



大会

Distr.: General
31 October 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

议程项目 51

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 2016 年 6 月 14 日大会第 [70/268](#) 号决议编写，着重说明上一次报告([A/70/579](#) 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。本报告增编一说明了特别委员会在 2016 年报告([A/70/19](#))中所提具体要求的现况。



一. 战略背景和主要业务发展情况

A. 冲突和维持和平方面的全球趋势

1. 当今世界，饱受武装冲突之害的民众数目之多前所未有，全球已有 6 500 万人被迫流离失所。事实上据估计，现今 30%至 40%的政治暴力是针对平民的，其中儿童和妇女受到的影响尤甚。¹
2. 2007 年至 2014 年，内战的数量增加了两倍，特别是在中东和西非，这导致全球与冲突有关的死亡人数激增。新一代的武装团体乘局势动荡之机扩展自己的力量。许多武装团体(包括基地组织下属团体和宣誓效忠伊斯兰国的团体)运用恐怖战术，发动对平民和维和人员的袭击。这些武装团体虽然彼此独立运作，但又同属于跨越边界和利用跨国组织犯罪开展行动的网络。因此，以国家为基础的传统应对措施已无法有效遏制它们。在这种情况下，实现持久的政治解决是国际社会面临的一项长期挑战，对联合国维持和平行动尤其如此。
3. 在一些刚刚摆脱旷日持久冲突的国家，战火又起，这突显了巩固和平与稳定的艰难。中非共和国、刚果民主共和国和马里的局势持续不稳，表明在国家权力历来薄弱、缺失或被认为是非法的地区，特别是武装团体已建立存在的地区，扩大国家权力和重建秩序是极为艰巨的一项任务。在利比里亚和海地等曾经发生过政治暴力的地方，局势依然脆弱。薄弱的国家结构和助长腐败、有罪不罚和经济排斥的根深蒂固的庇护制度对维持长久和平与稳定的努力构成重大挑战。为推进这些努力，必须采取长期办法来保持和平并消除暴力行为的关键动因。
4. 在新旧冲突局势中，冲突的区域化继续带来严重挑战。信息技术助长了冲突的跨界蔓延，而且往往与犯罪网络有关联。由于区域和全球行为体谋求的利益相互冲突，国际社会难以团结一致采取共同战略解决或管理冲突，在阿拉伯叙利亚共和国和南苏丹等局势中就是如此。另一方面，需要作出更大努力，制定和执行区域战略，以应对不断变化的跨国威胁。
5. 尽管在和平谈判和巩固和平方面存在巨大挑战，但现在比以往任何时候都更需要开展这方面的努力。研究表明，当代的绝大多数冲突是通过谈判而不是一方在军事上击败另一方而获得解决的。使用武力和寻求政治解决办法并非相互排斥，而是相辅相成。这一点对联合国维持和平行动具有特别意义，因为规划和部署维和行动的目的就是支持国际社会努力通过政治手段解决武装冲突。过去一年来，从阿拉伯叙利亚共和国到也门、从西撒哈拉到南苏丹、从刚果民主共和国到马里，在建立和平、维持和平和巩固和平领域作出的种种努力突出表明，国际和平与安全努力若要产生任何影响，包括安全理事会在内的国际利益攸关方必须秉持最低限度的政治愿景和共同目标。目前在应对一些关键武装冲突方面没有形成国际团

¹ 欧洲安全与合作组织，“State of Fragility Highlights”，2016 年，第 18 页。

结和凝聚力，这是当今解决冲突的各项努力遇到的最严重障碍之一，在联合国维持和平行动中也是如此。

6. 在这一复杂和困难的环境中，维持和平行动需要在政治上善于查明各种备选办法，支持协调一致的国际战略，以便通过谈判解决冲突，同时与每一场冲突的主要利益攸关方建立合作伙伴关系。今后的维和任务需要更有针对性、更灵活机动。这意味着要采取新的核心任务办法，包括重新设计停火监督职能以适应当前的冲突，制定有针对性的战略以应对武装团体，重新思考建设和平办法，使其更具催化作用、更加立足于社区并更能满足需求。还需要加强监测和评价工作，提高修正路线的能力。这些努力将为正在开展的加强业绩、问责和能力的各项工作提供支持，并有助于制定更有力的安全和安保措施。

B. 2016 年业务发展中出现的关键主题

7. 2016 年，许多维持和平特派团取得了进展，包括在科特迪瓦、利比里亚和中非共和国的特派团，但在马里、南苏丹和刚果民主共和国等地的其他特派团却面临政治进程疲弱或根本不存在的环境，因而难以履行任务。在过去一年里，各特派团遇到了一些共有的关键问题，包括获得同意、在不对称环境中运作、保护平民和过渡等方面的问题。

8. 2016 年，许多特派团面临的一个重大挑战是东道国政府不赞同部署维持和平行动，在达尔富尔和南苏丹就是这样。在那里，任务区内的行动依然受到限制；在西撒哈拉，联合国西撒哈拉全民投票特派团大部分文职人员在 3 月份遭到驱逐。

9. 归根结底，要获得并维持东道国政府的同意，安全理事会必须集体作出政治资本投资。秘书处开始探索创造性途径以获得政府的同意。2016 年，为了确保对维持和平行动的宗旨和作用达成共同理解，中非共和国政府与联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)着手制定相互问责框架。该框架的目的是在政府执行关键优先事项和为中非共和国的国际伙伴提供协调一致的持续支持方面提高透明度并加强问责。

10. 2016 年，恶劣的作业环境继续对维持和平行动构成挑战，造成数名维和人员丧生，任务执行工作受阻，期望和能力之间的差距更加明显。安全理事会第 [2295\(2016\)](#) 号决议促请联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)采取更积极主动和稳健的姿态，包括防止不对称威胁。在刚果民主共和国，选举进程推迟、武装团体分散、社区之间的紧张关系日益加剧、保护需求不断增加，这一切给联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)带来了更多挑战。中非共和国偶尔发生的暴力事件影响到中非稳定团的行动自由，稳定团必须积极应对以便执行任务。但是，各特派团并非总是具备应对威胁和有效执行任务所需的能力，在马里稳定团最为明显，该特派团仍然存在重大能力缺口。满足敌对和不对称环境中的能力需求，包括对直升机、情报监视和侦察机、反爆炸装置和装甲运兵车的需求，仍然是一个重大挑战。

11. 2016 年在南苏丹和刚果民主共和国发生的事件突出表明，很难将全面保护平民的任务转化为对出于政治动机暴力侵害平民的各当事方(有时也包括政府部队)采取有针对性的行动。2016 年，尽管有数十万平民在南苏丹的指定地点得到保护，但特派团进入其他地区保护平民的能力仍然有限。联刚稳定团与刚果民主共和国武装部队一道在刚果民主共和国东部开展了保护平民行动，包括打击武装团体。由于地处偏远及特派团的优先事项相互矛盾，加之在机动性、信息流动和预警等方面存在挑战，联刚稳定团无法以积极主动和强有力的方式保护平民。军警特遣队履行保护平民任务的能力固然重要，但经验表明，其执行任务的准备就绪程度和意愿与能力一样重要。

12. 利比里亚特派团和科特迪瓦特派团正在缩编，正在为海地特派团制定过渡计划，刚果民主共和国特派团正在进行重组。在这一背景下，与国家对应方、联合国和国际伙伴就剩余的优先任务、移交安全和能力建设方面的职责以及为敏感任务提供可持续的国际支助等问题达成共同理解仍然至关重要。

二. 执行和平与安全审查

A. 审查和平行动

和平行动问题高级别独立小组所提建议的最新执行情况

13. 过去 12 个月是维持和平改革议程的关键时期，在此期间，秘书处继续执行秘书长关于落实和平行动问题高级别独立小组所提建议的决定。在制定标准和程序以解决性剥削和性虐待及其他不当行为以及更新和改进属于外勤支助部职责范围的外勤支助标准方面取得了进展。继续通过与会员国建立伙伴关系发展新的能力和支持部队和警察派遣国，包括在 2016 年 6 月在纽约举行的联合国警察首长峰会和 2016 年 9 月在伦敦举行的联合国维持和平行动国防部长级会议上开展这方面的努力，以使培训和能力建设方面的承诺与新的部队和警察派遣国的需求相适应。目前正在作出重大努力，全面运作维和能力准备系统，作为加强维和行动战略部队组建和能力规划的更广泛努力的一部分。也在继续努力加强联合国与非洲联盟在和平与安全领域的伙伴关系(见伙伴关系一节)。

