



大会

Distr.: General
29 December 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

议程项目 32

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

维持和平行动特别委员会在 2005 年的报告中请秘书长就报告所载建议的执行进展情况提交报告。本报告结合对过去五年来联合国维和改革的评估工作，审查了进展情况。报告审议了这一期间全球维和行动的演变以及联合国维和目前所面临的挑战，以有效支助和加强从冲突向可持续和平的过渡。报告根据改革的伙伴关系、原则、人员、组织和资源这 5 个优先领域，提出了战胜这些挑战的议程，并邀请特别委员会在即将召开的届会上讨论这一议程。报告包括的附件详细说明了秘书处在执行特别委员会 2005 年续会上提出的关于在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略的建议的进展情况。补充表格 (A/60/640/Add. 1) 进一步提供了执行特别委员会每条建议的详细情况。



一. 导言

1. 拉赫达尔·卜拉希米先生领导的联合国和平行动问题小组 2000 年 8 月 17 日的报告（见 A/55/305-S/2000/809）是维和 50 多年来首次对本组织规划和进行维和行动的能力和程序所作的全面审查。促使我决定要求提交这份报告的原因是 1999 年的全球维和要求剧增，而且也需要认真思考联合国在 90 年代中期维和行动的艰难经历中汲取的经验教训。在维持和平行动特别委员会的指导下，小组报告中的许多建议已化为改革联合国维和的实质性计划(A/55/502 和 A/C.4/55/6)。

2. 2003 年，出现了新的要求联合国维和的持续高潮。过去两年半时间里，在布隆迪、科特迪瓦、海地、利比里亚和苏丹开展了复杂的和平行动。刚果民主共和国的和平行动大为扩展，而同时，联合国在东帝汶和塞拉利昂的行动在 2005 年期间经历了向较为长期的和平建设过渡的重大转变。联合国维和人员主体在圆满完成任后，将于 2006 年初撤离这两个国家。联合国在阿富汗、布隆迪、伊拉克和利比里亚支助了全国选举，目前正在协助刚果民主共和国和海地进行选举筹备工作。截至 2005 年 12 月，在维持和平行动部指挥下有 16 个维和行动和其他两个和平行动。此外还为世界各地的 13 个联合国政治特派团和办事处以及非洲联盟驻苏丹达尔富尔特派团提供行政和后勤支助。目前，在外地的军警人员总数大约有 70 100 人，文职人员 15 000 人。

3. 我想首先向为和平事业承付资源和技能的会员国和个人表示衷心的感谢，特别要欢迎在 2005 年首次成为联合国维和行动派遣国的国家。他们的参与意味着全世界千百万男人、女人和儿童能够生存并有希望过上没有恐惧的生活。这是要作出重大牺牲的承诺。我向 2005 年付出生命代价的 118 位维和人员致敬。

4. 最近一段时间，联合国维和行动迅速增加，这一挑战占据了维持和平行动部的主要精力。仅在 2004 年，维和行动部就规划和发动了四个复杂的和平行动，2005 年开始准备结束两个现行的复杂和平行动。这一切表明秘书处规划、指挥、支助和以过渡方式结束和平行动的能力已有改善。这是过去五年来在会员国的合作下进行维和改革的直接结果。但是，秘书处集中精力对付行动挑战意味着秘书处处理改革议程的一些长期的、机构发展因素的机会就少了。这也使我们无法集体考虑全球维和的演变议程，找出今后的主要挑战以及联合国维和工作战胜这些挑战的最佳方法。

5. 五年前，在本组织考虑如何使联合国最好地满足 21 世纪的需要和对付其挑战的那一年，联合国开始了维和改革进程。五年后的今天，我们必须制定今后 5 年到 10 年的联合国维和议程。这一议程的核心是五个目标：(a) 安全理事会一旦决定设立联合国和平行动，就要改善我们支助和加强脆弱和平的能力；(b) 改善在外地冒巨大危险的军警人员和文职人员的安全与保障；(c) 确保以最具有成本效益和最有效率的方法管理会员国交给我们的资源，并以最高的廉正标准实施

问责；(d) 与区域维和力量合作并提供支助，增加全球维和的数量和质量；(e) 防止联合国维和人员的存在或行动对所在国的民众和国家造成不利影响。

6. 本报告提出议程的基本内容，供特别委员会审议。第二节评估过去五年来进行维和改革的情况。第三节讨论全球维和的演变以及我们目前面临的挑战，以有效支助和加强从冲突向可持续和平的过渡。第四节概述战胜这些挑战的五个优先事项的内容。鉴于特别委员会在 2005 年审议了我的性剥削和性虐待问题特别顾问、约旦常驻代表扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王的报告“在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略”（见 A/59/710），本报告在附件中详细说明了秘书处执行特别委员会建议的进展情况。根据特别委员会的积极反馈意见，我在此又提交一份补充表格（A/60/640/Add. 1），就特别委员会 2005 年报告（A/59/19/Rev. 1）中的全部建议作进一步的详细说明。

