

**第六十届会议**

议程项目 32、132 和 136

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查**秘书长关于内部监督事务厅活动的报告****联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题****内部监督事务厅关于维持和平行动中军事部门参与民事援助
情况审查的报告****摘要**

内部监督事务厅（监督厅）注意到，应人道主义组织和机构的要求，维持和平行动的军事部门经常向其提供真诚的援助。并且，执行社区支助项目的多数特遣队，不仅以务实的方式与当地民众建立良好关系或开展正面宣传，还切实致力于改善生活条件并为收容社区作出积极的贡献。但是，监督厅发现，这些活动在质量和效力上存在着巨大的差异，一些活动还产生了意外后果，妨碍了对人道主义组织和机构的支助以及与当地居民建立信任。

为克服目前的缺陷，军事部门有效参与民事援助，应该首先拟订一致的规划和战略。为人道主义活动提供支助，需要及早进行有协调的规划，确保以充分的资源和协调能力开展有效的支助工作，如基础设施工作。向地方社区提供支助，首先应该拟订明确的战略，了解受影响居民的需要，以实现特派团的目标，并与在行动区开展的其他民政活动相结合。因此，只有通过与人道主义组织和机构的充分协商和协调，才能根据当地居民的需要确定效力最大的项目，同时避免重复、无关或相互冲突的活动。特别是，现有的协调和联络职能，比如由维和行动军事和文职人员担任的军民协调职位，应该得到加强和调整。并且，应拟定、修改、传播相关政策并采取后续行动，以确保军事部门明确了解军事部门适当参与民事



援助的内容和军事部门为受影响居民作出积极贡献并为整个特派团任务提供支助的方式。为提高军事部门参与的效力，既需要充足的资源，也需要合格的人员为人道主义活动或地方社区提供支助。监督厅为解决本报告中讨论的问题提出了 12 项建议。维持和平行动部对各项建议表示赞同，部分建议已经开始执行。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	4
二. 审查结果.....	4-27	5
A. 战略和规划.....	9-12	6
B. 协调.....	13-19	6
C. 政策指导.....	20-22	9
D. 支助和资源.....	23-27	10
三. 结论.....	28	12
四. 建议.....	29-41	12

一. 引言

1. 内部监督事务厅（监督厅）对联合国维持和平行动中军事部门参与民事援助的情况进行了审查，审查重点是维持和平行动中军事部门为人道主义行动提供的支助和开展的社区支助项目。¹ 提供安全固然是所有特派团军事部门的首要任务，而参与民事援助也已成为军事部门的一项共同活动，这是因为最近冲突的实际情况导致目前在多层面和平行动范围中维和任务范围扩大，以及一些国家单独或集体地（在联合国外）提出了一种鼓励军事部门在行动区为地方社区提供支助的军事理论。军事部门参与民事援助的增加，使这项援助工作与特派团总目标协调和加强援助工作效力和效率的问题列入了议事日程，本报告将从四个主题领域对此进行探讨。监督厅在对外地人道主义和军事人员的调查、对现有研究、政策和相关监督研究的分析以及在纽约和外地进行的广泛访谈的基础上，提出了审查结果和建议。²

2. 虽然目前正在对“人道主义空间”和综合特派团的挑战开展讨论，但是监督厅关心的主要问题是，以务实和实际的方式方法在维和框架和资源范围内加强军事部门参与民事援助的积极影响。监督厅从以下两项主要活动对军事部门参与民事援助进行了分析：(a) 军事部门对人道主义组织和机构的支助；(b) 军事部门执行的社区支助项目。在这两个领域，军事部门参与民事援助的不同之处在于，对人道主义活动的支助是应人道主义组织和机构的要求提供的，而社区支助项目一般是由军事部门自主发起和执行的。监督厅注意到，人道主义组织和机构坚持认为，社区支助项目不应与“人道主义”活动相混淆，也不应以“人道主义”活动来定位。为使人道主义组织和机构保持行动自由、行动能力和受益者信心，必须把人道主义组织和机构看作是独立于武装部队之外的机构，在部队出于自卫或根据第七章规定与交战方进行军事接触时尤其如此。监督厅认识到这一关切以及“人道主义”一词是以一整套明确界定的国际公认标准为基础的事实，因此将在本报告中保持两者的不同含义。监督厅认为，特派团军事特遣队认识并遵守这两种不同的含义具有同样重要的意义。