14. 维持和平行动部和外勤支助部继续制定有针对性的传播战略，支持执行任务和改善对维持和平的看法，使人们更好地理解维和的作用及其在实地的影响。修订后的外地战略宣传和公共信息政策强调开展更有活力和吸引力且政治重点更为突出的宣传工作。

15. 然而在一些领域，进展比预期的要慢。对那些可能无法支持外地行动的关键行政和财务流程的审查工作尽管取得了一些进展，但仍落后于时间表。建立医疗业绩框架的工作因秘书处的资源限制而受到影响，但一些会员国提供的支助将使这项工作在今后几个月加快进展。正在努力改进社区参与方法的结构，但定期进行看法调查仍有难度。

16. 今后，维持和平行动部和外勤支助部将继续与会员国协商，致力于落实关键建议。展望未来，在本组织进行重大变革之时，要想保持关键建议执行工作的势头，必须对这项工作给予持续关注和政治支持。除了与能力有关的改革领域，还需开展更多的集体行动，以增强维持和平行动的政治作用，包括开展预防和调解努力，并加强在维持和平方面的全系统合作。

支持政治进程

17. 斡旋和支持政治对话与和解是大多数维持和平任务的核心。和平行动问题高级别独立小组强调政治的首要地位，并强调和平行动需要制定更强有力的政治战略。维持和平行动部已作出努力，进一步加强对维和行动的政治支持。2016 年对一些特派团进行了战略审查，在此基础上为若干维和行动提供战略指导，并支持制定任务和任务执行战略。维持和平行动部还努力确保安全理事会和会员国了解特派团的优先事项和挑战，为此定期向安理会及部队和警察派遣国通报情况并提供更多报告。

维持和平行动的规划和分析

18. 为了支持全系统努力加强对联合国和平行动的分析和规划，改进维和行动的规划、执行和审查程序，维持和平行动部和外勤支助部正在最后敲定 2016 年新的规划政策。新政策将阐明维持和平的具体标准规划流程，明确作用、责任和决策点，并确保维和行动规划工作的协调一致。该政策的目的是确保在战略、业务和战术层面的规划一致性。对涉及维持和平行动的所有规划进程，在特派团的整个生命周期，包括开办、重组、过渡、缩编和撤出阶段，都强制执行该政策。伴随这项政策的推出，还将开展专门培训，以加强战略和业务规划方面的技能。为了继续建设联合国工作人员的能力，还开展了关于冲突分析和战略评估的培训，并为战略规划人员举办了关于综合规划的讲习班。

保护

19. 2016 年，几个特派团遇到了大规模暴力行为，而且出现了未能防止暴力侵害平民的重大事件，这凸显了履行保护平民任务的艰巨性。使军警人员具备适当能力固然重要，但也需应对系统性的政治方面的挑战，以使维和人员能够履行其保护平民的任务。在这方面需要强调三点。

20. 虽然维和人员通常出于人道主义需要而提供保护，但不能以此替代解决冲突的努力，而这种努力需要有持续的政治接触、采用创造性办法和建设伙伴关系。维和行动的部署引人高度关注，这有可能使人忽视谋求政治解决办法这一艰巨任务，并将国际社会向饱受战争蹂躏的国家提供援助的责任从安全理事会的责任转移为维持和平人员的行为。寻求政治解决冲突的努力必须纳入保护方面的考虑因素。

21. 东道国政府对保护平民负有首要责任，但因为缺乏意愿或能力，它们并非总能发挥这一作用。如果东道国政府不愿或不能保护其公民，而维持和平行动有保护平民的任务规定，则特派团有责任采取行动。在这种情况下，需要考虑一系列

战略，包括对话、外交和安全理事会可以利用的其他工具。如果能力不足，特派团可以制定支持国家当局战略。

22. 在危机时刻，如果出现不服从命令的情况或者发现部队和警察派遣国隐设了限制条件，则维持和平特派团的权威和采取果断行动保护平民的能力会受到削弱。已开展了明确规定业绩标准的工作。部队和警察派遣国执行任务的政治承诺对确保特派团达到安全理事会预期的标准至关重要。但是，还需要确保每个特派团的领导层和军警人员就使用武力问题达成共同理解。

23. 维持和平行动部和外勤支助部继续努力加强特派团的战略和业务能力，以评估和应对保护工作遇到的威胁。除了促进保护平民方面的桌面演习，维持和平行动部和外勤支助部还继续支持执行保护平民任务，并为此提供政策和指导，包括编写关于联合国警察在执行保护平民任务中的作用的准则，补充现有的关于军事部分的准则。在特派团测试了改进后的外地报告工具，使用这些工具可以更有效地评估保护方面的威胁，并使特派团更有能力进行调整以应对不断变化的环境。维持和平行动部制定了保护平民的指标，使维持和平行动部和外勤支助部能够更好地评估保护平民任务在实地的执行效力。

24. 还对保护平民的相关领域开展了研究，包括内部评价具体特派团的保护平民战略和拟定社区联络助理的工作说明，这两项工作都会为今后设计特派团的保护平民战略提供参考。为了改进特派团内部和特派团之间的协调，维持和平行动部和外勤支助部还在 2016 年 3 月举行了第一次平民保护高级顾问会议。

儿童保护工作

25. 2015 年 10 月，维持和平行动部和外勤支助部启动了一个实地驱动的进程，审查其 2009 年的儿童保护政策。根据此次审查的主要结论，维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部制定了联合儿童保护政策，目的是在和平行动中增进对儿童权利的尊重，加强对儿童保护问题的整体应对行动。新政策强调特派团对保护儿童承担集体责任，并将儿童保护纳入它们整个工作的主流。新政策还强调所有维和人员都有义务捍卫、尊重和遵守关于儿童保护的最高国际规范和标准，并就关键的儿童保护问题，诸如维和人员性剥削和性虐待儿童、拘留儿童、将学校用于军事用途和使用童工等提供了明确指导。该政策还鼓励在保护儿童问题上进一步与区域伙伴合作，以更加协调一致地适用规范和标准，并建立一个共同的政策和培训基础。

26. 维持和平行动部和外勤支助部与联合国儿童基金会、负责儿童与武装冲突问题特别代表办公室、负责暴力侵害儿童问题特别代表办公室和儿童权利国际事务局合作编定了专门针对联合国警察的儿童保护培训材料。将与会员国合作确认并在 2016 年年底推出这些材料。

冲突中的性暴力

27. 按照安全理事会有关决议的要求，5 个维和行动的妇女保护顾问支持履行与冲突中的性暴力有关的任务，具体办法包括对事件进行监测和报告；将预防和应

对措施主流化和制度化；建设特派团人员的能力；开展宣传并与冲突各方开展建设性的接触；在特派团的总体保护框架内加强援助幸存者。

28. 为了更好地解决冲突中的性暴力问题，维持和平行动部和外勤支助部在 2016 年编定了新的文职、军事和警察人员部署前和随团培训材料。这些材料包括业务指导；预防和应对方面的最佳做法；以合乎道德的方式报告事件；向幸存者提供全面援助；关于与冲突各方进行接触以结束有罪不罚现象的指导。

人权

29. 维持和平行动的人权组成部分继续在保护平民的任务规定框架内进行信息收集、分析、预警和反应，并通过执行人权尽职政策，支持谋求和平的努力。人权工作人员就国际人权和人道主义法问题为维和人员组织培训，向政府机构和地方利益攸关方提供技术支助，并为支持和平进程、法治机构和打击有罪不罚现象作出贡献。

30. 2014 年年底，有指控称驻中非共和国的非联合国部队犯有性剥削和性虐待行为。这些事件促使维持和平行动部和联合国人权事务高级专员办事处对关于国际或区域部队所有严重侵犯人权行为的指控的现行报告和跟踪程序进行了内部审查。审查确定了加强现有机制的措施，并向所有维持和平特派团发放了业务指导，提醒领导层和工作人员有责任、有必要采取具体行动，以应对和保护受害者，同时敦促有关当局启动调查并跟踪调查情况。

31. 根据筛查政策，会员国需系统证明其提名的人员通过了筛查，从而确保这些人选达到最高廉正标准，包括尊重人权。如果军事或警务人员的人权记录有问题，联合国则会与这些国家一起实施额外的保障措施，并采取行动加强国内筛查程序。此外，在儿童与武装冲突问题年度报告和冲突中的性暴力问题年度报告中多次列名的当事国已被禁止参加维持和平特派团。我的特别代表继续与在上述报告中列名的部队派遣国一起努力，争取实现除名。

32. 2016 年 7 月，三个优先特派团(中非稳定团、马里稳定团和联合国索马里援助特派团)开始整合和平行动人权组成部分内的专门保护职能，作为系列措施的一部分，以提高特派团任务执行工作的一致性和影响力。此举的目的是确保更系统、更全面地分析保护问题，在特派团的战略和业务规划以及交付任务之间建立协同关系，同时配备执行关于儿童与武装冲突和冲突中的性暴力的任务所需的特定专门能力。

