维持和平行动
一般准则

联合国维持和平行动部

维持和平行动一般准则

《维持和平行动一般准则》是联合国维持和平行动部 1995 年在纽约发表的。

本文件由意大利都灵劳工组织国际培训中心印制。

UN/210/TC/GG95

版权所有© 1995 年联合国

本文件根据《世界版权公约议定书之二》享有版权。但是，会员国政府当局可自由复印本文件供其专用。

未经维持和平行动部书面明示同意，不得翻印本文件的任何部分供转售或大量出版。

未经维持和平行动部事先批准，不得将文件的任何部分存入检索系统。

纽约，联合国广场。NY 10017 - 美国
电话：（212）963 - 8651- 传真：（212）963 – 9061

1995 年 10 月

M. 蒙泰萨诺设计，MDP，劳工组织都灵中心

维持和平行动一般准则

本文反映了联合国目前采取的维持和平做法，并准备作为各国政府的一般指南。文内只论述了维持和平问题，未涉及执行行动。维持和平行动的具体方面将在以后的文本中作更加详尽的介绍。

第 1 章

联合国维持和平指导方针

导言

1. 联合国的首要目标是维护国际和平与安全。1945 年 6 月 26 日，50 个联合国创始国在旧金山签署了《联合国宪章》，设想在五个同盟国（中国、法国、前苏联、联合王国和美国）继续合作的基础上建立二战后秩序，以期在其他国家不能以和平方式解决争端的情况下，由联合国安全理事会这五个常任理事国采取一致行动，制止或击退侵略行动。由于冷战使战时联盟四分五裂，加之两个超级大国在世界各地的冲突中经常各自支持对立的一方，因此，安理会无法有效履行维持和平使命，在有可能采取执行行动的情况下尤其如此。

2. 但是，即使在东西方严重对恃的情况下，安理会各理事国共同关心的问题依然是：遏制地区冲突，并防止这种冲突升级为超级大国之间的直接冲突；设法消除影响非殖民化进程的冷战对立局面；以及在某些情况下，使那些其驻外军队处于进退两难境地的政府不失体面地撤军。

3. 采取联合国维持和平做法正是为了协助履行这些职能。这种做法在联合国宪章中未作规定，它是一项务实的临时外交手段，在一个虽然四分五裂，但在至关重要的政治问题上依然具有某种共同利益的世界中，会尽可能得到利用。这一时期维持和平的目标仅限于：实现和维持停火，就地稳定局势，以便通过政治上的努力和平解决冲突。过去四十年来，维持和平行动正是根据这种方法进行的。

4. 冷战结束后，各国之间的合作明显加强，对联合国维持和平行动的需要也随之增多。安全理事会常任理事国，特别是美国和苏联开始进行更加密切的合作，共同促进遏制并和平解决地区冲突。安理会在其他有关国家的协作下，已成为采取行动消除或控制冲突局势的协调中心。

5. 在某些情况下，这为实现全面解决，从而消除冲突的根源创造了条件，其意义远远超出了停火和部队隔离的范围。为协助实施这些解决措施，联合国开展了多方面的实地活动，除惯常派遣部队维持和平外，还派出各种民事专家监测并协助开展诸如人权、民警、选举、恢复民政机构及使战斗人员重新融入正常生活等领域的工作。

6. 冷战的结束也产生了一些消极影响，民族、种族和宗教冲突此起彼伏，内战愈演愈　　烈。在通过全球通信媒介就能迅速掌握各种信息的时代，世界各国人民都感到在道义上有责任努力减轻这些悲剧的影响。他们希望政府在这方面能采取行动，而政府则寄希望于联合国，并通过联合国确定了新的十分复杂的行动。这些行动与最初旨在制止各国间冲突的维持和平行动不同，它们是在一个国家发生暴力期间或国内与国际冲突难解难分的同等严峻时刻采取的。这说明在冲突一方或多方宁愿把战争延续下去的情况下，维持和平方法并非是万全之策。

