



## 安全理事会第 2320(2016)号和第 2378(2017)号决议的执行情况 以及安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动经费筹措所涉 因素

### 一. 引言

1. 本报告根据 2022 年 8 月 31 日安全理事会主席声明提交，安理会在声明中除其他外，请我提交一份报告，说明联合国和非洲联盟迄今在履行安理会第 2320(2016)号和第 2378(2017)号决议所作承诺方面取得的最新进展，并就如何在借鉴各种良好做法和经验教训基础上向前推进提出建议，以确保为联合国领导的和平支助行动获得可预测、可持续和灵活的资源(S/PRST/2022/6)。根据这一要求，我召集成立了一个部门间小组，与广泛的利益攸关方，包括非洲联盟委员会、安全理事会成员、非洲联盟和平与安全理事会成员、在纽约派驻代表的非洲国家集团成员、区域经济共同体和区域机制及智库进行了广泛协商，审查了自 2017 年以来取得的进展和吸取的经验教训。

2. 前几次报告回应了安全理事会第 2320(2016)号和第 2378(2017)号决议的要求。我 2017 年关于授权和支持非洲联盟和平支助行动的备选方案的报告应安理会的要求提交，安理会要求继续与非洲联盟密切合作，完善就非洲联盟的相关提议进一步开展合作的备选方案，涉及筹资、问责、联合规划和授权非洲联盟开展和平支助行动的程序等，但前提是须经安全理事会授权(S/2017/454)。我在 2018 年和 2019 年关于加强联合国与非洲联盟伙伴关系的报告中向安理会通报了报告框架的制定情况。该框架将在秘书处、委员会和两个理事会之间建立明确、一致和可预测的报告渠道，并制定标准化报告要求(S/2018/678 和 S/2019/759)。我在 2020 年 10 月 15 日给安全理事会主席的信中报告了根据有关要求进行的评估的结果，涉及联合国-非洲联盟合作情况以及联合国驻非洲联盟办事处满足伙伴关系日益增长的需求的结构和能力(S/2020/1020)。

3. 这些先前的报告、2017 年以来吸取的经验教训，以及非洲联盟委员会继续加强问责制、透明度和合规框架的作法，彰显了自第 2378(2017)号决议通过以来取



得的具体进展。这一进展将为安全理事会逐案审议安理会授权的非洲联盟和平支助行动的经费筹措问题提供进一步保证。

## 二. 背景

4. 非洲冲突的性质不断发生变化，迫使联合国和非洲联盟调整行动，以应对新的和不断变化的挑战。这些挑战包括蓄意针对平民的暴力不断升级，暴力团体越来越多地使用不对称战术，武装极端主义根深蒂固且日益复杂，蓄意攻击维和人员，跨国有组织犯罪的影响不断扩大，对私营军事和安保公司的使用日益增加，以及国家间紧张局势与非国家武装冲突之间产生复杂的相互作用。然而，由于具体的地缘政治和经济因素，每一场冲突都有其独特性。因此，若要有效应对，就必须有的放矢。

5. 和平与安全理事会是非洲联盟负责预防、管理和解决冲突的常设机构。它是非洲和平与安全架构的核心，得到非洲联盟委员会、智者小组、非洲大陆预警系统、非洲常备军和和平基金的支持。

6. 非洲常备军提供了一个平台，可以借此制定非洲联盟和平支助行动涉及联合培训和演习、联合规划、信息共享和资源调动等方面的共同理论、政策和指导方针。这些政策和准则为规划由非洲主导的马里国际支助团和由非洲主导的中非共和国国际支助团等特派团提供了信息。此外，区域经共体和区域机制也同样使用了非洲常备军的概念要素，他们将其区域待命部队——最初是作为非洲待命部队概念下的应急响应人员——部署到冲突地区。这方面的实例包括在冈比亚和几内亚比绍部署了西非国家经济共同体特派团、在莱索托部署了南部非洲发展共同体预防特派团、在莫桑比克部署了南部非洲发展共同体特派团。区域机制正式成为非洲和平与安全架构的一部分。非洲联盟与区域经济共同体和区域机制之间的谅解备忘录草案已经起草，将在 2023 年 5 月举行的国防安全与安保专门技术委员会第 15 次会议上审议通过。谅解备忘录将概述非洲联盟与区域经济共同体和区域机制之间各自的角色、责任及加强协调的方式。

7. 联合国、非洲联盟、区域经济共同体和区域机制可以各尽所能，优势互补，预防、减轻和应对危机，发挥各自优势，相辅相成，共同应对。然而，非洲联盟和次区域组合部署的和平支助行动经常面临资金短缺、特派团管理能力不足以及在航空、情报、监视、目标搜索、侦察、工程和医疗支助等领域缺乏必要的业务和后勤能力以及实现和增强战力的手段。用于弥补这些不足的捐助往往由一系列伙伴提供，包括双边伙伴和欧洲联盟。这些不足往往限制了非洲和平支助行动有效执行任务的能力。因此，安全理事会过去曾逐案决定联合国是否以及如何帮助弥补这些不足。

