



安全理事会

Distr.: General
28 December 2015
Chinese
Original: English

2015 年 12 月 24 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

谨随函转递 2015 年 12 月 11 日举行的安全理事会维持和平行动工作组题为“争取建立安全理事会、部队和警察派遣国及秘书处之间的战略对话”的第九次专题讨论会的一份概念说明(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件并将其作为安理会文件分发给荷。

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 24 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

概念说明

2015 年 12 月 11 日安全理事会维持和平行动工作组题为“争取建立安全理事会、部队派遣国和警察派遣国及秘书处之间的战略对话”的专题讨论

2015 年 12 月 11 日，乍得将以安全理事会维持和平行动工作组主席的身份举行题为“争取建立安全理事会、部队派遣国和警察派遣国及秘书处之间的战略对话”的专题讨论。这次讨论将安全理事会成员和广大会员国，特别是部队和警察派遣国聚集在一起。还邀请下列人员作简要介绍：维持和平行动部非洲一司临时代理司长 Francois Grignon 先生、新西兰常驻联合国代表杰拉德·范博希曼大使和孟加拉国常驻联合国代表马苏德·本·穆明大使。

安全理事会、部队和警察派遣国及秘书处基于对维持和平行动各项目标和任务规定的共同理解而作出对维持和平行动的集体承诺，对特派团取得成功至关重要。今天部署维持和平行动的复杂作业环境，再加上预期维和人员面临的安全风险，突出显示对维持和平行动这一共同努力作出集体承诺的重要性。这只能通过建立、资助、管理和执行任务者之间有意义的对话才会实现。

为什么三方对话很重要

一个更加强大的维持和平行动共同愿景将促成一致努力，这反过来又将加强维和行动的战略、业务和战术效果。在战略一级，一个共同的愿景将促成完成艰巨的任务所需的政治承诺，包括在面临人力和物力代价时完成任务。在业务一级，对话将考虑到部队和警察派遣国的经验，从而确保其符合实地的具体挑战。对话还将提供早期信息，从而使部队和警察派遣国确保更好地为其派遣作准备。从战术上讲，如果任务规定是一个良好的理解和协商进程的结果，执行任务中的隐蔽障碍或其他挑战将会减少。综合在一起，得到加强的三边对话有可能提高维持和平行动的整体业绩。

安全理事会

早在 2001 年，安全理事会认识到有必要建立一种透明的三方关系，规定与部队派遣国合作的原则，重申它同意在行动的不同阶段及时地与部队派遣国进行协商(安全理事会第 1353(2001)号决议和 [S/PRST/2001/3](#))。安全理事会第 1353(2001)号决议认识到，如果最有能力和财力的会员国更多地参与联合国维持和平，就能加强安理会与部队派遣国之间的伙伴关系，并强调部队派遣国必须采取措施，确保其维和人员有能力完成特派团任务，同时着重指出必须确保参加联合国维持和平行动的国家特遣队得到秘书处有效的适当支助。

自那时以来，安全理事会已表明它致力于同部队派遣国密切合作，包括按照安理会主席说明(S/2006/507)努力改进工作方法。后来，安全理事会在 2013 年 10 月 28 日的主席说明(S/2013/630)中重申其承诺，要充分利用和加强与部队和警察派遣国的现有磋商，以期确保安理会充分考虑到部队和警察派遣国的意见和关切，以处理影响行动的紧急情况，包括从维持和平向建设和平行动过渡的情况以及诸如行动的撤出、缩小规模或终止等重大变化。

维持和平行动特别委员会

就其本身而言，维持和平行动特别委员会，自 2010 年以来，其年度报告中纳入了关于三角合作的用语。该特别委员会在其 2014 年和 2015 年的报告中建议，部队和警察派遣国应当早日和充分参与维持和平行动的所有阶段，特别是在行动的延长、调整、重组和缩编之前进行参与。在这方面，该特别委员会一直呼吁秘书处在规划军事和警察任务的变化、针对特定特派团的接战规则、行动构想或指挥和控制结构或早期建设和平任务时与部队和警察派遣国及时磋商。还着重指出，在启动新的维和特派团或对在役维和特派团进行重大整编之前，秘书处必须向安全理事会、部队和警察派遣国以及其他主要利益攸关者提供关于能力、部队组建和后勤资源需求的早期评估。该特别委员会还强调需要改善有关与部队和警察派遣国进行磋商的现有平台的规划、沟通和互动。

高级别独立小组关于和平行动的报告

和平行动问题高级别独立小组在其报告(A/70/95-S/2015/446)中强调，为了对维持和平行动的授权任务以及执行任务所需的要素达成共同且现实的理解，安理会、秘书处与部队和警察派遣国必须在高层开展包容各方的有意义磋商。依照第 1353(2001)号决议和相关主席声明，该小组建议安全理事会应使部队和警察派遣国及秘书处在早期参与任务拟订进程的框架制度化。

在规划新的特派团的背景下，该小组强调必须早日与潜在的派遣国接触，便于这些国家就是否提供人员的问题作出知情决定。该小组强调，在这一阶段和随后各阶段中，部队组建工作应作为规划和可能的任务调整的依据。至于延长任务期限的情况，该小组鼓励高层定期进行三边磋商，并鼓励维持、加强现有的非正式对话会并使之制度化。

