的治理结构将在 2017 年 7 月底前到位。管理结构将在 2017 年 9 月底前到位,将在 2017 年 10 月底前,制订一整套专门的和平基金财务、采购以及行政规则和程序。

D. 加强非盟和平支助行动的规划和管理能力

78. 和平基金窗口 2 旨在支助发展有效执行基金窗口 1 和 3 所需的关键机构能力。关于窗口 3(和平支助行动),将在和平基金初期拨款下,优先支助弥合本报告经验教训一节确定的若干机构差距。

79. 以此为契机,可以摆脱对特别临时能力支助的依赖,建立非洲联盟委员会和区域经共体/区域机制和平支助行动更有序、更持久的机构能力发展。

E. 加强非盟和平支助行动遵守人权/国际人道主义法以及行为和纪律标准

80. 在本节中,(a) 概述在非盟和平支助行动中为加强人权与合规标准已采取的步骤,以及在兵力准备、兵力使用和兵力使用后方面为加强非盟合规制度正在采取的步骤;(b) 在 2016 年 8 月和平基金非盟高级代表报告的基础上,确定在政策、体制和业务层面还要做哪些工作。希望在今后 2-3 年,非盟将在战略和特派团两级,建立强有力的合规问题执行战略和应对机制。附件 3 载有详细的工作计划。

81. 在落实这一框架方面,要注意两个主要问题:第一,非盟将根据交付不同类型任务的实体(非盟、区域经共体/区域机制或成员国联盟),并根据获得非盟授权或批准,确立有区别的责任。非盟大部分机构经验源于非盟授权和执行的任務。在非盟批准并由区域经共体/区域机制或成员国联盟执行的任務的情况下,确定非盟的具体责任,建立适当的合规措施,将是执行计划的一个重要部分。

82. 第二，非盟为全面落实人权/国际人道主义法/行为和纪律框架制定了雄心勃勃的时间表。尽管如此，考虑到联合国系统的经验，必须指出，预计全面执行合规框架可能需要几年时间，并将不断演变。

在和平支助行动中加强遵守人权以及行为和纪律标准的进展

83. 尽管存在许多挑战，但非洲联盟一直努力按照非洲文书和国际文书，处理和平支助行动中遵守人权以及行为和纪律标准的问题。以下领域取得的进展最明显：制订政策/准则和相关标准作业程序；把国际人道主义法和人权纳入特派团规划和管理的主流；确保在特派团架构中建立保护机制，加强人权和合规方面的人力资源能力。一些要点包括：

(a) 起草了非盟“非洲联盟和平支助行动保护平民准则草案”以及“保护平民问题备忘录”，以指导制定连贯一致的有效战略，落实保护目标，并确保这些行动符合国际人道主义法、人权法等相关国际法。

(b) 制定了非盟关于拘留以及解除武装、复员和重返社会的准则，以就如何依照国际法和国际标准处理被羁押人问题指明方向。2011年，非索特派团还制定了“间接交火政策”，以限制使用间接瞄准射击武器对平民造成无意伤害的程度。

(c) 虽然非盟成员国主要负责在向非盟和平支助行动部署前培训部队，但在非盟和警察/部队派遣国签署的谅解备忘录中，会详细规定有效和适当培训的标准。还向部队派遣国提供准则，准则除其他外，规定共同培训要求(特别关注国际人道主义法，保护境内流离失所者，解除武装、复员和重返社会，恰当应对暴乱、内乱等)。

(d) 非盟已有丰富的部署前核查访问经验，在访问期间，除其他外，要核实部队是否已接受国际人道主义法和人权义务的培训。此外，在确保和平支助行动开展强有力的部署前培训和随团培训方案方面，非盟同联合国、欧盟、美国、联合王国等相关伙伴的伙伴关系已证明行之有效，可以进一步探讨这些伙伴关系，以恰当处理国际人道主义法/人权义务问题。

