

**第七十二届会议**

议程项目 123 和 124

加强联合国系统**联合国改革：措施和提议****联合国和平与安全支柱的结构改革****秘书长的报告****摘要**

改革联合国秘书处和平与安全支柱是一个至关重要的及时步骤，目前我正作为改革本组织的更广泛努力的一部分着手推行这一改革。若干评论和研究报告业已指出了当今的和平与安全挑战以及本组织的种种缺陷，这些挑战和缺陷要求对秘书处和平与安全支柱的构架和工作方法作出调整，以增强该支柱的成效，减少各种努力的碎片化现象，确保以一种更紧密地联合在一起的全支柱方式执行任务，加强跨支柱合作。本报告载述了我有关重组政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室并相应地改变我们的工作文化的提议，供大会审议。报告介绍了改革的基本概念、基本原则和目标。如大会支持改革概念和纲要，将另行提交一份报告，提出该提议的进一步细节，包括其所涉的所有经费问题。

和平与安全支柱改革和调整的总体目标是将预防和保持和平作为优先工作；提高维和行动和特别政治任务的成效和一致性；通过一种“全支柱”方式，使和平与安全支柱更为一致，反应更快，更有成效；使和平与安全支柱与发展支柱和人权支柱更紧密地对接起来。

提议包含五点内容。第一，设立一个政治和建设和平事务部和一个和平行动部。第二，设立一个由数位拥有区域职责的助理秘书长负责的单一政治-行动构架，该构架向主管政治和建设和平事务副秘书长和主管和平行动副秘书长报告工作。第三，设立一个由我主持的、由主管政治和建设和平事务及和平行动的副秘书长组成的常设主管小组。第四，加强某些优先领域，确保整个和平与安全支柱的一致性和协调性。第五，对和平与安全支柱日常工作方式进行若干非结构性变革。



一. 引言

1. 预防争端与和平解决争端是联合国存在的根本理由。尽管今天本组织被要求从事从发展到人道主义援助、到维持和平与建设和平等各种至关重要的工作，但毫无疑问，它从战争的灰烬中诞生，创立的目的是“欲免后世再遭战祸”。七十多年后的今天，这一目标一如从前，仍具有现实意义和紧迫性。尽管本组织作出了持续不懈的努力，当今和平与安全挑战和威胁多种多样，日益复杂，往往超出了其应对能力。今天的全球格局要求联合国不仅更有成效、更为一致，而且将预防冲突和保持和平放在其努力的核心。

2. 国际社会未能防止一些最致命冲突的发生，其原因是复杂多样的，但我长期以来一直相信，整个联合国系统工作的碎片化对损害本组织及早有效应对危机和冲突的能力起了推波助澜的作用。秘书处，特别是和平与安全支柱，需要反应更快，更加务实、连贯和灵活，有能力制定和更有效地支持范围广泛的各种介入工作，包括行动，并在整个冲突周期与联合国系统内外各种行为体一道开展这些工作。和平与安全实体的首长及其工作人员通过密切协调和彼此协作的工作关系，为克服这些挑战作出了令人称道的努力，值得称赞。现在有必要通过和平与安全支柱的机构改革来应对挑战。

3. 我上任后宣布了一些步骤，以消除不利于更有效地履行秘书处核心的和平与安全责任的结构性和非结构性限制和障碍。我设立了一个内部审查小组，研究对秘书处和平与安全架构进行变革的现有提议，包括和平行动问题高级别独立小组的 2015 年报告(见 [A/70/95-S/2015/446](#))、审查建设和平架构专家咨询小组的 2015 年报告(见 [A/69/968-S/2015/490](#))和关于安全理事会第 [1325\(2000\)](#)号决议执行情况的 2015 年全球研究报告，并拟订和提出进一步改进其结构和工作方法的各种选项。

4. 审查中以下主要情况被凸显出来：(a) 当代冲突规模不断扩大，日益复杂；(b) 政治解决处于首要位置，需要更加重视解决冲突的根源并将预防冲突和保持和平作为优先工作；(c) 国家有自主权的、以人为本、包容各方的政治解决冲突和危机办法非常重要。联合国系统的碎片化被视为本组织能力的一个重大限制因素，使其难以在整个冲突期间充分利用现有工具，及早、灵活、有效地介入。审查表明，联合国介入和平与安全问题的单独的经费筹措安排、过分官僚化和反应不迅速的行政框架以及机构竞争，进一步阻碍了战略和行动的一致性。审查还指出，需要与非联合国实体开展更强有力的全球和区域伙伴合作，集体处理当代多层面的和平与安全挑战。它们强调，不同类型的联合国实地介入和存在之间需要进行更顺利、更有效的过渡。

