联合国 A/59/764

大会

Distr.: General
1 April 2005
Chinese
Original: English

第五十九届会议

议程项目 77 和 119

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于审查联合国军事观察员的行动能力的报告*

摘要

联合国军事观察员（军事观察员）在维持和平行动中起重要作用，这种作用从监测停火协定演变为开展更为复杂的工作，其中包括处理涉及治理、人道主义和人权的问题。

内部监督事务厅注意到，虽然各特派团的军事观察员采用几个不同的指挥与控制模式，但需要有一个更加通用更加精练的体制，在高级别实现工作人员一体化，同时在低级别维持行动独立性。

为加强特派团军事观察员的准备工作，必须确保各国在培训过程中遵守共同的标准，加强针对特派团具体情况开展的培训。军事观察员初期部署拖延时间太长，可通过建立一个列有各国合格人选备选名单，来缩短时间。

为了加强安保和安全，军事观察员应始终在武装特遣队的可靠通信范围内开展工作，并应在必要时，由武装人员护送。但是，军事观察员仍不应佩带武器，因为佩带武器可能对其行动产生不利影响，同时又不能切实提供任何保护。军事观察员的身份应不同于武装特遣队，以突出他们并不佩带武器。

监督厅注意到，武装特遣队和军事观察员都认为他们要对对方负责。但是，《部队指令》应明确地对这种关系作出正式规定，规定特遣队部队要对军事观察

* 由于需要征求维持和平部对报告草稿的意见，因此无法在最后期限前提交本报告。

员的安全负责，军事观察员则负责收集情报。需要改善军事观察员的后勤支助，包括为其提供先进技术。

由于军事观察员在特派团的结束阶段起重大作用，因此应有一个有效的撤离战略，使他们能继续进行观察和监测，确保和平进程可以持续下去。应编写一份概述军事观察员经验的最佳做法简编，并在军事司设立一个处理军事观察员事项的协调中心。

维持和平行动部欢迎进行审查，认为审查的时机得当，并确认审查提供了有用的有关信息与分析，应对目前对军事观察员政策进行的审查产生新的启发。

目录

		段次	页次
一.	导言	1-3	6
二.	维持和平与军事观察员的作用的演变	4-9	6
三.	指挥与控制	10-19	7
四.	联合国军事观察员的甄选和培训	20-28	12
五.	部属、轮调和任满回国	29-33	14
六.	安保和安全	34-41	15
七.	同其他维和单位的合作与协调	42-49	16
八.	撤出战略	50-51	18
九.	先进技术的使用	52-56	19
十.	个人业绩评估	57-58	20
十一.	维持和平行动部的支助	59-61	21
十二.	结论	62	21
十三.	建议	63-75	21

图表单

图 1	联合国东帝汶支助团的指挥与控制体制	8
图 2	联合国利比里亚特派团的指挥与控制体制	8
图 3	联合国布隆迪行动军事观察员的指挥与控制体制	9
图 4	拟议的指挥与控制体制	10
图 5	建议采用的指挥与控制模式的情报流通图	11
图 6	复合型维和团(联合国组织刚果民主共和国特派团)	17

简称表

军民合作	军民合作
民警	民警
首席军事观察员	首席军事观察员
参谋长	参谋长
复员方案	解除武装、复员和重返社会
部队副指挥官	部队副指挥官
维和部	维持和平行动部
部队指挥官	部队指挥官
高频	高频
总部	总部
联合分析小组	特派团联合分析小组
行动中心	联合行动中心
中校	中校
西撒特派团	联合国西撒哈拉全民投票特派团
联刚特派团	联合国驻刚果民主共和国特派团
生活津贴	特派任务生活津贴
非政府组织	非政府组织
监督厅	内部监督事务厅
ONUB	联合国布隆迪行动
标准作业程序	标准作业程序
秘书长特别代表	秘书长特别代表
部队派遣国	部队派遣国
联阿援助团	联合国阿富汗援助团
联塞特派团	联合国塞拉利昂特派团
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队

埃厄特派团	联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团
军事观察员	联合国军事观察员
联合国利比里亚特派团	联合国利比里亚特派团
东帝汶支助团	联合国东帝汶支助团
印巴观察组	联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组
联格观察团	联合国格鲁吉亚观察团
柬埔寨过渡时期联合国权力机构	柬埔寨过渡时期联合国权力机构
停战监督组织	联合国停战监督组织
甚高频	甚高频

一. 导言

1. 联合国最初开展的维持和平行动是派军事观察员监测停火或停战协定。联合国军事观察员（军事观察员）的工作只限于监督、核实和报告遵守停火协定、部队脱离接触和撤离以及外国停止对前交战方的援助的情况。近些年来，维持和平的内容和范围有所扩大，产生了新的挑战，增加了军事观察员工作的复杂性。军事观察员的安全面临更大的威胁。但是，军事观察员的作用和行动方法似乎并没有因复杂的情况和新的任务而相应作出改动。有关核实与监测和平协定的概念没有跟上不断变化的解决冲突的情况，仍然以传统的军备管制理论为依据，通常依循标准的军事作战概念，而没有参照专门为军事观察员新的观察、监测和核实职责提出的具有创新的做法。

2. 内部监督事务厅（监督厅）的监测、评价和咨询司审查了军事观察员的行动能力，以推动维持和平行动部（维和部）采取行动，提高军事观察员在多种形式的维和行动中的效力和效率。审查的重点是那些对军事观察员的行动至关重要的问题，例如指挥与控制、人员挑选与培训、部署、轮换与遣返、利用先进技术以及行政与后勤支助。对军事观察员在各个特派团中相对武装特遣队的作用、军事观察员的安保和安全问题以及他们与特派团其他部门的合作与协调，进行了审查。

3. 监督厅通过发放调查表和访谈参与军事观察员的行动和各国维持和平培训中心的主要行动者，收集了军事观察员的有关资料。可通过以下网址查阅本报告电子版本的附件，内有有关的职权范围、调查表和答复统计：(www.un.org/depts/oios/mecd_report/2005_unmoreview.pdf)。监督厅通过实地走访联合国利比里亚特派团、联合国布隆迪行动（ONUB）、联合国格鲁吉亚观察团（联格观察团）、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)和联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团），进一步了解军事观察员的行动，核查监督厅的调查结果和建议是否准确无误。监督厅非常感谢维和部、实地指挥官和军事观察员在这一过程中提供了合作，本报告列入了维和部 2005 年 3 月 18 日对报告草稿发表的意见。

二. 维持和平与军事观察员的作用的演变

4. 冷战后的大多数冲突是一些作战前线模糊和交战方不明的国内战争。维持和平人员经常要面对的不是军队，而是很难找到指挥链的民兵和私人保安部队。交战规则被弃之不用，更严重的是，在战争中死伤的人主要是平民，而这些平民不仅是受害者，而且也是挑起事端者。国家机构的崩溃加剧了冲突产生的影响。

