



联合国维持和平行动的总体绩效

秘书长的报告

一. 引言

1. 安全理事会在 2022 年 8 月 31 日的主席声明¹ 中要求提交一份关于联合国维持和平行动总体绩效的报告，并就改进维和行动绩效、必要时调整各自任务授权或提供撤出战略以及加强维和人员安全保障的措施提出建议。

2. 本报告确认了当今维持和平面临的根本挑战，还强调了加强联合国维持和平绩效的努力，特别关注自 2018 年 3 月启动“以行动促维和”倡议以来的时期和 2021 年至 2023 年期间的“以行动促维和+”执行计划。报告旨在审查用于评估维和绩效的参数，并指明阻碍维和行动充分发挥潜力的挑战。报告还详细介绍了“以行动促维和+”倡议优先领域迄今取得的进展，并载有进一步改善联合国维和行动的建議。

二. 评估联合国维持和平的绩效和影响

3. 自 1948 年以来，有 70 多个联合国维持和平行动促进或继续致力于持久停止敌对行动或防止暴力冲突死灰复燃。截至 2023 年 6 月，有超过 8.8 万名军警和文职人员部署在维持和平行动，负责保护平民免受暴力和虐待，维持停火，重建信任，帮助找到冲突的政治解决办法，并为可持续解决冲突和恢复宪法权威创造条件。联合国维持和平是一项集体努力，牵涉到会员国、安全理事会、东道国、部队和警察派遣国、区域伙伴和财政捐助方以及特派团。维持和平行动的绩效对所有方面都有利害关系。

¹ [S/PRST/2022/6](#)。



4. 尽管取得了成功，但正如关于《新和平纲领》的政策简报²所述，在当前一些冲突环境中，联合国维持和平任务与此类特派团实际能够交付的成果之间的差距已经变得非常明显。在复杂的国内、地缘政治和跨国因素的驱动下，一些冲突长期得不到解决，没有和平可维持，由此形成的挑战清楚地表明，没有足够的政治支持，雄心勃勃的任务是有局限性的。马里过渡政府要求联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)毫不拖延地撤出，以及近期在刚果民主共和国发生的反对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的示威，就是当今一些维持和平行动面临根本挑战的主要例子。

5. 现有的一套维持和平政策和指导方针，加上安全理事会的任务授权和政府间指导方针，界定了在不同任务执行领域评估维持和平行动绩效的参数和标准。维持和平行动特别委员会认识到，维持和平的绩效取决于几个关键因素，包括但不限于：明确、现实和可实现的任务授权；所有各级的政治意愿、领导能力、业绩和问责；充足的资源；政策、规划和行动准则；对任务执行和业绩有不利影响的限制条件；以及培训。³ 重要的框架、工具和方法已经引入或得到加强，以利用定性和定量数据评估特派团在不同授权任务领域的绩效。

6. 尽管有这些系统，但由于变量的范围以及部署特派团的政治和行动环境的独特性，对不同特派团以及整个维持和平的绩效和影响进行更广泛的比较评价仍带来了某些方法上的挑战。独立专家小组和学术研究的贡献在记录挑战和系统性缺陷、制定补救建议以及建立维持和平总体影响的证据基础方面不可或缺。2000年，由拉赫达尔·卜拉希米主持的联合国和平行动小组提出了加强维持和平的重要建议。⁴ 十五年后，由若泽·拉莫斯-奥尔塔担任主席的和平行动问题高级别独立小组得出结论认为，“联合国和平行动已证明具有很强的适应性，过去20年为成功解决冲突和减少冲突数量做出了重大贡献”，同时也警告说，全球冲突动态的变化现在可能“超过了联合国和平行动的应对能力”。⁵ 为确认这一诊断结果，“以行动促维和”倡议旨在解决一些特派团面临的严重挑战，包括缺乏有效和平进程、缺乏各方同意、政治支持分散，以及在某些情况下，对特派团的直接攻击导致不可接受的高伤亡率。

7. 近些年来，安全理事会一再强调了维持和平作为联合国在促进和维护国际和平与安全方面可利用的最有效工具之一的重要性。⁶

8. 如下文所述，现有特派团的例子说明了维持和平行动在保护平民和促进长期政治及和平努力方面的积极影响，同时指明了如果没有维和人员，东道国及其人民可能面临的风险：

² [A/77/CRP.1/Add.8](#)。

³ [A/75/19](#)，第92段；[A/77/19](#)，第106段。

⁴ [A/55/305-S/2000/809](#)。

⁵ [A/70/95-S/2015/446](#)。

⁶ 见 [S/PRST/2022/5](#)、[S/PRST/2021/17](#)、[S/PRST/2021/11](#)。

(a) 2021 年，南苏丹坦布拉的冲突导致 8 万多名平民流离失所。对此，联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)建立了一个临时行动基地，帮助制止战斗，防止进一步袭击平民，并为对话和获取基本资源提供空间。道路得到保障，使人道主义行为体得以返回。南苏丹特派团文职部分与当地社区接触，南苏丹特派团警察则支持国家警察局的能力建设。由于这些伙伴和其他伙伴的共同努力，几乎所有流离失所者都返回了家园；

(b) 联刚稳定团采取综合办法，创造有利于 2018 年选举后首次和平移交权力的政治和安全环境。尽管非法争夺资源、族裔和区域紧张局势以及日益敌对的环境导致冲突持续不断，但稳定团帮助减轻了平民面临的暴力和虐待风险。例如，在伊图里省朱古县，联刚稳定团目前在国家几乎没有存在的地区为 10 万多名境内流离失所者提供人身保护；

(c) 联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)支持恢复民主秩序，为和平进程创造条件，包括开展行动，将武装团体带到谈判桌前签署《2019 年和平与和解政治协议》。2022 年，中非稳定团的保护性存在促成向近 200 万人提供了人道主义援助，并有助于防止重新陷入广泛的暴力；

(d) 以色列和黎巴嫩之间的敌对行动自 2006 年以来一直处于停止状态，安全理事会赞扬联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)成功执行了维护和平与安全的任务。⁷ 特派团的部署以及联络和协调机制提供了重要的威慑力量和有效的缓解手段。不过，在缔结永久停火协议之前，升级的风险仍然很大。

9. 维持和平行动还支持促进和保护人权，包括通过监测、调查和报告提供支持，并支持国家当局在努力加强问责的同时保护受害者和证人，支持加强包括国家人权机构在内的各机构的能力。事实证明，维和行动的斡旋、战略咨询、技术援助和后勤支持对于建立信任、推进关键治理以及安全和司法部门改革至关重要。安理会第 2282(2016)号决议欢迎维持和平行动对保持和平全面战略的贡献。

