



安全理事会

Distr.: General  
30 December 2019  
Chinese  
Original: English

2019年12月27日科特迪瓦常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨以安全理事会维持和平行动工作组主席的身份,随函向你转交工作组2018年1月1日至12月31日期间的活动报告(见附件)。

鉴于已就案文征求工作组成员的意见,但未能达成协商一致意见,谨以本国名义分发。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

大使

莱昂·胡阿贾·卡库·亚当(签名)



## 2019年12月27日科特迪瓦常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

### 安全理事会维持和平行动工作组 2018年1月1日至12月31日期间的活动报告

#### 一. 引言

1. 本报告是通报人和会员国代表在维持和平行动工作组会议期间所作各种发言的简要记录，其内容不是为了反映安全理事会在维持和平问题上的协商一致立场。

2. 2018年1月1日至12月31日期间，工作组举行了5次会议，旨在促进安全理事会、部队派遣国和警察派遣国与秘书处之间的三方合作，以促进维持和平伙伴之间的协调。这些会议由秘书处、联合国维持和平特派团和其他机构的代表、包括国际和平研究所非常驻高级研究员亚历山德拉·诺沃塞洛夫主持，与会者着重讨论了以下主题：

- (a) 在充满挑战的环境中保护平民；
- (b) 战略部队组建和能力规划；
- (c) 维持和平行动中的妇女与和平与安全；
- (d) 非对称环境中维和人员的安全、安保和业绩：全特派团处理方法；
- (e) 向联合国科特迪瓦行动学习：了解成功维持和平的条件。

#### 二. 在充满挑战的环境中保护平民

3. 2018年3月23日，工作组召开了关于在充满挑战的环境中保护平民的会议。讨论侧重于主席在会议概念说明中提出的下列问题：

(a) 鉴于当前维持和平行动中面临与保护有关的严重挑战，维持和平特派团的任务规定如何更好地反映与保护平民有关的不断变化的行动环境？

(b) 安全理事会如何与秘书处、东道国政府和相关区域伙伴协调加强保护平民？

(c) 如何支持特派团才能使其适应且有能力和必要的资源来执行不同的保护任务？

(d) 是否需要更好地了解和分析联合国各不同实体的比较优势以及各个实体在复杂和具有挑战性的环境中的责任？

(e) 平民保护方面的民事和军事应对措施之间是否取得适当的平衡？

(f) 安全理事会、部队派遣国和秘书处如何确保就新任务和现有任务的威胁评估、冲突分析和对话之间的关系进行包容和实质性的交流？

(g) 安全理事会以及部队和警察派遣国能如何更好地管理对维持和平的期望？

4. 工作组邀请了维持和平行动部<sup>1</sup>非洲一司司长 Michael Kingsley-Nyinah、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)保护平民专家 Eveline Rooijmans、联合国中非共和国多层次综合稳定特派团(中非稳定团)保护平民专家 Koffi Wogomebou 和联合国马里多层次综合稳定特派团(马里稳定团)保护平民专家 Anne Kröning 来讨论这些问题，并分享其专门知识。

5. Kingsley-Nyinah 先生在通报中说，保护平民是维和行动的主要任务。总共 95% 的部队致力于保护平民，部署在世界各地的 14 个联合国特派团中，有 8 个特派团的任务将保护平民列为优先事项。成功执行这些广泛而雄心勃勃的任务存在许多挑战：在战略一级是在界定范围和优先事项方面；在政治一级是在政治解决办法和东道国责任方面；在业务一级则在包括军事人员在内的联合国人员的能力、资源充足性和意愿方面。

6. Kingsley-Nyinah 先生认为，目前面临的挑战包括在某些地区的有限国家存在持续的政治危机以及来自武装团体和跨国犯罪网络的不对称威胁，因而增加了部署维和行动的环境的复杂性。他指出，联合国特派团无法保护各地的所有平民。因此，鉴于维和人员可能无法应对任何一方最终对平民实施大规模暴力或虐待行为，对维持和平行动的期望必须建立在清楚了解可以或应该做些什么的基础上。还对维和人员在应对犯罪率上升方面可以采取行动的程度和限度提出了问题。必须理解“保护平民”的确切含义，并能够使其实施适应各个维持和平行动的具体环境。

7. Kingsley-Nyinah 先生指出，保护平民战略必须包括支持政治对话以及监测、预防和解决社区暴力。从这一角度来看，保护平民干事的作用似乎至关重要，他们的努力应旨在确定保护需求的优先次序，并使这些需求适应维持和平行动的资源和能力。在结束发言时，他强调指出，随着对平民的威胁和保护战略的演变，在共同愿景和所有利益攸关方集体参与的基础上寻求长期政治解决方案对维持和平行动来说比以往任何时候都更加紧迫。

8. Rooijmans 女士在通报中说，刚果民主共和国选举期间可谓暴力增加，快速回应平民保护请求将是一项挑战，需要联合国部队采取综合办法和“通过投送力量提供保护”的办法。她说，有必要尽可能最好地利用现有工具，以应对武装团体带来的挑战。文职部分可以将联刚稳定团的保护努力可立足于军队可以支持的政治目标中。例如，军队可以通过以领导人为目标或切断其资源来对武装团体施加更大压力，而政治和文职部门则试图通过调解、解除武装、复员和重返社会等手段谈判停火。