主要概念

7. 联合国采取各种手段对付不同类型的冲突：

8. **预防性外交**是采取行动，防止两方发生争端，防止现有的争端升级为冲突，并在发生冲突时限制冲突的扩大。

9. **建立和平**是采取外交行动，通过《联合国宪章》第六章所设想的和平手段，使敌对双方谈判达成的协议。

10. **维持和平**是在冲突各方的同意下，由联合国（通常包括军事人员和文职人员）在现场协助执行或监督执行控制冲突的各种安排（停火、部队隔离等）及其解决办法（部分或全面解决），或确保安全提供人道主义救援。

11. 在其他努力未能奏效的情况下有必要**加强和平**。《联合国宪章》第七章规定了加强和平的权力，包括在安全理事会断定存在对和平的威胁和破坏或存在侵略行为的情况下，使用武装部队维持或恢复国际和平与安全。

12. 冲突后**缔造和平**至关重要。这包括确定和支持采取各种措施和机制，促使前敌对双方实现和平，建立信任并相互促进，以避免冲突重新爆发。

13. 这类和平手段具有一定的灵活性，适合解决国际社会发生的各种冲突。这些指导方针重点强调的是联合国维持和平行动。正如我们所要讨论的，维持和平行动往往是建立和平工作的必然结果，

并经常与缔造和平活动相配合。加强和平的问题不在本文件讨论的范围内。

第 2 章

维持和平行动的类型

维持停火和部队隔离

14. 冷战期间采取的维持和平行动被称之为“传统的”维持和平行动。但实际上这主要是联合国目前所进行的工作，而且还可能是今后要进行的工作。这项工作可进一步分为军事观察员特派团和维持和平部队两大类。军事观察员特派团由非武装官员组成，规模有大有小，观察员从几个到几百个不等。维持和平部队主要由武装军事单位组成，其中有上千人员的部队，也有上万人的部队。一些实例包括联合国在塞浦路斯、戈兰高地和克什米尔采取的行动。

15. 这类行动是在有关各方达成有限协议或谅解的基础上采取的，其作用是监督停火，同时协助战斗人员撤至与对方保持一定距离的安全位置上，以缓和紧张局势，并创造有利于谈判的气氛。此外，还通过维持和平行动，监督和报告有关各方遵守诸如实现停火、建立非军事区和限定地区等承诺的情况，并对暴力的起诉进行调查。维持和平行动已成为一项重要的建立信任措施，它可以使有关各方确信，“敌人”无法利用停火取得军事优势。维持和平行动通常包括监督、干预和观察（利用固定哨所、巡逻、飞越或有关各方商定的其他技术手段）活动。采取这些行动一般不会损害有关各方就只能通过谈判解决的一些实质性未决问题所持有的权利、索赔或立场。

预防性部署

16. 作为最近的一项创新举措，可以通过预防性部署行动，实现加强谈判解决的条件这一目标。就此而言，部署这种行动完全是为了防止战斗的发生，而不是防止战斗的再度发生。为维持停火开展了多种同样的活动，如建立非军事区、进行干预、观察，以及向有关各方和安全理事会提供报告等。预防性部署行动起到促进建立信任的作用，可以稳定人心，并能在一定程度上增强透明度，从而避免可能会引起战争的错误估计。预防性部署行动还向安全理事会发出“预警”，并使侵入其行动领域的任何行为付出政治代价。在前南斯拉夫的马其顿共和国就部署了这类新的行动。

全面解决方案的执行

17. 如上所述，维和行动是在停火后尚未谈判冲突解决方案的情况下进行的。1980 年代后期开展了一种新的维和行动，帮助冲突各方执行其达成的全面解决方案。这种解决方案不仅包括停火和其他军事安排，而且还涉及各种民事问题。因此，联合国需要履行各种前所未有的职责，如监督停火，部队整编和复员，使部队恢复平民生活和销毁其武器；制订并执行除雷计划；使难民和流离失所者返回家园；提供人道主义援助；对现有行政机构实行监督；建立新的警察部队；核查尊重人权的情况；设计和监督法制、司法和选举改革；观察、监督甚至组织和举行选举；以及协调对经济复兴和重建工作的支持。

