



第五十九届会议

议程项目 77

整个维持和平行动问题所有
方面的全盘审查

维持和平行动特别委员会建议的执行情况

秘书长的报告

摘要

维持和平行动特别委员会在 2004 年的报告¹中请秘书长就报告所载建议的执行进展提交报告。本报告阐述了一年来联合国维持和平行动需求激增的情况，为此重点阐述了取得进展和必须继续取得进展的领域，并特别讨论了资源调动和快速部署要求、执行复杂任务的行动要求以及与区域和次区域组织建立联系的问题。报告请特别委员会对一些新的建议，包括建立战略储备部队和常设警察能力的建议进行审查，这些建议将有助于填补目前联合国维和能力的空白。



一. 引言

1. 四年来，维持和平行动特别委员会和秘书处为执行卜拉希米报告（见 A/55/305-S/2000/809）和特别委员会以后几次会议提出的改革而通力合作，加强了联合国的维持和平行动。这项工作仍在进行之中，但已经显示维持和平行动部经过改革，增加了新的重要能力，工作得到了加强。

2. 这项工作还显示，维持和平行动及相关领域行动的需求正在增加，发生了巨大的变化，并已发展到了空前的规模和复杂程度。去年，在科特迪瓦、布隆迪、海地和刚果民主共和国开展了四项复杂行动，或是根据新的任务规定部署维和行动，或是大幅扩展原有的行动。这一激增使 2002 和 2003 两年出现的趋势得到进一步的加强。目前，维和部领导的 17 个维和行动及相关外地行动约部署军警人员 62 800 名，文职人员 11 000 多名，而 2004 年 3 月军事人员仅为 51 600 名。

3. 需求的激增加大了许多地区推动和平事业的机会，是一个可喜的现象。但是，面对新行动的规模和复杂程度，整个国际社会的能力捉襟见肘，并且我们无法预期这种需求会有所减少。相反，在新的一年里联合国不仅可能向苏丹新派特派团，还可能扩大在伊拉克的行动。

4. 这些情况引起了一些重要问题。首先，联合国是否能够同时满足规划、部署、支助和管理这种规模的行动的需求，或者说联合国是否应该满足这种要求？由于会员国提供的支助、四年改革产生的新的机制和资源以及总部加强规划和提供支助人员，这一捉襟见肘的体系承受的压力有所缓解。但是，作为改革基础的设想已经落后于现实。比如，建立战略部署储存，是为了向快速部署一个万名军警人员组成的复杂行动提供支助。在这方面取得了惊人的成就，但是这种规模的行动既难以管理，也无法持久，并可能超出系统的承受限度。也许，我们现在应该对这一基本的政策问题进行思考：联合国应该同时管理几个任务复杂的特派团，才能避免体系不堪重负而导致失败。

5. 其次，一个与此相关的问题是，是否能够为支助联合国的维持和平行动调集必要资源并进行快速部署。最近的经验表明，随着确定任务前的承付授权和战略部署储存的建立，早期规划和部署的能力得到了改善；但是，在文职和军警人员的调集以及专门和辅助能力等方面仍然存在着差距。这些差距必须克服，为此本报告就战略储备部队和常设警察能力提出两项新的重要建议。

6. 联合国行动的复杂性，还要求对联合国系统内外的的工作加以进一步的整合。提供安全保障是维持和平行动的根本任务，并依然是多项复杂任务的基础。但是，维和行动要取得成功，就必须同时在任务的各个方面，包括在政治、人道主义、发展和人权方面取得进展。维持和平行动部目前领导的大多数行动，其任务已经超出了与维持和平一词具有传统联系的提供安全保障的工作。的确，这些行动可

以被更准确地称作和平行动。在一些情况下，如联合国在科索沃和阿富汗两地的行动，其他组织负责开展与提供安全保障有关的主要任务。维持和平、和平支助以及和平行动这些术语，在一些行动中具有同一性，但在另一些行动中又分属不同的概念，作为维和领域特点的复杂性由此可见一斑。也许，现在是对这一术语进行严肃讨论的时候了。这不仅仅是语义问题。对这一术语达成共同认识，将能进一步推动行动者在当今复杂的维和行动中采取共同办法，并通力合作。

7. 特别委员会强调，必须在冲突向和平过渡的阶段采取共同办法和综合战略，并把冲突后的建设和平与发展支助相结合。在综合特派团的设计方面，我们已经汲取了一些经验教训；我们正在根据具体情况制定统一模板，并充分考虑到每项行动在很大程度上都具有特性，有其独特的挑战以及不同的任务规定和资源配备。我们必须做好准备，尽早对各项行动进行分析和综合规划，并在互补、灵活和明确分工的基础上进行部署。在解除武装、复员和重返社会以及法治等一些关键领域，在明确联合国的全系统办法方面取得了一定的进展。在安保部门改革等其他领域，需要取得更大的进展。执行复杂的维和行动，需要进一步整合各级的工作，既要整合总部对行动的规划和管理，也要整合当地一级的行动，以使行动与特派团、联合国国家工作队和其他伙伴建立起联系。