5. 对联合国维持和平人员来说，重点已经从起监测或观察作用转为积极参与解决和消除冲突，防止战火再燃。当今涉及多个领域的联合国维持和平行动在监测停火的同时，常常要进行交战人员的整编、解除武装、复员和恢复平民生活的工作，并要负责难民和流离失所者的遣返、提供人道主义援助、恢复公共秩序、监

测遵守人权的情况、观察和监督选举和协调旨在促进经济复苏和重建的援助工作。维持和平活动的扩大对军事观察员的作用产生了直接影响，他们的职责也有所增加，而不仅仅限于监测停火和把部队分离开来。

6. 目前联合国在世界各地的 17 个维持和平特派团中有 13 个特派团有军事观察员。他们不佩带武器，身着本国的军服，常常离开正规的武装特遣队单独部署，并有自己的体制。军事观察员任务的多少和复杂程度取决于有关特派团的任务和当时的政治与军事局势。

7. 军事观察员的相对优势是，与武装特遣队相比，他们更多地接触到交战各方不同级别的人和平民。他们可以很快地切实获得并上报有争议事件和有争论的事态发展的情报，这些情报对特派团至关重要。他们还在关注地区监测和评估不断变化的局势，把自己的结论提交给一个多学科的特派团联合分析小组，由该小组及时进行全面分析并把结果提交给特派团领导。军事观察员可以更深入更广泛地进行接触，因而有利于维持和平特派团，加强了它们处理复杂局势的能力。

8. 监督厅注意到，军事观察员非常了解他们的作用、任务、挑战和行动要求。总共收到了 352 份对监督厅的调查表的答复，其中 95%认为军事观察员在目前的维持和平行动中面临的挑战比传统特派团面临的挑战更加复杂。大多数人认为其原因是平民更多地介入冲突，交战部队不太愿意谈判和妥协。所有答复的人都认为，从他们的经历来看，每个军事观察员面临的挑战更加严峻，他们的安全和人身保障受到更大的威胁。

9. 特派团总部的行政和后勤支持是四分之三答复者感到关注的一个领域。他们认为，尽管各特派团普遍采用综合支助事务的概念，但在行政和后勤工作中并没有充分区分武装特遣队和军事观察员，而把后者视为是可自我维持的特遣队的一部分。监督厅注意到，即便在特派团有无线电设备和观察设备时，也没有发给军事观察员，其表面原因是他们是军事人员，

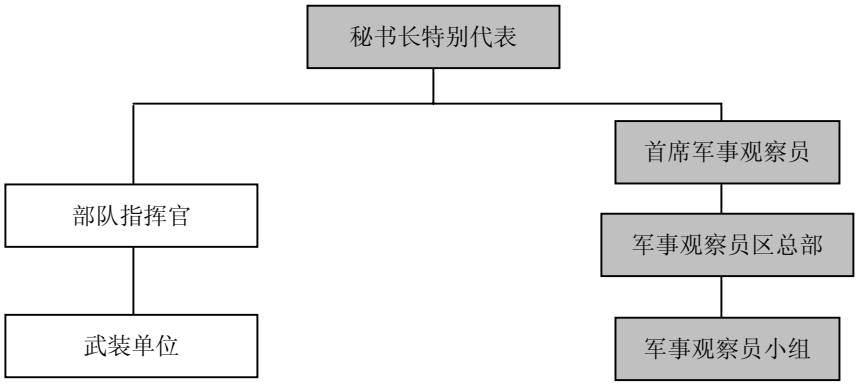
三. 指挥与控制

10. 各国的军队有不同的指挥与控制概念。为此，监督厅遵循《联合国维持和平行动一般指导方针》提出的“行动授权”。根据该准则，维持和平行动军事部门的主管——他不一定是特派团团长——根据行动要求，有掌管所有军事单位和人员的适当授权。维持和平行动的指挥与控制系统因特派团而异，视政治和军事局势以及特派团的行动要求，有很大的差别。

11. 一般来说，维持和平特派团分三个部门：文职、军事和民警。军事部门由武装特遣队和/或军事观察员组成，特遣队由部队指挥官指挥。在有军事观察员的 13 个特派团中，目前采用了四种不同的组织体制。其中四个特派团的采用的基本上是观察员特派团的模式（印巴观察组、联格观察团、停战监督组织、西撒特派团），首席军事观察员受权全面主管下至军事观察员小组的行动。三个特派团采

用表现形式不同的第二种模式，即军事观察员有单独的指挥链，直接向特派团团长汇报。下列的东帝汶支助团体制就是一例。

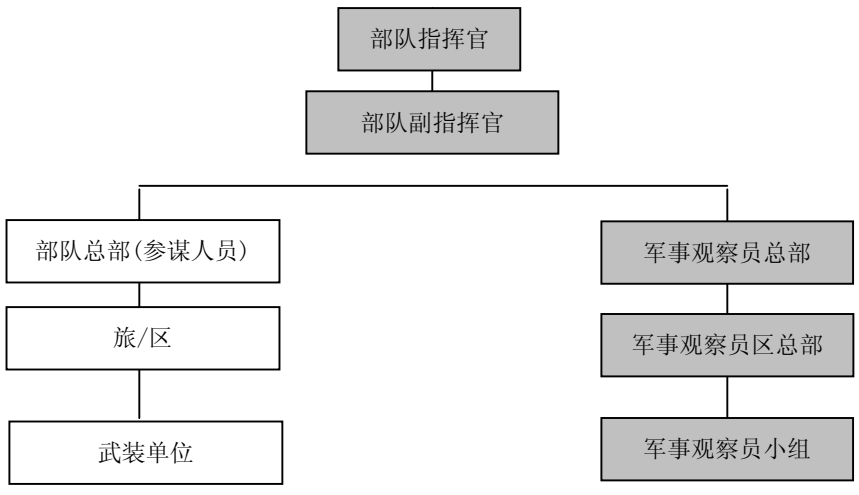
图 1：联合国东帝汶支助团的指挥与控制体制



12. 在第二个模式中，有关基本假设是军事观察员是战略资产，必须由最高层，即特派团团长来控制。因此，必须有两个“行动概念”：一个用于军事观察员，另一个用于武装特遣队。根据这一模式，军事观察员通常主要根据特派团的政治需要来收集情报，在军事观察员的工作中，纯属维持和平部队的军事关注事项则居于次要地位。这种安排还使下一级的协调工作复杂化，延长送交情报和作出反应的时间，因为有关报告必须通过两个汇报渠道上报和下达。

