



2015年10月7日秘书长给安全理事会主席的信

1. 谨提及安全理事会第 2232(2015)号决议，其中安理会请我与所有利益攸关方协商，对联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处(非索特派团支助办)进行战略审查，包括全面审查各伙伴向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)提供的支助，并就如何改进对非索特派团的全面支持提出多种办法，从而按照决议第 6 段所述大幅提高效率，包括在铭记必须负责任地控制成本、考虑到可用资源的前提下，改进非索特派团支助办的业绩、管理和结构。
2. 按照这一请求，2015 年 7 月至 9 月，在外勤支助部领导下对非索特派团支助办进行了战略审查。审查组由联合国秘书处(外勤支助部、维持和平行动部、政治事务部、安全和安保部、联合国驻非洲联盟办事处、非洲联盟、会员国的代表组成，前往亚的斯亚贝巴、内罗毕、摩加迪沙、拜多阿与一些对话方举行了广泛协商。这些对话方包括：索马里联邦政府、非洲联盟(包括非索特派团及其部队和警察派遣国)、联索援助团、秘书长大湖区问题特使办公室、索马里和厄立特里亚问题监测组、欧洲联盟、会员国、秘书处各实体(包括外勤支助部、维持和平行动部、政治事务部、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、人道主义事务协调厅联合国驻非洲联盟办事处、安全和安保部)、联合国各机构、基金和方案、非索特派团支助办。审查时运用了全面广泛协商原则，在证据和指标的基础上对业绩进行评估。
3. 安全理事会第 2232(2015)号决议还表示注意到我关于为索马里警察部队制订一揽子非致命性支助方案的建议，强调应在获得安理会批准时，适当设立联合国信托基金或做出自愿供资安排，为提供这一支助寻找资金。安理会请我至迟于 2015 年 9 月 30 日提供有关落实和提供此类支助的进一步细节。安理会还表示注意到我关于作为一个特例，将第 2124(2013)号决议第 14 段核定的为索马里国民军提供的非致命性一揽子支助扩大至 3 000 人的邦特兰部队的建议，并请我探讨执行这项建议的可行性，至迟于 2015 年 9 月 30 日向安理会提出报告。



4. 根据这些请求，联合国协同索马里联邦政府，为在邦特兰向索马里警察提供初始支助、向索马里国民军部队提供非致命性支助进一步制定了概念。本函概述的办法和建议还参考了非索特派团支助办战略审查的总体结论。

联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处：战略审查

5. 如我在 2015 年 7 月 2 日的信中所述，国际社会所有努力都应协调一致，支持索马里实现长期和平与稳定的政治进程。安全方面的努力应特别注重创造和维护有利环境，促进政治、和平、和解进程的展开。安全理事会在第 2232(2015)号决议中核准了这一方针。

6. 通过战略审查评估非索特派团支助办业绩时遵循了上述方针，并参照了我为外勤支助工作制定的核心目标，即：效益好、反应快、效率高、管理认真负责。

业务背景

7. 索马里当前的背景错综复杂，即：联邦政府一方面要在广大领土上设立联邦政体及其辅助机构，一方面要应对严重的不安全状况，击退大规模的暴力极端主义活动。这意味着，联合国在与非洲联盟共同努力执行“驻扎和交付”任务时，需要克服安全、业务、方案交付方面的独特挑战。

8. 在此环境中，外勤支助作为和平行动的战略辅助工具，其作用和影响力大大增强，但后勤支助环境却仍然脆弱不堪，受到不安全状况威胁，而且无法使用主要供应路线。

规定任务发生变化

9. 非索特派团支助办依照安全理事会第 1863(2009)号决议设立，最初任务是通过一揽子后勤支助为非索特派团提供特派团支助服务，以期提高非索特派团部队的业务标准，使其能够成为联合国维持和平行动的一部分。

10. 根据最初核定，一揽子后勤支助的内容包括住宿，口粮，水，燃料，装甲车辆，车辆维修，通信，增强关键后勤设施，医疗服务、后送服务。最初任务规定并不允许向非洲联盟或非索特派团直接提供资金，而是意图将此支助作为混合支助模式的一部分，资金来源包括摊款和自愿捐款。当时，一揽子后勤支助的对象是以军事为主的行动，核定兵力为 8 000 人，行动区仅限于摩加迪沙。

11. 联合国一揽子支助自核准以来，规模和范围持续大规模扩展。一揽子后勤支助的规模扩展了 3 次，原因是 2010 年非索特派团核定兵力从原来的 8 000 人增至 12 000 人，2012 年增至 17 731 人，2013 年又增至 22 126 人，现已成为联合国所授权和平行动中规模最大的一支部队。

