



大会

Distr.: General
29 July 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

临时议程* 项目 53

全盘审查特别政治任务

与政治特派团相关的总体政策事项

秘书长的报告

摘要

本报告是按照大会第 [67/123](#) 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长就与政治特派团相关的总体政策事项提交一份报告，内容包括政治特派团的发展变化和趋势，以及他们在联合国维护国际和平与安全活动中的作用，并就如何提高他们的总体透明度和成效提出建议。

* A/68/150。



一. 导言

1. 冲突的核心往往是政治问题。因此，毫不奇怪，自联合国成立以来，政治特派团就一直是其维护国际和平与安全努力的核心。自 1948 年将福尔克·贝纳多特伯爵派遣到中东至 2013 年成立联合国索马里援助团，政治特派团以不同的形式在预防冲突、缔造和平和建设和平方面发挥了至关重要的作用。

2. 这些特派团与其他行为者一道，伴随着会员国经历了历史性的变革时代：从支持非洲和亚洲的非殖民化和独立进程到 20 世纪 90 年代协助中美洲结束内战和建设和平；从促进 2001 年关于阿富汗的《波恩协定》到援助尼泊尔的和平与民主过渡；从协助利比亚人民组织近 50 年来的第一次选举到帮助索马里打开其最有希望的一代篇章。

3. 20 世纪 90 年代，这些特派团被统称为政治特派团。在随后的二十年中，政治特派团的数目、规模和被要求执行的任务的复杂性显著增加。虽然他们的许多核心职能源于本组织的早期，但今天这些政治特派团开展的具体任务所涉范围是前所未有的，表明会员国日益重视这一工具。

4. 虽然政治特派团的职能作用和特点有很大不同，但他们可以大致定义为部署期限有限的、支持会员国斡旋、预防冲突、缔造和平和建设和平的联合国文职人员特派团，并被分为三大类或群组，即，特使、制裁小组和监测组以及外地特派团。本报告将采用这种区分(更详细的讨论见第三节)。

5. 这是我向大会提交的关于政治特派团的第一个专题报告。按照第 67/123 号决议要求，本报告提供了与政治特派团相关的总体政策事项的信息，包括其发展变化和趋势，以及它们在联合国维护国际和平与安全活动中的作用。本报告还载有如何提高其总体透明度和成效的建议。

二. 政治特派团的历史演变

6. 虽然“政治特派团”一词只是在 20 世纪 90 年代出现的，但有政治职能的联合国文职人员特别任务的历史可以追溯到更远。政治特派团自本组织早期就开展了斡旋、预防冲突、缔造和平和建设和平职能，付诸实施《联合国宪章》的字面意义和精神实质。秘书长达格·哈马舍尔德和其他世界领导人经常把这些部署称作“特别任务”或“联合国的存在”。这些早期经历为我们今天所看到的政治特派团奠定了一个坚实的基础。

7. 政治特派团的历史演变经历了三个不同的时代：制定新任务的第一个时期(1948 年-20 世纪 60 年代初)；相对无为的第二个时期(20 世纪 60 年代后期-80 年代后期)；再现的第三个时期(冷战后)。这种演变是联合国更多依赖不同机制促进

和维继和平与安全的一个更广泛的趋势的一部分。维持和平的演变遵循了类似的历史轨迹。

8. 从创建联合国到 20 世纪 60 年代初是一个制定了一系列新任务的多产时期。作为一个新机构，要求联合国建立和完善工具，以促进应对国际社会面临的新出现的问题，从调解中东和南亚争端到支持殖民后国家转向独立。政治特派团是在此期间发展起来的工具之一。

9. 1948 年，当大会授权巴勒斯坦调解员(福尔克·贝纳多特伯爵)与联合国停战监督组织并肩工作时，任命了第一位联合国调解员。¹ 从那时起，无论是经大会或安全理事会请求，还是在秘书长斡旋时，历任秘书长都调用了高级别调解员或其他特使的服务。

10. 在此期间，本组织还设立了一些外地特派团，包括提供便利的小型政治办事处，如大会 1958 年确立的联合国派驻约旦的人员。其目的被描述为“关注地方事态发展，把握当地脉动，让总部充分了解有关地区的事态发展”。² 在早先的几十年里，还部署了较多的文职人员，以支持政治过渡，特别是在非殖民化和自决期间。例如，1949 年，大会设置了联合国驻利比亚专员，负责协助利比亚人民制定宪法和建立一个独立政府。³

11. 从 20 世纪 60 年代后期直到冷战结束，本组织削减了新设政治特派团。在很大程度上，这是冷战分裂的结果，其阻碍了安理会以及大会的决策。这两个机构授权的任务数目在此期间有所减少。虽然历任秘书长继续依赖特使和斡旋，但很少部署较大的驻在实地的文职人员特派团。

12. 在此期间相对较少的特派团之一是派遣中东特别代表，其具有明显的区域授权，预示着现区域办事处的作用。1967 年任命了特别代表，与该区域会员国保持联系，以实现和平解决。他设立了一个有政治和军事顾问的办事处，并在随后几年到该区域及区域以外的各国首都从事穿梭外交。该办事处工作到 1973 年。

13. 冷战的结束为国际社会集体维护共同安全创造了新的契机。与此同时，冷战后的世界出现了一些新的威胁，包括许多地区的新内战。冷战后的政治变迁增加了对联合国支持的需求，特别是在选举援助、立宪和法治等领域。从中美洲到非洲，建立了新的特派团，以帮助会员国满足这些需求。这些特派团背后的概念不是全新的，而是重新发现本组织早年部署的一些模式。

