



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

联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议

秘书长的报告

一. 背景

1. 2014 年 10 月 31 日,我委托和平行动问题高级别独立小组对当今联合国和平行动以及如何使这些行动更有实效、效率更高和更加顺应不断变化的世界进行一次全面评估。独立小组于 2015 年 6 月 16 日提出了报告(A/70/95-S/2015/446)。我感谢并祝贺若泽·拉莫斯-奥尔塔总统和独立小组其他成员经与会员国、其他组织和民间社会团体广泛协商后提出了出色的报告。本报告就是我为贯彻独立小组的建议而提出的对策和议程。

二. 导言

2. “欲免后世再遭……战祸”。《宪章》开宗明义,阐明了联合国的宗旨。70 年后,这一目标从未像现在这样紧迫和富有挑战性。自 2008 年以来,重大暴力冲突的数目几乎增加了两倍。酝酿已久的争端要么升级,要么则沦为战争,而一

* A/70/150。



些曾经被认为稳定的国家和区域又发生了新的冲突。由于跨越国界的暴力极端主义势力和有组织犯罪利用和怂恿地方对立，冲突的特定标签(如“内部”、“国家间”、“区域”、“族裔”或“派别”冲突)越来越无关紧要。环境退化和资源匮乏不受边界限制。国内排斥行为也在推升国外的紧张局势。战争流离失所者人数接近 6 000 万人，而 2015 年全球人道主义需求几乎达到 200 亿美元。

3. 暴力危机引发国际社会前所未有的大规模介入。目前，联合国政治特派团和维持和平行动在 39 项行动中部署了 128 000 多人，比其历史上任何时候都多。非洲和欧洲区域组织正在各自大陆，有时还在本大陆以外地区开展危机管理行动。多方调解人、特使和观察员涉足全球各地。国际和国家非政府组织也向冲突区部署力量，帮助缓和监测暴力。许多这些努力都在为挽救生命和减轻暴力的影响作出贡献。

4. 但冲突的扩散速度超过了我们努力的步伐。数百万人仍生活在恐惧和痛苦之中。阿拉伯叙利亚共和国、南苏丹和其他地方的战争没有得到预防或制止，成为公众心中的沉重负担。在社交媒体时代，暴力极端主义令人毛骨悚然的过激行为每天都呈现在家家户户面前。国家之间的分歧和竞争妨碍了国际社会亟需采取的一致对策。在对全球、区域和国家机构的需求空前高涨之时，各国人民对这些机构是否适宜感到严重不确定。

5. 联合国自成立以来一直致力于通过支持人权和包容性发展、预防冲突、缔造和平、维持和平、建设和平以及长期恢复和重建等一系列行动，预防、减轻和解决暴力冲突。然而，这些努力往往不成体系，与其任务不相称。联合国维持和平行动作为本组织最显赫的形象，反映了我们的介入所面临的限制。六十多年来，联合国维和行动表现出了非凡的能力，可以遵循既定原则适应不断变化的局势和新的要求。但各特派团都在努力应对当今不断蔓延和加剧的冲突，而会员国对维和行动的规模和实施办法缺乏统一认识，阻碍了它们的适应调整。在和平行动中，某些个人的可耻行为玷污了上万人的努力。我相信，我们能够而且必须采取更多行动，战胜这些重大挑战。

6. 独立小组的报告为采取行动提供了坚实的基础。独立小组审议了不同和平行动如今面临的不同环境和任务，并为加强和平行动提出了大胆和均衡的建议。独立小组敦促我们“再次将和平政治解决办法”置于联合国各项努力的中心位置，以便预防和解决冲突，保护平民。独立小组强调为实现这一目标而与区域组织、东道国政府和地方社区建立伙伴关系。报告呼吁更灵活地运用“全方位”和平行动，即通过“以外地为重点的行政框架”达成一个“特派团各阶段对策和更顺利过渡之间的连续统一体”。独立小组强调迫切需要采取新办法，在发生暴力前防止冲突，调解争端。

7. 会员国今后几个月还要进行其他审查，补充上述信息。审查建设和平架构专家咨询小组指出，不成体系问题削弱了国际努力，并认为必须将持久和平作为联合国的核心任务。关于执行第 1325(2000)号决议的全球研究报告阐述了在将妇女置于联合国和平与安全议程的中心位置方面取得的进展。即将发布的世界人道主义报告和即将举行的世界人道主义首脑会议都将重点探讨冲突和排斥对最弱势群体的安全和尊严的影响。2015 年早些时候，我将提出一项行动计划，包括防止暴力极端主义的实际措施。

8. 共同呼吁立即实行改革，改变我们对自身和平与安全工具的认识，改变我们采用这些工具的办法以及我们共同努力尽量扩大效果的方式。借鉴独立小组的建议，本报告列出了各项优先目标以及为实现目标所需采取的行动。我的行动计划以三个支柱为核心：一是重新以预防和调解为重点；二是加强区域和全球伙伴关系；三是采取新的办法，规划和开展联合国和平行动，使这些行动更迅捷、更顺应形势和更负责地满足冲突中国家和人民的需要。有些行动反映了我的长期优先目标，包括我的人权先行倡议的预防重点。有些行动则借鉴了从我任职 8 年来应对冲突努力中取得的经验教训，有时是痛苦的教训。我已着手采取一些步骤，但还有些步骤需要长期努力和持久关注。这些步骤共同构成了加强联合国和平行动和提高本组织处理危机能力的全面努力。

9. 我们如果要取得更好和更持久的成果，就必须以通盘和定制办法采用联合国的和平与安全工具，为反映独立小组的建议和采纳通盘和定制办法，我在本报告全文中使用了“和平行动”一词。该词指的是安全理事会和(或)大会授权或核准的所有外地和平与安全行动，包括维持和平行动和政治特派团，以及代表我进行斡旋的特使和区域办事处。

三. 当今世界联合国和平行动的优先目标

谋求实现政治解决

10. 独立小组提醒我们，通过谈判达成政治解决是联合国和平行动的基本目标。政治解决办法的类别关系重大。普遍侵犯人权行为往往触发联合国和平行动，保护人权方面取得的进展则是行动撤出的基础。因此，联合国主张采取政治解决办法，推动建立和平和包容的社会，并帮助促进人权。这不是一个崇高的理想。但它具有非常现实的意义，并且是人权先行的业务行动方面的核心。每个社会凡具备了有效、包容和负责的体制，就更有可能抵御危机并以和平方式处理争端。每个社会凡承认个人尊严，就不太可能煽动极端主义可能表现出来的怨恨情绪。

11. 政治解决冲突最终取决于一国人民及其领导人。正如独立小组所指出的那样，有效应对冲突的办法需要考虑到国家和地方的优先事项和需要。必须着眼于建设保护和加强包容性和平的国内能力。但我们必须坦然面对这样做所带来

的挑战。冲突中国家是事实上被分裂的社会，反映出各方无法对哪些优先目标和谁的需求关系重大达成共识。寻求解决办法可能意味着要听取多方意见和相互对立的诉求。这一定意味着联合国要与所有当事方交涉，并与可对其施加影响力的各方一起发出呼吁。

12. 联合国特派团促使所有伙伴参与拟订和维持政治解决方案的能力取决于其政治影响力。和平行动要在国际社会有力的支持下才能部署。但这种支持并非总是能够经久维持，也不总是伴之以向交战各方或协助它们的人施加协调一致的压力。在达尔富尔，联合国维和人员在政治谈判的真空中开展工作。在阿拉伯叙利亚共和国和也门，即使会员国和区域行为体加强了对各反对派别的军事和财政支持，我的特使仍然设法启动政治进程。我完全赞同独立小组的呼吁，即要求安全理事会为政治解决方案施加集体政治影响力。

13. 我们的许多特派团目前都在克服政治失败和偏好于速决办法所带来的后果。在许多情况下，国际努力就是以前冲突解决办法的翻版：正如人们在几内亚比绍或利比里亚所看到的那样，裁军、选举、基础设施和机构对于一个国家的恢复至关重要。但这些办法必须建立在政治基础上，并由此产生各种能够容纳多样性和差异的机制。技术性干预本身无法取代帮助各方找出政治解决办法的困难任务。

