



第七十二届会议

临时议程\* 项目 56

全盘审查特别政治任务

## 与特别政治任务相关的总体政策事项

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告根据大会第 [71/100](#) 号决议提交，其中大会请秘书长就与特别政治任务相关的总体政策事项及时向大会第七十二届会议提交一份报告，包括说明为改进专门知识、成效、透明度、问责制、地域代表性、性别平等视角和妇女平等参与所作的努力。大会还请秘书长为此在该报告中载列有关上述事项的详细资料。

\* [A/72/150](#)。



## 一. 导言

1. 大会第 71/100 号决议请秘书长就与特别政治任务相关的总体政策事项及时向大会第七十二届会议提交关于该决议执行情况的报告，包括说明为改进专门知识、成效、透明度、问责制、地域代表性、性别平等视角和妇女平等参与所作的努力。本报告系根据这一要求提交。
2. 过去一年来，特别政治任务在联合国应对国际和平与安全威胁的行动中继续发挥各种关键作用。在利比亚、阿拉伯叙利亚共和国、也门等地持续不断的冲突中，特别政治任务为努力推进政治过渡发挥了重要作用。在阿富汗、伊拉克和索马里等国，特别政治任务致力于帮助政府和社会保持和平、建设有复原力的机构，包括为此提供选举支助。负责执行区域任务的特别政治任务，包括中部非洲、中亚及西非和萨赫勒的三个区域办事处，努力尽早查明风险，以便采取协调一致的有效对策。所有特别政治任务越来越多地直接或间接通过联合国总部实施的战略伙伴关系议程与区域和次区域组织密切合作，包括努力在分析和业务方面合作，以应对区域化的安全威胁，如在乍得湖盆地和萨赫勒地区活动的武装团体。
3. 自上任以来，我一直把预防作为贯穿本组织所有部门工作的一个核心主题。在此期间，《联合国宪章》及有关文件中阐述的许多目标正面临威胁，世界各地取得的进展不均衡，暴力冲突和脆弱性加剧，威胁到许许多多的生命，致使千百万人逃离家园。有必要重新构想我们的工作并调整重点，不仅要预防危机爆发及相关重大损失，包括人的生命损失和痛苦，还要预防机构遭到破坏、社会复原力和推动可持续发展的努力遭遇挫折。联合国会员国就可持续发展目标达成了共识，从而明确提出了一个新的投资于人类未来的集体议程，这一议程亟需与我们在和平与安全、发展和人权方面的工作相结合。因此，我认为预防是推动改革、重振联合国、恢复对国际多边体系价值的信心的一项组织原则。
4. 特别政治任务具有深刻的预防性质，符合《联合国宪章》规定的“欲免后世再遭战祸”的义务。因此，正如 2016 年关于保持和平的具有里程碑意义的双决议——安全理事会第 2282(2016)号决议和大会第 70/262 号决议——所述，旨在加强特别政治行动的效力、透明度、问责制和代表性的工作，其核心在于着力确保各任务具有预防暴力冲突爆发、升级和延续的能力。这两份决议与可持续发展目标的宗旨密切相关，提供了全面的概念构想和组织原则，可以此为核心，集中精力加强特别政治任务的预防作用。正是在这样的背景下，我呼吁大力增强预防外交，作为我关于预防工作愿景的一部分，并呼吁努力提高本组织所有各级的预防和调解能力。这些努力应力求加强国家、机构和社会的能力和韧性。在联合国内部，过去几年间我们在为预警和预防进行内部协调和联合分析方面已经做了一些工作，今后将继续改进这方面的工作。
5. 本报告是我就与特别政治任务相关的总体政策事项向大会提交的第五次报告，涉及 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 7 月 31 日期间的事态发展情况。第二节着重介绍特别政治任务的主要业务发展情况。第三节详细说明了 2017 年 5 月 26 日与会员国举行的互动对话以及对话中就特别政治任务在保持和平方面的作用进

行的丰富交流。第四节讨论了与特别政治任务相关的各种政策问题，对每个问题的讨论都详细说明了本组织在所有工作中努力提高透明度和问责制的情况。第五节载有关于今后前进方向的一些意见。

## 二. 关键事态发展情况

6. 2016年，索马里经由12 594名选定代表投票选举了众议院成员，州议会成员则选举了上院成员，联合国索马里援助特派团(联索援助团)为这一进程提供了斡旋支持及技术和后勤支持。两院成员于2017年2月8日选举穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·法尔马约为索马里总统。联索援助团在协调国际社会支持索马里政治进程及其总体参与方面发挥了关键作用。作为安全理事会决议第2275(2016)和第2358(2017)号决议规定的普选制选举支助任务的一部分，援助团一直为全国独立选举委员会和内政、联邦事务与和解部筹备2021年选举、审查临时联邦宪法和起草选举法提供能力建设、技术和战略咨询。援助团还一直支持索马里政府安全和法治部门，特别是支持制定全面安全办法和建立新的警务模式。作为其人权任务的一部分，援助团继续开展监测和能力建设工作。

