

联合国

A



大 会

Distr.
GENERAL

A/50/576
14 November 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议
议程项目118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国维持和平行动的军事部门”的报告(JIU/REP/95/11)。

95-31655 (c) 281195 281195 291195

联合国维持和平行动的
军事部门

撰写人

安杰伊·阿布拉苏斯基
理查德·亨尼斯
鲍里斯·克拉苏林
哈利勒·伊萨·奥斯曼

联合检查组

日内瓦
1995年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称表	5	
执行摘要和建议	6	
导言	1 - 3	9
一、维持和平的任务：管理方面	4 - 24	10
A. 决策过程	6 - 7	10
B. 协商、意见交流和简报	8 - 16	11
C. 指挥和控制	17 - 24	13
D. 建议		15
二、部队和装备的供应	25 - 59	16
A. 快速反应部队	29 - 32	17
B. 待命安排	33 - 36	18
C. 快速反应能力	37 - 39	18
D. 区域组织和安排的作用以及同它们的关系	40 - 42	19
E. 与部队和装备有关的问题	43 - 59	20
1. 部队的轮调	44 - 46	20
2. 人员安全	47 - 48	21
3. 死亡和残废抚恤金	49 - 50	22
4. 偿还装备费用	51 - 54	22
5. 采购装备	55 - 59	23
F. 建议		25

目录(续)

	段 次	页 次
三、联合国秘书处的能力	60 - 89	25
A. 总部	63 - 67	26
B. 外地	68 - 71	28
C. 维持和平行动的成功要素	72 - 89	29
1. 规划	73 - 77	29
2. 法律安排	78 - 80	30
3. 训练	81 - 84	31
4. 新闻	85 - 87	32
5. 后勤支助服务	88 - 89	33
D. 建议		33
注		34

附 件

一、安全理事会主席的声明	37
二、联合国待命安排：到1995年5月9日为止的 现况报告	39
三、提供的资源摘要	42
四、关于联合国和区域组织及区域安排关系的 原则	44
五、联合国负责维持和平行动实体的组织结构	45
六、维持和平行动部的组织结构	46

简称表

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
独联体	独立国家联合体
行管部	行政和管理事务部
人道部	人道主义事务部
政治部	政治事务部
维和部	维持和平行动部
西非共同体	西非国家经济共同体
后勤司	外地行政和后勤司(维和部)
联检组	联合检查组
北约组织	北大西洋公约组织
监督厅	内部监督事务厅
法律厅	法律事务厅
购置交通处	购置和交通事务处
联卢援助团	联合国卢旺达援助团
联塞部队	联合国驻塞浦路斯维持和平部队
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
联保部队	联合国保护部队

执行摘要和建议

近年来，联合国维持和平行动，在规模和数量上，以及在性质、职责和所需资源上，已发生剧烈的变化。例如，本组织被要求部署大量的军队去应付同时发生的一些局势，在冲突局势中提供人道主义援助，并帮助执行全面的政治解决。

由于这种新的局势，维持和平行动现在成为多方面和多功能的行动，需要联合国秘书处内各部门和联合国系统内各机构参加。因此使维持和平行动惯常的管理问题增添了新的领域，并且产生了各种各样的新问题。

检查专员在三个总题目下讨论了有关的问题：(1) 维持和平的任务的管理方面；(2) 部队和装备的供应；和(3)联合国秘书处应付所承担工作的能力。

检查专员在讨论维持和平行动的任务和协商工作时，强调必须由参与决策过程的各方，即：安全理事会成员、部队派遣国和联合国秘书处三方之间进行协商。并应征求参与冲突各方的意见。检查专员并强调成功的维持和平行动需要统一的指挥和控制。

关于部队和装备的供应，检查专员指出两个主要的问题，并设法加以解决：(一) 部队的准备状态可否积极参加维持和平行动；(二) 部队的及时部署。在这个背景之下，检查专员讨论了目前一些提高联合国维持和平行动效率的努力：快速反应部队；待命安排；快速反应能力；以及其他有关问题，例如部队的轮调；人员的安全和保障，死亡和残废抚恤金，偿还装备费和购置装备。

检查专员在讨论联合国秘书处管理维持和平行动的能力时，谈到各部、特别是维和部的职能和最近的结构改革，并集中讨论一些要点，例如规划、法律安排、培训、信息和后勤支援事务。检查专员也讨论到总部和外地以及两者之间的通信和协调的重要性。

检查专员根据他们的访问、研究、与会员国代表和联合国官员的磋商以及他们的结论，提出下列建议。

维持和平的任务：管理方面(第4至24段)

建议1. 会员国和联合国秘书处确保将一切有关资料，特别是军事方面的意见和有关的考虑，都提交安全理事会，使后者能在联合国可以选择的一系列现实办法和变通办法之中，特别是在一个维持和平局势中，作出决定。关于这一点，请参阅第15段中所列建议。

建议2. 安全理事会和联合国秘书处尽早采取措施，尽量邀请可能的和选定的部队派遣国参与在拟订或修改维持和平任务及制订执行这项任务的行动计划的前后所举行的协商。

建议3. 为了确保统一指挥，在联合国维持和平行动中，以及在安全理事会所授予的具体任务范围内，应尊重秘书长或其派在外地的代表的行动权力。此外，特派团团长应确保邀请国家特遣队指挥官参与行动规划和决策，特别是涉及其国家特遣队的规划和决策。

部队和装备的供应(第25至59段)

建议4. 大会任命一个高级别政府专家组，在维持和平行动的范围内，编写一份报告讨论联合国应付紧急情况的更有效而可靠的办法，内容以两个基本步骤、即：待命安排制度和快速反应部队的最佳特征为基础。

建议5. 秘书长承认维持和平部队的公认服役期间为六个月，但格外鼓励有此意愿和可能的部队派遣国延长其服役期间，以便节省经费并提高效率，而使联合国蒙受其利。

建议6. 大会呼吁各会员国早日签署并批准《联合国人员和有关人员安全公约》，使其迅速生效。

建议7. 秘书长:

- (a) 迅速响应大会关于订立死亡和残废抚恤金标准的要求，尽早提出他关于以一项全面保险计划支付此种抚恤金的意见；
- (b) 简化程序，以便迅速偿还会员国装备的使用和折旧所涉的费用；
- (c) 继续执行采购问题高级别专家组的报告，并在此过程中特别注意采购资料的透明和具体，以确保一切有兴趣的物品和服务供应商都可自由竞争并有同等机会。

联合国秘书处的能力(第60至89段)

建议8. 秘书长继续努力确保维和部，作为维持和平的领导部门，在维持和平行动的规划和管理方面寻求、获得并利用联合国其他部门的协助。

建议9. 秘书长:

- (a) 加强维和部的规划和行动能力，包括在该部以内设置“正统参谋人员”，可能由各会员国借调人员担任，以便将维持和平任务变成人人、尤其是在总部和外地的人都能了解的一项详细具体的行动计划；
- (b) 确保维和部培养自己的能力，以便除其他外，在会员国的可能协助下，收集并分析更多关于维持和平地区的情报；
- (c) 并确保维和部培养熟练的军事和文职人员，以便在接到通知后从中调派一个可以迅速部署的临时总部工作队前往外地；
- (d) 完成外地行政和后勤司与维持和平部的彻底合并。

建议10. 秘书长，通过他的外地代表，尽量扩大各个军事特遣队之间及军事部门与文职部门之间的协同作用，特别着重维持外地内部以及总部与外地之间严格、交流的通信渠道。

导 言

1. 秘书长在其“和平纲领补编”¹ 中指出，近年来联合国在和平与安全方面的活动，在数量上和性质上，都有剧烈的变化。除了传统的维持和平行动征得双方同意部署观察员维持停火外，联合国越来越被要求执行各种各样的新任务，例如在冲突局势中提供人道主义救济和协助实施全面的解决办法。此外，在一国内部结构崩溃和（或）发生内乱时，联合国被要求部署大量的部队。因此，新一代维持和平行动是多方面的、多功能的、需要联合国秘书处内各部门和联合国系统内各机构参加，特别重要的是，军事部门与文职部门之间需要协调。

2. 许多机构（国际、政府和学术机构）研究了联合国维持和平工作不断演变的性质，并提出了关于加强联合国应付这种局势的能力的建议。1992年，联合检查组发表一项“关于改进联合国维持和平行动的一些提议”的说明（JIU/NOTE/92/1）。1993年，联检组审查了维持和平及有关任务的文职部门的某些方面，²目前则审查维持和平行动的军事部门。因此，本报告的基本目标是促进目前在加强联合国规划和管理和平行动军事部门的能力方面的努力。为此目的，检查专员审查了若干有关的问题。审查的结果分成三个广大的领域，即：（1）维持和平任务的管理方面；（2）部队和装备的供应；和（3）联合国秘书处应付新局势的能力。在本报告中，检查专员讨论的是维持和平行动，而不是执行和平活动。

