



## 第六十三届会议

议程项目 31

### 整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

## 专家小组关于常备警力第一年行动的报告

### 秘书长的说明

谨提及我关于维持和平行动特别委员会建议的执行情况的报告(A/62/627)第 61 段, 我在该段中表示打算提交一份由专家小组编写的报告, 说明与未来常备警力有关的问题, 包括其核心职能以及必要的人力、需要的专长和基地地点。维持和平行动特别委员会及其工作组在 2008 年 7 月 7 日报告(A/62/19)第 77 段中表示, 期待收到这份关于常备警力第一年行动各个方面的全盘审查报告。另外, 大会在第 62/273 号决议第 2 段中核准委员会的建议。

我已收到专家小组的报告, 完全支持其中的建议。专家小组将随时按要求向维持和平行动特别委员会及其工作组通报报告的内容。

谨此附上该报告(见附件), 并请你提请大会会员国予以注意为荷。

潘基文(签名)



## 专家小组关于常备警力第一年行动的报告

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 主要关切和问题 .....	3
A. 一般性考虑 .....	3
B. 建立常备警力 .....	4
C. 核心职能 .....	5
D. 行政管理、指挥和控制 .....	7
E. 任务规划和执行 .....	8
三. 意见和建议 .....	11
A. 核心职能、指挥与控制 .....	11
B. 结构和人员：提高执行核心职能的能力 .....	12
C. 支助 .....	14
D. 在财政上和物质上援助国家主管部门 .....	14
E. 招聘 .....	15
F. 服务条件 .....	15
G. 相关的考虑因素 .....	16
附件	
一. 专家小组成员 .....	17
二. 截至 2008 年 10 月联合国警察存在情况 .....	18
三. 常备警力按专业部署情况 2007 年 11 月 1 日至 2008 年 10 月 31 日 .....	19
四. 建议为小型/单一和强有力的特派团开办工作具备的常备警力的技能和人数 .....	20

## 一. 引言

1. 秘书长在其 2007 年 12 月 28 日关于维持和平行动特别委员会建议的执行情况的报告(A/62/627)第 61 段中通知大会，他打算提交一份由专家小组及会员国代表编写的报告，说明“与未来常备警力有关的问题，包括其核心职能以及必要的兵力、需要的专长和基地的地点”。此外，维持和平行动特别委员会及其工作组在 2008 年 7 月 7 日报告(A/62/19)第 77 段中表示，期待“不迟于 2008 年 7 月收到关于常备警力第一年行动各个方面的综合审查报告”。本报告依照大会第 62/273 号决议第 2 段提交，大会在该段中核准了维持和平行动特别委员会及其工作组的建议。报告是在常备警力第一年行动于 2008 年 11 月结束后提交的。

2. 联合国副警务顾问领导的专家小组由维持和平行动部、外勤支助部及联合国 6 个会员国常驻代表团的警务顾问组成，所有人均以个人身份参加(见附件一)。<sup>1</sup>此外，专家小组得到了一个非政府组织即史汀生中心的支助。该中心为本报告的研究和起草工作提供了帮助。由维持和平行动部、外勤支助部和史汀生中心成员组成的该小组秘书处审查了各种文件，约谈了常备警力成员以及联合国总部和常备警力第一年行动中部署所至的外地特派团中的很多利益攸关方。

## 二. 主要关切和问题

### A. 一般性考虑

3. 联合国警察是本组织工作中增长最快的部门之一，迄今是联合国参与支持法治的最大领域。截至 2008 年 10 月，联合国核定的 17 100 多人警力中有 11 000 多名警察被派遣到 18 个和平行动中(见附件二)，使 2006 年以来的核定人员增加幅度超过 100%。和平行动警察部分的法定职责在过去 15 年中从监测驻在国执法部门工作发展变化为在破坏性内战期间和之后改革、调整和重建这些部门，并同联合国行动的法律、惩戒和司法部分协作，支持建立法治。以两例为证，联合国警察承担起临时执法责任并日趋参与帮助国家政府维持和恢复公共秩序，特别是利用建制警察单位完成这一工作。建制警察单位现已占在全球部署的所有联合国警务人员的近一半。对联合国警务工作的需求不断增加，分配的任务日益复杂，原因就是人们认识到法治是持久和自我维系的和平的根本，称职和专业的警务部门则是法治的关键。

4. 尽早执行特派团的任务事关一项新的和平行动的信誉，然而满足对联合国警务人员、尤其是合格的警察领导成员和重要专家的需求以建立新的特派团，这已证明是一个难题。常备警力最初是由威胁、挑战和改革问题高级别小组于 2004

<sup>1</sup> 所有联合国会员国常驻代表团警务顾问均获邀请参加专家小组。

年在一项建议中提出的，以求建立“一小队高级警官和管理人员(50-100人)，他们可以迅速展开行动评估，着手组建维和行动的警察部门”(见 A/59/565，第 223 段)。2005 年 9 月 16 日，大会第 60/1 号决议核准“建立一支常备警察队伍的初始运作能力，为联合国维持和平特派团警务部分提供步调一致、卓有成效、有求必应的开办能力，并通过提供咨询意见和专门知识，协助现有的特派团”。

## B. 建立常备警力

5. 大会授权维持和平行动部建立常备警力并在 2006/07 年度支助账户预算中为此开列经费，基本上将其作为警务司的可向实地部署的分支。2006 年 7 月 3 日，向在纽约的常驻联合国代表团分发了一份普通照会，征寻 17 个员额的借调人选。2006 年 7 月 5 日，在银河系统网上招聘系统上又张贴了 8 个员额的空缺通知。借调员额和银河系统员额的申请窗口分别于 2006 年 9 月 3 日和 10 月 2 日关闭。由当时的联合国警务顾问领导的一个甄选小组于 11 月审查了申请表，拟就了候选人短名单，截至 2007 年 3 月中旬完成了 86 次面试(借调员额 716 名候选人中的 52 人及银河系统员额 1 635 名申请人中的 34 人)。由于招聘程序的缺陷，严格界定的职务说明使候选人对超过 1 个员额的申请很难被考虑。一些有潜力的被甄选者退出被考虑范围，一人回绝了任命，在一些情况下面试未能确定合适的人选。2007 年 3 月 30 日，又向各常驻代表团分发了一份普通照会，再次张贴 7 个借调员额。在 2007 年 4 月和 5 月，还再次张贴了 2 个银河系统员额。

