



大会

第五十五届会议

临时议程* 项目 87

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

安全理事会

第五十五年

2000年8月21日秘书长给大会主席和安全理事会主席的同文信

2000年3月7日，我召集举行了高级别小组会议，目的是对联合国的和平与安全活动进行彻底的审查，并提出一套可帮助联合国在今后更好地从事这些活动的清楚、明确、具体而切实的建议。我请阿尔及利亚前外交部长拉赫达尔·卜拉希米先生主持该小组的工作。该小组成员包括来自世界各地的下列知名人士，他们在维持和平、建设和平、发展和人道主义援助等领域有着广泛的经验：布赖恩·阿特伍德先生、科林·格兰德森大使、安·赫克斯女士、理查德·蒙克先生、克劳斯·瑙曼将军（已退役）、志村尚子女士、弗拉基米尔·舒斯托夫大使、菲利普·西班牙达将军和科尔内利奥·索马鲁加博士。

本文件所附2000年8月17日该小组主席的来函中转递了该小组的报告。请将该报告提请各会员国注意为荷。该小组的分析是坦率而又公正的；其各项建议含意深远而又合乎情理和切合实际。我认为，该小组各项建议的迅速实施对于使联合国真正具备作为和平力量的信誉而言，极其重要。

该小组的许多建议涉及完全属秘书长权限范围的事项，而其余建议则需要联合国各立法机构的批准和支持。我敦促所有会员国同我一起审查、批准和支持这些建议的实施。在这方面，我要高兴地通知你，我已指定常务副秘书长负责落实该报告的建议并指导制订一份详细的实施计划。我将把这份计划提交给大会和安全理事会。

* A/55/150。

我非常希望，该小组的建议，尤其是其执行摘要，能受到将于 2000 年 9 月来纽约参加千年首脑会议的所有领导人的注意。这次历史性的高级别会议提供了一个独特的机会，使我们能够开启一个振兴联合国营造和建设和平的能力的进程。我请大会和安全理事会提供支持，将该报告所确立的含意深远的议程转变为现实。

科菲·安南(签名)

2000年8月17日

联合国和平行动问题小组主席给秘书长的信

联合国和平行动问题小组 2000 年 3 月蒙你召集，很荣幸接受你的请求，对联合国有效执行维持和平行动的能力进行评价，并就提高这种能力的方式提出坦率、明确与切实的建议。

布赖恩·阿特伍德先生、科林·格兰代森大使、安·赫克斯女士、理查德·蒙克先生、克劳斯·瑙曼（退役）将军、志村尚子女士、符拉基米尔·舒斯托夫大使、菲利普·西班牙达将军、科尔内利奥·索马鲁加博士和我因对你满怀敬意，而且我们每一个人都坚信联合国系统在和平事业中可以做得更好，所以接受了这项挑战。先前对联合国在卢旺达和斯雷布雷尼察行动所做的尖锐批评分析，你愿意接受，我们非常钦佩。这种高度的自我批评，对任何大组织来说都是罕见的，对联合国来说更是罕见。

我们也要赞扬常务副秘书长路易斯·弗雷谢特和主任伊克巴尔·里扎，他们自始至终列席我们的会议，不厌其烦而又清楚明白地回答了我们提出的许多问题。他们在我们身上花了很长时间，他们对联合国目前的局限与未来的要求的深刻了解也使我们受益匪浅。

仅在短短的 4 个月里，对像联合国和平行动这样广泛而复杂的系统改革提出评论和建议，是项极其艰巨的任务。若非威廉·杜尔博士在克史汀生中心工作人员的支持下和联合国的萨勒曼·艾哈迈德先生全力以赴，辛勤工作；若非联合国整个系统的官员，包括各特派团现任团长，在约谈中，以及常常是在对其组织及其经验所做的全面批评中，道出他们的深知卓见，这项任务就不可能完成。和平行动先前领导人和部队指挥官、学者和非政府组织代表，也给予了同样的帮助。

本小组进行了激烈的讨论和辩论。一连数小时地审议各项建议和论证分析，我们都清楚它们都需要详细的检查与阐释。我们分别在纽约、日内瓦和纽约举行了三次为期 3 天的会议，然后才形成了所附报告的文字与精神。报告的分析及建议反映了我们要向你传达的共同意见，希望它有助于系统改革和革新联合国这一核心职能的事业。

如我们在报告中所说，我们知道你在忙着全面改革秘书处。因此我们希望我们的建议，如有必要，在稍加调整后，就可以纳入这一更广泛的改革过程中。我们明白我们的所有建议不可能一夜之间都得到落实，但其中有许多项确实要求采取紧急行动，需要各会员国予以明确支持。

这几个月来，我们看到了，也听到了南方北方大小会员国激励的文字，鼓励的话，都强调必需紧急改进联合国处理冲突局势的方式。我们促请它们果断行动，将需要它们采取正式行动的建议付诸实施。

本小组绝对相信，我们建议你任命监督秘书处和各会员国执行我们建议的官员会得到你的充分支持，这是合乎你的信念的，即想要把联合国改造成能有效对付世界和平当前和今后所面临的威胁而必须成为的一个二十一世纪的机构。

最后，如果可以让我说几句个人的话，我要对本小组的每一位同事表达最深切的谢意。他们一道为本项目提供了大量的知识与经验，始终表现出了对本组织的最大承诺和对本组织需要的深刻理解。无论是在我们的会议上，还是远距离的接触，同事们都一直对我极好，总是欣然相助，耐心而慷慨，因此身为主席我也觉得这项否则令人害怕的工作比较容易做了，做起来也真正有了乐趣。

联合国和平行动问题小组主席

拉赫达尔·卜拉希米（签字）

联合国和平行动问题小组的报告

目录

章次	段次	页次
执行摘要		viii
一. 需要改变.....	1-8	1
二. 和平行动的学说、战略和决策	9-83	2
A. 确定和平行动的要素	10-14	2
B. 过去的经验	15-28	2
C. 对预防行动的影响	29-34	4
关于预防行动的主要建议摘要	34	5
D. 对建设和平战略的影响	35-47	5
关于建设和平的主要建议的摘要.....	47	7
E. 对维持和平原则和战略的影响	48-55	7
维持和平原则和战略的主要建议摘要.....	55	8
F. 明确、可靠和可以完成的任务	56-64	8
关于明确、可靠和可以完成的任务的主要建议摘要.....	64	9
G. 信息的收集、分析和战略规划能力	65-75	10
信息和战略分析关键建议摘要	75	11
H. 过渡时期民政管理面临的挑战	76-83	11
过渡时期民政管理关键建议摘要小组建议.....	83	12
三. 联合国迅速有效部署行动的能力	84-169	12
A. 界定“迅速和有效部署”的涵义	86-91	12
关于决定部署时间表的重要建议摘要.....	91	13
B. 特派团的有效领导	92-101	13
关于特派团领导的重要建议摘要.....	101	14
C. 军事人员	102-117	14

目录(续)

章次	段次	页次
	关于军事人员的重要建议摘要	117 16
D. 民警.....	118-126	17
	关于民警人员的重要建议摘要	126 18
E. 文职专家.....	127-145	18
1. 缺乏待命系统以回应突然或暴增的需求.....	128-132	18
2. 吸引和留住最佳外聘人员的困难.....	133-135	19
3. 担任中级和高级行政和支助职务的人员不足.....	136	19
4. 有害无益的外地部署	137-138	20
5. “外勤业务”类别的陈旧性.....	139-140	20
6. 和平行动缺乏员额配置通盘战略.....	141-144	20
	关于文职专家的重要建议摘要	145 21
F. 新闻能力	146-150	21
	关于快速部署新闻能力的重要建议摘要.....	150 22
G. 后勤支助、采购过程及开支的管理	151-169	22
	关于后勤支助与开支管理的重要建议摘要.....	169 24
四. 总部用来规划和支持维持和平行动的资源 and 结构	170-245	24
A. 总部支持维持和平行动的人员编制水平和供资情况	172-197	24
	关于为总部维和行动支助工作供资的主要建议摘要.....	197 29
B. 关于建立特派团综合工作队的必要和建议	198-217	29
	有关特派团综合规划和支助工作的重要建议摘要.....	217 31
C. 维持和平部所需的其他结构调整	218-233	32
1. 军事和民警司	219-225	32
2. 外地行政和后勤司	226-228	33
3. 总结经验股	229-230	33
4. 高级管理层	231-232	33

目录(续)

章次	段次	页次
关于维和部其他结构调整的重要建议摘要.....	233	33
D. 维持和平行动部以外所需的结构调整.....	234-245	34
1. 对新闻工作的行动支助.....	235-238	34
有关新闻工作结构调整的重要建议摘要.....	238	34
2. 政治事务部的建设和平支助工作.....	239-243	34
有关政治事务部建设和平支助工作的重要建议摘要.....	243	35
3. 联合国人权事务高级专员办事处的和平行动支助.....	244-245	35
有关加强联合国人权事务高级专员办事处的 重要建议摘要.....	245	35
五. 和平行动和信息时代.....	246-264	35
A. 和平行动的信息技术：战略和政策问题.....	247-251	35
信息技术战略和政策的建议摘要.....	251	36
B. 知识管理工具.....	252-258	36
关于和平行动信息技术工具的关键建议摘要.....	258	37
C. 改善互网新闻的及时性.....	259-264	37
关于互联网新闻及时性的关键建议摘要.....	263	37
六. 执行方面的挑战.....	265-280	38
附件		
一. 联合国和平行动问题小组成员.....		40
二. 参考资料.....		42
三. 建议摘要.....		46

执行摘要

正如《联合国宪章》所言，建立联合国是为了“预免后世再遭战祸”。迎接这一挑战是联合国最重要的职能，而且在很大程度上，是它所服务的人民对其加以评判的尺度。在过去十年中，联合国屡次未能应对该挑战，而且它现在的表现也未见改善。如果会员国不能重新作出承诺、不进行重大的体制改革又不增加财政支助，那么联合国将无法执行会员国今后交给它的维持和平和建设和平的重要任务。有许多任务不应要求联合国维持和平部队来承担，而且许多地方他们也不应前往。但是，一旦联合国派遣其部队去维持和平，他们就必须有准备地面对难以清除的战争和暴力势力，并有能力和决心打败它们。

秘书长请联合国和平行动问题小组评析现行体制的缺点，并就改革该体制提出坦率、具体和现实的建议。本小组的成员在预防冲突、维持和平和建设和平等方面具有丰富的经验。我们的建议不仅集中于政治和战略方面，而且更集中于需要改进的业务和组织领域的问题。

要使预防性的主动行动成功地缓和紧张局势并避免冲突，秘书长需要从会员国得到清楚、有力和持续的政治支持。此外，联合国在过去十年中屡次痛苦地发现，要想使维和行动特别是复杂的维和行动获得成功，必须要有显示可信力量的根本能力，这种能力是多少良好意图都无法替代的。但是，单靠显示力量还不能建立和平；它只能建立一个可供建设和平的空间。除此而外，除非会员国有政治意愿，在政治、财政和业务上支助联合国，帮助联合国成为一支真正的促进和平的可信力量，否则，本小组建议作出的改革将不会有长期的效果。

本报告所载的各项建议是为了解决战略方向、决策、迅速部署、行动筹划和支助以及使用现代信息技术方面存在的严重问题。下文突出说明关键的评析和建议，主要按照它们在正文中出现的位置先后排序（括号中标明其在正文中的段次）。此外，附件三载有各项建议的摘要。

过去的经验（第 15 至 28 段）

大家不应感到惊奇的是，过去十年中有一些特派团的任务特别难以完成：这些特派团往往被部署到冲突各方均未取得胜利的任务地区，在那里，军事僵局或国际压力或者两方面的共同作用使战斗得以停止，但至少有一些冲突方并没有对结束对抗作出认真承诺。因而，联合国的行动不是被部署到冲突后的局势，而是要努力建立冲突后的局面。维持和平人员在这种复杂的行动中努力维持一个安全的当地环境，而建设和平人员则努力使这种环境得以自力维持。只有在这样一种环境下，维持和平部队才能撤离，这使维持和平人员与建设和平人员成为不可分割的伙伴。

对预防行动和建设和平的影响：对战略和支助的需要（第 29 至 47 段）

联合国及其会员国目前亟需建立一个更为有效的战略，以便在长期和短期基础上预防冲突。在这方面，小组赞同秘书长在《千年报告》（A/54/2000）中所提预防冲突的建议以及秘书长在 2000 年 7 月安全理事会关于冲突的第二次公开会议上的讲话。它还鼓励秘书长向局势紧张的地区派遣更多实况调查团，以支助短期的预防冲突行动。

此外，安全理事会和大会维持和平行动特别委员会意识到，联合国将继续面临不得不帮助各社区和各国作出从战争到和平的转变的情况，同时认识到并承认建设和平在复杂的和平行动中能发挥关键作用。这就要求联合国系统应解决在制订、资助和执行建设和平的战略和活动方面一直存在的一个根本性缺陷。因此，小组建议和平与安全执行委员会（和安执委会）向秘书长提出计划，加强联合国制订建设和平战略并为支助这些战略而执行有关方案的长期能力。

小组支持的改革措施包括：转变在和平行动中使用民警及相关法治部门的原则，强调采用团队方法，维持法治和尊重人权，并帮助脱离冲突的社区实现民族和解；将解除武装、复员和重返社会方案并入复杂和平行动第一阶段的分摊预算；联合国和平行动负责人有权为“速效项目”提供资金，使特派任务地区人民的生活发生真正的改变；并更好地将选举援助纳入支助施政的广泛战略。

对维持和平的影响：需要制订强势维和的原则和现实的任务规定（第 48 至 64 段）

小组一致认为，当地各方的同意、不偏不倚和只在自卫时才使用武力的原则应继续作为维持和平的基本原则。然而，过去的经验表明，在国内/跨国冲突中，冲突各方可通过许多方式对它的同意巧妙地加以利用。因此，联合国行动的公正性必须表现为对《宪章》各项原则的遵守：在和平协定的一方无可置疑地明显违反协定规定的情况下，联合国继续对所有各方实行平等对待就会导致协定无效甚至可能会造成助纣为虐的后果。联合国不愿对受害者和加害者实行区别对待，这对联合国在 1990 年代的维和行动的地位与可信性造成的破坏比任何其他失误都大。

过去，联合国经常发现自己无法对这种挑战作出及时反应。然而，本报告的一个基本前提是，联合国必须有能力做到这一点。联合国维持和平人员一旦部署，就必须能够以专业方式成功执行其任务规定。这意味着联合国的军事部门必须能够保护自己、特派团的其他部门及特派团的任务规定。接战规则应足够有力，不应迫使联合国特遣队将主动权让给进攻者。

这就意味着，对于当地各方行为表现历来极差的局势，秘书处筹划时不应作最好情况的假设。这意味着任务规定应具体规定一项行动有权使用武力。这意味着特派团的规模更大、装备更精良，费用也就更高，但却能成为一支有效的威

慑力量。执行复杂行动的联合国部队尤其应配备实地情报能力及其他所需能力，用以有效抵御武力挑衅者。

此外，包括部队和警察在内的联合国维持和平人员，如目击侵害平民的暴力行为，应视为有权尽其所能阻止这种行为，以维护联合国的基本原则。然而，如果有广泛而明确的任务规定要求和平行动保护平民，就必须提供该行动执行这一任务规定所需的具体资源。

当秘书处向安全理事会建议新特派团的兵力及其他资源标准时，它必须将安理会需要知道而非它想听到的情况通报给安理会，秘书处还必须根据现实的预测并考虑到对执行任务的可能挑战来确定这些标准。因此，安全理事会的任务规定应具备维持和平行动所需的明确性，以便维和行动在部署到危险四伏的状况中时能保持步调一致。

目前，秘书长得到只是一份安全理事会决议，在纸上对部队的兵力作出了规定。秘书长不知道他是否会得到特派团有效运作所需的部队及其他人员，也不知道这些人员是否会得到适当装备。小组认为，现实的任务规定一旦得到确定和商定，安理会就应将其授权决议保留为草案形式，以待秘书长确认他已从会员国得到足以满足这些规定部队及其他承诺。

承诺为行动提供建制军事部队的会员国应当应邀在制订任务规定的过程中与安全理事会成员协商；可按照《宪章》第二十九条的规定，设立安理会特设附属机关，将这种咨询意见制度化。提供部队的国家也应当应邀参加秘书处就涉及影响特派团人员安全和保障的危机情况或改变或者涉及重新解释使用武力的任务规定的问题而为安全理事会参加介绍情况会议。

总部进行情报管理和战略分析的新能力（第 65 至 75 段）

小组建议设立一个新的情报收集和分析实体，满足秘书长及和平与安全执行委员会（和安执委会）对情报和分析的需要。秘书处如不具备这种能力，就仍将是一个被动的机构，无法在日常事件之外未雨绸缪，而且和安执委会也将无法发挥它应发挥的作用。

小组提议建立的和安执委会信息和战略分析秘书处（和安执委会信息战略秘书处）将设立并保持关于和平与安全问题的综合数据库，在联合国系统内高效分发该信息，进行政策分析，为和安执委会制订长期战略，并提请和安执委会领导层注意初现端倪的危机情况。它还可提议并管理和安执委会本身的议程，这样有助于按照秘书长最初的改革方案的设想，将该委员会转变为一个决策机构。

小组提议，和安执委会战略秘书处应由维持和平部（维和部）现有的情况中心与若干分散的小规模政策规划办公室合并而成，再加上一小组军事分析员、国

际犯罪网问题专家和信息系统专家。和安执委会战略秘书处应为和安执委会所有成员的需要服务。

改进对特派团的指导和领导（第 92 至 101 段）

小组认为必须尽早将新特派团的领导层召集到联合国总部，以便参与制订特派团的行动原则、支助计划、预算、人员配备和总部特派团指南。为此，小组建议秘书长根据会员国提供的资料，有系统地编制一份综合名单，列出秘书长特别代表、部队指挥官、民警专员及其副手以及特派团其他部门负责人的可能人选。该名单应有广泛的地域分布和公平的男女比例。

迅速部署的标准和“待命”专长（第 86 至 91 段和第 102 至 169 段）

对建立稳定和平并树立新特派团的可信性而言，停火或和平协定签署后的头六至十二个星期通常是最为关键的几个星期。在此期间丧失的机会很难重新获得。

小组建议，联合国应将“迅速有效的部署能力”定义为能分别在安全理事会确立这种行动的决议通过后 30 天和 90 天之内，完全部署传统的维持和平行动和复杂的维持和平行动的能力。

小组建议应进一步发展联合国待命安排制度（待命制度），由会员国共同建立几支统一指挥的旅级多国部队以及必要的先遣队，以便更好地满足对小组所主张的建立强势维和部队的需要。小组还建议秘书处派遣一个小组去确认每个可能提供部队的国家是否已作好准备，能否在部队部署之前满足联合国为维和行动所规定的培训和装备的必要要求。绝不能部署未达要求的部队。

为支助这种迅速而有效的部署，小组建议通过联合国维和部的仔细遴选，在待命制度内制订一个约由 100 名经验丰富、极其称职的军官组成的轮换“待命名单”。从该名单中选定的小组应能在接获通知七天后到位，他们将负责在部署部队特遣队之前把在总部制订的概括性的、战略性的任务概念变成具体的行动和战术计划，并从维和部抽调人员组成一个核心部门，作为特派团开办小组的部分成员。

待命的民警、国际司法专家、刑事专家和人权专家名单必须有足够的人数，用以在需要时加强法治机构，并应成为待命制度的一部分。可从该名单中抽调事先经过培训的小组，为民警和有关专家主力进入新的特派任务地区打前站，便利迅速有效地在特派团中部署负责法律和秩序的部门。

小组还吁请会员国设立加强的国家警官和有关专家“人员库”，专门部署到联合国和平行动，以满足处理国内冲突的和平行动对民警以及相关刑事司法/法治专家的需求。小组还敦促会员国考虑成立联合区域伙伴关系和方案，用于按照联合国制订的关于民警的原则和标准训练各自的国家人员库的成员。

秘书处也应立即解决下列需要：为招聘文职外勤人员制订一个透明和事权分散的机制；改进复杂的和平行动所需的文职专家的保留办法；并设立迅速部署这些专家的待命安排。

小组最后建议秘书处根本改革现有的维持和平采购制度和程序，便利特派团的迅速部署。小组建议编制维持和平的预算和采购的职责应从管理事务部划归维和部。小组提议制订一整套独特、简化的外地采购新政策和程序；授予外地更多的采购权；让外地特派团在管理其预算方面有更大的灵活性。小组还敦促秘书长制订一个全面的后勤支助战略，用于管理备用设备的储存和私营部门提供共同货物和服务的常设合同，并将该战略提交大会核准。小组建议应在意大利布林迪西的联合国后勤基地保持更多关键设备的“开办包”，以此作为一种临时安排。

小组还建议行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)核可授权秘书长，在安全理事会通过决议确立新行动之前，一旦看到该行动有可能获得设立，即先行承付至多为 5 千万美元的款额。

提高总部筹划和支助和平行动的能力（第 170 至 197 段）

小组建议将总部对维和行动的支助视为联合国的一项核心活动，因此，其大部分的资源要求应由联合国经常预算供资。目前，主要是通过支助帐户向维和部以及负责筹划和支助维和行动的其他部门提供经费，该帐户每年更新一次，而且仅提供临时员额经费。看来，这种经费提供和人员配置的方法将具体行动的临时性与维持和平及其他和平行动作为联合国核心职能的明显长期性质相混淆，这种状况显然难以为继。

维和部以及支助维和行动的总部有关部门的费用总额每年不超过 5 千万美元，即约占维和费用总额的 2%。目前亟需向这些部门提供更多的资源，以确保 2001 年用于维和的 20 多亿美元能物尽其用。因此，小组建议秘书长向大会提交一项提案，扼要说明联合国在这方面的全部所需费用。

小组认为，应对维和部的管理方法进行审查，但同时也认为，某些领域缺乏工作人员的情况是显而易见的。例如，目前有 32 名军官负责为外地的 27 000 名士兵提供军事筹划和指导；有九名负责民警工作的人员来确定、检查并指导多达 8 600 名警察；有 15 名主管政治干事负责 14 个当前行动和两个新行动；维持和平费用总额中只有 1.25%用于总部的行政和后勤支助，这些都是显然不够的。

为特派团的筹划和支助工作设立特派团综合工作队（第 198 至 245 段）

小组建议设立特派团综合工作队，负责筹划新的特派团并帮助其完成全面部署，大幅提高总部对外地提供的支助。该工作队应从整个联合国系统临时借调人员。目前，秘书处没有综合的筹划或支助部门来统一负责政治分析、军事行动、

民警、选举援助、人权、发展、人道主义援助、难民与流离失所者、新闻、后勤、供资和招聘等工作。

维和部的其他部门也需要进行结构调整，特别是军事人员和民警司。该司应重新组成两个单独的司，外地行政和后勤司(后勤司)也应分为两个司。总结经验股应予以加强，并入维和部行动厅。总部的新闻规划和支助也应加强，政治事务部(政治部)内的部门亦需加强，特别是选举股。在秘书处之外，应加强联合国人权事务高级专员办事处筹划并支助和平行动的人权部门的能力。

同时，还应考虑任命主管维和部的第三名助理秘书长，并将其中一人任命为“特等助理秘书长”，作为副秘书长的副手。

使和平行动适应信息时代（第 246 至 264 段）

充分利用现代信息技术极为有助于实现上述许多目标。然而，战略、政策和做法方面的差距阻碍了信息技术的有效利用。总部尤其缺少一个足够有力的职能中心，负责和平行动中用户一级的信息技术战略和政策。应在和安执委会信息战略秘书处内任命一名在和平与安全领域承担这种职责的高级官员，并应在负责每次和平行动的秘书长特别代表办公室中任命一名对等官员。

此外，总部与外地特派团均需要建立一个实务、全面的和平行动外联网。各特派团可上网浏览和安执委会数据库和分析结果以及总结的经验等内容。

对执行的挑战（第 265 至 280 段）

小组认为上述建议完全属于对联合国会员国的合理要求的范围。执行其中一些建议将需向联合国提供额外的经费，但我们并不是想暗示解决联合国问题的最佳途径只是针对这些问题提供更多的经费。实际上，不管提供多少经费或资源都不能替代联合国文化迫切需要的重大改革。

小组呼吁秘书处注意秘书长提出的联系民间社会各机构的倡议；并时刻铭记他们所服务的联合国是独一无二的世界性组织。世界各国人民完全有权将其视为他们自己的组织，因此他们也完全有权对其活动及其工作人员做出评价。

此外，工作人员的素质也存在很大差异，系统内的人员首先认识到这一点；由于要承担能力较差的工作人员的一部分工作，表现较好的工作人员的工作量不尽合理。除非联合国采取步骤变成一个真正的由精英管理的组织，否则，联合国将无法逆转称职的人员特别是年轻的人员离开联合国这一令人警醒的趋势。此外，有资格的人员也不会有加入联合国的积极性。除非自秘书长及其高级工作人员以下的各级管理者认真优先处理这一问题，奖优汰劣，否则，更多的资源将被浪费，持久的改革将无以实行。

会员国也承认自己需要反思其工作文化和方法。例如，安全理事会成员及广大会员国有义务言出必行，正如安全理事会在 1999 年发生东帝汶危机之后，派出代表团飞到雅加达和帝力。这是安理会采取有效行动的一个最佳范例：干实事，勿空谈。