3. 本报告在编写过程中征求并采纳了管理人员的意见，这些意见在本报告中酌情以楷体字显示。监督厅对外地和纽约的军事和文职官员及工作人员在本次采访中给予的合作表示高度赞赏。

¹ 在本报告中，军事部门参与平民援助不包括与民政和政治事务、人权、排雷、儿童保护、解除武装、复员和重返社会有关的活动。

² 在联合国海地稳定特派团（联海稳定团）和联合国科特迪瓦行动（联科行动）对重点小组进行了深入采访并进行了文件分析和现场视察。此外，还在以下特派团进行了采访和文件分析：联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）、联合国苏丹特派团（联苏特派团）和联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）。采访是在 2005 年 4 月至 11 月期间进行的。

二. 审查结果

4. 监督厅注意到，在军事部门参与民事援助的第一类活动中，人道主义组织和机构在军事支助方面最经常提出的要求是得到与当地安全情况有关的资料。其次并同样重要的是护卫和后勤要求，再其次是基础设施支助要求和救助分配方面的直接支助要求。通常只有在安全情况需要、人道主义组织和机构自身资源无法满足重大需要等特殊情况下不得已才提出这些要求。

5. 最经常要求提供的是安全资料，这也是对人道主义组织和机构最常见的支助形式，因为军事部门在收集、综合和分析当地安全及与各种当地情况有关的其他资料方面具有独特的能力和装备。但是，监督厅注意到，提供人道主义组织和机构的资料在程度和实用性方面存在很大的差异，人道主义组织和机构对某些特派团提供的资料的可靠性和内容表示不满。军事部门在回应人道主义组织和机构护卫和后勤支助要求方面满意程度较高，但也有一些例外，其中包括没有遵循人道主义组织和机构的方针政策。监督厅注意到，空中运输和工程等资产不一定由军事部门控制，可能由特派团控制，各个特派团利用这些资产向人道主义组织和机构提供支助的情况也很不相同。监督厅注意到，人道主义组织和机构提出的要求，在一些情况下由于优先进入和费用回收安排没有解决等原因而未予满足。

6. 在军事部门参与民事援助的第二类活动方面，特遣队执行的地方社区直接支助项目最常见的是医疗援助（至少有 10 个特派团），其次分别是粮食和饮水分配（9 个特派团）、衣服和用品（8 个特派团）以及当地居民的交通（8 个特派团）。组织文教活动列于末尾（6 个特派团）。比如，一个特派团报告，在某一月份向大约 600 名当地平民提供了医疗，向 115 个家庭分配了粮食，与一个地方社区合修了水泵，与国际组织合修了公路，并开展了九次体育和娱乐活动。军事部门开展这些活动，旨在为地方社区提供支助，以增进良好关系，从而尽量减少敌对行动的风险。这些活动还增进了军事部门对地方安全环境的了解，并增加了收到相关资料的机会。

7. 社区支助项目多数利用部队派遣国向各自特遣队提供的经费供资，在一些情况下特遣队还通过速效项目的资金争取资源。速效项目占特派团预算的比例较小，其他信托基金的收益也用于执行小型项目（每个项目一般不超过 25 000 美元），以改善地方居民的生活，并帮助新特派团建立可信性。速效项目需经特派团审查，这些项目使特派团能够为恢复教育和保健设施、改善环境卫生和基础设施以及提供技术培训等项目提供资金。2005 年，九个特派团共开展速效项目 475 个，每个特派团在分摊预算中各有 60 万至 100 万美元经费用于这些项目。

8. 军事部门利用为基础设施和重建项目提供工程设备、提供医护人员和设施等相对优势以及通过文化体育活动与社区互动开展的社区支助项目，得到了人道主义组织和机构的好评。但是，监督厅注意到，人道主义组织和机构对其他一些社