7. 新的政治周期开始后，联合国总部、联索援助团和联合国国家工作队进行了一次战略评估，以确保联合国有适当的人员配置来支持索马里下一阶段的国家建设。我在2017年5月5日的信(S/2017/404)中向安全理事会介绍了战略评估的结果。评估结果包括：建议根据联索援助团的核心职能，即开展斡旋、就建设和平与建设国家提供战略咨询、协调国际支助、开展索马里机构能力建设、监测和报告违规行为等职能，延长援助团作为一个政治任务的任务期限；同时建议援助团进行调整，以更好地开展评估中确定的重点领域的工作，其中特别包括调整援助团在各州的整体任务规定以支持联邦制项目，并通过强有力的联合业务规划，采取灵活办法来安排联合国的驻留。2017年6月14日，安理会第2358(2017)号决议根据这些建议，延长了联索援助团的任务期限。

8. 在本报告所述期间，我的大湖区问题特使办公室继续主导、监测和报告《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》的执行工作。在此同时，该办公室为以下几方面的区域努力提供了协助：促进执行2013年12月12日《坎帕拉对话结束时的内罗毕承诺宣言》；解决目前在刚果民主共和国东部的苏丹人民解放军反对派战斗人员的处境问题；处理民主同盟军和其他武装团体构成的威胁；实施关于驻扎在刚果民主共和国东部营地的前战斗人员的持久解决方案。此外，该办公室还与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团一起进行了斡旋，协助执行12月31日政治协议，以便为刚果民主共和国举行可信、和平的选举铺平道路。

9. 根据安全理事会第2248(2015)号决议，2016年1月在布琼布拉设立了一个联合国办公室，负责支持我的特使努力主导和协调联合国在布隆迪的政治工作，与该政府和其他有关利益攸关方合作，支持布隆迪人开展包容各方的相互对话，并支持该国建设和保持和平的努力。在本报告所述期间，特使办公室执行了安全理事会第2279(2016)和第2303(2016)号决议规定的任务，包括支持布隆迪人在东

非共同体主持下开展相互对话，与东非共同体调解人和协调人进行协调，并为对话提供技术和实务支助。

10. 在本报告所述期间，南苏丹和乌干达从打击上帝抵抗军(上帝军)的非洲联盟区域特混部队撤回了各自的部队，美利坚合众国结束了其负责支持区域特混部队的特别部队的任务。鉴于非洲联盟和平与安全理事会将区域特混部队的任务期限延长至 2018 年 5 月 22 日，同时考虑到有必要根据实地的最新情况调整区域特混部队的行动构想，联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)将与包括非洲联盟在内的区域伙伴合作，审查和修订联合国消除上帝抵抗军威胁的区域战略。

11. 安全理事会第 2349(2017)号决议促请中部非洲区域办、联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)及联合国驻非洲联盟办事处加倍支持乍得湖流域地区各国政府以及次区域和区域组织，以应对博科哈拉姆及伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的暴力对该地区和平与稳定的影响，包括消除有利于恐怖主义和暴力极端主义蔓延的条件，就妇女激进化的驱动因素开展对性别问题有敏感认识的研究，并分析反恐战略对妇女人权和妇女组织的影响。安理会还请我在 2017 年 8 月 30 日之前编写一份关于乍得湖盆地地区的报告。西萨办也通过其设在努瓦克肖特、重点支持萨赫勒五国集团工作的联络小组等途径，继续推动实现联合国萨赫勒地区综合战略的目标。

12. 2016 年 12 月，联合国中非共和国建设和平综合办事处(联几建和办)的主要优先事项接受了一次战略审查，审查的主要结论得到安全理事会第 2343(2017)号决议的认可。该审查强调指出，联几建和办需要调整其现有努力，把重点放在政治能力方面，以支持秘书长特别代表发挥斡旋和政治调解作用，并建议联几建和办精简管理结构。联几建和办正在执行战略审查团提出的建议。

13. 2017 年 5 月和 6 月，联合国利比亚支助团(联利支助团)接受了战略评估，目的是根据当地不断变化的现实，帮助调整支助团的行动构想和结构。这方面的举措将包括分阶段增加轮调到利比亚的国际工作人员，同时继续维持在突尼斯的办事处。联利支助团通过综合选举援助方案，在联合国开发计划署的支持下，向高级全国选举委员会提供了咨询意见和支助，包括就宪法起草进程中的选举要素提供技术咨询，并帮助协调国际选举援助。安理会第 2362(2017)号决议扩大了就企图从利比亚非法出口原油的活动所采取措施的适用范围，将精炼石油产品也纳入其中。

14. 在哥伦比亚，政府和哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)于 2016 年 11 月 24 日签署和平协议后实行的停火和停止敌对行动得到了巩固，并历史性地实现了放下武器的目标，这是和平执行进程中的主要里程碑。尽管存在诸多挑战，但双方的坚定承诺使和平进程处于正轨。