18. 在纳米比亚、安哥拉、萨尔瓦多、柬埔寨和莫桑比克已经部署并在限定时期内完成了这类行动。在大多数情况下，这些行动都获得了圆满成功。

在冲突继续期间采取的保护人道主义行动

19. 一种新型行动是利用联合国部队保护人道主义行动。人道主义机构竭尽所能为不论何处的战时平民提供救济。但是最近交战各方一再制造麻烦，使救济工作难以进行，或无法进行。在这些交战方中，有一方或不止一方可能属于非正规的民兵组织，或自封的权力机构。这种情况的存在往往是危急的战争局势造成，但更经常出现的原因是，为特殊群体提供救济与一方或另一方交战的目的相悖。还有一种日益增长的趋势是，交战各方的战斗人员擅自私吞救济物资。在国家内部发生冲突的情况下，人道主义机构不得不经常在混乱无序和毫无法治的条件下执行任务，这方面发生的一些恐怖事件在世界电视屏幕上作了报道，虽然这类事件只是部分，而不是全部被曝光，但仍给一些国家政府造成了政治压力，促使其采取措施确保人道主义救济到达冲突受害者手 中。国际社会采取了一种新的相应行动，以协助或开展人道主义救济活动，并使受害者能够在受到攻击时进行自卫。在敌对行动持续不断的情况下，联合国部队即使只使用有限的武力，也难免会被拖入对抗与冲突中，这表明，面对冲突各方不肯停火的局面，维持和平行动的影响是有限的。在前南斯拉夫，其次是在索马里采取的维和行动遇到了前所未有的困难，从中可以看出维和行动的艰难。

第 3 章

维持和平原则

合法性

20. 合法性是维持和平行动最重要的财富。它相信人们理解这类行动是正义的，并代表着整个国际社会的意愿，而不是某部分人的利益。从最高一级讲，维和行动的合法性在于，它是由安全理事会确立并授权进行的，而根据联合国各会员国按宪章规定达成的一致协议，安全理事会的责任就是维持国际和平与安全。维和行动的组成，特别是由各国广泛派遣的人员组成，这进一步增强了维和行动的合法性。最后，开展维和行动本身就是合法性的一个基本要素。各级维和行动必须坚持不懈地执行国际社会赋予它的任务，同时还要使利害攸关的冲突各方达成谅解。所有人员举止行为都必须具备最高素质，才能承担维持和平行动所赋予的重要责任。

安全理事会的不断积极支持

21. 在各种复杂的政治活动中，实地维和行动只是其中最明显的一部分。必须通过这一行动实现国际社会的目标。每当联合国开展维持和平行动时，不用说，凡是能够采取必要的政治和外交行动支持秘书长的安全理事会理事国和其他会员国都应该采取这样的行动，以确保安理会的决定得到落实。

22. 安全理事会支持的重要性在维和行动遇到挫折时尤为明显。联合国作为一个实体能在多大程度上应付这种挑战，取决于安全理事会及其各理事国在支持实施集体决定方面所产生的影响。

部队派遣国持续不断的承诺

23. 维和行动完成其任务的能力取决于各国分遣部队不断积极参加维和行动，在维和行动的环境可能变幻莫测，维和人员面临相当危险的情况下，这一点尤为重要。部队派遣国在决定派遣部队参加维和行动之前，必须考虑到可能发生的伤亡。在维和行动陷入困境的情况下撤走部队会引起严重混乱，并会使本组织的努力前功尽弃。

可完成的明确任务

24. 安全理事会负责确定维和行动任务。重要的是提出明确而现实的任务目标，以便能够在维和行动及为此行动提供所需要的政治和物质支持方面，集中力量直接实现公认的议定目标。如果对这方面任务作出的解释有矛盾之处，维和行动各个组成部分就会朝相反的目标努力，各国政府通过外交途径在各方面支持维和行动的努力也会毫无结 果。最近开展的维和行动就出现了一些这类情况。

