



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 137

2020 年拟议方案预算

2020 年拟议方案预算

第二编
政治事务

第 3 款
政治事务

特别政治任务

专题群组一：
秘书长特使、个人特使、顾问和代表

摘要

本报告载列秘书长特使、个人特使、顾问和代表这一专题群组下 11 项特别政治任务的 2020 年拟议所需资源。

本专题群组下各项特别政治任务的 2020 年拟议所需资源数额为 57 073 400 美元(扣除工作人员薪金税)。

* A/74/50。



目录

	页次
一. 财务概览	4
二. 特别政治任务	5
1. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室	5
A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	8
B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	11
2. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室	13
A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	17
B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	22
3. 西撒哈拉问题秘书长个人特使	24
A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	27
B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	30
4. 负责执行安全理事会第 1559(2004)号决议秘书长特使办公室	31
A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	34
B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	36
5. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表	38
A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	42
B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	45
6. 秘书长叙利亚问题特使办公室	46
A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	49
B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	52
7. 秘书长非洲之角问题特使办公室	54
A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	57
B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	60

** 根据第 72/266 A 号决议第 13 段重申的既定预算程序和做法，由 2020 年拟议方案计划构成的编次提交大会审议。

*** 根据第 72/266 A 号决议第 11 段的规定，由所需员额及非员额资源构成的编次通过行政和预算问题咨询委员会提交大会审议。

8.	秘书长大湖区问题特使办公室	61
	A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	65
	B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	69
9.	秘书长也门问题特使办公室	71
	A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	75
	B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	78
10.	秘书长布隆迪问题特使办公室	80
	A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	83
	B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	86
11.	秘书长缅甸问题特使办公室	87
	A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况**	91
	B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源***	93

一. 财务概览

1. 专题群组以下各项特别政治任务的 2020 年拟议所需资源数额为 57 073 400 美元(扣除工作人员薪金税)。表 1 将 2020 年拟议资源与大会第 72/262 A 和 73/279 A 号决议核定的 2019 年资源作了对比。

表 1
所需资源

(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出 (1)	批款 (2)	所需资源共计 (3)	非经常 所需资源 (4)	2020 年对比 2019 年 增加/(减少) (5)=(3)-(2)
秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室	2 326.4	2 775.8	2 899.2	—	123.4
秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室	2 189.6	2 179.9	2 235.3	—	55.4
西撒哈拉问题秘书长个人特使	242.4	450.6	439.9	—	(10.7)
执行安全理事会第 1559(2004)号决议秘书长特使办公室	319.6	361.2	397.2	—	36.0
参加日内瓦国际讨论的联合国代表	1 924.3	1 887.1	2 236.7	—	349.6
秘书长叙利亚问题特使办公室	14 951.4	16 200.2	16 235.3	—	35.1
非洲之角问题特使办公室	1 469.5	1 496.4	1 496.4	—	—
秘书长大湖区问题特使办公室	4 157.5	4 400.4	4 400.4	—	—
秘书长也门问题特使办公室	13 959.7	17 020.0	18 423.0	481.3	1 403.0
秘书长布隆迪问题特使办公室	6 583.6	7,007.8	7 237.0	—	229.2
秘书长缅甸问题特使办公室	502.5	1 220.3	1 073.0	—	(147.3)
共计	48 626.5	54 999.7	57 073.4	481.3	2 073.7

二. 特别政治任务

1. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室

(2 899 200 美元)



前言

2018 年 11 月 14 日, Imagine 项目邀请我参加 2018-2019 学年的和平教育培训启动仪式。该项目始于 2016 年, 此后一直是塞浦路斯境内非常重要的一项举措。

1974 年以来, 塞浦路斯岛始终处于分治状态, 尽管问题的起始时间更早。自那时以来, 联合国控制和管理着 180 公里长的缓冲区, 横贯该岛东西。在分治岁月里, 塞浦路斯两大族, 即希族塞人和土族塞人, 各据一方生活, 虽则近十年来两族之间的接触缓慢增加。

在世界其他地方, 儿童聆听的童话故事有着幸福的结局, 但对塞浦路斯两族的许多年轻人来说, 故事讲述的却是令人回想冲突和创伤的过去。虽然他们没有亲身经历 1963 年至 1964 年以及 1974 年的事件, 但这些故事依然真实。暴力和流离失所留给他们两族家人的是失去亲人和背井离乡的深刻记忆。

两族之间少有切实接触。2003 年起开放的过境点为两族接触提供了便利。但尽管如此, 多年来事实上和心理上的割裂造成希族塞人和土族塞人普通百姓之间普遍缺乏信任感, 对究竟能否达成全面解决办法并在重新统一的岛屿上再次和平共处不抱什么期望。这种情绪在很大程度上传给了年轻一代。如今, 塞浦路斯的大多数儿童, 无论是希族塞人还是土族塞人, 从未访问过另一个族, 很少有机会相互见面、玩耍, 甚或交谈。

Imagine 项目决心改变这种状况。该项目是在 2015 年两族领导人设立的两族教育技术委员会主持下商定的一项建立信任措施, 教育来自塞浦路斯岛各地区不同年龄的儿童, 使他们懂得信任和尊重, 打造和平文化。上一个学年(2017-2018), 项目吸引了 47 所土族塞人学校和 47 所希族塞人学校近 2 000 名学生和 200 名志愿教师。技术委员会是秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室支持的 12 个两族委员会之一。这些委员会通过旨在改善南北两族塞浦路斯人日常生活的举措建立信任。

Imagine 项目让学生在联合国管控的缓冲区内相聚, 使他们能够交朋友, 一起玩耍、唱歌、跳舞、欢笑, 让孩子们体验在和平统一的塞浦路斯共同成长的感觉。

作为联合国官员, 同时也作为家长, 我相信 Imagine 项目。该项目焕发双方学生的热情, 使他们贴得更近, 让他们参与和平教育。我真心希望在今后的岁月里, 两族领导人以及两族的教师、学校和家庭将继续支持这一项目。

秘书长塞浦路斯问题副特别顾问
伊丽莎白·什佩哈尔(签名)

总方向

任务和背景

2. 2008年7月10日，秘书长在2008年7月10日给安全理事会主席的信(S/2008/456)中宣布任命塞浦路斯问题特别顾问，自2008年7月14日起任职，负责协助双方进行全面谈判，以实现塞浦路斯问题的全面解决。秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室又称斡旋任务，负责尽最大努力与两族代表和保证国一道，促进和平解决并商定解决塞浦路斯问题的方案。特别顾问办公室的任务出自安全理事会第186(1964)号决议。
3. 安全理事会在第2453(2019)号决议中促请双方，特别是塞浦路斯两族领导人，以及所有相关各方本着开放和创新精神，积极、有意义地互动，完全致力于联合国主持下的解决进程，利用联合国的磋商重启谈判。安理会欢迎秘书长愿意继续开展斡旋以协助双方，表示安理会对此予以全力支持。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

4. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室根据任务授权制定有助于实现目标的各项应交付产出。特别顾问办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平与安全的宗旨一致。在《2030年可持续发展议程》框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。因此，如第16和17段所述，目标和应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

5. 从2015年5月至2017年7月的全面谈判最后阶段继续在以不同的速度进行。双方在2017年1月塞浦路斯问题会议举行之前和会议期间并在2017年6月和7月都进行了紧锣密鼓的谈判。随后，在会议结束后的一段时期内，谈判密度显著下降。但在2018年，希族塞人和土族塞人领导人在副特别顾问的主持下举行了两次会议。副特别顾问还与双方领导人举行了12次双边会晤。
6. 2018年6月，秘书长请联合国一名高级官员深入进行磋商，帮助确定重启有意义进程的条件是否已经成熟。对此，希族塞人和土族塞人领导人表示愿意讨论可能的前进道路。秘书长在其关于塞浦路斯斡旋任务的报告(S/2018/919)中，承认双方仍有余地规划共同的前进道路，宣布两族达成全面解决方案的前景依然存在。秘书长还重申联合国对塞浦路斯的承诺，重申将继续开展斡旋。
7. 2019年1月，秘书长表示，虽然对达成解决方案的期望仍然很低，但两族的绝大多数人仍然希望有一个解决方案。秘书长重申，现状已不可持续，并通知安全理事会，他打算继续与双方协商，以期商定工作范围，作为进行有意义谈判以期在可预见范围内实现最终解决的一致起点。安全理事会在第2453(2019)号决议中，敦促双方和所有相关各方商定工作范围，重申在联合国主持下达成解决方案的政治意愿和承诺。安理会还特别指出如希族塞人和土族塞人领导人共同决定重启以结果为导向的谈判，联合国坚定承诺支持他们努力达成全面解决方案。

2020 年战略和外部因素

8. 鉴于希族塞人和土族塞人领导人和保证国目前正在讨论工作范围，着重恢复有意义和有条理的谈判进程，并鉴于双方继续承诺恢复全面谈判，包括最终举行国际高级别会议，特别顾问办公室将加强与双方和保证国的接触。这将包括穿梭外交和增加双边会议，促进多边会议以及谈判小组、工作组和技术委员会的会议。增加会议次数将能讨论更多的问题，达成更多的共识文件。这些是最终订定全面和可持续解决方案的基础和基本要素。
9. 在秘书长决定的适当时候，将任命一名新的特别顾问。
10. 在外部因素方面，2020 年总计划基于以下规划假设：
 - (a) 对政治进程和执行建立信任措施的持续政治承诺；
 - (b) 国际社会对谈判进程的持续支持。
11. 特别顾问办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和相关成果。安全理事会在第 2430(2018)号决议中，强调指出妇女充分切实参与和平进程各阶段的重要性，敦促妇女参与制定和实施促进冲突后可持续和平战略，包括为此而振兴性别平等问题技术委员会。为此，特别顾问办公室在与希族塞人和土族塞人领导人和其他利益攸关方互动时重申这些考虑因素，按照安理会第 2430(2018)号决议的要求，以敏感认识性别问题的方式对社会经济影响进行评估，支持开展这方面初步工作的具体努力，同时支持当地的妇女活动家、妇女团体和其他有关各方在塞浦路斯和平进程的背景下更广泛地推进安理会第 1325(2000)号决议。
12. 关于与其他实体合作以及机构间协调与联络，特别顾问办公室根据两族领导人的请求，协调国际金融机构特别是欧洲中央银行、国际货币基金组织和世界银行参与支持这一进程。此外，特别顾问办公室与支持谈判进程的欧洲联盟委员会合作并协调活动。
13. 特别顾问办公室、联合国驻塞浦路斯维持和平部队和联合国国家工作队将继续以综合方式开展工作，以最大限度地发挥协同效应，确保为联合国的和平努力提供连贯有效的支持。

评价活动

14. 2020 年计划进行以下自我评价：政治和建设和平事务部领导的特别政治任务的授权执行情况。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

15. 特别顾问办公室促进实现的目标是全面解决塞浦路斯问题。

2. 与可持续发展目标保持一致

16. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女全面有效地参与各级的政治、经济和公共生活决策并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。

17. 上述目标与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于大幅减少一切形式的暴力，在国家与国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会。

3. 2018 年重点成果

希族塞人和土族塞人领导人同意在岛上再开放两个过境点

2018 年，希族塞人领导人尼科斯·阿纳斯塔西亚迪斯和土族塞人领导人穆斯塔法·阿金基 2018 年内第二次会晤，宣布于 11 月 12 日同时开放两个过境点：该岛东部的 Deryneia/Derinya，西部的 Lefka-Aplici/Lefke-Apliç。此次会晤是增进两族间接触和对话并激发人们对和平进程前景希望的重要步骤。

2018 年是特别顾问办公室协助的两族技术委员会成立 10 周年。技术委员会负责制定建立信任措施，致力于改善塞浦路斯人的日常生活，增进彼此间的互动。开放两个过境点是两位领导人 2015 年商定的建立信任措施之一。



11 月 12 日，塞浦路斯人民庆祝岛上又开放了两个过境点；向国家统一迈出了重要一步。资料来源：路透社。

2018 年全年，特别顾问办公室支持双方在最高政治和技术层面努力谈判和(或)执行建立信任措施。办公室还与国际社会密切协调，简化信息和宣传工作。办公室的这些协调行动和持续参与是成功开放两个过境点的关键。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即同时开放两个过境点。

过境点的开放对塞浦路斯两族人民都产生了巨大影响，使他们能够重建联系，自由流动，并加强接触、对话与合作。建立信任措施的执行最终将在两族之间建立信任，为和平共处奠定基础。

这项成果的证据包括过境点开放后的第一个月就有 38 000 多人使用，促进了两族之间的更广泛互动。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

-
18. 秘书长关于大会和(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(2018 年专题群组一)的报告(A/72/371/Add.1)所述的 2018 年一项计划成果是寻求全面解决办法的全面谈判取得进展。尽管没有进行谈判，但这项成果已部分实现。与希族塞人和土族塞人领导人及其代表举行的会晤证明了这一点。2018 年会晤最重要的成果是，双方领导人愿意就前进道路以及建立信任措施的上述工作进行讨论。正如秘书长在关于塞浦路斯斡旋任务的报告中强调而且安理会呼吁的，联合国始终坚定承诺支持双方领导人努力达成全面解决方案。

4. 2020 年重点计划成果

恢复谈判进程的工作范围

2017 年 7 月，塞浦路斯问题会议无果而终，而之前 2015 年至 2017 年阶段的谈判曾令人满怀希望和期待。2018 年仍未进行谈判。谈判进程的未来前景捉摸不定，使许多塞浦路斯人和国际社会严重关切。

挑战和对策

因此，2018 年的挑战是与双方和保证国接触，商定可能恢复全面谈判进程的工作范围。

2018 年 6 月，秘书长请联合国一名高级官员与双方和保证国举行一系列双边会议，从而进行磋商。秘书长在其关于塞浦路斯斡旋任务的报告中，认为岛上两族达成全面解决方案的前景依然存在。秘书长请该联合国高级官员继续与双方讨论恢复最终全面解决的可行进程的工作范围。预计 2019 年能就重启谈判进程的工作范围达成协议。

此外，特别顾问办公室在 2018 年开展了内部总结经验教训的工作，为联合国通过两族领导人、保证国和主要利益攸关方之间的会议与双方加强接触奠定基础。

2020 年，特别顾问办公室将在联合国穿梭外交和双方重启注重成果的谈判基础上，并在有可能重新召开塞浦路斯问题会议背景下，加紧工作促进谈判，包括与双方领导人会晤和他们之间会晤，并与谈判小组、技术委员会和工作组开会，以求达成彼此同意的全面解决塞浦路斯问题的方案。在加紧努力的过程中，特别顾问办公室将增加活动，以便在各级规划、支持、协调和促进会议，并增加与有关对话者的接触，包括与岛上的政党、民间社会、妇女团体、媒体和外交界代表的接触。

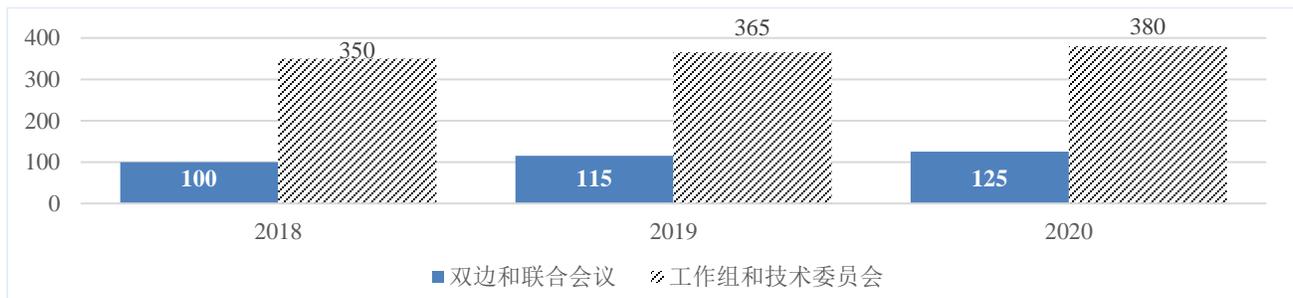
成果和证据

计划的应交付产出预期将有助于取得成果，即所有各方进行注重成果的谈判，以达成一项全面解决方案。

这项成果如果实现，证据将包括就工作范围达成协议，从而为恢复谈判进程铺平道路；共识文件的数量增加；技术委员会和工作组会议的次数增加；执行建立信任措施，如下图所示。总体目标是就全面解决方案达成协议。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量：与两族领导人、其谈判小组、主要利益攸关方举行双边和联合会议的次数，工作组和技术委员会为解决塞浦路斯问题举行的会议次数



19. 特别顾问办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间的应交付产出

20. 表 2 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 2

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议文件(文件数目)		2	3	2
会议实质性服务(三小时会议次数)		2	3	2
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
斡旋				
协商、咨询和倡导				
D. 信息传播方面的应交付产出				
对外和媒体关系				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2018 年实际数与计划数之间的差异

21. 会议文件出现差异的原因是，安全理事会讨论塞浦路斯问题三次而不是两次。
22. 会议实质性服务出现差异的原因是，安全理事会讨论塞浦路斯问题三次而不是两次。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 3
财政资源

(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出	拨款	所需资源共计	非经常所需资源	2020 年对比 2019 年 增加/(减少)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	1 998.0	2 252.8	2 376.2	—	123.4
业务费用	328.4	523.0	523.0	—	—
共计(扣除工作人员薪金税)	2 326.4	2 775.8	2 899.2	—	123.4

表 4
职位

	专业及以上职类									一般事务及有关职类			本国工作人员			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/安保人员	一般事务人员 ^a	国际工作人员共计	本国专业干事	当地雇员	联合国志愿人员	
2019 年核定数	1 ^b	—	—	1	3	5	1	—	11	4	1	16	—	5	—	21
2020 年拟议数	1 ^b	—	—	1	3	5	1	—	11	4	1	16	—	5	—	21
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

^a 其他级别，除非另有说明。^b 副秘书长按实际受聘合同任职。

23. 特别顾问办公室 2020 年拟议所需资源为 2 899 200 美元(扣除工作人员薪金税)，将用于续设 21 个职位(1 个副秘书长、1 个 D-1、3 个 P-5、5 个 P-4、1 个 P-3、4 个外勤事务、1 个一般事务人员和 5 个当地雇员)的薪金和共同人事费(2 376 200 美元)，以及业务费用(523 000 美元)，分别为咨询人和咨询服务(48 400 美元)、公务差旅(156 000 美元)、设施和基础设施(82 700 美元)、陆运(39 100 美元)、信息和通信技术(95 000 美元)及其他用品、服务和设备(101 800 美元)。

24. 2020 年，特别顾问办公室的职位数目和职等拟议保持不变。国际职位(不包括副秘书长职等的职位)适用 14.0%的空缺率，而本国职位则假设满员。
25. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(增加)的主要原因是，文职人员费用项下的所需资源增加，原因是根据最近的支出模式，国际职位的共同人事费百分比增加，加上假设 2020 年本国职位满员，而 2019 年的核定空缺率为 10.0%。

预算外资源

26. 2019 年没有预算外资源，预计 2020 年也不会有。

2. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室

(2 235 300 美元)



前言

1990 年代，国际社会未能预防和制止在卢旺达以及波斯尼亚和黑塞哥维那斯雷布雷尼察发生的灭绝种族罪行，于是产生了我的任务授权。我亲眼目睹了这一“众罪之首”对受害者的影响。在我访问斯雷布雷尼察期间，我聆听了受害者和幸存者以及遇害者家属的痛苦经历。20 多年过去了，很多人仍然不知道他们的亲人遭遇了什么。我向他们保证，我们必须纪念受害者，用我们的行动为他们伸张正义。

自秘书长 2004 年确立秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室的任务授权以来，联合国取得了相当大的进展。今天，我们知道灭绝种族罪和其他暴行罪的风险因素和预警迹象，也知道我们什么时候需要采取行动预防罪行的发生。2005 年，会员国一致承诺履行责任保护人民免遭灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害，即通常所称的保护责任原则。我与保护责任问题秘书长特别顾问以及联合国系统其他部、厅、方案和机构协作，动员力量并建设能力，防止这些令人发指的罪行。

在防止暴行罪方面，仍有很多工作要做。我们的失败之处多于成功之时。令人震惊的是，我们看到，无视武装冲突中保护平民等国际法既定准则的现象与日俱增；在世界各地，仇恨、不容忍、种族主义和仇外言行也在日益增多。这些现象表明，必须继续大力重视预防暴行。这是本办公室任务授权的一项关键职责。

过去 13 年，本办公室积累了技术知识，就如何将预防暴行罪纳入战略和工作的问题向会员国、区域及国际组织提供咨询意见。在联合国系统内，以及在非洲、欧洲和拉丁美洲区域及国家各级，我们在将预防暴行制度化方面取得了进展。

2020 年，本办公室将加紧努力，在发现令人关切的局势时，发出预警信号，提供建议，并倡导采取行动。我们还将利用我们在国家、区域和国际各级与机构和组织开展的工作，建设必要的能力，以应对这类罪行的风险因素，打造有复原力而且包容的社会。

副秘书长兼防止灭绝种族罪行特别顾问

阿达马·迪昂(签名)

总方向

任务和背景

27. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室的任务授权是：就起因于族裔和种族问题、如果不加预防或制止可能导致灭绝种族罪行的大规模严重违反人权和国际人道主义法的情况收集信息，特别是来自联合国系统内的信息；充当向秘书长并通过秘书长向安全理事会发出预警的机制，提请秘书长和安全理事会注意可能导致灭绝种族罪行的局势；通过秘书长向安全理事会提出关于采取行动预防或制止灭绝种族罪行的建议；就开展防止灭绝种族罪行的活动与联合国系统联络，并努力增强联合国分析和处理灭绝种族罪或相关罪行信息的能力。
28. 该任务授权来自安全理事会第 1366(2001)号决议。在这项决议中，安全理事会请秘书长向其提供联合国系统内关于严重违反国际人道主义法和人权法在内的国际法的案件情报和分析。秘书长在 2004 年 7 月 12 日的信(S/2004/567)中通知安全理事会主席，他决定任命一名防止灭绝种族罪行特别顾问。安全理事会主席在 2004 年 7 月 13 日的回信(S/2004/568)中告知秘书长，安理会已注意到他的打算。
29. 关于保护责任，大会在关于 2005 年世界首脑会议成果的第 60/1 号决议第 138 和 139 段中指出，会员国和国际社会均有责任保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪以及预防煽动这类犯罪。与会国家元首和政府首脑承诺支持联合国在这方面建立预警能力，呼吁大会继续审议保护责任问题。安全理事会在第 1674(2006)号决议中重申了第 138 和 139 段的规定，并在第 1706(2006)号决议中对此作了回顾。此外，大会第 60/1 号决议第 140 段表示，全力支持秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问的任务，强调了两项任务授权之间的密切联系。
30. 秘书长在 2007 年 8 月 31 日给安全理事会主席的信(S/2007/721)中表示，他打算任命一名专门负责保护责任问题的特别顾问。安全理事会主席在 2007 年 12 月 7 日的回信(S/2007/722)中告知秘书长，安理会已注意到他的打算。在这方面，秘书长保护责任问题特别顾问负责拟定该原则的概念、体制和业务，并负责继续就履行保护责任问题与会员国进行政治对话。
31. 当前，无视武装冲突中保护平民等国际法既定准则的现象与日俱增，仇恨、不容忍、种族主义和仇外言行也在日益增多。在这种情况下，及时分析存在灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪风险的局势并就此提出建议至关重要。防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪也是秘书长总体预防战略的关键组成部分。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

32. 特别顾问办公室根据任务授权制定有助于实现目标的各项应交付产出。特别顾问办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平与安全的宗旨一致。在《2030 年可持续发展议程》的框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。因此，如第 49 和 50 段所述，目标和应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

