



第六十六届会议

议程项目 54

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关于其 2011 年实质性会议的报告中 (A/65/19)，请秘书长就该报告所载各项建议的执行情况提出报告。本报告概述在执行这些建议方面的进展和主要发展变化。本报告还叙述了一年来在澄清和履行联合国维和行动关键职责、建设能力、加强外勤支助安排、改善特派团规划、管理和监督安排等方面的进展。



一. 导言

1. 联合国维和行动依赖一个全球伙伴关系，其中由安全理事会提供法律和政治授权，由会员国提供人员、装备和资金，由东道国提供支助，并由联合国秘书处提供行动管理方面的累积经验。这一全球伙伴关系是联合国维和行动的核心，需要加以促进和支持，才能保持其统一性和有效性。

2. 120 000 多名联合国人员在充满挑战和艰苦的环境中执行维和任务。维持和平行动特别委员会在确保他们遵循统一目标和获得支持方面，发挥着独特作用。秘书处通过编写本年度报告、各种非正式通报和专门书面报告，努力为审议工作提供资料。在本报告和向特别委员会提交的通报中，均特别努力吸取外勤人员的意见，并特别努力将当前的改革与特派团在实地面临的业务挑战更明确地联系起来。

3. 秘书长在前两次关于维持和平行动特别委员会建议执行情况的报告中(A/64/680 和 A/65/680)，概述了新视野举措的关键内容。维持和平行动部及外勤支助部最近发布了关于新视野举措的第二次进展报告，详细论述了执行中的这项改革议程。本报告重点论述四个支柱(关键职责、能力、外勤支助、特派团监督)方面的关键发展变化，其中注重与实地行动情况的关联。本报告有一个增编(A/66/619/Add. 1)，其中提供了特别委员会在关于其 2011 年实质性会议的报告(A/65/19)中所要求的全部资料。审议本报告时，应同时审议秘书长应特别委员会要求(A/65/19, 第 78 段)编写的关于联合国警察的报告(A/66/615)，以及秘书长应大会第 64/269 号决议要求编写的全球外勤支助战略执行进展情况报告(A/66/591)。

4. 在目前具有挑战性的财务环境下，日益需要大力增强联合国维和行动与其他国际手段的互补性，并在不给特派团工作或联合国人员安全带来不利影响的情况下尽可能提高效率。同样至关重要是，会员国应发扬伙伴关系精神，努力向联合国维和行动提供完成赋予其全部任务所需的政治指导以及人力和物质资源。

5. 特别委员会 2011 年届会和大会第六十五届会议期间第五委员会第二期续会均针对偿还部队费用比率问题展开了热烈讨论。根据大会第 65/289 号决议，秘书长已采取措施设立一个高级咨询小组，负责审议向部队派遣国偿还费用比率问题和相关问题；该小组定于 2012 年 1 月开始工作。小组成员包括五位具有相关经验的知名人士、主要部队派遣国的五位代表、主要财政捐助国的五位代表和每个区域集团的一位成员。秘书长感谢会员国的提名，并促请会员国积极支持小组及其成员。秘书长尤其高兴的是，路易斯·弗雷谢特同意担任小组领导人。她曾担任首位联合国常务副秘书长、加拿大常驻联合国代表、加拿大国防部副部长，为这项重要工作带来具有独特广度和深度的知识。秘书处将积极参与和支持高级咨询小组的工作。

二. 现况和 2011 年的关键业务发展

6. 过去 20 年来,国际和平与安全环境持续发生重大变化。生态压力、环境退化和迁徙加剧了紧张状态。另外,如《2011 年世界发展报告》所述,全球经济冲击也导致了地方内部动乱。日益重要的领域还包括各种形式的跨国组织犯罪、海盗活动和恐怖主义。许多与具体国家相关的因素也使冲突愈演愈烈,包括社区和宗教动态以及对自然资源占有权的竞争。因此,安全理事会授予特派团的任务也日益详细和复杂。

7. 2011 年 7 月,在新独立的南苏丹共和国设立了一个新特派团。联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的任务是保护濒临人身暴力威胁的平民,协助政府建设法治与治理能力,促进提供人道主义援助。特派团的任务还包括监督、调查和报告南苏丹人权状况。南苏丹特派团正努力在县级发挥作用,建设有效的预警系统,并在地方和全国两级向政府提供支助。南苏丹特派团前身联苏特派团的任务未予延长,因此进入清理结束状态。根据阿卜耶伊地区的局势,安全理事会设立了联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队),其任务除其他外包括:监测武装部队的重新部署,促进人道主义援助,保护濒临人身暴力威胁的平民。联阿安全部队正在部署过程中,目前兵力已达批准兵力的三分之二。