我们，联合国和平行动问题小组各成员，呼吁齐聚千年首脑会议的世界各国领导人在重申其对联合国的理想的承诺时，也同时承诺加强联合国全面完成其特派团任务的能力。这实际上正是联合国存在之理由：帮助陷于冲突的社区并维持或恢复和平。

在就本报告中的建议形成一致意见的过程中，我们也同时形成了关于联合国的一个共同构想，它能向社区、国家或区域伸出有力援手，帮助它们避免冲突或结束暴力。我们看到秘书长特别代表在圆满完成任务之后结束特派团的工作，由于他们的努力，一国人民才有机会完成以前自己所无法完成的任务：建设并保持和平、寻求和解、加强民主并保障人权。最主要的是，我们看到一个既有意愿又有能力的联合国，它能够履行其庄严承诺，不辜负绝大多数人类对其寄予的信心和信任。

一. 需要改变

1. 以《联合国宪章》的话说，成立联合国是为了“欲免后世再遭战祸”。迎接这项挑战是本组织最重要的职能，在相当大的程度上，是它所要服务的人民据以判断它的准绳。在过去十年间，联合国一再未能负起这项职责；今天它也仍然无法更好地负起这项职责。没有重大的体制变革、更多的财务支助以及会员国方面重新作出承诺，联合国将无法执行会员国今后指派给它的维持和平和建设和平的重要任务。有许多任务不应该要求联合国维持和平部队来承担，也有许多地方它们不应该前往。但是在联合国真的派遣部队去支持平时，它们必须有准备地对抗遗留下来的战争和暴力势力，它们必须有能力和决心打败它们。

2. 秘书长要求这个由在预防冲突、维持和平问题和建设和平各方面有经验的个人组成的联合国和平行动问题小组(小组成员名单见附件一)评估现行制度的缺点及提出坦白、具体和切合实际的改革建议。我们的建议不仅针对政治和战略方面，并且也针对业务和组织上需要改进的领域。

3. 要使预防性倡议能缓和紧张局势和防止冲突，秘书长需要得到会员国明白、有力和持续的政治支持。就象联合国在过去十年屡次发现的，维持和平要完成任务，不论有多大的善意都不能取代显示有效力量的基本能力。然而，光有力量不能创造和平，它只能创造出可供建设和平的空间。

4. 换言之，未来的复杂行动成功的关键条件是政治支持、迅速部署态势有力的部队以及健全的建设和平战略。本报告的每项建议都旨在帮助确保这三个条件得到满足。最近在塞拉利昂的事件以及可能需要扩大联合国在刚果民主共和国的行动的艰难前景使得这方面更加迫切需要改变。

5. 这些改变——虽然是必不可少的——将不会有持久的影响，除非本组织的会员国认真地负起责任，训练和装备自己的部队，规定它们并使它们能够成为集体的工具，从而使它们能共同成功地克服和平受到的威胁。它们必须具有在政治上、财务上和运作上支

持联合国的政治意志——一旦它们决定以联合国的身份行事——这样本组织才能成为有效的促进和平力量。

6. 小组提出的建议兼顾原则和实用性，同时尊重《联合国宪章》的精神和文字以及本组织各立法机关各自的作用。它们以下列前提为根据：

(a) 会员国负有维持国际和平与安全的基本责任，而且必须加强向联合国系统提供的支助的质和量以使其履行这项责任；

(b) 安全理事会的任务规定必须是明确的、可靠的和有足够资源的；

(c) 联合国系统将把力量集中在预防冲突上，而且尽可能及早着手处理；

(d) 联合国总部应更有效地收集和评价各种资料，包括设置一套更能查出和确认冲突或种族灭绝的威胁或危险的冲突预警系统；

(e) 联合国系统在其和平与安全活动的所有方面坚持遵守和促进国际人权文书和标准及国际人道主义法是极其重要的；

(f) 必须以真正一体化的方式建立联合国对预防性和冲突后的建设和平作出贡献的能力；

(g) 极需要加强总部对和平行动的规划工作(包括应急规划工作)；

(h) 确认虽然联合国在规划、展开和执行传统的维持和平行动方面已获得大量专门知识，但它尚未获得迅速部署更复杂的行动和有效地维持它们所需的能力；

(i) 必须向外地特派团提供素质高的领导人和管理人员，总部应给予他们较大的弹性和自主性，他们的任务范围应明确，应对花费和成果规定明确的责任标准；

(j) 必须为总部和外地工作人员制订和坚持高水平的能力和忠诚标准，必须向他们提供工作和职业

进展所需的训练和支持，以现代管理作法为指导，奖励好成绩，淘汰无能者；

(k) 必须使总部和外地的每一个职员对自己的业绩负责，确认到必须为履行他们被指派的任务给予他们相称的责任、权力和资源。

7. 在本报告里，小组致力于讨论在联合国系统内许多迫切需要的改变。小组认为它的建议是联合国系统要有机会成为一个有效的、能运作的二十一世纪机构所需要进行的最低限度改变。(在全文中，各项主要建议均以粗体字摘述。)

8. 本报告所载直率的批评是小组集体的经验以及在联合国系统各阶层上所进行的面谈的反映。接受面谈或向小组提供书面投入的有 200 多人。资料来源包括会员国常驻代表团，包括安全理事会成员；维持和平行动特别委员会，在纽约联合国总部、在联合国日内瓦办事处、在联合国人权事务高级专员总部办事处(人权专员办事处)和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)总部、在其他联合国基金和方案总部与和平和安全有关部门的工作人员；在世界银行的工作人员，以及当前每个联合国和平行动的工作人员。(参考资料清单载于附件三。)

二. 和平行动的学说、战略和决策

9. 联合国系统——即会员国、安全理事会、大会和秘书处——必须审慎地从事和平行动，诚实地在记录上反映出它在过去十年里的成绩。它必须以此调整建立和平行动所依据的学说；改进其分析和决策能力，以响应目前的实际情况及预期未来的需要；以及唤起执行新的和其他解决方法以解决维持和平者不能去或不应去的那些形势所需的创造力、想象力和意志。

A. 确定和平行动的要素

10. 联合国和平行动需要三种主要活动：预防冲突和建立和平；维持和平；以及建设和平。长期的预防冲突针对的是冲突的结构根源，以期为和平建立巩固的基础。在那些基础正在崩溃的地方，预防冲突设图予以加强，通常采取外交倡议的形式。这种预防行动，

顾名思义，是低姿态的活动；成功时，可能根本无人注意。

11. 建立和平处理正在进行中的冲突，利用外交和调解的手段试图使它们停止。建立和平者可能是政府、国家集团、区域组织或联合国的使者，或他们可能是非官方和非政府的团体，例如导致莫桑比克和平协定的谈判就是如此。建立和平甚至可能是一名杰出人士独立进行的工作。

12. 维持和平是一个有 50 年历史的事业，它在过去十年里迅速从传统上主要是维持国家间战后停火和部队脱离接触的军事形式演变到在内战结束后的危险时期里利用军事和民事等许多因素共同建设和平的复杂形式。

13. 建设和平是一个比较新的词，在本报告里它指的是在远离冲突的方面，进行活动，重新建立和平的基础以及提供工具，让人们能在那些基础上建设起不止是无战争的环境。建设和平包括、但不限于使前战斗员重返民间经济，加强法治(例如通过当地警察的训练和改组，和司法和刑法改革)；通过监测、教育和调查过去和现在的侵犯人权状况加强对人权的尊重；提供促进民主发展的技术援助(包括选举援助和支持自由媒体)，以及促进解决冲突与和解的技巧。

14. 有效的建设和平还必须包括支持打击贪污、实施人道主义的排雷方案、强调艾滋病病毒/艾滋病的教育和控制和对付其他传染病的行动。

B. 过去的经验

15. 短期预防冲突和建立和平静静取得的成功，如前面指出的，往往是政治上看不见的。秘书长的个人特使和代表或秘书长的特别代表有时候对会员国的外交倡议提供了补充，有时候提出了会员国不易重复的倡议。后一种倡议的例子(有建立和平的也有预防性外交的)包括 1988 年伊朗——伊拉克战争实现的停火，1991 年释放在黎巴嫩的最后几名西方人质，1998 年使伊朗伊斯兰共和国和阿富汗之间避免发生战争。

16. 主张集中注意冲突根源的人认为这种与危机有关的努力往往证明不是太少就是太迟。然而，如果过早作出尝试，看不出或不承认问题正在出现的政府可能断然拒绝外交倡议，或者它本身可能成为问题的一部分。因此长期预防战略是短期倡议必要的补充。

17. 直到冷战结束，联合国维持和平行动的任务大部分是传统的停火监测，没有直接的建设和平的责任。

“进入战略”，或事件的次序及导致联合国部署的决定都是直截了当的：战争、停火，邀请监测停火遵守情况和部署军事观察员或部队监测停火，同时继续努力以求得政治解决。情报方面的需要也是相当直截了当的，部队面对的危险较低。但是传统的维持和平所处理的是症状而非冲突的根源，内在缺乏退出战略，有关的建立和平工作往往进展缓慢。结果，传统的维持和平人员留在原地十年、二十年、三十年、甚至五十年（就象在塞浦路斯、中东、印度/巴基斯坦）。按照较复杂的行动的标准看来，它们费用较低、而且在政治上维持下去比撤走更容易。然而，也难以证明这样做是合理的，除非能以认真且持续的建立和平努力——设法将停火协定变成持久的和平解决。

18. 自冷战结束后，在部署进入国内冲突的环境里的复杂和平行动中联合国维持和平行动往往同建设和平的工作合并。然而，那些冲突的环境对以下外在行动者发生了影响，同时也被它们所影响：政治资助人；军火商；非法出口商品的购买者；派遣自己的部队加入冲突的区域大国；以及收容那些有时候被有计划地强迫逃离家园的难民的邻国。由于国家和非国家行动者都具有这种重要的跨界作用，因此这些冲突在性质上常常确实无疑是“跨国的”。

19. 必须在这种环境下运作的行动的危险性和费用都比传统的维持和平大得多。此外，指派给这些特派团的任务越复杂往往当地的形势也越不稳定。自从冷战结束后，这种复杂而且危险的任务已成为常规而非例外：在当地安全状况非常危险，人道主义行动如要继续下去则人道主义工作人员必然面临高度危险的地方指派联合国行动担任救济——护送的职务，在可能受害者面临的危险最大的地方指派它们保护冲突

的平民受害者，还指派它们负起控制地方派系拥有的重型武器的任务，而那些武器正在被用来威胁特派团和当地人民。在两个极端的情况下，因地方当局不存在或无法运作，而授予了联合国行动执法和行政的权力。

20. 任何人对于这些特派团难以完成任务都不应感到意外。最初的时候，1990年代为人们带来了较正面的前景：执行和平协定的行动有一定期限，而非无限期的，而且成功地举行全国性选举似乎是一个很好的退出战略。然而，联合国行动从那时起往往部署到冲突未导致任何一方获胜的环境：这可能是由于冲突陷入军事僵局或国际压力迫使战争停止，但无论如何冲突并未结束。联合国行动较少部署到冲突后的环境里，而是较常地部署它们去创造这种环境。就是说，它们努力将未结束的冲突以及将推动冲突的人员、政治或其他议程从军事面转移到政治面，并使这种转移成为永久性的。

21. 联合国很快就发现，地方派系会出于各种原因签署和平协定，但不是全都赞成和平。“破坏者”——违背自己的承诺或设法以暴力破坏和平协定的团体（包括签署者）——阻挠在柬埔寨实施和平，使安哥拉、索马里和塞拉利昂再度陷入内战，以及在卢旺达设计杀害了至少 80 万人。联合国必须准备有效地对付破坏者，如果它希望在国内冲突和（或）跨国冲突的形势中在维持和平或建设和平方面一直保持成功的记录。

22. 关于这种冲突。越来越多的报告突出一件事实：未来的破坏者在拥有了可以支付士兵、购买枪支、使派系领导人富裕起来的独立收入来源时就有了背叛和平协定的最大动机，甚至可能有了发动战争的动机。最近的历史显示出，不能截断从出口非法麻醉药品、宝石或其他高价值商品获得的源源不断的收入，和平就无法维持下去。

23. 邻国能使这个问题更严重，因它们可以准许支持冲突的违禁品通过，可作为违禁品的中间商，或者可向战斗人员提供基地。要对抗这种支持冲突的邻国，

和平行动将需要在政治、后勤和（或）军事上得到一个或多个大国或区域内主要国家的积极支持。行动越困难，这种支持就越重要。

24. 影响执行和平的困难的其他变数包括：第一，冲突的起源。它们的范围可以从经济（例如贫穷、分配、歧视、贪污等问题）到政治（纯粹夺权）到资源及其他环境问题（如争夺稀缺的水）或到族裔、宗教、严重违反人权等问题。政治和经济目标可能比与资源需要、族裔或宗教有关的目标较有活动性，比较能够折衷。第二，谈判和执行和平的复杂性似乎会随地方派系数目的增加及其目标的分歧（例如有人要统一，有人要分裂）而升高。第三，伤亡、人口流离失所和基本设施损坏的程度将影响到战争引起的怨愤程度，从而影响到和解的困难（和解需要使人权过去受到的侵犯得到解决），以及影响到重建的费用和复杂性。

25. 一种较不危险的环境——只有两个当事方，都致力于和平，目标是竞争性的、然而是一致的，没有非法的收入来源，邻国和资助者都致力于和平——这是相当宽容的环境。在较不宽容、较危险的环境——三个或更多当事方，致力于和平的程度不同，目的分歧，有独立的收入和武器来源，邻国愿意购买、出售和转运非法货物——联合国特派团不仅使自己的人员并且使和平本身处于危险之中，除非它们能以形势所需的能力和效率履行任务，并且获得大国的有力支持。

26. 非常重要是谈判者、安全理事会、秘书处特派团规划人员及特派团参与者都了解他们正在进入的是哪种政治——军事环境，他们一旦到达后，他们所处的环境会如何改变，如果环境真的改变了，他们实际计划做什么。这些每一个都必须作为因数计入一项行动的进入战略里，更确切地说，应当作为因数计入一项行动是否可行、甚至应否尝试的基本决定里。

27. 在这方面同样重要的是要判断地方当局在何种程度上愿意并且能够作出困难但必要的政治和经济决定，以及参与建立进程和机制来管理内部纷争和预先制止暴力或冲突的重现。这些是外地特派团和联合国不大能控制的因素，然而这种合作的环境对于决定和平行动取得圆满结果是极其重要的。

28. 在复杂的和平行动确实来到外地时，行动的维持和平人员有责任为促进建设和平维持一个安全的当地环境，建设和平人员则有责任支持政治、社会和经济改变，以创造一个能自我维持的安全环境。唯有这种环境才能使维持和平部队顺利地退出，除非国际社会愿意容忍在这种部队离去后再度发生冲突。历史告诉我们在复杂的行动中，维持和平人员和建设和平人员是不可分的伙伴：建设和平人员没有维持和平人员的支持就无法运作，维持和平人员没有建设和平人员的工作就无法退出。

C. 对预防行动的影响

29. 联合国和平行动涉及到的不超过 1990 年代三分之一的冲突状况。因为即使建立和支助联合国维持和平行动的机制得到大量改进，仍无法使联合国系统以这种行动应付各地发生的所有冲突，因此，联合国及其会员国亟需为长期预防冲突建立一个更为有效的制度。对于那些因没有预防行动就可能遭受战争后果的人来说，预防行动显然可取得多，而且对于国际社会来说，预防行动比军事行动、紧急人道主义救济或战后重建的代价更少。秘书长在其最近的千年报告（A/54/2000）中指出，“每一项减少贫穷和实现基础广泛的经济成长的步骤均有助于预防冲突”。在许多国内冲突的情况中，“在贫穷的同时还存在尖锐的族裔或宗教分裂”，其中少数群体的权利“没有得到充分尊重，[而且]政府体制的包容性不够”。因此，长期预防战略在这种情况下必须致力于“促进人权，保护少数群体的权利，建立吸收所有群体都有代表参加的政治安排。……各群体必须相信，国家属于全体人民”。

30. 小组愿赞扬联合国内部目前设立的和平与安全工作队在长期预防领域中的工作，尤其要赞扬以下观念，即联合国系统内的发展实体应通过“预防冲突的角度”看待人道主义和发展的工作，并将长期预防作为其工作的一项重点，同时为此目的调整诸如共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架）等现有的手段。

31. 为了加强联合国尽早地将重点放在可能出现的复杂紧急情况，并因此将重点放在短期预防冲突方面，约在两年前，参与和平与安全执行委员会（和安执委会）的总部各部门成立了机构间/部门间协调框架，目前共有 10 个部门、基金、方案和机构参与。作为该框架的积极组成部分，框架小组每月在司长一级举行会议，确定存在风险的领域，安排国别（或形势）审查会议，并确定预防措施。该框架机制已加强了部门间的联络，但尚未有条理地积累知识，而且没有进行任何战略规划。这或许已造成秘书处难以说服会员国相信，通过必要的政治和财政支助，支持它们公开表示的对长期和短期预防冲突措施所作承诺将会产生许多好处。在这期间，秘书长 1997 年和 1999 年的年度报告（A/52/1 和 A/54/1）均将重点具体放在预防冲突方面。卡内基预防武装冲突委员会和美利坚合众国联合国协会等组织也已提供关于该主题的宝贵研究报告。联合国有 400 多位工作人员已在意大利都灵联合国职员学院进行关于“预警”的系统培训。

32. 短期预防问题的关键在于秘书长如何使用实况调查团和其他重要的主动行动。然而，这些主动行动通常会遇到两个主要障碍。首先，会员国、尤其是小国和弱国会就主权问题产生合理的担忧，这是可以理解的。但当另一个会员国、尤其是较强的邻国，或由成员之一主导的某个区域组织采取主动行动时，这种担忧则变得更加严重。如果某国面临国内困难，它可能更易于接受秘书长的提议，因为大家公认秘书长的职位具有独立性和崇高的道德基础，而且也符合《宪章》的文字和精神，《宪章》要求秘书长提供协助，并期待会员国对联合国“尽力予以协助”，详见《宪章》第二条(五)项及其他条款的规定。实况调查团是秘书长用来便利提供斡旋的手段之一。

33. 采取有效预防危机行动的第二项障碍是，口头表态与财政和政治上对预防行动支助之间存在着差距。千年大会让有关各方有机会重新评估它们对该领域的承诺，并审议秘书长千年报告以及他最近在安全理事会关于预防冲突问题第二次公开会议上所作的发言提出的与预防有关的建议。在这些建议中，秘书长

强调安全理事会与联合国其他主要机构之间需加强合作，处理预防冲突的问题，并探讨如何能与包括公司部门在内的非国家行动者建立更密切的互动关系，以协助消除或防止冲突。

34. 关于预防行动的主要建议摘要：

(a) 小组赞成秘书长千年报告及其在 2000 年 7 月安全理事会关于预防冲突问题第二次公开会议上所作发言提出的关于预防冲突的建议，尤其是，他呼吁“致力于预防冲突和发展的所有行动者，包括联合国、布雷顿森林机构、各国政府和民间组织，都必须以更综合性的方式处理这些冲突”；

(b) 小组支持秘书长更经常地向出现紧张局势地区派遣实况调查团，并强调会员国依照《宪章》第二条(五)项的规定，有义务对联合国的这种活动“尽力予以协助”。

D. 对建设和平战略的影响

35. 安全理事会和大会维持和平行动特别委员会分别承认和确认建设和平至关重要，是维持和平行动能获得成功的不可或缺的组成部分。在这方面，安全理事会于 1998 年 12 月 29 日通过一项主席声明，鼓励秘书长：“探讨可否建立冲突后建设和平的结构，作为联合国系统持久和平解决冲突的一项努力……”。维持和平行动特别委员会于 2000 年年初在其报告中强调，在将建设和平纳入复杂的和平行动的任务之前必须先界定和确定建设和平的内容，以便以后有利于大会审议如何在一项复杂的行动结束之后，继续支持建设和平的主要内容。

36. 可建立建设和平支助办事处或联合国政治事务办事处，作为其他和平行动的继续，如在塔吉克斯坦或海地；或作为独立的主动行动，如在危地马拉或几内亚比绍。这类办事处有助于在冲突后的国家里支持巩固和平的工作，与政府和非政府的有关各方协作，并补充联合国可能正在进行的发展活动，这些活动努力脱离政治，然而，同时将援助用于解决造成冲突的根源问题。

37. 有效地进行和平建设需要当地有关各方的积极参与，这种参与应该是多层面的。首先，所有和平行动应有能力在特派团较早阶段使特派团任务地区人民的生活出现明显改善。特派团团长应有权力将特派团经费的一小部分用于“速效项目”，以期真正改善生活品质，帮助建立新成立的特派团的信誉。联合国原先存在的国家小组的驻地协调员/人道主义协调员应作为这种项目的主要顾问，以确保开支的效益，并防止与其他发展或人道主义援助方案发生冲突。

38. 其次，“自由和公正”的选举应被视为加强施政机构更为广泛的努力的组成部分。只有当从战争中恢复过来的人民开始接受选票而非子弹是表达他们关于政府的看法的适当和可信的机制时，才能在这种环境中成功进行选举。选举需要得到民主化和建立公民社会更为广泛进程的支持，该进程包括有效的文官治理和尊重基本人权的文化，否则，选举只是认可多数暴政，或在一项和平行动结束之后，通过武力推翻选举的结果。

39. 第三，如果联合国民警监测人员只是记录或试图通过他们的存在防止当地警察滥用权力或其他令人无法接受的行为——这是对民警能力的一种传统和有些狭隘的看法，那么，他们则不属于建设和平人员。如今，特派团可能要求民警负责根据以民主方式维持治安和人权的国际标准对当地警察部队进行改革、培训和改组；并有能力有效地应付民间动乱，而且能够自卫。地方警察将嫌犯交给法院，法律则将囚犯交给刑罚系统，因此，法院和刑罚系统也必须在政治上处于中立地位，而且不应受到恐吓或胁迫。在建设和平特派团需要的情况下，必须能够得到充分数量的国际司法专家、刑罚专家和人权专家以及民警，以加强法制机构。当司法、和解和对有罪不罚作斗争需要的情况下，安全理事会应授权这类专家以及有关的刑事调查人员及法医专家，促进逮捕和起诉被控犯有战争罪的人，以支持联合国的国际刑事法庭。

40. 尽管这种派遣小组的办法可能看来好象是不言自明的，联合国也曾过去十年中遇到过以下情况，即由安全理事会授权在维持和平行动中部署几千名

警察，却不愿意接受向维持和平行动提供甚至 20 或 30 名刑事司法专家的想法。此外，民警的现代作用需得到更好的理解和发展。总而言之，在联合国如何看待民警和利用他们参与和平行动方面需要改变理论根据，而且需要采取派遣一支有充足资源小组的办法，通过司法、刑法、人权和维持治安方面的专家以协调及分担责任的方式，维护法治和对人权的尊重。

41. 第四，和平行动的人权组成部分的确对于有效的和平建设至关重要。例如，联合国人权人员可发挥首要作用，协助实施民族和解的综合方案。然而，和平行动中的人权组成部分并未一直得到所需的政治和行政支助，其他组成部分也并非总能明确了解人权组成部分的职能。因此，小组强调必须对军事人员、警察和其他文职人员进行关于人权问题和国际人道主义法律相关规定的培训。在这方面，小组赞扬 1999 年 8 月 6 日秘书长题为“联合国部队遵守国际人道主义法的情况”的公报（ST/SGB/1999/13）。

42. 第五，前战斗人员解除的武装、复员和重返社会对于冲突后不久的稳定和减少冲突再度发生的可能性是至关重要的，也是建设和平能对公共安全以及法律和秩序作出直接贡献的领域。只有在解除武装、复员和重返社会这三个方案内容均能得到执行时该方案的基本目标才能实现。如果复员战士（几乎从来没有能够完全解除他们的武装）寻找不到合法的生计，换句话说，如果他们无法“重新融入”地方经济，他们通常会回到暴力生活。然而，重返社会的方案部分是由自愿提供的资金资助的，而这方面的资金有时远远无法满足需要。

43. 在过去 10 年里，至少有 15 个维持和平行动具有解除武装、复员和重返社会的内容。联合国的十几个机构和规划署加上国际和地方的非政府组织资助了这些方案。部分由于如此众多的单位参与规划和支助解除武装、复员和重返社会的方案，该方案在联合国系统内部缺乏一个指定的协调中心。

44. 有效的和平建设还要求有一个协调中心协调建设和平所产生的各种不同活动。小组认为，联合国应

被视为各捐助者进行的建设和平活动的协调中心。为此，在联合国系统内部建立一个经过整合和永久的机构能力会有很多好处。因此，小组认为，主管政治事务副秘书长作为和安执委会的召集人，应成为建设和平的协调中心。小组还支持政治事务部（政治部）和联合国开发计划署（开发计划署）目前努力共同加强联合国在该领域的能力，因为有效的和平建设事实上是旨在消除冲突根源的政治和发展活动的结合。

45. 政治部、维持和平行动部（维和部）、人道主义事务协调厅（人道协调厅）、裁军事务部（裁军部）、法律事务厅（法律厅）、开发计划署、联合国儿童基金会（儿童基金会）、人权专员办事处和难民专员办事处、负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表以及联合国安全协调员均参加和安执委会。世界银行集团也应邀参加。因此，和安执委会为制订建设和平战略提供了理想的论坛。