15. 安全理事会第 2261(2016)号决议授权成立的联合国哥伦比亚特派团于 2016 年 9 月 26 日开始了为期一年的任务并随后对停火进行了核查，自协议签署以来停火一直维持得非常好。支助团还对 7 000 多名哥人民军成员转移到 26 个集合区和集合点的过程进行了监测。根据联合国核查，哥人民军已于 2017 年 6 月 27 日

实现放下个人武器，随着哥人民军开始过渡为一个合法的政治运动，预计将在 9 月完成大量武器储藏处的销毁。7 月 10 日，安理会在双方提出请求后，通过了第 2366(2017)号决议，决定设立一个后续特派团，以核查哥人民军成员重返社会的情况以及该团体和受冲突影响社区的安全保障落实情况。该特派团将在当前的特派团任务期限结束后，立即于 2017 年 9 月 26 日开始进行所有核查工作。通过支持重要的重返社会阶段，第二个特派团能够在帮助哥伦比亚巩固和平方面发挥重要作用。

16. 在本报告所述期间，联合国协助进行的希族塞人和土族塞人领导人会谈时而活动频繁并取得前所未有的进展，时而停滞不前并面临严重挑战。2017 年 1 月，在两族谈判进行的同时，我主持召开了塞浦路斯问题会议，这标志着塞浦路斯会谈进入了一个具有历史意义的阶段。该会议旨在讨论谈判关于安全和保证的第六章也即最后一章，保证国(希腊、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国)与会，欧洲联盟作为观察员出席(欧洲联盟在联合国主持的和平进程中发挥了更大的作用，协助为在未来由土塞两族组成的国家执行欧洲联盟法律做准备)。但是，在 7 月初，在紧张谈判之后，经过与会者协商，我在没有达成协议的情况下结束了会议，同时重申联合国作为这一进程的协调方，仍随时准备为双方服务。

17. 在本报告所述期间，叙利亚问题特使根据安全理事会第 2254(2015)号决议和 2012 年 6 月日内瓦公报，在日内瓦举行了四轮叙利亚内部谈判。会谈依照的是安理会 2017 年 3 月核准的关于政治过渡问题的实质性议程。特使办公室启动了一个技术协商进程，以便谈判代表团的专家可就议程找到共同点，更好地为正式谈判作准备。该办公室继续充当叙利亚国际支持小组停火工作队和人道主义援助准入工作队的东道方，并协助叙利亚妇女和民间社会通过叙利亚妇女咨询委员会和民间社会支助室参与谈判。该办公室还为在阿斯塔纳举行的联合国框架之外的停火谈判提供了专门知识。

18. 在伊拉克，摩苏尔军事行动的结束推升了对伊拉克援助特派团(联伊援助团)的期望及援助团的作用。联伊援助团现在必须与伊拉克政府协商，把精力放在一系列紧迫问题上，包括：推动巴格达和埃尔比勒的关键行为体就计划于 2017 年 9 月 25 日举行的库尔德斯坦全民投票进行双边对话；协助旨在实现国家和社会和解进程的努力；协助制定选举程序；支持对侵犯人权和实施战争罪进行追责并伸张正义；就安全部门改革提供咨询，协助 300 万境内流离失所者自愿、有尊严、安全地返回解放区。

19. 安全理事会第 2331(2016)号决议谴责贩运人口行为，特别是伊黎伊斯兰国从事的贩卖或交易人口的活动，表示打算考虑对参与此类活动者实施定向制裁。安理会又表示打算考虑对参与在武装冲突影响地区贩运人口和在冲突中实施性暴力的个人和实体实施定向制裁。安理会第 2347(2017)号决议谴责非法破坏文化遗产的行为，尤其是恐怖主义团体实施的此类行为，鼓励各国建议安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和第 2253(2015)号决议所设委员会将相关涉事方列入名单。安理会第 2368(2017)号决议在该名单中增列了 8 个名字。

20. 2017年6月15日,安全理事会通过了一项关于也门的主席声明(S/PRST/2017/7),促请各方以建设性方式对待也门问题特使提出的和平提案,涉及:(a)增加通过红海各港口的商业和人道主义货运,包括就荷台达港和荷台达市管理作出新安排;(b)政府恢复支付薪金并维持全国所有地区的基本政府服务。特使根据主席声明继续与各方接触,以期恢复政治谈判。

21. 对联合国黎巴嫩临时部队(联黎部队)的战略审查再次申明,联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处和联黎部队需要继续斡旋,以维持停止敌对行动并在实现永久停火方面取得进展,包括为此探讨建立信任措施。该办事处协助黎巴嫩政府在2016年9月启动全国范围的协商,以制定防止暴力极端主义国家行动计划。

