



第七十四届会议

临时议程\* 项目 54

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 73/101 号决议提交，大会在该决议中请秘书长就与特别政治任务相关的总体政策事项提交一份报告，包括说明为增强专门知识、成效、透明度、问责制、地域代表性、性别平等视角和妇女平等参与以及青年参与所作的努力。大会又请秘书长在报告中提供资料，说明联合国在特别政治任务方面实行改革的情况。本报告是就这一项目向大会提交的第七次报告，所涉期间为 2018 年 8 月至 2019 年 7 月。

本报告所述的活动和成绩表明，特别政治任务对联合国维护国际和平与安全的努力作出了重要贡献。联合国改革的目的是加强能力，以更好地支持特别政治任务执行预防冲突和保持和平的复杂任务。

\* A/74/150。



## 一. 引言

1. 本报告根据大会第 73/101 号决议提交，大会在该决议中请秘书长报告与特别政治任务相关的总体政策事项，包括说明为增强专门知识、成效、透明度、问责制、地域代表性、性别平等视角和妇女平等参与以及青年参与所作的努力。大会又请秘书长在报告中提供资料，说明联合国在特别政治任务方面实施改革进程的情况。

2. 特别政治任务仍然是联合国可以利用的维持和促进国际和平与安全并支持这方面的国家和区域努力的最有效工具之一。本报告说明了这些政治任务在本报告所述期间促进预防外交、预防和解决冲突以及保持和平的各种方式。

3. 不同的特别政治任务在任务、范围、结构和方法上差异很大。它们中许多在复杂且不稳定的安全局势中运作，这些局势的特点是存在族群间、国家和区域层面冲突、大量难民和流离失所者以及跨国有组织犯罪和恐怖主义等跨境威胁。

4. 在这一不断演变的和平与安全背景下，特别政治任务正在采取办法，以便能够更好地执行任务，尽管它们面临着各种挑战。首先，它们正在把与各方的接触、政治对话和调解放在优先位置，以建立信任并找到政治解决方案。在长期冲突的情况下，他们正努力与地方进程进行更有效的接触，以此作为推动解决地方一级冲突，并帮助为国家一级进程创造有利环境的一种手段。其次，特别政治任务与区域和其他组织的合作比以往任何时候都更加密切。这是因为认识到国际伙伴的团结对于政治努力的持续成功至关重要，特别是在全球两极分化的背景下。第三，它们正采取更加包容和综合的办法来履行任务，这是因为认识到，只有社会各阶层、包括妇女和青年都参与进来，才能实现并保持和平。最后，在一些情况下，任务调整了自身足迹和安全风险，展示出在高威胁环境中留下来并交付任务的巨大适应力、韧性和决心。

5. 在联合国改革进程的推动下，对预防冲突与保持和平的重视程度提高，这对特别政治任务的工作有明确的影响。在跨支柱合作的新结构内，特别政治任务正在通过更协调一致的区域联合办法，与联合国维持和平行动和国家工作队更密切合作。建设和平支助办公室并入新设立的秘书处政治和建设和平事务部，使特别政治任务与建设和平委员会和建设和平基金的接触更加密切。为特别政治任务提供实质性支助的职能目前都设在总部的单一区域政治-业务结构内，并通过在新的管理战略、政策和合规部的支持下加强授权，以及由新的业务支助部提供咨询和支助职能，促进更有效地执行任务。

6. 本报告是就与特别政治任务相关的总体政策事项向大会提交的第七次报告，所涉期间为 2018 年 8 月至 2019 年 7 月。报告第二节重点介绍主要业务发展。第三节概述 2019 年 7 月 3 日在纽约联合国总部与会员国就特别政治任务举行的互动对话。第四节根据大会的要求阐述与特别政治任务有关的一些政策问题，第五节就特别政治任务的工作以及如何最大限度地发挥其影响提出了一些意见。

## 二. 业务发展

### 非洲

7. 在非洲，特别政治任务支持了一系列预防冲突和保持和平的区域和国家努力。在大湖区，我的特使办公室加大力度支持《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》的实施工作。该办公室优先促进区域合作和建立信任，应对武装团体威胁，并加强区域内包容各方的对话和政治进程。我的特使帮助加强了扩大联合核查机制和民主同盟军联合后续机制，这两个机制仍然是改善信息共享和区域合作从而清除消极势力的重要平台。

8. 我的中部非洲问题特别代表继续代表我与中部非洲国家经济共同体(中非经共体)合作，在该次区域开展斡旋。联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)与联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)密切合作，以解决乍得湖流域危机、几内亚湾海事安全和季节性游牧问题等跨区域问题。

9. 经过 2018 年 10 月 24 日(S/2018/955)和 2018 年 10 月 31 日(S/2018/979)与安全理事会主席的信件往来，我的苏丹和南苏丹问题特使的职权范围已扩大至涵盖非洲之角区域，该区域根据定义包括政府间发展组织(伊加特)成员国。2019 年 4 月，我的新任非洲之角问题特使被部署到该区域，并开始与区域领导人、伊加特秘书处、非洲联盟及其高级别执行小组进行协商。2019 年 7 月，我的特使在内罗毕召集了不同的联合国实体参加一次讲习班，以思考如何有效执行非洲之角综合区域预防战略。