6. 常备警力随着其大多数专业人员的就职而于 2007 年 10 月底达到其初始运作能力。常备警力的专业人员都在 2007 年 4 月至 2008 年 5 月之间就职，任用期 1 年；17 人从各国政府借调，8 人通过银河系统雇佣。两名小组助理人员获内部临时空缺通知任命。

7. 大约在此时，常备警力的第一批成员开始报到就职，包括 2 名 P-5 级小组领导和常备警力唯一一名 P-4 级后勤规划顾问。常备警力 D-1 级主管于 2007 年 5 月就职，另一名官员于 2007 年 6 月末报到，使常备警力截至 2007 年 6 月 30 日共有 5 名专业工作人员。另外 4 名小组成员于 2007 年 7 月到达，其中包括通过银河系统招聘的第一名成员。小组的助理于 2007 年 7 月和 8 月加入。

8. 常备警力领导小组于 2007 年 7 月末开始着手新一轮甄选候选人工作，平均只需要第一轮的一半时间来完成这项工作。尽管涉及到的员额减少，但专家小组秘书处进行的面试显示，速度加快的原因是管理更加集中以及分派“办案干事”追踪每项招聘并在可能情况下推进这一进程。例如，只要各常驻代表团及各国首都同意，联合国的医疗评价等程序就同政府借调程序同时展开。因此，第二轮招聘产生的首个小组成员于 2007 年 9 月加入常备警力；另外 4 名成员于 10 月到达，2 名于 11 月到达，1 名于 12 月到达，4 名于 2008 年 1 月到达。2008 年 4 月末至

5月初期间，最后4名小组成员到达纽约。25个专业职务中的6个由妇女担任，常备警力的人员来自所有5个大陆。

### C. 核心职能

9. 秘书长在其关于联合国维持和平行动经费筹措概览的报告(A/60/696)第93段中指出，常备警力“有两个核心职能：(a) 开办新的联合国警察行动，包括视需要参与任务前的规划(以下称‘第一核心职能’)；(b) 协助现有联合国警察行动进行警察改革和能力建设活动和业务审计(以下称‘第二核心职能’)”。

10. 维持和平行动部在2006年5月1日发布的一项关于常备警力的内部指令中，将第一核心职能明确置于优先地位，设想常备警力在履行这一职能时通常将作为一个协调一致的小组展开行动。在乍得的部署是第一个核心职能部署首例，征聘工作被推迟，在乍得的业务条件艰苦，故需要分阶段部署，但这一工作由于该国爆发战斗而被中断。然而，到2008年初春，常备警力在同一时间投入3个小组。截至第一年行动结束时，根据每个已部署的专业的平均天数来看，部署最多的专业如下：法律事务(146)、羁押工作(143)、小组领导人(135)、社区警务(129)、跨国犯罪(126)、警务分析员(109)、主管(107)、政策规划(99)和调查(98)(见附件三)。

11. 关于常备警力的内部指令构想建立一支具备执法专长的常设警察和文职专业人员骨干力量，这些人的独特之处在于具备综合的领导才干和管理素质。根据这一重点，小组秘书处所面试的常备警力成员通常将这一单位视为精英小组，不同于联合国其他警务人员。然而，维持和平行动部通常将常备警力视为联合国一个快速部署警察单位以及新特派团的初始警务领导干部，而不是先驱领导者。

12. 对常备警力第一核心职能的这些不同看法需加以考虑，因为这不仅关系到该职能对特派团规划和执行工作的作用，而且也关系到联合国其他部分和东道国政府对这一作用的期望。常备警力的目的，是使一个新行动的警察部分更有效地和更迅速地执行任务。这不仅涉及到常备警力办公室的设立和装备，而且涉及到在特派团内部及同东道国政府建立关系。建立这种关系需要时间；而联合国人员的快速轮换不仅削弱能力，而且会使东道国官员推断认为在联合国正规警务人员特遣队到达之前他们不应“投入时间”。这种结局可能会损害常备警力的第一核心职能的目的。目前的政策指示指出，在一个新的行动中，一旦特派团团长认为警察部分已有效运转，则常备警力应移交任务。这一政策指示还假定这项工作平均仅需要4个月的时间完成。然而，常备警力的各个部分在乍得部署了9个月，原因是联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)警察部分的人员、包括主要管理职位的征聘工作出现耽搁。

13. 常备警力目前规模过小，不足以持续有效地履行其第一核心职能。它有4名警察部门改革干事/顾问，但在所有其他重要专业方面仅有一两个员额，显然需

要更多这种专业人员，才不致于因根据第二核心职能提供援助等情况而影响该小组为迅速开办特派团作出部署的能力。此外，常备警力支援其第一核心职能的能力目前限于每年创建一个小规模警察部分，例如中乍特派团的警察部分。常备警力过去没有、现在也不具备必要的人员来创建像非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)这种规模的特派团警察部分，更不用说同时创建达尔富尔混合行动和中乍特派团的警察部分(这两个特派团是在2007年下半年相隔数月之间得到授权的)，也不用说可能设立的索马里特派团。

14. 在像联合国海地稳定特派团(联海稳定团)这种综合联合国行动全面确立后，其大规模警察部分可能需要在总部设立多达250人。根据最近的实地经验，包括扩大部署建制警察单位，大多数新特派团的警察总部要实现最低初步功能(业务以及能力建设)，需要60至75人。与此相比，较小规模特派团的警察部分主要承担能力建设职责，要实现最低功能，将需要20至30人。常备警力目前有25名专业人员，承担着其第一核心职能规定的特派团开办任务以及第二核心职能规定的各项任务。