同意与合作

25. 与强制执行不同的是，维和行动是非强制性的，需要冲突各方的同意与合作。同意是一项法律要求，而合作则主要是一项实际要求，有助于安排和或完成维和行动任务。

26. 如果部署维和行动的环境变化不定，并有可能出现一些不为任何已知当局所控制的武装分子，（一些国家内部发生的许多冲突就存在这种情况），维和行动就很难取得普遍同意。对于高一级各方作出的

正式承诺，其基层追随者不一定照办。因此有必要确保并促使各级同意与合作，这也是维和行动正在进行的工作。

27. 如果一项维和行动获得了各方高层对具体行动方针的一致同意，就应尽可能将一致同意精神传达给地方一级，即传达给那些有可能与实地维持和平工作者势不两立或对着干的人。同时，在任何场合下维持和平工作者都可向上级汇报的最有益的成果之一，就是与地方领导人达成一致意见。

28. 冲突各方和人员派遣国都应充分了解维和行动的目标以及准备完成其任务的方式。如果信息不全面或不准确，就会加重疑虑，削弱信心或信任，乃至破坏合作。因此，实施积极而全面的公共事务和社区宣传方案，并以审慎的方式让有关各方直接参与执行维和任务，可以在一定程度上加强必要的透明度。

29. 在索马里和波斯尼亚－黑塞哥维那采取的维和行动有三个方面：战事持续期间保护人道主义活动，在指定的安全区保护平民，以及迫使当事各方以超出其愿意接受的速度达成全国和解。由于这三个方面的内容，维和行动未取得有关各方的同意，而且采取了被视为偏袒性的行动方式，和/或非为自卫目的使用了武力。维持和平行动目前的任务需要取得有关各方同意、公正无私和不使用武力。但是有些任务需要使用武力。事实证明，如果不大大增强现有的军事能力，就不可能将这些完全不同的任务结合在一起进行或完成。

30. 维持和平的逻辑产生于与加强和平的假设完全不同的政治和军事假设。后者的动因与维持和平行动打算加强的政治进程不符。混淆两者之间的区

别会破坏维持和平行动的效力，并会危及维和人员的安全。

公正性与客观性

31. 不论是否会遇到挑衅或挑战，都应坚持维和任务的公正性与客观性，这对维护维和行动的合法性及获得冲突各方的同意与合作是必不可少的。但是，维护公正性的努力不应助长不行动。相反，维持和平工作者必须坚定而客观地执行其任务，既不畏惧，也不偏袒哪一方。重要的是，维和行动所开展的活动不应使任何一方获得不公平的优势。

32. 当事一方有时会反对它以前曾同意过的解决方案的内容，而安全理事会正是根据这些内容授权采取维和行动的。在此情况下，不应认为公正性就是与这一授权和当事一方新修正的立场保持等距离。恰恰相反，它表明了国际社会的合法意愿，而且维和行动有责任维护的正是安全理事会的授权。由于维和行动为实现其目标所采取的方法不包括强行采取的军事行动，因此必须利用政治手段消除妨碍执行维和任务的障碍，同时应适当发挥安全理事会和其他会员国的作用，它们能够说服拒不妥协的各方。修改任务的任何决定只能由安全理事会作出（在特殊情况下，如果大会是规定维和行动最初任务的机构，则由大会作出）。

不使用武力

33. 正如所讨论的，维持和平是一种非强制性手段，因此应在取得有关各方同意与合作的基础上进行。武力不是完成维和任务要采取的方法。但是，维持和

平工作者始终享有自卫权利，在此情况下，武力可作为一种最后手段。一旦导致使用这种权利的威胁消失，自卫权利也就不复存在。报复不是自卫。

34. 维持和平工作者的自卫权利并不随其自身的生命得到保护而消失，还包括使他们的同事和托其照管的任何人得到保护，以及使他们的岗位、被护送物资、车辆或枪支得到保护。每次的维和行动都可能由一支综合部队执行。如果其中任何一名成员或小分队受到袭击，就有权在整个行动中进行自卫。