33. 2018 年，特别顾问办公室继续一贯而且及时地收集并评估有关世界各地情况的信息，以便向秘书长并通过秘书长向安全理事会和广大联合国系统发出警报，提请注意可能发生灭绝种族罪、

战争罪、族裔清洗和危害人类罪风险的局势。信息的收集和评估基于办公室制定的《暴行罪分析框架》(A/70/741-S/2016/71)。这一框架是在梳理适用的国际法和判例法的基础上编制的。

34. 2018年,6个会员国和3个区域组织为防止灭绝种族罪行特别顾问走访了解与其任务相关的事项提供便利。在此期间,特别顾问就有关预防灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的国家、区域和专题动态向秘书长提交了6份咨询说明,并在其中提出了预防行动建议。特别顾问还应要求向人权理事会通报了与其任务相关的情况。
35. 防止灭绝种族罪行特别顾问继续针对具体的全球风险制订举措。2018年,如上文第27段所述,向特别顾问办公室报告的关切局势越来越多。这些情况要求特别顾问办公室在新的优先领域加强监测、宣传和参与。向大会和人权理事会通报情况或提交报告的要求不仅为特别顾问办公室表达关切和传播建议提供了更多的途径,而且增加了对其能力的需求。
36. 会员国和民间社会组织对培训和技术援助的需求仍然很高。2018年,特别顾问办公室在孟加拉国、中非共和国、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、肯尼亚、墨西哥、黑山和坦桑尼亚联合共和国组织并提供了培训或技术援助。这些活动是与会员国、区域组织、联合国伙伴和民间社会合作组织的。计划在非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲和中东进一步开展培训活动。
37. 2018年12月10日,波兰常驻联合国代表团与比利时、科特迪瓦、德国、科威特和秘鲁常驻代表团一道,并与防止灭绝种族罪行特别顾问办公室和法律事务厅合作,举办了关于“更有效地防止暴行罪:联合国安全理事会及其成员的作用”的阿里亚办法会议。
38. 2018年,特别顾问办公室根据大会第63/308号决议关于继续审议保护责任的决定,继续在政治、体制和业务方面发展保护责任原则。在就保护责任问题进行了8次年度非正式辩论之后,大会于2018年6月25日就此举行了一次正式辩论。这是2009年以来关于这一主题的首次正式辩论。保护责任问题特别顾问监督编写了秘书长题为“保护责任:从早报警到早行动”的第十次年度报告(A/72/884-S/2018/525)。该报告是在与会员国、区域组织和民间社会协商的基础上编写的,其中反思了如何将及早预警转化为及早有效行动的途径,以防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。
39. 根据人权理事会第33/19号决议的要求,防止灭绝种族罪行特别顾问与寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员向人权理事会提交了一份联合研究报告,介绍过渡时期司法为防止严重侵犯和践踏人权行为及严重违反国际人道主义法行为包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪及其再度发生作出的贡献(A/HRC/37/65)。2018年9月13日,特别顾问参加了人权理事会纪念《防止及惩治灭绝种族罪公约》70周年的高级别小组讨论会。2018年9月14日,特别顾问根据人权理事会第37/26号决议,与理事会举行互动对话。

2020年战略和外部因素

40. 2020年,特别顾问办公室将加大努力,就令人关切的局势进行宣传并提出建议。此外,预计向办公室提出的培训和技术援助请求仍将很高。
41. 特别顾问办公室将发挥其支助作用,最大限度扩大其对监测、分析和建议的影响,并将继续对所产生的令人关切的局势作出反应,特别注重新的局势和新出现的关切领域。防止灭绝种族罪行特别顾问将继续应要求向安全理事会、人权理事会和其他政府间机构以及区域组织通报情况。在培训和技术援助方面,特别顾问办公室将重点支持可能产生长期影响和体制影响的举措。这

将包括与区域及次区域组织合作，建立必要的预警和预防机制。特别顾问办公室将把能力建设工作的重点放在应对关键需求的领域。在这方面，特别顾问办公室将注重落实《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》，应对仇恨、不容忍、种族主义和仇外言论以及煽动暴力行为查明增多的情况。

42. 由于联合国对和平与安全支柱进行的改革，特别顾问办公室预计能更有效地推动实现其 2020 年的计划成果。对特别顾问办公室而言，改革将便利和简化其参与，并建立一个配备地理和专题协调人从而更加集中地处理关切局势的系统。这样做应能在外地特派团和区域办事处提供的分析基础上，按照特别顾问办公室的预警任务授权，加强信息收集和信息共享。
43. 在外部因素方面，2020 年的总体计划基于下列规划假设：
 - (a) 会员国以及安全理事会和其他政府间机构继续承诺与防止灭绝种族罪行特别顾问接触，推动防止灭绝种族罪，并落实保护责任原则；
 - (b) 境内发生重大事件的会员国愿意与特别顾问互动协作；会员国、区域组织及其他组织积极参与发展预防能力并采取适当行动，以防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。
44. 特别顾问办公室在其业务活动、应交付产出和成果之中酌情纳入性别平等视角。办公室将在其监测和分析中体现相关的性别动态。在能力建设和讲习班中，办公室将努力确保至少 30% 的参与者为女性。
45. 在机构间协调和联络方面，防止灭绝种族罪行特别顾问将与联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织和联合国难民事务高级专员公署(难民署)密切合作，特别是在收集信息以供预警、制订政策和开展活动方面，以防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。
46. 2020 年，防止灭绝种族罪行特别顾问将与和平行动部、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和人权理事会特别程序、法律事务厅、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室以及负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室进行合作。

评价活动

47. 计划在 2020 年进行以下自我评价：政治和建设和平事务部领导的特别政治任务授权的执行情况。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

48. 特别顾问办公室促进实现的目标是在国家、区域和国际层面推动保护民众的工作，防止其遭受灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪以及煽动实施这类罪行的行为之害。

2. 与可持续发展目标保持一致

49. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。
50. 上述目标与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于大幅减少一切形式的暴力及相关死亡率，消除对儿童的虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑；在国家和国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会。

3. 2018 年重点成果

会员国认识到暴行罪风险

防止灭绝种族罪行特别顾问于 2013 年 12 月首次访问中非共和国，以核实关于前塞雷卡派系和“反砍刀”组织分子出于宗教原因蓄意且有针对性地袭击平民的报告。访问之后，特别顾问向安全理事会通报情况，着重指出派别暴力、广泛存在的仇恨言行以及严重侵犯人权的行为如果不立即防范，可能会升级为暴行罪。特别顾问呼吁国际社会承担集体责任，保护中非共和国人民免遭灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的风险。此次通报之后，安理会通过一项决议，加强由非洲主导的中非共和国国际支助团，欧洲联盟向该国增派部队，支持法国部队(“红蝴蝶”)，帮助恢复安全和保护民众。特别顾问就与其任务有关的情况进行的倡导和通报为安理会作出决定提供了信息。之后，安理会设立了联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)，并协调国际社会应对中非共和国境内发生的暴行。



特别顾问在中非共和国国防部长的陪同下前往班加苏进行评估。
资料来源：中非稳定团

2013 年以来，防止灭绝种族罪行特别顾问对中非共和国进行了三次后续访问，并继续向安全理事会通报情况，最近一次是在 2017 年 11 月。这帮助通过了增加中非稳定团军事人员的决议，以加强其保护平民的能力。

2018 年，防止灭绝种族罪行特别顾问继续就存在暴行罪风险的局势发出预警并提供建议。特别顾问强调指出，2013 年以穆斯林为主的前塞雷卡派系战斗人员与基督教防卫民兵组织“反砍刀”组织之间爆发派别暴力以来，该国存在的有罪不罚现象必须加以解决。追究以往罪行对防止罪行再次发生至关重要。这些建议是特别顾问在先前开展的工作基础上提出的，包括对该国进行的几次正式访问和向安全理事会进行的通报。

成果和证据

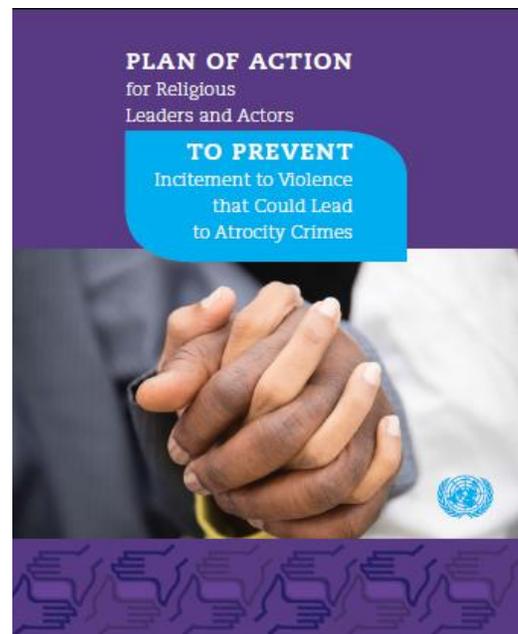
应交付产出有助于取得成果，即包括特别刑事法院在内的国家司法机构注重解决该国有罪不罚的问题。

取得成果的证据包括该国政府与国家司法机构(特别刑事法院)和国际司法机构(国际刑事法院)进行强有力的合作，追究暴行罪行为人的责任。2018 年底和 2019 年初，有两人被逮捕并经国际刑事法院审判。证据还包括，在 2018 年设立了防止灭绝种族罪行和其他暴行罪国家委员会。2019 年初，该国家委员会开始运作，在该国受冲突影响的 6 个地点举办了社区一级的和平论坛。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

宗教领袖在防止煽动可能导致暴行罪的暴力方面所发挥的作用

2018 年，特别顾问办公室为落实《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》提供支持。提高对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的根源和动因的认识并提高相关能力，包括如何预防这些罪行，是本办公室的核心职能。这种能力建设是在联合国系统内向会员国、区域及次区域组织和民间社会行为体提供的。特别顾问办公室从灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的以往案例中获得的经验表明，煽动基于身份的暴力事件往往是这类罪行发生的决定因素。因此，特别顾问办公室确定有必要加强相关行为体防止煽动行为的能力。宗教领袖和行为体在影响相同信仰者的行为方面可以发挥特别重要的作用。不幸的是，宗教有时被用来为煽动暴力包括煽动灭绝种族罪行辩护。考虑到这一点，特别顾问办公室于 2015 年至 2017 年与全球宗教领袖和决策者进行协商，促进制定了《行动计划》。该《行动计划》为宗教领袖和其他行为体如何利用他们的声音防止煽动行为提供了建议，并且还也就如何支持这些努力向决策者建言献策。



2018 年，防止灭绝种族罪行特别顾问在维也纳主办了《行动计划》全球执行会议，来自 46 个国家的 126 名宗教领袖和行为体以及 53 个会员国的代表参加会议。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即增进各区域宗教领袖和行为体的认识和参与，以努力防止煽动暴力的行为。

取得成果的证据包括，宗教领袖和会员国在维也纳会议上承诺设立国际指导委员会和区域指导委员会并制定执行路线图，由宗教领袖和行为体领导，以落实《行动计划》。指导委员会和路线图将支持 2020 年在具体国家落实《行动计划》。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

51. 如 2018 年拟议预算所述，2018 年的一项计划成果是由于特别顾问提供的培训和技术援助，联合国系统、会员国、区域及次区域组织查明和预防或减轻灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪风险的能力增强。这项计划成果已经实现，证据包括：来自联合国、会员国、区域及次区域组织以及民间社会的多名官员接受了特别顾问办公室的培训，内容是如何发现、分析和管理与灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪有关的信息；多个会员国、区域及次区域组织获得防止灭绝种族罪行特别顾问办公室的技术援助，采取步骤建立或加强国家和区域举措或机制，以防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。
52. 如 2018 年拟议预算所述，2018 年的一项计划成果是对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的肇因和动态以及可用于防止或减轻这类罪行发生风险的措施，包括在保护责任原则框架内可采取的措施的认识得到提高。这一计划成果已经实现，证据包括：多个会员国和区域组织请求或协助防止灭绝种族罪行特别顾问就有关防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪(包括煽动实施这类罪行的行为)以及执行保护责任的事项进行访问。

4. 2020 年重点计划成果

收集信息，查明并传达关切事项和提出建议

2018 年，特别顾问办公室在其监测和分析的基础上编写了 20 份咨询说明、情况通报、工作陈述和政策文件，提醒秘书长注意并通过他向安全理事会通报存在灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪潜在风险的局势，并就防止这类罪行的行动方针提出建议。

挑战和对策

挑战在于，面临越来越多的新情况或关切领域，必须开展坚实可靠的分析。特别是，武装冲突中对国际规范的尊重渐弱，民主空间不断缩小，仇恨、不容忍、种族主义和仇外言行增多，要求特别顾问办公室对若干新局势加强监测、分析和宣传，包括在欧洲和北美等以往并非特别顾问办公室重点关注的区域进行监测、分析和宣传。

为此，特别顾问办公室在 2020 年将加强对关切局势的监测和分析，使其具有针对性，并在防止包括煽动暴行在内的暴行罪的问题上，对会员国和区域组织加强宣传。

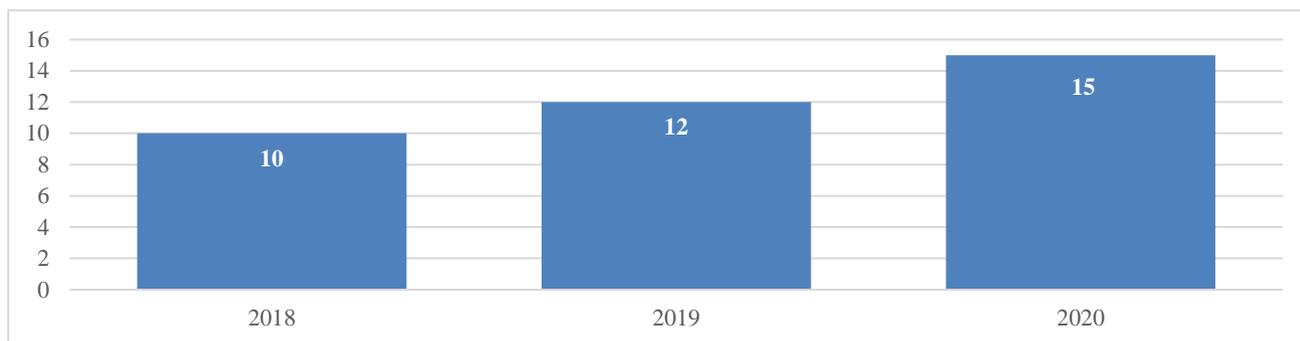
成果和证据

预计应交付的产出将有助于取得成果，即提高会员国、区域及次区域组织对存在灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗或危害人类罪风险的局势的认识，并在防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任特别顾问及时提供的相关分析和建议基础上，更好地了解可以采取哪些措施防止或减轻发生这些罪行的风险。

这项成果如果实现，证据将包括会员国、区域及次区域组织为防止或减轻灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗或危害人类罪风险而采取的具体行动，例如上文所述的行动，见下图。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量：会员国、区域及次区域组织为防止或减轻灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗或危害人类罪的风险而采取的行动



提高认识和能力，防止和应对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪以及煽动实施这类罪行的行为

2018年，特别顾问办公室就防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪(包括煽动这类罪行的行为)向会员国、区域及次区域组织的377名代表以及包括媒体和宗教领袖在内的273名民间社会代表提供了培训。

挑战和对策

挑战在于特别顾问办公室面临的技术援助需求增加，从而利用其专门知识建立预警和预防机制。此外，关于灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的肇因和动态以及如何预防这类罪行的培训需求也在增加。

为此，特别顾问办公室2020年的能力建设活动重点将是那些能在国际、区域和国家各级进一步宣传或落实暴行罪预防工作的战略行为体。此外，办公室能力建设工作的一项重要内容将是《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》的落实，以满足应对全球仇恨言论和煽动暴力行为增加的实际需要。

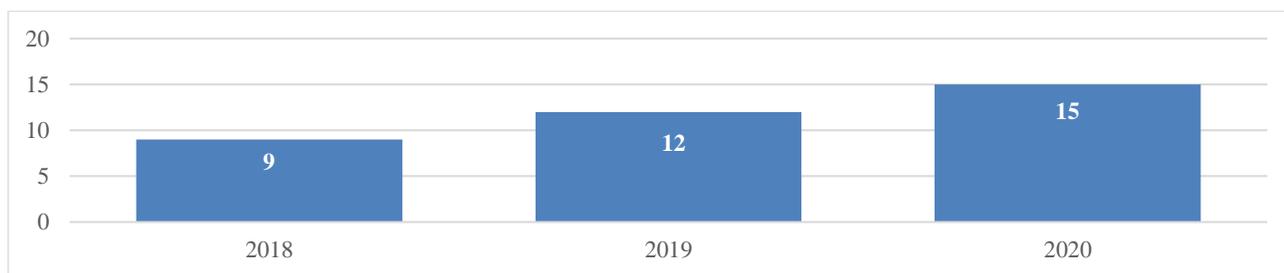
成果和证据

应交付的产出预计有助于取得成果，即由于防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任特别顾问提供的培训和技术援助，会员国、区域及次区域组织以及民间社会对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的肇因和动态的认识提高，相关能力加强。

这项成果如果实现，证据将包括会员国、区域及次区域组织以及民间社会行为体采取的后续行动的数量。采取的具体行动包括任命联络人、国家行动计划和预警机制，如下图所示。

这项成果如果实现，将表明2020年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量：在国家、区域或国际层面为防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪而采取的行动



53. 特别顾问办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付的产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付的产出

54. 表 5 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预计有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 5

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议文件(文件数目)	2	2	2	2
会议实质性服务(三小时会议次数)	4	7	4	4
B. 生成和转让知识				
实地和技术合作项目(项目数目)	3	3	3	3
研讨会、讲习班和培训活动(天数)	25	25	25	25
出版物(出版物数目)	1	1		
技术材料(材料数目)			2	2
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
协商、咨询和倡导				
实况调查、监测和调查团				
D. 信息传播方面的应交付产出				
外联方案、特别活动和宣传材料				
对外和媒体关系				
数字平台和多媒体内容				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2018 年实际数与计划数之间的差异

55. 会议实质性服务出现差异主要是大会召开的会议次数所致，因为大会决定将保护责任列入议程(A/73/252)，而且人权理事会关于防止灭绝种族罪的第 37/26 号决议请防止灭绝种族罪行特别顾问向人权理事会通报情况。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 6
财政资源

(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出 (1)	批款 (2)	所需资源 共计 (3)	非经常 所需资源 (4)	2020 年对比 2019 年 增加/(减少) (5) = (3) - (2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	1 599.2	1 552.7	1 618.0	—	65.3
业务费用	590.4	627.2	617.3	—	(9.9)
共计(扣除工作人员薪金税)	2 189.6	2 179.9	2 235.3	—	55.4

表 7
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/ 安保人员	一般事务 人员 ^a	国际工作 人员共计	本国 专业干事	当地 雇员			
2019 年核定数	1	1 ^b	—	—	1	3	2	—	8	—	2	10	—	—	—	10	
2020 年拟议数	1	1 ^b	—	—	1	3	2	—	8	—	2	10	—	—	—	10	
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

^a 其他职等，除非另有说明。^b 助理秘书长合同年薪为 1 美元。

56. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室 2020 年拟议所需资源为 2 235 300 美元(扣除工作人员薪金税)，将用于续设 10 个职位(1 个副秘书长、1 个助理秘书长(合同年薪为 1 美元)、1 个 P-5、3 个 P-4、2 个 P-3 和 2 个一般事务人员)的薪金和共同人事费(1 618 000 美元)，并将用于业务费用(617 300 美元)，分别为咨询人和咨询服务(50 500 美元)、公务差旅(347 300 美元)、设施和基础设施(160 300 美元)、陆运(3 600 美元)、通信和信息技术(27 300 美元)以及其他用品、服务和设备(28 300 美元)。
57. 2020 年，防止灭绝种族罪行特别顾问办公室的职位数量和职等拟议保持不变。职位适用 5.0% 的空缺率。
58. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(增加)的主要原因是，根据最近的支出模式，共同人事费的百分比增加，但通信和信息技术网络及支助服务的业务所需费用减少，部分抵消了增加额。

预算外资源

59. 2019 年，预算外资源约为 1 895 000 美元，主要用于支付 3 个职位的工作人员费用(1 个 P-4、1 个 P-3 和 1 个一般事务人员)、实施特别顾问办公室的能力建设和技术援助方案，以及编写 2020 年秘书长关于保护责任的报告。
60. 目前预计 2020 年没有预算外资源。尽管如此，2019 年的任何未用余额都将结转至 2020 年，用以支持续设职位和各项举措。

3. 西撒哈拉问题秘书长个人特使

(439 900 美元)



前言

2018 年 12 月在日内瓦举行了西撒哈拉问题首次圆桌会议。之前一年，我本人、与双方和邻国打交道的合作伙伴、安全理事会成员国、包括西撒哈拉问题之友小组在内的其他相关伙伴以及区域一级的非洲联盟和欧洲联盟进行了极大大的努力。

这些努力包括我于 2018 年 6 月 23 日至 7 月 1 日前往阿尔及尔、努瓦克肖特、拉布尼和拉巴特进行政治会谈，然后前往西撒哈拉。我想亲眼看看实地情况，与当地居民坦诚交流，以便更好地了解他们的现状、他们的关切和他们对未来的期望。我还设法同双方和邻国一道为恢复谈判做准备。

我在西撒哈拉停留了 3 天，访问了阿尤恩、斯马拉和达赫拉。停留期间，各界人士提出的会面请求非常多，让我应接不暇。不出所料，他们向我表达的对当地局势的看法各不相同。然而，在一个问题上他们所有人的观点都相同。那就是当前的冲突及其导致的法律不确定性阻碍外国投资，对西撒哈拉乃至整个马格里布的社会进步和经济发展构成巨大障碍。我听到许多感人至深的故事。这些故事跨越政治分歧，讲述分离数十年的家庭、他们的悲伤以及他们渴望团聚的深切愿望。

2018 年 12 月 5 日和 6 日，应我的邀请，摩洛哥、萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚在日内瓦举行了关于西撒哈拉问题的首次圆桌会议。这是双方和邻国六年来首次举行面对面会议，作为政治进程的一部分。会议的精神和氛围十分积极，使与会各方得以进行建设性的坦诚讨论。我对此感到高兴。

在访问西撒哈拉并与当地居民面谈之后，我可以肯定地说，迫切需要一个解决方案。西撒哈拉人民，尤其是青年，理应拥有更美好的未来。我认为，如果各方都展现出政治意愿，并且国际社会给予大力支持，就有可能找到解决方案。因此，2020 年我的雄心壮志是以日内瓦圆桌会议为基础，构建一个能最终达成彼此可以接受的解决方案的进程。

西撒哈拉问题秘书长个人特使

霍斯特·克勒(签名)

总方向

任务和背景

61. 西撒哈拉问题秘书长个人特使办公室负责协助双方——摩洛哥和萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线(波利萨里奥阵线)——达成公正、持久和彼此可以接受的冲突解决方案，保障西撒哈拉人民实行自决。
62. 这项任务授权来自秘书长与安全理事会主席 1997 年 3 月 17 日(S/1997/236)和 2017 年 5 月 25 日(S/2017/462)的换文以及安全理事会有关决议确定的优先事项。安理会在第 2440(2018)号决议中表示全力支持秘书长及其个人特使打算重启谈判进程，并促请双方重新在秘书长主持下秉承善意且不预设条件地进行谈判。
63. 安全理事会成员国在个人特使于 2018 年 8 月和 2019 年 1 月向安理会通报情况时认识到，现在是解决这一长期冲突的机遇窗口。个人特使打算在 2020 年抓住机遇，推动在政治解决方面取得进展。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