15. 常备警力第二核心职能所涉的工作证明非常费时，迄今收到多项提供特派团援助或评估的请求。这项职能要求常备警力履行或协助履行特派团团长认为在警务和执法领域中关系重大的几乎任何职能。承担这一职能的常备警力人员留在外地的时间几乎同大多数参与特派团开办工作的成员一样长。截至2008年中，尽管其支助中乍特派团的工作已结束且没有马上代之以开办特派团的要求，提供援助的请求似乎仍超出了常备警力及时满足这些要求的能力。例如，常备警力对联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)的支助工作在2008年3月至8月期间约占其工作人员80个星期的时间。除了联东综合团之外，常备警力到2008年10月还执行了支援联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)和联合国利比亚特派团(联利特派团)的援助或评估任务。这些部署的原因在很大程度上是常备警力同警务司其他部分之间在工作层次建立的密切合作关系。常备警力还收到联合国科特迪瓦行动(联科行动)和达尔富尔混合行动提出的援助要求。警务司正在继续规划可能在索马里展开的特派团开办工作，很有可能在那里部署常备警力。应当指出，尚需建立一种安排援助请求的优先顺序以及客观标准的制度。

16. 内部指令并没有提到如何解决要求常备警力提供援助的竞相请求的问题。然而，如果这种请求以目前或更快的速度继续提出，则需要根据紧迫性、所提议的时限的可行性、所需工作人员人数以及是否具备所要求的配套技能而分门归类。常备警力的所有职能履行得越好，其信誉就会促成对其服务和咨询的需求更大。另外，还需要考虑如何处理常备警力人员在特派团援助任务仍未完成以及迅速将其召回可能有损受援特派团的情况下而被召回履行紧急的特派团开办职责这种应急情况。



## D. 行政管理、指挥和控制

17. 2006年10月17日,秘书长办公厅认同了主管维持和平行动副秘书长的一项建议,即常备警力的工作地点设在意大利布林迪西联合国后勤基地。当时还决定,常备警力建立后初期应部署在纽约达12至18个月。特别委员会报告(A/62/19)第78段中表示,“特别委员会注意到,秘书处有意将常备警力移往意大利布林迪西的联合国后勤基地,希望第五委员会根据既定程序审议这一问题”。拟议于2009年夏季将常备警力移至后勤基地,正继续规划此项工作。所有常备警力人员在接受征聘时都明确了解他们可能被部署至后勤基地。

18. 未部署执行外勤任务时,常备警力的首长向联合国警务顾问报告。如部署执行特派团开办任务,常备警力的首长向特派团团长报告。同时与联合国警务顾问保持技术报告关系。

19. 如部署执行援助任务,常备警力小组酌情通过警察部分的主管或秘书长副特别代表向特派团团长报告,必要时与联合国警务顾问及维持和平行动部和外勤支助部其他人员保持技术报告关系。但如果是执行评估或调查任务,常备警力人员可直接向特派团团长报告,同时视调查或评估对象,酌情将副本抄送警察部分的主管。

20. 常备警力移至后勤基地后,后者将提供日常行政管理支助,并管理与常备警力的征聘及合同签约有关的非实务性质的日常任务。常备警力的经费将从总部支助账户预算转至后勤基地预算。不过,常备警力仍将是警务司的一支力量,其实务报告链不变,包括在预算呈件和报告中以及所有考绩工作中。

21. 后勤基地的预算流程始于7月,到6月份大会核可后结束预算期。常备警力准备移至后勤基地,因此已开始为远至2010年6月的援助要求和特派团开办编列预算假设。常备警力满足未来需求的能力在很大程度上取决于能否因提供特派团开办支助而得到特派团预算偿还相关费用以及因向已设特派团提供援助而得到偿还边际成本。这将使常备警力规划者能够集中关注更可预测的成本要素,改善应对紧迫任务的能力,并减少常备警力的总预算。

22. 常备警力的部署由主管维持和平行动副秘书长通过联合国警务顾问予以批准。内部指令规定,警务顾问通过主管行动厅事务助理秘书长提出部署建议。但在实践中,自设立主管法治和安全机构事务助理秘书长一职以来,部署请求都是在与行动厅及维持和平行动部其他相关部门磋商后通过该助理秘书长办公室呈递。常备警力还根据秘书长的直接指示采取行动,如在2008年3月向科索沃派出两名常备警力调查员。

23. 正如专家小组的访谈结果所示,常备警力目前的部署速率表明在部署快慢方面考虑周到。内部指令设想的是67%的速率,即120天部署在外,60天驻守在工作地点。后段时间用于培训和部署前活动。2007年11月1日至2008年10月

31 日期间，常备警力工作人员的平均部署速率为 28% (见附件三)，但并非所有常备警力人员在整个这段时间都到位上岗。截至 2007 年 11 月，只有 16 个常备警力专业工作人员报到上岗，2007 年 12 月有 1 人报到，2008 年 1 月 4 人，2008 年 4 和 5 月间又有 4 人报到。而且，外地部署速率不计入与部署规划或学习直接相关的大量活动，而此类活动通常意味着常备警力人员在部署前和部署后要做几周的人事工作。部署至外地还意味着一周 7 个工作日 (而在总部是一周 5 个工作日)，因此个人的每周工作量在部署执行外勤任务时较高。最后，部署速率不计入 2007/08 年期间为帮助管理警务外勤活动剧增而应急提供给警务司的临时人员。

24. 尚没有作出部署至外地期间休息的适当安排，因此工作表中未列入休息时间。没有其他选择，常备警力成员必须利用 60 天这段时间安排休息，因此而减弱了将这段时间用于培训和部署前活动这一初衷的实效。回头来看，常备警力内部指令所述的周期规定得过于具体，应加以审查，使之更好地因应外勤作业的需要。大多数常备警力成员都强调了上岗周期内未列入休息时间的问题。

25. 许多地方的特派团人员都有资格根据所在作业环境的困难或危险程度享有相应的间歇性休假 (间歇假)。部署至中乍特派团的 10 个常备警力人员连续值外勤 60 多天，却未能休间歇假，因为当他们有资格休间歇假时面临完成指定任务的巨大压力，按照临时部署不超过 90 天这一设定的限期工作，而间歇假不能作为离职假使用，也即不能在离开特派任务时享有。较短时间的援助任务部署可能是紧张的，但却可能因时间短而没有资格休间歇假或违反禁止将间歇假作为离职假的规定。

