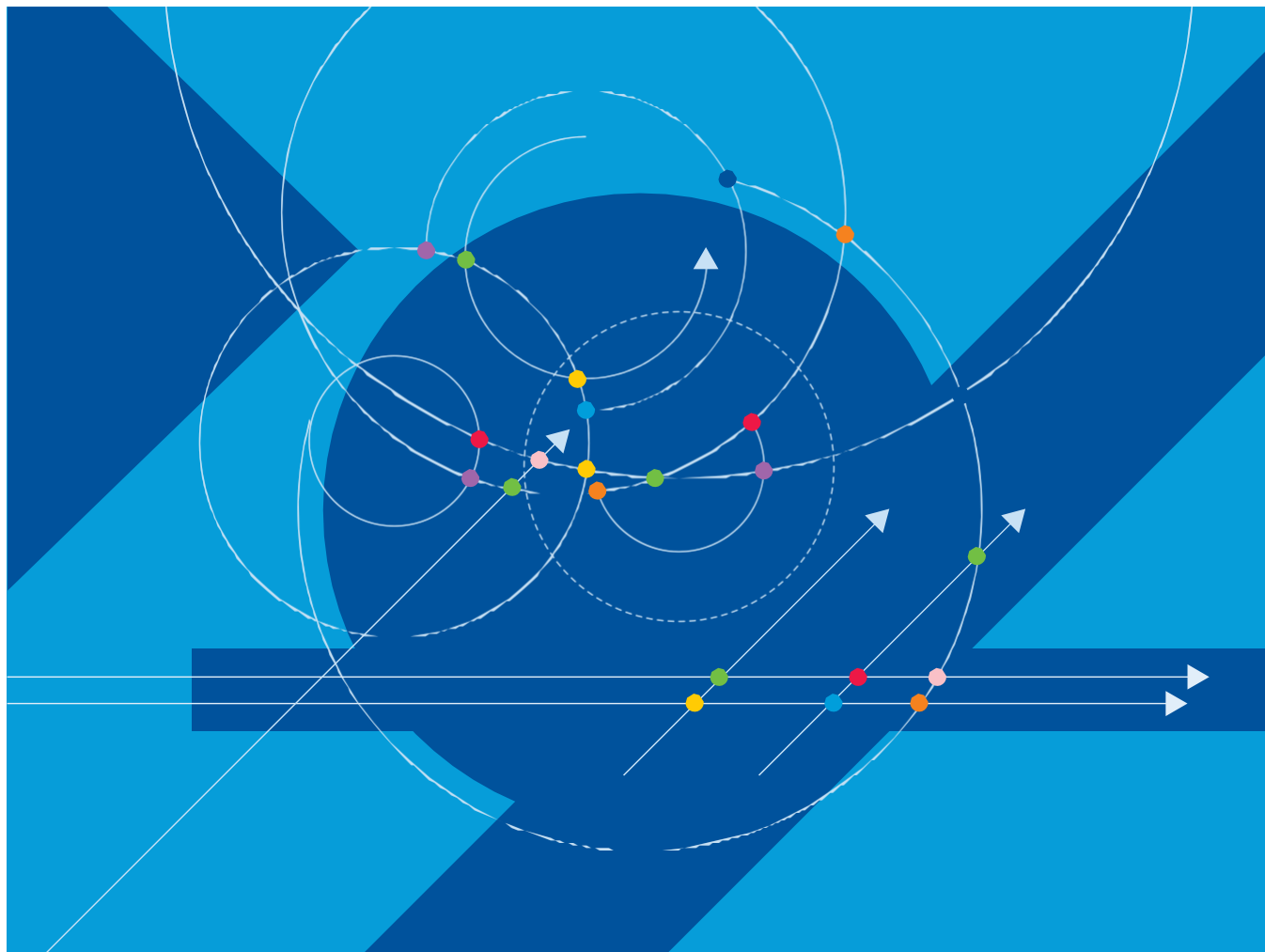




维和行动的未來、新模式 和相关能力

2024 年 10 月

维和行动的未來、 新模式和相关能力

联合国和平行动部
委托进行的独立研究

El-Ghassim Wane, Paul D. Williams 教授, Ai Kihara-Hunt 教授

目 录

摘要	4
1. 导言	7
2. 联合国维和行动的演变、成就与挑战	9
3. 联合国维和行动的比较优势	15
4. 威胁因素	18
5. 联合国维和行动的将来：任务、模式和方式	21
6. 关键能力	42
7. 成功因素	47
8. 结论	53
缩略语表	54
尾注	58

摘要

- 1 这项独立研究是应德国和联合国维和行动部长级会议其他共同主席的请求，由联合国和平行动部委托进行的。目的是为在柏林举行的 2025 年联合国维和部长级会议（2025 年 5 月）提供信息，这次会议的总主题是“维和的未来”。
- 2 联合国维和行动仍然是预防和限制武装冲突、维持和平以及应对国际和平与安全更广泛的威胁的有效多边工具。自 20 世纪 40 年代末以来，联合国维和行动不断发展并适应不断变化的环境，从世界各地调动了文职人员、警察和军事专家。到目前为止，已在非洲、美洲、亚洲、欧洲和中东的 50 多个国家部署了 120 多项维和行动，涉及 200 万军警维和人员。这些特派团取得了突出成就，而且相对成本效益比较高。联合国维和人员帮助平息了冲突和危机，推动了政治独立，保护了平民，加强了国家主权，并建立了支持和平与善政的机构。其中许多积极影响即使在暴力持续不断或和平进程陷入僵局的情况下也仍然存在。
- 3 维和行动通过汇集广泛的利益攸关方而取得了积极的成就。它集中体现了多边主义的行动，促使安理会常任理事国和当选理事国、主要出资国，东道国、有关的区域行动体和提供维和人员的三分之二以上的联合国会员国达成一致意见。即使在安理会在某些问题上存在分歧的情况下，它也定期就部署和平行动达成共识。在一个日益动荡、纷乱、复杂和充满争议的世界中，这是一个重要的特征，联合国会员国必须应对一系列相互交织的和平与安全威胁和挑战。其中最重要的是武装冲突、新兴技术的武器化、跨国有组织犯罪、气候危机和公共卫生紧急情况，这些问题以跨越国际政治边界的复杂方式结合在一起。
- 4 联合国非常适合应对这些挑战。与双边和其他形式的国际危机反应相比，这一组织的全球会员国资格、长期的外地特派团历史以及多种多样的办事处和机构使其具有若干重要优势。具体而言，联合国可以产生、部署、维持、支持、资助、评价和评估其维和特派团。在危机爆发时，联合国拥有召集主要利益攸关方的无与伦比的权威和合法性。其维持和平的基本原则——主要当事方的同意、公正和除自卫和履行任务外不使用武力——经受了时间的考验，并树立了该组织作为和平进程公正管理者的良好声誉。联合国还可以灵活地授权维和行动以应对当前和正在出现的威胁，并使维和行动的经济成本分摊到所有会员国，从可持续和灵活的资金来源中受益。
随着全球金融环境日益紧张，会员国面临着相互竞争的需求，联合国维和行动可以通过确保特派团更加负责、透明，在信托责任上保持连贯性，以及清楚地通报工作成绩，进一步提高其效率。这样使出资方相信，他们正在对一个有效的多边工具进行合理投资以应对危机，同时也用于预防冲突和建设和平。最后，联合国在部署维和人员时建立了一整套在多变世界中独一无二的问责和遵守机制。
- 5 展望未来，需要对维和行动能够和应该发挥什么作用进行新的思考。这一点尤其必要，因为联合国外地特派团最近遇到了令人担忧的政治阻力，以及一些政府、当地居民、意见领袖和分析人士对联合国缺乏信任。错误和虚假信息增加以及“能力-期望差距”也是原因之一。在这种背景下，地缘政治竞争加剧，对许多全球问题的看法不一致，安理会和广大联合国会员国产生分歧，使实际的维持和平和建设和平工作更加复杂。

6 这项研究对联合国维持和平的愿景是一个以政治为中心、以人为本、模块化的工具，它可以使安理会团结起来，共同有效地应对各种威胁和挑战。维和行动与联合国更广泛的预防冲突和建设和平议程以及《2030 年可持续发展议程》之间有着密切的联系。有了正确的政治领导、高效的资源管理以及充足和可预测的财政资源，这些联系就能得到加强，这一愿景就能成为现实。为了支持这一愿景，我们的研究提供了 30 个可信的模式，供今后的联合国特派团参考（图 1）。

这些模式描述了一系列长期维和行动任务；如何在变化的情况下和利用新技术以不同的方式执行这些传统任务；并为今后的联合国维和行动提出新的活动建议。

- 7 这些模式简明实用，提醒人们注意联合国维和人员曾经开展过众多活动，而且还有助于明确为应对国际和平与安全面临的新威胁和正在出现的威胁所必需的前瞻性思维。考虑到不同的方式和模块化方法，强调特派团如何能够适应独特的情况，并通过联合国系统内外的广泛伙伴，帮助特派团随着时间的推移不断适应，进行反思。
- 8 因此，这些模式有助于向安理会、会员国和可能的东道国政府提供多种可供选择的办法。虽任务授权应确定维和行动的战略方向，但模式可以设计，并在必要时加以组合，以执行外地的一系列相关任务。之后，安理会和秘书处可以利用联合国系统及其会员国的全部能力，有时与区域组织和其他行为体结成伙伴关系，制定灵活和适应性强的模式，以维持和改进特派团。这些特派团运作模式包括：由联合国单独部署的特派团；联合国作为一系列阶段性部署中的一部分，或与其他实体并行运作但各自拥有独立的指挥与控制机制；联合或混合特派团；以及由国家联盟或其他国际组织执行的行动，但经安理会授权，并可能由联合国提供相应支援。
- 9 本研究还强调，需要对关键能力进行投入，以加强当前和今后的维和特派团，无论模式和授权任务如何构成。它们涉及规划、人事、领导、保障能力、数据和信息管理、战略通信、信息完整性、待命和快速部署能力以及维和人员的安全和福利。本研究强调，联合国需要聘用了解当地情况和具备专门知识的有决心、有奉献精神的工作人员。这应包括在各级雇用和部署更多的妇女。

特派团的人员表现良好，有效的行为和问责制度，并能适应变化的环境，最有可能取得积极的结果。最后，随着维和行动的过渡，必须确保进程顺利，以便与联合国其他行动者一道努力，并为这些国家及其人民留下积极的遗产。

- 10 然而，新的思想以及技术和行动改革必须与联合国会员国为建设可持续和平凝聚政治意愿和领导力相结合。作为集体应对危机的工具，维和行动在很大程度上起作用，但它不是魔杖。安理会的领导和团结至关重要。如果安理会出现分歧、不愿或不能始终如一地支持其外地特派团，特别是在出现挑战时，新的维和行动模式就不会产生预期的结果。
- 11 如果邻国和相关的区域组织都参与到这一工作中，联合国维和行动也更有可能取得成功。联合国应就特派团的活动和问题不断与这些区域行动者接触，使他们认为维和行动的成功对整个区域至关重要。
- 12 维和行动的成功还与冲突各方希望实现和平的程度密切相关。虽然联合国维和行动可以帮助限制破坏，即使在最具挑战性的情况下，但如果各方不真正致力于恢复和平与稳定，任何特派团都无法恢复和平与稳定。同样，没有东道国政府和各方的充分合作和支持，任何特派团都不可能成功。除了东道国的法律同意之外，最重要的是真正的承诺，以推动和平进程和相关的改革，愿意与维和人员充分和持续地合作，并在出现问题时以开放的心态寻求解决办法。

联合国可以通过以下方式促进更密切的合作：就授权任务问题征求东道国政府的意见；行动公开透明而且公正以建立信任；在响应地方和国家当局的保障请求方面更具有创造性；优先向当地民众和主要利益攸关方提供切实惠益。

13 作为处理世界上一些最旷日持久的冲突和复杂危机的工具，维和人员常常部署到动荡不安、高风险的地区环境。因此，未来的维和行动必须能够抵御挫折。授权、资助和执行联合国维

和行动的各方必须将一定程度的风险承受能力纳入行动计划，加强资金风险管理，为失败做好准备，并准备好在情况比最初部署条件意外恶化时作出调整。当地和国际上对维和行动所能取得的成果的期望应相应地加以调整。

14 我们的世界面临着日益严峻的和平与安全挑战，需要采取包容、有原则和有效的多边行动。维和行动可以帮助激励它。

图 1：未来联合国维和行动模式

	1. 预防性部署		11. 选举安全和援助		21. 自然灾害应对
	2. 暴行预防		12. 解除武装、复员、重返社会		22. 人道主义人员伴随 / 保护
	3. 保护平民		13. 安全部门改革和治理		23. 文化遗产保护
	4. 停火监测和观察		14. 法治 / 执法援助		24. 自然资源保护
	5. 监督、观察和报告		15. 警方协助		25. 边境管理
	6. 核查		16. 支持问责机制		26. 基础设施安全
	7. 支持和平协定		17. 打击有组织犯罪		27. 网络安全
	8. 支持新的国家		18. 排雷行动 / 爆炸物清除		28. 区域安全
	9. 过渡援助		19. 紧急人道主义反应		29. 城市安全
	10. 过渡行政当局		20. 公共卫生援助		30. 海事安全

1. 导言

联合国维和行动可以说是该组织最重要的发明。它是建立在自 1940 年代末以来发展起来的一套广泛共享的国际规范、规则、原则和决策程序的基础之上。随着时间的推移，维和行动成了一个联合国最显著和最有声望的象征，也是联合国身份的重要组成部分。联合国在 50 多个国家部署了 120 多个维和特派团，这些维和行动在非洲、美洲、亚洲、欧洲和中东取得了显著的成就。维和行动汇集了主要支持者，并从他们的广泛共识中受益：安理会常任理事国和非常任理事国、主要财政捐助国、东道国、相关区域行为体，以及迄今已提供 200 多万维和军人和警察的三分之二以上的联合国会员国。同时，为了追求和平与安全，联合国学会了根据新的情况调整其任务并发展新的专门知识领域，部署了来自世界每个区域的文职、警察和军事专门人员，以适应不断变化的冲突地区，并与各种国际行为体建立了灵活和创新的伙伴关系。参与设计和管理联合国特派团的从业人员和专家群体——从联合国秘书处到会员国再到其他实体——制定维和政策并定期对这些政策进行改进，同时与广泛的行为体交流互动，并对他们进行培训，以便这些政策能够在维和行动中能够得到有效实施。

今天，联合国维和面临着一个日益复杂和充满争议的行动环境，这是多种因素综合作用的结果。其中最主要的是地缘政治竞争的加剧、某些行为体之间的偏袒不公和诸多行为体之间的信任赤字、财政压力的增加以及联合国总部和维和特派团内部的一系列问题和限制，特别是与计划、人力资源和各种固有程序能否迅速调整以适应挑战等问题。尽管面临这些挑战，联合国维和行动仍然在世界各地的和平与安全事务中发挥着重要作用，而且还可以发挥更大的作用，将来也会有发挥不同的新作用。

本研究应德国和联合国维和部长级进程其他共同主席的请求，受联合国和平行动部委托，旨在就联合国维和行动的未来方向提供见解。其目的是为在柏林举行的联合国维和部长会议（2025 年 5 月）及其筹备会议提供信息，该会议的总体主题是“维和的未来”。这项研究的重点是联合国主导的维和行动，这意味着它不涉及安理会授权的关于非盟维和行动经费筹措的第 2719（2023）号决议有关的问题。该议题由一个非盟—联合国联合工作队负责处理。

在编写这项研究报告时，我们的团队与联合国会员国、联合国官员、区域安排以及公民社团和学术界的专家进行了广泛咨询。我们提出的证据表明，联合国会员国重申其对维和行动的承诺是正确的，正如 50 多个会员国在安理会最近关于这一问题的辩论中所做的那样。¹联合国维和行动的历史记录和未来潜力总体上都是积极的。维和行动体现了联合国携手应对共同挑战的核心价值，充分体现了“多边主义”的实际运作，超过 120 个会员国派出维和人员，所有会员国也在财务上作出贡献。²此外，维和行动只是联合国工具箱中的一个工具，可以得到联合国系统更广泛实体的支持。当维和行动与联合国更广泛的预防和建设和平活动协调一致时，这一点的影响最大。正如安理会一再指出的那样，维和行动在大多数情况下是有效的；它仍然是联合国实现《宪章》所载目标的最有效工具之一。³通过加强他们的主权并在东道国留下可持续机制与和平的遗产，这对联合国会员国是有益处的。这对联合国也有好处，因为该组织的信誉和全球知名度取决于它是否有能力在和平与安全事务方面可以继续作为一个非常有效的、能解决现实问题的组织。

¹ “联合国维和行动”，S/PV.9719，2024 年 9 月 9 日。

² 维持和平行动特别委员会 2024 年实质性会议的报告（2024 年 2 月 19 日至 3 月 15 日，纽约）（A/78/19，2024），第 118

段。以下称 C34 报告，A/78/19，2024。

³ 例如 S/PRST/2022/5、S/PRST/2021/17、S/PRST/2021/11。

在开始这项工作时，研究小组注意到“维持和平行动”和“特别政治特派团”之间现存的区别，它们向不同的部门报告，并有不同的筹资方法：维持和平行动有一个单独的账户，但特别政治特派团由联合国经常预算供资，因此必须纳入联合国的总筹资范围（见方框 3）。然而，贯穿本研究的分析和提出的思路是由 HIPPO 报告建议“和平行动必须作为一系列工具使用，并加以调整以适应变化的形势。”⁴这一办法将使联合国能够灵活地利用《未来公约》所称的“和平行动”的全部内容，使该组织“能够更好地应对现有的挑战 and 新的现实。”⁵

⁴ 和平行动问题高级别独立小组，A/70/95-S/2015/446，2015 年 6 月 17 日（下称“HIPPO 报告”），第 10 页。

⁵ “未来公约”，行动 21。

2. 联合国维和行动的演变、成就与挑战

联合国维和行动 76 年的历史，其本质上是因外交需求而催生的对国际危机的务实的、多边的应对工具。作为多边外交的工具，联合国安理会与联合国大会经常承认，联合国维和人员是最具合法性和最适合处理棘手问题的人员。在其他情况下，联合国维和人员被派往危机地区，而其他组织和行动者不能或不愿意这样做。在历史发展中，联合国维和行动基本原则逐渐演变，实践行动得以重新创造，并针对武装冲突和不可预见的威胁不断变化的特点，总结了许多经验教训，并将它们付诸行动。

2.1 演变

联合国维和行动创立于 20 世纪 40 年代末，至今仍是应对各种威胁和挑战的灵活的多边工具。联合国现已在 50 多个国家部署了 120 多个和平行动（72 个维持和平行动和 52 个现地政治特派团）（图 2 和图 3）。自冷战结束以来该组织平均每年约有三个新的特派团（见图 4）

联合国维和行动 76 年的历史，本质上是因外交需求而催生的对国际危机的务实、多边应对工具。

这些特派团的范围、规模和结构都随着武装冲突的趋势而变化，并应安理会查明对国际和平与安全的其他威胁而变化。虽然联合国最早的特派团帮助处理领土争端，但联合国维和人员更多地更频繁地被部署到国家内部的武装冲突当中。联合国维和人员还促进了去殖民化的进程，并应对武装冲突以外的若干挑战，包括管理领土、监督选举进程、加强法治建设、支持国际司法机制、协助新独立国家、促进妇女参与公共事务、管理公共卫生紧急情况、处理气候变化的不利影响等重要工作。

图 2：1946—2024 年联合国的和平行动

资料来源:联合国和平任务授权数据集, <https://www.peacemissions.info>

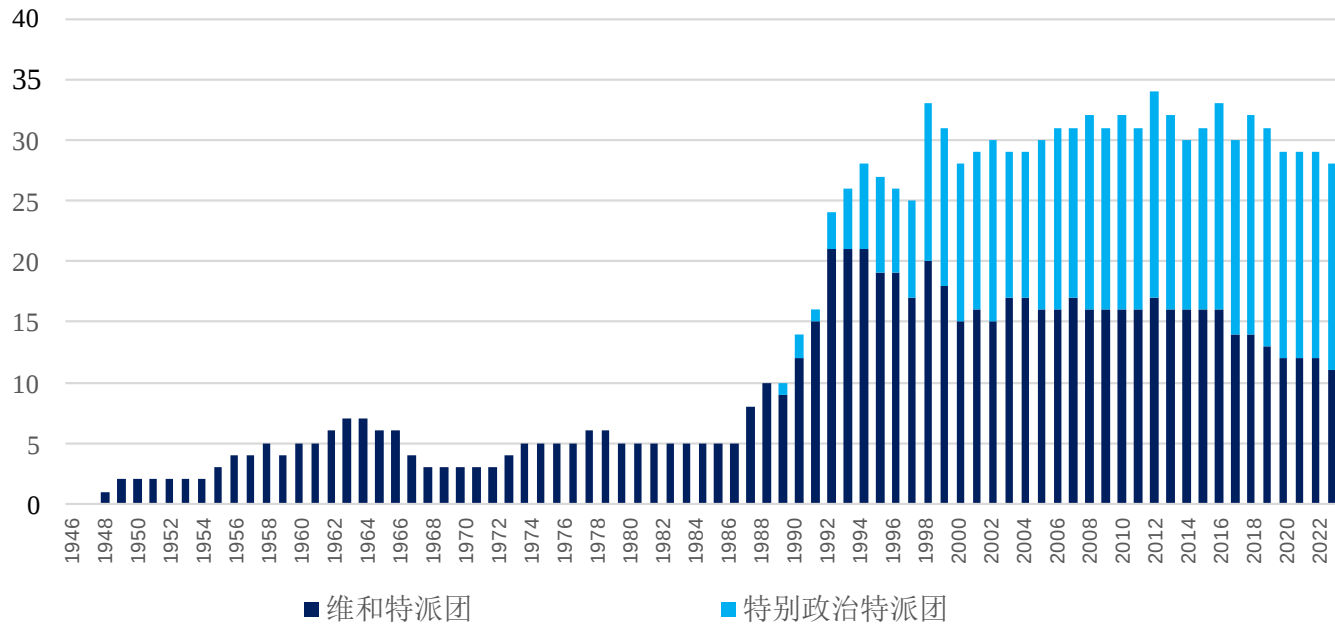


图 3:1948—2024 年联合国维和行动位置分布图



本地图所示边界和名称以及所用名称并不意味着联合国的正式认可或接受。

苏丹共和国和南苏丹共和国之间的最终边界尚未确定。

虚线大致代表印度和巴基斯坦商定的查谟和克什米尔控制线。双方尚未商定查谟和克什米尔的最后地位。

如本研究报告第 5.3 节所述，安理会还证明有意愿在情况变化的情况下让维和行动授权变得更加强势有力，并作出了相当大的努力以改进与区域安排的伙伴关系。

联合国维和行动创立于 20 世纪 40 年代末，至今仍是应对各种威胁和挑战的灵活的多边工具。

最近，联合国秘书长在 2018 年发起了“以行动促维和”（A4P）倡议，以重申会员国对维持和平的政治承诺。这包括一项关于共同商定的原则和承诺的声明，以使维和行动适合于未来。