8. 在这些特派团的开办阶段,维持和平行动部及外勤支助部可借助在新视野及全球外勤支助战略等相关举措范围内所开展的工作。外勤支助部已利用南苏丹特派团开办阶段提供的机会,试行了模块化方案的几个方面,包括工作人员住所、供电、水管理和福利。南苏丹特派团正在制定自己的保护平民战略,其中借鉴了新视野举措在政策工作中获得的经验和制定的框架。在建设和平方面,南苏丹特派团也在澄清职责,并通过将政府主管实体设在同一地点,在解除武装、复员与重返社会、保护儿童等项工作中确保协调一致。特派团根据秘书长关于冲突后文职力量的报告(A/66/311-S/2011/527)所提出的优先行动,正设法在南苏丹实施当地采购,并与联合国开发计划署(开发计划署)及政府间发展管理局(伊加特)等机构共同动员本国和区域人才,包括动员南苏丹在外侨民中的人才。

9. 同时,目前规模最大的联合国维和行动——非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)继续在达尔富尔开展工作。鉴于该特派团的几乎所有部队、警察和文职人员均已部署,该特派团已采取更强有力的姿态,特别是在保护平民和以促进人道主义援助的方式加强安全方面。然而,达尔富尔局势仍然脆弱,还需为巩固该地区和平作出重大努力。苏丹政府同解放与正义运动签署《促进达尔富尔和平多哈文件》是达尔富尔和平进程的一个积极步骤,为该地区希望支持和平的人提供了实现和平的基础。达尔富尔混合行动将监督当事方之间的停火,支持停火委员会,并支持实施安全安排。根据安全理事会第 2003(2011)号决议的要求,将对达尔富尔混合行动进行审查,以确保高成效、高效率地使用其资源。

10. 恶劣的安全环境继续给联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的工作造成严重挑战。4月1日,联合国驻马扎里沙里夫办事处遭袭,夺去了我们七名同事的生命。从联阿援助团的未来出发,目前正筹备根据安全理事会的授权对该特派团进行全盘审查。

11. 尚未充分评估中东地区某些国家最近和当前的变化对联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)、联合国停战监督组织(停战监督组织)和联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)在该区域维和行动所造成的政治和安全影响。关于政治事务部领导的利比亚特派团,即联合国利比亚支助团,维持和平行动部同该特派团正在想方设法协助该国开展公共安全与社区警务、前战斗人员解除武装、复员与重返社会、惩戒、排雷和过渡时期司法等方面的工作。

12. 过去一年,西非也发生了各种转折性事件。目前该地区仍处于极度动荡和政治上敏感的状态。科特迪瓦发生了选举后暴力危机,考验了本组织在极端不利环境下继续执行维和任务的能力。联合国在帮助科特迪瓦成功克服重大政治危机和对宪法秩序的挑战方面发挥了至关重要的作用。联合国科特迪瓦行动(联科行动)当前的最优先事项包括:协助该国政府稳定安全局势,加强法治,改革安全部门,解除前战斗人员的武装并使其复员,并为促进民族和解以及组织和举行议会选举提供支持。

13. 与此同时,科特迪瓦危机也对利比里亚局势产生了影响。在利比里亚,雇佣军和民兵分子的存在继续严重威胁地区安全。联科行动和联合国利比里亚特派团(联利特派团)正在同科特迪瓦和利比里亚两国的政府协作,与西非国家经济共同体等伙伴密切配合,应对这些跨境挑战。此外,有组织犯罪与贩运、海盗活动及恐怖主义等问题对西非国际和平与安全造成新威胁,也可能给维和工作带来新挑战。

14. 尽管科特迪瓦危机带来了挑战,但利比里亚在巩固和平方面仍取得了明显进展。联利特派团为2011年10月和11月组织与举行总统及议会选举提供了后勤、斡旋和其他援助。虽然选举大致上自由和公平,但选举进程结束后出现了严重政治分歧,因此需要在民族和解、安全和法治等方面作出更大努力。联利特派团将优先与新政府及其伙伴合作,制订和执行逐步把安全等方面的责任移交给国家当局战略。

15. 因2010和2011年科特迪瓦举行总统及议会选举,联科行动获得联利特派团军事和警务人员及军用直升机资产的临时增援。此外,安全理事会还批准将联利特派团的武装直升机临时调往联科行动,以应对选举后危机造成的安全挑战。反过来,联科行动的军事和警务人员也曾在2011年利比里亚举行总统及议会选举期间临时增援联利特派团。秘书处与有关部队和警察派遣国密切协调和联络,并提前征求其同意。这对于在安全理事会给予批准后及时迅速部署增援起到至关重要

要的作用。秘书处、联利特派团和联科行动还汲取了以往特派团间合作的经验，并不断改进安排，以确保重新部署的部队获得全面运作所需的后勤支助。

16. 联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)预计将在 2012 年举行选举后缩编。联东综合团将继续与东帝汶政府和其他利益攸关方密切合作，确保实施有效的联合过渡进程。现已同东帝汶当局联合制定计划，以确保顺利移交责任，并使各主要机构和职能部门的长期能力发展工作保持连续性。

17. 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)由安全理事会授予任务，负责支持在 2011 和 2013 年之间组织全国选举(总统和议会)以及省级和地方选举，其中包括为选举委员会促进刚果各利益攸关方对话提供后勤和技术等支助，监督和报告与选举相关的暴力，以及在必要时利用秘书长特别代表进行斡旋。鉴于该国幅员广阔，几乎完全没有公路和基础设施，选民多达约 3 200 万人，且有众多国内和国际伙伴参与这项工作，因此上述任务在实际操作上面临重大的挑战。联刚稳定团还将继续关注其主要优先事项，即确保平民获得保护。