64. 特使办公室根据其任务授权制定有助于实现目标的各项应交付产出。特使办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平与安全的宗旨一致。在《2030 年可持续发展议程》框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。如第 76 至 77 段所述，这项目标以及应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

65. 2018 年，西撒哈拉局势总体保持平静。然而，生活在廷杜夫难民营的青年愈发躁动不安。他们从事犯罪活动或成为激进分子的风险上升。
66. 如上文第 62 段所述，安全理事会成员国认识到，现在是解决这一长期冲突的机遇窗口。2018 年 7 月，非洲联盟在努瓦克肖特举行的第三十一届常会。会上，非洲联盟在第 693(XXXI)号决定中，决定建立由非洲联盟西撒哈拉问题国家元首级别的三人领导小组组成的机制，为联合国主导的努力提供有效支持。

2020 年战略和外部因素

67. 2020 年，个人特使打算在 2018 和 2019 年的势头基础上乘势进取，在日内瓦或其他适当地点举行圆桌会议。
68. 个人特使将与冲突双方以及邻国阿尔及利亚和毛里塔尼亚进行双边接触。为此将访问这一区域，并在纽约和柏林及其他适当地点举行会议。
69. 个人特使将与安全理事会成员国和西撒哈拉问题之友小组成员国在各自首都和纽约进行协商，并与区域组织特别是非洲联盟和欧洲联盟协商，确保其努力持续获得支持。
70. 在外部因素方面，2020 年总体计划基于以下规划假设：
 - (a) 各方继续愿意举行直接谈判；
 - (b) 安全局势仍有利于实现个人特使的区域目标。

71. 个人特使办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果。为推动妇女参与政治进程，个人特使在向各方发出的邀请中，特别要求各代表团让妇女参加日内瓦的首次圆桌会议。特使将为今后的谈判继续提出这种要求。特使将继续会见来自西撒哈拉民间社会和廷杜夫附近难民营的女性代表，听取她们的意见，并在今后加强这种联系。
72. 关于与其他实体的合作，个人特使将继续定期向欧洲联盟和非洲联盟通报情况。
73. 关于机构间协调和联络，个人特使将就访问难民营和建立信任措施的事宜与难民署进行协调和联络。个人特使办公室还就西撒哈拉人权状况相关问题与日内瓦的人权高专办保持密切联系。联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)将继续支持个人特使的访问活动，并向其提供西撒哈拉事态发展的信息。

评价活动

74. 2020 年计划开展下列自我评价：
 - (a) 对政治和建设和平事务部领导的特别政治任务的授权执行情况进行自我评价；
 - (b) 对将于 2020 年开展的西撒哈拉政治进程进行自我评价。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

75. 个人特使办公室促进实现的目标是推动各方达成公正、持久和彼此可以接受的解决方案，保障西撒哈拉人民实行自决。

2. 与可持续发展目标保持一致

76. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。
77. 上述目标还与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于减少一切形式的暴力并降低相关死亡率。

3. 2018 年重点成果

西撒哈拉问题的新精神和新动态

双方最近一次面对面会议是 2012 年 3 月个人特使召集的第九轮非正式磋商。最近一次正式谈判在 2008 年举行。

德国前总统霍斯特·克勒于 2017 年 9 月就任个人特使。联合国自此为解决这一旷日持久的冲突开始了新的努力。安全理事会第 2414(2018)号决议呼吁各方以新的精神和新的活力重启谈判。安理会在同一决议中将西撒特派团的任务期限延长 6 个月，并强调安理会希望看到政治进程取得进展。

为此，个人特使加紧努力，包括与双方和邻国、安全理事会成员国、区域组织和其他相关行为体进行双边接触。2018 年 6 月 23 日至 7 月 1 日，个人特使访问该区域。此行有两个目标：加深个人特使对西撒哈拉局势的了解，并与双方和邻国一道为重启谈判做准备。访问期间，个人特使会见了双方和邻国的高级官员，还会见了多名民间社会(包括妇女组织)的各类代表。



个人特使霍斯特·克勒会见西撒哈拉民间社会的妇女代表。资料来源：西撒哈拉问题秘书长个人特使办公室。

个人特使对访问该区域期间开展的坦诚讨论感到欣慰，并在 2018 年 8 月向安全理事会通报了情况，期间宣布打算在 2018 年底前邀请摩洛哥、萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼

亚参加首次圆桌会议。选择圆桌会议的形式是为了鼓励坦诚讨论，为邻国在这一进程中发挥更大作用提供一种范式，并克服双方在面对面会晤时可能会出现的任何沉默情况。

个人特使于 2018 年 12 月 5 日和 6 日在日内瓦召集西撒哈拉问题首次圆桌会议，来自摩洛哥、萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚的与会者出席会议。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即各方总结上一轮谈判以来的事态发展，探讨区域问题，并讨论西撒哈拉问题政治进程的后续步骤。这项成果的证据包括与会者在圆桌会议结束时发表联合公报，其中同意个人特使于 2019 年第一季度召集第二次圆桌会议，并预计 2020 年将继续举行圆桌会议。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现这项目标方面取得了进展。

78. 大会和(或)安全理事会授权的 2018 年特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数提到 2018 年的一项计划成果是在全面解决西撒哈拉问题方面取得进展。如上文所述，个人特使成功召集了一次面对面会议，表明该计划成果已经实现。

4. 2020 年重点计划成果

重启西撒哈拉问题进程

自 2012 年 3 月以来的 6 年多时间里，摩洛哥和萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线没有在联合国主持下进行正式或非正式政治讨论，直到 2018 年个人特使召集圆桌会议。阿尔及利亚和毛里塔尼亚这两个邻国参加了 2018 年首次圆桌会议。根据会议结束时发表的联合公报，当前的进程预计将持续到 2020 年。

挑战和对策

个人特使面临的挑战是支持重启进程，达成能保障西撒哈拉人民实行自决的冲突解决方案。为此，2020 年，个人特使办公室将根据 2018 年联合公报，为每年四次圆桌会议的组织工作提供支持，并向圆桌会议以及圆桌会议闭会期间的双边协商提供实质性服务，包括提供调解和法律问题方面的专门知识。

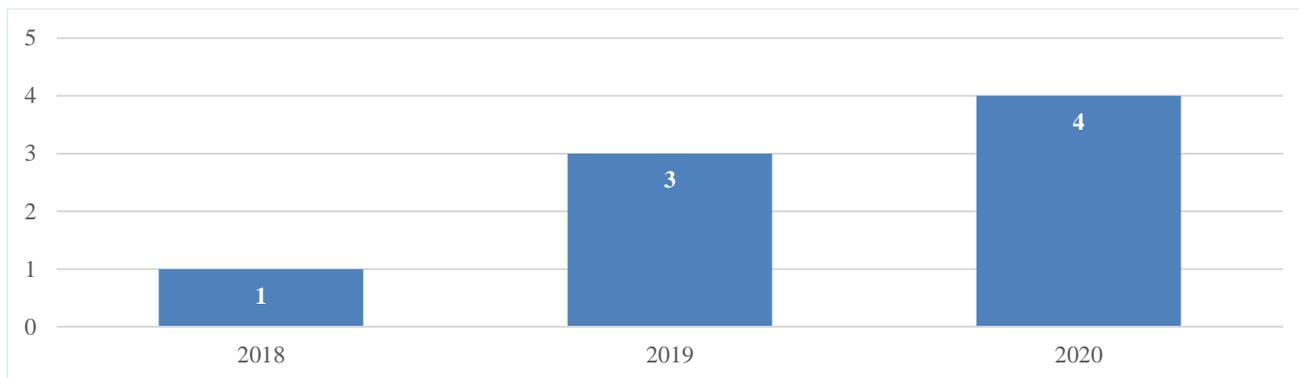
成果和证据

计划的应交付产出预计有助于取得成果，即在全面解决西撒哈拉问题方面取得进展。

这项成果如果实现，证据将包括在 2020 年举行 4 次面对面会议，如图所示。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量：围绕西撒哈拉问题进行面对面谈判的次数



79. 个人特使办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付的产出提供了立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付产出

80. 表 8 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 8

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议文件(文件数目)	2	3	2	2
会议实质性服务(三小时会议次数)	1	2	2	2
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
斡旋				
协商、咨询和倡导				
实况调查、监测和调查团				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2018 年实际数与计划数之间的差异

81. 会议文件和会议实质性服务出现差异的原因是安全理事会第 [2414\(2018\)](#) 号决议要求在 6 个月内收到报告，而不是为预算规划目的假定的往常 12 个月的惯例。
82. 会议和秘书处会议服务出现差异的原因是西撒哈拉问题个人特使于 2018 年 12 月在日内瓦举行首次圆桌会议，而之前并没有规划，但此举得到安全理事会第 [2440\(2018\)](#) 号决议的欢迎。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 9
财政资源
(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出	批款	所需资源共计	非经常所需资源	2020 年对比 2019 年增加/(减少)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)-(2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	107.1	230.1	219.4	—	(10.7)
业务费用	135.3	220.5	220.5	—	—
共计(扣除工作人员薪金税)	242.4	450.6	439.9	—	(10.7)

表 10
职位

	专业及以上职类								一般事务及有关职类			本国工作人员				
	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/安保人员	一般事务人员	国际工作人员共计	本国专业干事	当地雇员	联合国志愿人员	共计
2019 年核定数	1 ^a	—	—	—	—	—	1	—	2	—	—	2	—	—	—	2
2020 年拟议数	1 ^a	—	—	—	—	—	1	—	2	—	—	2	—	—	—	2
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

^a 副秘书长按实际受聘合同任职。

83. 西撒哈拉问题秘书长个人特使 2020 年拟议所需资源为 439 900 美元(扣除工作人员薪金税), 将用于续设该办公室的 2 个职位(1 个按实际受聘合同任职的副秘书长和 1 个 P-3)的薪金和共同人事费(219 400 美元), 并用于业务费用(220 500 美元), 分别为咨询人和咨询服务(29 600 美元)、公务差旅(108 100 美元)、设施和基础设施(41 000 美元)、陆运(1 000 美元)、通信和信息技术(10 100 美元)以及其他用品、服务和设备(30 700 美元)。
84. 2020 年, 个人特使办公室的职位数量和职等拟议保持不变。个人特使和政治事务干事的职位将继续设在柏林。职位适用 5.0%的空缺率。
85. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(减少)的原因是, 根据最近的支出模式, 文职人员费用项下所需资源减少。

预算外资源

86. 2019 年预算外资源估计数为 542 600 美元, 将用于支付 2 个职位(1 名高级政治事务干事(P-5)和 1 名政治事务干事(P-3))的薪金费用, 以及差旅费等业务费用, 为个人特使办公室提供支持。2019 年的任何未用余额将用于在 2020 年支持办公室的运作。2020 年可能调动更多的预算外资源, 继续向办公室提供支持。

4. 负责执行安全理事会第 1559(2004)号决议秘书长特使办公室

(397 200 美元)

总方向

任务和背景

87. 2004 年 12 月 14 日，秘书长任命负责执行安全理事会第 1559(2004)号决议特使，使其能按照安全理事会在 2004 年 10 月 19 日安理会主席声明(S/PRST/2004/36)中的要求，每六个月向安理会报告安理会决议的执行情况。为执行这项任务，负责执行安全理事会第 1559(2004)号决议特使办公室与安理会、黎巴嫩和其他会员国的政治对话者协商，编写秘书长的报告。
88. 这项任务来自安全理事会第 1559(2004)号决议等安全理事会相关决议和决定所确定的优先事项。此外，如下文所述，特使办公室还推动相关会员国更有力地执行安全理事会第 1680(2006)号决议的其余规定。
89. 2016 年，秘书长责成主管政治事务副秘书长负责报告安全理事会第 1559(2004)号决议的执行情况。这一安排延续至今。2020 年，秘书长可决定维持目前的安排、提名一名新特使或者采用其他方案。
90. 2006 年 5 月 17 日，鉴于秘书长关于第 1559(2004)号决议执行情况的第三次半年期报告(S/2006/248)，安全理事会通过了第 1680(2006)号决议，其中再次要求全面执行安全理事会第 1559(2004)号决议的规定。安理会还在该决议中，坚决鼓励阿拉伯叙利亚共和国政府“按照黎巴嫩全国对话达成的协定对黎巴嫩政府所提出的请求作出积极反应，划定两国之间的边界，特别是在边界不明确或有争议的地区加以划定”。
91. 2006 年 8 月 11 日，安全理事会通过第 1701(2006)号决议，强调必须按照第 1559(2004)号和第 1680(2006)号决议的规定以及《塔伊夫协定》的有关规定，将黎巴嫩政府的管辖权扩展到黎巴嫩全部领土。安理会请秘书长协同相关国际行为体和有关各方提出建议，以实施《塔伊夫协议》及安理会第 1559(2004)号和第 1680(2006)号决议的有关规定，包括解除武装以及划定黎巴嫩国际边界。安理会还请秘书长定期向安理会报告第 1701(2006)号决议的执行情况。
92. 正如秘书长报告所述，自安全理事会第 1559(2004)号决议通过以来，该决议的许多规定现已执行。这包括叙利亚驻黎巴嫩的部队全部撤出、举行总统选举和议会选举。而另一方面，要求解散所有黎巴嫩和非黎巴嫩民兵并解除其武装的规定尚未执行。2008 年 9 月至 2010 年 11 月期间，黎巴嫩领导人举行全国对话。对话的主要目标是制定国防战略，解决国家控制范围以外的武器问题。2012 年 6 月恢复全国对话，并且黎巴嫩根据《巴卜达声明》通过不介入政策。之后，黎巴嫩时任总统向全国对话参与者提交了一份供其审议的国防战略草案。2014 年 5 月 5 日，总统举行了任期内最后一次全国对话会议。此后没有再召开会议。
93. 此外，尽管全国对话在 2006 年作出决定并经后续会议确认在 6 个月内解除难民营外巴勒斯坦民兵的武装，但拆除黎巴嫩境内解放巴勒斯坦人民阵线总指挥部和“法塔赫起义”组织军事基地的工作没有取得任何进展。另外，以色列继续侵犯黎巴嫩主权，包括违反安全理事会第

1559(2004)和 1701(2006)号决议，占领盖杰尔村北部和蓝线以北毗邻地区。沙巴阿农场地区问题也没有任何进展。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

94. 特使办公室根据其任务授权制定有助于实现目标的各项应交付产出。该办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平与安全的宗旨一致。在《2030 年可持续发展议程》框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。因此，如第 105 和 106 段所述，目标以及应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

95. 2018 年 5 月 6 日，黎巴嫩举行了近十年来的第一次议会选举，藉此在 2018 年继续推进各机构全面恢复正常运作工作。2019 年 1 月 31 日，总理宣布组建黎巴嫩新一届政府。2 月 15 日，新政府获得多数信任票。在 2017 年底至 2018 年初举行的一系列国际会议期间，国际社会对黎巴嫩给予了持续的高度关注。
96. 根据安全理事会第 1559(2004)号决议解除黎巴嫩民兵和非黎巴嫩民兵的武装以及处理国家权力之外的武器持有问题，仍然是安全理事会的优先事项。为支持黎巴嫩机构和帮助扩大国家权力，国际社会于 2018 年 3 月 15 日在罗马举行了支持黎巴嫩武装部队和安全部队的部长级会议，由黎巴嫩国际支助组主持，联合国和意大利担任主席。出席会议的国家和组织达 40 个。罗马会议的与会者回顾了《塔伊夫协议》以及安全理事会第 1559(2004)、1680(2006)和 1701(2006)号决议的有关规定，包括黎巴嫩境内不得有任何不属于黎巴嫩国家的武器或权力机构，不经黎巴嫩政府同意，黎巴嫩境内不得有任何外国部队，除黎巴嫩政府批准外，不得向黎巴嫩出售或供应与武器有关的物资。安理会在 2018 年 3 月 27 日向新闻界发表的谈话(SC/13267)中重申了这些信息。
97. 2018 年，要求解散所有黎巴嫩和非黎巴嫩民兵并解除其武装的规定未得到执行。难民营外仍驻有巴勒斯坦武装团体。题为“黎巴嫩对该国境内巴勒斯坦难民事务的统一愿景”的 2017 年文件重申了 2006 年全国对话会议所作的决定，但其执行工作没有取得任何进展。不过，黎巴嫩政府在 2018 年期间再次承诺推进国防战略制定工作，包括由最高级别的国家权力代表发表声明。2018 年 5 月 8 日，总统表示将呼吁各方坐下来讨论执行《塔伊夫协议》和制定国防战略的工作。秘书长在关于安全理事会第 1559(2004)和 1701(2006)号决议执行情况的报告中呼吁总统重启全国对话。秘书长还呼吁黎巴嫩执行先前通过全国对话商定的各项决定。
98. 2018 年，黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国没有根据安全理事会第 1680(2006)号决议就划定两国共同边界的问题进行任何讨论或接触。

2020 年战略和外部因素

99. 2020 年，特使办公室将与联合国其他机构一道，继续努力实现黎巴嫩境内的武器持有和使用及武力使用都由国家掌控，包括根据黎巴嫩的国际义务，作为“黎巴嫩人所有、黎巴嫩人主导”进程的一部分，举行全国对话，制定国防战略。特别是，特使办公室将与各个政治派别开展有条理、有系统的协商，调查各行为体对国家权力之外持有武器的立场，包括制定国防战略的机会。

100. 在外部因素方面，2020 年总体计划基于以下规划假设：
 - (a) 黎巴嫩实现政治稳定和安全；
 - (b) 该区域的敌对行动不会进一步影响黎巴嫩；
 - (c) 有关各方展现政治诚意；
 - (d) 会员国的政治诚意对有关各方产生积极影响；
 - (e) 黎巴嫩与该区域其他国家之间不出现紧张关系。
101. 特使办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果。
102. 关于机构间协调和联络，特使办公室与联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处密切协调合作，在编写秘书长报告的过程中以及特使办公室工作人员访问黎巴嫩之前和访问期间尤其如此。

评价活动

103. 2020 年计划进行以下自我评价：政治和建设和平事务部领导的特别政治任务授权的执行情况。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

104. 特使办公室的目标是确保充分执行安全理事会第 1559(2004)号决议和安全理事会其后所有相关决定。

2. 与可持续发展目标保持一致

105. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。
106. 上述目标与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于通过开展国际合作等方式加强相关国家机构，建设预防暴力的能力。

3. 2018 年重点成果

使安全理事会成员国及时准确地了解情况

2018 年，特使办公室向安全理事会提交了两份秘书长的半年期报告(S/2018/480 和 S/2018/920)。秘书长在报告中概述了与安理会第 1559(2004)号决议直接相关的黎巴嫩情况。报告讨论了若干关键问题，例如：黎巴嫩的主权、领土完整、统一和政治独立；将黎巴嫩政府的控制范围扩展到黎巴嫩全境；解散黎巴嫩和非黎巴嫩民兵并解除其武装。

在就这些方面进行报告时，秘书长向安全理事会通报了报告所述期间的政治和安全情况；侵犯黎巴嫩主权情况；黎巴嫩和非黎巴嫩民兵持有武器的情况。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即安全理事会成员国能及时准确地了解与安全理事会第 1559(2004)号决议的执行工作相关的情况。特别是 S/2018/480 及时向安理会成员国通报了 2018 年 5 月 6 日议会选举的最新情况。

这项成果的证据包括安全理事会对两份半年期报告的讨论和向安理会进行的通报。



安全理事会成员就一项决议进行表决。资料来源：联合国照片

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

107. 2018 年的一项计划成果是秘书长表示打算继续努力，鼓励有关各方在全面执行安全理事会第 1559(2004)号决议方面取得进一步进展。如上所述，该成果已按计划实现。

4. 2020 年重点计划成果

通过秘书长的分析报告为安全理事会的审议工作提供信息

2018 年，在处理国家权力之外的武器持有问题方面没有取得任何进展，包括通过政治行为体制定国防战略的方式处理这一问题。

挑战和对策

挑战在于不组建政府，就无法举行全国对话，并凭借该平台领导关于国防战略的讨论。政府于 2019 年 1 月组建。

为此，特使办公室将于 2020 年在各个政治派别开展有条理、有系统的协商，调查各行为体对国家权力之外持有武器的立场，包括制定国防战略的机会。

成果和证据

应交付产出预计有助于取得成果，即为安全理事会审议有何可能机会使黎巴嫩在执行安全理事会第 1559(2004)号决议尚未执行的条款方面取得进展的工作提供信息。

这项成果如果实现，证据将包括安全理事会讨论两份关于安全理事会第 1559(2004)号决议执行情况的半年期报告，包括在处理国家权力之外武器持有问题方面取得的进展或制定国防战略的机会。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量

2018	2019	2020
讨论两份半年度报告,其内容不反映各行为体对国家权力之外持有武器立场的协商结果	讨论两份半年度报告,其内容不反映各行为体对国家权力之外持有武器立场的协商结果	讨论两份半年度报告,其内容开始反映关于各行为体对国家权力之外持有武器立场的系统性协商调查结果

108. 个人特使办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付产出

109. 表 11 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 11
按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议文件(文件数目)	2	2	2	2
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
协商、咨询和倡导				

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 12
财政资源
(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出	批款	所需资源共计	非经常所需资源	2020 年对比 2019 年增加/(减少)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)-(2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	278.4	266.1	303.0	—	36.9
业务费用	41.2	95.1	94.2	—	(0.9)
共计(扣除工作人员薪金税)	319.6	361.2	397.2	—	36.0

表 13
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 人员	一般事务 人员 ^a	国际工作 人员共计	本国专业 干事	当地 雇员	联合国 志愿人员		
2019 年核定数	1 ^b	—	—	—	—	1	—	—	2	—	1	3	—	—	—	3	
2020 年拟议数	1 ^b	—	—	—	—	1	—	—	2	—	1	3	—	—	—	3	
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

^a 其他级别，除非另有说明。

^b 副秘书长合同年薪为 1 美元。

110. 负责执行安全理事会第 1559(2004)号决议秘书长特使办公室 2020 年拟议所需资源为 397 200 美元(扣除工作人员薪金税),用于续设 3 个职位(1 个副秘书长、1 个 P-4、1 个一般事务人员)的薪金和共同人事费用(303 000 美元),以及业务费用(94 200 美元),分别为公务差旅(48 400 美元)、设施和基础设施(32 300 美元)、陆运(2 000 美元)、通讯和信息技术(9 500 美元)以及其他用品、服务和设备(2 000 美元)。
111. 2020 年,特使办公室的职位数量和职等拟议保持不变。
112. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(增加)的原因是,根据最近的支出模式,共同人事费用占比增加。

预算外资源

113. 特使在 2019 年没有预算外资源,2020 年预计也没有。

5. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表

(2 236 700 美元)



前言

我于 2018 年 7 月 6 日获得任命，成为日内瓦国际讨论开启十年来第一位担任这一职务的女性。之后，我决心利用自己在联合国开发计划署 30 多年的工作经验，响应秘书长关于向讨论注入新的活力的呼吁，为重振这一独特机制和欧洲正在开展的其他各项和平进程提供协助。日内瓦国际讨论继续发挥关键作用，支持事件预防和促进区域和平与稳定的各项努力，造福南高加索地区的人民。我听到日内瓦国际讨论的所有参与方和相关利益攸关方在讨论中一再强调这一点，而且我在定期访问该区域时有机会见到的普通民众也是如此。自全职参与调解和预防冲突进程四个月以来，我发现联合国及其伙伴的调解战略对该区域的和平进程仍然很重要。

