



## 联合国和平行动的过渡

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据安全理事会第 2594(2021)号决议第 14 段编写的，载述有关联合国和平行动，包括刚果民主共和国、海地、几内亚比绍和苏丹境内和平行动当前和最近过渡情况的最新信息。本报告也指出了在多次过渡期间出现的趋势和共同问题。

联合国的过渡常常是在复杂政治动态和长期人道主义、发展、和平与安全挑战的背景下进行的，这些挑战可能会持续到特派团离开之后。在特派团撤出期间和撤出之后固然需要持续进行政治接触，以支持关键的建设和平优先工作，但过渡期的特点往往是联合国的能力下降。因此，制定包容各方的政治战略，使广大利益攸关方参与围绕关于特派任务结束后阶段建设和平优先重点的共同愿景开展工作，对于过渡进程的成功极其重要。故此，积极主动的综合过渡规划对于确保及时、前瞻性过渡至关重要。联合国的过渡不应被理解为侧重于脱离和平行动移交责任的线性进程，而应被看作是对联合国的作用进行战略性重新定位，以支持东道国和当地伙伴。国家主导和自主至关重要；因此，过渡规划应与国家发展计划与战略密切配合，而且应侧重于与国家利益攸关方的早期接触，尤其注重在东道国政府机构将接管的领域加强能力。

和平行动撤离后出现的供资断崖是东道国在实现可持续发展过程中面临的一个重大风险。在资源匮乏的情况下，有必要向国家当局提供更多的支助，以制定和执行长期筹资战略。

最近和当前的过渡经验充分证明，需要改进过渡规划并为过渡提供充足资源，而且需要考虑对任务结束后的影响，确保和平行动任务艰难取得的成果得到维护，并确保和平行动东道国有一个可持续的基础，以实现持久和平与繁荣。



## 一. 引言

1. 联合国和平行动包括维和团和特别政治任务，经常在设定的时限内进行部署，以完成一系列指定任务。安全理事会第 2594(2021)号决议中所述，应当将和平行动的过渡理解为一个战略进程，旨在以支持建设和平目标和建立可持续和平的方式调整重组联合国的战略、足迹和能力，并加强国家自主。这一进程以行动背景，依据东道国及其民众的国家优先事项和需求，包含与地方社群和民间社会的互动，让妇女充分、平等和切实参与其中，并且纳入青年。联合国在过渡期后促进和平与安全、人权和可持续发展的能力在很大程度上受到重组后联合国派驻人员如何做好准备应对余留建设和平挑战以及在适当情况下如何规划和管理结束维和任务的影响。如果管理得当，联合国的过渡可以有效地调整联合国的战略和规模，以支持刚刚摆脱暴力冲突的国家。如果计划不周，联合国的过渡就有可能危及来之不易的成果，并有可能使防止暴力重演的工作更加困难。本报告审查了当前和最近的过渡，涉及积极规划或执行联合国和平行动的重大缩编、重组或撤出。

2. 过去十年中撤离了数个联合国和平行动，而且作为过渡的一部分，在几个国家建立了后续特派团。截至编写本报告时，安全理事会已要求所有剩余多层面维持和平行动启动或加紧其过渡规划。过渡进程日益在复杂政治动态以及长期人权、人道主义、发展、和平与安全挑战的背景下进行的，这些挑战可能会持续到特派团离开之后。

3. 持续的冠状病毒病(COVID-19)大流行继续影响着世界各地的社会，给许多国家的公共卫生和社会经济福祉造成了损失，其带来的冲击存在显著的性别差异。这在受冲突影响的国家尤其严重，因为在这些国家，应对大流行病的工作往往受制于权力分散、政治和族群间暴力、国家能力低下和流离失所率高等问题。和平行动的许多东道国在今后多年将受到社会经济后果的严重影响，这意味着更加有必要对联合国的过渡采取更加积极主动、综合、前瞻性和性别敏感的办法，建设包容性、持久和平。

### 联合国过渡做法的演变

4. 过渡工作是一个复杂、本身就是政治性的进程，既有很高的风险，也赋予机遇。它们需要全系统协调应对，以减轻潜在的负面后果，帮助东道国当局推进其建设和平目标。联合国的过渡不是从和平行动移交授权任务的线性进程，而应把过渡理解为联合国驻留力量进行战略性重新定位，以更好地支持国家利益攸关方，更为恰当。

5. 在过去十年中，随着所部署的维持和平行动数量增长放缓，而且有些特派团关闭，联合国对其各过渡进程采取了更系统的做法。2013年，联合国实施了关于过渡及综合评估和规划的政策。这些政策阐述了指导原则，在总部和国家一级确立了利益攸关方之间的责任分工，并明确了规划进程所需的要素。与此同时，安全理事会开始有系统地要求秘书处在缩编阶段开始之前及早为多层面维持和平特派团和某些特别政治任务拟订撤出战略，此外也继续实行要求秘书处制定基准以显示特派团任务执行进展的现行做法。和平行动问题高级别独立小组在其 2015

年报告(见 A/70/95-S/2015/446)中指出,还可以做更多的工作来促成特派任务不同阶段之间的平稳过渡,既包括特派团授权任务的排序,也包括维持和平特派团和特别政治任务等所有和平行动不同类型组合之间的转换。