二. 改革现状

7. 2000 年以来实施了调整联合国维和行动任务的改革计划，极大地改善了我们的规划、启动和指挥和平行动的方式。与过去相比，联合国维和行动能更一贯地依照其任务宗旨予以开展，支持和平进程，并取得各方的基本同意。现在，联合国维和行动的任务十分明确地规定维和人员的职责是尽其所能保护处于危急之中的平民，促进人权，抓住迅速实现冲突后的稳定所必需的各种要素。解除武装、复员和重返社会，法治和速效项目是这一工作的核心内容。秘书处现已确立快速部署体系，其中包括战略物资储存和确定任务前的承付授权规定以及便利快速部署的物资和财政手段。在这方面，建立和补充特派团开办装备包尤其重要。目前特派团开办装备包包括位于意大利布林迪西联合国后勤基地的特派团总部开办装备。2003 年修改财务条例和细则以及 2004 年修改采购手册之后，程序更为优化，更适应外地需要。此外，延长和扩大了系统合同，使根据合同安排提供的设备范围更广。外地特派团在预算管理和当地采购能力方面得到了更大灵活性。

8. 工作人员增加后，加强了总部规划和支助维和行动的能力。2002-2003 年，在外部管理顾问对人员配备的适当人数作了全面评估之后，招聘了一批军事规划人员、警察、政治干事、后勤和金融专家。他们对管理最近猛增的新特派团发挥了重要作用，不过这一任务也影响了他们从事当初设想由他们担任的培训、规划和制定政策的任务。军警职责分家以及刑法和司法咨询股的建立使法治领域有了新的能力。如今，秘书处在性别问题、艾滋病毒/艾滋病和解除武装、复员和重返社会这些交叉领域有了专门的专业知识。新设的维持和平最佳做法股正在帮助秘书处成为一个学习机构，吸收从过去和现在的和平行动、会员国的经验、区域组织和其他维和伙伴那里汲取的经验教训和最佳做法。有七个联合国和平行动设立了最佳做法干事和协调中心。

9. 改革议程的一个重要成就是改善了秘书处与部队派遣国的合作。设立专门的部队组建机构之后，有了与部队派遣国几乎每天进行正式和非正式联系的协调中心。同样，警务司也与警察派遣国保持定期联系。2005 年，维持和平行动部开始与特别委员会举行一系列非正式的情况介绍会和会议，为尽早就重要的政策问题进行透明的磋商提供了机会。为了帮助实施和详细制定特别委员会关于常设民警能力的构想等问题的建议，建立了特别委员会非正式工作组。会员国的意见和指导有利于秘书处提高工作质量，促成尽早交流信息和作出承诺。

10. 这些改革举措大大改进了联合国的维和行动。但如下所述，还有六个领域的改革速度跟不上迅速变化的全球维和环境所引起的需求。

联合国待命安排

11. 改革联合国待命安排制度（待命制度）是努力增强联合国迅速部署军事和警察人员能力的一个核心要素。这项改革包括三个要素，参加国与维持和平行动部就国家承诺待命制度的情况定期进行交流；安排向待命制度提供专用资源和战略运输能力；区域组织向待命制度承诺提供旅级部队。迄今在改善与会员国的沟通方面取得了一些很好的进步，包括修订了每季度更新承付的国家资源状况的报告格式，并制作了参谋和军事观察员的待命名单。

12. 但其他方面的进展甚微。登记参加 2002 年列入待命制度的快速部署等级这一安排的会员国很少。待命制度的快速部署机制在创办联合国苏丹特派团时就明显暴露了它的弱点。虽然该行动确定任务前的规划工作进行了将近一年，包括部署了一个先遣团，但没有一个会员国表示有兴趣在安全理事会确定任务之前，制定一份谅解备忘录草案。即便有了一份 100 名联合国警察人员的待命名单，也未能显著加快部署警察进入新行动的工作。向待命制度提供专用资源的规定也还有问题，特别是将部队和特遣队所属装备运出和运入特派任务地区的战略空运能力。虽然 2005 年世界首脑会议成果文件（见第 60/1 号决议）再次呼吁区域组织考虑将他们的维和能力列入联合国的待命安排，但迄今为止，没有一个区域实体响应这一呼吁。鉴于待命安排的改革成绩忧喜参半，我同意特别委员会的意见，认为需要对待命制度作一次全面的审查。

文职人员

13. 征聘和保留合格的、有积极性和守纪律的维持和平行动文职人员其实并不容易。维持和平行动部与人力资源管理厅合作，全面了解人力资源方面的需要，并开始制定通用职务说明和空缺通知，作为制定经事先筛选的联合国维和行动中部署的各职类合格人员名单的第一步。目前，通告总部和特派团员额的银河系统已全面运行，但还需要加以完善，以便能帮助电子筛选今年收到的大约 150 000 份申请。此外，还在将行政和招聘权下放到外地。但是，虽然现有的行动急需招聘人员，那些针对文职维和人员的繁琐的条条框框以及毫无竞争力的规章制度和服务条件却在阻碍这一工作的进行。

政策理论和发展

14. 虽然在制定原则和政策方面取得了一些进展，但因集中精力管理最近猛增的维和行动，秘书处无暇应用建立详细制定、颁布和宣传联合国维和政策和做法的机制所需的军事、警察和文职资源及专门知识。与此同时，维和任务越来越复杂，使需要有明确和一贯政策的问题越来越多。

综合规划和特派团综合工作队的作用

15. 特派团综合工作队的概念体现了一个宏伟的机制，根据这一机制，联合国所有的合作伙伴在复杂的和平行动的整个过程中将进行综合规划。这一机制很好地发挥了信息交流论坛的作用，但在提供战略规划和管理方面却不那么成功，部分是由于该机制最关键的新举措——借调有决策权的工作人员——需要付出大量的资源，很难实施。特别委员会已强调指出，认为总部和外地都有改善综合规划和协调的余地。

