



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联合国维持和平行动军事情报管理效力的 审查报告

摘要

全面、有效的情报管理对于维持和平行动有根据地作出决策而言至关重要，特别是在根据《联合国宪章》第七章授权执行的任务中，动荡不稳的局势需要立即、全面地收集和分析军事情报，以确保安全和成功。内部监督事务厅（监督厅）虽然认可在维持和平行动的联合情报管理方面取得的进展，但鼓励维持和平行动部尽快颁布相关政策，包括特派团联合分析小组的作用和组成。

监督厅注意到，维持和平行动拥有有效管理情报所需的资产，但需进行有侧重点的配置和组织。为提高工作人员的情报管理技能，维持和平行动应拟订现有工作人员职能的具体战斗序列，并使情报管理培训标准化。尤其需要部队与负责新闻事务的文职部分开展更多协调。

随着安保风险的增加，部队派遣国面临着向其特遣队提供情报的压力，有时是绕开维持和平行动提供情报。监督厅认为，这种做法有反作用，应确定正式的体制机制，用于部队派遣国向维持和平行动输送情报，包括用于特派团间的情报共享。



由于建立可靠的情报来源和发展高效的分析和传播系统的过程需要时日，维持和平行动需要维持和平行动部在部署阶段提供更多支助。还需为维持和平行动适当装备新的情报收集和分析技术，特别是在通信监测、电子对抗手段和信息安全等领域。监督厅称赞维持和平行动部采取在维持和平行动中设立最佳做法协调人的做法，同时鼓励更广泛地传播和利用在实地汲取的军事情报管理方面的经验教训。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	4
二. 情报管理在当代维持和平行动中的作用	5-10	4
A. 情报活动是维和的组成部分	5-6	4
B. 公开来源情报是增强战斗力的手段	7-8	5
C. 全特派团的协作对情报管理至关重要	9-10	5
三. 维和行动中信息管理的组织情况	11-29	7
A. 特派团联合分析小组可以精简维和行动中的信息流动	11-15	7
B. 特派团联合分析小组和军事情报处的作用互补但有所不同	16-19	9
C. 工作人员经常缺乏有效管理信息的能力	20-23	11
D. 新闻可能会对特派团联合分析小组有价值	24-25	12
E. 有效的信息行动可以促进安全	26-28	13
F. 部队派遣国可以有效促进特派团中的行动一级信息工作	29	13
四. 各特派团间信息的流动和管理	30-31	14
五. 对信息管理的技术援助	32-35	15
A. 维持和平行动部的信息管理技术援助能力分散	32-33	15
B. 特派团在部署阶段很脆弱	34-35	15
六. 促进机构经验学习和最佳做法	36-38	16
七. 信息管理技术的运用	39-45	16
A. 公开的信息技术是有效和公正的	39-42	16
B. 电子监测和反措施必不可少	43-44	18
C. 外地特派团缺乏全面信息安全	45	19
八. 结论	46	19
九. 建议	47-62	19

一. 引言

1. 如果作出更强的任务规定，授权收集军事情报、根据政治背景迅速全面地分析情报并依据这种有根据的分析果断行动，联合国维和历史上的一些失败本可避免。2004年11月九名维和人员在科特迪瓦被杀，2005年2月八名维和人员在刚果民主共和国遇伏被杀，即是此种失败的例子。这两起事件无情地提醒人们注意情报在维和中的至关重要性以及未能获取准确及时情报的致命后果。

2. 开展维和有时需要果断、有分寸地使用武力。联合国和平行动问题小组的报告指出，“接战规则应足够有力，不应强迫联合国特遣队将主动权交给攻击者”（A/55/305-S/2000/809号文件，第49段）。在这方面，对准确、全面的军事情报的需要比监测非军事区的传统维持和平行动对此的需要大的多。实际上，情报在维和中的最大价值在于它可能会预防或预测日益逼近的威胁，从而消除或尽量减少使用武力的情况。维持和平行动不断变化的复杂性还需要维持和平行动的军事和文职部分在管理风险方面开展更有效的合作与协调。

3. 内部监督事务厅（监督厅）从减少行动和安保风险以及提高特派团业绩的方面评估了维持和平行动军事部分管理情报的效力。监督厅还审查了维持和平行动部的情报管理能力及其在特派团规划方面的效力以及先遣团的实地业绩。虽然监督厅审查的主要侧重点是军事情报管理，但该问题是在特派团信息管理整体框架的范围内进行审查的。本报告处理了情报管理工作的所有方面，包括总部维持和平行动部提供的支助、所得经验和最佳做法的适用及特派团间共享情报等问题。

4. 该项审查活动包括对联合国正式文件、特派团报告、维持和平行动部内部文件、包括学术论文和个案研究在内的相关研究和分析报告的案头审查；在总部维和部进行的访谈；分析向所有维持和平行动发出的350份电子问卷的166份回复；对五个维持和平行动的实地访问。监督厅十分感谢维和部在总部和实地向其提供的合作。本报告吸收了2005年12月5日维和部对本报告草稿提出的意见。

二. 情报管理在当代维持和平行动中的作用

A. 情报活动是维和的组成部分

5. 监督厅注意到，在1999年以后设立的10个特派团（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）、联合国利比里亚特派团（联利特派团）、联合国海地稳定特派团（联海稳定团）、联合国布隆迪行动（联布行动）、联合国科特迪瓦行动（联科行动）和联合国苏丹特派团（联苏特派团））中，有7个均在根据《联合国宪章》第七章给予的执行政和的任务授权下开展行动。在根据第七章给予的授权任务下开展行动的维和人员一般有四大情报需要，其中三项必须在他们部署到特派团前得到解决。它们包括关于冲突

的历史背景的背景资料；军事和人道主义局势；气候和地理资料，包括基础设施的状况。一旦抵达实地，他们即需关于维持和平行动所受潜在威胁的全面、最新情报的数据库，以及用于立即、可靠地收集和传播关于已知、正在出现和未预见的各种威胁的系统。监督厅审查了各特派团如何满足这些需要的情况。例如，在联刚特派团，当地局势仍然紧张动荡，联合国行动指挥官需要有力的情报支持，以便确定交战方的意图和政治动态能如何影响特派团。

6. 监督厅注意到，有一种普遍的看法，即“谍报”一词有负面含义，并将“军事情报”作为委婉语使用。因此，谍报官变成军事情报官，谍报汇总变成军事情报汇总，等等。实质上，这些改变仅是表面上的，并没有改变情报工作的至关重要性。在这一过程中，来自各种来源、以多种语文和媒介（口头、书面和图像）提供的情报得到周密、有序的收集、处理、分析并呈交决策者，以便减少不确定性并提出使不稳局势变得更加可控的各种备选办法。监督厅认为，与其继续保持这一用语的负面含义，不如明确承认“谍报”工作对成功维和的至关重要性，后种做法的益处更多。

