



第六十八届会议

临时议程项目 142

关于内部监督事务厅活动的报告

评价联合国维持和平行动保护平民任务的执行情况和成果

内部监督事务厅的报告

“执行保护平民任务的维和特派团以预防和缓解活动为重，几乎从不使用武力保护遭袭的平民”

摘要

保护平民是联合国维和活动的最重要、最显著领域之一。安全理事会迄今已向包括 9 个当前特派团在内的 13 个维和行动授予包含保护平民要求的任务。本次评价论述的是当前特派团保护平民任务的执行情况和成果。

2009 年全面审查的结论指出，保护平民工作的支助链有断裂现象。自那时以来，这方面已取得不少进展。建立了支助实地保护平民工作的准则和制度，其总体框架是三级行动理念，即预防、人身保护、建立有保护环境。其中许多活动已取得明显的积极成果。

但是评价指出，维和行动长期存在的一个情况是在平民遭袭时不使用武力进行干预。使用武力有合法授权，且符合安全理事会的意图和平民的期望，但各维和行动似乎通常都避免这样做。原因包括安全理事会内部和部队派遣国之间存在不同意见。另一重要原因是，特派团领导者和部队派遣国事实上存在双重指挥权，制约了特派团对武力的使用。此外，如果东道国政府不能或不愿履行其保护平民的主要责任，特派团是否有义务采取行动，这一点并不明确。特派团认为自己有足够资源以武力应对武力，而特遣队成员却担心如其使用武力的行为被认为不当，就可能受到惩罚。其部分后果是，尽管联合国以及部队派遣国和警察派遣国



作出了承诺，但在联合国特派团肩负保护平民任务的许多国家，平民继续遭受暴力侵害，被迫流离失所。

维和特派团在幅员广阔的地区，面对不对称的强大威胁，在资源有限的情况下，已成功防止和减轻对平民的伤害。然而，在使用武力方面，安全理事会的意图与秘书处、部队派遣国、警察派遣国以及维和特派团的行动之间的链条仍存在断裂现象。维和结构中没有任何一部分专门负责处理此类情况，因此包括部队派遣国、警察派遣国、资金捐助国、东道国政府、安全理事会、秘书处等在内的维和伙伴关系方必须就此问题展开坦率对话。要解决这一问题，作为联合国主要审议机构的大会也必须参与其中。

本报告论述的内容还包括特派团的领导能力、信息系统和伙伴关系以及平民对特派团保护的期待。

本报告提出 3 项建议，包括：加强对特遣队行动的控制；提高维和人员战术任务的明确度；改善维和行动与人道主义实体的工作关系。维持和平行动部和外勤支助部接受了这些建议，但就建议 1 发表了意见。维持和平行动部和外勤支助部对报告草稿的答复全文载于本报告附件 1。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 范围和方法	4
三. 结果	6
A. 2009 年以来，为支持在外地开展保护平民的活动，制定了相关准则， 建立了体制，取得了不少进展	6
B. 维和行动长期存在的一个情况是在平民遭袭时不使用武力进行干预	6
C. 多种因素导致维持和平行动中不使用武力	10
D. 保护平民的概念被扩大，可能导致失去重点	14
E. 在特派团层面上，领导作用、信息系统与合作伙伴关系都影响到保护 平民活动是否有效	15
F. 在防止和减轻对平民的伤害以及在长期成果方面的积极结果是明确的， 但有 3 个特派团在平民实际上受到伤害时的保护工作效果很差	16
四. 结论	17
五. 建议	19
附件	
一. 维持和平行动部和外勤支助部就报告草稿提出的评论意见	20
二. 监督厅——检查和评价司的意见	22

一. 导言

1. 1945 年以来，联合国不断应对国内和国际武装冲突地区平民的困境。这几十年当中，数以百万计的人流离失所，被打死打伤，或遭到性暴力侵害，妇女和儿童所受侵害尤重。纵观国际社会面临的各种挑战，其迫切性和持久性很少比得上保护遭袭平民这项挑战。

2. 本次评价是本厅进行的第二次评价(见 [A/67/795](#))，审查了截至 2013 年 7 月 31 日肩负保护平民任务的 8 个维和特派团在执行该任务方面的情况和成果。

3. 选择这个专题的理由非常充分。保护平民是维和工作的一项战略目标，而维和本身又是联合国的一项主要活动，每年要花费近 80 亿美元。维和是国际社会保护平民的最重要工具之一，甚至可能是本组织效能可左右冲突地区平民生死的唯一领域。会员国和区域组织密切监测特派团的业绩，同时媒体、学术界和民间社会也不断高度关注这个领域。遗憾的是，在保护平民方面以往曾发生重大失误，¹ 且本组织声誉受损的风险依然很大。最重要的是，受威胁的平民继续高度依赖本组织为其提供有效的保护。

4. 内部监督事务厅检查和评价司的任务规定，其评价应有助于会员国和方案管理人员进行“系统的思考”。本报告的目标就是要在一个普遍认为具有重要性的议题上做到这一点。有权增强保护平民效能者不仅包括维持和平行动部和外勤支助部，也包括会员国和其他联合国实体。

二. 范围和方法

5. 本次评价的对象是目前肩负保护平民任务的 9 个特派团中的 8 个(联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)、联合国科特迪瓦行动(联科行动)、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团))。² 这 9 个特派团约占联合国维和行动军警人员的 97%、文职人员的 95%。³ 最近，联刚稳定团接受了采取进攻行动的任务(见安全理事会第 [2098\(2013\)](#) 号决议，第 9 和第 10 段)，为其提供了保护平民的新途径。

6. 维持和平行动部和外勤支助部为本次评价确立了概念框架，其中将保护平民定义为“全特派团”在下列三个层面上作出努力，即：通过政治进程提供保护；

¹ 例如在卢旺达、斯雷布雷尼察 和斯里兰卡。

² 联合国马里多层面综合稳定团未包括在内，因为该特派团 2013 年 4 月才成立。

³ 根据 2013 年 12 月 31 日《联合国维持和平行动概况介绍》的数据计算。

保护人身不受暴力伤害；建立有保护的环境。⁴ 评价侧重于头两个层面，特别是提供人身保护和万不得已时使用武力，并指出维和行动在保护人身不受暴力侵害方面具有独特的责任。⁵ 本报告突出论述了使用武力问题，因为评价发现它是较优先的关键事项。但是，不应因此而轻视政治解决方式的重要性，也不应因此而轻视维和行动综合办法的其他方面，因为它们对于有效保护平民都具有关键作用。第三个层面被认为范围太广，本报告未予论述。

