



安全理事会

第七十年

临时逐字记录

第七五六四次会议

2015年11月20日星期五上午10时举行

纽约

主席：	里克罗夫特	(大不列颠及北爱尔兰联合王国)
成员：	安哥拉	卢卡斯先生
	乍得	穆罕默德·泽内先生
	智利	巴罗斯·梅莱特先生
	中国	刘结一先生
	法国	德拉特先生
	约旦	卡瓦夫人
	立陶宛	什波考斯卡斯先生
	马来西亚	阿德宁夫人
	新西兰	范博希曼先生
	尼日利亚	博萨赫先生
	俄罗斯联邦	伊利切夫先生
	西班牙	奥亚尔顺·马切西先生
	美利坚合众国	普雷斯曼先生
	委内瑞拉玻利瓦尔共和国	苏亚雷斯·莫雷诺先生

议程项目

维护国际和平与安全

关于秘书长报告“联合国和平行动的未来”的通报

2015年11月5日大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表给秘书长的信 (S/2015/846)

本记录包括中文发言的文本和其他语言发言的译文。定本将刊印在《安全理事会正式记录》。更正应只对原文提出。更正应作在印发的记录上，由有关的代表团成员一人署名，送交逐字记录处处长(U-0506) (verbatimrecords@un.org)。更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org>)上重发。

15-38224 (C)



无障碍文件

请回收



上午10时开会。

通过议程

议程通过。

维护国际和平与安全

关于秘书长报告“联合国和平行动的未来”的通报

2015年11月5日大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表给秘书长的信（S/2015/846）

主席（以英语发言）：安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我谨提请安理会成员注意文件S/2015/846，其中载有2015年11月5日大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表给秘书长的信，转递一项关于所审议项目的概念说明。

我热烈欢迎秘书长潘基文阁下，现在请他发言。

秘书长（以英语发言）：我很高兴今天能与各成员一道参加会议。我感谢主席国联合国组织本次重要会议。这是安全理事会首次审议和平行动问题高级别小组的建议和执行报告（S/2015/682）中我本人的建议。我希望这将开启旨在加强联合国和平行动的持续对话与行动。

我之所以发起这项和平行动倡议，是因为我对当今冲突的规模和激烈程度极为关切。冲突造成的人员、政治和财政代价不断增加。今天，政治上的失败致使千百万人身陷不安全、不公正和匮乏之境，而这又给明天的冲突火上浇油。

冲突引发的各种要求也令我们维护和平与安全的工具、特别是联合国和平行动，背负沉重负担。维持和平与特别政治特派团被部署到比以往任何时候都要多的地方，其组合也空前增多。它们正在奋力执行各种复杂的任务。行动的规模之大，令我们的各系统承受重压。我们并不总是以所需的速

度和效力作出反应。我们难以跟上每场冲突的演变步伐。而结束冲突，维持和平，对我们来说就更难了。

正因为如此，我请由东帝汶前总统若泽·拉莫斯—奥尔塔先生担任主席的杰出小组探讨如何调整联合国各项和平行动，使之适应当今的各种挑战。加强和平行动是一项集体任务，需要许多行为体协作。在我的执行报告中，我列明了那些秘书处可以采取具体行动的领域。我还指出了那些会员国、大会和安全理事会必须介入的领域。我还强调了伙伴关系对我们实现我们目标的重要意义。

今天会议的重点是讨论安全理事会可在加强和平行动方面发挥怎样的作用。高级别小组提出了若干建议，我就其落实拿出了具体建议。小组的建议涵盖三个广泛领域：一、政治介入；二、联合国和平行动的规划与执行；三、振兴伙伴关系。我要简要谈谈每项建议。

第一，关于政治介入，和平行动是政治工具。它们由安理会部署，以推进和支持冲突的政治解决。它们体现出国际社会承诺帮助寻找和维持政治解决办法。即使是在授权一项和平行动之前，安理会的政治介入，也至为关键，而且，在整个行动期间依然不可或缺。

本次审查的一个关键发现是，预防是应对冲突的各种代价不断增加的最有效手段。这也是支持国家和区域伙伴的最佳途径，因为它们是而且必须是预防的前线。

如果安理会成员一致围绕旨在缓解紧张局势的共同政治战略执着努力，那么，其成效将是巨大的。安理会的公开声明和传递给各方的非公开讯息影响着实地的看法和行动。如果安理会与区域和其它利益攸关方接触，并酌情动用制裁措施，则有可能改变关键当事方的动机，在减少助长冲突的武器和资金流动方面发挥作用。安理会的介入有助于防止冲突蔓延，有助于增加对受影响平民的支助。这样的早期介入是最有效的，但前提是，它必须是集

体行动，通过与区域有关方开展伙伴协作来实施，并持之以恒。

安理会与各驻在国政府接触对于确保它们履行与维和军警人员和文职人员的安全、安保和行动自由有关的义务也很关键。我们一再看到，由于一系列的行政障碍和其它限制，特派团在履行其授权的任务时受阻。

如要尽早采取行动，我们必须及时获取信息。我一直致力于就令人越来越担忧的局势、特别是那些平民受到严重威胁的局势向安理会坦率、及时地通报情况。各区域办事处和我的特使们可为早期和有效的政治介入提供宝贵的支持。我的“人权先行”倡议致力于将联合国系统的注意力聚焦于防止严重和大规模的侵犯人权行为。

凡部署了特派团的地方，我们都需要对它们支持的各项政治战略给予更大的关注。我将鼓励我的特别代表们在他们的通报中重点介绍政治努力的情况，并指出各种风险、挑战以及取得进展的机遇。对于安理会自身能够而且应发挥的作用，我们将更加直言不讳。这可包括与我们特派团驻在国境内安理会成员的代表进行接触，他们可以在与各方的接触中展现安理会的集体决心。

安全理事会能够加强和平行动的另一个领域是，更好地规划和执行我们的授权。所赋予的授权必须针对具体冲突环境更妥善地定制，而且能够随着冲突演变加以调整。在对授权进行优先排序，以便为各特派团规定务实和可实现的任务方面，我们正在取得良好的进展。我还赞同小组关于进行有序授权的建议。有序授权做法能够加强各项努力，从而侧重于紧急保护和政治任务。它不仅可以使安全理事会及和平行动有更大机会与国家行为方和区域伙伴接触，而且能更好地致力于国家优先事项。有序授权法还可以使能力与任务更一致，并暴露差距。

确定授权的先后次序和轻重缓急将取决于安理会能否从秘书处获得更好和更经常的评估。我正在

研究采取一系列措施，以便在总部、我们的实地特派团和整个联合国系统强化联合国的分析和规划。我已指示我的办公室承担额外的责任，帮助改进我们拟订一并最终提供给安理会一及时、高质量的分析、选项和拟议行动路线图的方法。我们还在提升我们报告的质量和时效。

安理会有责任确保维和人员有执行任务所需的配备。这意味着确保我们有所需的一系列能力，能够开展日益复杂和危险的现代和平行动。良好的行动准备状态、各种常备安排、灵活的实地支助和优质的医疗服务缺一不可。部队和警察派遣国需要得到支持，以便产生关键的增强能力要素，联合国的行政惯例也需要精简和调整。

同样，在进展受阻时，我们需要成员们的介入。凡是在联合国和平行动被授权保护平民的地方，各项和平行动都必须使用一切工具，包括在必要时动用武力。但是，这并不能取代寻求政治解决方案的努力；它使安理会成员的介入变得更加关键。同样地，如果在平民受到威胁的时候却没有采取行动，我将告知安理会。我自己则会要求成员们从政治和行动两方面予以介入，帮助纠正此类状况。我正在就包括性剥削和性虐待在内的不当行为问题提出类似的要求。如果安全理事会表明它将继续参与规范特派团的行动及其人员的行为，便有可能成为激励更良好表现的一大动力。

第三套关键建议的重点是与伙伴们开展有力的对话，这对于规划更有针对性的授权和加强安理会的政治介入极为重要。必须更深入地与区域伙伴接触。我们需要使协商和对话制度化，并酌情就规划与实施和平行动开展协作。我们需要向我们的伙伴们提供有效的支持，并且必须从我们目前的重要区域伙伴即非洲联盟开始。

同样，安全理事会与部队和警察派遣国之间的关系对开展高效的和平行动至为重要。我们需要更深入地了解我们各自的期望、能力和制约因素。我们需要在授权和平行动之前，尽早就所需及现有

的条件进行接触。我欢迎安理会最近与派遣国的对话，我鼓励成员们考虑本人提出的进一步加强三角磋商的建议。

最近通过的第2242（2015）号决议列述了强化落实安理会具有标志性意义的第1325（2000）号决议的议程。关于妇女与和平与安全的各种考虑被充分纳入整个和平行动倡议的主流。我的关于和平行动的报告也借鉴并吸收了建设和平问题专家咨询小组的建议，以确保高度的关联性。在这方面，可考虑加强安理会与建设和平委员会之间的协作。