该宣言得到 150 多个国家的赞同，并为八个优先领域的改进提供了路线图。⁶2021 年，联合国秘书长提出了“以行动促维和+”（A4P+）倡议，旨在加快在集体协调与政治战略、战略与行动一体化、能力建设与观念转变、维和人员的问责机制、战略沟通以及与东道国合作等领域的落实进程。⁷

2.2 成就

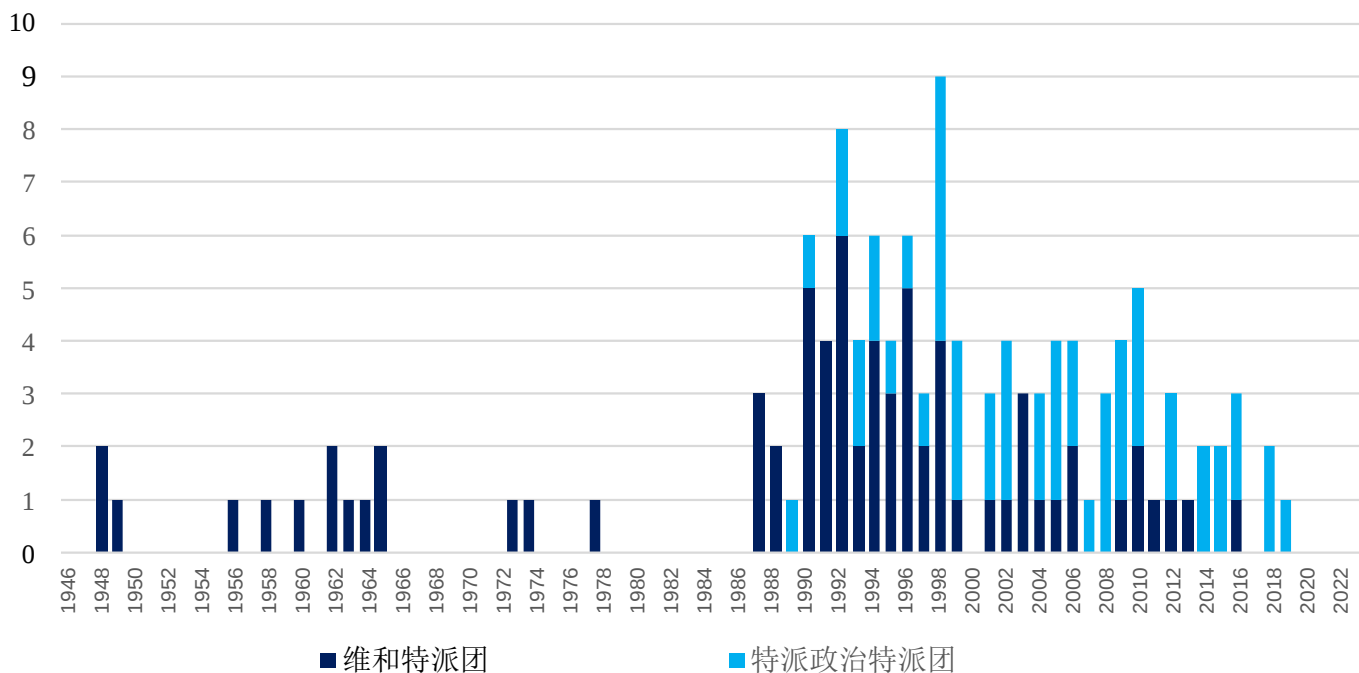
联合国维和行动取得了一系列令人印象深刻的成就。在安理会的团结和支持下，在东道国合作下，维和行动已被证明是一个具有高度通用性和成本效益的工具，可用于支持政治进程和过渡，创造对话空间，保护弱势民众，帮助支持和平与善政的制度，加强国家主权，遏制武装冲突并减轻其对邻国的影响。

⁶ 这些领域包括：政治；妇女、和平与安全；保护；安全和安保；业绩和问责制；建设和平和维久和平；伙伴关系；行为与纪律。

⁷ 参见 <https://peacekeeping.un.org/en/action-peacekeeping> 和 [Action For Peacekeeping+\(5th Progress Report, September 2024\)](https://peacekeeping.un.org/en/a4p-fifth-progress-report), pp.16-17, <https://peacekeeping.un.org/en/a4p-fifth-progress-report>。

图 4：1946–2024 年联合国新的和平行动

资料来源联合国和平任务授权数据集，<https://www.peacemissions.info>



维和特派团还加强了联合国作为应对国际和平与安全挑战的主要全球论坛的地位。

联合国维和人员可以在冲突周期的任何或所有阶段进行部署，规模从小队到数万人不等，他们可以实施短期行动，或在必要时开展持续数十年的行动。即使在其他问题上有分歧，安理会经常达成关于部署和平行动的协商一致意见。在其他时候，联合国大会建立并支持延长维持和平行动，并建议其他机制来维持国际和平与安全。⁸这是因为安理会和大会都认识到维和行动通常是有效的。通过应对共同面临的威胁和挑战，这些特派团还加强了联合国在国际和平与安全事务方面的重要性和合法性。

有很好的证据支持这些结论。如专栏数据 1 所总结的，数十项独立研究使用各种方法和研究设计表明，联合国维和行动具有一系列统计上显著的积极影响。

重要的是，这些研究表明，这些影响中的许多是在暴力活动仍然频繁的情况下产生的——基本没有或者根本没有和平可维持——或和平进程陷入僵局。在这些积极的统计数字背后，联合国维和行动给人们的生活和国家的命运带来了更好的影响。这包括帮助刚果人、纳米比亚人、波斯尼亚人、东帝汶人和南苏丹人获得独立；协助科特迪瓦、萨尔瓦多、利比里亚、莫桑比克和塞拉利昂从毁灭性的内战过渡到更加稳定和繁荣的未来；以及防止战争在克什米尔、戈兰高地、塞浦路斯和西撒哈拉等热点地区重燃。相反，在一些国家，包括最近的海地、马里和苏丹，在联合国维和人员离开后，安全局势变得更加复杂。

⁸ 大会就国际和平与安全事项提出建议的权力源自《联合国宪章》第 11 条第 2 款、第 14 条和第 22 条。第 11 条第 2 款规定，大会可讨论“有关维持国际和平及安全的问题”；第 14

条规定，大会“可建议和平调整任何局势的措施”；第 22 条则授权大会“设立其认为执行职务所必需之附属机关”。

专栏数据 1：联合国维和成就

本方框概述了经同行审查的关于联合国维和行动影响的出版物中最新的主要结论：

1. 根据统计估计的反事实模拟表明，联合国维和行动可以减少重大武装冲突和拯救生命，从而加强全球安全，成本效益高。ⁱ
2. 在 1960 年至 2017 年间部署的 18 个已完成的多层面联合国维和行动中，有 12 个圆满实现了主要目标。ⁱⁱ
3. 联合国维和行动与战后和平时期的密切相关。ⁱⁱⁱ
4. 联合国维和行动可以防止内战期间国内暴力的蔓延，^{iv}维和人员可以被部署在邻国可以减少暴力越境蔓延的风险。^v
5. 在内战期间部署联合国行动时，维和人员会被部署到暴力发生的地方，^{vi}缩短通过谈判达成解决方案所需的时间，^{vii}缩短冲突时间，^{viii}降低有组织暴力的程度。联合国部队的规模越大，与战斗有关的和单方面的死亡人数就会减少得越多。^{ix}
6. 联合国维和行动被部署在内战环境中，在减少暴力、流离失所和暴力蔓延方面，大约 60%的时间是成功的。关键的决定因素是东道国的合作。^x
7. 当维和人员采取积极主动和有针对性的行动，使用武力直接应对施暴者使用的手段时，联合国维和行动会改善保护平民的前景。^{xi}如果部队来自行动质量高的军队，对联合国维和行动会有所帮助。^{xii}
8. 部署联合国维和人员减少了这些地区的平民伤害，但他们更有可能制止叛乱分子针对平民的伤害，^{xiii}而不是政府对平民的暴力。^{xiv}
9. 部署联合国部队可以减轻冲突环境，减少与人道援助人员的袭击，并劝阻或阻止在过渡时期对人道主义人员的袭击，从而加强人道援助人员的安全。^{xv}
10. 部署联合国警察有助于减少与冲突相关的性暴力，即使在最困难的环境中也是如此。^{xvi}
11. 部署联合国警察可以减少战后的公共安全缺口，^{xvii}并缓和战后暴力犯罪增加的趋势。^{xviii}
12. 联合国维和行动的部署减少了人口流离失所，并可鼓励国内流离失所者返回家园。^{xix}
13. 联合国维和行动加强并支持调解举措，尽管这两种类型的外部介入都分别减少了战场伤亡。^{xx}
14. 与调解举措相协调，联合国维和行动可以减少武装冲突的频率。^{xxi}
15. 联合国维和行动可与非联合国组织有效合作，以成功遏制暴力行为。^{xxii}
16. 多层面联合国维和行动改善了东道国妇女的政治参与和赋权，但在特派团离开后，这一情况可能会大幅下降。^{xxiii}
17. 联合国维和行动通过提供医疗和培训设施以及便利妇女获得医疗服务和教育，增进了产妇保健和妇女福祉。^{xxiv}
18. 联合国维和行动促进了东道国的经济增长，^{xxv}但当特派团结束时，这种增长可能迅速下降。^{xxvi}
19. 联合国维和行动通过鼓励提供劳动力和经济交流，并通过减少日常压力的心理影响，灌输信心，在内战中改善了家庭的福祉。^{xxvii}
20. 联合国维和行动促进民主化，^{xxviii}加强精英对分享权力和建设和平改革的承诺。^{xxix}
21. 从事与选举有关活动的联合国维和行动降低了与选举有关的暴力风险。^{xxx}
22. 联合国维和行动与改善环境质量密切相关，^{xxxi}并可支持新的清洁能源项目和可持续和平。^{xxxii}
23. 联合国维和行动为非暴力的公众抗议活动创造了空间。^{xxxiii}

2.3 挑战

当然，维和行动有若干局限性，面临多重挑战。最根本的是，维和行动有赖于东道国的战略同意和持续合作，以及其他关键当事方的支持，特别是武装团体、当地居民和区域当事方。⁹没有东道国的同意，维和人员就无法部署，没有这些关键当事方的合作，维和人员也不可能取得成功。这些因素反映在联合国维和行动的主要当事方同意、公正、除自卫和捍卫授权外不使用武力等基本原则中。¹⁰

这些原则还将维和行动与无需东道国同意而进行的军事干预和近似战争的强制和平行动区分开来。当东道国政府希望联合国维和人员帮助他们击败当地叛乱分子或暴力极端主义团体，而不是支持政治接触或和平进程时，维和行动与强制和平之间的区别就变得非常重要。在一些地区，这使联合国维和行动处于非常困难的境地。联合国维和行动不仅不适合开展强制行动，而且有可能破坏公正的基本原则。此外，当受挫的东道国政府转向其他区域行为体寻求安全援助时，就像最近在萨赫勒地区和刚果民主共和国（刚果（金））所发生的那样，它们也可能会要求联合国提供各种类型的帮助，而维和行动却难以以公正和负责任的方式提供这些帮助。

可以说，当代的主要挑战是地缘政治竞争的加剧，以及对多重全球问题的不同观点正在分裂安理会和更广泛地分裂联合国会员国。这对安理会目标和行动的统一性产生了不利影响，使维持和平和缔造和平的努力进一步复杂化，并对联合国在维护国际和平与安全方面的作用造成负面影响。它还分散了对一些特派团的政治支持，破坏了和平进程，影响了一些会员国在和平行动经费筹措问题上的谈判立场。在这种两极分化和政治紧张局势持续存在的情况下维和行动的任意的技术和行动改革都不会取得成功。¹¹

联合国维和特派团面临的第二个持续挑战是令人担忧的在政府、当地民众、意见领袖、分析家中普遍存在的政治阻力和信任赤字。其中一些是由联合国的错误、偏见和不当行为，包括维和人员的性剥削和性虐待引起的，有些是因为错误信息和虚假信息增多造成的。作为一项建立在伙伴关系基础上的事业，维和行动的成功在很大程度上取决于东道国和它受权支持的和平进程的当事方的合作程度。当东道国违反特派团地位协定时，就会出现严重问题。联合国记录表明，这种违反行为不断增加，对特派团在行动自由、供应链和其他行动支援保障等多个领域构成重大挑战。

管理当地和国际的期望是联合国维和面临的第三个挑战。所有和平行动都必须想办法不能辜负这些期望，特别是在年轻人对联合国维和行动的幻想日益破灭的地区。但是，当维和人员的资源不足无法充分执行任务时，或者期望值不切实际时，就会出现严重的“能力一期望差距”。在这种情况下，联合国取得的成就很可能被忽视，替代办法似乎变得更有吸引力。一个相关的问题是，特派团的授权与实地的现实情况之间存在明显的脱节。在以恐怖主义和极端主义暴力为特点的环境中尤其如此，这些情况助长不信任并增加与错误信息、虚假信息和仇恨言论有关的危险。在某些情况下，它导致针对特派团的直接和持续的攻击，导致高得令人无法接受的伤亡率。

联合国维和行动也将继续面临财政压力，因为会员国紧缩自己的预算，并面临相互竞争的需求。在越来越多的联合国会员国按时足额缴纳摊款的同时，维和行动仍面临摊款（现金）短缺的问题，无法兑现联合国大会通过的拨款额度。此外，（由于一些特派团被关闭）维和行动预算减少，现有欠款的比例（约 13 亿美元）却继续增加。

⁹ S/2023/646，第 72 段。

¹⁰ 《联合国维和行动原则和准则》（联合国维和部和外勤部，2008 年），第 31 页。

¹¹ 见 Jean-Pierre Lacroix，“维和人员需要和平缔造者”，《

外交事务》，2024 年 9 月 2 日。

<https://www.foreignaffairs.com/world/United-Nations-Peacekeeping-Missions>

如果不加以解决，这一趋势有可能恶化，并有可能严重破坏维和特派团对安理会授权的执行。此外，虽然联合国大会很快分配了财政资源，但只有两个会员国将提供大约 50% 的维和摊款。尽管及时和全额缴纳摊款是会员国的责任，但联合国秘书处，包括其维和特派团，能够而且必须更加努力地表现出一种“效率文化”。

在一个资源有限的时代，更明智地管理现有资源水平，可以通过使特派团能够最大限度地利用其单独拥有的资源和其他特派团共同拥有的资源（例如，共享昂贵的航空资产）产生影响，来缓解其中一些财政限制。同样重要的是，特别是对主要捐款国而言，一种明显的“效率文化”将大大有助于确保联合国秘书处是会员国资源的可信赖的保管人。事实证明，维和行动是一种极具成本效益的工具，特别是与双边或其他形式的危机应对方式比较而言。¹²但通过确保特派团在制定适当预算方面做到负责、透明和一致，同时清晰传达成果，可进一步体现对效率的承诺。联合国还显示出自己有能力实施创新，使维持和平行动在财政上更加稳定。例如，允许在各特派团之间交叉借用现金，并优先向部队和警察派遣国付款。这应该会给出资国带来信心，让他们相信自己的出资对应付危机、预防冲突和建设和平是值得的。

第五组挑战来自联合国总部的内部工作，有时会妨碍联合国设计和部署最佳特派团的选项。因此，继续努力在人力资源、规划、信息管理和准备等领域进行改革，将是有效实施新的维和行动模式的重要部分。此外，秘书处的内部工作和决策过程可以精简，以便与维和行动相关的诸多行为体更有效地聚集力量。这将有助于减少各种工作组花在评估挑战和探索解决方案上的时间，并更快地执行可以带来实际变化的建议。

联合国维和行动也依赖于会员国能够提供什么。然而，他们有时会对他们为联合国维和行动提供的建制部队、人员和资产作出声明或未声明的限制条件。有时在特派团领导层不知情的情况下，一些出兵/出警国持续地提出行动限制条件，这表明缺乏充分支持执行任务的意愿，破坏了特派团的指挥链，降低了维和行动的效率，并可能在出兵/出警国之间造成有害的分裂。虽然这些法律、政治和行动限制不是联合国特派团独有的，但却对在何时、何地以及如何有效地使用维和行动产生影响。

最后，另一个长期挑战涉及协调和一体化，即如何最有效地将维和行动与联合国其他相关活动以及外部伙伴的活动结合起来。维和行动只是联合国可利用的工具之一，理想的做法是，维和行动应与联合国系统内外促进预防冲突和建设和平的一套更广泛的工具保持一致。目前的挑战是如何把维和人员作为建设和平和维持和平的协调一致的生态系统的一部分进行部署。

这些挑战使那些授权、资助和执行联合国维和行动的相关方必须将一定程度的风险承受能力纳入这项事业。作为处理世界上一些最旷日持久的冲突和复杂危机的工具，维和人员往往将部署到动荡、高风险的环境中。因此，联合国维和行动必须强调风险管理，并为风险管理投入更多资源，为失败做好准备，并在情况比最初的部署条件意外恶化时准备随时做好调整。国际社会应该相应调整对维和行动所能实现的目标的期望。

¹² 见 Håvard Hegre, Lisa Hultman, Håvard Mokleiv Nygård, “评估联合国维和行动减少冲突的效果”，《政治

杂志》，81: 1 (2019): 215-232。
<https://doi.org/10.1086/700203>

3. 联合国维和行动的比较优势

当然，对联合国维和行动的评估必须从其部署地及其人口的影响来进行。但评估还应包括联合国特派团与可能的替代多边手段的效果对比。在处理复杂的冲突和危机时，主要的多边对策是通过区域安排和特设国家联盟。因此，必须回顾确认，联合国维和行动取得了积极的业绩记录，部分原因是本组织相对于参与这一领域的大多数行动者保持了重要的比较优势。具体来说，联合国恰当地利用了一个网络式的多边主义系统，该系统能够汇集广泛的行动者和力量参与维和，并能够助力本组织在推动预防、建设和平和发展上的更广泛的努力。联合国的全球会员资格、长期的战地特派团历史以及多种多样的办事处和机构使维和行动得以规划、产生、部署、维持、保障、偿还、评价和评估，必要时可持续数十年。

专栏数据 2：联合国维和部队的组建

2016 年，和平行动部创建了维和战备能力系统

（PCRS），取代了停滞不前的联合国特命安排系统（UNSAS）。与 UNSAS 不同，PCRS 获得了专门资源（2024/25 预算期间支持账户为 PCRS 提供了 330 万美元）。PCRS 还涉及一个更严格、更全面的评估体系，用于评估成员国承诺用于联合国维和行动的军事和警察单位。主要通过联合国维和部长级进程产生的承诺，PCRS 目前包含超过 100 个单位，这些单位经联合国秘书处专家评估后，被认为符合联合国标准并具备部署条件，如有选择可被派遣到维和行动中。自 2020 年以来，已有超过 40 个单位从 PCRS 部署到任务中。这有助于提高现场维和人员的质量和表现。大约十几个特定单位，包括一个综合旅，处于 PCRS 的快速部署级别（RDL）。承诺这些单位的成员国会获得维护补偿费，以换取他们同意在提出请求后的 60 天内将单位部署到任何现有或新的联合国维和行动中。除快速部署等级中的部队外，还有 80 多个单位——从建制警察部队到快速反应部队连，从排雷连到无人机系统（UAS）——他们已经进行了评估，如果出兵国/出警国同意，可以在 120 至 180 天内部署到相应地区。

首先，联合国的全球影响力和安理会维护国际和平与安全的主要责任使其能够召集主要利益攸关方，推动就当前问题进行权威性讨论。此外，联合国可以利用其驻地特派团负责人作为调解人，因其具备无可替代的国际合法性。

第二，联合国可以授权、组建和维持各种可能非常庞大的军警和文职人员队伍，并在几周内将他们部署到世界任何地方，包括调动 1.5 亿美元的维和储备基金为特派团启动提供财政支持。它之所以能够做到这一点，是因为联合国总部的能力、可供其支配的一系列出色的后勤和保障服务，特别是维和战备能力系统，该系统大大提高了本组织在部队组建方面的熟练程度（见专栏数据 2）。联合国开展军事、警察和民事联合活动的 ability，以及通过广泛的行动保障服务（如联合国在意大利普林迪西后勤基地的战略部署储备）维持这些活动的 ability，并将其与更广泛的联合国系统实体整合，是这一领域的一个主要比较优势。

专栏数据 3：联合国维和行动的经费筹措

联合国维和行动可以借鉴几种筹资机制和筹资方法，使它在需要时能够成为适合应对长期挑战的持久工具。首先，大多数维和特派团都有一个通过单独的特别账户供资的独立预算。其次，一些和平行动的经费来自联合国的经常预算或计划预算。比如联合国的特别政治特派团（SPMs），以及联合国印度和巴基斯坦观察组（UNMOGIP）和联合国停战监督组织（UNTSO），它们是在联合国建立其目前的维和摊款制度之前成立的。维和特派团和特别政治特派团均由联合国的分摊会费制度供资，尽管分摊比额表不同。这是一个由所有 193 个会员国分摊费用的负担分摊机制。第三，其他几个联合国账户和财政机制也对维和行动进行支持。另有三个特别账户——总部保障账户、联合国意大利普林迪西后勤基地和乌干达恩德培区域服务中心，它们为特派团提供各种保障职能和服务。还有 1993 年设立的维和储备基金，其中 1.5 亿美元用于特派团在保障、启动和扩大相关方面所需的经费，同时作为维和行动的流动资金来源。联合国大会还授权秘书长为维持和平与安全中的意外及非常事态发展承付不超过 800 万美元的款项（2024 年）（见 A/RES/78/255，2023 年 12 月 28 日）。最后，与联合国维和行动有关的具体项目可由包括会员国自愿捐款在内的预算外资金补充，这些捐款可以来自专用的信托基金、联合国多伙伴信托基金或实物捐助。

这是由于会员国提供了不同类型的贡献，不仅包括部署军警人员，而且还为出兵国/出警国提供诸如培训和能力建设之类的活动。联合国特派团还可以利用、放大和扩大联合国系统更广泛的影响力，包括作为联合国国家工作小组一部分的机构、资金和方案。

