



共建和平：打造维持和平伙伴关系

秘书长的报告

一. 引言

1. 安全理事会第 2167(2014)号决议请秘书长与非洲联盟委员会和欧洲联盟密切协商，至迟于 2015 年 3 月 31 日编写一份关于联合国与相关区域组织在维和行动中开展协作的进展的联合评估报告并提出建议。本报告所载评估和建议以《联合国宪章》第七章为基础，借鉴了秘书长关于与区域组织合作的各份报告，包括最近关于联合国和非洲联盟在和平与安全方面合作情况的报告(S/2011/805)、关于联合国与区域组织及其他组织合作的报告(S/2014/560)和秘书长就非洲联盟向联合国马里和中非共和国维和行动过渡给安全理事会主席的信(S/2015/3)，并对这些报告进行了补充。评估和建议遵循安理会第 2167(2014)号决议以及关于与非洲联盟(S/PRST/2014/27)和欧洲联盟(S/PRST/2014/4)合作情况的主席声明所阐述的立场和关切领域。

2. 本报告主要述及维和方面与区域组织的合作和安排，而非和平与安全行动的所有方面。报告重点阐述与非洲联盟和欧洲联盟的协作情况，第 2167(2014)号决议第 28 段明确提及了这两个联盟——联合国当前维和行动中关系最为密切的伙伴组织。决议在涉及维和问题和维和行动的相关领域提及了其他区域和次区域组织和安排。

二. 维和伙伴关系的发展趋势

3. 十年来，对维和行动的需求不断增加。维和行动主要集中在非洲，部署人员占联合国维和人员总数的 87%。与此同时，维和行动面对冲突态势的变化——其特点是不断向区域化和全球化发展，并面临非常规威胁，特别是极端主义组织与犯罪团体和冲突方联手构成的非常规威胁。最近，维和人员集中在几乎无和可维

* 由于技术原因于 2015 年 4 月 21 日重发。



的地区开展行动，经常需要采取有力行动执行保护平民的授权任务。

4. 在这方面，区域伙伴参与联合国行动进行维和已经成为常态，最明显的例子就是非洲，非洲联盟和次区域机制以及欧洲联盟与联合国行动携手参与了所有冲突的各个阶段。截至目前，联合国在非洲共派有九个维和行动，非洲联盟和区域经济共同体/区域机制有六个和平支助行动，联合国和非洲联盟联合派出了一个混合行动，欧洲联盟有九个文职特派团和军事行动。这种多边接触的模式都为根据所涉危机的具体情况而进行了调整。

5. 多年来，这些模式已对每个组织的比较优势和预期的集体分工形成了共识。最近在马里和中非共和国两国，次区域行为体发起的维和行动发展成了非洲联盟行动，最后又转变为联合国行动。在这两个国家，联合国和欧洲联盟都为部署非洲联盟领导的维和行动提供支持。在马里，在非洲领导的马里国际支助团(马里支助团)向联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)移交权力后，联合国继续发挥政治作用，成立了非洲联盟马里和萨赫勒特派团，为马里的包容性对话继续提供支持。在中非共和国，在非洲中非支助团(中非支助团)向联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)移交权力后，非洲联盟通过马里和萨赫勒特派团和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)，在马里的过渡和稳定进程中继续发挥作用。在上述两国，欧洲联盟与非洲联盟行动或联合国行动一道，为执行共同安全与防卫政策部署了定向明确的小规模部队，负责培训咨询或特派团之间空缺的填补行动。

6. 这些模式以及索马里等其他地方的成功合作，可为今后合作的进一步合理化提供框架。比如，联合国、非洲联盟和欧洲联盟同时参与非洲多个行动表明，这三个组织能够提供必要的维和力量，并能解决冲突和冲突后局势。在许多行动中，这三个组织还在支持政治和调解进程方面与其他行为体一同发挥作用。然而，联合国、非洲联盟和欧洲联盟三方更紧密参与与合作的潜力还有待充分挖掘和利用。

7. 毋庸置疑，近年来联合国与区域行为体在维和方面的协作日趋成熟，程度不断提高。参与行为体和模式的增加既对避免行动条块分割、重叠或相互竞争提出挑战，也给尽可能有效利用不同组织的集体力量和比较优势实现共同的和平与安全目标带来了机遇。以下章节将审查为充分利用这种机遇而建立和采取的体制机制和举措，并审查在不同国家和专题领域的合作情况。

三. 协调与协商机制

战略机制

8. 要建立富有成效的维和伙伴关系，维和行为体需对行动的早期规划、任务授权之前的阶段、行动的过渡和撤出制定一致的战略和政治目标。这项工作取决于

各个决策机构之间的有效合作。在一些难度较大的行动中，一个组织都难以确立明确的战略方向，而在成员不同、看法各异和关系松散的几个组织中，要在安全理事会维持和平与安全首要职责的大框架内确立明确的战略方向难度更大。

联合国和非洲联盟

9. 关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书于 2003 年 12 月生效，大大加强了非洲联盟的冲突预防和解决能力。此后，非洲联盟和区域经共体/区域机制不断采取和平与安全举措，相关作用的质量和数量都有提高和增加。因此，联合国与非洲联盟的伙伴关系已从能力建设模式转变为基于共同战略利益的伙伴关系。