12. 最初核准的一揽子支助方案 4 次扩大范围，包括：

- (a) 因最初限制向非索特派团直接提供资金,所以直接提供实物,包括伙食、通信、清洁卫生、家具文具;
- (b) 提供战略通信、爆炸物危害管理能力(包括减轻爆炸装置的威胁);
- (c) 按联合国惯例和标准偿还非索特派团特遣队所属主要装备的费用(不再限制直接向非洲联盟和非索特派团提供资金);
- (d) 向非索特派团民政部分提供支助人员,最多可达 70 名。

13. 此外,安全理事会第 2102(2013)号决议还设立了联索援助团,并规定非索特派团支助办负责向联索援助团提供特派团支助服务。

14. 安全理事会第 2124(2013)号决议进一步授权非索特派团支助办利用资源捐款,为与非索特派团并肩行动的 10 900 名索马里国民军人员提供非致命性支助,包括食品、水、燃料、运输、帐篷、战场医疗后送。

15. 秘书处决定,非索特派团支助办除承担上述任务外,还将通过驻内罗毕人员向秘书长大湖区问题特使及索马里和厄立特里亚问题监测组提供支助。

16. 向这些特派任务提供支助的背景是,东道国提供的支助极少,而且非索特派团和索马里国民军的业务强度远大于标准的联合国维持和平行动。

17. 总之,自非索特派团支助办成立以来,对其服务的需求已大大增加。支助办当前的任务包括支持强度很大的军事行动,辅助高度机动的政治参与工作,跨越多个行动区,后勤环境变得更加复杂,安全方面的难度大大提高。非索特派团支助办所支持人员现已超过 33 000 人,是最初的 4 倍以上,所支持实体由 1 个增至 5 个,行动区增大了 4 000 倍。

18. 面对上述扩大情况,秘书处低估了这些实体所需支助的规模和范围,支助部分总人数仅从原来的 249 人增至 450 人,预算从 2.15 亿增至 6 亿美元,增长系数分别为 1.8 和 2.8 倍。

19. 其结果是,非索特派团支助办成了资源不足的支助团,虽然采取开拓性创新办法,为非索特派团和联索援助团取得成果作出了积极贡献,但在满足对其提出的需求方面仍严重受限。

评估为特派任务提供支助的情况

20. 战略审查按 3 个标准评估了为特派任务提供支助的情况,即:效益好、反应快、效率高。虽然审查结论认为按这三项标准评判的业绩有好有坏,但总体而言,在规定任务与为完成任务提供支助的能力之间,存在明显且日益增大的差距。审查报告特别指出,由于历来强调效率高,对效益好、反应快这 2 个方面产生了直接影响。

21. 审查报告指出，非索特派团支助办在向非索特派团提供一揽子后勤支助的某些方面，包括口粮、燃料、通信、医疗支助等方面，做到了效益好、反应快。非索特派团支助办能够作出有效反应的方面还包括，支助联索援助团处理重大政治事件，协助其优化利用现有资产、基础设施、能力，以支持联合国和国际的总体努力。在这方面，非索特派团支助办交通工具所载乘客的约 20% 为联合国国家工作队人员、索马里官员、外交使团人员。此外，为应对最近发生的袭击，非索特派团支助办/联索援助团在摩加迪沙的大院临时安置了联合国国家工作队人员和外交使团人员。

22. 然而，审查报告认为非索特派团支助办在另一些关键领域未能充分满足对其提出的需求。出现差距的具体方面包括：向偏远地点供水的能力；战地防御用品供应；维修服务；帐篷的战术部署；征聘和行政支助；方案活动人员的机动性；联索援助团区域办事处、非索特派团摩加迪沙以外各地区业务中心的建筑工程久未完工。

23. 审查报告还指出，非索特派团支助办客户普遍关注支助办在下列方面遇到的挑战：如何在各种需求相互竞争的情况下提供支助；如何使客户明确了解进行中的主要业务和资源配置活动；如何使客户获得更可预测的支助。

24. 审查报告除论述非索特派团支助办应优先完成的事项外，还指出支助办由位于摩加迪沙的主任领导，高级领导团队人数有限。因此，支助办在战略互动能力上存在明显的差距，不利于同非洲联盟、非索特派团部队和警察派遣国、会员国、非索特派团区域合作伙伴等主要利益攸关方在高级别层面保持联络。

