



## 第六十五届会议

议程项目 139 和 143

关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

维持和平行动部/外勤支助部与区域组织之间合作情况的  
专题评价

## 内部监督事务厅的报告

“与区域组织在维持和平方面的合作促进了联合国部署和支持维和特派团的全面能力，尽管联合国与其伙伴机构之间在组织上的差异造成了业务合作方面的许多挑战”

## 摘要

联合国与区域组织在维持和平方面的合作日益重要。本专题评价报告显示，目前对维和干预行动的需求仍然很大，联合国的能力已经捉襟见肘，而且由于全球经济危机，造成可用的资源减少，在此时刻与区域组织合作，不仅适当，而且重要。维持和平行动部/外勤支助部和各区域伙伴机构的反馈资料显示一种共同努力维持和平与安全的明确承诺。对区域组织来说，安全理事会的授权所产生的合法性就是进行这种合作的主要理由。

2005 年至 2010 年期间，这两个部与非洲联盟和欧洲联盟在维和领域的合作，与其他时期相比，更加积极。这种伙伴关系变成正式和制度化，包括政治宣言表明携手合作的宏愿，在总部一级经常互动，并从业务合作中获得丰富的经验。

与区域组织的合作大体上是以外地特派团为重点。外地的合作往往是通过特别的机制和程序来进行，解决业务上的迫切需要。虽然这种程序有灵活性，能够应付随时产生的需要，却不能从中取得有系统的机构知识。在少数情况下，联合国与区域组织能够分享有形的资源，虽然有反馈资料显示，外地一级的合作费用



很大，还需要把工作人员的大量时间投入规划和通信。尽管如此，合作被视为一种机制，可使维持和平的行动把这两个部没有伙伴机构而能独立完成的工作的范围扩大。

组织结构、体制程序和规定的差异是这两个部和区域组织在合作业务上面临的主要挑战。迄今为止，互动与合作还没有促使各方适当了解彼此的组织情况，而这种了解或许可以减轻此种挑战。

为了使联合国与区域组织之间的合作切实有效，必须确定各自的责任并改进方法和行动上的协调，以便在其关系上最终能增加可预知性并尽量减少摩擦。对于联合国与区域组织的关系，应当有一种战略眼光来指导如何更妥善地制定各种作用和关系，但必须牢记：在部署一个特派团时，政治决心究竟能否凝聚起来，终归是个无法预测的问题。

虽然这两个部应当继续主张由各个政府间机构给予更有力、更明确的指示，来制定一种战略眼光，但是，在得到这种指示之前，可以在这两个部采用一种更有战略性的方法，来尽善利用现有的资源。本报告建议维持和平行动部扩大进行具有直接影响的活动，以加深了解区域组织的结构、程序和限制因素；更适当指示如何更有效地规划一个联合或连接特派团；并加强各组织之间分享资料(包括机密性或限制性资料)的机制。

## 目录

	页次
一. 导言.....	4
二. 方法.....	5
三. 背景.....	6
四. 结果.....	8
A. 2005 年至 2010 年期间维持和平行动部、外勤支助部与区域组织的合作在范围上和深度上差异很大.....	8
B. 联合国和某些区域组织承诺在维持和平的问题和活动中进行合作.....	9
C. 目前没有明白宣告的战略眼光来指导这两个部与区域组织在维持和平方面的合作 ..	10
D. 目前已经同几个区域组织制定维持和平方面合作的框架和结构，但是实际的合作办法缺乏可衡量的目标.....	11
E. 虽然在政策和业务两级曾经与区域组织进行合作，但这种合作大体上是迫于业务上的需要.....	14
F. 这两个部在外地与另一组织进行合作时，曾经面临多种挑战.....	17
G. 共同的努力有赖于坚强的政治决心，也有赖于联合国和伙伴组织的工作人员致力寻求共同立场并建立工作网络.....	19
H. 与区域组织的合作有助于增加部署和维持和平支助团的全面能力.....	19
I. 这两个部与区域组织的合作结构可以更加明确，更有效率.....	21
五. 结论.....	22
六. 建议.....	24
附件	
维持和平行动部/外勤支助部对内部监督事务厅关于这两个部与区域组织之间合作情况的专题评价报告草稿提出的评论.....	27

## 一. 引言

1. 大会在其第 64/229 号决议中核可方案和协调委员会的建议，即内部监督事务厅(内部监督厅)对维持和平行动部和外勤支助部(以下简称“这两个部”)与区域组织的合作情况进行一项专题评价。这项评价目的在有系统而客观地确定这种合作在实现维持和平的目标方面的適切性、成效和效率。

2. 在本评价报告中，“区域组织”一词指任何区域性或次区域性的组织和/或安排。讨论中的区域组织包括出席秘书长所主持的区域组织高级别会议、负有和平与安全的合法任务而且具有维持和平与/或建设和平方面的业务能力和经验的 11 个区域组织。<sup>1</sup> 在本报告中，“联合国”一词是用来泛指这两个部和各有关政府间组织。

3. 本评价报告集中讨论这维持和平行动部和外勤支助部与区域组织在维持和平领域的合作。评价工作不包括区域组织与秘书处其他部门和/或其他联合国机构、基金和方案在防止冲突、建立和平、建设和平、人道主义援助或发展等方面的合作。评价的范围不包括与联合国政治特派团的协作。<sup>2</sup>

4. 兹将合作界定为行动者之间为追求某一共同目标而采取的联合行动。为促进相互了解以便作为联合行动的准备和基础的各种活动也是这种合作的一个部分。关于维持和平方面的合作，秘书处已在 1995 年指定与区域组织的五种合作方式：<sup>3</sup>

(a) 协商，交流关于某项冲突的意见；

(b) 外交支持；

(c) 行动支持；

(d) 共同部署，联合国与区域组织共同部署，各有不同的任务，但有维持和平的共同目的；

(e) 联合行动，联合国与区域组织共同分担调派人员、指挥和提供资金的责任。

5. 合作可以同时和/或相继进行。同时合作是指区域组织派有维和人员驻在发生动乱的国家，联合国也同时派有此种人员。在相继合作的模式之下，区域组织派驻人员可能在联合国派驻维和人员之前和/或之后。

<sup>1</sup> 这项评价审查与下列组织的合作情况：非洲联盟、独立国家联合体、中非国家经济共同体、西非国家经济共同体、欧洲联盟、政府间发展管理局、阿拉伯国家联盟、北大西洋条约组织(北约组织)、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和南部非洲发展共同体。

<sup>2</sup> 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)，虽然得到维持和平行动部的支助，却是一个政治特派团，不在这项评价的范围之内。

<sup>3</sup> A/50/60-S/1995/1。

6. 从本组织的观点来看，评价活动所遵循的基本方案逻辑是：联合国与区域组织在维持和平领域的合作可以增进这两个部应对和平与安全所受威胁的成效和效率。这种合作的结果是提高维持和平的成效，从而导致建设和平，最后导致持久和平。

7. 联合国和区域组织是否合作处理某个冲突，要看这些组织及其成员国有无政治决心。区域组织有其本身的宗旨和利益，与联合国的宗旨和利益不一定相同，联合国可能难以预料哪些组织能够而且愿意合作，或预料它们将为这种关系带来多少资源。

8. 本评价报告是从最近的合作经验(2005-2010年)中得出结论，因此，其中大量根据与非洲联盟和欧洲联盟之间、在某种程度上与北约组织之间的具体维和经验中得到的教训和经验。<sup>4</sup> 所以，在若干情况下，各项结果、结论和建议，对联合国与这些组织的经验，比对联合国与其他组织的经验，可能较为适用。

## 二. 方法

9. 作为评价过程的第一个步骤，内部监察厅审查了有关的文件，其中许多文件是这两个部根据要求提供的，包括：密码电报、任务规定、秘书长的报告、关于合作与协调的内部文件和资料，以及各个相关区域组织的资料。

10. 为了更确切了解区域组织如何看待合作与协调，内部监督厅向它们提出了一份书面调查。因为样本容量很小，<sup>5</sup> 对这份调查表所得书面结果未曾进行数量分析，反而用来补充在访谈时得到的答复，并进行三角测量。

11. 如上面所说，这项评价集中讨论联合国与区域组织最近进行的合作。用作个案研究的联合国四个维持和平特派团之所以获选，是为了提供最佳资料说明这个领域中范围更广的一些专题。联合国驻中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)、联合国刚果民主共和国稳定特派团(联刚特派团)、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)<sup>6</sup> 和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)之所以获选，是为了提供资料说明使特派团地位的多样性。科索沃特派团提供一系列行动者的经验，其中包括欧洲联盟、北约组织和欧安组织。就乍得和刚果民主共和国的情况来说，重点放在这两个部与欧洲联盟的合作；就达尔富尔混合行动而言，重点放在这两个部与非洲联盟的合作。驻科索沃和刚果民主共和国的特派团提供同时合作的例子，而中乍特派团和达尔富尔混合行动则提供相继和

<sup>4</sup> 在2005年以前，联合国曾经在科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂与西非国家经济共同体合作，并在布隆迪与非盟合作。这些经验都不在这项评价的范围之内。

