



大会
安全理事会

Distr.
GENERAL

A/51/273
S/1996/630
6 August 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议
临时议程* 项目10
秘书长关于联合国工作的报告

安全理事会
第五十一年

1996年7月31日

大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表
给秘书长的信

安全理事会主席在1995年2月22日声明(S/PRST/1995/9)中邀请所有有关会员国进一步提出关于联合国维持和平行动、特别是关于改进联合国快速部署能力的方法与途径的思考。

谨附上联合王国对该项邀请的回复。

请将本函及其附件作为大会临时议程项目10的文件和安全理事会的文件分发为荷。

约翰·韦斯顿(签名)

* A/51/150。

附件

大不列颠及北爱尔兰联合王国 对《和平纲领补编》的答复

导言

1. 我们认为,联合国将继续在国际维持和平方面发挥关键作用。如果联合国要发挥期待于它的艰巨作用,那么会员国必须给联合国配备执行复杂任务所需的能力。如果卓有成效的联合国维持和平还要作为国际社会对付国际和平与安全所面临的威胁的有效工具,那么联合国会员国就必须信任联合国、作出承诺并缴付会费。我们认识到维持和平行动部1993年以来作出的重大改革,显著加强了联合国的维持和平能力。维持和平行动部必须继续批判地评价自己的业绩,这样才能保持必不可少的活力和信誉。

2. 秘书长已确定国家内部的冲突最有可能对国际和平与安全构成威胁。联合国会员国将会希望联合国在解决此类冲突所造成的问题方面发挥作用。广义而言,可能有这样三种类型:

(a) 主要是一个军事特派团,内容包括停火监测和脱离接触;

(b) 执行一项通过谈判达成的、需要采取多层面行动的和平解决;

(c) 和平岌岌可危,不完全具备通常的标准,但是国际舆论要求干预以制止流血,支持人道主义行动或者巩固甚至强加和平的情况下进行的行动。

3. 联合国在监测停火和监督执行多方面和平解决办法方面的经验和优势是众所周知的。联合国经验之深无与伦比。按照联合国会员国拥护的《联合国宪章》的规定,联合国的国际合法性范围之大,所进行的包括缔造和平所需活动在内的活动的范围之广,是不言而喻的。临时的联合,特别是在初期阶段,比较不适合采取执行行动,但区域组织和安排可能可以发挥作用,在展望未来和考虑针对不同类型行动的对策的时候,国际社会必须寻求发展相对优势,而不是设置重复的能力,这一点极其重

要。

4. 维持和平行动部将必须仍作为提供军事专家咨询和评估的源泉,必要时辅之以部队派遣国的专门知识。维持和平行动部必须不断考虑国际趋势,随时准备吸取联合国和会员国的行动经验教训。我们欢迎总结经验股的工作,并认为该股是对这方面后续工作的贡献。过去五年中,联合王国是联合国各行动的最大部队派遣国之一。

任务

5. 联合王国认为,维持和平行动的根本先决条件必须是在政治和外交一级清楚理解涉及动用军队以及投入和使用部队的任务所涉的实际问题。联合国总部安全理事会成员国之间,部队派遣国之间,联合国秘书处中以及一般公众,必须对维持和平的理论有共同认识,并且必须有一致的理解。

6. 安全理事会必须认识到,可用于某一局势的维持和平部队能够实际取得的结果有其限度。安理会不应通过宣言式的、在现场无法执行的决议。安全理事会1994年5月4日制订的标准,为关于新的维持和平行动任务的决定提供了一个有用的框架。为了确保安全理事会充分了解实际军事情况,我们将欢迎由秘书长军事顾问、并在必要时由部队指挥官在非正式协商中更多地向安理会定期介绍情况。在必要时,军事顾问应能利用主要部队派遣国的专门知识。与此同时,在通过新任务之前并且在预计会发生重大变化的时候,联合国军事官员和文职官员应继续向安理会和潜在部队派遣国介绍安理会决定的军事方面和所涉问题。作出有效安排,就维持和平行动行动同部队派遣国磋商,具有关键意义,我们欢迎最近作出的改善。安理会成员、部队派遣国和秘书处必须共同努力,使这些安排取得成功。对在行动过程中改变任务的做法需要彻底评估,要考虑到关于对现场军事部门和文职部门的影响的军方意见,并必须同部队派遣国和安理会充分讨论。