18. 海地经过五个月的政治瘫痪状态，已组成新政府，目前正集中精力从事 2010 年 1 月 12 日破坏性地震后的重建工作。联合国海地稳定特派团正为恢复到地震前的部队兵力和警力做准备，将注重促进政治对话和协商一致，并注重增强海地机构确保良好治理和维护法治的能力，以创造特派团最终撤离的主要基础。

三. 明确和履行联合国现代维和行动的关键作用

A. 维和行动开展的建设和平任务

19. 建设和平在本质上是一个国内进程。维和行动协助国家当局表述建设和平方面的优先事项，促进其他方所作的努力，并有选择地采取直接行动。2011 年，维持和平行动部及外勤支助部最终确定了一项战略，进一步明确了维和人员在早期建设和平工作中的作用，其中借鉴特派团的经验，为各项关键性任务制定了轻重缓急、先后次序和计划。该战略确定的优先领域包括：推进和平进程或特派团政治目标，确保安全，为长期机构建设奠定基础。2011 年，与特别委员会、安全理事会维持和平行动工作组、建设和平委员会等联合国和世界银行主要伙伴共同审查了该战略。2011 年后期，为支持该战略的执行设立了指导委员会。

20. 特派团与建设和平相关的活动种类很多，视每个国家的具体情况而定。对南苏丹特派团和联阿安全部队而言，排雷行动是至关重要的早期优先事项，因此排雷专家在最先部署人员之列。今年最终确定了法治指标，并在利比里亚和海地试行。事实证明，法治目标是协助国内和国际伙伴确定相关挑战的重要工具。在南苏丹，南苏丹特派团民政人员正与政府官员、传统领导人、武装青年等方面合作，共同支持减少和解决冲突的工作。在刚果民主共和国，联刚稳定团民政人员促进了民间社会与省级政府间对话，有助于传播信息和平息紧张状态。

21. 越来越多的特派团正努力缩小其无意中造成的社会经济影响，并努力为整体恢复工作发挥更大作用。2012 年，维持和平行动部和外勤支助部将想方设法增强这方面的伙伴关系、指导和培训。此外，目前正在所有特派团的环境干事或指定协调人支持下，执行关于特派团所造成环境影响的准则。根据全球外勤支助战略，目前从一开始便在部署模块中采纳环境友好型概念。

22. 尽早开始执行建设和平任务可能有助于将责任移交给国内行为者，并有助于维和人员退出。2011 年 2 月举办了一次过渡问题讲习会，与会外勤人员就过渡规划、工作人员管理、能力发展、信息管理、沟通战略、领导人过渡等问题交流了经验。根据这次活动的成果，维持和平行动部和外勤支助部向正计划缩编和撤出的联东综合团和联利特派团等特派团提供了支助。2012 年，将在清理结束手册和综合特派团规划进程等相关指导材料中增补关于过渡工作的章节。两个部还将与联合国其他相关伙伴共同澄清全系统过渡规划与管理工作的主要原则。此外，安全理事会维持和平行动工作组还将过渡问题作为 2011 年的主要议程项目加以讨论。特别委员会也已要求通报过渡工作经验的采纳情况。

23. 文职人员在支持和执行复杂的建设和平工作方面具有关键作用。秘书长在最近给大会和安全理事会的关于冲突后文职能力的报告中(A/66/311-S/2011/527)提出了切合实际的建议，其中的措施要以最佳方式利用已建立的系统，有可能对实地工作产生影响。秘书长指出，维和行动和特别政治任务可通过培训本国工作人员作出重要贡献。秘书长还指出，本组织有必要与国际伙伴，特别是全球南方各国的国际伙伴，进行更有效的合作，共同增强和提供专业文职支助。联合国在文职能力的规划和预算编制领域需要增强灵活性，以适应维和行动不断变化的需要及其所处的快节奏环境。

24. 未来一年，联合国还将努力确保维和改革与全组织改革协调一致，并确保其针对关键的差距。这方面的一个关键领域是警务工作，因为在面向社区的警务、跨国有组织犯罪和边境管理方面，对专业能力的需求日益增加。秘书长在即将发布的关于联合国警察的报告中(A/66/615)将论述这些不断发展变化的职能和需要。存在支助能力差距的领域还包括：支助更广泛的安全部门管理；承认传统法或习惯法体系的法律改革；军法；司法与惩戒问题；减少社区暴力；弹药与库存管理；收集和销毁小武器和轻武器。

B. 保护平民

25. 2011 年期间，秘书处对保护平民问题采取全面的解决办法，包括业务支助、培训和制订指导方针，其中最关键的是制订拟订在联合国维持和平行动中全面保护平民战略草案的框架，该框架旨在为特派团提供制订保护平民战略的基本要素。在与特别委员会讨论之后，秘书处将该框架送交给所有维持和平行动，并正与特别规定保护平民的 8 个特派团密切合作讨论该框架。