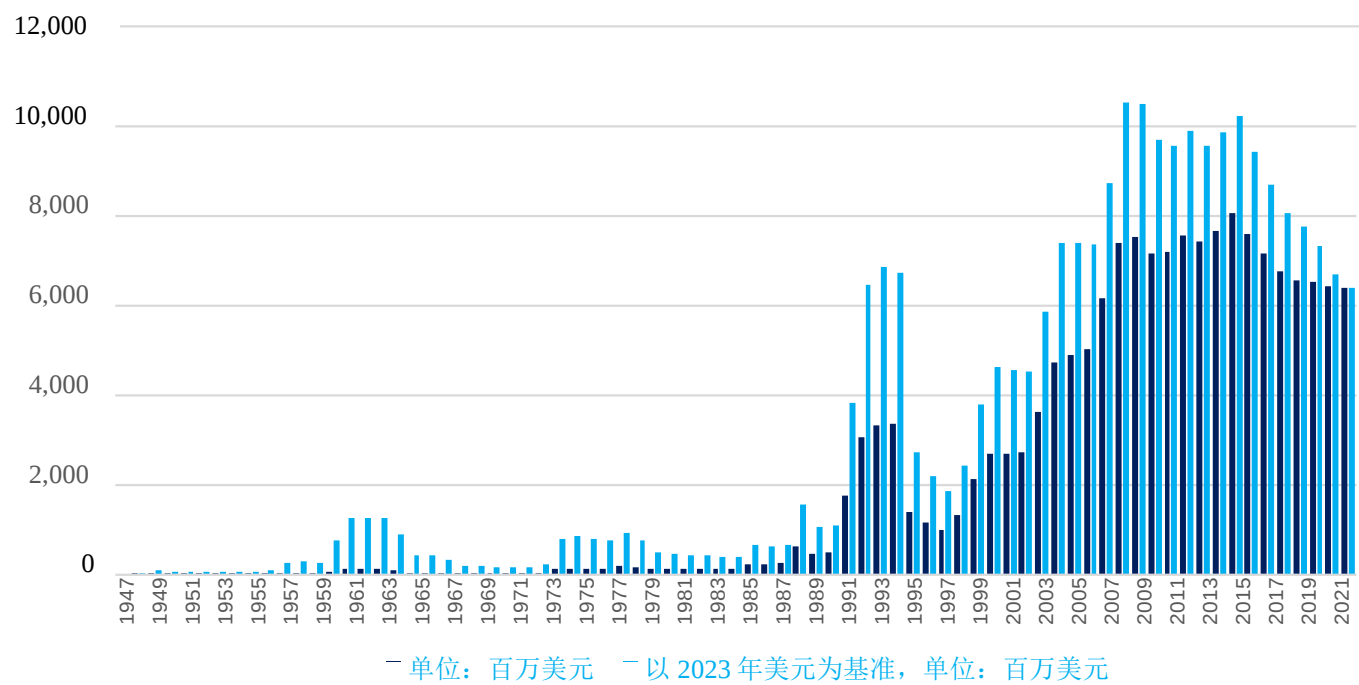
第三，尽管联合国安理会的构成受到批评，长期以来要求改革的呼声也未得到重视，但它保留了无法比拟的权威性、合法性，而且至关重要，它保留了授权和平行动执行维护国际和平与安全所需的任何任务的灵活性。从这个意义上说，联合国维和行动完全有能力应对新的挑战。

第四，联合国维和行动受益于可持续和灵活的资金来源，这些资金成本分摊到本组织所有会员国。自 1990 年以来，联合国特派团的平均费用约为 70 亿美元每年（见图 5）。尽管联合国的财务系统十分复杂，但都能发挥有效作用，既能快速启动、扩大范围，也能在必要时为可能持续数十年的特派团运作（见专栏数据 3）。强调这项内容非常重要，因为在饱受战争蹂躏的领土上建立可持续和平可能需要一代人甚至更多的时间。¹³

第五，联合国维和行动已建立了一整套在多边世界中首屈一指的问责与合规机制。它们有助于使维和人员对其所作的决定和行动负责，并减少联合国人员违反国际人道主义法和国际人权法以及从事其他类型不当行为的危险。联合国的合规框架也是减少其他安全部队在该战区开展包括反恐在内的行动时违反国际人道主义法和国际人权法行为风险的一种形式，并能够减少对平民的伤害。

¹³ 见《2011 年世界发展报告：冲突、安全和发展》（世界银行，2011 年），第 60–65 页，<https://hdl.handle.net/10986/4389>。

图 5:1947—2023 年联合国维和行动支出
资料来源：联合国消费物价指数数据



最后，随着时间的推移，联合国已成为一个相当有效的学习型组织。尽管有更有效地收集和落实经验教训的余地，但联合国已表明它有能力从成功和失败中吸取经验教训，发展新的专业知识、政策、指导方针、程序和实践领域。在维和方面，联合国已经促使远远超过 100 个出兵国/出警国学习和理解操作标准。因此，在 75 年后，联合国人员发展了关于维和方面的广泛的专业知识，这些都应该予以保留和利用。他们为联合国提供了涉及和平行动各个领域的丰富的政策、指导和培训单元。

这些特点意味着，如果联合国会员国能够采取一致行动，联合国应该有能力应对不断演变的威胁格局。

4. 威胁因素

世界变得越来越不稳定、不确定、复杂和充满争议。联合国维和可以成为帮助会员国应对当今和未来国际和平与安全面临的相互交织的威胁挑战的重要工具。

4.1 武装冲突

联合国面临着一个武装冲突增多、日益城市化和国际化的全球环境。自 2010 年开始武装冲突数量激增，到 2023 年，全世界发生了 130 多起国家和非国家武装冲突（图 6）。¹⁴其中大多数是国家内部冲突，但由于其溢出效应和外国行为体（包括国家和非国家行为体）的参与而变成国际化问题。武装团体数量也在激增，包括叛乱军、民兵、部落派系、贩毒集团和雇佣军。私人保安公司也是如此。武装团体和问题的复杂性使许多冲突的解决时间不断向后拖延，建立和平也变得更加困难。大规模暴行、外国干涉和犯罪行为也使解决问题变得更加困难，特别是当政府拒绝与被称为“恐怖分子”或“罪犯”的武装团体谈判时。这些冲突造成了巨大的人员伤亡，因此被迫流离失所的人数创下新纪录，破坏了经济，也造成了严重的环境污染，并以常见的机会成本推动了军事开支的大幅增长。国家内部和国家之间日益加剧的不平等只会助长这些动态。

与武装冲突有关的另外四个趋势对联合国维和行动的未來尤为重要。第一，在军事部署占领有争议领土的领土冲突中，土地掠夺的现象依然持续存在。¹⁵第二，包括城市冲突、帮派暴力、恐怖主义以及有组织的暴乱在内的城市暴力行为在不断增长。因此，在世界大多数地区，城市已日益成为政治动员和暴力的显著容器。¹⁶第三，自 1960 年代以来，海洋争端的数目不断增加，暴力对抗也越来越多。¹⁷第四，大多数当代内战都是早先内战的重演，这意味着建立强有力的政治体制是这些国家摆脱冲突陷阱的唯一可行办法。¹⁸

4.2 新科技和新技术的武器化

由于技术的迅速发展和更大程度的相互融合，国家和非国家行为体都在将新科技和新兴技术武器化。智能手机、简易爆炸装置和无人机（陆地、海上和空中）的致命组合，正是这些挑战的典型体现。人工智能（AI）的军事应用正在提高武器、监视和靶标系统的自主性。它们也变得更加负担得起，因此很可能扩散到更多的武装团体。这些进展正在深刻影响军备控制、裁军和建立信任机制将如何在范围和复杂性上进行改变。生物技术，特别是合成生物学和计算生物学的革命性发展，为制造和传播生物武器开辟了新的途径。¹⁹最普遍的是，恶意使用数字技术可以以前所未有的速度和规模向超过 55 亿的互联网用户传播有害思想。

¹⁴ 乌普萨拉冲突数据项目，<https://ucdp.uu.se/>。

¹⁵ Dan Altman, 《由既成事实而非胁迫：国家如何从对手手中夺取领土》，《国际研究季刊》，61:4(2017):881-891，<https://doi.org/10.1093/ISQ/SQX049>。和 Dan Altman, 《1945 年后领土征服的演变和领土完整规范的界限》，《国际组织》，74:3(2020):490-522，<https://doi.org/10.1017/S0020818320000119>。

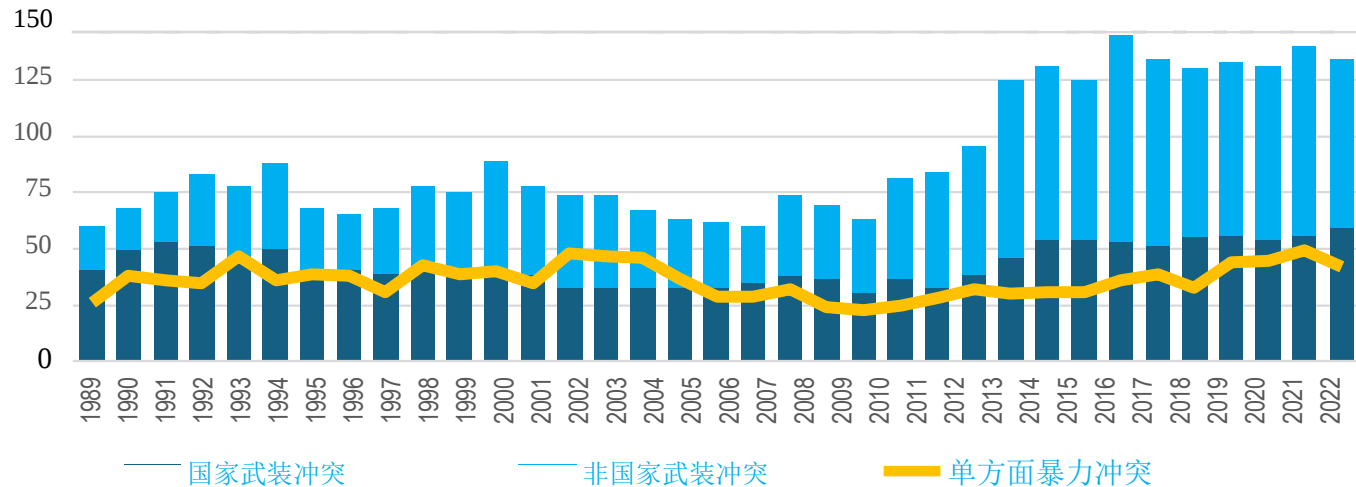
¹⁶ Henry Thomson, Karim Bahgat, Halvard Buhaug, 《城市社会失序 3.0》，《和平研究杂志》，60:3(2023):521-531，<https://doi.org/10.1177/00223433221082991>。

¹⁷ Sara M. Mitchell, 《海上冲突：解释外交海事索赔的发生、军事行动和解决》，《安全研究》，29:4(2020):637-670，<https://doi.org/10.1080/09636412.2020.1811458>。

¹⁸ Barbara Walter, 《为什么糟糕的治理导致内战重演》，《冲突解决杂志》，59:7(2015):1242-1272，<https://doi.org/10.1177/0022002714528006>。

¹⁹ Fabio Urbina 等人, 《人工智能驱动的药物发现的双重用途》，《自然机器智能》，4(2022 年 3 月)189-191，<https://doi.org/10.1038/s42256-022-00465-9>。

图 6：1989-2023 年世界范围内的武装冲突
资料来源：UCDP, <https://ucdp.uu.se>



国家和非国家行为体都会使用这些技术，包括从非洲的圣战分子到白人至上主义者等从事恐怖主义活动的团体。他们正在利用当前的“信息混乱”时代，²⁰即一个以全球范围内的信息污染、数字错误信息、虚假信息、恶意信息和仇恨言论（MDMH）为特征的时代。不负责任的社交媒体平台将利润置于其用户和社会的安全至上，从而使信息污染、数字错误信息、假信息、不实信息和仇恨言论成为可能。²¹在武装冲突、重大政治事件和危机期间，当民众经历不确定和变化时，这种特征尤其盛行。²²它加剧了东道国的分裂，包括破坏选举的公正性，煽动种族和民族仇恨，加剧有害的性别规范，压制妇女和性别多样性的声音。MDMH 还削弱了对维和行动的支持，威胁到维和人员的安全和保障，并削弱了他们的效力。²³

4.3 跨国有组织犯罪

全球化的阴暗面就是跨国有组织犯罪（TOC）的兴起，它推动、助长和延长了武装冲突，阻碍了维持和平与建设和平的进程。跨国有组织犯罪包括不同的行动者、组织结构和获取资金的方法。当今许多非法市场的交易从人口、武器和外来物种到毒品、数据和大规模毁灭性武器（WMD），应有尽有。它们是由一个组织化的犯罪网络管理的，在这个网络中，合作是流动的、定期的、有系统的和以牟利为重点的。²⁴此类犯罪往往在国家治理薄弱或参与其中、社会不平等现象严重、货物和人员跨界流动迅速、以及在线支付系统和加密货币广泛使用的环境中滋生蔓延。它为腐败、与政府官员勾结以及有罪不罚提供了机会。此外，国家法律和条例的差异为这些组织创造了可乘之机，进一步助长了它们的跨国规模。跨国有组织犯罪是所有地区面临的一个主要问题。

20 Claire Wardle 和 Hossein Derakhshan, 《信息失序》（欧洲委员会报告 DGI(2017)09, 2017 年），<https://rm.coe.int/information-disorder-report-versionaugust-2018/16808C9C77>。

21 《新的和平议程》（联合国我们的共同议程政策简报 9, 2023 年 7 月）第 6 页，<https://dppa.un.org/en/a-new-agenda-for-peace>。

22 参见 Kelly M. Greenhill 和 Ben Oppenheim, 《谣言四起：在冲突地区采用未经核实的信息》，《国际研究季刊》，61:3(2017):660-676。 <https://doi.org/10.1093/isq/sqx015>。

23 见《信息完整性：在维持和平环境中处理误报/不实/错误信息和仇恨言论》（联合国新闻部政策，即将出版），第 1 段。

24 秘书长的威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告，《一个更安全的世界：我们的共同责任》（联合国，2004 年），第 53 页。https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf。

其有害影响威胁人民、公司、国家，甚至生物多样性，并且往往是暴力的。但对于贫困、疏远和边缘化的人群来说，跨国组织犯罪可以带来机会和利益，有时会产生替代性的治理形式，代替政府提供服务和保护。总之，联合国必须正视跨国组织犯罪在削弱国家和破坏国内和跨国法治上的问题。

4.4 气候紧急状况

尽管经过了几十年的警告，世界各国领导人仍然没有采取足够的行动来缓解地球的气候紧急状况。²⁵ 区域变暖、海平面上升和更加频繁的极端天气事件是新的常态。可以预见的结果是，更严重的气候变化仍在酝酿之中。²⁶ 与此同时，人类工业和气候变化正在以前所未有的速度破坏生态系统和生物多样性，加剧社会不平等，从而加剧政治不稳定的危险。气候变化和环境压力因素也会增加有组织暴力的风险，包括在部署维和人员或今后可能派遣维和人员的地区。人类社会对气候紧急状况的负面影响感受很不平衡，往往对那些责任最小的人打击最大。在饱受战争蹂躏的领土上尤其如此，在那里，战争造成了进一步的环境破坏。例如，在南苏丹城市本提乌周围，成千上万的平民已成为“气候紧急状况的人质”，因为四年来无规律的降雨造成了灾难性洪水，淹没了农田、祖居和道路，使本提乌变成了一个岛屿。²⁷ 联合国维和人员已开始适应这些新的现实，减少他们的环境足迹，并支持使用绿色能源过渡，目标是留下积极的环境遗产。

4.5 突发公共卫生事件

在 1996 年至 2022 年期间，全球共发生近 2300 起大流行和易流行疾病疫情，涉及 70 种传染病。²⁸ 联合国维和人员在其中一些国家的一线工作，如西非、刚果（金）和海地。由于快速地的国际旅行和贸易、有限的全球疾病监测和控制、缺乏关于生物安全规范的国际共识、国家卫生系统的差距以及卫生保健工作者的大量短缺，疫情迅速扩散。结论应该是明确的：大流行病无法消除；它们必须得到管控。两个相关的趋势对联合国维和行动的未来特别相关。首先，大流行病与和平之间存在联系。世界卫生组织（WHO）议程上 70% 的疾病暴发在脆弱国家和受冲突影响的地区。这就是为什么世卫组织的全球卫生与和平倡议正在设计一个对冲冲突动态敏感并能促进和平成果的卫生方案。²⁹ 其次，公众对全球卫生倡议和医疗错误信息的不信任将会增加，因为影响力的行为者将继续操纵传染病的传播，以获取政治或经济利益。因此，大流行病将需要政治解决方案和对医护工作者的保护以及医疗干预。

这些环环相扣的威胁和风险为今后的联合国维和行动设置了条件。在它们破坏国际和平与安全的地方，联合国必须愿意并准备采取行动。下面概述的模式提供了一种思考可行对策的方法。

25 Sophie Boehm 等人，《2023 年国家气候行动》（系统变化实验室，2023），
<https://climateactiontracker.org/publications/state-of-climate-action-2023/>.

26 James E. Hansen 等，《管道中的全球变暖》，《牛津开放气候变化》，3:1 (2023)，kgad008，
https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgad008_.

27 Charlotte Hallqvist，《气候紧急情况下的南苏丹人质》，联合国难民署，2023 年 6 月 22 日，<https://www.unhcr.org/news/stories/south-sudan-s-hostages-climate-emergency>.

28 J. A. T. Munguía 等人，《大流行和易流行疾病爆发的全球数据集》，《自然：科学数据》，9，683（2022 年），<https://www.nature.com/articles/s41597-022-01797-2>.

29 《世卫组织全球卫生与和平倡议》，<https://www.who.int/initiative/who-health-and-peace-initiative>.

5. 联合国维和行动的将来： 任务、模式和方式

这项研究对联合国维和行动的愿景是一个政治上有重点的³⁰、以人为中心的模块工具³¹，它可以把安理会团结起来，有效地多边应对广泛的威胁和挑战。有了正确的政治领导、有效的管理和支持，包括充足和可预测的资金来源，这一愿景就能成为现实。安理会可以拥有通过任务授权，包括强力的任务授权，以应对当前、新出现和往往相互关联的威胁，安理会还可以借鉴并灵活运用各种维和行动模式和方式，以满足具体需要。虽然任务授权应确定维和行动的战略方向，但可以设计模式，并在必要时加以组合，以便在外地执行相关的一系列授权任务。这样，安理会和秘书处就可以制定灵活、机动和适应性强的方式来维持特派团并利用联合国系统、会员国和其他行动者的各种能力，包括与区域组织的伙伴关系，使其更有效力和效率。这些模式和方式的成功还将要求联合国维和行动有一个健全的财政基础，包括联合国所有会员国全额按时缴纳费用，以及特派团领导层和秘书处进行健全的财务管理。

5.1 授权任务

自 20 世纪 40 年代以来，联合国的和平行动已执行了数百项不同的任务，有些特派团的任务超过 100 项。为了以易于管理的方式组织如此多的授权任务，联合国和平特派团任务数据库将其分为大约 40 组活动，如图 7 所示³²。

这项研究对联合国维和行动的愿景是一个政治上有重点的、以人为中心的模块工具，它可以把安理会团结起来，有效地多边应对广泛的威胁和挑战。

不论是联合国安理会还是联合国大会授权，特派团任务的主要任务都是“提供明确的战略方向”³³。然而，这并非总是发生的，安理会有时增加了必须“在现有资源范围内”执行重要任务。这对那些因会员国付款模式而面临资金流动问题的特派团来说尤其具有挑战性。这又使特派团负担过重，分散了安理会和许多战线上的冲突各方的政治注意力。

30 维和行动应以一项政治战略为基础并以其为指导。参见 HIPPO 报告和 C34 报告，A/78/19、2024，第 113 段。

31 模块化维和行动需要结合不同的模式、配套能力和方式，并与（联合国系统内外的）一系列伙伴密切合作，根据具体情况设计灵活的特派团。最初的设计和伙伴关系安排应随着情况的变化而调整。

32 见 <https://www.peacemissions.info>。联合国安理会事务司将授权任务分成大约 20 个部分，包括 1) 支持当地警察和军事部队；2) 监督停火；3) 海上安全；4) 安全监测、巡逻和威慑活动；5) 保护人道主义和联合国人员及设施，人员和装备的自由流动；6) 安全部门改革；7) 非军事化和武器管理；8) 人道主义支助；9) 人权、妇女与和平与安全以及儿童与武装冲突；10) 法治和司法事项；11) 政治进程；12) 选举援助；13) 支助国家机构；14) 国际合作与协调；15) 支助制裁制度；16) 新闻；17) 军民协调；18) 应急规划；19) 特派团影响评估；20)（自 1999 年以来）保护平民，包括国际难民和国内流离失所者；21) 授权使用武力捍卫《联合国宪章》第七章规定的任务。

33 S/2023/646，第 75 段。

它还造成授权任务支离破碎，其中包括许多不同的签署，这损害了特派团有效执行所有这些任务的能力。³⁴

相反，正如 C34 报告所强调的那样，任务应“明确、重点突出、有优先次序、有先后顺序、可实现、适应实地情况，并配以充足和适当的财政和人力资源，以寻求可持续的政治解决办法。”³⁵ 维和模式有助于为此类任务提供信息。

此外，“当现有任务发生变化时，维和行动可用于执行其新任务的资源也应发生相应变化。”³⁶ 最近的财务数据和秘书长的报告表明，充足、适当和可预测的财政资源要求会员国核准适当的预算额，并及时为这些预算提供资金。³⁷

今后，秘书处应在正式授权特派团任务之前，更积极地参与特派团任务的规划。本研究赞同《卜拉希米报告》早先的建议，即“秘书处应在为一个新特派团建议兵力和其他资源水平时，必须告诉安理会它需要知道的，而不是它想听到的，它必须根据履行授权任务可能面临的挑战等现实情况确定特派团的标准。”³⁸ 而且，在安理会下达特派团任务后，秘书处必须“就维和行动的任务提供健全、现实和坦率的分析、反馈和建议。”³⁹ 同时，秘书处必须负责坦率地报告外地特派团在其整个生命周期内的效率，并清楚地表明它们是否产生了预期的影响，包括在它们离开一个国家时留下了积极的遗产。

5.2 模式

本节总结了联合国可用于应对国际和平与安全面临的传统和新出现的威胁和挑战的 30 种维和模式（图 8）。这一系列广泛的模式和方式为未来维和带来启示，理由有三点。首先，这些模式简明实用，提醒人们，联合国维和人员在历史上曾被要求开展过许多活动，其中大多数活动今天仍然具有现实意义。第二，研究各种模式和其他备选办法，可以帮助安理会和可能的东道国形成必要的前瞻性思维，以应对国际和平与安全面临的新的和正在出现的威胁。最后，不同的模式和模块化方法突出表明了集合维和行动的多种方式，帮助特派团适应独特的情况，并协助特派团随着时间的推移进行调整，并考虑如何与联合国系统内外的众多伙伴广泛合作。

每种模式都代表一组期望的战略目标的、一系列可能的授权任务，以及一个使其能够成功部署的相关功能的简要列表。

这些模式是研究小组根据安理会、联合国大会和秘书长对以往维和行动的审查以及与联合国会员国、联合国官员、区域安排以及民间社会和学术界专家的广泛协商制定的。这些模式描述了一系列长期、传统的维和任务；传统任务可能是怎样在变化的环境中、使用新技术、以不同的方式执行的，并提出了未来联合国维和行动可能开展的新活动的前景。然而，这些模式中的每一种在政治上的可行性及其成功的可能性只能根据考虑部署他们的具体情况实地评估。

34 Robert A. Blair, Jessica Di Salvatore, Hannah M. Smidt, 《联合国维和行动何时履行其授权任务？》，《美国政治学杂志》，66:3(2022):664-680, <https://doi.org/10.1111/ajps.12650>。

