



第六十一届会议

议程项目 33

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 2006 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。本报告审查了过去 12 个月间执行特别委员会建议方面的进展情况。报告概述了今后一年间维和行动所面临的问题及挑战，尤其联系到最近对联合国维持和平的需求激增以及本组织应对能力的增强。将调整维持和平总部，以提高管理的效率和问责制，加强一体化和能力，并与维持和平伙伴协调，及时、有效地缩编联合国维持和平行动，从而加强联合国和平与安全行动。

补充表格（见 A/61/668/Add. 1）详细介绍了秘书处在执行特别委员会每条建议方面的进展情况。

* 文件晚交是因为就案文草稿进行协商所需时间比原先预计的要长。



一. 引言

1. 关于联合国维持和平工作的本报告是提交维持和平行动特别委员会的，其中概述了过去 12 个月执行特别委员会建议方面的进展情况，并论及今后一年内维持和平方面的问题和挑战。

2. 这是我提交特别委员会的第一次报告，我要对特别委员会及其成员国致力于联合国维持和平工作表示谢意。113 个会员国目前向联合国维持和平行动派遣军事和警察人员。派遣国名单中，有些国家对从冲突向和平过渡方面的挑战具有第一手经验。前东道国参与联合国维持和平行动，这表明经历冲突后是有可能顺利复原的，并显示联合国维持和平工作在此项努力中所能提供的援助。它们的参与也能够为联合国实地的维持和平工作提供宝贵的见解和观点。

3. 2006 年再度承诺部署大量部队和警察的国家数目之多，进一步加强了联合国维持和平的集体性质。目前，世界上多方面对维持和平资源提出要求，许多派遣部队和警察的国家大量增加其派遣数量，令人欣慰。参与的会员国范围广大、多种多样，这是联合国维持和平工作成为独特的集体事业的原因所在。利用此项多样性来促进一项共同的事业——这正是联合国维持和平工作所面临的挑战和潜力所在。

4. 2006 年，此项潜力表现得很清楚。在这年期间，需求再度出现激增，联合国在黎巴嫩南部和东帝汶重新部署维持和平人员，苏丹缺乏进展，令人堪忧，但在世界其他许多地区取得重大成绩。在刚果民主共和国和海地成功组织了选举，这是两国摆脱冲突的漫长斗争中真正的转折点。在利比里亚，联合国维持和平人员支持新政府在该国巩固和平方面取得重大进展。在布隆迪，精心规划的、从维持和平向较长期建设和平的过渡进程，正帮助确保维持过去四年的成绩。过去的这一年，还启动了一项进程，发扬 2000 年以来联合国维持和平工作的改革成绩，帮助联合国在今后五年间准备好迎接未来维持和平方面的挑战。

5. 我们现在准备进入 2010 年和平行动改革议程的第二年，最近，各方对联合国维持和平的需求增加；必须要对其影响作出评估。本报告邀请特别委员会思考目前维持和平工作量空前之大对我们集体努力的影响。第二节评估了最近对联合国维持和平的需求激增造成的一些主要影响及带来的挑战。第三节探讨联合国如何能够（除其他外）通过调整总部能力、密切同联合国伙伴和联合国以外伙伴的合作伙伴关系、以及目标明确和及时的维持和平战略，应对持续的大量需求。第四节确定若干重要业务问题，在今后数月内必须作为紧急事项加以处理。本报告附有一份补充表格（见 A/61/668/Add. 1），其中详细说明了秘书处执行特别委员会 2006 年各份报告所提建议的情况。

二. 联合国维持和平工作方面最近的激增：影响与挑战

6. 由于特别委员会成员所处的位置，他们深刻了解今天联合国维持和平空前的工作量。2006 年接近尾声时，约有 100 000 名男女部署在世界 18 个和平行动中，其中约 82 000 人为派遣国提供的部队、警察和军事观察员。这些数字在 2007 年会进一步增加，因为目前正在黎巴嫩和东帝汶进行的部署工作已告完毕，而且会成立新的联合国和平行动，包括联合国维持和平行动和政治特派团。

7. 仅在过去 36 个月期间，就成立或扩大了 9 个联合国和平行动：布隆迪（联合国布隆迪行动）、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、伊拉克、黎巴嫩、利比里亚、苏丹和东帝汶（联合国东帝汶综合特派团），同时有四个特派团已缩编或结束：布隆迪、科索沃、塞拉利昂以及在联合国过去在东帝汶的维和行动范畴内的联合国东帝汶支助团。还进一步责成秘书处针对今后可能在中非共和国、乍得、达尔富尔和尼泊尔开展行动进行评估，有时进行预先规划。与此同时，维持和平行动部增加了对政治事务部所管理的政治特派团的行政和后勤支助，目前正在支助 15 个此类外地办事处。在最近的一段时间，维和部更多地参与帮助区域行动者发展其维和能力，尤其是向非洲联盟驻苏丹特派团（非盟特派团）提供实质支助。

8. 此项活动的范畴不能只用数字衡量。今天部署的联合国和平行动，负有复杂的任务规定，要支助国家当局往往是在久经战乱后重建国家。联合国和平行动受命帮助向东道国居民提供安全和公共秩序，而且要支持恢复必要的基本服务，并帮助开始化解冲突根源，这对于实现可持续和平与发展而言是至关重要的。综合起来，这就形成了广泛的规定任务，其中每项都要求在外地和总部给予适当的——往往是重大的——重视并提供专门知识和资源。正在要求在每一级别和阶段开展程度高得多的任务一体化工作。