战略分析、信息和信息技术的作用

16. 联合国和平行动问题小组的报告指出，维持和平行动部要成功地规划和管理特派团，就要有足够的掌握和分析战略信息。会员国认为不需要有一个单独的信息和分析部门。但是，各方都普遍认为秘书处需要更好地利用信息技术系统，指挥和管理世界各地的和平行动。信息技术对支持总部与外地之间的信息流量和知识管理至关重要。在现代化的现场行动中，信息技术是收集、分析和传播信息的重要工具，人员的安全与保障离不开它。信息技术也是与任务区的当地民众以及与部队派遣国的公众及其他人进行有效沟通的主要手段，这是特别委员会强调的任务。虽然在改善外地的宣传能力方面取得了很好的进展，但由于资源原因，总部未能制定全面的信息技术和宣传战略。

组织和管理文化

17. 2000 年开始的改革进程极大地改变了维持和平行动部的组织和管理。改革推动了总部的规划和支助工作，并使权力进一步下放给外地特派团。但在以下方面还面临挑战：确保外地有必要的专业知识，以便能成功地放权；克服总部对外地缺乏统一做法的现象；协助高级工作人员合理进行行政管理，把更多的精力用于战略管理和中期规划工作；加强问责制；在指挥和支助复杂行动的种种任务方面，最大限度地发挥技术专业人员（特别是军事人员和警察人员）的潜力。

三. 联合国维持和平行动面临的挑战

18. 有五大紧迫原因促使我们现在必须作为紧急事项，解决现存的缺乏进展领域的问题。第一个原因是必须确保我们现有的特派团取得成功并确保人员的安全与保障。在全员部署的行动中，维持和平行动部不得不把人力、后勤和财力稀疏地分摊在总部和外地。在最好的情况下，这一战略是可以接受的。然而，在目前若

干部署了联合国军事、警察和文职人员的行动中，并不总是存在这种情况。相反，有证据表明，有的派别拒不参与和平进程；有的前战斗员因和平协定未能即刻带来好处而感到沮丧；有的犯罪集团利用冲突大发横财；还有的个人和集团由于和平进程而使其在变化了的政治安排中失去权力和影响力，所有这些人的所做所为造成了极其恶劣的后果，这些行为人的存在给联合国维和人员的安全保障造成严重威胁。特别委员会反复表达了对许多外地特派团所处危险环境的关切。正是由于联合国维和人员在实地过于分散，秘书处必须拥有足够的专业能力来规划和处理可能出现的紧急情况，从而确保特派团获得成功，其人员安全无恙。我们在一些重要领域已取得良好进展，尤其是为联合行动中心和特派团联合分析中心制定了示范样板，并准备在所有多层次特派团中设立此类中心。必须进一步提高我们的能力，以便稳妥地应付不安全环境，包括改善外地对信息技术的使用状况。

19. 第二个原因是必须确保我们共同为联合国维和人员制定的高标准问责制和行为准则不因监督环节薄弱、缺乏指导或纪律督察而有所损害。我的特别顾问的报告揭露了在联合国的一些维持和平行动中出现的性剥削和性虐待这一令人发指的行为。这件事提醒我们，在没有建立指导和监督制度的情况下，情况会有多么糟糕。特别委员会对该报告的审议情况以及我们因此商定的将执行的众多的改革方案均表明，在联合国维持和平行动中加强问责制和纪律性是可以取得进展的。然而，我们还有很长的路要走，我们不能坐等对不当行为的揭露成为推动进展的力量，这种作法会带来极大的损害。

20. 第三个原因是应最大限度地加强对财政和资源的有效管理。我们必须维持会员国的信心，即以讲就成本效益和负责的方式使用资源，尤其是我们应继续调整维持和平采购机制和财务机制，使其更灵活地应对外地复杂而且往往大规模的行动。我们越是向外地下放权力，我们就越必须对已到位的有效报告和监督机制充满信心。

21. 我们必须改善目前仍显薄弱领域的第四个原因是必须适应和更好地应对维持和平今后面临的挑战。这不仅是因为世界范围的维持和平行动数目增多，而且其任务范围也在扩大。在许多情况下，我们开展活动的国家或是已经崩溃，或是受到严重削弱。联合国维和人员往往应邀率先为当地民众提供安全保障并维持公共秩序。这些任务包括抗击对和平的暴力威胁、解除前战斗员的武装并使其复员。任务还包括保护平民；保护关键设施和基础设施；协助进行改革，建立军队和警察等国家安全机构。

22. 维持和平行动扩大的不仅仅是保安任务；我们集体面对的现实是，安全只是实现自我维持和平的一部分。建设和平委员会以及建设和平基金的设立反映了这一信念。建设和平不应在维持和平行动结束时才开始。这并不是联合国维持人员的撤出战略，而是指导我们进驻的原则。甚至在初步稳定的进程中，我们就必须开始解决长期贫穷的现象，并开始进行建设持久和平的长期努力。我们从这一点

出发，进而执行联合国维持和平行动更广泛的任务，支持和协助当地在公共行政、重建法制机构以及地方施政等领域的能力。这还引导我们更多地考虑如何更好地与当地社区合作的问题，由他们把握自主权对于建设和平的成功与否至关重要。我们必须从一开始就具备有效的规划和执行这些非军事任务的技能。