46. 然而，应根据和安执委会成员的合理分工，区分制订战略和执行这类战略的工作。小组认为，开发计划署在该领域的潜力尚未开发，如果能与联合国其他机构、基金和规划署以及世界银行进行合作，开发计划署最适合在进行建设和平活动中发挥领导作用。因此，小组建议，和安执委会向秘书长提出一项计划，加强联合国在制订建设和平战略和执行支持这些战略的方案方面的能力。该计划也应载有相关的标准，以便确定何时可能需要任命一名高级政治特使或秘书长代表，以便使正在从冲突中恢复的某个特定区域或国家的建设和平活动能够以更高的姿态出现，并在政治上引起更多的关注。

47. 关于建设和平的主要建议的摘要：

(a) 特派团第一年预算的一小部分应给予领导该特派团的秘书长代表或特别代表，以便在联合国国家小组的驻地协调员建议之下，资助特派团行动领域中的速效项目；

(b) 小组建议应改变在复杂的和平行动中使用民警、其他法治人员和人权专家的理论根据，以反映

出更加重视在冲突后的环境中加强法治机构和加强尊重人权；

(c) 小组建议，立法机构考虑将复员和重返社会方案纳入到复杂和平行动第一阶段的分摊预算中，以期促进迅速解散作战派系，并减少恢复冲突的可能性；

(d) 小组建议，和平与安全执行委员会讨论一项计划，并向秘书长推荐该计划，以加强联合国在制订建设和平战略和执行支助这些战略的方案方面的永久能力。

E. 对维持和平原则和战略的影响

48. 小组同意维持和平的基本原则仍然是：要征得当地当事各方同意、要公正、以及只有在自卫的情况下使用武力。不过，经验表明，在牵涉国家内/跨国冲突的现代维持和平行动方面，地方当事方可能利用同意玩弄各种花招。一个当事方可能只因为要争取时间重新配备其战斗部队而同意联合国的存在，一旦维持和平行动不再符合其需要时就撤回其承诺。一个当事方可能设法限制维持和平行动人员的行动自由，采取坚持不遵守协定规定的政策，或干脆撤回其承诺。此外，不论派系领导人如何致力实现和平，战斗人员受到的控制与传统的维持和平行动人员接触的常规军队相比，可能松散得多，而且这种部队可能分为派系，而在规定联合国特派团行动性质的和平协定中却没有对它们的存在和所涉问题作出规定。

49. 过去联合国往往未能有效应付这种挑战。不过，本报告的基本前提之一就是联合国必须能够应付这种挑战。联合国维持和平行动人员部署后必须能够专业地完成任务。这就是说，联合国军事部队必须能够保卫自己和特派团的其他组成部分，并且使特派团的任务不受破坏。接战规则不应限制特遣队只能进行一枪对一枪的还击，而应容许在联合国部队或受其保护的居民受到致命攻击时作出有力的还击，迫使对方停止攻击，在情况危急时尤其如此，不应强迫联合国特遣队将主动权交给攻击者。

50. 因此，这种行动的公正性在于恪守《宪章》的原则和以这种原则为基础的任务目标。这种公正性不等于中立性，或等于在任何时候对所有各方一视同仁，那种做法有时可能等于是姑息。有时候，各地方当事方在道义上不是相等的，有些显然是侵略者，有些是受害者。维持和平人员不但在行动上使用武力的理由，而且基于道义也不得不这样做。卢旺达灭绝种族事件能够发展到这种地步，一部分的原因是国际社会未能动用或增援当时在该国当地的部队抵抗显然是罪恶的力量。自那以后，安全理事会在第 1296 (2000) 号决议中规定在武装冲突情势中以平民为目标以及不准人道主义人员接触受战争创伤的平民人口的行为本身就构成对国际和平与安全的威胁，就能促使安全理事会采取行动。如联合国和平行动已经在当地存在，采取这种行动可能成为它的责任，应当作好准备。

51. 反过来说，秘书处不应在当地行动者的行为一向极其恶劣的情况下以最佳情况的假设作为规划的基础。这就是说，在任务规定中应当具体规定维持和平行动有权使用武力。这就需要更强大的部队、更好的装备和更高的费用，从而能够形成有效的阻吓力量，而不是传统维持和平部队象征式和不具威胁力的力量。进行复杂行动的联合国部队应有充分的规模和装备，使可能的破坏者不会在考虑联合国会采取何种做法方面心存侥幸。这种部队应具有搜集当地情报的能力和所需能力，以抵御暴力挑衅者。

52. 会员国如果愿意向这种有效的行动派遣部队就表示该国愿意接受该项任务可能造成伤亡的危险。自从 1990 年代中期执行各种困难的任务以来，会员国越来越不愿意接受这种危险，部分原因是会员国没有明确了解本国冒这种危险的利益何在。另外的原因是它们本身可能对危险的认识不明确。因此，秘书长在谋求各国派遣部队时必须能够说明部队派遣国以及事实上所有会员国与该冲突的管理和解决都是利害攸关的，即使那只是联合国建立和平这项较大的工作的一个部分。秘书长应能够向可能的部队派遣国提供危险评估报告，说明冲突与和平的实质，评价各地方

当事方的能力和目标，并评估它们可用的独立财政资源以及那些资源对维持和平所造成的影响。安全理事会和秘书处还必须能够使部队派遣国相信新任务行动有健全的战略和构想，它们派遣的部队或警察将要服务的的是一个领导有方，能胜任其工作的特派团。

53. 小组确认联合国是不进行战争的。在需要增援行动时，一贯的做法是经安全理事会授权，由愿意的国家组成的联盟根据《宪章》第七章行事。

54. 《宪章》明确鼓励与区域和分区域组织合作来解决冲突，建立和维持和平与安全。联合国在世界各地于下列领域积极而成功地从事了许多这种合作方案：预防冲突、建立和平、选举和选举援助、人权情况监测和人道主义工作以及其他建设和平活动。不过，就维持和平行动而言，似乎应当小心谨慎，因为世界各地的军事资源和能力分布不均匀，在大多数发生危机的地区里的部队，与其他地区相比，其准备往往不足以应付现代维持和平行动的需求。向区域和分区域组织提供训练、装备、后勤支助和其他资源可以使来自所有区域的维持和平行动人员参与联合国的维持和平行动或依照安全理事会的决议建立区域维持和平行动。

55. 维持和平原则和战略的主要建议摘要：联合国维持和平行动者一旦部署便必须能够专业地完成任
务并且有能力保卫自己、特派团的其他组成部队，以强
势的接战规则执行特派团的任务对付那些违反其对
和平协定的承诺或企图以暴力破坏协定的当事方。

F. 明确、可靠和可以完成的任务

56. 作为一个政治机构，安全理事会即使可以以非一致方式作出决定，但仍应集中力量建立共识。但建立共识所需要的妥协可能是由于避免作出具体规定而获得的，由此产生的模糊规定可能对实地造成严重的影响，如果和平行动的各不同方面后来对有关任务作出了不同诠释，或当地的行动者认为安理会没有对执行和平作出彻底承诺，因而助长了它破坏和平的意愿。模糊不清的规定也可能掩盖了日后在危机的压力下会出现的分歧，而使安理会不能采取紧急的行动。

小组虽然承认政治妥协往往有其可取之处，但它还是认为在这种情况下应作出明确的规定，特别是对部署到危险环境的行动。小组认为不应当在没有明确指示的情况下部署维和行动到危险的环境，它促请安理会不要授权这种任务。

57. 一项可能的联合国和平行动的大纲往往是在谈判者致力达成一项设想由联合国执行的协定时首先提出的。虽然和平谈判者（调解人）可能在技巧方面是熟练的专业人员，但他们很可能不知道联合国实地任务对士兵、警察、救济人员或选举顾问的需求的细节。非联合国调解人可能对这种需求所知更少。然而，近年来，秘书处被要求去执行在别处制订、稍为改动后通过安全理事会交给它的任务。

58. 小组认为秘书处必须能够向安全理事会提出有力理由，说明向联合国提出的执行停火或和平协定的要求符合某些最低条件，然后才由安理会承诺由联合国率领的部队执行这些协定，其中包括：让顾问-观察员有机会出席和平谈判；任何协定要符合目前的国际人权标准和人道主义法；联合国执行的任务在行动上是可以完成的——其中具体规定当地有责任支助他们（帮助处理冲突的来源或向其他人提供这样做所需的空间）。由于胜任的谈判顾问需要对实地情况有详细的了解，应该先授权秘书长从维持和平储备基金承付足够经费以便在可能的任务地区进行初步实地调查。

59. 秘书处在向安理会提供关于任务需求的咨询意见时不应根据它假设安理会在政治上可以接受的需求水平来制订执行任务的部队兵力和其他资源水平。自我设限的做法使秘书处自我束缚，特派团不但注定失败，而且会成为失败的替罪羊。虽然根据高行动标准提出规划概算可能减低行动获得批准的可能性，但会员国不应被误导相信它们正在帮助处于困境的国家，而实际上由于执行经费不足的任务它们更可能只是在浪费人力、时间和金钱。

60. 此外，小组认为，除非秘书长能够得到会员国切实承诺提供他认为进行行动所需的部队，该行动根本

不应进行部署不能够巩固脆弱的和平的部分兵力只会点燃陷于冲突或要从战争中复原人民最终要破灭的希望，并使整个联合国的信誉蒙受损害。在这种情况下，小组认为安全理事会应把为新的维持和平行动拟订一个相当庞大的部队兵力的决议保留在草案形式，直至秘书长能够确定已从会员国得到所需的部队兵力的承诺。

61. 减少这种承诺差距的可能性有几种方法，包括在制订任务的过程中改进可能的部队派遣国与安全理事会成员之间的协调和协商。不妨按照《宪章》第二十九条设立安理会的特设附属机关，将部队派遣国向安全理事会提供咨询意见的过程制度化。向一项行动提供建制军事部队的会员国应理所当然地获得邀请出席秘书处关于下列方面的简报会：影响到特派团人员的安全的危机或就使用武力方面改变或重新诠释特派团的任务规定。

62. 最后，秘书长希望扩大保护武装冲突中的平民，安全理事会采取行动，明确授权联合国维持和平人员保护冲突中的平民。这些都是积极的事态发展。事实上，维持和平人员（部队或警察）如果目击平民受暴力侵害理应有以其可用的手段予以制止，以维护联合国的基本原则，同时如卢旺达问题独立调查报告所述，符合“由于[行动]的存在而带来的提供保护的思想和期望。”（见 S/1999/1257，第 55 页）

63. 不过，小组关注在这一领域的全面任务是否可靠以及能否落实的问题。在联合国目前的任务地区中，数十万的平民面临暴力的危险，即使目前部署的联合国部队根据指示这样做也只能保护其中一小部分的人。答应提供这种保护会引起人们抱着很高的期望。由于期望的目标和实现这一目标的可用资源很可能存在很大的差距，因此可能会使人们继续对联合国在这一领域不能贯彻行动而感到失望。因此，如果一项行动的任务规定提及保护平民，就必须有执行该项任务所需的资源。

64. 关于明确、可靠和可以完成的任务的主要建议摘要：

(a) 小组建议，在安全理事会同意执行或有联合国率领的维持和平行动的规定的停止或和平协定之前，安理会应确保有关的协定满足一些起码的条件，例如符合国际人道主义标准以及具体任务和时限的实际可行性；

(b) 安全理事会应在授权拥有大量兵力的特派团的决议应保留为草案形式，直至秘书长获得承诺，确定可以从会员国得到所需部队和其他关键性的特派团支援部分，包括建设和平的部分；

(c) 安全理事会在部署维持和平行动到具有潜在危险性的地区时，其决议应满足维持和平行动的需要，尤其是需要有明确的指挥系统和统一的行动；

(d) 秘书处在制订或改变特派团的任务时必须将安全理事会需要知道，而不是它想要听的情况通报给安全理事会。已承诺为一项行动派遣军事部队的国家应当能够出席秘书处就影响其人员的安全的事项为安理会举行的简报会，特别是那些牵涉到特派团使用武力问题的会议。

G. 信息的收集、分析和战略规划能力

65. 联合国进行的一项冲突预防、维持和平与建设和平的战略办法将要求秘书处的各和平与安全主要执行部门更密切合作。为此，它们将须拥更有利的工具，以期收集和分析有关信息，并支助和安执委会，即名义上的和平与安全高级别决策论坛。

66. 和安执委会是在秘书长 1997 年初的一揽子初步改革办法（见 A/51/829, A 节）中设立的四个“部门”执行委员会之一。还为经济和社会事务、发展业务和人道主义事务设立了委员会。人权专员办事处是所有四个委员会的成员。这些委员会旨在“有助于”使整个参与部门进行“更一贯、协调的管理”，并获得“执行决策及协调的权力。”和安执委会由主管政治事务副秘书长担任主席，它促进了所有部门和各部门间更多的信息交流与合作，但尚未成为 1997 年改革中设想的决策机关，这些改革已获参与者的承认。

67. 和平与安全部门内目前的秘书处各级员额和职务要求多少都把部门政策规划排除在外。虽然多数和安执委会成员设有政策或规划单位，这些单位侧重于日常问题。但如果没有大量增进知识和分析的能力，秘书处将一直是一个被动的机构，无法在日常事务之外未雨绸缪，和安执委会也无法发挥它应发挥的作用。

68. 秘书长及和安执委会成员需要在秘书处内有一个专业系统，以供累积关于冲突情况的知识、向广泛用户基有效散发此项知识、促成政策分析、以及拟订长期战略。这项系统目前并不存在。该小组提议，设立这样一个系统，成为和安执委会信息和战略分析秘书处，或称作和安执委会信息战略秘书处。

69. 在和安执委会信息战略秘书处中，大部分应由担任有关和平与安全方面政策和信息分析工作各部门单位合并组成，这些单位包括维和部政策分析股和情况中心；政治部政策规划股；人道协调厅政策发展股（或其中部分）；以及新闻部媒体监测和分析科。

70. 将须提供其他工作人员，以使和安执委会信息战略秘书处具备系统内他处没有的或无法从现有结构中取得的专门知识。这些增设人员将包括一名工作人员主管（主任一级）、一小队军事分析人员、警务专家和优秀的信息系统分析员，分析员将负责管理设计和维修和安执委会信息战略秘书处的数据库，使其供总部和外地办事处及特派团利用。

71. 与和安执委会信息战略秘书处有紧密关联的机构应包括秘书长办公室战略规划股；开发计划署应急司；建设和平股（见下文第 239 至 243 段）；人道协调厅信息分析股（支助救济网）；人权专员办事处纽约联络处和难民专员办事处纽约联络处；联合国安全协调专员办事处；以及裁军部监测、数据库和信息处。应邀请世界银行集团使用诸如世界银行的冲突后单位等适当单位保持联络。

72. 作为一项共同事务，和安执委会信息战略秘书处将对和安执委会兼具短期和长期价值。它将加强维和部情况中心的每日汇报工作、根据所有来源提出关于

任务活动和有关的全球事务的最新消息。它可将正在萌芽的危机提请和安执委会的领导人注意，并使用现代化表述技术向他们汇报危机情况。它可作为一个联络中心，及时分析互相交叉的各主题问题，并为秘书长编写关于这类问题的报告。最后，根据综合的任务、危机、立法机关的关注事务、以及来自和安执委会成员的投入，和安执委会信息战略秘书处可提议和处理和安执委会本身的议程、支助其讨论、并协助将其转变成秘书长的初步改革中所期望的决策机关。

73. 和安执委会信息战略秘书处应可利用联合国系统内外现有的最佳专门知识，对特定地点和周围情况的分析进行精细的调整。它应向秘书长及和安执委会成员提出关于联合国和其他方面为化解进行中的和正在呈现出来的冲突的来源和征象而进行的各项努力的综合评价，并应能够评估联合国进一步参与的可能效用——和所涉及的问题。它应对小组在下面（见第 198 至 217 段）建议为计划和支助建立和平行动而设立的综合特派团工作队的初步工作提供基本背景资料，并应在一旦设立特派团时继续提供分析和处理特派团与工作队之间的信息流动。

74. 和安执委会信息战略秘书处应创设、维持和利用共同分享的综合数据库，这些数据库最终将取代主管干事和决策者等目前为随时了解其负责领域内事务现况所使用的密码电报、每日情况报告、每日新闻资料的大量复印件、以及与干练同僚间的非正式联系。这类数据库如有适当保障，可予提供给某一和平行动内联网的用户（见下面第 255 和 256 段）。这类数据库有可能经由日益廉价的商业宽带通信服务向总部和外地等提供，它们将有助于革命性地改变联合国累积知识和分析关键和平与安全问题的方式。和安执委会信息战略秘书处也应最终取代协调框架机制。

75. 信息和战略分析关键建议摘要：秘书长应设立一个实体，本文称作和安执委会信息和战略分析秘书处（和安执委会信息战略秘书处）它将支助和安执委会所有成员的信息和分析需要；为管理目的，它应由政治事务部和维和部管理，并向其首长一并提出报告。

H. 过渡时期民政管理面临的挑战

76. 直至 1999 年中旬，联合国只进行了一小部分的包括民政管理工作或监督的外地行动。不过，在 1999 年 6 月，秘书处发现它在为科索沃设立一个过渡时期民政管理当局并在三个月后为东帝汶设立一个过渡时期民政管理当局。联合国努力设置和管理这些行动是本报告关于快速部署及总部员额编制和结构的说明的一部分背景。

77. 这些行动面临的挑战和责任在联合国外地行动中是独特的。没有任何其他行动必须在一个被战争破坏社会中制定和执行法律、制订海关事务和条例、规定和收集商业和个人税、吸引外国投资、裁定财产争端和战争损害赔偿、重建所有公用水电并使其运作、创设一个银行业系统、管理学校和支付教员薪金、以及收取垃圾。而且这样还必须使用自愿捐款，因为摊派的特派团预算，即使为这类“过渡时期行政”特派团摊派的预算都不会对地方行政工作本身提供经费。除了这些任务外，这些特派团还须在广泛不满和怨怼深切的地方重建民间社会和促进对人权的尊重。

78. 除了这类挑战外，更大的问题是，到底联合国是否应插足此事，如果是应该的，是否应被视为一个和平行动的组成部分，或应由某些其他结构来管理。虽然安全理事会可能不再指示联合国进行过渡时期民政管理的事务，但也没有人预料到它会在科索沃或东帝汶进行此事。国内冲突仍继续在发生，未来是否出现不稳定状况则难以预料，因此尽管联合国会员国间和秘书处内对民政管理明显具有矛盾心理，今后事实上仍有可能设立这类特派团，而且是在同样迫切的情况下。从而，秘书处面临了一个不愉快的困境：或是假设过渡时期行政当局是一种暂时性的责任，不准备派遣其他的特派团，如果再度陷入这种处境则无法好好地完成工作；或是作好完善的准备，更经常地应要求承担这项工作，因为它作了充分准备。当然，如果秘书处预期今后将经常需要过渡时期行政管理而不是例外情况，那么就必须在联合国系统内某处创设一个专门承担这些任务的独特责任中心。在临时性质上，维和部必须继续支助此一职务。

79. 同时，过渡时期民政管理内的一项迫切问题也需要解决，那就是“适用的法律”的问题。在联合国行动目前负有执法责任的两个地点，人们发现地方司法和法律能力或是不存在、或是长时未实施、或是会遭到武装分子的恐吓。此外，在这两个地方都出现了以下情况，即被认为是冲突受害者的主要团体拒绝接受冲突前普遍适用的法律和法律系统。

80. 不过，即使当地法典的选择是明确的，特派团的司法小组仍须充分学习该法典及其有关程序，以便足以在法庭上起诉和裁定案件。语言、文化、习俗和经验的差异意味着这个学习过程很容易地就要花掉六个月或更长的时间。联合国目前对于这一行动当其法律和秩序小组在此一学习通路上缓慢前进的时候应怎么做的问题没有答案。强大的地方政治派系能够而且也实际利用了这段学习期间来设立它们本身的平行行政当局，罪犯辛迪加也欢喜地钻研任何可以找到的法律或执法空隙。

81. 如果有一个共同的联合国一揽子司法办法，允许这些特派团在对“可适用的法律”的问题设法找到最后答案的时候适用一个临时的法典，并让特派团人员预先接受培训，那么这些特派团的任务将简单得多。虽然目前在秘书处法律办公室内未进行关于此一问题的研究，与研究人员的面谈指出，联合国系统外已就处理此一问题作出一些进展，其中强调了数十项有关人权，人道主义法，以及警察、检察官和刑事系统准则的国际公约和宣言中所载的原则、指导准则、法典和程序。

82. 这一研究旨在制订一项法典，载有基本的法律和程序，使一项行动得以在诸如谋杀、强奸、纵火、绑架和严重攻击等罪案中使用国际法官和国际间商定的标准，展开适当的法律程序，财产法可能仍在此一“示范法典”的范围之外，但至少一个和平行动将得以有效起诉那些烧毁其邻居房屋的人，同时解决财产法问题。

83. 过渡时期民政管理关键建议摘要小组建议：秘书长邀请一个国际法律专家小组，其中包括在联合国负

有过渡时期行政任务的行动方面具有经验的个人，以评价制订一项临时刑法典，包括可能需要的任何区域调整的可行性和有效性，以供这类行动使用，直到重建了当地法治和当地执法能力。

三. 联合国迅速有效部署行动的能力

84. 许多观察者询问为何联合国在安全理事会通过决议后要花相当长的时间才能全面部署行动。这其中若干原因。联合国既没有常备军和执行外地行动的常备警察部队，也没有特派团领导人的预备骨干：只有在迫切需要时才物色秘书长特别代表和特派团团团长、部队指挥官、警务专员、行政主任及其他领导成员。目前实行的联合国待命安排制度（待命制度）是供可能由各国政府提供军事人员、警察和文职人员的制度，它还未成为资源的可靠来源。1990年代中期的大型特派团使用之后转送到意大利布林迪西联合国后勤基地的主要设备储存因当前特派团数量激增而取用渐空，目前尚无预算以供迅速补充。维和采购程序也许不足以既顾及成本效益和财务责任，又能满足和平行动压倒一切的需要，即保证特派团及时做出反应并确保其信用。人们很早就认识到，有必要在征聘实务领域和支助领域的文职人员方面实行待命安排，但这一安排尚未得到执行。最后，不管看上去和平行动多有可能获得通过，秘书长多半无权在安全理事会通过决议设立特派团之前获得、聘用并预先部署所需货物和人员，以便迅速部署和平行动。

85. 简言之，要使联合国快速得到并部署所需人力和物质资源，以便今后开展任何复杂和平行动，目前几乎不具备任何基本条件。

A. 界定“迅速和有效部署”的涵义

86. 安全理事会的会议记录、维持和平行动特别委员会的报告、外地特派团、秘书处和会员国向本小组提供的资料一致认为，联合国有必要显著加强迅速和有效部署新的外地行动的能力。为加强这些能力，联合国必须首先商定有关的基本参数，界定“迅速”和“有效”的涵义。

87. 对于建立稳定和平并树立维持和平人员的信用而言，停火或和平协定签署后的头六至十二个星期通常是最为至关重要的时期。在这段时期丧失的信用和政治势头多半难以重新获得。因此，应相应专门制订出相配的部署时间表。然而，如果军事人员、民警和文职人员得不到执行任务的装备，那么即使迅速部署这些人员也无助于巩固脆弱的和平并树立行动的信用。特派团要行之有效，其人员就需要得到物资（装备和后勤支助）、经费（采购货物和服务的现金）、情报资源（培训和情况介绍）和行动战略，而且对于部署到情况不明局势中的行动，还需要有一个军事和政治“重心”，足以使其能够预见并克服一方或多方产生反悔、不愿推进和平进程的情况。

88. 由于每个冲突后环境均有独特的政治—军事状况，迅速有效部署的时间表自然会有所不同。然而，要提高联合国迅速部署的能力，首先必须商定联合国努力实现的一个标准。目前尚没有这种标准。因此，小组提议，联合国应建立行动能力，以便在安全理事会决议通过之后 30 天和 90 天之内，分别全面部署“传统”的维和行动和复杂的维和行动。对后者而言，特派团总部应在十五天之内完全设立并运作。

89. 为赶上这些时限，秘书处将需要满足一个或数个下列条件：(a) 常备的军事人员、民警和文职专家、物资和经费；(b) 极为可靠的待命能力，接到通知即可征召；或(c) 足够的筹备时间来获得这些资源，这将需要有提前几个月为可能的新特派团预测开支、为之筹划并开始支用。小组许多建议的目的在于加强秘书处的分析能力，并与特派团筹划程序相协调，帮助联合国更妥善地筹备可能的新行动。然而，战争的爆发与和平的缔结并不总是老早就能预测。实际上，过去的经验表明，情况经常并非如此。因此，秘书处必须能够通过建立新的常备能力并加强现有的待命能力，保持某种一般水平的准备状态，为不时之需做好准备。

90. 许多会员国反对建立一支联合国常备军或警察部队，不愿意做出可靠的待命安排，告诫不应为建立

装备储备引起财务支出，或者劝阻秘书处在秘书长因发生危机而获得明确的立法授权之前为可能的行动着手筹划。在这种情况下，联合国无法在所建议的时间表内“迅速而有效地”部署行动。以下的分析指出，这些情况至少有一些必须改变，才能使迅速有效地部署行动成为可能。

