

大会
安全理事会Distr.: General
24 July 2015
Chinese
Original: English

大会

安全理事会

第七十届会议

第七十年

暂定项目表* 项目 67(b)

非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持

非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 69/291 号决议提交的，审查执行秘书长关于非洲境内冲突起因和促进非洲持久和平与可持续发展的报告 (A/52/871-S/1998/318) 所载建议的进展情况。

报告盘点了过去一年非洲和平与安全方面的重大事态发展，强调政治、社会和经济排斥与暴力冲突之间日益增加的联系。要扭转这一趋势，必须按照非洲联盟《2063 年议程》及其第一个《十年执行计划》所强调，在促进和平、安全和社会经济发展方面采取包容的以人为本的方法。

依照大会第 69/291 号决议针对新出现的挑战拟订政策提案的授权，基于非洲联盟《2063 年议程》实现“非洲善治、民主、尊重人权、正义和法治”的愿望，报告讨论了区域和分区域组织在非洲促进民主治理方面的作用。报告最后提出了关于加强区域和次区域组织体制能力，以及加强与联合国和促进非洲民主治理的其他伙伴开展合作的建议。

* A/70/150。



一. 导言

1. 1998 年, 安全理事会提出要求后(S/PRST/1997/46), 我的前任对非洲境内冲突起因及促进持久和平与可持续发展进行了全面分析。随后的报告(A/52/871-S/1998/318)提出在非洲减少冲突、建立持久和平及促进可持续发展的具体措施。
2. 2009 年, 大会第 63/304 号决议请我提交一份报告, 审查 1998 年报告所载各项建议的执行情况。我发表了一份审查报告(A/65/152-S/2010/526), 概述取得的进展, 指出非洲面临的持续存在和新出现的挑战, 并为继续与非洲合作提出建议和提案。
3. 审查报告强调, 虽然“非洲在建立民主治理、鼓励多元化、加强议会和民间社会的作用方面取得了重要进展, ……但是并非所有国家都赞成这些原则”(同上, 第 41 段)。非洲联盟在其共同价值议程中同样反映了这一观点, 其中强调必须实行民主治理, 以期在人权、法治、问责、透明度、人民参与、性别平等和包容性发展基础上, 加强政府与人民之间的关系。因此, 民主治理构成《非洲统一组织/非洲联盟五十周年庄严宣言》的八大优先事项之一和非洲联盟《2063 年议程》七个愿望之一。
4. 在这方面, 本报告是通过非洲问题特别顾问办公室主持的部门间非洲事务工作队, 与非洲联盟、各区域经济共同体和联合国系统协商编写的。在第一节导言之后, 第二节介绍了非洲和平与安全重大发展的最新情况。第三节概述了联合国系统 2014 年 7 月至 2015 年 6 月为执行审查报告的建议而采取的关键行动和举措。第四节专题阐述区域和次区域组织在非洲民主治理中的作用。最后, 第五节载有结论和加强非洲与联合国关键伙伴关系的建议。

二. 年度回顾

5. 我上次提交报告以来, 非洲在界定其“由其各国公民推动和管理、在国际舞台充满活力的一体化、繁荣与和平的非洲”¹ 的愿景方面取得显著进展。2015 年 1 月在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟第二十四次首脑会议通过了《2063 年议程》, 作为非洲联盟实现和平、安全与发展 50 年的改革议程。非洲联盟大会还宣布 2015 年为“实现非洲 2063 年议程妇女赋权与发展年”, 重申妇女和女孩在推动执行《2063 年议程》中的重要作用。
6. 非洲国家和区域经济共同体预期将调整其发展计划, 以符合《2063 年议程》及其 2015 年 6 月在南非第二十五次非洲联盟首脑会议通过的第一个《十年执行计划》(2014-2023)。国际社会也将进一步加强对非洲执行《2063 年议程》及其第

¹ 非洲联盟国家元首和政府首脑 2013 年 5 月 26 日通过的《五十周年庄严宣言》序言。

一个《十年执行计划》的支持。在联合国 70 周年纪念之际，我欢迎通过这一历史性议程。

7. 非洲在促进经济增长，改善治理和选举管理，预防和解决冲突，打击恐怖主义和暴力极端主义，以及应对疾病爆发方面，总体上取得了进展。非洲区域和次区域组织以及国际社会，包括联合国，支持非洲国家在这些领域的努力。我的关于非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的报告(A/70/175)重点介绍了最新经济情况。

8. 关于选举管理，若干国家，包括尼日利亚、多哥和突尼斯，在选举进程管理方面有所改进。在预防和减缓与选举有关的暴力行为方面仍然存在挑战，往往是因为对选举进程和选举机构的公信力、真正的参与性政治、选举的赢家通吃办法以及效率低下的冲突管理系统等缺乏信任。应会员国请求，联合国对报告所述期间举行选举的若干非洲国家提供了预防性外交、调解、咨询或技术支助。

9. 在布基纳法索，民众抗议导致布雷斯·孔波雷总统 2014 年 10 月辞职，之后政治局势不断变化。米歇尔·卡凡多总统领导下的过渡政府在实施《过渡宪章》的内容方面取得重大进展。独立国家选举委员会公布了选举日程，并完成了选民登记册修订。在该国筹备 2015 年 10 月总统选举和大选的同时，我的西非问题特别代表将继续与非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)和布基纳法索过渡时期国际后续行动和支持小组密切合作，以支持全面执行《过渡宪章》和举行具有公信力的选举。