这些努力结合在一起，可使我们能够为联合国解决冲突，保护人民以及帮助各国找到持久和平之路的各种工具注入新活力。我希望，今天的讨论将是我们与安理会所有成员为提高联合国和平行动的效力和效率而进行持续接触的第一步。我随时准备在今后数月与安理会合作。

主席（以英语发言）：我非常感谢秘书长的通报。

我现在请安全理事会成员发言。

巴罗斯·梅莱特先生（智利）（以西班牙语发言）：我们感谢安理会主席召开本次通报会并提供概念说明（S/2015/846，附件）。我还感谢秘书长的通报。

我们注意到秘书长（S/2015/682）和高级别独立小组（见 S/2015/446）各自的报告，同时，我们知道，这是与会员国、尤其是部队和警察派遣国将举行的若干次会议之一。在这方面，我们回顾维持和平行动特别委员会在此类行动方面所担负的核心职责。

关于主席在其概念说明中提出的那些特定问题，我们赞同采用独立小组提议并得到秘书长赞同的“维持和平行动”一词，来指称本组织在和平与安全领域的范围广泛的工作，其含意中也包括专家组、和平与安全顾问们等各种工具和灵活手段。

我们赞同这些报告中的看法，即，安理会必须发挥集体政治影响力，以促成政治解决。必须将这点置于维持和平行动的中心。安理会有责任尽早察觉冲突的出现，并寻求设立应对机制，以避免和克服暴力循环。必须在“其它事项”下审议可能破坏国际和平与安全的问题，以便对危机进行监测，并使有关国家知晓安理会对它们面临局势的关切。安理会及时掌握情况是产生威慑力的有力工具，也有助于开展预防性工作——由于缺乏集体行动，有时此项工作至今未能开展。凡情况许可，就应借助联合国各种机制来加强联合国的调解活动，以补充安理会的政治作用。

安理会部署的维持和平行动必须是为支持政治进程而拟定的综合性战略的一部分。我们也认为，应采用有序方法来拟定授权。在此方面，有必要规划中长期政治目标，包括各种实地核查机制和执行战略。所赋予的授权必须根据冲突当事方以及秘书处和安理会的共识来拟定。

所有这些目标都必须能够顺应结构性的变化，从而促进和平、民主和包容性发展。重新审视安理会维持和平行动工作组的运作情况，以便尽量增加其与部队和警察派遣国的联系，也有助于实现这一目标。在制定任务时我们也必须更好地考虑它们能够作出的贡献，因为它们拥有关于实地局势的信息并对能够和无法取得什么成果心中有数。

最后，我们谨指出，在规划和平任务时，我们也必须从一开始就允许性别顾问以及保护妇女、儿童和人权顾问作为独立的职业类别参与和参加进来，以确保对弱势群体的保护。

苏亚雷斯·莫雷诺先生（委内瑞拉）（以西班牙语发言）：我感谢主席召开这样一次重要会议，并且也感谢他分发概念说明（S/2015/846，附件）。我们也感谢秘书长所作的宝贵通报。

概念说明重点提到在和平行动问题高级别独立小组报告（见S/2015/446）中拟定并获得秘书长执行报告（S/2015/682）采纳的两个非常具体的建议。第

一，维和任务应当获得有序授权并符合实地的具体情况。第二，安全理事会必须利用其集体政治影响力来实现政治解决。

委内瑞拉欢迎基于有序授权任务的方法，在这方面，我们认为该进程必须包括三个阶段。第一，确定实地条件是否适合于部署联合国维和行动。第二，如果适合部署，就部署一个仅提供保护和安全的任务有限的行动。以及第三，把行动的任务范围扩大到其他多层面领域。

在第一阶段中，秘书处必须到达实地对冲突背景、各方和其他相关利益攸关者的优先事项和意图进行详细分析。秘书处也必须确定执行任务所需的专门的军事和警察部队，包括迅速部署和部队组建的选项。在提出其想法时，秘书处也必须考虑实地条件是否适合于部署联合国维和行动。在这方面，我们要附和高级别小组对于在既没有和平可维持、也没有开展政治进程的局势中部署维和人员所表示的关切。

也必须明确，建立维和行动不是为了启动和恢复政治进程、在没有和平的地方管理冲突、参加打击恐怖团体的军事行动，或是接过反恐行动或临时联盟、弃守土地的区域和次区域部队的其他类型攻势所剩下的任务。在这方面，我们强调非洲联盟/联合国关于在索马里部署联合国维和行动标准的联合报告所建立的先例。它确定，实地的安全条件尚不适合于部署这样一个行动。令人遗憾的是，正如高级别小组的报告所指出的那样，在其他情况下没有采取同样的预防措施，没有事先研究实地的政治和安全背景，没有适当评估成功完成任务所需的实体和物质需求，即部署了维和行动。

在第二阶段中，只有当秘书长确定实地的政治和安全条件适合于部署联合国维和行动，安全理事会才可考虑制订一个强调安全、政治和保护层面的初步和临时的任务。有了这一规定，秘书长可以随时向安全理事会报告实地进展情况。

在第三阶段中，一旦秘书长确定实地条件适合于建立一个更广泛的多层面特派团，安全理事会就能够考虑把任务范围扩大到其他领域，以包括促进人权和性别平等、安全部门改革、监测小武器和轻武器的贩运，以及协调当地机构的能力建设和发展努力，等等。

至于安全理事会利用集体影响力实现政治解决，委内瑞拉持谨慎态度。根据主席编写的概念说明并按照秘书长报告的内容，在短期政治解决的可能性极少或是东道国承诺不力的情况下，希望安全理事会将利用其政治实力在实地启动这一进程。主席在其说明中建议使用从向新闻界发表声明到实行制裁和在实地部署军队等安全理事会手中的一整套工具和手段。

委内瑞拉非常了解预防和缓解冲突的重要性以及安全理事会在这方面发挥的根本性作用。但是，我们不得不重申建设和平架构审查专家咨询小组的报告（见S/2015/490）所表示的意见，即联合国，特别是安全理事会，尚不了解如何使其工具适应国际大背景，常常喜欢使用军事解决办法。换言之，委内瑞拉将考虑使用安全理事会一整套工具中的非强制性手段，例如向新闻界发表的声明、主席声明、公开辩论以及非公开磋商。但是，我们对于安全理事会这些年来所展示的倾向——频繁使用强制性和军事办法来解决冲突——深感关切。

安全理事会在发挥加强国际和平与安全的作用时，应选择使用和平解决争端的机制。在这方面，安理会必须更加果断和有效地使用更多的非强制性措施，只有在所有其他选项都已用尽，并且武力和制裁的使用真正有机会对寻找冲突解决办法产生积极影响时，作为最后手段才使用武力和制裁。

最后，正如我们已经在目前就主席声明所进行的谈判期间已经做过的那样，我们要强调，必须记住，尽管安全理事会在制定维和行动的任务规定方面发挥了根本性的作用，但是大会的附属机构维持和平行动特别委员会是受权制订该领域中的政策和

理论的机构。大会几个委员会也正在开展一个政府间进程，以审议和平行动问题高级别小组报告和秘书长报告中的建议，并确定各项建议的执行工作将遵循的路线。

伊利切夫先生（俄罗斯联邦）（以俄语发言）：我们感谢秘书长今天的通报。我们非常仔细地阅读了和平行动问题和特别政治任务问题高级别独立小组编写的报告（见S/2015/446）以及秘书长关于执行高级别小组各项建议的构想的报告（S/2015/682）。这些文件将是各会员国全面和认真分析如何进一步发展我们这个全球组织的维持和平架构的一个良好起点。

我们同意，当今的威胁与挑战以及当今冲突不断变化的性质，需要联合国适当地调整适应。我们完全同意各报告中所采取的方针，即，有必要对联合国的维持和平行动做出改变，特别是在解决危机的政治工具方面。对我们来说，优质和精心的政治与调解努力是优先事项。世界各地冲突的经验已表明，这样的方针就是有助于铲除冲突根源而不是仅仅处理表象的做法。否则，即便暂时平息，之后，危机仍有可能重新出现。

我们支持这样的看法，即，有必要在维护国际和平与安全方面加强全球和区域的合作。联合国的作用及其在维持和平潜力方面的重要权威是独一无二的。然而，同样重要的是，本组织的介入程度，要根据每个特定国家的情况仔细地权衡。此外，还必须通过组织与当地政府和社区的密切对话，尽可能多地考虑到该国人民的利益与需要。我们仍然确信，联合国的存在必须谋求只根据东道国政府确定的优先事项援助它。在这方面，至关重要的是，要在维和人员与东道国各地方当局之间开展经常的建设性合作，同时还要努力加强接受国的能力。

我们特别关注了报告中的一些想法，其中指出，不应当用联合国维和人员来打击恐怖主义和暴力极端主义。国际社会有其他可支配的工具用于此目的。在这方面，令人感到鼓舞的是，各项建议确