区支助项目提出了批评，因为这些项目产生了意外、错误、有争议、甚至不利的影 响，在根据第七章规定设立的特派团中，这种情况尤为严重。

A. 战略和规划

9. 如上所述，军事部门通过满足人道主义组织和机构的要求（提供护卫和后勤支助等）并通过分享信息和其他经协调的活动，为实现特派团“推动提供人道主义援助”等任务作出了贡献。特派团提供这种支助，需要在处理人道主义组织和机构的要求方面具有切实有效的军民协调和联络职能，并具有提供军事护卫以及后勤和工程支助的能力。

10. 但是，监督厅注意到，军事部门提供的这种支助在有关的规划文件和特派团筹备报告中很少提到，因而也没有列入相应的预算要求。因此，这种支助任务没有列入分配给军事部门执行以首要责任——提供安全——的预算。因此，军事部门在全面执行核心任务时，不可能向人道主义活动提供充分的支助。监督厅注意到，特派团综合规划进程和几种形式的特派团综合工作队，比如旨在把维持和平行动部的外部伙伴纳入特派团规划的工作组，迄今尚未纳入军事部门支助人道主义活动的规划。监督厅认为，维持和平行动部最近对特派团规划进程的审查，可以因邀请人道主义组织和机构参加讨论而受益，以确保在今后特派团军事部门的规划中考虑到他们的看法。

11. 与此同时，在特派团的任务规划或定期任务审查中，人道主义组织和机构没有始终一致地与维和部进行积极主动的合作。因此这两项工作没有得到确定人道主义组织和机构行动如何从不同地区的军事支助中受益所需的资料。影响加强规划协调的因素之一，是联合国难民事务高级专员办事处、世界粮食计划署和世界卫生组织等主要人道主义组织和机构在总部和区域/国家办事处制定规划和战略，而维和行动则是在纽约维持和平行动部或在特派团进行规划。

12. 监督厅注意到，在特派团一级的军民协调和联络战略，特别是在特遣队执行的社区支助项目方面，存在着薄弱环节。社区支助项目几乎无一例外地在特遣队一级进行规划，而没有纳入支持特派团实现其明确针对既定人口、地点和计划的目标的总体战略。社区支助项目在战略上没有与特派团目标保持一致的情况特别明显，因为特派团对社区的支助项目是根据提供支助的能力开展的，而与地方居民的基本需要和某一地区的总体人道主义和发展工作并无关联。其根本原因在于，社区支助项目常常立足于特遣队所具备的能力，而不是当地居民的优先需要。最后，为社区支助项目进行战略规划的努力，又受到了向特派团部署参谋出现延误等其他因素的影响，致使参谋无法参加特派团内部的初步规划。

B. 协调

13. 部队总部的军民协调和联络部门，是负责协调军事部门参与民事援助的主要军事实体。这一部门或是部队总部的一个处，或是行动处的一个股。部队总部负

责军民协调和联络的参谋，其主要任务是就军民问题和行动向部队指挥官提出建议并参加协调机制。区总部同样设有这一职能，也负责向部队总部传递特遣队的信息。在特遣队一级，指定的军民协调干事在任命之后，与民政实体和区总部进行协调，并推动执行社区支助项目。

14. 监督厅注意到，部队总部与区总部和特遣队并不总是就社区支助项目进行协调。虽然负责军民协调和联络的参谋应对社区支助项目进行监测并参与其规划，但在绝大多数情况下，他们只是在项目完成之后才了解情况。因此，特派团整个工作中协调和推动这种项目以及改进项目执行的机会，没有始终得到利用。

15. 联合国军事观察员因接近当地社区，常常对社区支助项目和速效项目提出较好的建议。但是，不同的报告途径不利于把他们的资料以一致的方式转递给区总部或部队总部内的军民协调部门。监督厅承认在各具体部门独立运作的情况下，不同的报告途径是不可避免的，甚至是必要的，并认识到维持和平行动部为整合部队总部一级的军事部门报告作出了努力，但是这项工作有待在各特派团全面铺开。