<sup>1</sup> 从 2019 年 1 月 1 日起，维持和平行动部改为和平行动部。

9. Rooijmans 女士还详细介绍了“通过投送力量提供保护”模式，这是联刚稳定团目前正在制订的一个试点项目。根据这一模式，稳定团的静态存在减少了，并得到快速部署营的补充，这些营可以在与文职部门协商和协作的情况下在短时间内部署到高风险地区。已经在伊图里和开赛进行了快速部署，尽管在一些地区(如基伍)，稳定团断定静态存在仍然是保护平民的最佳手段。通过投送力量提供保护模式旨在覆盖大片地区，将现有三个营中的三分之二部署在外地，三分之一保持待命状态。Rooijmans 女士最后强调了特派团内分析和沟通技能的重要性。

10. Wogomebou 先生说，保护平民的首要责任在于东道国，东道国在执行这项任务时得益于联合国特派团的支持。他强调指出在中非稳定团框架内保护平民所涉及的挑战，包括国家控制整个中非共和国的资源和权力有限(这导致武装团体的自卫报复行为和暴力行为)以及对特派团任务缺乏了解。因此，他呼吁对在全国各地建立国家权威、中非共和国武装部队的的能力发展以及改进早期预警系统给予始终如一的支持，以防止或干预暴力侵害平民案件。关于费尔南·阿穆苏准将(退役)牵头对 2017 年 5 月 1 日至 8 月 31 日在中非共和国东南部发生的事件进行独立特别调查的报告中强调，由于特派团能力有限和国家在许多地区的存在薄弱，因而可能无法保护平民。

11. Kröning 女士阐述了在冲突蔓延到国家存在有限的人口稠密地区的背景下联合国驻马里部队任务中的平民保护部分。该地区已成为武装团体的据点，武装团体直接针对涉嫌与政府、特派团、非政府组织和联合国机构合作的平民。Kröning 女士还提到马里稳定团向萨赫勒五国集团联合部队提供的支持以及对马里武装部队发展能力和加强司法机构的支持，以打击助长恐怖主义的暴力极端主义。最后，她提到民间社会在打击一切形式暴力侵害平民行为方面的关键作用。

12. 在随后的讨论中，工作组成员国的专家强调指出，保护平民不是单一部门的责任，而应放在联合国特派团即文职、军事和警察部门的跨领域性质背景下来看待。他们确认东道国的首要责任和遵守其优先事项的必要性、特派团内部决策机制透明度和一致性的必要性以及在特派团内建立保护平民文化的重要性。他们还强调任务规定的重要性，使其适应东道国的事态发展。成员国提出的其他要点是，必须在它们认为是共同责任的保护平民方面履行职责。一些成员还强调，鉴于条件艰难和政府在某些地区的存在有限，需要管理当地的期望。

13. Kingsley-Nyinah 先生在回应专家们的评论时说，保护平民可以通过减轻使政治解决变得更加困难而带来的苦难，为政治进程创造空间。他还指出，安全理事会成员共同努力解决危机是最终的保护平民机制。

14. 通报人赞同 Wogomebou 先生的观点，即考虑到东道国安保挑战的复杂性，必须建立预警系统，并为联合国部队提供适当训练。

15. Rooijmans 女士赞同这一建议，强调持续训练和监测实地部队的重要性，以确保他们的心态适应困难的地形。她还谈到威胁分析的重要性、解决与部队部署有关的预算问题的必要性以及战略沟通的中心作用。

16. 一些与会者还强调有必要将保护平民作为维和人员的一项例行活动，必须在保护维和人员与保护平民之间取得平衡，同时确保维和行动的执行符合向他们提供的预算资源。他们的结论是，必须协调一致地解决维持和平行动中保护平民问题及其效力问题。

### 三. 三方伙伴关系：战略部队组建和能力规划

17. 2018年6月26日，工作组举行了第二次会议，讨论战略部队组建和能力规划问题。情况通报和交流旨在回答主席在会议概念说明中提出的下列问题：

(a) 秘书处、安全理事会以及部队和警察派遣国可以采取哪些创新办法来确保派遣国的多样性，以提供必要的联合国维持和平能力？

(b) 安全理事会如何确保保持近年来在战略部队组建和能力规划方面所取得的势头和进展？

(c) 我们如何确保部队派遣国和警察派遣国充分参与有关战略部队组建的讨论并能够达到相关标准？

(d) 会员国可以采取哪些办法来扩大其对培训和能力建设工作的支持并使其更有针对性，包括通过双边培训努力和与秘书处的三角伙伴关系？

18. 针对这些问题，维持和平行动部和外勤支助部<sup>2</sup>的政策、评价和培训司战略部队组建和能力规划小组联合主席奥利弗·乌利希概述了战略部队组建的四个关键目标：为能力建设目的与会员国进行积极主动、协调、前瞻性和持续的接触；更全面和具体地了解各会员国的能力及其向联合国特派团派遣人员的潜力；支持对未来能力需要进行系统的规划；改进执行情况评价和相关决策。

