



大会

安全理事会

第七十届会议

第七十年

暂定项目表** 项目 56、57 和 123

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

全盘审查特别政治任务

加强联合国系统

2015 年 6 月 17 日秘书长给大会主席和安全理事会主席的同文信

2014 年 10 月 31 日，我召集了一个和平行动问题高级别独立小组，以彻底审查当前联合国和平行动和今后新出现的需求。我邀请该小组全面审视联合国和平行动如何能够继续促进预防和解决冲突，以及如何获得最佳规划和装备，以应对明天的挑战。我鼓励该小组勇敢大胆并具有前瞻性，在审查过程中广泛接触各方。

我请东帝汶前国家元首若泽·拉莫斯-奥尔塔担任小组主席，请阿米拉赫·哈吉担任副主席。该小组还包括来自世界各地的下列知名人士：让·阿尔诺、玛丽-路易斯·巴里卡科、拉迪卡·库马拉斯瓦米、阿比吉特·古哈、安德鲁·休斯、亚历山大·伊利切夫、茜尔德·弗·约翰逊、优素福·马哈穆德、伊恩·马丁、亨丽埃塔·乔伊·阿贝纳·尼亚尔科·门萨-邦苏、林恩·帕斯科、弗洛里亚诺·佩肖托·维埃拉·内图、里马·萨拉赫和王学贤。

所附 2015 年 6 月 16 日该小组主席的来函中转递了该小组的报告。请将该报告提请各会员国注意为荷。我将仔细研究该报告，并将向安全理事会和大会提出关于我们如何能够推动这项重要工作的结果的提议。我的办公室将负责落实各项建议，所有关键部门和利益攸关方将密切参与。我们认为这一任务不亚于让联合国准备好迎接未来的和平与安全挑战。

* 2015 年 7 月 13 日由于技术原因重发。

** A/70/50。



该小组的许多建议涉及秘书长权限内的事项，而另一些建议则需要大会或安全理事会核准和支持。我期待与会员国和其他主要伙伴密切合作审查该报告，并确定如何以最佳方式执行其建议。

潘基文(签名)

2015年6月16日和平行动问题高级别独立小组主席给秘书长的信

2014年10月，我们荣幸地被你任命为你的和平行动问题高级别独立小组成员。过去六个月中，我们按照职责，一直致力于根据联合国和平行动面临的新需求和不断变化的挑战，全面评估这些行动的状态。自那时起，小组审议了各维持和平特派团和政治特派团面临的各种广泛问题，包括正在变化的冲突性质、不断演变的任务、斡旋和建设和平挑战、管理和行政安排、规划、伙伴关系、人权和保护平民、和平行动的军警能力以及业绩表现。

对本组织的承诺将我们团结在一起，在你要我们大胆、创新的鼓励推动下，我们努力提供分析和建议，说明这些手段如何能够更好地支持本组织开展工作，预防冲突，实现持久政治解决办法，保护平民和维持和平。我们反复斟酌一些具有挑战性的问题，如让成员们产生分歧的使用武力问题。我们努力平衡原则与实际，因为这是共同推动变革的两个发动机。

我尚在不尽感谢有机会担任你的几内亚比绍问题特别代表，不才又被你任命为本小组主席。这是我的机会，以绵薄之力报答联合国曾在东帝汶人民需要帮助的年月里支持我们的恩情。联合国是一个强大的存在，但它面临的挑战也是它的弱点。

尽管联合国南苏丹特派团努力收容逃离暴力的人，仍有太多特派团触及不到的人必须依靠自己来获得生存的勇气和力量。Nyakhat Pal 是一名3岁的南苏丹女童，2014年4月，她带着失明的父亲，徒步4个小时走到一个联合国儿童基金会-世界粮食计划署快速反应分发中心。她听说联合国提供疫苗、食品和水。Nyakhat 获得了她期望的帮助，返回了自己的村庄，等待她失踪的母亲回家。Nyakhat 怀着希望仰仗联合国。她的毅力和勇气得到了报偿；她的故事应打动最铁硬的心，就像打动我的心那样。但是，她的故事也应让我们感到耻辱，因为我们集体辜负了南苏丹人民。尽管一些人作出了英勇的努力，但我们作为国际社会，在布隆迪、伊拉克、利比亚、巴勒斯坦、叙利亚、也门和乌克兰及其他地方，表现欠佳而且继续表现欠佳。

各位小组成员和我接受了这一具有挑战性的任务，以促进建设更可信、更具相关性和合法性的联合国，它能有效地预防和结束冲突，建立和维持和平，从而使 Nyakhat 和她的同伴们能够安全、自由地生活。

我非常荣幸地向你提交小组的报告，题为“集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民”。

本报告及其建议以过去六个月中开展的广泛协商进程为基础。小组收到来自会员国、区域组织和其他国际组织、民间社会组织、智库和联合国各实体的80多份书面呈件。这些呈件的质量都非常高，极大地启发了小组的想法，但限于本

报告的篇幅，无法恰如其分地利用它们，述及它们提出的所有问题。因此，如果提交这些呈件的实体同意，小组请求秘书处通过适当渠道将其公布。我们希望，秘书处在审议如何执行我们的报告时以及在其他内部审查时考虑这些呈件。

此外，小组在亚洲、非洲、中东、欧洲和拉丁美洲举行了区域磋商，各会员国、区域组织和国际组织、民间社会和智库积极参加了这些磋商。小组还参加了涉及以下内容的专题研讨会：平民保护；使用武力；妇女、和平与安全；预防和调解及维持和平。为收集关于联合国和平行动东道方社区和政府所关心问题的第一手资料，以及倾听实地工作人员、当地伙伴和其他伙伴的意见，小组成员访问了三个和平行动：联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和联合国西非办事处(西非办)。在整个过程中，小组在总部和外地会晤了许多你的特别代表、特使、部队指挥官和特派团其他高级领导人以及各级工作人员。

在纽约，小组会晤了以下各方：会员国常驻代表；联合国秘书处和各机构、基金和方案；安全理事会；特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)；行政和预算委员会(第五委员会)；维持和平行动特别委员会(34国委员会)。小组还与关于安全理事会第1325(2000)号决议的专家研究成员及建设和平架构审查专家咨询小组保持密切沟通，确保在我们各自的重点领域采取协同增效办法。

在过去六个月里，我们在地特派团和总部遇到的工作人员和领导人执着奉献的例子不胜枚举。我们对和平行动的本国和国际文职和军警人员及其在实地的国家和国际伙伴深表赞赏和钦佩，其中许多人每天冒着生命危险，在世界上一些最危险的地方，追求世界和平、安全和自由。我们感谢许多与我们会谈的民间社会组织和智库，它们以其坦率、丰富和坚实的观点，充实了我们的审议。我们还非常感谢会员国为小组工作提供的资金和实物支持。我们特别感谢加拿大、丹麦、芬兰、法国、新西兰、挪威、瑞典、荷兰和东帝汶，以及国际合作中心、国际和平研究所、挪威国际事务研究所和联合国大学。

我要感谢孟加拉国、比利时、巴西、埃及和埃塞俄比亚政府主办我们的区域协商。小组感谢东道国政府在我们访问中国、埃塞俄比亚、芬兰、法国、印度、日本、荷兰、巴基斯坦、俄罗斯联邦、卢旺达、瑞士、联合王国和美国期间给予我们的热情款待。最后，我们感谢刚果民主共和国、马里和塞内加尔政府以及马里稳定团、联刚稳定团、西非办和联合国驻非洲联盟办事处的领导和工作人员热情接待和支持我们的访问。

当我们开始工作时，你鼓励我们大胆、创新；我们希望本报告符合这一期望。请允许我代表小组成员，感谢你赋予我们的殊荣和责任。我们希望本报告有助于加强新一代联合国和平行动，以迎接今天和明天的挑战。

与此同时，我们意识到联合国力量有限，无法预测和预防一切紧张局势和暴力及结束战争。期望自然很高，特别是在那些最需要我们的集体意愿、需要联合国采取行动的人当中；但我们也必须承认，联合国不能随时随地解决世界上每一个冲突。

对我尊敬的同事阿米拉赫·哈吉、让·阿尔诺、玛丽-路易斯·巴里卡科、拉迪卡·库马拉斯瓦米、退役中将阿比吉特·古哈、安德鲁·休斯、茜尔德·约翰逊、亚历山大·伊利切夫、优素福·马哈穆德、伊恩·马丁、亨丽埃塔·门萨-邦苏、林恩·帕斯科、退役中将弗洛里亚诺·佩肖托·维埃拉·内图、里马·萨拉赫和王学贤，我表示深切感谢。他们在这漫长的几个月里在世界各地出差、开会、阅读和撰写草稿，展现出了智慧和奉献精神。

我们是非常不同的人，来自世界各地，带着自己的信仰、经验和敏感性，但我们一直和谐地一起工作，我们对联合国及其目标、理想和原则的坚定信念将我们团结在一起。我特别感谢副主席阿米拉赫给我以极大的智慧和宝贵建议。

对支持小组工作的不懈、专注、高度敬业的小组秘书处人员 Bela Kapur、Tamara Al-Zayyat、Heather Belrose、Paul Keating、Moritz Meier-Ewert、Madalene O'Donnell、Suman Pradhan、Jessica Serraris 和 Mike Yuanhu Yuin，我永怀感激和钦佩。这些工作人员是服务于联合国的人当中的佼佼者，他们执着奉献，长时间工作，周末和节假日也不停歇。我对他们的工作质量印象深刻；他们是高度胜任的国际公务员；他们不服务于任何政府或国家；他们只忠诚地信奉庄严载入《联合国宪章》的原则和价值。

和平行动问题高级别独立小组主席
若泽·拉莫斯-奥尔塔(签名)

献给 Nyakhat 和其他人

2014年4月，三岁的 Nyakhat Pal 带着失明的父亲和两只狗，徒步4个小时赶往位于南苏丹上尼罗州帕加科的一个联合国儿童基金会-世界粮食计划署(儿基会-粮食署)快速反应分发中心。当 Nyakhat 听说联合国正在该中心提供疫苗、食品、水和卫生用品时，她加快了脚步。

他们在这4个小时中走过了恶劣和危险的地带。在该地区，发生过反对派部队和南苏丹军队之间的激烈战斗，已经部署了联合国南苏丹特派团的维和人员，以保护平民，并建立安全区。在路途的终点，Nyakhat 得到了她来寻找的东西：她获得了能挽救生命的用品，然后返回她的村庄，又要走上4个小时。

Nyakhat 的故事是70年前创建联合国的目的的核心：“重申基本人权，人格尊严与价值之信念。”今天，Nyakhat 的故事仍然反映出联合国的目的以及它的不足。

一些人正在经受极大的困苦，有时身处边远和难以进入的地方，但仍展现出相当大的韧性、骄傲和勇气。本组织只要对这些人的期望作出有效回应，就将继续具有相关性。

本组织只要为无人理睬者发出声音，征求他们的意见，并确保他们充分参与，就将继续具有合法性。

只要为本组织工作的领导人和工作人员展现出勇气、正气、同情和谦恭之心，并按照创立本组织所依据的规范、原则和价值观行事，本组织就将继续具有可信度。

对许多人而言，和平行动不只是联合国的工作，而是联合国的意义所在。

和平行动问题高级别独立小组希望冷静地审视联合国和平行动，以确定它们对于当今和未来世界的相关性和有效性。这一愿望推动着小组过去六个月的工作。

我们希望，本报告所载的分析和建议将不辜负秘书长赋予小组任务的精神实质和文字规定，不辜负 Nyakhat 和其他人的期望：本组织将与他们站在一起，为他们而行动。

和平行动问题高级别独立小组的报告

集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民

目录

	页次
摘要	8
一. 设定背景.....	15
二. 改革的呼声.....	20
A. 和平行动的必需转变	23
B. 预防冲突与和平调解.....	27
C. 保护平民.....	32
D. 使用武力促进和平和保护.....	37
E. 维持和平.....	42
三. 增强实地权能	50
A. 设定明确方向，形成共同目标	50
B. 提高军警人员的速度、能力和业绩.....	55
C. 把政策付诸实践.....	64
D. 加强基础：系统、结构和资源	81
四. 汇聚我们的力量	88
附件	
和平行动问题高级别独立小组成员.....	90

摘要

在一个异于既往且不断变化的背景下的联合国和平行动

1948年，作为创新的解决办法，初创不久的联合国部署了第一个维和特派团和首个高级别调解人。近70年后，联合国和平行动，其中既包括维持和平行动，也包括特别政治任务、斡旋和调解举措，是本组织改善世界各国人民生活的努力的核心部分。在遍布四大洲的近40个特派团中，有128 000多名男女在蓝色旗帜下工作，致力于预防冲突、协助调解和平进程、保护平民和维持脆弱的和平进程。

联合国和平行动已证明具有很强的适应性，为冲突的成功解决以及二十年来冲突的不断减少作出了显著贡献。然而，如今，有证据显示这一趋势部分出现逆转，令人焦虑，并且有一个普遍的担忧，即冲突的变化可能超过了联合国和平行动作出反应的能力。暴力极端主义的蔓延，加上蓄积已久的地方或区域冲突以及民众不断增长的变革渴望，正在给各国政府和国际制度带来压力，迫其作出反应。在联合国和平行动奋力实现自己目标的过程中，需要作出改变，使其适应新的环境，并确保其在今后提高效率 and 得到适当使用。

在当今一些和平行动的部署环境中，几乎或者根本没有和平可维持。在当今的许多情况中，这些行动的运作能力和支持系统明显吃紧，而且政治支持往往不够。当今要求联合国和平行动做到的和其能够做到的这两者间的差距明显感到日益扩大。这种差距能够而且必须加以缩小，以确保本组织的和平行动能够有效和适当应对即将到来的挑战。在当前的一系列冲突证明难以解决而新的冲突又正在出现的情况下，至关重要的是联合国和平行动与区域和其他伙伴一道，结合各自的比较优势，凝聚它们的力量，以促进和平与安全。

呼唤变革

在许多方面，联合国和平行动在过去十年中已变得更加专业，更有能力，但显著的长期挑战依然存在。用于预防和调解工作的资源一直稀缺，并且联合国往往过于缓慢，无法及时应对新出现的危机。很多时候，授权和任务以模板为依据制订，而不是加以定制，以便支持针对具体情况的政治战略，而且技术和军事办法使得加强政治努力的工作受损。面对过去十年需求激增的情况，本组织一直没有能够迅速部署足够的维持和平部队，并且往往依赖资源不足的军事和警察能力。快速部署专家能力难以调动，联合国部队几乎或根本没有互可操作性。面对时有的多重压力、相互矛盾的信息和不同的供资来源，秘书处各部门和联合国各机构、基金和方案在统筹开展工作方面举步维艰。为总部环境配置的联合国官僚系统限制了在实地作出反应的速度、机动性和敏捷性。这些长期挑战是显著的，但它们可以而且应该得到解决。

四项必需的转变

如要实现真正的进展，如果联合国和平行动要实现其提高实地成果潜力，就必须在今后制定和实施联合国和平行动时纳入四项必需的转变。

和平行动的制定和实施必须以政治作为驱动

持久和平的实现不是通过军事和技术介入，而是通过政治解决办法。联合国和平行动的制定和部署应始终以政治解决办法为指针。当和平势头难以为继，联合国，特别是各会员国，必须帮助调动新的政治努力，使和平进程保持正轨。

必须更灵活地使用联合国和平行动的所有类型，以应对实地不断变化的需求

联合国有一套类型独特广泛的和平行动，可用来针对具体情况作出反应。然而，联合国往往难以组建和快速部署按照背景情况精心定制的特派任务。维和行动和特别政治任务之间的明显区分应该让位给具有连续性的反应和任务不同阶段之间更顺畅的过渡。联合国应该接受“和平行动”这一用语所指的是所需反应的全部类型，并大力加强基础性分析、战略和规划，从而实现更成功的任务制定。定出先后次序和优先事项的任务规定将使特派团得以随着时间不断发展，而不是试图同时做好一切，却终归失败。

今后需要一个更强大、更具包容性的和平与安全伙伴关系

要对今后更具挑战性的危机作出反应，就需要一个更强大的全球-区域和平与安全伙伴关系。在一个新行动的开始就必须建立共同的目标和决心，并必须通过加强合作和协商始终加以保持。联合国系统也必须在预防冲突与促进和平方面以更加统筹的方式开展合作。所有这些伙伴关系均须以相互尊重和共担责任为基础。

联合国秘书处必须更加侧重实地，联合国和平行动必须更加以人为本

联合国总部必须意识到实地任务的独特和重要需求，联合国和平行动的人员必须再下决心，去接触、服务和保护他们获得授权去协助的人。

新办法

为确保联合国和平行动今后能够可靠地发挥其在国际和平与安全领域的关键作用，需要在联合国和平行动和联合国的最重要工作领域中的四个领域内实行显著的变革。

必须将冲突预防和调解重新置于突出地位

武装冲突的预防也许是国际社会的最大责任，但它并没有得到充分的投入。十年前，世界首脑会议强调，需要树立“预防文化”。自那时以来，已经取得了一些变化，但本组织及其会员国尚未接受预防文化。会员国尚未在解决冲突的根源方面做出足够投资，联合国也通常未能足够早地介入新出现的危机。

联合国必须大力发展自己开展预防和调解的能力和协助他人的能力，特别是在国家和区域层面。在秘书处的支持下，安全理事会应设法在处理新出现的冲突中更早发挥作用，而且必须做到公正。在全球层面上，联合国必须动员国际社会对预防冲突和调动伙伴关系来支持政治解决办法做出新的承诺。联合国必须想方设法，通过包括社区、宗教、青年和妇女团体在内的民间社会和全球商业界，利用联合国系统之外的其他方的知识和资源。

保护平民是联合国的一项核心义务，但期望和能力必须趋同

在促进保护平民的规范和框架方面，已经取得了显著进展。然而，在实地，成果好坏参半，而且在更困难的环境中，需要做到的与和平行动能够做到的这两者间的差距已经拉大。保护平民是国家的责任，联合国和平行动能够在支持政府履行这一责任方面发挥重要作用。联合国特派团和非政府行为体拥有重要的非武装和民事工具，用于保护平民和与社区合作。

在保护面临迫在眉睫的威胁的平民这一挑战面前，联合国必须迎难而上，而且必须做到积极主动和卓有成效，但也要认识到自己的局限。保护任务必须是现实的，并与更广泛的政治办法挂钩。要想弥合要求特派团在保护平民方面做到的与它们能够做到的这两者间的差距，需要在下列方面作出改进：评估和规划能力、及时的信息和沟通、领导能力和培训以及更有侧重点的任务。

秘书处必须坦诚地对安全理事会评估在应对平民所受威胁方面的需要。会员国进而应提供必要的资源并发挥其影响力和优势，以便对平民所受威胁作出反应。当保护危机发生时，联合国人员不能袖手旁观，任由平民受到威胁或遭到杀害。他们必须利用一切可用的工具，保护面临迫在眉睫的威胁的平民。每一位维和人员，无论是军事、警务还是文职人员，都必须在危机发生时经受住这一考验。

需要明确使用武力的问题及联合国和平行动和其他方在管理武装冲突方面的作用

一些特派团正在努力实施停火或执行和平协定，而另一些特派团则在根本没有和平可维持的环境中运作。它们正在艰难地努力遏制或管理冲突，并维持住恢复和平进程的前景。和平行动问题高级别独立小组认为，联合国今后可能会看到更多而不是更少这样的情况。其现有的和平执行概念、工具和能力并不总能充分满足这些特派团的需要。对于这种情况，必须有一种新的办法来规定特派团的任务并为其提供资源，同时还定出联合国在这样的情况下所能够实现的雄心壮志的限度。必须尽一切努力，建立最起码的条件，以确保特派团能取得成功，并在这样的情况中更现实地界定“成功”。

在武装冲突持续的情况下，特派团将很难站稳脚跟，特别是如果它们不被视为公正的。虽然正在努力加强能力，但联合国和平行动往往不适合于这些运作环境，其他方必须出面作出反应。小组认为，对联合国维和行动而言，存在由其组成、特点和固有的能力限制所界定的外部界限。维和行动只是安全理事会可使

用的工具之一，它们应履行一套有限的作用。在这方面，小组认为，联合国部队不应开展军事反恐行动。应极端谨慎地规定削弱、压制或击败指定的敌人的执行任务。这种行动应该是例外性的并有时限，在开展时应充分认识到整个联合国特派团的风险和责任。在另有一支部队展开进攻性作战行动的情况中，联合国维和行动必须保持明确的分工和角色区分。

小组听到了关于联合国维和工作核心原则的很多意见。小组深信这些原则在指导联合国维和行动取得成功方面的重要性。然而，在新的挑战面前，必须对这些原则作出进步、灵活的解释，并且它们永远不应变成保护平民或积极保卫特派团方面的失败开脱的借口。

为使和平得以持续，需要保持政治警惕性

在已经签署和平协议或举行选举后，和平进程还没有结束。国际社会必须保持高级别的政治参与，以支持国家努力深化和扩大包容与和解进程，并解决引起冲突的深层问题。和平行动，与其他行为体一样，必须努力克服在支持受冲突影响的国家保持和平方面的种种不足，包括以供应驱动的模板和对首都和精英太过技术官僚式的偏重，以及意外加剧分裂的风险。为防止冲突复发，对和解和创伤愈合工作的大力支持也很关键。

在调动对改革的政治支持和调动资源填补国家能力的关键差距方面，以及在支持其他方重振受冲突影响经济体中的生计方面，和平行动可起到关键作用。与受影响社区的接触应有助于建立对政治进程和负责任国家机构的信心。特派团必须首先着重于打造政治承诺以及供其他方处理使和平得以持续方面的各项要素的空间。

由于安全部门有可能干扰破坏许多国家的和平，必须对其予以特别关注，联合国可在需要时起到召集和协调作用。需要对警务办法作出显著变革，以更好地支持国家警察的发展和改革。这些努力应与整个“正义链”挂钩，确保在人权和法治能力间采取统筹办法。在使和平得以持续方面，联合国系统必须克服开展合作遇到的结构性和其他障碍，包括为此采用更多的创新型资源配置办法。特派团必须与国家对应方及联合国和区域伙伴紧密合作，以确保在特派团实行过渡和离开时引起最少的干扰。

增强外地权能，加强基础

必须在设计和实施更好的和平行动方面作出重要变革，作为上述办法的基础。

设定明确方向，锻造共同目的

至关重要，联合国要制定更现实和符合背景情况的政治战略。这些必须建立在完善分析、战略和规划的基础上。可通过安全理事会、秘书处、区域行为体以及部队和警察派遣国(在需要军警人员时)之间认真有效的协商来制定可实现

的任务。小组认为，使用分两阶段确定任务授权的办法应成为一种经常做法。次第授权任务将有助于设计更有针对性的特派团，其任务规定的侧重点和优先事项将更突出。小组认为，早就应该制定一个制度化框架，让部队和警察派遣国及秘书处参与进来，真正打造对任务和实施特派团所需能力和标准的共同且现实的理解。

提高军警人员的速度、能力和业绩

联合国及其伙伴必须克服在迅速部署以应对危机方面的显著制约因素。这应包括建立一个更强有力的待命第一响应能力框架，可供安全理事会用来应对今后的危机，并建立适度的联合国快速反应能力，以便在危机时建立初始任务存在并加强特派团。十年来，联合国保持了在困难环境中的高水平部署。目前正在尝试新的部队组建战略办法，必须为其提供资源并通过更有力的政治努力提供支持，包括为此与现有和潜在的派遣国加大协商，并扩大投入部队的意愿。在作出这些努力的同时，必须在内部对联合国调动、部署并维持其军警人员的方式作出变革。需要采用创新办法，以获得专门能力和界定专门用于提供更大战术机动性的后勤支持办法。应从正在实施的各项举措开始，同时加强全球培训伙伴关系，以解决优先培训需求，以便建立一个更全面的中期框架，用以界定能力和改进业绩。

加强全球和区域伙伴关系

联合国必须发挥主导作用，以便制定关于促进和平与安全的更强大全球-区域伙伴关系的愿景，以确保安全理事会能够利用一个更有灵活性和能力的行为体网络来应对今后的威胁。为此，联合国应接受其今后的作用，即不仅与区域组织一道开展工作，而且使它们有能力按照《联合国宪章》分担负担。特别是，联合国应深化与非洲联盟的战略伙伴关系，并视个案情况向安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动提供赋能支持，包括提供更可预测的资金，即便非洲联盟正在为此目的建立自己的能力和资源。

把政策付诸实施

联合国仍须实践它的许多政策承诺，包括通过择优甄选程序改进特派团高级领导人的甄选、准备和问责工作，并任命更多女性担任高级领导职位。小组提议通过若干途径，更有效地在特派团整个生命周期和已获授权的各项任务中纳入妇女、和平与安全以及人权问题，包括为此加强支助和咨询，促进特派团高级领导层在纳入性别和人权问题上的问责制，以及实施秘书长的人权先行议程。对当今更不安全的环境而言至关重要是改进安全、安保和危机管理制度和提高医疗标准，以及确保补偿和死亡管理工作今后得到负责任的管理。还应通过改进在全球和当地的宣传，并提高本组织对环境影响的承诺，增强特派团的影响和积极存在。联合国应确保有效吸收适宜外地的技术，以支持其和平行动。

与东道国和地方社区接触

接触工作必须越来越多地被视作对特派团取得成功具有核心作用。通过从仅与当地民众协商转向积极将他们纳入其工作，特派团能够监测当地民众对和平行动所致影响的感受并作出回应。这有助于特派团确保它不造成任何伤害。持续的社区参与还有助于特派团设计更好的保护战略，以确保特派团更有效地改善部署特派团所要服务和保护的民众的生活。

处理性虐待问题和加强问责制

在联合国开始系统地处理这个问题的十年之后，维和行动中的性剥削和性虐待仍在继续，给本组织、其工作人员和提供犯下性虐待行为的维和人员的国家带来挥之不去的耻辱。不能让少数人的应谴责行为拖垮本组织、其工作人员及部队和警察派遣国。改善问责制和伸张正义符合每个人的利益。就性剥削和性虐待而言，豁免不适用于文职人员。部队派遣国必须大力调查和起诉本国人员。秘书长应报告个别会员国在跟进性剥削和性虐待的可信指控方面所采取和未采取的行動。联合国应确保性剥削和性虐待的受害者个人为其遭受的来自联合国人员的伤害得到补偿。

改进支持系统，使和平行动更满足需要和可问责

从外地收到的讯息是明确的：联合国的行政程序，尤其是人力资源领域的程序，无助于特派团及其任务。和平行动的预算是联合国秘书处其余部门的四倍多，秘书处全体工作人员的 55%在和平行动中任职，而且其中大多数是在艰苦工作地点。然而，联合国外地行动被束缚在一个把它们需要当作以总部为侧重的政策、行政程序和做法的“例外”加以处理的行政框架中。下放的权力必须重新分配给负责执行的人，支持政策和程序必须加以审查，以支持更有成效和效率的外地行动。更侧重外地的行政框架必须配之以对负责任和可问责的资源管理的有力保证。

支持创新和重要的资源配备需要

小组鼓励会员国保持联合国和平行动资源配备改革的势头，并探索更多机会，以提高各特派团的运作成效和效率，包括通过区域支持办法。小组鼓励在预算编制和监督方面更侧重于战略和成果，应继续开展区域支持等创新做法和通过方案供资执行任务的新办法。联合国预防和调解工作要取得更大成功，实地政治特派团要取得更大成效，必不可少的是需要在支持联合国政治特派团的供资和支持安排方面取得进展。在这方面，小组呼吁大会支持行政和预算问题咨询委员会 2011 年的提议。

改进总部领导、管理和改革

负责支持联合国和平与安全努力的现有秘书处架构有时妨碍联合国和平行动的有效制定和实施，原因是战略指导、协调和对政治解决办法的强调不足。先

前通过协调或其他架构解决这些问题的努力都未能带来有意义的变化。小组认为，这种现状必须改变。秘书长应制订重组秘书处和平与安全架构的备选办法，以期加强领导和管理，消除总部条块分割的做法，从而确保更有效地向联合国和平行动提供面向外地的支持。秘书长应考虑增设一个负责和平与安全的常务副秘书长职位；使用现有的秘书处资源建立一个分析和规划能力，以支持联合国和平行动；制定提案，以设立一个单一的“和平行动账户”，用于今后为所有和平行动及其有关支持活动提供经费。

集中力量

为迎接未来的挑战，联合国必须集中自己的力量，其中包括政治、伙伴关系和人。和平行动必须以政治战略为驱动。伙伴关系对于今后成功处理长期存在的危机和新危机将是必不可少的。必须将人牢固地置于联合国和平行动各项工作的中心。

