



大会

Distr.: General
3 November 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

议程项目 55

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

维持和平行动特别委员会建议的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告系依照大会第 71/314 号决议编写，它着重说明了自上一次报告 ([A/71/587](#) 和 [A/71/587/Add.1](#)) 发布以来在联合国维持和平行动方面的主要发展，并确定了供维持和平行动特别委员会审议的问题。本报告增编说明了特别委员会在 2016 年报告([A/71/19](#))中所提具体要求的现况。



一. 战略背景和展望

1. 过去一年的事态发展突出表明，迫切需要重振多边机制预防、管理和制止冲突的效能。尽管内战的发生率在过去 15 年中变化不大，但冲突正变得更加棘手，而维持和平特派团的持续时间就说明了这一趋势。治理不善、腐败、族裔和宗教紧张关系、体制薄弱以及对稀缺资源的争夺往往是冲突的推动因素，而非国家武装团体、包括使用恐怖战术和涉及跨国犯罪的武装团体激增，则加剧了冲突。本组织和国际社会需要创新性的对策。

2. 联合国维持和平是本组织为支持冲突当事方实现和平而发展的一个工具，具有在世界各地支持和平与稳定的光辉的历史。维持和平在过去几十年里因应冲突不断变化的性质已逐步演变。当今的挑战包括持久的区域化冲突难以找到确定性解决办法以及联合国的行动环境日益恶劣，这些挑战再加上预算压力，要求采取新的办法来执行任务。

3. 必须为当今的冲突订立更轻捷、更紧凑的维和形态，这种形态不太依靠处于静态的、长期的、散得太开的部署，而是更依靠专业化的文职、警务和军事能力来支持执行具体任务。我们必须能确定符合现实的目标，衡量在实现稳定方面取得的进展。我们必须考虑执行核心授权任务的其他办法，包括支持政治进程、保护平民、监测停火和侵犯人权行为和及早开展建设和平工作，其中有一些可通过加强与地方和国际伙伴的伙伴关系、更多地利用技术、或加强分析能力来有效率、有成效地做到。我们必须有更好的构成，以共同努力，并酌情根据任务要求支持强制实施行动。

二. 秘书长的改革倡议：重新界定维持和平

4. 2017 年 4 月，我向安全理事会介绍了一项支持我们特派团各个方面的全面战略组成部分，该战略基于两项核心原则：第一，确保和平行动具有灵活性，适合其所处的环境；第二，确保我们的行动以谋求政治解决为指针。为支持这一战略，我强调了九个改革领域：(a) 改善和平与安全架构；(b) 修改规则和条例，以提高效率并加强问责；(c) 确保特派团的任务是明确的、现实的、得到更新的；(d) 增强妇女在和平行动中的积极作用；(e) 改善和更好地协调规划、监督和领导；(f) 增加现代技术的使用；(g) 宣传介绍联合国和平行动发挥的重要作用，并提高对这种作用的认识；(h) 深化与区域和次区域伙伴的纽带；(i) 以充足、可预测的供资为基础建立伙伴关系。本报告重点介绍了维持和平方面有助于我的改革的事态发展。

5. 作为我一揽子改革计划的一部分，并作为一个紧迫的优先事项，我着手对主要的维和行动进行了一系列审查，以期成功执行任务向安全理事会提出调整建议。评估要素将包括：任务的关联性和相关性；政治环境和主要当事方的意愿，包括所在国政府是否同意；我们的行动与区域、联合国和其他伙伴相比的比较优势，以及特派团支助的结构。我的期望是，通过这些审查，将确定采用新的强化维和办法的一些想法，并增强其对通过及早行动和运用政治战略应对冲突来进行预防的影响。

A. 和平与安全架构改革

6. 形式必须随职能而定，符合目的的和行动要求有向其提供优化支持的结构。正如我在 A/72/525 号文件中的报告所述，我已提议改组秘书处的和平与安全支柱，并改进其工作方法和程序，使其在应对当今所面临的和平与安全挑战并预备应对今后的挑战时更加一致、敏捷、有成效。我已要求建立一个新的政治和建设和平事务部和一个新的行动部。

7. 这两个部将共用单一的一个由数位拥有区域职责的助理秘书长负责的政治和行动结构，并向两位副秘书长报告工作，这两名副秘书长将把这两个部联在一起，并负责战略、政治和行动问题的管理及与区域伙伴的协调。这一安排将能：改进单一领导下配有综合专长的区域战略；加强一致性，提供与外地存在互动协作并向其提供实质性指导和支持的更明确的路线；加强与区域组织等其他伙伴的合作。

B. 管理改革

8. 在与会员国进行广泛协商后，我已编写了两份报告，将在第七十二届会议主要会期向第五委员会作一介绍。我的题为“转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来”的报告(A/72/492)，概述了我关于改革秘书处的管理以更好地支持执行任务的愿景和总原则。第二份报告(A/72/492/Add.1)载有改进和简化联合国方案规划和预算编制进程的具体措施。将向大会今后届会提交载列各管理改革领域中具体措施的进一步报告。

C. 发展系统改革

9. 在会员国寻求执行《2030 年可持续发展议程》之时，为了向其提供更为一体化、反应更为灵敏、更有成效的支持，我于 2017 年 6 月宣布了一项全面的、雄心勃勃的议程，以加强联合国作为我们所服务人民的系统开展工作的方式。我提议的改革将使我们能以综合性方式更好地支持会员国努力实现可持续发展目标，包括目标 16，其中呼吁创建和平、包容的社会，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。

10. 具体而言，我关于加强驻地协调员办事处的职能以便为实现《2030 年议程》有效协调“全系统活动”的建议，将对加强和平和逐步摆脱危机并过渡到长期发展和持久和平的条件产生积极影响。联合国发展援助框架目前被重新定位为单一最重要的联合国规划工具，而通过联发援框架对优先目标进行战略调整，也将推动对国家的综合性支助，同时还注意到发展援助框架已成为若干特派团境况中的综合性战略框架。

三. 利用政治实现和平

A. 行动发展中新出现的趋势和重大主题

11. 非洲和中东的维和特派团继续面临具有挑战性的动荡的政治、行动和安保状况，需要持续、密集的政治和行动参与。尽管遇到种种具有挑战性的条件，维持

和平行动继续侧重于支持政治进程。在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)继续支持执行 2016 年 12 月 31 日签署的《全面和包容各方的政治协议》以及为及时举行选举所做的努力。在马里，在执行和平进程方面取得了一定进展，但因签署方之间缺乏信任、协议执行没有明确的愿景、签署协议的武装团体之间一再发生冲突以及北部和中心地区安全局势恶化，执行工作受到阻碍。

12. 一些特派团仍然需要保护平民。在中非共和国，尽管联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)有力地执行了其保护平民的任务，设立了特别刑事法院，并训练了 500 名警察和宪兵，但 2017 年 5 月安全形势仍然恶化，以不同宗教和族裔为分界线发生了日益严重的暴力。稳定团军警人员还遭受到越来越多的袭击。在南苏丹，南苏丹联合国特派团(南苏丹特派团)继续侧重于执行保护平民的任务，同时在其力所能及的范围内支持执行《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》。在达尔富尔，安全理事会对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)进行了改组，规定因应安全形势和行动环境的总体改变削减军事和警察构成部分。安理会对迟迟没有使关于南苏丹与苏丹间边界的联合边界核查与监测机制充分运作起来以及为使其充分运作起来所作的努力受阻表示关切，并强调指出，如果有关各方没有取得重大进展，该机制的任务期限就不会延长。在黎巴嫩，联合国驻黎巴嫩临时部队继续通过三方协调机制将有关方面会聚在一起，在一个非常不稳定的区域环境中发挥稳定作用。

13. 鉴于联合国维和行动与强制实施行动一道被越来越多地部署在恶劣环境中，一个新出现的主要焦点一直是如何支持和配合平行行动。在马里，特派团的任务是确保与联合国西非和萨赫勒办事处和该区域会员国以及各项区域安全举措、特别是萨赫勒五国集团联合部队、非洲联盟努瓦肖特进程和法国部队在各自任务范围内的适当协调和信息交流。秘书处已开始制订计划，以便将发展、人道主义和人权视角纳入与五国集团部队合作的一项全面、统一和连贯一致的战略中。

14. 过去一年来，随着和平的巩固，已能够根据安全理事会的任务授权关闭了在科特迪瓦的特派团，将在海地的特派团转变职能，使其侧重于支持司法和法治部门，并将在利比里亚的特派团缩编。

B. 政治进程的首要地位

15. 我的前任在向大会提交的关于和平行动问题高级别独立小组各项建议的执行情况报告(A/70/357-S/2015/682)中，说明需要重新致力于发挥联合国维持和平行动的政治作用。安全理事会再次申明了一点，它在第 2378(2017)号决议中强调指出，政治优先应成为联合国解决冲突办法的标志。自上任以来，我一直强调，维持和平行动必须立足于一项作为自开办到缩编的行动指针的政治战略。