10. 关于成立非洲联盟和平与安全理事会的议定书第 17 条确认，安全理事会对维护和平与安全负有首要责任。在具体工作中，2007 年以来安全理事会和非盟和平与安全理事会通过举行年度联席协商会议建立了更紧密的联系。两个机构都承诺，致力于发展更加强大、结构更加明确的关系，并为此加强信息共享，协同规划和监测，开展联合评估，采取各项战略以提高维和行动的成效。但是，这一承诺迟迟无法兑现。

11. 协商会议尚未使决策方式存在巨大差异的两个组织就具体问题达成更加一致的政治决策。实现两个组织机构同步的挑战以及明确认识必要协商的程度，有时造成政治应对相互脱节。不仅如此，区域经共体/区域机制和非洲联盟在非洲和平与安全领域方面也缺乏明确的分工。我在最近给安全理事会主席关于总结过渡经验教训的信件(S/2015/3)中强调，必须在最高级别实现政治协调以及政策和战略的统一。

12. 在中非共和国，安全理事会在最初阶段并在几项决议中提出了共同愿景，大大促进了合作伙伴的战略趋同，安理会在决议中要求秘书处协同非洲联盟和其他区域伙伴，为参加联合国维和特派团的非洲联盟和平行动的转型制定应急计划。而在马里，会员国以及国际、区域、次区域相关机构和秘书处在适当的前进方向上产生了分歧，使维和伙伴联合制定明确和共同接受的解决危机路线图的能力受到削弱。

13. 协调一致的战略办法，包括从维和特派团部署之初就对目标确立共同战略愿景，对于诸如非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的混合特派团同样具有关键作用。虽然各方对混合行动模式的适宜性看法不一，但都认为这种模式应该立足于联合国和非洲联盟在特派团成立之初和整个存在期间建立的密切的正式和非正式协商关系。如果两个组织在解决冲突和与各方必要接触方面的战略目标和愿景产生分歧，诸如达尔富尔混合行动这样的混合特派团就会丧失对各方的政治影响力和执行授权任务的能力。

14. 马里和中非共和国行动过渡的经验教训总结显示，安全理事会的非洲成员(非洲三国)可在加强两个理事会之间的协调和协同作用方面发挥关键作用。2014

年2月，非洲联盟和平与安全理事会正式批准在纽约成立非洲三国机制，并由非洲联盟常驻联合国观察团担任非洲三国秘书处。非洲三国有助于确保把非洲联盟和有关区域经共体的意见纳入安全理事会的辩论和决议，以此支持安全理事会、非洲联盟和平与安全理事会及有关区域经共同体实现愿景统一。

15. 联合国秘书处和非洲联盟委员会加深了伙伴关系。实践证明，联合国和非洲联盟和平与安全联合工作队是进一步加强协调一致的重要工具，可以使秘书处和委员会就共同关心的当前和长期战略问题进行协调，找到一致行动的领域。

16. 2010年成立的联合国驻非洲联盟办事处(联非办)，也有助于促进两个组织的维和伙伴关系。联非办发挥双重作用，在与非洲联盟合作支持现有行动的规划和管理的同时，支持发展为伙伴关系服务的体制能力，并侧重非洲和平与安全架构的运作。

17. 在政治层面，联合国和区域行为体之间长期和密切的协商机制，对进一步实现战略和政治趋同也十分关键。非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)和联合国共同领导的马里局势支持和后续小组，切实保证了对这些国家和平进程利益攸关方的协调提供支持。这些组织和机制还有助于为马里稳定团和中非稳定团执行任务营造有利环境。

18. 非洲联盟高级别执行小组配合联合国维和行动运作的其他重要政治和调解安排，执行小组对苏丹和南苏丹进行接触和调解，并得到了联合国苏丹和南苏丹问题特使及非洲联盟和联合国达尔富尔问题联合特别代表的支持。这些小组和工作队共同制定战略，联合执行任务，并根据需要共同向非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会报告。同样，在南苏丹秘书长苏丹和南苏丹问题特使和南苏丹问题特别代表在调解过程中与政府间发展管理局保持密切协商，并邀请非洲联盟委员会高层领导和会员国定期为管理局提供支持。

联合国和欧洲联盟

19. 联合国与欧洲联盟之间以各种方式在维持和平及危机管理方面开展战略层面的沟通和协调。安全理事会一年两次与欧洲联盟政治和安全委员会举行非正式会议，讨论维持和平和其它和平与安全问题。这些会议发挥了交流重要信息的论坛作用，但通常却无法就特定维持和平背景中的适当行动取得一致看法。关于任务，当欧洲联盟共同安全和防卫政策行动在联合国维持和平背景中部署时，协调一般通过安全理事会成员进行。它们帮助确保这些特派任务在安全理事会决议中得到提及，并为无论是联合国还是非洲联盟主导的更广泛维持和平行动任务发挥配合作用。