35. 1973 年，安全理事会批准的各维和部队行动指南说明，自卫被认为应包括采取武力手段，抵制企图阻止维和部队根据安全理事会授权履行其职责的行为。这是一个广义的“自卫”概念，可以解释为联合国人员有权在许多情况下开火。实际上，实地指挥官不愿以这种方式行使其职权，因为他们的理由是，开展维和行动需要保持与冲突各方的积极合作。维和部队不遗余力地避免陷入袭击和报复的连环套中，这会使它们成为别人的仇敌，而不是化解冲突的维持和平工作者。

36. 指挥官们应当设法制订出适合具体行动要求且不实际使用武力的各种应付威胁的选择方案。例如可以通过谈判，在更高的政治一级解决某个问题，采取各种防御性措施，以及将足够的武装部队集中起来发挥威摄作用。

37. 尽管维持和平与强制执行互不相容，但是在一些特殊的情况下，经安全理事会授权，联合国维和行动部队可以在一个任务区内同时采取这两类行动。这本来就是个棘手的问题，必须十分小心谨

慎地处理好。经验表明，维和行动部队的现有组成、装备、后勤支援及部署情况不具备使用武力的能力，如果硬要求它这样做是很危险的。在此情况下，一般说来使用武力或武力升级的决定权应高度集中，因为从战术角度做出的决定有可能给整个行动造成极为严重的后果。

38. 各国之间或各国内部的战争问题不可能马上或在有限的时间内得到解决。要求联合国解决的冲突通常具有深刻的根源，其他维和努力难以奏效。解决这类冲突需要耐心地开展外交活动和经历一段政治进程，以便能在一定时期内建立信任，通过谈判解决长期存在的分歧。这种进程通常会受到挫折或失败，而且几乎总是要比希望的时间更长。必须抵制利用军事力量加速这类进程的诱惑。维持和平与使用武力（除非是自卫）应被视二中选一的办法，而不是一个连续体上前后紧接的相邻点，不能轻易从一点过渡到另一点。

一致性

39. 联合国行动部队只有作为一个整体发挥作用，才能有效反映整个国际社会的意愿。冲突各方企图对分遣部队进行区分和挑选，使一些分遣部队受到有利的待遇，另外一些分遣部队受到不利的待遇。这种做法有可能给国际部队造成危害，并会在本国和现场产生不良影响，从而严重破坏维和行动。经验表明，如果实地指挥不统一，军事部队既受联合国总部指导又受国家指导，就会加剧国际行动固有的困难，而且伤亡的危险性会更大。坚持采取严格的国际统一行动始终是防止这类事态发生的最佳保障。因此，在行动问题上，不允许分遣部队指挥官接受国家当局的指示（另见第 59 段），

因为这种做法不仅会破坏维和行动的效力及维和人员的安全，而且还会削弱联合国维和机构的合法性。

40. 根据实地常识和合理的管理实践，特派团团长必须确保国家分遣部队指挥官参与制订行动计划和决策，在有其各自分遣部队参加行动的情况下尤应如此。这种参与应采取与联合部队专业人员进行协商的形式。但是不能允许这些人员与国家总部进行间接谈判，这会妨碍行动，并会削弱执行联合国命令的意愿和积极性。

41. 多方面的维持和平行动可包括各种不同的职能，除实现停火及驻扎和遣散部队等军事安排外，还涉及各种民事问题，如建立新的警察部队及核查选举和尊重人权情况等。这类多方面行动一般是在秘书长的特别代表领导下实地进行。行动的各个组成部分均由特别代表负责管理。特别代表的责任是确保特派团不同部分作出一致努力，互为补充，共同加强，而非相互抵触。所有各级人员均有义务建立和促进各部门间的协调。

42. 如果采取维和行动是为了协助或保护重大的人道主义救济工作，则必须强调共同作出努力，因为这类工作通常有联合国系统许多机构和各种非政府组织参加。在此情况下，一般是任命一名人道主义协调员，确保在联合国各人道主义机构（还有可能在非政府组织）中进行有效协调。在人道主义协调员向秘书长特别代表报告的领域，特别代表有权对积极参加行动领域活动的联合国系统各部门进行协调。

