



第六十六届会议

议程项目 54

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

联合国警察

秘书长的报告*

一. 引言

1. 冲突和冲突后国家往往公共法律和秩序瘫痪，安保和人权方面存在重大缺陷，导致公众对安保部门失去信心。但是，联合国警察的存在有助于恢复公众对东道国警察¹和整个法治结构的信心。通过推动以服务为本的文化、社区互动和公民参与，联合国警务人员协助东道国警察重新获得其所服务社区的信任，这是国家警察有效运作的关键因素。最终，东道国警察可见的专业努力使安全得到切实改善，在最大程度上建立社区信心；这正是与警察相关的维和工作要实现的目标。

2. 长期以来，联合国认识到国际社会面临的安全挑战的性质在不断演变。正如《2011年世界发展报告》²所述，当今，贩运、恐怖主义和金融诈骗等有组织犯罪带来的威胁加剧了国内冲突。现在，这些有组织犯罪给国际及地区和平与安全造成的威胁的程度与过去传统的国家间冲突带来的威胁相似。

* 本报告逾期提交。

¹ 鉴于联合国一些会员国并非只有一个国家警务机构，本报告中将使用“东道国警察”一词，该词包括市、省/州、联邦/国家警察及其他执法机构。

² 世界银行，《2011年世界发展报告：冲突、安全和发展》（哥伦比亚特区华盛顿，2011年）。



3. 随着面临的威胁发生变化，必须调整相应对策。联合国警察在支持全球安保方面的重要性，既体现于需求的增加，又体现于警务方面的任务规定日益复杂，从改革和重组东道国警察部门到保护即刻可能遭受人身暴力的平民。
4. 维持和平行动特别委员会在其 2011 年实质性会议报告(A/65/19，第 78 段)中请秘书处编写一份关于维持和平行动部警务司运作情况以及联合国维持和平特派团警察部门所面临的挑战的综合报告，并向委员会提交该报告。
5. 本报告就是根据这一要求提交的。它介绍了自 2008 年内部监督事务厅(监督厅)关于联合国警察行动管理的审计报告、警务司 2008 年内部审查报告和 2008 年专家小组关于常备警力第一年行动的报告(A/63/630)印发以来取得的进展。
6. 此外，本报告说明了联合国警察作为实现持久和平与安全的核心要素，其重要性日益增强；说明了这方面目前面临的挑战以及联合国如何能最有效地利用稀缺的全球资源，以更好地应对这些挑战。本报告表明了向警务司提供的新资源如何增强其运作，加强其在实地提供的服务。
7. 本报告还提出了有关如何在 2000 年卜拉希米报告(A/55/305-S/2000/809)、题为“新伙伴关系议程：开辟联合国维和新视野”³的 2009 年非正式文件、关于冲突后文职人才的独立审查(A/65/747-S/2011/85)等联合国其他相关倡议的基础上，进一步加强联合国警察的持久影响的意见。
8. 本报告向联合国警察这些兢兢业业的工作人员、向那些为和平事业献出生命的同事致敬。

二. 联合国警察的任务规定、结构和职能

9. 1960 年，按照安全理事会第 143(1960)号决议的授权部署了由加纳 30 名警察组成的一支特遣队，以支助联合国刚果行动。此后，对联合国警察的需求增加，过去 15 年的需求更是急剧增加。1994 年仅部署了 1 677 名联合国警察，相比之下，在 2011 年 12 月，12 个维持和平行动和 6 个政治特派团中有 14 333 名警察(见附件一)。
10. 同时，已获授权的维持治安任务变得越来越复杂。在早期特派团中，所部署的警察主要担任观察员，但在当前任务规定中，与警察有关的工作要求联合国警察协助东道国和其他伙伴重建并改革其警察部门和其他执法机构，并为全部警务工作提供行动方面的警务支助。任务的规模和复杂性增加，不可避免地给联合国警察带来方法的根本转变。

³ 可查阅 www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf。

A. 任务规定

11. 安全理事会任务规定中与警务有关的方面基本可分为以下三类：(a) 支助国家警察部门和其他执法机构的改革、改组和重建；(b) 为东道国警察部门和其他执法机构提供行动支助，包括通过部署建制警察部队提供支助；(c) 临时治安和其他执法。此外，许多最近的任务规定专门提及了促进和保护人权以及保护平民，这些突出了联合国警察在执行整个特派团任务方面发挥的基本作用。

支助东道国警察的改革、改组和重建

12. 最初是在 1990 年代为联合国警察规定机构发展任务的，包括在柬埔寨、海地以及波斯尼亚和黑塞哥维那的特派团中作了如此规定。2003 年以来，几乎所有的任务授权都包括改革、改组和重建任务。

13. 通常，特派团先进行一项评估，其中可能包括对警务人员进行统计、对安全部门摸底以及其他评估国家警务能力的工作。利用这些信息可确定不足之处并制定应对计划。改革工作可能包括支持对警察和其他执法官员的审查、培训和认证工作，以及改变政策和法律框架、行政程序及人事管理系统。这些任务需要东道国政府强有力的政治支持和承诺。

14. 例如，联合国海地稳定特派团(联海稳定团)协助开展海地国家警察的选拔、招聘和审查方案。在刚果民主共和国，为刚果国家警察的统计和识别方案提供了支助，并为筹备 2011 年选举进行了专门培训。在东帝汶，提供了培训和咨询以支助东帝汶国家警察的重建。在塞拉利昂，设立了有能力调查有组织犯罪、杀人和欺诈的刑侦部门，以支助性暴力受害者。在苏丹，特派团支助了为女警察举办的首次刑事调查培训。

为东道国警察提供行动支持

15. 目前，18 个特派团中有 8 个特派团的任务授权包括为东道国警察提供行动支持，包括以建制警察部队的方式进行支持，例如在调查、选举安全和难民营及境内流离失所者营地的安保领域提供支持。这些部队的工作通常涉及与国家警察在公共秩序管理方面开展联合战术行动，以及进行巡逻以加强警务工作的可见度，保护平民以及联合国人员和设施。