6. 其目前的做法是遵循秘书长 2019 年 2 月关于制定连贯一致联合国过渡进程的规划指令。根据这一做法,联合国对早期过渡规划和积极过渡阶段进行区分。早期过渡规划以制定过渡路线图为中心,在特派团为缩编和重组做准备之前早就进行。与此相对照,积极过渡阶段大约在和平行动有可能撤出或重组之前 24 个月开始。这个阶段涉及制定详细的过渡计划,涵盖和平行动在方案和业务上脱离的必要步骤,帮助指导完成授权任务,并在整个过渡期为建设和平活动调动资源,而过渡期将延续到特派团任务结束以后。

7. 联合国已建立若干机制,事实证明这些机制在支持过渡方面很有价值。联合国过渡项目是发展协调办公室、政治和建设和平事务部、和平行动部和联合国开发计划署之间的伙伴合作项目。自 2014 年以来,该过渡项目为过渡进程提供了直接支持,以确保以积极主动、综合和前瞻性的方式加以规划和管理。自 2017 年以来,和平行动部、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和开发署一直致力于开发一种促进性别平等的冲突分析方法,以支持过渡规划。2021 年,政治和建设和平事务部还把性别平等问题纳入了经验教训研究和指导材料的设计。通过改革联合国发展系统、和平与安全架构和秘书处管理框架而建立的新组织结构安排,也提高了联合国系统规划和实施过渡的能力。特别重要的是,驻地协调员制度得到加强,联合国可持续发展合作框架得以推出,政治和建设和平事务部与和平行动部共用的单一区域结构得以建立,而且业务支助部内开展业务规划以及支持开办、过渡、缩编和清理结束工作的专门能力也得以建立。2012 年设立的全球法治协调中心为规划和整合整个联合国系统的法治活动战略和方案提供支持。

## 二. 2019 年 9 月以来的过渡状况

8. 在第 2594(2021)号决议通过前的 24 个月里,有三个和平行动完成了授权任务——联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)。在海地和苏丹,作为联合国驻留力量重组的一部分,在维持和平行动缩编的同时,均设立了新的特别政治任务——联合国海地综合办事处(联海综合办)和联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)。

### 海地

9. 安全理事会在第 2466(2019)号决议中决定,联海司法支助团——其本身是先前规模大得多的联合国海地稳定特派团(联海稳定团)的后继存在——的任务期限将于 2019 年 10 月 15 日结束。安理会请秘书长着手进行规划,从 2019 年 10 月 16 日起建立“联合国系统在海地的适当综合存在”。安理会在第 2476(2019)号决议中决定,这个后继存在——联海综合办——应采取特别政治任务的形式,侧重

于提供咨询服务和斡旋，与联合国国家工作队整合活动，后者将承担联海司法支助团的方案和技术援助作用。

10. 虽然联海司法支助团是按照两年撤出战略开展行动的，但从联海司法支助团过渡到联海综合办过程中遇到了一些挑战，因为它面临的背景是：2018年7月开始，由于燃料短缺、腐败和高通货膨胀等因素，连续发生了一波又一波的动乱，加上持续出现政治不稳定和帮派暴力，导致这些问题进一步加剧。联合国在海地开展的过渡也是在管理、和平与安全及发展领域改革之后的首次过渡，因此成了新结构和新办法的一个试点。尽管存在这些关联性挑战，但各特派团之间的业务连续性得以保持，而且2020年2月还核准了一个综合战略框架，指导联合国系统建立能力，以克服阻碍支持海地实现长期稳定的跨维度结构性障碍。

### 几内亚比绍

11. 在完成对联几建和办的独立战略评估后，安全理事会第2458(2019)号决议启动了特派团的分阶段缩编。缩编的第一阶段是选举，重点是支持在2019年举行立法和总统选举。其后是选举后阶段，包括关闭联几建和办区域办事处。在整个过程的最后，联几建和办进入过渡阶段，其任务移交联合国国家工作队、联合国西非和萨赫勒办事处及国际伙伴。联几建和办于2020年12月31日关闭。

12. 联几建和办的过渡阶段和最终关闭是在2019年12月第二轮总统选举结果出现争议导致政治紧张关系加剧以及该国安全和人权局势恶化的情况下进行的。虽然通过西非国家经济共同体的干预解决了僵局，但政治和治理情况状况仍很脆弱。COVID-19疫情加剧了该国内部的社会政治和经济挑战。到2021年2月28日，联几建和办如期结束了任务，完成了其在该国的清理结束活动。政府于2020年11月认可了一项共同冲突分析和八项建设和平优先事项，为制定2022-2026年联合国几内亚比绍可持续发展合作框架奠定了基础，该框架纳入了该国的建设和平优先事项，并指导了几内亚比绍在联几建和办之后与联合国的伙伴关系。在这五年期间执行该框架所需经费总额估计为5.4亿美元，尚有约3.21亿美元的缺口。