14. 独立小组呼吁将谋求政治解决置于联合国和平行动的核心，这意味着我们在制订和执行介入办法时务必帮助冲突各方达成和维护政治解决办法。如果短期前景受限，而且各方特别是东道国对联合国和平行动的支持有所保留或发生动摇，我将向安理会提出坦率的评估和建议，说明可合理要求设立哪些和平行动以及如何安排优先事项。

15. 政治努力必须辅之以坚定的决心，包括在必要时使用武力。正如我们在科特迪瓦的经验所示，这可能对遏制和应对针对政治进程的暴力至关重要。在某些情况下，安理会可要求联合国和平行动完成具体和明确界定的执行任务，为得到广泛国际和国内支持的政治解决办法提供支助。然而，联合国和平行动不是要通过持续使用武力强加政治解决办法，也没有能力这样做。联合国和平行动不谋求取得军事胜利。正如独立小组恰当承认的那样，联合国和平行动不是反恐军事行动的适当工具。联合国和平行动不会被派往暴力和不对称环境中，但这些行动在上述环境中也必须能够有效和尽可能安全地运作。在平民面临严重威胁的局势中，和平行动必须能够迅速和干练地作出回应。部队和警察派遣国应承诺并随时准备履行第七章所规定的行动要求。它们必须从一开始就了解对它们的期望以及由此产生的责任和风险，并得到这方面的咨询。

保护平民

16. 令我感到骄傲的是，我们已取得进展，逐步将人权置于自身和平和安全努力的核心位置。人权是每个联合国和平行动的内在要素，也是联合国发展和人道主

义活动的核心考虑。我们已加强自身能力以评估争端变暴力的可能性，并提请各国政府和安全理事会注意侵犯人权行为。这种努力成功与否取决于如何与地方社区和非政府组织密切配合，深刻了解促进人民权利的挑战和机会。

17. 当今所有联合国和平行动都有义务促进对平民的保护。这是一项全特派团的任务。有许多非军事工具可供使用，包括有强大的政治宣传，可信的报告制度以及与社区联络。许多特派团都支持国家当局履行保护责任，包括支持警察、法治和安全机构以及国家行动计划，以更好地保护儿童和消除性暴力。我已指示制定全特派团战略和作出协调一致的监测和报告安排，以加强关键保护活动的共同效果。

18. 在特派团负有明确保护平民任务的地方，军警人员必须发挥自己的作用，包括必要时使用武力。其定义是指预防性、先发制人和战术性使用武力，保护受到人身暴力威胁的平民。暴力的来源和性质不是采取行动的的决定性因素。武装行动体使用枪支、砍刀、强奸、简易爆炸物等各种手段对付平民。特派团必须有能力和必要的指挥结构作出有效反应，军警人员必须遵守命令，预防和阻止攻击平民行为，并保护平民免受攻击。

19. 过去 15 年来，在政策、接战规则和培训方面作出的改善有助于特派团保护平民。但是，正如独立小组所指出的那样，对特派团的广泛和普遍参与对于特派团的成效和公信力也至关重要。要从会员国内部挖掘自身能力，从而改善特派团的实地存在、风险评估、通信、机动性和工程设计。我吁请所有会员国提供实际政治支持，为和平行动作出贡献。

20. 我再次承诺将平民风险不断升高或特派团履行保护任务的能力严重不足等情况告知安全理事会。我随时准备定期向安理会通报高风险局势。同样，我将调查并向安理会和会员国通报特派团、军事部队或警察特遣队未能采取行动的任何事件。反过来说，我也呼吁安理会对我提出的提供政治和行动支持请求作出积极和一致的回应，尤其是在当事国参与攻击平民的情况下。

有针对性的适当对策

21. 和平行动提供了一个独特的平台，可汇集联合国的广泛能力，有助于提高双边和非政府注意力，并推动联合国和非联合国伙伴采取行动。这可能是和平行动处理当今复杂危机的最大潜力；但我们没有充分发掘这种潜力。

22. 一个原因是：我们善意地尝试严格划分冲突性质，并为每类冲突开发具体工具。但冲突很少遵循划类办法。暴力时起时落，有时僵持多年，有时则一再反复。反叛团体可能使用恐怖主义手段；国家部队也可能危害它们始终要保护的平民。有效的和平行动必须能够展望未来，并使用所有联合国工具不断调整其对策。

23. 同样，在当今冲突的跨国性质危及所有区域时，我们仍在沿用国别办法规范特派团的任务和态势。要将和平行动化为各种能够处理冲突区域层面的工具，就必须改变整个联合国的心态。

24. 今天，正如独立小组所指出的那样，联合国秘书处一半以上的工作人员都在外地工作。但我们的行政和财务政策和程序以及各个政府间进程并没有为支持外地动态环境进行有系统的配置。我作为秘书长已着手处理这个脱节问题。设立外勤支助部就是为了加快建设我们迅速和有效交付产出的能力。这项工作需要完成。在会员国的支持下可以做很多工作，制定更适当的对策，加快部署，促使本组织人员作好准备，根据外地条件和需要进行调整，以及增强特派团的力量，使其能够及时作出行动决策。

25. 为了帮助改善对本组织全球管理，一些举措正在实施之中，包括团结项目、采用职业发展和流动框架以及即将提出的关于全球服务提供模式的提案。我致力于确保这些举措能够满足外地需求。我将在下一节阐述为更好地制定和调整联合国和平行动所采取的其他一些步骤。

问责制

26. 联合国和平行动必须反映它所提倡的价值观。如果我们不能以尊重的态度与东道国、东道国公民及其资源进行互动，则我们的行动就不会取得什么结果。强有力的领导和问责至关重要。正如独立小组所强调的那样，一个不当行为就可能削弱当地民众的支持，玷污联合国的国际声誉。联合国军事和文职人员的行为操守必须与我们的价值观相一致。派遣国的人权纪录和表现就是这个要求不可分割的组成部分。

27. 少数联合国人员的性剥削和性虐待行为仍令本组织蒙羞。这种虐待行为给男人、妇女和儿童的生活都留下伤痕。这是我最大的失望之一。我将继续在我的职权范围内全力铲除这一祸害，下面将阐述我即将采取的其他步骤。会员国也必须承担责任。安理会必须表明它对高标准问责制的重视，派遣国必须确保迅速调查不当行为指控，并追究刑事责任。

全球和区域伙伴关系

28. 独立小组关于加强全球和区域伙伴关系的呼吁对于有效国际和平与安全介入至关重要。《宪章》第八章奠定了基础：其运作取决于我们是否具有集体意愿和能力在不同伙伴之间达成可预测和高效率的对策。过去 15 年来，我们取得了重大进展。联合国已与非洲联盟、东南亚国家联盟、欧洲联盟、阿拉伯国家联盟、欧洲安全与合作组织、美洲国家组织、北大西洋公约组织和集体安全条约组织建立了合作框架，还与一些类似伙伴定期开展了秘书处之间的对话。

29. 我们区域伙伴的结构、任务和活动之间有很大的不同。我们的利益和做法有时也有所不同。我们的作用也不尽相同。联合国有时被要求举办会议和牵头采取和平与安全对策。联合国有时还支持协助他方采取行动。需要采取务实和逐案处理的办法，首先是早日通报情况和危机协商程序。

30. 在如何相互协作方面，我们还必须摒弃临时做法。政治战略有时被置之不顾，也没有得到连贯一致的推行和协调。每个组织都要重头开始，逐一谈判人员、部队、警察、装备和能力以及支助合作办法。我们必须借鉴我们的经验，建立常设安排和程序，从而在依序或并行开展行动时加以灵活适用，并支持联合国和区域组织在参与同一个调解进程时相互协作。