20. 还开展了其他一些联合国-欧洲联盟高级别战略讨论，秘书处参与并配合了战略讨论，其中包括欧洲联盟外交和安全政策高级代表对安全理事会的定期情况通报；联合国高级官员在布鲁塞尔对政治和安全委员会的情况通报；由主管维持

和平行动副秘书长和欧洲对外行动局副局长共同担任主席的联合国-欧盟危机管理指导委员会一年两次的会议。后者就维持和平问题进行了更详细的讨论，同时提供机会就分工、政治信息传递和撤出战略问题进行战略调整。欧洲联盟驻纽约联合国代表团和 2011 年在布鲁塞尔设立的联合国和平与安全问题联络处进一步促进了战略层面的沟通。

21. 三份重要文件也继续为与欧洲联盟在维持和平和危机管理方面的关系提供一个贯穿各领域的战略框架：2003 年联合国-欧洲联盟危机管理合作联合宣言；2007 年联合国-欧洲联盟危机管理合作联合声明；欧洲联盟和平与安全理事会 2012 年通过的欧盟共同安全和防卫政策加强支持联合国维持和平的行动计划(欧盟行动计划)。后者确定了过去两年中联合国-欧洲联盟两个组织在共同维持和平方面开展合作的优先事项，其中包括：寻求欧洲联盟成员国加强派遣军警人员；规划期间的协调；在政策和指导、经验教训及培训方面的合作。目前正在就采用一个关于合作的后续框架开展讨论，后续框架将作为前一框架的延续，但要再次做出承诺并根据最近的经验教训重订相关优先事项。

联合国和其他区域组织及安排

22. 除了非洲联盟、非洲次区域组织和欧洲联盟外，近年来在部署维持和平行动背景中开展战略协调的实例不多。一个值得注意的例子是阿拉伯叙利亚共和国，该国危机升级后，联合国与阿拉伯国家联盟(阿盟)开展了合作，主要是在政治和调解层面，导致部署了联合国阿拉伯叙利亚共和国监督团(联叙监督团)。特别是，2012 年 2 月阿盟与联合国之间就共同开展外交努力达成了一致，并任命了第一位联合国-阿盟叙利亚联合特使。联合特使的努力导致安全理事会 2012 年 4 月第 2042(2012)号决议下通过了六点计划。该计划为部署联叙监督团以观察和报告停止暴力的情况提供了依据。但是，随着冲突在该国各地不断升级，联叙监督团于 2012 年 7 月结束，重复了先前 67 人阿盟监测团的命运。

业务机制

23. 除了战略层面的讨论，业务协调是建立共同理解从而为战略层面决策输入信息的关键，也是确保在实地有效和协调执行任务的关键。它涉及所有各方的若干行为体，其中包括负责制作和协调分析、规划或行动一旦部署对其予以支援的各种团队，以及平行运作的特派团之间或当一个特派团换盔为另一特派团时以及其他存在取得一致的各种机制。

联合国和非洲联盟

24. 迄今为止，联合国和非洲联盟已在五个维持和平行动中一道开展了业务工作，即在布隆迪、中非共和国、马里、索马里和苏丹达尔富尔。在这些国家的合作在很大程度上塑造了两个组织之间在业务层面的维持和平伙伴关系。在此伙伴关系中，最经常使用的模式是接续部署，从非洲联盟行动过渡为联合国行动。在

此情况下，业务合作的方式是在非洲联盟行动规划阶段及其部署期间向其提供支持，然后通过密切合作确保有效过渡及换盔为联合国行动。

25. 索马里代表了联合规划的一个成功实例，尤其是考虑到安全理事会关于在适当时机可能从非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)过渡为联合国维持和平行动的立场。就非索特派团 2012 年战略构想而在地开展的合作，成功振兴了非洲联盟-联合国战略伙伴关系，并促成非洲联盟安全与和平理事会和联合国安全理事会批准增加非索特派团的兵力。2013 年非洲联盟-联合国联合评估团通过确立共同战略目标和基准加强了这种协作。这一特派任务的成果是为前进道路制订了 3 个选项。其中之一得到了两个理事会的认可。广泛的协商和关键伙伴的纳入为达成协议和迅速执行联合建议铺平了道路。非洲联盟-联合国对非索特派团和索马里国家安全部队的第二次审查定于 2015 年 4 月开展。

26. 非洲联盟-联合国接续部署的最近两个实例是 2012 年马里支助团和随后 2013 年的马里稳定团以及 2013 年中非支助团和随后 2014 年的中非稳定团。在后一例中，联合国从一开始就致力于支持将权力从中非经共体主导的行动(中非巩固和平特派团)过渡到中非支助团，并早在 2013 年 4 月就参加了非洲联盟主导的评估团。联合国为中非支助团的规划和部署、加强中非支助团的指挥和控制以及建立行政基础设施和培训能力提供了技术及专家咨询。在第 2149(2014)号决议通过后，联合国和非洲联盟制订了一个过渡计划，由一个过渡团队与中非支助团和联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)协调落实，从而促进了更顺利的过渡。例如，作为过渡规划的一部分，就平民保护问题在班吉设立的中非支助团-中非稳定团协调联合论坛，就有助于避免在执行平民保护任务时出现真空。