25. 在高效率方面，审查报告确认非索特派团支助办十分高效。按一系列指示性数据与各种维和特派团比较，显示支助办为提供特派团支助服务所使用的资源较少。最突出的方面是支助人员数目，因为非索特派团支助办的支助人员与被支助人员比率较同类特派团低 3 到 10 倍。

26. 非索特派团支助办之所以能够做到这一点，靠的是采用开创性的“小规模办大事”概念以及外包模式。这种办法在高风险环境下带来了实际效益和行动上的灵活性，包括最大限度地扩展方案活动的实地影响范围。

27. 不过，采取这种提高效率的办法，在一定程度上源于上述资源短缺情况，对非索特派团支助办快速回应所有客户的需求、提高服务效益的能力产生了直接影响。此外，高度依赖外包这一种工作模式，而不是采用较灵活的服务模式、均衡使用外包和内部能力，也带来了几乎不可避免的风险。

28. “小规模办大事”办法带来了一些实际成果。但是，非索特派团支助办的人员配置能力和程序需要大大加强。在这方面，非索特派团支助办正在进行内部重组，使其符合联合国针对和平行动的供应链和服务交付政策。非索特派团支助办还开展了文职人员配置审查，旨在使自身人员编制和结构与任务和预期相匹配。

29. 审查报告还指出若干需要处理的重要问题。首先，关于非索特派团支助办应当提供的后勤支助范围，非洲联盟、部队派遣国和联合国存在不同的理解。尤其是，安全理事会授权的一揽子支助和目前非洲联盟与非索特派团部队和警察派遣国达成的谅解备忘录存在差距。

30. 其次，为促进确定联合战略资源配置优先事项，应加强非索特派团支助办、非索特派团和联索援助团内部和之间的联合规划和协调机制，并顾及实地业务情况和非索特派团支助办能力严重受限的情况。这将有助于聚焦重点并明确界定责任制和问责制。

31. 第三，正如我关于“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)所指出的，和平行动目前的行政框架往往缓慢、繁琐，而且不愿承担风险。

32. 就索马里而言，这一点尤其重要，必须持续、迅速地应对联索援助团和非索特派团强度大、变化迅速的业务活动。在目前的行政框架下，从名册上征聘一人平均需要 180 天，系统合同进货交付时间平均需要 288 天，修订现有合同平均需要 114 天。这一行政框架限制了程序风险，却将大大增加了任务执行方面的风险。

对负责任管理实行情况的评估

33. 非索特派团支助办除了执行规定任务外，还必须符合对所有联合国实体提出的负责任管理要求。遵守联合国人权尽职政策是联合国和非洲联盟在索马里的伙伴关系的基石，也是向非索特派团、索马里国民军及最终向索马里警察部队提供支助的先决条件。

34. 战略审查报告指出，在索马里，在我的特别代表的总体领导和负责下，联合国全系统人权尽职政策框架已经到位，并正在审查现有结构和做法。关于联合国通过非索特派团支助办向非索特派团和索马里国民军提供支助，审查报告指出以下措施正在执行中：

(a) 首先，非索特派团支助办将提供专门业务支助，加强在索马里的总体监督框架。具体是通过如下四个机制：(一) 加强非索特派团支助办程序，以更好地跟踪支助情况及其使用方式；(二) 向非索特派团支助办和联索援助团所有人员提供人权尽职政策培训，以促进监测；(三) 加强联索援助团内现有对联合国系统所支助各实体进行人权监测的职能，并与非索特派团监测、分析和处理平民伤亡情况小组分享信息；(四) 非索特派团支助办和联索援助团共享信息，同时由非索特派团支助办和向非联合国安全部队提供支助的其他联合国实体定期提交报告；

(b) 第二，联索援助团将通过人权科，帮助非索特派团支助办开展必要的监测、进行风险评估、履行人权尽职政策规定的责任，为此非索特派团支助办向联索援助团直接提供资源，并在人权尽职政策有关机制中发挥积极作用；

(c) 第三, 鉴于非索特派团支助办需要持续支持非索特派团和索马里国民军, 将按季度开展定期风险评估, 向非索特派团支助办和我的特别代表提供最新准确资料, 说明被支助方侵犯人权的总体可能性。此外, 已要求对具体的临时性支助请求开展风险评估。审查报告指出, 如收到关于侵犯人权行为报告, 非索特派团必须采取行动, 执行必要纠正措施, 以使联合国的支助工作符合人权尽职政策。

