

# “挑战项目” 2006 年总结报告

## (结论和建议)

1、本报告是在 2002 年 11 月至 2005 年 3 月间举办一系列旨在为加强国际和平行动而酝酿一些联合建议的研讨会所取得的成果。它延续了 2002 年 4 月呈交给联合国秘书长科菲·安南的题为“21 世纪和平行动面临的挑战”总结报告的前期工作。在那一份报告中，“项目伙伴”认为和平行动需要更多关注和更富有创意的一个领域是多国之间和多种文化之间的合作与协调，因此这就成了“挑战项目”第二阶段的突出主题。

2、与上一阶段一样，该研究项目的目的是以非正式和讨论式的研究，对于和平行动面临的挑战问题集中参与者的集体知识和观点，并进一步提出解决办法。其中有些挑战是可通过有效地增进合作与协调来应对的。

3、在第二阶段，项目伙伴机构的圈子有所扩大，吸收了土耳其、尼日利亚、中国和英国等新成员。本报告的内容和结论是根据伙伴机构所关注的领域及其专长，从参加各次研讨会的（和平行动领域的）专家和学者以及随后参加各次起草会议的人员所提供的意见提炼出来的。鉴于该研究项目前后进行了许多年，其得出的结论和所提建议有些已经或正在实施，有些则在达成一致并使之实施成为可能之前仍需引起国际社会的重视。本报告包含了上述两类建议。以下各章及所列建议已通过伙伴机构全体成员的审议，他们代表了非洲、美洲、亚洲和欧洲 14 个国家的观点。不过，虽然有些伙伴机构是政府的组成部分或较其他伙伴机构更接近于政府，但本报告中所包含的各项建议并不一定代表其政府所赞同的政策。尽管如此，多边和平行动的成败依然极大地有赖于联合国各会员国所能给予支持的程度。正是为了增强这种支持，特此提交本报告。

## 和平行动的动态性和变革的挑战: 在一个不安全环境中的合作与协调

4、 当代和平行动在一个快速变化的国际安全环境中面临着持续不断的严峻挑战。同时，最近部署的一些和平行动，其当地的安全环境是以往任何国际行动所遭遇到的最困难和最缺乏治理的状态。和平行动的部署进程现已有所加快，而且大多数行动的实施虽仍采取事先征得冲突主要当事方同意的做法，但几乎所有在最近十年开展的和平行动均出于正当理由被赋予宪章第七章“强制和平”的授权。截至 2005 年 6 月底，在 17 项正在进行的联合国和平行动中军事人员和警察的总数达到了 69000 人，加上在任务区的大约 15000 名国际和当地雇员和联合国志愿人员，部署的总人数达到了 84000 人。这一数字再加上那些不在联合国指挥之下的部队的行动（如在科索沃、阿富汗、伊拉克和所罗门群岛的行动），突出说明了整个国际社会对这种行动所寄予厚望的程度。

5、 随着两个或更多组织承担着国际反应行动的不同任务，和平行动越来越呈现出混合的特性。情况的不同导致没有标准模式可以采用，因此联合国的部队有时不得与其他组织的部队在没有正式协调的情况下一同部署，或者先于或迟于多国部队、地区部队或双边部队进行部署，其职责及相互关系随着行动的逐步发展而不断有所改变。

6、 在促使近年来安全威胁性质变化及其对和平行动产生影响的诸多因素中，有两个因素形成了主要挑战和风险，即衰弱/脆弱或失败国家造成的后果及恐怖主义威胁。二者在不同的国家和不同的地区存在着程度上的差别。但两类挑战都对生命、财产、社会稳定、公共秩序和现行的政府权威构成严重威胁，并迫使国际社会采取行动来对付它们，其中包括在《联合国宪章》第七章授权下采取强有力的多功能和平行动及具体的反恐措施。

7、至于为何要在衰弱/脆弱或失败国家实施和平行动，这是因为这类国家不仅辜负了本国人民，还对恐怖组织和有组织犯罪形成了颇有吸引力的权力真空，因而它们也在更广范围内对国际社会构成了威胁。在这类国家部署的和平行动，始终需要一个涵盖范围广泛的任务授权，而这经常超出士兵和警察传统的训练和职责。这种情形反过来则要求在当地管理、军民合作、机构积极性和任务创新方面具有意料之外的深度，有时还要有更大的个人勇气。非洲长期以来不得不最大范围地经受着人道主义危机、治理失灵、冲突与战争、胡作非为与犯罪盛行，以及难民和背井离乡者的流动。因此也就毫不奇怪为什么非洲成了近年来联合国和平行动的重点地理区域。