9. 此项扩大的活动往往是在动荡和不安全的环境中进行的；在这些情况下，虽然签署了和平协定，但联合国维和人员的存在仍然可能受到拒不参加和平进程的派别和武装团体的抗拒。在此种不稳定的背景下，联合国外地特派团必须在敏感性和风险度很高的情况下运作，这就使得执行复杂任务和同那些急需支助的当地人口接触的工作复杂化。

10. 即使在政治和安全条件有利的情况下，联合国和平行动在开展工作方面也面临严峻挑战。现在的维持和平环境往往偏僻、艰难，欠缺基础设施或通讯条件。目前联合国最大的维持和平行动，联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团），就部署在一个面积相当于西欧、但只有 300 英里铺面公路的国家。联合国外地特派团面临着若干实际挑战，如：当地货物和服务市场有限或大为削弱、缺少房源、饮用水和足量的新鲜食品供应。许多特派团在后勤和供给方面困难重重，使部署成为很复杂的问题，其中，速度只是必须解决的若干考虑因素之一。

11. 联合国和平行动的数量、范围、规模和作业环境方面面临更多的挑战，对会员国和秘书处管理和支助外地特派团的方式产生影响。新特派团的规划、启动和部署工作，必须得到必要的重视，这就制约了可用于现行特派团的时间和精力。对于维持和平行动顺利和及时的结束而言，以下领域是至关重要的，而在这些领域，往往能感受到上述现实情况的影响：定期反思和审查战略；针对实地的事态发展，评价和修改政策和计划；对特派团活动和联合国人员进行监测和监督，预警和行动程序，以确保对新出现的问题和挑战迅速作出回应。

12. 另一重大挑战在于确保向联合国行动提供人数充分的优秀和有经验的人员及数量足够的军用物资。要招募、支助和轮换目前在实地服役的 100 000 名人员，就需要开展大量活动，这就对各国和区域的能力造成压力，并对总部和外地的联合国维持和平工作带来同样大的压力。这一点，再加上联合国维持和平工作日常面临的严峻作业环境，势必影响到部署新和平行动并充分配备人员的时间表。在同时规划数项此类行动时，影响就更大了。

13. 派遣有经验的文职人员担任特派团领导、管理和重要的职能任务，这项工作至少同样棘手。目前并没有文职维持和平人员的学校，没有成批的政治事务或民政事务、司法改革专家，没有负责外地安全、运输或采购的指挥官处于待命状态，能在很短时间部署到实地。目前在实地工作的近 5 500 名国际文职人员和 12 000 名当地文职人员中，每一个人都是按照限于为具体行动服务的合同征聘的。要把一批少数有经验的国际文职维和人员分配在 18 个行动和 15 个政治特派团中，以确保向每一特派团派任具有必要能力和专门技能的优秀管理人员和实务人员，这已成为极其严峻的挑战。由此形成的一项后果就是：许多复杂的联合国和平行动中，文职人员现行空缺率超过 20%，而受聘人员则频繁更替。征聘和行政手续很烦琐，给总部和外地人事工作造成很大负担，加上合同和整套报酬缺乏吸引力，阻碍了特派团任务的执行，导致合格求职者和工作人员失望之余、另谋他就。

14. 制定明确的政策指南、进行综合培训并酌情进一步把权力下放到实地——这些是使得维持和平人员能高效和有效执行所规定任务方面的关键要素。不过，同样重要的是评价和监督机制。联合国维持和平工作越是复杂和分散，就越迫切需要确保维持行为标准和问责标准。发生人员行为失检或误用或滥用资金和资产的事件，损害了世界各地成千上万名联合国无辜维和人员的名誉和士气，损害了会员国对联合国的信任和信心。

15. 归根结底，需求程度持续很高，可能形成重量不重质的情况，其最严重的后果就是使得联合国维持和平特派团、人员和他们受命保护的居民，处于更大的风险之中。这是在拿我们的人员和东道国居民的安全保障开玩笑。这可能会造成稀少资源使用效率不高或被误用的情况，并可能出现任务期延长、更糟糕的是任务失败的情况，这些风险不能孤立地加以处理，也不能搁在一边，留待今后什么时候审议。如果我们不能正视联合国维持和平工作目前面临的各项挑战，我们就有

可能重犯过去的错误。我们务必要保护联合国维持和平工作过去十年间取得的长足进展，使之能够继续得到发展，迎接未来的各项挑战。

16. 特别委员会过去已经讨论过联合国维持和平行动激增的问题。现在活动程度甚至高于以往讨论的活动量，因此，不妨尝试以新的方式组织和配备联合国维持和平工作，以迎接需求持续高涨的挑战。在这样做的同时，一定要探讨若干根本性的问题。要管理持续的高需求，同时又不牺牲效率和安全，需要增加资源的底线为何？怎样才能设计联合国维持和平行动，使之能够以更少资源做更多工作，同时又能保持我们在提高作出有效、综合回应的能力方面取得的成绩呢？如何才能对联合国总体工作作出最佳规划、以有效和负责任地支助不同的外地行动呢？这些问题可不好回答。我希望，在我担任秘书长期间，我们能建设性地处理这些问题，并增进世界千百万人民对联合国维持和平工作所寄予的信任和希望。