16. 不过，我们还必须认识到，在部署现有的维持和平行动时，为其规定的任务不限于支持原已存在的停火协议或和平协议，而且它们往往是在缺乏政治解决前景或这种前景不明朗时部署的。这突出表明，安全理事会、区域行为体和秘书处需要采取积极主动的集体行动，制定有想象力的冲突解决办法，并为此采用一种

综合性政治战略，将冲突各方带到谈判桌上来，确保必要的后续行动和执行工作。所在国政府和当局及其他冲突方也必须拥有基本的和平意愿。没有这些要素的话可持续地长期保护平民就是不可能的。这一点明显体现在一些维持和平行动中，这些行动将很多精力集中于即刻的拯救生命行动。例如，在中非共和国和南苏丹的特派团分别阻止了族群暴力，保护了数以千计的平民，但最终只有一种可持续的冲突政治解决办法才会确保所有平民都受到保护。

17. 政治的首要地位并不限于国家一级的行动。维持和平特派团通过其推动对话、支持当地调停努力的工作，已在预防或减少暴力及促进和解和社会融合方面发挥了重大作用。达尔富尔混合行动和南苏丹特派团等特派团的努力，显示了在地方一级处理冲突的重要意义。维持和平特派团侧重于缓解和处理地方冲突，不仅是因为这些冲突对社区造成了影响，尤其是造成伤亡，还因为它们能影响到国家政治进程和区域动态。地方冲突也非常容易受到政治行为体的影响。

18. 在所有这些情况下，区域利益攸关方和会员国的政治参与和支持对确保充分抓住维持和平提供的机会之窗至关重要。

C. 建设和平和保持和平

1. 维持和平在保持和平方面的作用

19. 在关于保持和平的安全理事会决议和大会决议(分别为第 2282(2016)号决议和第 70/262 号决议)及其他相关决议、包括有关具体任务的决议框架内，维持和平行动在与所在国政府和社区以及其他建设和平伙伴开展互动协作的各个阶段，继续在保持和平方面发挥重要作用。通过斡旋、社区参与、体制建设、提供安全以及为持久和平奠定基础所需的一系列广泛活动，维持和平行动促进了政治进程，推动在恢复、重建和发展方面取得进展。维和行动继续与联合国国家工作队密切合作，包括以维和分摊预算为法治、民族和解和社会凝聚力及人权等领域已获授权的方案活动供资。这一任务执行方式的利用推动了科特迪瓦的平稳过渡进程，正在支持利比里亚和海地当前的过渡，并正在加强若干特派团境况下的支持和建设和平方案。

20. 在实地工作的维和人员参与了旨在扩大国家权力的各种活动。例如，中非稳定团和联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)继续协助国家将地方当局部署到周边地区，以增强国家的存在。它们还支持恢复有关区域基础设施的努力。联刚稳定团正在加强地方当局履行至关重要的保护与和解职能的能力，这是建设当地促进和平能力的一个不可或缺的方面。

2. 法治、司法和惩戒

21. 维持和平行动的司法和惩戒构成部分继续在保持和平方面发挥着重要作用，它们加强了刚摆脱冲突国家的法治，协助扩大国家权力、打击有罪不罚现象和保护平民。这些努力包括协助就助长冲突的罪行追究施害者的责任，协助运营安全和人道的监狱。如果没有正常运作的法治机构，破坏者很可能会继续采取暴力行

为而不受惩罚，监狱有可能变得过于拥挤，使其很容易发生暴动、大规模越狱事件和遭受武装袭击。

22. 在中非共和国，中非稳定团支持当局对犯有战争罪、叛乱和其他罪行者加以拘留和起诉。中非稳定团还同合作伙伴一道，协助使特别刑事法院运作起来，以调查和惩处严重侵犯人权行为，包括协助制定法院的起诉战略，办法包括利用联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和中非稳定团订立的调查项目报告，记录在中非共和国犯下的严重违反国际人权法和国际人道主义法行为。在刚果民主共和国，联刚稳定团支持了对军官和武装团体成员的刑事审判。在马里，马里稳定团向负责调查和惩处恐怖主义和跨国有组织犯罪的一个专门单位提供支持，促成了若干起逮捕和审判。马里稳定团还帮助马里当局执行安全措施，以预防和侦查极端主义和加强监狱管理，防止监狱成为暴力极端主义的滋生地。在达尔富尔，达尔富尔混合行动支持农村法院解决助长冲突的族群间土地纠纷。

23. 在联合国总部，维持和平行动部司法和惩戒处、包括其常备司法和惩戒能力，继续向各特派团提供实质性支持和行动支持；编写指导材料和培训方案；加强与其他行为体的伙伴关系，包括通过冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心来加强这一伙伴关系，该中心由维持和平行动部和联合国开发计划署(开发署)与人权高专办、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国毒品和犯罪问题办事处及联合国难民事务高级专员办事处一同领导。

3. 联合国警察

24. 安全理事会第 [2185\(2014\)](#) 号决议和我 2016 年关于联合国警务工作的报告 ([S/2016/952](#)) 都强调了联合国警察的重要作用。联合国警察保护平民和加强所在国的警务能力，为预防和管理冲突以及建设和平做出了贡献。

25. 根据和平行动问题高级别独立小组的审查([A/70/95-S/2015/446](#))和我的前任关于独立小组的建议执行情况的报告([A/70/357-S/2015/682](#))，警务报告载列了一项警务改革计划，秘书处在与会员国密切合作的情况下已开始执行该计划，以进一步改进联合国警察的执行工作，其中包括：

(a) 由于拟订了面向特派团的警务规划手册，联合国警察的做法已变得越来越一致；警察监测、辅导和咨询；社区警务；捐助者协调和资金管理；以情报为先导的警务和犯罪情报，这构成为国际警务维持和平战略指导框架的一部分；

(b) 维和部修订了甄选、评估和部署警务人员、包括建制警察部队的标准作业程序，加强了其开展高质量警务工作的能力。已订立了一个高级警官领导名册，特派团所需的技能组合已与“战略指导框架”保持一致，为提高女警察的参与开展了持续的外联活动，专门的警察小组、包括有关重罪和有组织犯罪及性暴力和性别暴力问题的警察小组提供了所在国要求的有针对性的警务专长，警察人力资源管理系统得到了进一步完善，以缩短审查程序的时限；

(c) 鉴于运作环境不断演变，继续对常备警力的组成进行评估，其技能组合继续得到发展，以确保这一能力能满足当前和预期的维和需求。根据所在国提供

的情况以及授权任务的优先事项，常备警力一直在积累性别敏感警务、警务改革、保护平民、犯罪分析和调查方面的专长。

26. 联合国警务工作在维和过渡、例如利比里亚和海地的维和过渡方面发挥了核心作用，这些过渡越来越注重维持治安和法治，以便利特派团的撤离。在海地，从联合国海地稳定特派团(联海稳定团)向联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)、即一个没有军事构成部分的小规模维和特派团的过渡，反映了一种创新性办法，该办法强调了法治和警务与联合国稳定和建设和平目标之间的强有力联系。不过，严峻的挑战依然存在，包括已获授权的警务任务之间总体的不匹配；已授权采取的态势与所分配的资源之间的不匹配；具备部署所需技能组合和语言专长的专家人员、女警官及训练有素、装备良好的能力强的机动部队得到提名的机会有限；难以取得和使用技术。需要会员国、秘书处和其他合作伙伴发挥强有力的领导力，以满足当今在维和行动中对警察的需求。

4. 解除武装、复员和重返社会

27. 维持和平行动继续调整解除武装、复员和重返社会(复员方案)领域中的活动，以应对复杂多样的情况。在授权开展复员方案的诸多环境中，缺乏政治进程导致了执行工作的延误。因此，为了为复员方案奠定基础并促成稳定，已在中非共和国、刚果民主共和国、马里和达尔富尔执行了减少社区暴力方案，并从在科特迪瓦和海地从事的工作中吸取了经验教训，而海地的减少社区暴力方案将在联合国海地司法支助特派团支持下继续下去。这些方案通过基层社区参与，例如职业培训计划和短期就业，对武装团体成员和问题青年的暴力行为起了抑制作用。在中非共和国，中非稳定团推出了一个复员方案前方案，通过使战斗人员参与创收活动，在和平谈判之前和期间预先将社区稳定下来。

28. 维持和平行动部正在拟订和审查与复员方案有关的若干指导文件，包括供执行人员使用的减少社区暴力指导文件，并通过综合解除武装、复员和重返社会跨机构工作组，参与审查解除武装、复员和重返社会问题综合标准。这项工作需要对 10 年之久的标准进行系统审查，并拟订指导意见，尤其是在缺乏全面和平协议并存在暴力极端主义的情况下。在重返社会方面还需要修订指导意见，这对解除武装、复员和重返社会方案仍具有挑战性，需要联合国实体之间进一步保持协调一致。另外还与合作伙伴一道，拟订有关儿童与暴力极端主义、将前战斗人员编入国家安全机构和国防机构及有效的武器管理的指导意见。

