



第七十三届会议

临时议程\* 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 [72/89](#) 号决议提交，大会在该决议中请秘书长就与特别政治任务相关的总体政策事项提交一份报告，包括说明为增强专门知识、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。本报告是就这一问题向大会提交的第六次报告，所涉期间为 2017 年 8 月至 2018 年 7 月。

\* [A/73/150](#)。



## 一. 引言

1. 特别政治任务仍然是联合国应对日益严重的全球和平与安全挑战的至关重要的资产，它们继续不断演变以满足新的需求。特别政治任务在任务规定、范围、机构设计和所用方法方面存在很大差异。这些任务包括开展斡旋工作的特使和特别代表、监督安全理事会制裁制度的各类监测组、执行解除武装等专门任务的小型外地特派团以及履行全面授权任务以支持政治过渡和建设可持续和平努力的多层面行动。中部非洲、中亚和西非的三个联合国区域办事处作为预防外交和对话的前沿平台，与区域对应方开展非常密切的合作，以解决影响其所在区域的跨国和平与安全问题。

2. 今天，特别政治任务在越来越复杂、很多情况下极不稳定的安全局势中运作。当前，区域化冲突和族裔间紧张关系加剧，难民和流离失所者数目庞大，跨国有组织犯罪、武器扩散和恐怖主义等跨界威胁日益严重。在这种环境下，特别政治任务采用更加一体化的方式与联合国实体，包括国家工作队和维持和平行动开展协作。在这一过程中，特别政治任务必须以更加灵活的方式履行任务，同时应对新的风险。

3. 预防是联合国各方面工作的基石，特别政治任务在这方面发挥的作用至关重要。为努力提高特别政治任务的成效、透明度、问责制和代表性，必须将核心重点放在加强其防止冲突爆发、升级、延续和再度发生的能力上。作为这些努力的一部分，我已将特别政治任务和其他外地行动在预防冲突和保持和平领域加强与区域和次区域组织的合作及对它们的支持列为一个优先事项。

4. 目前正在开展各项努力以加强联合国系统，特别是采取措施重新定位联合国发展系统，调整和平与安全架构，更新管理和行政安排，提高性别平等相关能力和分析。这些努力将进一步支持联合国执行任务，包括支持特别政治任务履行职责。特别是，在结构重组后即将成立的政治和建设和平事务部与和平行动部之间将建立一个联合区域支柱，这将确保更好地支持特别政治任务的工作，以及采取全面综合的区域办法。我期待着明年 1 月我推出的各项改革全面投入运作。

5. 本报告根据大会第 72/89 号决议提交，大会在该决议中请我就与特别政治任务相关的总体政策事项提交一份报告，包括说明为增强专门知识、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。本报告是就这一问题向大会提交的第六次报告，所涉期间为 2017 年 8 月至 2018 年 7 月。报告第二节重点介绍本报告所述期间的主要业务发展。第三节概述了 2018 年 7 月 9 日在纽约与会员国就特别政治任务举行的互动对话。第四节讨论了与特别政治任务有关的各种政策问题，第五节载有关于这一工具的重要性以及如何进一步加强这一工具的一些意见。

## 二. 主要业务发展情况

6. 本节概要介绍 2017 年 8 月至 2018 年 7 月报告所述期间特别政治任务主要业务发展的最新情况。

7. 在大湖区，我的特使办公室与非洲联盟和其他区域机构一道，继续支持执行《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》。2018 年 4 月，我的特使办公室和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团与刚果民主共和国、卢旺达和乌干达政府代表以及该框架的其他担保人一道，发起了一个后续机制，遣返已解除武装的解放卢旺达民主力量前战斗人员及其生活在刚果民主共和国东部中转兵营的家属，以及目前居住在卢旺达和乌干达境内营地的“3·23”运动前战斗人员及其家属。

8. 为支持可持续发展努力，我的大湖区问题特使办公室继续推动实施大湖区区域战略框架，该框架通过调整方案和政治干预措施，协调联合国在该区域的行动，以支持和平、安全与合作框架。在这方面，区域战略框架确定了具体的跨界项目，这些项目有助于解决区域不稳定的根源问题，促进该区域各国之间的合作，包括在自然资源、经济一体化、流动性、青年、性别平等和法治等领域的合作。

9. 在本报告所述期间，我的特使牵头采取了几项举措，促进为对话和政治进程提供协调一致的区域和国际支持，特别是在刚果民主共和国和布隆迪提供支持，并继续促进妇女参与整个大湖区的政治进程。在我的特使的倡议下，经与大湖区问题国际会议协商，并与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作，由代表联合国、预防冲突与和平调解非洲妇女网络(“妇女智者”)和大湖区问题国际会议的妇女领导人组成的高级别团结代表团于 2018 年 7 月和 8 月访问了布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹。访问的目的是促进妇女关注和参与该区域的决策以及和平与政治进程。

