



大会  
安全理事会

Distr.: General  
31 December 2008  
Chinese  
Original: English

大会  
第六十三届会议

安全理事会  
第六十三年

议程项目 31

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

2008 年 12 月 24 日秘书长给大会主席和安全理事会主席的同文信

我谨提及，安全理事会在关于联合国同区域组织开展合作的第 1809(2008)号决议中，欢迎我建议设立一个非洲联盟-联合国小组，探讨如何为非洲联盟获联合国授权开展的维持和平行动提供支助的问题。

我谨通知你，2008 年 9 月 12 日设立的这一小组已经完成工作，并向我提交了报告。我在此向你转交这一报告，以作为大会和安全理事会的文件分发。

潘基文(签名)



## 前言

1. 非洲许多地方仍然缺少和平。从非洲之角和大湖区到西非，到处都有冲突。新的威胁继续破坏政治稳定，即便过去几年在实现和平和经济增长方面取得了进展。
2. 冲突的代价是死亡的人数达到百万以上。此外，普遍缺乏安全阻碍经济发展，给国际社会带来沉重的财务负担。冲突还毁坏基础设施，令环境受到威胁，人们流离失所，引发疾病和伤残，结果是冲突产生的后果比冲突本身更加严重，时间更长。
3. 虽然这不是一个仅限于非洲的问题，但它在非洲尤为严重。在非洲，由于问题数量之多，规模之大，它们不一定得到应有的注意。所以国际社会为减轻非洲的贫穷做出的多次尝试都未能实现其目标，而缺少善治、腐败盛行、裙带关系严重、教育质量低下和保健和社会服务不足，令问题更加严重，造成贫穷和暴力的恶性循环。
4. 虽然任何潜在解决办法都需要有军事能力，但只靠部署军队是无法在非洲大陆实现和平的。我们需要在非洲大陆、在国家、首先是在地方一级寻求长期战略，支持政治领导人为切实施政做出的努力，支持那些能促成必要稳定的人。只有这样，他们才能迎合人民的愿望，打破暴力循环。
5. 国际社会，尤其是非洲会员国，不应在事情发生后再采取行动。部署维和特派团是可以做出的一个反应。能够有效地防止冲突，就不需要进行部署，这是一个更好的办法。但后者需要确有进行部署的能力，否则就可能产生无法满足的过高期望。因此，非洲需要培养能力，采用综合做法，包括有做出反应的能力。
6. 自 1990 年代初以来，联合国的维和行动大幅度增加。这些行动有成功，也有失败，但没有人可以说它们未起到积极的作用。与此同时，非洲联盟也认识到需要建立自己的能力来应对非洲大陆上的危机。通过利用各自的能力和相对优势，两个组织可以进行重大的协调与配合。但是，需要在安全理事会主要负责维持国际和平与安全的总体框架内，明确确定有关战略关系。还需要有必要的资源，开展在非洲和平与安全构架内提出的各种预防和解决冲突活动。安全理事会通过了第 1809(2008)号决议，“确认有必要在区域组织根据联合国所赋任务授权从事维持和平行动时，加强其经费的可预测性、可持续性和灵活性”。事实上，非洲联盟特派团的全面部署常常因缺少装备、运输能力不足和存在其他行动薄弱环节而受到限制。
7. 非洲联盟特派团和各次区域开展的维和行动都明显表明了无法预测能得到哪些支助的后果。捐助者的捐款发挥了十分重要的积极作用，但常常达不到实际需要的数额。为此，秘书长在同非洲联盟密切协商后，请我主持一个有以下成

员的小组：莫妮卡·朱马女士(肯尼亚)、詹姆斯·多宾斯先生(美国)、让-皮埃尔·阿尔布瓦克斯先生(毛里求斯)、丹羽敏之先生(日本)和伯鲁兹·萨德里先生(伊朗)。

8. 小组在进行激烈的辩论、同参加维和行动的联合国部门进行各种协商并会见非洲联盟机构和非洲联盟成员国、联合国会员国、联合国秘书处、欧洲联盟和现有及潜在捐助者后，达成了共识；报告内容体现出我们的这一共识。

9. 小组的报告探讨了联合国和非洲联盟如何才能根据联合国的授权开展和平行动时，加强经费的可预测性、可持续性和灵活性，注重迅速有效地部署装备精良部队和做出有效的特派团支助安排。

10. 小组建议设立一个有多个捐助者参加的信托基金，由非洲人掌管，用于支助非洲联盟的维和能力。设立这一基金既是为了巩固现有的为非洲联盟提供的各种支助，也是为了凭借现有的由欧洲联盟提供经费的非洲和平融资机制，向现有的捐助者和新捐助者另外筹集资金。它的一个主要宗旨是在非洲联盟内部建立能力，开展各种预警、防止冲突、解决冲突和冲突后重建活动。

11. 此外，小组建议利用联合国已经分摊的经费来支助联合国批准的非洲联盟维和行动，但时间不超过六个月。小组认为，应符合以下两个条件才有资格获得这种支助：(a) 由安全理事会和大会逐一批准；(b) 非洲联盟和联合国达成特派团将在六个月内完成过渡、由联合国来管理的协定。

12. 虽然小组意识到，这两个建议不会完全解决非洲和平问题，但我认为，他们是在争取利用非洲联盟的相对优势的较长期工作中取得的一个重大进展。

非洲联盟-联合国支助非洲联盟行动方法小组

主席

罗马诺·普罗迪(签名)

## 非洲联盟-联合国支持非洲联盟维和行动方法小组的报告

### 摘要

安全理事会在第 1809 (2008) 号决议中欢迎秘书长建议设立一个非洲联盟-联合国小组，深入探讨如何为维持和平行动提供支助，特别是提供开办经费、装备和后勤的方式，并深入探讨非洲联盟以往和当前维持和平努力的经验教训。

本报告全面概述了同各方面人士讨论非洲联盟进一步参加防止冲突、维持和平和冲突后重建工作问题时，谈到的一些主要问题。这些问题包括：非洲的和平与稳定、非洲维和行动的经验、联合国/非洲联盟战略关系、非洲体制能力、建立非洲待命部队、经费和后勤需求、维和经费筹措和长期能力建设以及支助协调工作。

除了讨论联合国与非洲联盟之间的战略关系外，小组还提出一些建议，以便在处理联大议程上的问题时，加强相互之间的关系，建立更有效的伙伴关系。

关于加强为非洲联盟采取的获得联合国授权的维和行动筹措经费的可预测性、可持续性和灵活性，小组建议新设立两个财务机制。第一个机制建立在联合国摊款上，旨在支助具体的维和行动。应视情逐一设立，为联合国安全理事会授权进行非洲联盟维和行动提供支助，为期最长六个月。这种支助的形式至少在开始时应该是实物。第二个机制是由多个捐助方参加的自愿信托基金，重点是全面开展能力建设，以防止和解决冲突，建立体制；它应吸引现有和新的捐助者，同时推动非洲人掌管。