27. 在接续部署的情况下，密切的业务合作对于部队及警察组建也应是一个关键要素。在中非共和国和马里两国的实例中，虽然在过渡决定后早期就明确了联合国对于换盔的要求，但联合国接续特派团继承的马里支助团和中非支助团的部队能力，无论在装备及自我维持还是在训练方面均不符合联合国相关标准。虽然在非洲快速部署执行行动有时难免降低标准，但通过联合国-非洲联盟协作，促成在为非洲联盟特派团组建预计要换盔的军警人员的过程中就到达联合国标准，则可使换盔更加成功。

28. 联合国还继续与非洲联盟协调，支持其增强消灭上帝抵抗军区域合作倡议中的打击上帝抵抗军区域工作队。应非洲联盟委员会请求，联合国于 2015 年 2 月派遣了一支多学科专家小组赴雅温得，以支持为落实打击博科圣地的多国联合部队举措制订战略行动构想。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)中的部队干预旅代表了两个组织之间业务协作的又一种创新模式，由联合国接手

为解决刚果民主共和国东部危机而启动的一个区域举措并于 2013 年在联刚稳定团设立了部队干预旅。

联合国和欧洲联盟

29. 与欧洲联盟在不同维和行动中开展的业务合作，包括在最近的中非共和国以及刚果民主共和国和马里，通常以明确分工为基础，以确保最有效地利用每个组织的能力和资源。开办规划阶段的协调对于确保实现互补和避免重复或实现后勤和业务的无缝过渡非常重要，最近的例子表明，几年来联合国与欧洲联盟的合作取得了进展。从马里到中非共和国，与欧洲联盟协商制订了马里稳定团的业务规划、欧洲联盟军事特派团对马里武装部队的培训(欧洲联盟培训团)以及欧洲联盟共同安全和防卫政策行动的马里特派团。欧盟行动计划设想在规划各自的行动时，执行联合国-欧洲联盟协调指导方针，欧盟萨赫勒马里能力建设团试行了这项方针，用以促进将安全任务从欧盟中非共和国部队顺利移交中非稳定团，以及 3 月初部署欧洲联盟中非共和国军事顾问团。遵循这一方针，联合国和欧洲联盟计划共同总结欧洲联盟在中非共和国向联合国过渡和移交方面的经验教训，并为今后的类似过渡制定必要的共同准则。欧洲联盟 Ucatex 营地移交中非稳定团的经验也应得到积极肯定，并应从中吸取教训，供今后在需要两个组织共享资源的可能情况下借鉴使用。

30. 在大多数国家，平行部署的联合国和欧洲联盟特派团和行动在实地开展了高效和经常性的合作与协调。在不同国家环境中发挥作用的协调机制包括在实地设置联络干事、同地办公、交换机密信息安排以及欧洲联盟代表参加联合国领导的协调结构，特别是涉及欧洲联盟文职特派团的法治和安全部门改革相关机制。这些机制要取得成效，应始终得到开展交流与合作的强烈政治意愿的支持。在科索沃，¹ 应进一步加强联合国与欧洲联盟的合作，以确保进行更加协调一致的国际参与；作为欧洲联盟特派团，欧盟驻科法治团进一步调整了结构。

31. 最后，鉴于欧洲联盟代表团在支持危机后国家的司法部门和其他机构方面发挥重要作用，与更广泛的联合国大家庭紧密合作，共同确定有关优先事项，对于实施协调一致的体制建设战略至关重要。例如，马里稳定团与欧洲联盟马里代表团建立了密切伙伴关系，为在廷巴克图的一所法院提供设备并为法院翻修提供了支助。在刚果民主共和国，联刚稳定团在欧洲联盟资助下，成立了 7 个起诉支助小组，协助国家当局起诉严重罪行。

32. 关于撤出战略，尽管两个组织都致力于在各自特派团的结束阶段加强互动协作，但两者之间缺乏协调文化。除非明确认识到将从一个组织过渡到另一个组织，否则两个组织更倾向于进行自己的战略审查，并在与其伙伴有限协商的基础上决定

¹ 对科索沃的提及，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

自己的缩编和后续安排。例如，在刚果民主共和国，两个组织本应在早期阶段更密切地协商规划各自的审查和过渡，不过在进程的后期阶段协作程度有所提高。

联合国和其他区域伙伴

33. 第 1244(1999)号决议涉及的科索沃是联合国与其他区域行为体，特别是北大西洋公约组织(北约)和欧洲安全与合作组织(欧安组织)开展业务协调的一个重要例子。欧安组织驻科索沃特派团与作为其体制建设支柱的联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)保持着长期关系，这一安排使双方多年来得以开展密切和建设性的业务协作。北约驻科索沃国际安全部队(驻科部队)与科索沃特派团一道作为国际安全力量进行部署，部队在实地保持大约 5 000 人的兵力，在科索沃警察和欧盟驻科法治团之后发挥第三应急反应部队的作用。科索沃特派团和驻科部队在军事联络和特派团团长级别就执行各自任务和所有业务问题保持密切合作，包括确保科索沃北部的环境稳定和保护宗教遗产。