B. 公开来源情报是增强战斗力的手段

7. 监督厅注意到，当维持和平行动中的情报管理专门依靠情报的公开来源、公开来源情报的传递和公开行动时，这种管理就极为有力和见效。在这些条件下，情报管理无疑符合所有可适用的法律规则，包括东道国的法律规则、文化和宗教信条及习俗，是合法的、合乎道德规范的。由此，可将维持和平行动的情报管理定义为“利用公开来源的情报来理解、形成和主导对任务区的认知”。因此，它是增强战斗力的手段，应提供给每个特派团的各级指挥，并配以必需的实施技能。例如，监督厅注意到，在联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）等典型的传统维和特派团中，维和人员的作用是通过隔离彼此对立的军事部队来维持和平，这些有主权、有军纪的部队接受其承认的指挥系统的指挥，而情报工作的主要任务是收集关于军力部署和部队移动的情报。虽然这一任务能够从固定的观察所使用基本的通讯和报告程序来完成，但尚需进一步分析情报，以便了解在更广泛的政治和安保环境中产生的影响。

8. 在复杂的多层面特派团中，特别是联刚特派团、联科行动和联海稳定团等特派团中，它们的任务是为当地社区提供安全环境，并重建其破碎的家园，因此必须对威胁这些社区的集团和个人有充分了解。正如秘书长指出的，维和部队必须收集和分析关于一心想要破坏过渡进程的破坏分子的情报（见 S/2004/1034，第 31 段）。这可能需要建立广泛的情报收集网及分析和处理情报的系统。显然，所有维和特派团都存在对情报管理的需要，但管理实体的规模和组成可因任务规定、部队规模和特派团结构而有所不同。

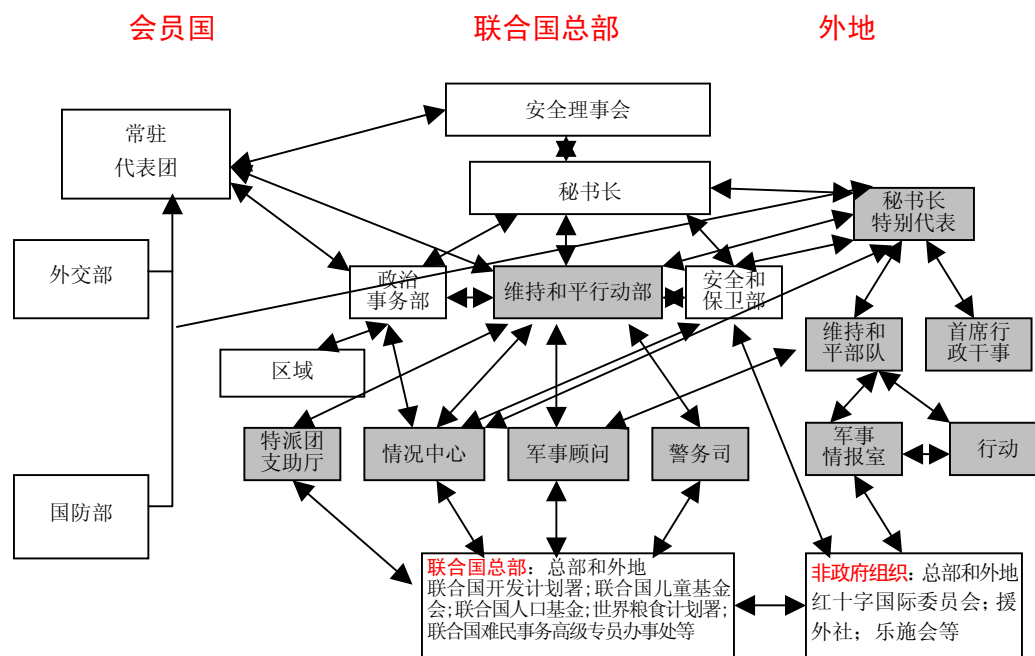
C. 全特派团的协作对情报管理至关重要

9. 多年来, 维持和平行动的特点已变得愈发具有多面性。例如, 在联刚特派团、联海稳定团和联利特派团, 维和工作的范围涉及选举监督人员和大量建制警察, 以确保对民主体制的承认、恢复法治和打击犯罪及腐败。其任务含括保护人权、难民和流离失所者的福利及促进经济重建。维持和平行动任务的这种扩展带来并非经常出现在较早的传统特派团中的各种新行动者, 需要军事和文职部分更为密切地协作, 并在各级有效分享情报信息。除关于安保问题的合作之外, 任何一个部分的活动往往直接影响其他部分的行动和产出, 从而在特派团中形成一个复杂的信息流动网。

10. 图 1 体现了监督厅对维持和平行动中复杂的信息流动的理解。它看似一个过于复杂和纷乱的网络, 有时可能难以协调一致地运作。一些紧要的信息可能流失在这一复杂网络中, 而使用非正规通讯的趋势可能使一些行动者无缘获取重要信息。监督厅认为, 需要引入更为精简的正规机制, 以使信息流动更加有效。