¹ 大会 1948 年 5 月 14 日第 186(S-2) 号决议。

² Ralph Bunche，在国际新闻学会第十一届大会的陈述，1960 年 3 月 25 日，东京。

³ 大会 1949 年 11 月 21 日第 289(IV) 号决议。

14. 回顾 20 世纪 50 年代设立的规模较小的政治办事处，本组织在这一时期依赖几个类似的特派团。这包括秘书长 1993 年应大会请求部署的阿富汗特派团，其授权任务是广泛接触阿富汗领导人，并征求他们对联合国如何能够最好地支持民族和解和重建的意见。此外，1993 年成立了联合国布隆迪办事处，支持该国的和平与和解举措。1995 年，适用了一个类似模式，设立了联合国索马里政治事务处，旨在协助索马里人“共同达成民族和解。”⁴

15. 选举支助是 20 世纪 80 年代后期和 90 年代部署的一些政治特派团的核心，如联合国核查尼加拉瓜选举过程观察团和联合国核查海地选举观察组。⁵ 20 世纪 90 年代和 21 世纪的一个明显情况是，更加依赖负有更多方面任务的特派团，例如，部署的联合国-美洲国家组织联合驻海地国际文职人员特派团(海地文职特派团)、联合国危地马拉核查团(联危核查团)以及后来的联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)。

16. 在此期间探讨的特派团模式的多样性并不意味着它们都取得了成功。在某些情况下，由于政治动态、各方缺乏承诺或者特派团本身能力薄弱，特派团对当地局势只产生了轻微的影响。然而，在此期间出现的不同模式的政治派遣在很大程度上促成了我们今天看到的各类政治特派团。

17. 与此同时，当代的政治特派团有重大差异，特别是在任务范围和开展的活动方面。今天的格局比以往任何时候都更加多样化，按不同情况设计了特派团的多种结构和职能。政治特派团的授权任务变得更广泛、更复杂。下一节将讨论政治特派团在本组织活动中的当前作用，并展示他们在过去二十年的演变如何催生了我们今天看到的各种特派团。

三. 当前政治特派团在本组织的和平与安全活动中的作用

斡旋、预防冲突、缔造和平和建设和平

18. 政治特派团有一个共同的存在理由：防止和解决冲突，以及协助会员国和冲突各方建立可持续的和平。正是由于这种核心职能，故将这些特派团定性为“政治性的”。

19. 特使在预防冲突和调停中的作用相对而言众所周知。特使历来依靠外交手段缓和紧张局势和解决纠纷——边界争端、区域冲突、宪法问题、选举危机和其他一系列问题——并支持和谈，与包括维和行动在内的联合国派驻在当地的其他方面密切合作。特使往往具有多方面的作用，因为可以让他们支持较长期的进程，

⁴ S/PRST/1995/15。

⁵ 在这同一时期的两个维和行动的核心任务也有选举支助任务：安理会为确保纳米比亚通过自由和公正的选举而早日独立设立的联合国过渡时期援助团和柬埔寨过渡时期联合国权力机构。

如全国对话和政治过渡。在联合国促进面对面对谈判促成 2011 年签署两年过渡路线图也门的也门，我的特别顾问现在直接帮助也门的利益攸关方实施路线图，其中一个重要组成部分是正在进行的有妇女团体参与的、包容各方的全国对话。在苏丹和南苏丹，我的特使与非洲联盟高级别执行小组密切合作，促进讨论《全面和平协定》的未决问题，并打破现有僵局。我的新任命的大湖区问题特使是担任联合国首席调停员的首位女性，与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)密切合作，在支持实施 2013 年 2 月该区域 11 个会员国签署的刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架方面发挥关键作用。

20. 或许不太为人所知、但同样重要的是各区域办事处和驻地政治特派团的预防冲突工作。联合国在西部非洲、中部非洲和中亚的各区域办事处是斡旋和预防性外交的前沿平台，与区域和次区域组织、会员国和其他合作伙伴合作，及早发现威胁和缓解紧张局势以防升级。在几内亚，联合国西非办事处(西非办)在促进该国 2009-2010 年从军政向宪政过渡方面发挥了关键作用，还与西非国家经济共同体(西非经共体)和非洲联盟结成伙伴关系开展工作。联合国中亚地区预防性外交中心为应对吉尔吉斯斯坦 2010 年爆发种族间暴力后发生的危机提供了及时斡旋和支助。这些办事处在加强国家和国家之间打击西非的贩毒和有组织犯罪等跨国威胁或打击中部非洲上帝抵抗军的能力以及在促进就中亚水和能源问题等开展区域讨论和合作方面还起到了关键作用。

21. 针对具体国家的特派团都相应于复杂的政治或巩固和平进程，这些特派团通常在斡旋方面发挥强有力的作用。具体地说，这些特派团的核心政治职能包括的具体任务如(a)促进和解，例如，在阿富汗和伊拉克；(b)进行调解和提供便利，例如，在中东；(c)与各利益相关方保持持续政治对话，例如，在黎巴嫩和索马里；(d)提供选举援助和支持防止与选举有关的暴力的努力，例如，在利比亚和塞拉利昂；(e)协调捐助方援助和调动资源，例如，在阿富汗、几内亚比绍和中东；(f)加强国家能力和支持对成功的建设和平进程至关重要的国家优先事项，如法治、安全部门改革、解除武装、复员和重返社会及排雷行动，例如，在布隆迪、利比亚、塞拉利昂和索马里。