26. 所有常备警力人员最初任期都是一年，如果考绩结果良好，通常都续任两年。现在续任两年便可在今年避免启动征聘和替换程序。专家小组了解到，新聘的常备警力人员将得到两年期首次合同，并有可能延期一年。但后勤基地的合同通常为一年，这就要求后勤基地与警务司之间进行协调。对所有工作人员都全面、有效适用电子考绩制度，这在任何情况下都是必要的，以确保常备警力留用最高素质的工作人员。移至布林迪西后，常备警力将不再与位于纽约的特派团规划和管理机构进行日常实际接触，因此设想在常备警力内部指定一个负责常备警力与纽约间联络的协调者。

## **E. 任务规划和执行**

27. 常备警力是一个创新的设想，而且在专家小组看来，常备警力因所开展的特派团开办和援助工作而得到了尤其是来自受援特派团的领导人的高度称赞。

28. 中乍特派团和联东综合团的部署是常备警力设想取得成功的例证。维持和平行动部能够迅速部署开办警力，这给联合国启动维持和平任务的能力增添了新要素；根据现役特派团的具体援助要求派遣人员，这一能力也具有同样意义。不过，



常备警力运作第一年所得的经验也表明有一些领域必须加强，以便充分运用这一设想。这些领域包括主要是外勤一级对任务规划和执行的贡献，最重要的是根据第一核心职能所作的贡献。

29. 尽管有下文所述的挑战，专家小组坚信常报警力的设立是联合国近些年来最有创意、最切实的举措之一。

### **第一核心职能：启动新的联合国警察行动**

#### **特派团规划：乍得**

30. 将常备警力部署至中乍特派团，这是对常备警力这一设想的第一核心职能的首次考验。发展成为中乍特派团的警察行动设想萌芽于 2006 年晚些时候。在 2006 年 11 月和 2007 年 2 月初派出了有警察参与的联合国技术评估团，由此产生了秘书长在 2006 年 12 月晚些时候和 2007 年 2 月提出的报告(S/2006/1019 和 S/2007/97)中概述的行动设想。它们要求由联合国警察为 850 名乍得宪兵和警察提供培训和咨询，并派出先遣队全面拟定预期的多层面行动的需要。2007 年 3 月，乍得政府拒绝了联合国军事存在提议。2007 年 8 月，秘书长提交新报告，其中提议乍得警察和宪兵仍由乍得政府指挥和控制，同时接受联合国的培训和装备。乍得政府还接受了欧洲联盟一支军事力量，后者的任务包括在能力范围内协助保护面临风险的平民，包括境内流离失所者和难民，并便利人道主义援助的提供。这支军事力量还将为广大地区提供安保，而这是部署警察存在的前提条件。

31. 2007 年 9 月，常备警力参加了由欧洲联盟率领的乍得和中非共和国了解情况团。2007 年 9 月 25 日，安全理事会赞同建立一支乍得警察队伍的建议，“这支警察队伍将专门在难民营、境内流离失所者集居地和邻近地区主要城镇维持法律秩序，并协助保障乍得东部的人道主义活动”（见安全理事会第 1778(2007)号决议，第 5 段）。那时，常备警力只有 9 个专业工作人员，正开展第二轮征聘工作。常备警力小组成员具有警务或培训等特定领域的技能，或者是过去曾参加过联合国维持和平行动，但似乎只有一人具备设立新的特派团或警务部分这方面的个人经验或专长。这一问题，加上不熟悉总部的规划和管理程序，可能导致了开办方面的协调及后勤难题。常备警力在乍得规划工作中的作用对常备警力本身以及或许对警务司内部而言是清楚的，但访谈结果表明，维持和平行动部的其他单位，最重要的是行动厅非洲司乍得规划小组，对常报警力的作用、职责和报告链并不了解，双方间的关系架构似乎并不充实。要是更多强调常报警力的征聘工作应注重是否具备维持和平经验，尤其是特派团开办方面的经验，上述困难本可减少。

32. 常备警力成员收到并据报使用了维持和平行动部新编制的特派团开办实地指南试用版。但外勤支助部的规划人员似乎只收到了相对较高层次的中乍特派团警察部分业务设想资料，其中列出了一些支助需要，但留下了重大空白。外勤支助部由这份文件推断出常报警力的具体业务需要。专家小组秘书处没有找到列明

常备警力在乍得的使命、主要时间表和任务及支助需要的警察部署计划(“行动命令”)。没有在部署前与所有各个部分交流行动命令,外勤支助部也就无法拟订物资筹集计划。该计划列有每项新部署的支助需要,包括取自战略部署物资储存的支助所需。

33. 一般而言,如果维持和平行动部评估认为新行动的设立迫在眉睫,该部便可启动对所涉国家进行技术评估访问,其他联合国利益攸关方参加。在为中乍特派团的设立而进行这样的评估访问时,常备警力尚未开始运作。今后,作为警务司的一部分,常备警力将为此类评估团的警察部分派出至少一人,以便利其后根据第一核心职能开展活动。其他人员应来自警务司其他单位,以便熟悉任务环境,更有能力为计划中的警察部分确定基本行动设想。常备警力人员也将能更好地向警务司其他部门提供关于其他警察行动设想所涉的业务(和费用)问题的咨询。常备警力的警务后勤和规划人员最终应使特派团战略计划所包含的警察行动设想完全可以操作。一旦得到核可,他们应协助拟订警察部分的物资筹集计划草案。

#### **任务的执行:乍得**

34. 除规划问题外,在乍得的部署工作还凸显了在特派团其他部分没有类似安排的情况下部署一支快速部署能力所涉及的困难。缺乏特派团开办方面的经验,大型组织系统在任命高级特派团领导人方面的困难,不利、危险的作业环境,这些制约因素使乍得部署工作难以成为复杂综合特派团早期部署的范例。

35. 作为中乍特派团规划工作的一部分,常备警力参与调动资金以支助综合安全分遣队的训练、装备和住宿,中乍特派团将训练这支分遣队。但它未预料到在联合国签署权仍在纽约的情况下,欧洲联盟委员会会将其捐助给中乍特派团信托基金的 1 000 万美元的支用权下放给在恩贾梅纳的代表,也没预料到需要在 2007 年年底前承付来自欧洲联盟委员会的资金。没有一个常备警力成员是金融或信托基金专家,有些人不得不边干边学。

