



秘书长关于授权和支助非洲联盟和平支助行动的备选方案的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会 2016 年 11 月 18 日第 2320 (2016)号决议提交，该决议除其他外，请我继续与非洲联盟密切合作，完善围绕非洲联盟相关建议进一步开展合作的方案，其中包括经费筹措、问责、联合规划以及在获得安全理事会授权的情况下制定非洲联盟和平支助行动任务的程序，并在六个月内向安全理事会提交一份详细报告。本报告的基础是非洲联盟-联合国对安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动现行经费筹措和支助机制的联合审查结果(A/71/410-S/2016/809)。

二. 背景

2. 联合审查指出，过去 15 年中，非洲联盟-联合国和平行动伙伴关系继续发展和创新，对于应对非洲武装冲突带来的共同挑战已必不可少。和平支助行动是一个重要的工具，国际社会越来越依赖于这样的工具解决非洲的和平与安全挑战，这在很大程度上是因为非洲联盟表现出快速部署的能力和意愿以及原则方面的灵活性，使其能够在特别具有挑战性的环境中部署特派团，承担执行和平和反恐主义等强有力的授权任务。

3. 联合审查指出，由于在一些重要领域特别是在人员配置、后勤和某些关键军事能力方面缺乏能力，非洲联盟通过部署和平支助行动应对挑战的意愿受挫。非洲联盟的所有特派团都在某种程度上依赖外部伙伴的支助。联合审查明确指出，非洲联盟必须继续建设规划、资助、维持和监督其特派团的能力，以执行其任务，满足其成员和合作伙伴的期望，加强与联合国的伙伴关系。此外，联合审查确认，非洲联盟和平支助行动必须获得可预测、可持续的供资和支助。

4. 自联合审查发布以来，在推进伙伴关系方面取得重大进展。在 2017 年 1 月举行的非洲联盟峰会上，我承诺加强在政治问题及和平行动方面的伙伴关系，加强相互支持，并继续提供技术援助。4 月 19 日，非洲联盟委员会新任主席穆萨·法



基·穆罕默德和我在联合国总部召开了第一次联合国-非洲联盟年度会议。该会议在两个秘书处的最高级别举行，展示了两个组织之间战略伙伴关系的新篇章。此外，会上确认，我们决心加强对话，强化现有的协调与合作机制，并继续根据我们的优先事项建立共同愿景。在会议期间，非洲联盟委员会主席和我核可并共同签署了《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》。该文件规定了两个组织在冲突周期的各个阶段应对和平与安全挑战的战略方针。在技术层面，双方根据安全理事会第 2320(2016)号决议在过去六个月中开展了联合工作，探讨联合国今后支持非洲联盟和平支助行动的各种方式。

5. 与此同时，联合国和平与安全架构继续演变。日益明显的是，必须作出更多努力，防止冲突升级失控，而与区域和次区域伙伴对话是这一议程的关键内容。同样明显的是，联合国维持和平行动往往被部署到没有和平可以维持的地方，维和人员在当地受到敌视，得不到东道国政府的合作，还面临恐怖主义的威胁。必须与区域和次区域组织发展伙伴关系以确定适当和及时的反应，还必须确保我们管理和实施行动的体系切合目的，这样才能确保我们的效力。

三. 联合规划安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动并规定其任务

6. 《联合国宪章》第八章及其三项条款(第五十二至五十四条)界定了安全理事会相对于区域和次区域组织的首要地位及后者的补充和附属性质。宪章规定安全理事会有责任监督依照区域安排或由区域机构开展的旨在维持国际和平与安全的活动。第五十四条规定，区域组织须随时向安理会充分通报这些活动。

7. 非洲联盟和平基金高级代表在 2016 年 8 月题为“为非洲和平确保可预测和可持续的资助”的报告中，提出了一个安全理事会授权要求通过摊款提供支持的非洲联盟和平支助行动的程序。高级代表关于联合国提供财政支助的提议，以及现有的联合国全系统政策框架，如联合国综合评估和规划政策及联合国维持和平行动部和外勤支助部的内部准则、特别是维持和平规划政策，被联合国和非洲联盟用于制定一个联合规划非洲联盟和平支助行动、规定其任务并进行监督的总体框架。由此产生的下述联合程序是针对非洲联盟可能为部署非洲联盟和平支助行动寻求联合国财政支助的情况设想的，但不一定局限于这种情况。以下列出一些基本指导原则，以此作为框架，确定此类可适用的非洲联盟和平支助行动拟议通用规划、规定任务和监督程序的相关关键阶段和决策点。

联合规划和规定任务的指导原则

8. 联合程序应考虑的一个关键因素是维护非洲联盟的快速反应能力和原则方面的灵活性。在某些情况下，与规划新的联合国维持和平行动的通常时限相比，这可能要求尽可能加快该程序的技术部分。联合国和非洲联盟的最终目标应该是根据共同评估联合确定和支持解决或应对危机的最佳办法，而不是照搬现有的联合国维持和平行动或非洲联盟和平支助行动规划程序。

9. 尽管安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会应就非洲的和平与安全挑战密切磋商,但应该承认,这两个组织的决策程序和管理结构相互独立,大相迥异,应对此予以尊重。作为维护国际和平与安全的主要机关,安全理事会在被要求授权通过有待大会批准的会员国摊款提供财政支助的非洲联盟和平支助行动时,必须对可预测的决策程序有充分的信心。因此,这一程序的目的是以可预测和透明的方式向两个理事会提供充足、可靠的信息,支持其作出知情决策,并作为我向安全理事会和大会所提建议的基础,同时适当考虑到在紧迫的局势下迅速作出反应的必要性。