小组建议非洲联盟考虑建立自己的后期能力，探讨新的途径，包括签订商业性多功能合同。

最后，小组建议设立一个联合国/非洲联盟联合小组，审查执行上述建议的详细方法。

## 一. 引言

1. 安全理事会 2008 年 4 月 16 日举行高级别会议，通过了第 1809 (2008) 号决议，确认“有必要在区域组织根据联合国所赋任务授权从事维持和平行动时，加强其经费的可预测性、可持续性和灵活性”。为此，设立了一个小组，本报告附件一列有小组成员名单，他们的任务是“深入探讨为此类维持和平行动提供支助，特别是提供开办经费、装备和后勤的方式，并深入探讨非洲联盟以往和当前维持和平努力的经验教训”（安全理事会第 1809 (2008) 号决议）。

2. 本报告附件二中的小组职权范围规定，有关目标是“提出具体建议，使联合国和非洲联盟能够探讨可否在非洲联盟根据联合国的授权开展和平行动时，加强经费的可预测性、可持续性和灵活性，注重迅速有效地部署装备精良部队和做出有效的特派团支助安排”。因此，小组的重点是审查缺乏可靠资金造成的困难，并就如何解决这些困难以协助建立长期维和能力提出意见。

3. 虽然职权范围是用技术用语阐述的，但小组的工作实质上是政治性的，因为它涉及联合国同非洲联盟和区域组织的伙伴关系的性质和构成。秘书长关于联合国与区域组织尤其是非洲联盟在维护国际和平与安全方面的关系的报告(S/2008/186)重点指出安全理事会需要界定“区域组织在维持国际和平与安全方面的作用”，重点强调如何建立机制在防止和解决冲突方面促成共同了解和有效协调。我们强调，非洲联盟成员国需要对非洲大陆上的危机和它们根据安全理事会的授权采取行动涉及的问题，做出一致的反应。

4. 小组在有限的时间内尽可能广泛地同联合国、非洲联盟、各区域经济体、欧洲联盟和会员国进行了磋商。报告将广泛分析在讨论中提出的主要问题，探讨怎样才能加强长期能力，包括建立可持久的筹资机制，以便酌情提交联合国、非洲联盟和其他机构审议。因此，应将报告视为一项长期工作中的一个步骤，在这项工作中，需要进一步进行磋商和提出建议，以改进非洲联盟维和行动的经费筹措。

5. 《联合国宪章》第八条和《非洲联盟组织法》都强调需要促进非洲的和平、安全和稳定，要根据它们的宗旨来加强非洲联盟的维和能力，小组就是据此提出它的建议的。在讨论有关需求时，是无法将更好地为非洲联盟维和能力提供支助的必要性同集体安全以及更广泛的重大政治和战略问题分割开来的。

6. 在此方面，具体强调：

(a) 确认联合国安全理事会在维护和平与安全方面的首要作用；

(b) 有必要加强联合国同非洲联盟，特别是联合国安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会以及联合国秘书处同非洲联盟委员会的战略关系，因为这是在解决共同关心问题时建立更有效伙伴关系的基础；

(c) 非洲联盟制定全面和平与安全政策的目标；

(d) 需要为维持和平提供持续、可预测的资源，同时不破坏区域组织拥有应对危机灵活能力的价值；

(e) 非洲联盟需要建立能够执行这一政策的体制能力，特别是需要有规划、管理和支持预防冲突和维持和平活动的总体能力；

(f) 需要确定提供财务和后勤支助的机制，注重满足非洲联盟在非洲大陆的需求，同时认识到由此在次区域和区域一级涉及的问题是建立非洲维和能力的要点；

(g) 所有支持非洲联盟能力建设的国际伙伴方必须密切进行协调；

(h) 需要采取能力建设举措，同时还要有有效和资金充足的培训方案。

7. 尽管需要对这一问题提出可能的技术解决办法，但是，目前的问题显然更可能是一个政治性的问题，而不是技术性问题。寻找筹资方案并不难，而且大家一般都知道这些方案，特别是在非洲区域维持和平任务日益增多的情况下。棘手问题是，安全理事会授权非洲联盟执行维持和平任务时，有关经费是否由联合国通过摊款来提供。在这一问题上的分歧迫使小组重点考虑可在现有筹资框架内提出的方案，或对方案进行调整；其他更加重大的变革性方案需要所有利益攸关方改变做法，包括改革多边政治的主要构架。

8. 还必须认识到，目前发生的其他事件将会对筹措必要资金以支持非洲联盟维持和平特派团的部署以及长期能力建设，产生影响。联合国维持和平预算已经从1999-2000年的15亿美元增加至2008-2009年的71亿美元。国际社会依然重视伊拉克和阿富汗。支助需求依然有增无减。此外，当前的全球金融危机也造成了一定的不确定性。

9. 专家小组注意到，非洲及其伙伴，其中包括联合国，已经开展了许多很好的工作，以支持非洲联盟和平行动，建立长期能力。但是，小组也注意到，这一工作大多是临时性的，要么为了应对非洲联盟无法应对的某一具体危机，要么是出于其他因素。虽然这种支持可能满足短期的需要，但它对加强非洲联盟的长期能力于事无补。

## 二. 维持和平与安全——全球性挑战

10. 现代的维持和平工作非常复杂，这意味着没有哪一个组织能够单独应对这一挑战。安全方面的威胁比以往任何时候都需要有一个以广泛伙伴关系为基础的集体做法。这种伙伴关系应争取在战略和方案两个层面开展协调，还应最大限度地利用各组织，特别是区域组织的强项。

11. 为了体现近年来发生的变化，需要重申维持全球和平与安全的集体责任。事实已经证明，由非洲联盟和非洲次区域组织发起的维持和平行动很有用，已成为联合国主导进行的更大行动的先驱，为有关国家带来了持久和平，塞拉利昂和布隆迪就是很好的例子。但是，现在更多地出现了一种不好的反常趋势，即让那些缺乏必要能力的组织来承担重任，代表国际社会在初期作出反应，而其他更有能力的组织却置身在外。这种责任倒置正促成一种趋势，从利益而不是能力来考虑问题，造成并非恶意的忽略。

12. 纵观过去的行动，可以看出非洲联盟显然面临特殊的挑战。非洲近期和目前的各种冲突，例如索马里、苏丹达尔富尔地区、刚果民主共和国以及西非的各种冲突都表明了这一挑战。从调解到进行干预等各种应对措施性质复杂，因此要求全力获取资源来消除这些冲突。所以，为解决这一棘手问题提出的任何建议都应注重满足非洲联盟的需求，而不一定是为其他区域确立先例。