36. 秘书长特别代表直至 2008 年 1 月才获任命,3 月初到任;秘书长副特别代表于 3 月获任命,5 月初到任;警务专员于 7 月获任命,8 月就任。仅仅由于某一已取消的先遣团的余留人员驻在恩贾梅纳并在安全理事会授权设立中乍特派团后得到扩充,常备警力才没有比其后勤支助力量更早抵达恩贾梅纳。1 月底,装备精良的民兵对首都的袭击导致包括常备警力人员在内的中乍特派团工作人员撤至喀麦隆杜阿拉达两周,而常备警力分阶段部署至乍得的工作的完成还不到 1 个月。

37. 常备警力和联合国警察主要部分部署到位时,中乍特派团的状况便是如此。军事部队更多地是根据水、食品、燃料和住所等非常基本的后勤需要做计划,而联合国警察与此不同,通常不考虑这些需要,因为他们是作为个人被部署,由特

派团行政部分提供支助，但建制警察部队除外。而且，大多数警察缺乏规划恶劣环境中的部署工作所需的规划技能。

### **第二核心职能：援助现有的联合国警察行动**

38. 除了根据第一核心职能发挥的最重要作用外，常备警力在这段时间还为在外地的相关警察部分提供援助。在秘书长的指示下，常备警力发挥中心作用，协助调查 2008 年 3 月在科索沃发生的一起重大安全事件的具体情况，事件导致一名联合国警察死亡。在东帝汶，常备警力协助落实警务问题专家团的建议（见 S/2008/329），包括调整联东综合团向东帝汶国家警察提供咨询及为后者重新承担执法职责提供详细指导的进程。

39. 常备警力对联东综合团的援助尤其显示了第二核心职能的价值，使维持和平行动部有能力根据现有特派团的具体警务需要派出专门人员。

## **三. 意见和建议**

### **A. 核心职能、指挥与控制**

40. 专家小组评估认为，常备警力的既定核心职能，包括为新的维持和平行动开办警察部分、为现有维和行动警察部分提供援助、进行评估并应要求开展调查，构成了对常备警力适合的一组职能。然而，常备警力的当前结构和能力仅能够勉强应付目前需要。有鉴于此，应建立一个包括详细标准在内的系统，对援助要求进行优先排序。副秘书长尤其应该有权建议常备警力进行干预，而不必一定由外地提出要求。

41. 在第一核心职能方面，专家小组建议将常备警力业务的基本设想从新特派团警察部分的“前体”修改为新特派团警察领导层和关键警察管理职能执行工作的“第一次轮值”。该建议的理由是，建立一个有效运作的警察部分并建立其与特派团其他部门以及与东道国政府关键对话者之间的关系需要时间，并且极大受益于联合国特派团警察领导层的稳定性。向继任领导移交权力应基于基准。经验表明，这样做需要的时间超出内部指令所设想的四个月。如该建议予以落实，被安排进行特派团开办工作的常备警力人员将难以投入第二核心职能（援助、评估和调查）下的部署任务。以及时、可持续的方式满足第二核心职能下的要求并建立更有力地开展工作的能力，这将需要额外人员，下文关于常备警力结构的段落中对此做了阐述。

42. 常备警力人员预期有 67% 的时间部署在外地，如任务是特派团开办，则部署时间为 7 天。专家小组评估认为，根据所得经验，这两个目标均需修订。部署在外的时间与驻在工作地点的时间必须平衡，以便开展规划、能力建设任务，例如

开展行动后审查——相应修改最佳做法和指导方针以及培训和政策制定活动。专家小组认为，常备警力的大部分时间必须用在部署或开展与部署有关的活动中。

43. 常备警力人员应在警务司的主持下与警务司其他代表一道充分参与对预期中的带有警察部分的复杂行动的技术评估，并共同增进对任务区的认识。应把参加评估任务的常备警力人员临时派往总部，以便在警务司的领导下在既定规划框架内为警务战略规划作出贡献，特别是在业务层面的规划方面集思广益，与警务司其他接触点以及相关综合特派团工作队或综合行动工作队建立或更新关系。

44. 各特派团应为部署常备警力来填补由特派团预算出资的员额支付有关的全部费用(包括全部薪酬和交通费)。特派团预算还应负担常备警力从联合国后勤基地战略部署物资储存中调用并留在特派团供其继续使用的战略部署物资费用。

45. 专家小组建议，常备警力移至联合国后勤基地后，常备警力首长应继续向联合国警务顾问报告。为开展考绩，联合国警务顾问应继续担任第一考绩人。常备警力部署在外时，常备警力首长或其代表应通过特派团团长报告实务问题，但应在任何时候与警务司和联合国警务顾问保持技术报告关系。

## B. 结构和人员：提高执行核心职能的能力

46. 专家小组建议对常备警力的标称组织结构进行审查。当前结构包括两个一模一样的可供部署小组和若干驻在工作地点的分析专家。这两个小组被设定为可联合或分别部署，以开办新的和平行动警察部分。该设定在实际工作中已被证明过分死板。事实上，实际部署工作需要两个小组混合进行，而且小规模特派团援助或评估小组的部署时间往往被延长。常备警力需要更为灵活的结构，可以按照特派团开办、援助、评估或其他具体需求配置部署小组。专家小组建议采用功能型管理模式，建立汇总各方面专长的灵活小组，以便按照各种法定任务所需的技能组建以执行任务为主导的小组。在任务方面，专家小组建议监狱事务顾问员额任职者的工作应重点关注警察拘留问题。

47. 当前常备警力的配置也表明其缺乏某些必要的专业技能。这一点在中乍特派团表现得尤为明显。此外，同时执行特派团开办和援助任务的要求强烈表明有必要加强现有某些专业技能，在所有责任都由一个人承担的情况下尤应如此。专家小组就加强常备警力专业技能提出了两个选择方案。第一个方案将使常备警力能够每年开办一个中小规模警察总部部分并担当警察领导层的第一次轮值，同时继续满足现有特派团的援助要求并回应来自主管维持和平行动副秘书长或秘书长有关评估或调查的要求。方案二将使常备警力能够开办两个中小规模警察总部部分或在类似联海稳定团或达尔富尔混合行动这样的特派团中开办一个规模大的警察部分，同时满足其他援助或评估要求。