22. 在本报告所述期间,阿富汗冲突继续有增无减。2016年,联合国阿富汗援助特派团(联阿援助团)共记录了11 418名平民伤亡,这是自2009年以来的最高数字。冲突致使大约65万人成为新的境内流离失所者,另有62万阿富汗人从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦回返。阿富汗政府争取到了国际伙伴关于从目前直至2020年保持提供军事和民事财政援助的承诺,并与反对派武装团体古勒卜丁伊斯兰党签署了和平协议。但是,与塔利班的和平进程没有取得进展。联阿援助团开展的核心活动包括:支持筹备阿富汗问题布鲁塞尔会议;向选举管理机构提供援助;支持加强经济、政治和安全合作的区域举措;报告人权问题;倡导落实阿富汗执行安全理事会关于妇女、和平与安全的第1325(2000)号决议的国家行动计划。该国政府已正式要求联合国继续提供选举援助,支持人民院和县议会选举,并于2016年9月发布了选举法修正案。联阿援助团还为修订《刑法》提供了支持,修订后的《刑法》于2017年5月经由法令获得通过,其中纳入了该国所有实质性条约义务。

23. 联合国中亚地区预防外交中心正在作出努力,争取最大限度地扩大过去一年中出现的各种促进区域合作的新切入点的影响。该区域的安全局势仍然脆弱。

24. 关于朝鲜民主主义人民共和国,安全理事会第2270(2016)和第2321(2016)号决议扩大了现有制裁措施的范围,并针对煤、矿产和航空燃料实行了新措施。安理会第2356(2017)号决议又指定了将予以制裁的14名个人和4个实体。

### 三. 与会员国的互动对话

25. 大会在其第71/100号决议中要求我就与特别政治任务相关的总体政策事项定期举行包容各方的互动对话,还鼓励秘书处在上述对话举行前与会员国接触,以确保广泛和有意义的参与。在与第四委员会主席团密切协商后,秘书处政治事务部举办了一次互动对话,讨论联合国特别政治任务在保持和平方面的作用。对话于2017年5月26日举行。

26. 主管政治事务副秘书长在开幕词中指出,互动对话提供了一个机会,用以总结在阐明和集中精力加强特别政治任务为保持和平所作贡献方面取得的进展。这次对话是在大会和安全理事会通过关于保持和平的具有里程碑意义的同文决议一年后举行的,该决议根据《宪章》,对于联合国为何必须以预防冲突作为其所

有努力的方向的问题作出了一种新的、更全面的理解。鉴于特别政治任务的任务规定、配置和部署地区各不相同，副秘书长建议以独特的互动对话为契机，审议已经和应该采取哪些步骤，以整体加强这些作为保持和平前瞻性议程的一部分的工具的影响。副秘书长提出了一些看法，说明为了以最佳方式实现这一目标，特别政治任务和为其提供支持的总部各办公室及行政系统和程序在哪些方面可能需要作出调整。

27. 一些会员国在接下来的讨论中发言，讨论了与特别政治任务相关的重要主题。大多数发言者强调保持和平议程的重要性，促请秘书处、会员国和其他伙伴集中精力，使本组织涉及各支柱的活动与保持和平的进程和宗旨相一致。许多国家还提到了我正在实施的改革举措和我关于预防工作的愿景，并表示希望它们能加强整个联合国的能力和一致性，支持本组织保持和平的努力。

28. 许多会员国强调特别政治任务在预防冲突方面的重要性，并指出，这些任务将在很大程度上负责落实我关于大力增加预防外交的呼吁。在战略层面，一些会员国要求进一步阐明预防冲突和保持和平的概念，包括它们与妇女和青年、和平与安全的关系。在业务层面，一些会员国强调必须克服挑战，确保各国、各部门和本组织各支柱采取综合办法来保持和平。在这方面，一些会员国强调了中亚、中部非洲以及西非和萨赫勒地区的区域办事处在促进采取协调一致的战略来保持和平等方面发挥的作用。有几个会员国欢迎区域特别政治任务与区域和次区域组织合作，努力支持预防和解决冲突，同时指出必须确保它们之间的关系保持活力，并提出了关于定期审查的议题。还有几个会员国强调了预警在预防冲突方面的重要作用，并询问秘书处采取了哪些步骤来加强其预警机制。

29. 有两个会员国提到了自己作为特别政治任务东道国的经验，并就与秘书处合作规划和部署任务提出了见解。它们强调，特别政治任务的工作必须以国家自主权原则为中心，而且在设定授权和任务时应避免“一刀切”的做法。有一个会员国强调指出，区域支持对于一项任务能否取得成功至关重要，确保各任务内部实现人员性别均衡很有益处。另一个会员国则认为，保持和平议程为推动包容各方的对话、构想过渡期国家可持续的和平未来奠定了重要的概念基础。

30. 最后，许多会员国对特别政治任务仍难以获得充足和可持续的供资表示关切。鉴于会员国和秘书处都越来越重视预防，有几个国家表示，目前本组织其他领域的工作正在努力实现节余，希望这些努力能够使得特别政治任务所获支助小幅增加。一些会员国还强调，大会有必要处理特别政治任务的供资和支援安排问题。