8. 目前，维持和平行动的总体需求已经超出了任何单一组织的能力，因此联合国必须在行动方面继续与区域和次区域组织建立联系，维和行动同样需要这些组织的参与。我们必须进一步确定，联合国和其他组织如何开展合作，如何分担维和行动的需求。一些情况根本不适合联合国开展维和行动，我们必须认识到这种情况。如果已经达成可行的和平协定，并得到当事方的支持，维和行动仍然是一个适当的工具。如果要求联合国开展强力维和行动，其目的应该是对将以武力破坏受到广泛支持的和平进程的孤立分子进行威慑。毫无疑问，将会出现不适合联合国开展维和行动的情况，比如要求在不允许的环境中开展稳定行动。对于这种情况，一些区域组织具有应对能力，但并非所有组织都有这种能力。即使存在联合国开展维和行动的条件，维和行动也越来越多地被区域和次区域组织分担。在一些情况下，联合国可以进行部署，接管这些组织的行动；而在其他情况下，可以向其转交行动，或并肩合作。确定适当的组合需要考虑到不同的情况，包括会员国的政治意愿以及有关组织的能力和任务规定。目的只有一个，就是建立一个互补、灵活和反应迅速的国际能力体系。

9. 目前，联合国正在努力提高非洲的维持和平能力，承诺为此提供协助，同时认识到必须以区域办法解决非洲问题。然而，为具有多种任务、时间较长的行动提供必要的后勤、财政和行动支助，需要一定的时间。如果条件尚不成熟就向非洲组织转嫁维和行动负担，对于这些组织是不公平的，也将损害遭受冲突并需要维和支助的人民的利益。并且，只有在整个国际社会对和平与安全作出承诺的情况下，维和行动才最有可能取得成功。非洲维和人员必须参加非洲地区以外的行

动，而其他地区，包括发达国家在内，必须参与非洲的维和行动，这是提高非洲维和能力的目标之一。

10. 联合国必须在三个方面同时向前推进，以面对有待克服范围广泛的多种的挑战：第一，我们必须增强能力准备行动，迅速调集和部署适当的资源；第二，我们必须更好地整合各级的和平支助工作；第三，我们必须在行动上与区域和次区域组织建立灵活的联系，并酌情协助其建立能力。

11. 这些问题涉及开展复杂行动所需资源的调集、快速部署和综合战略，是委员会建议的核心所在。因此，本报告将着重讨论这些关键领域的建议，鉴于维和行动需求激增，我们应该特别关注这些问题。本报告无法述及委员会提出的每个问题，但我向委员会成员保证，维持和平行动部将在委员会会议上讨论其他问题。

二. 为特派团的成功做好准备：资源调集和快速部署

12. 正如特别委员会指出，维持和平行动要尽快取得成功，在很大程度上仍然取决于是否能够调集并快速部署必要的文职和军警人员。诸如确定任务前的承付授权和战略部署储存的快速部署机制，加强了联合国向人员部署提供后勤支助的能力。由于许多会员国为部队调集作出了贡献，最近的部队调集工作经验令人鼓舞。但是，还存在着重大的差距。还需要建立对威胁作出快速反应的能力。就警察任务而言，在警察发展方案初期，需要规划和制订方面的技术专长。但是，目前的后备安排并没有根据需要提供这种专长。另外，在对专门能力和辅助部队提供资源方面也存在着困难。战略空运行动也受到限制。如果在解决这些限制方面取得进展，我们就能更好地进行准备，使特派团能够有效地履行任务规定。

A. 战略储备部队

13. 健全和谨慎的军事规划要求任何复杂的军事行动能够随时调集储备部队或具有危机反应能力。然而，联合国维持和平行动在部署时往往没有满足这一要求，或许是因为特派团部队的人数上限不允许建立储备部队，或许因为不具备这种能力，或许是两种原因兼而有之。随着维和行动面临的挑战增大，如果特派团无法对危机进行有效管理，失败的可能性就会加大，固有费用也会增加。我们必须加强能力，以更好地应对 2000 年联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）、联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）2003 年（在伊图里）和 2004 年（在布卡武）面对的情况。没有储备部队，特派团就没有现成的方案，无法对发展中的危险情况作出反应。要对危机作出反应，就要调用现有特派团的部队和资源，或调集新的部队，或要求联合国部队以外的机构提供军事援助，但是每个方案都各有缺陷。第一个方案有可能使“任务蠕升”进一步加剧，转移现有任务的要求，并因此在时间和费用上造成损失，第二个方案需要太长的时间，第三个方案则无法保证作出积极反应。

14. 特别委员会在 2004 年的报告¹中，欢迎秘书处对可快速部署的储备部队进行进一步研究并提出建议。威胁、挑战和改革问题高级别小组（见 A/59/565 和 Corr.1，第 219 段）也强调，联合国必须为维持和平行动建立储备能力。委员会审查了几项建立可靠储备部队的方案，其中包括由联合国其他特派团部署部队、加强现有部队的特遣队或组建新的特遣队、与会员国或区域组织确定附带条件的安排以及专门为此目的建立部队。除最后一项方案外，其余各项方案将大量耗费时间，严重影响重新部署部队的其他特派团，或无法保证调集部队。

15. 因此，委员会建议为联合国维持和平行动建立战略储备部队。根据目前的设想，战略储备部队将分成数支约 1 250 人的部队。每支部队将由多个兵种和辅助部队组成，能够持久开展行动，并将接受一个部队派遣国的指挥。部队最好由各个地区的国家派遣。每个部队派遣国应确保事先就向预定特派团部署部队达成政治和立法协议，以避免在部队即将部署之前为这种协议而耗费时日。如果能够做到这一点，在可靠性方面就取得了重大的进展。

16. 部队将按照“逐步待命”的结构进行配置，其主要人员处于高度准备的状态，其他人员的待命时间则较长，以对一个或多个危机逐步作出反应。部队在部署后，将由特派团部队指挥官指挥。战略储备部队具有明确的部署期限和任务，任务完成后将返回派遣国。部队的任务将以稳定工作为主，但也可能包括其他方面，比如在其他部队部署之前提供临时能力，或为选举等某项具体活动集中派出兵力。