5. 会员国要求我在预防、保持和平与维持和平的重大问题方面拿出成果。我的前任关于执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议的报告([A/70/357-S/2015/682](#))载列了他在剩余任期内为处理这些优先事项而采取的一些措施。报告鼓励我更全面地审议小组的建议，对秘书处和平与安全架构进行结构调整。安全理事会和大会于 2016 年 4 月同时通过的关于审查联合国建设和平构架的决议(“保持和平”)(大会第 [70/262](#) 号决议和安全理事会第 [2282\(2016\)](#)号决议)也发出了强烈的改

革呼吁。大会和安理会呼吁在与和平与安全支柱结构调整直接相关的若干核心领域取得进展，包括必须加强联合国系统内部和整个联合体系内政策和行动的一致性；增强内部领导、问责和能力；加强联合国与主要的利益攸关方之间的伙伴关系。它们还呼吁恢复建设和平支助办公室的活力，对此我将按要求在第七十二届会议期间全面报告这些情况。正如我在 2017 年 5 月 3 日提交给会员国的文件中所说明的那样，将预防和保持和平作为优先工作，预防性外交就会大大增加，而且还要通过协调一致地注重执行《2030 年可持续发展议程》，有成效地应对背后的挑战。安理会第 2378(2007)号决议重申，安理会决心加强联合国在维和行动方面的核心作用，并欢迎我打算在秘书处和实地进行维和改革。

6. 在当今和平与安全挑战不断演变的背景下，在对内部审查组的调查结果和建议以及会员国的优先事项和需要认真思考之后，现提议重组秘书处和平与安全支柱，并改进其工作方法。这一提议并非寻求改变秘书处或和平与安全支柱各组成部分的既定任务、职能或经费来源。2017 年 9 月 12 日，我向会员国提交了一份非正式说明，简要介绍了这一提议。我非常感谢会员国迄今提供的积极的反馈意见，感谢它们鼓励我与会员国协商，对和平与安全支柱进行大胆的有意义改革。我将继续考虑会员国提供的意见和投入。

7. 我的各项提议是本组织更大范围改革议程的一部分，以使其适合履行《联合国宪章》“欲免后世再遭战祸”的承诺。我向大会提出了拟议改进联合国管理层的措施，并向经济及社会理事会简要介绍了为履行《2030 年议程》而将联合国发展系统重新定位的提议。我提出了我实现性别均等的战略，以及我权限范围内改进一致性和协调的其他一些内部步骤。会员国已就我的提议采取了行动，设立了反恐主义办公室。我将努力确保我领导下的一切改革工作都相辅相成，力求促成一种全系统办法。

8. 我关于改革和平与安全支柱的提议有两个方面。第一个方面是对政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室等主要的实务性实体进行结构调整，并相应地改变工作文化，这将确保在预防、应对危机和保持和平方面以更紧密地联合在一起的全支柱和跨支柱方式进行参与。

9. 第二个方面包含我在关于转变联合国的管理模式的报告(A/72/492 和 A/72/492/Add.1)中向会员国提出的一系列措施。这些措施力求使决策更靠近实施点；信任管理人员并增强他们的权能；确保加强问责和增进透明；减少重复机构和重叠任务；增加外勤支助；改革规划流程和预算流程。如果获得批准，我的管理改革将加强本组织向和平与安全支柱、包括和平行动提供反应快、有成效、可问责、有效率和权力下放的行动支持的能力。

10. 本报告代表着我的改革和平与安全支柱提议实质性方面的正式提出，以供大会审议。它介绍了改革的基本概念、基本原则和目标，详尽阐述了我关于和平与安全支柱结构调整的 2017 年 9 月 12 日的说明，同时考虑到了会员国迄今提供的反馈意见。

11. 我认为这个提议具有足够的深远意义和创新性，足以改进和平与安全支柱的运作方式。同时，它又是现实的，可管理的，而且最重要的是可实现的。它力求使我们能更有效地履行现有的任务和职能，并以本组织内外经强化的伙伴关系为依托，形成更有效力的做法来应对和平与安全挑战，同时又重申国家自主权原则。我的目标是通过重组有关的部和办公室，制定支持“全支柱”方式的工作方法，并培养这种组织文化，加强和改进本组织对和平与安全事务的参与。

12. 我的提议旨在使费用不增不减。它不要求将资源从发展或其他领域重新分配给和平与安全领域，反之亦然。我希望大会会批准提议的概念和基本内容。

二. 改革提议的目标

13. 我自上任以来就努力阐明有关联合国的前瞻性愿景，并将预防危机和冲突当成优先工作来抓，因为这些危机和冲突给全人类造成巨大代价，损害了实现和平与发展和保护人权的体制和能力。我将预防暴力冲突和保持和平确定为优先事项。我深信，通过优先注重预防工作，我们还可以增强各支柱在冲突所有阶段所作努力的协调一致性。