### 方案一

48. 根据方案一，需增加人员以使常备警力完全能够每年开办一个特派团，并开展若干小规模援助任务。这将使常备警力增加至总数 54 人，包括 4 名小组助理（见附件四，B 列）。建议增加的人员包括第三位小组领导，以允许常备警力能够同时部署两个援助团，每个配备一名小组领导，以及一个小规模特派团开办单位，由常备警力首长领导。第三位小组领导也可以管理支助工作，与联合国后勤基地密切协调后勤问题，并与警务司就要求常备警力提供援助的其他事项的安排和优先排序工作进行联络。

49. 按专业领域分析了 2008 年 1 月至 5 月期间常备警力的部署强度，根据分析结果，专家小组建议增设法律事务干事、社区警务干事、公共秩序和建制警察部队管理干事、警务和刑事情报分析员、政策规划顾问、调查干事、培训干事和信息技术专家各一名以及两名警务后勤规划员。在特派团开办业务中，除新闻干事外，每个专业技能领域都需要至少两名小组成员，以便在必要情况下两班倒，从而解决新特派团最初几周或几个月内在规划、后勤、警务通讯和数据管理等方面出现的各种问题；并需要后备能力，以应付人员生病或由于部署特定技能人员从事援助任务而导致的人手不够情况。专家小组建议增设两名小组助理，以便根据需要为工作地点或外地的常备警力提供支助。

50. 此外，专家小组还建议，为确保在未来成功部署常备警力，应同时或预先部署下列类别人员：预算规划员（与第三方捐助者就能力建设支助需求进行联络，将谈判和捐款管理转交给特派团综合支助小组）；人力资源管理员（在开办业务中培训并管理联合国警察特遣队）；土木工程师（详细评估基础设施再开发需求）；合同管理员（征集并管理地方竞标，以便开展必要的建筑活动）；两性平等专家（促进两性平等意识并将其纳入当地警务活动主流）；行政系统开发人员（对于在任何机制建设中都具有根本意义的人员、财务、预算、采购和资产管理等领域建立国家执法机构能力至关重要）。常备警力也应得到一个常驻纽约的常备警力协调人的支助（该协调人将与警务司和总部其他实体就涉及常备警力的活动进行联络）；中乍特派团是一个处在极为困难环境中的相对较小的能力建设特派团，它的经验表明了常备警力在最初阶段具备这些能力的用处和必要性。

### 方案二

51. 相对于常备警力当前的规模而言，方案一中建议的增设人员较多，但仍然无法使常备警力能够一方面执行诸如达尔富尔混合行动或联海稳定团这样的特派团中较大规模的警察部分的开办工作，或同时开办两个中等规模特派团，另一方面继续按照第二核心职能为外地高度优先的请求提供援助。为使常备警力能够每年开办两个小型或一个大型行动中的警察部分总部，方案二中的多数专业领域人员数量需比方案一多出约 40%。专家小组认为，鉴于职能的升级，有必要设立常



备警力副首长一职，为首长各方面的工作提供支助，并使首长能够进一步关注需要战略指导的问题。方案二将意味着工作人员总数达 76 人，包括 5 名小组助理（见附件四，C 列）。

#### 其他事项

52. 常备警力小组成员应致力于获得至少另外一种职能性专业的基本技能，以便在外地更好地相互支援，并最大化地利用常备警力资源。下文讨论的招聘目标应包括招聘具备广泛和多元背景、能够处理或学习多重任务的个人，并且常备警力职业发展方案应强调跨领域的技能开发。

53. 这里建议的常备警力能力的扩大还将加强警务司履行联合国警务援助全球领导责任的能力，秘书长在 2006 年 11 月的一项决定中将该责任赋予维持和平行动部。

### C. 支助

54. 专家小组还认为，常备警力必须确保与警务司其他部门共同起草一份业务设想，并在部署之前与维持和平行动部和外勤支助部所有部门进行协调。它还应确认已起草并提交一份与之相伴的物资筹集计划，以支助常备警力的最初部署。

55. 专家小组认为有必要根据常备警力的职能建立三层支助。第一层支助是小组成员的个人部署装备包，用于部署头 14 天内的正常运作。其中应包括基本的通讯设备、便携电脑、数码相机、特派团开办实地指南和其他相关装备。

56. 常备警力开办部署第二层支助将包括联合国维持和平行动大多数警察部门常见的重型装备，包括办公设备、必要车辆、警务电台系统和现场第一天所需的其他工具，其组合应由警务司和常备警力规划员共同确定。这些装备应储存在联合国后勤基地战略部署物资储备内的一个或多个空运营地用品装具中；应被列入常备警力参加的任何特派团开办的物资筹集计划中；应被优先运输；应在常备警力小组离开时移交特派团警察部门；这些物资部署后，联合国后勤基地应立即进行物资补充，费用由接收物资的特派团承担。联合国后勤基地负责物资维持工作。

57. 第三层支助将包括筹备时间较长的物品，其中部分可能来自于联合国后勤基地战略部署物资储备，部分需要通过常设系统或特派团合同进行采购，其中包括具体任务所需装备。由确定任务前的承付授权出资。警务司和常备警力将负责确定需求。外勤支助部和管理事务部将负责后勤基地战略部署物资储备中没有的物品的采购和部署。

### D. 在财政上和物质上援助国家主管部门

58. 应有足够的资源，以便在部署常备警力的同时，特别是在特派团开办之时，向国家执法机构提供直接财政和物质援助。这可能包括运输和通讯设备等当即需



要用于支助法律治安机构的用品：上述各层面支助采用的一般方法可适用于这一目的。为支持实现这一目标，应考虑设立一个灵活的联合国支助警察和其他执法机构常设信托基金，由警务司经管。

## E. 招聘

59. 工作人员更替最好按专业分阶段进行，这样，常备警力在任何时候都不缺少关键技能，也不会离任人员和替补人员之间出现空缺。因有此需要，招聘和预选进程要纳入后勤基地 2009/10 财政年度预算，以便确保常备警力及时轮换和交接，保持目前的人员配置水平，并经立法机构批准后给常备警力增添有关专长。

