



大会

Distr.: General
11 October 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

议程项目 134

2014-2015 两年期拟议方案预算

大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数

专题群组一：秘书长特使、个人特使和特别顾问

联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特别代表办公室

秘书长的报告

摘要

本报告载列联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特别代表办公室 2014 年拟议所需资源，数额为 12 365 300 美元（减除了工作人员薪金税）。



一. 联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特别代表办公室

(12 365 300 美元)

背景、任务和目标

1. 安全理事会于 2011 年 8 月 3 日发表主席声明(S/PRST/2011/16)，对阿拉伯叙利亚共和国局势的不断恶化表示严重关切，同时强调，叙利亚当前危机的唯一解决办法是开展包容各方和由叙利亚领导的政治进程，其目标是切实解决民众的合法愿望和关切，使全国人民得以充分享有基本自由。2012 年 2 月 16 日，大会第 66/253 A 号决议请秘书长和联合国所有相关机构为阿拉伯国家联盟的努力提供支持，一方面为促进和平解决叙利亚危机进行斡旋，包括为此任命一名特使，另一方面在与阿盟协商的情况下提供技术和物质援助。

2. 2012 年 2 月 23 日，联合国秘书长和阿拉伯国家联盟秘书长任命科菲·安南为联合特使，与所有利益攸关方和国际社会密切合作，终结暴力行为和人道主义危机，通过阿拉伯叙利亚共和国政府和所有叙利亚反对派之间的全面政治对话，促成叙利亚主导的具有包容性的和平政治解决方案，满足叙利亚人民的政治诉求。

3. 联合特使安南及其副手们与对叙利亚危机具有影响的各个方面和国际利益攸关方进行了接触。他认为，安全理事会团结一致是为结束暴力和展开和平政治进程施加必要压力的关键。2012 年 3 月 10 日，联合特使前往大马士革，会见了阿拉伯叙利亚共和国总统，提出了六点计划，该计划后来得到了安全理事会 2012 年 3 月 21 日主席声明(S/PRST/2012/6)的认可。随后，叙利亚政府于 3 月 25 日正式批准了六点计划，其中预期部署一个适当的联合国监督团，以监督停止暴力行为的情况。

4. 按照六点计划的设想，阿拉伯叙利亚共和国于 4 月 12 日正式开始终结暴力行为，这一措施在最早阶段得到了叙利亚政府和武装反对派的广泛遵守。引人注目的是，在全国范围内有大约五周的时间暴力行为大幅度减少并基本上停止。4 月 12 日停止暴力行为后，安全理事会通过了 4 月 14 日第 2042(2012)号决议和 4 月 21 日 2043(2012)号决议。根据这些决议设立了联合国阿拉伯叙利亚共和国监督团(联叙监督团)。

5. 在阿拉伯叙利亚共和国境内暴力不断升级的情况下，联合特使经过与安全理事会协商发起了一项新倡议，其目的是促进叙利亚冲突的和平解决，采取的形式是叙利亚问题国际行动小组。联合特使办公室于 2012 年 6 月中旬开始协调筹备行动小组，于 2012 年 6 月 30 日在联合特使的主持下举行了一次行动小组会议。与会者包括安全理事会五个常任理事国、土耳其、卡塔尔、伊拉克和科威特的外交部长(后三个国家以阿拉伯联盟相关组成部分主席的身份与会)，还有联合国、阿拉伯国家联盟和欧洲联盟的代表。

6. 在6月30日的最后公报中(S/2012/522)，行动小组成员确定了各方为确保充分执行六点计划和安全理事会第2042(2012)和第2043(2012)号决议而须采取的步骤和措施，包括立即停止一切形式的暴力；商定了符合叙利亚人民正当愿望的政治过渡的指导方针和原则；商定了行动小组成员为落实这些目标，以支持联合特使促进叙利亚人主导的过渡努力而将采取的行动。在这一框架内，行动小组预计将帮助为在阿拉伯叙利亚共和国境内停止暴力行为和催生和平政治进程而创造国际和区域条件。

7. 但是，由于暴力现象加剧并蔓延，安全理事会于7月20日将联叙监督团的任务最后一次延长了30天，在第2059(2012)号决议中表示愿意在其后延长联叙监督团的任期，但只有在秘书长报告且安全理事会证实停止使用重型武器和所有各方暴力的减少能够让联叙监督团完成其任务时才会这样做。由于暴力现象升级，安全理事会没有延长联叙监督团的任务，导致该特派团于2012年8月19日解散。

