



安全理事会

Distr.: General
29 December 2015
Chinese
Original: English

2015 年 12 月 29 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

我谨随函提交安全理事会维持和平行动工作组的报告(见附件)，其中载有对工作组 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日活动的陈述。

请提请安全理事会成员注意本信函及附件，并将本信函和附件作为安理会的文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组
主席

穆罕默德·泽内·谢里夫(签名)



2015 年 12 月 29 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 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动的报告

一. 引言

1. 安全理事会维持和平行动工作组是根据安全理事会主席 2001 年 1 月 31 日通过的声明([S/PRST/2001/3](#))而建立的。
2. 乍得常驻联合国代表兼大使穆罕默德·泽内·谢里夫先生被任命为 2015 年 12 月 31 日终了期间的安全理事会维持和平行动工作组主席(见 [S/2015/2/Rev.1](#))。
3. 本报告重点介绍了工作组 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的会议结构和内容。工作组依照其任务规定，在不妨碍维持和平行动特别委员会行使其职权前提下，审议了一些与安理会责任有关的维和问题，还逐一审议了维和行动的问题。会议以安理会当前活动及其成员的重点事项为主题，同时努力关注工作组前任几届主席提出的问题。

二. 2015 年 12 月 31 日至 1 月 1 日工作组的会议

4. 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，工作组继续促进安全理事会、部队和警察派遣国、秘书处之间的三角合作，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。工作组与部队派遣国/警察派遣国共举行了九次会议，听取了联合国秘书处和非洲联盟委员会高级官员以及常驻联合国代表和观察员的情况通报(见本报告附件中的表格)。
5. 2015 年，工作组讨论了以下主题：
 - (a) “传统维和与实现和平”；
 - (b) “联合国维和人员的安全和保障：不对称的威胁”；
 - (c) “非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)：汲取的经验教训”；
 - (d) “联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)：反恐背景下的‘维持和平行动’”；
 - (e) “部队派遣国/警察派遣国的双边和多边能力建设”；
 - (f) “联刚稳定团的干预旅：汲取的经验教训”；

(g) “伙伴关系：区域维和举措的重要性；”

(h) “争取在联合国安全理事会，部队派遣国/警察派遣国和秘书处之间实现战略对话”。

工作组还与联合国和平行动专题高级别独立小组(高级别和平行动小组)举行了一次特别会议。

A. “传统维和与实现和平”

6. 2月20日，工作组在乍得常驻联合国副代表 **Mangaral Banté** 先生主持下举行会议。他的开幕词定了基调，并说明了从传统形式的维持和平发展为“强力维和”，随后是在新威胁的出现之时落实和平。他说，维和人员必须处理国内冲突、恐怖主义威胁和跨国有组织犯罪，这表明必须使维持和平战略适应不断变化的环境中，十分重要。鉴于这些威胁，并鉴于全面审查若泽·拉莫斯-奥尔塔先生领导的联合国和平行动，十分关键的是，须在1948年向中东派遣了第一个维持和平特派团以来发生了巨大变化的世界里审查本组织采取维和行动的方式。他强调，乍得坚信，维持和平应是动态的、而不是静态的活动，因此使特派任务尽可能密切适应每一环境的实情就十分重要。他介绍了这方面新近发生的一些积极情况，包括成立了联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)干预旅，并在刚果民主共和国东部打击武装团伙的斗争中发挥了有效的作用。他提请注意会前分发的概念说明(见 [S/2015/1034](#))，其中载有旨在为讨论提供指导信息的若干建议。

7. 小组随后听取了乌干达常驻联合国代表 **Richard Nduhuura** 先生和联合国维持和平行动军事顾问 **Maqsood Ahmed** 中将的介绍。

8. **Nduhuura** 先生介绍了乌干达开始在索马里开展执行和平活动的背景。他说，乌干达是于2007年1月19日通过了非洲联盟和平与安全理事会公报通过后参与行动的。他指出，2009年前，乌干达军人感到困扰，因为他们只有在受到袭击时才能使用武力，而袭击他们的人利用了这种情况实行进一步的攻击。他说，这种局势促使其政府要求得到一个强有力的授权，使之能够将好战分子从其据点赶走。在他看来，安全理事会第1863(2009)号决议的通过，授权非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)采取一切必要措施，为索马里的重要基础设施提供安全保护，并为提供人道主义援助创造必要的安全条件，这是非索特派团一个转折点。他认为特派团取得成功是由于索马里人民的充分合作和领导作用。他还强调，必须加强联合国和非洲联盟之间的伙伴关系，因为联合国将无法单独克服所有国际和平与安全的挑战。他指出，得到联合国支持的区域部队这一概念并不是新的，随后说，联合国应该尽量利用诸如以下组织的相对优势：非洲联盟、南部非洲发展共同体(南共体)、西非国家经济共同体(西非经共体)和政府间发展管理局(伊加特)。他认为，非洲联盟应开展艰巨的落实和平任务，然后将责任移交给联合国，同时并建议在这一责任的转交之前制定一项详细计划。

9. Ahmed 中将说，维和行动应该随时间逐步发展，而传统的维和行动已不再适应当前的环境。他指出，维和原则，即各方同意、公正中立，以及除自卫或维护任务外不使用武力，都受到严峻考验。他呼吁部队派遣国/警察派遣国加强理解保护平民的概念，并把重点放在特遣队的表现之上。对此，他说目前正在就对平民的保护、实物保护和航空等问题编纂手册。最后，他宣布，虽然维持和平行动在当前环境下面临许多挑战，但没有维和行动，可能会对平民带来灾难性的后果。

10. 在情况介绍后发言的所有代表团均表示，他们认识到维持和平行动应当随时间发展。一些代表团呼吁重新界定维持和平与执行和平的概念。这些代表团认为，联合国不应偏向某方，而维持和平的原则应得到维护。他们呼吁加强东道国的能力以及维和人员的安全和保障。其他代表团表示，各种局势互不相同，不能采取一刀切的做法，呼吁根据具体局势制定授权，并在必要的情况下，特别是为保护平民或使武装团伙丧失威力，必须制定强有力的授权，甚至应当强制实施和平。若干代表团呼吁联合国与区域组织加强合作。如果联合国无法落实和平，就应提供必要的手段，帮助希望面对指出持续存在的风险而落实和平的那些区域组织。

B. “联合国维和人员的安全和保障：不对称的威胁”

11. 3月23日，工作组在穆罕默德·泽内·谢里夫先生主持下举行了会议。他在介绍性发言中强调了部署和平行动的安全环境不断恶化这一点。他说，据联合大学统计，三分之二的维和人员和90%的特别政治任务工作人员都是在呈现激烈冲突的环境内开展工作的。他宣称，联合国日益遭受武装和恐怖主义团伙采用非对称战争形式的袭击，对维和人员使用简易爆炸装置也越来越多。他说，简易爆炸装置造成生命的损失，使如训练和专门设备等保护措施成为必要措施，并且影响到维和行动的能力和人的行动自由。他并说，简易爆炸装置可使会员国不愿为维和行动捐款，而这类装置带来的风险和威胁已经阻碍了维和任务的执行。关于生命的丧失，他回顾了简易爆炸装置对联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)造成的人的代价，并说过去六个月里马里稳定团遭受的伤亡超过所有其他维持和平行动总和的数量，这令人震惊。他说，不过，乍得坚信，在加强维持和平行动的能力以应对不对称威胁、包括简易爆炸装置方面，联合国的这一倡议十分重要。对此，他认识到联合国地雷行动处(地雷行动处)在加强马里稳定和索特派团调动和保护能力方面的重大作用。最后，他提请注意会前分发的概念说明(见 S/2015/1035)，其中载有若干建议。

12. 工作组随后听取了以下人士的情况通报：美利坚合众国常驻联合国副代表戴维·普雷斯曼先生、主管法治和安全机构助理秘书长德米特里·蒂托夫先生、和联合国地雷行动处政策、倡导和新闻处处长 Abigail Hartley 女士。

13. 普雷斯曼先生讲述了简易爆炸装置在马里和世界各地的规模和代价。他提到美国在国内和多边层面为宣传这一威胁采取的一些行动，尤其是安全理事会内部采取的行动。他说，2013年以来，已有24名马里稳定团维和人员被简易爆炸装置

置夺取生命，另有 112 人受伤。他还说，简易爆炸装置还被用于袭击非索特派团和联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)，对此他着重指出，特派团被迫放弃其多数观察所。他告诉大家，简易爆炸装置是恐怖分子的首选武器。关于马里稳定团，他介绍说，曾有一个军事人员的评估小组访问马里，小组建议根据北大西洋条约组织(北约组织)的标准接受训练，最好是在部署前的 90 天，以减少简易危险，尽可能避免爆炸装置带来的风险。他说美国正致力于加强联合国的能力，包括通过对简易爆炸装置建立强大的防卫，因为这是一种新的威胁，许多部队派遣国/警察派遣国都不知所措。由于简易爆炸装置对特派团的安全和安保以及任务的执行构成重大威胁情况，他建议各会员国协助联合国制定业务战术，技能和程序及计划。