## 三. 经验教训和最近的事态发展

8. 联合国和非洲联盟在 2016 年进行的联合审查研究了联合国和其他伙伴向安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动提供支助的情况。审查得出了以下六项一

般性意见，所有意见都载有至今仍可借鉴的经验教训：(a) 联合国摊款为非洲联盟和平支助行动的支助需求提供了可靠、可预测和可持续的资金来源；(b) 非洲联盟经常在联合国维持和平特派团部署之前，对危机做出有效应急响应；(c) 联合国必须修订自身的政策、流程和程序，以更好地支持自身或非洲联盟开展的当今外地行动；(d) 非洲联盟应继续加强自身的行政和业务框架，以指导联合国根据非洲联盟和平支助行动的需要提供支助；(e) 和平行动问题高级别独立小组的结论是，联合国维持和平行动不适合开展军事反恐行动，在这方面，鉴于审查结果所述现有政策和支持机制的约束，联合国必须确定它能够在多大程度上支持非洲联盟授权的多国反恐和平叛行动；(f) 非洲联盟和平支助行动受权执行的任务范围广泛，这意味着没有任何单一的支助模式或行为体能够充分提供所有必要的的能力(见 [A/71/410-S/2016/809](#))。自联合审查结束以来，在非洲联盟和平支助行动的筹资和支助问题上有了进一步的发展。其中包括 2017 年授权支持萨赫勒五国集团联合部队，2020 年终止非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的任务，2022 年从非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)过渡到非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)。

#### 萨赫勒五国集团联合部队的经验教训

9. 2017 年 4 月 13 日，非洲联盟和平与安全理事会授权部署萨赫勒五国集团联合部队，最初为期 12 个月。安全理事会第 [2359\(2017\)](#) 号决议欢迎部署萨赫勒五国集团联合部队。根据安理会在同一份决议中提出的请求，我提出了联合国支助联合部队的备选方案(见 [S/2017/869](#))，其中参考了我先前提交的关于授权和支助非洲联盟和平支助行动的备选方案的报告([S/2017/454](#))。安理会随后在第 [2391\(2017\)](#) 号决议中决定，通过联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)，仅向在联合部队框架内在马里境内开展行动的萨赫勒五国集团国防和安全部队提供具体的行动和后勤支助，并通过欧洲联盟协调的筹资机制，以有偿方式提供支助。提供这种支助时将严格遵守关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽责政策(见 [A/67/775-S/2013/110](#))，仅限于医疗后送、伤员后送、获取生命保障消耗品(燃料、水和口粮)和使用联合国工程机械设备，以及马里稳定团建制工程兵辅助部队，协助筹备联合部队设在马里的行动基地。

10. 在向萨赫勒五国集团联合部队提供支助的过程中，联合国必须区分以国家名义开展的行动和作为联合部队一部分开展的行动，包括为执行人权尽责政策而开展的行动。

#### 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的经验教训

11. 2020 年 12 月 31 日，经过 13 年多的部署，非洲联盟-联合国第一个混合行动——达尔富尔混合行动结束了任务。达尔富尔混合行动根据安全理事会第 [1769\(2007\)](#) 号决议设立。该决议规定，特派团“应具有鲜明的非洲特色，部队应尽可能由非洲国家提供”。特派团的混合性质是东道国政府拒绝部署联合国维持和平特派团后的一项创新。达尔富尔混合行动由秘书长和非洲联盟委员会主席共同挑选并向其负责的联合特别代表领导，特派团由联合国根据其关于人员和特遣队所属装备费用偿还等方面的条例、细则、政策和程序进行管理。

12. 秘书处和非洲联盟委员会在达尔富尔混合行动结束后完成了一项关于经验教训的联合研究，其中指出了该特派团在整个部署过程中面临的困难，包括一些特遣队的装备和培训问题，而这些问题又因使能能力方面的不足而加剧。然而，研究报告发现，达尔富尔混合行动的局限性“与其混合性质无关，而主要是由混合行动的运作背景及其与东道国政府的关系决定的”（见 S/2021/1099，附件）。研究报告指出，随着时间的推移，联合国和非洲联盟能够克服最初角色和责任不清以及经验和能力不同带来的问题，最终两个组织得以更好地发挥各自优势。研究报告的结论是，达尔富尔混合行动的经验教训是联合国与非洲联盟在和平与安全问题上建立更广泛伙伴关系的重要组成部分，并建议两个组织今后的伙伴关系应以四个要素为指导：(a) 特定的环境和需要，功能在先，形式在后；(b) 政治优先，因为行动应立足于商定的政治战略，支持包容各方的和平协定或为和平协定做准备；(c) 明确两个组织之间的角色、责任和期望；(d) 建立平衡的伙伴关系，发挥任务的互补性和比较优势。我在提交安全理事会的关于联合国和平行动过渡问题的报告中，还向安理会提出了涉及规划等方面的其他意见和考虑(S/2022/522)。