### 苏丹

13. 2018年6月，非洲联盟委员会主席和联合国秘书长为达尔富尔混合行动在两年时间框架内撤出提出了过渡概念和计划(见S/2018/530)。这一概念包含建立国家联络职能，它是一个全系统机制，使特派团能够与联合国国家工作队就共同优先事项密切合作，以降低冲突复发的风险。在苏丹，从维持和平行动过渡的决定是当地局势发生根本变化的结果：达尔富尔不再有政府军和非国家武装行为者之间的大规模军事冲突，而且尽管存在能力问题，过渡政府已展现承担保护平民的全部责任的承诺。很显然，联合国所开展的努力应当对国家自主以及对变革后支持民主过渡的迫切需求有所反应。因此，安全理事会在其第2524(2020)号决议中设立了联苏综合援助团，作为一个综合统一的特别政治任务，承担全国范围的任务授权。其后，联合国对苏丹境内联合国国家工作队进行了全面的能力摸底，以围绕该国共同建设和平优先事项，扩大和重组其能力和活动。安全理事会在其第2559(2020)号决议中决定自2020年12月31日起终止达尔富尔混合行动的任

务，并要求迟于 2021 年 6 月 30 日撤出所有军警人员和文职人员，但国内清理结束任务所需人员除外，包括保留一支警卫队，以保护人员、设施和资产。达尔富尔混合行动为设立联苏综合援助团提供了后勤支援，而联苏综合援助团则协助达尔富尔混合行动规划使用剩余资产支持政府的国家保护平民计划。尽管采取了措施，阻止在移交达尔富尔混合行动设在萨拉夫乌姆拉、阿贝歇湾、梅纳瓦西、索托尼、奈尔提提和尚吉尔托巴亚的队部后发生的抢劫，但法希尔后勤基地发生的暴力和大规模抢劫促使 2021 年 12 月作出重新安置所有剩余文职人员和撤出警卫队的决定。

14. 苏丹过渡期间的知识转让是强调的要点。在达尔富尔混合行动工作人员离开之前，达尔富尔混合行动、联苏综合援助团和联合国国家工作队之间进行了知识交流，促成举办了巩固达尔富尔建设和平成果讲习班。讲习班提出的建议为苏丹建立和平、建设和平与稳定方案的制定提供了参考信息，该方案是一个框架，概述联合国在苏丹的方案重点，以支持安全理事会第 2524(2020)号和第 2579(2021)号决议所要求的国家过渡。联苏综合援助团在其所有任务领域以统筹互补的方式与联合国国家工作队开展协作。苏丹的过渡也是将性别平等纳入过渡进程的最进步事例之一。整个联合国系统领导层和技术层的系统性参与和优先次序安排导致在达尔富尔混合行动所取得的妇女与和平与安全议程方面成果基础上，在联苏综合援助团的配置上反映了性别平等问题。2021 年 10 月 25 日的政变以及随之而来的政治危机，对苏丹的国家过渡形成了严重挑战。援助团继续支持寻求一个由苏丹人自主并主导的解决方案，以重返通向一个符合苏丹人民愿望、民主文官领导的政府的道路。此外，在达尔富尔族群间暴力日益增多的背景下，援助团正在继续努力支持执行《朱巴和平协议》中规定的过渡安全安排。

#### 持续过渡和早期过渡规划

15. 安全理事会和秘书处已就联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的过渡采取若干步骤，包括自 2018 年以来逐步关闭外地办事处，但有一项谅解，即联刚稳定团的逐步缩编必须与符合实地情况的基准挂钩，而不是与预先确定的时间表挂钩。安理会第 2556(2020)号决议认可了联刚稳定团逐步分阶段缩编的联合战略(S/2020/1041，附件)，根据该战略，稳定团将逐步整合其在伊图里、北基伍和南基伍省的驻留规模，因为这些省份持续存在各种冲突，一些地区甚至还出现加剧，与此同时也开展斡旋工作，支持在国家一级强化国家机构。政府和联合国系统驻该国各机构设立了一个联合工作组，以参与过渡规划以及讨论过渡进程的实际模式。联合工作组与民间社会协商，制定了一项过渡计划(S/2021/807，附件)，其中设定了 18 项基准，包括指示性时间表、最低条件以及可促成稳定团撤离的优先合作行动。安理会第 2612(2021)号决议对该计划表示欢迎。随后，联刚稳定团于 2021 年 6 月 30 日撤出开赛省和中开赛省，并计划从 2022 年 6 月 30 日起逐步撤出坦噶尼喀省。稳定团还在其中每个省份建立了过渡性存在，以便向政府和联合国国家工作队提供余留事项支持，而后者也已扩大了其派驻规模。

16. 安全理事会还越来越多地在延长没有积极缩编的多层面特派团的任务期限时提到应及早规划过渡，例如部署在中非共和国、<sup>1</sup> 马里<sup>2</sup> 和南苏丹<sup>3</sup> 的特派团。在批准将非洲联盟驻索马里特派团改组为非洲联盟驻索马里过渡时期特派团(非索过渡特派团)时，安理会还订立了非索过渡特派团撤出的时间表。<sup>4</sup> 这反过来对联合国索马里支助办公室产生了影响。

