



大会

Distr.: General
4 January 2011
Chinese
Original: English

第六十五届会议

议程项目 53

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各项建议的执行情况

秘书长的报告

摘要

维持和平行动特别委员会在 2010 年的报告 (A/64/19) 中, 请秘书长报告在执行该报告所提建议方面取得的进展。本报告概述了在执行这些建议方面取得的进展和主要事态发展。本报告还介绍了去年在明确和履行在联合国维持和平、建设能力、加强外地支助安排以及改进特派团的规划、管理以及监督安排等关键作用方面取得的进展。



一. 导言

1. 联合国维持和平依然是维护国际和平与安全的必要手段。联合国拥有独特的优势，包括有能力在全球部署和维持军警部队，能与文职维持和平人员及伙伴方并肩履行多层面任务。20 年来，以多种组合部署了维持和平人员，维和人数达到了前所未有的水平。2010 年 3 月，联合国维持和平人员总人数创历史新高，共计部署军事、警务和文职人员 125 520 人。

2. 在经过长期扩张阶段后，联合国维持和平目前在总体规模方面进入巩固阶段。随着 1 494 名军事人员撤出联合国组织刚果民主共和国稳定团(联刚稳定团)和联合国中非共和国乍得特派团(中乍特派团)的结束，截至 2010 年底，在外国工作的军事、警务和文职工作人员约为 124 000 人。对包括警察在内的某些专门能力的需求继续增加。但是，由于持续部署的规模大以及执行多层面任务，维持和平依然是联合国面临的最复杂的政治和业务挑战之一。

3. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和联刚稳定团在执行任务规定，特别是保护平民、应对破坏分子造成的威胁方面遇到了各种挑战。东道国政府的有限合作、国际社会在战略方面存在分歧以及能力不足，使得应对挑战难度增加。2010 年 1 月海地地震突出显示，迫切需要应急计划、可以快速部署的后备力量、灵活高效的支助安排以及与伙伴方开展合作和协作的有效机制。海地 11 月第一轮总统选举出现争议，再次凸显该国政治不稳。

4. 科特迪瓦总统选举是一项巨大挑战，联合国科特迪瓦行动(联科行动)帮助国家当局克服了大部分难题。由于预计会出现相关的安保和政治挑战，2010 年 10 月 31 日选举前又增加部署了 500 名维和人员。在 2010 年 11 月 28 日第二轮总统选举前又部署了 1 个连和 2 架军用直升机，以进一步增强联科行动的力量。第二轮总统选举结果引发争议以及随后爆发的严重政治危机，都说明该国存在再次陷入动荡的风险。

5. 为应对与日剧增的维和需求，2009 年 7 月在题为“新伙伴关系议程：开创联合国维持和平工作新局面”的非正式文件中提出了改革和加强维持和平的一整套建议，文件旨在确定政策议程，反映全球维持和平伙伴关系中所有利益攸关方的观点。秘书长在提交维持和平行动特别委员会关于建议执行进展的上次报告(A/64/573)中概述了其中多项要素，包括明确关键任务上政策一致方面的优先事项、采用注重能力的方法、全球性外地支助以及特派团的管理、规划和问责。特别委员会 2010 年会议进一步推动了许多领域的对话，并继续努力推进这一中期举措。2010 年 10 月还与会员国分享了一份进度报告。

二. 审查 2009/2010 年度的重大事态发展

6. 上一年度发生的最大事件是 2010 年 1 月 12 日海地大地震，地震造成 230 000 多人死亡，其中包括 103 名联合国海地稳定特派团(联海稳定团)人员。联海稳定团除支持并推动灾后立即启动的繁重的国际救灾及人道主义工作外，还继续提供安全环境，并支持海地在加强法治和举行普选等主要的国家优先事项方面取得进展。

7. 部分特派团在建设国家能力和体制以及创造稳定环境方面取得了进展。利比里亚和东帝汶的行动重点是加强警察和国家安保机构以及法治，同时推动复苏和建设和平。利比里亚特派团还支持建设和平委员会在该国进行参与，包括重点关注安保、法治、民族和解等领域的关键性建设和平努力。在黎巴嫩，联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)监测停止敌对行动协定的执行情况，为在黎巴嫩南部建立稳定环境做出了贡献。

8. 支持开展选举以及为选举营造有利环境，是若干维持和平特派团今年的核心任务。除为科特迪瓦第一和第二轮总统选举提供后勤和安保支助外，联科行动还将继续与联合国国家工作队一道，协助完成选举进程。在海地，联海稳定团为 11 月大选提供了后勤和安保支助。在阿富汗，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)，为 2010 年 10 月开展的选举提供了技术援助，同时与利益攸关方合作制定并实施了和解战略。联合国苏丹特派团(联苏特派团)和达尔富尔混合行动都向苏丹 2010 年 4 月的选举提供了支持。2011 年 1 月的公民投票是一项重大挑战，联苏特派团继续支持各方完成筹备工作，确保在公投前后维持和平环境。联刚稳定团正在向刚果民主共和国的选民登记工作提供支助，根据目前的选举日程，登记工作将于 2011 年 5 月 5 日完成。