理论

7. 在联合国和部队派遣国之间对理论采取共同方式是维持和平行动成功的基本条件。理论方式必须在政治/外交一级、并且在现场的军事人员中获得同意和理解。尤其重要的是必须认识到维持和平与执行和平两者之间的区别。关键的差别并不在于其授权是根据《宪章》第七章还是根据《宪章》第六章,而是在于目标和方式。行动类型对部队结构和装备、及部署方式具有根本性的影响。

维持和平行动

8. 维持和平行动以同意和公正这两项核心原则为基础。旨在支持事先协议的和平解决的部署是联合国最成功的维持和平行动(莫桑比克、纳米比亚、萨尔瓦多、柬埔寨和现在的安哥拉)。行动是公正的,部队使用了促进和维持同意的技巧。原则上,只能为自卫使用武力。实际上并不排除坚定地使用武力,但是前提是,武力的使用是相称的,留有维持/重建同意的余地,并且要考虑到对现场所有文职和军事单位的影响。

非经同意的支持和平行行动

9. 恢复和平与执行和平需要采取不同于维持和平的方式和技巧。为了取得可取的结果,这些行动可能需要强制性使用武力。在较差的情况下,恢复和平至少可能需要使用武力结束战斗或混乱,或创造必要的条件,例如为人道主义机构的行动创造安全的环境或/恢复法律与秩序。为执行和平任务而部署的部队,其装备、指挥和控制方式要为他们提供使用作战技巧和贯彻意图的能力。

10. 联合国不适合参与可能需要强制使用武力的复杂联合行动。我们通常不希望在非经同意的行动中,使用联合国蓝盔部队。按照《宪章》,联合国是一个具有独特合法性的世界组织,其作用可能因方式的突然变化或进行显然具有偏袒性的行动

而受到妨碍。但是,如果任务的规模小,目标清楚,如果有一个信誉好的国家带头,并且任务基本上或完全是一次陆地行动,作为例外情况,联合国可以为恢复和平任务部署联合国指挥下的部队。联合国不适宜同其他区域组织一起参与某种执行方式:我们认为联合国部队应当由联合国指挥,不应受到其他组织的压力。

训练

11. 训练是成功的维持和平行动的基本条件。在维持和平行动的国际训练方面取得了巨大进步,斯堪的纳维亚国家作出了特别有益的贡献。我们认为借鉴广大会员国在该领域的经验具有重要意义。训练仍是一国应负的责任,但是联合国可发挥有益的支持作用,制订准则,拟订共同的训练单元,例如联合国训练研究所(训研所)拟制的有用的训练单元,并以待命方式或常驻方式提供专门知识。联合国应保持并公布会员国提供的维持和平训练设施登记册,说明专业化领域,在互联网上传播。联合国还应定期提供订正的训练准则,供会员国国内训练使用。联合国应当参加部队派遣国在第三国进行的维持和平训练方案(例如通过英法维持和平计划)。

12. 联合王国正不断对维持和平训练作出更多贡献。我国的政策一贯注重对维持和平行动参谋人员的训练,英国武装部队在该领域具有特别的专门知识。我们赞成根据共同的理论方式在参谋学院设立维持和平训练单元,并在英国陆军参谋学院采纳了这一概念。根据我国的非洲维持和平计划,我们协助支持其他国家的参谋学院作为区域参谋训练中心。我们通过联合王国和非洲进行的一系列演习,根据各种复杂假想情况,协助动脑筋发展维持和平理论。我们现在希望在复杂的多国参谋工作中进一步发展参谋训练工作。英国首相和希拉克总统1996年5月宣布设立英法联合维持和平委员会,这是朝此方向迈出的一步。下一步可能是进行实地演习,在真实条件下检验参加复杂维持和平行动的所有单位。

13. 我们的一项主要目标一向是促进联合国行动所有参与者的共识,其中包括军队、警察、文职人员、非政府组织和人道主义机构、联合国机构和其他参加者,

例如媒体。破除不同部门和文化之间的障碍，例如多国性质造成的障碍也同样重要。克服后勤障碍也是该过程的一个重要方面。我们协助阿克拉参谋学院编写了英法维持和平词汇。发展语文训练将被视为英法联合维持和平委员会工作的一部分。

14. 我们认为联合国应确保自己的工作人员受到适当的维持和平行动训练。联合国应当让工作人员有时间参加国际行动，去学习并提供自己的专门知识。联合国自己的训练资源应当用于着重提高各级的新闻技术和基本管理技能。联合国还可以有选择地向一些工作人员提供比较先进的现代管理技术训练，特别是财务控制和行政管理方面。可以制作关于联合国后勤和行政程序的训练单元/录象，供会员国的训练班使用。从联合国核准的训练班毕业的联合国工作人员可作为后备行政干部，以便在接到通知后的短时间内提供素质良好的行政官员和工作人员，填补外地特派团的空缺。