19. 乌利希先生还介绍了规划小组的一些主要活动，包括举办维和首脑会议和国防问题部长级会议并采取后续行动；管理和改进维和能力准备系统，包括一个经改进翻译成法文的网站；举办一次针对特定任务的部队组建会议；每季度公布军警能力需求；协调支持快速部署的工作，包括相关补偿和制定准则；为能力建设提供培训便利和支持；支持促进执行情况评价、决策和战略参与，包括通过知识管理系统进行。他还强调维和能力准备系统在原有和新的部队和警察派遣国的筹备和部署进程中所取得的成功；为更详细地了解所提供的能力而进行41次评估和咨询访问的价值；顺利规划双边捐助者，以便在发现差距时提供更多支助，以及在部署联合国维持和平行动方面作出50多项快速部署等级的承诺。

20. 政策、评价和培训司综合培训处处长 Mark Pedersen 提到即将部署在维和特派团的部队的规模、问责制、思路和能力。他强调必须确保部队的战备状态，而部队必须按照严格的标准进行训练。部队派遣国必须提供战备状态保证书，即部队派遣国与秘书处之间所签的一种合同。派遣国还必须监测业绩改进政策，以确保：根据联合国维和人员的要求组织部队；准备好执行总体行动构想、接战规则

<sup>2</sup> 从2019年1月1日起，外勤支助部改为业务支助部。

和行动命令中规定的任务；并且拥有他们需要的资源和装备。维和人员必须按照联合国标准和规格进行部署前训练。他们应接受性剥削和性虐待审查，并接受联合国行为标准和纪律培训；通过自我评估和野战演习进行准备和测试；能够并愿意按照维持和平战术、方法和程序开展行动，以实现各项目标，并完成联合国特派团的任务。

21. Pedersen 先生解释说，卡洛斯·阿尔贝托·多斯桑托斯·克鲁斯中将(退役)在其关于改善联合国维和人员安全保障的报告中提出了以下四个关键问题：规模、问责制、思路和能力。发现的问题大多与基本专业技能有关，如武器处理、巡逻、无线电通讯、急救演习和反埋伏战术等问题。这些缺点是薄弱环节造成的，包括缺乏了解部队准备过程；缺乏资源和知识，特别是在部队较高级别的指挥与控制方面；部署愿望超出能力；外部支持不足且方向错误。

22. 为弥补这些缺陷，Pedersen 先生主张采取注重以下方面的办法：遵守包括最新部署培训准则在内的联合国战略部队组建和部队训练标准；更好地协调外部培训支持；为非洲培训中心提供培训；并在执行任务期间进行培训、演习和演练。他呼吁双边培训提供方在上游与负责筹备战略部队的国家实体进行合作，以期通过培训、部队组建、从经验中汲取技能和加强自主国家能力来提高国家能力。

23. Pedersen 先生还呼吁培训和能力建设提供方持续提供援助，而不是一次性的培训；按照联合国标准和性别要求进行培训；并准备与其他双边培训提供方分享有关部队派遣国部署前培训需求的信息。还鼓励培训提供方与部队派遣国分享培训服务，并与其他双边培训提供方合作。

24. 在这方面，维持和平行动部和外勤支助部特别重视步兵营指挥课程、特派人员军事技能课程以及区、警察和紧急救济指挥官强化课程。

25. 乌利希先生坚持认为有必要评估和确定部队司令部的要求。这方面的目的也是为了确保性别均等，尽管目前妇女在这一级别上只占 11%。会员国提出的其他要点包括需要更明智的认捐、三角伙伴关系的重要性、监测认捐执行情况的必要性以及采用业绩数据的必要性。

26. 在确认向文职部门提供培训的重要性的同时，乌利希先生还坚持需要采取综合办法，使维持和平特派团的所有部门都参与进来。他解释说，目前只对营提供这种训练。战略部队组建已成为一项集体努力，应该让所有维持和平伙伴都参与进来。维持和平行动部和外勤支助部应采用维和能力准备系统作为其战略部队组建工具。

27. 会员国强调指出，需要加强安全理事会、秘书处和部队派遣国之间的联系，以建立旨在协调培训需求和建议以及确保持续监测认捐并确保其有效性的协调机制。关于协调机制，埃塞俄比亚代表援引非洲常备军的话说，战略部队组建进程也应与区域部队挂钩。关于利用数据收集机制更好地将供需联系起来的问题，大不列颠及北爱尔兰联合王国和南非的代表坚持认为，需要加强专门警务小组和文职部门，以确保他们为和平作出贡献。荷兰代表在强调性别层面的重要性时说，培训供求必须对接。