10. 在布隆迪，未遂政变和公众抗议恩库伦齐扎总统决定寻求有争议的第三次总统授权，导致选举暴力以及 145 000 多名难民涌入邻国。由于紧张局势加剧，一些高级政府、反对派和民间社会代表流亡国外，包括布隆迪第一副总统、宪法法院副院长和全国独立选举委员会副主席。鉴于暴力持续不断，人权状况日益恶化，东非共同体(东共体)、大湖区问题国际会议、非洲联盟、联合国和其他利益攸关方要求推迟总统选举、立法选举和地方选举，以便为举行自由、和平和可信的选举创造有利条件。尽管这些呼吁，在选举暴力和反对派的抵制下，6 月 29 日举行了议会选举。我的特使兼联合国布隆迪选举观察团团长和我的大湖区和中部非洲特使和代表，都与非洲联盟、东非共同体、大湖区问题国际会议和其他伙伴密切合作，以缓和紧张局势，支持全国对话进程，找到危机的政治解决办法，帮助创造出有利于和平、可信和包容性选举的环境。

11. 同样，在索马里，复核《联邦临时宪法》和筹备选举工作仍然滞后。尽管授权成立独立全国选举委员会的立法 2015 年 2 月获得通过，2015 年 7 月 6 日任命了委员会委员，但委员会秘书处尚未完全建立。与此同时，索马里在建设和平和建设国家方面取得了进展。组建联邦各州工作在继续，在新收复地区部署民政当局也在继续。联邦和区域各级领导人就其关系问题展开结构性对话，商定了把区域民兵编入国家军队的计划。在《索马里新政契约》框架内，索马里发展与重建

基金指导委员会 2015 年 3 月核准 1 亿美元用于建设和平和建设国家方案。我的特别代表兼联合国索马里援助团(联索援助团)团长将继续支持索马里利益攸关方加紧努力,完成政治进程、立宪公民投票和组织计划 2016 年举行的选举,并继续参与协调支持索马里的稳定和重建。

12. 马里在和平与和解进程方面也取得了进展,尽管安全局势依然脆弱。包括针对平民的暴力和恐怖袭击持续不断,可能破坏和平进程。对国际部队的攻击,包括对联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的攻击也有所增加。2015 年 6 月 20 日,马里政府与阿扎瓦德运动协调组织签署了《马里和平与和解协定》。我的马里问题特别代表正在与合作伙伴共同努力,支持执行该协定,并通过不断斡旋,促进政治对话与和解。加强马里稳定团能力的努力也正在进行,以保护平民,改善安全,协助在马里北部重建国家权力并加强区域安全合作。

13. 在中非共和国,中非共和国问题国际联络小组成立并支持了国际调解进程,最终在 2014 年 8 月签署了停止敌对行动协定并组建了新政府。2014 年 9 月,由非洲主导的中非共和国国际支助团向联合国中非共和国多层面综合稳定团(联中稳定团)移交了权力。

14. 借助这一势头,2015 年 5 月举行的中非共和国民族和解班吉论坛,通过了《促进和平、民族和解和重建共和协定》。过渡政府和武装团体还签订了一项解除武装、复员、重返社会与遣返和融合原则协议。我的中部非洲问题和中非共和国特别代表将继续支持执行班吉论坛建议的努力,举行立宪公民投票和可信的总统和立法选举。此外,在涉及驻中非共和国外国军队性虐待的指控之后,我成立了一个独立专家审查小组,审查和评估由联合国处理这些指控的情况。

15. 南苏丹境内正在发生的大规模暴力行为正在破坏该国的和平、稳定 and 经济发展。2013 年 12 月危机爆发以来,已有 200 多万人流离失所。严重侵犯人权行为,包括征募儿童兵和性暴力侵害妇女行为依然存在。截至 2015 年 7 月,联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)为大约 166 000 名流离失所者提供保护,继续为境内流离失所者提供住所和援助。

16. 我的苏丹和南苏丹问题特使继续支持政府间发展管理局(伊加特)调解的和平努力,与我的南苏丹问题特别代表和非洲联盟南苏丹问题高级代表合作,以实现南苏丹冲突的全面解决。他们将与合作伙伴就调解进程进行接触,支持伸张正义、追究责任、愈合与和解的国家努力。在这方面,我欢迎南苏丹批准《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》,强制各方尊重并维护儿童和妇女的权利。

17. 在苏丹的达尔富尔地区,侵犯人权行为,族裔紧张局势和武装冲突不时发生,2015 年上半年至少有 83 000 人流离失所,以致执行《多哈达尔富尔和平文件》仍然充满挑战。在讨论非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的撤离战略期间,非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表和我的苏丹和南

苏丹问题特使与非洲联盟高级别执行小组就调解进程密切合作。在苏丹南科尔多凡州和青尼罗州，我的特使继续支持执行小组的努力，以实现停止敌对行动，达成安全和政治安排以及为弱势民众提供人道主义援助准入的协定。

18. 在刚果民主共和国，联合国、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)继续支持执行刚果民主共和国和该区域的《和平、安全与合作框架》。然而，《框架》签署方之间持续不信任，解放卢旺达民主力量(卢民主力量)中立化方面缺乏进展，“3•23”运动分子遣返缓慢，削弱了《框架》的效力。目前正在进行努力，加强《框架》的治理结构。我的大湖区问题特使将继续为协调国际社会对这一进程的支持与特使小组密切合作。

19. 本报告所述期间，恐怖主义和暴力极端主义仍然严重威胁着非洲大陆的和平与安全。乍得、埃及、利比亚、尼日尔、尼日利亚、索马里和突尼斯经历了恐怖袭击。在东非，青年党在肯尼亚发动攻击，包括 2015 年 4 月在加里萨大学学院的攻击，导致 140 多名学生死亡。在突尼斯，2015 年 6 月苏塞附近对旅游旅馆的恐怖袭击，导致 30 多人死亡。埃及发生了几次袭击，包括炸死埃及检察长的爆炸事件。