<sup>5</sup> 十一个区域组织之中有四个对调查提出答复。

<sup>6</sup> 本报告中凡是提到科索沃的地方均应理解为根据联合国安全理事会第1244(1999)号决议。

同时合作的例子。下文还讨论向非洲联盟索马里特派团(非索特派团)提供的支助。

12. 内部监督厅与联合国工作人员和利益攸关者进行了深入的访谈,后者包括安全理事会的几个成员、几个区域组织<sup>7</sup>的高级代表、各组织的联络官和其他工作人员,这些人员都曾经与联合国进行广泛合作。大多数的访谈都是本人亲自在联合国总部以及这项评价所选定的四个维持和平特派团进行。无法安排本人亲自进行访谈时,则进行电话访谈。2010年9月30日至12月22日,总共有200人接受访谈。这两个部根据内部监督厅的要求,向其提供精确的数据。

### 挑战

13. 报告针对广泛的一系列问题(从防止冲突、建立和平、维持和平到重建与建设和平),笼统讨论联合国与区域组织的合作情况。建立和平、维持和平与建设和平并非始终都是一脉相承,联合国在这许多领域的活动并非一律都能区分,并把只与这两个部有关的活动或倡议所涉的数据分解出来。

## 三. 背景

14. 《联合国宪章》第二十四条强调安全理事会负有维持和平与安全的首要责任。《宪章》第八章载有指导联合国与区域组织之间合作的基本原则,第五十三条则承认在适当情形下,经安理会授权,可以利用区域办法或机关采取执行行动。

15. 冷战结束时,人们更加期望区域组织在全球安全框架中发挥更积极的作用。秘书长题为“和平纲领”的报告承认区域安排或区域机构在很多情况下都具有潜力,可以用来发挥各种功能:预防性外交,维持和平、建立和平,在冲突后缔造和平。<sup>8</sup> 区域行动者被视为减轻联合国秘书处的负担,并作为促使人们加深参与国际事务、区域自主性、国际共识和民主化的意识的一种方法。这份报告憧憬在安全理事会授权下进行这种合作,由安理会授权区域安排或组织带头处理危机。这样,安理会就可以假借联合国的力量提高区域努力的正当性。<sup>9</sup>

16. 在千年期的最初几年,对维持和平的干预行动的需求,在规模上和复杂性上,都日益增加,使支持国际和平与安全的体制面临考验,在这个时期,关于区域主义的政策辩论增加了势头。在《2005年千年首脑会议成果》中,国家和政府首脑确认区域组织对和平与安全作出重要的贡献,并确认联合国与区域组织之间必须建立可预测的伙伴关系和安排。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 非洲联盟、欧洲联盟、北约组织和欧安组织。

<sup>8</sup> A/47/277-S/24111, 第64段。

<sup>9</sup> 同上,第65段。

<sup>10</sup> 大会第60/1号决议,第93段。

17. 2005 年，安全理事会通过第 1631(2005)号决议，这是它关于联合国与区域组织在维护国际和平与安全方面的合作的第一项决议。该决议强调联合国必须培养区域和次区域组织迅速部署维持和平部队的的能力，以支持联合国维持和平行动或安全理事会授权的其他行动，并欢迎在这方面采取的相关举措。<sup>11</sup> 2006 年，秘书长首次呼吁建立区域-全球安全伙伴关系。<sup>12</sup>

18. 近年来，以预防非洲的冲突、非洲的和平与安全及联合国与区域和次区域组织在维持国际和平与安全方面的合作为题的安全理事会决议和主席声明都提到必须加强联合国与区域或次区域组织或安排的合作与意见交流，<sup>11</sup> 并强调区域组织具备良好条件，可以理解武装冲突的根源。<sup>13</sup> 在这方面，一再强调需要加强非洲联盟的军事、技术、后勤和行政管理能力。<sup>13</sup> 2010 年，在主席声明中，安理会还请秘书处和所有具备维和能力的区域和次区域组织加强它们的工作关系，进一步探讨它们的合作怎样才能更有助于完成联合国的任务规定和目标，以确保形成协调一致的维和框架。<sup>14</sup>

19. 这两个部与区域组织的合作是在整个联合国系统广大得多的合作范围内进行。审查联合国与区域组织在维持和平领域进行合作的资料，借此指出若干可能的进展：<sup>15</sup>

- (a) 分担责任：联合国的资源已经捉襟见肘，本组织没有能力充分应付全球对和平与安全的需求；
- (b) 加强维持和平行动的政治基础；
- (c) 伙伴机构更加了解个别冲突的背景情况；

<sup>11</sup> 见安全理事会第 1631(2005)号决议。

<sup>12</sup> A/61/204-S/2006/590，第 79 和 87 段。

<sup>13</sup> 见安全理事会第 1809(2008)号决议。

<sup>14</sup> S/PRST/2010/1。

<sup>15</sup> 内部监督厅审查了以维持和平方面的合作为题的大量学术性研究报告，包括(a) Joachim Koops, ed, "Military crisis management: The challenges of Inter-organizationalism", *Studia Diplomatica*, Vol.62, No.3(2009); and "Effective Multilateralism in Peacekeeping, Capacity-Building and Crisis Management: The Challenge of Interorganizational Cooperation", Focus Paper, No.1(2010); (b) Markus Derblom, Eva Hagstrom and Jennifer Schmidt, "UN-EU-AU Coordination in Peace Operations in Africa", FOI, English Defence Research Agency (2008); (c) Kristin M. Haugevik, "New partners, new possibilities: The evolution of interorganizational security cooperation in international peace operations", *Security in Practice*, No.6 (2007); (d) Henning Thelber, ed., "The United Nations, Security and Peacekeeping in Africa: lessons and prospects", Dag Hammarskjöld Foundation, Occasional Paper Series, No.5 (October 2008); (e) Towards an understanding of peacekeeping partnerships: Prospects, lessons learned and the future of partnerships in Africa", Center on International Cooperation (June 2008); and (f) Cedric de Coning, "The Emerging UN/AU Peacekeeping Partnership", *Conflict Trends*, issue No.1 (2010)。

(d) 伙伴机构具备业务方面更大灵活性，比联合国更能及时应对新出现的冲突；

(e) 伙伴机构更能促进冲突后重建，并可为长期建设和平提供持续的政治支持。

20. 这个主题的文献还显示，合作之所以需要改进，一部分原因是参与维持和平的组织为数日增，任务和地理的重点发生重叠。“虽然每个组织都能贡献宝贵的资源、专门知识，并以本身的独特方法来促进和平与安全，但也显示个行动者的工作发生重复、甚至公开竞争的危险性很高，的确严重地阻碍对复杂危机采取协调一致的对策。因此，决策人员和分析师都再三强调亟需采取切实有效的政府间办法。”<sup>16</sup>

21. 2010年，维持和平行动特别委员会鼓励秘书处同区域安排制订演习和培训政策，目的是改善有效协作性，并加强联合国与这些区域安排的合作，还请秘书长查明从联合国同……区域安排……合作取得的最重要经验教训。<sup>17</sup>

22. 在维持和平的改革的全面讨论和努力中虽然强调伙伴关系，<sup>18</sup>但应该注意到联合国参与的伙伴关系，包括与区域组织的伙伴关系，有潜在的缺陷。如果某个区域组织制定工作纲领，或者如果各个区域行动者反映一个国家或集团的利益，而这种利益与联合国达成的共识不同，就会减损联合国的合法性与公正立场所产生的力量。这样就会导致丧失政治决心和更广大的国际社会的支持。况且，利用区域维持和平的能力，绝对不能保证一定成功。这个主题的文献还显示，过去各项合作努力有不同程度的成功。<sup>19</sup>

## 四. 结果

### A. 2005年至2010年期间维持和平行动部、外勤支助部与区域组织的合作在范围上和深度上差异很大

23. 在外地和总部，联合国维持和平的资源已经捉襟见肘，因此，这两个部争取合作的组织主要是假定既有意愿又有资源促进实地的和平与安全的组织。这就是说，虽然这两个部愿意建立新的伙伴关系，但是初步的接触和交流并不能迅速导致联合行动。对于不符合上述要求的区域组织，这两个部只在有限的程度上争取

<sup>16</sup> Joachim Koops, “Effective Multilateralism in Peacekeeping, Capacity-Building and Crisis Management: The Challenge of Inter-organizational Cooperation”, Focus Paper No. 1(2010)。

<sup>17</sup> A/64/19, 第171至172段。

<sup>18</sup> 第61/276号决议，第二十一节，第1段。

<sup>19</sup> Laurie Nathan, “The Peacekeeping Effectiveness of Regional Organizations”, working paper No.81, Global and Regional Axes of Conflict, Working Paper No. 81(2010)。

同它们扩大合作。归根结底，除了与非洲联盟、欧洲联盟以及在较低程度上与北约组织的合作外，这两个部与其他区域组织的合作始终有限。

24. 有两个组织，即非洲联盟和欧洲联盟，在政策一级并在维持和平特派团方面，经常与这两个部进行互动。在后一方面，这两个组织是通过联合特派团、过渡程序或其他业务合作方式，进行合作。欧洲联盟有决心和能力与联合国并肩或协力从事维和行动。非洲联盟有意愿在维和方面成为关键角色，并在艰难情况下展开任务，但它需要别人帮助它加强管理和维持特派团的能力。这两个组织都在许多地区与这两个部经常进行战略一级的互动。在某种程度上，这两个部也与北约组织在政策一级和特派团方面进行合作。