四. 能力和能力建设支助

34. 在能力发展方面加强伙伴关系有益于与区域行为体协作执行维和任务。维和领域的主要行为体独立发展自身能力，但也建立了一些双边协作关系。这种协作侧重于分享各组织的专长，联合国既是这种专长和协助的接受者，也是提供者。确保利用所发展的能力促进国际社会快速应对正在发生的危机，始终是而且应该继续是共同的优先事项。

联合国和非洲联盟

35. 随着非洲联盟在和平行动中承担更多责任，它在获得规划、部署和维持这些行动的必要能力方面一直面临挑战。非洲联盟愿意迅速进行部署，甚至参与有伤亡风险的战斗行动，但并不总是能够组建符合联合国标准的经过必要培训并具有必要能力的部队和警察。

36. 非洲联盟致力于非洲待命部队的建立和运作，最近已开始组建非洲应对危机快速反应部队。联合国通过联非办与非洲联盟和区域经济共同体/区域机制密切合作，支持这些努力，加快非洲待命部队和非洲应对危机快速反应部队的运作，并改善非洲牵头的和平行动的构想、规划和管理。具体而言，联非办继续支持非洲联盟制定和审查关键政策和指导文件，比如非洲联盟和平支助行动原则。联合国还继续协助非洲联盟发展非洲待命部队的警察和法治部分，以及落实待命部队路线图三，包括开展“非洲和平”二期的培训活动。

37. 非洲联盟在极其困难的条件下和在短时间里部署和管理和平支助行动的能力长期不足，许多挑战尚待克服。不过，非洲待命部队和非洲应对危机快速反应部队有潜力成为非洲联盟乃至联合国的有效快速反应工具。这些部队一旦充分投

入运作，即可为应对非洲危机提供一个关键的启动能力，发挥连接机制的作用，需要时甚至可以开展执法行动。部队也可以作为联合国维和行动的补充，提供急需的支助。

38. 除了具体支助非洲待命部队和非洲应对危机快速反应部队的运作，联合国还致力于建设非洲联盟及其成员国在与维和有关的若干关键专题领域的的能力。特别是，联合国地雷行动处(地雷行动处)支持非洲联盟制定 2014-2017 年地雷行动和战争遗留爆炸物战略框架，以加强非洲联盟成员国应对爆炸物威胁的能力和行动。联合国与世界银行等其他合作伙伴还为加强非洲联盟在解除武装、复员和重返社会、安全部门改革、人权和儿童保护方面的能力提供了重要支持，包括执行借调安排、开展体制建设方案以及为非洲联盟行动的文职团队提供技术援助。

联合国和欧洲联盟

39. 联合国利用新增的欧洲捐款扩大部队派遣国/警察派遣国基础，并按照欧洲联盟行动计划的有关规定，就能力发展问题与欧洲联盟进行讨论。欧洲联盟成员国表示，应在双边基础上而不是通过欧洲联盟协调的机制来讨论和决定联合国维和行动的捐款问题。与此同时，不应低估将不同欧洲联盟成员国的捐款“整合”为一揽子捐款以及与非欧盟成员国捐款合并的可能性，这样可以填补联合国维和特派团的某些缺口。欧洲对外行动局表示愿意进一步探讨这一问题，并与秘书处共享情报和快速反应等具体领域的专长。

40. 关于快速反应，鉴于联合国的目标是更迅速地部署其行动，两个组织一直就各自的政策发展交流经验和信息。正在探讨是否可能部署一个欧盟战斗群，作为自主的快速反应部队，支持联合国行动或与其相连接，包括在具体国情下这样做。尽管这种常备和可快速部署的能力具有良好潜力，但战斗群仍未得到部署。预计将继续就此问题展开讨论，因为欧盟成员国正在加紧努力，确保利用这一宝贵工具。我对这一进程表示鼓励。

41. 欧洲联盟还致力于建设非洲维持和平和预防危机的能力，不仅为非洲联盟行动提供资金支持，还利用欧洲联盟非洲和平融资机制的资金开展以和平与安全构架运作为重点的能力建设活动。2014-2016 年行动纲领调整了非洲和平融资机制对非洲和平与安全构架的支助，以确保提供更有针对性的支助，包括有效援助即将开展的“非洲和平”二期活动，并支持与战略运输、通信和后勤有关的活动。此外，欧洲联盟正准备启动一项新的“培训和装备倡议”，以补充其在非洲的培训活动。考虑到欧洲联盟和联合国都致力于支持非洲的能力，在这一领域可以开展更多的三角合作。

联合国和其他区域组织和安排

42. 北约在应对不对称威胁、尤其是应对阿富汗威胁方面的能力和专长为联合国和北约开辟了新的合作领域。联合国可以得益于北约在具体领域的专门知识，并

且可在这些领域支持联合国庞大的培训中心和卓越中心网络。特别是，关于反简易爆炸装置问题的合作持续进行，包括由马德里的卓越中心为联合国工作人员提供人事干事提高认识课程。今年合作的重点是：与反简易爆炸装置、军事工程学和爆炸物处理卓越中心互动协作；参与联合演习；举办一场反简易爆炸装置战略和业务理论与实践的讨论会。