26. 此外，在与实地特派团和其他利益攸关方协商之后，已制订了关于保护平民的培训单元，并在 2011 年 11 月分发给维持和平特派团和国家维持和平培训中心。培训单元包括基本单元、情境假想演习和与冲突有关的性暴力行为的单元。秘书处正致力于确保 8 个负责保护平民的特派团综合特派团培训中心能充分培训现有和新来的维和人员。

27. 另外，秘书处即将完成制订所需资源和能力汇总表的草案。汇总表旨在协助部队和警察派遣国了解执行保护平民具体任务所需的资源，并协助特派团分析它们现有的资源和能力是否足够完成保护平民的任务。秘书处将在 2012 年 1 月与部队和警察派遣国协商，征求它们的看法和意见。

C. 提高维持和平特派团行动效力的途径

28. 2010 年和 2011 年期间，秘书处组织了三次区域会议，由阿根廷、印度尼西亚和尼日利亚主办，讨论联合国维持和平的威慑、使用武力和行动准备方面的问题。来自约 50 个部队派遣国和其他会员国的高级军事专家出席了这些会议，这项努力旨在继续扩大在这些问题上的对话。秘书处将向特别委员会报告这些会议情况，以便协助促进进一步的讨论，以及审议所涉及的更广泛的战略问题，并协助为维和行动和部队派遣国制订指导材料，说明如何使用武力，以及实施一个灵活的系统，来评估军事特遣队和部队总部的行动准备情况。

四. 建设所需能力，应对未来挑战

29. 在会员国的支持下，秘书处一直在实施一项改善所有维和组成部分能力的全面战略，以确保维和人员作好准备并充分配备，而且能够满足合理的业绩预期。2010 年，特别委员会鼓励秘书处继续制订一项全面能力驱动方法，以增进外地的总体业绩 (A/64/19, 第 69 段)。2011 年，特别委员会满意地注意到在制订该方法方面正在进行的工作，并鼓励秘书处与部队和警察派遣国密切合作，继续这方面的工作 (A/65/19, 第 66 段)。

30. 实施这项全面能力驱动方法的重点集中在三个方面：(a) 制定基线能力的标准和指导方针；(b) 产生和维持关键资源；(c) 加强培训。这些方面的内容是为了建立一个框架，协助建立更强有力的业绩文化，并在实现概述的目标方面已取得相当大进展。

A. 基线能力的标准和指导方针

31. 虽然文职维和职能的标准化工作在更广泛的人力资源改革范围内已取得进展，维持和平行动部和外勤支助部都集中在规划和实施针对联合国维持和平行动的三个关键军事组成部分的三个试点项目：(a) 步兵营；(b) 参谋人员；(c) 军事医疗支助。这些项目在 2010 年开始实施，旨在就必要的任务建立共识，并为

每个组成部分制定基线标准。这些标准将指导如何制订相关的工具，如培训标准和框架、设备和组织的要求，以及支助和评价的手段。这些项目旨在促进维和各组成部分的效力和相辅相成，并使得部队和警察派遣国能开展更有针对性的准备，以及第三国的合作伙伴向派遣国提供能力建设的支助。

32. 关于步兵营的试点项目，在 2011 年里，开展了广泛的协商进程，包括在纽约和新德里举办讲习班，并与会员国、技术专家和维持和平特派团进行对话。目前正在制订一个指导手册草案。2011 年 11 月，成立了一个由会员国组成的磋商小组，协助在 2012 年年初完成手册的最后定稿工作。该手册将包括关于维持和平特定环境的那些任务和能力，并将包括更多关于步兵营的培训教材。

33. 关于参谋人员的试点项目涉及根据在现有特派团确定的加强业绩的要求制订核心培训材料。在现任参谋人员和国际维和培训中心协会的参与下，这些材料已经在实地进行测试，目前正在审查和定稿的过程中。

34. 关于军事医疗支助的试点项目主要集中在审查现有手册和当前的各种程序和方法，侧重于二级医院。会员国参与了由部队派遣国组成技术咨询小组，该小组得到了在乌干达恩德培举行的专家研讨会工作的支助。手册修订本将在一个磋商研讨会上得到进一步完善，之后，将在 2012 年年初定稿。

35. 所有这些材料将广泛地分发给各会员国、区域组织、国际维和培训中心和其他有关机构，以确保尽可能广泛的传播和应用。另外，也将开展审查进程，以确定从试点项目方法中获得的经验教训，同时，也将与会员国协商确定今后可能采取类似举措的重点领域。

B. 产生和维持关键资源

36. 产生和维持联合国维持和平特派团所需资源仍然是优先事项，缺乏关键资源的负面影响最明显表现在军事通用直升机和武装直升机，缺乏这类直升机继续威胁到维持和平行动有效执行任务的能力。会员国已认识到这些问题及相关的缺陷问题，包括特别委员会在其 2011 年的报告中指出，它对于各项任务与实现这些任务所需资产之间的现有差距表示关切。2011 年期间，安理会工作组非正式磋商也一直在讨论确定关键方面的能力策略。