16. 除军事部门内部必须进行密切协调外，还应通过人道主义协调员及其代表与人道主义界开展适当的协调和联络，这有助于特遣队集中开展效力最大的项目，满足目标居民的需求，最重要的是将各项举措与某一地区整个人道主义和恢复活动相结合。但是，在社区支助项目方面，很少开展这种协调。人道主义组织和机构指出，缺乏协调可能产生严重后果，特遣队在加强和平工作中以及发生战斗时，为地方居民提供直接援助时尤其如此，因为冲突的其他方面和受益者不愿或者不能对军事部门和人道主义机构提供的援助加以区分。³ 这一十分严重的问题，使得军事部门与人道主义组织和机构之间的密切协调变得极为重要，以确保生命不受威胁，进入受影响居民的道路保持畅通。尽管如此，监督厅注意到，社区支助项目一般由特遣队指挥官批准，有时与部队指挥官协商，但很少与人道主义协调员或其代表协商，即使这种项目可能对人道主义活动产生重大影响。监督厅注意到最近为修改《秘书长代表、驻地协调员和人道主义协调员之间关系指导准则》以及维和部军民协调政策所作的努力，以解决“争取人心”活动（即社区支助项目）与速效项目有效协调的问题，并希望通过向各级指挥部门传达这些指示，建立起可行和明确的协调机制。为此，监督厅强调指出，这些指示应该使国家特遣队在社区支助项目方面具有实际的灵活性。

17. 监督厅注意到，维持和平行动部和人道主义事务协调厅为改进协调，部署了“军民协调干事”职衔的文职人员。目前，已在特派团部署了三名这种干事，两名由维和部派出，一名由人道主义事务协调厅派出，但其职权范围略有不同。但是，他们的作用没有得到明确的认识，军事和文职部门以及人道主义事务协调厅

³ 2004年6月，机构间常设委员会参考文件《复杂紧急局势中的军民关系》，第43段。

对他们的工作范围和职责常常缺乏共识。在一个案例中，造成混淆的主要原因是，军民协调干事担任的军民协调工作，最初是由人道主义事务协调厅设立的，工作重点向人道主义协调员提出建议，而即将派驻的特派团也设立了具有相同职权范围的、类似的协调和联络职能，造成职位重复设置。因此，人道主义事务协调厅的协调职能不复存在，而干事目前在保持同一职衔的同时，不仅为人道主义协调员提出建议，还为军事部门提出建议。因此，干事与军事部门的参谋在具体职责和负责领域发生了冲突。由于负责履行这些职能的文职人员和军事人员使用同一职衔，致使混淆进一步加剧。监督厅的意见是，为避免重复工作，如果军民协调职能在特派团设立之前已经存在，人道主义事务协调厅和维持和平行动部就应进行密切协商，以在新的职权范围内确定有关人员的适当地点和职责，并避免特派团内外负责军民协调的军事和文职人员的职权、职务说明、职衔或相互关系发生冲突。

18. 军民协调干事主要为人道主义组织和机构服务，特别是为人道主义协调员提供支助。但是，监督厅注意到，需要就社区支助项目的执行以及军事部门与人道主义组织和机构之间的互动和协调，持续向特派团，特别是军事部门提供专业建议。在目前的组织结构内，文职的军民协调干事和秘书长副特别代表/人道主义协调员/驻地协调员都无权作出决定，也无权指示军事部门或对其提出建议，在一些情况下，军事部门并不欢迎这种建议，特别是有关社区支助项目的建议。虽然维持和平行动部配合人道主义事务厅提出的为即将上任的部队指挥官和特派团团长提供任前简报的建议极有价值，并可能解决与社区支助项目和速效项目有关的一些重要问题，但是这些只是在发生立即需要就某一具体问题提出建议情况前的一次性活动。此外，虽然具有军民协调经验或参加过有关培训的参谋，可能很有能力就军民协调的军事方面提出建议，但是军事部门执行的社区支助项目的效力，还将从具有人道主义事务、恢复和发展工作经验的专业人员提供的补充投入中受益。此外，部队总部军民协调部门缺乏文职人员，可能会妨碍协调工作，因为军事人员和文职人员具有不同的文化，并需要与开展人道主义活动的文职人员的复杂网络合作。因此，监督厅认为，在特派团总部联合设置军民协调股，可以有效地弥补目前在协调方面存在的缺陷，并确保社区支助项目与整个人道主义方案保持一致并促进实现特派团的目标。