15. 部署前和行动区内的训练，可使特派团内统一目的和取得共识获益匪浅。因此，在部署维持和平行动之前训练联合国总部工作人员是必不可少的。为联合国海地特派团(联海特派团)工作人员进行的任务前训练是一个有用的实例。部队派遣国或可支持这种训练，为某一特派团提供设施、概况讲习班以及总部参谋演习。这种训练应包括熟悉特派团的新闻技术和软件以及必要时应付媒体的技巧，并与非政府组织和人道主义社团一起工作。

规划

16. 特派团规划的第一个要求是要拟制大的战略指导，并对联合国有可能动用的部队作出估计。“待命部队规划倡议”是一种有价值的战略规划工具，用以向联合国表明在理论上可动用哪些部队(尽管仍然存在着鼓励特别是非洲国家更多参与的余地)。联合国现在需要知道这些国家可能愿意在什么条件下并在什么时段内提供部队。因此，待命部队规划人员应包括联合国代表(或许是前任秘书长特别代表)，这些代表能与有可能成为部队派遣国的国家政府进行政治对话而不仅仅是技术对

话,以促进对新特派团的认识。召开讨论部队平衡组成会议也不失为一种有用办法,来为某一特定情况提供所需的部队。

17. 由于很少有国家具有快速部署能力,联合国对可较快速部署的部队在什么情况下能立即行动以执行安全理事会决议了如指掌。这可能需要由一个领头的国家协同联合国总部核心工作人员一起设立行动的核心(或其组成部分如后勤)。联合国必须铭记,在某一行动早期阶段快速准备好其部队的国家,很可能会希望在主力一旦部署到位时就早日撤回这些部队。

18. 需要有一份给部队指挥官和秘书长特别代表的行动指示,将秘书长的报告和而后产生的安全理事会决议付诸实施。我们期待维和部特派团规划处和规划队和主要的部队派遣国为新特派团的快速部署总部提供核心干部,但在处理这一进程时,确保在纽约保留足够的专门知识是很重要的。早日考察未来的行动区是至关重要的。如上概述,重要的是设法使领头国家和潜在的部队派遣国的代表以及如有可能时也使部队指挥官从早期阶段开始就参加新特派团的规划工作。某一行动如具有重要的人道主义组成部分时,也应在这一阶段将联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和人道主义事务部(人道部)充分地包括进去。工程、民事、新闻、后勤、行政、警察和人道主义等各部分都应参与侦察任务。

19. 初步评估应利用所有可得到的资料来源,包括学术专家、行动区内的非政府组织以及红十字国际委员会(红十字委员会)。可就某一行动区提供会影响秘书长对安全理事会建议的军事情报和形势分析的国家应予以提供。某一特派团一旦进入规划阶段,就应与能以经常性分析、评估、情报报告或人事予以协助的区域安排或国家建立联系。

20. 在初步评估之后,特派团规划处应编写概括的行动指示,其中包括行动的概念,但需确保反映行动区的现实、可动用以及行动的各项目标。这将为早期考虑诸如接战规则、后勤和工程计划等重要问题提供框架。由联合国资料来源或具有必要能力的会员国提供军用地图是必不可少的。规划进程早期部分的另一项关键目标,

应是根据任务规定编写一份新闻核心信息。除了最小的特派团之外，联合国电台应成为所有特派团的组成部分。

指挥和控制

21. 联合王国对《和平纲领》的答复提出了各种设想，主要是通过增加规划和行动人员为维持和平发展有效的指挥、控制和规划能力。自那时以来，特别是由于设立了特派团规划处及其待命人员规划队，在扩大联合国总部规划和开展维持和平行动的能力方面已取得了良好的进展。我们感到高兴，借调给联合国的英国军官已为实施这些改善作出了重要的贡献。

22. 我们欢迎加拿大政府和联合国正在提出可快速部署的总部的主张，因为它提供了进一步发展这种能力的余地。此种可快速部署核心总部最好是由借调和长期人员混合组成。它应包括维持和平行动的所有组成部分，包括军事、文职和人道主义组成部分，其工作可由一名特派团参谋长进行协调。它还必须包括首席行政干事和首席后勤干事，以确保它们从一开始就一体化。主要部队派遣国也应从早期阶段起就参与。联合国总部机构需要配备充足的人员，并具有充分的灵活性，使其在部署首批人员时能得到人员补充，并具有一定程度的猛增能力。