认了维和的各项基本原则。我们不能同意现在在联合国越来越多地提出的下列想法，即，对维和应该有一种灵活的诠释。保护平民现在是而且仍然是维持和平的主要目的之一，但是它不可能是维和行动的最终目的，因为保护平民的需要是冲突的一个结果，而不是起因。我们决不可忘记，保护平民的责任应该由各国自己承担。只有它们才能最终确保这种保护的质量与稳定性。在这方面，维持和平行动的主要目的之一是，在东道国不能负起这一责任的艰难时期，向它伸出援手。这种支助必须是不偏不倚的，而且必须基于东道国的同意与谅解。与此同时，我们决不可忘记，任何情况下，这是一种所需的临时措施，为的是要留出时间，找到一种政治和外交解决办法。

我们认为，重要的是，要谨慎对待在维和过程中过度关注人权问题的事，包括秘书长的“人权先行”倡议，和性别平等问题。我们不是试图削弱这些问题的重要性，但是，我们吁请对它们采取一种负责任和合理的方法。要不然，可能影响主要维和任务的执行。秘书处各部门也有必要认真遵守其任务授权并抑制承办他人的任务授权和重复工作的做法。诸如“联系”、“一致性”、“协调”、“灵活性”等现代字眼几乎在联合国的每个决定中都有，绝不可导致每个人都在做别人的工作。这种做法的结果必然是，没有人在做任何事，也没有人对任何事负责。作为这种做法的一种副作用，我们看到办事处数量增多，而且费用和开支在增加。联合国的机制，包括在维和领域，必需削减，而且不应当建立额外的机制来这样做。此外，我们决不可人为地限制部队派遣国的数量。秘书处也决不可在人员配备政策方面享有过宽的管理权限，包括在早期部署和民事人员管理等方面。

势在必行的是，联合国要与区域和次区域组织以及区域内各国开展合作并找到其它合作形式。这种合作可以循着不同的路径开展：从交流信息和最佳做法，到在实地开展联合活动并提供资源支持等等，以便迅速而有效地应对现有的和正在出现的挑

战。我们看到，全世界几乎所有区域都有着发展这种合作的巨大潜力。

最后，我要指出，整个范围的各种问题，包括那些与预防措施、维和原则、秘书处结构变革以及人力与财务资源的使用和再分配等有关的问题，都要求会员国进行有意义的实质性审议。这项工作主要应该在大会维和行动特别委员会和大会第五委员会内开展。

德拉特先生（法国）（以法语发言）：我感谢秘书长作了通报，介绍他为联合国维和行动的将来设想的愿景。法国完全赞同秘书长在其关于联合国和平行动未来的报告（S/2015/682）中提出的概念框架。这一框架是在拉莫斯·奥尔塔先生领导的关于和平行动问题高级别独立专家小组的报告（见S/2015/446）基础上提出的。这些出色的报告呼吁开展一种动态、自愿参与、间或在必要时又强有力的维和活动，以支持各国的政治进程。我们认为，在这方面已划定的界线是令人满意的。

在本次辩论会的背景下，我谨强调三个方面。首先，在秘书长的特权范围内，他有权也有义务确保联合国在实地更加有效、顺应需要和做出表率。可以通过花费不多的简单措施来重组和改革程序，以满足这些需要，而且可由他主动将它们付诸实施。至于效力问题，我们认为，必须赋予实地各方以责任和权能。管理权限和能力必须从总部下放到外地。我们指望秘书处将此坚持到底。按照同样的思路，我们感到，秘书处的内部程序应当是深入分析的重点。在我们看来，招聘民事人员的有些规则太麻烦，也太慢。最后，在树立榜样方面，法国支持旨在加强对蓝盔人员实施性虐待采取零容忍政策的建议，而且一切努力都必须朝着具体落实这一政策的方向汇聚。从2016年开始，按照维持和平行动部组织的全面培训，我们希望为维和行动的特定目的发起一项培训培训员的举措。这项培训将用法语讲授，而且当然是向多国受众开放的。

其次，法国希望某些问题得到更充分的考虑。这也可以在我们全力支持下由秘书长付诸实施。就我们而言，我们要动员起来，在下列方面为安理会提供我们的军事专门知识。第一个方面是保护蓝盔人员；他们是响应召唤前来干预越来越复杂的局势的，而在这些局势中他们自己却往往成为袭击的对象。增进他们的安全是一项贯穿各领域的目标，关系到部队组建和顺利执行安全措施，其中包括对简易爆炸装置防护措施的部署。另一个方面是使用新的技术来提高侦察、监测和情报能力，从而应该有可能做到更好地预见威胁，支持维和行动的各项活动，确保人员的安全并且保护平民。同样，管理行动后勤工作的有些规则可以作出改进，以便更加顺应和更好地适应行动战区的各种需要。最后，维和行动中的医疗护理方面必须有所改善；在这方面，由于没有任何标准，我们认为，透明度、问责制和业绩评估等各项基本原则一直未充分付诸实施，从而使联合国人员受到应该是不可接受的风险之影响。

我们作为安全理事会理事国以及许多决议起草者，计划在这些努力中尽力而为。由于这个理由，我们尤其打算落实或支持若干倡议的执行，其中包括加强与区域各方和相邻各国的磋商。这个目标载于秘书长的报告中，而我们完全支持这项目标。因此，在开始谈判设立或延长维和行动的任务授权之前，我们将把区域行为体聚集在一起，听取它们的意见。

我们要与部队派遣国和工作人员派遣国进行更多对话。要不是有这些国家以及这些国家、安全理事会和秘书处之间的三边合作，就不可能进行有效的维和行动。正如秘书长所说的那样，对任务授权必需要有充分了解和完全接受，这样才能得到执行。因此，法国打算定期将主要部队派遣国和工作人员派遣国聚集在一起，听取它们对执行任务授权的看法。这些磋商应在延长任务授权之前的预备工作中进行，使这些任务授权更有针对性和设定重

点。这是我们依照秘书长的建议计划全力以赴的另一个领域。

最后，安全理事会除了审议任务授权之外，我们认为，与东道国就契约进行谈判也是一件应该加以鼓励的事。我们认为，双方应达成共同致力的愿景的承诺。法国将继续全力参与和支持联合国维和行动并尽力使这些维和行动更加有效和发挥作用。

范博希曼先生（新西兰）（以英语发言）：主席先生，我们感谢你安排今天的通报会和提供概念说明（S/2015/848，附件）。我也感谢秘书长与会并向我们作出通报。

今天的议题和秘书长的通报都涉及安理会一些维护和平与安全的最有力工具的作用和效力。我们欢迎秘书长（S/2015/682）和和平行动问题高级别独立小组（S/2015/446）提出的报告及其中的建议。这两份报告为改变提供了重要依据和机会，其中为解决长期存在的挑战提出了建议，包括落实任务授权的资源缺口日益扩大以及需要强化政治战略和参与以及进行更加及时的部署的建议，此外还建议需有创新和灵活的支持及供资安排。今天上午秘书长谈及了其中一些问题。

今天，我希望谈谈新西兰认为特别重要的几个问题。第一，我们支持安全理事会和联合国系统应对预防冲突作出更有力投资的呼吁，以便为取得政治解决办法更好地运用本组织的集体政治力量。新西兰认为，安理会应进一步及时运用特派团，包括向实地派遣小型特派团。通过这种部署能具体显示安理会关心实地局势，并使安理会能影响和更好地了解实地状况。这种特派团应与相关区域组织合作。我们认为，应为这种特派团制定长期安排，使其所需的资金不影响实地行动。

第二，安理会需落实它制定明确、有针对性和符合实际的任务授权的承诺。我们赞同高级别小组的看法，认为我们应对正在组建或改组的特派团设定两阶段任务授权，并依照明确的优先重点和实地状况加强和缩编行动。

第三，安理会需要在其制定、审议和批准任务授权时考虑到各种改变，其中尤其需要安理会、部队和警察派遣国以及受影响国家之间进行更加一致和有意义的参与以及秘书处的介入。如概念说明指出的那样，新西兰已依照这些方针积极推动非正式讨论并取得积极成果。这种互动应成为安理会和秘书处每日交流和工作的一部分。此外，为使有效，各种交流都需以实际工作为主，避免流于形式。呆板和公式化的磋商对我们任何人都没有好处。

第四，我们需要加强联合国的能力，以便确保联合国维和人员的安全和安保。如果各国认为它们的部队可能遭受无法接受的风险，那就不会提供官兵和警察。在最近新西兰与乍得和乌拉圭共同主持的国际和平研究所的一次研讨会上，就对这个问题进行了讨论。最后的结论是，这个问题没有单一答案。相反，安全和安保问题需要成为制定和审查任务授权时的主要关切，同时应该注意维和人员的培训和配备、情报的取得以及秘书处的规划和管理。