三. 应对持续需求的挑战

17. 特别委员会几年来已经认识到联合国维持和平需求不断激增，还认识到需要考虑本组织如何充分满足这种需求。秘书处 2006 年提交给特别委员会的报告（A/60/640）概述了 2010 年和平行动。这是一个旨在使联合国维持和平能够满足目前和今后挑战的改革议程。这个议程确定了需要重视的五个优先领域——伙伴关系、原则、人员、组织和资源，并且提议在今后五年中推动落实这个议程。特别委员会正确地认识到这个议程能够推进联合国和平行动问题小组报告（A/55/305-S/2000/809）所启动的进程。这个进程旨在确保特派团成功；维持和平人员的安全、保卫、能力和行为；对资源有效而负责地管理；使合作伙伴积极参与。

18. 这个改革议程成功地抓住了维持和平工作中需要进一步改进的方面以及安全、能力、效率和问责之间的联系。在五个优先领域都在取得进展。特别委员会通过关于具体问题的定期非正式简报获悉这些进展情况。特别委员会将会理解，我在任期之初想要先更多地考虑这个改革议程，然后再按照特别委员会的要求就此问题提出详细报告。

19. 但是，这个改革议程有些方面显然需要立即采取行动，以处理当前的维持和平任务。今日挑战错综复杂、范围广，需要我们确定三个优先领域。第一个领域是需要组织和提高总部有效而负责地规划、管理和监督联合国维持和平的能力。第二个领域是在全系统和与联合国之外合作伙伴的整合和协调中取得更多的收益，以提高效率，使支助以冲突后环境为目标。第三个需要考虑的领域是如何规划和组织联合国维持和平特派团，以便缩减规模并及时而可持续地过渡。

强力、高效的总部能力

20. 一个大型、以实地为主的组织特别需要有协调而明确的结构、管理系统和工作流程，以部署、维持和监督多个复杂行动。没有这样的结构、系统和流程，发生效率低下、能力不足或滥用情况的风险就会成倍增加。在需求高、压力增加以及外地活动不断扩展的时候，可能出现的趋势是放松对改革和工作程序审查的重视，并期待在今后相对稳定能够有更多的时间的时期再考虑这些问题。但正是在工作最为密集的时期，为了保护特派团及在特派团服务的人员的生命，对可靠管理、评价和监督程序的需求才最大。在进入连续第四个持续“激增”年之际，认为将改革留待今后较为平稳的时期再考虑的想法是站不住脚的。为了保持会员国对本组织规划和支持外地复杂行动能力的信心和信任，为了确保联合国人员的安全和福利，必须调整联合国维持和平，以确保有效地进行管理、评价和监督。

21. 我打算加强本组织和平与安全行动的能力，做法是调整维持和平行动部，来创建两个部：和平行动部和外勤支助部。和平行动部将负责规划、指导、管理并为属于维持和平行动部权限的所有维持和平行动和其他外地行动提供政治指导。和平行动部将领导综合规划进程，确保特派团规划的所有组成部分——政策、支助、军事、警察和文职部门——共同致力于为外地提供高效协调的支助，并作为会员国、联合国和联合国之外的合作伙伴的可以确认、负责的对话者。这个部还负责维持和平行动的开展和管理、维持和平政策问题，包括继续制定最佳做法、指导和程序。而这些最佳做法、指导和程序又成为维持和平训练方案设计和执行工作的基础。该部还管理秘书处与部队和警察派遣国的互动工作，并就维持和平事务向安全理事会和特别委员会报告。

22. 外勤支助部将负责为联合国外地行动提供支助，包括人事、财务、采购、后勤、通讯、信息技术以及行为和纪律等其他行政和一般管理事务。外勤支助部将负责为和平行动部提供服务，但也向秘书处其他有外地存在的部门提供服务，如政治事务部的特别政治任务。为提高和加强对外地支助的效率和协调，并确保有效监督，将合并并向外勤支助部分配总部在外地行动方面的现有支助能力。

23. 重组总部可以提高向成千上万名在外地工作的男女提供支助的速度和效率。这还为加强管理和监督会员国所提供的维持和平资源提供了机会。但是，成功取决于联合国维持和平原则和良好业务规划原则得到保障的程度。在外地特派团，将通过秘书长特别代表的权力来保持统一指挥。这是维和行动的一个关键原则。秘书长特别代表将通过和平行动部对秘书长负责。外地行动现有上下级结构将保持不变。为了保持统一指挥并确保有效的日常管理，主管和平行动部的副秘书长将负责所有的维持和平决策。外勤支助部将就所有属于联合国维持和平范围的事务对和平行动部负责并接受该部指导。为了进一步确保密切协调，这两个部合用同一地点办公。关于不直接关连联合国和平行动的一般行政和管理事务，外勤支

助部将在常务副秘书长的指导下与管理部合作。我已经授权常务副秘书长负责秘书处的总体管理和行政。这将确保全系统管理和行政做法协调一致。

24. 上述倡议的目的是使我们能够更有效、更高效和负责地满足对联合国维持和平的持续需求。会员国和大会相关机构，包括特别委员会对这个进程的参与至关重要。你们对联合国维持和平的了解以及你们制定的政策指导，为协调一致地开展秘书处改革提供了必要的框架。因此我打算就这个提案的详细内容和执行工作另外编写报告，供大会在本届会议期间审批。

安全保障

25. 必须作为结构改革指导的一项基本原则是，特派团及其人员的安全保障。总部的调整绝不能损害在外地工作的男女工作人员的安全或福利。安全和安保部将继续负责提供领导、业务支助和外地安全管理监督，并将同和平行动部和外勤支助部继续保持密切合作。和平行动部将负责情况中心，支助外地的联合行动中心和特派团联合分析中心。联合行动中心/特派团联合分析中心是特派团加强人员安全的一个关键手段，在成立和配备接受专门培训的外勤人员方面已经取得许多进展，但仍将需要探讨需要哪些军事、警察和文职能力，以支助和平行动部的各个中心，包括审查和比较分析各个特派团的不同情况，为中心确定最佳实践、提供培训和进一步指导。