13. 缺乏必要能力的弱小组织被拉来执行复杂多变的各项任务，由于没有取得成功的必要能力，或者受到制约的因素太多，因此根本无法充分完成其任务。达尔富尔和索马里最近的例子就清楚表明了这一点：这是两个最棘手但获得的支助最少的行动。非洲联盟面临在这两个国家进行部署的压力是这一问题的进一步证据。虽然缺乏资源使行动很可能面临失败，但是部队的部署和维持依靠外界的支助使非洲联盟可能要对那些它几乎没有体制或管理能力或没有控制权的行动负责。这些行动取得的成就证明了非洲联盟愿意面对艰巨的挑战，但是它也付出了一定代价，最近达尔富尔哈斯卡尼塔发生的事件就是证明。需要认真评估在这种情况下进行的部署。虽然应鼓励各捐助方为区域维持和平工作提供财务支助，但是它们不应存有任何幻想，认为财务支助可以替代国际社会以更直接方式进行的参与。

14. 期望大量部署非洲以外其他国家的部队以支持非洲大陆的维持和平行动可能是不现实的。虽然许多国家已承诺维护世界其他地区的和平与安全，但是国际社会加强在非洲的参与依然是一个要实现的重要目标。不应将建立非洲和平与安全构架视为减少国际社会参与的必要性的信号，而应将其视为一个制定一系列适当应对措施的机会。

15. 随着联合国许多会员国的经济不断发展，这些会员国的情况也发生了变化。此外，这些国家中有许多国家除了都希望非洲实现稳定外，在非洲大陆拥有利益。应鼓励所有在非洲拥有资源和/或利益的传统参与非洲事务的国家和新兴国家，更加积极地支持建立非洲维持和平能力。总而言之，只有非洲联盟自己的成员国以及广大的国际社会做出足够的政治和财政承诺，非洲联盟才有可能有效地应对危机。

16. 随着和平和安全的新威胁不断出现，随着维和人员开展行动的环境预期会变得更加复杂，部署可信和有能力的维持和平特派团的重要性也在相应增加。新的需求要求有新的思维。情况的复杂性要求增加应对力度。这二者都需要提高能力。期望在缺乏必要手段和局势不确定的情况下部署维持和平特派团是完全不当的。这注定是要失败的。如果我们认为在实地进行一些部署总比什么都不做要好，那是在自欺其人。如果没有必要的能力，这样做不仅很可能失败，而且还有可能把人们的期望值提高到无法实现的水平。更糟糕的是，这样会损害维和行动的可靠性，削弱负责行动组织的能力。

17. 建立必要的能力既取决于是否有政治意愿，又取决于是否有资源。缺乏政治意愿破坏可信性，而缺少资源限制特派团执行任务的能力。不管是哪种情况，都要做出艰难的抉择，因为资源是有限的，而且是否有建立维和能力的资源可能会影响到世界各国领导人在 2005 年世界首脑会议成果文件(大会第 60/1 号决议)中核定的非洲联盟 10 年能力建设方案中的其他优先事项。

18. 由于任务越来越复杂，期望越来越高，对所需资源的竞争也可能越来越激烈。这突出表明，参与维持和平与安全的人要想实现他们的目标，就要同心协力，建立有效的伙伴关系。已经在这方面取得了进展，这些组织和会员国越来越更好地了解如何携手合作，但是许多安排仍在发展之中，而且是临时性的。它们并不一定是有共同的战略构想的结果。

19. 对维持和平能力的需求在不久的将来可能不会减少。因而更加有必要确保不将维持和平视为包治百病的灵丹妙药。不仅应该竭尽全力形成一个共同的战略构想，而且还必须从更广泛的预防冲突、维持和平以及冲突后重建活动的角度来看待这一构想。维持和平特派团不应是一个别无选择的解决办法。必须适当使用维持和平特派团，只应在清楚地知道需要实现哪些目标，维和活动与长期政治工作和重建工作有何联系，和如何获得维和活动的资源时，才部署维和行动。除非这些问题都很清楚，否则特派团有可能会迷失方向，自己就成为问题，而无法去解决问题。

20. 安全是长期可持续发展的前提，这在冲突继续使人们希望破灭的非洲最明显不过。需要消除这一挑战，它不仅仅是一个非洲的问题；在一个日益全球化的世界中，它影响到整个国际社会。

### 三. 非洲的和平与稳定

21. 自 1948 年以来，联合国总共部署了 63 个维持和平特派团，近一半的特派团都部署在非洲。非洲部队仅参与了其中的 10 个特派团。目前，在非洲的维和人员几乎占联合国部署在世界各地的维和人员的 75%，而其中 40%的人来自非洲的部队派遣国。联合国 2008 年在非洲大陆部署行动的预算达到 51.62 亿美元。



22. 近年来，国际和区域组织间的合作和理解不断加深。以非洲为例，非洲-欧盟战略伙伴关系和联合国-非洲联盟 2006 年 11 月 16 日的联合宣言就是两个重要的里程碑，但是依然需要提出它们想要实现哪些构想，并需要设立更详细和功能更强的机制；这也适用于非洲联盟与非洲次区域组织之间不断发展的关系。区域经济共同体是非洲联盟和平与安全构架组成部分的理念对于这一关系至关重要。因此，在非洲的参与应该同构成这一构架的所有各方一起进行。而且必须建立在牢固的基础上，以确保对有关情况做出适当的反应。有关反应可以是部署一个非洲联盟特派团，或者在需要非洲无法提供的能力时，部署联合国特派团或一个多国联盟。非洲能力的加强不会减少国际社会以其他形式参与的需要，而是增加了可供选用的方案，利用非洲联盟和次区域组织可以提供的优势。

23. 为了发挥它的作用，非洲联盟已经制定了一个非洲和平与安全构架，它包括在智者小组和非洲大陆预警系统支持下开展的一系列预防冲突活动、构成非洲待命部队的 5 个次区域应对部队以及作为主要决策机构的和平与安全理事会。筹资是一个重大挑战，但绝不是唯一的挑战。非洲和平与安全构架仍在发展中，尽管做出了各种努力，但是非洲联盟委员会在满足日益增多的需求方面仍有一些困难，特别鉴于期望部队对诸如卢旺达这样的情况迅速做出令人信服的反应。

#### 四. 非洲维持和平特派团的经验教训

24. 自 1989 年以来有 8 个非洲联盟或次区域维和行动：利比里亚 (1990-1993)；塞拉利昂 (1997-1999)；几内亚比绍 (1999)；科特迪瓦 (2003-2004)；布隆迪 (2003-2004 和 2007-迄今)；达尔富尔 (2004-2007)；科摩罗 (2008) 和索马里 (2007-迄今)。在这 8 个行动中，4 个由联合国主导的特派团接替，1 个目前为联合国/非洲联盟混合特派团。在这 8 个国家中，有 6 个处于和平状态，但这 8 个国家仍有维持和平特派团或其后派驻的冲突后重建特派团。