10. 但是,仅靠标准化的联合规划和规定任务程序不足以确保有效的联合决策框架;这一框架必须建立在两个组织加强合作的基础上。联合国与非洲联盟越早接触,安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会就越有可能形成对局势的共同理解,并在此基础上作出决策。非正式积极磋商也有助于解决有关资源和任务规定的问题,从而避免在应对危机时出现任何拖延。

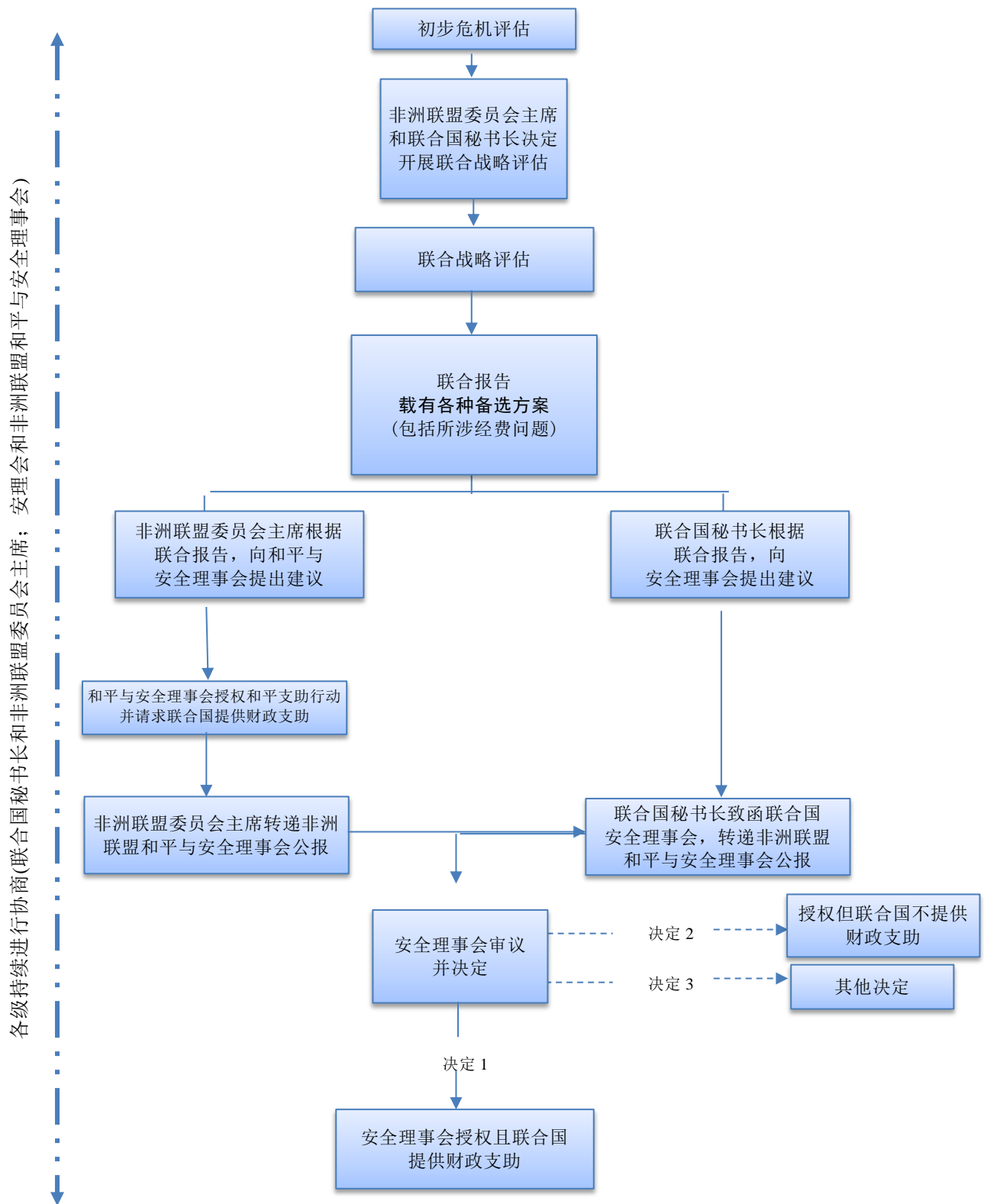
11. 在整个和平支助行动期间,应实施有效的联合规划程序,随后持续开展联合审查程序,以确保非洲联盟和联合国双方的工作人员对该程序的步骤、工具和预期成果有共同商定的共识。两个组织应发展技术专长并在关键领域促进知识交流,为联合规划和协调一致的后续程序提供基础。同时,应制定一个共同商定的非洲联盟和平支助行动成本计算方法,确保提交安全理事会审议的备选方案附带可信的所涉经费估计数。

12. 任务执行情况报告也是按照拟议框架授权的和平支助行动持续期间的一个关键要素。非洲联盟委员会主席将定期向和平与安全理事会和安全理事会提交报告。因此,应制订并共同商定报告框架。这将在秘书处、非洲联盟委员会和两个理事会之间建立明确、连贯和可预测的报告渠道,并根据报告类型,如一般更新、联合评估结果、财务和人权合规情况报告等,标准化报告要求。

拟议协商规划和规定任务程序

13. 以下流程图(图表一和二)概述拟议的联合国-非洲联盟联合规划和决策程序:

