



第七十六届会议

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 75/100 号决议提交，大会在该决议中请秘书长就特别政治任务方面的总体政策事项提交关于该决议执行情况的报告，包括说明为改进专门知识、成效、透明度、问责制、地域代表性、性别平等视角、妇女平等参与及青年参与所作的努力。本报告是就这一项目向大会提交的第九次报告，所涉期间为 2020 年 8 月至 2021 年 7 月。

\* A/76/150。



## 一. 导言

1. 本报告根据大会第 75/100 号决议提交，大会在该决议中请秘书长就特别政治任务方面的总体政策事项提交关于该决议执行情况的报告，包括说明为改进专门知识、成效、透明度、问责制、地域代表性、性别平等视角、妇女平等参与及青年参与所作的努力。
2. 特别政治任务在支持会员国预防、管理和解决冲突方面发挥着关键作用。特别政治任务在复杂的行动环境中，包括在许多安全局势动荡、政治关系脆弱的环境中运作，它们仍然是促进维护国际和平与安全的基本机制。为实现这一目标，特别政治任务与联合国发展、人权和人道主义伙伴密切合作，采取综合措施应对多层风险。它们还支持会员国扩大包容性，使妇女和其他边缘化群体、包括青年男女更广泛地参与政治与和平进程，从而帮助将妇女与和平与安全议程以及青年与和平与安全议程的承诺变为现实。
3. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行显然是联合国历史上面对的最严重的危机之一，它影响到特别政治任务的许多工作领域。疫情颠覆了生活和经济，给社区关系造成挑战，破坏了对本应解决这一问题的机构的信任，因而加剧了不平等，助长了错误信息、污名化和仇恨言论，导致出现新的紧张热点，增加了出现不稳定局势的风险。
4. 当前各种全球性挑战相互关联，因此国际合作特别重要。大会于 2020 年 9 月通过的纪念联合国成立七十五周年宣言(第 75/1 号决议)在倡导重振多边主义的同时，呼吁充分利用《联合国宪章》提供的外交工具箱，包括在预防性外交和调解领域。
5. 特别政治任务是这一工具箱的组成部分，是多边行动和联合解决办法的体现。在全球和平与安全环境不断恶化的情况下，特别政治任务将加强与区域和次区域组织的伙伴关系视为特别优先领域，通过多轨道和多伙伴外交接触开展和扩大其支持和平解决争端的工作。它们继续对阿富汗、伊拉克、利比亚和索马里等一系列复杂局势作出灵活机敏的反应，是落实联合国预防冲突与保持和平工作的最重要机制之一。

## 二. 主要业务动态

### 非洲

6. 经过联合国利比亚支助团(联利支助团)的努力调解，利比亚各方于 2020 年 10 月在 5+5 联合军事委员会框架内同意全国停火。随后，由联利支助团主持的利比亚政治对话论坛于 2020 年 11 月通过了一项政治路线图。该路线图载有关于组建新的临时行政当局(包括 2021 年 3 月就任的民族统一政府)的规定。根据路线图，总统和议会选举定于 2021 年 12 月 24 日举行。联利支助团和 2020 年 1 月利比亚问题柏林会议与会方继续在利比亚问题国际后续行动委员会及其政治、安全和经济问题以及人权和国际人道法四个工作组的框架内开展工作。2021 年 6 月 23 日，德国和联合国共同主持了第二次利比亚问题柏林会议，利比亚总理率领高级别代表团出席了会议。

7. 联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)继续履行其核心职能,即斡旋、预防性外交和预防冲突,以及促进善治、法治和人权。西萨办努力推进妇女与和平与安全议程,倡导妇女和青年参与西非和萨赫勒地区的政治与和平进程。西萨办还着重分析了 COVID-19 大流行和气候变化对次区域和平与安全的影响。西萨办继续支持联合国萨赫勒综合战略的实施,并与联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)协作处理各种区域间问题,例如乍得湖流域危机、几内亚湾海上安全以及与季节性游牧有关的安全问题。新任负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表还担任喀麦隆-尼日利亚混合委员会主席,该委员会继续协助执行国际法院 2002 年 10 月 10 日关于喀麦隆-尼日利亚边界和领土争端的判决。

8. 依照安全理事会第 2512(2020)号决议,联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)于 2020 年 12 月 31 日关闭。联合国几内亚比绍国家工作队继续执行联合国过渡工作计划,包括几内亚比绍政府于 2020 年 11 月确认的建设和平优先事项,并支持该国政府执行西非国家经济共同体路线图和 2016 年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》中概述的紧急改革。联几建和办关闭后,西萨办承担了斡旋职能,以确保联合国继续提供辅助,支持巩固该国的和平与民主。

9. 联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)在 2021 年 1 月具备了初步运作能力,并开始落实其战略目标。联苏综合援助团就政治、建设和平、人权、法治和保护问题向苏丹过渡政府提供援助,并支持和平进程以及《苏丹和平朱巴协议》的执行。援助团在过渡政府与苏丹人民解放运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派在朱巴举行的和平会谈期间担任协调人,并倡导让妇女更多地参与会谈。