22. 交由政治特派团实施的授权任务错综复杂，最近一个例子是联合国伊拉克援助团(联伊援助团)在几个方面完成的工作。联伊援助团在将居民从阿什拉夫营地迁至哈里亚营、然后再迁至第三国的持续搬迁工作方面发挥了重要的预防作用；为组织 2013 年省级和地方选举提供了技术咨询意见；帮助调动资源向叙利亚难民提供人道主义援助；促进建立了伊拉克人权委员会；与各利益攸关方保持开放畅通的沟通渠道，这业经证明在政治紧张局势加剧时至关重要。联伊援助团还利用其斡旋作用，促进伊拉克-科威特关系正常化，促进伊拉克履行第七章规定的义务，切实使伊拉克更进一步地恢复它在海湾战争前所居的国际地位。

23. 鉴于其政治职能和部署时的要求，政治特派团已成为联合国建设和平的一个关键工具。建设和平委员会议程上的六个国家有四个有政治特派团，即布隆迪、中非共和国、几内亚比绍和塞拉利昂。联合国特派团和建设和平委员会之间存在一个重要的和不断发展的体制合作，其成功对确保持续关注冲突后恢复至关重要。我让我的特别代表与建设和平委员会的国别组合主席密切合作，协同联合国国家工作队和当地其他行为者，为商定的建设和平目标提供国际支助，并调动财政资源实施这一议程。

24. 无论其职能或结构如何，政治特派团的一个共同点是，侧重于在执行任务的各个阶段促进国家自主。他们的工作基于这一认识，即，只有国家行为者，通过有妇女有效参与的包容性进程，才能以可持续的方式真正应对他们的社会需求和目标。为了促进国家自主，各特派团与国家对口部门紧密合作，确定重点，加强地方能力和执行共同商定的议程。联合国利比亚支助团(联利支助团)的建立提供了一个很好的例子：应利比亚当局的要求部署了联利支助团，初始为期三个月——随后又续三个月——在此期间，联合国、过渡权力机构和民间社会审议了特派团将提供的援助的具体范围和性质。这些协商最终形成了安理会第 2040(2012) 号决议通过的授权任务的依据。在尼泊尔，因地制宜调整联尼特派团任务和结构的灵活性得以让特派团响应东道国政府的意向，即由文职人员而非军事人员根据《全面和平协定》行使武器监控职能。

25. 政治特派团日益在以跨国有组织犯罪和贩毒为主催生的不稳定环境中开展工作。受贩毒和有组织犯罪推动的一轮又一轮的政治和犯罪暴力严重威胁到许多国家，破坏了建设和平工作。在某些情况下，如索马里和萨赫勒地区，我们看到，有组织犯罪和恐怖主义团体日益交融。几个政治特派团正在寻求制定应对措施，以帮助应对这种威胁，同时充分认识到这一问题的复杂性。例如，在西非，西非办事处同该区域五个政治和维和特派团、维持和平行动部、联合国毒品和犯罪问题办公室和国际刑警组织，支持西非海岸倡议，该倡议是联合国-西非经共体的一个合作伙伴关系，旨在提高该区域会员国的能力，以遏制跨国有组织犯罪和非法贩运。

26. 若干针对具体国家的特派团还有应对跨国有组织犯罪的授权任务——例如，在阿富汗、几内亚比绍，利比亚和塞拉利昂。然而，许多联合国特派团要在这一领域发挥作用则需要更多工具，如技术专门知识、战略和业务指导及分析能力。尽管政治特派团参与支持国家合作伙伴打击贩毒和跨国有组织犯罪，但这些犯罪活动所生成的庞大市场使得东道国政府和联合国特派团的能力相形见绌，例如，在几内亚比绍。

27. 有时，在其他行为者都不能或不愿参与时，为应对复杂的或看似棘手的挑战而部署政治特派团。在这方面，这些特派团发挥了至关重要的职能，即使成功远远无法得到保证。其有效性取决于一系列因素，包括各方承诺、是否存在可运作

的政治空间以及最低安全标准。没有这一点，政治特派团无法实现其所有目标。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，缺乏国际、区域和国内共识至今阻碍了谈判解决，尽管联合国和阿拉伯国家联盟联合特别代表尽了最大努力。

28. 然而，即使是在成功的可能性似乎很低的情况下，联合国的持续政治参与仍有重要意义。通过继续保持参与，我们有时能利用即使是稍纵即逝的机遇。索马里的情况即是如此，在该国，安全局势的改善和联合国支持成立的联邦政府得以让本组织自 1995 年以来首次将其特派团从内罗毕迁至摩加迪沙。然而，安全威胁依然存在，2013 年 6 月 19 日对联合国的袭击即是一个明证。

当前各政治特派团的情况概览

29. 目前派有 37 个政治特派团(完整名单见附件)，分属三大“组群”类别。

30. 第一组是指受委托开展斡旋和调解任务的秘书长高级特使。当今有 11 个这样的特派团。其中多数设在总部，例如秘书长缅甸问题特别顾问，但也有设在问题所涉地区的，例如大湖区问题特使。许多特派团在工作所涉的国家和地区设有小型办事处，例如塞浦路斯问题特别顾问、联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特使以及也门问题特别顾问。

31. 第二组是指各类制裁监测组，目前有 11 个。5 个设在纽约，1 个设在内罗毕，另有 5 个设在问题所涉地区。各类监测组由技术专家组成，监督联合国决议的执行情况，追踪报告安理会采取的制裁措施，例如(但不限于)武器禁运、资产冻结和旅行禁令。这些监测组所涉及的专业知识包括银行业、金融和替代性的汇款系统；常规武器和武装集团；海关、出口管制和旅行禁令的实施；信息分析和反恐恐怖主义、运输；国际人道主义法和人权；自然资源；政治分析；以及大规模毁灭性武器及其运送工具的不扩散。这些不同类型的监测组通过相关的委员会(由安全理事会成员组成)向安全理事会报告。第二组实体与成员国以及多种多样的其他利益攸关方合作，包括驻地的联合国维持和平行动及政治特派团。