图表一
联合国-非洲联盟协商规划和决策程序：从初步评估到授权



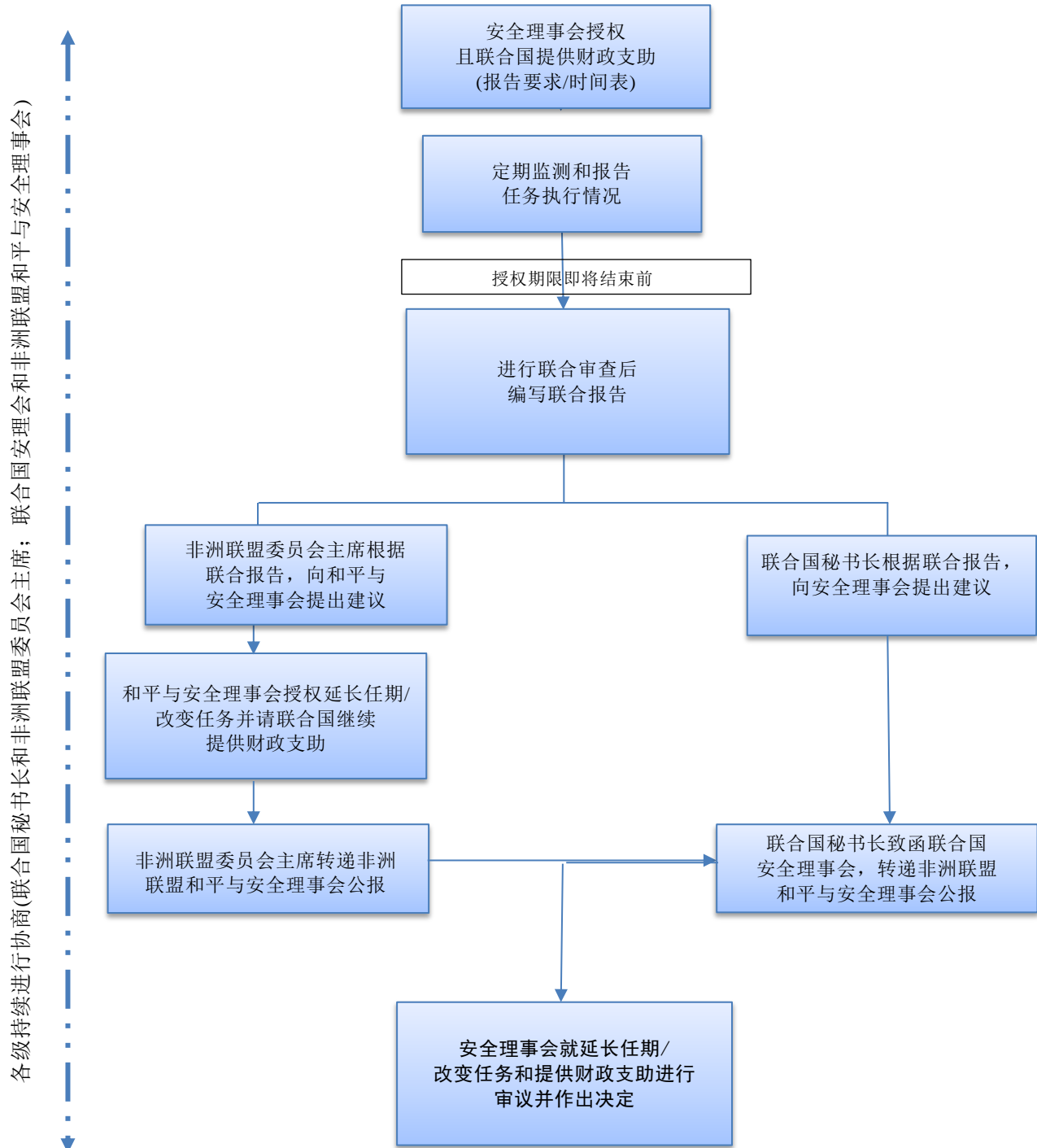
14. 下文概述拟议标准程序的各个步骤。作为一项原则，在整个程序中都将持续这种联合做法，包括通过我与非洲联盟委员会主席定期协商的方式。

15. **初步危机评估：**当非洲大陆出现危机或现有危机加剧时，两个组织都有评估和应对的内部程序。如果它们认为有必要开始评估实地情况和干预备选方案，包括部署一个和平支助行动的可能性，非洲联盟委员会和联合国秘书处将按惯例启动自己的预警机制和内部分析。在初步评估危机后，非洲联盟委员会主席可正式联络我，表示非洲联盟有意对当地局势进行一次战略评估。这一评估将提出应对局势的广泛备选方案建议，包括可能部署需要联合国提供支助的非洲联盟和平支助行动。主席随后将邀请联合国参加对局势的联合战略评估。主席可以主动或应和平与安全理事会要求这样做。

16. **联合战略评估：**如果达成开展联合战略评估的协议，将组建一个联合国-非洲联盟联合小组，由非洲联盟委员会和联合国秘书处共同领导。该小组可酌情纳入非洲联盟预防、管理和解决冲突的各种机制及会员国等其他利益攸关方。联合评估应理解为是一种灵活的工具，可根据局势的紧迫性和是否已有现有分析进行调整。不过，联合评估应包含详细的冲突情况分析，以及由两个理事会采取应对行动的一系列备选方案，其中明确指出非洲联盟、联合国和其他行为体各自的作用。联合小组应确保任何部署和平支助行动的备选方案都以政治解决办法为指导。每一备选方案应包括在经费和支助方面对两个组织产生的影响估计，以及两个理事会作出知情决定所需的其他任何信息。联合战略评估报告将由非洲联盟委员会主席和我分别向和平与安全理事会和安全理事会单独提交。

17. **规定任务：**应鼓励安全理事会与和平与安全理事会在整个进程中进行非正式协商，以在任一理事会作出正式决定之前，就所需资源和任务界定找到共同立场。两个理事会可酌情以共同商定的方式进行这样的交流。如果和平与安全理事会最终决定，根据目前的情况，开展非洲联盟和平支助行动是最佳对策，并决定可能需要联合国的支持，该理事会可请非洲联盟委员会主席向我递函，向安全理事会通报其决定。安全理事会随后将审议非洲联盟的请求和联合战略评估报告，以及可能要求我提供的任何其它相关文件，并作出适当的反应。