维持和平伙伴关系

伙伴关系的战略背景

33. 如和平行动问题高级别独立小组指出的那样，在和平与安全行为体之间建立有效伙伴关系至关重要，这有助于扩大解决和管理国际冲突及建设和平工作所产

生的影响。区域组织与联合国维持和平行动同时或在其前后部署了军事或文职特派团,这就要求在特派团存在的所有阶段在战略和业务层面加强协调一致。同样,维持和平特派团与联合国系统内外的人道主义和发展伙伴必须有效合作,从而确保国际努力远胜于各部分的总和。

联合国与非洲联盟的合作

34. 根据五年工作计划和执行非洲和平与安全架构的 2016-2020 年路线图,联合国与非洲联盟和区域经济共同体/区域机制继续一同努力解决非洲和平与安全问题,包括非洲待命部队的运作,并加强非洲联盟应对非洲大陆暴力冲突的能力。联合国和非洲联盟为非洲和平二期演习提供了广泛支持。这一演习是评价非洲待命部队战备状态的主要手段之一,包括评价部队快速应对严重情势如灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的能力。五支区域待命部队中的四支已经宣布具备了全面作业能力。

35. 联合国继续协助制定核心规划和技术规划文件,支助非洲联盟在索马里开展打击上帝抵抗军和博科哈拉姆组织的行动以及制定在马里北部的应急规划,同时确保这些努力符合国际人权标准。联合国继续支持非洲军事和警察派遣国,努力加强联合国与非洲联盟标准之间的协调,特别是人权框架、培训和设备部分,同时还与非洲联盟一起制定指导方针,帮助评估部队派遣国和警察派遣国在不同情势下的有效性和装备情况。

36. 非洲联盟是联合国维持和平的关键伙伴,联合国所有维持和平特派团中有一半以上以及 80% 的军警人员部署在非洲。而非洲联盟在许多联合国维持和平特派团到位之前就已开始和平支助行动。联合国继续通过联合国索马里支助办公室向非洲联盟驻索马里特派团提供后勤支援。秘书长提议对资助和支持经安全理事会授权的非洲联盟和平行动的现有机制进行联合审查和评估。和平行动问题高级别独立小组重申了这一提议。大会、安全理事会、非洲联盟和平与安全理事会也对此表示赞同。

37. 除了评估对非洲联盟规定或授权的行动迄今给予的支持以外,上述审查还审视了理论、能力、安全和安保、人权和问责制等相关问题。审查于 2016 年 8 月完成,审查结果已于 2016 年 9 月 22 日随信转递给大会(A/71/410-S/2016/809)。

38. 外勤支助部 2016 年 9 月与非洲联盟签署了两份协议,一份涉及非洲联盟人员参加行政管理和资源培训方案,另一份是关于建立和平支助行动工作人员交流试点方案。

与其他区域和次区域组织的伙伴关系

39. 自 2011 年在布鲁塞尔设立联合国和平与安全联络处以来,联合国加快发展与欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约)维持和平伙伴关系的有效安排。2016 年 6 月公布的欧洲联盟外交和安全政策全球战略将联合国作为核心伙伴,并建议欧洲联盟共同安全和防卫政策更多地支持联合国维持和平与建设和平努力,特别是在快速反

应领域。借助这一政策，欧洲联盟部署了文职和军事特派团与联合国维持和平行动并肩战斗、通力合作。2016年7月在中非共和国启动的欧洲联盟培训团即为这方面的最新实例。这两个组织通过一年两次的危机管理指导委员会会议就广泛的专题和具体国家问题开展了密切合作。年度工作人员会谈以及与北约相关对应机构的定期互动则侧重于北约有特定专长的技术领域，例如反简易爆炸装置和医疗支助。

40. 联合国继续与其他区域组织，包括阿拉伯国家联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、集体安全条约组织和东南亚国家联盟在加强联络能力、信息共享和其他领域开展密切合作。

与发展和人道主义行为体的伙伴关系

41. 维持和平行动部继续与联合国机构、基金和方案的合作伙伴一起制定综合战略框架，包括通过由维持和平行动部和联合国开发计划署共同领导的法治领域全球协调中心，为联合国在部署多层次维持和平特派团时清楚确定巩固和平的优先事项；最近也在合作制定关于使用方案分摊资金的框架。

42. 过渡涉及特派团的开办、增援或缩编和撤离各个阶段，帮助实现顺利过渡仍然是一个主要工作领域。联合国特派团因其临时性质，过渡是不可避免的；然而，根据实地的事态发展和需求而领导、管理、协调和执行联合国的重组工作可谓复杂而艰巨。联合国全系统的过渡政策为目前在利比里亚和科特迪瓦进行的过渡提供了指导，采用这一政策还促进了前瞻性做法，注重加强东道国政府和联合国其他实体的能力以满足余留的建设和平需求。

43. 维持和平行动部利用其政治任务和外存在以及世界银行的技术专门知识，加强了与世界银行的伙伴关系。维持和平行动部在确定伙伴关系活动的战略成果框架以及分配资源和监测通过多方捐助者伙伴关系信托基金执行的项目方面发挥了重要作用。

三方合作

44. 安全理事会、部队和警察派遣国以及秘书处采用一系列办法，就任务规定、能力和业绩表现问题继续扩大合作。秘书处在对特派团的所有重大审查和评估前后都会举行例行磋商，不论安理会对此是否有规定。秘书处还向部队和警察派遣国介绍可能的维和部署应急计划；召开首脑会议或部长级会议和进行其他政治级别接触，确保秘书处与会员国就紧迫的能力缺口问题认识一致，并确定新的捐助者。

B. 保持和平

建设和平架构审查

45. 安全理事会在其第 2282(2016)号决议、大会在其第 70/262 号决议中提及建设和平架构审查时确认，“建设和平本质上是一种政治进程，其目的是防止冲突爆发、升级、再度发生或持续不止”。维持和平行动部已加紧努力，确保上述建设

和平任务反映在特派团周期的每个阶段，并确保联合国在不同阶段的参与连贯一致。维和部连同相关伙伴正在拟定一个使用方案资金的框架，通过向早期建设和平活动提供可预测和及时的供资，使和平行动和合作伙伴能够联合开展方案设计和执行工作。这一框架将包括制定标准，以便能够全面评估保持和平综合活动的影响、范围和效力。为促进落实方案供资，目前还在调和维持和平行动与合作伙伴之间不同的组织和行政做法。维持和平行动部同时继续与建设和平支助办公室就一系列国家举措、包括中非共和国的举措进行合作。

法治和安全机构

联合国警察

46. 安全理事会在其第 [2185\(2014\)](#) 号决议中确认，联合国警务工作对于保护平民以及防止、减少和解决暴力冲突至关重要。根据和平行动审查，秘书处委托对警务司的职能、结构和能力进行了一次外部审查(见 [A/70/357-S/2015/682](#))。我在即将发布的联合国警务工作报告中将阐明一项行动计划，说明在整个联合国系统如何落实外部审查提出的建议。警务司已开始实施属于其职权范围的建议，以提升联合国警察的能力和整体表现。但是，要作出进一步的改革和改进，仍需要会员国提供支持。

47. 维持和平行动部继续推进国际警务维持和平战略指导框架。作为该框架的一部分，维持和平行动部正在最后确定警务管理准则，并与一些会员国小组合作编写以下专题手册：社区警务；情报先导的警务；作业规划；综合边境管理；监测、辅导和咨询；捐助者协调和资金管理。

48. 警务司在与特派团和会员国协商后推动了对甄选、评估和部署单派警察、建制警察部队和警察领导层的标准作业程序的审查，以便做到及时和高质量的部署，并以更加一致的方式对有效执行任务予以直接支持。

49. 维持和平行动部已开始调整征聘制度，以因应对专门技能越来越大的需求。2016 年 6 月，连同新的高级警官领导名册活动，推出了专业小组新活动。维和部将继续与各特派团和会员国一起努力确保各类人员，包括借调的平民，为改革和发展贡献专长。为缩短征聘时间，提高甄选候选人的有效性和透明度，警务司改进了计算机化人力资源管理系统，包括与审查、行为和纪律有关的应用程序。

50. 关于预防和处理严重犯罪和有组织犯罪，联合国警察与国际刑事警察组织(国际刑警组织)和联合国毒品和犯罪问题办公室一起，继续加强东道国在这一领域的的能力。通过利用国际刑警组织的在线培训和 [I-24/7](#) 数据库，东道国打击跨国犯罪小组和联合国警察正在增强其收集和分析犯罪相关信息的能力。