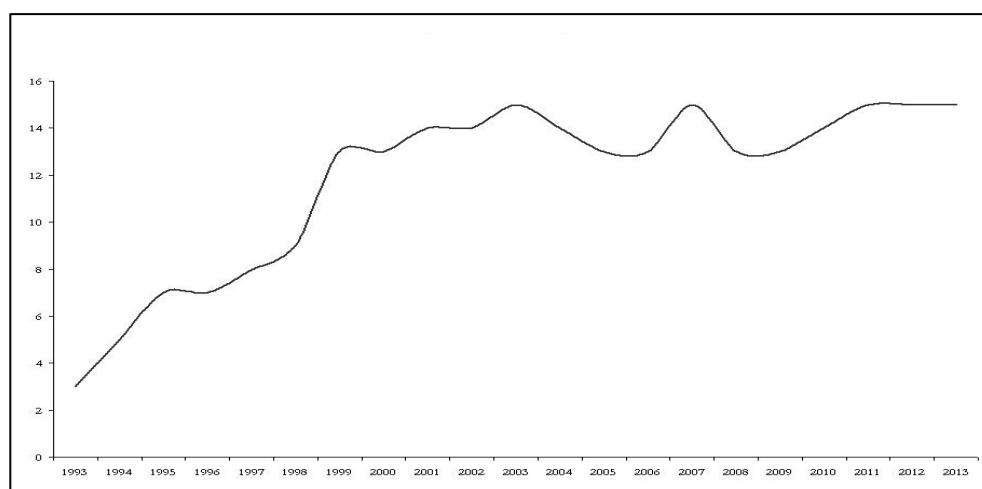
32. 第三组是指设在外地的政治特派团，包括区域办事处和针对具体国家的特派团。目前在世界各地派驻了 15 个这样的特派团，各团的结构和职能各不相同。其中 10 个特派团设在非洲，4 个设在中东，1 个设在亚洲。其规模有小的，例如联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)和联合国中部非洲办事处(中非办)；也有设在有国际武装部队驻扎的国家的大型援助团，例如联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国索马里援助团(联索援助团)。

33. 2013 年 7 月在设的外地政治特派团平均持续时间稍短于六年。但是，有些现有的特派团是为了取代其他政治特派团而建立的，其任务发生了变化。⁶ 持续最长久的外地政治特派团是联合国索马里政治事务处，于 1995 年建立，2013 年 6 月 3 日被联索援助团取代。⁷ 在目前 37 个特派团中，33 个因安全理事会的授权建立，4 个根据大会的授权建立。⁸

趋势

34. 过去 20 年里设在外地的政治特派团的发展变化特征是三种显而易见的趋势：总的数量增加、规模扩大，任务的繁复性增加。

每年外地政治特派团的数量



35. 过去 20 年来，外地政治特派团的数量持续增加(见图)。1993 年，外地仅有 3 个特派团。到 2000 年这一数量增加到 12 个，并于 2013 年达到 15 个。尽管 1993 年以来部署的针对具体国家的政治特派团一半以上已经结束，但特派团总量仍有增长。⁹

⁶ 例如，联塞建和办的前身是联合国塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)(2005-2008 年)；联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)的前身是联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)(2000-2009 年)；联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)的前身是联合国几内亚比绍建设和平支助办事处(联几支助处)(1999-2009 年)；而目前的联合国布隆迪办事处(联布办事处)的前身是联合国布隆迪综合办事处(联布综合办)(2007-2010 年)。

⁷ 大会于 1994 年建立联合国中东和平进程特别协调员办事处，该处维持至今。

⁸ 大会授权建立的特派团是：秘书长缅甸问题特别顾问、联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特使办公室、联合国驻非洲联盟办事处和联合国中东和平进程特别协调员办事处。后两个特派团并非利用经常资源的政治特派团部分供资，但是开展的任务与其他政治特派团相似，而且全部或部分地也由经常资源供资。

⁹ 此外，另有 11 个特派团过渡成为其他政治特派团。

36. 政治特派团数量的增加只是整个局面的一部分。单独地看，特派团的授权任务比建立初期时要复杂得多，因为初期的任务主要是报告和监察。特别在过去十年里，外地政治特派团已根据不断扩大的规范议程而明显成为多方面的业务，将政治任务与更广泛的一系列授权任务相结合，例如人权、法制和冲突中的性暴力问题。

37. 政治特派团规范议程中呈大幅扩大的一个领域是妇女在和平与安全中的作用，尤其是自从安全理事会第 1325(2000) 号决议通过以来。许多政治特派团都加入了促进妇女参与解决冲突与和平进程的努力，并且在总体的和平建设工作中纳入了两性平等观念。

38. 1995 年，各外地特派团所涉的任务领域平均不到 2 个，而到 2000 年平均任务领域增加到 3.5 个，2013 年增加到大约 6 个。¹⁰ 随时间推移，不同的专题任务会变得比较普遍。例如，带有安全部门改革与法制任务的外地特派团百分比从 1995 年的零增加到 2000 年的 30%，再增加到目前的 60%。人权任务的趋势与此相似：1995 年外地政治特派团中 28% 含有涉及人权的任务，到 2000 年增加到 38%，目前为 60%。

39. 为执行如此多种多样的任务，政治特派团现在需要在本组织不同部门积累起来的专门知识。由于涉及政治、法制、安全部门改革、裁军、复员重归社会以及排雷行动的任务数量增加(九个政治特派团都有这些领域的专家)，维持和平行动部法治和安全机构厅，加上联合国开发计划署，就成为关键的服务提供者。由于建立了一个全球协调安排，上述结构的作用最近得到了加强，据此特派团在总部便有一个一站式接触点。业已为利比亚制定了国家支助计划，而且正在为索马里制定这一计划。同样，政治事务部的选举援助司和调解支助股，以及联合国人权事务高级专员办事处也提供这些机构各自所涉领域的专门知识。