三. 有效维持和平的战略和背景挑战

10. 在全球四分五裂的时代，维持和平仍然是一股团结力量，将会员国凝聚在集体安全的共同愿景周围。维持和平代表了有效的多边主义行动，并享有无与伦比的国际合法性，这种合法性来自安全理事会的任务授权和广泛的国际支持。⁸ 会员国特别是安全理事会对维和任务的集体政治支持，是维持和平行动拥有的最强有力资产之一，其基础是坚定的决心和姿态，以及特派团自我保护和积极主动执行任务的能力。然而，近些年来，在一些维和任务上，包括在一些核心授权任务上，分歧越来越大。安理会内部缺乏团结会对维持和平行动支持和平进程的政治影响力和效力产生负面影响。

⁷ 第 2650(2022)号决议。

⁸ 见 A/77/CRP.1/Add.8。

11. 归根结底，冲突的政治解决取决于国家领导人和人民。当主要利益攸关方缺乏足够的政治意愿去促进和平，或者当东道国政府和冲突各方对维和人员存在的支持受到质疑时，维和行动就无法成功实现其主要目标。东道国政府对维和人员存在的支持不一致或不断削弱，带来了各种挑战，从行政障碍到违反部队地位协定并影响特派团执行任务能力的严重行动限制，不一而足。

12. 此外，维持和平行动还面临着武装冲突性质的显著变化和过去十年新冲突的激增。国内冲突，包括在一些维持和平环境中的冲突已变得更加棘手，越来越多地卷入全球和区域动态，而包括恐怖主义团体在内的非国家武装团体则大幅增多。其中许多团体从事非法经济活动。排斥、歧视及侵犯和践踏人权的模式，加上严重的腐败以及法治和问责的普遍倒退，都助长了长期冲突。国家机构往往缺乏能力，有时也缺乏政治意愿来遏制这些趋势和推进改革。⁹ 气候变化加剧了不稳定和武装暴力的风险，在受冲突影响的地区尤其如此。¹⁰ 在一些维和环境中，信息的完整性受到损害，因为数字媒体的出现加上薄弱的媒体部门使得错误信息、虚假信息 and 仇恨言论在世界许多地方泛滥，这构成了武装暴力的严重风险，并威胁到维和人员的安全和保障。

13. 这些政治和行动动态使维持和平变得越来越具有挑战性。联合国维和人员作出了重大努力，以适应这一日益复杂的情况，并解决导致暴力和不安全长期存在的结构性驱动因素，同时适应日益危险的威胁环境。

四. 努力提高维持和平绩效

14. 自 2018 年 3 月启动以来，“以行动促维和”倡议一直寻求提高联合国维持和平的效力，并应对其主要挑战。该倡议的合作伙伴做出了重大努力，以确保在任务交付方面得到切实改善。随着 2021 年推出“以行动促维和+”实施战略，这些努力得到了加强，该战略侧重于七个系统性优先事项和两个跨领域主题，可对总体业绩产生倍增效应。第四节概述了迄今在“以行动促维和+”倡议方面的努力和进展。

A. “以行动促维和+”优先事项 1：政治战略背后的集体一致性

15. 与外部伙伴一道推进和支持政治解决冲突是联合国维持和平的核心要素。例如，在中非共和国，关于多年政治战略的协议使中非稳定团能够通过权力下放的办法推进对和平进程的授权支持。一个强化、有力和积极主动的安全办法可以增强稳定性。例如，中非稳定团军警和文职部分稳定了萨姆万贾的局势，并支持重新部署国防和安全部队，使人道主义和发展伙伴能够启动稳定和恢复项目。在中非稳定团的支持下，部署在全国各地提供常规国家服务的公务员人数增加了两倍多。

⁹ 联合国，“五个维持和平行动支持法治的成果综述”，综述报告，2023 年 7 月 19 日，第 7 页。可查阅：<https://oios.un.org/inspection-evaluation-reports>。

¹⁰ 见 A/77/CRP.1/Add.8。

16. 在刚果民主共和国，联刚稳定团在推动区域和平进程方面发挥了重要作用，为内罗毕和平进程的政治轨道提供了政治、技术和后勤支持，并为来自武装团体、民间社会、青年和妇女的 200 多名参与者参加政府、国家武装团体和地方社区之间的协商提供了便利。联刚稳定团还为根据罗安达路线图建立的特设核查机制开展工作提供了便利。

17. 为了有效促进和促成持久的政治解决方案，会员国特别是安全理事会可以发挥关键作用，以积极和统一的方式支持联合国的政治努力。同样重要的是，要注意到缺乏这种支持会对维和行动促进和平解决冲突的能力产生不利影响。

B. “以行动促维和+” 优先事项 2：战略和行动一体化

18. 正在努力加强与联合国伙伴的政治一致性，并确保特派团内部、与联合国牵头实体、机构、基金和方案以及与包括国际金融机构在内的其他伙伴的战略和行动一致性。

19. 过去五年在所有维持和平行动中推出了全面规划和业绩评估系统，确保所有特派团都有一个综合的任务交付计划，支持特派团高级领导层的循证决策，并加强向安全理事会的报告工作。该系统的数据、分析和信息图表为 20 份秘书长报告和 18 份概况介绍提供了信息。联刚稳定团和过渡团队正在使用该系统监测联刚稳定团过渡计划指标。

20. 军警、文职和支助部门之间的联合规划使得特派团能够做出更有效的响应。马里稳定团和中非稳定团成立了联合规划股，汇集了文职和军警专才。在联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)，联合行动规划是向位于西撒哈拉东部的队部运送燃料和关键设备的地面车队行动取得成功的关键。

综合评估和规划，以及成功过渡的条件

21. 具有挑战性的冲突环境也越来越需要涵盖和平与安全、发展和人道主义层面的综合评估和规划，特别是因为联合国系统年度支出的一半以上都用于综合环境和受危机影响的国家。一体化方面的进展显而易见，但仍可进一步改进。2023 年发布的经修订的综合评估和规划政策是联合国综合存在朝着更系统的联合分析以及综合评估和规划迈出的一步。例如，在南苏丹，南苏丹特派团参与了制定 2023-2025 年联合国可持续发展合作框架的综合进程，并在综合过渡规划进程中与联合国伙伴合作。

22. 积极主动的综合评估和规划是涉及联合国特派团缩编的过渡取得成功的关键因素。在一个国家以及在区域和总部一级的所有联合国行为体必须从一开始就尽最大可能参与联合规划、协调和管理。秘书长 2019 年推出的过渡路线图旨在鼓励对联合国过渡进行积极主动、综合和前瞻性的规划，这种路线图已在八个特派团环境中阐明。

23. 管理特派团的缩编和最终撤出是一项微妙的政治任务，需要国家行为体和包括安全理事会在内的国际伙伴的合作。这还要求联合国在实地一级保持足够的政治分析、对话和召集能力，例如为此在联合国利比里亚特派团(联利特派团)结束