60. 警务司应有更多机会获取申请人的联合国人事记录，了解当前或最近的特派任命情况和良好服务记录，既为了便利雇用，也为了在与人力资源管理厅协商后可能缩短确定人选后的审查进程。

61. 常备警力内的许多职位，如规划和通讯，应该考虑具备有关背景的非警务人员，以期维持长期的核心工作人员，改善体制记忆，这是因为警务人员大都属临时借调。此类职位应列在“银河系统”。

62. 除需要特别专业知识的员额外，常备警力员额工作说明应更宽泛，能够吸引合格候选人担当各种外勤职能。招聘中应严格注意地域和性别多样性。此外，常备警力是要启动联合国维和行动，或提供专家咨询意见，因此，对大部分职能而言，以往维持和平工作经验，应该是“必备”，而非“最好具有”，后者是 2006 和 2007 年常备警力空缺通知使用的标准。

63. 大多数常备警力高级领导应讲流利的英语，而且证明其法语可胜任工作。大多数常备警力人员应证明具备英语工作能力，并熟练掌握联合国另一种正式语文。部署到特派团的所有常备警力成员应符合警察资格标准，包括语言标准，如属常备警力非警务人员，应符合特派团其他专业工作人员或行政支助人员的标准。大多数专业职位应该要求具备参与联合国外地特派团开办工作的经验。

## F. 服务条件

64. 快速部署并不意味着意外部署。只有在极少数情况下，一个新行动才会在不到一个月的时间内从行动的可能性发展到需要联合国工作人员实际到位。因此，常备警力任务确定后全体要遵行的部署时间表与每个成员的部署通知会不一样，也将不一样。关于快速部署小组的组成的规划决定，可以而且应该尽早在部署指示发出之前作出。小组的准备情况应建立在其参与技术评估团和业务规划的基础上。

65. 此外，虽然常备警力成员预期会有较长时间部署在外地，但他们也有个人生活和家庭牵挂。应更加努力地管理部署流程，利用根据迄今为止任务要求方面的经验制作并根据经验的不断累积而予以修改的模板或程序书，并非作为一个硬性

的时间表，而是作为一组期望。规划人员和警务司内常备警力联络人应负责与常备警力首长就可能的新任务进行协调，并尽可能留出准备时间。随着常备警力发展成为更有能力、更灵活的组织，通过先期资源使用规划促成的部署期望值便更容易维持。

66. 应要求所有常备警力成员在部署到外地之前完成联合国规定的培训要求、常备警力的具体培训和具体特派团的训练。新人员的招聘周期中应包括培训时间。语言训练，最主要的是法语和英语，应该是常备警力小组成员专业发展的一个关键要素。

67. 执行特派团开办任务的常备警力人员应该可以按照特派团的规则修间歇假，同时保持业务效益。还需为完成了达 60 个连续工作日的援助任务或评估任务后返回工作地点的小组成员拟定休假安排。至少应澄清常备警力修间歇假的资格。

68. 担任与行动相关的职务并与配有个人武装的联合国警察人员一起部署的常备警力人员，如承担临时执法任务的特派团，熟练使用武器能力应包括在担任这些职位的资格条件中。

#### G. 相关的考虑因素

69. 通过审查，专家组还得出结论，还有必要立即加强警务司的外勤人员调集、任务规划和特派团后勤咨询能力。此外，按照军事厅关于军事后勤规划的现行做法，外勤支助部中也应有警察后勤专家，以便有效满足外地行动中的警察部门需求，包括适当供应和补充后勤基地战略部署储备，满足警察快速部署的需求。

70. 在审查过程中还清楚了解到，常备警力的能力必须得到维持和平行动部和外勤支助部在外地特派团所需各个领域的快速部署能力的匹配。还需要少量合同管理人员、信托基金专家和有关人员，在特派团开办阶段快速部署，以便协助常备警力，并支助建立新的行动。

71. 一个特别重要的问题是确保在维持和平行动早期阶段以战略和联合方式开展法治工作。为补充常备警力而建立适度常备能力，纳入更广泛的法治专业知识，特别是司法事务、惩戒和人权知识，将有助于在特派团初期建立时综合一致地开展法治工作。

