



安全理事会

Distr.: General  
31 December 2013  
Chinese  
Original: English

2013 年 12 月 30 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信

我谨随函转交按照安全理事会主席声明(S/PRST/2001/3)中所载决定设立的安全理事会维持和平行动工作组的报告(见附件)。报告叙述了工作组 2013 年的活动。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会维持和平行动工作组主席

马苏德·汗(签名)



## 2013 年 12 月 30 日安全理事会维持和平行动工作组主席给安全理事会主席的信的附件

### 关于安全理事会维持和平行动工作组 2013 年 1 月至 12 月期间活动的报告

#### 一. 导言

1. 安全理事会维持和平行动工作组是根据安全理事会 2001 年 1 月 31 日主席声明(S/PRST/2001/3)中所载决定设立的。
2. 巴基斯坦常驻联合国代表、大使马苏德·汗被任命为 2013 年 12 月 31 日终了期间安全理事会维持和平行动工作组主席(见 S/2013/2/Rev. 1)。
3. 2013 年 1 月 21 日,安全理事会通过了第 2086(2013)号决议,这是十多年来在维和行动方面的第一份全面决议。安理会在该决议中侧重于通过综合方法解决涉及安全、政治,人道主义和发展方面因素的复杂危机的多层面维和特派团。在该决议中,安理会还认识到有必要进一步加强安全理事会、部队和警察派遣国和秘书处之间的合作。
4. 第 2086(2013)号决议促使在维持和平问题上的聚焦和新势头,并为工作组 2013 年的活动提供了依据。工作组按照其任务规定,审议了一些有关安全理事会职责的一般性维持和平问题以及各维持和平行动的技术方面,但并未影响维持和平行动特别委员会的职权。本报告重点介绍了工作组 2013 年的会议结构和内容。

#### 二. 工作组 2013 年的会议

5. 2013 年,工作组继续为促进安全理事会、部队和警察派遣国和秘书处间的三方合作作出贡献,并特别着眼于加强安全理事会与部队和警察派遣国之间的合作,以提高维和架构内的协调,并处理有关维持和平的重要专题。工作组举行了七次与部队和警察派遣国的会议(见下文 7 至 43 段和本报告附件),并邀请秘书处高级官员通报情况。
6. 工作组试图考虑与联合国维和行动有特别相关性的事项,包括持续和长期存在的问题,如安全保障问题,以及新出现的问题,如在维和中利用现代技术的问题。工作组讨论的专题范围还包括维持和平特派团的过渡和缩编、以能力为导向的办法、联合国警察在维和中的作用、部队组建和特派团的开办、以及一次关于非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的会议。通过这些会议,与会者可交流意见、观点和关切,从而为安全理事会的审议和决定提供更好的参考。

## A. 非洲联盟驻索马里特派团(2月25日)

7. 工作组 2013 年 2 月 25 日举行今年第一次会议，重点讨论了其任务期限有待安全理事会于 2013 年 3 月第一个星期予以延长的非索特派团问题。参加会议的有非洲联盟和部队派遣国的代表、以及外勤支助部的代表，包括主管外勤支助事务副秘书长以及维持和平行动部和政治事务的代表。

8. 主管外勤支助事务副秘书长阿马拉赫·哈吉介绍了联合国对非索特派团行动的后勤支助最新情况，并对索马里的未来表示乐观。接着，维持和平行动部和政治事务的代表作了工作层面的通报。外勤支助部的代表着重介绍了为解决索马里的后勤挑战而采取的措施，并报告说，亲政府部队控制的地域在扩大，因而向支助系统提出更大的后勤需求，并造成非索特派团部队军力分散，疲于应付。维持和平行动部的代表说，传统的战争仍在索马里继续，在这种情况下，部署联合国维持和平特派团还为时过早。该部主张制定常规战争进展的联合基准，这会有助于显示部署维持和平行动部队的适当时间。政治事务部的代表从政治方面概述了索马里局势，以及对为在索马里建立一个特别政治特派团而正在进行的准备。

