



大会

Distr.: General
20 July 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

临时议程* 项目 140 和 154

2020 年方案预算

联合国维持和平行动经费

筹措的行政和预算问题

审查和平与安全改革的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [72/262 C](#) 号决议提交，其中大会要求我全面审查和平与安全改革的执行情况。报告概述了秘书处开展的变革管理工作、2019 年 1 月 1 日设立的新机构——政治和建设和平事务部及和平行动部，以及一系列案例研究显示的一些初期成果。这些案例研究都说明了一项不同的改革效益倡议，这是更广泛的效益管理系统的一部分，建立该系统是为了监测进展情况，并确保根据我的改革议程所有三个轨道的总体目标透明交付。报告还述及新部门为实现和平与安全改革目标所面临的挑战和采取的纠正措施，以及为推广拥护创新和转向全支柱办法的工作文化所做的持续努力。

* [A/75/150](#)。



一. 导言

1. 本报告根据大会第 72/262 C 号决议提交，其中大会要求我全面审查和平与安全改革的执行情况。必须解决联合国各自为政问题，包括在和平与安全支柱内，使本组织能够有效履行核心职责，应对不断变化的全球环境，因为全球环境比 75 年前本组织成立以来的任何时候都更具挑战性、变化更快而且更不可预测。
2. 令人担忧的全球趋势使地方和全球努力之间以及联合国不同任务领域之间的相互联系比以往更加必要。因此，指导本组织工作的战略框架反映出对共同挑战的整体看法，并要求作出全系统反应。《2030 年可持续发展议程》是核心所在，可持续和平框架和我的预防愿景补充和扩大了该议程。我感谢大会批准我的改革议程，其中包括联合国发展系统的重新定位、本组织管理模式的转变以及和平与安全支柱的重组，这些将使联合国能够更有效地完成各项任务。
3. 重组和平与安全支柱的首要目标是将预防冲突和保持和平作为优先事项，提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性，通过全支柱办法使和平与安全支柱更加一致、灵活和有效，并使该支柱与发展和人权支柱更紧密相连。本报告概述了改革的执行情况，包括 2019 年 1 月 1 日建立的新机构，即政治和建设和平事务部和和平行动部。虽然许多改革仍在巩固之中，但报告提供了一些改革效益的初步证据，并确定了为应对挑战和实现改革目标而采取的措施。

二. 实行改革：管理变革和建立新机构

A. 管理变革

4. 2018 年 7 月，大会核可我的改革提议后不久，前政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室等有关实体成立了过渡小组，专职负责管理实行改革的工作。该小组与发展系统和管理改革过渡小组密切合作，以确保更大范围的改革努力协调一致。
5. 和平与安全过渡小组主要侧重于变革管理、与工作人员沟通和外联以及业务连续性。该小组设计了专门针对关键领域的工作流，如综合区域司的管理、与业务支助和管理部门的联系以及文化变革等。这些工作流由支柱部门的同事组成，在 2018 年第四季度和 2019 年第一季度进行了大量工作，以确保这两个新部门自 2019 年 1 月 1 日起开始运作，并确保现有流程和机制适应新的结构。定期沟通以确保两个部门的工作人员了解主要的最新情况和里程碑也是一个重点。在这方面，前三个实体负责人举行了多次员工大会，分享事态发展情况并回答问题。
6. 为了检验反映出调整后结构的新程序，2018 年 12 月设立了一个试点区域司——美洲司，以便为 2019 年 1 月 1 日更广泛地推行改革提供信息。试点司由政治事务部美洲司和维持和平行动部海地统筹行动小组的工作人员组成。选择该司是因为它将支持海地改革后的第一次特派团过渡。为期一个月的试点的结果是，在 2019 年 1 月中旬进行的海地战略评估团筹备工作的最后阶段，这

两个部门之间的协调得到加强。试点阶段还可以提早确定必要的调整，以确定新的统属关系，并调整两个部门正式文件的审批程序。

7. 为了协调统一以前在不同部门工作的工作人员的知识，帮助他们为不断变化的职能做好准备，新成立的政治和建设和平事务部及和平行动部为区域司管理人员举办了一系列讲习班。该支柱为这两个部门的新工作人员和在外地特派团工作的业务支助部工作人员联合制定了上岗培训方案，取代了重组前单独的上岗培训方案。关于改革的课程也已纳入面向总部和外地同事的政治和建设和平事务部及和平行动部上岗培训课程。

8. 为了监测进展情况并采取必要的纠正措施，主管政治和建设和平事务副秘书长和主管和平行动副秘书长在过渡小组的支持下，监督执行改革的进展情况，包括通过 2019 年 4 月、7 月和 12 月举行的定期审查会议。与会者包括和平与安全支柱高级管理人员，以及其他改革过渡小组和部门的利益攸关方。

9. 为了设定共同目标，为整个和平与安全支柱工作人员提供总体指导框架，主管政治和建设和平事务副秘书长和主管和平行动副秘书长于 2019 年 11 月制订了联合愿景声明，其中他们在以下方面确定了支柱的共同承诺和优先事项：(a) 政治(促进政治解决冲突)；(b) 人(让政治精英以外的社会参与进来，并以相关社会经济、环境和结构方面的知识为行动基础)；(c) 影响(最大限度地扩大实地存在的影响)；(d) 伙伴关系(在整个联合国系统内与会员国以及国际、区域和地方机构和行为体合作)；(e) 创新(在方法、伙伴关系和新技术整合方面)；(f) 学习(建立相互学习、创造、成长和自主文化)。这两个部门积极拥护并采取实际步骤落实这一愿景。