25. 从这些特派团吸取的经验教训之一是非常有必要建立支助行动的能力。这包括联合国和非洲联盟面临的许多相同的能力问题，特别是需要在规定的时限内组建和部署有适当能力的特派团。必须确保特派团进行部署时有必要的资源，否则它们可能无法完成交给他们的任务，结果是逐步增加部署，而从长远来看，无论从资源还是从对所涉国家平民的影响来看，这样的代价更大。达尔富尔和刚果民主共和国充分表明了缺少这种能力的后果。

26. 联合国同样面临提高效力的挑战，并已采取应对步骤；它已为此制订了维和准则；改变了结构和程序以加强其体制能力；设立了战略部署物资储存，并确定了任务前的承付授权，以便为特派团的启动提供初期资金。

27. 非洲特派团证明，快速反应可为较长期的解决办法提供必要的初期稳定，但这种反应执行各自任务的范围和能力往往受限制。缺少资源显然是一个因素，另

一个因素是难以为冲突后长期解决办法奠定基础，而这并不完全与资源相关。迄今为止，重点往往是进行军事部署，缺少能力来处理范围更广的冲突后问题或同部署在有关国家的其它机构进行协调，致使任务依次而非同时执行。特派团必须拥有能力，从一开始就参与范围更广的长期框架，并与其它行为者协调其规划工作。

28. 如果目标明确且范围有限，能力问题就不那么大，在科摩罗成功地部署特派团就表明了这一点。由于在昂儒昂岛恢复科摩罗联盟权力的目标明确，行动持续时间短，并有充足的资源，因此非洲联盟能够成功地进行部署。建议非洲联盟仅限于开展规模较小的行动是错误的，但它突出表明能力必须与目标相称。

29. 虽然非洲特派团稳定了某些局势和做出了初步反应，但它们继续履行长期承诺的能力有限。在它们担任更大和更强大的联合国行动的先遣队时，它们很难建立一个长期的框架，但尽管如此，它们成功启动了实现持久稳定的进程，不过，如下例子所示，还有其它一些重大问题。

30. 西非国家经济共同体(西非经共体)在西非的部署表明了区域部署面临的问题； these 问题是 2005 年研究经验教训<sup>1</sup> 的主题，研究认为，西非经共体在其早先进行的部署中对部署维持和平特派团产生的影响估计不足，且没有必要的支助持续行动的能力，特别是在航空、医疗、工程和通信等重要资产方面。个别部队派遣国的能力有限更是雪上加霜，很快影响到整个特派团，因而影响到区域做出应对的效力。虽然 90 年代初就知道有这些问题，但最近 2002 年 12 月在科特迪瓦和 2003 年 8 月在利比里亚进行部署时还有这些问题，在这两个国家进行的部署靠外部伙伴提供大量援助才取得成功。

31. 西非经共体利比里亚特派团进行的部署还是一个西非经共体同联合国开展合作的很好例子，因为安全理事会第 1497(2003)号决议批准联合国动用资源支助部署第一个尼日利亚营，而该营刚刚在塞拉利昂完成它的任务。尽管该营是西非经共体利比里亚特派团部署的先头部队，但就特派团而言，它在运输、通信、医疗支助和整个后勤能力方面严重缺乏资源。因此，它的行动受到严重制约；例如，《阿克拉协定》要求政府、争取利比里亚民主运动及利比里亚人解与民主团结会的部队停留在停火位置，让人道主义救援不受阻碍地进入它们控制的地区，并由西非经共体利比里亚特派团核实遵守《阿克拉协定》的情况。但除了蒙罗维亚周边地区和一些主要走廊外，特派团没有能力在其他地区进行部署。这不是在批评西非经共体利比里亚特派团对稳定利比里亚做出的贡献，因为联合国特派团实际上也面临同样的问题，但它表明了已经部署但资源不足的特派团面临的问题。

---

<sup>1</sup> 西非经共体维持和平行动的教训：1990–2004 年，2005 年 2 月 10 日和 11 日在阿克拉举办的西非经共体讲习班的报告，科菲·安南国际维和中心，2005 年 3 月。

事实上，即便在它变成联利特派团后，过了很长时间才组建必要的兵力，而在此之前，特派团未能全面执行任务。

32. 非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团)部署到达尔富尔也有许多相同的问题，政治进程动荡不定又加剧了这些问题，虽然人们承认部署本身带来了一些稳定，而且这为着手采用更长远的办法创造了条件。2006 年末为寻找非洲待命部队的经验教训进行的研究<sup>2</sup>表明有以下不足：

(a) 特派团初始阶段缺少规划，且在特派团行动过程中没有充分采取补救行动来建立规划能力；

(b) 外地的特派团结构不明确，且该结构缺乏能力来管理很快成为多个层面特派团的各个军事、警察和文职部门之间的交流；

(c) 非洲联盟委员会和成员国的咨询机构的战略管理能力都欠缺；

(d) 业务一级的管理缺乏有效机制；

(e) 没有处理特派团与地方社区、苏丹政府、外部伙伴和机构等外部行动者关系的工具和知识；

(f) 缺少足够的后勤支助和能力来管理后勤；

(g) 在通信和信息系统关键领域中缺乏能力，同时外地向非洲联盟委员会报告的职责不明确；

(h) 部队组建和人员管理有问题；

(i) 特派团供资几乎完全依赖外部伙伴，并过分依赖伙伴提供技术咨询，同时还有各种限制、拖延和政治上的模棱两可。

33. 人们承认，不受特派团控制的政治和地理因素使这些问题中的许多问题变得更加棘手。后来为此做了大量工作。然而，尽管非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的部署消除了非洲联盟管理特派团的压力，但是事实上非洲联盟仍然缺乏足够的机构能力来处理上面提到的问题。

34. 一个仍然存在的重大问题是没有一个完善的偿付部队和装备的制度。这致使各国的能力下降，因为它们无法更换防御装备。而这又促使各国越来越不愿意在部署非洲联盟维持和平特派团过程中使用自己的军事资产。

---

<sup>2</sup> 非洲联盟在苏丹：非洲待命部队的经验教训，国际和平学院，2006 年 10 月。

## 五. 阐明联合国/非洲联盟战略关系的必要性

35. 《联合国宪章》承认区域安排在处理国际和平与安全事项方面的作用。这是筹划加强联合国和非洲联盟伙伴关系的起点。在安全理事会 2007 年 7 月 11 日报告(S/2007/421 和 Corr. 1)附件二的公报中,安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会表示它们决心在各自机构间建立更加牢固更有条理的关系。它们还商定铭记非洲联盟在按照《联合国宪章》第八章采取措施促进非洲和平与安全时,也是在代表联合国和国际社会行事。虽然这一关系正在积极发展之中,但尚未达到进行战略交往以采用统一做法所需要的水平。在这方面,有必要阐明安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的关系。