9. 非洲联盟和部队派遣国的代表强调有必要向非索特派团提供可预测和持续的资金，以及增强军力和战斗力的手段。他们敦促要特别注重建设索马里安全部门机构，指出，只有在国际社会的支持下才能维持索马里安全方面的积极进展。他们赞赏为举办工作组关于非索特派团的会议而采取的举措，因为该会议促进了安全理事会、部队派遣国和秘书处之间的三方合作。

10. 工作组对非索特派团表示支持，对部队派遣国的工作表示赞赏。他们明确表示应向非索特派团提供可持续和可预测的资金，并支持在索马里实现总体的稳定和重建索马里安全机构。他们欢迎非洲联盟与联合国之间的战略合作。

## B. 联合国维和行动的安全和安保(6月3日)

11. 6月3日，工作组召开会议，讨论联合国维持和平特派团的安全和安保问题。维持和平行动特别委员会的所有成员都受邀参加会议。主管维持和平行动副秘书长、主管安全和安保事务副秘书长、警务顾问以及副军事顾问向工作组通报了情况。

12. 工作组的主席会前分发了一份概念文件，并在开场白中指出，东道国、秘书处、安全理事会、部队派遣国、特别委员会和联合国广大会员国必须努力共同促进维和人员的安全和保障，并提出了一套措施，供各利益攸关方采用，以系统地改善安全和安保。

13. 主管维持和平行动副秘书长埃尔韦·苏和先生在通报中说，安保问题是维和行动管理中的重中之重。正在采取一些安保措施，包括使用装甲车、采用无人空中监视增强态势感知能力、以及通过联合特派团分析中心改进信息共享。主管安

全和安保事务副秘书长凯文·肯尼迪指出，安全和安保部、维和行动部和外勤支助部已采取步骤，把具体的安保培训作为所有部署到危险环境中的维持和平特派团的常规职能。而对所需安全资源问题，必须从特派团开办的最早阶段就加以解决。警务顾问强调情报和特派团联合分析中心的价值。副军事顾问通过 PowerPoint 演示，介绍了普遍的安保局势和秘书处采取的风险缓解措施。

14. 工作组和特别委员会的成员谴责针对联合国维和人员的武装袭击。他们呼吁对维和人员面临的安全威胁进行更详细的分析，并敦促采取一切可能的措施，以确保维和人员的安全。许多与会者强调，需要拟定部队保护措施、应急疏散计划和部署关键使能措施。确定可实现和明确的任务，并提供充分的资源，将有助于维持和平行动的安保。

15. 在对会议进行总结时，工作组主席指出，各位副秘书长所作通报表明，秘书处对迎接安全挑战有信心。应保证关键资源、安保设备、以及充足的资金和对维持和平人员的培训。应一如既往把维和人员作为中立实体看待。会员国对使用现代技术以及干预旅的看法不一，而对该旅在实地的表现，还将持续进行一年的监测，以评估其价值和影响。联合国得到了会员国的充分支持，会员国团结一致，决心维护和促进维和行动的安全和安保。

### C. 在联合国维和中使用现代技术(7月19日)

16. 工作组讨论了在联合国维和行动中使用现代技术问题，以及相关法律、军事、政治和行政问题。所有部队和警察派遣国受邀参加会议。

17. 工作组主席此前为该会议分发了一份概念文件，其中说明有关维和的技术应用，并提出了一系列法律、军事、政治和行政提议，以便就维持和平行动中技术的范围和应用问题进行更深入的讨论。在开场白中，主席敦促联合国各机构进行更深入的讨论，并强调有必要促进秘书处、安全理事会和部队派遣国之间在维持和平特派团中使用现代技术问题上的三方合作。

18. 在通报中，主管维持和平行动副秘书长埃尔韦·苏和先生指出，技术有助于开展军事、警察和民用等众多领域的维持和平任务。例如，维和特派团使用地理信息系统分析各种趋势，包括资源开采和侵犯人权行为的情况。单个维和人员的能力也可通过一些技术应用，如头盔摄像头、夜视设备、地面监视雷达、电子跟踪器、加密通信系统、以及先进的装甲车辆而得以增强。他还谈到了非武装无人机系统的使用问题，特别提到了其在提高态势感知能力和作战能力方面的价值。他强调了秘书处技术工作应遵循的四个参数，即符合特派团的授权、经东道国政府同意并适时知会邻国、与东道国政府协调，以及严格保密和保护所有必要信息。