91. 关于决定部署时间表的重要建议摘要：联合国应将“迅速而有效部署的能力”从行动角度界定为能够分别在安全理事会决议通过后 30 天和 90 天之内，完全部署传统的维和行动和复杂的维和行动。

B. 特派团的有效领导

92. 特派团如有生气蓬勃的有效、灵活的领导，就会富有凝聚力，即便在不利的情况下仍然士气高涨、卓有成效；否则特派团就难以保持上述任何优势。换言之，特派团领导人的性格和能力能够深刻影响整个特派团的状态。

93. 鉴于特派团领导所起的这一关键作用，联合国目前的征聘、遴选、培训和支助其特派团领导的方法很有改进的余地。可能的候选人名单被非正式保存。可能要等到临近安全理事会通过决议设立新的特派团甚至在通过有关决议之后方可选定秘书长特别代表或秘书长特别代表、特派团团长、部队指挥官、民警专员及其各自的副手。他们与实务和行政部门的其他负责人也许要到与总部官员举行几天介绍性会议后到了特派任务地区才能见面。他们将得到一般性的职权范围，其中规定其总的作用和职责，但是很少有人能在离开总部时就得到具体的特派团政策或行动指南。至少在开始时，他们将自行决定如何执行安全理事会的任务规定，及如何处理执行任务规定时面临的潜在挑战。他们必须制订任务规定的执行战略，同时努力建立特派团的政治/军事重心并维持可能是十分脆弱的和平进程。

94. 对遴选人员的政治动作进行详细分析，会使该程序更容易为人所理解。对一个新特派团的政治敏感性可能使秘书长无法在设立特派团之前老早就物色到可能的候选人。秘书长在选定秘书长特别代表、秘书

长代表或特派团其他负责人时，必须考虑安全理事会成员、该区域内各国及当地各方的意见。秘书长代表/秘书长特别代表需要获得所有各方的信任才能有效工作。特派团领导的地域分布均衡的需要可能影响对一名或多名秘书长副特别代表的选择。部队指挥官、警务专员及其副手的国籍要反映军事和警察部门人员的组成，而且还要考虑到当地各方的政治敏感性。

95. 尽管政治和地域分布的考虑是合理的，但本小组认为，在选定特派团领导时，也必须给予管理能力和经验至少同等的优先地位。基于小组一些成员领导外地行动的个人经验，小组同意有必要尽早将特派团的领导层召集起来，以便他们为制订特派团的行动概念、其支助计划、预算和人员配置的安排做出共同努力。

96. 小组建议，为便利尽早选定人员，秘书长应根据各会员国提供的资料，有系统地编制一份综合名单，列出秘书长特别代表、部队指挥官、民警局长及其副手以及特派团其他实务部门负责人的可能人选。该名单要有广泛的地域分布，而且男女比例要公平。这种数据库将便利尽早找到并选定领导小组。

97. 秘书处应向特派团领导提供战略指南和计划，以预见并克服对执行任务规定的挑战，并应尽可能与特派团领导共同制订这种指南和计划。秘书处应将这种做法作为标准做法。特派团领导还应广泛咨询联合国驻地小组和在特派任务地区工作的各非政府组织的意见，以扩大并加深对当地的了解，这对执行从战争向和平过渡的综合战略至关重要。国家小组的驻地协调员应更频繁地参与特派团的正式筹划程序。

98. 小组认为，特派团的高级管理小组中应总是至少有一名成员具备联合国的相关经验，最好既有在外地特派团又有在总部工作的经验。这名成员将便利管理小组中来自联合国系统之外的成员的工作，缩短他们熟悉联合国各种规章、政策和工作方法所需的时间，并回答部署前培训所无法预见的各种问题。

99. 小组注意到以前曾有先例，将在一国从事发展工作和人道主义援助的联合国各机构、基金和规划署的驻地协调员/人道主义协调员任命为复杂和平行动的

秘书长特别代表的副手。小组认为，该做法应尽可能加以推广。

100. 相反，联合国各机构、基金和规划署的外地代表必须便利秘书长特别代表（或秘书长代表）作为联合国在有关国家所有活动的协调员而开展的工作。在许多情况下，履行该职责的努力因官僚主义对协调的过分抵制而受到损害。这种倾向不符合秘书长一向大加鼓励的联合国大家庭的概念。

101. 关于特派团领导的重要建议摘要：

(a) 秘书长应按照公平的地域分布和男女比例以及会员国提供的资料，着手编制一份综合名单，列出秘书长代表或特别代表、部队指挥官、民警专员及其副手以及实务和行政部门的其他负责人的可能人选，以此作为第一步，将选定特派团领导的方法系统化。

(b) 特派团的整个领导层应尽早选定并召集到总部，以便参与特派团筹划程序的关键方面，听取特派任务地区的情况介绍，并与其在特派团领导层的同事见面和共事。

(c) 秘书处应经常向特派团领导提供战略指南和计划，以预见并克服对执行任务规定的挑战，并应尽可能与特派团领导共同制订这种指南和计划。

C. 军事人员

102. 联合国在 1990 年代中期创立了待命制度，以提高其快速部署能力，使之能够应付在开展新一代错综复杂的维和行动方面始料不及的暴增局面。待命制度是一个数据库，储存着各国政府指出从理论上讲，在接到通知之后 7 天、15 天、30 天、60 天或 90 天内可以调派到联合国维和行动的军事人员、民警、民有资源和专门知识等资料。目前，数据库存有 87 个会员国的 147 900 名人员：军事战斗单位，85 000 名；军事支援小单位，56 700 人；军事观察员，1 600 名；民警，2 150 名；其他文职专家，2 450 名。87 个参与国中，有 31 个与联合国签署了谅解备忘录，列举了它们为使有关人员做好准备应承担的种种职责，同

一备忘录可也明文规定它们的承诺是有条件的。谅解备忘录从本质上确认，各国接到秘书长为维和行动提供上述资源的请求时，保留其“一口回绝”的主权利。

103. 虽然没有有关回应的详细统计资料，许多会员国都“拒绝”调遣建制军事部队参与联合国领导的维和行动，次数远远多于它们“答应”的次数。在本组织创立后的头 50 年里，参与联合国维和行动的部队大多来自发达国家，但近几年来一改此一长期传统，截至 2000 年 6 月底，联合国维和行动部署的建制军事部队，有 77% 的军事人员是由发展中国家派遣的。

104. 安全理事会五个常任理事国目前派遣参加联合国所领导维和行动的部队要比以往少得多，但其中有四个常任理事国曾派遣相当庞大的部队参加以北约为首在波斯尼亚和科索沃的军事行动，它为联合国行动波黑特派团和科索沃特派团正常工作提供一个安全的环境。联合国还在危机的关键时刻派遣军队前往塞拉利昂（不受联合国的作战控制），起到了稳定局势的宝贵作用，但是目前没有一个发达国家从安全角度考虑，派遣军队参加联合国领导的最困难的维和行动，即在塞拉利昂的维和行动（联塞特派团）和刚果民主共和国维和行动（联刚特派团）。

105. 维和人员在摩加迪沙和基加利惨遭杀害，在塞拉利昂被扣为人质，给人们留下了不良的印象；因此不难理解，各会员国要使本国立法机关和公众相信，它们应当支持派遣军队参加联合国所领导，尤其是在非洲开展的维和行动，确实有种种困难。而且发达国家往往看到对攸关的国家战略利益视而不见。各国军队日益裁减，欧洲区域维和行动日盛，使得发达国家备用的一批训练有素、装备精良的军事特遣队中可为联合国所领导行动服务的部队进一步锐减。

106. 因此联合国目前面临非常严重的困境。诸如联塞特派团之类特派团，它所得到的部队如果同作为驻科部队一部分、目前在科索沃维持和平的军队一样强大，大概就不会遭遇今年春季的种种困难。本小组深信，北约军事规划人员不会同意单单把原先核准派遣

的 6 000 名部队部署到塞拉利昂。鉴于目前的趋势，近期内要在非洲部署驻科部队式的行动，可能性似乎微乎其微。即使联合国试图部署一支驻科部队式的军队，由于目前的待命安排部队与装备从何而来也很难说。

107. 不少发展中国家确实对派遣维和部队的请求作出了回应。这些军队遵照才分高的专业标准，恪守大会所通过要求各国特遣队自行携带维持其作业所需的几乎全部装备与给养的特遣队所属装备新程序（“湿租赁”协定），表现优异，尽心尽力。联合国承诺利用部队派遣国的装备一定向其偿还费用，并为特遣队所属装备新程序未列入的那些服务与支助提供经费。反过来，部队派遣国承诺奉行它们所签署的特遣队所属装备谅解备忘录。

108. 但是秘书长发现自己处于难以维持的境地。他接到了安全理事会的一份决议，明文规定部队人数，但又不知道他是否会得到可部署到现场的部队。最后终于抵达战区的部队仍可能装备不足：有些国家没有给士兵配备枪支，或配备了枪支而没有头盔，或配备了头盔而没有防弹片茄克，没有建制运输能力（卡车或部队运输车辆）。部队未接受维和行动的训练，而且不管怎么说，参加行动的各特遣队以前不可能在一起训练或工作过。有些单位可能没有会讲特派团所用语言的人。纵使语言不成问题，它们也可能缺乏共同的作业程序，对命令和指挥的要点，对特派团的接战规各有不同的解释，而且对特派团使用武力的要求也可能有不同的期待。

109. 再也不能这样下去了。不能履行其谅解备忘录条款的部队派遣国应当向联合国言明，因而也不应部署部队。为此，秘书长应当得到必要的资源与支助，以便在部署之前评价可能派遣部队国家的准备程度，确认将能履行谅解备忘录的各项规定。

110. 改善现状可采取的另一措施是，按安全理事会的授权，让秘书长能够迅速召集军事规划人员、参谋人员和其他军事技术专家，先前曾在联合国特派团工作过的更佳，与总部的特派团规划人员联络，然后与

一名维和部骨干一起派往现场，协助建立特派团的军事指挥部。利用现行的待命安排制度，拟订一份“待征召名单”，列明在公平地域分配的范围内，经会员国提名，由联合国维和部仔细审查和认可的这类人员，以达到上述目的，也可以在危机之时增援现有特派团。这份待征召名单指定大约 100 名军官，有少校至上校军衔，一接到紧急征召，作一些适当调整后，即可担任联合国军事观察员。

111. 选入“待征召名单”的人员，在体格和行政两方面都要符合部署到世界各地的要求；而且还要参加先期训练，承诺在至多两年内一接到通知后 7 天内即可立即赴任。每 3 个月，待征召名单会更新一次，按会员国的提名换上 10 至 15 名新人，在最初 3 个月内接受训练。由于持续每 3 个月更新一次，所以“待征召名单”将会有大约五到七个一接通知即可部署的小队。初期集训包括一开始进行的资格预审与教育阶段（在联合国系统进行短短一周的课堂和见习指导），接着是专业发展实习阶段（作为一个军事观察员小组，部署参与联合国现行维和行动，为期 10 周）。最初 3 个月集训期结束以后，参训个人就要返回本国，取得待征召地位。

112. 经安全理事会授权，可以征召一个以上上述小队立即执行任务。必要的话，他们可以来联合国总部再次听取复习概况介绍和具体任务指导，与负责这一行动的特派团综合工作队（见下面第 198-217 段）的规划人员交流切磋，然后派往现场。各小队的任务就是把特派团综合工作队制订的对任务的广泛战略设想，化为具体的作业和战术计划，并开展直接的协调与联络工作，以迎接特遣部队的部署。先遣队一旦部署，就要工作下去，直到部署特遣队来接替（通常为 2 至 3 个月，但可以酌情延长，最长不超过 6 个月）。

113. 小队初期训练的经费由小队所属的现有特派团的预算筹供，待征召人员部署的经费由预期维和特派团预算筹供。这些人员等待征召的地位待在其本国之时，联合国不负担任何费用，因为他们将在本国军队中履行正常的职务。本小组建议秘书长向会员国概

要介绍这项建议，连同执行细则，以便在现行待命安排制度参数范围内立即执行。

114. 然而这种应急军事外勤规划和联络人员能力还不足以确保部队的协调一致。我们认为，要成为一支协调一致的部队，各特遣部队本身至少应按共同的标准装备和接受训练，再由各特遣队指挥层级的共同规划予以补充。最理想的是，他们能有机会进行联合野战演习训练。

115. 如果联合国的军事计划人员评定，在执行一项行动任务时，需要一个旅（约 5 000 人）才足以有效地阻止或应付暴力挑战，那么联合国行动的军事部门就应当编制一个旅予以部署，而不应由一些彼此互不熟悉对方原则、领导和行动惯例的营混合编成。这个旅的人员应来自如上所述在制订共同训练与装备标准、共同原则、共同的部队行动指挥安排方面一直协力合作的一组国家。最理想的当然就是，联合国待命安排制度应有几支旅级统一指挥部队，外加必要的支援部队，如需开展传统的维和行动，则可以在 30 天内全面部署，如需开展复杂的行动，则可以在 90 天内全面部署。

116. 为此，联合国应当制订部队参加联合国维和行动所需满足的最低训练、装备及其它标准。会员国若有财力，可以结成合作伙伴，在联合国待命安排制度下，向较不发达的部队派遣国提供财政、装备、训练或其它援助，使它们能够达到并维持上述最低标准，目的是让如此组建的每一个旅都有比较高的素质，都能够召集有效的业务支助。这样的编队一直是一组创建常设高度戒备旅的国家的目标，这些国家已经在指挥一级建立了日常一起工作的规划单位。不过，目的不是要以这种拟议安排为手段，解除某些国家积极参与联合国维和行动的责任，或者阻止较小的国家参与这种行动。

117. 关于军事人员的重要建议摘要：

(a) 应当酌情鼓励各会员国彼此合作，在联合国待命安排制度（待命制度）的范围内，组成几支旅级统一指挥部队，外加必要的支援部队，随时准备在安

全理事会通过决议，设立传统维和行动的 30 天内，或设立复杂维和行动的 90 天内进行有效部署；

(b) 应当授权秘书长，一旦看来可能达成停火协议或协定，设想联合国发挥执行作用，就正式征求参加待命制度的会员国的意见，问它们是否愿意派遣部队参加可能开展的行动；

(c) 秘书处作为标准措施，应当在部署之前，派遣一个小组核实每个可能派遣部队的国家是否作好准备，履行谅解备忘录有关必要训练和装备要求的各项规定；不符合要求的国家就不应调派部队；

(d) 小组建议，在待命制度中拟订一个大约包括 100 名军官的循环“待征召名单”，以备在接到通知 7 天内，用接受过为新的维和行动建立特派团总部训练的小队，扩充维和部核心规划人员。

D. 民警

118. 就参与联合国维持和平行动的国际人员人数而言，民警仅次于军队。在处理国内冲突的行动方面，可能仍非常需要民警来协助一个饱受战祸蹂躏社会恢复各种条件以促进社会、经济和政治稳定。由民警监测和培训的地方警察部队公平和公正对于维持一个安全和稳定的环境极为重要，并且当恐吓和犯罪网络继续妨碍政治和经济方面的进展时，地方警察部队发挥功效是不可或缺的。

119. 因此，小组（见上文第 39、40 和 47 (b) 段）极力主张在利用民警从事联合国和平行动方面作出原则性的改变，除了传统的咨询、培训和监测任务之外，主要集中注意地方警察部队的改革和重组。在各会员国为满足目前的需求都已面临种种困难时，上述改变将需要它们向联合国提供更加有素和专业的警务专家。截至 2000 年 8 月 1 日为止，为联合国各项行动核准的 8 641 个警察员额仍有 25% 的空缺。

120. 虽然各会员国派遣军事单位参与联合国和平行动可能会面临种种国内政治困难，但各国政府为和平行动提供民警所面临的政治牵制则比较少。不过，

各会员国在这方面仍有一些实际困难，因为各国的警察力量的规模和结构往往只适合本国需求。

121. 在这种情况下，为特派团服务选定警察和相关的司法专家，让其离职再加以训练的过程通常相当耗时，使联合国无法迅速有效地部署特派团的民警部门。况且，特派团的警察部门可能由从多至 40 个国家抽调来的警察组成，他们彼此从未见过，几乎没有任何联合国工作经验，相关的训练或针对特派团任务的简报并且他们维持治安的做法和原则也可能大不相同，此外，民警通常在六个月至一年之后即调离行动。所有这些因素都使各特派团的民警专员很难将这一批散乱的民警转变成团结有效的力量。

122. 因此，小组吁请各会员国在联合国待命安排制度范围内，设立一批国家服勤警察备选人员（如有必要，可由符合专业和体格要求的最近退休警察予以支援），这些警察符合行政和体格要求，随时备供联合国和平行动部署。这批备选人员的规模自然随每个国家的大小和实力而各不相同。维和部民警股应通过确定所需的专长和专门知识并公布关于专业标准的共同准则，协助各会员国决定这批备选警察的选择标准和训练需求。一些部署于联合国特派团，民警应至少服务一年，以确保最低限度的连续性。

123. 小组认为，如果警察派遣国开展联合培训操练，则可进一步促进警察部门的团结，因此建议各会员国斟酌建立新的区域性训练伙伴关系并加强目前的伙伴关系。根据联合国颁布的准则、标准作业程序和业绩标准，小组也吁请能够提供援助的各会员国向较小的警察派遣国提供援助（训练和设备），以维持必要程度的待命状态。

124. 小组也建议各会员国在其政府结构中指定单一的联络点，负责协调和管理向联合国和平行动提供警务人员的工作。

125. 小组认为，秘书长应当能够在很短时间内集合高级民警规划人员和技术专家，最好预先具备联合国特派团经验，同总部的特派团规划人员联络，然后调至外地，按照安全理事会所核准的方式，协助设立特

派团的民警总部，采取类似军事总部待征召名单和程序的待命安排。一旦被征召，待征召名单上人员将同联合国行动中其他民警享有相同的合同和法律地位。

“待征召名单”人员的训练和部署安排也可同与其对应的军事人员相同。此外，在开始一项新的行动时，军方和个别名单上民警间的联合训练和规划将进一步促进特派团各部门间的团结与合作。

126. 关于民警人员的重要建议摘要：

(a) 鼓励各会员国在联合国待命安排制度范围内，各自设立国家民警备选人员库，一接通知即随时备供联合国和平行动调度；

(b) 鼓励各会员国为各自国家备选人员库内的民警，建立区域性训练伙伴关系，以便根据联合国将颁布的准则、标准作业程序和业绩标准提高待命状态的共同水平；

(c) 鼓励各会员国在其政府结构内指定单一的联络点，负责向联合国和平行动提供民警；

(d) 小组建议在待命制度内编制一份包括约 100 名警察和有关专家的循环“待征召名单”，在接到通知七天后即可提供经过训练的工作队，以创设新的维持和平行动的民警部门、训练即将到来的人员和及早促使该部门更为团结一致；

(e) 小组建议为司法、刑事、人权和其他相关专家作出类似上面建议 (a)、(b) 和 (c) 的安排。他们将同专家民警组成综合“法治”工作队。

E. 文职专家

127. 迄今为止，秘书处一直未能适时地物色、征聘和部署足够的适当合格文职人员来从事实务和支助职务。目前，在六个月至一年前成立，仍急需必要专家的各特派团中，实务领域约有 50% 的外地员额和行政和后勤领域多达 40% 的员额仍然出缺。有些已部署的人员发现他们的职位与其过去的经验不符合，例如在联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）和科索沃特派团的民政管理部门。此外，征聘率几乎与

离职率相当，因为特派团人员对其所处工作条件感到厌倦，包括对工作人员不足这一现象本身的不满。出缺率和更替率偏高预示开展和维持下一个复杂的维持和平行动的前景颇不乐观，并妨碍目前各特派团的充分部署。这些问题还由于一些因素而益形严重。

1. 缺乏待命系统以回应突然或暴增的需求

128. 向新一代维持和平行动指派的每一项新的复杂任务都引起联合国系统无法一接通知即可满足的需求。这种现象最初是在 1990 年代初期出现，当时为执行和平协定创建了下列行动：柬埔寨过渡时期联合国权力机构、联合国萨尔瓦多观察团、联合国安哥拉核查团和联合国莫桑比克行动。联合国系统尽力设法在接到通知后立即征聘下列方面的专家：选举援助、经济重建和复兴、人权监测、无线电和电视制作、司法事务和机构建立。到九十年代中期，该系统已建立一批骨干人员，他们在这些领域内取得在职专门知识，这是该系统内前所未见的。不过，由于将在下面说明的一些理由，他们当中许多人已离开联合国系统。

129. 1999 年秘书处再次意外接获任务，当时它必须为特派团配置人员，承担在东帝汶和科索沃的治理职责。秘书处内或联合国各机构、基金或规划署内很少有人具备管理市政府或国家部会所需的技术专门知识和经验。各会员国本身也无法立即填补所缺人员，因为它们也没有事先规划，在各本国机构内物色现成的合格人选。此外，人员不足的过渡行政特派团本身甚至花了些时间才能确定它们究竟需要什么。最后，有几个会员国主动提出人选（有些无需联合国支付费用），以满足需求的一些重要要素。不过，秘书处并没有完全采用这些人选，部分是为了避免在特派团人员配置上发生一边倒的地域分配现象。个别会员国接管整个行政部门（部门责任）的想法也得到支持，但显然由于提出太迟，以致未能搞定细节。至少对提供具备专门知识的小型民政人员工作队而言，这个想法值得重新考虑。

130. 秘书处需要编制和维持一份文职人选名册,以便迅速回应、确保质量控制,甚至满足可预见的需求量。这一名册(与待命制度分开)应包括经积极物色(在个人基础上选出或是通过联合国大家庭成员、政府、政府间和非政府组织的夥伴关系和/或协助选出),经事先审查、约谈、事先选定和体检合格的各种不同领域的个别人士的姓名以及向其提供一般适用于外地特派团服务的基本情况材料,并且这些人选已表明当他们接到通知立即可以报到。

131. 目前还没有这样的名册。因此,必须给各会员国、联合国各部门和机构以及各特派团本身打紧急电话,在最后一分钟确定适当人选,然后指望这些人选能够立即放下一切。通过这种办法,秘书处在去年勉力征聘和部署了至少 1 500 名新工作人员(其中不包括联合国系统内管理下调动的现有工作人员),但质量控制有所减损。

132. 应按照上面提议的方式建立利用中央内联网编制的名册,由和平与安全执行委员会有关成员加以利用和维持。该名册应包括该委员会成员同意让他们离职以便为特派团服务的其本身工作人员的姓名。将需要增拨资源来维持这些名册,但可通过互联网自动提醒获选的外部人员刷新他们自己的档案,特别是关于是否可任职的信息,也应可从互联网取得联机简报和训练材料。根据秘书处为确保公平地域和性别分配将颁布的准则,应当授权外地特派团利用名册进行征聘。

2. 吸引和留住最佳外聘人员的困难

133. 虽然征聘制度一直采用个案处理办法,但联合国在整个 1990 年代勉力征聘到一些杰出和忠于职守的个人,从事外地任务。他们在柬埔寨管理投票,在索马里闪避子弹,及时撤离利比里亚,并来到前南斯拉夫接受炮火洗礼,这些都成为他们日常生活的一部分。然而联合国系统迄今尚未找出一种合同机制,适当地确认和酬谢他们的服务,为他们提供工作保障。虽然的确曾经明确告诉特派团征聘人员,不要对未来雇用抱有幻想,因为外聘人员是用来满足“临时”需

求,这种服务条件不可能长期吸引和留住绩优工作者。一般而言,需要重新考虑历来对维持和平所持的一种流行看法:即视之为一种短暂的异常现象,而不是联合国的核心职责。

134. 因此,至少对一部分的最佳外聘人员应当在他们目前的限期合同之外,给予较长期的职业前途。并且应当积极征聘其中一些人来充任秘书处复杂紧急情况部门的职位,以增加总部具有外地经验的工作人员人数。人数有限的特派团征聘人员已经设法在总部得到工作,但显然属个别个案性质,而且非按照一种一致的透明战略得到的。

135. 目前正在拟定建议,处理这种情况,只要有可能,将使在外地服务四年的特派团征聘人员获得“继续任命”,不象目前的合同,这些任命将不限于特定的任务期限。这种倡议,如被采纳,将有助于解决那些于九十年代中期加入外地工作现在仍然留在系统内的工作人员的问题。不过,这些建议可能还不足以吸引新的征聘人员,他们通常一次只能接受六个月至一年的外派任务,而不一定知道一旦外派任务完成后他们是否还有职位。必须过着四年提心吊胆的日子,这种想法可能吓跑了了一些最佳人选,特别是那些有家有眷,又有很多其他就业机会(往往具有更具竞争性的服务条件)的人。因此,应当考虑对在和平行动中至少服务两年,表现优异的外聘人员,给予继续任命。

3. 担任中级和高级行政和支助职务的人员不足

136. 整个 1990 年代期间,联合国和平行动一直为主要行政领域(采购、财务、预算、人事)和后勤支助领域(合同管理人员、工程师、信息系统分析、后勤规划人员)的人员短缺现象所困扰。本组织的行政规则、条例和内部程序的独特和特定性质使未经充分训练的新聘人员无法在特派团开办阶段的不断变化情况下承担这些行政和后勤职务。虽在 1995 年开展了这些人员的特别培训方案,这些方案尚待制度化,因为最有经验的人,亦即未来的训练员放不下他们的专任职责。一般来说,当新的特派团急需配置工作人