35. 审查报告还指出, 向非联合国安全部队提供支助的联合国实体有责任确保其支助工作符合人权尽职政策, 而我的特别代表全面负责在索马里执行该政策。为此, 我的特别代表应告知非索特派团和索马里国民军为遵守人权尽职政策需采取何种措施, 同时应与联合国总部协商作出如何暂停支助决定。

36. 没有记录显示非索特派团支助办和联索援助团工作人员曾面临关于性剥削或性虐待的指控, 且每年仅有为数不多的关于其他不当行为的指控, 但过去曾有非索特派团人员实行性剥削和性虐待的指控, 最近还有非索特派团对平民滥用武力的指控, 表明联合国在向作战行动中的军事部队提供业务支助方面存在一些风险。人权尽职政策将继续指导我们在索马里开展的活动, 而且联合国必须确保妥善评估和处理人权风险。

37. 联合国在索马里支持开展的活动对环境的影响依然令人关切。审查报告注意到, 缺乏用于指导非索特派团的业务的环境基线研究、环境管理专门能力和非盟环境政策(特别是在废水管理方面)。

非洲联盟驻索马里特派团一揽子后勤支助和辅助能力

38. 审查报告在评估非索特派团一揽子支助时指出, 一揽子后勤支助最初对直接转移资金的限制于 2012 年取消。然而, 关于 2012 年前核定并依然提供实物的伙食、通信、清洁卫生、家具文具服务的余留限制依然存在。这些服务通常依照联合国惯例, 由部队派遣国提供, 在自我维持框架下偿还。

39. 审查期间提出的其他挑战涉及沿主要补给路线向战术地点运输后勤物资的问题。挑战包括两方面: 首先是如何确保非索特派团支助办和非索特派团彼此澄清作用和职责, 其次是如何弥补能力差距。

40. 一旦非索特派团部署到摩加迪沙以外, 后勤供应线将面临压力, 机构后勤能力必不可少, 因此核准由 1 845 名军警人员担任辅助部队, 成为第 2124(2013)号决议所规定非索特派团的一部分。此后, 这些辅助人员中仅有少数获得了部署, 他们在很大程度上仍是特遣队员, 而非真正成为部队成员。

41. 审查报告还发现, 个别特遣队的总体后勤能力存在重大差距, 非索特派团的支助运输能力仅为联合国类似规模特派团的约 30%。

42. 此外, 由于主要补给线沿线存在安全风险, 而且平民承包商在没有武力保护的情况下无法运作, 因此非索特派团支助办无法可持续地使用主要补给线运送后

勤支助物资。目前，非索特派团支助办是通过空运向部署在摩加迪沙外的约半数部队运输口粮。这一办法在业务和财务上都不可持续。

43. 在这方面，审查报告重申，后勤运输是非索特派团支助办和非索特派团的一项共同责任。非索特派团支助办负责在部队保护下将物资沿主要补给线运送至地区枢纽站和营部地点，而非索特派团则负责利用本机构能力完成剩下的运送工作。

44. 联合国继续致力于与合作伙伴一道协助非洲联盟建设第 2124(2013)号决议核准的能力，将其作为第 2232(2015)号决议支持的大幅增效措施之一。这将有助于非索特派团大大提高后勤能力。然而，这一项解决方案很可能需要很长时间才能产生效果。

45. 在此期间，为应对运输问题和依赖空中支援问题方面的挑战，非索特派团支助办将帮助非索特派团设立特派团辅助部队，包括重型运输、作战工程、爆炸物危险管理(包括减少简易爆炸装置威胁)方面的本机构能力以及安全人员。

46. 特派团辅助部队将借鉴非索特派团 6 个业务部门中 2 个业务部门的如下初始安排：由非索特派团指挥和控制，由联合国提供培训和辅导，通过一系列捐助方支助和联合国一揽子后勤支助提供设备。当然，这将产生大量额外附加成本，只能在中期内实现。

47. 短期内，非索特派团将继续依靠空运向这些地点运送物资，并支付相关费用。同时，各特遣队需要根据非索特派团和非索特派团支助办商定的角色和责任，提高装备水平，完成物资从营级总部至最终目的地的运输。在这方面，必须向这些特遣队提供设备和培训等双边支助。

48. 最后，在向非索特派团提供支助方面，需要弥补的一项差距是可预测、可持续地提供弹药。我提议安全理事会考虑敦促会员国通过双边援助弥补这一差距。

支助联合国索马里援助团和政治进程

49. 在索马里新的联邦框架内，对联索援助团的支持必须超越非索特派团的行动区。我在 2015 年 7 月 2 日的信中指出，为了落实总体政治和安全战略，必须逐步协调安全努力和联邦制进程，尤其是要发展索马里安全部门，根据新成立的地区临时政府调整非索特派团区界，并与地方当局进行互动。