29. 维持和平行动部与世界银行进行伙伴合作，为最初于 2012 年推出的非洲联盟解除武装、复员和重返社会能力方案的执行提供了支持。该方案最近的阶段旨在加强非洲联盟及其成员国和区域伙伴支持在非洲执行国家和区域复员方案举措的能力，强化非洲联盟、世界银行和联合国联合规划和开展复员方案的机构和行动伙伴关系。

5. 安全部门改革

30. 五个维和特派团中的安全部门改革构成部分按照安全理事会第 [2151\(2014\)](#) 号决议，支持国家主导的建设有韧性的安全机构并防止重新陷入冲突的努力。在

中非共和国，中非稳定团就国家安全政策法的拟订和国家安全部门改革战略提供了技术咨询意见，并继续支持为建立一个国家安全委员会而作出的努力。在马里，马里稳定团支持设立国家安全部门改革理事会并使其运作起来，该理事会界定了安全部门改革进程的战略方向，并确定了开展这一进程的国家优先事项。中非稳定团、马里稳定团和联合国索马里援助特派团(联索援助团)中的安全部门改革构成部分支持了对安全部门国际支助的协调。中非稳定团和欧洲联盟制订了一项有关中非共和国安全部门改革和法治的支助计划。

31. 安全部门改革战略旨在增强马里和中非共和国安全部门的正当性和一致性，对科特迪瓦从维持和平向建设和平过渡不可或缺。安全理事会在第 2333(2016)号决议中，请联合国利比里亚特派团(联利特派团)拟订一项建设和平计划，其中包括安全部门改革和法治，因这两个领域是保持和平的关键。联合国与世界银行密切合作，支持对中非共和国、利比里亚和索马里的安全部门进行公共支出审查，以协助就各自的安全部门改革采取基于证据的政策选项。维持和平行动部安全部门改革股与获授权向国防部门改革提供支助的维和特派团和特别政治任务协商，已开始审查国防部门的改革政策。

6. 地雷行动

32. 维持和平特派团在日益危险的环境中运作，各种爆炸物危害越来越多，这都需要大力减少爆炸物危害威胁。安全理事会认识到这一点，在三分之二的现行和平行动中纳入了地雷行动，并专门通过了关于地雷行动的一项单独的决议(第 2365(2017)号决议)。

33. 地雷行动保护联合国人员和资产，有助于建设和维持和平，使执行任务成为可能，减少受影响社区的污染，同时提供可持续发展机遇。例如，地雷行动处的风险缓解和排雷活动有助于在阿卜耶伊和马里北部进行安全巡逻，便利在南苏丹开展人道主义行动。在刚果民主共和国对武装团体开展行动期间和之后，地雷行动保护平民免遭爆炸物危害，有助于南苏丹受保护场地中的平民的安全保障。雇用前战斗人员和平民排雷，也有助于创造有利于和平的条件。

34. 地雷行动处努力翻修武器库和对国家有关部门进行培训，包括在阿卜耶伊、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、马里、索马里、阿卜耶伊和达尔富尔开展这些活动，协助确保安全可靠地管理武器弹药，减少武器弹药再流通的风险，防止意外爆炸，并支持遵守武器禁运。

35. 过去两年，纳入地雷行动的停火协定及和平协定的数量增加，表明人们日益认识到，在冲突之后，地雷行动对于保持和平的重要性。中非共和国、苏丹和塞浦路斯的经验表明，地雷行动可以成为一种有效手段，在复杂和政治敏感的环境中尽早建立信任，显示宝贵的和平红利。

四. 以人为本的行动

A. 性别平等

36. 维持和平时行动部与妇女署和政治事务部密切合作，在执行安全理事会第1325(2000)号和第2242(2015)号决议方面取得进展。针对第2242(2015)号决议中的主要建议，这两个部和妇女署商定共同努力，增进维持和平时行动中的专门知识，并为此将性别问题纳入冲突分析，联合进行特派团规划，拟订工具和做法以确保从性别平等与妇女及和平与安全有关的行动向联合国国家工作队过渡，并为战略规划进程编制共同重要讯息。

37. 在警务、司法、惩戒工作全球协调中心的主持下，维持和平时行动部与妇女署的协作确保了妇女安保和司法救助被纳入法治方案规划举措。与法治有关的活动联合多年期方案预算中拨出了大量款项，满足中非共和国(16%)、马里(20%)和索马里(27%)妇女的需求。

38. 维持和平时行动部通过若干与法治和安全机构有关的联合国机构间论坛与妇女署合作。在这一框架内实施的项目包括：关于安全部门改革与性别平等的综合技术指导说明，以及当前对综合解除武装、复员和重返社会标准的修订。此外，该部与妇女署的伙伴关系导致将性别因素纳入冲突分析(中非稳定团)、制订性别平等过渡计划(联利特派团和联海稳定团)以及该部性别平等股和妇女署联合参加战略评估团(海地和索马里)。该部还与开发署和建设和平支助办公室开展互动协作，通过加强冲突与和平的连续分析，强化两性平等及妇女与和平与安全任务的执行。

39. 在军警人员方面，维持和平时行动部和妇女署协助培训了军事性别平等问题顾问，确保将性别观点纳入联刚稳定团、马里稳定团、南苏丹特派团和中非稳定团的军事行动。联合国警察性别平等工具包也促进了各特派团、包括联海稳定团和南苏丹特派团中注重性别平等的警务工作。

B. 保护平民

40. 9个特派团中95%以上的维和人员负有平民保护任务，人们对执行任务的期望非常高。虽然认识到保护平民的首要责任应由所在国政府承担，但保护平民仍然是维持和平的一项优先任务。这是维和人员争取持久政治解决的核心组成部分，也必须是对和平进程采用的以政治为推动力的全特派团全面处理办法的一部分。

41. 保护平民基本上事关预防暴力和冲突。维持和平时行动部和外勤支助部已采取步骤，通过能力建设、改进规划和前瞻性的态势感知，改善特派团准备状态。该部通过培训和咨询向各特派团提供支助，评估对平民的威胁，更好地协助就资源配置和开展保护平民行动做出决定，并进行桌面演练，模拟对平民的威胁，确保任务和目标明确。

42. 以现行指南为基础，推出了关于联合国警察在执行平民保护任务中的作用的指导准则，编制了新的综合课程，用于部署前培训和随团培训。2017年数月时间里对保护平民的随团培训需求进行评估，包括向外地特派团工作人员做了调查。

43. 为澄清关于执行保护平民任务的期待并加强这一任务的执行，维持和平行动部和外勤支助部着眼于文职和军警高级领导人，已开始制定一项政策，以有效和负责任地执行平民保护任务。这两个部还努力加强培训和辅导新到任的高级领导人和文职人员，加强全特派团保护平民的方法。

C. 保护儿童

44. 维持和平行动部和外勤支助部继续在5个维持和平行动部署保护儿童工作人员，加强所有维和人员的儿童保护政策、指导和培训。“联合国和平行动儿童保护政策”更新版已经完成，与政治事务部联合发布。该政策强调维持和平行动有义务处理儿童保护关切问题，遵守保护儿童的国际标准，把儿童保护纳入特派团所有构成部分的工作。维持和平行动部和外勤支助部目前正在制定一项儿童保护手册，培训儿童保护工作人员，以支持这项政策的执行。向军警人员提供保护儿童培训，使他们能够有效认识和应对在实地遇到的儿童保护问题，这仍然是一个关键优先事项；已向外地负责性别平等的军官提供了培训，促进更多地把保护儿童纳入军事行动。

D. 冲突中的性暴力

45. 维持和平行动部和外勤支助部继续与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室和人权高专办密切协作，促进冲突中性暴力问题的综合解决。这一协作有助于制订和提供业务指导和支助，与所在国政府和非国家行为体相互协同，向地方合作伙伴提供技术支助。维持和平特派团监测、分析和报告关于冲突中性暴力问题，支持受害者诉诸司法，加强国家机构打击有罪不罚现象的能力，根据人权标准促进立法改革，并提高国家行为体和当地民众的认识。

46. 维持和平行动部和外勤支助部借鉴了5个有解决冲突中性暴力问题任务的维持和平特派团的经验，为所有工作人员制订了一份关于冲突中性暴力问题的最佳做法手册和视频。正在制订关于在维持和平行动中预防和应对冲突中性暴力问题的政策，目的是向外地特派团提供一个解决此类暴力问题的总的框架。

E. 人权

47. 维持和平行动继续支持和平努力，收集和分析信息，做出预警和反应，包括在保护平民的任务中，打击有罪不罚现象，执行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。例如，联刚稳定团的人权构成部分进行监测、分析和报告；能力建设和技术合作；援助受威胁平民；建立早期预警机制；并支持查明和起诉严重侵犯人权的责任人，促成了一项全特派团的保护平民战略。中非稳定团、联刚稳定团、南苏丹特派团和马里稳定团及人权高专办继续支持这项政策的执行。

48. 人权构成部分向7个特派团维持和平人员提供了国际人权和人道主义法及相关政策和业务问题培训。还向政府机构和地方利益攸关方提供技术支助，通过例如向国家真相、问责与和解机制和法治机构提供支持，促进了和平进程。其监测和报告职能将得益于人权高专办、维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部编写的关于和平行动的公开人权报告的经验教训研究。