19. 主管外勤支助事务副秘书长通报说，维持和平行动部和外勤支助部正召集一个专家小组，研究在维和行动中使用技术的问题。其任务是确定新的工具，以进

一步促进授权任务的执行；就如何优化现有技术的使用，提出建议；以及总结某一特派团中的创新举措和经验，供其他特派团借用。她指出，在节约资金和改善服务的提供水平方面，区域信息和通信技术举措是十分有用的。特派团越来越多地采用环境友好型能源生产和节水技术，其中也使用了现代科技应用手段。

20. 工作组成员和部队派遣国代表肯定了技术在增强态势感知能力方面的重要作用，但指出，技术的使用应符合《联合国宪章》。有必要探讨因使用技术而产生的各种政治和法律问题。技术应用手段有很多，并不限于无人空中监视，后者只是众多工具之一。信息安全和数据保护是至关重要的。有些会员国提醒说，技术可能成为刺激周边国家的额外因素。技术的使用应根据任务的需求而行，而不应导致超出特派团任务范围的军事措施，且应得到政府间机构的授权。应综合分析技术在维和行动中的可用性和适用性。她对在工作组中讨论技术问题表示赞赏，因为这有利于加强在这一重要问题上的三方合作。

21. 在对讨论进行总结时，工作组主席指出，安全理事会在其 2098(2013) 号决议中已对在维和行动中使用技术予以授权。然而，未来使用技术，特别是无人空中监视技术，要参照现有特派团的经验，而会员国在进行更全面的评估前，应等待正面和负面的反馈。在技术的使用方面，没有“千篇一律”的模式。会员国应在联合国有关机构中讨论技术涉及的法律、财务和行动方面因素。他对注重环境友好型技术，表示欢迎。技术问题专家小组的组成应具有包容性，应与会员国分享其结论。

#### D. 联合国维持和平特派团的过渡和缩编(8月30日)

22. 工作组与部队和警察派遣国代表、建设和平委员会主席和维持和平行动部代表举行会议，讨论联合国维和行动的过渡和缩编。工作组主席此前为会议分发了一份概念文件，其中概括介绍了成功过渡和缩编须遵循的几个关键原则，包括及早规划、国家自主权、国家能力发展、以及持续政治对话和利益攸关方的有效协调。

23. 维持和平行动部的代表向与会者简要介绍了联合国在特派团过渡问题上，即在缩编和撤离方面的政策，该政策为管理这一过程提供了一个共同框架。这一政策侧重于及早规划、整合和国家自主权等方面，目前正在向各特派团推行。已经总结出了若干关键的经验教训，包括必须确定过渡的适当时间、需要在所有利益攸关方之间的对话基础上进行稳妥评估；需要强有力的领导和高层参与到这一过程之中；确保逐步减少活动，同时对照基准审查进度；需要按照任务确定资金；以及必须维持政治和经济支持。国家机构的能力建设已成为联合国特派团最根本的任务之一。维持和平行动部刚刚完成对东帝汶经验教训的评估，其重点是联合国的整合、规划和报告、沟通、以及国家工作人员的能力几个方面。

24. 建设和平委员会主席指出，成立七年来，该委员会已证明了其在咨询能力方面的价值，但还更可以做更多的事情，包括就有关过渡问题向安全理事会提供咨询意见。建设和平委员会可能在“毕业”时间、确定过渡后建设和平优先事项、确保持续政治和资金支持、以及调动资源等问题上作出贡献。他指出，安全理事会可具体要求建设和平委员会就某些问题提供咨询。

25. 工作组成员和部队和警察派遣国强调要根据实地的结果，为特派团的过渡和撤出制定时间表。他们确认，需要在所有利益攸关方之间进行更好的协调。一些与会者指出，发展不是维和行动的首要任务。与会者指出，从过去的过渡工作中学习经验教训，是很重要的，并将东帝汶作为成功过渡的典范。