31. 在重大冲突和大规模侵犯人权局势中，正如独立小组所指出的那样，国家对策、多国对策和区域对策往往可以更快地得到部署，也更有能力打击装备精良和意志坚定的敌手。我欢迎非洲联盟努力充分启用非洲待命部队，并欢迎欧洲联盟承诺酌情动用欧洲联盟战斗队管理危机。我打算与这些关键伙伴探讨在调动和部署联合国特派团以前如何利用这些能力作为过渡部队。

32. 非洲联盟以及区域经济共同体和区域机制在非洲承担的国际和平与安全责任近年来大大增加。这些责任给非洲国家造成沉重的人力和财力负担。我们需要设法分担这种负担。我致力于加强各项安排，使非洲联盟能够为我们的共同利益有效开展工作，并在联合国和平行动与非盟特派团同时部署，或在非洲联盟特派团之后部署时，巩固在政治和行动方面取得的合作收益。

重新侧重于预防和调解

33. 归根结底，我们不能通过仅侧重于冲突管理来应对当今大量和剧烈的危机。必须重新优先进行预防和调解，这也是独立小组提出的观点。我的优先目标之一是加强联合国预防和调解努力，包括特使、区域办事处、常设总部的斡旋能力、待命调解专家和支持联合国国家工作队。例如，调解支助能力曾促成 2014 年部署 100 多名调解顾问，协助联合国和我们的伙伴努力寻找政治解决办法。

34. 预警和预防冲突还得到了强有力的言论支持。但没有总是转化为早期行动。负有预防冲突首要责任的会员国往往不愿意使全球注意力集中在本国国内及其邻国。安全理事会有时也不愿在早期阶段审议危机。秘书长的斡旋确是一个有力的预防工具。但是，即便是通过对话和协助、监测人权、专家组和能力建设进行的审慎介入，也需要获得有效的政治支持。如果我们介入得太晚或没有足够的支持，我们的工具就可能不再足以防止暴力。而我们会也因失败而受到不适当的指责。

35. 现在应该兑现我们对预防冲突的承诺，以此作为本组织的核心职能。会员国对联合国预防和调解努力的强大政治支持可以发出一个强有力的信号，表明全球系统意在减少武装冲突。这样做可以增强人们的信心，相信国际社会有能力促进

和平。下文将阐述我认为对扩大联合国能力至关重要的具体步骤，以便使危机在演变成我们努力解决的冲突之前得以化解。

四. 执行我们的优先事项：行动议程

36. 本节阐述使联合国和平行动胜任其职的近期议程。我深切地意识到，该议程将超出我的任期。我将着重阐述正在采取或可延至 2016 年采取的步骤，并提出我对这些行动的想法，供我的继任者和会员国审议。

A. 加强各类联合国对策：预防和调解冲突的能力

37. 加强联合国预防和调解危机的工具有助于提高应对冲突的速度和成本效益。然而，成功的早期行动(如在几内亚的行动)并未激发预防冲突的政治紧迫感。我们现在应当进行投资，提高我们工具的可预测性和成效。我完全赞同独立小组的呼吁，即大大加强秘书处的核心预防和调解能力，并通过经常预算更可靠地为这种能力提供资源。

38. 安全理事会的早期介入是最有力的预防工具之一。安理会如能团结一致和意志坚定，就能带来重要的政治资源和其他资源，缓解正在恶化的局势。我将继续采用各种方式提请安理会注意这些局势，包括非正式通报和讨论以及在非正式磋商中继续使用“任何其他事项”的议程项目。但在其他情况下，审慎的办法更有可能取得成功。我会在即将提交安理会的预防冲突报告中对此作进一步阐述。

区域办事处

39. 区域办事处已成为联合国协助缓解紧张关系和支持国家行为体达成政治和解的最有效行动工具之一。近期联合国西非办事处同非洲联盟和西非国家经济共同体联手介入布基纳法索的经验显示，它们与国家行为体、国家工作队、特派团和区域伙伴合作，在危机中及早行动，并采取联合对策。它们还在中西部非洲和中亚协助制定集体对策，以克服一系列较长期的跨国挑战，包括有组织犯罪和稀缺自然资源的管理等。另外，这些办事处成本效益较高：它们的年度预算从 300 万美元至 1 000 万美元不等。

40. 鉴于区域办事处发挥的独特作用，我强烈支持独立小组的呼吁，即在可能产生效益的情况下建立更多的此类办事处。我正在与北非、西亚和南部非洲的区域及国家伙伴探讨在这些区域建立办事处。区域办事处作为本组织核心预防任务的关键行动分支，应得到相应的资源。

加强联合国国家工作队的预防能力

41. 联合国发展行为体在提请联合国注意恶化的局势方面发挥关键作用。它们通常最先面临迅速加剧的政治危机，并最先支持国家有关部门查明发展风险及制定应对风险的战略。近年来，我们在增强其能力方面取得了良好的进展，为此部署

了和平与发展问题顾问、人权顾问和调解专业人员。我们还加强了驻地协调员应对这些局势的能力。

42. 可持续发展目标、尤其是关于和平与包容性社会的目标 16 的通过为加强发展行为体与和平与安全行为体之间的合作提供了巨大的契机。作为联合国系统行政首长协调理事会主席，我打算在即将召开的首协会会议上，与联合国系统各组织的领导人讨论如何汇聚联合国系统的力量以加强预防和建设和平工作。我还请联合国发展集团推动对各机构、基金和方案的现有能力进行审查，为目前的讨论及后续讨论提供参考。

人权先行

43. 我的人权先行倡议是优先落实及加强全系统预防努力的又一步骤。该倡议力图加强联合国系统发现严重侵犯人权行为和潜在冲突的早期信号的能力，并利用联合国所有工具积极采取更有效的对策。我对独立小组大力认可该倡议感到高兴，我将继续加强这项倡议，包括建立高级管理人员定期审查高风险情况的制度。这些审查将确保联合国在人权优先事项的驱动下早期在实地采取知情的行动。

通过“轻装小组”及早行动

44. 在危机局势或特派团过渡期间，或当联合国派驻某国的代表和人员需要更大支持时，专家“轻装小组”可以协助结合联合国发展、人权、和平与安全活动，共同制定针对具体情况的做法。在我的斡旋下，这些小型、灵活且设有时限的小组能够在有关区域办事处和国家当局的领导下或同它们密切磋商，以低廉成本早期部署，审慎工作，从而评估局势，支持国家程序并促进与合作伙伴的互动协作。我赞赏独立小组对这一重要概念的认可，并将继续酌情采用这一概念。

B. 加强全球和区域伙伴关系

45. 建立有效的全球和区域伙伴关系将是会员国、区域伙伴和联合国未来数年的关键任务。我关于联合国和区域伙伴在调解方面合作情况的报告(A/70/328)反映了我们迄今的经历以及加强集体努力的方式。

46. 我打算明年与我们合作特别密切的区域伙伴进一步建立合作机制，从而开展磋商，进行共同预警和冲突分析，并针对每个地区的具体动态和需求采取协调一致的对策。我们将与欧洲联盟充分落实商定的优先事项，进一步加强我们 2015 至 2018 年的强有力战略伙伴关系。我同意独立小组的观点，即应进一步加强联合国与阿拉伯国家联盟的合作，我们的两个秘书处正在探讨可否部署一个小型联合国联络处。

非洲联盟是关键伙伴

47. 联合国的大部分和平行动位于非洲，非洲联盟正在开展大量和平行动，非洲大陆各地也在作出共同调解努力，因此非洲联盟是联合国关键的区域伙伴。我们

的合作基于适用于其他区域伙伴的原则，包括协商决策及采取适当的共同战略以协同应对冲突，并且基于各自的相对优势、透明度、问责制及对国际规范和标准的尊重。联合国秘书处和非洲联盟委员会正在采取步骤，在 2016 年建立联合国和非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架。这将为我们两个组织在冲突之前、期间和之后早日和持续开展互动协作提供蓝图，以期找到我们所面临危机的政治解决方案。该框架的原则是联合国驻非洲联盟办事处和非洲联盟和平与安全部工作的基础。它体现了协作办法的价值。