#### 四. 维持和平行动中的妇女与和平与安全

28. 2018年8月1日，工作组召开了维持和平行动中的妇女与和平与安全问题第三次会议。通报以及与会员国专家的讨论侧重于主席在会议概念说明中提出的下列问题：

(a) 安全理事会和会员国如何才能与秘书处和区域伙伴协调落实维持和平行动中的妇女与和平与安全？

(b) 安全理事会的工作如何确保维和任务继续反映维和行动中的妇女与和平与安全的重要作用？

29. 维持和平行动部和外勤支助部性别平等股股长兼性别平等问题高级顾问Njoki Rahab Kinyanjui 应邀通报情况时指出，工作组会议是在2015年后的背景下举行的，这一时期和平行动问题高级别独立小组进行了审查，安全理事会也通过了关于妇女与和平与安全的第1325(2000)号决议。她指出，安全理事会第2242(2015)号决议寻求改进执行有关妇女与和平与安全的任务，其重点是以下目标：

(a) 加强妇女领导作用和增强妇女权能；

(b) 加强对证据的监测和分析；

(c) 在妇女与和平与安全议程中加强与利益攸关方的伙伴关系；

(d) 维持和平行动部和外勤支助部人员的能力建设。

30. 关于妇女在和平与安全中的领导作用和责任，Kinyanjui 女士在通报中着重谈到了四个方面，即：2018年政策框架；领导承诺；性别平等构架；衡量标准和基准。她澄清说，将根据优先领域分析和生成证据，即建立一个证据资料库(监测平台)；对基于性别的冲突进行分析，并在妇女与和平与安全非正式专家组的框架内加强参与。

31. Kinyanjui 女士还谈到了伙伴关系问题，伙伴关系对于相关利益攸关方所采取的主要举措的一致性和协作至关重要。她指出，需要加强区域和政府间伙伴(包括非洲联盟)、联合国性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、政治事务部、联合国开发计划署和建设和平支助办公室以及民间社会组织之间的伙伴关系和行动协同效应。Kinyanjui 女士认识到，执行妇女与和平与安全议程所面临的挑战是复杂的，但并非不可逾越。因此，她侧重于几项提议，即适当的工具、具体的建议和系统的培训。

32. 在通报结束时，Kinyanjui 女士指出了一些经验教训，强调在没有包容性进程的情况下，妇女与和平与安全领域的成果可能会受到破坏。她强调进行深入分析的重要性，她建议安全理事会可以考虑深入分析的结果，特别是在制订任务规定方面，既考虑到维持和平行动性别层面，也考虑到优化伙伴关系以实现预期成果。

33. 在通报之后进行的讨论中，一些会员国确认并强调妇女在预防和解决冲突方面的作用，包括在维持和平行动中的作用。这些会员国强调指出，由联合国常务副秘书长和非洲联盟妇女、和平与安全委员会主席特使率团于 2018 年 7 月对乍得、尼日尔和南苏丹进行联合高级别访问有助于提请安全理事会注意这一问题。

34. 一些会员国还表示支持采取举措在决策和战略方面加强维和行动中的性别层面，并呼吁加强性别平等问题顾问在维和行动中的作用。

35. 此外，一些专家强调了培训军事人员和文职人员的重要性，以便更好地将性别层面纳入维持和平行动的任务规定，并强调了民间社会组织和性别平等问题顾问在秘书长特别代表办公室发挥的重要作用。还强调了与区域和次区域组织建立战略伙伴关系对促进妇女与和平与安全议程的重要性。

36. 俄罗斯联邦代表说，在妇女与和平与安全问题上没有“一刀切的做法”。必须采取平衡的做法，因为妇女与和平与安全方案与促进和平与安全的其他方案一样重要。

37. 针对专家提出的评论和问题，Kinyanjui 女士发表了以下评论：

(a) 关于在特派团撤出时需要在维持和平特派团(尽管预算有限)以及国家工作队内部保留专门知识，她赞扬加拿大支持为预算外员额供资；

(b) 她鼓励安理会成员和秘书处进行高级别访问，并以主管维持和平行动助理秘书长宾图·凯塔访问中非共和国为例，凯塔女士在访问期间谈到了妇女在选举进程和危机恢复中的作用；

(c) 文职和军事人员的培训应涵盖特派团生活的所有方面，包括重新部署阶段，她主张纳入与部队轮调有关的制约因素，需要超越教条主义的做法，并更多地使用指南和培训材料；

(d) 她还主张在加强妇女与和平与安全领域能力的伙伴关系范围内将与区域集团的会议系统化；

(e) 关于与妇女组织的互动，她认识到有必要避免这些组织出现分化，并指出与非洲联盟的合作应允许将该组织的所有机制系统地纳入目前的危机恢复讨论和政治进程。

## 五. 不对称环境中维和人员的安全、安保和业绩：全特派团处理方法

38. 2018 年 11 月 7 日，工作组举行了第四次会议，主题是“不对称环境中维和人员的安全、安保和业绩：全特派团处理方法”。主席在概念说明中提议的讨论要点是：