14. 我的提议的目标是：(a) 将预防和保持和平当作优先工作；(b) 提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性，确保政治处于首要位置，办法灵活；(c) 采取“全支柱”办法解决碎片化问题，使和平与安全支柱更加一致、反应更快、更有成效；(d) 使和平与安全支柱与发展支柱和人权支柱更紧密地对接起来。

15. 第一，整个和平与安全支柱必须加强其协助预防冲突的能力，加强针对危机预警信号以及冲突的爆发或升级更迅捷、更有成效地作出反应的能力。本组织必须尽早发现对和平的新威胁，并通过迅速有效的斡旋和调停加以介入，预防冲突爆发、升级、延续和再度发生。在安全理事会支持下与相关利益攸关方和伙伴合作，从一开始就努力防止冲突和重大危机爆发，这一点必须成为我们工作的重中之重。本组织必须大大降低通过大规模和平行动和大规模人道主义反应加以介入的必要性。我已强调指出，需要“大大增加促进和平的外交工作”，在具备不同背景和技能的得力特使、包括更多调停人的支持下，战略性地利用我的斡旋工作；这些特使应既包括男性，也包括妇女，具有不同的地域背景和专长。为了大大增加这一工作，联合国应推进其在预防和调停方面的态势，包括：将区域办事处作为预防外交的前沿平台；加强对国家和区域预防和调停能力建设的支持；深化与国家和区域利益攸关方及其他调停行为体的伙伴关系；使和平行动更有效地介入；为预防外交、冲突解决、建设和平和调停提供更健全、更可预测的供资。为此，我已设立了一个由 18 名国际知名人士组成的调停问题高级别咨询委员会，就具体调停工作向我提供咨询和支持。在无论是实地还是总部开展的预防、冲突解决、建立和平、维持和平和建设平等各项工作中，通过在冲突周期各阶段与国家、区域和其他利益攸关方进行的伙伴合作，自始至终地坚持保持和平愿景，这将有助于确保在任何情况下都更加重视分析并消除冲突的根源。

16. 第二，即使为预防冲突做出了最大努力，武装冲突和其他形式的暴力仍将继续威胁到国家、区域和国际和平与安全。因此，部署和平行动仍将是联合国开展的各项和平与安全工作中重要的、能见度很高的部分。我提出提议的意图是，和平行动以政治解决方案为工作中心，在以更具针对性以及更加有序灵活的任务授权和可变化的任务设计基础上，就能在当今错综复杂的世界中更好地胜任使命。和平行动需要应对当今冲突的复杂性，这就要求采取视背景而定的方法，同时与国家利益攸关方和联合国国家工作队开展紧密合作。在一个协调良好的预防和保持和平、政治战略、冲突解决及危机管理体制架构中，和平行动必须是其中的一个关键要素。联合国还必须为应对不断增加的新的政治和安全挑战做好准备，我的提议将有助于确保和平行动有效作出调整以应对挑战，这就需要更具针对性和更有序的任务授权。

17. 第三，和平与安全支柱必须反应更快、更为一致、更有成效，体现出“全支柱”办法，在处理战略、政治和行动方面主要优先事项的同时将预防和保持和平作为优先工作。正如本报告所述，结构性和非结构性因素都必须有利于构建一个更有效、更一致和更紧密地联合在一起的支柱，使联合国能为保持和平、预防冲突以及应对危机升级或冲突爆发的努力做出更早、更好、更全面的贡献。我的提议力求解决碎片化现象，推动有效利用整个和平与安全支柱的各项能力，同时更加注重向实地提供支助，增强其权能，并与整个联合国系统的多学科团队开展合作。我就此强调指出，虽然我在下文的提议中提出了设立两个单独的部的设想，但是它们将作为对整个和平与安全领域的介入和行动负责的联合在一起的实体来履行职能。

18. 第四，在必须对和平与安全支柱做好组织和定位，使其与联合国系统其他部分开展更有效的合作。这一支柱应该确保与人权支柱对接，并将人权纳入自身的工作。该支柱还必须与发展系统以及联合国人道主义部分密切合作。在这方面，驻地协调员和联合国国家工作队的作用至关重要。为此，在主管政治和建设和平事务副秘书长的通盘领导下，建设和平支助办公室的职能将得到加强，并在今后承担更有力的跨支柱桥梁作用。其中至关重要的一项是保证为建设和平委员会，为委员会在联合国主要机关和相关实体间经过加强的咨询、召集和桥梁作用，并为业经强化的建设和平基金的管理，提供适当支持；同时代表我，作为保持和平促进者提供催化性的、反应迅捷的灵活支持。依照关于审查联合国建设和平架构的各项决议的愿景，现有的建设和平支助办公室各组成部分的权能将得到增强，以便将该支柱与全系统在整个冲突期间所作努力和所有手段结合起来，加强与联合国实体和非联合国实体的伙伴关系。