改进和平行动方面的许多制约是政治性的，可以通过寻找妥协和应对长期挑战的政治意愿来解决。同时还必须有意愿让资源得到更加灵活的管理，以便将稀缺的预算资源用于在动态环境中取得成果。在此财政紧张之时，小组仔细考虑了它的建议，以确保这些建议不给本系统造成不必要的费用，带来进一步的负担。小组深信，如果有效安排先后次序，任何投资都将由特派团缩编所带来的费用减少额所抵销。改进分析、战略和规划，加强预防和调解，采取更具战略性的部队组建办法，改进快速反应工具，这些都是重要的适度投资，可导致更早介入，并可导致更有侧重点和可实现的任务及更精简的特派团。

在会员国的支持下，联合国和平行动及其伙伴可以做好准备，更有效地代表国际社会开展工作。在未来十年中，联合国将需要履行重要职责，实现预防冲突和调解和平、保护平民和维持和平等重要目标。它还应就未来更强有力的全球和区域伙伴关系提供愿景、行动呼吁和路线图。明日的危机将是具有挑战性的，将要求各机构——其实是机构网络——在最需要它们的时候能够迅速和有效作出反应。

这进而要求各会员国坚定承诺加强本组织，以便更好地履行《宪章》的公认原则和理想，对生命受到武装冲突威胁或已经被武装冲突蹂躏的人——妇女、男子、儿童——的需要作出反应。正是出于这些目的，我们——联合国——应集中力量，为未来改进联合国和平行动。

“我们经常听到这样的说法：联合国在这里成功了，或在那里失败了。含义何在？我们指的是《宪章》的宗旨吗？它们是共有理想的体现，不可能辜负我们，我们却往往辜负它们。或者，我们意指联合国的机构？它们是我们的工具。我们打造了它们。我们使用它们。纠正它们可能有的任何缺陷，是我们的责任。改正在我们使用它们当中的任何不足，是我们的责任。”

达格·哈马舍尔德，1956年5月，纽约

一. 设定背景

1. 联合国和平行动是促进国际和平与安全的独特手段。如果能够明智、果断地使用，并且当联合国人员本着无可指责的廉正和专业精神工作时，联合国和平行动能够满足那些生命受到武装冲突蹂躏的人们的期望，有助于本组织实现《联合国宪章》的宗旨。

2. 1948年，作为年轻的联合国的创新努力，作为特殊问题的临时解决办法，部署了第一个维持和平特派团和首位高级别调解人。近七十年之后，联合国和平行动，包括维持和平特派团和特别政治任务以及斡旋和调解举措，现在是本组织和和平与安全工作的核心。会员国越来越多地借助于这些工具来应对不断变化的国际和平与安全威胁。在过去四分之一世纪里，数百万忠诚男女在蓝色旗帜下部署到全球各地促进和平。

3. 联合国是当今国际和平行动的最大提供者，128 000多名文职和军警人员在四大洲的39个特派团服务，联合国特使们在坚持不懈地努力预防或解决武装冲突。¹

4. 鉴于对和平行动的需求日益增加，本组织已作出重大努力，加强这些行动并确保它们适应新的、不断变化的角色。十五年前由拉赫达尔·卜拉希米主持的联合国和平行动问题小组的报告(A/55/305-S/2000/809)激发了对改革的政治、体制和财政支持。

5. 然而，许多这些行动及其人员面临重大挑战。他们被部署在复杂的冲突背景中，往往没有安全的环境。他们常常没有执行任务所需的能力，而且在一些情况中，他们在没有和平进程作为支持的情况下运作。在这种条件下，和平行动为实现其目标而艰苦努力。

6. 在这些挑战的背景下，秘书长委托进行本次独立审查。在与全球一系列广泛的利益攸关方全面协商之后，和平行动问题高级别独立小组提出一系列建议，旨

¹ 这一数字包括16个维持和平行动和23个政治特派团，但不包括制裁委员会、监测组和专题政治特派团。有关特派团数量、人员和预算的所有统计数据由联合国秘书处提供。

在确保联合国和平行动能够更好地满足当前和未来的和平与安全要求及其为之服务的人民的期望。

背景

7. 自 1990 年代初以来，武装冲突的数目和激烈程度有所降低。这在很大程度上是通过和平解决冲突，并伴随地方、国家、区域和国际各级和平支助努力来实现的。联合国通过其和平行动及其更广泛的政治、人权和发展支柱的工作，在支持这一积极趋势方面发挥了重要作用。

8. 尽管过去四分之一世纪里和平总体上在传播，但这些积极的近期趋势在过去三年中有所逆转，冲突再度抬头。最令人担忧的是，内战的数量在过去几年中有所增加，政府和武装团体对平民实施的袭击十年间首次增加。² 可能助长恐怖主义的暴力极端主义抬头，加剧了这种增加的影响。³ 目前有创历史新高的 5 000 多万人背井离乡，遭受境内流离失所或国外避难的厄运，对收容国造成很大的负担，也造成人道主义机构的反应能力十分紧张。⁴

9. 除滥杀无辜外，今天的武装冲突中还平民实施令人震惊的暴行。性暴力仍然是现代战争的一个普遍战术。妇女和女童遭受大规模绑架，以及强迫皈依、婚姻和性奴役。男子和男童往往被强迫招募入伍，或面临法外处决。根据秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(A/68/878-S/2014/339)，仅在 2014 年，就有 3 000 多名儿童被武装部队强行招募，真正的数字可能要高得多。

10. 当今的许多武装冲突更加棘手，更加不利于政治解决。其中许多是由于长期存在根深蒂固的冲突，其间偶尔爆发大规模暴力。这些冲突进一步表明，国家间冲突和国内冲突的概念已经变得模糊，不存在通往和平的直线道路。

11. 地方、国家、区域和全球各级的复杂关联影响到冲突，需要一种更加细致的办法予以解决。毒品、武器、人员和资金的跨国非法贩运网络已经深入到许多冲突中，利用这些冲突牟利，提供资金和武器助长冲突。它们现在横跨各大洲，掠夺那些应对能力较弱的受冲突影响国家和冲突后国家，通过腐败、寻租和掠夺活动变得根深蒂固。

12. 越来越多的暴力极端主义和恐怖主义团体对国际和平与安全构成非常有害的威胁。它们使用骇人的暴力，利用扭曲但强大的宗教象征主义和绝对主义，对和平构成严重挑战。在某些情况下，其极端目标直接威胁到国家存亡。这些武装

² 本报告中所有冲突相关数据取自乌普萨拉大学冲突数据方案提供的产品和信息。可查阅 www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset。

³ 安全理事会第 2178(2014)号决议指出，暴力极端主义可能助长恐怖主义，该词在本报告中的使用具有这一含义。

⁴ 数据可查阅 www.unhcr.org。

团体利用当地的怨愤推进激进的跨国议程，利用当今的全球连通性在国家间移动信息、资金、武器和战斗人员，让其流入冲突地区或在冲突地区之间流动。

13. 与此同时，许多冲突是由于治理不善导致的，国家被精英把持，他们独占实现权力和财富的手段，并且利用安全机构来限制对其统治的社会和政治挑战。当和平抗议和预防冲突的努力不能带来折衷时，暴力往往随后发生，并在此过程中重新撕开历史创伤，加固具有竞争性的宗教或族裔身份，引发区域纠葛，有时还加剧国际对立。

14. 在这些情况下，维持和平的努力失败的部分原因是未能确立具有包容性的政治安排、公正分享资源和公平顾及族裔和宗教多样性。冲突的驱动因素和根源往往没有得到有效处理。在某些情况下，调解和谈判已经证明不足以应对极端主义团体的绝对主义立场，它们对折衷解决办法嗤之以鼻。持续存在、复发的或新的冲突、缓慢的政治进程和频繁失败的和平会谈，再加上实地缺乏和平红利，导致人们对谈判努力感到沮丧和失望。然而，最近及正在进行的军事化对策只提供了短期的、在某些情况下转瞬即逝或虚幻的成功，同时进一步加剧了一些导致冲突的怨愤。

15. 展望未来，民间社会的崛起以及人民呼声的壮大正在创造强大的势头，促进民主和人权在全球传播。世界经济的增长维持了前所未有的财富水平，使数百万人摆脱贫穷。此外，技术尤其是社交媒体网络的传播正在使全世界人民更紧密地团结起来，使他们意识到人类自由的不可分割性，加强其共同迎接全球挑战的决心。

16. 与此同时，许多当今可能导致冲突的动因可能会加剧。地缘政治力量正在发生变化。在许多国家，争取政治包容和尊重人权的斗争正在挑战现状。对许多世界上人口最稠密和最年轻的国家中的穷人来说，渴望和机会十分危险地不匹配。经济不平等情况在国家内部和国家之间都已加剧，并正在导致政治摩擦的可能性。更广泛而言，迅速增长的人口正在对粮食、能源和水产生前所未有的高需求，这要求采取新的解决办法，管理和分配这些稀缺资源。不断变化的气候条件以及土地和水道的过度使用将进一步加剧紧张局势，扩大潜在热点的数目。

摆正联合国和平行动的位置

17. 回顾《联合国宪章》序言，小组认为，通过“集中力量”以维持国际和平及安全，联合国能够更好地应对将要发生的多变情况。联合国和平行动能够而且确实对预防和解决冲突作出重要贡献，有时是决定性的贡献，但不能也不应要求它们应对所有威胁。

18. 本报告中使用的“联合国和平行动”这一用语涵盖由联合国秘书处管理的一系列广泛手段。这些手段包括：特使和调解人；政治特派团，包括建设和平特派团；区域预防外交办事处；观察团，包括停火观察团和选举观察团；小型技术专

家特派团，例如选举支助团；动用文职、军事和警务人员支持落实和平进程的大型和小型复合特派团，甚至包括具有治理职能的过渡当局；规划先遣团。所有这些特派团都利用了秘书处调集的专门人才，包括调解和选举专家以及人权、法治、性别平等、警务和军事专家。

19. 联合国与区域组织部署了联合特派团，并为非洲联盟军事行动提供后勤支持。联合国还建立了创新型特派团，例如与禁止化学武器组织在阿拉伯叙利亚共和国建立的特派团。最近为应对埃博拉病毒设立的区域危机应急特派团属于人道主义性质，但也是联合国如今开展的复杂外勤业务的又一个例子。

20. 对联合国和平行动的依赖增加，导致部署人数达到空前高的水平。联合国有 16 个外地维持和平行动。军事和警务人员数目自 2000 年以来增加了两倍多，从 34 000 人增至 106 000 人，参加维持和平行动的文职人员现在已经超过 19 000 人。联合国还为 20 000 多名非洲联盟人员提供后勤支持。当代特派团持续的时间平均是以往特派团的三倍，反映了行动环境具有挑战性及其需要支助的政治进程进展缓慢的情况。规模较小的文职政治特派团在数目、规模和责任方面都有所增长，目前部署了 23 个政治特派团，有 3 000 多名人员，其中包括 10 位特使及其团队。此外，还有 13 个制裁小组和监测组也作为政治特派团获得经费。⁵

21. 在辅以对和平的政治承诺时，联合国和平行动已证明是有效和具有成本效率的工具。在过去十年中，联合国在尼泊尔、塞拉利昂和东帝汶等地支持了相对成功的和平进程以及政治过渡。在科特迪瓦、几内亚比绍、海地和利比里亚的联合国和平行动伴随这些国家经历了动荡但总体成功的过渡期。现在这些特派团正处在各种缩编阶段，正在处理的问题是要提供多少支持才足以确保它们帮助建立的和平能够自我维持，以及如何过渡到提供更适当形式的较长期协助。

22. 然而，其他一些特派团的记录却不那么正面。一些特派团结束任务，原因是政府不再同意它们存在，或者安全理事会逐渐失去了耐心。在某些情况中，已经离开的特派团后来被迫返回，面对复发的冲突。老一代的小型停火监测特派团持续了几十年，仍没有撤离的迹象。在解决持续几十年的导致其部署的政治局势方面没有任何重大进展，这就提出了这样一个问题：它们是否应该结束。

更具挑战性的任务

23. 今天，许多当代联合国特派团正在更加复杂的政治情况和困难的运作环境中奋战。十年前，许多和平行动在结束敌对行动、签署全面和平协议之后部署。如今，越来越多的特派团在偏远、艰苦的环境中运作，不存在任何政治协定，或者达成或重新达成协定的努力举步维艰。它们面临持续的敌对行动，当事方不愿意谈判，要不就是破坏特派团的存在，纵容实施或实施对其行动能力的限制。在基

⁵ 联合国秘书处提供的资料。

基础设施贫乏的大国，联合国特派团让人们感受到其存在更加困难，挑战倍增。在广袤的、被陆地包围、往往不安全的行动环境中，后勤补给线常常捉襟见肘，而且容易遭到破坏。

24. 有几个特派团属于这种情形。例如，在马里部署的联合国特派团正艰难地在冲突区保持有效存在，其维和人员面临极端主义团体的持续致命袭击。在刚果民主共和国，特派团 16 年来一直在区域和社区一级的冲突中饱受冲击，最近已被授权开展进攻行动。在达尔富尔，非洲联盟-联合国混合特派团只是最初宗旨的影子，仅限于实现监测冲突、营地巡逻和促进地方努力建立对话等有限目标。在南苏丹，雄心勃勃的支助新独立国家的议程在内战爆发后瓦解，特派团被迫在很大程度上以一种被动反应的态势保护平民，包括在联合国大院避难的数万人。在上述每一个案例中，联合国及其伙伴一直无法调动必要的政治努力，以解决这些冲突，最终促成这些特派团负责任的撤离战略。

25. 利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门的危急局势说明，在没有坚定团结的国际决心、区域利益两极分化的情况下，预防和调解作用有限。在阿富汗和索马里，与国际安全部队并行运作的联合国政治特派团已采取步骤促进过渡。然而，在伊拉克，该国已重新陷入冲突的恐怖中。尽管联合国参与其中，但中东和平进程停滞不前。

26. 在日益危险的环境中，一些特派团的联合国特派团人员已经遭到袭击，受到威胁，其中包括阿富汗、刚果民主共和国、伊拉克、马里和索马里。自 2013 年以来，联合国特派团在中非共和国、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门被迫撤出或大规模转移。增加对于防御对策的投入有助于恢复一定程度的行动自由和主动权，但也很有限。联合国特派团像在此类环境中艰难运作的其他实体一样，往往局限于完成有限的任务。

27. 期望却增加了，特别是对联合国特派团在广袤的行动区内保护平民能力的期望。虽然联合国和平行动有时作出了坚定的反应，以防止此类威胁真的发生或加剧，并为平民提供保护，但在另一些时候，面对平民受到威胁的情况，它们未能展现出足够的决心和行动。

28. 除了各特派团面临的政治、行动和安全挑战外，尽管制定了新的行为和纪律制度和零容忍政策，一些联合国人员实施的性剥削和性虐待案件继续对受害者以及联合国和平行动事业和联合国本身造成巨大损害。

最近加强和平行动的努力

29. 十几年来，秘书长、联合国秘书处和会员国努力加强联合国和平行动。尽管面对不断增加的要求，先前审查中提出的许多建议已得到执行，以解决持续存在的挑战。其中包括提供早期承付款项权、部署物资储存及维持和平行动常备警力；加强法治及相关能力；建立关于平民保护和性别平等问题的政策、伙伴关系、汲

取经验教训的能力及专门知识。调解和选举支助也得到了加强。任命了秘书长特别代表，负责倡导受武装冲突影响儿童的权利和制止冲突中性暴力行为。建立了包括建设和平基金在内的新型建设和平架构。已经在中部非洲、西非和中亚开设了区域预防外交办事处，还设立了总部专门调解能力。设立了专门的外勤支助部，以更好地支助全球范围的外地行动。在总部维持和平行动部设立了统筹行动小组，汇集政治和业务层面，支持特派团支助工作。已就期待已久的增加部队费用偿还率达成一致。

30. 不过，其他方面的进展较少，包括在发展军事常备能力、加快部署时间表、更有效的分析、规划和整合联合国维持和平的努力等方面。资源并不总是与雄心勃勃的任务授权相匹配，安全理事会也并不总是能获得作出更知情的决定所需的坦率评估。仍未就制定和延长任务与部队派遣国充分协商，这有时妨碍了执行任务，部署没有足够或适当装备和资产的部队也有这种妨碍。虽然维持和平特派团获得联合国总部的支助资源，但 2011 年提出的改善政治特派团所获供资和支助的建议尚未被大会采纳。预防冲突虽然是本组织的一项核心活动，但资源仍然严重不足。联合国调解人并不总是得到充分或统一的国际政治支持，这削弱了促成和平的努力。最后，联合国系统尚未集中力量、实现潜力，以共同取得更好的成果。

31. 自安全理事会 2000 年第 1325(2000)号决议及其后历次决议通过以来，秘书处和联合国和平行动在推进妇女、和平与安全议程方面取得了一些进展。该议程包括让妇女更多地参与联合国特使主导的预防和调解工作，以及把性别层面纳入选举援助和平民保护等领域的政策和战略。妇女保护顾问确保更好地监测、分析和报告冲突中性暴力，按性别分列的数据已纳入向安全理事会提出的报告。秘书长已任命更多女性担任联合国特派团负责人。虽然这一重要议程得到广泛承认，但 15 年来，对纳入性别平等视角和让妇女在各个层面、特别是领导层面更多地参与政治和公民生活的潜力仍缺乏了解。

32. 小组确认秘书处和会员国在过去 15 年里为加强联合国和平行动开展了许多工作，包括今天正在实行的许多创新举措。小组在本报告中的建议力求借鉴这些工作。

二. 改革的呼声

33. 小组与会员国、区域组织、民间社会、智库和更广泛的联合国系统的广泛协商再次使人确信，联合国具有规范、政治和业务实力，使之依然是全球和平与安全不可或缺的行为体。

34. 联合国在世界各地享有获取知识和专长的特殊渠道；联合国可以借助于广大成员的财政、人力和其他资源，在世界上任何地方组建和维持和平行动。联合国

具有无与伦比的召集力，并有能力为共同目标将不同利益方汇集到一起，把问题提升到有时令人无法有作为的区域计划之上，并确定和执行可导致政治解决的公正战略。联合国有能力组合出兼顾政治、安全、发展与人权的综合做法，而且有能力在实地长期维持这些做法。

35. 协商突显出联合国在其他方面却有严重制约。联合国具备的普遍合法性是其最大优势之一；然而，一些会员国所关切问题的核心却是，联合国的卷入可能导致国内问题的国际化。联合国往往是在其他办法已经用完之后，很晚才介入冲突。其预防和调解工作的资源长期严重短缺。此外，本组织显示出系统性缺陷。通常，联合国提出的是模式化的任务规定和特派团，而不是针对具体情况提出政治战略。其部队组建办法难以将足够部队足够迅速地部署到实地，所依赖的军警能力资源不足，几乎或根本没有互可操作性，指挥和控制也不力。快速部署专家能力，如航空、医疗专家和工程师，难以在步兵部队之前动员。秘书处部门和联合国各机构、基金和方案尚未达成明确的分工，它们面对多重压力、有时相互矛盾的信息和不同的资金来源，举步维艰地协调其工作。为总部环境设置的联合国官僚制度限制实地反应的速度、机动性和灵活性。

36. 小组从由东方到西方、由全球南方到全球北方的各国政府和基层组织收到亟需变革的明确信息：必须解决这些问题。未来联合国的公信力、合法性和相关性将取决于它是否能够利用优势，克服弱点，并增强他人的能力，以发挥其维护和实现和平与安全的自我潜能。一方面是和平行动的雄心勃勃任务和较高期望值，另一方面是实地挑战以及有时一些特派团工作不够圆满，这两方面之间出现的公信力缺口必须加以弥合。联合国应解决其处理旷日持久冲突的政治办法中的薄弱之处，这些冲突继续给许多人民造成痛苦。联合国必须保持并在一些情况中恢复其在一些区域和冲突区内的中立行为体角色，这影响到其引领政治进程和谈判的能力。

37. 联合国需要作出四个必需转变，使其和平行动为更好地应对未来挑战做好准备：

(a) 政治必须是首位。应当总是以政治解决办法作为制定和部署联合国和平行动的指导，而且必须将政治势头保持下去；

(b) 必须更灵活利用所有类型的和平行动，以应对不断变化的实地需要。和平行动必须作为一系列工具加以运用，并因应不断变化的情况加以调整。更好的分析和战略、更锐利的评估和规划、有优先侧重的任务和根据实地情况作出更快反应的行政管理，应有助于做到这一点；

(c) 必须为未来建设一个更强大、更具包容性的和平与安全伙伴关系。联合国必须利用其在与会员国和区域组织伙伴关系中所处的中心位置，推动在共同责任和明确比较优势的基础上对危机作出迅速和有效反应。联合国系统和联合国和

平行行动也应当接纳伙伴关系，包括为此与伙伴及部队和警察派遣国开展更有意义的协商；

(d) 联合国秘书处必须更加注重实地，联合国和平行动必须更加以人为本。纽约联合国总部必须觉醒，认识到外地特派团独特的重要需求，联合国和平行动人员必须再下决心去服务并保护其获授权协助的人民。

38. 小组认为，需要在联合国和平行动的四个核心工作领域进行果断和影响深远的变革。联合国在每个领域都需要更加明确的目标、对局限性的现实态度、对伙伴关系的承诺和取得更好成果的决心。

(a) 必须将冲突预防和调解放回到显要位置。联合国在解决冲突根源方面没有做出足够投入。联合国必须与其他方合作做到这一点，同时加强自身能力，以开展预防工作，包括通过包容各方和公平的发展；

(b) 保护平民是联合国的一项核心义务，但期望和能力必须趋同。联合国必须积极主动地履行其保护平民的承诺。本组织必须加强履行其保护责任，并适当借助一切可用的文职、军事和警察能力；

(c) 联合国如今在更加敌对的环境中提供保护和管理冲突，需要明确使用武力的问题。新的行动环境要求更明确地说明联合国及其伙伴将何时及如何使用武力，在哪些条件下和根据哪些原则使用武力；

(d) 要使和平得以持续，必须吸取经验教训并采取新办法，帮助防止再次陷入冲突。联合国及其伙伴必须保持政治接触，促进包容性社会和经济的发展，消除系统性差距并扩大社区参与，让妇女和青年发挥显著作用。

39. 最后，除非做出决定性改变，增强联合国和平行动的能力，以便在实地更有效地履行任务，否则上述转变均无法实现。

(a) 确定明确方向和打造共同目的。这需要联合国通过与派遣国进行有意义和有效的协商，在改进分析、规划和任务授权的基础上制定现实的政治战略；

(b) 提高军警人员的速度、能力和业绩。联合国必须与其伙伴共同克服在快速部署应对危机方面的制约因素。必须通过政治努力支持更具战略性的部队组建办法。与派遣国的更多协商、获得专门能力的创新办法和改进业绩的框架都必不可少；

(c) 与东道国和当地社区进行接触，以确保特派团取得成功。这一接触应推动更具包容性和参与性的和平进程。与当地社区密切合作，有助于特派团监测当地民众对和平行动影响的感受，确保特派团不造成危害，并制定更好的保护战略，以确保特派团更有效地改善部署特派团所要服务和保护的人民的生活；

(d) 将政策付诸实践。尽管言辞颇具说服力，但联合国尚未采取下列措施解决一些基本问题：加强伙伴关系；在特派团整个生命周期和已获授权的各项任务中充分纳入妇女、和平与安全以及人权问题，从而提高领导力；履行对性剥削和性虐待零容忍的承诺；针对如今更不安全的环境，改进安全、安保和危机管理系统；在全球和地方更好地开展宣传；改进对环境影响的承诺和对技术的吸取；

(e) 利用系统、结构和资源配置，以支助实地，推动变革。必须修订联合国的行政支助政策、程序和权限，使外地行动能够具有成效、适合每个具体情况和及时交付成果。必须重组总部的架构，以支持这一更加面向实地的议程。外地行动的资源配置应带来本组织一直未能实现的注重成果的新做法，并提供所需资源，以便更可靠地启动、维持和支持实地政治努力。

40. 所需变革相当大，将需要时间。这将要求会员国重新作出承诺，承担起支持联合国和平行动的共同责任。集体分担负担要求各方意愿尽最大可能地承诺提供政治、人力和财政资源。

41. 必须恢复就联合国和平行动今后的方向和需要达成一致的意愿。这需要那些在大会和安全理事会工作的人作出承诺，超越过去十年的外交定式，找到最有效处理当今威胁和加强今后联合国和平行动的解决办法。这将要求本着真诚协作和包容精神，树立共同目的和决心。应当摒弃陈旧的、分歧性的论说，代之以新的决心，让联合国和平行动更具包容性，更有成效，最终更切合各会员国的需要以及受冲突影响国家中受苦受难的人民的需要。

42. 展望未来，联合国秘书处必须接纳进一步变革的需要。世界不断变化，联合国也必须如此。对日后联合国的评判不是看其会议或决议的质量，而是看联合国在会员国及其人民要求它处理现实世界中继续威胁数百万男女和儿童的战争祸害时所采取的对策的好坏。对许多人来说，和平行动就是联合国。因此，我们的责任是不断改进和平行动，为和平行动所服务的各国人民造福。

A. 和平行动的必需转变

1. 政治居首

43. 持久和平不是凭借军事和技术介入而是通过政治解决办法得到实现和维持的。联合国在解决冲突、开展调解、监测停火、协助执行和平协定、管理暴力冲突和开展维持和平的更长期努力时，政治居首应是其做法的标志。

44. 联合国必须致力于与包括国家和非国家行为体的所有各方进行开放和公正的对话。在武装冲突局势中，联合国必须探索一切途径，寻求替代暴力行为的方法，尽可能减轻平民遭受的苦难，并促进所有行为体尊重当地人民和战斗人员本身的人权，而不论其政治、族裔、宗教或军事派别。

45. 如今，在某些情况中，政治进程尚未启动或尚未结束，有时区域紧张局势仍是一个因素，联合国难以有效利用其政治、军事和其他工具来帮助管理冲突。在这种局势下，小组认为，应当不遗余力地通过政治手段结束暴力。联合国应努力弥合冲突各方间的分歧，在尊重它们以及广大社会的正当利益和不满基础上制定解决办法，并设法实现持久解决与民族和解。

46. 必须将联合国和平行动作为旨在实现此种解决的可行进程的一部分进行部署。和平行动的设想和规划必须支持政治解决办法，以便对实地不断变化的状况做出反应。和平行动背后的政治战略应该得到一个团结一致的安全理事会、区域实体和希望结束冲突的其他各方的支持。

47. 联合国只要在实地部署和平行动，就应牵头或主导和平进程之前、期间和达成协议之后的政治努力。如果不能在支持和平进程中发挥重大作用，联合国特派团的成功可能受到影响。在涉及联合国和平行动的任何局势中，秘书长应指定一名调解人，可作为其特别代表或特使，获授权在和平谈判中牵头或发挥主导作用。与区域组织的合作今后可能会越来越多，合作时在愿景、做法和讯息方面保持一致十分重要。在这种局势中，可以考虑任命联合代表，而且在所有情况下，联合国特使与其区域对应方必须密切合作。

48. 最终，政治为首取决于国家行为体。联合国和其他国际行为体只能支持和协助一个国家致力于实现和平。任何和平行动的主要工作必须是将国际社会的注意力、影响力和资源都集中到支持国家行为体作出所需的勇敢选择，以恢复和平，消除冲突的根本起因，并满足广大民众而不仅仅是少数精英的正当利益。

2. 各种不同的和平行动

49. 联合国必须加强能力，为支持和维持政治努力采取适当和有效的行动对策。尽管联合国过去六十年来发展了各种行动工具，这些工具并没有得到充分灵活的使用。关于机构权限的争执、预算的局限和关于定义的辩论已经慢慢地遮盖了努力的真正目的：部署最有针对性和配置适当的和平行动，协助防止和解决武装冲突并维持和平。

50. 联合国必须更灵活地提供量身定制的“合体的”而不是“模板式”的特派团。“政治特派团”和“维持和平行动”等术语都深深印在联合国的观念和官僚机构中，但这不应限制本组织更灵活应对实地需要的能力。小组认为，秘书长和会员国应采用“联合国和平行动”的术语，用以代指上文所述的联合国各种和平与安全任务和举措，以及更灵活的工具和手段，如使用联合国开发计划署和政治事务部联合部署的专家和和平与发展问题顾问小组，以支持各国政府和联合国国家工作队。