(a) 不对称环境中维和人员的安全、安保和业绩：全特派团处理方法——其意味为何？如何实现？

(b) 维持和平行动如何适应不对称环境？

(c) 我们如何利用增强的合作伙伴关系来更好地解决安全、安保和业绩问题？

39. 两位发言者是维持和平战略伙伴关系办公室主任贾伊·尚卡尔·梅农少将和军事厅副军事顾问休·范·罗森少将。联合国警务顾问路易斯·卡里略也作了简短发言。

40. 梅农少将概述了不对称战争给维持和平行动带来的挑战，介绍了维持和平行动部和外勤支助部为应对这些挑战采取的措施。这些措施包括，根据改善联合国维持和平人员报告中的建议拟定的行动计划的一环而采取的措施，这包括建立综合执行支助小组和开展修订行动计划的工作。梅农少将强调，这些措施已经产生效果。梅农少将报告，在马里，已采取措施提高对局势的认识，加强基地防御，并加强发现和销毁简易爆炸装置的工作。

41. 梅农少将报告，在中非共和国，中非稳定团尽管军事部分和远程部队部署过度，但仍在采取积极措施。在刚果民主共和国，干预旅正在适应不对称的威胁，努力提高对局势的认识，“通过投送力量提供保护”。他强调，必须加强部队和警察派遣国的培训和能力建设，加强各级领导，完善战术和技术，促进与社区的积极接触，确保所有利益攸关方的政治承诺，特别是考虑到“以行动促维和”倡议。

42. 范·罗森少将说，安全理事会第 2436 (2018) 号决议、上述行动计划和“以行动促维和”倡议激励了军事厅为减少和消除伤亡所做的现有努力。他指出，与 2017 年同期相比，2018 年头 10 个月记录的敌对行动减少了 23%，受伤减少了 28%，死亡减少了 50%。他说，倡议加强了秘书处改变军事部门评估方式的权力，包括通过任务前访问以及个人和总部评估。他概述了为加强业绩评价采取的其他措施，强调其中许多措施将直接与部队和警察派遣国分享。

43. 卡里略先生说，警察维和人员处于不对称威胁的前沿；他指出了联合国秘书处警务司该周向安全理事会和维持和平行动特别委员会所作的陈述。他概述了联合国警察采取的措施，包括在其任务授权下与东道国当局接触，建设能力。他补充说，他们资源有限，受制于关于使用武力的具体指示。他概述了为确保警官和建制警察部队满足要求并能够履行任务而采取的措施，包括部署前访问、全特派团规划、标准化检查和规定培训。

44. 爱尔兰代表说，根据爱尔兰赞同的《联合国维和行动共同承诺宣言》，爱尔兰向布基纳法索派遣了一个机动培训队，提供排除简易爆炸装置的部署前培训。

45. 法国代表欢迎行动计划和“以行动促维和”倡议，认为其有助于解决不对称威胁。他强调需要了解情况、进行培训和建立伙伴关系，并说伤员后送政策如采用，是完善有效的。法国代表询问直升机任务授权方面的指挥和控制情况。

46. 荷兰代表欢迎行动计划、“以行动促维和”倡议和秘书长的改革，补充说，荷兰在马里稳定团的经验表明了了解局势的重要性。荷兰代表补充说，“维和情报<sup>3</sup> / 和信息收集与分析”，以及培训至关重要；伤员后送和标准是关键问题。

47. 摩洛哥代表询问秘书处如何设想部队和警察派遣国在执行行动计划中的作用，表示摩洛哥认为，订正行动计划没有与这些国家分享。摩洛哥代表还询问采取哪些步骤，把不对称威胁纳入培训，还表示，没有关于此类威胁的具体培训材料。

48. 埃塞俄比亚代表说，不对称威胁需要一种新的防范方法，还说，维和人员面对对自己和平民的威胁不能无动于衷。他说，在这种环境下，需要对维持和平基本原则做出务实和灵活的解释。埃塞俄比亚代表还说，明确的任务和接战规则是必要的，应该以可靠的威胁评估为基础。特派团要有能力遏止和平破坏者，确保维和人员得到足够的培训和装备。他补充说，业绩是所有利益攸关方的责任，而不仅仅是部队和警察派遣国的事情。

49. 美利坚合众国代表说，美国全心全意支持行动计划。她还说，美国正提供 10 亿美元的培训，建设部队派遣国能力。美国代表列举了六个关键领域：保护营地安全；加强综合规划；广泛使用预警；减少简易爆炸装置的威胁；改善伤员和医疗后送；部署更灵活的能力来保护维和人员和平民。

50. 危地马拉代表强调了解决限制条件的重要性，称这些限制条件对特派团有影响，因为其限制了指挥官的行动。危地马拉代表询问秘书处计划如何解决限制条件。他质疑“通过投送力量提供保护”方法，表示在维持和平行动特别委员会最近一次访问期间，当地对话者不赞成这一方法，并表示社区参与是关键。他还询问秘书处如何处理没有东道国支持的情况。

51. 印度尼西亚代表说，工作组努力跟踪改革、“以行动促维和”倡议和行动计划等有关问题，其重要性愈发增强，并更具战略性。印度尼西亚代表说，业绩最终是看任务以及实现有轻重缓急的任务，确保能够执行。他询问秘书处如何借鉴部队派遣国的经验见解，改进维和任务，如何看待利用三方伙伴关系和共同部署，帮助弥补能力差距。最后，他询问东道国参与三方伙伴关系的可能性。