#### 四. 与特别政治任务相关的总体政策事项

##### 加强预防冲突和保持和平的专门知识和效力

31. 如上文所述，特别政治任务是本组织可采用的最重要的成套预防工具之一。区域政治办事处被广泛确认为预防外交的有效前沿平台，而我的特使、特别代表和顾问则帮助国家和国际行为体解决从领土问题到区域冲突、从宪法和选举危机

到统一谈判及和平会谈等广泛的一系列问题。外地业务任务在解除武装、复员和重返社会、安全部门改革和人权等各个领域持续开展预防努力，与国家行为体及联合国发展、人道主义和人权实体协作，帮助预防和解决冲突，支持复杂的政治过渡并保持和平。因此，这些任务作为重要的实例，展示了预防是连接本组织三大支柱工作的桥梁。特别政治任务关于人权状况的定期公开报告已成为一种重要的预警工具，为早日采取预防行动创造了势头。所有这些工具既寻求实现减轻暴力冲突触发因素和影响的近期目标，同时也力求巩固和平，进而迈向实现预防和可持续和平的长期目标。

32. 我们努力加强特别政治任务在预防冲突和保持和平方面的工作，这些努力以本组织和平与安全架构内部正在进行的改革为基础。和平行动问题高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446)和秘书长关于执行该小组各项建议的报告(A/70/357-S/2015/682)重点介绍了要提高和平行动，包括特别政治任务预防冲突和保持和平的效力而应注意的一些重要的工作领域。根据高级别独立小组的建议，我继续与区域和国家伙伴就在北非、西亚和南部非洲地区设立区域办事处一事进行探讨。

33. 秘书长 2016 年 2 月 19 日向大会提交的一份报告(A/70/745)中载有详细的建议，说明应如何继续加强本组织在预防冲突和调解方面的工作，包括如何改进政治分析，与区域和次区域组织建立更紧密的伙伴关系，如何加强预警能力和规划工具以便将预警信息转化为早期行动，如何增长预防和调解冲突的技术知识，特别是涉及妇女、和平与安全及地方和国家调解的技术知识。

34. 在我们继续寻找机会，使得联合国预防冲突和保持和平努力更具回应性、更高效和有效之际，关于改革和加强特别政治任务等和平行动的议程仍然是本组织将预防工作愿景变成现实的努力的核心。

### 区域伙伴关系

35. 与区域和次区域组织进行协作和沟通是联合国在预防冲突和保持和平方面取得成功的关键。特别政治任务的预防作用应始终是支持而非取代区域和地方实现和平的努力。与区域和次区域组织协作能够改进我们预防冲突、调解和建设和平工作的集体知识、分析能力、所及范围和影响。此外，区域行为体往往更能够在早期发现潜在危机并动员协调一致的国际应对行动。因此，联合国与区域组织之间的伙伴关系必须在确定牵头和支助业务任务、分担责任及安排活动和部署顺序等方面遵循透明、相互问责和相对优势原则。

36. 过去一年中，加强联合国与非洲联盟在预防冲突、调解、维持和平与建设和平方面伙伴关系的工作取得了重大进展。联合国驻非洲联盟办事处继续在伙伴关系中发挥催化作用，同时为秘书处政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部服务。安全理事会通过了多项决定，其中最重要的是第 2320(2016)号决议，以便与非洲联盟合作，及时应对争端和新出现的危机；非洲联盟和平与安全理事会则在 2016 年 9 月 29 日和 2017 年 5 月 30 日的公报中赞扬过去五年中取得的重大进展，并重申有必要使这种合作越来越具有可预测性、系统性和战略性。2017 年 1 月，

我第一次向非洲联盟国家元首和政府首脑会议发表讲话，借机重申联合国承诺在团结和尊重的基础上加强这一重要的伙伴关系。

37. 2017年4月19日，非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德和我召开了第一次联合国-非洲联盟年度会议，讨论非洲最紧迫的和平与安全问题，以帮助加强政治协调，尽可能推动决策上的趋同。主席和我在会上签署了《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》，该框架提出了加强伙伴关系以应对整个非洲大陆的和平与安全挑战的全面战略愿景。

38. 非洲联盟成员国也已开始执行2016年7月在基加利举行的非洲联盟国家元首和政府首脑会议第二十七届常会认可的有关和平基金的决定，该决定涉及非洲联盟在其和平努力中加强自力更生并分担更多责任，特别是确保到2020年时提供的资金占其和平支助行动经费总额的25%。该决定对加强非洲联盟与联合国携手有效应对非洲和平与安全挑战的能力至关重要。因此，我对其表示欢迎，鼓励安全理事会积极支持这一进程，并为此商定持续、可预测和灵活的机制，支持非洲联盟的和平行动。