14. 蒂托夫先生介绍了全球政治和安全环境的变化，以及冲突对安全理事会工作造成影响的性质、和对维和人员的安全和保障产生影响的性质。他说，联合国是在极其危险的环境中运作的，在此种环境中，除了跨国有组织犯罪和恐怖主义带来的威胁方面外，常常没有正式的和平协定。他强调指出，处理不对称威胁的通常做法是侧重于军事解决办法，而特派团实际需要的是政治解决办法，此外，保护维和人员免受不对称威胁需要采取政治和战术措施，即与东道国协作，解决导致冲突的根本原因，并采取步骤确保安全和安保。关于战略，他指出，必须查明和切断武装团伙威力的来源，对此须考虑到武装团体与当地居民之间的关系。他最后说，他领导的维和部将继续提供在某些环境中的行动所需的专门培训和设备，同时强调需要所有维和人员按照联合国的标准接受训练，获得装备。

15. Hartley 女士说，简易爆炸装置对外地特派团产生了前所未有的冲击，阻止了维和人员开展安全理事会规定的任务，从而破坏了联合国的行动能力和信誉。她指出，联合国地雷行动处现在的活动旨在解决简易爆炸装置所造成的威胁。她概述了联合国排雷行动处的作用是向联合国系统和国家当局提供业务和政治支持，以最大限度地减少简易爆炸装置的威胁，她并解释说，地雷行动处对维和人员提供了涉及行动的训练、咨询和装备，并在政治上协助制定政策。她说，简易爆炸装置造成重大损害，并杀害了大量的平民和维和人员，在马里尤甚，但现已采取措施，加强在主要供应线路沿线旅行的安全，并增加了巡逻次数。鉴于简易爆炸装置的威胁具有错综复杂、多层面和不断变化的性质，她建议安全理事会视需要在特派团内部建立消除简易爆炸装置股。她进一步建议，这些股应获得必要的资源和适当设备，并拥有能力强的专家，向特派团和东道国人员提供咨询和训练。

16. 各代表团都强调，应加强在危险环境中行动的维和人员的安全和安保。

C. 与和平行动问题高级别独立小组举行的特别会议

17. 5 月 6 日，工作组在穆罕默德·泽内·谢里夫先生主持下开会，得到和平行动问题高级别独立小组十二名成员参加，这些成员是由秘书长于 2014 年 10 月 31 日指导的，其任务是评估联合国和平行动的现状。主席在开幕词中说，极有必要

重新审查联合国运作维和行动的方式。他说，自 1948 年部署第一个维持和平特派团以来，世界已经发生了巨大变化，并说，维持和平行动应随时间发展，应该适应新的实情。他强调，解决办法应符合每个环境的具体条件。尽管联合国维持和平的原则仍然有效，但他回顾了安全理事会第 2098(2013)号决议，该决议核准联刚稳定团干预旅采取有目标的进攻行动，以防止武装团伙扩张，并在刚果民主共和国东部消除其威胁，并解除其武装。在这方面，他问及这些原则是否仍然有效。他说，令人震惊的是，马里稳定团人员死亡率是维持和平特派团中自联合国索马里行动二期(第二期联索行动)以来最高的，2014 年就共有 28 名维和人员被打死。在过去七个月里，马里稳定团遭受的伤亡超过所有其他维和行动中人员伤亡的总计。

18. 此外，他指出，在特派团组成及审查期间，部队派遣国/警察派遣国、安全理事会和秘书处之间对要开展的任务必须达成共识，而且通过汲取的经验教训和采用最佳做法来加强联合国-非洲联盟(非洲联盟)与联合国的合作，这都很重要。他最后提请注意会前分发的概念说明(见 [S/2015/1036](#))，该说明建议了四个供讨论的议题，即使用武力、不对称威胁、三角合作，及与区域组织尤其是非洲联盟的伙伴关系。

19. 工作组随后听取了主管维持和平行动的联合国助理秘书长埃德蒙德·穆莱特先生、非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生及和平行动问题高级别独立小组主席若泽·拉莫斯-奥尔塔先生的情况通报。

20. 穆莱特先生说，了解应如何与何时使用武力十分重要。他解释说，维和行动应采用武力来进行自卫并维护委托任务，尤其是保护平民。他解释说，维和行动应具有根据具体实情、任务规定和拥有的能力采用适当武力。关于不对称的作战环境，她说，维持和平行动部(维和部)正在采取步骤，为维持和平人员作好准备，但该部在军事规划能力方面存在重大不足。他表示，对此，目前正在建立战略部队组建和能力规划小组，但这需要由成员国提供能力。他说，正在为在马里等国行动的特派团设置能力建设方案，并正在认定加强效力和保护维和人员的现代技术工具。关于三角合作，他指出，如果特遣队遵循的是本国首都发出的命令，或者如果部队受到警戒的阻碍，维和人员就无法有效地履行其任务。他说，维持和平要取得成功，就应该对需要做哪些工作来稳定疮痍满目的国家达成共识。他强调，在特派团存在的从头到尾的整个周期内，安全理事会和部队派遣国/警察派遣国应该增加协商和交流，秘书处应就每一行动风险、机会和挑战向安全理事会和部队派遣国/警察派遣国提供坦率的评估。

21. 他说，关于伙伴关系，维持和平目前是由联合国和非洲联盟开展的联合行动，而非洲联盟是联合国最重要的伙伴。他宣称，这一伙伴关系从能力建设模式发展为分担负担和战略一致。他强调指出，非洲联盟有其优势，例如通过其预防和调解作用快速应对危机的能力，以及比联合国更快地调动人员的能力，这一点在

里和索马里的行动中已经显露。他宣称，工作组应探讨如何更有效地使用成员国各自的能力，以迅速应对紧急危机。对此，他说，目前正在作出重大努力，使非洲待命部队投入行动。他指出，还可以采取其他措施来加强伙伴关系、其方式特别包括加强安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会之间的战略对话和协商，他并进一步指出，这将使政策能够更加一致、特别是在确定每一组织应对危机的作用方面一致起来。最后，他说，非洲联盟和联合国在计划行动方面也应密切合作，并回顾，已经从近期中非共和国和马里的过渡进程中吸取了宝贵的经验教训，应适用于今后的过渡进程。

22. 安东尼奥先生回顾和平行动问题高级别独立小组成员 2015 年 2 月访问埃塞俄比亚的斯亚贝巴以便与非洲联盟委员会主席、非洲联盟和平与安全部和非洲联盟和平与安全理事会会晤。他宣称，根据非洲联盟表示，联合国维持和平行动审查进程应根据“联合国宪章”第八章，在和平与安全领域加强联合国-非洲联盟战略伙伴关系。他重申了 2015 年 4 月 29 日非洲联盟和平与安全理事会通过的关于联合国维持和平行动的非洲共同立场，并概述了其要点。他重申，非洲联盟的这一共同立场得到了和平行动问题高级别独立小组成员的赞同，并希望在小组的报告中得到适当考虑。

23. 若泽·拉莫斯-奥尔塔先生在他的小组为秘书长编写报告之前发表了看法。他指出，小组已收到 80 多份书面材料，其中包括非洲联盟的材料；并说小组访问了亚洲、非洲、欧洲、中东和拉丁美洲，举行了数十次会议。他接着说，小组会见了在纽约的机构和会员国、负责外地特派团的官员，及在刚果民主共和国、马里和塞内加尔接纳联合国维持和平行动发社区和各国政府。他说，联合国应该加强与区域组织的伙伴关系，并欢迎就此与非洲联盟结成的伙伴关系，后者分担了解决非洲冲突的负担。他补充说，有必要把重点放在预防冲突及和平解决争端之上，并应积极主动地保护平民，同时确保人员遵守行为标准，包括对欺凌行为的零容忍政策。此外，他说，签署和平协定是和平进程的开始，这一进程将由国家领导人来决定，由其他行动者来支持，后者应在安全、司法、经济复苏和政治包容性方面提供必要的支助。

24. 他说，维持和平行动部应建设东道国的能力，并应部署在最需要地方去；他还说，必须加强维和行动的效力、流动性和灵活性。他补充说，特派团人员应致力于执行这项任务，并承担对东道国和对联合国的责任。他进一步申明，规定的任务应当与资源相称，而提供的训练应使军警人员了解其维持和平义务，及其在特派团内的作用。他然后宣称，对维持和平行动承担主要责任的人员必须在联合国系统内、并通过培养青年人才来征聘。此外，他说，特派团与社区之间的沟通应该更积极主动；和平行动及其人员的安全和安保应得到加强；外勤支助应通过更有求必应和更有责任心的管理人员来提供。最后，他指出了一些挑战，特别是快速部署方面的挑战。

