



安全理事会

Distr.: General
31 December 2014
Chinese
Original: English

2014 年 12 月 31 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信

谨随函转交按照安全理事会主席声明([S/PRST/2001/3](#))中所载决定设立的安全理事会维持和平行动工作组的报告(见附件)。报告叙述了工作组 2014 年的活动(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组主席

欧仁·理查德·加萨纳(签名)



2014 年 12 月 31 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信的附件

关于安全理事会维持和平行动工作组 2014 年 1 月至 12 月期间活动的报告

一. 导言

1. 安全理事会维持和平行动工作组是根据安全理事会 2001 年 1 月 31 日主席声明([S/PRST/2001/3](#))中所载决定设立的。
2. 卢旺达常驻联合国代表欧仁·理查德·加萨纳大使被任命为 2014 年 12 月 31 日终了期间安全理事会维持和平行动工作组主席(见 [S/2014/2](#))。
3. 本报告重点介绍了工作组 2014 年会议的结构和内容。工作组依照其任务规定,以不妨碍维持和平行动特别委员会行使其职权为限,审议了一些与安理会责任有关的维和问题,还审议了具体维和行动的技术性问题。会议以安理会当前活动及其成员的重点事项为主题,同时努力继续审议工作组前任几届主席提出的问题。
4. 安全理事会 2014 年 7 月 28 日一致通过了卢旺达提交的关于联合国维持和平行动的第 2167(2014)号决议。在决议中,安理会表示决心根据《联合国宪章》第八章以及维和及国际法的基本原则,进一步加强联合国与区域和次区域组织尤其是非洲联盟的关系。在决议中,安理会进一步强调有必要在区域组织根据安理会授权开展维和行动时加强为它们筹供经费的可预测性、可持续性和灵活性。决议还请秘书长与非洲联盟全面紧密合作,着手研究非洲联盟在马里和中非共和国的和平行动过渡到联合国维和行动的过程,从中总结经验教训,并迟于 2014 年 12 月 31 日提出具体建议,以用于今后可能作出的过渡安排。
5. 安理会 2014 年 11 月 20 日一致通过了澳大利亚提交的第 2185(2014)号决议。这是安理会首次专门就维和行动及冲突后建设和平工作中的警务问题通过决议。决议提出若干旨在提高联合国警务工作效率的切实措施,呼吁在特派团任务中、在特派团规划工作中、在秘书长特别代表工作中(包括斡旋活动中)更加突出体制建设,并呼吁更加重视为联合国警察提供指导、提高其技能、为其举办培训。安理会在决议中强调联合国行动的警察部分为保护平民发挥关键作用,并请秘书长在 2016 年底前提交报告,阐述警务工作作为维和及冲突后建设和平工作组成部分所起到的作用。

二. 工作组 2014 年召开的会议

6. 2014 年,工作组继续促进安全理事会、部队和警察派遣国、秘书处三方之间加强合作,特别力求在维持和平架构内增强协调,以及解决有关维和的重要专项问题。工作组举行了 8 次会议,与会者包括部队和警察派遣国,会上由秘书处高级官员通报了情况(见附件)。

7. 工作组在会上讨论了当前与联合国维和行动有关的各种交叉问题,特别是:在特派团开办和部队换盔方面遇到的挑战、特派团之间的合作、妇女参与维持和平、部队和警察作好准备、联合国警察在维和行动中的作用、非洲待命部队、非盟行动向联合国维和行动过渡、保护平民。

A. 中非共和国:在特派团开办和部队换盔方面遇到的挑战(5 月 15 日)

8. 工作组主席在会议之前分发了一份概念文件,其中概述了特派团开办和换盔方面的关键问题。维持和平行动部和外勤支助部的代表向工作组作了通报,并告知工作组最近访问马里和中非共和国的情况,还总结了在这些国家部署特派团的经验教训。他们强调,需要为联合国特派团快速部署部队和设备。工作地点的吸收能力是这方面的最大挑战之一。具有充足安保的住所不足的情况,可能限制部队的快速部署。此外,为使一个特派团有效履行任务,需要采取充足的使能措施。很多特派团缺少装备,特别是交通工具。