23. 第五个原因是联合国维持和平行动必须能有效地与日益增多的行为者合作，其中包括参与建设和平的联合国和非联合国的行为者。区域安排参与维持和平尤其值得欢迎，因为这为全面提高我们的集体能力提供了新的机会，从而可根据《联合国宪章》规定的责任，促进和平与安全。为了充分发挥这一潜力，并忠实履行联合国维持和平与安全的责任，我们必须积极与我们的伙伴合作。全球性的、公平与全面的维持和平行动要求人们具有共同的理解、共同的标准以及合作框架。秘书处制定这些标准以及推动区域组织间建立有效伙伴关系方面可发挥重要作用。

四. 应对挑战：适应、灵活性和专业精神

24. 为了成功地应对这些挑战并实现联合国维持和平行动的目标，我现在提出我认为必须集中集体努力的五个优先领域的议程：伙伴关系、理论、人民、组织和资源。特别委员会已经查明了一些构成部分。我请委员会在其即将举行的下届会议上与秘书处探讨我们如何才能更好地执行这一议程。

伙伴关系

25. 正如特别委员会所指出的，复杂和平行动的本质和挑战是在规划和执行外地行动时联合国系统所有各部门的步调一致。联合国系统可以在冲突后局势体现的能力范围之广是前所未有的：然而，关于最大限度地发挥这一潜力的纪录则毁誉参半。2005年7月，我的政策委员会展开了一项重要的新的努力，把步调一致定为联合国维持和平行动的指导原则。

26. 一项关键的举措是在总部和在外地对一项维持和平行动的所有阶段进行统筹规划，即从任务前的准备到特派团的开办、执行任务、定期审查和结束阶段。全面的统筹规划将提高秘书处查明执行责任和改进外地问责制的能力。我对综合特派团制定了新的指导准则，以协助澄清联合国系统不同成员的权力、作用和责任。这是推动综合特派团提高一致性的一项重要步骤，也是划定我们必须制定更好框架的各领域的一项重要步骤，从而建立和协调优先顺序。这方面的一个明确例子是必须摆平以下两方面，即通过速效项目获得和平红利，同时必须启动对于可持续建设和平至关重要的长期能力建设方案。作为这一协调努力的一部分，我们必须在编排优先事项的顺序和实施过程中就如何与我们的人道主义和发展伙伴合作，商定详细的指导准则。

27. 对特派团综合规划进程进行机构间审查是执行这一承诺的第一步，将在2006年上半年完成。正如特别委员会建议的，为所有利益有关者编制的手册和培训课

程是协助宣传这一经订正进程的重要手段，也是优先审查的产品。各会员国的投入对于确保这些文件的质量和效率是十分重要的。

28. 为了在冲突后国家产生最大的影响，我们必须以协调一致方式把联合国系统不同部门的独特能力汇集在一起。例如，维持和平行动部具有维持和平行动军事和警察有关事务领域的特别专门人才。然而，这些领域并不是复杂的维持和平行动所需要执行的唯一任务，人权、选举、能力建设、人道主义和发展活动全都是可持续复原进程中的关键组成部分。在这一背景下，我们必须在联合国系统内部形成战略伙伴关系，相互取长补短，同时减少不同行为者之间的重叠现象。在贯穿各领域的任务方面尤其如此，例如，解除武装、复员和重返社会、法制、安全部门的改革、公共行政和支持政治进程。尽管维持和平行动部具有这些领域的职能专才，但这些专才却不能完全割裂开来：解除武装、复员和重返社会综合标准以及排雷行动处的经验表明了联合国各伙伴是如何将其各自职能和投入纳入集体努力之中的。我们必须确定冲突后情况下的关键伙伴以及协调不同领域所必需的各种伙伴安排。在冲突后国家进行安全部门的改革是一个特殊的领域，联合国有关伙伴必须根据查明现有能力和专才以及有效部署办法的情况，拟定协调行动的战略框架。

29. 区域组织本身作为维持和平行动者出现，为与联合国建立伙伴关系提供了重要机会。2005 年 9 月举行的世界首脑会议确认了这一关系的重要性，我们与许多区域行动者进行了重要的行动合作。面临的挑战是把这一经验转变为可预见的维持和平行动合作框架。有一个机制是通过谈判，在维和共同标准、联合训练和演习以及通信和交流最佳做法等领域作出合作安排，我们和欧洲联盟已经在这样做了。按照 2005 年首脑会议的建议，这种机制可包括安排区域能力支助联合国的维持和平行动。过去我们曾讨论过可能建立的这一合作框架。我相信现在是向前迈进执行这些安排的时候了。世上没有“一刀切”的办法。因此，我提议与每个有关合作伙伴接触，拟定维和行动中业务合作的具体方式。

30. 在这方面，特别委员会强调必须进一步加强联合国和非洲联盟（非盟）之间的关系。一段时间以来，秘书处一直在积极支持加强非洲的维和能力。这包括培训非洲军事和警务人员、系统地查明和评价非盟的需要，支助发展非盟的规划和管理能力，其中包括建立非盟情况中心。2004 年 10 月在非盟总部设立联合国援助小组的目的是，为非盟达尔富尔特派团提供具体的规划和管理支助。维持和平行动部在该援助小组部署了军事、财务、后勤和警务专家。

31. 然而，迄今为止，秘书处对非盟的支持一直是特设性质的，由紧急状况而非战略所推动，由不同的人 and 联络人员管理，资源来自原本用于联合国秘书处运作的资金。并没有对这一伙伴关系指派专门工作人员，也没有拨出特别预算。特别委员会具体提出了一个执行较长期方案的建议，其中包括工作人员交换和借调，为非盟提供核心规划和咨询能力。2005 年世界首脑会议关于非盟能力建设 10 年