25. 三项情况通报之后，一些工作组成员发言，表示有必要确定如何以及何时使用武力来保护平民并消除那些实行不对称攻击的人的威力。关于三角合作，部分成员表示，目前进行的磋商不够真诚，需要寻找最好的方法与军警派遣国和秘书处进行协商。关于与非洲联盟的伙伴关系，许多人说，这一关系应当根据后者的相对优势来加强。

D. 非索特派团：经验教训

26. 6月26日，工作组在主席穆罕默德·泽内·谢里夫先生主持下举行了会议。他在开幕词中说，2007年至2015年期间，非索特派团对改善索马里的安全和政治局势作出了重大贡献，对此提及的情况包括收复原来被青年党占据的几乎所有领土、包括摩加迪沙，以及立宪进程的持续。不过他承认，由于不对称战争持续进行，该集团仍然是一个威胁。他说，非索特派团是非洲联盟、联合国和欧洲联盟之间合作的一个例子，有必要从中吸取相应的经验教训，以应对非洲和平与安全面临的挑战。他回顾，《联合国宪章》第八章规定：“安全理事会对于职权内之执行行动，在适当情形下，应利用此项区域办法或区域机关”。他肯定地指出，由于索马里周边国家、非洲联盟、联合国、欧盟和双边伙伴的支持，非索特派团正走上正确的轨道。他强调，会前分发的概念说明(见 [S/2015/1037](#))中载列的吸取的经验教训远非详尽无遗，他请各位作通报的官员和工作组成员举出更多的经验教训。

27. 工作组随后听取了主管外勤支助问题的联合国副秘书长阿图尔·哈雷先生、非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生、欧盟驻联合国代表团团长托马斯·迈尔-哈廷先生和埃塞俄比亚联邦共和国常驻联合国代表泰凯达·阿莱穆先生的情况通报。

28. 哈雷先生回顾了和平行动问题高级别独立小组的报告，其中强调指出，逐一地按情况加强联合国-非洲联盟战略伙伴关系极为重要，以此可支持得到安全理事会核准的非洲联盟和平行动，其途径包括利用可预测的稳定的资金。他指出，非索特派团得到了三种形式的支持，即后勤支助、直接或双边协助，以及通过信托基金提供的帮助。他申明，联合国非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团支助办)为非索特派团和索马里国民军的 30 000 多人员提供支助，每个月提供了至少 1 600 吨口粮及 240 万升燃料和水。关于经验教训，他表示必须提出明确授权，确保非索特派团基本业务需求的可预期性和可持续性。他介绍说，他已命令对非索特派团支助办进行一次战略审查，以确定采取何种措施来确保该办公室应对不断变化的需求。他认为，需要在非洲联盟和联合国的战略和业务层面作进一步的努力，来进行综合规划并确定优先事项。此外，他指出通过自愿捐款来支持索民族同盟存在困难，此外由于主要供应路线无法切实使用，运输用品费用高昂而造成了困难。

29. 安东尼奥先生宣称，非索特派团是按照“联合国宪章”第八章的设想、得到国际社会支持的一项区域举措。对此，他说非洲在执行“非洲办法解决非洲问题”方面需要得到帮助。他说，联合国通过摊款提供的后勤支持、欧盟的财政支助、双边支助和通过信托基金提供的支助都证明，分担负担、减少各方肩上的压力是有可能的。他还说，鉴于联合国维持和平的原则，非索特派团被部署到、而且继续在当地行动的那种安全环境是任何联合国行动都无法运作的环境。鉴于部队派遣国/警察派遣国在向特派团提供直升机和工程单位方面面临的困难，他建议非洲国家建设自身的能力，并就此建议审查培训方案和非洲国防和安全机构的理论观点。他说，由于非索特派团不可能永远留在索马里，国际社会支持索马里联邦政府(联邦政府)直至其“胜利”计划完成为止，是至关重要的。总之，他说，非索特派团是面对持续的安全挑战取得集体成功的可资借鉴的范例。

30. 迈尔·哈廷先生说，索马里的局势已取得重大进展。他强调指出，要持续保持这一成功，政治层面的进展必须与安全领域的进展同步推进。他说，迫切需要重新审视非索特派团支助办的委托任务，使支助办能够不仅向非索特派团、而且向索民族同盟提供必要的后勤支助。他对此指出，“胜利计划”是训练军队并为军队提供装备的良好依据。他并说，加强索马里警察的能力极为重要。他指出，自非索特派团于 2007 年成立以来，欧盟通过非洲和平融资机制花费了 9.20 亿欧元，而将此支助转化为当地实实在在的成果至关重要。然而，他指出，目前欧盟对非索特派团的支助水平是不可持续的，因此迫切需要寻求其他捐助者、尤其是非洲联盟。

31. 阿莱穆先生申明非索特派团取得了成功，成为联合国与区域和次区域组织之间合作的独特案例。他宣布，非索特派团不同于常规行动，它是在没有需要维持和平的情况下部署的。阿莱穆先生说，非索特派团的部署成为现实，是因为非洲联盟在与伊加特协商时表现出了勇气，并且部队派遣国的唯一目的是给索马里带来和平。关于非索特派团成功的原因和汲取的经验教训，他强调以下因素：索马里当局(即当时过渡联邦政府)予以同意，和当前的索马里联邦政府继续给予政治支持；次区域作为和平与和解进程的促进者发挥主导作用，国际社会提供支持；次区域支持并参与非索特派团；联合国和欧洲联盟等合作伙伴向伊加特和非洲联盟提供政治、财政和后勤支助。阿莱穆先生宣称，唯一的决定因素是各方就索马里恢复和平所采取的办法达成了政治共识。他认为，征得东道国的同意、区域和次区域组织采取统一做法、执行基于辅助和分工原则的创新伙伴关系，是非索特派团取得成功的关键所在。尽管如此，他回顾说，对青年党的打击仍未结束，因此需要合作伙伴们坚持这一进程并保持团结，在索马里和该区域消除青年圣战运动带来的恐怖主义威胁。他说，由于按设定非索特派团不会永远留在索马里，有必要发展索马里国民军和索马里警察的能力，因此必须协调对它们的支助。

32. 在四项通报之后，工作组成员、通报人和包括索马里在内的出席会员国进行了讨论。所有与会者都谴责青年党袭击位于摩加迪沙西北 100 公里处 Leego 的非索特派团基地，该次袭击造成数十名布隆迪士兵死亡，许多人受伤。与会者赞扬非索特派团克服资源短缺的困难开展和平工作，呼吁提供长期支助并加强索马利国民军。此外，与会者指出，需要向已解放地区的居民提供基本服务并制定长期政策应对索马里经济发展的挑战。在休会之前，主席重申，非索特派团是在非洲联盟、联合国和欧洲联盟三角合作的基础上在困难局面下开展的军事行动，其能力得到了证明。他接着指出，军事成功必须辅之以社会经济进步。最后，他呼吁工作组成员考虑与会者发表的观点，并且通过支持和加强索马里武装部队和安全部队等方式，采取行动使得索马里能主宰自己的命运。

E. 马里稳定团：反恐背景下的“维持和平行动”

33. 7 月 31 日，工作组在穆罕默德·泽内·谢里夫先生主持下举行了会议。他在开场白中说，马里所处的危机威胁到该国的团结和稳定，恐怖团伙的存在给马里稳定团造成一个复杂和困难的安全环境，加剧了危机。他说，尽管政府和武装团伙签署了一项政治协定，但是由于该国各地的武装团伙和恐怖团伙越来越多，仍然不够安全。他宣布马里稳定团是不对称袭击、包括简易爆炸装置袭击的目标；目前，该特派团不仅是面临危险度第二高的联合国特派团，也是未来安全趋势最令人不安的特派团。有鉴于破坏和平的武装团伙、恐怖团伙和犯罪团伙的存在和活动，以执行和平协定为任务的马里稳定团并没有和平可以维持，对此他问道该特派团是否是在适当环境中运作。他回顾说，第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设制裁基地组织委员会制作并更新的名单表明，马里有七个实体与基地组织有关联。他赞扬法国部队努力执行打击萨赫勒区域内(包括马里)恐怖主义的任务。他说，反复发生不对称攻击的危险环境对马里稳定团在业务、政治和财政层面执行任务造成了不利影响。鉴于这种情况，他说，马里稳定团需要安全理事会的支助，以适应实地存在的困难，他还提醒与会者注意在会前分发的概念说明(见 [S/2015/1038](#))所载建议。

34. 工作组随后听取了下列各位所作的通报：主管法治和安全机构事务助理秘书长德米特里·蒂托夫先生；非洲联盟和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉先生；联合国秘书处安全和安保部区域行动司司长 Mick Lorentzen 先生；法国常驻联合国副代表 Alexis Lamek 先生；马里常驻联合国代表塞库·卡塞大使。