我高兴地注意到，在 2018 年 10 月日内瓦国际讨论第四十五轮会议期间，所有参与方均强调，日内瓦国际讨论、阿布哈兹问题加利事件预防和应对机制以及南奥塞梯问题埃尔格涅蒂事件预防和应对机制仍然具有价值，有助于预防再次爆发敌对行动，并作为预警机制，强调这些机制作为重要对话平台依然具有宝贵价值，并在一定程度上可藉此平台促进建立信任和采取可能的建设和平措施。在与日内瓦国际讨论和机制参与方进行双边交流期间，尽管对其议程的方方面面存在尖锐分歧，但所有参与方均强调他们始终不渝地支持继续对话。作为日内瓦国际讨论的联合国共同主席，我与欧洲联盟共同主席和欧洲安全与合作组织共同主席一道，要依靠这种持续的善意和承诺帮助在来年推进日内瓦国际讨论以及事件预防和应对机制正在处理的问题，以便开展更多重新注入活力并注重成果的讨论。鉴于所涉问题的复杂性和政治敏感性，这一进程并非总是一帆风顺。

自 2018 年 6 月以来，由联合国主持的加利事件预防和应对机制中止运作。这仍然是联合国正在应对的挑战之一。这一预警和应对机制自 2009 年 7 月设立以来，已向有关各方、尤其是向生活在分界线两侧的普通民众证明了其实用价值。在努力毫不拖延地恢复加利事件预防和应对机制正常运作的同时，我和我的办公室继续与相关利益攸关方接触，确保在当地缓和紧张关系、分享信息、预防可能发生的事件。为此，热线的正常运作十分重要。这些工作将继续下去，直至会议恢复。希望能在不久的将来复会。我自上任以来，一直致力于将妇女与和平与安全议程融入日内瓦国际讨论。我高兴地注意到有关各方对继续就此议程开展工作充满热情。

2020 年，我的办公室将与其他共同主席密切合作，加强正在开展的工作，帮助维护和振兴日内瓦国际对话以及两个事件预防和应对机制，以此作为对话和预防冲突的注重成果的平台，最终目标是确保日内瓦国际对话从管理冲突进程过渡为解决冲突进程。

参加日内瓦国际讨论的联合国代表

吉汉·苏丹奥卢(签名)

总方向

任务和背景

114. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表办公室的任务是通过协助联合国参与日内国际讨论和事件预防和应对机制并与相关行为体联络和协调，支持日内瓦国际讨论和事件预防和应对联合机制。办公室还负责筹备、召开和协助事件预防和应对机制的定期会议。
115. 联合国继续根据 2008 年 8 月敌对行动后达成的 2008 年 8 月 12 日六点协议和 2008 年 9 月 8 日执行措施，支持 2008 年 10 月 15 日开始在日内瓦举行的关于安全与稳定以及境内流离失所者和难民回返问题的日内瓦国际讨论(S/2009/254)。安全理事会第 1866(2009)号决议对开始讨论表示欢迎，并请秘书长通过他的特别代表继续全力支持这一进程。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

116. 联合国代表办公室根据其任务授权制定有助于实现上述目标的各项应交付产出。该办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平及安全的宗旨一致。在《2030 年可持续发展议程》的框架内，《联合国宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。因此，如第 132 和 133 段所述，目标以及应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

117. 南高加索和更广大区域最近的事态发展以及日益恶化的地缘政治紧张局势导致日内瓦国际讨论缺乏进展。
118. 2018 年 10 月是日内瓦国际讨论开启十周年，因而成为参加日内瓦国际讨论的联合国代表的一个里程碑。迄今为止，联合国、欧洲联盟和欧洲安全与合作组织(欧安组织)作为日内瓦国际讨论的共同主席，共举行了 46 轮讨论。过去十年来，当地的安全局势总体上保持平静和稳定，敌对行动没有再起。这突出表明日内瓦国际讨论对该区域总体和平与安全的贡献。
119. 2018 年，日内瓦国际讨论的 3 月、6 月、10 月和 12 月这几轮会议定期举行。然而，讨论议程上的主要问题即达成一个不使用武力的协定以及境内流离失所者和难民问题没有取得切实进展。
120. 此外，整个 2018 年期间发生的若干事件直接或间接影响了日内瓦国际讨论的工作。这些事件包括围绕 3 名据称与脱离格鲁吉亚的阿布哈兹和南奥塞梯“当局”有关联的格鲁吉亚公民被拘留和身亡的争议，以及格鲁吉亚政府和总统选举的变化。
121. 为提高实质性讨论的质量，共同主席于 2018 年 6 月和 12 月为日内瓦国际讨论的参与方组织了两次情况介绍会。在欧安组织和联合国专家的协助下，情况介绍会重点分享了与冲突有关的进程的原则和做法和妇女与和平与安全方面的国际做法和经验教训。最近于 2019 年 4 月 3 日举行的第四十七轮讨论中，共同主席在一名联合国专家的协助下，组织了一次关于不使用武力概念和相应执行措施的情况介绍会。

2020 年战略和外部因素

122. 2020 年，联合国代表办公室将与其他共同主席密切合作，加强正在开展的工作，帮助维护和振兴日内瓦国际讨论以及事件预防和应对联合机制，以此作为对话和预防冲突的注重成果的平台，最终目标是确保日内瓦国际对话从管理冲突进程过渡为解决冲突进程。重点将放在核心问题上，例如不使用武力/国际安全安排讨论以及在处理境内流离失所者和难民等问题上取得进展。
123. 为履行任务，联合国代表采取积极主动的办法，确保日内瓦国际讨论各共同主席及其团队之间定期开展密切协调和交流信息。联合国代表办公室将致力于制定中短期战略和办法，以促成有意义和注重成果的谈判，在具体问题上为利用优势、网络和关系以及组织任务授权而单独并共同发挥主导作用。联合国代表办公室还将努力确保日内瓦国际讨论工作的和平与安全相关领域与人道主义领域更有效地协调与合作。妇女与和平与安全协调人将促进妇女在建设和平中的作用。
124. 联合国代表办公室将继续与加利事件预防和应对机制参与方和相关利益攸关方积极开展双边协商，以确保从速全面恢复该机制的正常运作。担任共同主席的三个组织的总部也将视需要与参与方的对口单位接触。
125. 在外部因素方面，2020 年总体计划基于以下规划假设：
 - (a) 所有利益攸关方将继续支持日内瓦国际讨论和事件预防和应对机制，并继续支持联合国持续参与；
 - (b) 日内瓦国际讨论的所有相关利益攸关方和参与方将继续支持有助于振兴日内瓦国际讨论并提高其效力的各项工作；
 - (c) 担任共同主席的三个组织将继续密切合作，履行日内瓦国际讨论的任务授权。
126. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表与政治和建设和平事务部协调，在日内瓦国际讨论的各轮讨论期间提高对性别平等以及妇女与和平与安全问题的认识。在 2018 年 12 月 11 日第四十六轮会议上，联合国代表组织和协助了一次由两名专家所作的情况介绍会，介绍妇女与和平与安全方面的国际做法和经验教训，包括从哥伦比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门调解进程中吸取的经验教训。情况介绍会受到所有与会者的热烈欢迎。作为后续行动，联合国代表及其办公室将在日内瓦国际对话共同主席定期实地访问期间，组织共同主席与参与妇女与和平与安全问题的民间社会行为体之间进一步互动。此外，联合国代表办公室选定了一名协调人，确保今后就这一问题采取适当的后续行动。
127. 联合国代表办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果。联合国代表与联合国国家工作队密切合作，宣传性别平等、妇女参与和平进程以及妇女直接参与发展方案和执行进程的重要性。
128. 在与其他实体合作方面，联合国代表办公室还将与欧洲联盟官员及欧洲联盟在格鲁吉亚的监测团以及欧安组织官员保持密切联系。
129. 在机构间协调和联络方面，联合国代表办公室将继续与联合国机构、基金和方案如驻地协调员办公室、难民署、开发署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和其他行为体密切合作，以便在日内瓦国际讨论以及加利事件预防和应对机制的框架内协调和加强联合国的作用和贡献。

评价活动

130. 计划在 2020 年开展以下自我评价：

- (a) 政治和建设和平事务部领导的特别政治任务的授权执行情况。
- (b) 联合国代表计划就其战略和业务方法至少开展一次内部自我评价。
- (c) 联合国代表计划与一同担任主席的欧洲联盟和欧安组织一起对日内瓦国际讨论进程开展联合战略自我评价，以便在必要时审查和纠正振兴进程。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

131. 联合国代表办公室促进实现的目标是在日内瓦国际讨论以及加利事件预防和应对联合机制的框架内，推动包括不使用武力以及处理境内流离失所者和难民问题在内的日内瓦国际讨论主要议程项目。

2. 与可持续发展目标保持一致

132. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。
133. 上述目标与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于减少一切形式的暴力和相关死亡事件，确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性。

3. 2018 年重点成果

继续维护加利事件预防和应对机制责任区内相对平静和稳定的总体局势

2018 年 10 月对参加日内瓦国际讨论的联合国代表是一个重要的里程碑，即日内瓦国际讨论开启十周年。自那时以来，联合国及其共同主席(欧洲联盟和欧安组织)联合举行了 47 轮会议。所有参与方均参加了这些会议。

2018 年，联合国代表在履行任务时面临的一项关键挑战是，由于各方对会议议程存在分歧，加利事件预防和应对机制自 6 月以来实际暂停工作。

尽管存在这一挑战，联合国代表办公室仍通过在相关参与方之间的定期穿梭外交并通过维持热线解决可能出现的任何紧急问题，继续履行事件预防和应对机制的核心防范职能。这项工作与联合国代表办公室特别是联合国代表正在开展的工作同时进行，以便不再拖延地重新启动加利事件预防和应对机制的工作。



日内瓦国际讨论第 45 轮会议，2018 年 10 月 10 日举行。资料来源：联合国日内瓦办事处

成果和证据

应交付的产出有助于取得成果，即继续维护加利事件预防和应对机制责任区内相对平静和稳定的总体局势。

取得成果的证据包括在分界线沿线没有发生严重事件，并促成释放 19 名非正常移民和寻求庇护者。在加利事件预防和应对机制陷入停顿前的几次会议上，讨论过寻求庇护者的问题。联合国代表在会上主张早日释放寻求庇护者，并将其送回第比利斯控制的领土。联合国代表办公室与相关行为体和利益攸关方进行了直接对话，使 9 名长期被拘留者成功获释，均为来自阿布哈兹拘留设施的格鲁吉亚族人。这被视为联合国代表办公室 2018 年的主要成就之一。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

134. 2018 年的计划成果是：大会和(或)安全理事会授权的 2018 年特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数中提及的日内瓦国际讨论的第一工作组(安全与稳定)和第二工作组(人道主义事务)在主要议程问题上取得进展。这项计划成果已经实现，取得成果的证据是日内瓦国际讨论的参与方继续参与第一和第二工作组的工作以及被拘留者获释，后者与第二工作组的工作有关。此外，对各方就第一工作组讨论的问题所持的立场有了更好的了解。举行四轮讨论的具体目标已经实现。

4. 2020 年重点计划成果

振兴日内瓦国际讨论以取得切实成果

2018 年，尽管所有参与方都坚定承诺维护日内瓦国际讨论进程并继续积极开展工作，但日内瓦国际讨论未能在其议程的核心项目上取得切实进展，从而可以奠定基础，改变冲突动态，并将管理冲突进程转变为解决冲突进程。

挑战和对策

2018 年的一项已经确认的挑战是有必要利用斡旋，确保参与方有充分的政治意愿，从得寸进尺的谈判立场转向更灵活的做法，注重对话和妥协，以便在日内瓦国际讨论议程的关键实质性问题包括不使用武力以及境内流离失所者和难民问题上取得进展。

为此，联合国代表办公室计划在 2020 年加紧努力，与其他共同主席和所有参与方一起，通过更多的高级别参与，在有关各方中催生必要的政治意愿，帮助振兴日内瓦国际讨论的工作。联合国代表办公室还计划更具战略性地利用情况介绍会分享国际做法和经验教训。这可能有助于在日内瓦国际讨论议程、不使用武力问题以及与境内流离失所者和难民有关的问题上取得更大进展。此外，联合国代表办公室计划促进日内瓦国际讨论与加利事件预防和应对机制参与方之间的更多双边接触和对话。

成果和证据

计划的应交付产出将有助于取得成果，即围绕日内瓦国际讨论的实质性问题，如不使用武力以及与境内流离失所者和难民有关的问题开展更多注重成果的讨论。在不使用武力方面，计划的成果是详细说明日内瓦国际讨论的这项议程项目的具体方面及其在当地的执行情况。关于与境内流离失所者和难民有关的日内瓦国际讨论议程项目，计划的成果是打破在这一问题上的僵局，并创造条件就境内流离失所者和难民问题的可持续解决办法开展更富有成效的讨论。

这项成果如果实现，证据将包括就一些实质性问题达成一致，包括不使用武力、改善境内流离失所者和难民的生活、促进跨越分界线的更大行动自由。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量

2018	2019	2020
在分界线沿线没有发生严重事件；就日内瓦国际讨论的问题开展讨论	就日内瓦国际讨论的实质性问题如不使用武力以及境内流离失所者和难民问题进行更多注重成果的讨论，包括在专门举行的专家级情况介绍会的支持下开展讨论	在日内瓦国际讨论议程的实质性问题上取得更大进展，例如就不使用武力和改善境内流离失所者的生活达成一致，并促进跨越分界线的更大行动自由。

135. 联合国代表办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付的产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付产出

136. 表 14 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 14
按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议实质性服务(三小时会议次数)	16	10	16	16
B. 生成和转让知识				
技术材料(材料数目)	2	2	2	2
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
协商、咨询和倡导				
D. 信息传播方面的应交付产出				
对外和媒体关系				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2018 年实际数与计划数之间的差异

137. 会议实质性服务出现差异的主要原因是参与方在某些议程问题上存在分歧，导致事件预防和应对机制会议暂停。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 15
财政资源
(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出	拨款	所需资源共计	非经常所需资源	2020 年对比 2019 年增加/(减少)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	1 545.1	1 376.1	1 727.3	—	351.2
业务费用	379.2	511.0	509.4	—	(1.6)
共计(扣除工作人员薪金税)	1 924.3	1 887.1	2 236.7	—	349.6

表 16
职位

	专业及以上职类							一般事务及有关职类				本国工作人员				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/ 安保人员	一般 事务 ^a	国际工作 人员共计	本国专业 干事	当地 雇员	联合国 志愿人员	
2018 年核定数	—	1	—	—	1	2	2	—	6	—	1	7	—	—	—	7
2019 年拟议数	—	1	—	—	1	2	2	—	6	—	1	7	—	—	—	7
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

^a 其他职等，除非另有说明。

138. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表 2020 年拟议资源为 2 236 700 美元(扣除工作人员薪)，用于续设日内瓦的 7 个职位(1 个助理秘书长、1 个 P-5、2 个 P-4、2 个 P-3 和 1 个一般事务人员)的薪金和共同人事费(1 727 300 美元)以及业务费用(509 400 美元)，后者分别为咨询人和咨询服务(8 900 美元)、公务差旅(308 400 美元)、设施和基础设施(100 800 美元)、陆运(23 400 美元)、通信和信息技术(35 900 美元)以及其他用品、服务和设备(32 000 美元)。
139. 2020 年联合国代表办公室的职位数目和职等拟议保持不变，但拟将警务顾问(P-3)职位从该办公室位于日内瓦的总部调到格鲁吉亚的祖格迪迪。职位适用 5.0%的空缺率。
140. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(增加)的原因是，根据最近的支出模式，共同人事费的百分比增加。

预算外资源

141. 2019 年联合国代表办公室没有预算外资源，预计 2020 年也不会有。

6. 秘书长叙利亚问题特使办公室

(16 235 300 美元)



前言

2018年10月，秘书长要求我进行斡旋，和平解决阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突，并领导联合国的努力，实现安全理事会第2254(2015)号决议规定的目标。我若不真诚地相信联合国能发挥真正作用，就不会接受我于2019年初接受的这项任务。我知道任务艰巨，决心不遗余力地努力完成我的使命。

阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突已持续八年。这对叙利亚人民来说仍是一场悲剧。这场战争残酷可怕，给平民带来巨大痛苦，给国家造成巨大破坏。战事使该国、该区域和全世界出现分裂，践踏叙利亚人民的意愿、叙利亚的团结、区域稳定和国际合作。

担任叙利亚问题特使后，我立即与阿拉伯叙利亚共和国政府和反对派接触，进行了广泛协商。

暴力进一步升级的风险很大，我们必须不遗余力地防范。但更重要的是，现在是在阿拉伯叙利亚共和国建设和平的时候了。展望未来，我打算按照安全理事会第2254(2015)号决议大力努力，致力于一个可信、真正和有代表性的政治进程，重振区域和国际社会对这一进程的支持。我将始终与阿拉伯叙利亚共和国境内外所有相关方广泛磋商，包括叙利亚民间社会和妇女代表。我很荣幸为叙利亚人民服务，为他们渴望和平的愿望服务。在我们继续沿着争取全面持久解决这场冲突的道路前进时，我指望你们给予支持。

秘书长叙利亚问题特使

盖尔·彼得森(签名)

总方向

授权任务与背景

142. 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，促进和平解决阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突，包括为此任命一名特使。
143. 秘书长叙利亚问题特使办公室负责促进以叙利亚主导和叙利亚自主的包容各方的手段政治解决阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突，在平等和不歧视原则的基础上满足叙利亚人民对尊严、自由和正义的正当愿望。这项任务来自安全理事会第2118(2013)、2254(2015)、2268(2016)和2336(2016)号决议确定的优先事项。
144. 随着叙利亚冲突进入第八个年头，全世界目睹人类付出的惨重代价、人数创纪录的难民和境内流离失所者以及该国受到的巨大破坏。这场冲突继续破坏该区域的稳定，并对国际和平与安全构成严重威胁。因此，必须继续努力争取实现冲突的持久政治解决。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

145. 特使办公室根据其任务授权制定有助于实现上述目标的各项应交付产出。该办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平与安全的宗旨一致。在《2030年可持续发展议程》的框架内，《联合国宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。因此，如第158和159段所述，目标以及应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期发展

146. 2018年，国际社会的重点是需要保护平民，推进阿拉伯叙利亚共和国境内冲突的可持续政治解决。在政治方面，联合国探讨是否有可能成立制宪委员会，作为全面执行安全理事会第2254(2015)号决议的一个要素。为此，时任特使德米斯图拉于2018年1月25日和26日在维也纳召开了叙利亚内部会谈第九轮特别会议。根据在维也纳达成的协议，联合国参加了伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦和土耳其于1月29日和30日在俄罗斯联邦索契共同召开的会议。此后在2018年召开了几次首脑会议和国际高级别会议，力求推进政治进程。整个2018年期间，时任特使及其办公室大力开展外交努力，包括与阿拉伯叙利亚共和国政府、反对派和关键会员国(包括“阿斯塔纳集团”和“叙利亚问题小集团”成员)进行磋商，探索成立一个可信、包容、平衡并享有国际合法性的制宪委员会的可能性。
147. 阿拉伯叙利亚共和国境内暴力上升，人们遭受更多苦难，2018年冲突各方的军事升级令人震惊。冲突中，平民仍然首受其害，包括严重、持续和公然违反国际人道主义法和人权法，其中特别包括不分青红皂白地袭击平民和民用基础设施、持续使用化学武器、强迫流离失所、任意拘留、强迫失踪和酷刑，包括性剥削和性虐待以及性别暴力。
148. 2018年，叙利亚冲突比以往任何时候都更加严重地威胁区域和国际和平与安全。冲突达到了冲突任何一方发动任何新的重大军事进攻都可能造成会员国之间发生直接对抗的地步。2017年建立“冲突降级区”，加强对伊拉克和黎凡特伊斯兰国的打击，叙利亚冲突中爆发的区域对抗，所

有这些都表明单靠军事办法无法产生可持续和平。这些军事干预导致外部行为体建立各种势力范围，可能造成该国长期处于事实上的分裂。

2020 年战略和外部因素

149. 2020 年，特使将在秘书长的指导下，与主管政治和建设和平事务副秘书长协商，履行斡旋职能。为此将根据安全理事会第 2254(2015)号决议和相关进程，召集和促进叙利亚内部会谈，同时与包括叙利亚民间社会和妇女代表在内的国内、区域和国际利益攸关方广泛协商，实现冲突的和平政治解决。
150. 特使将与为支持解决阿拉伯叙利亚共和国境内冲突而成立的国际团体的成员国、叙利亚所有相关各方、民间社会组织和联合国实体以及国际非政府组织和其他组织合作，结束暴力，支持持续和不受阻碍地提供人道主义援助。
151. 特使将酌情向大会和安全理事会通报情况，保持对日内瓦进程的国际支持。
152. 在外部因素方面，2020 年总体计划基于以下规划假设：
 - (a) 所有国内、区域和国际利益攸关方与特使合作；
 - (b) 尽管联合国努力恢复各方之间的和平谈判，但 2020 年安全局势仍然高度动荡，严重威胁区域和国际和平与安全；
 - (c) 冲突将继续严重影响平民，特别是妇女和儿童，持续造成大量平民伤亡和其他侵犯人权行为。对严重侵犯人权的行为不予问责将阻碍各方之间的真正和解。
153. 特使办公室酌情将性别观点纳入其业务活动、应交付产出和成果。特使将在叙利亚内部会谈中加强与叙利亚妇女咨询委员会和叙利亚各方的接触，以增加妇女代表在政治进程中的参与，倡导让更多妇女担任领导角色。
154. 关于与其他实体的合作，根据任务规定，特使及其办公室将继续与捐助国和国际非政府组织合作，协助民间社会支助室和叙利亚妇女咨询委员会开展工作。
155. 关于机构间协调和联络，今后将通过设在大马士革的特使办公室，继续与在阿拉伯叙利亚共和国和该区域开展业务的联合国各机构、基金和方案合作，与阿拉伯叙利亚共和国驻地协调员和联合国国家工作队合作。此外，在阿拉伯叙利亚共和国工作的机构在叙利亚问题机构间工作队总部派有代表。该工作队确保联合国在该国的政治、人道主义、人权和其他努力协调一致。

评价活动

156. 2020 年计划进行以下自我评价：
 - (a) 政治和建设和平事务部领导的特别政治任务授权的执行情况；
 - (b) 特使办公室计划至少对办公室的运作及其内部程序进行一次内部自我评价。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

157. 特使办公室促进实现的目标是推动全面执行大会和安全理事会所有相关决议，包括大会第 66/253 号决议和安全理事会第 2118(2013)、2254(2015)、2268(2016)和 2336(2016)号决议，在平等和不歧视原则的基础上，实现叙利亚冲突的包容、可信、可持续和叙利亚主导的政治解决，满足叙利亚人民对尊严、自由和正义的正当愿望。

2. 与可持续发展目标保持一致

158. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女充分有效地参与政治、经济和公共生活的各级决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。
159. 上述目标与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于大幅降低该国所有形式的暴力和相关死亡率，确保各级决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性。

3. 2018 年重点成果

加强国际社会对新宪法的共识，作为阿拉伯叙利亚共和国更广泛政治进程的初始要素

到 2018 年初，在日内瓦举行八轮叙利亚内部会谈后，国际社会对召开一次制宪问题会议的提议出现意见分歧。参加会谈的叙利亚各方也各持己见。为起草新宪法制定一个进程是政治进程的议程项目之一，其中还包括在阿拉伯叙利亚共和国可信包容地施政，为在联合国监督下举行散居国外者也参与的自由公正选举铺平道路。本着这些目标，特使在维也纳召开了叙利亚内部会谈第九轮特别会议，确认了他认为没有异议的要点。根据会谈达成的明确协议，特使出席了在俄罗斯联邦索契举行的制宪问题会议。