(e) 在特派团一级，国际人道主义法/人权和保护能力并非总是被纳入非盟授权或批准的和平支助行动。在这方面，非索特派团的作法最为先进，虽然它是一个非常特殊的非盟特派团。例如，非索特派团设立了平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组以及调查委员会办公室。该小组通过综合电子数据库，收集并记录非索特派团行动区内报告的平民伤亡事件和事故。非索特派团还开始在索马里为平民伤害支付惠给金。在这方面，正在最后敲定向非索特派团行动造成的平民伤亡支付惠给金的标准作业程序(仍待最后批准)。另一方面，调查委员会办公室一直在特派团发挥调查作用，处理在非索特派团行动期间发生的可能构成不当行为或违规的事件。处理保护问题的不同工作人员(行为和纪律干事、国际人道主义法顾问等)是非索特派团保护问题群组的一部分。尽管所有这些机构和机制有助于处理国际人道主义法/人权以及行为和纪律问题，但非盟清楚在使它们全面运作和发挥实效方面的挑战。在这方面，正在评估这些机制内部的最佳做法、挑战

和差距。这将确保现在和未来的非盟特派团从非索特派团经验中受益，以更好地处理国际人道主义法/人权以及行为和纪律问题。

84. 作为加强遵守国际规范和标准承诺的一部分，2017 年 2 月，和平支助行动司征聘了具备人权问题专门知识的一名行为和纪律干事和一名法律干事。加强非洲联盟委员会在这些领域的的能力，是对委员会在和平支助行动中加强人权和国际人道主义法现有工作的有力补充。加强非洲联盟委员会和特派团一级的能力，将有助于更好地传播政策并开展定期监测和报告，处理行为和纪律、国际人道主义法/人权以及相关问题。虽然非盟认识到，行为和纪律问题同国际人道主义法/人权问题不同，如果发生违规事件，对这两个领域的应对举措也有差别，但非盟选择对这些问题采用综合办法。这些问题被视作保护问题，应通过同一框架处理，但在处理每一类问题时，采取有区别的政策与程序和系统。

处理非盟人权以及行为和纪律合规框架的现有差距

85. 一些非盟和平支助行动在任务、指挥与控制方面是不同的，对于保护与合规问题，没有“一刀切”的作法。这意味着，在兵力准备、兵力使用和兵力使用后方面，非盟必须以不同方式处理遵守国际人道主义法/人权以及行为和纪律标准的具体挑战和差距。这些阶段符合最近草拟的“马普托加强非洲待命部队五年工作计划(2016-2020 年)”。

86. 最近，在行为和纪律、人权、国际人道主义法专门知识方面，非盟的能力得到加强，这是有益的，使非盟能够执行工作计划概述的一些活动，以进一步加强非盟和平支助行动遵守国际法和国际标准的情况。然而，全面执行工作计划需要更多资源。在这一进程中，非盟也将酌情并依据专长领域，与战略伙伴协商完成相关政策和文件。

87. 在时间表方面，将在 2017 年制订对建立合规框架至关重要的补充政策和其他重要指导文件。这将包括确定监测和应对侵犯和践踏行为的战略要点。

88. 非盟致力于进一步加强部署前核查、甄选和筛查以及培训部队。已经注意到，关于国际人道主义法问题的部署前培训往往依赖伙伴(如红十字委员会)提供，非盟打算更严格地对待警察/部队派遣国的部署前培训要求，包括为此在谅解备忘录中纳入此类要求。必须考虑到，由于非盟和平支助行动所涉冲突的攻击性质，往往难以组织随团培训。在这方面，充分的部署前培训变得更加重要。非盟正在制定若干统一培训标准，包括保护平民的标准，供今后在部署前培训和随团培训中使用。

89. 非洲联盟委员会将在今后几个月制定甄选和筛查的政策/标准作业程序，目前正在开展工作，以建立核证特遣队和部队/警察派遣国以及对特派团高级领导团队进行人权筛查的模式。还设想在部署前访问中纳入一名行为和纪律干事和(或)一名人权干事。

90. 关于合规问题的战略文件，非盟已把制定并通过下列主要政策文件放在优先位置，所有文件的草稿已经完成：

- (一) 行为和纪律政策；
- (二) 和平支助行动预防和应对性剥削和性虐待的政策；
- (三) 和平支助行动举报人政策。

91. 非洲联盟委员会正力求确保这些政策在 2017 年 9 月底前获得通过。在通过政策后，重点将转变为传播政策体现的规则，建立调查和处理不当行为的适当机制。

92. 当特派团部署到行动区，非盟将以制度化方式，开展下列活动：

- (一) 在起草所有特派团文件(接战规则、部队指挥官、非洲联盟委员会主席特别代表和警务专员指令)时，将人权与合规标准纳入主流；
- (二) 在特派团内提供特遣队福利和支助；
- (三) 评估随团培训需求，并相应提供适当培训；
- (四) 在所有和平支助行动设立有效的合规机制(平民伤亡事件跟踪、分析、调查和处理小组、平民保护、调查委员会)；
- (五) 调查和应对伤害平民事件。在这方面，非盟目前正在制定第三方索赔政策；
- (六) 通过主席向非盟和安会的报告，定期汇报合规标准情况。