图表二
联合国-非洲联盟协商规划和决策程序：从授权到延长任期



18. **特派团开办：**规定非洲联盟和平支助行动的任务后，联合国秘书处和非洲联盟委员会将共同编写详细的规划文件，如关于特派团和构成部分一级的构想，并获得适当核准。联合国-非洲联盟规划工作组将继续为此制订和确定方法和模板。

在对特派团进行规划的最早阶段，应就非洲联盟撤出战略及联合国随后可能发挥的作用制定明确基准，并应定期对这些基准进行联合审查。

19. 非洲联盟将制定政策和程序，确保将国际人道主义法、国际人权法以及行为和纪律合规框架纳入特派团行动的所有方面，包括规划、部队组建及警察甄选和征聘(包括核查和筛选)、部署前培训、开展行动以及监测和报告程序。联合国要求对所有非联合国实体的支助按照《关于联合国向非联合国的安全部队提供支持的人权尽职政策》(《人权尽职政策》)提供。因此，可能需要一支联合国力量，负责确保联合国能够开展《人权尽职政策》所要求的活动，包括进行风险评估、支持执行减轻影响措施以及建立机制防止、监测、报告和应对违反国际人道主义法、人权法和难民法的行为。根据冲突的性质和环境，可以由新的或已经在任务区或邻国的现有文职人员开展这些合规任务。

20. 非洲联盟和联合国将按照国际人道主义法和人权法以及行为和纪律合规要求，任命各自的特派团高级领导团队。

21. **向两个理事会的一般报告：**非洲联盟委员会主席和我将定期向和平与安全理事会和安全理事会作联合报告，介绍由两个理事会所确定的特派团任务的执行情况。我可能按要求通过向安理会的情况通报会，提供更多报告。

22. **联合评估：**安全理事会将被请求授权在某一特定时段部署承担特定任务的和平支助行动并由联合国提供相关支助。延长这一任务及支助的期限将需要安理会酌情审议。因此，非洲联盟委员会和联合国秘书处必须在和平支助行动整个任务期间继续进行联合评估，包括开展联合评价和联合制订基准工作，以审查该行动在实地的影响，对照基准或指标衡量其业绩。随后双方将向和平与安全理事会和安全理事会通报该特派团取得的进展，并就调整任务规定或向特派团提供的支助提出联合建议。在授权期间即将结束前，将进行联合审查，以讨论延长任务期限和撤出战略，并将遵循与最初规定任务时类似的决策程序。

23. **问责与合规情况：**非洲联盟委员会主席向非洲联盟和平与安全理事会和安全理事会提交的报告将包括关于问责制的最新情况，包括国际人道主义法和国际人权法的相关问题以及特派团军事、警察和文职人员遵守行为标准的情况。所有关于违反行为的指称，无论是涉及违反国际人权法或国际人道主义法行为还是不当行为，都将得到调查，而且每年将向和平与安全理事会和安全理事会提交一份报告，介绍非洲联盟及部队和警察派遣国采取的行动。

24. **透明度和信息获取：**作为加强伙伴关系努力的一部分，非洲联盟委员会将根据商定的模式，酌情提供了解其规划、管理和监督程序的机会。

25. **财务报告 and 审计：**非洲联盟委员会将根据商定的模式给予联合国的监督机制访问权限。如果和平支助行动至少部分通过联合国摊款筹措经费，则必须向联合国秘书处提供充分的信息，使我能够提交载有划拨资源建议的必要报告并随后提交执行情况报告，供大会审议。摊款的任何使用情况都将通过正常的预算程序，由大会通过其行政和预算问题咨询委员会和第五委员会审议。联合国将支持非洲联盟加强其监测和报告政策，以便向大会提供必要的预算、财务和执行情况报告。

四. 和平支助行动的经费筹措

A. 和平支助行动财政支助的考虑

26. 联合国和各会员国可以通过几种不同的筹资模式向非洲联盟和平支助行动提供财政支助，其中包括：以联合国管理的信托基金的方式筹集自愿捐款；在特殊紧急情况下提供补助金；联合编制预算并联合供资；设立联合国支助办事处或为混合特派团联合供资。各种筹资安排都可能产生惠益，没有哪一种模式对所有情况都适用。更合适的办法可能是依据以下因素对不同的和平支助行动采用不同模式：行动规模、特点、预计期限和授权任务性质；非洲联盟委员会、部队和警察派遣国以及外部伙伴各自的能力；人权风险评估的结果。开展联合战略评估后拟订的各种备选方案都会有配套的建议供资模式，进而确定联合国立法机构将发挥的作用。预计安全理事会将在根据上文所述联合进程对特派团进行授权时说明筹资模式。

27. 各种筹资模式都以若干假设为基础。首先，这些模式假设，除联合国提供的财政支助之外，和平支助行动还将获得非洲联盟和平基金的供资。其次，如果是利用通过向会员国征收和平支助行动摊款获得的联合国财政资源支付费用，则费用类型一般与联合国维持和平行动通常产生的费用类型一致；例如，购置特遣队所属装备仍将由各国负责，联合国不为此提供资金。无论采用何种模式，必须有某种形式获得授权的联合国存在，以履行规划、报告和问责等领域的任务，包括执行人权尽职政策所需的任务。如果授权成立支助办事处或混合特派团，则架构内就可以包括这一能力。最后，可在行动的不同阶段适用不同模式。