10. 我的布隆迪问题特使办公室支持由东非共同体领导的布隆迪对话。由东非共同体、非洲联盟和联合国组成的联合技术工作组于 2017 年 9 月、11 月和 12 月举行了四次会议，为进一步对话铺平道路。特使于 2017 年 11 月和 12 月前往布隆迪，并分别于 2018 年 1 月和 3 月在亚的斯亚贝巴与非洲联盟委员会主席及非洲联盟和平与安全事务专员举行磋商，讨论联合国和非洲联盟如何进一步支持东非共同体的努力。恢复东非共同体主导的对话对于在 2020 年预期选举之前解决各方之间的分歧至关重要。特使将继续与东非共同体和非洲联盟探讨推动这一进程的备选办法。

11. 联合国索马里援助团(联索援助团)继续发挥关键作用，协调国际社会对该国政治进程的支持和全面参与，包括支持联邦政府 2017-2020 年包容各方的政治路线图。作为安全理事会第 2358(2017)和 2408(2018)号决议规定的选举支助任务的一部分，联索援助团正在为筹备 2020/2021 年选举向全国独立选举委员会和内政、联邦事务与和解部提供能力建设、技术和战略咨询。联索援助团还支助索马里政府在安全和法治部门的工作，特别是支助建立国家安全架构，该架构与将安全责任从非洲联盟驻索马里特派团移交给索马里国家安全部队的过渡计划密切相关。

作为其人权任务的一部分，联索援助团继续开展监测和能力建设工作，包括促进尊重人权、增强妇女权能和儿童保护；防止冲突中的性暴力和性别暴力行为；加强司法机构，尤其帮助追究危害妇女和儿童罪行的责任。

12. 联索援助团还越来越多地支持联邦政府为加强和平与和解进程采取各项举措，特别是巩固联邦国家的组建以及调解、预防冲突和解决冲突。联索援助团协助内政、联邦事务与和解部制定了民族和解框架，并成立了和解之友小组。该小组由会员国、区域组织和国际组织以及民间社会组成，支持地方部族间的和解进程。这项努力力求借鉴 2017 年的经验，包括推动邦特兰和贾穆杜格就有争议的边境城镇加勒卡约达成了停火协议，接着又建立了联合警务机制，以监测协议的执行情况。

13. 在本报告所述期间，我的苏丹和南苏丹问题特使办公室与非洲联盟高级别执行小组密切协作，继续推动解决《全面和平协议》中的未决问题。特使办公室力争达成各项安排，以加强苏丹和南苏丹之间的双边关系，化解阻碍双边关系正常化的两国内部的相关冲突。特使办公室鼓励各方参与建立关于阿卜耶伊最终地位的临时安排。另外，该办公室与高级别执行小组合作，继续支持苏丹政府与苏丹人民解放运动/解放军之间的谈判，以找到解决两个地区(南科尔多凡州和青尼罗州)冲突的办法。

14. 我的特使办公室与政府间发展组织(伊加特)和非洲联盟合作，进一步支持努力与有关各方进行接触，争取政治解决南苏丹冲突。在伊加特领导的重振协议高级别论坛筹备过程中，特使办公室提供了广泛支持，包括进行穿梭外交。该论坛的成果是于 2017 年 12 月签署了一项停止敌对行动协议。我的特使办公室还寻求在联合国、非洲联盟和伊加特之间建立密切的工作关系和共同战略。

15. 在利比里亚，联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)与联合国利比里亚特派团(联利特派团)以及区域和国际伙伴密切协调，在 2017 年 10 月 10 日大选和 2017 年 12 月 26 日第二轮总统选举之前促进和确保和平环境。此外，西萨办与联利特派团协调，帮助部署我的调解问题高级别咨询委员会成员、尼日利亚前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔配合开展斡旋努力，支持和平解决选举争端和该国有序的民主过渡。总体而言，西萨办的工作对和平和成功地开展选举作出了贡献，最终乔治·马内·维阿总统于 2018 年 1 月 22 日宣誓就职。

16. 在本报告所述期间，联合国利比亚支助团(联利支助团)继续努力执行联合国利比亚行动计划，以协助完成过渡期。行动计划包括举行关于起草宪法的对话和开展全国会议进程；努力统一国家机构；讨论军事和安全问题；筹备在 2018 年底举行选举。联利支助团还逐步增加派驻利比亚的轮调人员，同时在突尼斯维持一个办事处。

17. 2018 年 2 月 28 日，安全理事会一致通过了第 2404(2018)号决议，将联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)的任务期限延长一年，至 2019 年 2 月 28 日。该决议为联几建和办确定了一系列重点突出的优先事项，并请我定期提交关于局势的报告以及对联几建和办的评估，包括可能调整联合国在该国驻留

的备选办法和重新排定各项任务的优先次序。根据安理会的决议，我派出了一个技术评估团，协助联几建和办按照修订后的任务规定调整其态势，并成立了一个包容各方的变革管理小组，以确保新的态势得到迅速实施。根据修订后的任务规定，联几建和办的工作重点是支持 2018 年举行立法选举。评估认为，支持宪法审查(这是联几建和办的另一个已获授权的优先事项)方面的进展将取决于及时和成功地举行这些选举。