43. 联合国愿意帮助其他区域组织加强区域维和能力。一个具体例子是与集体安全条约组织(集安组织)的合作，两年来该组织在发展维持和平专长与能力方面得到了联合国的支持。维持和平行动部与集安组织秘书处于 2012 年 9 月 28 日签署了关于加强两组织之间合作的谅解备忘录，此后联合国举办了情况介绍会，与集安组织负责组建 4 000 人待命部队的官员分享了关于联合国维和政策 and 标准的资料。最近，马来西亚宣布东南亚国家联盟可能成立区域维和部队，为与维和部加强合作铺平了道路，维和部有意支持这一努力。

五. 维和筹资

44. 虽然各区域组织有责任落实自己的资源，对由区域组织发起、联合国授权开展的行动而言，仍需加强资金的可预测性、可持续性和灵活性，这始终是一个至关重要的问题，对过渡为联合国行动的情况来说尤其如此。特别是，由于持续缺乏可预测和可持续的资金，非洲联盟部署的和平行动受到了一些限制，这进而又影响了国际社会有效应对非洲危机的整体能力。非洲联盟设立用于支持其和平支助行动的和平基金，不足以满足目前非洲联盟的维和需要。非洲联盟正在采取措施增加对和平与安全工作的拨款；2015 年 1 月非洲联盟首脑会议决定，把非洲联盟成员国摊款的 25% 用于和平行动。与此同时，非洲联盟在很大程度上一直依赖捐助方供资，而在索马里则依赖联合国摊款来启动和维持维和行动。

45. 最大外部供资来源是欧洲联盟的非洲和平融资机制。2004 年设立的非洲和平融资机制是促进执行非洲联盟与欧洲联盟和平与安全优先事项的主要工具，其 2014-2017 年期间的资金封套为 7.5 亿欧元，绝大部分专门用于支持非洲领导的和平行动。向非洲联盟领导的特派团提供的这种财政支助是一个可预测的资金来源，已证明对于非洲联盟规划和开展行动至关重要。中国和美利坚合众国正在发展类似的筹资机制来支持非洲联盟，此外还有一系列小型的双边安排。非洲联盟和平行动获得支持的渠道还包括向其部队派遣国/警察派遣国提供的直接双边支助，这种支助在协助后者提高其杀伤性装备能力方面尤其宝贵。

46. 联合国制定了各种支助非洲联盟行动的模式，包括结合运用摊款和自愿捐助，或者在权力移交联合国维和行动之前利用自愿捐助。目前最大和最成熟的筹资模式是索马里模式，联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处(非索特派团支助办)管理从联合国分摊预算支付的资金，为非索特派团提供后勤支助。这种模式由按照第 1863(2009)号决议由联合国管理的信托基金加以补充。这种一揽子

后勤支助摊款计划 2009 年开始实行，利用自愿捐助来弥补提供服务和设备的资金缺口。在通过第 2036 号决议(2012)后，后者也列入了摊款范围，导致信托基金的活动大幅度减少。安全理事会第 2124(2013)号决议设立了一个新的信托基金，为非索特派团和参加联合行动的大约 11 000 名索马里国民军提供联合国非杀伤性后勤支助，包括医疗后送服务。欧洲联盟提供的大量财政支持是对该基金的补充，欧盟直接通过非洲和平融资机制支付非索特派团部队、警察和文职人员的津贴和薪金。因此，索马里的经验是联合国/非洲联盟/欧洲联盟在这一领域合作的一个成功模式。

47. 支持非洲联盟和平行动的联合国信托基金模式在中非共和国和马里也得到了采用，但是遇到了许多挑战。正在进行讨论，以更好地利用这一模式，特别是要确定如何更好地根据部队派遣国的优先事项分配和支付资金。第 2085(2012)号决议设立了联合国支持由非洲主导的马里国际支助团信托基金。共收到捐款 4 400 万美元，其中大约 3 800 万美元未指定用途，原打算为马里支助团各军警部分提供特派团一揽子支助及设备。从联合国战略部署储存向马里调拨了价值约 1 200 万美元的设备。随着权力的移交，联合国有义务通过摊款支持部队/警察派遣国，提供支助的备选方案变得有限。因此，捐助方确定优先使用剩余资金，剩余资金主要用于反简易爆炸装置。第 2127(2013)号决议设立了支持中非支助团信托基金。收到的捐款总额约为 500 万美元，将用于中非支助团移交权力前的战略传播服务，以及为现在的中非稳定团部队派遣国提供餐饮和厨房设备。

48. 我在最近给安理会主席的信(S/2015/3)中强调，中非共和国和马里的经验证明，仅靠一个供资或支助模式是不够的。因此，在大多数情况下可能需要调动多种方式，包酌情综合运用自愿、分摊和双边支助等方式。在这方面，我已呼吁与非洲联盟联合开展总结经验教训工作，审查和评估现有的各种机制，以提高经安全理事会授权的非洲联盟和平行动筹资的可预测性、可持续性和灵活性。