第 **4** 章

任务与方法

43. 在维和行动中开展了各种业务活动。这些活动是根据维和任务确定的，可包括如下内容：

观察

44. 维和行动以准确而公正的观察和报告为依据。观察内容对从事情报收集的各级指挥部门及更高一级机构都有助益。例如，在联合国人员观察到某项协议受到违反后，有可能对有关当事方提出抗议，或发出其他正式通知，还有可能导致深入调查。平时在行动领域收集情报可以采取固定的或机动的实施方法。应根据任务及战术和后勤方面的考虑，确定更适合特派团采用的方法。固定的部署形式是驻扎部队和建立观察哨所；机动形式是进行各种巡逻、视察和调查。

45. 特派团在进行观察的同时，经常还要履行一项责任，即对有关各方遵守协议的情况进行**监督**。在维和行动的所有阶段可能都需要进行这种监督。这些阶段包括最早的停火和部队隔离，在某些情况下，还包括裁军及军事人员和准军事人员的遣散和复员。监督工作可能包括对撤军和裁军进程进行谈判和规划，在某些情况下，还要协助有关各方公布必要的信息，以使其构成部分能够及时作出反应。监督还包括对各种指控和指称的违反协议行为进行调查。在某些情况下，授权对冲突各方联合进行某种监督或许是可能和必要的。在地方一级重新建立有联合国代表及地方高级别各方参加的联合委员会，是实施各项协议的宝贵的手段。

干预

46. 由维和部队在敌对派别间进行干预，始终是实行和维持停火的基本任务之一。通常的做法是经冲突各方同意预先订出干预计划，而且一般是在敌对派别从停火线撤离和集结之后（也可在这之前）进行这项工作。干预行动可分阶段进行，并可部署一些先遣小组，负责将撤离的派别隔开。还可将干预行动作为一种短期应急措施，防止或控制地方危机。同时还应立即与各敌对方举行谈判。

联络、谈判和斡旋

47. 有必要与各级有关各方进行联络，以建立信任，确保及时传递信息，并为谈判和调停进行正常的通训。因此，应尽可能在各级迅速达成联络安排。政治环境越复杂，需要联络的机会也越多。在政治或战略方面，应联络那些愿与决策者进行接触的人。在行动和战术方面，需要与有关各方建立日常的工作关系。

48. 谈判涉及与一个或多个当事方就确保救济物资护送部队安全通过的问题举行直接对话。调停是指在有关各方间进行**斡旋**。谈判和调停能够发挥很大的作用，有助于缓和局势，促进谅解和协商一致，并有助于订出解决各级大小问题的办法。

49. 斡旋是所有维和行动不可分割的一个组成部分。对于有关各方出现的问题，联合国人员通常能够（因此也希望他们）就地加以解决。如果进行斡旋证明有困难，就有可能延误有关各方采取的任何行动，甚至会使局势恶化。通过斡旋及时将问题传递给指挥系统，任务区或纽约联合国总部更

高一级的联合国权力机构就能使很高级别的有关各方了解到现场局势所引起的十分严重的后果。

控制措施

50. **部门**。在维和行动中，实行控制的最有效方法是给指挥官分配掌管行动地域的责任。因此，行动区一般是按组织、单位和分单位划分为部门和分部门。部门的范围应酌情考虑政治和民政管理范围的区别，同类集团和冲突各方的位置，以及重要的地理特　征。

51. **警卫和检查站**。在部门框架内，维和行动通常需要采取控制措施，以监督、限制或禁止进入许多地区，包括：

- 关键地带（如停火线、非军事区和限定地区）
  - 设施
  - 人口中心
  - 物资贮存处

进行这方面工作可以使用警卫（例如负责物资的保管和记帐）和检查站。检查站提出的要求及所采取的程序和方法要依照任务规定和授权、《部队状况协议》及《标准行动程序》。警卫和检查站可在维和分遣部队与行动区居民之间发挥桥梁作用。因此，当务之急是在发扬良好风范和遵守当地习俗的情况下履行这类职责。