26. 我尤其关注的是，非恶意行为所造成的联合国维持和平人员死亡人数较多。改善交通安全，包括规定新人员接受驾驶测试，提供上岗培训，都有助于减少交通事故，能够确切表明采取有效的预防行动能取得很大成果。2006年，死亡的外勤人员中有一半以上是死于疾病。这一数字很高，令人吃惊。外勤支助部将支助在外地加强安全，同时我敦促所有部队派遣国和警察派遣国同秘书处密切协作，协调和加强部署之前的宣传方案，减少部署人员中因艾滋病而死亡的人数。敦促会员国适用联合国关于体检合格的准则和关于不能部署的体格情况的准则。

综合规划

27. 作为调整指导的一项基本原则是综合规划。过去十年，在使联合国维持和平工作成为更协调统一，更有效益的工作方面，进展巨大。我很高兴地注意到，已经开展工作，通过机构间审查，和在新的行动中执行特派团综合规划进程，如东帝汶的特派团，改进了特派团综合规划进程。审查和早期执行经验十分宝贵，有助于解决复杂的和平行动规划和澄清所涉各个组成部分的作用和责任方面的问题。综合规划不能只是局限于特派团启动阶段的筹备，还必须涉及和平行动的所有阶段，包括制定基准，衡量执行特派团任务的执行情况，在特派团的关键阶段审查综合计划，为维持和平特派团转为长期综合建设和平办事处作好准备。特派团综合规划进程作为综合规划的一个手段，是一个进程，而非一次性的工作，它必须指导和和平行动部和外勤支助部及其他合作伙伴之间的合作。

28. 所有维持和平伙伴早期和持续参与，是一体化成功的关键。其他的伙伴包括人道主义和发展行动者以及政治事务部，维持和平工作依赖于政治事务部的预防性外交和缔造和平工作。如特别委员会所指出，也需要持续不断地让部队派遣国和警察派遣国及时一致地了解特派团综合规划进程，以便协助国家规划。

29. 关键的是，让总部和外地特派团工作人员得到足够的准备和装备，能够开展综合规划进程。这需要信息、外联和培训，不仅仅是维持和平人员，还包括各部、基金、方案和机构的人员，以及在总部和外地参加特派团综合规划进程的派遣国家的人员。目前已经着手拟定特派团综合规划进程培训材料。下一步将是向外地进行传达，确保妥当的外地特派团能够拥有专门的综合规划能力。为了确保规划、基准制订及政策和程序的拟定能够继续，为同联合国合作伙伴的联系提供单一联络点，我提议在和平行动部内建立一个战略规划能力。作为其功能的一个环节，这个能力将负责筹备和组建综合政策和行动小组，向具体特派团提供规划和支助。

评价和监督

30. 必须维护和加强的另一项重要原则是有力的评价和监督。我作为秘书长认为，这是全系统的一项优先工作，能够增进会员国对联合国的信任和信心。这是维持和平工作的一项具体优先工作，以确保维持和平人员免受不必要的风险，要采取一切措施增强特派团的安全和成功。内部监督事务厅最近对维持和平行动部进行了管理审计，也同样提请人们注意，需要加强专门的内部监督和评价能力。

31. 在维持和平这样权力下放瞬息万变的行动环境中，应该有一个风险管理框架，以便有效地缓解外地工作中必然出现的挑战，协助妥当的规划和管理。对外地活动进行评价监督，尤其是在越来越多地向外地下放权力的支助领域，如人事管理、财政管理和采购，也有助于防止效率低下、资源使用不当，并在必要时尽早给予纠正。在改进采购工作方面正在取得进展，包括维持和平采购管理和监督的审查，以及所需物资的技术说明，和有专门目标的征聘外地采购干事的工作。下一步是制定针对特派团的具体采购程序，及时地指导和监测外地采购工作，确保一贯遵守采购规则和程序。我提议巩固和加强本组织在外勤支助部内的外地管理和行政监督能力。

32. 监督能力得到加强之后的一个职能是，通过调查委员会，监测、找出和消除外地特派团严重事故的根源。调查委员会负责调查具体案件，就外地所有的严重事故提供详实的报告，总部根据其报告再开展进一步的行动和/或后续行动。调查委员会几乎 80% 的报告涉及车辆事故（尤其是出现人员伤亡的事故）和外地的死亡事故。这是一种关键的管理手段，能够确保妥当的问责制度，改进外地人员的安全。调查委员会的报告还是一种关键的信息，有助于会员国就涉及本国人员的事故采用适当的国内程序。外勤支助部的任务将包括有系统地监测、审查

和落实调查委员会的报告建议，在进程的各个阶段，同会员国和秘书处有关机构进行联系。

行为和纪律

33. 有效管理、评价和监督的根本，是树立一种问责文化。把这种文化在体制内规范下来，是一种长期努力，它需要对所有人都有约束力的明确的行为标准，在提出行为不当的指控时，迅速有效地回应。特别委员会在过去两年特别注重一种严重的行为不当，即性剥削和性虐待。我祝贺会员国至今在此方面取得的进展，尤其是通过了A/59/19/Rev. 1号文件中的全面改革计划。¹