51. 通过灵活利用各种工具，联合国能够决定哪种办法最适合于冲突和政治战略。联合国和平行动的存在应随着时间推移而有所变化，并且根据具体情况所作分析应推动战略拟定、规划和任务授权。这种办法必须包括关于复杂的冲突起因的更细致分析，并促进联合国在实地的不同组合之间的更顺利过渡，包括从和向联合国国家工作队的过渡。应根据实地情况考虑新的工具，包括小型特派团，其费用较少，部署要比大型特派团更为迅速。

52. 许多冲突都具有跨国性起因和影响。分析、制定战略、规划和对特派团的任务授权应明确把区域层面纳入冲突动态的处理并制定区域以及国家政治战略对策。这将需要增强邻近联合国特派团之间的合作和更多地利用区域特使、区域办事处以及可能时其他区域和平行动。

3. 全球和区域和平与安全伙伴关系

53. 小组完全赞同秘书长最近提出的“我们已经进入一个合作维和的时代”的说法(见 S/2015/229)。国际和平与安全议程的各个方面都是如此。带着新的信念，联合国和区域组织必须调动其比较优势，应对新出现的危机，同时维持对解决长期危机的支持。要建立一个强有力的全球-区域框架，通过负责任和有原则的战略伙伴关系来应对这些挑战，就必须制定一项果敢的新议程。

54. 当今联合国处在预防及管理冲突和维持和平的国际、区域和国家能力的松散网络的中心。每次出现危机，就要仓促拼凑临时应对措施。面对一个动荡的未来，安全理事会应能够依靠一个更有应变力的框架，按照《联合国宪章》采取迅速和有效的国际对策。这将需要借助愿景、长期承诺和资源将联合国、区域组织和国家的应对能力聚到一起。秘书长应争取对这样一种愿景的支持，安全理事会应对区域组织理事机构开展工作，而会员国则应解决在提供资源和其他方面的制约因素，这些制约可能会阻碍各方努力建设一个更强有力的全球-区域和平与安全未来框架，特别是在待命安排方面。

55. 区域和次区域组织在全球和平与安全领域正愈显突出，在七十年前起草《宪章》第八章时就预见到这一点。区域和次区域实体带来的是长期的关系、理解和决心的深度，还常常有作出反应的意愿。然而，它们也带来利益的考虑，其中有些对公正管理冲突构成潜在风险。驾驭冲突的区域层面和与区域伙伴合作今后将是规划和部署所有联合国和平行动的重要方面。

56. 在全球和区域伙伴关系更为强大的未来，联合国应该发挥双重作用，一方面作为与其他方在政治和行动上一同应对的一个伙伴，另一方面作为使其他方发挥越来越重要作用的推动者和协助者。

57. 非洲联盟及其次区域伙伴尤其已在越来越多地开展行动。无论是在预防冲突还是在应对冲突方面，都必须通过合作机制和优化利用有限资源加强联合国在非

洲的区域伙伴关系，并提高其可预测性。联合国和非洲联盟必须在整个冲突期间通过共同评估、健全的决策协商机制和协同规划和行动工具，努力采取共同的做法。应使这一伙伴关系更为深入并更具协作性。联合国应采取果断步骤，作出投入和承诺，使非洲联盟作为解决共同关切问题的伙伴取得成功。

58. 最后，还有内部伙伴关系。联合国需要找到有创造性的新途径，利用整个系统的比较优势以综合方式提供更好的成果。联合国和平行动本身就是政治伙伴关系，显示出国际社会应对危机的政治意愿和资源。和平行动是以下各方不同利益和关切的表达：安全理事会，区域邻国，在维持和平特派团的情况下还有部队和警察派遣国。安全理事会、部队和警察派遣国以及秘书处必须抱着对局势的共同理解、带着共同的政治目标和对协助实现并维持政治解决方案所需决心和资源的明确认识，一道共同出发。在特派团持续期间，必须通过有意义和包容各方的协商不断维持共同的目标和决心。

4. 更加注重实地的联合国秘书处和更加以人为本的联合国和平行动

59. 联合国秘书处目前以大约 106 000 名军警人员以及近 22 000 名文职人员支助外地和平行动，后者占有秘书处文职人员的 55% 以上。和平行动的预算是秘书处其他部门预算总和的四倍。联合国和平行动是秘书处工作中最可见和高风险的方面，是在世界上一些最难以运作和生活的地点开展的。和平行动的失败会导致许多人丧生，而且本组织在公众眼中的信誉取决于其能否协助结束战争和维持和平。然而，联合国秘书处尚未成为注重实地或扶持实地的实体。联合国总部必须在行政做法和心态上作出决定性转变，注重如何提高联合国外地行动的速度、成效和效率，并确保它们根据本组织规则和条例取得成果。

60. 联合国和平行动的工作人员必须经历一个同样重要的心态转变。联合国最大的优势在于《宪章》的原则，不应由于不能公正行事而丧失这些原则。无论是文职或军警人员，无论是本国工作人员或国际工作人员，联合国人员必须同时恪守联合国的宗旨和原则，致力于帮助改善他们受命服务的受冲突影响国家居民的生活。这就要求联合国实地人员与派遣他们去支持的人民和社区进行接触和沟通。遗留的“白色越野车文化”必须让位于注重加强与当地人互动的更人性化做法，以更好地了解他们的关切、需求和愿望。

61. 小组建议，为界定联合国未来的和平行动，应该在四个必需转变的基础上改变思维方式和行动：

(a) 应将联合国和平行动作为支持政治进程的更广泛战略的一部分加以部署。每当部署一项和平行动时，联合国应在政治进程中牵头或发挥主导作用；

(b) 联合国和平行动必须根据实地局势作出反应，其存在的过渡必须更加平稳。本组织应当将“联合国和平行动”视作一系列的和平与安全任务和其他举措，必须更好地作出综合努力，以实现这一点；

(c) 联合国应构建一个更有力的全球和区域和平与安全伙伴关系的愿景，由联合国在其中牵头寻求公正政治解决办法，充当其他方的推动者。伙伴关系框架应包括加强能力和分担负担的方式，以及监测和问责机制；

(d) 联合国必须在其和平行动中成为一个更加面向实地和以人为本的组织。这需要现代化的办法和结构，以使联合国系统能够在实地作出灵活、更好的反应。还需要加大与社区的接触，帮助改进任务执行情况。

B. 预防冲突与和平调解

62. 避免战争，而非终结战争，应是国家、区域和国际努力和投入的核心。我们知道，预防冲突可以挽救生命，避免社会、经济和物质损失。小组在遍访四个大陆的各次磋商中听闻各方表示，作出早期、足够的投入以预防武装冲突发生有颠之不破之理。作出此种投入，就会避免需要作出大得多的投入，在战争已使成千上万人丧生并造成数十亿美元的花费和损失之后收拾残局。

63. 然而，预防冲突的工作仍难以激起必要的政治上的行动紧迫感；与在武装冲突期间和之后部署的资源更充足的和平行动相比，这些工作依然像个穷亲戚。当预防不奏效时，用于应对危机和解决武装冲突的工具，特别是人道主义努力和联合国和平行动机制，就得超负荷工作，承受巨大压力。

64. 会员国在 2005 年世界首脑会议等众多场合都强调需要树立“预防文化”。然而，这种文化尚未形成：有关建议和决议大都未获执行。在建设和平委员会成立之初，各方期待其重点将含括预防工作，但未能如愿。

65. 在预防武装冲突方面，尚缺乏真正的集体行动。在调解与维和方面，数十年的国际经历总结出大量核心经验和基本原则；而形成反差的是，在预防武装冲突方面，则是临时从外交、政治、发展和经济等许多完全不同、互不关联的角度去处理。相关经验未能得到充分利用，以支持国际社会为预防冲突作出持续努力。简言之，国际社会在预防冲突方面并不成功。

打造集体承诺，让预防发挥作用

66. 对通过集体努力预防冲突或及早行动以化解冲突的兴趣越来越大。联合国调解之友小组的成员数目稳步增加，证明了这种兴趣。许多区域组织建立了早期预警机制，并更积极地在该领域与联合国合作并相互合作。各区域关于冲突的政治、经济、社会、文化和环境起因的观点日益趋同。一些刚刚摆脱冲突的国家建立了地方和国家暴力冲突预防机制，包括为此呼吁社会、宗教和社区领袖维护社会凝聚力。

67. 小组鼓励秘书长呼吁各方做出新的承诺，以预防二十一世纪发生冲突。如要成功，这种努力必须超越联合国及其会员国。联合国应与区域组织和现有会员国集团，如二十国集团⁶和七国+集团，⁷建立基础广泛的联盟——国际预防冲突论坛，以便查明和动员预防新出现冲突方面的创新办法和能力。该联盟应大力借助各国政府、民间社会、特别是青年和妇女、宗教和其他社区领袖以及全球工商界的力量和不同经验，建设未来能力，更好地预防战祸。联盟应发挥它们的优势，利用新媒体等新办法，调动资源和承诺。

加强联合国的预防冲突和调解努力

68. 自联合国成立之初，秘书长的“斡旋”就一直是通过预防性外交预防和化解冲突的核心要素之一。在过去十五年里，这一努力已明显加强和扩大。历任秘书长及其特使和秘书处高级官员都试图调解联合国议程上几乎所有主要武装冲突，并力求预防潜在冲突升级。

69. 近年来，一项特别有效的创新办法是设立联合国区域政治办事处，作为预防性外交和调解的前沿平台。区域办事处在处理新出现或初期冲突方面，发挥了确实有效但审慎的推动作用。通过与区域各会员国及区域和次区域组织保持密切和持续的合作，区域办事处证明有能力处理引发冲突的跨国和区域矛盾，并帮助制定可能的解决办法。秘书长应借鉴西非、中非和中亚区域办事处的经验，与会员国合作，增设区域办事处。鉴于北非和西亚区域存在引发冲突的相互关联的跨国因素，应优先考虑在该区域设立一个办事处。近年来的另一积极发展是，联合国调解人及其在全球各区域的对应方加强了合作。调解支助股，包括其工作人员和备用能力，能视需要有效提供有关调解的政治和技术支助，并交流最佳做法和相关知识，以提高其他方的调解能力。

70. 联合国预防性外交的许多工作必须默默无闻地进行，如果成功了，也甘当幕后无名英雄。在预防武装冲突的早期敏感阶段，与各当事方和区域合作时，尤其如此。由于这些工作必须悄然开展，因此外界不甚了解秘书长及其特使等高级官员和整个联合国为促进和平和避免战争而开展的工作的广度。这也加剧了预防活动资源的长期严重不足。目前，秘书处需要同时参与监测和分析新出现和持续中的多场危机，还要支助越来越多的缺乏专门支助安排的政治特派团。

⁶ 二十国集团成员包括一些世界上最大的发达经济体和新兴经济体，约占世界人口的三分之二、全球国内生产总值的 85% 和全球贸易额的逾 75%。二十国集团的成员是阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、法国、德国、印度、印度尼西亚、意大利、日本、大韩民国、墨西哥、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南非、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和欧洲联盟(见 <https://g20.org>)。

⁷ 七国+集团成员包括 18 个受冲突影响的国家：阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、科摩罗、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚、几内亚比绍、海地、利比里亚、巴布亚新几内亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、多哥和也门(见 www.g7plus.org)。

71. 调解支助股支持预防和调解的核心职能以及待命调解专家组等工具完全由少数捐助者自愿捐款供资，小组认为，它们缺乏可预测资金的情况令人无法接受。事实上，在秘书处政治事务部为一些这方面的核心职能供资的资源中，自愿供资占很大份额。2014 年，自愿供资占该部总部资源总额的 30% 以上。联合国支持预防和调解的核心职能，如监测和分析、支持秘书长“斡旋”和调解支助，必须由经常预算供资。过去十年中，政治部向 9 个维持和平特派团协助的 40 次选举提供了选举援助。过去五年中，该部还向 5 个维持和平特派团提供了调解援助。对联合国维持和平特派团东道国的选举和调解支助也缺乏可预测资金，因为该部无法利用维持和平支助账户来支持这些活动。

早期介入

72. 尽管《宪章》第三十四条⁸ 授权安全理事会在早期阶段介入争端，但安全理事会很少介入新出现冲突。相反，安全理事会一直把重点放在武装冲突和紧急状况的事后处理上，而由秘书处协调各方开展联合国的预防性外交。小组认为，安全理事会应加强监测新出现问题，并就如何妥善支持预防和调解努力的问题与秘书处加强对话。安全理事会的早期介入，包括开展非正式互动对话和访问动荡地区，对于解决新出现威胁十分重要。应重振和加强以区域为重点的机制，如安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组。安全理事会和秘书长应与区域利益攸关方密切磋商，以了解和防止潜在争端，与他方共同制定早期应对措施。

73. 秘书处向安全理事会提供的“前景扫描”非正式情况通报⁹ 是后者了解新出现危机的重要工具。但由于一些会员国的政治敏感性等原因，这些通报并未受到普遍欢迎。这种对联合国早期干预的介意和阻力绝不应阻止秘书长根据《宪章》第九十九条¹⁰ 就可能危及国际和平与安全的事件向安全理事会提供早期分析和坦率意见。

与他方合作并提供支持

74. 预防首先是国家责任。许多国家和区域都建立了处理冲突的能力，包括在基层和社区一级。包容和公平的发展做法在预防工作中具有重要作用，在许多情况下，国家行为体与联合国国家工作队等国际发展伙伴合作谋求包容各方的国家发展计划。国家工作队长期驻于实地，易于察觉可能导致暴力冲突的恶化状况，并

⁸ 《联合国宪章》第三十四条规定：“安全理事会得调查任何争端或可能引起国际磨擦或惹起争端之任何情势，以断定该项争端或情势之继续存在是否足以危及国际和平与安全之维持。”

⁹ 秘书处政治事务部副秘书长非正式地向安全理事会通报和平与安全有关事项以及可能影响安全理事会议程的事项。

¹⁰ 《联合国宪章》第九十九条规定：“秘书长得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意。”

帮助及早应对，可致冲突得到预防，至少可减缓恶化速度，为启动其他办法争取时间。

75. 显然，联合国国家工作队的领导层应具备预防冲突的足够技巧、经验和能力，并在需要时获得总部有效、协调的支持。应有关政府的要求，秘书长已提供帮助，加强国家的预防冲突和调解努力，包括通过低调的政治接触、派遣调解专家以及和平与发展问题顾问等途径，协助有关会员国预防初期危机升级。在联合国国家工作队中越来越多地部署和平与发展问题顾问是又一令人鼓舞的趋势，有助于协助会员国应对预防冲突方面的一些挑战，应得到进一步加强。

76. 联合国应按照“人权先行”倡议关于“轻装小组”的提议的构想，在成功利用和平与发展问题顾问的基础上，为补充其现有一系列工具建立部署小型团队的能力，以帮助各国政府和联合国国家工作队应对新出现的冲突局势。这些小组的部署应得到东道国政府的同意和秘书长的授权。小组人员应具备能满足所确定需要的专长。类似小组可有助于促进从联合国特派团回归到联合国国家工作队的平稳过渡。为帮助各国政府而提供政治支持和参与是联合国的一项核心责任，这种援助应由经常预算下的可靠摊款供资支助。

77. 小组确认，促进和保护人权是预防冲突和防止冲突重现的手段之一。秘书处提供了大量技术合作，以提高各国防止侵犯人权行为的能力，并提高民间社会和社区的预警和反应能力。小组坚决支持秘书长的“人权先行”行动计划，包括加强预防，并确保联合国采取最佳行动，保护冲突中的民众。该倡议呼吁包括秘书处、各机构、基金和方案在内的整个联合国系统密切合作，发现潜在冲突的早期迹象，采用统一分析和战略，确保总部和外地在政治预防和斡旋中一致地优先关注人权问题，并履行联合国的责任。该倡议侧重于确保联合国指派或部署适当人力，并确保高级工作人员对作出应对承担问责。

78. 近年来，区域组织和非政府组织加大了调解努力，提高了预防能力。这些伙伴向冲突各方提供重要的寻求调停解决和谈判的备选办法。在多行为体的环境中，联合国应发挥重要作用，推广和分享良好做法，协助其他行为体的谈判和调解。联合国有长期、丰富的经验、具有公正性、成员具有普遍性并能利用广泛的专门知识，因此在调解方面具有优势。应向任何组织派出的谈判者和调解人，包括向国家和区域调解努力，提供这种支助。秘书处的调解支助资源，包括具备专门知识的待命调解支助能力，应大幅增加，并完全由经常预算供资。

79. 联合国调解人应与所涉国家和区域的相关行为体合作，包括与社区和宗教领袖以及代表妇女、青年等群体的民间社会合作。联合国应倡导把妇女纳入调解进程。秘书长特使和特别代表应确保与妇女领导人和社会各界保持一贯、系统的协商，以便了解和采纳各方观点，汇聚其对政治进程的可能贡献。秘书长特使和特别代表应确保自身的政治战略妥善兼顾妇女意见，并向有关各方强调让妇女参加

代表团的重要性；应视需要促进妇女能力发展方案，使妇女能够确实有效地参与和平谈判和决策进程；应鼓励冲突各方在和平协定中包含有关妇女参与减缓和预防冲突、恢复与和解以及保护措施的具体问题。

80. 暴力极端主义的出现和传播进一步加剧了各个国家、社会、社区和联合国和平行动包括其调解人所面临的本已十分复杂的威胁。许多这类暴力极端主义团体利用当地怨愤和其他治理漏洞扩张势力。一些此类行为体的存在对联合国及其会员国、特别是对总有可能与武装团体找到共同点的信念构成了挑战。因此，必须加强和利用联合国系统预防冲突的广泛潜力，包括秘书长即将推出的预防暴力极端主义行动计划，帮助受该现象影响的会员国和社区。出于打击暴力极端主义的需要，联合国需与在此困难领域开展有效工作的许多国家和国际民间社会组织、尤其是信仰组织加强合作。

81. 关于预防冲突和调解和平，小组建议：

(a) 秘书长应召开关于预防冲突问题的国际论坛，定期汇集各国政府、区域组织、民间社会和全球工商界，交流预防冲突经验，商定兼顾预防冲突、治理、发展和人权的创新办法；

(b) 针对新出现的威胁，安全理事会应提早介入，包括与区域和次区域组织合作，并愿意听取秘书长关于可能危及国际和平与安全的局势的早期分析和坦率意见。秘书长应将自认为可能危及国际和平与安全的任何事件提请安全理事会注意；

(c) 应通过如下途径，加强联合国秘书处的预防和调解工作：

(一) 大大加强秘书处核心预防和调解能力并通过经常预算更可靠地为其提供资源，这些能力包括监测和分析、支持秘书长斡旋和调解支助，包括待命调解小组、在必要时部署和平与发展问题顾问和小型多学科专家组，以支助联合国国家工作队；

(二) 利用维持和平支助账户，向维持和平行动提供调解和选举支助；

(三) 增设区域办事处，优先在北非和西亚区域设立办事处。

(d) 秘书长应召集联合国行政首长协调理事会成员以及秘书处各关键部门主管，商定如何协调努力，通过确保以下方面，更好地预防冲突：

(一) 联合国各机构、基金和方案倡导和重视关于包容和公平发展的活动，将其作为促进预防冲突的重要因素；

(二) 联合国国家工作队具备支持预防冲突努力的技能、经验和能力；

(三) 整个联合国系统致力于充分落实“人权先行”倡议，包括其文化、行动和政治参与要素，这些要素旨在支持预防冲突，并确保联合国拥有必要的人员和能力，制定共同战略。

C. 保护平民

82. 保护武装冲突中的平民是国际人道主义法的一项核心原则，也是联合国道义上的责任。在世界各地，身处险境的平民都期待联合国提供援助和保护。有时，国际社会作出反应，拯救了许多生命，但有时，安全理事会成员缺乏共识或主权问题等系统性制约因素阻碍了联合国更早、更有效采取应对行动。小组认识到，在当今许多冲突中，预防努力失败，有效国际应对缺位，那里的平民迫切需要保护。小组呼吁国际社会竭尽全力，施以援手。

83. 不过，小组的职权范围仅限于利用联合国和平行动的有限但重要的工具来保护平民的问题。部署的联合国和平行动只要负有保护平民的任务，就必须竭尽所能保护受威胁的平民。目前，联合国和平行动每天正在帮助保护成千上万的平民，其手段包括监测和倡导人权，支持法治发展，与冲突各方进行政治接触，并借助其实际存在、威慑和保护行动。然而，1990年代国际社会有几次显然未能保护平民，特别是在卢旺达和波斯尼亚和黑塞哥维那斯雷布雷尼察，今天这一阴影依然笼罩着联合国及其和平行动。这些经验的阴影必须继续鞭策本组织依照任务授权，不遗余力地保护平民。

84. 过去二十多年来，各方协调一致地努力加强国际保护框架。这些努力包括：人权和保护问题在联合国和平行动任务中日益重要，“保护责任”被列入大会关于2005年世界首脑会议成果的第60/1号决议，以及秘书长最近的“人权先行”倡议。除了联合国人权事务高级专员的任务、人权理事会机制和人权条约机构、防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室以及保护责任问题特别顾问办公室外，大会和安全理事会关于武装冲突中的儿童以及冲突中的性暴力问题的各项决议也设立了强制性监测和报告安排。制定了关于如何落实人权和保护任务的政策、指导和培训材料。现在，许多联合国和平行动都设有平民保护顾问、儿童保护干事和妇女保护顾问，他们与特派团的人权部门并肩工作。不过，概念、标准、宣传和专门人员方面的这种发展尚未改变实地现况，而后者才是根本。

85. 保护平民的首要责任在于各国政府。安全理事会和其他国际伙伴应力求将东道国政府的这一责任明确纳入第151段提议的秘书处和东道国政府间的联合国契约，并要求东道国政府就保护平民接受问责。联合国特派团等保护行为体的存在并不减轻东道国政府尽一切努力保护本国平民的义务。而当东道国政府不愿或不能保护其公民时，这一国家责任也不减轻联合国特派团在其能力范围内采取行动的义务。

1. 非武装战略

86. 非武装战略必须放在联合国保护平民工作的首位。通过帮助结束暴力冲突，提升各方对和平解决方案的信心，并致力于推进和平进程，联合国和平行动作为政治工具可以最有效地保护平民。同样，特派团可通过向东道国当局提供咨询和支助，并确保进行有效和可信的报告，影响交战方的行动，限制平民伤亡。和平行动高级领导层尤其有责任利用其政治影响力和宣传来保护平民，并应得到秘书长和安全理事会的全力支持。

87. 人权干事及儿童和妇女保护顾问提供人权监测、调查和报告，特派团尤其是高级领导层开展宣传工作，这有助于确保加强对侵犯人权行为的问责和防止侵犯人权行为。如不处理这些侵权行为，就会助长有罪不罚的氛围，从而进一步危及平民。民政干事、警务专家以及其他方面在地方、省和国家各级努力与国家当局、非国家武装团体和社区进行接触，摸清并在可能的情况下调解地方冲突。

88. 特派团协助东道国政府当局和社区加强平民保护环境。许多东道国长期寻求和要求得到援助，以便建设更有效保护民众的能力。特派团与其他伙伴一起往往肩负协助它们开展这些工作的任务，特别是在法治、警务和人权领域，并根据任务与东道国武装部队合作。在这些情况中，联合国和平行动必须确保始终如一地采用关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策。

89. 人道主义组织在保护平民方面发挥重要作用。特派团与人道主义行为体之间酌情进行及时协调对于推行非武装战略是不可或缺的，因为这些伙伴常常与社区、特别是境内流离失所者密切协作。许多国家和国际非政府组织还通过派驻文职人员和承诺推行非暴力保护战略来确保实施保护。特派团应尽一切努力利用或发挥地方社区和非政府组织的非暴力做法和能力，以支持建立一个保护环境。

2. 应对迫在眉睫的威胁

90. 但在非武装战略失效、平民受到迫在眉睫的威胁时，有使用武力的授权和能力的维持和平行动，无论部署在哪里，都有义务保护平民免受武装攻击。当今部署在联合国维持和平特派团的军事和警务人员超过 98% 都有保护平民的任务，作为综合特派团工作的一部分。

91. 一些特派团通过以下办法成功拯救平民的生命：采取果断行动，遏制暴力或抢劫蔓延；为躲避暴力的平民提供庇护所；震慑犯罪人；并在特殊情况下，支持对武装团体采取行动。事实上，每天只要有特派团存在，就有助于保护数以千计的平民。然而，更多的特派团正被部署到日益艰巨的环境；他们正在艰难地履行保护义务，并缩小要求它们做到的与它们能够提供的这两者间不断加大的差距。在最坏的情况中，肩负保护平民任务的特派团只是勉强为自己提供保护和补给。在某些情况下，特派团由于各种原因无法回应要求提供帮助的呼叫，导致附近社区出现这样的看法，尽管当地有联合国存在，但并不是为他们而存在。

92. 在平民面临迫在眉睫的威胁时，绝不能容忍有国家制约和不遵行命令的情况。当平民面临风险时，拖延和不作为可能意味着生死之别。联合国在平民受到威胁或被杀害时绝不能袖手旁观：特派团必须展现决心，利用一切可用手段来保护受到紧迫威胁的平民。每名维和人员——军事、警务和文职人员——必须愿意而且能够通过这一考验。在出现危机时，秘书处的规划者以及安全理事会和各派遣国首都的决策者都有责任进行必要的评估和规划，并提供所需的资源，支持外地的个人和单位。

93. 要缩小在保护平民方面对特派团的要求与它们能够提供的这两者之间的差距，就需要在下列若干方面进行改进：评估和规划、能力、及时的信息和双向沟通、领导和培训以及任务和期望。

评估和规划

94. 能力需要和规划必须以有关平民所受威胁的评估作为驱动。除其他方面外，威胁评估必须审视武装部队、行为体和团体的类型；暴力形式、威胁类型以及一段时期内针对平民可能出现的威胁的设想情况，包括发生大规模暴行的风险；当地复原力和自我保护来源。还将依据任务规定、局势、气候和地形情况作出此类评估。规划人员必须确保特派团的保护工作切中情况，包括有必要的能力，并借助复原力和地方保护的现有来源。秘书处应根据对局势和所需能力作出的坦率评估，始终向安全理事会提出明确的选项和建议。

能力

95. 会员国必须为特派团提供足够的能力来执行任务，安全理事会应支持秘书长获得这些能力。武装维和人员提供实物保护需要有足够的步兵和强化的机动资产。但许多特派团在大型行动区中这两者都不足。虽然高机动性车辆和直升机可以消除步兵的某些缺陷，但现实情况是，许多负有保护责任的特派团目前资源严重不足：一些特派团缺乏关键的推进手段，另一些特派团的行动规则使其无法充分利用这些能力，又或一些部队从固定的“硬墙”营地开展行动，其快速部署的能力受到限制。第三.B 节(提高军警人员的速度、能力和业绩)将阐述这些制约因素。此外，一些新特派团或需要紧急增援的特派团往往要等待数月所需能力才能到达，这再清楚不过地表明需要有联合国和非联合国的快速部署能力，这在上述部分中也有讨论。

96. 会员国必须认真对待为执行保护平民任务提供的能力，决不可为预算所左右。秘书处必须坦率作出评估，决不要屈从于对市场能承受多少的顾虑，而应就不相同数量的资源所能做到的提供各种选项。正如《卜拉希米报告》所说，“自我设限的做法使秘书处自我束缚，特派团不但注定失败，而且会成为失败的替罪羊”。

97. 如包括机动资产在内的必需能力的部署出现延误，特派团必须将任何长期存在的延误或不足上报到最高决策层。如资源不到位，就应修订部署计划、行动构想和通信战略，秘书处必须迅速告知安全理事会对任务执行的预期影响，包括就任务的相应调整提出建议。

信息和双向沟通

98. 为确保其能力的利用达到最大效果，特派团需要得到有关平民所受威胁的及时、可靠和可行动的信息以及利用这些信息的分析工具。最好的信息往往来自于社区本身。为利用这一信息，特派团必须与当地人民建立信任关系，从而更有效地执行保护平民任务，并更好地保护维和人员。加强与社区的双向沟通战略对以下方面至关重要：了解其需求；说明联合国的能力局限；在危机时，向平民和作出反应者提供信息。

99. 特派团应不断与东道国当局沟通平民在各方面面临的所有威胁，包括保护儿童、性暴力以及妇女和女童及男子和男童面临的各种保护问题。最重要的是，秘书处应及时向安全理事会通报新威胁和特派团在每个行动阶段的行动能力所面对的局限。安全理事会进而必须利用其单独和集体影响力，对冲突各方施加影响，以确保它们不直接或间接地以平民为目标，并迅速谴责犯下或纵容此类罪行的人，同时采取步骤，将其绳之以法。在应对威胁方面，对实地敌对方有影响力的方面的有力政治介入要比军事单位的行动更快和更具有决定性。最行之有效的做法是政治影响力与实地快速反应相结合。