B. 建立新机构

10. 和平与安全支柱的重组基于 2019 年 1 月 1 日设立 2 个新的秘书处部门。政治和建设和平事务部将选举援助、调解和安全理事会事务等领域的政治和分析能力及专门知识与以前由秘书处不同实体履行的建设和平职责结合起来，而和平行动部则在军事事务和法治等领域提供专门能力。这两个部在各自权限内为和平行动提供战略、政治和业务支持。单一区域政治-业务结构

11. 这两个部共用单一政治-业务结构，由主管非洲事务、主管欧洲、中亚和美洲事务以及主管中东、亚洲和太平洋事务的三位助理秘书长领导，负责监督对所有政治和业务层面和平与安全活动的日常管理。这些部门可以使用他们自己和彼此的专门能力和服务，其中包括建设和平支助办公室，该办公室已并入政治和建设和平事务部，并通过增设员额得到加强，因而有助于按照关于建设和平架构审查的大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议的授权振兴该办公室。我还设立了一个常设主管小组，这是每月与主管政治和建设和平事务副秘书长、主管和平行动副秘书长、主管反恐事务副秘书长和主管裁军事务副秘书长召开的讨论会，以确保协调一致，就和平与安全事项进行统一决策。

12. 政治和建设和平事务部及和平行动部与发展支柱密切合作，包括通过建设和平支助办公室发挥其与联合国其他支柱“纽带”的作用。在多年来持续努力加强与驻地协调员合作的基础上，改革为与包括新成立的发展协调办公室在内的整个

联合国发展系统开展合作提供了一个明确和强化的切入点，并使和平与安全支柱能够加强对权能得到增强的驻地协调员和国家工作队的日常咨询和支持，以应对具体的国家挑战，特别是与身兼三职的副特别代表、驻地协调员和人道主义协调员合作。政治和建设和平事务部的新战略计划也强调采取全面的预防办法和利用跨支柱的能力。迄今提供的业务支助包括通过选举援助司在选举等领域提供技术知识，以及通过调解支助股、资深调解顾问待命小组、建设国家预防冲突能力联合方案和联合国过渡合办项目¹实施的调解和对话举措。法治和安全机构厅作为全系统服务提供者，与联合国开发计划署(开发署)合作并借助一系列联合国合作伙伴，通过全球法治协调中心提供业务支助。这两个部的区域司与开发署共同主持区域月度审查机制，推动就预防工作进行跨支柱讨论。发展协调办公室现已完全融入这一机制，以确保通过驻地协调员与联合国国家工作队形成无缝反馈循环。

13. 在战略规划和分析方面，该支柱优先考虑参与 2019 年和 2020 年的一些共同国家分析，以便进行联合、多层面的风险分析。在东帝汶，这两个部的区域司向该国部署了两名工作人员，直接支持分析工作。与此同时，这两个部正在与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作，加强性别冲突分析。在部署和平行动的环境中，也可看到更加密切的协调。在达尔富尔，联合国国家工作队能够利用非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的方案分摊资金加强共同努力，按照任务规定最终从维持和平过渡到建设和平，特别是通过在法治、人权、流离失所人口生计以及立即为境内流离失所者提供服务等领域履行州联络职能。由于改革，还加强了联合国特派团过渡背景下的一致性。下文讨论海地和苏丹的实例，并将监测 2019 年关于制定连贯一致的联合国过渡进程的规划指令遵守情况，以确保进行更积极主动的联合过渡规划，从而实现必要的战略一致性。

14. 与联合国人权支柱，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、人权理事会及其机制以及维持和平特派团和特别政治任务的人权部分的合作也有所加强。根据一项联合政策，这两个部与人权高专办密切合作，支持特别政治任务和维持和平行动中的 12 个人权部分，以解决与这些任务和特派团执行人权任务有关的一系列问题。人权高专办与建设和平支助办公室的伙伴关系通过一项联合工作计划得到加强。在业务层面，这两个部和人权高专办支持外地参与，将基于人权的方法纳入其中，包括使用建设和平基金会的资源，如在刚果民主共和国、洪都拉斯、利比里亚和马里。我的人权行动呼吁进一步推动加强整个组织的合作努力，包括在和平与安全支柱领域。

15. 和平与安全支柱与总部新的管理架构携手合作，支持和平行动努力提高任务交付的效力，任务交付占秘书处财政和人力资源很大一部分。

¹ 联合国过渡合办项目包括作为项目合作伙伴的政治建和部、和平行动部、发展协调办公室和开发署。

三. 监测进展：改革效益的证据

A. 早期证据和改革倡议

16. 在启动一系列复杂和相互依存的改革约 20 个月后，早期证据表明这些改革产生了影响。改革效益管理系统已经建立，以监测进展情况，并根据我的改革议程所有三个轨道的总体目标，确保透明交付。政治和建设和平事务部及和平行动部确定了九项具体的产生改革效益的举措，这些举措列于本报告附件。本节围绕这些举措展开。下文列举的许多实例涉及九项举措中的一项以上举措，突显出一揽子改革方案的相互关联性。对于每一项预期效益，都确定了指标，无论是质化还是量化指标，以确定自实施改革以来情况有所改善还是已经恶化，情况变化的主因是实施改革还是外部因素。虽然效益管理与改革相关，并将具体衡量与改革相关的改进，但我的目标是在 2020 年底前从效益管理过渡到持续改进工作。以此方式，能够完成正在进行的改革活动，并能够持续落实新的改进。