52. 印度代表强调，业绩评价必须包括从制定任务到秘书处和实地执行任务的每一步，还询问综合业绩评估系统如何与其他要素结合起来，形成综合业绩政策框架。印度代表还说，必须放弃限制条件，必须消除简易爆炸装置。他询问为保护营地采取了哪些措施，以及“通过投送力量提供保护”方法是否成功，指出联刚稳定团裁减官兵使部队抓瞎。

---

<sup>3</sup> 主席指出，安理会就此无共识定义，虽然大会维持和平行动特别委员会在 2018 年实质性会议报告(A/72/19)中把“维和情报和信息收集与分析”定义为“联合国维持和平行动在特定的有针对性的周期，并在其授权任务范围和行动区内，进行非秘密获取、核查、处理、分析和传播信息工作。”主席还指出，自 2018 年 11 月 7 日工作组会议以来，秘书处推广采用维持和平情报政策(2019)。

53. 挪威代表表示，挪威支持维和情报和信息收集与分析，支持执行行动计划以及改进培训和设备。他还宣布，作为对“以行动促维和”倡议承诺的一部分，挪威将延长多国轮调概念至 2022 年，并将于 2019 年 5 月部署一架 C-130 运输机。

54. 埃及代表说，有必要采取综合办法来评价业绩，特别注重贡献、任务、伙伴关系、突出政治以及培训和设备。他还说，“以行动促维和”倡议至关重要，因为其包括一个全面办法；这位代表称，第 2436(2018)号决议正缺乏这一办法。日本代表说，分享最佳做法至关重要，强调三方伙伴关系的重要性。

55. 瑞典代表说，业绩评价需要包括对战略传播和规划的评价。瑞典代表还说，维和情报对澄清实地行为者的性质至关重要。他还说，军用直升机不应由平民指挥，应允许一些直升机保持待命状态，用于伤员后送。

56. 多民族玻利维亚国代表强调，在规划和组织特派团的早期阶段，要将减少简易爆炸装置的威胁纳入其中，并说，减少威胁的最佳方式是进行规划。他询问 2017 年制定的这种缓解标准是否在规划任务中发挥了作用。

57. 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表强调，适当的能力和维和情报或信息收集与分析对于确保维和人员及其受权保护的平民的安全和安保至关重要。她还说，业绩与安全 and 安保密不可分，充实的业绩数据是评估单位的关键。最后，她说，所有合作伙伴必须在培训和支持方面共同努力，弥补差距，并敦促在这方面建立一个轻度协调机制。

58. 中国代表说，有必要制定一项综合政策，加强安全和安保，在部队派遣国的参与下起草明确和切实的任务授权。她说，维和特派团不应参与反恐。培训应针对特派团发现的挑战，维和行动应具备预警系统、信息共享、医疗后送政策和设施。三方合作至关重要，尤其是为了帮助部队派遣国。中国代表强调需要维护《联合国宪章》各项原则，还表示中国支持“以行动促维和”倡议。

59. 俄罗斯联邦代表说，行动计划似乎有助于减少伤亡；然而，行动计划和其他文件是在未经安全理事会批准的情况下实施的。俄罗斯代表认为，行动计划超出了秘书处的行政框架，不能要求部队派遣国执行这样一份文件。同样的逻辑也适用于“以行动促维和”倡议，因为尽管许多国家都赞同该倡议，但不能要求其作为一个整体来执行倡议；会员国需要对此进行讨论。

60. 关于维持和平情报和信息收集与分析，俄罗斯代表说，会员国两年前就决定开展这项工作。然而，他们仍在等待秘书处起草一份文件。他说，维和人员面临的安全挑战源于强悍的任务授权。

61. 塞内加尔代表询问，联合国正在采取哪些具体措施来促进部队派遣国之间分享经验和最佳做法。

62. 讨论还侧重问题的以下方面：

(a) **伤员后送。**梅农少将说，新的伤员后送政策已经审查了一年。他说，民用直升机是专门承包伤员后送的，由于道路基础设施薄弱，军用通用直升机越来越

越多地用于后勤。他说，伤员后送的更大问题是夜间能力有限。他说，秘书处正在考虑一个更加有效和分散的系统。范·罗森少将说，虽然打算执行 10-1-2 伤亡反应原则，但大多数特派团不可能这样做。秘书处正在努力建立空中医疗后送小组，给患者带来巨大的医疗能力。他说，伤员后送受益于特派团之间的灵活性；

(b) **修订的行动计划。**梅农少将说，经修订的多斯·桑托斯·克鲁斯行动计划正在编写之中，一旦准备就绪，将与部队和警察派遣国分享；

(c) **通过投送力量提供保护。**范·罗森少将说，“通过投送力量提供保护”旨在以有限手段在尽可能广泛的地区提供保护。他称这背离了侧重分散隔远、孤立小单位的战略。建成的基地导致纪律问题，鼓励境内流离失所者聚集。然而，“通过投送力量提供保护”取决于空运能力或快速修建道路的能力；