40. 例如，选举援助领域里已日益认识到选举并非孤立、技术性的事件，而是持续的政治动态和进程中的一个环节。据此，作出了认真的努力，将联合国的选举援助设置成与支持和平过渡、善政、法制和人权的其他活动有联系、能促进和平与安全的更广义的行动。

41. 政治特派团在结构上也同样变得更加复杂。有些特派团不仅设在首都，而且也设在相关国家的其他重要地点，从而能与社会的更多阶层进行联系。一些特派团越来越多地与政府派遣的军事和警方人员合作，后者提供其专业领域的战略和技术咨询，或者与实地非联合国的军事行动者结成伙伴。例如，联合国警察在塞拉利昂就发挥了重要作用，向省和地区层面的区域警方主管人员和保安委员会提

¹⁰ 任务领域是粗略的分类(例如人权、安全部门改革)，其中含有一些更具体的授权任务(例如人权能力建设、监察、法律支助)。

供咨询。政治特派团在国家层面开展更多的业务行动，并且已经由于能直接获取建设和平基金的支持而受益。

42. 在增加使用政治特派团的同时，总部也发生了变化，尤其是大会 2007 年决定建立维持和平行动部、外勤支助部和法治和安全机构厅，以及 2008 年决定加强政治事务部。政治事务部是我进行斡旋的主要业务分支机构，并对大部分政治特派团提供实质性支撑。该部为了更好地支持这些特派团的工作，在会员国的帮助下，加强了在调解、选举援助、汲取的教训和最佳做法方面的分析能力。该部并与从事这一领域政治工作的其他行动者加强了伙伴关系。由此，该部能够更加迅速有效地响应外地特派团的需要，并鼓励关键行动者开展更加连贯的政治接触。

四. 关键的政治问题和挑战

43. 本节论述当今政治特派团一些跨领域的专题的相关问题。根据第 67/123 号决议的要求，重点已放在关注整体政策问题之上。尽管政治特派团仍然面临涉及行政和预算问题的重大挑战，但这一问题属于第五委员会的职权范围，也是我关于审查政治特派团的供资和支助安排报告的主题内容(A/66/340)。

与区域和次区域组织的伙伴关系

44. 伙伴关系对于执行委托给政治特派团的任务取得成功具有关键意义。根据《宪章》第八章，政治特派团与区域和次区域组织密切合作，促进国际和平与安全。这一合作关系的基础是，各方认识到联合国与区域合作伙伴之间各取所长能够产生倍增效应。区域组织由于接近实际情况，与国内利益攸关方有着坚固的脉络关系，因此具有理所当然的地位和影响力，能在防止冲突和支持政治过渡方面发挥关键作用。

45. 联合国与区域组织之间的合作可采取多种形式：与区域主导的维持和平行动一起开展工作的特派团，例如联索援助团；根据授权任务加强区域防止冲突和调解能力的区域办事处，例如联合国中亚地区预防外交中心、西非办和联合协调处；由秘书长和区域合作伙伴任命的联合特使，例如联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特别代表；以及特派团与区域组织之间的日常合作，例如联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)之间的合作。

46. 联合国与区域组织最近采取了一些步骤，以法律形式明确其合作，同时加强合作。已经安排了正式的合作协议、联合特派团、定期的对口会议以及其他机制，以便协助建立更加切实有效地工作关系。

47. 联合国驻非洲联盟办事处(联非办)的建立极大地加强了本组织与非洲联盟之间的合作关系，为在和平与安全领域内加强协调与合作敞开大门。联非办与设

在非洲的针对具体国家的政治特派团和维持和平行动保持密切联系，并帮助协调了联合国-非洲联盟对共同关注的问题所作的反应，方式包括在安全理事会成员同非洲联盟和平与安全理事会之间举行定期会议。

48. 尽管这些伙伴关系至关重要，但也并非始终没有障碍的。在一些情况下，联合国和区域组织各有不同的轻重缓急安排、办事方式或议程计划。此外，尽管一些区域组织正在从事和平与安全工作，这些组织并非总是具备全面应对其职责领域内挑战的能力或资源。在其他情况下，联合国可能并非领导防止冲突、缔造和平、建设和平努力的最佳行动者。因而就需要与区域伙伴作出精心的分工安排。在分享最佳做法和经验教训方面，以及在共同将这些经验教训应用于新的情况方面也有改善的余地。尤其是，在对世界许多地方的危机作出预警和快速反应方面也可以进一步加强协作和战略协调。

全系统的一致性

49. 对于采取综合的方式，将安全与社会和经济发展相联系，解决每一冲突背后的深层动因、帮助刚刚脱离冲突的国家建设持久和平方面而言，政治特派团与总体的联合国系统之间的伙伴关系具有关键意义。有鉴于联合国系统内部责任的分配，所在国境内的特派团和不同基金、机构和方案之间做到协调一致需要携手并肩，尽可能地发挥本组织不同部门的比较优势。

50. 2008 年，我核准了一项关于外地特派任务一体化的整个联合国系统政策，该政策强调各特派团与联合国国家工作队之间战略合作的重要性，并指出了实现这一合作的要素，即联合评估与规划工具和资源，以及在总部支持上述进程的综合工作队。建设和平基金支撑这些努力，利用加强全系统一体化的机制，在驻有政治特派团的国家拨出了 1.7 亿美元。