六. 政策制定和培训方面的合作

49. 除能力发展和快速部署之外，联合国还在一些重要专题领域的政策制定方面加强了与区域组织的合作。这尚未促成部署前培训标准的全面统一，而这种统一是在从一个组织过渡到另一个组织的情况下，确保迅速和有效的换盔进程的关键所在。应当指出，政策制定方面的合作并不一定转化为类似的成果和执行水平，因为后者还取决于每个组织的机构文化、机制和能力。

平民保护

50. 近年来，维和部与区域组织就制定平民保护指南和概念框架进行了合作。例如，维和部密切参与了最近欧洲联盟军事行动平民保护指南的制定。同样，非洲联盟和维和部就制定非洲联盟方面的平民保护指南进行了密切协商，但从未最后

确定。维和部和非洲联盟进行协商，力求确保联合国和非洲联盟的平民保护概念连贯一致，但各方认识到一个概念可能不够，因为非洲联盟和联合国行动往往被部署到不同的运作环境中。例如，在索马里，非索特派团必须着眼于在进攻行动的背景下避免平民伤亡，而不是积极主动地减轻弱势平民人口面临的威胁。与此同时，非洲联盟特派团有时接受与联合国维和行动相似的平民保护任务，如在中非共和国。在这样的情况下，采取连贯一致的方法处理平民保护问题可大大加强集体努力，便于部队、警察和文职人员从一个组织过渡到另一个组织。考虑到非洲联盟和联合国行动可能经常先后部署到平民生命面临危险的局势中，更加明确地阐述并在可能的情况下统一平民保护概念将是朝正确方向迈出的一步。

妇女、和平与安全

51. 联合国驻非洲联盟办事处在性别平等主流化及妇女、和平与安全问题上与非洲联盟委员会开展合作，包括在制定政策和准则以及在构思和规划非洲联盟主导的行动过程中进行合作。还与北约就妇女、和平与安全议程建立了良好的协作。这两个组织已将制定关于性别平等和冲突中性暴力的共同讯息和术语作为优先事项，以促进采取协调统一的办法，在各自行动中落实妇女、和平与安全原则。

警察

52. 《维持和平行动部/外勤支助部关于联合国警察参加维和行动和政治特派任务的政策》，规定了联合国警察的核心职能以及指导其活动的基本原则，非洲联盟、欧洲联盟和欧安组织等主要区域组织参加了这项政策的制定工作。这项总政策正通过关于在四个核心职能范围内确定的具体次级领域的一系列专题准则、手册、标准作业程序和相应的培训材料逐级传达。联合国正在与非洲联盟、欧洲联盟和其他主要的区域和专业组织合作拟订这些指导材料，以供部署警察参加复杂的多层面国际和平行动的组织和会员国使用。

安全部门改革及解除武装、复员和重返社会

53. 自 2009 年以来，维持和平行动部和非洲联盟委员会建立并日益深化了在安全部门改革方面的伙伴关系，最近与欧洲联盟、联合国驻非洲联盟办事处、联合国项目事务厅和非洲安全部门网络开展了密切合作。这一伙伴关系促成了若干重要成就，包括通过首个非洲安全部门改革政策框架以及制定和落实价值 240 万美元的安全部门改革支持方案，后者推动制定了相关行动指导。目前正在积极向非洲联盟成员国和区域经济共同体推广非洲联盟安全部门改革政策框架，为此采取的措施包括培训和编写指导文件，包括把这一政策规定纳入国内立法的指导文件。关于解除武装、复员和重返社会方案领域的理论发展，非洲联盟遵守解除武装、复员和重返社会方案综合标准，同时正在制订适合非洲的补充准则，现已制订 5 项准则，另有 4 项计划于 2015 年完成。

培训

54. 在培训方面，联合国继续与非洲联盟合作评估过去和当前的特派团迫切需要的培训，特别是在索马里和马里。非洲联盟已邀请联合国参与审定与非洲和平支助培训员协会合作编制的非洲联盟和平行动培训课程，并参与规划和提供相关培训。另一重要合作领域涉及部队换盔参加联合国领导的维和行动。联合国特派团在部署前必须接受关于保护平民(包括妇女和儿童)等主题的适当培训。2013年7月，维持和平行动部综合培训处和外勤支助部为马里支助团关于换盔马里稳定团的培训提供了帮助。2014年7至8月，为加入中非稳定团的部队举办了一次类似的换盔培训。这两次的培训内容有：特派团任务和背景；行动的军事和警察概念；接战规则；联合国维和人员行为守则；性剥削和性虐待零容忍政策；人权；国际人道主义法；保护平民；冲突中的性暴力；保护儿童；支持人道主义援助。联合国将设法加强其针对非洲联盟的培训支助能力。

55. 总体而言，联合国和非洲联盟、北约、欧洲联盟和其他组织应继续探讨培训合作的潜力，查明各组织可用于联合国维和行动的培训能力和资源以及如何协调各自的培训结构。可以通过分享以下方面的经验或专门知识来进行合作：制定提供、评价和认证培训的方法、标准和工具；设计和管理网上学习或模拟演习等培训。