#### 非洲联盟驻索马里过渡时期特派团的经验教训

13. 安全理事会通过第 2628(2022)号决议，授权根据联合国和非洲联盟拟订的一项联合建议，将非索观察团改组为非索过渡特派团。安理会在该决议中还要求将联合国以前通过联合国索马里支助办公室(联索支助办)向非索观察团提供的一揽子后勤支助扩大到非索过渡特派团。安理会第 1863(2009)号决议要求提供一揽子后勤支助，包括设备和服务，但不包括资金转移，此后，联合国于 2009 年开始支助非洲联盟索马里和平支助行动。设立联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)就是为了提供这个一揽子服务，安理会第 2036(2012)号决议随后扩大了一揽子服务，进而涵盖爆炸物威胁管理能力、二级医疗单位以及根据联合国特遣队所属装备费率和惯例偿还主要装备费用。安理会第 2245(2015)号决议以联索支助办取代了非索特派团支助办，进一步扩大了一揽子后勤支助，进而涵盖按照联合国特遣队所属装备标准、费率和惯例，偿还因敌对行动而损失或损坏的装备和偿还自我维持类别的一个子集。随着从非索观察团过渡到非索过渡特派团，联合国通过联合国特别代表办公室努力确保其做法和支助方式符合新的非洲联盟特派团的要求。此外，联索支助办通过一个信托基金，向与非索过渡特派团联合或协调行动的索马里安全部队提供一揽子非致命装备支助。

14. 2009 年以来联合国向非索观察团和非索过渡特派团提供支助的经验表明，支助办事处模式具有灵活性，是向和平支助行动提供一系列特派团支助能力的一种手段。为了保持以灵活和敏捷的方式向在复杂安全环境中开展行动的部队提供后勤支助，联索支助办继续发展和应用创新做法，包括从以摩加迪沙为中心的模式转变为更加分散的交付模式，从而更好地决定附近安全行动的后勤需求，简化流程，并在前沿地点预先部署补给品。通过以标准化办法进行联合协调、规划和决策，联索支助办和非索过渡特派团成功地加强了特派团支助规划，并有效地弥补了部队和警察派遣国之间的一些能力缺口。非洲联盟和联合国继续在特派团支助领域交流专门知识和加强互操作性。此外，非索过渡特派团的谅解备忘录和协

助通知书等协议是作为三方协议执行的，非洲联盟因此得以履行其监督、问责和合规责任，并促进联合国执行人权尽责政策。非洲联盟一直在努力获得可预测和可持续的双边供资，以满足通过联索支助办没有得到满足的需求。过去 15 年来，欧洲联盟提供了维持非洲联盟在索马里的和平支助行动所需的大部分额外财政支助，但欧洲联盟现在正在重新考虑这种支助，特别是在人员费用偿还方面。

## 四. 迄今取得的进展

15. 安全理事会在第 2320(2016)号决议中鼓励非洲联盟最后敲定非洲联盟和平支助行动人权以及行为和纪律合规框架，以加强问责、增加透明度并提高对有关国际人权法和国际人道法及联合国行为和纪律标准的遵守水平。安理会还请非洲联盟提供最新资料，说明根据有关国际义务组建和平基金的进度、基准和时间表以及非洲联盟和平支助行动的问责、透明度和合规框架。以下各段所列实证表明，非洲联盟与联合国和其他伙伴密切合作，在人权、行为和纪律遵守框架、和平基金的运作以及财务问责安排等关键领域取得了重大进展。

### 人权、行为和守纪框架

16. 非洲联盟和平支助行动的任务往往是执行联合国维持和平行动以外的动态任务，因此在开展行动期间发生违规行为的风险要高得多。非洲联盟委员会认识到，其和平支助行动的规划和开展必须符合国际人权法、国际人道法、区域人权文书以及有关行为和纪律标准。在设计和执行总体合规战略框架以及颁布关于人员甄选和筛选、平民保护、预防和应对性剥削和性虐待的政策方面取得了重大进展，所有这些都是以联合国和平行动的政策和做法为基础的。目前还在努力敲定案件管理工作流程和计划，以建立案件管理跟踪系统数据库。该数据库最终将与联合国使用的类似系统实现互操作，最终目标是便利两个组织按照商定的方式筛选人员。非洲联盟、联合国和欧洲联盟之间的三方项目支持了就合规框架开展的工作。执行工作正在进行中，但仍有许多工作要做。