第五，为使任务授权有效，它必须符合世界实际状况。了解这种状况是使任务授权发挥效用的关键所在。这意味着我们需要加强安理会取得作出切实决定所需情报的能力。新西兰已经提出解决这项问题的备选办法。我们已经要求，从联合国组织刚果民主共和国稳定特派团开始，就各个具体特派团的问题向安理会成员定期作出更多非正式通报。在提供行动层面的情报和具体情况方面，这已证明极具价值。秘书处为延长具体任务授权进行的非正式三边磋商所作的通报也同样有用，但我们认为，应采取更有系统的办法。

在联合国行动和危机中心的牵头和联合国其他利益攸关方的支持下，我们将会看到安理会定期得到情况简报的好处。这也与高级别小组报告、若干秘书长的报告以及第2171(2014)号决议提出的要求一致。我们知道，这种作法以前曾经存在。它将使安理会成员能更加定期地了解有关协助任务执行、安全和安保以及保护平民的所有联合国维和行动的关键要点的相关情报。

最后，我们需要对联合国维和人员犯下性剥削和性虐待的指控采取更好的办法。我们不应再空口谈论谴责和零容忍。我们认为，在这方面我们欠缺的关键步骤是没有落实扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因亲王阁下在2005年报告（见A/59/710）中为登录对特派团的投诉制定更加独立和保密的程序所提出的建议。

秘书长的报告和高级别小组的报告明确分析了联合国维和行动面对的各种关键问题以及解决这些问题的有用建议。但是辩论绝不会受到缺乏问题的定义或没有提出解决办法的影响。我们需要的是以务实的态度持续对改正错误作出承诺，并且放弃狭隘的利益和对纯理论的坚持，以便作出能够改变现状的变化。

务实作法和切合实际是维和行动最初构想的基础。它们应继续呈现在我们当代现实状况采取的应对措施中。

奥亚尔顺·马切西先生（西班牙）（以西班牙语发言）：我感谢秘书长的通报和主席国英国召开了今天的会议。作为一般性评论，我要指出，西班牙完全支持秘书长提交的报告及其中所载的建议。

这份报告就在具有关键意义的时刻提出，因为我们刚刚才彻底审议了妇女与安全和平议程，并且此时我们还正在审议建设和平委员会的审查进程。所以，联合国主席选取的这个时刻不可能更加及时。

我将以四个要点总结西班牙的立场。

第一，我们特别看重政治因素在维和行动以及在加强预防和调解中的中心作用。将注意力集中在对本地状况进行彻底分析后的预防工作，这明显是我们应该遵循的方向。第二，正如安全理事会在其最近通过的第2242（2015）号决议中确认的那样，我们需要将关于妇女与和平与安全的建议更好地结合到联合国系统各机构的工作。秘书长在他的通报中提到了这一点。第三，保护平民必须继续是我们关切的核心。由于这个理由，我们欣慰地看到对特派

团的定期评估取得了进展。西班牙的第四个原则立场认为，需要改善维和人员的培训以及提高我们对任务授权的问责。任务必须明确、连贯一致并且现实可行。

我现在简单地谈谈按优先次序排定的授权任务。这些任务必须具有一项目标，那就是更好地适应实地的现实状况。更好地安排任务的顺序不会导致节省更多经费，但会提高各项任务的效率。我们必须通过安排顺序来突出这一目标。安排先后顺序不能牺牲重要的优先事项，例如捍卫和促进人权或者保护平民，这些事项是预防冲突的重要条件，因而也是建立持久和平的重要条件。

如和平行动问题高级别独立小组所呼吁，指导我们工作的最终目标必须是实施包容各方的政治解决方案，具体落实以实地为依据、以人为本的做法。排定安理会已经启动的各项任务、例如在中非共和国已启动各项任务的轻重缓急，对于我们今后开展工作突出重点来说，十分有益。应当更多地利用定期任务评估所具有的潜力来推动这方面的进展。在定期任务评估方面，执笔者的责任尤其重要。

我要略微谈谈安理会及其任务授权的透明度问题。为了确保所有这些举措取得成功，安理会运作的透明度还有待提高。第一，西班牙早先已经指出，我们支持扩大执笔者制度的开放性，作为一个基本规则，应该在当选成员中间分担执笔者职能。我们认为，这将是朝着正确方向迈出的一步，因为这样可以促进信息的流动。

第二，我们认为，选择特派团执笔者的工作必须十分严格，而且透明。

第三，正如新西兰所提议，我们认为，安理会应该定期听取关于实地局势的通报，联合国行动和危机中心应该参加通报会。

对于政治特派团，秘书长的报告建议设立新的区域办事处，并指出政治特派团可以加强维和行动中的政治因素。西班牙当然支持这些建议。

最后，我要再次重申，西班牙致力于联合国的维持和平行动，西班牙这方面的决心过去是坚定不移的，今后依然如此。

普雷斯曼先生（美利坚合众国）（以英语发言）：今天上午在纽约，很多人醒来听到在又一个城市发生针对又一个无辜群体的又一起恐怖主义袭击。我代表美国向死者表示哀悼，并为生命仍危在旦夕的人员祈祷。我们与马力政府和人民，与世界上不屈服于恐惧、不在恐怖主义的懦夫行径面前退却的国家和人民站在一起。这种行为吓不倒我们，也阻挡不了我们，而只会让我们同仇敌忾，团结一致。

在马里，安全理事会已经部署了一个维和特派团，即联合国马里多层面综合稳定团（马里稳定团），负责执行实现和平不可或缺的重要任务。今天的悲剧事件再次说明马里稳定团所处的环境十分危险。联合国维和人员所面临的威胁，性质可能有所不同，但是，对他们而言，要在危险的环境中执行任务并不陌生。

部署在世界各地的联合国特派团正在执行强有力的任务，目的是促进和平，保护人民。在维和人员执行任务的环境中，恐怖分子恣意妄为，所在国政府又持有强烈的敌意，有时甚至不向联合国部队提供食物和口粮，武装团体控制着领土，日复一日地祸害平民。这些都是真实存在的挑战，我们必须保证联合国维和行动和维和人员拥有适当的装备，得到适当的培训，获得适当的支持，以便安全、有效地执行任务。

维和人员在这种环境中执行任务，需要安全理事会积极参与，即使这意味着我们作为安理会，必须勇敢地对付那些不惜利用食物、出入机会与合作来玩弄政治手段的人。这些手段危害平民的生命，危及我们已经部署的维和人员，并阻挠和平事业。这需要本机构和世界各国政府发挥领导作用，要表现出坚定不移的态度。这需要明确阐明如何妥善地支持维和行动。

自从发表卜拉希米报告(S/2000/809)以来，15年已经过去。世界已经改变，所以，世界对维和人员的要求也已经改变。正因为这个原因，秘书长就如何执行和平行动问题高级别独立小组各项建议而提出的意见(S/2015/682)十分重要，而更为重要的是我们的应对之道。如果收到高级别小组的报告之后，我们与收到这份报告之前一样，依然是老调重弹，我们的行为无所改变，那么，我们就不会取得多大进展。我们需要向前推进，我们需要作出决定，我们需要拿出资源，我们需要进行接触。正是出于这一原因，我要感谢秘书长的通报，感谢他承诺改革联合国的和平行动，大幅度加强世界各地挽救生命的行动的问责制、透明度、业绩和应对方式。我们之所以需要进行改革，是因为我们需要联合国维和行动取得成功。

这不单单是纽约联合国秘书处面临的一个挑战，这是对我们各国政府的一个挑战。正是为此，奥巴马总统于9月份在这里共同主持了一次维持和平问题首脑会议，目的是帮助作出新的贡献，提供新的能力和新的工具，让维和人员能够更加有效、更加安全地执行任务。根据这次首脑会议精神，奥巴马总统向我国政府所有机构发布了一项政策，这是20多年来的第一项此类政策，他指示我们在三个方面作出更大的努力：加强合作伙伴的能力，以支持联合国的维和行动，包括提供美国的外交支持；向和平行动提供辅助能力以及人员；支持安理会努力落实维和改革。我想就第三个方面——维持和平改革——简单地谈几点意见。

第一，美国欢迎努力改进维和行动的分析和规划工作，包括通过战略部队组建和能力规划小组开展这项工作。我们的分析和规划绝不能只是考虑到、而且还要着眼于保护人权和消除平民面临的威胁，包括应对最极端形式的暴行。分析和规划必须付诸行动。如果维和人员未能采取行动，安理会就必须尽早、并经常进行干预。只有这样，安全理事会才能确保依靠联合国维和行动来得到保护的平民切实得到保护。

除了加强报告和分析工作之外，我们还欣见秘书长呼吁安理会再次加大力度，确定维和任务的轻重缓急并排定次序，确保能力与需要处理的情势相符，最终确保特派团自始至终具有成效和效率。

第二，如果部署维和行动的环境中存在非对称威胁，对联合国人员或平民构成风险，我们就必须加倍努力，持续不断地与部队和警察派遣国保持合作与对话。我们对蓝盔人员负有责任，必须确保他们在抵达行动区时已经接受了充分培训，获得了充分的装备，能够应对各种威胁。当维持和平行动部告诉我们，需要有先进的技术来保证部队的安全，并让他们能够执行任务，安理会就应该支持使用先进的技术，而不能允许当事方与他们玩弄政治手段。