领导和培训

100. 特派团领导层作出承诺，建立有效的指挥链，特派团人员在面对平民受到威胁时随时准备履行职责，这些将最终决定任何保护应对措施效力。特派团领导层和秘书处必须从上层在政治上和行动上作出坚定、积极的姿态。军警维和人员必须有一个共同心态和决心去履行商定的行动构想和理解部队指挥官保护平民的意图。秘书处必须彻底调查和审查任何未能采取行动保护平民的情况。

101. 有效培训至关重要。军队受训主要是为了直接打击敌人；但在保护行动中，了解行凶者如何和为何攻击平民对于确定适当对策至关重要。秘书处就保护平民问题制订了急需的指南和情景模拟培训教材，但却没有一个机制来确认已向所有将要部署的军事人员有效提供了这种培训。

3. 任务和期望

102. 保护任务必须与政治解决办法明确挂钩。否则，特派团就没有一个可行的撤出战略，只是为平民提供治标不治本的保护。如没有首先就解决导致平民受到威胁的武装冲突制订一项重大的政治战略，完全或主要侧重于保护平民的任务就有可能导致一场长期拖延并最终赢不了的行动。

103. 不幸的现实情况是，再多的培训和好的领导或部队和直升机也无法确保对 1 100 万平方公里土地上的所有平民提供保护，而这是 106 000 名联合国军警维和人员现今被要求开展行动的区域。在这方面，小组重申《卜拉希米报告》对与保护任务相关的期望表达的关切：“小组关注在这一领域的全面任务是否可靠以及能否落实的问题。在联合国目前的任务地区中，数十万的平民面临暴力的危险，即使目前部署的联合国部队根据指示这样做也只能保护其中一小部分的人”。特派团必须在其能力范围内尽最大努力，而且必须被看到这样做。然而，即使作出最大努力，特派团也无法在所有时候保护所有平民。有鉴于此，期望特派团有能力保护平民虽然可以理解，但往往是不现实的。特派团和东道国政府应经常与东道国民众进行诚实的沟通，以应对对任务的任何不切实际期望。安全理事会在确保期望符合现实方面负有主要责任。

104. 在武装冲突升级并使平民有可能遭受大规模暴行时，安全理事会若选择只是袖手旁观，是不可接受的。对于联合国维持和平行动有可能无法取得成功的局势，国际社会必须通过安全理事会集合起来，作出迅速、有力的反应。因此，必须加紧努力达成政治解决办法，同时利用国家和区域一级的常设能力，为未来建立一个强力快速部署第一响应者能力的更有复原力和更可靠的系统，第 195-205 段对此有进一步论述。作为这项工作的一部分，必须明确在何时和何种条件下应根据安全理事会的任务授权部署非联合国部队，并制订有关明确接受安理会问责和向其报告的要求。

105. 关于保护平民，小组建议：

(a) 鉴于非武装平民保护行为体所作出的积极贡献，特派团应与当地社区、国家和国际非政府组织更紧密地协作，以建立一个保护环境；

(b) 就负有保护平民任务的特派团而言，秘书处应：

(一) 向安全理事会提出坦率和明确的评估及知情选项，并附带提出明确的资源需要；

(二) 初步部署后，如资源和能力与任务不匹配，告知安全理事会应对任务作相应调整；

(三) 在部队和警察派遣国方面，确保部署的所有人员受到培训、得到装备并受到指挥，以便能够履行保护平民的职责；

(四) 告知安全理事会履行任务方面存在的障碍，包括部队未及时部署或未向其提供所需能力，并请会员国以政治和其他支持作出回应；

(五) 定期更新初步评估，向安全理事会提出对计划、任务和资源的必要修改；

(c) 任何超越秘书处一开始明确接受的国家限制的国家规诫应视作不遵守合法指挥；

(d) 安全理事会如授权非联合国部队，应规定向安理会报告和接受其问责的要求。

D. 使用武力促进和平和保护

挑战

106. 联合国维和人员除了在保护平民方面发挥作用外，往往也获授权协助维持一个安全的环境，防止暴力活动死灰复燃，并为推动政治进程提供一个安全的空间。这些工作历来都是支持对和平协议或停火的政治承诺。在这些情况中，联合国维和一直是一个有效和高成本效益的工具，用以建立信任，维持和平，并提供保护。

107. 过去十年表明，在几乎没有或根本没有和平可维持时，执行任务的难度就会急剧增加。更大的军事能力能有帮助，但问题的根源——即缺乏对和平的承诺——将困扰维和人员所作的最佳努力。在这种情况下，政治解决办法而非军事力量才是真正的增强军力手段，对于整体和平努力至关重要。

108. 今天，联合国发现自己的行动环境更困难。人类遭受的苦难显著，规模巨大，加上保护准则不断扩大，这迫使各国要“有所作为”。但就世界上许多危机而言，有最大能力的国家可能对在实地部署持续军事存在的兴趣有限，另一些国家虽然有行动的意愿，但可能缺乏资源来维持其努力。因此，国际社会希望在冲突中部署联合国维持和平行动，作为危机应对工具，以阻止冲突升级，在保护平民的同时遏制冲突，同时尝试重启或重振和平进程。

新旧情况

109. 在一些当代特派团中，联合国维和已经远远超出有明确的和平可供维持的情况。但这种新行动环境的挑战与影响尚未得到明确界定或内化。要着手澄清当今充满敌意的环境中所面临的两难困境，小组认为有几个不同的事态发展正在影响统称为联合国维持和平行动的不同类型特派团必须如何理解使用武力和在一些时候使用武力：(a) 监测停火是在更为敌意的环境下进行；(b) 开展执行和平工作的行动环境更加艰难，往往是政治进程很容易崩溃；(c) 在小组称之为“冲突管理”的情况下，特派团被部署到有更多暴力的环境中，但却没有以往曾推动取得成功的有利框架。

110. 停火监测团是在政治解决办法遥不可及的潜在或未解决冲突中维持存在。但其中一些特派团越来越多地面临不对称的威胁和(或)将特派团作为目标的暴力极端主义分子的存在。除了特派团被派往监测的停止敌对行动状态的瓦解之外，这些特派团成功或失败的参数从未得到明确阐述，这些特派团应撤出或由另一种

形式的国际参与来接替的节点也从未得到明确阐述。在新冲突出现并威胁到特派团的环境中，这些问题变得更加紧迫。在考虑这些问题的同时，需要进行大量投入，以便在特派团人员履行职责的过程中更好地为其提供保护和增强其能力。

111. 和平执行特派团通常是作为多层面维持和平行动部署的，用以支持和平协定或政治过渡。这些特派团力求通过开展获授权的文职支助工作，维持政治进程，保护平民，并帮助维持和平。这些特派团需要有执行任务的必要能力，并必须愿意使用武力来保护平民，保持威慑态势，以积极主动地阻止“破坏者”。“破坏者”是指置身和平进程之外并企图通过暴力和其他手段破坏和平进程的人。

112. 和平执行特派团当今面临重大挑战。行动环境广袤而艰苦，使特派团派驻人员超负荷工作；“破坏者”可能会以更大的能力出现；用以维持和平和处理任务各主要方面的政治势头可能消退，造成特派团长期延长其存在。在和平进程垮掉或政治承诺瓦解的情况下，特派团不仅有可能被部署更长的时间，而且随着危机的出现，特派团可能有时进行有限的和平执行，有时进行冲突管理，直至政治解决办法得到重新确立。

113. 今天，在暴力冲突局势和没有可行的和平进程或和平进程实际陷于瘫痪的局势中，一些联合国特派团实际上被要求发挥冲突管理作用。驾驭这些危机的责任不应轻易地交给联合国维持和平行动，它们也在勉力争取获得所需的能力，以便在这些环境中有效运作。虽然有这些限制因素，但这些特派团正被要求在试图开启和平进程的同时保护面临风险的平民或防止安全状况恶化。

114. 小组还注意到，在过去十年中，安全理事会和秘书处对一些支持扩大或恢复国家权力的特派团使用“稳定”一词，至少有一次是在武装冲突持续进行期间。“稳定”一词有各种解释，小组认为，需要澄清联合国对该词的使用。

115. 小组认为，联合国今后可能会继续发现自己面临“冲突管理”局势，部署特派团是为了帮助：(a) 阻止冲突升级；(b) 遏制冲突；(c) 保护平民；(d) 设法启动或重启和平进程。原先为执行和平任务制订的构想、工具、特派团结构和理论可能不适合这些环境。冲突管理特派团将需要有限度、有重点的任务和对“成功”的不同理解，因为这种特派团可能难以取得与多层面行动的成功相关的前进势头。需要对联合国和平行动今后如何能够在冲突管理情况中有效运作进行认真的集体反思。

116. 小组认为，下列考虑因素对于使在这种环境中运作的联合国维持和平行动能够取得即便是有限的成功而言非常重要：

- (a) 任务规定必须明确和可实现，并与政治战略挂钩；
- (b) 特派团的目标应尽可能有侧重点(即致力于达成一项结束敌对行动的协议；提供建立信任措施；促进政治对话；保护平民；监测和报告人权情况)；

(c) 应减少假定也的确需要有和平可维持的更广泛的文职工作，直至政治条件变得更有利于取得成功。特派团文职能力的重点应代之以为实现或恢复这些条件而作出的政治努力；

(d) 特派团应有一项明确的进入战略，包括为此与其他方开展的连接行动建立伙伴关系，以确保在开办时有一个强有力的威慑态势；

(e) 在没有和平协定的情况中，应寻求就冲突各方的责任和承诺作出保证，作为就管理特派团存在和今后各项活动进行对话的基础；

(f) 特派团的部署必须要有必要的军事和医疗能力和安全程序，以便在抵达时处理紧急情况；

(g) 特派团的运作假设必须是，也许从一开始就有必要使用武力，以保护平民和防护特派团及其任务，如第 128 段所述。特遣队的部署必须要有必要的装备和训练，并清楚了解特派团的接战规则。

117. 在这些措施到位的情况下，联合国维持和平行动可以在有限的期间内在暴力环境中保持其冲突管理态势，并开展有限的行动，与此同时，寻求一个可行解决办法的政治努力则在加紧进行。在这种局势中，联合国必须在和平进程中带头或发挥主导作用。如无法与各方达成一个可行的政治进程，联合国维持和平行动要取得成功就很艰难。在这种环境中，安全理事会和秘书处必须定期审查实地特派团的可行性。

118. 在决定将维持和平行动部署到持续武装冲突局势中时，特别是在该行动可能被视为偏袒一方的情况下，必须充分了解联合国部队众所周知的能力限制以及这些限制被无情地暴露出来的可能。面对敌对行动，如没有快速部署和互可操作部队，没有强有力的军事后勤系统，没有强有力的指挥与控制及做好准备的后备力量——迄今联合国没有对其中任何一项作出投入或进行发展，联合国维持和平特派团即便要达到全面行动能力也许都很艰难。在这种局势中，鉴于这些限制，小组认为，安全理事会应将会员国或区域行为体特别联盟等其他行为体视作更为合适的第一响应者。这些其他行为体在速度和能力方面以及开展持续作战行动所需的指挥与控制安排方面更有可能具有比较优势。

反恐与执法任务

119. 小组认为，联合国维持和平特派团的组成与性质使其不适合开展军事反恐行动。除其他方面外，特派团缺乏所需专用装备、情报、后勤、能力和专门的军事准备。应该由东道国政府或有能力的区域部队或经安全理事会授权的特设联盟部队开展军事反恐行动。

120. 但是，如果行动环境中出现不对称威胁，必须为联合国特派团提供必要的能力和培训。此外，特派团需要适当的行动构想和接战规则来保护自己，履行任

务，包括为此采取预防性和先发制人的态势，并愿意通过有策略地使用武力来保护平民和联合国人员。部队派遣国和警察派遣国必须充分了解行动环境的状况和威胁评估，并以必要能力和政治意愿来进行部署，以便在充分尊重明确、统一的联合国指挥和控制的前提下应对此种紧急情况。

121. 小组确认，授权联合国维持和平行动开展执法任务，包括采取定向进攻行动，是安全理事会的特权；安全理事会曾分别于 1993 年和 2013 年在索马里和刚果民主共和国做出此种授权。这些任务涉及从战术决定转向完全不同类型的态势，即从积极主动、先发制人地使用武力保护平民和联合国人员不受威胁转向使用进攻力量来削弱对手、使其丧失战斗力或击败对手。

122. 小组认为，在要求联合国维持和平行动开展执法任务时须极为谨慎，而且任何此类授权任务应当是有限期的例外措施。履行此类任务必须支持明确且可实现的政治最终目标，充分尊重国际人道主义法。这些行动可能使联合国部队以及整个特派团成为冲突一方，需要注意持久使用武力势必产生的人道主义后果及其他后果。小组支持人道主义对话者的看法，即需要明确区分有执法任务的维持和平行动与人道主义行为体和目标。

123. 如果在部署联合国维持和平行动的同时，非联合国部队也开展军事反恐行动或其他进攻行动，各方行动必须以明确分工和角色划分为指导。在此情况下，联合国必须严格履行尊重人权的公正承诺。上述的非联合国部队撤离后，不应要求联合国承担超出自身能力的余留任务。

维持和平原则

124. 一些会员国，包括许多主要的部队派遣国向小组表示，它们强烈认为应维护维持和平的三项核心原则：当事方同意、公正、除自卫或履行授权外不使用武力。但另一些会员国提出上述原则已过时，需要调整。小组认真听取了上述各方的意见。

125. 小组深信，维持和平的核心原则在指导成功开展遵守停火以及执行和平协定方面的联合国维持和平行动中发挥重要作用。同时，小组强调令其关切的问题，即维持和平原则绝不成为未能积极主动保护平民或保护特派团的借口。此外，在更动荡局势中的二十年维和经验显示，需要对上述原则做出灵活的新解释。

126. 正如《卜拉希米报告》指出，“公正”不同于中立，也不同于永远在所有情况下平等地对待所有各方；在某些情况下，当地各方不是道德上的平等者，而显然是侵略者和受害者。公正必然意味着遵守《宪章》原则，履行以《宪章》原则为基础的特派团任务目标。在实地，判断联合国特派团是否公正的标准是特派团是否决心公正地回应各方行动，其依据不是何方采取了行动，而是其行动性质。无论威胁来自何方，特派团均应保护平民。特派团应推动所有行为体尊重当地民

众以及无论何种派别战斗人员的人权。特派团应寻求尊重所有各方和整个社会的合法利益、并顾及其不满的政治解决方案。

127. 在国家间冲突或明确参与内战的各方达成停火或和平协定后部署维和人员的情况下，“主要当事方的同意”这一概念含义明确。在当今的冲突管理环境中，在战斗仍在继续而且不局限于两方的情况下，要获得除政府之外的各方同意可能面临实际障碍。显然，政府同意是部署特派团的根本，应予以加强。获得并保持其他各方的同意仍是特派团的一个重要目标，应尽可能力求达成。这些强化了小组的观点，即任何维持和平行动必须成为联合国深入参与的强有力政治进程的一部分，并且必须不断设法以公正姿态让各方认同联合国的作用及存在。

128. “自卫”是一个公认的概念，在联合国接战规则中有详尽界定。但是，需要明确“履行授权”这一概念，明确说明授权中的哪些任务可能需要使用武力。其中永远应该包括保护平民的责任，特派团应以积极主动的方式来保护平民。必须通过适当使用军事力量来应对各种威胁，包括采取从遏制、威慑和胁迫到直接对抗等方式，在平民或维和人员面临风险时尤其如此。如果潜在的攻击者认为并知道联合国部队有决心而且有能力以武力应对攻击，可能就没有必要实际使用武力。

129. 小组认为，考虑到当代的挑战，上述有关维持和平原则的分析是合理的。秘书处与会员国协商编制的现有理论材料基本与上述解释一致。但小组指出，最终，理论无法明确说明需要某一特派团采取何种行动，问题的答案载于明确的、具体特派团的部队要求说明、部队和警察派遣国准则以及接战规则。决定是否派遣人员必须以清楚了解特派团的具体部队要求为依据。不能允许基本理论分歧干扰指挥系统，这可能进而扰乱部署部队后的军事行动。部署的每一支特遣队要充分了解所需完成的任务并致力于履行任务，这样做符合安全理事会、秘书处以及部队和警察派遣国等各方的利益。小组就此强调，必须及早并持续开展第 188 至 191 段所述的三角协商，以便对任务、威胁评估和具体部队要求达成共同认识。上述努力应该支持潜在的派遣国就是否向某项行动派遣人员作出充分知情的决定。

130. 关于为了和平与保护目的使用武力，小组建议：

(a) 会员国应视需要确保和平行动有配备所需装备、受过训练且具备使能能力的特遣队，以便应对威胁，并支持其先发制人地使用武力，以进行自卫和按照授权保护平民和阻遏破坏者；

(b) 在没有可行和平进程的条件下部署联合国维持和平行动时，安全理事会、秘书处、区域行为体和所有会员国应积极开展工作，推动政治进程，支持有利于取得成功的其它条件，并定期审查特派团的可行性；

(c) 不应该授权联合国特派团开展反恐行动；在联合国特派团与反恐部队同时开展行动的情况下，必须明确界定各自存在的作用。安全理事会应确保，联合国无需在反恐部队撤离后承担超出其能力的余留任务。

E. 维持和平

重新思考所用办法

131. 停火、和平协定或选举并不意味和平进程的结束。这些活动仅是和平进程的一个阶段，而非和平进程的结束。事实上，这些时候可能正是极度脆弱之时；此时，交战各方面向和平政治过渡的不确定性，破坏者在集结。然而，国际利益攸关方往往正是在这种时候转而关注其他地方。

132. 在这些关键阶段，最需要提高国际社会的政治警惕和参与。维持和平与避免再次爆发冲突的核心是，必须保持并加强政治势头，消除冲突的根本原因，通过包容各方的办法深化并扩大和平进程，并推动和解与愈合。建设和平不是国家建设；两者互不相同但又彼此关联。和平行动的挑战是在进行加强国家机构的长期努力的同时帮助维持和平，而这种努力往往需要几代人的时间。

133. 国际社会支持了若干国家维持和平，其中一些取得成功，例如在塞拉利昂和东帝汶等国。建设和平委员会和建设和平基金正开展工作，更有力地支持这一共同努力。但是，同其他行为体一样，这些机制和联合国和平行动需要汲取以往经验的教训，克服当今许多国际努力仍特有的一些不足之处。

七项不足

134. **观念。**刚刚摆脱冲突的国家不是白纸，这些国家的人民也并非“项目”。他们是推动和平的主要力量。但是，国际办法往往以无视各国现实的通用模式为依据。这种办法通常忽视妇女在其中发挥重要作用的社会互助机制或非正式的互助机构和网络，它们在社区一级提供服务并赢得了信任。维持和平努力必须建立在上述机构以及当地社区的复原与和解进程基础上，而不是予以破坏。

135. **国家主导的优先事项。**如果各国设定自己的优先事项并且这些优先事项获得强有力的举国支持，这些事项就必须予以尊重。但事实情况往往不是如此。例如，由 18 个脆弱和受冲突影响国家组成的七国+集团根据自身经验确定了五项关键目标：(a) 合法政治、(b) 安全、(c) 司法、(d) 经济基础、(e) 收入和服务。上述目标在《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》¹¹ 中得到反映，报告重点指出了受冲突影响国家“足够包容”的政治、安全、司法和就业的重要性。然而，正是在国家的上述核心职能方面，国际支持往往也是最薄弱的；在官方发展

¹¹ 世界银行(2011 年，华盛顿特区)

援助总额中，提供给政治、安全和司法领域的比例不足 5%。在官方发展援助影响方面，暴力最严重和最不稳定的社区改善生计的可能性最低。¹²

136. **供应驱动式模板和改革的技术办法。**国际行为体经常为“加强”机构提供援助，包括为此就立法和监管框架、体制基础设施和设备、培训和辅导提供咨询。但它们所用的模板往往忽视了关键因素。这些“新”机构通常遭受政治利益集团的强大压力，易受有权团体腐败的影响。必须在考虑到上述政治动态的情况下使改革具有针对性，并仔细审查改革。应特别关注敏感领域，如择选和培训警察、解除武装和复员方案以及安排为不同社区或地区提供服务的优先次序和时间顺序。

137. **被忽视的财政层面。**除少数例外情况，在联合国开展和平行动的大部分国家，捐助方供资严重短缺，对维持和平至关重要的优先事项的供资尤其短缺。如果捐助方规避风险的趋势持续，和平面临的风险将上升。国际努力有时加剧了这一挑战，因为国际社会设计了大型机构，而国家预算无法负担其人员薪金或运作费用。设计改革时必须考虑创收的现实状况。随着机构设计与收入之间的差距加大，业绩差距也加大；在这些往往资金不足的“新”国家机构中，腐败蔓延速度加快。

138. **缺乏战略规划、协调和统一。**尽管曾多次承诺以不同方式开展工作，联合国和国际社会其他方对受冲突影响国家的支助仍然是短期、不协调和零散的，与多种筹资框架挂钩。上述挑战在安全部门尤为突出，而该部门对维持和平至关重要。优先事项必须数量少，以联合评估为基础，并在考虑到各国可切实落实哪些优先事项的基础上予以协调和排序。

139. **关注首都及其精英。**和平进程与建设国家努力的重点往往是首都以及少数政治精英和公务员精英。就业和生计机会等重要的和平红利扩大至这个小圈子之外可能需要几年时间。虽然此种努力可暂时取得成功，但是经济和社会边缘化的总体状况可能持续甚至恶化。包括复员的前士兵、前民兵和前反叛者、难民和流离失所者在内的一些群体特别令人关切，他们的融入和安置是和平进程的核心，因此往往受到特别的影响。上述群体的持续边缘化可能威胁短期和更长期和平的可持续性。

140. **不造成伤害：和解与信任。**和解以及重建领导人与社会民众之间信任的努力必须由国家主导。为了创造开展包容性对话的安全空间，需要政治领导力和有效治理。民间社会、妇女和宗教领袖应走到这些进程的前列，鼓励社区和领导人展望未来，参与对话、和解与愈合进程。联合国和国际社会应鼓励并支持这种努力，包括有关推动问责制和援助受害者的努力。

¹² 经济合作与发展组织，《2015 年脆弱国家：实现 2015 年后目标》(2015 年，巴黎，经合组织出版)

141. 但是，热情的改革者们可能没有意识到，自身的某些努力可能不利于和解与信任进程。一些解决办法导致过早或难处理的选举竞争或宪法争议，可能加剧过去的争端。如果国际援助方案看上去是以有选择的方式提供和平红利，可能在社区内和社区间制造紧张关系。在支助国家机构方面，当地人民往往对国家机构扩大的前景深怀疑虑，在人们认为国家沾染了腐败或实行排斥政治时更是如此。支持社区认为具有合法性的方案和公共机构对维持和平至关重要。

联合国系统的作用

142. 联合国应发挥召集作用，动员并帮助维持联络小组、区域伙伴和安全理事会成员等高级别国际利益攸关方之间的政治互动。联合国的成员来自全世界，除此项因素之外，联合国是否有能力体现有关国家的关切、文化和发展动态将决定其能否有效发挥召集能力。

143. 在国家一级支持政府协调努力的秘书长特别代表和(或)特使，应协助召集区域和次区域行为体、国际金融机构、联合国国家工作队和相关会员国等国际利益攸关方召开“大桌会议”。应开展联合评估，分析冲突的安全、政治、社会经济、自然资源以及其他方面问题，摸清冲突的潜在驱动因素以及可利用的地方能力和复原力。这有助于拟订政治路线图、协调框架，确定相关行为体之间的分工。

144. 联合国与国际金融机构之间的伙伴关系，包括联合国-世界银行伙伴关系框架的有效落实，具有重要性，其执行应更加系统化。多方捐助者信托基金的两个窗口模式(即联合国和世界银行管理的窗口)应被视为最佳做法。联合国-世界银行为提高安全和司法部门的效力和透明度而开展的两个部门公共支出联合审查是有前景的合作领域。反腐是应该优先考虑的另一合作领域。

145. 虽然联合国可以召集并帮助协调其它方面，但它必须树立榜样，更好地统筹自己在总部和外地开展的各项努力。没有总部的强有力支持，实地的协调努力面临重大挑战。特派团应与联合国国家工作队密切合作。与此同时，联合国各机构、基金和方案并非总是愿意优先考虑维持和平的关键方面，或有能力有效开展这些工作，它们依赖的自愿供资往往缺乏或与安全理事会的任务授权不相符。为应对这些挑战，特派团和联合国国家工作队需要更好的筹资安排，以帮助双方一起而且更有效地交付成果；方法包括扩大对建设和平基金的支持，为国家一级集合基金提供更多资金，以及在特派团预算中为支持巩固和平的授权任务编列方案供资。

146. 为加强统筹，联合国的联合评估、综合规划以及商定分工应该到位。虽然应逐案做出有关结构整合的决定，但必须实现外地的战略一致性。

147. 在联合国总部，秘书长应加强努力，以汇集联合国系统各组成部分。没有总部相关部门以及各机构、基金和方案的强有力领导以及有效的支助安排，这一目标将无法实现。

148. 包容和公平的经济发展是维持和平的支柱。联合国应考虑到生计和就业、透明和可问责的自然资源管理(包括收入、土地)和基本服务(尤其在冲突地区)等经济的各个层面。应支持关于通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议及其目标 16(倡导促进和平和包容性社会),¹³ 使这一优先事项更加不可忽视。

149. 关于联合国系统在维持和平方面的作用, 小组建议:

(a) 联合国应发挥召集作用, 帮助动员并保持国际社会在政治层面参与维持和平, 支持协调一致的国际努力;

(b) 秘书长特别代表和(或)特使应召集国际利益攸关方, 与国家利益攸关方一起开展联合评估, 拟订政治路线图和协调框架、一揽子措施并做出明确分工, 支持有助于维持和平的努力;

(c) 在会员国支持下, 秘书长应集中努力, 汇集联合国系统各部分, 以确保对冲突中国家的新需求采取全系统应对措施;

(d) 联合国领导人应得到充分支持, 并承担对其集体成效的问责;

(e) 为加强联合国的筹资工作, 支持维持和平, 秘书长和会员国应考虑:

(一) 扩大建设和平基金的快速通道窗口(即时反应机制), 其基础是明确的联合国愿景、执行伙伴更大的灵活性以及快速通道程序;

(二) 设立与政治路线图和综合战略挂钩的国家级联合国集合基金;

(三) 阐明特派团与联合国国家工作队之间合作的实际问题, 例如在边远地区合用同一地点, 包括共用服务的费用分摊和偿还安排以及支助和管理的其他方面;

(四) 使合作伙伴能够根据比较优势使用摊款;

(f) 应开展独立审查, 审查联合国各机构、基金和方案协助维持和平的现有能力和加强此能力的可能性, 同时考虑到小组以及建设和平架构审查专家咨询小组的分析与建议。

联合国和平行动的作用

150. 和平行动应确保在所有维持和平努力中尊重东道国自主权, 尊重人民的意见。当安全理事会授权的任务并非以各方在和平协议中所作承诺为基础时, 这一点尤为重要。如本报告第 184 段所述, 一个有序的授权进程将有助于消除某些不

¹³ 2015 年后发展议程目标 16 规定: “促进有利于可持续发展的和平和包容性社会, 为所有人提供诉诸司法的机会, 在各级建立有效、可问责和包容性机构”(见 A/68/970 和 Corr.1)

足之处，有助于为各特派团专门制定更有效、更可执行的任务。目标应该是减少优先事项和任务，更好地排序。

151. 在排序方法基础上，应当授权并支持秘书长特别代表和特派团领导视需要与国家行为体、联合国国家工作队和其他国际行为体开展广泛磋商，评估局势和有助于维持和平的最适当的一揽子措施，在审查延长任务期限时一并审查这些措施。这些一揽子措施应该是联合国与东道国政府之间契约的基础。特别代表应当向安全理事会通报任务调整的进展情况和时间安排。

152. 当今，大多数特派团都具备执行文职任务的单一资源：工作人员员额。虽然这可以确保强有力的实地存在，但无法及时提供有限的方案支持，这种做法是目光短浅的，造成机会错失。无论是警察发展、惩戒或对地方当局的支持，小组听到的一致意见是，适量的方案支持可有助于发展能力，使任务执行取得更好的成果。目前，方案支持仅限于速效项目以及解除武装、复员和重返社会方案的援助金。其他部门只要有适当理由，并提交全面报告，就应该能够要求获得类似的支持。支持获授权任务的此类方案供资应该由能最有效地交付成果的实体来执行，该实体可以是特派团自身、联合国国家工作队或其他执行伙伴。

