



大会

Distr.: General
30 September 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

议程项目 57

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 69/95 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向大会第七十届会议提交一份报告，包括说明为改善所有特别政治任务的透明度、问责制、地域代表性、两性参与、专才和成效所作的努力，并鼓励秘书长确保该报告载列有关上述事项的详细资料。



一. 引言

1. 过去一年是特别政治任务非常重要的时期。在世界各地，特别政治任务都处于联合国努力预防和解决冲突及建设持久和平的前沿。在阿拉伯叙利亚共和国、利比亚、也门等地，特别政治任务继续想方设法解决给平民造成惨重破坏、莫名死亡和苦痛的复杂冲突。这些冲突还产生了史无前例的境内流离失所者和第二次世界大战以来最大规模的难民流，滋长了新一代的武装团体，其中许多团体受暴力极端主义议程驱动，因此，需要更加迫切地找到政治解决办法。在阿富汗和伊拉克，联合国政治任务正在高度动荡的环境中支持开展艰难的政治过渡和体制建设。在索马里，我们的实地任务正支持联邦政府和索马里人民利用国家在一个世代中拥有的最佳和平机会。在塞浦路斯，通过秘书长的斡旋，联合国一直致力于帮助双方解决长达数十年的冲突。而在西非、中非和中亚，我们的区域办事处正协同会员国、区域组织和民间社会加强次区域预防冲突的能力，并应对跨国威胁和挑战，例如水和能源稀缺、毒品贩运、跨国有组织犯罪和暴力极端主义。
2. 过去几年，国际和平与安全状况迅速恶化。内战数量在持续减少二十年之后，2014 年几乎达到 2007 年的三倍。今天，与战斗有关的死亡和大型内战数量又回到了 1990 年代中期的水平。世界各地难民和流离失所者人数达到 6 000 万人峰值，2015 年全球人道主义需求接近创纪录的 200 亿美元。特别政治任务尤其受到这些事态发展的影响，但仍然是安全理事会乃至本组织应对这些不断恶化的危机的最常用机制之一。特别政治任务目前有近 90% 的人员在和平行动中工作，包括正经历高强度冲突的国家。近期研究显示，在面临伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)及基地组织附属恐怖主义团体最高程度威胁的 11 个国家中，7 个已驻有特别政治任务。
3. 考虑到这一新的复杂现实，以及这一现实对特别政治任务和维持和平行动构成的挑战，我任命了和平行动问题高级别独立小组。我请该小组探讨冲突的范围、强度和多变性质给这些任务带来的影响，并结合不断变化的艰难作业环境，提出使任务符合使命的方式。这是一项令人敬畏的工作，我赞扬该小组圆满予以完成。最近我向会员国呈递了关于联合国和平行动的未来的报告(A/70/357-S/2015/682)，概述了我在结束任期前的优先事项，以及载有旨在加强和平行动的 70 多项行动的行动议程。该小组传达的(见 A/70/95-S/2015/446)和我在报告中阐述的信息是明确的。联合国和平与安全安排的核心应当是寻求政治解决冲突。我们的行动应当保护生命，并促进冲突中人民的权利。加强全球区域伙伴关系是落实这一共同议程的关键。而为了实现这一点，我们需要改变和平行动的规划和实施方式，使其更加快速，更加顺应实地需求。
4. 上述两份报告的中心结论是国际社会需要改变开展业务的方式。当前危机的庞大数量和复杂性已将国际冲突管理机制推向极限。唯一现实备选办法是扩大响

应范围，对冲突预防和调解重新作出紧急承诺，以此增强我们在危机升级为暴力前予以遏止的能力。

5. 和平行动问题高级别独立小组传达的信息以及我在自己报告中阐述的信息，都大力认可特别政治任务所完成的工作。这些任务在授权、结构和规模上大相径庭，但都采取共同的办法，那就是寻求通过政治途径和平解决争端。对于这一点，我在关于与特别政治任务相关的总体政策事项的第一次报告(A/68/223)中已经作了强调。我特别指出，由于政治议题很多时候是冲突的核心，政治任务自本组织成立以来一直处在联合国维护国际和平与安全工作的中心应该并不令人意外。如今，政治任务依然一如既往不可或缺。

6. 这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三次报告。第二节着重介绍报告所述期间的关键事态发展。第三节阐述 2015 年完成的各种审查，特别是和平行动审查，并指明了与特别政治任务相关的关键政策事项。第四节阐述我们为改善特别政治任务的透明度、问责制、地域代表性、两性参与、专才和成效所作的努力。最后一节载有对今后前进方向的一些意见。

二. 本报告所述期间的关键事态发展

7. 2014 年 12 月 31 日，联合国布隆迪办事处完成任务授权，将职责移交联合国国家工作队。应布隆迪政府请求并根据安全理事会第 2137(2014)号决议，本组织部署了联合国布隆迪选举观察团(联布观察团)，从 2015 年 1 月 1 日起开展业务，负责监测和报告该国选举进程。