我们高兴地看到，维持和平问题首脑会议让50多个国家、包括一些派遣部队和警察最多的国家汇聚一堂，这次会议为马里稳定团——该稳定团有42个维和人员被杀害，168人受伤——等维和行动提供了新的能力。但是，为使维和人员能更有效和更安全地开展行动，我们促请会员国迅速兑现它们之前承诺提供的支助。

第三，我们必须认识到，当安全理事会设立一个新的维和特派团时，它的工作才刚刚开始。我们有责任监督我们的特派团，包括我们的工作人员和军警人员的业绩。如果表现不佳是由于缺少训练和装备，我们有责任与秘书处以及部队和警察派遣国一道建设这些能力。如果维和人员由于来自派遣国中央政府的告诫而不去履行任务授权，受苦受难的将是他们服务的民众。平民依靠联合国维和行动来得到保护，他们不理解在纽约商定的承诺与部队派遣国首都作出的承诺二者之间有何区别。他们看到蓝盔人员，他们当然期望得到帮助。我们有责任履行义务。我们必须采取措施，确保在出现行为和纪律问题、拒绝服从命令以及未能执行授权任务，特别是在要求强力使用武力来保护平民的情况下未能这样做时，要明确职责并追究责任。

每个星期，我们都听说维和人员犯下了更多性剥削和性虐待案件。这种情况要求国际社会和联合国领导人迅速和紧急作出回应。如果维和人员对他们本应保护的个人和社区施暴，这确实十分可怕，有损联合国的公信力和合法性。安全理事会必须作出更大努力，美国也仍然致力于与秘书长一道努力，以确保我们有充分能力来执行联合国关于一切形式性剥削和性虐待行为的零容忍政策。我们欢迎呼吁安全理事会把不当行为问题，包括性剥削和性虐待行为列入其议程，以便安理会能够审查对所有已报告指控采取的后续行动。当然，领导力是关键所在。我们维和特派团的成败取决于特派团高级领导人的经验和资历，也取决于从联合国总部得到的支持。我们支持秘书长努力改进并加强在全球甄选维和特派团高级领导人的工作。

第四，美国认识到，联合国必须与区域和次区域组织建立新的、更深入的关系。目前，近63%的联合国维和行动和87%的军警维和人员在非洲工作，因此，我们认为，我们与区域组织，特别是非洲联盟之间的伙伴关系，对确保我们在构建特派团时提供必要的支持和监督，以使特派团有效发挥作用来说至关重要。

第五和最后一点是，我们欢迎小组强调指出，必须加倍努力，以便实现政治解决。我们赞同秘书长的意见，即政治解决方案促进和平和包容性社会，并且有助于推动人权，是防止冲突和打破暴力循环的关键所在。必须确保我们在部署了维和特派团的地方同样积极地推进政治进程，这符合我们的切身利益。

我们的面前存在严峻挑战，但也有机会。我们必须确保联合国维和工作取得成功，此外，通过开展我们今天所讨论的改革，我们能够一道做很多事情来提高联合国和国际社会的能力，推动和平与安全。

博萨赫先生（尼日利亚）（以英语发言）：主席先生，我感谢你召开本次会议，并且提供了概念

文件（S/2015/846，附件）来指导我们的讨论。我们也感谢秘书长所作的有深入见解的通报。

我们赞扬和平行动问题高级别独立小组（高级别独立小组）在其工作过程中广泛征求各个会员国、区域组织以及联合国委员会的意见。我们认为，这一做法使其报告（见S/2015/446）得到了广泛接受。我们注意到，小组根据广泛的议题审查了联合国维和行动面临的挑战，即伙伴关系、政治、预防和人民。尼日利亚欢迎秘书长提出“人权先行”行动计划来落实小组提出的建议，这些建议再次把预防、调解以及加强区域和全球伙伴关系作为重点。这意味着需要采用新办法来规划和执行联合国和平行动，使之更为迅速、更敏于应对，并且能够满足冲突中国家和人民的需求。在确定高级别独立小组报告中的优先领域以便采取行动时，必须从提出建议走向为有具体挑战和联合国维和行动提供当前的和持久的解决办法。

我们强调，至关重要的是，必须在维持和平行动特别委员会框架下应对不断发展变化的维和挑战。在这方面，我们强调，必须加强秘书处、部队和警察派遣国以及安全理事会之间的三角合作，以便促进所有利益攸关方之间的共同接受和理解，从而有效执行联合国的维和倡议。

我们欢迎高级别独立小组提出的旨在加强联合国与非洲联盟（非盟）之间合作关系的建议。伙伴关系是非洲努力稳定其冲突地区局势以及为维护和平与安全承担应有全球责任的基石。在这方面，必须强调指出，非盟面临资金挑战，联合国必须为非盟牵头的行动承担主要责任，启动这些行动是一种过渡措施。不应把这误解为非盟方面不愿意管理自己的行动。相反，这是认识到解决当今世界的武装冲突，往往需要复杂、微妙和高科技应对措施，这些措施需要一定程度的基础设施，而非盟可能无法立即提供这些基础设施。需要支助不等于依赖。相反，应当把这视作维护国际和平与安全重要伙伴关系的必备要素。

我们欢迎小组提出的建议，即使用联合国的摊款来支持安全理事会授权开展的非洲联盟和平支助行动，包括与部署军警人员相关的行动，以便补充非洲联盟和所有非洲成员国的资金。我们也欢迎秘书长决定把落实小组有关发展更强大的创新全球伙伴关系的建议作为优先事项。这将需要改善联合国与区域机构之间的体制化协作，这种协作应超出具体局势范畴，成为更可预测的合作机制。在这方面，我们期待早日完成“非洲联盟—联合国加强和平与安全伙伴关系联合框架”。

尼日利亚支持有关为维和特派团制订有针对性任务授权并且对这些授权进行排序的建议。这将能够使规划人员在制订新的任务授权和评估完成必要任务所需资源时考虑实地的现实情况。排序也有助于确保安全理事会、秘书处以及部队和警察派遣国之间的对话不仅限于特派团的部署前阶段，而是作为特派团工作的固有和定期组成部分持续下去。

联合国维和行动自创立以来，一直是全球安全架构的重要组成部分。它们给冲突受害者带去激励和希望。确保维和行动在今天和未来仍然具有重要意义，这将需要联合国会员国共同努力战胜现有的和新出现的挑战。在我们审议高级别独立小组的报告和秘书长的报告（S/2015/682）并寻找前进办法时，安全理事会再次被赋予维护国际和平与安全的首要责任，它必须展现领导力，加快采取行动，落实向它提出的建议。

最后，我谨向在执行任务时献出生命的维和人员的家人、朋友和国家政府表示最深切的慰问。我还要向最近在法国、黎巴嫩和马里受到恐怖袭击影响者的家人表示同情。

刘结一先生（中国）：我感谢英国召开今天的会议。中方强烈谴责在马里发生的恐怖袭击事件。恐怖主义是全人类的公敌。国际社会必须加强协调合作，共同打击恐怖主义。

中方感谢潘基文秘书长的通报，欢迎秘书长根据维和行动评审小组建议提出的落实报告。维和行

动是维护国际和平与安全的重要手段，既需坚持原则，也要与时俱进。中方愿强调以下四点：

一、维和行动应坚持《联合国宪章》宗旨和原则，坚持维和三原则，尊重当事国主权和意愿，并根据当事国的具体需求，帮助当事国实现和平稳定，加强和平安全领域能力建设。

二、安理会应加强对维和行动的宏观管理，确保维和授权现实可行，目标明确，重点突出，并根据形势发展灵活调整规模和授权，适时制定撤出战略。

三、联合国应提高维和行动效率，加快维和部队组建和部署，优化后勤保障，提高维和资源效用。联合国应加强对维和人员的培训，强化对维和人员纪律约束和监督，维护维和行动形象。

四、联合国应加强同区域组织在维和行动问题上的协调和配合，充分发挥区域组织的独特优势，形成合力。从长远看，联合国应加大对非盟等区域组织的支持，提高非洲自身维和能力，帮助非洲以非洲方式解决非洲问题。

中国作为安理会常任理事国和最大的发展中国家，一直坚定支持联合国维和行动，是维和行动主要出兵国和出资国之一。中国已经宣布将加入新的联合国维和能力待命机制，率先组建常备成建制维和警队，建设8000人规模的维和待命部队，并愿派出更多工程、运输和医疗人员。今后5年，中国将为各国培训2000名维和人员，开展10个扫雷援助项目，包括提供培训和器材。中国将向非盟提供总额为1亿美元的无偿军事援助，向联合国在非洲的维和行动部署首支直升机分队。中国-联合国和平与发展基金的部分资金将用于支持联合国维和行动。中方正在全面落实上述举措。我们愿与有关各方共同努力，践行《联合国宪章》宗旨和原则，为维护国际和平与安全作出更大贡献。