9. 保护平民仍然是另一个重点领域。随着联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)转为联合国组织刚果民主共和国稳定特派团，联合国在刚果民主共和国的存在进入了新阶段。联刚稳定团制定了创新方法，在东部极不安全的环境中加强保护平民工作。联刚稳定团还支持刚果民主共和国武装力量(刚果(金)武装力量)联合规划军事行动，在对武装力量在人权和人道主义法方面的行为采用严格条件性政策前提下解决武装团体问题。联苏特派团和联科行动还制订并实施了保护平民综合战略。

10. 随着数架直升机撤出联刚稳定团和联苏特派团，关键的军事通用直升机和攻击直升机更加紧缺。应采取紧急行动，确保各特派团拥有充足的流动性和灵活性，以便有效履行任务规定，特别是保护平民任务。

11. 人员的安全保障依然是一个重大关切。达尔富尔仍存在包括强奸在内的攻击联合国人员和联合国有关人员的情况。在刚果民主共和国，武装团体在主要针对地方当局的袭击中数次暴力攻击维持和平人员。尽管行动自由是维持和平人员执行任务的基本条件，但是若干特派团维持和平人员的行动自由继续受到限制。

三. 展望未来

12. 全球和平与安全形势继续发生变化。国家间冲突逐渐减少，内战成为武装冲突的主要形式。内战不断发生，并同时出现持续、激烈暴力行为。随着冲突的经济和社会原因(如自然资源非法贸易和有组织犯罪)造成政治动荡，冲突也可能会蔓延到邻国境内。国家能力发展至关重要，但是这可能需要几代人的长期不懈努力。

13. 当今的行动环境错综复杂，更有必要根据具体情况作出灵活应对。在冲突持续的地方，可能需要同时关注并支持调解和执行和平协定。例如，在苏丹，在政治上继续推动就达尔富尔问题达成和平协议的同时，已在执行南北和平协议方面取得进展。在刚果民主共和国，即使东部一些区域的冲突仍在继续，但是似乎该国的部分地区已经开始走上发展道路。

14. 上述挑战要求国际社会加强团结、联合国系统加强整合并进行一致应对。维持和平行动不能替代长期解决办法，但是可以帮助建立有利条件，为扎实开展其他长期努力创造空间。协调也至关重要，以确保围绕选举等重大活动及时进行规划，并最终将这些活动从联合国系统及其他方面向政府和其他伙伴方过渡和转移。

15. 本报告概述了去年在解决这些挑战方面取得的进展以及“新局面倡议”确定的优先事项，要解决行动方面的核心挑战，就这些优先事项达成共识最为重要。虽然去年取得了良好的初步进展，但是许多方面还需各方进行多年的努力。

A. 明确并履行联合国现代维持和平的关键作用

维持和平行动开展的建设和平任务

16. 去年，维持和平与建设和平之间的关系继续成为大会和安全理事会热烈讨论的一个主题。2010 年，继续和平行动特别委员会重申有必要以推动冲突后建设和平、预防再次发生武装冲突以及推进可持续和平与发展的方式规划并开展维持和平行动。特别委员会强调有效协调与规划、国家所有、早期参与以及强有力的伙伴关系的重要性。最近的报告介绍了在有关冲突结束后立即加强建设和平的 2009 年行动议程(A/64/866-S/2010/386)以及在有关妇女参与和平建设方面(A/65/354-S/2010/466)取得的进展。会员国完成了建设和平架构的五年审查，大会第 65/7 号决议和安全理事会第 1947(2010)号决议均对此表示欢迎。

17. 联合国维持和平行动授权开展建设和平任务已经 20 多年。与联合国系统内的伙伴方相比，维持和平行动往往在长达数十年的国家和平进程的早期阶段发挥更突出作用。虽然维持和平人员的具体任务因情况不同而有所变化，但是维持和平行动通常在广泛的建设和平工作中发挥三方面作用。

18. 首先，维持和平行动支持在国家对应方和广大的国际社会间达成共识，帮助阐明战略重点。维和行动采取向安全理事会报告、向国家规划过程提供支助以及帮助制定在具体地区执行和平的战略等办法，在和平进程的关键阶段明确需求和优先事项。秘书长特别代表还负责在综合战略框架内制定统筹规划进程，支持联合国系统根据共同愿景、战略目标以及优先预期成绩开展协调努力。

19. 其次，维持和平人员通过提供安保、监督冲突各方所做承诺、扩大并保护政治空间、推动援助工作、提供行政和后勤支持以及协调或直接管理多个资源流，使其他方面能够参与建设和平工作。维持和平人员还在促进社会经济复苏，如维护重要基础设施等方面发挥重要支持作用。

20. 第三，维持和平行动直接履行某些建设和平任务，包括与伙伴方协作，采取措施实现短期稳定，同时为长期的能力建设和机构发展奠定基础。长期以来，安全理事会授权维持和平行动履行部分建设和平任务，包括解除武装、复员和重返社会、安全部门改革、地雷行动、司法和惩戒、保护平民及民政事务。随着时间的推移，授权任务变得越来越具体，特别是在维持治安和刑事司法任务方面，在培训支助和机构支助方面，可以看出这一任务已经从观察或监督转为更积极的建设和平。向选举和其他政治进程提供支助，调动民事和军警部分以及特派团支助部门支持国家进程，是联合国维持和平的另一广泛任务。扩展国家权力，包括在地方一级，是维持和平的第三个关键性的建设和平任务。在地方一级，民政人员和其他人员的持续存在有助于推动关键性的早期评估和支持。在所有领域，在特派团开展努力的同时，各发展机构以及其他国际伙伴方也都提供支助。