35 C34 报告，A/78/19，2024，第 121 段。

36 C34 报告，A/78/19，2024，第 32 段。

37 见秘书长的财务状况报告以及主管管理战略、政策和合规事务副秘书长和主计长的简报，可在 <https://www.un.org/en/ga/contributions/financial.shtml> 查阅。

38 联合国和平行动问题小组，A/55/305-S/2000/809，2000 年 8 月 21 日

39 C34 报告 A/78/19，2024，第 123 段。

图 7：1948-2023 年联合国和平行动授权任务的频率

资料来源联合国和平任务授权数据集，<https://www.peacemissions.info>

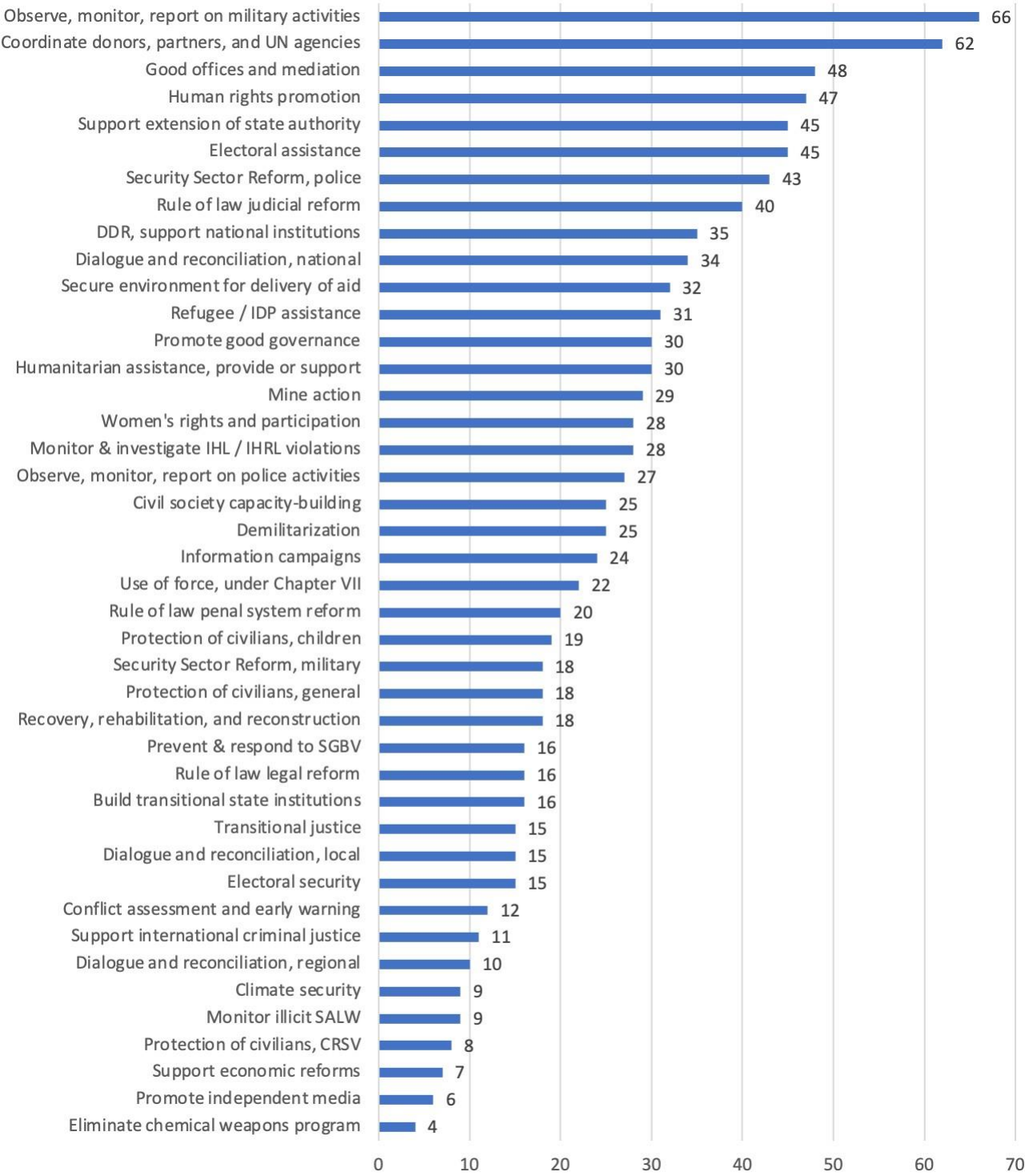


图 8：未来联合国维和行动的模式

	1. 预防性部署		11. 选举安全和援助		21. 自然灾害应对
	2. 暴行预防		12. 解除武装、复员、重返社会		22. 人道主义人员伴随 / 保护
	3. 保护平民		13. 安全部门改革和治理		23. 文化遗产保护
	4. 停火监测和观察		14. 法治 / 执法援助		24. 自然资源保护
	5. 监督、观察和报告		15. 警方协助		25. 边境管理
	6. 核查		16. 支持问责机制		26. 基础设施安全
	7. 支持和平协定		17. 打击有组织犯罪		27. 网络安全
	8. 支持新的国家		18. 排雷行动 / 爆炸物清除		28. 区域安全
	9. 过渡援助		19. 紧急人道主义反应		29. 城市安全
	10. 过渡行政当局		20. 公共卫生援助		30. 海事安全

这些模式是一组复杂问题的简化版。每种模式都代表一组期望的战略目标、一系列可能的授权任务，以及一个使其能够成功部署的相关功能的简要列表。这些模式并不是维和特派团的固定模板。相反，它们是一份并非详尽和灵活的备选方案清单，其中一些方案是重叠的，安理会可以从中选择应对具体局势，但应当了解，无论安理会采取何种混合模式，所采用的方法应保持战略上的连贯性。这些模式还应使潜在的东道国和其他冲突方更好地了解联合国可利用的各种维和行动的工具，并根据安理会的有关决定，帮助解决他们的需要并促进可持续和平。

这些模式可用于建立以单一模型为基础的重点集中的特派团，或建立包含多种模型的目标范围更广的行动。它们可用于设计短期特派团或更长时间的行动。虽然特派团的期限本身并不是评估其效力的合理标准，但所有特派团都应尽早并认真考虑如何加强特派团成绩的可持续性。模块化方法还可以通过帮助设计维和行动的整个生命周期的不同阶段，提供灵活性。例如，短期的专门特派团可以过渡到结合多种模式的更广泛的行动。

同样，这些模式可用于规划将任务广泛的大型特派团过渡到规模较小、重点更突出的行动，作为撤出战略的一部分。

所有模式都假定部署一个由联合国领导的特派团，根据《联合国宪章》第六章或第七章授权，在联合国的指挥和控制安排下开展行动，拥有健全的后勤和保障结构，联合国的财政费用各不相同。此外，所有模式都必须促进《联合国宪章》的宗旨和原则以及包括国际人权法和人道主义法在内的相关文件所体现的其他联合国价值观和准则。所有模式都必须促进考虑性别平等因素，旨在推动性别平等和妇女、和平与安全（WPS）议程，将其作为可持续和平的政治和战略必要条件。⁴⁰ 它们还必须确保其行动足迹或行为不会造成伤害，并旨在使平民居民更安全。

模块化方法还可以通过帮助设计维和行动的整个生命周期的不同阶段，提供灵活性。

这些模式必须考虑、借鉴和加强联合国在各自东道国的现有努力，特别是联合国驻地协调员和国家工作队的努力。区域努力也是如此。从这个意义上来说，这些模式假定联合国维和行动有能力在每一个涉及的场景中与联合国系统内外的多个利益攸关方之间进行调解和建立有效的伙伴关系。但这些模式也可以以不同的方式实施。如第 5.3 节所述，这些模式可包括联合国特派团按顺序或与其他行动者及和平行动并行开展行动，以联合或混合安排开展行动，并支持联合国授权的和平行动。

最后，也是重要的是，这些模式应以一项政治战略为基础，并以其为指导。⁴¹ 如果联合国外地特派团作为一个综合框架的一部分加以实施，通过寻求可持续的政治解决办法，设法解决冲突和不安全的根源，那么这些特派团将最有可能取得成功。⁴²



1. 预防性部署

战略目标：防止武装或暴力冲突的爆发或现有或冻结的武装冲突的升级⁴³

说明：根据其任务授权，预防性部署可由军事和（或）防暴警察分队组成，并辅以文职部门。预防性部署可以为联合国发挥威慑、预警、监测和建立信任的作用，以防止武装冲突和有组织暴力，包括恐怖主义和其他暴行的爆发，或此类事件的升级，从而为调解努力或化解紧张局势的政治进程创造空间。此类特派团可进行监测和巡逻，以帮助防止或遏制一国境内、一国特定地区的武装冲突、邻国武装冲突的跨境溢出效应或入侵威胁。可授权他们在有关各方之间进行调解，或与为此目的指定的特使密切合作。它们还可以在紧张局势加剧期间，如选举前的时期，集中精力平息联合国会员国境内的暴力。⁴⁴

相关能力：观察员（军警和文职人员）、具有威慑力的军事单位、情报、监视和侦察（ISR）/感知技术、航空、专业知识（监测与报告、冲突评估、政治和民事事务、预警、开源情报（OSINT）、数据分析）

⁴⁰ 另见 C34 报告 A/78/19、2024，第 166 段。

⁴¹ HIPPO 报告。

⁴² 维和行动特别委员会的报告，2021 年实质性会议（2021 年 2 月 15 日至 3 月 12 日，纽约）（A/75/19，2021），第 113 段。

⁴³ 联合国驻马其顿预防性部署部队就是前者的一个例子。防止武装冲突“复发”是大多数联合国多层面特派团的工作，因此不包括在这一模式中。

⁴⁴ 例如，安理会第 772（1992）号决议规定联南观察团在南非“帮助平息暴力”。



2. 暴行预防

战略目标：在正在发生或威胁发生大规模暴行的情况下，保护民众免受有针对性的暴力侵害。

说明：维和行动有助于结束和预防大规模暴行，特别是在武装冲突情况下。在这种情况下，必须利用联合国维和能力机制快速部署的现有能力，迅速部署维和人员。这支部队应主要由军事和警察组成单位，并有一个文职保障部门。他们的主要目标是积极阻止针对平民的暴力行为。虽然这可能涉及联合国保护平民办法的所有三个支柱的行动⁴⁵，但最初将侧重于采取积极和可信的威慑行动，消除或减轻暴力的直接人身威胁，以及对国内流离失所者营地等关键地点的人身保护和关键基础设施，为受威胁人口的安全通行提供便利，并支持各级立即采取缓解紧张局势的措施。这些努力需要与可行地寻求政治解决办法联系起来，也可以与模式 19（紧急人道主义反应）下的活动联系起来。

相关能力：具有高水平威慑能力和机动性的相关军事和警察单位、航空、情报、监视和侦察/传感技术、专门知识（保护、冲突评估、维和情报、预警、社区参与、人权、军民协调）



3. 保护平民

战略目标：保护平民免受身体暴力威胁，包括支持东道国政府和社区发挥保护作用。

说明：维和人员将集中通过采取联合国保护平民的三大支柱方法⁴⁶，包括使用武力，公正地保护平民免遭暴力这可包括地方一级的努力，如地方和社区间调解和对话、社区走访、支持现有的社区保护机制，包括支持妇女和青年参与这些努力，以及社区警务。它们还可以有保护儿童、预防和应对冲突相关性暴力的具体任务。这种部署将包括军事、警察和文职部门，以综合方式开展行动，并将与在每一种情况下开展行动的其他联合国和非联合国保护行为体广泛协调，开展以保护为重点的活动。在地方和国家两级层面寻求可行的政治解决办法时，必须坚定地支持这些努力。

相关能力：相关军事和警察单位、航空、情报、监视和侦察/传感技术、相关专门知识（保护平民、儿童保护、冲突相关性暴力、性别平等、冲突评估、维持和平情报、预警、军民协调、社区群众工作、调解、政治和民政、人权）



4. 停火监测和观察

战略目标：监测和观察停火安排，包括报告违规行为。

说明：历史上最古老的联合国维和模式是，可以部署观察员监测停战、停止敌对行动或可能涉及非军事区和临时安全区以及进驻营地安排的停火协定。这些任务可以通过陆地、海洋和空中进行，并利用远程公开来源情报的地理定位、计时和分析方法来调查和了解关键事件和/或情况。这一模式依赖于联合国维和人员被视为公正的观察员，他们能够准确记录和报告其责任区发生的事件，并与冲突各方进行联络。

⁴⁵ 见《联合国维和行动中对平民的保护》，（联合国政治部，参考文献 2023.05，2023 年 5 月 1 日），
https://Peacekeeping.UN.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf。

⁴⁶ 同上。

武器和传感技术的进展改变了这种特派团的工作方式和费用。维和人员需要提高监测利益攸关区的能力，包括在无人机、卫星成像和其他传感技术的协助下进行远程监测。他们还需要应对更多国家军队和非国家武装团体可利用的远程打击能力的重大进展，这将扩大观察区域，并能够绕过非军事区。

相关能力：观察员（军警和文职人员）、特派团/部队保护、情报、监视和侦察/传感技术、信号单位、通信网络、航空、专门知识（监测和报告、公开来源情报、数据分析）



5. 监督、观察和报告

战略目标：监督、观察和报告和平协定的执行情况及其他和平与安全问题。

说明：除停火外，联合国特派团还可以监督和平协定以及东道国内部或东道国之间的各种其他和平与安全问题⁴⁷。具体任务将根据情况而定，包括和平进程或协定的内容（如果存在的话），但也可以包括监督安全、政治、经济和人权状况。这些特派团可以（一）通过避免安全局势进一步恶化，帮助创造一个有利于政治对话的环境；（二）提高联合国其他行为体和区域行为体对局势的认识；（三）提供预警能力，使国家、区域和国际利益攸关方解决出现的问题⁴⁸。维和人员可以使用远程公开来源情报的地理定位、时间定位和分析方法，提高对局势的认识，调查关键事件，包括查明对平民的威胁。这一模式还依赖于联合国维和人员被视为公正的观察员。

相关能力：观察员（军警和文职人员）、特派团/部队保护、观察哨、情报、监视和侦察/传感技术、信号单位、通信网络、航空、专门知识（监测和报告、政治和民政事务、公开来源情报、数据分析）



6. 核查

战略目标：核查遵守军备控制或其他与安全有关的协定，如临时安全机制或制裁制度的情况。

说明：少数专业军警人员和文职人员可以使用各种形式的监督和调查，以核查关于临时安全机制、大规模毁灭性武器、常规武器、集束弹药和弹药的协定以及安理会实施的其他形式制裁制度的遵守情况。⁴⁹维和人员可以使用远程公开来源情报的地理定位、时间定位和分析方法，调查关键事件和（或）局势。这种特派团也可以部署在当地，以清除、没收和销毁武器。

相关能力：观察员（军警和文职人员）、情报、监视和侦察/传感技术、航空、特派团/部队保护、专门知识（监督和报告、公开来源情报、武器和弹药管理、数据分析）



7. 支持和平协定

战略目标：支持推动和平进程、和平协议或政治解决武装冲突。

说明：此类部署将涉及军事、警察和文职部门，可能发生在国内武装冲突的背景下，而国内武装冲突往往具有国际化维度。

⁴⁷ 例如，根据安理会第 693（1991）号决议，联合国萨尔瓦多观察团在达成停火协定之前从事监测活动。

⁴⁸ 关于布隆迪的安理会第 2303（2016）号决议使用了这一措辞，授权联合国警察特派团“监测安全局势并支持人权高专办监测侵犯和践踏人权行为”。

⁴⁹ 见 <https://www.un.org/en/global-issues/disarmament>。

他们可授权执行一系列可能范围广泛的任務，适合《和平协定》的具体内容、政治进程的阶段和有关背景。从历史上看，这些特派团的规模、能力和费用差别很大，维和人员从几千人到几万人不等。在最近的所有案例中，它们都被授权保护平民，并包括强有力的妇女、和平与安全（WPS）任务。作为其过渡战略的一部分，这些特派团的设计可以帮助弥补东道国的重大能力差距。这可以优先考虑地方安全部门⁵⁰，包括向与联合国领导或支助的和平行动联合开展行动，或正在开展其他活动以履行授权任务的国家安全部队人员提供与人权发展方案相符的后勤保障。⁵¹还可以加强地方建设和和平发展能力，包括建立致力于维持特派团积极遗产的行动者联盟。⁵²

相关能力：类似于当前大型多层面特派团所需的能力，并反映在最近联合国维和部部长级会议的承诺手册中。



8. 支持新的国家

战略目标：巩固和平与安全，帮助为新独立的联合国会员国的发展创造条件⁵³

说明：维和人员将向新成立的联合国会员国的政府提供各种形式的支持和援助，以巩固和平与安全，为发展、有效和民主的管理条件，以及和睦的邻国关系创造条件，⁵⁴

它们几乎肯定是多层面的，包括重要的文职部分，以帮助新的行政部门履行政府的核心职能。⁵⁵虽然授权任务将根据东道国政府的需要而定，但特派团可以开展跨多个部门的广泛活动（如治理、法治、经济和安全，包括促进性别平等的安全部门改革），可能包括联合国过渡行政当局所涵盖的许多活动（见模式 10，过渡行政当局）。

相关能力：多层面部门、特派团/部队保护、航空、专门知识（管理和服务提供、政治和民政、其他相关领域）



9. 过渡援助

战略目标：支持联合国会员国向新的政治秩序过渡。

说明：维和人员将协助实施商定的进程或解决办法，以建立新的政治秩序，包括监督民众全民投票进程，以确定领土的地位或促进内战的结束和（或）随后独立政体的出现；协助恢复宪法秩序和民主统治；或在有争议的选举之后提供援助和建立信任措施。⁵⁶这些措施几乎肯定是多层面的，军事、警察和文职部门根据目前的情况精确地组合在一起。维和人员还可以提供向参与过渡谈判的官员和代表提供要人保护⁵⁷。与联合国过渡时期行政当局（模式 10）不同，过渡时期援助特派团不会对一个领土行使临时管理权力。

⁵⁰ 如南苏丹特派团的情况。见 S/2023/784，2023 年 10 月 18 日，第 54 至 57 段。

⁵¹ 例如，联刚稳定团负责刚果（金）武装力量，联索支助办负责索马里国民军，中非稳定团负责中非共和国武装部队。

⁵² 按照中非稳定团独立战略审查的建议，2024 年 3 月至 6 月。

⁵³ 例如东帝汶支助团（2002–2005 年）；南苏丹特派团（2011–13 年）。

⁵⁴ 这借鉴了安理会第 1996（2011）号决议关于南苏丹特派团的措辞。

⁵⁵ 例如，东帝汶支助团的文职支助小组有多达 100 名国际专家人员，他们被分配到东帝汶各部，以履行政府的核心职能，包括一个严重罪行办公室和人权办公室。

⁵⁶ 所有这些任务都是以前授权过的。例如在西撒特派团、联厄观察团、联阿安全部队、安盟、联科行动。

相关能力：多层面部门、特派团/部队保护、重要人物保护、航空、专门知识（治理、政治和民政、人权）



10. 过渡行政当局

战略目标： 对一个领土行使临时统治权，以履行有关国家的主权责任⁵⁸

说明：联合国过渡行政当局以前是在武装冲突和其他因素使一个领土无法治理或存在严重争议时设立的。⁵⁹ 过渡行政当局既有别于支持国家临时政府的特派团，也有别于占领国，具有不同的权力、责任和义务。以前的联合国过渡行政当局的授权任务通常围绕五个核心要素制定：建设地方治理能力、加强司法能力、支持经济重建、提供安全保障，并在有关领土未来地位协议的基础上制定明确的撤出战略。这些行政当局的目的是通过提供专门知识、资源、更好的管理以及国际社会对被战争摧毁的领土的高度关注，建立有效的国家体制。通过与地方行为体合作，过渡行政当局可以帮助新的国家当局建立合法性并赢得当地人民的信任。为了执行这些任务，过渡行政当局需要一个重要的文职部门致力于治理和行政任务。它们可以有军事和警察部分，或由伙伴组织或多国联盟在支柱结构中提供强有力的安全能力。⁶⁰

相关能力：多层面部门、特派团/部队保护、航空、专门知识（治理和提供服务、法治、政治和民政事务、人权、经济重建）



11. 选举安全和援助

战略目标：确保在特定地区有一个安全的环境进行可信的选举，并在特定地区提供选举援助。

说明：应联合国会员国的请求，维和人员可以被授权帮助防止选举相关暴力和仇恨演讲，并支持在多个层面（如地方、立法、议会、总统）举行可信的选举以及全民投票。联合国选举支助的类型包括技术援助；支持创造有利的环境；专家小组；选举观察；为国际观察员提供行动援助。⁶¹ 联合国建设和平与政治事务部是选举援助事项的全系统协调中心，并根据授权任务为援助确定参数。其他联合国实体也可广泛参与（如开发署、妇女署、人权高专办）。在特派团环境中，联合国选举援助是综合的，由特派团全面领导。与安全有关的任务可能涉及稳定安全局势和为选举进程的组织和进行提供安全保障。这些活动可与后勤支持和其他形式的选举援助，例如公民教育、能力建设和知识分享倡议。

⁵⁷ 联合国可以执行与 2001 年部署到布隆迪的南非保护支助分遣队类似的任务，该分遣队保护流亡归来参加新的过渡政府和议会，但不信任布隆迪武装部队。

⁵⁸ 这种情况可能发生在多国争议的领土。例如，非盟苏丹和南苏丹问题高级别执行小组提议，除其他办法外，将阿卜耶伊置于非盟或非盟-联合国监督机构之下，并参考联合国在这方面的做法。然而，这一提议并没有成功。

⁵⁹ 根据《联合国宪章》第六章在印度尼西亚巴布亚（联合国暂时执行管理委员会，1962-63 年）和柬埔寨（联柬权力机构，1991-93 年）以及根据《联合国宪章》第七章在克罗地亚（东斯过渡当局，1996-98 年）、东帝汶（东帝汶过渡当局，1999-2002 年）和科索沃（科索沃特派团，1999 年至今）。

⁶⁰ 例如科索沃（科索沃特派团、欧盟、北约、欧安组织）。

⁶¹ 联合国的观察变得很少，最近两次任务是在布隆迪（2015 年）和斐济（2001 年）。技术援助是联合国最常见的支助形式。

相关能力：相关军事和警察单位、观察员（军警和文职）、选举顾问、特派团/部队保护、后勤/运输单位（包括选举材料和人员）、航空、其他专门知识（政治和民政）



12. 解除武装、复员、重返社会

战略目标：协助执行解除武装、复员和重返社会进程。

说明：解除武装、复员和重返社会活动是和平进程的一个重要组成部分，自 1989 年以来，已有 60 多个联合国特派团负责开展这类活动⁶²。2005 年，联合国大会通过在重返社会之前为 12 个月的“复员援助”提供资金，加强了对这些方案的支助，从而减少了安全和政治风险⁶³。对一些特派团来说，与解除武装、复员、重返社会有关的任务一直是重点。⁶⁴除了基本的解除武装和进驻营地或流动复员任务之外，这些特派团还可以包括过渡时期武器和弹药管理倡议以及减少社区暴力项目，这些项目有助于处理前战斗人员与其他武装团体（包括自卫民兵和犯罪团伙成员）之间往往界限模糊。它们还可以支持与武装团体有关联的儿童解武复员和重返社会，并确保为暴力幸存者建立适当的筛查和转诊途径，包括确保妇女和女孩得到保护和参与。这些特派团将建立在《联合国解武复员和重返社会综合标准》的基础上，并可参与解武复员和重返社会进程的其他组织合作进行⁶⁵，其中包括从事解武复员工作的联合国解武复员和重返社会问题机构间工作组的 20 多个成员。⁶⁶

