

联合国维和任务区高级官员

工作指南

二〇一一年五月

本书版权归“和平行动挑战国际论坛”及其伙伴机构所有，侵权必究。

若非用于商业用途且注明出处，本书内容可以复制引用。

印刷者：瑞典默恩吕克易兰德印刷集团

封面照片：来自联合国新闻媒体

建议引用格式：和平行动挑战国际论坛，2010. 联合国维和任务区高级官员工作指南. 瑞典默恩吕克易兰德印刷集团 (ISBN:978-91-979688-4-3)

本书的六种联合国工作语言译文由挑战论坛伙伴机构提供。详情见

www.challegesforum.org.

欲获得更多“和平行动挑战国际论坛”信息，请联系：International Forum for the Challenges of Peace Operations Coordinators and Secretariat, Folke Bernadotte Academy, Drottning Kristinas Vag 37, P.O. Box 270 68, S-102 51, Stockholm, Sweden, Tel:+46(0)612 823 00, E-mail: info@challengesforum.org

目 录

引 言	1
第一章 领导、协调与融合	7
第二章 跨部门问题与特派团管理	30
第一章 推动和支持政治进程	45
第二章 创造安全稳定的环境	73
第一章 尊重人权、加强法制	114
第二章 促进社会与经济复兴	141
缩略语	164
致合作伙伴的一封信	168

前言

现代维和行动的复杂性和多元性，要求特派团高级官员能够应付大量繁重的任务与严峻的挑战，从人权保护、和解与建立法治，到复杂的解除武装与平民保护，不一而足。联合国维和行动部与战地保障部为特派团高级官员制定指导方针的目的，就是帮助他们应对这些不断涌现的挑战，适应不断变化的维和行动部署环境。

我们的任务是确保维和行动的指导方针能够始终适应联合国维和行动所面临的挑战，因此，我们应该不时地放缓脚步，对我们在履行安理会赋予的使命中所遇到的复杂问题进行反思。这一点十分重要。《维和任务区高级官员工作指南》详细描述了2010年多方位维和行动的现状，总结了以往的经验，反映了对一系列问题的最新思考。尽管维和行动各不相同，也没有完全相同的实际情况，但是，依然有许多最佳做法从实践中涌现。在许多情况下，这些做法值得我们考虑并加以运用。正因为如此，《维和任务区高级官员工作指南》为我们理解各级维和人员所遇到的问题与挑战做出了重要贡献。

我由衷地感谢“挑战伙伴”承担起研究这一课题的艰巨任务。我同样感到高兴的是，本课题的研究是一个全面而又兼收并蓄的过程，吸收了全世界维和界数十个机构与个人的丰富知识与经验。最后，我还要感谢“挑战伙伴”的是，他们有意在今后几年里对《维和任务区高级官员工作指南》进行定期审查与更新，使之成为一份有生命力的文件。这样，它就能够继续成为世界各地维和行动中效力的特派团官

员及所有其他人员的宝贵工具。

主管维和事务的联合国副秘书长

阿兰·勒罗伊先生

2010年12月

致谢

在世界各地，联合国维和特派团的领导班子面临着日益复杂的挑战。正当财政危机席卷全球之际，特派团却必须完成越来越雄心勃勃的使命。由于当代维和行动的范围日益扩大，内容不断丰富，特派团官员在将安理会赋予的使命转化为具体的实施计划时，必须就许多问题做出艰难的决定。

需要特派团官员认真考虑的问题包括：成功的先决条件是什么？特派团的职责与协调任务有哪些？完成任务所需的资源有哪些？现有的资源有哪些？面临的挑战与风险是什么？特派团应该追求哪些目标？哪些成果的取得有助于目标的实现？哪些活动的开展会产生预期的效果？从事这些活动需要哪些资源？完成任务所面临的风险与挑战是什么？衡量任务完成的短期、中期与长期标准是什么？从本质上看，哪些是特派团工作的重点？特派团领导班子怎样才能以最佳方式确定工作的先后顺序？

这一独立研究报告是“挑战伙伴”在2009年和2010年所举办的一系列全面系统的研讨会上所取得的成果，其目的是，在特派团官员计划与实施安理会赋予其的使命时，为其所希望考虑的问题提供实用的分析与思考。

“和平行动面临的挑战国际论坛”是一个全球性、包容性的伙伴组织，成员包括民事、军事和警务方面的主要实践者、外交官以及学者。伙伴机构来自南方与北方国家，包括主要出兵国与出警国、财政

捐助者以及安理会五个常任理事国的机构，并在数量上做到了平衡。他们的共同之处是，都从根本上致力于为现代和平行动所面临的现有挑战寻求更好的解决办法。“伙伴机构”赞赏各国际机构的官员（包括联合国及主要地区组织官员）的积极参与以及为伙伴论坛所做出的贡献。

没有各伙伴机构的承诺与贡献以及来自这些机构的个人在此过程中无私地分享他们的人力、智力以及财政资源，本研究报告就不可能问世。联合国（尤其是维和行动部与战地保障部）的意见与建议，为确保研究报告的高质量、及时性与实用性发挥了难以估量的作用。二十来名现任或前任秘书长特别代表、部队司令以及警务专员对本文件进行了审阅，并提出了无私的评价与意见。

“挑战伙伴”很高兴以联合国六种官方语言将这一研究报告与广大国际维和界的同行进行分享。我们希望，当世界各地的特派团官员及其班子在考虑以何种方式将富有挑战性的维和使命转化为有效的任务时，这份研究报告能够为他们提供帮助，无论是现在，还是将来。

主管维和事务的前联合国副秘书长

“和平行动的挑战国际论坛”资助者

让-马里·格诺先生

2010年12月

引言

“挑战合作伙伴”长期以来一直与联合国维持和平行动部（以下简称“维和部”）保持着良好的合作关系，支持维和部为联合国维和行动制定纲领性文件。近年来，特别是在 2006 和 2007 年，“合作伙伴”积极参与组织和推动一系列专题研讨会，帮助维和部制定“联合国维持和平行动：原则与指针”（Principles and Guidelines for UN Peacekeeping Operations），也就是大家所熟知的、维和部于 2008 年出版的“最高纲领”（Capstone Doctrine）。¹ 此后，“合作伙伴”承诺继续与维和部保持密切的合作关系，进一步推动联合国维和行动总体原则研究项目的深化与发展。“合作伙伴”承诺继续参与维和部的总体纲领制定工作。作为下一步的具体举措，“合作伙伴”于 2008 年底与维和部达成一项重要协议，即“合作伙伴”今后应当重点研究与“最高纲领”中所提出的联合国多方位维和行动三项核心职能有关的原则和概念。正因为如此，我们不再把精力投入到制定联合国维和行动的纲领上，而是集中力量探索和讨论与实施当代维和行动三个核心职能有关的概念，从而使大家能够举一反三，更深刻地理解特派团高层领导所面临的各种问题。基于此，我们展开了这项题为“联合国维和行动：特派团领导的思考”的研究。

这项研究的目的是从概念上思考多方位维和行动的核心职能，进一步加深对这些核心职能的理解，以便从业务层面帮助维和部制定出

¹ 参见网址：http://peacekeepingresourcehub.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf。

可操作的指导性材料，供战地维和行动实践者使用。

联合国维和行动的使命是使冲突国家或地区摆脱冲突的直接影响，走上可持续和平的道路。为此，联合国维和行动担负着多样化的任务，以保证使命得到切实履行。当代多方位维和特派团虽然对和平进程有着政治上的领导权，但却往往缺乏必要的权力、经费、专业技术或资源来履行其使命所赋予的所有任务。为了帮助维和特派团专注于他们最基本的业务工作，“最高纲领”在第2章第3节中明确提出了多方位维和行动的若干核心职能：

- 创造安全稳定的环境，使冲突国家在尊重法治和人权的同时增强提供安全保障的能力；
- 促进对话，支持建立合法有效的管理体制，推进政治进程；
- 提供一个框架，以确保联合国所有机构和其它国际机构能够在全国范围内协调一致地开展活动。

“最高纲领”主要在战略层面上提供指导（尽管该文件的原则和指导方针对所有层面都会产生影响）。衔接战略层面和战术层面的桥梁是战役层面。在战役层面上，所有关系到维和行动成败的活动尽管千头万绪、纷繁复杂，但都必须有机地结合起来，纳入到整体计划之中。这是以特派团团长为首的特派团领导班子应尽的职责。特派团团长及其领导班子在落实安理会赋予的、以三项核心职能为内容的复杂使命时，必须考虑一系列广泛的问题。本课题将对此一一加以讨论。因此，本课题要讨论的是《最高纲领》没有涉及的问题。虽然本课题的研究不可能做到面面俱到，但它所关注是战役层面的问题，可以作

为战地高级领导人有价值的参考文件。当然，要想更加全面地理解本课题所涉的问题，还需要广泛阅读更加专门的补充文件。

研究范围

在撰写本研究报告的时候，我们正面临全球对多方位维和行动需要依然旺盛、而联合国维和资源却十分有限的困境。与此同时，人们对维持和平和建设和平之间的联系，以及安全领域改革和法治重建作为维和特派团退出战略（Exit Strategy）的重要性的认识日益加深，这一切都使维和特派团领导层所面临的任務更加复杂。本课题所研究的就是维和行动所面临的这种环境，其特点是，安理会所赋予的使命，要求维和行动多方位地介入冲突的全部过程，同时又依据《联合国宪章》第七章的有关条款，允许在操作和战术层面上使用武力保护平民以及其他在维和使命保护之列的人。因此，从本质上来说，课题研究的重点就是不断演变中的当代多方位维和行动。

研究方法

维和特派团如果墨守陈规将是危险的，也必将带来问题。因此，任何概念性的引导都不应该像处方一样列出一个任务清单，而应该在大标题下，对特派团领导班子可能认为是最佳做法（best practice）的事情进行有益的探讨。因此，本课题采取的研究方法是：

- 列出联合国维和行动取得成功的前提条件，尽管所有这些前提条件不可能在特派团部署时就已经全部具备；
- 在分析研究各类维和使命的基础之上，参照“最高纲领”，明确特派团领导班子必须实现的各种关键目标；

- 明确实现上述目标所必须取得的一整套成果；
- 从要取得的成果中，分解出特派团为取得既定成果所必须开展的一整套业务活动；
- 根据短期、中期和长期工作重点（其中的许多工作要在特派团撤离后才能完成），制定出取得既定成果的广泛标准；
- 明确取得既定成果所需承担的职责和具备的资源，指出可能面临的挑战和风险以及应对挑战和风险的各种考虑。

所有这一切都是为了启发特派团高层领导对这些问题的思考。这种研究方法联合国的最佳实践是相吻合的，其中包括联合国内部监察厅（Office of Internal Oversight Services）所推出的逻辑模型。²

不过，课题所提出的种种思考并非都与各类目标一一照应。因此，报告的前两章主要研究领导艺术、履行使命、统筹协调以及对特派团至关重要的交叉性问题。这些问题为特派团高层领导提供了一个标准框架。尔后，报告的第3-6章主要研究四个关键目标。这些关键目标是在对特派团的使命以及维和行动的核心职能进行分析的基础上得出的，分别是：

第三章：推动政治进程

第四章：创造安全稳定的环境

第五章：尊重人权，加强法治

第六章：促进社会与经济复兴

² 参见联合国内部监察厅检查评估手册（OIOS Inspection and Evaluation Manual），网址：http://www.un.org/Depts/oios/ied/ied_manual_v1_6.pdf。

联合国维和行动的指导原则

为了履行联合国维和行动的核心职能，特派团领导班子必须承担相应的任务。在深入思考这些任务时，特派团领导班子千万不能忘记“最高纲领”中所提出的有关维和行动的几项核心原则，也不能忘记，为了反映当今维和环境所提出的新要求，这些原则又发生了哪些微妙的变化。这些原则是：

- 同意——即冲突各方承诺愿意加入和平进程，并同意维和行动的部署，并保证维和特派团在履行使命任务时切实享有政治上的行动自由；

- 公正——即联合国维和特派团在履行使命的过程中，不能偏袒或歧视任何派别。然而，公正不能与中立、不作为或不行动混为一谈；

- 除自卫和捍卫使命外，不使用武力。这条原则与传统维和原则的原始表述有所差别，现有表述的意思是，在捍卫使命和保护受保护人员时，可以而且应当使用武力。

此外，维和特派团还有三个关键的成功要素：

- 可信性；
- 合法性；
- 东道国（当地）自主。

这些原则就像一个透视镜。透过它，我们可以看到联合国维和特派团开展的所有活动，并进行认真的思考。为了给特派团高层领导提供一个有价值的指南和分析工具，必须充分理解这些原则之间的相互

关系，看它们是互相冲突的，还是互相支持的。

政治高于一切

最后，本报告试图强调当代维和行动的政治性高于一切。特派团团长领导的维和特派团标志着国际社会的政治参与。这种政治参与的范围，已经拓展到在任务区工作的所有机构、东道国、邻国、地区和国际组织以及感兴趣的成员国，包括出兵国和出警国，远远超出了单纯的特派团领导层。因此，报告自始至终都强调特派团领导班子政治参与的重要性，并以此为一切思考的出发点。特派团领导班子的参与决不是一个呆板机械的过程，而是以巧妙的方式，表达一种深思熟虑的政治判断。不管怎样，我们认为，对维和行动最佳实践的了解，以及对维和行动的总体思考，可以为这种政治判断提供更好的启迪。

第一章 领导、协调与融合

1.1 特派团领导的至关重要性。

虽然不无争议，但是可以说，特派团领导班子富有成效的领导艺术，是所有和行动取得成功的最最重要的因素。有了这样的领导，联合国特派团就能够优化稀缺资源的利用，充分调动特派团所有人员的积极性，为东道国树立国家重建和建设和平的良好榜样，也能提高联合国的信誉和声望。³

随着国际环境的变化，联合国维和特派团正变得日益复杂，这就需要有一个有创造力、甘于奉献、廉正诚实、胜任工作的领导班子。“多面性”已成为联合国维和行动的一个典型特征，而且已被联合国维和特派团过去六十年的实践经验所证实。过去六十年的维和实践，反映了国际社会在不断变化的国际环境下对维和行动的殷切期待。实践经验表明，当今世界国内冲突不断增加，地区作用日益加强，而且非国家行为体的存在也更加凸显。这已经成为多方位维和行动的一种趋势。以维持或监督国与国之间停火协议为基础的传统维和行动尽管仍然是联合国维和行动的一项有效任务，但自从上个世纪九十年代以来，在国家内部和冲突持续情况下派遣综合性特派团开展维和行动的需求显著增加。当前，随着促进和平（peacemaking）、维持和平（peacekeeping）、建设和平（peace-building）等各项职能日益交织重叠，联合国安理会所赋予的维和使命要求更高、挑战更大。传统

³ For a comprehensive study on the challenges and responsibilities of leading a peacekeeping operation, see Connie Peck, *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, UNITAR, 2006

维和行动的这些职能转变，给特派团领导提出了更高的要求，要求特派团领导班子必须准备更加充分、资源更加充足、行为更加负责。

特派团领导班子的组成会因为具体要求的不同而有所区别。在当今多方位维和行动中，联合国特派团团长和特派团领导小组组长通常是联合国秘书长特别代表（SRSG）。作为特派团团长的助手，一般下设一至二名秘书长特别副代表（DSRSG），其中的一名特别副代表通常被指定兼任联合国各机构和计划署的常驻协调员（Resident Coordinator）和/或人道主义事务协调员（Humanitarian Coordinator），即一人身兼三职。而这些联合国机构和计划署则构成了“联合国东道国工作组”（UN Country Team）。多方位综合特派团有可能由各类文职、军事、警察部门构成。特派团领导班子通常由这些部门的领导人构成。这些高级领导人包括部队司令（Force Commander）、警察总监（Police Commissioner）、特派团保障部部长（Director/Chief of Mission Support），以及特派团参谋长（mission Chief of Staff）。特派团领导班子成员的个人领导素质与能力至关重要，但是，如果领导人的个性不能做到互补，领导班子成员不能形成一个包容性大、凝聚力强的整体，彼此尊重各自的能力和权限，那么，个人的素质与能力就不能得到充分的优化和利用。

1. 2 落实使命

特派团领导班子的主要职能是履行安理会赋予特派团的使命。维和使命包含安理会下达给特派团的许多任务与指令，而且，随着时间的推移，安理会还会对其进行补充或调整。通常，特派团使命反映的

是联合国成员国的政治关切，而不是对使命能否落实的切实估计。⁴ 特派团领导人必须在对成功的定义几乎无据可依的情况下，将这些复杂而且有时又模糊不清的使命付诸实施。维和使命既可以被看作是对特派团行动的某种限制，也可以被看做是给特派团提供的参与机会和前瞻性的思考，这完全取决于特派团的领导。成功的关键在于，特派团团长必须在部署前，与维和部以及其它部门或办公室（如政治事务部）的领导进行开诚布公的讨论，并与他们就使命的理解与意图达成共识。

无论是在人道主义援助、建设和平或维持和平背景之下，任何战略的基本性质都是关于目的、方法和手段之间的关系。在维和行动中，目的是指目标；方法是指实施战略的形式，如外交努力，或者支持选举或和解；手段是指可以利用的资源，如人员、装备、政治影响力以及国际支持等。至关重要的是要充分理解目的、方法和手段之间的关系，而且从一开始就要确保对这种关系的理解是合乎逻辑的、是切实可行的、是清晰完善的。如果这种关系模糊不清，整个特派团的计划就会存在严重的缺陷，恐怕也无法保证成功履行安理会赋予的使命。

在开始阶段，特派团领导班子就必须确定特派团要实现的优先目标，考虑哪些目标有可能在一定的期限内实现，并随着维和任务区情况的变化（这是必然的）而适时地对原定的优先目标进行调整。特派团领导班子必须仔细权衡工作计划与现有人力和财力资源的关系，提出明确的战略目标，制定有条不紊的工作计划，确定工作活动的轻重

⁴ 国际和平学院（International Peace Institute）：“从纽约到战地：关于联合国和平行动的对话”（From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations）， IPI Meeting Note, 2010年1月。

缓急。这样才能保证效果与效率，合理配置现有资源，确保维和使命的成功落实。在任何情况下，东道国的参与是至关重要的。事实上，维和使命对国家主权的介入越多，当地利益攸关者的参与就越发重要。

确定优先目标的一个重要工具，就是战略评估及其后续的综合计划。战略评估和综合计划应考虑到一系列因素，包括冲突的根源、东道国的历史和特征以及地区和国际行为体的作用。战略评估仿佛是高楼大厦的基石，是制定联合国的共同目标、确定维和使命以及特派团一体化计划程序（IMPP）的基础。战略评估应对冲突进行全面的分析，包括导致冲突的主要因素、主要角色及其能力，开展维和行动所需的资源，以及当前行动的影响。此外，战略评估还应分析可能引发重大变化或影响特派团工作的各种优势、弱点、机遇和威胁。战略评估的目的是：

- 建立一个共同的分析框架，以便充分理解冲突的根源与后果以及影响和平努力的各种有利与不利因素；
- 在过渡时期以及联合国系统内部建立一种适应冲突实际的计划方法；
- 建立分析战后需求的通用方法，或者跨部门计划工作的其他工具，推动制定目标明确的过渡时期总体战略。

尽管联合国总部将会提供大量的信息和分析，而且这些信息和分析将会被用来确定特派团的使命，但仍有必要在特派团层面进行进一步的分析，仍必须从当地机构、其它国际机构、成员国以及特派团以

外的专业渠道（例如学术界）获取信息。特派团进行的分析应该是一个相互协作的过程，联合国各部门、各机构和计划署开展的所有种类活动都必须加以考虑。特派团领导班子应当对维和使命进行持续不断的动态分析，并要充分反映不断变化的环境。

作为特派团分析工作的一部分，经与联合国东道国工作组磋商后，特派团领导班子必须一致认识到，为了支持其它国际和地区机构以及东道国，哪些可实现的早期建设和平活动可由特派团来开展。对开展此类活动进行分析时，应考虑特定条件下社会的稳定状况以及冲突各方和解的可能性。如能抓住早期难得的机遇，可以为实现可持续的和平与发展奠定良好的基础，但这离不开国际和国内社会广泛而积极的响应，同时也取决于特派团领导班子与当地有关机构以及包括联合国东道国工作组在内的其它伙伴之间的合作能力。特派团领导班子还应当考虑制定各种标准，用以衡量东道国国家机构的效率、效力与合法性，以及评估它们从外部合作伙伴手中接管国家管理责任的能力。不管联合国东道国工作组是否正式与特派团融为一体，至关重要的是，确保衡量效果的各种措施融合于随后的执行计划，以便衡量和分析特派团所产生的影响，并采取必要的整改措施。

最后，特派团领导班子必须清楚，在履行使命时，特派团与东道国政府之间始终处于一种动态关系。随着时间的推移，这种关系很可能会发生变化。在部署初期，特派团必须寻求与东道国政府保持亲密的政治接触。然而，随着东道国的自主意识和民族自尊心的逐步增强或恢复，这些国家也许会开始讨厌或憎恨与特派团保持这种亲密的政

治关系。特派团一开始轻而易举就能办到的事情，到了和平进程的后期（比如选举之后），可能就会变得更加难以做到。因此，特派团领导班子必须始终保持警惕，并且做好东道国政府改变态度的准备。一旦东道国政府的态度果真发生了改变，就意味着特派团影响东道国变化的能力日益减弱。由于特派团与东道国政府之间持续的政治接触对于联合国维和行动的发展进程至关重要，特派团必须向联合国安理会及时通报东道国政府的态度变化。

俗话说，良好的开端是成功的一半。特派团开局的好坏，很可能决定其今后的进一步发展，并影响其自身的信誉。东道国政府和民众对特派团的想法，通常是在特派团部署初期形成的。如果公众对特派团的想法不佳，特派团将很难改变它受命协助的人民的信任与信心。要想挽回不良开局可能十分困难。信誉一旦丧失，就难以得到弥补，除非付出艰巨的努力。古往今来，概莫能外。

1.3 一体化（综合性）特派团

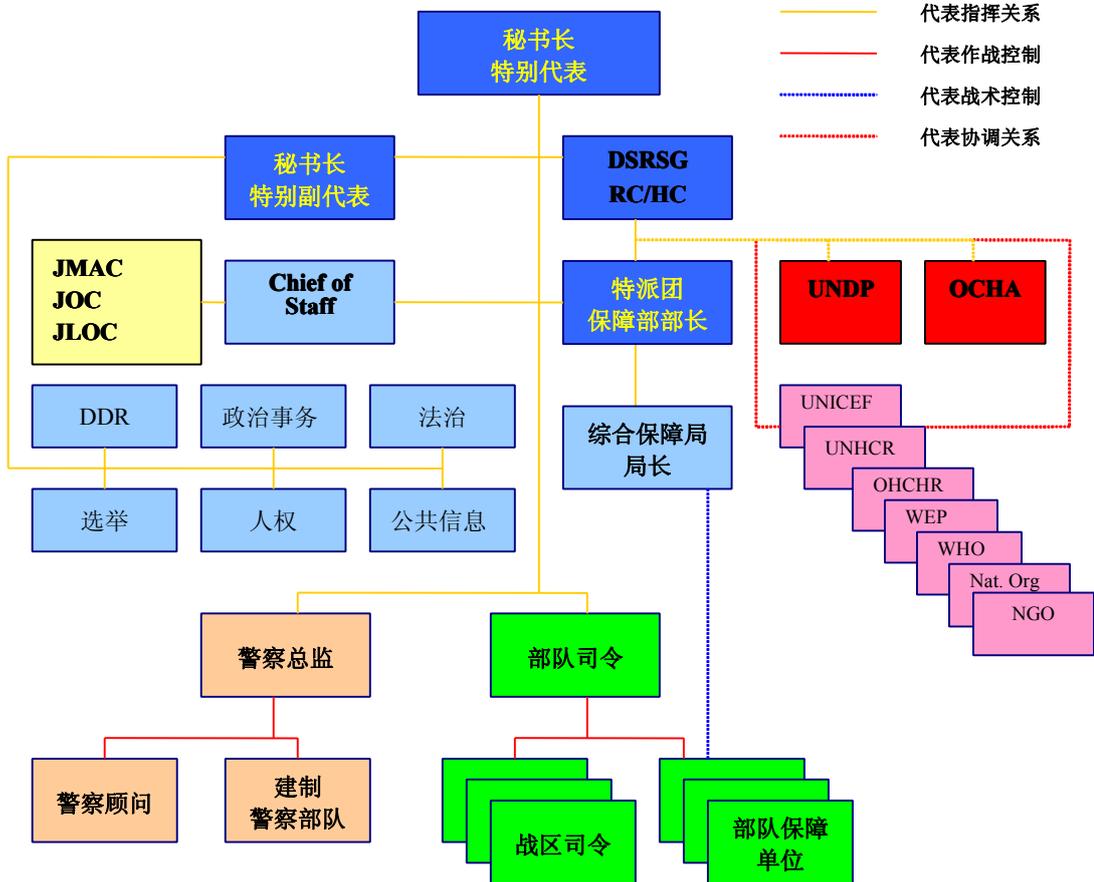
“一体化”（或称“综合性”）的概念还在持续发展。所谓“一体化特派团”，就是指联合国所有机构对其在东道国国家层面上共同参与的战略目标有一个共同的愿景。这一战略应当表现为联合国所有机构对作业环境的共同理解，反映其对如何优化与衡量联合国整体行动的效果、效率与影响已经达成了共识。如今，日益复杂的多方位维和行动，要求联合国维和特派团与范围广泛的国际、地区和当地行为体之间进行互动，因此，特派团团长及特派团领导班子面临着更大的挑战，而一旦失败，其后果也会更加严重。

建立一体化特派团的目的，是为了推动联合国系统采取协调一致的做法，协助东道国摆脱冲突的影响。在统一的领导下，联合国系统有能力综合运用民事、军事和警务力量，支持脆弱的和平进程。这些受雇于特派团的民事、军事和警务人员，通常与五花八门的国家和国际机构部署在一起，但他们的使命、议程和部署时机却大相径庭。

下列示意图是联合国一体化特派团的一个模型。有必要指出的是，这个模型仅仅是一个示意图。由于任务区的不同，特派团所肩负的使命、可利用的资源以及实地条件均有所不同，因此，它们的组织结构也会存在差异。这个模型说明了特派团各部门之间的联系，以及特派团与联合国东道国工作组之间的联系。它们之间的联系有助于最大限度地实现特派团的整合，并做到齐心协力。尽管这个模型展示了不同的职能部门，但它们在战地的业务活动应采取一体化团队的形式来组织实施。在复杂的环境中，特派团领导班子应当定期举行会晤，目的是建立互信，加强团队合作，并就使命的落实达成一致的意见。在一体化特派团中，特派团领导班子与联合国东道国工作组各机构领导人之间举行的定期会晤也至关重要。除了保持联络渠道的畅通外，特派团领导班子还可以通过一系列联合机制，如联合作战中心（JOC），联合任务分析中心（JMAC）以及综合保障处（ISS），来增进彼此之间的理解，并提高特派团的效果。其中，综合保障处通过联合后勤作战中心（JLOC）统一管理特派团的所有后勤资源。总而言之，特派团的组织结构应当由其职能所决定，而不是由官僚机构的所谓“逻辑”来决定。专业人士应当部署在最需要的地方，而不必考虑其来自哪一个部