### 三. 与过渡有关的关键政策问题

17. 联合国过渡的每一种组合都有其自身的特点和挑战，但过去和现在的过渡经验产生了若干跨越多种背景的共同评论意见，它们都可能对安全理事会和广大会员国很有价值。这些评论意见大体上可分为三大类：规划、资源筹措和任务结束后的考虑。

#### A. 规划

18. 积极主动、综合性而且敏感对待性别问题的过渡规划对于确保及时、前瞻性过渡至关重要。综合评估和规划政策为在综合环境下，即在多层面维持和平行动或特别政治任务与联合国国家工作队同时存在的条件下，开展规划工作提供了着手点。这种情况下的过渡规划应是综合评估和规划的一个方面，而不是作为一个单独进程来处理。

#### 会员国指导

19. 秘书处执行特派团任务以及进行过渡，都是在授权当局(在大多数情况下是安全理事会)规定的范围内和指导下开展的。一旦安理会启动过渡，那么确保各机构、基金和方案理事机构的协调和支持对于成功过渡而言，也很重要。

20. 为进一步强化积极主动的过渡规划以及实质性活动和行政活动的实施，那么秘书处需要在任务授权和时间线方面及早作明确界定。就达尔富尔混合行动而言，特派团结束任务时间线方面存在不确定性，意味着许多典型的特派团结束任务和清理结束规划与筹备工作只能在其获得任务授权后才能启动。

#### 整合

21. 过去的经验表明，改进特派团和国家工作队之间的战略和业务一致性与更妥善规划和管理联合国过渡是相互关联的。如果设有特派团规划单位，那么它们常常是国家一级最大的联合国专门规划能力来源。然而，它们主要是内部整合职能，旨在确保特派团内各组成部分之间的协调一致。因此，它们的视角是以特派团为中心。另一方面，秘书长副特别代表在整合背景下同时担任驻地协调员，在某些情况中还担任人道主义协调员，因而是在国家一级实现全系统协调一致的主要驱

<sup>1</sup> 第 2301(2016)号决议，第 57 段。

<sup>2</sup> 第 2364(2017)号决议，第 48(□)段。

<sup>3</sup> 第 2625(2022)号决议，第 20(r)段。

<sup>4</sup> 见第 2628 (2022)号决议。

动因素。若干特派团出现的一种做法是设立综合办事处，向身兼两职或三职的副特别代表报告工作，由特派团和驻地协调员办公室的工作人员组成。在过渡阶段，增加规划、监测和评价能力，包括确保将人权和性别平等主流化，有助于确保特派团、驻地协调员办公室和国家工作队之间采取统筹办法，各自都可以发挥不同但又互为补充的作用。总部的相应部门和单位也将由于掌握了足够、专门的规划能力而受益，可借以支持其外地对应部门并促进改善总部一级的协调。

22. 然而，有效的规划并非仅在联合国系统内才有必要。为使过渡取得成功，与特派团以及各机构、基金和方案有关的政策决定和预算分配有必要协调一致，以确保就过渡时间表作出知情的决定，安全理事会的任务规定是在对国家工作队人手和能力有现实了解的基础上制定的，而且事先预计并承诺为支助建设和平活动提供足够资源以避免在特派团离开后出现资金断崖。例如，这将受益于会员国对口单位协调其和平、发展、人道主义和财政专门知识。

### 国家自主

23. 如果在稳定和政治进展关键指标显著改善的基础上谨慎地进行过渡，则联合国和关键伙伴就有机会重新定位，更有效地支持国家当局促进和平、正义和强有力机构。为此目的，联合国支持东道国政府积极参与过渡规划，并就过渡计划的内容担负责任，以确保所取得的成果具有可持续性。此类努力可以在联合国合作框架的支持下强化实现国家发展计划。

24. 必须纳入规划进程的国家自主方面一项内容涉及保护问题，特别是在根据《宪章》第七章授权的特派团撤离的情况下。东道国政府对保护平民负有首要责任，最近的过渡工作突出表明，联合国必须与东道国政府接触，协助制定、执行和监测国家过渡战略和计划，包括关于保护平民、保护儿童、预防和应对与冲突有关性暴力、人权、法治、伸张正义(包括过渡期正义、解除武装、复员和重返社会)及安全部门改革方面的战略和计划。这意味着必须尽早让国家和地方利益攸关方参与进来，共同确定在特派团撤离期间和之后需要给予支持的优先领域。因此，在特派团整个任务期间还必须考虑加强国家过渡规划能力以及在过渡期间和过渡后保持和平所必需的领域。

### 方案一致性

25. 早期过渡规划应考虑到国家建设和平方面的优先事项、特派团和国家工作队之间在建设和平重点领域进行的交流、全系统的能力摸底以及就如何最妥善对待共同重点领域达成的协议，无论是通过联合方案、责任分工、合用同一地点还是其他方式。然而，联合国系统内各实体可能并不具备领导具体活动的最佳条件，或最佳资源。因此，必须让其他主要行为体，包括国际金融机构、区域和次区域组织以及双边发展机构参与进来，以加强过渡期间国际援助的协调一致性。