七. 意见

56. 《联合国宪章》的设计者高瞻远瞩，预见到了以联合国为核心、区域安排扮演明确角色的全球集体安全架构。本报告表明，目前联合国和区域组织之间的维和伙伴关系比以往任何时候都更加强大，特别是在非洲。这一伙伴关系继续深化和发展，联合国、非洲联盟、区域经济共同体和欧洲联盟在多个国家和地区并肩工作，合作日益深化。

57. 我们已经进入一个“合作维和”的新时代，多个多边行为体密切合作、共同度过危机各个阶段的现象正在成为常态，也正在成为每个组织内在性质的一部分。各组织不断调整自身角色，以满足新的需要，配合其他组织的变化角色，而非置身事外，将授权和职责甩手他人。这一范式转变并非偶然，而是反映了各组织可在总体应对的每个阶段都作出宝贵贡献，无论是在政治、安全、人权、发展还是在人道主义领域。它还反映了一种明确共识，即没有一个组织能够单枪匹马地有效处理日益复杂的、多层面的和平与安全挑战，无论是在次区域、区域或全球一级。各方必须联合应对这些挑战，事实上，各方联合应对的程度日益提高。同时，重要的是，这一努力必须是真正互补互助的过程，即每个组织发挥相辅相成的作用，推动实现共同的和平目标。

58. 为继续在这方面取得进展，有必要进一步加强战略一级的正规和非正规参与机制。我希望安全理事会考虑通过一项更明确的与区域和分区域一级对应方(特别是与非盟和平与安全理事会)协商的方法，这将有助于加强政治协调，特别是在确定每一个组织在应对危机时的角色方面。尽管期望各组织始终商定最佳对策的想法不切实际，但加强协商渠道和做法，能够减少重复工作和交易费用，有助于加快决策并以最佳方式利用资源。我相信安理会其他成员将充分支持安理会中的非洲三国发挥关键作用，加强安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会之间的协调，包括在起草有关决议的过程中。

59. 联合国和区域行为体应在危机总体应对的每个新阶段中调整自身的作用，充分进行合作，规划各自的行动。本报告显示，在这方面已经取得重大进展，特别是在中非共和国、马里和索马里。就不同特派团之间的过渡问题开展早期共同规划尤为重要。我们从近期非洲联盟在中非共和国和马里的行动过渡至联合国行动的过程中汲取了重要经验教训，为未来的过渡工作提供了参考。欧盟中非共和国部队过渡到中非稳定团是一个典范，比其他从欧洲联盟到联合国的过渡都大有改进。展望未来，必须继续总结经验，确保每个组织将其纳入指导意见。

60. 我在最近给安全理事会主席的信(S/2015/3)中总结了非洲联盟在马里和中非共和国和平行动过渡为联合国维和行动方面的经验教训，并提出了一些与本报告内容相关的重要建议。我再次呼吁充分执行这些建议，尤其是要就安全理事会授权的各种非洲联盟和平行动筹资机制，开展汲取经验教训联合活动。我打算于2016年在报告中汇集这些经验教训联合活动就如何加强联合国和非洲联盟的伙伴关系而提出的建议。我坚信，如果我们就支持非洲联盟和平行动方面的选择和局限达成共识，不仅能加强联合国-非洲联盟的战略和业务伙伴关系，还将为有关决策提供假设信息，并有助于对预期的管理。

61. 近期的过渡表明，联合国和各区域组织与安排需要逐步统一政策和标准。今后的努力应着眼于缩小联合国和非洲联盟在部署前标准和关键领域培训方面的差距，以促进今后的换盔进程。联合国及其伙伴还需要进一步了解某些任务在实务的确切含义，首先是与保护平民有关的任务，后者是当代维和的核心。更系统地协调指导、培训及经验交流将有助于改进所有组织在这一领域的工作。

62. “合作维和”的新范例突出说明，必须扩展我们对伙伴关系的理解，使之超越联合国与各个区域组织的双边关系，或超越区域组织之间的双边关系。最明显的例子是联合国、非洲联盟和欧洲联盟在非洲的同时参与。本报告表明，在许多情况下，这事实上已成为三边伙伴关系，我们必须探讨如何更好地利用三边伙伴关系的巨大潜力。

63. 同样，我们不应孤立地看待每个组织的应对机制和现有能力。我们应当探索如何以更可预测的方式进行最有效的综合利用，以便迅速应对严重危机，尤其是

当成千上万人的生命处于危险之时。在这方面，我欢迎非洲联盟努力充分部署非洲待命部队，这一目标将继续得到联合国的支持，并欢迎欧洲联盟继续讨论落实欧盟战斗群。鉴于联合国、非洲联盟和欧洲联盟共同面临和平与安全方面的巨大挑战，我们必须考虑如何实现能力的最佳互补，以实现最有效地全面应对危机的共同目标。

64. 我还欢迎其他区域组织和安排为加强新兴维和能力或建立新的维和能力而做出的努力和采取的举措。联合国愿意依照联合国政策和标准，支持这些举措，以便使其他区域组织最终能够发挥更大作用，进一步丰富当今的合作维和工作。

65. 最后，我感谢非洲联盟委员会和欧洲联盟为本报告的编写工作而给予的配合，并感谢各区域组织和安排与联合国在寻求和平的道路上携手并进。