153. 每个特派团应掌握或能够利用必要的地方专长、文化专长、语言专长和国家专长；确保与包括妇女、青年、宗教领袖和其他领导人在内的地方社区定期开展有计划的接触；确定用于定期委托开展独立调查的资源，以便了解当地社区对特派团的看法以及实现特派团目标的进展情况，并将此与战略传播工作联系起来。

154. 合法政治是可持续和平的核心。在提供选举咨询时，咨询人应认真考虑选举时间安排，选举目的应该是以包容各方的方式分享政治权力，而非集中权力。加强治理的努力应着眼于处理政府与边缘化群体之间极度不信任等遗留问题，帮助修复往往已破裂的关系。妇女可以走在这些努力的前列，鼓励民族和解与愈合进程，呼吁社区和领导人承诺实施新的社会契约。

155. 人民日益要求政府解决腐败问题。联合国和平行动应确保在对国家进行分析时也分析腐败的发展动态和驱动因素，倡导充分重视腐败问题，并为在该领域提供技术援助的各方提供政治支持。这应包括支持透明度和问责制的民间社会努力。

156. 和平行动应集中关注社区动态，特别是冲突地区的动态，在安全条件允许时尽可能广泛地部署地方办事处。地方办事处应尽可能与社区保持最密切的互动，支持国家的农村和地方发展举措。特派团应为解决地方冲突提供援助，支持社区努力实现和解。

157. 联合国和平行动不能解决司法体系所有领域的问题；为实现可持续成果，需要联合国各方的共同努力。司法、法治和人权是联合国和平行动以及联合国国家工作队工作中相辅相成的要素，需要以综合方式处理。十分常见的情况是，联

联合国将司法与法治以及人权当作单独的行动领域，分别对待。这有时会导致以发展法治能力为目标的方案不充分重视人权，这是机构改革的关键组成部分。此外还需要努力审查必须共同有效运作的一系列机构的情况，包括法院、检察官和警察。司法系统一个层面的进展往往因另一层面的失败或延误而受到影响。不人道的监狱条件可能成为暴乱和激进化的导火索，需要特派团注意。在择选特派团的司法和惩教干事时，应确保他们能够提供适合当地情况的咨询意见和支持。

158. 联合国和平行动应致力于确保法治以保护人权的方式运作。这包括消除有罪不罚现象，并为此在以往的侵权行为尚未消除而且将妨碍实现持久和平的地方，支持适当的过渡时期司法机制。

159. 安全部门因上述不足之处而受到严重影响，可能成为破坏和平的最大因素。这就需要努力以更有效和更协调一致的方式支持安全部门改革。考虑到联合国在警察发展和解除武装、复员和重返社会方面的作用，它可以而且应该应各国政府要求，在安全部门改革方面发挥召集与协调作用，并按照安全理事会第2151(2014)号决议声明的那样，确保在所有安全部门开展协调一致的改革努力。联合国缺乏支持国防部门改革的技术能力。但是，考虑到双边行为体在国防部门中的战略利益，这种改革努力应与安全部门改革的总体协调保持一致，从而推动维持和平。

160. 关于联合国和平行动在支持维持和平方面的作用，小组建议：

(a) 秘书长应在特派团拟议预算中列入方案资源，前提是有效执行授权任务有此需要。这种方案经费应该拨付给能够最有效地交付成果的实体，无论该实体是特派团自身、联合国国家工作队还是其他执行伙伴；

(b) 联合国和平行动应确保在对国家进行分析时也分析腐败的动态发展和驱动因素，倡导充分重视腐败问题，并为在该领域提供技术咨询的各方提供政治支持；

(c) 在促进可持续和平方面，联合国和平行动应为包容与民族和解进程提供政治和行动支持；

(d) 秘书长特别代表应确保特派团结构以及与联合国国家工作队之间的协调安排为在司法、法治和人权领域采取综合办法作好准备；

(e) 特派团应准备好应要求在安全部门改革中发挥召集与协调作用。

联合国警察

161. 有公信力的国家警察机构在分裂社会里维持和平的工作十分重要，但警察往往被视为权力及滥用权力的工具。冲突后的警察改革和发展是一项重大挑战，不能仅在数年内完成。这项工作需要解决安全问题政治化和过去滥用权力等遗留

问题。对于在和平行动支持下以及在其期限内可取得哪些成果，需要采取实事求是的态度。

162. 警察和其他执法机构的发展需要的不仅是警察改革和培训。相关部委及其关键的警察机构的发展对于提供政治支持和指导、管理监督以及预算和法律框架很重要。能力发展不仅必须涉及业务问题，还必须涉及广泛的管理和行政职能。此项工作不能脱离刑事司法链内的其他机构独立开展，也不能脱离内部纪律以及议会、司法和人权机构等内外监督机制独立开展。联合国警察通常没有接受过警察改革培训，联合国的短期警察部署模式是供应驱动的，不适合开展能力建设的工作。此办法需要做重大调整。

163. 需要在强有力且负责任的国家领导协调下，与其他行为体建立伙伴关系。在获得相关授权的情况下，联合国警察部门的组成应考虑到国家能力差距，并将这一差距体现在警察能力研究中，借鉴更适合能力建设的警察派遣新形式。警察派遣新形式的例子包括：在东帝汶使用文职专家担任警务专家；海地的专门小组与现有培训相关联；在南苏丹发生危机前，来自该区域的警察培训队担任联合国警察。对于有协助警察发展任务的特派团而言，其员额配置应该包括类似的人力和更长期的专门人员。警察规划、征聘、指导和培训的新模式应包括文职能力、专门小组和相关措施。为提高能力支助的效力和影响，应鼓励警察派遣国将轮调周期延长至 12 个月。应该尊重东道国政府有关警察制度和方法的选择。

164. 作为第一步，应迅速完成内容包括能力建设等核心领域政策和指导的联合国警务工作战略指导框架，并为其实施提供配套资源。应该考虑到东道国政府和民间社会的评估，协调一致地监测和评价联合国和平行动的警察发展努力。在新方针最后确定后，为了执行新方针，应审查秘书处警务司的组织结构、人力资源和能力。

165. 开展警务工作时注意性别问题，对于为国家对应部门树立榜样和更有效地保护平民至关重要。秘书处和会员国应制定有具体措施的战略，增加部署至联合国和平行动的女警察比例，尤其是高级女警官比例。会员国应通过一般征聘以及通过为部队派去专门人员来加快努力步伐，保护妇女儿童，防止性暴力。警察部门应与特派团内的妇女保护顾问、性别平等顾问和儿童保护顾问密切协调。

166. 警察部门往往面临着跨国有组织犯罪日益增加的情况。特派团应视需要与其他机构合作掌握该领域的专门知识，以支持国家警察的能力。这也是全特派团的关切，是维持和平的一项战略风险。犯罪日益增加和小武器扩散也是许多冲突后环境的特点，需要多管齐下的应对措施。

167. 联合国维持和平行动使用建制警察部队在公共秩序管理领域开展联合战术行动，为东道国国家执法机构以及保护平民、联合国人员和设施提供安全支持，并在特派团过渡期间执行安全任务。鉴于各国及时提供建制警察部队的能力有限，

联合国在扩大建制警察部队的派遣基地以及在确保建制警察部队在实地服务期间遵守所有部队需求说明和标准方面面临困难。加强潜在派遣国和捐助国之间的伙伴关系安排，并拟订关于调动建制警察部队现有治安能力的协议，可以有帮助。此外，需要改进部署前筹备和特派团临战状态监督，以确保建制警察部队满足部队需求说明中的所有要求，并按照必要的政策标准，接受完成任务所需培训。

168. 关于联合国和平行动的警务工作，小组建议：

(a) 为更好地支持国家警察发展与改革以及警察规划和征聘的新模式，秘书处应制定指导意见，开展培训。联合国警务战略应以国家能力评估为基础，并体现在特派团规划、人员配置和征聘中，应涵盖特别小组以及使用长期文职专家等事项；

(b) 为提高能力支助的效力和影响，应鼓励为警察发展和改革提供支持的警察派遣国将轮调周期延长至 12 个月；

(c) 秘书处应完成目前正在拟订的联合国警务工作战略指导框架，并拟议为其执行提供配套资源；

(d) 特派团领导层应考虑到东道国政府和民间社会的评估，持续监测和评价警察发展努力；

(e) 为扩大建制警察部队的来源并加强其效力，秘书处应增加警察派遣国数目，扩大与捐助方和区域组织的伙伴关系，协助警察派遣国加强部署前准备，改善业绩和监督管理，这方面工作包括遵守商定政策和标准；

(f) 应审查警务司的组织结构、人员配置和能力，以便更好地适应支持国家警务工作的新方针。

撤出战略

169. 联合国和平行动从一开始就必须考虑到最终将不必提供支持，从而努力为和平奠定坚实的基础。应定期审查第 151 段所述的、与东道国政府商定的一揽子措施的进展情况，根据随时间推移的实地发展状况调整特派团授权和联合国的支持。这可包括为数不多的精心挑选的基准，重点关注将最成功地深化、扩大和维持和平的努力。这应当成为与国家对应机构和区域伙伴等各方密切规划的过渡和撤出进程的依据。特派团在任务期内应努力避免出现以下趋势：使国家伙伴处于依赖地位或退居次要地位，从而可能妨碍而不是加速上述努力。

170. 进行特派团过渡规划时应让国家当局充分参与，应注意本国工作人员的再培训及其职位安排。规划工作应考虑并设法尽量减少特派团撤出的潜在经济影响。可能需要区域、国际或其他伙伴参与后续政治工作，作出安保安排或“近期”保证。特派团从一开始就应该与联合国其他实体合作，便利将任务移交给联合国后

续机制，包括联合国国家工作队。应该为执行余留任务拨出充足资源，并为此拟订全面的过渡计划。

三. 增强实地权能

A. 设定明确方向，形成共同目标

1. 分析与战略

171. 增强实地权能始于尽早地在总部启动有效的特派团规划工作。为此，本组织需要战略分析和评估的核心能力，以便为高级管理人员确定可能的行动方案。

172. 目前，秘书处开展以下工作的能力有限：结合外部公开来源信息，收集并评估联合国报告，以支持其冲突评估、政策及战略制定和规划。此项工作需要专业分析人员能调阅全系统专题信息，包括关于冲突的经济、历史、文化、人类学和资源层面的信息、性别平等和人权分析以及平民和联合国人员面临的威胁评估。秘书处主管干事负责许多组合的工作，人手极其紧张；在出现危机和部署特派团后，他们为满足协助特派团工作和编制简报材料的日常需求而不堪重负。某一组合的领导权在主管部门之间交接时，主管部门有关国家局势或区域的知识与经验并非总是随之转交。此外，联合国为设立有效的政策和战略制定进程一直遇到困难，加剧了上述情况。秘书处的跨部门政策委员会及其前身——和平与安全执行委员会没有持续一致地提供所需的国家战略决策。

173. 秘书处政策、分析和战略拟订进程的缺陷因现有进程执行不力而加剧。联合国往往在后期阶段参与解决冲突，拟订应对危机战略时可能面临很大的时间压力。在必须匆忙拟订战略并规划特派团的情况下，本组织不得不仓促派出评估团，而官僚部门之间的摩擦往往损害有效利用内外部现有专门知识的能力。在这种压力下，以往计划通常依据匆忙提出的假设和过去就有的工具，而不是深入分析局势以及有关联合国全系统参与的清晰的高级别战略因素。秘书处必须提前启动战略分析和决策，必须提高分析质量。本组织需要全系统的专门团队，在体制上作为中心，进行战略分析和规划，为高级管理层决策提供依据，并推动后期的规划与行动。该团队应该能够在借鉴系统内外现有专门知识的基础上制定各种战略备选方案，设定情景，就可行性、减轻风险和所涉资源问题进行方案测试，然后向秘书处执行机构提出建议。小组认为，该团队应向秘书长报告。

2. 规划和平行动

174. 一旦联合国针对特定局势及建议的行动方式确定战略目标，秘书处应立即启动和平行动的初步规划工作。规划内容包括是否应部署军警能力以及哪些领域需要支持。

175. 如果要派遣新特派团，秘书长应该任命并授权一名全职高级领导人负责该进程。此人应尽可能担任今后特派团领导团队高级成员，甚至担任今后打算派遣的秘书长特别代表。这名负责人应得到专门的综合规划团队的支持，利用特派团早期承付权尽快为其配备资源，并以相关国家专门知识为基础配备从全系统择选的人员。

176. 在整个规划期间，秘书处必须确保其局势分析的驱动因素不是评估东道国或联合国总部的政治市场能承受什么，而是了解局势、需求、机遇和制约因素。规划小组应与可能参与的区域组织密切协商，并在规划进程期间商定伙伴关系的作用和性质。通过执行下文第 184 段所述的两阶段规划任务，秘书处将在实地建立早期存在，在提供早期援助的同时，与政府和民间社会接触，开展更深入的局势分析，提出有关特派团活动先后次序的建议。

177. 评估和业务规划应尽快在总部支持下由实地推动。除了政治和冲突相关分析，还必须作出综合的业务和后勤评估。如有可能，秘书处应建议利用特派团总部小型团队的第一阶段部署办法，以支持在实地开展更深入的规划，包括为此使用两阶段、有优先排序的授权办法。应尽早任命特派团高级领导团队成员，以便与总部规划人员合作，然后与先遣团合作。一旦特派团的规划能力到位，规划主动权应交给实地；而实地规划进程的驱动因素应该是不断增加对当地局势的了解。重大的行动方案变化或特派团战略与行动构想调整应由实地牵头。特别是，修订军事行动构想的工作应由特派团启动。对于维持和平行动而言，应充分整合军事、警察和后勤行动构想等特派团行动构想，并由维持和平行动部和外勤支助部领导联合批准。

178. 规划能力资源不足，应予加强。甚至任务范围宽广的大型特派团通常规划人员也很少。应定期审查特派团规划职能，以确保利用更高质量的规划人员名册，为其配备充足资源。特派团内开展的 analysis 应不仅侧重于政治问题，还应注重冲突基本特点。例如，这些工作应包括分析经济和文化层面、管理和缓解冲突的当地机构、资源流动和收入或非法权力网络。除了分析和规划人员之外，特派团需要深入了解国家、区域和冲突动态的区域和地方专业人员。特派团应该有资源开展以下工作：委托开展专家分析和研究，以支持执行任务；利用短期合同或咨询安排吸引专业人员。特派团还需要开展有区别的冲突分析的专业人员，以更好地了解冲突对妇女和女童的影响，从而指导有关妇女和女童保护和参与的战略。

179. 必须持续开展规划，并以对实地进展情况的客观评估为指导。在和乎行动监测和评价或者在拟订特派团可利用的成果或影响衡量框架方面，联合国的投资不足。在整个规划、执行和评价周期中，需要大大增加对成果的注重，应大力关注授权任务规定的目标和宗旨。秘书处应利用外部专业人员开展定期的独立评价，以便通过客观评估进展情况来协助特派团的工作。这种评价不应该是注重合规的评估或审计，而是与战略决定点挂钩的、供特派团和总部领导使用的一个工具。

实地的特派团领导应积极主动地寻求独立专家和民间社会对进展情况和趋势的客观反馈，跟踪了解人们对该特派团的看法。在特派团负责人直接通报情况以及与其对话期间，安全理事会应始终注意听取他们对局势的坦率评估。

180. 关于联合国和平行动的规划，小组建议：

(a) 秘书处应大力加强其在当地、国家和区域各级的冲突动态战略分析，以便支持战略和政策制订。在此方面，秘书长应立即利用现有资源设立一个向秘书长报告的小型战略分析与规划团队；

(b) 秘书处应确保特派团的分析与规划工作不仅详细评估政治与冲突动态和平民面临的威胁，还详细评估与气候、地形和基础设施有关的行动挑战，为军事和支助部门之间密切整合及实事求是的规划提供依据，以便维持和平行动部军事厅和和外勤支助部联合批准该计划；

(c) 秘书处应该确保：

(一) 更早启动全系统战略分析与规划，更严格地遵守规划程序，并通过更严谨的局势评估和冲突分析来为此提供协助；

(二) 每个规划程序由一名向秘书长报告并获得授权的高级领导人牵头，并由一个专门的多学科规划小组提供协助；

(三) 如有可能，部署先遣团为实地提供初期规划能力；

(四) 与区域行为体开展实质对话，并在可能时开展联合分析和规划，以便明确了解各自的作用；

(五) 应通过专家分析、改进分析工具和加强特派团规划能力来加强特派团的分析和规划工作；

(d) 应酌情委托在关键决策点开展独立评价，以便客观评估任务执行进展情况和总体局势。

3. 可实现的授权任务和有意义的协商

181. 安全理事会和秘书处有共同责任确保授权任务明确、可信、可以实现。近年来，任务持续时间更长，更具体，有时不太现实或不易完成。在日益艰难的行动环境中，尤其是在安全或政治局势恶化削弱或妨碍执行工作的情况下，许多任务可能也更加难以完成。

182. 秘书处和安全理事会一直无法克服所谓的“圣诞树任务”困境，因为涉及很多具体任务的模板语言经常出现在特派团授权任务中。这一问题始于规划进程初期：内容广泛的技术评估后推出秘书长的全面报告，这又驱动庞大的任务授

权，对具体任务的规定往往是公式化的。这些授权任务使执行期间确定优先事项和排序的工作困难重重，在日趋艰难的情况下，要取得进展，日益困难。

183. 秘书处关于特派团职能的提议应根据对政治承诺的切实评估、联合国和平行动的比较优势和其他情况、当地条件和取得成功的现实前景，安排优先次序。安全理事会在授权特派团任务时，除非有明确、令人信服的理由，并有明确需求且有可能得到及时执行，否则就应避免授权特派团执行某些任务。秘书处和联合国系统提出秘书长的建议时，不应为特定利益的需要，对安全理事会成员进行游说。就许多重要问题而言，特派团初始阶段的各种条件可能不到位，因此，为了在适当阶段应对当地需求有必要采取排定优先次序的序列办法。这可以简化特派团任务和资源分配。

184. 安全理事会在按优先次序授权任务方面已经迈出了一步。小组认为，通常应采用分两个阶段的有序任务授权进程，以便帮助规划更有效的、针对具体局势的特派团，而且所授权任务更切合实际、更加精简并有优先次序。根据这一模式，赋予特派团的初始任务要有整体政治目标、为数有限的初始优先任务和明确的规划任务，这需要秘书长在六个月内根据为数有限的、可实现的任务实施基准提出有先后次序的活动的建议。这种做法可以确保联合国在当地的初始存在，并让秘书处有时间与东道国政府、民间社会协商，并尽可能与冲突各方协商，且与合作伙伴详细评估当地局势。规划人员应开展有压力测试的情景规划工作，确保特派团的授权任务和组成符合实际情况。在六个月内，应向安理会提交特派团活动方面的明确办法和建议，为此要进行明确评估并提供必要的资源和能力。这将为决定授权任务提供依据。若无必要资源和能力，则应当重新审视备选办法，并审查授权任务且做出相应调整。

185. 在任务拟订进程中，秘书处和安全理事会必须在早期经常接触，就局势达成共识，以便促进制订适当的任务授权。小组认为，整个安理会和秘书处最好是以相当非正式的互动形式进行接触，并如下文所述与部队和警察派遣国接触，这种接触可有助于着手解决目前正在经历的若干能力和实施方面的挑战。至关重要是，通过这种持续对话，应该对执行任务所需资源和可用资源作出明确评估，使安理会了解这些情况。然而，在某些情况下，针对突发危机，安理会会决定采取紧急行动。今后在这种情况下，应利用第 195-205 段所述的待命能力或联合国快速部署能力，可以将其作为过渡部队，以便能够及时作出反应，同时在充分了解局势的情况下全面开展两阶段规划和任务拟订进程。

186. 关于任务授权进程，小组建议：

(a) 安全理事会应考虑到需求评估和实施的可行性，在明确分析局势和政治战略的基础上核准授权任务。授权任务必须与能力一致；

(b) 安全理事会应利用按优先次序排定的任务，将其作为一种惯常做法，这包括两阶段的任务拟订进程，需要秘书长在最初六个月期间重新向安理会提出特派团优先任务的建议。

4. 有效的协商和协作

187. 和平进程的顺利落实需要联合国之外的许多行为体做出承诺。

与部队和警察派遣国的三角协商

188. 安全理事会、部队和警察派遣国及秘书处之间的所谓“三角协商”缺乏有效对话，让所有方面都产生了挫折感，并影响了任务的执行。小组认为，为了对授权任务以及为执行任务所需要素达成切实共识，安理会应使部队和警察派遣国及秘书处在早期参与任务拟订进程的框架制度化。这样做符合安理会第1353(2001)号决议、相关主席声明等先前作出的承诺。

189. 关于新的特派团，必须向潜在的派遣国提供必要信息，便于这些国家更好地决定是否提供人员的问题。这样做的目的是与政治和军事代表对话，确保秘书处和潜在的派遣国之间就所需能力交流看法，以便最终承诺实施授权任务和行动构想。提早作出规划可以有更多时间进行这种协商。与此同时，部队组建工作的结果应作为正在进行的规划和可能的任务调整的依据，确保制定计划时对可用能力有现实的了解。

190. 关于延长任务期限，部队和警察派遣国的实地评估通常会提供宝贵的意见供安理会审议，有助于现实地提出任务，并突出重要业绩预期。安全理事会成员、部队和警察派遣国及秘书处应视需要就授权任务的重大变动等与来自各首都的决策者进行高级定期协商。安理会最近在延长任务期限前开始与主要派遣国进行了非正式对话。这种做法应予以维继、加强并使之制度化。

191. 在提出新的行动构想和发出指示前，特派团团长、部队指挥官和警务专员应在早期与特遣队指挥官对话，商讨计划中的对授权任务的调整，确保自上而下对任务变动情况有统一的理解，并确保向总部通报行动指挥官的意见和建议。

与区域伙伴和其他伙伴的协商和协作

192. 行动要取得成功，日益需要联合国与区域和次区域组织从一开始就开展强有力的合作。任务拟订进程应是日益协作性的，还需要各个组织之间的有力协调。如今，联合国和非洲联盟之间是最需要协调的。和平进程的成功落实需要联合国之外的许多行为体做出承诺。安全理事会应当寻求会员国和区域伙伴的建议，并呼吁它们支持执行授权任务，在特派团的成功取决于必不可少的第三方援助时特别需要这样做。

193. 关于确保协商和协作，小组建议：

(a) 安全理事会和秘书处应加强努力，与部队和警察派遣国开展包容各方的有意义磋商，确保一致努力，共同承诺实施授权任务。这种协商应在高层开展，包括视需要与专门人员、专家和来自各国首都的高级军事官员协商；

(b) 安全理事会和秘书处应确保在核准授权任务前与有关区域组织协同密切对话，在部署或将部署区域行动时特别需要这样做。

B. 提高军警人员的速度、能力和业绩

194. 联合国总合了其会员国由其支配的资源。小组磋商表明大家对加强联合国今后和平行动的能力有很大兴趣。这种兴趣现在必须转化为承诺。《宪章》第四十三条¹⁴ 呼吁各会员国作出安排，向安全理事会提供武装部队、援助和设施，以便维持国际和平与安全。现在时间已到，会员国应本着《宪章》第四十三条的精神，支持新安排，调动必要的能力并加强系统，以便在更加严峻、不安全的环境中执行和平行动的授权任务。小组认为今后有重大机会可加强和平行动的能力并改善今后业绩。小组注意到秘书处通过能力发展议程的持续努力。

1. 快速部署能力

195. 部署缓慢是阻碍提高和平行动效力的最大障碍之一。特派团逐步融入艰巨的环境时会在当地面临危险，最初期望很高，随即变成失望、懊恼、愤怒。

196. 安全理事会无常备军可以动用。快速部署的新特派团和应对危机依赖临时解决办法，这限制了国际反应的及时性和有效性。然而，虽然大家一再呼吁建立全球待命后备能力，但终因对可预测性、可用性和费用待关切而一再却步。

197. 真正快速有效的部署能力必然会产生费用，但是，如果能建立更可靠的快速反应系统，挽救生命，制止新出现的冲突，就很有可能避免之后开展更大范围的、代价更高的应对行动。作为全球-区域促进国际和平与安全的伙伴关系的更广泛愿景的一部分，小组认为，联合国应与合作伙伴密切协商，确定应对今后快速出现的危机所需的最低程度的基本快速部署能力。小组认为，秘书处和会员国应商定一套工具，让安全理事会用来应对危机，包括利用联合国和非联合国的能

¹⁴ 《联合国宪章》第四十三条规定：

- “1. 联合国各会员国为求对于维持国际和平及安全有所贡献起见，担任于安全理事会发令时，并依特别协定，供给为维持国际和平及安全所必需之军队、协助及便利，包括过境权。
- “2. 此项特别协定应规定军队之数目及种类，其准备程度及一般驻扎地点，以及所供便利及协助之性质。
- “3. 此项特别协定应以安全理事会之主动，尽速议订。此项协定应由安全理事会与会员国或由安全理事会与若干会员国之集团缔结之，并由签字国各依其宪法程序批准之。”

力。这应包括至少四种模式：(a) 小型的联合国快速增援/部署能力；(b) 危机时人员和资产转移安排；(c) 可快速部署的联合国综合总部；(d) 国家和区域待命安排。

联合国的快速部署能力

198. 自秘书长于 1948 年首次提议建立联合国常设能力以来未取得重大进展。近 70 年后，联合国仍没有任何形式的常备军事能力，只有小规模警察能力可以对外地的警务规划或总部职能提供短期支持。联合国由于没有自己的待命部队或自行部署和自我维持的部队，所以一直无法接近卜拉希米报告中确定的关于传统特派团 30 天和复合特派团 90 天的快速部署目标。除少数情况下会员国自行部署了能力很高的自我维持部队外，联合国特遣队的平均部署时间为六个月。小组认为，需要向联合国提供最起码的能力，以便在危机时增援特派团，并更迅速地建立新的特派团，而无论是直接部署还是接替过渡部队。

199. 应考虑建立联合国的“先锋”能力，使联合国能够派出快速反应军事部队进驻新的任务区，或增援现有特派团。本组织应当能够依赖小规模的、专门的区域先头特遣队，这种特遣队可从一个区域中心派出并自我维持达 180 天。秘书处应拟订备选方案，为一批特派团组建一支小规模、专门的区域战略后备特遣队，使其处于待命状态，需要时还可以同一个快速部署的总部一起作为新特派团的先头部队部署。维持这种特遣队的费用可以由所指定区域的各特派团分摊，部署后，则部署费用将由接收特派团承担，或由新特派团利用初期承付款承担。

200. 为了便利联合国的快速部署，还应利用现有特派团人员和资产。特别是在一个区域内，由一个特派团向另一个特派团或向新的特派团提供协助，这是今后的一个重要工具。但是，这种办法需要派出特派团和接收特派团及东道国在早期作出详细的应急规划和准备，并得到有关部队派遣国的同意。这种事先协商达成、最好是区域性的框架需要联合国事先解决各种后勤、行政和预算方面的制约。西非区域快速反应部队的经验为所需规划提供了一个可靠的框架。

201. 联合国应当能够至多在任务授权后 8-12 周内部署充分运作的文职、军事和警察总部综合团队。根据需要，这种团队里应有特派团高级领导人、军事和警察指挥和规划人员，有文职人员，包括政治、人权、后勤和行政人员，配有设施、车辆和保护用品。这种团队部署时应结合采用第 319 段提议的特别行政措施。这一团队应如第 177 段所述为规划目的作为第一阶段部署，或作为一个自我维持的多部门特派团总部的先遣队，协助规划和接收特派团主体。

待命安排

202. 今后需要在国家待命安排的基础上建立区域或会员国快速反应能力的可靠系统。若部署缓慢、能力较低的联合国和平行动不是应对危机的一个可行办法，则这样一个系统将为安全理事会提供重要的第一反应能力。除了利用每个会员国

的国家能力承诺外，这种做法今后应立足于并支持发展现有的和新出现的区域能力，如非洲待命部队和欧洲联盟战斗群。从中期看，秘书处应鼓励所有区域建立待命能力，作为今后集体反应的基础。

203. 若需要做出持久的国际反应，这些第一反应能力也可以同过去一样作为“过渡部队”，直到联合国能够调动并部署联合国后续和平行动。国际快速反应努力迄今都是临时性的，每次都要从头做起。联合国应该开始与各伙伴合作，更具体地界定从作出第一反应到部署联合国特派团的过渡框架和标准。