26. 在制定过渡路线图或详细过渡计划的过程中，相关工作应立足于更广泛的联合国统筹规划框架，如综合战略框架或联合国可持续发展合作框架，并与之挂钩，以尽量减少重复的可能性。在刚果民主共和国，联刚稳定团 2021-2024 年过渡计划与同样涵盖 2020-2024 年期间的合作框架和建设和平基金现行战略都保持一致，

这已证明有助于过渡规划。这种一致性减少了在不同时间范围的规划框架之间转换所需资源和任务的困难，有助于确保维持和平活动在特派团撤离后得到适当的优先安排和资源筹供。

27. 在联合国系统内，达尔富尔州联络职能的经验提供了把即将结束任务的特派团的有关部分并入国家工作队的新模式，这有助于确保方案的一致性，并提供了一种手段，使机构记忆更顺畅地转入联合国在该国的下一阶段工作。正如关于达尔富尔混合行动经验教训的总结报告(S/2021/1099，附件)中所述，履行州联络职能、从事保护平民领域工作的特派团工作人员指导保护弱势群体，监测保护热点，并支持国家工作队伙伴规划和协调社区和解努力。不过，在达尔富尔履行州联络职能并非没有困难，包括行政障碍、与 COVID-19 有关的限制以及特派团和国家工作队工作人员之间的组织文化差异。今后，类似职能的规划和执行将在特派团整个任务周期的早期阶段考虑，以便能够有机地建立信任和工作方法。理想的情况是，在过渡计划实际执行的时候，这些职能即已全面运作，并且将继续纳入即将离开的特派团的更广泛政治和安全活动，而不是作为并行运作的方案工具来管理。

#### 清理结束方面的考虑

28. 各特派团和国家工作队日益把特派团资产的移交作为长期综合规划进程的一个要素来对待。资产处置过程可以提供一个机会，探讨如何确保联合国资产移交给适当的政府机构使用，以造福民众，并酌情遵循关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策以及“无害”原则。《联合国财务条例》包含专门针对维持和平特派团清理结束工作的资产处置规定，而特别政治任务则须遵循适用于所有其他联合国活动的标准规定。近来的过渡引起了对这种安排所存在某些问题的关注。首先，缺乏适用于所有和平行动的共同条款，可能会对即将结束的特派团和潜在的资产接收者两方面造成混乱。第二，优先将维持和平特派团作为潜在的资产接收者，而不是特别政治任务和机构，会使过渡工作复杂化，因为后续特派团和国家工作队不一定会收到所需的设备，以承担即将离开的特派团的一些方案责任。第三，国家政府和政府机构在接收特派团资产方面被赋予最低优先权，这可能与特派团为在其任务最后几年强化地方机构和建设能力而做的努力背道而驰。虽然大会了解这些问题而且可以解决其中一部分，但秘书处也在努力把财产处置作为正常供应链管理进程的一部分，而不是留待特派团清理结束时处理。

### B. 为过渡提供资源

29. 有效过渡需要有适足资源，包括供资并配置人员，在特派团任务结束之前和之后都是如此。

#### 资金

##### 避免资金断崖

30. 秘书长一再告诫会员国，在维和行动撤离后需要缓解资金断崖问题，即对建设和平活动的供资骤然减少。在海地，在联海司法支助团为期两年的过渡任务期间，海地国家警察仅收到其 2017-2021 年战略发展计划所述 12 亿美元预算估计

数的 2.4%。为建立促进人权和性别平等的法治和安全部门机构及民间社会组织提供更多资金是过渡的一个重要组成部分，这些机构和组织在特派团撤离后确保稳定方面可发挥更大作用。

31. 特派团过渡与发展行为体国家战略的规划期不一致，是造成资金断崖的一个主要驱动因素。过渡计划应量身定制，符合对供资状况的现实期望，同时确保这些计划明确、准确地提出国家建设和平需求，以便就如何处理余留活动形成共同愿景。理想的情况是，东道国政府为促进确保自主应在过渡期承担越来越多的捐助方协调责任。在刚果民主共和国，联合国与世界银行合作，审查了该国安全部门的公共支出。这一审查模仿了为支持联合国早先在利比里亚开展的过渡而进行的类似活动，将确定政府和合作伙伴要采取哪些必要行动来确保安全机构的长期财务可持续性和承受能力，特别是在联刚稳定团结束后的这种可持续性和承受能力。

32. 联合国系统内有几个机制可作为帮助缓解资金断崖的工具。在国家一级，集合资金可以帮助解决列入过渡计划的余留活动的需求，这些活动在特派团撤离后往往供资不足。在全球一级，建设和平基金是一个重要工具，本组织可通过其帮助应对建设和平方面需要并预防暴力冲突。根据该基金目前 2020-2024 年战略，过渡是基金特别关注的一个领域，其中一个目标是，将对专门窗口的付款总额 35% 用于促进过渡。

33. 除联合国外，有几个国际金融机构近年来加大了对脆弱和受冲突影响情况的关注，为包括在特派团过渡情况下开展协作提供了切入点。它们还有越来越多的工具和机制可为国家主导的预防冲突及危机防备、应对和重建方案供资，并可提供信贷协定，在过渡情况中加强社会保护、改善治理并处理腐败问题。例如，世界银行关于刚果民主共和国的国家伙伴关系框架(2022-2026 年)，将大量额外资源专用于应对驱动脆弱性和冲突的因素，该框架是与联合国协商制定的，并将与联合国协商实施。