28. 虽然所涵盖的费用类型将与联合国维持和平行动所涉费用类型相似，但是联合国使用的偿还标准及其结构所依据的费用、规划假设和所需业务资源与适用于非洲联盟和平支助行动的不同。即使是那些部署到联合国维持和平特派团的资源更充足的特遣队，在按照现行联合国特遣队所属装备制度满足资金要求方面也遇到困难，特遣队所属装备工作组 2017 年的讨论就证明了这一点(见 [A/C.5/71/20](#))。在索马里，联合国特遣队所属装备制度一直在艰难地满足参与战斗行动的非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)特遣队的需要。平均而言，与部署到联合国维持和平特派团的装备相比，非索特派团特遣队部署的装备的磨损程度更高，这些装备因敌对行动而损失或损坏的可能性要大得多。因此，非洲联盟应该拟订适用于其和平支助行动的人员和特遣队所属装备偿还制度。

29. 根据为非洲联盟和平支助行动拟订的标准为非洲联盟部队和警察派遣国偿款供资这一责任既可仍由非洲联盟承担，也可由非洲联盟和联合国共同承担。但是，在利用联合国摊款为此偿款供资之前，大会必须核准偿还标准。大会还应考虑通过摊款支付偿款所产生的人权尽职政策相关影响。

B. 筹资模式

30. 安全理事会以往曾要求设立信托基金，借此通过自愿捐款来支持非洲联盟和平支助行动。正如联合审查报告指出，“信托基金可以灵活满足目标需求，特别

是在补充其他类型的支助方面”(A/71/410-S/2016/809, 第 59 段)。但过去的经验显示, 信托基金并未提供充足、可预测或可持续的供资来源。因此, 信托基金不应是和平支助行动的主要供资来源, 而是用来补充非洲联盟和平基金和其他供资来源的资金。

31. 如下文所示, 安全理事会还可以考虑一些潜在的筹资模式, 使用摊款来支持和平支助行动。

补助金

32. 在和平基金和其他供资来源的可用资金短缺的特殊或紧急情况下, 可能可用联合国提供的补助金为非洲联盟部署所需资源供资。以往补助金曾被用来满足非联合国组织的紧急需求, 但是还没有为外地行动提供过补助金。补助金申请必须理由充分, 但不必像请求批款的正式拟议预算那么详细, 而且筹备工作速度更快。

33. 此前的做法是, 比照计划所需资源确定可用资金缺口, 并以此为依据向联合国提出补助金申请。同样, 非洲联盟委员会将首先确定需要联合国弥补的资金缺口, 然后向我提出申请补助金的正式请求。我将通过换文将此请求告知安全理事会, 随后将请求转交大会核准。补助金申请是在特殊或紧急情况下提出的, 只能提供一个预算期的资源。此外, 大会要求报告补助金资金的使用情况。所有补助金均须获得大会核准, 而且补助金与批款不同, 是通过承付权促成的, 因此对联合国的现金流产生影响, 需要维持和平准备基金等周转资本准备金。

为联合编制的预算联合供资

34. 非洲联盟和平支助行动的另一种筹资方案是编制正式预算, 部分由联合国摊款供资, 但是由非洲联盟进行管理。预算估计数可由联合国秘书处和非洲联盟委员会共同编制。我将以由此产生的联合预算报告为基础向大会提交预算报告, 供其审议并核准。联合国分担的核定预算批款将根据适当的分摊比额表在会员国中分摊, 非洲联盟分担的核定预算份额将由非洲联盟和平基金支付。

35. 以往这种筹资模式不曾用于和平行动或实地行动, 因此为使这一模式投入运作, 两个组织需要做出努力, 包括商定联合预算估计流程, 并就以下方面达成一致: 我的预算报告中的规划假设和费用确定方法、支出监测、预算执行情况报告、监督和审计安排以及财务报告要求。拟订上述进程及所需实施架构, 将进一步加强非洲联盟委员会今后负责任地切实管理和和平支助行动的能力。

联合国支助办事处

36. 第四个备选方案是安全理事会授权设立由摊款供资的联合国支助办事处, 开展安全理事会确定的支持非洲联盟和平支助行动的具体任务。这一模式自 2009 年以来在索马里使用, 通过联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处(非索特派团支助办)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)为非索特派团提供支持。所履行的具体任务将由安全理事会规定, 应在分析相对优势和评估非洲联盟获得的其他外部资金和实物支持的基础上予以确定。如果要部署联合国辅助部队, 支持在提供此种能力方面遇到挑战的非洲联盟特派团, 就可以考虑采用支助办事处这

种安排。同非索特派团支助办和联索支助办的情况一样，联合国摊款将只用于为联合国支助办事处及其活动供资。这一模式的好处是联合国资源的管理责任清晰，但是需要各级进行强有力的协调，才能确保联合行动的整体一致性。然而，非索特派团的经验显示，支助办事处模式在有效支持瞬息万变的作战任务方面存在限制。

为混合特派团联合供资

37. 最后一种备选方案的设想是，成立一个联合国-非洲联盟混合特派团，双方联合供资，联合国负责进行管理，但是非洲联盟要根据其有关承担自身和平支助行动部分所需资金的承诺分担部分费用。混合特派团将受益于两个组织的军事和政治努力合并为支持和平进程的单一架构，并且为和平支助行动提供联合国维持和平行动可获得的全方位支持，其中包括获得总部技术援助、战略部署物资储存和维持和平准备基金。将特派团设为混合特派团还可能是出于政治需要。但是，混合特派团可能并不适用于所有行动，包括以作战行动为主的行动。混合特派团的费用可由两个组织分摊。

五. 特派团支助考虑事项

38. 安全理事会一再强调联合国与非洲联盟伙伴关系的重要性，并强调这种伙伴关系必须以相对优势、责任共担、联合性、透明度和问责制等原则为基础。这些原则也适用于特派团支助。

