



大会

Distr.: General
30 November 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

议程项目 56

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

本报告依照大会第 68/277 号决议编写，着重说明上一次报告(A/69/642 和 Add.1)发布以来联合国维持和平行动的主要发展，并指出问题供维持和平行动特别委员会审议。尤其是，报告重点提到和平行动问题高级别独立小组报告(A/70/95-S/2015/446)及随后我关于联合国和平行动的未来的报告(A/70/357-S/2015/682)中的有关内容。报告还详细分析了根据特别委员会报告(A/69/19)第 36 段采取的安全和安保措施，并根据同一报告第 47 段单独编列一节，说明联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的非武装无人驾驶航空系统运行情况。本报告增编一说明了特别委员会在同一份报告(A/69/19)中所提具体要求的现况。



一. 战略背景

1. 联合国维持和平行动继续部署在各种受冲突影响的环境中，这种环境的特点是长期存在边境争端，或在身份认同、资源的获取或代表性(表现为国家权威示弱)方面冲突由来已久。在许多长期存在和新部署的维持和平行动中，特派团都面临着跨国有组织犯罪和暴力极端主义的挑战。
2. 作业环境越来越危险和动荡：2011 年至 2014 年，联合国行动区被列为非常危险、高度危险或极端危险的比例已从 25%上升到 42%。作业环境也变得更加复杂：现在近 60%的人员必须部署到内陆地区或难以达到的地区，那里的基础设施依然破旧、市场依然疲软。从东道国获得的同意不可靠也对战略和行动构成挑战。不对称攻击有增无减，其中一些攻击是以维持和平人员和其他联合国人员为目标。如何在持续冲突中保护平民是一项重大挑战。
3. 当今冲突的复杂性决定了维持和平行动的对策。安全理事会交付的任务涵盖范围甚广，已针对不断变化的形势进行了调整，为此与之建立伙伴关系的利益攸关方数目比以往任何时候都要多。部署新的维持和平行动是为了配合和支助进行中的和平进程，而不是缔结停火协议或和平协议，维持和平行动正在保护身处恶劣环境中的平民。
4. 正是在这一艰难的背景下，我委托和平行动问题高级别独立小组对联合国和平行动以及如何使这些行动效果更好、效率更高和更具针对性进行一次全面评估。为回应该小组 2015 年 6 月 17 日提交大会和安全理事会的报告(见 [A/70/95-S/2015/446](#))，我提交了题为“联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议”的报告([A/70/357-S/2015/682](#))，包括推进该小组各项建议的行动议程，并重点提到对会员国和联合国各机关提出的关键建议。我在报告中阐述了我认为是联合国和平行动的优先事项，以及为落实这些优先事项需要采取的步骤。显示的重大主题有三个。第一，需要重新致力于在和平行动中发挥政治作用，包括重振预防和调解努力并将政治解决方案作为首要途径。第二，需要全面改革行动的规划和进行方法，以便行动更加快速、反应更加积极、第三，为了应对日益复杂和规模不断扩大的冲突，联合国和平行动必须加深其全球和区域伙伴关系，特别是与非洲联盟及其区域机制等区域组织，以及欧洲联盟和国际和平与安全领域其他重要伙伴的关系。我感到高兴的是，大会通过了 2015 年 11 月 3 日第 70/6 号决议，其中大会表示赞赏这一举措，并决定在大会第七十届会议期间由维持和平行动特别委员会、第四委员会、第五委员会和其他相关机构进一步审议由此举措产生的各项建议。
5. 维持和平行动主要是政治手段。维和行动的设计或装备不是靠持久使用武力来强加政治解决办法，也不适合作为军事反恐努力的手段。维持和平奉行的同意、不偏不倚和除自卫或捍卫授权外不使用武力的原则仍然有效并适用于当今的维

持和平环境。还应当承认，维持和平行动部署在危险环境中，必须能够做到自我保护和保护他们被派来服务的对象。负有保护平民任务的维和行动，决不能无视平民受到攻击而袖手旁观。对不使用武力进行自卫和捍卫授权的原则所作的任何解释都必须能够适应不断变化的现实和当今联合国维持和平的义务。事实上，授权保护平民的任务完全符合维持和平原则，表明了前瞻性姿态并传达了维和人员的坚定决心。秘书处及大会、安全理事会和广大会员国必须共同努力，为维持和平行动提供能够有效执行任务的必要资源、业绩标准和能力。

6. 维持和平行动部和外勤支助部在加强维和行动的能力，以期迅速、有效、高效和尽责地应对当地各项挑战方面已开始取得进展。两个部在处理我的行动议程方方面面的同时，将集中在三个领域作出努力：为维和人员建立能力和确立业绩；为各项任务量身裁体和加强一致性，同时建立以人为本的行动方式；向外地提供更加灵活敏捷的支助，同时加强对我们服务对象的责任。

7. 本报告反映了自我发布关于维持和平行动特别委员会各项建议执行情况的上一次报告以来联合国维持和平行动的重大发展，并概述了我关于未来联合国和平行动的纲领的执行情况，因为这些都与维持和平有关。

二. 2015 年主要业务发展情况

8. 2015 年，联合国维持和平行动无论从规模、费用和复杂性来看，都跨入了一个新的门槛，为世界许多地区的和平与安全努力作出显著贡献。联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)尽管面对困难危险的业务和后勤条件带来的巨大挑战，仍继续推动实现全面部署。中非稳定团和马里稳定团成功支持了班吉民族和解论坛和阿尔及尔马里间对话。两个特派团在缓解紧张局势和为对话创造政治空间方面发挥了主要作用。这些进程导致产生了国家主导的政治框架，指导这些维持和平行动的活动向前发展，包括中非稳定团对立宪公民投票和选举进程提供支助，以及马里稳定团发挥了监督停火的作用。与此同时，尽管 2015 年 9 月底班吉爆发暴力事件时中非稳定团有效采取了行动防止暴力升级，但这也表明过渡时期的政治和安全局势依然脆弱。在马里发生的不对称攻击行为加剧，使维和人员蒙受重大损失，该特派团自 2013 年 4 月成立后已有 46 人被杀，218 人受伤。马里稳定团为保护其人员采取了一系列措施，包括反简易爆炸装置措施。

9. 政治进程进展缓慢妨碍了各种维和特派团的行动。在苏丹、南苏丹和刚果民主共和国，与东道国政府的关系日益受到考验。尽管如此，这些特派团(即，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团))仍不断努力支持和保护当地民众。

10. 达尔富尔混合行动仍在不断推动实现其订正的战略基准，并继续应对 2014 年战略审查所查明的在有效执行任务方面面临的主要挑战。在拟定计划逐步和分阶段将其某些授权任务移交给联合国国家工作队方面也取得了一些进展。由于安全局势不断恶化，族群间暴力日益增加以及政府与未签署协议的武装运动之间敌对行动持续发生，使该特派团继续在具有高度挑战性的作业环境中工作。在此背景下，联合国、非洲联盟和苏丹政府遵守联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会的决定，依照达尔富尔混合行动的现有基准，就制定合作框架和特派团过渡战略进行了协商。

11. 2015 年签署南苏丹和平协议是向前迈出的重要一步。在 10 月的战略审查后，对调整特派团任务规定以支持执行和平协议进行了一次技术审查。根据安全理事会第 2241(2015)号决议，将在 2015 年 12 月 15 日之前向安理会提交评估和建议，包括所需资源。2015 年 2 月新任命了联阿安全部队的一位文职领导人，以加大力度促进在阿卜耶伊进行的族群间对话，维持该特派团与南苏丹和苏丹政府的接触，解决在执行 2011 年 6 月 20 日关于阿卜耶伊的协定和关于边境安全的相关协议方面缺乏进展的问题。时隔近两年后，阿卜耶伊联合监督委员会于 2015 年 3 月举行会晤，但没有取得任何有意义进展，联阿安全部队未能促成传统领导人召开会议商讨如何进一步执行 2011 年 6 月 20 日协定。一个积极的事态发展是，2015 年 10 月召开了一次联合政治安全机制会议，除其他事项外，就非军事化边界安全区达成了协议。2015 年，进行了联合边界核查与监测机制审查和联阿安全部队管理审查，以进一步增强该机制和联阿安全部队的实效。

12. 在刚果民主共和国，2015 年 1 月底刚果民主共和国武装部队在解放卢旺达民主力量(卢民主力量)2015 年 1 月 2 日自愿解除武装的最后限期到期后对卢民主力量发起了军事行动，但只取得有限的进展。刚果民主共和国政府不顾联合国的多次请求，不愿开展联合行动打击卢民主力量。民主力量同盟(虽然实力大大削弱)、伊图里爱国抵抗力量(抵抗力量)和在刚果民主共和国东部活动的“玛伊-玛伊”民兵各派团体仍然对平民和国家稳定构成严重威胁。2014 年年底以来，数百位平民在据称由民主力量同盟在北基伍省贝尼地区发起的几十起攻击中丧生。在计划于 2016 年 11 月举行的总统和议会选举前，政治局势高度紧张，按照安全理事会第 2211(2015)号决议设想，与刚果民主共和国政府就制定联刚稳定团撤出战略进行的战略对话迄今没有取得成果，谈判一直在进行。

13. 特别是在利比里亚遏制了埃博拉病毒爆发之后，在科特迪瓦和利比里亚取得了稳步进展。联合国科特迪瓦行动(联科行动)协助国家当局创造有利环境，以求 2015 年 10 月的和平总统选举取得成功，并能够使大约 69 000 名战斗人员解除武装和复员。该特派团调整部署，以适当的态势和灵活性有效执行任务，同时特别重视其他高风险地区。按照安全理事会第 2226(2015)号决议，如果选举取得成功，联科行动可望从 2016 年初开始进一步削减其军事力量，到 2016 年 3 月底将人员