8. 2012年8月2日，联合特使告知秘书长，他不打算延长其将于2012年8月31日结束的任务期限。8月3日，大会通过了第66/253 B号决议，其中谴责增加使用重武器、侵犯人权和一切暴力，包括恐怖行为，无论其由何方所为。大会吁请叙利亚各方与联合特使合作，落实2012年6月30日日内瓦公报。大会还要求叙利亚所有各方立即切实执行第2042(2012)和第2043(2012)号决议，以便各方停止一切形式的武装暴力，从而营造有利于持久停止暴力和实行叙利亚人主导的政治过渡的气氛，并痛惜阿拉伯叙利亚共和国的人权状况。大会还鼓励各会员国提供积极的支持，以确保执行叙利亚行动小组会议最后公报提出的过渡计划。

9. 在此情况下，2012年8月17日，联合国秘书长与阿拉伯国家联盟秘书长共同任命拉赫达尔·卜拉希米为联合国阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特别代表。安全理事会主席在其8月17日的信中重申了安理会成员对联合特别代表的支持。9月5日，阿拉伯国家联盟通过了第7523号决议，对联合特别代表的任命表示欢迎并呼吁他根据新的变化为这一任务设计新的愿景。

10. 2013年5月15日，大会通过了第67/262号决议，在该决议中，除其他外，大会再次呼吁通过在代表叙利亚当局和叙利亚反对派的可靠、有授权和互相接受的对话者之间开始认真政治对话等途径，展开由叙利亚人主导的走向民主多元政治制度的包容各方的政治过渡进程，让公民享有平等地位，而不论其派别、族裔或信仰为何。大会重申了对联合特别代表特派团的支持，并要求叙利亚各方与其办公室合作，迅速执行日内瓦公报所载过渡计划。

11. 阿拉伯叙利亚共和国的总体局势继续恶化。政府武装部队以及亲政府民兵与武装反对派继续进行暴力对抗。由于叙利亚冲突，区域不稳定的威胁继续增加。该国的人道主义局势进一步恶化。平民继续逃到邻国和区域内的国家。独立调查

委员会由于尚未获准进入叙利亚领土，仍然以在阿拉伯叙利亚共和国境外收集到的信息为根据，记录违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的行为。

12. 在这一背景下，联合特别代表继续同叙利亚、区域和国际伙伴一起努力，以帮助叙利亚各方达成一项政治解决办法。他努力争取该区域对政治解决办法的支持，访问了所有邻国和区域内其他与叙利亚阿拉伯共和国有利益关系的国家。联合特别代表访问了土耳其和约旦境内的难民营，使叙利亚阿拉伯共和国和该区域所遭遇的人道主义危机得到更大关注。他还探讨了如何促进国际一级的对话。此外，他向安全理事会和大会报告了他在上述整个期间所作努力。

13. 2013年5月7日，俄罗斯联邦外交部长和美利坚合众国国务卿同意，作为2012年6月叙利亚行动小组会议的后续行动，召开一次国际会议。会议的目的是将阿拉伯叙利亚共和国政府和反对派召集在一起，以确定如何全面执行日内瓦公报。联合特别代表召开了俄罗斯联邦、美利坚合众国和联合国的三方会议，其目的是进一步探讨如何推动叙利亚危机的政治解决。

14. 2013年9月27日，安全理事会通过了第2118(2013年)号决议，其中安理会核可了禁止化学武器组织执行理事会关于销毁叙利亚化学武器的决定。安理会还完全认可决议附件所载日内瓦公报，并呼吁尽快召开阿拉伯叙利亚共和国问题国际会议，其目的是执行日内瓦公报。秘书长在公开声明中宣布，打算在11月中旬召开该会议，并指出，在此期间，联合特别代表将着手进行一切必要的准备，确保会议的成功。

15. 预计联合特别代表将开展以下活动：

(a) 进行斡旋，以终结一切暴力和侵犯人权的行为并推动叙利亚主导的叙利亚危机和平解决方案。为此，联合特别代表将与国内和国际利益攸关方，包括邻国和其他有关国家、叙利亚当局、反对派和其他重要的民间社会组织进行广泛协商和接触。联合特别代表将与联合国主管政治事务的副秘书长协商，就政治进程向秘书长提供建议，以帮助化解叙利亚境内的冲突。联合特别代表还将通过适当的渠道向阿拉伯国家联盟秘书长提供建议；