50. 在逐步调整之前，为支持联索援助团在所有地区的临时首府完成加强力量的任务，必须向其提供重点支持，使其能够推动这一部署。审查报告还确认，必须顺应不断变化、甚至是计划之外的增援需求，以支持政治进程，包括提供航空和运输资产。

51. 今后几个月，为执行 2016 年愿景，将与索马里人民增强互动，因此上述需求也可能会相应增加。因此，我赞成战略审查报告的呼吁，即加强联索援助团和非索特派团之间的联合规划和协调机制，以妥善管理有限资源。

联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处改组

52. 非索特派团支助办的高级领导结构包括设在索马里的 1 名主任、1 名副主任和 1 名业务负责人。根据第 2093(2013)号决议规定，支助办向外勤支助部报告为非索特派团和索马里国民军提供一揽子支助的情况，并向我的特别代表报告为联索援助团提供后勤支助的情况，以及报告非索特派团支助办工作引起的与联索援助团任务相关的政策或政治问题。审查报告还确定了支助办结构方式的一些不足。

53. 这些不足包括高级领导结构未能充分保证战略互动和业务交付的独立和独特作用。这实际上意味着非索特派团支助办没有能力一方面在战略一级支助联合国、非洲联盟、非索特派团部队派遣国和双边伙伴之间的相互依赖关系，一方面在摩加迪沙发挥强有力的业务领导作用。

54. 审查报告还指出，非索特派团支助办的现有任务规定分散在若干项决议之中，并存在不同的解释。除了我的索马里问题定期报告外，还没有定期向安全理事会报告的做法。此外，非索特派团支助办的名称仍只反映出对非索特派团的职责，而其实际任务与非索特派团和联索援助团的任务都密切相关。

向索马里警察提供一揽子启动支助

55. 我在 2015 年 7 月 2 日的信中完全支持联合特派团的建议，即提供非致命性一揽子支助以迅速启动各州警务工作并弥合当前需求与“索马里新政”框架下长期机制之间的差距。安全理事会第 2232(2015)号决议表示注意到该建议，同时请秘书长至迟于 2015 年 9 月 30 日提供有关落实和提供此类支助的进一步细节，并着重指出应按照《关于联合国向非联合国部队提供支持的人权尽职政策》提供此类支助。

56. 我建议一揽子支助应包括提供基本的基础设施、基本设备、生活必需品以及医疗后送支助。非索特派团有能力协同联索援助团和其他伙伴为索马里警察部队提供培训。然而，如果没有水、食物、口译员、文具和其他教材等必要后勤支助，此类培训将无法进行。因此，建议将后勤培训支助列为第五要素。

57. 我在 2015 年 7 月 2 日给安全理事会的信中提议非索特派团支助办为交付燃料和行动区内医疗后送提供支助。然而，鉴于非索特派团支助办当前能力与目前任务之间存在差距，向非索特派团分派新任务使其继续无力满足所有现有需求，从而付出机会成本。因此，我建议责成联合国的另一个实体向索马里警察提供燃料支助。我还建议责成实施警察一揽子支助的实体直接经管供资机制，而非将索马里国民军信托基金用作供资机制。但是，具体就任务区内后送而言，我认为必须由非索特派团支助办以类似于支助索马里国民军的方式提供此类支助。非索特派团支助办将利用其现有能力在非索特派团的部署地区提供这一支助。

58. 联合国审查了提供一揽子支助的剩余四个项目的一些备选方案。在目前阶段，联合国项目事务署(项目署)由于拥有在索马里各地支助国家和区域当局以及非索

特派团的经验,似乎是最佳选择。项目署负责发放津贴并实施生物鉴别登记系统,可用其在设备上放置条形编码并与津贴支付挂钩,以实现资产问责追踪。项目署正在索马里执行加强警察能力的项目,特别是提供设备和发展爆炸物处理和简易爆炸装置拆除能力。

59. 目前正在制定国家警察发展计划(希根计划)。在该计划之下,“建设和平与建设国家的目标 2”警察工作组将负责在一揽子支助与其他支助举措之间进行协调,并按照联邦和地区当局的商定进行优先排序。将在联索援助团内部建立执行实体的项目管理结构,以支持在更广泛的安全部门改革工作中开展有效协调,并向执行实体提供所需的专门知识。