20. 在利比亚，在伊拉克和黎凡特伊斯兰国出现之后，持续的武装暴力、政治僵局、逍遥法外现象和日益增加的犯罪活动和恐怖活动，严峻的安全、人权和人道主义状况更加恶化。危机的其他不利影响包括军火继续扩散和贩运以及外国恐怖主义战斗人员流入。我的特别代表与利比亚问题国际联络小组、非洲联盟和其他伙伴继续全力支持结束政治僵局和建立一个包容各方的民族和解政府的努力。

21. 在尼日利亚，博科哈拉姆继续对平民发动致命攻击，实施强行招募、绑架和有计划地侵害妇女和儿童，包括更多地使用女童充当“人体炸弹”。博科哈拉姆组织还扩大了对喀麦隆、乍得和尼日尔的攻击，成千上万无辜平民受害，影响整个区域的安全、人权和人道主义局势。对此，乍得湖流域委员会国家发起了一支多国联合特遣部队，已开始打击博科哈拉姆组织的军事行动。该部队已收复博科哈拉姆占领的领土，救出一些被绑架的妇女和儿童。乍得湖盆地委员会成员国和贝宁正在与非洲联盟、联合国和其他国际伙伴合作，以充分运作多国联合特遣部队。联合国欢迎这些重要的努力，同时正在与有关国家处理在一些反叛乱行动中严重违反人权和国际人道主义法的指控。

22. 此外，联合国正在扩大博科哈拉姆组织影响地区的人道主义存在。然而，持续的不安全、后勤挑战、缺乏准入途径和资金缺口，仍是主要的挑战。我的中部非洲和西非特别代表以及联合国应对博科哈拉姆组织的区域影响协调员，将继续支持防止扩大博科哈拉姆组织和协助受影响社区的国家和区域努力。

23. 本报告所述期间一个重大挫折是西非爆发埃博拉病毒病，导致极大的人类痛苦，夺去 11 000 多人的生命。在受影响最严重的国家几内亚、利比里亚和塞拉利

昂，这种疾病严重削弱了卫生保健能力，可能逆转来之不易的政治和社会经济收益。其影响遍及全球，被列为对国际和平与安全的威胁。若干公共和私人行为体，包括非洲联盟应对西非埃博拉疫情援助团(非洲联盟埃博拉团)和联合国埃博拉应急特派团(埃博拉特派团)为受影响国家提供保健和非保健支助，以制止、治疗和预防疾病的蔓延。为帮助受影响国家完全恢复，我于 2015 年 7 月 10 日在纽约联合国总部召开了埃博拉复苏国际会议，确保国际持续参与以及调动财政和非财政资源，在受影响国家开展长期恢复努力。

更加侧重和平、安全与发展之间关系

24. 我在关于非洲发展新伙伴关系的报告(A/70/175)中强调，本报告所述期间非洲增长强劲，平均经济增长率为 4.6%。然而，非洲的增长在很大程度上不具有包容性，既不能创造足够的就业机会，也不能增加绝大多数穷人、特别是弱势群体、妇女和青年的收入机会。相反，不平等、贫穷和失业持续存在，有可能破坏社会凝聚力，削弱国家社会之间的关系，并引发暴力冲突。这突出表明，日益需要采取统筹办法，处理和平、安全、人权和经济发展之间的关系。

25. 2014 年 10 月，在非洲联盟委员会、非洲开发银行(非行)、欧洲联盟和伊加特高级代表陪同下，我与世界银行和伊斯兰开发银行集团行长一同访问了非洲之角，其间我强调这种整体做法至关重要。我们承诺对该区域各国给予集体政治支持和重大财政援助一揽子计划，总额超过 80 亿美元。世界银行承诺了 18 亿美元，除其他外，用于促进经济增长和减少贫穷，同时欧盟、非行和伊斯兰开发银行为支持和平，稳定和经济发展，分别承诺了 37 亿美元、18 亿美元和 10 亿美元。

26. 认识到和平、安全与发展之间强有力的关系，大会第 69/291 号决议欢迎通过非洲联盟《2063 年议程》，成为非洲大陆对于今后非洲结构转型的总体战略，并重申支持《2063 年议程》至关重要。

三. 审查报告所载建议执行情况

27. 本节重点说明联合国系统最近为执行秘书长的 2010 年审查报告(A/65/152-S/2010/526)所载建议而采取的行动。

A. 机构间合作

28. 在区域协调机制范围内，联合国-非洲联盟联合技术工作组制订了新的联合国-非洲联盟非洲一体化和发展议程伙伴关系(非洲一体化和发展议程伙伴关系)框架。2015 年 6 月第二十五届非盟首脑会议通过的非洲一体化和发展议程伙伴关系预计将接替在 2016 年到期的非洲联盟十年能力建设方案。非洲一体化和发展议程伙伴关系立足于联盟的《2063 年议程》，强调了要求联合国在 2017 年到 2027

年期间支持的非洲优先事项。在我前任启动的非洲联盟十年能力建设方案的成功基础上，联合国将继续利用区域协调机制专题分组系统，更好地支持非洲执行《2063 年议程》和其他全球发展框架，包括通过非洲一体化和发展议程伙伴关系。

29. 在执行联合国-非洲联盟加强和平与安全联合合作框架方面取得了进展。安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会在 2015 年 3 月举行了第九次联合协商会议，除其他外，讨论了在非洲预防冲突和管理危机方面加强联合合作的手段。在工作一级，联合国驻非洲联盟办事处(联非办)和非洲联盟和平与安全部设立了联合工作队，进行前景扫描，并就现有和新出现的冲突制定共同立场。联非办和非洲联盟政治事务部还制订了一项联合工作计划，以加强选举、宪政和政治分析方面的合作。