13. 第三个模式依循“统一指挥”的原则，所有军事单位的行动都听从部队指挥官的指挥。下面的联合国利比里亚特派团体制就是一例。

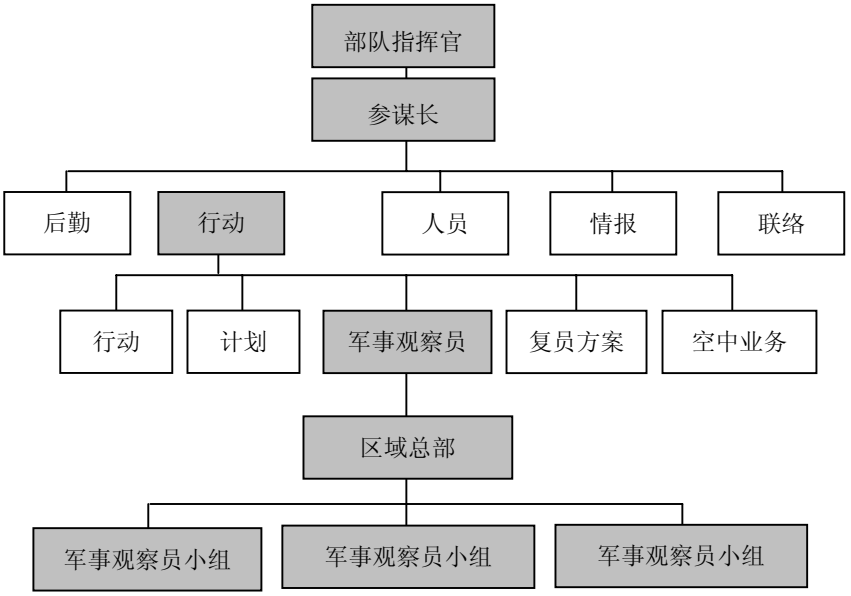
图 2：联合国利比里亚特派团的指挥与控制体制



根据（联合国利比里亚特派团所采用，以及联刚特派团、联塞特派团和埃厄特派团以略微不同的方式采用的）这一模式，首席军事观察员也是部队副指挥官，虽然在这一级别下，有两个不同的指挥链。监督厅注意到，实际上，这一模式同第二个模式是相同的，因为首席军事观察员并不完全是部队副指挥官。事实上，除了在指挥官不在时代行其职外，副指挥官的例行职能是监督行政和后勤工作，让指挥官能够集中精力处理其他行动事项。但是，在维持和平行动中，行政和后勤工作通常由文职人员进行，这方面的职责很少，因此部队副指挥官主要起首席军事观察员的作用。这一模式通常妨碍情报的有效流通，联塞特派团的情况就是这样。在解除武装、复员和重返社会（复员方案）期间，虽然定期通过军事观察员指挥链上报情报，但是下达给观察员小组的信息似乎不足，没有就复员方案应采用何种方式、速度和去向，提供指导方针，因而引起混乱，影响了军事观察员的行动效力。

14. 第二和第三种模式的主要弱点是军事观察员的指挥链与武装特遣队的指挥链实际分离，致使下一级的战术协调在体制上受到限制。下面的第四种模式进一步把军事观察员并入特遣队的指挥与控制链。根据联合国布隆迪行动和联合国科特迪瓦行动目前采用的这一模式，军事观察员的行动由部队总部业务处来掌管。

图 3：联合国布隆迪行动军事观察员的指挥与控制体制



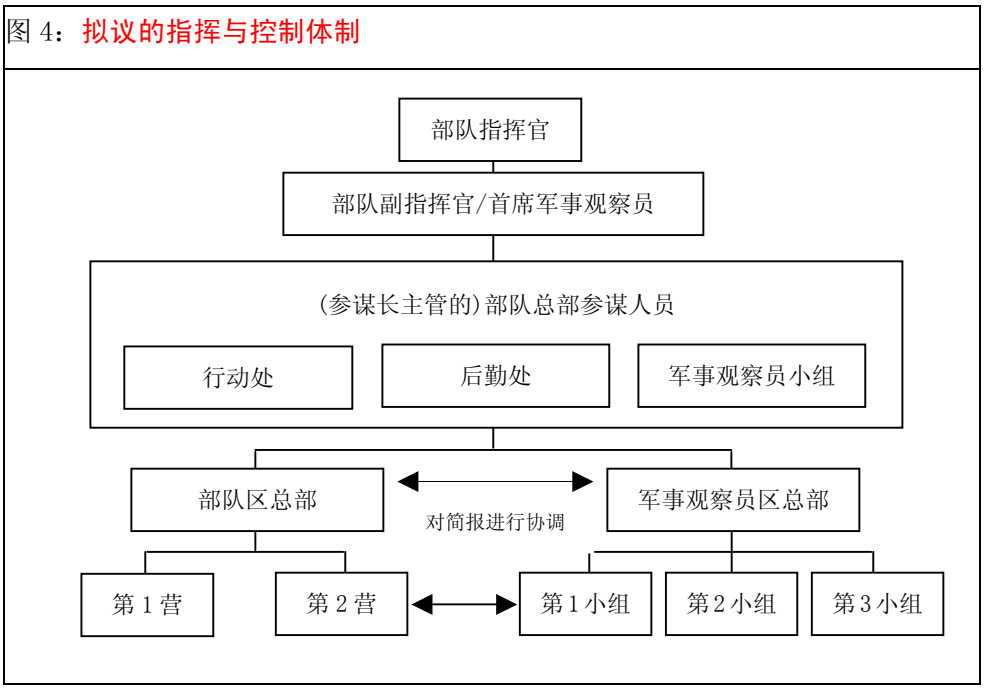
这一模式看起来没有最佳限度地发挥军事观察员的行动效力，其中有几个原因。首先，业务处不一定能进行内行的监督，因为业务处中的各国特遣队参谋人员可能没有担任军事观察员的经验，或因把全部时间用于处理武装特遣队的行动事项

而没有足够的时间来顾及军事观察员的活动。第二，军事观察员的报告在指挥链中通常要经过许多环节，因此到部队指挥官手中的情报已经经过了数次筛选。此外，上层没有军事观察员的得力代表，影响到军事观察员在特派团其他部门眼中的信誉。军事观察员仅被看成是“一副牌中的一张牌”，而不是一个重大情报的重要来源。

15. 监督厅在对调查表的答复中注意到，有81%的人认为军事观察员的指挥体制应同武装特遣队的指挥体制分开，由首席军事观察员来指挥。这与区指挥官和营长的答复相同，他们认为军事观察员不应听从战术一级指挥官的指挥。90%军事观察员认为不应取消首席军事观察员的职位，因为这一职位是他们同上级指挥直接联系的渠道。在那些没有指定首席军事观察员的特派团中，军事观察员感到他们的信誉受到影响，许多武装特遣队的指挥官也这样认为。区一级的指挥官认为，军事观察员不需要接受他们的行动指挥，但特派团的命令和标准作业程序应对两者之间的关系作明确规定。这样，武装特遣队就能够在需要时为军事观察员提供必要的安全和行政支助；同时有助于更好地协调行动。