2018 年全年，特使继续努力探索成立一个真正可信、包容和平衡的制宪委员会的可能性，以便享有联合国和国际合法性。

为根据安全理事会第 2254(2015)号决议起草新宪法，必须在阿拉伯叙利亚共和国境内建立安全、平静和中立的环境。在这方面，特使支持俄罗斯联邦和土耳其努力稳定阿拉伯叙利亚共和国西北部伊德利卜冲突降



2018 年 12 月 18 日，叙利亚问题特使在日内瓦与伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦和土耳其的外交部长举行协商。
资料来源：联合国照片

级地区的局势。特使还敦促在全面、安全和不受阻碍的人道主义准入以及被拘留者、被绑架者和失踪人员问题上取得进展，支持解决住房、土地和财产问题的努力。

此外，特使继续与叙利亚民间社会和妇女代表接触。2018 年全年，特使办公室与叙利亚民间社会组织、叙利亚妇女咨询委员会和其他民间社会团体定期举行会议，确保将包容和性别平等纳入政治进程主流。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即为政治进程奠定基础。

取得成果的证据包括通过索契会议的最后声明，其中与会者支持叙利亚内部会谈中制定的 12 项有生命力的叙利亚内部基本原则，表明愿意根据叙利亚内部会谈中确定的要点组建制宪委员会，呼吁特使进行斡旋，并协助在联合国主持下在日内瓦确定和召开制宪委员会。声明已作为安全理事会文件(S/2018/121)分发。

取得成果的证据还包括俄罗斯联邦与土耳其之间关于稳定阿拉伯叙利亚共和国西北部伊德利卜冲突降级区局势的谅解备忘录。此外，证据还包括会员国表示支持和发表建设性声明，以及叙利亚民间社会男女民众通过民间社会支助室和叙利亚妇女咨询委员会积极参与其中。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

160. 如大会和(或)安全理事会授权的 2018 年特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数所述，2018 年的计划成果是在安全的环境中，推进由叙利亚人主导和叙利亚人自主的包容各方的政治进程，以便实行政治过渡，力求有效回应叙利亚人民的正当愿望和关切。这项计划成果已经实现，证据是与阿拉伯叙利亚共和国政府和反对派代表举行了多次会议，主要会员国和其他行为体积极参与。

4. 2020 年重点计划成果

推进执行为阿拉伯叙利亚共和国政治进程取得进展而规划的路线图

2018 年，为了在安全环境中推进包容可信的政治进程作出了努力，以实行政治过渡，力求有效回应叙利亚人民的正当愿望和关切。

挑战和对策

挑战是应会员国的要求，加大支持拟定和落实政治进程的关键要素，包括根据安全理事会第 2254(2015)号决议建立一个平衡、包容和可信的制宪委员会。

为此，2020 年特使将加强国际社会对日内瓦进程的支持，将斡旋工作重点放在根据安全理事会决议，包括第 2254(2015)号决议，建立共识和推进政治进程的执行上。特使将特别努力深化与阿拉伯叙利亚共和国政府和反对派的持续对话，建立信任和信心，营造一个安全、平静和中立的环境；确保为被拘留者、被绑架者和失踪人员开展具体行动；调动广大叙利亚人，特别是妇女，让其参与这一进程；尽快召集一个可信、平衡和包容各方的制宪委员会；帮助国际各方深入开展对话，实现可信和可持续地政治解决叙利亚冲突的共同目标，从而具备国际合法性。

成果和证据

预计计划应交付的产出将有助于取得成果，即在安全、平静和中立的环境中推进包容各方的政治进程，有效回应叙利亚人民的正当愿望和关切，推进停止暴力和改善最需要的人获得人道主义援助的工作，并推进改善人权状况的工作。

如果取得成果，证据将包括为执行安全理事会第 2254(2015)号决议规划的阿拉伯叙利亚共和国政治进程路线图而采取的具体步骤。这将包括叙利亚各方和特使之间的可信谈判；减少暴力和改善当地条件；国际社会继续予以支持。

如果取得成果，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量

2018	2019	2020
根据安全理事会第 2254(2015)号决议，加强国际社会对新宪法的共识，作为叙利亚更广泛政治进程的初始要素	关于阿拉伯叙利亚共和国政治进程关键要素的讨论	为执行第 2254(2015)号决议规划的阿拉伯叙利亚共和国政治进程路线图而采取的步骤

161. 特使办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付的产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付的产出

162. 表 17 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预计有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 17

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议实质性服务(三小时会议次数)	116	89	64	64
B. 生成和转让知识				
研讨会、讲习班和培训活动(天数)	8	10	8	8
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
斡旋				
协商、咨询和倡导				
D. 信息传播方面的应交付产出				
对外和媒体关系				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2018 年实际数与计划数之间的差异

163. 会议实质性服务出现差异的主要原因是叙利亚国际支持小组的停火工作队和人道主义准入工作队的会议次数减少，从每周一次改为两周一次。停火工作队的会议次数减少也是因为实地军事活动减少。人道主义准入工作队的会议次数减少是因为国际支持小组成员的决定。根据当地局势的要求，两个工作队都举行了额外的临时会议。
164. 研讨会、讲习班和培训活动出现差异的主要原因是需要轮换和扩大叙利亚妇女咨询委员会，增加了 7 名新成员。总共举行了 7 次妇女咨询委员会会议和 3 次民间社会支助室会议，让叙利亚所有利益攸关方参与探讨政治进程相关议题。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 18
财政资源

(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出 (1)	拨款 (2)	所需资源 共计 (3)	非经常 所需资源 (4)	2020 年对比 2019 年 增加/(减少) (5) = (3) - (2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	8 253.1	8 372.8	8 654.2	—	281.4
业务费用	6 698.3	7 827.4	7 581.1	—	(246.3)
共计(扣除工作人员薪金税)	14 951.4	16 200.2	16 235.3	—	35.1

表 19
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 保人员	一般事 务人员 ^a	国际工 作人员 共计	本国 干事	当地 雇员		
2019 年核定数	1	1	1	3	8	16	12	1	43	10	7	60	—	31	—	91
2020 年拟议数	1	1	1	3	8	14	14	—	42	10	8	60	—	31	—	91
变动	—	—	—	—	—	(2)	2	(1)	(1)	—	1	—	—	—	—	—

^a 其他职等，除非另有说明。

165. 秘书长叙利亚问题特使办公室 2020 年拟议所需资源为 16 235 300 美元(扣除工作人员薪金税), 将用于续设 91 个职位(1 个副秘书长、1 个助理秘书长、1 个 D-2、3 个 D-1、8 个 P-5、14 个 P-4、14 个 P-3、10 个外勤人员、8 个一般事务人员和 31 个当地雇员)的薪金和共同人事费(8 654 200 美元), 以及业务费用(7 581 100 美元), 分别为咨询人和咨询服务(198 000 美元)、公务差旅(1 576 900 美元)、设施和基础设施(3 902 600 美元)、陆运(563 300 美元)、通信和信息技术(484 000 美元)以及其他用品、服务和设备(856 300 美元)。
166. 2020 年, 特使办公室的职位总数拟议保持不变, 但人员配置结构拟作如下变动:
- (a) 1 个新闻干事职位从 P-4 改叙为 P-3 职等;
 - (b) 1 个协理新闻干事职位(P-2)改叙为新闻助理(一般事务(其他职等));
 - (c) 将特使直属办公室的 1 个特别助理职位(P-4)改叙为规划干事(P-3), 并改派到办公室主任办公室;
 - (d) 从安保办公室改派 1 个安保助理职位(当地雇员), 担任行政和后勤股车辆技术员。
167. 国际职位和本国职位分别适用 31.0%和 6.0%的空缺率。
168. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(增加)的主要原因是, 根据最近的在职情况, 对国际职位和本国职位适用了较低的空缺率。

预算外资源

169. 2019 年, 预算外资源估计数为 800 000 美元, 将用于 4 个政治事务干事职位(3 个 P-4 和 1 个 P-3), 并用于纽约总部的协议后规划活动和支助需求。
170. 2020 年, 预算外资源估计数为 900 000 美元, 将由政治和建设和平事务部信托基金提供, 用于续设 4 个政治事务干事职位(3 个 P-4 和 1 个 P-3)和与执行安全理事会第 2254(2015)号决议有关的活动、对阿斯塔纳进程、国际和区域利益攸关方之间的会议、叙利亚代表会议的技术支持以及特使办公室的其他未预见活动或扩大活动。

7. 秘书长非洲之角问题特使办公室

(1 496 400 美元)



前言

我在一个激动人心的时刻开始担任秘书长非洲之角问题特使。2018 年，埃塞俄比亚和厄立特里亚达成了历史性和解，政府间发展组织促进其成员国的和平与繁荣，带动了整个区域发生变革。

我在担任这一职务的最初几周，亲眼目睹了这种令人惊叹的希望和机遇感。但是，我也从所有对话者那里听到，现在必须把取得进展的希望转化为该区域居民日常生活的切实改善。他们都有权过上安全的生活，满怀信心地展望未来。

不幸的是，对该区域很多人来说，现实情况远非如此。一些国家仍然存在冲突，造成流离失所和巨大困难，阻碍稳步向前发展。干旱和洪水等季节性危机反复发生，每年都有数百万人受灾。气候变化已经在深刻地改变人们的生计和生活方式，迫使许多人背井离乡。

国际社会必须支持非洲之角国家，帮助他们把握变革势头，解决他们面临的一些最紧迫的政治和经济挑战。南苏丹在经历了 5 年的毁灭性战争之后，终于实现了脆弱的和平。在这样的国家，我们必须继续支持全面执行各项协议。在该区域其他地区，我们将努力支持和平解决悬而未决的双边争端，促进更密切的区域合作和一体化。

我期待与政府间发展组织和非洲联盟的伙伴密切合作，在我的办公室的支持下，代表联合国参与这项工作。

秘书长非洲之角问题特使

帕尔费·奥南加-安扬加(签名)

总方向

任务和背景

171. 2018 年 10 月 24 日，秘书长通知安全理事会(S/2018/955 和 S/2018/979)，他打算扩大苏丹和南苏丹问题特使的职权范围，使之覆盖非洲之角区域，从而囊括政府间发展组织(伊加特)的成员。
172. 非洲之角问题特使办公室根据联合国和政府间发展组织 2015 年 11 月 17 日在吉布提签署的《合作框架》为伊加特提供支持，并支持其他相关区域组织，促进整个非洲之角的和平与安全。这主要涉及加强次区域预防冲突、实施调解和处理跨领域问题的能力。在此基础上，特使办公室的任务是代表秘书长发挥斡旋作用和执行特别任务。
173. 特使办公室保留其在南苏丹和苏丹之间维持和平睦邻关系的职责。这项职责最初根据秘书长与安全理事会主席之间的换文(S/2011/474 和 S/2011/475)建立。这包括与非洲联盟高级别执行小组合作，努力执行安全理事会第 2046(2012)号决议。安理会在该决议中呼吁南苏丹和苏丹就关键问题达成一致，其中包括苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军之间的《全面和平协议》中尚未执行的条款的执行方式；对双方建立睦邻关系至关重要的分离后关键安排。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

174. 特使办公室根据其任务授权制定有助于实现上述目标的各项应交付产出。特使办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维持国际和平与安全的宗旨一致。在《2030 年可持续发展议程》的框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。因此，如第 185 和 186 段所述，目标和应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

175. 2018 年期间，厄立特里亚和埃塞俄比亚和解，结束了长达 20 年的军事僵持，非洲之角区域的气氛随之发生变化。随后又出现了其他双边及多边和平姿态，包括厄立特里亚与索马里之间以及厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里之间签署的协定，吉布提与厄立特里亚之间的初步高级别接触，以及政府间发展组织对解决南苏丹冲突的贡献。安全理事会也于 2018 年 11 月取消了对厄立特里亚的制裁，以承认该区域取得的进展。
176. 此外还有令人鼓舞的迹象表明，2013 年开始的南苏丹冲突可能终于即将结束。政府间发展组织为恢复和平进程而发起和召集的重振协议高级别论坛最终缔结了《解决南苏丹共和国冲突重振协议》，由萨尔瓦·基尔总统的政府和大多数主要反对派团体签署。《协议》以国家和州两级的权力分享机制为基础。自《协议》签署以来，武装对抗和暴力事件大幅减少，伊加特和南苏丹的伙伴现在正集中精力监测《协议》的执行情况。
177. 在苏丹，2019 年初的政治紧张局势使执行《结束苏丹冲突路线图协议》的努力蒙上阴影。该协议为解决达尔富尔和两个地区(青尼罗州和南科尔多凡州)的冲突指明了道路。

2020 年战略和外部因素

178. 特使办公室 2020 年的战略重点是加强预警和及早应对之间的联系；通过开展调解以及改进信息共享和知识管理等方式，提高应对和解决冲突的能力，学习区域内外的良好做法。

179. 在外部因素方面，2020年的总体计划基于以下规划假设：
- (a) 目前非洲之角和平与安全的积极势头继续存在，为消除造成紧张局势的长期根源提供机会；
 - (b) 政府间发展组织成员国仍然愿意接受特使履行的斡旋职能，并愿意接受通过联合国提供的支持，以加强次区域能力，特别是在调解和预防冲突领域；
 - (c) 南苏丹各方在区域支持下，逐步表现出对执行《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的承诺；
 - (d) 南苏丹和苏丹之间的关系保持开放和建设性，使两国能够就悬而未决的双边问题进行直接谈判；
 - (e) 政府间发展组织和非洲联盟继续与联合国结成强有力的伙伴关系，充分参与维护区域的和平与安全，特别关注南苏丹和苏丹。
180. 特使办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果。非洲之角区域的潜力在很大程度上取决于妇女和青年充分参与特使办公室实现稳定与繁荣的努力。考虑到这一点，特使办公室将促进以更具包容性的模式解决冲突和消除危机根源，其中考虑到妇女和青年的需要。这些模式可能包括确保将妇女和青年充分纳入区域正在进行的所有调解与和解努力，并确保妇女从特使办公室提供或协助提供的所有能力建设支持中充分受益。
181. 关于与其他实体的合作，为了利用在非洲之角和平与安全方面开展更密切合作的机会，特使办公室将继续与政府间发展组织及其成员国以及非洲联盟和欧洲联盟等其他组织密切合作。特使办公室还将与非洲联盟高级别执行小组密切合作，支持南苏丹与苏丹之间的双边谈判，以解决悬而未决的问题，包括找到阿卜耶伊最终地位问题的解决办法。
182. 此外，特使办公室将继续与非洲联盟、政府间发展组织、非洲联盟三驾马车以及支持区域政治合作特别是南苏丹和苏丹和平进程以及维护两国之间和平睦邻关系的其他成员国密切合作。

评价活动

183. 计划在2020年进行以下自我评价：政治和建设和平事务部领导的特别政治任务的授权执行情况。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

184. 特使办公室促进实现的目标是在非洲之角区域各国之间，包括在苏丹和南苏丹之间，建立和维持和平睦邻关系。

2. 与可持续发展目标保持一致

185. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于消除对妇女和女童一切形式的歧视；消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为，包括贩卖、性剥削及其他形式的剥削；确保妇女全面有效参与各级的政治、经济和公共生活决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会；采用和加强合理的政策和有执行力的立法，促进性别平等，在各级增强所有妇女和女童权能。
186. 上述目标与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于大幅减少一切形式的暴力和相关死亡率。

3. 2018 年重点成果

在饱受战争蹂躏的南苏丹重燃和平希望

2018 年，特使办公室参与了伊加特牵头的结束南苏丹内战的谈判。这场内战于 2013 年爆发，造成了重大人道主义危机，使 400 多万人流离失所。

在谈判过程中，特使代表秘书长进行斡旋，在南苏丹和非洲之角区域各国之间开展穿梭外交，争取各政党、武装派别、民间社会组织和外交使团成员参与其中，强调以包容各方的方式实现和平的重要性。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即南苏丹主要利益攸关方签署《解决南苏丹共和国冲突重振协议》，而且包括妇女团体和青年团体在内的几个主要民间社会行为体认可《重振协议》。区域对《重振协议》的支持和广泛接受使协议更有可能顺利执行，并切实改善许多南苏丹男女和儿童的生活。



在朱巴举行活动，庆祝 2018 年 10 月 31 日签署《解决南苏丹共和国冲突重振协议》。资料来源：美国之音

取得成果的证据包括，自《重振协议》签署以来，该国大部分地区暴力事件减少，建立了协议要求建立的许多机制，以审查安全安排、宪法修正案、边界问题以及解决方案的其他基本要素。这些机制包括国家过渡前委员会和联合防务委员会。

特使对南苏丹冲突的处理办法反映了特使办公室的更广泛努力，以积极主动地与冲突各方和会员国接触，解决冲突，促进南苏丹和苏丹之间的正常与和平关系。这项工作是与政府间发展组织和非洲联盟密切合作开展的。这两个机构领导国际社会努力实现非洲之角的和平与安全。合作采取多种形式，包括就和平进程的障碍向伊加特和非洲联盟官员提供咨询和分析，并与国际伙伴密切接触，将区域倡议与其他行为体采取的行动联系起来。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

187. 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 2018 年费用估计数中提到，2018 年的一项计划成果是巩固苏丹和南苏丹境内的和平与稳定。这项计划成果已经部分实现，证据是签署了《解决南苏丹共和国冲突重振协议》。这将要求各方充分参与执行进程。

4. 2020 年重点计划成果

通过与政府间发展组织合作，深化与非洲之角区域的伙伴关系

2018 年，非洲之角的快速变化为加强对区域的支持以解决导致区域冲突和危机的根源问题提供了机会。厄立特里亚和埃塞俄比亚之间实现和解，区域积极参与解决南苏丹冲突，都表明在解决长期紧张局势方面有可能取得进展。这种新气氛为旨在缓和紧张局势、减少脆弱性、增强复原力和增加经济机会的伙伴关系打开了大门。

挑战和对策

特使办公室面临的挑战是为有系统地分享信息和分析提供支持，以防止冲突。为此，2020 年，特使办公室将推动旨在收集、记录和传播来自区域各地的信息、分析和良好做法的进程和行动，鼓励会员国及其国际伙伴之间交流知识。这种信息共享将着重有助于预防冲突爆发或减少冲突影响的活动。特使办公室将继续深化与政府间发展组织的伙伴关系，以支持区域一体化和多边合作。这将建立在联合国系统为政府间发展组织提供协调支持的基础上，以确保其成员国能够在预警、调解、预防冲突以及与区域有关的其他问题方面获得联合国的信息、分析和专门知识。特使将在协调和促进这种支持方面发挥核心作用。

成果和证据

计划交付的产出预计将有助于取得成果，即非洲之角各国开展更密切的合作，促进和平与安全。

这项成果如果实现，证据将包括采取联合行动预防冲突，加快旨在减少脆弱性和消除危机根源的区域举措。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量

2018	2019	2020
政府间发展组织(伊加特)及其成员国在若干领域利用联合国对知识管理提供的支持、对良好做法进行的分析以及在预警信息的基础上对应对冲突提出的咨询意见。	伊加特建立知识管理和能力建设系统,以便在联合国有系统地分享的预警信息基础上应对冲突。	伊加特处理跨境问题和跨领域问题的能力加强,为伊加特成员国采取预防冲突的联合行动以及开展旨在减少脆弱性和消除危机根源的区域举措创造条件。

188. 特使办公室将继续以所有任务授权为指导。这些授权任务为其应交付产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付的产出

189. 表 20 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 20

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议实质性服务(三小时会议次数)	2	2	2	2
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
斡旋				
协商、咨询和倡导				

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 21
财政资源
(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出 (1)	批款 (2)	所需资源 共计 (3)	非经常 所需资源 (4)	2020 年对比 2019 年 增加/(减少) (5) = (3) - (2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	1 259.4	1 261.8	1 260.7	—	(1.1)
业务费用	210.1	234.6	235.7	—	1.1
共计(扣除工作人员薪金税)	1 469.5	1 496.4	1 496.4	—	—

表 22
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/ 安保人员	一般事务 人员	国际工作 人员共计	本国 专业干事	当地 雇员			
2019 年核定数	1	—	—	1	—	2	1	—	5	—	—	5	2	2	—	9	
2020 年拟议数	1	—	—	1	—	2	1	—	5	—	—	5	2	2	—	9	
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

190. 非洲之角问题特使办公室 2020 年拟议所需资源为 1 496 400 美元(扣除工作人员薪金税), 将用于续设 9 个职位(1 个副秘书长、1 个 D-1、2 个 P-4、1 个 P-3、2 个本国专业干事和 2 个当地雇员)的薪金和共同人事费(1 260 700 美元), 以及业务费用(235 700 美元), 后者分别为公务差旅(154 600 美元)、设施和基础设施(11 400 美元)、陆运(8 300 美元)、通信和信息技术(51 100 美元)、医疗服务(3 300 美元)及其他用品、服务和设备(7 000 美元)的费用。

191. 2020 年, 特使办公室的职位数量和职等拟议保持不变。国际职位适用 20.0%的空缺率, 本国职位适用 17.5%的空缺率。

预算外资源

192. 2019 年, 特使办公室预计获得估计额为 169 000 美元的预算外资源, 用于咨询服务和临时行政支助。预计 2020 年特使办公室不会获得预算外资源。

8. 秘书长大湖区问题特使办公室

(4 400 400 美元)



前言

《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》签署六年来，非洲大湖区未爆发任何重大的战争。几十年来该区域频繁遭受周而复始的冲突及随之而来的大规模人道主义危机已大幅减少，但并未完全消除。

如今，会员国之间的分歧越来越多地通过对话和协作予以解决。同样，促进区域合作的倡议也开始因联合国、区域组织和国际伙伴的持续支持而正在取得成果。然而，依然需要做更多的工作以解决遗留的冲突根源和驱动因素，以巩固已实现的成果，并确保根据可持续发展目标的愿望，使该区域从长期的脆弱状态过渡到持久的稳定。

当我们步入又一个支持执行这一重要《框架》的年头之际，有必要强调指出，各位的支持可确保签署文书的会员国获得迫切需要的援助，以全面克服对和平与安全尚存的威胁。这些威胁在继续减损人口中的弱势群体、特别是妇女和青年的生活质量。

大湖区仍然是非洲大陆最动荡和最复杂的区域之一。该区域不仅对其居民、而且对整个世界的发展和经济福祉都有着巨大的潜力。要充分发挥大湖区的潜力，就需要联合国和全球社会的持续支持。对实现该区域可持续和平与发展的努力进行投资也是对人类可持续未来的投资。

感谢各位为该区域实现这些崇高而互惠的目标提供支持并开展合作。

秘书长大湖区问题特使
夏煌(签名)

总方向

任务和背景

193. 秘书长大湖区问题特使办公室成立于 2013 年，任务是支持执行《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》。该《框架》于 2013 年 2 月 24 日在亚的斯亚贝巴由安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、卢旺达、南非、南苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚签署。《框架》阐述了为结束刚果民主共和国东部周而复始的冲突而必须采取的关键性国家、区域和国际行动。安全理事会第 2098(2013)号决议对任务作了规定。
194. 虽然在执行《和平、安全与合作框架》方面取得了显著进展，但重大挑战仍然存在，包括武装团体继续活动，造成该区域一些国家之间的不信任长期存在。安全理事会第 2348(2017)号决议请特使继续在区域和国际进行接触，包括促进及时、可信和包容各方的全国选举。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

195. 特使办公室根据任务授权制定有助于实现目标的各项应交付产出。特使办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平与安全的宗旨一致。在《2030 年可持续发展议程》的框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。因此，如第 213 和 214 段所述，目标和应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