18. 根据安全理事会第 2254(2015)号决议和叙利亚行动小组 2012 年 6 月的最后公报，我的叙利亚问题特使办公室于 2017 年 11 月 28 日至 12 月 14 日在日内瓦举行了第八轮政治会谈，并于 2018 年 1 月 23 日至 27 日在维也纳举行了第九轮叙利亚内部特别会谈。我的特使还根据安全理事会第 2254(2015)号决议，并在 2018 年 1 月 29 日和 30 日在俄罗斯联邦索契举行的叙利亚全国对话大会最后声明的基础上，继续推动就在日内瓦成立制宪委员会问题展开讨论。作为第一步，我的特使邀请阿斯塔纳进程的担保国以及“小集团”(法国、德国、约旦、沙特阿拉伯、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)于 2018 年 6 月在日内瓦继续开展外交努力，以促进国际行为体之间的共同立场，支持由叙利亚人主导、叙利亚人自主、联合国推动的政治进程。

19. 我的叙利亚问题特使办公室还继续与叙利亚妇女咨询委员会和民间社会支助室接触。在特使办公室内设有叙利亚国际支持小组停火和人道主义援助准入工作队，支持执行安全理事会第 2401(2018)号决议。特使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。

20. 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处促进对话和国际援助，以应对 2017 年底的政治危机。随后，在黎巴嫩国际支助小组的主持下，举行了关于支持经济和安全部门及应对难民局势的三次会议，提出了改革路线图。联合国还支持 2018 年 5 月举行议会选举，这是自 2009 年以来的首次此类选举。

21. 我的也门问题特使办公室推动为政治进程注入了新动力。在最近冲突加剧的背景下，特使办公室于 2018 年 6 月向安全理事会提交了谈判框架要点，以帮助恢复和平谈判。特使已邀请也门各方参加 9 月 6 日在日内瓦举行的和平会谈。

22. 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的记录显示，与 2016 年相比，平民伤亡人数减少了 9%，但此类伤亡数目仍很高，共计 10 453 人(3 438 人死亡，7 015 人受伤)。按照安全理事会第 2344(2017)号决议规定的广泛任务要求，联阿援助团支持阿富汗政府努力促进和平并执行改革议程。援助团报告人权状况，为加强经济、政治和安全合作的区域倡议提供支持，并倡导执行安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议及其后各项决议。此外，联阿援助团和联合国开发计划署通过联合国选举支助项目，向独立选举委员会和选举投诉委员会提供技术援助，为 2018 年议会选举和地区议会选举奠定基础。

23. 联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和联合国国家工作队与许多其他行为体一道，推动在军事行动期间，特别是在政府从伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)手中夺回领土的军事行动中，将人道主义关切置于核心地位。2017 年 9 月在

库尔德斯坦地区和伊拉克有争议领土举行全民投票后，联伊援助团与巴格达、埃尔比勒、基尔库克和苏莱曼尼亚的主要利益攸关方进行了广泛接触。此次全民投票后来被裁定违宪并被联邦最高法院取消。援助团努力促进对话和建立信任，从而帮助防止局势进一步升级，有可能对该区域产生重大影响。在执行这一战略时，联伊援助团与安全理事会成员和其他感兴趣的会员国密切合作。联伊援助团还定期与政府官员、议员、政党代表、妇女团体、民间社会及宗教和社区领袖接触，推动包容性政治对话与民族和解，以实现统一、稳定与和平的伊拉克，特别是在2017年12月战胜伊黎伊斯兰国之后。

24. 在本报告所述期间，联伊援助团的一项重要工作是支持2018年5月12日举行议会选举，包括根据安全理事会第2367(2017)号决议为其规定的任务，在投票之前和之后为选举管理机构提供咨询、支持和援助。在选举后阶段，联伊援助团与包括妇女和少数群体在内的许多政治领袖和行为体密切接触，倡导开展包容性的非宗派对话，并鼓励迅速组建新的国家政府。该政府应反映人民的意愿，并确保妇女在政治和决策机构的最高级别中任职。

25. 根据大会第72/248号决议，我于2018年4月任命了缅甸问题特使。特使于2018年6月对缅甸进行了预备性访问。访问期间，她前往若开邦，在那里她力促为被赶出家园和逃离若开邦暴力局势的罗兴亚难民自愿、安全和有尊严地回返创造有利条件。她还呼吁落实若开邦问题咨询委员会的建议。

26. 在哥伦比亚，哥伦比亚革命武装力量—人民军(哥人民军)游击队团体放下了武器，随后转变为一个政党，即大众革命替代力量。之后，和平进程于2017年9月进入了一个新阶段。安全理事会第2366(2017)号决议授权的联合国哥伦比亚核查团于2017年9月26日开始执行任务，以核查前游击队成员重返社会的情况以及哥人民军和受冲突影响社区的安全保障落实情况。核查团与哥伦比亚政府、大众革命替代力量和社区密切合作，以建立和保持对和平进程的信心，并促进在其任务所涉的关键问题上取得进展。作为这些努力的一部分，核查团着力促进对前游击队成员的法律保障，使他们不受阻碍地参与政治生活，并为他们重返社会开展生产性项目。核查团还协助核查了2017年10月至2018年1月期间哥伦比亚政府与民族解放军之间的双边停火情况。