3. 在审查过程中，检查专员在纽约广泛征求了各会员国代表和联合国官员的意见，并访问了若干主要的部队派遣国的首都。他们总共访问了一百多名人士。其中包括：国防部和外交部内负责联合国维持和平事务的官员；安全理事会成员国和（或）主要部队派遣国的代表，包括军事人员；秘书处的代表；和其他内行人士，包括具有实地经验的人士。检查专员谨向所有提供意见和专门知识的人士致谢。

一、维持和平的任务：管理方面

4. 维持和平行动的任务是根据联合国安全理事会的决议。这些任务是最密切有关各方经过协商和谈判所得的结果。上述各方即：直接涉及的各方，往往包括一些邻国；安全理事会成员；可能或选定的部队派遣国；以及秘书处，后者负有提供资料、分析、咨询意见和后续行动的主要责任。

5. 本章将简短地讨论决策和协商这两个彼此相关的过程的有关问题及其引起的困难。本章将审查把任务变成行动计划和实际活动的问题，并在此范围内讨论重要的指挥和控制问题。检查专员主要关切的是探讨维持和平行动的管理方面。

A. 决策过程

6. 传统的维持和平行动适用三个原则，即：(一) 当事各方的同意；(二) 公正；和(三) 除自卫外，不使用武力。在这种行动中，安全理事会所授予的任务通常都是直截了当而且明确清楚的。其结果和在当地的实际执行情况通常都是顺利而无重大问题。至于新一代的维持和平行动及其多方面的特征，其任务则可能缺少所需的明确规定，在执行时引起困难。在这种情况下，决策过程的准备、时间的选择、努力、协商和透明性更加重要，以求达成实际的共识，一种很有可能顺利执行的共识。这种共识将考虑到当事各方和(或)其他有关方面的冲突意见以及各会员国的政治意志和财政承诺和秘书处处理这种行动的能力。

7. 维持和平行动的决策是一个反反复复的过程。这种行动虽以安全理事会通过决议为高潮，但前前后后都要各方经过多次协商、意见交流、简报、谈判并可能达成妥协。决议通过以前和以后的这种谈判的性质和重点不同。在下一节中，检查专员要讨论这种协商、意见交流和简报以及所涉的各方。

B. 协商、意见交流和简报

8. 涉及制订、通过和执行维持和平行动的任务的主要角色，除了直接参与冲突各方之外，还有：(一) 安全理事会全体成员，特别是五个常任理事国；(二) 部队派遣国；和(三) 联合国秘书处。

9. 一项任务的制订和通过是安全理事会独有的权力。尽管有些成员可能获有具体详细情报，但安全理事会仍须依靠秘书处提供的资料和分析。在这方面，秘书处评估局势并提议采用必要和可能的反应和行动的作用至关重要。安全理事会的成员以及有时候可能的部队派遣国所提出的情况和分析可能加强或考验这种作用。部队派遣国在协商和决策过程中的作用也有很大的价值；在最近若干情况中，在维持和平行动中服役的大约三分之二的部队是安全理事会的非常任理事国和非成员国派遣的。³ 因此必须进行尽可能广泛的协商。大会1993年12月10日第48/43号决议要求秘书长加强安全理事会、部队派遣国和秘书处之间协商和资料交换的现有安排。

10. 安全理事会主席在1994年11月4日代表安全理事会，强调需要同部队派遣国经常进行协商，并制定此种协商的程序（见附件一）。该声明(a)段内容如下：

“(a) 安理会成员、部队派遣国和秘书处之间当然应举行会议，以便在安理会决定延长或终止或重大改变特定维持和平行动的任务以前，及时交换资料和看法”。（原文无横线）

11. 应当指出，这些程序未曾提到在安全理事会通过决议之前或甚至在规划部队的部署工作之前同可能的部队派遣国协商。检查专员认为，这一遗漏是令人遗憾的，有损于协商过程，应予矫正。

12. 秘书处同可能的部队派遣国举行的非正式简报会对于这种情况略有弥补。秘书处的目的是在发动一项新的行动之前，向这些国家提供关于行动计划和可能的挑战的资料，以帮助这些国家决定作出什么程度和种类的贡献。但是，秘书处的时间和人员有限，⁴ 以致有若干会员国认为简报不够充分。

13. 这种简报在规划部署阶段对于寻求部队派遣国虽然重要，但检查专员认为更重要的是安全理事会应取得政治和军事方面的卓越意见，以便订出明确具体的任务。安理会在其主席1995年2月22日的声明中强调“重视各方面向安理会提供尽可能充分的情报，以便帮助安理会决定当前行动的任务、期限和终止”。⁶ 安理会因此依靠秘书处以有效的方式提供所需的情报。

14. 会员国表示怀疑秘书处有能力向安理会提供诸如下列事项所需的咨询意见：特殊目标所需的部队；鉴于现有部队可能实现的目标；军事行动的可能后果和危险。⁶ 部队派遣国的代表，包括检查专员征求过意见的一些安全理事会成员国的代表，认为联合国总部的结构虽然大有改进，尚未充分演变到能够提供关于军事需要和战略的有效咨询意见。

15. 目前已经提出若干建议来改进向安全理事会提供的资料和意见的质量。其中包括：

(a) 联合国在考虑一项维持和平行动时，派出实况调查团，其中将包括可能的部队指挥官、参谋人员和文职人员。调查团的报告可在后来用作秘书长向安全理事会提出的报告的参考资料。可以将秘书处内外的这种人员编成名册；

(b) 恢复《联合国宪章》第四十七条所规定军事参谋团的作用，“对于安全理事会维持国际和平及安全之军事需要问题，对于受该会所支配军队之使用及统率问题，向该会贡献意见并予以协助。”

(c) 按照《宪章》第二十九条，在安全理事会之内设立一个附属机构，其成员人多过军事参谋团，其任务是就联合国维持和平行动的目标及实现这些目标所需的种种措施，协调安全理事会、秘书处与部队派遣国之间的磋商和情报交流；

(d) 仿照萨尔瓦多的情况，组成“秘书长之友”小组，或仿照柬埔寨的情况，组成一个“核心小组”，或仿照索马里的情况，组成“国际联系小组”。这种小组被认为有助于向秘书长提供积极的政治支持，促进针对棘手问题坦诚交流意见，并“针对在联合国维持和平行动过程中所发生的问题，提出新颖的解决办法，因而补充部队派

遣国更广大的集团的作用。”⁷

16. 关于上述各项建议，检查专员回顾上面提到过的1993年联检组报告曾建议利用实况调查团，并在此重申这项建议。关于恢复军事参谋团的作用的建议，检查专员的协商显示目前并未得到会员国代表足够的支持。检查专员认为，关于根据具体目的成立安全理事会附属机构的提议有其优点。诸如(d)项建议中所称的各种方式应继续采用。

C. 指挥和控制

17. 联合国大会最近多项决议强调统一指挥和控制的重要性。1993年12月10日第48/42号和第48/43号决议促请秘书长对秘书处各个单位的作用、任务和职能展开一次全面的审查，以确保统一指挥和控制，并加强政治指导、军事指挥和控制的安排。1994年12月9日第49/37号决议强调需要一个统一和明确的联合国指挥和控制结构，其中包括总部和外勤部门之间职务的明确分野。

18. 如秘书长1994年11月21日A/49/681号报告所指出，确保统一指挥和控制是维持和平工作成功所不可缺少的条件。任何隔阂、误会或互相抵触的命令和行动（不论在总部或在外地，特别是在部队指挥官与各特遣队指挥官之间以及总部与外地之间，或超出联合国的范围在国家特遣队与本国首都之间），都会使行动发生磨擦和危险，妨碍实现这一行动的目标。检查专员根据他们访问某些会员国官员（主要是驻纽约各代表团，特别是这些代表团的军事顾问）的结果，觉察到指挥和控制方面的若干问题。

19. 大家认识到三个不同但互相关联的指挥层次：

(a) 战略层次（亦称为全面政治指导），是安全理事会独有的权力。在这一层次，制订的行动任务反映国际社会的意志。如同上节所讨论，亟须有一项明确的、清楚制订的、容易了解和接受的任务。而且一项任务不应因为事后的改变而变得模糊。

(b) 行动层次（亦称为行政指导和控制），由秘书长提供。在这一层次，秘书处的

努力和投入(由维持和平行动部(简称“维和部”)起领导作用)尤其重要,要把任务或战略假设变成实际可行、可以了解和详细的行动计划和活动。秘书处有责任把任务编成一项实际可行的计划。虽然有些人也许辩称这可能是秘书处专属的权力,但检查专员从各次访问得到的结论是,秘书处应经常不断地同部队派遣国共同承担这项规划工作。重要的是,与执行计划有关的所有各方都有同样的理解,并认清彼此不同但互相辅助的作用。迄今秘书处未能把任务完全变成具体、可以理解的计划,虽然有些时候一部分应归因于模糊不清而且互相矛盾的任务。

(c) 战术层次(或实地指挥),其权力在于特派团团长: 秘书长特别代表,特别代表不在时,由部队指挥官执掌。在这一层次,特派团团长行使的权力及于行动的所有部门,包括派往参加维持和平行动的国家特遣队。在这方面也同样需要明确规定每一特遣队的工作、行动地区和服役期限。