16. 例如，在刚果民主共和国和利比里亚，这些部队参与了建立民众信心的措施，特别是通过与国家警务人员进行联合巡逻。在东帝汶，他们为东道国警察提供了关键的安保支助，包括为高级政府官员作出安保安排。在海地，建制警察部队还应邀支助国家警察，应对太子港有组织的武装暴力犯罪问题。目前部署了 3 个全部由女性组成的建制警察部队(分别在刚果民主共和国、海地和利比里亚)，以确保安全保障，尤其是难民营和境内流离失所者营地的安全保障，弱势群体是其中

的关注重点。此外，这些女性维和人员为东道国民众树立了非常明显的权能增强的榜样。

17. 所有肩负提供行动支持任务的特派团都肩负着保护平民免遭即刻人身暴力的任务。保护措施包括在境内流离失所者营地进行预防性巡逻，与联合国军事部门开展联合行动，以及建设东道国警察在这些领域的的能力。

临时维持治安和其他执法

18. 在最初没有国家警察部门的特派团所在地最近是在科索沃和东帝汶，要求联合国警察承担维持治安的全部责任，并开展其他执法活动。联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)承担维持治安的责任，办法包括设立地方警察部队，同时在科索沃部署国际警察人员(安全理事会第1244(1999)号决议，第11(i)段)。在逐渐将责任移交给科索沃警察部队后，科索沃特派团警察部分大幅减少，而且欧洲联盟驻科索沃法治特派团(欧盟驻科法治团)于2008年承担了科索沃法治领域的行动责任后，科索沃特派团就不再履行余下的大部分责任。同样，为联合国东帝汶综合特派团的警察部分规定的任务仍然是为临时行使执法和维持治安的职责提供支助(安全理事会第1704(2006)号决议，第4(c)段)。但维持治安的责任现主要由东帝汶国家警察承担。

B. 联合国警察部分的结构和职能

19. 维和行动和政治特派团中联合国警察部分的组织结构旨在反映了特派团整体任务、东道国警务结构、政治和安全环境以及干预的优先领域。这些因素也决定所需人员的概况。

20. 规模较小、任务有限的联合国警察部分由一名高级警务顾问领导，而多层面的维和行动中规模较大的警察部分由一名警务专员领导，他通常有一名或多名副警务专员协助。警察部分通常包括两个主要支柱：(a) 行动；(b) 行政和发展。

21. 警察部分的主管直接向特派团团长报告工作，有时向秘书长法治问题副特别代表报告工作。警察部分的主管负责指挥警察部分所有人员，并就警察部分的监督和运作接受特派团团长问责，具体负有确保以有效率、有成效的方式执行分派的警务任务以及严格遵守联合国政策和程序的责任。

22. 警察部分主管还负责确保严格遵守联合国行为标准，包括关于禁止性剥削和性虐待的标准。此外，警察部分主管负责与特派团行为和纪律部分合作，拟定并执行预防各种不当行为的战略。警察部分主管在特派团团长领导下，可与特派团其他部分协作，调查警察部分成员被指控所犯的不当行为，包括性剥削和性虐待。如监督厅未开展行政调查，内部调查股通常协助开展此项调查。

23. 联合国警务人员经常与东道国警察合在一处办公。这种做法通过有效的知识和技能传授，包括通过有针对性地把国家警察和联合国知识专长结合起来，构成

为增强警务支助方案影响的关键要素。联合国警察在此种环境中的存在也是防止侵犯人权行为的重要措施。

24. 由于联合国警察只是多层面特派团中的一个组成部分，协调必不可少。为确保整个特派团的一致性，警察部分人员积极参加特派团的综合协调机制，如特派团领导团队、安保管理小组、联合行动中心、特派团联合分析中心和联合后勤业务中心。

25. 联合国警察全面参与综合特派团规划进程。如果特派团和联合国国家工作队拟定了综合战略框架，这些框架就为执行赋予联合国警务人员的任务提供了便利，主要是界定了责任和优先事项以及加强了问责制。综合特派团规划进程还为警察部分与国家工作队的合作提供了便利，对新特派团来说尤其如此。但正如最近与联合国开发计划署(开发署)和联合国难民事务高级专员乍得办事处联合开展的工作所表明的那样，仍有改进的余地，特别是在为过渡和缩编进行联合规划方面。

26. 特派团警察部分和军事部分之间的密切合作对执行特派团与安保有关的任务至关重要。因此，经常进行联合规划、联合演习、信息共享和更广泛的协调。例如，在利比里亚的特派团拟定了划分警察部分和军事部分责任的标准作业程序，以确保两个部分为支持利比里亚安全部队作出良好协调的、及时的联合行动反应。

27. 任何协助东道国警察的干预措施必须与解决法治方面的缺陷、尤其是刑事司法领域的缺陷的更广泛努力相协调。如果不采取相应举措来支助司法和惩戒机构的发展，旨在建设警察队伍和其他执法机构队伍的工作就会受到严重损害。

28. 联合国警务人员与特派团支助法治和安全机构的同事合作，尤其是与司法、惩戒和安保部门改革部分的同事进行合作。在利比里亚，与特派团的安保部门改革专家联合拟定了警察改革项目计划。在海地，作为解除武装、复员和重返社会方案的一部分，联海稳定团警察部分正在与减少社区暴力科一起，探讨犯罪活动的报告如何提高人们对该科行动影响的认识。此外，指派警察担任某些特派团司法部分或惩戒部分的联络官还产生了进一步的协同增效作用。例如，在刚果民主共和国，联合国警务人员被借调至特派团设立的起诉支助小组。

29. 警察部分通过比如说协助进行人权调查，与特派团的人权部分紧密合作。的确，各部分之间建立信息共享程序正变得越来越普遍。例如，在海地，一名人权干事被派任为警务专员顾问。在刚果民主共和国，联合国警察与人权官员一起调查大规模侵犯人权行为。在东帝汶，在特派团将地区警察局移交给东道国警察期间，人权官员帮助对地区警察局进行评估。他们还帮助国家警察人员评估所指称的侵犯人权行为的证据。

30. 警察部分还与特派团的性别平等单位密切合作，合作内容包括以下方面：制定政策、指定性别平等问题协调中心、在重组的警察局内设立处理性暴力和性别暴力的特别单位。

31. 此外，联合国警察正在与开发署合作，这种合作具有很强的互补性，以确保在例如科特迪瓦和南苏丹为职能部委、警察改革进程和警察的治理及问责机构提供能力开发支助。联合国警察还与联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国国家工作队其他相关成员以及双边捐助方和区域或次区域组织紧密合作。