8、恐怖主义的日益猖獗也对和平行动的实施造成了影响。多年来，联合国军事和民事维和人员原先被视为公正、中立和服务于所有人类的那种环境已越来越少，这种情况至少是从上世纪 90 年代中期联合国维和人员在索马里受到攻击和联合国维和部队在波斯尼亚被扣为人质开始的。既然今天联合国维和人员被认为处于更大的风险之中，那么部署时就不得不更为小心谨慎。此外，为能预见和阻止攻击，更多的安全安排就需要有更多的花费，需要有相应的行动理论和技巧，而且对于新的形势还要有更好的战地情报。

9、复杂、牵涉多国、多元文化和多方面的和平行动，一般都发生在一个困难的政治、安全、经济和人道环境中，因而需要有效的合作和沟通。合作既是一种实际行动，也是一种态度。它是与其他合伙人共同探讨可能性，如达成一致，即一同寻求采取行动的一种意愿。协调自然包含合作，但进一步扩展为系统地使用政策和行动，通过领导、计划、管理、谈判和执行等强制和有效的方式来实现所赋予的目标。

10、 为寻求达成可持续和平的目标，建设和平和发展活动被认为与提供现实安全同等重要。但是究竟谁应实施这些活动，则导致了利益和责任的交叉重叠，有时在不同的行为体之间还造成机构性冲突，产生政策要求与行动能力之间相矛盾的问题。如果国际社会对有效和充分处理刚结束冲突之后所出现的问题是认真的，那就应当积极鼓励在安全参与者和发展参与者之间讨论这些问题。

11、 在大多数国家里，它们各自在实地需求、可调遣人员、财政资源、招聘体制、培训需要、培训能力、部署机制和评估体制之间都还没有一种有效的工作联系机制。例如，对人员的事先培训通常还没有已公布的国家一级的规定，对于本国部署到冲突中或冲突后地区的人员安全这个理应努力解决的问题，也经常被忽视。有些国家为警察设置了一些培训，但由于多种原因，国家一级的正式培训往往仅限于针对那些执行与军事相关任务的人员。多数国家尚无国家一级明确的联络机构可使联合国或其他地区和国际组织来寻求具体的协助。

12、 就和平行动而言，在一个任务区开展合作和协调的主要领域包括：行动理论研究，详细行动计划，行动实施（包括与安全有关的具体行动），管理，机构建设，法治，解除武装、复员和重新安置（DDR），安全领域改革（SSR），人权，性别，难民遣返和人道援助，信息共享，行动优先项目确定，不同文化之间冲突的解决，教育和培训，以及进展评估。在国家层次正逐渐形成一个共识，即各政府部门、武装力量、教育与训练机构、本国的非政府组织、国际组织和联合国下属机构的代表处以及私营部门等都需要在本国对国际和平行动出力方面更加紧密地一起工作。

13、 然而，假如有关国家的人民非要承受成功或失败的后果不可，不全面参与和致力于和平，那么外来者的努力也是徒劳的。虽然许多时间和精力花在了试图推动国际参与者之间的协调，但更多的精力应放在改善与

当地的居民及国家机构的合作上。从一开始就将媒体和学术界包括进早期接触范围非常重要，而同样重要的是还应逐步将诸如老兵、工商界、寡妇、青年团体及宗教领袖等各种各样具有相似想法的团体纳入和解进程。

14、为寻求迎接纷繁挑战的途径，“项目伙伴”把注意力集中在三个特别的领域：增强地区性参与及能力，执行法治，以及教育与训练。这三个领域将在本报告的第二、三和四章中进行更为深入的探讨。

15、第一章以呼吁**采取行动**来迎接合作和协调中的挑战作为结尾：

- 各国政府应采取行动，要在提供资源、设施和援助方面进行深入思考并要有合作行动。
- 各秘书处、训练中心、相关机构和计划项目应采取行动，要以建立共同标准，采取统一做法来解决共同问题，以提高工作效率。

## **合作与协调：和平行动的地区性参与**

16、为实现“维和能力连锁系统”的构想，联合国会员国与联合国秘书处及各相关地区组织的秘书处一起合作，是能够而且应该采取许多措施的。因此，本报告对于改善联合国与地区、地区与地区之间合作与协调的重大问题及障碍进行了研究，并就如何消除上述障碍，加强合作与协调，提高行动效率进而最终降低成本提出了建议。