B. 预防和管理冲突与维持和平

30. 关于维持和平行动，联合国-非洲联盟和平与安全联合工作队在 2014 年 9 月根据中非共和国和马里的案例，进行了从非洲联盟和平支助行动过渡到联合国维和行动的经验教训总结。这项工作强调需要两个组织在和平行动规划各阶段采取联合行动和密切协作。

31. 2014 年 10 月，我任命了一个和平行动问题高级别独立小组，根据新出现的需要，对联合国和平行动状况进行一次全面评估。非洲联盟根据其关于联合国和平行动审查的非洲共同立场为这一进程作出了贡献。鉴于非洲在联合国和平行动中的中心作用，小组呼吁以基于比较优势的分工为指导，加强联合国与非洲联盟的战略伙伴关系。

32. 联合国驻非洲联盟办事处继续在非洲待命部队运作上与非洲联盟密切合作。非洲和平演习二是评价非洲待命部队及其快速反应能力的主要手段，正在取得进展，五个区域待命部队中的三个有望在 2015 年年底前宣布行动准备就绪。东非待命部队已宣布行动准备完毕。

33. 关于预防和管理冲突，联合国开发计划署(开发署)和非洲联盟委员会与西非经共体和南共体合作组织协作，组织通过了关于建立国家和平基础设施的《阿克拉宣言》和《马塞卢宣言》区域协商。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和非洲联盟委员会在 2014 年 12 月启动了非洲和平文化青年网络。同秘书长的儿童与武装冲突问题特别代表一道，教科文组织还参加了“儿童不是士兵”运动，以结束在南苏丹招募儿童兵。

C. 冲突后建设和平

34. 鉴于建设和平仍然是联合国协助冲突后非洲国家的核心工作，非洲国家和区域组织都积极参与了联合国建设和平架构审查。非洲积极参与这一进程尤为重要，

因为建设和平委员会议程上的所有 6 个国家都在非洲，许多其他非洲国家受益于建设和平基金提供的资金。

35. 非洲联盟还制定了关于联合国建设和平架构审查的非洲立场提交给咨询专家组，其中载有加强非洲架构业绩和影响的具体建议。我打算利用本报告进一步加强联合国的能力，帮助冲突后国家，包括非洲国家，不再重新陷入冲突。

D. 促进持续经济增长和可持续发展

36. 按照其《关于 2015 年后发展议程的非洲共同立场》、《2063 年议程》和其第一个《十年执行计划》，非洲仍然参与目前制订 2015 年后发展议程的进程。² 非洲国家一贯强调必须确保《2063 年议程》和 2015 年后发展议程，包括可持续发展目标之间的互补性和协同作用。

37. 秘书处经济和社会事务部、非洲问题特别顾问办公室和国际劳工组织举行的 2015 年联合国经济及社会理事会关于“创造就业和人人有体面工作”专题的整合部分专门召开一次会议讨论非洲的失业挑战，重点强调青年失业所涉问题，特别是对区域及国际和平与安全的影响。会议进一步强调基础设施发展和工业化作为经济增长和创造就业关键支柱的相关性。

38. 鉴于在非洲土地争端推动基于资源的冲突的挑战，联合国人类住区规划署(人居署)继续支持《非洲土地政策倡议》。该倡议是非洲联盟、非洲经济委员会和非洲开发银行的一个联合方案。

E. 人权和人道主义事务

39. 鉴于和平、安全、发展和人权之间相互依存，联合国加强了对非洲政府和机构的人权能力发展的支持。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向中非共和国问题国际调查委员会和厄立特里亚的人权调查委员会提供了秘书处支持。还在中非共和国提供了支持。该国过渡当局在 2015 年 6 月 3 日颁布立法，设立了一个严重违反国际人权法和国际人道主义法行为特别刑事法院。在布隆迪，人权高专办在联合国布隆迪办事处的任务于 2014 年 12 月期满后仍维持人权存在，并在 2015 年 1 月开设了国家办事处。

40. 关于人道主义问题，2014 年非洲收到了人道主义事务协调厅中央应急基金的大约 73.5%。这是该区域在一个年度内收到的最大比例。这一趋势的主要动力是与中非共和国和南苏丹危机有关的人道主义需求、西非埃博拉疫情以及在萨赫勒和非洲之角区域各国的人道主义行动资金不足。

² 见秘书长关于非洲发展新伙伴关系的报告(A/69/161)。

F. 法治和司法

41. 正如布基纳法索和布隆迪的局势所显示，延长总统任期的宪法改革挑战、政治排斥和边缘化以及选举暴力(我在 2013 年的报告(A/68/220-S/2013/475)中讨论过这些问题)继续存在，对和平与安全具有影响。对此，联合国继续支持促进善治、法治和司法行政的国家和区域努力。

42. 例如，鉴于青年参与经济，社会和政治生活促进良好治理、预防冲突和建设和平的重要性，2015 年经济及社会理事会青年论坛表明非洲青年期望参与区域、国家和地方治理进程，成为 2015 年后发展议程执行和监测的一部分。在国家一级，联合国民主基金继续加强民间社会团体，包括妇女和青年在非洲民主治理方面的发言权和参与。在全球一级，非洲问题特别顾问办公室与新闻部和非洲经济委员会协作，在 2014 年 10 月的非洲周期间，继续开展支持非洲同行审议机制的宣传工作。