21. 维持和平行动部和外勤支助部目前正在制订维持和平人员建设和平早期战略，为确定民政、治安、司法、惩戒、安全部门改革、地雷行动、以及解除武装、复员和重返社会等领域各项举措的轻重缓急和优先次序提供指导。这一战略还将纳入其他工作，包括支持政治进程、国家机构等更多关键任务及其他领域。通常纳入安全理事会任务规定的这些复杂的工作领域，有助于推动冲突发生后立即启动的建设和平工作，并被视为建设和平的必要组成部分。这一战略还将为维持和平行动部提供指导，使其更好地发挥在上述专家专长领域，特别是治安和惩戒领域提供全系统资源的作用。

保护平民

22. 执行保护平民任务依然是联合国维持和平在业务上面临的最具挑战性任务之一。维持和平行动部和外勤支助部与会员国、部队和警察派遣国以及目前承担保护平民任务的 8 个特派团磋商，已经在这一关键领域取得重要进展。在刚果民主共和国，主要障碍是地形崎岖和基础设施缺乏，特派团通过向特别脆弱地区部署多个前沿基地，扩大自己的接触面。联刚特派团(现为联刚稳定团)成立了一个快速反应和预警小组，标出具体的风险领域，解决紧急问题，并向保护问题高级

主管小组提出保护行动建议。高级主管小组成员包括特派团的高级领导，人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员办事处为保护问题专题组的牵头机构。该小组采用的信息在外地采集，并由多学科联合保护小组进行分析。

23. 总部的政策工作对外地的创新加以补充。2010 年，维持和平行动部和外勤支助部阐述了有关在联合国维持和平行动中保护平民的业务概念。目前这两个部门重点强调对于执行保护平民任务至关重要的 4 个原则性要素：拟订战略框架草案以指导各特派团制定具体战略；加强部署前培训和随团训练；概述执行保护平民任务所需资源和能力；以及审查规划过程。维持和平行动特别委员会 2010 年报告实质性会议也强调了上述要素。

24. 战略框架草案将在特别委员会 2011 年实质性会议前分发会员国审议。框架草案中的要素为 4 个特派团制定保护平民战略提供指导；协助他们对平民面临的风险进行系统分析；明确缓解风险工作方向。这两个部门正在制定一个保护平民所需资源和能力汇总草案，协助执行保护平民任务的特派团进行规划，并为与部队和警察派遣国就所需资源和能力进行讨论提供信息。汇总表还将明确所需设备来源(特遣队所属装备或商业合同)以及使用这些设备的特派团履行的职能，并说明估计能力要求。维持和平行动部和外勤事务部的综合培训处正在编写针对军事、警务和文职人员的一系列保护平民训练单元，其中列入了概念和法律基础以及各种可能的情形。

25. 保护平民还需依赖军事、警务和文职人员的密切协调，特别是在地方一级。与社区进行有效联络必不可少。在此方面，联刚稳定团制定了实地联合保护小组行动的做法，以期与地方当局及社区建立和加强沟通，促进信息交流和预警，并提供必要咨询。最近的另一项创新活动是部署社区联络口译员，他们在地方一级与军事人员一同工作，但接受联刚稳定团民政司的指导。口译员有助于改善地方一级的分析工作以及与当地人的沟通和互动。

26. 秘书处迄今开展的努力仅仅是改进保护平民规划和执行过程的开始。维持和平人员继续要求提供更加详细的行动指导。为加强执行联合国维持和平行动中的保护平民任务而开展的进一步努力，必须使主要伙伴方充分参与，特别是部署保护平民部队的部队和警察派遣国以及对保护平民负主要责任的东道国政府。授权任务必须明确合理。虽然秘书处正在竭力确保各特派团做好履行保护平民任务的准备，但是归根结底保护平民需要有效的国家机制和持久和平。如果这些长期要求无法满足，那么特派团能够提供的仅仅是临时援助。

提高维持和平特派团行动效力的途径

27. 特别委员会认识到，有必要使会员国和秘书处包括在特别委员会内，就如何提高维持和平特派团行动效力的途径加强对话，包括解决维持和平特派团对执行任务面临的各种威胁加以威慑、维持和平人员的安全保障以及当前的和平进程等

要求。为就破坏分子威胁任务执行的应对方案形成共识，军事厅编写了一个概念说明，概述了进行维持和平的强力方法。这份说明已分发会员国，特别委员会 2010 年会议也就此进行了讨论。

28. 自此，就威慑、行动准备和使用武力等军事方面加强了对话，目的是主要为在联合国外地特派团中部署的军事特遣队编写指导资料。这项工作是同会员国，特别是主要的部队派遣国一道完成的。在尼日利亚(2010 年)、阿根廷(2010 年)和印度尼西亚(2011 年)举行的 3 次区域会议应有助于通过对话达成共识，促进编写适当材料，以进一步加强部队在当地支持执行任务规定的的能力。

29. 作为对行动效力的军事方面对话的补充，正在计划进行其他磋商，以推动政治层面的更广泛对话，支持强有力的姿态并满足威慑威胁和确保有效应对的各种措施，包括与下文讨论的能力的关系。