员时，首先搁置的项目就是培训和编制方便用户的准则文件。因此，1992年《外勤行政手册》的增订本仍然只是草稿。

4. 有害无益的外地部署

137. 熟悉各项规则、条例和程序的总部工作人员并不轻易地被部署到外地。行政和实务两个领域的工作人员都必须自愿申请到外地工作，而且必须经过其主管同意，让这些人离职。各部门的主管人员常常阻止、劝阻和/或拒绝让其工作成绩最好的人员调往外地工作，因为其本身办公室称职的人员短缺，主管担心临时替换的人员无法解决这种短缺问题。同时可能的志愿申请人失去兴趣的原因是还有，他们知道有些同事就是因为“没见到就没想到”而错过了升级。出于安全因素，外勤业务大多属于“不带家属的任务”，这也使自愿申请的人数减少。有一些比较侧重外地业务的联合国机构、基金和规划署（如难民专员办事处、世界粮食计划署（粮食计划署）、儿童基金会、联合国人口基金（人口基金）、开发计划署）确实拥有一些在维持和平业务方面可能很合格的候选人，但是也面临着资源短缺的牵制，而且一般都优先考虑其本身外地业务的工作人员配置需要。

138. 人力资源管理厅在一些部门间工作组的支持下建议了一系列循序渐进的改革，以处理其中的一些问题。改革需要在秘书处内部具有流动性，旨在通过考虑晋升时奖励外地出差服务经历，以鼓励总部与外地之间人员的轮调。改革力图缩短招聘过程中的耽搁，并且授予部门主管充分的招聘权力。小组认为，尽快批准这些倡议是至关重要的。

5. “外勤业务”类别的陈旧性

139. 外勤业务是联合国内部专门为维持和平行动服务制订的唯一类别（其服务条件与合同也相应地制订，而薪金和福利完全由特派团的预算来支付）。但是，这一类别现已没有多大价值，因为联合国组织没有拨出足够的资源用于外勤事务干事的职业发展。这一类别是1950年代设立的，以便特别为支助维持和

平行行动的军事特遣队提供具有高度机动性的一支技术专家骨干。随着维和行动性质的变化，要求外勤事务干事发挥的职能也有了变化。到1980年代末和1990年代初，有些人员最终逐级晋升，并在维持和平行动的行政与后勤方面担任了管理职务。

140. 现在，这批人中最有经验和最有经历的人数有限，部署在目前的维和特派团，而许多已到达或接近退休年龄。剩下的许多人缺乏有效经管复杂和平行动关键行政部门所需的管理技能或训练。其他一些人的技术知识已经过时。因此，外勤部门的人员组成已不再符合较新一代维持和平行动的所有或许多行政与后勤支助需要。因此，小组鼓励紧急修改外勤事务处的组成和设置的理由，以便更密切地配合现在和今后外地行动的需求，并特别重视关键行政与后勤方面的中层和高层管理人员。对这一类别人员进行的持续性工作人员发展与培训也应当作为高度优先来对待，并应当修订其服务条件，以便吸引并挽留最佳人选。

6. 和平行动缺乏员额配置通盘战略

141. 任何行动都没有一套保证文职人员适当组合的全面性工作员额配置战略。联合国系统内部有些人才必须挖掘利用，并通过对外征聘填补空缺，而两者之间还有各种各样的其他选择，例如使用联合国志愿人员、分包合同人员、商业性服务机构、以及在各国国内征聘的工作人员。联合国在过去十年已经利用了所有这些工作人员的来源，但所用的方法是个案考虑，而非依据一项全球性战略。需要这样一种战略来保证成本效用，并促进特派团的连贯性和工作人员的士气。

142. 这项员额配置战略应当优先处理维持和平行动中使用的联合国志愿人员的问题。自1992年以来，已有4千多名联合国志愿人员在19个不同的和平行动中服务。仅在过去18个月内，就有大约1500名联合国志愿人员被派往驻东帝汶、科索沃和塞拉利昂的新的特派团，在民政管理、选举事务、人权、行政与后勤支助方面起了作用。联合国志愿人员在其工作领域里历来证明是忠心耿耿而且十分称职的。立法机

构已根据联合国志愿人员过去可资典范的工作表现而鼓励在维持和平行动多加利用此类人员，但是将联合国志愿人员当作廉价劳力使用就可能损害这一方案，并可能破坏特派团人员的积极性。与许多联合国志愿人员并肩工作的一些同事尽管职务相类似，但薪金是志愿人员的三至四倍。维和部目前正与联合国志愿人员方案商讨，准备缔结一项关于在维持和平行动中使用联合国志愿人员的全球性谅解备忘录。将这一项备忘录纳入更广泛的和平行动员额配置通盘战略是至关重要的。

143. 这项战略尤其还应当包括关于设立“文职人员待命安排制度”的详尽建议。该项制度应当包括编制一份经事先选定、通过体格检查、并取得其本单位承诺派遣的联合国系统内工作人员名单，以便在接到通知后 72 小时内加入特派团的开办小组。应当把权力和职责授予联合国大家庭的各相关成员，让各种职业群组在其各自专业知识的范围内，主动与政府间组织和非政府组织结成合作伙伴关系，并签订谅解备忘录，以便提供人员，补充由联合国系统内部抽调组成的特派团开办小组。

144. 外地行政和后勤司（后勤司）只要有一点时间就自行采取行动，独力担负起制订全球员额配置战略及文职人员待命安排的责任，这事实本身就表明秘书处没有充分重视这一至关重要的问题。特派团由上而下的员额配置也许是特派团任务取得成功的最重要基石之一。因此，这一问题应得到秘书处高级管理人员最优先的关注。

145. 关于文职专家的重要建议摘要：

(a) 秘书处应当利用中央因特网/内联网编制一份事先选定，接到通知后即可调派到和平行动的文职候选人名册。应当授权各外地特派团利用这一名册，根据秘书处即将颁发的公平地域和性别分配指导方针从名册上征聘人选；

(b) 应当重新组成外勤业务类别人员，以反映所有和平行动经常面临的需求，特别是对行政与后勤方面中高级人员的需求；

(c) 外聘文职工作人员的服务条件应予修订，使联合国能够吸引最合格的候选人，并在此后向工作杰出的人员提供更好的职业前途；

(d) 维和部应当为和平行动制订一项员额配置通盘战略，其中除其他问题外，概要规定：联合国志愿人员的使用、接到通知后 72 小时内提供文职人员的待命安排，从而便利特派团的开办，以及如何和平与安全执行委员会各成员之间分担执行这项战略的责任。

F. 新闻能力

146. 在特派任务地区建设有效的新闻和通讯能力是使联合国几乎所有和平行动开展业务的必要条件。有效的通讯有助于破除谣言，纠正误传，并取得当地居民的合作。它可以在与相互抗争的集团领袖打交道时提供讨价还价的手段，加强联合国人员的安全，并作为一种增加力量的工具。因此，每一项和平行动都必须特别是为特派团任务的关键方面制订发动新闻宣传的战略，而且这类战略以及为执行战略所需要的人员必须纳入第一批部署的人员，以便帮助开办新的特派团。

147. 外地特派团需要称职的发言人，发言人应当纳入高层管理小组，并每天向全世界反映该团的面貌。为有效开展工作，发言人必须具有新闻采访经验和本能，并了解特派团和联合国总部的运作方式。此人还必须得到秘书长特别代表的信任，并与特派团其他领导成员建立良好关系。因此，秘书处必须加紧努力罗致并挽留一批这种备选人员。

148. 联合国外勤业务还必须能够有效地与其本身的人员通话，使工作人员随时了解特派团的政策与事态发展，并且在各部门之间以及在由下到上和由上到下的指令发布各环节之间建立联系。新的信息技术为这种通讯提供了有效的工具，应当包括布林迪西联合国后勤基地所储存的开办装备包和设备储存内。

149. 应当按照特派团的任务、规模和需要，并为了传播和平行动的信息，建立有效的内部通讯联系之需

要，增拨专用于新闻的资源及有关工作人员以及信息技术的资源，而这方面的资源现在很少超过特派团业务预算的百分之一。

150. 关于快速部署新闻能力的重要建议摘要：在特派团预算中应当增拨专用于新闻、有关工作人员和信息技术的资源，以便传播和平行动的信息，并建立有效的内部通讯联系。

G. 后勤支助、采购过程及开支的管理

151. 由于联合国设备储存用罄，甚至连系统合同的筹备时间都十分冗长，采购过程中的瓶颈，以及为在外地进行采购取得手头现金的时间被耽搁，进一步阻碍特派团的快速部署和有效运作，尽管该团已经达到了核准的工作人员数量。如果没有有效的后勤支助，特派团就无法有效开展工作。

152. 联合国为特派团的开办和全面部署需要而向外地特派团提供基本设备与商业服务所需的筹备时间受联合国采购程序的左右。这一程序又受到大会颁布的《财务条例和细则》以及秘书处对这些条例和细则（联合国术语称之为“政策与程序”）的解释的规范。这些条例、细则、政策与程序转化成总部在向外地特派团提供设备与服务时所必须遵循的大致八个步骤：

1. 确定需求，提出请购单；
2. 证明有采购物品的资金可用；
3. 发布招标书或报价征求书；
4. 评价投标；
5. 向总部合同委员会提案；
6. 发放合同并发出生产的定单；
7. 等待物品的生产；
8. 向工作团运交物品。

153. 多数政府组织和商业公司也遵循类似的程序，但并非都象向联合国那样耗时冗长。例如，按联合国

的这整个程序，采购办公室家具需要长达 24 个星期，发电机需要 17 至 21 个星期，预制营房需要 23 至 27 个星期，重型车辆需要 27 个星期；而通讯设备需要 17 至 21 个星期。当然，如果大多数采购仅能在和平行动设立之后才开始，那么这样的筹备时间就无法使特派团在规定时限内全面部署。

154. 联合国是于 1990 年代中期维持和平行动高潮阶段开始创设“开办装备包”概念，以便部分地解决这一问题。开办装备包包含设立并在部署后最初 100 天内维持 100 人的特派团和总部的基本设备需要，所需物品已事先购置，包装妥善，在布林迪西随时准备部署到实地。然后把装备包所部署特派团的摊款用于设置新的开办装备包，特派团结束之后，可再用和耐用设备就送回布林迪西，成为开办装备包以外的设备储存。

155. 但是，由于轻型车辆和其他物品在战后环境经历磨损，有时候可能使运送和维修费用比转售该项物品或拆除使用零件，然后购买全新物品更为昂贵。因此，联合国逐渐趋向于更经常地就地拍卖这些物品，尽管秘书处未获授权使用此一程序所得资金购买新设备，而是必须把资金退还会员国。应当考虑帮助秘书处使用通过这些方式所取得的资金来购买在布林迪西储备的新设备。此外，还应当在联合国驻地协调员的协商之下考虑普通授权各外地特派团至少将此类设备的某个百分比捐赠给当地声誉较好的非政府组织，作为援助新生公民社会发展的一种方式。

156. 无论如何，这些开办装备包和设备的储备看来已大大便利了 1990 年代中期和末期较小型和平行动的快速部署工作。不过，新特派团的设立和扩大现在速度已超过现有和平行动的关闭结束，以至于联合国后勤基地几乎已用罄特派团全面部署所需筹备期较长的物品。除非目前进行的一个大型和平行动今天结束，其设备全部完好地运回后勤基地，联合国手头将不会有在不久将来为支助部署大型特派团的开办和快速全面部署所需的设备。

157. 当然，联合国在后勤基地或其他地方能够和应当储备的设备数量是有限度的。储存的机械设备需要

维修，而这是费用高昂的办法，如果处理不当，会使特派团接到长期等待但无法使用的设备。此外，国家一级商业和公共部门已越来越趋向于“现用现到”的存货和/或“现用现到的交货”，因为让可能在相当一段时间内不会调用的设备占用资金，其机会成本高昂。而且，由于目前技术发展速度很快，有些物品，例如通讯设备和信息系统硬件在几个月内，更不用说几年内便过时了。

158. 因此，联合国在过去几年内也朝这一方向发展，并且订立了大约 20 项长期性的商业系统合同，以便为和平行动提供通用设备，特别是特派团开办和扩大所需设备。根据系统合同，联合国已能通过事先选定供应商并指示它们随时待命进行生产而大大缩短了筹备时间。但是，根据目前的系统合同，轻型车辆的生产需要 14 个星期，而送货另外需要 4 个星期。

159. 大会采取了一些步骤解决这一筹备时间问题。维持和平储备基金的设立，其全额核定资金将达 1 亿 5 千万美元，提供了一笔常备备用款项，可以迅速提取。秘书长可以征求行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）批准从基金提取高达 5 千万美元的款额，以便利新特派团的开办，或现有特派团事先未能预见的扩充。一旦特派团预算得到批准或者增加，该基金就从预算得到补充。超过 5 千万美元的承付要求，则需大会批准。

160. 在例外情况下，大会根据行预咨委会的意见，授权秘书长在提交需时数月才能编妥的必要详尽概算编列之前便先承付最多达 2 亿美元开支，用于帮助较大型特派团的开办（东帝汶过渡当局、科索沃特派团和联刚特派团）。这些都是令人欢迎的发展，并表明会员国支持加强联合国组织快速部署的能力。

161. 同时，所有这些发展都只是在通过了安全理事会决议，批准设置特派团或其先遣队之后才适用的。除非某些上述措施在斯望的特派团部署日期以前早已采用，或者稍作修改以便帮助和维持采购需要很长筹备时间的设备的最低储备，那么所建议快速和有效部署的目标就无法达成。

162. 因此，秘书处应当制定一项全球后勤支助战略，使之能够在所拟议的部署时间安排范围内快速有效地部署特派团。制定这一战略的依据应当是对应当储存的长筹备期物品的适当储存量和那些在考虑到必要时缩短交货时间所造成的费用之后仍认为最好通过长期合同购置的物品，进行成本效益分析，以便支持这种战略。和平与安全部门的实务单位将需要向后勤计划人员提供设置时间可能需要 12 至 18 个月的和平行动的估计数量与类型。秘书长应当定期向大会提交执行这项战略的详尽建议，供其审查和批准，这项战略将会引起相当多的经费问题。

163. 目前阶段，大会应当授权和批准一项一次性开支，以便在布林迪西设置三个新的开办装备包（使总数达到五套），其后将由调用开办装备包的特派团的预算自动补充。

164. 应当授权秘书长在安全理事会通过一项决议，批准设立特派团以前，但经行预咨委会核准，从维持和平储备基金提取最多达 5 千万美元，以便在拟议的时间安排范围内便利快速有效地部署行动。基金应当自动由使用上述款项的特派团以其分摊会费来补充。如果秘书长认为由于非常迅速地陆续设立好几个特派团以致用尽了基金的资金，则应当请大会考虑扩大基金的规模。

165. 外地特派团常常在开办以后很久仍须等待几个月才能收到所需的物品，特别是如果原先的规划假定不准确或者特派团的需要由于新发展有了变化，情况更是如此。即使这些物品可以在当地获得，但当地采购也受一些限制。首先，外地特派团的灵活性和权力有限，例如不能将某一预算项目下节余的资金转用于支付意外需求。第二，特派团一般仅受权在每次订购中采购最多 20 万美元的物资。超过这一数额的采购必须转送总部，按上述八个步骤决策程序进行。

166. 小组支持采取一些措施，减少总部对外地特派团的琐碎管理，并使各团能够有必要的权力和灵活性，维持该团的信用和效率，而同时又要它们对工作负责。但是，如果总部的参与能够实际增加价值，例

如在长期合同方面的价值，总部就应保留采购方面的职责。

167. 采购司的统计数字表明，1999年总部为支助和平行动所提交采购价值20万至50万美元的货物与服务的184张订购订单，93%涉及飞机和运输服务，机动车辆和计算机，其采购或者是通过国际投标进行，或者目前列在系统合同内提供。只要系统合同能迅速执行，从而能及时提供货物和服务，总部参与这类工作看来是有理的。一般推测系统合同与国际投标使得大宗购买货物与服务可以比在当地采购更便宜，而且在许多情况下还涉及特派任务地区完全没有的货物与服务。

168. 但是，对于系统合同或者长期商业服务合同不包括、而且在当地能够很容易以较低价格购得的货物与服务，总部的参与能为采购程序增加多少实际价值就不完全清楚了。在这种情况下，授权外地采购这些物品，并通过审计机制监督采购程序及其财务管制，大有道理。因此，秘书处应当将外地的能力建设列为高度优先（例如，通过征聘和训练适当的外地人员，和编制方便用户的指导文件），使之对于当地现有，而且系统合同或长期商业服务合同并不包括的货物与服务尽快承担更高层级的采购权力（依特派团的规模和需要，最多达1百万美元）。

169. 关于后勤支助与开支管理的重要建议摘要：

(a) 秘书处应当制订一项全球后勤支助战略，以便能在所建议的时间安排范围内，并根据维持和平行动部实务性办事处所制订的规划假定迅速有效地部署特派团；

(b) 大会应当授权和批准一笔一次性开支，以便在布林迪西至少维持5份特派团开办装备包，其中应包括能可迅速部署的通讯设备。这些开办装备包随后应当由高调用这些装备包的和平行动的摊款拨供资金进行例行补充；

(c) 一旦明确可能设置和平行动，则应授权秘书长经行预咨委会核准，在安全理事会通过决议之前便

可从维持和平储备基金提取最多不超过5千万美元的款项。

(d) 秘书处应当审查整个采购政策与程序（酌情向大会建议对《财务条例和细则》的修正），以便利特别是在所建议的时间安排范围内快速全面地部署和平行动；

(e) 秘书处应当审查指导外地特派团财务资源管理的政策与程序，以便使外地特派团在管理其预算时能更加灵活得多。

(f) 秘书处应当增加授权外地特派团采购的数额（按特派团的规模和需要，从20万美元至100万美元之巨），以采购当地现有，而系统合同或长期商业服务合同又不包括的所有货物与服务。

四. 总部用来规划和支持维持和平行动的资源 and 结构

170. 为和平行动创立有效的总部支持能力意味着解决数量、结构和质量三大问题，即派遣这项工作所需的工作人员人数；能够促使提供有效支持的组织结构和程序；以及这些结构内高质量的工作人员和工作方法。小组在本节大体上就头两个问题展开审查和提出建议；小组在下文第六节讨论人员质素和组织文化的问题。

171. 小组认为，明确需要增加用于支持维持和平行动的资源。维持和平行动部（维和部）尤其需要增加资源；该部门是负责规划和支持联合国最复杂、最明确的外地行动的首要部门。

A. 总部支持维持和平行动的人员编制水平和供资情况

172. 总部为了规划和支持外地的所有维持和平行动而在人员编制和有关费用方面的开支可以视为联合国用于维持和平行动的直接、非外地支持费用。在过去的五年中，这些开支从来没有超出维持和平行动费用总额的6%（见表4.1）。现在所占的比例接近3%，在目前的维持和平预算年将降到2%以下；其依

据是一些特派团现在制定了扩展计划，如刚果民主共和国境内的联刚观察团；其他特派团得到充分部署，如塞拉利昂境内的联塞特派团；并在厄立特里亚和埃塞俄比亚设立一个新的特派团。对于一名熟悉庞大组织（不管是公共组织还是私营组织）的运作要求的管理分析人员来说，如果该组织运作大量部署在外地的单位，那么该分析人员完全可以得出结论，即一个组织如果努力用 2% 的中央支持费用来运作以外地为中心的宏伟计划，那么向外地人员提出的支持就会不足，在这一过程中很可能会耗尽该组织的支持结构。

173. 表 4.1 列出了 1996 年中期至 2001 年中期维持和平行动的预算总额。（维持和平的预算周期为每年 7 月至第二年 6 月，有 6 个月与联合国的经常预算周期并列）。该表还列举了总部支持维持和平行动的费用总额，不管这些费用是来自维和部内部还是外部，也不管是来自经常预算还是来自“维持和平行动支助帐户”。（经常预算为期两年，预算费用由会员国根据经常会费分摊比额表进行分摊。支助帐户为期一年，预算费用按照维持和平会费分摊比额表进行分摊；期限设定为一年的目的是，秘书处的人员编制情况应该随着外地行动的情况而上下波动）。

表 4.1

1996 年—2001 年总部支持费用总额与维持和平行动预算总额的比率

（以百万美元计）

	1996 年 7 月 -1997 年 6 月	1997 年 7 月 -1998 年 6 月	1998 年 7 月 -1999 年 6 月	1999 年 7 月 -2000 年 6 月	2000 年 7 月 -2001 年 6 月 a
维持和平预算	1 260	911.7	812.9	1 417	2 582b
相关的总部支持费用 c	49.2	52.8	41.0	41.7	50.2
总部：外地费用比率	3.90%	5.79%	5.05%	2.95%	1.94%

a 根据秘书长提出的各份经费筹措报告。不包括 2000 年 6 月 30 日之前已完成的特派团。包括为充分部署联刚观察团而作出的大致概算；该团还没有拟订预算。

b 估计数。

c 数字来自联合国财务主任，包括由两年期经常预算和支助帐户供资的秘书处所有员额（主要在维和部），以及由于一些国家提供实物捐助或免费提供的人员，而在经费方面的节省等因素。

174. 支助帐户向维和部提供 85% 的预算经费，即每年 4000 万美元。另外拨给维和部的 600 万美元来自两年期经常预算。两笔加起来共 4600 万美元，为维和部的 231 名文职、军事和警察专业人员以及 173 名一般事务人员（但不包括排雷行动处，该处由自愿捐助供资）的薪金和相关费用提供大部分经费。支助帐户也为秘书处其他部门从事维持和平支持工作的员额提供经费，如管理事务部采购司的某些部分及维持和平经费筹措司，法律事务厅和新闻部。

175. 直至 1990 年代中期，支助帐户一直是按维持和平行动文职工作人员费用总额的 8.5% 计算，但没有考虑到做支持工作的民警人员和联合国志愿人员的费用，也没有考虑到做支持工作的私人承包商或军队的费用。固定百分比的方法由一种新方法取代，即每年要对该帐户供资的每个员额提出正当的理由。然而，维和部的人员编制水平在新制度下没有什么增加，部分原因是秘书处似乎过于容忍谦让，完全不超出它认为政治市场所能承受的限度。

176. 很明显，维和部以及向维持和平工作提供支持的秘书处其他各厅，应该在一定程度上随着外地活动的水平而进行扩展和收缩，但要求维和部每年都要对该部门八分之七的员额重新考虑，似乎是把该部门作为临时设置的部门来对待，似乎维持和平是本组织的一个临时职责。五十二年的行动说明正好相反，而最近的历史将进一步证明，持续地做好准备是至关重要的，即使在外地活动处于低潮时也是如此，正如维和部在过去的两年里痛苦地学到的那样，很难预料将发生什么事情，而一旦丧失工作人员的能力和和经验，就需要很长时间才能重新积累起来。

177. 由于支助帐户向维和部的供资几乎都是逐年进行的，因此由支助帐户供资的维和部和其他各厅在经费和员额方面没有可以预料的基准水平，使他们无法征聘和留住工作人员。通过支助帐户供资员额从外地调入的人员不知道一年之后那些员额是否还会存在。在支助帐户供资所造成的目前工作条件差和职业不稳定的情况下，维和部能维持下去就很不错了。

178. 各会员国和秘书处早就认识到，必须确定一个人员编制/经费基准水平，并界定使维和部能够根据不断变化的需求进行增长和收缩的另一种机制。然而，如果不能根据一些客观的管理和生产标准来审查维和部的人员编制需求，就难以确定一个适当的基准。尽管现在还无法从方法上对维和部进行一次管理审查，小组认为这样一次审查还是应该进行的。同时，小组认为某些目前存在的工作人员短缺现象非常明显，应该得到突出强调。

179. 由联合国军事顾问领导的维和部军事人员和民警司的核准人数为 32 名军官和 9 名民警警官。民警股被派去支持联合国国际警察行动的各个方面，从提出理论，到挑选并部署警官，到外地行动。目前该股能做的只不过是确定人员，努力用来访的甄选援助小组对这些人员进行预先筛选（这项工作占用了大约一半工作人员），然后力求他们抵达外地。不过，在维和部内部（或者联合国系统的任何其他部门）都没有一个股来负责维和行动法治部分的规划和支持工作，反过来说，不管是在咨询方面还是在执行方面，这种工作都能支持有效的警察工作。

180. 军事顾问办公室的十一名干事支持所有维和行动中军事单位的确定和轮换事宜，向维和部的政治干事提供军事方面的建议。人们还希望维和部的军事干事能找出时间，在会员国一级“培训培训者”，起草各种准则、手册和其它情况介绍材料，并与后勤司一起确定外地特派团军事和警察部分的后勤和其它业务需求。然而根据目前的人员编制水平，培训股总共只有五名军事干事。军事规划处的十名干事是维和部内主要的业务一级军事特派团规划人员；还有六个员额已经核准，但还没有人填补。总共 16 名规划干事就是现有的军事工作人员的全部编制，他们负责确定特派团的启动和扩充的所需兵力，参与进行技术调查，并且评估潜在的部队派遣国的准备情况。在原来核准的 10 名军事规划人员中，一个被派去起草给所有行动的部队指挥官的接触规则和命令。目前只有一名干事负责管理待命制度数据库，他还是兼职的。