(b) 与联合国所有有关实体和阿拉伯国家联盟合作，支持为终结暴力行为和推动政治解决方案而作出的努力。联合特别代表将酌情与联合国人权事务高级专员和其他有关联合国机构，包括与紧急救济协调员保持密切接触和协商，促进并支持他们的工作。他还将与红十字国际委员会保持密切接触和协商；

(c) 联合特别代表将酌情向安全理事会、大会和其他有关联合国机构以及阿拉伯国家联盟部长级理事会和部长级后续工作委员会通报情况。

同其他实体合作

16. 政治事务部和外勤支助部为联合特别代表办公室提供实质和行政支助。在执行斡旋任务的过程中，联合特别代表及其办公室将继续与政治事务部以及酌情与

维持和平行动部、人道主义事务协调厅、人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员公署(难民署)进行紧密协商与协调。合作对象还有在该地区和阿拉伯叙利亚共和国境内工作的联合国系统各机构、基金和方案(联合国粮食及农业组织、国际移民组织、联合国儿童基金会、安全和安保部、开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、难民署、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国排雷行动处驻地协调员、人道主义协调员办事处、联合国人口基金、联合国驻地协调员、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、世界粮食计划署和世界卫生组织)。设在大马士革的联合特别代表办公室与驻在阿拉伯叙利亚共和国的联合国国家工作队进行协商和合作。此外,所有在该国开展工作的机构都派代表参加总部的叙利亚危机机构间工作队,该工作队确保联合国在阿拉伯叙利亚共和国开展的政治、人道主义、人权和其他工作的协调一致。

17. 2013年期间,联合特别代表办公室利用了下述机构的行政和后勤能力:联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)、联合国停战监督组织和开发署开罗办事处。办公室支助人员相对较少,但得到这些外地行动机构在财务、人力资源、采购、运输、调度、结关和某些通信服务方面的增援。外勤支助部有一个支助机制,类似于联合国索马里援助团、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、联合国中东和平进程特别协调员办事处、塞浦路斯失踪人员调查委员会、联利支助团和苏丹和南苏丹问题特使办公室的支助机制,就所提供服务的质量和费用增加效应的减少而言,该机制的经验大多是正面的。对于联合特别代表办公室,往来业务后台支助,尤其是财务和人力资源管理方面的后台支助,已不再是外勤支助部的专属工作。灵活的后台支助也使联合特别代表办公室能够迅速行动,建立支助关系,而无需同某一特定地点捆绑在一起。由于使用了开发署开罗办事处在当地提供的支助,而且一旦不再需要即终止了支助关系,而且在联合国日内瓦办事处设立了一个新的支助机制,联合特别代表办公室得以迅速执行将其总部从开罗迁到日内瓦的决定。在报告所述的整个期间,来自大马士革的财务后台支助通过观察员部队提供,以可偿还安排利用同一个银行帐户进行当地付款,从而将本组织的财务风险降到最低。

业绩说明

18. 2013年1月至8月期间联合特别代表办公室的活动包括为结束暴力及和平解决阿拉伯叙利亚共和国危机所采取的步骤。这包括为启动一个政治进程以实现叙利亚主导的和平过渡以及为此赢得更好的国际支持和合作所作的努力。在2013年的剩余时间内,预计将出现有利于以可持续的方式共同开展政治进程的条件,包括更好的国际和区域团结和支持以及叙利亚社会代表(来自于政府内部、反对派、民间社会和其他利益攸关方)的更多合作和参与。

2014年规划假设

19. 联合特别代表办公室的优先工作是,协助叙利亚各方终结一切暴力行为和侵犯人权行为,推动叙利亚主导的包容各方的全面和平解决叙利亚危机的办法及叙

利亚主导的政治过渡。为此，联合特别代表将继续同叙利亚、区域和国际的所有利益攸关方协商，以期举行一次阿拉伯叙利亚共和国问题国际会议，由此启动叙利亚各方之间的谈判，以执行日内瓦公报。

20. 从 2013 年 9 月 1 日起，联合特别代表办公室迁到联合国日内瓦办事处。这将有利于筹备定在日内瓦举行的阿拉伯叙利亚共和国问题第二次国际会议。最初设在开罗的所有 25 个职位已调至日内瓦。大马士革仍保留一个设有 50 个职位的办事处。有 3 个职位设在纽约的政治事务部，向联合特别代表办公室提供实务支助。