后加强驻地协调员办公室。这还需要东道国当局的合作，以确保特派团的持续行动自由、人员安全以及燃料、备件或口粮等必需品和货物的进口不受阻碍。

24. 为包容性建设和平保留空间需要有政治战略，能够让包括安全理事会、相关会员国、区域和次区域组织、国际金融机构和民间社会在内的广大利益攸关方围绕关键优先事项和理想结束状态的共同愿景参与进来。在专门过渡规划能力的支持下，联合国各机构、基金和方案在尽早参与过渡规划工作方面可以发挥关键作用。这种办法在刚果民主共和国得到了体现。正如秘书长报告所述，联刚稳定团与广大联合国系统和相关伙伴合作，根据联合过渡计划实现与国家当局商定的过渡。¹¹ 同样，苏丹在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)撤出的背景下设立了州联络职能，以加强联合国一体化和国家工作队在外派团离开后需要国际支持的关键专题领域的的能力。

C. “以行动促和平+” 优先事项 3：能力和心态

战略部队组建

25. 有效的维和需要在正确的地点、正确的时间和正确的心态下拥有正确的能力。联合国维持和平行动与部队和警察派遣国合作，提高了军警能力，缩小了关键的能力差距。

26. 和平行动部预测应对潜在挑战的需求，通过文件和专门简报向会员国通报这些需求，并组织新出现的能力需求讲习班。将在阿克拉举行的 2023 年维持和平部长级会议将使会员国有机会根据“以行动促维和+”倡议，通过新的认捐加强对维持和平的承诺。筹备会议和认捐指南有助于根据需求和差距形成认捐。由于会员国的认捐、评估和咨询访问以及在维和能力准备系统中将能力提升到更高的准备状态，部署时间得以加快，为准备、培训和支持特遣队和各单位部署所需能力的投资也有所增加。

27. 秘书处与会员国的持续协作使军事和警察部队得以保持部署到外地特派团的必要战备和准备状态，有助于但还不足以填补现有的能力差距。在 2022/23 财政年度开始时，维和能力准备系统已登记 272 项承诺，有 13 支军事和警察部队经核实可快速部署，其中 4 支处于快速部署等级的部队已部署到特派团。从 2022 年 1 月到 2023 年 4 月，从该系统生成了 21 支部队。

28. 和平行动部和业务支助部正在协作调动军警能力，确保他们拥有所需的培训和装备，包括通过三方伙伴关系方案，为军警人员提供多行为体培训。小型协调机制正与联合国对应方和会员国协作，以满足影响任务执行和军警人员安全保障的部队和警察派遣国的能力需求。例如，该机制启动了由会员国提供的军事机动训练团队，以便在特殊情况下向维持和平行动部署技术援助小组。

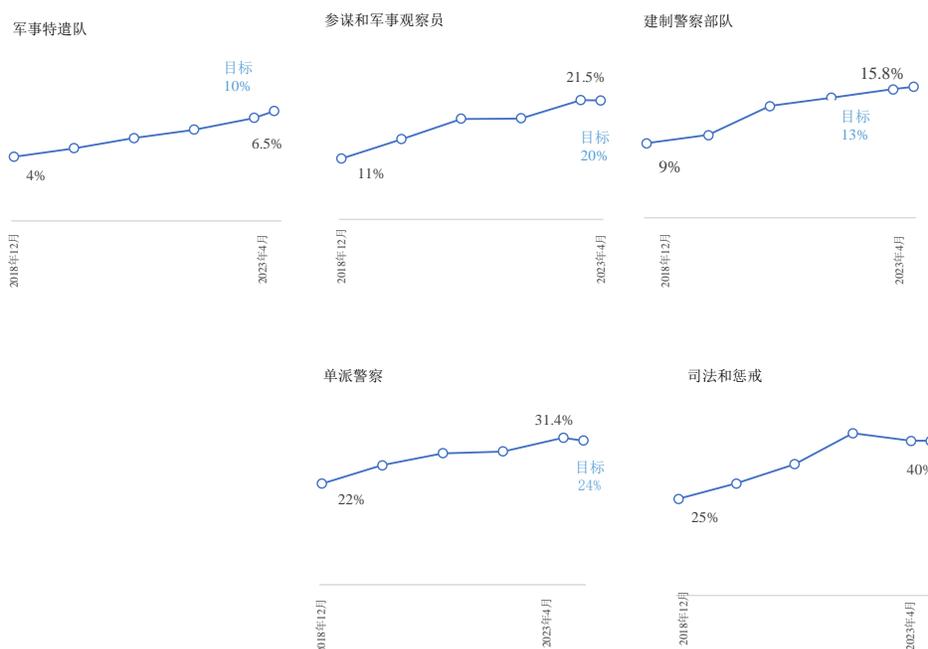
增加女性维和人员的切实参与

¹¹ S/2023/451。

29. 多样化的员工队伍增强了联合国维持和平行动与当地民众接触、改善对局势的了解和更好地执行任务的能力。性别均等对取得成功至关重要，也是“以行动促维和”倡议的一项关键承诺。在与部队和警察派遣国的共同努力下，除军事特遣队外，所有类别的军警人员都实现了军警性别均等战略中的目标。截至 2023 年 5 月，女性占单派军警人员的 25.6%。联合国继续实施增派妇女的举措，并正在改善工作和生活条件，加强对已部署妇女的支持机制和促进性别平等的领导能力。这些举措包括关于将性别视角纳入军事部门工作的准则。在联合国警察内部，秘书处完善了部署前战备状态评估、随团视察、指导和培训材料，以维持性别均衡的员工队伍并培养领导人才。在司法和惩戒领域，过去五年，作为政府提供人员部署的妇女比例从 25% 增加到 40% (见图一)。

图一

2018-2023 年部署的女性军警人员百分比



资料来源：军警人员性别均等战略，“以行动促维和+”，第三次进度报告。可查阅：https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_progressreport3_final_aug_1_2023_0.pdf。

注：数据指联合国部署的所有军警人员(特别政治任务和维护和平行动)

30. 截至 2023 年 7 月，由文职人员领导的维和行动 43% 的一把手和 33% 的二把手是女性，而所有由军事人员领导的特派团都由男性领导。在 12 个维持和平行动中，女性占据了所有高级领导职位的 29%，被任命为警察部门一把手或二把手的 14 人中有 6 人是女性。

31. 接触小组和接触排是实现维和人员多样化的一项关键创新。这支军事力量至少 50% 为女性，有助于与社区建立联系，接触更广泛的人口，从而改善特派团的覆盖范围、服务提供和安全。男女维和人员在巡逻时可能会发现不同的信号和威胁，从而加强对局势的了解。在联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)，

2022 年度军队性别平等倡导人塞西莉亚·厄尔祖阿上尉因在巡逻期间与社区领袖、妇女团体和年轻人接触而受到表彰，这使她所在的营队能够更好地了解社区安全需求并防止敌对行动。