17、本研究项目探讨了联合国与地区组织及安排之间合作与协调关系的主要功能要素。这些要素包括：共识和互补，谅解协商，早期预警、沟通和信息共享，预防冲突和建设和平，任务移交程序及指导原则等问题。为了积极地推动和加强地区组织的能力建设，本报告就某些方面存在的不足提出了改进建议，其中涉及各总部及规划机制，指导原则、理论和战略，

持续行动，财政工作和经费支持等。

### **联合国与地区组织之间的合作与协调（建议）**

18、联合国安理会对于国际和平与安全负有首要责任以及联合国、地区安排和各会员国行动的互补性，现已得到普遍承认。在贯穿整个“第二阶段挑战研讨会”期间，很多与会者谈到了当前挑战的纷繁复杂，以及国家及地区采取行动的必要性，因为联合国系统不可能指望能承担起这种行动的全部责任。必须确保在地区和国际层面上采取的行动合理衔接并发挥最大效益，确保各会员国为这一互补过程提供资源和展现政治意愿。为了支持这种“协同性和互补性”观点，很多“项目伙伴”建议对各会员国在联合国授权的地区性和平行行动中提供的军人、警察、文职人员及其他援助情况应该在相关的统计中反映出来，体现其作出的全面贡献。

19、联合国与地区组织及安排之间在维和事务中建立的联系依旧十分薄弱。“挑战研讨会”的与会者们呼吁建立共同磋商机制并定期召开会议，使国际行动更加有效和协调。与会者们高兴地注意到了近期所出现的各种进展。这些和那些方面的共识现在应转化为进行正常行动合作的实际方式。联合国秘书长应妥善地推动落实近期在全球首脑峰会上做出的决定，着手准备联合国与其他组织之间的谅解备忘录。在工作层面上，只要实际可能，通过通信和计算机系统把各种早期预警安排连接起来，就能将有关危机变化的非机密背景数据和动态信息进行交换。联合国、地区组织及会员国还应在任务结束（或事态已稳定）或在派出的军队及人员撤离后，为文职人员、警察和军队建立一种旨在制定和交流“效能措施”的常规机制。

20、“项目伙伴”强调了改进联络的重要性。在联合国与地区组织以及各地区组织之间互换文职、警察、军事人员和联络官，是实现透明的一个重要环节，这种方式有助于落实合作，应在各个层次全面有序地推广。

此类交流，以及参加“经验总结”、最佳实践研究和各种研讨会的机会，可以产生较大效益，因而需要适当地投入经费。这应该是在联合国和地区组织之间一系列将要举行的会议中所要讨论的优先问题之一，并应从各组织的秘书处之间以及各项和平行动内部最近的联络模式中总结出一些经验教训。

21、在建设和平的合作与协调方面，“项目伙伴”对 2005 年全球首脑峰会上做出要设立一个联合国建设和平委员会的决定表示欢迎。“项目伙伴”敦促各地区组织承认建设和平委员会是协调各种建设和平活动的主要归口单位，这些组织还应按要求酌情参与该委员会的发展和实际工作。

22、在两个机构之间移交责任和行动管理时，会出现联络和信息共享方面的另外问题。因此，有可能一直需要在地区组织和联盟的维和部队与联合国之间进行有效的工作交接。在此过程中，某组织所属国家或联盟特派团将会经常转由另一个新机构指挥。近年来，联合国塞拉利昂特派团（UNAMSIL）、联合国利比里亚特派团（UNMIL）、联合国科特迪瓦行动团（UNOCI）、联合国布隆迪行动团（ONUB）和联合国海地稳定特派团（MINUSTAH）均有这种“改头换面”的特性，这表明了目前很多地区组织的装备水平及后勤保障工作迥异于联合国行动所提供并预期的标准（有时则更高），两者的差距继续存在。会员国应鼓励联合国同具有此类移交经验的国家和组织密切磋商，推动制定相应的指导原则及标准工作程序（SOPs），以便于联合国和平行动与非联合国和平行动的有效转换。

### **地区组织的能力建设（建议）**

23、通过考察近年来的和平行动，得出一个重要结论：多数地区及次地区组织在对和平行动的紧急需求作出迅速反应以及部署后随即采取有效行动方面的能力相当有限。尤其是，这些组织（除了北约和欧盟以外）