43. 在索马里，在冲突后和其他危机局势法治领域警察、司法、惩教工作全球联合协调人安排下，联合国支持国家当局制定《索马里联合法治方案》，旨在建立统一、有能力、问责和基于权利的联邦警察和司法机构。在马里，开发署和马里稳定团支持各国加强国家机构和司法机构的能力，包括起草一项新的五年司法部门改革战略。

G. 和平与安全方面的妇女赋权和性别平等

44. 联合国继续支持非洲大陆努力推进妇女、和平与安全议程。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)向非洲联盟委员会主席任命的妇女、和平与安全问题特使办公室提供技术和人力资源支持，包括在 2015 年 10 月安全理事会高级别审查之前，在 2015 年 1 月共同举办关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况全球研究的非洲区域协商会议。

45. 在 2015 年 3 月妇女地位委员会第五十九届会议间隙，非洲问题特别顾问办公室同新闻部、妇女署和非洲联盟协作，举办了两次高级别活动，主题为“妇女、和平与安全非洲大陆成果框架”和“迈向 2063 年的非洲年轻妇女和女孩的新领导力”。若干非洲性别平等和妇女事务部长、议员、私营部门代表和民间社会组织代表参加了这两次活动。他们着重指出非洲妇女和女孩在即将产生的重要大陆和全球框架上的一些优先事项。2015 年 3 月 28 日和 29 日举行的主题为“联合国系统支持非洲联盟为实现非洲 2063 年议程将 2015 年定为妇女赋权和发展年”的第十六次区域协调机制会议进一步讨论了这些事项。

H. 安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会

46. 安全部门改革已成为联合国参与非洲维持和平和政治特派团的核心组成部分。例如，在索马里，联索援助团与世界银行合作，支持索马里联邦政府建国

家安全构架，改革国防部的公务员制度，建立武器和弹药管理制度，加强对安全部门的公共财务管理。在马里，马里稳定团支持拟定一项国际安全部门改革协调机制。在中非共和国，联合国协助了该国武装部队的重新集结、进驻、审计和审查进程。

47. 联索援助团还协助举行索马里联邦国家全部主持的解除武装、复员和重返社会工作组的成立会议，以便就脱离接触战斗人员的待遇和安置国家方案制定战略。随后，2015 年 1 月，人权监测员被部署到所有脱离接触战斗人员康复中心，这在确保遵守国际标准方面是一个重要的里程碑。

I. 打击恐怖主义和暴力极端主义

48. 在本报告所述期间，由于恐怖主义和极端主义活动和威胁日增，联合国加速了与非洲会员国及区域和次区域组织的接触，根据全球反恐战略框架制定防止和打击恐怖主义的措施。

49. 2015 年 4 月，我与大会主席和联合国不同文明联盟共同组织了一个关于“促进容忍与和解：促进和平、包容各方的社会和打击暴力极端主义”的专题辩论，汇集了宗教领袖和其他利益攸关方讨论打击不容忍行为和暴力极端主义日增的切实战略。联合国反恐执行工作队及其各成员实体以及联合国反恐怖主义中心，通过反恐综合援助倡议等，一直支持非洲努力打击恐怖主义和应对有利于暴力极端主义蔓延的情况。此外，我将于今年晚些时候提交大会的《防止暴力极端主义行动计划》将应对暴力极端主义的驱动因素，并向会员国、联合国和其他多边组织提出建议。

50. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)继续支持努力促进批准和执行 19 项关于在非洲防止和打击恐怖主义的国际法律文书。2015 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室与国际司法和法治研究所启动了一个全球项目，旨在加强打击新出现的恐怖主义威胁的法律制度，协助会员国将外国恐怖主义战斗人员招募恐怖分子、煽动恐怖主义和资助恐怖主义等定为刑事犯罪。尽管如此，就拟议国际恐怖主义问题全面公约仍未达成协议，阻碍了我们在这方面的的工作。

四. 非洲持续存在的和新出现的挑战：区域和次区域组织在非洲民主治理中的作用

51. 根据大会第 69/291 号决议，本节着重阐述非洲持续存在的和新出现的挑战，重点是区域和次区域组织在促进非洲民主治理中的作用，欢迎非洲通过区域和次区域组织的支助为巩固民主治理的进展势头。本节还指出了仍然存在的挑战，并就联合国所需支助类型提出了建议，以期进一步加强非洲区域和次区域组织在推进非洲大陆民主治理中的作用。

52. 民主治理是联合国工作的一个基本组成部分和目标，是一套价值观、原则和机制，为受法治保护的个人言论自由奠定了基础，是促进人的尊严、自由和繁荣的核心。虽然民主治理的性质因各国政治历史、文化和社会理想可能各不相同，但其基本原则是普遍适用的。

53. 我 2013 年报告(A/68/220-S/2013/475)讨论的定期选举是民主治理的一个重要特征。民主治理的其他基本构件包括有效和问责的机构、人权和法治，以及充满活力和参与其中的民间社会。《2063 年议程》呼吁进一步投资于这些领域，这尤其是促进以人为中心的发展和促进整个非洲结构转型的关键推进手段。

A. 非洲的区域和次区域组织和民主治理

54. 过去二十年来，尤其是非洲联盟 2002 年成立以来，非洲在加强民主治理方面取得了重大进展。非洲区域和次区域组织，特别是非洲联盟，包括新伙伴关系和非洲同侪审议机制方案以及各区域经济共同体，通过并正在执行关于民主、善治、人权和法治的各种规范性体制框架。《非洲联盟组织法》突出了巩固民主治理原则、机构和文化的决心，成为预防和应对冲突及促进包容各方的可持续发展的基础。《非洲民主、选举和治理宪章》已成为加强民主治理的关键，特别是其可促进非洲联盟和区域经共体谴责以军事政变和其他违宪方式更改政府，包括拒绝承认这种政权和中止其在非洲联盟和有关区域经济共同体的成员资格。