35. 蒂托夫先生说，马里稳定团在促成停火协定的讨论中发挥了重要作用。他指出安全局势仍然是重大关切事项，并说自 2013 年 4 月以来，敌对行为已导致马里稳定团 42 名维和人员死亡，166 人受伤。他重申，马里稳定团不是在常规的维持和平环境中运作，因为存在众多武装团伙和恐怖团伙，使得不对称环境越来越令人担忧。他指出，最初集中在北部的暴力袭击已经蔓延到巴马科，以马里稳定团人员和马里平民为袭击目标。他回顾，极端分子在廷巴克图的伏击，导致 6 名

维和人员死亡，打伤 5 人。关于所采取的措施，他说，维和部已经设立了 3 个二级医院，空中医疗后送得到改进，维持和平行动部正在考虑新设一个后勤营，目的是更好地保障供应车队。他说，正在考虑在基达尔省和加奥省实施新的综合保障制度，包括安装传感器、监视摄像机和雷达，以保护人们免遭间接火力。他说，该部正在设法通过培训、设备、支助和组织工作，让工作人员做更充分的准备。关于这个问题，他表示，对工作人员的简易爆炸装置培训已经加强，并已部署 8 个经过培训销毁这类装置的小组。他补充说，马里稳定团已部署了一个特别情报组，其工作人员利用无人驾驶航空系统等一系列新技术开展有关工作。然而，马里稳定团仍有很多工作要做，才能准备好在不对称环境中运作。他明确指出马里人民的决心是长期稳定的基础，宣称《和平协定》是一个非常良好的建设和平基础，同时呼吁所有各方，特别是签署该协定的武装团伙，注重协定的执行。他指出，必须对反对和平的破坏者和极端主义团伙采取果断行动。他赞扬法国努力反恐并建设马里部队的能力，该部队重新部署在北部至关重要。他还赞扬非洲联盟针对萨赫勒不稳定局势采取的区域举措，特别是非洲联盟马里和萨赫勒特派团以及努瓦克肖特进程，该进程为《和平协定》提供了重要支持。他强调，马里稳定团的政策和行动制约使其无法打击极端分子。最后，他强调部队派遣国/警察派遣国必须能够自我支持和保护，同时也呼吁会员国支持派遣国。他最后说，尽管存在各种风险、威胁和挑战，国际社会仍将不遗余力地履行其对马里人民的责任。

36. 谢尔吉先生说，《马里和平与和解协定》令人欣慰，这是协商一致的结果，可以作为一个范例。然而，他指出该协定尚待执行，要求在这方面应注意就业机会等经济层面问题，以防止已放下武器之人卷入犯罪经济活动。他说马里稳定团的运作环境需要另一种承诺，同时提及还有若干方，其中包括恐怖团伙和犯罪团伙尚未签署该协定，他还提出了解决这种局势的战略方法。他说，非洲联盟决心加强其与联合国的战略伙伴关系，提出了两项加强马里稳定团的提案。他提出的第一项提议是在必要时进一步加强特派团的人员和后勤以及任务执行。他澄清道，马里稳定团应达到核定兵力和满员状态以及所需的后勤支助水平，使它能够履行其保护平民及其人员的任务。他解释说，第二项提议是在马里稳定团内建立一个专门的部队，其任务是采取预防或进攻行动并辅以相应装备。他指出，非洲联盟愿意与联合国合作，以确定这个旅的业务构想并鼓励各国捐款。他回顾说，2014 年 11 月 5 日在尼亚美举行的部长级会议表明非洲联盟关于为稳定团捐款的提议得到了与会方的支持。他提醒说，高级别独立小组的调查结论认为联合国不应参与反恐任务，他还回顾说，该小组已认识到需要与各区域组织和志愿者联盟合作开展此类任务。他最后说，从长远来看，需要解决恐怖主义和暴力极端主义的根本原因，战胜贫穷、不发达、无知以及青年缺乏机会和就业现象。

37. Lorentzen 先生介绍了安全局势和联合国在马里的安全风险管理情况。他说，联合国正在非常难以预测和动荡的安全环境中开展工作。他还说，秘书长特别代表作为安保管理小组主席，继续审查安全局势和安全风险评估。他介绍了马里的

各种安全程度，同时着重指出武装冲突和恐怖活动继续影响联合国在北部和中部的活动。他说，在过去三个月里，联合国设施和车队遭到袭击，马里稳定团车辆五次遭受简易爆炸装置的袭击。他表示，尽管维持和平行动部、马里稳定团和安全管理小组采取了措施，但安全局势近期不会改善。他说，尽管上个月签署了和平协定，但武装团伙和恐怖团伙仍然很活跃，继续在全国各地采取行动。他强调，“基地”组织宣称联合国是其战略攻击目标，且马里境内与基地组织有关联的若干团伙的存在是一个直接威胁。他最后说，马里北部激进武装团伙日益壮大，已经影响到阿尔及利亚、毛里塔尼亚和尼日尔，如果这些团伙可能出现在马里南部，会对布基纳法索和科特迪瓦产生中期至长期的类似后果。

38. Lamek 先生对马里稳定团维和人员以及在其之前由非洲主导的马里国际支助团表示敬意。他说，法国继续对他们作出的牺牲表示敬意，而马里稳定团应当创造条件减少特派团人员可能受到的伤害。他说，有必要为特派团人员配备充足装备，进行适当培训，使其了解必要原则，并建设他们的能力，以降低恐怖主义威胁造成的风险。他说，在阿尔及尔草拟并在巴马科签署的协定为在马里建立持久和平带来了历史性机遇。他表示该协定的执行具有决定性意义，同时也注意到负责后续工作的委员会已经开始工作，重要的是让人民感受到协定带来的影响。他指出，为了有效支持和平进程，马里稳定团的业务能力应进一步加强。他欢迎正在进行的建立后勤营的项目，指出需要更多时间来制订适当的保护措施，以减少维和人员可能受到的伤害。他强调需要增加特派团的力量，向民众显示在贩运者、武装团伙和恐怖团伙之外还有其他的可能性。他最后指出，经济问题仍有待解决，要求东道国也履行其职责。

39. 卡塞先生说，马里已开始执行《马里和平与和解协定》。他说，马里稳定团运作的环境与其任务不相称，他再次重申马里当局呼吁采取特别方法解决马里局势。考虑到马里稳定团不是在维持和平环境中运作，其任务授权也不是打击恐怖主义、暴力极端主义和毒品贩运，他表示支持采取双边和多边举措来培训和装备马里部队以应对不对称的战争，支持培训和装备马里稳定团以应付不对称环境，支持采取措施协助努瓦克肖特进程。他还重申，马里当局及非洲区域和次区域组织要求调整马里稳定团的任务授权，特别是建立一支以打击恐怖主义和跨境犯罪为任务的部队，使该稳定团与其所运作的安全环境相符。他呼吁马里稳定团内部的快速反应部队投入运作，采取一切手段防止恐怖团伙、贩毒圣战团伙和其他敌对势力威胁和冲击协定执行工作。

40. 听完五个通报之后，工作组成员表示马里局势异常严峻。他们呼吁加强马里稳定团以减少其脆弱性，除其他措施外，应调整接战规则，使其适于应对局势。一些成员指出，马里危机要靠政治解决方法。他们指出，需要解决恐怖主义和极端主义的根源问题，追究破坏和平者的责任。另一些成员则认识到，马里局势和索马里局势有一些相似之处，不同的是马里在开展和平进程。然而，为有效应对

马里面面临的安全挑战，特别是恐怖主义威胁，许多成员的结论是，非洲联盟和联合国有必要继续就这个问题进行磋商，利用它们之间的伙伴关系找到解决办法。

F. 为部队派遣国/警察派遣国提供双边和多边能力建设

41. 8月31日，工作组在穆罕默德·泽内·谢里夫先生主持下举行会议，审议如何利用重要的双边和多边能力建设举措，更可预测地发挥各参与方，即捐助国、受援国或区域组织及联合国都希望看到的影响。他在开场白中说，对维持和平作出贡献应当是整个国际社会，而不单是部队派遣国的关切事项。他欢迎2014年9月26日的维持和平首脑会议，也欢迎双边、多边和区域行为体通过培训和装备方案开展能力建设。在这方面，他指出了若干此类方案，其中包括：美国牵头的全球和平行动举措；非洲维持和平快速反应伙伴关系；法国的加强非洲维和能力项目；日本最近启动的发展部队派遣国工程能力举措；欧盟和北约领导的能力建设方案。

42. 他表示，必须加强各种能力建设努力的一致性和联合国秘书处的协调作用，并应加强能力建设努力与维和需求之间的关联性。他接着说，维持和平部和外勤支助部发挥了关键作用，同时他还欢迎2015年在维持和平部内设立了战略部队组建和能力规划小组。他最后提请与会人员注意会前分发的概念说明(见S/2015/1039)。