7. 得出评估结果的依据是：

(a) 对相关文献进行了广泛的回顾，包括回顾联合国和具体特派团关于保护平民问题的文件以及相关外部文献；

(b) 各特派团就现行保护平民任务执行体制和机制填写了调查问卷；

(c) 系统分析了特派团如何应对给平民带来实际或迫在眉睫威胁的严重事件；

(d) 以面对面方式或通过电话对 170 人进行了半结构化访谈，这些人包括：

(一) 维持和平行动部、外勤支助部、联合国总部其他部门担任关键军事、规划、监督、法律职务的工作人员；

(二) 担任关键性保护平民职务的特派团人员，包括驻总部和外地的人员；

(三) 保护专题群组成员；

(四) 联合国会员国代表，包括部队派遣国、警察派遣国、安全理事会全部 5 个常任理事国的代表；

(五) 东道国和安全部门的代表；

(六) 积极参与保护事务的民间社会和非政府组织的代表。

8. 我们评估了现有获好评的冲突问题数据库，还评估了现有对目前执行保护平民任务所在国平民的观念调查，作为衡量保护平民行动是否有效的可能途径。然而，因为这些资料采用的定义和方法不一致，且存在其他问题，所以最终未予使用。3 名国际公认的维和专家以及维持和平行动部和外勤支助部本身审查了本次评价的职权范围和报告草稿。附件一载有维持和平行动部和外勤支助部对报告草稿的反应，表明这两个部接受了其中的建议，但对建议 1 提出了意见。监督厅检查和评价司感谢安全理事会成员、部队派遣国、警察派遣国对本评价及其重点表示支持。该司还感谢这两个部和上列各特派团提供合作。

⁴ 维持和平行动部和外勤支助部，《联合国维持和平行动中的保护平民行动理念》，2010 年 4 月 9 日，第 14 段。

⁵ 同上，第 16 页。

三. 结果

A. 2009 年以来，为支持在外地开展保护平民的活动，制定了相关准则，建立了体制，取得了不少进展

9. 2009 年，维持和平行动部和人道主义事务协调厅委托编写了一份独立报告，其结论认为保护平民工作的支助链条出现了断裂。报告指出该链条各处均存在薄弱环节，从安全理事会直到战术层面均是如此。⁶ 报告建议向特派团发出内容广泛的准则，维和行动特别委员会对此表示认可。

10. 此后，维持和平行动部和外勤支助部发布了一份行动构想(2010 年)、一份经验教训汇编(2010 年)、一套起草保护平民全面战略的框架和模板(2011 年)、一项协助特派团规划保护平民工作的资源和能力汇总表(2012 年)。

11. 为执行这些准则，几乎所有肩负保护平民任务的特派团均制定了特派团一级的保护平民战略，或正在开展这项工作。⁷ 其中大多数都将包括妇女和儿童在内的弱势群体明确列入风险评估和目标部分。

12. 联刚稳定团和南苏丹特派团等特派团在保护平民方面遇到的威胁最紧迫。这些特派团也为执行其战略建立了最全面的体制和程序。相关机制包括预警系统、社区警报网络、社区联络安排、新闻和报告制度。这些方面涉及特派团不同部门，应对的是具体特派团的特殊情况。战略的执行是一项跨团责任。

B. 维和行动长期存在的一个情况是在平民遭袭时不使用武力进行干预

13. 在平民的人身受到暴力威胁的地区，他们期待联合国提供保护。维和特派团可通过和平方式、武力方式或两者结合的方式保护平民。特派团所有部门均可采用和平方式，而武力则在很大程度上是特派团军事部门的独有领域。一般而言，文职人员直接参与人身保护的程度有限，但可提供重要意见和分析；单个警官主要以第三层面活动为重点；建制警察部队直接参与人身保护的情况似乎主要限于巡逻。

14. 定期报告⁸ 显示，各特派团继续以和平方式查明对平民的威胁，然后阻拦、避免、预防其发展成袭击行为(见下文第三章F节)。

15. 然而，武力在万不得已时是一个重要选项，可用以保护人身面临迫在眉睫暴力威胁或实际遭袭的平民。这是安全理事会所有保护平民任务一贯具有的核心要素。安理会各次决议均授权特派团使用武力，包括使用致命武力。从法律上讲，

⁶ Victoria Holt 和 Glyn Taylor 及 Max Kelly, 《在联合国维持和平行动中保护平民：成功、挫折和仍面临的挑战》(联合国出版物，出售品编号：E.10.III.M.1)，执行摘要，第 5 至 9 页。

⁷ 联海稳定团曾表示其没有其他需要保护平民的行动区所具备的要素。

⁸ 可参见的例子包括秘书长就各特派团情况给安全理事会的报告。

这就是规定特派团在所部署地区平民人身面临迫在眉睫暴力威胁或实际遭袭时，尽其所能使用武力加以保护。虽然无法规定任何特派团在所有时间都保护所有平民，但可合理地要求其在风险最高的方面提供保护。在特派团不这样做的情况下，平民往往对特派团业绩极为不满。平民们认为，即便预防工作做得好，也无法抵消其遭袭时不干预的错误。

16. 监督事务厅检查和评价司审查了特派团在所部署地区平民遭袭时采取应对行动的情况。所审查的事例包括秘书长给安全理事会的报告(这是关于特派团行动的最经常、能见度最高的报告)提供的情况，也包括特派团本身所述情况和通过访谈了解的情况。监督厅检查和评价司也向特派团询问了使用武力的情况。

17. 这一分析得出两个结论。

特派团报告称，仅在少数情况下对平民遭袭事件作出了反应

18. 首先，据特派团报告，在秘书长报告所述有直接袭击平民行为事件中，包括在非常严重的事件中，特派团立即作出反应的情况仅占少数。

19. 据认为，立即作出反应是指在袭击本身发生时进行干预，包括进行政治干预和军事干预。据秘书长的报告称，2010 至 2013 年发生发生 507 次涉及平民的事件，其中特派团立即作出反应的只有 101 次(即 20%)。同时，特派团未对 406 次(80%)平民遭袭事件作出反应。各特派团所报告的作出反应事件所占比例各不相同，取决于事件的严重性如何，是否有早期预警，以及能否顺利进入事件地点。作出反应事件所占比例最高的是联阿安全部队(68%)和联刚稳定团(26%)，最低的是联海稳定团和南苏丹特派团(不到 10%)。

20. 大多数情况下，袭击开始时特派团人员不在场，袭击过程中也未到达现场。虽然许多维和人员因公丧生，但维持和平行动部的数据表明，其死亡均不是因为对弱势群体和袭击平民的敌对分子进行隔离，尽管采取隔离行动是《行动构想》提出的一个选项。

21. 据秘书长报告，这些事件给平民造成巨大影响，包括被打死打伤，遭遇性暴力，受到绑架，流离失所，蒙受影响生计的财产损失，以及人权受到其他侵害。

在据报作出反应的事件中，特派团几乎从未使用武力，即便在万不得已的情况下也是如此

22. 第二，在平民遭袭或面临袭击威胁时，特派团工作人员(包括军警人员)即使的确在场，也几乎从未使用过武力。反应措施包括：支持当地安全部队，为区域和设施提供保护，将平民疏散或护送到安全地带，让其在联合国房地避难，创造安全条件以利于提供人道主义援助和开展人权调查。并行办法包括在国家政治、区域和(或)地方各级进行政治干预(见下表)。