相关能力：多层面部门、观察员（军警和文职）、航空、快速反应部队、专门知识（解武复员和重返社会、武器弹药管理、减少社区暴力）



13. 安全部门改革和治理

战略目标：加强联合国会员国安全部门的能力和负责的治理结构，以应对被确定为威胁国际和平与安全的挑战。

说明：维和人员可向面临国际和平与安全威胁的会员国提供各种形式的援助，包括咨询、技术援助、培训、甄选、征聘、审查和指导安保人员。这种援助还应包括开展更广泛的努力，以进行安全部门改革和负责任地治理安全和国防部门，包括建立防止儿童入伍的机制，并建立促进性别平等的机构，确保妇女在各级有意义地参与。这些努力的目的是建立一个有效、透明、负责、负担得起和具有代表性的专业安全机构，并通过一个不同社区、特别是青年，他们感到可以参与和作出贡献的进程。这些特派团将由文职和（或）军警人员组成，并配备专门的单位，按照联合国人力资源发展计划在东道国提供这些服务。

相关能力：培训单位（包括流动培训小组）、相关军事和警察专家、专门知识（国家安全战略设计和实施、战略咨询、培训、安全部门改革、国防机构建设、安全和国防部门治理、促进性别平等的安全部门改革、人权、儿童保护）

⁶² 联合国的第一个解武装复员和重返社会授权是在中美洲观察团。

⁶³ 见 A/RES/59/296，2005 年 8 月 15 日，第六章，第 7 段。A/C.5/59/31，2005 年 5 月 24 日。

⁶⁴ 例如联安观察团和联尼特派团。

⁶⁵ <https://www.unddr.org/the-idders/>。

⁶⁶ <https://www.unddr.org/the-iawg/>。



14. 法治/执法援助

战略目标：加强联合国会员国应对法治/执法挑战的能力和负责任的治理结构。

说明：从历史上看，缺乏法治或法治水平低与武装冲突风险增加相关。出于这一原因和其他原因，安理会授权采取多种执法援助举措，作为和平行动的一部分。⁶⁷ 这种特派团可能涉及部署法治和执法能力⁶⁸、专门知识和（或）援助刑事责任追究、拘押、起诉和刑事辩护⁶⁹。一个新的办法是扩大自 2010 年以来在若干特派团使用的专门警察小组的范围⁷⁰，以传授技能和建设当地应对能力，处理性暴力和基于性别的暴力、刑事情报、社区警务、外交保护、牲畜保护、有组织犯罪和犯罪现场管理。未来的联合国特派团还应与毒品和犯罪问题办公室、联合国反恐办公室（反恐办）和国际刑警组织等其他实体合作。

相关能力：警察（防暴警察、民事警察、专业警察小组、培训单位）、狱警、专门知识（司法援助、培训、人权）



15. 警方协助

战略目标：回应会员国提出的针对警察的援助形式的请求。

说明：除了更广泛的法治支助（模式 14）外，会员国可请联合国提供能力建设和援助，以主要处理具体的问题。联合国警察能够向在职警官提供最新的技能和专题知识，包括警察改革的综合办法和规划方面；治安治理；以社区为导向的警务；边防治安；警察业绩管理和内部/外部问责制；选举背景下的警务工作规划；向处理重罪和有组织犯罪单位提供援助；并促进警务工作中的性别多样性。面临治安状况严重恶化（如帮派暴力或跨境贩运激增）的会员国也可请求联合国为其警察和其他执法机构提供行动支援。

相关能力：警察专家/导师/培训员、警察单位、培训单位、相关文职人员、专门知识（调查、法证、情报主导的警务、面向社区的警务、问责制和监督、警察监视、人群控制）



16. 支持问责机制

战略目标：协助混合型、国际化刑事法庭或其他问责机制调查和起诉严重违反国际人道法、国际人权法以及联合国安理会确定的与威胁国际和平与安全有关的国际罪行。

说明：应国家当局的请求，可部署少数军警和文职人员，以支持对具有混合或国际化特征的国际罪行（包括种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪和恐怖主义）的国内问责进程，例如纳入国际法官、检察官或其他法庭人员。⁷¹ 任务可包括支持流动听证、保护证人和法官、与国家部队开展联合行动，或采取“紧急临时措施”，⁷² 在国家安全部队缺失或不能充分开展行动的地区，应国家当局的请求逮捕和拘留被法庭起诉的个人。

67 例如，海地国家警察、阿卜耶伊警察局、乍得综合安全分遣队，安理会还在安理会第 2303（2016）号决议中授权为布隆迪派遣一个小型联合国警察特派团，“以监测安全局势，并支持人权高专办监测侵犯和践踏人权行为”。但是，该特派团没有部署。

68 例如，联刚稳定团（起诉支助小组）、马里稳定团（支助反恐专门司法办公室）、南苏丹特派团（流动法院）。

69 例如联海稳定团（支助的法律援助办公室）。

70 例如，联海稳定团、马里稳定团、南苏丹特派团、联刚稳定团、中非稳定团、安盟。

71 例如联塞特派团和塞拉利昂问题特别法庭；联合国和中非稳定团向中非共和国特别刑事法庭提交的报告。

相关能力：调查员（军警或文职人员）、律师、检察官、法官、援助人员、受保护调动、特派团/部队保护、专门知识（拘留、管教所专门知识）



17. 打击有组织犯罪

战略目标：防止、破坏和摧毁安理会确定的威胁国际和平与安全的有组织犯罪活动。⁷³

说明：安理会日益注意非法经济对和平与安全挑战的影响。鉴于联合国希望加大努力，特别是打击跨国有组织犯罪，和平行动可提供适当的手段。⁷⁴打击有组织犯罪特派团可执行许多任务，包括向国家机构提供技术专门知识和援助（例如，立法、司法、警察和执法机构），收集和分析关于犯罪网络的信息，⁷⁵采取涉及逮捕权的“行政”行动，⁷⁶或打击犯罪行为和匪帮，包括没收和销毁武器⁷⁷。打击跨国有组织犯罪应得到专门的授权，（例如重点关注冲突的政治经济驱动因素，包括贩运、犯罪和恐怖主义网络，或以跨国为重点加强刑事司法部门的支助），并制定针对具体部门的战略（如反洗钱，反腐败，或在加密货币领域）⁷⁸。它们需要专门知识和能力，例如在反腐败方面，情报分析、金融犯罪、网络犯罪、防止恐怖分子旅行以及防止以强迫劳动、性奴役和性剥削为目的的贩运。

一种新的方法是建立并扩大现有的专门警察队伍。打击跨国有组织犯罪任务应在多个国家，甚至可能在多个区域，以促进综合数据收集和共享、监测和分析，并将受益于远见和风险分析。这些特派团必须是一体化的，包括适当混合警察、文职人员和可能的军事部门，每个人员都可以利用各自的相对优势。未来的联合国特派团还可与其他实体合作，包括联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国反恐办公室、联合国制裁小组以及世界银行、国际刑警组织和相关私营部门行为体⁷⁹。

相关能力：相关的警察和可能的军事单位、情报、监视和侦察/传感技术、航空、专门知识（金融分析、反腐败、网络犯罪、法证、情报、公开来源情报）



18. 排雷行动/爆炸物清除

战略目标：确保一个安全的环境，以便开展与排雷行动和爆炸物处理（EOD）有关的全面活动。

说明：清除地雷和战争遗留爆炸物不仅拯救生命，而且使土地安全和恢复土地生产力，使社区得以运作。这些特派团在这些地区尤其有价值，因为这些活动将是其他形式重建和建设和平举措的先决条件。它们可以利用联合国排雷行动处和其他伙伴的专门知识和能力，生成和部署需求数量的会员国军事或警察爆炸物处理和简易爆炸装置能力。

⁷² 如安理会第 2149（2014）号决议为中非稳定团规定的那样。

⁷³ 见联合国安理会关于有组织犯罪和非法流动的决议清单，<https://globalinitiative.net/analysis/scresolutions/>。

⁷⁴ 未来契约、全球数字契约和关于后代的宣言（联合国未来成果文件首脑会议，2024 年 9 月），第 25 条，<https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future>。

⁷⁵ 例如国际消除种族歧视委员会和联刚稳定团。

⁷⁶ 例如科索沃特派团和东帝汶过渡当局。

⁷⁷ 例如，联海稳定团、中乍特派团、联几建和办、中非稳定团。

⁷⁸ 见 Erica Gaston 和 Fiona Mangan，《全球政策考虑：制定一个更连贯和有效的多边对策以应对跨国有组织犯罪》（联合国大学报告，2024）。

⁷⁹ 国际刑警组织在其 196 个成员国都有关于网络犯罪、环境安全和反恐的相关专门方案。

这类特派团可执行一系列任务，包括各种军事爆炸物处理活动（侦察、识别、实地评估、使爆炸性弹药安全、失效、回收和处置包括简易爆炸装置在内的爆炸性弹药）；提高防爆炸物意识；向东道国政府人员提供咨询、培训或技术援助；以及排雷活动（即勘测、测绘、标记、探测和排除地雷）。在某些情况下，特派团还可能为反简易爆炸装置工作作出贡献，包括准备部队、击溃装置和攻击网络等关键。在海上，海上任务可设计为开展扫雷行动，部署扫雷艇排除海军水雷。

相关能力：军事或警察爆炸物处理/简易爆炸装置单位、工兵、警犬单位、扫雷筛网、防护设备和防护服、机器人系统、专门知识（防雷教育）



19. 紧急人道主义反应

战略目标：帮助应对人道主义突发事件，如在发生严重暴力和冲突后突然出现的难民潮。

说明：维和人员可以协助处理与人道主义紧急情况有关的安全和后勤问题，例如快速、大规模和意外的紧急情况难民流动是由于人们逃离暴力和冲突⁸⁰。他们将联合联合国人道协调厅、难民专员办事处、人权高专办和其他有关机构密切合作，采取措施维护人道主义原则⁸¹，并可协助接受国促进公共安全和保障。

有关的任务可能涉及后勤支助、确保营地的安全以及维持其平民和人道主义性质。维和人员可以执行警卫、巡逻、保护和后勤任务。确保难民和受影响社区的安全和尊严将至高无上。

相关能力：相关军事和警察单位、航空、运输单位、情报、监视和侦察/传感技术、工程单位、医疗单位、军民协调、专门知识（保护、难民、人权）



20. 公共卫生援助

战略目标：为公共卫生倡议和国际关注的公共卫生紧急情况提供安全的环境⁸²

说明：维和人员将借鉴联合国特派团以前负责减轻传染病影响的经验教训，经常与世界卫生组织、世界粮食计划署和其他联合国机构合作，为相关任务制定分工。⁸³就埃博拉而言，相关任务包括确保为医务工作者提供安全和有保障的环境、培训医务工作者、建造医疗单位、发现病例、追踪接触者、实验室服务、社区走访和社会动员以及安全和有尊严的埋葬。公共卫生援助任务需要某些属性。首先，应对传染病，跨境协调，信息分享和监测病毒传播的区域部署体系⁸⁴。

第二，多层面部门，并可能与其他有关组织和联合国机构建立一个综合支柱结构，以制定一个适当的分工。由于很少有几个东道国有能力在不动用军事资源的情况下应对重大卫生危机，一个关键的实际问题是如何让国内和国际军事力量参与，而不使总体应对过于军事化。要做到这一点，可以确保采取由文职机构牵头的综合办法，以及在部署前以相关培训和演习为应急做好准备。

⁸⁰ 安理会第 1080（1996）号决议确定扎伊尔东部的危机是对国际和平与安全的威胁，并授权一支多国部队执行这些任务，尽管最后没有部署这支部队。在安理会第 1834（2008）号决议的基础上，安理会第 1861（2009）号决议授权中乍特派团帮助在邻国苏丹逃离暴力的难民。

⁸¹ 见联合国大会第 46/182 号决议，1991 年 12 月 19 日。

⁸² 《国际卫生条例》（2005 年）将突发公共卫生事件定义为“经确定通过疾病的国际传播对其他国家构成公共卫生风险并可能需要国际协调应对的非常事件”。这一定义意味着严重、突然、不寻常或意想不到的情况；对受影响国家国界以外的公共卫生产生影响；可能需要立即采取国际行动。

⁸³ 比如西非和刚果（金）的埃博拉，还有新冠。

⁸⁴ 这将超越联合国鼓励地理位置接近的特派团之间开展合作以分享必要信息、态势感知数据和能力的现有做法。

第三，部署在冲突地区的特派团可以帮助确保环境安全，提供医疗服务并保护人员、设施和装备。战略传播在驳斥错误和虚假信息方面尤为重要，包括关于“维和人员传染病”的谣言，并有助于确保东道国政府和民众对特派团的信任。

相关能力：相关军事和警察单位、医疗保障、个人防护设备、治疗单位、军民协调、培训包、接触者追踪、实验室服务、专门知识（所有相关公共卫生领域）



21. 自然灾害应对

战略目标：通过减少破坏、支持援助分配、确保安全环境和协助重建，改善国际社会对自然灾害的反应。

说明：联合国维和人员有时需要应对自然灾害，包括地震、洪水、火山爆发，甚至是炮火、火箭弹和空袭引发的森林和农田火灾⁸⁵。未来的特派团可以通过组织和维持大量人员和工程设备，以及实施恢复项目，支持此类应急反应，或重大飓风、海啸或野火等其他应急反应。对于新特派团，快速部署是非常重要的，最好是利用那些警察和军队已经在国内救灾中发挥作用并拥有相关培训和设备的会员国的能力。与联合国有关机构的伙伴关系也是如此。

工程能力和工兵对修复医疗设施、道路、桥梁、机场/简易机场、学校等关键基础设施以及修建堤防以保护社区免受洪水侵袭特别重要。空中监视和卫星成像能力可以监测自然灾害的防备、反应和恢复情况。有些灾害是可预测的，应据此设计相关特派团。例如，面临季节性水灾的特派团应配备船只、两栖车辆和其他设备，使其能够在水中或在涉水作业。未来的自然灾难可能与气候变化有关，联合国几个特派团的授权任务已经认识到气候变化的不利影响。

相关能力：相关军事和警察单位、军事工程、工兵、运输单位、情报、监视和侦察/传感技术、医疗设施和后送、后勤、资源储备（食品、水、个人防护设备等）、搜索和救援、航空、海军资产、专门知识（重建、建筑、人道主义、民政、人权）



22. 人道主义人员伴随/保护

战略目标：在高威胁环境中保护人道主义人员。

说明：可以部署军事部队，也许还可以部署维和防暴警察队，与人道主义行动者密切合作，保护他们，并采取措施维护人道主义原则。⁸⁶这种部署可以在一个东道国内，包括在非政府武装组织控制的领土内开展行动或在安理会授权的情况下从事跨境活动。⁸⁷

相关能力：相关军事和警察单位、受保护的机动能力、战斗车队连、航空、反简易爆炸物、情报、监视和侦察/传感技术、航空、快速反应部队

⁸⁵ 例如，2010 年海地地震、2021 年戈马火山爆发、南苏丹平民保护场所大面积洪水泛滥以及索马里非盟基地。这种火灾是以色列-黎巴嫩蓝线冲突的一个危险特征。

⁸⁶ 见联合国大会第 46/182 号决议，1991 年 12 月 19 日。安理会以前曾授权维和人员执行这些任务，包括联保部队在安理会第 776（1992）号决议中保护难民专员办事处在波斯尼亚的人员，联索行动在安理会第 751（1992）号决议和安理会第 814（1993）号决议中保护红十字委员会和索马里的非政府组织。



23. 文化遗产保护

战略目标：在武装冲突和有组织暴力时期保护文化遗产遗址。

说明：在冲突和大规模的暴力事件其他情况下，文化遗产地往往成为攻击目标。这种部署将借鉴安理会第2100（2013）号决议所确立的先例，即安理会授权马里稳定团“与教科文组织合作，保护马里的文化和历史遗址”，使其免受攻击。在东道国政府缺乏相关能力的情况下，维和人员也可以发挥作用，保护文化遗产地免受自然灾害的影响（见模式21，自然灾害应对）。更广泛地说，安理会第2347（2017）号决议申明，联合国维和人员应酌情参与“保护文化遗产，防止在武装冲突中被破坏、非法挖掘、掠夺和走私。”

相关能力：相关军事和警察单位、航空、情报、监视和侦察/传感技术



24. 自然资源保护

战略目标：支持国家保护自然资源的努力，在这些方面自然资源与解决冲突和加强法治和治理直接相关。

说明：维和人员可协助国家当局执行旨在恢复对自然资源的行政管理和负责任的管理以及保护自然资源不受非法开采的法律和条例，或许还可援助东道国的自然资源管理。⁸⁸在非法武装集团利用日益稀少和枯竭的资源作为一种战争战术的情况下，这可能特别重要。维和人员需要同时开展工作，与其他国家监督机构以及国际金融机构和有关区域组织合作，因为它们自然资源管理方面能够发挥作用。在接到请求时，维和人员还可以帮助保护自然生态系统（如森林、珊瑚礁）和国家野生生物，包括为动物保护区提供安保，由于武装团体的存在对保护区带来危险。⁸⁹

相关能力：警务和法治顾问、相关军事和警察单位、专门知识（相关自然资源、经济学）



25. 边境管理

战略目标：在被认为威胁国际和平与安全的局势中协助边界安全、控制、管理和监测。

说明：维和人员可在战争结束后或武装冲突中战斗人员可能跨越国界的地域部署，以帮助监测和阻止这种迁移。⁹⁰他们还可执行更广泛的任務，包括监测国际公认的边界，制止侵犯边界行为，并帮助创造条件，促进边界的划定/标定，包括在关键地区排雷。⁹¹这种部署还可支持边界管制和跨境合作，包括更好地使人员和商业能够合法跨境流动，这可加强政府的税收，防止非法货物、武器和人员的跨境流动。它们还可能涉及开展海关业务和协助处理出口管制问题。

⁸⁷ 安理会第2165（2014）号决议授权联合国机构使用跨境路线向叙利亚运送人道主义援助。

⁸⁸ 例如，联柬权力机构帮助执行关于伐木的制裁制度； 联利特派团协助政府恢复对自然资源的适当管理； 联阿安全部队保护苏丹阿卜耶伊地区的石油基础设施。

⁸⁹ 例如联刚稳定团。

⁹⁰ 例如联科行动和联利特派团、联布行动和联刚特派团。

⁹¹ 如埃厄特派团所做的那样。

维和人员在部署后，可以支持安理会正在进行的边境管理计划，例如安理会第 1373（2001）号决议中关于打击资助恐怖主义的计划和安理会第 1540（2004）号决议中关于防止大规模毁灭性武器扩散的计划。

相关能力：相关警察和军事单位、海关、执法、情报、监视和侦察/传感技术、航空、专门知识（非法市场、边境管制、海关、人权）



26. 基础设施安全

战略目标：保护国家核心职能所需的关键基础设施要素，包括国防，以及提供基本服务。

说明：由于维和人员很可能部署在（或可能的）武装冲突和有组织暴力的局势中，大多数维和人员可能是军事人员，但也可能需要警察和文职人员。在武装冲突背景下，基础设施安全的实例可包括确保地点（如海港、机场、道路）、设施（如核反应堆、水坝、医疗设施）、城市居民区和城市（见模式 29，城市安全）以及其他形式的重要基础设施（如石油基础设施⁹²、海底互联网电缆、发电站/电网、通信中心，见模式 27，网络安全）的安全。

相关能力：相关军事和警察单位、航空、专门知识（与相关基础设施、公开来源情报相关）



27. 网络安全

战略目标：帮助减少来自网络威胁的冲突风险，促进长期稳定，包括在相关情况下保护和平进程的完整性。

说明：随着上网人数创纪录，国家机构的核心职能日益依赖连通性，数字信息系统变得更加重要，但仍然脆弱并可被操纵以造成重大损害。维和行动可帮助维护国际法，并在使用信息通信技术方面执行公认的负责任的国家行为准则、规则和原则。⁹³ 维和人员可将网络手段和方法作为实际和平行动的一部分，或在网络空间从事纯粹的线上行动。⁹⁴ 线上行动可涉及“数字蓝盔”，即网络能力和计算机系统方面的专家。与相关私营部门行为体建立的伙伴关系与合作可能具有重要意义。可授权信息安全和网络安全特派团执行各种任务，包括防止网络入侵；保护对维持生命和生计至关重要的信息和计算机系统和网络；向成员国提供技术支持和咨询；通过监测、分析和报告恶意活动和错误信息、虚假信息 and 仇恨言论，充当可信的调查员；帮助确保计算机系统和网络的安全；向国家当局提供有针对性的行动支持，包括查明和确定具体威胁；甚至可能在扰乱恶意网络行为者方面发挥积极作用。联合国也有可能为保护人身安全的目的开展网络行动（见模式 2，暴行防止）。⁹⁵

⁹² 如联阿安全部队。

⁹³ 《未来公约》，第 29 条。

⁹⁴ 相关讨论见 Michael Robinson 等，《发展网络维和观察、监测和报告》，《政府信息季刊》，36:2(2019):276-293，<https://doi.org/10.1016/J.giq.2018.12.001>；Walter Dorn，《网络维和联合国的新角色？》，《乔治敦国际事务杂志》，18:3(2017):138-146，<https://doi.org/10.1353/GIA.2017.0046>；以及 Nicholas Tsagourias 和 Giacomo Biggio，“网络维和行动和使用致命武力的规定”，《国际法研究》，99(2022):37-71，<https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2996&context=ils>。

⁹⁵ 参见 Rhiannon Neilsen，“编码保护防止大规模暴行的‘网络人道主义干预’”，《国际事务》，99:1(2023):299-319。<https://doi.org/10.1093/IA/IIAC261>。