43. 然后，工作组听取了日本常驻联合国副代表Yoshifumi Okamura先生以及维持和平部政策、评价和培训司司长David Haeri先生所作的通报。

44. Okamura先生说，自2008年以来，日本一直是出资支持培训和装备方案的会员国之一，捐款约4 000万美元，并向13个非洲维持和平培训机构派遣培训员。他宣布，日本与外勤支助部密切合作，最近启动了一个新的培训和装备项目。他在详细说明该项目的概念和进展情况时解释说，项目的目的是填补部队派遣国的重大能力和装备缺口，让这些国家能够迅速和及时部署工兵部队。他说，在该项目中，外勤支助部将设立一个培训中心，为非洲部队派遣国提供包括装备和培训在内的一揽子援助，日本则为该项目提供必要资金用于支付所需工程设备的采购费用，并派遣日本的军事工程专家作为培训员。他申明，该项目计划于2015年9月在肯尼亚内罗毕国际和平支助培训中心的人道主义与和平支助学校举办试点培训，随后在2016年开设全面培训课程。他解释说，该项目试图为非洲一些部队派遣国提名的10名学员提供六周培训，内容是维护和操作重型工程设备的必要技能平路机、反铲挖装机、推土机和液压挖土机。他说，该项目的具体特点是，外勤支助部负责操控并在执行项目时与部队派遣国和日本密切合作，形成三角伙伴关系安排，这使得该项目有别于其他培训和装备方案。他说，该项目的另一个特点是，培训方案将遵循《联合国工兵部队手册》，该手册是在联合国军事单位手册项目中由日本和印度尼西亚担任共同主席的工作组完成的。他最后谈到了有待进一步审议的三个问题，即：与其他举措进行协调，增强非洲维持和平

快速反应伙伴关系等双边和多边能力建设工作的一致性；与维持和平部特别是其军事部队组建处以及非洲各部队派遣国合作，设计适合其需求的培训方案；扩大日本参与在空运、运输、医疗和通信等其他使能能力上存在的重大缺口的项目，同时也应当解决这些缺口。

45. Haeri 先生说，联合国维持和平业务从一开始就具有由会员国和多边组织资助采取各种举措、并受益于这些组织的特点，培训和装备方案以及业务伙伴关系尤其如此。他解释说，培训和装备方案有助于扩大联合国维持和平的捐助者基础，帮助填补各特派团的关键能力缺口，提高外地维持和平的总体业绩水平，建立和加强会员国之间的合作。他申明，联合国维和能力建设在注重具体能力和任务要求并采取高效率、可持续方式时，成效最为显著。但是，有时从这些举措中获益的国家接受的培训与其将要执行的任务不相关，也不符合联合国培训标准。他补充说，在其他一些情况下，获得设备的国家在最初很短一段时间之后便无法自己操作和(或)维护这些设备。他表示，培训提供者、能力建设者、维持和平行动部、外勤支助部和外地特派团之间需要更好的协调。在这方面，他提议在综合培训处内设立一个小规模的伙伴关系能力，帮助根据培训需求匹配培训能力。他还提议建立培训认证制度，由会员国依照联合国标准对提供的部署前培训进行核证，以帮助确保所有军警人员部署之前均接受过适当培训。他还提议设立一个培训员受训中心，部署合格教员进行培训或监督培训工作，从而协助会员国为维持和平作准备，并为特派团提供培训支助。

46. 他申明，在业务伙伴关系和共同部署方面，2004 年至 2014 年期间，有 8 个联合国行动曾 41 次得益于业务伙伴关系，其中既包括将一国的少量部队编入另一国军营，也包括将两个国家将相互单独的连队合并成营的情况。他补充说，事实证明，业务伙伴关系有益于新的部队派遣国第一次了解联合国维持和平制度，目前正在联合国维持和平行动中部署建制部队的几个国家通过将少量部队编入另一个国家的特遣队而获取了经验。他说，同样，这种做法为较小部队的派遣国提供了另一种途径，这些国家可能没有足够资源自行部署和(或)维持整个部队。他进一步说，这类伙伴关系表明，有必要继续探讨这类安排以及使其发挥效用的方式。他强调说，秘书处还可以做更多工作，以扶持和支持业务伙伴关系。他强调，一项关键措施是改进与双边捐助者的信息共享渠道，分享关于部队派遣国之间可能建立伙伴关系的机会以及维持和平行动部帮助它们实现机会的能力。

47. 他表示，要使确保第三方能力建设举措符合联合国维持和平行动的政策、做法、标准和要求，协调机制就必不可少。他强调说，维持和平行动部和外勤支助部应不断努力加强双边能力建设与联合国维持和平实际需求之间的关联性。他说，需要会员国提供更多能力，即航空资产、作战后勤单位、说法语的建制警察部队，以便填补当前行动中最紧急的缺口，此外，为实现更快速的部署，还需要对开办特派团至关重要的下列使能因素：工程 and 建设单位；二级医院；伤员后

送/医疗后送；通用直升机和固定翼飞机战术空运；运输和物流； 机场单位；建制警察部队。

48. 最后，他着重强调本届会议提供了重要机会，不仅讨论如何加强现有能力建设举措，还包括如何确保今后的方案能有效应对联合国维持和平的中长期需求和不足。

G. 联刚稳定团干预旅：经验教训

49. 10月19日，工作组在穆罕默德·泽内·谢里夫主持下举行会议。他在开幕词中说，此次会议的主要目的是初步审查干预旅这种前所未有的尝试，但不会影响将来复制或复制这种安排的可能性。他回顾说，2013年3月，安全理事会通过了第2098(2013)号决议，进一步加强联刚稳定团的政治任务并允许在该稳定团内设立一个干预旅。他说，设立干预旅的进程始于2012年7月，当时大湖区问题国际会议提议部署中立干预部队，南部非洲发展共同体随后于2012年10月通过该提案。他补充说，因缺乏资金，该区域组织未能部署干预部队，这促使安全理事会介入。他回顾，干预旅的任务授权是，作为联刚稳定团总体努力的组成部分，开展有针对性的进攻行动，以防止所有武装团伙的扩张，消除其威胁并解除其武装，以便协助实现在刚果民主共和国东部减少武装团伙对国家当局和平民的威胁的目标，并为开展稳定活动开拓空间。

50. 他指出，干预旅由来自马拉维、坦桑尼亚联合共和国和南非的特遣队组成，包括3个步兵营，1个炮兵连和1个特种部队和侦查连，取得了很大成绩。他申明，从战术上讲，干预旅的部署让联刚稳定团能够采取更主动的姿态对付实施侵犯人权行为的武装团伙。此外他认为，有人的担心是过虑了，因为这种做法并未造成蓝盔部队伤亡急剧增加，这证明更强硬的姿态并不一定带来更高死亡率。他进一步主张，事实上甚至可以说，这种态度很可能在某种程度上和某些情况下能降低袭击风险，因此减少联合国部队的伤亡。他说，在行动方面，由于决议规定了非常明确的目标，减少了实地可能存在的含糊不清和相互不同的诠释，因而一些部队派遣国在干预旅的鼓舞下提供了强有力的能力并接受巨大的行动风险。他继续指出，此外，击败“3•23”运动反叛团伙的军事胜利证明，干预旅表现了与联刚稳定团部队指挥官和刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)行动指挥官的团结一致。他肯定地说，干预旅使用联合国的航空资产、大炮和迫击炮作为增强战斗力的手段来支持刚果(金)武装部队，卓见成效。他表示，从战略角度看，干预旅的实验清楚表明，如果设计适当并处于有利政治环境下，部署一个进攻旅可能成为迫使破坏分子放下武器并参与政治进程和解除武装、复员和重返社会进程的强大诱因。因此，他补充说，干预旅可被视为有用的杠杆工具，可以放大特派团其他组成部分的作用并推进整体政治任务。此外，干预旅可以在早期阶段发挥有益作用，帮助当局实现目标，加强对偏远和不稳定地区的控制。在发言的最后，他提请注意已在会前分发的概念说明中载纳的建议(见 [S/2015/1040](#))。