8. 在利比亚，由于各类武装团体恢复敌对制造了重大安全风险，政治任务不得不撤离并开始临时性地从突尼斯开展业务。在战略评估之后，对任务的结构也作了审查，以便更好地根据这一搬迁和该国不断变化的局势作出调整。与此同时，我的特别代表继续与各方一道，致力于和平协定和民族团结政府的居中协调工作。

9. 2015 年 3 月，联合国在延长任务授权之前，对联合国中部非洲区域办事处(中非办)进行了战略评估审查。除其他事项外，审查建议将中非办的任务周期从 18 个月延长至 36 个月，使中非办能够覆盖当前该次区域的选举周期，并与其他区域办事处的任务周期保持一致。审查还建议围绕四大目标清晰阐述中非办新的任务授权，包括斡旋以及增强次区域的冲突预防和调解能力。为实现这一点，审查建议加强中非办的能力，包括设立专门的政治报告和分析单位(见 S/2015/339，第 82 段)。安全理事会对审查的各项建议表示欢迎(见 S/PRST/2015/12)。

10. 在也门，实地安全局势的迅速恶化也导致位于萨那的特别顾问办公室工作人员撤离。安全理事会在 2201(2015)号决议中请我提出加强该办公室的备选办法。该办公室现已改由特使领导，继续寻求通过谈判解决危机。

11. 2014 年 8 月 27 日, 安全理事会在第 2174(2014)号决议中强化了针对利比亚的武器禁运, 并进一步详细阐述了制裁指认标准。安理会还请安全理事会第 1973(2011)号决议所设专家小组提供关于符合新版指认标准的个人和实体的资料, 因此, 专家小组在根据第 2144(2014)号决议提交的最后报告(S/2015/128)中用大量篇幅介绍了属于新版标准范围的行为。在第 2213(2015)号决议中, 安理会再次进一步详细阐述了制裁指认标准。

12. 2014 年 12 月 9 日, 安全理事会在第 2188(2014)号决议中请我通报 2014 年对利比里亚进行制裁评估的最新情况。在 2015 年 7 月 31 日给安理会主席的信(S/2015/590)中, 我报告了利比里亚政府在执行关于恰当管理武器弹药, 包括颁布必要立法框架, 以及为有效监测和管理利比里亚与科特迪瓦边境地区提供便利的建议方面取得的进展。

13. 2015 年 2 月 18 日, 安全理事会在第 2203(2015)号决议中请我评估对几内亚比绍的制裁制度。我在关于该国稳定和恢复宪政秩序方面所获进展的报告(S/2015/619)中建议安理会考虑设立一个专家小组, 该报告载有关于在选举后环境下继续维持制裁制度的各项建议。

14. 2015 年 3 月 3 日, 安全理事会在第 2206(2015)号决议中通过了对南苏丹的制裁制度, 首期一年, 由资产冻结和旅行禁令组成。安全理事会设立了负责监测这些措施执行情况的制裁委员会, 并请我设立一个最多由五名专家组成、接受该委员会指导的小组(“专家小组”), 首期 13 个月。

15. 2015 年 4 月 14 日, 安全理事会通过第 2216(2015)号决议, 将也门问题专家小组的任务授权扩大为包括监测同一决议第 14 段针对安全理事会第 2140(2014)号决议所设委员会指认个人和实体、或代表他们或按他们指示行事的个人和实体实施的武器禁运措施的执行情况, 并为此将专家小组的规模从四人增至五人。

三. 和平行动审查、建设和平架构审查及安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况审查: 针对特别政治任务的关键政策事项

16. 本年度开展了若干审查, 对联合国在和平与安全领域的工作进行了盘点。与特别政治任务尤其相关的是和平行动审查(见 A/70/95-S/2015/446), 该审查通过高级别独立小组的工作和我随后关于联合国和平行动的未来的报告(A/70/357-S/2015/682), 对维持和平行动和特别政治任务都作了阐述。此外, 目前还有两项审查正在进行: 建设和平架构审查在专家咨询小组提交报告(A/69/968-S/2015/490)后已进入政府间阶段, 而安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议执行情况审查将由安理会在 10 月份展开。本节将在不预判这些进程的结果的情况下, 阐述这些审查中与特别政治任务相关的一些关键政策事项。

重新强调冲突预防和调解

17. 就挽救的生命和资源而言，对预防的重要性很少有如此深切的感受。对秘书长斡旋的需求，包括对调解的需求，从来没有像今天这么高。正如导言部分所指出，和平行动审查的关键结论之一是需要将冲突预防和调解重新置于显要位置。我已在关于联合国和平行动的未来的报告中将冲突预防和调解作为行动议程的三个轴心之一。审查联合国建设和平架构专家咨询小组的报告也传递了相似信息，着重提到预防冲突，而不仅仅是防止复发，是维持和平工作的一个关键组成部分，所以应作为优先事项对待。