由于在提供资源时缺少一个能够发挥核心作用的领头国家，事实上并不具备筹划、组织和持续行动的能力。而且，地区组织抵达部署区域后总是很快（在数月内）就要求联合国或其他供应方大量援助或取而代之。“项目伙伴”指出了有待改进的若干领域。

24、 其中的一个领域就是在地区或次地区组织内应成立一个常设性战略总部或秘书处，使之既可以筹划未来地区性和平行行动的行动政策、指导原则和程序，还能为地区执行机构计划、指挥和管理任何已部署的和平行动。需要特别重视的是那些多功能和平行动以及行动中仍相对薄弱的民事方面。为推动发展中的地区组织培养高效的总部机关人员，“项目伙伴”鼓励联合国及会员国协助培训主要的计划及其他工作人员，并协助建立相应的常设程序，以便与联合国正在完善的民事、军事和警察待命安排形成互补。

25、 本报告涉及的另一领域是关于指导原则、理论和战略。指导一个机构和平行动的理论源自其战略目标，并极大地取决于其所掌握的手段，这在不同组织中情况各不相同。为了在和平行动的赞助方之间取得信任和协调，一系列指导原则应勾画出开展共同活动的做法，体现出那些通常用于遵循此类行动所要求的基本原则、方法和程序。“项目伙伴”认为，联合国应与各会员国全面合作，进一步细化有关多功能和平行动的指导原则、理论和政策，并设法以联合国官方语言的形式广泛宣传其成果。参与和平行动的地区组织应为联合国的努力作出贡献，审议这一指导原则，并相应地调整和完善其自身的指导原则，从而增强与联合国协调行动的能力。为此，地区组织及安排应与联合国定期进行相关理论的磋商和研讨。

26、 亟待改善的其他领域还包括维和行动中的性别问题、有关防止性奴役和虐待问题等不同方面。联合国指导原则应被视为普遍适用的最低标准，并应融入到有意实施和平行动的所有地区组织的理论体系中。地区组

织应迅速全面落实安理会关于妇女、和平与安全的第 1325 (2000) 号决议。

27、影响很多地区和次地区组织（特别是非洲）进一步参与和平行动的最大障碍在于缺乏开展此类行动的能力。这绝非仅限于维和人员及轻型步兵部队的技术训练和装备。在实施包含有一项或多项民事任务的多功能行动时，更是面临着特别的挑战。重要的补充因素就是要提供基本的可实施能力、重型部队装备及后勤物资，以便能快速、高效地部署，并能使任务区保持有效的管理和后勤保障。发展中的地区组织应以通过经验得来的联合国标准和参考文件作为一个良好基础来考虑它们各自的人事及装备政策。

28、和平行动一旦启动后，要继续对实地行动维持后勤保障，其费用甚高，管理也特别复杂。联合国通过与供应商签订长期的系统合同并推动部署在同区的维和行动开展合作，使其资源效率有所提高。其他后勤保障系统的建立应根据相关的军事行动和民事活动经验而定。“项目伙伴”建议，联合国需要与地区组织探讨不同的后勤保障方案，使互补和有效的持续反应发挥最大效益。为此，建议各会员国应同意由联合国利用其掌握的资源向地区组织提供装备支援，并鼓励尽快落实将联合国现有的战略性部署储备用于地区组织/非洲组织实施的和平行动。

29、经费投入是亟需加强地区组织、联合国及捐助方之间合作与协调的另一个领域。报告建议，联合国各会员国应通过相关的联合国机构，并经过具体情况协商建立机制，以使地区组织能够在个案基础上利用联合国确定的预算来实施经安理会批准的和平行动。毋庸置疑，该方案必然带有一定程度的制约，并需要对那些有意于此的地区组织使用经费的情况进行外部监督。

## 合作与协调 —— 法治

30、法治在和平行动寻求建立道德范畴的努力中处于基石地位。它促进了环境的安全，使政治和经济进步成为可能，这些进步同时又反过来推动深化和维护法治。在“挑战项目”的第二阶段，参与者讨论并强调了与法治相关的问题：和平行动的法律框架，文化背景中的法律，对战斗人员解除武装、复员和重新安置，刑法的应用，维持治安问题，军队的行为，人权，责任，以及过渡时期管理和援助中出现的问题。其他考虑到的问题还有：反恐及其适用的法律；军队在和平行动中如何对“保护性文化”做出贡献；国际稳定警察部队在建立和维护公共安全中的使用，以及与过渡期司法有关的问题。