优先考虑预防冲突和保持和平——布基纳法索的情况

17. 自 2017 年 1 月 1 日就任秘书长以来，我一直将预防作为优先事项之一，包括促进和平外交蓬勃发展。和平与安全支柱的改革有助于将这一愿景转化为行动，因为这一改革有助于确保尽早进行和平与安全领域的互动协作，并得到更广泛联合国系统共享的综合、多层面分析信息。布基纳法索的改革借鉴了早先基于可持续和平框架的全系统举措，在这一背景下，已经看到在共同、综合分析的推动下，联合国的存在更加灵活一致。

18. 改革开始几周后，我的负责西非和萨赫勒问题特别代表率领一个机构间审查团，评估联合国驻布基纳法索国家工作队的态势和能力。根据这一评估，并经执行委员会于 2019 年 3 月认可，联合国系统开始扩大其在该国首都以外的存在。为更近距离地向有需要的民众提供支持，在优先地区设立了五个综合办事处。执行委员会还设立了一个由主管非洲事务助理秘书长领导的紧急情况工作队，旨在监督该国的总体努力，根据需求评估现有资源，并根据需要调整其优先次序。

19. 在布基纳法索，改革开启了联合国国家工作队传统配置的转变，确保在共享、跨支柱和多层面分析的基础上采取更综合的办法，包括强有力的预防重点。政治和建设和平事务部及和平行动部改革后的架构以多种方式推动了这一点。首先，主管非洲事务助理秘书长前台办公室通过一个统一的领导层次提供信息和分析结果。这意味着可以更快地采取行动，加强实地监测和分析，包括部署到驻地协调员办公室的政治和人权工作人员进行的监测和分析。第二，助理秘书长能够从该支柱的专门专题能力中获得大量支持。调解支助股提供专门知识支持国家工作队，包括分享该区域其他国家的良好做法。选举援助司就联合国各实体之间的分工提出建议，并向联合国高层领导提供选举咨询；随着 2020 年大选筹备工作的继续，该司仍然保持参与。法治和安全机构厅部署了警察、司法、解除武装、复员和重返社会以及安全部门改革方面的专家能力。随着简易爆炸装置成为令人关切的问题，部署了地雷行动处，负责提供威胁分析和平民风险教育，并为国家减小这种装置威胁的能力建设提供支持。第三，建设和平支助办公室专职人员促进

加强与世界银行的合作，建设和平基金支持国家工作队协助在最脆弱地区的部署。联合国、世界银行、非洲开发银行和欧洲联盟在得到加强的建设和平支助办公室的支持下进行了预防和建设和平评估，这进一步促进了联合国在该国足迹的转变，而且建设和平委员会一直提供一个论坛，鼓励及时贯彻落实评估工作。布基纳法索安全局势仍然不稳定，需要数年才能巩固和平。然而，即使在这个早期阶段，改革已经带来灵活和创新的联合国支持，国家当局以及安全理事会关于西非的主席声明(S/PRST/2019/7)对此表示欢迎。

适合具体情况、政治驱动的维持和平行动——中非共和国的情况

20. 当作为一种政治工具灵活使用时，维持和平最为有效，并使集体行动的影响最大化。这是以行动促维和议程的基础，和平与安全支柱的重组旨在进一步加强这些努力。联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)就是一个很好的例子，说明我的改革如何在该议程的基础上促进政治进程，包括通过加强与区域组织的伙伴关系。依照该议程，中非稳定团在 2018 年和 2019 年接受了逐步强化的斡旋和政治任务授权，包括支持由非洲和平与和解倡议主导的政治进程。通过建立政治-业务构架，在总部为该国和该区域设立单一对话者，推动联合国与非洲联盟、中部非洲国家经济共同体和双边合作伙伴的战略伙伴关系，这种关系对支持在喀土穆进行讨论最终签署和平协议起到重要作用。这种伙伴关系，包括与欧洲联盟的伙伴关系，继续在支持和平进程和执行协定方面发挥重要作用。重组还促成与联合国中部非洲区域办事处更密切的合作，该区域特别政治任务现在与中非稳定团同属总部一个司。该区域办公室一直支持中非稳定团争取该次区域对和平进程的支持，包括通过推动振兴中非共和国与其邻国之间的联合双边委员会。

21. 改革还加强了建设和平架构对中非共和国的支持。建设和平委员会在得到加强的建设和平支助办公室的帮助下提供一个论坛，以保持国际社会对和平与恢复努力的关注。和平协议签署后，建设和平基金推动向联合国国家工作队和民间社会伙伴迅速支付 2 390 万美元，用于支持和平协议中的关键领域，在获得长期捐助资金之前弥合差额，并使特派团能够专注于其核心授权任务。

22. 和平协议为该国提供了一条可行的政治前进道路，并直接导致平民死亡人数和敌对行为造成的维和人员死亡人数大幅减少，对中非稳定团的态度明显更加积极，以及中非共和国侵犯人权行为总体减少。然而，如果不对不遵守协议的武装团体追责，不给人民带来明确和及时的和平红利，这一进展就无法持续。必须包括在发展、青年就业和基础设施方面进行重大、创新和了解风险的投资。还需要政府和国际社会的持续支持和参与。