门。

一体化特派团组织结构示意图



受表内空间限制，部分内容用英文缩略语表示，其中文含义如下：

DSRSG/RC/HC：秘书长特别副代表兼常驻协调员和人道主义事务协调员；

JMAC：联合任务分析中心

JOC：联合作战中心

JLOC：联合后勤作战中心

Chief of Staff：（此处指）特派团参谋长

UNDP：联合国开发计划署

OHCA：人道主义事务协调办公室

DDR：弃武、复员与安置

UNICEF：联合国儿童基金会

UNHCR：联合国难民署

OHCHR：联合国人权署

WFP：世界粮食计划署

WHO: 联合国卫生组织

Nat. Org: 国家组织

NGO: 非政府组织

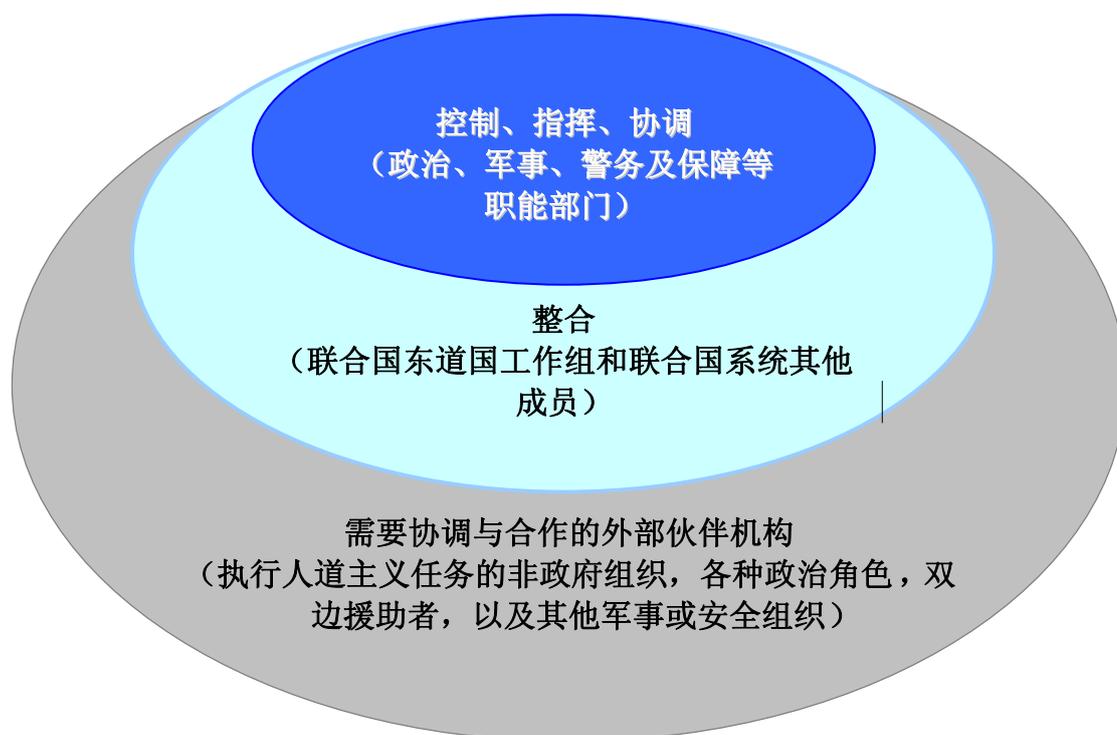
在维持和平和建设和平的各个阶段,联合国东道国工作组的参与至关重要。⁵ 特派团领导班子的所有成员都必须了解部署在维和任务区的各类联合国机构的作用与职责。它们或者是特派团的一部分,或者与特派团在任务区并存。重要的是,特派团领导班子应当发挥带头作用,大力促进部署在同一国家或冲突地区的联合国各机构之间建立最佳的工作关系。这项任务通常由联合国特派团一位秘书长特别副代表负责。此人身兼三职,除秘书长特别副代表的头衔外,还兼任常驻协调员和人道主义事务协调员,主要负责协调联合国特派团与联合国所有其它机构之间的联系。在联合国维和任务区,秘书长特别代表一方面要通过维和部队和警察建立和平进程所需要的安全与稳定环境,另一方面又要为在实地工作的联合国机构及其合作伙伴保留“人道主义活动空间”。因此,他必须与这位身兼三职的秘书长特别副代表一道,努力在两者之间建立一种微妙的平衡。特派团领导班子所面临的最艰巨挑战之一,就是确保联合国各机构之间进行有效的民事-军事合作(军民合作)(civil-military cooperation)与协调。为了促进这种关系,特派团领导班子也许希望充分发挥特派团军事部门下设的军民协调官的作用,以加强特派团军事与民事部门之间的联络与信息共享。也许,军民协调官还能为特派团与联合国东道国工作组之间的信息交换发挥大有裨益的重要作用。

⁵ 联合国秘书长: 在安理会关于维和行动过渡与退出战略公开辩论会上的讲话, 2010年2月12日。

为了完成特派团的共同使命，特派团团长与特派团领导班子应当制定和执行共同战略。该战略必须反映出各方对作战环境的共同理解。在联合国东道国工作组通过秘书长特别副代表兼常驻协调员和人道主义事务协调员与特派团融为一体的情况下，特派团与联合国东道国工作组之间应当制定有关协议，以确保双方开展行动时，能够奉行共同的战略。

除了确保与联合国东道国工作组融为一体外，一体化特派团还需要确保特派团与包括有关成员国和东道国在内的其它机构之间保持某种程度的协调。这就要求特派团领导班子对有关各方的利益及其职业文化保持高度的敏感性，因为它们各自的利益与文化习惯可能对联合国维和行动构成严峻的挑战，需要特派团领导班子运用高超娴熟的领导艺术来应对。

一体化特派团的挑战



1.4 几点思考

下面几点思考也许能为特派团领导班子提供指导，有助于他们提高特派团内部的一体化，加强与联合国东道国工作组以及范围广泛的国家和地区机构之间的合作与协调。特派团领导班子如能采纳我们的考虑，必然会提高特派团高层领导的工作效果，但若要发挥出集体的影响力，还取决于特派团团长及其所率领的团队是否有意愿和能力培育这样一种文化，即崇尚学习、履行承诺、相互信任、彼此尊重。

- 同址办公，力争建立职能统一的团队
- 采用既合作、又灵活的运作模式
- 培养和发展共识
- 鼓励组织和文化多样性
- 不推诿，敢负责
- 促进计划与行动的一体化
- 有效和创造性地使用计划与分析工具
- 确定工作重点与顺序

1.4.1 同址办公

经验表明，当特派团关键部门在同一地点集中办公时，特派团各部门领导人与工作人员之间就更容易实现融合，建立互信。如果特派团各部门将自己的机关设立于不同的地方，相互之间的联系与接触就会降低，特派团的安全与合作就会遭到破坏。从初期部署开始，特派团就应强调同址办公的重要性，尤其重要的是，特派团应该就此问题与东道国政府进行磋商，因为东道国政府有责任向特派团提供合适的

设施与场地。实际上，有很多因素会影响场地和设施的选择，例如特派团要考虑所选场地与设施是否安全？是否靠近出入境口岸？是否便于接触地方政府？是否适宜联合国官员居住？等等。尽管如此，特派团同址办公的价值，似乎远远超过其它所有不利因素。

同址办公原则在地区或战区层面上同样适用。在地区和战区层面上，只要有可能，特派团民事管理机构、军队和警察都应当同址办公。不过，人道主义机构出于工作上的需要，也许更愿意选择独立的办公设施。同样，联合国警察可能也需要部署在离东道国警察设施较近的地方。

1.4.2 既合作、又灵活的运作模式

特派团团长应当鼓励特派团领导班子的其他成员，制定一种既合作、又灵活的运作模式，把权力下放给战区和/或战地办事处。这种模式能广泛调动特派团各级机构和人员的积极性，充分发挥他们的主观能动性，有助于完成特派团所赋予的各项任务。特派团领导班子应当成为一个“学习型组织”，促使特派团各部门领导分享知识与经验，创新性地综合运用各种专业知识，以达成预期的目标。在进行决策时，特派团团长不能独断专行，应当广泛听取各方意见，欢迎特派团领导班子所有成员的积极参与。

我们建议，特派团领导班子应当鼓励特派团各部门定期举行会议，与有关的内部和外部机构分享信息，尽可能把他们纳入到特派团的计划程序，从而使特派团的信息和活动更加协调统一。在进行决策时，特派团领导班子应当积极推动特派团各部门之间的协作，同时加

强与联合国东道国工作组之间的合作。实现这一目标的最佳途径，是特派团各部门之间、特派团与联合国东道国工作组之间进行广泛的交流与磋商，特派团团长、特派团领导班子以及各部门领导应当下放权力，并经常赴战地访问。特派团领导班子可以建立一整套切实可行的磋商机制和操作框架，从而为发展积极的合作关系和伙伴关系提供一个平台。有了这样的平台，所有相关机构都感到自己的利益有人代表，自己的声音有人倾听。与此同时，应当指出的是，特派团可能有必要建立一种等级分明的指挥体系。

为了加强与前面提到的诸多外部机构的关系，特派团领导班子有必要在特派团以外的地方推广这种既合作、又灵活的运作模式。其中，有些机构可能渴望与特派团进行沟通与协调，有些行为体可能希望以合作伙伴的方式就共同目标进行合作，还有一些机构可能只希望与特派团在维和任务区和平共处，或者是完全独立运行，不愿与特派团建立任何联系。

特派团团长和特派团领导班子其他成员，与东道国在各个层面上的工作伙伴建立专业而又建设性的关系，这也同样至关重要。除了业务性的日常事务外，特派团团长也偶尔需要向东道国国家领导人传递某种强硬的政治信息，或者就联合国人员的某些不当行为进行解释和道歉。此外，特派团有时也许还需要与非国家行为体打交道，其中包括对东道国政府怀有敌意的武装组织。无论在任何情况下，必须千万小心，不能破坏特派团的中立性，也不能造成（或者被认为造成了）和平进程的恶化。这就需要特派团领导人具有很好的政治判断力。尽

管特派团领导班子成员应当积极主动地与东道国政治、宗教、军事、警察、部落或社区领导人建立密切的关系，但所有的接触应当完全公开透明，并以履行特派团的使命为根本目标。这种关系最好建立在相互尊重的基础之上，并且一定要尊重当地的风俗习惯与文化传统。由于这种关系的潜在敏感性，特派团领导班子应当据实向特派团团长汇报他们与东道国有关各方接触与联系的所有情况。反过来说，特派团团长应当鼓励这些正常的接触，而不应独断专行、横加干涉。

重要的是，特派团团长应当通过公开透明的定期磋商和信息共享，与联合国秘书处各有关部门和办公室保持密切的联系。其中，维和部（DPKO）是最主要的机构，主要负责一体化维和特派团的计划与管理。此外，特派团还需要鼓励与战地保障部（DFS）、安全保卫部（DSS）、政治事务部（DPA）、人权事务高级专员办事处（OHCHR）以及人道主义事务协调办公室（OCHA）保持定期接触。尤其重要的是，特派团团长应当与秘书长、主管维和行动的副秘书长、维和部及有关部门和办公室的高级官员保持良好的私人关系。同样，特派团领导班子其他成员也应与联合国秘书处相应级别的官员建立联系，如特派团部队司令与秘书处军事顾问，特派团警察总监与秘书处警察顾问，特派团保障部部长与秘书处战地保障部部长，等等。至关重要的是，特派团其他领导人通过这些联系渠道所传递的信息，应当与特派团其他人的想法始终保持高度一致，而且必须如实向特派团团长通报他们开展对外联系的所有情况。

在多数特派团，秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事

务协调员)以及联合国东道国工作组高级成员有必要与联合国人道、人权以及发展计划署等机构的总部或主要办公室建立紧密的联系。通过联合国维和部,特派团领导班子还要充分了解安理会、预算委员会、出兵国和出警国以及联合国其他会员国的看法与态度。特派团团长,甚至有可能是特派团领导班子的其他成员,需要定期向安理会汇报特派团的进展情况,这往往与特派团任期续延有关。特派团领导人访问联合国总部,为他们提供了与秘书处同行、出兵国和出警国以及联合国其他成员国进行磋商与接触的机会。

特派团班子成员还必须与一系列重要的地区和国际机构建立良好的工作关系,其中包括双边捐助者(特别是世界银行、国际货币基金组织(IMF)、欧盟以及那些根据单独协议提供非联合国维和部队和警察的国家)、外交官和其他政治人物、有关的国际组织(如红十字国际委员会)以及非政府组织等。

1.4.3 培养和发展共识

特派团领导班子应当对圆满完成特派团使命所需的程序达成一种共识,充分认识到和平进程的实施基本上是一种政治活动,可能会面临政治警告、压力甚至挫折。

这种共识的基础,是对任务区的各种情况,以及可能影响和改变这种情况的各种因素与活动有一种共同认识。为了有效地履行使命,特派团所有部门应充分了解任务区的环境、历史以及与冲突有关的所有关键人物,并应具有足够的、互通有无的信息共享能力。

要实现信息的有效互通,应做到以下几点:

- 各部门根据事先达成的信息管理原则共享信息；
- 应使用通用语言，避免使用行话和有争议的术语；
- 培育和加强合作文化；
- 采用各方同意的标准和格式来管理和分享信息。

在后冲突环境中，应当努力在特派团内部分享信息。此外，特派团还应与东道国有关当局和非国家行为体分享信息，只要他们不再继续图谋发动冲突，或者没有涉嫌对当前破坏人权的活动负有责任。

特派团团长和特派团领导班子成员必须有效地、不间断地在当地和全球范围内宣传特派团的使命。这样做对于引导公众对特派团的期望也十分重要。特派团不仅通过自身行为，还应通过公共信息机制宣传其使命。因此，特派团团长应该具备必要的公共信息方面的专业知识，而特派团领导班子也应十分清楚特派团公共信息的整体战略，并为之出谋划策，作出必要的贡献。

“共识”概念与“特派团内部融合”概念存在着密切的联系。特派团领导与各级部门之间，以及特派团与相关机构之间，需要进行联系、合作和协调。尽管特派团团长拥有决策权，有责任做出坚强有力、及时有效的决定，但无论何时何地，只要有可能，特派团领导班子内部应当就下一步应采取的最佳做法达成共识。

1.4.4 组织和文化多样性

一体化特派团的力量来自于其组织和文化的多样性。这种多样性潜在地为特派团团长和特派团领导班子提供了独特的专业人士和才能，但是，只有合理地使用这种多样性，充分利用特派团各组成部

分的比较性优势，专业人才及其才能方能得到发挥。特派团每个部门都拥有与众不同的能力，都能够为特派团取得成就。如果各部门之间能够相互协调与配合，那么它们的效能就可以发挥到极致。特派团内部的组织与文化多样性，能够促进其专业、技术、文化能力的充分开发与利用，拓展特派团的空间与范围，使计划的制定与任务的落实更富有弹性。

特派团所有部门都可以为履行安理会所赋予的使命作出贡献；它们的预算相同，都依赖同一个部门提供综合保障。与此同时，它们也许存在着显著的文化差异，尤其是从专业的角度来看。某些民事部门在运行过程中，对模糊性能够高度容忍，管理模式也非常灵活。相比之下，军事和警察部门的运行必须要有明确的指挥体系，工作也带有高度的计划性。必要时，他们通过有理有据的假设最大限度地减少不确定性。他们这样做是不无道理的。特派团领导班子必须理解、尊重并努力调和这种制度上的文化差异，小心不要扼杀这种文化多样性，因为它们已经成为联合国系统的一个主要优势。

1.4.5 不推诿，敢负责

不推诿与敢负责是特派团领导取得成功的最重要因素。特派团领导班子成员被众人视为表率，应展现出最高的标准，并对其所属部门的表现负责，包括决策失误和不当行为。责任可以分摊到每个部门，但自己的责任不能推卸。领导人也许没有足够的资源去全面完成其任务，为此，他们必须做出合理的取舍与决定，但领导人的失职不能成为其不作为的正当借口。为此，上级领导部门应当对所有特派团领导

班子成员的表现进行定期评估，并向上呈报。如果表现不尽人意，应对他们进行诫勉谈话。如有必要，应当解除他们所承担的特派团领导职务，而不应顾及派遣国政府的意见与压力。

特派团领导班子应当准备一份维和使命实施计划，详细列出完成使命所需的工作重点及相应责任。在特派团部署初期就制定出切实可行的相关衡量标准，有助于维和使命的落实以及特派团的管理。尤其要注意解决那些需要部门间协调的交叉性问题。特派团领导班子必须认可他们履行核心职能应承担的领导责任，包括特派团使命所规定的维护稳定、建设和平等任务。秘书长特别代表、特别副代表、部队司令、警察总监以及其他部门领导之间的责任与权力划分必须十分清楚。应当颁发有关指挥与控制的命令，以便于各级部门明确他们之间的分工合作关系。根据这些战略构想与计划，每个部门应当制定本部门的行动计划，先递交特派团领导班子供其审阅，然后再上呈至特派团团长审批。各部门的业绩应当根据这些计划中既定目标的完成情况来衡量。然而，特派团领导班子有责任及时向特派团团长汇报有关有效执行指定任务所需要的资源，而特派团团长也有责任向秘书处汇报特派团资源与能力上存在的不足。

随着时间的推移，特别是随着东道国安全环境逐步改善、国家重建工作取得积极进展，特派团工作重点也必然会发生变化，越来越多地把注意力放在从维持和平向建设和平和发展活动的过渡上。为了加强各方对特派团前进方向和领导能力的信心，特派团领导班子应经常与联合国秘书处、东道国政府、出兵国和出警国以及其它有关各方进

行磋商，定期对特派团的活动进行总结与评估，并根据形势变化提出合理的新要求。

1.4.6 计划与行动的一体化

维和行动的所有利益攸关方应当充分理解联合国的一体化计划工作及其与使命设计的关系，也要充分理解联合国总部与战地的关系。与此同时，即使是在一体化的特派团，也总是存在不同的计划方法，特别是军队/警察部门与民事部门之间差异较大。特派团领导班子应当通过紧密互动和信息共享，鼓励计划过程中的灵活性与适应性。

此外，每个联合国维和任务区都应当建立常设的协调机制，把维和特派团和联合国东道国工作组召集在一起，为联合国各机构在东道国联合开展的建设与巩固和平活动提供战略指导，并对其计划进行监督。一体化协调机制的配置与构成，应本着形式服从功能的原则因任务区的不同而有所差别，其依据是联合国行动的规模与性质，以及战略性协调与程序性协调的层次。然而，特派团领导班子的支持与参与，对于计划过程的成功至关重要。在总体上保持连贯一致的同时，我们也应当看到，即使在同一维和任务区，不同的地区和战区可以采取不同的做法。

不管其组织方式如何，协调机制应当在战略和战役层面发挥其应有的关键作用。有时，特派团或联合国东道国工作组现有的协调机构经过调整之后，就可以成为一体化战地协调机构。联合国所有机构的战略规划者应当对每个机构的宗旨、核心任务、团队构成以及工作的组织方式有一个共同的理解。这种共识可以反映在各部门的《工作职

责》中。该《工作职责》是在特派团领导班子的指导下编订而成的。

每个特派团都应当制定一体化战略框架。为了共同完成对于巩固和平来说至关重要的任务，一体化战略框架应该反应各方对联合国战略目标、预期结果、时间期限以及承担职责的共同愿景。一体化战略框架的目的是：

- 使特派团和联合国东道国工作组就建设和平的重点工作达成共识；
- 确定共同的工作重点，并根据轻重缓急，合理计划和安排各方同意开展的有关活动；
- 便于各方在必要时对工作重点和资源分配进行调整；
- 使高级管理人员能够定期开展评估。

一体化战略框架不可能包罗万象，其范围应仅限于巩固和平的关键性重点工作，这些工作重点都是根据每个任务区的特点单独确定的。因此，建设和平方面的许多典型工作（如弃武、复员与安置，安全领域改革，法治，流离失所者和难民的遣返，恢复国家政权，以及处理破坏人权的事件和性暴力等），都极具挑战性，同时也是旷日持久的，因为它们涉及许多联合国机构所开展的活动，这些活动不仅政治性强，而且环环相扣。经过精心计划安排的、具有高度政治敏感性的活动，通常需要一系列联合国行为体的积极参与。因此，一体化战略框架提供了一个良好的机会，可以向各方阐明特派团的整体思路、工作方法和重点工作，并为履行共同的职责建立一个合作框架。

1.4.7 有效和创造性地使用计划与分析工具

维和行动的计划者还应当了解其它分析与计划工具，并尽可能与一体化任务计划程序（IMPP）建立实质性的联系。这些工具可能包括人道主义联合呼吁报告（CHAP）或联合呼吁报告、国家评估通用模板（CCA）、联合国发展援助框架（UNDAF）、联合评估团（JAM）、冲突后需求分析（PCNA）以及减贫战略文件（PRSP）等。

上述并列性计划工具的目的都是为实现联合国的总体战略目标，一体化任务计划程序则是将其中的要素吸纳到一起，从而把维和特派团和联合国东道国工作组的工作纳入统一的计划范畴。将一体化任务计划程序与上述计划工具联系起来，有助于强化各机构工作计划之间的协调，防止工作计划之间的产生冲突与摩擦。在可能的情况下，特派团还应随时准备考虑使用其合作伙伴（如联合国机构、世界银行、双边机构以及主要的国际非政府组织）制定的一系列指南、手册和标准操作程序。

特派团及其战地合作伙伴制定的想定和应急计划也是至关重要的。在危机时刻，联合国维和行动必须具备可靠的预备能力。这项要求至关重要，但迄今为止，联合国维和行动还不能完全满足这一要求。如果没有可靠的快速反应能力，即便特派团拥有完美无缺的计划，也是徒劳无益的。当潜在危机或者严重暴力事件突然爆发时，联合国必须能够进行快速、有效的反应。至关重要的是，在所有合作伙伴的支持下，特派团总部及其领导层应制定统一的政治策略，以处理危机。尽管多样化的计划至关重要，但它们应相互支持、互为补充。

1.4.8 确定工作重点与顺序

在冲突后的早期，冲突国家和国际社会应致力于实现最紧迫、最重要的建设和平目标。特派团所面临的挑战是，根据冲突国家的不同情况，确定实现目标的最佳途径。工作重点的确定应该符合所在国家的实际情况与需求，而不是取决于国际机构能够提供什么，或者想要提供什么。⁶ 在某一任务区，有很多因素可能会使国际社会的努力遭受挫折。最显而易见的一点就是，大家都想把什么事情都放在同一个时间来做。

为了取得某一成果，特派团可能需要开展多项行动，但由于特派团的资源毕竟有限，这些活动不可能同时全面进行。确定活动重点，将有助于以最合理的方式使用现有的资源。

确定活动重点与确定活动顺序（排序）有着细微的差别。与排序不同，确定重点只是为了明确某一活动的重要性。确定工作重点并不是说必须等重点工作完成后，其他工作才能开始。而排序则意味着，必须等前一项活动完成后，后一项活动才能开始。

因此，在计划阶段，既要确定活动的重点，也要确定活动的顺序。东道国的合法代表应该参与工作。有序的工作计划应当建立在对事件可能如何发展的认识之上。实际上，在特派团部署的整个过程中，当地情况可能会发生变化。因此，计划好的顺序总会被一些不可预测的实际活动所打乱。为了适应不断变化的情况，活动重点和活动顺序必须保持一定的灵活性。

⁶ “秘书长关于冲突后立即建设和平工作的报告”（Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict），2009年6月11日。（A/63/881-S/2009/304）

第二章 跨部门问题与特派团管理

2.1 跨部门问题

许多跨部门问题对维和使命的落实都有影响。这些问题需要特派团领导班子认真思考，因为他们需要在多个领域采取行动，涉及许多、甚至所有部门。虽然通常会有某个部门牵头负责，但解决这些问题的责任并不在于某一个部门。然而，这些问题的解决都首先要考虑政治需要，因此最终必须由特派团的政治领导层来推动。不过，以磋商方式来处理这些问题，将培育特派团内部的相互信任和协作精神，有利于提高领导效率和部门间融合。由于它们与特派团所要达到的多数目标与行动效果都有关系，因此，本研究报告的多个章节都会谈及这些问题。在这里提前讨论它们的目的，既是强调它们的交叉与政治性质，也是为了强调它们应受到特派团领导班子密切关注的重要性。

2.1.1 保护平民

维和特派团的部署唤起了国际社会和当地民众对保护平民的期望。但事实上，维和人员不可能在任何地方保护每一个人。就在维和人员和其他行为体努力将这一宏伟目标变为现实的同时，维和行动中的平民保护问题近些年来已经成国际社会广泛讨论的焦点问题。⁷

但是，维和行动是联合国保护平民的最重要工具之一，提供这种保护可以增强联合国的合法性和可信度。这一点在联合国安理会关于

⁷ 关于保护平民问题，请参阅维多利亚·霍尔特，格林·泰勒和麦克斯·凯利著：《联合国维和行动中的平民保护：成功，挫折和现有挑战》（Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges），联合国维和部/人道主义事务协调办公室联合委托进行的独立研究项目，2009年。

在维和行动中保护平民的 1894 号专项决议（2009 年）中有明确阐述。除了尽可能地保护平民免受人身伤害外，特派团还执行许多其他重要的保护任务，如促进和保护人权、保护脆弱的妇女和儿童、法治领域的能力建设、前战斗人员的弃武工作、协助安全领域改革（SSR）以及创造人道主义援助的有利条件等。通过与东道国政府的政治接触，特派团高层领导将鼓励其加强那些向人民负责、受人民信任的政府机构，确定维和人员可以向东道国政府提供支持的领域，从而协助其履行保护的责任。

特派团团长必须提出特派团的整体战略，阐明保护平民的行动构想，明确特派团各部门的作用与职责。这就需要特派团尽早与东道国政府、当地社区、有关冲突方、人权保护机构以及其他合作伙伴进行磋商，并制定计划。关于保护平民的问题，特派团领导班子必须向特派团的所有部门提出明确的业务指导，明确各部门需要采取的一系列措施，确保特派团所有部门对这一问题的共同关注。维和部和战地保障部关于平民保护的行动构想认为，要想使保护平民的使命得到落实，特派团不仅要依赖政治进程，还要制定保护弱势群体的切实措施，并且创造条件使平民的安全感得到增强、权利得到更好保障。

联合国许多人道主义机构和非政府组织合作伙伴也开展范围广泛的活动，支持对平民的保护。这些活动通常是在合力保护的框架内进行的。因而，特派团与保护机构、东道国当局和地方社区的密切协调十分必要，这样就可以确保不同保护组织做出的努力是在加强，而不是削弱彼此的工作。基于近年来的教训和经验，维和部已提出建议

解决有关指导、培训和资源的问题。关于这个问题，我们将在第四章“创造安全稳定的环境”中加强详细论述。

2.1.2 人权

特派团领导班子有责任通过特派团所开展的活动，并在特派团的活动范围内确保人权得到促进和推广。虽然落实特派团的人权使命主要是专职人权部门的职责，但是所有部门都应熟悉综合性特派团对人权保护的现行政策。特派团领导班子应制定一个人权问题的全面战略，听取人权保护部门的意见，有效发挥人权保护部门的作用，并鼓励其他部门也这样做。特派团领导也应定期与当地和国际人权组织、民间社团和东道国当局会面，以确保对人权状况保持透明的对话。定期公布共同撰写的人权报告，现已成为特派团的标准作业程序。对于特派团促进和保护人权工作的效果，领导班子应努力征求人权保护部门的反馈意见。此外，对人权状况的监督与调查情况，也应成为特派团评价、培训和评估工作以及立法建议的内容。特派团原则上绝不应该隐瞒有关侵犯人权事件的情况。当特派团直接公布此类情况可能危及其与东道国的微妙关系时，特派团应当与人权事务高级专员(OHCHR)进行协调，确保由日内瓦方面来发布消息。

虽然使命各有不同，但维和特派团无论处于和平进程的哪一阶段，促进和保护人权始终是所有特派团的一个核心目标——阶段或情形的不同只能决定实现目标的最佳方式。在大多数情况下，特派团活动的主要目的是为当地社区、机构和政府提供协助和动力，使其承担起人权问题的责任。人权问题也是联合国维和行动法律框架的一个重

要组成部分，也为特派团的活动及其工作人员的行为制定了“行为守则”。

除了人权事务部门，其他许多部门也可以在促进和保护人权方面发挥重要作用，儿童保护就是其中很重要的一个。这个部门通常是在与负责儿童与武装冲突的秘书长特别代表和联合国儿童基金会密切协调后建立并开展活动的。其他相关部门还包括妇女工作和法治部门。一些负责处理过渡时期司法问题的专门部门也可能为人权保护工作做出贡献。与联合国以及负责人道主义、发展、政治和人权工作的其他相关机构保持强有力的伙伴关系始终是十分必要的。不过，特派团领导班子应该知道，促进人权有时可能会令特派团处于要和平还是要正义的艰难抉择之中。