10. 联合国索马里援助团(联索援助团)支持索马里联邦政府与各联邦成员国保持持续对话并落实 9 月 17 日的选举模式,这次选举为 2021 年联邦选举奠定了基础。针对联邦政府与一些联邦成员国之间在选举问题上出现的僵局,联合国与非洲联盟、欧洲联盟和政府间发展组织(伊加特)联合开展穿梭外交,最终促成了 5 月 27 日的选举协议。联合国驻索马里机构还继续倡导确保妇女的政治权利,并协助索马里推进关键的国家优先事项,包括深化联邦制、宪法审查进程和安全部门改革。此外,联合国为联邦政府履行人权承诺提供了技术咨询和支持,包括开展普遍定期审议进程和提出建议。联合国驻索马里机构还支持索马里当局采取措施应对 COVID-19 疫情。

11. 秘书长非洲之角问题特使为巩固和保持非洲之角在和平与安全方面取得的成果提供了支持,以加强该区域预防冲突和保持和平的努力。特使办公室与伊加特、非洲联盟和其他区域组织合作促进该区域的和平与安全,包括支持调解进程,加强次区域处理跨境和交叉问题的能力,同时协调非洲之角区域预防综合战略的执行工作。

12. 秘书长大湖区问题特使办公室继续与非洲联盟、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体开展伙伴合作,支持实施《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》。特使办公室与主要伙伴密切合作,制定了《联合国大湖区巩固和

平、预防冲突和解决冲突战略》，侧重于三大主要优先领域：和平、安全和正义；可持续发展和共同繁荣；应对长期和新出现挑战的能力。

13. 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继续在该次区域进行斡旋，包括在 2021 年 3 月刚果、2021 年 4 月乍得和 2021 年 7 月圣多美和普林西比举行总统选举之前进行斡旋。他还会见了乍得过渡当局和其他利益攸关方，以帮助确保通过和平、包容各方和协商一致的进程实现宪政秩序和文官统治。中部非洲区域办和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)委员会通过了 2021-2025 年期间联合战略计划。

14. 在布隆迪于 2020 年 5 月 20 日举行总体上和平的总统选举之后，应安全理事会的要求，秘书长于 2020 年 9 月 14 日至 19 日向布琼布拉派遣了一个战略评估团，以探讨联合国与布隆迪加强合作的途径。在审议了秘书长随后的报告(S/2020/1078)之后，安全理事会主席于 2020 年 12 月 4 日发表一项声明(S/PRST/2020/12)，其中请秘书长停止定期报告布隆迪局势，而将布隆迪纳入秘书长关于大湖区和中部非洲的定期报告范围。在此背景下，根据该声明和随后的讨论，秘书处和布隆迪政府同意在 2021 年 5 月 31 日以前关闭秘书长布隆迪问题特使办公室，并在 2021 年 6 月 30 日以前将该办公室清理结束。

## 美洲

15. 安全理事会第 2547(2020)号决议将联合国海地综合办事处(联海综合办)的任务期限再延长一年，至 2021 年 10 月 15 日。联海综合办继续与国家工作队密切合作，在斡旋、减少社区暴力、司法、警察发展、人权、选举和保持和平等优先领域支持该国的努力。7 月 7 日海地总统若弗内尔·莫伊兹被暗杀后，联海综合办指派了四名联合国警察调查员协助海地国家警察督察长和司法警察调查这起暗杀事件。候任总理阿列尔·亨利于 7 月 20 日组建了新政府，其任务是建立必要的共识，以便在 2021 年尽早举行选举。联海综合办充分利用其任务授权向政府提供直接支持，主要是在安全领域。

16. 联合国继续支持执行哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军签署的《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》。安全理事会第 2574(2021)号决议将联合国哥伦比亚核查团的任务期限延长至 2021 年 10 月 31 日，并将其扩大到包括监测对和平特别司法管辖机制作出的过渡期司法判决的遵守情况。核查团与哥伦比亚政府、大众党(前大众革命替代力量)、民间社会和地方社区合作，努力建立信任，并核实在执行和平协议的承诺方面取得的进展，特别是与前战斗人员、人权维护者、社会领袖和受冲突影响社区的安全保障有关的承诺，以及前战斗人员重新融入政治和社会经济方面的进展。

## 亚洲及太平洋

17. 按照安全理事会第 2513(2020)和 2543(2020)号决议规定的任务，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)继续支持阿富汗政府努力促进和平和稳定，并推进 2020 年 9 月启动的阿富汗和平谈判。在美国和北大西洋公约组织宣布 2021 年 8 月 31 日以前撤出其余留军事力量后，因 COVID-19 疫情而恶化的安全局势仍然高度动荡

和不可预测。联阿援助团与各方定期举行了旨在推动和平进程的对话，报告了人权状况，并为旨在加强经济、政治和安全合作以及区域连通的区域倡议提供了支持。联阿援助团协助执行地方和平倡议，召集官员、部落代表和其他社区成员制定争端解决办法。