51. 工作组然后听取了刚果民主共和国常驻联合国代表伊尼纳斯·加塔·马维塔·瓦·鲁夫塔先生和马拉维常驻联合国副代表 Lot Dzonzi 先生所作的通报。

52. 瓦·鲁夫塔先生介绍了设立干预旅的背景。他介绍说，面对刚果民主共和国东部的冲突、力量薄弱的刚果(金)武装以及被刚果人民指责为存在多年却无法为该国带来和平的被动的联合国部队，刚果民主共和国政府提出恳求，说服其合作伙伴以及大湖区问题国际会议成员国和南共同体成员国，有必要建立一支有能力帮助结束这种状况的部队。于是，2012年9月8日，在南共体支持下，大湖区问题国际会议的各国元首和政府首脑在坎帕拉决定组建一支中立的国际部队，由非洲联盟和联合国授予任务。他指出了干预旅带来的一些积极方面。他说，干预旅的创设扭转了刚果人民对联刚稳定团士兵无所事事的不良印象。他继续说，刚果(金)武装部队在干预旅的支助下，在短时间内得以根除前“3·23运动”叛乱分子，大大减少了伊图里爱国抵抗阵线(抵抗阵线)和民主力量同盟以及许多其他消极势力的骚扰。他解释说，作为大湖区问题国际会议和南共体的组成部分，为干预旅作出贡献的各国迫切希望战争和暴行的结束。他说，这些国家的具体目标是支持刚果(金)武装力量结束冲突。他宣布，安全理事会也认可这个目标，通过其第2098(2013)号决议，授予干预旅明确任务，通过防止武装团伙扩张，消灭它们并解除其武装来实现和平。他说，作为经验教训，干预旅的经验再次确认，在发生卢旺达、斯雷布雷尼察和刚果民主共和国东部的屠杀之后，保护平民是一种职责和道义责任。他说，联合国已成立70年，必须调整其和平行动来适应当前冲突的性质，将保护平民和强有力的任务授权作为核心关切事项。他总结说，一些部队派遣国对冲突不断恶化和联合国部队可能遭受重大损失感到担忧，但联刚稳定团部署干预旅不同，它反而劝说了不只一个武装团伙投降并放下武器。他表达了刚果民主共和国政府和人民对国际社会、联合国和联刚稳定团部队派遣国，特别是干预旅派遣国的感激，感谢它们协助维护该国的领土完整和主权。他总结说，尽管并不完美，但干预旅是能让其他国家获益的经验。

53. Dzonzi 先生说，干预旅的概念产生自南共体，后由联合国转用过来，以避免在一国之中存在两个行动可能出现的指挥和控制问题。他介绍说，刚果民主共和国东部地区当前的安全局势相对稳定，但由于存在民主力量同盟、解放卢旺达民主力量(卢民主力量)和上帝抵抗军等外国负面势力以及地方武装团伙，局势不可预测。他表示，击败“3·23”运动和解放戈马是干预旅的主要成就。他补充说，由于干预旅稳定了局势，贝尼县一些民主力量同盟成员和卢民主力量在小基伍的许多骨干投降并主动要求解除武装、复员和重返社会。他说，除进攻行动外，干预旅行动还一直参与各种行动，如白天和夜间巡逻，护送巡逻和人道主义援助速效项目。

54. 他提到，认为只有干预旅才承担进攻行动职责的错误理解致使联刚稳定团背负恶名，东道国感到奇怪，联刚稳定团其他各旅既然不能参与进攻行动以根除武

装团伙，为什么还要留在该国。他对联刚稳定团和东道国之间的僵局对行动造成的消极影响感到遗憾，这种僵局导致刚果(金)武装力量对卢民主力量开展行动时，因侵犯人权的指控而得不到稳定团的支助。他说，结果是获解放的地区又被卢民主力量所占领。他坚称，为了解决这个问题，干预旅必须与刚果(金)武装力量联合行动，包括对政府军与穿着政府军制服的武装团伙加以区分。他强调说，作为经验教训，除了作战步调一致和采取联合规划行动方针外，部队派遣国还应该有高度灵敏的后勤支持计划和单位。他说，人们高度期待干预旅能在短时间内消解刚果民主共和国东部的众多武装团伙，包括扎根在当地人口中的武装团伙。他说，由于行动区存在危险且地域辽阔，干预旅部队战线拉得过长且任务过重。考虑到干预旅肩负许多任务，他请求增加装甲运兵车，并补充说该部队应当转型，以应对不对称战争。他继续说，对干预旅行动产生巨大影响的僵局应当得到解决，在这方面，联刚稳定团必须道歉并同意联合规划和行动。他建议对联刚稳定团所有部队采用“同一个特派团，同一个任务”的理念，用更加强有力且可快速部署的部队取代联刚稳定团的驻守部队，从而有效应对局势。他总结说，这些部队最好都来自南共同体和大湖地区，他同时还鼓励刚果民主共和国政府加快安全部门改革。

55. 由于缺乏信息，工作组成员欢迎专题讨论，特别是关于联刚稳定团干预旅经验教训的交流活动。一些成员强调必须获得更多关于这一问题的资料，而另一些成员则指出，干预旅不是安全理事会可以采取的唯一解决办法。

H. 伙伴关系：区域维和举措的重要性

56. 11月27日，工作组在乍得政治协调员 Gombo Tchouli 先生的主持下举行会议，力求建设性地交流关于这个问题的意见。他在开场白中提及《联合国宪章》第八章关于区域安排在维护国际和平与安全方面作用的预想。他说，没有任何一个行为体，特别是联合国，能够单独应付国际安全挑战。他还补充说，非洲联盟这样的行为体具有比较优势，可以为安全理事会所利用。他回顾了高级别独立小组的报告(见 [A/70/95-S/2015/446](#))，该报告强调指出，联合国没有做好对付恐怖分子和武装团伙的准备，而有能力的区域部队更善于应对此类武装团伙。在这方面，他欢迎由非洲联盟和非洲次区域组织领导的维持和平行动越来越多地采取进攻态势。

57. 他提到，其中一些组织具有优势，例如可以在没有停火协定或政治解决办法的情况下开展执行和平任务，其行动成本与更大规模的联合国领导的特派团相比也较小。他补充说，相邻各国也可以通过协调一致的区域行动，包括通过待命安排，以最快速度部署部队，此外还能在稳定局势和限制冲突方面显示更坚定的政治和军事决心，也更适于干预可能跨越国界的冲突。他说，非洲联盟和次区域组织往往能更好地理解冲突的背景、根源和动因，其和平努力也有更多的政治合法性和影响力，在冲突一方或多方不欢迎联合国存在的情况下尤其如此。他还提到，

由非洲联盟和次区域组织发起的维持和平行动存在局限，包括缺乏有效执行其任务所需的能力。

58. 他宣称，非洲联盟设立了一个和平基金，向其和平行动提供必要的财政资源，资金来自非洲联盟经常预算拨款、会员国的自愿捐款和非洲其他来源(私营部门、民间社会和个人)以及适当的筹资活动。他说，非洲联盟的目标是通过自己的预算，为 2020 年之前的和平支助行动的支出提供 25% 的资金。他说，尽管建立了和平基金，非洲联盟仍需依赖下列外部资金来源为其维和举措供资：通过欧洲开发基金筹资的非洲和平融资机制；多方捐助者信托基金；为部队派遣国和警察派遣国提供的双边财政支助，以及联合国摊款。

59. 他断言，缺乏灵活、可持续和可预测的供资造成了严重问题，妨碍非洲联盟在维持和平领域发挥其应有的作用。他详细阐述了一些主要问题，特别是非洲联盟维持和平举措供资的临时性制约了长期规划，需要依赖多方捐助者信托基金，需要依赖无法预测的资金来源。

60. 他回顾说，灵活、可持续和可预测供资问题在人们心目中极为重要，据此联合国秘书长于 2008 年设立了一个非洲联盟-联合国小组，以审议如何支持根据联合国任务规定设立的非洲联盟行动。他说，在题为“联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议”的报告(见 [A/70/357-S/2015/682](#))中，秘书长称非洲联盟是联合国的重要区域伙伴。此外，他说，安全理事会在其关于和平行动审查的第一份主席声明([S/PRST/2015/22](#))中确认了联合国与非洲联盟的战略伙伴关系。为了使非洲联盟在和平与安全领域继续发挥重要辅助作用，他提请注意会前分发的概念说明(见 [S/2015/1041](#))所载建议。

61. 随后，助理秘书长埃德蒙德·穆莱特先生和非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥向工作组通报了情况。

62. 穆莱特先生回顾了安全理事会关于和平行动审查的主席声明([S/PRST/2015/22](#))，其中指出联合国与非洲联盟之间的战略伙伴关系，并鼓励秘书长采取措施加强这一关系。他还回顾了秘书长关于“联合国维持和平行动未来”的报告，其中呼吁“加强全球和区域伙伴关系”，这对于切实有效地开展国际和平与安全方面的协作互动至关重要。他说，过去 15 年，联合国和区域组织之间的合作框架使合作取得重大进展，秘书长表示，对于那些联合国与之开展了尤为紧密合作的区域伙伴而言，他打算进一步将联合国与这些伙伴之间的合作制度化，以便开展协商、共同预警和冲突分析，并协调一致地应对各区域的具体情况和需求。

63. 他说，非洲联盟的特别之处是非洲联盟，它是联合国在和平与安全问题上与之合作最广泛、最深入的组织，这种合作还在进一步扩大和加深。鉴于合作广度和深度，他说，联合国秘书处和非洲联盟委员会正在开展工作，以便商定并签署