60. 为确保遵守人权尽职政策,非索特派团和联索援助团将发挥关键作用,协助审查候选人并提供人权和国际人道主义法培训。按照设想,联索援助团将开始按国际人权标准协助索马里联邦政府制定审查标准,并为审查程序提供技术支持。联索援助团还将提供咨询和技术援助,加强监督、调查和问责的法律和政策框架。通过非索特派团与索马里警察部队并肩作战和提供业务支助,预计将发挥威慑作用,并有助于揭发侵犯人权行为。

向邦特兰的索马里国民军部队提供非致命性支助

61. 我在 2015 年 7 月 2 日的信中建议,待邦特兰部队完成整编进程并纳入“胜利”计划后,应将向索马里国民军提供的非致命性一揽子支助扩大至 3 000 名邦特兰部队人员,并将上述举措作为例外情况持续至 2016 年底。这一建议是为了协助邦特兰部队努力打击青年党,并帮助防止也门冲突的负面溢出效应。安全理事会第 2232(2015)号决议注意到这项建议,请秘书长探讨执行这项建议的可行性。决议还强调第 2124(2013)号决议就支助索马里国民军规定的标准,即:应仅向非索特派团总体战略构想所述的索马里国民军与非索特派团的联合行动提供这一例外支助。

62. 自我的 2015 年 7 月 2 日致函以来,国家整编委员会继续开展工作。索马里联邦政府正与邦特兰及国际社会在“索马里新政契约”框架内进行探讨,以期于 2016 年上半年在邦特兰开展整编进程。

63. 作为获得联合国支助的条件,整编至索马里国民军的所有邦特兰部队需要接受完全符合人权尽职政策的培训。虽已确定潜在的培训机构,但仍需获得更多援助,以便为这一培训提供财政和后勤支持。此外,可能还需要非联合国军事教官以确保满足整合进程中的其他培训需求,但尚未确定愿意提供此类培训并被邦特兰政府接受的实体。另外,向索马里国民军提供现有非致命性一揽子支助的经验教训表明,必须确保定期向一揽子支助受援方支付款项,以便使提供的支助取得预期效果。在将拟议的支助扩大至邦特兰部队以及根据第 2124(2013)号决议规定持续提供支助时,应考虑上述经验教训。

64. 我谨强调，向邦特兰提供非致命性支助必须遵循以下原则：

- (a) 支持建立一个联邦国家的政治愿景：完成将邦特兰部队整编至索马里国民军的方式必须能推动建立一个联邦安全架构的目标；
- (b) 协调和监督：向 3 000 名邦特兰部队人员提供支助的方式必须支持对索马里国民军进行全面文职监督以及指挥和控制，包括实现统一薪金表和培训课程；
- (c) 对冲突保持敏感：整合进程和支助提供将根据实际情况以及冲突和风险评估进行调整；
- (d) 减轻风险：整合和提供支助进程的设计和实施应力求减少风险；
- (e) 可持续：提供的支助应包括能力建设内容，以便逐步将后勤支助任务过渡给索马里的对应机构。

65. 我审查了向即将整编至索马里国民军的邦特兰部队提供非致命性一揽子支助的可选实体方案的概念和可行性。虽然非索特派团支助办正在向与非索特派团在索马里中南部并肩作战的索马里国民军部队提供非致命性一揽子支助，但审查报告也指出在提供上述支助方面存在差距。在这方面，如我此前所述，鉴于非索特派团支助办的当前能力与目前任务的要求之间存在差距，需要侧重于在核心客户的行动区内加强对其提供的支助。

66. 此外，鉴于支助索马里安全部队是一项长期工作，可与更有条件执行这项任务的联合国另一个机构合作以实现增效。这一实体可能也应更有条件在中期内与索马里国民军开展能力建设合作。

67. “建设和平与建设国家的目标 2” 国防工作组将负责协调邦特兰一揽子支助以及非索特派团支助办已向与非索特派团并肩作战的部队提供的非致命一揽子支助和所需的其他支助举措。

意见和建议

68. 非索特派团支助办积极提供协助，以支持联索援助团和非索特派团取得的成果，常常探索以创新的办法，在东道国提供支助不足的独特情况下提供外勤支持。非索特派团支助办还以实际成果证明，联合国、非洲联盟和会员国为支持非洲联盟和平支助行动而结成的伙伴关系取得了成功。应当继续投资于此种伙伴关系并予以支持。