19. 和平与安全支柱改革与对联合国发展系统重新定位的注重之间存在着强有力的联系，我在 2017 年早些时候就此提出了报告(见 [A/72/124-E/2018/3](#))，并将于 12 月再次提出报告。建设能够抵御导致冲突的各种冲击和压力的有成效、有韧性的机构和国家能力，对我的预防议程至关重要。我深信，通过为联合国国家工作队更多地配备建设国家能力所需的相关能力和专长，联合国将能更有效地帮助会员国实现《2030 年可持续发展议程》的目标和各项具体目标。

三. 政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室的拟议重组

20. 我的提议寻求对现有的实质性能力和资源进行更合理的组织和整合，将其更有效地投入到落实上文所述目标的工作中。提议还提出了进行重要的非结构性变革的设想，并提出设立以下部门：

(a) 政治和建设和平事务部。该部将把政治事务部的战略、政治和行动职责与建设和平支助办公室的建设和平职责结合在一起，并优先重视预防冲突、调停、冲突解决和建设和平作为优先工作以及业经加强的跨支柱合作和各种专门能力，并把能力和资源配置到这些方面。该部将指导、管理和支持区域办事处、我的特使/特别顾问和个人特使/顾问以及为政治进程提供支助的部门；

(b) 和平行动部。该部将把维持和平行动部与政治事务部的战略、政治和行动职责结合起来，指导、管理和支持在政治和建设和平事务部权限之外的维持和平特派团、实地特别政治任务和各种专门能力；

(c) 由拥有区域职责的数位助理秘书长领导的一个单一政治-行动架构。该架构向主管政治和建设和平事务副秘书长和主管和平行动副秘书长双线报告工作，它既归属于政治和建设和平事务部及和平行动部，又将两个部联系起来，并将负责所有政治和行动层面和平与安全活动的日常管理。采取这种区域办法将有助于更好地了解具体情况，推动与区域和其他伙伴的互动协作与合作；

(d) 由拟设立的两个部的副秘书长组成的、由我主持的常设主管小组。该小组将对战略、政治和行动职责进行统一领导，确保总部和实地采取一致的“全支柱”办法。

政治和建设和平事务部

21. 政治和建设和平事务部将负责管理和平与安全领域的一系列介入活动，确保以更为统一的方法来开展保持和平工作。这些包括上游早期监测、及早预警和反应、特使、区域政治办公室、支持政治进程、调停和选举援助支助的办公室、其他预防、冲突解决、调停和建设和平活动，包括为此加强跨支柱合作以及战略伙伴关系和政策伙伴关系。该部还将对其职责范围内的秘书长斡旋和外交努力，包括与会员国和其他政府间组织关系的政治层面工作进行监督和管理。

22. 该部将把其机构能力和空间投入到冲突预防和保持和平工作。它将与和平行动部、秘书处其他部门和联合国系统伙伴，尤其是人权和发展支柱相协调，查明并分析对和平与安全的威胁。它将开发并运用相关工具、能力和专门知识来从事预防和调停工作。为此，该部将依靠区域办事处作为前沿平台来从事预防外交；与区域行为体和其他行为体建立伙伴关系；向会员国提供专门的调停支助和选举援助。该部还将向驻地协调员和联合国国家工作队提供分析和支助能力，帮助建设国家能力，以消除冲突的驱动因素和根源。该部还将与建设和平委员会和建设和平基金并通过它们开展互动协作。

23. 主管政治和建设和平事务部副秘书长将承担大会第 46/137 号决议规定的并每两年得到重新确认的联合国选举援助全系统协调人的职责，该职责目前由主管政治事务副秘书长承担。

24. 现有的建设和平支助办公室的各个组成部分(政策、政府间事务和供资)仍将合在一起，由一名助理秘书长领导。这些组成部分将得到加强，以发挥跨支柱合作的桥梁作用，同时管理建设和平基金，并为建设和平委员会提供支持。作为一个专门的政府间咨询机构，建设和平委员会可以在协调国际建设和平努力方面发挥重要作用，将联合国系统各支柱联系在一起，并充当召集来自广泛领域的不同行为体的平台。建设和平委员会将因政治和建设和平事务部与和平行动部之间的强有力的职能联系、包括单一的区域政治——行动架构而获得更有力的支持，以确保委员会与共享的区域分析、战略和实地存在之间的联系。建设和平基金的职权范围将保持不变，并将保持其与秘书长办公厅的职能联系，作为整个联合国系统保持和平工作的促进者，提供具有催化作用、及时、灵活的预备集合基金。建设和平基金还将在为建设和平提供可预测的持续供资方面发挥战略性的资源调动作用。