卡瓦夫人（约旦）（以阿拉伯语发言）：我首先要表示，约旦强烈谴责今天在马里发生的恐怖袭击事件，并向受害者家属表示慰问。

我要感谢和赞赏潘基文秘书长的全面通报以及他在维和方面所作的不懈努力。这次讨论是在一个重要时候进行的。鉴于世界各地冲突不断加剧，秘书长关于维和行动未来的报告（S/2015/682）和和平行动问题高级别独立小组的报告（S/2015/446）变得极为重要。

多年来，这些冲突的性质已经发生变化，并不断蔓延，以至于现在威胁到过去安全的地区。它们不受地域限制，并且发展的速度比联合国和国际社会应对它们的能力更快。

我们现在寻求的不仅是要限制这些冲突和缓解其影响，而且还要消除其根源和防止其爆发。约旦赞赏秘书长以及和平行动问题高级别独立小组所作的努力，欢迎他们的报告，并赞同其中所载的大部分建议。这些报告从新的、至关重要的角度审视了维和行动的未来。

我要着重谈谈这些报告中最重要四项建议，我们认为这些建议对安全理事会和大会来说是重中之重。

其中第一项建议是促进调解、预防以及支持政治进程。维和行动并非代替国家政治解决办法，而是为营造有利环境铺平道路，使冲突各方以考虑到各方利益和弥合他们之间分歧的方式达成和平解决办法。这种解决办法除非反映冲突各方的真正意愿，否则就不可能达成。因此，调解能够发挥重大作用。安全理事会在这方面的作用极为重要，因为它具有政治影响力并负有以许多不同方式支持政治进程，包括进行调解和同冲突各方沟通的任务授权。我们认为，我们可以建立一个由同冲突各方或东道国当地社区有着广泛关系的专家和咨询人组成的调解小组，这种小组应当是制定未来维和行动时考虑到的各种要素之一。

秘书长的报告和独立小组的报告提出的第二项重要建议是有序授权的可取性。这项建议不仅在新的维和行动框架内，而且在目前的维和行动框架内，都应当予以考虑。实地事态发展应当充当

安全理事会确定适合每一场冲突的特殊要求的那类对策的指南。我们认为，有序授权有助于安全理事会在应对层出不穷的冲突和特别在两种最危险的现象——暴力极端主义与恐怖主义和埃博拉病毒等疾病——的情况中防止冲突爆发时节省时间和精力。

有序授权也能够想方设法为平民提供保护，例如增加警察或军事组成部分，或协助要求提供进一步支持或使妇女进一步参与的政治进程方面发挥重要作用。任何有序授权的第二阶段都应当包括将避免在东道国留下安全真空的撤离战略。因此，我们支持这样一种想法，即设计的维和行动应当同其所面临的威胁相匹配。

为达到必要的战备水平，维和人员必须接受适当的训练和拥有适当的装备，特别是当要求他们应对跨界冲突时，因为这使他们面临极为危险和可能具有爆炸性的局势。我们认为，秘书处和安全理事会稍后应确定未来在这方面有待采取的措施，如增加维和行动中专门顾问的人数，他们可为安全理事会提供分析和建议，帮助制定今后的任务规定。

第三，深化与区域和次区域组织特别是欧洲联盟、非洲联盟和阿拉伯国家联盟的合作极其重要，这能弥合国家间的分歧并能促使国际和区域对过去几年不断恶化的中东和非洲冲突采取应对措施。我们鼓励安全理事会推动和扩大与阿拉伯国家联盟的合作，协同应对中东危机。

第四，关于追究用暴力或性剥削侵犯人权的行为的责任，我们不能允许因为少数人而使维和行动蒙羞。应当采取必要和坚定的措施，调查侵权行为，将肇事者绳之以法。

最后，我们强调安全理事会、联合国所有有关机构和部队与警察派遣国之间进行协调与合作的重要性，这将使维和行动作出更好准备以及进一步突出其任务中的优先工作。在这方面，丰富经验的国家可发挥特别有益的作用，进一步落实秘书长和高级别独立小组的建议。

约旦自豪参与维持和平行动，我们这样做是为了履行我国对联合国及预防和解决冲突的道义和人道主义承诺。我国是最早派遣警察的国家之一，迄今已经派出1 580名警察。我们向所有参与维和行动的人员致敬，感谢他们在极端困难和危险的条件下作出的牺牲。他们为维护国际和平与安全表现出了最高的敬业精神、奉献和勇气。

穆罕默德·泽内先生（乍得）（以法语发言）：首先，我也坚决谴责在马里对无辜平民发动的恐怖主义袭击。我谨代表乍得向遇难者家属及马里政府和人民表达我们最深切的哀悼。

我感谢主席国联合王国召开本次会议，审议秘书长关于联合国和平行动的未来的报告。我也感谢潘基文秘书长的通报。

联合国成立70年，但冲突的数量日益增多，并且阻碍预防和解决冲突的困难有增无减，世界似乎仍然远远未能实现建成一个没有战争的世界的目标。乍得注意到秘书长关于执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议的报告（S/2015/682）及其中所列的优先事项。我谨就此提出一些简单看法。

我们同意，联合国维和行动，包括政治特派团和维持和平行动，应优先侧重于寻找解决冲突的政治办法。在这方面，我国支持和平行动问题高级别独立小组呼吁安全理事会利用安理会的集体政治影响力促进此类解决办法。然而，政治解决若要成功，必须顾及所在国的优先事项和需要，确保所在国和其他相关行为体的合作。

寻求政治解决之时不能排除在必要时适当地使用武力。在某些情势中，非国家行为体，例如武装团体或恐怖主义团体蓄意破坏和平努力，威胁平民生命。在这种情况下，不能排除使用武力。在这方面，我们肯定联合国组织刚果民主共和国稳定特派团部队干预旅和非洲联盟驻索马里特派团的成功经验，这已得到很多国家的承认。

如果联合国不具备强制实现和平的手段，为了和平愿意进行干预的区域和次区域组织必须能够得

到安全理事会和大会的必要支持。这尤为必要，因为现有冲突的性质有时需要这种干预，也因为传统的联合国维和行动的作法僵硬刻板。

乍得赞成更好地制定维和行动各项任务的轻重缓急和先后顺序。在这方面，安全理事会应与东道国和次区域和区域伙伴及周边国家进行有意义的协商。

乍得强烈支持新西兰和法国议定的更有效地保护维和人员的要求。在这方面，我们敦促安全理事会把维和人员的安全和保障问题作为一项重要的战略问题处理。与其他国家一样，乍得损失了许多参与联合国马里多层面综合稳定团（马里稳定团）的乍得军人。

尽管联合国经验和资源丰富，但它无法独自应对它所面临的无数和平与安全挑战，特别是在非洲。因此，联合国必须加强与非洲联盟（非盟）的战略伙伴关系。无需指出，联合国维和行动，包括军警人员，绝大多数部署在非洲。非洲联盟是一个重要的战略合作伙伴，需要作出支持非盟的努力。非盟必须密切参与特别是与在非洲大陆的和平行动有关的所有联合国举措。

《联合国宪章》第八章规定区域组织可发挥的作用，非洲联盟出色地发挥了这一作用。不妨指出，非洲联盟目前正作为非洲联盟－联合国达尔富尔混合行动的一部分在苏丹行动就是例证。最近，非盟首先部署进入马里和中非共和国，为后来分别在这两个国家部署马里稳定团和联合国中非共和国多层面综合稳定团提供了便利。此外，非洲联盟拥有公认的比较优势，如地域相近、具有合法性、了解冲突根源，能在危机发生时作出迅速的反应。

关于责任分担问题，联合国应该支持非盟，特别是如和平行动问题高级别独立小组和秘书长的报告各自建议的那样，为经安全理事会授权的非盟维和行动提供经费。

最后，我们感谢高级别独立小组和秘书长提交的报告，其中提出了许多建议。乍得支持其中所有

相关建议，特别是关于为经安理会授权的非洲联盟维和行动提供经费的建议。

阿德宁夫人（马来西亚）（以英语发言）：我谨感谢秘书长的通报和他有关联合国维和行动的未来的观点，我们非常感兴趣地听取了秘书长的发言。我还要表示，我们赞赏秘书长提交的报告（S/2015/682），认为这是一份全面和有前瞻性的报告。我们认为，今天的会议非常及时，我们感谢主席国联合王国提供一份详细和有用的概念说明（S/2015/846，附件），可帮助指导安理会审议取得富有成效的结果。

自1960年马来西亚在1957年独立三年后，我国一直是联合国维持和平的部队派遣国。这证明了我们相信多边主义和集体行动原则。从那时起，我们就看到联合国维和人员的范围、作用和职能发生巨大变化，肯定远远超出《联合国宪章》的设想。在持续开展和平行动的情况下，特别是在所谓的“僵持冲突”中，我们认为安全理事会可以做更多工作，发挥其政治影响力，以期加快实地交战方之间的政治解决。在某些局势中，如黎巴嫩、苏丹和西撒哈拉局势中，我们认为可向实地派驻特派团，安理会也可与有关方面改善和加强关系，以期推进政治进程。