特派团过渡综合办法-海地和苏丹的情况

23. 和平与安全支柱的重组促进了更连贯一致和综合有效的工作方式，包括管理特派团过渡进程。过去，联合国特派团从维持和平组合转向特别政治任务或反之亦然，需要从总部的一个部门移交到另一个部门。这导致效率低下，有时还会导致组织竞争，可能会破坏过渡进程的结果。和平与安全支柱的重组将维持和平行动和特别政治任务的支持置于同一区域司内，无论和平行动的类型，这大大改进

了效率低下情况，并使与伙伴部门的无缝支持和协调不仅更加容易，而且成为常态。这增强了更具前瞻性、更可持续并最终取得成功的过渡进程的前景。联合国过渡合办项目仍然是将和平与安全支柱和发展系统相结合的关键机制。2020 年 5 月，我启动了对综合评估和规划政策的全面审查，以应对一体化挑战，充分反映我对更加一体化和更可预测的跨支柱行动的愿景。和平与安全支柱不仅管理特派团过渡，而且与重新定位的发展系统和人权高专办密切合作，以《2030 年议程》为总体框架，确保在整个特派团过渡进程中规划长期的国家目标。此外，还与业务支助司密切合作，帮助管理这些高度复杂的进程。东道国政府的政治领导和合作仍然至关重要。

24. 这些新的联合国机构正在努力管理 2019 年和 2020 年在海地和苏丹的特派团过渡进程。在海地，新的特别政治任务，即联合国海地综合办事处，于 2019 年 10 月 16 日在艰难的政治背景下开始运作，从联合国海地司法支助特派团停下的地方开始，重点是与联合国国家工作队采取综合行动，解决不稳定和脆弱性的历史根源。在苏丹，我的特别顾问根据关于该国的规划指示，领导了规划工作。从始至终，政治和建设和平事务部及和平行动部密切合作，筹备新的特派团以及达尔富尔混合行动的最终缩编和撤离。2020 年 6 月 4 日设立新特派团——联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)，将补充联合国各基金、方案和机构目前在当地支持苏丹民主过渡的工作，包括妇女参政的需要。与此同时，也在 6 月 4 日，安全理事会将达尔富尔混合行动的任务期限延长至 2020 年 12 月 31 日。联苏综合援助团和达尔富尔混合行动将密切协调行动，特别是在建设和平、法治、减少社区暴力、保护达尔富尔平民以及支持朱巴和平进程方面。建设和平支助办公室参与了在海地和苏丹的工作，包括通过建设和平基金。

25. 在海地和苏丹，政治和建设和平事务部-和平行动部各区域司着眼于较长期的国家目标，与发展协调办公室和人道主义事务协调厅等伙伴实体以及国家工作队密切合作，为过渡后人员派驻进行综合分析和规划。为在海地派驻人员制定了“一个联合国的愿景”，并为苏丹开展了类似的愿景规划工作，这有助于确定新特派团就与各自东道国政府共同应对的优先领域。与业务支助司的密切伙伴关系有助于在这两种情况下提供适合的专门知识。

预防冲突和保持和平综合区域战略——非洲之角的情况

26. 我请政治和建设和平事务部及和平行动部与其他部门合作——加强本组织工作的跨支柱性质，为优先领域制定综合区域战略，同时利用设立共用地理区域责任司，不论联合国在当地存在的类型如何。这两个部密切合作，借鉴以往的经验教训和最佳做法，拟订一个框架，促进制定区域战略。若干项战略已经完成或正在制定中，包括由政治和建设和平事务部和开发署共同牵头制定的非洲之角综合区域预防战略。以前的结构不允许有一个机制或平台，以结构化、连续和实质性方式与特定区域的所有主要联合国行为体进行互动。非洲之角战略确切创造了这一点，因此代表着与过去做法的决裂。这两个部的东非司涉及本组织所有三个支柱，并与可持续发展目标紧密一致，它们与开发署共同领导制定战略工作，区域和国家两级的外地同事作为制定执行战略的主要伙伴参与了这项工作。非洲联盟

和政府间发展组织(伊加特)等区域伙伴及其现有区域框架帮助为该战略提供信息。早期阶段取得的成果难以衡量,但已经看到,在我的非洲之角问题特使的领导下,该战略的执行有助于在各行为体之间增强一致性和改进分工,重振联合国与伊加特的伙伴关系。伙伴关系日益发展的一个迹象是,联合国支持伊加特制订应对冠状病毒病(COVID-19)战略。

与联合国发展系统更加紧密一致——多民族玻利维亚国和刚果民主共和国的情况

27. 重新定位的发展系统和获得授权的驻地协调员仍然可以使用驻地协调员过去可以使用的所有工具。改革后的不同之处在于,在履行既定任务授权的同时,和平与安全支柱内部以及与发展支柱的合作障碍已经大大减少,特别是通过采用全支柱办法和加强建设和平支助办公室。

28. 多民族玻利维亚国提供了一个很好的实例。2019年10月大选后爆发危机和暴力事件后不久,我任命了一名个人特使,与所有国家行为体接触。联合国参加了玻利维亚主教会议、欧洲联盟和西班牙的调解努力。最终,各方达成缓和危机协议,宣告2019年10月投票无效,并于2020年组织新的选举。各方还要求联合国迅速援助该国克服危机的努力。对此,我的个人特使与驻地协调员和国家工作队一道,牵头制订联合国系统多民族玻利维亚国巩固和平倡议。该倡议包括三个支柱——选举援助、人权和性别平等以及通过公民协商进行对话,旨在确保在选举进程之前、期间和之后持续开展预防工作。国家行为体认为,选举是解决政治危机的关键因素。因此,选举援助司与我的个人特使和国家工作队密切合作,紧急建立所需的强有力的选举部门,并按照紧迫的时间表使之投入运作,支持2020年可信、包容各方和参与性选举的筹备工作。该倡议是预防冲突的新方法,授权驻地协调员负责各机构、基金和方案开展以该倡议三个支柱为重点的活动,并与我的个人特使的斡旋建立密切联系。该倡议自启动以来取得了重大进展,表明改革后的联合国如何能够一致、灵活地支持当局努力和和平解决危机。