25. 因此，政治和建设和平事务部中的建设和平部分将在和平与安全支柱同联合国发展系统和人道主义行为体之间发挥“连接作用”。这一安排还包括主管建设和平支助事务助理秘书长参与联合国发展集团的各种协调机制、拟设的发展和人道主义协调联合指导委员会和执行委员会。鉴于对预防和保持和平的注重，该安排将有助于按照关于审查联合国建设和平架构的各项决议的规定，重振建设和平支助办公室。我将在下次报告中对重振工作进行更详细的介绍。

26. 依据关于审查联合国建设和平架构的各项决议的授权，政治和建设和平事务部将汇集联合国系统的各种专长，推动开展协调一致的全系统行动，支持预防冲突和保持和平伙伴关系。此项工作将包括加强与国际金融组织、尤其是世界银行以及民间社会、妇女组织和私人部门的协作。该部在伙伴关系方面的工作还将包括与和平行动部和其他联合国伙伴一道，支持区域和次区域组织和实体并对其开展能力建设，拟订区域倡议和战略。

27. 政治和建设和平事务部将为安全理事会以及大会和安全理事会的一些附属机关，例如建设和平委员会、巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会、给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会提供实务支助和秘书处支助。它将为各制裁监测组和其他机制提供行政和实务支助。选举援助和调停支助职能将设在该部。该部将根据授权就和平与安全问题向非联合国实体提供支助。

和平行动部

28. 和平行动部将向维持和平行动及政治和建设和平事务部权限之外的实地特别政治任务提供综合的战略、政治、行动和管理方面的咨询、指导和支助。这将确保反应更快、更为一致和连贯，并鼓励建立一个综合的联合国和平行动“卓越中心”。但我想强调，这一提议充分认识到维持和平行动和特别政治任务的独特性质以及它们不同筹资机制。

29. 和平行动部将在已部署政治和建设和平事务部职权范围之外的维持和平任务与外地特别政治任务的国家和地区负责预防、应对和管理冲突及保持和平。该部的责任将包括：在与政治和建设和平事务部及秘书处和联合国系统其他合作伙伴的协调下，推动拟订和执行政治协议，通过专题事务方面的专家为一系列领域提供咨询意见和支助，并牵头为和平行动及部署和平行动的国家和地区提供综合分析和规划。这些责任还将包括在国家一级制定相关方案，以解决导致暴力冲突的驱动因素和根源。和平行动部还将继续加强有效的伙伴关系和协调工作，以支持其职权范围内的联合国特派团的任务规定和战略。

30. 和平行动部将通过与政治和建设和平事务部及其他合作伙伴协调，支持为该部负责的和平行动所开展的外交努力，包括加强与相关的会员国、政府间机构、区域组织和其他组织及其他利益攸关方的关系。为此，该部门将确保利用各种相关工具、能力和专门知识，通过与所有相关利益攸关方合作，加强对和平行动及部署行动的国家和地区的支助。在授权范围内，和平行动部还将就和平与安全问题上为非联合国的实体和任务提供支助。

31. 将在和平行动部内设立由一名助理秘书长领导的军事厅。该厅将执行其核心授权任务，包括能力界定和部队组建、部署并监督特派团的军事部分。单一的区域政治-行动构架将促进和提高该办公室多项活动的成效，例如为政治与和平进程、包括不考虑部署联合国行动的进程提供技术军事咨询和支助，以及为合作伙伴提供军事规划和部署建议。

32. 由一名助理秘书长领导的法治和安全机构办公室将为法治和安全部门机构、解除武装、复员和重返社会以及地雷行动提供行动和咨询支助。它将确保与所有相关的联合国和非联合国行为体开展系统的协作，正如目前通过冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心以及通过安全部门改革机构间工作组和解除武装、复员和重返社会机构间工作组所开展的协作那样。警务司和该办公室的其他组成部分将与单一政治-行动构架合作，支持实现稳定，帮助在实地工作中执行与保护有关的任务，以及开展能力建设和发挥咨询职能。将警察部分和军事部分设在同一部内将有助于在规划、部队组建、部署及与保护有关的活动中保持警察部分和军事部分之间的必要联系。

四. “全支柱” 办法

单一的区域政治-行动构架

33. 我的提议的核心部分是将政治事务部现有各区域司和维持和平行动部的行动厅合并为由两个新部门共享的单一政治-行动构架。该构架将由数位承担明确区域职责的助理秘书长负责。共有的能力将负责有关和平与安全问题的全部政治和行动工作，包括提供战略、政治和行动方面的指导、分析与方向，为预防工作和保持和平提供综合行动支助，以及负责危机监测与应对。助理秘书长将为各自负责的区域制定预防、应对危机与保持和平的综合战略与办法。

34. 建立单一的政治-行动构架将确保实地存在有处理总部政治和行动需求的切入点。也将使联合国不同类型的参与之间的过渡更加顺利、连贯和有效。对和平行动支助账户和经常预算的使用将保持不变。