表
据秘书长报告 2010 至 2013 年特派团作出反应的 10 起最致命袭击事件

日期	事件	平民死亡人数	据报告的反应措施	
			事件发生时	事件发生后
2011 年 8 月 18 日	某部族战斗人员袭击敌对部族城镇 (南苏丹特派团)	600	无	在区域内每日进行空中巡逻，增强威慑性军事存在 协助开展社会缓和与和解活动
2013 年 8 月 8 日至 22 日	东达尔富尔部族间战斗 (达尔富尔混合行动)	500-600	无	为当地部族领导人和其他方解决争端提供技术和后勤支助；疏散；协助提供人道主义援助；保卫援助机构资产
2013 年 7 月	皮博尔县若干地点发生部族间暴力 (南苏丹特派团)	>328	无	启动了调查。在皮博尔县持续进行了徒步和乘车巡逻活动；开展了部族参与和政治举措
2010 年 3 月	西南达尔富尔部族间冲突 (达尔富尔混合行动)	>182	无	在被阻止进入相关地区的情况下，与地方领导人和国家级当局进行了接触
2013 年 7 月 22 日至 30 日	中达尔富尔发生部族间战斗 (达尔富尔混合行动)	150	无	协助向流离失所平民提供了人道主义援助
2012 年 8 月和 9 月	北基伍省 Katoyi 的平民遭遇武装团体袭击 (联刚稳定团)	>112	无	启动了人权调查
2010 年 12 月 14 日和 15 日	北基伍省 Mabanga ya Talo 发生武装团体屠杀事件 (联刚特派团)	>100	无	展开了调查。采取措施增强了主要人口中心的平民保护工作 (新建立临时行动基地，增加日间和夜间巡逻，实施空中监视，加强信息收集，联刚特派团和刚果民主共和国武装力量增加联合巡逻和插入)。在栋古任命了主管保护平民事务的文职协调员
2013 年 4 月 3 日至 6 日	中达尔富尔和南达尔富尔部分地区发生部族间战斗 (达尔富尔混合行动)	>100	无	为机构间评估团提供了保护。交付了医疗用品。与地方官员和部族领袖进行了接触。为举行和解会议提供了交通便利。为保护移居的平民增加了在当地的人员
2013 年 2 月 8 日	琼格莱州 Wangar 的部族遭到敌对部族武装分子袭击 (南苏丹特派团)	>100	无	启动了调查。与部族和国家当局进行了积极的接触，以防止报复
2013 年 1 月 4 日	部族间因涉及金矿进入权的争议而发生战斗 (达尔富尔混合行动)	100	无	运送政府官员前往该地区，以缓和紧张状况。撤出了负伤平民。空运了人道主义援助。增加了巡逻。民兵领导人进行了接触

秘书长就各维和行动情况给安全理事会的报告 (S/2011/678，第 25 和 26 段；S/2013/607，第 17 和 18 段；S/2013/651，第 22、39 和 40 段；S/2010/213，第 29、51 段；S/2013/607，第 21 段；S/2012/838，第 14 段；S/2010/164，第 8 段；S/2013/420，第 19 至 23 段；S/2013/140，第 33 段；S/2013/366，第 30 段；S/2013/225，第 21 和 22 段)。

23. 部队在进行自卫或保卫联合国人员和财产时，最有可能以武力保护平民。某些情况下，平民聚集在联合国基地内或附近，而军事部门为阻止战斗人员进入基地曾对其开枪。刚果民主共和国和达尔富尔发生了两起此类事件，时间分别为 2012 年 6 月和 2009 年 2 月。⁹ 2012 年 11 月戈马陷落之前，联刚稳定团曾支持刚果军队对“3 月 20 日运动”采取措施，在戈马以北有直接交战情况(见 S/2013/96，第 7 和 37 段)。监督厅检查和评价司曾获悉两起事件，涉及维和人员为保护位于联合国房地之外的平民免遭袭击而采取隔离行动，或防止对平民使用重型武器(S/2012/230，第 6 段；S/2011/387，第 8 段)。

24. 通过显示武力阻止有实际行动或有意图的袭击者的情况也极少。一次例外事件发生于 2011 年 12 月。当时约 8 000 名洛乌努埃尔族武装青年抵近南苏丹皮博尔。他们在此之前摧毁了附近城镇 Likuangole。南苏丹特派团向南苏丹军队提供支持，将装甲运兵车驶入阵地，以阻止反叛分子接近，并迫使其撤离(见 S/2012/140，第 31 段)。评价小组还获悉了其他事例。

25. 然而，对于威胁使用或实际使用武力对付平民的情况，各特派团的反应总体上是被动的。戈马遭到入侵时未使用武力(见 S/2013/96，第 7 和 37 段)，Likuangole 遭到摧毁时未使用武力(见 S/2012/140，第 28 至 30 段)，“玛伊-玛伊”民兵 Cheka 派反叛分子不断骚扰 Pinga(刚果民主共和国)居民时也未使用武力，可是这些事件的现场均有联合国部队，且当时平民面临重大风险。只有 4 个特派团表示其曾鸣枪警告，只有 3 个特派团表示其在射击有杀伤意图。

26. 此外，特派团甚至大都没有为保护平民而威胁使用武力的情况。有一个例外是联刚稳定团。该特派团在安全理事会通过第 2098(2013)号决议后，针对“3·23”运动反叛分子公开发出最后通牒，告诉其要么解除武装，要么“面临武力措施”。¹⁰

27. 一些接受访谈者对于在使用武力问题上长期犹豫不决表示关切。一位受访者说，“我们不能等到他们杀了人才有反应，甚至杀了人也没有反应。”有人指出需要更好地保护受威胁平民，包括使用武力。如果不这样做，旁观者便有理由质问本组织为何“部署数以千计的士兵、支付数十亿美元经费”。

28. 然而，安全理事会通过第 2098(2013)号决议后，联刚稳定团在有关使用武力的言行上发生了决定性变化。这表明安全理事会的明确授权是决定特派团在使用武力方面姿态的最重要因素。通过将“有针对性的进攻行动”一语(而不是通常的“一切必要手段”)纳入联刚稳定团部队干预旅的任务，为消除有关授权和规定的模糊认识发挥了关键作用。一位受访者说，“第 2098(2013)号决议通过后，我们知道部队会变得更积极主动”。2013 年的强势维和导致了“3·23”运动的投

⁹ 个人来信。

¹⁰ <http://www.presstv.ir/detail/2013/07/30/316415/un-gives-ultimatum-to-east-congo-rebels/>。