93. 依照非洲联盟委员会同警察/部队派遣国缔结的谅解备忘录，警察/部队派遣国政府对成员所犯罪行保留专属刑事管辖权。然而，政府应向非洲联盟委员会通报案件进展和成果，非盟应能跟踪警察/部队派遣国就具体案件采取的纪律措施。这些要求将在修订的警察/部队派遣国和非洲联盟委员会的谅解备忘录中得到加强。在非索特派团，部队派遣国设立了内部军事法庭，这样的良好做法已证明是重要的模式，可以在和平支助行动中进一步提高合规、问责制与透明度，促进人权和国际人道主义法。非盟也需要思考如何建立独立的监测和调查能力，能够与警察/部队派遣国一道开展独立调查。

94. 最后，作为消除非盟和平支助行动不当和虐待行为的预防和缓解措施，应在必要时，优先关注军警和文职维和人员的福利，包括提供心理社会支持。

八. 意见和下一步行动

95. 非盟大会为加强应对日益复杂的和平与安全威胁和挑战的能力，在 2015 年和 2016 年做出了一些重要筹资决定。执行非盟关于筹资与和平基金的决定，将极大地加强国际和平与安全架构。

96. 要推动执行这些决定，应优先考虑以下主要行动：

关于筹资

(a) **依照非盟大会 2016 年 7 月的基加利决定, 加快振兴非盟和平基金:** 2017 年的首要优先事项是, 确保成员国根据和平基金“第一年”目标提供资金, 同时在国家和非洲联盟委员会各级达到过渡要求, 以按照本报告载列的目标、基准和时间表, 实现和平基金的全额筹资(至 2020 年达到 4 亿美元)。

(b) **2017 年通过一项安理会决议, 确立应在逐案基础上, 用联合国摊款资助获得联合国安全理事会批准的非盟授权或批准的和平支助行动的原则。**这将解决非盟授权或批准的和平支助行动缺乏可预测、可持续资金这一长期问题。

关于协商决策

(c) **通过联合规划和协商决策框架:** 在本报告中, 列有一份建议草案, 说明对获得联合国安全理事会批准并由联合国摊款资助的非盟授权或批准的和平支助行动, 应进行非盟-联合国联合规划和协商决策。建议非盟和安会认可这一框架, 将其作为在非盟-联合国伙伴关系方面确保开展可预测和协调一致的决策和监督的基础。

关于加强机构

(d) **为关键机构发展优先事项提供资金。**我们建议, 和平基金窗口 2 把下列机构能力作为 2017 年和 2018 年供资的优先事项:

(一) **特派团规划和管理能力:** 非盟-联合国联合审查和本报告经验教训一节突出说明了需要加强的主要非盟和平支助行动能力。建议拟订加强这些核心规划与管理能力的优先行动计划, 并计算成本。

(二) **制定确保及时、有效地预防、管理并应对冲突和不安全问题的和平基金财务和行政规则和程序:** 本报告概述了需要制定的各项政策、规则和程序, 涵盖财务管理和会计、人力资源、采购、非盟费用偿还框架等问题。开展大部分工作需要额外的人力资源。某些方面工作需要与联合国密切合作。对这些因素, 将拟订一份联合行动计划, 列出明确确定的基准和时间表。

(三) **遵守人权、国际人道主义法以及行为和纪律标准:** 本报告附件 3 载列一份工作计划, 说明消除在这方面依然存在的机构和政策差距的关键目标、里程碑和时间表。要及时执行工作计划的各项行动, 需要额外的资源, 并基于非盟的需求, 与联合国和其他相关组织达成明确的伙伴关系协定。

附件 1

非洲和平支持行动清单 (2003 年至今)