32. 此外，新环境越来越需要联合国警察的专业知识。例如，目前联合国警察被部署到 6 个政治特派团，⁴ 任务是在政治事务部的领导下就改革、改组和重建向东道国警务部门提供咨询。在没有开展联合国维和行动的国家，联合国警察还与开发署开展日益紧密的合作；例如，联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)撤离后，在乍得开展此种合作。

C. 警务司的组织编制

33. 二十年来，总部为外地警力部署提供支助的管理安排经过了多次机构重组，反映了联合国警察的法定职能在规模和复杂性方面的增长。1990 年代联合国警察的大规模部署促使联合国在军事司(现维持和平行动部军事厅)下设立了民警股。为提供更有效的支持和加强联合国的警务能力，2000 年卜拉希米报告建议进行改组，将民警股从军事报告链中脱离出来，在维和部建立专门负责警务问题的单独实体。因此，警务司在 2000 年成立。

34. 2006 年，秘书长指定维持和平行动部为全联合国“牵头”系统内支持警务和执法机构的牵头实体，这一系统旨在加强联合国实体在法治领域的协调。根据这一决定，维持和平行动部负责在警务和执法机关方面加强全联合国系统的一致行动，并促进同非联合国行为者之间的协调。

35. 2007 年，维持和平行动部成立法治和安全机构厅，以便促进联合国内对法治采取综合性办法。警务司成为该厅的一个有机组成部分。同年在警务司设立常备警察能力，也是加强维和部履行其法定职责能力的一个重大步骤。

36. 2008 年，监督厅的审计报告和警务司的内部审查均提出了在总部设立征聘和支助联合国警务人员的专门能力的建议。两份报告还都包含了加强总部拟订联合国警察政策的能力的建议。大会核准了维持和平行动部 2009/10 年和 2010/11 年支助账户预算的新员额，使警务司得以着手落实这些建议。然而，在联合国警察实地员额核定数增加并且将不得不应对新出现的挑战的同时，警务司的能力仍然没有达到内部审查所提出的行动能力门槛值，因而使得业已查明的差距更加显著。

⁴ 联合国中非共和国建设和平综合办事处、联合国布隆迪办事处、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国索马里政治事务处、联合国利比亚支助团和联合国伊拉克援助团。

37. 为更好地评估警务活动的效果，警务司委托外部机构进行了摸底和影响研究。此外，应特别强调对基本情况进行透彻的分析，使联合国能够利用有效的监测和评价系统，包括最近通过的联合国法治指标，来衡量各项方案的效果和在建立警务机构方面取得的进展。这些研究的结果与根据法治指标进行的各项评价结合在一起，将为今后关于如何进一步加强联合国警察能力的建议提供指导。

38. 为目前部署在世界各地的 14 300 多名联合国警察提供支助的，有纽约总部的 64 个员额(包括统筹行动小组的 10 个职位和 9 个一般事务人员)，以及意大利布林迪西的 41 个常备警察能力员额。

39. 警务司由以下部门组成：警务顾问办公室、战略政策和发展科、特派团管理和支助科、甄选和征聘科以及常备警察能力。

40. 警务司由警务顾问(D-2)领导，警务顾问对主管法治和安全机构事务助理秘书长负责。警务顾问在必要时可直接与主管维持和平行动副秘书长联系，也是维持和平行动部和外勤支助部高级管理小组的成员。警务顾问负责就所有警务问题向维持和平行动部、外勤支助部和各特派团警务部分的负责人提供咨询意见和支持。警务顾问在必要时，也可通过主管维持和平行动副秘书长向主管政治事务副秘书长、秘书长以及安全理事会提供咨询意见，确保这些咨询意见和支持与主管法治和安全机构事务助理秘书长充分协调。警务顾问与会员国和外地特派团保持互动，并由一名副警务顾问协助履行这些职责，包括在警务司各科室之间进行协调。

41. 警务司各部门的核心职能如下：

(a) 战略政策和发展科：

- (一) 为各特派团警察部分制订和审查技术指南、指令和标准作业程序；
- (二) 与统筹行动小组协调，进行警务战略规划，并制订行动概念及任务和执行计划；与其他利益攸关方协调，监测警务计划，并分析和评价各特派团警察部分取得的成果及经验教训；
- (三) 支持联合国系统其他伙伴在警务和执法问题上的工作。

(b) 特派团管理和支助科：

- (一) 与统筹行动小组协调，向各特派团警察部分提供技术咨询，从而协助其执行各自的任务规定；
- (二) 酌情就警务和执法事项以及相关的行政、业务和技术问题与各特派团和其他利益攸关方联络。

(c) 甄选和征聘科：

- (一) 与会员国和外地特派团协调，确保包括建制警察部队成员和国际征聘的专业文职人员在内的联合国警察的甄选、部署、轮调和延长服役期；
- (二) 规划和执行对警察派遣国的甄选协助及部署前访问，就特遣队所属装备的谈判进程与外勤支助部开展协作，并参加外地考察。
- (d) 常备警察能力：
 - (一) 为维持和平行动部和政治事务部领导的新维和行动提供协调一致的警务和执法启动能力；
 - (二) 通过提供警务和执法咨询及专门知识，向维持和平行动部和政治事务部领导的和平行动提供协助。还可酌情利用常备警察能力对警察部门进行业务评估和评价。

42. 警务司通过派出警务人员为维持和平行动部行动厅各统筹行动小组提供支助，这些警务人员在警务顾问的授权下行事。他们在统筹行动小组中的职责是代表警务司的立场，并充分参与特派任务的规划和决策。为确保这些人员对警务司的架构和职能有更好的了解，他们在部署到统筹行动小组前会在警务司工作多达一年的时间。

三. 联合国警察面临的挑战及应对办法

43. 联合国维和工作面临一些根本性的挑战。安全理事会规定的任务和大会提供的资源之间往往存在着巨大的落差。国家对落实特派团某些方面任务的政治意愿可能也较为有限。此外，冲突和冲突后局势的情况本身也具有挑战性，因为这些社会本身往往是分裂的，财政资源有限，基础设施不足，政治和安全环境不稳定，安保和司法治理薄弱。所有这些都影响着特派团任务中与警务有关工作的开展。