37. 军用直升机一直短缺的问题已加剧了一些特派团的状况，这些特派团因缺乏交通手段和道路基础设施而无法保护平民，以及防止和应对暴力，并无法充分支助选举。这种状况在达尔富尔混合行动和联刚稳定特派团中尤为严重。秘书处将继续寻求解决方案，来应对获得军用直升机以及飞行员的挑战，并解决在当前经济现状情况下有关承包和偿付派遣会员国的复杂问题。根据与会员国的协商，维持和平行动部和外勤支助部正在审查总部和各特派团有关直升机的业务指导和做法，以便更好地管理和平衡商用及军用直升机机队。目前正优先紧急审查有关报销和承包规定，并定期向特别委员会通报所取得的进展。

38. 在过去一年里，还开展了系统外联工作，包括与潜在的部队派遣国和警察派遣国联络，并在战略上与现有的派遣国联络。此外，通过在部队派遣国和警察派遣国以及智囊团合作伙伴的支持下举办的讲习班和研讨会，秘书处已加强了与现有和潜在的派遣国就参与联合国维持和平行动的机会和要求的对话。不过，获得有助于完成任务的关键资产，如直升机、工程单位和医疗设施，仍然是一个重大的挑战。

39. 正如 2010 年的报告 (A/65/680) 所述，秘书处研究了特别委员会用来向会员国沟通所需资源的方法和做法。在与会员国协商下，初步审查于 2011 年 11 月完成，目前正影响改进和集中部队生成过程和提高自己的能见度、功效和影响的努力。特别是，一直在审查能力短缺清单及其支助程序的构想，包括联合国待命安排制度，以便确保这些程序能满足会员国和秘书处的需要。

40. 秘书处在一项相关的努力中，还审查了它在协助协调各会员国与其他组织之间以及会员国内部的能力建设活动方面的作用。在这方面，为了更好地使得潜在的援助提供者能与那些缺乏能力的特派团进行匹配，秘书处审查了“信息交流中心”程序的概念，以便了解这种程序是否能协助更广泛的维和界。正当秘书处考虑如何支助与会员国的协调的各种选项，以确保最佳使用资源之时，这项审查有助于集中秘书处的努力。

41. 过去一年里，还采取了一些创新步骤，改善特派团间的合作，以便对区域冲突变化采取区域的应对措施。这种跨特派团的合作可以优化利用已部署的维和人员，特别是在选举后或其他高风险时期可能需要临时增援部队的情况下，从而帮助特派团在临时改变的情况中迅速采取对策。然而，这种方法是一个过渡性的措施，不能代替提供充足的能力，来满足特派团长期或不确定的要求。在快速反应方面，正如上述新视野倡议和以往向特别委员会提交的报告所述，更好地利用战略储备能力，对于保障在建设和平与安全方面的投资仍然是至关重要的。目前在警察、司法、惩戒和排雷行动等领域的常备能力均表明可快速部署能力的重要价值。

C. 加强培训

42. 在整个维和行动的不同组成部分的培训领域已经完成相当多的工作。秘书处的工作重点一直是制定培训标准，制定政策和材料，以及向培训机构提供指导、监督和协助。

43. 如上所述，已开展大量工作来完成全面的综合培训教材和培训员培训方案。此外，已制订新的培训材料，支助特派团军事专家，并制订了有关性别问题的培训单元，以支助维持和平行动部和外勤支助部制定的将性别平等观点纳入联合国军事人员在维持和平特派团的工作的指导方针。已为非洲法语国家完成了一个培训员培训方案，目前正在制订上文所述支助步兵营和参谋人员试点项目的培训材料。关于建制警察部队以及关于性暴力和基于性别的暴力的标准化部署前培训课程也已经完成。在联合国特派团高级领导培训标准化方面也取得了重大进展。

44. 此外，在与联合国训练研究所和联合国系统职员学院协商下，综合培训处已开始为文职维和人员设计核心课程的工作。根据早先的试点经验，以及正在制订的全面手册，目前正在扩大一个民政组成部分特派团内技能培训的新方法。制订培训方案仍然是这两个部整年需要开展的工作，这些培训方案必须提供指示和指导，以反映当今文职人员和军警维和人员不断变化的环境，以及对他们提出的各种要求。

D. 与非洲联盟和其他组织的伙伴关系

45. 区域组织在调动所有行为体维持国际和平与安全方面的作用仍然是至关重要的。秘书处继续努力加强与区域组织特别是非洲联盟和欧洲联盟的协调，并与东南亚国家联盟(东盟)和集体安全条约组织进行协调。

46. 非洲联盟继续在维持和平方面发挥关键作用。非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和达尔富尔混合行动是非洲联盟根据《宪章》第八章的规定为全球维和架构所做直接贡献的两个范例。

47. 秘书长在 2010 年成立了联合国驻非洲联盟办事处(驻非盟办事处)，以加强在和平与安全领域的伙伴关系。该办事处还在长期的机构能力建设和短期的业务支助事项方面向非洲联盟提供联合国协调和一致的支助，并简化联合国秘书处在亚的斯亚贝巴各实体有关和平与安全问题上的程序，以确保向非洲联盟提供更具成本效益和效率的援助。为此，联合国驻非洲联盟联络处(联络处)、非洲联盟和平支助小组(支助小组)和非洲联盟驻索马里特派团联合国规划组(规划组)的任务和功能均合并到驻非洲联盟办事处。