196. 2018 年《和平、安全与合作框架》签署五周年之际，联合国和非洲联盟于 2018 年 2 月 26 日和 27 日在亚的斯亚贝巴共同主办了一次研讨会，审查《框架》的执行情况。签署国、保证机构、国际合作伙伴和民间社会的代表注意到所取得的进展，包括清除和削弱了某些消极势力；安全、经济和司法事项上的合作；各签署国对《框架》有更强的自主意识。尽管如此，重大的挑战依然存在，包括冲突和政治危机的持续发生、武装团体继续存在、非法跨界活动和流离失所还在继续。2018 年的研讨会强调，必须解决该区域核心国之间持续存在的相互猜疑。这对促进在未决问题上加强区域合作努力至关重要。
197. 继 2018 年 2 月研讨会成果之后，特使在所有活动中鼓励领导人之间坦率对话，消除分歧，解决任何可能危及睦邻关系、削弱邻国友谊和团结纽带的问题。2018 年 10 月 8 日，乌干达总统约韦里·穆塞韦尼主持在乌干达坎帕拉举行区域监督机制第九次高级别会议，为这种对话提供了机会。会议期间的讨论表明，会员国对消极势力对当地和整个区域的影响深感关切，认为是造成该区域核心国家互不信任的主要原因。
198. 区域监督机制在其最后公报中认识到，有必要采取超越现有措施的新办法，加强区域合作，以应对消极势力构成的威胁。机制授权穆塞韦尼总统向刚果民主共和国总统约瑟夫·卡比拉转达该机制第九次高级别会议讨论的结果，并与非洲联盟、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体(南共体)各主席进行协商，讨论今后在这一领域联合采取的步骤。区域监督机制还请担任大湖区问题国际会议主席的刚果总统德尼·萨苏-恩格索借鉴他以往在这方面采取的举措，考虑采取行动加强区域内核心国家之间的友谊与合作关系。特使与和平、安全与合作框架的其他保证方即非洲联盟、大湖区问题国际会议和南共体合作，正在这方面继续进行协商。

199. 与此同时，该区域的安全局势仍然令人关切，因为中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹的冲突尚未解决，造成重大的跨境影响；非法武装团体仍在刚果民主共和国东部活动；一些边境地区发生安全相关事件的报告。在刚果民主共和国，尽管在落实选举日程方面取得了稳步进展，但对执行 2016 年 12 月 31 日的政治协议以及对定于 2018 年 12 月 23 日举行(最终延迟一星期举行)的选举模式，依然存在紧张态势。在布隆迪，政府与反对派之间的关系依然十分紧张，全国各地继续报告侵犯人权的行为。
200. 2018 年一个积极情况是，刚果民主共和国、卢旺达和乌干达在《和平、安全与合作框架》保证机构的支持下加强合作，以遣返解除武装的解放卢旺达民主力量战斗人员及其家属和“3·23”运动的前战斗人员。这是继 2017 年 10 月 19 日在布拉柴维尔举行的区域监督机制第八次会议作出决定后，在 2018 年 4 月启动的遣返这些人员的后续机制框架内进行的。后续机制在特使办公室的协助下作出的努力在 2018 年实现 112 人的自愿遣返，其中包括 98 名解放卢旺达民主力量前战斗人员及其家属和 14 名“3·23”运动的前战斗人员。
201. 在促进妇女为和平与政治进程发挥作用方面也取得了进展，包括在特使办公室与和平、安全与合作框架妇女平台咨询委员会的协助下，向布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹联合派出团结特派团。这些由联合国、非洲联盟和大湖区问题国际会议的妇女领导人率领的特派团建议采取具体行动促进性别平等，包括商定使妇女在和平与政治进程中的代表人数达到 30% 的配额。后者得到区域监督机制的赞同。
202. 此外还继续努力支持解决该区域冲突的根源问题，通过加强区域各国之间的司法合作打击有罪不罚现象，并处理特别旷日持久的流离失所情况，尤其见于刚果民主共和国与卢旺达之间以及刚果民主共和国与乌干达之间。

2020 年战略和外部因素

203. 2020 年，特使办公室将在迄今取得的进展基础上，重点深化和扩大其政治参与，包括特使代表秘书长的斡旋，以克服在落实《和平、安全与合作框架》方面遇到的挑战。重点将是在布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达等该区域核心国家之间建立信任和促进加强合作。这些核心国对确保整个区域稳定至关重要。这项工作将包括采取举措，促进在解散刚果民主共和国东部武装团体方面开展合作。特使办公室还将重点支持就如何将大湖区的自然资源转变为促成共同繁荣的驱动因素而开展政治对话，以帮助消除该区域一些国家围绕非法开采自然资源的问题而产生的相互猜疑。
204. 特使认识到政治稳定、特别是布隆迪和刚果民主共和国的政治稳定对该区域十分重要，因而将继续与国家、区域和国际各级的利益攸关方接触，为确保该区域的和平、包容的政治和选举进程创造有利条件。
205. 特使办公室还将支持和指导联合国和该区域其他合作伙伴为预防冲突和解决冲突根源问题而开展的方案工作。这些工作包括以下优先举措：加强妇女、青年和民间社会在和平与政治进程中的作用；支持大湖区司法合作网络的工作；支持区域经济合作和一体化。
206. 在外部因素方面，2020 年的总体计划基于以下规划假设：
- (a) 《和平、安全与合作框架》签署国继续表现出政治意愿，履行加强区域合作和致力于刚果民主共和国东部稳定的国家和区域承诺；

- (b) 该区域的局势能使区域各国继续进行政治对话；
 - (c) 会员国和国际合作伙伴/国际社会继续支持和关注大湖区，包括协调开展行动和向签署国发出一致信息。
207. 特使办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果。斡旋、所计划的实况调查、监测和调查任务将包括与性别问题有关的具体活动，例如妇女领导人前往该区域各国召开关于性别平等和团结一致的高级别会议。研讨会、讲习班、研究金和培训活动将把与性别有关的内容列入各自的议程。
208. 关于与其他实体的合作，特使办公室将与《和平、安全与合作框架》签署国合作并支持这些国家开展政治、安全和社会经济方面的优先举措，以确保履行根据《框架》作出的区域承诺。为了促进该区域和平与安全方面的区域和国际办法协调一致，特使将与区域和国际伙伴进行接触。特使将鼓励《框架》保证机构即联合国、非洲联盟、大湖区问题国际会议和南共体采取联合和(或)协调一致的举措，为大湖区问题国际联络小组作出贡献。为支持《框架》的经济支柱，特使办公室将与世界银行集团、非洲开发银行、欧洲联盟和其他相关合作伙伴合作，就大湖区私营部门投资会议采取后续行动，并鼓励涉及经济一体化和自然资源管理的方案。
209. 特使办公室将与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团密切合作。稳定特派团将继续支持刚果民主共和国政府履行其根据《和平、安全与合作框架》作出的国家承诺。特使将注重促进区域承诺的履行，并确保支持该区域和平与安全的区域和国际办法及行动协调一致。特使还将与该区域其他的联合国特派团和办事处联络，包括联合国南苏丹特派团、中非稳定团、人道主义事务协调厅和联合国驻非洲联盟办事处，以确保行动互补。
210. 关于机构间的协调和联络，特使办公室将与《和平、安全与合作框架》签署国内的联合国国家工作队合作，包括在《2016-2017 年大湖区域战略框架》内就跨境方案工作提供指导和咨询。此外，特使办公室将与妇女署和其他相关组织合作，增强该区域妇女和女童的权能。

评价活动

211. 计划在 2020 年进行以下自我评价：政治和建设和平事务部领导的特别政治任务授权的执行情况。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

212. 特使办公室促进实现的目标是推动有效实施《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》。

2. 与可持续发展目标保持一致

213. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于消除对所有妇女和女童一切形式的歧视；消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为，包括贩卖、性剥削及其他形式的剥削；确保妇女全面有效地参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会；采用和加强合理的政策和有执行力的立法，促进性别平等，在各级增强妇女和女童权能。

214. 上述目标还与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于在全球大幅减少一切形式的暴力和相关死亡率；在国家国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会，确保该区域的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性。

3. 2018 年重点成果

2018 年：前外国战斗人员最终返回家园

通过支持该区域各国在遣返刚果民主共和国东部、卢旺达和乌干达境内解除武装的外国战斗人员及其家属的问题上改善和加强合作，这项工作取得了进展。2014 年 5 月在南共体和大湖区问题国际会议主持下启动的自愿解除武装进程取得的进展有限，因为大多数前战斗人员拒绝遣返。尽管联合国与《和平、安全与合作框架》的其他保证机构即非洲联盟、大湖区问题国际会议和南共体一起努力，但过渡营地仍然人满为患，除了前战斗人员外，还接纳了 200 多名妇女和 600 多名儿童。鉴于刚果民主共和国境内外国武装团体的威胁持续存在及其对大湖区稳定的影响，《框架》签署国和保证国在 2017 年 10 月 19 日区域监督机制第八次会议上呼吁无条件全部遣返已经解除武装的解放卢旺达民主力量战斗人员和前“3·23”运动成员”。

特使办公室协助了 2014 年 4 月 24 日启动的后续机制。该机制由刚果民主共和国、卢旺达和乌干达政府以及包括联合国在内的《和平、安全与合作框架》保证机构的代表组成，以加速遣返解除武装的外国战斗人员。2018 年，特使办公室开展了斡旋工作，并支持了前往刚果民主共和国、卢旺达和乌干达的若干后续机制实地访问团，向前解放卢旺达民主力量 and “3·23” 运动战斗人员及其家属宣传介绍自愿遣返进程。结果有 98 名解除武装的前卢民主力量战斗人员及其家属以及 81 名解除武装的前“3·23”运动战斗人员加入自愿遣返进程。



联合国特使吉尼特(与非盟、大湖区问题国际会议和卢旺达代表一起)参加后续机制的启动，2018 年 4 月 24 日。资料来源：联合国照片

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即刚果民主共和国、卢旺达和乌干达就如何采取步骤遣返余留的解放卢旺达民主力量前战斗人员作出政治承诺/达成共识。取得成果的证据包括，在作出双边安排后，刚果民主共和国于 2018 年 11 月 20 日至 27 日将余留的所有 1 634 名前卢民主力量战斗人员及其家属遣返到卢旺达。Mutobo 复员和重返社会营地接受了这些人。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

215. 2018 年的一项计划成果是按照既定基准和特使的路线图，在履行根据《和平、安全与合作框架》作出的承诺方面取得进展。这项成果已经实现，其证据是解除武装的解放卢旺达民主力量战斗人员已从刚果民主共和国遣返到卢旺达，而且前“3·23”运动成员持续地从卢旺达和乌干达遣返原籍国。刚果民主共和国与卢旺达之间的双边协定得以借助《和平、安全与合作框架》后续机制以及特使和特使办公室的斡旋和其他建立信任行动产生的动力，包括为《框架》的区域监督机制与技术支持委员会等治理机构的有效运作所提供的支持。

4. 2020 年重点计划成果

2020 年：加强针对消极势力的区域合作

尽管刚果民主共和国武装部队在联合国的支持下作出了努力，但该国东部的武装团体继续对大湖区的和平与稳定构成重大威胁。他们的活动不仅伤害当地平民并阻碍经济发展，而且加深该区域各国之间的不信任，彼此经常相互指责不当干涉和支持武装团体。此外，目前的局势为非法开采和交易自然资源等非法活动提供了有利环境。武装团体的存在也妨碍了人道主义伙伴为需要救生援助的人提供援助的努力。

挑战和对策

在这种情况下，挑战在于按照《和平、安全与合作框架》签署国在 2018 年 10 月 8 日举行的第九次区域监督机制会议上提出的要求，争取支持，以运作和加强大湖区问题国际会议机制，包括设在乌干达 Kasese 的

民主同盟军联合后续机制。《框架》签署国进一步强调需要有超越现有措施的新办法，以确保加强区域合作，刻不容缓地全面清除消极势力。

因此，特使办公室将在 2020 年推出一系列举措，加强该区域有关国家特别是布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达之间针对消极势力的合作，将此作为一项关键成果。为此，特使办公室将采取双管齐下的办法，其中包括支持加强现有的建立信任机制；探讨通过区域合作清除消极势力的其他措施。

在加强现有机制方面，特使办公室与大湖区问题国际会议密切合作，于 2019 年对民主同盟军联合后续机制以及作为清除消极势力的一部分区域努力而设立的扩大联合核查机制进行了需求评估。评估将有助于查明这些机制需要加强的领域。2020 年期间，特使办公室将支持需求评估建议的实工作。

特使办公室将通过遣返解除武装战斗人员的后续机制继续促进合作，以遣返滞留在卢旺达和乌干达的已解除武装的“3·23 运动”战斗人员。

打击有罪不罚对消除不信任至关重要。为此，特使办公室还将对大湖区司法合作网络的有效运作和加强该区域的法治提供支持，其方式包括落实定于 2019 年举行的人权、司法和有罪不罚问题高级别区域会议提出的建议。

至于通过区域合作清除消极势力的进一步措施，特使办公室将力求召开有关国家的安全和情报部门建立信任会议，以改进信息共享，并对实地局势进行共同评估，在此基础上采取一致行动打击武装团体。

成果和证据

计划的应交付产出预期将有助于取得成果，即为该区域各国之间的稳定关系创造有利环境，其具体表现是加强信息共享和协调一致的区域合作，并增强打击有罪不罚的政治意愿。这项成果如果实现，证据将包括所有有关国家参加安全机构之间建立信任会议，就消极势力问题达成协议，并执行具体的区域举措；有效落实人权、司法和有罪不罚问题会议的建议并采取后续行动；在起诉严重侵犯人权的跨境案件以及充分执行有罪不罚问题高级别会议的建议方面取得进展。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量

2018	2019	2020
《和平、安全与合作框架》签署国呼吁采取超越现有措施的新办法，以确保加强区域合作，刻不容缓地全面清除消极势力	有关国家安全机构之间建立信任初步会议	参加有关国家安全机构之间的建立信任定期会议，并商定关于消极势力的优先举措。
	商定在大湖区加强尊重人权的途径	有效执行人权、司法和有罪不罚问题会议的建议并采取后续行动
	大湖区司法合作网络投入运作，包括该网络会议休会期间司法机构之间开展合作	在起诉严重侵犯人权的跨境案件方面取得进展。

216. 特使办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务并为其应交付的产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付产出

217. 表 23 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 23

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议文件(文件数目)	2	2	2	2
会议实质性服务(三小时会议次数)	3	3	4	4
B. 生成和转让知识				
实地和技术合作项目(项目数目)	2	2	4	3
研讨会、讲习班和培训活动(天数)	1	1	4	4
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
斡旋				
协商、咨询和倡导				
实况调查、监测和调查团				
D. 信息传播方面的应交付产出				
外联方案、特别活动和宣传材料				
对外和媒体关系				
数字平台和多媒体内容				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2020 年与 2019 年计划数之间的差异

218. 实地和技术合作项目出现差异的原因是，随着《2016-2017 年大湖区域战略框架》逐渐加强，各项目从特使办公室转到了联合国机构、基金和方案。特使办公室将开始更加注重关于执行相关区域和国家决定的协商、咨询和倡导，并监测、评价及编写关于进展情况和各种挑战的报告。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 24
财政资源
(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出 (1)	拨款 (2)	所需资源 共计 (3)	非经常 所需资源 (4)	2020 年对比 2019 年 增加/(减少) (5) = (3) - (2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	3 278.8	3 271.4	3 409.2	—	137.8
业务费用	878.6	1 129.0	991.2	—	(137.8)
共计(扣除工作人员薪金税)	4 157.4	4 400.4	4 400.4	—	—

表 25
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 保人员	一般事 务人员 ^a	国际工作 人员共计	本国专 业干事	当地 雇员	—	—		
2019 年核定数	1	—	1	1	4	6	4	—	17	1	1	19	1	7	—	27		
2020 年拟议数	1	—	1	1	4	6	4	—	17	1	1	19	1	7	—	27		
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		

^a 其他职等，除非另有说明。

219. 秘书长大湖区问题特使办公室 2020 年拟议所需资源为 4 400 400 美元(扣除工作人员薪金税)，将用于续设 27 个职位(1 个副秘书长、1 个 D-2、1 个 D-1、4 个 P-5、6 个 P-4、4 个 P-3、1 个外勤人员、1 个一般事务人员、1 个本国专业干事和 7 个当地雇员)的薪金和共同人事费(3 409 200 美元)；以及业务费用(991 200 美元)，分别为咨询人和咨询服务费用(32 900 美元)、公务差旅(342 800 美元)、设施和基础设施(60 500 美元)、陆运(52 400 美元)、空运(70 100 美元)、信息和通信技术(179 900 美元)、医疗(8 600 美元)以及其他用品、服务和设备(244 000 美元)。
220. 2020 年，特使办公室的职位数目和职等拟议保持不变，但拟将 1 个政治事务干事职位(P-3)从金沙萨调至内罗毕。2016 年 3 月，秘书长启动了《2016-2017 年大湖区域战略框架》，使联合国的发展议程与特使的任务保持一致，以加强联合国在该区域的和平与安全措施的成效和一致性。《战略框架》的执行需要加强办公室主任办公室的能力，以便与联合国发展次区域平台和该区域的联合国国家工作队进行有效联络和协调。为了提供这一能力，拟将目前设在金沙萨的政治事务干事职位调至内罗毕。国际职位适用 19.3%的空缺率，当地雇员职位适用 6.0%的空缺率，而本国专业干事职位则假设满员。

221. 虽然 2020 年拟议资源总体上没有差异，但文职人员费用所需资源增加，原因是国际和本国职位适用了较低的空缺率，但业务所需资源减少全部抵销了这一增加额。业务所需资源减少的原因是：联合国内罗毕办事处不再支付特使办公室的办公房地租金；依靠内部资源以取代咨询服务的情况增加；移动电话服务的所需经费减少，联网电信服务的使用增加。

预算外资源

222. 2019 年，特使办公室预计将筹集估计为 100 万美元的预算外资源。预算外资源用于支持特使办公室通过不同专题领域的各种项目执行《和平、安全与合作框架》。2020 年，特使办公室预计还将筹集 100 万美元的预算外资源，用于通过不同专题领域的项目实施《框架》。预算外资源还将用于支付协调干事(P-3)和预算干事(本国专业干事)这 2 个职位的费用。

9. 秘书长也门问题特使办公室

(18 423 000 美元)



前言

2018 年 12 月，也门冲突各方齐聚瑞典进行磋商，尚属 2016 年以来首次。在瑞典达成的协议为也门内部和平进程创造了势头，也为切实改善也门人民的生活带来了希望。这是迈向和平的重要一步。

然而，仍有许多工作要做。各方必须现在就政治和安全安排达成协议，以结束战争、组建民族团结政府以及保证完成政治过渡。在这样做时，他们将需要联合国、更广泛的国际社会以及最重要的是也门同胞的支持。

我遇到的所有也门人都深挚渴望达成政治解决方案，令我印象深刻。在几次访问也门时，我还看到冲突对民众和国家机构的严重影响。也门已成为世界上最大的人道主义危机，发生饥荒的可能性也越来越大。极端主义团体的活动不断提醒我这场冲突持续下去会对也门和该区域的稳定构成更加广泛的风险。在坚定地致力于通过谈判最终达成政治解决方案的同时，我们还必须通过和平进程寻找机会减轻也门人民的苦难和维护国家机构的运作。

终止冲突的协议将为恢复 2011 年开始的政治过渡创造条件，但在随后几年的冲突中政治格局发生了重大变化的情况下，也门人将重新讨论一些非常具有挑战性的问题，包括宪法、选举、南方问题以及问责与和解进程。我们必须与也门各界人士合作，为这些艰难的对话做好准备。我有幸得到许多学识渊博、经验丰富的也门人(特别是也门妇女)的指导，将继续确保和平进程的每一步都尽可能地包容各方。

我坚信，在已向联合国提供至关重要支持的国际社会支持下，这一切都有可能。安全理事会通过第 [2451\(2018\)](#) 和 [2452\(2019\)](#) 号决议迅速认可瑞典磋商成果就是表明安理会致力于也门和平的重要信号。我们将需要进一步加强努力，推动达成结束冲突的和平协定。

秘书长也门问题特使

马丁·格里菲思(签名)

总方向

任务和背景

223. 正如海湾合作委员会倡议及其执行机制以及全面的全国对话会议成果所述，秘书长也门问题特使办公室负责进行秘书长斡旋，以便能够恢复和平、包容、有序并由也门人主导的政治过渡进程，满足包括妇女在内的也门人民对和平变革和切实的政治、经济和社会改革的正当要求和愿望。
224. 这项任务来自秘书长与安全理事会主席的换文(S/2012/469 和 S/2012/470；另见 S/2018/126 和 S/2018/217)和安全理事会第 2014(2011)、2051(2012)、2140(2014)、2201(2015)、2204(2015)、2216(2015)、2451(2018)和 2452(2019)号决议。
225. 在进行调解以达成结束当前也门政府与胡塞武装之间冲突的政治和安全安排方面以及在支持完成 2011 年开始并因当前冲突而中断的政治过渡方面，特使办公室发挥着关键作用。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

226. 特使办公室根据其任务授权制定有助于实现上述目标的各项应交付产出。特使特派团的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维持国际和平与安全的宗旨相一致。在《2030 年可持续发展议程》的框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标中。因此，如第 241 和 242 段所述，目标和应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

227. 2018 年，特使加强了与也门、区域和国际利益攸关方的接触，以期减少敌对行动，并召集各方就建立信任措施和结束冲突的谈判框架进行协商。2018 年 8 月，特使成功地使港口城市荷台达市及其周围的军事行动暂时中止，为进一步外交创造了空间，而且从长远来看，降低了荷台达市发生灾难性军事行动的可能性。特使使也门政府和胡塞运动相信可能达成政治解决方案，并成功召集双方于 2018 年 12 月在瑞典进行正式磋商。这是 2016 年以来双方第一次面对面会议。
228. 瑞典会谈结束时，双方就荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港达成若干协议，使全省停火；而且双方承诺在荷台达省重新部署部队、确保该市的安全并开放人道主义通道；商定了启动囚犯交换协议的执行机制；并就塔伊兹地区达成谅解声明。安全理事会在其第 2451(2018)号决议中核可了统称为《斯德哥尔摩协定》(S/2018/1134)的这三项协定，并在第 2452(2019)号决议中批准设立联合国支助荷台达协议特派团。特使办公室已开始与双方及其他地方和国际伙伴合作执行这些协定。
229. 尽管如此，更加广泛的人道主义灾难以及不稳定和政治分裂的威胁仍然存在。由于武装冲突持续和经济崩溃，包括公务员薪金未付、货币贬值、基本服务缺乏和燃料短缺等因素，人道主义需求急剧增加。也门许多地区以及沙特阿拉伯-也门边界一带的暴力活动仍在继续。2018 年期间，敌对行动导致包括儿童在内的数百名平民死亡，基础设施继续遭受严重破坏。红海上的海上航行面临的威胁也有所增加。此外，冲突使也门若干地区继续发生阿拉伯半岛基地组织和伊拉克和黎凡特伊斯兰国声称负责的袭击。

230. 冲突继续改变也门境内的经济和政治格局。最值得注意的是，在该国南部，支持分裂的团体与也门政府之间的紧张关系日益加剧，导致 2018 年 1 月在亚丁爆发致命的暴力事件。2018 年 8 月和 9 月，该国经济形势急剧下降，南部各省的紧张局势继而加剧。一些地区(包括马里卜和穆卡拉)相对稳定，以致出现了具有影响力的新的经济和政治利益集团。
231. 鉴于存在分裂的危险且可持续和平协定十分重要，特使对和平进程采取了更具包容性的办法。特使与各政治团体和也门著名独立人士举行了协商会议。最值得指出的是，在斯德哥尔摩磋商之前和期间，特使与也门妇女咨询小组进行了磋商。该咨询小组向他提供了关于流程设计、谈判框架和建立信任措施的技术咨询。此外，特使还扩大了与南方支持分裂团体的协商，以促进他们参与和平进程，从而使他们的关切能够反映在结束战争的安排中。