减至约 4 000 人。安理会在该决议中还要求根据实地安全情况和科特迪瓦政府接管联科行动保障安全职能的能力审查其任务规定，并考虑进一步缩编。预计 2016 年 2 月将对联科行动进行一次战略审查，就其撤出战略和实际撤离提出建议。根据安全理事会第 2239(2015)号决议，联合国利比里亚特派团(联利特派团)将在 2016 年 6 月 30 日最后期限前继续缩编，重点是移交安全职责，同时精简其任务规定。安理会在该决议中表示打算根据在安全职责移交工作完成后对实地安全情况和对利比里亚保障安全与稳定的能力进行审查的结果，考虑撤出联利特派团。预计 2016 年 9 月将对联利特派团移交职责战略和撤离以及朝联合国另一种派驻人员转换进行一次战略审查。

14. 海地和塞浦路斯的事态发展让人感到谨慎的乐观。海地的选举进程向前推进，预计 2016 年上半年将成立新政府。海地国家警察人数不断增长、专业精神得到提升，随着联合国海地稳定特派团(联海稳定团)军事部分减员幅度超过 50%，海地国家警察在维护国家安全与稳定方面发挥越来越大的主导作用。如果选举之后继续取得进展，到 2016 年 10 月联海稳定团任期结束时，就会在海地看到一个经过重组的联合国存在。

15. 在塞浦路斯，2015 年 5 月恢复解决方案谈判后双边的互动关系得到了改善。为顺应新的势头和支持解决方案谈判，联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)推动了建立信任措施，包括排雷和开放通过缓冲区的新的过境点。联塞部队随时准备协助执行可能达成的协议。

16. 在科索沃，¹ 在由欧洲联盟推动的贝尔格莱德与普里什蒂纳各级之间的对话以及执行 2013 年 4 月 19 日《指导关系正常化原则第一份协定》方面取得了稳步进展。联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)将在安全理事会第 1244(1999)号决议框架内继续发挥公正和建设性的作用，以巩固科索沃和平与族群和解，并支持贝尔格莱德和普里什蒂纳之间的关系正常化进程。

17. 中东，特别是阿拉伯叙利亚共和国境内不断恶化的安全局势，继续决定了联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)和联合国停战监督组织(停战监督组织)的战略和业务评估内容。虽然观察员部队和联黎部队成功维持了停火协定双方之间相对的平静，但是，观察员部队不得不暂时将其大部分部队从布拉沃一侧转移到阿尔法一侧。观察员部队的主要重点是在其现有配置下加强业务，特别是维持其在赫曼山的阵地，当然，全面返回布拉沃一侧仍然是观察员部队的最终目标。就联黎部队而言，阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突蔓延成为主要的政治和安全考虑因素。蓝线沿线发生事件的风险仍然很高，2015 年 1 月 28 日的严重违反停火事件便证明了这点。

¹ 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

18. 此外，联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)在执行任务和行政程序方面继续面临重大挑战和制约因素。限制特派团人员与护堤西侧民间社会单独接触，妨碍了西撒特派团准确和客观地反映西撒哈拉局势。

三. 复杂的维持和平行动战略

19. 我在执行情况报告(A/70/357-S/2015/682)中指出，需要全面加强联合国规划和开展和平行动的方式，并强调改进分析和规划能力是一个重要优先事项。报告还强调必须连贯一致地执行和不断完善关于综合评估和规划的全系统政策，并致力于加强冲突分析和评估以及战略和行动规划方面的培训。我在报告中指出，我正在加强秘书长办公室的能力，鼓励各主要部门进行有效和高效的全系统分析、评估和规划、帮助提高分析和规划能力及启动规划进程。

20. 根据我的指示，联合国系统正在逐步实施得到高级别独立小组强烈赞同的“人权先行”倡议。尽管“人权先行”最终应可以使联合国更有效地努力防止侵犯人权行为，但其本身并不是一项人权倡议。它力求促进联合国采取协调一致的分析、预警和防范行动，以便整个联合国的和平与安全、发展和人权支柱作出更加一致的反应，包括在特派团环境中。

21. 制定综合评估和规划政策是为了确保联合国不同实体之间的一致性，使联合国对巩固和平产生最大的影响力。在通过维持和平行动等综合存在广泛实施政策要求方面取得了进展，但是，要采取有效的综合行动仍然困难重重。这包括对规划、机构划分、不同的报告线和问责线、筹资来源和机构文化缺乏了解。根据这项政策加强规划进程以及建立总部和外地的能力，仍然是维持和平行动部和外勤支助部的一大重点。为协调联合国各项对策作出的努力应以旨在消除冲突起因的战略为指导，而这一战略应建立在深刻的冲突分析基础之上。

22. 为加强维和行动规划、支助和管理的一致性和协调性，维持和平行动部和外勤支助部已开始联合审查及核准特派团行动构想，并正在制定一项关于规划和审查维持和平行动的新政策，其中将结合对性别问题有敏感认识的分析和专门知识。这项举措汲取了最近在成立马里稳定团的规划进程中总结的经验教训，目的是为维持和平行动制定一个清晰一致的标准规划进程，以便明确这两个部之间的作用和责任，确保彼此间的协调和一致性。新政策一旦确定，将按照我关于培养一批有才干和多学科的联合国规划人员的承诺，为参与总部和外地规划进程的工作人员开展培训方案。

23. 安全理事会、秘书处和派遣国之间持续而有意义的对话，对于共同理解适当对策及其对维持和平任务和维持和平行动整体实施工作的影响至关重要。维持和平行动部和外勤支助部在特派团从头到尾的各级规划和审查进程中，与警察派遣国和部队派遣国在各个级别进行定期协商。这包括在业务环境发生突变而延长任

务期限之前，与部队派遣国和警察派遣国举行正式和非正式会议，或不断让它们了解具体业务领域，以及在设立新特派团的筹划阶段与部队派遣国和警察派遣国举行会议。在秘书处对各特派团进行战略审查时，也会与有关部队派遣国和警察派遣国进行协商，确保它们的意见能够适当反映在审查的结论和建议中。

24. 如我的执行情况报告(A/70/357-S/2015/682)所述，秘书处随时准备在筹备新特派团期间向安理会成员和潜在部队派遣国和警察派遣国联合通报情况，分享其对局势的评估并从潜在派遣国了解对可提供能力的看法和信息。这样的对话可以最大限度地减少特遣队能力与授权任务不匹配以及施加未申报戒律的风险。

25. 作为推动更有意义和建设性对话的一个步骤，2015年3月，应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的邀请，105名军事防务首长聚集纽约，讨论如何应对维持和平行动面临的各种挑战。我打算实施他们的提议，定期召集这类会议，以形成共同理解和团结一致加强维持和平行动。这两个部还计划以此为基础并在2015年9月28日维持和平行动领导人峰会基础上，召开第一次联合国警察首长峰会。会议的目的是提高决策者对联合国警务工作，包括各种挑战和机遇的认识、扩大警察派遣国的基数、对提供警察维持和平能力需在国家一级采取的步骤达成共同理解。

26. 过去一年，维持和平行动部和外勤支助部不断提高在维持和平行动中保护平民的能力。虽然对维和人员的期望继续超出其资源范围，但是，保护平民是联合国维和人员的核心义务，是每一个维和人员-军事、警察和文职人员-都必须经受的考验。为支持特派团保护平民的任务规定，并为落实我报告(A/70/357-S/2015/682)中的承诺，两个部协助拟定了保护平民战略，包括在中非稳定团和达尔富尔混合行动拟定保护平民战略、在马里稳定团和中非稳定团部署保护平民的能力，以及重组南苏丹特派团。

27. 继高级别独立小组报告和我的执行情况报告后，维持和平行动部和外勤支助部正在推动实施关于加强保护非武装人员战略的建议。两个部特别重视维持和平特派团文职部分，包括本国工作人员的作用，他们执行的重大任务包括政治对话、冲突调解及预警和人权监测公共信息。为此，两个部支持部署本国工作人员担任4个特派团的社区联络助理。同样，联合国警察也通过能力建设、社区警务举措和诸如在南苏丹平民保护点等特殊环境中维持安全和安保，为非武装人员保护作出重大贡献。两个部还与维持和平行动合作，响应我的呼吁，在有关特派团中部署平民保护高级顾问，包括确保更好地了解这一职能和支持招聘进程。

28. 2015年，维持和平行动部和外勤支助部颁布了第一项保护平民的首要 and 整体政策，以及相关的《联合国军事部分保护平民执行导则》。目前正在制定警察部分保护平民的具体导则。这套新的导则材料整合和更新了保护平民的行动概念、关于具体特派团的保护平民战略起草工作框架和其他经验教训，以便为特派团提

供一个执行保护平民任务的全面框架。目前，两个部正在更新培训材料，以展现综合导则和确保互补性。为协助特派团更好地规划保护平民任务和衡量执行进展，拟定了一份保护平民的成果指标综合清单。

29. 一个建立在认真、深思熟虑的社区外联和特派团坚实的信息管理基础之上的共享平台将在保护方面加大应对、监测和统筹多个报告职能(包括有关儿童、武装冲突和冲突中性暴力等方面的报告职能)的工作力度。在适当考虑灵活应对不同情况的要求之后，与儿童保护和冲突中性暴力有关的专门保护职能的特定能力将被并入特派团的人权部门。维持和平行动部已开始与有关部厅讨论如何执行这项建议。将在 2015 年底前拟定初步执行导则。各特派团仍将负责有效执行这些任务，并确保负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表获得交付相关任务所需的协作、信息和支持。

30. 维持和平行动部和外勤支助部已于 2015 年开始审查联合国维持和平行动的儿童保护政策，包括为所有外地的儿童保护办公室举办讲习班，这项工作将于 2016 年完成。两个部还为主要部队派遣国的培训员培训开办儿童保护课程，并最终敲定了专门的儿童保护培训单元，供部队派遣国在特遣队的部署前培训中使用。两个部还着手拟定第一份有关维持和平特派团中的儿童保护、冲突中性暴力和平民保护综合培训材料。