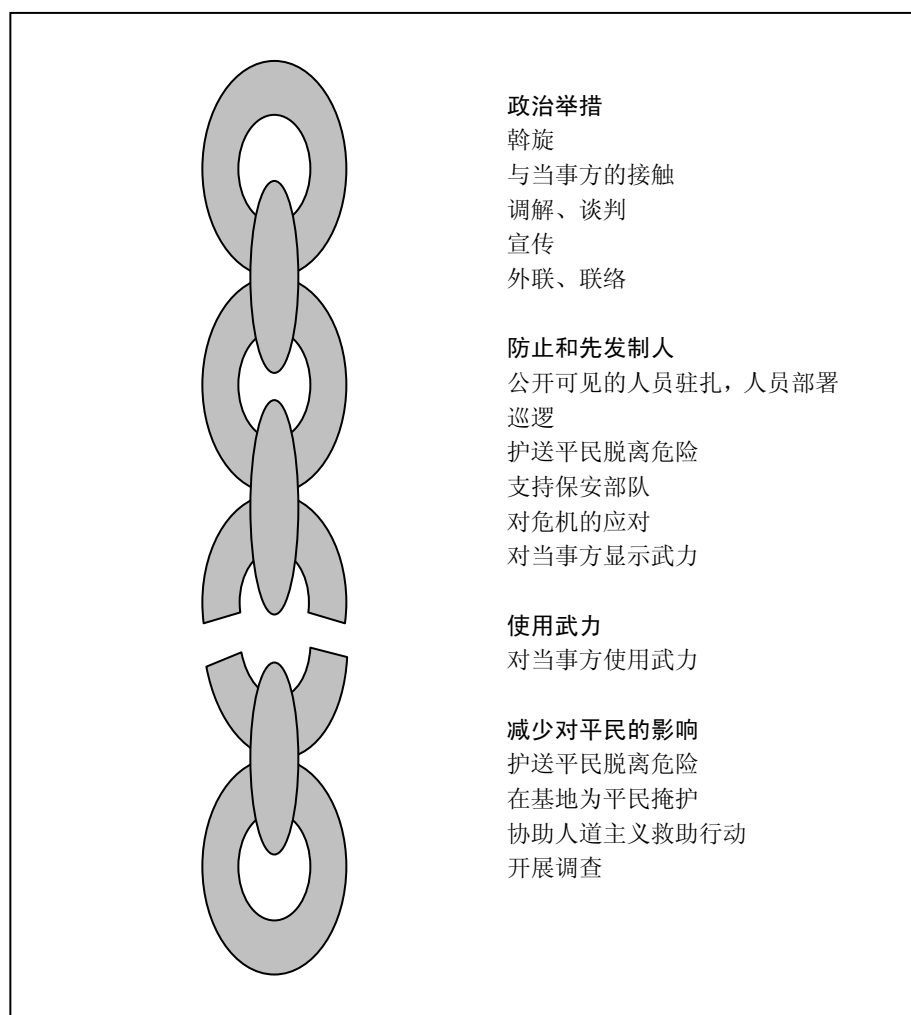
降。各种武装团体的投降也已加快。但同时人道主义工作者也日益担心，一旦开始进攻行动，其作用与特派团的功能会发生混淆。

C. 多种因素导致维持和平行动中不使用武力

29. 使用军事力量是保护平民的最后手段，只有在防止和威慑均无效时才能考虑。据此，在这种情况下发生时为了使特派团能够保护平民，所有安全理事会保护平民方面的授权任命都设想并核准了武力的使用(但有某些特别规则)、行动的理念以及特派团接战规则。尽管特派团能够使用这一工具，但使用的情况很少。似乎有一些复杂的因素在起作用，首先在于安全理事会，并延伸到战术层面。总体而言，在为了保护平民而开展的行动“链”中仍然存在断裂部分(见上图)。

图

保护平民的行动链



安全理事会内部和部队派遣国之间的观点分歧体现在各特派团对使用武力的分歧之上

30. 安全理事会内部和部队派遣国之间对于使用武力问题存在重大分歧，尽管安理会保护平民的任务已经比以前明确而且更加详细。在访谈中，一些安理会理事国强调指出“有必要理解使用武力对保护生命的必要性”，并对眼看平民受到袭击而不愿意采取行动和“听之任之”的态度表示失望。一个理事国强调指出，特派团必须理解存在的威胁，并采用所掌握的手段先发制人地消除威胁。另一方面，接受评估访谈的部队派遣国指出，维和人员所面临的风险已逐渐增加，目前已超越部队派遣国愿意接受的程度。防止冲突和强健稳固的政治局势被认为是保护人民的较好办法，胜过“为维和人员购买坦克”，而使用武力的唯一可接受正当理由是维和人员本身的自卫。安理会一个理事国强调指出有必要保护维和人员，使之不受伤害。但是，有一个部队派遣国也建议，在用尽所有其他手段之后，军队应当使用武力保护平民，并说“如果维和人员手中有武器，也许就有使用武器的必要性”。一些部队派遣国坚称，应当坚持在通常的维持和平行动和根据第2098(2013)号决议专门授权的干预旅之间加以区分。

31. 此外，对于怎样才构成迫在眉睫的人身暴力威胁这一定义，部队派遣国之间没有一致意见。

32. 安全理事会内部和部队派遣国中间的这些分歧影响特派团本身执行保护平民的授权任务，从而使安理会通过的决议与实际的执行情况之间存在“空间”，而一个理事国认为这一空间应“大大缩小”。

33. 在安全理事会的意图并不明确(或用一名高级特派团官员的话就是“细节很含糊”)的方面，各特派团领导人以及同一特派团内的特遣队对授权任务可能会有不同的诠释。据报告有些特遣队比其他特遣队愿意使用武力。

34. 自第2098(2013)号决议通过以来，关于如何诠释使用武力保护平民概念，分歧已更加明显，而且更可能造成隔阂。有人表示担心，诸如第2098(2013)号决议中所载的授权任务扩大了维持和平行动的三项核心原则，即取得同意、不偏不倚以及除自卫或履行任务规定外不使用武力。在第2098(2013)号决议之前，对使用武力的诠释为：维持和平行动应当注重防止冲突和先发制人，而不应当延伸到实际的强制性行动。这一诠释在联合国军事特遣队中仍然广为接受。同时，由于该决议，另有至少一个特派团曾讨论是否有必要就这方面通过类似决议。

事实上存在的双重指挥权制约着特派团对武力的使用

35. 证据显示，部队派遣国对在和平特派团中服役的部队实际上实行双重指挥权，制约着特派团对武力的使用。属于会员国、部队派遣国、秘书处和特派团各文职和军事部门的受访谈者不断强调，有些部队派遣国对其特遣队规定的书面和非书面的“本国特别规则”，实际上就排除了武力的使用。对这一情况的一般解

释是部队派遣国不愿意使本国部队面临危险。受访谈者并指出，实地的军事指挥在特派团发出指令时常规性地向本国首都汇报并征询指示，而且即使本国指示违背特派团指挥官或旅长的指令，也照样执行前者的指示。包括接受访谈者提到的某国指挥官在内的一些指挥官也证实了这一点。

36. 有人举例说明，维和人员即使就驻扎在致命暴力发生地附近，却仍无所作为，或者不服从命令。维和人员到达现场不及时的情况尤其令人关注。有一名受访谈者说，“我们老是过迟。从无例外”。