一项关于和平与安全问题合作的联合框架；该框架将于 2016 年初完成。他说，该框架将确定合作原则、战略目标和广泛机制。

64. 他说，有关安全理事会授权的非洲联盟行动使用联合国摊款问题值得考虑。在这方面，他指出，秘书处打算开展此种非洲联盟行动筹资支助机制联合审查和评估。

65. 他指出，在非洲仍部署有 9 个联合国维持和平行动、6 个非洲联盟和区域经济共同体/区域机制领导的和平支助行动、1 个联合国-非洲联盟混合行动和 9 个欧盟文职特派团和军事行动。他说，这种交往模式根据所涉危机的具体情况进行调整；因此，他强调，联合国及其区域伙伴之间需要务实和逐案处理的办法，并首先从早期沟通和危机协商程序开始。

66. 安东尼奥先生说，非洲联盟作为第一采取相应行动者采取行动，稳定冲突国家局势，为随后部署联合国维持和平行动创造条件，分担责任也由此形成。他说，非洲面临着跨国威胁、非国家武装行为体、非法贩运和相关安全威胁以及恐怖主义和暴力极端主义飙升等挑战，需要非洲联盟和联合国作出协调一致的回应。他呼吁在创意地解读《宪章》第八章规定的基础上加强伙伴关系。他说，对非洲联盟而言，必须以灵活的新方式解读和诠释第八章，以便各方在透明度与互补的前提下推动解决冲突。他说，为迎接这些挑战，非洲联盟采取了大胆、果断的行动，在其他组织不愿冒险的极端敌对和不稳定环境中授权部署和平支助行动。他还说，非洲联盟行动得到强有力的任务授权，其主要任务通常是消除武装团体或恐怖团体的战斗力，增强国家权威。他还说，除了参与实地行动，非洲联盟还参与寻找政治解决办法。他欢迎在机构和行动方面取得的进展，并满意地注意到第一份关于和平行动审查的安全理事会主席声明(S/PRST/2015/22)得到通过，其中安理会表示注意到“联合国与非洲联盟之间的战略伙伴关系并要求采取措施加强这一伙伴关系。”他说，这两个组织应该商定一套原则，以明确两者之间的关系，并将这些原则确立在更坚实的平台上。他强调，对非洲联盟而言，这些原则应侧重于支持非洲自主权、安排优先次序、决策协商、分工和责任分担和相对优势。他强调指出，安全理事会必须解决供资的可预测性和可持续性的问题，以便支持安全理事会授权的非洲联盟和平行动。他希望各方铭记，非洲联盟开展的行动为根据《宪章》第八章维护国际和平与安全作出了贡献。对此，他欢迎秘书长支持和平行动问题高级别独立小组的建议，即设立为非洲联盟行动提供稳定、可预测和灵活支助的机制，支持他向会员国提出的有关立即审查联合国如何落实这一倡议的呼吁。他说，非洲联盟已决定到 2020 年将对非洲联盟行动费用的缴款增至 25%。他最后说，尽管非洲联盟-联合国伙伴关系取得了进展，但仍有许多工作要做；为取得进展，两个组织应该吸取过去的经验，其中包括失败和成功的经验。

67. 工作组成员赞扬非洲联盟-联合国伙伴关系，但指出，考虑到非洲需要解决的危机和冲突，这种伙伴关系尚未达到应有的水平。一些成员期待非洲联盟-联

联合国有关安全理事会授权的非洲联盟行动筹资支助机制审查和评估的详情。一名成员不主张在联合国维和行动中越来越多地使用武力，但同时承认，有些情况确实需要使用武力。

I. 筹备联合国安全理事会、部队派遣国/警察派遣国和秘书处之间的战略对话

68. 12月11日，工作组在主席穆罕默德·泽内·谢里夫主持下举行了会议。他在开幕词中说，安全理事会、部队派遣国/警察派遣国和秘书处就维持和平行动的目标和任务达成共识，并在此基础上对维持和平行动作出集体承诺，这对于维和行动取得成功至关重要。他说，三方对话意义重大，因为如果对维持和平行动形成更坚定的共同愿景，就会导致众志成城，加强行动的战略、行动和战术成效。他回顾说，早在2001年，安全理事会就制定了与部队派遣国合作的原则，并重申安理会同意在行动不同阶段与这些国家及时协商(见安全理事会第1353(2001)号决议和S/PRST/2001/3号主席声明)。他还回顾，安全理事会努力通过2006年(S/2006/507)和2013年(S/2013/630)的主席说明以及2014年和2015年的34国委员会报告改进其工作方法，其中建议，部队派遣国/警察派遣国早日和充分参与维持和平行动所有阶段，尤其是在行动延长、调整、重组或缩编之前参与。

69. 他进一步回顾，根据第1353(2001)号决议和相关安全理事会主席声明，和平行动问题高级别独立小组报告(见A/70/95-S/2015/446)建议安全理事会设置长期框架，让部队派遣国/警察派遣国和秘书处早日参与制订任务的过程。他说，小组强调，在规划新特派团时，必须早日联系潜在的派遣国，以使它们能够就是否派遣人员作出知情决定。他继续说，小组强调，在这一阶段和随后阶段，部队组建工作应制订规划和潜在的任务调整。他补充说，至于延长任务期限，小组鼓励在高层开展定期的三边协商，并鼓励继续开展现有的非正式对话，并予以加强和制度化。

70. 他说，虽然存在各种协商形式，例如安全理事会与部队派遣国/警察派遣国举行会议以及秘书处与部队派遣国/警察派遣国之间开展协商；但是，这三个利益攸关方进行实质性和有意义讨论的机会似乎有限。此外，他说，没有一个可供安全理事会和秘书处与潜在派遣国进行互动的论坛，以便分享有关冲突的评估，在表示是否打算授权某项行动之前，从潜在派遣国收集关于其派遣能力的意见和资料。

71. 关于可能推动发展的领域，他指出，可以通过扩大非正式的良好做法，设立协商的非正式新机制来取得进展。他强调必须扩大非正式对话，包括在延长任务期限之前开展对话，以便就正在开展的行动、包括其挑战交流意见，为部队派遣国/警察派遣国提供机会，以确保安理会了解其关切的问题。他说，就新行动而言，如秘书长在其报告(A/70/357-S/2015/682)中建议的那样，安全理事会可以在秘书处支持下，在授权采取一项行动之前向潜在派遣国通报安理会对冲突的评估；一方面使潜在的派遣国考虑能力要求，另一方面使安理会有机会收集关于潜在授权任务的挑战和机会的意见。他指出，当安理会即将授权或更改一项行动的任务规

定之时，可以开展磋商，确保对优先事项、行动影响和所需能力有清晰的了解。他接着说，对新特派团而言，辅助办法还包括由秘书处与潜在的部队派遣国/警察派遣国开展非正式协商，包括讨论在可能的情况下有条件地作出派遣承诺。他最后提请注意会前分发的概念说明(见 [S/2015/1042](#))。

72. 随后，工作组听取了维和部代理主任 François Grignon、新西兰常驻联合国代表杰拉德·范博希曼先生以及孟加拉国常驻联合国代表马苏德·本·穆明先生的通报。

73. Grignon 先生说，加强三边对话可能提高维持和平行动的整体业绩。他继续说，正如和平行动审查指出，必须作出更多努力，使三方对话更具战略性、更有意义和实质性，并为此让所有相关利益攸关方参与任务规划、授权和执行进程。在重点谈及加强三方对话的切实办法时，他以秘书长在执行情况报告([A/70/357-S/2015/682](#))中的建议为基础提出六项措施。他鼓励安理会在审议新的和现有特派团的新任务期间，征求部队派遣国/警察派遣国的意见，包括在决议草案通过之前征求其意见，因为派遣国的观点将丰富安理会对挑战的认识，有助于作出符合现实情况的回应。他还鼓励部队派遣国/警察派遣国加强有关具体特派团的业务和战略相关问题的一致性和协调性，使安全理事会和秘书处在维持和平行动设置和管理方面能更好地将派遣国的意见考虑在内。然后，他回顾说，安全理事会部队派遣国/警察派遣国会议是这些利益攸关方之间开展对话和交流的一个论坛。他说，可以通过提前确定和分发议程以及会后散发会议纪要来进一步加强这些会议。他继续说，另一个有益做法是，明确区分侧重于任务等战略问题的会议和侧重于能力或装备等问题的“业务”会议。他说，鉴于非正式接触期间能坦诚地开展实质交流，事实证明新西兰发起的有关南苏丹特派团的非正式三角交流是非常有用的。他建议，可以将类似形式扩大至任务期限定期延长的所有多层面维持和平行动，由其他当选成员主持。他说，在规划新特派团期间，秘书处随时准备向安理会成员和潜在的部队派遣国/警察派遣国提供联合简报。他并说，正如和平行动问题高级别独立小组以及秘书长后续报告所强调的那样，安理会成员必须为现有特派团举行行动磋商，帮助部队派遣国/警察派遣国弥补能力差距。他最后说，秘书处还随时准备提请安理会注意严重的行为问题，包括性剥削和性虐待行为。