51. 同样在 2008 年，我认识到我们各机构在支持冲突后恢复方面发挥的关键而互补的作用，与世界银行行长共同签署了《联合国和世界银行危机和危机后局势伙伴关系框架》。这一伙伴关系旨在推动两个机构之间战略层面的对话，推动在危机和冲突后背景下更有效的联合应对行动。在许多情况下，世界银行已经是政治特派团在一系列建设和平活动方面的关键对话者和伙伴。例如在也门，世界银行与我的特别顾问密切合作，支持国家对话进程。

52. 2013 年 5 月，世界银行行长和我连同我派往大湖区的特使一起，对大湖地区进行了一次标志性的联合访问，以此强调，落实《和平、安全与合作框架》的政治与安全方面必须与发展工作并驾齐驱。尽管迄今已取得重大进展，但我们发掘联合国与世界银行密切伙伴关系的潜力才刚刚开始。政治特派团与联合国国家工作队及维持和平行动将联袂发挥中心作用，使这项合作更上一层楼。

特派团之间的合作

53. 政治特派团在执行任务过程中与联合国其他特派团密切合作。三种关系特别具有切实意义：(a) 特使与维持和平行动之间的关系；(b) 区域办事处与区域内其他特派团之间的关系；和(c) 针对具体国家的不同政治特派团及维持和平行动之间的关系。

54. 有时，特使的任命是为了辅助维持和平行动的工作，尤其是如果有必要区分维持和平与斡旋责任的情况。这一做法可追溯到本组织初期部署的特派团：福尔克·贝纳多特伯爵就与联合国停战监督组织进行过密切合作；后来，1964年，安全理事会在建立了联合国塞浦路斯维持和平部队的同一决议中建议秘书长任命一名调解员。¹¹ 目前有五名特使正与维持和平行动并肩工作：塞浦路斯问题特别顾问、西撒哈拉问题个人特使、大湖地区问题特使、萨赫勒问题特使以及苏丹和南苏丹问题特使。

55. 联合国区域办事处与派往该区的不同特派团密切合作，无论是维持和平行动还是政治特派团。在西非，联合国西非办事处与派驻科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的特派团密切合作，方式包括召集专门的工作人员参加特派团之间的会议，以及我的特别代表之间的定期会议。西非办作为联合国与西非经共体交往的主要接触点，能够充任针对国家的具体特派团与阿布贾之间的桥梁。在中非，中非办与中非建和办、联刚稳定团和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)以及联非办和区域伙伴合作，制定了在受到上帝抵抗军影响的地区提供国际人道主义、发展与建设和平援助的区域战略。

56. 针对具体国家的政治特派团与维持和平行动同样相互合作。这一合作经常集中针对跨国界的问题。例如，联塞建和办、联几建和办、联合国利比里亚特派团(联利特派团)、联合国科特迪瓦行动(联科行动)和西非办参与了西非海岸倡议的执行，支持西非经共体(见上文第25段)。在黎巴嫩，联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处和联合国驻黎巴嫩临时部队进行合作，在特派团与实务部门负责人之间利用密切的联络、信息分享和协调渠道，联手执行安全理事会第1701(2006)号决议。不久前，还有一些同时向同一国家派驻政治特派团与维持和平行动的例子，而在军事任务与非军事任务之间作出区分(海地文职特派团、联危核查团)。

在安全状况动荡的环境中完成任务

57. 在过去的十年中，政治特派团一直在日益动荡的安全环境中开展工作。特别是自2002年联阿援助团成立以来，政治特派团被要求在冲突当口、或在刚走出冲突的局势中执行复杂的任务。目前，除了在阿富汗的特派团外，在中非共和国、伊拉克、利比亚、索马里和也门的特派团都是在安全环境脆弱的地区开展业务。

¹¹ 安全理事会第186(1964)号决议。

58. 安全环境直接影响各特派团完成任务的能力，影响联合国人员在履行职能时的安全和保障。政治特派团强调国家自主权，因此它们将会在执行任务的各层面与国家的对应机构——包括政府和非政府机构——密切合作。如果安全局势恶化，乃至工作人员的行动受到限制，上述互动就会受限制，特别是在次区域一级。

59. 在伊拉克，在 2003 年运河旅馆爆炸事件之后，采取了非常严格的安全措施，致使同政府和民间社会对应机构的接触、走动和互动大为减少。同样，在阿富汗，由于安全上的担心，联阿援助团工作人员在执行任务和开展活动时越来越难以同对话者们联络。在利比亚，2012 年日益恶化的安全局势导致将联利支助团工作人员、包括班加西的办事分处撤离该国东部地区，这妨碍了特派团就其任务的一些重要方面同其对话者合作的能力。在索马里，建立新的联合国驻该国的政治特派团需要一套强有力、灵活和适合各个不同任务和地点的有区别的安全管理备选办法。2013 年 6 月 19 日的恐怖主义袭击说明了这些安排的重要性。

60. 2009 年，作为联合国安全管理系统全面审查的一部分，行政首长协调理事会通过了一项新的安全管理战略远景。这一远景将本组织的方法立场从“何时离开”变成“如何留下来”，以支持在哪怕高度挑战性的局势中完成已获授权的方案和活动。这一新方法的基础是“没有安全就没有方案”和“没有资源就没有安全”的原则。¹²

61. 东道国政府对联合国人员的安全和保护负有首要的责任。在政府能力薄弱或根本不存在的地方，政治特派团可使用的安全机制很少。即使在政治特派团与多国维持和平或执行行动团一起开展业务的情况下，这些部队往往有其他战略优先事项，或其保护联合国人员的能力有限。所有这一切都影响联合国特派团完成任务。

