



安全理事会

Distr.: General  
20 December 2017  
Chinese  
Original: English

2017年12月15日秘书长给安全理事会主席的信

按照安全理事会第 [2378\(2017\)](#) 号决议第 10 段的要求，我谨就填补能力缺口的机制、包括就如何更切实高效地开展与维和行动有关的培训和能力建设提出建议。谨随信附上我就如何填补这些缺口提出的建议(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



## 2017年12月15日秘书长给安全理事会主席的信的附件

### 导言

1. 本附件系根据安全理事会第 2378(2017)号决议印发。安理会在该决议中请秘书长向安全理事会提供最新资料，说明在填补部队组建缺口和能力缺口方面进行的持续努力，并说明为有效适当应对和平与安全挑战而必需进行的维和工作的其他相关方面；还请秘书长就填补缺口的机制，包括如何更切实有效地进行培训和能力建设，向安全理事会提出建议。因为它属于我们目前与会员国就我的改革建议开展的讨论范畴，特别是和平与安全架构和管理改革方面的讨论，如有必要，将对本报告所载举措和建议作出调整，以便顾及会员国就我所提更广泛的改革建议作出的决定。

2. 联合国有幸能够依靠 120 多个会员国为其维和特派团派遣军警人员。会员国甄选、审查、培训和部署本国军官、士兵和警察参加维和工作，并努力满足我们制订的装备、培训和总体业绩要求。尽管作出了这些努力，但一些特派团仍然存在能力方面的缺口。为了解决这些缺口，秘书处与会员国合作，采取了一系列举措，以改善部队组建过程，更好地支持部队和警察派遣国的培训工作。下文更加详尽地阐述了各项具体措施，包括关于军事和警察单位标准的指导意见、新的培训材料和有针对性的强化培训支助，随后提出一套建议，以进一步巩固这些活动已经在改善维和特派团军警部门的整体业绩方面取得的进展，并扩大此类进展的影响。

### 现有缺口

#### 部队组建和能力

3. 联合国维和特派团往往在恶劣和偏远作业环境中履行多重任务，这些任务相互依存，有时是新的任务，需要安全的营地、良好的空中和地面机动性、适当的医疗支助、强有力和安全的供应链、持久耐用的装备和自我维持能力。正如安全理事会所指出的那样，必须为联合国维和特派团提供适时交付的适当能力，以便充分执行授权任务，应对它们目前面临的挑战和今后的挑战。我们再也不能严重依赖少数负担过重的警察和军事人员派遣国，而是必须继续努力确保形形色色的派遣国为维和行动提供适当能力，并增加维和行动的灵活性，同时保留因拥有广泛派遣国而产生的合法性。

4. 为了适应不断变化的业务现实和解决各种各样的威胁，特派团在其生命周期的不同阶段需要不同的能力。特派团的行动构想将不断得到重新评估，部队组成和行动计划将需要加以调整。在这方面，部队和警察派遣国必须在其提供的能力以及提供能力的期限方面保持灵活性和适应能力。联合国维和能力组建工作不能仅仅侧重于装备类型或所争取的人数。相反，它日益侧重于有助于取得有效业绩的所有因素，包括灵活性、培训、装备、技术、理论、领导力、纪律、有效协作性、福利和思维，并侧重于性别平衡，和不存在行动警告。更加复杂、有时更加危险的行动需要加强沟通、了解情况、各单位之间的有效协作性以及部队保护。

5. 现在需要的是适当能力，不仅是现有能力。专门和业绩良好的能力供不应求，特别是直升机和医务、专门工程任务、情报、监视和侦察以及反简易爆炸装置等领域的推进手段；可快速部署的能力；妇女；讲法语的维和人员。同样，符合我们的标准的有针对性的持续培训和能力建设方案和以往一样重要。

6. 虽然各特派团都有可以而且应该予以加强的能力，但两个特派团仍然面临具体缺口。联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)缺乏一个中型武装通用直升机部队和一个中型通用直升机部队，联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)还没有为区域保护部队部署一个运输连和一个特种部队连。与及时部署能力相关的挑战，尤其对于南苏丹特派团那样的特派团而言，往往与东道国政府的准许和能力有关。安全理事会成员必须作为集体的一员和作为单个国家参与进来，以确保东道国政府充分遵守特派团地位协定，而且当东道国政府未能这样做时，安理会可以采取相应行动。