48. 联合国如要履行与非盟伙伴关系的承诺，就需要优化各种可能的支助模式，其中可包括综合应用自愿、分摊和双边支助。我同意独立小组的呼吁，即提供持续、可预测和灵活的筹资机制以支持非盟的和平行动。在这方面，我要赞扬非洲联盟对自力更生的承诺，包括承诺为今后的非洲联盟和平行动提供 25% 的资金。我敦促会员国紧急审议联合国应如何应对这项倡议。为了支持该倡议，而且继我 2015 年 1 月 2 日给安全理事会主席的信(S/2015/3)之后，我已请求秘书处同其他伙伴协商，与非洲联盟联合审查及评估经安理会授权的非洲联盟和平行动的现行经费筹措和支助机制。这项审查将参考近期对联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处的战略审查结果。

49. 我和非洲联盟确认，联合国提供的任何资助都将取决于机构有效规划、部署及开展和平行动的能力，并将以遵守联合国的规范、标准以及财务细则和条例为条件。非洲联盟委员会最近的改革和重组举措为更有效的机构程序奠定了基础。我们正在支持委员会的一项重大努力，即为非洲联盟确定有效的特派团支助概念和所需执行能力。为此，我们正在探讨如何使非洲联盟获取联合国系统的合同。同时，我们将确保继续提供联合国战略部署物资储存，非洲联盟可通过这一机制随时获得建立和维持运作所需货物及服务。

50. 联合国将继续提供技术和规划专门知识，在冲突预防、调解、军事和警务规划、财务和后勤管理、安全部门改革、复员方案和地雷行动方面协助非洲联盟。我们还将继续支持非洲联盟致力于将人权纳入其行动，并确保非洲联盟部署的部队恪守国际人权法、人道主义法和难民法的标准，以促使联合国的支助符合关于联合国支持非联合国安全部队的人权尽职政策。我们商定支持的具体工作领域包括部署前培训、监测和监督机制以及人员筛查。

51. 我充分预期联合国和非洲联盟今后几年继续依序或并行部署和平行动。我们必须建立制度化磋商程序，并酌情建立联合机制。我们商定至迟于 2016 年初借鉴中非共和国、马里和索马里的经验制订共同构想，为指导非洲联盟行动向联合国行动过渡建立各项基准。我们还商定启动联合工作，建立非洲联盟军警人员转变为联合国行动人员的标准程序，将解决的问题包括：培训、设备、维持和业绩标准、行为和问责制以及后勤支持需求。

C. 有针对性的和平行动

52. 当前和平行动的需要、影响和费用要求我们全面加强规划和开展行动的方式。独立小组提出的建议之一是呼吁开展有针对性的和平行动，从而能够在整个冲突期间作出有效应对，对此我将优先予以落实。

分析和规划

53. 我完全赞同独立小组的观点，即冲突分析应系统纳入人权考虑因素和对平民的威胁以及冲突的政治、安全、社会、经济、性别平等和区域等各个层面，审查联合国建设和平架构专家咨询小组也持同样的观点。为此，未来6个月内将修订现有的冲突分析方法，并发布新的准则，从而全面采用联合冲突分析办法，并使在我的人权先行倡议下设立的各个全系统分析和反应机制(区域季度审查和高级行动组)得到加强和制度化。

54. 联合国已制定了关于综合评估和规划的全系统政策，为和平行动规划奠定了良好的基础。需要连贯一致地执行该政策并持续加以完善。根据独立小组的建议，并为了支持尽早对联合国应对冲突对策采取战略性一致办法，我正在利用现有资源在秘书长办公厅内建立小型的集中分析和规划团队。这一实体将借鉴和汇总整个系统的信息与分析，为联合国可能采取的对策编制战略考虑和方案。它将把我的指导意见转化为战略指示，列出联合国可能介入的总体参数，视需要开展战略评估，并指派作用和责任，包括牵头部门。这个小型团队还将确保整个行动期间的综合规划符合我的战略指示及有关规划政策。

55. 牵头部门负责推动综合战略评估和规划程序。牵头部门中一名获得授权的规划人员将与全系统的规划人员合作，制定连贯一致的优先战略计划。秘书处正在利用系统内外的能力，编制高级规划人员名单。我也同意独立小组的建议，即在可行的情况下尽快将行动任务规划责任移交给实地。各特派团将负责制定一致、具有互操作性和针对其行动环境的特派团及其构成部分行动计划。总部牵头部门将在评估行动计划是否反映战略规划指示、是否为联合计划及是否反映现有资源后负责审查和签核计划。维持和平行动部和外勤支助部已经开始共同核可军事、警务和支助概念。

56. 有效的规划还需要有才干和多学科的规划人员。我致力于加强冲突分析和评估以及战略和行动规划方面的培训，使联合国工作人员能在一起干练地工作。我呼吁会员国支持这些努力。

有序授权

57. 质量分析使我能为安理会提供评估危机应对方案所需的坦诚和经过深思熟虑的咨询意见。因此，发起和平行动的决定必须经过对新出现的优先事项及联合国如何处理这些优先事项开展持续对话后才能作出。我支持独立小组的建议，即

安理会应考虑如何更好地对其设定的和平行动任务进行优先排序。安理会最近的一些授权朝着这个方向采取了值得欢迎的步骤。

58. 安理会可依据明确的政治目标决定设定初步授权，并要求我在规定期限后再向安理会提出更全面的特派团优先任务提案，包括评估执行任务所需军事、警务、实务和支助能力，以及快速组建和部署部队的备选方案。

59. 当需要立即派驻大量人员时，例如在亟需保护的情况下，安理会最初可将任务授权仅限于政治、安全和保护任务，但有一项谅解，即任何其他任务都取决于对平民最直接威胁方面的进展。在这种情况下，我的报告将包括定期审查特派团的政治和保护影响，特派团履行其保护任务的能力水平，以及所需其他政治和切实支助。这些报告还将跟踪政治进程的进展，并针对不会马上取得进展的特派团战略和任务制定修改方案。当出现政治机会时，我将确定特派团可以采取的优先行动，以支持和推动实现这些机会。

60. 除了能更好地使用有限的资源和加强风险管理以外，有序办法的益处还在于它们能帮助联合国和平行动早日就授权任务的设计和交付与国家及区域利益攸关方进行协商。排序还使安理会更有可能促使东道国和区域伙伴参与达成预期目标和履行承诺。我欢迎有机会早日与安理会讨论这些备选方案。

安全理事会、秘书处及部队和警察派遣国之间的对话

61. 安理会、秘书处与派遣国之间的持续对话对于共同理解适当对策及其对和平行动的任务和实施工作的影响至关重要。这一对话应在建立特派团之前开始。可供考虑的一个备选方案是在授权行动前由秘书处向潜在派遣国和安理会成员通报其对冲突的评估。这可以警示潜在派遣国，使它们可以考虑可能需要哪些能力。这样做还可为安理会提供机会，使其能够深入了解在特定时间框架内授权某些任务和组建必要的能力所涉及的挑战和机遇。

62. 随着安理会即将授权或改变一项行动的任务规定，可以开展后续三方磋商，确保对计划开展的优先事项、行动影响和所需能力有清晰的了解。在讨论同时，每个派遣国可就谅解备忘录与秘书处进行持续的谈判。为了确保对我们的共同承诺有明确的了解，我已指示维持和平行动部和外勤支助部在每份备忘录中列入相关部队要求说明，详细列明要达到的能力和标准以及有待执行的任务。

63. 一旦建立和平行动任务后，秘书处将定期向派遣国通报情况，征求它们对进展评估工作的意见。我们有义务对波及部队和警察的任何变动或要求立即作出解释。

参与落实国家优先事项和加强行动支助

64. 国家当局的同意是联合国介入一国事务的基础。我打算与有关东道国政府探讨订立契约，以此确保我们的任务和特派团地位协定得到理解，并酌情支持协调一致的国际参与。不过，地方民众的支持对有效行动至关重要。联合国和平行动