19. 监督厅注意到，在人道主义组织和机构向军事部门提出的支助要求的协调方面，由于人道主义组织和机构对于向特派团哪一部门提出及如何提出援助要求存在混淆，这种要求通过若干不同的渠道进行传递，有时甚至直接向特遣队指挥官提出。因此，军事部门有时收到的要求没有经过筛选，没有确定优先秩序，它们也没有能力对这些要求的相对重要性作出评估。监督厅还注意到，一些人道主义组织和机构对特派团可能提供的支助抱有不切实际的期待，特别是在人员行动和货物要求方面。这种要求的批准过程没有做到完全透明，这也是没有助益的。监督厅据此认为，要使协调机制发挥可靠的作用，必须为处理支助要求设立为各方

了解的接触点，并建立明确的授权渠道和程序。同样重要的是，所有这些资料应做到及时提供并广为传播，以使已经设立的各种安排能够始终一致地得到遵守。

C. 政策指导

20. 军民协调政策是 2002 年制定的，对所有特派团具有约束力。该项政策概述了有关的原则和人员编制以及培训要求。目前在人道主义事务协调厅的协作下，正在更新该项政策的内容。监督厅发现，由于此项 2002 年的政策推广和执行不力，特遣队指挥官和部队总部不了解这项政策。维和部制定的其他指导文件，如部队指挥官指令，只是简要地提及军民协调政策和与军事部门参与民事援助有关的事务。结果某些特派团的特遣队采用的是国家和多国（非联合国的）军事政策，而这些政策并不一定符合维和部的政策，并且各特派团的政策差异悬殊。另外一些特派团根本就没有采用任何政策。由于目前未能在特派团中实施现有的政策，对军事部门参与民事援助和军民协调职能的概念缺乏共识，甚至产生错误的认识。人道主义组织和机构也制定了指导文件，主要针对人道主义界。这些文件处理的是对人道主义活动的军事支助的问题，并不便于维持和平部队使用，而且对各特派团不具约束力。此外，有必要为维持和平部队提供一个综合的军民协调政策（或一整套协调统一的政策），内容涵盖文职人员和军职人员在多层面的维持和平行动中的各种相互作用，如人权、民政、政治事务、裁军、复员和重返社会等，为此需要处理的问题不同于只是与狭义上的人道主义活动有关的问题，虽然这超出了本次审查的直接范围。

21. 应该在一个恰当的指导体系内，将总部制定的概述维和部关于联合国维持和平行动重大问题或活动的立场、目标和处理方法的核心政策编写成为具体的标准操作程序或类似的文件，以便为执行各级指挥任务提供可操作的指导说明。但是就监督厅所知，除极少数例外，并没有这种针对战术一级的关于军事部门参与民事援助的指导说明。特派团一级上形成的其他指导材料，如行动概念和军事活动计划，并没有具体说明特遣队在执行军事部门参与民事援助的有关任务中应该如何处理关键的活动，而只是为军事部门提供了一个泛泛的框架。监督厅认为，必须为各级军事指挥和国家特遣队，将经修订的维和部军民协调政策编写成标准操作程序，以便为如何执行军事部门参与民事援助提供指导。此类标准操作程序有必要就如下内容提供明确的指导说明：(a) 如何在紧急/危机局势下的行动中或者在开展社区支助项目中与人道主义组织和机构打交道；(b) 如何开展社区支助项目（如制定战略、确定恰当的项目、制定优先顺序、规划、执行、评估和公布内容）；(c) 何时需要协调以及与哪些机构（如人道主义组织和机构、地方社区和地方当局）进行协调；(d) 与哪些机构以何种方式共享的信息类别；(e) 什么是适于此类项目的捐助以及筹资机制（在财务上限、可接受物品以及分配机制等方面）；(f) 不赞成军事部门用“人道主义”一词来描述社区支助项目。目前，特派团一级指导材料的制定工作延误情况严重，并且此类文件的术语不一致。监