32. 作为实现性别均等承诺的一部分，联合国正通过妇女参与和平行动埃尔西倡议实施促进性别平等的设计，为女性维和人员创造更安全、更有保障和更适当的住宿解决方案，从而使她们能够更多地参与维和。对这些促进性别平等设计的实施情况进行的监测表明，有 13 个维持和平行动和特别政治任务正在改善外地妇女的工作和生活条件。在女性军警人员参与和平行动埃尔西倡议基金的支持下，联黎部队成为首批提供对性别问题有敏感认识的住房的特派团之一，其中包括四栋妇女专用住宿楼、卫生间和一个福利区。中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团和联阿安全部队利用妇女参与和平行动埃尔西倡议项目的资金完成了试点项目。

保持业绩和学习文化

33. 通过与部队和警察派遣国的战略伙伴关系以及强有力的组织学习和指导制度，维和业绩得到加强。4 名政策和最佳做法干事以及大约 20 名军警和文职协调人在各特派团收集和分享最佳做法和经验教训，为指导、培训和决策提供信息。

34. 和平行动部提供能力建设支助，如培训会员国军事和警察培训师、提供咨询和评估访问、编制培训材料，为部队和人员部署做准备。在 2022/23 财政年度，和平行动部在保护平民、社区警务和维和情报等领域对培训师进行了 14 次此类培训。

35. 特派团内评价和部署审查移动应用程序帮助会员国确定供今后部署借鉴的主要经验教训。为支持业绩，还进行了特派团内演习和排练，以帮助部队和个人适应特派团的条件。

D. “以行动促维和+” 优先事项 4：对维和人员的责任

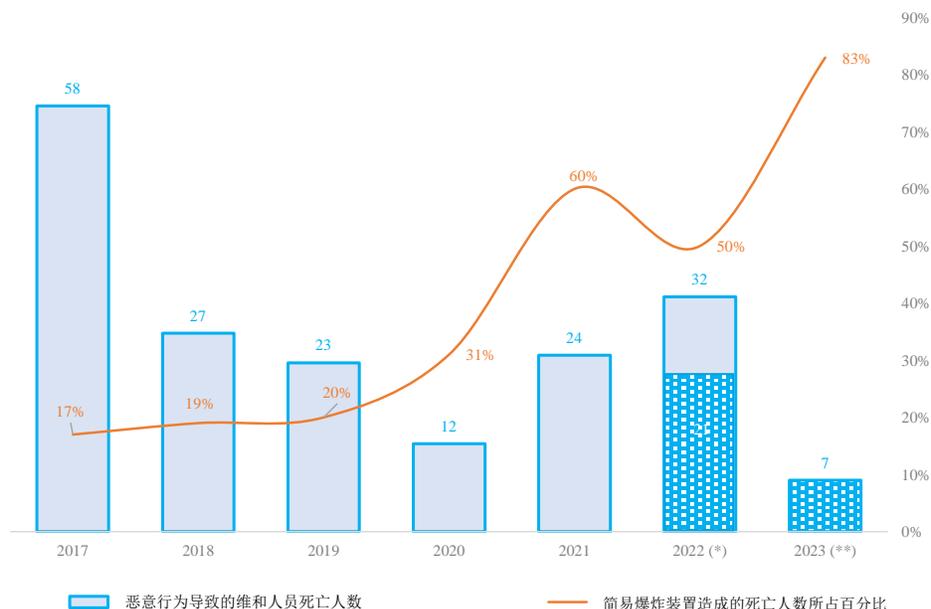
36. 维和人员的安全和保障仍然是最令人关切的问题，也是“以行动促维和”和“以行动促维和+”倡议的核心。近年来，为改善维和人员的安全和保障做出了巨大努力，尽可能优先采取预防措施。在马里，马里稳定团将根据安全理事会第 2690(2023)号决议于 2023 年 12 月 31 日前撤离。在此之前，尽管时间表充满挑战，且非国家武装团体持续对维和人员发动袭击，但稳定团一直与过渡政府开展合作，以确保安全有序撤离。然而，适应快速变化的特派团环境、获得新的能力，是一项耗时且具有挑战性的工作。在预算削减和军警人员频繁轮调的情况下，这项工作愈发艰难。

37. 改善联合国维和人员安全的行动计划是一个宝贵的工具，有助于查明安全差距和挑战，制定切实可行的解决办法并分享最佳做法。从 2018 年行动计划启动到 2020 年，恶意行为导致的维和军警人员死亡人数逐年下降。计划实施后，适应性、思维方式、统筹规划、维和情报、行动方法以及政策和准则等领域大为加强。计划还使培训、设备、医疗创伤护理、关键基础设施保护、加强对侵害维和人员罪行的追责措施等方面得到改进。然而，2021 和 2022 年，恶意行为导致的

军警人员死亡人数有所增加，针对维和人员的袭击变得更加复杂，包括使用简易爆炸装置、间接火力袭击和无人驾驶航空系统等(见图二)。

图二

2017-2023 年恶性行为导致的军警维和人员死亡总数及爆炸物和(或)简易爆炸装置造成的死亡人数所占百分比



资料来源：《伤亡通知》维和人员死亡人数数据库和“以行动促维和+”第三次进展情况报告(可查阅 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_progressreport3_final_aug_1_2023_0.pdf)。

* 突出部分显示 2022 年 1 月至 8 月死亡 21 人。

** 突出部分显示 2023 年 1 月至 2023 年 8 月 29 日死亡 7 人。

38. 过去 3 年里，在恶性行为造成的维和人员伤亡中，由爆炸物和简易爆炸装置导致的伤亡所占比例越来越大。仅 2023 年死亡的 7 名维和人员中，就有 5 人死于此类事件。爆炸物威胁持续存在且日益严重，不仅造成可怕的死亡，也给幸存者带来巨大伤害。简易爆炸装置袭击的威胁限制了行动自由，从而降低了特派团和人道主义人员的行动效力，而行动自由则取决于是否有能力对这种袭击予以反击以及是否有爆炸物专家。

39. 在执行关于联合国应对爆炸物威胁的独立战略审查的建议方面取得了重大进展。¹² 进展包括：加强受影响最严重的特派团的任务、改善军警特遣队的培训和装备、加强维和情报能力、支持国家在侦测和应对简易爆炸装置袭击以及部署必要的简易爆炸装置处置和爆炸物处理单位的能力。为推动进展，修订了部署到马里稳定团、联刚稳定团和中非稳定团的部队的 10 份部队单位要求说明，以确保特遣队拥有在其威胁环境中有效开展行动的技能 and 装备。正在向各单位提供部

¹² S/2021/1042。

署前和特派团内培训和辅导，同时秘书处继续与国家和区域培训中心接触，使其工作与特派团的要求保持一致。

40. 新的维和基地综合防御政策旨在降低风险，减少联合国维和人员的伤亡，减少恶意为对联合国基础设施的破坏。为支持执行该政策，在加强当前做法的建议中纳入了从马里稳定团吸取的经验教训。目前还在努力提高外地特派团的危机管理能力。