48. 此外，驻非洲联盟办事处在支助调解，预防冲突，安全部门改革，解除武装、复员和重返社会以及选举等领域向非洲联盟提供技术咨询和支助。为了提高非洲联盟部署和管理维和行动的能力，驻非盟办事处还设立了一个专门支助特派团的支助部门，包括财务管理、人力资源和后勤，这些都是非洲联盟更有效地进行维持和平行动需要加强的能力。驻非洲联盟办事处规划人员还就发展非洲待命部队、非索特派团，以及非洲联盟打击上帝抵抗军的区域倡议提供咨询意见。在我即将发表的一份关于联合国与非洲联盟和平与安全战略伙伴关系的报告中，将全面介绍非洲联盟与联合国之间正开展的合作情况。

49. 自《里斯本条约》生效和建立欧洲对外行动局之后，联合国与欧盟在维持和平和危机管理领域的合作不断加深。秘书长尤其欣见欧盟政治和安全委员会以及欧盟外交事务委员会在 2011 年年底表示，支持目前正在努力加强欧盟共同安全和防务政策对联合国维和行动的支助。目前也在努力重振联合国——欧盟危机管理指导委员会和相关的联合战略对话机制。为此，2011 年 7 月还在布鲁塞尔成立了一个小型联络处，已改善与欧盟的沟通和协调。

50. 联合国还加强与东盟的合作，在 2011 年通过了与该组织《全面伙伴关系联合宣言》。东盟许多成员国已向联合国维和行动提供捐助，而且该数额仍在

增加。联合国将通过交流政策、学说和知识产品，继续致力于加强和改进与东盟的合作。

51. 维持和平行动部和外勤支助部还加强与联合国主要合作伙伴的伙伴关系，包括加强与开发计划署的战略层面的对话。它们正在日益紧密地同世界银行合作，世界银行《2011年世界发展报告》侧重于面临冲突和危机的国家。

E. 妇女与和平与安全

52. 维持和平行动部和外勤支助部还努力确保联合国维持和平行动的努力能考虑到妇女和男子的观点，并对他们产生有效的影响。考虑到联合国有关性别问题的机构不断变化，包括成立联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，这两个部已起草了一份关于妇女与和平与安全的前瞻性战略，以确保它们的努力是一致的，而且与其他实体的努力能够协调。

53. 为了支持2010年性别培训战略的实施，在加纳对培训师培训方案试行新的文职人员培训材料。目前正在开发联机培训课程，同时，在2011年10月由部队派遣国代表出席的一次研讨会上，也验证了军事人员的培训材料。此外，军事厅已开始监测将性别观点纳入联合国维持和平行动军事工作的准则的执行情况。

54. 在促进妇女更多地参与联合国维持和平方面继续取得进展。目前，11个领导联合国维持和平行动的特别代表有4位是女性，另外，30%的文职工作人员是女性。秘书处将继续致力于这一议程，包括全面努力到2014年将联合国警察中妇女的比例至少增加到20%。同时，联合国正致力于在设计关于文职和军警人员的培训模块中更充分满足性别需要。

55. 维持和平行动部和外勤支助部正在与几个合作伙伴密切合作，实施监测、分析和报告有关与冲突有关的性暴力的安排。维持和平行动部与联合国制止冲突中性暴力行动和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室合作，制订《实施监测、分析和报告安排的暂行准则》，2011年8月向各特派团分发了《冲突中性暴力行动的分析和概念框架》。在2011年期间，维持和平行动部与联合国人权事务高级专员办事处制订了一个处理维和行动中的性暴力问题的协调办法，以及指导执行任务的一套相关工具。在与政治事务部和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室的合作下，为一些具体的特派团制订了保护妇女顾问的职权范围，要求从现有资源中寻找保护妇女顾问。在2010年12月通过第1960(2010)号决议，以及随后由负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表和联合国行动的办公室制定了准则之后，目前正在制订保护妇女顾问的业务准则。为部队派遣国制订的与冲突有关的性暴力情境培训方案已在6个国家进行试行，并正在纳入到保护平民的培训中。另外，还制订了一个关于在冲突环境中调查和防止性暴力的联合国警察标准化培训课程，并开展了5个区域培训师培训方案。

五. 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

56. 秘书长在报告(A/64/633)中阐述的全球外勤支助战略为改善支助业务的及时性、质量、效率和问责提供了新模式。经大会第64/269号决议核准,秘书处通过以下方式继续在执行战略方面与会员国、特别是部队和警察派遣国密切接触:每两个月向特别委员会介绍情况;举办讲习班;提交年度进度报告(第一份报告见A/65/643)和关于全球外勤支助战略的标准化供资模式的报告(A/65/696及Corr. 1)。

57. 外勤支助部在内部监督事务厅指导下开展自我评价,以期为执行全球外勤支助战略做好准备,并应对因此出现的各种风险。这一进程以及维持和平行动部和外勤支助部高级领导层和工作人员不断提出的意见,有助于查明风险和制定减轻风险战略,从而改善这一进程的管理。