29. 另一个与发展系统和人道主义行为体更加一致的实例是刚果民主共和国,联合国在遏制北基伍省和伊图里省爆发埃博拉病毒病方面发挥了关键作用。在具有挑战性的环境中,包括活跃的武装团体和严重的社区抵抗,联合国通过在当地部署独一无二的发展、人道主义和维持和平人员,支持国家公共卫生应对措施,包括利用联合国警察支持国家接触者追踪工作。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团为应对措施提供斡旋、后勤支持和安保,同时各专门机构、基金和方案与社区密切合作,以赢得他们的信任,建立医疗设施网络。为了帮助确保跨支柱整合,并向当地利益攸关方传达共同信息,我任命了一名驻该国东部的埃博拉应急响应协调员。总部领导层定期举行会议,包括和平行动部、发展协调办公室、人道主义事务协调厅和世界卫生组织,帮助进一步协调联合国系统的努力。近两年后,刚果民主共和国当局宣布疫情结束。联合国继续采取跨支柱方法,支持幸存者援助方案。

增加建设和平委员会的影响

30. 和平与安全支柱改组的一个重要部分是将建设和平支助办公室并入政治和建设和平事务部,通过增设员额予以加强,使之成为秘书处和平与安全工作与人

权和发展支柱以及人道主义行为体之间的“纽带”。该办公室对建设和平委员会的支持反映了履行这一“纽带”职能的重要方式之一。

31. 自重组以来，这些措施的附加值已经显现。建设和平支助办公室与推动秘书处政治分析的共享区域司的直接联系使建设和平委员会成员能够得到更深入的分析结果，更加注重外地视角。这有助于委员会对安全理事会发挥更强有力的咨询作用，安理会越来越多地就与这两个机构审议的国家有关的建设和平问题征求委员会的意见。征求意见的形式是为筹备安理会 2019 年派团访问布基纳法索和马里举行非正式互动对话，以及在安理会审议延长中非稳定团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)任务期限期间分享委员会的咨询意见。

32. 改革使建设和平委员会能够在国际、国家和地方各级促进加强伙伴关系，并支持与国家确定的优先事项更加一致。在冈比亚，委员会与合作伙伴协调，根据该国国家发展计划，跟踪妇女和青年在决策、安全部门改革、过渡期正义、宪法审查、人权、性别平等和善治方面的作用。

加强与世界银行的伙伴关系

33. 和平与安全支柱的重组包括建立强化的能力，促进与世界银行的合作伙伴关系，以更好地实现两个组织在预防和建设和平方面的协同作用。设在建设和平支助办公室内的一个小组作为《联合国-世界银行针对受危机影响情形的伙伴关系框架》秘书处，促成与联合国系统所有相关实体的跨支柱办法，并向驻地人员，特别是大约 40 个外地的驻地协调员提供咨询支持。2019 年 9 月，该办公室在建设和平基金内启动新的人道主义-发展-建设和平与伙伴关系基金，支持外地小组与世界银行集团的联合数据、分析和业务合作。

34. 这一新支助的早期效益包括联合国牵头在布基纳法索进行联合国-世界银行-非洲开发银行-欧洲联盟的预防冲突和建设和平联合评估，这是第一次在预防冲突方面进行这种评估。在其他地方，联合国和世界银行高级人员进行联合访问，如 2019 年 11 月访问索马里，这些访问有助于加强人道主义-发展-和平纽带的合作。

35. 联合国系统各小组推动就 2020 年 3 月启动的世界银行第一项脆弱性、冲突和暴力战略进行协商。该战略借鉴了早些时候联合国-世界银行关于预防冲突的分析，其中一项内容是确认伙伴关系对于世界银行在脆弱环境中的成效至关重要。在建设和平支助办公室的支持下，政治和建设和平事务部和平行动部的区域司和联合国在各国的派驻人员正在协助世行进行新一代风险评估。2020 年 6 月，和平行动部和开发署在人道主义-发展-建设和平与伙伴关系融资机制的支持下，最终确定了在安全部门改革领域与世界银行开展政策合作的计划。截至 2020 年 6 月，该机制已向与世界银行在布基纳法索、喀麦隆、尼日尔和多哥合作的联合国派驻人员提供了人员配置、咨询和(或)业务支助，阿富汗、刚果民主共和国和苏丹正在计划中。

36. 在 COVID-19 大流行的背景下，加强伙伴关系能力有助于联合国在该大流行病的建设和平和预防层面上迅速与世界银行保持一致，从而能够共同传达信息，

并及时调整评估工具。4月，创建了人道主义-发展-建设和平与伙伴关系基金“快速通道”，旨在支持联合国各小组与世界银行共同对这一大流行病的影响进行对冲突敏感的评估，该基金获得超额认购。会员国的支持仍然极为宝贵。由于脆弱国家寻求将国际资源优先用于与这一大流行病有关的恢复努力，与国际金融机构的战略伙伴关系将比以往任何时候都更加重要。