34. 最近取得的进展包括，在总部和十个特派团成立了行为和纪律小组；成立了两个专家组，确保就犯罪行为的责任问题提供咨询（A/60/980）；继续开展调查，就有关公共信息、解决行为不当案件和提供福利等行为问题颁布标准行动程序。特派团人员越来越多地了解他们要遵守的行为标准，正以更加专业和连贯的方式处理关于行为不当的指控或案件，因此加强了人们对这类行为的问责。

35. 两项提案目前正由会员国审议：同部队派遣国的示范谅解备忘录订正草案，规定了维护联合国行为标准，追究违反标准者责任的全面制度（A/61/494），和援助受害人的全面政策和战略草案（A/60/877）。这两项提案，以及关于人员福利和娱乐的未来政策，是问责和支助框架的基石，证实了联合国致力于维护其倡导的原则。我真诚希望，2007年对这两项提案取得进展，秘书处将力所能及提供支持，协助会员国的审议。

36. 尽管在解决性剥削和性虐待方面取得了进展，但此类事情仍继续发生，联合国的绝不宽容政策也没有得到外地所有管理人员和指挥官的完全接受。2006年前10个月，维持和平人员所有违纪行为中，63%涉及性剥削和性虐待，其中三分之一同卖淫有关。秘书处将在2007年开展禁止嫖娼运动，宣讲联合国维和服务期间适用的禁令。外勤支助部将负责行为和纪律问题，支助外地单位。已经向大会提议，把外地行为和纪律组转为任期更长的单位，把有效，专业处理外勤业务违纪的工作纳入体制（A/60/682）。

通信和信息技术

37. 有10万多名外勤人员在艰难，常常风险很高的环境中工作，因此，有效的通讯便是保障工作人员安保和特派团效率和成功的关键。技术能力是有效通讯的关键环节。信息技术和管理是提高效率，节省费用的一个手段，同时也确保外勤人员尽早得到信息和机会，实地联系及与总部联系。秘书处正在开展若干主要的信息技术改革：应该确保建立有力的平台，提供信息技术基础设施和服务的努力，

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第19号》。

能满足外地和总部的需要，提升信息管理系统和增强同外地和外地内部的通讯能力。外勤支助部将负责联合国和平行动的信息和通讯技术。

公共信息和外联

38. 联合国维和工作已告扩大，让东道国人民，合作伙伴和全球受众了解联合国任务，活动和发展的需求也告扩大。秘书处，尤其是新闻部，在向广大公众宣讲联合国维持和平的目标方面取得了长足的进展。不过，仍需要更多的外联，解释联合国维和的作用和目标，说明维持和平的功能，其局限和责任。会员国认识到这项任务的重要性。新闻单位目前是联合国维持和平行动最大的构成部分之一。在总部，仅在 2006 年，有关媒体简报的要求就增加了 60%。秘书处内尚无足够能力，在技术上和后勤上支持外地构成部分，为新的特派团和过渡特派团规划新闻战略，开展内部通信活动，或有效响应媒体对信息和评论的要求。作为总部调整的一个环节，我打算审查如何能加强维和工作通讯，信息和外联能力，以此作为新闻部与和平行动部之间协调努力的一环。

与广泛的伙伴整合为一体

39. 一体化不是一个仅限于联合国秘书处各结构的进程。随着我们加深对和平、安全与发展之间复杂相互关系的理解，并认识到我们有全球责任保护最脆弱者免受冲突的多种影响，联合国维持和平行动的任务扩大了。作为一个系统，联合国拥有一系列强大工具，来满足国家和人民的冲突后需要。这种作出全面、综合性反应的能力是本组织所特有的。为了最大程度地利用这一潜力，联合国必须在规划和实施综合维持和平行动以及在此努力中与伙伴合作方面成为全球领导者。

澄清联合国伙伴的作用和责任

40. 要补充和便利综合规划进程中正在开展的工作，澄清联合国行动者的作用和责任大有帮助。作为调整过程的一部分，秘书处所有组成部分在外地责任上的特殊作用将得到阐明。同样重要的是，在整个联合国系统的职能或主题活动方面说明分工并深化合作。几个领域已经取得了一些良好进展。最早的例子是地雷行动，1997 年以来，联合国地雷行动处一直充当协调中心，在这个领域协调所有联合国的工作，包括管理自愿信托基金。如在黎巴嫩和苏丹的现行方案所示，这个办法加强了联合国在维持和平行动范围内地雷行动方面的政策、规划与实施。

41. 第二个取得长足进展的领域是解除武装、复员和重返社会。现已制定解除武装、复员和重返社会综合标准，为联合国活动提供明确准则，并将构成规划、执行和评价联合国维持和平行动解除武装、复员和重返社会部分的依据。通过维持和平预算摊款为解除武装、复员和重返社会方案的解除武装和复员部分提供资金，对改善全系统一体化的努力有很大帮助。至关重要是，为开发署领导的重返社会活动早日规划和调动资源，从而最大限度地提供这种财政支助。为了确保解除武装、复员和重返社会方案在实践和政策上顺利开展，秘书处正在海地和苏

丹试行一种综合办法。两个联合国维持和平行动设立了维持和平行动部-联合国开发计划署联合解除武装、复员和重返社会股，以整合所有解除武装、复员和重返社会的规划、方案拟定和执行活动。这些试点审查定于 2007 年进行。