31、在这些问题中，注意力主要集中在对两个问题要提的建议：（1）法治目标可操作的最佳手段和取得法治成果的最好方法，特别是与治安、监狱、司法执行能力和法律改革等有关的问题。（2）责任。在和平行动中，各国际参与方之间以及他们与当地各方之间发展较好的合作与协调关系十分重要，以便确实帮助建设当地能力，实现司法公正，填补法治空白的方式来使东道国法治的全面机制化，而正是因为法治空白的存在，才经常迫使和平行动的部署。同样十分重要的是，通过国际间的合作与协调，使和平行动中的国际参与者对他们的行为以及对于违纪事件任何不采取行动的做法负起法律责任。

32、法治作为一项中心目标已被融入到许多维和行动中。例如，其中包括联合国的维和行动被要求支持现行结构与进程，在个别情况下，还行使行政权力。近来的和平行动所出现的教训已进一步说明，有必要加强当地能力，不仅仅是其维持治安的能力，而且包括与之有关的司法和刑法体系，同时还有必要帮助当地法治系统达到国际公认的标准。也许，最重要的首先应注意到为法治问题提供一个适当的授权。这不仅可以保证法律行动的合法性，而

且更便于获取必要的资金与资源方面的支持。

33、和平行动中法治挑战的复杂性同等地影响着民事、警察和军队各部分，并且很大程度上取决于任务区所处的环境。这可能涉及几种情况：有的是完全缺乏能够发挥作用的法治机构及文化的环境；有的是仅仅要求支持或改正个别不足的环境。为了适应这些不同的环境，要有安理会的不同授权，有的要赋予全面的行政权力，有的只要能对现行政府提供支持。

### **和平行动中法治问题的管理（建议）**

34、在处理和平方行动中的法治问题时，“项目伙伴”要求“联合国一体化计划进程”应包括法治计划清单，并且应当从法律和文化角度对将要进行的和平行动可能遇到的困难程度及需要干预的重点进行评估。为此，报告建议法治专家、警察和军事计划人员应当共同参与任务前的评估以确定行动初期特派团的执法、司法和刑事功能，包括对被拘留人适当的法律处理和后勤管理。

35、“项目伙伴”欢迎将于2006年7月建立的一种“联合国常备警察能力”。有些其他领域虽受到较少关注，但同样重要，它们涉及监狱官员和缓刑犯监督官员、监狱设施的提供与修复、刑事调查和情报、群集控制和审判员队伍等。作为对联合国常备警察能力的补充，应由联合国建立一种有效的待命安排制度，并应得到各会员国的积极支持和参加。该制度包含有可以随时应召参加行动的人员名册（包括各类警察专家、法官、行政官员、调查法官、律师、管理人员、监狱官员、缓刑犯监督官员及人员），还包含有对各种人员进行治安和法治方面有效培训的计划。

36、有效地解决集团间暴力的根源而非仅仅是表面征候，并清除和平进程中的障碍，将会面临许多合作与协调方面的挑战。为了应对和平进程或

维和行动直接面临的暴力威胁，整体行动的计划人员必须运行一个有效的人力情报计划，这一计划需建立在一个以与当地社团培育良好关系，听取抱怨，为其提供安全，使之免遭潜在破坏者威胁的基础之上。本报告其他主要建议包括：确立一种良好的公众媒体和教育战略；建立一种供当地社团反映不公的有效的官员监察机制，或者是类似于解决争议和申诉部门；还要建立针对战争罪与其他恶行的惩办机制，执行诸如过渡时期刑法或程序法，以及传统或习惯法律程序等。

37、突出的问题是，在安理会给予授权后如何将法治的责任从国际特派团成功地过渡到当地政府。为了保证在执法、司法改革、法律改革和人权等方面的协调，以及保证许多参与处理这些问题的伙伴间的协调，国际特派团必须运用具有整体性的方法来处理法治对象。采取这种方法的必要性已被广泛认可，但要把这一概念从一项和平行动开始之初就有效地运用到实践中去，其所需的国际民事能力却经常并不存在。过渡进程必须从一开始就作好规划，例如，当招募的警员经过培训并展示了他们的胜任能力，维持治安的责任就可以逐步交由本地人员担当。任何国际支援的目的不应是创造他们自己国家范例的复制品，而主要是留下一个能为受援国所接受的法治模板，并使其能独立地运行该体系。