36. 联合国安全理事会的首要责任是维护和平与安全。尽管区域和次区域组织在解决冲突方面代表安理会行事,但有必要确保它们在有关局势长时间得不到解决前,发挥它们的相对优势采取行动。

37. 在发生战争罪、灭绝种族、危害人类罪和重大人道主义时,尤其需要及时有效地做出反应。要做到这一点,就要更明确地进行分工,这样才能利用各个组织的相对优势。

38. 尽管联合国安全理事会明确支持联合国加强同各区域组织的合作,但它尚未系统地审议这一问题,而是重点注意个别情况,因此它尚未制订一个明确的合作框架。尽管这符合安全理事会在处理和平与安全问题的首要职责,但它致使联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的战略关系不明确。

39. 在非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会发展更有效的关系方面,有关目标应是根据非洲联盟的相对优势进行责任分工。伙伴关系的目标应是直接或通过次区域组织影响区域内的会员国,同时建立机制,以便于在处理共同关心的问题时,更多地视情况加强经常协调。在进行责任分工时,不能令人认为联合国把维持和平的任务分包给非洲联盟。应着眼于最大程度地发挥非洲联盟在以下方面的长处:它能帮助预防冲突,进行调停,能够满足小范围的需求(例如在科摩罗联盟进行调停和恢复宪法秩序),最后,它能起为较大规模联合国行动做出初步反应的作用。

40. 加强战略关系将会加强相互理解,制订共同的解决问题办法,大大加强连续性,特别是在非洲联盟特派团准备转成联合国特派团时,因为这既涉及政治问题,又可能涉及经费问题。但是,商定共同的立场不过是有关进程的初始阶段,因为还需要进行规划和实施。

41. 加强联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的关系可能有助于制订战略构想,但联合国秘书处和非洲联盟委员会之间必须有同样密切的关系。过去五年来,在这一方面取得了许多进展,并经常在各级开展协调。许多协

调都是针对具体问题进行的，但如果有一个更常规的机制(不妨以联合国/欧盟指导委员会为模式)，则可能对这两个组织都有益。但全面有效的协调取决于各组织有适当的能力。

42. 2005 年世界首脑会议以及 10 年能力建设计划中的和平与安全小组是联合国向非洲联盟提供的大部分援助的框架。和平与安全小组由秘书处政治事务部领导，包括各种冲突预防和维和能力建设方案。维持和平行动部通过其非洲联盟维持和平支助组，继续建立维和能力，特别是加强非洲待命部队。还提供了其它援助，以满足非洲联盟驻索马里特派团等更紧要的规划要求，因为非洲联盟自己的结构仍不足以开展这一工作。虽然这有所帮助，但它并未真正让非洲联盟建立长期能力，在非洲大陆和次区域规划、部署和管理特派团。

43. 关于非洲自主发展非洲和平与安全构架的原则已谈了很多。但是以外界支持的方式加强非洲联盟委员会仍然很难做到非洲人当家作主。只有在有效供资机制的支持下推动建立本土的结构和程序，才能实现当家作主。

44. 用来加强联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间关系的模式必须对双方都有利，这需要双方都作出重大努力，明确了解作为这种关系基础的各种问题，找出实际可行的办法来共同加强相互之间的合作。这是建立更有效的伙伴关系处理联合议程上的问题的核心。

## 六. 体制能力的需求

45. 人们普遍认识到，在大多数情况下，非洲联盟及次区域都迅速做出了积极的反应。如果能获得必要的支持，它们本来可以取得更多的成就。对和平与安全问题的更全面的反应不仅仅是一个注重硬件或财务的问题，人们必须认识到军事能力永远不能取代对危机的长期政治解决办法。这就需要建立各种相互补充的能力，包括更有效的预防冲突机制，例如早期预警、调解以及重建和发展。

46. 非洲联盟必须应对建设体制和回应危机的双重挑战。在这样做时必须避免后者破坏前者取得的成就。令人印象深刻的是，非洲联盟能够在体制结构不够完整的情况下取得诸多成就。但是，这无法长期持续下去：它迟早会导致重大挫折。

47. 非洲联盟体制薄弱大都是因为它是一个过渡性组织。它的结构和程序源于非洲统一组织时代，不符合而且不足以支持它越来越多地采取的未雨绸缪做法。2003 年举行的非洲联盟首脑会议上商定的结构也“不很清楚委员会方案应该是什么样的或这些方案应该有哪些成果”，<sup>3</sup> “由于采用配额制度，征聘工作效率低下，未能按核定员额征聘工作人员”。<sup>3</sup> 人力资源管理缺少灵活性和非洲联盟的

<sup>3</sup> 非洲联盟国家元首和政府首脑大会设立的独立高级别审计小组的报告，第 130 和 131 段。

服务条件无法吸引和留住适当的合格人员，因此很难建立能力，不断需要外界援助。建立体制能力来解决这一人力资源问题是一项重大挑战，需要适当优先重视。

48. 就非洲联盟和平与安全部而言，2003 年非洲联盟首脑会议批准设立 53 个员额，但只有小部分得到填补。这对维持和平工作构成挑战，特别是对只有 12 个核定员额的和平支助行动司而言。虽然作出临时安排为具体行动提供支助，但缺少可以协助建立长期能力的延续性。

49. 如果非洲联盟委员会的目的是更广泛开展维持和平行动，采用综合办法来解决冲突，那么需要在理论解释和做法上做出重大改动。将需要跨部门和跨学科协作和建立必要的专业知识，因为这是开展和管理维和行动所必需的。

50. 小组知道，2008 年年初对和平支助行动司的体制需求进行了调查，证实现有的体制和人员配置是不够的。非洲联盟委员会正根据工作人员总需求审议调查报告。至关重要的是，任何改组都必须使非洲联盟能够建立一个完全一体化的维和体制。

## 七. 制定非洲和平与安全架构

51. 非洲和平与安全架构有结构性缺陷，但在建立这一构架方面还是取得了进展，虽然有些方面的进展比其他方面更深入一些。非洲联盟成员国能够支持非洲联盟实现其目标的程度有很大不同。虽然非洲和平与安全构架有可能从根本上改变对非洲和平与安全问题的处理方式，但人们对目标的先后次序和正在建立之中的机构能否有效管理这一进程仍存疑虑。如果没有适当的非洲和平与安全构架，非洲联盟委员会可能很难既顾及眼下的需求，又考虑到长远利益，使整个进程受到损害。

52. 眼下需求的重点是建立表现形式为非洲待命部队的维持和平能力。2008 年 3 月非洲国防和安全部长和首长会议认可了组建部队的第一阶段。目前正进入组建非洲待命部队的下一阶段，执行“路线图 2”；该路线图提出了组建非洲待命部队下一阶段的计划，该阶段结束时将在欧盟和其他能力建设伙伴的支持下，在 2010 年进行一次重大的进展评估。