42. 最近一直在努力加强联合国的法治能力并使之合理化。同解除武装、复员和重返社会工作一样，该进程中的一个重要步骤，是界定有关业务活动，以便对任务及其负责人有共同谅解。作为这项努力的一部分，和平行动部将领导提供援助，支持所有联合国和平行动的警察、执法机构和监狱。该部还将提供规划和技术专长，在没有联合国特派团的国家，支持联合国在这些职能领域的活动。在解除武装、复员和重返社会模式的基础上，授权支持法律和司法改革的联合国维持和平行动，今后将包括一个统一领导的综合股，从联合国开发计划署借调工作人员。有关联合国法治协调一致的进一步资料载于题为“汇聚我们的力量：加强联合国对法治的支持”的秘书长报告(A/61/636 和 Corr. 1 及 S/2006/980 和 Corr. 1)。

43. 在维持和平中执行促进两性平等的任务这个领域，也需要一个同联合国各伙伴机构统筹规划的框架，以确保维持和平特派团促进男女平等权利以及在冲突后环境中处理妇女和女孩特殊性别优先事项的努力，建立在可持续的基础上。两性平等和儿童保护问题将是 2007 年加强机构间协商的重点。

44. 澄清在职能方面的作用和责任，是发展政策、准则与培训，制定联合国专家名册以及在联合国系统内增加知识和建立问责制的第一步。不过，对一体化的联合国的考验，是实施一个有效提供外地服务的系统。综合特派团的经验表明，这并非总是那么简单。虽然已明确阐明秘书长特别代表对联合国外地活动的权威，但现实是，该系统各部分根据不同的规则和条例运作。履行这些义务给联合规划和方案拟定带来实际障碍。简化并统一规则和程序是解决这个问题的一个办法。不过，会员国可以发挥关键作用，向联合国系统那些依赖外部供资的部分提供奖励与援助，在已部署联合国维持和平者的联合国综合特派团的框架内工作，从而促进加强连贯性的努力。

同联合国以外伙伴合作

45. 秘书处早就认识到同联合国以外伙伴在冲突后环境中合作的重要性。例如，区域组织带来对一国文化和政治的真知灼见，在为维持和平及建设和平工作创造有利的区域环境方面发挥至关重要的作用。它们往往最有条件在联合国维持和平行动离开后向一国提供长期的政治、安全和能力建设支助。与此同时，国际金融机构对于提供分析、技术专长和资源，以援助经济复兴、公共行政和创造就业这些可持续恢复的核心工作至关重要。过去五年来，联合国维持和平在同区域维持和平行动者，以及其他冲突后伙伴组织发展伙伴关系方面取得了进展。伙伴关系的最初重点大多是改善外地的通讯与协调，以便我们起码不妨碍或破坏向冲突后国家提供支助的工作。

46. 现在是探讨深化战略和行动伙伴关系，使冲突后集体援助的影响最大化的时候了。作为在实地最早和人员最多的存在之一，联合国维持和平人员常常面对完成没有授权或特长的任务的国际和地方期望。促进辅助性伙伴参与是一种方式，可以确保有效交付必要的全面支助，同样重要的是，在维持和平行动离去后长期支助到位。联合国维持和平行动可以便利其他伙伴提供的支助，比如，提供安全或后勤资产，支持发展行动者开展创造就业和基础设施项目。另一个例子是，特派团可以向区域和双边行动者目标明确的培训和能力建设工作，提供协调和更广泛的规划框架。我们已经开始同非洲联盟、欧洲联盟和世界银行等伙伴探讨是否能够加强业务合作和联合倡议，并分别与这些组织发起了一些实际项目。我打算在和平行动部内建立专门促进伙伴关系的能力，协助我们充分利用战略和业务伙伴关系的潜力。

联合国维持和平行动的及时有效缩编

47. 在这个维持和平需求高居不下的时期，精力和稀少资源分散在太多领域，而无法在任何一个领域起作用，是有风险的。在这方面，必须在任务是否可以完成与为执行这些任务提供资金之间取得平衡。秘书处干练地执行会员国的决定的部分责任，必然涉及确定核心维持和平任务，并将其与其他行动者更有能力开展的优先建设和平活动分开。这便要求对建设和平采取一种战略性办法，让联合国和平行动成为在一个共同战略框架中工作的许多行动者之一。如果这个更简化的办法要获得成功，与建设和平行行动者建立强大伙伴关系极为重要。

从维持和平到建设和平的有效过渡

48. 建设和平委员会和建设和平支助办公室的设立，是形成一种协调一致的战略办法的第一步。联合国维持和平机构与建设和平机构之间的关系十分重要，因为和平行动部负责确保联合国在冲突后环境中综合反应的运作，反映这一战略办法。作为在布隆迪和塞拉利昂指导和管理综合办事处的领导机构，维持和平行动部目前向建设和平委员会和建设和平支助办公室提供大量政策和协调支助，处理在这两个国家的建设和平战略。

49. 建设和平结构潜在的增值，在于它们有能力在冲突后环境中扩大战略协调，容纳区域组织、国际金融机构、双边行动者和非政府行动者；就关键的优先事项及其执行所需要的资源达成协议，并确定最适合提供特别领域支助的组织。这种集体努力必须伴随着清楚阐明不同建设和平行行动者，包括联合国维持和平行动可以给予的支助的性质，以便我们所规定的任务不超过各组织的能力和存在时间。

集中注意核心业务

50. 联合国维持和平行动的核心业务，最终是支持冲突后国家尽早提供并改革安全与法治。让国家当局得以承担主权责任并提供公平、可持续的安全与发展，是重中之重。不实现这一目标最差可能导致冲突死灰复燃，最好可能导致大规模维