20. 尽管这三个层次有不同的职能和责任,但不应将其视为各自独立,而应视为指挥和控制的连续过程中几个部分。

21. 接受访问的部队派遣国代表几乎都说,原则上他们不反对在明确任务的范围内,在联合国行动指挥下服役。但是,过去曾经发生指挥和控制的困难。其中有些困难是因为总部与外地互相作出事后批评而引起的。主要困难起因于在外地对国家特遣队行使管辖权的问题。尽管这样,在协调各个特遣队的指挥和控制方面仍有困难。这些困难可能归因于不明确的行动计划,或由于战术活动和通信方面的缺点。

22. 检查专员认为,秘书长1994年11月21日A/49/681号报告,对于特派团团长与国家特遣队指挥官之间良好工作关系的必要因素,提出了下列宝贵的说明:

“在外地,根据常识和健全的管理做法,特派团团长必须确保各个特遣队指挥官参与行动规划和决策,尤其是在与各该特遣队有关的领域。这种参与应该采取统一的部队的专业人员之间协商的方式。但是,这种协商不能够变成与各国总部间接谈判,这可能妨碍行动并且损害执行联合国行动的意愿和活力”。(第6页第19段)

这份报告也同样简短地指出人员派遣国政府可以通过什么适当渠道表示意见：

“派遣部队和其他人员参加一项行动的各国政府理所当然地应该查明其所派遣的人员按照安全理事会的授权，获得尽可能有效的使用，并且不会陷于不必要的危险中。同样，它们对于执行一项行动的步骤，尤其是在面临困难的情况下，会有他们的看法。但是，明确表达这些看法的渠道应该是在联合国总部与秘书处、其他部队派遣国以及安全理事会进行对话，而不是单方面地通过它们的特遣队指挥官。”（第6页第20段）

23. 此外，还有不在联合国直接指挥下的部队，例如一支联军或一个象北约组织那样的区域组织或安排参加一项维持和平工作时所引起的问题。如果一个国家集团的行动越出安全理事会授予的任务，就会发生严重问题。这种情况应该由安全理事会来解决。但是，此种行动虽不超出安全理事会授予的任务，也引起其他的问题。这些问题涉及联合国部队与非联合国部队的合作、协调和互补作用。意见的分歧可能破坏统一指挥和控制，并损害联合国的权威。

24. 为求指挥和控制方面的效率，除了上面所提到的问题和因素之外，还需要部队派遣国愿意把受过适当训练、有适当装备的人员置于联合国的统率之下。部队和装备的供应是第二章的主题。

D. 建议

建议1. 会员国和联合国秘书处确保将一切有关资料，特别是军事方面的意见和有关的考虑，都提交安全理事会，使后者能在联合国可以选择的一系列现实办法和变通办法之中，特别是在一个维持和平局势中，作出决定。关于这一点，请参阅第15段中所列建议。

建议2. 安全理事会和联合国秘书处尽早采取措施，尽量邀请可能的和选定的部队派遣国参与在拟订或修改维持和平任务及制订执行这项任务的行动计划的前后所举行的协商。

建议3. 为了确保统一指挥，在联合国维持和平行动中，以及在安全理事会所授予的具体任务范围内，应尊重秘书长或其派在实地的代表的行动权力。此外，特派团团长应确保邀请国家特遣队的指挥官参与行动规划和决策，特别是涉及其国家特遣队的规划和决策。

二、部队和装备的供应

25. 如上面所强调，部队派遣国亟须将受过适当训练、有适当装备的人员置于联合国的统率之下。但是，检查专员为本报告进行访问后，了解目前下列两方面的问题：(一) 部队的准备状态可否积极参加联合国维持和平行动；和(二) 部队的及时部署。

26. 第一类的问题的出现一部分是因为联合国部队由不同国家派遣的军队组成，其准备程度不同。如秘书长在其“和平纲领补编”中所指出，一些部队抵达时没有装备，⁸ 因此，必须向它们提供并训练它们使用补充装备。检查专员抽样调查所得的意见，大部分坚决支持一种理想的情况，即优先选择拥有维持和平理论的知识、适当装备、兼容通信器材和必要的相关训练的部队派遣国。然而，鉴于实际的困难，可能无法满足以上的所有条件。

27. 关于第二类问题，就是及时部署部队的问题，经验显示，即使部队准备就绪，在实际部署之前往往需要很多时间，因而危及维和行动的成功。甚至在一切准备就绪及时部署部队参加行动后，可能仍有作业上的问题需要克服。其中包括后勤支援不够，总部与外地之间的协调以及外地内部的协调不够。

28. 本章考虑通过下列方法改进上述情况：(a) 快速反应部队；(b) 待命安排；(c) 快速反应能力；(d) 区域组织和安排；以及(e) 与部队和装备有关的问题。后面这些问题包括(1) 部队的轮调；(2) 人员的安全和保障；(3) 死亡和残废抚恤金；(4) 偿还设备费用；及(5) 采购设备。

A. 快速反应部队

29. “快速反应部队”--连同下面B节讨论的待命安排--是目前努力改进联合国维持和平行动效率的重要要素。目前的待命安排并不保证能为某项具体行动及时提供部队。秘书长举出扩大联合国卢旺达援助团(联卢援助团)的经验为例子，当时曾保证设置待命部队的19个政府之中没有一个同意派遣部队。秘书长在其“和平纲领补编”中建议成立一支快速反应部队，作为安全理事会的战略储备，以供在紧急需要时部署。⁹

30. 快速反应部队的想法不是新的。联合国第一任秘书长特里格夫·赖伊在1948年，还有其他人在其后几十年，都曾提出类似的想法。¹⁰ 新的一点却是迫切需要增加联合国迅速应付复杂紧急状况包括国内冲突引起的紧急状况的能力。

31. 荷兰政府试图进一步发挥快速反应部队的概念。它提议“为此目的成立一支全时专业的随时可以迅速部署的联合国部队：一个听从安全理事会差遣的联合国军团”。它可用来：在危机紧急时进行预防性的部署；在安全理事会作出决定与国际维持和平部队到达的间隔期间从事维持和平，以及在人道主义紧急情况下部署。这支提议的部队的人员将由联合国个别招募和雇用。为了避免雇佣兵混入，应采用类似秘书处当前招募军事人员所用的程序，由会员国政府作为联合国和申请人之间的媒介。这支部队每年的费用初步估计大约为2.5亿美元至3亿美元，视所采用的方式而定。这笔经费应在经常预算以外筹措，其费用应由会员国按照维持和平行动特定的分摊比额表分摊。¹¹ 荷兰认为快速反应队的想法是个长期的目标。

32. 虽然会员国考虑了快速反应部队的想法，但它们认识到一些问题尚未解决，包括：经费筹措、人数、职务、训练、指挥和控制、部队所在地、运输和士兵的地域分配。

B. 待命安排

33. “待命安排”的概念，最早在“和平纲领”¹² 中提出，这一概念的产生是因为不再认为联合国的反应时间足以处理迅速发展的状况。为了缩短反应时间，秘书长要求指定部队和资源，一得到通知就提供给联合国。这个办法的基础是会员国保证在议定的反应时间内向联合国提供指定的资源。

34. 联合国和个别会员国之间谈判决定的这些预先安排规定议定的资源仍以待命状况留在本国，在本国根据联合国准则进行训练，以履行指定的任务或职务。为了确保所有会员国不分大小、能力或状况都能参加，待命安排体制的结构按职务和任务细分成各种规模和组合的基本单位。¹³

35. 1995年5月，两个会员国（约旦和丹麦）签署了《待命安排谅解备忘录》。此外，39个国家已正式表示愿意参加联合国待命安排体制，答应提供的资源大约共计72 000人（见附件二：联合国待命安排现况报告）。这些备忘录包括关于所提供资源、反应时间和雇用条件的具体资料以及关于所派部队的技术数据或条件（见附件三）。

36. 待命安排体制是一种逐渐发展的概念，仍需改进。安全理事会在其1995年2月22日的主席声明中说“为了提高迅速部署能力，首先应进一步加强现有的待命安排，提供开展和执行维持和平行动所需的各种资源，包括空运和总部能力的安排”。¹⁴ 维持和平行动特别委员会在其1995年的会议上提出类似的建议。特别委员会还建议将这种安排扩大到部队以外，以包括其他重要因素，诸如总部各部门、运输能力、文职人员如警察等。委员会还强调，虽然待命安排的效力取决于会员国的政治意志，但也取决于向秘书处提供的数据的准确性。¹⁵

C. 快速反应能力

37. “快速反应能力”的概念也在发展中。例如预期加拿大政府将在大会第五十届会议之前完成它关于快速反应能力的研究。1994年美国一份关于改进多边和平

行动的文件说：“美国不支持成立一支常备的联合国部队，也不会指定某些军事单位参加联合国行动。我们将提供关于美国在数据库和规划方面能力的资料。”