我们也看到在安理会之外开展解决冲突进程的情况越来越多，区域行为体和组织发挥着带头作用。这是一种令人鼓舞的趋势，我们认为应当支持并加强区域组织继续开展这项工作的能力。尽管如此，鉴于我们赋予安理会在维护国际和平与安全方面的作用和职责，在此类进程时，必须由整个安理会而不仅仅是其某些成员参与。安全理事会不能沦为橡皮图章。这只会削弱其公信力，减少其政治影响力。

正如概念说明正确地指出，安全理事会可以使用各种各样的工具，来确保其履行授权。或许更重要的是，它需要转变思维，从管理冲突模式变为解决问题模式。与此同时，安理会可以更新其现有

工具，比如采取新西兰赋予安理会与部队派遣国之间的协商以新内涵的方式，我们完全支持这样做。我们认为，此类非正式接触具有附加值，值得考虑是否可以将其制度化。我说的制度化并不是指模式化。

关于授权排序问题，马来西亚原则上不反对这一设想，并愿意给予支持。尽管如此，我们认为在部署此类行动之前必须满足若干前提。从本质上说，此类前提意味着全面处理秘书长报告以及和平行动问题高级别独立小组（见S/2015/446）报告所述的一切问题。从行动角度来说，后勤支助、组建和部署部队还有制定授权等问题必须受到适当的优先重视，同时还必须大力关注任务足迹、当然还有资金费用等实际问题。

制定授权特别重要。我们认为授权应当突出重点并因地制宜。特派团必须能够在实地技术层面解释和运用其授权。与此同时，在部署部队时必须配备充分和适当的装备，以便有效执行任务。鉴于开展和平行动的环境日益复杂，在审议授权排序问题时必须处理的另一个关键问题是限制性条款问题。我们认为，和平行动若要有效履行其授权，就需要更加明确以下问题，那就是特定的部队派遣国实施的限制性条款将对特派团成功产生怎样的帮助或妨碍。在这方面，就限制性条款和保护平民问题与部队派遣国开展重点突出的讨论，以便达成全面和共同认识，会大有好处。对于一个相关的问题，我们愿强调，关于整合特派团特别是其文职部分的提议，不应损害保护问题顾问特别是妇女和儿童保护问题顾问的作用。

最后，我们高度赞赏安全理事会今天有机会讨论联合国和平行动审查结果的落实情况。我们希望今后能够召开类似讨论会，研究审查所触及到的其它领域和方面。在这方面，我们欢迎目前正在就此问题谈判一项主席声明，并期待它能够很快获得通过。我们必须全面审议此类问题，才对得起在世界一些最悲惨、最危险的冲突局势中每天都冒着生命

危险的勇敢男女，我们作为安理会有义务处理这些局势。

卢卡斯先生（安哥拉）（以英语发言）：我愿首先向今天马里恐怖主义袭击事件的死难者致以哀悼。我们强烈谴责此类犯罪行为。

我们赞扬主席国联合王国举行今天的会议，使我们有机会审议在国际和平与安全遭遇空前挑战的背景下加强和平行动的各项建议。我们感谢秘书长介绍其关于联合国和平行动的未来以及执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议的报告（S/2015/682）。我们赞扬他审查改革工作，以期增强联合国系统——具体来说，是其维持和平行动——的实效。我们也赞扬高级别小组迅速并令人钦佩地对和平行动开展了全面审查，以及提出具有深远意义的建议。

在安全理事会最近关于预防冲突、冲突根源和建设和平社会的公开辩论会（见S/PV.7561）上，会员国广泛而详尽地讨论了世界各地日益不安全的状况——这种不安全的特点是内战、非对称性冲突、恐怖主义、不宽容和仇恨——以及如何预防冲突和转向建设和平工作。

高级别小组的看法和秘书长的报告为今天讨论联合国维和行动的审查和未来奠定了基础。在近期，全体会员将重点关注小组的各项建议，以及秘书长关于落实这些建议的计划所阐述的优先事项和关键内容，而它们的核心内容是预防与调解、区域和全球伙伴关系以及联合国和平行动的规划和开展这三大支柱。

我们完全赞同秘书长的看法，即确保安全理事会早日介入这一优势，是我们所拥有的预防和调解冲突的最有效工具之一。我们赞同小组的认识，即有效应对多重危机以及超出冲突管理能力的问题是可能的，并赞同其发出的呼吁，即重新努力开展冲突预防和调解工作，将之作为联合国一项核心职能。我们也赞同它认识到需要会员国提供支持，以此表明我们减少武装冲突的全球决心。为此，报告

明确了各种工具和能力，以便通过早期行动——其中包括派遣特使、设立区域办事处、开展斡旋、常备调解专家以及支持联合国国家工作队——来加强和制定更迅速、更具成本效益的冲突对策。

最初，在冲突爆发后，政治解决传统上被视为开展维和行动的基本前提，因为这意味着有实际的和平需要维持，有政治协议和当事方同意作为基础。然而，目前，多数维和行动是在全面冲突肆虐的环境下开展，同时存在极为严重的侵犯人权现象。这种情况与我们对于开展维和行动的传统认识大相径庭。小组正确地坚持认为需要将政治解决作为此类行动的核心内容，这一看法的依据是，联合国制定和实施介入必须是为了帮助冲突当事方达成和维持政治解决，因为使用武力不是联合国维和行动的核心内容，而且我们认为，只有在平民遭受暴力和侵害之时才能使用武力。

通过在预警和冲突分析方面的进一步体制化合作和授权磋商来建立并加强区域和全球伙伴关系，是又一根被确定为未来维和行动关键要素的支柱。既然大多数和平行动都部署在非洲，非洲联盟必须是联合国的关键伙伴。因此，安哥拉重申和平行动问题高级别独立小组的呼吁：建立持续、可预测和灵活的供资机制来支持非洲联盟的和平行动，哪怕这些行动的更多资金应该由非洲人自己来调集。此外，非洲联盟应该继续在冲突预防、军事和警务规划、财务和后勤管理方面，以及将人权问题纳入非洲联盟行动方面获取技术和规划的专门知识。考虑到联合国和非洲联盟最近的维和行动经验，至关重要的是，要将协商进程与联合机制体制化。

规划和开展联合国和平行动是报告优先考虑的第三根支柱。报告建议，在安全理事会、秘书处、部队与警察派遣国和区域伙伴之间持续开展对话，以便更好地了解某一个维和行动的前景、期望、能力和制约因素。我们对此完全赞同。

至于安全理事会发挥的作用，我们同意这样的观点，即，该机关应该在评估任务授权和审查维和

行动时力求更挑剔地确定轻重缓急，并且酌情严格审议有先后顺序或分阶段的任务授权或建立新的维和行动。

在发言结束之前，我们认为，有必要呼吁在落实被确定为对联合国维持和平的能力至关重要各个方面时采取协调一致的行动，其中以预防冲突最为紧要。关于维和行动，我们重申，至关重要的是寻求解决冲突的政治方法并不以胁迫或暴力手段将解决方法强加于人；有必要对维和特派团给予政治和行动支持，在平民遭受袭击和暴力侵害的情况下尤其如此；最后，有必要增强伙伴关系并加强与区域组织、特别是与非洲联盟的合作。

为了提高联合国在追求世界和平与安全方面的效力，审查维和行动的全面进程、建设和平架构以及妇女与和平与安全议程都是至关重要的举措。9月28日，在大会期间举行的首脑会议上，30多个国家重申其对维和行动的支持并作出了具体的援助承诺。这是对世界在和平与安全方面正面临的日益增长的威胁进行反思并寻求新的应对办法的好机会。

什波考斯卡斯先生（立陶宛）（以英语发言）：
我要感谢秘书长的通报和他关于联合国和平行动的未来的报告(S/2015/682)。他在报告中提出了向前迈进的方法，以落实和平行动问题高级别独立小组所提的建议。我们赞赏主席国努力使这次通报会侧重于几项具体的建议，并希望这将有助于安理会成员国之间更加顺畅地开展对话。

有必要使联合国的努力重新聚焦于预防是我们讨论中经常重复的言论。然而，言论和行动之间仍有很大差距。高级别独立小组把联合国说成是更侧重于把救护车派到悬崖下面，而不是设法阻止坠崖事件的实际发生，真可谓一针见血。预防措施是多方面的，包括发出预警和警报的能力，安理会为处理新出现的威胁而早参与、调解和斡旋，以及与各区域组织及其预警机制结成更好的伙伴关系等。