## B. 联合国和某些区域组织承诺在维持和平的问题和活动中进行合作

25. 区域组织基于不同的理由，争取与联合国合作，视其兴趣和能力而定。既然联合国从事维持和平的时间比大多数其他组织多了几十年，对于有意在维持和平领域扩大行动的区域组织来说，汲取联合国的经验是极其重要的。与联合国合作的其他理由包括：冲突日益需要多层面的对策，并可能取得更多资金的支持。此外，鉴于若干组织有重叠的能力，而且可能部署到相同的地区，所以更必须进行合作。

26. 非洲联盟为了加强本身维持和平的能力，与联合国共同进行一系列能力建设活动，利用联合国的经验和标准，借以加强非洲维持和平的能力。非洲目前有多项维和行动，而且需要发展长期的能力，因而促使这两个部与非洲联盟增加互动的范围和速度。就达尔富尔混合行动和非索特派团的情况而言，这两个部和非洲联盟合作引进外地行动的两种新模式，以应付所需的干预(参看下面 D 节和 E 节)。

27. 欧洲联盟表示与联合国合作有几个目的。根据《欧洲安全战略》和其他主要文件，其目的包括：支持有效的多边主义，以促进联合国的维和工作；<sup>20</sup> 并加强联合国和欧洲联盟从事维持和平任务的能力。合法性和信誉是欧洲联盟与联合国进行合作的其他主要目的。此外，欧洲联盟确认两个组织之间在维持和平的标准和程序方面必须增进协调，以便更有效地进行合作。

28. 北约组织争取与联合国合作，一部分是为了扩大其维持和平的现有工具。<sup>21</sup> 虽然北约组织掌握巨大的军事资产，但在北约组织接受访谈的人员指出，该组织缺乏其他民事方面的能力。因为维持和平特派团日益具有多层面性和扩大的任

<sup>20</sup> European Union, "A secure Europe in a better world: European Security Strategy", Brussels, 12 December 2003; Council of the European Union, "Joint Declaration on UN-EU Cooperation in Crisis Management", Brussels, 19 September 2003; Council of the European Union, "Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management", 7 June 2007.

<sup>21</sup> Michael F. Harsch and Johannes Varwick, "NATO-UN Cooperation Revisited: A New Dawn?", *Studia Diplomatica*, Vol. 62, No. 3 (2009).

务，包括保护平民和司法部门的改革等，所以北约组织迫切需要与其他机构进行合作，以扩大它应付复杂的安全挑战的办法。与联合国之类的组织进行合作，可使北约组织及其伙伴机构在应对复杂的冲突时，拥有范围更大的一套工具。

### C. 目前没有明白宣告的战略眼光来指导这两个部与区域组织在维持和平方面的合作

29. 1998年，安全理事会在一项主席声明中强调与区域和次区域组织之间建立明确的合作和协调框架至关重要。安理会声称，这种框架最低限度应该列明合作的目标，明确划分各组织的作用和责任，说明各个部队相互作用的领域，并就人员的安全和保障作出明确规定，但指出这样一个框架至今仍然付诸阙如。<sup>22</sup>

30. 虽然这两个部曾经有过“新视野”程序，<sup>23</sup> 供讨论未来维持和平的战略眼光，但没有明白宣告的战略可供与区域组织进行合作，阐明这两个部和区域组织各自的责任。究竟应该由谁来制定与这些组织的伙伴关系的长期目标，也毫不明确。这件事究竟应该由秘书长和秘书处还是由安理会本身来推动，安全理事会和这两个部里面有不同的看法。

31. 秘书处认为，这两个部同非洲联盟委员会之间加强关系，必须按照联合国立法机构的政治眼光和明确指示。秘书长就联合国核准支持的非洲联盟维和行动最近给安全理事会的两份报告<sup>24</sup> 强调需要这种政治指示，并在最近的报告中声称这种指示应包括“明确期望区域组织在维持国际和平与安全方面发挥的作用”。<sup>25</sup> 另一方面，各成员国提出的回馈资料显示，秘书长希望发挥带头作用，因为安理会全神贯注于目前的冲突问题，没有用大量的时间来思考并探索与区域组织、特别是与非洲联盟的长期伙伴关系应该朝着哪个方向发展。

32. 秘书长表示他将于2011年4月提出一份报告，<sup>26</sup> 内容除其他外，将“描述秘书处对联合国与非洲联盟在和平与安全方面的合作的战略眼光”。<sup>27</sup> 这样一项倡议将是朝着正确方向迈出一步。但是，为了避免引起这两个部不能实现的期望，

<sup>22</sup> S/PRST/1998/35。

<sup>23</sup> 维持和平行动部与外勤支助部在2009年7月发布一个《新伙伴关系纲领：绘出联合国维持和平行动的新视野》，也称为新视野文件。其中展开一个对话进程，目的在“评估联合国维和行动在目前和未来年度面临的政策和战略方面的主要困境；并重振目前与利益攸关者针对各种可能解决办法进行的对话，以便更妥善地规划联合国的维和行动，以满足目前和将来的需要”。其他资料和程序审查见 <http://www.un.org/en/peacekeeping/newhorizon.shtml>。

<sup>24</sup> A/65/510-S/2010/514 和 A/64/359-S/2009/470。

<sup>25</sup> A/65/510-S/2010/514，第55段。

<sup>26</sup> 内部监督厅未能取得这份报告的预发本，因此无法针对新制定的战略中与这项评价有关的各个方面作出评论。

<sup>27</sup> A/65/510-S/2010/514，第63段。

这两个部将需同非洲联盟进行全面对话，讨论这个眼光有什么含义，应该如何使其实现。

**D. 目前已经同几个区域组织制定维持和平方面合作的框架和结构，但是实际的合作办法缺乏可衡量的目标**

**联合宣言奠定基础，以便能够进一步合作**

33. 与这两个部进行对话和其他合作活动的区域组织，以联合宣言的方式，列出广泛的共同目标。这些声明反映这种关系的范围、重点和阶段。

34. 《联合国与欧洲联盟合作的联合宣言》，于 2003 年签署，发起这两个组织在维持和平领域的关系正式化。这项声明在 2007 年更新，强调促进并加深关系，为其提供可靠和持续的机制，并设法促进规划、培训、信息交流和最佳做法等领域的相容性。

35. 《联合国与北约组织关于秘书处合作的联合宣言》，于 2008 年签署，强调在业务上已经建立的有效协调的价值。声明特别指出必须在各级奖励协商和对话的框架，以便发展进一步的合作。资料的分享和交流被视为下列领域的关键要素：

- (a) 紧急情况的规划和支助；
- (b) 能力建设、培训和演习；
- (c) 所获经验教训；
- (d) 业务上的协调和支助。

36. 加强联合国-非洲联盟合作的宣言确认双方面合作的承诺和全面框架，其目的在增进非洲联盟和非洲次区域组织作为联合国有效伙伴的能力。宣言所附的非洲联盟与联合国之间有效合作前景备忘录特别列出增进非洲联盟维和能力的几个关键领域，包括机构建设和人力发展；文职和军事人员的培训；后勤和提供关键业务促进者；并发动财务上的支持。<sup>28</sup>

37. 上述各项宣言都具有政治意义，使各组织能够进行合作。一项宣言容许探索扩大合作与协调的可能性。例如，在 2008 年与北约组织发表联合宣言之前，迟迟不能与北约组织开展合作。这项宣言被视为至关重要，因为它创造空间，以便针对不同问题进行更自由流动的对话。但是，这些宣言虽然作为广泛的政策框架，却没有直接指示如何实际进行合作，因为其中很少列出明确的行动或可以衡量的目标。

**联合国-欧盟指导委员会是一个实例，说明目前存在的一种加强合作与协调的结构**

38. 迄今为止，欧洲联盟和这两个部之间已有最正式化的互动。在发表《联合国与欧盟联合宣言》时，已经预先看到需要一种结构，来便利进行宣言中所构想的合作。

<sup>28</sup> 加强联合国与非洲联盟合作的宣言：非洲联盟能力建设十年方案框架 (A/61/630，附件)。

39. 联合国-欧盟指导委员会在 2003 年成立，是一个联合协商机制，也是这两个组织在维持和平方面进行合作的主要论坛。委员会每年两次举行会议，汇集来自这两个组织的各种各样行动者。委员会最初把努力集中在四个合作领域：规划；培训；信息交流；和最佳做法。

40. 指导委员会针对目前的维持和平特派团以及诸如经验教训、资料分享、能力建设和维持治安等共有问题，促进合作和信息交流。由于指导委员会的坚持，联合国和欧洲联盟共同提出了三份《事后分析报告》。<sup>29</sup> 指导委员会还在“新视野”程序的范围内，针对维持和平的改革政策，促进范围更广的交流。