### 关键能力领域

7. 尽管在最近举行的高级别会议上作出了新的承诺，而且会员国作出了保证，一些关键能力领域仍将需要会员国提供持续的支助和捐助：

- 在保护平民和特派团人员方面越来越需要**高度机动部队**，这些部队很敏捷，为部队指挥官和警务专员提供更大的灵活性。
- 由于我们在危险的环境中运作，通过资产和合格专家人员**增进对情况的了解**在特派团中是必要的，而且只会变得更加重要。
- 由于维和特派团的行动区往往欠发达，交通方式和基础设施有限，当地资源匮乏，由**高质量的辅助部队**执行简易机场支助、爆炸物、运输、专门工程、医务和航空等领域的任务尤为必要。
- 在那些需要采取措施应对简易爆炸装置和间接火力袭击的特派团，比如马里稳定团，需要提供**部队保护**，以及**保卫营地的防御性措施和资产**。在这方面需要更好的培训，包括部署前培训和随团培训。
- 对联合国维和工作而言，在最关键时机**快速部署的能力**历来是最令人烦恼的业务挑战。
- 需要讲法语的部队人员和警察，因为大多数维和人员部署在法语环境中。在这些环境中，联合国没有能力部署足够数目的能与当地民众适当互动的特遣队军警人员，此种互动是保护平民和早期建设和平中的一个关键要素。
- 2016年制定了一项目标，即应**部署妇女担任15%的参谋和军事观察员职位**。我们还制定了另一项目标，即到2020年女性维和警察和军事人员增加一倍。在会员国的有力和持续支持下，我们希望能够最终实现这些数字，为此特别是要派遣妇女接触小组，并针对女性工作人员开展强化的培训方案。

## 培训和能力建设方面的挑战

8. 部署符合业绩和行为标准的部队是填补能力缺口的一个关键组成部分。这一工作从适当培训开始。会员国一贯认为，培训是会员国的首要责任。此外，现有 128 个部队和警察派遣国，特派团数目超过 15 个，人员约有 110 000 名，每年轮调大约 95 000 人，因此，在直接提供培训以及协调有针对性的培训方面，秘书处可提供的支助有局限性。总体来讲，部队和警察派遣国的需求各不相同，因为各国的国家军事和警察机构的办法、资源和能力大相径庭。

9. 需要定期复习在培训中学到的知识和技能。同样，如果没有适当的维护、修理和购置备件的制度，装备也无法维持下去。不过，培训和能力建设活动往往被视为一次性活动，而不是在特派团整个生命周期提高业务成效的可持续的专门手段。因此，仅仅在部署前培训维和人员并为其任职期提供装备将无法实现自给自足的培训能力。

10. 以前曾尝试建立一个中央机制，以协调和加强培训和能力建设，例如八国集团非洲信息交换所，但没有取得成功，培训提供方和接受方均遇到挑战。一些部队和警察派遣国不愿意提供对其培训需求的大体全面评估情况。同样，双边培训支助提供方也可能不愿意分享信息或考虑脱离其计划开展的活动来推动联合国优先事项的要求。

11. 联合国核心部署前维和培训提供了重要的通用知识和技能，但特派团特有培训和专家培训变得更加重要，特别是因为更多单位需要地方知识和了解情况，才能有效执行其授权任务。最好通过有针对性的接触，围绕具体特派团和(或)国家建立伙伴关系或解决具体能力，实现为填补此类能力缺口而对提供方和接受方进行成功匹配的机会。这种做法符合秘书处在过去三年中采取的更具战略性的部队组建办法。然而，只有部队和警察派遣国对其现有军事和警察能力以及特派团特有专业技能和联合国特有技能培训缺口进行准确、及时的评估，才能满足这些需求。

12. 尽管在填补缺口方面取得了进展，但很多部队和警察派遣国面临的能力、培训和行为挑战太严峻，无法通过秘书处的资源得到解决。目前，秘书处的大部分与维和有关的能力建设活动都是通过预算外支助供资，包括维持和平行动部和外勤支助部综合培训处以及战略部队组建和能力规划小组的活动。维持和平行动支助账户仍然面临下行压力，缺乏可持续的资源继续限制我们为支持培训和能力建设作出的努力。2009/10 年度以来，综合培训处的培训预算已从 2 697 950 美元降为 1 221 418 美元，降幅为 55%，并且裁减了一个军事培训员额。资金减少导致维和领导力培训失去了所有制度化的支助，目前此种培训由会员国自愿捐款或向维和特派团的募捐供资。资金减少还削弱了该处为会员国和外地特派团提供支助的能力。与此同时，会员国则要求联合国做更多的工作，以协调能力建设，编写培训材料，确保遵守行为和纪律标准，并向部队和警察派遣国提供培训。因此，对捐资者和维和军警人员的要求与日俱增，但支助账户的资源却并未相应增加。尽管我们在筹集自愿捐款以支持能力建设方面取得了一定的成功，但这些捐款侧