58. 全球外勤支助战略进程提出了改善特派团部署和交付支助服务的四大支柱:模块化、服务中心、金融框架和人力资源框架。秘书长关于执行全球外勤支助战略的第二份报告(A/66/591)详述了在执行战略工作中取得的成绩,这表现在其中每个支柱在改善外勤支助和提高效率方面的成绩。

59. 全球外勤支助战略是一个变革路线图,提出了向维持和平特派团和特别政治特派团提供支助的新的服务交付模式。这一战略的主要目标是,既考虑到可能实现的效率,又确保改善服务交付,从而为特派团执行任务提供更好的支助。通过这一服务交付模式,秘书处能够建议采取优化做法,让联合国能够降低总体所需资源,同时扩大并改善外勤服务,为快速有效地部署新的特派团提供支助。在定于2012年第一季度印发的第二份非正式文件中,将向会员国阐述为外勤支助部提出的“结束状态”构想,详细阐述在该战略的服务交付工作结束时的职能架构和问责层级,以供会员国协商。

60. 根据拟议结束状态设想,外勤支助部的总体足迹将会缩小。若要将总部外勤支助部与全球外勤支助战略的组织原则保持一致,就必须:(a)将该部目前在总部从事、但又不涉及与会员国和(或)秘书处执行伙伴密切协调的业务支助活动移交给全球服务中心;(b)重新调整该部的目前资源情况,以设立两个负责综合规划、服务交付和质量控制的新能力。这一调整工作的进行将利用现有资源,并由该部的四个司长负责管理。在完成调整后,外勤支助部的总体员额将随着职能精简而减少,作用和职责的统一也将通过分阶段的变革管理进程得到加强。

B. 安全和安保

61. 所有联合国人员的安全和安保依然是一个重大优先事项。在2011年,迄今已有103人在执行联合国维持和平任务时牺牲,秘书长向他们的服务致以敬意。

安全和安保部正在与维持和平行动部和外勤支助部密切合作，执行通过机构间安保管理网络制定的安全和安保政策和程序。这个全系统网络由两个部全面参与，在过去一年里讨论了一系列问题，其中包括：利用私营保安公司；火器管制；公路安全；安保风险评估做法；与东道国的互动。

62. 维持和平行动部和外勤支助部与安全和安保部合作，修改了军事和警察外勤活动的安保风险管理进程。为这两个部制定的新的安保风险管理政策于 2011 年 1 月生效，其目的是让总部和特派团管理层更好地评价与军警人员的业务有关的风险，从而改善业务决策。2012 年初将向特别委员会非正式通报这一政策的出台和执行情况。

63. 联合国还正在改善其组织复原和应急能力，其中包括安保、风险管理、医疗紧急状况、工作人员、受害人和家人支助、业务连续性、信息技术和灾后恢复规划，这有助于预防或减轻工作人员面临的安保和安全风险，确保重大业务的连续性。2011 年，两个部还积极主动地与特派团开展合作，以制定和测试其业务连续性和危机管理计划。

64. 秘书处还正在努力改善危机管理和决策，并通过建立联合国共同业务和危机中心，在规模经济的基础上更进一步。该中心将从秘书长办公厅、维持和平行动部、外勤支助部、安全和安保部、政治事务部、新闻部、人道主义协调事务厅和开发署的现有员额中抽调人员。该中心将发挥全系统的协同作用，成为在联合国总部管理外地危机的唯一场所，从而满足了对局势取得一致认识的必要性。维持和平行动部维持和平情况中心将设在联合国业务和危机中心内，继续作为维持和平行动的日常支助单位，并遵守该部现有的责任层级，同时促进全系统的努力。维持和平情况中心主任还兼任联合国业务和危机中心主管。危机中心不产生任何费用，被认为是满足全系统需求的有效解决办法，以及联合国“一体行动”的实际体现。

六. 确保为特派团的规划、管理和监督做出更有效的安排

A. 与部队和警察派遣国就拟定任务和延长任务期限进行接触

65. 为了加强特派团规划和监督，维持和平行动部目前的常规做法是，在延长任务期限之前，以及在建立技术评估团之前和之后向安全理事会和派遣国通报情况。在举行关于延长任务期限的辩论前，通常还安排举行安全理事会与部队和警察派遣国的正式会议。此外，维和部根据需要定期举办非正式情况通报，包括向部队和警察派遣国介绍任务区的具体事态发展。不仅如此，军事、警察、实务和支助人员等综合业务组在专家一级与会员国保持经常联络，就其感兴趣的特定特派团的事务通报情况。所有这些活动有助于加强安全理事会、秘书处以及部队和警察派遣国之间的三角合作。

B. 综合规划

66. 在国家一级，联合国在维持和平方面拥有的显著比较优势是，联合国所提供的共同平台把政治、法治、人权和其他专业知识与业务、军事、警察和后勤能力融为一体，并与其他联合国合作伙伴一道利用这些能力为维护和建设和平提供支助。然而，应进一步加强综合规划，以全面实现这种协同作用。目前，在设有维持和平综合特派团的所有九个国家中已制定了综合战略框架，以确立共同战略目标，对整个联合国系统的主要作用作出明确分工。