53. 组建非洲待命部队是一项重大工作，它很容易迷失方向；因此必须由非洲联盟来主导制定目标的工作，它在开展工作时也必须做到目的明确，尊重现实。目前有些关键问题，例如后勤概念、能否达到必要的待命状态、指挥和控制问题、结构能力以及民政能力，尚不明确，而即刻要开展的工作是处理许多需要尽快明确的问题。同样重要的是，捐助者方不要试图用非洲联盟委员会无法应付的速度来推动这一工作。

54. 需要承认妇女在各级全面参与预防冲突、维持和平行动以及冲突后重建的作用，这是建立非洲和平与安全架构的关键。

## 八. 所需资源

55. 应从非洲和平与安全架构这一更广泛的角度来看待资金和资源需求。很大一部分资金将用于支持非洲待命部队概念，非洲待命部队由一个大陆共同框架内的五个不同的区域综合待命部队组成。

56. 通过审查建立非洲待命部队所需要的资金和资源，显然可以看出，这些需求分成三个层面。首先是在非洲大陆一级建立非洲待命部队体制。其次是建立五个分区域的体制，最后是建立各个部队派遣国的体制。这些资源还要满足短期行动的需要，同时不损害建立长远能力的的能力。鉴于需求的规模很大，建立一个能够满足三方面需求的单一机制是不现实的。因为它既不会是效率最高的方法，也不一定符合非洲待命部队概念。因此，必须长期注重建立强大的能力，支持非洲联盟建立非洲和平与安全构架。

57. 随着能力的建立，得到改进的筹资和后勤支援机制必须促进做出更有效、互补性更强和更加协调一致的努力。重点必须放在国际社会采取协调做法上，而不是仅让非洲联盟具备部署特派团的能力。应开展非洲主导的维持和平行动，但与此同时，应继续鼓励国际社会积极参与应对严峻局势。

## 九. 筹资

58. 迄今为止，非洲联盟是用捐助方包括资金和实物在内的自愿捐款来组建特派团的。这种做法往往是临时性的，除了妨碍进行长远规划外，还受捐助方个别提出的会计、报告和审计要求的限制。目前，有 130 多个向非洲联盟捐款的不同渠道——每个渠道都有自己的报告和监测要求。这使非洲联盟脆弱的体制负担沉重。非洲联盟委员会的机制是无法应付当前数量如此之多和范围如此之广的要求的。任何新的机制应尽可能保持简单，并有一个标准化的报告格式。

59. 虽然捐助方的支助可能有助于特派团成功进行部署，但它未能确保特派团拥有一切必要资源。依赖于不可预测的资金来源意味着无法保证会有必要的的能力，而这会使规划采用的假设无效。这会起阻碍潜在部队派遣国的作用，因为如果部队派遣国认为特派团资源不足，尤其是也没有持续偿付的保证，就会不愿派人，这也是可以理解的。捐助方为特定行动提供的财务和实际支持可能便利某一行动，但对于建立长期能力并无助益。一旦需求消失，捐助方一般会停止提供支助。

60. 关于长期参与的重要性，我们注意到欧盟设立了非洲和平基金，向非洲联盟和其他区域组织提供资源，以建立有效的和平和维持和平行动体制。

## 十. 联合国授权的维持和平特派团的资金筹措

61. 小组审议了一些改进筹资的方案，但强调说，所有方案有一个共同点，即非洲联盟必须建立非洲联盟的财务管理体制，同时改进筹资机制。

62. 一般来说，有两种做法：一种是自愿捐款，一种是摊款。这两种做法有一些差异，还有一些方面与后勤支助而不是与具体的供资机制有更为直接的联系。总的来说，前者可能更适合长期的能力建设，而后者可能更合适满足特派团的业务需求。

63. 在审议支助维持和平行动的方案时，第一个最明显的方案是完全允许非洲联盟获得安全理事会授权的特派团动用联合国的摊款。这样经费就有可预测性，且不管需要时间多长，都有可持续性。安全理事会仍然具有首要地位。关键在于加强它的首要地位，同时鼓励区域一级有最大的灵活性。任何使用摊款的提案都必须有相应的问责机制。

64. 小组建议根据个案情况使用联合国摊款来支助联合国安全理事会核准的非洲联盟维和行动，时间最长为6个月。在开始时，这种支助应以提供实物为主。可包括运送部队、偿还部队费用、通讯和各种形式的后勤支持。小组认为，这种安排对联合国和非洲联盟都有益，因为非洲联盟将利用它迅速反应的能力，初步做出反应，再由联合国做出更长期的承诺。这就需要非洲联盟和安全理事会就有关行动过渡到联合国行动达成协议。这种安排应力求建立一个尽可能符合联合国标准的非洲联盟特派团，这显然有助于最终要进行的过渡。

65. 在有关行动显然会过渡成为联合国行动的情况下，这一安排可以是寻求更可预测的资金安排的答案。在情况不明或安全理事会尚未作出决定的情况下，它就无法提供答案。在这种情况下，非洲联盟很可能会和以前一样，只好依赖捐助方捐款。

66. 小组强调非洲当家作主的价值，并强调非洲联盟成员国增加它们自己对维持和平行动的捐款的重要性。已经数次讨论过由非洲联盟摊款的概念。小组认为，考虑到各方面都竞相需要资源的情况、成员国的捐款能力和目前的经济局势，应逐步实现这一目标。这方面迈出的第一步应是扩大非洲联盟的和平基金。

## 十一. 为能力建设筹措资金

67. 小组还建议，非洲联盟制订一个综合性的长期能力建设计划。计划应有活动时间表和基准，着眼于建立非洲联盟的规划、管理和行政能力，以支助维和行动，开展与预防冲突、解决冲突和冲突后重建有关的各种活动。小组建议由一个多方捐助者信托基金为计划提供资金，并建议为此设立这一基金。现有的支助非洲联



盟的各种资金来源将并入该基金，并将制订一个向所有捐助者提交报告的标准格式。基金还会请现有的捐助者和新捐助者追加资源。

68. 将设立一个委员会，为推动非洲联盟编制的计划提供政策指导，为计划内的活动提出筹资建议，监督基金资源的使用情况。委员会有 11 名成员，5 名由非洲联盟委员会主席任命，1 名由联合国秘书长任命，基金最大的五个捐助方各派 1 名。委员会秘书处应设在亚的斯亚贝巴。

69. 小组建议，基金由委员会任命的一个有管理多方捐助者信托基金经验的机构，例如联合国开发计划署来管理。此外，委员会还需要任命一个执行机构。非洲联盟一旦有了完成这些任务所需要的财政管理和其它行政能力，就应承担管理和组建基金的全部责任。为了根据非洲当家作主的原则移交这一职责，建立这种能力将是计划的优先事项。在基金设立两年后，应首次审查现行进展情况。