B. 建设所需能力，应对未来挑战

30. 联合国维持和平为广泛的授权任务提供强大能力，部队和警察派遣国也在其中发挥至关重要、不可或缺的作用。发现新的维和部队派遣国应结合联合国有效部署的能力进行仔细审查。去年，会员国表示支持加大对维持维和能力建设和加强能力建设的关注力度。特别委员会鼓励继续制定一个维持和平方面的综合的、注重能力的多年方法以提高总体绩效，秘书处对此作出了回应。

31. 在会员国的支持下，2010 年制定了具有前瞻性的能力发展议程，其中述及了军警和文职能力要求。议程旨在应对维持和平核心任务的相关要求，包括流动性和灵活性的必要性、快速部署能力、情况了解、可持续性以及综合方法。在此方面，在业务上将“能力”定义为根据合理标准能够实施并能够随时实施；能力包括完成指定任务所需的能力(人力和物力)、准备情况(组织、过程和培训)以及可持续性(支助和后勤)。

明确预期和制定标准

32. 在特别委员会成员的支持下，秘书处在初期阶段明确了军事构成部分的三项试点举措，并以此检验与维持和平派遣国协作制定行动基线标准的方法。试点举措于 2010 年启动，初期侧重于步兵营、参谋和军事医疗支援的行动任务及所需能力要求。2010 年 12 月与特别委员会成员举行了首期讲习班，讨论向步兵营、参谋提供支助的方法和拟议产品。讲习班将作为持续对话和完善方法打下基础。这一举措的成功有赖于会员国，包括国家和区域一级的维和培训机构的支持，明确和开发，向派遣国提供支助的实用工具。

33. 试点项目的短期目标是就明确的特定构成部分的必要和实际的基线能力标准达成共识。步兵营是联合国外地维持和平部队的核心，而参谋则履行军事规划、指挥和控制职能。2009 年制定的参谋作用和标准指南以及 2010 年春天开展的综合培训需求评估，为试点举措中加强参谋培训标准制定工作提供了依据。

34. 基线标准将为设计初步工具提供指导，初步工具中可以包括培训标准、装备要求以及评价工具。试点举措还寻求指导今后的部门努力，从方法、经验教训以及最佳做法等方面明确其他特派团构成部分的能力要求。从长期来看，试点举措旨在通过第三国培训和为伙伴提供装备使其满足所有明确的要求，加强维持和平各构成部分的效力和互操作性并向派遣国提供更有针对性的能力建设支助。

35. 秘书处正在继续明确维持和平中不断发展的核心警务职能。内部监督事务厅关于联合国警察行动管理的报告 (AP2007/600/01) 呼吁制定综合性战略原则框架和多份指导文件。维持和平行动部警务司已经启动为国际警务维持和平制定战略理论框架的 3 年期项目。

36. 在司法和惩戒等密切关联领域的指导制定工作也已取得进展。2009 年 12 月核准了有关司法构成部分的一项新政策。目前正在对 2005 年 12 月监狱支助方面的政策指令进行修订。关于标识和评估冲突后情况下警务和其他执法、司法和惩戒机构准则也在制订之中。维持和平行动部在关于维持和平行动第二代解除武装、复员和重返社会做法的报告中记录了新方法，目前正在为这些新方法制定应用准则。2010 年启用了新的民政人员征聘简介，增加了冲突管理与和解、向国家机构提供支助以及方案/项目管理等 3 个专长领域。

37. 维持和平行动和特别政治任务中文职人员征聘系统经过重新设计，有助于与预测的特派团需求保持一致、支持更快速部署工作人员并确保达到文职人员征聘标准。所需能力通过工作人员队伍规划进行评估，规划可以从所需人员技能和人数方面明确特派团预期要求，并为张贴通用职务安排以及评估候选人的专家组会议安排提供指导。在张贴通用职务空缺之前，将对职务说明进行必要的审查和更新，以确保准确反映责任与职责、能力、经验及其他资格要求。

38. 外勤支助部也对根据名册征聘的程序进行了改革，在人员编制方面采取积极、集中管理的方法，将经过专家小组评估、外地中央审查机构核准、可立即供特派团主管人员受权甄选的合格候选人编成名册。大会第 63/250 号决议核准了根据同一套《工作人员细则》制定的统一简化合同安排，实现了将外地和总部一体化的全球秘书处。这项安排有助于为管理外地和总部新的工作人员甄选体系提供指导。通过新的征选政策，主管外勤支助事务副秘书长可将任用不限具体特派团或部门的工作人员在外勤支助部管理的总部以外活动之间、并在这些活动和维持和平行动部、政治事务部、外勤支助部之间平级调动至合适的工作职位，而无需中央审查机构发布空缺通知或进一步审查。这大大加强了这些部门在特派团的整个任务期间更加迅速地部署工作人员的能力。同时，可以使缩编或清理结束的特派团工作人员重新部署至需要其经验、技能和专长的其他特派团和工作。因此，当地征聘工作人员的空缺率从 2009 年 6 月 30 日的 30% 下降到了 2010 年 6 月 30 日的 15%；国际工作人员的空缺率则从 2009 年 6 月 30 日的 28% 下降至 2010 年 6 月 30 日的 24%。新的工作人员甄选系统还要求主管人员在填补维持和平行动职位