过渡和撤离战略

62. 联合国的转型概念指的是联合国实地存在的组合改变，以应对不断变化的需求和要求。联合国转型可有多个方向：从维持和平行动转向特别政治任务(布隆迪)；从特别政治任务转向维持和平行动(利比里亚)；从维持和平行动转向联合国国家工作队(东帝汶)；从政治特派团转成联合国国家工作队(尼泊尔)。一般来说，联合国国家工作队在政治特派团部署之前、期间和之后一直存在。任何政治特派团的持续成功在很大程度上取决于能否很好地管理向联合国国家工作队的转型。

63. 转型期对本组织特别具有挑战性，要求整个联合国系统事先进行规划和协调。已制定了关于特派团缩编和撤离的全系统转型政策，以界定责任和决策步骤。

¹² 见秘书长关于“安全和安保部”的综合报告(A/67/526)。

64. 转型强调联合国不同组合的互补性质。特派任务类型的选择最终依据于当地的要求和国家当局的需要以及授权机构的评估。塞拉利昂和利比里亚的情况提供有用的实例，说明部署不同类型的联合国组合如何可使本组织灵活地制定有针对性的对策。

65. 在 1999 年，鉴于塞拉利昂安全局势恶化，安全理事会设立了联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)，这是一项维持和平行动。¹³ 安理会随后建立了维持和平存在的缩编基准，特别是与国家权力的恢复及和平的巩固挂钩。2005 年，秘书长指出，基准的执行取得了相当大的进展，并强调说，尚存挑战最好的应对办法是一个适合于冲突后建设和平的规模较小的联合国组合。因此，在 2005 年部署了联合国塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)，作为政治特派团。¹⁴ 2013 年，安全理事会欢迎该国政府取得重大进展并决定该特派团应最晚于 2014 年 3 月 31 日全部撤出，由此将联合国在该国的组合转为联合国国家工作队。

66. 在利比里亚，本组织的存在组合经历了若干次转型。根据结束内战的 1993 年《科托努协定》，联合国部署了一个观察团(联利观察团)，该团与西非经共体观察组一道监测所涉各方执行上述协定的情况。在成功执行该特派团的主要任务——监督 1997 年 7 月的选举——完成之后，特派团的任务被视为业已完成。在利比里亚政府和安全理事会协商基础上，于 1997 年设立了联合国利比里亚建设和平支助办公室，作为政治特派团。这一组合是为了支持冲突后的有关任务，包括民族和解和巩固和平。然而，该办公室最终无法帮助当地各利益攸关方实现这些目标。2003 年期间安全局势恶化。此后，由于安保方面的任务需要，安全理事会决定在该国部署多层面维持和平行动，即联合国利比里亚特派团。

67. 政治特派团生命周期的一个要素是其撤离战略，与成功执行其任务相关连。在这方面，政治特派团定期评估执行其任务所取得的进展，包括在其给安全理事会和大会报告中作此评估。4 个外地政治特派团——联阿援助团、联几建和办、联塞建和办和联布办事处——具有安全理事会与东道国政府密切协商后通过的基准。判断某一特派团是否已成功实现其目标并可撤离——导致过渡到另一个联合国组合——最终依据的是授予任务的机关和东道国政府的评估。

知识管理和吸取经验教训

68. 在特别政治任务中积累了成功与失败两个方面的广泛经验。知识管理已成为一个重要的工具，以总结经验，并将之用于当前和今后行动。在过去几年里，本组织在改善其机构学习以支助政治特派团方面已取得相当大的进展，包括鉴别和

¹³ 部署联塞特派团及其前身联合国塞拉利昂观察团(联塞观察团)之前，联合国在塞拉利昂的政治参与是通过秘书长特使(政治特派)进行的。

¹⁴ 安全理事会第 1610(2005)号决议。

分析经验教训、传播良好做法、制定指南和提供培训。尽管仍然需要做更多的工作，但这种标准化流程五年前并不存在。

69. 建立知识管理系统对帮助我的特别代表了解联合国系统内产生的良好做法发挥了关键作用。他们还在随时相互分享知识。例如，2012 年 12 月，在联合国中亚地区预防外交中心成立五周年之际，政治事务部组织了一次总结经验教训的活动，涉及三个地区办事处的负责人，这次活动使他们能够交流比较其如何帮助解决各自区域内复杂的跨界问题以及他们所用的斡旋和调解工具。同样，2009 年，该部和国际合作中心举办了一次综合讲习班，审查联尼特派团的经验教训。

70. 2013 年 3 月，政治事务部对其应对中非共和国危机的情况作了深入审查，以改善其面对类似挑战的外地特派团的支助。这场危机突出了政治特派团在政治和安全局势恶化时所受到的一些限制。虽然中非建和办为支持产生 2013 年 1 月《利伯维尔协定》的谈判发挥了重要作用，但该特派团以及中非经共体、非洲联盟和有关会员国都不能确保其执行。这最终导致各方之间的武装对抗再起，并由 Séléka 反叛分子占领了班吉。我已请中非建和办和中部非洲区域办与各合作伙伴密切合作，包括通过国际中非共和国联络小组，以建立区域和国际上对过渡进程的支持。

71. 创造一种机构学习文化并不是没有挑战，这特别是由于对政治特派团和支持它们的总部各部的重大业务要求。与此同时，制订内部指导很重要，以确保工作人员在工作层面上拥有必要的知识框架，以支助政治特派团。最近的一个例子是 2012 年政治特派团开办指南的编写，该指南对从事新特派团部署工作的工作人员来说是一项重要参考文件。此外，最近制定了一些全系统政策，例如关于综合评估和规划、关于过渡、关于人权问题和外地行动中的人权以及人权方面的尽责问题等项政策。选举援助司也制定了一系列选举政策，以确保整个联合国系统政策的连贯和一致。