44. 不过，一些与警务有关的具体挑战是可以通过适当的干预措施予以解决的，例如拟订一套完整的政策和技术指南来确保良好做法及各特派团做法的一致；确保所有联合国警务人员拥有履行当前任务要求所必需的技能 and 装备；确保所有新进人员和单位均获得联合国标准化的部署前训练；发展专门知识和方案以应对各种专题性的挑战，如保护平民、性暴力和基于性别的暴力以及有组织犯罪；确保同国际合作伙伴的协调，以促成一个可正常运作的刑事司法系统，并获得稳定可靠的资金用于短期和长期的国家能力建设项目。

45. 保护平民是警务工作的核心。陷入冲突之中以及在脆弱的冲突后局势中成为暴力袭击目标的平民面临着一系列的威胁，而联合国警察可以帮助减轻这些威胁。除利用建制警察部队部署行动支助外，联合国警察还利用其与平民百姓的密切接触，为东道国警察在这一领域的能力建设以及预警机制的发展提供支持。警

务司目前正在考虑如何进一步促进可更有效落实保护平民任务的创新办法，包括利用技术来增强机动性、提高监测和分析能力，同时配以必要的专门训练。

46. 由于充分认识到有组织犯罪是破坏建立持久和平、减少贫困和创造经济发展及稳定工作的主要因素，警务司已研究了该司为协助所在国应对这一威胁而可以调集的各种支持。联合国警察现在越来越多地参与增强国家打击有组织犯罪和腐败的能力，例如通过在东道国警察队伍中成立跨国犯罪部门，从一开始就集中力量培训战略规划和实施、调查和法证、行政以及其他重要技能方面的国家专业人员。

政策和技术指导

47. 从会员国借调到联合国服务的警务人员对警务工作有着不同的经验和认识。因此，若要他们向东道国同行提供连贯一致的咨询和支持，就必须用一套完备的政策指导材料来指导他们，这一点至关重要。

48. 自2004年起，警务司制订了多个重要领域的指导材料，包括能力建设支持、安保支援、人员部署的行政工作以及性别问题。⁵ 另外，还制订了关于使用武力的指令和联合国警务人员手册，并且同联合国毒品和犯罪问题办公室联合发布了适用于警务部门工作人员的刑事司法规范和标准概要。⁶ 这些指导材料需要不断修订，以一直符合联合国警察不断变化的任务。

49. 为进一步推动联合国警察内部的标准化，警务司正在拟订一项战略指导框架，作为进一步制订指导意见的基础。这一框架将通过促进采用更加协调统一的办法为东道国警务部门提供公共安全、警务改革和支助，来增强联合国警察和平行动的成效。该框架还应通过明确界定预期任务和说明主要工作参数，为征聘具有必要专业技能和经验的工作人员提供更完备的依据。利用这一战略指导框架，规划人员应能评估哪些任务可在特定冲突地区加以执行，以及应如何执行，包括甄选和培训合适的人员。作为促进联合国警察专业化的远大计划的一部分，秘书处已完成了对联合国警察标识的制订、修改和标准化工作。

50. 尽管制订了战略指导框架，但落实现有及未来的指导意见仍将是一个挑战。有必要对遵守指导意见的情况进行更多的宣传、培训以及监测和评价。还将更加注重对高级管理层特别是警察部分主管的问责，以确保充分落实现有的指导意见。不过，落实基于共同愿景和相同认识的警务活动不仅将实现连贯性和一致性，还可使实实在在的监测和评价工作第一次得以实现。

⁵ 指导材料可在以下网址获得：www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/home.aspx。

⁶ 联合国毒品和犯罪问题办公室及维持和平行动部：《联合国警察刑事司法标准》（2009年，纽约）。

人员

51. 警务司 2008 年的内部审查认为，及时征聘具备适当技能的人员是警务司面临的重大挑战之一。2011 年对冲突后文职人才进行的独立审查确认，警务人才是冲突后特派任务中的重大人才缺口 (A/65/747-S/2011/85，第 34(a) 段)。无法及时征聘和部署具备适当经验和资质的警务人员，可能会导致丧失宝贵的时间和机会，从而损害特派任务的信誉和合法性。

52. 鉴于大多数警察特派任务现在主要关注的是安全机构的机构能力建设，因此主要的挑战是吸引足够数量在变革管理、组织发展、财务和行政管理方面具备与警务有关的必要专业知识的工作人员。此外，有效传递知识的普通技能，如人际交往技能、语言技能——特别是法语，以及对文化差异的敏感认识，常常较为缺乏。一些更专业的领域也缺少技术熟练的人员，如法证分析、打击各种有组织犯罪、边境管理和安全、海洋和河流治安以及刑事信息分析。

53. 为应对这一领域的挑战，警务司成立了专门的甄选和征聘科，该科已开始改进包括单人警察和建制警察部队在内的甄选和征聘流程及手续，使警务司更有能力在征聘高级警务人员时提高及时性和填补技术缺口，同时又与会员国密切合作，确保地域、语言和性别平衡。

54. 为协助会员国更好地规划警务人员的借调，每一项要求提名候选人的请求现在均配以同各外地特派团协调拟订的明确而详细的职位说明。此外，警务司还定期向会员国提供关于可能的人员需求的预先通知。目前还正在进行规划，以确定更加明确的警务部门负责人甄选标准，并提供高级管理培训。

55. 现有的借调人员征聘制度在填补业已确认的重大技能缺口方面并不总是完全令人满意。警察派遣国不太愿意将具备必要技能的人员借调给联合国特派团。因此，该制度不利于保留机构记忆和吸引必要的技术人才。对此，警务司需要继续增加警察部分联合国订约工作人员职位的数量，并放宽该司甄选专业技术人才的标准，不仅涵盖借调的现役警务人员，也将文职和退役的国家警务人员包括在内。这一办法也有助于改革工作的持久和连续，因为这些专家可以比需要轮调的警务人员服务更长的时间。这几类人员已经开始在支助海地、利比里亚和东帝汶特派团方面发挥核心作用。

56. 常备警察能力的成立提高了警务司在特派团开办阶段迅速部署必要专业力量和为已设特派团及其他联合国伙伴提供援助的总体能力。常备警察能力可以就改革、改组和重建东道国的警务、政策和法律框架、后勤、资产管理、采购、预算和财务、设施管理以及信息和通信技术提供咨询。例如，常备警察力量为中乍特派团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国伊拉克援助团、联合国南苏丹特派团和联合国利比亚支助团警察部分的创建提供了支助。此外，常备警察能力还协助了许多现有的特派团拟订监测和报告制度、综合框架和加强合作及