17. 非洲联盟的合规办法包括预防、应对和补救行动的政策和机制。在索马里实施的预防措施包括培训举措、关于如何对待被非索过渡特派团拘留人员的标准作业程序、针对具体特派团的性剥削和性虐待零容忍政策、在采取重大行动之前进行风险评估、旨在通过限制非洲联盟部队可以使用间接火力的情况来尽量减少平民伤害的间接火力政策、就军队在行动中可使用武力的范围做出规定的交战规则，以及部队指挥官关于保护平民的各种指示。应对机制包括对行动和活动进行事后审查，以及召集成立调查委员会，调查关于非索过渡特派团人员违反国际人权法、国际人道法以及行为和纪律的指控。补救行动得到平民伤亡情况跟踪、分析和处理小组的支持，并在涉及非索过渡特派团人员的伤害案件中提供惠给金。此外，非洲联盟委员会告知秘书处，它已采取步骤支持多国联合特遣部队遵守国际人道法、国际人权法以及行为和纪律准则，包括为此制定政策和标准作业程序，以及为多国联合特遣部队新任领导人提供年度上岗培训。

## 和平支助行动经费的筹措

18. 近年来，为应对资金短缺状况，非洲联盟采取了多个具体步骤，首先是非洲联盟大会 2015 年 1 月就替代资金来源问题做出决定，规定了非洲联盟成员国应为和平支助行动预算提供 25% 的资金的原则，自 2016 年 1 月起实施，在五年期间逐步增加。在 2016 年非洲联盟首脑会议期间还决定，在 2020 年向和平基金提供 4 亿美元，这一目标后来延展至 2023 年。

19. 最近，各国元首和政府首脑在 2023 年 2 月召开的非洲联盟首脑会议期间批准了关于为非洲联盟和平与安全活动提供可预测、充足和可持续资金的共识文件。共识文件回顾了 2015 年关于筹资的决定，并指出，非洲联盟努力支付非洲联盟年度预算中和平支助行动部分的 25%，这是为减少其在执行和平与安全议程方面过度依赖合作伙伴所做努力的一部分，并将加强非洲对非洲联盟优先和平与安全举措的自主权。该文件还指出，25% 将包括非洲联盟领导的和平支助行动部队准备阶段所需的费用。

## 和平基金的运作

20. 非洲联盟在和平基金全面运作方面取得了稳步进展。截至 2023 年 2 月，和平基金已收到 3.37 亿美元会员国摊款。基金的大部分法律、业务、治理和监督机制已经到位。具体措施包括设立了董事会和执行管理委员会；2022 年 2 月通过了和平基金财务细则，并将其列入经修订的《非洲联盟财务细则》；聘请了两名外部独立基金管理人。<sup>1</sup> 和平基金全面运作仍需完成的两项主要任务是：全面建立和平基金秘书处，目前正在进行中；实现 4 亿美元的捐赠目标，预计将在 2023 年底前完成。和平基金秘书处将负责接收和平基金的资金，分配和清偿资金，并向董事会和执行管理委员会报告资金使用情况。

21. 非洲联盟首脑会议于 2023 年 2 月授权通过和平基金开展试点项目。首脑会议还认可立即使用和平基金及其危机准备金机制，专门用于支持东非共同体区域部队的部署和行动，并协助填补因根据安全理事会第 2670(2022)号决议延迟缩编非索过渡特派团部队 2 000 人而产生的资金缺口。在这方面，会议指示非洲联盟委员会根据非洲联盟财务细则，制定立即使用和平基金的详细方式和步骤。

22. 将于 2024 年实施的战略优先试点项目已经确定，和平基金部分资金用于实施这些项目的问题将由董事会审查，供非洲联盟相关政策机构在已经开始的 2024 年非洲联盟预算进程中审议通过。经修订的《非洲联盟财务细则》规定了和平支助行动及和平基金的财务问责和透明度安排。关于和平基金，和平基金秘书处负责向董事会和非洲联盟政策机关提交和平基金季度和半年度预算执行情况报告，其中载有关于批款、实际支出、承付款、挑战和建议的资料。将每半年向董事会、非洲联盟和平与安全理事会和非洲联盟执行理事会报告与成果和目标相对应的总体执行情况。和平基金执行管理委员会应定期向董事会和独立评估小组提供财务管理方面的最新情况，说明其对和平基金行使监督职责的情况。和平基金秘书

<sup>1</sup> 由秘书长驻非洲联盟特别代表代表的联合国是董事会的当然成员。

处与非洲联盟委员会财务主任协商，保管和平基金的账簿并编写财务报告。与非洲联盟的其他活动一样，这些报告须接受内部和外部审计。如果需要特别审计或补充审计，董事会将在非洲联盟常驻代表委员会通过其审计事项小组委员会审议和批准审计工作范围之前审查审计工作范围。