司法和惩戒

51. 遵照维持和平行动部/外勤支助部关于司法支助(2016 年)和监狱支助(2015 年)的最新政策，八个维持和平行动的司法和惩戒部门继续在加强法治方面充实警务

和军事工作。在大多数特派团的作业环境中，上述工作的重点是协助国家对应方在受冲突影响地区运行法院和监狱；建立核心的司法、检察、辩护和惩戒能力；解决任意拘留和长期审前羁押率居高不下的问题。维持和平特派团还协助马里设立了打击恐怖主义和跨国有组织犯罪的专门司法单位，促使刚果民主共和国对其法院和监狱进行检查，确保这些机构遵守国家法律，并协助中非共和国当局设立特别刑事法院，负责对暴行罪作出裁决和使监狱系统非军事化。

52. 在执行和平协定、改善安全和开展体制建设方面，700 多名文职人员和政府提供的司法和惩戒人员发挥了重要作用。这些专家越来越多地与合作伙伴一起工作，根据冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心制定的工作安排，执行规定的任务。自我在 2012 年设立全球协调中心安排以来，这一工作安排逐步取得成功，促成采取协调一致的办法，包括同地办公、综合工作队和联合方案。在 2016/17 年度预算周期，通过利用为法治举措分配的数额不多的方案资金，特派团在司法和惩戒领域执行任务的能力也得到加强。常备司法和惩戒力量及常备警力则继续迅速部署到特派团，以因应专门的援助请求。

解除武装、复员和重返社会

53. 维持和平行动部继续根据武装团体的具体特点，调整其解除武装、复员和重返社会(复员方案)活动。这些活动包括在中非共和国、马里和达尔富尔采用减少社区暴力的办法。面对暴力极端主义的威胁，复原方案必须开创更多新办法。在索马里的非维和背景下试行了新办法，即支持索马里政府帮助青年党战斗人员脱离战斗。这方面的经验证明，复原方案今后在各地包括马里会遇到种种挑战，试行办法仅是开端。

54. 就在新挑战推动复员方案进行创新的同时，旧障碍变得愈发突出。重返社会是复员方案进程的最后阶段，对防止出现“旋转门”现象至关重要，这点广为人知。然而，最近趋势显示，发展行为体和捐助者却在重返社会问题上退缩。例如，联合国科特迪瓦行动(联科行动)协助科特迪瓦政府将大约 69 000 名前战斗人员解除武装和复员，但随着特派团缩编，对重返社会的支助也减少，取得的成果因而岌岌可危。在其他国家也有类似情况。维持和平行动本身并不从事重返社会活动，而是依赖发展伙伴开展这方面的活动。过去，由于发展行为体和捐助者的自愿参与，这一空白得以填补。但是受全球金融危机的影响，加上政策变化以及对与暴力极端分子接触有顾虑，这个问题变得严峻起来。

安全部门改革

55. 作为和平进程与建设和平努力的内在组成部分，安全部门改革的作用继续增加，且涉及各个特派团的多种活动。特别是，将武装团体整编纳入安全部门机构已成为确保执行和平协定的一个优先事项，对中非稳定团、马里稳定团和联合国南苏丹特派团正在协助执行的和平协定就是如此。安全部门改革股和复员科将与会员国和合作伙伴协商，着手制定安全部门整合导则。

56. 维持和平行动部通常联手欧洲联盟等合作伙伴，增强对复杂改革努力的支持。例如，维持和平行动部将对 2011 年通过的维持和平行动部和外勤支助部的国防部门改革政策进行一次全面审查。维持和平行动部支持在这一领域开展一系列授权活动，包括在中非共和国就武装部队的审查和整编进程提供咨询意见；在马里支持实施混合巡逻，制定国家一体化方案和重新部署马里国防和安全部队人员。

57. 维持和平行动部继续领导机构间安全部门工作队的工作，并就执行安全理事会第 2151(2014)号决议的行动计划开展了磋商。维和部认识到区域组织对安全部门改革的作用，已经与欧洲联盟、非洲联盟和欧安组织合作，委托就安全部门改革的区域支持情况进行一项独立调查。与世界银行的伙伴关系继续增强，计划在非中共和国、几内亚比绍和利比里亚进行安全部门公共支出联合审查。

地雷行动

58. 维持和平的地雷行动旨在保护联合国人员，使特派团能够有效开展和执行任务，这方面的活动在继续扩大。联合国地雷行动处(地雷行动处)的活动一度仅限于“排雷”，现在则更加多样化，涵盖三大类别：减轻风险、清除地雷和其他战争遗留爆炸物；武器和弹药管理；减轻简易爆炸装置的威胁。为此需要配备各类合格人员和资产，并扩大筹资基础。

59. 地雷行动处的减轻风险和清除活动使核心任务得以进行，例如，联合国观察员在有争议的阿卜耶伊地区可以进行安全监测和巡逻；在南苏丹可以提供人道主义援助准入；在刚果民主共和国、中非共和国和南苏丹清除爆炸物危险以保护平民；在多个特派团对弹药和武器储存进行安全有效的管理、储存和保管，从而为扩大国家权力、复员方案以及安全部门改革提供支持。地雷行动处还向马里和索马里等地的维持和平行动提供减轻简易爆炸装置威胁的专门知识和培训。

C. 妇女与和平与安全及性别平等

安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况审查

60. 维持和平行动部和外勤支助部目前承诺，将性别问题纳入更广泛的和平与安全框架并制定政策、导则和问责机制。安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况全球研究为此提供了新动力。各特派团团长、维持和平行动部和外勤支助部副秘书长在与秘书长的契约中保证，把妇女与和平与安全议程纳入其工作并对此负责。为直接协助维持和平领导层履行性别平等主流化的承诺，已将特派团性别平等顾问的办公地点迁至秘书长特别代表办公室，在总部则将其设在维持和平行动部和外勤支助部办公室主任办公室。也在制定性别平等指标并将其纳入特派团成果预算编制过程，以保证将性别问题充分纳入所有科室的工作计划。

61. 与政治事务部、联合国促进性别平等和增强妇女权能署的合作得到了加强。维持和平行动部和外勤支助部与上述两个机构开展了一些联合项目，包括确定在从维持和平过渡到其他联合国存在期间妇女与和平与安全方面的优先事项。

性别

62. 制定了维持和平行动部-外勤支助部性别平等前瞻性战略，以将性别问题和妇女与和平与安全议程纳入这两个部的工作；目前在这方面已经取得重大进展。展望未来，各部门的努力将侧重于三个优先事项：通过招聘女性军警人员和文职人员实现性别均等(见下节)；加强保护性环境，特别是通过实务部门的工作；通过增加女性参与等方式支持政治对话中的性别平等。

63. 为了帮助改进就妇女与和平与安全问题向安全理事会提交报告的工作，在总部为性别平等问题协调人和规划干事开展了对性别问题有敏感认识的报告和冲突分析培训方案。此外，还更新了性别平等培训战略，以反映为总部和特派团人员拟定全面培训和为战术层面军事人员确定专门的性别问题培训的情况。性别问题也被纳入所有维和培训，包括为高级管理人员组织的培训。

64. 按照特别委员会的要求，继续在外地特派团举办全球妇女与和平开放日，性别平等股也在对 2010 年以来开展的各项活动进行评价，以查明进展以及特派团因应民间社会要求的情况。评价工作将于 2016 年 12 月完成。

让妇女更多参与维持和平工作

65. 让妇女更多地参与维和是一项关键要务。从 2007 年 1 月至 2016 年 9 月，特派团团长和副团长中女性所占比例已从 3%增至 25%。外勤支助部继续直接接触潜在的女性候选人，联系内部和外部伙伴，扩充合格女性候选人储备。在选拔高级领导时，也将性别考量放到重要位置。2014 年 1 月推出了高级妇女人才甄选举措，为联合国维和行动招聘主任级别的女性领导人。这一举措同时也给上述措施提供了支持。

66. 警务司实行多管齐下的战略，提高性别均衡水平。迄今为止，女性占全体单派警察的 17%，占建制警察部队的 6%，联合国警察正全力争取实现 2009 年启动的联合国全球努力定下的 20%的目标。警务司开办了全部由女性参加的评估课程，带动部署了 500 多名女警察。该司还在单派警察和建制警察部队评估准则中加入条文，规定优先部署女性，包括实施灵活部署方案。借助高级警察领导人名册增加高级女性领导人数量，是一项战略重点。