增加建设和平基金的影响

37. 建设和平基金受到了改革的积极影响，基金本身也在以多种方式为加快实现改革目标做出贡献。首先，将该基金并入政治和建设和平事务部，确保通过该部及和平行动部各区域司的分析，为国家和项目战略提供更优质信息。这使该基金能够更好地将秘书处的政治分析与各机构、基金和方案的拟议方案对策联系起来，正如在布干维尔全民投票前夕巴布亚新几内亚的情况以及在冈比亚政治过渡之后那里的情况。第二，和平与安全支柱已将该基金定位为加强重新定位的驻地协调员系统领导能力和能力的核心工具之一。该基金的程序确保驻地协调员带头帮助指导优先次序的确定、与国家战略保持一致以及与国家工作队采取一体化办法。

38. 该基金还在加快实现改革目标方面发挥作用。例如，促进一体化跨支柱工作是基金的指导原则之一。基金的三个优先窗口旨在强调全系统的努力，为此增加投资，支持连贯一致的特派团过渡；增加区域办法，就共同优先事项跨界开展工作；继续大力强调性别平等以及妇女和青年参与建设和平。2019年，所有新投资中有30%专门用于支持转型，4%用于跨境举措，21%用于促进妇女和青年参与，基金的目标是在2020-2024年期间分别将其提高到35%、20%和25%。

全支柱办法主流化——马里和巴布亚新几内亚的情况

39. 我感到高兴的是，自2019年1月1日以来，在相对较短的时间内，政治和建设和平事务部及和平行动部欣然接受全支柱办法——指导和平安架构重组的总体愿景，并且已经在一些地点共同开展工作。尽管以前存在内部官僚障碍，但其中许多情况涉及在联合国多年参与和令人印象深刻的战略一致性努力的基础上再接再厉。

40. 在这些地方中，全支柱办法在马里一直很明显，在马里可以看到改革和以行动促维和倡议的综合效果。一方面，联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)受益于和平与安全支柱的工具，特别是在法治和安全部门改革领域。总部的结构调整有助于加强与建设和平基金的合作，并使该特派团能够利用强化的信息交流和分析，合并后的总部西非司现在能够与外地所有相关行为体密切合作，包括西萨办以及在该区域的驻地协调员。依照全联合国办法，该特派团和联合国国家工作队正在马里实施综合战略框架，利用各自的相对优势和网络：国家工作队正在承担以前由该特派团执行的一些任务，如防止囚犯激进化。另一方面，依照以行动促维和倡议，安全理事会赋予马里稳定团的任務侧重于两个战略优先事项，即支持执行和平协议以及在该国中部实现稳定和恢复国家权力，并加强了其在实现这些目标方面的行动灵活性和足迹。和平与安全支柱的重组和以行动促维和倡议

正在帮助马里稳定团在外地取得切实成果，包括为政治解决创造空间，如通过在 2019 年 12 月举行关于国家未来的全国包容各方的对话。

41. 在巴布亚新几内亚等非特派团环境中，全支柱办法也很明显。联合国与布干维尔自治区人民以及国家和国家以下各级政府合作，支持在 2019 年底就布干维尔政治未来和平举行不具约束力的全民投票，并应各方要求继续支持全民投票后的协商进程。获得授权的驻地协调员发挥了重要作用，将整个联合国系统不同方面的支持汇集成为协调一致的政治参与战略。选举援助司向布干维尔全民投票委员会提供了重要支持，调解支助股多次部署一名资深调解顾问待命小组成员，帮助推动部级全民投票后规划工作队的工作。和平行动部地雷行动处就火器及弹药和爆炸物的处理提供技术咨询和能力建设，帮助布干维尔自治区为全民投票做好准备。建设和平支助办公室并入政治和建设和平事务部支持进行联合分析，为建设和平基金支助工作提供信息。该基金利用联合分析，通过联合国国家工作队并与政治和建设和平事务部驻布卡联络干事密切协调，帮助为政治对话创造有利环境。2019 年 10 月，建设和平委员会举行了关于巴布亚新几内亚的会议，巴布亚新几内亚政府和布干维尔自治区政府的部长级代表出席了会议，将国际社会注意力集中中全民投票和全民投票后的重要优先事项。会员国认为，联合国在巴布亚新几内亚采取的协调一致跨支柱办法可能成为联合国改革如何有利于区域和全球建设和平和保持和平的模式。巴布亚新几内亚请求建设和平委员会于 2020 年 5 月再举行一次会议，这表明这种参与的重要性。在该会议上，常务副秘书长向成员们通报了她的对该国的访问情况以及在 COVID-19 大流行的背景下建设和平的前景。

B. 应对大流行病

42. 通过应对 COVID-19 大流行，改革的进一步效益变得显而易见。尽管在实施方面面临挑战，政治和建设和平事务部及和平行动部努力扩大我对全球停火的呼吁，以促进应对这一大流行病，包括通过维持和平行动和特别政治任务的工作。该支柱继续本着共同的目标开展工作，为外交接触开辟空间，包括使用数字工具和平台与冲突各方和其他利益攸关方接触，如在利比亚和苏丹，并继续与妇女合作，这是调解和执行和平协议的一部分，如在哥伦比亚和也门。