38. 丹麦提议成立一个国际工作组来发展多国组成的联合国待命部队的高度准备旅，以期改进现有的待命安排体制。这样一个旅与现有的待命安排体制不同，预期能充分展开行动，包括其职责所需的正常装备。因为需要一个协调和相互适应的旅，加上审慎的经济考虑，所以这个部队应该在已有合作能力的部队或可能和意愿发展这种能力的国家之中去发展。¹⁶

39. 安全理事会在其1995年6月16日第998(1995)号决议中欢迎成立称为快速反应部队的部队，使联保部队能执行其任务，并授权增加联保部队人员，至多可再增加12 500人。¹⁷ 这样将使联保部队指挥官有装备良好的机动部队，以便对联合国人员面临的威胁迅速作出反应。¹⁸

D. 区域组织和安排的作用以及同它们的关系

40. 联合国和区域组织根据《联合国宪章》第八章在和平有关活动方面的合作，是联检组题为“分担维持和平的责任：联合国和区域组织”的报告(JIU/REP/95/4)的主题。

41. 区域防卫组织可向联合国部队提供作业支援。当前北大西洋公约组织(北约组织)在波斯尼亚—黑塞哥维那的作法就是这样。北约组织和欧洲联盟也从事联合监测和执行对南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)的武器禁运和经济制裁。其他例子包括同西非国家经济共同体(西非共同体)一起部署在利比里亚联合国特派团以及同独立国家联合体(独联体)一起部署在格鲁吉亚的联合国特派团。

42. 安全理事会在其1995年2月22日的主席声明中强调这些组织和联合国之间需要有效的协调。¹⁹ 检查专员注意到秘书长已确定同区域组织和安排的关系所应当根据的若干原则。²⁰(见附件四)

E. 与部队和装备有关的问题

43. 本节讨论的问题有一些与部队或装备特别有关，其他问题则与两者都有关。

1. 部队的轮调

44. 目前军事人员的服役期限是六个月。如表所示，延长服役期限可以节省经费。部队派遣国告诉检查专员，节省经费不应是决定服役期限的主要因素。大多数派遣国宁愿维持六个月的期限；有一些甚至赞成缩短期限。它们辩称超过六个月长的期限对行动准备状态会有消极影响。例如由于需要训练和其他准备活动，政府指定部队必须远远超过六个月的期限。与此同时，在其中许多国家，应征入伍者的服役期间却不到一年。某些国家的立法规定有关政府必须增加服役超过六个月的士兵的薪饷。也有人声称服役超过六个月对士兵心理会有不良作用。有些国家每三、四个月就轮调其本国特遣队，而自行承担费用。其他国家则一次轮调一个部队内若干比率的人员，而自行承担费用。还有别的国家超过六个月期限才轮调部队。

在12个月期间内特遣队轮调费用的例子

特派团	来回 旅程 (美元)	特遣队 兵力	轮调期间		
			6个月 (美元)	9个月 (美元)	12个月 (美元)
联保部队	390 ^a 945 ^b	24 532 15 664 共计	19 134 773 <u>29 643 214</u> 48 777 986	14 351 080 <u>22 232 410</u> 36 583 490	9 567 386 <u>14 821 607</u> 24 388 993
联卢援助团	880	5 500	9 680 000	7 250 000	4 840 000
联黎部队	755	5 015	7 572 650	5 679 488	3 786 324
联塞部队	900	1 230	2 214 000	1 660 500	1 107 000

资料来源：维和部/后勤司

注： 欧洲境内的轮调； 欧洲境外的轮调

45. 联检组在1992年的一项说明(JIU/NOTE/92/1)中考虑了轮调问题，并建议“秘书长提议将维持和平部队的轮调期间从六个月延长到一年。这种作法不仅能节省大笔经费(当前的所有维持和平行动估计每年可节省1 500万美元)，并且更重要的是能使维持和平部队的效力增加25%的比率。六个月轮调一次，部队通常要耗费一个月去熟悉并适应环境，再耗费一个月去准备撤离，六个月之中有效率时间是四个月。一年轮调一次，同样耗费两个月，部队在十二个月之中有效率时间是十个月，每年多两个月”。

46. 秘书长在1994年5月说，正在研究军事人员服役期限和轮调时间的问题。²¹ 行预咨委员会建议这项研究，除其他外，应探讨延长军事人员服役期限问题、包括便利延长这种期限的方法，以及被指派担任行政、规划或后勤职务的军官在特派团服役期限的问题(A/49/664, 第77段)。由于特遣队服役期限问题在作业上的影响，大会在1994年12月23日第49/233号决议中请秘书长向维持和平行动特别委员会提出该报告。该报告尚未提交给特别委员会1995年会议。

2. 人员安全

47. 截止1995年5月8日，联合国维持和平部队死亡总人数为1 289人，其中841人是在目前进行的各项任务期间死亡的。维持和平行动特别委员会因关切联合国维持和平人员遭受攻击的次数越来越多，于1995年促请秘书处加紧努力改善维持和平人员的安全和保障环境，并宣称应当将人员的安全列为所有联合国维持和平行动计划规划工作的不可分割部分。²²

48. 1994年12月9日大会通过了第49/59号决议，决议附件载有《联合国人员和有关人员安全公约》。“联合国人员”包括联合国各项行动的军事部门成员。到1995年6月，该公约已有29国签字。该公约将在向秘书长交存22份批准书、同意书或加入书后30天开始生效。²³

3. 死亡和残废抚恤金

49. 现行的死亡和残废赔偿计划是以国家法律为根据,而各国法律各不相同,因此造成不平等的待遇。²⁴ 行预咨委会注意到从1992年底至1994年9月所支付的金额差异很大。就死亡来说,其数额从19 500美元至85 300美元不等。残废抚恤金从1 500美元至224 200美元不等。²⁵ 由于一些因素,包括有无适当的证明和文件的足够与否,在行政上也有一些困难。因此必须修订现行的安排。

50. 大会在其第49/233号决议中请秘书长根据以下各项原则,就现行赔偿安排各种可能的订正提出具体建议:(a) 平等对待各会员国;(b) 给予受益人的赔偿不得低于联合国的偿款;(c) 尽可能简化行政安排;(d) 迅速偿付死亡和伤残索偿。秘书处按照该项决议,提出了一项包含所有部队的统一全面保险计划,因为该项计划符合以上所列的所有标准。在遇到重大的生命损失或严重伤害事件时,还可以更直接地进行管理,并向联合国提供重大的保障。由于很难以合理的费率买到商业保险,秘书处提出了一份由联合国管理的计划。²⁶ 提议的计划将包括所有特遣部队,并由各项维持和平行动预算拨款存入一个总基金作为经费。所有未动用的款项均留在基金内,结转下次行动使用。这些未动用的款项预期经过一段时间将积累到一个数额,可以给联合国提供目前所无的某种程度的保护,以应付巨大的损失。²⁷

4. 偿还装备费用

51. 特遣队自备装备的定义是“部队派遣国特遣队执行维持和平行动时自备或租赁并操作的大型或小型装备和消耗品”。²⁸ 大型装备包括地面车辆和拖车、飞机、船舰以及明确指定的“独立的”专门装备。小型装备包括用于饮食供应、住宿、非专门通讯和工兵的装备。²⁹

52. 为本报告访问的部队派遣国大多数不能顺利地领到偿还它们在联合国维持

和平行动期间自备装备的使用和折旧费用。事实上，在1994年9月以前，未曾偿还过特遣队自备设备的费用。检查专员还获悉推迟偿还费用的原因包括：缺乏明确的方针；缺乏充分的索偿文件；缺乏有经验的工作人员能够处理数量不断增加的索偿要求；而且没有财政资源。确定偿还会员国费用的现行程序被认为太过繁琐，因为这些程序规定必须对装备的价值进行冗长的谈判。行预咨委会在其关于联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算方面问题的报告中也指出同样的原因。³⁰

53. 大会了解到这些问题，在其第49/233号决议中授权秘书长着手进行所列的项目计划，旨在拟订每类装备的全面标准和制订偿还率。大会请各会员国自愿参与该项目计划。该项目计划分五个阶段。在第二阶段，由部队派遣国所派技术专家组成的工作组在1995年3月27日至4月27日举行会议。工作组针对不同问题通过了一些建议，目的在改革确定偿还费用的方法和程序。其中包括：装备分类，据以确定偿还费用；按湿租和干租制度（不按现行的折旧制度）确定偿还费用。³¹按干租办法，由联合国负责维修装备，按湿租办法，则由部队派遣国负责维修。³²这一改革进程继续到由财政专家执行的项目计划第三阶段。

54. 检查专员认为，秘书长获有必要的方针和指示来应付费用的偿还复杂问题。

5. 采购装备

55. 在理想的情况下，部队派遣国应当确保其军事特遣队抵达实地时，配有充分展开行动所需的一切装备。但事实上，有一些特遣队在抵达时，不是没有装备，就是装备不良。因此，联合国便必须在市场上或通过其他会员国的自愿捐助，采购装备。需要更多的时间进行培训和熟悉装备，包括装备的使用和维修。为了改善这种状况，秘书长提议联合国建立一个维持和平标准装备的储备库，并在需要装备的政府与愿意提供装备的政府之间建立伙伴关系。³³