9. 在部队换盔方面,通报者指出,需要确保所有部队在部署到特派团时遵守联合国准则。部队派遣国、秘书处和安全理事会在行动的制定和规划方面及时协调至关重要。

10. 工作组主席在总结发言中,概述了与会者提出的确保有效的特派团开办工作和部队换盔的若干问题。

B. 特派团之间的合作:现状与未来实施(5 月 30 日)

11. 主席在会议之前分发一份概念文件,介绍特派团之间合作范例的背景情况,说明执行中面临的主要挑战。工作组听取了维持和平行动部和外勤支助部代表的情况通报。

12. 通报者强调了目前维持和平行动中通过加强特派团间合作汲取的经验教训。虽然特派团间合作是快速部署、支持危机中特派团的重要工具,但不适于长期提供大规模的增援。在现有的应急计划基础上实施特派团间合作最为有效。正在制定更有效促进特派团间合作的区域框架。

13. 与会会员国承认特派团之间合作的长处和局限。它们承认,需要少花钱多办事,维持和平工作才可持续。接受帮助的特派团和东道国的吸收能力也被认为是决定特派团间合作成功的一个关键因素。

14. 工作组主席在总结发言中，注意到与会者提出的可能使特派团间合作更为有效的多项提议，包括为区域服务中心发展空运能力的可能性。尽管存在多种挑战，安理会和部队派遣国开展合作，进一步发展该概念并加强其实施工作是可能并且必要的。

C. 妇女更多参与维和工作 (6 月 27 日)

15. 澳大利亚常驻联合国副代表菲利普·简·金大使、副军事顾问阿德里安·福斯特少将、卢旺达国家警察助理警察总监 Lynder Nkuranga 女士向工作组作了通报。

16. 主席向会议分发了一份概念文件。他指出，在使妇女更多参与外地行动和总部相关工作方面进展一直缓慢。妇女在所有联合国维和军警人员中不到 4%。澳大利亚代表回顾，在第 1325(2000)号决议中，安全理事会认识到妇女在和平与安全中的核心作用，并敦促秘书长扩大在实地行动中的妇女人数。她说明了在澳大利亚国防部队中部署妇女工作的主要推动因素，这导致部署的妇女有质和量两方面的提高。澳大利亚国家行动计划对于确定和协调国家行动至关重要。卢旺达国家警察助理警察总监 Nkuranga 女士说明了卢旺达的国家行动计划，并介绍了卢旺达为使妇女更多参与警察部队和军队工作而采取的措施。副军事顾问从特派团和总部的角度审视了妇女参与问题，并说明了所采取的加强女性军警参与的多项措施。在总部，采取了多项其他措施。会员国在其派遣部队中增加妇女人数仍是一个重要因素，因为联合国无法控制这些部队的构成。

17. 与会的会员国对执行第 1325(2000)号决议和使妇女更多参与维和工作表示支持。一些与会国建议，评估执行决议方面进展的 2015 年高级别全球审查将是各国比较其国家行动计划的机会。与会国还强调，需要为部署开展针对不同性别的培训和筹备工作。多个国家指出文化方面的重要性。与会国还呼吁更多妇女担任领导职位，并强调她们应参与决策和征聘流程。

18. 工作组主席在讨论总结中强调，国家行动计划有可能增加妇女参与。他还注意到与会者的各种经验和提议，这显示在各个级别改善妇女参与维持和平工作的多种方式。

D. 部队和警察为主要任务作好准备 (7 月 25 日)

19. 主管法治和安全机构助理秘书长季米特里·蒂托夫、副军事顾问阿德里安·福斯特少将和大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表马克·莱尔·格兰特大使向工作组作了通报。

20. 工作组主席为会议分发了一份概念文件。他指出，目前的冲突变化很快，提出了一系列复杂的挑战。至关重要的是军事和警察人员作好准备，以提供有效和及时的反应。改进军事人员和警察的训练是不可缺少的组成部分，部队和警察派

遣国在这方面发挥核心作用并负有重要责任。其他挑战涉及战备状态和评估标准、部署前培训、能力标准化、明确规定的作用和责任以及财务影响。

21. 助理秘书长指出，鉴于部队和警察派遣国的多样性，编制联合国准备工作准则是一个重要方法。作为联合国军事部队手册项目的一部分，维持和平时行动部正在编制 11 份手册。同样，正在编制警务司国际警察维和战略指导框架。这样的指导需要得到培训的补充，为确保派遣达到要求，努力始终如一地实施联合国的准则和标准以及其他工具，如部署前访问。副军事顾问特别在保护平民方面界定了准备工作。他确定了准备工作的四个关键环节，即准备、部队组建、部署和部队战备。联合王国代表强调了维和任务的演变和所需资源的相应变动。他指出安理会有责任确保任务明确并且现实，并就双边方案如何使部队和警察为有效履行任务更充分地准备发表了意见。