67. 目前，女性军事维和人员占联合国维和部队的 3.4%，占军事观察员和军事联络官的 5.6%，两者自 2015 年 7 月以来分别增加了 0.3%和 1.4%。在 2016 年 9 月召开的伦敦国防部长会议上，72 个会员国承诺支持维持和平行动部实现以下目标：到 2017 年 12 月，参谋和军事观察员中女性占比达到 15%；到 2020 年，女性军事人员数量翻一番。

三. 表现、能力和外勤支助

68. 过去几年，为在危险程度不断加大的环境中更好地执行复杂任务，维持和平行动部和外勤支助部把工作重心放在加强军警能力上。这些能力中有不少也被和

平行行动问题高级别独立小组置于议题的突出位置。本节着重说明在关键领域取得的进展和所做的杰出工作。

A. 改善表现

战略部队组建

69. 2015 年领导人维和峰会和 2016 年联合国警察首长峰会成功举办之后，战略警察和部队组建工作的当务之急是迅速建成维和能力准备系统并使之制度化。在战略部队组建和能力规划小组及相关部队和警察派遣国的努力下，目前已有 60 多个国家在维和能力准备系统上为军事或警察部队进行注册。为评估各项承诺所涉实际能力并改善承诺投入部队的准备状态，该小组在军事厅和警务司的配合下，于此期间对共计 21 个国家组织并实施了评估和咨询考察。此项工作意义重大，可确保在出现任何新的紧急需求时，有充分的 2 级和 3 级承诺。在进行评估和咨询考察之后，该小组视需要与维持和平行动部和外勤支助部下属其他单位以及双边能力建设会员国协调，帮助有需要的部队和警察派遣国满足能力建设和培训需求。

70. 2016 年 9 月，联合国维和国防部长会议在伦敦召开，收获了新的出兵、出警承诺。此次会议提供了一个机会，借以总结 2015 年所作承诺的履行情况，并突出强调依旧缺乏的能力，特别是女军人和女警察、懂法语的部队和快速部署能力。值得注意的是，6 个会员国承诺在 2017 年调拨部队加入快速部署等级，也即部队可在 60 天内部署完毕。今后，维持和平行动部将继续请会员国在高级别准备状态充分保有部队，以贯彻快速部署理念。其他优先事项包括，进一步评估已在维和能力准备系统注册的能力；增加与会员国的接触，以寻找弥补新出现的能力缺口的机会；发展能力建设三方合作关系。

促进外地业绩改善

71. 一些系统性问题盘互交错，继续影响军警部分的能力，有碍其获得必要的支持并安全、稳妥地完成任务。维持和平战略伙伴关系办公室自成立以来已对 11 个特派团进行了审查，发现有一些系统性挑战反复出现，所涉方面包括行政指导和指示；领导；衔接(包括指挥控制与规划)；部队组建；任务、谅解备忘录、政策和方针的落实；特派团支助(包括行为、纪律和福利)。

72. 维持和平行动部和外勤支助部继续处理最为迫切的系统性问题，为此采取了下文所述的一些政策和指导措施。其他举措包括与会员国讨论以协助弥补缺陷，并且通报维持和平战略伙伴关系办公室的审查结果。

73. 2016 年 1 月，保障行动准备状态和业绩改进政策出台，对部队派遣国、总部和外地特派团在改善维和人员业绩方面各自承担的责任进行了划分。根据这一政策，部队派遣国现在必须于部署前证明部队的战备状态。在证明书中写清，部队系按照联合国部队要求/部队单位要求说明有策略地组建而成，已做好准备根据特派团的行动构想和接战规则的要求执行任务。还要证明部队有适当资源和装备用

以完成所派任务；已遵循联合国标准和规格接受了部署前培训；通过开展自我评价和野战演习做足了准备并经过了测试；有能力、有意愿依照维和战术、方法和步骤行事，完成特派团的任务。部队派遣国还需筛查不端行为，证明部队成员无一有犯罪(包括性犯罪)记录，无一因实施犯罪行为或违反国际人权法、国际人道主义法而被定罪或正接受调查或被起诉。

74. 为辅助执行这一政策，部队指挥官要对部队业绩进行评估，秘书处则对部队总部的业绩进行评估。秘书处正就战备状态准备工作为部队派遣国制定指南，使之明白在各项标准及部署前培训方面有何期待。最后，就使用武力问题加以指导，也将促进业绩改善。

75. 政策和原则文件及业务文件继续采用性别视角。在特派团中安排专门的军事性别平等问题顾问，举办诸如年度军队性别平等倡导人奖等活动，应能提高军事部门对性别平等的认识。

76. 关于改进联合国警察部分的业绩，2015 年 12 月通过了国际警务维持和平战略指导框架中的警察指挥准则与警察行动准则，其中列出了领导联合国维持和平行动警察部分所需的资源、技能、能力和架构以及日常任务。与此同时，对建制警察部队政策和部署前评估程序的审查工作即将结束。在警察派遣国的选择上，依据的是过去的实地业绩表现，包括行为、问责和现有能力，要借助评估和咨询考察、部署前视察、特遣队所属装备核查和部署前评估等对此作出评判。随着维和能力准备系统建成，目前已实现对特遣队业绩和能力的集中管理。

77. 外勤支助部利用预算外支助，启动了三方伙伴关系项目，以加强非洲部队派遣国快速部署工程人员参加联合国维持和平行动的能力。该项目已成功地连续举办两次常规培训，并在 2016 年试开了师资培训课程。令人鼓舞的是，来自至少一个部队派遣国的师资培训试点课程的结业生已开始在本国培训学员。2017 年，计划部署首支经过培训的特遣队。此外，还举办了课程编排与衔接研讨会，以确立指导方针和关键培训模块；对两个部队派遣国的培训需求进行了分析，以了解这两个国家的需求；召开了多边规划与利益相关方研讨会，以帮助扩大伙伴关系并筹划 2017 年的工作。未来还将探索各种机会，扩大培训，在其中纳入巡回培训课程。如能获得支持，可考虑将这种三角伙伴关系构想用于其他领域，例如医疗服务。

培训和最佳做法

78. 2016 年，许多培训支持工作侧重于加强军职和文职维和人员的业绩和成效。2015 年维和峰会召开之后，维持和平行动部和外勤支助部协助落实会员国额外作出的军队和能力承诺。通过联合国国家规划者课程，向新的部队和警察派遣国提供支持，培养开展规划、准备、培训、部署、支持、维持和军警人员轮换工作所需能力。维持和平行动部和外勤支助部还衡量培训能力需求，并协助部队和警察派遣国借助巡回训练小组满足培训需求。

79. 开设联合国维和师资培训试点课程，向会员国的培训人员提供持续、优质的培训支持，可强化部队和警察派遣国的培训能力。维持和平行动部和外勤支助部还开始编写培训课程，将之作为改进部队总部军事参谋人员业绩的综合手段的一个组成部分，特别是应对人才流失严重的问题。

80. 维持和平行动部和外勤支助部着手开发平民保护综合教程，用于部署前和行动区内培训。这是首次把有关平民保护、儿童保护和冲突中性暴力的指导方针纳入一套教材，从而为会员国打造一个综合培训套装。

81. 为加强特派团尤其是高级领导人员的能力，使之更好地响应业务需求，举办了桌面演练，包括在联合国驻黎巴嫩临时部队和联合国利比里亚特派团(联利特派团)就平民保护问题开展桌面演练。综合培训处将为特派团培训人员开设师资培训课程，提高特派团进行桌面演练的能力。另外，还会更多地利用情境模拟演练，加强对高级领导的培训。

82. 维持和平资源中心现已推出所有联合国正式语文版本。自 2014 年 12 月以来，该中心经扩容后汇集了 259 份维和指南和培训材料，会员国注册次数为 563 次，每月平均从中心下载的培训和指南文件达 4 千多份。维持和平行动部和外勤支助部还利用任务结束报告，记载离任特派团高级领导的经验。

83. 由于培训支持需求超出了维持和平行动部和外勤支助部的承受能力，所以向会员国寻求以下形式的支持：为巡回训练班输送技术知识、向部队和警察派遣国提供双边会员国支持、对领导培训给予财政支持、主办师资培训课程与能力发展讲习班。

B. 增强能力

军警能力发展计划

84. 维持和平行动部和外勤支助部继续与部队派遣国和警察派遣国合作，增强军警部门的维和行动能力，从而更好地适应现代维和行动任务与作业环境。2016 年，军警部门能力发展指导小组监督了能力发展具体领域 8 个专门项目的执行工作，包括为此与会员国共同成立工作组，以利用会员国的技术知识和业务能力，并在某些情况下资助优先项目。项目重点是快速部署、常备能力、生存能力、规划和执行、任务区内高度机动部队、跨国威胁、情报主导的行动及医疗支援。