69. 显然，尽管非索特派团支助办作出创新并尽了最大努力，但提供给支助办的资源及其由此形成的能力一直跟不上其授权任务的急剧扩大。事实上，很难想象今天其他任何战区能在不到 500 名支持人员的支助下展开有 32 000 名军警人员参与的进攻行动。与此同时，这支支持队伍还需要支助机动性很强的政治活动。

70. 总体而言，非索特派团支助办的工作已到了其能力的极限，在其规定任务与执行任务能力之间，差距日益加大。展望未来，非索特派团将需要增援，以填补差距。联索援助团还将需要得到具体和重点支持，以满足摩加迪沙和各地区(特别是地区临时首府)政治进程的要求。如不大大加强非索特派团支助办，上述两方面都无法实现。

71. 因此，我打算在以下方面加强非索特派团支助办，并就此寻求安全理事会的支持。

72. 首先，必须巩固非索特派团支助办的努力，优先追求安理会为索马里确定的战略目标。为此，必须主要侧重于通过支持联索援助团和非索特派团来促进索马里的政治进程。因此，我打算让另一个更适合向秘书长大湖区问题特使和索马里和厄立特里亚问题监测组提供特派团支助服务的联合国实体来负责提供这项支助。

73. 第二，我打算处理行政、协调和结构性方面的差距。

74. 在行政方面，现有进程努力满足索马里的业务需求。我在关于“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)中所指出，我将不迟于 2015 年年底设立用于开办阶段和危机情况的常设行政措施，一俟和平行动建立或由我核证危机或紧急情况后即生效，为期 6 个月，可以延长。鉴于非索特派团支助办自成立以来几乎一直在不断扩大，我将密切审视如何可将这些措施用于此种情况。

75. 需要加强联索援助团和非索特派团之间的决策框架，包括在高级领导层与秘书长特别代表和非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表沟通，以确保业务工作都能与一系列共同战略优先事项接轨，与能力挂钩，并兼顾到威胁环境。我已请我的特别代表在非索特派团支助办支持下，并与外勤支助部协商，建立这一框架。

76. 结构性差距也需要加以解决。在这方面，我建议安全理事会将非索特派团支助办改名，以明确反映其扩大的任务，并核可加强其领导能力，包括任命一位助理秘书长级的负责人。这一改名的实体将担负单一和明确的任务，侧重于支持其核心客户，即联索援助团、非索特派团和索马里国民军，但在业务上独立于这些客户。

77. 改名后的实体将通过一份契约设立明确的问责机制，据以向每个客户提供支持，并通过我的特别代表与安全理事会建立报告关系。与此正式报告工作相辅相成，主管外勤支助事务副秘书长还将根据安理会的要求举行非正式和技术级简报会。

78. 我也期待，非索特派团支助办目前按照联合国供应链及和平行动服务交付模式进行的内部重组将有助于改善特派团支助服务的效力。

79. 第三，非索特派团支助办的总体能力绝对是不够的。因此，我打算根据当前支助办文职人员配置审查的结果，向大会提议大力加强支助办的人员编制。在这方面，必须注意的是，“小规模办大事”方法取得了广泛成功；在建立联合国马

里多层次综合稳定团和联合国中非共和国多层次综合稳定团时，已将非索特派团支助办当作支助模式。

80. 这两个后续特派团参考了采用“小规模办大事”方法方面的经验教训，包括所需总体能力，而它们这方面的需求同非索特派团支助办相比要大出许多。这些经验为文职人员配置审查提供了参考。任何加强非索特派团支助办的举措，均应参考其他特派团吸取支助办经验教训的情况，并应顾及索马里具体情况下找出的差距。

81. 为了我们共同在索马里的取得成功，与非洲联盟的伙伴关系至关重要；我打算加强我们的伙伴关系和对非洲联盟的支持，特别是增强其辅助能力，以及使非索特派团进一步提高效率。

82. 我打算紧急完成关于联合国、非洲联盟、非索特派团部队和警察派遣国之间新三边谅解备忘录框架的讨论。这将为共同提高业绩奠定基础，所涉领域包括在维修和特遣队所属装备偿还框架内，提高设备水平能见度和实现设备水平的正规化。

83. 我还建议安全理事会考虑取消在提供饮食、通信、清洁和卫生以及家具和文具服务方面的余留限制规定。我建议按照联合国惯例提供服务，如果部队派遣国本身愿意并能够提供这些服务，则可根据现有的联合国自我维持偿还框架直接予以补偿。