16. 要切实实现一体化，就必须建立一个制度，采用相同的通信计划、标准作业程序和报告程序。首要考虑应是建立一个单独统一的指挥链，使特派团的高层注意到军事观察员的作业需求，同时让军事观察员在实地收集的情报畅通无阻地向上传递。在这方面，监督厅认为，联合国布隆迪行动模式的一体化程度太高。为了发挥所有模式的优势，监督厅建议采用以下模式。

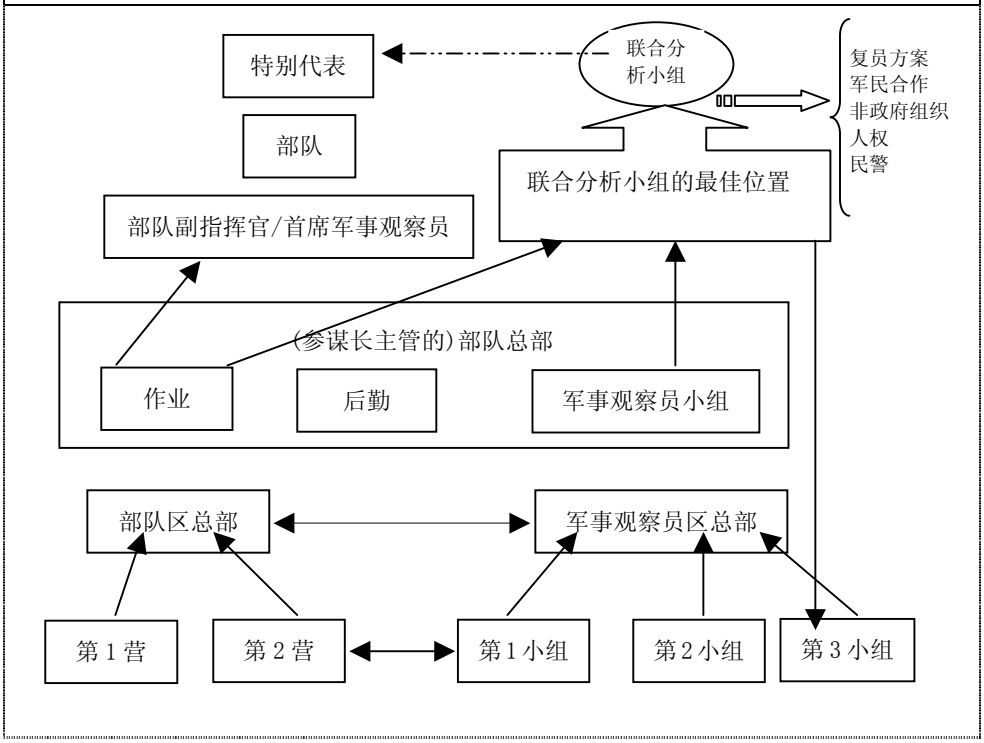
图 4：拟议的指挥与控制体制



17. 在这一模式中，军事观察员和武装特遣队的行动都听从部队指挥官的指挥，由参谋长主管的一个总部来规划和控制他们的行动。这一体制通过在部队总部一级建立一个单独统一的指挥链，切实把军事观察员并入特派团，同时在区和区以下各级保留他们行动的特性和独立性。此外，不再需要单独设立行动指挥室和派军官值班，大大减少总部参谋人员的人数。维和部也支持监督厅关于应强调军事观察员要同维持和平部队密切合作的看法。它不主张这两个部门在指挥与控制方面分别作出安排。维和部赞同监督厅的意见，即两个部门应始终接受部队指挥官的行动指挥，并由一个总部来规划和控制它们的行动。但是，维和部认为，设在部队总部 G1（人员）、G3（作业）和/或 G4（后勤）各组内的军事观察员小组应酌情处理与军事观察员有关的事项，例如行动部署和包括后勤在内的行政事务。维和部还告诉监督厅说，联刚特派团部队总部已经设立了一个通过部队参谋长向部队指挥官报告的观察员小组。该小组由不担任军事观察员的参谋人员组成。

18. 监督厅提出的体制的另一个优势是，联合分析小组能够从各区和军事观察员小组那里获得未经筛选的情报和原始数据，因而能做出更加准确的评估。虽然有这一改进，但应指出，联合分析小组目前仍然是部队指挥官下面的一个纯属军事性质的实体。按提供给监督厅小组的解释，联合分析小组最好是一个文职-军事人员联合情报分析中心，设在部队指挥官上面，直接向秘书长特别代表报告。这样，情报的流通就能如以下图 5 所示。

图 5：建议采用的指挥与控制模式的情报流通图



19. 在强调建议采用的指挥与控制体制的优势的同时，监督厅确认必须有灵活性，认为这不应是一个“一概适用”的模式。在决定采用某一模式时，必须考虑到政治和军事局势以及维持和平任务各个方面的复杂性。在这方面，监督厅认为维和部的看法有价值，并鼓励它审查新设立的特派团的指挥与控制体制，以便今后进行比较分析。

四. 联合国军事观察员的甄选和培训

20. 为了能够迎接挑战，在艰难条件下生活，在高度紧张的局势下完成各种各样的复杂任务，而且常常还没有急需的后援，选作军事观察员的军官应体格健壮，心里健全。他们应有成熟的态度和思想，并具备恰当的资格和特派团经验。监督厅问卷四分之三的答复者强调，军事观察员面临的最紧迫的挑战是，同行具备的军事技能、训练和经验程度各不相同。从重要程度上讲，其次的挑战是语文熟练程度、驾驶技能、无线电通讯和阅读地图（包括使用全球定位系统技术）的技能各不相同。维和部表示，根据以往的经验，人们关注的重要问题是语文熟练程度和驾驶技能。

21. 因为使用的语言不同、军事文化、培训标准、技术不同，甚至术语也不同，不同国家军官的能力各不相同，这不足为奇。一些国家从后备役中挑选军官，另一些国家则从正规军队中挑选军官。这两种军官可能都同样合格，但却需要不同的培训战略。有时，把军官借调出来成为军事观察员的理由不是其军事技能和经验，而是其语文和其他能力。

22. 监督厅认识到，维持和平工作需要勇气和承诺、人际关系技能、耐心、评判和报告局势的能力等个人技能，而这些都很难评估。维和部同意监督厅的看法：所有派遣国最好遵循同样的选择标准，包括联合国军事观察员甄选标准和培训准则（2002）中列出的所需技能和能力标准。各国挑选和培训大纲和模式的着眼点应该是，明确理解军事观察员工作所需的特点，并着重分析技能。监督厅在收集军事观察员巡逻报告样本时认为，这些都很关键；巡逻报告采取的是旅行日记的形式，因为军事观察员无法推敲内容，得出有意义的分析。

23. 监督厅承认维和部提出了各种各样的主动措施，确保部署到外地的军事观察员得到足够的培训。训练和评价处成立的特派团训练单位、军事观察员队长在部署之前接受培训、以及按照标准化的培训模式启用培训教材，都尤其值得赞扬。在分析需要的能力和答复者的投入之后，监督厅认为，部署前的培训应尽可能包括：