#### 协调统一各和平行动的预算安排

34. 和平行动问题高级别独立小组突显了行政障碍对各类和平行动过渡造成的困难。在行政方面，维和行动和特别政治任务主要是在筹资安排方面存在差异：除了两个由方案预算供资的遗留特派团外，维和预算按维和行动经费分摊比额表分摊，并通过个别特别账户筹资。另一方面，特别政治任务则作为方案预算的一部分获取资金。维和与特别政治任务之间为总部专门支持特派任务的职能供资的方式不同，因而，若维和行动之后又有特别政治任务，则会影响支助的连续性。其他差异包括特别政治任务无法利用现成资源库为特派团的开办或扩展供资，秘书长在 2011 年审查特别政治任务的供资和支助安排的报告(A/66/340)中突出阐述了这些问题。另一方面，维和行动可动用自 2014 年就未用过的储备基金。这使授权新任务时将特别政治任务的启动复杂化了，加剧了秘书处本已困难的流动性问题。

35. 维和特派团还可获得对低成本项目的供资，这些项目可以迅速实施，改善当地对特派团及其任务以及对联合国支持的和平进程的看法和信心。由于联合国的

过渡非常引人注目，可能会在当地居民中产生相当大的不确定性和焦虑，因此必须确保外地特派团有充足资金用于建立信任项目，以促进支持联合国在该国的过渡和新的国别小组并改善相关看法。

36. 维和预算也例行包括用于方案活动的资金。虽然这种资金不是特别政治任务预算的共同特点，但联苏综合援助团得以从大会获得了 100 万美元，用于其初步预算中支助过渡的方案活动。为方案活动供资不是万能药，但鉴于这种供资业经证明对维和行动执行任务有价值，会员国也应考虑酌情将其纳入特别政治任务。与特派团预算在缩编期间应减少的预期相反，在特派团生命周期临结束时，由于特派团更注重任务中的建设和平内容，因而，特派团的方案所需资源可能会更高。在达尔富尔的州联络职能由联合国国家工作队管理，但由达尔富尔混合行动预算供资，这提供了一个在过渡期间可利用方案供资来推动特派团和国家工作队之间方案一致性的一个例证。通过利用达尔富尔混合行动预算为方案活动供资，并允许各机构、基金和方案利用同地办公的特派团人员的知识，州联络职能促进了围绕避免冲突复发的关键干预措施开展合作，同时使各机构、基金和方案能够增加其在达尔富尔的存在和能力。

### 人员配置

37. 过渡还与特派团和联合国国家工作队面临的各种人员配置挑战有关，其中包括管理缩编活动、在工作人员计划和计划外离职时需要保持执行任务的能力、针对关闭和清理结束活动的具体要求以及需要确保重组后的联合国存在有足够能力。

#### 人员配置和能力差距

38. 缩编特派团的国际工作人员人数远远超过秘书处在其他地方的现有空缺，因此难以留用缩编特派团的人才。工作人员的留用须遵循工作人员细则 9.6(e)，该条细则对工作人员留用类型排列了优先顺序，如果有可以有效利用其服务的适当职位，终身作用和连续任用的工作人员给予第一和第二优先考虑。由于难以吸引候选人来填补即将缩编或结束的特派团的空缺，关键职能方面可能会持续存在人员缺口。各特派团采取了几种做法来解决这种缺口问题。对于某些实质性职能，各特派团可以利用常备能力或专家名册来填补过渡期间的空缺，但并非所有关键职能都有这些能力，其中包括性别平等方面的技术知识。过渡项目还资助采取各种措施来提供过渡规划激增方面的专门知识。关于所有其他职能，特派团常常会要求总部和其他特派团安排人员出差来短期填补空缺。秘书处为某些关键职能建立了机动能力名册，为这种安排提供便利。然而，即使纸面上存在填补缺口的手段，但大会关于员额管理的现行做法对填补过渡期的人员缺口造成了重大挑战。以出差方式派遣人员的一个根本限制是，大会第 63/250 号决议规定这种安排的时限为三个月；三个月的时限通常不足以确保机构记忆的必要连续性和转移。此外，由于大会排斥在各支出类别之间调拨资金，因此，以出差方式派遣工作人员问题出现复杂化。

39. 关于特派团的开办，大会还期望初步预算编列完整的人员配置表，即使所需人员配置可能并不明确，也可能不具备执行所有授权任务的必要条件。诸如安全

部门改革等任务通常在特派任务周期后期突显出重要性，而且范围更广，但在特派团生命周期后期，为这些职能提供充足资源的政治意愿很少，导致错失机会。从更广范围说，让特派团有能力于过渡期间在大会核定总体批款范围内更灵活地管理其不可预测的所需人员配置，会让特派团更有效地实施过渡计划，而不必将宝贵时间和资源专门用于寻找其他解决办法。