重于严格界定的举措，比如特派团高级领导人课程、乌干达恩德培区域培训和会议中心或三角伙伴关系。

## 填补现有缺口方面的持续努力

### 战略部队组建

13. 协调一致的战略接触的一个关键要素一直是安全理事会成员发挥不可或缺的作用，确定特派团的能力需求并帮助我们满足这些需求。安理会若干成员主办了高级别会议，承诺并准备提供新的能力，提供培训和能力建设支助，并为我们的战略性部队组建工作提供财政和政治支持。维持和平行动部和外勤支助部与会员国密切协作，于 2015 年举办了领导人维和峰会，随后于 2016 年和 2017 年举办了部长级会议。这些高级别会议从最高政治层面上重点关注维和能力缺口，为建立维和伙伴关系创造了全球积极的势头。最近于 11 月在加拿大举行了联合国维和问题国防部长会议，结果是有 46 个会员国做出了向联合国维和派遣军事人员和警察的新承诺，其中有些承诺填补航空资源、快速反应部队和医疗能力等推进手段方面的主要能力缺口。一些会员国还宣布派遣可快速部署的军事和警察部队。

14. 高级别会议使我们能够组建一大批潜在的军事和警察能力，这些能力随后可准备通过一个称为“维和能力准备系统”的新机制予以部署。该系统于 2015 年 7 月取代了停用的联合国待命安排系统，以确保提高准备程度和更及时地部署优质的维和能力。维和能力准备系统目前是联合国战略部队组建工作的一个核心构成部分，使我们能够进行系统的核查和评估，以便在考虑部署前加强承诺提供的能力的行动准备状态。上述高级别活动和系统使联合国拥有了一个已知、现有军事和警察能力信息库，可在特派团出现能力缺口时利用这些能力填补缺口，并且更迅速地将新的维和特派团派往实地。该系统由于涉及安全理事会的工作，因此可以在起草任务规定或延长任期时让更多人了解当前能力储备情况。分出优先次序、且反映现有能力的明确任务规定，也将使我们能够更好地评估军警人员的业绩，加强安全理事会、部队和警察派遣国和秘书处之间的对话。

15. 评估和咨询访问是维和能力准备系统的一个构成部分，增进秘书处对会员国能力的了解，并增进部队和警察派遣国对各项要求的了解。评估和咨询访问使联合国能够选定最符合具体业务环境需要的维和部队。2016 年 3 月以来，进行了 39 次这样的访问，对维和能力准备系统中登记的 105 个单位进行了评估。在此类访问期间，通过访问小组与军事和政治官员进行讨论，促成了攻击直升机等若干新能力的部署承诺。此类访问还增强了在部队和警察派遣国首都就业绩和行为方面的期望与其进行的建设性接触。

16. 维和能力准备系统以及评估和咨询访问可找出承诺提供的单位欠缺的能力，使秘书处得以协调并有针对性地开展培训和能力建设支助，包括与双边能力建设提供方这么做。该系统还已成为秘书处规划共同部署伙伴关系的工具，会员国可在此类伙伴关系中合作提供某种具体能力，比如多国轮调制度，从而不断提供高

价值的推进手段。马里稳定团的C-130飞机论调是一个成功验证这一办法的案例，目前正在此基础上制定直升机等其他供应有限的高价值推进手段轮调备选办法。

17. 马里稳定团还举例说明必须为长期存在能力缺口的特派团举办特派团特有的部队组建活动，以配合高级别会议。2017年5月举行的马里稳定团部队组建会议促成了一种更具互动性的长期部队组建办法，以填补该特派团长期存在的能力缺口。会员国能够规划今后对马里的捐助，鼓励就联合伙伴关系开展进一步讨论，推动以更加协作的方式应对有关关键问题，比如提供合格的参谋，应对培训缺口和装备需求。

18. 战略部队组建和能力规划小组是秘书处各项工作的核心。需要采取更具前瞻性、协调和持续的办法来组建对维和行动而言很重要的军警能力，包括在培训方面，规划小组正是针对这一需要于2015年3月设立的。和平行动问题高级别独立小组2015年报告(A/70/95-S/2015/446)也重点强调了这一需要。规划小组的主要目标是确保战略秘书处与会员国商讨后者可能提供的维持和平摊款，并协助针对今后的维和能力需求进行系统规划。这包括与综合培训处密切接触，该处在就培训标准以及提供培训和专业知识与会员国接触方面，以及在就联合国维和培训标准进行内部协调方面，发挥牵头作用。