提高成效的联合机制。常备警察能力还为对警务任务的总体执行情况进行技术评估和评价以及确定仍待解决的缺口和需求作出了贡献。

57. 常备警察能力的各种专业知识可以以多种方式起到极大的促进作用，确保采取一种综合性办法来处理警务司承担的所有任务。为了加强对这方面能力的利用，应采取更大的灵活性，让常备警察能力的人员临时在总部工作，特别是在规划新的特派任务时。

58. 促进提供必要的技术人员和有关装备的另一个创新措施，可能是让会员国派遣各类专家组，例如一个联合国警察法证专家组携带建立一座小型实验室的基本设备，同东道国警察并肩合作，以便培养他们在这一领域的的能力。该小组将一直停留到使用和维持设备的能力形成之后，以便获得持久的效果。

59. 尽管确实有几个会员国承认其警务人员在联合国特派团服务时获得了与其工作有关的经验，但遗憾的是，大多数时候联合国警察工作在这些警察返回本国警察部门时并未得到足够的承认或奖赏。这些警察甚至发现他们在联合国服务的这段时间对其晋升和职业发展不利。这打消了候选人的积极性，并使其他人不愿自告奋勇。

60. 为提高候选人评价和甄选工作的及时性、有效性和透明度，警务司正在开发一个计算机化的人力资源系统；这一系统将载入有关具体个人技能的信息，并可就行为和纪律以及体检合格证明同其他联合国实体交叉核对相关记录。该系统将包括会员国提供的证明，说明被提名人选从无犯罪记录，并且目前未因任何刑事、人权或违纪行为而受到调查或起诉。

61. 联合国甄选评估援助小组举办的考试传统上重视的是语言、火器和驾驶能力，为了提高这些考试的相关性和质量，警务司正在扩大其范围，以便也评价专业技能和能力，如调查、法证、计算机技能和其他领域的的能力。

62. 建制警察部队一直是支援东道国警察和其他执法机构的有效手段。然而，最近的一些评价发现，一些部队装备不足，训练不够，并且缺少指挥和控制方面的安排。此外，装甲运兵车等基本装备不足、老旧或无法正常使用，弹药等消耗品没有及时补充。这些不足严重影响了这些部队的行动能力。为了提高建制警察部队的标准，警务司目前正在审查评价程序，包括对语言、驾驶、火器和业务做法的评价程序。

63. 2009年8月开始进行一项全球性努力，推动联合国维持和平行动中女警察人数的增加，使之到2014年至少增加到总警力的20%。已同国际女警察协会密切合作，开展了广泛的协商和外联活动，截至2011年12月，女警察数量已从7.8%提高到了10%。

64. 为了征聘说法语的人员去使用法语的东道国服务，警务司同法语国家国际组织等伙伴密切合作。同会员国更多的定期接触也使警务司得以扩大法语警察派遣国的范围。

65. 在特派团开办阶段迅速建立必要的后勤支援，对于维护工作人员的安全保障和有效执行任务是必不可少的。出于同样的原因，向已设特派团的快速调动和灵活性也同等重要。常备警察能力可快速部署的专业能力只有在人员一部署到外地就可获得后勤支援的情况下才能充分加以利用。为确保与警务有关的具体需求得到考虑，联合国警察的代表参加了全球外勤支助战略用户委员会，为全球外勤支助战略的实施提供信息，特别是在模块化方案方面。

66. 警察部分的另一个严重挑战是，大多数借调警察赴任时未经过适当的部署前培训。2007 年对在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)服役的警察进行个人调查，结果发现受过部署前培训的不到 10%。因此，维持和平行动部在捐助者的大力支持下，编写了联合国警察个人部署前培训核心材料并分发给所有会员国，同时为国家培训师组织了若干培训师培训班。通过使用这种材料合作进行重点培训，达尔富尔混合行动联合国警察的部署前培训率在 12 个月后提升到 86%。

67. 另外，2008 年建制警察部队能力测试和培训小组评审发现，部署的建制警察部队有多达三分之二没有为自己的任务做好准备。对建制警察部队的不断审查开始于 2007 年 10 月，是以能力为导向的方法的前身，这种方法注重的是所需的能力而不是部署的人数。2008 年首先以这种方法对来自 14 个国家的 5 250 名警官进行了专业技能审核与辅导培训，这项工作在大洲的 7 个联合国维持和平行动中同时进行，至 2009 年发展到增加了一项流动培训队措施，在 5 个月内使部署的建制警察部队的作业能力从 30%提高到 74.5%，另外还成立了以会员国为基础的理論发展小组。该小组由 35 个国家和与警务司一道开展业务的 5 个区域/专业组织组成，以在 2010 年全面修订维持和平行动部/外勤支助部关于建制警察部队的政策，并制订推出新的联合国建制警察部队部署前培训标准课程，首先是与维持和平行动部政策、评价和培训司综合培训处合作举办一系列的三个区域培训培训师课程。首门课程已于 2011 年 11 月和 12 月在印度顺利完成。

68. 在综合培训处的配合下，警务司尽管没有专门的培训职位，但仍继续编制核心培训材料和成套专门培训教材并开展其他培训活动，以便更好地遵守警务司通过的新政策、指示、准则和标准作业程序。例如，在最近通过保护平民培训模块之后，将要求警察派遣国在其部署前培训中加入这种模块。

69. 目前正在开发面向警察的进一步专门化培训课程，以确保各特派团之间实现标准化。例如，已经开发了警察方面的维和规划课程，使警察掌握必要的能力以充分参与特派团综合规划进程。从各外地部分制订的最佳做法出发，总结了一套

用于联合国警察的关于性别方面问题的材料，还最后确定了一个专为警察设计的关于在冲突后社会预防和调查性暴力和基于性别的暴力行为的培训课程，并在世界各地五个区域培训师培训班进行了试点。

70. 大会明确地认识到，“维持和平行动工作人员的培训基本上是会员国的责任”（第 49/37 号决议）。然而，联合国愿意继续支持会员国做出这一重要努力。在此背景下，可以探讨建立一个全球培训中心网络的可能性。