- 联合国系统、维持和平特派团组织、一般行政、报告和程序；
- 联合国行为守则、适用的国际和地方法律和习俗；

- 所需的军事技能以及在维持和平工作中的应用；
- 通讯技能（书面和口头）、有关的程序和设备；
- 在业务地区地形内驾驶所用各类车辆的能力；
- 谈判和协调的技能和技巧；
- 电子监测和人道主义援助等专门培训。

24. 监督厅发现，一些国家没有向本国军官提供任何军事观察员培训。对于这些军官而言，抵达特派团时的熟悉情况培训是作为观察员的第一步培训。而对于其他曾经接受国内培训的军官而言，这些熟悉情况培训则过为简单，他们建议更多地注重特派团的具体方面，包括全球定位系统和 Lotus Notes 等技术。维和部建立了一个机制，在部署之前评估和评价武装军事特遣队，但尚无评估军事观察员部署之前准备程度的机制。维和部应要求部队派遣国证明，计划派遣的每一名军事观察员都在国内的维持和平培训中心完成了联合国承认的军事观察员课程。监督厅承认，对军事培训进行任何形式的监督，各国都比较敏感，但也认为，制定共同的标准是提高维持和平能力、使之日臻完善的唯一方法。此外，监督厅强调，需要探讨是否可能像参谋人员和军事观察员队长那样，在区域维持和平培训中心，对军事观察员进行部署之前的集中培训。

25. 监督厅再次强调采取有力行动，改进军事观察员的任务执行。目前，维和部正在落实其中大部分行动：

- 迅速遣返不符合既定标准的军事观察员，由本国承担遣返费用；
- 向提供培训部充分的军事观察员的国家提出建议，采取必要的补救措施；
- 拒绝接受没有落实维和部建议的国家派遣的军事观察员；
- 军事观察员若因培训不够，损坏联合国设备（如车辆），造成修理/更换费用，责成派遣国负责；如果因渎职造成损坏/损失，责成军事观察员本人负责。

26. 监督厅指出，有时很难挑选军事观察员队长。目前的做法是，在任何任务地点服务时间最长的军事观察员选作队长。不过，问卷的答复者表示，任命军衔较低的军事观察员担任队长（虽然服务时间较长），造成了关系紧张，有时还破坏了军纪。有鉴于此，解决办法可以是完全按照军衔选用队长，而副队长则按照在特派团的经验和领导才能来任命。当然，应该一直由部队指挥官/首席军事观察员来最后定夺任用决定。

27. 监督厅注意到，即便在具体要求派遣少校级和上尉级军官时，一些部队派遣国也常常派遣中校级别的军官；另有一些部队派遣国则要求派遣更多的中校

级别军官担任队长。为确保在部队派遣国间公平分配，队长职位应按照每个国家向具体特派团派遣观察员总数的比例加以分配。因此应要求部队派遣国在挑选军事观察员时，严格遵守具体的军衔要求。此外，对于在担任军事观察员期间的升级问题，也应达成共同的理解；如若升级，即行撤回，或是在回返时生效。

28. 监督厅注意到，女性军事观察员的参加为更有效地同女性战斗员、平民和儿童交往提供了机会。在特派团内的性别平衡方面，应鼓励更多的女性担任军事观察员。

五. 部属、轮调和任满回国

29. 安全理事会授权之后，军事观察员的初始部署程序是，维和部军事司首先向部队派遣国常驻代表团提出要求，其中通常包括军事观察员的人数、军衔、能力和技能要求、服役期和暂定部署日期。监督厅发现，一些会员国答复缓慢，常常延缓了向外地部署军事观察员的工作。在有些情况下，军事观察员在三个多月之后才抵达特派团。监督厅注意到，随着部队组建处成立“轮调部门”，和使用警察和军事人员旅行和轮调软件程序，这一情况目前有所改善。维和部很快将向各个常驻代表团提供这一软件程序，以后还将提供给部队派遣国首都。维和部进一步表示，这一数据库表明，2004 年没有任何拖延情况；只有联合国格鲁吉亚观察团例外，原因是部队派遣国在签证时遇到困难。监督厅还认识到，维和部在其待命安排的等待召唤制度上出现困难，这方面不顺利的原因是会员国没有按照要求每半年审查一次军官名单。不过，监督厅希望指出，民警司在设立合格候选人待命名册之前，初始部署工作也出现同样的困难；并认为，维和部也应探讨如何借鉴民警司的经验教训，改进部署军事观察员的制度。

30. 军事观察员抵达特派团后，在特派团总部接受上岗培训和部署前的培训，领取基本装备，然后派往任务区，再听取一套关于业务环境、职责和任务的情况介绍。军事观察员随后派往作为业务基地的队部。在有些特派团，在军事观察员执行任务之前，整个程序持续二至三周。在军事观察员结束任务，归还特种装备，完成最后交接手续时，也有一段同样比较松闲的时间。报到和离队的时间较长，削弱了军事观察员在实地工作的效益。维和部应采取措施，精简上岗培训和离队手续，减少这种间接事宜所耗时间。

31. 关于轮调问题，向部队派遣国分发的军事观察员准则规定，在军事观察员完成任务之前至少三个月，军事司应向派遣国常驻代表团发出传真，要求派人替换。这样做基于的考虑是，需要提醒常驻代表团派人替换。如果向常驻代表团提出的初始要求中便包括军事观察员完成任务时派人替换的日期，整个程序就会加快。

32. 军事观察员的轮调给机构的经验传承带来重大挑战，所有军事观察员同时需要轮调，挑战就尤其严重，联合国布隆迪行动目前正面临这一挑战。当军事观察员同时部署，同时抵达特派团，而且任务期限又相同时，通常就出现这种情况。内部监督厅认为，应建立一制度，让军事观察员在不同时间抵达特派团，或是有时间不等的任务期限，至少让抵达特派团的第一批军事特派员交错开来，以便把轮调时间错开。关于特派团内的轮调，监督厅认为，一些队部设在边远地区，生活条件极为艰难。在这些地区长期执行任务会极大地影响个人的工作和情绪。特派团应颁布严格的准则，确保部署到这种困难地区的军事观察员能够经常轮调，最好是每三四个月轮调一次。

33. 虽然一年的任期最为普遍，但是内部监督厅发现，一些部队派遣国只提供任期六个月的工作人员。显然，一年任期更有利于特派团，也更适于确保工作经验的传承，把打乱正常工作的轮调减少到最低程度，保持机构记忆。应该劝说部队派遣国不任意规定军事观察员的任期，还应该规定一种标准，军事观察员任期均为一年。