35. 单一的政治-行动构架还将在单一的区域领导层下汇集区域专长，使区域分析、战略和应对措施得到改善；强化政治和行动任务规定与参与的一致性和整合；促进及早预警、启动预防措施及危机应对；为实地存在提供实质性指导和支助；加强与区域和次区域组织等合作伙伴间的合作；确保驻有特派团与无特派团境况之间以及特别政治任务与维持和平行动之间过渡的连续性。由于把所有区域团队和能力汇集在同一构架中，所有和平与安全任务都将受益于经强化的、得到良好协调的政治-行动指导。会员国和其他合作伙伴会发现更容易就涉及特定国家或区域的广泛问题与有关对话者进行接触。

36. 各助理秘书长将就与无特派团境况、区域办事处、支助政治进程的各办公室及我的特使和特别顾问办公室有关的问题向主管政治和建设和平事务副秘书长报告，并就涉及政治和建设和平事务部权限外的维持和平任务及实地特别政治任务以及与部署的这些任务所在国家和地区有关的问题向主管和平行动副秘书长报告，同时让另一位副秘书长知情。双线报告的安排代表了一种新的创新型工作方式，可加强两个部相关责任之间的一致性。这将需要领导层和管理层的大量投入以及高度协作的工作关系，这种投入和工作关系都体现在更加协同的新工作文化中。各区域将分别由区域司负责组织，进一步组成针对特定情况和需求的团队，以加强支柱内部和跨支柱的一致性。向和平行动部及政治和建设和平事务部两者双线报告将确保能获得相关专业能力，并确保两个部的助理秘书长相互间双向信息交流与协调。

37. 我决心向维持和平特派团和特别政治任务提供有效的总部支助。将审查并加强旨在确保政治参与和行动一体化和一致性的机制。

38. 对结构和内部措施的设计应使各助理秘书长确保和平行动支助中的危机管理和行动紧急情况不能抽调预防冲突的工作能力。将促进和维持明确的分工，使工作人员既能将更多时间投入作为预防核心职能的政治分析、战略制定和流程设计，又能满足支助和平行动的政治和行动要求。因此，这些提议将力求为预防外交和其他预防活动提供足够的空间、能力和资源。各助理秘书长还将与有关合作伙伴和联合国实地存在协调，确保针对特定任务制定的战略考虑到冲突的区域层面问题，并通过制定和执行区域战略系统地解决这些问题。

39. 将和平与安全支柱的所有利益攸关方团结起来的强有力的伙伴关系和协调机制是单一政治-行动构架赖以成功的保障。该构架将受益于深化跨支柱合作的协作办法与资源，包括受益于制度化的合作模式，例如冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心、联合国开发计划署与政治事务部的建立国家预防冲突能力联合方案、与选举援助和调停支助有关的现有能力，以及政治和建设和平事务部的建设和平部分在促进全系统一致性方面的作用。

40. 相关协调机制将继续使政治、安全、发展、人权、人道主义和其他关键利益攸关方汇聚在一起。这些机制将得到加强，确保为实地提供协调一致的支助，并开展联合分析与规划。

41. 将建立协调机制，以确保拥有区域职责的助理秘书长充分解决贯穿各领域和跨区域的问题。

常设主管小组

42. 为向所有战略、政治和行动职能提供领导力，并确保在整个和平与安全支柱采取连贯一致的“全支柱”办法，将在我主持下成立由主管政治和建设和平事务副秘书长和主管和平行动副秘书长组成的常设主管小组。该小组将在执行和平与安全优先事项时确保协调、沟通和一致性，在总部和实地支持管理和领导的一致性，并支持特派团和特派任务高级领导的任命。它还将为发展支柱和人权支柱及其他实体提供一个高层次的切入点。将在常设首长小组一级促进与行动支助和管理部门的互动。将制定适当的机制和程序，确保两个部所有助理秘书长之间的协调与合作，并与所设想的全球行动支助和管理部门各位相关助理秘书长协调合作。

五. 与全球行动支助和管理部门的联系

43. 政治和建设和平事务部及和平行动部与管理改革流程中拟议新设的两个部进行密切合作将是至关重要的，这两个新设的部是管理、战略、政策与合规部以及行动支助部。将通过和平与安全支柱派代表参与管理客户委员会以及专门的支助能力实现这一合作。将在该支柱与管理、战略、政策与合规部及行动支助部之间建立起注重实地的适当政策、程序、机制和结构，以确保与实地有关的所有方面的一致性。

六. 性别平等

44. 关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的全球研究报告和安全理事会第 2242(2015)号决议确认，需要作出更多努力，以确保充分重视妇女、和平与安全议程下的优先事项，特别是妇女切实参与冲突周期各阶段的所有和平努力。政治和建设和平事务部与和平行动部将保持各自在性别平等方面的专门能力和职能，以确保将性别平等问题纳入本组织各级和各领域工作的主流。这些专门能力之间将相互密切合作，并与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)密切合作，按照“全球研究”的要求，为预防外交、促进和平工作及维持和平与特别政治任务的各性别平等股提供技术、政治和政策专长。将建立机制确保协调一致的努力，将性别问题的专门知识和能力运用于所有特派团的评估工作，并在包括过渡期在内的关键时期在有特派团和无特派团境况中迅速利用这些专长和能力。