49. 联合国系统地请会员国证明，其提名人员符合联合国人员人权筛查政策的规定。不符合规定者不得服务于联合国。如有军警部队可能参与侵犯人权的关切，联合国就会与有关会员国一道落实更多的保障措施，如采取缓解措施或加强国内筛查进程。

50. 儿童保护和与冲突中的性暴力问题职能继续与和平行动的人权职能整合在一起，3 个优先特派团取得了进展(中非稳定团、马里稳定团和联索援助团)，联刚稳定团也已开始。整合工作仍在继续，其目的是开展更清晰的分析，更协调一致地与内部和外部利益攸关方进行互动协作。

F. 社区参与

51. 维持和平行动部和外勤支助部继续努力，采取以人为本的方法，侧重加强社区参与维持和平特派团的工作。与当地社区和行为体之间的战略互动协作对于成功执行任务和保持和平至关重要。。目前的工作重点是中非稳定团和南苏丹特派团，并打算在所有特派团制订社区参与战略，从而让维和人员能够在保护平民、法治或冲突管理与和解努力方面发挥影响。此外，这两个部还采取步骤，改善特派团对地方冲突动态和趋势的分析，使维和人员能够更好地了解其开展活动地区的环境和行为体。这一努力将进一步帮助改进维持和平特派团与当地社区和行为体的互动协作。

五. 执行工作以成果为导向

A. 加强外勤支助

1. 战略调整和优先事项

52. 2017 年，外勤支助部努力使其工作和现行举措符合秘书长提出的联合国反应敏捷、有效率、有成效的愿景，以便以透明和负责任的方式提供灵活和务实的解决方法。今后一年，该部将继续侧重供应链管理、环境管理、改进业务进程、利用新技术和加强行为和纪律措施。

2. 改进业务进程

53. 外勤支助部进一步使衡量客户满意度的机制制度化。2017 年，完成了全球客户调查第五版。对所有文职人员和军警人员的这一调查记录了对所有特派团不同外勤支助服务的满意度和重要性。2017 年，71%的答复者对支助服务总体上表示满意，高于 2016 年的 65%。调查表明，自开始调查以来，对外地支助服务的满意度逐年提高。

54. 外勤支助部还继续利用其内部管理论坛，更好地促进持续改进。外勤支助部管理层一年两次召集客户咨询委员会会议(这在联合国秘书处尚属首次)，征集高级军事、警察和文职客户代表的反馈，调整业绩计量和优先举措。这些举措和内部管理进程旨在确保业绩得到审查，查明挑战，系统地采取纠正行动。

55. 为进一步加强业绩计量，外勤支助部在其 2017/18 年度成果预算编制框架中提出了一套用于维持和平特派团支助构成部分的 14 项通用业绩指标。这些指标跟踪各特派团支助业绩的核心要素。共同指标与具体情况措施相结合，有助于共同理解外勤支助工作做得好意味着什么，有助于向工作人员、客户和利益攸关方说明工作进展、问题差距和各种挑战。为不断改进指标框架，外勤支助部计划把更多指标纳入 2018/19 年度成果预算编制框架。

3. 环境管理

56. 外勤支助部继续采取行动，减少维持和平行动对环境的影响，包括执行侧重于以下五个支柱的环境战略：能源；水和废水；废物；广泛影响；及环境管理系统。

57. 在联合国环境规划署(环境署)支助下，外勤支助部制定了若干工具，提高外地特派团的环境绩效，其中包括供所有特派团使用的全特派团环境行动计划模板，采用风险管理方式，既报告过去绩效，也进行提前规划。作为环境战略五个支柱之一的环境管理系统，使用计分卡来管理绩效。自 2017/18 年财政期间起，每个特派团的绩效将列入其每年各自的预算执行情况报告。

58. 根据特派团的具体要求和环境战略中确定的优先事项，全球服务中心与环境署合作，支助若干外地特派团努力执行环境和废物管理政策，具体包括：在特派团清理结束期间处理危险废物，安装废水处理厂，就安装水表和能源计量器提供咨询意见以提高效率，开展环境基线研究并完成能源评估，包括制定更多使用可再生能源的计划。

4. 供应链管理

59. 努力改善向外地特派团提供后勤支助的成效和效率仍是一个优先事项。2015 年，维持和平行动特别委员会请秘书处进一步完善供应链管理，弥补缺陷，以改进向特派团提供的服务。2016 年，行政部门制定和颁布一项供应链管理蓝图，为在外勤支助部实施端对端供应链管理提供了详细的业务指导。供应链管理的总体效率和成效将通过目前正在拟定的业绩管理框架来衡量。蓝图仍是一份有效文件，将分阶段实施，并得到短期项目的支助，补充秘书处更广泛的改革举措。

60. 秘书处完成了 2016 年在集中仓储、采购规划以及采用国际商业条件等领域开始的 4 个供应链管理相关项目中的 3 个项目。第四个项目为东非走廊(东非共同体)项目区域一体化项目，目前正在进行中。东非走廊项目将作为综合端对端供应链构想的实证，并将测试几种商品协调规划、战略采购和交付进程的利用。该项目侧重于东非的维持和平特派团，包括联刚稳定团、达尔富尔混合行动、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、南苏丹特派团和联合国索马里支助办公室(联索支助办)。2017 年，秘书处在类别管理领域开始了若干新项目。

B. 改善业绩和提高成效

1. 战略部队组建

61. 通过战略部队组建和能力规划小组，维持和平行动部继续确保秘书处与会员国就其可能提供的维持和平捐助进行战略互动，并支持维持和平行动部和外勤支助部系统规划今后的维和能力需求。在基加利、东京和达卡召开了 2017 年 11 月温哥华国防部长会议筹备会议，期间征求了新的能力认捐、培训和能力建设举措支助，特别是在医疗能力和改善性别平衡方面。2017 年 5 月，召开了第一次具体特派团战略部队组建会议，为填补马里稳定团的能力缺口争取认捐，并为该特派团一些部队更长期的轮换制度奠定基础。

62. 维和能力准备系统仍然是维持和平行动部所作的组建战略部队努力的核心部分，该系统的目的是准确了解会员国现有的维持和平能力。截至 2017 年 8 月，81 个国家的军事或警察部队已在该系统登记。

63. 为评估和帮助改善承诺部队的准备程度，维持和平行动部和外勤支助部组织开展了评估和咨询访问，自 2016 年 3 月，共访问 35 个国家。这两个部在访问后协同会员国支助了提出需求的部队派遣国和警察派遣国的能力发展和培训。这一重大努力对扩大派遣国数目并确保有足够的符合联合国相关标准的能力至关重要。展望未来，更多的优先事项将包括增加与会员国的互动协作，以寻找弥补新出现的能力缺口的机会；发展能力建设三方合作关系，如加强非洲部队派遣国和联合国信号学院工程能力的三方伙伴关系项目。

2. 维持和平行动的规划和分析

64. 为确保协调一致地规划维持和平行动，明确作用、责任和决策，维持和平行动部和外勤支助部 2017 年拟就了一项关于规划和审查维持和平行动的新政策。这项政策是一个重要工具，用以统一评估和规划两个部的工作，确保明确的战略方向，并构成为进一步专业化和建立战略规划体制文化的基础。

65. 该政策定出四个阶段：评估；拟订计划；执行和监测；以及审查和评估现有或新设立的维持和平行动。特派团构想和计划应指导任务的执行，帮助监测维持和平行动干预措施的影响，并根据冲突分析不断更新。新政策补充了综合评估和规划政策，其适用于整个联合国系统规划进程，但没有涉及到维持和平行动部和外勤支助部具体的规划工作。

66. 将在目前的预算周期推出和执行新特派团规划政策，包括培训总部参与规划进程的工作人员。还正在努力就特派团计划提供指导，把特派团构想中的战略指导纳入业务计划，明确确定目标、时限和基准。

3. 支持外地执行工作

67. 为确保指挥与控制，已在权限的战略、行动和战术层面澄清和加强了维持和平行动中的作用和责任。维持和平行动部和外勤支助部正在审查联合国维持和平行动的权限、指挥和控制政策，包括查明当前框架中的优势和弱点。该政策在很大程度上为维持和平行动在行动、领导、规划、能力、通信等关键领域权限、指

挥和控制提供了适当依据,但还需要加以更新,以反映维持和平行动环境的变化,同时扩大更有成效地执行的范围。此外,还需要澄清某些领域,包括航空资产的优先次序和任务分配,以及工程、医疗等辅助部队和现代技术资产的任务分配。