维和行动情报工作

85. 2016 年维和人员仍旧面临多样、严峻的安全威胁。因此，越来越多地考虑把情报当成特派团安全有效运作的关键条件。秘书处按照和平行动高级别独立小组的建议和安全理事会与特别委员会的指导，继续设法提高维和行动能力，以视需要收集和分析关于安全和安保、平民或其他特派团任务所受威胁的情报，并且采取相应行动。

86. 在此方面,马里稳定团所有来源信息汇总部队发挥着宝贵作用。2015 年后期,根据对马里稳定团情报能力使用情况的评估,为马里稳定团开发了一套新的、一体化程度更高的全特派团构架。在其他方面,特派团越来越多地使用无人驾驶航空系统等技术手段,并且通过巡逻和接触当地社区这两条同样重要的途径收集信息,加强态势感知。

87. 在上述工作及其他举措中积累的经验显示,需要巩固维和行动情报工作指导框架。为此,秘书处与会员国密切磋商,着手就联合国维和行动情报工作制定政策。通过磋商可以了解并对会员国的优先事项和关切作出响应。这有助于制定政策,开发一套牢固植根于联合国的价值观且有原则性的一致做法,覆盖包括保密、保护线人在内的方方面面;有助于建立完善的监督机制;有助于采用有效的全特派团处理方法。政策制定完毕之后,若要付诸实施,就需为特派团各个部分的活动编写业务指南,包括军事和警察部分指南。作为对上述措施的补充,还需开展工作强化各维和特派团的信息管理与安全,包括在 2016 年推出信息敏感意识强制培训并继续制定隐私政策。

技术和创新

88. 去年,为加强技术在维和行动中的使用,围绕维持和平行动部和外勤支助部有关落实技术与创新专家组所提建议的战略,采取了措施。在外地实施了创新技术解决方案,包括在营地安全、车队保护以及信息收集、管理和分析方面,从而提高态势感知,帮助构建通用作战图。如今,技术是维和行动的战略促成因素。有了它,才能对高优先级战略领域作出反应,包括实施军警能力发展计划,加强信息、分析和情报能力。为利用会员国和其他外部行为体的知识和经验,这两个部继续拓展维和技术伙伴关系,包括 2016 年 11 月在大韩民国举办第三届伙伴关系年度研讨会。

89. 2016 年,继续扩大使用航空技术系统,改善信息收集工作。目前,有 3 个维和特派团采用无人驾驶航空系统,其他几个特派团也做了相同打算。投入使用的无人驾驶航空系统类型广泛,包括短程迷你无人驾驶航空系统和覆盖整个任务区的远程、高续航系统。

90. 按照特别委员会 2016 年报告(A/70/19)第 53 段的要求,维持和平行动部和外勤支助部于 2016 年 9 月评估了无人驾驶航空系统在维和行动中的部署情况。本报告增编(执行情况汇总)在对第 53 段的回应中概述了评估结果。

快速部署

91. 需要建立可供快速部署的能力,这一点毋庸置疑。经与广大部队和警察派遣国密切接触,6 个国家承诺向维和能力准备系统 2 级快速部署调拨 10 余支部队。在成功实施评估和咨询考察并与相关部队和警察派遣国开展后续讨论之后,有相当数量的部队被提高到维和能力准备系统 3 级快速部署,其部署周期因之缩短。

92. 此外，还形成了先头部队概念，大致勾勒出待命维和编队的组成架构。现在需要给这个概念补充一些元素，使之可以落到实处。快速部署综合总部就是其中一例。综合总部的概念尚未最终敲定，不过 2016 年年底前将举行一次快速部署桌面演练，以进一步完善这些概念，查找需要弥补的缺陷。

93. 2016 年 1 月在外勤支助部外勤人事司设立了快速反应科，在支持文职人员快速部署方面取得了进展。该科属于早期干预实体，任务是在特派团生命周期的关键阶段(开办、过渡、缩编或危机管理)于短时间内提供专门的支持和机动能力。自成立以来，已向 6 个特派团提供了战略支持和咨询服务。此外，维持和平行动部常备司法和惩戒力量与常备警力为多个维和行动服务，在短时间内完成部署，提供短期技术知识和机动能力。

医疗标准和能力

94. 马里及其他地方的业务挑战凸显出联合国迫切需要对维和人员尽到关照义务。秘书处已成立医疗工作指导委员会，为同时适用于民事和军事医疗能力的医疗业绩框架奠定基础。此项举措的成果包括，与会员国磋商，建立机制以明确联合国关于下列事宜的医疗标准：基本急救或伙伴救助/急救员施救、急救先遣队、伤员后送和联合国 1 级、2 级、3 级医疗设施。这些标准制定完毕即投入使用，并确保联合国所有医疗机构和为外地配备医疗设施的部队派遣国予以遵守。与此同时，将提交议题文件，说明如何弥补在特遣队所属装备手册所述的联合国医疗机构的能力和服务方面发现的重大缺陷，供特遣队所属装备工作组审议。

95. 标准化基本急救培训是降低发病率和死亡率的重要因素。秘书处将调整现有的培训方案，并在维和行动过程中加以推广；还将寻求预算外资源，支持编制和发行此类培训材料。

96. 2016 年，外勤支助部继续实行并确保医疗后送能力全年无休 24 小时值守，并且优先照顾作业环境最危险的特派团。在提供这些专业服务时，用到军用飞机或经由商业渠道采购的服务，目标是达到伤员后送国际标准。为此，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。在此方面，外勤支助部继续清除各特派团在夜间空运伤员方面遇到的具体障碍。对某些特派团，重新检查了航空机队和医疗设施的组成，确保有足够的资源来满足紧急要求。维持和平战略伙伴关系办公室在对维和行动进行审查时，将继续评估医疗支持安排是否充分，以期加强维和人员的安全与安保。

97. 有特派团因为基础设施匮乏或局势不安全，在应对医疗紧急情况和后送伤员方面存在困难。针对这一情况，向其提供会员国航空医疗后送服务与搜救飞机，并为之配备专用设备，例如夜视装置和(或)防导弹系统，以确保安全开展此类行动。

航空

98. 尽管条件极其艰苦，仍然通过优化现有资源等措施，包括共享区域航空资产、订立备用包机协议、使用卫星追踪系统和航空信息管理系统等，改进了服务。2016年，修订并更新了维持和平行动部/外勤支助部《航空手册》，新增了一个关于无人驾驶航空系统的章节。在所有特派团实施信息管理系统的工作于2016年完成，并且新成立了一个委员会来监测进展并提供战略指导，以推动信息管理系统的发展。确保外地特派团全年无休 24 小时保有充分的全天候空运能力，是特派团及时运送资产到相应位置以支持执行任务和管理危机的先决条件。

C. 做出更有力的联合国外勤支助安排

战略调整和优先事项

99. 2016 年，外勤支助部继续围绕客户和利益攸关方的期待，调整组织愿景、优先事项、业绩框架和管理论坛。经过多年战略改革，外勤支助部将整合流程、工具和系统，在业务上做到精益求精，并执行注重持续改善的业务理念，保证成果的一致性、可靠性和可持续性。外勤支助部还修改了组织任务说明，重申致力于提供速度快、成效好、效率高、负责任的解决方案，为国际和平行动取得成功做出贡献。

100. 未来，该部将继续着重采取一套核心的长期优先举措，包括(一)改进供应链管理；(二)加强环境管理；(三)促进在外地利用技术、实现创新；(四)加强措施遏止不当行为，包括性剥削；(五)支持联合国秘书处管理事务部和会员国的配合下，以实地为着眼点，改革业务流程。

101. 外勤支助部还将继续支持联合国全球改革，例如通过全球服务提供模式，向所有外地特派团提供共用服务，真正体现“团结”系统的好处，落实管理事务部推出的人员流动措施。

特派团支助业绩管理

102. 外勤支助部已将其衡量客户对外地支助服务满意度的机制进一步制度化。其全球客户调查第四版在 2016 年完成。这一对所有文职人员和军警人员的年度调查跟踪各特派团对服务的满意程度。它是外勤支助部迅速、有效、高效和负责任地提供服务这一承诺的一部分。自 2014 年开始以来，调查已成为了解客户看法、查明挑战和推动改进的一个重要工具。2016 年，65%的答复者表示对支助服务总体上满意，15%的答复者持中立意见，20%的答复者表示不满意。此次调查有将近 7 000 人参加，是联合国规模最大的客户反馈活动之一。

103. 外勤支助部还调整了其内部管理论坛，以更好地促进持续改进。外勤支助部主任会议现在每周系统地审查关键业务领域的业绩，以查明挑战和开展行动。在季度审查期间，高级管理层同样跟踪优先举措的执行进展情况。外勤支助部管