计划的承诺是实现这一战略性长远伙伴关系的机会。非盟已经向联合国表明愿意推动这一伙伴关系的领域，并特别强调应支助其加强维持和平能力。为了满足这一要求，我建议在维持和平行动部设立专门能力，作为与非盟和其他伙伴就与非盟维持和平有关的事项进行联络的单一联络点。这种能力将是制定能力建设战略、协调和实施与维持和平行动有关的援助和支助的来源。该项能力是跨学科的，可包括已查明各优先领域的专家，例如后勤、培训、理论以及战略和行动规划。

理论

32. 为了应对未来的挑战并成功地开展伙伴合作，我们必须确定并阐明联合国维持和平行动能做什么以及如何去做。这是制定联合国维持和平行动标准的第一步，从而可将这些标准转化为对外地特派团和工作人员的指导准则。尽管每一个维持和平行动的经验都是独特的，但几十年的联合国维持和平行动积累了大量经验。特别委员会反复建议维持和平行动部从外地、各国和各区域的各种渠道系统地收集最佳做法，并用来制定通用的维持和平政策、程序和指导准则。

33. 2005 年，我们开展了全面努力以执行委员会的建议。鉴于围绕着维持和平的最基本规则存在着大量模糊不清和不确定的因素，这项任务是一项巨大的挑战。比如我们说“强力维和”这个词是什么意思？这个词对于在联合国特派团服役的警官或士兵意味着什么？这个词是否包括各特派团之间类似的任务？我们对保护平民采取特别措施的条件是什么？在支助扩大国家权力等任务方面涉及到什么？文职维和人员将依据何种准则来执行加强法制等领域的咨询和支助任务？联合国维持和平行动的授权并未规定外地人员所需要的详细指导方针。正如特别委员会指出的，使用的词汇引起争议。我们能否同意“和平行动”一词说明了具有广泛任务权限的多层面行动呢（其中包括为支助政治、人道主义和发展行动以确保可持续和平作出强有力回应的能力）？我们能否同意这一描述更准确地反映了当今联合国维持和平行动的职能？在我们着手执行新的议程，以改善我们对当今世界冲突作出集体回应的方法时，必须解决这些基本问题。考虑到特别委员会的工作重点及其成员给维持和平相关问题带来的专门知识，特别委员会在这一辩论中可发挥特殊作用。

34. 维持和平行动部的指导项目为这一努力提供了一个框架。该项目分三个重要组成部分：第一，完成清点现有的维持和平任务、特派团管理和支助做法等方面的书面资料；第二，确定有必要进一步制定政策的各个领域的优先顺序，并指派起草这类指导性资料的任务；第三，建立制度以审查指导资料，并将这些资料传播至各特派团。这一重要的多年期任务的成果将指导并融入对工作人员的培训、业绩和评价工作中，还将包括推动特派团管理和互动的目标。这将是一套活的理论，将根据现有的经验和条件加以调整。要落实这一理论，各会员国就必须作出积极承诺和支持，并愿意分享在这三个组成部分有关维持和平的经验、政策和指导准则。我请特别委员会与秘书处探讨如何落实切实机制，以完成这一共同事业。

人事

35. 联合国近 60 年的维持和平工作表明，我们的集体事业成功与否，取决于从事这一事业的人们。尽管我们取得了长期的经验，认识到维持和平是联合国的一项核心职责，但联合国尚未妥善建立专业化文职维和人员队伍并为此进行投资。目前共有 5 117 名国际招聘工作人员在联合国各和平行动任职，其中 4 087 人拥有一年或一年以下任命，服务限于某个具体行动或办事处，另有 695 人从联合国系统其他部门借调。拥有外勤事务干事地位的仅有 335 人，其服务条件承认，通常期望外勤工作人员承担快速部署、调动以及艰苦条件服务等独特的职责。

36. 这些条件对招聘和保留高资格、专业化、能力强、负责任的工作人员和领导人员构成严重的挑战。现在必须继续努力实现以下目标：根据对过去十年来已改变的需求以及中期项目的评估，开展针对性规划和努力，满足已查明的人力资源需求；制定统一、适当的服务条件；提供切实有效的培训以及获得工作经验的机会，培养可以满足维和需求的工作人员；简化人力资源制度、规则、条例以及一揽子薪资福利，确保及时、负责任的行政管理；建立有效的操行和纪律处罚制度，确保维持最高的行为和责任标准。

文职人员

37. 缺乏一支专业化维持和平人员核心队伍，对于满足现有和今后的和平行动的复杂需要构成最为严峻的挑战。鉴于和平行动的任务不断发展和扩大，拥有经验和技能的文职人员在设计和执行特派团任务规定方面发挥着核心作用。我们迄今没有为外勤文职工作人员建立稳定的长期服务制度。如果我们不能提供稳定的工作或发展机会，就会失去最佳人才，也无法将一整套知识、技能和领导能力制度化，而这种制度化有利于今后和平行动，尤其有利于特派团的开办阶段，因为快速部署拥有经验的工作人员在此时至关重要。作为秘书处管理改革的一部分，我已着手审查整个联合国系统的服务条件，探索我们如何才能统一服务条件，提高整个联合国系统的人员流动，修改人员编制规则和条例，满足一个更为复杂的联合国的需求。秘书处将根据大会要求，向大会第六十届会议续会提交关于外勤事务人员职类改革的报告，并向大会第六十一届会议提交关于外勤服务工作人员工作条件的报告。