38、本章强调有必要制定尽职保障监督措施来保证公共安全实体和全面的司法程序切实为公众服务，尊重少数民族权利，公正执法以及与腐败政治力量保持独立性。社团必须要有申诉不公的渠道和进行有效补救的机制。必须建立保证司法独立的措施和引入适当的撤职与起诉权力的良政监督机制。保证新闻自由的措施有助于保证透明和真实。这些或那些方面的措施必须在一项和平行动的计划阶段就有反映。

39、“项目伙伴”认为促进和平行动中的法治，有两个主要渠道：一是新成立的联合国建设和平委员会（PBC）及建设和平支助办公室（PSO）；二

是建设区域性和平行行动能力，其中要特别重视民事部分的能力建设。

40、 在撰写此报告时，联合国建设和平委员会的成员、结构以及机制性关系上的问题尚未解决。但正在形成共识的是，该委员会应将注意力集中在冲突后重建和制度建设，目的是为了能提供一种有效的联合国过渡期保障能力。国际社会普遍支持该委员会经授权为改善所有与建设和平参与者间的协调提供相关的建议和信 息，拟定最佳实践方案，帮助为尽早展开的恢复行动保证提供预期的资金。这种支持将会延长在恢复性努力中国际参与的时间。

41、 这些机制需要解决的法治方面的关键问题是：解除武装、复员和重新安置，安全部门改革，过渡期的司法和性别公正，立法改革、选举和良政，理论和相关措施，评估与计划，协调与联络以及人力资源。

42、 与欧盟、八国集团及其他组织为谋求发展地区和平行动及建设和平能力所作的努力一起，建设和平委员会及建设和平支助办公室可以在发展区域法治的组织能力上发挥重要作用。区域“法治优化中心”的创立便是一个例子。区域中心能提供受援国的专门的文化和法律背景知识，能改善区域因素（例如便于邻国接受援助和开展各种跨国方面的合作）。这些中心还能在促进良好的政府管理和改革方案上发挥强大的预防性作用，同时还可以负责对准备加入待命安排或准备提供咨询支持的专家进行岗前培训和辅导。“项目伙伴”建议成员国应当考虑支持区域“法治优化中心”的发展。

### **和平行动中的责任（建议）**

43、 诚然，参与和平行动建立、管理和实施的国家、组织与个人应当为他们的行为，某些情况下为他们的疏忽负责。但是，对于这种责任的确切界限存在诸多争议。有三个问题必须弄清楚：国家、组织和个人向谁负责；

对军事、警察和民事维和人员应该设置什么样的责任标准，以及谁来设置这些标准；用什么样的合适机制来追究如此众多参与者的责任。

44、根据部署环境，参与和平行动的国家、组织与个人，要对联合国及其会员国、区域组织及其成员国、其他国际组织、东道国、为该具体和平行动派兵的出兵国、国内组织、非政府组织以及全体民众负责。这种情况下的责任因而就变得很泛并让人困惑，因为军事和民事维和人员、人道主义机构和承包商不清楚在众多相关的组织和团体中，他们究竟能向谁，应当或者必须向谁报告。这就经常导致对于责任，对于缺少透明度，以及对于缺乏对伤害进行适当补偿问题的误解。

45、本研究项目讨论了责任标准设置的两个特别范例，认为第一，需重视关于在联合国和平行动中“免受性奴役和性虐待的特别措施”的《秘书长公告》<sup>1</sup>，以及2005年3月24日一份呼吁各会员国采取警觉行动的“扎伊德报告”<sup>2</sup>。“项目伙伴”敦促联合国应当修订《标准训练模式》，以保证“扎伊德报告”中所提的问题与建议能适当地得到解决和采纳，并且在必要的情况下做出进一步完善。建议对联合国待命安排制度谅解备忘录样本进行修改，使之含有一项对所派人员行为达到《标准训练模式》之训练标准的承诺，由此来强调派员国的责任。同时，联合国训练和评估部门应当设立一名能够监督《标准训练模式》的遵守情况并就此向派员国提供秘密建议的检察长。

46、第二个范例涉及私营承包商。会员国与国际组织应当采取更加实际而有效的措施来加强为和平行动提供服务的国际承包商的责任。提请考虑的其他具体建议还包括：制定关于雇用和管理承包商的一些总的原则和准则；制定一份可以作为承包商雇用和管理依据的通用或典型合同（其中应该