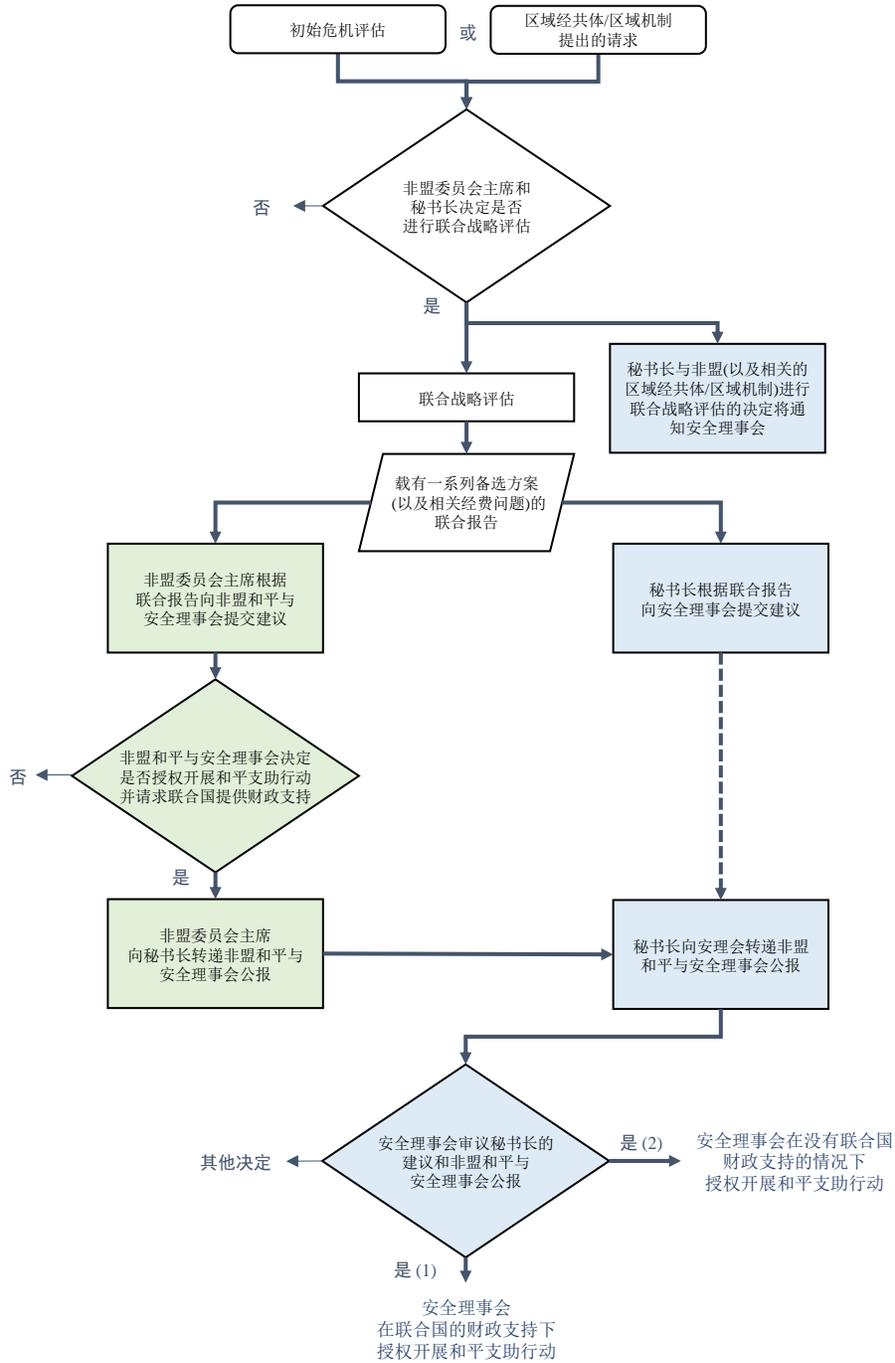
## 五. 联合国支助需考虑的因素

### 联合规划和授权

23. 我在 2017 年报告中提出的协商规划和任务授权进程旨在反映非洲联盟和平与安全理事会的特权，确保安全理事会对寻求联合国摊款资金的任何潜在的非洲联盟和平支助行动进行充分监督，并促进秘书处尽早参与支持规划进程，并为有效和协调的支持制定备选方案。安理会在第 2320(2016)号和第 2378(2017)号决议中强调，对于就潜在和平支助行动的范围和所涉资源拟订联合建议、对于酌情开展评估行动和派遣代表团以及就所采取的这些行动进行定期报告而言，与联合国进行协商分析和联合规划至关重要。

24. 我最初在 2017 年报告中提出并在下图中进一步完善的新特派团拟议协商进程应能产生合作成果，使安全理事会在决定是否授权开展和平支助行动以及是否应通过联合国摊款至少部分资助或支持和平支助行动时感到放心。经过完善的程序具体规定了区域经济共同体和区域机制的切入点，并规定在决定进行联合战略评估时通知安理会。