10. 联合国索马里援助团(联索援助团)继续为索马里联邦政府及其联邦成员州提供优先领域的支助，包括联邦制、宪法审查、2020/21 年大选的筹备、和解、经济改革以及非洲联盟驻索马里特派团向索马里安全部队和机构移交安全责任。

11. 为了支持东非共同体领导的布隆迪人之间对话，我的特使根据安全理事会授予他的任务，在该区域与多个伙伴和利益攸关方进行了多次接触，包括与布隆迪人之间对话的协调人和调解人进行了协商。我的特使传达了联合国与非洲联盟一道支持对话的承诺。

12. 联合国利比亚支助团(联利支助团)与利益攸关方合作，努力实施《联合国利比亚行动计划》。当 2018 年 8 月武装团体之间在黎波里发生冲突时，联利支助团促成了一项停火协议，并为后续的安保安排和打击资助武装团体的经济改革提供了支助。联利支助团大多数国际工作人员于 2019 年 1 月初从突尼斯改派到的黎波里，结束了前一段时期的轮换驻扎。2019 年 3 月在班加西开设了一个联合国人道主义中心。在利比亚国民军于 2019 年 4 月开始对的黎波里发动军事进攻后，联利支助团的工作重点是缓和紧张局势、达成停火、恢复政治会谈以及为人道主义援助提供便利。

13. 我的西撒哈拉问题个人特使加快了推进政治进程的努力。2018 年 12 月 5 日和 6 日以及 2019 年 3 月 21 日和 22 日，他在瑞士召集了摩洛哥、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)、阿尔及利亚和毛里塔尼亚之间的

圆桌会议。这些会议是 2012 年以来在政治进程背景下进行的首次面对面接触。会议气氛诚恳、相互尊重并具有建设性，并得出结论认为，这可能标志着政治进程的一个新的开始。个人特使鼓励各代表团探讨诚意姿态和建立更多信任。这些会议之后，他们发表了联合公报，表示愿意以同样的形式再次召开会议。

14. 西萨办提供斡旋，以支持国家和区域主导的防止政治紧张局势和保持和平的努力。我的西非和萨赫勒问题特别代表兼西萨办主任与区域和国际伙伴一道，与国家利益攸关方进行接触，在尼日利亚、塞内加尔和毛里塔尼亚分别于 2019 年 2 月 23 日、2 月 24 日和 6 月 22 日举行总统选举之前，倡导巩固该区域的民主。西萨办还支持区域领导人努力解决恐怖主义、有组织犯罪、气候变化和族群间冲突构成的威胁。

15. 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)与驻几内亚比绍的五个国际伙伴集团的其他成员合作开展斡旋努力，这些成员包括非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、西非国家经济共同体(西非经共体)、欧洲联盟和联合国。这些努力对解决该国的政治和体制危机并敦促国家当局于 2019 年 3 月 10 日举行被两次推迟的立法选举起到了关键作用。继西非经共体在联几建和办和西萨办的支持下展开调解努力之后，新总理和政府分别于 2019 年 6 月 22 日和 7 月 3 日宣誓就职。

16. 联合国驻非洲联盟办事处继续在加强联合国与非洲联盟在国际和平与安全领域的伙伴关系方面发挥协调作用。我的驻非洲联盟特别代表定期与非洲联盟委员会、非盟和平与安全理事会和外交界的领导人接触，以推动合作，包括通过执行 2017 年 4 月签署的《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》展开合作。

## 美洲

17. 联合国哥伦比亚核查团为执行《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》提供了有针对性的支助。由伊万·杜克·马克斯总统领导的新政府于 2018 年 8 月就职。安全理事会第 2435(2018)号决议将核查团的任务期限再延长一年，至 2019 年 9 月 25 日。核查团与新政府、大众革命替代力量党、民间社会和社区密切合作，以促进履行《协议》中与核查团任务有关的关键承诺并建立信心，这些承诺是：使前游击队成员重新融入社会，并为他们以及受冲突影响的社区实施安全保障。努力加强了应对安全威胁的机制和防止社会领导人和前战斗人员遇害的机制。核查团还与各方合作，以加快实施重返社会方案，包括促进改善地方当局与前战斗人员之间的协调，鼓励私营部门投资，以及推动对性别问题有敏感认识的重新融入经济生活的工作。

## 亚太

18. 按照安全理事会第 2405 (2018)和 2460 (2019)号决议规定的任务，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)支持阿富汗政府努力促进和平并执行改革议程。援助团与各方定期举行对话，以推动和平进程，报告人权状况，为加强经济、政治和安全合作的区域倡议提供支持，并倡导实施妇女与和平与安全议程。2018 年 11 月，政府和联合国召开了阿富汗问题日内瓦部长级会议，各国际伙伴在会上展示了它

们对阿富汗和政府改革议程的持续承诺。联阿援助团还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——包括男子和妇女——制定争端解决办法。联阿援助团和联合国开发计划署(开发署)通过联合国选举支助项目为政府和选举管理机构举行 2018 年议会选举提供了技术援助，并继续为定于 2019 年 9 月举行的总统选举提供援助。