18. 秘书长缅甸问题特使继续提请全球关注无国籍罗兴亚人的困境，动员国际社会支持创造有利条件，使罗兴亚人能够安全、自愿、有尊严和可持续地回返。在 2020 年 11 月 8 日大选之前，特使倡导开展具有广泛政治代表性和参与性的包容各方的进程。2 月 1 日，缅甸军方宣布进入紧急状态，拘捕政治领导人和其他人，并以选举舞弊为由为其行为辩护。该国的民主过渡因此戛然而止。在发生杀害平民事件后，特使强调秘书长对安全部队镇压手段的谴责，并呼吁国际社会采取一致行动，包括在区域范围内采取一致行动，使该国重新回到民主改革、和平和稳定之路。特使与东南亚国家联盟(东盟)和其他区域行为体密切合作，倡导和平、有序地解决问题。她与所有国内利益攸关方以及国际和区域组织，包括东盟、伊斯兰合作组织和欧洲联盟保持积极接触。特使通过与安全理事会和大会的定期沟通，倡导国际社会作出协调一致的反应，以防止情况进一步恶化，并应对这场因 COVID-19 蔓延而进一步复杂化的多层面危机所造成的广泛影响。

#### 欧洲和中亚

19. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室继续与希族塞人和土族塞人进行接触，推动相关讨论，争取恢复正式谈判。在 2020 年 10 月 11 日和 18 日土族塞人领导人选举之后，埃尔辛·塔塔尔成为新的土族塞人领导人。一名联合国高级官员继续与希族塞人领导人、土族塞人领导人以及保证国希腊、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国举行了讨论。她还与安全理事会成员和欧洲联盟代表保持定期联络。2021 年 4 月 27 日至 29 日，秘书长在日内瓦召集举行了关于塞浦路斯问题的五加一非正式会议，这次会议目的是确定双方是否具备共同立场，以利谈判达成在可预见的未来持久解决塞浦路斯问题的方案。尽管联合国作出了努力，双方也进行了激烈的讨论，但在非正式会议期间没有找到足够的共同点，无法恢复有关解决塞浦路斯问题的正式谈判。为了继续对话，各方同意秘书长在不久的将来再召集一次五加一非正式会议，目的是努力达成共同立场，从而能够开始正式谈判。

20. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表办公室与欧洲联盟和欧洲安全与合作组织在日内瓦国际讨论的框架内就格鲁吉亚局势进行密切合作，日内瓦国际讨论由这三个组织共同主持。联合主席继续与所有与会者沟通，鼓励就核心议程问题进行建设性对话并取得进展。尽管 COVID-19 疫情肆虐，但 2020 年底恢复举行了几轮到场讨论，2021 年已恢复正常日程。

21. 联合国中亚地区预防外交中心履行斡旋职能，并在优先领域开展活动，包括预防暴力极端主义和打击恐怖主义、管理跨界水域、在青年中宣传预防冲突理念以及支持中亚与阿富汗之间的区域合作。在吉尔吉斯斯坦出现重大政治动态后，该中心进行了事实调查，并探索了联合国采取综合应对措施的可能途径，从而促成了联合国支持该国政治和社会经济改革的计划。

## 中东

22. 秘书长叙利亚问题特使根据安全理事会第 2254(2015)号决议，努力促进各利益攸关方达成共识，支持联合国推动的叙利亚冲突政治解决方案，以满足叙利亚人民对尊严、自由和正义的愿望。特别是着重开展了建立信任和信心活动，包括呼吁在全国范围停火，要求释放被拘留者和被绑架者并公布有关失踪人员的信息，倡导立即允许人道主义援助不受阻碍地进入，根据由叙利亚人主导、叙利亚人所有的宪法委员会的任务和职权范围协调举行该委员会的会议，以及鼓励就阿拉伯叙利亚共和国问题开展更具建设性的国际外交。

23. 秘书长也门问题特使的工作重点是就全国停火、重新开放萨那机场、放松对燃料和其他商品通过荷台达港进入也门的限制以及恢复各方面面对政治谈判等问题达成协议。2021 年 2 月，胡塞运动(自称真主的辅士)在马里卜发动军事攻势，事实证明此举破坏了调解努力，并对数十万境内流离失所者和其他有需要的人造成威胁。

24. 联合国支助荷台达协议特派团(荷台达协议支助团)继续协助也门各方执行《关于荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的协议》(S/2018/1134, 附件)，主要重点是重新启动重新部署协调委员会和支持机制，包括联合行动中心和前线联合观察哨。2021 年 7 月 14 日，安全理事会一致通过第 2586(2021)号决议，将荷台达协议支助团的期限延长一年，至 2022 年 7 月 15 日，促请各方在重新部署协调委员会内合作，强调指出重新部署协调委员会及其联合机制的运作的重要性，并要求停止阻碍荷台达协议支助团人员的行动。

25. 2021 年 5 月 27 日，安全理事会一致通过第 2576(2021)号决议，将联合国伊拉克援助团(联伊援助团)的任务期限延长至 2022 年 5 月 27 日，并加强了选举援助任务。为此，联伊援助团已着手准备在当地部署更多联合国选举工作人员。联合国还增加了对独立高级选举委员会的技术援助。援助团继续支持包容性政治对话、预防外交和民族和解以及加强巴格达和埃尔比勒的关系。