37. 监督厅检查和评价司并未听说曾向安全理事会汇报任何联合国部队不执行部队指挥官命令的案例，即便是经常提交维持和平行动部的特派团情况报告也从未提及此类案例。据报告，特派团军官宁愿与特遣队保持“和睦关系”，而不愿向上级汇报。如果这种情况属实，就不仅构成拒不服从指令，而且也是特派团未能向联合国总部汇报这种不遵守规定的案例。

38. 有人就这一情况向评价小组表示关切，理由有几条。有些人认为这是指挥和控制问题，涉及到维持和平行动管理工作的核心。另一些人(包括一些特派团领导人)强调指出需要加强部队派遣国中的问责制，而且维持和平行动部/外勤部有必要与有关的部队派遣国首都密切接触，因为这一问题无法在特派团层面上处理。

39. 联刚稳定团建议，安全理事会需要进一步关注和澄清使第 2098(2013) 号决议与先前的授权任务相统一的问题。这项决议对特派团内一些人而言是“大的授权任务中的一项小任务”，因此形成了不同特遣队在使用武力方面的要求不同的情况。目前，所谓框架旅(在第 2098(2013) 号决议通过之前已经派驻的旅)的部署是为了支持部队干预旅。特派团领导人试图用“一项任务，一个特派团，一支部队”的大团结口号来解决这一情况。但是，内部的疑虑仍然存在。

不明确特派团在东道国政府不能或不愿履行其保护平民的主要职责时是否有责任采取行动

40. 访谈显示，各特派团广泛了解东道国政府对保护平民负有主要责任，但不太明确特派团采取行动的法定义务，包括不太明确特派团在东道国政府无法或不愿保护之时有何义务。领导人在使用武力与需要取得东道国当局同意两者之间面临两难。因此，当国家部队本身被认为是肇事者的时候，使用武力被认为不符合现实。这种观点认识到了行动和政治方面的局限性，但却违背了采取行动的法定权力和职责。

41. 在一些情况下，解决两难境地的办法是支持所在国部队与袭击者交战(例如 2011 年和 2012 年在南苏丹发生的情况)，而在所在国保安部队不在场或逃离战场的情况下，则决定不采取行动(刚果民主共和国，2012 年)。在一个案例中，尽管袭击者是国家保安部队的人员，特派团军警人员仍对威胁平民的袭击者采取了有效的威慑行动。此外，特派团愿意单方采取行动保护平民的情况似乎受到特派团

与国家政府之间关系属何性质的影响，而且也因特派团是否经常与国家保安部队采取共同行动的情况而受影响。在双方关系良好情况下(例如联科行动和联利特派团)，则认为采取“迅速而果断的反应”可能性比较大。

42. 但是，有时实地特派团指挥官判断认为国家主管当局无法或不愿保护平民，并认为联合国部队的干预可能是正当的，但自己尽管有采取行动的权利，却由于问题十分敏感，仍有可能请示上级定夺，从而导致拖延。

43. 访谈中一些理事国、秘书处官员和特派团工作人员本身对于实地的特派团军事指挥官有可能以这些因素为借口感到不满。有一个特派团承认，这种情况曾导致保护平民的行动失败。另一些受访谈者并不同意，其中一个理事国表示，维和特派团的角色是支持东道国政府内部增强履行职责的能力。另一理事国呼吁找到平衡点，即“一方面不免除东道国政府根据国际法所承担的职责，一方面认识到我们本身能采取哪些行动”。

44. 各特派团并援引法律规则来解释它们不能更加主动采取行动的原因。例如，在2012年12月戈马沦陷期间及之后，联合国领导人称联刚稳定团不能对挺进的“3·23”运动部队采取行动，因为刚果武装部队已经逃逸。他们指出，这一情况就排除了单独与反叛部队对峙的可能性，因为他们只能支持武装部队。他们决定不依据保护平民的一般职责行事，尽管有此权力。¹¹

特派团认为自身薄弱、人数少于对方，并且分散在广袤的地区，因而使用武力变为纸上谈兵

45. 尽管本评估并不是对资源的研究，但访谈表明特派团在四个关键方面认为自身薄弱：火力不足；缺少航空资产；破坏分子人数众多；特派团行动区广大。有些特派团(包括达尔富尔混合行动和南苏丹特派团)深信本身薄弱，似乎已排除使用武力，认为不是现实的选择。

46. 各特派团尤其谈论了在部署部队时面临的两难和权衡。一种两难的情况涉及到“通过驻扎人员提供保护”问题，就是特派团在冲突易发地或附近建立基地。但是，这可能使资源过于分散。往往，原计划临时建立的基地却长期保留在原地，因为人道主义和其他方面的利益攸关方认识到其威慑力作用的好处，并施加压力阻止拆除基地。因此特派团认为他们缺乏采取有力行动的决定性人数和后勤资源。

47. 联刚稳定团经权衡利弊后，以部队分散驻扎方式来提供保护，但现被认为“分块切割”了部队，并造成“长达14年的与反对势力共处思想观念”。联刚稳定团认为这种部署模式在连续多个任务期均无法向平民提供保护，因此目前正在将部队形式改为机动、集中、能快速反应的部队。

¹¹ 例如，见2012年11月20日发言人午间新闻发布会，可在以下网站查看：<http://www.un.org/News/briefings/docs/2012/db121120.doc.htm>。

48. 一些特派团领导人提请注意有必要使其资源和授权任务更加吻合。特种部队和装备(包括非致命武器)以及更多航空资产与江河资产被认为对增加进入事件现场具有关键作用,因此对保护平民的能力而言也十分关键。符合这种情况的特派团包括南苏丹特派团。

49. 总体上看,特派团认为自身资源基础薄弱,是使用武力成为纸上谈兵的决定性因素,尽管特派团认识到使用武力的潜在意义。各特派团要求纽约总部和安全理事会能进一步理解其对资源的需求,以及现有资源的紧缺。

因担忧可能受到处罚而阻碍了特遣队使用武力

50. 同样明显的是由于担忧过度使用武力的指责而可能受到处罚。据报告,在2013年维持和平行动部/后勤支助部开展的一项机密调查中,据报告,部队惧怕受到军事法庭审判、遣送回国、丧失财政福利,甚至受到国际刑事法庭起诉等各种后果,尽管培训中强调了特派团权力的范围。这就造成了明哲保身。有一位受访谈者指出,“对于行动存在处罚,对不行动没有处罚”。

51. 据认为,要减少对如何适当使用武力的不确定性,必须在特遣队内提供适当的培训。

在可能需要武力的情况下,战术上的指导可能不足以处理实地情况和复杂局面

52. 接受访谈者并提到,对于如何应对可能需要武力的复杂而不明确的情况,存在战术层面的盲点。此类情况包括:在有可能造成平民伤亡时,对两个或两个以上武装集团之间的作战进行干预;有武装部队公开进入地方社区,采用恫吓但不包含实际人身暴力的方式进行勒索;难以评估威胁是否迫在眉睫;部队寡不敌众;没有增援部队;很难或不可能进入作战现场;使用武力可能引起更多暴力或造成更多平民伤亡。尽管作出了很大努力,包括提供情景模拟培训,但指导、正式文件(包括接战规则)和培训似乎都不足以作为处理这些情况的依据。