39. 相对优势是指一个行为体有能力以低于其他行为体的机会成本开展某项活动。应从最广泛的角度来考虑机会成本，其中包括政治、安全和财政方面的考虑。在联合国使用的综合评估和规划进程中，这些评估考虑到每个行为体的法律授权、在特定领域所展现的做出独特贡献的能力。相对优势评估要考虑具体情况，而且顾名思义，相对优势是相对而言的。在与区域组织建立伙伴关系的情况下，可以通过战略评估、单独的技术调查和联合规划进程来确定相对优势。

40. 几十年来，联合国在特派团支助和相关任务方面积累了广泛的经验、专长、能力并拟订了相关进程，但这并不意味着在所有支助任务中都具有相对优势。此外，相对优势可能随着时间推移发生变化，或者取决于特殊背景下的特定情况。例如，如果联合国需要制定完全不同的程序和制度，在联合国特派团以外的情况以不同方式开展支助任务，可能由另一个行为体来提供这种形式的支助会效率更高。

41. 将任务从一个行为体移交给另一个行为体的时间，可以是在开办阶段、联合国后勤支援阶段、过渡阶段或预计过渡阶段。随着非洲联盟的内部能力、包括非洲大陆后勤基地和采购能力得到发展，它很可能在更多的支助责任方面获得相对优势。

特派团支助的灵活模式

42. 以往曾有几种特派团支助模式被用于支持非洲联盟授权或核可的特派团。一揽子支援计划模式是为了支助非索特派团而随着时间推移发展的一种模式，是最全面安排，涉及多个行为体，即联合国、非洲联盟、部队和警察派遣国以及次区域伙伴和其他伙伴，包括欧洲联盟。最近在马里和中非共和国的其他非洲联盟和平支助行动中，联合国通过管理多伙伴信托基金提供支助，但是在这两个特派团过渡到联合国维持和平行动之前，联合国对部队的特派团支助有限。反而是外部伙伴增强了非洲联盟在这些行动中的能力，还为国家特遣队提供了直接支助。最后，对于特遣队主要在本国领土上开展行动的而言，例如打击博科哈拉姆的多国联合特遣部队和消灭上帝抵抗军非洲联盟区域特混部队，特派团支助主要是各部队派遣国的责任，合作伙伴自愿为其提供双边支持。

43. 在特派团支助需要多个实体协作才能取得成功的情况下，只有每个行为体在其专长领域履行任务，具有明确界定的作用和职责，而且对指挥和控制框架有清晰的了解，特派团支助才能发挥最大效力。但是，最佳实践显示，在真正的伙伴关系中，某些规划、协调和合规要素应始终是共同责任。非洲联盟和平支助行动的特派团支助安排不能依靠固定的模式。相反，应当采用灵活办法，以标准的特派团支助原则为依据，并根据和平支助行动的情况和需要进行调整并予以适用，确定下列哪一个行为体在各项特派团支助任务中具备比较优势：非洲联盟委员会、联合国秘书处、部队或警察派遣国、次区域伙伴或外部伙伴。特派团支助将从规划的最早阶段就开始考虑，因为支助方面的考虑影响到其他的授权和供资决定。特派团支助的备选方案将作为通过联合战略评估拟订的备选方案的部分内容提交给和平与安全理事会和安全理事会，并与建议筹资模式保持一致。

特派团支助的原则

44. 应以及时、高效、有效和负责的方式向非洲联盟和平支助行动提供特派团支助。指导特派团支助的一般原则应包括：有条不紊地开展分阶段部署；利用部队和警察派遣国、辅助部队和执行伙伴的能力，支助足迹规模小而灵活；采用商业合同、军事辅助人员和部队资产相结合的多重补给线。应当有效设计后勤行动，避免重复处理、多阶段临时储存和产生废物，同时牢记应该尽最大可能减少特派团行动和基础设施对自然资源、环境、周边社区和文化遗址的影响。

45. 部队和警察派遣国负责筹备参加非洲联盟和平行动的建制部队。部队在甄选阶段应该予以审查，训练有素并装备齐全。部队部署必须具备所需的最起码能力，确保在初始阶段能够在生活服务上自给自足，并且此后有能力自我维持。部队和警察派遣国应保持超视距支助，包括保持部署部队的消耗品和备件供应链。必须承认，双边合作伙伴在协助部队和警察派遣国弥补装备和能力差距方面发挥关键作用。除了介绍行动要求之外，部署前培训还必须让相关人员了解国际人道主义法、人权法和难民法以及行为标准为其规定的义务，包括关于禁止性剥削和性虐待的义务，国家特遣队必须有充分的指挥和控制来执行纪律，并确保这些标准得到遵守。

46. 联合国提供的支助将考虑如下因素：安全和安保、联合国人员的福利、以完全透明和负责任的方式提供支助；符合联合国规则和条例；严格遵守人权尽职政策和行为标准。这些安排将在联合国与非洲联盟达成的谅解备忘录中作出规定，并且与联合国的标准和做法相一致。

特派团支助任务

47. 无论具体特派团的任务为何，每个特派团必须有能力执行一套核心的特派团支助任务才能履行其授权任务。将在逐案确定各方相对优势的基础上，作出有关将执行这些任务的责任分派给非洲联盟、联合国或另一个实体的决定。这些任务包括但不限于：