六. 安保和安全

34. 军事观察员通常不佩戴武器，部署在前沿地区，因此容易受到攻击，被劫持为人质，受到骚扰。正如在若干特派团所发生的那样，如果交战人员要对整个和平行动施加压力，军事观察员就是轻而易举的目标。还有一个复杂因素是，目前一些国内冲突的特点是，各种派别团伙众多，几乎很难争取所有方面都赞同和平进程。这极大地增加了军事观察员面临的风险，因为小型团伙常扰乱局势，威胁特派团工作的成功，以此显示自己的存在，寻求外部的注意和认可。

35. 在内部监督厅收到的问卷答复中，几乎 75%的答复者都表示，每个军事观察员面临的挑战越来越大，个人的安保和安全受到更多威胁。尽管认为风险增加，但 77%的答复者相信，即便在按照第七章成立的特派团，军事观察员也不应配备武器。同样比例的答复者（77%）认为，如果治安情况不良，军事观察员在行动时应配备武装护卫。军事司也认为，军事观察员不应配备武器。

36. 军事观察员安保面临的最普遍问题是，是否有安全、可靠、有效的通讯。小队时常在通讯区以外进行巡逻，因此有时无法通报推迟返回队部的消息。特派团应尽一切努力，确保军事观察员在部署到边远地区时，配有可靠的高频和甚高频通讯，包括地对空通讯。应把转发台和转播点的建设作为当务之急，确保军事观察员队部能够处于其任务区武装特遣队通讯范围之内。

37. 同武装特遣队合作，为军事观察员的安保提供了重大保障。维和部应确保，标准作业程序、准则和部队指令都强调，武装特遣队负责保障军事观察员的安全。特派团还应确保，指定的特遣队部队或区总部驻有高度机动的常备迅速反应部队，其中包括军事观察员的撤出和撤离所需的空中资产。这还需要军事观察员、武装特遣队和特派团空中部门联合进行培训，应对紧急情况。

38. 军事观察员面临的一个主要安保风险是，他们部署到边远地区的人数很少。军事观察员领取特派团生活津贴，所以联合国不提供住处。因此，军事观察员在部署地区的当地社区内自行安排住宿。常常没有对威胁进行评估，每个军事观察员的安全都要自己负责。监督厅认为，每个特派团都应经常在区一级进行风险评估，还应努力作出安排，使各自的住宿相距不远。特派团还应在起草法律租约时，向军事观察员提供行政支助，并在必要时提供地方警卫。

39. 虽然使用夜间监视装备和卫星系统等先进技术可以加强军事观察员的安保，但监督厅认为，主要的重点仍应是妥当的培训和挑选，这应该大幅度减少军事观察员面临的个人安保风险。监督厅注意到，在一些情况下，军事观察员普遍缺少对任何实际风险管理进程的意识。曾有一次，军事观察员没有携带被迫脱险或撤退时能够生存下来时足够用的装备。受过培训，能够对周围环境进行认真风险评估，以备突发事件的军事观察员就更少。

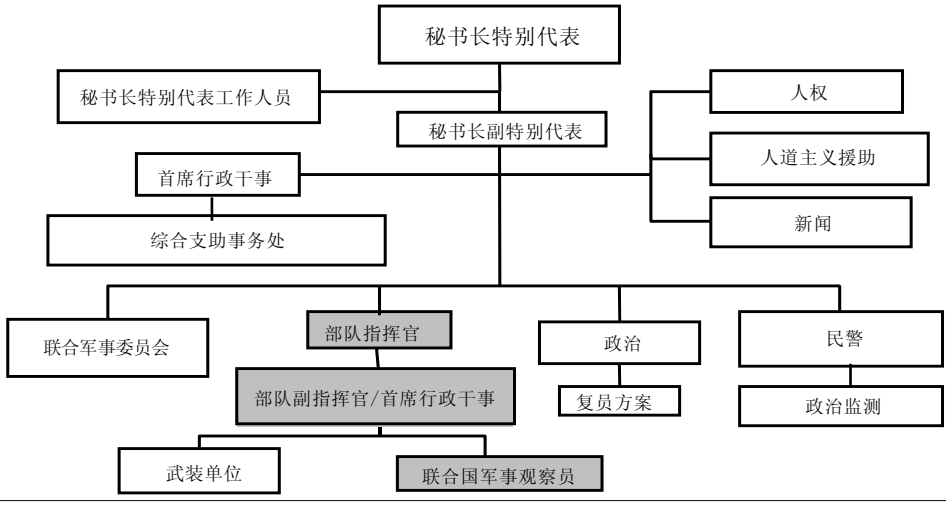
40. 因为军事观察员不携带自卫武器，所以，同交战人员建立关系，在协助观察员面对安保挑战时也起着重要作用。监督厅注意到在一些事例中，高级军事观察员迅速果断地同交战部队指挥官交涉，使军事观察员能够在遭到枪击时，和在劫持人质局势中撤出。这些事例都突出了需要和应该制定列出军事观察员关键素质的妥当甄选标准，以及接受谈判和斡旋、及通讯和语文技能培训的益处。

41. 问卷的所有答复者都认为，军事观察员需要有不同于武装特遣队的标记，以明确突出他们不配备武装的身份。许多答复者建议使用有特征的袖章或不同的军帽，在军事观察员车辆上印上不同的标志，以便有效地区别军事观察员和武装特遣队。人们普遍接受的看法是，因为军事观察员不配备武器，交战人员并不把他们看作是威胁。为此，当务之急是明确区分军事观察员和武装特遣队，以增强观察员的安保和安全。区分的办法可以是在军装和车辆上作出明显标记，佩戴特别的身份证，有明显标记的军事观察员旗帜，并开展宣传，广为告知。此外，军事观察员还可有独特的旗帜，同联合国旗帜并行悬挂；这样，他们的房舍就容易分辨，交战部队和平民都可进出。

七. 同其他维和单位的合作与协调

42. 维和是特派团所有部门密切协作联合开展的一项活动。维和人员中有来自许多不同国家的军事人员，也有来自众多联合国机构、非政府组织、各国政府及联合国民警的文职人员。而复合型维和特派团由上述所有各类人员组成。派驻柬埔寨的柬埔寨过渡时期联合国权力机构很成功，是第一个被称为复合型的维和特派团，而目前这样的特派团还有东帝汶过渡当局/东帝汶支助团、塞拉利昂的联塞特派团以及刚果民主共和国的联刚特派团。下面以联刚特派团为例，说明复合型特派团的组织结构。

图 6：**复合型维和团(联合国组织刚果民主共和国特派团)**



43. 合作和协调是保障复合型维和行动，特别是在偏远地区分小组活动的联合国军事观察员效率及效力的关键因素。主要有两个方面：第一、特派团各军事单位之间的合作和协调；第二，同文职单位的合作和协调。

44. 军事单位之间的总体合作和协调，特别是联合国军事观察员同武装特遣队的合作和协调之所以出现问题，往往是因为对各自在特派团当中的角色缺乏认识。这种情况的严重后果如下：