31. 为对付冲突中性暴力问题，维持和平行动部和外勤支助部继续编制和试行军警部门的预防和应对专门培训材料(部署前培训和随团培训)。两个部还编制军警和文职部分的预防和应对综合培训材料(随团培训)。为特派团和会员国培训员组织了一次相关材料审查，以加强他们的知识和培训能力，以便使用关于如何对付冲突中性暴力问题的最新导则。这两个部与政治事务部、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、联合国制止冲突中性暴力行动秘书处和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作，为来自 9 个和平行动的妇女保护顾问和协调人举办了一次会议，加深他们对任务执行工作的了解。妇女保护顾问正在协助特派团安排保护工作、提供监测和报告、进行特派团人员的能力建设，以便在军警和文职人员，包括负责安全和司法改革的部门的所有工作中防止和应对与冲突中性暴力有关的事件并将此问题纳入主流。维持和平行动部还与各区域组织和会员国加强协调，进行统一培训和落实维持和平行动中妇女与和平与安全的任务，特别是关于提供保护免遭冲突中性暴力侵害的任务。

32. 人权是联合国努力维护和平与安全的核心。我仍然致力于按照高级别独立小组的建议，加强人权在联合国维持和平行动的构想、规划和实施中的地位。

33. 人权尽职政策规定了所有联合国实体在为非联合国安全部队提供支助时必须遵守的国际人权准则和程序的基本原则。正如我在上次报告(A/69/642)中所述，执行该政策已成为经常提供这类支助的成熟的维持和平行动，包括联刚稳定团、

联利特派团、南苏丹特派团、达尔富尔混合行动和联科行动的标准做法。2015年，马里稳定团和中非稳定团采用了标准作业程序，以简化该政策的执行工作。所有联合国警务和军事行动概念和使用武力的指令，以及警务司的战略指导框架都明确体现了人权原则，其中都提到了必须严格遵守政策。维持和平行动部和人权高专办共同主持的审查小组继续指导整个联合国系统的政策执行工作，包括所取得的经验教训，在支持区域和平行动的时候尤为如此，以确保区域组织部署的部队遵守联合国的准则。指导说明提供了在国家一级执行人权尽职政策的实际框架，已经定稿，并分发给所有维持和平特派团。根据我关于未来和平行动的报告，鼓励会员国及时提供相关信息，为各国安全部队接受联合国支持时按照该政策进行的风险评估提供参考。

34. 关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的高级别审查结果、全球研究报告和高级别独立小组的报告都表示支持做出更大努力，在维持和平过程中执行妇女与和平与安全议程。根据这些审查进程所获信息，安全理事会通过了第 2242(2015)号决议，其中安理会重申必须加强对高级管理层的问责；将性别平等专门知识纳入特派团规划和审查进程，包括评估任务的各个阶段；加强性别平等架构，做足性别问题专门知识预算；提升伙伴关系，特别是与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的伙伴关系；提高妇女在维持和平中的代表性，特别是在本国人员和军警人员方面。

35. 根据这些审查结果和第 2242(2015)号决议，维持和平行动部和外勤支助部已开始加强性别平等架构，确保所有特派团的性别平等问题高级顾问直接向特派团团长报告；性别平等专门知识是通过加强执行特派团有关构成部分性别平等工作队的职能进行整合的。此外，还采取了加强问责措施，将性别指标纳入所有特派团高级领导契约。这两个部打算与妇女署密切合作，特别是在培训和能力建设举措方面。

36. 维持和平行动部和外勤支助部继续落实关于性别平等问题的前瞻性战略(2014-2018)，以及维持和平行动中的性别平等政策(2010年)。现正按照高级别独立小组报告所载建议及第 1325(2000)号和第 2242(2015)号决议执行情况高级别审查结果对其进行审查。

37. 安全理事会第 2086(2013)号决议表示赞赏维持和平特派团对初期建设和平工作的贡献，同时重申决心改进对在维持和平行动的任务规定和构成中早期建设和平工作的审议。高级别独立小组和审查联合国建设和平架构专家咨询小组的报告(见 [A/69/968-S/2015/490](#))也确认了和平行动在维持和平中的重要作用。

38. 维持和平行动部和外勤支助部确认，让可持续和平受益最多的是具有持续性、现实性、包容性和政治敏感性以及可预测资源、量身定制的国际支持。这两个部的一个优先事项将是在上述报告的基础上，确定一种连贯、统一的战略，将维持

和平行动与更广泛的建设和平活动联系起来。如以上两份审查报告所提建议，这一战略将采取以人为本的办法，更有效地接触当地行为者，以期建立包容、有代表性、透明和负责任的机构，包括具有安全和法治职能的机构。根据对相对优势和互补性的认识，还将设法加强与伙伴组织、国际金融机构及联合国各机构、基金和方案的协同和协作。这两个部将探索各种途径，利用和借助现有的联合国和其他方面的能力，在和平行动期间进一步将整个联合国系统的优势纳入得到加强的联合国建设和平努力，包括与联合国伙伴联合进行方案设计和执行，以及通过设立集合供资机制和其他机制，确保各项活动的协调一致和资金及时到位。

39. 使维和行动更以人为本是高级别独立调查小组报告的一个强有力的主旨，重点是必须转变联合国和平行动思维。小组的建议谈到需要更好地面向维持和平行动的服务对象：无论是涉及到政治进程、保护平民、民族和解，还是战略沟通。专家咨询小组的报告和关于第 1325(2000)号决议执行情况的全球研究报告述及，有必要促进包容性国家自主权，其中还指出需要与各界，包括民间社会和妇女组织进行更有意义和实质性的接触。

40. 近期为支持具有包容性的国家级进程而做出的努力包括，中非稳定团在中非共和国为支持省级协商，从而推动班吉民族和解论坛所做的工作，以及马里稳定团在马里为推动民间社会行动者参与在阿尔及利亚进行的和平会谈所做的工作。

41. 民政部门主要负责代表特派团与当地社区和民间社会进行接触，采用几种工具来支持这项工作，包括：经常和持续的联系和协商，民意调查，社区警报网络和速效项目。这些部门还支持解决部族之间的冲突，支持地方当局以各种方式与民众进行有效的接触：支持地方当局和民间社会经常进行有序的对话，加强地方当局在地方一级解决冲突方面的作用等等。例如，在达尔富尔，达尔富尔混合行动一直在与地方当局密切协调，以解决雷扎伊加特和哈巴尼亚人部落之间的暴力冲突；在科特迪瓦，联科行动帮助该国当局与当地社区接触，以有效解决 Gouin Debe 森林保护区的土地纠纷。

42. 在过去一年为支持社区参与特派团的工作，有一种工具得到了加强，那就是额外部署了社区联络助理。这些是本国民政干事，与特派团军警人员一道部署，共同向民政和军事部分报告，这大大加强了整个特派团与民众进行有效接触的范围和能力。这一工具于 2002 年在联合国组织驻刚果民主共和国特派团(联刚特派团)首次使用，现已扩大到中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团和南苏丹特派团。2015 年，维持和平行动部向各特派团提供支助，确定和分享了社区联络助理工作模式、与民间社会行为者合作和支持国家-社会关系方面的良好做法。在本预算周期将推出民政工作人员电子学习模块，为特派团与地方进行有效接触提供更多支助。为确定在地方一级解决冲突及支持恢复和扩大国家权力的良好做法，也已展开工作。

43. 在联海稳定团首先试行的减少社区暴力的概念，是支助特派团社区工作的另一个工具，现已被中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团和联科行动采用。各国政府以自下而上的办法就减少暴力问题进行社区参与和宣传，还在指导和监测方案方面发挥了重要作用，而联合国国家工作队和非政府组织提供生计和相关领域的重要的专门知识。地方社区协助进行项目的确定、设计、实施和评价。这种自上而下和自下而上的办法有助于改进服务和问责制，加强关键机构，造福当地社区。

44. 在未来一年，维持和平行动部和外勤支助部将确定具体步骤，支持各特派团在整个特派团的规划周期设计和执行更具战略性的全特派团一盘棋作法，进行社区参与，力求汇集现有的工具和举措，借鉴联合国系统内外的专门知识。

45. 联合国电台一直并仍然是与当地民众进行接触的一个重要工具。现有 9 个维持和平特派团运行地方广播电台，让人们更多地了解和支持维持和平特派团的授权活动，同时及时提供可靠、公正的信息。在过去一年里，马里稳定团启动了 MIKADO 调频广播，中非稳定团启动了 Guira 调频广播。这些无线电台是促进和平与和解，并与地方社区、民间社会和其他非国家行为者进行接触的重要工具。霍加皮电台在刚果民主共和国全境继续受到广泛欢迎并进行了广泛报道，特别是在选举过程中成为宝贵的信息来源。

46. 更广泛地说，联合国维和行动正在从被动的公共信息姿态转向强有力的战略通信能力，这大大有助于争取合作伙伴和利益攸关方的支持，消除误解，管理期望值和让人们进一步认识联合国人员在当今复杂和具有挑战性的维持和平环境中所做工作和贡献。

47. 支助受冲突影响的国家，确定和酌情执行优先事项，以反映民意已成为维持和平行动的重要职能。例如，2015 年，中非稳定团对中非共和国全国和解班吉论坛提供了支助，其中代表过渡当局、民间社会、武装团体、妇女、儿童和宗教团体等广泛的中非共和国跨部门利益攸关方参与制定了《全国和平、和解与重建协议》，即该国的和平与发展新政。随着受武装冲突影响的国家逐步巩固和平，另一项挑战是继续重视建设和平目标，并使我们的努力与具有相同目标者的努力相一致。

48. 在这方面，根据高级别独立小组和专家咨询小组的报告，维持和平行动部开始探讨是否有可能在 2015 年与东道国政府建立政治契约。这种契约的宗旨是，在确定为数不多的由特派团和国家对口单位实现的共同目标的基础上，建立和维持广泛的国家自主权和维持和平行动共识，并提高国际社会对某个国家的支持的一致性和协调性。