七. 优先领域

45. 此外，我还会提出若干措施来加强对我的改革提议取得成功至关重要的一些优先领域，以便除其他外确保整个和平与安全支柱的一致性和协调。例如，目前正在开展工作，以确定可以采取哪些额外办法，使两个部的各组成部分之间，例如政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室的专门能力和服务之间更为一致。法治和安全机构厅及其他有关的专门能力，包括政治和建设和平事务部的选举援助、调停支助和建设和平组成部分，将深化协作，进而导致产生一种更为一体化的建设和平方式。这些专门能力将为所有特派团以及非特派团境况服务。还将对整个政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室的政策、指导、知识管理、评价和培训职责作出调整，以反映新的构架。

46. 我还预见到将需要在诸如分析、规划、伙伴关系和沟通等方面对支持预防冲突、应对危机和保持和平的若干优先领域给予特别重视。

47. 建立单一的区域政治-行动构架，将有助于加强冲突分析，让工作人员可以花更多时间来分析某一特定国家或区域的和平与安全趋势。此外，对某一特定背景和主要利益攸关方进行的联合在一起的全系统分析，是更连贯一致的战略、政治参与、更有效的预防工作、规划以及在获得授权的情况下开展更连贯一致的行动的至关重要的第一步。这将增强我们共同和全面了解某一局势以及暴力冲突的驱动因素和根源的能力。还必须与系统其他部分建立更好的联系、与发展和人权支柱更紧密地保持一致来加强分析。

48. 将通过建立单一的政治-行动构架、包括通过制定区域战略来加强规划工作。同时，应更加重视建设规划能力，特别是涉及一体化的规划和全系统参与的能力，并更加重视在分析和规划进程中与会员国和主要合作伙伴进行更积极主动的互动协作。

49. 联合国必须接受一种双重作用，既作为一个伙伴与其他方面一道作出政治和行动应对，又作为一个赋能者和促进者推动其他方面发挥各自的作用。应当通过加强三方合作并深化与区域和次区域组织、特别是非洲联盟和非洲次区域组织以及与欧洲联盟、东南亚国家联盟、阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和太平洋岛屿论坛等其他相关伙伴的联系来实现这一点。与区域组织的伙伴关系协定将界定所有各级的强化合作。拥有区域职责的助理秘书长将为区域伙伴与秘书处政治和行动上的互动协作提供一个切入点。还需要与其他伙伴开展更加连贯一致的互动协作，这些伙伴包括国家和地方行为体和其他主要的利益攸关方，以及妇女团体、青年组织、民间社会、私营部门、学术界和智库。世界银行和其他国际金融机构也是优先伙伴，它们的支持预防和保持和平方面发挥着重要且越来越大的作用。我们共同努力的一个重要例子是联合国-世界银行最近就预防暴力冲突发表了一份研究报告，题为“促进和平的途径：以包容各方的方式预防暴力冲突”。

50. 需要有效的战略沟通，才能与伙伴和利益攸关方建立更强有力的关系，消除误解，管理预期，保障联合国人员的安全和安保，提高对联合国的工作和贡献的

认识。它们是联合国外交和成功的和平行动的一项核心内容。展望未来，本组织将在更好地利用这一工具方面更具有创新性和战略性。

51. 还必须解决目前的保持和平活动供资流碎片化问题，这一问题削弱了联合国的能力，使其难以在早期阶段以及在整个冲突周期内有效地、连贯一致地、全面地参与预防或解决冲突、建设和平及促进恢复和发展的相关行动。关于审查建设和平架构的多项决议要求我提供各种选项，说明如何增加、调整和更好地优先使用专用于联合国建设和平活动的供资，包括摊款和自愿捐款；我在即将提出的关于保持和平的报告中将详细谈到这一点。我已呼吁会员国大力加强建设和平基金，以之作为一种工具，协助在实地保持和平，推动联合国系统更好地、更有效地一起开展工作。上述报告将提出这方面更为详细的提议。

八. 改变我们的工作方式

52. 将预防和保持和平作为优先工作，增强维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性，推动使和平与安全支柱更加一致、反应更快、更有成效并与发展支柱和人权支柱更紧密地对接起来，这些目标不能单靠结构改革就能实现。非结构性因素，包括本组织的工作方法和整体工作文化，对于实现我有关联合国愿意并且能够改变的愿景至关重要。构架可以作为这些要素的推进手段，但其本身并不能执行。最重要的是，工作人员和管理层必须承诺执行全支柱和跨支柱办法，并按此对其进行评估。在这方面，预期管理人员会在整个秘书处和不同机构、基金和方案的专题领域加强协作。在从成功的合作模式吸取的经验教训的基础上，将在其他相关领域探索机会，通过各支柱适当的联合安排，向所有实地存在提供连贯的综合支助。