2020 年战略和外部因素

232. 2020 年，特使办公室将通过和平谈判、协商和穿梭外交加强各方之间的调解努力，以便在海湾合作委员会倡议及其执行机制、全国对话会议成果和安全理事会相关决议的基础上，就过渡时期的安全和政治安排达成协议、结束冲突并恢复政治过渡。特使办公室还将为执行《斯德哥尔摩协定》提供进一步的政治和技术支持，并采取进一步措施在各方之间建立信任，在地方和国家两级缓和冲突。与此同时，特使办公室将与也门和国际的各种利益攸关方一道，为完成政治过渡做好准备，包括南方问题、宪法草案的定稿、选举路线图以及促进问责与和解的工作。
233. 为确保各方参与和平进程，特使办公室将探讨加强和调整妇女咨询小组在协商和谈判中的作用的方法，并将巩固加强南方团体参与的努力。为确保提高与各种地方群体和利益集团的外联能力，特使办公室还将在地方一级主要经济和政治中心加强存在和深化与也门利益攸关方的关系，并在国外有影响力的也门人之间加强外联。
234. 预期安全理事会将继续积极而且高度参与其中，包括由特使每 30 天定期向安理会报告情况。虽然预计也门的安全状况对联合国工作人员来说仍然具有挑战性，但将在也门部署更多的工作人员，包括增强萨那和亚丁的能力，而安曼办事处将继续充当支助中心以及与也门利益攸关方和驻该区域会员国的国际社会成员进行外联的中心。
235. 在外部因素方面，2020 年的总体计划基于以下规划假设：
- (a) 冲突各方将以一轮接一轮的和平谈判形式参与和平进程；
 - (b) 各方、妇女咨询小组和南方团体将继续以其目前的形式存在，他们与和平谈判有关的政策将保持不变；
 - (c) 特使办公室将继续能接触也门主要的利益攸关方，尽管各方施加了一些限制而且当地安全局势不佳；
 - (d) 也门将继续面临重大的人道主义挑战和社会经济挑战，需要大规模的人道主义措施和发展措施。
236. 特使办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果，确保也门的和平进程对性别问题有敏感认识和包括性别问题，并确保也门妇女能够对和平进程、和平协定、过渡和过渡后进程正式作出实质性的贡献。特使办公室将确保在和平进程的正式和非正式阶段增加也门妇

女的代表权和领导权。特使办公室将确保支持国家和地方促进妇女积极发挥公民精神的举措，并确保支持将妇女人权纳入及早恢复、解决冲突和建设和平的进程。各种项目和方案将根据安全理事会在妇女与和平与安全议程下规定的任务，包括通过相关伙伴关系，将性别平等视角纳入所有跨特派团的政策和活动的潮流。

237. 关于与其他实体的合作，在执行斡旋任务时，特使及其办公室将继续与该区域的相关特别政治任务密切协商和协调，并酌情与人道主义事务协调厅人权高专办和妇女署进行协商和协调。特使及其办公室与会员国和安全理事会以及包括海湾合作委员会和其他国际伙伴在内的国际和区域组织密切接触。另外，特使办公室将继续与国际金融机构共同努力，促进为达成协议后的规划工作制定联合应对战略，包括恢复和建设和平活动。根据安全理事会第 2452(2019)号决议，特使办公室与联合国支助荷台达协议特派团密切合作和协调。
238. 在机构间协调和联络方面，特使办公室将继续与驻地/人道主义协调员以及在也门开展业务的联合国机构、基金和方案合作。此外，在也门开展工作的机构派代表参加总部的机构间也门问题工作队。该工作队确保联合国在也门的政治、人道主义、人权和其他工作协调一致。宪法草案、选举改革和其他过渡任务方面的工作将与驻地协调员和联合国国家工作队密切协调进行。

评价活动

239. 计划在 2020 年开展以下自我评价：
- (a) 政治和建设和平事务部领导的特别政治任务授权的执行情况。
 - (b) 和平进程的包容性。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

240. 特使办公室促进实现的目标是在各方之间达成结束也门冲突的协议并使政治过渡得以恢复。

2. 与可持续发展目标保持一致

241. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会；并采用和加强合理的政策和有执行力的立法，促进性别平等，在各级增强妇女和女童的权能。

242. 上述目标还与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于大幅减少一切形式的暴力行为，并确保各级作出反应迅速、包容各方、具有参与性和代表性的决策。

3. 2018 年重点成果

瑞典磋商取得重大突破

2018 年，特使及其办公室在冲突各方之间进行了数月的穿梭外交，并与也门妇女代表、民间社会团体和南方团体进行了更广泛的协商。此外，特使向安全理事会和派驻也门的 18 位大使通报情况，与会员国进行双边接触，并且其办公室向联合国总部提供书面通报和分析，借此获得国际社会的支持。交换囚犯协定也受益于特使办公室与相关人道主义行为体的有效联络。特使办公室还支持和促进联合国国家工作队提供人道主义准入咨询方面发挥作用。

2018 年 12 月，特使召集了双方举行自 2016 年以来的首次正式磋商。此外，应特使邀请，一群也门妇女参加磋商，就政治磋商提出了咨询意见。特使在与各方接触以及也门妇女提供并由其办公室编写的分析和咨询意见的基础上，向各方提供了实质性和技术性咨询意见，以促进建立共识，包括协定案文。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即为和平进程创造了相当强劲的势头；体现在各方自 2016 年以来首次进行了正式磋商并达成了《斯德哥尔摩协定》。此外，如《斯德哥尔摩协定》所载并经安全理事会第 2451(2018)



冲突各方、联合国秘书长、联合国也门问题特使和瑞典外交部长出席在瑞典举行的协商闭幕会议。资料来源：联合国照片

号决议认可，应交付产出促成了以下成果：各方就荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港达成了协议；关于启动囚犯交换协议的执行机制；关于塔伊兹地区的谅解声明。《斯德哥尔摩协定》为和平进程创造了相当强劲的势头，并为建立联合架构和共同前进道路奠定了基础。这一联合架构和共同前进道路将在各方之间建立信任并对也门及其人民的状况产生切实的积极影响。

这一成果的证据包括于2018年12月13日通过《斯德哥尔摩协定》。该协定已得到安全理事会第2451(2018)和2452(2019)号决议认可。这项成果表明2018年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

243. 2018年的计划成果是加强结束敌对行动的力度。这一成果已部分实现，体现在《荷台达协议》提议停火和重新部署，并设立了重新部署协调委员会监督执行情况。

4. 2020年重点计划成果

为达成全面政治解决方案创造势头

2018年，交战双方在瑞典磋商期间就几个关键问题达成共识，为和平进程创造了巨大势头。

挑战和对策

特使办公室在努力推动就一系列政治和安全安排达成最后协议以结束冲突和恢复政治过渡方面面临挑战，因为各方之间缺乏信任仍然是取得进展的一大制约因素。此外，南方团体未能就其参与和平进程达成共识。

为此，在2020年，特使办公室将进一步重点关注各方和也门其他的利益攸关方，努力就结束战争和

恢复政治过渡的政治和安全安排达成共识，并巩固和平进程已经取得的进展。这将包括加强接触为完成政治过渡作准备，包括解决南方问题；订定宪法；选举路线图；促进问责与和解；制定监督机制和就这些问题开展对话的机制。特使办公室将与非政府组织合作，通过加强第二轨道外交以及通过萨那和亚丁办事处(特别是在塔伊兹、马里布和穆卡拉)扩大地方一级的外联，支持这些努力。

虽然就过渡政治和安全安排达成协议的努力至关重要，但特使办公室还将继续寻找机会，在各方之间建立信任，维护国家机构，减少暴力和减轻人道主义苦难。这将包括为执行《斯德哥尔摩协定》提供政治支持以及更加注重那些改善体制和经济问题上的合作从而可造福广大民众并维护也门国家机构的措施。

成果和证据

计划交付的产出有助于取得成果，即召集各方举行一系列包容各方的协商和谈判，旨在就过渡政治安排和安全安排(包括组建民族团结政府和保证恢复包容各方的政治过渡)达成协议。这项成果如果实现，证据将包括磋商和谈判产生的联合成果文件以及为执行所达成的协议而建立的相关机制。

这项成果如果实现，将表明2020年在谋求共同实现目标方面取得了进展。



联合国特使在瑞典磋商时与各方讨论塔伊兹问题的前进方向。
资料来源：联合国照片

业绩计量

2018	2019	2020
商定建立信任措施	启动关于过渡政治安排和安全安排的会谈；进一步包容各方(南方和妇女)；正在执行建立信任措施	通过磋商和谈判产生的联合成果文件；为执行所达成的协议建立相关机制

244. 特使办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付的产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付产出

245. 表 26 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 26

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议实质性服务(三小时会议次数)	5	8	12	12
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
斡旋				
协商、咨询和倡导				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2018 年实际数与计划数之间的差异

246. 会议实质性服务出现差异是特使向安全理事会通报的次数所致，因为安全理事会主席要求通报的次数之多出乎意料。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 27
财政资源

(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出	拨款	所需资源共计	非经常所需资源	2020 年对比 2019 年增加/(减少)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	10 118.7	10 982.8	11 066.5	—	83.7
业务费用	3 841.0	6 037.2	7 356.5	481.3	1 319.3
共计(扣除工作人员薪金税)	13 959.7	17 020.0	18 423.0	481.3	1 403.0

表 28
职位

	专业及以上职类							一般事务及有关职类				本国工作人员				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/ 安保人员	一般 事务 ^a	国际工作 人员共计	本国专业 干事	当地 雇员	联合国 志愿人员	
2019 年核定数	1	—	1	1	6	15	11	—	35	25	1	61	8	26	—	95
2020 年拟议数	1	—	1	2	6	15	12	—	37	26	1	64	8	29	—	101
变动	—	—	—	1	—	—	1	—	2	1	—	3	—	3	—	6

^a 其他级别，除非另有说明。

247. 秘书长也门问题特使 2020 年拟议所需资源为 18 423 000 美元(扣除工作人员薪金税)，将用于支付下列费用：续设 95 个职位(1 个副秘书长、1 个 D-2、1 个 D-1、6 个 P-5、15 个 P-4、11 个 P-3、25 个外勤人员、1 个一般事务人员、8 个本国专业干事和 26 个当地雇员)和拟设 6 个职位(1 个 P-5、1 个 P-3、1 个外勤人员和 3 个当地雇员)以及将 1 个职位从 P-5 改叙为 D-1 的薪金和共同人事费(11 066 500 美元)，以及业务费用(7 356 500 美元)，分别为：公务差旅(705 200 美元)、设施和基础设施(3 298 400 美元)、陆运(801 400 美元)、空中业务(1 347 600 美元)、通信和信息技术(662 100 美元)、医疗(143 800 美元)以及其他用品、服务和设备(398 000 美元)。

248. 2020 年将加强特使办公室在当地的存在，以增加对特使工作的支持，包括根据在斯德哥尔摩达成的协议及其规定，加强与位于也门的也门对应方的接触。拟议对特使办公室的人员配置结构作出如下变动：

- (a) 在亚丁政治事务科设立 1 个高级政治事务干事职位(P-5)，并将同时兼任亚丁办事处主任，由拟设的行政干事职位(外勤人员)提供支持，以加强亚丁的实地存在；

- (b) 在特使位于安曼的直属办公室设立 1 个外地口译员职位(P-3)，以便在需要时向特使提供同声传译服务，并在与国家或区域高级政府官员、民间社会组织和其他个人或实体举行会议期间提供口译服务。任职者还将协助翻译与会议有关的机密文件和敏感文件；
 - (c) 在亚丁特派团支助事务主管办公室设立 1 个行政干事(外勤人员)职位，以亚丁办事处主任的身份向拟设的高级政治事务干事(P-5)提供支助；
 - (d) 在萨那调度、运输和航空股设立 1 个司机职位(当地雇员)，以便在任务区内提供运输支助服务；
 - (e) 在亚丁调度、运输和航空股设立 2 个司机职位(当地雇员)，以便在任务区内提供运输支助服务；
 - (f) 将安曼的高级政治事务干事职位(P-5)改叙并改派为办公室主任(D-1)；
 - (g) 将特派团支助事务主管职位(P-5)改派为业务和资源管理主任(P-5)；
 - (h) 对 7 个职位进行调动，具体如下：1 个新闻干事职位(P-4)从萨那调至安曼；1 个首席后勤干事职位(P-4)从安曼调至萨那；1 个行政干事(外勤人员)职位从萨那调至安曼；1 个财产管理助理职位(外勤人员)从安曼调至萨那；1 个调度助理职位(外勤人员)从安曼调至萨那；1 个环境事务干事职位(本国专业干事)从安曼调至萨那；1 个团队助理职位(当地雇员)从萨那调至亚丁。
249. 对国际职位的续设职位和新职位分别适用 15.0%和 50.0%的空缺率。对本国职位的续设职位和新职位分别适用 20.0%和 35.0%的空缺率。
250. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(增加)主要是因为业务所需资源增加，原因是：(a) 维护和安保服务费用增加；(b) 购置符合安保要求的装甲车；(c) 电信、网络服务和新闻服务的费用增加。

预算外资源

251. 2019 年，特使办公室预计数额为 1 333 600 美元的预算外资源将用于支助该办公室：(a) 谈判协定的安保方面并建立有效的过渡安全安排；(b) 加强特使办公室的性别平等能力，以支持也门妇女发挥领导作用和积极切实地参与其中；(c) 继续支持制宪进程。2019 年的任何未使用余额将结转至 2020 年，并用于支助特使办公室。
252. 2020 年，特使办公室预计将用 1 033 600 美元的预算外资源支持办公室努力达成旨在结束也门冲突以及恢复和平、包容、有序和由也门人主导的政治过渡进程的可信和可持续的协议并加强该办公室的性别平等能力。有可能调动更多的预算外资源，以便在 2020 年继续支持特使办公室。

10. 秘书长布隆迪问题特使办公室

(7 237 000 美元)



前言

2020 年很可能是布隆迪和平的决定性时刻。真诚地开展对话将为尊重民主原则和法治的包容可信选举铺平道路。为了努力实现这一里程碑，我将努力确保在有利于所有相关利益攸关方(包括妇女和青年)参与的环境中开展对话并最终达成协议。为此，我计划与我的办公室一道，与东非共同体主导的调解进程和布隆迪利益攸关方加强交流互动。

达成一项包括 2020 年选举全面路线图的成功协议需要建立一个后续机制，以监督路线图的执行情况。我的办公室预期将与国家和区域伙伴一道，在这方面发挥重要作用。我的办公室还将提供技术和实质性支持，以便在布隆迪和其他地方为政治行为体和有关各方举办讲习班和采取建立信任举措，从而确定和平和包容性选举的必要参数。我的办公室将协调联合国在布隆迪的政治参与。

自我接受任命以来，我有机会与布隆迪利益攸关方包括政府方面、国内外的反对派领导人和民间社会代表定期举行会议。这些会议的目的是让这些知名人士相信他们参与对话进程的重要性。

虽然政府未能参加第五次布隆迪人之间的对话，但我决心继续努力与所有利益攸关方进一步接触。我的办公室具有支持这一进程的独特能力，而且决心确保在布隆迪所有利益攸关方(包括妇女)的参与下和平解决布隆迪危机，并协助布隆迪人民在《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》成果的基础上再接再厉。

秘书长布隆迪问题特使
米歇尔·卡凡多(签名)

总方向

任务和背景

253. 秘书长布隆迪问题特使办公室负责与政治危机的利益攸关方接触，包括政府、反对党、民间社会组织、宗教领袖和其他方面，以支持包容各方的对话进程及和平解决危机；与东非共同体主导的调解进程进行协调和合作，并在这方面提供技术和实质性支持；在安全和法治领域与布隆迪各方合作，制定建立信任措施，营造有利于对话的环境。安全理事会第 2248(2015)、2279(2016) 和 2303(2016) 号决议规定了特使办公室的各项任务。
254. 在支持东非共同体主导的对话进程方面取得了稳步进展。特使办公室是协助协调人的联合技术工作组的成员。政治危机得不到和平解决，特别是在已经计划举行大选的情况下，这就会继续要求特使办公室在 2020 年进行参与。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

255. 特使办公室根据其任务授权制定有助于实现目标的各项应交付产出。特使办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平与安全的宗旨一致。在《2030 年可持续发展议程》的框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标中。因此，如第 267 和 268 段所述，目标和应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

256. 2018 年 6 月 7 日，颁布了新宪法。随后，8 月 3 日，已登记政党领导人在布隆迪卡扬扎举行会议，通过 2020 年选举路线图。该文件的签署方指出，路线图将为 2020 年举行民主选举铺平道路，有助于未受布隆迪司法机关起诉的流亡政治人士返回，并允许 2018 年 5 月宪法公民投票之前编制的选举登记册中没有名字的返回者登记。一些反对党的代表出席了卡扬扎会议，但拒绝签署文件，声称不是协商一致的产物。
257. 2018 年 8 月 29 日，议会确认了国家独立选举委员会新成员的提名。一些内部反对派成员谴责委员会新成员的组成缺乏公正性，并对在任命问题上不征求其意见提出异议。
258. 2018 年 9 月 14 日，尊重阿鲁沙布隆迪和平与和解协定及恢复法治全国委员会主席致函协调人，在信中列出了可以有助于即将举行的对话取得成功的议题和要求，其中包括：(a) 遵守包容各方原则，让所有各方和尊重阿鲁沙布隆迪和平与和解协定及恢复法治全国委员会成员包括遭到通缉的成员参与；(b) 布隆迪政府派高级别代表参加；(c) 协调人参与谈判；(d) 改善坦桑尼亚联合共和国境内难民的境况；(e) 非洲联盟和联合国作为合作伙伴继续与东非共同体保持接触。
259. 2018 年 10 月 24 日，在布隆迪政府、执政党及其结盟政党未出席的情况下，协调人宣布第五次布隆迪人之间对话开幕。来自布隆迪境内外的 41 名政党和政治行为体的代表出席会议，其中包括 2 位前国家元首和 6 位主要的妇女政治和民间社会行为者。协调人在 10 月 29 日结束会议时宣布，他将提出一份联合路线图，其中将借鉴第五次对话与会者制定的路线图同其他路线图（包括 2018 年 8 月 3 日的政府路线图）。此份综合路线图将包括协调人认为属于协商一致事项的原则和最低标准，以确保在 2020 年举行具有公信力的选举。该文件以及对话进程的最后报告

预计将在 2018 年 11 月 30 日东非共同体国家元首常会上讨论。然而，由于未达到法定人数，会议被取消了。计划于 2018 年 12 月 27 日进行的第二次尝试又进一步推迟，据称是由于时间安排方面的限制。最终，东非共同体首脑会议第二十届常会于 2019 年 2 月 1 日举行。东非共同体决定就对话进程进一步协商，并授权协调人穆塞韦尼总统与肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔和坦桑尼亚联合共和国总统约翰·蓬贝·约瑟夫·马古富力牵头进行协商。

2020 年战略和外部因素

260. 尽管布隆迪的安全局势取得了重大进展，协调人作出坚定努力，并举行了五次对话，但政治危机仍未解决。危机的利益攸关方和次区域继续需要联合国同非洲联盟和东非共同体协调提供支持，以确保和平解决危机。因此，特使及其办公室的努力对于促进布隆迪和该区域的未来和平与繁荣而言仍然至关重要。在这方面，特使将按照 2019 年 2 月东非共同体首脑会议第二十届常会的提议，加强与协调人和区域领导人(特别是肯尼亚总统和坦桑尼亚联合共和国总统)的交流互动。
261. 在外部因素方面，2020 年的总体计划基于以下规划假设：
- (a) 东非共同体主导的对话进程的延迟可能会对 2019 年实现可持续和平方面的进展产生不利影响；
 - (b) 各方退出合作；
 - (c) 安全局势恶化，削弱特使办公室在布隆迪运作的的能力。
262. 特使办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果。特使办公室将与妇女组织的代表协商，倡导她们参与对话与和平进程。对特使办公室而言，妇女的参与包括增加布隆迪人之间对话进程中的妇女人数，包括来自特使办公室的女性人数；在协商一致的路线图中考考虑妇女关切的问题；以及妇女在 2020 年选举后有效参与各机构，至少占 30%。
263. 关于与其他实体的合作，特使办公室将确保充分支持与布隆迪有关的区域和次区域举措，以便就布隆迪政治问题形成集体愿景和办法。就政治对话以及妇女参与政治进程而言，特使办公室将与妇女署等正在执行的、与执行特使办公室任务相关的方案和项目形成协同增效作用。最后，特使办公室将与相关机构和组织广泛合作，从而确保将尊重性别平等和人权纳入所有活动的主流。特使办公室还将与以下方面开展更多协商：与大湖区问题国际会议商讨区域的安全局势，与大湖区问题特使办公室商讨刚果民主共和国和区域的和平、安全与合作框架对布隆迪人之间对话的影响，并与非洲联盟(非洲妇女预防和调解冲突网络)商讨妇女在对话中的政治参与问题。
264. 关于机构间协调和联络，特使办公室正在与联合国驻布隆迪各机构、基金和方案密切协调和协商，寻求以集体办法解决危机。

评价活动

265. 计划在 2020 年进行以下自我评价：政治和建设和平事务部领导的特别政治任务授权的执行情况。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

266. 特使办公室促进实现的目标是推动和平解决危机，给布隆迪带来长期稳定和安全。

2. 与可持续发展目标保持一致

267. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女全面有效参与各级的政治、经济和公共生活决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。

268. 上述目标还与可持续发展目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)一致。实现上述目标的进展将有助于在国家层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会。

3. 2018 年重点成果

制定 2020 年选举路线图

2018 年，特使与各主要利益攸关方进行斡旋，推动以政治和可持续方式解决布隆迪危机。在这方面，特使几次在布隆迪会晤政府官员、内部反对党和在布鲁塞尔的外部反对派，劝说他们保持对东非共同体主导的布隆迪人之间对话进程的承诺。

特使还与布隆迪人之间对话协调人坦桑尼亚联合共和国前总统本杰明·姆卡帕、担任东非共同体主席和布隆迪人之间对话调解人的穆塞韦尼总统以及在布隆迪和其他地方的国际社会成员进行互动。



联合国特使与布隆迪人之间对话协调人。资料来源：联合国照片

除后勤支援外，特使办公室通过由东非共同体、非洲联盟和联合国组成的联合技术工作组，成功地向东非共同体主导的对话进程提供政治和技术咨询。特使办公室与国家当局以及各政党和民间社会组织举行协商和协调会议，以商定 2020 年选举路线图。这包括与民间社会组织、布隆迪境内外的政治领导人和政党、国际社会以及技术伙伴和金融伙伴举行协商会议，争取以和平方式解决当前的危机。

特使办公室帮助组织了 2018 年 10 月 24 日至 29 日在坦桑尼亚联合共和国鲁沙举行的第五次布隆迪人之间对话，41 名主要政治行为体和领导人、民间社会组织代表(包括妇女、青年和宗教领袖)以及媒体代表参加会议。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即完成协调人关于布隆迪人之间对话进程的报告及其解决冲突的路线图(包括 2020 年选举路线图)。

取得成果的证据包括境内外反对派签署了一份关于 2020 年选举“运作模式”的协商一致文件。这标志着自 2016 年 3 月布隆迪人之间对话进程开始以来，所有反对党首次商定 2020 年选举的政治框架，并同意结束布隆迪的政治危机。协调人的报告和路线图已提交东非共同体调解人，供国家元首在 2019 年 2 月 1 日举行的第二十届东非共同体首脑会议常会期间讨论和认可。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