70. 此外，为了确定互补领域，应审查是否可以加强私营部门发展举措与维持和平之间的合作。

## 十二. 后勤需要

71. 非洲联盟和次区域维和特派团在各级提供后勤支助方面遇到问题，这是缺乏可预测和持续的资金造成困难的最明显表现。它对非洲联盟在行动区支助和维持特派团的能力直接产生影响。尽管非洲联盟愿意并表明它能够调动部队，但缺少后勤支援严重限制了非洲联盟的维和行动。

72. 依赖捐助者的支助仍是一个重大问题，它将继续削弱非洲联盟开展维和行动的能力。非洲各国的国防和安全部长在非洲联盟委员会 2008 年 3 月召开的会议上针对这一问题核准了一个基本的后勤框架。但是，框架的最后形式和资金筹措问题仍未得到解决。

73. 非洲联盟在建立长期后勤能力方面有两个主要方案。第一个是采用传统的办法，靠大量储存装备。第二个方案更有新意，可利用新的商业做法，例如民间增援后勤方案，由商业承包商实际交付装备。与此同时，民间增援后勤方案更加灵活，更为可靠。

74. 管理后勤要依靠各种机构能力，应把这些能力列入整个能力建设工作中。由于结构不全，缺少人员，缺少联合国现有的各种用于提供支助、采购装备、发放合同和协助进行部署的制度，非洲联盟提供必要的支助有很大的困难。非洲联盟成员国和捐助方之间双边安排又很多，进一步加剧这一问题。考虑到这些协定的性质，非洲联盟不一定有控制权，结果导致后勤结构严重失衡。

75. 非洲联盟在国际伙伴的支助下，须审查如何才能提供后勤支助，同时避免储存大量可能用得上也可能用不上且维持费用很高的装备。尽管联合国在这一领域

的经验可以为非洲联盟所用，但它并不一定是非洲联盟今后后勤行动的一个完美模式。就此而言，应考虑通过完全采用民间增援后勤方案等商业多功能合同，或是辅以有限的基础设施和设备储存，是否可以更好地满足非洲联盟的需求。

76. 尽管让非洲联盟照搬联合国的后勤安排可能不可取，但联合国在管理大规模后勤支助方面有很多经验，因此，可以传递许多经验教训。在这方面，应考虑查明非洲联盟怎样才能得益于意大利布林迪西联合国后勤基地的经验。联合国和非洲联盟后勤规划人员建立密切关系，让非洲联盟的单位与联合国后勤基金同地办公，或进行工作人员交流，可以大有帮助，特别是在传授程序经验方面。还应考虑让联合国在乌干达恩德培的后勤中枢发挥作用。

77. 支助非洲和平与安全构架在后勤方面的需求很大。这一需求只有符合实际并作为长期项目来规划才能得到满足。这项工作须逐步进行，并且必须有一系列基准，以便协助建立与推动非洲和平与安全架构构想相称的后勤能力。最理想的是，它应由联合国和非洲联盟共同进行，这也有助于建立非洲联盟有经验的核心工作人员队伍，推动传授最佳做法。在开展这项工作的同时，还要有全面培训非洲联盟和次区域工作人员的方案。

78. 重点主要是建立非洲联盟的能力。然而，我们必须对非洲联盟与区域经济共同体之间和区域经济共同体与成员国之间的后勤责任分工有一个明确的了解。成员国愿意提供部队，但往往缺少有效开展行动所需要的装备。这包括装备、部署和维持部队所需要的资源，因此可能延误部署，但更重要的是，特派团可能会因此缺乏威信，因而带来更大的风险。

### 十三. 能力建设支助工作的协调

79. 尽管提出改善财政和后勤支助，但是在建立我们提出的两个渠道前，国际社会成员可能会继续为非洲联盟的若干能力建设方案和行动提供资金和支助。不仅支助方之间需要进行有效协调，而且所有的伙伴活动都需要这样做，因为要避免重复工作，防止有些举措可能出现竞争。能力建设工作如果根据需求和非洲联盟提出的需求进行，则会获得最大助益。

80. 目前有一些促进能力建设伙伴和非洲联盟间的协调的机制，它们仍将是这一进程的一个重要部分。但是，小组很清楚，在落实本报告过程中，今后几个阶段的技术性会越来越强。其中有些问题需要有关于不同伙伴的不同关注的专业知识。因此，我们建议作出适当的安排，确保小组的建议可以得到落实，并确保这些建议是代表联合国、非洲联盟和能力建设伙伴提出的。

## 十四. 建议

81. 需要建立非洲联盟的维和能力，因为非洲联盟既要能够应对危机，又要能够促进非洲大陆的长期稳定，小组就是根据这一需要提出建议的。小组一直认可联合国安全理事会在和平与安全事项方面的首要地位，小组的建议旨在建立非洲联盟补充安理会工作的持久能力，加强这一原则。

82. 在讨论支助维和能力的要求前，小组强调指出，联合国安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间以及联合国秘书处与非洲联盟委员会之间需要建立更有效的战略关系，这对长期取得成功至关重要。联合国和非洲联盟要发挥各自的优势：非洲联盟能够快速做出反应和联合国能够持续采取行动，就要有一个共同的战略构想。这还有可能减少重复工作和各组织目标的不一致。为此，建议制订一个联合战略评估，以找出这种相互关系所涉及的重大问题，在处理联合议程上的问题时，建立更加有效的伙伴关系。

83. 除了须确定联合国和非洲联盟之间的战略关系外，小组还强调，需要明确了解联合国秘书处和非洲联盟委员会之间的关系。要承认的是，已经在许多领域有良好关系，但这往往是针对具体的问题。因此，建议确立一个更加正式的进程，纳入共同关心的各种问题。为此，建议最好采用联合国/欧盟指导委员会的模式。还建议更积极地推动过去提出的各组织交换工作人员的构想，特别是在财政和后勤领域。

84. 非洲最需要维和，但它面临的巨大挑战是做到既有行动意愿，也有取得成功所需要的资源。因此，小组认为，国际社会最好做出安排，为非洲的维和提供支助，但不一定要提出一个较全面的制度，或为其它区域确立先例。

85. 必须根据目前的情况来看待国际社会参与的问题。现在有更多国家对非洲感兴趣并有能力促进非洲的发展和安。考虑到这些关注，小组开展了广泛协商，鼓励那些有兴趣的会员国和已经参与的会员国加大对非洲维和的支助，并为拟设立的能力建设基金捐款。还必须鼓励非洲以外的会员国参加非洲大陆的维和，补充非洲维和能力的建设，确保可以做出最适当的反应。

86. 需要建立与对非洲联盟提出的要求相对应的体制能力，这对于能否建立非洲和平与安全构架至关重要。非洲联盟委员会内缺乏体制能力仍是建立持久的非洲大陆维和能力面临的一个重大限制。小组赞扬目前做出的努力，鼓励非洲联盟继续确定和建立适当的结构和程序；鼓励能力建设伙伴将此作为它们提供支助的优先事项。