冲突和冲突后的局势尤其会令妇女面临的风险等级升高。另一方面，女性在促进人权和实现可持续和平方面又可以发挥独特和重要的作用。虽然妇女问题得到了广泛理解和认可，但妇女问题并非总是得到应有的处理，有时甚至会因为在人权问题上采取错误的“性别中立”做法而受到忽视。在这方面，特派团领导班子的目标应是确保采取必要的行动，保护和支持所有弱势群体，包括妇女、儿童、老人和病人，并在特派团预算内留有足够的资源，用以不同领域的促进人权活动。

2.1.3 妇女问题

冲突和暴力对男女老少的影响是不同的。为使特派团所开展的各种活动能够取得预期的结果，特派团领导班子必须牢记这一点。突出妇女问题就意味着，在特派团的计划、实施与评价过程中，特派团领

导班子应该对有助于促进男女平等的各种活动、进程和程序进行思考并写出报告。同样重要的是，特派团领导班子所提倡的做法，应该从文化的角度考虑特派团所处的社会环境。特派团领导班子有明确的责任将妇女问题纳入特派团的一切活动和政策之中，特派团所制定的标准及其所倡导的行动应能反映并促进男女平等，并使各级各部门都将妇女问题放到突出位置。

将妇女问题纳入包括维和行动在内的联合国一切活动、政策以及规划之中是特派团的一项重要职能，为此，维和部对男女平等问题，特别是冲突后环境中的男女平等问题采取了前瞻性的态度。虽然所有维和人员都必须了解促进男女平等这一维和使命，但特派团领导所负的责任更为特殊。他们必须确保男女平等问题在其所采取的所有行动以及所做出的所有决策都得到应有的考虑。⁸

特派团领导班子要以身作则，无论是在特派团内部，还是在处理与东道国各级政府的关系时，凡是能够在政治和组织层面突出妇女问题的政策与战略，他们都要全力支持。特派团领导班子应制定明确的目标，并确保在特派团的预算中留有足够资源来解决妇女问题。特派团领导班子应该定期召开专门会议，对有关男女平等问题的政策执行情况进行审议和监督。特派团领导班子应听取妇女问题顾问的意见，有效发挥其作用，并鼓励其他部门也这样做。特派团还应定期与妇女团体以及当地社区和民间社团会面，并与之保持对话，确保双方能够就与妇女有关的问题进行开诚布公的对话。无论是作为冲突的受害

⁸ 安理会第 1325 号 (2000) 决议是关于妇女问题的关键性指导文件。这是安理会通过的第一个关于妇女问题的专项决议，其内容是战争对妇女的影响以及妇女在冲突解决和可持续和平中的作用。

者，还是作为社会恢复和经济发展的关键驱动力，妇女在和平进程中的充分参与都是必不可少的。⁹

2.1.4 排雷行动

地雷和战争遗留爆炸物（ERW）的影响在大多数冲突后环境中都普遍存在，因此排雷行动成为许多维和行动的重要活动。安理会决议中可能包含明确的排雷任务，这些任务通常是依据《停火与和平协定的落实：排雷行动指导原则》（Mine Action Guidelines for Ceasefire and Peace Agreements）的要求安排的。¹⁰除此之外，排雷行动还在多方面支援维和使命的落实。区域排雷和道路排雷不仅有利于特派团的部署，还能为支援稳定行动与建设和平活动发挥更大的交叉性作用，包括难民回归、提供人道主义援助、改善经济发展条件以及保护平民。排雷部门的工作重点将受到上述显性和隐性任务的驱动。

考虑到排雷行动的多种职能，排雷部门可以在许多方面为维和使命的完成做出贡献，因此，在多方位维和行动的组织结构中，排雷部门的位置也可以是多种多样的。特派团领导班子都应做出特别努力，确保所有部门都了解排雷部门的重要性。排雷人员应被视为特派团不可缺少的重要组成部分，应为他们提供必要的资源。特派团的排雷行动主要是通过联合国作战部门（UNOPS）所雇用的非政府组织和承包商由文职人员来开展的。军事部门发挥的作用往往较为有限，因为它们必须对正常的工作程序进行重大修改，才能符合国际排雷行动标准（IMAS）的要求。

⁹ “秘书长关于冲突后建设和平工作的报告”，2009年6月11号，（A/63/881-S/2009/304）。

¹⁰ 参见网址：<http://www.mineaction.org/doc.asp?id=924>。

地雷和战争遗留爆炸物的清除往往被视为迈向全面结束冲突的实质性一步，在某些情况下，排雷行动是冲突各方都愿意取得进展的少数领域之一。近年来，特派团领导抓住这一机会保持与冲突方以及受影响社区的接触，不断向其展示这方面所取得的具体成果。

2.1.5 安全领域改革(SSR)

确保任务区长期安全稳定的一项关键性活动就是安全领域改革。只有在东道国建立和保持一支专业化的安全队伍，并在恪守人权标准的同时，满足国家和民众的安全需求，才能确保冲突国家或地区的长治久安。安全领域改革是一个复杂的过程，涉及内部和外部的众多参与者。特派团的作用主要是协助东道国政府改革安全部门。这也是一个长期的过程，它没有一定的结束期限，不太可能在维和特派团的任期内完成。因此，安全领域改革不能局限于特派团任期内所能开展的活动，而要采取长效的办法。支持安全领域改革的行动不仅需要特派团领导班子的密切监督，还需要特派团相关部门以及特派团与众多外部和国际机构之间的互动。

安全领域改革的重点，是在法治和尊重人权的基础上建立起有效、负责和可持续的安全机构。支持安全领域改革就是通过对国防、警察以及执法、司法和情报等其他机构的改革，以及对负责边境管理、海关和公共危机事件等机构的援助，使冲突国家的法治得到加强。为了确保长期安全稳定，安全领域改革工作还应包括促进善政以及民众对安全机构的监督。如果在一开始就采取一体化的做法，并通过联合评估和分析、制定和实施共同的工作计划和标准，来支持东道国的安

全领域改革，这项工作就能得到中长期的红利回报。一体化做法应考虑安全领域改革和加强法治之间的密切关系，并囊括特派团所有相关部门（如警察、司法、劳改等部门）。此外，招聘和保留这些专业领域的高级人才也是必不可少的。

安全领域改革是一项难度大、政治性强的工作，往往涉及冲突的根源。这项工作常常会引发人们对东道国国家主权的质疑，导致特派团与东道国以及捐助者之间产生紧张关系。认识到了这一点后，特派团领导班子就需要在和平进程的初期就考虑好支持安全领域改革的方式，并与东道国、地区和国际机构商讨建立指导、实施和监督安全领域改革工作的适当机制。

虽然东道国的参与和正确的领导被公认为是弃武，复员和安置(DDR)工作以及安全领域改革工作取得成功的关键因素，但如果东道国政府这方面的能力薄弱、有关机构缺乏真诚的政治意愿，那么这些工作可能遭到破坏。内部冲突的政治根源可能持续到冲突结束之后，这些政治问题可能在安全机构内部和安全机构之间争相出现。这就可能使弃武，复员和安置进程以及安全领域改革进程受到破坏。因此，至关重要的是，除了对和平进程提供外部技术和资金支持外，还要通过积极的政治参与来使政治问题得到解决。¹¹

2.1.6 弃武、复员和安置(DDR)

当前，许多和平协议都包含前战斗人员的弃武，复员和安置的有关安排。因此，大多数多方位特派团需要与其他伙伴机构合作，协助

¹¹ 关于安全领域改革，请参见“确保和平与发展：联合国在支持安全领域改革中的作用”（Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform），《秘书长报告》（A/26/659-S/2008/39）。

东道国有关机构制定和实施弃武、复员和安置方案，最好是把它作为东道国在更大范围内开展的安全领域改革工作的一部分。弃武、复员和安置是一个困难和具有挑战性的政治进程，需要得到特派团所有部门的配合。

联合国处理弃武、复员和安置问题的首要目标是加强安全以配合正在进行的政治进程，从而使冲突后重建和更广泛的社会恢复工作得以开始。因此，弃武、复员和安置方案往往成为维持和平、冲突后建设和平和发展工作的纽带，需要东道国国内外军事、警察和民事机构的广泛参与。关于弃武、复员和安置问题的更多思考，我们将在第4章“创造安全稳定的环境”中进行讨论。

有效的弃武、复员和安置方案必须为前战斗人员提供真正的、可持续的生活保障以及一定的社会地位，需要对这项工作进行深入分析和整体规划，确保没有重大缺陷。否则，方案的作用将受到影响。特派团领导班子必须理解和运用联合国制定的弃武、复员和安置综合标准（IDDRS）¹²。这些标准代表了联合国准备和实施弃武、复员和安置方案的现行政策和程序，是整个联合国系统集体经验的结晶。鉴于任务的复杂性，有必要让范围广泛的联合国机构，其他外部机构，当地机构和民间社团也参与进来。如果能在一开始就对这项工作进行分析与规划，建立监督进展和适应形势变化的联合机制，各项活动就能得到有效的协调。

政治意愿是弃武装、复员和安置进程取得成功的基本要素。在设

¹²参见网址：<http://www.unddr.org>。

计弃武、复员和安置方案时，至关重要，特派团领导班子应指示特派团所有部门和联合国机构认清他们在支持东道国政府参与这一进程中的重要作用，包括帮助东道国政府和公民社会进行能力建设。此外，特派团领导班子应确保特派团所有部门和联合国有关机构都认识到，在弃武、复员和安置工作中，他们都是一个联合的整体，应该制定和实施涵盖整个进程各个阶段的一体化计划。

2.2 对特派团管理的思考

维和行动是多国性、多文化、多方位的复杂活动，很难领导与管理。因此，特派团领导班子需要考虑管理方面的许多关键因素，如特派团行政工作、人员福祉、培训、审计、对外联系和财务问题。这可能会占用每一位领导的大部分宝贵时间。因此，重要的是特派团领导班子要留出时间来讨论特派团的主要活动。

2.2.1 安全保卫

通常来说，联合国战地特派团所处的安全环境至少可以说是挑战性的，在更多情况下，特派团面临直接的安全威胁，但由于人力、技术和财政资源的不足，特派团无法保证工作人员的安全，因此迫切需要整个联合国系统多方位地处理安全问题。安全不能孤立地看。有关安全问题的任何决定，都必须由联合国作为一个整体和东道国政府合作作出。东道国政府必须确保联合国行动的安全。¹³ 特派团领导班子面临的一个主要挑战是如何平衡两者关系，即：既要使特派团的活动看得见，摸得着，又要确保其人员安全。

¹³ IPI, 《从纽约到战地：关于联合国和平行动问题的对话》(From New York to the Field, A Dialogue on UN Peace Operations), 2010年1月。

除了亲自负责特派团本身的安全管理外，特派团团长通常还被指定负责联合国在任务区所有机构的安全（指定官员）。指定官员（DO）通过主管安全事务的副秘书长（USG）向秘书长负责安全保卫工作，确保联合国系统所有工作人员、其法定家属和合法财产以及联合国财产的安全。特派团团长以及特派团领导班子的其他成员，应当与东道国政府以及本地区的其他相关方一道，共同讨论各自根据国际法要求应该承担的联合国人员安全责任。虽然大家都清楚向联合国设施和场所提供充分保护是东道国政府的职责，但指定官员和安全管理小组（SMT）——其中包括特派团领导班子的几个成员——应确保特派团已经准备了相应的应急计划，以应付各类紧急情况。

特派团领导班子必须确保安全管理小组能够有效分析和处理安全保卫问题，并通过首席安全官和区域安全官向所有部门和个人提供培训与建议。安全措施应包括主动和被动安全措施，包括对各种设施的有形保护、遵守行动安全最低标准（MOSS）和住宅安全最低标准（MORSS）、积极的值更制度（巡防制度）、预备性演练和应急计划以及配备足够的医疗设施和医护人员。特派团的安保要求可能会与其它业务或行政活动发生冲突，因此，在确定特派团工作重点时可能需要进行艰苦的思考。

2.2.2 公共信息

有效的沟通和宣传是特派团完成维和使命并保证人员安全的中心职能。宣传活动（尤其是广播宣传）最大限度地波及当地民众，是公共信息工作的重要内容，尽管这项工作可能遇到后勤保障以及政治敏

感等难题，例如东道国政府可能拖延甚至阻碍广播许可证的发放。由特派团领导班子出面协调并得到特派团所有部门遵守的，设计精心、部署及时、实施巧妙的公共信息战略，对于增进民众对和平进程的理解和信心、增强冲突各方的互信、维护东道国对特派团的认可以及特派团的合法性与可信度、引导东道国及国际社会正确对待特派团的工作、争取各方对全国和解及特派团工作的支持，都是至关重要的。总之，公共信息战略的目的应该是，向民众和国际社会传递信息，影响当事方，并维护特派团及其人员的形象。

公共信息活动的计划工作应由特派团领导班子领导，并完全纳入维和行动部署的各个阶段。特派团领导班子还应确保联合国东道国工作组发布的整体消息不会与特派团的相互冲突，而是相辅相成。特派团发言人和/或首席公共新闻官应被视为高级工作人员，并且是特派团领导班子成员。只有这样，他才能就公共信息问题、战略和宣传机制提出意见和建议。在与国际、国家和地方媒体讨论时，特派团领导班子应当具有为其所在部门、所在特派团和联合国作宣传的思想准备。

2.2.3 行为与纪律

特派团的成败有赖于全体成员的表现和良好行为。一切不端行为都会对特派团的形象及其合法性产生负面影响，反过来，负面影响可能腐蚀东道国对特派团的认可，进而影响特派团成员的安全。特派团领导班子应定下基调，时刻表现出个人行为的最高标准，确保联合国政策得到落实，所有投诉都得到彻底的调查。特派团领导班子还应努

力保证工作人员的福利和娱乐，因为这将有助于提升士气和加强纪律。¹⁴ 大多数特派团都有行为和纪律部门，负责向特派团领导就行为和纪律问题提供政策指导和技术咨询意见，并对工作人员进行培训。

特派团领导班子的领导责任还包括采取具体和积极的措施防止性剥削和性虐待事件的发生，确保联合国的“零容忍”政策得到落实。¹⁵ 特派团领导班子必须采取积极措施促进制度透明，只有制度透明才能为所有部门制定和维护纪律与行为的最高标准。虽然特派团领导班子在这方面起着关键作用，但为了确保良好的纪律与行为、处理违反联合国相关政策的事件，与内部监察厅以及出兵国和出警国的密切合作也至关重要。

2.2.4 资源

特派团领导班子必须参照维和预算以及其他来源的现有人力与财政资源，对特派团提出的建议与计划进行评估。虽然维和行动的经费是通过摊派筹集的，但维和使命中的一些实际工作，如弃武、复员与安置以及难民与流离失所者的重返家园，在很大程度上依赖自愿捐款，而且自愿捐款的资金通常达不到原先承诺的数目。在许多情况下，特派团领导班子应采取的适宜做法是听取世界银行代表的技术意见，以确定其具有明显相对优势的重点领域。

特派团预算是用来保障维和使命的成功落实的，特派团领导班子所有成员以及特派团的所有部门都应该关注特派团预算的编制工作，

¹⁴ 维和行动特别委员会报告，2010年主旨会议，2010年2月22日至3月19日，（A/64/19）。

¹⁵ 有关性剥削和性虐待问题的进一步指导文件，请见扎伊德报告“在未来联合国维和行动中消除性剥削及性虐待的全面战略”（A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations），2005年3月，（A/59/710）。

并提出自己的意见。特派团领导班子应当理解，特派团必须遵循联合国大会制定的严格的规章制度。在确定工作目标，尤其是工作重点与顺序时，必须将预算因素考虑进去。在制订工作计划时，还必须同时考虑分摊预算以及有助于特派团完成任务的其他资金与捐款。

特派团领导班子必须认识到，资源问题是特派团内部产生矛盾的主要来源，不花费一定的时间，不相互合作就无法解决这个矛盾。在特派团领导班子内部，以良好协调、密切配合、有效沟通和共识为基础的紧密工作关系，对于融洽部门关系，减少对有限资源的竞争有着十分重要的作用。

不过，特派团最重要的资源还是人员。在各级岗位上如果有一批素质高、能力强、又敬业的工作人员，特派团就能取得成功，否则就只能走向失败。虽然招聘领导者是联合国总部的责任，但特派团领导班子应密切参与确定和雇用具有必要技能和诚信的工作人员。管理人员应同战地保障部(DFS)一道确保空缺及时得到填补，工作人员得到必要的培训和晋升机会。另外，确保特派团具有高昂的士气也是保留称职工作人员的一个重要因素。

在可能情况下，完成任务所需要的资源应该从本地获得，以增加和平的红利。充分利用当地商品和服务将加快当地发展，提升联合国在这一地区的认知度。¹⁶ 不过，在这方面，特派团要了解 and 关注可能出现的地方争斗（如政治，种族或宗教斗争），因为对当地资源和服务商的使用若不能保持平衡就可能被看作歧视，从而损害特派团的公

¹⁶ IPI, 《从纽约到战地：关于联合国和平行动问题的对话》(From New York to the Field, A Dialogue on UN Peace Operations), 2010年1月。

信力或公正性。

第三章 推动和支持政治进程

3.1 维和行动在推动政治进程中的作用

大多数战地维和特派团的领导人为文官，这反映了联合国维和行动的政治本质和特征。¹⁷当前的多方位维和行动既受政治进程驱动，本身又是政治进程的驱动者。特派团的各项使命不仅以此重要特征为基础，也深受其影响。据此，特派团领导班子一方面要清醒地认识到东道国自主的重要原则，牢记特派团是在异国他乡执行任务的事实，另一方面也要积极主动地推动政治进程。

政治进程包括诸多活动：通过谈判使冲突各方达成全面和平协议；举行和平且可信的选举，加强民主进程；帮助东道国政府巩固国家权威；实现全国和解；持续关注和平进程和政治进程，防止半途而废；支持和推动各方参与的政治进程，成功且持续地帮助冲突国家实现向持久和平的过渡。所有这些活动共同构成了维和行动的核心使命。

根据特派团的使命支持政治进程实现上述目标，需要花费大量时间和资源。根据安理会赋予特派团的不同使命，特派团领导人的作用可分为三个方面：第一，他/她是经安理会和秘书长授权的国际社会的主要政治代表；第二，他/她是联合国维和行动的领导者，为所有的使命任务承担责任；第三，除了完成维持和平以及政治与安全任务外，他/她还是联合国各项计划和活动的协调员，这一作用已经愈发

¹⁷ 维和行动部/战地保障部，“新型伙伴关系的议程：开创联合国维和行动新局面”(A New Partnership Agenda, Charting a New Horizon for UN Peacekeeping)，2009年7月。

重要。所有这些活动的目的都在于帮助一国由冲突后的维持和平向持久和平过渡，并确保国际社会积极支持这一努力。

任何国家的政治进程都非常复杂，且会被各种力量的争斗和施压所撕裂。特派团领导者必须不断引导参与政治进程的各方及民众的期望。因此，决不能将各方对落实使命的认同视为当然。破坏分子所造成的影响也必须考虑在内。由于政治进程的核心地位，特派团领导人应当根据维和行动所遵循的公正、（除自卫和捍卫使命外）不使用武力、合法、可信和促进东道国自主等原则，对特派团所做出的每一项决定进行衡量和调整，这一点也许比特派团任何一项使命都更为重要。与此同时，特派团应该对冲突各方在各个层面（包括工作层面和地方层面）给予特派团的允诺进行监督，并保持高度的政治敏感性，以确保使命得到妥善落实，对冲突方违背承诺的行为要做到早有预期并及时处理。

在支持政治进程时，联合国所有的维和特派团都应该牢记联合国安理会就特殊群体所通过的专门决议，其中包括安理会关于妇女和儿童问题的 1325（2000 年）和 1612（2005 年）号决议。

3.1.1 成功的先决条件

取得成功必须具备以下先决条件：

- 所有主要冲突派别均承诺加入包括所有各方在内的和平协议，承诺加入包容性的政治进程。曾经卷入冲突的各方具有维护和巩固和平的意愿是根本，但这一意愿不会自然产生，它通常需要外界给予密切关注；

- 结束冲突的和平协议须兼顾冲突各派或大部分派别的关切，并试图触及冲突的根源。尤其重要的是，协议必须照顾弱势群体的权利和关切，包括重视与妇女问题；

- 特派团领导人对冲突及和平协议签署后国内政治局势持续紧张的根源和结构性因素要有一个全面缜密的了解。这种了解来源于对冲突的正确和认真分析；它应该以当地人的关切和知情为前提，并优先考虑当地人的关切和知情权。

- 特派团必须获得履行使命所必需的资源，尤其是与支持举行和平公正的选举有关的资源；因为支援选举是一项费力气、代价高、后勤保障困难的活动；

- 国际社会通过安理会和其它相关地区/国际性组织，通过政治、金融和外交手段与施压，来全力支持冲突国家的政治进程和维和行动的努力，配合特派团领导人的工作；

- 维和行动撤离后，国际捐助者必须保持参与，并通过国际捐助界以不同的方式继续承担义务；

- 冲突各方保持对特派团领导人公正和诚信的信心。

3.1.2 衡量标准

以下关键性衡量标准可用以评估政治进程的进展情况：

- 社会各关键部门开始参与全国和解进程，以建立当地利益攸关方对政治进程的信心。全国和解进程已经考虑了妇女和其它此前被政治主流忽视的群体的关切；

- 作为和平进程主要实现手段的弃武、复员与安置工作（DDR）

已经开始，并得到前交战各方、东道国与地区领导人、社会团体和国际社会的广泛支持；

- 选举进程做到了透明、包容、民主，并尊重基本自由和人权；
- 已经举行和平且有公信力的选举，产生了有代表性的政府；
- 政治进程正在拓展而不是削弱东道国的自主能力以及职责范围；
- 东道国政府正在发展必要的能力维护和扩展国家权威，建设合法的、有代表性的政府机构，并为民众提供必要的服务；
- 独立的公民社会正在增强必要的能力，要求政府担当责任并建立合法而有代表性的政府机构；
- 在支持和推进政治进程过程中，特派团已制定出相关战略，以便最终将特派团的关键职能移交给东道国的有关机构；
- 通过政治进程已建立了尊重人权、尊重男女平等、尊重少数民族权利的政府和政治体制；
- 在国际社会的鼓励和支持下，活跃的公民社会和独立的媒体正在发展壮大。

3.1.3 成果

为发挥该政治进程中维和行动的作用，特派团应该取得以下成果：

- 和平进程获得支持；
- 全国和解获得动力；
- 举行和平且有公信力的选举；

- 国家权威和合法机构得到加强；
- 恢复活力的公民社会和独立媒体得到支持。

3.2 成果一：和平进程获得支持

只有各派别真正承诺通过和平的政治进程解决冲突，维和行动才能取得成功。如果没有这样的承诺，特派团就有可能瘫痪，或更有甚者，被拖入冲突。停火协议或和平协议的签署是各派别是否愿意进行政治对话的重要标志。然而，在有的时候，和平协议是在国际社会的压力之下签署的，因此，落实协议才是真正的考验。

通过谈判寻求政治解决通常是一个复杂和微妙的过程，很可能关系到协议执行阶段可能遇到什么样的挑战。因此，特派团领导班子必须保持高度的政治参与，确保脆弱的和平得以维系和加强。

特派团领导人在参与政治谈判时，应该考虑以下问题：

- 冲突各方的政治实力和军事实力通常不平衡；
- 支持政治进程的人应获得支持，而对于反对政治进程的人，则应劝说他们支持政治进程；
- 冲突的根源必须予以解决，这些根源通常是普遍深入的，并且包括早已沁入政治与文化之中的长期结构性因素和分歧。利益纠纷可能形成一种有利于暴力冲突的气候，或者继而升级为对资源的争夺。冲突根源的表症可能需要在短期内予以处理，而其根治则需要进行细致的分析，并采取长远而巧妙的解决办法；
- 国际和地区利益攸关方在处理问题的过程中可能有失公正；
- 在协议执行问题上所产生的分歧（特别是在安全领域改革，弃

武、复员与安置以及权力与财富分配等敏感问题上的分歧)会对和平进程造成潜在的破坏;

- 目标和时间表制定的不切实际会使协议的执行复杂化,甚至破坏协议的执行。切合实际且可衡量的目标可以增强执行者的责任感,因而更加可取;

- 如果没有东道国政府的领导,地方政治家和领导人有可能会无视和平进程而自行其是;

- 政治进程应当包括所有有能力造成暴力破坏的各方,也应吸纳被边缘化的群体,如妇女和少数族群,因为他们曾经是牺牲品或者被排挤;

- 民众通过公共对话和公民社会论坛的方式积极参与和平进程,是任何和平进程取得成功的关键因素;

- 成功的和平进程应该得到有效的信息战略的配合。有效的信息战略有助于传递可信、易懂的信息,使公众理解和平进程的目标;有效的信息战略还可以引导公众的期望,使公众正确对待和平进程的进展以及他们可能获得的红利。

3.2.1 业务活动

为取得上述成果,特派团可以开展以下业务活动:

- 建立谈判机制;
- 与东道国、地区和国际利益攸关方进行接洽;
- 部署政治事务官员、观察员、联络官;
- 制定公共信息战略;

- 制定建立信任措施；
- 建立协议遵守情况和违反情况的评价机制。

3.2.2 衡量标准

短期标准

- 停火协议或和平协议已经签署；
- 谈判机制已经建立；
- 已经开始联合实施建立信任措施；
- 公共信息战略计划已经制定并实施；
- 已经建立对协议遵守情况的评估机制；
- 国际和地区行为体支持和平进程；

中期标准

● 争端解决机制已得到应用，针对平民和公共机构的暴力事件正在减少；

- 各派已加入建设性对话，并开始彼此沟通；
- 民众感到自己是和平进程的主人，这一点得到了各种民意测评的证实；

● 普通大众、有关派别和精英人士感到他们的期望正在得到满足；

● 暴力事件的数量正在减少，严重程度正在降低，该国政府机构可以在一定程度上对其进行管控；

- 东道国政府能够在全国范围拓展其权威。

长期标准

- 使用政治暴力的现象已经消失；
- 政府机构开始处置社会不公平事件；
- 政府机构能够根据法治要求正常运作；
- 和平协议得以贯彻执行。

3.2.3 职责与协调

特派团在和平进程中的作用和职责需要得到清楚的表述和广泛的传达。在特派团内部，特派团团长负责处理和平进程中的所有政治问题。特派团团长和领导班子的其他相关成员应当在联合国秘书长和维和部的指导和密切配合下经常参与政治进程，并与政治事务部以及和平协议的推动人和保证人进行磋商。非常重要的一点是，在支持政治进程的过程中，高级军警指挥员应该在联合国秘书长特别代表的指导下开展工作。因此，政治、军事和警务部门之间的密切协调至关重要，这不仅表现在争议解决机制的建立与应用方面。因此，特派团应当与联合国相关机构（如联合国开发计划署和世界银行等国际机构）协调建设和平活动。

3.2.4 资源

特派团应将足够的资源用于支持使命任务的完成，包括能够从事敏感问题谈判的专家以及对协议遵守情况进行评估的专业人员。特派团领导班子可以考虑向政治事务部的调解支援处（MSU）求助，以增强其从事和配合谈判的实力。调解支援处可为特派团领导及其团队提供培训，也可以通过其自身或者合作伙伴的工作加强东道国的争议处理能力。政治进程要想获得长期成功和维持正常运作，还要依靠各捐

助者提供财政和物质援助。

3.2.5 挑战与风险

- 不是所有派别都对和平进程表示同意；
- 一个或多个主要派别缺乏政治意愿或收回同意承诺；
- 联合国在和平进程中的作用得不到民众理解；
- 东道国在和平进程中缺乏自主性；
- 既得利益发生冲突；
- 资源不够充足；
- 捐助者出现捐助疲劳；
- 国际社会缺乏政治意愿、不愿参与或者态度前后不一；
- 地区事态或地区不稳定因素发生外溢，对和平进程造成负面影响；
- 东道国政府的国家机构能力有限；
- 部分民众感觉被和平进程排挤在外；
- 包括前交战方在内的民众期望未能得到及时满足；
- 和平进程对冲突的根源问题解决得不够彻底。