27. 在本报告所述期间，希族塞人和土族塞人领导人在联合国协助下为全面解决塞浦路斯问题而进行的谈判仍处于停顿状态，双方之间的直接接触、特别是两族领导人的直接接触有限。两位领导人于2018年4月16日在联合国主持的非正式会议上会晤了一次。2018年6月，我通知安全理事会，我打算通过一名联合国高级官员启动与双方和保证国的磋商，听取我在2017年7月塞浦路斯问题会议闭幕时呼吁进行的反思所取得的成果，并帮助确定现阶段条件是否足够成熟，可以推进开展有意义进程。与此同时，我的塞浦路斯问题特别顾问办公室继续与领导人和政党及民间社会组织等其他行为体进行双边接触。该办公室还继续协助专家工作组和技术委员会的工作。

28. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表办公室继续与欧洲安全与合作组织和欧洲联盟在日内瓦国际讨论的框架内就格鲁吉亚局势密切合作，这是一个将三个组

织聚集在一起的独特框架。我呼吁重振目前在欧洲开展的调解进程，为此，日内瓦国际讨论的共同主席在 2018 年 1 月发起了与所有参加者和相关利益攸关方的磋商，以探讨如何进一步提高这一进程的效力。

29. 关于各类制裁监测组及其他实体和机制的工作，在本报告所述期间，安全理事会通过了关于朝鲜民主主义人民共和国的三项决议(第 2371(2017)、2375(2017)和 2397(2017)号)，扩大了现有制裁措施的范围；对某些经济活动实行了新的限制，包括对货物、设备和机械、矿物和船只实行新的部门禁令；授权朝鲜民主主义人民共和国问题专家小组监测这些措施的遵守情况。此外，指示安全理事会第 1718(2006)号决议所设委员会秘书监测会员国遵守关于精炼石油产品的限制性规定的情况。

30. 关于利比亚问题专家小组，我于 2018 年 5 月 11 日向安全理事会报告了经第 2357(2017)号决议延长的安全理事会第 2292(2016)号决议的执行情况，该决议授权会员国在利比亚沿岸的公海上检查出入利比亚的船只，以确保严格执行武器禁运(S/2018/451)。我还向安全理事会提交了关于第 2231(2015)号决议执行情况的两份报告(S/2017/1030 和 S/2018/602)。

31. 2017 年 9 月 5 日，安全理事会通过了第 2374(2017)号决议，规定对阻碍执行 2015 年《马里和平与和解协议》的个人和实体实施定向制裁，即资产冻结和旅行禁令。安理会设立了一个委员会来监测这些措施的执行情况，并请我成立一个由最多五名专家组成的小组，最初为期 13 个月。2017 年 12 月 12 日，我任命了一个由四名专家组成的马里问题专家小组(S/2017/1047)，组成了一个新的特别政治任务。

32. 另外，关于对中非共和国的制裁制度，安全理事会于 2018 年 1 月 30 日通过了第 2399(2018)号决议，扩大了制裁指认标准，纳入了袭击人道主义人员行为和破坏中非共和国和平、稳定和安全的煽动暴力行为，特别是基于族裔或宗教的煽动暴力行为。安理会还要求秘书处根据我 2017 年 7 月 10 日的信(S/2017/597)中所述的备选方案 3，提供评估武器禁运措施的基准。为此，秘书处于 2018 年 6 月对中非共和国进行了评估访问，我在 2018 年 7 月 31 日的信(S/2018/752)中介绍了评估结果。

33. 2017 年 8 月 23 日，我向安全理事会提交了关于几内亚比绍在实现稳定和恢复宪法秩序方面所取得进展的第三次报告(S/2017/715)。我重申了上一次报告(S/2016/720)中的建议，即继续实施制裁制度并设立一个专家小组，以支持安全理事会关于几内亚比绍的第 2048(2012)号决议所设委员会的工作。随后，安理会通过了第 2404(2018)号决议，要求我就这一问题提交另一份报告。为此，秘书处政治事务部与联几建和办合作，在 6 月至 7 月进行了评估，评估结果将反映在我 2018 年 8 月提交安理会的第四次报告中。

34. 9 月 21 日，安全理事会通过了第 2379(2017)号决议，请秘书长设立一个由一名特别顾问领导的调查小组，以支持伊拉克国内依法惩治伊黎伊斯兰国(达伊沙)的努力，调查小组将为此在伊拉克收集、保存和储存关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)

在伊拉克境内犯下的可能构成战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪的行为证据。5月31日，我任命了一名特别顾问来领导调查小组。

### 三. 与会员国的互动对话

35. 大会在其第 72/89 号决议中要求我就特别政治任务方面的总体政策事项定期举行包容各方的互动对话，还要求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。