269. 2018 年的一项计划成果是国家自主和国际社会接受的包容各方的布隆迪人之间对话进程取得进展；对布隆迪安全部门和法治机构进行治理和文职监督。这项成果已经实现，其证据是协调人倡议发布了综合路线图，其中采纳了危机各方的提供的见解。预计该路线图将成为 2020 年选举的政治框架，并处理布隆迪的政治危机。关于安全改革/法治，成立了一个由技术金融伙伴和其他国际行为体组成的非正式协商小组。

4. 2020 年重点计划成果

实施 2020 年选举路线图

2018 年，协调人向东非共同体调解人和国家元首提交了一份由其起草的综合路线图。路线图尚待各方接受。

挑战和对策

挑战在于特使办公室要开展斡旋，扩大流亡政党和民间社会组织的一些成员在对话中的有限参与。另一个挑战在于保持与该区域领导人的接触，因为区域需要继续致力于这一进程。

因此，2020 年期间，特使打算与所有利益攸关方(包括布隆迪政府、国内反对党和流亡反对党以及区域领导人、非洲联盟以及该进程的担保人，包括南非和其他方面)进行接触、会晤和互动，从而加强斡旋努力，以确保形成包容各方的政治进程，并加强区域提供的支持。

成果和证据

计划交付的成果预计有助于取得成果，即所有利益攸关方更广泛地参与布隆迪人之间的对话进程，并确保区域领导人亟需和持续参与，支持东非共同体调解人为实现布隆迪的持久和平所作的努力。

这项成果如果实现，证据将包括：布隆迪政府和反对派在 2019 年制定和签署一份协商一致的路线图，并予以全面落实，以便在 2020 年举行民主、可信的选举。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量

2018	2019	2020
各方向协调人提交 2020 年选举的不同路线图	所有各方为 2020 年选举制定并签署单一的协商一致路线图	实施 2020 年民主、可信选举的协商一致路线图

270. 特使办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付产出

271. 表 29 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 29

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议文件(文件数目)	4	2	4	4
会议实质性服务(三小时会议次数)	4	4	4	4
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
斡旋				
协商、咨询和倡导				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2018 年实际数与计划数之间的差异

272. 会议文件出现差异的原因是安全理事会的会议少于预期，因为安理会只要求提交两份秘书长的报告，而预期提交四份报告。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 30
财政资源
(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出 (1)	批款 (2)	所需资源共计 (3)	非经常所需资源 (4)	2020 年对比 2019 年增加/(减少) (5) = (3)-(2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	4 269.5	3 991.4	4 340.6	—	349.2
业务费用	2 314.1	3 016.4	2 896.4	—	(120.0)
共计(扣除工作人员薪金税)	6 583.6	7 007.8	7 237.0	—	229.2

表 31
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/ 安保人员	一般事务 人员 ^a	国际工作 人员共计	本国专业 干事	当地 雇员	联合国 志愿人员	
2019 年核定数	1 ^b	—	1	2	4	5	2	—	15	7	1	23	2	5	—	30
2020 年拟议数	1 ^b	—	1	2	4	5	2	—	15	7	1	23	2	5	—	30
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

^a 其他职等，除非另有说明。

^b 副秘书长按实际受聘合同任职。

273. 秘书长布隆迪问题特使办公室 2020 年拟议所需资源为 7 237 000 美元(扣除工作人员薪金税)，用于续设 30 个文职人员职位(1 个副秘书长(按实际受聘合同任职)、1 个 D-2、2 个 D-1、4 个 P-5、5 个 P-4、2 个 P-3、7 个外勤人员、1 个一般事务人员、2 个本国专业干事和 5 个当地雇员)的薪金和共同人事费(4 340 600 美元)，以及业务费用(2 896 400 美元)，包括咨询人和咨询服务(69 500 美元)、公务差旅(449 600 美元)、设施和基础设施(1 424 500 美元)、陆运(117 900 美元)、通信和信息技术(492 600 美元)、医务(56 900 美元)以及其他用品、服务和设备(285 400 美元)。

274. 2020 年，特使办公室的职位数量和职等拟议保持不变。国际职位适用 17.0%的空缺率，而本国职位则假设满员。

275. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(增加)主要是由于文职人员费用所需资源增加，原因是：国际职位空缺率降低，并假设本国职位全部满员；国际职位和本国职位的共同人事费百分比增加。

预算外资源

276. 特使办公室 2019 年没有预算外资源，预计 2020 年也不会有。

11. 秘书长缅甸问题特使办公室

(1 073 000 美元)



前言

当秘书长请我担任秘书长缅甸问题特使一职时，我激动地作出了肯定答复。为什么？因为我相信，我可以帮助缅甸政府和民众追求缅甸的和平与繁荣，并保护和促进所有人的人权。

同时，我充分意识到该国面临多方面的挑战。虽然缅甸已经历向民主过渡的重大转型，特别是在 2015 年选举期间，但 2016 年 10 月和 2017 年 8 月若开邦局势再度紧张，并演变为世界上最大的难民危机之一，影响整个区域。孟加拉国境内的难民必须能够行使其安全、自愿和有尊严地返回其原籍地或选择地的权利。与此同时，取决于政府与各民族武装组织之间的和平进程的民族和解日益脆弱，冲突时有发生。缅甸还迫切需要包容性发展，因此需要更多的国内投资和外国投资，并且需要问责制和法治。所有这些都是我的一部分任务。我将继续就这一切开展工作。

自 2018 年 5 月上任以来，我已先后 6 次访问缅甸、4 次访问孟加拉国，并访问了其他主要相关会员国的首都。作为斡旋任务的一部分，我将继续在缅甸境内各行为体之间、缅甸与孟加拉国之间、缅甸与更广泛的联合国系统之间以及缅甸与整个国际社会之间发挥桥梁作用。我还要补充的是，联合国有史以来首次获准在缅甸境内建立正式的斡旋机构。自 2018 年年底以来，我的办公室一直在内比都运作，并在首都仰光、若开邦和全国其他地区与各方密切接触。

我已去过若开邦和克钦邦等缅甸多个地区，也去过孟加拉国科克斯巴扎尔的庞大难民营。在这些地方，我见到许多难民和境内流离失所者，亲眼目睹了他们极为困难的境地。境内流离失所者营地的许多罗兴亚人告诉我，收容所的条件非常不尽人意，行动自由和获得基本服务方面的限制仍然构成问题。科克斯巴扎尔难民的描述和他们的故事令人难以置信。我再次承诺帮助那些需要帮助的人。我也一直在密切关注这些地方和其他地方的妇女和儿童、特别是女童的状况。在克钦邦和掸邦，我有机会与境内流离失所妇女广泛会晤。她们说明了所面临的挑战，包括与性别暴力有关的挑战。积极的方面是，我看到在过去几个月中，我们协调一致的工作已开始逐步取得进展，而且缅甸当局已开始采取具体步骤。

挑战很严峻，我肩负的责任很重，但我并不畏惧。事实上，我反而比 2018 年 5 月更加坚定地决心与缅甸境内的伙伴和国际社会一道，实现我任务所载列的目标。

秘书长缅甸问题特使

克里斯蒂娜·施拉纳·比尔格纳(签名)

总方向

任务和背景

277. 秘书长缅甸问题特使办公室负责提供秘书长斡旋，并重点鼓励缅甸当局确保难民安全、自愿、有尊严和可持续地返回其原籍地或选择地。作为在和平进程中帮助促进包容性政治对话的一部分努力，特使还寻求缓和紧张局势，处理包括克钦邦和掸邦北部在内的少数民族居住的其他地区产生的人权和人道主义问题。为缅甸向民主过渡提供更广泛的援助也将是特使工作的组成部分。大会关于缅甸人权状况的第 72/248 号决议对任务作了规定。
278. 一年半之前，若开邦的暴力事件迫使数十万罗兴亚人和其他人逃离家园，包括越过边界进入孟加拉国。让科克斯巴扎尔的难民安全、自愿、有尊严和可持续地返回其在缅甸的原籍地或选择地的有利条件仍未具备。最近，若开民族军对缅甸安全部队发动袭击，随后双方在若开邦北部发生冲突，致使这种努力面临更大挑战。若不消除若开邦暴力的根本原因，在临时条件下生活的约 100 万难民的悲惨处境就将一直持续，几乎看不到希望的迹象。与此同时，和平进程依然脆弱，预计在 2020 年大选之前，政府中文官和军人之间的紧张关系将加剧。缅甸独立调查委员会继续在全国开展问责工作。
279. 在此背景下，缅甸在政治、人权、人道主义、法律、经济和社会领域继续面临其他多重挑战，而且在协助该国建设和平与繁荣的未来并保护和促进所有人的人权方面，秘书长的斡旋依然至关重要。

与《联合国宪章》和可持续发展目标保持一致

280. 特使办公室根据其任务授权制定有助于实现目标的各项应交付产出。特使办公室的目标与《联合国宪章》第一条规定的本组织维护国际和平与安全的宗旨一致。在《2030 年可持续发展议程》的框架内，《宪章》第一条规定的各项宗旨体现在可持续发展目标之中。因此，如第 293 和 294 段所述，目标和应交付产出与若干可持续发展目标一致。

近期情况

281. 第三轮 21 世纪彬龙会议于 2018 年 7 月举行。缅甸政府和各民族武装组织的代表参加了会议。会议的目的是团结所有民族，通过对话努力建设民主的缅甸联邦。出席会议的 17 个民族武装组织包括 2015 年 10 月 15 日《全国停火协议》的 10 个签署方和其他 7 个非签署方。在会议的最后一天，联邦和平对话联合委员会批准了 14 项纳入《联盟和平协议》的原则，使商定的原则总数达到 51 项。在 14 项原则中，7 项涉及社会问题，4 项涉及政治安排，2 项涉及土地和环境问题，1 项涉及经济问题。联合国系统的各种相对优势可以在这些领域提供技术援助。特使可以通过持续参与，帮助促进这种支持。2018 年期间，政府继续与未签署协议的各民族武装组织接触，以将其纳入《全国停火协议》的进程。国防军总司令办公室宣布 2018 年 12 月 21 日至 2019 年 4 月 30 日停火，目标是促成与包括尚未签署《全国停火协议》的组织在内的所有各民族武装组织进行和平谈判和实现民族和解。然而，各民族地区的战斗仍在继续。
282. 2018 年 10 月 30 日，缅甸和孟加拉国联合工作组在举行第三次会议后宣布，将于 2018 年 11 月 15 日开始每天遣返 150 名难民，共计约 2 260 名。11 月 15 日，孟加拉国政府在科克斯巴扎尔

难民营外集结大巴，准备将第一批回返者送往边境。然而，由于难民对缅甸局势表示恐惧，回返进程无法继续。在附近的一个营地，难民组织了反对强迫回返的抗议活动。如上文所述，持续不断的暴力使难民有尊严、安全、自愿和可持续地返回若开邦的前景变得更加复杂。对孟加拉国境内的难民而言，知道其回返地有联合国及其伙伴存在将是鼓励回返的积极因素。缅甸目前正在起草关于关闭境内流离失所者营地的国家战略。这一积极努力必须解决若开邦的根本问题，包括公民身份和恢复行动自由的问题，以便为解决缅甸境内的流离失所者问题制定持久的解决办法。即使在与若开民族军交战之前，准入程度就已经是个问题。缅甸、开发署和人权高专办 2018 年 6 月 6 日达成三方谅解备忘录，以支持为难民从孟加拉国回返创造条件，但执行得并不充分。必须改善这一状况，以解决若开邦所有社区的脆弱性问题。东南亚国家联盟配合支持缅甸和孟加拉国之间的双边努力，特别是在区域一级配合，将至关重要。为支持这一工作，特使继续鼓励缅甸加强合作，以切实和全面地执行若开邦问题咨询委员会的所有建议。特使在本报告所述期间访问缅甸时倡导自上而下地开展“对歧视零容忍”运动。

283. 2018 年 11 月 3 日，全国民主联盟领导的政府举行第二次补选，涉及 9 个邦和省的 13 个席位。官方结果显示，全国民主联盟赢得 3 个联邦人民院席位(仰光、曼德勒、钦邦)和 3 个省议会席位(勃固省、曼德勒省和马圭省)。军队支持的主要反对党联邦巩固与发展党在实皆省和仰光省议会成功赢得席位，并在联邦民族院赢得了一个席位(克钦邦)。掸邦民主联合会守住了其在掸邦的席位，而一名独立候选人赢得了拉代当的议会席位。在 2020 年大选之前，文官政府与军队之间以及中部地区与少数民族地区之间的紧张关系可能会加剧，并使国内政治更为复杂。昂山素季缅甸国务资政显然正在谨慎地推进民主改革。她在宪法修正案方面所作的努力突出表明了这一点。特使在与所有利益攸关方的接触中一再强调，改革议题务必解决体制化的歧视问题。

2020 年战略和外部因素

284. 2020 年，特使将继续与各国际利益攸关方广泛协商，并促进协调国际社会以一致的方式应对罗兴亚危机。在推动若开邦各民族间开展对话的同时，特使及其办公室将继续寻求政治变革，包括立法禁止仇恨言论和煽动暴力。罗兴亚人要从孟加拉国返回缅甸，就必须以增进若开邦社会凝聚力的方式对所有民族社区进行重建与民族和解努力。帮助加强国家在这方面的努力仍将是特使活动的一个关键组成部分。
285. 秘书长和特使都公开主张，问责对所有民族之间的真正和解至关重要。特使与当局一起，通过向国家设立的独立调查委员会提供国际技术支持等方式，帮助加强有公信力的国家问责进程。特使建议，独立调查委员会应与人权高专办等联合国人权实体以及人权理事会授权的实况调查团和独立调查机制合作。独立调查委员会对此作出了积极回应。
286. 如前文所述，要找到确认共同价值观、促进相互尊重并维护人的尊严的持久解决办法，就必须执行若开邦问题咨询委员会的各项建议。根据联合国对孟加拉国境内的罗兴亚人道主义危机联合应对计划，还迫切需要持续支持孟加拉国境内的难民，因为如果做不到这一点，就可能导致他们更加失望，有可能变得激进。据特使在实地访问难民营时的观察，后果还可能是使难民面临保护方面的风险，包括遭受性暴力和性别暴力、贩运和其他形式的虐待。特使继续就可能开展的预防工作与有关当局接触。

287. 在民族和解方面，针对各民族武装团体的密集军事行动开始后，缅甸政府与各民族武装组织之间的和平进程越来越弱化，流离失所情况越来越多，而且据报存在虐待行为。这突出表明，各方迫切需要力行克制，避免作出可能逆转和平进程重要成果的行为。特使仍将表示愿意支持这一进程，并探索联合国今后在和平进程中发挥的作用。
288. 在外部因素方面，2020 年总体计划基于以下规划假设：
- (a) 军方领导层表明愿意采取措施缓解国际社会对罗兴亚人的关切；
 - (b) 缅甸的民族和解继续取决于正在与签署方和非签署方进行的多层级和平谈判能否取得成功。
289. 特使办公室酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果。将努力与克钦邦、缅族聚居区和掸邦的境内流离失所妇女举行更广泛的会晤，以更好地了解与性别有关的具体挑战，例如因营地过度拥挤等因素而在一定程度上加剧的性别暴力，对临时工的薪酬歧视，提供针对女性的医疗服务，以及缺乏儿童照护空间和适宜儿童的空间等问题。
290. 在机构间协调和联络方面，特使办公室与联合国机构、基金和方案特别是亚洲及太平洋经济社会委员会密切接触。亚太经社会也向特使提供行政支助。在努力解决回返问题和消除尤其是若开邦问题的根本原因方面，特使办公室将与孟加拉国和缅甸的驻地协调员密切合作，并与开发署、人道主义事务协调厅、难民署和人权高专办等联合国系统实体密切合作。特使办公室还将继续向负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表和负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表提供合作，共同努力帮助缅甸当局和其他对话方解决儿童兵和冲突中性暴力等相关问题。特使将延续在访问缅甸时与联合国国家工作队磋商的惯例。此类定期磋商，包括与联合国其他高级官员进行磋商，是为了加强联合国全系统的协调一致。

评价活动

291. 计划在 2020 年进行以下自我评价：政治和建设和平事务部领导的特别政治任务授权的执行情况。

A. 2020 年拟议方案计划和 2018 年方案执行情况



1. 目标

292. 特使办公室促进实现的目标是确保罗兴亚难民安全、自愿、有尊严和可持续地返回其原籍地或选择地。

2. 与可持续发展目标保持一致

293. 上述目标与可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)一致。实现上述目标的进展将有助于确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会。

294. 上述目标与可持续发展目标 16 一致，即在缅甸创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。实现上述目标的进展将有助于推动和实施非歧视性法律和政策以促进可持续发展。

3. 2018 年重点成果

努力创造有利于安全、自愿、有尊严和可持续回返的条件

2016 年 10 月和 2017 年 8 月，若开邦局势再度紧张，演变为世界上最大的难民危机之一，并对区域造成影响。2018 年，特使集中精力处理回返进程以及改善所有受影响地区的条件和人道主义援助准入。特使及其办公室一再敦促缅甸政府在以下三点上取得进展：结束军事行动；允许人道主义援助进入，不受阻碍；确保难民安全、自愿、有尊严和可持续地返回其原籍地。特使主张采取具体步骤，使难民对安全和自愿回返具有信心。迄今为止，当局对特使提出的许多建议作出了积极回应，包括设立一个公民身份核查程序的监督机构，以及使向孟加拉国境内的难民通报遣返可能性的程序更加透明。当局最近成立了公民身份核查程序公众投诉和上诉委员会。特使的参与将继续以争取缅甸加强合作为主，从而切实和全面地执行若开邦问题咨询委员会的所有建议。



特使对若开邦境内流离失所者营地进行实地访问，在那里与受暴力影响的罗兴亚穆斯林接触。资料来源：联合国照片

特使办公室还与孟加拉国和缅甸的对话者接触，商定根据国际标准遣返逃离暴力者的框架。特使一再呼吁孟加拉国和缅甸的对话者让难民署参与这些讨论。

成果和证据

应交付产出有助于取得成果，即 2018 年 6 月 6 日开发署-难民署与缅甸政府签署了谅解备忘录。取得成果的证据包括缅甸政府同意允许难民署和开发署根据谅解备忘录的条款进行评估，包括在若开邦北部进行评估。根据与缅甸政府达成的谅解备忘录，难民署和开发署将于 2018 年下半年在若开邦北部村庄缅甸政府批准的地点进行评估。然而，给予的准入程度不够，需要与有关当局不断接触改善准入情况。

这项成果表明 2018 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

295. 2018 年的计划成果是在难民从孟加拉国回返方面取得进展。这一计划成果已经实现，其证据是：如上文所示，缅甸与联合国机构签署了关于回返条件的协议。

4. 2020 年重点计划成果

安全、有尊严和自愿遣返

2018 年，原定于 11 月 15 日开始将难民从孟加拉国遣返回缅甸，但实际上并未发生。

挑战和对策

正如罗兴亚难民本身、秘书长和特使以及包括安全理事会和大会在内的主要利益攸关方强调的，挑战在于缺乏促进回返的条件。

为此，特使办公室在 2020 年将采取多层面办法，让所有利益攸关方，特别是缅甸政府参与进来，以增强社会凝聚力。这将包括特使办公室发挥推动作用，在若开邦组织宗教间活动。特使办公室将强调，必须以增进社会凝聚力的方式，对所有社区进行重建与民族和解努力，以支持回返。在这方面，特使办公室将与国际社会中感兴趣的行为体一起，支持若开邦的重建工作。其他工作将围绕问责展开，争取所有民族的真正和解，而且不予歧视地保证公共安全。在这方面，特使办公室将与缅甸政府密切协商，并与联合国国家工作队和整个国际社会协调，努力协调国际努力，加强若开邦各民族间的对话，解决罗兴亚人人权的其他方面问题，如与公民身份、身份证件、工作许可证和出生登记相关的问题。

成果和证据

计划交付的产出预计将有助于取得成果，即为促进回返创造一个更有利的环境。这项成果如果实现，其证据将包括开始在更有利的环境中顺利和可持续地遣返难民。

这项成果如果实现，将表明 2020 年在谋求共同实现目标方面取得了进展。

业绩计量

2018

2019

2020

难民在更有利的环境中回返

为顺利遣返进程创造有利条件

无遣返进程

296. 特使办公室将继续以所有授权任务为指导。这些授权任务为其应交付的产出提供立法框架。

5. 2018-2020 年期间应交付产出

297. 表 32 按类别和子类别分列 2018-2020 年期间有助于和预期有助于实现上述目标的所有应交付产出。

表 32

按类别和子类别分列的 2018-2020 年期间应交付产出

	2018 年计划数	2018 年实际数	2019 年计划数	2020 年计划数
量化的应交付产出				
A. 协助政府间进程和专家机构				
会议文件(文件数目)			1	1
会议实质性服务(三小时会议次数)	3	2	4	4
非量化的应交付产出				
C. 实质性应交付产出				
斡旋				
协商、咨询和倡导				
D. 信息传播方面的应交付产出				
对外和媒体关系				

6. 应交付产出中最显著的相对差异

2018 年实际数与计划数之间的差异

298. 会议实质性服务方面存在差异，主要是因为原计划与大会进行互动对话，但最终并未提出请求。

B. 2020 年拟议所需员额和非员额资源

所需资源(经常预算)

表 33

财政资源

(千美元)

支出类别	2018	2019	2020		差异
	支出	批款	所需资源共计	非经常所需资源	2020 年对比 2019 年 增加/(减少)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)
军事和警务人员费用	—	—	—	—	—
文职人员费用	245.6	861.4	722.1	—	(139.3)
业务费用	256.9	358.9	350.9	—	(8.0)
共计(扣除工作人员薪金税)	502.5	1 220.3	1 073.0	—	(147.3)

表 34
职位

	专业及以上职类								一般事务及有关职类			本国工作人员				
	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/ 安保人员	一般事务 人员	国际工作 人员共计	本国专 业干事	当地 雇员	联合国 志愿人员	共计
2019 年核定数	1 ^a	—	—	1	1	1	—	—	4	—	—	4	—	1	—	5
2020 年拟议数	1 ^a	—	—	1	1	1	—	—	4	—	—	4	—	1	—	5
变动	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

^a 副秘书长按实际受聘合同任职。

299. 秘书长缅甸问题特使办公室 2020 年拟议所需资源为 1 073 000 美元(扣除工作人员薪金税), 用于续设 5 个职位(1 个副秘书长、1 个 D-1、1 个 P-5、1 个 P-4 和 1 个当地雇员)的薪金和共同人事费(722 100 美元)以及业务费用(350 900 美元), 后者分别为公务差旅(186 900 美元)、设施和基础设施(64 800 美元)、陆运(12 000 美元)、通信和信息技术(18 000 美元)及其他用品、服务和设备(69 200 美元)。

300. 2020 年, 特使办公室的职位数量和职等拟议保持不变。职位适用 5.0%的空缺率。

301. 2020 年拟议资源与 2019 年核定预算之间出现差异(减少)的主要原因是, 在计算国际工作人员费用时采用了订正薪金表和较低百分比共同人事费, 以及 2019 年和 2020 年预算中适用于本国工作人员费用的缅甸元和美元之间的现行联合国业务汇率存在差异。

预算外资源

302. 2019 年, 特使办公室预计预算外资源估计数为 558 000 美元, 将用于支持旨在促进执行大会第 73/264 号决议的各项活动和相关倡议, 包括促进若开邦各民族间和宗教间的对话以及民族和解。迄今为止, 已收到挪威、大韩民国和瑞士政府的捐款。

303. 2020 年, 预计特使办公室的预算外资源估计数为 50 万美元, 用于支持其进一步巩固民主和推进正义、和平与人权的努力。