49. 如安全理事会第 2185(2014)号决议所重申，联合国警察通过为东道国的警务和其他执法机构提供行动支持，临时维持治安和支持这些机构的改革、重组和重

建，帮助实现建立(或重建)有效、有代表性、负责任、最高专业标准的东道国机构的愿景。作为与开发署的全球警务、司法和惩戒联合协调中心的一部分，联合国警察支持法制和相关的举措，以维持和平，包括在联合国维持和平行动结束以后。与非洲联盟和欧洲联盟密切合作对于确保可持续性和全面应对局面仍然举足轻重。警务司正在努力支持外地警察部门执行授权任务，包括：规划；制订行动构想；管理警务人员的征聘工作；制定政策和指导；支助和战略咨询；外联、协调和伙伴关系。

50. 维持和平时行动部在制定《国际警务维持和平战略指导框架》方面取得了进展，其中规定以更紧密结合的方式来执行警察部分的授权任务。在 2014 年采用了维持和平时行动部/外勤支助部联合国警察维持和平行动和特别政治任务政策后，警务司已经为这两个部完成了警务能力建设和发展导则。警务司正在编制手册，同时在审定警察行动和警务指挥导则，并将在 2015 年年底前予以核准。

51. 维持和平时行动部继续在考虑到地域和性别因素的基础上，以透明的方式管理联合国警察的征聘程序。为了更好地应对不断变化的业务需求，警务司采用了新的征聘方式，包括专设警察小组和民警专家，并建立了高级警察领导名册。警务司还加强人力资源管理系统 HERMES，其中包括各种数据，涉及职务说明、空缺通知和甄选援助及评估小组结果以及纪律案件。招募者可以通过该系统甄选具备某一特派团所需技能的最佳候选人，管理有关手续和评估，该系统与行为和纪律股和医务司相连，可以更快地向证明人进行查询。为改进和精简个别警官和建制警察部队部署前程序和指导，警务司正在审查与个别警官和建制警察部队甄选和评估有关的标准作业程序。为了加强建制警察部队的战备状态，警务司为警察派遣国以及外地特派团的建制警察部队支助办事处创建了一个合格培训员人才库。性别均衡和主流化举措继续进行。因此，女警察在维持和平行动中的占比从 10% 增至 12%，并促进了对性别问题有敏感认识的行动。还加强了向外地构成部分提供的关于预防和处理严重和有组织犯罪的咨询服务。事实证明，常备警力有助于创建和协助和平行动的警察部门。为适应不断变化的业务环境要求，常备警力将继续完善职务简介，灵活地适应外地行动的新要求。根据特别委员会的要求和高级别独立小组的建议，我已指示警务司根据联合国警务工作的新需求、不断演变的任务授权和特派团环境，对其职能、结构和能力进行外部审查。

52. 自 2012 年成立以来，全球协调中心已成功地汇集了维持和平时行动部、开发署、人权高专办、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、妇女署和其他联合国实体，统一规划和履行互补性责任。迄今为止，已向 19 个处于危机情势的联合国外地行为体提供了全球协调中心支助安排。例如，在中非共和国，为联合警务、司法和惩戒项目调动了资金，包括支持设立一个特别刑事法院，负责管辖严重违反人权和国际人道主义法行为。如我在执行情况报告

(A/70/357-S/2015/682)中所述，我还打算加强全球协调中心安排，加强其联合方案设计和执行能力。

53. 如果没有正常运作和负责任的法院和监狱，作为刑事司法系统的一部分与执法机构合作，和平与安全以及法律与秩序是无法实现的。因此，重建和加强尊重正当程序的司法和惩教机构是旨在保护平民、扩大国家权力和促进总体稳定的维和任务的重要组成部分。目前有大约 250 名司法事务干事和 350 名惩教干事部署在 8 个维持和平行动。最近的举措包括：协助马里北部近 90% 的法官、检察官和监狱工作人员回返；为利比里亚的惩教干事制订全面的安保培训方案；帮助达尔富尔的监狱建立法律援助服务台。

54. 维持和平行动部继续支持各特派团制定业务计划，编制预算和调动资源。还制作了技术指导材料，包括和平行动监狱支助政策(2015 年)和联刚稳定团起诉支助小组经验教训研究。定期提供了专门培训，例如司法事务干事法治培训和惩戒干事部署前培训，目前正在努力开发电子培训工具，以加强这些外地能力。在过去一年里，对常备司法和惩戒能力的需求继续增长；该小组平均 74% 的工作时间用在外地行动，其余的时间向特派团提供远程援助，提供培训和参与特派团规划。与此同时，维持和平行动部和外勤支助部继续完善名册和征聘程序，以确保司法事务干事和惩戒干事，包括政府提供的人员，具备部署到维和行动所需的背景和资格。

55. 解除武装，复员和重返社会(复员方案)继续根据武装团体的特殊性质调整行动，其中包括继续采用减少社区暴力的做法，这反映在维持和平行动部 2010 年题为“和平行动中的第二代解除武装、复员和重返社会做法”的出版物之中。该出版物在中非共和国、马里和达尔富尔得到最广泛采用，社区一级的暴力因此得到缓解和解决。暴力极端主义的威胁对复员方案提出了挑战，必须采用新方法。今年率先在索马里非维持和平环境中试行了新方法。事实证明支持索马里政府帮助青年党战斗人员离队的经验是应对复员方案未来所面临的挑战的样板，包括在马里。在马里、中非共和国，最近在南苏丹等地，复员方案也成为政治解决办法的一个重要组成部分。

56. 虽然新的挑战推动复员方案创新，但原有的障碍继续妨碍复员方案取得成功，而且在一些领域变得更加明显。众所周知，在复员进程中，重返社会是防止累犯的关键所在。然而，重返社会仍然是复员方案最薄弱的环节，最近的趋势是发展行为者(捐助者)完全退出了这项事业。因此，尽管在科特迪瓦，联科行动在两年的时间里协助该国政府针对大约 69 000 名前战斗人员开展了解除武装和复员活动，但在该国和其它一些国家取得的成果已有可能丧失，因为随着特派团缩编，继续提供重返社会支助的意愿有所减弱。虽然维持和平中的复原方案是安全理事会授权的，但维持和平行动不开展重返社会这项长期发展活动。没有一个具体机构负责重返社会工作。主要发展行为者和愿意提供支持的捐助者在过去的自愿参

与弥补了这一空白，但是由于全球金融危机的影响，加上政策变化和对与暴力极端分子进行接触的关切，使这一空白再次显露出来。

57. 联合国地雷行动处(地雷行动处)认识到在适当控制、处置和管理在解除武装方案实施过程中收集的武器方面必须具有透明度，已在外地采用最佳做法和创新办法。其中一个例子涉及在偏远解除武装中心使用流动武器削减系统的问题，在前战斗人员和社区在场的情况下销毁武器，从而提高透明度和建立对解除武装进程的信任。迄今为止，地雷行动处开发并在中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、索马里和阿卜耶伊地区试验和建立了这一移动系统。

58. 目前部署的 16 个维和行动中的一半被赋予支持安全部门改革的任务。2015 年，维持和平行动部继续协助国家主导的安全部门改革努力，发展有效和负责任的警务和国防机构，以及负责平民监督和管理的机构。自安全理事会通过第 2151(2014)号决议并在决议中建议加强联合国对国家安全部门改革的支持以来，安全部门改革一直在进行。中非稳定团支持执行《全国和平、和解与重建协议》中涉及安全部门改革的规定，包括支持进行包容各方的国家安全对话。还对初步筛查登记约 2800 名中非共和国武装部队士兵提供了支持，从而恢复了第一领土步兵营，在班吉重新部署了中非武装部队。在班吉论坛的框架内，中非稳定团就如何制定宪法草案中的国防与安全条款及重组国防部和中非共和国武装部队总参谋部提供了咨询意见。马里稳定团通过新成立的安全部门改革股国防咨询小组，支持执行《协定》中的防卫和安全规定及协调重建马里安全部门的国际努力。特派团正在共同主持协定监测委员会国防和安全小组委员会的工作，并正在支持制定全面的国防、反恐怖主义和边界安全政策，以及为加强对安全部门的民主监督而做出的努力。

59. 在联利特派团，对政府过渡计划的支持包括协助制定一项过渡时期联合国全系统支助计划。联科行动安全部门改革支助侧重于加强安全部门改革行为者的民主监督和建立信任，以及提供技术支持，以推进国防部门改革。联科行动还举办了几次安全机构之间，包括与民间社会组织和政党的讨论活动，以加强安全部门改革权力下放的主权性和有效性。

60. 维持和平行动部继续牵头进行机构间安全部门改革工作队的工作，以确保全系统的一致性。据此，该部支持在毒品和犯罪问题办公室的领导下审定关于安全部门改革和跨国有组织犯罪的指导说明；根据安理会第 2151(2014)号决议的要求，正在拟订加强全系统办法和改进向安全理事会提交有关报告的安全部门改革监测和评价工作指导说明。该部与非洲联盟、欧洲联盟和欧洲安全与合作组织(欧安组织)在安全部门改革方面的伙伴关系也得到了加强；与非洲联盟和欧洲联盟一道，向中非共和国、马里和索马里等国派遣了安全部门改革联合评估团。

61. 在过去一年里,维持和平行动部通过在维持和平特派团的 9 个地雷行动部门提供了快速应急部署,协调了有关活动,支持了国家能力发展,以应对地雷、战争遗留爆炸物和危险爆炸物,包括简易爆炸装置的威胁。这项工作有助于保护平民,扩大国家权力,安全运送人道主义援助和部署联合国人员,包括加强部队保护。为了减轻简易爆炸装置对维持和平特派团和人员的威胁,向孟加拉国、尼日尔和多哥等部队派遣国提供了部署前培训,以支持马里稳定团。目前还在进行简易爆炸装置防护能力项目,旨在更好地确定军事单位为在简易爆炸装置环境中开展行动做好准备方面所涉需求。应安全理事会的要求,地雷行动处向非洲联盟提供了支助,以训练、装备和辅导部队,减轻简易爆炸装置对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的威胁。地雷行动处发展了有关国家的能力,以确保 7 个维持和平特派团武器和弹药库的安全,通常是为了支持武器禁运。地雷行动处还帮助加强非洲联盟能力,以根据《2014-2017 年非洲联盟地雷行动和战争遗留爆炸物战略框架》,减轻危险爆炸物的威胁。