39. 联合国与欧洲联盟在和平与安全方面的伙伴关系以战略和业务合作为特点，以2003年以来一直实行的政策框架为基础，由布鲁塞尔的联合国和平与安全联络处提供协助。正如欧洲联盟2016年6月通过的全球战略所述，其外交和安全政策将联合国确定为合作伙伴，并力求在共同安全与防务政策任务与联合国和平行动并行开展的国家，如中非共和国、利比亚、马里和索马里等国与联合国密切协调。欧洲联盟政治和安全委员会在2017年6月与安全理事会举行了年度非正式会议；会议显示，预防冲突，特别是调解、安全部门改革和预防暴力极端主义等事项对两个组织而言都是首要的优先事项。这次讨论是在2017年3月联合国-欧洲联盟关于预防冲突的第三次对话基础上进行的。

40. 联合国和平与安全维也纳联络处于2016年10月利用预算外资金设立，代表政治事务部。联络处使得联合国显著改进了同欧洲安全与合作组织(欧安组织)的协调，加强了与欧安组织秘书处关键部门和轮值主席的紧密联系。联络处还为维持和平行动部和外勤支助部服务，使得这三个部门有关各种问题的支助和最佳做法能够有效地输送给欧安组织秘书处，反之亦然。在业务方面，作为日内瓦国际讨论会的共同主席，联合国和欧洲联盟继续在这个通过预防和解决冲突机制将联合国、欧洲联盟和欧安组织汇集一堂的独特框架中与欧安组织密切合作。自2011年以来，联合国在该架构中的职责由参加日内瓦国际讨论会的联合国代表履行。

41. 许多特别政治任务在中东和北非运作，因此联合国与阿拉伯国家联盟的合作仍然至关重要。在联合国秘书长和阿拉伯国家联盟秘书长于2016年9月24日签署两组织合作协定案文的修正议定书后，联合国继续与阿盟共同致力于在开罗开设一个联合国联络处。联合国继续与伊斯兰合作组织开展对话，政治事务部和伊斯兰合作组织于2017年5月在沙特阿拉伯吉达举行了一次高级别集思广益会议，讨论中东政治和安全局势，区域特别政治任务和维持和平行动以及联合国总部的代表参加了会议。另一个关于非洲的集思广益会议计划于2017年底举行。这三

个实体还合作开展了一些选举举措，包括培训选举工作人员，管理选举数据库以及举办选举从业人员机构记忆和知识共享活动。

42. 除这些伙伴关系外，联合国将继续通过联络机构等途径，与东南亚国家联盟、上海合作组织和南部非洲发展共同体等其他区域和次区域组织开展日益紧密的合作。

### 妇女、和平与安全

43. 特别政治任务在落实妇女、和平与安全议程方面发挥着日益重要的作用。各任务在其部署地区内带头开展了许多联合国主导的举措，力求促进妇女参与和平进程，并将性别平等问题纳入本组织政治和预防冲突工作的主流。目前政治事务部领导的 11 个外地任务中共有 25 名性别平等问题顾问正在开展工作，大大高于 2015 年的水平，因为 2015 年仅有 6 个任务中配有性别平等问题全职专门人才。最近的部署情况是，叙利亚危机特使办公室、秘书长大湖区问题特使办公室和联合国哥伦比亚特派团部署了性别平等问题顾问，而联伊援助团部署了 1 名妇女保护顾问，负责处理与冲突有关的性暴力问题。

44. 部署性别平等问题专任专门人才产生的影响催生了特别政治任务和联合国总部将性别平等问题有效纳入其工作主流的能力。自 2014 年以来，秘书长向安全理事会提交的所有关于特别政治任务的报告都载有关于性别平等/妇女、和平与安全问题的内容以及按性别分列的数据，半数以上的报告中还包括专门针对妇女、和平与安全问题的建议。为了加强对和平行动以及妇女、和平与安全问题的监督和问责、提高其透明度，安理会在 2016 年设立了一个妇女、和平与安全非正式专家组。在本报告所述期间，该专家组会见了各特别政治任务的高层领导，讨论了阿富汗、伊拉克、乍得湖流域和也门妇女的境况。

45. 2017 年 2 月，政治事务部与维持和平行动部、外勤支助部及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作，在乌干达恩德培举办了第一个性别平等问题顾问联合讲习班。该讲习班聚集了来自外地任务和妇女署国家办事处的 39 名性别平等问题顾问和协调人，协助加强了各实体之间关于妇女、和平与安全事务的合作，使与会者能够交流关于有效执行妇女、和平与安全任务的见解、良好做法和经验教训。

46. 特别政治任务继续促进增加参与建立和平工作的妇女人数，提高这类工作中性别结构和动态的透明度。例如，联利支助团已开始系统收集和更新关于妇女参与政治对话和民族团结政府情况的数据。这项工作包括开展关于妇女领导力的研究，提供关于妇女目前在利比亚治理结构中担任决策性职位的基线数据。

47. 联合国哥伦比亚特派团推动为妇女组织与监测核查机制成员，包括政府和哥人民军成员及联合国观察员开创对话空间。妇女参与该机制的工作有助于机制成员和当地社区树立对和平进程的信心。