55. 目前，非洲在民主治理方面的大多数区域努力是在非洲治理架构的支持下开展的，该架构成立于 2010 年，是促进非洲民主治理的首要政治和体制框架，2012 年开始运作。该架构有助于加强非洲联盟、区域经济共同体、联合国和其他利益攸关方在五个相互关联领域的协作和协同增效：民主和选举、人权和过渡时期司法、治理和反腐败、宪政和法治以及人道主义事务。此外，在贯穿各领域的问题中，非洲治理架构还促进性别平等、增强妇女和青年权能、促进公民参与等。

56. 我要举三个例子说明非洲治理架构如何加强区域一级的协调与合作。第一，非洲治理架构在民主以及政治、经济和公司治理方面的工作主要是由非洲同侪审议机制驱动的。特别是，该机制的《国家行动纲领》为在国家一级执行非洲治理架构提供了有益的切入点，尽管切实执行非洲同侪审议机制行动纲领仍因缺乏资源而受到严重限制。

57. 第二，非洲治理架构还加强了选举支助、选举观察和监测方面的合作。在这方面，非洲联盟和区域经济共同体制定了指导手册和行为守则，以期提升专业水平，将选举管理程序和方法标准化。它们也越来越多地部署观察员，观察风险高的选举，从而有助于提高非洲大陆选举的公信力。

58. 第三，非洲治理架构强调民主治理、和平与安全之间的关系，从而为非洲和平与安全结构做了补充。然而，这些联系需要进一步在业务层面予以加强，特别是在非洲治理架构和非洲和平与安全构架的预防冲突机构之间，例如非洲联盟和

平与安全理事会和智者小组。我 2014 年报告(A/69/162-S/2014/542)讨论的关于到 2020 年“平息枪炮声”的《2063 年议程》旗舰项目提供了就此采取行动的大好时机。安全理事会对这一倡议的支持，如其主席声明(S/PRST/2014/27)所述，为联合国增加对这些非洲联盟机构的援助提供了依据。

59. 在次区域一级，区域经济共同体是非洲治理架构的实施支柱。此外，区域经共体也通过并正在实施针对具体区域的政策，旨在促进会员国民主治理。例如，东非共同体正在实施其善治议定书，西非经共体正在实施民主和善治议定书，伊加特正在实施民主、治理和选举议定书，南共体正在实施民主选举的原则和准则。

60. 因此，许多非洲国家的宪法规定了对总统任期的限制和对无限权力的制约措施。此外，在非洲，定期举行自由和公平的多党选举情况也有所增加。大多数非洲国家加入了关于民主治理的各种国际和区域文书，正在为建立强有力的民主机构开展各种改革。环境日益有利于发展私营部门以提高生产率和促进增长。越来越多的政府正日益认识到民间社会的重要性，还制定了措施，促进民间社会参与政治和治理。

B. 促进非洲民主治理的持续挑战

61. 如布基纳法索和布隆迪的局势所示，虽然这些努力有助于加强民主治理，但依然存在挑战。非洲民主治理面临的长期挑战包括，人权继续受到侵犯，国家机构软弱无力，国家因无力提供基本服务产生的合法性危机，包括因军事政变以及叛乱和恐怖活动重新抬头造成的社会军事化，多样性管理不善和政治化、社会和经济排斥和不平等以及对区域和次区域办法的协调统一不力。大多数国家的政治格局仍是事实上的一党制，选举方面则是赢家通吃。如布基纳法索、刚果民主共和国和布隆迪情况显示，希望延长当权时间的任职者日益面临严重的公众抵制，往往破坏了促进民主治理的努力。此外，妇女对政治进程的参与程度低。

62. 在本报告中，这些关键挑战大致分为六类：防止和减轻选举暴力，人权和保护弱势人口，社会日益不安全和军事化，司法和反腐机构能力有限，国家与民间社会关系紧张，协调和统一存在挑战。

1. 防止和减轻选举暴力

63. 尽管在开展和管理定期选举方面正在取得进展，但关键挑战仍是如何有效防止和减轻与选举有关的暴力行为，特别是鉴于选举方面普遍存在赢家通吃的情况。过去十年获取的经验证实，只有当所做努力与政治和技术要素相结合，应对冲突根源，长期不懈地开展工作，并且在支持和借鉴非洲区域能力和框架的更广泛的战略框架范围内酝酿这些努力，才会有令人满意的预防和缓解暴力前景。

64. 在这方面，非洲联盟和区域经济共同体正越来越多地利用其体制机制防止、管理和解决与选举有关的冲突，如泛非智者网络、特使和特别代表，以便支持和

配合非洲联盟和平与安全理事会所作努力。联合国支持区域和次区域组织开展这项工作，还采用调解和斡旋支持和平选举。这一政治办法业已证明是成功的，包括最近在尼日利亚，该国自 1999 年转向文官统治以来，首次将权力和平移交给反对派。然而，有效的预警和应对选举暴力以及保障非暴力选举进程的能力仍然有限。

2. 人权和保护弱势人口

65. 大多数非洲国家签署并批准了一系列国际和区域人权文书，包括关于妇女和儿童权利的文书。这些国家还制定了措施和制度，强制执行并监测执行情况。履行人权义务同推动民主治理是密不可分的，区域组织可在这方面发挥关键作用。