22. 与会会员国强调部署前培训对改善准备工作的重要性。他们还表示需要有关履行特派团任务的实际指导。

E. 警务司到 2020 年的多年远景和战略方针 (10 月 17 日)

23. 警务顾问斯特凡·费勒向工作组作了通报。工作组主席突出说明了先前分发的概念说明中列出的若干问题。

24. 警务顾问指出，警务部门的战略重点是：(a) 注重外地特派团，优先注重外地提出的需求和东道国的需求，(b) 通过审慎管理营造注重成果的文化，(c) 开创综合性理论，开展综合性培训，(d) 与利益攸关方建立合作伙伴关系。

25. 为增加联合国维持和平时行动中女警务人员的人数，警务司设计了一个全女性鉴选援助和评估工作队培训项目。17 个会员国提名 2 300 名女警官参加了培训。第一期于 9 月在卢旺达和布基纳法索举办，共有 148 名女警官受训。她们大多被推荐部署到讲法语的特派团。下一期培训定于 10 月 27 日在喀麦隆举行。

26. 警务司发起了一项举措，旨在创建一支拥有装备、受过培训的常设建制警察部队。仅在 2014 年，建制警察部队就部署到联合国 8 个维持和平特派团，其责任包括保护平民。在这些建制部队中，有 80% 已完全投入运作，其余则面临后勤挑战。

27. 警务司还求助于联合国的主要区域合作伙伴，其中包括非洲联盟、欧洲联盟、国际刑警组织、国际警察首长协会、国际女警察协会。警务司还与法语国家国际组织合作，满足对讲法语警察的需求。在业务层面上，警务司与联合国开发计划署等机构保持合作伙伴关系，共同在警察、司法、惩教工作全球联合协调人体制内从事冲突后和其他危机局势下的法治工作。

28. 警务顾问指出，与警务相关的任务本身并不是目的，而是一种在特定情况下加强和平与安全的手段。重要的是，安全理事会应向警务司和联合国外地行动的

警察部分赋予明确、可信和可实现的任务，同时配之以足够的资源。联合国如能根据国家和地方上的轻重缓急开展警务工作，就更有可持续性。国家发展计划、东道国的承诺和关键改革目标均有助于联合国拟定支助计划。

29. 工作组成员支持警务顾问列出的战略重点，就以下方面交换了看法：利益攸关方之间的合作、远景和战略方针的现实意义、安全理事会关于维持和平行动中警察任务及其执行方面的关键考虑、以及具体特派团的方法与东道国的轻重缓急要吻合。一些成员注意到过去两年对联合国警察的需求增加，并指出本国在这方面做出了贡献。另一些成员指出，部署的联合国警察需要达到具体语言能力要求，方能在某些东道国社区有效开展工作。此外，还需将应对跨国犯罪问题与特派团任务挂钩。工作组成员进一步讨论了向会员国通报多年期战略方针执行现状的审查结果的问题。

F. 2015 年非洲联盟待命安排落实工作专家级会议 (11 月 3 日)

30. 工作组召开了专家级会议，听取维持和平行动部代表关于 2014 年 5 月维持和平行动部、外勤支助部和联合国驻非洲联盟办事处派往非洲联盟的评估团的非正式通报。

31. 该代表介绍了评估团成果的最新情况。评估团力求确定联合国可在哪些领域支助非洲待命部队在 2015 年之前投入运作。联合国和非洲联盟编制了联合路线图，列出了在哪些战略领域和行动领域提供支助。此外，与会者还参照第 2167(2014)号决议第 13 段，讨论了非洲联盟在马里和中非共和国的行动向联合国维和行动过渡的问题。安理会在该段中请秘书长与非洲联盟全面密切合作，着手研究非洲联盟在马里和中非共和国的和平行动过渡到联合国维和行动的过程，从中总结经验教训，并迟于 2014 年 12 月 31 日提出具体建议，以用于今后可能作出的过渡安排。通报人员向工作组介绍了总结经验教训的方法、范围和深入规划工作。