68. 一直在执行行动准备保障框架,包括 2017 年 1 月颁布了部队派遣国行动准备导则,其中列出了对军事维和人员的最低要求,提供了部署前培训课程表。除行动准备保障框架政策外,2016 年,制定了两套关于部队和区指挥官评估下属军事部队和评估部队总部的标准作业程序。行动准备保障框架政策颁布后,会员国核证了 292 支已部署部队中 104 支部队的行动准备,并采取更多措施,提高遵守核证要求的程度。颁布标准作业程序后,2016 年第二季度至 2017 年第二季度期间,评估了 232 个分队和 15 个部队总部。评估结果突出说明有几个问题需要跟进,维持和平行动部军事厅打算与有关部队派遣国分享评估结果,以期改善绩效,更好地执行任务。与此同时,军事厅继续分发《联合国军事单位手册》(11 项军事标准),包括在部队派遣国内举办一系列区域执行研讨会。

4. 技术和创新

69. 维和特派团继续受益于安保传感器等技术的利用以及创新信息工具的采用。从卫星、航空飞行器(有人驾驶或无人驾驶)、安装在桅杆和车辆上以及由军警人员佩戴的日间/夜间摄像机中获取了更优质的图像。“感应预警”雷达可探测发射来的火炮和迫击炮并发出预警信号,保护了选定的联合国营地,并在马里的多次袭击中拯救了生命。正在扩大人员和车辆追踪系统,使特派团能更好地定位和支援有需要的维和人员。新的通信系统正缩小维和特派团的特遣队与人道主义工作人员之间的互通性差距。这些系统包括配备无线电和卫星设备进行数据交换以及语音和视频电话的模块化指挥中心等。

70. 维持和平行动部和外勤支助部制订了信息安全政策和培训并争取了社区支持,以配合特定技术的使用。为保护信息,为所有外地特派团制订了信息敏感政策强制性培训,目前正在开发法语模块。对信息管理政策进行审查后,精简并修订了记录管理政策,制订了符合国际标准的电子文档管理框架。态势感知方案将提供标准化软件和流程,以便进行有成效、有效率的综合信息验证、分析、可视化与报告。在马里稳定团建立的第一个特派团安全网络在存储和传播敏感信息方面达到了国际标准。这一办法考虑到了艰苦的野外条件,并让工作人员可在任何维持和平地点获取记录和文件。已开始着手制订信息隐私政策,解决对含有个人识别信息的文件和数据进行技术处理的问题。

71. 已制订并传播权威信息的内部和外部来源图,即和平行动数据目录。成立了负责规划、分析、监测和报告的工作人员的同业交流群,开展了数据扫盲培训课程。采用了更多分析工具并开展了更多培训,以改善数据的获取和使用,促进信息主导的决策。

72. “维持和平中的技术伙伴关系”已成为与会员国、学术界和智库协商的重要论坛,下一次座谈会计划于 2018 年春召开。座谈会在维和行动方面的主要主题将包括营地安全、快速部署、大数据和社交媒体、态势感知方案以及下一波影响维和运作环境的技术。

5. 维和情报

73. 由于维持和平特派团在越来越快节奏且危险的威胁环境中部署强有力的任务授权，因此需要更高质量、更可靠和更及时的分析，以便安全有效地开展维和任务。

74. 在这一背景下，鉴于安全理事会和大会确认有必要改善态势感知，维持和平行动部和外勤支助部于 2017 年 5 月通过了一项关于维和情报的总体政策，该政策对维和情报采取侧重于特派团的办法。这一政策设想了一个更大的政策框架，由特派团各构成部分的业务指南、涉及具体流程的标准作业程序和特派团规划文件构成。目前正在制订这一政策框架，弥补维和情报核心需求方面的不足之处，并同时考虑到情报管理方面的政治敏感性。由于会员国饶有兴趣，将于一年后审查该政策，以纳入吸取的教训和特派团的经验。

75. 已在特派团部署新型无人机，以加强态势感知。马里稳定团已部署由卫星导航的长续航无人机。联刚稳定团的战术系统虽然只使用了一架飞行器，但该系统持续提供有用信息。中非稳定团率先使用微型无人机，在危机、保护平民、冲突后评估和车队保护期间进行空中监测。正在拟定使用无人机系统的标准作业程序作为情报政策框架的一部分。维持和平行动部和外勤支助部目前在审查无人机的全部能力，该审查反映了到目前为止维和行动中无人机的使用情况，评估新出现的业务需求，从而根据维和情报政策确定如何充分利用维和行动中所需的无人机能力。

6. 战略传播

76. 和平行动的战略传播仍是成功执行任务的关键。为科特迪瓦、海地、利比里亚、达尔富尔等地处于过渡阶段的特派团以及处于中非共和国、刚果民主共和国、马里和南苏丹等重大事件局势中的特派团制订了传播战略。这些总部和外地战略利用若干传播和外联渠道，促进对维和的支持，消除误解，澄清错误信息，提高关键受众的认识。已更新战略传播和公共信息政策并下达所有维持和平行动。维持和平行动部正与新闻部一道制订并实施传播计划，包括一项部门战略和题为“维持和平的价值”的运动，以配合纪念 2018 年 5 月联合国维和七十周年。同时还在落实一项大规模的数字媒体举措，翻新了联合国维和网站，正扩大或启动若干社交媒体渠道。

7. 培训和最佳做法

77. 本报告所述期间采取的各项举措通过对军警和文职领导人、特遣队和个人进行更优质更连贯的培训，侧重于加强并维持特派团业绩。2017 年 5 月推出了新的联合国部署前培训核心材料，适用于所有人员。这些材料反映了贯穿各领域的优先事项，如保护平民、行为和纪律、性剥削和性虐待、人权、性别平等主流化、冲突中的性暴力、儿童保护和环境管理。2017 年 8 月为部队派遣国、警察派遣国和外地特派团举办了首个培训员培训课程。

78. 为部队派遣国编写的联合国保护平民综合培训教材为军事人员在战术层面规划和开展有关行动时如何保护平民、保护儿童和防止冲突中的性暴力提供了综合指导。2017 年 5 月举办了首次试点培训员培训课程。2016 年 12 月推出了针对警察部分的儿童保护工作专门培训材料。2014 年制订的针对军事部分的儿童保护标准化培训单元将在 2018 年修订并推广。2017 年 7 月为 5 个维和特派团的文职人员和军警人员举行了冲突中的性暴力综合培训材料培训员培训课程，以便支持在特派团中推广这些材料。

79. 特派团高级工作人员培训方案的第一个试点课程于 2017 年 5 月推出。目的是让特派团支助事务主任/主管、特派团办公室主任和各构成部分领导人等负责外地特派团管理工作的人员更好地为工作做好准备。正在制订联合国警察指挥官课程，为联合国高级警官提供必要的技能，以便协调一致地实施国际警务维持和平战略指导框架。

80. 为更好地反映联合国维和行动目前的状况，已修订并制订培训材料，利用情景演习和特派团各自独有的案例锻炼和加强特派团领导团队的技能。进行了桌面演练加强保护平民等方面的决策和规划。2017 年 3 月举办了一次培训员培训课程，以建立特派团定期进行桌面演练的能力，目前要求各特派团每年进行桌面演练。

81. 2016 年在乌干达恩德培成立的培训员培训试办中心为部队派遣国和警察派遣国提供连贯一致和高质量的培训支持，目的是加强会员国开展联合国所要求的部署前培训的能力。该中心已为联合国参谋人员训练班、保护平民综合培训教材、儿童保护以及军事性别平等问题顾问课程举办了培训员培训课程。在 2017 年余下的时间里，中心将为参谋人员课程举办更多的培训员培训，并为警察评估认证课程和军事部门指挥官课程提供支持。

82. 维持和平行动部和外勤支助部有一个强有力的组织学习进程，包括通过事后分析、任务结束报告、经验教训研究，在各特派团收集和分享经验教训，根据查明的经验教训制订政策和指导材料，并根据政策标准制订和推广培训。在这方面，这两个部有针对特派团过渡时期和清理结束的覆盖面广的工作流。2017 年，这两个部开始着手修订清理结束手册。修订后的手册将以从联合国科特迪瓦行动(联科行动)和联海稳定团清理结束过程中得到的具体经验教训为基础，并为联利特派团即将开始的清理结束工作提供指导。

83. 指导和培训材料通过维持和平资源中心提供给会员国和维持和平培训机构。该中心以联合国六种正式语文提供内容，目前存有 340 份文件。2017 年，订阅量从 563 增至 831。

C. 能力发展

84. 维持和平行动部和外勤支助部继续与部队派遣国和警察派遣国合作，增强军警部门的维和行动能力，以便更好地适应现代维和行动的任务与行动环境。2017 年，军警部门能力发展指导小组监督了能力发展具体领域 8 个专门项目目前的执行工作。这些项目的重点是简易爆炸装置事件中存活下来的能力；快速部署、规划和执行、行动区内高度机动部队、跨国威胁、情报主导的行动及医疗支援。2017 年新增了开发军用直升机能力的项目。

1. 快速部署

85. 能力发展计划和维和能力准备系统的一个关键目标是协助快速部署军警能力。这是一个复杂、困难、费用高的过程。秘书处认识到保持部队的高度戒备状态对于部队派遣国和警察派遣国而言涉及财务费用，因此向偿还特遣队所属装备费用问题工作组提出了一项提议，向维持着系统中快速部署级部队的部队派遣国和警察派遣国偿还一定比例的维护费用，该提议已得到大会同意。为落实这一提议，已制订快速部署级部队的甄选和偿还准则。一些国家已承诺部队于 2017/18 年度达到快速部署等级，这将能满足先锋旅的大部分需求。