18. 特别政治任务是预防和秘书长开展斡旋的最重要业务工具之一。并非所有特别政治任务都是在预防性背景下部署。例如，我们目前在阿富汗、伊拉克和利比亚的任务是奉命支持向和平的长期过渡。不过，许多特别政治任务在设立之时的明确目标是帮助预防暴力冲突，或通过谈判和平解决冲突。区域办事处拥有妥为确立的预防性职能和成功经历。其他设在实地的任务，例如喀麦隆-尼日利亚混合委员会，已将斡旋职能与技术专才合并，通过和平手段解决领土争端。特使在缓和紧张关系以及解决领土纠纷、区域冲突、宪政和选举危机、统一谈判、和平会谈等一系列问题方面发挥了同样重要的作用。在许多情况下，特使都为努力将国家或区域从冲突边缘拉回作出了贡献。

19. 重新对预防作出全球承诺的时机已经成熟。有关预防的高谈阔论已经形成结果，但迄今没有转化为更多的政治和业务承诺，包括可以预测的资源。我在关于联合国和平行动的未来的报告中提议了若干行动，将显著加强本组织预防冲突的能力。这些提议包括加强联合国预防和调解的核心能力、扩大区域办事处网络、发展可快速部署的专才以及支持联合国国家工作队的努力。其中许多提议需要有会员国的支持和明智的针对性投资才能取得成功。我将继续通过适当的政府间进程予以推动。

区域办事处

20. 联合国驻西非、中非和中亚三个区域办事处的作用在和平行动审查中备受关注。曾实地访问联合国西非办事处(西非办)的和平行动问题高级别独立小组在报告中指出，区域办事处是预防冲突领域一个非常有效的工具。独立小组确认这些办事处通过预防性外交、斡旋和调解作出了具有成本效益的关键贡献，为本组织提供了一个与会员国和区域组织就新出现的冲突局势进行谨慎磋商的机制。

21. 独立小组还着重提到这些办事处应对跨国威胁和挑战以及促进次区域合作的能力。例如，西非办在帮助区域会员国处理几内亚湾海盗问题方面发挥了重要作用，而且还支持西非海岸倡议打击区域毒品贩运和有组织犯罪。联合国中亚区域预防性外交中心与会员国紧密携手，加强水管理和反恐领域的次区域合作。同样，中非办根据安全理事会的要求(见 [S/PRST/2015/12](#))，在支持执行联合国消除

上帝军活动的威胁和影响区域战略方面发挥了主导作用。当维持和平特派团部署到区域办事处行动区时，区域办事处也可通过调解和斡旋等方式支持特派团的政治努力。例如，我的中部非洲问题特别代表兼任联合国在中非共和国危机国际调解小组中的代表。同样，在 2010 和 2011 年危机期间，我当时的西部非洲问题特别代表在支持联合国科特迪瓦行动方面发挥了重要作用。

22. 对于区域办事处的成效，我在关于联合国和平行动的未来的报告中与独立小组的看法相同。在我整个任期当中，这些办事处一直是联合国在努力缓解紧张关系以及某些时候帮助防止大规模暴力方面可以利用的最宝贵工具之一。简而言之，区域办事处是本组织核心任务授权在预防和调解领域的自然延伸。西非办在布基纳法索的不间断工作和在几内亚等国的长时间安排，以及联合国中亚区域预防性外交中心在吉尔吉斯斯坦 2010 年危机期间发挥的作用，都凸显了这些办事处的

重要性。

23. 我在报告中同意和平行动问题高级别独立小组关于在充分征求相关区域会员国意见的基础上建立新的区域办事处的建议。我相信，此类新办事处将有助于加强联合国与会员国在相关区域的伙伴关系、我们与相关区域及次区域组织的合作、以及我们与这些行为体携手预防冲突和缔造和平的能力。我目前正与北非、西亚和南部非洲的区域及国家伙伴一道，探讨在这些区域创建此类办事处。同样至关重要的是，我们要确保现有区域办事处在不断变化的全球和区域背景下拥有履行任务授权的必要工具。在这方面，我欢迎根据联合国西非办任务审查团的建议，经安全理事会 2014 年 7 月 9 日新闻声明认可，并经大会在审议西非办 2015 年预算时核准，在西非办设立一个研究和分析科，为斡旋和调解安排提供支持。

与区域和次区域组织的伙伴关系

24. 与区域和次区域组织结成强大和有效的伙伴关系，是特别政治任务过去十年的中心目标，也是我的一个核心优先事项。在前两份关于与特别政治任务相关的总体政策事项的报告中，我介绍了区域伙伴关系对于特别政治任务奉命履行复杂任务授权的重要性。

25. 区域伙伴关系是和平行动问题高级别独立小组的报告、专家咨询小组的报告和我自己关于和平行动的未来的报告的共同主线。这并不奇怪。联合国与区域伙伴一道，早就认识到我们今天面临的全球挑战非常复杂，任何一个组织都不可能独自应对。《宪章》第八章也早就为我们提供了联合国与区域和次区域行为体在和平与安全安排方面携手合作和利用各自比较优势时可以依据的框架。这不是一个简简单单的高调承诺，这在实地可以带来实实在在的变化。

26. 联合国协同非洲联盟、阿拉伯国家联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)等伙伴，包括通过特别政治任务，作出了联合调解努力，建立了分享国家及区域风险分析的定期论坛，制定了合作框架，并帮助其他各方在冲突预防、调解和选