48. 在阿拉伯叙利亚共和国，叙利亚问题特使的叙利亚妇女咨询委员会继续努力确保在整个政治进程中考虑到性别平等视角。自 2017 年以来，特使办公室一直

系统性地追踪参加叙利亚内部会谈的各代表团中妇女的人数、实质性作用、性别动态以及她们推动执行妇女、和平与安全议程的情况。

49. 在本报告所述期间，联几建和办为培训和设立 4 个地区性妇女调解网络提供了支持；这些网络将被纳入传统上由以男性为主的社区宗教和长者领袖构成的地方和平架构。联几建和办培训方案的目的是对总共 145 名妇女开展能力建设。

### 选举援助

50. 特别政治任务继续应对性质不断变化的选举任务。特别是在本报告所述期间，政治事务部作为大会授权的选举援助协调中心，收到了越来越多的请求，希望获得有针对性的中期和长期专家援助，以支持和加强国家选举机构的现有能力。此外，政治部还收到了关于如何创造有利于举行可信选举的环境的咨询请求。在提供技术援助和进行能力建设活动的同时，联合国也经常开展预防外交和其他预防活动，以推动在建立合法选举框架、注重包容和不歧视、鼓励广泛参与方面达成共识。承担选举任务的特别政治任务继续确保联合国所有选举援助政策和活动对性别问题有敏感认识，并纳入促进妇女政治参与的关键组成部分。例如，在阿富汗，政治部就改革选举制度，包括如何通过使用配额和其他临时特别措施增加妇女参与的问题，向选举改革特别委员会提供了咨询意见。

51. 在驻有特别政治任务的东道国，选举援助均在特别政治任务负责人领导下以全面综合的方式提供，无论该任务是否具有综合结构。联合国各机构、基金和方案也大力促进执行选举援助任务。

### 安全和安保

52. 在本报告所述期间，相当多的外地特别政治任务的业务环境非常动荡，而且在许多方面存在严重的安全挑战，包括正在发生的持续不断的军事冲突。外地特别政治任务继续在联合国用以支持促进和平协议及其执行工作的机制中占据突出位置，而这些情形对各任务在外地的总体态势有明显的影响，需要持续加以关注，在很多情况下甚至需要大量投入，以最大限度地减少联合国人员、业务和资产面临的风险。

53. 特别政治任务聘用的大部分联合国工作人员都在有激烈冲突的地区驻扎或工作，包括在联合国人员遭到直接袭击或武装团体开展活动的地区驻扎或工作。阿富汗、伊拉克、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门就属于这样的环境。另外，支持安全理事会工作的专家等非外勤人员经常被部署到动荡的环境中。在喀麦隆和刚果民主共和国的联合国专家因袭击而丧生、联合国车队在利比亚和也门遇袭的事件就是明显的例证。本组织一直在努力处理这些事件，包括为此与相关政府当局合作，对事件开展真相调查。

54. 这些情况对本组织“驻扎和交付”的能力提出了日益严峻的直接挑战。政治事务部和特别政治任务定期与安全和安保部互动协作，审查风险管理战略，并相应作出调整，以最大限度地减少它们对任务交付产生的影响。特别政治任务主要

依靠东道国政府提供保护，但这些政府有时没有足够的能力来提供安保服务。为了解决这些问题，过去几年来，本组织实施了一系列缓解措施，以确保外地特别政治任务的人员和资产安全，使这些任务能够驻扎和交付。例如，部署联合国文职安保人员，与在实地驻有军事人员的区域伙伴加强合作，部署会员国提供的警卫队，酌情根据大会有关决议雇用私营安保公司等。

55. 在动荡的环境中，联合国人员遇袭的风险加剧可能导致特派政治任务减少行动，安全态势严峻、呆滞。安保措施虽然必要，但有可能限制外联备选方案，从而减少与当地社区的直接接触。为了取得恰当的平衡，特别政治任务高层管理人员正与各自的国家工作队协调，酌情执行方案关键程度问题高级别工作组制定的方案关键程度框架，以便就联合国人员可接受的风险作出知情决策。

56. 此外，在高度动荡的环境中派驻特别政治任务对特别政治任务有重大预算影响。安保所涉费用和相关缓解措施是其预算的一个主要组成部分。

57. 由安全和安保部主导的联合国秘书处安全和安保统一项目在政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部等部门的支持下继续取得进展(见大会第 70/104 号决议和 A/70/383)。该项目的目的是让主管安全和安保事务副秘书长主管秘书处的安保人员队伍，以便更有效地提供安全和安保服务，使联合国能够开展活动。这一办法预计有助于特别政治任务的服务质量和对资源的有效利用，而这两点对于能够在不断变化的安全环境中开展行动至关重要。

#### 地域分配和性别代表性

58. 提高妇女在整个组织，包括在外地特别政治任务中的代表性，仍然是我的长期优先事项之一。截至 2017 年 5 月，在特别政治任务中服务的国际征聘人员有 32.1% 是妇女，比上一年增加 3%。在这些任务的当地征聘人员中，妇女占 15.3%，比上一年略增 2%。尽管这延续了在外地特别政治任务国际工作人员中妇女代表性方面的总体积极趋势，但这样的改进速度是不够的。