特派团领导

38. 特别委员会已提请注意快速甄选和培训特派团领导的必要性。维持和平行动部目前正在就高级领导的任命拟定一份政策性指示，其中包括详细的职务说明以及对领导和管理经验、对区域/国家的了解、致力于有效整合各项联合国工作等能力的要求。这项指示充分考虑到在选拔工作人员担任高级领导职务时考虑地域和性别代表性因素的重要性，并对高级领导接受培训作出硬性规定。高级领导上

岗方案于 2005 年 6 月启动，所有代表团领导必须参加这个为期一周的课程。秘书处随时准备与特别委员会在其届会期间商讨高级领导及甄选问题。

培训

39. 根据特别委员会关于设立一个专门的多层面培训单位的要求，维持和平行动部设立了综合培训处。综合培训处由军事司训练和评价处、特派团支助厅文职人员培训科以及警务司的资产组成，充当现已设立的许多外勤特派团综合培训中心在总部的协调单位。综合培训处目前正在制定一项关于全部门综合政策的战略，其中包括全面上岗培训、操行和纪律等贯穿各领域的培训以及专业职能培训。

40. 综合培训处将在理论与指导、总结经验与最佳做法、操行与纪律程序方面正在开展的工作的基础上更进一步，并反过来促进这些工作。实际上，培训、指导与最佳做法形成一种三角关系，整体合作成果将超过三个单独部分之和。这些相互交错的因素、尤其是综合培训处能否取得成功，取决于会员国、区域性组织以及各国家和区域维持和平培训中心的投入和经验。现有的标准培训单元显示了密切合作所带来的积极效益，为综合培训处不断进取提供了基础。维持和平行动部建议与感兴趣的会员国和区域组织一道，设立一个机制，交换培训资料并视情况拟定共同准则和培训课程。此外，综合培训处将建立一个培训员综合培训小组，支助联合国向非洲和新的捐助国提供的培训。建议将这个培训小组设在意大利布林迪西联合国后勤基地，培训小组还将在那里向外勤特派团培训提供支助。秘书处期待着在特别委员会 2006 年届会期间与其进一步商讨综合培训事宜。

操行与纪律

41. 应对特别委员会 2005 年报告中对性剥削和性虐待问题提出的全面建议作出实质性答复，为此，本报告附件中载有关于委员会建议执行工作的进一步详细情况。不过，我要专门强调的一项成绩就是在总部和八个维持和平行动部设立了操行和纪律小组。这些小组除追踪行为失检案件外，对涉及维持和平人员的所有操行和纪律问题进行监督、拟定政策并提供指导。这些小组是在全面、系统地解决操行问题方面向前迈出的关键一步，也是协助领导层履行管理和指挥职责所必不可少的资源。

42. 我建议将目前总部的小组改为维持和平行动部下属的一个常设综合操行和纪律单位，以期支助外勤小组，拟定并监测操行和纪律方面的各项政策、程序和准则，并负责与部队派遣国的联系。

组织

43. 特别委员会去年提出一个十分重要的问题：维持和平任务规定的复杂性在何种程度上影响到维持和平特派团的业务效率？联合国维持和平人员目前承担的任务十分广泛，成功地执行任务也需要效率和协调一致，而这对和平行动的组织

和开展提出了根本性挑战。综合、多层面的行动若要做到有效、协调一致和负责任，那么行动架构和程序必须反映这些目标。每个外勤特派团的组织结构各不相同，体现了特派团开展业务的具体环境，因此，严格要求所有特派团做到整齐划一，将会事与愿违。同时，在组织、架构和程序方面保持基本的可预见性，可大有助于外勤行动的效率和协调一致，便于新来人员切实融入并开展工作。促进这一工作的方式之一，就是在以往经验和教训的基础上制定特派团样板。一方面样板必须具有灵活性，另一方面样板制定工作也应根据最佳做法和经验教训，向外勤特派团管理人员提供一种通用的组织架构，以协助管理人员做到讲求实效、效率和负责任。样板还将作为促进特派团之间沟通与合作的有效手段。特派团样板的一些关键组成部分已在实地设立，例如操行和纪律小组、综合培训单位、最佳做法干事和协调人员、以及联合行动中心与联合任务分析中心等。

44. 在平衡任务规定的复杂性与业务效率方面，我们可以作出重大改进的又一领域就是定期审查和评估任务执行情况。就评估维持和平特派团的军事和警务部分、监测相关建议的执行情况而言，维持和平行动部已经具备某些能力。秘书处将继续努力加强这一能力，以此向特派团高级领导以及总部提供管理复杂和平行动方面的重要支助。

45. 协调一致的综合外勤特派团需要有协调一致的综合总部。维持和平行动部受益于军事、警务和民警专家专门知识的增加，今天的运作比过去更为有力。我们必须将这一趋势继续下去并使之制度化，确保我们在总部拥有适当的专业人员来向复杂和平行动的各种军事和非军事职能提供支助，在外勤特派团的规划和管理方面给予负责具体职能的专家应有的重视。若要实现专业精神和效率，就必须在专门知识的所有职能领域开展协调一致的合作。宝贵的时间和资源可能因互不相干的重复咨询过程而浪费。更糟糕的是，缺乏协调一致的规划和支助过程，可能导致在监督上出现漏洞或不作为，削弱特派团的成就。在培训、指导、操行与纪律方面，把通用、跨部门支助能力制度化，是向前迈出的重大一步，可以借此建立复杂外勤行动所需要的协调一致、负责任、高效的总部。在今后五年中，维持和平行动部必须继续对其程序和架构进行调整，使这一趋势臻于完善，将知识和经验制度化，充分利用稀少资源，向外勤行动提供高效、协调一致的支助。这项调整还是与会员国、联合国合作伙伴及区域性组织建立透明、高效合作伙伴关系的重要组成部分。