41. 及时的伤员后送可大大提高维和人员危重伤病存活率。通过加强培训、压力测试和其他活动，改善了伤员后送系统、数据生成和创新技术的开发。中非稳定团和马里稳定团于 2022 年初和 2023 年进行了压力测试，南苏丹特派团定于 2023 年 9 月进行测试。

42. 根据保健管理框架，外地医疗设施执行了一系列战略，采取系统化综合保健办法，包括结构化评估、一年两次对医院进行监测、联合国对医疗设施的保健质量和病人安全进行认证，以及通过有助于评价和监测病人体验的调查，利用数据改进成果。秘书处优先考虑其人员的福祉，采取适合他们独特情况和需要的措施，扩大职业安全和健康平台。通过这个平台可以收集关于伤病原因和影响的可核实数据，从而采取预防措施，加强人员的安全和福祉。

43. 已制定针对特定疾病的风险缓解计划和技术支持，以降低潜在疾病爆发和其他突发公共卫生事件的风险。尽管冠状病毒病(COVID-19)病例在全球范围内呈下降趋势，但仍对军警人员采取过渡性预防措施，以尽量减少传播风险。从 2024 年 7 月起，二级医院将配备心理健康专家，每个特派团最多配备 2 名专家，心理保健工作者将随时帮助指挥官确保人员具备最佳心理健康和战备状态。此外，目前正在制定一项以预防、保护、促进和支持为重点的心理健康战略。在会员国的支持下，该战略中概述的资源和培训材料预计将通过数字平台提供给军警人员。他们的积极参与将使该战略成为其健康方案的组成部分。

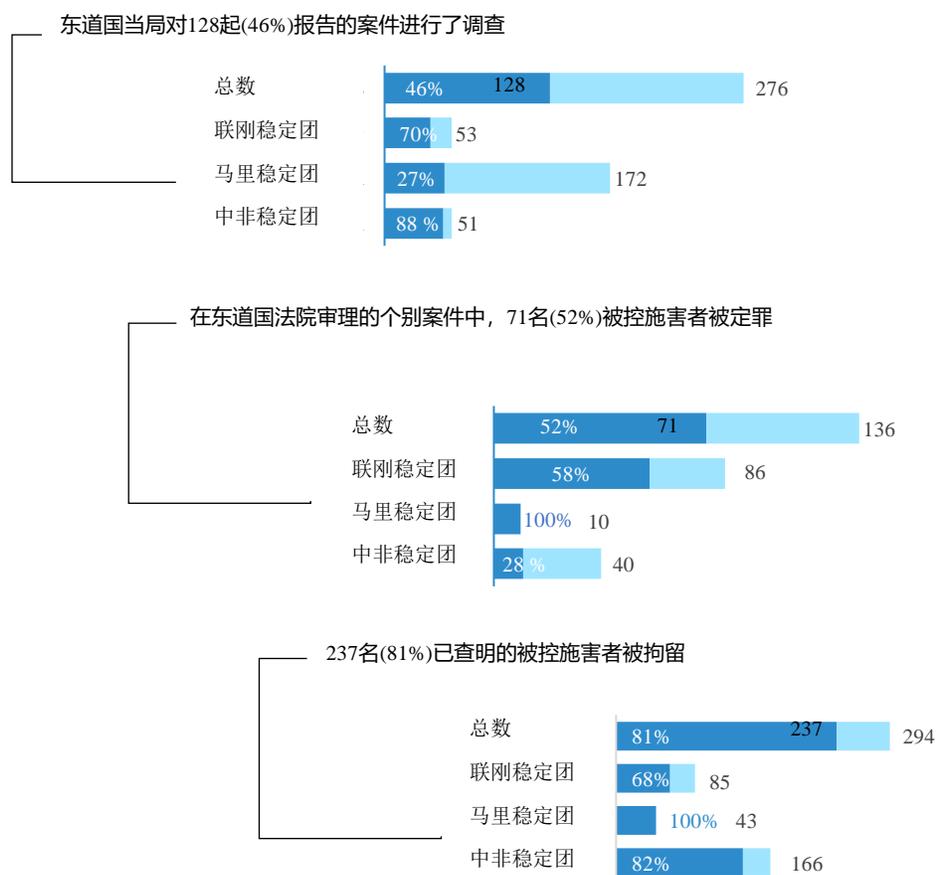
对侵害联合国维和人员的犯罪行为追责

44. 自 1948 年以来，已有 1 067 名军警维和人员死于恶意为，其中包括 2013 年以来遇害的 331 人。这些罪行的责任人很少被绳之以法。秘书处正根据安全理事会第 2589(2021)号决议采取行动，已查明并拘留的被控施害者人数增加，经国家调查证实的案件所占比例上升。自 2019 年以来，中非共和国、刚果民主共和国¹³ 和马里已有 71 人因杀害维和人员而定罪，国家调查也有所增加¹⁴ (见图三)。

¹³ 就联刚稳定团而言，提供的有关调查、拘留和定罪的数据包括与 2017 年备受关注的 2 名联合国专家被暗杀事件有关的数据，并指出他们并非维和人员。

¹⁴ 相比之下，2013 至 2019 年期间，中非共和国、刚果民主共和国和马里没有对此类罪行定过罪。

图三
调查和起诉针对维和人员的犯罪行为(2013-2023 年)



资料来源：“以行动促维和+”第三次进展情况报告。可查阅 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_progressreport3_final_aug_1_2023_0.pdf。

注：所有数据均为联刚稳定团、中非稳定团和马里稳定团自 2013 年以来的统计。这三个特派团因恶意行

E. “以行动促维和+”优先事项 5：对维和人员追责

45. 在过去 10 年中，与维和行动中性剥削和性虐待无关的不当行为指控每年持续下降，而与维和行动中性剥削和性虐待有关的指控尚未显示出类似趋势。然而，由于改进了风险管理，包括采取预防措施，并与会员国持续接触，以确保追究不当行为的责任和缩短对指控的响应时间，在过去 5 年中，每年报告的指控越来越多地涉及过去几年或几年前的事件，而不是新事件(见图四)。

图四
维和行动每年报告的指控数目



资料来源：“以行动促维和+”第三次进展情况报告。可查阅 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_progressreport3_final_aug_1_2023_0.pdf。

46. 首先预防不当行为是关键。追究施害者个人的责任应起到威慑作用，但在出现广泛、系统性的性剥削和性虐待行为时，或当会员国没有完成调查、采取制裁或向秘书长通报最新进展时，秘书处则会按照安全理事会的指示遣返整个部队。¹⁵

47. 如图五所示，在军警人员的行为和纪律方面，无论是防止不当行为、确保追责还是为受害人(包括因性剥削和性虐待而出生的儿童)提供补救，与会员国的合作仍然至关重要。有 20 个会员国告知秘书处，其国内法律承认 DNA 可确定亲子关系，并且(或者)就秘书处提到的事项进行了 DNA 亲子鉴定，使这些儿童能够享有相关权利。