---

<sup>1</sup> 《秘书长公告》，“免受性奴役和性剥削的特别措施”，ST/SGB/2003/13, 2003年10月9日。

<sup>2</sup> 《消除未来国际维和行动中性奴役和性虐待的全面战略》，联合国文件 A/59/710, 2005年3月24日。

包括处理被雇人员不规行为以及他们所造成的任何损坏或伤害事故的补救措施)；制定一项雇用和管理承包商的特定任务行为准则。

47、 随着复杂的和平行动的发展，随着大量人员参与和平行动规划、安排和实施，而且越来越多的证据表明军事和文职维和人员的部署所带来的某些负面后果，充分说明了有必要确立更加实际而有效的责任机制。在其他一些建议中，“项目伙伴”还建议在每个特派团中设立一名督察员；建议所有的维和部队都要有适当的福利能力加以保障；建议会员国应做到把和平行动中的责任问题既要列入他们的条例制定中去，也要充分融进其对军事、警察和民事维和人员进行岗前培训和教育的相关课程中去。

## 合作与协调 —— 教育与训练

48、 国际社会为满足最近激增的对合格维和人员的需求，正面临一个重大挑战。为和平行动提供受过适当训练的人员的任务主要由各国承担。在这些具有挑战性的任务环境中，为保障行动的有效性以及个人和集体的安全，对从事和平行动的人员——军人、警察、文职人员——进行适当教育和训练是至关重要的。

49、 在过去三年里，在和平行动的教育与训练领域取得了许多积极进展，包括在联合国和平行动教育与训练的结构、政策、资源、标准及指导原则等方面取得的进展和得到的普遍赞同，也包括新增和加强了负责训练与教育的规划和实施的机构。

50、 “项目伙伴”在考虑应该得到优先对待的训练领域时，确定了若干对复杂的和平行动的效力和效率至关重要的领域。这些领域包括：法治，安全领域改革，解除武装、复员和重新安置，纪律、行为 and 专业化，以及

合作与协调。始终贯穿这些领域的共同主线是强调维和人员的多学科性质，他们由军人、警察和文职人员组成，以及因此强调需要那些能把他们聚到一起以了解彼此任务和学会必要技能的训练项目。

51、为达成这个目的，“项目伙伴”就多学科教育与训练、现代技术的使用以及所需评估措施等提出了建议。士兵、警察和文职人员在复杂的和平行动中一起提供服务，但事先很少在一起训练，对本职以外的其他专业文化经常只有很少的直接知识。那些负责组织多学科训练和演练的人从一开始就需懂得，为文职人员的参与提供便利是十分必要的，这需从政治层面做起，即提供必需的财政资源，以使文职人员和警察有能力为演练作出贡献。此外，在一项维和行动部署到位之后，对多学科训练的需求不应停止。相反，另外的入门训练、本行动特有的特殊安全训练以及与行动特定领域或新的行动手段相关的后续维持训练等，都需要在该行动各个合适的转折点予以考虑。

52、越来越多的联合国会员国的各类训练机构具备已被验证有效的计算机辅助训练能力。随着技术的进步及其可获取性的提高，在网上进行相当规模的学习活动应该是可能的，人们可以聚到一起，主要从事的活动包括分享经验、用一起解决问题的方法模拟一种和平行动环境，以及进行立即部署准备和集体计划等训练。此外，“高级分散学习”法可作为现有或已规划的课程、解决问题式的学习法和训前演练的补充。许多机构，包括各“项目伙伴”的所在国，都具备这种能力，因而鼓励它们进行宣传并在共享内容方面积极与其他机构合作。一种方法是让教育与训练机构更加积极地使用联合国网站进行课程和演练准备，并提供现有课程的信息、最新经验报告、研讨会成果、项目详细说明以及计划内的各种和平行动活动。

53、对参加训练活动所学到的知识或技能进行评估是一种特别的挑战。尽管测试和表现测定是主流教育实践的一个不断增大的焦点，对涉及

国际参与者的课程来说，这个课题在政治上会非常敏感。这种情况尤其适用于文职人员。此外，正常情况下不能完成的最困难的方面是现场评估（由用人单位或机构实施的评估）。为避免现场出现与熟练程度有关的问题，会员国应与联合国及其机构合作，同样也要与地区和国际组织合作，以每项行动个案处理的方式，找出因训练和选拔工作做得不好产生的重大问题，并致力于纠正它们。会员国还应当部署之前和之后，最好以通用评估准则为基础，努力达到并实施针对军事分队、警察分队和人员、文职人员的评估标准。