举援助等领域开展了能力建设。西非、中非和中亚区域办事处以及萨赫勒问题特使办公室拥有具体的区域合作任务，并且每天都与区域组织一道工作。同样，联合国驻非洲联盟办事处在亚的斯亚贝巴成立后，本组织不同部分的能力建设和协调工作得到了更好的管理，和平与安全领域更加广泛的协调与合作也成为了可能。

27. 全球形势不断变化，涌现了更多积极的区域和次区域行为体，对特别政治任务产生了新的功能需求，联合国与区域行为体之间的分工也更加精细。例如，在索马里，实地和平支助行动由非洲联盟领导，对联合国实质性援助的需求则以政治进程、宪政援助、法治和安全部门改革为中心。因此，联合国索马里援助团(联索援助团)的任务授权按照这些具体需求作了精心拟订。对阿拉伯叙利亚共和国的首个特使任务则是作为联合国与阿拉伯国家联盟之间的联合任务设计。联合国、非洲联盟与西非经共体携手合作，鼓励通过政治对话，防止布基纳法索、几内亚和尼日利亚的政治和安全局势出现恶化。同样，我的大湖区问题特使也与大湖区问题国际会议等区域和次区域关键组织协作，执行《刚果民主共和国和区域和平、安全与合作框架》。

28. 我向大会提交的关于联合国与区域和次区域组织在调解领域的合作的报告(A/70/328)介绍了我们努力加强与区域伙伴合作，强化区域伙伴调解能力，并在展开调解努力时深化战略和业务伙伴关系的情况。经过与区域伙伴的广泛协商，包括通过我于2015年5月主办的与18个区域、次区域及其他组织首长的务虚会，报告着重提到了联合国及其伙伴不断变化的调解经验和能力，并确定了今后开展合作的不同模式。报告特别强调了一致、协调和互补在调解安排中的重要性，并建议在多个领域进一步努力加强合作，以促进有效调解。

人权

29. 正如我在关于联合国和平行动的未来的报告中所述，人权是和平与安全努力的核心。作为一个基于规范和原则的组织，联合国在所有各项事业中都需要以国际人权和人道主义规范为指导。因此，人权是每一项特别政治任务不可缺少的组成部分。目前有六项特别政治任务拥有具体的人权监测授权，许多政治任务参与了能力建设和支持国家当局执行人权规范和标准等活动。所有特别政治任务都适用、而且目前也都在执行包括人权尽职调查政策在内的联合国全系统政策。通过我的“人权先行”倡议，我们也已经有能力将本组织的政治、发展、人道主义和人权工作联系在一起，以加强我们识别严重践踏人权行为和潜在冲突迹象的能力，并能够积极主动地作出更加有效的预防性响应。

30. 我在报告中还指出，当今所有联合国和平行动都有宣导和协助保护平民的义务。为了对人权作出更加广泛的规范性承诺，特别政治任务使用非军事工具来实现这一目标。特别政治任务将各方汇聚到和平协议跟前，以便消除现有不满情绪和冲突的根本起因，其政治角色终将成为保护平民的最有效战略。

31. 特别政治任务拥有在这方面可以信赖的一揽子非军事战略，从人权监测和宣导，到政府和社区的能力建设，视需要还包括高级别政治安排。例如，2007 和 2008 年，联合国尼泊尔特派团在关键时刻成功地缓解了将让社区承担风险的地方冲突。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)定期发布关于保护平民的公开报告，详细列出在武装冲突背景下违反国际人权和人道主义法的行为。联合国利比亚支助团(联利支助团)也编写类似报告介绍该国更广泛的人权状况。联阿援助团与阿富汗所有冲突各方接触，在缓解平民面临的风险和威胁方面尤其发挥了重要作用。

特别政治任务与建设和平

32. 过去几年，特别政治任务一直是执行巩固和平议程、为国家利益攸关方提供支助的重要工具。特别政治任务履行建设和平的核心任务授权，包括支持法治、安全机构和宪政援助。在建设和平委员会议程所列的六个国家中，有三个国家特别政治任务要么已经在实地部署(布隆迪和几内亚比绍)，要么提供了远程支助(几内亚)。在塞拉利昂，继该国在巩固和平方面取得显著进展之后，联合国建设和平综合办事处于 2014 年圆满结束了任务。

33. 特别政治任务在建设和平中的作用是基于这样一项了解，即从冲突到和平的过渡是一个复杂而长期的非线性进程，需要有持续的国际支持。正如专家咨询小组的报告所述，建设和平本质上是一个政治进程。和平协定在签署之后，在一般性承诺需要转化为具体行动的整个执行阶段，常常需要定期的政治安排，还可能还需要调解和对话。从根本上讲，通常被理解为“具有技术性质”的各项工作，例如宪政和选举援助、法治支助、安全部门改革和人权能力建设，在建设和平背景下都会带来政治影响。