86. 2017 年上半年进行了两次快速部署桌面演习，进一步完善快速部署概念并查明需要缩小的差距。秘书处也在策划 2017/18 年度与部队派遣国进行快速部署等级指挥演习，以进一步测试相关概念。最后，通过了评估和咨询访问后，大量部队已提升至维和能力准备系统的第二和第三级，这将有助于缩短这些部队在正常情况下的部署时限。

87. 在文职人员能力的快速部署方面也取得了进展。外勤支助部开始向外地行动提供专门支助和增援能力，以根据新的和不断变化的需求解决所需人力资源，这些需求涉及特派团任务授权的改变、新特派团的设立和组织改革或变革举措的实施等。该部快速反应科自 2016 年 1 月成立以来，已在 9 个和平行动中部署，期间为特派团领导层提供了战略支助和咨询服务。

2. 医疗标准和能力

88. 和平行动问题高级别独立小组建议成立医疗业绩框架，我的前任在执行报告中核可了这一建议。为此，管理事务部和维持和平行动部以及外勤事务部一道合作，启动了一个项目，由 5 个工作流组成：(a) 设立战伤互救培训，课程表已编写完毕；(b) 军医培训，正在寻求会员国的支持；(c) 伤员后送政策的制订与执行计划；(d) 规范一级设施保健质量和患者安全的项目，已请求会员国提供资源；(e) 规范二级和三级设施保健质量和患者安全的项目，目前正在编写手册。正在讨论一项有关由一个医疗培训中心为全部 5 个工作流提供支持的综合提议。

89. 在总体改善二级和三级医院标准时，外勤事务部参加了对认捐了医院的国家的评估和咨询访问。此外，自 2016 年 1 月颁布医疗支援手册以来，管理事务部一直参与所有军事医务人员的技术审核，以便改善业绩和提供保健服务。维持和平战略伙伴关系办公室在审查维和特派团时，将继续评估医疗支持安排是否充分以及取得了哪些进步，以便加强维和人员的安全和安保。

90. 联合国工作中伤员的有效后送是一项复杂的工作，因为需要在医疗、航空和后勤支助领域采取协调一致的民事和军事办法，还需要了解行动和环境动态。需要充分理解指挥、控制和协调机制，有适当的医疗能力和熟练的操作人员，加上空中、公路或海上运输才能满足联合国核可的 10-1-2 伤亡响应原则。

91. 伤员后送政策草案的编制已进入最后阶段，目标是设定最低能力标准，说明需要采取的行动，以确保及时把任何联合国人员从负伤地点或患病地点撤离至符合国际公认医疗标准的适当的医疗设施。

3. 航空

92. 2017 年努力改善了联合国航空的效益和成本效率。由外勤事务部牵头、军事厅参与的工作组从需求出发审查了航空需求，重点关注乘客、货物和时间表。此外，正在进行部署无人机系统等军事航空资产的系统性研究，以便更好地了解使用情况和军事必要性。该研究的大背景是预算显著减少，尤其是使用军事通用直升机的支援能力时费用比同等商用直升机约高 25%。除了可能以商用飞机取代军用飞机外，目前也考虑是否有共享与待命机会，以便最大限度提高效率并减少费用。不过秘书长已指示，在这项举措中伤员后送或医疗后送能力或航空安全不容妥协，同时需要为任务交付维持充分支持，但也认识到将不可避免在反应能力方面作出一些妥协。此外，目前正在制订新的航空手册，将于 2017 年定稿。

4. 简易爆炸装置事件中存活下来的能力

93. 维持和平时行动部和外勤支助部继续在会员国的支持下制订简易爆炸装置指导。指导材料包括一本减轻简易爆炸装置威胁的军队和警察手册以及一本爆炸物处理军事单位手册，两者将为制订协调一致的减轻威胁战略办法奠定基础。前者用于指导部队派遣国和部队指挥官，后者将具体说明军事单位在维和行动中所需的能力。这些也是对 2016 年 6 月这两个部发布的《减轻特派团环境中简易爆炸装置威胁准则》的补充，重点放在把减轻简易爆炸装置威胁纳入评估和规划进程。地雷行动处还结合会员国的专门知识，协调制订简易爆炸装置处置标准。这些标准将供联合国系统使用，设定处置操作者必须具备的能力下限，并具体说明在维和行动中清除简易爆炸装置的方法。这三项指导构成为这两个部的存活下来的能力项目的基础。

D. 妇女与维持和平

1. 性别均等战略

94. 我于 2017 年 9 月宣布的全系统性别均等战略把 2028 年定为整个联合国系统国际征聘文职人员实现性别均等的最后期限。由于和平行动在整个系统中落在了最后面，而妇女任职情况方面的挑战在较高级别尤为严峻，因此该战略建议：(a) 为每个特派团设定具有挑战性的年度目标，使在联合国和平行动中工作的妇女比例超过目前 28% 这一基线；(b) 在社交媒体宣传实地工作的女文职人员的事迹，树立其积极形象；(c) 建立更大更广泛的妇女人才库，供联合国维和行动根据秘书长颁布的征聘暂行特别措施加以评估和甄选，帮助外地特派团以更快的速度甄选符合资格妇女；(d) 改善艰苦工作地点工作人员的生活和工作条件。这些针对具体特派团的建议将与针对全系统的建议一同实施，后者包括创造有利环境、消除征聘和晋升的无意识偏见以及增加任命妇女担任高级领导。应当指出的是，虽然和平行动离实现性别均等的目标最远，但由于特派团更替率和空缺率高，这也是我们最有可能带来快速变化的领域。

95. 从 2016 至 2017 年，在填补外地特派团职位空缺时选拔的候选人中有 30% 是女性，比 28% 的基线略有增加。我的性别均等战略赞同制订征聘妇女的暂行特别措施，作为取得更快进展的必要手段。尽管这些措施仍在制订过程中，外勤支助部下的外勤人事司计划在 2017/18 年度管理名册职位空缺时仅考虑妇女。

96. 6 月 15 日，联合国和平行动的高级妇女人才甄选举措重新向具有特派团支助/行政、政治事务/调解、民政、法制和安全机构以及公共信息工作经验的 D-1 和 D-2 职等候选人开放。向会员国发出了普通照会，举行了若干外联活动，并启动了一项社交/数码媒体宣传运动。后备新成员将在 2017 年底前通过竞争性过程评估后加入人才库。

2. 女军警参与维和

97. 让妇女更多地参与维和是一个主要的优先事项。目前已显示，女军警人数增加可拓宽我们特派团的保护范围，促进社区获取信息并减少性剥削和性虐待事件的发生。在 2016 年 9 月联合国维持和平问题国防部长会议上，超过 60 个会员国作出系列承诺，以促进妇女参与联合国维持和平所有级别的工作，并实现 15% 这一目标。维持和平行动部制定了各项目标，以增加女性军事和警察维和人员，并已制订措施支持实现这些目标。我已要求维持和平行动部与秘书长办公厅、妇女署一道，并与部队和警察派遣国协商，制订一项专门战略并采取具体措施，使我们迅速超越目前妇女在军事维和中占 3% 这一比例。

98. 增加女性维和人员数目的试点举措为期两年，目标是将 15% 的参谋人员员额留给妇女；使具有 8 年经验的女准尉和女上尉能被部署为军事观察员；容许孩子尚年幼的妇女部署 6 个月以及为妇女创造更多的培训机会。对于达到 15% 目标的会员国，将把更多职位重新分配给它们。

99. 目前妇女分别占国际警官和建制警察部队人数的 17% 和 6%，联合国警察继续致力于实现 2009 年“全球努力”运动期间设定的 20% 女性参与率这一目标。秘书处已敦促警察派遣国部署的妇女比例至少与本国警务部门任职的妇女比例相同。维持和平行动部还鼓励会员国审查本国涉及部署女警官到维和特派团的征聘政策、标准和激励机制。该部门制订了试点课程，以更好地帮助高级女警官担任领导职位，这一课程将于 2018 年在非洲、亚洲和拉丁美洲推广。成功完成课程后，参加者将有资格列入新的联合国警察女性高级指挥官人才库，这是旨在改善领导职位中性别均等状况的人才输送管道。

六. 安全、安保、行为和纪律

A. 安全和安保

1. 对维持和平的针对性攻击的原因、趋势、防范和缓解

100. 自 2016 年 11 月以来，许多特派团面临的业务环境越来越复杂，维和人员面临的威胁也越来越多。武装团体之间的关系日益多变，有些结成局部和临时权宜联盟，往往不在和平进程范围内。有政治图谋的武装团体和有组织犯罪行为体