74. 范博希曼先生说，让部队派遣国/警察派遣国更多参与安全理事会进程将使联合国和平行动作出更好决策，取得更好成果。他指出，在与部队派遣国/警察派遣国商议之后，关键问题不是缺少讨论机制，而是这些机制没有提供足够价值。他说，今年年初，新西兰利用南苏丹特派团的任务为模板，与另一个安理会成员和维和部合作，发起了与南苏丹特派团部队派遣国之间的一系列非正式圆桌会议交流。他说，尽管这些交流是非正式的，但是它们是实质性的互动交流；据此维和部提供了详细通报，部队派遣国提出了有待解决的关切事宜，并提问。他继续说，新西兰鼓励与其他特派团开展类似交流，还支持就联刚稳定团的军事行动为部队

派遣国和安理会成员举行秘书处定期情况通报。他宣布，作为安理会成员，新西兰对特派团的运作、其行动挑战以及部队派遣国/警察派遣国的观点取得了更好的了解。

75. 依据新西兰的经验，他提及加强三角协商的三个实际领域。他说，首先，作为非正式和灵活的活动，交流应该是坦诚的信息交换，由秘书处提供行动级别的最新情况，以更好地了解实地局势，以便与会者能够更平等地参与讨论。他补充说，理想情况是，应该有一个基本议程，以便适当讨论具体问题，而不是泛泛地概述。他着重指出，为实现最大的裨益，参与者最好在交流之前做好准备。其次，他宣布，在筹备新任务或大幅更改现有任务规定时，有必要更好地预先开展持续对话。他强调，在开展某种三角协商之前，不应该向安理会提交有关联合国和平行动的提案或决议草案。按照和平行动问题高级别独立小组和秘书长的报告要求，他表示支持安理会成员、秘书处和部队派遣国/警察派遣国之间早日开展讨论，以加强特派团任务的拟订。第三个切实可行的方面是，向相关部队派遣国/警察派遣国提供安全理事会的一些文件，如关于特派团内重大安全事件的信函和维和人员死亡通知，因为这直接涉及到派遣国人员。最后，他希望会员国支持新西兰的三边协商办法，并鼓励安理会其他成员，特别是当选成员，考虑自身发挥这些作用。

76. 本·穆明先生说，多年来，主要部队派遣国/警察派遣国一直坚持要求将三边对话机制结构化和制度化。他并说，这是为了在任务制定进程中考虑到其利害关系和自主权，但主要是为了弥合安全理事会工作与各维和特派团工作之间仍存在的差距。他还说，尽管近期有一些良好做法，但大多是针对具体问题的零散做法，缺少可以开展协调一致、注重行动对话进程的可持续的定期机制。他称，如果表现出一些愿意和创新精神，新西兰的举措应该易于进一步推广，通过将正式和非正式方法结合起来的方式建立一个鼓励开展有意义对话的机制，以便增加真正的价值，消除沟通和协调方面任何现有的不足，带来明显效果。他申明，正式办法有助于将该机制纳入主流进程，非正式办法则有助于使论坛更具互动性、更有重点和成果驱动，而不是使其成为另一个处理一般广泛问题的正式结构。他说，这种机制的形式可以是由安理会所有成员和所有部队派遣国/警察派遣国组成的工作组，秘书处也参与并提供支持。他解释说，该工作组可以向所有感兴趣的资金捐助国开放，重点关注两个广泛的主题问题：在执行各自任务期间，包括多层面行动在内的现有特派团面临的不断变化的差距和挑战；任务延长、改变或调整所需的优先事项和能力调整，及其可能产生的实地影响。他说，可授权拟议工作组主要向安全理事会报告，并在适当情况下向维持和平行动特别委员会报告；该工作组与安全理事会维持和平行动工作组并行运作，定期开展互动。他补充说，有关工作组的细节可以通过一个授权程序拟订。他还说，一旦该机制投入运作，也许可以考虑围绕某些专题群组进一步开展工作分工。他最后说，多年来，三方对话战略议程仍未完成，引起了部队派遣国/警察派遣国极大关切，但同时确认，似乎还有机会采取具体行动，弥补这一差距。

77. 工作组成员呼吁通过正式和非正式会议加强三边对话。他们赞扬新西兰的举措，安全理事会其他成员可仿效该举措。他们特别强调，必须在安全理事会延长任务授权之前开展磋商。部队派遣国/警察派遣国指出，缺乏信息和文件是一个主要问题。在这方面，它们要求安全理事会与其分享关于维和的决议草案和主席声明草稿，以便提供投入。

三. 结论和建议

78. 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，工作组与部队派遣国/警察派遣国举行了 9 次会议，其间，维持和平的重要共有问题和特派团各自特有的问题得到更多关注。

79. 有些问题是和平行动问题高级别独立小组特别关切的问题。高级别独立小组的报告和秘书长的执行情况报告通报了工作组 2015 年的活动，特别是关于联合国维和人员安全和安保等问题、伙伴关系以及安全理事会、部队派遣国/警察派遣国和秘书处之间的战略对话。

80. 2015 年 12 月 31 日，安全理事会通过一项由乍得发起的关于加强部队和警察派遣国的合作的全面主席声明 (S/PRST/2015/26)。该声明以秘书长题为“联合国和平行动的未来：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) 以及和平行动问题高级别独立小组报告 (S/2015/446) 中的建议为基础，注意到尽管存在许多机制，但缺乏有效的协商。安全理事会强调实质性、有代表性和有意义的交流至关重要，并继续致力于进一步讨论以加强三边协商。它敦促部队和警察派遣国迟于 2016 年 3 月 31 日提出其对该问题的看法。

81. 工作组应当继续致力于加强这三个利益攸关方之间的互动。在这方面，至关重要的是，部队派遣国/警察派遣国继续参加工作组的活动。秘书处参加工作组会议，包括参加关于敏感问题的会议，也至关重要。

82. 工作组最好同安全理事会其他附属机构一样，在 <https://eroom.un.org/eRoom> 提供文件供查阅。同样可取的做法是，在非正式协商开始之前，将安全理事会非正式转递的文件、特别是关于维和的决议草案和主席声明草稿与感兴趣的部队派遣国/警察派遣国分享。

83. 应该认真探讨并酌情执行工作组报告中提出的结论和建议。

附件

工作组 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的会议

序号	日期	参与方	通报人	主题
1	2 月 20 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	乌干达常驻联合国代表理查德·恩杜胡拉先生 维持和平行动部联合国维持和平行动军事顾问马克苏德·艾哈迈德中将	传统维持和平与执行和平
2	3 月 23 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	美利坚合众国常驻联合国副代表戴维·普雷斯曼先生 维持和平行动部主管法治和安全机构助理秘书长德米特里·蒂托夫先生 联合国地雷行动处政策、宣传和公共信息主任 Abigail Hartley 女士	联合国维持和平人员的安全和保安：不对称威胁
3	5 月 6 日	工作组大使级成员以及和平行动问题高级别独立小组成员	维持和平行动部主管维和行动助理秘书长埃德蒙德·穆莱特先生 非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生	与和平行动问题高级别独立小组成员的特别会议
4	6 月 26 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	主管外勤支助事务副秘书长阿图尔·哈雷先生 非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生 欧洲联盟驻联合国代表团团长兼大使托马斯·迈尔-哈廷先生 埃塞俄比亚联邦民主共和国常驻联合国代表泰凯达·阿莱穆先生	非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)：经验教训
5	7 月 31 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	维持和平行动部主管法治和安全机构助理秘书长德米特里·蒂托夫先生 非洲联盟和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉先生 安全和安保部区域行动司司长 Mick Lorentzen 先生 法国常驻联合国副代表亚历克西·拉梅克先生 马里常驻联合国代表塞库·卡塞先生 秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任海尔·门克里欧斯先生作为观察员出席	马里稳定团：在反恐背景下开展“维持和平行动”
6	8 月 31 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	日本常驻联合国副代表 Yoshifumi Okamura 先生 维持和平行动部政策、评价和培训司主任 David Haeri 先生	部队派遣国/警察派遣国双边和多边能力建设

序号	日期	参与方	通报人	主题
7	10月19日	工作组成员以及部队和警察派遣国	刚果民主共和国常驻联合国代表伊尼纳斯·加塔·马维塔·瓦·鲁夫塔先生 马拉维常驻联合国副代表 Lot Dzonzi 先生	联刚稳定团干预旅：经验教训
8	11月27日	工作组成员以及部队和警察派遣国	维持和平行动部主管维和行动助理秘书长埃德蒙德·穆莱特先生 非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生	伙伴关系：区域维和举措的重要性
9	12月11日	工作组成员以及部队和警察派遣国	维持和平行动部代理主任 François Grignon 先生 新西兰常驻联合国代表杰拉德·范博希曼先生 孟加拉国常驻联合国代表马苏德·本·穆明先生	筹备联合国安全理事会、部队派遣国/警察派遣国和秘书处之间的战略对话