26. 中东和平进程特别协调员办事处继续与区域和国际伙伴合作，缓和紧张局势，鼓励实地改善，并推动政治谈判，以实现以色列-巴勒斯坦冲突的公正、全面的两国解决方案。在整个 2020 年夏季，特别协调员与各方和各利益攸关方密切合作，避免采取可能阻碍和平进程的单方面行动，包括以色列威胁吞并被占领的西岸部分地区。秘书长欢迎以色列与阿拉伯国家之间的各项协议，这些协议暂停了以色列对被占领西岸部分地区的吞并计划，他希望这些发展将鼓励巴勒斯坦和以色列领导人重新进行有意义的谈判，以实现两国解决方案，并为区域合作创造机会。针对 2021 年 5 月暴力升级，特别协调员重点努力应对加沙危机，以期争取对紧急人道主义项目的支持，并支持通过调解努力保持加沙地带停火安排。

27. 继 2020 年 8 月 4 日贝鲁特港口发生爆炸以及随后政府辞职之后，在社会经济危机迅速加剧、COVID-19 疫情持续造成压力的情况下，联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处(联黎协调办)与国家利益攸关方和国际伙伴合作维护黎巴嫩的稳定。联黎协调办着重促进巩固扩大黎巴嫩国家权力以及缓和黎巴嫩和以色列之间

的紧张局势，包括与联合国驻黎巴嫩临时部队和其他行为体合作，以增加黎巴嫩武装部队在黎巴嫩各地的部署。尽管存在政治僵局，联黎协调办仍主张组建一个获得充分授权、能够实施改革的政府，并主张遵守 2022 年选举日程表。主管政治和建设和平事务副秘书长继续履行报告安全理事会第 1559(2004)号决议执行情况的职能。

### 各类制裁监测组的工作

28. 安全理事会第 2557(2020)号决议将分析支助和制裁监测组的任务期限延长至 2021 年 12 月。2020 年 12 月 29 日，安全理事会通过第 2560(2020)号决议，请监测组研究第 2368(2017)号决议第 81(a)和(b)段规定的基本开支所需豁免和非常开支所需豁免的程序，在 9 个月内向安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会提出建议。

29. 2020 年 10 月 31 日，秘书长向安全理事会提交了一份报告(S/2020/1067)，其中载有根据《解决南苏丹共和国冲突重振协议》执行进展情况制定评估军火禁运措施基准的备选方案。秘书长于 2021 年 3 月 31 日提交了第二份报告(S/2021/321)，提出了供安全理事会用来评估军火禁运的关键基准，即：政治和治理问题的进展；解除武装、复员和重返社会以及安全部门改革的进展；人道主义和人权局势的进展。

30. 2020 年 11 月 30 日，安全理事会第 1718(2006)号决议所设委员会更新了为谋求向朝鲜民主主义人民共和国提供人道主义援助的国际组织和非政府组织提供的指南。更新的第 7 号执行援助通知<sup>1</sup>进一步简化了人道主义豁免程序的几个方面，延长了人道主义豁免的标准期限，并对应对大流行病疫情和自然灾害等突发紧急情况的紧急请求适用加快批准程序。

31. 安全理事会在第 2571(2021)号决议中决定将应对企图从利比亚非法出口石油行为的授权和措施延长 15 个月。安全理事会第 2526(2020)号决议延长了先前各项决议<sup>2</sup>所载关于在利比亚沿岸公海检查前往或离开利比亚的船只的授权，秘书长于 2021 年 5 月 5 日向安理会报告了该决议的执行情况(S/2021/434)。

32. 秘书长在 2021 年 6 月 15 日(S/2021/573)给安全理事会主席的信中，通报了中非共和国当局根据 2019 年 4 月 9 日安全理事会主席声明(S/PRST/2019/3)确定的安全部门改革、解除武装、复员、重返社会和遣返进程以及武器弹药管理的关键基准所取得的最新进展。

33. 秘书长根据与苏丹问题专家小组密切协调并与苏丹政府协商进行的达尔富尔局势评估，于 2021 年 7 月 31 日向安全理事会提交了一份报告(S/2021/696)。该报告就各项关键基准提出了建议，这些基准可以指导安全理事会审查关于达尔富尔的措施。

<sup>1</sup> 可查阅 [www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/implementation-notice](http://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/implementation-notice)。

<sup>2</sup> 安全理事会第 2292(2016)、2357(2017)、2420(2018)和 2473(2019)号决议。

### 三. 与会员国的互动对话

34. 大会第 75/100 号决议请秘书长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，还请秘书处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。

35. 经与本项目共同协调人和第四委员会主席团协商，政治和建设和平事务部于 2021 年 6 月 1 日举办了关于特别政治任务的第八次年度互动对话。这次对话重点讨论特别政治任务如何在不断变化的全球和平与安全格局中，特别是在 COVID-19 大流行的背景下，执行预防冲突、促成和平和建设和平的任务。

36. 主管政治和建设和平事务副秘书长在发言中强调，冲突日益复杂化、碎片化和区域化，因此也更难解决。其他重大压力来源包括技术中断和再度掀起的全球和区域战略竞争，而 COVID-19 大流行加剧了其中的许多风险。副秘书长重点指出，气候紧急情况是危机和不稳定状况的潜在倍增因素，并强调，在这一领域承担任务的联索援助团和中部非洲区域办等特别政治任务已努力将气候相关考虑纳入自身工作。她指出，各特别政治任务已加倍努力支持会员国通过外交接触和平解决争端，并举例说明了在三个优先领域开展的这项工作：促进包容；应对和平与安全面临的多层面风险；促进与区域和次区域组织以及其他行为体的伙伴关系。