17. 特派团共有的战略储备部队，应充分利用有限的必要能力部队，并对潜在的“破坏分子”发出威慑信号。战略储备部队除提供行动能力外，还将大大节省费用。

18. 这一设想填补了目前的需求，并预期对国际社会所有的其他类似能力加以补充，因此我促请会员国充分考虑这一设想。由于战略储备部队的性质，不可能应付各种可能出现的情况。当然，可以预计会出现需要多国部队或其他安排的情况。将与会员国协商，进一步讨论和研究这一设想，包括所涉经费问题、战略空运要求和其他方面的问题。

B. 常设民警能力

19. 联合国警察部队人数 2003 年 12 月为 4 476 人，2004 年 12 月增加至 6 772 人，分属 12 个特派团。调集具有特殊技能，包括具有实际使用法语能力的警察难度极大。任务规定的警察工作，要求警察建立可持续的警察机构，把警察活动与更广泛的法治战略相结合，并要转让多方面的技术专长。这些工作需要十分胜任的警察和文职人员，即需要警察政策和规划、行动、法律和程序、行政、预算、人事和后勤、情报和调查方面的专家。

20. 联合国特派团在协助安保部门改革和重建法治方面，始终需要这方面的专门知识，但这一要求往往得不到满足。维持和平行动目前部署的警察，具有较强的

行动技能，但一般不具备这方面的专门知识。卜拉希米的报告建议，作出后备安排以满足这一需要，但是建立 100 人待命名册的结果却是喜忧参半。国家一级的政治审核会减缓部队的部署速度。正在加大努力通过培训方案、甄选援助小组数据库和国家访问，发掘、选拔和培训合格的警察，使其得到快速部署，但是后备安排依然不够可靠。高级别小组报告第 223 段内也指出了这一差距，并建议以可靠的方式向联合国提供这种警察能力。

21. 因此，需要转而建立警察后备能力，以专业方式部署二至三年，以提供这种专门知识。总部具有这种能力，但是特派团也需要类似的能力。建议组建不超过 100 人的警察团队，以 10 人至 20 人的小队为单位在特派团地区进行部署，并开展以下各项工作：为早期规划和需要评估提供支助，建立特派团总部，建立运行平稳的民警部门，阐明并执行各项方案，建立可持续的地方警察机构，定期对任务的执行情况进行评估。常设能力人员将集中在特派团工作，同时参与制订指导方针、训练材料和综合法治战略。常设机构人员应在警察规划和发展方面具有广泛的背景，并具备领导和管理才能。如果得到批准，将先挑选 20 名警察进行试点，以在着手全面建立能力之前对这一设想进行审查。将从会员国的各个部门吸收警察和部分文职专家，为联合国提供随时待命、能力强大、训练有素、了解当地法律文化、历史和警察工作的警察部队。警察将接受培训，以向联合国授权的民警以及当地警察和区域组织转让技能。

22. 我将在与会员国协商与合作的基础上，进一步讨论和发展这一设想，包括所涉经费问题。我促请会员国充分考虑这一设想。

C. 部队组建、联合国待命安排制度(待命制度)和快速部署总部

23. 随着维持和平行动部加大努力，与新的和可能出现的军事观察员、民警和部队派遣国接触，过去一年开展了大量的部队组建活动。2003 年 10 月以来，11 个新的派遣国已经在会议上讨论，一些现有的派遣国已显著增加了派遣的人员。

24. 仍需增加妇女在军事人员和民警人员中的比例。截至 2004 年 6 月，在成员国派遣参加联合国维持和平行动的军事人员中，妇女占 1%，民警人员中，妇女占 5%。

25. 维持和平行动部制定了关于侦察访问的政策准则，以确保派遣部队及时作好快速部署准备。根据这些准则，维和部及早与可能派遣部队的国家进行联络，了解其对待命任务的兴趣，并概述和澄清所有与可能开展的行动计划和所需部队有关的问题。在规划和部队组建进程中继续进行协商。

26. 联合国待命安排制度支持维和行动的激增和以空前快速的方式部署行动部队。例如，联合国布隆迪行动(ONUB)在 116 天内就组建起来。待命制度待命名单部分被用来组建联合国利比里亚特派团(联利特派团)、联合国科特迪瓦行动

(联科行动)、ONUB 和联合国海地稳定特派团(联海稳定团)。会员国被邀请提供快速部署参谋人员和军事观察员,以组建部队综合总部和军事观察组。普通特派团总部待命名单结构组成已修改并升级,增加了新设员额和职务说明。

D. 物资准备和报销

27. 待命部队所需物资和可提供物资之间存在着缺口,仍需拥有资源者对即将赴任者提供援助。维持和平行动部继续推动双边和其他安排,以克服部队派遣国面临的主要装备和自我维持短缺。仅举一个例子,在联科行动中,联合国和部队派遣国安排签署了几个单独的谅解备忘录,以向几支换帽非洲特遣队提供主要装备和自我维持服务。维和部继续努力,确保特遣队所属装备制度和其他弥补单个派遣国不足的机制能得到主动积极和灵活机动的运用,并将继续推动派遣国相互援助的努力。