之间往往存在联系。武装团体分裂，数目激增，且越来越具有跨国和交易性质，加上在一些行动区内既有犯罪刺激因素也有行动能力，这些均继续严重威胁联合国维和人员。与上次报告所述期间(2015 年 11 月 1 日至 2016 年 10 月 31 日)相比，2016/17 年度针对联合国维和人员的敌对事件有所增加。截至 2017 年 10 月 31 日，有针对性的袭击数目从 189 起增至 227 起，同期死亡人数从 38 人降至 37 人。

2. 在改善实地军警人员的安全和安保方面的经验教训、创新和进展

101. 维持和平行动部与外勤支助部正采取战略、业务和战术层面的多项措施，以改善维和人员的安全和安保。在战略层面，这两个部分两个阶段开展改善维和安全项目，以减少联合国维和特派团中因暴力行为造成的伤亡。该项目第一阶段涉及就文职、军事和警务维和人员目前面临的内部和外部安全挑战编写一份报告，并就如何最好地应对这些挑战提出战略和实用性建议。第二阶段将制定影响力大的项目/工作流，以实施初期阶段提出的一项或多项建议。

102. 正在采取若干行动，以加强安全和安保管理系统。这些行动包括颁布了上文提到的维和情报政策，该政策结合维和情报框架，将加强分析和态势感知能力，并提高各项工具之间的一致性。已开发一个安全的网上伤亡报告数据库系统，从而为建立反映历史伤亡数据的集中化统一数据管理系统创造了条件。计划从 2017 年 10 月开始在和乎行动中分期部署该系统，取代现有的纸质伤亡报告。

103. 直接攻击和涉及简易爆炸装置的攻击是交战方最常使用的手段，它们常常针对维和人员巡逻队和行进中的车队。地雷行动处向各特派团提供支助，以减轻简易爆炸装置造成的威胁，通过进行威胁评估和紧急清除装置改善维和人员的作业安全，并加强特派团工作人员和国家当局的能力。该处为维和人员提供专用车辆和设备，并在部署之前和期间提供各类培训。

104. 同时，为共同努力确保成功执行任务，多个特派团的警察部分协助所在国执法机关发展本国的犯罪情报能力，以反制任务实施的破坏者。

105. 外勤支助部的信息和通信技术司总结了维和特派团操作未装备武器的无人驾驶飞机系统的两方面经验教训：需要进行联合演习，以及需要定期培训。培训涉及的专题从微型无人机基本操作(如何飞行和遵守各项规章)延伸到如何根据信息收集需求和硬件能力设计无人机飞行计划等更高级的专题。其次，经验表明维和行动还难以通过调整战术、技术和程序实现新技术的常规化操作，从而受益于此类新能力。

106. 维持和平战略伙伴关系办公室在审查外地特派团的军警部分期间，继续分析与安全和安保有关的系统性问题，并提出了相关建议。这些建议除强调经验教训和最佳做法以外，还着重指出了以下方面的重要性：以信息主导行动；连贯一致的综合分析、规划和指导；有效利用技术；妥善协调和经过演练的部队保护措施；提供足够的防护车辆；有效的部署前和部署后培训及准备；积极实施职业安全与健康措施，审慎运用战术、技法和程序，作为加强安全和安保的关键要素。特派团领导层正采取全面措施执行这些建议，以进一步加强维和人员的安全和安保。

3. 安全政策举措

107. 不对称环境对维和人员及平民构成的威胁继续推动维和政策 and 指南的演变。2016 年 12 月,关于支持维和行动的总部危机应对标准作业程序修订版获批;2017 年 2 月,联合国行动和危机中心成功交付了第一门外地危机管理培训课程。该课程将每年提供。

108. 目前,维持和平行动部和外勤支助部的文职和警务人员职业安全风险管理政策与方案继续在降低风险和减少这两类人员与职业安全和工作/工作场所有关的伤亡方面发挥成效。然而,军事人员面临的职业安全风险最大,遭遇伤亡和事故的人数最多,却尚未被现有的职业安全政策所覆盖。因此,这两个部正根据联合国职业安全与健康框架,探索更好的职业安全与健康风险管理做法,以减少包括军警人员在内的所有人员的风险。关于职业安全与健康的秘书长公报草案预计于 2017 年底获批并实施。

109. 根据数项大会决议,安全和安保部的联合国秘书处安全和安保统一项目在整合秘书处的安保资源方面取得了进展。在经过广泛协商后,秘书长于 2016 年 12 月签署了一份备忘录,把对维和行动和特别政治任务的安全和安保人员及资产的首要管理权分配给主管安全和安保事务副秘书长。副秘书长已着手制订秘书处所有安全和安保业务的基准和标准,此外正在采取措施推动综合安保职类,以便为秘书处所有安全和安保人员提供共同的政策和法律框架。

B. 行为、纪律和问责

1. 行为和纪律

110. 本组织充分致力于与各会员国合作,确保可就任何工作人员在联合国外地特派团服务期间的行为对其进行问责。正在更密切地监测维和特派团在解决行为和纪律问题方面的努力,并通过电子季度和年度报告加强问责制。领导层继续定下基调,通过反复呼吁工作人员以最高标准规范自己的行为,展现出对待和处理行为和纪律问题的严肃性。新设立的行为和纪律网站进一步提高了透明度,目前在该行为和纪律网站上公布的案件事项和程序相关信息已超过以往任何时候。该网站还发挥提高对关键举措的认识和介绍其最新进展的平台作用。

111. 作为行为和纪律问题区域支助安排的一部分,行为和纪律小组继续为大型外地特派团的高级管理人员履行职责提供直接支助,为规模较小特派团的高级管理人员提供远程支助。为外地特派团的行为和纪律人员开展了年度持续学习方案,以进一步建设外地特派团的行为和纪律能力。

112. 针对不当行为指控,通过年度质量保证工作继续改进案件处理,减少系统性延误,同时定期审视不当行为指控(包括性剥削和性虐待指控)的未处理案件状态,以确保及时采取必要行动。此外,会员国继续采用和实施最佳做法,以处理不当行为、开展调查和采取后续行动。

113. 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期间共录得 574 项指控,其中不包括性剥削和性虐待指控(第 1 类 115 项,不含性剥削和性虐待,第 2 类 459 项)。第 1 类和第

2 类指控数目均比上一年(分别是 150 项和 562 项)减少。预计指控数目会有波动,尤其是考虑到部署人员数目发生变化,而且投诉受理机制和其他防止和解决不当行为问题的措施将在今后几年得到加强。性剥削和性虐待指控的最新数据可查阅行为和纪律网站(<https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>)。

114. 大会通过了关于防止性剥削和性虐待特别措施的第 71/297 号决议,重申会员国和本组织承诺充分实施这些举措以及联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策。这一承诺为实施我在 2017 年特别措施报告(A/71/818 和 A/71/818/Corr.1)中列述的新办法提供了支持。这项战略把受害者的权利和尊严作为防止和应对性剥削和性虐待问题的优先事项,通过加强报告和调查终止有罪不罚现象,并提议秘书长与会员国之间订立自愿契约,以加强解决性剥削和性虐待问题的承诺。一些会员国已签署或表示有意签署这项契约,我们在这方面的努力仍在继续。联合国各个和平行动正在稳步执行、包括与会员国合作执行此前向大会提出的防止性剥削和性虐待特别保护措施报告(A/69/779 和 A/70/729)中载列的强有力的行动方案。还与所有会员国分享了执行安全理事会第 2272(2016)号决议的业务指南。在改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员的主持下,机构间伙伴关系继续加强,为全系统采取协调一致的做法创造了条件。我将在下一份报告中介绍为防止和解决性剥削和性虐待问题所做努力的最新完整信息(包括数据)。

2. 领导和问责

115. 根据 2016 年更新的标准作业程序,继续努力改善和加强维和特派团高级领导人的甄选和任命程序。在外勤支助部支持下开展的每一次甄选过程始终遵循以下指导原则:按照《联合国宪章》第一百零一条的要求确保最高标准的效率、才干及忠诚,同时适当考虑外地领导团队的地域代表性、性别均衡和互补性。为加强择优甄选程序而开展的评价工具比较审查已经完成,相关建议已被纳入全系统性别均等战略。由于加强了部门间协调并对任命和入职程序提供了及时支助,维持和平行动部外地高级领导职位的空缺率稳定在较低水平。

116. 开展了更多外联工作,以扩大高级领导职位的后备队伍并使之多元化。这些工作包括向会员国和区域组织作情况通报,以及于 2017 年初发起秘书长特别代表和副特别代表人选的一般性全球提名呼吁,呼吁发出后收到了大量提名,涵盖 126 个国籍,其中 41%为女性。此外还关注领导人任职周期内的其他关键领域,包括改进和量身定制入职简报和领导力支持。外勤支助部 2014 年 11 月启动的领导伙伴倡议收到了参与倡议的高级领导人的积极反馈并继续扩展。

七. 建立伙伴关系,产生更大影响

A. 伙伴关系的战略背景

117. 我已确定,联合国与其伙伴之间建立有效伙伴关系是我支持解决冲突、管理冲突和保持和平努力办法的基本组成部分。区域组织和机制与联合国维和行动同时或在其前后部署了军事或文职特派团,这就要求在特派团外地存在的所有阶