46. 为了实现这些目标，秘书处在 2006 年将继续探索如何以最佳方式建构维持和平行动部。我期待着与会员国一道开展这项工作，因为其中许多国家在为克服和平行动的挑战而配置国内机构时，也应对了同样的挑战。许多国家体系在建立全球外勤行动的综合规划与支助能力方面拥有经验，可以提供有益的借鉴和最佳做法，以应对总部在运用各种政治、军事、警务、专门文职人员、后勤、财务、人事以及宣传支助专门知识时所面临的挑战，尽可能使整个任务周期内的外勤支助做到协调一致和切实有效。

资源

47. 联合国维持和平的成败取决于是否为执行所赋予的任务规定提供足够的能力。资源的利用应做到成本效益高而且负责任，资源管理应不断取得改进。修改联合国的细则和条例，提高全球外勤组织的行政管理效率，是我们必须探索的要件之一，也是我所提出的管理改革的核心组成部分。这将使秘书处能够以灵活、高效和透明的方式，根据需要重新调配现有资源，而不是每提出新的任务，就引起新的费用。

48. 在会员国投入稀少资源时，我们有义务让资源发挥最大的作用。这就需要根据风险和代价评估及时采取行动，采取既灵活而又成本效益高的创新做法。警察和军事快速部署能力，就是秘书处努力根据已查明需求调整利用有限资源的实例之一。这一需求显然十分迫切，而且会员国也承认这一点。不过，我们提出的解决办法试图在这一需求与预算实际情况之间找到平衡点。秘书处并没有建议建立大量的待命后备力量，而是侧重于建立小规模、专业化、有针对性的能力，将其投入到最需要的领域。常备警务能力建议以及加强快速部署军事后备能力建议体现了这些目标。然而，联合国维持和平工作要做到成本效益高，我们最终必须共同决定今后和平行动的优先事项所在，这样，我们就可以相应地配置有限的资源，并富有创造性地使用。今后五至十年的核心目标是建立非洲维持和平能力吗？警务专家能力是否需要有针对性？我们是否有足够的资源与东道国及本国的全体公共舆论部门进行沟通？假如我们认为这都是急需解决的优先事项，就必须把资源用于这些目标。秘书处的任务就是以负责任的方式有效利用这些资源，以产生最大效应。

常备警察能力

49. 虽然取得了重大进展，仍然需要熟练警务人员来执行公共安保、安保部门改革、恢复法治、当地能力建设方面的当代和平行动任务，这一需求远远超过现有能力。为了满足这一需求，我建议建立常备警务能力，这一提议得到了 2005 年 9 月举行的世界首脑会议的核可。

50. 在 2005 年全年中，维持和平行动部同会员国密切合作，进一步拟订常备警务能力构想。常备警务能力开始时由 25 名专业职等的专家组成，并由两个行政支助员额提供支助，任期两至三年。常备警务能力具有双重职能：在新的和平任务中迅速开办联合国警察部分，包括在行动开办阶段充当最初的联合国警察总部；向现有和平行动的联合国警察部分提供协助，其中包括在警务管理和当地能力建设方面开展业务审计并提供专家协助。

51. 常备警务能力将作为一个协调一致的小组履行职能，通过一名司长向维持和平行动部警务顾问负责。由主管维持和平行动的副秘书长作出部署常备警务能力的决定，常备警务能力在部署到外勤行动后，对特派团警务专员负责。常备警务

能力大多数时间将留在实地，任务期限通常是三至四个月左右。为了最大限度地促进协调一致，我建议至少在行动的第一年把常备警务能力的工作地点设在纽约。第一年结束后，秘书长将对常备警务能力进行审查，评估其运作情况，决定是否需要进行进一步调整并扩大这一活动。

52. 我希望特别委员会下一次届会再次对常备警务能力的建议给予积极考虑。如这一建议得到批准，秘书处打算立即开始竞争性征聘工作，并在 2006 年下半年部署常备警务能力执行首次任务。征聘工作将通过会员国国家提名制度和联合国银河系统进行。目前，维持和平行动部正在拟订职务说明、征聘与甄选准则以及培训方案。

加强快速部署军事能力

53. 联合国维持和平的军事能力缺乏后备，是一个相当令人关切的问题。特别委员会认识到充足后备能力的重要性，同时，2005 年世界首脑会议也注意到和平行动快速部署军事能力面临着严重挑战或危机，必须予以加强。尽管如此，会员国并没有核可秘书处提出的战略后备建议。我依然深信，必须找到一个可行的解决办法，根据局势的需要提供及时、有效的外部后备力量，在必须有效利用稀少资源同必须保护联合国维和人员的生命和特派团的完整性之间找到平衡点。不这么做就是渎职行为。正当我们为可持续和平建设规划蓝图之时，假如我们为今后特派团的规划注定失败，这将是一种辛辣的讽刺。在特别委员会的合作下，秘书处将继续探索加强快速部署军事能力的各种选择。目前正在审查的三种选择是：提供区域安排来支助联合国和平行动；由部队派遣国提供短期快速部署能力；在实地的距离和条件允许时利用特派团之间的合作安排。我认为，必须并行开展所有三种选择；维持和平行动部在拟订特派团之间合作的构想方面已取得良好进展。我希望我们能够继续努力，在委员会届会期间推进这项工作。