D. 保护平民的概念被扩大,可能导致失去重点

53. 保护平民的任务范围目前包括应对各种危险,诸如有组织和政治动机的武装集团到伺机而行、出于犯罪动机的武装集团、部族和社区间的冲突、争夺土地和资源的冲突,等等。保护平民概念现已被扩大到涵盖特派团的多数任务。

54. 一些观察者认为这是贯穿各领域的任务中不可避免的特征,但其他观察者认为这是一种风险。一些受访谈者要求将定义缩小,使之更加切合实际并更有重点。一个会员国认为,这项任务应当主要涉及先发制人地防止对人身的暴力。此外也不明确特派团在不断变化的安全局势下(例如联黎部队、联科行动和联海稳定团)以及缩编阶段(如联利特派团)应如何执行保护平民任务。

55. 值得注意的是,尽管保护平民的任务生效已达13年,但没有任何特派团在任何阶段取消过保护平民的任务。

E. 在特派团层面上，领导作用、信息系统与合作伙伴关系都影响到保护平民活动是否有效

特派团领导人对于授权任务的理解是决定对保护平民任务采取积极主动还是保守克制方式的关键因素

56. 特派团领导人所认定的要务和方式是执行保护平民任务方式的关键决定因素。

57. 特派团领导作用产生的实效各不相同。在一些特派团中，领导人的更变导致了对保护平民的重视和处理方式也发生重大变化。但是，访谈表明，多数特派团领导人认为防止冲突是维持和平特派团的最终目标，而介入涉及平民的武装冲突则是最后的手段。他们优先重视的是外交举措、对地方保安部队的后勤支助和能力建设，以及在作战实地开展防范性活动，以预先制止和减缓冲突对平民带来的后果。

58. 在某一特派团内，领导人一致认为不应采用武力。领导人以身作则也很重要。工作人员对于领导人长期不在特派团或在危机发生时不在特派团表示关注。

信息结构的先进性提高，但行动中仍存在问题

59. 对局势的了解以及支持了解局势的信息系统是特派团保护平民战略中的关键要素。协助特派团收集、编制、分析和传播信息的信息系统的复杂性和先进性有所提高，目前涉及特派团活动的几乎每一部分。

60. 但是，访谈显示问题依然存在。有报告指出，早期预警系统时而在关键时刻出现故障，使特派团面对事情的发展措手不及。信息的阻隔和分散化现象依旧存在，尤其是在特派团的军警和文职部分之间存在这一现象。作战实地的指挥官认为缺乏战术信息(被一位指挥官的定义为“可在接下来五个小时内使用的信息”)。在一些情况下，障碍在于从同时存在、往往是重叠的信息来源得出实时的分析。危机后的调查也可能因进入冲突实地过迟而受影响。特派团经常不能确定平民的死亡人数，而估计数存在很大差异。

61. 联刚稳定团面临着急迫的保护平民方面难题，该团一直积极地制定收集信息的机制，来补偿过远的距离，但是最佳做法并非总能传播到其他特派团。

62. 在一些特派团，边远社区没有工作人员长期驻守，或者士兵巡逻时不下车，都阻碍了信息的收集。受访谈者认为，存在改进的机会，收集信息和建立社区的信任都需要有人员长期驻守。他们说：“我们不能只是每几小时坐直升机到一下。我们只有坐下来与人们交谈才能获得信息。”

在多数特派团，保护平民方面最困难和最不明确的合作关系是与东道国政府和人道主义援助者的关系

63. 维持和平特派团与各种各样的合作伙伴协作。一些合作伙伴，例如与民间社会成员及国家和国际非政府组织建立的伙伴关系一般都是以相辅相成的目标和技能为基础的，通常运作良好。其他关系可能较为困难。

64. 对所有特派团而言，政府是关键的利益攸关方，因为政府承担保护平民的主要责任。但是，这种重要关系的状况在各地存在巨大差异。一些国家的政府十分友好，积极提供支持。另一些国家的政府难以相处、态度暧昧。尤其严重的挑战是，一些国家的政府被认为直接或间接涉入伤害平民事件，并且(或者)对平民的问题无动于衷。至少有两个特派团在切实执行保护平民任务过程中面临重大障碍，包括不允许其进入受冲突影响地区，限制其飞机进入相关地区或进行侦查飞行，对其运输活动提出各种要求，以及骚扰特派团工作人员。

65. 在存在相互支持的关系情况下，安全局势得到改善，对平民的威胁有明显减缓。

66. 人道主义行动者与维持和平特派团之间的关系也有许多持续的纷争点。纷争的主要根源在于各自任务和执行任务的方式不同。人道主义援助者往往认为特派团对政府和保安部队过于宽容而提出批评。维持和平行动人员则认为人道主义援助者需要自己的援助，但却为了保留人道主义援助空间而希望保持一定距离。在冲突后平民逃离、受伤或在联合国设施内寻求庇护的情况下，对于哪一方应履行哪些任务的问题出现了需要理清的灰色地带。经常提到漆色不同的联合国车辆之间的差别，即“黑色的”联合国维和活动车辆和“蓝色的”联合国人道主义活动车辆。人道主义政策框架在民用和军用资产之间作出区别，因而无法共用航空资产与江河资产。

67. 监督厅了解到目前在总部和外地为加强合作与协调所作的努力，但注意到实施中继续存在问题。

F. 在防止和减轻对平民的伤害以及在长期成果方面的积极结果是明确的，但有 3 个特派团在平民实际上受到伤害时的保护工作效果很差

68. 可以从短期和长期来考虑努力保护平民的结果。就短期而言，可以进一步分为三个阶段：在平民受到伤害之前(预防阶段)；在平民正受到伤害时(实际保护)；在他们受到伤害之后(缓解阶段)。长期结果指 5 至 10 年期间的结果。

69. 有证据表明，特派团在平民受到伤害之前开展预防和政治工作取得显著和积极的结果。所有平民均高度重视特派团的实体存在，此证据表明这样做具有巨大的威慑影响，避免了原本会发生的暴力。例如，近几年在南苏丹特派团基地寻求人身安全的平民人数空前之多。这种威慑的价值无法量化，但非常巨大。

70. 在预防工作失效和平民实际上受到伤害时，有证据表明联刚稳定团(在安全理事会第 2098(2013)号决议获得通过之前)、达尔富尔混合行动和南苏丹特派团的保护工作效果很差。联刚稳定团承认在几次重大事件中遭遇失败。在达尔富尔混合行动，受访者认为特派团的反应往往是薄弱的，在平民受到攻击时更是如此。有人指出南苏丹特派团有“不干预惯例”，而且在 2012 年 11 月至 12 月发生危机时行动不力，结果该事件造成 600 多名平民死亡。