图 1

维和行动中的主要行动者和信息流

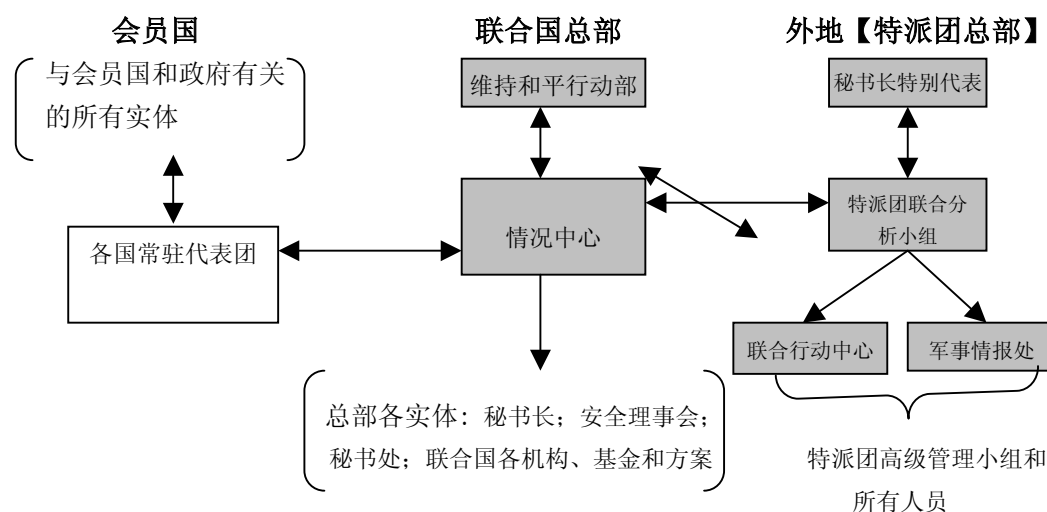


三. 维和行动中信息管理的组织情况

A. 特派团联合分析小组可以精简维和行动中的信息流动

11. 监督厅满意地注意到，维持和平行动部设想把特派团联合分析小组作为一个多领域实体，对所有来源的信息进行分析，并向特派团高级管理层提供战略信息和评估以协助决策，以此在特派团一级建立一体化的中央信息核对和处理中心，努力简化维和行动中的信息流动。监督厅观察到，有七个特派团（联海稳定团、联刚特派团、ONUB、联塞特派团、联利特派团、联苏特派团和联科行动）已经建立了类似于特派团联合分析小组的组织。特派团联合分析小组作为特派团一级的信息管理中心，应该能够使维持和平行动部精简图 2 所示的信息流动。

图 2
简化信息流动示意图



12. 然而，监督厅注意到不同特派团成立的特派团联合分析小组的结构和业务设想存在差异。例如在联刚特派团，特派团联合分析小组目前隶属于政治事务司，工作人员包括三名政治事务干事、一名联合国民警警官以及从维和部队军事情报处借调的两名军事人员。联刚特派团原来提出的概念文件设想该小组直属于秘书长特别代表，通过办公厅主任报告工作，但这一设想尚未实施。在 ONUB 和联利特派团，特派团联合分析小组在很大程度上仍然是部队指挥官领导下的一个军事单位，没有文职人员，这表面原因是相关员额没有编入预算。

13. 表 1 中有关七个特派团的特派团联合分析小组组成和结构的资料显示，工作人员的编制存在差异，特派团关键单位的代表性也不一致。监督厅注意到，括弧

中数字所显示的资料有不相符之处，这一情况显示对联刚特派团和联苏特派团进行实地视察时所核实的现有人员与总部维持和平行动部所掌握信息的比较情况。监督厅认为，这种不相符情况显示，由于没有为特派团联合分析小组制定明确的政策和指导，特派团联合分析小组的结构不断发生变化。监督厅还指出，维和部下发给各维和行动的信息管理指导方针和指示可能需要进一步加强。例如，给联海稳定团部队指挥官的政策指示提到设立特派团联合分析小组，但没有提到从哪里可以获得有关该小组结构和组成情况的指导方针。

表 1

特派团联合分析小组的组成情况

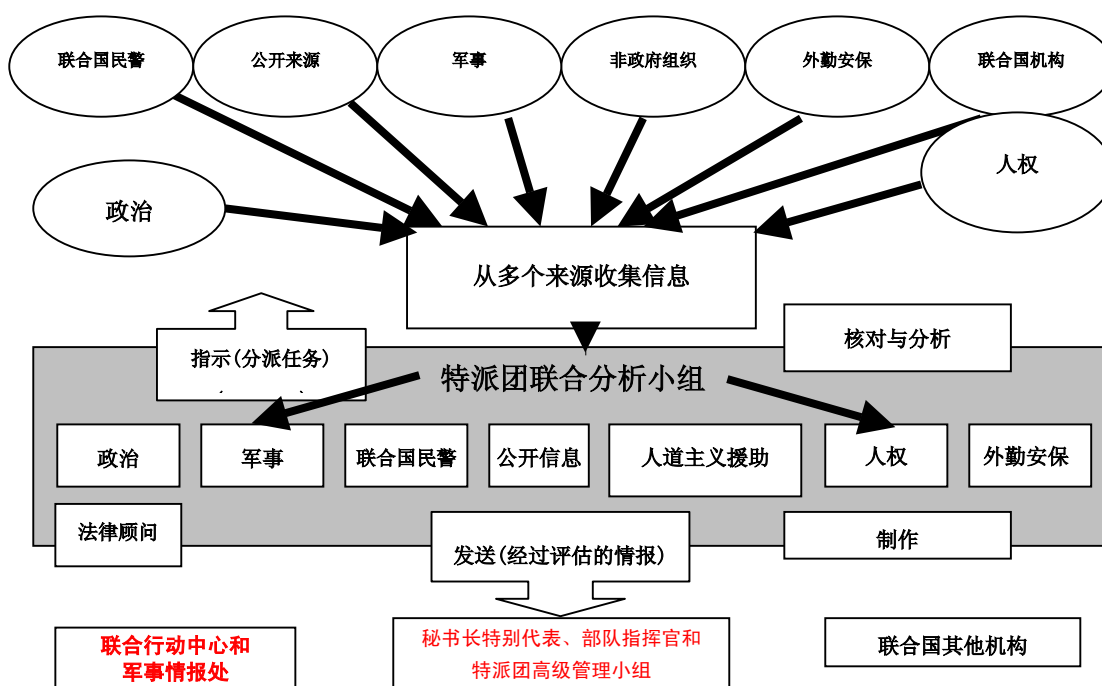
特派团	军事员额	联合国民警	文职员额
联海稳定团	5	4	3
联刚特派团	3(2)	—(1)	10(3)
ONUB	11	—	—
联塞特派团	7	—	—
联苏特派团	8(6)	1(2)	4(5)
联利特派团	15	1	2
联科行动	10	—	6

14. 在这一方面，监督厅满意地注意到，维持和平行动部已经成立一个由维持和平最佳做法股牵头的工作组，工作人员来自军事司、行动厅、情况中心、特派团支助厅、安全和安保部和政治事务部，以便就特派团联合分析小组的设想和结构制定一项政策。监督厅注意到，在进行审查时，新闻部和联合国人道主义事务协调厅还不是工作组的成员，但已经邀请它们加入工作组。

15. 监督厅认为，为取得最大成效，特派团联合分析小组应该反映特派团的组成情况，并且最好由一名任用时间相对较长的人员领导，以维护机构知识。此外，为了保持特派团联合分析小组作为一个重点满足特派团领导战略信息需要的所有来源分析中心的特点，小组必须在秘书长特别代表或特派团团长的直接领导下运作，并必须具备向特派团高级管理层提供评估意见的法律咨询能力，以便在可能涉及环境或私人财产等各个问题的领域内帮助决策。一个能充分运转的多领域特派团联合分析小组的系统工作周期应如下文图 3 所示。分析小组的这一业务结构应有助于重点采取统一方法进行战略分析，把多个来源提供的经过评估的情报转发给特派团所有单位，使所有单位能够注重完成更广泛的特派团任务，而不是部门目标。