和支助账户资助的员额时，适当考虑部队和警察派遣国的候选人。截至 2010 年 8 月 31 日，88%的特派团工作人员为部队和警察派遣国的国民。

填补关键资源缺口

39. 自 2009 年 12 月以来，秘书处分发了列有目前各特派团军事和警察、法治及其他文职能力缺口的清单，以期确定关键需求并鼓励秘书处、派遣国以及向特派团提供有针对性的能力建设支助的国家之间开展合作。计划于 2011 年对清单进行影响评估。

40. 同时，秘书处也在审查以往与部队和警察派遣国开展外联的做法，并评估各种可选办法，以结合所确定的需求安排全球可用能力并制定调集关键资产的政治战略。秘书处与会员国通过每年一度的全球维和能力建设信息交流会开展对话，力求加强能力建设方面的协调。

41. 过去一年来，向六个新的部队派遣国介绍了联合国部队组建过程和参与维和行动事宜，并与阿根廷、智利、塞浦路斯和葡萄牙签署了新的联合国待命安排制度谅解备忘录。目前正在与另外七个新的部队派遣国进行谈判。

42. 军用直升机部队是维持和平的一项主要能力。他们根据具体任务，为部队、后勤、医疗后送、撤出和搜救提供空运，并为高威胁地区的地面部队提供火力支援。要在缺乏基础设施的偏远地点开展行动，军用直升机部队是必不可少的。作为特派团资产，单个直升机还可补充各构成部分商租直升机的后勤工作。多年来，联合国维持和平行动一直面临军用直升机部队的短缺，尽管在一直努力鼓励潜在捐助国和部队派遣国。到 2011 年 4 月，如果没有进一步的派遣，军用直升机短缺数目将增至 56 架，而总需求量是 137 架。联苏特派团、达尔富尔混合行动和联刚稳定团受影响最大。

43. 为了尽量减少业务影响，秘书处正在探索各种办法，包括寻找更多派遣国、间歇使用航空资产以及向需求最强的地点临时部署航空部队。秘书处认识到，必须以更有力的措施激励军用直升机派遣国。维持和平行动部和外勤支助部的一个专家工作组正在研究用多轨方法制定一个协调且可持续的框架，以改变直升机的提供、租用、偿还和作业方式。

44. 只有在部队和警察派遣国得到良好的后勤和管理支持的情况下，才可能取得有效业绩。所有特派团都需要有效的支持，但高风险和复杂的环境产生特殊的要求，需要灵活的运输、通信和后勤结构，能够支持派遣国执行越来越具挑战性的任务。在全球外勤支助战略下制定的预定部署模块旨在为特遣队提供更可预测、安全和灵活的后勤支持。偿还框架是维和伙伴关系另一个十分重要的方面，它可以提供进一步的激励。秘书处正在按照第 63/285 号决议审查部队偿还率，并向特遣队所属装备工作组提供秘书处支助和实务支助，会员国在该工作组中商讨与偿还有关的问题。

45. 根据对现有结构的审查, 为了加强外地警察质量并实现对特别委员会和会员国的承诺, 维持和平行动部警务司正在现有资源范围内改组该司的结构, 按照向特别委员会 2010 年实质性会议介绍的情况, 设立专职甄选与征聘能力。如果得到大会核准, 这项专职能力将确保所有与警务人员征聘、甄选和部署相关程序的透明度、自主性、问责制、一致性和标准化, 并提高这些程序的效力和效率。设立新的甄选与征聘科不会产生新的费用。警务司已降低警察职位空缺率(从 30% 降至 18.5%), 并开始解决性别失衡现象以及招聘高级人员方面的困难。目前, 妇女在已部署警员中所占比例接近 10%——比 2009 年 8 月的 7%略有提高。

46. 对建制警察部队的需求迅速增加, 派遣国数目也已增多。目前, 六个维和行动中有 64 支建制警察单位部队。目前正在努力与捐助国协调, 以援助各部队的装备和训练。此外, 有针对性地甄选专家、加强与会员国的协调和编写具体工作说明也有助于联合国警察部门提高其应对性暴力和性别暴力的能力。

47. 另外, 虽然外勤支助部所维持的文职能力名册可以满足外地特派团战略规划等多项可预测的需要, 但是, 对于激增的需求以及秘书处内部或待命名册中不能随时提供的专长, 还需要其他方式和更灵活的措施。这些专长可以在联合国系统各方案、基金和机构中找到一部分。如果获得大会核准, 已经精简统一的合同制度下的统一服务条件将提高外地特派团与联合国系统各实体之间的有效协作性。还将做出更大努力, 探索是否可能与外部伙伴和会员国安排提供专业文职能力。此外, 需要有适当的服务条件和生活条件, 才能为维和行动顺利征聘并保留更多文职人员, 包括妇女。

48. 尽管建立了名册, 法治等领域能够提供的关键技能和专业文职技能人员仍然有限, 而且这些专家基本无法随时迅速部署。确保一支人数更多、更加多样化而且能够迅速部署的专家队伍至关重要。因此, 需要在缺乏专长人才的高度专业化领域建立常备能力。2010 年 7 月, 布林迪西的常备警察能力增加到 41 个员额, 并建立了常备司法和惩教能力, 这些都是积极的步骤。不过, 将对由五个核定员额组成的常备司法和惩教能力的经验和未来需求进行审查, 同时也将审查未来可能采取的进一步措施, 以便能够应紧急能力需求部署短期咨询人员、免费提供人员和借调文职人员。