56. 为本报告进行磋商期间，一些部队派遣国告诉检查专员，它们难以接受某些

装备的标准化,因为这关系到地面部队的安全。此外,这种装备无法加以储备,因为会过时,很难找到备件。其他各类装备,例如通信设备,则可以标准化和储存。

57. 采购装备是各会员国和监督机构所注视的问题。为本报告进行访问期间,很多部队派遣国表示担心联合国的采购制度既不透明,选择供应者时也没有明确的标准,因此,在参与联合国采购方面可能没有平等的机会。秘书处告诉检查专员,使人感到缺乏透明度的可能原因之一是,维持和平的装备大约25%是按照“协助通知书”的程序采购,这种采购不需要公开招标。1993年通过这种程序从52个国家采购了价值约为1.47亿美元的装备,付给一个国家的最大数额约为3 300万美元,最小的数额为880美元。1994年用这种方式采购装备的价值增加到大约3.69亿美元。付给一个国家的最大数额约为1.34亿美元,最小的数额为4 132美元。由联合国负责向各国特遣队提供的物品和服务,例如部队的口粮和运输,有时候由部队派遣国自行提供。在这些情况下,部队派遣国事先经联合国同意,凭“协助通知书”领取偿还费用。此外,还通过这个程序采购独特而在市场上买不到的物品。秘书处说这种作法引起一些会员国的关切。

58. 1994年一个独立的高级别专家组审查了采购问题,结论是秘书处在管理方面和工作人员方面都缺乏能力,因而缺少一个制度来向维持和平行动提供有效的采购服务。³⁴ 采购问题高级别专家组和审计委员会都发现滥用立即业务需要的程序,这种程序免去公开招标的规定。³⁵ 大会在其第49/216号决议中赞成审计委员会的建议,即在采购和签订合同方面减少利用紧急条款(立即业务需要)的过度灵活性。

59. 一般认为采购问题高级别专家组的报告是一项非常良好的研究报告,检查专员认为这些报告将有助于改进情况。但是,有些部队派遣国向检查专员表示他们担心的是不清楚秘书处将如何执行报告中的建议。后来秘书处在1995年6月提出了一份关于采购工作改革行动计划的进度报告。³⁶ 虽然该报告说秘书长已经接受了采购问题高级别专家组所提出的大多数建议,³⁷ 现在时间太早,不能判断是否能够顺利执行。

F. 建议

建议4. 大会任命一个高级别政府专家组，在维持和平行动的范围内，编写一份报告讨论联合国应付紧急情况的更有效而可靠的办法，内容以两个基本办法即：待命安排制度和快速反应部队的最佳特征为基础。

建议5. 秘书长承认维持和平部队的公认服役期间为六个月，但格外鼓励有此意愿和可能的部队派遣国延长其服役期间，以便节省经费并提高效率，而使联合国蒙受其利。

建议6. 大会呼吁各会员国尽早签署并批准《联合国人员和有关人员安全公约》，使其迅速生效。

建议7. 秘书长：

- (a) 迅速响应大会关于订立死亡和残废抚恤金标准的要求，尽早提出他关于以一项全面保险计划支付此种抚恤金的意见；
- (b) 精简程序，以便迅速偿还会员国装备的使用和折旧费用；
- (c) 继续执行采购问题高级别专家组的报告，并在此过程中特别注意采购资料的透明和具体，以确保一切有兴趣的物品和服务供应商都可自由竞争并有平等机会。

三、联合国秘书处的能力

60. 自联检组就1993年维持和平行动的文职部门提出报告(JIU/REP/93/6)以来，联合国行动的数量继续有所增加，而且产生了质的变化。为了更有效的对这些众多的日益复杂的行动进行规划和管理，秘书处各有关部门必须“作为一个整体发挥作用”，但又要担负起明确而切实的责任。³⁸ 因此，秘书长在政治和人道主义部门提出进一步改组的倡议是旨在巩固、精简和提高秘书处在这方面的能力。做到这一

点的办法，是将秘书处各种分散的活动结合起来，纳入三个改组后的部门，即维和部、政治部和人道部。³⁹ 不用说，维和部是维持和平行动的首要部门，但政治部和人道部可根据某一维持和平行动的任务和地位提供重大的投入。其它的办事处和部门也对维持和平行动提供支助。它们包括法律事务厅（法律厅）、行政和管理事务部（行政部）以及新闻部（见附件五）。

61. 本章简要说明秘书处维持和平的结构和职能，特别是维和部及其各个司和股的结构和职能，以及该部如何处理维持和平行动的军事部门。本章讨论外地的结构和职能以及总部与外地的相互关系。还突出涉及不同部门并对维持和平行动的效能有直接影响的若干重要问题。这些问题包括规划、法律安排、训练、信息和后勤支助服务。

62. 联检组1993年的报告载有关于改组秘书处以及维持和平行动各部门相互关系的若干建议。关于军事部门的建议将酌情在下文各段讨论。

A. 总部

63. 总部有许多部门参与和平行动。参与的程度、强度和时间安排取决于某一和平行动所处的阶段和性质：建立和平、维持和平或缔造和平。下文将详尽讨论作为维持和平首要部门的维和部。其它参与的部门将在C节“成功的维持和平行动的组成部分”之中提及。

维持和平行动部（维和部）

64. 维持和平行动部成立于1992年。作用是在联合国所有的外地行动中，特别是在管理和指挥维持和平行动中，作为秘书长的行动机构。该部除其他外负责以下各项职能：

(a) 根据安全理事会的决定，为建立新的维持和平行动以及有效地发挥正在进

行中的行动的作用而制定政策和程序;

- (b) 获得维持和平行动所需的军事单位和装备以及其它物资和人力资源;
- (c) 为多方面行动制定行动计划和方法;
- (d) 为可能进行的新的维持和平行动和有关活动制定应急计划;
- (e) 为外地各行动提供后勤和行政支助。⁴⁰

65. 维和部经过重大的改组和加强之后, 目前由副秘书长办公室以及均由一名助理秘书长领导的两个主要的厅组成:

(一) 副秘书长办公室, 其组成是: 执行事务处、政策和分析股、情况中心以及军事顾问办公室。军事顾问(D-2职等)通过主管维持和平行动副秘书长向秘书长和部队指挥官提供建议。

(二) 规划支助厅, 该厅分为规划司(特派团规划处、民警股、扫雷股和训练股)以及外地行政和后勤司(财务管理支助处、后勤和通讯处以及人事管理和支助处);

(三) 行动厅各部门是按地域划分(非洲、亚洲和中东以及欧洲和拉丁美洲)。(维和部的组织结构见附件五);

66. 根据联检组1993年报告中的建议, 前外地行动司已纳入维和部并改名为外地行政和后勤司(后勤司)。联检组的报告还建议, 情况中心应逐步成为秘书长和维和部的日常管理机构。检查专员注意到虽然该建议尚未充分实施, 但中心已改进了各种机制, 与联合国在世界各地的行动维持不间断的通讯联系, 并收集、甄别和传播信息。但是, 中心目前配备的工作人员主要是不需联合国负担其任何费用而向会员国借用的军官,⁴¹ 因此不能被认为是秘书处有保证的一种维持和平资源。

67. 在为本报告而进行的面谈期间, 部队派遣国和/或安全理事会成员向检查专员就该部的能力作了如下的评估:

(a) 在过去几年期间, 维和部在发展其处理维持和平行动的能力方面取得了重大的进展。但是, 它的结构尚未得到充分的发展来有效的对付军事行动的复杂性。

将军事和文职两方面相结合的工作尚未得到充分的发展。例如，联合国难以有恰当的结构，这与北约不同，因为北约是由发展水平和标准相类似的国家所组成的。维和部尚未解决的一个或许是无法解决的问题是：以来自发展水平不同且标准有别的各国的部队来开始维持和平行动。可取的办法或许是在维和部建立一种“正规参谋部”的框架，以便管理向部队派遣国借用的人员。

(b) 为了提高维和部战略活动和行动活动及其程序的能力，建议利用一些设立已久的诸如停战监督组织(指军事观察员)和联塞部队(指维持和平部队)等外地行动所取得的经验和知识。

(c) 规划和支助职能必须相互结合。在这方面，最近对规划司和外地行政和后勤司进行了重组将置于一位助理秘书长的统一领导之下，这是令人欢迎的。但是，相当多的部队派遣国认为虽然后勤司在组织上隶属于维和部，但其结合是不完全的，它履行其职能或部分职能往往是独立于维和部或它以前隶属的行管部之外。