59. 本组织内部正在进行的改革工作将包括一份设有基准和时限的路线图，旨在到我任期结束时在副秘书长和助理秘书长职等实现完全性别均等，到 2026 年在本组织各职等实现完全性别均等，但有一项谅解，即由于起点不同，会存在一些离群值，这些职位可能要到 2028 年才能实现均等。我打算就这一问题向大会第七十三届会议提交报告。

60. 同样，本组织的地域多样性是其取得成功的一项基本要求。截至 2017 年 5 月，在外勤支助部管理的特别政治任务中任职的 1 352 名国际征聘人员分布如下：23.7% 来自非洲集团，22.6% 来自亚洲-太平洋集团，11.9% 来自东欧集团，7.2% 来自拉丁美洲和加勒比国家集团，34.5% 来自西欧和其他国家集团。在 2 022 名当地征聘人员中，12.9% 来自非洲集团，82.1% 来自亚洲-太平洋集团，0.001% 来自东欧集团，3.2% 来自拉丁美洲和加勒比集团，1.7% 来自西欧和其他国家集团。

## 五. 意见

61. 我在本报告中强调指出，在实现我关于本组织未来的愿景方面，或更广泛、更重要而言在实现《宪章》中提出的期望、完成联合国各理事机构赋予的任务方面，特别政治任务具有核心作用。为此，秘书处和会员国必须继续努力，重新思考和调整我们在不断变化的全球格局中设计、采用和支持这类工具的方式，并使之现代化。

62. 面对日益相互依存的世界，我们必须确保在区域一级了解威胁，确保特别政治任务无论发挥牵头作用还是支助作用，其所涉努力都是我们据以保持参与国际和平与安全事务的综合办法的一部分。必须保持近年来在加强与区域和次区域组织合作方面取得的重大进展，并在此基础上更进一步，以最大限度地发挥比较优势，利用区域政治层面和地方网络的深刻认识，建立联合分析和预警能力。在签署《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》后，我期待与非洲联盟和会员国密切合作，帮助促进在非洲大陆预防和解决冲突。

63. 在实地，正如和平行动问题高级别独立小组报告(A/70/95-S/2015/446)和审查建设和平架构专家咨询小组报告(A/69/968-S/2015/490)所强调的，特别政治任务必须确保其工作能够体现出它们对自己受权负责帮助的民众有深刻了解，与这些民众互动协作，并得到民众的接受和支持。由于特别政治任务的工作人员有90%以上继续在艰苦的安全环境中工作，我们必须作出调整，采用和探索创新办法，以便在具有挑战性的安全环境中有效开展工作。最后，要实现特别政治任务作为国际和平与安全工具的全部潜力，需要充足、透明和贴近需求的供资、支援和行政支助安排。

64. 要把这些抱负变为现实，本组织需要持续致力于改革和革新。在这方面，我已启动的改革流程，包括对联合国和平与安全架构及管理 and 外地支助安排的审查，都力求提高我们的行动，包括特别政治任务的透明度、问责和效力。我期待与会员国密切合作，包括通过大会及其第四委员会合作，以推进这一议程，这样我们才能确保特别政治任务在未来仍是预防冲突和保持和平的有效、高效工具。

## 附件

### 联合国特别政治任务(截至 2017 年 8 月 1 日)

#### 特使

1. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问
2. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问
3. 西撒哈拉问题秘书长个人特使
4. 执行安全理事会第 1559(2004)号决议秘书长特使
5. 参加日内瓦国际讨论会的联合国代表
6. 秘书长叙利亚问题特使
7. 秘书长苏丹和南苏丹问题特使
8. 秘书长大湖区问题特使
9. 秘书长也门问题特使
10. 负责领导和协调联合国在布隆迪政治工作的秘书长特使

#### 制裁小组和监测组

11. 索马里和厄立特里亚问题监测组
12. 刚果民主共和国问题专家组
13. 苏丹问题专家小组
14. 朝鲜民主主义人民共和国问题专家小组
15. 利比亚问题专家小组
16. 中非共和国问题专家小组
17. 也门问题专家小组
18. 南苏丹问题专家小组
19. 安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)号和第 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组
20. 安全理事会第 2231(2015)号决议的执行情况
21. 对安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会的支助
22. 反恐怖主义委员会执行局

### 外地特别政治任务

23. 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处
  24. 联合国中东和平进程特别协调员办事处
  25. 联合国阿富汗援助团
  26. 联合国伊拉克援助团
  27. 联合国索马里援助团
  28. 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处
  29. 联合国中部非洲区域办事处
  30. 联合国西非和萨赫勒办事处
  31. 联合国中亚地区预防外交中心
  32. 联合国驻非洲联盟办事处
  33. 联合国支助喀麦隆-尼日利亚混合委员会行动
  34. 联合国利比亚支助团
  35. 联合国哥伦比亚特派团
-