181. 表 4.2 对军事和警察特遣队已经部署的人数与各自的总部支持人员核准人数进行了比较。没有一个国家的政府会派遣 27000 名士兵到外地，而总部只有 32 名军官向他们提供实质性和行动上的军事指导。没有任何警察组织会部署 8000 名警官，而总部只有 9 名工作人员向他们提供实质性和行动上的警务支助。

表 4.2

总部的军事和民警工作人员与外地的军事和民警工作人员的比率^a

	军事人员	民警
维持和平行动	27 365	8 641
总部	32	9
总部与外地的比率	0.1%	0.1%

^a 2000 年 6 月 15 日的核准军事人员人数，2000 年 8 月 1 日的民警核准人数。

182. 特定维持和平行动的政治主管干事或实质性协调中心由维和部的行动厅负责，该厅的人员看起来也严重缺编。该厅目前只有 15 名专业人员，负责作为 14 个现有的和 2 个可能设置的新和平行动的协调中心，平均每个特派团不到一名干事。尽管一名干事能够处理一个、甚至两个较小的特派团的需要，但对于较大的特派团来说，如东帝汶境内的东帝汶过渡当局、科索沃的科索沃特派团、塞拉利昂的联塞特派团和刚果民主共和国的联刚观察团，这种情况就难以维持。维和部外地行政和后勤司的后勤和人事干事面临的情况与此类似，在管理事务部、法律事务厅、新闻部以及向支持其工作的其它各厅，有关支持人员也面临类似的情况。表 4.3 描述了维和部和秘书处其它部门里专门向大型特派团提供支持的全职工作人员总数，以及他们每年的特派团预算及核准人员编制水平。

183. 工作人员全面短缺的状况意味着，在许多情况下，关键的人员没有后援，当危机在六到十二个时区以外的地点发生时，无法派人一天之内值一个班以上，除非自己值两个班，无法休假、生病，如果要到特派团看一下，自己的大部分后盾工作就要撂下来没

人管。按照目前的安排，各种相互冲突的需求之间进行妥协是不可避免的，对外地的支持可能会因此而受到影响。在纽约，与总部有关的各项任务，如向立法机关提交报告等任务往往优先处理，因为会员国的代表经常会亲自催促采取行动。而相比之下，外地在纽约的代表形同一个电子邮件、一个电报号码、或者一

些匆匆记下的电话记录。因此，在主管干事工作繁忙的情况下，外地行动事务常常受到忽略，只能靠自己设法解决。然而，应该给予他们最优先的权利。外地的人面临着困难的处境，有时会威胁到生命。他们应该得到更好的支持，希望更有效地支持他们的总部工作人员也应该得到更好的支持。

表 4.3

派去支持 1999 年设立的综合维持和平行动的全职工作人员总数

	科索沃特派团 (科索沃)	联塞特派团 (塞拉利昂)	东帝汶过渡当局 (东帝汶)	联刚观察团 (刚果民主共和国)
2000 年 7 月—2001 年 6 月 预算 (概算)	4.1 亿美元	4.65 亿美元	5.4 亿美元	5.35 亿美元
目前关键部分的核准人数	4718 名警察; 1000 多名国际文职人员	13000 名军事人员	8950 名军事人员; 1640 名警察; 1185 名国际文职人员	5537 名军事人员; 500 名军事观察员
总部负责支持这一行动的 全职专业人员	1 名政治干事 2 名民警 1 名后勤协调员 1 名文职征聘 专家 1 名经费筹措专家	1 名政治干事 2 名军事人员 1 名后勤协调员 1 名经费筹措专家	1 名政治干事 2 名军事人员 1 名民警 1 名后勤协调员 1 名文职征聘专家 1 名经费筹措专家	1 名政治干事 3 名军事人员 1 名民警 1 名后勤协调员 1 名文职征聘专家 1 名经费筹措专家
总部支助工作人员共计	6	5	7	8

184. 尽管维和部的主管干事履行的职能与他们在政治事务部(政治部)各区域司的对手的职能似乎有重叠之处，但再仔细审查一下就会发现情况不是这样。例如，科索沃特派团主管干事在政治部的对手负责跟踪东南欧整个地区的事态发展情况，人道协调厅的对手负责整个巴尔干地区加上独立国家联合体部分地区的事务。尽管政治部和人道协调厅的干事们也应该有机会各尽所能，但他们的工作总和，在支持科索沃特派团方面所产生的效果要少于另外增设一名全职同等干事所能产生的效果。

185. 行动厅的三个区域主任应该定期访问各特派团，并与秘书长特别代表和各部分的领导经常进行政策对话，以便了解总部能帮助他们克服哪些障碍。相反，他们卷入了占用他们主管干事时间的进程，因为主管干事们需要后援。

186. 这些相互冲突的需求对于主管维持和平行动的副秘书长和助理秘书长来说就更加突出。副秘书长和助理秘书长向秘书长提出建议，与会员国代表团和各国首都进行联络，其中一人对提请秘书长批准签署的每一份维持和平行动报告（2000 年前半年有 40 份报告）进行审查，然后再提交给立法机构。2000 年 1 月以来，副秘书长和助理秘书长亲自向安理会介绍情况达 50 多次，会议的持续时间有时达三小时，需要外地和总部的工作人员准备若干小时。协调会议进一步占用了与外地特派团进行实质性对话的时间，占用了访问外地的时间，占用了考虑如何改进联合国的维持和平方式的时间，也占用了专心进行管理的时间。

187. 维和部的实质业务部门面临着人员短缺问题。行政和后勤支助领域就更为严重，尤其是后勤司。在这个关头，后勤司不仅向维持和平行动提供支助，还

向其它外地办事处、如被占领土协调员办事处（加沙）、联合国危地马拉核查团（联危核查团）以及十来个其它小型办事处提供支助，无庸赘言，还要继续参已结束特派团的清理工作中的管理与调和事务。整个后勤司为维持和平及其它外地行动的费用总额大约增加了 1.25% 的费用。如果联合国要将后勤司履行的行政和后勤支助职能分包出去，小组相信，要用同样的费用找到一个商业公司来承担同样的工作是很困难的。

188. 有几个例子可说明后勤司所宣布的工作人员短缺状况：后勤司人事管理和支助处（人事处）的员额配置科负责处理所有文职人员的招聘和旅行以及民警和军事观察员的旅行事务。该科只有 10 名专业人员征聘干事，已分配其中四名从事审查该办公室每天收到的 150 份主动交来的就业申请和发出收信通知的工作。另六名干事从事实际的甄选工作；科索沃方面一名专职和一名半职、东帝汶方面也有一名专职和一名半职，还有三名则负责所有其它外地特派团方面的征聘工作。这两个文职管理特派团都需要数百名跨越多个领域和学科的有经验行政人员，三名征聘干事为这两个特派团配置人员寻找合适候选人而不断努力。从开始时至今已有九到十二个月，但科索沃特派团和东帝汶过渡当局都还没有全部部署。

189. 会员国必须给予秘书长一定的灵活度和财政资源，以便招聘他所需要的工作人员，确保联合国不会因无法应付一个专业机构应能应付的紧急状况而名誉受损。秘书长必须获得资源，以提高秘书处对无法预见的需求立即作出反应的能力。

190. 为外地的工作人员提供他们工作所需的物品和服务主要是后勤司后勤和通讯处（后勤处）的职责。后勤处 14 名后勤协调员之一的职务说明也许有助于说明整个后勤处目前所承担的工作量。该名协调员不仅是负责在刚果民主共和国特派团（联刚特派团）的扩大工作，而且是负责黎巴嫩的联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）的扩增工作的后勤主管规划员。该工作人员还要负责为重要的联合国布林迪西后勤基

地起草后勤政策和程序，并负责协调整个后勤处年度预算报告的编写工作。

191. 仅根据这一粗略的描述，同时铭记维和部及总部有关的维和支助单位的全部支助费用每年甚至不超过 5 000 万美元，小组深信，为该部及其支助单位增加资源将是一项必不可少的投资，以确保 2001 年会员国在维和行动上花费的 20 多亿美元是值得的。因此，小组建议大幅度增加用于这一目的的资源，并促请秘书长向大会提交一份建议，充分概述联合国的需求。

192. 小组还认为，维持和平不应再视为一种临时需求，维和部也不应再视为一个临时性的组织结构。它要求有一个一贯和可预见的供资基准，以便比维持现有的特派团做出更多的事。它应拥有足够的资源，以便为今后六个月至一年的时间里可能出现的应急情况进行规划；研拟管理工具以帮助特派团未来更好地执勤；研究现代技术对维和各个方面的潜在影响；落实以前维和行动所吸取的经验；以及实施内部监督事务厅过去五年来各评价报告所载的建议。工作人员应当有机会设计和开展培训班，以在总部和外地培训新聘的工作人员。他们应当完成那些可以帮助特派团的新聘人员更加专业地和按照联合国的细则、条例和程序从事自己的工作的准则和手册，但这些准则和手册在维和部的许多办公室里仍处于半完成状态，因为它们的编写者在忙于应付其它需求。

193. 因此，小组建议将总部支助维和的工作视为联合国的核心工作，这样其所需经费的绝大部分就应通过联合国的两年期经常方案预算机制来供资。它建议在编制下一个经常预算之前，秘书长应尽快联络大会，要求紧急增补上一次支助帐户的提交数额。

194. 资源的具体分配应根据对经费需求进行专业和客观审查的结果来决定，但总的水平应反映维持和平的以往经验。方法之一是以过去五年里维和之平均费用的某一百分比算出总部维和支助费用的经常预算基准数额。这样得出的基准预算将反映秘书处准备承受的预期的工作量。根据主计长提供的数字（表

4.1), 过去五年(包括本预算年)的平均费用为 14 亿美元。假如将基准数额定为平均费用的 5%, 则得出的基准预算额为 7 000 万美元, 大致比目前每年的总部维和支助预算多出 2 000 万美元。

195. 为给高于平均量或“激增”的工作量提供经费, 应当考虑按一简单的百分比对那些维和行动开支预算超过基准数额的特派团计费。例如, 本预算年维和工作约 26 亿美元的估计经费比 14 亿美元的假定基准数额超出 12 亿美元。如果对此 12 亿美元附加计费用 1%, 则可增加 1 200 万美元, 这可使总部有效地应付这种工作量的增加。如果附加计费用 2%, 则可得出 2 400 万美元。

196. 这种预备激增能力的直接方法应当取代现行的每年为支助帐户的呈报数额提交必要的员额逐一解释的做法。秘书长应当享有灵活度, 以确定应当怎样最佳利用这些经费以应付工作的激增。而且, 在这种情况下应当采取紧急招聘措施, 以便与激增经费有关的临时员额可以立即得到填补。

197. 关于为总部维和行动支助工作供资的主要建议摘要:

(a) 小组建议大幅度增加用于总部维和行动支助工作的资源, 并促请秘书长向大会提交一份建议, 充分概述他的需求;

(b) 应将总部支助维和的工作视为联合国的核心活动, 从而用于这方面的所需经费的绝大部分就应通过联合国的两年期经常方案预算机制来提供;

(c) 在编制下一个经常预算之前, 小组建议秘书长尽快联络大会, 要求紧急增补支助帐户的经费, 以便立即增聘人员, 特别是增聘维和部人员。

B. 关于建立特派团综合工作队的必要和建议

198. 目前维和部没有任何综合规划或综合支助的单位, 这种综合单位通常包含负责政治分析、军事行动、民警、协助选举、人权、发展、人道主义援助、难民和流离失所者、新闻、后勤、财政、以及人员征

聘等各种事务的人员。恰恰相反, 正如前面所述, 维和部只有少数几个专职干事, 从事大型复杂行动的规划和支助工作, 甚至如塞拉利昂境内(联塞特派团)、科索沃境内(科索沃特派团)、以及东帝汶境内(东帝汶过渡当局)的规划和支助工作。如果是一个政治和平特派团或建立和平办事处的情况, 则这些职能往往由政治部的人员履行, 但该部的人力资源同样十分有限。

199. 维和部的行动厅负责为新的维和特派团归纳全面的行动设想。在这方面, 它承担了进行政治分析和与维和部内负责军事和民警事项、后勤、财政以及人事等的其它单位进行内部协调沉重的双重负担。但维和部的其它单位都有单独的机构报告链, 其中许多实际上分布在几个不同的大楼里。而且, 政治部、开发计划署、人道协调厅、难民专员办事处、人权专员办事处、新闻部以及若干其它部、机构、基金和方案规划署等, 都可在任何未来行动、特别是复杂行动的规划方面发挥日益重要的作用, 因而需要正式纳入规划过程。

200. 跨司、跨部和跨机构的协作确实存在, 但它们太多依赖个人关系网和临时支助。有一些召集起来的“工作队”, 目的是为了规划重大的维和行动, 将系统内的不同部分集合在一起, 但它们的运作与其说象执行机关, 不如说是宣传机构。而且, 现有的工作队通常很少开会, 或者在维和行动一旦开始部署时, 但离完全部署尚远之前, 这种工作队甚至就解散了。

201. 从相反的角度来说, 一项行动一旦部署后, 在外地的秘书长特别代表在特派团地区拥有全面协调联合国活动的权力, 但在总部却没有一个能够迅速致力解决他们所关心的所有问题的工作协调中心。例如, 维和部里的主管干事或其区域主任负责应付维和行动的政治问题, 但通常不能直接答复人们对一项行动的军事、警察、人道主义、人权、选举、法律或其它部分的询问, 而且在这每个方面他们不一定有现成的对应人员。急于寻求答案的特派团最终自己找到应找的主要人员或单位, 可能要重复数十次, 才能与秘书处及有关机构的不同单位建立起自己的网络。

202. 特派团不应当感到有必要建立自己的联络网。他们应当确切地知道应找谁去寻求答案和他们所需的支助，这在至关重要的最初几个月里，当特派团在努力完成全面部署和应付日常危机时，情况尤其是如此。而且，他们应能够只联系一个地方就得到这些答案，这个地方应是包含抽调自总部内与该特派团有着类似职能的各部门/单位的、该特派团所需的所有支助人员和专家知识的一个机构。小组称该机构为特派团综合工作队。

203. 这一概念吸取并大大延伸了维和部与政治部在 2000 年 6 月的部级联席会议上商定的“主导”部概念的执行准则所载的合作措施，联席会议由秘书长主持。小组将会建议，例如由维和部与政治部联合确定每一个新工作队的领导人，但不一定要将其选择限于该两部现有的工作人员。有时候，这两个部的区域主任或政治干事现有的工作量使他们无法专门承担这一角色。在这种情况下，也许最好从外地邀请某人担任。为具有这种灵活度，包括将该任务分配给最有资格从事该项工作的人的灵活度，就需要如上文所建议的，核准应付“激增”需求的供资机制。

204. 和平与安全执行委员会或该委员会的一个指定小组应当集体地确定一个特派团综合工作队的一般构成。按照联合国和平行动小组的设想，这种工作队应当在预防冲突、建立和平、预期维持和平、或建设和平的支助办事处的预期部署等过程的较早阶段成立。也就是说，在一个机构里为联合国和平与安全的外地活动提供全面综合支助的设想应当延伸到和平行动的整体范围，并且应当具有可以应付和平行动需求的规模、实质性构成、会议场所以及领导人。

205. 领导人和主导部的概念当联合国在维和地区的存在的主要重点从政治变为维持和平、或从维持和平转变为政治时，曾经造成一些问题，不仅引起外地的总部主要联系人发生变化，而且使总部的整个支助班子也发生变化。按照小组所设想的特派团综合工作队的作业方式，支助班子在这种转变期间和以后大体上都保持不变，虽然随着行动的性质发生变化会有人员增减，但为实现转变履行职能的工作队核心人员不

会有任何变化。特派团综合工作队的领导职责将从该团体的一名成员移交另一名成员（例如，从维和部的某区域主任或政治干事移交其在政治部的对手）。

206. 规模和构成将与受支助的外地活动的性质和阶段相称。有关危机的预防行动将需要及时知情的政治支助，使联合国特使随时了解有关区域内的政治事态演变以及对其努力的成功至关重要的其它因素。为结束一项冲突而努力的调停人将需要更多地了解维持和平与建设和平的种种选择，以便联合国参与实施的任何和平协定反映这些选择的潜力和局限性。秘书处内同调停人协作的顾问-观察员将与支助谈判的特派团综合工作队保持密切联系，并经常向该工作队通报最新进展情况。而特派团综合工作队的领导人则可成为调停人在总部的日常联系人，这样可迅速联系到秘书处较高级别的支助人员以寻求敏感政治问题的答案。

207. 刚才所描述的这种特派团综合工作队可以是一个“虚拟”机构，其成员从自己的日常办公室里工作，他们靠现代通讯技术结合在一起，定期开会但却不是身处同一个地方。为支助他们的工作，每个成员应当提供并可获得上文第 65 至 75 段所述由信息战略秘书处、即和平与安全执行委员会的信息和战略分析秘书处在联合国内联网上设置和提供的数据及分析。

208. 为规划可能的和平行动而设立的特派团综合工作队开始时也可以是虚拟机构。当一项行动显然较有可能开展时，该工作队应成为实际机构，其所有成员都身处同一场所，准备作为一个团队不断地共同努力，直到新的特派团完全部署时为止。该段工作时间可能最长为六个月，其假定前提是上文第 84 至 169 段所建议的迅速部署改革措施已得到实施。

209. 在这段工作时期，工作队的成员应当由其所属的司、部、机构、基金或计划署正式借调到该特派团综合工作队。也就是说，一个特派团综合工作队应当远远超过目前在总部已设立的协调委员会或工作队的类型。它应当是为某一具体目的而设立的临时但统

一的工作人员团队，能够根据特派团的需求扩大或削减其人员或构成。

210. 工作队的每一位成员都应获得授权，不仅可作为其所属机构与工作队之间的联络人，而且可以是负责有关特派团的关键工作的决策人。特派团综合工作队的领导人——在维和行动情况下向主管维和行动/维和部的助理秘书长汇报工作，在建立和平的措施、建设和平的支助办事处以及特别政治特派团等情况下向政治部的有关负责人汇报工作——则应对工作队借调期间的成员拥有各级权力，并应成为他们在维和行动工作的各方面的一级联络人。与长期政策和战略有关的事项应当在 EISAS 的支助下在和平与安全执行委员会内的助理秘书长/副秘书长的层面处理。

211. 为了使联合国系统向特派团综合工作队提供工作人员，有必要建立负责和平行动的每个重大实质性构成的责任中心。各部和各机构有必要事先商定借调程序和它们将为特派团综合工作队设想提供的支助，必要时应书面商定这种协议。

212. 小组不能建议由哪些“主导”厅处为一项和平行动提供每项可能的构成部分，但认为和平与安全执行委员会应当集体地彻底考虑这一问题，并分派一名成员负责为一项和平行动的各项可能的构成部分准备，但军事、警察和司法以及后勤/行政等方面除外——这些方面仍应是维和部的职责。指定的主导机构应当负责设计出行动的全面设想、职务说明、人员配置和装备需求、重要的路径/部署时间表、标准数据库、文职待命安排以及该构成部分的其他可能候选人的名册，并负责参与特派团综合工作队的事务。

213. 特派团综合工作队机动灵活，可以应付时间紧、需要人手多的临时需求，以支助特派团的规划、启动和初步维持。这一概念在很大程度上参照了“母体管理”的构想；许多大机构需要分派必要的人员参加具体项目，但又要避免每次出现新项目时都要作一次机构调整，于是普遍使用母体管理方法。使用这一方法的实体多种多样，既有兰德公司，也有世界银行；按照这一方法，每个工作人员都永久性地属于“本”单位或“母”单位，但可以——事实上也应当——在

必要时支助各个项目。总部在进行和平行动的规划和支助工作时，如果采取母体管理办法，就能够让各部、机构、基金和计划署——内部按照其总体需求加以组织——派遣人员参加为提供上述支助而组建的部门间/机构间协调一致的工作队。

214. 特派团综合工作队结构可以对维和部行动厅目前的结构方式产生重大影响，其实还会取代区域司结构。例如，在塞拉利昂、东帝汶和科索沃等地开展的较大型行动，就应当分别安排单独的特派团综合工作队，由主任一级的干事担任队长。亚洲和中东长久的“传统”维持和平行动等其它特派团，可以联合参加另外一个特派团综合工作队。可以组建多少特派团综合工作队的问题在很大程度上取决于已为维和部、政治部和有关部、机构、基金和计划署增拨多少资源。随着特派团综合工作队数目的增加，行动厅的组织结构将变得更加平稳。这对于政治部的各位助理秘书长也会产生类似的影响；在建立和平阶段，或者在建立建设和平大规模支助行动以作为某项维持和平行动的后续存在或作为一项单独倡议时，特派团综合工作队队长向政治部的各位助理秘书长汇报工作。

215. 虽然维和部的区域主任（以及政治部受命出任综合工作队队长的区域主任）主管的特派团数目将较现在为少，但他们实际领导的工作人员数目将更多；其中包括从军事顾问办事处和民警顾问办事处、后勤司（或取代后勤司的各个司），以及视情况需要从其他部、机构、基金和计划署全时借调的工作人员。特派团综合工作队的规模也将取决于增拨资源数额而定，若无增拨资源，各个实体就无法将其工作人员全时外借。

216. 还应当指出，为求综合工作队的构想有效运作，其成员在规划和初步部署阶段就要把办公地点安排在一起。这在目前办不到，因为秘书处内办公空间的现有分配状况无法进行重大调整。

217. 有关特派团综合规划和支助工作的重要建议摘要：特派团综合工作队（综合工作队）视情况需要，从整个联合国系统借调人员；它应当成为具体特派团规划和支助工作的主要执行者。综合工作队应当一概

成为此种支助工作的第一接触点；综合工作队的领导人按照维和部、政治部同其他派遣人员各部、计划署、基金和机构之间的协议，对借调人员应当拥有临时指挥权。

C. 维持和平部所需的其他结构调整

218. 综合工作队的构想将提高维和部行动厅真正作为维持和平行动所有方面工作协调中心的能力。但维和部其他单位也需要作出结构调整，军事和民警司、后勤司和总结经验股尤其如此。

1. 军事和民警司

219. 在总部以及外地接受面谈的民警官员对维和部的警察职能归入军事报告系统内全都有意见。小组也认为，这种安排看来不会增加多少行政或实际价值。

220. 维和部的军事和民警干事任期只有三年，因为联合国要求他们是现职人员。如果他们想留下来再工作一段时间，为此甚至脱离其本国军队和警察部门，联合国的人事政策也不允许雇用他们担任从前的工作。因此，维和部军事和警察部门更替率很高。鉴于总部工作中的经验教训得不到定期总结，鉴于新工作人员综合培训方案根本就不存在，鉴于方便使用的手册和标准作业程序仍然只编了一半，高更换率就意味着机构的经验一直得不到传承，而这种经验需要在职学习几个月才能掌握。目前人手短缺还意味着军事干事和民警干事奉派去做与自己专门知识不一定相称的工作。专门从事行动（J3）或规划（J5）的人可能去搞具有外交性质的工作或担任人事及行政干事（J1）、管理外地人员和单位的不断更替，却荒废了他们监测外地业务活动的的能力。

221. 维和部在这些方面缺乏延续性，正好说明为什么维和部部署军事观察员监测违反停火的情况已有五十多年，却没有一个标准的数据基可以供外地军事观察员作为记录违反停火情况和积累统计数据之用。目前，如果有人要了解某项行动的具体所在国在六个月期间发生了多少起违反事件，就得动手查阅这一期间的每日情况报告本、逐件数下去。有时制订了此类

数据基，不过，那是各特派团自己特别制作的。民警特派团常常涉及五花八门的犯罪数据和其他资料，情况也是一样。技术上的进步使得监测违反停火情况和非军事区动态以及武器移出储存场址情况的方式有了革命性的变化。但维和部军事和民警司目前没有指定任何人分管这些问题。

222. 小组建议把军事和民警司分为两个实体，一个管理军事人员，另一个管理民警。维和部军事顾问办公室要扩大和改组，使之更适应联合国维持和平行动军事总部的组建方式，以便为外地提供更有有效的支助，并向秘书处高级官员提供更有事实根据的军事咨询意见。还应当向民警股增拨大量资源，而且应当考虑提高民警顾问的级别和职等。

223. 为确保维和部军事人员和民警能力保持起码的延续性，小组建议这两个单位的职位总和保留一定比例给那些在联合国工作过、最近已脱离其本国工作的军事人员和民警人员，任用他们为正规工作人员。这样做有例可循：后勤司的后勤和通讯处就有若干名前退役军官。

224. 外地民警人员越来越多地参与当地警察部队的重组和改革，小组建议来一个理论上的转变，把这类活动作为未来和平行动中民警的主要工作重点（见上文第 39、40 和 47（b）段）。但迄今为止，民警股为和平行动的警察部门制订规划和规定时，却得不到关于该国当地司法机构、所实行的刑法、法典和刑事诉讼的必要法律知识。对于民警规划者而言，这是极为重要的资料，但从支助帐户划拨的资源，不论是给法律厅、维和部，还是给秘书处其他任何部的，都不是供这项工作之用。

225. 因此，小组建议维和部内另外增设一个股，配置所必需的刑法专家，目的就是针对那些对于和平行动有效使用民警而言至关重要的法治问题、向民警顾问办公室提出咨询意见。该股应同日内瓦的人权事务高级专员办事处、维也纳的药物管制和预防犯罪办事处以及联合国系统从事法治机构改革及尊重人权工作的其它部门密切合作。