#### 在过渡期间和特派团撤离后维持能力

40. 无论是和平行动撤离还是维和特派团改组为特别政治任务，特派团过渡的一个不可避免的结果是，许多在本国征聘的人员离职。虽然特派团在人员缩编过程中组办招聘会已成为良好做法，但维和特派团人员配置表上的庞大人数意味着，此类活动只能成功确保特派团小部分本国工作人员可继续受雇。与此同时，最近许多和平行动的共同目标之一是建设机构和能力。在早先过渡期间(例如在东帝汶)成功采用的一种做法是，与东道国政府和主要伙伴合作，更系统地将特派团用来作为向国家、国家以下各级或国际机构输送合格人员的一个渠道。理想的情况是，这可在特派团生命周期中进行，而不是在任务结束时才作此一安排。

### C. 为任务结束后时期做准备

41. 过渡方面的需求和余留活动在任务结束后还会持续多年。事实上，过渡进程中紧接任务结束后的阶段往往是最关键的。在过渡早期和过渡进程中，必须作出充分努力，保障维护即将撤离的和平行动来之不易的成就，并确保后续存在能够成功。在一国还未走上可持续的和平道路之前就结束特派团，可能会有损过去所作的投资，破坏当地社区的人权和发展成果，特别是在脆弱和边缘人群中，而且如果再度发生冲突，国际社会可能要花更多代价。各特派团的日常活动会影响当地经济和环境，即使在特派团撤离后很久还会有影响。

#### 在保持和平方面保持进展

42. 过和平行动往往是联合国在一国或一个区域负有互动和促进政治进程任务并有相关能力的唯一行为体。这种存在不仅对保护平民而言有重要意义，而且对于在国家以下层级与当局、民间社会、社区和利益攸关方互动而言也有重要意义，它是维和行动感知态势、人权监测和预警能力的一个关键要素，可推动全系统的工作。此外，不应忽视特派团支助部门为包括联合国国家工作队、外交界、国际和区域组织及非政府组织等众多其他行为体的工作提供便利的能力，其中包括航空能力和医疗设施。

43. 联合国国家工作队的组成和能力有很大差异，并非每个机构、基金或方案都可在各国派驻代表。有必要向国家工作队提供业务和财政能力，以便在特定专题领域向国家和地方当局提供更多支助。和平行动的撤离可能导致联合国系统起不同的作用或者要求双边或区域伙伴牵头为有关国家当局和地方当局提供支持。在这方面，外部伙伴将需要为从事过渡规划的机构、基金和方案提供支持，并在可行情况下尽早进行相应互动。

44. 过去十年，在过渡期间，安全理事会多次请秘书处制定基准，监测特派团已获授权的主要领域的国家进展情况和关键最低要求，为特派团的撤出战略提供信息。在适当情况下更明确、更一致地使用对性别问题敏感的基准，包括对与东道国在重大政治和安全领域进展情况有关核心基准和其他较关联基准作出区分，可能很有益，而且可提供一种手段，用以记录过渡期间、甚至特派团撤离后建设和平方面的进展或缺乏进展情况。为了确保相关基准在确定一国境内联合国机构组合的潜在变化方面发挥作用，必须充分了解国家改革优先事项的进展情况，并对政治和安全局势的可能恶化作出反应。

45. 在各级建立具有包容性、代表性、反应迅速和接受问责的安全部门治理方面取得进展，对建设和平有重要意义，不仅对法治很重要，而且对提供保护也很重要；保护平民首先是国家政府的责任。最近的过渡情况表明，国家安全部门机构履行这些责任并以促进人权和性别平等的方式履行其责任的实际能力令人堪忧。例如，所审议的许多安全部门能力指标侧重于数量而非质量，而且，扩展国家权力方面的指标往往并未体现当地的实际安全治理安排或平民面临的潜在风险。<sup>5</sup> 在军事和警察特遣队从根据《宪章》第七章授权的特派任务撤出后，联合国无法再介入提供实物保护，因此，必须对安全部门机构的存在、能力、内部管理和文职监督能力作出客观评估，为过渡时机安排提供参考。在特派团军警部门撤离前，就应进行可持续的安全部门改革，以提高安全机构保护平民的能力和意愿。在这方面，同样重要的是，要及早与当地社区和民间社会进行协商并提供支持，以加强其处理潜在安全风险的能力，而且确保联合国机构和实体之间的责任移交，特别是保护平民方面责任的移交，得到周密规划并且有资源可用。

46. 从以往许多特派团过渡中得出的一个共同结论是，要避免根据选举进程来安排特派团过渡时间表。成功举行选举是机构和民主制度在运作的一个重要表现，其可标志着一国的转折点，并为联合国撤出或重组提供一个看起来方便的时机。与此同时，围绕选举的紧张局势有可能加剧，在过渡规划期间必须考虑到这一点。即使选举进展顺利，政府变动也可能导致关键政府机构出现能力差距，并可能改变国家建设和平优先事项。过渡计划应考虑到国家选举进程，但不是由国家选举进程来决定其时间表。

### 确保负责任的离开

47. 各方普遍认为，特派团支助部分开展的活动对直接执行任务的部门起到了支助作用。然而，人们日益认识到，特派团支助部门在特派团生命周期开展的许多活动对过渡成功与否有巨大影响，因为这些活动直接影响当地经济和劳动力的状况以及当地的环境。