训练

49. 结合 2008 年 10 月发布的战略维和训练需求评估以及新局面倡议, 各会员国强调需要明确的部署前训练标准, 以便充分准备和部署军事警务能力。2009 年, 维持和平行动部和外勤支助部发行了新版部署前核心训练材料, 提供了所有关于军事警务人员部署前训练以及文职人员完成文职人员部署前训练的基本信息。该材料备有英文、法文和西班牙文版, 以最新政策和指导为依据, 统一军事、警务和文职人员对联合国维和所应遵守的基本原则、规则和条例的认识。

50. 部署前核心训练材料由具体职能的专门训练材料提供补充。2009 年发行了供警员个人训练使用的专门训练材料。已拟定和试用特派团军事专家(军事观察员、军事联络官和军事顾问)、惩教人员和建制警察部队专门训练材料暂定稿,应于 2011 年上半年向所有会员国发行。预期 2011 年还将发行更新的和新拟定的具体军事职能部署前训练标准,作为一项试点举措的一部分。2010 年 8 月,维持和平行动部发行了各特派团上岗培训标准,其中包括所有特派团人员的综合培训以及军事、警务和文职人员具体上岗要求。

51. 目前正在为交叉职能和具体工作职能拟定部署过程中的训练标准。同时也在实施一项全球两性平等培训战略,并改进高级领导方案、特派团高级领导课程以及特派团高级行政管理资源培训方案。酌情采用了人力资源管理厅的领导、管理和通信训练标准,以确保文职人员的训练达到与秘书处其他人员相同的标准。此外,目前正在拟定 25 套针对具体工作的训练标准和技术训练标准,在多层维度行动的 35 个实务和支助构成部分中占 69%,其中包括为部署到外地的司法事务干事新制定的专门训练课程,该课程得到了特派团人员的肯定。文职构成部分的新训练方法已在几个特派团成功试用,并将以书面业务指导加以补充。

52. 鉴于权力更多地下放到外地,外勤支助部正在制定一项外勤业务人力资源管理电子学习方案,使人力资源工作人员在应享权利与福利、征聘与甄选、解决争端、人力资源监测和业绩管理等领域达到资格要求并予以认证。

与非洲联盟和其他区域组织的伙伴关系

53. 与区域组织建立伙伴关系仍然是联合国维持和平的关键。它使国际社会能够利用每个行为体各自的优势来维持国际和平与安全。秘书处与各区域组织特别是非洲联盟和欧洲联盟保持密切协调与合作,以便更好地规划、部署和开展由文职或军事人员主导的行动。通过吸取经验教训、举办有针对性的讲习班和互动协作处理共同关切的战略问题,两个部探索了各种途径,以加强与这些伙伴的联系和有效协作性。秘书处还同东南亚国家联盟和集体安全条约组织等其他区域组织互动协作,探索随着这些组织参与维和及危机管理的能力和兴趣提高而出现的机会。

54. 提交大会的关于支助经联合国授权的非洲联盟维和行动的报告(A/64/359-S/2009/470 和 A/65/510-S/2010/514)强调了加强两个组织伙伴关系的重要性。加强这一战略关系的工作继续取得进展,包括建立了一个和平与安全联合工作队(工作队于 2010 年 9 月举行第一次会议),还包括各种改进信息交流的举措。2010 年 11 月在内罗毕举办了以维和合作经验教训为重点的联合讲习班。非洲联盟的能力建设努力得到了联合国的直接咨询支助。非洲联盟同联合国在根据安全理事会授权开展行动的达尔富尔和索马里特派团中的业务合作表明了这一伙伴关系的深度。在索马里,联合国正在向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)提供一揽子后勤支助,并向非洲联盟总部提供规划和管理特派团方面的技术专长。

55. 2009 年，大会在亚的斯亚贝巴设立了联合国驻非洲联盟办事处，将处理和平与安全问题的多个办事处纳入统一结构，以加深联合国与非洲联盟的伙伴关系。该办事处将联合国对非洲和平与安全架构(包括非洲待命部队)发展以及非索特派团管理的长期支持合为一体。

妇女、和平与安全

56. 2010 年 10 月是安全理事会第 1325(2000)号决议通过十周年，它成为总结迄今取得的进展并确定今后执行维和任务优先事项的契机。与部队和警察派遣国等主要利益攸关方进行了一系列圆桌讨论，并启动了一项全球研究，以评估执行第 1325(2000)号决议对维持和平的影响，这些活动特别强调重要的经验教训和对未来的建议。执行第 1325(2000)号决议的各方面进展包括开发了各种工具，用于指导将两性平等观点纳入维和活动、促进妇女参与政治进程和安全部门机构、以及支持通过保护妇女权利的法律。

57. 最近成立的联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)为推动执行第 1325(2000)号决议和促进实现联合国“一体化行动”目标带来了重要契机。妇女署的贡献除其他外将有赖于维和特派团两性平等问题顾问的作用，这些顾问提供技术专长，以促进将两性平等观点纳入特派团任务的执行过程。