图 3

多领域特派团联合分析小组的运转过程



B. 特派团联合分析小组和军事情报处的作用互补但有所不同

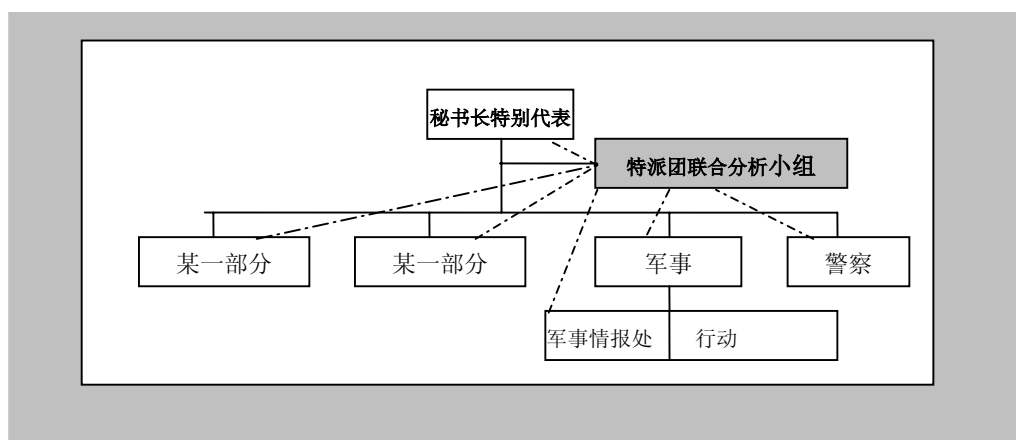
16. 监督厅注意到，联合国军事观察员和军事联络官每天的地面巡逻和侦察是维和行动中最常用的信息收集手段。联合国军事观察员通常收集的各种信息并不局限于安全问题。例如在联利特派团，联合国军事观察员和军事联络官收集到解除武装、复员和重返社会进程所使用的绝大部分信息，而在联苏特派团，他们提供有关人道主义需求的许多信息。然而，即使是训练最为有素、意识最强的观察员，所能收集的信息的数量和质量也是有限的。他们报告的大量资料可能比较含糊和相互矛盾，需要进行审查才能找到某种模式，查明资料之间的不相符和一致性问题，以及这类资料是否有意义。尽管观察员或许能够对信息进行一些基本分析，但通常他们离现场太近，无法看到大的场景，因此需要部队总部的军事情报处进行全面分析。

17. 与此相比，尽管特派团其他单位的收集能力可能有限，但它们对有针对性的具体信息的需要没有部队那样迫切，因此它们不需要独立的专门分析单位。它们经常缺乏的是对所有来源相关信息进行综合并提出战略评估意见的能力，而特派团联合分析小组则可履行这一职能。因此监督厅认识到，特派团联合分析小组和

部队军事情报处的作用互补，同时还承认，特派团联合分析小组一个单位无法满足部队对行动信息的需求。监督厅认为，特派团联合分析小组与包括部队在内的特派团其他单位之间的理想关系，应如图 4 所示。

图 4:

理想的信息管理结构：信息流动

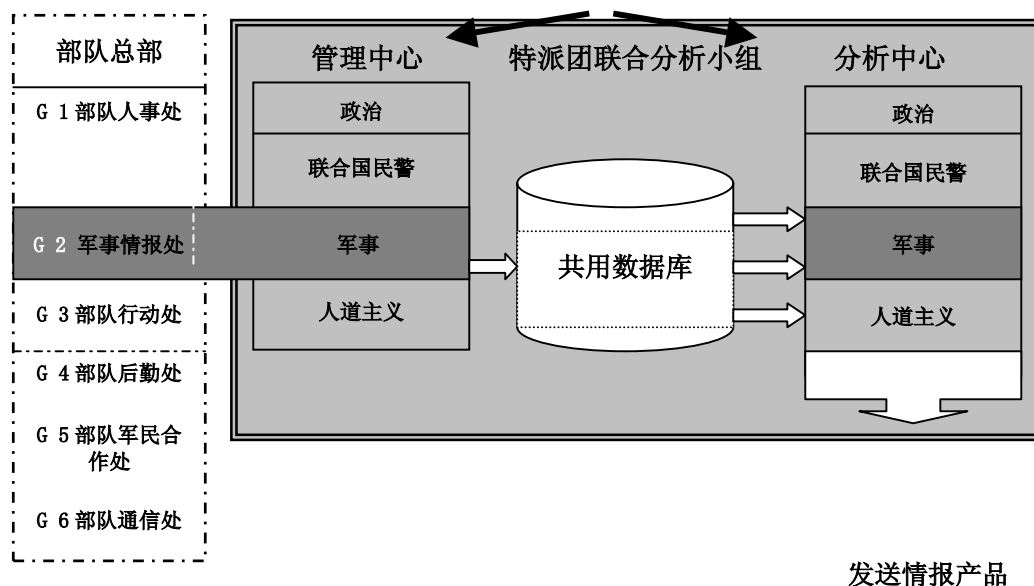


18. 然而表 1 中的数据清楚显示出，许多特派团的特派团联合分析小组基本上是军事单位。联苏特派团目前的结构为研究特派团联合分析小组的变化提供了一个有趣的案例。在刚成立时，该单位由部队军事情报处处长领导，名称定为特派团联合分析小组。部队军事情报处在所有工作人员调离并在特派团联合分析小组领导下开展工作以后，实际上已不再存在，不过该单位没有任何文职人员。特派团因此发现，特派团联合分析小组的产出带有强烈的安全倾向，因此决定将之重新命名为特派团统一分析小组，以便编入文职人员。然而，这一措施促使部队反过来请军事情报处重点具体满足部队对战术和行动信息的需求，而特派团统一分析小组则重点提供战略信息。

19. 监督厅认为，特派团联合分析小组不能完全取代军事情报处的作用。尽管特派团联合分析小组可以提供综合战略情报，但行动（旅/部门）和战术（营）一级的指挥官还需要具体的当地信息来支持他们的行动。例如，有关当地交战各方指挥官的档案、当地部队的部署和移动情况以及道路状况的信息可能会证明过于详细，无法在特派团联合分析小组一级进行协调，尤其是在管辖大片领土的特派团中更是如此，如联刚特派团和联苏特派团。由于这个原因，监督厅认为维和部队最好保留军事情报处，同时保留派往特派团联合分析小组的人员，以便处理战略信息。这样，特派团联合分析小组中的这些军事人员将有双重报告职能——向特派团联合分析小组组长报告实质性事项，向军事情报处处长报告行政事项，因为他们仍然是军事人员。因此，监督厅认为图 5 描绘的结构是特派团联合分析小组和部队军事情报处之间的最佳连接。