(d) 由于维和部是在预算很紧的情况下运作，因此它没有配备足够的人员来执行指派给它的任务。因此，维和部在很大程度上有赖于向会员国借用的军事人员，根据秘书处官员1995年3月31日的统计，无须联合国负担经费而向29个国家共借用了96名军官，以便执行总部的各项任务。在总部的123名军事人员中，仅有23名与联合国签有合同，4名由外地特派团临时调用。检查专员注意到，有一个部队派遣国不赞成借用工作人员的做法。它认为，这种做法不符合《联合国宪章》第一百条。

B. 外地

68. 外地是从每日的行动或其最终结果看出某一行动成功或失败的地方。外地是为实现维持和平行动的目标而实行其行动计划和战术活动的地方。各个维持和平行动在外地的结构、组成和职能可能各不相同。

69. 一个大规模的维持和平行动的典型构成包括秘书长特别代表办事处；由部队指挥官领导的军事部门；以及文职部门。秘书长特别代表是特派团的负责人，对外

地的行动负有全面责任。秘书长特别代表在复杂的多职能的特派团中有着特别重要的作用。部队指挥官负责特派团军事部门的组织和顺利执行任务。联检组1993年的报告已充分说明的文职部分的组成，是根据每一个维持和平特派团的任务而各不相同。每一个特派团都有的一个组成部分是由一名首席行政干事领导的支助股/司。首席行政干事负责全面管理、规划和控制对外地行动的支助。一般而言，支助职能有采购、财务、文职人员、通讯、运输、交通、建筑物管理和一般事务。

70. 协调外地活动的任务赋予秘书长特别代表。特派团团长应确保各国特遣队指挥官应参与制定行动计划和决策工作，特别是在涉及其各自特遣队的情况下更是如此。这可以通过在统一的部队⁴²内的职业领导人之间进行充分协商的方式来实现。但是，秘书长特别代表与部队指挥官之间的合作受到两个人的个性以及军事和文职人员不同的态度、文化和任务所影响。可以最大限度地克服这些困难的办法，是将维持和平任务明确的体现为行动计划和战术活动，并由总部明确规定秘书长特别代表和部队指挥官的职权范围。举例来说，为了确保未来的外地领导人之间有着良好的关系，在联合国接管在海地的行动之前举办了一次6天的训练讲习班。特别代表、来自12个国家的各国特遣队指挥官以及一些文职人员出席了讲习班。

71. 大体上在总部普遍进行的横向和纵向组合被认为对促进较统一地下达对外地的战略指示是必要的。外地也需要有相应的组织，以便有效地执行指示。联检组1993年的报告已建议，检查专员认为在这种关系的双方都需要进行更多的工作。

C. 维持和平行动的成功要素

72. 上文讨论了维持和平行动在总部和外地的结构和职能方面，本节将讨论维持和平行动的一些成功要素以及有关部门参与这些问题的情况。

1. 规划

73. 秘书处和会员国都认为必须加强秘书处全面规划的能力，包括应急规划、

一般类型的特派团的大规模后勤规划和特定特派团部署前的规划的能力。

74. 维持和平的业务规划的必要活动包括：将政策落实到业务计划和执行程序；为确定和准备财政、人事、装备和服务等方面需要制订和增订基本标准和要素；监测事态发展和趋势，以应付潜在的问题和变动中的需求；与秘书处的有关部厅进行协调；审查现有行动的任务规定的改变所产生的影响；进行需求评估或实况调查；组织和进行训练方案；和查明程序的强处和弱点，以便改进程序的日后应用。⁴³

75. 上述活动由维和部特派团规划处同维和部政策和分析股以及后勤司后勤和通讯处、并酌情同秘书处其他部门、各专门机构和非政府组织合作进行。不过，维和部说，以目前的工作人员数量，维和部只得继续牺牲规划以应付日常的必要工作。⁴⁴

76. 其他部门和实体参与维持和平行动的规划的程度要视维持和平行动的阶段和性质而定。例如，政治事务部的投入（政治研究和分析）是不断需要，特别是在早期的政策制订阶段。同样地，每当维持和平行动具有重大的人道主义性质时，人道部的投入是必不可少的。

77. 检查专员注意到，维和部、政治事务部和人道部这三个部自1994年以来一直在制订部门间的“合作框架”。这个框架的目的是促进三个部的工作人员在活动——从日常的监测活动、实地行动以至维和行动部最后举办的“吸取教训”讨论会——中注意协调、合作和交换信息。这个框架目前正在测试中。检查专员欢迎这一情况发展。不过，他们注意到人道部和政治事务部都没有充分参与维持和平行动的规划工作，并认为应按照联合检查组1993年的报告的提议，成立工作队或核心小组，使这种参与进一步制度化。

2. 法律安排

78. 在为本报告进行的访谈中，一些部队派遣国指出必须就一些问题制订一些范本协定，包括：（一）关于向政府借用的工作人员的协定和关于联合国人员在任务地区

的地位的协定;（二）与邻接任务地区的国家签订的“睦邻”协定，⁴⁶ 这些国家往往在特派团的后勤支助方面发挥极其重要的作用;（三）按照偿还部队派遣国费用项目工作组⁴⁸ 的建议修订1991年的范本服务协定(A/46/185);（四）按照适用的国际人权法律，⁴⁷ 拟定联合国维持和平行动人员的行为守则。

79. 法律顾问办公室和法律事务厅内的一般法律事务司负责协助制订诸如上文所述的法律协定和向维持和平行动提供法律支援。一般法律事务司约40%的预算和一些预算外资源用于与维持和平有关的工作。然而法律事务厅的预算没有随着工作量的增加而增加。

80. 尽管ST/AI/52号行政指示(1948年6月25日)规定所有法律协定应当通过法律事务厅的审查,但不是所有法律协定都提交该厅审查。因此,也许需要订正该行政指示,使它更符合目前的情况。在维持和平行动领域的某些法律协定较不重要,实际上不需正式的审查。检查专员认为应当修订该行政指示,使法律事务厅有权决定哪些法律协定需要和哪些法律协定不需要审查和批准。

3. 训练

81. 维持和平行动人员的训练基本上是会员国的责任。联合国的作用是制定基本准则和执行标准并提供咨询服务。维持和平训练以共同标准为基础。由于维持和平行动由不同国家的部队单位和人员联合执行,因此造成了一些困难。为了尽量减少这些困难,应当编一个共同的课程。1992年,在维和部内设立了一个训练股,以促进采取一个共同的方法。

82. 1995年,维和部训练股的活动包括:(1)筹备成立六个联合国小组协助制订会员国的专门训练方案;(2)向45个国家或区域的维持和平训练机构提供技术支助和咨询意见;(3)与现有的维持和平训练中心的主管人员联合举办三个区域讲习班,以交流训练方法并协调制订一个共同的联合国维持和平原则;(4)向70多个部队派遣国提供技术支助和咨询意见。

83. 在为本报告进行的访问中，部队派遣国向检查专员提出一些关于维持和平训练的构想。虽然基本军事训练应在各国进行，但维持和平的特殊训练应由联合国或由会员国在联合国的协助下进行。这种特殊训练将包括特殊任务的具体环境；维持和平技术（例如劝导和调解）以及对当地风俗文化的敏感认识和尊重。还建议为未来的/可能的部队指挥官和高级官员提供训练课程。

84. 关于动用联合国部队支助人道主义行动的一个重要问题是部队必须理解和尊重人道主义活动和组织的不偏不倚和中立性质。因此，维持和平人员的训练应包括提供关于人道主义组织的性质的讲解和情况介绍。人道部于1992年开展军事防卫和民防资产项目。目前正制订一个训练方案，其中包括制订有关的讲解，并编订准则和手册。⁴⁸

4. 新闻

85. 秘书长在其“和平纲领补编”中最后结论说，维持和平行动需要有效的新闻能力。对于困难环境中执行的任务尤其必要。因为这样可以向民众解释特派团的任务，并且通过提供可信而且不偏不倚的新闻信息反击关于他们的不实消息。⁴⁹

86. 新闻媒介对维持和平的成败影响巨大。过去联合国部队指挥官的各报告指出，国际新闻媒介的报道有时顺应着一个当事方的宣传或对事实有所歪曲。有时候，关于维持和平情况的报道参杂着情绪因素；一些报道从理想化的观点出发，不顾当地实际情况或不顾这些报道对维持和平行动会造成什么样的实际后果。除非联合国在新闻管理方面努力以独立的新闻抵消这些因素，否则这些因素可以严重影响维持和平行动。

87. 因此，联合国必须对维持和平的新闻活动制订一个统一协调的方法。这个方法必须避免有许多互不协调的发言人的危险——在涉及许多机构的大规模行动中往往存在这种危险。因此，秘书长已指示应当在日后的行动的早期规划阶段审查可能

需要建立一种新闻能力。⁵⁰ 安全理事会支持秘书长这个想法。⁵¹ 预期计划于1996年在新闻部内成立的特派团新闻股会同维和部合作将协助提供这种需要。⁵²

5. 后勤支助服务

88. 几个部队派遣国的代表告诉检查专员说，联合国给予维持和平行动的行政和后勤支助十分缓慢。维和部将这些缺失归咎于联合国目前的行政和财务细则及条例没有配合实地行动的需要。虽然在1994年曾尝试将某些领域的权力授予维和部，但是不够。目前在会员国的协助下对《联合国财务条例和细则》进行全面审查和修订；这项工作定于1996年7月完成。⁵³