四. 建立更强有力的联合国外勤支助安排

A. 全球外勤支助战略

58. 全球外勤支助战略旨在以高效、透明和问责的方式，提高向外地特派团提供支助服务的质量和实效。该战略包括四个彼此各异但统筹一致的支柱：全球和区域服务中心、预定一揽子服务和模块、财务框架以及人力资源框架。

59. 预定一揽子服务和模块的目标是提高部署的速度和可预测性，特别是在开办或扩大阶段，方法是预先规划和使用预先设计并可配置的“一揽子服务”，这些服务包括必要材料、用品、设备和辅助能力。目前正在与特别委员会密切磋商，在意大利布林迪西和总部开展设计和开发 200 人营地模块的工作。

60. 按照大会决议第 A/64/266 号和第 A/64/269 号决议，执行该战略的前五个月涉及重定布林迪西联合国后勤基地的任务，将其作为全球服务中心，并在乌干达恩德培设立一个中心，将其作为该区域各特派团共用的服务中心。

61. 财务框架的目标是更加透明、有效和高效地利用财务资源，加快并及时向特派团部署资源。工作包括制定维和行动第一年的拟议标准化供资模式。

62. 人力资源支柱的各项活动完全按照秘书长的人力资源改革提案，尤其侧重于对外地特派团的人力资源支助方面的挑战和需要。此外，也正在努力开展加强能

力的工作，包括探索聘用外部文职能力的机制，特别是通过与订约人签订待命安排。这些安排可包括工程或医疗人员、军事支援能力、短期咨询人和个体订约人以及能胜任且能迅速部署的人员名册。

63. 全球外勤支助战略执行情况的进一步详情载于第一份年度进展报告(A/65/643)。

B. 安全保障

64. 联合国系统行政首长协调理事会核可了两项加强安全风险管理体系的措施，即确定可接受风险的准则和安保级别系统，2011年1月以前将在所有外勤业务中实施。维持和平行动部和外勤支助部的安保风险管理新政策于2010年11月1日开始生效。

65. 为了加强专业化，2010年对安保职类进行了一项基准测定。2010年8月，外勤支助部下发了初步实施指示。预计全面实施需要三个预算周期，原因是将在预算十分紧张的情况下拟议更改安全架构和等级。

66. 应特别委员会的要求，两个部调查了各特派团本国安保人员的审批程序。经确定，需要对所有本国工作人员并尽可能对订约人员实行这类程序。鉴于该问题适用于整个联合国系统存在，因此在2010年6月机构间安全管理网络会议上被提出，会议将该问题提交高级别管理委员会审议。

67. 最后，维持和平行动部和外勤支助部已开始采取步骤，力求在2011年6月以前显著改善外地安全或职业安全。两个部将确定与工作场所有关的伤亡程度及其对外勤业务的影响，制定外勤安全管理方案，并编写外勤安全训练单元。

五. 确保为特派团的规划、管理和监督做出更有效的安排

A. 改组

68. 获准改组维持和平行动部和设立外勤支助部三年半以来，会员国的反馈、外地特派团调查结果以及业绩衡量指标均表明，秘书处开展、管理和维持维和行动及其他外勤业务的能力显著提高。最重要的是，外勤支助部的设立使特派团支助工作成为履行政治、建立和平、维持和平和建设和平任务的战略辅助因素。改组还使两种不同的业务模式在两个部都得到运用：一个是为外勤业务提供综合战略和业务指导的总部模式，另一个是提供主要授权活动领域专长的服务提供者模式。因此，两个部在力求维和进一步专业化的同时，也得以改进向外地特派团提供的指导和支助。关于加强联合国管理和持续开展维和行动的能力以及各统筹行动小组运作状况的评估在提交大会的相关报告A/65/624和A/65/669中分别作了说明。

69. 维持和平行动部和外勤支助部的共用资源也达到了实现组织协调一致和规模经济的预定目标。经过加强的指导和监督使特派团的作用和任务方向更加明

确，并促成了对巩固和平进展情况的评估。统筹结构产生了更协调地执行早期建设和平任务的办法，特别是在民政、法治和安全机构等领域。加强指导和按既定标准训练使维和进一步专业化。新设的和经过强化的能力提高了任务执行工作的一致性和效率，特别是在安全部门改革、专业军事规划和部队组建等方面。这些能力还促成了更可预测、更具实效的伙伴关系，提高了联合国系统各方案、基金和机构巩固和平并在特派团开办、过渡和应对危机期间提供迅速援助的集体能力。

B. 任务期限的延长以及技术评估团与部队和警察派遣国协商并向其报告

70. 采取了加强与会员国协商的若干措施，从而加强了特派团的规划、管理和监督。现在，安全理事会与部队和警察派遣国的正式会议通常安排在每次关于延长一项任务的辩论之前举行。此外，维持和平行动部按要求定期举办非正式简报会，包括向部队和警察派遣国通报任务区内的具体事态发展。按照 2009 年 8 月安全理事会主席发表的声明 (S/PRST/2009/24)，主管维持和平行动副秘书长和主管外勤支助事务副秘书长签发了以下各方面的具体指导：与部队派遣国和警察派遣国进行正式和非正式磋商；在秘书长的定期报告中说明与部队和警察派遣国协商的情况；在特派团任务期间的主要活动之前和之后与会员国协商。