37. 主管业务支助事务副秘书长向会员国通报了业务支助部与会员国和联合国其他实体协调、在全系统努力推动为在特别政治任务和维持和平行动中工作的联合国人员接种疫苗的情况。他强调指出，尽管受到 COVID-19 疫情影响，总部将继续支持各特别政治任务执行任务。他感谢会员国帮助联合国向各特别政治任务分发 COVID-19 疫苗和开展医疗后送活动。

38. 在随后的交流中，会员国赞扬政治和建设和平事务部以及各特别政治任务在执行任务方面所作的努力。几位发言者指出，特别政治任务在预防冲突、促成和平和建设和平以及促进纪念联合国成立七十五周年宣言中概述的原则方面发挥了重要作用。他们着重指出，特别政治任务的灵活性和机敏性是一项重要资产，这使它们能够适应不断变化的业务环境和应对新的威胁。

39. 与会者鼓励各特别政治任务继续采取措施，支持会员国应对 COVID-19 疫情的长期影响，特别注重弱势社群。他们指出，必须确保包括民间社会特别是妇女和青年团体在内的各种行为体以及其他国内利益攸关方参与制定疫情对策。

40. 多个会员国吁请特别政治任务继续优先重视妇女与和平与安全议程以及青年与和平与安全议程，这些议程仍然至关重要，特别是考虑到 COVID-19 疫情对妇女和青年的不同影响。与会者鼓励秘书处继续加强特别政治任务的地域代表性和性别均等。

### 四. 与特别政治任务相关的重要政策问题

#### 妇女与和平与安全议程

41. 特别政治任务继续在促进妇女有意义地参与和平与政治进程以及支持促进性别平等的建立和平与建设和平方面发挥关键作用。各特别政治任务的性别平等

问题顾问或性别平等问题协调人就如何促进妇女参与政治、使和平进程和建设和平工作更具包容性以及将性别平等视角纳入联合国的实地政治工作向特使和特别代表提供咨询意见和支持。

42. 根据安全理事会第 2493(2019)号决议，政治和建设和平事务部继续支持各特别政治任务拟定和实施包容性和平进程战略。在本报告所述期间，各特别政治任务举行了专门的高级别会议，为妇女参与联合国支持下的进程制定针对具体情况的做法。例如在阿富汗，联阿援助团开展了外联和斡旋，以支持和平谈判以及妇女充分、安全、平等、有效和有意义地参加、参与和领导各级决策。

43. 针对 COVID-19 大流行疫情，特别政治任务找到了新的方式，通过数字包容和在线互动战略来促进参与。在也门，特使办公室与 500 多名民间社会代表进行了创新的大规模在线协商，参与者 30%以上是妇女。在利比亚，联利支助团与利比亚各利益攸关方进行了广泛接触，包括与妇女团体协商以及与市长和青年举行对话会议，以促进妇女更多地参与利比亚政治对话论坛的会议。联利支助团还推动妇女更多地参与 2020 年 10 月启动的政治轨道后来举行的会议。

44. 针对一些具体情况，特别政治任务正在支持会员国实施国家妇女与和平与安全战略，以及支持包括妇女组织在内的民间社会组织。在黎巴嫩，联合国特别协调员办事处继续支持由黎巴嫩主导的宣传努力，以执行该国关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划，包括促进妇女作为候选人和选民更多地参与 2022 年选举。在中亚，联合国中亚地区预防外交中心发起了中亚妇女领袖核心小组，成员包括来自中亚五国的杰出女性政治领袖。该倡议是一个高级别平台，致力于建立有史以来第一个中亚妇女领袖非正式联盟，倾力促进所有妇女在推动可持续发展和支持该区域和平与安全方面的作用。

### 青年与和平与安全

45. 特别政治任务根据安全理事会关于青年与和平与安全的第 2250(2015)、2419(2018)和 2535(2020)号决议，努力增加青年男女在建设和平和政治进程中的切实有效参与。安全理事会第 2535(2020)号决议敦促特别政治任务制定和实施针对具体情况的青年与和平与安全战略，并协调和加强这方面的业务能力。为此，政治和建设和平事务部、联合国开发计划署和联合国人口基金在福尔克·贝纳多特学院的支持下，编写了一份青年与和平与安全方案编制手册。目前正在所有特别政治任务中确定青年与和平与安全协调人。

46. 在索马里，联索援助团继续倡导青年参与政治进程。援助团与合作伙伴一起，2021 年 4 月为来自不同政党的 36 名有政治抱负的青年举办了为期两天的培训，2021 年 6 月与 100 多名男女青年就索马里青年参政的未来举行了对话。联合国目前正在支持联邦青年与体育部制定索马里第二个国家青年政策。

47. 在伊拉克，联伊援助团在所有各省举办了一系列青年讲习班，题为“伊拉克青年：对话与稳定的先驱”。这一为期 18 个月的进程动员了 500 多名来自不同背景的男女青年，最终于 2020 年 11 月在巴格达举行了一次全国青年会议，会上向伊拉克当局介绍了讲习班的讨论情况。