84. 我还建议扩大这一框架，把以下方面包括在内：按照联合国正常惯例和自我维持费率，补偿用于战术部署的帐篷，而不再由非索特派团支助办提供。

85. 已采取的一项步骤至关重要而具有积极意义，那就是在非索特派团和非索特派团支助办共同负责的框架内，明确各方在提供可持续后勤支持方面的职能和责任。然而，维持主要供给线路的畅通是提供后勤支持的主要基础，但目前无法做到，这一点依然令人关切。摩加迪沙以外的部队有一半依靠空中支持，这不是长久之计。

86. 在非洲联盟组成增强能力部队的同时，我将紧急着手支持设立特派团辅助单位，并逐步将此能力扩大到所有部门。现有实地人员的设备是由双边捐助资助的，并有联合国后勤计划补充。为支持设立上述单位，需要额外设备，可通过直接双边来源供资，也可通过扩大一揽子后勤支助供资。

87. 此外，各特遣队将需要提高其设备水平，以便履行其责任，从非索特派团地区枢纽站和营部地点将物资前运。我吁请会员国在这方面紧急支持非索特派团部队派遣国。

88. 为支持执行努力，我还建议安全理事会考虑为非索特派团支助办分派具体任务，支持非索特派团在双边伙伴、非索特派团、联合国之间协调支助工作。

89. 就支持索马里安全部队而言，我依然认为，扩大索马里国民军对邦特兰部队的支持计划，对于其打击青年党的努力，以及帮助阻止由也门冲突引发进一步冲突而言，至关重要。

90. 能否提供此项支助的长期可持续性，以及能否为便利移交而提供基础设施支持，是确定由谁来提供支助的关键因素。所以，我建议由非索特派团支助办以外的联合国实体来向邦特兰的索马里国民军提供支持，并将继续努力找到最好的机制。
91. 我还将大力支持设立一揽子警察支助，作为在新收复地区提供基本安全服务的根本手段，并营造有利环境，促成稳定化和政治进程取得成功。
92. 我将在费用回收基础上，使用现有的非索特派团支助办模式处理索马里警察部队人员因公伤亡情形，以及在向非索特派团和索马里国民军提供类似支持的行动区这样做。这其中包括行动区内医疗后送的做法推广到索马里国家警察部队。
93. 然而，联合国向索马里安全部队提供的后勤支持不应当是漫无边际的。应当将其视为例外措施。至关重要的是，提供此项援助时还应同时作出协同努力，建立起索马里安全部队自行负责其后勤工作的能力。
94. 因此，我打算同国际伙伴协作，在这方面支持索马里联邦机构和地方机构。我期待会员国提供支持，向这些机构提供技术和物质方面的必要专门知识。
95. 我将特别重视在向非索特派团和索马里安全部队提供各种支持的过程中执行人权尽职政策。在这方面，审查报告所概述的步骤将有助于加强联合国的机制以及同非索特派团和索马里国民军的互动。其中特别包括加强联合国监测系统，增补其能力。这一点在文职人员编制审查报告中将得到体现。
96. 对环境的影响，尤其是废水管理，依然是令人关切的核心问题。我将为支持非索特派团支助办提供充足的能力，并提议安理会为非索特派团支助办规定任务，要求其协助非洲联盟和非索特派团制定本机构的环境政策和标准，并确保随后加以遵守。
97. 虽然并没有关于非索特派团支助办或联索援助团发生性剥削和性虐待的任何指控，但我大力支持在非索特派团支助办设立行为和纪律专门能力，以支持非索特派团支助办和联索援助团，并协助非洲联盟和非索特派团制定和执行其零容忍政策。这一点尤其重要，因为随着大会为加强联合国对性剥削和性虐待的处理核准特别措施，联合国自身的政策和执行机制也在继续发生演变。
98. 上文所概述的许多建议要落实为实地的行动，会有一个过程。虽然我们现在的就必须开始，但也要认识到，就短期而言，非索特派团支助办将继续面临能力不足情况。需要共同确定轻重缓急，采取全面的办法，兼顾方案、安全、后勤方面的紧要事项和制约因素。
99. 非索特派团支助办所提供的特派团支助服务发挥战略辅助作用，包括向非索特派团、联索援助团、索马里国民军提供具体支持，为推动索马里的政治进展提供平台。随着索马里在实现和平与稳定方面继续取得进展，联合国务必不断审查自身的态势和资源，并结合迅速变化的环境加以调整。

100. 为此，加强非索特派团支助办并调整其工作重点具有至关重要的意义。因此，我期待安理会支持我的建议和努力，以便使联合国和国际社会更有能力保障已取得的重要成绩，并使索马里的政治和稳定化进程能够继续取得进展。

潘基文(签名)