26. 与会者还一致认为，有必要让众多的利益攸关方，包括周边国家和区域行为体、以及建设和平委员会等实体参与过渡和缩编过程。一些人呼吁维持和平行动特别委员会发挥更大作用。

27. 在对讨论进行总结时，主席注意到与会者们强调要确定适当的过渡时间，同时考虑在仓促撤离情况下冲突复发的风险。虽然有成功的例子，如在东帝汶，但海地的经历和挑战也提供了一些经验教训。还有一个问题是，如何能够在长期得不到解决的局势中实现过渡。与会者还认为，过渡不是一个线性过程，而是必须始终根据实地的情况加以调整。会议强调，需要建立伙伴关系。还需要注意的是，在某一情况下总结的经验教训无法自动推及和运用于其他情况之中。及早规划和国家自主权是很重要的。有必要在安全理事会、建设和平委员会、部队和警察派遣国、联合国和东道国之间进行更好的协作。会议还强调，退出并不意味着弃之不管。

#### **E. 采取以能力为导向的方法进行维和(9月16日)**

28. 工作组讨论了安全理事会、部队和警察派遣国以及秘书处确保维和特派团有能力有效完成各种不同的任务方面的集体责任。新视野倡议首先处理了这一问题的，而全球外勤支助战略则是以能力为导向的方法的实际体现。所有部队派遣国/警察派遣国均受邀参加会议。

29. 工作组主席此前为该会议分发了一份概念文件，其中详细介绍了在特派团部署的各个阶段须加以解决的能力问题。在开场白中，主席强调在维和特派团面临不断变化的性质、多方面挑战且复杂任务的情况下，以能力为导向的方法的重要性日益增加。他建议就若干方面进行讨论，包括军事资源的可用性；部署前培训；规划、编制和调配资源及优化其在行动中的利用；关键的增强手段；以及采购过程和报销制度。

30. 代理军事顾问阿比吉特·古哈中将详细介绍了在以能力为导向的方法框架内正在进行的努力，如制定标准和指南、找出关键差距、增强现代技术的利用。他还讨论了与行动准备水平和培训问题。他说，目前正在为实地不同类型的部队编制手册，并呼吁会员国积极参与这一过程。

31. 外勤支助部代表向与会者通报了在提供必要使能能力方面的挑战,描述了其来源(联合国提供、订约、以及会员国提供,包括军事建制部队和/或政府专家),以及在全球外勤支助战略框架内为克服这些挑战而进行的努力。他特别着重介绍了关键的使能要素,如空中和地面运输、工程、信号和医疗支持。

32. 工作组成员和部队派遣国/警察派遣国的代表普遍认为,确保持续和足够的能力和能量,对提高联合国维和行动的效力至关重要。若干与会者指出,需要具体的能力,包括工程和航空能力。与会者指出,应在规划阶段明确说明任务,并及早确定需要的能力。与会者强调,必须根据明确而务实的任务,匹配充足的资源。与会者还强调,需要参照已部署在实地的部队派遣国的经验,制定标准化的培训方案。若干与会者强调,应透明地并在与会员国充分协商的前提下制定标准,并呼吁安全理事会、秘书处和部队派遣国/警察派遣国之间加强合作和对话。

#### F. 联合国警察: 挑战与机遇(11月15日)

33. 同部队派遣国和维持和平行动部的代表,包括主管法治和安全机构事务助理秘书长和警务顾问,讨论了联合国警察在维和行动中发挥的重要和不断演变的作用以及相关挑战和机遇。