52. **对群集的控制。**可授权维和行动协助民政管理机构为公共集会提供保障，使之在不受威胁和暴力干扰的情况下和平进行。通常由维和行动的民警

部门从事这项工作。从事侦查、部署后备部队和与民政管理机构建立联系等方面对指导实施这类控制措施至关重要。武力只能在万不得已的情况下使用，而且应限制在最低要求范围内。为避免造成重大伤亡，有必要使用群集控制技术和设备。

53. 在实施控制措施方面，一般应能在出事地点迅速举行谈判，这一点极为重要。此外，还应能够将部队集中起来，组成一支维持秩序的队伍，这有助于缓和尚未失去控制的局势。应对情况进行判断，以确保这类行动能够产生预期的效果，而不是导致局势逐步恶化。

54. 虽然拘捕权一般不是维持和平任务的一部分。但可以授权民警和/或参加跨学科行动的人权机构监测民政管理机构履行这类职责的情况。

公众宣传

55. 维持和平行动需要具备有效的宣传能力，以便向群众说明其任务的意义，并通过提供各种可靠公正的信息，抵制一些人、甚至是有关各方自己对维和行动进行的错误宣　传。

第 **5** 章

体制安排

56. **《联合国宪章》**确立了六个主要机构：大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会、国际法院及秘书处。此外，还有各种附属机关、专门机构和与联合国有关的其他机构，这些机构共同组成了“联合国系统”。总之，正如以下三段所说明的，安全理事会（或在特殊情况下，大会）授权并确定维持和平行动的任务。秘书处负责利用大会提供的资源，管理有关决定的实施。

57. **大会**由联合国所有会员国代表组成，每个会员国有一投票权。十分重要的一点是，本组织的预算，包括维持和平行动经费，由大会核准和分配。

58. **安全理事会**的主要责任是维持国际和平与安全。它是授权和确定维持和平行动任务的主要机构。安理会有五个常任理事国及经大会选举产生，任期为两年的十个非常任理事国。安全理事会代表联合国所有会员国履行职责，会员国根据宪章规定接受并执行安理会的决定。

59. **秘书处**由秘书长及在联合国总部和外地工作的人员组成，负责执行联合国其他机构（上文第 55 段）做出的决定。在维持和平方面，秘书处还要制订全部行动计划、发布行政指示，并提供后勤支援。

60. 参加联合国维持和平行动的**军事和警察人员**由各会员国派遣。这些人员依然属于本国武装部队和警察部队成员。但是，对这类部队和人员的行动权力要在安全理事会的授权下转交给联合国授予秘书长。联合国的行动权力需包括一项专有权，以便在下列一定的范围内发布行动指示，如（1）在安全理事会的具体授权下，（2）在特定的地理

区域（整个任务区）以及（3）在商定的时限内。分遣部队若提前撤离，部队派遣国必须事先正式通知联合国。为使特种部队适应具体要求，可以随时作出特别安排。行动权力机构有权为派遣队的小分队单独分配任务和为后勤支助规定总的责任。还可根据情况详细作出不同的后勤安排。这些安排要在与部队派遣国政府磋商后，在制订行动计划的过程中做出。

61. **维持和平行动负责人**或特派团团长经安全理事会批准后由秘书长任命。特派团团长代表秘书长行使行动权力。他经与联合国总部磋商，确定进一步授予权力事宜。维持和平行动军事部分负责人（部队指挥官或首席军事观察员）也由秘书长任命，他不得担任特派团团长。根据行动要求，他拥有指挥特派团所有军事单位和人员的适当权力。

62. **如果采取多方面行动**是为了处理复杂的危急局势，联合国还可通过其各个机构和方案，在行动区开展人道主义和发展活动以及相关的工作。在此情况下，维和特派团团长通常有权对积极参与行动区活动的联合国系统各部门进行协调。

63. **在确定一项行动的过程中**，大会、安全理事会和秘书处继续相互配合，下文在简要介绍确定行动的情况时阐明了这一点。一般来说，安全理事会原则上授权采取维持和平行动，并要求秘书长提交一项包括经费概算在内的详细计划。在时间允许的情况下，秘书长要派遣一个或多个侦察团，其次是酌情编写一份向安全理事会提交的意见和建议报告。随后，安理会将通过第二项决议，批准秘书长的全部或部分计划，并正式授权采取维