19. 我的缅甸问题特使努力解决国际社会对罗兴亚危机的持续关切。继 2018 年 4 月获任命后，她七次访问缅甸，五次访问孟加拉国，此外还访问了包括该区域在内的其他几个国家。她与广泛的利益攸关方进行了接触，包括国家当局、区域和国际伙伴、受影响人口和民间社会。她在与各方接触期间呼吁追究责任、结束若开邦的暴力局势、使受影响民众能够不受阻碍地获得援助、解决危机的根源问题并促进包容性的公平发展。2019 年 5 月，联合国难民事务高级专员公署、开发署和缅甸政府将三方谅解备忘录的期限又延长了一年。这一合作框架旨在为难民自愿、安全、有尊严和可持续地返回原籍地或他们选择的其他地方创造有利条件。

## 欧洲

20. 在谈判持续中断期间，我的塞浦路斯问题特别顾问办公室继续与塞浦路斯希族塞人和土族塞人领导人以及其他对话者接触。两族领导人分别于 2018 年 10 月 26 日和 2019 年 2 月 26 日在联合国推动的会议上进行了两次会面，并就重要的建立信任措施达成一致，包括开放两个新的过境点和清理该岛两侧 9 个疑似危险区，以期努力实现一个无地雷的塞浦路斯。该办公室开展了广泛努力，以支持采取措施将各个社区更紧密地联系在一起，例如移动电话互操作性和电网互连，并继续为两族技术委员会的工作提供便利。

21. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表办公室与欧洲安全与合作组织(欧安组织)和欧洲联盟在日内瓦国际讨论的框架内就格鲁吉亚局势进行了密切合作，日内瓦国际讨论由这三个组织共同主持。2018 年 8 月，在格鲁吉亚冲突十周年之际，我敦促日内瓦国际讨论的所有参与者采取建设性和前瞻性做法，使这一不可或缺的论坛能够完成其任务。为此目的，也为了让各方参与政治解决现有分歧，该办公室与欧安组织和欧洲联盟密切协调了预防和促进活动。

## 中东

22. 联合国伊拉克援助团(联伊援助团)努力推进包容性政治对话以及全国和社区和解，并加强巴格达与埃尔比勒的关系。2018 年 5 月的议会选举是自军事击败伊拉克和黎凡特伊斯兰国以来举行的第一次议会选举，在其筹备过程中，联伊援助团与各政党代表接触，以促进透明和可信的选举进程。援助团还在联邦最高法院授权的重新计票过程中向独立高级选举委员会提供了技术援助。2019 年 4 月，联伊援助团与人道主义事务协调厅协调，启动了 2019 年人道主义应急计划，以解决伊拉克冲突后过渡时期弱势群体的多样和复杂需求。

23. 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处与国家利益攸关方和国际伙伴合作，以维持黎巴嫩的稳定，这在 2018 年 5 月举行议会选举至 2019 年 1 月新政府组建成

立之间的无政府时期尤其关键。该办事处还支持 2018 年举行的三次重大国际会议的后续行动，包括振兴黎巴嫩经济。根据安全理事会第 1701(2006)号决议，该办事处特别侧重于积极促进黎巴嫩国家权力的巩固和扩大。这包括与联合国驻黎巴嫩临时部队和其他相关行为体合作，以增加黎巴嫩武装部队在黎巴嫩各地的部署。与此同时，主管政治和建设和平事务副秘书长继续就安全理事会第 1559(2004)号决议的执行情况履行报告职能。

24. 联合国中东和平进程特别协调员办事处与区域和国际伙伴合作，努力预防和缓解紧张局势，鼓励改善实地情况，以支持巴勒斯坦人民，并推动政治谈判，以在符合安全理事会第 242(1967)、338(1973)、1397(2002)、1515(2003)、1860(2009)和 2334(2016)号决议的全面区域解决办法框架内，并根据四方路线图、《阿拉伯和平倡议》、土地换和平原则和国际法，实现以巴冲突的两国解决方案，将耶路撒冷作为两国首都。特别协调员的努力特别侧重于加沙局势，包括争取对紧急人道主义项目的支持，并支持埃及领导的调解努力。

25. 我的叙利亚问题特使努力促进叙利亚各方和国际利益攸关方之间的共识，支持由叙利亚人主导、叙利亚人自主、联合国推动的叙利亚危机政治解决方案，以满足叙利亚人民根据安全理事会第 2254(2015)号决议和《叙利亚行动小组的最后公报》(见安全理事会第 2118(2013)号决议，附件二)在平等和不歧视原则基础上对尊严、自由和正义的合理愿望。努力特别侧重于：通过让各方直接参与，建立信任和信心；鼓励就被拘留者、被绑架者和失踪人员开展具体行动；让各行各业的叙利亚人都参与进来；召集一个可信、平衡和包容各方的制宪委员会；帮助国际社会联合起来支持这些目标。

26. 我的也门问题特使为与不同的利益攸关方接触以结束冲突作出了广泛努力。2018 年 12 月，他在瑞典召集了也门人内部磋商，磋商达成了关于荷台达省、市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的若干协议，关于启动囚犯交换协议的执行机制，以及关于塔伊兹地区的谅解声明，这些一起构成了《斯德哥尔摩协定》(S/2018/1134，附件)。此后，安全理事会第 2452(2019)号决议设立了一项特别政治任务，即联合国支助荷台达协议特派团。该特派团与我的也门问题特使及其办公室密切合作，继续与各方共同努力落实《荷台达协议》。

#### 各类制裁监测组的工作

27. 安全理事会第 1718(2006)号决议所设委员会设立了一个机制，根据安全理事会第 2397(2017)号决议第 25 段，为国际组织和非政府组织向朝鲜民主主义人民共和国提供人道主义援助提供豁免，以努力解决对制裁措施所造成的不利人道主义后果的关切。委员会 2018 年 8 月 6 日通过的第 7 号执行援助通知详细阐述了相关情况。