21. 特派团所需支助人员编制采纳了全球外勤支助战略的原则。联合特别代表办公室将继续利用现有的能力，包括中东地区各特派团和联合国日内瓦办事处的能力来提供行政支助和后勤协调，以补充特派团支助构成部分 5 个部署在日内瓦和 8 个部署在大马士革的职位。联合特别代表办公室设在日内瓦万国宫。特派团将与联合国日内瓦办事处就费用偿还方式支助签订一项谅解备忘录。在大马士革，联合特别代表办公室租赁了商业旅馆用作办公房舍。

22. 联合特别代表办公室的目标、预期成绩和绩效指标列于下文表 1。

表 1

目标：通过和平手段求得阿拉伯叙利亚共和国危机的政治解决办法，以在平等和不歧视基本原则的基础上满足叙利亚人民追求尊严、自由和公正的合理愿望

秘书处的预期成绩	绩效指标
(a) 各方同意停止暴力行为并达成全面政治解决冲突的方案	(a) (一) 联合特别代表与冲突各方及区域和国际利益攸关方举行的有利于有关方面达成一致的会议次数 业绩计量 2012 年:不适用 2013 年估计: 300 2014 年目标: 300 (二) 阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突所导致的伤亡减少 (相对于前期减少的百分率) 业绩计量 2012 年:不适用 2013 年估计: 40% 2014 年目标: 100%

- | | |
|--|--|
| <p>(b) 在安全的环境下开展由叙利亚人主导的包容各方的政治进程，以便推动政治过渡，切实回应叙利亚人民的合理愿望和关切</p> | <p>(b) (一) 阿拉伯叙利亚共和国政府与叙利亚反对派所有各方的代表开展可信的全面政治进程</p> <p>业绩计量</p> <p>2012年:不适用</p> <p>2013年估计: 是</p> <p>2014年目标: 是</p> <p>(二) 就解决方案商定路线图或协议并正在执行，以满足叙利亚人民的意愿和合理愿望，确保充分尊重其基本权利</p> <p>业绩计量</p> <p>2012年:不适用</p> <p>2013年估计: 是</p> <p>2014年目标: 是</p> |
| <p>(c) 支持为终止侵犯人权行为而做出的努力</p> | <p>(c) (一) 释放与2011年3月以来的在阿拉伯叙利亚共和国举行抗议活动有关的被拘留者和囚犯</p> <p>业绩计量</p> <p>2012年:不适用</p> <p>2013年估计: 不适用</p> <p>2014年目标: 是</p> |
| <p>(d) 协助向受影响地区提供人道主义援助</p> | <p>(d) (一) 有关各方都给予人道主义准入</p> <p>业绩计量</p> <p>(需要与能够获得人道主义援助的人员百分比)</p> <p>2012年:不适用</p> <p>2013年估计: 100%</p> <p>2014年目标: 100%</p> |

产出

- 与所有有关国内、区域和国际方面进行斡旋并召集协商和谈判，以找到阿拉伯叙利亚共和国危机的政治解决方案
- 定期访问阿拉伯叙利亚共和国和其他国家，推动叙利亚危机的政治解决方案
- 就通过谈判达成解决方案，包括关于停止敌对行动的实际安排和其他事项的最佳做法向叙利亚所有利益攸关方提供咨询意见
- 酌情为相关利益攸关方举办关于谈判程序的培训班
- 酌情为有关方面之间的谈判提供协助，以便达成协议，终结危机，提出所有有关方面都可以接受的政治解决方案

- 酌情向安全理事会和大会及联合国其他机构与阿拉伯国家联盟机构通报联合特别代表最新工作进展情况
- 联合特别代表开展公共宣传活动，包括发表公开声明，强调政治对话、结束暴力行为和侵犯人权行为及保障人道主义准入的重要性
- 定期向外交界，包括联合国和阿拉伯国家联盟成员国通报阿拉伯叙利亚共和国的政治和安全局势和联合特别代表的工作情况

外部因素

23. 实现联合特别代表办公室目标的前提是国内、区域和国际利益攸关方与办公室充分合作。

所需资源(经常预算)

表 2

财政资源

(千美元)

类别	2012-2013			2014 年所需资源		2013 年所需 资源共计	2013-2014 年 差异
	批款	支出估 计数 ^e	差异	共计	非经常		
文职人员费用	10 185.9	8 594.2	1 591.7	8 085.8	—	6 278.3	1 807.5
业务费用	9 548.3	6 354.0	3 194.3	4 279.5	—	5 967.9	(1 688.4)
共计	19 734.2	14 948.2	4 786.0	12 365.3	—	12 246.2	119.1