图 5

特派团联合分析小组和部队军事情报处之间的关系



C. 工作人员经常缺乏有效管理信息的能力

20. 监督厅观察到，在大多数维和行动中，部队总部的现有工作人员没有明确的战斗序列，也没有把公开的信息管理产品用于战术和战略目的的知识、经验或足够技能。监督厅相信，相关工作人员在部署到特派团时应该获得足够的信息管理技能培训。关于部队总部的主要职能领域/分支机构，监督厅注意到下列问题：

- 行动（部队行动处）：该处重点负责把军需品送到目标地点、确定部队位置以及规划部队的移动。该处通常没有用信息替代军需品或人力的设想、理论或战斗序列。例如，监督厅无法确定行动处在整体上设计行动时，如何或者是否会考虑到有关“争取人心”的各项活动的影响。
- 军事情报（军事情报处）：该处通常对第二手信息做出反应，并严重依赖这类信息。该处没有走出去获得公开来源情报，以此向特派团行动提供直接支持的设想或安全许可。例如在联刚特派团，军事情报处的工作人员甚至无法收看卫星电视、报纸或杂志等基本的公共新闻媒体，而这些媒体都是有用的信息来源。
- 部队通信（部队通信处）：特派团的通信依然是通信和信息技术系统（联合国一个文职机构）的职责。部队通信处重点对带宽进行行政管理，分派高频/甚高频通信，并监督其结构和资源。该处不负责预备资源，以

帮助从当地人或交战各方手中收集信息。例如，该处不负责为匿名来源提供谨慎、稳妥的传递信息手段或者举报人热线。监督厅相信，如果与特派团的特派团联合分析小组及通信和信息技术系统紧密结合，部队通信处能够有效促进从公开来源收集情报的工作。

- 规划科（军事情报处/部队行动处）：如果宣布某些具体计划由于缺乏情报甚至行动地图而无法得到支持，该科通常不承担责任。大多数特派团应急计划没有就获得必要的公开来源情报（其中包括商业图像）做出规定，这也许因为特派团认为没有分析和解读能力。

21. 监督厅认为，联合国不愿意承认情报行动是一种行动和战略资源，从而把工作人员职能限定在最基本、最一般的任务上。这使得特派团的关键人员无法把情报当作一个重要部分，也无法用情报尽量替代使用武力、人力和时间。这种情况要求对维和政策进行审查，通过每天提供全面、可采取行动的即时信息，加强工作人员职能。

22. 监督厅观察到，在一些维和行动中，部队军事情报处每天在总部举行的联合通报会只是列举事件报告，而没有进行更多分析。这样，联苏特派团的文职人员已经不再参加这些通报会，他们认为这些通报会是战术行动通报会，对他们没有任何附加价值。监督厅还观察到，无论是特派团联合分析小组还是部队军事情报处，他们聘用的信息管理人员都没有受过相关培训，也没有岗位技能，其中大多数人被任用的依据仅仅是他们在其他科的业绩和熟练程度。

23. 监督厅指出，可以通过从会员国征聘经过培训的合格信息管理专家，并以随团培训进一步完善等方式，获得必要的工作人员技能和专门知识。征聘军事人员必须以军事司提交给部队派遣国的职位说明中规定的资格和经验为基础，而征聘文职人员则可以通过公开广告进行，针对具有不同领域情报背景的信息管理专家。特派团联合分析小组和部队军事情报处任用人员的随团培训应该标准化，并以维持和平行动部将要制定的培训大纲为依据。

D. 新闻可能会对特派团联合分析小组有价值

24. 每个特派团都有新闻干事，其职能是担任特派团的发言人，在特派团与国际和当地新闻媒体之间发挥联系作用。新闻干事通过与新闻媒体进行互动，有可能获得对特派团具有价值的信息。然而监督厅指出，维和行动内没有促使新闻干事与特派团其他单位共享这类信息的体制化机制。新闻干事没有编入特派团联合分析小组的结构中，因此，特派团联合分析小组对新闻干事提供给公众的信息的影响力有限。监督厅相信，特派团联合分析小组与新闻干事的职能间应该有更多协调。特派团联合分析小组作为信息管理中心，逻辑上应该成为新闻干事综合通信信息，向公众描绘特派团的正面形象以及挑战和成绩的地方。尽管不一定需要指

派新闻人员到特派团联合分析小组直接工作，但应该就把新闻纳入特派团整体信息环境的问题提供明确指导。

25. 监督厅注意到，新闻干事和军事新闻干事的职能之间有重叠。就军事新闻干事的作用及其与新闻干事的关系制定明确的指导方针和政策指示（目前维和行动标准作业程序中并没有这些内容），当然会有助于促进他们之间的协调与合作。监督厅在一些维和行动中观察到的军事新闻干事和新闻干事之间脱节和缺乏沟通的事例，突出表明了这类体制指导的意义。新闻工作中这种缺乏一致性的问题，导致特派团丧失了一些成功机会。

E. 有效的信息行动可以促进安全

26. 监督厅指出，所有特派团都开展各种活动，以赢得当地“人心”，加强对维和行动的支持。这类活动要充分取得成效，要求开展精心、协调的努力加以宣传。以这种方式产生的善意将对维和人员的安全产生切实影响，并且可以成为促使影响的天平从交战力量倒向维和力量过程中的一个因素。监督厅观察到，需要开展更加有力、协调的努力，宣传整个维和行动及其军事部分的成就，增强人们对有利于当地人的各项活动的了解。

27. 印刷刊物，其中包括针对一般公众的月刊杂志，被广泛用作维和行动的信息宣传工具。监督厅尤其注意到，埃厄特派团制作了特派团日历，并请社会各界，尤其是青年人和学生，制作设计图片，描绘他们对和平的愿望。特派团利用当地人的聪明才智设计和平讯息，从而能够根据当地的文化和价值观发出自己的讯息。同样，联利特派团着重发挥渠道作用，向利比里亚人民介绍特派团最重要的活动及其对政治和人道主义事态发展的评估意见。监督厅认为这些都是最佳做法，应该与其他特派团共享，由其他特派团加以效仿。

28. 监督厅注意到无线电广播在一些维和行动中得到了有效利用。无线电广播提供娱乐及有关特派团行动的信息，在缓解可能引发暴力冲突的动荡局势方面很有效。这类信息可以同时播放给不同派别和族裔。遗憾的是，并非所有维和行动都有广播能力。例如，ONUB 就没有广播站，因此没有播放任何信息。监督厅回顾，特派团不必一定拥有独立广播站才能播放信息。例如，埃厄特派团就没有自己的广播站，但通过与当地广播站制定各种安排来购买播放时间。无论是无线电广播还是印刷刊物，都是动员公众支持维和的有效信息行动媒体，所有维和行动都应该有这一能力。