持和平特派团长期驻留。虽然冲突后安全从根本上与建立国内政治共识有关，但支持安全改革需要具体的战略、技巧和资源。因此，联合国维持和平工作必须将精力集中在这项核心任务上。我们在若干具体领域拥有强大能力，如在动荡地区提供安全，监测边界和分界线，解除武装、复员和重返社会，以及警务和执法改革与结构调整方面。

51. 联合国维持和平尚未制定的是一种战略框架，来指导为安全改革连贯有效地提供支助。其中的一个核心方面是有能力协助各国当局确定安全需要，早日制定可持续安全，包括必要适当的防务改革的战略、优先事项和计划。联合国维持和平特派团也许还可以发挥作用，帮助协调为安全改革提供国际援助，以确保各组成部分合成一揽子完整的援助；一个领域加强安全并不以牺牲人权、发展和巩固和平为代价。安全改革最终必须在支持国家当局建设以法治为运作依据的国家结构、机构和进程的更广泛框架内进行。

52. 进行冲突后安全改革的速度和效果，决定维持和平退出战略的及时性和可持续性。所以，这是过渡规划的一个关键要素。一种重点更加明确的联合国维持和平办法必须将支持安全改革置于中心地位。特别委员会已在其 2006 年的报告中表示赞赏安全部门改革对于维持和平的重要性，并要求联合国就此问题发起机构间审议。目前正在开展这一进程，由维持和平行动部领导，我期待在 2007 年就此重要问题同会员国合作。

53. 在采取一种更协调一致、更有重点的维持和平办法时，更清楚的政策和指导十分重要。2007 年的一个优先事项将是继续制作一种总体或“最高”理论出版物，帮助界定和描述现代联合国维持和平工作。该文件将建立在联合国维持和平行动的经验教训的基础上，向未来联合国维持和平行动者提供参考，并且帮助特派团在复杂而富有挑战的环境中始终注重核心授权任务。在整个 2007 年同会员国和其他维持和平伙伴合作，秘书处有望为联合国维持和平行动的所有受训人员、工作人员和监督人员制作一份基线参考文件。该文件将取代现已过时的 1995 年联合国维持和平行动一般准则。秘书处感谢那些主办非正式会议讨论“最高”理论的会员国的支持，期待在这项重要工作中继续协作，以便为所有未来维持和平者提供有用的资源。

四. 当前的业务优先事项

54. 上文提到的战略维和优先事项还需要进行进一步的详细拟订和磋商。然而，在当前阶段，联合国维持和平工作正面临着若干业务需求，必须作为紧急事项加以处理，这需要资源，还需要新的和创新解决办法。

加强军事规划

55. 由于在实地的兵员超过 75 000 人，维持和平行动部军事司亟待进一步加强，在军事规划方面尤其如此。军事司目前有 13 名军事规划人员，负责拥有军事部分的所有联合国维和行动的规划。这些工作人员还要规划部署中特派团的审查，承担政策拟订工作，监测最佳做法，制定业务程序。该司若要维持目前向整个联合国系统提供的规划支助服务，支助进行中及未来的维持和平行动，同时积极促进特派团综合正规划进程，那么就急需增加军事司各科的军事干事。

56. 2006 年，对扩大联合国在黎巴嫩的行动（联合国驻黎巴嫩临时部队）方面需要立即满足的规划需求采取了新的创新做法。建立战略军事单元是一种试验性机制，目的是让秘书处在特定行动方面拥有进一步军事战略指导能力，而不只是支助风险评估和预测事态发展。目前尚属早期阶段，只能对这一举措提出一些初步意见。一种考虑是，必须使战略军事单元与军事司密切保持协调一致，而且军事司应继续总体负责军事规划工作。理想的做法是，战略军事单元在该司内部开展业务。第二种考虑是，必须确保这一部署能全面促进特派团的规划进程。尽管秘书处可以从在国家和其他多边领域拥有经验的军事专家那里受益匪浅，还必须确保战略和紧急规划援助机制全面了解联合国的做法和程序，特别是特派团综合规划进程。必须对战略军事单元进行全面审查，以确保其相对优势和今后的可行性。

57. 特别委员会去年建议，把军事顾问员额的职等提高到助理秘书长级别。鉴于联合国维和行动军事部分的作用和所承担的责任，我也认识到这一职位的重要性，并期待着与特别委员会共同探索如何在总体维和改革中适当地反映这一点。

增强警察能力

58. 正在对警察能力的规划和快速部署进行大幅创新。初期常备警察能力的建立是一项我们大家引以为荣的成绩。同时，警察需求已超过这一初步能力规划期间所作的预估，我们必须避免在实施常备警察能力的第一年发生让其应接不暇的危险。一种解决办法是，维持在常备警察能力第一阶段的规划中蓄积的势头，其中包括通过联合国银河系统和会员国开展全面征聘工作。我也认为，必须在一年之后审查常备警察能力的工作，以将经验教训纳入下一阶段的拓展工作。同时，我深刻认识到，必须通过增强常备警察能力来尽量节省效益，充分发挥规模经济的作用。

59. 当代维和工作对建制警察部队的需求大幅上升。必须加强总部的能力，向建制警察部队提供支助。作为外勤特派团警察部分的独特组成部分，建制警察部队根据不同的规则开展业务，因此需要具体指导和支助。例如，需要装备来保证每个建制警察部队能自我维持。许多警察派遣国在向其建制警察部队人员提供这一能力方面面临着实际挑战。我邀请特别委员会与秘书处一道，探索如何通过建制