四. 安全和安保

62. 当前的维持和平行动环境对军事、警察和文职人员带来的风险日益增多且更加复杂。在过去三个报告期内,针对维和人员的敌对行为总数每年增加一倍。在本报告所述期间,即 2014 年 11 月至 2015 年 10 月期间,共发生了 97 次针对联合国维和人员的敌对行为。与此相比,上次报告所述期间,即 2013 年 11 月至 2014 年 10 月,发生了 41 次敌对行动,之前一个报告期为 22 次。在本报告所述期间发生的大多数袭击涉及使用小武器火力直接袭击(42 次)和伏击(15 次),后者数量高于前一报告期间的 2 次,也有利用简易爆炸装置的间接袭击(19 次)。在马里和达尔富尔,间接袭击特别令人关切,那里的劫车袭击仍然是维和人员面临的主要威胁。

63. 敌对行为显著增加也体现为伤亡人数更多。虽然过去 12 个月中敌对行为导致的死亡人数下降了 24%,从 34 人降至 26 人,但因敌对行为而受伤的人员数量显著增加,从 2013 年 11 月至 2014 年 10 月期间的 66 人增至 2014 年 11 月至 2015 年 10 月期间的 111 人。相较于死亡人数,受伤人数增加,可能是因为采取了缓解措施,例如改善设备(如装甲车)、流程和行动以对付简易爆炸装置。伤亡大多发生在马里稳定团(9 人死亡,76 人受伤)及中非稳定团(9 人死亡,24 人受伤)。

64. 正如我在执行报告(A/70/357-S/2015/682)中所述,秘书处已开始在管理事务部牵头下协调有关外地各职类人员死亡方面的综合信息管理。若干条线上的工作已经开始,包括审查维持和平行动部/外勤支助部的伤亡通知标准作业程序并建立一个中央数据库来跟踪了解死亡情况。

65. 为了防止反复发生定向袭击并减轻简易爆炸装置和地雷造成的威胁,维持和平行动部和外勤支助部正在为爆炸物处理小组编写军事单位手册以及为军事单

位编写现有维持和平特派团应对简易爆炸装置威胁最佳方式指南。地雷行动处为特派团、部队派遣国和警察派遣国提供专家意见，说明如何识别和购置专门设备，并为马里稳定团现有的爆炸物处理人员提供辅导和培训，这种辅导和培训将贯穿对部队和警察派遣国进行的部署前培训。各特派团还采取步骤，通过爆破工程措施、使用爆炸物探测犬和地面警报系统来保护营地。从长远来看，维持和平行动部将与有经验的会员国和区域组织协作采取一系列举措，包括编制一本关于减轻简易爆炸装置威胁的最佳做法和经验教训小册子，这些举措将提高联合国人员以及部队和警察派遣国的认识并为当前和未来的行动提供信息。

66. 维持和平行动部和外勤支助部正在与部队和警察派遣国进行对话，讨论在各特派团特有的业务环境，包括在威胁不对称的环境中，安全和稳妥开展行动所适用的标准和培训。该部正在制定业绩衡量标准，并将与部队派遣国密切合作，了解情况并予以实施。在开展上述工作时借鉴了最近完成的一套新的军事标准手册(《联合国军事单位手册》)以及《部队总部手册》，其中包含针对这些问题的内容。同样，对警察部分而言，已经制定并正在执行标准作业程序，在警务人员部署到维持和平行动之前评估其作业能力，包括安全和安保方面的能力。正在审查维持和平行动部/外勤支助部关于建制警察部队的政策，以体现增强的业绩和能力框架。

67. 大会在其第 69/133 号决议中表示支持协调一致地执行方案关键程度框架，随后在其第 69/274 号决议中核准了方案关键程度高级别工作组的结论。该框架是实际作业工具，能让使用者就联合国人员可接受的风险作出知情决定，并强行规定经安全风险评估确定的安全风险水平较高或特别高的地区必须开展该框架下的方案关键程度评估。

68. 已在所有外地特派团颁布机构复原力管理系统政策，并已培训机构复原力问题协调人，以便其协助协调危机和紧急情况管理计划并协助规划和测试。整合和统一应急计划、大规模伤亡应对计划和业务连续性计划并进行相关培训，有助于建设特派团的应对能力并能更高效和有成效地应对此类袭击。全系统危机管理政策也处于最后确定过程中。

69. 按照其任务规定，维持和平战略伙伴关系办公室将维和人员的安全与安保作为组成部分纳入其对外地特派团军警部分的审查工作，并在每次审查中都提出旨在加强安全和安保的建议。这些建议突出强调经验教训和最佳做法，强调必须采取情报主导下的行动，并且需要包含与特派团支助部分进行充分协调和统筹的行动规划。

70. 如秘书长报告(A/70/357-S/2015/682)所指出，秘书处正在依照第 59/276 号决议推进整合其所有安全资源，包括维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部现有内部资源，由安全和安保部负责管理。这使我们能够更高效利用秘书处内部的安全和安保资源，提高联合国分析各种威胁和风险的能力，并根据外地的业务需

要部署人员，以应对正常工作需求和危机局势。这一进程由安全和安保部领导，于 2015 年 8 月开始，预计将于 2016 年 12 月完成。

71. 2015 年，维持和平行动部和外勤支助部制作了一个标准事件报告和分析工具，将与安全和安保部的其他安全风险评估和事件报告工具整合，以便通盘审视各种事件并增进对局势的了解和改进决策。维持和平行动部和外勤支助部将继续借鉴正在马里稳定团和中非稳定团开展的试点工作，这些试点利用夜视技术、空中态势感知照相机和改进后的营地门禁技术，为面临不对称威胁和其他人身安全威胁的特派团人员提供更好的实体安保。还视需要采取了其他的实体减轻风险措施。为了在马里减轻对车队的攻击威胁，正在组建受保护的后勤能力，以便在半可行或不可行的环境中进行运输。其中包含军事运输、医疗护送、道路扫雷和支助要素。

72. 为确保服务于军警和文职人员的医疗支援系统在当前维持和平行动的业务环境中保持强健、及时和有效应对，外勤支助部颁布了 2015 年版《医疗支援手册》，其中包括订正后的伤亡应对国际标准。新《手册》还载有下列内容：为提高效率而整合外地从事医疗支援的军事和文职部分的导则；为在外地减少疾病蔓延而开展预防保健和个人卫生培训的准则；为部队和警察派遣国制定的详细的部署前体检标准。

73. 总部维持和平保健质量股将于 2016 年制定一个维持和平行动保健设施业绩框架。除总部资源外，还将发挥战地护士的作用，使其担任特派团或区域一级的保健质量管理人员。

74. 虽然敌对行为导致的死亡人数增加，但非恶意和非故意的职业安全事故加上健康有关的事件仍是联合国维持和平人员的主要死因。维持和平行动部和外勤支助部现已制定并全面推行外地职业安全风险管理方案和安全风险管理系统，以实现更好的职业安全风险管理并实施维和人员安全保障标准，其主要目标是预防死亡和减少伤害、损失和名誉损害。这两个部正在探讨该方案是否有可能包含军事特遣队人员，因为他们是面临风险最高的维和人员群体，该方案目前只适用并且强制适用于文职和警务人员。

75. 2015 年 1 月，维持和平行动部和外勤支助部公布了第一份可靠的职业安全事故统计，涵盖 2013-2014 年期间外地行动中全部死亡和受伤人数。数据表明，每年每 10 万人中因职业安全事故导致的死亡人数比国际劳工组织和会员国提供的类似职业安全事故统计数字高出 10 倍。

五. 加强行动能力

76. 2015 年，维持和平行动部/外勤支助部军警能力发展指导小组继续监督实施旨在提高军职维和人员能力的八个项目。这些项目试图解决关键能力发展方面的

差距，确保特派团在不断变化的维持和平业务环境中仍能胜任其使命。项目涉及：快速部署；行动区内高度机动性；常备能力；医疗支援；简易爆炸装置防护能力；情报主导的行动；跨国威胁；规划和执行。指导小组在推进共同愿景、与公共事务科协调战略宣传并确保两个部在能力发展工作上统一行动方面发挥重要作用，在技术层面上得到维持和平行动部/外勤支助部战略部队组建和能力规划小组的支持。事实证明，这种协调办法在 2015 年特别重要，因为在酝酿领导人维和峰会期间就能力需求和部队组建优先事项进行了广泛规划和沟通，其中包括峰会共同主席在峰会之前召开的区域筹备会议。

77. 高级别独立调查小组在其报告(A/70/95-S/2015/446)中赞扬维持和平行动部和外勤支助部在军警能力发展战略管理方面采取的方法，建议将其扩展，使其包含更全面的军警能力和业绩框架。这两个部正在合力制定综合能力和业绩框架，并将通过维持和平行动特别委员会与会员国磋商。2016 年初将创建一个协调未来能力和业绩框架的单一平台和实体，这将促进与会员国的磋商和协调，因为这两个部正与会员国共同努力落实正式、系统和透明的做法，以提升维持和平行动中军警部分的业绩。

78. 维持和平行动部和外勤支助部于 2015 年 3 月设立了战略部队组建和能力规划小组，以满足在采取更具前瞻性、协调和持续办法来组建维持和平行动重要能力方面的已知需求。该小组的主要目标是与军警能力发展指导小组密切协调，确保战略秘书处与会员国商讨后者可能提供的维持和平摊款，并协助维持和平行动部/外勤支助部就未来的维持和平能力需求进行系统规划。该小组作为联合国方面的协调机构，负责规划取得了高度成功的领导人维和峰会，在该峰会上，各国承诺提供超过 4 万人的部队和警察给现有和未来的联合国维持和平特派团。该小组将会同维持和平行动部/外勤支助部各相关单位，继续与所有会员国一道努力，帮助实现各国参加维持和平行动的计划。