28. 特遣队所属装备和部队费用目前报销周期为四个月。截至 2004 年 12 月中旬,签署了至 2004 年 9 月期间谅解备忘录的所有部队的费用已报销,前提是在相关特派团的账户中有可用资金。秘书处正在审查和评估推动更快报销以支助待命制度中的部队派遣国快速部署的可能性。

29. 秘书处提交了一份文件,内容涉及向 2004 年特遣队所属装备工作组提供关于特遣队所属装备制度方面的指导和决策的机制。我在关于 2004 年特遣队所属装备工作组的报告中(A/59/292)强调必须在秘书处和会员国之间建立一个进行协商的渠道,以确保特遣队所属装备制度能够发挥活力和跟得上工作组两次三年期审查会议之间维持和平环境发生的变化。维持和平行动部目前正在制定几个关于改善这些程序的建议,并欢迎提供机会以介绍情况,以及向会员国征求关于其相关优势和优先领域的指导意见。

E. 战略运输能力、使能能力和优势能力

30. 联合国没有可把部队和特遣队所属装备运进运出任务区的待命战略运输部队,也没有迅速有效部署后备队的运输能力。特别委员会以前也反映过这一差距。在切实缩小这一差距方面进展很小,全球投标程序至少需要三至六个月。高级别小组在其报告第 217 段内建议拥有空运或海运能力的会员国应按照规定费率向联合国提供这些能力。

31. 使能部队,例如部队总部连、宪兵部队、纵向和横向组建工兵连以及二级和三级医院对战地维和部队的效率非常重要,但所有部队也仍非常需要这些部队。除了直升机这一显著的例外之外,维持和平行动部成功地组建了来年的大多数使能部队。但是,提供这些资源的进程颇费时间,这样会延误特派团的充分部署,因此,已敦促会员国考虑尽早提供这些资源。

32. 几个成员国已与联合国联系，表示愿意向维和行动捐助资源，供由政府派遣的文职人员组成的零散部队使用，以履行诸如医务支援等专家职能。维持和平行动部正探索利用这些捐助的机制，包括运用特遣队所属装备程序。欢迎委员会就这一问题提出反馈和指导意见。

F. 人员

33. 征聘和保留合格的维持和平行动文职人员仍然既是联合国的主要目标，也是特别挑战。在维和特派团服务的国际和地方工作人员的数量增加到 11 550 人，另需部署 2 400 人才能达到新扩大特派团所需人员编制。随着行动复杂性、危险性和艰苦程度的增加，与其他组织争抢有专门知识和相关经验的最宝贵人才的竞争激烈程度也相应增加。维持和平行动部与人力资源管理厅一起目前正与会员国进行积极对话，处理这个问题和相关问题(见 A/59/291)。

34. 维持和平行动部的人力资源战略大体上包括五个主要领域：(a) 设计特派团标准结构格式，确保拥有足够的技术和专门知识；(b) 直接与会员国联系，增加我们对合格潜在候选人的了解；(c) 改进合适的合同安排并提供公平合理的服务条件；(d) 关于培训和职业发展的战略方针；(e) 有意义的考绩制度。

35. 为了支助这些领域，正在制定若干规划工具，包括灵活、标准的特派团标准结构格式、扩展的通用职务说明以及确定小规模、中等规模和大规模特派团的重要启动名单。此外，一些征聘机制有助于人员的确定和甄选，同时坚持竞争性和透明的征聘进程。现在银河系统提供了通告特派团职位的单一网页平台。该系统输入一个称作核心的综合应用软件，它支持对申请人的处理并使外地管理者能够进入阅读被考虑的候选人名册。最近特派团启动的经验迫使该部重新评价快速部署人员名册的概念，以在一份报告中向大会清晰表达进一步的建议，该报告定于 2005 年春天出版。

G. 培训

36. 为了加强上述关于培养外地高能力人才的努力，维持和平行动部正制定一项涉及整个部的培训政策，该政策协调专业训练，整合对不同种类人员的培训，并提供培训和发展文职外地工作人员的全面方法。

37. 根据特别委员会的建议，维持和平行动部成功编写了《标准通用训练单元》(第一级)，而《标准通用训练单元》第二级(专家)和第三级(高级特派团管理)将近完成。维和部将继续与国家维持和平训练中心和训练协调中心接触，以通过培训确认项目，推动部署前训练标准化。维和部进一步推动赞助来自新的部队派遣国的学生参加由部队派遣国与已设维持和平训练中心提供的国家课程。为

了支助会员国的培训倡议，维和部继续更新和分发一些维和培训出版物，并正努力把把这些出版物翻译成联合国所有六种语文。

H. 战略部署储存物资和确定任务前的承付授权

38. 确定任务前的承付授权提供早期资金，用于部署初期文职人员和军事人员、运输战略部署储存物资、采购物资和服务。在所有情况下，每个特派团对这些资金的使用刚好或接近 5 000 万美元资金的最高限额。将与主计长办公室审查最近的经验，以提出关于现有机制和最高财政限额的提议。

39. 战略部署储存物资的初期采购将近完成。储存物资为快速部署提供了必要的支助。根据经验，须作一些调整。例如，现正与管理事务部协商探讨加快补给的程序，维持和平行动部现正把重点放在：从战略部署储存物资中增加对新特派团的支助水平，并确定在战略部署储存物资中装备和补给的组成和可供应部分。