警察部队的战略部署储备以及向建制警察部队派遣国提供援助，来满足装备需求。

60. 特别委员会去年建议，提高警察顾问员额的职等。秘书处和特别委员会都认识到，警察部分对于联合国维持和平工作的重要性及其肩负的更大责任。正如特别委员会所强调，必须确保将维持和平的警察层面纳入联合国维持和平工作的其他法治要件中：法律和司法机构、管教以及向国家安全机构和进程的改革提供的支助。若要在冲突后支助国家权威的恢复工作，并建立、规范和执行法治能力，就必须采取协调一致做法，纳入那些作为建立安全、法治和执法的先决条件的政策。为此，我建议特别委员会考虑扩大助理秘书长员额的职权范围，除警察部分外，还包括法治和安全改革的内容。

高级管理和人事能力

61. 在需求居高不下时，切实有效的管理能力是至关重要的。特别委员会针对每年平均建立三个新特派团这一情况，对外勤维和人员人数大幅增长进行了追踪。然而，活动出现增长后，负责领导和监督的高级管理人员却没有相应增加。总部管理能力仍然停留在卜拉希米报告启动的改革进程所商定的水平，但该报告只是力图使秘书处有能力每年规划并启动一次大型外勤业务。在外勤业务中，特派团团团长可依赖副团长和（或）参谋长，相比之下，并没有对负责监督的日常活动管理的能力作出明确规定。

62. 解决总部管理工作超负荷问题的途径之一，就是扩大对中级管理人员和外勤的授权。这需要有足够的干练中级管理人员；明确的政策和指导方针；资源管制；以及本报告所说的评估和监督机制。目前，由于总部缺乏中级管理额，高级管理人员在扩大实质性任务和支助任务的授权方面能力有限。由于没有这种中级能力，最高级管理人员就要继续处理各种业务问题，从征聘支助人员到与外勤特派团的日常通信，不一而足。秘书处正在通过增强高级人员的能力等方式，努力支助管理人员处理这些重大责任。

63. 关键要件之一，就是扩大合格外勤服务工作人员的储备库并使之多样化。已制定高级人员任命政策，为支助高级特派团人员征聘工作建立了小规模能力，尤其是关注改善性别平衡和地域多样化。在会员国支持下，在制定未来和新近征聘高级工作人员的管理和领导能力培训计划方面取得了长足进展，是尤其在所有到任高级工作人员必须参加的特派团高级领导能力课程和高级领导上岗课程方面。

64. 然而，若要建立长期管理能力并使之制度化，我们的注意力必须超越现任领导，以应对未来的特派团管理问题。正如特别委员会所认识到，秘书处去年建议大会组建一支由 2 500 训练有素的文职维和人员组成的队伍，作为外勤特派团中级管理的中坚力量。这一举措将使联合国有史以来第一次能够征聘、培训并留住这些拥有高效、负责任的规划和执行外勤任务所需技能的工作人员。这将为联合

国维持和平的职业发展以及全系统的流动铺平道路。这项建议目前正在审查之中，我认为这是对联合国维持和平工作未来的最重要投资。

五. 意见

65. 人们常说，维持和平是联合国的龙头活动。对全世界数百万人计的人而言，这是联合国作出的和平与安全承诺的最显著表现。在过去十年里，随着全球体系发生变化，维持和平活动大幅增长。这一活力和适应能力使得联合国维和工作有潜力来满足其今天所面临的巨大需求。正是在这种不断发展能力的基础上，我们现在拥有一个绝无仅有的机会，来建立人们对联合国在 21 世纪的作用和效力的信心和信任。

66. 不应低估维持和平工作所面临的巨大挑战。联合国维和人员继续为维持和平献身。2006 年，89 名联合国维和人员在实地丧生，其中 21 人死于恶意行为。我谨向这些维和人员的家属和政府表示深切的同情和真挚的尊重和感谢。

67. 必须承认，所有联合国维和人员常常在十分艰苦的环境下，每天在实地取得了很大成绩。我们往往惯于多讲缺点，却没有感谢联合国和平行动给全世界数以千计儿童、妇女和男子所带来的足以改变人生的许多惠益。维和人员每天所做的事情大都没有得到报道和感谢。作为秘书长，我要向全世界的同事强调，人们广泛感受到了这些无形的工作所起的作用，并且对此心怀感激。

68. 我要向联合国和平行动的东道国和人民表示感谢。接受外国人在自己国家的存在总非易事，而且有时难以在对国际干预的巨大期望与长期逐步过渡的现实这两者之间找到平衡点。在庞大的需求面前，确定事情的轻重缓急以及提供切实惠益，常常具有挑战性。联合国维和行动存在的目的是支助而不是取代国家重建和平的努力。敏锐地认识到并及时满足当地需求，是我们作为一个组织的义务，也符合我们的利益。

69. 尽管联合国维和工作具有适应能力和潜力，但不能将其视为国际和平与安全问题的万能解决办法。维持和平工作不能替代会员国的政治参与，也不能取代国家意志。联合国维和工作的参与有其特定条件，舍此，联合国维和人员就不能发挥作用。为了维护联合国维持和平工作，我们必须铭记其宗旨所在。

70. 如果政治条件和实际情况允许，联合国维和工作可以成为国际社会建设和平努力的一项关键内容。我们的共同努力是确保联合国维和工作的潜力得到充分发挥。目前维和工作激增，表明迫切需要寻找新的工作方式。工作激增还凸现了那些必须给予特别关注的领域。我期待着与你们一道，解决这些需要优先处理的问题，协助联合国维和工作迎接 21 世纪的挑战。