表 3

职位

	专业及以上职类								一般事务及有关职类			本国工作人员				联合国 志愿人员	共计
	副 秘书长	助理 秘书长	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	小计	外勤/ 安保事务	一般 事务	国际工作 人员共计	本国 专业干事	当地 雇员			
2013 年核定	1	1	1	2	6	9	7	—	27	18	1	46	—	32	—	78	
2014 年拟议	1	1	1	2	6	9	7	—	27	13	14	54	—	24	—	78	
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	(5)	13	8	—	(8)	—	—	

24. 预计 2012-2013 两年期有支出结余，其主要原因是，实际空缺率高于预算所定比率以及由于开罗的设施是免费提供，设施和基础设施所需费用低于预算数额。

25. 联合特别代表办公室 2014 年所需资源估计数为 12 365 300 美元(减除了工作人员薪金税)，将用于文职人员费用(8 085 800 美元)，共 78 个职位(1 个副秘书长、1 个助理秘书长、1 个 D-2、2 个 D-1、6 个 P-5、9 个 P-4、7 个 P-3、13 个外勤人员、14 个一般事务人员(其他职等)和 24 个当地雇员)，估计费用时为大马士革和纽约文职人员适用的空缺率为 30%，对日内瓦职位适用的空缺率为 27%；还用于业务费用(4 279 500 美元)，其中包括咨询人费用(200 000 美元)、公务差旅(1 586 300 美元)、设施和基础设施(690 800 美元)、地面运输(204 800 美元)、通信(774 500 美元)、信息技术(33 100 美元)以及其他用品、服务和设备(790 000 美元)。

26. 特派团实务构成部分拟议的职位为 30 个，其中 15 将设在日内瓦(1 个副秘书长、1 个助理秘书长、2 个 D-1、2 个 P-5、3 个 P-4、2 个 P-3 和 4 个一般事务(其他职等))，12 个在大马士革(1 个 D-2、2 个 P-5、3 个 P-4、3 个 P-3、1 个外勤人员和 2 个当地雇员)，3 个在纽约(1 个 P-5、1 个 P-4、和 1 个一般事务(其他职等))。

27. 特派团的支助构成为 13 个职位，其中 5 个将设在日内瓦(1 个 P-5、4 个一般事务(其他职等))，8 个在大马士革(1 个 P-4、4 个外勤人员和 3 个当地雇员)。

28. 特派团的安保构成为 35 个职位，其中 5 个将设在日内瓦(5 个一般事务(其他职等))，30 个设在大马士革(1 个 P-4、2 个 P-3、8 个外勤人员、19 个当地雇员)。

29. 联合特别代表办公室迁到日内瓦是造成 2014 年拟议资源与 2013 年核定预算之间差异的主要原因，并大部分被业务费用的减少所抵消，业务费用的减少主要发生在设施和基础设施项下以及与调解活动有关的其他用品、服务和设备项下。

预算外资源

30. 联合特别代表办公室的工作还将得到一个政治事务部支助信托基金的支持，该基金在今年将提供资金，用于开展扩大的活动。尤其是，该信托基金将支持差旅、国际和区域利益攸关方会议、叙利亚国内代表会议、咨询和额外设备所引起的额外预算需求。

31. 预计在 2013 年期间政治事务部支助信托基金可提供 3 475 000 美元的预算外资源。这些资源用于总共 10 个职位，包括：在纽约的 1 名领导冲突后机构间规划工作的主任(D-2)、2 名政治事务干事(P-4)和 1 个行政助理(一般事务(其他职等))；设在纽约政治事务部中东和西亚司内的向联合代表和他的工作人员提供实务支助的 4 名政治事务干事(2 个 P-4 和 2 个 P-3)；设在大马士革的支持联合特别代表办公室的 2 个职位(P-3)。

32. 联合国国家工作队成员 2013 年在阿拉伯叙利亚共和国开展活动的预算外资源包括人道主义事务协调厅的一项为叙利亚国内人民提供人道主义援助的 14 亿美元人道主义呼吁，并包括由联合国难民事务高级专员办事处提出的援助邻国境内叙利亚难民的 29 亿美元区域应急计划；上述活动补充联合特别代表办公室的任务，但与之分开。

33. 2014 年，向捐助者寻求的预算外资源所要满足的需要类似于 2013 年。