204. 这应包括已部署的部队“换帽子”成为联合国“蓝盔”的安排。最近，该模式的经验显示，这样做使联合国系统承受繁重的后勤负担，因为联合国系统本来适合于不同的部队组建模式。秘书处应同区域组织接触，共同认识“换帽子”问题，包括业绩、行为和问责及后勤支援要求问题。在某些情况下，必须评估各方和当地民众对以前可能参与执行行动的部队“换帽子”的看法。这些问题需要从一开始在筹备过渡时就予以考虑。

205. 过去主要由于担心费用，待命安排一直摇摆不定，今后的框架需要直接面对这一问题。在某些情况下，可能需要联合国根据具体情况提供扶持性协助和资源，为安全理事会核准的快速反应提供支持。小组在第三节 C.1(加强全球-区域伙伴关系)中建议向非洲联盟提供这种扶持性协助。

206. 关于快速部署，小组建议：

(a) 秘书处应提出关于联合国“先锋”能力和可快速部署的新特派团综合总部的建议供会员国审议；

(b) 秘书处应与会员国和区域组织就组建快速部署部队(包括作为过渡部队)的区域和全球能力的备选方案进行协商，并拟订建议分发给会员国。

2. 调动更快、更好的能力

207. 在制定上述联合国快速部署备选方案的同时，必须推动秘书处加速常规部队和警察的组建工作。秘书处应深入分析当前部署缓慢的原因，并向安全理事会和大会提出各种备选方案，概述利用各种其它措施或资源可减少部署时间情况。秘书处不应回避提出改变政策、资源和政治支持的建议，以期促进消除持续存在的瓶颈，包括在支持部队和警察派遣国的部署前准备工作中的瓶颈。

208. 为联合国特派团配备军警能力的工作不应仅被视为一项技术工作。这项工作既涉及政治动员，也涉及部队组建。要取得进展，需要政治承诺和支持。和平行动是政治伙伴关系，不能期望仅由秘书长承担组建部队的责任。只要军事部队得到授权，安全理事会，包括其常任理事国和选举产生的理事国，应当随时准备积极支持秘书长通过各种外交渠道提出的请求。秘书处最近以更具有战略性的眼光组建部队的举措是一个可喜的步骤，必须为此拨出充足的资源。

209. 由于为扩大人员来源作出了坚定不移地努力，为维持和平献力的国家数目一直在增加。最近支持更多参与维和行动的高级别政治努力是一项可喜的发展，应该持续下去。鉴于特派团日益需要获得更先进的能力，许多很有能力的国家献力减少的趋势必须扭转。

210. 小组认为，特别重要的是，安全理事会常任理事国的部队应参加联合国维持和平行动，包括参加负有保护平民任务的行动。这种军事参与将有助于在本组织的集体努力中恢复会员国之间的充分伙伴关系，并向全体会员国发出强有力的信息，反映安理会对行动的信心。这将提醒冲突各方及其支持者注意，安理会致力于特派团的成功并愿意尽力解决冲突。这可能大大提高联合国总部审议政策的质量并增强实地的成效。

211. 联合国费用偿还制度是迎接未来挑战的一个独特框架和一个重要工具。除最近增加了费用偿还费率外，还设立了一个新的奖励框架，奖励那些在较危险环境中承担更多风险者以及快速部署关键使能能力者。秘书处应迅速行动，实施这些奖励，以免失去动力。小组认为，时机已经成熟，可在现行费用偿还制度内拟定一个费用偿还框架，不仅偿还提供人员和设备的费用，而且也偿还为执行某项特定任务提供部队能力的费用。正如 2012 年发布的高级咨询小组关于向部队派遣国偿还费用比率和其他相关问题的报告所指出的那样，要采取这种做法，就需要为执行具体任务或提供具体服务制定明确的培训、业绩和设备标准(A/C.5/67/10, 附件, 第 91 段)。下文讨论的业绩标准的制定应该继续下去，初步把重点放在专业职能方面。

212. 最近的维和情况证明，女性军警人员能发挥关键作用，帮助在当地社区联系妇女和女孩并获得其信任，了解和确定她们独特的保护需要，使和平行动的反应具有针对性。然而，女性军警人员部署得很少，在军事人员中占 3%，在警务人员中占 10%。这些数字反映了参与国家军队和警务的妇女数字普遍较低。部队和警察派遣国应实施关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划或制定此类计划，并加倍努力，增加在国家安全部门任职的妇女人数。秘书处应通过探讨诸如偿还费率等奖励办法，制定注意到性别问题的部队和警察组建战略，处理女性军警人员的征聘、留用和晋升问题。

213. 秘书处必须充分将人权筛查政策(2012 年通过)纳入部队组建进程。小组回顾说，会员国有责任确保人员和特遣队不违反国际人权法或国际人道主义法。秘书处应要求部队和警察派遣国提供最新资料，说明相关的国家甄选及部署政策和程序。

专门支助一揽子方案

214. 用于提供紧急基础设施、医疗和机动性解决方案的专门能力，是联合国最难通过常规进程予以调动的能力。小组认为应建立一种制度使会员国能贡献军警

或其他方面的短期或中期专门能力，以在特派团开办阶段实现一个特定的关键产出、完成一项有时限的任务或提供一种具体的服务，或是在一个新阶段期间提供基本服务。例如，可利用专门支助一揽子方案修理一个简易机场、修复一个关键建筑物、港口、电力设施和特派团必不可少的其他基础设施，或提供临时的空中桥梁或战略或战术空运能力。这些可作为给特派团的捐助提供，也可平行于特派团提供。联合国方面将需要具有创意的行政支助解决办法对此加以促进。部队派遣国、秘书处和提供专门装备或资源的第三方之间的“三角伙伴关系”安排代表了今后的另一种重要协作模式。增加使用“支助提供方”特遣队专门负责提供营地服务、给养分发或例行护送等，是另一种支助选项，可使步兵单位和专门单位腾出亟需的能力执行其规定任务。

215. 医疗后送能力是一个特别重要的需求。在更危险、偏远的特派任务环境中，特派团的部署必须预见到从一开始就有人员伤亡的可能性。在这方面，逐步建立医疗能力的传统做法是不够的。及时可靠的医疗后送和伤员后送应是特派团开办期间的一个优先事项，而且必须在整个特派任务期间都持续保持优先，夜间飞行能力也是如此。各特派团都必须在这种安排到位之后，才应被评估为已达到初始行动能力。应为伤员后送和医疗后送建立明确的能力标准。

216. 关于调动更快、更好的能力，独立小组建议：

(a) 秘书处应向安全理事会和大会提出选项，概要说明采取进一步措施或投入更多资源能缩短部队组建及部署时间的情况；

(b) 安全理事会为联合国部队组建进程提供强有力的政治支持。每当授权派遣军事部队时，安理会成员都应通过所有外交渠道积极支持秘书长动员部队及警察的努力。这应通过配备适当资源的战略部队组建能力得到进一步加强；

(c) 安全理事会成员，特别是其常任理事国，以及具备所需能力的其他会员国，都应主动为联合国行动提供部队，以使特派团具备基本能力，并表明它们的决心，尤其是支持保护平民的任务的决心；

(d) 秘书处应寻求会员国提供文职和军事方面的专门支助一揽子方案，利用各国短期提供的注重特定任务的能力；并考虑进一步扩大部队及警察派遣国、秘书处和第三国之间的“三角伙伴关系”安排；

(e) 秘书处和大会应继续推行部队及警察派遣国费用偿还办法的进一步渐进改革，尤其是制定备选方案，不仅按会员国提供现有装备和人员数目偿还费用，而且也向会员国偿还提供特定能力的费用。秘书处应立即落实现有额外费用的报销；

(f) 秘书处应制定注意到性别问题的部队及警察组建战略，具体做法包括鼓励部队及警察派遣国为执行安全理事会第 1325(2000)号决议制定和(或)执行国家行动计划。

3. 实地业绩

217. 特派团实地业绩不如合理预期时，联合国受到严厉批评，使本组织和派遣国的声誉都受到损害。虽然联合国大多数人员表现良好，但少数表现不佳者却十分显眼，而且已采取的措施不足以增强业绩。军警人员的业绩是会员国和秘书处的集体责任。

218. 安全理事会、秘书处和部队及警察派遣国之间加强“三角合作”，是一个重要机会，通过对授权和所要求任务的共同理解，提高业绩。增强互动协作，应在促使各方对特派团宗旨、行动构想、具体部队需求和接战规则作出承诺。此后，那些承诺派遣人员的国家在派人之时就对所期望的内容有一个明确了解。实地局势急剧变化、需要特遣队执行新任务时，特派团领导必须就特遣队态势和活动需要作出的任何改变与特遣队指挥官互动协作，而且秘书处也要与部队及警察派遣国常驻代表团互动协作。联合国需要加强努力改进能力发展和业绩，办法是把秘书处今后五年持续开展的各线工作纳入一个全面框架，包括：

(a) 今后需要的可衡量、基于效果、注重业绩的标准，特别重点是专门能力制定业绩标准，例如医疗能力；

(b) 在会员国支持下，以结构化方式推出与会员国共同制定的《联合国军事单位手册》。在联合国警察战略指导框架最后确定后，也需要类似的协助；

(c) 针对特定特派任务的部队需求说明和部队派遣国导则必须为动态型，按每个特派团的要求定制，避免千篇一律的做法。这种要求应依据具体任务规定和国家具体情况设定每支部队的具体能力标准。它们应是部队组建对话的依据，并与部队派遣国导则一并签署，作为现有谅解备忘录的一部分；

(d) 在维持和平行动部和外勤支助部之内设立的维持和平战略伙伴关系办公室协助与部队和警察派遣国就有限的一批问题开展改进业绩对话。应进一步增强该办公室的能力，以涵盖业绩评估，而且必须改进对纠正措施的系统跟进；

(e) 支持部队及警察派遣国筹备部署的部署前访问应更系统地进行，把部队需求用作依据，以协助派遣国提供适合的培训、装备，做好其他准备。除装备检查外，还应在实地对各部队进行定期业务评估；

(f) 加强业绩不良案件审查制度，在保护平民任务的背景下特别如此。所有不执行命令的案件都应在审查后提出正式问责报告；

(g) 改进信息管理和分析系统。

219. 业绩的责任在于领导和指挥人员。特派团领导必须设定明确的预期，在必要时特派团团长沙必须与总部一道向部队及警察派遣国常驻代表团提出业绩问题。

一贯业绩不佳者应予正式警告，如无改进则应遣返。处理业绩问题的承诺应反映在外地和总部所有管理人员和指挥人员的个人业绩记录中。

220. 然而，限制性条款的使用和国家控制严重妨碍了外地指挥官确保业绩的能力。在有国家表示愿意提供特遣队时，秘书处必须参照其部署价值权衡具体的限制性条款，而且在限制性条款有碍业绩时，必须有意愿对这种特遣队加以拒绝。在外地，除一开始已经被接受的国家限制性条款外，不能容忍任何进一步限制性条款。任何这种限制都应知会联合国总部，而且应就一支特遣队的继续部署是否可行作出决定。部队指挥官和警察专员应记录不服从命令的情况并在发生这种情况时将其报告给总部，而且要定期提供一份全面总结。

221. 及时、优质、可供行动的信息对于有效运作至关重要。联合国长期以来一直应对各种挑战，努力改进其战术信息系统，帮助妥善了解局势和一致的行动格局。各特派团承受着超负荷的报告任务，而这种报告的总和却往往无法产生必要的信息和分析。小组坚信，联合国秘书处需要大力改革特派团内部信息和分析结构及系统的运行方式，大幅度精简报告，实行更有效的信息管理，显著增强分析能力。可以通过低成本但有效的工具对此加以补充，以协助特派任务区内对局势的了解和分析。小组呼吁所有会员国，包括东道国政府，分享可能涉及联合国人员安全的信息。

222. 关于军警人员的能力发展和业绩，小组建议：

(a) 秘书处与会员国应把现有举措整合成一个单一的具有一致性的能力和业绩发展框架；

(b) 加强指挥和控制：

(一) 在甄选部署到维持和平特派团的部队的过程中，为了确定是否部署某一支特遣队，应明确考虑到国家限制性条款；

(二) 除秘书处在开始时已接受限制性条款外，不应容忍任何追加的限制性条款，而且特派团必须向秘书处呈报这些情况；

(三) 部队指挥官和警察专员应记录不服从命令的情况并将其向总部报告；

(c) 在情况突变和在外地需要新水平的业绩时，秘书处应向部队及警察派遣国清楚说明改变后的要求，而特派团领导则应同特遣队进行类似的沟通；

(d) 秘书处应审查外地特派团中的报告和信息管理流程，以制作及时、优质、可供行动的信息并减轻报告负担。

4. 机动性和灵活支助

223. 增强军警能力机动性和反应力的一个关键因素是适应行动环境的有效后勤支助系统。没有这样的系统，人员就无法充分部署、保留或撤出。在当代和平行动中，联合国在外地的后勤系统和结构都受到严重压力。装备及供应标准和自我维持要求都不符合当今的现实。民用后勤补给线很难支持比较分散的行动，这些行动缺乏所需要的机动性，一些更小的团队分散在大片的行动区。一些特有困难使挑战变得更加复杂，其中包括征聘和部署缓慢、可靠备用能力缺乏、可互操作单位缺少以及国家限制性条款。限制性预算使情况变得更加糟糕。在目前的制约下，这个系统被推到极限，甚至有时超过了极限。行动及后勤支助构想必须完全同步，以确保特派团行动构想在高节奏、不安全的环境中切合实际。

224. 会员国和秘书处需要为今后界定一个新的联合国后勤支助模式，以加强在大范围、严峻、不安全环境中的战术应变能力。这可能会更加依赖军事使能资产和后勤以及第 214 和 215 段所描述的专门支助能力。这种对话还应考虑到通过商业提供方或联合国项目事务厅交付服务过程中的最新创举以及增强的以业绩为基础的商业合同。需要以另一种清晰眼光看待现状，以评估所需要的改变以及所涉费用问题和所要求的问责控制。这一对话应为特遣队所属装备工作组下次会议奠定基础，使该次会议能讨论与装备有关的问题。

225. 与此同时，秘书处和会员国应处理现今制约外地更大机动性的若干紧迫问题。应审查和更新关于住宿标准和使用军用飞机的现行政策方针和做法，以支持更机动的行动。会员国和秘书处应就住宿标准商定一个明确定义，以尽量减少对硬墙宿舍的依赖，这种宿舍会显著拖慢部署，并限制机动性。

226. 军用飞机作为一种昂贵且难以调动的资源，并未总是得到最大化的使用。鉴于当代特派团的需求，秘书处应找出和消除制约军用飞机使用的因素，特别是用于行动和医疗紧急情况，办法是修订其航空业务风险管理政策以及审查如何把国际民用航空组织规则和其他规则应用于苛刻行动环境中的军事资产。如果特派团行动构想要求动用军事通用直升机，而且实际有此需要，部队指挥官应有更大的权力直接分派军事通用直升机任务。协助通知书应与有关会员国一道审查，以快速短期调动军事航空资产满足行动需求。

227. 应在各特派团之间加强支助资源的协调，以期交付更灵活、效率更高的行动成果，在现今特派团集中的地方，例如中非和东非、西非和中东，特别需要这样做。为特派团后勤支助建立区域性供应链网络和改善特派团之间运输及协调协调的努力，是使和平行动现代化的重要机会。这种努力应得到特派团各级、联合国总部和会员国的支持。

228. 小组呼吁加强特派团军警及实务部门与特派团支助部门之间的协作。不必要的形式主义、流程和官僚作风应让位于实行简化流程、更透明程序和决策的新

承诺，因而改进成果问责，同时保障资源。这种承诺应得到联合国总部和会员国根据第三节 D.1(有求必应、接受问责和注重外地的支助)中提议给予的支持。

229. 关于确保更灵活的外地支助，小组建议：

(a) 鼓励会员国与秘书处合作，为在不安全高节奏业务环境中开展行动的联合国特派团开发一种今后的后勤支助模式，以增强战术机动性，增强对使能资产的军事控制；

(b) 秘书处和会员国应重审住宿标准，增强战术机动能力，消除军事航空限制，以开展更机动的行动，同时继续与会员国一道力求更多利用协调一致的调动规划，并在可行情况下建立区域供应链网络。

5. 全球培训伙伴关系

230. 121 个派遣国的 106 000 名军警人员在实地部署，培训应是联合国维和行动的一个主要优先事项。然而，培训资源严重不足。联合国应发挥中心作用协调加强全球培训伙伴关系。若干结构单元已经到位，现在已有维持和平行动部综合培训处以及由会员国主导的团体，例如国际维持和平培训中心协会等。秘书处为和平行动提出了一个新的培训架构，需要会员国之间进一步加深伙伴关系，并从中心进行更多协调。联合国培训系统依靠会员国提供它们自己的培训，然而提供培训的能力却千差万别。要加强全球培训伙伴关系，应以健全的培训认证制度为基础，帮助会员国在相互协助方面作出匹配安排，由具备资源的国家向缺乏按照联合国标准进行部署前培训能力的国家提供协助。小组认为，秘书处应在指导这一努力的过程中发挥更大的作用，对会员国予以支持；综合培训处应为管理这种培训伙伴关系建立一种小型的认证和伙伴关系能力。

231. 秘书处应协助会员国更新它们关于“新基本知识”的培训，在更具挑战性环境中维和人员都必须掌握这些知识，包括夜间巡逻、车队安保程序、反简易爆炸装置和反伏击训练、警察和军事部队互操作性训练以及建制警察部队和军事特遣队联合演习。这应与区域组织培训人员密切协作进行，以确保资源得到最大限度的利用。另一条建议是开设初级指挥官培训课程，因为在分散的和平行动中这类军官有很高的期望。会员国提供的培训，包括通过“巡回培训小组”概念进行的培训，应依据部队指挥官和部队派遣国确定的优先事项定期更新，并得到更可靠资源配置的支持。

232. 性别平等问题和人权应纳入所有相关培训单元，包括高级管理人员的培训单元，并应被纳入认证制度中。特派团中强制性上岗培训应包含针对具体情况和基于场景的性别平等培训，并应充分反映所有人员的人权责任。

233. 关于加强培训伙伴关系，小组建议：

(a) 秘书处应支持会员国建立以培训认证制度为基础的强有力全球培训伙伴关系，使会员国的有限资源得到有的放矢的使用；

(b) 培训努力应越来越多地针对更困难环境中联合国维和的“新基本知识”，并侧重于影响到外地安全性和有效性的业务缺口。应加强巡回培训小组，以帮助加强这种培训努力。

C. 把政策付诸实践

1. 加强全球-区域伙伴关系

234. 《宪章》的起草者们具有先见之明，在第八章中列入了“区域办法”的作用。¹⁵ 区域实体已逐步显现为对冲突动态和区域政治具有相当影响力的重要行为体。虽然联合国和平行动长期与区域实体协作，但联合国现应加强这些伙伴关系，并将其不断变化的层面纳为日益具有全球性和区域性的和平与安全架构的一部分。秘书长在最近关于“共建和平：打造维持和平伙伴关系”的报告(S/2015/229)中明确承诺建立务实、有原则的伙伴关系，这是必须做的事。

235. 如先前在第 53 至 58 段中所讨论的那样，小组确信联合国有必要为维护国际和平与安全的未来全球及区域架构制定集体愿景。这一愿景应充分利用比较优势并确立联合国与区域组织的相互义务。虽然这将是一个长期进程，但现在就应开始，而且一开始就应为今后国际危机管理及对策提出令人信服的愿景。联合国可以发挥重要作用，指导制定这样一个框架，以支持落实《联合国宪章》宗旨和原则，并使安全理事会具有更多的手段来应对今后的危机。

236. 小组认为，秘书长的作用是开始为这样一种愿景建立共识，并为在今后 10 年实现愿景提出路线图。安全理事会可通过其与区域组织理事机构不断演进的关系在实现这一愿景方面发挥重要作用。联合国秘书处应在其对区域伙伴的了解和与区域伙伴的关系的基础上再接再厉，并在评估不断演变的冲突和规划新特派团时酌情加强与它们的协作。联合国外地特派团和特使应采取与区域伙伴协作的办法，以建立业务伙伴关系。

237. 联合国驻非洲联盟办事处在加强联合国-非洲联盟在政策、机构和业务层面伙伴关系过程中发挥作用是显示所能取得的成果的一个突出的范例。通过联合国和平与安全布鲁塞尔联络处，还同各欧洲机构和欧洲会员国建立了强有力的关系。

¹⁵ 《宪章》第五十二条规定：“本宪章不得认为排除区域办法或区域机关、用以应付关于维持国际和平及安全而宜于区域行动之事件者；但以此项办法或机关及其工作与联合国之宗旨及原则符合者为限”。

应在第 68 段提议的北非和西亚预防性外交区域办事处之内设立面向阿拉伯国家联盟的联络职能，并应酌情加强与其他区域组织的伙伴关系。

238. 关于扩大区域伙伴关系，小组建议秘书长在拟议的北非和西亚预防性外交区域办事处之内设立面向阿拉伯国家联盟的联络职能。秘书长应酌情与其他区域组织建立联络安排。

非洲战略伙伴关系

239. 即便制定了更广阔的愿景，联合国仍应与有兴趣也有能力建立强有力伙伴关系的区域伙伴如当今的非洲联盟共同前进。非洲在联合国和平行动中的中心作用显而易见：62.5%的联合国和平行动和 87%的联合国维和部队军警人员都在非洲，而且 80%以上的年度维和预算用于在非洲的各个特派团。过去十年中，非洲联盟及其区域经济共同体/区域机制一直在努力建立统一的非洲大陆和平与安全架构，包括未来建立非洲待命部队和非洲应对危机快速反应部队。

240. 非洲联盟和区域经济共同体/区域机制最近在中非共和国、马里和索马里等国的经验显示，在非盟旗下行动的非洲部队的能力、可靠性和自信日益增强。这一经验表明，区域和邻国部队作为首批响应者十分重要，它们往往肩负政治承诺，了解背景情况，并与区域政治势力和力量有直接联系。然而，正如本区域内的许多人警告的那样，当邻国的国家利益可能有悖于和平努力的预定方向时，区域参与管理冲突局势也有潜在的政治风险。

241. 联合国-非洲联盟伙伴关系过去十年来取得长足进展。在中非共和国、马里、索马里和苏丹(达尔富尔)开展了若干针对具体特派团的特设协作。在西非和其他地方的联合预防努力也取得了成功。这些业务活动一直得到联合国十年能力建设方案的支持，并获得联合国驻非洲联盟办事处的技术援助和政治支持，以及欧洲联盟和非洲联盟的其他会员国伙伴的支持。

242. 联合国与非洲联盟和平与安全理事会和非盟委员会应将伙伴关系视为对所有组织都有真正价值的战略工具。它们在确认安全理事会在处理国际和平与安全事项方面具有首要地位的同时，还应肯定各种不断演变和相辅相成的作用，这些作用可以凝聚各组织的能力、影响和经验，确保对各种情况作出一致反应。这不仅要求改变形式也要求改变做法和态度，从而使各组织认识到各自独有的比较优势，如对其加以共同利用，可更有效地解决共同的问题。

243. 联合国-非洲战略伙伴关系应立足于下列合作原则，这些原则也可作为联合国未来与区域组织开展其他互动的基准原则：协商决策和共同战略；基于各自相对优势的分工；联合分析、规划、监测和评估；综合应对冲突周期，包括预防工作；透明度、问责制和尊重国际标准。

244. 应通过更多地进行有意义的定期互动和磋商，进一步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，以便对冲突形成共同理解和制订共同的应对战略。这种战略应基于全面分析各组织在预防和应对方面的相对优势，规定联合国、非洲联盟和区域经济共同体/区域机制的角色和责任划分。这在和平行动的规划阶段更为关键。如预计由联合国和平行动接替非盟领导的行动，那么就应及早确定基准，确保有效过渡。

245. 联合国秘书处和非洲联盟委员会应与区域经济共同体/区域机制合作，也许可通过联合开展年度前景扫描活动等方式，尽早预防潜在冲突。它们应早日共同分析现有和新出现的对和平与安全的威胁，联合规划能反映各组织最适当的责任和作用，包括在调解努力中的领导和支持作用的对策。协调机制应促进各组织在一国的驻留和行动的战略一致性。

246. 小组听取了对联合国安全理事会的批评，即批评安理会不愿以支持非洲联盟驻索马里特派团的同样方式，为根据其授权部署的非洲联盟马里特派团和中非共和国特派团提供后勤和其他支助。非洲联盟认为，非盟在对冲突和危机局势进行干预时，其行动代表了联合国安全理事会，因此，联合国有义务提供联合国摊款。其他人则认为，安全理事会不能接受为其授权的每一项行动供资的义务。然而，如缺乏支持非洲联盟和平支助行动的持续、可预测和灵活的筹资机制，非盟行动的持续性和有效性显然会受到损害，而这反过来也会影响接替这些行动的联合国和平行动的效力。

247. 小组确认，非洲联盟已作出承诺并采取步骤，提高了其成员对非洲联盟和平支助行动的摊款，并为此目的寻求替代供资来源。小组鼓励为此作出进一步努力。小组还注意到，秘书长计划与非洲联盟联合开展总结经验教训活动，审查和评估现有的各种机制，以改善安全理事会授权的非洲联盟和平行动经费筹措的可预测性、持续性和灵活性。该联合活动应该是一个推进上述目标的机会。

248. 小组回顾非洲联盟-联合国支助非洲联盟维和行动方法小组 2008 年报告(普罗迪报告)的各项建议(见 [A/63/666-S/2008/813](#))，并建议在个案基础上使用联合国摊款支持安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动，包括支付部署军警人员的相关费用。这应可补充非洲联盟和(或)非洲会员国的供资。任何获得联合国摊款的非洲联盟和平支助行动也应视需要得到联合国秘书处外勤支助部及其服务中心的必要支助。

249. 关于在非洲的战略伙伴关系，小组建议：

(a) 应在个案基础上使用联合国摊款支持安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动，包括支付部署军警人员的相关费用，以补充非洲联盟和非洲会员国的供资；

(b) 任何获得联合国摊款的非洲联盟和平支助行动应定期向安全理事会提交报告，并向本组织提交适当的财务报告，并充分遵守人权尽责政策和联合国行为和纪律框架等联合国标准；

(c) 联合国-非洲联盟战略伙伴关系应立足于下列合作原则，这些原则也可作为联合国未来与区域组织开展其他互动的基准原则：协商决策和共同战略；基于各自相对优势的分工；联合分析、规划、监测和评估；综合应对冲突周期，包括预防；以及透明度、问责制和尊重国际标准。

2. 社区参与

250. 许多冲突后环境都有存在过渡政治安排、政党软弱无力和精英主导和平进程等特征。通过与当地民众结为伙伴开展合作，并酌情充当地方社区和东道方当局之间的桥梁，联合国和平行动能帮助推进更包容的政治进程，解决社会凝聚力、不平等和边缘化等问题，也有助于实现更可持续的和平。

251. 为此，联合国和平行动必须认识到，冲突在当地的表現往往多种多样，民众经历冲突的感受各不相同。和平行动必须通过定期与当地民众互动，了解当地冲突的动态。

252. 许多联合国和平行动已与当地民众和社区开展密切合作。它们支持当地的解决冲突举措，加强民间社会平台，并通过速效项目为社区提供一些支助。此外，有些和平行动最近采用了创新工具，包括就和平行动的作用和影响进行当地民意调查。政治事务、民政事务、人权和保护、选举、新闻等部门的本国工作人员往往站在特派团工作的“前线”，在扩展和平行动影响的广度和深度方面发挥着重要作用。某些情况下，在联合国军事基地担任社区联络助理的本国工作人员帮助特遣队在保护平民和开展其他任务方面与当地民众互动协作。

253. 然而，联合国和平行动仍在与当地民众开展更有效互动方面面临若干挑战。第一，部署的和平行动往往覆盖辽阔的地域，因此难以接触到散居各地的民众。第二，确定谁能真正代表当地民众发言不是一件容易事，因此会倾向于与小圈子打交道，圈内人讲英语或法语，说国际社会熟悉的行话，但可能在当地缺乏根基。第三，和平行动如何才能帮助民间社会推进政治进程并不总是十分明确。许多所谓的国家协商进程既没有全国触角，也不具有真正协商性质。第四，和平行动与民间社会组织的互动关系除非行事透明，否则可能引起东道国政府的关切。

254. 若干当地社区行为体和民间社会代表向小组表示，他们觉得联合国人员显得疏远、淡漠，难打交道。他们注意到，维和人员往往缺乏培训，不知如何救助遭受创伤的人，而语言障碍往往会加剧交流困难。一些人表示关注和和平行动没有花足够的时间了解现有的和平和保护能力以及减缓冲突的机制，只是简单地用外来结构取代当地结构。