- 征聘和人事管理；
- 预算编制、财务和审计管理；
- 偿款和索偿管理；
- 采购、购置与合同管理；
- 财产管理；
- 调度；
- 水陆运输；
- 空运；
- 口粮管理和饮食服务；
- 燃料管理；
- 一般用品；
- 仓储和材料处理；
- 水和废水管理；
- 固体废物和危险废物管理；
- 发电和能效；
- 工程、设施和营地服务管理；
- 车队管理和维修；
- 医疗服务，包括医疗后送能力；
- 装备核查；
- 地理信息系统和制图服务；
- 通信和信息技术系统；

- 环境管理；
- 支持并执行有关人权、国际人道主义法以及行为和纪律的合规和问责框架；
- 福利管理；
- 其他相关高级管理职能。

48. 详细的问责制框架将确定用以指导今后行动的政策和程序，包括明确界定作用和职责、授权、关键业绩指标、监测和报告工具、审计和其他监督要求以及投诉和处理机制。

49. 关于联合国和平行动未来的报告指出，联合国和平行动的现有行政框架缓慢、繁琐而且不愿承担风险，经证明现有流程在用于动荡环境时无效的。联合国在应要求支持非洲联盟和平支助行动时，就将面临这些挑战，当联合国被要求支持节奏快于联合国所开展行动的行动时，挑战就更加艰巨，非洲联盟目前授权或核可的进攻行动、必要作战行动或反恐行动的情况均是如此。正如联合审查报告指出，联合国必须修订其内部行政流程、政策和程序，更有效地支助自身和非洲联盟的现代外地行动。事实上，我在 2017 年 4 月 6 日关于维持和平问题的安全理事会专题辩论期间已经指出，修改协助和平行动工作的规则和条例，是本组织应实施改革的九个领域之一。

六. 联合国为非洲联盟和平支助行动提供的支助的合规与监督

50. 安全理事会第 2320(2016)号决议鼓励非洲联盟完成拟定人权、行为和纪律框架，确保其和平支助行动的开展遵守国际人道主义法和国际人权法标准，确保监督和问责，并强调这些承诺的重要性以及安全理事会有责任监督其授权的行动。非洲联盟和平基金高级代表 2016 年 8 月的报告勾勒了这一框架的轮廓。非洲联盟委员会目前正努力将人权纳入特派团规划和管理主流，并统一非洲联盟所有特派团的保护机制标准——目前仅在非索特派团有保护机制。根据第 2320(2016)号决议，非洲联盟将围绕落实框架中尚待实现的内容的经修订基准和时间表提供最新资料。

A. 人权

51. 非洲联盟、联合国和联合国成员国此前已认识到，需要为非洲联盟和平支助行动制订并执行强有力的有效人权框架。非洲联盟可能开展的一些和平支助行动，尤其是快节奏战斗任务，在遵守国际人权、人道主义和难民标准方面存在自身特有的风险与需求。

52. 建立并落实适当的人权框架和为和平支助行动建立相关能力，将需要国际社会、会员国和部队派遣国向两个组织进行大量政治和财政投资。非洲联盟目前仅有少量专职工作人员。

53. 联合国根据自身任务规定和机构经验，完全有能力在甄选与筛查、培训、行为和纪律、监测、问责、保护平民、指导非洲联盟和平支助行动的规则和条例以及规划方面就制订并采用相关政策、方法、指导意见与机制向非洲联盟提供支助和咨询意见。至关重要的是确保联合国能拨出足够的专门能力满足非洲联盟的支助请求。

54. 2011年，联合国颁布了人权尽职政策，通过了一项正式的办法来处理人权标准问题和联合国对安全部队的支助。人权尽职政策规定了各项原则和措施，确保此类支助符合《联合国宪章》规定的本组织宗旨和原则，符合本组织履行国际法规定的尊重、促进和鼓励尊重国际人道主义法、人权法和难民法的义务。联合审查报告(A/71/410-S/2016/809)此前已向安全理事会提交了关于对和平支助行动中执行人权尽职政策的近期经验的看法。虽然人权尽职政策主要是联合国的内部要求，但其落实无疑提供了支持非洲联盟各项行动遵守国际人权和人道主义标准的空间，因此提高了行动最终取得成功的机会。

55. 为全面实现加强联合国与非洲联盟在和平与安全方面的伙伴关系，联合国需要大大加强总部的现有能力、流程和结构，以确保全面遵守人权尽职政策的要求，包括与获得联合国支助的实体沟通、澄清进行风险评估和执行缓解措施的作用和责任。此外，联合国必须在接受支助的行动区拥有适当的能力，以履行必要的监测和报告职能。

B. 行为和纪律

56. 管理包括非洲联盟维持和平部队在内的自主维持和平部队，要求设立外部指挥控制结构必须具备的一个内在问责框架，并在非洲联盟行为标准范围内运作。自主管理还要求设立监测机制以确保合规，并设立各项机制确保在必要时向受害者提供援助。

57. 非洲联盟需要设立行为和纪律框架，为包括联合国、非洲联盟、部队和警察派遣国在内的所有利益攸关方确定战略、方案和业务预期成绩。这一框架将包括：(a) 等同于联合国标准的标准，并酌情反映在与派遣国和东道国当局签署的标准协议中；(b) 确保连贯一致执行行为标准的监测机制，包括不当行为跟踪数据库等支持监测活动的各项系统；(c) 确保采取防范措施的合规机制，包括使军警部分能履行其职责的培训、审查和提高认识活动；(d) 处理违规案件的问责措施，包括但不限于立即开除和替换据报违反服务条件的个人、在已查实案件中采取惩罚措施、在涉及性剥削和性虐待等情节最严重的案件中酌情提起刑事诉讼；(e) 补救措施，处理性剥削和性虐待等违反行为标准的事件对受害者造成的伤害；(f) 确保行为和纪律事项透明度的报告机制。

58. 联合国《安全理事会第 2272(2016)号决议执行工作业务指导》规定的部署标准是非洲联盟制订其行为和纪律框架、审议在部署军事特遣队和建制警察部队前应制订何种标准的关键参考。