段加强战略和业务层面的协调一致性。同样，维和特派团与联合国系统内外的人道主义和发展行为体有效合作，对于确保国际努力的总体影响最大化至关重要。

B. 与区域组织的伙伴关系

118. 在和平行动问题高级别独立小组的建议基础上，4 月份，非洲联盟委员会主席与我共同召集举行了首届联合国-非洲联盟年度会议，并签署了联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架。该联合框架力求在相互尊重和比较优势原则的基础上，以更加系统、可预测和战略性的方式深化我们之间的维和伙伴关系。9 月 20 日，我在纽约会见了非洲联盟委员会主席和欧盟外交与安全政策高级代表，我们商定就可持续发展、移民、气候变化、和平与安全等共同关心的问题协调努力，以应对相关挑战。

119. 非洲的有效能力无论是对于我们集体应对国际安全问题还是对于实现非洲大陆稳定都具有越来越重要的意义。根据马普托战略工作计划，秘书处、包括联合国驻非洲联盟办事处(联非办)继续支持各项努力，以加强非洲待命部队的行动准备状态。人权高专办、维持和平行动部和外勤支助部正在支持非洲联盟制定业务活动的人权、行为和纪律框架。人权高专办还支持联索支助办、维持和平行动部和外勤支助部在人权尽职政策下制定相关机制和缓解措施，以确保向非洲联盟驻索马里特派团提供支助。外勤支助部还通过多项举措努力加强非洲联盟委员会的能力，如促成非洲联盟的两名工作人员参与特派团高级行政管理和资源培训方案，以及开展一项工作人员交换方案。

120. 5 月份，我向安全理事会提出了关于授权和支助非洲联盟和平支助行动的备选方案的报告(S/2017/454)，我在其中概述了对安理会授权的非洲联盟和平支助行动进行联合规划和任务授权的流程，并提出了使用摊款支持此类行动的 4 种模式。非洲联盟的行动是维护国际和平与安全的一种手段，因此为其建立可持续、可预测和灵活的筹资机制至关重要。根据安理会第 2378(2017)号决议，我将在下一份关于加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、包括加强联非办工作的报告中介绍为开发具有创造性和灵活性的过渡工具箱而开展工作的最新情况。鉴于伙伴关系的不断演变并应安理会的要求，工具箱将侧重于评估协调、规划、交换信息和共同报告模式。它还将推动加强非洲待命部队的准备状况。

121. 反映联合框架促成密切合作的一个例子是，2017 年 6 月，非洲联盟委员会与地雷行动处签署了一项谅解备忘录。在为减轻地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置对平民的威胁而作出的共同努力中，该备忘录的签署是一个重要里程碑。地雷行动处支持实施 2014-2017 年非洲联盟地雷行动和战争遗留爆炸物战略框架以及编制一本供非洲联盟和平支助行动使用的联合安全手册。

122. 为满足联合国与非洲联盟重振伙伴关系所带来的日益增加的需求，2017 年 1 月批准了联非办的新结构。我相信，联合框架和精简的联非办将在共同应对和平与安全挑战方面取得具体成果。在此背景下，我打算在对两个机构都合适的时间，根据安全理事会第 2320(2016)号决议对联非办开展一次评估，以全面评价伙伴关系和联非办的日益增加的需求。

123. 自 2011 年在布里塞尔设立联合国和平与安全联络处以来，联合国进一步加强了与欧洲联盟及其成员国以及北大西洋公约组织(北约)的维和伙伴关系。欧洲联盟 2016 年 6 月公布的外交和安全政策全球战略提出，欧洲联盟将更多地支持联合国维持和平与建设和平的努力，特别是在快速反应、后勤、安全和支持领域。欧洲联盟部署了与联合国维和行动相平行的文职和军事任务，并在规划和行动阶段进行了有力协调，这方面最新的例子是欧洲联盟计划于 2017 年底在马里中部区域部署稳定行动。两个组织通过一年两次的联合国/欧洲联盟危机管理指导委员会会议，推动就广泛的专题和地域问题开展密切合作。联合国继续与北约在简易爆炸装置的处置、培训和医疗支助等技术领域开展合作，合作渠道包括主管和工作层面的定期互动，如年度工作人员会谈。

124. 维持和平行动部继续与阿拉伯国家联盟、欧洲安全与合作组织、集体安全条约组织和东南亚国家联盟等区域组织在加强联络能力、信息共享和培训等方面密切合作。这方面的合作还包括在 2017 年 9 月大会一般性辩论期间与这些组织的主管进行了接洽。

C. 与发展和人道主义行为体的伙伴关系

125. 从各方面加强联合国战略规划是近年来一个组织优先事项。综合评估和规划政策为整个联合国的评估和规划工作提供参考，并提出了四项要求，以最大限度地发挥联合国系统在维持和平和减少暴力冲突方面的个人和集体影响，它们分别是：基于冲突分析的联合评估；总部和外地的共同愿景；协调结构和联合监测；影响报告。2017 年，维持和平行动部和外勤支助部协同一体化工作组的伙伴着手审查 2013 年政策，同时考虑到在相关政策领域的近期动态。经修订的政策在 2018 年定稿后，将对附带的最佳做法和经验教训手册进行修订，以纳入关于如何更多地以分析驱动规划以及如何更简便地在综合环境中应用工具的指南。与此同时，正在秘书长办公厅的领导下努力协调所有与规划有关的培训，以确保工作的互补性，并进一步加强整个联合国系统的规划方法和实践。

126. 维持和平行动部支持实施联合国与世界银行之间的伙伴关系，包括为联合国-世界银行关于预防冲突的联合研究(题为《促进和平的途径：以包容各方的方式预防暴力冲突》)作出贡献。该部参加了旨在加强可持续发展与维持和平之间的联系以及促进人道主义、和平与发展之间的一致性与协作的多个论坛。

D. 三方合作

127. 安全理事会、部队和警察派遣国以及秘书处授权任务的拟定、延期、执行和完成方面的三方合作与协商继续得到加强。秘书处定期与部队和警察派遣国合作，以更好地在业务和战略问题上及时交流信息，促进协调和团结，并确保所有利益攸关方的意见在特派团的整个生命周期中得到反映。

128. 维持和平行动部定期与部队和警察派遣国举行会议。在对联海特派团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动、联阿安全部队、联利特派团和南苏丹特派团进行战略审查时，向相关会员国、包括所在国事先通报了审查目的，并在事后通报了审查结果。除这些正式协商外还进行非正式接触，期间秘书处就实地情况以及特派团未来行动的规划和构想介绍了最新信息。与部队和警察派遣国分享了对特派团的部署、行动构想、指挥和控制结构以及接战规则具有实质性影响的具体信息。

八. 意见

129. 我所启动的改革将带来更灵活、反应迅速和有效的和平行动，对此我抱有希望。我的改革是在一系列加强绩效和军警能力的举措取得重大进展的基础上实行的。必须继续努力，使 2015 年领导人维和峰会上发起、2016 年和 2017 年在伦敦和温哥华国防部长级会议上提出的战略性和基于需求的部队组建愿景制度化。

130. 面向未来，我们还必须克服若干重大挑战——其中一些由来已久，另一些是新出现的。首要挑战是界定在政治进程缓慢或停滞的局势中的维和作用。很多情况下，我们的特派团专注于刻不容缓的救命任务，这是必要的，但在其他情况下，如果存在的理由是稳定和建设和平，那么我们必须更严谨地界定维和任务的终局和退出战略。冲突环境日益恶劣，而正如我们在马里一再看到的，这种环境可能给执联合国旗帜的人员带去致命后果。恶劣环境使核心授权任务——支持政治进程、保护平民、社区参与——的执行复杂化，并要求采取新的办法执行任务。

131. 我设想形成一种多变的维和行动布局，其中传统的多层面的模式与足迹更轻、授权与任务更加定制化的行动并存。维持和平行动将继续遵循同意、中立以及非自卫和捍卫授权不使用武力这三项原则。面对新时期的冲突，需要加强机动性、更多利用情报来掌握局势、形成更紧密的指挥链并在必要时获得强有力的军事支持。维和行动的未来取决于能否重新诠释核心授权任务、迅速将专门知识付诸实践并灵活适应当地局势的演变。对于各种模式的维和行动，我们都必须确保任务符合对需求和能力的现实评估。这意味着必须与发展、人道主义和人权伙伴一道，在比较优势的基础上更有效地开展工作。

132. 我希望维持和平行动特别委员会迎接挑战，在秘书处试图为维持和平制定新方向之时，就政策和共有问题向秘书处提供及时、前瞻性和实质性指导。联合国维持和平仍然是一个至关重要的工具，它改变了饱受冲突创伤的无数儿童、妇女和男子的命运。大会、安全理事会和秘书处就维持和平的挑战展开诚实、真诚的对话，会使这一工具得到加强。特别委员会在促进这一对话方面起着关键作用。我希望该委员会保持活力与开放性，继续推进这一对话。