71. 在平民受到伤害之后特派团的工作价值极高。特派团通常在这一阶段都非常积极，以各种方式帮助受难平民，包括护送他们离开危险、在基地收容他们、为人道主义准入提供便利以及提供医疗后送等。

72. 在长期成效方面，人们显然明确感到取得了进展，同时也保持谨慎态度。评价小组收到许多成功成果的事例，并从文件中收集事例。其中包括利比里亚的 10 年和平；2004 年以来培训海地数千名男女警察；2006 年在刚果民主共和国顺利举行选举；削弱上帝抵抗军(上帝军)；“3·23”运动领导人博斯科·恩塔甘达向国际刑事法院自首；积极执行联合国人权尽职政策(见 [S/2013/110](#))。民间社会一名成员指出，“我国政府不敢在有联合国存在的情况下犯下侵犯人权行为。武装团体惧怕国际刑事法庭。大家都知道，犯下大屠杀和种族灭绝的人会被逮捕并绳之以法”。平民在特派团果断采取行动保护他们时表明对特派团的支持。也值得注意的是，南苏丹特派团最近成功庇护了数千名平民。

73. 但是有些受访者告诫说，所取得的进展是脆弱的，因为东道国本身的能力不足。他们认为，只有消除冲突的根源，才能找到保护平民的根本解决办法。

四. 结论

74. 在编写这份报告时，平民面临新的暴行。据报南苏丹和叙利亚有数千人遇害，中非共和国有数百人死亡。受难的平民肯定会增加。

75. 虽然各国政府对保护平民负有主要责任，但在政府不能或不愿这样做时，国际社会应发挥重要作用。秘书长在 2013 年 11 月 21 日向工作人员致词时指出，本组织在此类情况下的义务十分明确：在“人们面临[暴行和令人发指的犯罪]等危险时，他们期望联合国采取行动，而本组织的工作成绩也应该以这一标准来衡量”。

76. 自 2009 年以来，承担保护平民任务的维持和平特派团处理了这一非常复杂的问题，并取得了重大成果。在困难的情况下，并总部指导的支持下，特派团虽然所部署的领土辽阔，面临不对称的威胁，且资源有限，却成功地防止和减轻了对平民的伤害。维持和平特派团将在执行保护平民任务方面继续面临巨大的挑战。

77. 由于维持和平特派团保护平民工作的最终“受益者”是其部署所在国的普通公民，受威胁的平民的行为是衡量特派团成果的最好指标。有证据清楚表明，在冲突局势中，维持和平特派团所在国的平民始终将联合国视为首选保护者。但多数情况下这些高期望值没有实现，也的确无法实现。因此，特派团必须尽其所能地利用其有限的资源。

78. 因此，安全理事会于 1999 年通过第一个保护平民决议之后隐约出现的问题仍摆在我们面前：联合国以促进和平作为创始根本宗旨，是否只会通过和平手段保护平民？还是准备并愿意以暴力手段援助平民，哪怕仅在万不得已情况下偶尔为之？

79. 从目前情况看，承担保护平民任务的维持和平特派团注重开展预防和缓解活动，但几乎从未使用武力保护遭到攻击的平民。在使用武力方面，工作链条仍存在断裂现象，具体情况如下：

(a) 虽然安全理事会授权特派团在必要时可使用武力来保护平民，但内部分歧造成秘书处和特派团发出和收到的信息含混不清；

(b) 部队派遣国不愿或不能接受使用武力带来的所有风险，因此管制和限制其特遣队的反应。特遣队在其控制下可不执行某些指定的任务。在特派团没有向联合国总部报告发生这种情况时，便无法与部队派遣国商议处理这一问题；

(c) 在当地，特派团深信在不对称威胁面前基本上束手无策，会采取尽量减少或避免使用武力的姿态；

(d) 此外，身处最前沿的维和人员个人面临许多模糊不清的威胁，时刻处于危险中，担心诉诸武力会受到处罚，同时又知道不采取行动就不会受到处罚，所以往往决定无行动是最佳行动。

80. 部分由于这一原因以及联合国无法控制的许多因素，平民继续遇害、受伤、被绑架和遭受性暴力侵害。妇女和女童遭受巨大的痛苦。在平民遭到攻击的多个地点，维持和平人员都不在场，在场时他们也不能或不愿阻止正在实施的严重人身伤害。在这个看似持续性和系统性的失败中，维持和平系统的每个部分都有责任，但由于制定规范、规划和执行工作分散不整，却没有一个部分负有独立的责任。

81. 显然需要改进和澄清有关使用武力的问题，但维持和平行动部/外勤支助部对于改变现状只有部分的权力。

82. 真正需要的是由部队派遣国、警察派遣国、出资国、东道国政府、安全理事会、秘书处及其他行为体组成的维持和平伙伴关系内部就这一问题进行坦率的对话。解决方案还需要作为联合国主要审议机构的大会参与。这方面有先例存在，那就是 2009 年大会曾就“保护责任”问题进行辩论。

83. 只有安全理事会才能确定其有关使用武力的各项决议的真正意图是否得到了妥善执行。安全理事会既然并不打算将第 2098(2013) 号决议作为先例，也可以考虑如何使现有任务更有成效。

84. 评价还突出强调需要加强联合国对特遣队的业务控制。当特遣队对特派团军事机构正式发布的命令犹豫不决或不予执行时，应上报此类情形。

85. 2009 年以来，有关保护平民的整个问题的概念澄清已上升到更高的层面。然而，这需要落实到战术层面，使即使是最小单位的维持和平人员在看到平民受威胁时就知道如何和何时作出反应。

86. 维和人员与人道主义工作人员之间的体制关系持续紧张，这仍是一个令人关切的问题，特别是工作层面上。需定期向秘书长报告采取高级别举措解决常见问题的结果。

87. 监督厅着重指出，维和行动成本不小，只是相对不昂贵而已。维持和平行动每年花费近 80 亿美元。因此，包括使用武力在内的任何经正式授权的手段都应得到使用，特别是在能够帮助减轻平民痛苦时更应使用。《联合国宪章》并没有禁止使用武力，而将其作为最后手段，但仍然是一个手段。

88. 监督厅的总体看法是，根据其通过评价支持会员国进行系统反思的任务，急需考虑联合国在万不得已时使用武力保护面临迫在眉睫的人身暴力威胁或遭遇攻击的平民这一问题。现实情况是，默认的做法排除使用武力，即使作为最后手段也不行，而安全理事会决议的规定恰恰与此相反。

89. 问题是：当前众多平民仍痛苦不堪，面对的暴力威胁不断增加，而联合国是其唯一能够寻求帮助和保护的组织(也往往是其唯一实际寻求帮助和保护的组织)。在此情况下，是否还应听任上述规定与做法之间的距离持续存在。

五. 建议

90. 为此，监督厅提出以下建议。维持和平行动部/外勤支助部接受了这些建议，同时就建议 1 提供意见(见附件一)。

关键建议

建议 1：维持和平行动部应强调指挥和控制义务，并要求承担保护平民任务的所有维持和平特派团，如有特遣队不遵守特派团就保护平民任务发出的命令或指示，应向联合国总部通报这类事件，再由总部确保与有关部队派遣国一起对这些情况进行审查和处理。如问题是系统性或重大的，秘书长可考虑向安全理事会通报。