C. 加强监督和问责

67. 虽然指挥和控制安排对加强特派团监督也具有核心作用，但这也是一些部队派遣国历来感到关切的问题。为了消除这些关切，在听取了特别委员会中的会员国、部队派遣国军事指挥官的意见，以及与外勤特派团开展广泛接触的基础上，正在对指挥和控制进行新的内部评估。根据特别委员会的要求，将在 2012 年初就这一评估的调查结果通报情况。

68. 大会第 64/259 号决议请秘书长采取适当措施，加强联合国内部问责。根据这一要求，现已制定所有特派团团团长、秘书长特别代表及其副手的契约和业绩评估。外勤支助部还正在采取重大步骤，通过筹备执行国际公共部门会计标准对此作出应对；采取行动，使管理人员对其负责的资源接受更大问责；采取举措，使外勤人员对其个人行为承担责任；在维持和平特派团开展业务的地区努力保护环境。

D. 行为和纪律

69. 在过去几年里，联合国维持和平人员恪尽职守甚至牺牲生命，取得了引人注目的集体成绩，然而，一些人犯下了严重不检行为，包括不可原谅的性剥削和性虐待行为，继续给维持和平人员取得的骄人成绩蒙上阴影。维持和平行动部和外勤支助部继续执行联合国为处理不检行为以及性剥削和性虐待采取的三管齐下战略：防止发生不检行为；推行联合国行为标准；采取补救行动，具体而言是向维持和平和有关人员所犯性剥削和性虐待的受害人提供协助和支助。

70. 在过去五年里，维持和平行动部和外勤支助部建立了行为和纪律架构，制定了预防措施，并开展宣传和培训活动，这都有助于减少被举报的不检行为，包括性剥削和性虐待行为。或许最为显著的是，在过去五年里，维持和平特派团和特别政治特派团中已报告的性剥削和性虐待指控的数量稳步下降，从 2005 年的 340 项下降到 2010 年的 85 项。

71. 在处理联合国维持和平特派团人员的行为和纪律问题方面，联合国和会员国之间的伙伴关系依然至关重要。会员国可以与联合国合作采取措施，通过对所部署人员进行筛选，并就期待这些人员遵守的行为标准进行培训，防止发生不检行为。然而，预防永远不会完全根除不检行为的发生。必须对发生这种行为的举报

进行全面调查，而且必须及时对被认定从事不检行为的人追究责任。联合国可对本组织所雇用的个人采取行动，但会员国的协助也是至关重要的，特别是追究所部署个人对最严重形式的不检行为的责任，其中包括等同于国家司法管辖权规定为犯罪的不检行为。会员国所采取的措施事后必须向秘书处转达，以确保曾从事不检行为的个人不再为联合国服务。

72. 秘书处正在制定综合行为和纪律框架，以更好地纳入在行为和纪律方面的期望，将此作为一种全面的机构职能。该框架把重点放在加强问责，以此作为确保适当管理人员行为的基本要求。这一框架的制定反映了从组织行为入手处理行为和纪律问题的必要性，而不是一种更多针对个人或事件的行为逐案处理的做法。

七. 意见

73. 实施新视野举措头两年的重点主要放在与会员国和其他维持和平伙伴协商制订关键政策和改革内容，其中包括审查已吸取的教训，制订关键准则、培训单元和标准。在这些工作基础上，新视野举措现已转入实地切实的执行阶段。

74. 保护平民依然是维持和平任务的核心之一，也是检验特派团实效的标准。若干特派团现已制定保护平民战略，并把当前工作的重点放在培训，以及更加明确地确定关键资源和能力方面。在2010年和2011年编写的情境培训材料将纳入世界各地国际维持和平培训中心的课程。联合国与国际合作伙伴，目前必须把重点放在如何协助东道国当局保护本国公民。

75. 能力发展是第二个优先领域，对特派团的部署和业绩具有显著影响。目前正在与部队派遣国协商，在使用手册中阐明为步兵营等关键能力拟定的试点标准。特派团之间的合作有助于应对短期需求，但还需要指定长期解决方案，消除直升机等方面的重大短缺，确保在部队组建方面采取更具战略性的做法。

76. 最后，维持和平行动必须继续确保这些行动尽可能对国家长远和平建设进程作出最大贡献。这就要求对和平、安全、司法和发展之间的相互依存关系具有敏锐认识。这需要利用关键专业技能，包括通过联合国正在进行的文职人员能力改革。若要发挥联合国维持和平作为综合平台的全部潜力，还必须进一步改善秘书处规划和管理特派团的能力。

77. 联合国维持和平必须跟上国际环境的不断变化。在当前的大气候下，不仅维持和平行动的授权任务更加复杂，而且人们还期望利用有限资源的完成这些任务，并尽早将责任移交给国家机构和国际合作伙伴。维持和平行动以及为其提供支助的各个系统应采取更加灵活、更加敏捷、更具活力的方式，应对联合国和国际社会未来可能面临的和平与安全挑战迅速出现的情况。