87. 建立体制能力和程序能力只是问题的一个方面。另一方面是需要有适当的培训。就整个提供培训以支持组建非洲待命部队的问题而言，有大量工作要做，但

具体落实到每一个人，还有更多的工作要做。为此，小组建议非洲联盟确定它在人员培训方面的优先事项，特别是在那些涉及财政、后勤和行政问题的领域中。

88. 关于资金筹措，建议支助非洲联盟能力建设的供资机制把重点放在非洲大陆一级，并同现在一样，通过双边或多边安排来满足次区域和会员国的需求。

89. 建议制订两个新的财务机制；第一个靠自愿供资，重点是能力建设，第二个靠联合国摊款，旨在支助具体的维和行动。小组强调非洲当家作主的重要性，建议非洲联盟考虑通过摊款设立自己的维和行动筹款制度，逐步扩大非洲联盟和平基金。

90. 小组建议根据个案情况使用联合国摊款，为联合国安全理事会授权的非洲联盟维和行动提供最长 6 个月的支助。如前所述，至少最初主要提供实物支助。这可包括运送部队、部队偿付、通信和各种后勤支助。小组认为，这种安排对联合国和非洲联盟都有利，让非洲联盟发挥自己的快速反应能力，做出初步的反应，以便联合国做出较长期的承诺。这将需要非洲联盟和安全理事会达成一个协议，使特派团过渡成联合国行动。这种安排应争取设立一个尽可能达到联合国标准的非洲联盟特派团，并显然有助于最后进行的过渡。

91. 小组还建议非洲联盟制订一个综合性长期能力建设计划，由多方捐助者信托基金提供经费。基金由代表非洲联盟、联合国和捐助者的委员会管理。将在适当阶段把管理和落实基金活动的责任从几个初期管理机构全部移交给非洲联盟。委员会秘书处应设在亚的斯亚贝巴(见上面第 66 至 69 段)。

92. 此外，应审视加强私营部门发展举措与维持和平之间的合作的可能性。

93. 关于后勤问题，小组建议非洲联盟考虑建立后勤能力的问题，而不必照搬联合国的当前安排，并探讨其它办法，例如商业性多功能合同或民间增援后勤方案，而不需要储存大量的装备，避免维护费。

94. 小组建议非洲联盟和联合国进行更有力和更统一的协调，做到区域当局和广大国际社会分工得当。

95. 小组认为，所有上述建议只是建立和支助非洲联盟能力这项长期工作的初始阶段。应设立一个联合国/非洲联盟联合小组，审查支持报告提出的建议的详细方式。

## 附件一

### 小组成员

罗马诺·普罗迪先生(意大利)，主席

詹姆斯·多宾斯先生(美利坚合众国)

让·皮埃尔·拉克鲁瓦先生(毛里求斯)

莫妮卡·朱马女士(肯尼亚)

丹羽敏之先生(日本)

伯鲁兹·萨德里先生(伊朗伊斯兰共和国)

## 附件二

### 安全理事会第 1809 (2008) 号决议所设非洲联盟-联合国知名人士小组的职权范围

#### 导言

1. 安全理事会在 2008 年 4 月 16 日举行的高级别会议上通过了第 1809 (2008) 号决议，安理会在该决议中除其他以外，欢迎“秘书长建议在三个月内设立一个由知名人士组成的非洲联盟-联合国小组，负责深入探讨为此类维持和平行动提供支助，特别是提供开办经费、装备和后勤的方式，并深入探讨非洲联盟以往和当前维持和平努力的经验教训”。
2. 为了进一步推动执行《联合国宪章》第八章，安全理事会根据秘书长提交给安理会的关于联合国与区域组织尤其是非洲联盟在维护国际和平与安全方面的关系的报告(S/2008/186)做出这一决定。不过必须指出，尽管有关重点是非洲联盟，但是仍然应当适当考虑作为非洲维持和平能力的组成部分的非洲次区域组织的作用。
3. 非洲联盟及其伙伴，其中包括联合国，已经做了大量工作，以确保为非洲联盟和平行动提供支助。解决办法大多是临时性的，主要制约因素包括缺少有保障的灵活筹资安排和体制能力有限。

#### 目标

4. 提出具体建议，使联合国和非洲联盟能够探讨可否在非洲联盟根据联合国的授权开展和平行动时，加强经费的可预测性、可持续性和灵活性，注重迅速有效地部署装备精良部队和做出有效的特派团支助安排。

#### 主要产出：可预测和持久的资金筹措方式——(安全理事会第 1809 (2008) 号决议第 16 段)

5. 小组应当审查为安全理事会授权的非洲联盟和平行动筹措资金的所有可能方案，并提出支持这些行动所需要的可能的机制，尤其是：
  - (a) 联合国安全理事会授权的非洲联盟和平行动经费的可能来源；
  - (b) 为建立非洲联盟规划、部署、管理和维持和平行动的能力筹措资金；
  - (c) 筹措资金，支持进一步建立非洲和平与安全构架；以实现建立非洲持久维和能力这一长期目标。
6. 安理会应当审议小组的各项建议，随后将根据安理会的指示，开展建立拟议机制的技术层面工作。

## 大背景

7. 小组在确定资金筹措方式时，应当考虑到现有能力建设举措，包括涉及具体的能力缺失和非洲联盟执行小组建议所需能力的举措。
8. 改进资金筹措方式的建议应当考虑到联合国安理会与非洲联盟和平与安全理事会之间以及双方秘书处之间加强合作的必要性。

## 文件

9. 下列文件介绍了小组的工作：

(a) 2005年12月10日非洲联盟主席给联合国秘书长的信，其中简要介绍了能力不足的主要领域；

(b) 2006年11月16日题为“加强联合国-非盟合作：非洲联盟能力建设十年方案框架”的联合国-非洲联盟联合宣言(A/61/630，附件)；

(c) 2007年6月16日联合国安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会商定的《联合公报》(S/2007/421和Corr.1，附件二)；

(d) 2007年11月8日非洲联盟和平与安全理事会第98次会议后通过的文件，该文件对上面提到的秘书长报告(S/2008/186)提出了一些意见建议；

(e) 2008年4月17日联合国安全理事会同非洲联盟和平与安全理事会商定的联合公报；

(f) 安全理事会第1809(2008)号决议。

## 小组的组成和工作方式

10. 小组中有拥有各种专门知识和背景的专家，(6名)成员将由联合国秘书长同非洲联盟协商后任命。
11. 将寻找一些拥有专门知识的专家(顾问/研究/咨商人员)，供小组选用。
12. 小组将有一个专职秘书处，由1名专业工作人员和1名办事员组成。

## 报告

13. 小组的建议在酌情提交给安全理事会之前，应当首先提交秘书长审查。