53. 根据我实现性别均等的战略，将作出更大的努力，促进无论是在总部还是在实地的性别均等，尤其是高级职等的均等，包括积极地使联合国中级专业人员、尤其是妇女做好担任实地和总部领导职务的准备，并为此提供支持。我仍然坚定地致力于实现性别均等和创造有利的支持性工作环境，消除在促进妇女充分参与本组织所有领域的工作方面的无意识的偏见和结构性障碍。

54. 我提出了对和平与安全支柱的日常工作方法作出若干其他具体变革的设想。将着手处理妨碍决策和执行工作的繁重的业务做法，以及放慢本组织工作和增加费用的交易成本。例行程序必须得到大大地精简和简化，以加强更有效地解决紧迫的部门优先事项的能力，增大这方面的空间，并将更多的时间用来学习。政治和建设和平事务部及和平行动部将共同努力，确定可予以标准化和共享的主要机制、程序和进程。

55. 本组织在涉及创新时还必须不那么畏惧风险。决不能为创新而创新；它必须对本组织的实地存在及其所服务的人民和国家产生实实在在的影响。必须鼓励变革和创新，管理人员应调动工作人员寻找创新性办法来解决挑战，并在考绩中确认这一点。为了改进所服务的人民的生活，本组织必须借鉴过去的经验教训，不

断地提出并测试新的想法。它必须简化局限它的过于官僚化的做法和思维模式，并且必须不断地对现状提出挑战。

56. 必须大力加强技术利用，包括对系统内已有技术的利用，以增强分析、数据共享和协作。为此，各部将确定可利用哪些技术共享平台，使它们能就具体专题开展更有效的互动协作，促进采用更具协作性的工作方法。

57. 我还在努力改变系统的组织文化。为此，我已努力加强整个联合国系统的协调，而执行委员会的成立推动了这一协调。我还对我的办公厅进行了变革。

58. 包括在采用全支柱办法和开展跨支柱协作方面业经增强的领导力、问责制和业绩管理，将对在这方面取得成功至关重要。2017年1月执行委员会的设立，是朝向加强跨支柱一致性和问责制的一个重要步骤。我确信，和平与安全支柱常设主管小组的设立将进一步加强这方面的努力。我在关于改变联合国管理模式的报告中，提议建立一个强有力的业绩管理和评价系统，就执行工作和维护联合国的规范和价值对总部和实地的领导层和工作人员问责。

59. 为加强领导能力，进一步改善组织文化，我打算制订一个360度评价机制，并更加重视对工作人员培训和发展的投资。这包括为主要的管理人员提供领导力辅导，增加中级工作人员从领导和管理培训中受益的机会。

60. 我将采取适当步骤，加强管理职责向各部和在各部内的下放，以及向实地的下放，并促进更具参与性、不太注重等级的文化。将酌情采取步骤向不同的各级下放更大权力。工作场所的决策必须是透明的，并应广泛分享信息，包括在相关的情况下与实地存在分享。

九. 结论

61. 我的提议旨在组建一个更加协调一致、更有成效的和平与安全支柱，以更好地支持会员国应对我们当今世界面临的不同挑战。如果获得批准，这些改革将带来重大变化。因此，我打算密切监测其执行情况，评估其对本组织的工作和执行能力的影响，以酌情与会员国协商，作出必要的调整和修改。

62. 严格的变革管理进程将是执行这些提议的关键。在我的办公厅主任的全面指导下，变革管理进程将由主管政治事务副秘书长和主管维持和平行动副秘书长及主管建设和平支助事务助理秘书长共同领导。需要时，可能会要求就变革管理提供专家的外部援助。该团队还将与其他改革领域的变革团队开展互动协作。

63. 会员国在这一整个进程中对这些改革的支持和承诺至关重要。迄今我对会员国就我的提议所表达的强烈支持感到欣慰。特别是，我感谢对我的预防愿景所表明的大力支持和承诺，并相信目前的提议将大大提高联合国支持会员国应对当今和平与安全挑战工作的质量。本报告所载提议旨在使费用不增不减，不需要将资源从其他支柱或领域重新分配到和平与安全领域。

64. 请大会：

(a) 表示注意到秘书长的报告，认可秘书长提出的改革秘书处和平与安全构架的愿景；

(b) 请秘书长向大会第七十二届会议续会第二期会议提交一份关于其和平与安全构架改革提议执行情况的综合报告；

(c) 支持设立政治和建设和平事务部及和平行动部，并请秘书长结合上述综合报告提供有关新架构的职能、结构和所需人员配置的详情。