34. 主席分发的概念说明指出,联合国警察在维和行动中的作用已经经过多年的逐步发展,其数量也同时快速增长,目前部署的警察超过 12 000 人,占实地军警人员的 13%。大部分多层次维和特派团都体现出联合国警察的多元化性质和日益具有挑战性的任务。在冲突后环境中,警察职能在建设和平和结束有罪不罚现象方面可发挥重要作用。安全理事会给联合国警察的任务授权更强调东道国警察的改革、重组和重建以及行动支持。安理会在其第 2086(2013)号决议强调中,必须在维持和平过程中加强法治机构以及有必要帮助国家主管部门在警务、司法机构和惩戒制度方面制定关键优先事项和战略。由于跨国有组织犯罪、恐怖主义等安全挑战,对联合国警察的要求在增加,而且需要有应对这些威胁的新方法。为有效开展多方面的警务职责,必须有健全的政策、规划和部署前训练。必须有训练有素、具备所需技能的合格人员,这是一个优先事项。主席指出,联合国秘书处一直在努力制定战略举措,以满足对联合国警察不断增长的需求,并应对新的挑战。这次会议的目的是加强所有利益攸关方的参与和互动,以便及时了解事态发展,并进一步改善联合国警察的工作。

35. 主管法治和安全机构事务助理秘书长德米特里·蒂托夫通报了对警察维和业务模式进行重大改革,同时解决理论和能力差距的情况。经与会员国和区域组织的广泛协商,在战略指导框架下制定了政策和准则。战略指导框架侧重于联合国警察在和平行动中的附加值、分配给联合国警察的任务、以及在时间和资源有限时活动的主次和先后顺序。助理秘书长进一步通报了建制警察部队的情况、以及维持和平行动部如何处理有组织犯罪和新的威胁、资源和能力建设等挑战。

36. 警务顾问斯特凡·费勒通报说，关于维持和平行动中联合国警察的政策草案即将完成，其中为维护治安、警察改革和给东道国警察的支持规定了更加一致和标准化的办法。警务司在意大利布林迪西的常备警力为在快速部署能力方面带来重大转变，从而可以处理新的任务，支持不断变化的需求，或填补目前的空白。沿着这个方向的下一步骤是完成高级管理人员名册，以便加快征聘。最近，这一名册在马里显示了其价值，帮助迅速建立了联合国马里多层面综合稳定团的多层面警察部分的核心班子。

37. 工作组成员和部队派遣国/警察派遣国的代表认为这一讨论是及时且重要的，并鉴于警务在维持和平中的关键作用，建议进一步加强这一对话。若干代表强调了支持联合国警察处理有组织犯罪、支持培训、人员编制程序等问题的重要性。特别强调了需要增加女警官人数，以及其技能和专业知识问题，同时强调警察需要说当地语言。

38. 在总结时，主席指出讨论中出现的以下几点：(a) 冲突不断变化的性质与维和人员，包括维和警察相应不断变化的角色和任务；(b) 必须确保维和警察训练有素，且具备必要的专业技能和专门知识；(c) 需要提供必要资源，以加强联合国警察和提高其效率和效力；及(d) 增强安全理事会成员和广大会员国对加强维和行动的支持和政治意愿。

#### **G. 提高效率：部队组建和特派团的开办(12月20日)**

39. 工作组12月20日的会议讨论了在部队组建和特派团的开办过程中提高效率的问题。工作组主席此前为会议分发了一份概念文件，其中概述了这一过程中的若干因素，包括军力构成的平衡、以及潜在部队派遣国/警察派遣国的能力与具体要求相匹配。在开场白中，主席指出，部队组建是维和行动中的重要活动，涉及在适当时间范围内在实地部署数目适当且具有合适技能的人员。部队组建是一个挑战，在高需求时期尤其如此。需要有训练有素、装备精良的专业维持和平行动部队，才能有效执行安全理事会授权的多方面任务。有必要考虑以何种方式方法改进和加快传统的承诺和部队组建过程。至于特派团开办、及时运输、设备和基础设施，包括关键增强手段的可用性，对于实现实地部队的完全行动准备是至关重要的。有必要探讨有关选项，以提高改进特派团的开办工作，包括增加联合国待命安排制度(待命制度)的效力以及向部队派遣国提供激励手段。

40. 维持和平行动部部队组建处处长上校 Prit Pal Singh 向与会者介绍了当前的部队组建过程，通常为六个月，首先是设立一个评估和咨询单位，最后则是进行部署前访问。他说，从马里学到了一些经验教训，包括联合国部队换班的调整、需要部队之前部署任务增强手段，并且需要在秘书处内进行更好的协作。