48. 虽然在处理因不当性行为和性虐待行为而产生的认子要求和子女抚养费索赔方面已开始取得进展，但这些索赔在很大程度上仍未得到解决。会员国和秘书处需要继续努力予以协助。此外，秘书长继续对性骚扰执行零容忍政策，同时与会员国合作，努力提高认识并加强问责。

49. 根据秘书长关于将性剥削和性虐待受害人的权利和尊严置于所有工作中心的要求，中非稳定团、联刚稳定团和南苏丹特派团设立了受害人权利高级干事，作为联合国人员性剥削和性虐待行为所有受害人的主要联络人。受害人获得医疗、心理社会和法律援助，并在亲子鉴定和子女抚养案件中得到支持。各特派团正在通过支助性剥削和性虐待受害人信托基金和其他来源向受害人提供援助和支持。在 2022/23 预算年度，信托基金支持了 5 个国家的 6 个项目，预算为 1 736 145 美元，¹⁶ 向 1 224 人提供了直接支助。

¹⁵ 见第 2272(2016)号决议。

¹⁶ 并非所有项目都位于维和地点或由维和行动牵头。

图五
与会员国合作加强维和人员的行为操守



资料来源：“以行动促维和+”第三次进展情况报告。可查阅 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_progressreport3_final_aug_1_2023_0.pdf。

50. 目前还在执行关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，该政策确定了与支持非联合国安全部队和加强联合国与受援实体相互问责有关的风险。

环境足迹

51. 通过和平行动环境战略(2017-2023年)，维和特派团减少了环境足迹。业绩指标显示，与2019-2020年确定的基线相比有所改善。例如，符合最低废水风险水平标准的外地比例从66%增加到72%，采用首选处置方法管理的固体废物比例从39%增加到51%，温室气体排放量从每人每年7.5吨减少到7.3吨。根据大会的授权，¹⁷正在与会员国协商考虑下一步措施，以确保2023年6月以后的工作继续进行。

F. “以行动促维和+”优先事项 6：战略沟通，包括有效处理错误信息和虚假信息

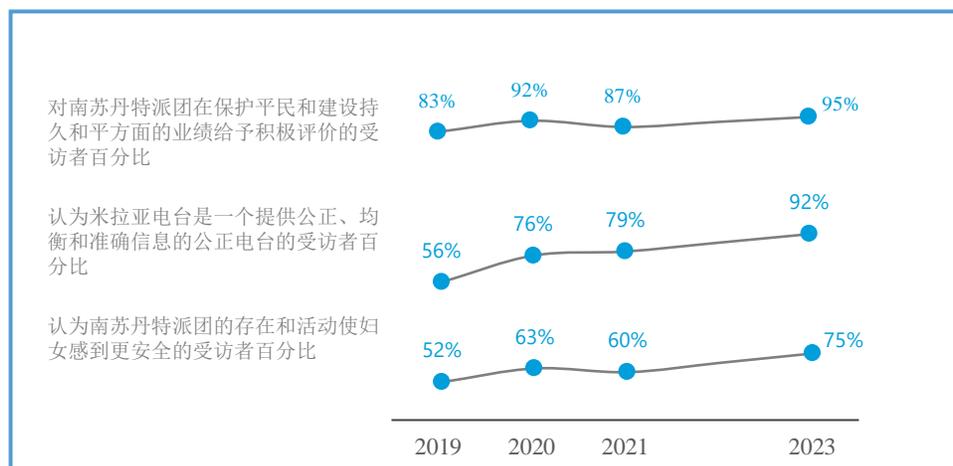
52. 有效的战略沟通对于争取支持、管理期望、责任和能力以及突出维和对和平与稳定的贡献至关重要。如图六所示，战略沟通对于了解当地对特派团的想法也极为重要。为了展示维和行动对东道社区的价值和影响，秘书处于2023年发起

¹⁷ 见 A/77/19 和大会第 76/274 号决议。

了一项名为“和平从我开始”的全球宣传活动，使社交媒体参与度与 2022 年相比大为增加。¹⁸

图六

联合国南苏丹特派团委托进行的关于当地对特派团看法的年度看法和民意调查结果



资料来源：“以行动促维和+”第三次进展情况报告。可查阅 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_progressreport3_final_aug_1_2023_0.pdf。

注：一家独立公司根据南苏丹 10 个州的人口规模按比例分配的样本进行了调查。

53. 错误信息、虚假信息 and 仇恨言论越来越多被用作武器。例如，2022 年 12 月，在一场虚假信息宣传运动后，黎巴嫩 Aqibiyah 发生暴力袭击事件，造成 1 名维和人员死亡，另外 3 人受伤。在刚果民主共和国，针对维和人员的抗议和暴力事件与网上针对维和人员的负面情绪增加相关联。和平行动部的一个专门小组向各特派团提供实际、直接的支持，以制定政策、指导和培训，并推出数字化监测和分析工具。维和行动还主动打击错误信息和虚假信息。联刚稳定团正在培训议员、媒体代表和青年，促进在社交媒体上分享准确的内容。联黎部队在高风险时刻前主动发布新闻稿，特派团团长与主要政治和安全行为体及媒体机构进行接触，并发起视频宣传活动，解释特派团的作用。

54. 要执行 2023 年对联合国维和行动战略沟通情况进行的战略审查的建议，¹⁹ 就需要会员国持续提供支持，包括应对错误信息和虚假信息带来的挑战。

¹⁸ 2023 年 5 月，该活动的主题标签被 15 900 名不同用户提及 28 500 次，较 2022 年 5 月类似活动的主题标签提及 3 300 次有所增加。同月，联合国维和社交媒体收到 158 500 次互动(用户点赞、分享、观看视频或发评论帖子)，而 2022 年 5 月为 30 200 次。

¹⁹ S/2023/282。

G. “以行动促维和+” 优先事项 7：与东道国合作

55. 秘书处继续努力加强与东道国和当地社区的合作，并经常支持国家机构。这种互动是在特派团斡旋背景下以及在工作层面，通过与国家当局之间的明确公开对话进行的。

56. 在黎巴嫩，经济危机影响到黎巴嫩武装部队。联黎部队根据安全理事会第 2591(2021)和 2650(2022)号决议提供的非致命物资支助，促进了联黎部队和黎巴嫩武装部队在任务区继续开展联合活动，例如社区参与巡逻、安全护送、徒步巡逻和乘车巡逻、市场步行和培训活动。联合巡逻从 2021 年年中的 13%增加到 2023 年的 20%。

57. 国家利益攸关方必须充分尊重和遵守安全理事会的任务规定和部队地位协定。在中非共和国，中非稳定团继续与国家当局接触，积极处理遵守部队地位协定方面的问题，特别是阻碍行动自由和航空资产使用以及拘留联合国人员的问题。在稳定团领导层与国家当局持续接触之后，实施了 10 个月的夜间飞行限制被取消，有关使用无人驾驶飞行器的限制也被取消，但实行了新的通知要求。充分利用上述资产仍然是态势感知和保障维和人员在行动期间安全的关键组成部分。