### 联合国-非洲联盟协商规划和决策程序



25. 有几次次区域部队后来过渡为非洲联盟和平支助行动，后来又过渡为联合国维持和平行动。马里的情况就是这样，西非国家经济共同体马里特派团先过渡到马里支助团，然后过渡到马里稳定团；中非共和国的情况也是这样，中非共和国巩固和平特派团先过渡到由非洲主导的中非共和国国际支助团，然后过渡到中非稳定团。关于马里和中非共和国过渡的经验教训总结工作得出结论认为，在行动规划和协调、指挥和控制以及支助安排方面遇到的挑战突出表明，必须从一开始就尽早参与联合评估和规划，并需要联合确定针对具体情况的过渡基准(见 S/2015/3)。因此，建立新的和平支助行动的协商进程应包括为区域经济共同体/区域机制以及区域组合提供一个切入点，在需要联合国支持或资助的情况下提前部署。根据所述程序，秘书处、非洲联盟委员会以及区域经共体或区域机制(如有必要)之间的联合战略评估一旦启动，安全理事会将得到通知。不寻求这种支助或资金的行动不需要经过协商规划和授权程序，但也不能免除遵守国际标准和原则的要求。

26. 秘书处和非洲联盟委员会目前正在合作，作为为非洲联盟和平支助行动的部署、审查和过渡制定联合准则的举措的一部分，详细审查联合国和非洲联盟现有的业务规划进程。这项工作预计将于 2023 年底完成。

#### 筹资模式

27. 根据协商规划和授权框架，安全理事会将首先逐案决定是否授权部署某个由非洲领导的和平支助行动，然后逐案决定是否允许使用联合国摊款。在核准使用摊款的情况下，批款数额和联合国会员国分摊这些批款的方式将由大会按照《联合国宪章》第十七条，根据秘书处通过正常预算程序与非洲联盟委员会协商编制的拟议预算决定。

28. 我在 2017 年的报告中提出了四种筹资模式，作为联合国摊款可用于支持非洲联盟和平支助行动的备选方案，具体如下：(a) 在和平基金和其他资金来源的可用资源出现短缺的特殊或紧急情况下提供特别补助金；(b) 为联合编制的特派团预算联合筹资，由非洲联盟管理；(c) 设立一个由摊款供资的联合国支助办公室，执行安全理事会确定的支持非洲联盟和平支助行动的具体任务；(d) 联合资助由联合国管理的联合国-非洲联盟混合特派团，但非洲联盟根据其满足自身和平支助行动部分所需经费的承诺承担部分费用。所有四种模式仍然是在不同局势下满足非洲联盟和平支助行动筹资需求的有效办法。然而，特别补助金不是可预测或可持续的资金来源，而且鉴于需要大会提供指导，因此，利用联合国摊款为非洲联盟管理的特派团的预算至少部分供资的方案在很大程度上仍然是一个理想的方案。从其余两个模式衍生出来的办法提供了最切实可行的手段，可确保在短期和中期为和平支助行动提供充足、可预测和可持续的资金，同时确保政治解决办法仍然是特派团任务的核心。

29. 一种办法是设立联合国-非洲联盟联合特派团，向安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会报告工作，但由联合国根据其条例、细则、政策和程序进行管理。联合特派团的预算将涵盖特派团的全部所需经费，包括根据大会规定的政策、标准和

费率向部队和警察派遣国支付的适用偿还款。联合特派团的设计应使政治参与与行动和方案交付保持一致，以确保政治解决方案仍然是特派团各项目标的重点。

30. 另一种办法是联合国通过摊款提供一揽子支助。一揽子支助办法可通过一个独立的支助办公室实现，它提供了一个协调、灵活和透明的框架，通过联合国的能力和力量、商业供应商的外包服务和会员国提供的专门能力，将多种模式的支助安排结合在一起。通常在联合国和平行动背景下进行的特派团支助任务的任何组合，理论上都可以通过一揽子支助来实现。拟议活动范围将由安全理事会决定，并可随时间的推移而调整。一揽子支助计划所涵盖的活动不仅占和平支助行动总费用的很大一部分，而且还意图弥补在非洲联盟委员会及部队和警察派遣国现有业务支助能力方面发现的不足之处。一揽子支助可用于支助范围广泛的已获授权的活动，包括通常不属于联合国和平行动范围的活动。在这种情况下，至关重要的是，和平支助行动和联合国提供的任何一揽子支助都应作为一项连贯一致的政治战略的一部分加以部署。

31. 在上述两种办法中无论采取哪一种办法，具体任务和相关结构都应适合具体情况；它们不一定要照搬目前或以前利用联合国摊款向非洲联盟和平支助行动提供支助的实例。事实上，考虑到所吸取的经验教训以及局势和任务的要求，提供支助和资金的方式可能看起来非常不同。这两种办法都将有助于适用联合国的规则和条例、财务监督准则、问责机制和人权尽责要求，并可根据现有政策和程序加以实施。具体的支助安排的目标应该是促进区域自主权，提高非洲联盟和平支助行动自给自足的能力。建立完全自主的非洲联盟特派团支助能力仍然是我们的共同目标，因此，两个组织必须继续在现有工作的基础上，加强在业务支助、规划、监督、问责、合规和决策方面的协作，以期加强非洲联盟的自主权和主导权，确保共同了解最紧迫的支助需求，并就如何确定这些需求的优先次序做出决定。