- 因没有领会命令或者对命令不予理会而没有采取应采取的行动；
- 误解有关指示或对指示的解释同特派团的任务规定背道而驰；
- 由于对《接战规则》中“用武准则”的可能误解而造成对联合国军事观察员人身安全的威胁。

45. 要解决这些可能出现的无法合作和协调情况，一个关键的因素是要进行有效的交流。而要进行有效交流，就必须让每个人都始终了解情况，获得信息，要进行持续的信息共享，特别是武装特遣队同联合国军事观察员之间的信息共享。监督厅注意到，有时候交战分子企图提供虚假信息，迷惑维和单位，从而达到其战术目的或获得实际利益。在缺乏有效交流制度的情况下，联合国军事观察员和武装特遣队都可能因而丧失行动效力。其他同等重要的要素包括：建立军官与下属之间的信任；指挥官要有能力将行动任务及概念传达给所有参与行动的武装单位以及联合国军事观察员；命令和指示必须清楚明了，以便行动的统一协调。

46. 监督厅注意到，有些社区准备同联合国军事观察员讨论通常不愿与部队武装人员讨论的事项。联合国军事观察员同这些社区当中的一些团体及来源有联系。因此，部队的一些指挥官认为联合国军事观察员的成功对于他们的权威是一种挑

战。例如，部队的一些人员扰乱了联合国军事观察员在一个重要业务地点进行的解除武装进程管理工作，使得该进程临时中断并陷于混乱多日。

47. 军事单位之间的有效合作和协调一方面是实际行动的指挥问题，同时也是指挥权和控制权问题。要进行有效合作，就必须具备以下条件：

- 可靠的信息报告机制和全面通讯计划；
- 各单位了解彼此的任务，以及各自如何为实现特派团整体目标做出贡献；
- 在需要相互支持与合作的领域开展联合规划和训练；
- 定期联络并介绍各单位的活动情况。

48. 联合国军事观察员同平民的合作和协调涉及三个主要平民群体，即特派团的文职人员部分、特派团地区的民间组织和机构，以及当地冲突各方和民众。监督厅认为，同前两个平民群体合作和协调的基本要素如下：

- 在军事计划中纳入平民因素并进行联合训练；
- 有效的信息交流；
- 确定各机构所需的军事支持和合作；以及
- 设立工作组，在所有级别上开展对话和保持联络。

49. 要促进联合国军事观察员同当地冲突各方及民众之间的有效合作与协调，以下几个要素非常关键：

- 必须具有当地语言、法律及风俗习惯方面的专业知识，达到相当熟悉的程度；
- 联合国军事观察员应能够获得充分的口译和笔译服务；
- 经常会晤——相互沟通会减少误解并建立互信和促进相互接受；以及
- 不断向所有一起共事的人介绍情况，使他们之间的差异在酿成问题前就得到充分讨论。

八. 撤出战略

50. 联合国军事观察员在特派团结束阶段扮演着重要角色，即继续监测并观察情况，以确保和平进程持续进行，因此，每个特派团都必须依据特派团成立时所设定的基本标准，制定联合国军事观察员撤出战略。撤出战略应当同维持和平后时期密切关联，应派遣联合国军事观察员协助建设和平活动，以利于消除前交战各方间遗留的不信任，从而确保长期稳定。因此，联合国军事观察员撤出战略应当依据对持续和平所面临的潜在挑战进行的彻底评估，而不应完全为了机械地缩编特派团的军力。

51. 监督厅认为，在制定撤出战略时，应评估将要进行的撤出行动的费用和风险，并同和平进程万一半途而废而需重新部署的费用和风险相比较。在确定这一战略时，应考虑联合国军事观察员的派驻在多大程度上意味着对前交战方的不信任，甚至意味着联合国明知即将爆发敌对行动却隐瞒不告。若决定将联合国军事观察员的派驻延续到维和部队撤出后，那么应以新需求作为选择哪些联合国军事观察员留下来的依据，而且或许还要进行在新环境下开展活动所需的进一步培训。

九. 先进技术的使用

52. 先进的新技术是一个重要因素，可用来提高联合国军事观察员的信誉和行动效力。虽然国家部队特遣队的军事侦察能力得到提高，包括配备了夜视装备及更好的通讯设备，但其他技术的重要性没有得到充分认识。应当看到，技术可以增强军事判断能力和行动技巧，而不是其替代品。

53. 监督厅注意到，联合国军事观察员 90%以上都认为，使用先进技术，包括使用夜视设备、全球定位系统及跟踪技术来定位车辆及人质，能够提高行动效力。他们大多数都认为，新技术对于增强机动能力、分析和规划能力、处境意识及安全都有至关重要的作用。但令人吃惊的是，实地预计需求最紧急的大多数都是一些基本装备，如望远镜、棱镜罗盘及无线通讯设备。联合国军事观察员在其答复中提到的较先进技术包括：

- 与监测中心连接的卫星图像设备和地面传感器，这些装备有利于减少联合国军事观察员数量；
- 信息技术，包括数据分析工具；
- 利用全球定位系统，更准确地确定观察对象以及违反行为的位置；
- 电子通讯，包括因特网、电子邮件以及移动电话；
- 地雷、未爆弹药及化学和生物战剂的便携式探测监测设备。

54. 监督厅认识到，在部署和使用先进监测和观察技术过程中存在着一些问题。首先，其代价昂贵，不过新技术一经普及，费用常会迅速下降。第二，必须进行专业培训，使有关人员学会使用先进技术，特别要考虑到联合国军事观察员来自各个不同的国家，具有不同的军事背景。第三，先进技术也许会造成信息过量，使实地的各特派团无法有效和成功使用得到的信息。各特派团因此或许还需要在数据处理和分析能力方面增加投入。

55. 监督厅认为，在采用新技术时，必须采取经过严密规划和循序渐进的措施，以便在多国的维和环境中取得最佳结果。为提高兼容性及对资源进行最佳利用，维和部应确保联合国军事观察员采用的任何先进技术都首先来自特派团设备库存。库存没有的，才到开放市场上去采购。另外，维和部承认，培训、协作性及

支付能力等方面的难题还有待解决。维和部承认先进技术很重要，因此支持采取分阶段的办法逐步推行新技术。这样，各会员国就能做好准备，培训自己的官员。只有在明确需要此类高技术设备时，维和部才会加以考虑，而且不能超越财务限制的范围。根据监督厅的审查结论，维和部军事司打算对各维和特派团的先进技术使用情况进行审查，以便改善各特派团及部署人员的工作条件。