34. 特别政治任务如果是在和平协定之后部署，或者是在维持和平行动圆满完成涉及早期建设和平工作的任务授权并撤离之后部署，就可以按照需要进行调整，以支持国家当局执行这些多层面的议程。特别政治任务通过向安全理事会提交定期报告以及与建设和平委员会开展互动，可帮助调动和维持对建设和平进程的国际政治关注。特别政治任务还帮助宣导争取国际财政支助，让捐助方围绕建设和平的共同优先事项提供援助。在这些方面，特别政治任务通常与组成国家工作队的各机构、基金和方案统筹行动。这有助于确保联合国能够“一体行动”，为国家自有的建设和平目标提供连贯一致的支助。正如专家咨询小组所强调，持续提供政治支助和统筹交付联合国支助，是过去已取得成功的两种最佳做法。

35. 特别政治任务目前正系统地受益于建设和平基金，后者已成为将特别政治任务的广泛政治安排与更多技术性和方案性工作相联系的重要机制。这些联系对于加强特别政治任务对国家对应单位的支助至关重要。建设和平基金有两个优先领域直接关系到特别政治任务的任务授权，那就是支持执行和平协定和促进和平解

决冲突。在这方面，建设和平基金在各种不同情况下帮助弥补了关键的实地资源缺口，因为特别政治任务没有太多资源用于落实将一般性和平协定转化为具体和平路线图所需的重要举措。建设和平基金在紧要关头为支持政治进程承担投资风险的能力，在这方面尤其至关重要。我欢迎和平行动问题高级别独立小组和专家咨询小组发出关于增加对建设和平基金财政支助的呼吁。

妇女与和平与安全议程

36. 安全理事会第 1325(2000)号决议通过十五周年是妇女与和平与安全议程的一个关键时刻，议程本身则是特别政治任务工作的有机组成部分。为了促进对安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的高级别审查，我按照第 2122(2013)号决议委托进行了一项全球研究，以突出良好做法范例、执行差距以及新出现的趋势和优先行动事项。全球研究审查了妇女参与预防冲突、缔造和平及冲突后建设和平所产生的影响，对特别政治任务具有特殊的意义。

37. 和平行动审查和专家咨询小组在呼吁加强和增进妇女参与各领域和平与安全行动方面已经发出明确的信号，全球研究以及我即将提交的关于妇女与和平与安全的报告将进一步强化这一信号。这么做不仅仅是我们根据国际法律和人权义务应该履行的责任，也是联合国成功和有效开展活动的必要条件，因为妇女卓有成效的、有意义的参与是可持续和平的一个关键驱动因素。

38. 妇女与和平与安全议程近年来发展迅速，委托给秘书处不同实体、包括政治事务部和实地特别政治任务的授权一直在增加。该领域三个具体优先事项对于政治事务部及其管理的特别政治任务而言仍然至关重要。这三个具体优先事项是：将妇女与和平与安全议程纳入包容性预防冲突工作；更加注重妇女参与监督和执行停火安排及和平协定；以及扩大与相关联合国实体的伙伴关系，以连接调解轨道并发动民间社会参与。

39. 随着妇女与和平与安全议程的扩展，我们必须在这些领域加强对实地特别政治任务的支持。因此，正如我在关于联合国和平行动的未来的报告中所指出，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、维持和平行动部和政治事务部正在制订相关安排，以加强对特别政治任务的实务和技术支持，并充分利用它们的比较优势。

以实地为中心、因地制宜开展业务

40. 推动特别政治任务演变的一个明显趋势是，安全理事会和会员国都要求特别政治任务按照部署国或部署区域的背景因素进行调整。这就需要联合国拥有能够为高度活跃且快速多变的实地行动提供支持的内部政策和程序。我在关于联合国和平行动的未来的报告中提出了一些行动，将有助于实现这一目标。

41. 特别政治任务机制一直特别灵活而且有很强的适应性，这是因为其核心职能是与背景高度相关的预防冲突、缔造和平及建设和平，必须顺应当地现实，包括确保符合国家优先事项。在某些情况下，实地特别政治任务是在特使完成工作之后部署，例如在签署一项要求联合国在实地开展后续行动的和平协定之时。这种情况为本组织提供了自然有序的特别政治任务部署方法，因为特使的分析、国别接触和经验可以为特别政治任务在实地的初始工作提供信息。

42. 在某些情形下，安全理事会可能会核准给予特别政治任务循序渐进的任务授权，先赋予其履行政治职能和确定关键优先事项的有限任务，然后再要求其向安全理事会提出活动建议。例如，在利比亚，安全理事会第 2009(2011)号决议于 2011 年 9 月设立联利支助团，赋予其有限任务，首期三个月，随后顺延。2012 年 3 月，安全理事会在第 2040(2012)号决议中审查了联利支助团的任务授权，并明确规定增加其授权任务。随后几年，该任务授权继续发展演变。通过这一循序渐进的办法，国家利益攸关方的优先事项在以协商和事先规划为基础拟订的联利支助团任务授权中得到了反映。

43. 特别政治任务由于其固有灵活性和职能多样性，还被会员国用来执行高度专门化的任务。喀麦隆-尼日利亚混合委员会以及现已结束任务的禁止化学武器组织和联合国消除阿拉伯叙利亚共和国化学武器计划联合特派团，就是履行广泛多样专门化职能的两个例子。