I. 与部队派遣国合作

40. 特别委员会在 2004 年报告中，强调维持和平行动部和部队派遣国之间必须开展密切合作和协商。部队派遣国充分获悉特派团任务要求和新进展，并作好准备满足特派团的要求，的确至关重要。维和部继续每周与部队派遣国举行会谈，让他们了解维和行动最近发生的相关事件，并每周给他们提供关于《外地行动》的简报。在刚开始的或正在进行维和行动的各个阶段，包括变更或延长任务期限，举行了专门会议。此外，维和部显著增加了情况介绍、会谈和对成员国的甄选援助访问的次数。

三. 执行复杂、多层面的任务规定

41. 在 2004 年的报告中，特别委员会强调，必须制定关于复杂维和行动的综合战略，并加强联合国系统内各专门机构、基金和方案的合作与协调以及与布雷顿森林机构和在外地活动的一系列其他行为者的合作与协调。

42. 高级别小组的报告第 224 段内也赞同以下观点：必须把维持和平置于对建设和平的援助和更长期发展的总体背景下。一个整合维持和平、建设和平和发展方针的综合战略必须体现于：一个总部一级的综合规划进程以及协调对特派团的支助和管理支助的工作。在特派团一级，整合特派团各部分的任务必须由秘书长特别代表和秘书长副特别代表执行。特派团必须与非联合国伙伴结成紧密的伙伴关系，他们对成功向和平过渡必不可少。在每个特派团内，必须由一系列行为者实施为任务规定的每个构成部分例如解除武装、复员和重返社会、法治和安保部门改革等制定的职能战略。最后，在行政和后勤支援一级上，通过使用共同事务来整合可提高效率，节约成本。

43. 在各级的整合有所进展，特别在关于解除武装、复员和重返社会和法治的机构间政策的制定方面。在其他领域，需要做更多工作，以解决由于诸如人道主义场地等问题而产生的困境，这些人道主义场地问题产生的背景是：执行的是综合行动，存在不同组织文化、规则和条例以及综合任务不同组成部分的资金来源有差异。

44. 在过去一年，维持和平活动的水平激增，这给维持和平行动部开展和有效管理目前在其指挥下的行动的能力造成紧张。我们应回顾，增加维和部人员编制，是作为卜拉希米进程的一部分批准的，这一决定是根据当时相关活动水平相当低的情况决定的。维和部打算在下一个维持和平行动支助账户预算周期寻求增加若干有限的人力资源，以在激增的背景下，和在目前复杂任务常见的一些主要实质性和主题性领域，向目前的特派团提供有效的行动支助。

A. 任务整合

45. 特派团综合工作队（综合工作队）概念和实践的许多属性已被特派团规划小组修改应用。但是，根据卜拉希米报告全面实施特派团综合工作队概念的工作仍在进行中。仍存在实际困难，例如，规划进程时间长短未定，延长借调到工作队的人员一段工作时间有困难，以及在综合工作队正在进行规划时，秘书长特别代表要求要把重点放在政治谈判，这会有冲突。

46. 维持和平行动部正与联合国伙伴一起改进和讨论特派团综合规划进程，该进程可作为共同的全系统综合特派团规划的方针的基础，适用于联合国活动任何阶段。目前正与伙伴一起制定指导方针手册和培训课程，以推动这一进程的应用。

47. 此外，维持和平行动部与人道主义事务执行委员会和联合国发展集团合作，委托编写一份关于综合特派团的研究报告，预计将于 2005 年 3 月完成，该研究报告旨在吸取最近综合行动的经验教训，并提供关于在和平行动方面整合联合国实体的建议。

B. 解除武装、复员和重返社会

48. 在整合联合国系统的解除武装、复员和重返社会做法方面，所做的机构间工作是令人鼓舞的。2004 年 4 月，维持和平行动部开始组建机构间工作组，以制定关于解除武装、复员和重返社会的清晰和实用的政策、指导方针和程序。在联合国若干部门、基金和机构的参与下，起草了关于解除武装、复员和重返社会约 30 个领域的指导方针，这些领域包括从维持和平特派团的战略原则到具体活动。维和部计划于 2005 年春天进行一次解除武装、复员和重返社会模拟活动，以检验解除武装、复员和重返社会综合标准的初稿，初稿在 2004 年 10 月的一次机构间讲习班上进行了讨论，然后推出。此外，维和部和联合国开发计划署（开发计划署）已开始制定一个基于网站的联合国解除武装、复员和重返社会资源中心。

49. 与联合国机构的这一协作已在外地变成更好的合作。在海地和苏丹，维持和平行动部和开发计划署已把其人力资源整合成一个单一的解除武装、复员和重返社会部队。这推动了对解除武装、复员和重返社会采取全面的做法，制定了旨在最大限度缩小一方面在解除武装和复员与另一方面在重返社会之间差距的战略。这一努力将扩大至包括其他联合国机构的代表，以把这一模式应用到其他维持和平特派团。

50. 但是，要成功实施能真正有助于为冲突后国家的持久和平打下基础的解除武装、复员和重返社会方案，还需做更多工作。一个重要的领域仍是要尽早、足够和可持续地提供资金，以支助全面解除武装、复员和重返社会战略的制定和及时实施。

C. 法治

51. 2004年，特别委员会请秘书处提供一份关于在法治领域与联合国系统的其他部门进行协调的评估。维持和平行动部主持了一个联合国法治问题协调中心的网络，并在对我最近关于法治问题的报告(S/2004/616)中提出的许多建议作出协调反应中，发挥领导作用。维和部也强调必须与其他联合国伙伴整合法治做法，并更系统地拓展至系统外的伙伴。