G. 关于第 2167(2014)号决议的专家级会议 (12 月 8 日)

32. 12 月 8 日，工作组专家开会，由维持和平行动部非洲联盟和平支助组介绍了总结马里和中非共和国行动经验教训的最新情况。总结经验教训的工作是根据第 2167(2014)号决议第 13 段的要求进行的。

33. 维持和平行动部代表指出，这项工作已经得出多项结论。他着重说明了针对中非共和国和马里的行动，在战略和政策问题、业务问题、支助问题上总结出了哪些良好做法和挑战。在战略和政策层面上，他指出必须通过在过渡问题上密切合作促使非洲联盟和联合国统一目标。在业务上，关键是尽早开展联合规划和由各方参与协调，确保过渡工作顺利完成。他还强调需要增强支助安排的可预测性、可持续性。

H. 就保护平民问题达成共识(12月17日)

34. 维持和平行动部非洲二司司长、埃塞俄比亚常驻联合国代表泰凯达·阿莱穆大使、孟加拉国常驻联合国代表阿布卡拉姆·阿卜杜勒·穆明大使向工作组作了通报。

35. 工作组主席为会议分发了一份概念文件。他指出，各方对保护平民概念的解释似乎差异很大，且维和特派团难以适应已改变的维和环境。由于出现了新的威胁，而且联合国准备 20 年来第一次对维持和平行动进行全面审查，有必要审查和修改联合国保护平民的方式。

36. 非洲二司司长表示，保护平民已经成为许多维持和平行动最重要、最复杂的任务。尽管在执行该任务方面取得了进展，但最近的讨论中提到维和行动中未能保护平民的情况，暴露出安理会成员国、部队和警察派遣国、维持和平行动部之间在如何理解保护平民任务上存在分歧。孟加拉国和埃塞俄比亚常驻大使提出，维和人员目前在全球范围面临若干挑战，影响到其保护平民的能力。他们还着重提出可采取哪些潜在措施去应对这些挑战。

37. 与会的会员国呼吁明确提出保护平民的任务，改进利益攸关方之间的对话，以确保对这些任务达成共识，并确保有落实的政治意愿。它们还表示，需要向维和人员提供情报、装备、高品质的部署前培训。这些会员国还强调需要与国家当局加强合作，并向其提供更多支助。

三. 结论和建议

38. 2014 年，越来越重视对具体特派团及其任务进行战略审查和评估；工作组的活动支持这一趋势。因为有必要进行这样的审查，所以 2014 年 10 月 31 日任命了和平行动高级别独立小组。

39. 高级别独立小组将向秘书长提出建议，供大会在 2015 年一般性辩论中审议。工作组 2015 年开展活动时将借鉴高级别独立小组的工作和建议以及其他审查和评估工作，因此将从 2014 年的工作中受益。

附录

工作组 2014 年会议

日期	与会者	通报人	事项
5 月 15 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	主管维持和平行动副秘书长 主管外勤支助事务助理秘书长	中非共和国：特派团开办问题和换盔方面的挑战
5 月 30 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	维持和平行动部军事顾问 外勤支助部全球外地支助战略工作队负责人	特派团之间的合作：现状与未来实施
6 月 27 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	澳大利亚常驻联合国副代表 维持和平行动部副军事顾问 卢旺达国家警察助理警察总监	让妇女更多参与维持和平工作
7 月 25 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表 维持和平行动部主管法治和安全机构助理秘书长	部队和警察为主要任务作好准备
10 月 17 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	维持和平行动部警务顾问	警务司到 2020 年的多年远景和战略方针
11 月 3 日	工作组成员	维持和平行动部行动厅非洲联盟维持和平支助组负责人 维持和平行动部合作伙伴工作队负责人 维持和平行动部行动厅综合评估和规划工作队负责人	关于到 2015 年落实非洲联盟常设安排的专家级别会议
12 月 8 日	工作组成员	维持和平行动部行动厅非洲联盟维持和平支助组负责人	关于第 2167(2014)号决议的专家级别会
12 月 17 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	埃塞俄比亚常驻联合国代表 孟加拉国常驻联合国代表 维持和平行动部非洲二司司长	就保护平民问题达成共识