32. 秘书处曾多次接到通过信托基金提供一揽子业务支助的请求。这种安排在政治上可能是权宜之计，但管理自愿供资的一揽子支助计划的经验表明，这些安排在很大程度上不适合非洲联盟和平行动的需求，需要非洲联盟，进而也需要联合国管理几个不同的供资机制，并参与广泛的筹资工作。信托基金缺乏充足、可预测和可持续的资金，严重限制了它们的支助规模和范围。此外，联合国没有能力满足寻求支持的部队的期望和要求，这不可避免地导致紧张和沮丧。

#### **特派团预算编制、财务管理和报告**

33. 由联合国摊款供资的联合特派团和一揽子支助计划的预算和随后的执行情况报告将根据《联合国财务条例和细则》和大会有关决议编制。这些文件将通过行政和预算问题咨询委员会和第五委员会提交大会审查，方式与联合国和平行动预算相同。联合国将支持非洲联盟加强监测和报告政策，以便向大会提供所需的预算编制、财务和执行情况报告。

34. 还应铭记，联合国预算流程本身属于时间和资源密集型。联合国预算始于所涉财政期间的前一年，在财政期间结束后需要提出大量的执行情况报告和进行审计，所有这些都包括总部和政府间的多层次审查。预算编制方法，包括标准费用

和比率以及偿还和控制特遣队所属装备的标准和政策，都是随着时间的推移而发展的，以满足联合国和平行动授权活动的需要，并适合部队和警察派遣国的国际业务特征。例如，关于偿还联合国和平行动派遣军事和警察部队所发生的费用问题，大会核准的军事和警察特遣队人员偿还标准是根据世界银行对所有收入类别的联合国部队和警察派遣国进行的调查确定的。

### 特派团支助

35. 和平行动问题高级别独立小组 2015 年的报告(A/70/95-S/2015/446)和 2016 年非洲联盟-联合国联合审查报告指出了联合国和平行动现有行政框架存在的若干缺陷。正在以各种方式解决这些问题，包括通过我的管理改革，其中包括加强向外地下放权力和精简程序，以提高业务支助的效果和效率。可以通过保持任务执行责任与资源管理权力的一致性，让各实体的负责人对业绩负责。联合国行政框架需要继续调整，以确保其适合支持安全理事会设立的特派团和任务的目的。在考虑可能向非洲联盟和平支助行动提供支助时，应借鉴秘书处在支助现有联合国和平行动方面所面临挑战的经验教训。为了执行这些行动任务，可能需要经常作战，包括打击武装极端分子。此外，联合国直接向和平支助行动提供的支助必须符合关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽责政策，并在大会建立的监管和行政框架内，包括联合国的细则和条例以及监督和问责标准范围内提供。

36. 与行政和预算安排一样，联合国和平行动的业务支助安排最初是为联合国维持和平特派团设立的，因此可能无法优化，从而满足非洲和平支助行动的要求和业务节奏。它们还以部署大部分特遣队所属装备和自我维持能力的特遣队为前提，而部署到非洲联盟和平支助行动的特遣队并非总是如此。鉴于这些现实情况和差异，现有的业务支助安排的范围也必须继续调整，使其同样灵活，胜任使命，从而能够适用于非洲联盟和平支助行动。

37. 如上文第 10、34 和 36 段以及 2020 年联合国-非洲联盟合作情况评估结果所述，在萨赫勒五国集团联合部队等行动背景下，提供联合国特派团支助面临特殊挑战。其中包括：在向联合国安全理事会或非洲联盟和平与安全理事会报告和问责方面缺乏明确性；在通过为部署在本国以外的军事和警察特遣队设计的业务和偿还框架提供支助方面存在概念上的困难；在执行人权尽责政策方面存在实际障碍。应将这些挑战视为经验教训，供安全理事会就授权和支持此类和平行动做出决策时参考。

## 六. 结论

38. 过去 15 年来，安全理事会收到了许多报告，其中指出必须为非洲联盟和平支助行动提供可预测和可持续的资金。这些行动作为应对非洲危机的工具包的一部分，加上联合国现有的各种机制，其重要性显而易见。确保它们拥有成功所需的资源的理由是明确的。两个最可行的方案并不是理论上的，已经在经验教训的基础上得到了检验和完善。安理会一直在逐案决定向非洲联盟和平支助行动提供支助和资金的方式，预计将继续照此行事。然而，与和平支助行动有关的请求可