该小组还鼓励安全理事会和秘书处确保在任务授权之前与有关区域组织进行密切和协作性的对话。

秘书长的行动议程

秘书长在其报告中强调(见 A/70/357-S/2015/682，第 61 段)，安全理事会、部队和警察派遣国及秘书处进行持续对话至关重要，并应当在建立一个特派团之前开始对话。秘书长提出了加强这一对话的各种备选方案，包括秘书处和安全理事会在行动获得授权之前向潜在的派遣国简要介绍冲突评估，以期使潜在的派遣国考虑能力要求，并让安理会有机会收集关于潜在授权任务的挑战和机遇的看法。

随着安理会即将授权或改变一项行动的任务规定，秘书长建议，可以开展后续磋商，确保对优先事项、行动影响和所需能力有清晰的了解。一旦任务获得授权后，秘书处可定期向派遣国通报情况，征求它们对进展评估工作的意见，并对可能波及部队和警察的任何变动或要求作出解释。

现状

在延长任务期限之前举行由安理会主席主持的部队和警察派遣国正式会议已成为标准做法，并被纳入安理会的工作方案之中。在一个特派团的整个生命周期的各个规划进程期间，秘书处定期与部队和警察派遣国举行专家一级和常驻代表一级的正式和非正式磋商。这包括在特派团面临业务环境的突然变化(例如脱离接触观察员部队(观察员部队)和联合国南苏丹共和国特派团在 2013-2014 年面临的情况)之时，以及在设立新的特派团，如联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)之前的阶段。在秘书处对特派团进行战略审查时，也与有关部队和警察派遣国进行磋商，以确保审查的结论和建议充分反映它们的意见。最近，根据关于南苏丹的第 2241(2015)号决议，秘书处与南苏丹特派团部队和警察派遣国举行了一次会议，以便就所开展的朱巴安全规划的评估结果和建议进行磋商。在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)方面，已在专家一级联合向安全理事会及部队和警察派遣国代表进行了有关业务发展情况的月度情况通报。

此外，多年来，安全理事会工作组举行有关共有问题和特派团特有问题的专题问题讨论，经常邀请部队和警察派遣国参加，这提供了进行讨论的又一论坛。

尽管存在各种形式的磋商，但安全理事会、部队和警察派遣国及秘书处之间进行实质性和有意义的讨论的机会似乎有限。除了新西兰主办的对话会(见下文)外，许多现有的三方论坛是不自然的或形式主义的，阻碍真正的交流。与此同时，维持和平行动特别委员会和安理会工作小组的讨论，就其性质而言，仍然普遍是专题性的，非业务性的。此外，目前还没有一个论坛，可供安全理事会与秘书处一道，在安全理事会表示打算授权开展某一行动之前，与潜在的派遣国接触，分享其对冲突的评估，收集意见和有关潜在的派遣国是否有能力的资料。

安全理事会最近应新西兰的倡议采取了一种创新做法，就具体特派团举行非正式对话会议。这些会议在专家一级定期举行，包括在延长任务期限之前，由安全理事会成员、有关特派团的主要部队和警察派遣国以及秘书处参加。这些对话会议提供了机会，使三个利益攸关方群体就正在开展的行动，包括挑战进行交流，给部队和警察派遣国提供了确保安理会认识到其关切的机会。

进行发展的潜在领域/接触模式

越来越多地授权在不允许的环境下，即政治进程可能薄弱或根本不存在的环境下开展维持和平行动，所以，比以往任何时候都更强烈地需要所有利益攸关方集体支持授权任务。部队和警察派遣国对一个特派团的任务，实际上是对业务规

划的接受和支持及自主权，对确保该特派团的业绩达到安全理事会的预期标准很关键。应就新的和现有的部队和警察派遣国即将部署其能力的作业环境方面的考虑与其充分接触，安全理事会及部队和警察派遣国应积极参与有关对军警人员业绩的期望的讨论。

虽然更强有力的三方磋商框架的制度化最终是可取的，但可以通过扩大非正式的良好做法和建立新的非正式磋商机制来取得进展。这些可以包括：

对现有行动：

- 扩大新西兰发起的非正式对话会议，以涵盖定期延长任务期限的其他多层维度行动。这将需要让其他 10 名成员¹ 举办这类活动。

对新的行动：

- 正如秘书长在其报告(见 [A/70/357-S/2015/682](#), 第 61 段)中所建议的那样，安全理事会在秘书处的支持下，在行动获得授权之前向潜在的派遣国简要介绍冲突评估，以期使潜在的派遣国考虑能力要求，并让安理会有机会收集关于潜在的授权任务的挑战和机遇的看法。
- 可辅之以由秘书处与新的特派团的潜在部队和警察派遣国举行的非正式磋商，包括在可能时进行讨论，争取对有关能力作出有条件的承诺。
- 随着安理会即将授权或改变一项行动的任务规定，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。

挑战和讨论的问题

1. 安全理事会成员对现行的磋商做法评价怎样？安理会成员如何更积极地与部队和警察派遣国进行接触？
2. 开展更加包容、有意义和实质性的三方对话面临哪些挑战？
3. 关于新任务的三方对话应以何种方式区别于关于现有任务的对话？关于新任务的对话应在何时开始？
4. 安全理事会非常任理事国能在促进三角讨论中发挥更大的作用吗？
5. 会议的形式如何影响到对话的性质？正式会议相较于非正式会议，专家会议相较于常驻代表会议有何益处？
6. 非正式举措如何才能得以持续和制度化？

¹ 大会选举的安全理事会 10 个任期两年的非常任理事国。