66. 例如，非洲联盟负有保护公民免遭侵犯人权、灭绝种族、战争罪、危害人类罪和以违宪手段改变政府等严重伤害的集体责任，因而，采取了不漠视办法。然而，实际上，对非洲人权保护方面的实际状况仍有理由感到关切，冲突局势和正在经历恐怖主义威胁的国家情况尤其令人震惊，明显的例子如布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、利比亚、尼日利亚和南苏丹等国。由于政府负有保护人权的首要责任，因此，区域和次区域组织有时难以有效调动必要的政治意愿和资源，确保在国家一级遵守现行的人权文书。

3. 社会不安全和持续军事化

67. 非洲联盟安全部门改革政策框架概述了一套促进民主治理和监督安全部门、军民关系和改革武装部队的原则和措施。联合国对非洲联盟和区域经济共同体的安全部门改革支助，除其他外，还侧重加强相关部委和议会等文职部门对安全部门的监督作用，并促进对话，旨在确保全国对安全和安全部门改革达成共同愿景。

68. 尽管作出了这些努力，但仍存在重大安全挑战。大多数非洲国家的多年独裁和军事统治，催生了军事化和制度保护的文化，这与民主治理的准则和价值观背道而驰。这种军事化的文化业已证明在一些国家中相对抵制变革。新出现的叛乱团体、民兵、极端主义和恐怖主义团体及其日益有能力削弱政府的作用使安全局势进一步复杂化，正在迅速侵蚀一些国家的民主成果。

4. 重要民主机构能力有限

69. 透明和问责的公共机构对加强民主治理至关重要。为加强司法机构等国家机构的能力，促进社会正义和社会融合，确保和平解决冲突和打击腐败等做出了协调一致的努力。然而，在大多数非洲国家，这些机构的财政、技术和人的能力仍然有限和不足，从而影响了它们的独立性。

70. 非洲区域和次区域组织本身有自己的内部机构问题，阻碍了它们在国家一级促进民主规范和帮助建立有效机构的能力。例如，仍依赖外部财政支助来有效执

行各自的民主治理方案。为确保可预测和可持续的方案拟定，非洲各国政府必须确保在国家和区域各级提供充足的资源。

5. 民间社会与政府之间的关系

71. 充满活力的民间社会、包括独立的媒体是民主治理的基石。如北非和布基纳法索发生的事件显示，捍卫民主的人民起义和大规模示威活生生地提醒我们，除了规范和政策工具外，还有普通公民是民主的守护者。

72. 然而，尽管民间社会日益活跃，仍须继续建设民间社会组织的能力，包括更好地了解其与国家、政策研究和宣传的关系，以加强其对民主治理的贡献。各国政府还需要做更多工作，系统地让民间社会作为重要伙伴而非对手参与进来，推动民主治理。继续压制民间社会以及在政治和经济上排斥特别是青年和妇女，只会加剧侵犯人权行为，引发暴力冲突，减缓民主治理、经济发展和可持续和平方面的进展。

73. 非洲联盟、新伙伴关系、非洲同侪审议机制和各区域经济共同体制定了一系列政策和工具，让民间社会和私营部门参与民主治理。然而，在制定规范和执行准则之间仍存在巨大差距，必须予以解决，特别是在国家一级，以便促进非洲民间社会参与整个非洲大陆的民主治理。

6. 协调和统一方面的挑战

74. 非洲区域和次区域组织正在以不同步调发展着，这体现在制定和执行各自的民主治理工具方面取得的进展程度上。因此，有必要加快努力协调统一这些工具，加强非洲联盟、区域经济共同体和联合国之间在业务层面的协调，同时考虑到立足基层的原则和相对优势。由于缺乏协调和连贯一致的办法，可能适用准则和工具时做法不一致，损及区域和次区域干预措施的公信力，使国家行为体有机可乘。

75. 采取协调一致的做法的积极成果在布基纳法索显而易见，在该国，联合国、非洲联盟和西非经共体迅速采取联合行动，有助于防止局势进一步恶化，使全国就前进道路达成了共识。在这一背景下，布隆迪的局势也将有益于东非共同体、非洲联盟和联合国加强协作，寻求双方自愿政治解决当前的危机。

C. 联合国加强支助区域和次区域组织促进非洲民主治理

76. 联合国在不断努力促进民主治理方面一直是非洲国家、非洲联盟、新伙伴关系、非洲同侪审议机制、区域经济共同体和民间社会组织长期坚定的合作伙伴。鉴于《2063年议程》提供了新的动力，在执行《2063年议程》第一个《十年执行计划》时，联合国在促进民主治理方面将继续加强其对非洲的支助。政府间谈判进程正在审议的关于2015年后发展议程的提议，进一步证明需要这种支持，因其纳入了《2063年议程》所载对民主治理的愿景。

77. 联合国，包括通过开发署民主治理小组，将进一步加强支助非洲区域和次区域组织促进民主治理，为此，除其他外，将发展机构和人的能力、提供政策咨询、技术支持和结成战略伙伴关系。联合国还将通过区域协调机制提供对非洲联盟和区域经济共同体的支助。在这方面，将做出更多努力，加强该机制的群组系统以及非洲事务部门间工作组的效力，以便在执行《2063 年议程》及其第一个《十年执行计划》期间，向非洲更好地提供协调一致的联合国支助。

78. 以我们同非洲联盟和区域经济共同体加强和平与安全伙伴关系的联合框架为基础，联合国还将支持努力加强非洲治理架构和非洲和平与安全构架之间的机构和业务联系。同样，将努力加强尤其是非洲联盟、区域经济共同体和联合国维持和平行动、政治特派团和区域办事处之间在民主治理领域的合作。