58. 在马里，马里稳定团面临东道国当局的大量限制和准入限制，这些限制严重妨碍了任务的有效执行，

H. 创新、数据驱动和技术支持的维持和平

59. 《联合国维持和平行动数字化转型战略》旨在利用数字技术来加强人员的安全保障，形成灵活、反应迅速的任务执行模式。该战略有助于补充和加强整个维持和平领域的一系列努力，以更好地利用数字技术。秘书处在维和情报方面取得了进展，包括建立了行动和政策框架以及维持和平情报学院，为实地决策者提供信息，以预测和减轻威胁。例如，中非稳定团的加强维和情报和预警能力行动计划确定了加强稳定团各相关部门能力的优先事项和时间表。

60. 与此同时，以技术为依托、基于 Unite Aware 平台的能力正在帮助整合态势感知信息，从而推动拟订通用作战图，并促进全特派团形成对实地事态发展的共同认识。该工具在联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)试行，已被用于以可视化方式显示土地许可、安全事件和缓冲区内未经授权的活动等信息。这一工具目前正被部署至中非稳定团；在西撒特派团，Unite Aware Sage 成为加强特派团综合报告和分析的工具。此外，专门工作也在继续。例如，为解决维和背景下的错误信息、虚假信息 and 仇恨言论问题，和平行动部正在数字信息环境监测和分析领域建设人员能力。

I. 妇女与和平与安全议程对行动效力的影响

61. 将妇女与和平与安全议程纳入“以行动促维和+”的优先事项，对维和行动的行动效力产生了促进作用，包括在预警、冲突解决和预防方面加强以人为本的办法，以及扩大妇女对公民和政治活动的参与。例如，性别平等小组、军队和警察与妇女网络在预警方面的协作促进了对话和热点测绘，以查明威胁，通过开

展顾及性别平等的巡逻来加强对妇女和女童的保护。在联刚稳定团支持下，110 个民间社会组织中妇女参与内罗毕和平进程的比例增至 40%。将性别平等数据以及妇女与和平与安全指标系统地纳入规划、报告和分析框架，例如全面规划和业绩评估系统、“以行动促维和+”倡议和《妇女、和平与安全与人道主义行动契约》，使各专题领域的分析更加全面和均衡。

62. 在妇女与和平与安全问题上与会员国及合作伙伴的互动和能力建设取得了成果。在刚果民主共和国，联合过渡计划将性别平等以及妇女与和平与安全视角纳入了所有优先基准。在中非共和国，中非稳定团与国家政府和妇女领袖接触，确保妇女代表达到 35% 的性别配额，从而支持妇女更多地参与地方和平与和解委员会。

J. 巩固业绩和问责工作的工具和框架

63. 自 2022 年 6 月以来，和平行动部利用来自特派团和总部的内部及外部数据，开始系统地监测“以行动促维和+”优先事项的实施进展情况。迄今为止，已向会员国提交了三份半年期报告，记录了高度优先行动和催化行动的进展情况。目前正在审查监测框架和报告系统，以便纳入关于“以行动促维和+”执行工作的影响的指标，目的是帮助跟踪更广泛的“以行动促维和”议程的进展情况。

64. 2020 年制定的维和业绩和问责综合框架有助于整合秘书处为评估和加强文职、军警和支助部分的维和业绩和问责而开展的所有工作。此外，该框架概述了为改进其中所涵盖的各种业绩评估工具而作出的努力。例如，根据该框架概述的程序，和平行动部正在敲定关于以下工作的指南，即通过给部队和警察派遣国的表扬信以及在秘书长提交安全理事会的报告中的特别提及，表彰杰出的军事和警察业绩。

65. 全面规划和业绩评估系统是全特派团范围的一个关键业绩工具，有助于将特派团数据集中起来并保护数据安全，同时提高分析和报告能力。在该系统推出之前，联合国维持和平缺乏一个收集数据、评估影响和为循证战略决策和综合规划提供信息的系统。全面规划和业绩评估系统帮助维持和平行动评估复杂冲突环境中的影响，它是将国家情况与维持和平规划、数据、成果和报告联系起来的第一个真正全面的工具。该系统有超过 35 000 个数据点，使特派团能更好地评估其业绩，对趋势进行可视化分析，并为领导层提出建议。该系统为开展 50 多项影响评估提供了便利，这些评估向特派团领导层提出了关于改进决策的建议，以加强任务执行和报告工作。

66. 维持和平战略伙伴关系办公室开展的定期审查大大促进了业绩和问责工作，办法是查明影响任务交付的差距，并就与业绩、安全、保障、福祉和向人员提供适当支助服务有关的系统性问题提出建议。在审查之后，一些特派团以及部队和警察派遣国改善了部署在偏远地区的军警部门的生活条件和福利。根据对部队在临时行动基地生活条件的观察提出了建议，促使特派团对行动构想做出调整，包括关闭几个此类基地，使保护平民工作以及指挥与控制得到改善。审查的结果和建议可促使特派团内部发生其他积极变化。秘书处与部队和警察派遣国以及会员

国合作，以应对已查明的挑战。例如，维持和平战略伙伴关系办公室支持一个部队和警察派遣国制定国家行动计划，以处理当前的不当行为、性剥削和性虐待案件，并防止新案件发生。

军警和文职人员的业绩评估工具

67. 评估和改进文职、警务和军事人员的业绩仍然是联合国的一个优先事项。正如维和业绩和问责综合框架所述，秘书处已作出努力，通过更细致的审查以及格式简化的秘书长与维持和平行动主管之间的高级管理人员契约，加强特派团高级领导层的业绩管理和问责制。对于文职人员，秘书处调整了工作人员业绩管理制度，侧重点是管理人员与工作人员之间持续且有意义的业绩对话，而不是正式的中期审查，以促进更有建设性的反馈周期。

68. 已采取步骤改进对特派团内军事单位的评价，评价所依据的方法有明确透明的军事业绩标准和指标，其中考虑到行动的实际情况，并确保各单位为维和任务作出有效贡献。已查明的不足之处记录在业绩改进计划中，并根据问题的严重性，在特派团或总部一级采取补救措施并进行跟踪。军事厅根据上述标准和指标，进行轮调前访问并验证军事技能，以确保解决业绩不足问题，并确保下一次轮调符合联合国军事标准。

69. 关于警察部分，建制警察部队每季度进行一次业绩评估，包括扩大的绩效等级，并为每个被评估单位制定业绩改进计划，其中规定了应采取的补救措施，内容涉及培训、健康和福利、平民保护和行动等方面，以进一步提高业绩。在评估中还加强了性别平等考虑。

70. 业绩数据被纳入和平行动部的部队和警察派遣国知识管理系统，使会员国能认识到不足之处。此外，每季度向特派团领导层通报业绩趋势和问题。每年大约为部队和警察派遣国举行七次综合业绩反馈会议，内容包括讨论已查明的不足之处和良好做法。此外，主管业务支助事务副秘书长每季度致函部队和警察派遣国，指出根据谅解备忘录部署到外地特派团的建制能力的差距。