和行动。在此情况下，要由秘书长编制一项详细预算，首先提交大会行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会），然后提交大会第五委员会，最后提交大会全体会议做出决定。与国家政府不同的是，联合国不拥有武装部队。每次进行维和行动都是由会员国专门派遣部队。因此，在此过程中，秘书处始终与潜在的部队派遣国保持联系，以确定准备提供必要人员和设备的国家。

64. **筹资工作。**在安全理事会确定了维和任务及大会核准了行动经费后，会员国要根据大会批准的特殊比额表分摊费用。这项比额表同联合国正常预算分摊比额表一样，也是反映各会员国不同的经济状况的累进比额表。根据维和经费分摊比额表，五个常任理事国分摊的份额要高一些，因为它们在维持国际和平与安全方面负有特殊责任。维和行动一旦开始进行，就会按固定比率，为部队派遣国派遣的人员提供补偿，并偿还其设备折旧费。如果会员国不按时全额缴纳分摊的会费，就会造成各种后果，其中之一是部队派遣国不能及时得到这些补偿。

65. **规划和准备**。维和行动在谋求实现政治目标方面不仅依靠军事活动，而且在很大程度上还要依靠外交、经济和人道主义方面的努力。因此，制订规划是一项统一的跨学科工作。维和行动规划协调中心就是维持和平行动部规划和支助办事处。

66. **初步发展阶段。**有效开展维和行动需要对现场局势进行评估。在这方面，秘书处各部门要共同作出努力。这些部门包括：维持和平行动部、政治事务部、人道主义事务　　部、行政和管理部、

新闻部及法律事务厅。这些部门的评估包括有可能影响维和行动的各种因素。秘书处通常会派遣一个调查团对实地情况进行观察，并协助即将进行的联络工作。评估结果将决定整个业务活动的性质，并会形成维和行动规划构想。

67. **预先部署阶段**。根据规划构想，秘书处将同指定参加未来行动的主要人员一起制订一项综合计划。这项计划将考虑到人员和设备的分配情况以及可持续水平，并规定在维和行动中要履行的全部职责。潜在部队派遣国应尽早参加这一进程，以便作好人员准备，组装必要的设备，并确保维持能力达到适当的水平，以延续到规定的时限（一般为 60—90 天）。

部队派遣国

68. 联合国维持和平行动规划最主要的内容是保证各会员国提供人力上的支持，并通过秘书处与部队派遣国就备用安排相互达成的谅解加强规划工作。这些协议虽不能保证会员国对特定行动作出具体贡献，但的确反映了会员国有可能逐步作出的贡献。备用安排对规划进程十分重要，因为它们提供了一个通用数据库，据此，秘书处可以对现有资源进行初步评估。

69. 每个会员国都有责任对必须培训的人员和部队进行训练和教育，以使其树立严于律已，公正无私的意识，并具备专业能力，只有这样，才能赢得冲突各方的尊重。

70. 由于业务条件的不同，各特派团开展维和行动所需要的设备也不尽相同。但所有设备都应符合秘

书处规定的业务和技术要求，而且每个会员国都有责任对所有派到特派团的人员进行适当的培训，包括使其掌握使用维和设备应具备的必要技能。

东道国

71. 维持和平行动是在东道国的同意下部署的。预计有关各方会尽全力协助进行这项工 作。根据宪章（第 105 条）及《联合国特权及豁免公约》规定，维和行动享有联合国之地位、特权和豁免。但维和人员必须尊重东道国的法律和习惯。

72. 安全理事会一旦授权采取行动，秘书长就应尽力与东道国政府达成一项管制行动机构的部队状况协议。协议条款除其他外，包括如下一些专题：维和行动及其成员的地位；维和行动成员的刑事和民事管辖责任；与维和行动成员有关的税收、关税和财务条例；移动自由，包括道路、水路、港口设施和机场的使用；水电和其他共用设施的提供；地方聘用的人员；争端或索赔的解决；对联合国人员的保护及联络。这些协议还特别要求有关各方提供某些免费设施（如适合作维和行动总部用的房舍）。