28. 安全理事会在第 2444(2018)号决议中，终止了第 1907(2009)、2023(2011)、2060(2012)和 2111(2013)号决议对厄立特里亚实施的制裁制度。安理会在同一决议中修改了相关制裁委员会的任务，仅监督与索马里有关的措施，并决定将委员会名称改为“安全理事会关于索马里的第 751(1992)号决议所设委员会”。安理会



还终止了索马里和厄立特里亚问题监测组的任务，从2018年12月16日起生效，并随即成立了索马里问题专家小组，由6名专家组成，设在内罗毕，任期至2019年12月15日。专家小组的任务包括监测组与索马里有关的任务。

29. 关于中非共和国的制裁制度，安全理事会在2019年4月9日安全理事会主席的声明(S/PRST/2019/3)中确立了安全部门改革、解除武装、复员、重返社会和遣返进程以及武器弹药管理方面的关键基准。安理会将于2019年9月30日之前审查对中非共和国政府实施的武器禁运措施，以上基准旨在为审查提供指引。在2019年7月26日给安全理事会主席的信(S/2019/609)中，我在与中非共和国当局、联合国实体和其他伙伴协商的基础上，评估了在关键基准方面取得的进展。

30. 利比亚问题专家小组的一项任务是为安全理事会关于利比亚的第1970(2011)号决议所设委员会提供协助。2019年5月10日，我向安全理事会报告了第2420(2018)号决议的执行情况，安理会在该决议中延长了第2292(2016)号和第2357(2017)号决议所载关于在利比亚沿岸公海检查进出利比亚的船只的授权，以确保严格执行武器禁运(S/2019/380)。

31. 2018年8月28日，我向安全理事会提交了关于在几内亚比绍稳定和恢复宪法秩序方面所取得进展的第四次报告(S/2018/791)。我重申了上一次报告(S/2017/715)中的建议，即维持制裁制度并设立一个专家小组，以支持安全理事会关于几内亚比绍的第2048(2012)号决议所设委员会的工作。

### 三. 与会员国的互动对话

32. 大会在第73/101号决议中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，还请秘书处在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。

33. 经与本项目共同协调人和第四委员会主席团协商后，政治和建设和平事务部于2019年7月3日组织了关于特别政治任务的第六次年度互动对话，对话主题为“使特别政治任务适应不断变化的和平与安全环境”。

34. 主管政治和建设和平事务副秘书长在发言中指出，许多特别政治任务正在越来越复杂和有挑战的环境中运作。她强调指出，各政治任务正在把政治对话和调解以及与区域和其他组织的伙伴关系放在优先位置。她强调了政治任务为促进更具包容性的政治与和平进程所作的努力，包括促进妇女和青年更有意义的参与，并着重说明了旨在解决与气候变化和数字技术有关的新出现问题的各项举措。她着重指出了联合国改革的积极影响，特别是在全系统一致性和一体化以及在对特别政治任务工作的支持方面的积极影响。

35. 主管支助业务助理秘书长就新设立的业务支助部向特别政治任务提供更良好的服务作了情况通报。她强调了管理改革的总体积极影响，特别是简化了人力资源程序，并且由秘书长直接向任务负责人下放权力。该部的特别活动司得以更好地支持政治任务的开办、过渡、增援、缩编和清理结束以及快速反应。其他积

极的创新举措包括将后勤、采购、医疗保健管理和职业安全与健康职能合并到一个部门。

36. 在随后的交流中，会员国确认了特别政治任务在促进和维护国际和平与安全方面发挥的关键作用。他们强调国家自主权的重要性，并呼吁更加注重建设地方预防和调解能力，以及增加妇女和青年在和平进程中的参与。他们还强调，加强与区域组织和其他组织的合作对执行任务授权至关重要。一些会员国希望获得更多关于跨支柱合作的信息，并鼓励特别政治任务与联合国驻地协调员之间进行更密切的协调，以更好地支持各国维持和平和推进《2030 年可持续发展议程》的努力。

37. 一些发言者强调，特别政治任务需要研究气候变化和数字革命等大趋势，以及这些趋势在政治任务背景下对和平与安全的影响。几个会员国指出，必须为政治任务制定明确、可信和可实现的任务规定，并辅之以充足的资源。有人呼吁任命更多妇女担任特别政治任务中的高级领导职务。一些发言者对特别政治任务的支助和供资表示关切，并呼吁解决这一问题。

## 四. 与特别政治任务相关的重要政策事项

### 区域伙伴关系和区域办事处的工作

38. 当今挑战的复杂性要求联合国与区域及其他组织建立强有力的伙伴关系，以在实地取得更大的影响。如上文第二节所述，特别政治任务开展的许多工作涉及与区域伙伴密切合作，并为区域伙伴的努力提供支持。联合国在中部非洲、中非以及西非和萨赫勒的区域办事处努力在一系列跨领域的和平与安全问题上发展这种伙伴关系。