36. 在协商后，政治事务部于 2018 年 7 月 9 日组织了关于特别政治任务的第五年度互动对话。经与第四委员会主席团协商，将对话主题确定为预防冲突。

37. 主管政治事务副秘书长在开幕词中强调了特别政治任务在预防冲突方面发挥的关键作用，并指出特别政治任务的广度、灵活性和敏捷性使其成为这一领域的重要工具。她强调了对确保特别政治任务取得成功，尤其是其预防冲突努力取得成功至关重要的四个政策问题：特别政治任务与其他行为体，特别是区域组织的伙伴关系；特别政治任务在联合国应对冲突所涉区域层面问题方面所发挥的平台作用；特别政治任务对加强预防冲突活动的地方自主权的贡献；最后，特别政治任务与联合国其他机制和工具密切合作，创建更广泛有利环境的重要性。她表示相信，正在进行的改革和加强联合国系统的工作，特别是和平与安全架构的重组，将支持特别政治任务更好地完成任务，同时也将建设和平更紧密地纳入其工作。

38. 主管外勤支助事务副秘书长在发言中重点强调了外勤部目前为特别政治任务提供的支助，包括在为外地制定和提供解决方案时必须应对的支助方面独特的复杂性。他简要介绍了外勤部为改善供应链管理、加强环境管理、推动技术和创新、加强打击不当行为的措施以及支持面向外地的业务流程改革所作的努力。他还重申，他深信对秘书处管理以及和平与安全架构实施改革，将使本组织及其特别政治任务能够更好地完成任务。

39. 在随后的互动交流中，17 个会员国发言并提出了与特别政治任务相关的问题。一些发言者强调了特别政治任务在预防冲突方面的重要性，特别是在采用综合的整体办法执行任务时所发挥的重要作用。几位发言者指出了特别政治任务的工作与更广泛的联合国议程，例如《2030 年可持续发展议程》各项要素之间的关系。许多发言者强调指出，必须确保地方拥有自主权以及与会员国密切开展协作，以保证特别政治任务在预防冲突和创建可持续和平的努力中有效执行任务。几个会员国重申了区域组织，特别是非洲联盟发挥的关键作用，并促请联合国加强对这些伙伴的支持和与它们的互动协作。

40. 会员国还强调指出，特别政治任务需要进行广泛参与并优先采取包容性办法，特别是在确保性别平等视角方面。与会者强调了妇女参政和切实参与对话和建立和平的重要性，并强调有必要积极地让青年参与。代表们为实现这些目标提出了具体的政策建议，例如开展性别平等评估和确定各任务的青年事务协调人。几个会员国还介绍了它们做为特别政治任务东道国的经验，并就特别政治任务如

何改进其实地工作、更好地向会员国宣传其工作以及秘书处提供支持方面的作用提出了意见。

41. 许多会员国强调，正在进行的联合国改革和结构调整进程将提高特别政治任务的成效，增进对其工作的了解，并重申它们支持改革努力。特别是，将在今后的政治和建设和平事务部与和平行动部之间建立的联合区域支柱将确保总部更好地支持特别政治任务，包括更好地支持其预防冲突努力。最后，几个会员国继续对特别政治任务面对的筹资挑战表示关切，并建议继续讨论这一问题。

## 四. 与特别政治任务相关的重要政策事项

### 预防冲突和保持和平

42. 自就职以来，我认识到危机的人力和财政代价已令人无法继续承受，因此强调我致力于把预防置于联合国工作的核心。我特别强调了整个系统采取协调一致的综合办法支持预防工作的重要性。我还强调，防止社会陷入危机的最好办法是确保社会具有复原力，并为此投资于包容性的可持续发展，包括协调一致的气候行动和大规模移民管理。2018年初发布的题为“和平之路：预防暴力冲突的包容之道”的联合国-世界银行联合研究报告，以实证研究的方式证明，此种预防行之有效、可拯救生命且成本效益高，每年可节省 50 亿至 700 亿美元的应对冲突费用。

43. 2018 年 1 月，作为大会和安全理事会通过的关于建设和平架构审查的同文决议(分别为第 70/262 号决议和第 2282(2016)号决议)的后续行动，我提交了关于建设和平和保持和平的报告(A/72/707-S/2018/43)。报告强调，妇女切实参与和平与预防工作可以提高建设和平的成效，加强性别平等、和平与复原力之间的直接关系。在 2018 年 4 月 24 日至 26 日举行的关于建设和平与保持和平的大会高级别会议上，会员国进一步重申支持采取全面预防办法，并在大会和安理会通过了两项平行决议(分别为第 72/276 和 2413(2018)号决议)。在这些决议以及后续讨论中，会员国再次承诺支持联合国为预防冲突爆发、升级、持续存在和再度发生所做的工作。这些承诺加强了联合国在整个冲突周期使用包括特别政治任务在内的一系列工具开展工作的重要性。在这方面，会员国认识到特别政治任务作为维持国际和平与安全的灵活工具所发挥的重要作用，包括促进全面建设和平和保持和平(第 72/89 号决议)。

### 区域伙伴关系和区域政治办事处的工作

44. 强有力和可持续的伙伴关系，特别是与区域和次区域组织的伙伴关系，对于确保特别政治任务的成功至关重要。如上文关于主要业务发展情况的第二节所述，特别政治任务开展的大部分工作是支持区域伙伴并与其密切协作开展的。