2. 外地行政和后勤司

226. 后勤司对其规划的外勤业务并没有最终制订并提出预算的权力，也无权实际采购这些业务所需的货物及服务。这一权力属于管理事务部（管理部）维持和平经费筹措司和采购司。总部提出的所有采购请求都由采购司 16 名由支助帐户提供经费的采购干事处理；他们编制数额较大的合同（1999 年约 300 份）、提交总部合同委员会，并就不是由外地特派团在当地采购的货物和服务的合同进行谈判和签订合同，并制订有关特派团国际采购和当地采购的联合国政策及程序。由于人手不够，加上这一程序需要采取额外步骤，似乎是外地特派团报称采购延误的部分原因。

227. 在两年的试验期内，把维持和平的预算编制、经费划拨和采购权下放给维和部，并相应地进行员额和工作人员的调动，就有可能提高采购工作的效率。为确保责有攸归、确保透明度，管理部应保留关于帐户、各会员国摊款以及财务的职权。管理部还应当同外地人员征聘和管理工作的情况一样，保留其全面政策制订和监测的作用，而此种工作的权力和责任已经下放到维和部。

228. 此外，负责预算编制和采购工作的人同确定各项采购需求的人在同一个司工作，可能会招致安排不当的指责；为避免出现这一情况，小组建议把后勤司一分为二：一个主管行政事务，发挥人事、预算/财政和采购方面的职能，另一个主管综合支助事务（如后勤、运输、通讯）。

3. 总结经验股

229. 大家都认为必须利用外地的积累经验，但在提高本系统利用这一经验的能力方面，或在将这种经验反馈到业务理论、规划、程序或任务规定的制订过程方面，工作做得还不够。目前维和部总结经验股的工作似乎未对和平行动工作产生很大影响，总结经验的归纳工作往往也是在特派团工作结束后才进行。这一点是令人遗憾的，因为维持和平系统每一天都在产生新的经验——新的经验和教训。新的经验应当加以记载和保存，以方便目前其他行动的负责人和将来的各

项行动。应当把总结出来的经验当作信息管理工作的第一部分，它有利于改进日常业务。这样，事后的报告就只会是较广泛的学习进程的一个部分，即终点总结，而不是整个进程的主要目标。

230. 小组认为，这项职能急需得到提高，并建议安排该股，在密切配合工作的单位设立，以便有效地帮助各项现行活动以及以促进特派团的规划和理论/指南的编写工作。小组建议最好把它安排在行动厅，该厅将监督特派团综合工作队的各项职能；小组提议这些职能包括把总部规划及支助和平行动的工作结合起来（见上文第 198 至 217 段）。该股如果设于维和部一个经常有许多部和机构的代表参与的部门，就能成为所有这些实体的和平行动“学习经理”，负责维持和更新机构的经验，各特派团和工作队都可以利用该经验来解决问题、实施最佳做法和避免一些做法。

4. 高级管理层

231. 维和部现有两名助理秘书长：一名主管行动厅，另一名主管后勤、管理和排雷行动厅（后勤司和排雷行动处）。军事顾问兼任军事和民警司司长，目前通过两名助理秘书长之一向主管维持和平行动副秘书长汇报工作，或直接向该名副秘书长汇报工作，具体视有关问题的性质而定。

232. 鉴于上文各节提议作出各种人员增加和结构调整，小组认为，有充分理由为维和部再配备一名助理秘书长。小组进一步认为，这三名助理秘书长中，应指定一人为“首席助理秘书长”，起副秘书长副手的作用。

233. 关于维和部其他结构调整的重要建议摘要：

(a) 现有的军事和民警司应当加以改组，把民警股调出军事报告系统。应当考虑提高民警顾问的级别和职等；

(b) 维和部军事顾问办公室应当加以调整，进一步适应联合国维持和平行动外地军事总部的组建方式；

(c) 维和部应当增设一股，配备就刑法问题提出咨询意见的有关专门知识，这方面对于联合国和平行动中有效利用民警是至关重要的；

(d) 主管管理事务的副秘书长应当在两年的试验期内，把有关维持和平的预算编制及采购职能方面的权力和责任下放给主管维持和平行动副秘书长；

(e) 应大幅度加强总结经验股，调入维和部经过调整的行动厅；

(f) 应当考虑把维和部助理秘书长的人数由二人增至三人，应指定其中一人为“首席助理秘书长”，行使副秘书长副手的职能。

D. 维持和平行动部以外所需的结构调整

234. 总部的新闻规划和支助工作需要得到加强，政治部支助和协调建设和平活动，并且提供选举支助，因此也需要得到加强。在秘书处以外，需要提高人权事务高级专员办事处对和平行动的人权部分进行规划和支助的能力。

1. 对新闻工作的行动支助

235. 与军事、民警、排雷行动、后勤、电信以及特派团其他组成部分不同，总部没有任何一个单位具体负责和平行动中新闻部门的行动需求。有关特派团的新闻工作方面最为集中的责任在于秘书长发言人办公室以及各特派团自身的发言人和新闻办公室。总部的新闻部公共事务司宣传和规划处下设的和平和安全科有四名专业干事，负责编写出版物、起草并更新有关和平行动的网址内容和处理从裁军到人道主义援助的各种其他问题。该科也编写并管理有关维持和平的资料，但没有多少力量来编制外地新闻工作的理论、战略或标准作业程序，只是零星地和临时进行编制。

236. 由于新闻部内部的人员调动，新闻部和和平和安全科正在得到扩大，但该科如果不大量增员并投入工作，支助职能就要分给维和部，而维和部的一些干事也许是从新闻部借调过来的。

237. 不论把这项职能放在什么地方都应预期新闻方面的需求，并要满足这些需求所需的技术和人员，确定优先事项和制定标准外地作业程序，在新特派团启动阶段提供支助，并通过参加特派团综合工作队不断提供支助和指导。

238. 有关新闻工作结构调整的重要建议摘要：和平行动应建立一个新闻工作行动规划和支助股，设于维和部，或新闻部新设的和平和安全新闻处内，直接向主管通信和新闻的副秘书长汇报工作。

2. 政治事务部的建设和平支助工作

239. 政治事务部（政治部）是联合国建设和平工作指定的协调中心，目前负责在十几个国家建立、支助此类办事处，并（或）向它们提出建立和平的咨询意见，还负责推动秘书长五位从事建立和平或防止冲突任务的特使或代表的活动。直到下一个历年期间、支助这些活动的经常预算经费预期将比需要数额少 3 100 万美元，即 25%。在建设和平工作中，这种摊派经费的做法实际上是比较少见的，这方面的活动经费多由自愿捐助提供。

240. 政治部新成立的建设和平支助股就是这样一项活动。主管政治事务副秘书长作为方案和协调扩大委员会召集人以及建设和平战略的协调人，必须能够同方案和协调扩大委员会的成员及联合国系统其他部门、特别是发展和人道主义领域的部门协调此类战略的制定工作，因为建设和平工作本身就具有跨部门的性质。要做到这一点，秘书处正在向一些捐助者募集自愿捐款，开展一项支助该股的三年期试验项目。随着这一试验股规划工作的展开，小组建议政治部同联合国系统所有能够推动该股取得成功的利益攸关者、特别是开发计划署进行协商；开发计划署正在重新强调民主/治理和其他与过渡有关的领域。

241. 政治部执行办公室对该部负责的一些业务活动进行支助，但该办公室的原始规划和能力配置都不适于作为外地支助办事处。后勤司也向政治部管理的一些外地特派团提供支助，这些特派团的预算以及政治部的预算都没有为此向后勤司增拨资源。后勤司努力

满足规模较小的建设和平行行动的需求，但表示规模较大的行动对其现有人员配置带来严重的、高度优先需求方面的压力。这样，规模较小的特派团的需求往往就受到影响。政治部在接受联合国项目事务厅（项目厅）支助方面有着成功的经验；该厅是开发计划署的附设机构，成立已有五年，采用现代管理方法为联合国系统内许多客户管理各项方案和基金，其核心经费全都来自最高为 13% 的管理费。项目厅可以为规模较小的特派团比较快速地提供后勤、管理和征聘方面的支助。

242. 政治部选举援助司还依赖自愿经费来满足各方对其技术建议、需要评价团以及其他不直接涉及选举观察的活动的越来越大的需求。截至 2000 年 6 月，各会员国提出的 41 项援助请求有待办理，但支助此类“未拨专款的”活动的信托基金现有经费只够满足现有各项需求至 2001 历年终了所需经费的 8%。因此，随着对大会第 46/137 号决议所赞同的民主机构建设的一项重要内容的需求剧增，选举援助司工作人员首先必须筹集他们开展工作所需要的项目经费。

243. 有关政治事务部建设和平支助工作的重要建议摘要：

(a) 小组支持秘书处努力同联合国系统其他部门合作、在政治部内设立试验性的建设和平股，并建议如试验性方案一旦运作良好，各会员国即须重新讨论经常预算对该股的支助。该方案应按照小组在上文第 46 段所提供的指导予以评价，如果认为它是加强联合国建设和平能力的现有最佳方案，就应按照上文第 47 (d) 段所载的建议提交秘书长；

(b) 小组建议大量增加经常预算用作选举援助司方案经费的资源，以此取代自愿捐款，以满足各方对该司各项事务激剧增长的需求；

(c) 为减轻对后勤司和政治部执行办公室的压力，并改进为规模较小的政治和建设和平外地事务处提供的支助事务，小组建议由联合国项目事务厅（项目厅）向所有此类规模较小的、非军事性的外地特派团提供采购、后勤、工作人员征聘和其他支助事务。

3. 联合国人权事务高级专员办事处的和平行动支助

244. 人权专员办事处必须更加紧密地参与涉及人权的和平行动、特别是复杂行动各项内容的规划和执行。目前，人权专员办事处的资源不足以密切参与该项工作或提供人员参与外地服务。如要联合国的行动有有效的人权部分，则该办事处就应能够对和平行动中的人权外地工作进行协调并使之制度化；借调人员到纽约的特派团综合工作队；征聘人权事务外地人员；为和平行动中的所有人员、包括法律和秩序部门的人员举办人权培训；并设立人权外地工作范本数据基。

245. 有关加强联合国人权事务高级专员办事处的重建议摘要：小组建议大力提高联合国人权事务高级专员办事处进行外地特派团规划和筹备的能力，经费部分由经常预算提供，部分由和平行动特派团预算提供。

五. 和平行动和信息时代

246. 本报告许多部分提到必须使和平与安全系统更好地联系起来；促进通信和数据交流；向工作人员提供工作所需的工具；以及最终使联合国更有效地预防冲突和帮助社会摆脱战争，妥善利用新的信息技术是达到上述许多目标的关键因素。本节说明在战略、政策和妨碍联合国有效利用信息技术的做法之间存在的差距，以及提出弥补这些差距的建议。

A. 和平行动的信息技术：战略和政策问题

247. 信息技术的战略和政策问题，意义比和平行动更为重大。这个问题伸延到整个联合国系统。意义较为重大的信息技术内容一般超越小组的任务范围，但不能因为意义重大的问题而不采用信息技术用户共同标准，供和平行动和支助和平行动的总部各单位使用。外地行政和后勤司通讯事务处可以提供人造卫星联系和局域联通性，特派团可据此建立有效的信息技术网络和数据库。但必须为用户社区制订更佳战略和政策，以协助它们利用正在奠定的技术基础。

248. 当联合国在外地部署一个特派团时，特派团各个组成部分须能顺利地交换数据。所有复杂的和平行动都涉及许多不同的行动者：即整个联合国系统内的机构、基金和计划署以及秘书处各部门；联合国系统征聘的新的特派团人员；有时也涉及区域组织；而且经常涉及双边援助机构和几十个或几百个人道主义和发展非政府组织。所有这些行动者都需要一套能使它们更易有效地交换信息和想法的机制，因为每个行动者只不过是一个庞大的行政系统一个很小的部分，它们有各自的文化、工作方式和目标。

249. 设计拙劣和结合不善的信息技术妨碍这种合作，如果在数据结构和应用一级交流方面没有高定的标准，两者之间的“接口”只是重新编码的费力操作，对于电脑联网工作环境的投资往往毫无效益，其后果比浪费劳力更严重，因为其中涉及的诸多问题包括错误传达政策，乃至无法传递有关安全威胁或行动环境方面的其他重大变化的信息。

250. 数据系统分散会产生出乎意料的结果，即这些系统的运作需要共同的标准。在较高一级，即一项行动的实质性组成部分之间、总部各实务办事处之间、或总部与联合国系统其他部门之间，很难找到解决信息技术的常见问题常用办法，因为目前行动信息系统的政策拟订工作是分散的。总部没有一个责任重大的中心负责和平行动的用户一级信息技术战略和政策。在政府或企业中，这项责任往往落在“首席新闻干事”身上，小组认为，联合国总部（最好是信息战略秘书处）需要有一人担任这种角色，负责监测信息技术战略和用户标准的制订及执行。该名人员也应制订和监督信息技术培训方案，包括外地手册和实地训练；这方面需求之大，确实不容低估。各外地特派团秘书长特别代表办事处的对手都应监督信息技术共同战略的执行和外地培训，并提供基本的信息技术结构和服务，以配合和利用管理事务部后勤司和信息技术事务司的工作。

251. 信息技术战略和政策的建议摘要：总部各个和平与安全部门均需设立一个责任中心，以制订和监督信息技术共同战略的执行与和平行动的训练。这个中

心应设在信息战略秘书处。应当任命责任中心的特派团对手，担任秘书长特别代表办事处的工作，负责在复杂和平行动中监督该项战略的执行情况。

B. 知识管理工具

252. 技术可以帮助我们搜集和传播信息及经验；技术可以更好地用于帮助在联合国特派团行动区工作的各种行动者以有系统和互助方式取得数据和分享数据。例如，联合国的发展社区和人道主义救济社区都在联合国部署和平行动的大多数地区从事工作。这些联合国国别小组与从事基层配合工作的非政府组织将于复杂的和平行动人员尚未抵达前早就在该区开展工作，并于和平行动结束后继续留在该地区。这些国别小组和非政府组织拥有丰富的知识和经验，可用于和平行动规划和执行。在信息战略秘书处管理下负责分享这种数据的电子数据交换所可以协助进行规划和执行，以及预防冲突和进行评价。将这些数据适当地加以合并，并于和平行动各个组成部分部署后收集数据，以及利用地理信息系统，可为查明任务区的需要和问题以及追查行动计划的影响方面提供有力的工具。应将信息系统专家分配各个特派团小组，并提供地理信息系统的训练资源。

253. 地理信息系统的现有应用例子可见于 1998 年以来在科索沃进行的人道主义和重建工作。人道主义信息中心已将西欧人造卫星中心、日内瓦人道主义排雷中心、驻科部队、南斯拉夫统计研究所和国际管理集团及其他来源所编制的地理信息系统数据集中起来。这些数据已加以合并，编成一本图册，供公众上网查阅，上网速度慢或无法上网时可查阅光盘和印制品。

254. 电脑模拟是供特派团人员和当地机构人员学习的有用工具。原则上，可为一项行动的任何组成部分进行电脑模拟。电脑模拟可以帮助集体解决问题，并向当地机构人员阐明它们的政策选择有时会产生预料不到的后果。通过宽带与互联网联系，电脑模拟可以成为远程学习课程的一部分，能够迎合新的行动需要，并可用于预先训练特派团的新聘人员。

255. 联合国内联网（向指定用户的联合国信息网络开放）设置增强效果的和平与安全网页对和平行动的规划、分析和执行也有助益。作为大型网络内的一小网络，它可以着重阐述与和平与安全直接有关的问题和信息，其中包括信息战略秘书处的分析、形势报告、地理信息系统图并与取得的经验产生联系。提供各级安全上网服务，可为受限制用户分享敏感资料提供便利。

256. 内联网的数据应与和平行动内联网联系，和平行动内联网将利用现有的或拟设的广域网络通讯，将总部信息战略秘书处和实务办事处的数据库与外地数据库联系起来，或将各地的外地特派团数据库联系起来。和平行动内联网可提供和平行动的所有行政、程序性和法律资料，以单一存取方式查阅许多来源所编制的资料，以及使规划者能够更快地编制综合报告，对紧急情况更快地作出反应。

257. 有些特派团的组成部分，如民警和相关的刑事司法单位以及人权调查员需要增加网络安全，需要数据储存、传送和分析的硬件和软件。民警两项关键技术是地理信息系统和犯罪绘图软件，利用这两项技术可将原始数据按地域分列，以阐明犯罪趋势及其他关键资料，以及便于识别事件发生的形态，或突出说明问题的特点，和增强民警打击犯罪和向其当地对手提供咨询意见的能力。

258. 关于和平行动信息技术工具的关键建议摘要：

(a) 信息战略秘书处应与信息技术事务司合作，在联合国现有内联网实施增强效果的和平行动组成部分，并通过和平行动外联网将其与特派团的数据联系起来；

(b) 更广泛利用地理信息系统技术会对和平行动大有帮助。这种技术可以很快地将行动信息与任务区内的电子图合并，以用于解除武装、民警、登记选举人、监测人权和重建等各种工作；

(c) 特派团的各部分，例如民警和人权在信息技术方面有独特的需要，应在特派团展开规划和执行时

预料到这种需要，并应更一贯地予以满足。

C. 改善互联网新闻的及时性

259. 如小组在上文第三节所述，向民众宣传联合国和平行动的工作，对支助现有的和今后的各特派团十分重要。不仅要及早塑造正面的形象，以创造有利的工作环境，而且必须维持健全的新闻活动，以争取和保留国际社会的支持。

260. 如上文第四节所述，目前，正式负责宣传联合国和平行动工作的机构是总部新闻部和平与安全科。新闻部有一人负责将所有和平与安全的资料内容登载于网址上，并将特派团所有资料输入万维网，以确保登载的资料符合总部网页的标准和相互兼容。

261. 小组赞同采用标准，但标准化并非意味着集中化。新闻制作和在联合国网址登载数据的现有过程减慢了资料增订周期的速度，但在事态发展迅速的情况下特派团往往需要每日增订资料。现有的过程还使有关每个特派团的资料数量受到限制。

262. 新闻部和外地工作人员对通过制订“网址共同管理”模式来消除这个瓶颈表示感到兴趣。对小组来说，这似乎是消除这种信息瓶颈的适当办法。

263. 关于互联网新闻及时性的关键建议摘要：小组鼓励总部和外地特派团制订网址共同管理办法，按照这种办法，总部将继续进行监督，但各特派团将授权工作人员编制和登载符合基本报告标准和政策的万维网资料。

* * *

264. 小组在本报告强调必须改变联合国的结构和做法，使它能够更有效地履行其支持国际和平与安全及尊重人权的责任。如果没有网络信息技术所提供的新的能力，有些改变是不能实现的。如果联合国总部没有设置这种技术，并使小组成员在世界各地都能利用这种技术，本报告的工作将无法完成。更好地利用有效工具和有效的信息技术可以促进和平。

六. 执行方面的挑战

265. 本报告针对——会员国和秘书处两个方面提出改革建议。我们认为，除非会员国真正愿意，否则改革将无法推行。同时我们认为，秘书长必须积极推行我们提出的改革秘书处建议，其高级工作人员应执行这些工作。

266. 会员国必须承认，联合国是由各个部分组成的整体；必须承认改革的首要责任由各个部分承担。联合国的失败不应仅仅归咎于秘书处，或部队指挥官，或外地特派团的领导人。大多数失败的原因是安全理事会及会员国所拟订和支持的任务规定往往含糊不清、前后不一和经费不足，产生问题时它们往往袖手旁观和坐视不理，有时甚至在公开场合多加批语，以致联合国的信誉受到严重的考验。

267. 最近在塞拉利昂产生的指挥和控制问题说明这种情况不能再容忍下去。部队派遣国必须确保所派的部队充分了解综合指挥系统、秘书长的业务控制以及特派团《标准作业程序和作战规约》的重要意义。在一项行动中，必须了解和尊重指挥系统。各国政府有义务避免向其特遣队指挥官发布行动方面的指示。

268. 我们知道，秘书长正在执行一项综合改革方案，并认为我们的建议可能需要调整，以便配合较全面的范畴，此外，我们提出改革秘书处和整个联合国系统的建议，不会旦夕之间就能实现，尽管有些改革需要采取紧急行动。我们确认任何行政系统的改革通常都会遇到阻力。令人鼓舞的是，在我们已经接受的改革建议中有些源自联合国系统内部，而且秘书长也致力指导秘书处进行改革，即使这种改革意味着必须打破长期存在的组织和程序界限；秘书处优先项目和文化的各个方面将受到考验，并且必须改变。在这方面，我们促请秘书长任命一位高级人员，负责监督执行本报告所载各项建议的工作。

269. 秘书长一贯强调联合国的活动必须深入到民间社会，必须加强与非政府组织、学术机构和传媒的关系。在促进人类和平与安全方面，它们是有用的伙

伴。我们呼吁秘书处注意秘书长采用的办法，并在促进和平与安全的工作中推行这种办法。我们促请它们铭记：联合国是一个全民组织，各地人民都有充分权利视联合国为他们的组织。可对联合国的活动和为其工作人员作出评价。

270. 支助维和部、政治部及其他相关部门的和平与安全职责的秘书处工作人员品质参差不齐。这种看法也适用于秘书处征聘的文职人员和会员国提名的军事人员和民警人员。联合国系统内的人普遍承认这种差异情况。工作表现较佳者往往分配的工作量过多，这是为了弥补能力较差者的欠缺。这样做当然会影响士气，并引起不满，特别有些人曾经正确地指出联合国过去一直没有注意职业发展、培训和指导，也没有注意制订新的管理措施。简言之，联合国目前不是一个量才任用的机构。除非联合国成为这样的一个机构，合格人员、尤其是年轻人纷纷离职的趋势将无法扭转。如果征聘、提升和职责分配过份依赖年资或个人与政治关系，将无法鼓励合格人员参加联合国或留在联合国工作。从秘书长及其高级工作人员开始，各级管理人员必须认真地优先注意这个问题，奖励优秀人员，并撤换不称职者，否则将浪费更多的资源，持久的改革将无法实现。

271. 对外地特派团的联合国人员也应采用同样的标准。他们大多数都能发扬国际公务员所应具备的精神，为了帮助改善世界上最易受害的群体的生活，前往饱经战祸的地区，身陷危机重重的环境。他们作出了相当大的个人牺牲，有时自己的人身安全和精神健康也遭受极大的危险。他们应受世界人民的赏识和赞扬。过去多年来，这些人员中有许多人为和平献出了生命，我要借此机会向他们表示敬意。

272. 联合国外地工作人员可能比任何其他人更加需要尊重当地的规范、文化和习惯。他们一开始就应认识东道国的环境，学习当地文化和语言，以表示尊重。他们必须认识到，他们是在别人家里作客，当联合国执行过渡时期行政任务时尤应如此。他们必须互相尊重，不失尊严，尤其必须注意性别和文化方面的差异。

273. 简言之，我们认为，在甄选总部和外地工作人员方面以及工作人员的行为均应当保持最高的标准。如果联合国人员不能达到这种标准，就应对其追究责任。过去，秘书处很难对外地高级人员的工作表现追究责任，因为这些人员往往以资源不足、指示不明确，或缺乏适当指挥和控制安排作为妨碍特派团圆满执行任务的主要理由。这些缺点应予克服，但不应以此作为工作表现不佳的借口。国家前途和需要联合国协助和保护的人民的生命、以及特派团工作的成败和联合国的信誉都系于几个人的工作成败。无论职位高低，不称职者应由特派团开除。

274. 会员国自己承认，他们也必须反省其工作作风和方式，起码对联合国和平与安全活动的执行问题方面进行反省。它们一向的做法是首先发表声明，然后煞费苦心设法达成一致的意見。这种做法十分重视外交过程而不注意行动的后果。联合国的一种主要优点是為 188 个会员国提供一个论坛，就紧迫的全球问题交换意見，但有时仅靠对话也无法确保几亿美元的维和行动、重要的预防冲突措施以及关键的建设和平工作在极其不利的情况下能够获得成果。除了以发表声明和决议的方式表示普遍支持之外，还必须采取实际行动。

275. 此外，会员国可能会传达自相矛盾的信息，无法明确阐明它们所支持的行动，它们的代表可能在一个机构发表言论，声称给予政治上的支持，但在另一个机构中则拒绝提供财政支助。行政和预算问题第五委员会与安全理事会和维持和平行动特别委员会都有这种脱节现象。

276. 在政治一级，每天与维持和平人员和建设和平人员交涉的许多当地机构既不尊重安全理事会，也不

惧怕安全理事会的口头谴责。因此，安理会成员和全体会员国必须言出必行。去年东帝汶危机发生后，安全理事会就派遣代表团前往雅加达和帝力。这就是安全理事会采取实际行动的最佳实例：力求务实，勿作空论。

277. 联合国的财政拮据状况继续严重削弱其以可靠方式执行和平行动的能力。因此我们呼吁会员国坚持履行其条约义务，无条件地及时全额付清其摊款。

278. 我们也知道，还有其他问题直接或间接地妨碍联合国在和平与安全领域采取行动。其中两个未决问题超越小组的任务范围，但对和平行动极其重要，只有会员国才能设法解决。这两个问题就是维持和平行动的经费如何分摊？安全理事会席位如何公平分配？在这方面，意见纷纭。我们只能希望会员国坚决履行《宪章》所规定的集体国际义务，设法解决它们在这些工作上的分歧。