39. 西萨办与西非经共体、非洲联盟和其他利益攸关方协作，为多个政治和选举进程提供支持。例如，我的西非和萨赫勒问题特别代表兼西萨办主任与西非经共体委员会主席在定于 2019 年 2 月举行的尼日利亚和塞内加尔选举之前，分别于 2018 年 10 月对尼日利亚和 2019 年 1 月对塞内加尔进行了两次选举前联合访问，并利用这些高级别访问的机会与政府官员、反对党、独立选举机构和民间社会组织会面，以支持确保和平、可信和透明选举的国家努力。

40. 西萨办还与伙伴一道，在萨赫勒地区加强统一努力。在本报告所述期间召集了两次高级别活动。2018 年 9 月 17 日和 18 日，我的特别代表与西非经共体和非洲联盟马里和萨赫勒特派团的代表一道，在阿布贾主持了一次会议，以评估优先事项并协调行动，活跃于萨赫勒的各个组织参加了这次会议，包括西非经济和货币联盟、乍得湖流域委员会、萨赫勒五国集团和利普塔科-古尔马地区综合开发管理局。2018 年 10 月 13 日，联合国与世界银行、萨赫勒五国集团和萨赫勒联盟合作，在国际货币基金组织和世界银行的年度会议间隙，在印度尼西亚巴厘组织了一次关于萨赫勒问题的会议，以探讨通过联合国支助计划推进执行联合国萨赫勒综合战略的各种机会。



41. 与此同时，中部非洲区域办和中非经共体加强了对该区域各国的联合信息发布、分析和访问。这方面的一个例子是，我的中部非洲问题特别代表与中非经共体秘书长于 2019 年 4 月对班吉进行了联合访问，以便为《中非共和国和平与和解政治协议》提供统一支持。2019 年 4 月，中部非洲区域办和中非经共体秘书处举行了务虚会，会上审查了合作方式，并通过了 2019 年联合行动计划。这两个实体同意将预防冲突、安全合作和能力建设以及监测和评价其联合活动列为优先事项。

42. 联合国驻非洲联盟办事处与非洲联盟密切合作，以加强对话和协作。2019 年 2 月 12 日，在亚的斯亚贝巴的非洲联盟总部，联合国和非洲联盟和平与安全联合工作队举行了第十六次协商会议，讨论了执行 2017 年 4 月签署的《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》的进展情况。2019 年 5 月 6 日，非洲联盟委员会主席和我在纽约联合国总部召开了第三次联合国-非洲联盟年度会议，该次会议为审查非洲大陆的合作和当前面临的和平、安全与发展挑战提供了一个平台。

43. 联合国中亚地区预防外交中心与五个中亚国家合作，并越来越多地与阿富汗合作，以支持它们加强区域合作的努力。2018 年 11 月 16 日，中心在比什凯克举办了第八次中亚国家副外长年度会议，会上针对暴力极端主义、恐怖主义、有组织犯罪和贩毒以及包括跨界水资源管理在内的经济和环境挑战，讨论了各种区域内和跨界举措。2018 年 12 月和 2019 年 6 月，地区中心召开了区域专家会议，以讨论如何加强水资源合作。2019 年 1 月，经区域协商后，中心公布了一项新战略，根据该战略，中心将与挽救咸海国际基金会密切合作，振兴在促进跨界水资源管理区域合作方面的工作。

44. 联合国中亚地区预防外交中心和秘书处反恐怖主义办公室与中亚各国政府和其他组织结成了伙伴关系，以支持《联合国全球反恐战略》的区域执行工作。2018 年 10 月，地区中心与联合国反恐怖主义中心合作，在阿什哈巴德举办了主题为“旨在加强国家和区域反恐能力的边境安全和管理良好做法”的区域培训。

#### **促进妇女的参与和赋权**

45. 在促进妇女有意义地参与政治进程以及更广泛地参与建立和平和建设和平的工作方面，特别政治任务发挥着越来越重要的作用。特别政治任务正在加紧努力，在工作中系统地纳入对性别问题有敏感认识的分析，以预防和处理与冲突有关的性暴力，并确保项目纳入性别视角并获得妇女参与。

46. 在利比亚，联利支助团帮助创建了一个新的平台，供利比亚政党中的妇女建立联系并就加强妇女参与政治领导的挑战和机遇交流经验。支助团还通过一个由建设和平基金和开发署提供支助的民族和解项目，促进妇女在国家 and 地方一级和解中发挥作用。2018 年 12 月举行了关于利比亚妇女与调解问题的第一次会议，目的是为建立妇女调解员网络奠定基础，以支持和维持地方和平协定，并加强妇女的政治参与和宣传。

47. 在阿拉伯叙利亚共和国，我的叙利亚问题特使扩大了叙利亚妇女咨询委员会的成员组成，并与该委员会召开了数次会议，以讨论与叙利亚人之间会谈的议程有关的问题。我的特使办公室还与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)以及联合国训练研究所合作制定了一个新的研究金方案，该方案向咨询委员会成员提供深入的调解和谈判培训，以提高她们的技能，使她们能够有效参与叙利亚进程。

48. 在伊拉克，联伊援助团与妇女领导人和人权组织举行了协商，并在此基础上于2018年10月成立了伊拉克妇女咨询小组。该小组是向我的伊拉克问题特别代表提供专门知识和咨询意见的独立来源，也是一个包容性机制，旨在确保伊拉克妇女的声音、关切和经历在政治进程中得到倾听。