56. 根据工作人员、战地指挥官及联合国军事观察员的意见并考虑目前的需求，监督厅建议在中期阶段采用下列各项技术：

a. 全球定位系统技术；

b. 跟踪系统，用来确定被绑架为人质的联合国军事观察员以及遭劫持的车辆位置；

c. 夜视镜及类似技术；

d. 地雷探测及未爆弹药探测装置；

e. 先进通讯技术；以及

f. 更多地使用直升机，增强机动性。

十. 个人业绩评估

57. 所有特派团都开展了联合国军事观察员个人业绩评估，监督厅对此满意。然而，在何时提出评估报告及多长时间提出一次报告问题上，仍没有一个标准制度，似乎所有联合国军事观察员，包括联合国高级军事观察员都不太清楚业绩评估报告完成后如何分发。有时，直到联合国军事观察员任期结束才进行评估，因此非常仓促，所依据的信息资料也不够完整。

58. 监督厅认为应当制定下列程序：

- 队长应每三个月对所属联合国军事观察员进行一次中期业绩评估，并将报告提交给联合国军事观察员区总部。
- 在某观察员任期结束或轮换时，联合国高级军事观察员应根据联合国军事观察员个人档案中的中期报告及高级观察员自己的审阅意见，编写最终业绩报告，并将报告提交给部队总部中的联合国军事观察员机构。
- 联合国高级军事观察员或首席军事观察员应核定最后报告并让作为评估对象的联合国军事观察员对该报告提出意见并签名。
- 所有联合国军事观察员无论级别高低都有一份业绩报告，这些报告将转递给维和部，再由该部通过军事观察员派遣国的常驻团转给该国。
- 最终报告的副本应存放于维和部的联合国军事观察员数据库当中，供今后查阅。

十一. 维持和平行动部的支助

59. 监督厅注意到，军事司对军事观察员有关问题的反应是积极有效的，而且为各特派团指定了主管干事，具体处理这些问题。然而，在联合国军事观察员培训标准及部署和撤回模式方面，还需加强同部队派遣国的协调和联络。同样重要的是，还需推广最佳做法，并将最佳做法纳入联合国军事观察员的资料之中。监督厅注意到，上述各项功能都没有明确划分给军事司下属的四个部门。

60. 监督厅认为，联合国军事观察员任期结束时所做的述职报告提供了非常有价值的资料，有利于了解正在出现的问题和挑战，也有利于找出最佳做法。监督厅发现，到目前为止，大多数联合国军事观察员没有参与任何总结经验教训的活动，也没有收到任何经验教训简编或最佳做法数据库。最佳做法和经验教训的简编材料既可通过维和部最佳做法股，也可以通过军事司以网上方式提供。

61. 监督厅认为，在上述各项问题上，之所以没有能够进行有组织有计划的协调，一个主要原因是，维和部中没有一个指定的单一联络人，来负责联合国军事观察员的有关问题。如果在军事顾问办公室中设立一个联络人，负责联合国军事观察员政策问题，包括安全、行政管理、联络及培训问题，便可以进行有组织有计划的协调。

十二. 结论

62. 在提供及时和重要军事信息以及对维和需求进行多元分析方面，联合国军事观察员仍然发挥着至关重要的作用，他们对特派团诸多非军事工作的支持也同等重要。监督厅发现，实地仍在探索对此类信息和分析进行汇报的最佳方式，也在探索指挥和协调方面的安排。指挥和控制方面的改进无疑会对联合国军事观察员的效力产生积极影响，同时也应加强联合国军事观察员同特派团其他单位的合作和协调，制定适当的撤出战略，为联合国军事观察员配备最先进的技术，并促进最佳办法的交流，以此提高联合国军事观察员的效力。

十三. 建议

63. 维和部认为联合国军事观察员的审查是有用的，也是及时的，审查的时间恰逢维和部更新联合国军事观察员政策，因此为衡量和评估现行做法和程序提供了新的依据。监督厅认为，下列各项建议对改善联合国军事观察员在维和行动中的总体行动效力，具有至关重要的意义。

64. 维和部应为派驻了联合国军事观察员以及武装特遣队的维和特派团制定一个更全面和更简化的指挥和控制结构。这一结构应让联合国军事观察员能够在部队总部级别上通过统一指挥链进行有效融合，同时还要保持区及以下级别上的行动独立性（第 15 至 17 段）（SP-04-001-001）。**

** 监督厅为记录建议而使用的内部编号。

65. 维和部应建立一个机制，以确保联合国军事观察员在部署之前先参加国家维和培训中心举办的得到承认的军事观察员课程，并确保联合国军事观察员持有证书和成绩单，其中详细说明所获培训及达到的水平（第 24 段）；建立一个系统，用来帮助确定哪些国家派遣的联合国军事观察员业绩总是不好，并建议这些国家采取步骤提高标准并确保达到要求（第 25 段）；维和部还应鼓励更多的女性成为联合国军事观察员，参加维持和平特派团（第 28 段）（SP-04-001-002）。

66. 维和部应当借鉴民警司的有关经验教训，尝试采用一个备用名册，以便更好地对联合国军事观察员进行最初部署，并采用 PMSTARS 软件包及联合国军事观察员单位轮换制度（第 29 段）；为联合国军事观察员错开抵达、轮换及任满回国的时间制定一个制度；简化上岗培训以及离团手续（第 32 至 33 段）（SP-04-001-003）。

67. 维和部应为联合国军事观察员制定一个全面的安全计划，以便确保：联合国军事观察员始终在武装特遣队甚高频/高频通信系统范围内活动，并在必要时为他们配备武装护卫（第 35 至 36 段）；武装特遣队在每个区都要保持一个待命快速反应小分队，该小分队配有地对空通讯手段，以便随时采取紧急撤出/疏散行动（第 37 段）；特派团发出的指示要强调，联合国军事观察员的安全由武装特遣队负责（第 37 至 38 段）；而且联合国军事观察员必须佩戴明确标记，有别于武装特遣队，以突出他们的非武装身份（第 41 段）（SP-04-001-004）。

68. 维和部应确保特派团计划中包括一个有效的信息报告机制以及一个全面的通讯计划，以便联合国军事观察员同特派团其他部分之间有效融合（第 43 段））（SP-04-001-005）。

69. 维和部应确保需要翻译的联合国军事观察员能够得到合格的笔译/口译服务（第 49 段）（SP-04-001-006）。

70. 维和部应确保每个特派团都有按既定基准制定的联合国军事观察员撤出战略，且该战略同维和后阶段密切关联（第 50 至 51 段）（SP-04-001-007）。

71. 维和部应研究先进技术工具的可获得性，并逐步采用适合于联合国军事观察员的此类工具（第 56 段）（SP-04-001-008）。

72. 维和部应审查联合国军事观察员个人业绩评估程序，并确保各特派团都能一贯遵守（第 58 段）（SP-04-001-009）。

73. 维和部应确保联合国军事观察员的经验能够得到汇总、分析并以最佳做法简编的形式在网上提供（第 60 段）（SP-04-001-010）。

74. 维和部应在军事顾问办公室中设立一个联络人，负责联合国军事观察员政策问题（第 61 段）（SP-04-001-011）。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔（签名）