重要建议

建议 2：维持和平行动部应向所有维持和平军事人员印发简明、自成一体的指南，在部队派遣国帮助下翻译成本国语文，并得到部署前培训的支持，其中明确规定预计在特定情况下采取适合各特派团情况的行动，以防止、尽量减少或应对平民面临的威胁。

建议 3：维持和平行动部/外勤支助部和人道主义事务协调厅应通过统筹指导小组向秘书长报告目前采取的各项举措的结果，以改善维持和平行动实体与人道主义实体之间在保护平民活动、特别是工作层面的工作关系，并可以考虑将其列入秘书长关于 2015 年本组织工作的报告中。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2014 年 3 月 7 日

附件一

维持和平行动部和外勤支助部就报告草稿提出的评论意见

内部监督事务厅(监督厅)介绍维持和平行动部和外勤支助部就报告草稿所载评价结果提出评论意见的全文如下。这一做法是遵循独立审计咨询委员会的建议和依照大会第 64/263 号决议确立的。

主管维持和平行动副秘书长和主管外勤支助副秘书长 2014 年 2 月 28 日的备忘录

1. 感谢邀请我们就这份恰合时宜的报告提出意见。保护平民对于我们两个部、派遣人员的会员国以及所有会员国来说是一个至关重要的问题。
2. 我们欢迎这份报告作出的总体结论，即维持和平是国际社会提供保护的最重要工具之一。我们欢迎报告认识到，维和人员在这一崇高服务中经常牺牲自己的安全，有时甚至牺牲自己的生命。我们还赞赏地注意到，报告表彰联合国维持和平行动有关保护平民的指导和培训取得了进展，并表彰通过其他努力为执行这项根本性首要任务而最大限度发挥现有资源的效益。
3. 内部监督事务厅在我们两个部门的全力支持下完成了大量访谈和两次实地访问，应受到赞扬。但报告错失了全面评估保护平民任务执行情况的重要机会。报告重点论述的是使用武力这个最后手段，但我们希望极少采用这一手段，因为特派团还掌握如此之多的其他工具。然而，报告接着进一步限制其调查范围，将“使用武力”的定义缩小到排除了采取重要的军事保护行动，如“支持当地安全部队，确保地区和设施的安全，撤离或护送平民至安全地点……创造有利于……提供人道主义援助的安全条件”(第 22 段)。我们认同的是，特派团往往在使用武力问题上被品头论足，并严肃对待报告就这一事项提出的问题。我们两个部门密切关注这一问题，途经包括对特派团进行规划、指导、审查以及行动后审查。与此同时，我们感到关切的是，报告的做法过度强调军事行动的一个要素，而贬低政治解决办法的重要性，也不重视维和行动执行保护任务所用综合办法的其他方面。
4. 我们感到遗憾的还有，这项研究没有利用这个机会更好地凸显东道国在保护平民方面发挥的核心作用。人们知道东道国对保护平民负有首要责任。但在当今某些情况下，联合国维持和平工作面临东道国能力有限的问题，并且(或者)在东道国是否同意我们的维持和平行动完全自由通行和出入方面遇到困难。关于本组织有多大能力帮助东道国履行这一基本义务，我们有哪些认识？联合国维持和平行动在这种条件下按理能够取得何种成果？我们怎样才能避免使人对保护产生期望，但最终却做不到？我们认为这些问题非常紧迫，迫切需要我们共同给予关注。
5. 我们欢迎报告关注规定清晰明了的任务的重要性。这是许多会员国在 2014 年 2 月 12 日安全理事会举行关于在武装冲突中保护平民的公开辩论会期间提出

的一个要点。我们也认为，各会员国、特别是安全理事会成员与部队派遣国和警察派遣国之间就保护平民任务达成共识和一致意见很重要。我们还欢迎这样一种认识，即资源和能力往往是保护平民方面的决定性因素，许多特派团在流动资产、部队兵力及其他能力方面遇到挑战。

6. 我们借此机会回应报告的第一项建议。

建议 1：维持和平行动部应强调指挥和控制义务，并要求承担保护平民任务的所有维持和平特派团，如有特遣队不遵守特派团就保护平民任务发出的命令或指示，应向联合国总部通报这类事件，再由总部确保与有关部队派遣国一起对这些情况进行审查和处理，并及时和定期向安全理事会报告结果。

7. 我们深以为这项建议无助于维和行动实现提高执行任务业绩这一目标。报告在第 37 段中暗示，维和人员和本总部为保持“和谐”而牺牲了业务效率。这不是我们两个部门的看法。指挥和控制要求在正式指南中有明确规定，并在各级得到加强。维和行动规模庞大，且多样而复杂，面临挑战在所难免，但此报告所述指挥和控制方面的挑战却极为罕见。出现这些问题时，我们均迅速与会员国讨论处理。令人怀疑的是，安全理事会是否是提出具体业绩问题的适当论坛？

8. 这项建议还忽视了，已建立各种程序来处理指挥和控制问题、行为和纪律问题以及一系列有关问题，其中包括设立调查委员会等措施。我们两个部门最近设立了战略伙伴关系办公室，以便系统地追踪这项建议涉及的问题。重要的是，此方式和我们两个部门采取的其他措施不是人为地将指挥和控制问题与其他有关问题分开来解决，而是以综合渐进的方式加以解决。

9. 有鉴于这一点，部队派遣国、警察派遣国、秘书处、安全理事会必须不断接触，确保就任务的所有方面以及如何执行任务达成共识。我们两个部门以往和今后均致力于这种“三方合作”。

附件二

监督厅——检查和评价司的意见

监督厅感谢维持和平行动部和外勤支助部对这份评价报告作出认真回应，并确认它们对本报告范围和众多问题所表示的关切。这些问题对于保护平民非常重要，但文件篇幅有限，无法一一论及。

报告突出强调与使用武力相关的事项，同时也尝试讨论保护平民方面的许多实质性问题，包括：与执行保护平民任务有关的准则和制度；保护平民概念本身的演变；领导能力、信息系统和伙伴关系的作用；所取得的积极成果。使用武力问题之所以受到特别关注，是因为受访者对此问题的理解模棱两可，看法相互矛盾，而且该问题给联合国带来巨大风险。但绝不应认为这是贬低维持和平行动为保护平民而开展的其他活动的重要性。

同样，在确定报告范围时排除了第 3 级活动(创造有保护环境的活动)，原因是评价工作的时间和资源有限，无法将其纳入讨论。增强东道国政府和机构保护本国公民的能力对于建立有保护环境显然至关重要，也是维持和平行动的优先事项。监督厅欢迎为评价这方面的活动成果而作出的任何尝试。

监督厅还表示评价期间获得的一些信息未能编入报告，但监督厅愿意经适当汇总和匿名处理后同维持和平行动部/外勤支助部分享这些信息。