一经部署就要立即加强民众的支持。战略传播和社区参与非常重要。在安全情况允许时，和平行动将从一开始就征聘本国工作人员和社区联络干事，特别是征聘妇女。多个和平行动开展的民意调查是定期评估进展和调整社区优先事项的宝贵手段。我已指示定期开展调查。

统筹采取对策

65. 设定安全理事会和国家的优先事项一经确立后，我的优先任务便是统筹采取联合国对策。通过综合办法可以建立新的合作方式，可在整个系统提供专家支持。如果参与该办法的特派团部门和机构能够安排工作人员同地办公、共享服务和采用费用分摊安排，提供支持的成本效益就可能更高。我打算加快建立交叉领域的协调工作平台。警察、司法和惩教工作全球联合协调中心汇集了维持和平行动部、联合国开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等机构，在部署和平行动的 19 个国家和其他冲突和冲突后环境中的法治和人权领域提供联合支持。我打算加强这一安排，提高其设计和执行联合方案的能力。

66. 保护职能也将从更协调一致的支持框架中受益，从而发挥更大的影响力。共享平台首先要同地方社区进行谨慎和经过深思熟虑的外联，然后逐步扩大到强有力的特派团信息管理以充实行动内容，并补充保护对策和向安理会报告情况，由此加大应对、监测和统筹多个报告职能，包括有关儿童、武装冲突和冲突性暴力等方面的报告职能的工作力度。展望未来，所有履行保护平民任务的和平行动都应配备一名高级平民保护顾问，设于秘书长特别代表办公室，负责与人道主义保护问题群组等有关保护行为体联络，协调制定全特派团战略和针对所有构成部分的指导意见。在适当考虑应对不同情况的灵活性要求后，与儿童保护和冲突性暴力有关的专门保护职能的特定能力将被并入特派团的人权部门。该部门负责人将负责通过特派团团长执行这些专门任务，并确保负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表获得交付相关任务所需的协作、信息和支持。

67. 支持妇女全面参与和平与安全的统筹机制非常关键。基于海地的成功试点，我决定以后将要求联合国和平行动的性别平等问题高级顾问设在秘书长特别代表办公室，由特派团职能部门的性别平等问题专家提供支持。我高兴地注意到，妇女署、维持和平行动部和政治事务部正在制定安排，加强对特派团的实务和技术支助，并充分利用各自的相对优势。我即将发布的关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的报告将详细阐述推进妇女与和平与安全议程的集体努力。

68. 就业和生计是社区的另一个重要关切问题，联合国机构和其他机构在这方面具有相对优势。联合国和世界银行不断加强合作，两组织拥有一套共同的伙伴关系目标。为了加强安全和司法部门之间以及政府核心职能和就业部门之间的合作，

我已指示我的高级管理层提出一个机制，促使联合国、世界银行、国际货币基金组织和主要区域银行在危机国家协调一致地互动协作。

69. 我欢迎独立小组和专家咨询小组呼吁解决实现和维持和平所需各类活动的资金短缺问题。安全理事会的任务规定更频繁地要求努力落实各项方案，但此类努力仅限于拓展传统的资源配置模式。尽管如此，确实存在着建设性备选方案，可将招募伙伴的可用资源用于支持完成任务。在这方面，我正在采取步骤，确保即将提出的特派团预算申请列入执行任务所需的各种资源，并确保特派团与联合国国家工作队密切协调开展这项工作。我们还需要研究筹集国家资金可如何支持在交叉领域提供协调一致的支持，以及如何协助管理经常变动的援助分配。

70. 我的建设和平基金已成为可靠的工具，可用于协助开展快速、连贯和耐风险的融资，在敏感政治环境中施加影响。目前该基金每年需要 1 亿美元的追加资源用于继续开展业务。展望未来，我将与会员国密切磋商，通过适当的政府间机构积极探索为基金提供可预测资源的备选方案。我打算提请安理会和建设和平委员会注意持续存在的资金缺口。

影响评估和过渡安排

71. 定期评估任务进度可使行动对策得以调整，适应快速变化的环境。虽然已采取重要措施建立综合实地评估办法，但开展这种评估的所需工具仍未齐备。进展计量与取得进展同样复杂。改进影响评估有助于制定务实的任务基准；更加注重成果的预算编制也可更好地为定期评估和资源管理提供信息。

72. 定期独立评价可补充更加注重影响的办法。我意识到有大量例行评估和特别评估都由总部多个实体进行。我已指示精简审查办法，以便能够进行更为系统的独立评价，我将在即将提出的维和行动经费筹措概览报告中介绍详细内容。

73. 持续分析和影响计量对于和平行动的成功过渡同样重要。它们必须与可能接替推进和平行动最初工作的国家伙伴及联合国伙伴一道进行，并应纳入对这些行为体能力和资源的评估。科特迪瓦、海地和利比里亚将成为借鉴东帝汶和塞拉利昂的有效过渡的经验，最早采用这种办法的国家。过渡后的持续政治介入也至关重要。建设和平委员会以及区域组织和区域办事处在这方面具有很大潜力，可发挥宝贵作用。

经费筹措和结构

74. 秘书处适用的部分现行经费筹措安排妨碍了针对性和平行行动，对本组织运用各种现有工具的努力构成挑战，也是造成成本效益低下的原因。我的关于审查政治特别团供资和支助安排的报告(A/66/340)已交由大会审查，其中提出了克服有碍针对性和平行行动诸多障碍的备选办法。我支持独立小组请会员国就此紧要问题从速采取行动的呼吁。为了对和平行动采取针对性办法，还需要在向外地特派团

提供专家支助方面，无论是在人权、调解或向维和特派团提供选举援助方面，还是在军事咨询或对特别政治任务的法治支持方面，克服现有的障碍。

75. 正如独立小组所指出的那样，秘书处的结构本身也对采取更一致的办法提出挑战。结构本身不会解决一致性、速度和效率的问题，但可帮助提高维和行动的规划和部署效率并支持在这方面开展合作。独立小组关于改组秘书处和平与安全架构的建议需要得到更全面的审议，我将鼓励我的继任者承担这一工作。秘书处结构调整将是落实和平行动针对性办法和更精确应对冲突对策的一个必要但不充分的条件。

D. 灵活的外地支助

增强实地力量

76. 除非改变支持特派团的方式，否则针对性和平行行动仍将是一个难以实现的目标。和平行动目前的行政框架往往缓慢、繁琐和讨厌风险。和平行动征聘及部署在册文职工作人员的平均时长为 180 天，其中 120 天要用于完成背景调查、体检和前往工作地点。聘用和部署军警人员至少有 20 个不同的步骤，需要 3 个部门中的 4 个不同的司进行协调。现行流程在用于动荡、资源缺乏和通常偏远的环境时确实效率低下。必须共同改变文化、政策和作法。

77. 我们必须借鉴外地组织在行政管理方面的普遍最佳做法。大多数国家实行的这种做法旨在根据责任调整授权和问责。我打算进一步增强外地特派团的力量，使之能够有效和负责地履行职责和使用资源。

78. 联合国所有管理人员对于托付给本组织的资金和资源必须展示出负责任的管理。因此，在增加外地管理人员授权的同时，还将大力加强任务管理能力。我将向管理人员进行问责，并将建立清晰的指挥系统，并对行使权力给予明确指导。问责安排将包括明确的报告要求、有效的监测和支助、定期业绩评估和纠错行动，以支持更大的授权和决策责任。

79. 针对性和平行行动需要有一个动态的员工队伍，可在任何特定时间进行调适和改变规模以满足特定需求。本组织应能够以最适当的合同方式迅速征聘及部署合格人员，在有理由的情况下对他们采取纪律行动，并在任务或情况不再需要他们时终止任用。目前的安排不可能做到这一点。本国专业干事的征聘采用国际工作人员征聘的同样标准，甚至在刚摆脱长期冲突的国家也这样做，而那里的条件不允许他们达到这些标准。我打算不迟于 2016 年 9 月完成对那些可能无法支持我们外地行动的关键流程的审查，并已要求不迟于 2017 年 9 月完成对秘书处政策及程序的更广泛审查。