45. 三个区域政治办事处在就共同关心的一系列和平与安全问题上与合作伙伴建立更密切的工作关系方面发挥着尤为重要的作用。西萨办继续与区域和国际伙伴协作，支持旨在预防冲突和保持该区域和平的努力，包括为此促进和支持包容各

方的全国政治对话及和平选举进程。2017年7月25日和26日，西萨办在科纳克里举办了一次讲习班，以总结西非以往选举的经验教训，并确定今后选举进程的优先事项。来自该区域的选举管理机构和其他利益攸关方的50多名代表就如何提高选举进程的质量交换了意见。与会者强调，必须开展包容各方的政治对话，促进发展可信的选举管理机构，并编制可靠的民事登记册，以便定期更新选民名册。

46. 2018年3月26日和27日，西萨办在科特迪瓦阿比让组织了一次主题为“西非政治改革的挑战和前景”的专题讨论会，来自领导政治改革工作的国家机构的大约70名代表参加了讨论会。专题讨论会的一项成果是创建了西非和萨赫勒政治改革平台，秘书处将设在西萨办。西萨办还为西非国家经济共同体(西非经共体)委员会制定关于季节性转移放牧的区域行动计划提供了支持，并设立了一个畜牧业和预防冲突问题非正式工作组，参与方包括就此问题开展工作的联合国实体和区域实体。

47. 在本报告所述期间，联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)加强了预防冲突和预警方面的合作，包括为此对该区域各国开展更多联合分析和访问并传播共同信息。2018年3月15日至18日，负责中部非洲问题秘书长特别代表兼中部非洲区域办负责人与中非经共体秘书长对中非共和国进行了联合访问，重申两个组织支持非洲和平与和解倡议。中部非洲区域办与联合国教育、科学及文化组织、法语国家国际组织和中非经共体合作，于2017年11月30日至12月2日在利伯维尔组织了一次有关激进化问题的青年论坛，目的是就此问题建立一个有针对性的预警系统。2018年5月24日，在中非经共体和中部非洲区域办在布拉柴维尔联合举办的讲习班上，与会者确认了有关在中部非洲执行安全理事会关于妇女与和平与安全的第1325(2000)号决议的区域行动计划。中部非洲区域办和西萨办与中非经共体一道，于2018年4月11日和12日协助举办了一次有关预防冲突和畜牧业的经验交流会。中部非洲区域办和西萨办的负责人出席了2018年7月30日在洛美举行的关于和平、安全、稳定和打击恐怖主义和暴力极端主义的西非经共体和中部非洲国家元首和政府首脑联合首脑会议。中部非洲区域办还与非洲联盟合作，继续协调开展各项努力，应对上帝抵抗军(上帝军)构成的威胁，包括举行协调会议和向受上帝军影响的国家派出联合访问团。

48. 联合国中亚地区预防外交中心一直致力于支持2017年在中亚地区出现的积极动态发展，包括支持中亚各国为找到应对跨境威胁和挑战的区域解决办法作出努力。

49. 2018年4月，联合国中亚地区预防外交中心和秘书处反恐怖主义办公室启动了其在中亚执行《联合国全球反恐战略》的联合项目第三阶段，这是第一个此类区域办法。第三阶段的目标是在促进国家自主权的同时开展区域合作。中亚预防外交中心还支持关于共享水和能源资源以及环境退化问题的区域对话，并与拯救咸海国际基金会保持密切合作。中亚预防外交中心采取的办法优先考虑建设国家预防能力，包括水外交方面的能力，并优先考虑与一系列联合国实体以及国际

和区域组织建立伙伴关系。鉴于中亚国家日益重视与阿富汗这一重要伙伴开展互动，尤其是经济发展和贸易领域的互动，中亚预防外交中心与联阿援助团密切合作，支持加强该区域各国之间的关系。

50. 在本报告所述期间，深化联合国与非洲联盟在预防冲突、调解、维持和平和建设和平以及发展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与非洲联盟密切合作，以加强协作和行动统一。安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会在加强非洲和平与安全问题上取得了进展，分别于 2017 年 9 月 8 日在亚的斯亚贝巴和 2018 年 7 月 19 日在纽约举行了第十一次和第十二次联合协商会议。我欢迎安理会和非洲联盟表示确认两组织之间战略伙伴关系的重要性。

51. 鉴于联合国与非洲联盟之间相辅相成的伙伴关系得到加强，为进一步加快执行非洲可持续发展议程，我与非洲联盟委员会主席于 2018 年 1 月签署了《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》。在此之前，2017 年 4 月签署了联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架。这些框架将为加强我们两个组织工作的合作、协调和主流化提供指导。

52. 非洲联盟成员国还向为非洲联盟主导的和平支助行动提供财政支持的和平基金提供了大量捐款，并为该机制投入运作采取了措施，通过了《关于加强和平基金治理和管理架构的文书》。自 2016 年以来，联合国秘书处和非洲联盟委员会加强了有关为安全理事会授权的非洲和平支助行动建立可持续、可预测的灵活供资机制的努力。根据安理会第 2320(2016)号决议，我在 S/2017/454 号文件所载报告中提出了供资备选方案，随后非洲联盟委员会主席 2017 年 5 月 30 日的报告赞同了这些备选方案，认为方案是就此问题取得进展的可行基础。根据安全理事会第 2378(2017)号决议开展的优先领域工作也继续进行，安理会在该决议中表示打算进一步考虑可采取哪些实际步骤和在哪些必要条件下，根据个案情况由联合国摊款为非洲联盟主导的和平支助行动提供部分经费。