41. 对于指导委员会进行业务的效率如何，各方的看法分歧。有些人认为委员会的会议是交流信息的一个有用论坛，但有些人则表示担心它缺乏业务成果并逐渐减少適切性。在访谈中出现的一个主题是，在成立这个委员会时，合作刚刚开始，两个组织对彼此的业务一无所知。但是有人表示担心，联合国与欧洲联盟之间的关系已经成熟，委员会的议程和职能却没有成熟。两个组织在乍得、刚果共和国和科索沃进行的合作提供了若干经验教训，必须收集这些经验教训，并将记录作为这种关系的一部分历史。

42. 此外，接受访谈的人员觉得，指导委员会没有适当处理业务合作出现缺点的领域或应当加强合作的领域，还有几个人表示，委员会必须取得更多的业务成果。虽然这个一年两次的高级别论坛实际上不可能涵盖所有的重要问题，但其他各种机制是有用而可行的，应当进一步研究，以便加强协调一致的对策，来应付更多业务上的和短期的问题或挑战。委员会为了增进本身的价值，不妨更加经常讨论从各个特派团获得的教训和一般经验。

#### **多种内部协调机制把这两个部对非洲联盟的业务合作与长期能力建设的支助结合起来**

43. 过去十年，与非洲联盟的合作急剧增加。联合国在苏丹和索马里与非洲联盟的协作和支持是这两个部的一个中心主题。这两个部的努力是在和平与安全、减少贫穷和可持续发展方面支助非洲联盟的、规模更大的努力的一部分。<sup>30</sup>

44. 自 2007 年以来，安全理事会与非洲联盟的和平与安全理事会举行一年一度的会议。在这方面，这两个部同政治事务部、维持和平支助厅及人道主义援助协

<sup>29</sup> 《事后分析报告：在 2006 年选举期间欧盟领导支助联合国刚果民主共和国观察团(联刚观察团)的维持和平部队的规划》；《事后分析报告：联合国-欧洲联盟为欧洲联盟驻乍得和中非共和国军事行动进行的规划，2008 年 4 月 29 日》；《事后分析报告：从欧洲联盟领导的部队过渡到中乍特派团，2009 年》。

<sup>30</sup> A/61/204-S/2006/590；S/2008/18；S/2008/186；A/64/359-S/2009/470；和 A/65/510-S/2010/514。

调厅，贯彻执行安全理事会所赋予的任务。维持和平行动部根据区域协调机制，在和平与安全总纲领的范围内，带头协调与维持和平有关的问题。

45. 除了业务上的各种需要外，伙伴关系的推动因素主要是其政治上和业务上的背景情况。熟悉这个领域的受访人员几乎一律确认绝对需要与非洲联盟合作。现时各种业务结构(例如在苏丹的混合特派团和部署在索马里的非索特派团部队由这两个部提供规划、业务和后勤等方面支助)代表新的合作模式，旨在满足国际行动的需要，同时转让知识并增进非洲联盟的能力。

46. 这两个部支持非洲待命部队发展能力的情况<sup>31</sup> 密切配合非洲联盟的路线图。当时努力确定优先事项并取得政治上的支持，以求建立长期的机构能力，来管理复杂的维持和平行动。<sup>32</sup> 这两个部指派工作人员向非洲联盟委员会(主要向其和平支助行动司)提供技术上和规划上的咨询意见。这种关系被形容做“不断演变”，其短期目标时常改变。目前并不明白维持和平行动部和外勤支助部是否应该以及如何向非洲联盟委员会各部门伸出援手，包括在新闻、财务和行政管理等领域，对支援外勤特派团的能力，伸出援手。

47. 这两个部对非洲联盟的支援工作安排起来非常复杂，而且因为需要多层面的协调，有时候造成混乱。非洲联盟的维持和平支助队原来的目的是利用在纽约和亚的斯亚贝巴的工作人员，带头进行该部的支助工作。2009年以来，支助队主持一个工作组，负责监测这两个部各单位为加强对非洲联盟的支助而采取的行动。其他协调机制包括带头支助达尔富尔混合行动的统筹行动小组。在亚的斯亚贝巴的一个特别协调机制，即联合支助和协调机制，成立的目的是促进联合国与非洲联盟之间的意见交流；作为达尔富尔混合行动的一部分，这个机制向这两个实体汇报工作。对非索特派团的支助比较复杂，包括设在纽约维持和平行动部的行动厅第二非洲司内部一个工作队，设在内罗毕的联合国非索特派团支助办事处和设在亚的斯亚贝巴的联合国规划小组。

48. 2020年7月，为了促进协调并精简意见的交流，设在亚的斯亚贝巴、负责处理和平与安全问题的联合国各单位，除了达尔富尔混合行动的联合支助和协调机制的实质性部门之外，都合并成为一个单位，即联合国驻非洲联盟办事处。<sup>33</sup> 虽然目前为时过早，不能评估该办事处对这两个组织之间建立增效作用的影响，但它在办公室面积、适时招聘人员及与联合国总部的许多报告关系等方面，已面临种种

<sup>31</sup> 非洲待命部队是非洲和平与安全构架的一部分机构。它由五个多国团队组成，这些团队来自非洲联盟的个别地区，向非洲联盟的和平与安全局负责。非洲待命部队将接受装备并准备迅速部署到各种不同的局势中，从观察到执行和平。可查阅 <http://www.africa-union.org/root/au/auc/departments/psc/as/asf.htm#>。

<sup>32</sup> 见 A/65/510-S/2010/514。

<sup>33</sup> 联合国驻非洲联盟办事处虽然向非洲联盟提供支助，但只向联合国汇报工作。

挑战。实地的访谈显示需要澄清总部各个支助单位<sup>34</sup>之间如何协调，或许还需要在纽约作出进一步的体制改革。

#### 联合国和区域组织订有总部一级的不同合作方式

49. 这两个部与区域组织的总部之间的交流方式包括高级官员的对话和访问，单位间交流，教育日和考察旅行。增设联络处也有利于同区域组织进行合作。联合国驻非洲联盟办事处及其前身机构是确保联合国与非洲联盟之间信息交流的关键因素。非洲联盟还在纽约设有非洲联盟常驻联合国观察员办事处。欧洲联盟驻纽约联合国代表团便利欧洲联盟与这两个部之间的合作，而最近开设联合国布鲁塞尔办事处，表示欧洲联盟与联合国之间可能增加合作。北约组织也在纽约设有军事和文职联络官。在维持和平行动部内设立伙伴关系、评价和培训司是一项改革措施，目的将维持和平方面建立伙伴关系列为优先事项，并在这方面打下基础，以便建立一个战略性和预防性的步骤。

50. 虽有上述的努力，组织之间缺乏认识和了解往往构成长期促进合作的障碍。这种障碍在外地最为常见，但也出现在总部。这两个部与欧洲联盟和北约组织协力举办的“教育日”虽然得到赞扬，但举办的频率低于期望。

51. 在工作人员的交流方面，据报进展甚微。这种交流是一个具体步骤，可促进对国际伙伴机构的认识，并且被视为一种促进意见交流的有效方法。工作人员的交流，虽有可能性，但很少进行，其原因包括资源短缺，而且向这两个部推荐免费的人员时，缺乏与此有关的指示。

52. 就联合国与欧洲联盟之间的关系而言，双方的工作人员往往觉得两个组织过分复杂而且有官僚作风，这种感觉特别适用于过去两三年，在这期间，两个实体都进行了重大的改组。<sup>35、36</sup>

53. 在非洲联盟方面，与这两个部进行的意见交流有时候不够明确，可能导致人们对这两个部支助非洲联盟的能力有过高的奢望。非洲联盟期望这两个部提供某些形式的支助，其中一些期望没有考虑到，这两个部的反应及其反应速度都必须依照联合国政府间机构的授权。

#### E. 虽然在政策和业务两级曾经与区域组织进行合作，但这种合作大体上是迫于业务上的需要

##### 这两个部与区域组织之间最密切、最经常的合作出现于特派团

54. 在特派团一级，合作总是范围更广的政治进程的一种功能，而且必须依照安全理事会的授权。没有出现任何证据表示，业务上的合作因为经验的增加而随着

<sup>34</sup> 本报告中凡是提到总部各个支助单位的地方都是指维持和平行动部和外勤支助部里面的这种单位。请参看上面第1至8段中关于这项评价的范围的更多资料。

<sup>35</sup> 外勤支助部在2007年从维持和平行动部分裂出来。

<sup>36</sup> 《里斯本条约》于2009年12月1日生效，标志欧洲联盟展开根本的改革。它可能加强联盟外交政策的全面协调。这项条约将在若干方面影响联盟维持和平活动的结构和程序，包括增加现有关于危机管理的各项文书之间的协调。

时间经常加深。最近多项行动(例如中乍特派团、联刚稳定团、科索沃特派团、非索特派团和达尔富尔混合行动),在其合作关系、更广大的政治背景和具体任务等方面,都有本身的独特性,在某个国家背景下寻求合作时,联合国与区域组织并非总是具有相同的利益和目标。在这种背景下,政治上的需要和迫切的挑战决定了各种各样合作的实际条件。