理层一年两次召集用户咨询委员会会议(这是在联合国秘书处首次采用这一做法)，以在高级军事、警察和文职客户代表中收集反馈意见，调整业绩计量和优先举措。总之，这些管理程序旨在确保审查业绩、查明挑战并以系统的方式采取纠正行动。

104. 展望未来，外勤支助部将进一步加强业绩计量办法。为促进取得进展，维持和平特派团的支助部分将开始采用一套共同的业绩指标。这些指标以平衡记分卡方法为基础，将跟踪各特派团支助业绩的核心部分。共同指标与针对具体情况的措施相结合，将有助于在工作人员、客户和利益攸关方中促进对取得的进展、存在的差距和挑战的共同理解。

环境管理

105. 外勤支助部将环境管理确定为 2016 年的一个核心优先事项，这反映了大会在第 70/19 号文件所载报告和第 70/286 号决议中强调的重点。2016 年，该部为其倡议确定了一个三方面兼顾的愿景，强调在使用自然资源方面致力于最大限度地提高效率；尽量减少对民众、社区和生态系统造成的环境风险；尽可能产生积极的环境影响。成立了环境科，向副秘书长汇报工作，负责在实现外勤支助部的环境愿景方面提供战略指导。

106. 已经制定一项为期六年的战略，其中提出了执行工作初始三年的五大支柱：
(一) 能源：减少能源消耗，增加可再生能源的比例，降低能源生产造成的污染；
(二) 水和废水：保护水资源，减少废水管理做法对人员、社区和生态系统的风险；
(三) 废物：改善废物管理和降低风险水平；(四) 更广泛的影响：更加重视部署活动造成的更广泛环境影响，并促进产生积极的环境遗产；(五) 环境管理系统：在总部、服务中心和特派团采用一种改进并监测环境业绩的管理模式。

107. 为支持战略的执行，外勤支助部正在建立伙伴关系并加强政策和标准。与联合国环境规划署建立了为期三年的技术援助合作伙伴关系，这将加强战略咨询能力和对特派团的技术援助。随着新的废物管理政策的颁布，外勤支助部整套具体的环境框架得到了加强。将在 2017 年更新外勤支助部环境政策，该政策规定了和平行动的环境标准。

供应链管理

108. 转向采用供应链管理办法对于向外地特派团更迅速、有效、高效和负责任地提供支助至关重要。供应链管理力求兼顾端到端流程及提高可见度，以保证将适当的商品在适当的时间以适当的费用运送到适当的地点。按照维持和平行动特别委员会报告(A/69/19)所载的建议，外勤支助部继续加强制定和执行必要的战略、政策、指南和业绩衡量框架。

109. 向供应链管理的过渡是一个多年期工作，需要本组织在流程、结构和心态上做出重大改变。为支持这一过渡，外勤支助部在 2016 年制定了供应链管理蓝

图以及 2015 年核准的供应链管理愿景和战略的实施工作业务指导。该蓝图界定了今后几年具体的供应链业务流程、解决办法和推进手段。

110. 为推动采取新的办法，外勤支助部启动了四个促进长期转型的短期项目：(一) 购置规划项目，其结果是制定了将 2016/17 年度所有外地特派团所需资源合并起来的综合采购计划，以协助优化全球采购和交付战略；(二) 集中仓储项目，向所有特派团提供有关仓库做法标准化和改进库存可见度的指导；(三) 对国际商业术语进行审查，以全面了解系统合同的概况，包括其交付条款和货物原产地，从而更有效地考虑在采购期间的交付费用，订立全球货运合同；(四) 东非走廊试点项目，将对东非六个特派团选定商品试用联合规划、采购和交付办法，以验证综合端到端供应链概念。

四. 安全和安保

111. 2016 年，交战部队针对维和人员的敌对事件与上次报告所述期间(2014 年 11 月 1 日至 2015 年 10 月 31 日)相比显著增加。针对维和人员的袭击数目从 97 起增至 186 起。死亡人数从 26 人增至 38 人，受伤人数从 111 人减至 91 人。在马里稳定团，恶意行为造成的非对称袭击数目和维持和平人员死亡人数构成了各维和特派团所有相关统计数据的约 50%。报告的有针对性的袭击数目是 85 起，造成 29 人死亡，58 人受伤，主要归因于简易爆炸装置和直接攻击，这两者构成了事件数目的 68%。2016 年初，在马里北部的一些恐怖袭击比以往任何时候都更致命、更严重。为保护我们的人员，包括为消除简易爆炸装置采取了新的措施，使得死亡人数对袭击事件总数的比例有所下降。

112. 特别委员会长期关注改善维和人员伤亡情况的报告工作。有鉴于此，联合国和平行动问题高级别独立小组正在会员国的援助下开发伤亡通知系统，这是一个安全的、基于网络的报告和数据库系统。这一新举措是在与外勤支助部协商下开展的，可使特派团将伤亡数据直接输入中央数据库。关键总部工作人员在特派团将伤亡数据输入该系统时会收到自动通知，从而更好地在战略层面上了解涉及联合国人员伤亡的情况。完整功能版本的伤亡通知系统预计将于 2016 年年底前开发完毕。联合国行动和危机中心正在努力更新和扩充现有的维持和平行动部/外勤支助部关于伤亡通知系统的标准作业程序，从而对这一新增功能提供重要补充。

113. 在危机管理方面，由联合国行动和危机中心主持的危机管理工作组制定了联合国全系统危机管理政策，该政策已在 2016 年 7 月得到秘书长核可。政策明确规定了各方的作用和职责，阐明了在规模大、情况复杂或潜在后果严重、因而需要联合国系统相关实体作出多部门回应的危机局势下，联合国行为体应如何协调努力予以应对。维持和平行动部和外勤支助部新的危机管理标准作业程序遵行这一政策，这有助于为行动和危机中心正在开展的编制外地危机管理培训课程的工作提供信息。这一试点课程将涉及外地特派团可能遇到的一系列广泛的危机局

势，并通过开展若干活动，协助高级管理人员进一步拟订和实施联合国外地危机管理程序。

114. 在秘书处开展危机管理工作的同时，维持和平行动部正在特派团特有的环境中，通过组织复原力方案干事，致力于开展和改善整体危机防备工作。特派团特有的防备危机办法侧重于衡量目前的准备状况、查明需要改进的领域并将防备危机原则纳入工作中。就该办法与每个特派团进行交流，设想实际的和可能的情景。特派团高级领导积极参与模拟活动以检验这一办法，随后举办互动式情况汇报会议并编写报告。

115. 涵盖文职和警务人员的现行维持和平行动部/外勤支助部外地职业安全风险管理政策和方案已证明是有效的，这些职组中的总体职业风险及与工作/工作场所有关的伤亡大幅减少，一些维持和平特派团(联利特派团、联合国停战监督组织、联科行动)过去三年的事件减少率最高达 75%。

116. 在所有维持和平特派团全面执行的维持和平行动部/外勤支助部外地职业安全风险管理方案得到进一步加强，现在纳入了更高的核心遵守要求，以便提高职业保护标准和减少维持和平文职和警务人员面临的风险。

117. 军事维和人员仍然是面临最高职业安全风险的职业群体，涉及他们的伤亡和事件数目最多。目前正在考虑在 2016 年年底前将军事人员纳入维持和平行动部/外勤支助部外地职业安全风险管理政策的范畴。

118. 联合国秘书处在最近制定联合国职业安全与健康政策时，借鉴了维持和平行动部/外勤支助部外地职业安全风险管理政策及其安全风险管理概念和方法，将其作为基准参考模式。预计管理委员会将在 2016 年 9 月核准联合国职业安全与健康政策。一旦获得批准，将在联合国秘书处适用该政策，以统一职业安全与健康风险管理。

119. 维持和平战略伙伴关系办公室继续将外地特派团军警部门的安全和安保作为特派团审查的一个组成部分。审查期间一旦发现安全和安保方面存在任何缺陷，便及时向特派团领导通报，同时报告给维持和平行动部和外勤支助部领导。在审查中一再强调规划的重要性以及需要开展信息先导的行动。此外还强调适当培训(包括部署前培训和随团培训)、充足的设备和明确的指挥和控制安排对维和人员的安全和安保也是同等重要的优先事项。

120. 地雷行动处通过其风险缓解和清雷活动应对爆炸物威胁，对维持和平人员的安全和安保起到了直接促进作用。随着非对称袭击的增加，地雷行动处在其特派团业务反应和提供指导并制定联合国协调一致的政策和战略应对计划的工作中，将大量资源集中用于缓解简易爆炸装置的威胁。为缓解简易爆炸装置的威胁，地雷行动处与军事厅协调，向目前不具备这种能力的部队和警察派遣国提供了部署前培训。制定了关于在特派团环境中缓解简易爆炸装置威胁的准则，以促进使