四. 努力提高透明度、问责制、地域代表性、两性参与、专才和成效

与会员国的非正式互动对话

44. 大会在第 69/95 号决议中要求我继续就与特别政治任务相关的总体政策事项举行包容各方的定期互动对话。2015 年 4 月 15 日，政治事务部与特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)主席团密切合作，就和平行动审查以及与特别政治任务相关的关键政策事项举办了一次互动对话。这次讨论使会员国有机会与出席会议的和平行动问题高级别独立小组非正式地交换意见，对许多代表团所表达的结和平行动审查、就特别政治任务进行一次专门讨论的浓厚兴趣也作出了回应。

45. 主管政治事务助理秘书长作了开幕发言，着重提到一些在政治事务部看来会影响特别政治任务实地成效的关键问题和挑战，包括快速多边的冲突、脆弱的政治框架和动荡的安全环境。他指出，和平行动审查不仅恰合时宜，而且能够提出可持续加强特别政治任务的办法，因为特别政治任务仍然是一个关键的和平与安全机制。高级别独立小组副主席也作了开幕发言，向会员国简要介绍了该小组的审议情况，并与会员国分享了一些初步结果。

46. 讨论期间，有 11 个代表团发言，与高级别独立小组交换了意见。许多参与者欢迎将特别政治任务纳入和平行动审查，并着重提到一些可由小组在其报告中解决的问题。一些与会者强调冲突预防和调解是优先领域，并认可特别政治任务在这方面发挥的作用。与透明度和问责制有关的问题也在讨论中着重提及，一些发言者指出，特别政治任务在概念上需要更加清晰。

47. 展望未来，我将继续致力于同会员国就与特别政治任务相关的其他政策事项进行更多互动对话。互动对话是向会员国通报特别政治任务开展的重要工作，并与他们交换意见的重要机制。

透明度和问责制

48. 本报告所述期间为继续提高包括特别政治任务在内联合国和平行动的总体透明度作出了重大努力。和平行动问题高级别独立小组、审查建设和平架构专家咨询小组和第 1325(2000)号决议执行情况全球研究报告的起草者，都对特别政治任务工作的不同方面、任务授权、主要挑战和成功因素作了深入的独立评估。和平行动问题高级别独立小组尤其在所有区域开展广泛磋商，并在纽约举行我所强烈鼓励的各种双边和多边会议。为了收集广大会员国的意见，该小组还于 2014 年 11 月 21 日向第四委员会和维持和平行动特别委员会作了联合情况通报，于 2014 年 11 月 20 日向安全理事会作了通报，并参加了上文所述与第四委员会的互动对话。同样，我关于联合国和平行动的未来的报告也是在与纽约各代表团广泛协商的基础上编写。我相信，通过这些协商进程，会员国不仅了解到特别政治任务的工作，还得以公开详细地交流看法。

49. 秘书处对透明度和问责制的承诺并不局限于这些审查。我们还定期开展工作，确保会员国、区域及次区域组织和广大公众及时获得关于特别政治任务及其工作的信息，包括向会员国通报情况，与区域团体和个别会员国进行讨论，与区域伙伴磋商和合作，以及与新闻媒体和广大民间社会定期互动。最近，作为这项承诺的内容之一，我们重新推出了政治事务部网站，该网站现已载列政治事务部所管理的各种特别政治任务的深度信息和数据，以及按照秘书长斡旋任务作出的其他安排。预计最迟到 2015 年底，该网站将以联合国所有六种正式语文展示。

50. 我就特别政治任务直接所涉局势或与其工作相关问题向大会和安全理事会提交的报告，是确保特别政治工作任务透明、问责和可见的又一项工具。这些公开发表的报告提供了特别政治任务的最新具体动态和关键工作信息，以及我对今后发展方向的意见。从 2014 年 9 月 1 日到 2015 年 9 月 1 日，我已向相关授权机构提交 59 份此类报告，主要是向安全理事会提交，酌情也向大会提交。其中四份报告涉及与特别政治任务的工作直接相关或有影响的国家或区域问题，九份报告述及对特别政治任务有特殊影响的专题问题，例如建设和平、与冲突有关的性暴力，或妇女与和平与安全议程。除了这些实质性报告，我向第五委员会提交的

经常预算报告也详细说明了特别政治任务的结构、任务授权的变动和详细业绩指标。

51. 我在关于联合国和平行动的未来的报告中提出了一些提议，目的是加强对实地行动、包括特别政治任务的问责，使它们能够更有效地履行任务。简言之，我的提议是基于我们必须将权力和问责与责任挂钩，这是管理实地组织的全球最佳做法。我因此提议，在一些问题领域，针对实地特别政治任务增加授权的情况制订强有力的问责框架。

地域代表性和妇女参与

52. 无论总部还是实地，联合国都需要一支能代表其全球存在和会员状况的工作人员队伍。这一直是我任职期间的一个核心优先事项。

53. 我仍然致力于在作出实地高级领导任命的甄选决定时确保公平地域分配和性别代表比例的总体需要。在确定担任特别政治任务高级领导职务的候选人时，我非常重视联合国作为普遍性组织必须确保广泛地域代表性的总体目标。我已为此作出努力，使实地任命进程拥有更广泛的接任规划和更大的灵活性，包括维护一个领导数据库，列入高级领导职务潜在候选人的情况，并通过有针对性的外联活动不断予以扩大和更新，尤其侧重在实地特别政治任务中代表比例不足的会员国。