## 附件一

### 专家小组成员

#### 组长

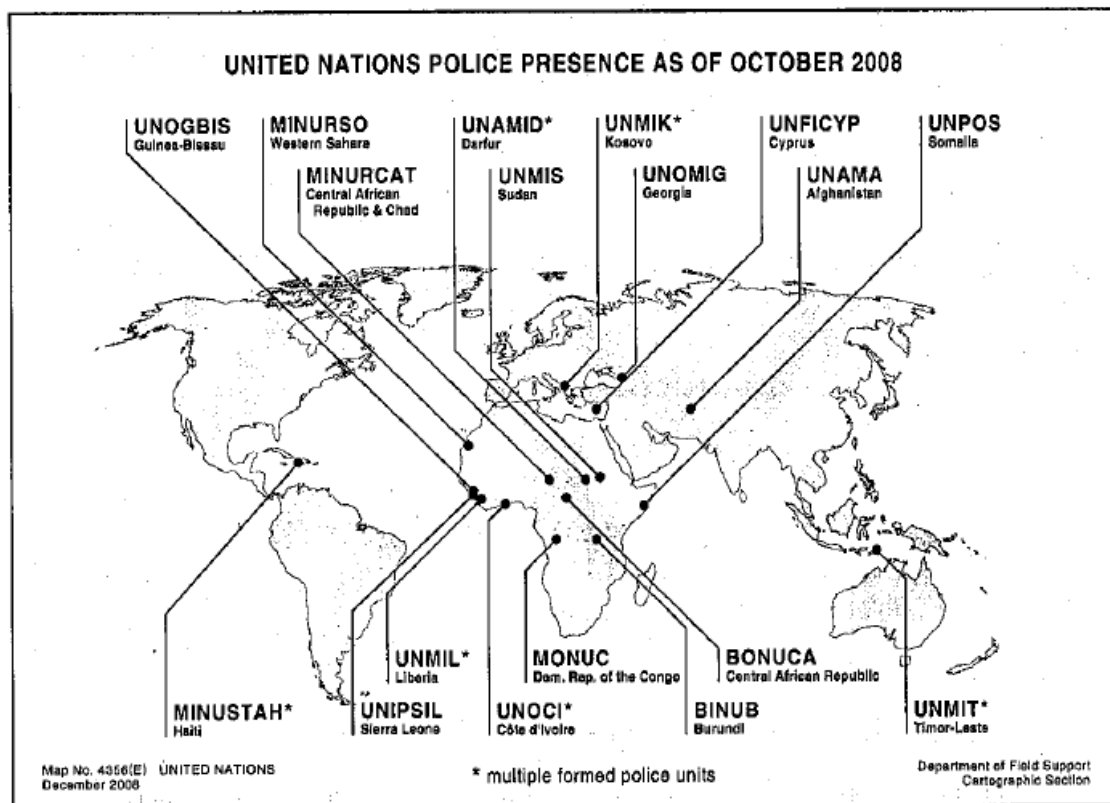
**Ann-Marie Orlor 女士**，联合国维持和平行动部，副警务顾问

#### 组员

1. **Saeb Nayef al Ouran 上校**，约旦哈希姆王国常驻联合国代表团参赞兼警务顾问
2. **William Durch 先生**，高级研究员，Stimson 中心
3. **Birgitta Ekelund 女士**，瑞典常驻联合国代表团参赞兼民警事务顾问
4. **Colin Farquhar 先生**，加拿大常驻联合国代表团一等秘书(警务顾问)
5. **Stéphane Jean 先生**，联合国维持和平行动部，政策和法律事务干事
6. **Odd Berner Malme 先生**，挪威常驻联合国代表团参赞(警务顾问)
7. **Francisco Monedero 先生**，西班牙常驻联合国代表团参赞兼警务顾问
8. **Mark Pedersen 先生**，联合国维持和平行动部，评价干事
9. **Florence Poli 女士**，联合国维持和平行动部，政治事务干事
10. **Justine Saunders 女士**，澳大利亚常驻联合国代表团参赞(警务顾问)
11. **Andrei Zykov 先生**，联合国外勤支助部行政管理干事

## 附件二

## 截至 2008 年 10 月联合国警察存在情况



		Deployed	Authorized
<b>BINUB</b>	United Nations Integrated Office in Burundi	10 police officers	10
<b>BONUCA</b>	United Nations Peacebuilding Office in the Central African Republic	2 police officers	2
<b>MINURCAT</b>	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad	226 police officers	300
<b>MINURSO</b>	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara	6 police officers	6
<b>MINUSTAH</b>	United Nations Stabilization Mission in Haiti	1,868 police officers	2,091
<b>MONUC</b>	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo	1,065 police officers	1,141
<b>UNAMA</b>	United Nations Assistance Mission in Afghanistan	2 police officers	8
<b>UNAMID</b>	African Union - United Nations Hybrid Operation in Darfur	2,039 police officers	6,432
<b>UNFICYP</b>	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	69 police officers	69
<b>UNIPSIL</b>	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone	2 police officers	7
<b>UNMIK</b>	United Nations Interim Administration in Kosovo	1,910 police officers	2,195
<b>UNMIL</b>	United Nations Mission in Liberia	1,037 police officers	1,375
<b>UNMIS</b>	United Nations Mission in the Sudan	600 police officers	715
<b>UNMIT</b>	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste	1,542 police officers	1,608
<b>UNOCI</b>	United Nations Operation in Côte d'Ivoire	1,136 police officers	1,200
<b>UNOGBIS</b>	United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau	1 police officers	1
<b>UNOMIG</b>	United Nations Observer Mission in Georgia	17 police officers	20
<b>UNPOS</b>	United Nations Political Office for Somalia	1 police officers	1
<b>Total:</b>		<b>11,533</b>	<b>17,181</b>

## 附件三

### 常备警力按专业部署情况 2007年11月1日至2008年10月31日

专业	各专业平均 累计部署日	各专业在岗日百分比 <sup>a</sup>	专业人数
首长	107	<b>29</b>	1
小组长	135	<b>37</b>	2
法律事务	146	<b>46</b>	1
拘留	143	<b>39</b>	1
社区警务	129	<b>39</b>	2
警务分析员	109	<b>37</b>	1
警察改革	95	<b>36</b>	4
跨国犯罪	126	<b>34</b>	2
公共秩序	80	<b>31</b>	2
政策与规划	99	27	1
调查	98	27	2
培训	72	26	2
新闻	88	24	1
后勤规划	51	14	1
行政支助	43	12	2 <sup>b</sup>
信息技术	13	4	1
特别助理	5	2	1
平均个人累计部署	93	28	
最短的个人累计部署时间	0		
最长的个人累计部署时间	183		
2007年11月1日至2008年 10月31日日历日总数	366		

注：粗体字表示超出平均数部署百分比。

<sup>a</sup> 按个人在常备警力运作第一年期间服务时间长短得出的百分比。

<sup>b</sup> 实地部署不在职务说明内。

## 附件四

### 建议为小型/单一和强有力的特派团开办工作具备的常备警力的技能和人数

专业	(A) 常备警力各专业 现有人数	(B) 小型/单一的特派团 开办能力所需的 常备警力总人数	(C) 强有力/两用特派团 开办能力所需的 常备警力总人数
首长	1	1	1
副首长	—	—	1
小组长	2	3	5
特别助理	1	1	1
警务和刑事情报分析员	1	2	3
社区警务	2	3	5
公共秩序和建制警察单位管理	2	4	5
法律事务	1	2	3
政策规划	1	2	3
新闻	1	1	1
调查	2	3	4
培训	2	3	4
跨国犯罪	2	2	4
警察改革	4	6	8
警察拘留	1	1	2
后勤规划	1	3	4
信息技术	1	2	2
常备警力协调员(纽约)	—	1	1
土木工程	—	1	1
性别问题	—	1	2
合同管理	—	1	1
国家行政系统发展(人事、预算、 财政、采购、资产管理)	—	5	6
人力资源系统	—	2	4
行政支助(一般事务)	2	4	5
<b>工作人员总数</b>	<b>27</b>	<b>54</b>	<b>76</b>