80. 我承诺确保外地观点和需求在行政政策及程序中得到反映。为此，我正在构建正式的内部协商机制和外地代表参与办法，以确保政策和程序适用于秘书

处全体工作人员，包括那些在外地工作的人员，并确保视需要制订相关的外地具体安排。

用于开办阶段和紧急情况的常设行政措施

81. 我将不迟于 2015 年年底设立用于开办阶段和危机情况的常设行政措施，一俟建立和平行动或由我核证危机或紧急情况后即可生效，为期 6 个月，可以延长。这些措施包括在应对埃博拉危机、2010 年海地地震和最近一些特派团开办等情况下批准的特殊措施。妨碍快速及可预测反应的其他障碍是由大会决定设立的，例如对总部人员临时派任的 3 个月限制。这些障碍制约了对联合国人员临时增援的有效使用，因此，我打算在即将提出的维和行动经费筹措概览报告中向大会提出一些建议。

可快速部署的总部

82. 外勤支助部和维持和平行动部将不迟于 2016 年年初确定总部可快速部署的文职及军警能力概念和标准作业程序，使之能在任务授权发布后 8 至 12 周内全面运转。这将在先前努力的基础上再接再厉，具体包括纳入标准化设计、使用战略部署储备和模块化解决方案、便于文职及军警人员快轨部署的标准作业程序、有利于构建和维护综合性总部及特派团其他构成部分的待命安排。

专门成套支助

83. 部队及警察组建仍将是组建和平行动军警能力的主要手段。但在开办阶段或紧急局势中，或在对开展工作极具挑战性的环境中，需要考虑范围更广的支助选项。位于系统内其他地方(如联合国项目事务署)的后勤能力可以提供重要的使能因素，我将继续利用既定安排促进这些能力的快速投放。

84. 我还将邀请在关键使能领域中具备能力的区域伙伴和会员国提出并提供专门成套支助，以满足具体的实务及支助需求，特别是应对紧迫外地需要或临时缺口的短期任务需求。这些包括：基础设施建设工程能力；即时医疗设施和医疗后送解决方案；战略空运支援。

E. 军警能力的速度、能量和运作

85. 军警能力的及时部署和有效运作是部队及警察派遣国与秘书处之间伙伴关系的成败关键。为改进能力发展举措的一致性和协调，我打算与有关会员国一道为军警人员单独设立一个能力与业绩框架。维持和平行动特别委员会可为这项工作作出独特的贡献。

军警能力的快速部署

86. 独立小组为加快和平行动的军警部署提出了一些重要建议，我正在努力执行所有这些建议。已使用预算外资源设立了一个小型的战略部队组建和能力规划小

组，负责就包括女性人员在内的所需能力与现有及潜在的部队及警察派遣国进行更及时和持续的接洽。该小组还负责管理取代先前待命安排系统的新的维和能力准备系统。我将在我即将提出的维持和平行动支助账户请求中提议将这一重要职能制度化。

87. 需要建立可供快速部署的能力，这一点毋庸置疑。但几十年来，实现这种能力的政治承诺和财政激励办法一直障碍重重。我将根据以往经验，建立三种可供快速部署的补充能力，在会员国支持下为需要时及时作出反应提供基础。所有这些能力都将利用上述综合性特派团总部。第一，秘书处正在为各种能力的待命单位拟订要求，并将邀请会员国和区域组织建立安排，以便能够在设定的条件和期限内调用这些能力。这些待命能力将成为维和能力准备系统的一部分，并为早期部署提供支持。

88. 第二，我将继续探索各种安排，从现有特派团中快速并在既定时限内转移资产和能力，满足危机或开办阶段的需求。虽然这种特派团之间的合作安排不能代替为特派团配置适当的资源，但却提供了快速应对不断变化情况的手段，2011年科特迪瓦危机和利比里亚选举期间发生的情况就是这样。后来部署在联合国科特迪瓦行动中的快速反应部队在支持邻近和平行动方面有很大潜力。我打算在这一创新基础上再接再厉，并在安理会授权的情况下探索在其他区域建立类似能力。

89. 第三，会员国、区域组织与秘书处之间为战略部署能力和提供关键使能因素而预先建立的安排，是协助加快开办阶段部署或危机局势部署的一种新出现的手段。我们将继续与有兴趣和有能力的会员国互动协作，以通过单独协定和维和能力准备系统提供国家使能能力。

90. 一个更长期的选项是独立小组建议的为特派团开办或增援建立联合国小型“先锋能力”。这是一个非常有意思的概念，即建立待命区域战略后备特遣队，可从一个区域中心部署并自我维持最多 180 天。我已指示维持和平行动部和外勤支助部进一步探讨这个概念，以同会员国进行讨论。

军警能力发展和业绩

91. 高节奏环境要求有更广泛的能力包括专业职能以及高度行动准备状态。在要求派遣国作出更多贡献时，安全理事会和秘书处也必须作出更多努力，支持派遣国达到能力和业绩要求。

92. 目前与会员国合作，已在为大多数类型的军事单位建立明确的军事单位标准和能力方面取得进展。现在正在为每项和平行动详细制定更有针对性和更精确的单位要求。这些步骤有助于在秘书处、部队派遣国和拥有具体专门能力的国家之间开展各项三角能力建设举措。我欢迎这样的举措，并邀请具备必要技能及能力的其他会员国支持采取类似办法，发展医疗单位和信号单位等其他专项使能能力。

93. 警察能力的发展同样也需要作出协调一致的努力。警察战略指导框架的核心支柱将不迟于 2015 年年底到位，并将为会员国与秘书处之间在制订建制警察部队、专门小组和单派警察的标准、任务和培训要求方面开展合作提供坚实的基础。规划和征聘方面的指导以及新的模式对于改善一致性和互操作性至关重要。为支持这一努力，我已指示警务司对职能、结构和能力进行一次外部审查，并在我即将提出的关于联合国警察事务的报告中列报结果。

94. 联合国和平行动仍需要注入新的能力。现在缺少一个采集、分析和落实复杂环境中和平行动信息的系统。我已责成秘书处为一个信息及情报框架拟订参数，从而支持外地特派团有效和安全地开展行动。我欢迎与会员国一道就这一紧急能力差距开展进一步讨论。

95. 我们必须继续共同努力对外地行动内部的更大机动性需求作出反应。高节奏环境中的行动有效性，包括保护平民的能力，要求采取积极主动的前进态势和灵活的支助机制。我已指示秘书处不迟于 2016 年第二季度对与特派团内部机动性和军事使能资产的指挥及控制有关的问题进行一次全面审查。

96. 外勤支助部和维持和平行动部将在定于 2017 年举行的特遣队所属装备工作组会议之前，与会员国协商提出对住宿的定义及标准的修订办法，重点是提供高质量、可调整的解决方案，以确保为短期和长期部署提供可接受的生活条件，同时提供必要的机动性，以适应动态任务要求。

97. 所有这些步骤都旨在确保外地工作的有效运作，业绩计量需要有明确的绩效标准。拟议能力及业绩框架应在最近制定的行动准备状态保障框架基础上推进该框架的发展。虽然在秘书处访问支持下开展的部署前准备工作对于确保行动准备仍然至关重要，但还应在各特派团定期进行单位和装备评估。这种评估可以及早查明不足之处，包括在严峻环境中开展行动所产生的不足之处，使派遣国能有所警觉和迅速解决问题，并确保特遣队获得必要的支助或所需补救培训。维持和平战略伙伴关系办公室在支持外地运作方面的重要作用应得到加强。

98. 每一个派遣国都必须在就可能的部署开展谈判的过程中，说明使用本国军事或警察特遣队时的限制条件。在为和平行动挑选部队的决策进程中，这些限制条件将得到考虑，包括考虑是否着手进行部署。在部署后，超出秘书处明确同意的限制条件以外的追加限制条件不能被接受。我已指示所有特派团向总部汇报拒绝执行部队指挥官或警务专员命令的任何事件，无论原因是新的国家限制条件还是其他理由。秘书处将立即通知有关会员国并定期向安全理事会通报，如没有采取补救行动，有关单位将被遣返回国。