279. 我们呼吁在千年首脑会议聚首一堂的世界领导人重申他们对联合国各项理想所作的承诺，支持并加强联合国充分完成其任务的能力。事实上这是联合国存在的理由：协助发生冲突的社区维持或恢复和平。

280. 我们联合国和平行动问题小组的成员除了争取就本报告提出的各项建议达成一致意见外，同时又对联合国产生了共同的新构想：向社区、国家或区域伸出有力的援手，帮助它们防止冲突或制止暴力。我们已看到秘书长特别代表圆满地完成其任务，使一个国家的人民有机会从事以前无法完成的事业，即建立并维持和平、谋求和解、加强民主、保护人权。最重要的是，我们看到联合国不仅具有意志，而且有能力履行其重大的承诺，证明不会辜负绝大多数人民对它的信任。

附件一

联合国和平行动问题小组成员

布赖恩·阿特伍德先生（美国），公民国际主席；国家民主研究所前所长和美国国际开发署前署长。

拉赫达尔·卜拉希米先生（阿尔及利亚），前外交部长、本小组主席。

科林·格兰代森大使（特立尼达和多巴哥），1993年至2000年美洲国家组织/联合国驻海地国际文职人员特派团执行主任；美洲国家组织驻海地（1995年和1997年）和苏里南（2000年）选举观察团团长。

安·赫克斯女士（新西兰），前内阁部长和新西兰常驻联合国代表；1998—1999年联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队）特派团团长。

理查德·蒙克先生（联合王国），英国警官管辖区检查团前成员和政府国际警务问题顾问；1998—1999年联合国驻波斯尼亚和黑塞哥维那国际警察工作队专员。

克劳斯·瑙曼将军（退役）（德国），1991—1996年担任国防部长；1996—1999年任北大西洋公约组织（北约）军事委员会主席，负责监督北约执行部队/稳定部队在波斯尼亚和黑塞哥维那的行动和北约对科索沃的空中攻击。

志村尚子女士（日本），东京津田塾大学校长；在联合国秘书处工作24年，1995年以维持和平行动部欧洲和拉丁美洲司司长的身份退休。

弗拉基米尔·舒斯托夫大使（俄罗斯联邦），巡回大使，与联合国交往30年，前任常驻联合国副代表（纽约）；俄罗斯联邦驻欧洲安全与合作组织前任代表。

菲利普·西班牙达将军（津巴布韦），哈拉雷津巴布韦陆军总部作战与训练参谋长；1995—1998年任第三期联合国安哥拉核团（第三期联安核查团）和联合国安哥拉观察团（联安观察团）前任指挥官。

科尔内利奥·索马鲁加博士（瑞士），科村道德重振基金会会长，日内瓦国际人道主义排雷中心主任；红十字国际委员会前主席，1987—1999年。

* * *

联合国和平行动问题小组主席办公室

威廉·杜尔克博士，亨利·史汀生中心资深成员；项目主任

萨勒曼·艾哈迈德先生，联合国秘书处政治干事

克莱尔·凯恩女士，联合国秘书处个人助理

卡罗琳·厄尔女士，史汀生中心研究助理

爱德华·帕尔米萨诺先生，史汀生中心小赫伯特·斯科维尔和平研究员

附件二

参考资料

联合国文件

科菲·安南《防战防灾：与日俱增的全球挑战。关于联合国工作的年度报告，1999年》(A/54/1)

——《全球社会伙伴关系。关于联合国工作的年度报告，1998年》(A/53/1)

——《面临人道主义挑战：争取建立一种预防文化》(ST/DPI/2070)

——《我们人民：二十一世纪联合国的作用。千年报告》(A/54/2000)

经济及社会理事会“关于深入评价维持和平行动：起始阶段”(E/AC.51/1995/2和Corr.1)

——“关于深入评价维持和平行动：结束阶段”(E/AC.51/1996/3和Corr.1)。

——《秘书长的说明，转递内部监督事务厅题为“对方案和协调委员会第三十五届会关于评价维持和平行动：起始阶段的各项建议的执行情况进行的三年期审查”的报告》(E/AC.51/1998/4和Corr.1)

——《秘书长的说明，转递内部监督事务厅题为“对方案和协调委员会第三十六届会议关于评价维持和平行动：结束阶段的各项建议的执行情况进行的三年期审查”的报告》(E/AC.51/1999/5)

大会《秘书长的说明，转递内部监督事务厅“审查维持和平行动部外地行政和后勤司”的报告》(A/49/959)

——《秘书长题为“革新联合国：改革方案”的报告》(A/51/950)

——《秘书长关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告》(A/52/871)

——《维持和平行动特别委员会的报告》(A/54/87和Corr.1)

——《秘书长的说明，转递内部监督事务厅对维持和平特派团服务和口粮合同管理的审计》(A/54/335)

——《秘书长的说明，转递1998年7月1日至1999年6月30日期间内部监督事务厅的年度报告》(A/54/393)

——《秘书长的报告，转递负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表题为关于保护受武装冲突影响的儿童的报告》(A/54/430)

——《秘书长依照大会题为“斯雷布雷尼察的陷落”的第53/35号决议提出的报告》(A/54/549)

——《维持和平行动特别委员会的报告》(A/54/839)

——《秘书长关于维持和平行动特别委员会的建议执行情况的报告》(A/54/670)

大会和安全理事会《秘书长依照1992年1月31日安全理事会首脑会议通过的声明提出的题为“和平纲领预防外交、建立和平与维持和平”的报告》(A/47/277-S/24111)

——《秘书长在联合国五十周年提出的题为“和平纲领补编”的立场文件》(A/50/60-S/1995/1)

——《秘书长关于儿童与武装冲突的报告》(A/55/163-S/2000/712)

安全理事会《秘书长关于保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助的报告》(S/1998/883)

——《秘书长关于提高非洲维持和平能力的报告》(S/1999/171)

——《秘书长关于维持和平待命安排的进度报告》(S/1999/361)

——《秘书长关于武装冲突中保护平民问题的报告》(S/1999/957)

——《1999年12月15日秘书长致安全理事会主席的信,转递题为对1994年卢旺达境内发生灭绝种族罪期间联合国行动的独立调查报告》(S/1999/1257)

——《秘书长关于联合国维持和平行动在解除武装、复员和重返社会方面的作用的报告》(S/2000/101)

2000年3月10日安全理事会关于安哥拉问题的第864(1993)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信,其中附上违反安全理事会对安盟的制裁问题专家小组的报告

秘书长新闻稿《秘书长在乔治顿大学的讲话》(SG/SM/6901)

秘书长简报《联合国部队遵守国际人道主义法》(ST/SGB/1999/13)

联合国开发计划署《冲突后形势管理基金:开发计划署的经验》开发计划署管理发展和施政司提出的讨论文件,2000年1月

联合国人权事务高级专员办事处《2000年年度呼吁:各种活动和所需经费概览》,日内瓦

联合国难民事务高级专员办事处《应急工具目录》紧急准备和反应科提出的文件,日内瓦,2000年

联合国训练研究所(训研所)、新加坡政策研究所(政研所)和日本国家研究促进研究所《1997年新加坡会议报告:人道主义行为与维持和平行动》纽约,1997年

训研所、政研所和日本国际事务研究所《维持和平与建设和平的关系:情况汇报与经验1999年新加坡会议报告草稿》纽约,2000年

马拉克·古尔丁,《增进联合国在和平与安全领域的效力的实际措施:秘书长提交的报告》,纽约,1977年6月30日

其它资料

Berdal, Mats, and David M. Malone, eds. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

Berman, Eric G., and Katie E. Sams. *Peacekeeping in Africa: capabilities and culpabilities*. (UNIDIR/2000/3)

Bigombe, Betty, Paul Collier and Nicholas Sambanis. *Policies for building post- conflict peace*. Paper presented at an ad hoc expert group meeting on the economics of civil conflicts in Africa, 7 and 8 April 2000, organized by the Economic Commission for Africa.

Blechman, Barry M., William J. Durch, Wendy Eaton and Julie Werbel. *Effective transitions from peace operations to sustainable peace: final report*. DFI International, Washington, D.C., September 1997.

Childers, Erskine, and Brian Urquhart. *Towards a More Effective United Nations: Two Studies*. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1992.

Collier, Paul. *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*. In Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, *Managing Global Chaos*. Washington, D.C., United States Institute of Peace, forthcoming.

Cousens, Elizabeth M., Donald Rothchild and Stephen John Stedman, eds. *Ending Civil Wars*, vol. II, *Evaluating Peace Implementation*. New York, Center for International Security and Cooperation of Stanford University and International Peace Academy, forthcoming.

DeSoto, Alvaro, and Graciana del Castillo. *Implementation of comprehensive peace*

- agreements: staying the course in El Salvador. *Global Governance*, vol. 1, No. 2 (May-June 1995).
- Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis. International peacebuilding: a theoretical and quantitative analysis. Paper presented at a conference of the Center of International Studies and the World Bank, Princeton University, 17 and 18 March 2000.
- Fafo Programme for International Cooperation and Conflict Resolution. Command from the saddle: managing United Nations peace-building missions. Recommendations report of a forum on special representatives of the Secretary-General on the theme "Shaping the United Nations role in peace implementation". Oslo: Peace Implementation Network, 1999.
- Fainberg, Anthony, Alan Shaw, Dean Cheng, Xavier Maruyama and Donald Gallagher. Technology for international peace operations. Washington, D.C., Institute for Technology Assessment, March 1998.
- Forman, Shepard, Stewart Patrick and Dirk Salomons. Recovering from conflict: strategy for an international response. New York, Center on International Cooperation, New York University, February 2000.
- Fowler, Robert R. Report of the Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions against UNITA. Enclosure to the "letter dated 10 March 2000 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 864 (1993) concerning the situation in Angola addressed to the President of the Security Council". (S/2000/203)
- Government of Canada. *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade and Department of National Defence, 1995.
- Goulding, Marrack. Practical measures to enhance the United Nations effectiveness in the field of peace and security. Report submitted to the Secretary-General of the United Nations. New York, 30 June 1997.
- Griffin, Michèle and Bruce Jones. Building peace through transitional authority: new directions, major challenges. *International Peacekeeping*, vol. 7, No. 3 (Summer 2000).
- Henkin, Alice H., ed. *Honouring Human Rights and Keeping the Peace: Lessons from EL Salvador, Cambodia and Haiti*. Washington, D.C., Aspen Institute, 1995.
- _____. *Honouring Human Rights, from Peace to Justice: Recommendations to the International Community*. Summary edition of Henkin, op. cit., Washington, D.C., Aspen Institute, 1999.
- Holm, Tor Tanke, and Espen Barth Eide, eds. Peacebuilding and Police Reform. *International Peacekeeping*, vol. 6, No. 4 (Special issue, Winter 1999).
- Humanitarian Community Information Centre, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs of the United Nations Secretariat. Kosovo atlas. Pristina, February 2000.
- Jett, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. New York, St. Martin's Press, 2000.

- Latter, Richard. Monitoring and verifying peace agreements. Report based on a Wilton Park conference 597 on the monitoring and verification of peace agreements, 24-26 March 2000, April 2000.
- Lehman, Ingrid A. *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire*. London, Frank Cass, 1999.
- Lord Christopher. Advisory note for Stimson Center/United Nations Panel on Peace Operations. Prague, Prague Project on Emergency Criminal Justice Principles, Institute of International Relations, 27 June 2000.
- Moore, Jonathan, ed. *Hard Choices*. Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield for the International Committee of the Red Cross, Geneva, 1998.
- Plunkett, Mark. Justice re-establishment in United Nations peacekeeping: methods and techniques for the re-establishment of the rule of law in United Nations peace operations. 18 April 2000.
- Salerno, Reynolds M., Michael G. Vannoni, David S. Barber, Randall R. Parish and Rebecca L. Frerichs. Enhanced peacekeeping with monitoring technologies. Sandia report. Albuquerque, Sandia National Laboratories, 2000.
- Smillie, Ian, Lansana Gberie and Ralph Hazleton. The heart of the matter: Sierra Leone, diamonds and human security. Ottawa, Partnership Africa Canada, January 2000.
- Stedman, Stephen John. Spoiler problems in peace processes. *International Security*, vol. 22, No. 2 (Fall 1997).
- Stewart, Frances and A. Berry. The real causes of inequality. *Challenge*, vol. 43, No. 1 (2000).
- Stewart, Frances, Frank P. Humphreys and Nick Lee. Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: an empirical overview of economic and social consequences. *Oxford Journal of Development Studies*, vol. 25, No. 1 (February 1997).
- Thant, Myint-U and Elizabeth Sellwood. *Knowledge and Multilateral Interventions: The United Nations Experiences in Cambodia and Bosnia and Herzegovina*. Royal Institute of International Affairs Discussion Paper, Number 83. London, Royal Institute of International Affairs, 2000.
- Wallensteen, Peter, and Margareta Sollenberg. Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997. *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 5 (1998).
- World Bank Institute and Interworks. *The Transition from War to Peace: An Overview*. Washington, D.C., 1999.

附件三

建议摘要

1. 预防行动：

(a) 小组赞成秘书长千年报告及其在 2000 年 7 月安全理事会关于预防冲突问题第二次公开会议上所作发言提出的关于预防冲突的建议，尤其是，他呼吁“致力于预防冲突和发展的所有行动者，包括联合国、布雷顿森林机构、各国政府和民间组织，都必须以更综合性的方式处理这些冲突”；

(b) 小组支持秘书长更经常地向出现紧张局势地区派遣实况调查团，并强调会员国依照《宪章》第二条(五)项的规定，有义务对联合国的这种活动“尽力予以协助”。

2. 建设和平战略：

(a) 特派团第一年预算的一小部分应给予领导该特派团的秘书长代表或特别代表，以便在联合国国家小组的驻地协调员建议之下，资助特派团行动领域中的速效项目；

(b) 小组建议应改变在复杂的和平行动中使民警、其他法治人员和人权专家的理论根据，以反映出更加重视在冲突后的环境中加强法治机构和加强尊重人权；

(c) 小组建议，立法机构考虑将复员和重返社会方案纳入到复杂和平行动第一阶段的分摊预算中，以期促进迅速解散作战派系，并减少恢复冲突的可能性；

(d) 小组建议，和平与安全执行委员会讨论一项计划，并向秘书长推荐该计划，以加强联合国在制订建设和平战略和执行支助这些战略的方案方面的永久能力。

3. 维持和平原则和战略：

联合国维持和平行动者一旦部署便必须能够专业地完成的任务并且有能力保卫自己、特派团的其他组成部队，以强势的接战规则执行特派团的任务对付那

些违反其对和平协定的承诺或企图以暴力破坏协定的当事方。

4. 明确、可靠和可以完成的任务：

(a) 小组建议，在安全理事会同意执行或有联合国率领的维持和平行动的规定的停止或和平协定之前，安理会应确保有关的协定满足一些起码的条件，例如符合国际人道主义标准以及具体任务和时限的实际可行性；

(b) 安全理事会应在授权拥有大量兵力的特派团的决议应保留为草案形式，直至秘书长获得承诺，确定可以从会员国得到所需部队和其他关键性的特派团支援部分，包括建设和平的部分；

(c) 安全理事会在部署维持和平行动到具有潜在危险性的地区时，其决议应满足维持和平行动的需要，尤其是需要有明确的指挥系统和统一的行动；

(d) 秘书处制订或改变特派团的任务时必须将安全理事会需要知道，而不是它想要听的情况通报给安全理事会。已承诺为一项行动派遣军事部队的国家应当能够出席秘书处就影响其人员的安全的事项为安理会举行的简报会，特别是那些牵涉到特派团使用武力问题的会议。

5. 信息和战略分析：

秘书长应设立一个实体，本文称作和安执委会信息和战略分析秘书处（信息战略秘书处）它将支助和安执委会所有成员的信息和分析需要；为管理目的，它应由政治事务部（政治部）和维持和平行动部（维和部）管理，并向其首长一并提出报告。

6. 过渡民政管理：

小组建议，秘书长邀请一个国际法律专家小组，其中包括具有在联合国负有过渡行政任务的行动方

面经验的个人，以评价制订一项临时刑法典，包括可能需要的任何区域调整的可行性和有效性，以供这类行动使用，直至重建了当地法治和当地执法能力。

7. 决定部署时间表：

联合国应将“迅速而有效部署的能力”从行动角度界定为能够分别在安全理事会决议通过后 30 天和 90 天之内，完全部署传统的维和行动和复杂的维和行动。

8. 特派团领导：

(a) 秘书长应按照公平的地域分布和男女比例以及会员国提供的资料，着手编制一份综合名单，列出秘书长代表或特别代表、部队指挥官、民警专员及其副手以及实务和行政部门的其他负责人的可能人选，以此作为第一步，将选定特派团领导的方法系统化；

(b) 特派团的整个领导层应尽早选定并召集到总部，以便参与特派团筹划程序的关键方面，听取特派任务地区的情况介绍，并与其在特派团领导层的同事见面和共事；

(c) 秘书处应经常向特派团领导提供战略指南和计划，以预见并克服对执行任务规定的挑战，并应尽可能与特派团领导共同制订这种指南和计划。

9. 军事人员：

(a) 应当酌情鼓励各会员国彼此合作，在联合国待命安排制度（待命制度）的范围内，组成几支旅级统一指挥部队，外加必要的支援部队，随时准备在安全理事会通过决议，设立传统维和行动的 30 天内，或设立复杂维和行动的 90 天内进行有效部署；

(b) 应当授权秘书长，一旦看来可能达成停火协议或协定，设想联合国发挥执行作用，就正式征求参加待命制度的会员国的意见，问它们是否愿意派遣部队参加可能开展的行动；

(c) 秘书处作为标准措施，应当在部署之前，派遣一个小组核实每个可能派遣部队的国家是否作好

准备，履行谅解备忘录有关必要训练和装备要求的各项规定；不符合要求的国家就不应调派部队；

(d) 小组建议，在待命制度中拟订一个大约包括 100 名军官的循环“待征召名单”，以备在接到通知 7 天内，用接受过为新的维和行动建立特派团总部训练的小队，扩充维和部核心规划人员。

10. 民警人员：

(a) 鼓励各会员国在联合国待命安排制度范围内，各自设立国家民警备选人员库，一接通知即随时备供联合国和平行动调度；

(b) 鼓励各会员国为各自国家备选人员库内的民警，建立区域性训练伙伴关系，以便根据联合国将颁布的准则、标准作业程序和业绩标准提高待命状态的共同水平；

(c) 鼓励各会员国在其政府结构内指定单一的联络点，负责向联合国和平行动提供民警；

(d) 小组建议在待命制度内编制一份包括约 100 名警察和有关专家的循环“待征召名单”，在接到通知七天后即可提供经过训练的工作队，以创设新的维持和平行动的民警部门、训练即将到来的人员和及早促使该部门更为团结一致；

(e) 小组建议为司法、刑事、人权和其他相关专家作出类似上面建议 (a)、(b) 和 (c) 的安排。他们将同专家民警组成综合“法治”工作队。

11. 文职专家：

(a) 秘书处应当利用中央因特网/内联网编制一份事先选定，接到通知后即可调派到和平行动的文职候选人名册。应当授权各外地特派团利用这一名册，根据秘书处即将颁发的公平地域和性别分配指导方针从名册上征聘人选；

(b) 应当重新组成外勤业务类别人员，以反映所有和平行动经常面临的需求，特别是对行政与后勤方面中高级人员的需求；

(c) 外聘文职工作人员的服务条件应予修订，使联合国能够吸引最合格的候选人，并在此后向工作杰出的人员提供更好的职业前途；

(d) 维和部应当为和平行动制订一项员额配置通盘战略，其中除其他问题外，概要规定：联合国志愿人员的使用、接到通知后 72 小时内提供文职人员的待命安排，从而便利特派团的开办，以及如何和平与安全执行委员会各成员之间分担执行这项战略的责任。

12. 迅速部署新闻工作能力：

在特派团预算中应当增拨专用于新闻、有关工作人员和信息技术的资源，以便传播和平行动的信息，并建立有效的内部通讯联系。

13. 后勤支助与开支管理：

(a) 秘书处应当制订一项全球后勤支助战略，以便能在所建议的时间安排范围内，并根据维持和平行动部实务性办事处所制订的规划假定迅速有效地部署特派团；

(b) 大会应当授权和批准一笔一次性开支，以便在布林迪西至少维持 5 份特派团开办装备包，其中应包括能可迅速部署的通讯设备。这些开办装备包随后应当由高调用这些装备包的和平行动的摊款拨供资金进行例行补充；

(c) 一旦明确可能设置和平行动，则应授权秘书长经行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）核准，在安全理事会通过决议之前便可从维持和平储备基金提取最多不超过 5 千万美元的款项；

(d) 秘书处应当审查整个采购政策与程序（酌情向大会建议对《财务条例和细则》的修正），以便利特别是在所建议的时间安排范围内快速全面地部署和平行动；

(e) 秘书处应当审查指导外地特派团财务资源管理的政策与程序，以使外地特派团在管理其预算时能更加灵活得多；

(f) 秘书处应当增加授权外地特派团采购的数额（按特派团的规模 and 需要，从 20 万美元至 100 万美元之巨），以采购当地现有，而系统合同或长期商业服务合同又不包括的所有货物与服务。

14. 总部维持和平行动支助工作的筹资：

(a) 小组建议大幅度增加用于总部维和行动支助工作的资源，并促请秘书长向大会提交一份建议，充分概述他的需求；

(b) 应将总部支助维和的工作视为联合国的核心活动，从而用于这方面的所需经费的绝大部分，就应通过联合国的两年期经常方案预算机制来提供；

(c) 在编制下一个经常预算之前，小组建议秘书长尽快联络大会，要求紧急增补支助帐户的经费，以便立即增聘人员，特别是增聘维和部人员。

15. 特派团综合规划和支助：

特派团综合工作队（综合工作队）视情况需要，从整个联合国系统借调人员；它应当成为具体特派团规划和支助工作的主要执行者。综合工作队应当一概成为此种支助工作的第一接触点；综合工作队的领导人按照维和部、政治部同其他派遣人员各部、计划署、基金和机构之间的协议，对借调人员应当拥有临时指挥权。

16. 维和部其他结构调整：

(a) 现有的军事和民警司应当加以改组，把民警股调出军事报告系统。应当考虑提高民警顾问的级别和职等；

(b) 维和部军事顾问办公室应当加以调整，进一步适应联合国维持和平行动外地军事总部的组建方式；

(c) 维和部应当增设一股，配备就刑法问题提出咨询意见的有关专门知识，这方面对联合国和平行动中有效利用民警至关重要；

(d) 主管管理事务的副秘书长应当在两年的试验期内，把有关维持和平的预算编制及采购职能方面的权力和责任下放给主管维持和平行动的副秘书长；

(e) 应大幅度加强总结经验股，调入维和部经过调整的行动厅；

(f) 应当考虑把维和部助理秘书长的人数由二人增至三人，应指定其中一人为“首席助理秘书长”，行使副秘书长副手的职能。

17. 新闻工作的业务支助：

和平行动应建立一个新闻工作行动规划和支助股，设于维和部，或新闻部新设的和平和安全新闻处内，直接向主管通信和新闻的副秘书长汇报工作。

18. 政治事务部的建设和平支助工作：

(a) 小组支持秘书处努力同联合国系统其他部门合作、在政治部内设立试验性的建设和平股，并建议如试验性方案一旦运作良好，各会员国即须重新讨论经常预算对该股的支助。该方案应按照小组在上文第 46 段所提供的指导予以评价，如果认为它是加强联合国建设和平能力的现有最佳方案，就应按照上文第 47 (d) 段所载的建议提交秘书长；

(b) 小组建议大量增加经常预算用作选举援助司方案经费的资源，以此取代自愿捐款，以满足各方对该司各项事务激剧增长的需求；

(c) 为减轻对外地行政和后勤司（后勤司）和政治部执行办公室的压力，并改进为规模较小的建设和平外地事务处提供的支助事务，小组建议由联合国项目事务厅（项目厅）向所有此类规模较小的、

非军事性的外地特派团提供采购、后勤、工作人员征聘和其他支助事务。

19. 联合国人权事务高级专员办事处的维持和平行动支助工作：

小组建议大力提高联合国人权事务高级专员办事处进行外地特派团规划和筹备的能力，经费部分由经常预算提供，部分由和平行动特派团预算提供。

20. 和平行动与信息技术：

(a) 总部各个和平与安全部门均需设立一个责任中心，以制订和监督信息技术共同战略的执行与和平行动的训练。这个中心应设在信息战略秘书处；

(b) 信息战略秘书处应与信息技术事务司合作，在联合国现有内联网实施增强效果的和平行动组成部分，并通过和平行动外联网将其与特派团的数据联系起来；

(c) 更广泛利用地理信息系统技术会对和平行动大有帮助。这种技术可以很快地将行动信息与任务区内的电子图合并，以用于解除武装、民警、登记选举人、监测人权和重建等各种工作；

(d) 特派团的各部分，例如民警和人权在信息技术方面有独特的需要，应在特派团展开规划和执行时预料到这种需要，并应更一贯地予以满足。

(e) 小组鼓励总部和外地特派团制订网址共同管理办法，按照这种办法，总部将继续进行监督，但各特派团将授权工作人员编制和登载符合基本报告标准和政策的万维网资料。