79. 联合国维和能力准备系统于 2015 年 7 月取代了联合国待命安排系统。该系统由战略部队组建和能力规划小组管理，旨在建立可预测性更高且更有活力的秘书处与会员国互动进程，以确保较高准备程度和及时部署高水平的维持和平能力。重新设计的新系统将作为维持和平行动部/外勤支助部战略部队组建工作的核心组成部分。为准确了解各会员国现有的维持和平能力，维持和平行动部计划在新的待命系统中系统地核实、评估并努力提高所有承诺投入的战备状态。然而，会员国为联合国维持和平作出贡献的政治意愿永远是取得整体成功和产生行动影响的基本决定因素。

80. 2015 年发布了一系列军事单位手册，介绍部署在维持和平行动的各种军事部队的的能力、任务、组织、培训和自我评价以及关于保护平民等具体任务的进一步指导，此后，维持和平行动部和外勤支助部正在制定军事部队的业绩衡量标准。所有这些工作量都是利用会员国提供的专家完成的。在实施这些举措的同时，还

制定了标准作业程序，以便更好地评估军事部队和部队总部的战备状态。这些进程有助于这两个部在部队部署前和部署期间完善其意见，以准确了解为确保部队在行动上不负使命而需要与部队派遣国共同努力的领域。目前正在实施其他标准作业程序，以支持业务能力评估，包括在部署之前对警务人员进行安全和安保能力评估。

81. 维持和平战略伙伴关系办公室的任务是找出影响维持和平任务交付的各种差距，从而支持维和业绩。该办公室依照其任务规定，既审查军警人员完成任务的能力，也审查总部和外地为军警人员提供支持的基本架构、指导和能力的业绩表现。审查包括评估军警部分和区总部的运作情况，以确定它们遵守联合国的政策、指令和标准作业程序的情况、战备状态、联合国总部是否提供了适足的支助服务以及为便利和优化任务执行工作所需的支助。

82. 自开始运作以来，维持和平战略伙伴关系事务办公室解决了在一致努力、指挥和控制方面的不足；提高了对政策和指导意见的认识，促进了多层面对行动中的协力和一体化评估、规划和行动。该办公室提出的建议强化了维持和平行动部/外勤支助部为改进部队组建进程、提高业务灵活性和能力以及增进军警人员安全、安保和福祉而采取的各项举措。

83. 2015 年对维持和平行动部/外勤支助部航空手册进行了修订，更清楚地规定军事航空资产的使用。经修订的版本包含新增指导意见，目的是确保该框架得到连贯一致的适用，从而能够灵活使用军用飞机，同时确保适当程度的问责制。这一新增指导意见旨在促进更灵活地使用军事航空能力并在所有特派团提升此类资产的业绩。除经修订的手册外，2015 年还在所有特派团实施航空信息管理系统，将其扩大至包含军事空中业务。该软件工具为特派团和总部提供实时信息，为最有效和最高效地使用军事航空资产提供决策所需信息。

84. 有些特派团在应对紧急医疗和伤员后送方面遇到挑战。外勤支助部审查了航空和伤员后送准则和内部程序，以确保各特派团能够达到伤员后送方面的国际标准。在这方面设定了一些要求，具体规定了稳定伤情和将伤员运输到适当医疗设施的时限。东道国必须支持医疗和伤员后送请求，包括进入领空的请求。外勤支助部正在逐个特派团解决阻碍夜间伤员后送飞行作业的现有问题。有些特派团可能需要重新审查航空机队和医疗设施的组成，以确保有足够的资源来满足除常规任务之外的紧急要求。

85. 外勤支助部利用预算外支助启动了一个三角伙伴关系项目，以提高非洲部队派遣国向联合国维和特派团迅速部署工程力量的能力。东非四个部队派遣国受益于 2015 年 9 月在内罗毕举行的为期六周的试点培训。正在筹备于 2016 年开始提供时间更长的更多培训。

86. 维持和平时行动部和外勤支助部将不迟于 2016 年初确定总部可快速部署的文职及军警综合能力概念和标准作业程序，使之能在任务授权发布后 8 至 12 周内全面运转。这将在先前努力的基础上再接再厉，具体包括纳入标准化设计、使用战略部署储备和模块化解决方案并采用便于文职及军警人员快轨部署的标准作业程序。

87. 此外，秘书处正在为各种能力的待命单位拟订要求，并将邀请会员国和区域组织做出安排，以便能够根据设定的条件，在规定期限内调用这些能力。这些待命能力将成为维和能力准备系统的一部分，为早期部署提供支撑。与此同时，维持和平时行动部和外勤支助部正在最后敲定按照大会第 67/261 号决议的授权给予风险补偿金和使能力额外补偿的指导方针。我已指示这两个部探讨由和平时行动问题高级别独立小组提出的概念，即组建小型的联合国“先锋”能力用于开办或加强特派团，并于 2016 年与会员国讨论。

88. 2015 年，维持和平时行动部和外勤支助部继续努力利用技术提供的机会来克服业务挑战并更有效地执行任务。联合国维持和平时行动技术和创新专家小组已于 2015 年 2 月向主管维持和平时行动部和外勤支助部的副秘书长提交报告，基于该专家小组的建议，这两个部正在实施一项加强技术利用的战略，其目的特别是为了增进安全和安保，改善对局势的了解，加强外勤支助并促进实质性任务执行。作为该战略的一部分，两个部正在采取步骤加强总部支持并有效整合所有特派团构成部分对技术的使用，途径包括安装各种系统，以提高不同特遣队所属系统之间的互操作性，加强信息和通信技术基础设施，探索扩大与会员国的合作，为部队和警察派遣国培训和装备新工具和技能。

89. 根据我上一次报告(A/69/642)的附件，非武装无人驾驶飞机系统仍然是一个宝贵的能力工具，有助于联合国维持和平特派团更好地了解局势，从而帮助特派团保护平民，改善联合国人员和房地的安全和安保，提高许多实质性进程的效率。在联刚稳定团使用非武装无人驾驶飞机系统的经验已经显示了这一工具在查找和识别武装团体方面的价值，成功打击了刚果民主共和国东方省伊图里区的伊图里爱国抵抗阵线的行动就是证明。在某些情况下，看到和知道非武装无人驾驶航空系统的存在就构成有效震慑。

90. 一些挑战依然存在，其中包括加强对维持和平时行动中非武装无人驾驶飞机系统的使用和作用的理解。维持和平时行动部和外勤支助部继续努力处理已收集信息的储存和安全问题。在针对具体特派团的标准作业程序和非武装无人驾驶飞机系统的业务构想中，详细规定了信息、参数和程序的储存和处理，所有相关信息的处理及保护都遵照现有的联合国安全分类政策和联合国保密制度。最后，随着非武装无人驾驶飞机系统成为联合国维持和平的共同特点，有可能会考虑为提高效率而采用设置区域中心或区域业务的备选方案。

91. 为充分而有效利用这一工具，维持和平行动部和外勤支助部继续积累机构知识储备，包括关于行动效率、辅助采购过程以及确保信息储存最高安全级别的各种方法的最佳做法和经验教训。马里稳定团在廷巴克图部署了第二个情报/监测/侦察连后，现有的所有来源情报汇总部队有所扩展，有一个部署到加奥的连和设在巴马科的总部。同时，正在为马里稳定团采购商业非武装无人驾驶飞机系统。更广泛地说，这两个部领导着一个情报主导行动的项目，研究最大限度地利用所有工具和传感器的最佳组织和方法，从而准确了解情况。随着这方面的知识积累，两个部正在制订和完善辅助政策、通用标准作业程序和行动构想。

92. 正如我关于未来和平行动的报告所述，维持和平行动部和外勤支助部的若干培训举措正在取得进展。自 2016 年 1 月起，我将要求会员国提供核证，证明部署到和平行动的军警人员已经按照联合国的标准得到部署前培训。将通过这个进程，要求会员国确认已依照联合国标准向特遣队人员提供了部署前培训，将其作为组建部队和警察甄选进程的组成部分，以此方式提升特派团业务，同时也使得秘书处能把其有限的流动培训小组资源用于寻求支助的会员国。这两个部正在努力细化进一步的警务培训需求，包括加强流动培训小组，核证部署前培训和伙伴关系安排，所有这些都符合警务司的战略指导框架。

93. 为了加强会员国的培训能力，维持和平行动部/外勤支助部综合培训处将把流动培训小组的数量增至每年 6 个，从而能够重点援助部队和警察派遣国。此外，两个部打算设立一个培训员培训中心，在预算外资源尚未调集到位时，协助会员国开展维和筹备工作并向特派团提供培训支持。这一举措将加强对培训员进行培训的能力，以确保培训的连贯一致、效率和即时性。最后，这两个部将组建能力来支持建立双边和区域性培训伙伴关系，帮助会员国建设与需求相匹配的培训能力。通过伙伴关系高效提供培训，有助于把有限的培训资源用于满足优先需要。

94. 综合培训处正在完成 2015 年部署前核心培训材料的审查工作，并将于 2016 年初以六种联合国正式语文推广新材料。性别平等培训战略已经定稿，待调动资源后将全面推行。维持和平行动部和外勤支助部还与妇女署合作提供关于妇女与和平与安全问题的在线培训课程。为建制警察部队拟订的专门培训材料正处于最后定稿阶段，这些材料也将在 2016 年初提供。

95. 这些材料以及此前印发的培训材料都张贴在维和资源枢纽的培训页，同时还有综合培训处的培训日历，以确保会员国能够充分了解将要开展的活动和材料。

96. 2014 年特遣队所属装备工作组在其报告(见 [A/C.5/68/22](#))中就主要装备、自我维持和医疗支援服务等类别的新标准、定义和偿还率提出了建议，并获大会第 68/282 号决议核可。《参加维和特派团部队/警察派遣国特遣队所属装备偿还与管制政策和程序手册》(《特遣队所属装备手册》)(见 [A/C.5/69/18](#))也得到相应的更新。