52. 维持和平行动部的刑法和司法咨询股为七个维和行动设计了司法和教化系统，推动了五个这样的特派团的法治部分的部署和启动，并支助了与会员国正在进行的政策对话。结果，安全理事会的任务规定通常包括对和平与安全起核心作用的法治、司法和教化问题，而维持和平预算为司法和教化问题提供了更好的支助。

53. 刑法和司法咨询股最近向会员国介绍了其工作、协作和伙伴关系，以及关键的人力资源需求。需要额外的资源支助目前的维持和平行动，这样才不会损害正在作出的关于加强全系统法治能力的长期考虑。

D. 安保部门改革

54. 在2004年的报告第79段中，特别委员会鼓励秘书处在安保部门改革获得的经验教训的基础上制定战略。在从冲突中过渡出来的复杂过程中，没有安全就不能实现发展目标和结构稳定。改革安保部门的努力非常关键，可确保安全机构在为公民提供外部和内部安全方面能发挥有效和合法的作用。

55. 维持和平行动部正在制定更有效参与安保部门改革的政策，特别是：在其任务规定要求必须提供援助的领域，并当作为建立和平的一部分为谈判提供建议时，为维持和平特派团提供相关技术建议和进行宣传。维和部将酌情寻求与进行这种活动的伙伴在双边的基础上进行更好的接触。尽管作出了这些努力，要界定联合国在与安保部门改革有关的活动中的作用，还需进一步讨论。

E. 排雷行动

56. 排雷行动的机构间合作也已取得进展，它已日益被融入特派团规划。

57. 机构间排雷行动协调小组赞同 2004 年 11 月的排雷行动规划和快速反应框架。该框架以自愿提供资金为基础，为快速部署商业调查和排雷能力提供一个待命机制，而这些能力可用来推动新特派团的启动或在需要时为现有特派团提供快速部署能力。

58. 在对部队派遣国进行部署前访问期间，酌情包括排雷专家。维持和平行动部正与目前正在外地进行排雷行动的部队派遣国制定操作程序。通过融入排雷行动协调中心、部队排雷人员以及提供资产以为支助部队和特派团需求而改进协调、培训和行动的资产，这一工作得到推动。八个行动利用排雷行动信息管理系统为协调提供支助，而世界范围内对电子地雷信息网 (www.mineaction.org) 的使用迅猛增加。

F. 性别

59. 维持和平行动部继续在执行安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325 (2000) 号决议上取得进展。现已将性别专门知识纳入任务前的评估和规划，并在 10 个维持和平特派团和总部设立了性别顾问职位。性别顾问支持在特派团不同职能领域的将性别问题纳入主流活动，同时也支持针对东道国政府和民间社会中的性别顾问的能力建设倡议。因此，性别部门配备应配备足够的人员和资源。会员国的不断支持在这方面至关重要。

60. 在军事人员和民警部署前对其进行强制性的性别问题培训，可提高他们对性别问题及妇女和女孩的人权的认识和敏感性，同时也有助于当地居民和维持和平人员之间建立信任。2004 年 10 月推出了“维持和平行动两性资源综合教材”。维持和平行动部还公布了一项关于人口贩运问题的政策，随后一直在编制培训材料和指导包。成员国可向训练和评价处索取《标准通用训练单元一》。希望成员国将这些材料应用于本国的部署前进程。

61. 为确保维持和平特派团中的女性军事人员和工作人员获得适当的医疗服务，每个特派团中至少应有一所联合国医院为女性工作人员和军事人员提供医疗和生殖保健服务。希望提供 2 级和 2 级以上医院的部队派遣国为这些医院部署女性工作人员。

G. 艾滋病毒/艾滋病

62. 所有维持和平特派团都设有一位艾滋病毒/艾滋病政策顾问或协调员，因而形成了一个覆盖所有行动的预防性网络。在海地先部署艾滋病毒/艾滋病问题顾问而后再进行主力部队部署的做法，为维持和平行动树立了一个新的先例，在苏

丹后来也采取了这种做法。希望会员国将艾滋病毒/艾滋病的同龄相互教育纳入部队部署。

63. 正通过与有关联合国实体、非政府组织和国家艾滋病方案的合作，将艾滋病毒/艾滋病问题纳入特派团职能的主流，比如纳入解除武装、复员和重返社会，与东道国居民在这方面的合作也越来越多。

H. 共同事务

64. 将一个任务区内各联合国实体间的后勤和行政事务进行合并，可提高工作效率并节省费用。联合国阿富汗援助团和联合国伊拉克援助团的经验显示，特派团和国家工作队的伙伴可共用房地及其他服务。针对伊拉克的规划努力旨在进一步发展联合国在运输、通信和安全领域的共同服务，作为建立共同办法，满足其他共同需要的基础。

I. 区域化：维持和平行动间的合作

65. 维持和平行动部在 2004 年寻求加强同一区域内维持和平行动间的合作。虽然联合国《规则和条例》是围绕单个特派任务及其预算制定的，但在同一区域开展行动的特派团之间进行合作，共用后勤、设备和行政支助，可提高效率。但各特派团之间的预算监督和责任、资产控制及后勤合作等问题仍然存在。

66. 在西非，联塞特派团、联利特派团和联科行动之间作出了安排，以共用有限的后勤、材料和行政资源。在军事行动方面，联塞特派团为联合国科特迪瓦特派团和联利特派团工作人员的部署前训练提供了支助。