伙伴关系

71. 没有任何一个行动者有能力单独地执行复杂的国际警务支助措施，伙伴关系对最有效地利用稀缺的全球资源是不可或缺的。

72. 在联合国系统，维持和平行动部及其警务司加强或正式建立了与秘书处其他部门以及法治领域所涉的各机构、基金和方案之间在战略一级的协调。这是为发挥协同作用，并确保政策制订、战略方向和规划更加协调一致。与政治事务部、开发署和联合国人权事务高级专员办事处的合作尤为重要。目前还打算与联合国项目事务厅、国际移民组织和联合国区域间犯罪和司法研究所建立新的伙伴关系。

73. 维持和平行动部与联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）签署了一个联合行动计划。禁毒办关于国际刑事司法规范和标准的专业知识已证明对联合国警察的工作很重要，这两个实体联合印发了关于这个问题的手册。⁶ 目前正在加强这项合作，以通过制订警务支助方案、包括培训来确保这些规范和标准的实施。2011 年，联合国警察与禁毒办和开发署的代表在南苏丹对警察进行了关于法证和基本犯罪现场调查的联合培训。

74. 应与联合国发展集团、世界银行和欧洲委员会进一步发展在冲突后需求评估方面的合作，以支持国内的国家自主评估和确定优先事项工作。这种评估对建立建设和平和复苏援助的国家框架至关重要，因此对联合国警察部分的工作规划也很重要。

75. 警务司与非洲联盟日益加强合作，并通过达尔富尔混合行动在外地落实伙伴关系。还在与其他国际和区域组织合作，研究联合培训警察机制。根据现有的机构间协议，目前向亚的斯亚贝巴的联合国驻非洲联盟办事处派了两名联合国警察，以协助警务规划和改革。这两名警察的工作是提高非洲联盟派出由其自主领导的警察特派团的能力，并向非洲联盟驻索马里特派团提供技术指导和支助。

76. 联合国警察在包括阿富汗、刚果民主共和国和索马里在内的若干冲突后国家与欧洲联盟密切合作。联合国还向欧洲联盟移交了两个警察特派团：一个是 2003 年在波斯尼亚和黑塞哥维那，一个是 2008 年在科索沃。2003 年 9 月，联合国和欧洲联盟联合发表了在危机管理方面进行合作的声明，而且总部一级定期举行指

导委员会会议。警务司正在支持联合国和欧洲联盟更广泛地开展合作，并在以往经验的基础上探讨培训和标准制定、联合名册以及其他欧盟自主的文职部署机制等领域，以支持联合国行动。

77. 为在联合国或区域/次区域组织提供国际服务而选派的所有警察，很可能出自相同的国内警察部门。为提高效率和有效协作性，需要使招聘做法、培训标准、业务办法和政策及程序标准化。这个需要在组织间的过渡期间尤其明显。

78. 警务司加强了与国际刑事警察组织(刑警组织)的伙伴关系。联合国警察在东帝汶充当了刑警组织的国家中央临时办事处，并在科索沃继续担任这一角色。2009年10月，与刑警组织签署了关于在临时执法、安保支助以及协助发展国家警察和其他执法机构方面开展合作的正式补充安排，作为对1997年7月联合国和刑警组织之间在预防犯罪和刑事司法领域的合作协议的补充。目前打算在培训、交流情报和打击有组织犯罪等领域进一步开展合作。

79. 2009年7月8日启动的西非海岸倡议，是维和行动部、联合国毒品和犯罪问题以及政治事务部之间通过联合国西非办事处和刑警组织开展的联合方案，目的在于支持西非国家经济共同体(科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂)打击西非贩毒和有组织犯罪的努力。该倡议的具体成果之一是，在这四个试点国家的东道国警察部门建立了跨国犯罪单位。该方案的目标是通过能力建设、增强信心和建立有效的司法系统，加强国家当局打击有组织犯罪的努力。

80. 鉴于非洲西海岸倡议非常侧重警务和其他执法工作，试点阶段利用了联合国驻科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂特派团中联合国警察的存在。在所有这些特派团，联合国警察协助东道国建立了跨国犯罪单位，包括促进甄选、审查、培训和监测工作。2012年年初，计划将派团对科特迪瓦和几内亚开展进一步需求评估，并对几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂进行监测和评价评估。

方案经费

81. 警察机构的运作需要充足的经费，用于薪资和设备维修等经常性费用，并用于包括交通和通信设备在内的基础设施重建和基本设备的采购。冲突过后，政府通常只有有限的财政资源，连最基本的开支都依赖于外部支持，而不可预测的国际供资会妨碍警察改革项目的实施。因此，特派团必须从一开始就能以可预见、可持续的方式，支持基本的能力建设项目；这或者要直接通过分摊预算，或者要通过诸如联合国各机构、基金和方案等合作伙伴，以根据国家政府的优先事项，确保捐助资金能用于多年能力建设项目。联合国已经越来越多地使用联合方案，在乍得、刚果民主共和国、海地、利比里亚、南苏丹和东帝汶使特派团各部分与开发署共同提供方案支助。

82. 警务司打算在总部一级就战略问题进一步加强与建设和平支助办公室的合作。在建设和平委员会议程所列的、通过联合指导委员会部署了联合国警察的国

家开展了实地合作；这些警察是通过各国的联合指导委员会部署的，联合指导委员会由国内和国际代表组成，决定为哪些方案提供资金。建设和平委员会已将部分赠款重点用于有关警务的项目，包括在刚果民主共和国和利比里亚。

四. 意见

83. 联合国警察为冲突后的维持和平和建设和平、安保、法治和奠定发展基础做出了宝贵的贡献。警务司警醒地认识到未来的挑战，正在加倍努力制订必要的政策和技术指导；聘用有适当技能和装备的培训有素的人员；并建立和维持伙伴关系，以履行联合国警察目前的授权任务。这些任务主要分为两类：一是支持改革、改组和重建东道国警察，二是在业务上支持东道国警察，努力提供专业服务并在东道国产生持久影响。此外，联合国警察可能要研究如何通过维持海上治安支持打击海盗行为，通过边境管理应对移徙问题，并通过有针对性的国家警察能力建设应对犯罪高企的分化的城市环境。这些努力仍然需要会员国和其他合作伙伴强有力的长期支持。