五. 成功的要素以及提高政治特派团的透明度和有效性的建议

72. 过去二十年中所积累的关于政治特派团的总体经验和最佳做法突出了一些成功的重要因素。这些因素有助于特派团总体的透明度和有效性，特别是其执行复杂任务以支助国家利益攸关方的能力。

73. 国家自主权：政治特派团的工作是支助国内解决冲突和建设可持续和平的努力。只有国家行为体才能以可持续方式应对其社会的需求和目标。政治特派团必须继续与国家利益攸关方密切合作，以确定优先事项，建设国内能力并执行一项共同议程。

74. 灵活性：预防冲突、建立和平和维持和平是涉及许多方面的任务，需要根据当地动态和需求，一事一地采取不同的办法。对特派团建制采取“一刀切”的办

法会导致与实地要求脱节的过于死板的结构。应根据当地情况和需要来配置政治特派团，使之足以灵活地按这些需要演变。

75. 快速反应：缔造和平和建设和平举措的快节奏环境要求政治特派团灵活应对实地变化。在一个和平进程中，甚至稍微的拖延可能意味着丢失一个仅有的达成解决的机会之窗。在冲突后环境中，机会之窗很快关闭。为了使巩固和平取得长期成效，政治特派团应能够迅速完成任务。

76. 利用相对优势：关键是要了解政治特派团适合于何种情景以及何时其他组合，例如维持和平行动，更为适合。政治特派团具有局限性，其设置目的并不是处理所有的对国际和平与安全的威胁。应根据实地情况和国家当局的需要，对联合国不同组合的各自相对优势进行评估。

77. 伙伴关系：与区域和次区域组织的伙伴关系是政治特派团成功的一项重要工具。加强这些伙伴关系将仍是本组织的一项最高优先事项，我的特别代表在当地的一项主要关切。联合国应随时准备应要求向其区域合作伙伴提供能力建设和技术援助。

78. 全系统一致性问题：考虑到委托给政治特派团的复杂任务贯穿各个领域，因此对特派团的成功至关重要，无论是在总部还是在外地，需要由联合国作出全面和一致的应对。我们应继续加强联合国特派团的能力，以作出综合、联手的联合国反应，把政治工作与安全同长期发展议程联系起来。

79. 与会员国的对话：鉴于政治特派团对预防冲突、缔造和平和建设和平的重要意义，同会员国进行对话对其成功至关重要。我在提交安全理事会的定期报告以及提交大会第五委员会的报告中详细介绍了政治特派团的情况。我们应确保就政治特派团相关问题的总体政策定期进行包容各方和互动的交流，以按照大会第67/123号决议，促进同会员国更加密切的合作。

80. 最后，政治特派团已成为维护国际和平与安全的一项不可缺少的工具。它们也是秘书长进行斡旋的最明显表现。由于它们被部署在复杂、时而动荡的环境中，因此取得成功往往很难。然而，特派团的记录是不言自明的：它们已证明自己在缓和紧张局势、帮助各国悬崖勒马消弭冲突以及支持各国建立可持续和平的努力等方面的能力。

81. 鉴于要求政治特派团完成的任务的广度和复杂性，会员国强有力的支持仍然是其有效性的一个关键要素。

82. 我要赞扬我的特别代表和特使们以及在这些特派团作出奉献的勇敢的工作人员们，为了支持和平、安全与发展，他们常常是在困难的条件下开展工作。

附件

联合国政治特派团(截至 2013 年 7 月 1 日)

特使

- 1 秘书长塞浦路斯问题特别顾问
- 2 秘书长大湖区问题特使办公室^a
- 3 秘书长缅甸问题特别顾问
- 4 秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问
- 5 秘书长萨赫勒问题特使办公室
- 6 秘书长苏丹和南苏丹问题特使办公室
- 7 联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚联合特别代表办公室
- 8 负责西撒哈拉问题秘书长个人特使
- 9 秘书长也门问题特别顾问办公室
- 10 负责执行安全理事会第 1559(2004)号决议秘书长特使
- 11 联合国派驻日内瓦国际讨论的代表

各类制裁专门小组和监测组

- 1 索马里和厄立特里亚问题监测组
- 2 科特迪瓦问题专家组
- 3 刚果民主共和国问题专家组
- 4 朝鲜民主主义人民共和国问题专家小组
- 5 伊朗伊斯兰共和国问题专家小组
- 6 利比里亚问题专家小组
- 7 利比亚问题专家小组
- 8 苏丹问题专家小组
- 9 安全理事会关于基地组织和塔利班及与之有关联的个人和实体的第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组
- 10 反恐怖主义委员会执行局

- 11 对安全理事会关于不扩散所有大规模毁灭性武器的第 1540(2004) 号决议所设委员会的支助

外地工作团

- 1 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处
 - 2 联合国中东和平进程特别协调员办事处^b
 - 3 联合国阿富汗援助团
 - 4 联合国伊拉克援助团
 - 5 联合国索马里援助团
 - 6 联合国中非共和国建设和平综合办事处
 - 7 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处
 - 8 联合国塞拉利昂建设和平综合办事处
 - 9 联合国布隆迪办事处
 - 10 联合国中部非洲办事处
 - 11 联合国西非办事处
 - 12 联合国驻非洲联盟办事处^b
 - 13 联合国中亚地区预防性外交中心
 - 14 联合国支助喀麦隆-尼日利亚混合委员会
 - 15 联合国利比亚支助团
-

^a 截至 2013 年 12 月 31 日由意外费用账户供资。

^b 由经常预算供资，但从财务上讲不属于特别政治任务预算类。