用全系统办法应对威胁。还出版了词典，旨在就简易爆炸装置形成共同知识基础，同时还创建了一个关于简易爆炸装置的在线资源中心。

121. 维持和平行动部启动了一个会员国工作组，以编制供军事和警察总部使用的缓解简易爆炸装置威胁手册和供军事单位使用的爆炸物处理/简易爆炸装置处理手册。为支持这些努力，地雷行动处致力于增加其在总部的专门咨询能力。

五. 行为、纪律和问责

A. 行为和纪律

122. 在加强问责制和透明度方面取得了重大进展。外地特派团的行为和纪律职能现在得到更密切地监测，使用电子季度和年度报告工具加强了问责制，并反映政治事务部/维持和平行动部/外勤支助部关于外地特派团行为与纪律问责政策和相关问责框架的执行情况。该政策强调了外地特派团在采取措施预防和应对不当行为(包括性剥削和性虐待行为)并为其提供补救行动方面的作用、个人责任和问责要求。各级领导的作用仍然十分重要，他们应为严肃认真对待行为和纪律问题确定基调并以身作则。透明度也得到加强，通过更频繁的定期更新行为和纪律网站向公众提供更多信息。

123. 预防工作取得了进展。2016 年 4 月，联合国不当行为审查的范围扩及军事特遣队和建制警察部队成员。现在对各类人员都进行审查，以了解其以前在联合国和平行动服务期间是否有不当行为。会员国也正式开始提供证明，确认它们部署的人员没有以往不当行为的国家记录。为执行关于防止性剥削和性虐待特别措施的提议，在现有的核心部署前培训和核心上岗培训材料之外，还制定了有关性剥削和性虐待问题的强制性电子学习方案，将在 2016 年底之前实行。向外地特派团发布了全秘书处范围的宣传战略，以加强外联和提高认识。

124. 关于对不当行为指控的回应，通过开展年度质量保证工作，继续改进案件的处理，减少系统性延误，同时定期总结未结案件的状况，以确保及时采取必要行动。此外，会员国继续采用最佳做法处理不当行为、开展调查和采取后续行动。

125. 行为和纪律小组继续为大型外地特派团的高级管理人员履行职责提供直接支持，并对规模较小特派团的高级管理人员提供远程支持。为所有维持和平特派团充分建立了区域行为和纪律支助安排。实施了外地特派团行为和纪律人员持续学习方案，以进一步建设行为和纪律能力。

126. 2015 年 7 月至 2016 年 6 月，收到了涉及各类人员的共计 712 项不当行为指控(150 个第 1 类案件和 562 个第 2 类案件)，其中不包括性剥削和性虐待指控。²

² 关于性剥削和性虐待指控的最新数据，可在行为和纪律股网站上查阅：<https://cdu.unlb.org/Statistics/OverviewofStatistics.aspx>。

第 2 类案件的指控总数在过去一年里略有增加，第 1 类案件的数目与以往类似。2014/15 年度，收到了涉及各类人员的 669 项指控(147 个第 1 类案件，522 个第 2 类案件)。预计指控数目会发生波动，尤其是考虑到部署的人员数目增加，并且正在建立更强大的投诉受理机制。

127. 就得到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不当行为案件索取资料和采取行动的请求，会员国继续做出积极回应。2016 年 1 月 1 日至 8 月 31 日期间，就各种形式的不当行为指控向会员国发出了 196 份采取行动的请求，共收到 164 份答复。会员国的答复内容涉及其调查案件的打算、调查结果或就已证实的指控采取的行动取得的结果。答复率的持续增加非常重要，因为联合国与会员国之间必须建立伙伴关系，以确保所有指控都得到充分和全面的处理。

128. 大会通过了有关共有问题的第 70/286 号决议，重申会员国和本组织承诺充分实施这些举措和联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策。基于这一承诺，秘书长在向大会提出的关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的最新两份报告(A/69/669 和 A/70/729)中提出了一项强化行动方案，目前联合国和平行动正在稳步执行这一方案。在这方面取得的进展以及有关 2016 年日历年涉及性剥削和性虐待的具体数据和数据分析，将在 2017 年 2 月发布的关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的下一次报告中提供。

129. 自 2016 年 3 月任命改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员以来，机构间伙伴关系得到了加强，特别是在起草协议和编制标准化工具和指导以实现全系统统一办法方面。还编写了关于执行安全理事会第 2272(2016)号决议的指导，以着力解决联合国维和人员的性剥削和性虐待行为。该指导已提交联合国安全理事会主席。

B. 领导和问责

130. 这两个部继续完善其领导状况分析和继任规划工具，以期改进甄选程序。更新了甄选和任命特派团高级领导的标准作业程序并正在予以执行。为了加强择优甄选程序，也在对评估工具进行审查。由于加强了部门间协调并对任命和入职程序提供及时支助，维持和平行动部外地高级领导职位的空缺率稳定在较低水平：截至 2016 年 9 月，在 34 个职位中有 1 个职位空缺。特派团团长和副团长一级空缺的时间也继续缩短。2016 年上半年，71%的新任特派团团长或副团长在其前任离开七天内即就职，而 2015 年的数字为 37%。

131. 还继续作出努力，确保新任命的高级领导具备执行多层面任务所需的技能组合。更新了关于全面情况介绍的订正准则。外勤支助部 2014 年 11 月启动的领导伙伴倡议得到了参与倡议的高级领导人的积极反馈并继续扩展。

六. 意见

132. 本组织正处于过渡时期，这是评估联合国维和现状和过去 10 年所取得进展的良好时机。如本报告所表明的那样，在调整联合国的维和行动以适应当代冲突方面取得了明显进展。实施了一系列旨在提高业绩和能力的雄心勃勃的举措，为采用更审慎和系统性的方法筹备和管理维持和平行动奠定了基础。其中一些举措产生了明显效果；在马里，对维和人员造成伤亡的袭击数目减少就是一个体现。会员国的参与和一系列高级别活动促进了各区域共同努力，支持实现逐步发展的现代维持和平愿景。

133. 需要持续开展这些努力。在 2015 年领导人维和峰会上提出的战略性和基于需求的部队组建办法必须继续制度化，以加强联合国维持和平行动军事、警察及特别是文职部分的战备状态、能力和业绩。应以此为契机，应对与保护平民、同东道国有效合作及维和在支持政治解决方面的作用有关的最紧迫挑战。

134. 联合国维持和平行动尚未充分实现其在冲突中保护平民的潜力。虽然在制定政策和指南方面正在取得重大进展，从而更好地为特派团领导层和工作人员提供信息，使其为履行保护任务做好准备，但这还不够。部队和警察必须展现领导力和保护意愿。不服从命令、隐设限制条件和在最需要人员时突然撤出人员等做法损害本组织和它所代表的国家的信誉。必须将保护工作更系统地纳入结束冲突的政治战略。还需要作出集体努力，以确保根据规程设计和实施全特派团保护战略，其内容远不止是使用武力。

135. 国际团结是有效维和的基础。为维护国际团结，也需作出类似的集体努力。安全理事会、东道国当局、区域利益攸关方、部队和警察派遣国、民间社会、联合国系统和国际金融机构基于共同的目标和优先事项建立强有力的伙伴关系，并通过定期对话和接触维持这一关系，对于加强联合国维持和平行动的影响至关重要。

136. 在近期内，维持和平环境仍将动荡不安，使维和系统不堪重负。要想使维持和平继续充当维护国际和平与安全的可行工具，就必须加强其敏捷性、灵活性和应对能力。维持和平的未来取决于其是否有能力重新解释核心任务规定、使用可迅速部署的专门知识并具备足够的灵活性，以根据当地局势的变化而改变态势。在评估维持和平行动影响的广泛总体框架内，不应仅仅关注军警部门的业绩表现，也应重视文职人员的业绩。为此，必须重新审查维持和平的管理结构，包括立法结构和秘书处结构。

137. 我希望维持和平行动特别委员会能够迎接挑战，在秘书处致力于为维持和平制定新的方向之时，就政策和共有问题及时向其提供前瞻性和实质性的指导。联合国维持和平仍然是一个至关重要的工具，它已经改变了受到冲突重创的无数

儿童、妇女和男子的生活。大会、安全理事会和秘书处就维持和平遇到的挑战开展真正的诚实对话，会使这一工具得到加强。特别委员会在促进这一对话方面发挥关键作用。我希望它能保持活力与开放性，继续推进对话。