49. 在哥伦比亚，联合国哥伦比亚核查团与开发署和妇女署合作，继续支持由女性前战斗人员领导的推动她们重返社会进程的积极举措。核查团通过了一项性别平等指示，并制定了一份对性别问题有敏感认识的核查工作实用指南。该指南提供的工具可用于对女性前战斗人员的安全保障和她们重新融入社会、经济和政治生活进行对性别问题有敏感认识的分析。

50. 在西非，西萨办与西非经共体合作，于2019年5月在阿克拉为来自该区域11个国家的30多名女性和平建设者举办了培训师培训课程，以加强分析冲突、促进对话和调解方面的技能。

51. 在中亚，联合国中亚地区预防外交中心于2018年9月在塔什干举办了一次区域研讨会，会上讨论了各国议会通过预防外交让阿富汗参与中亚合作框架的作用。为女议员举行了一次专门会议，以探讨妇女可利用议会合作机制加强该区域的和平与安全。

### 青年参与和赋权

52. 目前全世界年轻一代的数量达到了历史最高水平，在正在进行和平进程的国家中，青年往往占人口的大多数。根据安全理事会关于青年与和平与安全的第2250(2015)号和第2419(2018)号决议，以及2018年9月启动的旨在扩大行动满足青年需要和愿望的联合国青年战略，特别政治任务正越来越多地吸引青年参与，以利用他们作为和平变革推动者的潜力。

53. 在哥伦比亚，联合国哥伦比亚核查团通过了一项促进青年与和平与安全的战略，特别侧重于青年在重返社会和安全保障方面的作用。核查团在各区域和次区域办事处建立了青年问题协调人网络，以确保在核查和联络活动中纳入青年观点。核查团还促进了包括各政党代表在内的年轻领导人之间的对话倡议，以支持执行《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》。参加了这些对话的青年男女目前正在努力执行联合行动计划并就政党间青年契约进行谈判。

54. 在伊拉克，联伊援助团于2019年4月至7月在全国举办了一系列五次主题为“伊拉克青年：对话与稳定的先锋”的讲习班。讲习班使150多名青年领袖有机会就他们面临的挑战交流看法，并探讨参与伊拉克和平与稳定努力的机会。

55. 在中亚，联合国中亚地区预防外交中心发起了一个“预防学院”项目，以支持青年在整个中亚和阿富汗的边境地区开展预防外交的倡议。

56. 2018年12月，西萨办和西非经共同体与布基纳法索政府合作举办了首届在西非和萨赫勒促进和平与安全年度青年论坛。该论坛讨论了限制青年参与决策进程的各种挑战以及改善青年参与的方式。

57. 在索马里，联索援助团支持了加勒卡约青年联合委员会于2018年9月21日至23日在加勒卡约主办的国际和平日庆祝活动。包括区域和地方政府青年代表在内的300多名青年在小组讨论、体育比赛和其他社区活动中进行了互动。联索援助团目前正与该委员会密切合作，以支持实现对该委员会参与加勒卡约和平进程的正式承认。

### 安全和安保

58. 特别政治任务经常在高度动荡和具有挑战性的安全环境中运作，在某些情况下，这些环境以持续和高强度的军事冲突、叛乱、社会动荡和恐怖主义活动为特征。

59. 联合国人员在阿富汗、伊拉克、利比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门等任务环境中履行职责时面临相当大的风险。2019年初在摩加迪沙的联索援助团大院发生的迫击炮袭击事件，以及联合国支助荷台达协议特派团车辆在荷台达前线附近被流弹击中的事件，都体现了在特别政治任务中工作的一些联合国人员所面临的风险。本组织努力确保在任务的紧迫性和所面临的安全风险之间找到适当平衡，同时支持特别政治任务调整态势，以有效应对不断变化的挑战。在这方面，政治和建设和平事务部和特别政治任务领导人在整个风险管理过程中不断与秘书处安全和安保部及联合国系统其他实体进行互动协作，以审查和修改战略，目标是在所有政治任务中尽量减少可能对人员和任务交付造成的任何负面安全影响。

60. 虽然联合国主要依靠东道国政府为其工作人员提供安全保障，但在某些情况下，国家当局提供这些服务的能力有限。因此，特别政治任务维持着重要的减少安全风险措施，包括部署联合国武装文职安保人员和装甲车，消除联合国机构和外地特派团与冲突当事方之间的冲突，加强区域伙伴与实地维持和平人员之间的合作，使用会员国提供的警卫队，以及根据大会有关决议酌情雇用私营保安公司。

### 地域分配和性别比例

61. 促进地域多样性不仅是《联合国宪章》规定的一项义务，而且也是联合国作为一个普遍性组织的有效性和合法性的关键因素。我将继续致力于促进更多元化的员工队伍。截至2019年6月，在外地特别政治任务中任职的1386名国际征聘工作人员的分布情况如下：非洲集团23.4%、亚太集团22.9%、东欧集团12.5%、拉丁美洲和加勒比集团6.6%、西欧和其他国家集团33.8%。在1899名当地征聘工作人员中，非洲集团15.6%、亚太集团74.2%、东欧集团0.3%、拉丁美洲和加勒比集团7.4%、西欧和其他国家集团1.3%。

62. 我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代表性。截至 2019 年 6 月，在这些任务中任职的国际征聘工作人员中，妇女占比为 33.5%，与上一年相比略增加 1.7%。在当地征聘工作人员中，妇女占比为 17.9%，略增加 1.8%。这一缓慢进展表明，需要开展更多工作，以确保妇女在本组织各级有更大的代表性，目标是到 2028 年实现完全性别均等。