48. 在利比亚，联利支助团设立了“利比亚青年轨道”，以确保青年参与利比亚政治对话论坛。来自利比亚不同政治、族裔和部落背景的 40 多名男女青年有机会相聚会谈并提出建议提交给论坛。

49. 各特别政治任务还在区域间青年与和平与安全倡议方面开展了合作。例如，驻哥伦比亚和伊拉克的特别政治任务与驻科索沃的维持和平行动<sup>3</sup> 合作，于 2020 年 8 月为青年领导人举办了一次联合在线讲习班，以分享在地方建设和平举措方面的最佳做法和经验。

### 建设和平和保持和平

50. 大会和安全理事会完成了对联合国建设和平架构的第三次审查，并于 2020 年 12 月分别一致通过了大会第 75/201 号决议和安全理事会第 2558(2020)号决议。审查表明，联合国得以加强领导力、问责制和相关能力，并增进伙伴关系，最大限度地发挥建设和平和保持和平方面的相对优势。特别政治任务继续通过与联合国国家工作队和驻地协调员合作，支持执行包容各方、本国主导、本国所有的建设和平优先事项。

51. 为建设和平提供充足、可预测和持续的资金仍然是一项重大挑战。上述决议要求大会第七十六届会议召开一次高级别会议，以推进、探讨和审议这方面的备选方案。

52. 建设和平委员会地位独特，有能力应要求向安全理事会提供明确、现实、适用和定性的建设和平视角。委员会对安理会审议特别政治任务的任务授权起到特别重要的咨询作用。2020 年，在审议联几建和办的最后任务时，委员会提供了咨询意见。在部署了特别政治任务的情况下，委员会还参与处理若干建设和平问题，例如在哥伦比亚帮助加强了与女性前战斗人员和幸存者的接触。

53. 建设和平基金继续支持特别政治任务和联合国国家工作队共同开展的方案工作。2020 年，基金向部署了特别政治任务的国家发放了 2 530 万美元的新核准款项，占当年核准总额的 15%。在几内亚比绍，基金核准了 400 万美元，用于支持定为联几建和办关闭工作一部分的过渡优先事项。2020 年 8 月，应索马里政府的请求，秘书长将索马里获得建设和平基金资助的资格再延长五年，重点用于和解、正义、治理和安全。新的阶段还将优先资助支持性别平等和增强妇女权能的倡议。2020 年，建设和平基金通过青年促进倡议，向青年与和平与安全项目拨款 2 210 万美元。

### 促进以区域方式处理和平与安全问题

54. 当今和平与安全格局的一个重要特征是，国际社会当前面临的许多挑战都具有跨界性质。COVID-19 大流行和气候紧急情况突出表明，必须通过全球和区域合作应对跨境挑战。许多特别政治任务拥有区域授权，完全有能力推进这一目标。特别政治任务一直率先针对一系列和平与安全问题拟定和执行真正的区域性、多

<sup>3</sup> 提及科索沃的内容应结合安全理事会第 1244(1999)号决议解读。

学科对策，并率先加强联合国与区域和次区域组织的伙伴关系，而这种伙伴关系依然是本组织维护国际和平与安全工作的支柱。

55. 联合国驻非洲联盟办事处与非洲联盟密切合作，继续监督《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》的执行进展情况。办事处为 2020 年 9 月举行的非洲联盟和平与安全理事会与安全理事会成员年度联合协商会议和年度联合非正式研讨会以及每月举行的和平与安全理事会主席与安全理事会主席协调会议提供了便利。办事处还举办了联合国秘书处与非洲联盟委员会之间的多次会议。

56. 在大湖区，秘书长特使继续进行斡旋，以促进该区域各国之间的对话，加强信任和睦邻关系。他还支持该区域在打击非法武装团体方面努力加强合作，最终促成一个联络和协调小组开始运作，该小组负责监督采取非军事措施促进自愿解除武装和切断武装团体招募和供应线的执行情况。2021 年 6 月，特使办公室共同举办了大湖区司法合作网络第六次会议，以通过协调法律制度打击跨境犯罪不受惩罚现象。

57. 在非洲之角，秘书长特使继续支持实施非洲之角区域预防综合战略。特使办公室与伊加特、非洲联盟高级别执行小组以及其他区域和次区域组织合作，促进整个区域的和平与安全，包括支持调解进程和加强次区域处理跨境和跨领域问题的能力。

58. 在中部非洲，中部非洲区域办和中非经共体委员会定期举行会议，讨论和平与区域稳定问题，以及进一步加强中非经共体预防外交的必要性。2021 年 3 月 29 日，他们举行了一次在线联合务虚会，在会议期间核准了 2021-2025 年期间联合战略计划。该计划侧重于推进处理国家和区域治理问题，促进以综合办法应对跨国安全挑战和武装团体。中部非洲问题特别代表定期与非洲联盟和中非经共体协商，以确保协调支持乍得的过渡。

59. 在中亚，尽管存在与 COVID-19 相关的限制，但区域合作继续扩大。所有五个中亚国家都依靠联合国中亚地区预防外交中心，将其作为支持各国在疫情期间通过多边努力加强互联互通的平台。该中心在 2020 年召开了两次中亚和阿富汗副外长会议，专门讨论区域合作和促进区域倡议。