<sup>5</sup> 根据第 2594(2021)号决议，秘书处正在对各个相关维持和平特派团支持恢复和扩大合法国家权力和安全部门改革的任务执行情况进行审查，以期查明过渡规划方面的经验教训。

#### 对当地经济的影响

48. 维和行动和较大的特别政治任务可对当地经济产生重大影响。特派团支助活动可有助于促使发展当地私营部门，扩大包括妇女在内的经济机会。这不仅包括发展和恢复当地有形基础设施，还包括在当地采购特派团所需的货物和服务。与特派团从何处采购问题分开但又相关的是，特派团采购什么以及如何采购。例如，在最近的一些特派团清理结束工作中，为特派团需求采购的一些设备或资产，如净水系统和燃料库，若拆除则既不实际也不经济，而且这些东西对当地社区几乎没有什么实际价值，因为其要依靠备件和专门知识来维护，而这两样当地都没有。

#### 对环境的影响

49. 维和行动和较大的特别政治任务会对环境产生重大影响；特别是，它们对燃料的消耗很大，无论是空中业务、陆运还是发电都要燃料。在联合国系统内，秘书处排放了大部分温室气体，大多来自和平行动。除碳排放外，和平行动严重依赖燃料还助长了空气污染和土地污染，提供了实施盗窃和侵占的机会，还可能助长影响当地冲突动态的资源争夺。2019年，秘书处启动了一项十年气候行动计划，确定了到2025年和2030年在减少绝对和人均碳排放量、减少用电总量和提高利用可再生能源的用电比例等领域要实现的具体目标。

50. 在和平行动中，更多使用可再生能源会有其他好处。在联合国经常受攻击的地点，通过减少燃料车队运送燃料的次数和需要，可促进改善安全和安保。在没有可再生能源基础设施的地方，联合国可利用其市场势力，与其他组织和商业供应商合作，发展可再生能源基础设施。除满足联合国的电力需求外，该基础设施在特派团离开后还会长期惠及当地社区。目前正在索马里采取这种做法，在那里联合国与一家商业可再生能源供应商于2020年签订了一项购电协议。由于开发这类项目需要筹备时间，这类项目的规划应在特派团过渡阶段之前及早着手。

## 四. 结论

51. 东道国在建设和平方面取得切实进展后，联合国可有机会调整国别小组，强化其支助作用，支持国家优先重点和国家机构、民间社会组织和社区，从而保持和平，防止冲突再起。过渡是对联合国国别小组所支持的政治进程和结构能否持久的考验：如果国家利益攸关方没有准备好承担更大的责任，则国家当局及其国际伙伴多年来对保持和平的投资可能会付诸东流。在这些关系到一国未来的关键时刻，国际社会应该加倍支持国家和地方开展努力，预防冲突，保护和促进人权并建设复原力。

52. 过渡并不始于缩编指令，也不因任务完成而结束。在启动过渡之前，必须确保国家机构有足够能力在法治、保护、妇女充分而切实参与政治和安全机构工作等各领域担负责任，因为一旦和平行动开始撤离一国，则可能无法扭转进程。因此，必须在客观评估国家政治和安全状况以及国家和地方机构能力的基础上着手进行过渡，以按照国际人权标准，有效防止和应对冲突再起或暴力再现的风险。

53. 会员国可为成功过渡作出贡献，为此为规划和实施过渡的能力以及任务结束后建设和平需求提供充足资源。这不仅包括为规划职能和常备能力供资，还包括采取措施，帮助避免或减轻和平行动撤离后资金断崖的影响。秘书长关于投资于预防和建设和平的报告(A/76/732)为在这方面加强建设和平基金提供了一个备选方案。在过渡期间，此种供资须辅之以努力加强国家对应机构，并深化与国际金融机构和其他伙伴的合作。此外，会员国也不妨审查在人事、财务和财产管理方面的一些规则，因为它们可能对过渡计划产生意想不到的负面后果。

54. 最后，还可做更多工作确保所有利益攸关方在过渡中协调一致。联合国系统将继续改进其过渡准备和实施工作，而且将获益于安全理事会、大会以及相关机构、基金和方案理事机构改进对会员国的协调一致指导。会员国还可通过积极主动地寻求与外部利益攸关方加强协调一致以支持过渡和国家优先事项来提供帮助。安理会在其第 2594(2021)号决议中确认安理会与建设和平委员会大力协调、保持一致及合作的重要性。事实上，建设和平委员会提供了一个平台，用于保持国际上的关注并提供政治支持，为此召集国家行为体、联合国各机构、区域和次区域组织、民间社会和国际金融机构，确保以统筹、协调的战略方式应对建设和平和保持和平的长期需要。

55. 如本报告所示，最近和正在进行的过渡的经验充分证明，需要改进过渡规划，为过渡提供足够资源，并要考虑任务结束后对当地居民的影响。为确保目前处于早期规划阶段的联合国特派团的最终过渡尽可能取得成功，联合国将借鉴既有的经验教训，持续强化其过渡规划和执行工作。我促请会员国参与这一努力，采取必要步骤，确保和平行动来之不易的成果得到保全，并确保和平行动所在国因此能够可持续地实现持久、包容各方的和平与繁荣。