3.2.6 几点思考

和平协议画出了国家重返和平和恢复活力的长期路线图，但和平协议通常只是进行改革和实现现代化的宣言，对政治机器的细节则比较模糊。以下平衡应当予以考虑：

- 平衡短期需要和长期需要。提供安全和基本服务的短期要求，通常优先于长期发展与政府治理问题。特派团与东道国政府的初期接

触主要是以负责提供服务的行业性机构为重点。然而，为确保施政的有效性和可持续性，其它职能性行政机构（如财政部、计划部、贸易部等）以及立法机构也同样应该成为特派团关注的重点。为了给一个负责任和有代表性的政府打下良好基础，公众参与的通道应该尽早打开。和平进程需要平衡这些需求。对于当前谈判的内容特派团应了然于胸，因为这关系到特派团的行动构想。

- 在培养合法性的同时处理当前的迫切需要。特派团应在满足迫切需要与加强政治机构的合法性之间求得平衡。应想方设法将公共机构与官员纳入重建计划、预算与决策之中，这一点很重要，因为这样公民就会觉得政府能够满足公民及其国家的要求。但是，政府的能力可能很弱，或是高级官员可能对政治权力和政治身份更感兴趣，而对有效履行服务职能则不够关心。特派团需要在满足当地政府紧迫需要的同时，确保其合作伙伴发展其正当的能力。

- 在具体与模糊中间把握平衡，以避免发生争端。另一个需要把握的问题是，在关键条款的具体与模糊之间求得平衡。规定做得具体可能产生争议，而做得模糊则可以使和平进程与谈判逐步成熟。力争具体可能导致政治角色及其支持者坚守其立场，而这可能拖延协议的执行，甚至重新引发暴力事件。另一方面，如果缺乏能使政治角色和平解决模糊和分歧的政治架构和程序，那么含糊不清的条款将为未来的治理埋下祸根。当然，如果关注点不是政治立场，而是利益分配，那么具体化的规定可能不是什么问题，因为这样可以避免今后产生混乱或争议。

3.3 成果二：全国和解获得动力

冲突结束后，全国和解是重中之重。由特派团支持的政治进程必须为此创造足够的空间和机会。虽然维和特派团可以发挥关键性领导作用，引导各方解决刚刚结束的冲突，但归根到底，东道国的领导人及其人民必须具有和解的愿望。在冲突向发展的过渡过程中，国内政治机构重新控制国家是一个重要的阶段。但如果没有长期和解过程的配合，那么问题就会很快再次出现。至关重要的是，特派团领导班子以高度的政治敏锐性保持对全国和解工作的参与，掌握各方对和解工作的态度、监督和解工作取得的进展、指导和解工作向前推进。特派团的最终任务是协助巩固政府机构（而不是某个团体或政党）的合法性。这就要求特派团在处理与东道国不断变化的关系时具有敏感性。

3.3.1 业务活动

为了取得上述成果，特派团可以开展以下活动：

- 帮助创造一个没有冲突和社会动乱的安全环境；
- 与东道国政府领导人接触，以促进全国对话与和解；
- 通过传统的社会机制或民主代表，在整个和解过程中保持与民众的接触；
- 确保民众在新的政治格局中具有安全感，不再生活在恐惧当中。

3.3.2 衡量标准

短期标准

- 相关团体间的协议（例如分权协议、和平协定、特赦协议等）

已经签署，且有公信力和长效性；

- 参与和解进程的合法且有公信力的人士已经确定；
- 对和解进程主持者的培训计划（包括法律、冲突解决或谈判技巧的培训）已经开始实施；
- 关于起草新宪法的广泛讨论正在进行；
- 有证据表明民众的安全感不断增强。

中期标准

- 捐助者之间已达成一致，以避免政策或工作的互相重叠和矛盾；
- 当地法律已经得到修改，以便为改革的成功进行做准备；
- 旨在促进和解进程的宣传和教育计划已经启动并有效运行。

长期标准

- 国内政治机构强健有力，足以对和解进程的成效和结果实施掌控（例如原前战斗人员的安置，对罪犯的刑事审判、宽大和赦免）；
- 东道国和国际社会的政策与行动已经与长期发展规划更好地融为一体。

3.3.3 职责与协调

特派团为东道国创造全国和解的安全环境提供支援。此外，特派团团长可以发出持续的政治呼吁，以巩固和解进程，推动各党派以及民众走向和解，但必须清醒地认识到民众对和解的接受程度。同时，他/她还负责协调国际社会在全国和解方面的工作，特别是与联合国系统（如联合国开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处及其它

部门)的相关工作,促使其共同为和解工作付出努力。特派团团长应当意识到其中的程序性问题。

3.3.4 资源

在全国和解方面,特派团可以发挥国际社会协调员的作用。特派团领导班子不仅应当尽最大努力调动捐助者的兴趣,还应积极支持脆弱的全国和解进程。在这方面,向捐助者宣传和推荐具体的受助项目是支持这一进程的方式之一。另一种方式是建立由特派团团长支配的、旨在促进政治支持和全国和解的特别基金,并创造性地邀请关键捐助者向该基金注资。过去有几项维和行动曾经采取过这种做法。如果采取这种做法,特派团团长必须对捐助者负责,向其说明资金的分配情况,以及资金是如何促进和平进程实现政治目标的。

3.3.5 挑战与风险

全国和解是一项长期工作,需要耐心和灵活性,维和行动只能帮助开启和支援和解进程。由于派别之间的分歧,和解过程往往出现停滞或反复。由于任期有限,特派团的前景肯定不很深远,尽管如此,特派团必须具有长远的眼光,制定长远的计划,以便在特派团撤离后将特派团的政治职能和对全国和解的支持工作移交给另一个实体,同时又不会忽略东道国自主的原则。特派团可能遇到的挑战与风险如下:

- 全国和解进程不一定使政治格局达到最大限度的公正。实际上,特派团必须对和解进程进行不断的管理,并做出准确的判断。政治稳定有时必须与公平正义相平衡,但和平与正义之间的平衡不是容

易做到的，必须缜密处置；

- 如果可能的话，应该在采取具体措施之前协商解决原有司法机构的具体作用问题，以免使正在进行的司法调查和程序受到影响；

- 与司法机构的关系如果协调不好，可能导致起诉工作不及时，或者地方和解进程无法进行；

- 非正规司法程序的作用应得到理解，特别是在正规的司法进程尚不完备或无法有效发挥作用时；

- 在和解进程中，种族、宗教、性别、语言以及地区等因素必须仔细权衡；

- 和解工作可能埋下仇恨种子或者重新引发紧张局势。与此同时，大赦可能使个人逃脱应负的责任。冲突派别试图为战争罪、违反国际人道主义法的行为以及反人类罪实行大赦，而联合国不能容忍此类大赦。

- 全国和平进程产生的结果可能是民主人士和非民主人士共同参政，从而给政治文化造成不良影响，对政治稳定构成挑战；

- 公民与政党（例如受狭隘利益驱使的政党）间缺乏建设性的关系，可能破坏全国和解进程；

- 为了满足及时退出战略的要求，全国和解工作尚未开始，特派团就提前撤离。

3.3.6 几点思考

- 要和平还是要正义。应处理好以下矛盾：一面是正式开始和

解进程，另一面还没有实现和解就立即让东道国自主。如果和解进程仓促进行，那么就将在短期内引发和平与公正之间的矛盾。因为正义不仅是尊重受害人、惩罚犯罪者，还要树立民众对政府机构的信任，重建支离破碎的社会机构；

- 正确处理国际规范和国际人权标准与当地习俗和需求之间的关系。在这一问题上，特派团应该做出决定，是否应该让国际人士还是让当地人士担任过渡性司法机构的法官。特派团领导班子可能还需要考虑这样的情况：当地机构坚持用当地习俗来处理问题，但长期不能取得进展。

- 在支持东道国自主的同时坚持国际主张。国际伙伴和捐助者与东道国伙伴之间不可避免地会产生矛盾，前者会敦促各方实现全国和解，后者则强调全国和解应该放慢脚步、循序渐进。

3.4 成果三：举行和平且有公信力的选举

许多刚刚结束冲突的国家在举行首次选举之前是由过渡性政治安排管理的。国家政权通常通过指定而不是选举产生，其权力来源于冲突各方签署的、由第三方调解的协议。这种政权并不能完全代表民意或者获得民众认可。¹⁸ 因此，举行和平具有公信力的选举，并建立稳定的选举机构是实现政治过渡的关键内容，也是促进和保护人权的重要方面。正因为如此，选举往往是政治解决方案必不可少的核心内容，也是衡量和平进程的重要标准。在举行选举的同时还要采取其它一系列活动，例如巩固政党、发展当地民主、促进媒体自由、提升底

¹⁸ “秘书长关于在冲突后立即开始建设和平的报告”（Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict），2009年6月11日，（A/63/881-S/2009/304）。

层民众社会地位和使公民社会更具活力等。

在和平中举行选举是冲突国家向复兴和长期稳定过渡的重要事件，但这仅是和平进程中的一个环节，不能因为已经举行了选举就自动将维和特派团撤出。随着形势的逐渐紧张，特派团需要在选举前后的一段时期内开展一系列的活动。此外，大多数多方位行动都负有为投票的准备与实施工作提供一系列积极支持的使命。

在制定支援计划过程中，特派团领导班子应当把注意和监督各利益攸关方是否遵守各种政治协议作为首要工作，因为这些政治协议是举行全国选举的基础。如果他们不遵守这些协议，那么选举就有可能失败。除付出政治努力外，特派团军警部门还应制定与总体选举计划相适应的安全计划。另外，特派团必须确保国际社会在政治、资金和后勤方面对选举保障工作提供支持。

3.4.1 业务活动

为取得上述成果，特派团可以开展以下业务活动：

- 就选举制度的形式提出建议；
- 为选举的成功举行创造安全条件，包括实施扫雷工作；
- 支持选民登记工作；
- 为制定争端解决机制提供技术援助，例如法律咨询、选举工作人员培训等；
- 开展针对选举的公共信息活动；
- 处理和化解“破坏分子”对政治和选举进程构成的威胁；
- 与联合国其它机构合作，制定选举援助计划；

- 在选举过程中提供安全和后勤保障，包括选举物资的运输和保护；

- 为选举的国内、国际监督制定计划；

- 为政府组建提供政治和技术保障。

3.4.2 衡量标准

短期标准

- 举行和平且有公信力的选举的立法准备已经完成；

- 全国选举委员会和其它相关机构已经建立并开始运行；

- 有效的选举争端解决机制已经建立；

- 政治党派已组建并接受了有关指导，自由的媒体、安全的选举环境等条件已经具备；

- 选区地图绘制和选民登记工作已经开始；

- 选民教育计划已经制定，以确保包括少数民族和边缘化群体在内的男女选民的共同参与；

- 为受破坏分子威胁的脆弱和关键地区提供安全的计划已经制定；

- 已就举行选举的资金、后勤和安全保障达成一致；

- 捐助者参与和实际支持已经得到确认。

中期标准

- 选民登记数据库已经建立；

- 已与国内和国际观察员、媒体、政党及民间组织开展合作；

- 旨在引导选民和其他利益攸关方的公共信息战略已经实施；

- 境外投票安排（如有必要）已经就绪；
- 安全保障（包括对关键的选举设施和投票点进行巡逻和保卫）

已经提供；

- 已在可信且和平的环境中举行透明的举行。

长期标准

- 当选者被多数民众认为具有代表性；
- 已经制定了过渡性机制，以便将选举支援由维和特派团移交给联合国开发计划署，并在更远的将来不依赖国际支援而举行选举。

3.4.3 职责与协调

根据其负有的使命，特派团在帮助组织选举的过程中发挥着重要作用，它既可以向东道国政府机构提供国际专业人员，又可以将后勤和安全资产交给东道国当局处理。但是，就能力建设和成本效益而言，这会造成两难局面，因为准备的时间越短，给特派团带来的压力就越大，比如选举物资的分发。特派团从一开始就需要谨慎地处理好以下两者关系，既要提供支援，也要大力提高东道国的能力，鼓励可持续性，提倡少花钱多办事。此外，特派团应在协调对选举的捐助和国际支援方面发挥领导作用，并寻求将捐助者和国际社会的支持纳入安理会的授权（假如还没有纳入的话）。为了确保选举工作获得连贯的支持，这样做是必要的，因为从根本上说，选举是一项复杂的后勤与安全活动，需要各方形成合力。

在开展与选举有关的活动时，特派团必须与政治事务部选举援助司保持密切联系。选举援助司负责为选举援助协调员（目前为负责政

治事务的联合国副秘书长) 提供支援。选举援助协调员负责确保联合国整个系统所提供的选举援助协调一致。

在特派团内部, 选举援助工作通常归选举部门领导, 该部门应该密切配合并协调其他各部门(包括军事、警察、政务和民事、公共信息和人权等) 以及联合国相关机构的活动。考虑到选举所具有的政治重要性和敏感性, 特派团的领导人, 尤其是特派团团长, 应当积极参与整个选举过程。

3.4.4 资源

维和行动通常掌握着非常重要的资源, 因而可以为全国选举委员会提供重要帮助, 包括为选举物资的运输和存放提供后勤支援等。更为重要的是, 凭借其军警方面的能力, 特派团可以为选举创造一个安全稳定的环境。不管付出什么样的努力, 应当将最大的注意力投入到东道国的能力建设当中, 鼓励可持续性, 提倡少花钱多办事。

3.4.5 挑战与风险

- 选择最适合的选举制度, 它应该是可持续的, 并且是东道国自主的;
- 安全事件和暴力事件破坏选举进程的稳定;
- 缺乏举行有公信力选举的政治意愿或能力;
- 缺少或者中途撤出相应的资金、后勤或制度支持;
- 主要政党、派别或团体不参加选举或抵制选举;
- 未能处理选举欺诈行为, 从而导致国内和国际社会拒绝承认选举结果;

- 在刚刚结束的冲突中可能扮演了负面角色的政治人物，在选举中获胜并重新上台。如果选举是在冲突一结束就进行的，这种可能性特别大；

- 无意中在国内创造出了一个更具破坏性和政治分歧的环境，损害了国家和解的进程。

3.4.6 几点思考

- 尽快组织选举，还是精心组织选举。选举可能需要在冲突一结束就举行，以显示正在取得政治进展，但是，选举举行得太早可能削弱举行和平且有公信力的选举的可能性。因此制定选举时间表的工作应当更加慎重。

- 正确处理广泛参与与有选择地排除和劝“破坏分子者”退选的关系。对于这项工作应当保持慎重，因为这项工作处理不好将严重影响选举进程的公信力和接受程度，进而会长期影响到该国的政治和民主进程的包容性。

- 正确处理选举效率与东道国自主的关系。特派团始终有必要权衡以下两者的关系：一方面要提供国际援助，鼓励及时、高效、和平地举行选举；另一方面宁可冒赶不上进度和选举技术质量低的风险也必须让东道国当局发挥先导作用。能力建设、可持续发展和少花钱多办事的原则是任何选举支援工作的核心内容，即使选举进程不够顺利，也不应当让国际社会过多介入。

3.5 成果四：国家权威和合法机构得到加强

在冲突后的过渡阶段，国家权威必须得到加强，以便有效、负责、

透明地向公民提供公共服务。公民通过参加选举以及服从政府的管理表达对政府的信任。作为回报，政府机构应当做到能干、合法、负责，并维护秩序，确保公共安全。至关重要的是，国家机构应该通过长远的发展阶段做到可持续发展，只有这样，一个国家才不会因为政府机构薄弱和管理不善而失去民众信任。

通过军事手段、执法活动以及民事援助帮助一国政府扩大权威已经成为联合国维和行动的核心职能。如今的大型多方位维和行动经常使用（至少是投送）军事力量，这不仅是为了抵御破坏分子的直接攻击，也是扩大和确保政府在冲突地区的权威这一战略的组成部分。¹⁹当然，特派团所从事的一系列其他活动也为国际权威的拓展和巩固做出贡献，这些活动包括支持加强法治、支持改善公共管理、支持安全领域改革以及促进人权。（参阅第五章“尊重人权，加强法治”）

3.5.1 业务活动

为了取得上述成果，特派团可以开展以下业务活动：

- 帮助创造安全环境，包括在冲突地区；
- 帮助公众就政治机构的作用达成普遍共识；
- 协助建立有明确使命的监察职能；
- 支持重建负责任的公共管理机构，尤其是在自然资源、土地、财产权和其它潜在冲突根源的管理领域；
- 帮助建立一种旨在加强国家主权的自由公开的政治文化；
- 帮助建设国家的税收能力；

¹⁹ 国际合作中心，“基于卜拉希米报告：战略不确定时期的维和行动”（Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty），2009年4月。

- 推动东道国就政治机构和内阁治理的性质以及政治机构和内阁的法律使命进行广泛对话。

3.5.2 衡量标准

短期标准

- 已就相关法律、问责机制和公共机构职责等问题达成一致；
- 制度性程序已开始运转——必要时，有外部员工向当地员工提供职业培训和能力建设；
- 产生透明度、扩大信任感的公共信息机制已经建立并妥善管理。

中期标准

- 和平民主进程（选举、决策、立法和执法、提供服务等）已经生根开花；
- 捐助界已就其在冲突后及建设和平过程中的职责协调问题与物质援助协调问题达成一致；
- 双边或多边伙伴机构已采取最佳做法，以便吸取教训，避免再犯同样错误；
- 已经通过正式活动或大众媒体开展公民教育活动；
- 能力建设战略的开始阶段已经实施，以确保政府结构、公共管理机构以及优胜劣汰的职业官僚机构的持久性；
- 恢复了对自然资源的妥善管理；
- 过渡机构的作用已经明确；
- 建立了包括税收制度在内的透明的预算程序；

- 军队拥有的经济和商业组织和公司已经减少；
- 已推动东道国就政治机构的性质进行广泛对话。

长期标准

- 已就允许传统机构与正规机构同时运转做出安排；
- 监察机构办事透明，能力得到加强；
- 东道国和国际社会的政策与行动已经与长期发展框架更好地融为一体；
- 民间机构已经能够发挥有意义的监督作用，司法及政府所有其他机构各司其职，并能接受质疑；
- 东道国建设了强大的能力，能够确保职业官僚机构在冲突后第一届政府届满后继续为国效力；
- 食品、居住用品等主要商品市场开始兴起；
- 政府已经建立了连贯的财政政策；
- 工会和行业协会开始涌现；
- 国家决策机构得到充分发展和有效整合。

3.5.3 职责与协调

特派团应当通过其法治与人权部门，支持联合国开发计划署和世界银行等机构的工作，帮助东道国当局扩大其权威。协调职能可能会因为各领域的专业要求不同而有所不同。特派团应当通过对政治进程的支持，以及遍布全国各地的政务工作人员和民政事务工作人员网络，来使该项工作更具价值。

3.5.4 挑战与风险

- 如果人道主义问题更为迫切，有关机构的工作可能不会被当作重点，从而使这些机构的力量遭到削弱；

- 与新生的官僚机构相比，传统的和/或过渡性机构可能更完备、更受信任；

- 和平进程进展到这一阶段，捐助疲劳成为真正的风险。捐助者的存在主要是为了支持大多数有形的、有积极政治意义的阶段，这些阶段通常出现在和平进程的早期。

3.5.5 几点思考

- 在促进国际标准的同时尊重当地文化。传统机构的力量和合理性可能会比国际标准更可靠、更具适应性。但是，传统的制度并不总是尊重国家所签署的国际标准，并有可能与国际机构的使命格格不入。

- 正确处理短期、易实现目标与长期、可持续目标之间的关系。为了赢得公众的支持，维和行动需要开展公共信息活动。为此，维和行动需要开展一系列见效快、宣传效果好的活动。然而，改革虽然艰难，官僚机构的发展虽不那么显赫，但可能更有利于持续和平。

3.6 成果五：恢复活力的公民社会和独立媒体得到支持

公民社会指的是一种社会形态，在这种社会形态下，社会成员依据共同的利益、共同的目标和共同的价值观，采取非强制的集体行动。从理论上讲，公民社会的制度形式有别于国家、家庭和市场，但从实践角度来说，国家、公民社会、家庭和市场之间的界限又很复杂、模糊，并可通过协商确定。公民社会通常具有多重空间、多种角色、多

种形态，正规程度、自治程序和权力大小不尽相同。公民社会通常包括这样一些组织：注册慈善团体、非政府发展组织、社区团体、妇女组织、宗教组织、职业协会、工会、自助组织、社会运动、商业协会、联合体和游说团体等。²⁰

与支持全国和解一样，支持公民社会和自由媒体也应被视为长期和平进程中的一个重要参考指标。特派团可以开展各种旨在鼓励和支持公民社会和自由媒体的活动，（从政治方面）推动东道国当局为公民社会和自由媒体的繁荣创造自我发展的环境，但至关重要的是从长远的角度来提供这种支持。

3.6.1 业务活动

为取得上述成果，特派团可以开展以下业务活动：

- 对公民社会组织的现状与需求进行评估；
- 与已有和新生的公民社会团体和组织进行接触，并鼓励其开展活动；
- 鼓励和支持当地媒体的专业人士，包括通过记者培训等活动；
- 支持媒体创立自我管理机制；
- 协调捐助界的援助活动。

3.6.2 衡量标准

短期标准

- 成立独立媒体委员会的进程已经开始；
- 已经与当地社区、公民社会和传播媒体的现有成员进行接触。

²⁰ 这是伦敦经济学院对公民社会的定义，参见网址：
http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm。

中期标准

- 捐助界已就如何避免工作重点和活动的重复达成了一致；
- 双边和多边伙伴机构已经采取最佳做法；
- 保障言论自由和信息获取自由的法律框架已经存在；
- 培训媒体专业人士的能力已经具备，可以解决受训专业人士缺乏的问题；
- 监督机制和数据库已经建立，可以对东道国角色和国际角色支持自由和独立媒体的方式进行评估。

长期标准

- 公民社会和政府之间具有良好的合作氛围，各自都明白对方应承担的责任，并已建立了适当的制衡机制；
- 东道国与国际社会的政策与行动已经与包括公民社会组织在内的长期发展规划更好地融为一体；
- 公民社会组织具备动员能力，而不必担心政府部门的干预和施压；
- 公民社会组织已经能够有效参与政治进程；
- 平面媒体和电子媒体均在法律范围之内建立起自我管理机制，并有效运作；
- 独立媒体委员会已经开始有效运转。

3.6.3 职责与协调

虽然联合国开发计划署和联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）等联合国其它机构在支持公民社会方面发挥重要作用，但

维和特派团通常负有强有力的政治使命，在全国和解以及公民社会参与和平进程等方面与公民社会进行合作。通过民事、政务、公共信息、人权、法制、妇女与儿童保护等部门，特派团可以在支持公民社会的发展方面发挥至关重要的作用，在一定程度上，特派团也可以使公民社会在冲突结束后得到复苏。特派团也许有必要建立监督机制和数据库，以便对联合国系统的每一位成员及其他捐助者加强公民社会的方式进行评估。为保障媒体的自由与独立，特派团可以通过开设电台、广播自由独立的新闻这一方式，或者通过对当地记者的培训，来达到能力建设的目的。

3.6.4 挑战与风险

- 加强或重建公民社会是一个长期过程。维和行动最多只能在初始阶段提供支持。应对这一挑战必须采取谦逊的态度，尊重当地人的知识，避免出现国际社会和捐助者的傲慢态度。

- 两极分化的社会可能对有效公民社会架构的兴起产生消极影响；

- 恐吓威胁（无论是真实的还是自我感知的），都会影响公民社会成员和媒体人员的工作自由和热情。

3.6.5 几点思考

- 在支持公民社会的同时允许它自强自立。如果在支持公民社会发展问题上具有长远的眼光，人们就应该自然而然地认为，大多数强健的组织都必须学会摆脱国际支持，只有这样才能培养自己的能力。

- 在促进言论自由的同时对加强对负面报道和可恶媒体的审

查。冲突结束后的环境具有政治敏感性。如果有人对正在形成的政治制度不满，并且决定以行动表示反对，那么，破坏政治进程的机会是很多的。如果对媒体自由与媒体行为放任不管，媒体也可能在政治进程中扮演教唆犯和破坏者的角色。对此，特派团要仔细衡量，密切监督。

第四章 创造安全稳定的环境

4.1 什么是安全稳定的环境？

安全稳定的环境具备的主要特点，是没有大规模敌对行为，没有暴力，也没有地雷和战争遗留爆炸物（ERW）带来的长久威胁，平民可以在相对安全的条件下进行日常活动。在安全稳定的环境中，社会治安达到合理水平；国家拥有暴力手段的合法垄断权；公民享有人身安全和行动自由；而且国家的边境得到保护，不会遭受外国军队或武装组织入侵或渗透。在东道国能够维护国内安全、捍卫本国边境之前，维和行动一般在创造安全稳定的环境方面发挥着关键作用。

4.1.1 成功的先决条件

以下是取得成功需要具备的最起码先决条件：

- 达成一项作为和平进程基础的协议，协议内容包括对冲突的持续解决；
- 安理会通过一项可行的、能够保证使命得以完成的决议并且授权部署维和特派团；
- 主要冲突方都保证参加和平进程；
- 国际和地区伙伴支持和平进程；
- 出兵国和出警国恪守其出兵（警）承诺；
- 捐助者同意为和平进程提供足够的资源；
- 东道国国家权力机构能够提高处理安全和稳定事务的能力。

4.1.2 衡量标准

以下基本标准是创造和平稳定环境的关键：

- 大规模武装冲突已经结束，交战各方已被隔离并受到监督，停火协议或和平协议开始实施，破坏和平的暴力分子已得到控制，地雷和战争遗留爆炸物带来的直接影响已得到处理；

- 社会秩序得到维持，法律得到尊重与执行，犯罪和政治暴力已经降低到最低程度，犯罪分子受到追捕和审判；

- 国家安全部门依法行使职责并得到公众的信任，主要非法武装组织已经查明并解除武装；

- 没有人担心人身安全受到威胁；流离失所者能够平安返回家乡；关键的基础设施和重要的历史文化场所得得到保护；

- 社会各界都能够在全国或跨境自由流动，边境安全基本得到保证，能够抵御武装组织的入侵或渗透。

4.1.3 成果

要实现上述目标，特派团的活动必须取得以下成果：

- 交战各方已被隔离并停止交火；
- 平民得到保护；
- 行动自由得到恢复；
- 社会治安得到恢复；
- 弃武、复员与安置计划已经执行；
- 军队实现职业化；
- 领土完整得到恢复。

4.2 成果一：交战各方已被隔离并停止交火

隔离交战方部队虽非在所有情况下都适用，但它能够缓和紧张态势，使和平进程的谈判、合作和实施顺利进行。对交战各方的隔离需要划定明确的控制区，这样就能将各方隔离开来，使维和部队能够监督其行动。这种做法有助于减少平民遭受的苦难，控制武装力量，增强人们对和平进程的信心。将作战人员隔离之后，应该观察和监督停火情况。建立控制区以及防止大规模交火的发生，能够展示维和特派团的权威和实力，增加可信度，这样可以给今后的行动和各方的服从定下调子。在东道国政府能够提供安全保护之前，维和部队在确保安全方面的作用至关重要。

隔离的方式有很多，包括缓冲区（如在国家间冲突中）、中立区或无人区（如在作战人员和平民混杂在一起的内战中）等。采取什么形式的隔离，要根据冲突的性质决定。此类地区的边界和进入点应该征得各方同意，在地图或正式记录中明确标识。在任何情况下，结束武装冲突、实现长期和平需要的是诉诸政治方式，而不是军事手段。

4.2.1 业务活动

为了取得上述成果，特派团可以开展以下业务活动：

- 向隔离区部署部队；
- 建立能够应对暴力事件的应急反应机制；
- 联合采取建立信任措施和建立安全措施，监督停火协议或其他军事协议的遵守情况，通过派遣联络官或成立联合委员会加强双方协调；

- 建立以下方面的控制措施：

- 部队隔离；
- 武器和弹药；
- 装备；
- 人员流动；
- 开展排雷活动，帮助人民恢复正常生活；清理爆炸物，防止其落入破坏分子之手；
- 制定公共信息战略；
- 建立监督和报告机制；
- 支持弃武、复员与安置计划（DDR）以及安全领域改革（SSR）。