79. 联合国还将根据秘书长的《人权先行倡议》，继续加强与非洲联盟和区域经济共同体的合作，以期支持非洲努力预防和应对严重侵犯人权行为。此外，联合国将支持执行非洲联盟的《非洲人权战略》，包括为此加大对泛非议会、非洲法院及人权和人民权利委员会以及国家人权机构的支持力度。联合国还将继续通过联合国民主基金等调动民间社会参与非洲的民主治理。这方面的努力将特别注重妇女和青年。

80. 联合国将进一步促使非洲区域和次区域组织利用其根据大会第 66/293 号决议设立的监测机制，审查有关各方对非洲的民主治理所作承诺。

五. 结论和建议

81. 2015 年是联合国成立 70 周年，这一年将通过 2015 年后发展议程，还将看到发展筹资成果。与此同时，2015 年通过了非洲变革和复兴的两个新政策框架，尤其是《2063 年议程》及其第一个《十年执行计划》。这些国际和区域框架互为补充，希望加强非洲以人为本的包容性发展。国际社会和联合国必须确保全球和大陆框架之间的协调一致和协同增效作用，并充分支持在非洲的执行工作。例如，国际社会和联合国应采取各种办法应对非洲对这些问题的立场中所述关切和愿望，继续支持非洲和平与安全构架和非洲治理架构，应对和平行动和冲突后建设和平中的新问题和挑战。

82. 为进一步加强联合国和非洲联盟之间的战略伙伴关系，会员国应支持执行非洲一体化和发展议程伙伴关系，这一伙伴关系立足于《2063 年议程》，将接替非洲联盟的十年能力建设方案。国际社会和联合国是《2063 年议程》及其《十年执行计划》的执行机构，应该通过非洲一体化和发展议程伙伴关系等加强其对区域经济共同体的合作和支持。

83. 非洲区域和次区域组织，特别是非洲联盟、新伙伴关系、非洲同侪审议机制和各区域经济共同体所起作用，对非洲各国政府努力促进和巩固民主治理仍是重

要补充。国际社会和联合国应更加支持非洲联盟加强非洲治理架构、包括非洲同侪审议机制、非洲人权和人民权利法院及泛非议会等所有机构和工具以及区域经济共同体应对阻碍民主治理的结构性挑战的机构能力。

84. 对于在联合国监测机制、《2063 年议程》和非洲一体化和发展议程伙伴关系框架内，促进全系统协同监测国际致力于民主、善治、人权和法治情况，加强区域协调机制和非洲事务部门间工作队的作用至关重要。在这方面，联合国应进一步加强区域协调机制和非洲事务部门间工作队的作用，以便推动联合国、非洲联盟、新伙伴关系、非洲同侪审议机制、区域经济共同体和其他有关机构协调一致地巩固非洲的和平与安全、民主治理和发展。

85. 非洲同侪审议机制仍然是非洲主导的、促进非洲大陆经济、政治和公司治理的主要自愿进程。提供及时的补救措施来应对民主治理中的不足十分重要。国际社会和联合国应协助该机制应对开展国家审查和执行国家行动方案方面面临的挑战，包括体制改革方面的挑战。

86. 民间社会、特别是妇女和青年对非洲未来的重要性，反映在非洲联盟决定将 2015 年定为促进非洲《2063 年议程》增强妇女权能和发展年，将 2016 年定为人权年，重点是妇女的人权。联合国应加强支持非洲会员国及区域和次区域组织使民间社会、包括妇女和青年更加积极参与促进民主、善治、人权和法治的进程。

87. 《2063 年议程》强调需要运作良好、接受问责、包容各方、也能确保有效制衡的参与性政治和经济制度和机构。非洲会员国在联合国的支持下，应进一步加强重要民主机构提高公共服务提供和问责的能力，包括国家人权机构、选举管理机构、议会、媒体、公务员、反腐机构、司法机构、执法机构和安全机构等。

88. 鉴于民主治理、人权、持久和平与可持续发展之间的重要联系，联合国应在联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架内，继续加强非洲和平与安全构架和非洲治理架构之间在预防性外交、促成和平、建设和平和冲突后重建方面的协同增效。特别是，联合国应加强与非洲区域和次区域组织的联合外地行动，加强预警和民主保障监督能力，防止与选举有关的暴力，应对有利于恐怖主义和暴力极端主义蔓延的情况。联合国还应通过其区域办事处、特别政治任务 and 维和特派团加强同区域经济共同体的合作，支持民主治理。

89. 在安全理事会 2014 年 12 月 16 日主席声明(S/PRST/2014/27)中，安理会“表示随时准备推动并呼吁各方、尤其是联合国相关实体协助实现这一计划，包括为此考虑制定一项具体的可采取行动的五年计划，以支持到 2020 年实现非洲无冲突的目标”，根据这一主席声明，联合国必须加速行动，支持非洲区域和次区域组织实施“平息炮火”的旗舰项目。

90. 鉴于对联合国和平行动、联合国建设和平架构和安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325 (2000) 号决议的审查情况，联合国急需确定切合实际的有效框架

和机制，在规划和实施处于冲突和冲突后局势的非洲国家的安全和发展战略时，帮助更系统和协调一致地纳入非洲区域行为体的视角、利益和关切事项，以便更清楚地说明区域层面的冲突和冲突后挑战。

91. 鉴于埃博拉病毒疾病的影响，包括联合国在内的国际社会应继续支持各国政府牵头的应对工作，将发病率降为零，并解决疾病爆发对社会经济带来的深刻影响。利益攸关方必须建立伙伴关系，帮助受影响的国家建设灾后复原力和自给自足的能力，为此加强国家能力，包括该区域和整个非洲的公共卫生系统的能力。