相关能力：信息完整性能力、计算机系统（硬件、软件）、专门知识（网络安全、网络犯罪、信息操作、数据分析、公开来源情报）



28. 区域安全

战略目标：帮助多个国家或区域组织应对区域安全的跨境威胁，包括遏制武装冲突、有组织犯罪或暴力极端主义的威胁。

说明：联合国维和人员可以协助面临共同安全挑战的地区，这些挑战来自非国家武装团体，它们跨越国境活动，对其人民的安全和国家结构的生存构成严重威胁。维和人员可能会与相关区域组织和其他合作机制密切合作，这些组织和机制可能已共同努力遏制或消除威胁，并与联合国系统的相关部门，如国家工作队和区域办事处密切合作。维和人员可以执行一系列任务，范围涵盖上述几种模式，包括 (a) 通过规划和发展沿共同边界进行联合和协调巡逻的行动构想，加强行动合作； (b) 帮助汇集特定领域的资产（例如，战略空运、医疗和伤员后送），协调联合采购装备和供应链管理的安排； (c) 按照联合国人力资源发展计划，在运输、燃料、口粮、伤员后送等领域扩大有限的支助（在期限和范围上）； (d) 促进设计和实施相关培训，包括与国际人道法和国际人权法有关的培训，以及扫雷和防雷教育； (e) 支持社区参与、地方和平倡议、反激进化和去激进化方案以及解武复员、重返社会和安全部门改革； (f) 监测相关地区的安全和人权趋势；和国家或区域努力提供充分的国际援助。

相关能力：联络人员（文职和军警）、相关军事和警察单位、航空、后勤、专门知识（公开来源情报、政治和民政、人权、信息分析）



29. 城市安全

战略目标：提供安全保障或协助地方安全部队保卫对维护国际和平与安全至关重要的城市。

说明：随着城市地区发生更多有组织的暴力事件，城市已成为政治动员的重要场所，在某些情况下，城市的脆弱性、秩序混乱和有组织的暴力事件，包括恐怖主义，日益严重。被围困的城市也是大量平民伤亡和跨国有组织犯罪的根源。因此，确保城市安全对冲突管理和建设和平的重要性日益突出。维和人员可以帮助确保关键城市的安全，包括协助调解和政治谈判，守卫关键场所和基础设施，保护平民和弱势人口，协助流离失所者安全和自愿返回家园，促进人道主义援助，以及参与爆炸物处理。联合国维和人员将与联合国人居署和环境署等承担城市问题相关任务的其他联合国实体密切合作。

相关能力：相关军事和警察单位、工程、航空、简易爆炸装置/爆炸物处理、专门知识（情报、公开来源情报、民政、人权、信息分析、移徙、有组织犯罪、城市犯罪、金融犯罪、小武器）



30. 海事安全

战略目标：帮助维护海上国际和平与安全。

说明：自 1990 年以来，联合国维和行动派出了江河、内陆和沿海水域单位。⁹⁶ 联合国最大的海上部署，即联黎部队海事工作队（2006 年至今），目前由 5 艘船只组成并被用来“通过展示存在、威慑、制海权、力量来加强地面行动。

⁹⁶ 联合国维和特派团在海地和黎巴嫩沿海水域巡逻。

更广泛地说,《联合国海洋法公约》。⁹⁷第九十三条规定,在多种情况和指挥安排下,可以使用悬挂联合国旗帜的船只。⁹⁸未来的海上维和特派团可以成为联合国探索新的手段的一部分,以便与国际海事组织密切合作,处理对海上保安和安全的威胁组织。可授权他们执行很多任务,包括监测河流地区的和平协定;监测领水;确保海岸线的安全和进行拦截;保护海上航道,包括过境航运;保护关键基础设施(如海底光缆);开展反海盗、打击非法、未报告、无管制的捕捞活动和反走私行动(例如,减少大规模毁灭性武器及相关材料贸易的防扩散安全倡议);排雷行动;搜索和救援行动;在沿海地区提供运输;东道国政府的能力建设;和海上建立信任措施,以帮助建立信任,处理、防止或解决国家间的不确定因素。海上建立信任措施可包括监督“海上事件”协定。⁹⁹由于海上邻国的海军比陆军或空军更有可能穿越航道,海上建立信任措施可以以安全为导向,旨在防止海军部队之间发生状况,并制定一般行动规则和信号指示准则。考虑到许多海军资产的昂贵,建立海事能力可能很有挑战性,而且联合国需要投入更多的总部支持来规划海上行动。

相关能力:海军资产、扫雷艇、航空、专门知识(信息分析、其他相关领域)

5.3 模式

第 5.2 节中描述的任何模式都可以在各种配置中实现。其中包括独立的联合国特派团;联合国是一套有顺序的特派团部署的一部分,或与其他实体并肩或“平行”执行任务,并有单独的指挥和控制安排的情况;联合领导的努力和混合特派团,或在另一端,由国家联盟或国际组织根据安理会的授权开展的行动。

几十年来,联合国与非联合国行动之间的伙伴关系显著增加,促使国际社会对和平与安全挑战作出务实、灵活和创新的反应。一些因素助长了这一趋势,其中包括区域行动的增加,特别是在非洲;联合国维和行动所处环境的复杂性,包括不对称和其他威胁的普遍存在,需要部署更多的(和更有活力的)平行部队;而且政治动态变化有时使联合国的独立部署变得困难。

在有历史先例的配置的基础上,可以设想六种广泛的模式来实施第 5.2 节所述的维和行动模式。

1. 独立的联合国特派团

在这一组合中,授权任务由一个独立的联合国领导的特派团执行。这可以是新建立的,也可以是先前联合国特派团的后继者,例如由一个重点集中的特派团接管,从多层面行动处理具体问题(如联合国海地稳定特派团改为联合国海地司法支助团)。独立的联合国特派团特别适合与联合国国家工作队密切合作,无论它们在结构上是否一体化。除了目前的整合和协调安排外,这可能涉及对特派团配置采取模块化办法,由特派团委派执行某些规定任务的责任以及相关的资源,提供给联合国有关机构、基金和项目方案,或建立支柱结构,由另一个联合国实体在特派团团长的全面领导下承担很大一部分任务。¹⁰⁰

⁹⁷ 联合国维和特派团军事海事工作队手册(联合国 2015 年 9 月)。

⁹⁸ André Panno Beirão, “为什么不是海事联合国维和行动?”《国际背景》, 392 (2017) 245-261, <https://www.scielo.br/j/cint/a/tm1fsdx7w7gkkckny6q7zb/?format=pdf&lang=en>。

⁹⁹ 例如, 1972 年 5 月 25 日《美利坚合众国政府和苏维埃社会主义共和国联盟政府关于防止公海和公海上空事件的协定》, <https://2009-2017.state.gov/t/isn/4791.htm>。

¹⁰⁰ 参见 Eugene Chen 的《和平行动的新愿景》(纽约大学国际合作中心, 2024), 第 36-39 页, <https://cic.nyu.edu/resources/a-new-vision-for-peace-operations/>。

2. 有顺序的任务

在这一结构下，任务是按顺序执行的，由一个组织或一个多国联盟将接力棒传给另一个组织，理想的情况是以这种方式行动进行达成事先谅解。如果做得好，这将使不同行动者能够进行建设性的劳动分工。在这一模式下，可以部分地通过为另一个组织以前的行动换领导来创建新的联合国领导的特派团，例如在利比里亚（2003年）、布隆迪（2004年）、苏丹（2007年）、乍得（2009年）、马里（2013年）和中非共和国（2014年）的行动。¹⁰¹ 反过来，联合国领导的特派团也可以由联合国授权的操作替换（如当时北约领导的执行部队接替联合国保护部队，帮助执行1995年《代顿和平协定》）。

3. 平行部署

根据这一组合，授权任务由一个联合国特派团执行，该特派团与非联合国维和行动或其他部署一起行动。当联合国维和人员与非联合国特派团一起行动时，关键问题将是确保他们的授权任务相互补充，并确保他们能够发展出有效的、实际的合作与协调的形式。对于并行部署，这种关系可以采取多种形式，如下两点：

a 作为与区域部队并肩行动的小的联合国特派团，侧重于一个特定的工作领域或将几个领域结合在一起。过去，联合国部署这类特派团进行监测和调查活动，包括在多米尼加共和国（1965年）、格鲁吉亚（1993-2009年），利比里亚（1993-97年）和塞拉利昂（1998-99年）。¹⁰²

b 可能是大的多层面的联合国特派团与规模和任务各不相同的非联合国特派团并肩行动。这种安排可以由非联合国特派团履行联络、监督和观察、保护、培训和其他职能，在埃塞俄比亚-厄立特里亚、海地、布隆迪、马里和中非共和国所做的那样。¹⁰³ 或者，非联合国特派团可以被授权执行更强有力的任务，以支持东道国和/或向联合国特派团提供不同范围的行动支持，就像在巴尔干半岛、塔吉克斯坦、刚果民主共和国、科特迪瓦、马里和中非共和国发生的那样。¹⁰⁴ 在某些情况下，在同一国家开展行动的联合国特派团和区域部队有不同的行动地区（如在苏丹）¹⁰⁵。联合国特派团也可向在同一战区开展行动的非联合国特派团提供一揽子支助，如在刚果民主共和国开展的那样。¹⁰⁶

101 在这些情况下，联利特派团从西非经共体利比里亚特派团那里承担维持和平责任（2003年）；非洲驻布隆迪特派团由联布行动接管（2004年）；非苏特派团被联非达团取代（2007年）；欧盟部队乍得/中非共和国过渡到中乍特派团（2009年）；马里支助团改称马里稳定团（2013年）；中非支助团改为中非稳定团（2014年）。

102 1965年，联合国秘书长特别代表驻多米尼加特派团与美洲国家组织一道部署，观察局势，并报告违反停火的情况或任何可能影响维持该国和平与秩序的事件。在格鲁吉亚，联络观察团观察并与部署在那里的独联体维和行动部队合作。在利比里亚，联利观察团（1993-97年）与西非监测组一起部署，在该国内战期间监督停火与和平进程。在塞拉利昂，联塞观察团（1998-1999年）与西非监测组部队合作，监测军事和安全局势以及战斗人员解除武装和复员的情况。

103 在埃塞俄比亚-厄立特里亚，非洲统一组织埃厄联络特派团（2000-08年）的任务是协助埃厄特派团并与其密切合作，执行2000年6月的《停止敌对行动协定》。在海地，联海特派团（1993-96年）的任务是协助海地武装部队现代化和建立一支新的警察部队，并与海地文职特派团（1993-2000年）一起这样做，海地文职特派团是一个联合国-美洲国家组织的联合特派团，重点是人权监测和体制建设。在布隆迪，2006年设立了非盟特别工作队，以保护停火后返回的反叛领导人，而联布行动的任务范围更广，是支持恢复持久和平和实现民族和解的努力。欧盟培训团与马里稳定团和中非稳定团一起部署在马里（2013-2024年）和中非共和国（2016-2022年）。

104 例如，北约领导的部队向联合国保护部队（1992-1995年）、波黑特派团（1995-2002年）、东斯过渡当局（1996-1998年）和科索沃特派团（1999年至今）提供行动支持；独联体部队协助联塔观察团（1994-2000年）；欧盟领导的阿尔特弥斯行动（2003年）旨在稳定刚果民主共和国伊图里地区布尼亚的安全局势，以及2006年欧盟部队向刚果民主共和国民主共和国提供选举支持。联合国科特迪瓦行动、马里稳定团和中非稳定团均受益于法国的“独角兽”行动、“新月形沙丘”行动和“红蝴蝶”行动提供的后勤和安全支持。近期，东非共同体区域部队（2022-23年）和南非非洲区域部队（2023年至今）与联合国驻刚果稳定特派团（MONUSCO）并肩作战，并为其提供支持。

105 在苏丹，联苏特派团（2005-11年）支持执行《全面和平协议》，而非苏特派团（2004-07年）仅限于达尔富尔地区，并得到联苏特派团的后勤支助。

106 联刚稳定团最近授权通过信息共享以及技术和后勤援助，包括医疗行动和伤员后送，支持南非发展共同体。

4. 联合行动

在这种配置下，授权任务由两个或多个组织执行。但它们并非并行运作，而是合并组成一个单一的使命，尽管每个组织都保留各自的职权范围，按照各自的规则和流程运作，并（部分）为使命提供资金。迄今为止，此类使命非常见。部分原因是，国际组织往往在实际操作上倾向于自主，并且在整合不同官僚机构和运作模式方面会面临挑战。

两个案例为不同组织如何有效地整合资源、发挥各自的比较优势以应对复杂的和平与安全挑战提供了宝贵的经验。第一个案例是 1999 年起设立的联合国科索沃特派团（UNMIK）所采用的支柱结构，第二个案例是 1993 年至 2000 年设立的驻海地国际文职人员特派团（MICIVIH）。在科索沃，安理会设立了一种支柱结构，据此，UNMIK 分为四个部分，其中两个由联合国主导（人道主义事务和民政管理），一个由欧洲安全与合作组织（OSCE）主导（民主化与机构建设），一个由欧盟主导（重建与经济发展）。尽管 OSCE 和欧盟是依照各自程序和资金部署任务，但其工作均在 UNMIK 框架下进行。同样，MICIVIH 的主要特点包括由联合国与美洲国家组织（OAS）共同确定的授权任务；双重领导结构，即联合国和 OAS 各自任命一位特派团负责人；整合人员配置与共同融资，工作人员来自两个组织，双方均提供资金和其他资源；以及联合决策与协调报告机制。这些经验总体上是积极的，对于当前加强维和行动与合作伙伴关系的努力具有参考价值。然而，为使此类合作模式顺利运作，相关组织之间必须明确各自的角色、职责与期望。

5. 混合行动

在这种模式下，任务由两个或多个组织合作部署，共同执行单一任务，其特点是共享指挥和控制安排。与联合特派团不同，混合行动将有一个单一的特派团负责人，由联合国提供资金，并使用联合国的规则和程序，包括招聘人员的流程。迄今为止，混合特派团也较为罕见，部分原因是出于对自主权的偏好以及上述整合不同官僚机构的挑战。非盟/联合国达尔富尔混合行动

（UNAMID，2007–20）是唯一的例子。¹⁰⁷与上述联合特派团模式不同，UNAMID 有一个单一的负责人，联合国提供了所有资源，并根据自己的规则和程序管理行动。根据安理会第 1769 号决议（2007 年），UNAMID 的资金来自联合国维和摊款，受联合国联合行政条例的约束，并以“统一的指挥和控制结构以及由联合国提供的支持”运作。¹⁰⁸未来，混合行动是否可行将取决于未来特派团的政治背景。

6. 联合国授权的特派团

在这种模式下，和平行动授权由联合国安理会批准，但该行动由区域组织或国家联盟根据其自身的指挥和控制安排进行。联合国授权的和平行动可能接受也可能不接受联合国的直接支持。联合国的支持可能包括部署军事、文职和/或警察人员，以提供财政、技术和/或后勤援助。这些支持

可以有多种形式，包括旨在帮助维持非联合国和平行动的后勤支持（例如，联合国非洲联盟/索马里支助办事处，UNSOA/S，2009-），或未来由安理会授权并部分根据安理会第 2719 号决议（2023 年）资助的非洲联盟主导行动。

上述六种模式吸取了安理会数十年来创新实践的精华，赋予其更大的灵活性，以应对紧迫的对于和平与安全的挑战。在推荐和选择特定行动方案时，秘书处和安理会必须保持开放的心态，愿意延续其长期的创新传统，并认识到世界各地各区域行为体的多样性。许多因素将取决于政治和操作系统、挑战的性质、地方和区域行为体的态度、资源可用性以及其他考虑因素，这些都会使某些模式比其他的更为合适。

随着新的潜在维和行动切入点不断出现，安理会和秘书处都应彻底分析每种可行模式的利弊，并将其与不派遣任务的得失进行权衡。对于联合国而言，独立特派团拥有最简洁的权力，但在某些情况下可能并不总是可行或可取。安理会不仅需要认识到合作伙伴日益增长的操作能力，还要重视他们已建立的政治和调解角色。涉及合作伙伴的模式能够汇集资源，实现务实分工，充分发挥各方的比较优势。当妥善利用时，伙伴关系可以成为力量倍增器。

上述模式为联合国提供了一个工具箱，使其能够更有效地调动其他行为体可以带来的政治、财政和后勤资源，以追求可持续的和平与安全。在维和领域，这些模式有助于深化秘书长所呼吁的网络化多边主义。工具箱越多样化，找到政治上可接受又可操作的方案的机会就越大。

107 就非盟/联合国达尔富尔混合行动而言，组建混合特派团的决定是与东道国政府达成政治妥协的结果。S/2023/303，2023 年 5 月 1 日，第 11 段。

108 参见 S/2021/1099，2021 年 12 月 21 日，第 37 段。

6. 关键能力

上文所述的每种维和模式各自罗列了一些具体能力。目前在个别领域，联合国缺乏某种必要的专业知识及能力，这需要我们付出额外的努力去培育。尽管如此，联合国所具有特殊的地位能够从它广泛的伙伴中去培育这些知识和能力，包含它的成员国。此外，自 2014 年最近一次维和行动部署以来，联合国已取得许多进步，包括改进对相关技术的使用。¹⁰⁹ 根据本项研究和对当前能力需求的评估，联合国和平行动部即将在柏林举办的 2025 联合国维和部长级会议之前制定一份承诺指南，详细说明成员国为满足当前和未来需求可承诺的能力。本研究团队建议将重点放在下述能力和相关领域，以帮助提高当前和未来的任务。

规划

如果没有规划者仔细研究思考维和的模式、方式和模块化方案，并利用它们为安理会拟订建议和应急方案，这些模式、方式和模块化方案就毫无用处。有针对性地应对危机需要强有力的规划和分析，但联合国目前缺乏足够的能力。这使模板化方案将让安理会更可能重蹈覆辙。面对不可知的未来，身处的高度动荡的环境中，联合国必须成为一个更加认真的有规划的组织。这需要联合国总部具备专门的综合规划能力，并在特派团一级的显著增强其综合规划能力。¹¹⁰ 这种能力需要整合到总部和特派团的文职、警察、军事和支援等组成部门，并能够与外部伙伴联系，以部署正确的模式和模块。这也应该在特派团的整个生命周期内保留，并包括与外部伙伴和联合国系统其他部门密切合作的机制，例如处理发展、人权与特定背景及潜在任务区有关的其他领域的机制。

更强和更综合的规划能力将确保维和背景、合适的当地知识和分析以推动特派团任务的目标和设计。统筹和强化的规划能力还将有助于确保那些有益的遗产考量成为每个阶段规划的一部分，确保特派团在对其行动和政治环境影响和变化进行清晰评估的基础上不断进行调整和适应。

此外，进取的愿景规划和战略远见急需一次转变（根据秘书长的“联合国 2.0 的五项改革”）。¹¹¹ 秘书处应参与到未来维和行动的应急规划中，包括在它认为政治上可行且合适的时候，向安理会提出各种设想和选项。越早认真考虑和讨论这些不同的选项，及早采取行动和预防措施将可能使其更加有效。

人员

联合国维和所依赖的最重要能力是其人员。至关重要的是，联合国必须部署和雇用正确的人员，并使他们做好准备，以便有效地开展工作。军事和警察部队必须表现出正确的心态和态度来这样做，即使他们处于极其困难的情况。联合国的维和工作人员队伍——联合国雇员和成员国输送的人员——如果他们能够在有利的环境中成长，将表现出色。如果包括设施和设备在内的有形因素，或是包括文化规范和习俗在内的无形因素在联合国工作环境中被禁止，执行任务的效率会减少。为达成这一努力的部分，联合国领导人应确保为女性维和人员创造有利的环境，成员国应消除系统性障碍，建立一个畅通的管道在各个层级使得“女性维和人员充分、平等和有目的地参与”。¹¹² 成员国应发现、培养、培训和留住女性参与维和部署，让她们担任重要职位，并维护曾在特派团服务的女性制服人员数据库。

¹⁰⁹ 参见 <https://operationalsupport.un.org/en/partnership-technology-peacekeeping>。

¹¹⁰ C34 呼吁“提高评估冲突局势的能力，有效规划和管理联合国维和行动，并对安理会的任何任务作出迅速和有效的反应”，C34 报告 A/78/19，2024 年，第 24 段。另见第 120 和 162 段。

¹¹¹ 见 <https://www.un.org/two-zero/en>。

在培养专门能力方面，联合国具有独特和无与伦比的能力，它可以通过其 193 个成员国从世界每个地区招募人员。传统的文职人员征聘偏向于广泛的职务说明和经验累积，而不是特定的技能组合，导致工作人员在类似的角色之间轮换，而没有获得新的技能。为解决这一问题，联合国需要考虑转向以技能为基础而不是以经验为基础的征聘，优先考虑专业能力，并鼓励具有崭新视角的年轻候选人，没有联合国经验不应被视为是缺点。当地的文化和政治知识也应得到优先重视，特别是在特派团领导层。

除了改变联合国征聘工作人员的方式外，还应改进它用来培育成员国专业能力和其他外部专长的一些机制。例如，军事参谋人员必须具备现在所需的技能以及支持未来各类特派团所需的技能。今天，有太多的参谋缺乏完成所分配任务所需的经验和技能，这是部署它们的部队派遣国和负责遴选的联合国总部的共同责任。

领导力

成也领导力，败也领导力。任务区级别最高的职位也是需求最大的职位，涉及方方面面的复杂问题，因此只有上下协调一致的团队才能发挥有效的领导作用。这些团队应该是多样化的，在人才、经验和技能方面相互补充，密切反映实地需要；促进两性平等，让更多妇女参与；并对有效和有意义的绩效管理机制负责。

在任命和甄选特派团领导人时，联合国总部应采用择优录用程序，广罗人才。在现有特派团中，这应考虑到在职高级领导层的组成，以确保该小组具有凝聚力，能够有效执行任务。

联合国还应根据每个特派团的独特情况和要求调整领导结构。这可能涉及由兼任驻地协调员的执行代表领导的规模较小的特派团，¹¹³以及对特派团的设计和伙伴关系安排采取模块化或支柱式办法（见第 5.3 节模式）。

联合国工作人员及其领导人的价值观和行为也至关重要。和平行动的所有领导人都应该是一个深切致力于并积极展示联合国包容、正直、谦逊和以人为本的价值观的个体。¹¹⁴在追求可持续和平的过程中，他们应该利用东道国和更广泛区域的联合国和伙伴组织官员网络，他们应该联系、协作、制定战略、分析、规划和创新，以实现共同目标。应该根据这些指标来选择和评估领导团队。一旦被选中，他们应该接受一个强制性的、量身定制的和动态的上岗培训。特派团领导人应与联合国总部保持强有力和流畅的沟通渠道，反之亦然，并确保其战略方针保持一致。他们还应努力相互尊重和理解更广泛的联合国存在的作用和责任。

为实现这些目标，特派团领导人需要得到支持，包括教育指导、辅导、心理健康和与本区域内外其他在职联合国领导人建立联络的机会。因为对高级领导人的要求可能会在任务区特派团的不同阶段改变，领导团队的组成也要随之适应。

¹¹² C34 报告，A/78/19，2024，第 2 段。 168。

¹¹³ 联塞建和办的情况就是如此。

¹¹⁴ 参见“联合国价值观和行为框架”，https://i.unu.edu/media/unu.edu/page/24952/values-and-behaviours-framework_final.pdf。

支援能力

所有任务区特派团都需要迅速的可获得的支援能力，其形式往往相似，但规模和组成因行动和当地条件而异。关键的规划变量包括安全条件、民事和制服人员作战能力的数量和平衡、必要领域的相对平衡能力