#### 针对性培训协作

19. 我们的针对性培训采取几种不同的形式，视培训主题及最合适的提供方式而定。综合培训处向部队和警察派遣国提供针对性培训，以便各国国家机构制度化地采用联合国培训标准。这方面的努力主要集中在培训员培训方面，包括通过巡回培训小组访问提供这样的培训。2016年在恩德培建立了一个完全由自愿捐款支持的培训员培训试点中心。该中心侧重于培训那些负责开展联合国参谋人员训练的人，是在收到部队指挥官的反馈显示军事参谋表现不佳后建立的。该中心还举办了关于以下几方面的培训员培训方案：特派团内部练习训练设计、平民保护、用以补充军事单位手册的培训材料、军事性别平等问题顾问课程、军事部门指挥官课程和联合国警察课程。

20. 正在通过由预算外捐款供资的工程和信号领域三角伙伴关系项目，提供针对性培训支助。在工程领域，通过这种伙伴关系安排，在来自各会员国的91名培训员帮助下，培训了170多名来自非洲的人员。2016年工程课程的毕业生中，75%以上已在各自的国家开展培训。联合国军事信号学院项目正在提供针对具体特派团的关于联合国所属信息和通信技术设备和标准作业程序的标准化实践培训，使军事和警察信号人员为部署到各维持和平特派团做好更充分的准备。到目前为止，已有2000多名联合国信号专家接受了培训，其中包括113名妇女，其中一些人已经部署完毕。

21. 关于防止性剥削和性虐待的电子学习方案是另一项已证明有效的针对性培训举措，该方案的一个课程针对联合国所有人员(文职和军事人员)，另一个课程针对管理人员和指挥官。从2017年5月起，总部工作地点和外地工作地点所有秘书处工作人员必须参加该方案。截至10月份，7400多名工作人员完成了该课

程。这些课程还可用于部署前培训。早期反馈结果非常积极，工作人员赞扬课程内容和视觉材料明确、有益。

## 建议

### 部队组建和能力

22. 我们需要改进战略部队组建工作，这是实现我的改革愿景，帮助确保联合国以更加敏捷、务实和灵活的能力来规划、创建和管理一系列行动的办法之一。必须结合适当的技能和能力，及时回应实地的具体需要，这对于确保联合国维持和平行动仍然是一个切合需要、敏捷灵活和适应性强的工具至关重要。尽管近年来为填补能力差距，在加强我们的办法和与会员国发展伙伴关系方面取得了重大进展，但仍存在不可避免的局限性和一些尚待填补的能力差距。主要是联合国要依靠会员国愿意向其提供的能力，而提供这些能力的国内政治意愿不会轻易受到秘书处或安全理事会的影响。因此，我们需要继续加强我们的集体努力，创造性地填补一些最大的差距。这当然需要部队和警察派遣国本身投入更多的培训和更好的设备，以维持联合国标准和适应新的行动环境。

23. 将根据迄今为止取得的经验教训，继续开展和发展为持续存在能力差距的特派团举办前瞻性的针对具体特派团的部队组建活动。通过有针对性的互动协作，为具体特派团和(或)国家或为填补具体的差距而发展伙伴关系，培训提供方和接受方在填补这些差距方面实现了协调。这对于关键特派团取得成功至关重要，需要采取新的创造性办法，产生和维持所需要的能力。

24. 在航空领域，已成立了一个工作组，作为军警部门能力发展指导小组的一部分，以更好地确定部队派遣国在提供直升机方面所面临的确切挑战，寻找新的、创新的方法来建立直升机能力。

### 培训和能力建设

25. 有必要更好地协调培训和能力建设活动，进一步改进我们的战略部队组建工作的结果。这方面的工作还应与维和能力准备系统下的部队组建进程建立更紧密的联系，以便将受过训练、拥有适当能力和装备的部队和警察派遣国特遣队和人员部署到维持和平特派团。为此，我提议设立一个小型协调机制，使参与培训、能力建设和部队组建工作的秘书处各实体、将受益于培训和能力建设工作的潜在部队和警察派遣国以及能够提供必要支助的会员国共聚一堂，从而能够向各维持和平行动部署经过预先培训的部队和人员。这一协调机制将仅限于将已在维和能力准备系统中登记的部队和警察派遣国与愿意提供支助的会员国配对，促进双边或在相关情况下的三边互动协作。