### 影响特别政治任务的任务过渡

63. 确保任务过渡具有前瞻性，是联合国系统支持各国维持和平和推进《2030 年议程》的一个关键优先事项。在东道国漫长的变革进程中，任务过渡是一个利害攸关的时期。过渡进程在一定程度上决定了几十年来来之不易的成果是得到巩固还是面临危险。为了确保任务过渡的成功，需要尽早进行综合规划，确立强有力的国家自主权，并加强伙伴关系，包括与各国政府、捐助方、国际和区域组织、国际金融机构、民间社会、地方机构和社区的伙伴关系。为此，我于 2019 年 2 月发布了关于过渡的内部规划指令，以加强过渡规划过程。在本报告所述期间有两项影响到特别政治任务的任务过渡进程，分别在几内亚比绍和海地。

64. 2018 年 12 月，我根据安全理事会第 2404(2018)号决议发布了一份特别报告，其中就联几建和办重组和重新调整任务优先次序提出了建议(S/2018/1086)。2019 年 2 月 28 日，安全理事会第 2458(2019)号决议将该特别政治任务的任务期限再延长了一年，并核可了我的建议，包括分三个阶段逐步缩编该政治任务，以期在 2020 年 12 月 31 日之前关闭。联合国系统各实体正在与联几建和办密切合作，以支持这一过渡进程。

65. 2019 年 4 月，几内亚比绍综合工作队设立了一个过渡工作分组，由政治和建设和平事务部及和平行动部的西非司与开发署共同主持。在外地，由我的副特别代表兼驻地协调员主持的综合过渡工作队汇集了联合国各主要利益攸关方，以促进联合过渡规划、协商和信息共享。2019 年 4 月 24 日和 25 日，开发署、政治和建设和平事务部以及和平行动部关于联合国过渡工作的合办项目与西非司一道，在几内亚比绍举办了一次培训课程，以提高该任务和国家工作队过渡规划进程方面的能力。合办项目正在征聘一名过渡专家，该名专家将部署在几内亚比绍，负责与该任务密切协作，为全系统的过渡规划提供支持。

66. 2019 年 3 月，我向安全理事会提交了关于联合国海地司法支助特派团的报告(S/2019/198)，其中建议将该维持和平行动重组为特别政治任务。这一建议参考了与海地政府和其他国家利益攸关方协商开展的一项具有包容性和详尽的全系统战略评估工作。我在 2019 年 5 月 13 日给安全理事会主席的信(S/2019/387 和 S/2019/387/Corr.1)中概述了这一特别政治任务的具体作用和拟议结构。

67. 2019 年 6 月 25 日，安全理事会第 2476(2019)号决议要求设立联合国海地综合办事处(联海综合办)，该办事处将于 2019 年 10 月 16 日开始运作。联海综合办的任务是就促进和加强政治稳定和善治向海地政府提供咨询意见，并支持政府努力启动海地全国对话进程、处理侵犯人权问题并加强法治。联合国在海地的和平

支柱与发展支柱合作制定了一项为改善法治和加强治理机构的国家努力提供支持共同办法。

68. 在特派团结束后阶段，区域特别政治任务发挥着支持驻地协调员和联合国国家工作队保持建设和平成果的关键作用。例如在西非，继科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂的特派团关闭后，西萨办正在与联合国系统和这些国家的国内利益攸关方密切合作，以确保继续支持当地维持和平、发展与和解的努力。西萨办还为联合国在几内亚比绍的过渡进程提供支助。这表明对西萨办的要求有所增加，安全理事会在其主席声明(S/PRST/2019/7)中也指出了这一点。在这方面，我决定对西萨办的任务和活动范围进行一次独立战略审查，并在安理会讨论延长西萨办的任务期限(将于2019年12月31日到期)之前向安理会提出建议。

## 五. 联合国改革

69. 由于大会批准了范围广泛的改革，以重组和平与安全架构、重新定位联合国发展系统并转变管理模式，因此2019年1月1日发生了一些重要变化。得益于这些改革，本组织正变得更有成效、更负责、更具反应能力，更多地关注其所服务的人，而不是内部流程。

70. 这三大改革进程中的每一项都对特别政治任务的工作产生影响。和平与安全架构的重组将预防和保持和平作为优先事项，包括为此将总部对特别政治任务的支助职能置于共同的单一区域政治—业务结构中。这确保了在和平与安全支柱开展的各种政治和业务参与工作中采取更加协调一致的做法。为在同一区域开展行动的维持和平行动和特别政治任务提供支助的小组由同一司长和助理秘书长领导。

71. 在外地，特别政治任务越来越多地与联合国维持和平行动和国家工作队合作，以支持各国努力预防冲突、保持和平和实现可持续发展目标。例如在中部非洲，该区域的特别政治任务(中部非洲区域办)正在与维持和平行动(联合国中非共和国多层面综合稳定团)和联合国国家工作队更紧密地协调各项努力，以支持中非共和国的和平进程并应对区域挑战。

72. 在此基础上，我已要求单一区域政治—业务结构优先制定协调一致的区域办法，以进一步便利特别政治任务与其他联合国派驻机构之间的接触。例如在非洲之角，我的特使正在与联合国不同实体和国家工作队密切合作，实施非洲之角综合区域预防战略。这种联合办法将推动全系统采取行动，为促进和平、安全与发展的区域努力提供支持。