（包括有效评估风险和业绩的能力）和远程能力（包括技术能力和交易能力）、场地的数量和可进入性、所需的静态和动态的住宿设施水平、东道国基本服务、基础设施和当地能力的现有水平。

联合国拥有为联合国特派团和非联合国特派团提供或采购支援的完善系统和能力，包括医疗服务、伤员护送、交通运输、口粮、住宿和设施（对能源、水、废物和环境足迹同步管理）、人力资源、信息和通信技术、法律和财务业务、偿还机制。对现代化的任务区特派团的有效支援有赖于健全的系统（包括合同和政策），这些系统的设计是为了应对具体情境下的业务活动需求和当地市场。理想的情况是，支援系统将产生更多的地方和国家支援，并为东道国留下有益的遗产。这可以通过联合国在货物、服务和基础设施方面的投资以及通过在职培训为本国工作人员进行能力建设来实现，也可以通过为当地工商界进行能力建设使他们能够在联合国的服务和货物采购中进行竞争。

此外，包含物资储备和能力生成的联合国战略储备的作用、配置和职能对维和事业至关重要。具体地说，战略储备系统使联合国能够有效地开展新的任务，提供快速增援能力，轮换库存，甚至支持应急响应，包

括公共卫生危机以及自然和人为灾害。本研究报告强烈赞同修订战略储备概念的建议，以扩大支援范围，使之包括联合国所有维和行动、秘书处活动和有关机构，与区域组织和其他实体的深化合作上也应体现。¹¹⁵

数据和信息管理

维和人员需要建立信息优势，作为快速和有效行动的基础。这就需要加强对局势的认识和影响的监测，涉及多个收集数据和维和行动情报渠道。在当今复杂的信息生态系统中，联合国维和行动如果没有更多专门的数据管理和分析职位，将会损害自身。

经过缓慢的起步，联合国维和行动在数据收集、处理、分析和可视化的数字化和标准化方面取得了可喜的进展，并正在努力提高其全体工作人员的数据认知水平。联合国 2.0 致力于提高人员在创新、数据分析、数字化转型和战略远见方面的技能和能力，这在“联合国 2.0 的五项改革”中被认为是十分重要的。¹¹⁶ 这些发展正在改进维和人员整合数据和帮助领导人认识到长期趋势和具体发展、挑战和机遇，并作出更多基于事实的决定。维和领域的高级领导正在逐步接受数字化数据分析；秘书长特别代表明确使用数据分析方法来加强与安理会的接触，秘书长的报告现在包括用户友好的可视化。这种转变正在逐步帮助任务区特派团更好地了解其业务环境，改善联合国在维和方面的机构惯性，并在维和人员离开后能够向其他联合国实体传递数据和知识。¹¹⁷

¹¹⁵ 见秘书长的报告，联合国意大利布林迪西后勤基地 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间预算案 (A/76/730，2022 年 3 月 1 日)，附件四“战略部署储备的修正构想”，第 93-102 页。

¹¹⁶ 见联合国 2.0 改革五重奏，<https://www.un.org/two-zero/en> 和未来合约，第 73a 段。

¹¹⁷ 联合国的数据也将是研究人员检验关于更广泛的维和事业的假设的金矿。

这一领域的大多数剩余挑战不仅仅是技术问题；它们涉及充分利用现有数据，包括通过进一步整合，建立一个符合逻辑的数据生态系统，以满足任务区的需要；建立适当的数据治理，包括使数据收集和分析程序标准化和连贯一致地执行；以及任务区特派团关于如何使用现有数据系统的信息管理选择。

战略传播

联合国维和行动必须改进如何向所在地、区域和国际各级的主要受众传达其最重要的信息。这需要进行有效的外联，及时提供公正和准确的信息，创造令人信服的、以故事为驱动的和有吸引力的叙事，与目标听众互动，以及强有力和积极主动的反信息传播，以解决错误信息和假信息。

然而，除了缺乏资源外，联合国战略传播还面临着几个主要制约因素。第一，联合国传播不能总是该说什么就说什么，特别是涉及政治敏感话题时。二是存在重大技能赤字在当代信息环境中进行有效竞争。要想取得重大进展，就需要提高领导层的认识水平和接受程度，并就战略传播的现代化方法和渠道进行更多的培训。联合国总部也需要现代化的内部技能和政策指导。所有任务区特派团都需要强大的、专门的战略传播能力，以接触主要受众，帮助他们驾驭和影响日益复杂和经常充满敌意的信息生态系统。这些能力应与联合国总部有关单位一道，为特派团、和平进程和政治解决提供支助，帮助保护平民，并管理威胁、声誉风险和期望。¹¹⁸

和平行动可通过以创造性和参与的方式向主要利益攸关方提供及时、公正和准确的信息，包括关于潜在威胁的重要新闻和预警，来实现这些目标；制作有关特派团活动和影响的令人信服的叙事，以塑造并管理主要目标受众的期望；减轻错误/虚假/恶意信息和仇恨言论对任务区和东道国弱势群体造成的现实危害。¹¹⁹

信息完整性

虽然战略传播和信息完整性有着不可分割的联系，并应相辅相成，但两者也有区别。数字通信使虚假或误导性信息得以以前所未有的规模和速度传播，随着互联网普及率的提高，数字通信的影响可能会增加。在维和的环境中，有害信息构成了战略和业务挑战。对联合国持批评态度的行为者曲解任务规定，诋毁特派团及其人员，有时导致当地平民和维和人员丧生。

为此，联合国维和行动必须加强其信息的完整性——准确性、一致性和可靠性指信息。为此，联合国总部和特派团需要有分析造谣“ABC”（行为者、行为、内容）的技能和能力；预见脆弱时刻和新叙事的传播；通过任务区和总部的综合能力，制定和管理减轻、预防和应对MDMH的措施；并学习如何部署有效的预防和对策。今后，联合国外地特派团需要有监测、分析和应对MDMH的专门能力。具体地说，在计算科学、数据和政治分析方面的特殊能力，特别是应对虚假信息的专业人才；加强信息完整性的资源，包括通过能力建设、网络建设、社区参与和媒体素养；以及使整个联合国的应对措施能够建立复原力并管理和评价这些应对措施的结构。

¹¹⁸ 政策：和平行动中的战略传播（联合国参考文件 DPO 2024.04/DPPA 2024.01，2024 年 6 月 1 日），第 7 段。

¹¹⁹ 信息完整性：在维和环境中处理错误/虚假/恶意信息和仇恨言论（联合国新闻部政策，即将于 2024 年出版），第 20 段。

待命和快速部署能力

当新特派团或增援现有特派团需要维和人员时，通常是立刻需要增加的。联合国必须改进其人力资源流程和结构，以迅速将合适的人派到合适的地方，包括通过待命能力和增援机制。维和部及其快速部署水平大大加快了军警部队的部署时间表。他们补充了联合国常备警察能力、常备司法和惩戒能力以及文职人员常备增援能力，文职人员可在接到通知后短则 10 天，长则 90 天内部署。

通过确保工作人员的情况符合特派团的预期需要，并设法为部署支出（差旅费和维持费）提供资金，也许可以通过一个专门的信托基金来提高这些能力。为了改进军警部队的快速部署，针对不同情况进行规划和演习，协同部署多支部队方面可以做得更多，包括一支先头部队旅。一种设想可以包括模式 21 所设想的待命救灾行动的支援部队。另一个有意思的建议是为（制服人员和文职）观察员建立一个人才中心，以培养一批准备快速部署的专业人员队伍。¹²⁰

维和人员的安全和福利

维和人员部署在充满挑战的没有规则的环境中，这使他们承受在高压和紧张之下。健康和安全的威胁仍然是造成伤亡的主要原因。因此，联合国应该加大对制服人员和文职人员心理健康支持的关注和资源投入，确保工作环境不受骚扰和虐待。此外，所有偏远地点的军警人员都必须能够上网，无论在哪个国家部署他们。

随着联合国维和人员日益成为直接攻击的目标，联合国组织必须进一步在国防技术上投入。第一步是认真考虑在联合国最危险行动中带来的教训，即那些对维和人员和设施的安全和保障产生影响的行动，需要给予联合国维和人员足够的资源进行自卫，包括对性别问题有敏感

认识的设备。这在一定程度上可以通过更好地利用传感技术和社区参与使行动领域更加透明来实现。

实际上，联合国人员无论驻扎在何处，都应得到良好的医疗支援。所有任务区特派团都应具备适当的医疗设施和支援能力，包括继续将远程医疗纳入主流。在组织方面，马里特派团的患者护送协调中心表现出色，通过使用独立商业航空医疗护送小组、机动损伤控制外科团队和远程医疗，支持快速和更好地作出决策。

第二，提高联合国反简易爆炸装置能力和相关医疗反应至关重要。由于简易爆炸装置现在成为暴力极端分子针对联合国人员的首选武器，维和人员需要有能力破坏简易爆炸装置，为部队做好准备，并在理想情况下攻击网络。维和人员还需要具备救生技能，通过诸如野战医务助理课程等培训，减少伤亡情况。¹²¹

第三，武装分子对无人机生产、使用和成功应用的增加，必须改变联合国准备使用和反无人机系统的方式。鉴于 2024 年 9 月联合国维和人员首次遭到武装分子的无人机袭击（在刚果民主共和国东部），这一点日益紧迫。

第四，联合国不能承担其基地被敌对势力占领的后果。成员国应投入资源到有效的基地防御和快速增援能力。任务很复杂，因为任何静态的命令和基础安排容易受到那些拥有传感技术、卫星图像、电子战能力和无人机的武装分子的攻击。当情况恶化时，快速反应部队的增援十分重要，而支持 AI 的计算机视觉模型的部署对于快速检测威胁特别有用。在所有这些领域，联合国应建立双边和多边培训和能力建设伙伴关系（例如三角伙伴关系项目¹²²、轻型协调机制、维和技术伙伴关系¹²³），这在涉及 C-IED、远程医疗、野战医疗、工程、C4IS 和营地安全已取得有益的进展。

¹²⁰ 见 Annika Hilding Nordberg 等人的《联合国停战监督组织作用、相关性、职能和效用——未来和平行动的教训》（EPON 和 GCSP，2024 年），

<https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/united-nations-truce-supervision-organization-role-relevance-function-and-utility-lessons-for-future-peace-operations>。

¹²¹ 见 <https://peacekeepingresourcehub.un.org/en/training/rtp/fmac>。

¹²² 见 <https://operationalsupport.un.org/en/triangular-partnership-programme-TPP>。

¹²³ 见 <https://operationalsupport.un.org/en/partnership-technology-peacekeeping>。

7. 成功因素

联合国特派团对当地的政治、经济和社会的影响是复杂的，不能简单地定义为成功或失败。现实情况要复杂得多。所有联合国特派团都有其成功和不足之处，在不同程度上影响着东道国的发展轨迹。许多因素都会影响结果。2008年，联合国的“顶点”文件将合法性、可信度以及促进国家和地方自主权列为重要的成功因素。¹²⁴

最新的2024年C34报告强调了以下关键因素：明确、现实和可实现的授权任务；政治意愿；领导力；各级的绩效和问责制；充足的资源；政策、规划和行动指南；不存在会对任务的执行和绩效产生不利影响的限制性条件；以及培训。¹²⁵所有这些因素至今仍具有现实意义和重要性。展望未来，本研究认为以下因素至关重要。

安理会的领导和团结

如果安理会存在分歧，不愿或不能始终如一地支持特派团的行动，尤其是在面临挑战时，那么无论多少新的维和手段都无法取得预期成果。一个分裂且被动的安理会将会损害其信誉，削弱其对冲突各方的影响力，甚至可能自相矛盾，难以动员更广泛的维和支持，并加剧目前的和潜在的东道国政府及民众的疑虑。维持和平行动取得成功的最佳时机是安理会表现出持续的领导力和目标的一致性，包括为陷入僵局的和平进程注入动力，否则，维和行动就缺乏可行的完成战略。¹²⁶

如上文所述的一系列更广泛的选择方案，有望促进安理会成员国之间以及与目前或潜在东道国政府之间的对话。但还需要采取另外几个步骤。首先，所有会员国，特别是安理会成员国，必须“通过他们双边和多边合作支持执行安理会决议”，正如他们在2018年《联合国维和行动共同宣言》中所承诺的那样。¹²⁷

其次，联合国会员国，包括通过联合国大会在内的，应不遗余力地提醒安理会其责任，正如数十个会员国在最近举行的安理会关于维和未来的公开辩论中所做的那样。

¹²⁸再次，秘书处还应设法加强与安理会所有成员（常任理事国和当选成员）及其他利益攸关方特别是维和出兵/出警国、区域行为体和其他行为体的非正式接触，以动员更广泛的政治支持来执行授权任务。在某些情况下，区域行为体和当选成员都可以在促进安理会达成共识方面发挥重要作用。

最后，安理会应按照《未来条约》的要求与联合国大会及其附属机构包括建设和平委员会，进行更有效的合作。¹²⁹这将通过加强东道国的国家自主权，促进其与联合国的合作，并有助于为正在经历联合国维和过渡时期的国家动员更多的国际政治关注和资源。

东道国政府的合作与支持

维和行动的成功与东道国政府和其他有关方面给予的合作和支持密切相关。除了征得东道国政府的同意是联合国维和行动的一项核心原则外，最重要的是：当事国政府愿意与维和人员进行充分和持续的合作，并在出现问题时以开放的心态寻求解决方案。

¹²⁴ 《联合国维持和平行动：原则和准则》，第36-40页。

¹²⁵ 参见C34报告，A/78/19，2024年，第92和106段。

¹²⁶ 参见安理会在S/PRST/2024/5号文件中作出的承诺，2024年9月25日。

¹²⁷ 参见《联合国维和行动共同承诺宣言》（2018年），第5段，<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>。

¹²⁸ 参见联合国新闻稿，SC/15813，2024年9月9日，<https://press.un.org/en/2024/sc15813.doc.htm>。

¹²⁹ 参见《未来条约》，第41号行动和第69c段。

在当今两极分化的国际环境中，与联合国合作可以使得东道国政府减少地缘政治紧张局势和竞争带来的影响，同时也能为其提供更广泛的选择和关系。然而，当特派团的主要政治目标与东道国政府的目标出现分歧，或出现猜疑和不信任时，特派团与东道国政府之间的关系有时会变得棘手，甚至彻底破裂。违宪的政府更迭可能会带来极其严峻的挑战。

当局势紧张时，安理会和东道国政府都应该牢记，维和行动的目的是确保主要冲突方和当地民众都能享受到和平带来的诸多好处。这种认知应该放第一位，在任何其他考虑之上。此外，安理会应提醒东道国政府对其人民和联合国的责任，以及其推进和平进程或相关关键改革的承诺。如果没有东道国政府和其他各方的政治意愿，特派团维和任务的进展将变得不可能。

同样，联合国可以采取一些措施来促进持续密切的合作。首先，安理会作为一个整体，和各执笔国一起，应系统地就授权相关问题征求东道国政府和其他利益攸关方的意见，尤其在维和任务授权续签之前，并找到最有效的磋商方式。这种磋商方式应在不损害安理会权威的情况下进行，并确保授权仍然保持相关性和适当性。其次，特派团应始终牢记透明和公正行事的必要性，并认真地建立信任，包括领导层与东道国当局之间经常举行会议，以评估授权实施并确定改善的方法。

令人鼓舞的是，如今大多数联合国维和特派团都已建立正式的协调机制，以促进与东道国政府在战略层面和行动问题上的合作。¹³⁰ 第三，特派团还可以通过创造性地响应地方和国家当局的支持请求，优先为当地居民和主要利益相关者提供切实利益，有助于加强和东道国政府的合作。

带来切实利益

当特派团能够为东道国社区带来切实且可持续的利益，并使其能够被当地社区所感知时，维和行动的成功几率就会更大。满足当地社区的支助请求，将提升特派团的合法性、有效性，并增强其与当地和国家利益攸关方就任务执行的关键方面进行沟通的能力。如果无法做到这一点，特派团应解释原因，并以符合当地情况、尊重当地文化的方式进行。

当然，预期效益会因具体情况、授权和可用资源而异，但优先考虑直接惠及当地居民的领域，这些应成为首要目标。例如，在接到任务授权后主动保护平民；利用特派团的工程资产进行必要的基础设施维修，利用医疗资产提供医疗保健服务，或利用航空资产为当地的利益攸关方和民众提供交通便利；优先考虑本地本区域采购；支持可持续能源解决方案；或利用项目资金、速效项目(QIP)或信托基金来帮助满足关键需求并创造当地就业机会。¹³¹

130 其中包括联刚稳定团的政府-联合国联合工作组、南苏丹特派团设立的高级别协调论坛和重组的联合监测和评价委员会。参见“维和行动+”（第五次进展报告，2024年9月），第16-17页，<https://peacekeeping.un.org/en/a4p-fifth-progress-report>。

131 例如，减少社区暴力(CVR)项目是一个重要工具，具有灵活性和反应性，能够为高风险地区的青年创造就业机会和培训。

必要时应为速效项目寻求更多的项目资金和资源。有了这些可预测的资源，特派团可以为建设和平做出重要贡献，并补充由各国政府主导、发展伙伴（包括联合国国家工作队和国际金融机构）支持的恢复和发展工作项目。¹³² 建设和平基金也可作为重要的资金来源和整合载体。特派团和国家工作队应确保不同行为体和供资来源之间实现最大程度的互补和协调，包括通过可持续发展合作框架。在某些情况下，应考虑与国际金融机构建立专门的联络能力。¹³³

区域支持

除了安理会和东道国民众的支持外，若能得到邻国和相关区域组织的支持，联合国维和行动更有可能取得成功。这些行为体与维和行动的结果息息相关：当维和行动成功时，它们是最直接的受益者；当维和行动失败时，它们则是受影响最大的群体。区域行为体也经常主导联合国特派团所支持的政治进程，并派遣越来越多的维和人员。¹³⁴ 总而言之，确保对维和行动的投入并获得回报，符合联合国和区域行为体的共同利益。

政策方面的挑战，是将这种利益的趋同转化为实实在在的成果。以下两个步骤或许会有所帮助。首先，联合国可以在此方面已取得进展的基础上，进一步加强与区域行为体的伙伴关系：联合国可以努力确保其与区域行为体之间产生协同作用，并让区域行为体了解行动及其所面临的政治和行动问题。

目标是，确保区域行为体能够将联合国特派团的成功视为对整个区域至关重要的环节。如果能够实现这一目标，区域行为体将更有可能在特派团面临实际挑战（包括与行动自由相关的挑战）时为其提供支持，并加强与东道国和其他利益攸关方的接触，以促进授权执行的方方面面，他们会利用区域的规范和政策工具，确保与联合国产生更大的协同作用，不会要求特派团提前撤出或退出。

其次，区域行为体本身可以在促进安理会的团结和行动及争取东道国同意执行授权方面发挥重要作用。当区域行为体团结一致地支持某项行动方案时，往往能影响安理会的审议、凝聚力和决策。

可实现的目标、充足的资源、现实的期望

如果维和特派团被赋予无法实现的目标，或资源和能力不足，它们就不太可能成功。这些不足将会造成能力与预期之间的严重差距。为应对这一挑战，需要秘书处向安理会提供“定期、坦率的评估和符合最高标准的切合实际的建议，以支持[其]决策。”¹³⁵

即使授权任务预期没有好高骛远，资源问题也非重大问题障碍，至关重要的是，关键（地方和国际）利益攸关方也必须对和平行动的成果、建设和平所需的时间以及成功的关键因素抱有切合实际的期望。这就需要联合国及其特派团、冲突各方、当地居民和国际利益攸关方之间进行更密切、更频繁的沟通，以清晰明确维和行动的范围和局限性。还应将长期建设和平与维持和平目标纳入授权任务的制定阶段，包括加强与联合国国家工作队之间合作，并要考虑通过特派团本身或特派团外部获取的建设和平方案资源。

132 特派团和联合国国家工作队支持维持和平的活动都是联合国“可持续发展合作框架”的一部分，该框架由驻地协调员和东道国政府共同签署，是联合国系统支持维持和平活动的共同战略框架（根据 2023 年综合评估和规划政策修订版）。

133 根据中非稳定团独立战略审查的建议，2024 年 3 月至 6 月。

134 参见 Paul D. Williams 和 Thong Nguyen 著的《联合国维和行动中的邻里动态，1990–2017 年》（国际和平研究所，2018 年），<https://www.ipinst.org/2018/04/Neighborhood-Dynamics-in-UN-peacekeeping-operations>。

135 参见秘书长报告“联合国维和行动的总体执行情况”，S/2023/646，2023 年 9 月 1 日，第 75 段。

承诺与了解当地

联合国维和人员应致力于在各冲突方之间去建立和平，并更广泛地与受到冲突影响的社区联系互动。维和行动不是一份普通的工作；它需要有决心、努力工作并敢于冒险以及关心当地民众和部署国命运的人。近几十年来，维和行动屡屡证明，其最大影响力往往体现在远离首都的地方区域，那里的普通民众权利被剥夺得最严重，也最需要帮助。

更持续地转向以人为本的方法，将有益于大多数的维和行动。这种方法能够让当地社区一起参与并建立信任，同时也为政治解决方案创造论了空间，而非简单地获取当地信息并提供自上而下的解决方案。这需要在特派团的所有职能中进一步实现社区参与的专业化，对按性别、年龄和其他身份特征划分的社区的具体优先事项、关切事项和期望要有更深入的了解。与当地行为体进行透明的双向沟通应成为常态，以建立信任和参与协作的环境。

尽管大多数联合国维和人员都非常关心所服务的民众，但传统人力资源框架的僵化可能会导致同样的人员多年来一直留在艰苦的岗位上，导致愤世嫉俗、自满和疲劳，对任务执行产生负面影响。正如新的维和模式需要更加敏捷、机动和灵活一样，联合国工作人员队伍也是如此。联合国应从战略角度重新审视这一问题。此外，特派团应尽可能在不损害其公正性的情况下，更多地依靠当地工作人员提供政治及其他方面的专业知识和技能。这在某些特派团和领域（例如民政事务）已经实现，但很多特派团和领域则未实现。

适应性

在不可预测的复杂环境中，联合国维和特派团快速适应不断变化的情况和稍纵即逝的机会的能力至关重要。如特派团拥有适当的流程和工具，能定期生成信息和分析，了解哪些活动正在产生积极影响，哪些活动问题很大，那么这种能力将会得到加强。反过来，特派团要有能力在持续地就战略和业务调整作出基于事实的决定。

正如上文所强调的，包括在特派团总部和战区/战地办事处层面加强综合行动规划。因此，增强特派团态势感知和评估其活动的工具值得进一步关注，特别是综合规划与绩效评估系统（CPAS）及态势感知工具和系统。¹³⁶ 我们有充分的理由，在中心位置，最好靠近特派团，建立由数据专家组成的联合国“融合小组”。