255. 和平行动仍要有所作为才能与当地民众建立有力的沟通渠道。和平行动不应仅仅征求当地民众的意见，而应积极地让他们参与自己的工作。各和平行动都应积极与联合国国家工作队和民间社会行为体等当地社区密切合作，以便制订在特派团周期各个阶段的社区参与战略。在制订战略时，各特派团都应有机会利用必要的当地、文化、语言和国家专门知识。战略应包括设立论坛，以便特派团高级领导能与妇女、青年、宗教和其他领袖等当地社区人士定期开展有组织的互动，对方则能对特派团的工作提出反馈意见。应确定资源，用以定期就特派团和实现特派团目标方面的进展情况委托进行独立的当地民意调查。应将地方观点纳入政治战略考量，并将其用于正式和非正式决策。当地的参与和反馈也应用于衡量特派团的影响，这对确保特派团不造成任何损害或视需要纠偏尤其重要。可更有效地调动已发挥关键作用的联合国志愿人员(志愿人员)，在特派团任务的所有方面加强与国家行为体和当地社区的互动，并协助国家能力发展。

256. 关于促进社区参与，小组建议：

(a) 特派团制定战略，促使社区参与特派团周期的各个阶段，包括评估、分析、规划、执行、审查和评价阶段，并更多地利用本国工作人员的资源来设计和执行这些战略；

(b) 秘书处与联合国志愿人员方案密切合作，通过更多地利用各职业群组的志愿人员等方式，进一步将他们纳入特派团社区联络工作，并进一步发展当地能力。

3. 落实妇女与和平与安全议程

257. 尽管在推进妇女与和平与安全方面已有强有力的规范性框架，但仍有许多障碍，妨碍全面执行安全理事会第 1325(2000)号决议及后续通过的 6 项相关决议。其中的主要障碍是缺乏国家领导力，不能使妇女与和平与安全议程成为国家的政治和治理优先事项。除其他外，下列挑战限制着联合国和平行动充分落实该议程：

(a) 存在普遍的错误观念，认为妇女与和平与安全是“妇女问题”，只能由妇女解决，而不是将之视为一个由男女乃至全社会面对的和平与安全问题；

(b) 妇女和女童在冲突局势中的具体经验、权利、需要和角色往往未列入初步分析和评估，因而也未纳入指导特派团设计和任务制定工作的具体战略；

(c) “性别平等问题”往往被例行分配给性别平等单位的工作人员，而没有归口由所有相关职能部门负责；

(d) 特派团和总部缺乏足够的政策、实务和技术能力支持特派团的性别平等工作；

(e) 特派团缺乏支持开展性别平等活动的资金，使其与当地民众特别是与妇女和女童有效互动的能力受到限制；

(f) 最高层和特派团各级文职和军警人员以及总部的承诺程度参差不齐；没有将性别平等和提高妇女地位以及妇女与和平与安全议程之间的协调统一视为所有工作人员的责任；

(g) 针对妇女领袖和妇女民间社会组织开展的外联工作往往既不定期也不正式，高级别尤其如此，错失了推动妇女参与协助特派团工作的关键机会。由于未能与妇女密切合作，特派团丧失了帮助她们发挥才干，在特派团撤离时成为伙伴和领导人的机会；

(h) 尽管安全理事会每年都进行关于妇女与和平与安全的辩论，但在年内其他时间，包括在制定任务和进行延期协商期间，没有连贯适用该议程，秘书处和特派团高级领导在提交安全理事会的简报和报告中也没有对这些问题予以重视，从而使连贯适用议程的问题更加严重。

258. 应在特派团规划、任务制定、实施、审查和特派团缩编进程的整个过程中进行敏感对待性别问题的分析。这就需要第 173 段所要求的分析和规划能力和特派团具备必要的性别平等和冲突分析能力，并借鉴当地妇女领袖、妇女组织、相关联合国实体和其他伙伴的专门知识。

259. 应将性别平等专家纳入特派团所有需要性别平等知识和经验的职能部门。性别平等高级顾问一职应设在秘书长特别代表办公室内，直接向特别代表报告。性别平等高级顾问应与特派团各构成部分的首长和性别平等专家密切合作，负责在战略一级就将性别平等观点纳入特派团活动，包括纳入特派团各构成部分的规划、分析和咨询服务等问题，向特别代表和特派团高级领导提出建议，并负责拟订和监测整个特派团的妇女、和平与安全行动计划。性别平等高级顾问还应在和平谈判战略、特派团公共外联和取得具体的性别平等成果方面推动提高妇女地位。

260. 鉴于联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在领导和协调联合国系统的性别平等工作方面所发挥的作用，联合国和平行动应有充分机会从妇女署、政治事务部和维持和平行动部获得政策、实务和技术支助，以执行安全理事会第 1325(2000)号决议。应为特派团提供充足的方案供资，以便利特派团开展敏感对待性别问题的活动，包括支持当地妇女参与特派团活动及和平进程并缔结伙伴关系。特派团应与联合国国家工作队和其他可获得方案供资的伙伴密切合作，支持优先执行安全理事会第 1325(2000)号决议和后续相关决议。

261. 为加强对落实妇女与和平与安全议程方面的问责，秘书长与特派团团长之间的契约应包含三个性别平等指标：(a) 承诺在所有法定任务中促进性别平等主流化；(b) 承诺鼓励国家领导人自主掌控妇女与和平与安全议程；(c) 承诺加强工

作人员的性别均等。秘书处官员、秘书长特别代表和特使应在向安全理事会通报情况时并在其报告中，例行列入冲突对妇女和女童的不同影响、关于成功、挑战和失败的分析以及就如何弥补安全理事会第 1325(2000)号决议和后续相关决议执行工作中的不足提出的建议等内容。安全理事会也应更经常地与受影响社区的妇女和男子互动协作，以更好地理解 and 应对冲突局势中的具体性别平等问题，确保妇女与和平与安全在所有相关专题领域得到更多的持续关注。

262. 关于落实妇女与和平与安全议程，小组建议：

(a) 秘书处和特派团在分析、规划、实施、审查、评价和特派团缩编等进程中进行敏感对待性别问题的分析；

(b) 特派团将性别平等专家纳入所有需要性别平等知识和经验的职能部门。特派团性别平等高级顾问一职应设在秘书长特别代表办公室内，直接向特别代表报告工作，并在战略一级就将性别平等视角纳入特派团活动的问题，向秘书长特别代表和特派团高级领导提出建议；

(c) 特派团执行安全理事会第 1325(2000)号决议和后续相关决议的工作应充分得到妇女署的政策、实务和技术支持，同时也得到目前来自政治事务部和维持和平行动部的支持；

(d) 秘书处应确保秘书长与特派团团长的契约列明与性别平等有关的业绩指标。

4. 将人权纳入联合国和平行动

263. 立足人权的做法在预防冲突和维持和平方面的重要促进作用，以及特派团人权部门在保护平民方面的作用，已在本报告第 76、77、84、87、88、126、157 和 232 段及其他段落阐述。

264. 过去 15 年来，将人权纳入维和行动和政治任务的努力取得了重大进展。这包括将人权纳入军警和文职人员政策、指导和培训。所有综合和平行动都配置了一定规模的专职人权工作人员队伍，为设立和审查和平行动进行的评估和规划进程也常常但并不总是包括人权专长。

265. 不过，仍有一些领域需要进一步改进。部署人权干事的所需资源没有例行列入新设特派团的最初承付权范围，导致在特派团开办的关键时刻迟迟无法部署人权干事。向人权部门和特使提供的支助也需要得到加强并配备可靠的资金。另外，虽然联合国人权事务高级专员办事处、维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部 2011 年通过了联合国和平行动和政治特派团的《公共人权联合政策》，所有承担人权任务的和平行动应更充分地落实人权问题公开报告制度。特派团高级领导和秘书处官员在向安全理事会通报和报告情况或以其他方式与会员国接触时，应包括通报人权方面的主要发展，并应定期公开报告人权状况。

266. 人权问题监测和报告工作常常零碎分散，缺乏统筹协调。这种情况有时造成结构重叠、互争资源和活动重复，例如一个特派团可能有多个部门开展监测、报告和约谈幸存者，导致缺乏一个协调处理人权问题的战略办法。虽然向东道国当局和会员国大力宣传儿童保护和性暴力问题至关重要，应该根据具体情况在特派团配置专家，但人权监测和报告与平民保护应该统筹一致，报告要求也应精简。

267. 关于将人权纳入和平行动，小组建议：

(a) 秘书处要求获得对新设特派团的最初承付资源，以便及时征聘和部署人权和相关保护人员。还应有充足资源确保为特派团人权部门提供支助并向特使提供支持；

(b) 特派团的管理安排确保协调一致，避免人权和保护职能发生工作重叠。监测和报告要求及专门保护任务的时间表也应精简。

5. 领导

268. 在小组进行咨询的整个过程中，所有伙伴和利益攸关方都指出，领导人的素质是决定联合国和平行动成败的最关键因素。最优秀的联合国领导人以其勇气、远见、廉正、谦逊和激励他人的能力留名于世。小组确认，秘书处为加强特派团团长和副团长征聘和甄选程序作出了努力，在为特派团高级领导人提供上岗指导、培训和支助包括辅导方面也有一些改进。尽管作出了这些努力，在任命能够有效领导和管理当今联合国和平行动的高素质的特派团高级领导人，特别是特派团团长和副团长方面，尚未实现大幅改进。

269. 小组认识到任何个人都不可能满足对特派团领导层的所有要求，因此大力支持继续努力甄选在才干、能力、经验和技能方面具有多样性和互补性的得力领导团队。秘书长特别代表应参与对特派团其他高级领导人，包括副特别代表、部队指挥官、警务专员和特派团支助主任的面试和甄选过程。应尽早召集新授权特派团的核心领导团队，使其能够参与特派团规划和团队组建。

270. 日益动荡的环境可以检验特派团领导团队的胆略，无论他们是否为任务做好了充分准备，或者是否胜任。一方面，对大型和无保障特派团的实地要求以及特派团团长所赋予的责任，另一方面，特派团领导人在资源管理方面权力有限，加之有些领导人的准备和能力发展不足，两者之间出现了严重的不对称。目前联合国和平行动领导人的甄选和准备工作受到各种因素的不利影响，包括：(a) 没有一致采用择优甄选特派团最高级别领导人的程序；(b) 政治和管理兼优的完备技能不易鉴定，而这两方面技能都是有效执行任务的必备条件；(c) 特派团高级领导人缺乏性别和地域代表性；(d) 新任命的高级特派团领导人未得到有效的上岗培训；(e) 业绩管理制度薄弱；(f) 有领导潜力的初级和中级工作人员以及本国工作人员的能力未得到发展。

271. 秘书长在甄选和任命高级领导人方面应具有更强的独立性，为此应统一采用定义明确、择优任用的甄选程序，并充分考虑到性别和地域平衡。应尽一切努力，根据对特派团领导团队、任务规定、具体员额特点和胜任能力的翔实分析，审查、甄选和任命填补空缺员额的任职者，使任命决定更切实地反映实地需求。这些评估过程的结果应成为秘书长任命决定的一个核心要素。会员国应认识到艰巨外地部署任务的要求，提供在外地工作而不仅限于外交部门的优秀和干练男女人员的简况，使他们能够担任高级领导职位。秘书处应加强甄选前筛选候选人的现行评估方法，评估政治判断和管理技能。秘书长应设立一个由前外地高级领导人组成的特设小组，在秘书处正式面试以前，与可能担任特派团领导职位的候选人进行非正式讨论，确保他们了解职责规定和要求，并就候选人是否适合担任特派团领导职位提供咨询意见。

272. 截至 2014 年 12 月 31 日，在联合国和平行动所有专业工作人员中，女性占 29%。在外地专业工作人员中，妇女的比例逐级减少，P-2 职等为 41%，而助理秘书长职等则降为 13%(见附表)。小组认识到，秘书长通过任命女性担任特派团团长，为应对本组织内部性别均等方面的体制挑战作出了重大努力。然而，截至 2014 年 12 月 31 日，在 27 个现任和平行动首长中，仅有 6 人为女性，占总数的 22%。

按性别分列的联合国和平行动专业及以上职类工作人员 (截至 2014 年 12 月 31 日)

职等	女		男	
	人数	百分比	人数	百分比
USG	5	28	13	72
ASG	5	13	34	87
D-2	8	16	43	84
D-1	30	24	97	76
P-5	93	25	277	75
P-4	248	28	635	72
P-3	352	31	801	69
P-2	95	41	138	59

简称：ASG：助理秘书长；USG：副秘书长

273. 一个全球性组织应该具有广泛的地域代表性，但目前包括联合国和平行动高级领导级别特别是妇女在内的任职情况仍然缺乏这种代表性。来自联合国非洲、亚太、东欧、拉丁美洲和加勒比等区域组会员国的妇女任职人数尤其不足。在和平行动 P-2 职等工作人员中，来自西欧和其他国家组及非洲国家组的男性约占 40%。在特派团团长职等现任职位中，这一数字上升到大约 60%。

274. 秘书长应继续任命更多来自本组织内部和外部的妇女担任特派团高级领导职位。应该对上文所述阻碍妇女在 P-5、D-1 和 D-2 以上职等受聘和获得专业发展的各种障碍和结构性因素进行审查。应该拟定措施支持提拔在职女性工作人员担任高级领导职务，包括提供辅导方案和征聘新的女性工作人员。秘书长应扩大女性和男性在特派团高级领导一级的地域代表性。

275. 应该制定强制性专业人员上岗培训方案，对新聘特派团领导人进行管理、行政和实务方面的指导。培训方案应向联合国各部、机构、基金和方案寻求支持。还应有一个后续辅导方案作为补充。

276. 秘书长应确保联合国和平行动领导人接受问责。应该加强特派团团长的业绩管理，包括“360 度评估”和秘书长与特派团团长订立的契约。评价工作应审查相关标准，包括特派团管理技能以及促进人权和性别平等职责的履行情况。在延长派任期限和考虑未来外地派任时应考虑到评价结果。还应每年进行工作人员意见调查，以确定、处理和衡量特派团管理工作包括领导工作取得的进展。

277. 为加强内部管理干部队伍，秘书长应重新考虑“不回原职”政策，该政策规定，D-2 职等工作人员在就任副秘书长和助理秘书长职等特派团团长有限任期职位时，必须放弃重回其原属联合国组织的权利。秘书长应物色有潜力担任特派团高级领导的中级职等工作人员，在特派团或总部为这些人员安排可发展的派任岗位，并让他们有机会参与培训方案，以便评估他们的业绩。

278. 关于领导人，小组建议：

(a) 秘书长：

(一) 一致采用定义明确、择优任用的甄选程序，确保高级领导人甄选和任命工作得到加强；

(二) 设立一个由前外地高级领导人组成的特设小组，就可能担任特派团高级领导职位的候选人是否合适提供咨询意见；

(三) 按照实地需要，甄选在才能、经验和技能方面具有多样性和互补性的得力领导团队；

(四) 继续任命更多妇女担任特派团高级领导职位；

(五) 对阻碍妇女受聘和专业发展的各种障碍和结构性因素进行审查，支持提拔现任女性工作人员担任高级领导职务；

(六) 扩大特派团高级领导人的地域代表性；

(b) 秘书长建立强制性新聘特派团领导人专业上岗培训方案，并以后续辅导方案作为补充；

(c) 秘书长确保联合国和平行动领导人接受问责，包括采用业绩管理机制，例如“360度评估”；

(d) 秘书长为加强联合国内部管理干部队伍：

(一) 重新考虑“不回原职”政策；

(二) 支持培养有潜力的联合国中级职等工作人员担任特派团高级领导。

6. 处理虐待行为和加强问责制

279. 和平行动是经过政府同意后部署的，但也必须赢得人民的信任和支持。联合国文职、警察和军事人员以及与联合国有关或以其他方式向联合国提供服务的人员必须遵守最高行为、廉正和问责标准。性剥削和性虐待(包括性交易)意味着某些联合国人员对其被派往服务和保护的對象造成伤害。这种行为损害了联合国和平行动的工作和当地人民对和平行动的认可。性剥削和性虐待行为损害所有联合国人员的声誉，尽管他们绝大多数都以敬业和守纪精神履行职责。对于这个以团结、人道和相互尊重原则为根基的组织来说，即便是偶然发生不当行为，也会给整个组织造成困扰。

280. 自2005年以来，为加强和平行动内部行为和纪律作出了各种努力，特别是2012年制定了行为和纪律综合框架，行为和纪律小组也开展了这方面工作。与特派团团长和各部门首长订立的契约含有对维护最高行为标准和纪律的承诺，并列有相关业绩指标。

281. 然而，自从联合国开始有系统地处理维持和平行动中的性剥削和性虐待问题以来已过了十年，但严重缺陷依然存在。2013年，一个独立专家小组在四个特派团发现了一种“躲避执法的文化”。当地社区往往不了解举报联合国人员不当行为的程序，也不了解特派团采取何种措施防止性剥削和性虐待。预防和执法责任分散在特派团一级、联合国总部和各国首都(对军事和警察人员的指控由各国首都负责)。目前秘书处跟进了解会员国对这些案件采取的纪律措施或法律行动的制度仍很薄弱，秘书处的请求往往得不到会员国答复，在有些情况下，会员国提供资料不及时或不充分。对于文职人员所受指控，内部调查历时太长，2008-2013年期间平均耗时16个月。¹⁶没有一个全面、系统、资源充足的方案向性剥削和性虐待受害者或由此出生的儿童提供协助。所有这些重大缺陷严重影响了受害者诉诸司法和谋求联合国主持公正的能力。

282. 小组建议刻不容缓地大力执行2014年秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/69/779)所述措施，通过以下途径加强各级对性剥削和性虐待行

¹⁶ 内部监督事务厅，“针对维持和平行动中联合国人员和相关人员性剥削和性虐待行为的执法和补救援助工作的评估”，评价报告(任务编号：IED-15-001)，2015年5月15日。

为的问责：(a) 秘书长设立即时反应小组，负责收集和保存性剥削和性虐待证据供调查使用，可要求该小组向部队派遣国派出的调查人员和东道国司法当局提供协助；(b) 秘书处和会员国在接到性剥削和性虐待行为举报后 6 个月内完成对相关指控的调查。

283. 小组坚决支持秘书长针对各类人员提出的一套制裁和行政措施，其中包括在当事人不可能继续在联合国系统内服务的情况下将其解雇和遣返。对于因性剥削和性虐待行为被解雇的工作人员，小组支持取消其应享福利的提案。对于有可靠证据证明涉嫌性剥削和性虐待的具体人员，小组还支持从通知部队或警察派遣国有关事件起，暂停向当事人所属部队或警察派遣国支付应付款项，直至派遣国完成参与调查，但指出如果调查之后未能证实相关指控，暂停支付的款项将退还给会员国。和平行动和总部均须确保定期、透明地报告行为和纪律问题，包括向东道国民众和相关人员报告这方面的情况。

284. 豁免绝不等同于有罪不罚。豁免不是为了也不适用于对被控实施性剥削和性虐待行为的联合国人员免除起诉；豁免权属于职能性质，即仅适用于联合国雇员履行职责。

285. 小组坚信，各会员国特别是对本国特遣队成员拥有专属刑事管辖权的部队派遣国，必须以符合国际人权法包括正当程序权的方式，对移交其处理或提请其注意的所有关于不当行为和犯罪行为的可信指控，尤其是涉及强奸和未成年人的性暴力指控，立即进行有力的调查和起诉。

286. 会员国必须主动、及时和有系统地向秘书处报告调查状况，包括起诉和采取惩戒行动的情况。秘书处应将会员国提供的这些信息载入秘书长的报告，并指出任何知情不报的问题。

287. 小组坚决支持各会员国特别是部队和警察派遣国和秘书处刻不容缓地大力执行秘书处内部监督事务厅最近在其关于针对维持和平行动中联合国人员和相关人员性剥削和性虐待行为的执法和补救援助工作的评估报告中提出的建议。小组特别支持建议秘书处对部队和警察派遣国谅解备忘录进行订正，以便能够在特派团一级迅速作出决定，以更为客观、可靠、及时和透明的方式立即对性剥削和性虐待指控作出反应。¹⁶

288. 关于补救行动，小组支持秘书长提议设立一个共同信托基金，用于资助预防活动、提高认识和社区外联，并维持一个协助受害人的服务者名册。该基金本身不会向受害者还提供补偿。因此，鼓励秘书处主动与会员国协商，确保当地社区及性剥削和性虐待受害人积极参与确定适当的补偿形式。会员国也应支持秘书长设立一个切实有效、资源充足的援助受害者方案，以便向性剥削和性虐待受害者和由此出生的儿童提供支持。

289. 对于人权记录和业绩不良的国家派遣部队和警察的问题，秘书处应制定标准、透明的处理办法。对于因参与严重侵害儿童行为而被秘书长关于儿童和武装冲突的报告列名的部队，以及确信涉嫌在武装冲突中一再实施强奸或其他形式性暴力行为或对此种行为负有责任而被秘书长关于冲突中性暴力的报告列名的部队，应禁止其所属国家的政府向联合国特派团派遣部队，直至它们从名单上除名。

290. 安全理事会在授权部署非联合国部队时，应确定向安理会报告和接受安理会问责的各项要求。如果某个并行的联合国驻留单位接到对安理会授权任务下的非联合国部队侵犯人权或性剥削和性虐待行为的指控，该联合国单位必须立即向区域组织和有关国家的政府报告。

291. 关于处理虐待行为和加强联合国和平行动问责制，小组建议：

(a) 秘书处和会员国立即大力执行秘书长提出的措施，加强对性剥削和性虐待行为的追究力度，包括：(一) 设立即时反应小组，负责收集和保存性剥削和性虐待行为证据供调查使用，可要求小组成员向部队派遣国派出的调查人员和东道国司法当局提供协助；(二) 秘书处和会员国在接到性剥削和性虐待行为举报后 6 个月内完成对相关指控的调查；

(b) 会员国特别是对本国特遣队成员拥有专属刑事管辖权的部队派遣国对所有移交其处理的不当行为和犯罪行为，尤其是对那些涉及强奸和未成年人的性暴力行为的可信指控，立即进行有力的调查和起诉；

(c) 会员国应主动、及时和有系统地向秘书处报告调查状况，包括起诉和采取惩戒行动的情况。秘书处应将会员国提供的这些信息载入秘书长向会员国提出的报告，并指出任何知情不报的问题；

(d) 会员国特别是部队和警察派遣国和秘书处确保刻不容缓地大力执行联合国内部监督事务厅最近关于维持和平行动人员性剥削和性虐待行为的报告所提出的建议；

(e) 会员国支持秘书长设立一个切实有效、资源充足的受害者援助方案，以便向性剥削和性虐待受害者和由此出生的儿童提供支持；

(f) 秘书处制定标准和透明的办法，处理人权记录和业绩不良的国家派遣部队和警察的问题。对被秘书长关于儿童和武装冲突的报告和关于冲突中性暴力的报告列名的部队，应禁止其所属国家的政府向联合国特派团派遣部队，直至从名单上除名。

(g) 如果某个并行的联合国驻留单位收到对安全理事会授权任务下的非联合国部队侵犯人权或性剥削和性虐待行为的指控，该联合国单位必须立即向区域组织和有关国家的政府报告。

7. 负责任的驻留

292. 近年来，和平行动越来越致力于将“绿色足迹”纳入其活动。小组注意到2009年秘书处发布了《联合国外地特派团环境政策》，目的是在整个联合国和平行动周期纳入对环境负责的政策。应在所有联合国和平行动中执行《联合国外地特派团环境政策》并加强合规，包括定期向总部报告。小组欢迎秘书处努力将环境资源规划纳入特派团的设立工作。秘书处和各特派团应确保和平行动有效地参与秘书长领导的联合国减轻气候变化的更广泛努力，消除和平与安全对环境的影响，并向安全理事会提出分析报告，说明环境挑战可能构成的和平与安全风险。小组鼓励会员国向秘书处提供必要的专门知识，以尽可能减少部署和平行动对当地和区域环境的影响。

293. 部署联合国和平行动可以作为刺激经济和提高能力的重要手段，推动当地社区发展。和平行动可以而且应该通过尽可能在当地满足物品和服务需求，提高经济实力和国家能力。

294. 关于确保联合国和平行动负责任的驻留，小组建议：

(a) 应作为新设特派团评估和规划的一部分在特派团整个驻留期间定期评估环境影响；

(b) 和平行动通过更新和修订现行条例和细则，优先考虑地方能力，尽可能增加当地采购的机会。

8. 应有注意：安全、安保和危机管理

295. 自1948年以来，有3 300多人为联合国和平行动献身。为和平事业服务作出的这种牺牲庄严地证明，需要不断地改进人员的安全和安保。必须认识到，安全和安保具有战略影响，包括对筹集资源和有效执行任务的影响。

296. 近年来，联合国和平行动所处的安全局势更加不稳定。政治特派团90%以上的人员和三分之二的维持和平人员都部署在持续的冲突局势中。部署联合国人员进入这些场所的决定必须首先承认有更大的风险，以及需要建立与威胁环境相适宜的安全和安保系统。

297. 在更严峻的环境中，和平行动人员的安全和保障应当是整个联合国系统包括秘书处和各机构、基金和方案以及会员国的首要关注问题。联合国需要实现其信息收集、分析和传送系统的制度化和专业化。应当改进秘书处、和平行动和会员国之间有关安全威胁的信息交流。

298. 秘书处安全和安保部最近进行的战略审查结果建议把和平行动的文职安全和安保外勤人员纳入安保部管理的单一综合系统。小组同意并鼓励充分和及时落实这项重要变革，同时改进安全风险评估、事故报告方法和工具。小组指出，必

须确保联合国安全管理系统能在应对当前威胁环境，包括和平行动环境和支持其活动方面“胜任其职”。

299. 几个关键领域值得特别关注：(a) 这项制度适用于军事和警察特遣队；(b) 在下一个五年中应对不对称威胁环境所需的能力、技术和部队准备情况；(c) 对本国工作人员作出规定，包括行政制约和保险因素，以及对往往在紧急情况下承受很大风险却很少获得补偿和支助的国家工作人员的影响；(d) 落实驻扎和交付方案的重要框架，特别是确保由总部领导和协调其执行工作；(e) 适当使用警卫队和私营安保承包商的框架。

300. 未设军事部门的特派团特别面临安保挑战，小组支持使用小型军事或警察特遣队作为保护所有和平特派团的警卫部队，并在承包商为必要选项的地方，聘请经适当审查的私营安保承包商。

301. 需要改善和平行动的医疗和保健服务，这符合所有人员和部队派遣国的利益。必须尽早进行医疗规划，还必须从一开始就在实地建立适当的医疗能力。需要建立医疗业绩框架，包括采用护理质量和医生、医院和医疗后送能力的质量标准。秘书处需要有资源确定和监督这一文职和军事人员框架。应考虑采取创新办法，如一揽子专家支助概念，动员捐助国派遣高质量医疗服务业者，可能时派遣储备执业医师和护士。如果没有高质量的捐助，联合国可能需要采用私营承包的备选办法。

302. 联合国和平行动经常需要处理危机，这突出表明需要采用统一和有组织的危机管理办法。秘书处应当为和平行动制订全面危机管理政策、检查清单和作业制度。该政策应涉及：管理问责制、准备规划、应急协调、外地和总部信息流通。所有联合国和平行动及其联合国国家工作队的伙伴应在危机管理专家支持下，确保进行严格的危机准备和定期进行全特派团危机管理模拟演习。总部必须在危机局势下提供实地支援，包括增援人员、快速采购和其他支助。

303. 人员伤亡管理的行政事务，包括通知近亲、设立调查委员会、管理死亡和伤残赔偿金和确保所作奉献得到官方承认，均由各办事处分担，并按军事、警务和文职人员分类。该系统将大大受益于集中管理信息库和确保及时落实该进程所有方面的能力。鉴于联合国和平行动面临的这些风险以及为和平行动服务的男女人员不时所作的牺牲，小组认为本组织必须定期审查所有职类人员的死亡和伤残赔偿金，并按需要及时调整。

304. 联合国文职和军警人员日益成为蓄意攻击的直接目标。在发生针对联合国人员的这类严重罪行时，联合国要进行内部调查，如成立调查委员会。联合国还要向东道国政府报告此类事件，并要求它根据适用的特派团地位和部队地位协定规定的义务，进行必要的调查，以查明此类袭击行为的实施者、追究负责者的责任，并根据罪行的严重程度处以相称刑罚。然而，东道国政府与联合国的合作往

往敷衍了事，甚至不存在，包括对待致命攻击事件也是如此。联合国和平行动东道国必须根据国际人权法包括适当程序权，大力追究这类攻击事件的实施者，包括及时调查和有效起诉。