71. 维持和平行动部在技术评估团部署之前和返回之后与安理会成员、部队和警察派遣国以及其他相关会员国举行协商，以确保会员国的意见和关切在相关工作和后续行动中得到充分反映。2010 年为所有这类评估视察举行了协商，其中包括为联刚特派团/联刚稳定团的过渡以及对联科行动、东帝汶综合团和中乍特派团进行的评估视察。此外，统筹行动小组与会员国保持专家一级的日常联络，向会员国通报各特派团的有关情况。

C. 行为和纪律

72. 行为和纪律股与外地特派团行为和纪律小组以及秘书处伙伴合作，出台了防止不当行为的系统措施，包括根据 2009-2010 年度编写的材料对所有各类人员进行部署前训练和上岗培训，以及对所有不当行为指控进行记录和后续处理。协调一致的努力使本组织能够更有效地确定和减轻与人员行为相关的风险，确保将指控交予调查，并对所有经交予联合国相关实体或会员国调查并证明属实的不当行为采取适当和及时的行动。

D. 指挥与控制

73. 维持和平行动部和外勤支助部继续努力加强对外勤业务的控制和监督，同时加强与部队和警察派遣国、安全理事会以及会员国的互动协作，以提高透明度和增进对话。这些努力有助于达到业务要求并确保与总部及部队和警察派遣国的及时和适当对话。根据新地平线倡议的精神，与部队和警察派遣国的互动协作和协商仍将作为宝贵的工具，用以确保按照安全理事会主席的声明 (S/PRST/2009/24) 有效地派遣和雇用军警人员，并确保整个规划过程的透明度。

74. 除了加强监督机制并与部队和警察派遣国协商，两个部也在对维和指挥与控制政策进行内部评价。评价将广泛审查总部、总部与外地之间以及外地特派团内部的决策权力和执行责任。评价结果将为进一步加强两个部在现有立法和政策框架内的指挥与控制系统提供信息。

E. 与特派团团长的契约

75. 2010 年，秘书长首次与每位特别代表和特派团团长订立了高级管理人契约。契约包括战略、特别(规划、一体化和政策)及管理目标和绩效衡量，它们针对各自具体情况制定，目的是加强特派团与总部领导之间的协调一致，以利于执行任务。

F. 综合特派团规划流程/综合战略框架

76. 目前正在继续努力确保联合国在国家一级的巩固和平工作采取统筹办法，最大限度地提高联合国系统各特派团和各机构、基金和方案的单独影响和集体影响。为此，2009-2010 年度推出了新的联合国全系统统筹规划指导方针。这些指导方针以秘书长 2008 年 6 月下发的内部指导为基础，重申了一体化原则，建立了统筹规划最低标准，并将这一原则的适用范围扩大到与联合国国家工作队同时履行政治任务或开展维和行动的 18 个外地特派团。在总部支持下(包括某些环境下活动激增时的规划能力支持)，所有相关的外地驻留单位都在达到这些单位的最低标准方面取得了重大进展。截至 2010 年 12 月，11 个外地驻留单位已完成、6 个正在制定综合战略框架，以确定联合国在东道国的共同构想以及优先成果、时限、责任和监测安排。在总部，由维持和平行动部主持并包括秘书处主要各部以及联合国系统各方案、基金和机构的一体化指导小组对一体化政策的运用和做法进行了监督，并批准了一系列训练倡议。

77. 2011 年，关注点将日益转向有效实施综合框架，尤其注重综合战略框架与其他规划程序协调一致、有效分配资源以及改进成果问责制。为此，将继续努力建立和支持特派团内部专职战略规划能力，以便与驻地协调员办公室和其他利益攸关方有效合作。但也必须认识到，在目前面临的结构限制下，一体化的潜力也受到限制，必须探讨各种途径，更好地解决行政和支助方面的某些障碍，实现统筹得当的努力。

六. 意见

78. 在特别委员会 2011 年开始工作之际，本报告提出了当今维和所面临的仍然重要的关键问题。本报告还概述了未来的挑战和为解决这些问题不断进行的努力。

79. 今后将继续致力于通过对话和互动协作不断加强作为联合国维持和平核心的全球伙伴关系。必须采取紧急行动，确保特派团具备充分的机动性、灵活性和

知识专长，能够有效履行其日益复杂的任务。必须围绕维和人员所面临的关键挑战形成协调一致，这些挑战包括维和人员在建设和平中的作用以及执行保护平民任务所需的框架、训练和能力。

80. 执行综合能力发展议程将需要会员国多年的持续参与。必须统一期望和标准、有效进行培训、注意关键资源缺口并加强伙伴关系以弥补这些缺口，从而组建多层面维和所需的能力。必须持续支持全球外勤支助战略，从而提高外勤支助机制的效率和成本效益。应探索与外部伙伴的各种安排，以满足专业文职能力需求并征聘和留住更多妇女。必须不断加强特派团的规划、管理和监督，以确保灵活性、统筹努力和更强的问责制。

81. 在所有这些努力中，必须继续按照国际社会赋予联合国维和行动的重要角色，确保最高水准的廉正和奉献。

82. 最后，2010 年是联合国维和文职和军警人员损失最惨重的年份之一，截至 11 月 30 日，已牺牲 164 人。秘书长表彰献身和平事业的联合国男女维和人员，并对始终不渝地支持这项共同努力的部队和警察派遣国表示感谢。