#### COVID-19 疫情对特别政治任务的影响

60. COVID-19 大流行是联合国面临的最严重的全球紧急情况之一，它对全球的健康、和平与安全产生了巨大影响。在本报告所述期间，世界各地继续感受到这场大流行病的破坏性后果。截至编写本报告时，向世界卫生组织报告的死亡人数已超过 410 万人。感染人数接近 2 亿人。2020 年约有 1 亿人陷入极端贫困，达到前所未有的年增长率。<sup>4</sup> 仅在 2020 年，全球因疫情损失了 8.8% 的工时，相当于

<sup>4</sup> 世界银行，“Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: turning the corner on the pandemic in 2021?”。可查阅 <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>。

2.55 亿个全职工作。<sup>5</sup> 在医疗卫生系统和社会安全网络已经濒临崩溃的情况下，新的病毒株引发了更严重的感染浪潮，导致许多部署了特别政治任务或有特别政治任务参与的环境中 COVID-19 病例增多。

61. 这场大流行病阻碍了外交行动，使我们促成和平的工作更加复杂。疫情总体上没有影响武装冲突的基本动态。但是，疫情加剧了已有的脆弱性，因此加大了预防方面的挑战，使应对这一挑战所需的步骤变得更加紧迫。秘书长于 2020 年 3 月 23 日呼吁全球停火，促请交战各方停止战斗，帮助建立救生援助走廊，这一呼吁得到 180 个会员国、一个非会员观察员国、冲突各方、区域组织、民间社会和宗教代表的支持。安全理事会第 2532(2020)和 2565(2021)号决议进一步加大了这一呼吁的力度。

62. 疫情影响了联合国向政治与和平进程提供的支持。在某些情况下，它对特派任务的工作产生了直接影响。例如在塞浦路斯，双方实施的限制加剧了政治紧张状况，并对岛上的跨界流动以及两族间继续接触和开展建立信任活动构成了实际挑战。虽然联合国各类制裁监测组能够就各国发生的违反制裁情况进行实地访问和调查，但与 COVID-19 疫情暴发以前的报告所述期间相比，这类访问的次数减少了。

63. 特别政治任务不得不适应疫情带来的不断变化的现实，把虚拟工作和到场工作结合起来，以谨慎步骤履行其推进和平进程、缓解危机和预防冲突的任务。在中亚，联合国预防外交区域中心利用在线平台和其他创新工具，支持该区域各国建立信任、发展相互联系、实施现有的和新的区域倡议。开发并使用了数字焦点小组等新工具，以扩大政治参与的包容性。

64. 安全理事会第 2532(2020)号决议请秘书长帮助确保联合国系统所有相关部门按照各自任务规定，加紧应对 COVID-19 疫情，特别重视有需要的国家，包括处于武装冲突局势或受人道主义危机影响的国家。安理会第 2565(2021)号决议进一步重申了这一要求，其中请秘书长特别代表和特使在各自任务范围内，酌情与包括民间社会在内的所有相关利益攸关方协调，利用与武装冲突各方的斡旋和调解，促进武装冲突局势中 COVID-19 对策，包括疫苗接种。特别政治任务依然致力于在这一领域支持会员国。

65. 特别政治任务还与国家当局密切合作，协助各国应对因疫情而加剧的中长期风险和脆弱性。这方面国际努力的协调尤为重要。例如，2020 年 9 月 9 日，建设和平委员会举行了关于 COVID-19 对乍得湖流域影响的在线会议，目的是动员国际社会帮助减轻疫情对该区域建设和平成果的影响。中部非洲问题特别代表参加了讨论，并呼吁在中非经共体和西非国家经济共同体制定的战略基础上，制定应对疫情的区域对策。

#### 地域分配和性别比例

66. 根据《宪章》第一百零一条，征聘工作人员时，应适当注意地域上尽可能广泛普及的重要性。促进地域多样性不仅是《宪章》规定的法律义务，也是联合国

<sup>5</sup> 国际劳工组织，“劳工组织监测：COVID-19 与劳动世界”，第七版(2021 年，日内瓦)。可查阅 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf)。

作为一个普遍性组织的有效性和合法性的关键因素。秘书长继续致力于促进建设更多元化的员工队伍。

67. 截至 2021 年 4 月，在外地特别政治任务中任职的 1 365 名国际征聘工作人员的分布情况如下：33%来自西欧和其他国家组，24.2%来自非洲国家组，23%来自亚洲及太平洋国家组，12.6%来自东欧国家组，6.4%来自拉丁美洲和加勒比国家组。在当地征聘的 1 838 名工作人员中，75.7%来自亚洲及太平洋国家组，13.1%来自非洲国家组，9.1%来自拉丁美洲和加勒比国家组，0.8%来自西欧和其他国家组，0.2%来自东欧国家组。

68. 秘书长同样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任职比例。截至 2021 年 4 月，在这些任务中任职的国际征聘工作人员中，妇女占比为 33.2%，比上一年下降了 0.2 个百分点。在当地征聘工作人员中，妇女占比为 19%，增加了 2.3%。