89. 在为本报告进行的访问中，一些部队派遣国表示不满意秘书处的采购和后勤支助服务，尤其是不满意后勤司；它们为此在大会上提议审查秘书处在这些领域的服务。因此，大会第49/233号决议请秘书长责成内部监督事务厅（监督厅）“对秘书处负责维持和平和其他外地行动的后勤、业务和行政安排的单位进行检查，以期查明问题及对更有效率地使用资源的措施提出建议”。

D. 建议

建议8. 秘书长继续努力确保维和部，作为维持和平的领导部门，在维持和平行动的规划和管理方面寻求、获得并利用联合国其他部门的协助。

建议9. 秘书长：

- (a) 加强维和部的规划和行动能力，包括在该部以内设置“正统参谋人员”，可能由各会员国借调人员担任，以便将维持和平任务变成人人、尤其是在总部和外地的人都能了解的一项详细具体的行动计划；
- (b) 确保维和部培养自己的能力，以便除其他外，在会员国的可能协助下，收集并分析更多关于维持和平地区的情报；
- (c) 并确保维和部培养熟练的军事和文职人员，以便在接到通知后从中调派一

个可以迅速部署的临时总部工作队前往外地；

(d) 完成外地行政和后勤司与维持和平部的彻底合并。

建议10. 秘书长，通过他的外地代表，尽量扩大各个军事特遣队之间及军事部门与文职部门之间的协同作用，特别着重维持外地内部以及总部与外地之间严格、交流的通信渠道。

注

¹ “《和平纲领》补编：秘书长在联合国五十周年提出的立场文件”(A/50/60-S/1995/1)。

² 《联合国维持和平和有关特派团(文职部门)的人员编制》(JIU/REP/93/6)。

³ (加拿大政府于1994年4月29日至5月1日在渥太华举办的维持和平献策会所设立的政治指导和支助工作组的文件，“工作文件”，第12页。

⁴ “联合国维持和平行动的指挥和控制”(A/49/681)，第17段。

⁵ “安全理事会主席的声明”(S/PRST/1995/9)，第2页。

⁶ J. M. 桑德森：“不客观的协商一致意见：联合国维持和平的指挥和控制问题”，1995年3月2日至4日第25次维也纳讨论会上提出的文件，第12页。

⁷ 政治指导和支助工作组的文件，同上，第22段。

⁸ “《和平纲领》补编”，同上，第45段。

⁹ “和平纲领：预防性外交，建立和平和维持和平”(A/47/277-S/24111)，第51段。

¹⁰ 维和部，“联合国待命安排制度说明”，第1至2页。

¹¹ S/PRST/1995/9，同上，第2页。

¹² “维持和平行动特别委员会的报告”(A/50/230)，第78至80段。

¹³ A/50/60-S/1995/1，同上，第43至44段。

¹⁴ 布赖恩·厄克特：“联合国部队：联合国快速反应能力的展望”向1995年3月2日至4日第25次维也纳讨论会提出的文件，第3页。

¹⁵ 荷兰，“联合国快速部署旅-初步研究”，（荷兰的非文件），订正本，1995年4月。

¹⁶ 丹麦，“联合国维持和平待命安排：联合国多国待命部队高度准备旅”，1995年3月8日，第2页。

¹⁷ S/RES/998(1995)，第9和10段。

¹⁸ 1995年6月9日秘书长给安全理事会主席的信(S/1995/470)，第2页。

¹⁹ S/PRST/1995/9，第4页。

²⁰ A/50/60-S/1995/1，同上，第88段。

²¹ “联合国维持和平行动的有效规划、预算和行政”(A/48/945)，第62段。

²² “维持和平行动特别委员会的报告”，同上，第56段。

²³ 又见“人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查”，JIU/REP/95/6，第ix页建议10，和第29页第116段。

²⁴ “死亡和伤残福利金”(A/49/906)，第4至6段。

²⁵ “联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题-行政和预算问题咨询委员会的报告”(A/49/664)，第87段。

²⁶ A/49/906，第25至26段。

²⁷ 同上，第19和20段。

²⁸ “偿还特派队自备装备费用问题第二阶段工作组的报告”(A/C.5/49/66)，附件二，第3段。

²⁹ 同上，第7和8段。

³⁰ A/49/664，第104至106段。

³¹ A/C.5/49/66，第四章。

- ³² 同上，附件二，第4和16段。
- ³³ A/50/60-S/1995/1，同上，第45段。
- ³⁴ “建立一套透明而有效的责任制度”(A/C.5/49/1)，第25段。
- ³⁵ 高级专家采购组，“采购研究”(1994年12月)，第2段。
- ³⁶ “联合国秘书处实施采购改革的进展”(A/C.5/49/67)。
- ³⁷ 同上，第7段。
- ³⁸ S/49/681，第11段。
- ³⁹ A/49/336，第11(a)和12段。
- ⁴⁰ ST/SGB/Organization, Section: DPKO, (1995年3月22日)，第1页。
- ⁴¹ 到1995年4月为止，情况中心工作人员包括五名文职人员和21名军官。所有军官，除五名外，由会员国免费提供联合国。
- ⁴² A/49/681，同上，第19段。
- ⁴³ A/49/717，第214(e)段。
- ⁴⁴ A/49/681，同上，第16段。
- ⁴⁵ 这是秘书长提议的:A/49/945，第106段。
- ⁴⁶ WG/COE/Phase II/WP3，第42段。
- ⁴⁷ 维持和平行动特别委员会的报告，同上，第68至72段。
- ⁴⁸ 明石康；“柬埔寨的教训”，第9页。
- ⁴⁹ A/50/60-S/1995/1，同上，第46段。
- ⁵⁰ 同上。
- ⁵¹ S/PRST/1995/9，同上，第2页。
- ⁵² 参考“联合国系统的交流促进发展方案”，JIU/REP/94/4，建议10，第ix页。
- ⁵³ A/C.5/49/67，第19段。

附件一

安全理事会主席的声明

安全理事会主席在1994年11月4日安全理事会第3448次会议上，就安理会审议题为“和平纲领：维持和平”的情况，代表安理会声明如下：

“安全理事会进一步审议了安理会成员与非成员之间，尤其是与部队派遣国之间的联络问题，这个问题在1994年5月3日安理会主席的声明(S/PRST/1994/22)中已经讨论过。安理会仍然认识到它关于维持和平行动的决定对部队派遣国的影响。鉴于这种行动的数目和复杂性都在增加，安理会相信有必要以实际而灵活的方式，进一步加强与部队派遣国协商和交换资料的安排。

“为此目的，安全理事会决定将来采用本声明所制定的程序：

“(a) 安理会成员、部队派遣国和秘书处之间当然应举行会议，以便在安理会决定延长或终止或重大改变某一维持和平行动的任务以前，及时交换资料和看法；

“(b) 这种会议将由安理会主席和秘书长指派的一位秘书处代表联合主持；

“(c) 今后发给会员国的安理会每月工作暂定预报也将刊载该月份这种会议的预定日程；

“(d) 安理会成员在审查暂定预报时将研究这个日程，并将开会时间方面所建议的任何变动或提议通知秘书处；

“(e) 如某一维持和平行动有预料不到的事态发生而需要安理会采取行动，可由安理会主席和秘书长指派的一位秘书处代表联合主持召开特别会议；

“(f) 这种会议不是在秘书处为部队派遣国与秘书长特别代表或部队指挥官举行会谈或为了讨论有关某一维持和平行动的作业事项而召开并单独主持的

会议，后者也会邀请安全理事会成员参加；

“(g) 在每次上述会议之前，秘书处很早就会向与会者分发一份非正式文件，其中包括所要讨论的议题，并提请注意有关的背景文件；

“(h) 《联合国日刊》应尽可能预先刊载与安理会成员和某一维持和平行动的部队派遣国举行的每次会议的时间和地点；

“(i) 在安理会成员进行非正式协商的过程中，安理会主席会将简短报告与部队派遣国举行的每次会议上参加者所表示的意见。

“安全理事会指出，本声明所述的安排并非详尽无遗。协商可以采取多种形式，包括安全理事会主席或其成员与部队派遣国之间的，以及在适当时同特别受影响的其他国家，例如有关区域内的国家的非正式联络。

“安理会将经常审查与部队派遣国交换资料和意见的安排，并随时愿意根据经验考虑采取进一步措施来加强各种安排。

“安全理事会还将经常审查各项安排，提高可以利用的资料的质量和流通的速度，以便于安理会作出决定，同时铭记着其1994年5月3日声明(S/PRST/1994/22)所载的各项结论。”

附件二

联合国待命安排：到1995年5月9日为止的现况报告

1. 迄今已访问了55个国家，目前正与80个国家进行谈判/讨论。
2. 到目前为止，有41个国家正式表示愿意参与待命安排。最近加入的是澳大利亚和最近的更正是赞比亚退出：
 - a. 31个国家已证实将参与，并且正在编订其部队派遣人员的全部编制细节，即：