(a) 在科索沃,实施了几个协调机制,以促进国际社会、特别是科索沃特派团、欧洲联盟、北约组织和欧安组织之间的合作。一种“支柱结构”的目的在确保采取一个全系统的步骤来维持和平并建设和平。这个结构建立了一个框架,以供联合国与其伙伴机构进行空前的互动,由区域组织在联合国全面管辖下,分别负责不同的支柱部门。在支柱结构下进行工作的经验充其量也是有好有坏,但在科索沃的维和方法则显示灵活性,双方都愿意在一起工作。科索沃特派团的重新构建和欧洲联盟驻科索沃法治特派团的部署都经过密切协调,从而导致高级别的互动。虽然在外地有过后勤支援方面的磨擦,但在这个过程中,各组织找到实用的合作方法,而不失去大量的业务能力。总部各单位之间定期举行视频会议并经常进行互访,是为了确保容易进行意见交流,被认为很有用。在外地每周一次的协商会议汇集科索沃境内所有主要行动者,并分享即将来临活动的信息,迄今继续不断举行;

(b) 在乍得,欧洲联盟部署了一支连接军事部队,以支援中乍特派团经安全理事会核准的保护平民活动。2009年1月,安理会扩大中乍特派团的任务,规定部署联合国的一支接替部队。来往的信件和一系列的技术安排构成从欧洲联盟驻乍得共和国与中非共和国的军事行动过渡到联合国军事部署的全面框架,其中包括一系列的后勤问题,如果没有趁早进行联合规划,这一切都不可能预测或解决所有的支援问题。这种情况下所面临的主要挑战是,最初决议的措词含糊可能引起对过渡时期的各种期望,却没有法律的授权和资源可以采取这种行动。这个差距给若干问题造成重大的复杂因素,最显著是在基础设施的移交和涉及基础设施及其维修的任何可能费用的分担方面的歧见;

(c) 在索马里,非索特派团在筹募和管理预算外资源方面,得益于这两个部的技术性咨询意见、后勤支援和协助。联合国在索马里的联络中心是联合国索马里政治事务处,这是一个政治特派团,带头进行整个联合国系统在该国的工作。维持和平行动部的作用是在非索特派团的规划和部署方面向非洲联盟提供咨询。此外,安全理事会还请该部“与非洲联盟密切合作,继续规划组建部队及订立后勤、行政、财务和其他必要安排,以便从非索特派团向联合国维持和平行动过渡”。<sup>37</sup> 外勤支助部被授权利用摊款向部队提供后勤支援;

<sup>37</sup> 安全理事会第1863(2009)号决议,第5和13段。

(d) 联合管理的达尔富尔混合行动是一个独特的混合特派团，引起一系列新的挑战 and 机遇。这种混合性质，顾及特派团的非洲特性，是东道国政府可以接受的唯一形式。最初为了加强对非洲联盟驻苏丹特派团的支助，与非洲联盟商定有轻有重的一揽子支援，而这个特派团就是在提供这些支援之后直接成立的。三方机制是由这两个部、非洲联盟委员会和苏丹政府组成的一个高级别机构，定期开会讨论出现的政治问题。在开办阶段，经常举行视频会议，确保顺利地交流意见并处理任何刚出现的业务问题。这两个部与非洲联盟共同委派达尔富尔混合行动的高级领导阶层，这个领导阶层具有向纽约和亚的斯亚贝巴汇报工作的双重关系。总体来说，这些措施使这个混合特派团能在达尔富尔维持存在，但对效率方面的影响，各方的看法有好有坏；

(e) 2006 年，欧洲联盟在刚果民主共和国的首都地区部署军队，以便在全国性选举期间支援联刚特派团。这种额外的支援暂时增加联刚特派团在首都的阵地，使联刚特派团有更多军队可以部署到城外。访谈显示，在那个时期，欧洲联盟的部队和联刚特派团经常交流意见。<sup>38</sup> 但是，因为有几个重要方面，包括关于信息交流和后勤合作的协定，都很软弱，联刚特派团和欧洲联盟在刚果民主共和国的军事行动的领导阶层反而依赖私人的关系和特别的合作机制。<sup>39、40</sup>

**业务推动合作的特点是以临时的协调机制来解决紧急的需要，却很少建立机构记忆**

55. 业务推动的合作产生大体上属于临时性质的合作。所进行的活动往往是应对当前的情况，因而缺乏明显的方式或可预料性，产生临时的机制，其目的在针对业务上的紧急需要进行协调。其中有许多不同的机制和程序已证明有效，能应对当前重大而不断改变的情况，包括：

(a) 联合实况调查团或冲突评估；

(b) 规划阶段的合作，通过信息交流，联络和视频会议，以解决部署前和开办阶段的问题；

(c) 利用联络官，设立外地一级的协调机构，分享后勤资源，并进行联合事后分析。<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Claude Morsut, “Effective Multilateralism? EU-UN Cooperation in the DRC, 2003-2006”, *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2, 2009.

<sup>39</sup> 《事后分析报告：在 2006 年选举期间欧盟带头支助联刚观察团的军事行动的规划》；可查阅 <http://intranet.dpko.un.org/dpko/pages/KnowledgeSharing.aspx>。

<sup>40</sup> Claudia Major, “EU-UN cooperation in military crisis managements: the experience of EUFOR RD Congo in 2006”, *Original Paper*, Institute for Security Studies, 2008.

<sup>41</sup> 欧洲联盟和联合国为驻在刚果民主共和国和乍得的特派团进行了三次联合事后分析。

56. 因为每个维持和平特派团都带来独特的一些挑战和动态，需要某种程度的灵活性和务实态度，以满足各特派团的需要。但是，为了确保维持和积极的动力，应当进行某种程度的评估，包括传递经验教训和知识，作为一部分记录，供未来联合行动应用。迄今为止，既没有经常收集所获教训，而这种教训也不容易转变成政策或方针。举例来说，虽然联合国-欧洲联盟指导委员会在各个维持和平特派团鼓励联合汲取经验教训的工作，但是对于查明的经验教训，并没有采取未雨绸缪的后续行动，确保将其落实到今后的维持和平特派团，而且各方都担心这两个组织的机构记忆将失去这种宝贵的经验教训。直接负责与其他组织进行合作的工作人员怀疑他们所获的经验教训会不会转移给可能担任类似职务的其他工作人员，或在必要时转移给将来可能接替他们的人员。

57. 工作人员还报称有许多实际的困难涉及获取经验教训的过程：

- (a) 在特派团的整个寿命周期内，工作人员迅速轮调；
- (b) 工作人员离开工作地区后，很难同他们接触；
- (c) 缺少专心致志的工作人员有时间收集资料并将其汇编成为有用的经验教训，供广大的群众使用；
- (d) 怀疑在某一特派团获得的经验教训是否适用于另一个特派团的情况。

58. 除了 2008 年“联合国-欧洲联盟适用于现有联合国外地特派团的联合规划准则”之外，这两个部没有制定在维持和平特派团的任何职务领域与区域组织进行合作的明确准则。上述准则提供军事维持和平特派团联合规划的基本指示，载有个别规划程序的说明，关于成立规划协调小组的建议，以及向联合国提供支助的欧洲联盟特派团通常需要的各种安排一览表。<sup>42</sup> 有关的工作人员提供正面的回馈资料说明该文件的用途。例如，有人表示希望广泛的一系列问题更趋明确并得到有关的准则，包括其他组织的结构、限制因素和工作程序的有关资料。

59. 另一方面，获得经验教训，却不容易或经常将其变成外地行动的政策或改革。这是值得全面和特别关切的一个领域，因为尽管一个组织作出了改革，除非对方作出相应的改革，否则就不一定导致更好的合作。联合汲取经验教训的工作是很少见的，而且据说很难安排。

## F. 这两个部在外地与另一组织进行合作时，曾经面临多种挑战

60. 体制结构、程序和指挥系统的差异，对维持和平特派团的效率和协调构成挑战。在维持和平特派团里，联合国及与之合作的区域组织具有不同的结构，在派遣和管理外地特派团时，也有不同的决策程序。举例来说，联合国与欧洲联盟进

<sup>42</sup> 另一份文件，即“欧洲联盟危机管理简报”，在 2009 年印发，促使人们全面了解欧洲联盟作为战略伙伴的情况。

行合作时，总部与外地之间以及外地特派团各部门之间的指挥系统都有不同。此外，日常决策方面权力下放的程度也有差异。显然，在建立这些结构时，并未考虑到要同另一个组织进行合作。因为各种结构不能配合，往往就很难按照伙伴组织的工作方法来协调行动。

61. 就联合国领导的维持和平特派团而言，这两个部和联合国外地特派团获得授权和资源，利用专为特派团核定的战略框架来执行和达成特定的任务。同样，与这两个部合作的区域组织有其本身的战略框架以及本身的报告关系、问责制和决策。一旦安全理事会授权某一区域组织采取行动，有关的区域组织的立法机构通常依照本身的规程，在其成员国之间建立共识，并订立明确的规定。这些程序独立于联合国程序之外，当然需要个别的规划、执行、监测和汇报机构。一个特派团如果由另一个区域组织领导，但获得安全理事会的授权或处于联合国的全面管辖之下，这种部署机构首先应向各自的立法机构负责，但由维持和平行动部协调向安全理事会的汇报工作。联合国和区域组织以不同的方式解释安全理事会原来的授权，并对分工办法有不同的意见，可能造成业务上的挑战和竞争，这种情况并非罕见。