84. 借助在警察规划和招聘领域为维持和平行动部分分配的更多资源，警务司开始缓解在 2008 年警务司内部审查中发现的风险，以更好地为外地警察部分服务。然而，警务司的能力仍达不到审查建议的水平。同时，任务的复杂性和数量及外地所需部署人数自提出审查报告以来继续增加，使对总部足够支持的需求变得更至关重要。制订指导、课程开发和培训以及专家的专题警务等领域存在相当大的缺口。警务司将继续评估先前核准资源的影响，并审查填补发现的缺口所需的资源，期间要考虑到财政的大环境。

85. 为了最大限度地利用警务司的现有资源，将在常设警察能力的现有规定职责内，更灵活地使用其人员。他们将在需要能力“激增”时向警务司其他部门提供临时额外支持。

86. 警务司目前正在与会员国密切合作编制的战略指导框架，将为进一步制订指导奠定基础发展，以为国际警务订立标准并确定其作用和职责。这个重要过程需要会员国长期给予大力支持。

87. 为警察部分聘用能有效地执行日益复杂的任务的高技能人才是极其重要的。为此目的，应当探讨本报告第 55 段概述的新的合同措施。警察部分增设文职员额，可提供机会使警察派遣国提命高素质的专家，支持东道国国家警察的改革和重组。在此背景下，应进一步扩大警察派遣国的范围，并扩大对国家和国际机构、如区域组织或国家培训中心的外联。

88. 警察派遣国也要确保提命的人员素质高、训练有素、身体健康、设备齐全并具备最高的廉正标准。强制部署前培训是必须的，这样有关警务人员才能充分受

益于特派团上岗培训，并积极为执行任务作出贡献。警务司与会员国保持密切合作对确保及时征聘此类人员是至关重要的。

89. 有些已经是警察派遣国或有可能成为警察派遣国的国家没有充足培训能力，应鼓励有能力提供援助的会员国接受来自上述国家的警务人员参加本国的部署前培训，以确保所有联合国警察得到适当培训。

90. 2009年发起的增加联合国警察中女警察人数的全球努力，使女警察人数明显增加。应维持这种积极趋势，这需要会员国的持续承诺。

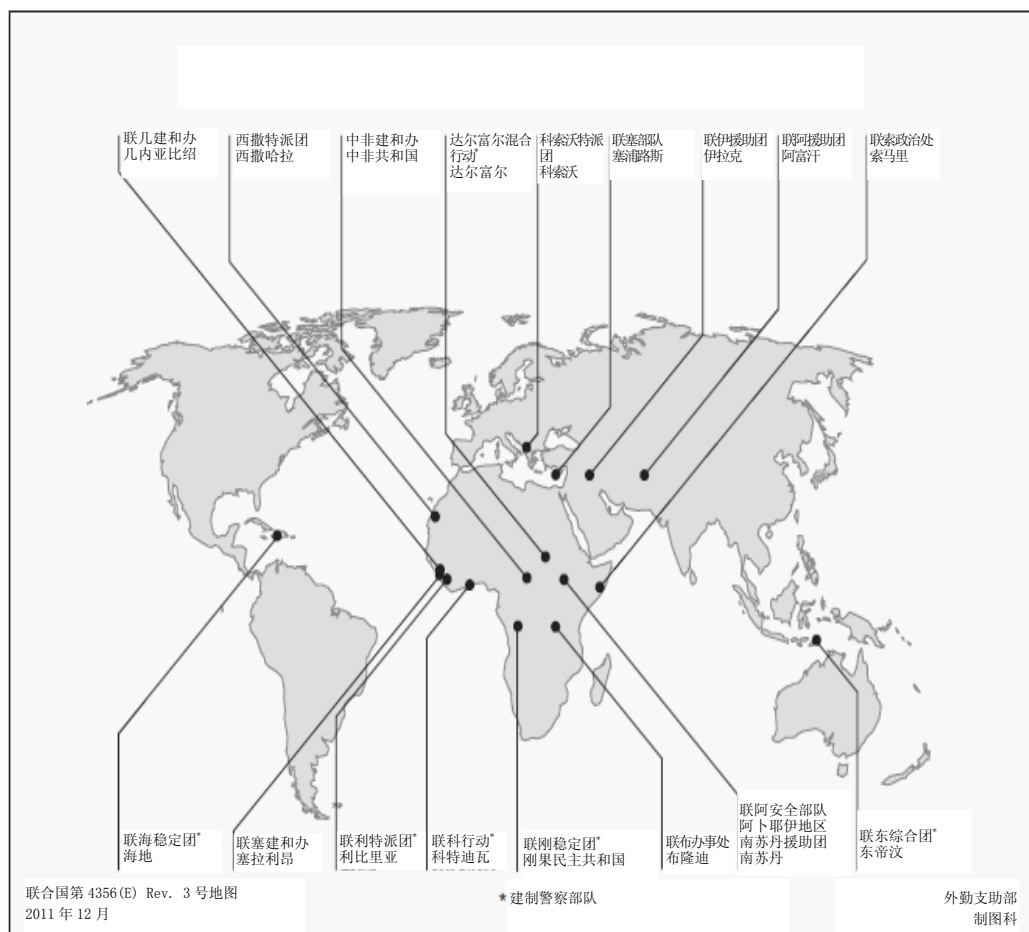
91. 警务司将继续在分析比较优势的基础上发展战略伙伴关系。这方面的努力必须促进包括区域组织在内的利益攸关各方之间的协作。维持和平行动部应与联合国有关部门、机构、基金和方案合作，建立完整的警察改革合作伙伴、利益攸关者和捐助者名册。还应加强与主要的联合国和非联合国伙伴在总部和外地的更高层次的战略协调。在这方面，应强调捐助者的协调对支持东道国警务改革优先事项的重要性。

92. 要确保国家警务改革的可持续性，联合国警察就需要获取资源。因此，警务司将继续探索如何加强与建设和平委员会、建设和平基金和世界银行的伙伴关系，也要探索如何更好地管理特派团资金，如通过统一资金流或联合信托基金加以管理。特派团和总部都应发展资源管理和资金行政管理的总体能力。此外，安理会应鼓励将为支持司法和安全机构所定职责增加的经费，列入维持和平行动及政治特派团的分摊预算(S/2011/634，第75段)。