54. 我的一个长期优先事项是提高妇女在高级领导层、包括实地特别政治任务高级领导层的代表比例。2006 年 12 月，所有特别政治任务的首长和副手当中只有一名妇女，但自那以后，担任实地特别政治任务高级领导职务的妇女人数在总体上呈现积极发展趋势。不过，进展依然脆弱，因为绝对任职人数少，一两名妇女的离职或任命都可能造成数据的重大波动。这再次确认了必须继续致力于确定并任命妇女担任实地特别政治任务首长或副手的目标。继续扩大突出重点的努力，例如面向这一代和下一代调解人的高级别调解课程，以及关于性别平等和包容性调解进程的高级别研讨会，对于增加可担任特别政治任务高级领导职务的妇女人数具有至关重要的意义。

55. 加强妇女对预防冲突、缔造和平及建设和平所有相关方面的参与是该议程的重要组成部分，也是政治事务部与我们实地特别政治任务的共同核心任务。在审查安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况和开展全球研究的背景下，政治事务部通过内部评估，审查了过去五年在这一领域取得的进展。鉴于政治事务部是大多数特别政治任务包括所有实地任务的牵头负责部门，这一审查对于评估特别政治任务在执行妇女与和平与安全议程方面取得的进展具有特殊的意义。对索马里、塞浦路斯和西非的专门实地访问，以及在总部和实地与特使及其他高级官员的广泛约谈，为内部评估提供了信息。

56. 内部评估显示，政治事务部在落实其同妇女与和平与安全有关的 15 项承诺方面已取得稳步进展。该部已将性别平等纳入其政策和指导文件，并针对所有各

级工作人员、包括高级管理层和特使以及从事特别政治任务的工作人员，投资出台了关于性别平等和调解的新工具和培训。过去五年在这些领域已取得显著进展，包括增加以调解小组成员、包括性别问题专家身份参与联合国牵头及共同牵头的冲突调解进程以及谈判代表团的妇女人数。更多有关性别平等的规定被纳入停火及和平协定，在涉及冲突中性暴力的言词方面尤其进展显著。在联合国协助开展的塞浦路斯会谈中，高级别直接谈判现在还包括一个性别平等技术委员会，由该委员会就将性别视角纳入解决方案问题，为双方领导人及其谈判人员提供咨询。

57. 同样，我在 2014 年向安全理事会提交的所有关于特别政治任务的报告都提及同妇女与和平与安全有关的问题。这与前几年相比是一种显著改善。本报告的质量也有提高，现在有越来越多的特别政治任务在分析中提供按性别分列的数据。对于内部有性别问题专才的特别政治任务，此类报告一直保持较高水准。最经常报告的问题是对权利的关切和政治参与。

58. 除了已经取得的显著进展，审查还确定了今后的严峻挑战。审查呼吁政治事务部和更大联合国系统加强系统内部以及同会员国的伙伴关系，使口头承诺与更广泛的财政承诺保持平衡，并培养和加强妇女及民间社会领袖和网络的能力。

专才和成效

59. 特别政治任务的任务授权涉及不同方面，许多政治任务规模很小，因此往往要依靠总部专才来支持其在实地的日常工作。其中一些关键领域一直需要这种支持，包括调解和斡旋努力。自上任以来，我已将调解和预防性外交作为重要工具加以推广。在业务方面，联合国已发展可快速部署的专才，可以为特使和实地特别政治任务以及区域组织、维持和平行动和会员国等其他行为体开展的调解努力提供支持。

60. 这一专才由 2009 年为加强政治事务部而设立的专职调解支助股管理，后者目前是联合国调解支助的中枢机构。本组织快速响应能力的主要资产之一是调解专家待命小组。这些专家可在调解支助请求发出后 72 小时内完成部署，他们在和平进程所涉关键领域，例如进程设计、权力分享、性别平等和包容性问题以及安全安排方面拥有专才。同时，调解支助股还备有已通过事先背景调查的专家名册，这些专家可长期部署从事实地工作。

61. 越来越多会员国请求联合国提供专才支持的另一个领域是支持宪政进程，包括通过实地特别政治任务提供支持。为了提高在这方面的支助水平，政治事务部推出了一项举措，旨在加强其向特别政治任务提供宪政支助的能力，同时开发实用工具，加强全系统协调，并提供能力建设和提高认识方案或按要求从技术上提供宪政支助。

62. 许多特别政治任务拥有支持国家当局开展可信选举的任务授权，在这一领域，联合国近几十年已开发出大量专才。在部署有维持和平特派团、建设和平特派团

或特别政治任务的国家，无论这些任务在结构上是否整合，选举援助均以全面统筹的方式提供。本组织一直在探索如何以与联合国系统其他支持和平过渡的活动相辅相成的方式来使用选举援助，以及如何寻找机会帮助建设一个有利的环境。我在最近关于加强联合国在提高定期真正选举原则的效力和促进民主化方面的作用报告(A/70/306)第 30 段中，提醒注意围绕接受选举结果和防止选举暴力事件制订全面战略的重要性，这项工作需要本组织的广泛参与。联合国选举援助协调人发布的全系统选举政策数量持续增加，提高了特别政治任务以连贯一致方式提供选举援助的能力。