4.2.2 衡量标准

短期标准

- 维和部队部署到位并根据授权开展行动；
- 落实安全安排的机制已经建立并开始运作；
- 公共信息战略已经制定并开始实施；
- 控制措施已经到位；
- 监督机制已经到位并运作；
- 弃武、复员与安置计划已经制定并开始实施；
- 安全领域改革已经开始；
- 重点扫雷任务已经完成。

中期标准

- 弃武、复员与安置计划及安全领域改革计划持续实施；
- 所有派别已经隔离，并遵守控制措施；

- 已按照相关协议以及弃武、复员与安置计划，对指定的武器进行控制；

- 所有派别都遵守和平协议规定的安全措施；
- 前交战派别战斗人员参与的暴力事件明显减少；

长期标准

- 所有派别都已整合，并加入了政府重组进程；
- 所有派别不再通过暴力方式解决旧怨或谋求政治权力；
- 安全形势有利于流离失所者和难民返回家乡；
- 弃武、复员与安置以及安全领域改革计划的最后阶段已经实施。

4.2.3 职责与协调

隔离交战各方需要特派团团长做出很大努力，确保交战各方参与和平进程。特派团军事部门首长有责任根据特派团的使命，监督遵守安全措施的情况。如果维和特派团是从其他部队接管此项职责，特派团领导层（尤其是特别代表和部队司令）必须确保在交接过程中，与联合国维和行动部、战地保障部和此前负责的部队领导层密切协作。为做好与各方的协调，必须建立一个联合机制。

4.2.4 资源

及时部署维和特派团的军警人员需要大量资源，需要有足够的能力和正确的指导。如果在协议中没有明确规定资金的来源，或者资金不是通过维和特派团提供的，则特派团需要物色捐助者，以便为建立合适的控制措施提供资金。不管是从出兵（警）国获得，还是从其他

资源获得，特派团最好还应该具备监督协议执行情况的适当能力。为支持弃武、复员与安置以及安全领域改革计划，特派团还必须招募一些相关领域的专家。

4.2.5 挑战与风险

- 相关协议的内容没有得到完全遵守；
- 零散叛逃武装人员或破坏分子继续进行战斗；
- 维和部队被迫卷入超出其能力和授权的战斗；
- 冲突蔓延到维和特派团任务区以外的区域；
- 地区角色暗中破坏和平进程；
- 因为明显支持或被认为支持一方、反对另一方，特派团的中立地位受到损害；
- 和平进程或和平协议失败，战火重燃；
- 由于维和部队能力、素质和训练水平有限，不能完成其维和使命。

4.2.6 几点思考

● 特派团的立场。在某些情况下，隔离交战各方可能需要使用武力，尤其是在破坏分子仍然横行或者“有罪不罚”的传统盛行的情况下。果断的行动虽然能够赢得信任，而过度使用武力则会危害特派团的合法性、使某些组织被疏远或使破坏分子能够召集民众反对干预。设法保持这样的一种平衡非常重要，这可能需要联合国警察部门通过部署成建制警察分队（FPU）的方式介入，因为警察在使用杀伤性和低杀伤性武力应对非军事威胁方面更加专业。因为在这个阶段和

平民还非常脆弱，必须认真考虑所有行动的影响以及重燃战火的危险。正如特派团需要一系列杀伤性和低杀伤性武器一样，理解并遵守中立和同意原则也至关重要。

- 地区部署和重点防御。特派团是集中力量进行重点防御，还是为大面积地区提供安全保护，必须准确判断，保持平衡。否则要么部队部署的过于分散效果不佳，或者相反，只集中在少数重要区域而使该国部分地区没有得到保护。

4.3 成果二：平民得到保护

在现在的冲突中，伤亡人员大多数是平民。公民与政府达成的社会契约的核心要素就是，政府必须保证公民的人身与财产安全，并维护法律与秩序。国家依靠其对使用武力的合法垄断，在其境内提供安全保护并保护边境免受侵略，这是国家主权的重要特征。在失败国家或者脆弱国家，安全问题包括：武装冲突和内部动荡；犯罪和暴力；警察和军队的掠夺；以及缺乏正义。没有安全、法律和秩序，就无法履行其他基本的政府职能。

很多当代维和行动都被赋予保护平民的职责，其中包括保护平民免受人身侵害。平民已经越来越多地成为武装冲突中的直接目标，其中最容易受到伤害的就是难民、流离失所者、少数民族、老人、妇女和儿童。为了避免平民受苦受难，保护人权，在当地民众、周边国家和广义上的国际社会眼里加强对和平的信心，对这些群体提供保护就显得更加重要。特派团对平民的保护活动必须纳入健全的政治框架，并且不仅仅是保护人身安全。这就需要动员特派团内部的很多部门以

及外部伙伴，对冲突进行全面治理。

1999年，安理会在联合国驻塞拉利昂特派团（UNAMSIL）的授权中第一次规定“向面临迫在眉睫的人身安全威胁的平民提供保护”。从此以后，大多数当代多方位维和行动都包含“在能力和部署区域的范围内”保护平民的条款，这成为一个标准。协助东道国和国际社会结束有罪不罚的现象，为流离失所者返乡创造有利条件是联合国维和行动既有的保护责任，保护平民人身安全则是维和特派团新增的使命。但是，保护平民免受人身侵害的规定有不同的解释，在大多数情况下，无论是安理会内部、维和行动特派团还是出兵国，对这些条款的确切范围和性质的理解有很大差别。此外，特派团保护平民的能力和资源都很难满足国际社会和当地民众的期望。²¹

4.3.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下活动：

- 甄别弱势群体，包括妇女、儿童、少数民族和流离失所者；
- 根据要求设立和管理安全区；
- 在形势可能出现动荡的关键区域保持存在；
- 建立应对危机的快速反应能力；
- 制定公共信息战略；
- 为流离失所者和难民遣返活动提供保护和援助(参见第6章)；
- 建立与当地民众的交流机制，了解其安全保护需求；
- 建立军方、警察和民事人员组成的联合保护小组；

²¹ 参见：威廉·J·德奇（William J Durch）和阿利森·C·吉芬（Alison C Giffen）：《加强多方位和平行动中平民保护面临的挑战》（Challenges of Strengthening the Protection of Civilians in Multinational Peace Operations），“挑战论坛”背景文件草案，2010年4月。

- 协助和保护平民的自由流动；
- 监督和报告侵犯人权的事件；
- 结合特派团的安全领域改革活动，协助和支持东道国政府加强安全保障能力；

- 干预或制止对平民的强制迁移；
- 评估和处理地雷和战争遗留爆炸物影响；
- 建设和加强东道国解决冲突的能力；
- 为提供人道主义援助创造必要的安全条件。

4.3.2 衡量标准

短期标准

- 所有弱势群体已得到甄别；
- 在关键地区已经部署了足够的兵力以防止发生暴力事件；
- 与当地民众的交流机制已经建立；
- 根据要求建立安全区；
- 有效的监督制止或减少了暴力行为；
- 主要道路和危险地区的遗留爆炸物已得到清静，在上述道路或地区的巡逻已经开始；

- 已制定公共信息战略并付诸实施；
- 主要的流离失所者营地已得到保护；
- 安全保护问题已纳入安全领域改革计划以及弃武、复员与安置计划；

- 已制定全面扫雷行动计划；

- 已建立有效的快速反应能力；

中期标准

● 所有事件均得到调查并记录在案，东道国政府对所有事件都采取了适当的行动；

- 事件数量（包括性暴力事件）已经减少；
- 宣传活动已经开始并发挥作用；
- 政府已制定了保护平民的政策；
- 群众能够获得法律援助；
- 政府机构已在着手处理财产问题；
- 人权问题的宣传教育活动已在进行；
- 平民能够在主要道路上安全流动；
- 没有发生强制平民迁移的行为；
- 弱势群体正在获得救助；

长期标准

● 东道国政府有意愿、而且已经具备保护平民的能力；

● 司法和调解工作已在进行；

● 对照平民得到食品、水、住所、教育、公共服务和就业机会的有关标准，确认可持续安全已得到改善。

4.3.3 职责与协调

保护平民的主要责任在于东道国政府。但是，在失败国家或者刚刚结束冲突的国家，政府机构保护平民的能力可能太弱，也可能缺乏保护平民的能力和意愿。在这种情况下，安理会一般会赋予维和特派

团保护平民的使命。保护平民不仅仅是由军警人员向其提供人身安全保护，这方面的工作还应该包括维和特派团其他各部门，如政治事务、人权、公共信息和民政等部门，也应该建立如联合作战中心（JOC）和联合任务分析中心（JMAC）等协调机制。特派团团长和特派团领导班子与东道国政府和主要派别的定期政治会晤，对于预防和停止针对平民的暴力袭击也非常重要。

在冲突或后冲突时期，向平民提供安全保护措施的范围很广，没有哪一个机构能够获得规划和实施这些措施的所有信息和能力。在提供安全问题上，在促进特派团内部各部门合作的同时，特派团领导班子必须与联合国其他相关机构建立有效的协调和联络机制。特派团领导班子必须与人道主义机构密切磋商，共同制定平民保护战略。提供安全保护也应当与政府机构、民间团体和其他平民代表保持协调。

4.3.4 资源

如果安理会赋予的使命要求维和特派团保护平民，特派团必须具备完成这些基本任务所必须的训练和能力。完成此项任务必须具备广泛的资源，其中运输设备（尤其是空运设施）至关重要。此外，特派团需要优质的、成功的信息管理和情报工作，也需要大量的翻译（笔译和口译）以促进文化交流和增进了解。如果特派团面临资源缺口（这是完全可能的），特派团领导班子应当将特派团的需求告知联合国总部和安理会，并指出资源缺口得不到弥补可能产生的不利影响。

平民的基本需求应该首先由政府或通过人道主义行动解决，而且必须得到充分支持（参见第 6 章）。由于问题的长远解决有赖于当地

能力的发展，援助者和联合国实体（如联合国开发计划署）应当筹集足够的资源。

4.3.5 挑战与风险

- 东道国政府和机构无力保护平民，或者更糟糕的情况是，政府机构就是迫害平民的凶手。这种情况下，特派团在支持政府和保护平民的使命之间左右为难。

- 由于当地的复杂情况，对平民的威胁并非来自武装组织，而是来自其他难以识别的平民；

- 维和特派团不具备完成保护平民使命的能力；

- 当地人民的期望超出了特派团保护平民的能力范围；

- 平民过于分散，有些平民处于政府机构和维和特派团力量范围之外；

- 由于安理会的议程过于紧张，特派团难以获得安理会的持续政治支持。

4.3.6 几点思考

- 正确处理短期安全的迫切性与投入更广泛安全改革的关系。保护平民的迫切要求必须与发展东道国政府承担此项职责的努力共同列为首要任务。由于资源有限，在短期和长期需求之间做出平衡可能比较困难。当前的安全需求可能占用安全机构长期改革的资源和能力。速战速决虽能增强可信度，但也可能影响深化安全机构改革的基础。因此必须掌握一个适度的平衡。在战乱之后的社会中，保证人身安全可能是头等大事。保护平民的人身安全是善政的要素之一，影响

着人们对政府合法性的第一印象，因此永远是社会任务中第一位的、最重要的。提供安全者往往自以为是领导，也能得到民众的支持，因为民众将其视为能够保护其人身和财产安全的唯一选择，不管这些政府多么不民主、不负责。

- 正确处理国际社会和东道国对特派团的期望。特派团一经部署，马上就必须处理人们对提供安全和保护平民所抱有的期待。如果对这些预期处理不当，和平进程的合法性和有效性会受到很大影响。为使当地民众对特派团的使命和能力有一个现实的了解，公共信息工作就非常重要。

- 临时部署模式还是长期部署模式。保护平民、监督和观察交战各方，可能需要采取一种混合的部署模式，包括在居民中心和城镇设立临时部署点，或者沿分隔线和安全区部署等。前者在不需要的时候可以进行调整。为了合理地配置资源和人力，特派团应根据实际需要调整资源和力量。临时部署模式更适合开展流动性行动（fluid operations）和清除活动（clearance activities），而长期部署模式则能够更好地支持建设和平活动。

- 正确处理保护联合国人员和保护当地平民的关系。当保护联合国人员（指特派团工作人员和联合国系统的广大人员）和保护当地平民都是优先任务时，特派团可能会陷入一种左右为难的境地。

4.4 成果三：行动自由得到恢复

行动自由是指人和货物能够自由流动，不受身体伤害或破坏，同时限制非法商品流通和其他不稳定因素的扩散。行动自由能够推动经

济增长，促进生活正常化，包括能够上学和去市场，还包括让受到孤立的群体融入社会。

在与东道国政府或当局打交道时，特派团领导班子须就准许前往、限制前往以及禁止前往的地区做出规定。与此相反，冲突各方也会限制维和人员的行动，以借此测试联合国的可信度和容忍度。因此，维和部队必须确保所有人员在任务区范围内的战役和战术机动能力。冲突各方在这一问题上的合作态度，也可体现其是否履行对和平进程和特派团部署的承诺。

4.4.1 业务活动

为了取得上述成果，特派团可以开展以下业务活动：

- 保障特派团自己的行动自由；
- 清理通道并保护其安全；
- 建立空降场和降落区；
- 执行和维持《维和部队地位协定》或《维和特派团地位协定》；
- 限制已经确认的破坏分子和犯罪分子的行动自由；
- 开展扫雷行动；
- 确保人道主义行动的自由，并让受害群体能够得到人道主义援助；
- 开辟备用的流动通道。

4.4.2 衡量标准

短期标准

- 已与东道国政府签署《维和部队地位协定》或《维和特派团

地位协定》；

- 道路与起降场安全得到保证；
- 开辟了备用通道；
- 人道主义物资正在输送；
- 破坏分子及其活动区域已经确认；
- 市区交通网络已向人员和物资流动开放；
- 有选择的扫雷行动已经开始；
- 扫雷行动的重点已经确定，有选择的扫雷行动已经开始。

中期标准

- 强制性人员迁移已经停止；
- 平民在主要道路上的流动不受暴力侵扰；
- 主要战略资源得到保护，并能运抵市场；
- 警方已恢复重点区域的法律和秩序；
- 扫雷行动继续进行；

长期标准

- 政府机构能够确保人员和物资在全国范围内自由流动；
- 已依照国际标准重建海关和边境管理制度；
- 扫雷行动继续进行。

4.4.3 职责与协作

保证本国人民和维和特派团的行动自由是东道国政府的职责。虽然秘书长特别代表也有必要敦促和提醒有关各方遵守其签署的协议，但确保各方真正服从协议还需要维和部队司令和警察总监的共同努力。

力。参与扫雷行动的部门（军方和文职部门）在恢复行动自由方面要发挥很大的作用，联合国难民署（UNHCR）和联合国其他相关机构在涉及难民和流离失所者的流动方面也有很大责任。因此，协调工作和密切的政治介入十分重要。

4.4.4 资源

在什么时间、开展什么活动来保证行动自由，得由特派团根据资源和部署时间表来决定。资源保障得早、部队部署得快将有利于协议的遵守。捐助者需要为扫雷行动提供足够的资源，这样有利于扫除道路和主要地点的地雷。完成此项任务必须配备相应的技术设备。

4.4.5 挑战与风险

- 东道国对《维和部队地位协定》的条款逐渐采取不遵守的政策；
- 东道国不能确保行动自由；
- 缺乏地雷和战争遗留爆炸物的准确情报；
- 和平进程步履维艰，战火重燃；
- 冲突派别或破坏分子限制维和人员的行动或禁止维和人员通行；
- 冲突派别或破坏分子借行动自由问题谋求政治影响；
- 无法保护领土安全，导致境外破坏分子流入；
- 地区行为体不支持。

4.4.6 几点考虑

- 正确处理行动自由和安全之间的关系。必须首先进行人员和资源管制，以便控制各派别和破坏分子，实现安全。管制的程度要视

具体情况而定。为了确保特派团行动的透明性，处理好当地民众的期望，必须将管理措施向当地民众解释清楚。

- 立即实施行动管制还是逐步实施行动管制。两种管制方式都各有利弊。经验表明后者更为可行和有效，但具体采用哪一种管制方式将根据人道主义状况确定。

- 控制东道国资源的流动。在由资源问题引发的冲突中，保护和控制东道国战略资源的流动非常重要。因此，实施行动管制和其他相关的安全任务必须从一开始就置于优先位置。

- 在维护特派团行动自由的同时尊重东道国主权。由于东道国政府维持（或重获）对其领土的控制，对特派团行动的干扰、限制甚至拒绝仍然很有可能发生。因为东道国政府对其领土的主权控制越来越强，《维和部队地位协定》和《维和特派团地位协定》应该具有远见，有适应性。从作战角度来看，享有完全的行动自由对特派团而言很关键，因为对行动的限制可能影响特派团完成任命任务的能力。此外，接受各方施加的限制必然影响特派团的声誉，因为这会给各方这样一个信号：他们可以对特派团进行操纵而不会给自己带来什么后果。

4.5 成果四：公共秩序得到重建

公共秩序良好的特点就是没有严重的犯罪和政治暴力，如绑架、谋杀、暴乱以及对目标群体或个人的胁迫。相反，混乱的公共秩序严重动摇和削弱国家安全机构，而且很可能随之发生大规模的侵犯人权事件。由于普通平民无力应对这些威胁，当地安全机构也常常是人力

有限，缺乏训练，甚至与虐待和腐败有染。司法系统通常薄弱，人们对其判案能力的信心不足，监狱里人满为患。维持社会治安对于民众恢复对公共安全系统的信心非常关键，这样他们就不会向其他实体（如民兵和军阀等）寻求安全庇护。维护社会治安是警察和其他执法机构、法院、检察机构和监狱的工作范畴，所有这些部门组成刑事司法系统。这些领域的活动将在随后的第五章“尊重人权，加强法治”中详细阐述。

在某些情况下，部署多方位联合国维和行动的目的是为配合东道国向合法政府的过渡，甚至临时履行政府的立法和行政职责。在这种情况下，维护社会治安则成为维和特派团的关键职能。

4.5.1 业务活动

为了取得上述成果，维和行动特派团可以开展以下业务活动：

- 保护联合国机构和重要的政府设施、文化名胜和基础设施；
- 在可能出现动荡的重要地区建立存在；
- 保护重要的人员和设施；
- 在关键区域部署成建制警察分队；
- 协调军队和警察各自承担的社会治安职责；
- 在可行的时间和地域，协助部署当地安全部队；
- 支持东道国警察和其他执法机构的能力建设以及司法系统的重建；
- 处理平民骚乱；
- 处理准军事和民兵分子；

- 支持民间社会和媒体的发展。

4.5.2 衡量标准

短期标准

- 安全领域改革工作已经启动；
- 联合国和东道国政府的重要设施、文化名胜和基础设施的保卫部队已部署到位；

- 可能发生动荡的重要地区已经建立联合国的存在；
- 成建制警察分队已部署到关键区域；
- 警察和军事部门已做好应对社会动荡的准备；
- 军队和警察之间的协调机制已经建立；
- 快速反应部队已组建并部署到位。

中期标准

- 动荡地区的暴力活动已经消除；
- 所有关键地区的安全已经得到保障；
- 国家大部分地区已经恢复到正常生活状态；
- 警察和其他执法机构各司其责；
- 公众对社会治安有信心；
- 民间机构和媒体得到发展并发挥作用；
- 准军事武装和民兵武装已得到整编或处理；
- 重要人物得到保护；
- 东道国安全部队和维和特派团之间的协调顺畅；
- 社会动荡得到迅速平息。

长期标准

- 法治已得到建立；
- 社会各界坚强有力，并能监督政府恪尽职守；
- 所有相关的政府部门和机构都恪守职责；
- 正常的社会和政治秩序得到恢复。

4.5.3 职责与协调

在维和特派团、联合国相关机构以及国际利益攸关者的支持下，东道国政府有责任加强维护公共秩序的能力。但是，在政府能够完全承担此项职责之前，维和特派团应与东道国安全机构的密切合作，处理公共秩序问题。维和行动部的法制与安全机构办公室将在这些领域对维和特派团提供大力支持。

4.5.4 资源

为应对公共秩序方面的挑战，维和特派团（尤其是军事部门和警务部门）应该进行足够的训练，具备一定能力，具有适当的交战规则。安全领域改革是建立公共秩序的核心内容，因此，这项工作需要捐助者提供足够的资金和支持。加强刑事、警察和司法设施建设可能也需要一定资源。

4.5.5 挑战与风险

- 当地安全部门反对和平进程；
- 破坏分子网络严密并得到境外力量支持，给法治造成破坏；
- 有组织的国内或跨国犯罪（包括黑市）活动没有消灭甚至还在增加；

- 安全和法律系统腐败并政治化，犯罪行为制度化并植根于非法税收之上。

4.5.6 建议

- 正确处理短期安全的迫切需求和投入更广泛安全改革之间的关系。维和特派团面临的最紧迫的难题，也许是要正确处理以下两者关系：一方面，安全问题迫切需要处理（处理方式可能是暂时承认不那么民主的程序与机构以及以腐败和不专业而闻名的组织的合法性，或者设置多余的安全保障层次）；另一方面，也要使治理模式与统治机构具备合法性（只有这样，善政所必须的问责制、透明性以及其他要素才能得到支持）。由于资源有限，特派团可能难以在短期和长期需求之间做出平衡，例如，当前安全和安全领域长期改革之间的平衡。速胜虽能够赢得声誉，但却可能对安全领域的深层次改革带来负面影响。

- 在与有罪不罚现象作斗争的同时促进短期稳定。处理那些双手沾满鲜血的团伙或人员可能对加强某些派别的参与或者减缓紧张态势有利。同时，对连续使用政治暴力或者利用犯罪网络的视而不见，将催生有罪不罚的文化，威胁持久和平。

- 在声张正义和惩罚犯罪的同时确保短期稳定。一些公民或团体可能要求对以往的罪行声张正义并施行惩罚，这可能导致新的不稳定。但是，如果冤屈不能得到申诉，长期稳定就不可能实现。

- 平衡警察和军队承担的维护公共秩序职能。尽管维护公共秩序是东道国警察部门的职责，但形势可能要求联合国警务部门通过成

建制警察分队独立行动或配合东道国警方，以完成维和特派团的使命任务。一旦暴力程度超出联合国成建制警察分队的的能力范围，或者警察分队尚未部署，那么可能需要维和特派团军事部门采取行动。要将警察对局势的控制职责移交给军队（反之亦然），特派团必须具有有效的指挥与协调程序。有关部门必须理解这些程序，并经常演练。

- 既考虑东道国的传统制度，也考虑国际规范和标准。在支持东道国改变治理文化时，特派团必须考虑原有安全部队开展行动的现行“规则”、行为习惯以及方式。这些东西不仅难以改变，而且可能一直是行之有效的。安全领域改革能否成功，取决于改革工作是否反应了对现有制度以及历史模式的深刻理解。只有在社会角色修正了他们对公共安全概念以及运行模式的理解后，善政才能最终实现。

4.6 成果五：弃武、复员与安置计划已经实施

弃武、复员和安置工作的目标是为冲突结束后的安全和稳定做出贡献，使社会恢复和发展得以开始。处理战斗人员是迈向和平与和解的第一步。解除前战斗人员武装并将其复员是一项非常显见的具有高度政治意义的进程，能够增强民众对和平进程的信心。

联合国对弃武、复员与安置的定义是：弃武是指收缴、登记、控制和处理战斗人员和平民手中的小型武器、弹药、爆炸物以及轻重武器。弃武也包括建立严格的武器管理制度。复员是指将现役的战斗人员从武装部队或其他武装组织正式、有序地退伍。复员工作共分两阶段。第一阶段工作包括将单个战斗人员送入临时集中地，或者将部队集中于专门为此修建的营地（兵站、宿营地、集结区域或者军营）。

第二阶段工作包括向复员人员提供一揽子援助，称作重返社区。重返社区是帮助前战斗人员及其家属解决基本需求的过渡性援助，包括临时安全补贴、食品、衣物、住所、医疗服务、短期教育、训练、就业和工具。安置是指前战斗人员获得平民身份并得到可持续的就业和收入。安置实际上是一个社会和经济进程，没有固定的时间表，主要在当地社团中开展。安置是国家整体发展的一部分，也是东道国的职责所在，通常需要长期的外部援助。²²安置是一项长期的、持续性的社会和经济发展进程，而重返社区则是一项短期的、满足当前需求的物质或经济援助，持续时间不超过一年。

4.6.1 业务活动

为取得上述成果，特派团可以开展以下业务活动：

- 建立联合国参与弃武、复员与安置工作的战略框架；
- 开展详细的实地评估；
- 建立以特派团团长或秘书长特别副代表为首的弃武、复员与安置工作指导小组；
- 建立以秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义协调员）为首的联合国东道国工作组弃武、复员与安置工作项目组；
- 协调联合国机构和东道国部门，制定行动计划和明确任务分工。
- 落实资金；
- 敦促有关部门关注娃娃兵的特别需求以及娃娃兵的弃武、复

²² 联合国秘书长在联合国大会上的发言，2005年5月24日，(A/C.5/59/31)。参见网址：<http://www.unddr.org>。

员与安置工作；

- 确保对弃武、复员与安置工作的支持列入军方和警察的作战计划；

- 考虑弃武、复员与安置工作对其他正在进行的战后进程（如过渡性司法和安全领域改革）的影响；

- 确保违反协议和制裁措施的武器和相关物资被收缴或被阻止流入国境；

- 开展弃武工作，包括收集情报、收缴和销毁武器以及储存管理；

- 开展复员工作，包括接待、登记和归档、情报、培训和安置工作、体检、退出现役和重返社区；

- 开展安置工作，包括提供情报和咨询、向复员人员及其亲属（包括向弱势群体）提供支持；协助接收复员人员的社区提高能力。

4.6.2 衡量标准

短期标准

- 已经建立文官领导下的领导班子和领导机制，最大限度地实现东道国自主；

- 已经建立必要的工作机制，包括对前战斗人员及其家属、武器和物资的登记和跟踪；

- 已经建立完成弃武、复员与安置各阶段任务的工作机制；

- 确保完成计划的资金已经到位；

- 已经掌握研究和评估此进程的情报；

- 提供关键技术支持的专家已经到位；
- 重要场所的安全已得到保障，建设工作已经完成；
- 安置工作计划已经制定；
- 公共信息活动已经开展；
- 为确保安全，已就安全保障工作与东道国政府进行协调；
- 已采取边境管制措施，以防止新的武器和物资流入境内；
- 特派团指导小组已经建立；
- 与特派团有关的一体化计划工作已经完成；
- 协调机制已经建立，联合行动已经开始；
- 监督和评估办法已经制定。

中期标准

- 已根据特派团与东道国一致同意的数量，对武装派别和犯罪分子的武器进行控制；
 - 特定类型武器的黑市价格上涨，表明存货已减少；
 - 因使用禁用武器而引发的事件数量下降；
 - 为保障安全、增强信心，东道国为弃武、复员与安置工作提供了法律保障；
- 弃武、复员与安置工作得到主要派别、主要社区以及公众的支持；
 - 武器和相关物资的流通得到控制；
 - 职业训练计划已经制订并实施；
 - 纳入安置计划的前战斗人员数量稳步增长。

长期标准

- 政府已经控制了国家安全部队及其武力的使用；
- 已根据法治要求实施武器管制；
- 民众有了安全感；
- 评估显示前战斗人员的社会安置与经济安置程度已经很高；
- 以社区为基础的武器收缴和管制工作得到规范；
- 控制和规范武器持有的国内法律系统开始发挥作用；
- 东道国武器生产行业得到规范；
- 武器的供应和运输得到规范；
- 国家已经确保了武器库的安全，以防止武器流入社会；
- 公共信息战略已经重新修订并付诸实施；
- 武装组织对平民的威胁得到约束；
- 没有报告显示前战斗人员参与了暴力事件。

4.6.3 职责与协调

东道国相关派别的政治意愿是弃武、复员与安置工作取得成功的必然要求。秘书长特别代表和（或）秘书长特别副代表应该根据已经建立的工作机制，与联合国相关伙伴和外部伙伴（包括主要的捐助者）合作，支持弃武、复员与安置工作。公共信息工作非常重要，由公共信息部门在特派团团长的监督和指导下实施。如果存在处理武器流动的制裁机构，特派团还应该与该机构磋商。既向平民提供人道主义援助，又向弃武、复员与安置工作提供支持的当地机构与国际伙伴很多，因此在人道主义工作和弃武、复员与安置工作之间的计划协调就很重要。