53. 我坚决致力于根据《联合国宪章》第八章，加强本组织与区域组织和其他组织在维护国际和平与安全方面的伙伴关系。为此，我于 2018 年 6 月 12 日和 13 日在纽约召集举行了与区域组织和其他组织的高级别互动对话。活跃在国际和平与安全领域的 19 个区域组织和其他组织的高级代表参加了此次对话。参与者从预防角度就与和平和安全有关的全球挑战进行了坦诚和富有成果的交流。我们确定了加强合作与协调，尤其是外地合作与协调的具体行动。

#### **确保采取包容性办法实现和平**

54. 联合国对建设和平、建立和平和保持和平采取广泛的包容性办法。在本报告所述期间，特别政治任务继续将这一办法纳入其各项工作的主流，特别是优先考虑与那些在决策、建立和平、建设和平或解决冲突的努力中原本可能会被边缘化或被排除在外的行为体开展互动并使其参与这些努力。

55. 联索援助团于 2017 年 12 月为联邦议会的 18 名女议员举办了一次工作会议，这是联索援助团与妇女署和联合国国家工作队共同努力加强女议员能力工作的

部分内容。索马里妇女核心小组当选行政人员参加了此次工作会议，会议为女议员提供了公开讨论各种问题的机会，包括讨论她们作为立法者和增强妇女政治权能倡导者的作用。与会者确定了一系列优先领域，其中包括和解、2020年的一人一票普选、宪法审查和进一步加强能力建设。

56. 由哥伦比亚政府、哥人民军和联合国哥伦比亚核查团代表组成的性别平等问题工作组继续将性别平等考虑纳入核查哥伦比亚政府与哥人民军签署的和平协定各项内容的主流。工作组由三方成员指定的性别平等问题协调人组成，成员还提名了区域和地方两级的性别平等问题协调人。各方认为三方性别平等小组是最佳做法，使其能够围绕性别平等相关问题和妇女在和平进程中的作用，包括前女战斗人员的具体需求加强工作和对话。

57. 2017年，在联几建和办的主持下，由妇女领导的民间社会团体和伞式组织的50多名代表聚集一堂，成立了一个包容各方的几内亚比绍和平问题妇女论坛。论坛旨在帮助结束政治僵局，鼓励恢复总统与多数党和反对党的对话。论坛指定10名有影响力的妇女协助为各政治行为体和各政党之间的对话开辟空间；论坛于2017年8月向共和国总统、《关于执行西非国家经济共同体解决几内亚比绍政治危机路线图的科纳克里协定》的签署方以及国际利益攸关方提交了一份工作报告。这一协助进程有助于缓和该国的紧张局势，并防止可能卷土重来的暴力。论坛还推动国家机构与冲突各方之间建立沟通渠道，事实证明这对2018年4月任命新总理起到了促进作用。

58. 我的叙利亚问题特使建立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性别平等观点。自2017年以来，我的特使办公室一直系统跟踪参加叙利亚内部会谈的代表团中的妇女人数及其发挥的实质性作用、会谈中的性别平等动态以及如何推进妇女与和平与安全议程的落实。特使还表示打算在根据安全理事会第2254(2015)号决议、将由联合国主持在日内瓦设立的制宪委员会中为妇女保留30%的席位。

59. 联合国还认识到，正如安全理事会关于青年与和平与安全的第2250(2015)和2419(2018)号决议所肯定的那样，青年在维护和促进国际和平与安全方面发挥重要和积极的作用。特别政治任务继续在其各方面工作中积极与青年和年轻人互动，包括在调解、和平与和解进程以及更广泛的政治参与方面。例如，联索援助团与地方、区域和国际行为体合作，确保青年人参与国家和平进程。我重申，总体而言，联合国建立和保持和平的更广泛努力缺乏青年的参与。我将继续强调确保青年充分和积极地参与联合国工作的必要性。

## 安全和安保

60. 许多特别政治任务承担着以复杂的和平进程为中心的各项任务，在极为动荡和充满挑战的安全环境中运作。有时，这些环境呈现出持续高强度军事冲突、叛乱、社会动荡或恐怖主义活动的特点。

61. 在阿富汗、伊拉克、利比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国或也门等任务环境中驻扎、运作或部署的联合国人员面临着成为间接受害者或直接目标的巨大风

险。这些情况对本组织驻留和执行任务的能力构成直接挑战，因此必须将其纳入特别政治任务的总体态势考虑，需要予以持续关注并采取积极主动措施。虽然联合国主要依靠东道国政府来保障任务人员的安全，但政府在某些情况下没有充足能力来提供安保服务。政治事务部和特别政治任务的领导不断与秘书处安全和安保部接触，审查风险管理战略，以便进行调整并尽量减轻对所有任务，包括支持安全理事会委员会的专家小组或专家组的任务执行可能造成的任何影响。