(d) **营地防卫。**梅农少将说，为保护营地，进行了重大改进，包括通过技术进行改进。他强调，维和人员需要放弃被动心态，而应更加积极主动，能够控制营地外地区。范·罗森少将把营地防卫与维和情报和信息收集与分析联系起来，并说，他对在这个问题上所做的工作感到自豪。他说，秘书处正在制定一项新的部队保护战略，澄清在该问题上的作用，还说，领导层发挥了关键作用；

(e) **简易爆炸装置。**梅农少将说，简易爆炸装置对马里稳定团来说尤其是一个问题，但埃及和斯里兰卡特种部队的到来将有助于保护马里稳定团车队。范·罗森少将说，发现排除了更多的此类装置，导致伤亡人数减少。他说，这一变化可归因于关于简易爆炸装置的部署前和随团培训以及防护车的有限使用；

(f) **限制条件。**梅农少将说，限制条件尤其限制能力，尤其是在其对指挥官不透明时。他要求部队和警察派遣国对限制条件保持透明，并说，他的办公室愿意协助特派团和各国就此进行讨论；

(g) **伙伴关系。**梅农少将认为，合作对于确保向部队和警察派遣国提供的设备能够得到充分维护至关重要。在许多情况下，提供设备时没有备件，或没有维修或维护设备所需的技术专长。

## 六. 汲取联合国科特迪瓦行动的经验教训：理解维和行动成功条件

63. 2018 年 12 月 7 日，科特迪瓦常驻联合国代表莱昂·乌阿德·加卡库·阿杜姆(主席)宣布会议开幕，悼念在联合国科特迪瓦行动(联科行动)中丧生的 151 名蓝盔人员。科特迪瓦对参加工作组的会员国表示感谢。主席宣布会议议程获得通过，介绍了秘书长关于联科行动的特别报告(S/2018/958)，报告借鉴了维持和平行动的经验以及科特迪瓦的最佳做法和经验教训。

64. 维持和平行动部政策、评价和培训司司长戴维·海利谈到秘书处的组织学习以及从特别报告中吸取的经验教训和最佳做法。

65. 海利先生指出，编写报告的方法包括在两周内审查 300 多份内部文件，以及与外交界成员、政府官员、联合国国家工作队和科特迪瓦民间社会代表进行 80 次

访谈。吸取这些经验教训有助于协助秘书处正在进行的改革、理解成功的原因，包括联科行动在执行任务时开展的政治调解。报告的发布可以改善联合国在即将结束的其他特派团过渡期间的作用。海利先生表示，集体分担责任在维持和平中很重要，“以行动促维和”倡议是继续这一集体努力的倡议之一。

66. 维持和平行动部非洲二司司长杰克·克里斯托菲德斯提到联科行动在科特迪瓦采取的各种行动，包括：换帽子；使用武力；同意；选举认证；政治解决；和解；过渡；以及人权和问责制。

67. 关于同意问题，克里斯托菲德斯先生认为，在特派团开始时，科特迪瓦政府很少同意联科行动的行动，这使得联科行动在后勤、业务和方案方面更难运作。随着时间的推移，随着政府的改变，联科行动越来越受欢迎。特派团在科特迪瓦取得成功的部分原因是，联科行动和政府在其任务后期建立了牢固的关系。

68. 关于使用武力，克里斯托菲德斯先生说，有必要使用武力，因为人民，特别是反对派领导人，受到本国政府部队的威胁。关于认证，他提到，向联科行动提出的要求不同于以前要求各特派团做的任何事情。科特迪瓦人自己决定，联合国是唯一能够认证选举的实体；是第三方在一个主权国家内拥有这种权力。

69. 关于突出政治，有许多重要的经验可以借鉴，包括科特迪瓦各方、次区域组织和安全理事会对政治的支持和突出。关于人权和监测，一个实体记录了在科特迪瓦犯下的所有侵权行为。接受过去，看看谁做什么，这对和解非常重要。关于过渡，虽然过渡始于 2012 年，但联合国系统和东道国政府都没有为过渡造成的混乱做好充分准备。遗留的挑战之一是解除武装、复员和重返社会方案，由于缺乏财政资源，该方案仍未完成。最后，维持和平并不意味着移交，而是与东道国政府当局接触，让其能够有机地接管工作。

70. 诺沃瑟洛夫女士说，东道国的同意对支持特派团非常重要。她还强调了区域和次区域行为体在实施制裁制度中的作用以及与其接触的重要性。她提到联科行动在维持和平中发挥的重要作用，及其如何与法国密切合作。她还提到与利比里亚分享能力，这意味着利用各特派团的相互依赖及其集体努力。一些旨在稳定科特迪瓦局势的战略包括：(a) 建立一个广播电台，开展更加兼顾各方的辩论；(b) 联合计划。尽管如此，联合国只是一个工具，国家有责任维持和平，让维持和平行动在适当时候撤出。

71. 法国代表回复情况通报时指出，科特迪瓦的合作对特派团的成功至关重要。由于法国军队大量参与特派团，包括指派一名法国高级军官，法国代表分享了从军事角度吸取的三个经验教训：