督厅对维和部目前更新并改善其指导体系的努力表示肯定，并认为在作出这些努力的过程中应改正上述缺点。

22. 监督厅注意到现有若干有关速效项目的准则，并且肯定了维和部和维持和平行动最近审查这些准则并处理监督厅曾提出的建议的努力，特别是关于速效项目执行和评估期限的建议。但是监督厅发现，特遣队有时并不知道提交何种项目，并且经常难以管理项目。在某些时候，各特派团对速效项目资金有无情况的了解并不一致，军事和民事部门对有关速效项目管理的作用和职责分辨不清，而且在选择项目时经常没有明确的战略或者不考虑战略受益对象。这些混淆主要是由于目前供特派团所采用的准则的性质造成的。这些准则概述了关于如何设立审批委员会的程序和速效项目审批进程，并且罗列了可能实施干预的方面，但是在速效项目的方案方面缺乏指导说明，例如 (a) 有必要制定一个针对具体特派团的战略并确立相应的选择标准；(b) 按照阶段和职责恰当地执行和管理项目；(c) 在特派团内外推广速效项目的方法；(d) 有必要评估项目以及记录和推广经验教训。

D. 支助和资源

23. 维和部在军事部门参与民事援助方面向特派团提供顾问意见和支助的能力十分有限。虽然军事司的联络干事对此非常尽职，但是他们还要负责其他许多活动，并且他们的职务说明并不包括在军事部门参与民事援助或军民协调方面向维持和平行动提供支助。监督厅发现，特派团工作人员并不始终了解应该从维和部哪一部门获取有关军事部门参与民事援助的顾问意见。同时，监督厅注意到，人道主义事务协调厅的人道主义军民协调科和政策制订和研究处在向特派团工作人员，特别是那些参加过军民协调科的培训并且已经建立了非正式的经验 and 顾问意见共享网络的人员提供顾问意见的工作中发挥了重要作用。军民协调科及其前受训人员的网络（包括那些完成由建设性解决冲突非洲中心等其他机构提供的培训方案的人员）能够在维和部的支助下进一步发展成为一种既定资源，向部署在特派团的文职和军事人员在人道主义层面上提供有关军事部门参与民事援助的顾问意见。为了能成功地做到这一点，军民协调科、政策制订和研究处以及维持和平行动部必须在军事部门参与民事援助方面开展紧密互动。同样重要的是，部队总部的军民协调处处长须按照维和部经修订的政策完成军民协调科的培训。

24. 在特派团一级，监督厅注意到，由于合格人员短缺，造成难以有效开展军事部门参与民事援助。在某些情况下，没有为特遣队委派军民协调干事。经常是临时委派此类干事，协调工作是这些人员本职工作外的额外职责。监督厅注意到，在有些情况下，部队总部参谋和特遣队军官缺乏军民协调的适当资格，因为维和部关于部队总部军民协调的职务说明、部队派遣国的准则或相关的通用谅解备忘录都没有规定对军民协调工作经验的要求。此外，上述文件也没有提出相应的培训要求，以便在某种程度上补偿经验不足。另外，参谋和特遣队军官通常得不到

足够的汽车、通信设备、数码相机、商务名片等各种充分有效开展军民协调工作的必需品。

培训材料

25. 维和部综合培训处与人道主义组织和机构共同为联合国维和人员编制了部署前的军民协调和人道主义援助基本培训内容。虽然培训材料非常具有指导性，说明了军事部门如何支助人道主义活动，但是内容需要更新，并且未能充分说明军事部门在开展社区支助项目和速效项目方面的作用。针对参谋的第2级标准培训第6单元等提供了有关此类项目的详细内容。但是，特遣队或基层单位参谋通常无法获得2级标准培训单元的培训，尽管他们应该获得与这一培训内容相同的资料，因为这与正确开展社区支助项目有关。最后，高级军事人员确切理解联合国关于军民协调的政策也至关重要。虽然特派团高级官员课程草案包括一个关于人道主义事务的单元，简要处理了七方面内容之一的军民协调问题，但是该单元未能充分详细地解释维和部的军民协调政策以及军事部门在开展社区支助项目方面的作用，特别是军事行动单元没有包含这些内容。此外，增加关于军民协调和社区支助项目以及速效项目的单元之后，就能够处理人道主义层面之外的军民协调问题，还能包含相关的工作。