培训

99. 当今行动的复杂性要求共同努力加强联合国和平行动军警人员的培训。必须尽量充分利用部署前培训的有限时间加强准备状态和提高对联合国标准及要求

的熟悉程度。我正在推进 3 项相互关联的举措，以加强下述部署前培训和鼓励会员国对其部署前培训的支持。

100. 首先，从 2016 年 1 月起，我将要求会员国对完成了联合国规定的部署前培训的所有军警人员给予认证，作为部队及警察组建进程的一部分。维持和平行动部和外勤支助部正在加强其各个流动培训团队，以便为有关会员国达到这一要求提供定向支持。

101. 其次，我已要求维持和平行动部和外勤支助部支持建立双边及区域培训伙伴关系。这种能力将发挥枢纽作用，以使会员国的培训能力与需求匹配，尤其是对新的和即将出现的部队及警察派遣国给予支持。

102. 第三，我打算在自愿捐款支持下设立一个军警人员培训师培训试点中心。该中心将加强联合国在制定培训标准方面的作用，并在军警人员准备方面更早和更一致地与会员国开展互动协作。

F. 安全和安保

103. 全球安全环境的恶化使联合国和平行动所面临挑战的性质和程度都更为严重。联合国成了一些派别直接攻击的目标，他们认为联合国不是一个公正的实体，或认为联合国的存在妨碍了他们的目标。在某些情况下，威胁加剧是由于犯罪团伙与极端团体之间界限模糊和他们之间的争斗。激烈的冲突也增加了和平行动人员遭到间接攻击的风险。这种威胁环境在短期内不会显著改善。我们的重点必须是提高联合国系统“驻扎和交付”的能力，同时切实做好联合国人员的安全和安保工作。

104. 维护我们人员安全的最有效办法包括不断增加装甲车辆及技术的使用、改善通信、信息收集及分析、培训和优质医疗服务以及警卫部队。我将继续在这些方面努力取得进展。

105. 为更好地整合安保努力，我正根据大会第 59/276 号决议推进整合安全和安保部下的秘书处所有安保资源，这将提高我们分析威胁及风险和根据实地需要及优先事项部署人员的能力。这一雄心勃勃的举措将在 2016 年年初开始实施，为支持这项举措还将于 2015 年底推出一个新的安全风险政策及流程，其中将纳入强化的安全威胁评估和管理工具。区域分析需求正在通过以下办法得到满足：增加安保分析员、为各区域办事处部署实体安保专家和从总部提供增援支持。

106. 这些新工具将与强化执行方案关键程度框架一道，支持管理人员在高风险环境中就开展什么活动和如何管理人员所面临的风险作出知情和及时的决定。目前正在拟订性别风险考量，以确保女性工作人员的安全需求得到满足。还将敲定一个全系统危机管理政策和各部门的具体操作程序，以便能够作出有效和一致的反应。

107. 我坚信，在采用广泛存在和具有成本效益的技术方面可取的重大进展，从而改善联合国人员及财产的安全保障，提高我们保护平民和有效执行任务的能力。维持和平时行动部和外勤支助部已为执行最近成立的技术创新小组提出的重要建议制定了一项战略，我期待在这方面取得进展。

108. 用以改进数据收集和安全事件记录办法的信息管理工具就是受益于技术的一个例证。这些工具将在 2015 年年底之前在若干选定的特派团开始全面运行，并将帮助确定主动积极的安保对策。它们还将加强联合国的后续行动能力，以便系统地督促东道国政府履行责任、调查和起诉对联合国人员实施犯罪的人。我敦促东道国在这些方面开展合作。此外，我已指示管理事务部与联合国行动和危机中心及其他实体协调，负责统一管理死亡信息，以确保恰当和一致地处理行政流程，包括推动对近亲的支助。独立小组呼吁大会适当考虑死亡和伤残的补偿额度问题，我鼓励会员国也这样做。

109. 向和平时行动部署军警人员的会员国也有责任确保高风险环境中执行任务的军警人员掌握有效行动所需的战术、技术和程序。联合国能够而且确实在管理简易爆炸装置的风险等方面按需要提供专门培训和指导，但确保蓝盔部队得到在冲突中运作所需的培训却有赖于会员国。如果没有必要的培训，就会有无谓的牺牲。

医疗标准和能力

110. 良好的医疗和保健能挽救生命。当今的和平行动迫切需要能满足急救和创伤护理需求的医疗能力。不久将发布的新版《医疗支援手册》提出了要求在所有外地特派团推行的伤亡处置订正国际标准。此外，我还启动了设立联合国和平行动医疗业绩框架的工作。该框架最初将侧重于二级医院、联合国运营的一级诊所和航空医疗后送小组，并将逐步扩大，纳入所有外地民用和军队医疗服务能力。该项目将与有关会员国合作，制订和设定医疗绩效标准、外地医院和诊所程序以及外地急救和创伤保健办法。项目结果将被纳入定于 2017 年举行的偿还特遣队所属装备费用问题工作组的会议内容。

111. 我和派遣国一样对某些特派团在一致应对医疗急救和伤员后送方面遇到的挑战感到关切。我请外勤支助部优先审查其航空和伤员后送准则和内部程序，以确保特派团能够达到伤员后送方面的国际标准。这需要集体努力。特派团必须改进其协调程序和机制，以便能够迅速和可预测地应对伤亡问题。派遣国必须确保其部队接受过创伤急救培训，并确保其一级诊所所有能力稳定伤情。东道国必须支持医疗和伤员后送的支助请求，包括进入领空的请求。外勤部正在逐一消除每个特派团目前在伤员后送夜间飞行作业方面面临的障碍。对某些特派团而言，可能需要重新审查航空机队和医疗设施的组成，以确保有足够的资源来满足常规任务之外的紧急要求。

G. 领导和问责

领导

112. 我意识到联合国和平行动领导人肩负着巨大责任。我欢迎独立小组强调必须选拔正确的领导人，并确保对其予以必要的支持，使之能够为往往十分庞大、复杂的行动提供政治指导和进行行政管理。

113. 我将继续按照每个局势的特定要求择优任命特派团领导人，这些要求将在定身量制的职位说明和能力要求中得到体现，包括政治嗅觉、调解专长区域知识、管理技能和语言能力。还应评估特派团领导职位候选人对人权的承诺。我在过去八年间实行的外联机制及可预测的评估和征聘程序已在某种程度上加强了领导层任命工作，并努力吸引最优秀的部队指挥官和警务专员。我鼓励会员国支持这些努力。

114. 改善妇女在高级领导层的任职情况一直是我优先考虑的事项。领导团队的性别多样性能带来重要的不同视角，使特派团得以调动更广泛的民众。目前，23%的特派团团长和17%的特派团副团长都为女性。我鼓励会员国分享合格女性候选人的资料并加以考虑，以此作为推动妇女走向前列的全球对策的一部分。

115. 和平行动领导人需要得到领导团队的协助，该团队必须具有相关经验和技能，特别是联合国政策和行政系统方面的经验和技能。领导人要能够借助于相辅相成的管理团队，包括副手、办公室主任、特派团支助部门和每个单位的力量，并作为团队中的一员开展工作。我认识到，建立和维持具有互补能力的领导团队是一个挑战。我已指示我属下的工作人员制定领导团队的职务说明和能力要求，为轮流征聘和甄选各位高级管理人员提供可依据的标准。领导团队高级人员的任命事宜还将征求我的特别代表的意见。

116. 联合国国家工作队领导人是任何领导团队的重要组成部分。在由驻地协调员领导国家工作队应对危机的非特派团背景下，这一点尤为关键。我欢迎独立小组及建设和平审查对这一员额的重要性予以关注。目前已有严格的评估程序可用于选拔预期驻地协调员，我打算进一步加强程序，以评估候选人在政治敏感和危机情况下的行动能力。