特派团规划

23. 联合国总部(维持和平行动部和政治事务部)应在给特派团团长的指示中概要说明根据安全理事会决议和秘书长报告规定的特派团的各项目标。这应由行动区总部的民事和军事核心人员发展成为特派团业务规划，并由这些人员负责实施。应对照特派团的目的和实地形势的变化不断审查特派团的规划。它必须计入特派团的所有组成部分：民事、军事、警察、人道主义、新闻等。敢于提出一种有用的设想会有助于所有关键的行动者理解各自的作用并提出对其各自目的的共同看法。联合国可编制一份特派团示范规划供指导之用，并请各国协助提供设想或设施。

行动级的指挥安排

24. 一体化和统一指挥的原则是可取的,但由于在行动区内有着许多不同的行动者而难以实现。这一点必须反映在行动区的指挥安排中以及规划阶段之中。人为地分割民事和军事组成部分十分无助于实现特派团的目标,因此在多部门的行动中并没有它的地位。对两种文化都适应的特派团参谋长可在使所有部门的工作一体化方面发挥宝贵的作用。标准化通信业务程序为联合国所有的特派团所必需,并应纳入由部队派遣国进行的部署前训练之中。

25. 民事军事行动中心应成为多面行动在行动区一级的主要行动联络中心。所有部门,包括军事、民事和人道主义部门,都应在配备来自所有部门的人员的一体化行动结构中并肩工作。

快速反映能力

26. 即使具有最好的后勤和规划能力,在签订和平协定与维持和平部队第一批人员到达之间仍可能会有间隙。这一间隙可由可快速部署的联合国军事观察员填补,因为他们作为个人,可比组成的单位部署得更快,并可充当(在可动用时)将部署的核心总部和首批快速单位的耳目。在主力到达之前,军事观察员可协助监测停火、建立起与各方之间的联络并明白体现国际社会对解决办法的承诺。我们建议联合国考虑建立可快速部署的军事观察员待命能力。各国政府可同意保持一份合适的现役军官名单供联合国选用。这种情况下,英国政府打算对联合国提出的要求很快作出反应。如要军事观察员有效地发挥作用,他们必须经过充分的训练和准备。联合国和(或)选定的部队派遣国应为首批军事观察员开设概况讲习班。有效地掌握特派团的主要语言(通常为英语)以及达到必要的驾车能力标准,是选用人员的基本先决条件。适当水平的后勤和车辆支助是必需的,而且在考虑联合国后勤基地的未来

时应铭记这一点。口译员也是必不可少的。同样的原则适用于联合国警察观察员，但选用人员的标准必须特别严格。

新闻和社区关系

27. 公共事务和社区关系必须成为一切维持和平特派团不可分割的部分。新闻运动有两大对象。一是联合国会员国、尤其是行动部队派遣国的国内舆论，但也包括特派团地区的邻近国家或有特别利益的国家，如属于同一族裔或文化渊源的国家的国内舆论。目的是形成对特派团目的的国际了解和共识。这一对象要通过国际媒体来达到，从特派团开始组建就要有干练和专业的办法来应付，并要有体认到电子媒体实时报道造成的压力的一贯、公开的政策才能取得最佳效果。新闻工作必须包括军事和文职部分(如联合国保护部队(联保部队)去年做的那样)。执行部队、联合国、难民专员办事处和人管厅在萨拉热窝联合举行记者会提供了一个范例。记者会上的走向和报道应立即转达所有特遣队和下级总部以及其他有关参与人。要作出特别努力保证地区指挥官及时收到最新的和灵活的新闻指导方针。

28. 另一对象是接受联合国特派团的国家 and 所在分区域的邻国的舆论。目的是在当地一级造成同意行动的气氛。居民可能听到过原作战各派的宣传，很可能迫切需要客观的消息。应当在部队第一批人员到达之前就宣传联合国的核心信息，讲解和平解决和联合国的作用。如何做最好要依当地的情况而定：当地的媒体和联合国的材料如小册子和录象带或许也有作用。凡有组建单位的维持和平特派团都应有一个联合国无线电台，并应尽快开通。