43. 改革确保了这两个部作为一个团队，对这一大流行病作出更迅速的反应，特别是回应外地需求。该支柱的一个优先事项是以统一的方式迅速支持维持和平行动和特别政治任务的应对措施。为此，该支柱与业务支助司共同组成了由协调和共享服务主任共同主持的 COVID-19 外勤支助小组。该小组是外地和总部联合协调论坛，致力于找到应对这一大流行病挑战的明确解决办法。小组的工作以四个目标为指导：尽可能支持国家当局应对 COVID-19 大流行；保护联合国人员及其继续开展关键活动的的能力；帮助遏制和减缓病毒的传播，确保联合国人员不成为传染媒介；帮助保护弱势群落，继续履行任务。

44. 该支柱还侧重于支持国家行为体制订实施对性别和冲突有敏感认识并加强社会凝聚力的国家和地方对策。该支柱帮助制定了若干已经发布的与 COVID-19 大流行相关的政策框架，包括涉及这一大流行病的社会经济影响及其对人权、妇女和非洲的影响的框架。建设和平支助办公室协助建设和平委员会讨论 COVID-

19 大流行在一些情况下的影响，帮助争取对国家应急计划的支持。建设和平基金正在与驻地协调员、国家工作队和国家伙伴合作，必要时迅速重新分配资金。法治和安全机构厅开发了拘留所实际作业工具箱，并编制了关于缓解监狱拥挤措施指南，以防止 COVID-19 进入监狱，并在爆发时减轻影响，还编制了关于使用社区减少暴力项目生产急需的个人防护设备和建造隔离中心指南，以及关于在 COVID-19 背景下以基于人权的方法开展警察行动指南。

四. 管理改革效益、应对挑战和工作文化变革

A. 管理和收集效益

45. 在秘书长办公厅的领导下，秘书处一直在努力改进向会员国和广大公众展示改革效益的方式。2018 年 11 月，我在向会员国的非正式通报中首次宣布改革效益管理系统。自那时起，秘书处在我的改革问题特别顾问的指导下，制定了第一个全秘书处范围的办法，以负责和透明的方式管理和监督改革。跟踪装置已在网上公开(见 reform.un.org/)，包含一个显示指标和目标的看板。和平与安全支柱将根据效益跟踪装置中的指标定期更新数据，并继续对照改革目标监测进展情况，以期不断改进。这一数据由个案研究补充，如上文第三节所述案例等。我希望质化和量化相结合的报告强有力地说明秘书处管理改革的力度。

B. 挑战与纠正措施

46. 就和平与安全支柱的重组而言，出现的一个重大挑战是新架构中的主要办公室超负荷工作，其中包括执行办公室和主管非洲事务助理秘书长办公室，这两个办公室的责任和工作量都大幅增加，这种模式在许多情况下将继续下去。同样，正如我的关于警务司评估的报告(A/74/223)中概述，预计对联合国警务的需求将会增加。

47. 2019 年 1 月 1 日，政治和建设和平事务部及和平行动部共用的执行办公室面临若干同时发生的变化。首先，该团队必须管理前政治事务部执行办公室与前维持和平行动部和外勤支助部执行办公室的维持和平行动部部分的合并，这造成严重混乱，因为不同的文化、职责和团队汇集一起。第二，必须对行政程序进行重大和持续的调整和重新设计，以使政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室的前实体中不同程序和做法标准化。迫切需要这样做，以避免程序低效和分散，并缓解工作量的增加。执行办公室尽可能简化程序，减少步骤和/或交接点的数量，并将这些程序转至无纸系统。2019 年全年，重新设计了 9 个行政程序，包括核心程序，如公务差旅管理以及文职人员和现职借调干事的征聘。2020 年至少有五个拟议中项目。

48. 内部监督事务厅最近的一项评价(IED/20/001)还发现，政治和建设和平事务部及和平行动部之间的业务程序不一致，程序重复。我已要求这两个部审查协调和共享服务主任办公室(包括执行办公室在内)相对于这两个部前台办公室的作用，以确定可能需要采取哪些进一步措施调整这两个部之间的工作方法，从而继续为全支柱办法奠定基础。

49. 与支持前维持和平行动部主管业务助理秘书长前台办公室和或负责政治事务部非洲和安全理事会事务的前主管政治事务助理秘书长办公室相比，主管非洲事务助理秘书长前台办公室因改革而承担了更多责任。新的前台办公室就 11 个特别政治任务 and 7 个维持和平行动，包括 5 个最大的维持和平行动，以及所有 54 个非洲会员国向助理秘书长提供咨询和支持。在其前台办公室的支持下，助理秘书长管理的工作人员人数从行动厅的约 90 人增至非洲区域办事处的约 150 人。随着时间推移，前台办公室必须持续处理的工作量增加，有可能降低一些与长期预防冲突与保持非洲和平有关的问题的优先程度，而偏重其他问题，因为助理秘书长及其团队将注意力集中在最紧迫的需求和危机管理上，这是可以理解的。因此，该支柱采取了纠正行动，补充现有人员配置结构，为此政治和建设和平事务部调动自愿捐款；该团队还增加了 2 名初级专业干事。最后，该办公室作出管理安排，允许在与各司和地理责任区相关的事项上下放更多权力给相关主管，同时保持连贯的上下级关系。