73. 将得到重振的建设和平支助办公室并入新成立的政治和建设和平事务部，有助于采取更加整体化的预防和保持和平办法。经此变动后，有望就如何利用建设和平基金并与建设和平委员会更密切合作向特别政治任务提供更协调一致的咨询意见。特别政治任务和建设和平架构的联合行动越来越频繁。例如，2018年10月，西萨办主任与建设和平委员会主席和主管建设和平支助事务助理秘书长对布

基纳法索、科特迪瓦和冈比亚进行了一次联合高级别访问，以评估联合国可如何为国家主导的和平与和解努力提供更有针对性的支助。

74. 在跨支柱协作的新结构内，特别政治任务正在与得到加强的驻地协调员系统更密切地合作，以支持各国保持和平和推进《2030 年议程》的努力。在部署在阿富汗、几内亚比绍、伊拉克、黎巴嫩、利比亚和索马里等地的综合特别政治任务中，身兼三职的秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员发挥着关键作用，他们使不同的联合国实体聚集在一起，就围绕联合国可持续发展合作框架的国家自主优先事项与国家利益攸关方开展合作。

75. 业务支助部的设立提高了向特别政治任务提供快速和强化支助的能力，特别是在任务开办、增援、缩编和清理结束等关键时点。举例而言，业务支助部与政治和建设和平事务部密切合作，从联合国支助荷台达协议特派团成立之初就为其提供支助。该特派团的团长和先遣队在收到安全理事会最初授权后一天内部署完毕。随后在 10 天内部署了医疗能力，包括直升机撤离和航空医疗后送小组，以及来自战略部署储存的 18 辆装甲车和 1 辆装甲救护车。

76. 联合国新的管理模式增强了管理人员和工作人员的权能，简化了流程，同时提高了透明度并改善了任务执行工作。我已向包括特别政治任务在内的 200 多个联合国实体的负责人发出了精简授权，从而使执行任务的责任与管理资源的权力保持一致，并使决策更靠近实施点。

## 六. 意见

77. 本报告所述的特别政治任务活动和成绩，展示了它们对促进预防冲突和保持和平作出的重要贡献。然而，这些目标不能脱离其他努力而单独实现。东道国和其他利益攸关方的合作以及广大联合国会员国的支持仍然至关重要。我敦促所有会员国继续在特别政治任务努力执行各自任务的过程中为它们提供支持。

78. 特别政治任务继续面临严峻挑战，这些挑战源于不断演变的冲突性质以及许多政治任务所处的复杂多变的安全环境。确保政治任务保持灵活性，能够使业务活动迅速适应不断变化的当地情况，这一点至关重要。

79. 联合国的改革进程正在加强对预防冲突和保持和平的重视，并使特别政治任务能够更好地履行其职责。我致力于确保联合国特别政治任务、维持和平特派团和国家工作队根据各自的任务规定进行更密切的协调与合作。我敦促会员国继续支持我的改革议程。

80. 特别政治任务与区域组织等其他关键利益攸关方之间强有力的伙伴关系，对于支持各国为维持和平而奋斗的集体努力至关重要。我将继续与我们的战略伙伴接触，探索进一步的途径，以推进我们在预防方面的共同愿景，并执行《2030 年可持续发展议程》。

81. 特别政治任务在努力预防和结束冲突并维持和平与发展的同时，正在越来越多地采取办法，以促进妇女的切实参与，这对努力的有效性和可持续性至关重要。



令人鼓舞的是，目前已建立数个妇女网络，它们正在与特别政治任务密切合作，推进复杂的政治与和平进程。然而，仍然需要做出更多努力，以扩大妇女的声音和参与。

82. 我敦促加大努力，确保关注青年的需要和愿望。投资于增强青年的权能，对于保持和平和推进《2030年议程》至关重要。

83. 我相信，会员国将继续重视和支持特别政治任务的重要工作。在这方面，我注意到特别政治任务的供资和支助安排问题有待解决。

84. 我谨向我的特别代表和特使以及在特别政治任务中服务的敬业而勇敢的联合国工作人员和附属人员致敬，他们经常在困难条件下工作，以兑现《联合国宪章》的承诺。我非常珍视并赞赏他们的工作与承诺。

## 附件

### 联合国特别政治任务(截至 2019 年 8 月 5 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
2. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问
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
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
7. 秘书长大湖区问题特使
8. 秘书长也门问题特使
9. 联合国支助荷台达协议特派团
10. 秘书长布隆迪问题特使
11. 秘书长缅甸问题特使
12. 秘书长非洲之角问题特使

#### 各类制裁监测组及其他实体和机制

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

24. 对安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会的支助
  25. 反恐怖主义委员会执行局
  26. 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
  27. 安全理事会第 1904(2009)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**
28. 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处
  29. 联合国中东和平进程特别协调员办事处
  30. 联合国阿富汗援助团
  31. 联合国伊拉克援助团
  32. 联合国索马里援助团
  33. 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处
  34. 联合国中部非洲区域办事处
  35. 联合国西非和萨赫勒办事处
  36. 联合国中亚地区预防外交中心
  37. 联合国驻非洲联盟办事处
  38. 喀麦隆-尼日利亚混合委员会联合国支助小组
  39. 联合国利比亚支助团
  40. 联合国哥伦比亚核查团
-