特派团	国家	在役年份
非洲联盟授权的特派团		
非洲联盟驻布隆迪特派团	布隆迪	2003-2004
非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团) 一期和二期	苏丹	2004-2007
非洲联盟驻科摩罗观察团	科摩罗	2004
非洲联盟支持科摩罗选举特派团	科摩罗	2006
非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)	索马里	2007 至今
非洲联盟驻科摩罗选举和安全援助特派团	科摩罗	2007-2008
非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动 (达尔富尔混合行动)	苏丹	2008 至今
非洲主导的马里国际支助团	马里	2012-2013
非洲主导的中非共和国国际支助团(中 非支助团)	中非共和国	2013-2014
非洲联盟核准的特派团		
科摩罗民主行动	科摩罗	2008
消灭上帝抵抗军区域合作倡议	中非共和国、刚果民主共和国、南苏 丹、乌干达	2011 至今
多国联合特遣部队	喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚和 贝宁	2015 至今
区域经济共同体/区域机制进行的部署		
西非经共体几内亚比绍特派团	尼日利亚、布基纳法索、多哥、塞内 加尔、尼日尔	2012
西非经共体利比里亚特派团	尼日利亚、马里、塞内加尔	2003
西非经共体科特迪瓦特派团 (西非驻科团)	贝宁、冈比亚、加纳、几内亚比绍、 马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、 多哥	2003
中非多国部队	刚果共和国、乍得、喀麦隆和加蓬	2007
中非经共体和平与安全理事会驻中非 共和国特派团(中非巩固和平特派团)	刚果民主共和国、喀麦隆、乍得、赤 道几内亚和加蓬	2008-2013
西非经共体冈比亚干预特派团	尼日利亚、加纳、马里、塞内加尔和 多哥	2017 至今

表 1
非洲联盟和平支持行动的法律基础

来源	规定	说明
《联合国宪章》	第八章，第五十三和五十四条 安全理事会对于职权内之执行行动，在适当情形下，应利用此项区域办法或区域机关。如无安全理事会之授权，不得依区域办法或由区域机关采取任何执行行动(第五十三条)。关于为维持国际和平及安全起见，依区域办法或由区域机关所已采取或正在考虑之行动，不论何时应向安全理事会充分报告之(第五十四条)。 第七章提供了执行要素。	需要联合国安全理事会授权。 必须充分向联合国安全理事会报告已采取或正在考虑的行动。
《非洲联盟组织法》	第 4(h) 条，非洲联盟有权根据大会就战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪等严重情况所做的决定对某成员国进行干预； 第 4(j) 条，成员国有权请求干预。	第 7(1) 条，大会应以协商一致方式做出决定，若无法取得协商一致，则应以非洲联盟成员国三分之二多数做出决定。
《非洲联盟和平与安全理事会议定书》	第 7(c) 条，和平与安全理事会授权发起和部署和平支助团。 第 7(f) 条，根据《非洲联盟组织法》第 4(j) 条，在大会做出决定后，核可非洲联盟在一成员国进行干预的方式。 第 7(k) 条，促进和发展非洲联盟与联合国及其机构之间强有力的“和平与安全伙伴关系”。 第 17(2) 条，根据《联合国宪章》第八章关于区域组织在维护国际和平与安全方面的作用的规定，必要时将求助于联合国，请其为非洲联盟促进和维护非洲和平、安全与稳定的活动提供必要的财政、后勤和军事支持。	第 8(13) 条，和平与安全理事会一般遵循协商一致的原则通过决定。 在无法达成协商一致的情况下，和平与安全理事会应以简单多数通过关于程序事项的决定，关于其他事项的决定均应由其成员三分之二多数表决通过。

附件 2

非洲联盟人权以及行为和纪律框架(2017 年)的法律义务和执行机制

序号	目标	任务	产出	截止日期
----	----	----	----	------

这项工作计划探讨需要采取哪些步骤，以确保有效落实国际人道主义法/人权以及行为和纪律方面的义务，涉及政策制订、将国际人道主义法/人权纳入和平支持行动规划进程的主流，以及在非洲联盟委员会层面和非洲联盟特派团层面加强培训、监测和问责能力。