阿根廷	比利时	白俄罗斯	保加利亚
加拿大	乍得	捷克共和国	丹麦
芬兰	法国	危地马拉	匈牙利
印度	约旦	马来西亚	缅甸
葡萄牙	荷兰	新西兰	挪威
巴基斯坦	波兰	大韩民国	塞内加尔
西班牙	斯里兰卡	叙利亚	乌克兰
联合王国	美国	乌拉圭	

- b. 10个国家原则上同意，目前正在将最后所将派遣部队定案，即：

澳大利亚	埃及	德国	加纳
印度尼西亚	意大利	罗马尼亚	斯洛文尼亚
苏丹	土耳其		

- c. 上述41个国家之中，有十个已提出容量资料，即：

法国、叙利亚、比利时、联合王国、丹麦、捷克共和国、保加利亚、荷兰、巴基斯坦和约旦；

- d. 上述41个国家之中，有两个已同联合国签署了谅解备忘录，即：
约旦和丹麦。

3. 可向联合国提供的约有72000人的资源(根据联合国组织和装备表--正在审查)按组织结构的细目如下:

a. 部队(营规模)

证实:	82(见注1)
答应:	94(见注2)
考虑:	125(见注3)

b. 下级单位(连规模)

证实:	45
答应:	44
考虑:	49

c. 分队(排和小队规模)

证实:	28
答应:	30
考虑:	51

d. 专家和服务. 提供的种类各种各样,这份清单将按需要提供。

5. 尽管有上述资源,下列能力不是缺乏就是数量不够,无法提供充分任务支援:

通讯	多功能后勤
运输	多功能保健服务
区域诊所	工兵小队
盘存控制单位	采购单位
军营小卖部	军械处理单位
通用战术运输机	

注:

(1) 证实: 意指某一会员国已证实其承诺并已/将要提出其部队派遣的详细说

明。

(2) 答应: 意指某一会员国(在探讨性讨论时)已答应证实提供某一具体数量和种类的资源。这被解释为等待正式书面承诺的非正式承诺。

(3) 考虑: 意指某一会员国只同意考虑由待命安排管理小组拟订的可能提供资源清单。

附件三

———国名

提供的资源摘要

提供的资源						
国家编号	说 明	类别	来源	供应情况	反应时间	备注
1	规划专家	人员	文职	已部署	10天	
2	选举监测员	人员	文职	已部署	10天	
3	人权专家	人员	文职	已部署	10天	
4	医生	人员	文职	已部署	10天	
5	药剂师	人员	文职	已部署	10天	
6	护士	人员	文职	已部署	10天	
7	医疗技术员	人员	文职	已部署	10天	
8	医疗用品	人员	文职	已部署	10天	
9	飞机技师和技术员	人员	文职	已部署	10天	
10	空运	服务	商业	已部署	3天	Tristan L1011 246个座位 Airbus A310 185个座位 Airbus A320 144个座位 JYAFH 飞机 8名乘客 JAYFP 飞机 7名乘客 Boeing B727 143个座位 Boeing B707 40吨(货物)

附件三(续)

提供的资源						
国家编号	说 明	类别	来 源	供 应 情 况	反 应 时 间	备 注
11	通讯技师和技术员	人员	文职	已部署	10天	
12	约旦机场服务	地勤	政府	未部署	10天	
13	训练航空专业人员	服务	政府	未部署	10天	
14	卡车(视需要)	服务	政府	未部署	3天	
15	1500顿餐食(每天)	服务	文职	已部署	3天	
16	军事观察员	人员	军事	已部署	10天	
17	特种部队排	人员	军事	已部署	10天	
18	武器	武器	军事	已部署	10天	
19	车辆	装备	军事	已部署	10天	
20	警务专家	人员	民警	已部署	10天	
21	警察梯次	人员	民警	已部署	第一梯次 10天	第一梯次将在10天响应时间之内部署，其后各梯次的部署将每30天完成
22	私人医院30张床	服务	文职	未部署	应要求(48小时之内)	
23 24	约旦机场的飞机维修 30张床的流动医院	服务 服务	文职	未部署 未部署	应要求 3天	

附件四

关于联合国和区域组织及区域安排关系的原则

《和平纲领》补编：秘书长在联合国五十周年
提出的立场文件

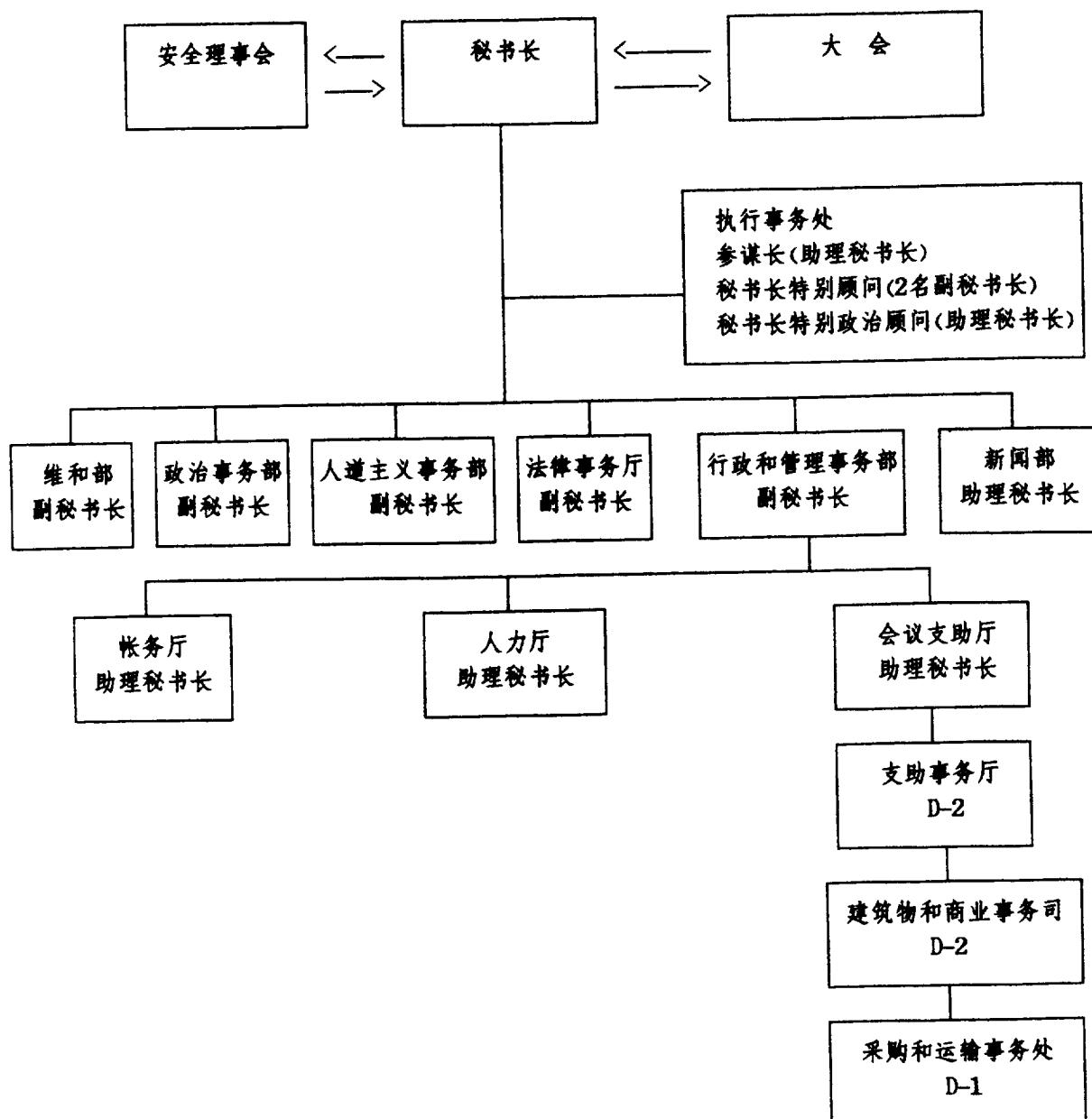
88. 这类原则包括：

- (a) 应建立议定的协商机制，但不必是正式机制；
- (b) 必须尊重《宪章》所规定的联合国的首要地位。各区域组织尤其不应承担某种安排，假定联合国会提供某种程度的支助，但还没有提交会员国审议或批准。在这方面一定要有密切的早期协商；
- (c) 分工必须明确，并得到各方同意，以避免在联合国与区域组织同时处理一项冲突时出现重叠或机构间的竞争。在这种情况下，还要特别注意避免出现多方调解的情况；
- (d) 同时也是联合国会员国的区域组织成员，在处理两个组织都关心的共同问题时，必须立场一致，例如，维持和平行动的标准问题。

附件五

1995年7月1日

联合国负责维持和平行动实体的组织结构



附件六

维持和平行动部的组织结构

1995年7月1日