67. 在大湖区，在不远的将来，联刚特派团和 ONUB 将尽可能共用增力手段和海运部门，并将在协助通知书中就边境两边的资产利用问题作出规定。

68. 各特派团遵守自己的任务规定，并因此将重点放在各自的行动区，但有些问题，如难民和叛乱分子的跨境流动，需要从区域的高度予以关注。各区域特派团之间共享信息和分析结果的事例很多，联利特派团、联科行动和联塞特派团在一系列问题上建立秘书长特别代表一级的信息共享渠道和职能工作人员间的信息共享渠道就是其中一例。此外，部队指挥官之间定期举行会议，联络官进行交流，联合军事评估单位定期交换情报。在中东的联合国特派团部队指挥官和参谋长也定期举行情报交换会议。

J. 总结经验和执行最佳做法

69. 维持和平最佳做法股继续在发展维持和平指导机制与工具上，以及在编写经验总结报告和政策文件上发挥重要作用。在此过程中，它积极寻求与会员国、区域组织和其他联合国实体的合作。该股的工作成果全年公布在其网站 (<http://pbpu.unlb.org>) 上，近来已向会员国更为详细地通报了该股的工作。

70. 该股正领导一项整个维和部范围的努力，以便为所有职能领域拟订业务和行政指导，其目的是提高效率和效力，加强问责制。与这一指导项目有关的是，该股正发展实用工具，如事后报告，供外地特派团掌握和分享最佳做法。在外地建立最佳做法问题干事网络对这两项努力的开展都至关重要。目前正为海地、布隆迪和科特迪瓦征聘最佳做法问题干事。

四. 各区域安排及增进非洲的维持和平能力

71. 维持和平行动部继续发展与区域和国际组织的关系，以加强维持和平行动领域的协调与合作及增进非洲的维持和平能力。如上所述，当前多层面行动的复杂性要求联合国及各区域安排探索具有互补性且灵活的办法，以应对前所未有的和平行动挑战。国际社会应努力建立一种能够回应和处理与和平行动有关的一系列需要的联动能力系统。

A. 与区域安排的合作

72. 正拟订若干积极倡议，以创建战略伙伴关系，应对当前的维持和平挑战。欧洲联盟（欧盟）针对战斗集团提出的各种概念和旨在便利欧盟成员参与联合国维持和平活动的非正式“信息中心”，即是这方面的重要例子。欧盟还可参与派遣具有特殊能力的必要支援部队，如战斗工程人员、空中交通支助人员和近距离空中支援资产。目前正就如何部署这些先遣队以及实行什么样的指挥和控制安排进行讨论。

73. 在联合国为部署和平行动组建所需的部队期间，为作出迅速反应，填补空白，正越来越多地部署来自区域组织的部队。在苏丹，待命部队高度戒备旅解决了小型先遣队的需要，应联合国的请求，该旅于 2004 年 6 月和 7 月作为先遣特派团部署在苏丹。

74. 在布隆迪，鉴于财政和后勤限制，非洲联盟（非盟）提出请求，要求由联合国取代其维持和平特派团，即非洲布隆迪特派团（非布特派团）。继 2004 年 6 月 1 日 ONUB 行动成立后，布隆迪维持和平特派团部队和军事观察员换帽。同一天，联海稳定团正式从多国临时部队手中接过权力，智利多国临时部队作为维持和平人员调入联海稳定团。到 6 月 25 日，加拿大多国临时部队换帽成为联合国维持和平人员，直至 2004 年 7 月底。为了为联海稳定团组建部队，秘书处与南方共同市场以及中美洲个别部队派遣国进行了密切合作。

75. 特别委员会在其 2004 年报告中鼓励秘书处在维和行动的活动激增时，按目标和任务利用外部资源，增强规划能力。但大多数区域组织的这种长期军事规划能力已低得不能再低。为便利从实体之间的军事任务交接，维持和平行动部正与欧盟、非盟、北大西洋公约组织以及诸如西非国家经济共同体（西非经共体）之类的次区域组织协商拟订关于此种情况的准则。联合国还将探索与伙伴组织举行联合指挥模拟演习以增加有效协作性的可能性。

B. 增强非洲的维持和平能力

76. 非盟和西非经共体等在次区域组织在维持非洲和平与安全上发挥着越来越显著的作用。在联合国维和行动全面部署之前，西非经共体的干预措施在塞拉利昂、科特迪瓦取得的成效以及非布特派团取得的成效，都突出说明了与非洲各组织建立密切伙伴关系的重要性，联合国将继续尽其所能促进这种关系。非洲联盟当前建立区域维和框架的创新举措也值得关注，帮助非洲联盟和个别非洲国家建设维和能力的双边努力同样值得关注。

77. 近来的经验显示，尽管非洲大多数部队派遣国及区域和次区域组织具有参加维和活动的政治意愿并作出了承诺，但却因为战略规划能力不够以及在部署和维持可观规模的部队上存在严重困难而受到限制。正如我在关于增强非洲维持和平能力的报告（A/59/591）中所说，联合国承诺增强非洲会员国在非洲和其他地区为联合国和非洲领导的维持和平行动作出有效贡献的能力，同时帮助它们发展规划和管理和平行动的能力。

78. 在这方面，联合国秘书处提供了技术咨询、设备维持和培训。除帮助非盟考虑建立非洲待命部队和军事参谋团外，联合国还为非盟筹备布隆迪特派团和在达尔富尔区部署军事观察员提供了非正式技术咨询。联合国在非盟总部设立了援助单位，以协助非盟委员会管理非洲联盟驻达尔富尔区特派团。还为加强非盟驻亚的斯亚贝巴情况室的能力进行了合作。下一阶段的合作旨在通过引进改进型电子设备及为非盟情况室人员开展培训，增强非洲联盟总部和外地特派团/办事处间的通信。此外，还就建立与非盟相类似的监督能力事宜，与西非经共体和中非国家经济共同体进行了初步联系。