(a) 就军事和政治战略而言，成功的关键因素是增强国家军队实力，重视保护平民，以及联合国军事维和人员能够在没有语言障碍情况下与当地军队沟通。此外，安全理事会确定的国防改革是撤出战略的关键；

(b) 在行动战略方面，创新的快速反应部队证明是有效的，部署前阶段的培训和审查带来了更好的业绩；

(c) 在战术策略方面，在如此恶劣环境下往往难以训练，但与政府的紧密关系使训练更加容易。

72. 荷兰代表赞扬秘书长的报告，指出，需要有力的领导，积极应对性剥削和性虐待等问题。特派团还应增进公众信任，以吸引资源。维持和平行动资源足够时，就更加成功。她补充说，“以行动促维和”和《共同承诺宣言》含有承诺，让资源与维持和平行动任务相匹配，尽管科特迪瓦国家工作队没有资源，也没有能力。最后，从联科行动吸取的经验教训应用于其他特派团过渡，如达尔富尔混合行动。

73. 多民族玻利维亚国代表指出，国家自主权是实现可持续和平的关键。当东道国政府合作时，维持和平行动就可以实现目标。尽管面临挑战，仍需要维持和平行动促进和解。

74. 摩洛哥代表承认政治进程对过渡至关重要，还强调三方对话的重要性。例如，在科特迪瓦，北方和南方部队与联合国之间的三方对话让各方坐在谈判桌上，讨论和平解决方案。联科行动电台也是维和人员和科特迪瓦人的良好平台。最后提到联科行动的经验对联合国的重要性，以及科特迪瓦人参与和平的重要性。

75. 秘鲁代表指出，建设和平方面应开展更多合作，而不仅仅是在维持和平方面。例如，要从维持和平转向建设和平，就必须仔细审查潜在的经济问题，注重社会包容，特别是政治包容，以及法治的实施。国际参与和合作，包括与区域和次区域行为者的参与和合作也是必要的。

76. 印度尼西亚代表指出，联科行动是维持和平的成功范例，突出政治应是任何政治战略的核心，维持和平人员的能力需要加强，以更好地帮助特派团的政治进程。科特迪瓦的平稳过渡非常重要，这归功于安全理事会成员之间的良好协调。需要侧重撤出战略和特派团缩编。

77. 俄罗斯联邦代表谈到几个问题，包括：(a) 联合国的任务周期，在许多情况下，包括关于使用武力的任务周期，不是维持和平行动，而是执行和平行动；(b) 过度依赖特派团，联合国部队和法国部队等其他部队之间缺乏协调；(c) 安全理事会核准的快速反应部队一再用于不同于其成立目的的目的。

78. 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表指出，从联科行动吸取的经验教训应用于其他特派团，并指出，秘书长报告阐明了过渡等重要事项，以及安全理事会早期参与维和特派团过程的重要性。她还询问通报者，国际社会应从科特迪瓦特殊过渡中得出什么结论。还指出，维持和平行动能力仍然有限，并询问通报者如何克服这一障碍。

79. 中国代表提到，维持和平行动是联合国的重要工具，但需要不断改进，包括在以下领域：(a) 维持和平行动需要尊重国家主权，与东道国政府保持牢固关系并征得其同意；(b) 维持和平行动应调整其任务，以便完成任务，进行缩编，最终撤出；(c) 需要加强区域和次区域组织之间的沟通。至于快速反应部队，安全理事会已授权在个案基础上采取此类行动。中国代表请通报者说明在科特迪瓦部

署快速反应部队期间吸取的经验教训，指出中国一贯支持非洲国家以非洲方式解决非洲问题。

80. 克里斯托菲德斯先生在答复大不列颠及北爱尔兰联合王国代表时说，过渡开始得很早，但缺乏财政资源；随着特派团从维持和平向建设和平过渡，会员国的捐款被削减。有支付维持和平费用的意愿，但这并不意味着有支付建设和平费用的意愿。还提出了捐助者愿意为一个摆脱冲突的国家支付多少费用的问题。

81. 在答复俄罗斯联邦和中国代表时，克里斯托菲德斯先生指出快速反应部队在科特迪瓦和利比里亚的重要性。随着联科行动的关闭，这支部队本应转移到马里。快速反应部队的任务还包括考虑联利特派团使用武力，但并不需要。需要改进快速反应部队，达到会员国对其机动和能力的期待。关于使用武力，第 1975(2011)号决议进一步表明，安理会团结一致支持特派团的任务和使用武力。其澄清了关于背景是维持和平还是过渡到执行和平的辩论。认为使用攻击直升机是必要的。

82. 截至 2018 年 12 月 31 日，工作组成功组织了五次会议，总的目标是促进安全理事会、秘书处以及部队和警察派遣国之间的三方合作。没有维持和平行动部在每个阶段的重要支持和通报者富有洞察力的情况介绍，这是不可能的。

83. 科特迪瓦常驻联合国代表兼工作组主席感谢上述专家、维持和平行动部、安全理事会事务司和联合国所有相关部门协助圆满执行 2018 年工作计划。