97. 特遣队所属装备工作组下次会议定于 2017 年 1 月召开。为筹备这次会议，秘书处要求会员国提供关于主要装备、自我维持和医疗支援服务的国家费用数据，以便利 2017 年工作组对特遣队所属装备的偿还率进行三年度审查。此外，秘书处邀请会员国提交议题文件，就特遣队所属装备费用偿还框架涉及的新方法、新政策提出建议。维持和平行动部和外勤支助部也将提交议题文件，阐明如何采取措施实施和平行动问题高级别独立小组和联合国维和技术与创新专家组的建议，以期影响和提高维和行动的业务能力、成效和效率，供特遣队所属装备工作组审议。

98. 按照 2012 年实行的联合国人员人权筛查政策，会员国按系统性要求必须作出核证，确保对其提名的人员，包括军警特遣队进行筛查。被考虑录用为联合国服务的个人必须签署同样性质的自我认证，高级别员额的人选则由秘书处进行预先筛查。此外，正如我关于未来和平行动的报告所述，对于一再被关于儿童与武装冲突问题和关于冲突中的性暴力问题的年度报告列名的缔约国，将不接受它们参加维和特派团。已通过普通照会通知了目前被这些报告列名的派遣国，秘书处将通过我的特别代表与它们合作，争取获得除名。

六. 制定更有力的外勤支助安排

99. 不断改进外勤支助对联合国维和努力至关重要。要支助客户，就必须有迅速、有效、高效率 and 负责任的解决办法，使特派团能够成功执行任务。过去五年来，在全球外勤支助战略的推动下，联合国在满足利益攸关方的期望方面取得了进展，维持和平行动特别委员会最近的报告(A/69/19)对此作了说明。一再出现的业绩差距、从支助战略中汲取的经验教训、高级别独立小组的建议和监督机构的见解等等，所有这些都要求在今后作出进一步改进。必须继续努力实现外勤支助的业务优化，确保它能够可靠、始终如一并可持续地满足利益攸关方的期望。

100. 为加强执行能力，外勤支助部将在 2016/17 年度重点关注一系列优先事项，上文已对其中一些作过陈述。这些事项包括(a) 改善供应链管理、(b) 加强环境管理、(c) 推动技术和创新、(d) 加强管理和支助全组织目标(例如：流动、“团结”项目、Inspira、国际公共部门会计准则、全球服务交付模式)和(e) 打击不当行为，包括性剥削和性虐待。

101. 在执行全球外勤支助战略的基础上，外勤支助部还将按照和平行动审查所提建议，努力实施近期举措，增强外地支助任务执行的权能。这包括针对新设行动和危机情况制定常设行政措施，并审查经事实一再证明外地特派团难以应对的优先进程。这还包括制定快速部署特派团总部的构想和交付一揽子专家支助计划。

102. 目前正在开发一个可立即生成专门能力，用以提供紧急医疗、流动和基础设施服务的系统。该能力将借助一种商业、军事或国家资源或综合利用这些资源。通过利用待命或备用安排，外地支助将能提供迅速和有针对性的专门支助能力，

在和平行动所涉特派团开办、快速增援和过渡等紧急业务情况下，能更迅速地进行部署和调动。在这方面，已与若干商业供应商和数个会员国订立了相应的协议。

七. 加强整个联合国维和行动的问候制和责任制

103. 维持和平行动部和外勤支助部密切监测外地所需领导资源、改进甄选程序、及时任命干练的领导、提供更全面的部署前情况通报并辅以后续指导计划，继续加强整个维和行动的领导力。

104. 通过不断完善高级管理人员与我的特派团团长的契约，对高级领导的业绩管理取得了进展。根据核准的契约，从 2014 年开始，主管维持和平行动副秘书长每年向每个特派团团长发一封信函，作为实施战略、业务和管理方面优先事项的指南。维和行动中，特派团团长与其副手之间也订有契约。在我关于未来和平行动的报告中，我承诺进一步完善针对特派团团长的高级管理人员契约，以便更好地反映他们担负的包括指导全特派团战略在内的多种职责。我还打算强化业绩评估工具，以确保对业绩提出反馈意见，加强外地和总部领导层之间的互动。此类评估的结果或将对任用、甄选或续约决定产生影响。

105. 在本报告所述期间，两个部都在继续完善领导层继任规划和分析工具，以期改进甄选程序。措施包括：更新并有力执行标准作业程序，使外勤支助部能支持维持和平行动部对特派团高级领导职位进行配置分析；进一步制定竞争性面试程序；为征聘和入职流程提供一般支助。这些措施使维持和平行动部将外地高级领导职位(维和特派团团长和副团长)的空缺率稳定维持在低位：34 个职位中在年初和年末都只有 1 个空缺未补。

106. 改善妇女在外地特派团最高级别的任职比例仍是一个重要的优先事项；进展情况反映了积极的总体趋势。从 2007 年 1 月至 2015 年 10 月，特派团团长和副团长的女性占比从 2%增加到 24%。为支持这一趋势，外勤支助部继续直接外联接触潜在的女性人选，并联络内部和外部伙伴，进一步查找合格的女性人选，并扩大其后备库。

107. 还继续积极主动地作出努力，确保新任命的高级领导具备执行多层面任务所需的技能和知识。维持和平行动部和外勤支助部正在最后敲定情况通报准则；从 2014 年 11 月开始，维持和平特派团团长和副团长在就任头几个月都有机会接受导师的指导。试点指导方案从 2014 年 11 月启动以来一直受到好评，并被建议扩大。

108. 为促进性别均衡，外勤支助部启动了一项三管齐下的战略：首先，采用高级女性人才输送管道，发现优秀的合格外部女性人选并支持她们申请外勤业务空缺；其次，分析外地内部女性员工的留任趋势并加强她们的职业发展；最后，查明征聘程序的瓶颈所在。该部将继续借鉴高级女性人才输送管道的成功经验，并使用数据驱动办法，促进各级的性别均衡。

109. 坚持最高行为标准、应对和解决性剥削和性虐待问题仍是本组织的当务之急。各维和行动必须确保维和人员不危害自己服务的对象。我对性剥削和性虐待的零容忍政策正是目前根据以下四个战略支柱开展的活动的核心：一体化；能力建设；提高认识和外联；2011 年首次推出并由大会第 66/264 号决议提及的综合行为与纪律框架下的基于业绩的问责制。此外，随着大会第 69/307 号决议的通过，我正着手执行 40 多项关于防止、执行和补救行动(包括支助受害者)的倡议，这些倡议是在我的强化行动方案中提出，并在我提交大会的关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/69/779)中得到陈述。

110. 大会在第 69/307 号决议中欢迎我决心从防止、执行和补救行动入手，加强保护措施，防止性剥削和性虐待行为，并要求我与会员国，特别是与部队派遣国就报告性剥削和性虐待案件的方法进行协商。2015 年 9 月，我就此组织召开了一次会员国会议，并在会上概述了我的建议及其对部队和警察派遣国的直接影响。

111. 按照综合行为与纪律框架，大型外地特派团所属较大的行为和纪律小组负责对小型外地特派团提供支助。除了中东和亚洲的外地特派团已作了安排之外，西非区域的区域行为和纪律安排也已最后敲定，区域主任驻在马里稳定团。

112. 在基于业绩的问责制方面，已在加强治理、改进业绩、提高透明度等方面作出了成就。目前正在外地特派团实施行为和纪律问责制框架。此外，外地特派团行为与纪律问责政策于 2015 年 7 月 30 日获得通过，这份总括性文件概述了在落实对各类人员实行行为标准所涉程序时的作用和责任。

113. 年度质量保证工作在持续进行，以便更好地处理案件，并能通过定期盘查未结案件的状况、重新审查造成延误或不作为的可能原因等方式，减少系统中的延误状况。最近强化了不当行为追踪系统，也使案件管理得到简化、效率更高。数年来，不当行为追踪系统也被用以检查国际征聘文职人员以往在外地特派团任职的记录，以防有不当行为。2014 年已将该筛查的范围扩至单独部署的军事和警务人员，以及联合国志愿人员征聘候选人，而由政府派遣的其他人员(司法和惩教人员)以及曾在联合国维和特派团及(或)特别政治任务任职的高级领导职位候选人从 2015 年年初开始接受筛查。目前正在进行准备工作，以便开始筛查建制警察部队人员和军事特遣队人员以往有无不当行为，并筛查在特派团一级雇用的本国工作人员、国际顾问和订约人的征聘候选人。

114. 此外，为努力营造和谐而富有成效的工作环境，解决工作场所中滥用权力、歧视、骚扰及性骚扰问题，“蓝波之中”学习方案继续得到执行。为进一步开展行为和纪律工作者能力建设，本年度再次为外地特派团行为和纪律人员开办了继续学习课程。

115. 2014/15 年度，共收到关于各类人员的指控 669 项(147 起第 1 类案件、522 起第 2 类案件)，其中不包括性剥削和性虐待指控。在过去一年收到的指控中，

第 2 类案件总数略有增加，第 1 类案件总数则保持不变，前一个报告所述期间 2013/14 年度，共收到关于各类人员的指控 652 项(147 起第 1 类案件、505 起第 2 类案件)。所收指控的数目预计会逐年波动，这尤其是因为部署的人员数目增加，并正在建立更强大的投诉接收机制。作为我在关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/69/779)中所提建议的一部分，目前正在制订关于性剥削和性虐待问题的全秘书处传播战略和电子学习方案。传播战略文件预定在 2015 年年底前定稿。