93. 应继续努力，确保从冲突后局势一开始就联合制订警察、司法和惩戒方案，并为其提供资金，对其进行监测与评估。特派团各部分、警务司以及其他联合国机构、基金和方案，特别是开发署与联合国毒品和犯罪问题办事处，应密切合作完成这项工作。

附件一

截至 2011 年 12 月 14 日的联合国警察存在情况

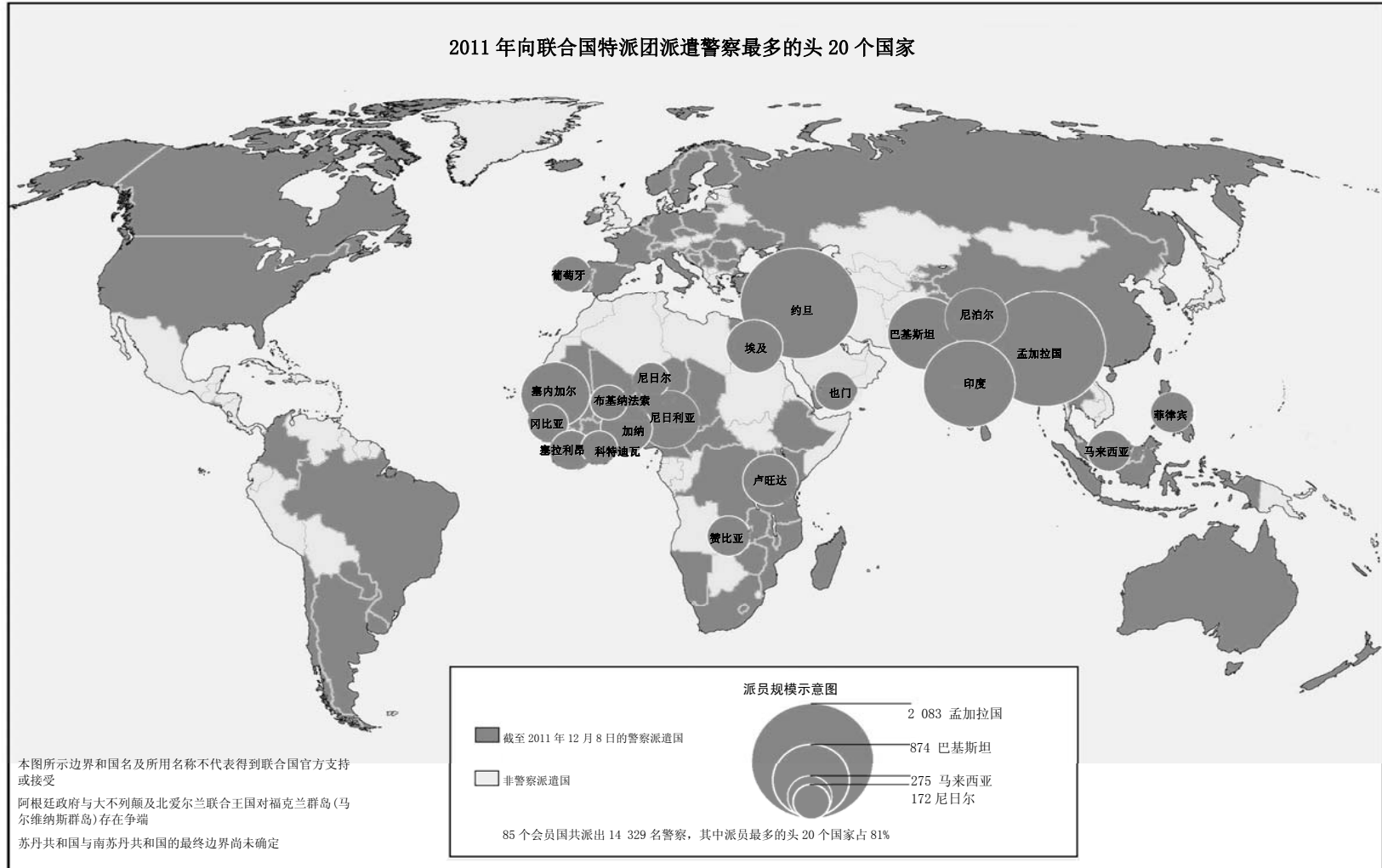


		借调警官			警察部分中的联合国工作人员	
		核定	部署	女性	核定	部署
中非建和办	联合国中非共和国建设和平综合办事处	2	2	—	—	—
联布办事处	联合国布隆迪办事处	1	1	—	—	—
西撒特派团	联合国西撒哈拉全民投票特派团	6	6	—	—	—
联海稳定团	联合国海地稳定特派团	3 241	3 582	325	8	7
联刚稳定团	联合国组织刚果民主共和国稳定特派团	1 441	1 362	133	6	5
联阿援助团	联合国阿富汗援助团	8	4	1	1	1
联伊援助团	联合国伊拉克援助团	4	4	—	1	1
达尔富尔混合行动	非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动	6 432	4 977	589	25	22

		借调警官			警察部分中的联合国工作人员	
		核定	部署	女性	核定	部署
联塞部队	联合国驻塞浦路斯维持和平部队	69	69	10	1	1
联几建和办	联合国几内亚比绍建设和平综合办事处	20	15	1	4	2
联塞建和办	联合国塞拉利昂建设和平综合办事处	7	6	—	2	2
联阿安全部队	联合国阿卜耶伊临时安全部队	50	—	—	1	—
科索沃特派团	联合国科索沃临时行政当局特派团	8	7	1	2	2
联利特派团	联合国利比里亚特派团	1 375	1 283	188	13	6
南苏丹援助团	联合国南苏丹共和国援助团	900	446	71	22	5
联东综合团	联合国东帝汶综合特派团	1 608	1 202	91	28	27
联非办	联合国驻非洲联盟办事处	—	—	—	2	2
联科行动	联合国科特迪瓦行动	1 415	1 367	35	6	6
联索政治处	联合国索马里政治事务处	—	—	—	3	3
事故预防和应对联合机制		—	—	—	2	2
共计		16 587	14 333	1 444	127	94

附件二

派遣警务人员担任联合国警察的国家



联合国第 4476 号地图
2011 年 12 月

外勤支助部
制图科