我们知道，有时候，联合国积极主动地参与可能不足以阻止一场冲突的爆发；也门无穷尽的人间

悲剧就是证明。然而，失败的风险不是不尝试的借口。在将新出现的问题迅速提交讨论方面，无论是通过重新建立某种形式的前景扫描、由政治事务部进行非正式通报，还是通过利用“其他业务”，安理会均应保持主动积极和灵活的态度。

秘书长的“权利先行”倡议也应得到进一步发展，并作为预警工具系统地加以运用，同时及时提供有关严重违反人权事件的未经审查的可靠信息。

在这方面，我要强调指出，迅速部署的必要性不能成为理由来破坏对联合国人员和相关人员任何形式性剥削和性虐待行为的零容忍政策。一个包括部署前培训、特派团配备人员适当性别主流化、妇女问题顾问、儿童保护问题顾问、可行的投诉和纪律机制以及适当的审查程序在内的预防办法极为重要。2005年扎伊德亲王报告(A/59/710)中关于使投诉调查机制更加独立于特派团的建议也仍然有效。

正如该专家小组所指出的那样，为了对实地产生有意义的影响，联合国应该能提供更多“正合适的”而不是“模板式”的特派团。安理会和秘书处必须确保特派团的任务授权足够明确和强有力，资金充足并有必要的物资支持。维和人员必须有意愿和能力采取行动，保护那些他们奉命保护的人。

鉴于联合国被迫在能力不足和部队组建时间拖得过长的情况下采取行动，在每一天无所作为即意味着更多死亡和流离失所的情况下，确定轻重缓急和先后顺序实际上可能是最合适的办法。最近，这种确定轻重缓急的办法开始在联合国中非共和国多层综合稳定团的任务授权中启用并作为一种仿效榜样受到欢迎。我们十分赞赏这一创新做法，与此同时我们认为，我们应该继续仔细观察排先后顺序的办法在适用过程中产生的影响，并汲取经验教训，以利于改进。

在中非共和国实地，人们表示对于排定先后顺序对特派团支持安全部门改革工作的能力所产生影响感到关切。当时，这个问题在政界和民众中引

起了特别热烈的反响。由于该国的安全状况继续受挫，为及时完成审查程序并继续建设能立足和专业的安全和防卫部队而投资于安全部门改革进程的必要性就再紧迫不过了。此外，在这一问题上缺乏进展可能对保护任务授权产生负面影响，在临近选举的时候尤其如此。

在南苏丹，19万平民在联合国南苏丹特派团（南苏丹特派团）驻地寻求保护。该特派团紧迫的保护任务和以往一样重要，然而，人们希望该特派团做得更多。我们已经听到，秘书长特别代表请求要有灵活性，调整任务授权，以便在对南苏丹特派团仍非常敌对的环境中实现一些易于完成的目标。10月份，该特派团的任务授权作了调整，支持和平协议的执行。下个月，安理会将再次修改其任务授权，以反映加强政治参与的必要性。如何在核心优先事项和采取必要措施与东道国建立信任两者之间达成最佳的平衡，并同时确保必需的资源 and 增强军力的手段，将由安理会定夺。

在马里，联合国马里多层综合稳定团正面临着一系列复杂的任务和挑战。该特派团在不断受到恐怖主义威胁的环境中行动。今天上午有人再次提醒我们注意这一点。如何调整和更新该特派团，以便不仅为平民，而且为维和人员自身提供最好的保护，需要各利益攸关方加强讨论。

最后，正如约旦正确强调指出的那样，不仅在部署和平行动时，而且在和平行动准备撤离时，对任务授权的先后排列顺序都是一个应该探讨的概念。

安理会在科特迪瓦在民族和解、稳定、经济复苏和成功完成总统选举等领域取得的成就基础上再接再厉，利用一些基准来衡量所取得的进展，以便将作为基础，逐步分阶段撤出该特派团并把行政管理权交给东道主政府和联合国国家工作队。我们应该更经常地使用这一模式，因为它为各相关方提供了一条结束联合国介入的明确道路，并鼓励对所需

改革产生一种自主感，以便对该国的未来负起完全的责任。

有序授权和比照基准的做法可被用来防止仓促和过早地缩编甚或撤离维和行动。在刚果民主共和国，政府与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团制订了一项与安全、经济以及政治领域各种基准和指标捆绑在一起的逐步撤出战略，它显然是一种更好的行动方案，能够最大限度地减少刚果人民与国际社会以巨大代价所取得成果遭到破坏的风险。如果我们在联合国布隆迪办事处使用了这些基准，今天布隆迪的局势可能会有所不同。

最后，我们鼓励安理会继续关于落实高级别小组和秘书长所提建议的讨论。我们希望将很快用具体的行动进行后续执行。

主席（以英语发言）：现在，我谨以联合王国代表的身份发言。

首先，请允许我就马里局势发表一些意见。与安理会其他人一样，我也对今天巴马科的人质危机感到震惊。我向正在与恐怖主义作斗争的马里政府及人民表示声援。我对袭击事件的受害者表示深切哀悼，对那些被劫为人质者受到惊吓与伤害表示由衷的同情。我们赞扬马里安全部队在法国部队和联合国马里多层面综合稳定团（马里稳定团）的支持下采取迅速、果断的行动。安全理事会将通过马里稳定团，继续密切介入稳定马里局势的工作。在这个艰难时刻，马里政府和人民将得到我们的全力支持。

我不仅要感谢秘书长的通报，还要感谢他采取主动，组织了对和平行动的审查（见S/2015/446），并针对这一审查采取了后续行动，包括通过安全理事会的本次会议。正如我们今天听到的那样，要想克服当前和未来冲突带来的各种挑战，安理会必须在增强和平行动的能力方面发挥重要作用。

对联合王国来说，这意味着改进安理会为特派团制订任务授权的方式，改变我们讨论联合国在脆弱和受冲突影响国家所做工作的方式。最理想的情

况是，联合国维和行动可拯救生命，重建社区，用希望来代替恐惧。但是，并非所有联合国维和行动均达到理想状态。特别是，联合国必须有力回应各种性剥削与性虐待指控。因此，与新西兰和其它国家一样，我们也支持秘书长的建议，随时准备协助其落实。就该问题和所有其它有关和平行动的问题而言，现在到了停止空谈而开始采取行动以促成真正变化的时候了。请允许我重点以联合国南苏丹特派团为例，就我们如何能够做到这一点提出三条实际建议。

第一，我们需要更合理地分阶段或依序规定任务授权，更明确地对授权任务进行优先排序。安理会在联合国中非共和国多层面综合稳定团的任务授权中首次采取了这种做法。我希望，我们下个月延长南苏丹特派团任务授权时能够继续这样做，对各项任务更好地确定轻重缓急和先后次序。我们必须在今后数月南苏丹特派团发展演变以支持和平协定的过程中为其指明方向。当然，我们将以维持和平行动部的技术评估为指导。我们还应借此机会，认真思考南苏丹特派团的优先事项、如何对其进行排序以及如何最佳地扩大特派团，以便它能够应对实地的需要。

第二，我们需确保准确发出我们的政治信息。当安理会发声时，它代表着国际社会的声音。我们必须利用这种声音来支持我们全球各地各特派团的工作和我们及其他人牵头的各种和平进程。当部队地位协定一再遭到违反时，我们必须利用安理会所掌握的各种工具发出强有力的声音。我们还需铭记我们的政治信息对于预防冲突和回应新出现冲突局势可发挥的影响。这意味着利用新闻谈话、决议以及安理会出访有关区域等办法发出明确而毫不含糊的信息；是的，这意味着做好准备，在适当情况下实行制裁和武器禁运。这还意味着如果国家表现出对和平的坚定承诺并加以落实，我们就应抱着同样的决心回应这种承诺。

最后，联合王国认为，我们需要更多的反馈与更好的分析，以提高我们保护平民的能力。为

了给分阶段部署特派团提供参考依据，必须为安理会提供特派团执行任务情况和为何存在不足的相关信息。其中应包括说明特派团当前的配置与军事部分是否完备，足以供特派团执行任务。所有这一切均要求秘书长在早期阶段进行更多的战略分析与规划。我们完全支持秘书长提出的提高这些能力和及早与安全理事会接触的建议。

通过思考南苏丹特派团需要什么工具来更好地保护平民，我们能够把这一点落到实处。需要什么额外或不同的警察或军事能力？需要什么程度的斡旋来支持各方停火的政治承诺，从而减少对平民的暴力威胁？与当地社区协作也将至关重要一把民众放在我们工作的核心，真正思考联合国特派团能够

为生活在那里的人们带来些什么。我们应认真倾听当地社区关于它可采取何种方式来支持特派团工作的意见。

在未来几周，我们将日益临近延长南苏丹特派团任务期限的日子，我期待继续这些讨论。如果我们采取这些步骤和更多步骤，我相信，我们就能够给南苏丹特派团和联合国整体维和工作带来切实的改善，由此使我们能够帮助改善南苏丹及以外地区民众的生活。

我现在恢复行使安理会主席的职能。

发言名单上没有其他发言者了。

上午11时55分散会。