62. 因此，在许多情况下，特别政治任务不得不维持在持续风险管理进程中确定并得到强化的重要减少安全风险措施。例如，酌情并根据大会相关决议部署联合国武装文职安保人员，加强与在实地部署军事人员的区域伙伴的合作，部署会员国提供的警卫队和雇用私营安保公司。

#### 地域分配和性别比例状况

63. 我仍然致力于提高妇女在本组织各部门，包括在外地特别政治任务中的代表性。截至 2018 年 6 月，在各任务中任职的国际征聘工作人员中，31.8%是妇女，与上一年相比略微减少 1%。在这些任务的当地征聘人员中，约有 16%是妇女，与上一年相比略微增加 1%。这些数字显示，需要开展更多工作。我于 2017 年 9 月启动的全系统性别均等战略将是联合国努力提高各职等任职妇女人数的一项关键工作，目标是到 2028 年实现本组织的全面性别均等。

64. 我同样深信，我们必须继续促进和改善联合国的地域多样性。截至 2018 年 6 月，在外地特别政治任务中任职的 1 398 名国际征聘人员的分布情况如下：非洲集团 22.8%、亚太集团 22.7%、东欧集团 12.7%、拉丁美洲和加勒比集团 7.6%、西欧和其他国家集团 34.3%。在 2 093 名当地征聘的工作人员中，非洲集团 13.4%、亚太集团 79.6%、东欧集团 0.1%、拉丁美洲和加勒比集团 5.3%、西欧和其他国家集团 1.7%。

## 五. 意见

65. 在本报告中，我强调了我对特别政治任务的持续重视，在本组织不断努力将预防置于其工作核心的过程中尤为如此。我相信，会员国将继续重视特别政治任务对预防冲突、解决冲突和保持和平所作的重要贡献。

66. 特别政治任务必须保持灵活、敏捷并能够迅速应对和适应不断变化的环境。将越来越需要采取包容、基础广泛的综合办法来应对安全、发展和人道主义挑战。我将继续倡导在我们的所有工作中采用这种做法，尤其是在萨赫勒和大湖区等区域。

67. 我相信，联合国内部正在进行的将于 2019 年 1 月 1 日生效的改革将有助于加强特别政治任务完成其任务的能力，同时也使其对建设和平和保持和平的关注更加突出。正如我在关于联合国和平与安全支柱的结构改革的最初提议(A/72/525)中指出的，改革力求将预防冲突和保持和平当作优先工作，并提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性。特别是，今后的政治和建设和平事务部与和平

行动部将共享新的单一区域政治-行动构架，这将有助于更好地支持特别政治任务的工作，包括确保与在同一区域运作或具有交叉和(或)互补任务的联合国维持和平特派团之间的协调、协同作用和一致性。关于特别政治任务的供资和支助安排这一有待解决的问题，行政和预算问题咨询委员会于2011年就此提出了建议，随后和平行动问题高级别独立小组和审查建设和平架构专家咨询小组的报告重申了这些建议，我希望会员国对此提供指导。

68. 管理改革的成果，包括加强客户导向、简化人力资源政策和做法、权力下放和授权以及更靠近实施点的决策，将是确保加强特别政治任务问责和成效的另一个重要因素。联合国发展系统的重新定位，尤其是创建新近被赋予权能的、更公正的驻地协调员制度，也将有助于加强联合国的实地存在，进而加强与特别政治任务工作的协调。

69. 如本报告通篇所述，与其他国际和区域利益攸关方，特别是区域和次区域组织之间的伙伴关系对提高特别政治任务的成效至关重要。在这方面，我期待进一步努力执行联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架，并期待与非洲联盟以及其他区域和次区域组织和会员国密切合作，帮助推进非洲及其他地方的预防冲突和保持和平工作。

## 附件

## 联合国特别政治任务(截至 2018 年 8 月 1 日)

## 秘书长特使、个人特使、顾问和代表

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. 秘书长布隆迪问题特使
11. 秘书长缅甸问题特使

## 各类制裁监测组及其他实体和机制

12. 索马里和厄立特里亚问题监测组
13. 刚果民主共和国问题专家组
14. 苏丹问题专家小组
15. 朝鲜民主主义人民共和国问题专家小组
16. 利比亚问题专家小组
17. 中非共和国问题专家小组
18. 也门问题专家小组
19. 南苏丹问题专家小组
20. 马里问题专家小组
21. 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(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
22. 负责执行安全理事会第 2231(2015)号决议的政治任务
23. 对安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会的支助

24. 反恐怖主义委员会执行局
  25. 根据安全理事会第 2379(2017)号决议设立的调查小组  
区域办事处、支助政治进程办事处和其他政治任务
  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
  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. 联合国中部非洲区域办事处
  33. 联合国西非和萨赫勒办事处
  34. 联合国中亚地区预防外交中心
  35. 联合国驻非洲联盟办事处
  36. 联合国支助喀麦隆-尼日利亚混合委员会行动
  37. 联合国利比亚支助团
  38. 联合国哥伦比亚核查团
-