29. 送达两种对象的信息必须明确和前后一致。应当由行动区一级提出新闻战略并参照特派团期间逐渐演化的目的和指示日渐发展。核心的政治信息将根据任务规定得出。

30. 新闻战略在行动区可因感情与理智运动而加强，即开展对所在社区显然有价值的可清楚确定的项目。这种有形的工作即使是小规模的可帮助保证当地支持

和了解特派团。要取得最大的效果就需要灵活和创造性,凡有可能就用从非政府组织、捐助政府和其他方面得来的“他人的钱”。实现这一点的最佳办法是由捐助国和部署在具体地区的单位一起进行活动。资金也可以由秘书长特别代表斟酌分配,帮助他实现特派团的政治目标。他也可能对冲突后全面重建工作开始之前的稳定与过渡阶段,提出可贵的建议。

财务

31. 部队派遣国和联合国都关心维持和平行动财务机制尽可能有效地工作。为此我们希望看到1995年开始的财务条例和细则审查早日完成,使之适应1990年代复杂的大规模特派团的业务需要。为保证部队派遣国方面具有足够的专门知识,应鼓励它们任命与文职秘书相对应的人员在行动区同首席行政干事和首席采购干事一同工作。为充分利用精简后的租赁和偿还派遣部队和装备的新程序,这一点尤其重要。通过讲习班和研讨会增加对联合国系统的了解也很重要。

32. 更一般地讲,我们希望看到授予特派团更大的财务权力和特派团内有更大的财务权力,这既便于特派团提高效率,也便于回应部队派遣国和部队指挥官的需要。对一切多面的特派团而言,委任一位有联合国工作方法方面经验的秘书长副特别代表,担任负责将特派团从行政到政策所有方面联系在一起的官员,可能是明智的。将权力由联合国总部授予外地特派团时还应配合进行将权力在可能时由特派团总部授予旅和特遣队一级的次级单位。这种授与权力又需由加强监测安排和联合国总部审计和检查小组定期前往特派团加以配合。我们希望看到这些小组对每个特派团的一切行动方面进行系统和严格的检查。但需考虑到它们的目标和受到的约束。行政和预算问题咨询委员会和第五委员会的成员的走访可帮助促进了解。

后勤

33. 我们欢迎联合国在改进维持和平特派团后勤支援方面取得了进步。有很多

成就,特别是制定了偿还特遣队所有装备的新程序和查明了改进采购程序的方法。

34. 不过,这仍然是联合国表现得最弱的方面。联合国布林迪西基地的工作中和联合国保障和监测会员国出资采购的贵重设备方面,可看到严重的缺点。在目前制度下,特派团之间转移设备没有标准。除非作出系统努力对布林迪西适用适当的标准来对设备作出估价,并据此予以存放,否由价值就成问题。首席行政干事应继续对开支负责。便是他们的特派团预算必须同文职和军事部分协商拟定,并且必须支持特派的目的,同时考虑到财政制约,首席行政干事的建议必须随同部队指挥官和特派团团长关于建议经下至特遣队一级的充分讨论和赞同的证明书一起提交。上文提议的行政干事后备干部可保证用统一办法平衡业务效率。联合国还需要考虑如何采购战略空运最好。凡有可能,允许有空运能力的国家自行空运在业务方面有其长处。如果联合国考虑提供一份商定数字至多是多少的援助书,使国家按照同联合国商定的时间表来担当起部署自己的人员的工作,则可便利部署。

合同

35. 如果没有国家愿意为一项行动提供核心后勤而使用了商业承包商,联合国必须利用财务条例和细则中具有灵活性及时开始招标程序,以便该承包商能有足够的时间提供服务支持特派团。应通过公开的国际竞争查明这些承包商并事先弄清他们能达到所需的履行标准,也许可使用与某一区域有关的长期有效合同。应加强合同管理和监测,保证达到履行标准,钱用得值当。达不到必要标准的承包商今后应不准再参加投票。

经验教训

36. 我们十分重视研制维持和平行动部的体制存储及其吸取维持和平特派团实际经验教训的能力。许多关键的经验教训,尤其是部署的后勤和运输方面的经验教训,在一个特派团的初期很可能发生。因此,我们认为在特派团组建之初就应具体

指派一位或多位干事(文职或军事)具体负责保存和分析经验教训。联合国还应考虑任命一位(军事)历史学家来研究行动的经验教训并保证恰当保存档案。

结论

37. 1990年代联合国维持和平的环境和要求发生了巨变,作为回应,联合国主动进行了重要的改革。本文中概述的提议,对一个生动活泼的进程建议了进一步进行可贵改革的领域。我们希望将这些建议看作是建设性的贡献。如果会员国支持联合国并采取一种新的管理文化,这些建议不涉及资源问题。我们共同认为执行这些建议可大大加强联合国在一个瞬息万变的世界上对国际安全作出贡献的能力。