与此同时，联合国某些监管框架（例如人力资源框架）的僵化，削弱了特派团适应不断变化的需求的能力。预算方面的因素也会对任务的执行和特派团的灵活性产生相当大的影响。例如，特派团必须在预算年度内承担文职人员（国际的和所在国）支出成本的增长。此外，鉴于流动性的问题，秘书处被要求使用维和储备基金（1.5 亿美元）作为特派团的首个借款来源。这使得储备基金的金额减少到约 4000 万美元，这将可能会限制任务的开启和必要时潜在任务的扩展。

表现

联合国在人员、培训和装备的绩效标准制定方面已经取得了重要进展，并设立了对杰出表现的激励机制。¹³⁷ 特派团领导层、军警人员和分队以及文职人员都应得到更有效的业绩评估。评估应基于明确的标准，并与授权任务直接挂钩，这样最有帮助，也最公平。对领导者的评估应涵盖其自身表现以及他们为下属创造有利环境的程度。所有军警分队和文职部门都应定期在特派团层面就绩效进行综合讨论。这可确保领导层了解到杰出表现人事情况，并在发现绩效不足时采取补救措施。应尽快完成对军事单位评价工具持续修订，并予以推广，以确保有效评估行动效能的关键要素，包括心态和姿态。

当发现绩效不佳时，联合国和相关会员国需基于可信评估的机制和综合绩效反馈，督促有关人员或单位去表现得更好。对于采取补救措施后业绩仍旧持续不佳的人员或单位，应当予以撤换或遣返。鉴于执行任务的风险以及资金紧张的特派团继续向绩效不佳的单位补偿费用所带来的财务影响，需迅速解决与业绩不佳单位有关的问题。应在不同层面进一步改进绩效评估和相关决策，包括加强部队司令部的评估能力、建立更有效的机制以应对文职人员绩效不佳问题以及在总部制定更有效、更及时的决策以解决严重的绩效问题。

行为与问责制

所有维和行动模式都应包括一个强有力的框架，以防止不当行为，及确保在发生不当行为时追究责任并向受害者提供支持。如果维和人员违反联合国行为标准，就会对受害者、当地社区、联合国和当事国的声誉，并最终对授权任务的执行造成连带伤害。其中也包括特派团领导层，当领导层的行为和表现可能损害授权的执行或危及维和人员安全时，总部也必须采取迅速有效的行动。

因此，联合国战地特派团需要充足的资源来保障行为和纪律部门的运作。行为和纪律资源应纳入综合规划流程，以对于不当行为不可避免的风险的评估为基础。特派团必须管控不当行为所产生的风险，包括根据不断变化的情况定期修订关键的风险管控工具，并应定期向安理会通报这些风险的最新情况。

重要的是，行为和纪律职能在联合国维和行动的任何过渡时期中都仍然具有现实意义，因为不当行为问题特别是与性剥削和性虐待有关的不当行为问题，需要在事件发生后很长一段时间内进行案件管理并向受害者提供支持。

在特派团任务结束的整个时期，应保留各项职能并为其提供资金，如联合国处理创伤后应激障碍病例所做的那样。根据所采用的模式，秘书处考虑向联合国授权的特派团提供的支持时，需要进行风险评估。联合国在管控不当行为风险方面丰富经验，对于寻求确保维和人员的良好行为和问责制的合作伙伴来说，可成为一项重要资源，包括在平行部署或联合部署的情况下。

136 参见

<https://peacekeeping.un.org/en/cpas>。

137 参见 SCR 2436 (2018)。

有效过渡

一个维和特派团的撤出或联合国驻地的重组，可能对于一个国家走向和平与发展具有关键作用。过渡时期为联合国系统提供了一个契机，使其能根据当地不断变化的现实情况调整战略、优先事项、资金和影响力。顺利平稳过渡需要得到东道国政府、主要的冲突方、联合国驻地协调员和国家工作队及相关区域行为体的支持。过渡还需参考早期战略规划并整合所有行为体的活动。过渡应在资源充足的驻地协调员办公室以及国家工作队的支持下，保留维和特派团的积极影响和遗产，提升国家长期发展的前景。

但过渡也可能会带来风险，安理会也应认识到这一点，通过表明其对联合国特派团毫不动摇的政治支持来加以管理应对。此外，还可以通过以下方式降低风险：建设相关国家能力，尤其是在特派团撤离后将移交的地区；与当地民众接触并一起参与维和，使期望与现实相符；以及利用现有的（次）区域能力和资源。安理会成员还必须确保，涉及早期过渡战略和应急计划的任务授权要考虑到联合国维和任务区人员的总体能力，从摊款预算中拨出充足资源用于执行过渡。当过渡时期涉非联合国特派团时，有效的伙伴关系和协作决策机制将至关重要。最后，联合国需要重新构想特派团的任务结束程序，而不仅仅局限于后勤工作。如上所述，这涉及一些问题，需要在最后一名维和人员及其装备撤离后，仍需要得到关注和资金支持。

8. 结论

联合国的维和行动不仅是联合国组织最知名的品牌，也是其最成功的工具之一。这项研究肯定了维和行动作为一种多功能、有效且具有成本效益的多边工具的价值，其有助于预防和减少武装冲突和其他威胁国际和平与安全的危机所造成的负面影响。

总之，维和行动是一项有价值的投入。安理会和其他相关方提供必要的政治支持和财政资源是很明智的。这关系到安理会的信誉，也关系到那些将在未来冲突和危机中遭受最严重后果的国家和人民。

为了保持其应有的作用，维和行动必须继续进行调整和发展改革，就像过去所做的那样。联合国应该通过精简其程序和加强其规划能力来提供帮助。采用基于本文所介绍的模式（以及可能的其他模式）的模块化方法，有助于维和行动再次适应不断变化的情况。在此过程中，研究小组基于我们之前的分析提出了四个结论。

首先，维和行动与更广泛的预防和建设和平议程以及《2030 年可持续发展议程》之间存在密切联系。在《新和平议程》中，联合国秘书长呼吁联合国成员国“不要停留在口头上，而是要在政治和财政上投资于预防工作”。¹³⁸ 投资维和行动及本研究中强调的能力是响应这一号召的一种方式。通过寻找预防性部署或其他支持预防任务的切入点，及持续投入于防止冲突再次爆发的能力和任务，来加强维和行动与预防之间的联系。维和特派团也是联合国最突出的建设和平的执行者之一。即将发布的《联合国建设和平架构审查》为进一步加强特派团和其合作伙伴对建设和平成果的影响及它们与建设和平委员会和建设和平基金的联系提供了极好的机会。

其次，我们的世界正面临日益严峻的和平与安全挑战，这些需要包容、原则性和有效的多边行动。维和行动有助于促进多边主义。维和行动在汇聚广泛的行为体方面有着良好的记录和能力，这些行为体来自于一系列官方多边论坛，包括 C34（联合国维和行动特别委员会）、行政和预算问题咨询委员会、联合国大会第五委员会、联合国维和部长级进程，以及国际维和培训中心协会与国际和平行动挑战论坛等长期存在的国际组织们。¹³⁹ 在地缘政治和其他诸多领域竞争加剧国际分歧的当下，对维和行动的共同承诺继续将联合国系统内外众多不同的行为体凝聚在一起。联合国维和行动在寻求和平的过程中，有助于缓解这些挑战，有时甚至能够克服这些问题，应当值得重视并加强。

第三，尽管许多公众的讨论仍集中在维和行动的局限性和弱点上，但重要的是我们必须记住，今天有多少国家因为接受了维和特派团而变得更加繁荣。正如本文引用的独立研究所证明的那样，在美洲、欧洲、亚洲和非洲，有许多国家和民众在很大程度上是因为邀请联合国维和人员帮助他们建立更加和平的政治秩序而变得更加稳定和繁荣。

最后，尽管维和行动在大多数时候是确实有效的，但它并非灵丹妙药。除非冲突各方都表现出真诚的和平意愿，否则联合国特派团无法为他们有效地解决冲突。我们希望这项研究能够帮助说服冲突各方，在联合国框架内采取多边行动是实现持久和平的有效途径。

¹³⁸ 参见《新和平议程》，第 11 页。

¹³⁹ 参见 <https://www.iaptc.org> 和 <https://challengesforum.org/about/history/>。

缩略语一览表

AFISMA	非洲主导的马里国际支助团
AI	人工智能
AMIB	非洲联盟驻布隆迪特派团
AMIS	非洲联盟驻苏丹特派团
AU	非洲联盟
C-IED	反简易爆炸装置
C34	联合国维和行动特别委员会
C4ISR	指挥、控制、通信、计算机、情报、监视和侦察
CAR	中非共和国
CBM	建立信任措施
CICIG	消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会
CIMIC	军民合作
CPAS	综合规划和绩效评估系统
CRSV	与冲突有关的性暴力
DDR	解除武装、复员和重返社会
DOMREP	联合国秘书长驻多米尼加共和国代表特派团
DPPA	联合国建设和平与政治事务部
DRC	刚果民主共和国
EACRF	东非共同体-区域部队
ECOMIL	西非经共体驻利比里亚特派团
ECOMOG	西非国家经济共同体军事观察组
ECOWAS	西非国家经济共同体
EOD	爆炸物处理
ERW	战争遗留爆炸物
EU	欧洲联盟
EUFOR	欧洲联盟部队
EULEX EU	欧盟驻科索沃法治特派团
FACA	中非武装部队
FARDC	刚果民主共和国武装部队
HRDDP	联合国人权尽职调查政策
ICRC	红十字国际委员会
IDDRS	联合国解武复员和重返社会方案综合标准
IDPs	境内流离失所者

IEDD	简易爆炸装置处置
IEDs	简易爆炸装置
IHL	国际人道主义法
IHRL	国际人权法
IFIs	国际金融机构
ISR	情报、监视和侦察
IUU	非法、未报告、未监管
KFOR	北约领导的驻科索沃多国维和部队
MDMH	错误信息、虚假信息、恶意信息和仇恨言论
MICIVIH	驻海地国际民事特派团
MINUGUA	联合国危地马拉核查团
MINUJUSTH	联合国海地司法支助特派团
MINURCAT	联合国中非共和国和乍得特派团
MINURSO	联合国西撒哈拉全民投票特派团
MINUSCA	联合国中非共和国多层次综合稳定团
MINUSMA	联合国马里多层次综合稳定特派团
MINUSTAH	联合国海地稳定特派团
MISCA	非洲联盟驻中非共和国特派团
MONUA	联合国安哥拉观察团
MONUC	联合国组织刚果民主共和国特派团
MONUSCO	联合国刚果民主共和国稳定特派团
MSO	军事参谋（参谋军官）
NATO	北大西洋公约组织
OAS	美洲国家组织
OCHA	联合国人道主义事务协调办公室
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
OLMEE	非统组织驻埃塞俄比亚/厄立特里亚联络特派团
ONUB	联合国布隆迪行动
ONUC	联合国刚果行动
ONUCA	联合国中美洲观察团
ONUMOZ	联合国莫桑比克行动
ONUSAL	联合国萨尔瓦多观察团
OSCE	欧洲安全与合作组织
OSINT	开源情报
PCRS	联合国维和战备能力系统

PHEIC	国际关注的突发公共卫生事件
QIP	速效项目
RDL	快速部署等级（在联合国维和战备能力系统里）
SADC	南部非洲发展共同体
SAMIDRC	南共体驻刚果民主共和国特派团
SCR	联合国安理会决议
SDS	联合国战略部署储备
SFOR	波黑稳定部队（北约领导）
SGBV	性暴力和基于性别的暴力
SNA	索马里国民军
SPM	特别政治特派团
SPT	特警队
SRSG	联合国秘书长特别代表
SSR	安全部门改革
T/PCC	部队和警察派遣国
TOC	跨国有组织犯罪
UAS	无人驾驶航空系统
UNAMID	非盟/联合国达尔富尔混合行动（苏丹）
UNAMIR	联合国卢旺达援助团
UNAMSIL	联合国塞拉利昂特派团
UNAVEM	联合国安哥拉核查团
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFICYP	联合国驻塞浦路斯维和部队
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处（难民署）
UNIFIL	联合国驻黎巴嫩临时部队
UNIOGBIS	联合国几内亚比绍建设和平综合办事处
UNIPSIL	联合国塞拉利昂建设和平综合办事处
UNISFA	联合国阿卜耶伊临时安全部队
UNMAS	联合国排雷行动处
UNMEE	联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团
UNMIBH	联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团
UNMIH	联合国海地特派团
UNMIK	联合国科索沃特派团

UNMIL	联合国利比里亚特派团
UNMIS	联合国苏丹特派团
UNMISSET	联合国东帝汶支助团
UNMISS	联合国南苏丹特派团
UNMIT	联合国东帝汶综合特派团
UNMOGIP	联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组
UNMOT	联合国塔吉克斯坦观察团
UNOCI	联合国科特迪瓦特派团
UNOCT	联合国反恐怖主义办公室
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOMIG	联合国格鲁吉亚观察团
UNOMIL	联合国利比里亚观察团
UNOMSA	联合国南非观察团
UNOMSIL	联合国塞拉利昂观察团
UNOSOM	联合国索马里行动
UNOVER	联合国厄立特里亚全民投票核查团
UNPREDEP	联合国驻马其顿预防性部署部队
UNPROFOR	联合国保护部队（前南斯拉夫）
UNSAS	联合国待命安排制度
UNSOS	联合国索马里支助办事处
UNTAC	联合国柬埔寨临时权力机构
UNTAG	联合国纳米比亚过渡时期援助团
UNTAES	联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚、西锡尔米乌姆过渡时期行政当局
UNTAET	联合国东帝汶过渡行政当局
UNTEA	联合国临时行政当局
UNTSO	联合国停战监督组织
WHO	世界卫生组织
WMD	大规模杀伤性武器

尾注

- i. 模拟结果显示，联合国在 2001 年至 2013 年间对授权任务规定明确的维和行动投资 2000 亿美元，与没有维和行动的情况相比，使得主要武装冲突减少多达三分之二，并拯救了 15 万人的生命。Håvard Hegre, Lisa Hultman, Håvard Mokleiv Nygård 的《评估联合国维和行动的冲突减少效果》，《政治学杂志》，81:1(2019):215-232, <https://doi.org/10.1086/700203>。
- ii. Lise M.Howard 的《维持和平的力量》（剑桥大学出版社，2019 年），第 8 页，<https://doi.org/10.1017/9781108557689>，成功的维和特派团是联合国纳米比亚过渡时期援助团、联合国柬埔寨临时权力机构、联合国莫桑比克行动、联合国萨尔瓦多观察团、联合国危地马拉核查团、联合国东斯行政当局、联合国东帝汶过渡行政当局、联合国塞拉利昂特派团、联合国布隆迪行动、联合国东帝汶综合特派团、联合国科特迪瓦特派团以及联合国利比里亚特派团；其他的是联合国刚果行动、联合国索马里行动第二期、联合国安哥拉核查团第二期、联合国卢旺达援助团、联合国保护部队
- iii. Barbara F. Walter, Lise M. Howard, V. Page Fortna 的《维和与和平之间的非凡关系》在《英国政治科学杂志》51: 4（2021）：1705-1722 上的九项定量研究的摘要。
<https://doi.org/10.1017/S000712342000023X>。
- iv. Kyle Beardsley 和 Kristian Gleditsch 的《作为冲突遏制的维持和平》，《国际研究评论》，17:1(2015):67-89, <https://doi.org/10.1111/misr.12205>。
- v. Kyle Beardsley 的《维持和平与武装冲突的蔓延》，《政治期刊》，73:4(2011):1051-1064, <https://doi.org/10.1017/S0022381611000764>。
- vi. Andrea Ruggieri, Hans Dorussen, Theodora-Ismene Gizelis 的《每天都在前线？联合国维和人员的次国家区域部署》，《英国政治科学杂志》，48:4(2018):1005-1025，
- vii. Jacob Kathman 和 Michelle Benson 的《缩短？联合国维持和平和内战持续到谈判解决的时间》，《解决冲突杂志》，63:7(2019):1601-1629。 <https://doi.org/10.1177/0022002718817104>
- viii. Andrea Ruggeri, Hans Dorussen 及 Theodora-Ismene Gizelis 的《赢得当地和平：联合国维持和平与当地冲突》，《国际组织》，71:1(2017):163-185, <https://doi.org/10.1017/S0020818316000333>。
- ix. Lisa Hultman, Jacob D.Kathman 及 Megan Shannon 的《战争中的维持和平》（牛津大学出版社，2019 年），第 53、177 页，<https://doi.org/10.1093/oso/9780198845577.001.0001> 和 Andrea Ruggeri, Hans Dorussen 及 Theodora-Ismene Gizelis 的《赢得当地和平：联合国维持和平与当地冲突》，《国际组织》，71:1(2017):163-185。 <https://doi.org/10.1017/s0020818316000333>。
- x. Darya Pushkina, Markus B.Siewert 及 Stefan Wolff 的《不可能完成的任务？内战中的联合国维和行动》，《欧洲国际关系杂志》，281（2022）158-186, <https://doi.org/10.1177/13540661211046602>
- xi. Stian Kjeksrud 的《探索使用武力保护平民免受暴力的侵害》，《内战》，26:1(2024):41-73, <https://doi.org/10.1080/13698249.2023.2222058>。

- xii. Felix Haass 和 Nadine Ansorg 的《更好的维和人员，更好的保护？联合国和平行动的部队质量和针对平民的暴力》，《和平研究杂志》，55:6(2018):742-758，
- xiii. Hanne Fjelde, Lisa Hultman 及 Desirée Nilsson 的《通过存在进行保护：联合国维持和平与针对平民的代价》，《国际组织》，731（2019）103-131，<https://doi.org/10.1017/S0020818318000346>。
- xiv. Anup Phayal 和 Brandon C.Prins 的《部署以保护：军事维和部署对平民暴力的影响》，《国际维和》，27:2(2020):311-336，<https://doi.org/10.1080/13533312.2019.1660166>；Anup Phayal 的《联合国部队部署和防止针对达尔富尔平民的暴力》，《国际互动》，45:5(2019):757-780，<https://doi.org/10.1080/03050629.2019.1593161>；Bryce W.Reeder, Michael Hendricks 及 Edward Goldring 的《所有维和行动都是地方性的：衡量维持和平效力的次国家级差异》，《国际研究季刊》，66:2(2022):sqac010，<https://doi.org/10.1093/isq/sqac010>。
- xv. Andrew Levin 的《联合国维和行动的构成与援助工作者的安全》，*Journal of Peace Research*，2023 年 5 月 2 日，<https://doi.org/10.1177/00223433231159186> 和 Allard Duursma, Larissa Fast 及 Róisín Read 的《空间聚类的模糊界限？评估在达尔富尔的维和行动与针对人道主义者袭击之间的关联》，《国际维持和平杂志》，25:4(2023):363-387，<https://doi.org/10.1163/18754112-25040003>
- xvi. Bryce W.Reeder 和 Rachel Dicke 的《维和部署、集团内凝聚力和非法武装集团使用性暴力》，《国际维和》，30:2(2023):230-258，<https://doi.org/10.1080/13533312.2023.2196411>。
- xvii. Corinne Bara 的《转移目标：维持和平对战后暴力的影响》，《欧洲国际关系杂志》，26:4(2010):979-1003，<https://doi.org/10.1177/1354066120902503> 和 Robert Blair 的《联合国维持和平与法治》，《美国政治学评论》，115:1(2021):51-68，<https://doi.org/10.1017/S0003055420000738>。
- xviii. Jessica Di Salvatore 的《维和人员打击犯罪暴力--维和行动的意外影响？》，《美国政治学杂志》，63:4(2019):840-858，<https://doi.org/10.1111/ajps.12451>。
- xix. Stefano Costalli 等人的《联合国维和行动是否帮助了被迫流离失所的人们？》，《和平研究杂志》，2023 年 9 月 20 日，<https://doi.org/10.1177/00223433231186448>。
- xx. Kyle Beardsley, David E.Cunningham 及 Peter B.White 的《调解、维持和平与内战的严重性》，《冲突解决杂志》，63:7(2019):1682-1709，<https://doi.org/10.1177/0022002718817092>。
- xxi. Govinda Clayton 和 Han Dorussen 的《调解与维持和平对结束冲突的有效性》，《和平研究杂志》，59:2(2022):150-165，<https://doi.org/10.1177/0022343321990076>。
- xxii. Maurice P.Schumann 和 Corinne Bara，《新时代：伙伴关系维和中的权力》，《国际研究季刊》，67:3(2023):squad037，<https://doi.org/10.1093/isq/sqad037>。
- xxiii. Shannon Lindsey Blanton, Dursun Peksen 及 Robert Blanton 的《维和特派团对妇女赋权的影响》，《政治研究季刊》，76:4(2023):1872-1887，<https://doi.org/10.1177/10659129231181594>。

- xxiv. Theodora-Ismene Gizelis 和 Xun Cao 的《安全红利：维和与孕产妇保健成果及获取》，《和平研究杂志》，58:2(2021):263-278，<https://doi.org/10.1177/0022343320917198>。
- xxv. Lars Jensen 的《脆弱和受冲突影响国家的外国直接投资与增长》，（开发署，2020 年 9 月 11 日），<https://www.undp.org/library/dfs-foreign-direct-investment-and-growt-frage-and-conflice-infacted countries>。
- xxvi. Bernd Beber 等的《维和经济体的前景与危险》，《国际研究季刊》，63:2(2019):364-379，<https://doi.org/10.1093/isq/sqz012>。
- xxvii. Vincenzo Bove, Jessica Di Salvatore 及 Leandro Elia 的《联合国维和行动与内战中的家庭福祉》，《美国政治学杂志》，66:2(2022):402-417，<https://doi.org/10.1111/ajps.12644>。
- xxviii. Robert A. Blair, Jessica Di Salvatore 及 Hannah M. Smidt 的《联合国维和与冲突影响国家的民主化》，《美国政治学评论》，117:4(2023):1308-1326，<https://doi.org/10.1017/S0003055422001319>。
- xxix. Susanna P.Campbell 和 Jessica Di Salvatore 的《维持和平还是建设和平？超越安全困境的联合国和平行动》，《美国政治学杂志》，2023 年 7 月 25 日，<https://doi.org/10.1111/ajps.12797>。
- xxx. Hannah Smidt 的《维持选举和平？联合国维和活动的活动及其对选举相关暴力的影响》，《冲突管理与和平科学》，38:5(2021):580-604，<https://doi.org/10.1177/0738894220960041>。
- xxxi. Zorzeta Bakaki 和 Tobias Böhmelt 的《联合国维和能否促进环境质量？》，《国际研究季刊》，65:4(2021):881-890，<https://doi.org/10.1093/isq/sqab051>。
- xxxii. Eugene Chen, Flora McCrone 及 David Mozersky 的《可再生能源与联合国：南苏丹和平的绿色星火》（2023 年 2 月，Stimson Center），<https://www.stimson.org/2023/Resource-Energy-and-the-United-Nations-a-Green-Spark-for-Peace-in-South-Sudan/>。
- xxxiii. Margherita Belgoioso, Jessica Di Salvatore 及 Jonathan Pinckney 的《缠在蓝色中：联合国维和对内战后国家非暴力抗议的影响》，《国际研究季刊》，65:1(2021):1-15，<https://doi.org/10.1093/isq/sqaa015>。
-