62. 例如，联合国和欧洲联盟的指挥系统有很大的差异。联合国没有任何机构相当于欧洲联盟的行动总部。相反地，联合国部队指挥官在外地担任行动总部的首长，获得联合国总部重大的授权。部队指挥官直接向秘书长特别代表汇报工作，指挥系统相当短。在欧洲联盟方面，军事战略一级的行动指挥权在于行动总部，行动总部与部队总部之间有明确的区分。联合国的行动处于秘书长特别代表的政治领导之下，欧洲联盟却不经常使用其特别代表或特使，或将其置于军事指挥系统之中。

63. 联合国的特派团支助系统比较集中，欧洲联盟的系统则分散各处，由部队派遣国向在地的部队提供后勤支援。在乍得，这两个部必须与欧洲联盟的各个部队派遣国就其士兵的“换帽”问题达成协议，并与这些国家订立另外的一项技术协定。联合国与欧洲联盟在行动上的合作所得经验显示，尽管这两个组织在后勤方面找到合作的方法，并得益于彼此的支助，但必须使合作更有成效，更有条理，更可预测。

64. 维和人员“换帽”成为联合国维持和平特派团时，涉及标准的许多问题，例如特派团支助、后勤和部队费用偿还标准，使若干方面的合作变得复杂。举例来说，北约组织和欧洲联盟的成员在维持和平方面（例如规划和执行行动的程序）习惯采用军队的标准，与联合国所用的标准有很大的差异。这种差异使中乍特派团从欧洲联盟驻乍得共和国和中非共和国的军事行动过渡到联合国部队时，发生困难，尤其是因为这个过程大大依赖欧洲联盟行动的士兵接受联合国的指挥。在达尔富尔，混合特派团开办期间的大部分工作是致力向一些“换帽”的特遣队提

供装备和培训，因为非洲联盟对特遣队拥有的装备和部署前的培训的要求是不够的。

65. 访谈得到的资料指出，联合国与区域组织在外地进行合作时，需要更广泛地分享情报，特别是机密性或限制性情报。如果没有适当的渠道供分享情报，就很难进行合作，各种活动就有差异。迄今仅仅开始讨论关于分享机密情报的正式协定。这两个部已认识到，为了加强伙伴关系，这方面的标准迫切需要增加互相适用性和提高。

#### **G. 共同的努力有赖于坚强的政治决心，也有赖于联合国和伙伴组织的工作人员致力寻求共同立场并建立工作网络**

66. 坚强的政治决心显然是不顾体制、程序和资源方面的限制因素而成功进行合作的一个必不可少的条件，这种决心给行动一级的人员提供压力和奖励，以便寻找实用办法，解决联合国及其伙伴组织在维持和平特派团中面临的许许多多挑战。<sup>43</sup> 在科索沃，尽管情况非常困难，欧洲联盟和联合国双方的最高阶层所施加的压力至为重要，促成科索沃特派团与欧洲联盟驻科索沃法治团之间的合作。然而，政治压力也可能阻碍合作。再者，科索沃的局势显示，对科索沃的冲突和未来地位持有不同的政治立场，使联合国与国际社会的若干部分很难合作。

67. 在创造合作条件方面，联合国及其伙伴组织的高级代表之间的私人关系发挥极大的作用。人们发现，如果维持和平特派团的领导阶层具有进行合作的技巧和意愿，往往可以克服特派团中各种艰难的合作条件。如果在某些情况下，当地没有正式的合作结构，或者政治环境阻碍合作，特派团的领导阶层与工作网络之间的私人关系也能促成联合国与其伙伴机构在业务上的密切合作。反过来说，恶劣的私人关系损害到联合国与区域组织之间的合作事务，这是可以理解的。如果总部之间缺乏井然有序的合作机制，私人的关系和联络就被视为进行有效互动的关键。设有指定的联络人员被视为一个最低限度的合作条件，没有这个条件，就无法建立私人关系。

#### **H. 与区域组织的合作有助于增加部署和维持和平支助团的全面能力 合作增加价值**

68. 各方已认识到，这两个部与区域组织之间的合作提供机会，促使出现别开生面的解决办法，使安全理事会在核准设立维持和平特派团时有多种备选办法，并增加这两个部派出和支持维和特派团的能力。在政治层面，接受访谈的大多数利益攸关者都证实有许多预想不到的积极后果。在某些冲突中，联合国千辛万苦地展开行动，或者联合国的维和行动缺乏成功的主要条件，区域组织提供实际可行

<sup>43</sup> David Harland, "Kosovo and the United Nations", *Survival*, vol.52, No.5 (November 2010).

的选项。<sup>44</sup> 例如在乍得，东道国政府最初并不同意联合国部署军事部队。欧洲联盟领导的维持和平部队却能把一个维持和平特派团部署到冲突地区。在科索沃，联合国通过它与一系列区域行动者的合作，在安全和治理部门应对更大的挑战。

69. 在索马里，各方认为不可能派遣一个维持和平特派团，所以安全理事会授权部署非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)。非洲联盟以有限的资源承担起这项任务，以应对该国境内的严重挑战。这两个部被要求支持和帮助非洲联盟委员会和非索特派团管理和维持这个外地特派团。支持工作包括以摊款方式资助后勤一揽子计划，通过一个信托基金筹募和管理资金，并通过专心致志的规划人员提供关于规划和行动问题的技术性咨询意见。<sup>45</sup> 对这两个部来说，它是一个新的模式，设法支助另一个组织所领导的外地特派团。这种合作使联合国有更多的备选办法来处理困难的情况并应对国际安全所面临的威胁。

70. 区域组织除了提供决心、资源和/或部队之外，还可以提供一个平台，以便通过协调一致的区域努力，或通过某种程度的区域一体化，来应对各种威胁。这两种办法都可能加强持续的建设和和平工作的基础。欧洲联盟驻科索沃法治团的设立和欧洲一体化的潜在在维持和平与建设和平的进程中发挥了重大的作用。但是，强烈的区域观点并不一定与在纽约达成的共识相符，在当地的国际机构也不一定代表一个国际统一阵线。

#### 区域组织可以加强联合国迅速作出反应的能力

71. 有些人赞赏欧洲联盟的军队能够迅速部署，并赞赏其高超的军事能力和威慑效用。在迫切需要迅速采取行动保护平民并拯救生命的时候，欧洲联盟的特派团增援联合国。但是，鉴于联合国原来的希望，当时可以采用的办法究竟是不是情况所需的“正确对策”，还有问题存在。

72. 在最近联合国与欧洲联盟并肩部署的情况下，出现特派团支助资源的分摊办法，虽然这种做法通常都是经过一系列的长期意见交流和谈判，草拟特派团专用的换文，草拟技术协定，并经双方的律师团核可这些协定。如果对彼此的工作方法和其他限制因素缺乏了解，就会造成许许多多的误会、期望落空和工作上的挫折。就中乍特派团而言，直至预定进行转换之前的片刻才得到授权，使这两个部和欧洲联盟都没有多少时间来适当规划或采取必要的行动，所以情况变得更加复杂。因为这两个组织都需要时间来调派军队、征聘文职人员并进行采购，结果，过渡时期的管理当局在最后时刻玩弄了后勤方面某种程度的花招。

<sup>44</sup> 联合国和平行动问题小组的报告(A/55/305-S/2000/809)，俗称“卜拉希米报告”，提供维持和平与冲突后建设和平问题的全面分析。

<sup>45</sup> 联合国规划小组最近改组，成为联合国驻非洲联盟办事处的一部分(见A/64/762)。

## 这两个部对非洲联盟在建立非洲和平与安全构架方面所获进展作出贡献

73. 这两个部通过它们对非洲联盟的贡献，在建立非洲和平与安全构架的过程中发挥了重大作用。非洲联盟和对该构架的建立有所贡献的其他利益攸关者都很珍视这两个部在维持和平特派团的规划和管理方面的经验。内部监督厅在亚的斯亚贝巴访谈的大多数利益攸关者同声赞许这两个部带给非洲联盟的各种各样国际支持的可信性和独特性。非洲待命部队是这个构架的一个要素，这两个部努力协助非洲联盟建立非洲待命部队，对于从概念化到行动化的进展过程作出了贡献。2010年10月底非洲待命部队的模拟演习是这方面的一个重要里程碑。

74. 然而，这两个部面临着承担能力和捐助者/伙伴机构的协调方面的挑战，而在某些情况下，它们给非洲联盟委员会的支助起到替补能力的作用。这种支助很受珍视，而且满足现有的外地特派团的迫切需要；但它并不一定导致非洲联盟的能力持续、逐步的改进。

### I. 这两个部与区域组织的合作结构可以更加明确，更有效率

75. 这两个部在维持和平方面与区域组织进行合作所需的资源分散在这两个部的几个司和厅。维持和平行动部的伙伴关系、评价和培训司承担一种全面的带头作用，在与欧洲联盟的合作上尤其如此。行动厅的第一非洲司内部一个小单位充当支助非洲联盟能力建设的协调中心，而专为设立某一外地特派团而进行的互动则由个别的统筹行动小组负责协调。军事厅带头进行这两个部与北约组织的对话。有些协调工作，包括信息分享和集思广益，是在这些带头单位与这两个部之内负责与一个或几个区域组织合作的其他单位之间进行。其他资源，例如工作人员旅行或参加培训或其他课程的经费，据说非常有限，虽然内部监督厅并未获悉其总额。