被视为特殊情况的时代已经过去。为了更有效地应对当今的挑战，需要以更系统的方式考虑对这些行动的支助。本报告概述的协作规划和授权进程提供了一个标准化机制，非洲联盟和次区域组合可通过该机制协作评估应对新出现危机的必要措施。如果非洲联盟和平支助行动被确定为应对危机的首选手段，这一进程将提供一个渠道，向安全理事会提出联合国支助请求，包括获得摊款的可能性。这一进程向安理会提供了系统评估业已完成的保证，从而便利安理会就是否可以动用摊款做出决策。

39. 经验表明，在和平支助行动得不到摊款的情况下，这些行动则会缺乏确保一致性、效率和影响所需的可预测、可持续的资金。非洲联盟已采取具体步骤应对这一挑战，包括承诺增加对和平支助行动的财政捐助，通过和平基金承担 25% 的此类行动年度预算。

40. 在我 2017 年报告中概述的向非洲联盟和平支助行动提供摊款的筹资模式中，派遣联合特派团和联合国通过摊款资金提供一揽子支助，包括通过专门的支助办公室提供一揽子支助，是确保以最可预测和最可持续的方式提供支助的两种办法。应避免通过信托基金资助一揽子支助，因为缺乏可预测和可持续的资金会影响实际效果，并给规划和预期管理带来挑战。通过在一些协作环境中积累的经验教训和交流业务支助事项方面的专门知识，这些模式还有助于调整进程和程序，加强业务规划和监督能力。应根据有关行动的具体情况来决定具体办法，因为在应对非洲大陆的冲突方面没有一刀切的解决办法。至关重要的是，每一项应对措施都应确保政治解决办法在解决有关危机中的首要地位。为取得最大效果，应调整联合国标准后勤和行政安排，以满足非洲联盟和平支助行动的高行动节奏和强有力任务的要求。

41. 安全理事会在第 2320(2016) 号和第 2378(2017) 号决议中高度强调需要建立有效的问责和合规框架。非洲联盟表示，执行其合规框架是一项业务需要，无论是否需要资金或其他伙伴支持，非洲联盟都将继续在业务活动中执行这一框架。自 2017 年以来，在联合国和欧洲联盟等合作伙伴的支持下，非洲联盟在进一步制定和实施国际人道法、人权以及行为和纪律合规框架方面取得了值得称道的进展。在承认迄今为止在加强人权保护和问责框架方面所做工作的重要性的同时，我们应鼓励持续努力，确保取得进一步进展，同时铭记，正如我们在联合国和平行动中了解到的那样，实现更高的合规标准是一个反复、持续的过程。

42. 总部和外地缺乏足够的人员配置仍然是非洲联盟委员会面临的一个挑战，并对联合国在特派团规划、管理和业务支助的所有方面提供的能力建设和其他技术援助造成限制。在合规这一具体领域，目前联合国、非洲联盟和欧洲联盟开展的三方项目有助于为非洲联盟委员会增加人员配置提供资金，以制定合规框架和相关方案和举措。尽管迄今已取得重大进展，但仍需要给予关注并提供专用资源，以继续开展这些工作，确保将政策转化为实践，并监测和评价执行情况。联合国会员国还应考虑如何支持非盟委员会弥补这些能力差距。

43. 为非洲和平支助行动获得充足、可预测和可持续的资金一直是一项长期挑战。联合国对非洲联盟和平支助行动的支助涉及不断演变的技术问题，但我谨重

申，推进可持续筹资和扩大对非洲联盟和平支助行动的特派团支助范围的决定是政治性的。我曾在多个场合强调，需要建立由区域部队领导的新一代和平任务和反恐行动，并提供有保障和可预测的资金。非洲联盟显然是这方面的伙伴。我发出这一呼吁的依据是非洲和平与安全的背景和前景、非洲联盟和联合国在深化伙伴关系方面取得的重大进展、在加强非洲联盟领导的和平支助行动的总体规划、成效、管理和监督方面取得的进展以及近年来从各种和平行动中汲取的经验教训。这是因为我深信，现在是安全理事会迎接挑战的适当时机，为非洲联盟领导、联合国支持的非洲大陆新一代和平行动奠定基础，这种行动将两个组织各自的力量结合起来，优先考虑政治解决办法，最大限度地发挥军警和文职人员的影响力。

44. 我们的共同目标应该是确保非洲联盟有能力规划、部署、管理、维持和资助自身的和平支助行动。联合国摊款可以为实现这一目标提供更可持续的资金来源，在以有助于培养非洲联盟能力的方式提供资金的情况下更是如此。这还可以切实体现我们两个组织之间的牢固伙伴关系，这种伙伴关系对于有效应对非洲不断变化的和平与安全挑战至关重要。我呼吁安全理事会明确表示支持非洲联盟和平支助行动获得联合国摊款，这将具体表明安理会随时准备开创新局面，填补国际和平与安全架构中的一个重大空白，并有力地再次表明安理会愿意制止非洲大陆祸国殃民的武装冲突。