关于遵守问题的讲习班

总体目标：总结非洲联盟与联合国和平支持行动遵守问题方面的经验

- | | | | | |
|----|--|--|--|-----------------------|
| 1. | 评估非洲联盟授权或核准的和平支持行动遵守人权/国际人道主义法的做法和办法 | 聘用咨询人/非洲联盟人权和民族权委员会进行评估，并为特派团和总部各级的机构能力发展制订基于实地的循证政策 | 报告将纳入到关于改善今后非洲联盟和平支持行动遵守国际人道主义法/人权情况的办法中 | 2017 年 5 月/6 月(待定) |
| 2. | 交流非洲联盟与联合国和平支持行动在非洲大陆取得的经验，介绍在和平支持行动中为确保尊重国际人道主义法所要采取的措施 | 红十字国际委员会举办关于落实义务以确保多国行动遵守国际人道主义法的活动 | 提出切实可行的建议，指导非洲联盟与联合国和平支持行动更好地尊重国际人道主义法 | 2017 年 5 月 30 日至 31 日 |

政策

总体目标：为非洲联盟和平支持行动提供关于国际人道主义法和人权遵守问题以及行为和纪律事项的战略指导

- | | | | | |
|----|---------------------------------|---|------------------------|-------------|
| 3. | 最后确定行为和纪律政策，包括性剥削和性虐待政策和保护举报人政策 | <ul style="list-style-type: none"> • 部门间工作队会议 • 与合作伙伴/利益攸关方协商 • 最后确定三项政策的协商讲习班 • 主席核准政策 | 经最后确定并获得通过的行为和纪律有关事项政策 | 2017 年 9 月 |
| 4. | 经修订的非洲待命部队/和平支持行动原则以适当方式处理遵守问题 | <ul style="list-style-type: none"> • 将遵守国际人道主义法/人权列入经修订的非洲待命部队/和平支持行动原则 | 经修订的非洲待命部队/和平支持行动原则 | 2017 年 12 月 |
| 5. | 制订一个框架，以对平民和其他第三方的赔偿(包括惠给金)作出决定 | 制订第三方索偿政策 | 通过第三方索偿政策 | 2017 年 10 月 |

序号	目标	任务	产出	截止日期
6.	非洲联盟采取适当步骤,只部署符合国际法遵守标准的和平支持行动人员	制订筛查和甄选标准作业程序	通过筛查和甄选标准作业程序	2017 年 12 月
7.	非洲联盟有能力进行风险评估,并详尽阐述向非洲联盟核准的和平支持行动(多国联合特遣部队、消灭上帝抵抗军区域合作倡议)提供支持的条件和缓解措施	制订尽职政策和准则	非洲联盟尽职政策	2017 年 12 月
8.	为非洲联盟和平支持行动制订法律框架备忘录	在综合法律框架备忘录中,说明非洲联盟和平支持行动的法律义务,以及为确保遵守这些义务需要采取的步骤	非洲联盟和平支持行动法律框架备忘录	2017 年 11 月

甄选和筛查

总体目标: 加强部署前核查,包括甄选和筛查,确保部署到非洲联盟和平支持行动的特遣队和个人符合遵守标准

- | | | | | |
|-----|--|--|--------------------------|------------------|
| 9. | 将遵守要求纳入非洲联盟委员会与部队和警察派遣国的谅解备忘录,以及与各区域经济共同体/区域机制的谅解备忘录 | <ul style="list-style-type: none"> • 修订非洲联盟与部队和警察派遣国就非洲联盟主导的和平支持行动达成的谅解备忘录 • 为今后的和平支持行动起草一份示范谅解备忘录 • 如有需要的话,为现有的谅解备忘录添加增编 | 起草示范谅解备忘录 | 2017 年 9 月 |
| 10. | 核实是否在部署前有效地提供了国际人道主义法/人权培训 | <ul style="list-style-type: none"> • 在部署前访问中核实是否提供了关于国际人道主义法/人权的适当培训 • 确保行为和纪律干事和(或)人权干事系统地参与部署前访问 | 在部署前访问报告中纳入关于履行遵守要求的一个段落 | 有待与非洲联盟和平支持行动司讨论 |

序号	目标	任务	产出	截止日期
11.	特遣队以及部队和警察派遣国核证	制订一项示范说明，部队和警察派遣国政府在该说明中核证，其已经对派遣到非洲联盟和平支持行动的特遣队进行违规事件和不当行为筛查	特遣队成员的简历表	2017 年 6 月
12.	对所有特派团高级领导(P-5 及以上)进行人权筛查	制订一项个人核证示范说明，以确保他们没有犯下任何刑事罪或因刑事罪受到起诉或被判有罪，并且(或者)以行为或不行为参与实施任何违反国际人权法/国际人道主义法的行为	成员国的核证说明	2017 年 6 月