305. 关于安全、安保和危机管理，小组建议：

(a) 秘书处迅速实施最近将安全和安保部和特派团的安保资源纳入单一综合管理模式的决定，采用最新方法进行安全风险评估和事故报告；

(b) 秘书处审查联合国安全管理系统的实施情况，以确定它在应对当代威胁环境和确保重要方案框架得到实施方面“胜任其职”，以帮助和平行动就驻扎和交付风险作出可接受的决定；

(c) 必要时向未设军事部门的特派团提供小规模军事或警察特遣队，担任警卫部队；

(d) 秘书处设立联合国和平行动医疗业绩框架，包括明确的能力标准以及联合国所有文职和军事医疗能力的最低标准；

(e) 秘书处为和平行动制订一项全面危机管理政策，联合国国家工作队伙伴确保定期制定、审查和实施严格的危机管理计划和程序，包括大规模人员伤亡事件计划；

(f) 秘书处集中履行死亡管理职责，确保对安抚死者亲属的行政过程进行更好的信息管理和监督；

(g) 大会定期审查和相应调整死亡和伤残偿金比率；

(h) 联合国和平行动东道国根据国际人权法包括适当程序权，通过迅速调查和有效起诉等办法，大力追究对攻击联合国事件的负责人。

9. 战略沟通

306. 联合国和平行动往往努力将其信息传达给当地人民和更广泛的全球社会。有时和平行动在发出信息时行动缓慢和消极被动；有时则发出令人费解或模糊不清的信息。还有时看起来沉默寡言，这本身就传递了非常特殊的信息。与当地人民、冲突各方、区域和其他国际行为者和伙伴的实地战略沟通是有效政治战略的重要组成部分。这需要得到关键受众的理解，还需要向他们提供对他们有意义并反映其现实的信息。

307. 必须把联合国过时的公共信息方式转化为更有活力的交流工作，强化特派团的整体政治方针和作用。关键受众更好的理解将有助于确定适当的交流手段；本国工作人员和本国通信专家的作用对此至关重要。如果联合国和平行动要在这个迅速变化的世界上保持相关性，采用已成为其他地方标准做法的交流方法就至

关重要。特派团应采用成本效益高和经过良好测试的技术加强沟通。更有效地使用数字媒体有助于产生对特派团及其交流工作的反馈意见，也有助于微调信息传送办法。特派团应确保中高级领导人经培训后成为有效的沟通者，并能够与当地人民建立联系和得到他们的理解。特派团高级领导人应得到通信专家的支持。

308. 所有和平行动应优先编制能够支持执行任务的定制和动态传播战略。战略中应尽量充分利用针对特定受众的相关传播工具，特别是了解无线电广播对东道国人民的重要性，以及社交媒体对青年的重要性。特派团高级领导人，包括军警人员应在全国各地主动和直接地与人民会面。这不仅有助于当地人更好地了解特派团的任务和活动，也可建立信任，使之进一步认识到联合国与他们同在。特派团应使用现代技术，并确保那些支持它们的人员有能力进行战略交流，而不是单向传播信息。小组认为，特派团人员的廉正和良好业绩是与东道国人民交流的最有效工具。

309. 关于战略交流，小组建议在特派团运作周期的每个阶段，由秘书处和特派团制订特派团交流小组的规划、招聘和资源配置战略，以确保与当地人民进行互动双向交流，确保联合国和平行动使用现代和适当的交流方法和技术。

10. 技术和创新

310. 联合国必须欢迎创新和负责任地使用技术，弥补可供联合国和平行动随时采用的适当技术与目前外地实际使用的技术之间存在的差距。小组审议工作恰逢联合国维和技术和创新专家组提交其 2015 年报告之时。¹⁷ 该报告提出了富有远见和务实的建议。报告的结论特别重要，其中提出采用广泛可用和可负担得起的技术，提高作为特派团成功支柱的基本结构和服务的效率和效益，包括支持安全和安保、住所和营地管理、健康和福祉和保护平民的创新。

311. 技术本身不应是目的，而必须为明确的优先目标服务。外地技术应该以用户为重点，在外地条件下十分可靠，并包括对人员进行使用技术方面的培训。新出现的相对容易掌握的技术可以立即应用，在提高指挥、控制和通信安排以及各方信息收集活动的效率和效用方面，尤其是在较危险的工作环境中协助满足有关需要。在这些情况下，专家组提出了重要的解决方案，即采用可自定义、能够兼容地理信息系统的解决方案，以便改进监督、监测和报告工具，改善任务执行者的安全和安保。

312. 应循序渐进地落实专家组的建议，首先采用“使能”技术，进而更深入和更充分地利用其他技术。为此，专家组建议对使用技术的全系统新方法进行投资。优先战略应提供指导，为特派团配备更多的尖端使能技术，如提高带宽和缩短通信延滞的技术，以及天线塔、非武装无人驾驶微型飞机和载波技术。引进和使用

¹⁷ 见 <http://performancepeacekeeping.org>。

新技术必须具有充分的透明度并与会员国协商，以便对联合国关于隐私权、保密权和尊重国家主权的承诺保持高度信任。

313. 在技术方面，小组建议将技术作为未来的关键改革议程，秘书处应确保引入的新技术以外地为重点、可靠、成本效益高，并且根据实地最终用户的实际需要引进。早期优先事项应力求提供基本“使能”技术，并采取新办法改善以下工作：(a) 安全和安保；(b) 预警和保护平民的能力；(c) 健康与福祉；(d) 住所和营地管理。

D. 加强基础：系统、结构和资源

1. 顺应需要、负责和注重外地的支持

314. 和平行动预算比联合国秘书处的其余混合预算大四倍以上。联合国秘书处90%的采购用于和平行动。联合国秘书处工作人员的55%在外地特派团任职，其中80%的人在艰苦工作地点任职。特派团活动的规模、艰苦和不断变化的运作环境、在总部无法想象的对专门人员和活动的要求以及频繁的人员轮调和更替，这一切往往使得为静态和稳定工作地点设计的行政系统不堪重负，甚至瘫痪。然而，联合国外勤业务仍受到行政架构的束缚和损害，使外勤业务完全无法切实有效地运作。

315. 小组从外地获得的信息掷地有声：联合国行政程序辜负了特派团及其任务。行政制约因素无法满足艰苦条件下的合理要求，部队指挥官和部队派遣都对此备感气愤。高级管理人员对严重的职能失调提出抱怨，并对无法迅速招聘人员和难于辞退业绩欠佳者表示沮丧。工作人员对官僚作风、缺乏流动性和没有职业发展感到灰心和沮丧。不适合外地情况的行政风险控制措施束缚了特派团领导人和管理人员的手脚，使他们不能在执行任务时作出合乎常理的决定。他们面临的选择往往是要么作出对特派团有意义的决定，要么遵守不实用的程序，通常的选择是采取合规的行动。这些风险控制办法的代价极高，会造成任务业绩不佳，从而带来业务和声誉风险。

316. 然而，本组织有关条例规定了管理的依据，内部执行政策和程序降低了特派团的效率和效用。秘书处必须确保其内部行政架构适合外勤业务，这是其工作的最大和最明显的一部分。这方面工作必须满足成果和资源管理问责制的需要。现行做法是把执行任务的职责从管理资源权限中分离，从而造成重复、延迟和机构摩擦，它不能保证资源得到更切实有效和透明的使用。

317. 2007年，秘书长提议建立外勤支助部，作为一个单一实体，“被赋予充分的责任、职权和必要资源，可以确保在特派团有需要时满足其需要，以成功完成任务”。然而，外勤部并没有获得向外地提供必要支助所需的授权，也没有为满足外地需求对秘书处的行政程序进行审查。这造成了对“例外情况”的长期依赖，

用于回避以总部为重点、没有按照外地条件精心设计的政策、行政程序和做法，造成了总部不同部门和特派团之间大量业务往来费用。

318. 小组认为，秘书长应向外勤部下放必要的权力，以便向外地提供及时和有效的支持，提出透明、精简的程序和指示，消除拖延切实有效解决外地问题的非正式流程和机制。外勤部应编制新的、更适应外地情况和面向成果的行政程序，包括借鉴监督厅关于确保此类程序符合联合国条例的事前咨询意见。凡是细则和条例可能需要调整时，应尽快向大会提出调整意见。简化的外地工作流程应被纳入新的企业资源规划系统(团结项目)，以确保不错过工作流程现代化、提高透明度和加强问责制的世代机会。管理事务部应加强其提供中央监督和质量保证的作用，通过改进业绩报告以及对成果和资源使用情况的有效事后问责，减少对日常控制的依赖，更专注于监测外勤支助部。

319. 秘书长应立即设立框架，采取非常措施快速和有效地履行行政程序，特别是采购和人力资源程序，以获得迅速应对危机或开办特派团的适当人员和设备。这些措施应该受时间约束，有合理的期限，必要时加以延长。其中必须列入健全的事后问责措施，认真记录所作的决定。过去在危机情况下采用这种特别措施已证明这种做法切实可行，显示可以实行这种快速程序，又不会引起重大问责问题。这些非常措施应被纳入外地政策和程序框架的全面修订工作。

320. 更注重外地的行政架构必须得到负责任和可问责的资源管理办法的有力保证。特派团团长应利用顾问和审计资源支持外地的执行工作。应利用由联合国细则和条例专家组成的小型风险管理能力向特派团高级管理层提供咨询意见，说明如何确保合规并帮助查明和纠正可能出现的任何问题。改进旨在监督和报告资源利用情况的业务分析办法将有助于增强管理人员包括特派团团长和特派团支助主任监督资源的权能，他们必须在任何时候保持警觉，随时准备应对资源浪费或管理不善的各种迹象。

321. 小组听取了对联合国人力资源管理的广泛意见。这是一个令外地各级工作人员最感沮丧的问题。现行人员招聘和上岗程序既繁琐又缓慢。名册等快速招聘工具没有产生充分结果；这些工具只有在优秀候选人已列入名册、而且愿意和能够接受部署时才能发挥作用。在要求联合国和平行动更有针对性和更加灵活的业务环境中，人力资源政策似乎可能朝着相反方向运作。小组强烈认为，特派团团长应拥有在特派团内调遣人员的更大权力，以满足所出现的不断变化的需求。和平行动也需要有灵活性，在特定时期聘用与具体任务或情况相关的具有特定技能和经验的个人，然后再解聘。工作人员流动办法应优先安排在艰苦工作地点任职多年的工作人员。然而，日益标准化的人力资源解决方案以满足联合国总部环境共同需要为基准，限制了为满足实地不断变化的需要更灵活地配备工作人员的可能性。

322. 在采用集中办法制定政策时必须认识到，外地需求有别于总部和总部以外办事处的需求。外地长期被视为标准化总部方式的累赘。小组认为，制定行政政策时必须与外地进行全面和彻底的协商，以确保在提出重大政策举措时充分考虑到外地行动的不同需求。目前在制定人力资源和其他政策时没有充分体现外地的观点和需求，立法机构在审议政策事项时往往也没有听取外地工作人员的声音。目前，尽管外地特派团多次提出请求，但是外地特派团在联合国人力资源网中仍没有任何代表。尽管外地特派团规模庞大，其需求也很独特，但是在许多其他咨询机构中，外地仅仅是许多声音中的一个声音。评估拟议政策变化对外勤业务的潜在影响应该是任何政策审查工作的必备步骤，这类评估结果应提交给秘书长和会员国审议。

323. 为了确保提供顺应需求、负责和注重外地的支持，小组建议秘书长：

(a) 增强外勤支助部权能，给与其必要的充分授权，以支持高效管理注重外地的政策和程序，加快提供服务和招聘速度。管理事务部应提供战略质量保证框架和进行业绩监督；

(b) 赋予外勤支助部制定外地特派团具体人力资源和其他行政程序的权力，以便更迅速地部署和有针对性地管理文职人员，向特派团团长适当下放权力，以便更好地管理特派团内的人员调动；

(c) 通过风险管理和咨询资源，支持外地高级管理人员的问责制，确保他们能够有效地完成授权任务，同时在行动中遵守所有适用的细则及条例；

(d) 立即制订特派团开办阶段和应对危机的常设特别行政措施，经秘书长确认危机或紧急情况后立即生效，为期 6 个月，可以延长；

(e) 确保外地的需要和意见在任何拟议新政策和政策变更中得到充分反映，包括与外地特派团包括与特派团团长进行全面而深入的协商和进行外地影响评估。

2. 注重成果的创新型资源配置

324. 联合国和平行动近年来的增长恰逢一个全球经济急剧收缩的时期，特别是本组织部分财政捐助大国的经济急剧收缩。由此令人担忧外地行动是否负担得起，在这种情况下，本组织面对减少费用的巨大压力，采取了若干举措。例如，在维持和平业务预算和人员配置水平方面采取了增效措施，使过去 5 年来按照军事人员和警察人数计量并经通货膨胀调整后的费用实值大幅减少 17%。不过，由于安全理事会经常在严峻的政治、安全和后勤环境下设立和扩大新的和平行动，预算总额仍相应增加。

325. 在特派团资源配置方面，大会需要建立一个强有力的会员国伙伴关系，确保以重点突出和具有成本效益的方式执行任务。大会、行政和预算问题咨询委员

会和秘书处如能更加重视特派团预算的成果而非增量成本，就可为在特派团资源配置方面建立新型伙伴关系奠定基础。

326. 特派团预算的列报和审查方式过于侧重审查预算项目的年度增量差异，特别是工作员额，而不是产生费用的战略驱动因素和成果。本组织的预算编制办法最初是为了审查稳定且以工作人员为导向的总部预算，但对于高度机动的外地特派团则不甚合理。例如，在现行做法中，每次设立、裁撤、调整和调动工作员额或编写员额说明都须大会核准。因此，有关特派团预算的谈判往往着眼于每个文职员额的级别或安排等细枝末节，而非战略问题或费用的驱动因素。因此，这个流程基本上是秘书处内部流程和控制办法的缩影。

327. 需要做大量工作，改进和平行动成果预算编制方法的列报方式，使之确实更注重成果，并使会员国能够以更具有战略性的方式，讨论交付产出的成本，以及如何取得成果和实现资金价值，而不是纠缠预算中的细微差异和所需人员编制细节。目前实行的成果预算制是一个抽象机制，无法将真正的绩效指标与资源挂钩。相反，它在计量任务绩效时所注重的，是那些往往价值可疑的产出，如仅注重巡逻次数等“产出”，而非行动区的安全水平等更有效的成果计量。

资源配置创新

328. 过去十年来，联合国和平行动一些最重要的系统性改进都产生于特派团资源配置的改善，尤其是开办特派团方面的改善。如今，特派团可获得更大的资金承付权，可以更快地调动资源和启动采购，为部队和外地工作人员提供支持。目前特派团也可在预算被核准前动用战略部署储备中的装备。这些工具与更适合的开办预算相结合，为更快的初步部署乃至更符合实际情况的预算提供了支持。小组鼓励会员国重建改革势头，更好地为和平行动提供资源。

329. 如第三节 B.4.(机动性和灵活支持)所述，目前确实有机会继续借鉴和支持对外地特派团特别是在区域一级采取的创新支助办法，如协调一致的区域调动规划、区域供应链解决办法、共用行政服务、区域驻地顾问和专家以及待命航空合同等办法。这些办法虽然遇到早期障碍，但也为提高各特派团的业务实效和效率提供了机会。全球和区域支助系统通过减少特派团工作人员足迹等办法，为提高业务成效和资源效率提供了机会。此外，外地和总部开发更好的业务分析办法对于改进特派团内部和特派团之间的资源规划必不可少，还可提供更多的信息，帮助化解会员国对本组织财务条例规定的高效和责任利用资源所抱有的关切。

方案供资

330. 一般来说，特派团可以部署人员，但方案资源有限，往往也无法获得有关资源帮助完成任务。这可能会留下沉重的足迹，又没有交付能力，例如，可以部署警察教官，但无法获得资源为东道国同行开展培训。由于无法迅速取得成果，任务执行速度十分缓慢，任务期限也被拖延。借鉴解除武装、复员和重返社会方

案安置供资的早期重要经验，小组认为，秘书长应在适当时要求由分摊预算为方案供资，支持履行法定任务。有了这些资金，特派团就能够更加注重交付方案成果，而非仅靠工作人员的投入。这个方案重点又可帮助加强成果问责制，而非偏重于投入和现有工作人员活动。

331. 关于资源配置，小组建议秘书长提议利用分摊预算资源开展方案活动，支持特派团执行任务。

3. 对政治特派团的供资和支助

332. 政治特派团是联合国和平行动不可分割的一部分，也是本组织当今工作的核心。为使联合国成功履行它在预防冲突和冲突死灰复燃方面的核心责任，必须为政治特派团提供可预测的经费。政治特派团在完成任务方面往往举步维艰，因为总部提供的资源和支助十分有限，它们也不是总能获得承付资源为开办特派团提供适足资金。相对静止的两年期预算流程大大削弱了其灵活性；目前，政治特派团的经费占经常预算的 20%，政治特派团应对各种危机的动态性质给经常预算造成了严重扭曲。这种情况导致政治特派团的预算被任意削减，以便与经常预算达成平衡，进而影响到对政治特派团供资的可预测性；

333. 小组注意到行政和预算问题咨询委员会在为回应秘书长关于审查政治特派团供资和支助安排的报告(A/66/340)而于 2011 年提交的报告(A/66/7/Add.21)第 85 段中提出的建议，即：

(a) 为筹措政治特派团经费设立一个独立特别账户，按每年 7 月 1 日至 6 月 30 日财政期编制预算、提供资金和报告情况；

(b) 按照大会或安全理事会关于外地政治特派团开办或扩大阶段的决定，授权政治特派团征得行预咨委会事先同意后，动用维持和平储备基金至多 2 500 万美元；

(c) 授权政治特派团在大会或安全理事会作出关于特派团开办或扩大阶段的决定而需要支出时，事先征得行预咨委会同意后，在相应预算拨款前动用战略部署储备至多 2 500 万美元；

(d) 向各部厅和办事处提供支助账户资金，为外地政治特派团变化不定的支助需求供资，并确认有责任支持政治特派团，同时保持支助账户和全球服务中心的现行筹资安排。

334. 关于政治特派团经费的筹措，小组建议大会立即采纳前段所列以及载于行政和预算问题咨询委员会关于 2012-2013 两年期拟议方案预算的第二十二次报告第 85 (a) 至 (d) 段的关于审查政治特派团供资和支助安排的 4 项建议。

4. 总部管理和改革

335. 在加强联合国和平行动效果的努力中，应最后而非首先考虑审查联合国总部的结构。但是，小组经过慎重考虑后认为，总部现行结构有碍有效评估、设计和开展联合国和平行动，更广泛地说，也有碍秘书处支持国际和平与安全的工作。如不改变结构，本报告概述的必要变革就无从有效落实。

336. 目前的部门组合造成或加剧了影响和平行动的严重问题：评估、战略和规划往往与对受影响国家和地区的深入了解脱钩；关于联合国如何采取对策，各种解决方案均由“供方驱动”视角的支持者制订；和平行动在努力适应不断变化的实地情况时陷入非此即彼的困境；困难的行政转型、不同的文化和各自为政的问责办法阻碍了多部门之间的规划工作，使之无法共同行动起来，然后为特派团提供支持；大型特派团的业务和行政需求缩小了制订政治战略的空间；各类和平行动无法随时获得专家提供的专题和支助服务；体制壁垒助长了需要高级别干预的不必要的复杂决策，这种决策办法可以解决具体问题，但无法解决基本功能失调问题。

337. 以前旨在解决这些问题的努力都是通过政策委员会、和平与安全执行委员会等高级别机构以及综合工作队等规划论坛设法围绕现有结构性失调问题开展的。但这些办法没有根本改变基本体制失调问题。部门内部的争斗破坏了内部士气，也引起外部嘲笑。这些动态使联合国饱受指责，认为它工作重复，官僚任性，使秘书处有才华的专业人员无法全力解决问题，而是更多地计较细小争端。简言之，总部目前没有在应对联合国面临的挑战方面发挥应有的领导、管理或支助作用。小组过去六个月来的磋商和审议情况清楚地表明，维持现状不可行。必须进行改革。

338. 因此，秘书长应制定备选方案，对秘书处的和平与安全结构进行重大调整。结构调整应着力对负责政治事务、维持和平行动和外勤支助的现有部门进行重大改组，并纳入建设和平支助办公室和支持外地和平行动的其他专门资源。结构调整还要有必要的放权，将权力下放给这些部门，并接受秘书长的问责。根据这一提案，并为了制定一个协调一致的未来资源配置办法，应为和平行动账户制定相关提案，为今后的所有和平行动和相关支助活动统一提供资金。

339. 显然，和平和安全议程以及经济和发展议程今后将给本组织提出非常高的要求。因此，我们建议秘书长考虑其威胁、挑战和改革问题高级别小组此前于 2004 年提出的建议，即增设一个负责和平与安全常务副秘书长职位。由一个常务副秘书长着重负责联合国的经济和社会发展工作，另一位常务副秘书长则负责监督对总部现有和平与安全结构的配置和实地运作方式进行重大调整。

340. 新结构的备选办法，除其他外，应力求交付以下成果：

- (a) 联合国每项和平行动必须由政治战略驱动，调集国际和区域努力提供支持；

- (b) 必须通过优质综合评估、分析和战略制订规划，提出受情况驱动和符合实际的解决办法；
- (c) 必须与有关区域组织密切合作，有系统地解决冲突的区域问题；
- (d) 必须围绕联合国的任务支助工作，加大协力整合力度，包括与建设和平活动和联合国发展集团的协力和整合；
- (e) 必须明确划分所有军事部署的总部和外地授权、指挥和控制，将各行动的业务和后勤概念与交付工作更紧密地结合起来；
- (f) 必须加强问责制，将成果交付责任与必要的使用资源授权协调一致；
- (g) 必须视需要向所有联合国和平行动提供专业文职和军警力量，以及后勤和行政支助服务；
- (h) 必须加强机构复原力，确保对特派团的危机、包括同时发生的多种危机进行有效管理；
- (i) 必须开展没有执行实体介入的独立评价，为战略审查和纠偏工作提供参考；
- (j) 必须加强安全理事会及其附属机构、大会第四委员会，包括维持和平行动特别委员会、第五委员会和建设和平委员会的立法支助和报告工作。

341. 负责和平与安全常务副秘书长将对调整后的结构进行监督管理，并负责交付上述成果。结构调整工作可能需要逐步实现由一个政治部门或实体牵头，或由两个区域政治部门牵头，两者均利用业务和支助实体提供军警和文职专家咨询，以及独立部门/实体的支持。这些资源可用于支持各类和平行动。该提案不会增加费用。该提案应合理设置而非增加现有的要求，合并而非扩大办事处和部门数目。然而，仅靠结构调整无法克服所有挑战。结构调整必须有相应的匹配措施，明确划分责任、权力、问责和奖励办法，以取得预期成果，发挥强有力的领导和管理作用，克服各自为政心态。

342. 小组认识到，这种结构调整需要有协商和设计时间。但在此期间，秘书长应立即采取行动提出建议，制订上文所述标准，帮助为提出更具实质性的结构调整提案铺平道路。这些提案应包括设立分析和规划职能，利用现有的秘书处资源向秘书长报告和平行动情况。

343. 关于总部管理和改革，小组建议秘书长：

- (a) 根据第 340 段所述预期成果，编制秘书处和平与安全构架的结构调整选项，以期加强领导和管理，消除总部各自为政心态，确保向联合国和平行动提供更有力、更有效和面向外地的支助；

(b) 注意到在今后一段时期，和平与安全议程以及经济和发展议程将给本组织提出非常高的要求，考虑增设一个负责和平与安全常务副秘书长职位；

(c) 提议利用现有的秘书处资源，立即建立隶属于秘书长的联合国和平行动支助分析和规划能力；

(d) 提出关于为未来所有和平行动和相关支助活动建立统一的“和平行动账户”的提案。

四. 汇聚我们的力量

344. 艰巨任务、政治和行动困境，棘手冲突和高度的期望都是困扰当代和平行动的令人生畏的障碍。本报告所载建议旨在更好地协助联合国做好准备，迎接不确定未来的各类挑战。上述建议反映了过去六个月来与小组协商的联合国和平行动广大伙伴和利益攸关方的集体智慧。这些建议旨在反映部署和平行动所要服务和保护的人民的声言；区域伙伴的经验和期望，联合国必须设法加强与它们的合作，共同管理和应对目前和今后的威胁；以及广大国际社会对维护国际和平与安全的承诺。

345. 联合国应对上述挑战有下列优势：其独特全球结构所产生的公正性、号召所有行为体和寻求政治解决的广泛召集力、启动政治战略和实地行动对策的能力、挖掘 193 个会员国的解决冲突潜力和资源的能力、应对世界各地危机的渊博经验以及令人惊讶的适应能力。

346. 小组对和平行动所抱有的核心信念传递了这样一个信息，即联合国必须汇集其政治、伙伴关系和人民的力量迎接这些挑战。这意味着，必须责成联合国和平行动在部署地点支持以政治方式化解对国际和平与安全的威胁，并增强它们这方面的权能。联合国和平行动要取得成功，就必须设法加强与各级——区域组织、东道国政府和当地人民——的伙伴关系，以便战胜根深蒂固的冲突。联合国和平行动必须接受“我人民”的问责，他们才是和平的最终受益者和冲突幸存者。他们的看法和评估结果，特别是妇女和青年的看法和评估结果，是联合国和平行动成功与否的关键指标。

347. 在会员国的支持下，联合国和平行动可以代表国际社会有效履行其核心目标，即防止冲突、保护平民、和平解决冲突和维持和平。联合国必须通过这些努力，权衡其全部和平手段和胁迫措施，包括使用武力，推动和平和保护工作。

348. 在广泛协商基础上，此类问题显然没有单一的“正确答案”——只能作出困难的决定，事先了解其后果会对真正的人民产生影响，还可能产生严重的后果。小组面前的问题十分复杂，各方都为帮助理解这些问题献计献策，这使小组备感谦恭。通过这种交流，小组已就报告的内容达成共识，希望这些共识能为秘书长

并通过他为广大会员国提供一些指导意见，为那些必须设法度过难关的领导者提供协助。

349. 小组意识到会员国的财政环境和制约因素，注意到鉴于计划中的和今后可能出现的裁撤现有和平行动情况，本报告中的各项建议如排序得当均可得到落实，使联合国和平行动的总费用不至于增加。此外，小组认为，应该对存在五年以上的和平行动进行一次审查，以评估它们的实效，确定有无可能缩小其部分任务的范围和志向，并相应减少资源。小组还注意到，如果安全理事会和会员国同意采纳一个井然有序的任务和预算编制流程，该流程就能发挥很大的潜力，在联合国和平行动预算中节省费用，同样也会对本组织的能力进行投资，使之能够早期预防冲突和更迅速应对新出现的危机，而不是以后面对更糟糕的情况亡羊补牢，留下更沉重的任务足迹。

350. 本报告提出了大量改进措施，需要联合国重新致力于加强和平行动，以此作为惠及各方的一个工具，支持实现共同目标。虽然本报告中的各项建议需要本组织若干方面作出不同的努力，但要取得进展仍需要整个联合国坚信有必要改善联合国和平行动，共同向前迈进。为取得成功，必须作出明确的承诺和采取持久行动。

351. 下一个十年将带来许多挑战。也有可能出现进一步的危机。联合国是会员国手中的一个工具。联合国和平行动如能负责任地加以利用，并得到意志坚定的会员国的政治参与和资源支持，就可以被塑造成一个更有力的工具，用于今后几年管理和平与安全的严峻挑战。

352. 南苏丹有一个村庄虽然再次遭到暴力破坏，和平荡然无存，但村里的一个小姑娘仍满怀希望，翘首以待。她期望蓝盔部队和派遣部队的人们能帮助家人实现和平，使她能够享有未来。她有权抱有这种期望。抱有期望的也不止她一人。对于 Nyakhat Pal 和数百万受冲突影响的人来说，联合国和平行动和联合国必须齐心协力，共同迎接这一挑战。

附件

和平行动问题高级别独立小组成员

Jose Ramos-Horta, 主席

Ameerah Haq, 副主席

Jean Arnault

Marie-Louise Baricako

Radhika Coomaraswamy

Abhijit Guha 中将(退役)

Andrew Hughes

Alexander Ilitchev

Hilde F. Johnson

Youssef Mahmoud

Ian Martin

Henrietta Joy Abena Nyarko Mensa-Bonsu

B. Lynn Pascoe

Floriano Peixoto Vieira Neto 中将(退役)

Rima Salah

王学贤