59. 联合国和非洲联盟还需要达成一项联合协议，规定在落实非洲联盟行为和纪律框架时希望联合国提供的支助水平、类型和程度，同时确保处理性剥削和性虐待等违反行为的责任始终由直接责任人承担。

七. 结论

60. 正如此前已在多个场合指出，联合国与非洲联盟之间的伙伴关系多年来已发生重大变化。安全理事会第 2320(2016)号决议重申致力于进一步加强本组织与非洲联盟的协作，因此这项决议是这一伙伴关系的关键里程碑。过去 6 个月，为更系统地落实未来的伙伴关系，在联合国向非洲联盟和平支助行动提供支持的不同模式、制订必要的保障措施确保建立适当问责框架的技术层面上取得了很大进展。

61. 非洲联盟和平支助行动应被视整个国际社会解决非洲大陆各项危机的一项工具。在发展关于和平行动必要的多样性的新战略思维时，必须考虑到这一点。由于联合国的维持和平理论在执行和平和反恐主义方面有其局限性，非洲联盟和平支助行动是联合国在某些情况下更好地履行维持国际和平与安全职责的一项手段。因此，对国际社会而言，非洲联盟的这一能力是一项资产。在萨赫勒、乍得湖盆地和索马里的各项非洲倡议表明了非洲联盟日益显著的补充作用。

62. 然而，对安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动筹措经费和支持机制的联合审查指出，非洲联盟和平支助行动因一些经常性的能力差距和挑战而受到不利影响，部分原因是非洲联盟的财政资源有限。因此，虽然非洲联盟显然必须继续建设其规划、资助、维持和监督自身特派团的能力，为非洲联盟的行动提供可预测的充足资金对整个国际社会来说绝对至关重要。

63. 过去 10 年，我们已经看到这些行动得益于两个组织的联合监督。尽管在联合国支持非洲联盟和平支助行动方面还有许多尚待解决的技术问题，但推进可持续筹资、扩大为非洲联盟和平支助行动提供的特派团支助范围这一主要决定首先是政治问题。

64. 虽然拟议的决策框架将使联合行动更有效，还需要进一步开展技术工作，以商定联合分析、规划和评估以及向相关政府间机构报告的方式。此类工具可支持会员国作出知情决定，处理任何特定情况，帮助确保联合国和非洲联盟以协调一致的方式完成授权任务。为继续这项工作，我建议安理会核可本报告所述的可在逐案审议基础上加以调整的拟议联合评估和规划流程，以支持两个组织各自立法机构的决策。

65. 除通过信托基金使用自愿捐款外，联合国还确定了可使用联合国摊款帮助满足非洲联盟和平支助行动需求的 4 个备选办法，并指出没有哪一种备选方案适用于所有情形：(a) 特殊或紧急情况下的补助金；(b) 通过联合编制预算进行联合筹资；(c) 联合国支助办事处，以及(d) 混合特派团的联合筹资。这些模式中有 3 个目前可供利用。联合编制预算这一备选方案在付诸实施前还需要秘书处和非洲联盟委员会开展更多工作。在此期间，我强烈建议安全理事会在原则上核可这一备选办法。

66. 联合国建议非洲联盟发展其自身的人员与特遣队所属装备费用偿还制度，以满足其和平支助行动的需求。秘书处认识到，由非洲联盟确定的偿还费率需要得到大会核准才能通过联合国摊款支付。同样，设立流程以便促进在费用偿还中适用人权尽职政策也需要得到大会核准。秘书处准备与所有相关利益攸关方一道努力，帮助制订这一框架。

67. 本报告还注意到，必须根据非洲联盟每项和平支助行动独特的背景调整特派团支助办法。应实施灵活的特派团支助模式，共同分担规划、协调、核查和合规等任务。在这方面，在《联合国宪章》和《非洲联盟组织法》分别规定的两个机构各自责任的基础上制订联合规划与协调结构很重要。在这一结构中，非洲联盟和联合国将作为合作伙伴发挥作用。支助提供者的作用应通过评估相对优势而确定，并应接受审查和调整。包括部队和警察派遣国、非洲联盟、联合国、次区域伙伴和其他伙伴在内的众多支助行为体将增加交易成本，带来协调方面的挑战，但由于每个行为体具有独特能力和专门知识，这也许是行动取得成功的必要条件。

68. 正如联合审查报告指出，联合国必须修订其自身的内部行政流程、政策和程序，更好地支持自身和非洲联盟的现代外地行动。我打算在正在进行的和平与安全架构审查和管理改革进程中审查这些程序。是时候把实地需求置于联合国业务活动的核心了。

69. 我欢迎非洲联盟在制订人权、行为和纪律合规与问责制框架方面所作的努力，包括把这些要素纳入其行动规划、职能和行为的政策、机制和流程，以及落实这些框架所需的能力和专门知识。

70. 两个组织仍需要做大量的工作并进行大量投资，才能制定有效适当的框架并建立有效适当的能力，实现这些领域的合规与问责。联合国随时准备支持非洲联盟开展这些工作，尽管可能需要更多资源才能有效支持相关机制的构想、设立和改进，以预防和处理违反国际人道主义法和人权法的行为以及在安全行动中犯下的性剥削和性虐待案件。

72. 我们生活在高度动荡不安的世界中。肩负和平与安全职责的机构有责任考虑采取各种必要对策，解决现有和新出现的威胁。全面落实联合国与非洲联盟特别是其和平支助行动的伙伴关系，为国际社会提供了因地制宜地及时应对新出现危机的独特机会。由于当今世界冲突复杂多样，这一伙伴关系必不可少。