41. 主管外勤支助事务助理秘书长安东尼·班伯里说，部队组建和特派团开办涉及特派团性质这一宽泛的问题以及具体要求。他指出，由于在强力维和进攻能力等问题上缺乏共识，对必要能力的提供产生了影响。必须就部队组建实施一个战略办法，其中应综合在特派团能力部署的时机和顺序、改进设备和培训、以及新技术的利用等问题上的新办法。

42. 与会者注意到联合国维和行动在 2013 年的许多新进展，特别是与马里、刚果民主共和国、中非共和国和南苏丹有关的进展。他们呼吁利益攸关方加强彼此间的协调和信息共享，以提高部队组建过程的效率。他们也强调必须共享经验、教训和最佳做法。与会者注意到特派团间合作的近期趋势，但也指出这种合作办法固有的局限性。

43. 在总结讨论时，主席说，这次会议就部队组建和特派团开办工作，形成了重要的见解。为提高效率，有必要使部队组建过程更具包容性，且符合特派团的性质以及具体情况，如培训、设备和互用适用性方面的情况。新技术有提高生产率、安全和安保、以及任务执行效力的潜力。有必要通过部队派遣国、秘书处和实地的部队之间加强合作，来形成“互利共赢”的局面。特派团和总部之间更好的协调一致，包括来自部队指挥官的频繁反馈，可帮助完善政策、战略和战术。随着需求的种类增加，部队组建的过程也应具有战略眼光。也有可能与区域和次区域组织合作调动资源。同样重要的是，要考虑到东道国的意见。

### 三. 工作组的网站

44. 2013 年底，工作组的网站进行了重大修订。新网站载有与工作组相关的资料，包括安全理事会的有关决定、工作组的会议和报告、以及其他相关信息。该网站的网址将是：[www.un.org/sc/committees/wgpk/](http://www.un.org/sc/committees/wgpk/)。

### 四. 结论和建议

45. 鉴于维持和平在安全理事会工作中占据的核心地位，本工作组是安全理事会一个重要附属机构。在安全理事会有关维持和平事项的审议工作中，工作组有很大的贡献空间和潜力。因此，在本报告所述期间，本工作组有一个广泛且实质性的议程，这也与当前遇到的种种维持和平问题相符。

46. 在安排议程过程中，主席得到工作组成员的充分合作和支持。工作组还广泛咨询了秘书处的意见，也受益于秘书处最高级别官员的参与和通报。

47. 工作组可继续发挥作用，促进各利益攸关方之间在维和问题上的合作与协作，特别是加强安全理事会、部队派遣国和警察派遣国、以及秘书处之间的互动。

48. 部队和警察派遣国继续参与工作组的活动，使得讨论更加富有成效，更具实质性，同时也提高了其工作的透明度和包容性。

## 附件

## 工作组 2013 年的会议

日期	与会者	通报人	事项
2 月 25 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	主管外勤支助事务副秘书长 政治事务部非洲一司司长 维持和平行动部 索马里规划小组负责人	非洲联盟驻索马里特派团
6 月 3 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	安全和安保部代理主管 主管维持和平行动副秘书长 维持和平行动部代理副军事顾问	联合国维和行动的安全和安保
7 月 19 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	主管维持和平行动副秘书长 主管外勤支助事务副秘书长	在联合国维和中使用现代技术
8 月 30 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	维持和平行动部政策、评价和培训司代理主管 建设和平委员会主席	联合国维持和平特派团的过渡和缩编
9 月 16 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	维持和平行动部代理军事顾问 外勤支助部	采取以能力为导向的方法进行维和
11 月 15 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	主管维持和平行动事务助理秘书长 维持和平行动部警务顾问	联合国警察：挑战与机遇
12 月 20 日	工作组成员以及部队和警察派遣国	主管外勤支助事务助理秘书长 维持和平行动部部队组建处处长	提高效率：部队组建和特派团的开办