76. 回馈资料表示，这两个部与区域组织之间的合作结构不够明确。各个伙伴机构常常发现有“太多的门要敲”，必须把同一个信息分几次传递到不同的单位。这两个部的工作人员也要费力气去寻找伙伴组织里正确的对应机构。它们与欧洲联盟的合作显然需要明确的入口点和精简的交流办法，特别是因为考虑到这两个组织最近都进行了体制结构的调整。在非洲联盟方面，因为非洲联盟面临人力资源的拮据情况，这两个部往往没有一个对应机构。

77. 内部监督厅取得的意见指出几个值得注意的领域。总括起来考虑，这些意见要求更细心分析并清楚说明：这两个部可以利用现有的中、短期资源取得什么成绩，面对什么挑战，可以怎样应对这些挑战：

(a) 维持和平行动部的伙伴关系、评价和培训司应起带头作用，确保在未来的技术评估和规划程序中将经常考虑到从最近与区域组织之间的业务合作中获得的经验教训；

(b) 某些专题或支助专业领域将需更多的深入交流，而限于一般资料的交流；

(c) 联合汲取经验教训的工作应当扩大。在技术/战术两级获得的经验教训应与政治和体制政策一级应当考虑的经验教训区分；

(d) 业务合作的频率不断提高，基本的体制框架需要便利这两个部与其区域伙伴机构进行维持和平特派团的联合规划。

## 五. 结论

78. 联合国与其伙伴机构在组织上的差异造成业务合作方面的许多挑战，尽管如此，在维持和平方面与区域组织合作，有助于联合国部署和支持维和特派团的全面能力。这项评价显示，因为维持和平特派团的数目之多达到空前的程度，联合国的人事、后勤、财政和行政体系都面临严重的挑战。本组织执行广泛而错综的特派团任务的能力已经捉襟见肘。目前对维持和平的干预行动的需求仍然很大，全球经济危机造成可用资源的减少，在此时刻与区域组织合作，不仅适当，而且重要。这两个部及其区域伙伴机构和成员国的回馈资料显示有一种共同努力维持和平与安全的明确承诺。对区域组织来说，安全理事会的授权产生的合法性仍然是这种合作的主要理由。联合国与区域组织建立伙伴关系的其他动机包括能力建设、机构学习提高行动效率，以及资源的集中利用。

79. 联合国已经在维持和平领域与几个区域组织制定并正式建立伙伴关系。联合国与区域组织的联合宣言对今后的合作至关重要，除其他外，对组织间的互动赋予政治合法性。此外，高级别持续对话的论坛，例如联合国-欧洲联盟指导委员会和联合国-非洲联盟和平与安全联合工作队，对于维持伙伴关系的势头，至为重要。

80. 总的来说，有条理的合作把重点放在信息分享和政策交流，以加深了解彼此的结构和程序。外地的合作往往是通过处理紧急业务需要的机制和程序来进行。对于合作如何影响维持和平特派团的全面效率，无法提出确实的意见。显然，在某些情况下，尽管联合国与区域组织进行有效的合作，特派团要执行任务，给发生冲突的国家带来稳定，却很费力。不过，如果没有任何形式的合作，可能有甚至更大的挑战。

81. 在少数情况下，联合国与区域组织能在外地分享诸如装备、运输和人员等有形资源。但是，集中利用有限资源所得到的利益需要花费巨大的手续费用，因为需要采取的行动都是劳力密集的，需要把工作人员的大量时间投入规划和通信。迄今为止，难以安排进行联合汲取经验教训的工作；即使断断续续地进行了这种工作，却没有将所获的经验教训变成政策，或经常按照这些经验教训行事。

82. 这两个部和区域组织在联合行动中遭遇到组织结构、体制程序和规定方面的差异，这些差异构成主要的挑战。这样的差异不可能迅速改变或消失。迄今为止，互动与合作还没有在这些方面促成双方之间的适当了解，而这种了解或许可以减轻这些挑战。在这方面，必须在三个领域达成协议并采取行动建立深入和更有效的关系：

(a) 这两个部应当设立并精简资料交流的入口点，并使这种资料保持最新、随时备用而且容易取得，在体制改组或人事变更的时候尤其如此；

(b) 有多个组织参加、性质复杂的维持和平特派团往往需要分享和交流大量的非公开资料。非正式的联系和私人关系虽然有用，但是不够。必须与区域组织商定资料、尤其是机密资料的分享办法；

(c) 目前缺乏指示，以确保在规划新的特派团时，考虑到与其他组织进行合作取得的经验教训。

83. 为了使联合国与区域组织的合作富有成效和效率，必须制定彼此的责任并促进各种步骤和行动的连贯性。这种努力可使两个实体之间的交往情况增加可预知性并尽量减少磨擦。应当依照联合国与区域组织之间关系的战略眼光，更妥善地制定作用和责任，并应把这种眼光纳入维持和平与安全方面范围更广的眼光之中。

84. 在可能范围内，这两个部应考虑到政治的现实情况、资源的限制和本身的优点和弱点，明白宣布联合国在某个冲突局势中可以并且能够做到什么。实际评估这两个部参加某项行动的可能性和深度，将使未来的伙伴机构能确定它们的行动是否和如何能够在联合国和区域组织之间制定一种连贯和协调的维和步骤。采用一种维持和平的步骤来处理冲突，可能永远都不具备充分的全面能力，因此必须仔细考虑合作的界限和潜在的利益，从而让伙伴机构双方明智地权衡如何参与业务上的合作。

85. 这两个部应当继续主张由政府间机构提供更坚决、更明确的指示，以供制定这样一种眼光。但是，在获得这种指示之前，这两个部可以采取一种更有战略性的步骤，这种步骤要考虑到资源和体制方面的限制因素，但阐明内部的结构并制定切合实际的目标。

86. 最后，这两个部是否以及在何种范围内与区域组织进行合作，首先取决于某一区域组织有无进行合作的政治决心。这种决心是受某个冲突的情况所推动，并视这种冲突在区域和国家的政治气氛和工作纲领中产生何种作用而定。此外，会员国在各个论坛上的立场也有重大的影响。在这方面，秘书长向大会第六十四届会议提出的报告中鼓励“会员国确保在连接行动的相关问题上，在联合国各机构

和区域组织中采取完全一致的立场，并加强未来连接行动的有效协作。”<sup>46</sup> 但是，政治决心实际上是不可预测的。显然，如果这两个部在某个冲突爆发之前，先加强机构并尽量增加其情报工作，一旦作出协助维持和平的政治决定，就可以进行比较紧密无缝的合作。

## 六. 建议

87. 内部监督厅兹特提出关于维持和平行动部/外勤支助部与区域组织加强关系的七项建议。

88. 这两个部评论说，本报告对这两个部与区域组织在维持和平方面的合作提供了公平和正确的评估，并接受了各项建议。这两个部还强调，虽然它们充分准备采取适当措施落实这些建议，但是，在这方面能否成功，取决于与它们合作的区域组织的决心和能力。

### 建议 1

89. 维持和平行动部/外勤支助部，对于它们与区域组织之间的合作，应当采取一个战略步骤，以便最妥善地利用现有的资源。这样一个步骤应当考虑到现有的任务规定、可用的资源、固有的体制差异和其他障碍，并应为各种成绩订立时限目标(第 29 至 37 段和第 81 至 83 段)。

90. 这两个部评论说，联合国与非洲联盟处理和平与安全问题的战略步骤是安全理事会一年两次审查的主题。关于战略步骤和业务问题的下一次报告将于 2011 年 4 月印发。

### 建议 2

91. 维持和平行动部应当扩大在下列方面有直接影响的各种活动：加深认识并了解与这两个部积极进行合作的区域组织的结构、程序和限制因素(第 49 至 53 段)。

92. 该部告诉内部监督厅说，它目前正在扩大活动，以增加它对区域组织的结构、程序和限制因素的认识和了解，包括同欧洲联盟和北约组织等扩大活动，开始同联络官举行每月一次的会议，讨论政策问题、业务规划和互相支助的实际行动。

### 建议 3

93. 维持和平行动部应当与欧洲联盟协商后起带头作用，研讨成立附属工作组的用处和可行性，支助欧洲联盟-联合国指导委员会，以便更平衡兼顾下列两种需要：分享一般资料和深入讨论对业务可能有直接影响而需要特定技术专家的问题(第 38 至 42 段)。

<sup>46</sup> A/64/573，第 55 段。

#### 建议 4

94. 维持和平行动部应当与适当的区域组织合作，建立并加强资料分享的机制，包括分享机密性或限制性资料的方法和标准(第 50 至 52 段，第 63 段和第 80 至 81 段)。