116. 关于就已经证实且移交国家一级进行调查和采取惩戒行动的军事和警务人员行为失检案件索取资料和作出答复的请求，对此，2015 年 1 月 1 日至 10 月 31 日间，共向会员国发出请求 169 份，请其就涉及各种形式不当行为的指控采取行动；共收到答复 146 份。对于就具体涉及性剥削和性虐待问题提出的请求和作出的答复，以及我关于未来和平行动的报告所载建议的执行情况，我的下一份关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告将提供更详细的资料；该报告涵盖 2015 年，将在 2016 年 2 月印发。

117. 近年来，减少联合国外地行动对环境的影响的努力重新受到大会(第 69/307 号决议)和联合国维和技术与创新专家组报告等方面的关注。根据高级别独立小组的报告和我关于未来和平行动的报告所提建议，维持和平行动部和外勤支助部正在支持联合国维和行动努力逐步实现环境可持续性。

118. 外勤支助部发挥牵头作用，在战略、业务和战术层面加强对环境负责的管理。通过实施 2009 年维持和平行动部/外勤支助部外地特派团环境政策和加强环境管理，努力减缓维和行动对东道国环境的影响的工作将在 2016 和 2017 年扩大到贯穿各领域的更广泛的活动中。目前正在对环境政策进行审查，审查结果预定在 2016 年散发，并有新的特派团废物管理政策作为补充。强化的环境责任将包括针对安全理事会关切事项、政策和指导、交叉和主流环境问题提供战略支助，并对外地特派团进行管理、支助、监测和监管。外勤支助部还将与联合国环境规划署协作，设定外地特派团的环境基线和监测基准。

119. 目前我正在针对 2015 年 8 月 31 日停止运作的联合国埃博拉应急特派团(埃博拉特派团)开展经验教训总结活动。埃博拉特派团作为一项临时措施于 2014 年 9 月 19 日设立，是联合国的首个紧急医疗特派团，表明西非爆发埃博拉疫情是一种前所未有的情况。该总结活动由国际和平研究所牵头，我的执行办公室从旁协调，力求能从这次应对前所未有危机的独特反应中汲取经验教训。

120. 大会在其第 69/274B 号决议第一节第 9 和第 10 段中，要求我向大会第七十届会议续会第一期会议提供详细资料，报告特派团和特使办公室与广大联合国系统、受影响最严重国家政府和其他行为体协调开展活动的情况，列入我对组织、行政和规划各方面以及实地活动进行深入审查的结果，并提供资料，说明特派团的最后执行情况。

121. 尽管我的执行情况报告(A/70/357-S/2015/682)已指出,该总结经验活动的详细结果尚未敲定,不过可以说,及时采取特别行政措施促成了埃博拉特派团迅速部署和开始运作的的能力。作为该报告执行工作的一部分,目前正在对有助于增进联合国部署、运作能力以应对危机的内部流程和程序进行审查。

八. 伙伴关系

122. 在应对非洲和平与安全问题方面,联合国与非洲联盟及其区域经济共同体/区域机制建立了日益密切的伙伴关系,这贯穿了整个冲突周期。联合国与非洲联盟加强了合作,力求利用两个组织各自的政治资本,推动提升非洲联盟的业务能力,增进共同理解和共同目标,加强政策和方案协调。正如我的执行情况报告(A/70/357-S/2015/682)指出的,非洲联盟是联合国的重要区域伙伴。为进一步推动该伙伴关系,我呼吁以非洲联盟的自力更生承诺为基础,建立持续、灵活、可预测的筹资机制,支持非洲联盟的和平行动。非洲联盟也在致力于加强其机构能力和标准。

123. 维持和平行动部和外勤支助部与联合国驻非洲联盟办事处(联非办)协作,继续支持非洲联盟及其区域经济共同体/区域机制努力确保非洲待命部队/快速部署能力具备全面作业能力。这包括按照联合国-非洲联盟关于待命部队投入运作的联合工作计划和待命部队修订路线图三,为非洲联盟总部规划、部署和维持此类行动的能力提供支助,特别是在 2015 年 11 月举行了“非洲和平”二期演习的最后实地训练演习。一旦充分投入运作并实现协调,非洲待命部队/快速部署能力将大大有助于满足非洲联盟在管理冲突和弥补快速部署能力不足方面的需要,并使联合国的参与活动能侧重在中长期为建设和平的各个方面提供持续的多功能支助,推动形成更具综合性的非洲维和理念。

124. 非洲联盟和平行动能否取得成功,一个决定因素就是能否遵守人权标准。联合国继续充当传播联合国政策、标准和最佳做法的渠道,在提供辅助技术专长时适当顾及非洲联盟的特性、现实和需求。秘书处正在与非洲联盟委员会共同制定联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架,其中规定了基于早期、持续和全面协作的伙伴关系原则,以期两个组织的目标和努力达成一致。该框架应可在 2016 年敲定,这是我们的战略伙伴关系走向制度化的关键一步,将为我们在和平行动方面进行实际合作奠定规范性基础。与此同时,联合国活动继续集中加强非洲联盟的业务规划和协调,包括通过联非办等途径提供特派团支助。联合国帮助制订了核心规划文件,包括行动构想、战略指令、应急计划、支助非索特派团的技术规划文件以及目前对上帝抵抗军和博科哈拉姆组织的行动。联合国还继续帮助提高非洲部队派遣国和警察派遣国应对危机的能力,特别是在协调联合国和非洲联盟的标准、培训和设备方面,并同非洲联盟制定准则,这将有助于对部队派遣国和警察派遣国在特定情况下的有效性和装备进行评估。

125. 联合国和平与安全联络处于 2011 年在布鲁塞尔设立,对加强与欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约)在支持联合国维持和平方面的伙伴关系安排贡献良多。在现有 16 个维和行动中,欧洲联盟参与了 9 个,为此平行部署了民事和军事特派团,执行配合任务,并按照安全理事会设定的和平与安全目标履行职责。最近,在中非共和国和马里的特派团规划和开办阶段,欧洲联盟给予了有力协作,同时欧洲联盟也对非索特派团行动提供了至关重要的财政支持。在政治和战略层面,安全理事会与欧洲联盟政治和安全委员会之间、秘书处与欧洲对外行动署之间的合作继续加深。2013 年以来,我的主管维持和平行动副秘书长一直定期参加欧洲联盟国防部长非正式会议,促成了战略对话和协调。联合国-欧洲联盟危机管理指导委员会依然是一个确保联合行动互补和分担负担的重要论坛。

126. 在领导人维和峰会上,欧洲理事会主席和北约秘书长在各自的发言中强调了与联合国保持维和伙伴关系的重要性。联合国-欧洲联盟维和与危机管理战略伙伴关系文件(2015-2018 年)规定了促进伙伴关系的主要优先事项,需要在推进解决诸如快速反应、能力、信息分享等一系列问题时予以全面实施。高级别独立小组的报告特别期望欧洲联盟等行为体能提供快速反应能力支助。

127. 通过促进妇女与和平与安全议程等方式,联合国与北约在阿富汗和科索沃的合作增进了相互了解,推动了实地互补,并促成了关键领域的标准统一。特别是考虑到联合国维持和平所处的新威胁环境,北约在数个相关领域拥有知识专长。

128. 与其他区域组织的合作也在进行之中。秘书处正在探索扩大阿拉伯国家联盟和欧安组织内部合作的可能性,还确定了与集体安全条约组织合作的几个紧迫优先事项。东南亚国家联盟继续表示有兴趣加强在维和方面的合作。

129. 维和行动越来越依赖与发展和人道主义行为体之间的有效伙伴关系安排,以借重比较优势,并利用政治、安全和发展之间的联系。高级别独立小组和咨询专家组最近的报告及全球研究报告都重申,必须采取全系统办法,支持各社会走向可持续和平之路。

130. 除通过全球协调中心与开发署保持伙伴关系之外,维持和平行动部和外勤支助部还参与了若干关于共有问题的机构间进程。其中包括联合国发展集团过渡问题工作组、建设和平联络组和新政任务小组以及妇女、和平与安全问题常设委员会。通过政策、评价和培训司,维持和平行动部和外勤支助部还充任统筹指导小组的秘书处,并据此职责在若干关键领域推进统筹政策,包括执行综合评估和规划政策,并与统筹工作组合作伙伴协调,在 2014 年 11 月开展了关于巩固和平综合方案筹资办法的研究。维持和平行动部继续与联合国系统各机构、基金和方案的伙伴合作,制定综合战略框架,以便在多层面维和或外地政治特派团与联合国国家工作队一道部署时,为联合国确定明确的巩固和平优先事项。

131. 秘书处继续与世界银行密切合作，利用联合国的政治任务和外地存在及世行的技术知识，进一步加强双方在关键国家和专题领域的伙伴关系。维持和平行动部推动敲定了伙伴关系活动战略成果框架，并推动资源分配、监测通过多方捐助者伙伴关系信托基金实施的项目，其中包括安全、司法和政府核心职能，联合评估和规划工作，区域倡议，用于实施更有效的多边应对危机对策的知识产品开发和创新人员配置安排等多个领域。

九. 意见

132. 联合国 2016 年维和行动的战略、政治和业务环境将继续动荡不定，必须灵活地应对意外或迅速变化的情况。主要优先事项仍将是改进战略和业务规划、通过有效处理不当行为案件等办法提高维和人员业绩、加强特派团支助，尤其是因为这涉及到既要执行保护平民的任务、又要确保人员安全和安保这样的复杂挑战。

133. 维和行动已到了一个紧要关头，要求之多前所未有，应借此机会共同支持全面改革的努力。和平行动问题高级别独立小组就维和的所有方面提出了广泛建议。本报告对我的执行情况报告所载与维和有关的措施作了进一步阐述。独立小组的报告，加之秘书处 2015 年率先推动的防务首长会议和领导人维和峰会等新举措，已动员起全球力量来推进联合国维和努力。应当抓住这个机会，将有力的国际承诺化为切实可见的行动。我相信，当我们着手执行这项雄心勃勃的改革议程时，会员国会通过第四委员会、维持和平行动特别委员会等途径继续保持参与并给予支持。我们必须共同努力，保持政治势头，切实集中力量实现我们加强维和行动并使之现代化的共同目标。