五. 意见和建议

71. 维持和平的绩效最终取决于所有利益攸关方在战略、政治和行动层面的伙伴关系和承诺。近年来，为实现维持和平的专业化和持续提高其绩效作出了重要努力。我赞扬会员国在支持有效维持和平方面发挥的关键作用，包括在以下方面的关键作用，即提供政治支持，筹备和派遣高绩效部队、人员和能力，以及确保追责，包括在不当行为案件中追责。

72. 正如我在关于《新和平纲领》的政策简报中指出，迫切需要安全理事会和大会根据冲突不断变化的性质，对维持和平的局限性和未来进行反思，以期促成更灵活、适应性更强和更有效的特派团模式，同时酌情制定过渡和撤出战略。这种反思应明确考虑到维持和平的相对优势和所取得的成功，以及它作为一种依赖战略许可和关键各方支持的工具，在理论和行动层面的局限性。

政治框架和任务规定

73. 要使维持和平取得成功，交战各方就必须表现出对政治进程的真正承诺。顾名思义，部署维持和平行动是为了应对那些事实证明难以解决的冲突；虽然并非每一项行动都会取得成功，但在大多数具有多层面任务的特派团撤出时，国家显然是更加稳定，而且没有重大冲突。就其核心而言，维持和平是安全理事会用来创造有利条件以实现当前冲突的可持续政治解决的工具，这一点应始终保持不变。这项基本原则适用于所有维持和平行动，包括承担有限但至关重要的监测和停火观察任务的维和行动以及多层面特派团。为了创造条件以实现可持续的政治解决，会员国、特别是安理会必须采取一致行动以提供支持。

74. 为确保特派团能有效履行其获授权的职能，安全理事会应继续确保在特派团存续期间提供全面一致的支持，包括不断与相关冲突方接触，尤其是与东道国政府接触，以确保特派团在执行任务时不受政治阻碍或阻挠。当联合国维持和平行动面临系统性限制和违反部队地位协定的行为时，它们需要会员国在倡导东道国政府解除限制方面提供强有力的一致支持。和平行动部正在加强努力，按照安理会和维持和平行动特别委员会的要求，系统地收集和跟踪违反部队地位协定的情况。

75. 维持和平行动的最佳绩效还取决于特派团的任务规定是否能提供明确的战略方向，是否有优先次序、可实现、能适应不断变化的情况并有充足资源。我感谢安全理事会近年来在这方面取得的进展。我信守承诺，定期向安理会提供坦率的评估和符合最高标准并切实可行的建议，以支持安理会的决策。需要对战略沟通进行更多投资，以更好地确定和管理东道国和国际社会有关维和行动的任务规定、能力和局限性的预期，并打击任何试图诋毁维和行动的信息造假之举。今后，安理会成员不妨考虑如何进一步改进授权，目标包括使维持和平更加以人为中心、更具包容性和参与性。维持和平行动具有独特的能力和行动覆盖范围，包括在与当地社区接触方面，因此在帮助应对那些重新引发和推动当今许多国内冲突的排斥模式时往往具备独特条件。最后，根据安理会第 2594(2021)号决议，以下方面仍至关重要，即在特派团成立之初就以综合和迭代优化的方式规划撤出战略和过渡，以确保在特派团缩编之后，成果得到巩固，最大限度地减少重新陷入冲突或冲突升级的风险。

维持和平改革与能力

76. “以行动促维和”倡议和联合国和平与安全支柱改革等长期改革努力，在专业精神、业绩和加强伙伴关系等方面取得了重要成就。会员国应再次承诺，在近几年所取得进展的基础上进一步推进联合国的维和改革，以使维和行动更加灵活，更能适应现有和新出现的挑战。这应包括有能力在必要时保持强有力的姿态，以加强在东道国当局和社区心目中的公信力。

77. 联合国维持和平应继续果断地向充分利用数据和数字技术转变，以有效跟踪冲突趋势、了解当地民意、促成包容性对话、监测影响并帮助指导循证决策。维持和平数字化转型战略和迈向“联合国 2.0”的“变革五重奏”提供了这样一个框架。然而，在不断变化且具有挑战性的环境中利用数据驱动的分析 and 规划非常复

杂，需要专业能力和专门能力。在维持和平行动中，规划、数据管理和分析能力往往资源不足。会员国应支持为特派团配备全职专业能力，以确保其具备利用和分析数据的必要能力，以便适当利用这些数据来进行规划和业绩评估。归根结底，这些努力有赖于一支多样化、机动性强、尽职尽责的联合国工作人员队伍的能力。为了继续胜任使命，必须投资于预警、收集、评估和及时传播维和情报、数据分析和战略沟通等方面的培训。

建立伙伴关系和网络化多边主义以应对复杂冲突

78. 正如和平行动问题高级别独立小组八年前指出的那样，当今冲突环境中相互交织的复杂挑战已经超出了联合国和平行动的应对能力。此外，显而易见的是，这些挑战超出了任何多边机构或会员国单独行动时的能力。正如我在关于《新和平纲领》的政策简报中指出的那样，需要采取更加审慎、一致和综合的行动，以调动作为网络化多边主义系统一部分的各种现有工具。维和人员面临各种威胁和挑战，这些威胁和挑战是许多持久冲突的驱动因素，因此我们需要在维持和平行动、更广泛的联合国系统以及区域和国际伙伴之间建立综合化程度更高的行动模式。会员国应支持在联合国内部，包括在立法机构进一步整合联合国工作的各项努力，支持涉及整个联合国系统的全面办法以及与区域组织和国际金融机构等一系列行为体之间的强有力伙伴关系。

79. 还需要与国家或区域的军事行动开展更好的协调，原因是过去十年，维持和平行动往往与承担执行任务的区域、次区域或临时安全部署同时进行。在这种情况下，应始终明确区分联合国维和行动与执行和平行动之间的界限。维持和平行动已表明，它能够采取强有力行动，使武装团体坐到谈判桌旁或保护平民，但维和行动的最初规划和能力配置都并非超出既定原则的执行和平任务或反恐任务。在最近的特派团环境中，东道国政府和公众认为维持和平行动表现欠佳，部分原因是特派团的任务、能力和接战规则不明确；在同一地区可能有其他区域或双边部队行动时尤其如此。正如我在关于《新和平纲领》的政策简报中指出，在需要执行和平的情况下，安全理事会应授权组建一支多国部队或授权区域和次区域组织采取执行行动。此外，我再次呼吁开展新一代的执行和平任务和反恐行动，由非洲伙伴主导，由安全理事会根据《联合国宪章》第七章和第八章给予授权，并通过摊款提供有保障的资金。

80. 最后，我要赞扬世界各地的联合国维和人员的奉献精神和勇气，并向过去 75 年来为和平事业献出生命的所有维和人员致以诚挚敬意。