要。

由于弃武、复员与安置工作涉及建设和平与战后恢复的多个交叉性工作框架（如计划、政策和战略等），需要东道国和国际社会不同利益攸关方的共同参与，因此，这项工作应该成为东道国和国际社会战后恢复战略的一部分。协调工作必须包括以下实体：世界银行、国际货币基金组织（IMF）、联合国发展工作组（UNDG）、联合国东道国工作组（UNCT）、双边捐助者和东道国当局。

4.6.4 资源

特派团的弃武、复员与安置部门需要具有专业技能的工作人员，其专业范围包括计划、监督和评估、后勤、报告、妇女儿童保护等。特派团还应该向该部门派遣一些军警察联络官。在维和行动中，军事部门应该能够在很多方面对弃武、复员与安置工作做出贡献，包括提供后勤支援；提供安全保护；情报收集；以及武器弹药的专业技能等。特派团保障部也必须全力投入此项工作。

一些伙伴机构的援助能力可能因为其所承担的使命（例如，很多人道主义组织只有在战斗人员弃武之后才能介入工作）而受到限制，因此必须仔细研究他们提供协助的最佳方式，同时又尊重其使命以及其他制约因素。

在维和背景下，弃武、复员与安置工作的资金来自维和行动摊派款，这些经费可用于弃武和复员活动。援助者的自愿捐款用于安置工作。由于资金来源的多样性，有时会在弃武和复员以及安置之间造成差距，因为弃武和复员工作相对容易得到资助、规划和实施，而安置

则有赖于援助者的意愿以及专业知识和条件，况且在冲突之后的环境下这些条件都无法得到及时满足。如果长期安置工作规划得当，从一开始就与援助者做好协调并具备足够的资源，则可以最大程度的缩小这种差距。

将遣返工作纳入复员经费保障的范围，使得维和摊派款可以用于向复员人员提供不超过一年的临时援助。要实现交战各方均恢复到正常平民生活状态的目标，则需要向复员的战斗人员和当地社区提供直接援助。

4.6.5 挑战与危险

- 东道国缺乏参与此项工作的政治意愿或者不认为自己应该参与此项工作；
- 没有全面的和平协议或政治解决方案；
- 不是所有的武装组织都参与和平协议；
- 安置工作资金不足；
- 战斗人员不接受弃武、复员与安置；
- 国内机构或当地社区支持安置工作的能力有限；
- 弃武、复员与安置工作所提供的福利待遇被指分配不正；
- 已弃武和复员的派别缺少安置所需的必要技能；
- 武器及相关物资的供应未能得到控制；
- 复员人员及其家人的安全不能得到保证；
- （因被遣返人员可以享受一定的福利待遇，）遣返工作似乎是在奖赏那些手上沾满鲜血的前战斗人员，而不是其受害者；

- 前战斗人员又加入了新组建的安全部队。

4.6.6 几点思考

● 提供可靠的安全保证。要让战斗人员交出武器，就必须向他们提供可靠的安全保证。维和部队应该能够在弃武、复员与安置的所有阶段都提供安全保护，尤其是在复员营地，要特别关注不同派别之间的力量平衡。国际社会可以通过监督弃武和复员活动，或者通过加入国家监督委员会，确保敌对派别之间的弃武比例相当，从而给这项工作增加可信度。这种支持也能够确保违反弃武的行为会受到调查、得到处理并进行纠正。还应注意的是，弃武、复员与安置工作反过来应该成为冲突各方之间建立信心的主要措施。

● 完全弃武，还是有条件弃武。不是所有的派别都能立即接受完全弃武。弃武的程度最好是在起草相关协议时就已经明确。在弃武、复员与安置过程中，特派团还应开展一系列短期的和长期的活动，包括以社区为基础的武器收缴和控制活动；武器销毁；重建国内司法系统以控制和规范武器的持有、生产和供应；并且确保武器库的安全以防止武器流入社会。

● 过渡性司法与弃武、复员与安置。要协调好过渡性司法与弃武、复员与安置工作的关系，首先必须明白两者在短期内应该怎样实现积极互动。这种互动至少应该做到：不妨碍前者承担责任，不妨碍后者保持稳定。

● 在依靠国际安全部队的同时，通过安全领域改革以及弃武、复员与安置工作组建当地安全部队。虽然国际安全部队在履行特定的

安全职能方面可能更为有效，但还是应该发展东道国掌控安全局势的能力。安全领域改革是过渡和重建战略的核心部分，而且对于弃武、复员与安置工作的长远成功至关重要。除了处理国家安全问题外，安全领域改革还关注人类安全，因为它与个人安全与社区安全息息相关。安全领域改革可以起到加强国家机构的作用，从而使处于民主控制下的国家能够为其公民提供安全保障。安全领域改革因而也支持和协助了弃武、复员与安置工作。反之，弃武、复员与安置工作也可为安全领域改革工作提供支持，因为它能为前战斗人员创造其他的谋生手段，使其不再诉诸武力，减少或消除武装组织对法治的威胁，达到改善当地安全环境和提高东道国治安能力的目的。安全领域改革有助于重建国家在安全事务方面（从维护法治到管理警察和军队）的权威，这也是国家的应有之义。（参见第五章“加强法治”。）

- 安置与东道国的能力。国际行为体和捐助者常常对弃武和复员工作表现出极大的热情，但他们对漫长而且耗资巨大的安置工作则显得犹豫不决，或者反应迟缓。在过去，资源不足常常会影响安置工作。安置工作的成功要求捐助者连续多年迅速而持续地履行提供经济与技术援助的义务。安置工作面临的另外一个挑战，就是说服社区接纳前战斗人员并做好接收准备。特别需要注意的是，这项工作应避免取代妇女曾经在冲突中所发挥的一家之主的作用。

- 区别对待还是一视同仁。前战斗人员问题可能需要予以特别关注，以防止其成为不稳定因素。但是，只关注前战斗人员问题，可能引发广大民众的不满。其他需要长期社会援助和经济援助的群体包

括难民、流离失所者、妇女、儿童和其他冲突受害者。应该平衡好安全与公正之间关系。必须尽可能将前战斗人员的安置战略与流离失所者的安置与复兴、和解工作、法治以及治理等战略结合起来。这样做可能有助于防止前战斗人员被打上烙印或者被社区所孤立。如果这项工作没有完成好，维和特派团则可能失去公正性。

- 正确引导各方期待。当地民众、前战斗人员和东道国政府都有不同的期望和关心的议题，而且他们寄予维和特派团的期望总是超出其时间和能力所及。关键是要正确处理以下两者关系：什么是特定时间内可以实现的目标，什么是利益攸关方认为在特定时间内应该能够实现的目标。公共信息工作与社区教育活动能够确保目标社区和参与派别准确地了解弃武、复员与安置工作的程序以及此项工作给他们带来的好处。特派团要传递的信息应针对不同的受众妥善设计，而且采取多种不同的、适合当地受众的传播方式。

- 正确处理快速弃武和追求长效之间的关系。弃武、复员与安置工作是一个长期的过程，需要从长远考虑。但无论从政治角度还是从安全角度，都有必要迅速解除前战斗人员的武装，否则，和平就面临直接威胁。长期的效果往往被短期的要求所抵消。如果弃武工作匆忙完成，而且计划不周，特别是如果安置工作计划不周而且资源不足，可能会在后期产生严重的负面影响。特派团领导小组应该能够平衡这些压力，对存在的风险要做到心中有数。

4.7 成果六：军队实现职业化

作为安全领域改革的一部分，维和特派团可能被赋予为国防机构

选拔、训练、谋划、指导、支援以及加强机构建设的任务。这些任务可能包括在人权、国际人道主义法、保护儿童和防止性暴力等领域的训练。东道国军队在公众和国际社会眼里重新树立其信誉是十分重要的，受冲突牵连的军队尤其如此。在很多时候，纪律松散、行为不当、匆忙应招入伍和资源紧张引发的事件会成为重燃战火的催化剂。军队实现职业化的最终目标是文官管理军队。不应将军队职业化简单地看成是重建军队规模和训练军事人员；这项工作意味着对军队中的武装和非武装单位以及其文官管理结构进行整体重建，包括重建标准的价值观和传统。训练是这项进程的关键内容，应该将国防领域的决策者都纳入其中。

4.7.1 业务活动

为了取得上述成果，特派团可以开展以下业务活动：

- 确保军队达成制度改革的协议；
- 对军队进行跨部门联合评估；
- 确保军事设施和基础设施的重建资金到位并规范军人的薪金支付；
- 制定或建立军队向文职政治领导负责的原则与组织结构；
- 建立征兵和选拔机制；
- 引入训练和重组机制，使军队系统能够随着形势的发展而更加协调；
- 评估并改革军队的责任机制；
- 进行定期评审。

4.7.2 衡量标准

短期标准

● 评估工作已经完成，东道国政府和军事机构接受训练和重组计划；

- 经费得到落实；
- 装备采购和设施建设计划已经敲定；
- 受训人员已经选定，教官已部署到位；
- 训练标准已经议定；
- 配合弃武、复员与安置工作的计划已得到协调；
- 警察和军队的作用与职责已经明确划分。

中期标准

● 基本装备和设施已经采购或建设完毕，并可投入使用；

● 监察机制已经建设并开始运转；

● 薪给制度和人力资源制度已经制定并已生效；

● 国防情报系统已根据法治要求进行协调与规范；

● 领导人遴选和培养计划已开始实施；

● 公共信息战略已开始发挥配合作用；

● 东道国和国际社会的期望得到有效引导；

● 捐助界已就避免工作重点发生重叠达成一致；

● 双边和多边合作伙伴采用最佳方法，并与东道国政府机构和联合国共享；

- 军方已能开展小规模分队演习。

长期标准

- 军队已经重组，并且能够根据计划开展军事行动；
- 军队的征兵和选拔机制开始运转；
- 公众对军队的信心得到恢复；
- 监察机构已开始行使职责，并能对军队进行引导、质疑、问责和控制；
- 东道国和国际社会的政策及行动与长期发展规划得到更好的融合；
- 民间机构能够表达合理的意见，并已形成制度；
- 安全领域改革工作协调均衡，其中包括军队的参与。

4.7.3 职责与协调

对军队改革的支持是根据多个双边和多边协议进行的，这项工作需要许多机构的共同参与，并与联合国的活动同时开展。因此，各项活动的合理协调就非常关键。外界的援助不能影响东道国政府的合法性，东道国的国家机构、法律和工作程序（无论有多弱）应该在计划和程序的形成及实施过程中发挥主要作用。外部规划人员应该尊重东道国主权，将东道国政府纳入其计划与实施工作之中。对军队的支援应该与安全领域改革以及弃武、复员与安置计划中的其他工作密切协调。

4.7.4 资源

资源包括时间、资金、设施、装备、教官和顾问。聘请教官和顾问所需的资金可以通过捐助者或者与东道国政府签署的双边和多边

协议来获得。特派团应该与东道国政府达成一体化的同步计划，对军队实现职业化所需的资金保障、采购工作以及资源分配做出规定。长远规划应该包括制定可持续的计划，以便对物资系统进行全程管理。有效的安全领域改革需要很多国际援助，援助形式可以是自愿捐款，也可以是实地介入，如提供训练。

4.7.5 挑战与风险

- 军事基础设施已经严重受损；
- 军事支援与职业化无法跟上政治改革的发展步伐；
- 军队重新引发暴力事件；
- 军队内部不满或者发生兵变；
- 军队改革与弃武、复员与安置工作不同步；
- 资金不足导致军队力量薄弱且心怀不满；
- 军队接管政府。

4.7.6 几点思考

● 正确处理当前安全需求与军队渐进改革的关系。迅速部署部队的必要性与逐渐建设一支职业化的部队之间可能存在矛盾。保护平民的迫切需求与发展东道国政府机构的能力、让东道国接管保护平民责任的要求相互冲突。由于援助有限，平衡短期和长期需求可能存在困难。当前的安全需求可能会分散捐助者提供的、用于长期安全领域改革的资源和力量。

● 关注全国，还是关注军队。将注意力从全国或地区层面转移到军队的决定，需要根据对安全需求的评估来做出。现有资源可能不

足以同时满足军队所有部门的职业化需求。特派团应该考虑地理平衡与文化平衡。

4.8 成果七：领土完整得到恢复

对于卷入国际冲突和国内冲突的国家来说，领土完整有着不同的内涵。为了挫败它国的占领企图，卷入国际冲突的国家不能给对方提供任何入侵的机会和诱惑，这样才能确保自己的领土完整。而发生国内冲突的国家则必须在冲突派别之间建立和维护缓冲区，在某些情况下还必须确保边境的安全。除非得到地区或国际安全机构或仲裁机构的支持，否则，在遇有敌对邻国侵犯或者当边界存在争议时，特派团往往没有能力保证东道国的领土完整。

在战乱国家，由于地雷和未爆物的存在、边境管理不严、边境线模糊不清或者存在争议、基础设施缺乏或遭到损毁、政府无法控制机场、码头和其他入境点等原因，保持领土完整极具挑战性。很多不稳定因素来自国境以外，主要形式包括有组织的跨国犯罪、敌对的邻国、武装组织和雇佣军、武器走私和国际恐怖主义等。边境安全包括两个独立但又相互联系的方面：一是边境实体安全，涉及监控边境地区的犯罪活动、难民流动和非正规军的活动；二是海关和出口管理，包括对人员、动物和货物出入境管理。²³从长远角度看，改进边境上的海关和出口手续也能够使国际贸易和经济发展受益。

4.8.1 业务活动

为了取得上述成果，特派团可以开展以下业务活动：

²³ 美国和平研究所：《稳定和重建的指导原则》（Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction），2009年。

- 在特派团团长领导下，与区域机构进行外交接触；
- 支持东道国国家机构；
- 支持对人员和货物流动进行管理；
- 就难民流动问题，与联合国相关机构、国际红十字会和非政府组织进行协调；
- 建立与所有伙伴的情报共享机制；
- 为实现边境安全提供支持，包括为东道国的边境巡逻和管理机制提供培训和咨询。

4.8.2 衡量标准

短期标准

- 有关的地区和国际行为体已经介入；
- 对陆地、空中和海上边境的控制已经建立，这有可能是由维和特派团或者由联合国授权的另一项行动来实施的；
- 东道国已经建立了必要的机制，开始将控制活动延伸到边境地区；
- 对人员和货物等流动的控制已经建立，并得到各方的理解；
- 已与外部伙伴进行协调，以确保人员和货物的流动得到协调，人道主义活动空间得到尊重；
- 已建立情报共享机制以保证透明度；
- 作为支持东道国进行安全领域改革的一部分，边境管理活动的能力建设计划已经到位。

中期标准

- 与东道国政府机构协调后，越境事件的数量减少；
- 违禁物品走私数量减少；
- 东道国海关和边境管理已经建立并行使职责；
- 与邻国合作，消除了破坏分子的越境避难所；
- 难民返乡不受阻碍；
- 与周边国家的边境关系恢复到冲突前水平；
- 非国家行为体的存在已经减少。

长期标准

- 东道国有关机构能够控制边境；
- 东道国有关机构开始征收适当的关税；
- 东道国政府在国家全境行使权威；
- 武器、毒品、物资和人员的非法流动停止。

4.8.3 职责与协调

东道国政府保留其保护边境安全的职责。然而，由于东道国政府能力不足，维和特派团可以提供短期和中期协助。处理国际边境的完整问题需要与联合国相关实体（如联合国难民署）进行协调。联合国开发计划署和国际伙伴应支持东道国政府恢复并加强对海关和边境的管理机制，这些工作应该与维和特派团的相关活动紧密联系。

4.8.4 资源

为了有效地处理边境事务，特派团应该具有必要的授权、足够的资源、训练和以及交战规则。特派团还需要合适的技术和可靠的情报，以监督和报告跨越国境的活动和违法行为。捐助者应该为加强东道国

政府进行安全领域改革的能力建设提供足够的援助。

4.8.5 挑战与风险

- 地区行为体、邻国或国际社会成员利用动荡的形势，以牺牲东道国利益为代价谋求自己的利益。

- 制裁不起作用；
- 对和平进程的承诺发生动摇；
- 破坏分子利用边境管理的漏洞，损害东道国的利益；
- 东道国政府没有能力或意愿发展可靠的政府机构；
- 地区冲突爆发。

4.8.6 几点思考

- 在提高东道国能力的同时履行保护边境安全的职能。虽然边境安全和管理是东道国政府的职责所在，但政府机构可能无法承担此项任务，因此维和特派团应该做好从一开始就提供实际援助的准备。然而，提高东道国政府的能力应该摆在最优先的位置，而且必须训练当地安全部队执行相关任务。在境内进行的训练一般最为成功，尤其是通过教官培训计划进行的训练。在一定的阶段，为了便于指导和监督，可能需要将国际部队与东道国的部队集中在一起。有效的边境管理也要靠有力的情报保障，掌握企图入境或出境的目标人物。特派团要在边境安全部队和情报机构之间建立合作关系，保证关键信息的共享。因为很多国家有专门的边境安全部队，因此赋予出兵国或出警国的部队维护边境安全的任务要与其国内的训练和职责保持一致。

- 正确处理东道国利益与和地区利益的关系。维和特派团必须考

虑处理与邻国的边境关系，这种关系一般都很微妙。很多冲突国家都与邻国共享漫长而又管理松散的边境线，这些地方滋生出大量不稳定的威胁。得到地区行为体的政治支持，签署边境协议能够减少不稳定因素，并且符合各方的安全利益。特派团应该建立或支持旨在促进地区安全、经济增长、社会发展和政治发展的地区性机制，从而确保邻国的积极参与。维和特派团必须处理好用于确保领土完整和建立国内安全的资源分配问题。

- 接触还是干预。邻国和国际社会其他成员可能在东道国实现稳定的努力中发挥主要作用，这个作用有可能积极也可能消极。地区利益、地区问题以及冲突得不到解决都可能是有害的因素。遏制不稳定行为的全面外交努力以及经济与安全保障，必须双管齐下。

第五章 尊重人权、加强法治

5.1 尊重人权、加强法治的性质

一个国家，如果所有的个人、机构以及实体（无论公立或私有），包括国家本身，都向国家所公开颁布、公平执行以及独立裁决的法律负责，那么，这个国家就存在法治的环境。²⁴ 在创造法治环境时，必须以法律透明和程序透明的方式做到：法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责。东道国从冲突中得到恢复的速度有多快？显示其权威性、合法性以及公平司法能力的决心到底有多大？特派团领导班子有责任、也有能力通过与东道国政府的密切合作对此产生影响。更具体地说，特派团领导班子加强法治的职责可包括以下任务：

- 促进政治接触和对话，支持东道国克服加强法治的障碍；
- 支持国内机构的能力建设，对象是那些能够在法治框架下和平解决冲突的机构，包括正式的非正式的。

特派团领导班子应在与和平进程的有关各方以及公民社会密切磋商后制定出加强法治工作的全盘计划，并付诸实施。因此，特派团制定的战略应以需求为基础，并且是长期的。特派团还应鼓励捐助者保持参与并坚持到底。法治能力建设应该涵盖一切职能机构，包括管理司法的机构（如部委）、警察和其他执法机关，检察机关、公共辩护人办公室、法院、监狱、监察机构、立法改革机构和法律教育机构。加强法治也会给特派团的其他活动（如安全领域改革）带来益处。特

²⁴ 《冲突及冲突后社会中的法治与过渡性司法》（The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies），秘书长报告，2004年，（S/2004/616）。

派团认识到东道国在司法系统的各个层次以及和平进程的各个阶段参与加强法治工作的极端重要性，将使东道国形成一个有效而又重要的法制环境。然而，在有的时候，光有这种认识还不够，特派团还必须有一定程度的介入，以帮助打击警察和其他执法机构的腐败。否则，法治和安全领域改革的努力就可能遭到破坏。

对法治的支持还有赖于与非国家司法系统、非国家行为体和一般民众的互动。事实上，非国家行为体和非正式机构可提供国家所不能或不愿提供的很多服务。因此，特派团领导班子需要了解这种文化，并与已有的、在民众中享有信誉的司法系统进行合作。

为了创造加强法治的成功条件，区分活动的优先顺序至关重要。在确定工作重点时，特派团领导班子不妨考虑以下因素：（一）环境是否安全；（二）光靠警察是否可以维持安全；（三）社区是否有能力吸纳改革倡议；（四）是否存在能够破坏安全环境的活跃破坏者；（五）是否有哪个地区可以支持法治改革进程而且不会使改革进程受到破坏并能取得速胜，从而树立改革的信心；（六）东道国政府是否能够保持足够稳定以推行改革，（七）法治工作是否考虑了女性对安全、法律与秩序以及其他社会、经济和管理问题的看法（八）警察和其他执法机构是否能够在人权框架下维持法律秩序/公共秩序，（九）安全领域改革范围内的一些问题是否有必要在其他领域的改革开始前加以解决。

总之，加强法治对于维护持久和平以及从维持和平到建设和平的顺利过渡是必要的。因此，这是特派团领导班子必须关注的一个焦点。

²⁵ 此外，法治应成为特派团内各个部门人员——包括来自所有出兵国的军事、警察和文职人员——工作伦理的核心内容。

5.1.1 成功的先决条件

以下是取得成功最起码的条件：

- 特派团根据安理会授权开展活动，而对于加强法治至关重要的活动已在安理会授权中明文规定；
- 使冲突得以平息的和平进程为冲突的可持续解决创造了条件；
- 主要冲突方已签署和平协议，并承诺履行协议；
- 捐助者同意提供足够资源以支持加强法治；
- 根据对冲突的认真分析结果，特派团领导班子（政治、军事和警察）齐心协力应对特派团、特派团使命以及法治工作所面临的威胁。而对冲突的认真分析应该包括东道国的立法与文化传统及其历史与特点。

5.1.2 衡量标准

法治环境得到加强的衡量标准如下：

- 能够确保公平公正的强有力的立法系统；在建立立法系统时考虑了妇女和少数族群的作用，也考虑了当地民众的关切、传统、文化、知识以及历史等因素；
- 一个能抵御各种外部压力的强有力的司法部门。司法部门是个特别敏感的部门，因为它负责解释立法部门通过的法律；因此，要

²⁵ 参见“关于加强和协调联合国法治活动的年度报告”（Annual report on strengthening and coordinating United Nations rule of law activities），秘书长报告，2009年8月，（A/64/298）。

建立分权以及制约与平衡机制，这样才能确保公平和公正地解释法律；

- 警察和执法部门得到加强，它们能够响应民众的要求，并能不受政治和政治角色的影响考虑妇女和少数族群的利益；
- 劳改系统得到加强，达到联合国关于犯人待遇的最低标准；
- 已经建立起和平解决冲突的结构性机制和调解程序；
- 监察机制已经开始运作；
- 建立了守法纪、负责任的公共管理机构，并且建立了充分的申诉制度。

5.1.3 成果

要使上述目标得以实现，特派团活动必须取得以下成果：

- 立法系统得到加强；
- 司法部门得到加强；
- 警察和其他执法部门得到加强；
- 劳改系统得到加强。

5.2 成果一：立法机构得到加强

冲突对立法机构的影响大到基本立法机构被破坏，小到其效力被削弱。一个强有力的立法系统，是以法律和人权原则为基础的，它能够提供一种机制，借此机制一个国家可以制定出顺应人民意愿的法律。这样就形成了有效法治环境的基础。如果立法系统不公平地歧视某些群体，并且（或者）未能通过促进所有公民权利的法律，就可能导致冲突。法治系统内部应该保持一致，顺应社会现实，并确保妇女

和少数族群公平和安全地参与。

5.2.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下业务活动：

- 对现有立法系统的需要与状态进行评估；
- 支持立法改革；
- 协调捐助者的捐款活动；
- 通过公共宣传活动，提高公众意识；
- 吸收民间社团（包括妇女和少数族群）的参与。

5.2.2 衡量标准

短期标准

- 完成对现有立法系统的需求与状态评估；
- 捐助者及其捐助领域已经确定；
- 与东道国政府一起就已经明确的必要立法改革制定计划；
- 改革的障碍已经找到；
- 东道国内部的改革拥护者已经明确。

中期标准

● 东道国政府在考虑了少数族群和妇女参与的情况下，启动了立法改革计划；

- 确定了捐助者支持的优先顺序；
- 大众对改革的支持已经得到证实。

长期标准

- 立法改革已经实施；

- 民间对改革的支持得到了加强；
- 宪制进程已经启动；
- 捐助者的支持继续保持；
- 立法系统以法治为上。

5.2.3 职责与协调

在特派团内部，特派团领导班子在权衡东道国参与和特派团使命两者关系的基础上，与东道国伙伴一起负责促进法治。东道国政府负责最终设计与环境相适应的立法系统。协调各方的努力是件困难的事，也难免产生摩擦，但为了履行各自的义务，特派团领导班子必须尽力处理好各方关系。为了支持立法改革，特派团领导班子必须始终保持政治上的参与。

5.2.4 资源

特派团应分配足够的专业知识和资源以支持使命任务的完成。特派团领导班子应该尽自己最大努力让捐助者产生兴趣，并鼓励他们持续支持这一领域。长远意义上的成功还取决于长期不断的政治参与，以及捐助者的持续支持，以便为改革进程的持续成功提供其所需的财政和物质支持。

5.2.5 挑战与风险

- 当地的法律、习惯和宗教制度可能与国际人权规范和标准发生冲突；
- 东道国的“同意”可能因改革的步伐和方式而受到影响；
- 东道国缺乏消化立法改革的能力，导致立法进程失去合法性

和可信度；

- 东道国利益相关者在监管评价机制的设计和执行过程中参与不足可能影响衡量标准的效果；

- 国际机构将不适用于当地的法律制度强加于东道国；

- 特派团领导班子和东道国政府之间的紧张关系，可能给计划的落实以及整体立法改革的重点工作造成影响；

- 改革计划不得不考虑传统司法的重要地位和中心地位等因素；

- 腐败和政治影响扭曲改革进程。

5.2.6 几点思考

- 立法改革所需的时间框架。捐助者和当地民众的期望是在短期内看到明显的变化，而现实是，可持续的立法改革是一个真正长期的过程，期望与现实之间需要平衡。如果改革进程是匆忙的，未能考虑诸多变数，如文化习惯、妇女问题、以及公民参与程度，立法改革的成果将无法持续下去。如果改革后的立法制度与以前的立法系统发生了实质性变化，而特派团领导班子又对时间因素不敏感，那么破坏者可能马上或者等特派团撤离后就开始挑战特派团的合法性和可信度。最后一点，现有立法系统适应或吸收变化的能力可能需要时间来建设。

- 平衡国际规范与当地风俗、宗教和法律的关系。在进行立法改革时，国际标准与当地习俗、宗教制度、立法形式之间可能会有分歧，如关于妇女的投票权、继承权、土地所有权等问题。鼓励立法改革并使其符合国际规范可能会造成特派团领导班子与东道国政府和

部分民众之间关系紧张。

● 平衡代表性立法制度与精英型治理模式的关系。另外一个情况可能也需要取舍，即：立法制度是要代表整个社会，包括少数民族群和妇女，还是只考虑当权者的需要。获得当权者的支持以推动改革进程向前发展是必须的，然而只满足当权者的需要可能无法确保理想的结果。特派团还要平衡权宜之需与立法改革之间的关系，因为后者能增强改革进程的合法性和可信度。因此，与代表不同社会阶层（如少数民族群和妇女）的利益团体的接触，还必须与当权者的利益相权衡。

● 正式或非正式的歧视。最后，尽管一个国家立法中不会出现明显的歧视性条款，但大量非正式的由传统形成的歧视性政策却是其国家社会组织的基础。特派团领导班子即使具备敏锐的文化意识，并且与利益相关者进行磋商，改革进程可能也无法完全剥离一代又一代人结构性的，广泛的歧视性传统。对立法改革的期望需要保持谦卑的态度。