五. 意见

54. 维持和平行动部的核心活动就是综合和平行动的规划、开展、支助和以过渡方式结束。对于会员国的维持和平人员以及我们所服务的民众，我们有义务在开展工作时必须尽最大努力减少他们面临的安全威胁，保障他们的安全和健康。对于我们所服务的民众，我们有义务切实有效、负责地开展这一活动。这一活动的实质就是以高效、专业的方式开展维持和平。我在上文概述的五个优先事项，就是实现专业精神的根本组成部分。这些事项不会在一年之中完成。在我看来，它们是联合国和平行动五年议程的基础，这将使全球维持和平工作和其中包含的联合国和平行动更好地面对二十一世纪的挑战。我希望与特别委员会开展持续全面的协商，发展和改进这五个优先事项。我请特别委员会与秘书处一道在 2006 年届会着手开展这一新的议程。

附件

特别委员会续会关于在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略建议的执行情况

一. 主要成就

1. 我的性剥削和性虐待问题特别顾问提出的首要建议（见 A/59/710）是联合国必须对联合国维持和平行动中的性剥削和性虐待行为制定和执行零容忍政策。为此，维持和平行动部在过去一年里着重提高管理人员和指挥人员对处理性剥削和性虐待行为的认识；就已制定的行为标准进行培训；调查指控的性虐待行为。目前，已拟就防止性剥削和性虐待的一般培训材料，并规定将这些材料作为各类维和人员上岗培训的必备课程。我敦促会员国将这些材料列为军警人员部署前培训的内容。

2. 从 2004 年 1 月 1 日至 2005 年 10 月中旬期间对指控的 264 名维和人员的性剥削和性虐待的调查工作已经结束，结果有 16 名文职人员被立即开除，132 名军警人员（包括 7 名指挥官）被遣送回国。特派团还制定了一系列措施，防止和处理性剥削和性虐待的行为，其中包括海报宣传；任命受理申诉的协调员；封闭怀疑或已知有卖淫活动的场所和地区；发布专门针对特派团的行为守则。

3. 为了实施有关性剥削和性虐待的统一行为标准，现已修正特派团专家的法律协议以及与部队派遣国的法律协定，使其包括我在关于防止性剥削和性虐待的专门措施这份公报（ST/SGB/2003/13）中提出的具体规定。目前正在修正与维和文职人员的合同安排，以便将公报规定列入其中。

4. 维和部已订定一套有关性剥削和性虐待的宣传活动程序和准则，目的是为了本组织能向东道国更多的民众进行宣传，使他们了解联合国对性剥削和性虐待采取的零容忍政策，方便申诉受理，并更好地将申诉和调查结果反馈给受害者。

二. 尚未执行的建议

5. 维持和平行动部正在各个特派团安装安全的电子系统，用于向内部监督事务厅和总部传送指控行为不端（包括性剥削和性虐待）的情报。此外还将在总部建立一个详尽的数据库，并与特派团分享，以追踪和报告有关各类维和人员各种不良行为的指控、调查和后续行动。数据库还将帮助确保不重新雇用犯罪者。

6. 2005 年 10 月，我任命一个法律专家小组，让其就如何确保特派团中的联合国工作人员和专家为在执行维和行动时实施的犯罪行为承担刑事责任的问题提出咨询意见。预计该小组将于 2006 年第一季度完成工作。目前正在任命法律专家，审查 A/59/19/Rev.1 第 40 段建议考虑的其他两个问题，即提出意见说明在

与部队派遣国缔结谅解备忘录之前，ST/SGB/2003/13 中规定的标准是否对特遣队成员具有约束力，如果是，如何约束；提出使适用各类维和人员的行为准则标准化的方法。

7. 在制定休闲和娱乐的全面战略之前，已要求所有的特派团在现有资源范围内，改善各类维和人员的休闲和娱乐设施。我敦促部队派遣国确保为其外地的特遣队提供适当的休闲和娱乐设施。

8. 至于援助受害人的问题，在尚未订定和通过联合国关于援助联合国工作人员和有关人员性剥削和性虐待行为受害者的全面政策之前，维和部已指示各特派团让据称遭受联合国维和人员的性剥削和性虐待者接受东道国的现有医疗服务和心理社会服务，其费用由特派团的现有预算承担。

三. 今后一年的优先事项

9. 目前在消除联合国维和人员的性剥削和性虐待方面已取得显著进展，但并不是所有的管理人员、指挥官和工作人员都在大力推行联合国的零容忍政策。我敦促会员国继续向参加维和行动的指挥官和军警人员发出强烈信号，使他们知道他们的支持和充分合作对杜绝这一问题至关重要。我也将同样知会特派团文职人员的领导。

10. 维持和平行动部和内部监督事务厅密切合作，将调查所有有关第一类不当行为的指控（包括性剥削和性虐待）的工作移交给内部监督事务厅。我敦促部队派遣国全面参加内部监督事务厅进行的涉及特遣队人员的行政调查工作，确保收集的证据符合国家司法的起诉要求。

11. 在即将召开的特别委员会届会上，我将提出 1997 年联合国与部队派遣国之间的示范谅解备忘录草案的订正本，其中包括 A/59/19/Rev. 1 中提到的关于性剥削和性虐待的所有建议。为了最大限度扩大零容忍政策的影响，必须把这些建议列入对联合国和部队派遣国都有法律约束力的文件中。我期待与会员国共同完善拟议案文。