54、“项目伙伴”强调了推动民事训练和公众理解的重要性。在军事专业领域内，训练是军队正常职责的一部分，这种属于本组织的文化为和平行动的准备创造了便利条件。和平行动训练作为一种主流训练能在军事训练圈内得到应用。对于警察而言，和平行动训练通常不能作为训练主流，因为它并不是本专业的一种要求，尽管针对特别行动的训练并不少见。对参与和平行动的各类民用专业的大多数而言，维和基础训练很少进行，因为在和平行动中的服务经历在多数政府或私企内一般并不被视为晋升的一个必要条件。许多文职人员，无论来自政府机关或非政府组织，在到达危险的任务区时，对政治、环境、个人方面的安全问题知之甚少，因而有可能对任务的执行效果以及他们本人和同事的安全产生负面作用，这种情况还在继续发生。

55、为了纠正这种国际性的民事能力缺乏的现状，谋求以高效力和高效率方式对和平行动做出贡献的各会员国，应为和平行动制定一项全面的人力资源生成计划。各会员国还应考虑这样一种可能性，即由希望继续通过本国多学科训练机构派出机动训练小组的会员国自愿教授经联合国批准的以文职人员为对象的课程。再者，如果目前提议的设置联合国民事观察员的设想被采纳的话，那么将需要优先考虑为他们的岗前准备制订合适的训练计划。

56、高级管理人员在部署前需要接受和平行动训练，这早已被承认，但这种训练很少能得以实施。胜任本职、具备外交经历和/或政府或私企管理经验等，都不足以应付一个复杂的和平行动的管理工作所面临的挑战。“项目伙伴”敦促各会员国对这方面给予更多的关注，设计出合适的基础和安全训练科目，在将人员部署到一个本身没有安排高级管理训练科目的任务区或国际组织之前实施。

57、经验一直显示，在推动公众更多地了解和平行动及其内在的挑战方面，光靠媒体的报道是不够的。“项目伙伴”建议，各会员国可以考虑在可能的情况下，与议员举行专项会议，举办公开研讨会或会议，以及采用精心设计的媒体策略，来提升对维和行动和特别行动的理解和支持。

58、在国际能力建设及该能力的增强方面，建议赞助方应与地区和次地区组织合作开发所需的训练概念、辅助活动和资源，以提高国际训练项目的效率。建议中再次强调了文职人员训练和多学科训练的必要性。

59、然而，如果受过训练的人员随后没有被部署到能够充分应用训练成果的地方，那么，和平行动训练就没有什么价值可言。鉴此，如果会员国和相关的国际和地区组织能更好地掌握有关军队、警察、文职人员的单位和个人受训所获能力方面的信息，其使用率就能得以提高。很清楚，需要更好地进行登记以便查找接受过正规的普通或特种和平行动教育与训练的人员。要鼓励主办训练项目的国家向提供受训人员的国家总结和通报训练成绩，所有各方都应更加努力地对其军队、警察和文职部门的和平行动训练结业人员进行跟踪掌握。所有会员国则应建立合适的国家级数据库，收录已受过和平行动培训的人员。

60、能力建设的另一个方面是需要对提供特别服务或使用特种装备的

人员进行适当的训练。这些人员的工作领域包括后勤、通信、情报和装备保障。由于他们在提供国与被支持国或被支持组织之间都有一个衔接问题，因而需要对其进行特别训练。

61、“项目伙伴”指出，建设国际能力的工作取得了一些显著的成功。例如，在将先前的和平行动接受国转变为世界其他地方的和平行动的出兵国方面取得了一些进展。为推进这一进程，各会员国在设计所有和平行动的能力建设项目时，应着眼于创建可被接受方维持的能力，这种能力既可以由接受方靠自身能力维持，也可借助已有或已规划的援助项目额度内的资源。

62、总之，只有国际社会为谋求和平与稳定一起努力，和平行动才能够取得成功，但目前为和平行动提供的训练有素的人员还远远不能满足今天的需要。和平行动是复杂、多方面、多学科和艰难的。有效的训练必须再现逼真的现场情景。在多学科和多国参与的环境下，教育与训练需要强调专业化和营造一种合作和协调的文化。