5.3 成果二：司法部门得到加强

一个与警察和劳改系统相联系的、健全而又备受尊重的司法系统，是一个国家过渡时期的重要基石。虽然司法工作的重点可能是刑事司法，但除宪法和行政法以外，民事司法（如家庭法和继承法、土改法和商业法），也是减少犯罪和违法行为发生的关键要素。如果纠纷得不到解决，它们可以轻易地升级为骚乱，有时甚至是暴力冲突。如果公民相信司法系统不会武断审判或惩处，而是具有公平施用司法的能力，就会对东道国政府和整个司法系统产生信任。一个强有力的

司法部门将支持警察和劳改部门的改革，这将造福于人民。此外，如果工人的安全得到保障，司法系统的诚信不容置疑，那么，国际投资和商业经济增长也会被吸引而至。国际社会应评估：如果得到国际社会全面有力的支持，其东道国伙伴是否愿意并能够应对司法部门以及法治所面临的系统性威胁。如果特派团的权威及其所提供的资源与司法改革和法治面临的威胁程度不匹配，那么改革将注定失败。

特派团领导班子只是支持司法改革的参与者之一。作为整个过程的指导者和协调者，特派团的工作有助于增加特派团和东道国政府的合法性和可信度。其他参与者将在维和使命结束后很长时间内继续从事司法机构改革；因此，为了支持和协调所有改革努力，特派团领导班子会发现保持与其他参与者的接触是有益的。司法系统得到加强是向建设和平过渡的关键因素。

在需求和状态评估的基础上，特派团领导班子将会意识到支持司法改革所必须开展的多种活动。由于能力建设需要时间，特派团领导班子可能面临要求快速司法以满足公众期望的压力。特派团领导班子既要根据需求评估启动司法改革进程，也要考虑东道国吸收改革的实际能力，并在两者间取得平衡。为了满足快速司法的要求，特派团领导班子可以考虑是否通过使用临时性的司法机制来满足要求，或通过支持习惯法来实现，二者可能都是极其敏感的。来自东道国和国际社会的期望会可能给特派团造成压力，为了不失去东道国政府或捐助者的支持，特派团领导班子必须正确处理，这是因为东道国或捐助者的长期参与是至关重要的。改革所带来的迅速变化可以增加耐心和宽

容，从而提供创造可持续的司法改革的杠杆；意想不到的结果从近期看可能是“速胜”，但从长远看，这并不符合持续司法改革的要求。

5.3.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下业务活动：

- 对现有司法机制（包括传统的、习惯性的和非国家的）的需求与现状进行评估；
- 促进司法独立；
- 通过改善管理和监督，提高司法和检察人员的专业精神，推行问责制和透明度；
- 促进与刑事司法系统（如警察和劳改机构）的互动、合作与协调；
- 协调捐助者的支持；
- 促进有效执法和司法权利公平，包括为独立公共辩护人办公室提供支持，因为它为社会极端弱势人员服务的；
- 加强国家机构与非国家机构的联系与合作；
- 通过宣传活动提高公众意识，确保公民意见都包括在内，特别是妇女和少数族群的意见；
- 促进司法问责制；
- 加强东道国的法院管理能力；
- 监督审判。

5.3.2 衡量标准

短期标准

- 需求与现状评估已经完成；
- 法官和国家官员的工资都得到支付；
- 找出了改革存在的障碍；
- 司法改革的环境已经形成；
- 策划并已经实施公共宣传活动；

中期标准

- 公众对司法系统的利用不断增加；
- 未经法院审判而被非法拘留的人数减少；
- 未经起诉被退回的案件数目减少；
- 对检察官、辩护律师、司法纪律和司法任用制度的审查程序

得到支持；

- 已经建立了未决案件库；
- 已对预算要求和人员需求进行分析；
- 为了尽量减少工作重叠，已对捐助者进行协调；
- 民间社会已在为配合司法改革而工作；
- 通用司法语言目录已经编撰完毕；
- 在透明的司法程序中，法官、检察官、辩护律师、法院行政

人员各负其责；

● 司法机关的大门更加敞开，尤其是对妇女和少数族群；妇女在司法机关的代表性增加；

- 与传统司法和习惯性司法的合作得到加强；
- 法律培训和法庭管理方面的能力建设已经完成。

长期标准：

- 司法机构在法官的选拔、晋升和惩处以及财务等方面能够做到独立，并不受政治的影响；

- 法官、检察官和律师守信誉、讲效力、办事公；

- 在没有任何国际干预的情况下，法官、检察官和律师能够为自己的不当行为承担责任；

- 法律专业人员恪守严格的行为标准；

- 司法系统有效履行必要的刑法和民法职能；

- 保护人权的措施（如人权委员会或监察员）效果好；

- 法律制度提供了一个解决纠纷的非暴力机制；

- “法治文化”已在社会期望和价值观中生根开花；

- 有足够的人力、物力资源以及机构来对国家层面的法律培训和能力建设进行规划并付诸实施；

- 无力聘请辩护律师的人可以随时获得法律援助；

- 社会观念和规范支持和平解决争端。

5.3.3 职责与协调

确保司法机关的加强能使立法机关所制定的法典得到执行，依然是东道国政府领导应发挥的作用。在特派团内部，特派团领导班子负责平衡东道国司法机关参与与特派团目标之间的关系。在大多数情况下，特派团领导班子主要可以通过提供政治领导以及协调长期捐助支持，来为司法机关的加强提供支持。通过指导和协调，特派团领导班子能够帮助创建一种政治环境，使司法改革经过时间考验得以最终取

胜。特派团完成有关司法改革使命任务的时间有限，为了降低逾期的风险，同时又不损害东道国对司法改革的参与以及公众对司法改革的支持，特派团必须支持东道国司法机关提高其合法性和可信度。另一个需要协调的关键领域是，如何将要求司法权利公平的妇女和少数民族与整个司法改革联系起来。

5.3.4 资源

特派团应将充足的资源和专门知识用于支持加强司法部门。具有相关知识、技能与能力并且具有文化和法律方面国际专业知识的重要专家，对于指导和支持司法改革来说非常重要，同时也要平衡特定情况下可能出现的各种情况。特派团内部有政治、法律和人权问题指导经验与专业知识的人员也很需要。需要再次强调的是，长远的司法改革需要捐助者持续提供援助。

5.3.6 挑战与风险

- 东道国关于司法改革的规范与国际规范之间可能存在冲突；
- 正规法制受到破坏，或者根本就不存在，因而没有足够的机构来使广泛的措施得到落实；
- 民间社会力量软弱无力，无法对司法改革做出贡献，从而限制了司法的合法性和可信度；
- 改变与政治和司法有关的根深蒂固的关系给治理改革计划造成压力并形成对立，从而损害新生的政治合作；
- 与政治权力相联系的有组织犯罪与腐败影响司法机构改革；
- 对法院行政与管理进行大规模改革可能面临后勤和资源挑

战；

- 在热门岗位培训与任用过程中是否做到了种族、宗教和地区平衡与公正，给司法改革造成影响；
- 对法治、过渡司法、安全领域改革和司法机构改革等复杂概念的理解难以达成共识；
- 管理和/或领导文化薄弱；
- 边缘和弱势群体与整个社会的融合面临挑战。

5.3.7 几点思考

● 平衡政治稳定和问责司法机关的关系。政治与刑事在司法领域的影响是法治的障碍。然而，处理这个问题可能会产生政治后果，从而破坏和平进程。在冲突时期，法律、政治和经济利益往往牵扯到犯罪活动，这可能影响冲突后恢复和司法改革。例如，仓促解除法官的职务，可能造成权力真空，这可能对加强司法改革造成较长期的负面影响。

● 平衡结果与时间的关系。司法改革是一个长期的过程，没有固定的结束日期。特派团领导班子应平衡好以下两者关系：一方面，特派团和捐助者希望看到改革的结果，另一方面，司法改革必须考虑文化、背景和能力等因素，而东道国进行司法改革所需的时间与能力可能不足。如果东道国缺乏一个强大和专业化的司法系统（法官，检察官，辩护律师，法院管理者等），结果可能是对国际专家产生不必要的依赖。而对于司法改革所需的核心能力建设，国际专家不大可能长期参与。不过另一方面，如果在东道国获得司法专业知识的过程中，

短期暂时利用国际经验也许有助于防止被起诉人的延期羁押。

- 在支持司法改革的同时解决根深蒂固的腐败问题。有组织犯罪和腐败之间通常会有联系，特别是当东道国政府没有支付法官及其他司法人员报酬时。腐败行为往往成为民众获取司法帮助的标准做法。如果这种做法被普遍接受，改革的动力可能就会减少，更多的是抵制司法领域的改革。对于东道国来说，改革已经制度化了的腐败现状通常会遭到强烈的抵制。

- 支持东道国的司法标准还是国际通行的司法标准。冲突后的环境中，往往存在着根深蒂固的传统司法形式，这些传统的司法形式满足了当地民众的需求。但它们与国际标准并不相符，特别是关于妇女和少数族群的部分。这就需要平衡传统习惯（权宜之计）与国际规范（长期标准）之间的关系。按传统习惯解决纠纷的方式（无论是正式还是非正式的）应被承认并纳入对司法改革的总体战略考虑。此外，传统习惯不应被利用来保护侵犯人权的行为，特别对妇女和少数族群的人权要犯。

5.4 成果三：警察和其他执法部门得到加强

警察及其他执法机构是安全领域和政府权威的最显著体现。警方的公众形象一般来说对公众的个人安全看法有很强的影响。在许多冲突后社会，警察由于其卷入了新近的冲突而被认为缺乏合法性，被认为是腐败的，侵犯人权，对民众的安全需求与法治需求漠不关心。如果国内安全是由军队负责的，向警察负责法律与秩序的过渡是重建法治的重要步骤。因此，在冲突后社会加强警察和其他执法机构是向民

众发出的第一个积极信号，表明政府正在重新建立其权威。此外，在许多冲突后社会，有组织犯罪和跨国犯罪处于高位，它们与腐败和政治权力相结合，对安全造成威胁并给法治造成破坏。有效和负责任的维护治安和其他执法措施依赖专业化的管理和治理。治安活动和其他执法措施如果达不到一定的水平，持久的和平与安全就不可能实现，法治就得不到加强。²⁶ 因此，特派团领导加强对警察和其他执法机构的支持，包括对海关和边境服务机构的支持，是加强安全环境的关键。不过，任何治安改革和结构调整应纳入国家总体安全计划和框架。

在将支持加强警察和其他执法机构列为工作重点时，特派团领导班子不妨考虑以下几点：（一）让当地机构顺应改革的适当基础设施是否已经到位；（二）改革是否可持续；（三）启动全面改革是否为时过早；（四）安全现状是否达到了可以实施警察改革的程度；（五）现有资源是否足以使改革获得连续不断的技能支持；（六）东道国政府在多大程度上愿意为治安和其他安全改革提供支持。

5.4.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下业务活动：

- 对警察和其它执法机构的需要与现状进行评估；
- 协调捐助者的支持；
- 通过宣传提高公众意识；
- 支持政府阐释并开展警察和其他执法机构的改革、改组和重建；

²⁶ “支持警察和执法机构的改革、改组和重建”（Support for the reform, restructuring and rebuilding of police and law enforcement agencies），维和部政策，2006年12月，（参见DPKO/PD/2006/00070）。

- 听取民间社会关于警察和其他执法机关的职责、责任和权力的意见，并确保妇女和少数族群的意见也得到吸收；
- 支持东道国政府对警方和其他执法机构的管理及监督，内容包括预算、管理和法制框架；
- 支持警察和其他执法机构履行保护职责，包括防止性暴力和针对女性的暴力；
- 支持扩大妇女和少数族群参加警察和其他执法机构；
- 支持基础设施的发展和装备提供，包括必要的制服和徽章；
- 支持将领导能力建设作为加强机构建设的一项关键因素，包括发展和推广积极的组织文化，以确保基本制度得到加强；
- 依据任务授权向东道国警察和其他执法机构提供业务支持；
- 帮助建立与国际和地区警察及其他执法机构（如国际刑警组织）的关系，以实现信息共享和业务支持。

5.4.2 衡量标准

短期标准

- 对警察及其他执法机构的需求与现状评估已经完成；
- 联合国警察，监狱和司法顾问进行文化意识培训，并在部署后不久开始对当地适用法律，程序和基本语言的培训；
- 捐助者及其参与领域已经明确；
- 已经开始与东道国政府一起对警察与其他执法机构的改革、改组和重建进行规划，包括招聘和培训计划；
- 警察和其他执法机构的普查与鉴定工作已经完成；

- 承担国内安全的责任已经由军队转交给警察和其他执法机构；

中期标准

- 对警察及其他执法人员的审查、选拔和招募工作已经完成；
- 已经为警察和其他执法机构的培训和能力建设提供了支持；
- 问责机制得到强化；
- 指导与咨询规划已经实施；
- 对警察和其他执法机构的管理与监督已经得到加强；
- 警察和其他执法机构的能力已经得到加强；
- 指挥和控制机制得到加强，业务能力已经得到普及。

长期标准

- 适当的法制框架和审判规程已经建立；
- 警察和其他执法机构向法律和专门的警察行为守则负责；
- 警察和其他执法机构能够响应民众的需要；
- 警察和其他执法机构已经接受培训，能够在人权框架下开展执法活动，同时也考虑了妇女和少数族群的需要；
- 民众在警察和其他执法机构中的代表性增加，妇女和少数族群可以按比例得到在警察和其他执法机构效力的机会；
- 在各层次、各领域对警察进行培训的能力得到加强；
- 与周边国家和地区及国际执法机构在跨国犯罪和其他严重犯罪问题上在信息共享和业务模式已经实现机制化。

5.4.3 职责与协调

加强警察和其他执法机构是加强法治工作的一部分。特派团内此项工作的领导人为警察总监，他负责特派团对这一领域的支持。特派团领导班子可能需要确保特派团内多个部门在多个领域，由多个部门采取的加强警察和其他执法机构的行动能够相互协调。这些机构只是大系统中的一个部分，这个大系统包括法官、检察官、法院、劳改所、海关、边境服务机构，以及法院管理和行政部门。协调上述机构的工作可能需要特派团领导班子注意避免工作交叉、重复和出现漏洞。对警察和其他执法机构的政治管理，例如由内务部或司法部，对于这些机构的整体可信度和合法性而言非常重要。因此，特派团领导班子有必要在所有政治层面鼓励对改革的支持。

有效处理有组织犯罪和跨国犯罪问题需要采取全面的、多方参与的做法，特派团只是其中一个重要参与者。特派团领导班子的作用之一就是协调这些利益相关方的行动，如东道国政府和其他相关机构，以及地区和国际组织。

5.4.4 资源

为长期改革进程提供持续的人力和资金资源非常重要。而且，要增强改革进程的合法性，特派团还必须拥有一批警务和其他执法问题顾问。他们不仅需要掌握熟练的技能，还必须具备高度的政治意识，尊重文化习惯，重视妇女权利，为人诚实守信。当前，警务等专业执法领域以及改革、重组和重建等相关领域对专业技术的要求越来越高。如果警察和其他执法机构需要改革、重组和重建，那么捐助者和建立在长期承诺基础上的双边支持则非常关键。正如之前所提到的，

改革进程是长期的，其成功不仅有赖于特派团的实际能力，还有赖于东道国对改革的合法性与可信度的高度认知。

5.4.5 挑战与风险

- 腐败问题根深蒂固，给警察和其他执法机构履行职责造成障碍并影响其合法性；

- 缺乏政治意愿，或反过来说，对警察和其他执法机构的管理与业务活动进行不当政治干预，从而损害其有效性和专业性；

- 东道国用于警察和其他执法机构的基础设施和资源不足，限制了改革的能力；

- 支持加强东道国警察和其他执法机构的国际警察轮换频繁或能力不足，影响着改革的步伐和质量。

- 联合国警务部门维护治安和开展其他执法活动的习惯与做法存在差别，致使其向东道国警察和其他执法机构所传递的信息不尽一致；

- 警察和其他执法机构，以及（或者）政治管理机构抵制改革。

5.4.6 几点思考

- 在促进自给自足的同时提供外部支持。尽管国际社会的支持在短期上来说对于加强东道国警察和其他执法机构是必要的，但过度依赖国际社会提供专业知识，能力和资源可能导致东道国警察与其他执法机构产生依赖感，而不是使自给自足的能力得到提高。

- 质量和数量。过分注重提供物质资源和基础设施，以及警察和其他执法人员的招募、培训和审查，可能造成改革正在生根开花的

假象。如果不考虑其提高制度能力与推行问责制的需求，不提倡积极的组织文化，不提高其管理水平，东道国的能力可能在短期内实现量变，但从长远来看，不会实现质变。如果希望改革能够持续而且取得成功的话，在警察和其他执法机构的高层建设专业化的能力，并辅之以有效和透明的管理将是必要的。

- 对合法性和可信度的认知。维持安全以及法律与秩序的迫切性可能导致未经适当审查就过快地让东道国警察上街执勤。从长远来看，如果未能仔细筛选出不合格人员，警察的合法性可能因此受损。同时，如果民众认为负责治安的是联合国警察，而不是东道国警察的话，警察和其他执法机构满足民众安全需求的长期可信度可能受到影响。要使留下的“脚印浅一点”，特派团领导班子就必须权衡以下两者关系：一要满足当前安全需求，二要帮助东道国警察和其他执法机构进行能力建设，使其具备长远的合法性与可信度。

- 既要支持“管用的”，还要支持“应该的”。在许多冲突后社会中，非国家机构负责履行维护治安和执法的多数职能，有时他们比国家警察还受当地民众的欢迎。特派团领导班子有必要平衡二者的关系，即：既要允许这些非国家机构在没有其他安全选择时提供安全保障，又要考虑这可能给东道国这个安全与法治的合法提供者造成影响。

- 区别对待群众认知。由于其权力、职务、地位和所处地理位置(如城市或乡村)、需求以及角色的不同，人们对法治和安全会有不同的看法。这将影响群众对警察和其他执法机构的认同和评价。因此，

特派团领导班子也许应该对群众看法的影响保持敏感，因此他们要开展支持法治的各种活动。特派团还应该关注那些通常来说在法治对话中未被考虑的群体的观点，如妇女与少数族群的观点。

5.5 成果四：劳改系统得到加强

劳改系统必须成为加强立法、司法、警察和执法机构的一个伙伴，作为合法可信的法治的一个佐证。人性、公正并与其他司法机关保持一致的劳改系统可以赢得公众信任和国际社会的尊重，并具有合法性。冲突后劳改系统的一般特征是缺乏或者没有安全感，而且各种条件差。这将导致囚犯基本人权受到侵犯，以及刑事司法机关之间的一致。如果不向劳改系统提供支持，国际社会加强警察和其他执法机构以及司法机构的努力可能受到破坏。²⁷不仅如此，监狱还可以为特派团提供有关社区问题和社区关切的有用看法，这些问题与关切如果得不到解决，就可能危及和平与安全。劳改系统虽然是法律和司法系统最易被忽视的一个部门，（也是最难吸引捐助者支持的部门），对法治的全面实行来说，劳改系统决非无关紧要，因为它代表着司法进程的最高阶段。

5.5.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下业务活动：

- 评估劳改系统的需求与现状；
- 支持东道国政府对劳改系统进行改革、改组和重建；
- 协调对监狱条件和习惯做法的独立报告工作；

²⁷ 《联合国维和行动中的监狱支持》(Prison Support in UN Peacekeeping Operations)，维和部政策指示，2005年，(2005/8)。

- 募集捐助者的捐助；
- 支持东道国加强劳改系统的政治意愿；
- 利用公共宣传活动提高公众意识；
- 扩大囚犯获取司法建议与咨询的渠道；
- 支持建立监管人员侵权事件报告制度；
- 支持建立问责制；
- 支持为劳改系统建立有效的预算、立法和司法框架。

5.5.2 衡量标准

短期标准：

- 劳改系统的需求与现状评估已经完成；
- 服刑人员的可靠数字已经建立并登记在册，已对所有服刑人员进行分类和分级；
- 关于监狱基础设施的报告已经完成；
- 关于服刑人员健康状况的报告已经完成；
- 非法拘禁人员已被释放；
- 招募、审查和选拔程序已经启动；
- 政治犯已经得到甄别并释放；
- 满足服刑人员基本需求（如食物、水、医疗保健、卫生设施和法律援助）的战略方针已经制定；
- 女犯和少年犯已分别关押至适当监所。

中期标准

- 劳改系统改革(包括培训)的国家计划已制定完毕；

- 建造了新的监狱设施，或者已对现有设施进行结构性修缮；
- 已经制定并开始实施明确的程序，确保执法机关在拘押嫌疑人之前都已获得适当的司法文件；
- 劳改系统工作人员不端行为的责任得到追究；
- 劳改系统的作用和责任已经明确；
- 已对劳改系统的顾问进行培训，使他们掌握劳改系统的标准与程序；
- 监狱管理系统能够依照联合国关于犯人待遇的最低标准对囚犯进行管理。

长期标准

- 关于劳改系统的行政与管理的立法已经到位，包括将犯罪调查机构和监狱管理机构明确分开；
- 民众对劳改系统有信任感；
- 独立的内部和外部监察机制已经建立；
- 监狱和拘留所按照国际人权标准（尤其是关于青少年、少数民族群和妇女等弱势群体的人权标准）开展活动。

5.5.3 职责与协调

特派团领导班子应当确保：特派团加强法治与人权的整体努力也包括对劳改系统的重视，并使东道国和国际捐助者一道关注劳改系统的改革。特派团领导班子不仅可以为东道国的管教人员提供指导与咨询，还可帮助东道国获得捐助者和双边机构对这一常被忽视的领域的支持。由于加强劳改系统的工作是一项长期进程，不可能在特派团任

务期内完成，因此，尽早与能够对劳改系统长期发展提供支持的开发机构进行接触非常重要。

5.5.4 资源

特派团必须为支持加强劳改系统的工作提供充足的资源，包括具有劳改系统相关经验、技巧和能力的专家。技术顾问以及拘留与改造问题专家不仅对部署前的初期评估十分重要，也是劳改系统改革取得成功的关键所在。要使劳改系统改革得以持续，长期的财政支持也很必要。为了获得这种支持，至关重要的是，特派团的使命中必须要有关于劳改问题的明文规定，还必须给劳改系统独立于其他法治部门的明确预算。过去的经验表明，在许多任务区，管教干部通常隶属于警务部门，这就给劳改系统的预算和后勤带来了问题。

5.5.5 挑战与风险

- 现有的有罪不罚文化、武断判案和拘留惯例影响改革进程；
- 由于未经审判即遭关押人员数量过多，监狱过于拥挤；
- 国际社会接触劳改系统的途径有限，劳改系统缺乏透明度；
- 被告的公共辩护律师数目有限，或根本没有；
- 刑满释放的人员要么失业，要么不受社区欢迎；
- 囚犯越狱或监狱暴动；
- 东道国政府和捐助社会对资助劳改系统缺乏兴趣；
- 东道国政府对劳改系统改革的政治支持力度不够；
- 监狱卫生条件差，基础设施薄弱；
- 缺乏合格的管教干部。

5.5.6 几点思考

- 在加强劳改系统的同时维持公众和东道国政府的支持。在冲突后环境中，加强劳改系统可能不会成为当地政府的首要任务，也可能不会获得东道国的支持。如果资源总体上是稀缺的，人们就不愿给囚犯和监狱建设分配资源。特派团领导班子不仅要考虑人们的态度，也要考虑支持加强劳改系统的重要性，使其与法治和人权精神相一致。

- 当地标准与国际标准。当地对犯人的看法常常导致犯人的基本人权被剥夺。人们有时觉得犯人不应该享有公平待遇。由于其身份的敏感性，政治犯权利被忽视的可能性更大。特派团领导班子必须依据冲突的性质考虑劳改系统改革中的政治问题。

- 在确保捐助者支持的同时正确引导捐助者的期待。劳改系统改革是一个长期进程，需要捐助者的持续支持。然而结果通常不会近在眼前，发生的变化也不会大到足以获得捐助者和东道国政府的关注，并给予持续的财政和人力资源支持。而且，监狱改革通常不是捐助者喜欢进入的领域，因而需要特派团领导班子的积极参与。若不能对劳改系统进行改革，法治将被削弱。

- 东道国的能力和需求。即使具有政治意愿，东道国在冲突后环境中也常常无法满足劳改系统的基本需求。在维和特派团部署初期，这种情况可能更加严重，因为警力的增加（包括本国警力和国际警力）会导致逮捕率的上升。在鼓励东道国政府履行其满足这些需求的职责的同时，特派团领导班子需要考虑东道国政府的实际能力。

第六章 促进社会与经济复兴

6.1 维和行动的社会与经济作用

武装冲突往往会使国家的社会经济体系遭到严重破坏。冲突后的干预行动在很大程度上是为了重建社会经济体系，并为持久和平奠定基础。而当务之急则是提供紧急援助，实现初步复兴，从而为长远发展铺平道路。

无论是在短期的紧急援助和初步复兴还是在长远的发展方面，当地政府和机构不仅要从总体上参与和平进程，还必须投身于各项具体活动，做到这一点十分重要。要实现冲突后的复兴，就必须采取各种措施，在社会、政治和经济制度等方面建设能力，增强信任，以降低冲突死灰复燃的风险。东道国政府必须透明、负责和始终如一地实施法治，提供社会服务，从而证明其有能力为家庭和社团提供安全保障。

上述各项活动都不是由维和行动主导的，但维和行动的存在以及对上述活动的参与，都将有助于营造改善基本基础设施、推进社会和经济改革的环境；而所有这一切都将为当地民众创造就业机会。此外，维和行动还可以为人道主义救援以及一系列广泛的巩固和平活动创造有利的安全条件。与此同时，维和特派团可以为联合国下属的人道主义救援和开发机构提供更为直接的支援，尤其是在提供安全与后勤保障方面。此外，联合国倡导建立一种机制，用以帮助保证联合国所有机构以及其他国际机构能够协调一致地开展活动，多方位维和行动应该支持和促进这种机制的建立。特派团领导班子，特别是秘书长特别代表、副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员），应该发挥

其领导作用，并在更广泛的意义上培养必要的政治共识，以确保联合国各实体间的协调，筹集和管理捐助基金，引领世界银行、国际货币基金组织、欧洲联盟以及其它区域性金融机构等关键国际角色的支持与参与。

6.1.1 成功的先决条件

下列各项是社会与经济复兴取得成功最起码的前提条件：

- 安全稳定的环境，使当地民众以及人道主义和开发机构得以在人身不受暴力和残留爆炸物威胁的情况下生活或开展活动；

- 联合国机构、当地民众以及物资可以自由流动；

- 捐助界自始至终保持参与，愿意并且有能力提供足够的资源；

- 东道国政府和地方机关准备参与复兴和开发活动；支持其提高必要的领导和管理水平；

- 工作重点得到明确，并取得东道国政府与国际社会的一致认同。

6.1.2 衡量标准

下列各项是实现社会经济复兴的一些关键性衡量标准：

- 紧急援助的提供能够根据人道主义原则连续地进行，并且得到东道国政府的支持和协助；

- 普通民众可以获得政府部门可能提供的基本服务；

- 难民和流离失所者能够自愿、安全、体面地重返家园，东道国政府和社团愿意并有能力接收和安置回归人员；

- 建立起以法治为基础的坚强有力的立法和司法体系，使基本的

经济和社会权利得到维护；

- 地雷和战争遗留爆炸物的直接影响得到处理，与此同时，东道国政府建设处理爆炸物残留风险的必要能力；

- 东道国、本地区以及国际主要机构之间建立起伙伴关系，为社会和经济复兴提供充足的资源；

- 维和特派团在与联合国东道国工作组及东道国政府磋商和协作的基础上，致力于推广由相关机构自主规划、自主参与社会经济复兴的原则；

- 在从事人道主义、复兴和开发等活动时，不能忽略妇女和种族等问题，妇女和少数族群在政策与计划的落实方面发挥着积极的作用；

- 国际社会和普通民众对国家的社会、政治和经济制度抱有信心；

- 社会与经济复兴的责任，已经由联合国和国际机构逐渐转移到东道国政府和当地的其他利益攸关者身上；

- 前战斗人员的弃武和复员工作已经完成，安置工作已经启动，并有与之配套的后续安排；

- 财政政策已经制订完毕，反腐败计划已经开始实施；

- 民间团体和机构开始涌现；

- 基础教育体系已经建立，民众文化水平得到提高。

6.1.3 成果

为了实现上述目标，维和行动必须取得以下成果，许多工作并非

特派团的直接责任：

- 支持人道主义救援活动安全有效地开展；
- 基本服务得到恢复；
- 支持难民和流离失所者重返家园及其重新安置；
- 开始实现从恢复到发展的过渡。

6.2 成果一：支持人道主义救援活动安全有效地开展

人道主义救援活动的目的，是在受到自然灾害和武装冲突影响的社团挽救生命，缓解痛苦，维护民众尊严。尽管只是发挥支援性作用，但维和行动所承担的关键性任务，能够帮助人道主义机构不受阻碍地提供救援。虽然可能仍有破坏分子在活动，但如果人道主义救援活动是在取得一定认可的条件下去进行的，这些机构就会将“人道主义活动空间”看得很重，因而宁愿与联合国军警保持距离，独立地开展行动。与此同时，维和特派团可以为人道主义行动提供宝贵的后勤支援，而且由于其所处的理想地位，特派团可以为各种协调机制的建立提供支持，从而与人道主义事务协调办公室和其它协调机构一道，为各阶段救援活动的开展进行协调。如果形势还不稳定，人道主义行动（如援助车队）可能需要维和人员提供安全保护。在极端情况下，国际人道主义工作人员可能需要依赖维和特派团提供人道主义援助，或者为其撤离提供帮助。由于此类活动比较敏感，要求也各不相同，维和特派团必须在秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）的主导下，与所有人道主义救援机构和人权观察员密切磋商与协调并共享信息，以消除分歧，协调计划与行动。