F. 部队派遣国可以有效促进特派团中的行动一级信息工作

29. 监督厅认识到，会员国，尤其是部队派遣国，特别希望确保联合国维和人员的安全。会员国可能想越过维和行动领导层直接向维和人员提供信息，并且经常这样做。然而，鉴于大多数维和行动部队人员的来源面很宽，国籍组成复杂多样，这类做法可能会造成混乱及信息量过大问题。监督厅认为，无论部队派遣国提供

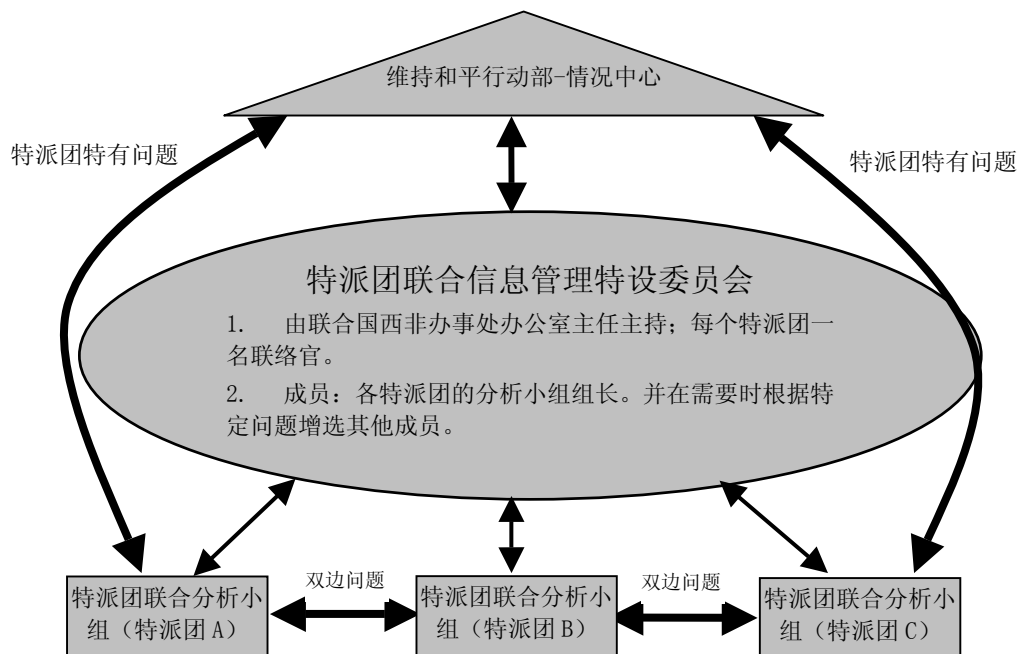
什么信息，都应该通过联合国总部的维持和平时行动部传送（如图 2 所示），然后再通过特派团联合分析小组传送给特派团。理想的情况是，部队派遣国可以起到有效推动作用，直接向维和部提供战略信息，例如，查明向交战方提供武器和军火的军火商、邻国在冲突中的作用以及不同武装集团之间是否有联盟关系。尽管这类信息对于总部一级的战略决策非常重要，例如对某些国家实施制裁，但在特派团的行动和战术两级，其价值可能有限。然而应该建立正规的机制，允许在例外情况下部队派遣国可直接向特派团团长或部队指挥官传送具有重要行动或战术意义的信息，例如与安全有关的信息，以精简信息渠道。

四. 各特派团间信息的流动和管理

30. 较长时间以来，联合国一直认识到，在同一区域开展活动的各特派团间的合作很重要。秘书长在给安全理事会的报告（S/2005/135）中确定了各特派团间合作和开展跨国界行动的一些可能领域，其中包括联合国军事观察员的跨国界联络和信息共享以及可能为西非的三个特派团建立一个区域特派团联合分析小组。秘书长还建议成立一个特派团间工作组，由政治事务、军事、民政、民警、人道主义事务以及人权等方面的代表组成。监督厅了解到，这三个特派团——联塞特派团、联利特派团和联科行动均有武装战斗人员和平民受邻国重返社会机遇的吸引而跨界移动的问题，并进一步注意到联合国在西非有一个次区域办事处——西非办事处。监督厅认为，有区域办事处的各区域的信息管理结构可按图 6 运作。

图 6

特派团间共享信息建议结构（以西非办事处为例）



31. 然而，监督厅注意到并非所有区域都有象西非办事处之类的区域办事处，在那些区域建立一个图 6 所示区域特派团联合分析小组实际上可能具有消极作用，因为这将提供一个支助决策的基础设施，而没有相伴随的决策权。既然每个特派团对其决策拥有完全自主权，仅需适当考虑区域事件对其活动和业务的影响，通过共享报告和 信息分析，或许通过联络官之间的交流，就可充分和有效地实现这一点。如果在情况中心或当前军事行动处内发展足够的 能力，加强向未设区域协调中心的特派团提供的信息支助，那么，联合国西非办事处的角色就很容易由总部维持和平行动部承担。

五. 对信息管理的 技术援助

A. 维持和平行动部的 信息管理技术援助能力分散

32. 维持和平行动部的作用是向外地特派团提供战略指导，而不是提供业务一级的指令。特派团团长和部队指挥官有权在其各自任务区作出决定，并指导业务。但是，他们会不时依靠总部提供不同类型的信息支助和指导。例如，他们可能需要有关联合国参与前的政治局势的战略信息，或可能希望预测政府和参与冲突的各派的政治立场和举动，特别是在存在暴力行为的威胁阴影的情况下。由于维和部内没有提供这一信息的单一协调中心，监督厅观察到，各特派团在联合国总部和相关机构的不同部门发展了自己的关系网。

33. 监督厅认为，外地特派团不应依靠自己的关系网来获取信息。应向它们提供所有相关信息，特别是在特派团努力进行全员部署和应对意外危机的关键早期阶段。为了确保在出现工作人员和人事变化后保持前后一致和连续性，监督厅认为，在总部建立体制化机制对向外地特派团提供技术援助来说很关键。应发展情况中心或当前军事行动处的此类机构能力，加强其监测和评估冲突区域的趋势的能力。还有，如前所述，在缺少象联合国西非办事处这样的区域中心的情况下，这一能力将使维持和平行动部能够在影响同一区域的共同问题上向该区域各特派团提供信息支助。

B. 特派团在部署阶段很脆弱

34. 监督厅从对它的调查的答复中了解到，在特派团高度脆弱的部署阶段，没有用来支助决策的足够信息，由于缺乏信息，许多决定是被动应付。就联苏特派团而言，监督厅注意到在其启动和部署阶段，信息严重短缺。监督厅认识到建立一个有效的信息管理系统需要时间，注意到这一阶段信息管理的首要任务包括预测任务区内潜在的危机状况、建立对任务期间发生的各种事件的正确看法并确定部队和特派团遭到威胁的程度。鉴于在收集这一信息过程中要面对各种困难，其中包括行动限制以及信息来源尚未建立信誉等，这不是一项轻而易举的任务。