#### 建议 5

95. 维持和平行动部/外勤支助部应当确保未来的合作是以维持和平特派团得来的经验教训为基础(第 55 至 59 段和第 81 段)，方法如下：

(a) 加紧努力，把过去与欧洲联盟和非洲联盟等区域组织的业务合作所得到的经验教训记录存档；

(b) 把战略和规划一级的经验教训与战术一级所适用的经验教训加以区分；

(c) 拟订方针提高联合或连接特派团规划工作的效率，以处理业务合作的核心问题，不论冲突的具体情况为何。

#### 建议 6

96. 维持和平行动部和外勤支助部应当考虑精简总部支援联合国驻非洲联盟办事处的各个单位的结构，或采取措施确保各该单位与联合国驻非洲联盟办事处之间进行和谐的意见交流(第 43 至 48 段)。

97. 这两个部评论说，现有各项任务以及安全理事会和大会要求承担的各项工作未曾改变。由于各项任务的确切性质和各项工作的错综复杂，需要许多单位来支助联合国驻非洲联盟办事处。这也是联合国驻非洲联盟办事处为何必须针对与相关部门的各自任务规定有关的事项分别向它们提出报告的主要原因。此外，必须指出，在维持和平行动部第二非洲司里成立索马里协调和规划小组，不但是为了支援联合国驻非洲联盟办事处与非索特派团有关的职务，也是为了执行其他任务，包括支助联合国索马里政治事务处有关索马里安全机构的工作，拟订应急计划以便将来在战略性时间部署一个联合国维持和平行动，并担任索马里沿岸打击海盗行动的协调中心。至于外勤支助部对联合国驻非洲联盟办事处的支助，则是通过该部各司的现有资源来提供。

98. 这两个部将继续审查它们在总部的结构，以确保最切实有效地利用资源。在现阶段，一个部门间工作组继续协调对联合国驻非洲联盟办事处的支助以及在维持和平有关事项方面对非洲联盟提供的一切能力建设支助。此外，还成立一个支助工作组，负责协调对该办事处提供支助的一切事宜。

建议 7

99. 维持和平行动部和外勤支助部应建立并精简组织间意见交流明确入口点，并使这种分享资料保持最新，而且容易被核准的伙伴机构所取得(第 73 至 74 段和第 82 段)。

主管内部监督事务副秘书长

卡曼·L. 拉普安特(签名)

2011 年 2 月 28 日

## 附件

### 维持和平行动部/外勤支助部对内部监督事务厅关于这两个部与区域组织之间合作情况的专题评价报告草稿提出的评论<sup>a</sup>

1. 谨提及你 2011 年 2 月 9 日关于上述评价的备忘录。维持和平行动部/外勤支助部，除了一些例外情况之外，承认这份评价报告各项调查结果的事实准确性及其各项建议的适当性。总体来说，这两个部认为这份报告，对维持和平行动部/外勤支助部与区域组织在维持和平方面的合作情况，提供一次公正和准确的评价。报告提出多项良好建议，将弥补目前的缺陷并改进与维持和平方面的关键性伙伴机构的合作。但是，对于维和部的军事厅与区域组织的合作情况，可以有更好的描述。例如，报告应当提到区域组织的联络官参加军事厅每周一次的会议。有一个时期，军事厅还同非洲联盟的联络官进行互动。同时也应当提到维和部的军事顾问和这些联络官举行的每月一次的会议，在会上讨论政策问题、特派团的规划、培训和各种实际的安排。这些会议合并起来，促成各参加组织之间更切实有效的合作与协调。

2. 请看下面维持和平行动部/外勤支助部对本报告所载各项结论和建议的评论。

#### 评价结果

##### 摘要(第 3 段)<sup>b</sup>

3. 维持和平行动部/外勤支助部不同意可以用“效率的改进”来衡量与区域组织的伙伴关系。我们反而要指出，与区域组织结成伙伴时，有很大的“手续费用”，这种费用是可以减少的。此外，报告第 81 段中使用“手续费用”一词来形容这个挑战，因此，为求一致，摘要中也应当采用这个用语。

##### 第 54(b) 段

4. 我们建议用下面两句话代替第 54(b) 段，以避免对欧洲联盟有任何可能的误解：“在乍得，欧洲联盟于 2008 年部署了一支连接军事部队，以支援经安全理事会核准的保护平民的任务。2009 年 1 月，安理会扩大中乍特派团的任务，规定部署联合国的一支接替部队”。

<sup>a</sup> 内部监督事务厅(内部监督厅)兹提出维持和平行动部/外勤支助部对内部监督厅关于维持和平行动部/外勤支助部与区域组织之间合作情况的专题评价报告草稿的评论全文。刊载这项资料，是按照大会根据独立审计咨询委员会的建议在其第 64/263 号决议中作出的决定。总的来说，维持和平行动部/外勤支助部同意内部监督厅的各种建议。这两个部对内部监督厅报告草稿的各项评论已经酌情纳入最后报告之中。

<sup>b</sup> 在某些地方，这两个部提出的评论中提到的段落编号与专题评价报告中的段落编号并不相符。

**第 48 段**

5. 必须说明联合支助和协调机制保留它在联合国驻非洲联盟办事处以外的达尔富尔混合行动的任务。联合支助和协调机制是向联合国和非洲联盟汇报的一个混合特派团的一部分。联合国驻非洲联盟办事处只向联合国汇报，同时支助非洲联盟。

**第 76 段**

6. 维和部/外勤部同意，在这两个部里为伙伴机构设立多个入口点，对有效合作可能是一种障碍。但是，我们并不同意这是因为联合国缺乏“透明性”。报告使用“不够透明”这个措词，似乎暗示维和部和外勤部故意保留信息不给伙伴机构，或误导它们，但事实并非如此。因此，我们建议把第 76 段第一句话的措词修改如下：“回馈资料表示，这两个部与区域组织之间的合作结构不够明确”。

**第 79 段**

7. 我们建议把第 79 段最后一句的措词修改如下：“此外，高级别持续对话的论坛，例如联合国-欧盟指导委员会和联合国-非盟和平与安全联合工作队，对于维持伙伴关系的势头，至为重要”。

**建议**

8. 维和部/外勤部同意报告中各项建议，并准备在可能时采取适当行动予以实施。但是，这两个部要指出，这些建议的成功实施取决于与其合伙的区域组织的意愿和能力。

**第 88 段**

9. 对非洲联盟来说，联合国同非洲联盟对和平与安全问题的战略步骤是安全理事会每年两次审查的主题。关于战略步骤和业务问题的下一份报告定于 2011 年 4 月印发。

**第 89 段**

10. 维和部正在扩大进行各种活动，增进对区域组织的结构、程序和限制因素的认识和理解。例如，对非洲联盟，正在两个层面处理此事。第一，成立联合国驻非洲联盟办事处，其任务包括需要协助非洲联盟发展它在和平与安全领域的能力，包括提供关于联合国的最佳做法的咨询；第二，按照秘书长 2009 年 9 月 18 日的报告所建议，通过总部一级目前的倡议，增进信息的交流和知识的分享。在外地，联合国驻非洲联盟办事处已经替非洲联盟委员会和区域经济共同体/区域机制充当关于联合国最佳做法的信息交流和知识分享的接口。此外，自从内部监督厅进行评价以来，维和部与欧洲联盟和北约组织加强互动，与联络官员举行每月一次的会议，讨论政策问题、业务规划以及互相支助的实际行动。

## 第 93 段

11. 维和部/外勤部全力支持联合国驻非洲联盟办事处的设立及其综合性质。然而，安全理事会和大会要求秘书处承担的现有各项任务和工作仍然没有改变。因此，联合国驻非洲联盟办事处需要三个部(政治部、维和部和外勤部)的个别单位，按照已经并入联合国驻非洲联盟办事处的原有各单位的个别任务，提供同样水平的支助。由于这些任务的特别性质和这些工作的错综复杂，需要延揽许多机构来支助联合国驻非洲联盟办事处。这也是联合国驻非洲联盟办事处必须向有关部门分别汇报与其个别任务有关的事项的主要原因。此外，必须指出，在维和部第二非洲司里设立索马里协调和规划小组，不仅为了支助联合国驻非洲联盟办事处与非索特派团有关的职务，还为了执行其他任务，包括支助联合国索马里政治事务处建立索马里的安全机构，进行应急规划以供将来在适当时机部署联合国维持和平行动，并担任索马里沿岸海军打击海盗行动的协调中心。至于外勤部对联合国驻非洲联盟办事处的支助，则是在该部若干司之内以现有资源提供。

12. 维和部/外勤部将继续审查它们在总部的结构，确保最切实有效地使用资源。如本报告第 48 段中所指出，“目前为时过早，不能评估联合国驻非洲联盟办事处的影响”，因此，确定对联合国驻非洲联盟办事处最适当的支助结构，时机尚未成熟。在这个阶段，维和部领导(政治部和外勤部参加)的一个部门间工作组继续协调对联合国驻非洲联盟办事处的支助，供其在维持和平有关事项上向非洲联盟提供一切能力建设的支助。同时还设立由外勤部领导(政治部和维和部参加)的一个工作组，来协调向联合国驻非洲联盟办事处的一切支助事务。

13. 感谢你给机会对这份报告草稿提出评论。我们随时准备提供可能需要的任何其他资料。