6.2.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下业务活动：

- 提供安全稳定的环境，使人道主义救援活动安全顺利地展开；
- 支持联合国机构监督人道主义状况，评估人道主义需求，帮助形成人道主义需求报告；
- 确保维和特派团与人道主义机构共享信息，共订计划；
- 通过民事—军事协调（军民协调）机制，与人道主义事务协调办公室及其它人道主义机构协调救援活动；
- 以培训为目的，组织民事—军事协调（军民协调）研讨会；
- 通过地雷行动协调中心协调扫雷活动，主要是在对援助物资的提供和分配构成直接威胁的通道和地区；
- 必要时，为人道主义行动提供后勤支持（如应急服务、航空、基础设施、医疗卫生和通讯装备）；
- 必要时，为人道主义应急反应机制提供支持；
- 必要时，根据人道主义行动原则，为人道主义设施和车队提供安全保护；
- 必要时，营救、保护和疏散人道主义工作人员。

6.2.2 衡量标准

短期标准

- 人道主义救援机构能够接近需要帮助的民众，民众能够获得人道主义援助与保护；
- 人道主义救援机构已经对人道主义需求进行评估，并且确定了

工作重点：

- 民事—军事协调（军民协调）机制已经建立并开始运作；
- 计划与协调机制已经建立并开始运作。

中期标准

● 对人道主义救援车队的袭击事件减少，积极支持原交战派别为人道主义救援行动创造有利条件；

● 国际社区警务力量、东道国警方以及其它执法力量，对人道主义救援活动和安全保护的薄弱环节现状有着相同的了解；

- 对东道国人道主义需求的联合评估已经进行；
- 初期复兴活动已经开始实施。

长期标准

● 当地机构有能力开展人道主义救援活动，提供人道主义救援的可靠机制已经建立；

● 各国以及国际社会的人道主义政策与行动，已经与东道国及其长期发展规划更好地结合。

6.2.3 职责与协调

协调和开展人道主义救援活动的主要职责在于联合国相关机构，主要包括人道主义事务协调办公室、世界粮食计划署、联合国儿童基金会、世界卫生组织和联合国难民事务高级专员办事处。上述机构共同负责与相关非政府组织就人道主义救援行动进行协调。联合国开发计划署承担着主导初期复兴的职责，因而必须推动维和行动向东道国自主规划、自主参与复兴活动的过渡。在维和特派团内部，秘书长特

别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）作为人道主义行动的协调者，负责确保人道主义行动与开发活动的有效协调，保持与联合国内外相关机构的密切联系与合作。使用维和资产和维和人员支援联合国人道主义救援活动的具体条件，应在特派团团长的领导下，以现有指导方针以及特派团领导班子成员与常驻协调员（兼人道主义协调员）之间达成的具体协议为基础。

6.2.4 资源

人道主义紧急援助是一项民事任务，因此，只有在民事能力无法满足需要的情况下，才能在人道主义机构的总体指导下使用军事资产。在复杂性紧急救援行动中，《联合国关于军事民防资源使用的指导方针》仍然是重要的框架性文件。²⁸请求军事力量为人道主义救援活动提供支援，可能会使执行稳定任务所必需的现有军事资源受到挑战。特派团领导班子必须对使用军用资源执行不同任务的时间和方式进行评估，并作出决策。不过，秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）所掌握的民事资源，足以使他/她能够与人道主义伙伴机构进行有效的联络与协调。

6.2.5 挑战与风险

- 人道主义援助被用于政治目的，从而引发武装派别的不满，增加人道主义工作者和受援者的不安全感；
- 虽然维和人员的用意是争取“民心”，关心的是赢得当地民众的支持，但其自身所从事的人道主义救援活动，可能模糊维和使命与

²⁸参见网址 www.coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf。

人道主义需求之间的界线，因为前者本来就出于政治考虑，后者则应该是中立、独立和公正的。

- 既要为人道主义行动提供支援，又不能损害人道主义机构的中立、公正与独立性，也不能侵犯其活动空间，因为这是他们自我保护的需要。

- 人道主义援助救错了对象，或被用于政治“作秀”；

- 对人道主义行动的支援，分散了完成其他使命任务所必需的资源；

- 维和行动与人道主义机构之间缺乏磋商与协调；

- 人道主义机构在工作中缺乏透明度。

6.2.6 几点思考

- 正确处理人道主义需求与联合国人员安全的关系。冲突后的安全环境中仍然可能存在暴力的隐患。因此，特派团领导班子必须就向需要人群提供人道主义援助与联合国人员自身安全之间的关系作出判断。这是因为，作为联合国指定官员，特派团团长要为维和人员的安全承担最终责任。安全管理小组是处理这一两难关系的主要机制。特派团领导班子的主要成员，与联合国人道主义与开发机构的主要负责人一道，都要参与安全管理会议。安全保卫部的工作人员将就安保问题向安全管理小组提出建议。安全管理小组则在联合国总部的授权下，负责对安全保卫问题作出判断。这就需要特派团领导班子了解威胁与风险分析程序，并且采取降低风险的措施。这些措施的采取往往是要消耗资源的。

- 正确处理人道主义需求与维和行动政治要求之间的关系。维和特派团主要是由政治使命驱动的，而人道主义行动则要遵循人道、公正、中立和独立的原则。特派团领导班子必须明白，人道主义工作者和维和人员在运用上述原则时是存在差异的。维和人员的公正性是指在履行政治使命时做到一视同仁，而人道主义工作者的公正性是指对评估得出的人道主义需求作出不偏不倚的反应。对于公正性的不同解读方式，可能会导致误解和摩擦的产生。秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）的作用，以及旨在促进磋商、协调和信息共享的联合战略机制的建立，都可以在一定程度缓解这一矛盾。

- 正确处理短期收益与长期效果之间的关系。联合国东道国工作组通常在维和行动部署前就已经在任务区开展工作，并在维和人员撤离后继续存在下去。维和特派团始终面临这样的压力：他们要靠行动显示出自身的不同，需要满足东道国和国际社会的不同期望，需要取得一些立竿见影的效果，需要表现出行动所取得的进展。然而，维和特派团的压力必须与联合国东道国工作组的长远规划相权衡，因为后者的任务是满足需求，并且通过开发活动解决冲突的根源。特派团领导班子应该认识到，维和行动必须为建设和平奠定基础。这就意味着维和行动应持之以恒，有长远的眼光，对短期的计划及其在长远战略中的作用应仔细考察。

- 正确处理部队保护和人道主义考虑的关系。特派团军事部门实施民事—军事行动，最终目的是为了提升维和人员在当地民众中的声望，或者称为“争取民心”。特派团领导班子应该清楚，这是一种部

队保护措施。正因为如此，人道主义工作者可能认为，这不符合人道主义原则。如果特派团领导班子能够亲自出面，确保双方协调彼此的活动，并相互理解彼此活动的必要性，可能出现的紧张关系就能得到缓解。应及时建立起民事—军事协调（军民协调）机制，维和人员在开展“争取民心”的活动之前，应该广泛接受人道主义工作者传授的知识和提出的意见。最后，我们应该认识到，许多出兵国都希望本国的维和人员参与“争取民心”活动，并且向其提供相应的资金。因此，特派团领导班子必须确保这类行动不带有政治目的，是为了有效关注当地社会团体的长远利益，不会产生无法承受的依赖性和不切实际的期望值。

6.3 成果二：基本服务得到恢复

基本服务包括居所、供水、卫生、食物、基本教育、紧急医疗服务和基本保健，其目的都是为了减少可预防的死亡事件发生以及疾病的流行，同时确保受冲突影响的民众具有某种程度的尊严。东道国政府对上述服务的提供负有首要责任，但在某些情况下，维和人员可能有必要在这方面采取行动，因为他们是唯一可以接近孤立人群的人。此外，维和人员还可以为基本基础设施的保护和建设提供支持，从而为基本服务的提供创造条件。维和特派团还可能发现，通过支持或者提供低成本的服务，特派团可以建立、巩固或者维持与东道国社团的关系。这些服务常以速效项目的形式提供，其实施将使当地社团直接从中受益。在开展此类活动时，应通过秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）以及其它组织制度，与已经涉足该领域

的人道主义机构和开发机构进行磋商。有时，维和人员所开展的业务活动，如清除地雷和修复道路等，同样也可以造福当地民众。特派团工程兵部队的活动偶尔还可以达到既为社区重建服务，又能提高当地机构技术（或职业）水平和能力的双重目的。

6.3.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下业务活动：

- 实施速效项目；
- 建立民事—军事协调（军民协调）中心；
- 提供应急通讯系统；
- 在没有其它资源的情况下，提供基本保健；
- 协调清除地雷工作，包括人道主义性质的和业务性质的；
- 通过民事—军事协调（军民协调）机制，与人道主义事务协调办公室及其它人道主义机构一道，共同促进民事—军事行动的协调；
- 确定工程技术能力的最佳使用方式。

6.3.2 衡量标准

短期标准

- 速效项目得以落实，社区民众的生活得到改善，维和人员与当地民众的关系得到加强；
- 主要通道的安全得到保障，地雷得以清除，已被用于商业和非商业运输；
- 与孤立社团的联系已经建立，基本服务范围得到延伸；
- 满足基本食品需求；

- 民事—军事协调（军民协调）机制已经建立并开始运作。

中期标准

- 服务机构有效开展活动，并切实履行职责；
- 基本服务项目中的投机倒把与价格波动现象得到抑制；
- 东道国、双边以及多边合作伙伴吸取最佳实践经验，防止工作重点和活动发生重叠。

长期标准

- 尽管仍然有可能需要维和人员的支持与指导，但服务机构已经能够自给自足地开展活动；
- 东道国公共部门能够提供商品和服务，黑市交易得到遏制；
- 东道国以及国际社会的政策与行动已经与长期发展规划更好地结合，当地机构开始实现自立和自足。

6.3.3 职责与协调

虽然提供基本服务的责任主要由东道国政府承担，但联合国相关机构及其它机构可能仍然需要在短期内为其提供援助。不过，维和特派团应该强调东道国政府在提供基本服务方面负有主要责任，以免当地民众误认为基本服务应该由维和人员及其它外来机构而不是由本国政府提供。

维和特派团应该在特派团团长的统一领导下开展速效工程及其它类似活动，并且与秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）进行协调。如果这些活动与联合国东道国工作组开展的其它活动不能做到有效的协调，就会造成重复劳动，其效果甚至可能适

得其反。因此，有必要促进民事和军事机构间的互动，并且通过已经建立起来的民事—军事协调（军民协调）机制进行协调。鉴于其中的敏感性，联合国已经为民事和军事部门的相互关系和工作方法制定了广泛的指导方针，包括《军事民防资源使用指导方针》和《跨机构常设委员会关于复杂应急事件中民事—军事关系的参考文件》。使用维和资产和维和人员支援联合国人道主义救援活动的具体条件，应在特派团团长的领导下，以现有指导方针以及特派团领导班子成员与常驻协调员（兼人道主义事务协调员）之间达成的具体协议为基础。

6.3.4 资源

尽管基本服务的恢复对于巩固安全形势非常必要，但维和行动很少被赋予为当地民众提供基本服务的使命，也很少会获得提供这类服务的充足资源。维和特派团可以用来提供基本服务的资源仅限于两个方面：一是从完成维和使命所需要的部队规模中产生的富余能力（如工兵部队和扫雷部队）；二是分配给速效项目的资金，其来源是摊派款和捐款。有时候，为了争取“民心”，出兵国也会拿出自己的资源来提供基本服务，如设立小型保健诊所。（见6.2“支持人道主义救援活动安全有效地开展”中的“几点思考”。）

6.3.5 挑战与风险

- 维和特派团开展的速效项目及其它活动，可能会导致当地民众产生错误的期望，认为维和人员是基本服务的提供者，从而对其产生过度的依赖感；

- 以提供基本服务为目的的活动，可能模糊人道主义行动与维和

行动之间的界限；

- 有关各方必须认识到，维和行动所开展的速效工程及其它活动，都是有限的，也是短期的，并且有可能被交战派别及和平破坏者所政治化；

- 维和行动与人道主义机构之间缺乏协调。

6.3.6 几点思考

关于人道主义救援活动安全有效地开展的几点思考，同样适用于基本服务的提供。

6.4 成果三：支持难民和流离失所者重返家园及其重新安置

难民和流离失所人员安全地重返家园，是一个具有高度敏感性的问题，也是一个有可能出现反复的过程，它包括有关人员的甄别和登记、最终安全体面地自愿重返家园以及随后的重新安置。即使是在他们重返家园之后，还可能会出现一些政治和安全问题，如财产纠纷，因为他们此前居住的社区已经被他人进驻，从而导致紧张关系和冲突的再起。与本章中介绍的其他人道主义活动一样，难民和流离失所人员重返家园工作，同样是由联合国专门机构以及负责落实的人道主义合作伙伴领导和组织实施的。不过，无论是在难民和流离失所人员重返家园之前、期间还是之后，维和特派团能够为安全稳定环境的建立发挥必不可少的作用，并且扮演重要的支援角色。

6.4.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下业务活动：

- 确保难民营/流离失所者营地周围（有时或个别情况下也包括

其内部) 有一个安全稳定的环境;

- 确保难民/流离失所者故土的安全, 使其能够重返家园;
- 监控人员过境点, 确保重返家园路线的安全;
- 与负责营地管理和安全的当局密切合作, 为临时居所提供切实保护;
- 协调与实施重返家园路线和重新安置地区的地雷清除行动;
- 必要时, 为人道主义机构提供后勤支持;
- 监督、记录并报告违反人权的事件, 确保所有重返家园者完全出于自愿;
- 开展民事活动, 处理重返家园者与接收社团之间的紧张关系;
- 与联合国相关机构共同研究制定公共信息战略。

6.4.2 衡量标准

短期标准

- 难民和流离失所者营地的安全得到保障;
- 难民和流离失所者已进行得到甄别和登记, 并且同意自愿重返家园;
- 确保过境点和回家路线的安全, 没有地雷及其它威胁。

中期标准

- 难民和流离失所人员的故土的安全已经得到保障;
- 重返家园行动安全有序地进行;
- 难民和流离失所人员重返家园后能够立即获得住宿和基本服务;

长期标准

- 在接收者的支持下，重返家园的难民和流离失所人员得到成功安置；

- 财产纠纷能够通过健全公正的机制进行处理；

- 东道国和国际社会的政策和行动与长期发展规划得到更好的结合。

6.4.3 职责与协调

难民与流离失所者的自愿遣返工作，主要由联合国难民事务高级专员办事处或者国际移民组织负责，并且得到世界粮食计划署和联合国儿童基金会等联合国相关机构以及国际和地区非政府组织的支持。人道主义事务协调办公室在组织协调、政策制定和宣传推广方面发挥着重要作用。维和特派团扮演支援性角色，积极参与者包括军事、警务、人权、民事和人道主义事务等部门。如果有军事部门参与，自愿遣返工作应由秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）与维和部队司令一道进行协调。使用维和资产和维和人员支援联合国人道主义救援活动的具体条件，应在特派团团长的领导下，以现有指导方针以及特派团领导班子成员与常驻协调员（兼人道主义事务协调员）之间达成的具体协议为基础。

6.4.4 资源

保障营地安全可能会耗费大量的资源。因此，有必要鼓励和支持当地的安全机构（特别是警察部门），这就需要特派团的警务部门提供资源。确保过境点和重返家园路线的安全是一项人工密集型工作，

可能需要投入大量的军事资源。确保难民和流离失所者的自愿遣返并且解决可能产生的纠纷，是维和特派团政治事务、民事、人权和公共信息部门的核心职能。因此，这是一项联合行动，需要维和特派团内部以及特派团与联合国东道国工作组之间的密切协作，并且需要充足的人力及其它资源。

6.4.5 挑战与风险

- 关于难民和流离失所人员的数量、需求和种类等信息可能缺失、失准甚至被利用；
- 难民和流离失所者营地可能被军事化和政治化，也可能成为紧张关系和冲突的中心；
- 东道国在维持难民和流离失所者营地的现状方面存在利益需求，希望借此继续吸引国际社会的关注；
- 如果遣返不是出于自愿，可能会导致恐惧、紧张和不稳定；
- 重返家园路线的安全可能仍然脆弱；
- 遣返人员中可能包括前战斗人员，他们可能希望重启战端；
- 遣返人员与接收社团之间的怨恨可能会成为不稳定的根源，并且导致冲突再起；
- 难民和流离失所者的现状可能常态化，从而完全依赖于长期性紧急援助；
- 流离失所者长期生活于营地，已经不愿意重返家园；
- 维和行动与人道主义机构之间缺乏协调。

6.4.6 几点思考

- 处理好安全保障与东道国责任之间的关系。难民和流离失所者及其营地会成为被踢来踢去的政治足球，可能导致内部冲突的加剧和紧张形势的上升。难民和流离失所者及其营地和周边的安全，是维和特派团领导班子关注的问题。特派团必须处理好履行保护弱势民众责任与东道国所负责任之间的关系。在理论上，营地及其居住者的安全责任应由联合国难民事务高级专员办事处、东道国政府以及营地内部管理机构来承担。不过，维和特派团领导班子应发挥促进东道国政府密切关注和积极解决相关问题的政治作用，也有责任支持东道国政府确保营地的安全。维和特派团究竟应该投入多少资源来处理这一问题，要由特派团领导班子作出判断。

- 既要促进难民和流离失所者尽快重返家园，同时也要确保遣返活动自愿、安全和体面地进行。难民和流离失所者的存在还是减少，是衡量维和行动取得进展和成功的标准。虽然联合国难民事务高级专员办事处在此问题上承担着首要责任，但维和行动的政治意愿与难民事务高级专员办事处的人道主义标准之间可能会存在冲突。这就需要在联合国体系内对活动的开展以及信息的处理进行密切的协调。

6.5 成果四：开始实现从恢复到发展的过渡

一旦紧急援助的需求减退，初期恢复进程开始启动，维和特派团的工作重心就应该平稳过渡到长期的开发活动上来。这就需要将责任逐步移交给东道国政府。从维持和平向联合国后续参与的过渡，应在计划制定过程的一开始就加以考虑，以便明确地界定联合国在实地的

各个机构的地位和责任。理想的情况是，在维持和平与建设和平的初期，就应该制订计划，使紧急援助和早期恢复向长期复兴与发展过渡。重要的是，在开始阶段就帮助东道国当局从全盘考虑，将政府各有关部门都动员起来。只有东道国机构才能够以可持续的方式满足本国的需求，实现本国的目标。

制定明确的标准，将大大简化维和行动退出战略的制定工作。换句话说，实现恢复到发展的成功过渡，东道国和其它机构在许多领域获得接管职责的能力，是维和特派团裁减的决定因素。采取通盘考虑和一体化的策略是必不可少的，因为实现过渡的关键要素，如恢复社会经济和降低弱势民众面临的风险，几乎都不是维和特派团的使命任务。与此同时，维和行动为一系列促进巩固和平的活动提供支持，如恢复基本服务和经济复兴。²⁹

6.5.1 业务活动

为了取得上述成果，维和特派团可以开展以下业务活动：

- 完成前战斗人员的弃武、复员和安置进程；
- 确保东道国武装力量、警察及其它执法机构有能力保障安全和维持公共秩序；
- 监督国家机构的复位和基本服务的恢复；
- 对合法的政治制度和民主进程的巩固进行监督指导；
- 与联合国东道国工作组协调，确定成功过渡的标准，并达成一致；

²⁹负责维和事务的联合国副秘书长阿兰·勒罗伊：在安理会关于维和行动过渡与退出战略公开辩论会上的讲话，2010年2月12日。

- 与联合国东道国工作组协调，研究制定各有关领域的过渡和移交计划。

6.5.2 衡量标准

短期标准

- 安全形势得以稳定；
- 东道国政府被普遍认为具有合法性，并且得到了公众的支持；
- 前战斗人员的弃武和复员工作已经完成，工作重心已经转移到安置方面；

- 公众对发展活动的参与显而易见；
- 公众对发展的期望值得到有效的引导。

中期标准

- 国家对武力使用具有垄断权；
- 违反人权的事件减少；
- 冲突受害者的大部分需求得到满足；
- 和解工作与临时司法进程开始启动；
- 合法的管理体制得以建立；
- 包括地方层次的能力建设进程开始启动；
- 长期发展计划开始启动。

长期标准

- 纠纷在开始运行的健全政治制度和机制内得到和平解决；
- 法治得到重建；
- 安全和经济的总体环境有利于外国投资，并且鼓励包括当地机

构在内的所有经济机构的参与；

- 建立了稳定的银行、信贷体系和货币政策，通货膨胀得到控制；
- 个人和企业能够获得贷款/投资资本。

6.5.3 职责与协调

紧急援助、早期恢复和发展方面的主要责任，是由联合国许多机构和外部合作伙伴承担的，但是，维和特派团对所有这些活动的参与，都需要与所有相关机构进行密切的协调，从初期的计划阶段到最后的职责移交都是如此。尽管特派团领导班子全体都应该积极参与，但秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）的作用尤为重要。衡量标准的制定，应该在与东道国当局、捐助国政府以及当地和国际非政府组织密切协调的基础上进行，并且必须与以当地的社会发展能力为基础，而不应该取决于维和使命的执行情况。在决定维和行动的后续安排时，特派团需要与联合国总部，包括建设和平支助办公室，进行认真的合作与协调。

6.5.4 资源

从资源的角度看，恢复与发展工作大多数都不在维和特派团的职责范围之内。不过，在整个部署期间（包括裁减和清算），特派团应该有充足的民事人力资源，以便能够有与相关的合作伙伴之间有效地开展联络与协调活动。

鉴于恢复与发展工作的资金有许多来自于自愿捐赠，特派团领导班子，特别是秘书长特别代表、副代表（兼常驻协调员或人道主义事务协调员）在协调联合国的工作、争取捐助者的支持以及世界银行、

国际货币基金组织、欧洲联盟及其它区域性金融机构的参与等方面发挥着重要作用。

6.5.5 挑战与风险

- 维和特派团在条件不成熟的情况下先行撤出，冲突的根源没有得到解决，可能会影响到长期的发展行动；

- 东道国政府和地方机构尚无能力接替维和特派团和联合国人道主义机构承担的责任；

- 捐助者的捐助疲劳导致其退出复兴计划或者提供资金不足；

- 捐助者的注意力转向其它突发的国际危机；

- 巩固和平与开发活动（例如至关重要的前战斗人员安置工作）缺乏资金支持；

- 维和特派团与后续行动及/或实体之间缺乏协调。

6.5.6 几点思考

- 维和特派团过早撤离与对维和特派团的过度依赖。迫于资源的压力，安理会和更广大的国际社会可能会在秘书处建议或希望的日期之前，促使维和特派团结束使命或者裁减员额。要求维和特派团撤出的压力也可能来自于东道国政府。从政治、安全和财政的角度看，维和特派团过早撤出可能会造成灾难性的后果。另一方面，特派团部署的时间过长，可能会导致东道国对其过分依赖，或者是限制东道国的能力建设。能力建设应该尽早开始，而不是等到国际社会准备撤出时才考虑。

- 在准备撤出的同时保持外来支援。国际社会对于冲突的直接后

果最为关注，这个阶段通常是指主要冲突结束后的两年之内。从恢复过渡到发展，也许会被视为巩固和平取得成功的标志，但这也是一段非常敏感的时期。东道国政府可能会担心，维和特派团的撤出可能会产生谁也不想看到的后果，或者引发外来政治和财政援助的大量减少。³⁰特派团团长和领导班子应该积极鼓励国际机构在维和特派团撤出后继续保持参与。维和行动撤出后，国际社会应继续承担三方面义务：即加强经济支持、实行政治监督（或许是通过新成立的建设和平委员会国别机制）、保证提供安全。做到任何一点都可以增强“负责任撤出”的希望，并降低国际社会的总体成本。³¹

³⁰负责维和事务的联合国副秘书长阿兰·勒罗伊：在安理会关于维和行动过渡与撤离战略公开辩论会上的讲话，2010年2月12日。

³¹ 纽约大学国际合作中心：《基于卜拉希米报告：战略不确定时期的维和行动》，2009年4月。

缩略语

CAP	联合呼吁报告
CCA	国家评估通用模板
CHAP	人道主义联合呼吁报告
CMCoord	民事—军事协调（军民协调）
CMOC	民事—军事行动中心
DDR	弃武、复员与安置 ³²
DFS	战地保障部
DO	指定官员
DPA	政治事务部
DPKO	维和行动部（维和部）
DSRSG	联合国秘书长特别副代表
DSRSG/RC/HC	联合国秘书长特别副代表（兼常驻协调员和人道主义事务协调员）
DSS	安全保卫部
ERW	战争遗留爆炸物
FPU	建制警察部队
HC	人道主义事务协调员
HOC	人道主义行动中心
HoM	特派团团长

³² 弃武、复员与安置的英文全称是“disarmament, demobilization and reintegration of ex-combatants”，国内已有文献对此有不同译法，如将“disarmament”译为“解除武装”，将“reintegration”译为“重新安置”、“重返社会”、“融入社会”，等。

IASC	跨机构常设委员会
ICRC	国际红十字会
IDDRS	弃武、复员和安置综合标准
IDP	流离失所者（人员）
IMAS	国际地雷行动标准
IMF	国际货币基金组织
IMPP	一体化任务计划程序
ISF	综合战略框架
ISS	综合保障服务
JAM	联合评估团
JLOC	联合后勤行动中心
JMAC	联合任务分析中心
JOC	联合行动中心、联合作战中心
MACC	地雷行动协调中心
MCDA	军事和民防资源
MLT	特派团领导班子
MOSS	行动安全最低标准
MORSS	住宅安全最低标准
NGO	非政府组织
OCHA	人道主义事务协调办公室
OHCHR	人权事务高级专员办公室
OIOS	内部监察厅

OROLSI	法治与安全机构办公室
PBC	建设和平委员会
PBSO	建设和平支助办公室
PCC	出警国
PCNA	冲突后需求评估
PRSP	减贫战略文件
QIP	速效工程（民心工程）
RC	常驻协调员
SMT	安全管理小组
SOFA	部队地位协定
SOMA	特派团地位协定
SRSG	联合国秘书长特别代表
SSR	安全领域改革
TCC	出兵国
UN	联合国
UNCT	联合国东道国工作组
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDG	联合国开发小组
UNDP	联合国开发计划署
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNHQ	联合国总部
UNICEF	联合国儿童基金会

UNOPS

联合国项目服务办公室

USG

副秘书长

WFP

世界粮食计划署

WHO

世界卫生组织