35. 应该强调，在特派团努力进行全员部署阶段，信息管理方面的挑战要关键得多。特派团必须建立它自己的有关不同交战派别的战斗序列信息和战术模板；这些模板需要相当的时间和技能来开发。在这一阶段，各特派团需要维持和平行动部更大的支助。在特派团启动和部署阶段，可向各特派团发放一个标准的一揽子材料，其中包含标准作业程序草稿样本、收集和分析信息中使用的模板和文件。监督厅还注意到维和行动开发有效的信息数据库需要花很长时间。事实上，甚至诸如联刚特派团之类的已设特派团仍在努力解决开发信息数据库问题。然而，监督厅了解，公开市场上广泛提供数据库系统。这些商业数据库只需要一些较小的改动，所以，可购买这些数据库，并将其提供给已设特派团和启动阶段的新特派团，以方便它们建立自己的信息管理系统。在启动阶段，有高度发达信息能力的会员国和部队派遣国可在信息管理方面发挥重要作用，可提供制图和其他专门技术支助。

六. 促进机构经验学习和最佳做法

36. 监督厅称赞维持和平行动部设立由维持和平最佳做法股主办的内容丰富的图书馆，其中包括按照专题、特派团或区域组织的经验总结研究报告、讨论和政策文件以及报告。但是，监督厅注意到这一资源在外地并不广为人知。监督厅调查的 40% 的答复者无法从他们的特派团调阅经验总结，只有 30% 的可以调阅。这一情况需要加以纠正。

37. 监督厅认为，维持和平行动部的培训和咨询小组应该促进收集、编撰、分析和传播信息管理领域的最佳做法和经验总结。然后可以用这些经验来修改即将部署到特派团联合分析小组或部队军事情报处的新工作人员的随团培训和上岗培训课程表。

38. 监督厅感到关切的是，其调查的 80% 的答复者认为，信息管理方面没有既定的最佳做法，他们不知道他们的特派团采用了任何信息管理方面的最佳做法。在一定程度上，这可能是由于特派团联合分析小组的概念是相当近期才出现而造成的。许多国家防务机构的研究者和工作人员从他们自身的维持和平理论和经验中确认了信息管理方面的许多最佳做法，搜索互联网就可获得这些最佳做法。为了方便简单快捷搜索，并确保工作人员只查阅那些最为相关的最佳做法和经验总结，维持和平行动部不妨审查这些网址并在维持和平最佳做法股网址上公布其精选的内容。

七. 信息管理技术的运用

A. 公开的信息技术是有效和公正的

39. 除非特派团很好地了解当地实际发生的情况，否则，它会发现自己作为公正监测者的作用受到影响。由于行动越来越复杂，交战方日益诡诈，联合国应该利

用一切中立技术来收集和分析信息，同时铭记需要进行健全和中立的评估。例如，可运用对炸坑进行分析等技术，而对冲突任何一方都没有威胁。监督厅注意到，过去许多特派团利用过其他形式的信息收集技术。1962年，联合国刚果行动（联刚行动）建立了一个电台监测系统，利用商业接收器进行电台通信截听，并成功运用过空中侦察。最近，监督厅注意到，联合国驻塞浦路斯维持和平方行动部（联塞部队）、联合国伊朗-伊拉克军事观察团（两伊观察团）、联合国安哥拉核查团（联安核查团）和联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）也动用飞机收集空中侦察信息。

40. 图 7¹ 显示了信息收集活动的范围。左边是不具威胁性的活动，右边是有争议性的活动，这些活动敏感，并通常与隐蔽或秘密行动有关。监督厅认为，应该接受可在无争议活动的范围内使用的任何技术，并鼓励国家特遣队将这种技术带进任务区。但是，开展所有收集活动，即使是“经允许”的活动，如使用传感器和进行目力观察，必须与冲突各方达成具体协议，或至少与东道国达成协议。

图 7
信息收集活动范围

允许的	有疑问的	禁止的
目力观察 从固定岗哨观察 从汽车内观察 从飞机上观察	在任务区外观察	- 观察员隐蔽 - 观察员伪装 - 采用盯梢行动
传感器 可视(录像)；红外；地面 雷达传感器	X 射线；卫星	使用发现或缴获的仪器
人员通信 联合国工作人员：身分明 确的信息通报员：不付 费；	身份不明人员； 有偿； 无线电截听	秘密/伪装 付费(间谍) 电信/电话窃听
文件 公开	私人；机密	窃取

41. 监督厅注意到，维和行动现有的信息管理技术已过时，远远落后于目前许多部队派遣国国家军队使用的技术。可考虑向各特派团提供技术的三个备选办法：(a) 从商业监测承包商那里租用技术；(b) 购买技术，并作为联合国所属相关设

¹ 皮尔逊文件第 4 号中出版：“斗篷与蓝色贝雷帽：联合国维持和平中情报收集活动的局限性；”作者：A Walton Dorn；莱斯特·皮尔逊加拿大国际维持和平训练中心，1999 年。

备借贷给特遣队；(c) 利用特遣队所属装备机制，偿还部队派遣国使用设备的费用。可根据任务性质来考虑这些办法中的任何一种。

42. 目前，维持和平行动没有能力开展和制作地理分析、地形分析，也没有能力管理数码/模拟数据。这些产品应支助评估情报，并应面向客户，重点是便于指挥官作出决定。可以向军事指挥官提供的产品的类型和质量来衡量信息管理的有效性。格式、内容和及时性是增加支助决策过程的新产品时需加以考虑的一些最相关因素。这些评估应易读、易懂，并有合适的格式。地理信息系统是能够收集和制作此类军事信息产品的一个强大工具，它需要一整套的数据，如卫星图像和军事地理数据。应该在与部队军事情报处直接合作的情况下，在特派团联合分析小组运用这一系统。应要求部队派遣国提供此类能力，并在对特派团部队的各项要求里列出具体的需要。