26. 在特派团一级，部队总部为特遣队和参谋提供标准化的上岗培训，其中包括军民协调的内容。但是，特派团为军事部门提供的在职培训却在多数情况下仅由军官作教员。其实对于受训人员，由经验丰富的文职人员提供指导是有好处的。此外，由监督厅审查的多数培训材料并没有及时地提供给相关学员。材料内容描述性过多、指导性差，未能涵盖必要的技能和知识（例如在项目管理和速效项目方面），而且各特派团的材料内容差异悬殊。最后，监督厅注意到在特遣队内部和之间进行有关军民协调的知识、经验和教训交流的机会非常有限，尽管这种交流对更加制度化的培训课程是一种补充，十分有益。在开展社区支助项目的问题上这一点尤为突出。由于在轮换的特遣队之间缺乏连贯一致的项目知识传授，因此有时会造成难以确保项目实施的连续性和及时性。

经验教训和最佳做法

27. 监督厅注意到特派团开展了关于军民协调和速效项目宝贵经验教训的研究，并在各速效项目协调员之间建立了非正式网络，这些协调员能够横向交流信息和最佳做法。但是，监督厅收到埃厄特派团编写的此类研究报告，而且其他特派团很少开展此类研究。虽然维持和平行动部维持和平最佳做法股努力推广此类研究，但是在其网站上并没有一个有关军民协调或速效项目的具体分类，在人道主义或军事分类下也没有包括有关的经验教训文件。监督厅发现，既没有进一步综合现有文件以便推广，也没有利用现有文件来查明目前的差距或政策改进的机会。此外，监督厅发现在特派团一级，并没有采用良好的评估方法系统地审查由

军事或文职部门开展的社区支助项目和速效项目的结果。在对此类项目的评估中，应评估速效项目和其他社区支助努力是否是利用现有资源赢得人们信任的最佳手段。最后，有助于共享最佳做法的关于速效项目的非正式网络显然没有在机制方面得到充分支助，例如没有在维持和平最佳做法股的网站上提供空间，也没有主持人负责张贴问答和相关的见解，以便特派团的人员直接在網上阅读这些内容。

三. 结论

28. 在多数情况下，维持和平行动的军事部门在需要提供援助时总是很认真地支助人道主义活动以及人道主义组织和机构，并且多数特遣队均致力于改善居住环境以及为东道方做出积极贡献。但是，只有激情和热情还不足以确保军事部门参与民事援助取得高效益、高效率的结果。没有连贯而全面的规划和战略、协调、指导和支助方针，仅靠不断地临时应付，会妨碍军事部门为人道主义活动和本地社区提供支助的能力。鉴于特遣队开展的社区支助项目是军事行动的组成部分，目前的挑战就是如何对特遣队的投入、精力和资源进行正确的引导，使之有助于实现特派团更大的目标并与其它方面的努力互补。目前在为特派团的特遣队提供有关社区支助项目的指导上存在薄弱之处，并且反馈——特别是人道主义组织和机构的反馈——不佳的情况时有发生，这些问题都需要得到处理，以便在最大程度发挥实地合作和合力的好处。鉴于最近关于综合特派团和特派团中军民合作的富有成效的讨论越来越多，特别是维和部和人道主义事务协调厅之间开展了更多此类讨论，监督厅相信很快就能将这些讨论的结果转化为对军事部门的明确指导。下一个挑战将是在支助人道主义活动的军事部门所取得的经验基础上进一步发展，并且开展恰当的改革，在人道主义应急阶段后建设和平行行动的各阶段中处理军事部门参与民事援助的问题。此类努力同样要求制定考虑到规划、战略、协调、指导和支助影响的全面方针。

四. 建议⁴

29. 维和部答复，**同意并支持所有建议。该部已经采取措施执行其中一些建议。这些建议非常实际，可以作为维和部某些政策倡议的依据。**

建议 1

30. 维和部应确保在特派团的规划，包括评估任务和授权审查进程的恰当阶段，与有关伙伴协商确定并审议军事部门支助人道主义组织和机构的机会（上文第 10 和 11 段）（SP-05-002-001）。