## 五. 意见

69. 本报告所述的特别政治任务活动和成就，展示了它们对促进预防冲突、促成和平和保持和平作出的重大贡献。在国际社会面临挑战的一年里，特别政治任务表现出韧性和灵活性，在继续履行任务的同时，迅速作出反应，帮助应对 COVID-19 大流行带来的风险。它们能够在复杂的地缘政治格局中，而且往往是在动荡的安全环境中开展行动，取得成果，这证明了它们作为联合国维护国际和平与安全的一个至关重要的机制所发挥的作用。

70. 过去一年来，特别政治任务对增进包容性的贡献尤其显著。在 COVID-19 大流行背景下，它们调整了推进妇女与和平与安全议程的方法，利用创新手段接触妇女群体，为她们提供参与和平与政治进程的空间。特别政治任务还通过采取具体行动让青年参与和平与政治进程，在执行青年与和平与安全议程方面发挥了重要作用。在我们迈向网络化和更具包容性的多边主义的过程中，采用创造性的办法扩大互动协作的包容性，将有助于确保我们在和平与安全领域的工作直接回应服务对象的愿望。

71. 根据我发出的人权行动呼吁，特别政治任务还继续在促进和保护人权方面发挥重要作用。六个特别政治任务整合了人权部分，执行了这一领域的一系列任务。更广泛而言，人权考虑仍然与我们预防冲突、保护民众免受暴力侵害以及解决冲突根源的努力密切相关。这些因素是特别政治任务工作的重要组成部分。

72. 面对日益相互依存的世界，区域办法必须成为应对和平与安全威胁的努力的核心。若干特别政治任务的独特区域任务使它们能够与会员国、发展、人道主义和人权伙伴、区域和次区域组织以及民间社会合作，采取全面和综合办法保持和平。近年来在加强联合国与区域和次区域组织之间的合作方面取得的重大进展将得到保持和巩固。我依然承诺将此作为特别政治任务的核心目标。

73. 大多数外地特别政治任务部署在极易受气候变化影响的地区。为努力预防和管理气候变化对和平与安全的不利影响，在这一领域承担任务的特别政治任务将继续与联合国国家工作队和其他伙伴协作，确定与气候有关的安全风险，并将气候因素纳入各自的工作。

74. 会员国的支持对于特别政治任务的成功、包括提高特别政治任务的效力至关重要。在这方面，我注意到特别政治任务的供资和支助安排方面有待解决的问题。

75. 纪念联合国成立七十五周年宣言表明了会员国对多边体系的持久承诺。特别政治任务将是未来数年我们的共同议程的重要组成部分。特别是在会员国呼吁加强《宪章》的外交工具箱，以防止敌对行动爆发、升级和复发的背景下，特别政治任务将发挥核心作用。我指望会员国支持实现这一构想。

76. 最后，我谨向我的特别代表、顾问和特使致敬，向在世界各地部署的特别政治任务中服务的敬业、勇敢的联合国工作人员和相关人员致敬。他们常常在困难的条件下努力践行《联合国宪章》的承诺。COVID-19 疫情及其后果加剧了这些困难。我非常珍视并赞赏他们的工作和执着精神。

## 附件

### 联合国特别政治任务(截至 2021 年 7 月 14 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办公室
2. 防止灭绝种族罪行特别顾问办公室
3. 西撒哈拉问题秘书长个人特使
4. 执行安全理事会第 [1559\(2004\)](#)号决议秘书长特使办公室
5. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表
6. 秘书长叙利亚问题特使办公室
7. 秘书长大湖区问题特使办公室
8. 秘书长也门问题特使办公室
9. 联合国支助荷台达协议特派团
10. 秘书长缅甸问题特使办公室
11. 秘书长非洲之角问题特使办公室

#### 各类制裁监测组及其他实体和机制

12. 刚果民主共和国问题专家组
13. 苏丹问题专家小组
14. 朝鲜民主主义人民共和国问题专家小组
15. 利比亚问题专家小组
16. 中非共和国问题专家小组
17. 也门问题专家小组
18. 南苏丹问题专家小组
19. 马里问题专家小组
20. 索马里问题专家小组
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\(2004\)](#)和 [2253\(2015\)](#)号决议所设分析支助和制裁监测组
22. 执行安全理事会第 [2231\(2015\)](#)号决议

23. 对安全理事会关于不扩散所有大规模毁灭性武器的第 1540(2004)号决议所设委员会的支助
24. 反恐怖主义委员会执行局
25. 促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组
26. 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会监察员办公室

**区域办事处、支助政治进程办事处和其他政治任务**

27. 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处
28. 中东和平进程特别协调员办事处<sup>1</sup>
29. 联合国阿富汗援助团
30. 联合国伊拉克援助团
31. 联合国索马里援助团
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<sup>2</sup>
36. 喀麦隆-尼日利亚混合委员会联合国支助小组
37. 联合国利比亚支助团
38. 联合国哥伦比亚核查团
39. 联合国海地综合办事处
40. 联合国苏丹过渡时期综合援助团

---

<sup>1</sup> 由经常预算供资，但技术上不属于特别政治任务预算类别。

<sup>2</sup> 部分由经常预算供资，但技术上不属于特别政治任务预算类别。