63. 目前已为单一的联合国全系统选举专家名册制订框架和方式，以继续迅速部署已通过事先背景调查的选举专家，为预防性外交努力和选举进程提供支持。在这方面，政治事务部选举援助司负责保管该单一名册，供联合国系统所有部分用于指导特别政治任务、维持和平行动、联合国各基金和方案以及对会员国的技术援助。单一名册涵盖选举进程所涉各类专才，包括行动、后勤、信息技术和选民登记、法律框架、性别平等问题、通讯、公民和选民教育以及选举安全。

64. 为进一步提高特别政治任务的成效，政治事务部制定了盘点具体经验、拟订相关指南和最佳做法、以及对所有各级工作人员进行培训的内部制度。吸取经验教训和开展行动后审查已成为特别政治任务工作的一个常见特点，使得重要的机构学习成为可能。学习材料也已上传至政策和实践数据库，向总部和实地所有工作人员开放。例如，2015 年 4 月，联合国中非和西非区域办事处及萨赫勒问题特使办公室的高级官员举行务虚会，为分享工作中的经验教训提供了独特机会。这一学习过程的一个相关方面是必须让特别政治任务的高级官员定期就挑战和良好做法开展互动和交流。在这方面，目前举行的有办公室主任年度会议和政治事务主管人年度会议。

五. 意见

65. 当今不断恶化的全球和平与安全形势，以及高度暴力、快速多变和日益复杂的冲突的扩散，给联合国和平行动特别是特别政治任务带来了重大挑战。旷日持久的血腥内战、四处蔓延的暴力极端主义、弱不禁风的和平协定、岌岌可危的政治过渡和大规模人道主义危机，是目前部署特别政治任务时许多局势的共同特点。我们未能集体防止或解决冲突，其影响已不再局限于世界上某些特定区域。所有国家都已受到波及。

66. 2015 年完成的或是今后几个月将要完成的独立和平与安全审查迄今已发出明确和紧急的变革呼吁。和平行动审查尤其指出，国际社会需要立即作出承诺，将冲突预防和调解置于显要位置。全球挑战的深度和多样性也要求我们采用一套更加灵活多样且适应能力更强的和平与安全工具。正如本报告所示，特别政治任

务是其中最重要的工具之一。实际上，特别政治任务也是维护国际和平与安全必不可少的手段，能够最系统和最醒目地展现秘书长的斡旋努力。

67. 这些必要变革是全体会员国的集体责任。正如我在关于联合国和平行动的未来的报告中所指出，我已致力于执行一项旨在加强特别政治任务的行动议程。但真正的变革还需要会员国、包括大会和安全理事会的持续承诺，才能使和平行动适应当今现实。投资不可或缺，但不是投入大额资金，而是明智和有针对性地投资于我们知道能够在防止和解决冲突以及建设可持续和平方面真正带来不同的活动。

68. 最后，我要赞扬我的特别代表、特使和顾问以及在特别政治任务中兢兢业业英勇服务的联合国工作人员。他们常常在一些最为艰苦和危险的环境中开展支持和平工作，是我们所有人的榜样。

附件

联合国特别政治任务(截至 2015 年 9 月 30 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
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. 秘书长叙利亚问题特使办公室
8. 秘书长西撒哈拉问题个人特使
9. 秘书长也门问题秘书长特别顾问办公室
10. 秘书长执行安全理事会第 1559(2004)号决议问题特使
11. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表

各类制裁专门小组和监测组

12. 索马里和厄立特里亚问题监测组
13. 科特迪瓦问题专家组
14. 刚果民主共和国问题专家组
15. 朝鲜民主主义人民共和国问题专家小组
16. 伊朗伊斯兰共和国问题专家小组
17. 利比里亚问题专家小组
18. 利比亚问题专家小组
19. 苏丹问题专家小组
20. 安全理事会关于基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组
21. 反恐怖主义委员会执行局

-
22. 对安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会的支助
 23. 中非共和国问题专家小组
 24. 也门问题专家小组
 25. 南苏丹问题专家小组

实地特别政治任务

26. 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处
27. 联合国中东和平进程特别协调员办事处¹
28. 联合国阿富汗援助团
29. 联合国伊拉克援助团
30. 联合国索马里援助团
31. 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处
32. 联合国布隆迪选举观察团
33. 联合国中部非洲区域办事处
34. 联合国西非办事处
35. 联合国驻非洲联盟办事处²
36. 联合国中亚区域预防性外交中心
37. 联合国对喀麦隆-尼日利亚混合委员会的支助
38. 联合国利比亚支助团

¹ 由经常预算供资，但财务上不属于特别政治任务预算类别。

² 由经常预算部分供资，但财务上不属于特别政治任务预算类别。