⁴ 括号中的编号是指监督厅为记录建议而采用的一种内部符号。

建议 2

31. 维和部应确保在恰当的特派团一级的规划文件中列有社区支助项目的战略，该战略要考虑当地民众的需求以及特派团的总体目标。此类战略应与人道主义组织和机构协商制定（第 12 段）（SP-05-002-002）。

建议 3

32. 维和部应为特派团提供明确的指导，以便在军事部门内以及在军事部门与人道主义组织和机构之间有效协调社区支助项目和速效项目（第 14 至 16 段）（SP-05-002-003）。

建议 4

33. 维和部应与人道主义事务协调厅一道审查负责特派团内军民协调的文职人员的职权范围以及在机构内的位置，以便加强实效并避免重复（第 17 和 18 段）（SP-05-002-004）。

建议 5

34. 维持和平行动应告知特派团地区的人道主义组织和机构，可以将对军事支助的请求交给哪个具体的联系点，如军民联合协调股。该股应从人道主义的角度对此类申请进行优先排序，然后转交给军事部门，以供按照恰当的渠道采取行动。在必要时，可为特派团的各级指挥或各地区设立不同的提交点。维和部应确保所有特派团均执行此安排（第 19 段）（SP-05-002-005）。

建议 6

35. 维和部应以主管维持和平行动副秘书长指令的形式发布关于军民协调的修订政策，并确保该政策在其他所有相关指导材料中得到充分体现，包括部队派遣国准则和部队指挥官指令。应广泛提供该政策的印刷版和电子版，为编写针对各级指挥的通用标准操作程序打下基础。标准操作程序将涵盖人道主义组织和机构与实地军事部门之间的相互作用以及开展社区支助项目的工作（第 20 和 21 段）（SP-05-002-006）。

建议 7

36. 维和部应提供关于编制针对特定特派团的战略的补充说明以及关于速效项目的管理、执行和评估工作的补充说明，作为对目前由主计长就速效项目颁发的职权范围的补充（第 22 段）（SP-05-002-007）。

建议 8

37. 维和部应在与人道主义事务协调厅协商的基础上，告知各特派团获得有关军事部门参与民事援助的顾问意见的联络点（第 23 段）（SP-05-002-008）。

建议 9

38. 维和部应确保为各特派团提供足够的合格人员及充足的支助设备（如汽车和其他供应品），以便在部队总部、区总部以及特遣队各级发挥有效的军民协调职能。特别是维和部应至少在特派团部队总部的军民协调最新职务说明的必要资格一节中包含一项职前军民协调培训的规定，并对部队派遣国准则和通用谅解备忘录人事附录的“能力”一节作类似的修订，以便体现维和部军民协调政策中对有关军事人员资历要求的规定（第 24 段）（SP-05-002-009）。

建议 10

39. 维和部应更新标准通用培训单元第 1 级中关于军民协调的通用培训单元，其中要包含有关军事部门在执行社区支助项目和速效项目方面作用的详细内容。此外，标准培训单元第 3 级应包含有关军民协调的单独单元，其中包括社区支助项目和速效项目（第 25 段）（SP-05-002-010）。

建议 11

40. 维和部应在军民协调参谋长的职务说明中规定，参谋长有责任确保特派团内对有关军事人员——包括到达战区后的联合国军事观察员——的培训包含军民协调的内容，还要确保此类培训应始终以标准培训单元 2-6 以及人道协调厅军民协调培训的相关材料为蓝本。在职务说明中还应规定参谋长有责任在各特遣队之间定期就军民协调的问题举行会议并推动信息交流，包括采用内联网的方式，并且有责任确保各轮换特遣队之间和部队内部就军事部门参与民事援助的问题进行有效的知识传授（第 26 段）（SP-05-002-011）。

建议 12

41. 维和部应设立一个机制，确定记录、提炼和分析关于军事部门参与民事援助问题，包括社区支助项目和速效项目的经验教训和最佳做法，以及通过网站、交互式数据库或虚拟经验社区等方式推广相关研究的责任（第 27 段）（SP-05-002-012）。

主管内部监督事务厅副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)