79. 维持和平行动部为 200 多名军事人员和民警培训干事开展了诸如通用维持和平训练之类的培训倡议或提供了这方面的支助，赞助非洲新兴的部队派遣国军官参加同当前部队派遣国举办的课程，以及为个别特遣队开展部署前训练。还对联合国维持和平训练的原则和材料进行了改造，包括在其中纳入人权、性别、艾滋病毒/艾滋病、法制和解除武装、复员和重返社会等问题，以加强非洲对维持和平活动的多层面性质作出反应的能力。

80. 为进一步增强非洲的维持和平能力，所有行为者都应进行以下工作：(a) 拟定维持和平的原则和训练标准；(b) 提供后勤支持，包括提供战略性海运和空运能力；和(c) 提供财政资源。我关于增强非洲维持和平能力的报告较为详细地介绍了联合国在以上任务明确和资源充足的各个领域能够提供的各种类型的援助。

五. 行为和纪律

81. 过去一年中，对联合国维持和平行动人员的性行为不端指控在数量上大幅增加。在 2004 年 6 月至 9 月期间，内部监督事务厅仅在刚果民主共和国布尼亚镇就进行了 72 宗关于军事和文职维持和平人员对当地刚果女孩进行性剥削和性虐

待的指控。此类任何严重不当行为都使我感到愤怒，将采取一切措施确保那些责任人受到彻底追究。因此，我邀请约旦常驻代表赛义德·拉阿德·侯赛因王子担任我的顾问，负责联合国维持和平人员的性剥削和性虐待问题。

82. 2004年10月，我负责性剥削和性虐待问题的顾问对刚果民主共和国境内的情况进行了初步评估。该次视察和内部监督事务厅的调查结果使我得知，问题似乎比过去了解的情况还要严重和普遍，我对此深感忧虑。我的顾问已开始与部队和警察派遣国进行非正式协商，讨论如何处理联合国维持和平人员行为失检案件的问题，以取代特别委员会提出的请求，即与部队和警察派遣国举行会议，以达成共同谅解和商定处理联合国维持和平人员被指称的行为不端案件的程序。

83. 如果特别委员会要求提交全面报告并在报告中就联合国维持和平人员的性剥削和性虐待问题提出建议，我将愿意提出此种要求，同时适当考虑到这一主题的敏感性。这一报告可能对一般行为不端问题的处理，包括行为不端问题的监督和报告，产生更广泛的影响。与此同时，纪律指示仍是处理指称的行为不端案件的主要机制。

84. 一些重在预防和查明性行为不端问题的特别措施也在实施之中，其中包括试行性剥削和性虐待问题训练材料及在一些较大的特派团设立工作人员行为问题干事。

六. 联合国及其有关人员的安全与保障

85. 联合国经常是在危险条件下执行维持和平任务，所以联合国工作人员的安全与保障仍是一项重要关切。今年10月，三名联合国工作人员在阿富汗遭到绑架，这提醒我们，联合国工作人员面临的直接威胁有所增加。

86. 继我向大会本届会议提交关于加强和统一联合国安保管理系统的报告（A/59/365和Corr.1），大会第五委员会于2004年12月22日核可了新的全联合国安全管理系统。同时也建议大会要求我就将要提交给大会第六十届会议的执行报告提供资料，说明新的安全保障部与维持和平行动部之间在由安全保障部领导下的统一安全管理系统框架内就可能影响开展维和行动的安全决定加强合作的情况。

87. 鉴于影响维持和平行动的危险情况的频率和复杂性，维持和平行动部进行了巨大努力，以制定更好的危机反应程序及为各特派团提供综合性的实时指导。情况中心作为维和部所有危机反应的协调机构，发挥着关键作用，管理着外地与总部之间的信息流动。为有效执行这些任务，应加强情况中心的24小时值班工作。

88. 建立联合特派团分析单位的宗旨是增强在外地收集威胁情报和进行风险分析与安全评估的能力。此种单位的建立已取得不同程度的成功，但迄今为止，尚没有一个特派团能够从多层面充分落实这一概念，因为联合特派团分析单位中的

文职员额仍有待核准。在联合国苏丹特派团内有效建立联合特派团分析单位，对特派团的成功起着至关重要的作用。

89. 除航空安全领域外，维持和平行动部没有专门负责安全问题的专职工作人员。为更好地协调和指导有关安全事务的活动，近来对 2002 年设立的维和部安全问题理事会的职权范围进行了订正，并且目前正在制定新的安全工作方案。但由于没有专项资源，维和部完成安全工作方案的能力因其他优先事项而受到限制。

90. 维和部试图加强了与会员国在调查或查问导致维持和平人员丧生或严重受伤事件上的合作。此外，正在对调查委员会的效力进行审查。

七. 意见

91. 过去四年中加强和平行动的每项主要建议的拟订和发展均受益于与会员国的密切对话。本报告载有一些建议，包括战略储备和常设警察能力，它们将大大推动联合国和平行动为适应当今对特派团愈来愈高的要求及其所面临的复杂性而进行的努力。我邀请特别委员会与秘书处一起讨论和发展这些建议，以便提交有关立法机构核准。

92. 最后，我再次向曾服务于和继续服务于维持和平特派团的男士和女士们，以及为寻求国际和平与安全而献出自己生命的那些人致敬。

注

¹ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 19 号》(A/58/19)。