B. 电子监测和反措施必不可少

43. 在根据《第七章》执行的任务中，维持和平部队可能会卷入低强度行动，如对交战双方之间爆发的暴力行为进行调解或遏制公共秩序混乱和骚乱事件，有关交战方意图以及确认潜在麻烦地点的预先信息很关键。例如，在刚果民主共和国，在 2005 年 6 月底，联刚特派团担心，一些政党的言论和行动可能会导致在过渡政府延长 6 个月任期开始时出现暴力游行示威和紧张局势。特派团注意到其主要通信方法是移动电话或固定电话系统，截听此类通信的能力会有巨大用途，能使部队增加在麻烦地点的现场力量，从而阻吓潜在破坏者，防止他们进行扰乱活动。尽管这一战略可能看起来不完全符合图 7 概述的原则，但监督厅强调，这不涉及电话窃听问题，被截获的信息是通过技术上公开的无线电波道传输的。监督厅回顾，过去联合国授权进行过此类业务。² 尽管这应该作为例外，而不是规则，但监督厅认为，维持和平行动在面对其人员面临严重风险的情况下，特别是在根据《第七章》执行的任务中，应考虑特别豁免措施，允许采用电子监测和反措施保护维和人员。

44. 一名高级军事指挥官说，指挥官们想得到可靠的实际情况，而不是他们的军事情报官提供的种种猜测。当情况需要时，截听和破译公开电子通信应该成为特派团通信任务的一部分。与此密切相关的是，近年来全球通信的技术革命也意味着交战各方有机会使用通信监测和干扰系统。因此，特别是那些根据《第七章》授权任务开展活动的维持和平行动应有采取电子反措施能力，以防止冲突任何一方破坏特派团的通信并以此在任务区内占据上风。但是，如前文所述，这需要特别同意，特别是东道国的同意，至少，应确保所有各方都了解，正在使用这些电子业务让它们处于透明状态。

² 1962 年，秘书长的军事顾问同意为联刚行动军事情报处设立一个广泛的电台监测组织，以使用商业接收器截听电台通信。通过截听电台通信，联刚行动了解到加丹加当局有关轰炸和侦察任务的命令和武器密藏处。

C. 外地特派团缺乏全面信息安全

45. 监督厅观察到，维持和平行动的信息安全系统需要改进。例如，在联苏特派团，监督厅观察到，该特派团没有有关使用信息技术的政策指导方针；没有使用模板来指定哪些使用者有调阅权；对进入服务器房间没有控制。在强调信息安全的这种松懈状态时，一名答复者指出，特派团电话线路通信没有编号计划，无法控制使用状况，并表示，如果炸弹爆炸了，没人能够往特派团打电话，因为所有线路都占线，人人忙着给家人打电话。不同工作人员都对信息安全发表了看法，但没有一个地方可对所有这些关切进行综合和采取行动。监督厅认为，信息安全计划应纳入特派团总体安全计划。

八. 结论

46. 信息管理在提高安全和确保特派团业绩中的作用已得到公认，特别是在复杂和多层面的维和行动中，因为并不总能保证得到所有各方的同意，而且，各特派团参与各种各样的执行和平行动，所以这种作用更为明显。为了创造有利环境，使外地特派团有效管理信息，联合国应承认和鼓励使用公开来源情报。各个决策层，包括战略、业务和战术层均需可靠及时的信息。为了确保特派团能够在对影响授权任务的各种问题进行共同解释和分析的基础上连贯运作，需要联合管理信息。军事部门应在联合信息管理中发挥重要作用，以便向特派团提供综合战略分析。但是，为了有效发挥自身作用，军事部门应保持独立能力，特别注重向部队提供业务和战术一级的信息支助。

九. 建议

47. 维持和平行动部应在所有多层面维持和平行动中建立诸如特派团联合分析小组之类的综合信息管理系统。包括规模和人员组成在内的构架可根据特派团的任务、规模和结构而变动(第 8 至 10 段)(SP-05-001-001)。

48. 维持和平行动部应拟订特派团联合分析小组的战略指导、相关政策和准则，并在全系统范围内颁布，以便统一应用。指导应以秘书长特别代表部队指令的形式颁发(第 12 至 15 段)(SP-05-001-002)。

49. 应将特派团联合分析小组作为特派团一级战略信息支助资产的职能和作用与军事情报小组/部队军事情报(G2)处区别开来(第 16 至 19 段)(SP-05-001-003)。

50. 维持和平行动部应审查外地政策，并向维持和平行动提供指导，以便拟订具体的战斗序列和标准作业程序，使所有工作人员单位在信息管理周期中发挥重要作用(第 20 至 21 段)(SP-05-001-004)。

51. 维持和平行动部应为征聘和甄选担任特派团联合分析小组和部队军事情报(G2)处的职位的文职和军事人员拟订明确准则。应为部队军事情报(G2)处和特派

团联合分析小组人员在信息管理方面的随团训练开发标准化培训单元(第22至23段)(SP-05-001-005)。

52. 维持和平行动部应在特派团信息管理的框架内向特派团提供有关特派团联合分析小组和新闻官之间联络办法的明确指导,以便产生协调和相互支持的成果(第24段)(SP-05-001-006)。

53. 维持和平行动部应拟订准则,使军事新闻官和新闻官的职能一体化,明确概述责任分工以及权力大小(第25段)(SP-05-001-007)。

54. 维持和平行动部应向外地特派团提供必要的人力、技术和财政资源,以便制作印刷品和电台广播节目,协助特派团进行新闻外展工作,为其行动争取人心。此外还应审查对特派团部队的各项要求和信息业务标准作业程序,以便在其中包括这一能力(第26至28段)(SP-05-001-008)。

55. 维持和平行动部应建立一种制度化机制,让部队派遣国传达可能会以特定和有针对性的方式影响特派团一级业务决定的重要信息(第29段)(SP-05-001-009)。

56. 维持和平行动部应发布指示和准则,在设有联合国区域办事处的区域成立特派团联合信息管理委员会并使之运作,以便外地特派团之间共享信息(第30至31段)(SP-05-001-010)。

57. 维持和平行动部应发展向外地特派团提供技术援助的机构能力,加强情况中心或当前军事行动处的监测和评估能力(第32至33段)(SP-05-001-011)。

58. 维持和平行动部应开发针对具体特派团的一揽子材料,其中包括各种模板、标准作业程序草稿、标准数据库格式以及关于信息管理的文件样本,分发给处于启动和部署阶段的新特派团(第34至35段)(SP-05-001-012)。

59. 维持和平行动部应编写一个有关信息管理领域的最佳做法和经验总结的简编,并向所有特派团广为提供,利用这些做法和经验作为标准作业程序和随团上岗培训的基础(第36至38段)(SP-05-001-013)。

60. 维持和平行动部应拟订适当政策,为收集信息以及增强特派团分析和综合信息的能力提供技术支助(第39至41段)(SP-05-001-014)。

61. 维持和平行动部在拟订对特派团部队的具体要求时,应考虑列入开展和制作地理分析和地形分析以及管理数码/模拟数据的能力(第42段)(SP-05-001-015)。

62. 维持和平行动部应审查有关通信监测和电子反措施的政策,以增加安全和改进特派团处理意外状况的准备工作(第43至44段)(SP-05-001-016)。