50. 目前正在采取措施改进和平与安全支柱政策结构的协调，避免重叠和重复。该支柱正在努力利用不同专题和政策能力之间的现有协同作用，并进一步加强在培训、指导和机构学习等关键领域的合作。为了加强一致性和确定共同优先事项，政治和建设和平事务部及和平行动部设立了指南制定和学习指导委员会，该委员会要求提供若干产品，包括一项联合研究，以评估特别政治任务和维持和平行动之间的合作。这两个部还制定了关于指南制定和知识管理的联合政策，以确保全支柱标准和程序协调一致。各政策司提出了一些联合倡议，包括与非国家武装团体接触，以及就区域战略向各区域司提供支持。他们对联合国消除仇恨言论战略和行动计划作出回应，协调制订这两个部关于仇恨言论的联合行动计划。这两个部还在关于妇女与和平与安全的联合政治宣传方面密切合作，特别是关于妇女政治参与和保护妇女，以及基于性别冲突和政治分析的机构能力建设，这是更全面理解冲突与和平的根源、触发因素和驱动因素的关键组成部分。更多工作将会展开，以审查如何确保方法更加一致，并优化整个架构的政策和专题能力资源的利用。还确定了确保全支柱获得专门的综合评估和规划能力的必要性；这不仅对促进无缝过渡而且对加强与发展系统和其他利益攸关方的合作都很重要。

C. 新的工作方式主流化：工作文化变革

51. 从一开始，我就确定文化变革是我改革的重要组成部分。和平与安全支柱不仅涉及新的架构和结构，而且也涉及一种新的工作方式。主管政治和建设和平事务副秘书长和主管和平行动副秘书长是变革促改革发起人，支持管理人员采用新的工作方式，并根据工作人员对改革后有效运的需要的反馈采取行动。有些方面已经解决。现已建立一个共同的信息技术平台，在不牺牲信息安全的情况下，能够改进跨支柱信息流通、协作和数据分析，并使该支柱能够在 COVID-19 危机期间快速采用远程工作条件。政治和建设和平事务部最近增加了一个适度的能力，旨在促进在和平与安全支柱中更多地利用创新，就与预防冲突、调解和建设和平有关的问题为该部和和平行动部的区域服务台提供服务，并与和平行动部其他相关对口单位密切协调。这些努力开始显示出进展。正如内部监督事务厅最近对政

治和建设和平事务部的评价指出，各区域司的整合仍在进行中，但在进行整合的地方，各司能够在广度、一致性和深度方面进行更高质量的分析。

52. 自 2019 年 1 月 1 日以来启动若干举措，推动该支柱部门文化变革。工作人员培训和参与方案针对不担任管理职位的工作人员，侧重于新的工作方式和职业指导。主要活动包括与联合国系统职员学院的伙伴关系，侧重于基本的变革管理技能，以增强工作人员从下推动变革的权能。政治和建设和平事务部及和平行动部性别均等行动计划是这一努力的重要部分，重点是营造有利于性别均等的有利环境。这两个部是由总部管理战略、政策和合规部牵头的#NewWork 倡议核心小组成员。该倡议旨在通过专注于创新和新工作方式的的活动，促进更有成就感、更富有成效的工作场所。正如 2019 年进行的全秘书处工作人员参与度调查和政治和建设和平事务部及和平行动部性别均等调查显示，已开始出现一些积极的成果。

53. 文化变革不是“一次性”措施能够产生影响的领域。主管政治和建设和平事务副秘书长和主管和平行动副秘书长已承诺与他们的工作人员定期举行会议，讨论新结构中的管理问题和挑战，并继续促进联合国工作的文化和方法变革。除了举行员工大会之外，两位副秘书长还进行了“倾听之旅”，与各级工作人员接触，重点是初级工作人员。在 COVID-19 大流行的背景下，该支柱与联合国系统职员学院合作，反思我们远程工作环境中的最佳做法，并征求意见，帮助形成大流行病之后工作场所的愿景。

五. 结论

54. 和平与安全改革最直接可见的内容是结构性的。2019 年 1 月 1 日设立了两个部门，由具有区域责任的单一政治——业务结构联系在一起。建设和平支助办公室得到加强，并入后充当和平与安全支柱与联合国其他支柱之间的纽带。我利用常设主管小组更深入地研究了关键的和平与安全问题，并确保与裁军事务厅和反恐怖主义办公室保持一致性。

55. 比这些结构改革更重要的是，它们正在和平与安全支柱所涉及的地方产生影响。本报告详细说明了改革后和平与安全支柱效力提高的一些证据，包括在当地取得的初步成果。虽然改革已初见成效，但才刚刚开始。做法、文化和程序的改变需要时间，并将构成持续的学习努力。为了确保定期审查如何能够取得更好的结果，我将在今后几个月引入一个持续改进的机制，这将有助于稳步适应全球需求和挑战。通过审查如何做得更好，我相信将有可能应对当地不断变化的挑战，并在今后更好地完成任务。

六. 有待大会采取的行动

56. 请大会注意到本报告。

附件

2019-2020 年和平与安全改革效益框架

目标 1：对特派团和非特派团环境采取综合、政治驱动的办法

- 1.1：优先考虑预防冲突和保持和平
- 1.2：适合具体情况、政治驱动的维持和平行动
- 1.3：特派团过渡综合办法
- 1.4：预防冲突和维持和平的综合区域战略

目标 2：与发展行为体更加一致

- 2.1：与联合国发展系统更加一致
- 2.2：增加建设和平委员会的影响
- 2.3：加强与世界银行的伙伴关系
- 2.4：增加建设和平基金的影响

目标 3：组织一致性、灵活性和有效性

将全支柱方法纳入政治和建设和平事务部-和平行动部工作的主流