26. 为了支持更广泛的举措，满足多种有时无法预见的能力建设和培训需求，并使培训和能力建设支助能够长期持续下去，我提议设立另一个机制来补充上述建议，即一项集合型多捐助方赠款，作为维持和平行动部现有信托基金的一部分。这项赠款将扩大现有资源，为部队和警察派遣国协调和提供更多有针对性的、持续的培训支助，增加我们在迅速应对新出现的优先问题方面的灵活性；还将促进

与部队和警察派遣国进行更可持续的战略接触，包括进行针对具体能力和具体特派团的部队组建工作及评估和咨询访问。可能还需要另一个更灵活和反应更灵敏的机制来支持更广泛的举措，满足多种有时无法预见的能力建设和培训需求。

27. 还必须继续开展有针对性的能力建设工作，同时认识到某些类型的能力是比其他能力更紧迫的优先能力。应根据维持和平行动特别委员会的鼓励，查明可能需要的其他能力，扩大三角伙伴关系安排。扩大的三角伙伴关系项目应纳入更多地理区域、更多使能能力和法语国家。正在通过一个有关会员国之间的伙伴关系，支持正在进行的关于医疗标准的工作。在秘书处协调下，这些会员国提供资金、专业知识、召集能力和培训，帮助提高部署到维和特派团的医疗能力。

28. 应通过尽可能地向“上游”提供联合国和双边培训支助来解决人员不断更替的问题，如举办培训师培训课程以建设能够自我维持的国家能力，在军官和军士标准专业课程中纳入针对联合国的培训等。

29. 鉴于会员国是培训和能力建设资源的主要提供方，我建议向部队和警察派遣国提供的双边培训支助把重点放在建立国家培训能力方面，最理想的情况是在部队或警察派遣国内提供培训。幸运的是，一些会员国已开展或已承诺开展此类活动，支持向具体特派团派遣部队或警察的国家。这些支助提议是在维持和平行动部和外勤支助部提供投入的情况下制定的，由综合培训处向会员国传播。维持和平行动部和外勤支助部将继续向会员国提供技术支持，并就应在哪里提供支助提出咨询意见。我还鼓励会员国继续提供自愿捐助，支持工程和信号领域的三角伙伴关系、性剥削和性虐待问题培训方案和培训师培训中心，包括支持该中心或任何具体方案。最后，我敦促会员国提供自愿捐款支持为联合国进行翻译，或者利用国家资源为联合国进行翻译。

30. 关于行为和纪律以及预防性剥削和性虐待问题，必须在现有各项举措的基础上进一步努力，填补部队和警察派遣国人员培训方面的差距。内部监督事务厅和外勤支助部正在拟订国家调查官员培训方案草案，目前正在此基础上寻求支助，以完成该方案的拟订、试点和推出工作。

31. 与部队和警察派遣国加强有关业绩问题的对话也至关重要。我们必须充分达到我们的业绩和行为要求，包括为此执行适当的培训、设备和业绩标准。安全理事会的领导在这方面至关重要。在必须采取行动处理业绩不佳或行为不当问题时，我们依靠安理会、大会和会员国的一贯支持。我们的集体目标必须是实现一种良性业绩循环，在这个循环中我们共同努力，使新建能力、现有派遣力量和今后轮调力量取得卓越表现。秘书处与部队和警察派遣国之间应在坦诚对话的基础上形成合作关系，并借助于实时信息和量化数据分析，这是支撑这方面努力的基础。因此，部队和警察派遣国必须积极主动地致力于及时采取系统纠正措施。

32. 要确保每一个联合国维持和平特派团在每次轮调后都得到训练有素、装备精良、领导有方、积极进取的部队和警察支持，这是一项重大挑战，需要建立更多伙伴关系、投入更多资源和时间来克服。虽然在过去几年中取得了许多进展，但还有很多工作要做。秘书处方面将进一步加强正在开展的战略部队组建和针对性培训支助工作。我期待会员国通过双边培训努力和与秘书处的三角伙伴关系等渠道与我们合作，加倍努力，确保每个需要维和支助和能力建设的部队和警察派遣



国都能得到帮助。我期待着在今后数日和数周内，就我们如何能够共同确保我们的维持和平行动取得成效听取安全理事会成员、部队和警察派遣国及其他会员国的反馈意见和更多的想法。

---