117. 我将利用联合国系统的职员学院和总部资源，加强对即将就任的特派团领导人的全面领导能力培训。目前正在试行自愿辅导方案，以提供部署后的后续支持；一旦有了结果和资源，可能会将其变成强制性方案。

118. 绩效管理是加大对高级领导人支持力度的又一个手段。我正在完善针对特派团团长的高级管理人员契约，以便更好地反映其多种职责，包括指导全特派团的战略和将性别平等视角纳入主流。业绩评估工具也正在修订，以确保对业绩提

出反馈意见，加强外地和总部领导层之间的互动。此类评估的结果将对延长任用的决定产生影响。

性剥削和性虐待

119. 我非常明确地指出，联合国禁止性剥削和性虐待。我感谢大会赞同采取我上一次关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的报告(A/69/779)所概述的步骤，进一步执行零容忍政策，各项正在落实之中。大多数和平行动都设立了常设性剥削和性虐待工作队。即时反应小组将在 2015 年年底之前设立，用以在收到指控后 72 小时之内收集和保留证据。我已告知外地行动和会员国，性剥削和性虐待调查必须在六个月内完成。为了更好地开展后续和调查工作，会员国必须给予合作，我敦促部队派遣国在其特遣队中设置本国调查干事。

120. 我已明确表达了意图，我打算严厉惩处不当行为的实施者以及未对其采取行动的失职人员，包括特派团领导和指挥官。我已加大对认定实施性剥削和性虐待的联合国工作人员的行政惩处力度，包括在调查完成之前对其实行无薪行政停职。对于涉及特遣队或警察人员的可信性剥削和性虐待指控，我已开始暂停薪资支付。我将遣返那些表现出虐待行为模式或对不当行为指控不作回应的特遣队，并如先前报告的那样，考虑终止任用那些有记录显示一贯不遵守联合国行为标准的军警人员。我敦促会员国在东道国采取明确的问责措施，以军法处置相关人员。

121. 关于特派团向联合国总部报告文职、军事或警察人员刑事犯罪事件的标准和程序的详尽导则将于 2016 年年初分发给各特派团。此类案件将移交东道国司法机关并在必要时移交派遣国的司法机关，以根据国内法追究刑事责任。然而，能否真正追责取决于会员国的合作。我敦促会员国完成自 2006 年开始的关于一项拟议国际公约的讨论，确保追究在维和行动中犯罪的联合国人员的责任，从而表明它们致力于消除联合国面临的性剥削和性虐待祸害。继续在这方面止步不前会给世界发出一个极坏的信号。

122. 我将继续向公众通告不当行为。我承诺公开披露因性剥削和性虐待而接受调查的会员国派遣人员的国籍，并根据大会第 69/307 号决议，就我为此目的正在制定的报告方法征求会员国的意见。我已请求在安理会会议议程中增列不当行为问题，包括性剥削和性虐待，以突显在性剥削和性虐待方面的事态发展。我还建议将该问题列入安理会与部队和警察派遣国的会议议程，并建议安理会审议所有已报告案件的后续行动。我敦促安理会推进这些倡议。

123. 我们必须向受影响的社区和其他伙伴伸出援手。各特派团已得到指示，必须在 2016 年第二季度建立一个框架，用于提供基于社区的机制，使民众能够更容易地提出涉及联合国人员的投诉。目前正在设立有适当资源的受害者援助方案，并在制订信托基金的职权范围，以便支持提高认识和社区外联以及面向经认定向

受害人提供服务者的支助活动。我将在下一次关于防止性剥削和性虐待特别保护措施报告中报告其进展。

124. 要加大预防性剥削和性虐待行为的工作力度，就必须不断提高认识和开展培训。目前正在针对所有外地人员制定关于性剥削和性虐待问题的强制性电子学习方案，方案试点将于 2016 年 5 月启动。我正在扩大文职人员审查范围，以确保他们在以往联合国服务期间没有性行为不端记录。具体针对军事特遣队和建制警察部队人员的审查办法将在 2015 年年底之前完成制定。

125. 我赞同独立小组的评估，即联合国和平行动必须将涉及非联合国部队侵犯人权以及性剥削和性虐待行为的指控立即通知有关政府和区域组织。我期待关于联合国查处外国军事部队在中非共和国性虐待行为指控的独立审查小组拿出调查结果，并将据此制订程序，与外部平行机构开展互动，实行全系统专职领导，以推进零容忍。

人权标准

126. 自 2011 年以来制订了多项政策，规定对所有联合国文职和军警人员进行人权筛查，并为联合国向非联合国安全部队提供业务支助和培训支助规定了人权尽职义务。我已分派相关联合国实体负责确保系统地适用这些政策。我促请会员国确保作为部队组建和“换盔”进程的一部分，军事和警务人员的提名和部署能达到联合国的标准。我还促请会员国根据尽职政策，在其安全部队接受联合国业务支助或培训支助时提供最新相关资料，充实联合国的风险评估。

127. 对于我在关于儿童与武装冲突的年度报告和关于与冲突有关的性暴力问题的年度报告中多次列明的当事国，今后不再接受它们参加联合国和平行动。我已请目前被列入名单的部队和警察派遣国与我的相应特别代表沟通，以便从名单中去除本国的名字，为此要作出和履行有时限的具体承诺，制定和执行具体行动计划，消除导致自己被列入名单的违法行为。它们如不能迅速终止蓄意违法行为和执行行动计划，就不能参加和平行动。

环境意识

128. 环境问题一直是我作为秘书长的优先事项之一，我充分致力于确保联合国和平行动是一个可持续的存在。对我 2009 年联合国外地特派团环境政策的审查将于 2016 年年初完成，审查将包括采取措施改善特派团人员和当地居民的健康与安全，同时减少特派团活动的有害环境影响。新的特派团废物管理政策会对此予以补充。

129. 我也欢迎独立小组的建议，即环境影响评估应作为新特派团评估和规划工作的一部分，在特派团存续期间定期进行。我已请联合国环境规划署为设定和平行动的环境基线和监测基准提供支持。虽然重大挑战依然存在，但一些外地特派

团已设立了专门的环境单位，负责制定和执行针对具体特派团的环境政策和监督环境合规情况。

五. 结论：呼吁变革

130. 在担任秘书长的最后一年中，我深为关切我们面临的诸多挑战。当今的冲突规模大、非常复杂并造成痛苦对 70 年前建立的国际秩序构成威胁。我们迫切需要采取更有力的新办法应对国际和平与安全挑战。我们必须利用政治、安全、发展、人权和人道主义等全方位可用工具，我们还需要改变我们在所有这些方面的办事方法。

131. 本报告阐述以人为重点和具有针对性地制订和实施联合国和平行动如何能够为这一全球努力作出贡献。本报告设定了行动议程，阐明我作为秘书长可采取哪些行动来推动联合国制定更迅速、更有针对性和更有效的联合国预防和应对冲突对策。本报告还为应对当今和平行动面临的最紧迫挑战提供了一套均衡和优先的改革措施，同时为更长期的变革奠定基础。如果能在关键领域进行明智和有针对性的投资就可取得明显改善。

132. 但是，联合国和平行动只是我们迫切需要的工具之一。如果会员国、整个联合国系统、区域伙伴和其他组织不能为推进和巩固和平作出重点明确的承诺，那么今日冲突的战火就会延续到明天，昨日的暴力冲突也会死灰复燃。和平行动是一种集体工具。和平行动是全球致力于防止和化解冲突、保护平民和维持和平的重要组成部分。和平行动的调整需要全系统的努力以及全体会员国的积极参与和支持。我敦促会员国与我一起共同为此努力。

133. 我认识到这不是一件轻而易举的任务。全球政治和经济环境险象环生。资源有限而需求众多。人们感到非常疑虑。但 70 年前为建立联合国而聚会一堂的人们当时也同样面对一个分裂、失落的世界。那些压力使得各国投资于国际和平与安全的决心更加坚定。他们知道根本没有其他选择，惟有团结一致，重申我们决心“欲免后世再遭……战祸”。