培训

总体目标：确保协调统一且考虑具体情况的关于国际人道主义法、人权和其他贯穿各领域问题的部署前培训，以及培训需求评估和部署后随团培训

13.	针对非洲联盟和平支持行动的部署前培训、专门/随团培训和管理培训这三个组成部分，完成全面的培训标准，充分涵盖国际人道主义法/人权及相关保护框架	- 最后确定并公布非洲联盟保护平民培训标准 - 修订标准基础部分，把关于国际人道主义法/人权及其他保护相关问题的部署前培训要求作为重点 - 修订非洲待命部队/非洲联盟和平支持行动培训政策，以便考虑到遵守相关问题 - 确保非洲联盟各项培训标准相互补充、相互比照 - 确保制订和执行针对具体特派团的培训政策，考虑到任务的特点和特派团的需求	- 非洲联盟保护平民培训标准 - 经修订的部署前培训和专门/随团培训统一标准 - 非洲待命部队/非洲联盟和平支持行动战略培训政策得到修订、传播和利用 - 针对具体特派团的培训政策得到建立和利用	执行中
-----	--	---	---	-----

序号	目标	任务	产出	截止日期
14.	继续确保部队和警察派遣国以及非洲联盟和平支持行动人员接受国际人道主义法/人权以及行为和纪律问题培训	- 非洲联盟继续与非洲和平支持培训员协会合作，在战略、业务和战术层面确保并保障协调一致的培训支持 - 非洲联盟根据非洲待命部队年度培训指令，向国家和区域培训中心提供更多的支持，例如通过举办对培训员的培训	- 保障对国家和区域培训中心的培训支持 - 促进协调一致的对培训员的培训	执行中
15.	关于国际人道主义法/人权的随团培训考虑到特派团任务和挑战的特点	- 定期为具体特派团进行培训需求评估 - 根据非洲待命部队/非洲联盟培训标准对特派团高级领导、军事部分指挥官和管理人员提供培训	评估、培训和讲习班	执行中

监测、跟踪和报告

总体目标：在战略层面和特派团层面建立适当机制，以便处理发生在和平支持行动的指控和虐待事件

16.	建立一个非洲联盟“遵守能力”，负责监测和报告国际人道主义法/人权以及行为和纪律问题	- 在方案支持文件层面讨论“遵守能力”所需职位及其工作方式 “遵守能力”或“遵守工作队”由行为和纪律干事、人权干事、法律事务干事以及任何其他保护问题专家组成。 - 将包括事件报告在内的外地报告送往“遵守能力”进行分析并提出行动建议 - 非洲联盟和平支持行动人员定期向主席提供“遵守能力”关于遵守情况的报告	所有处理遵守问题的非洲联盟人员都对其活动进行协调，以便监测和报告非洲联盟和平支持行动的遵守情况	待定
-----	---	---	---	----

序号	目标	任务	产出	截止日期
		建立关于所有不当行为和违反国际人道主义法/侵犯人权案件的机密数据库，今后可用作筛查目的		
17.	将人权、国际人道主义法以及行为和纪律的遵守情况纳入非洲联盟委员会主席的报告		非洲联盟委员会主席向联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会所作的报告	执行中
18.	在特派团一级建立适当机制，如保护问题群组，平民伤亡事件跟踪、分析和处理小组，调查委员会等。			取决于特派团
问责				
总体目标：在战略层面和特派团层面确保有效响应和问责机制				
19.	加强谅解备忘录，纳入遵守要求和不遵守行为的后果	- 修订现有的谅解备忘录 - 起草一份示范谅解备忘录	示范谅解备忘录	2017 年 8 月
20.	与部队和警察派遣国就在任务区部署军事法庭的可行性进行磋商	与部队和警察派遣国以及区域经济共同体/区域机制组织一次工作会议	一份反映部队和警察派遣国对此事项看法的内部报告	2018 年 2 月
21.	非洲联盟设立独立的监测和调查能力			2018 年
22.	应对侵犯人权指控的沟通战略	起草一份沟通战略，介绍出现违反国际人道主义法/侵犯人权和不当行为指控时的应对方法	沟通战略	2017 年 12 月