



## 安全理事会

Distr.: General  
25 November 2025  
Chinese  
Original: English

## 2025年11月25日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会2025年7月14日通过的第2786(2025)号决议，安理会在该决议中请我在2025年11月28日之前提交一份关于联合国支助荷台达协议特派团(荷台达协议支助团)的进一步审查报告。要求提交本审查报告(见附件)的目的是提升联合国在也门各项任务的效率和结构协调一致性，同时铭记直接妨碍荷台达协议支助团履行任务能力的种种挑战。此外，本审查报告根据安理会关于审查荷台达协议支助团任务授权各种可选方案的意图而提交。这包括评估该支助团的未来可行性和任务终止问题，使安理会能够根据实地事态发展对联合国在荷台达的各项行动作出一切必要调整，以提升效率、减少费用或作出其他改进，包括除其他外促成全国范围的持久停火。

本审查报告提出了三种可选方案供安理会审议，前提是确保继续履行《斯德哥尔摩协议》(S/2018/1134，附件)所载并经安全理事会第2451(2018)号决议认可的《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》为联合国规定的各项关键任务。这些可选方案提供了机会，在维持联合国关键职能的同时，确保本组织在也门保持最适当、最具成本效益和最高效的政治存在。这些方案还遵循了联合国80周年倡议中提出的旨在提升效率和精简工作的更广泛举措，包括我在2025年9月22日题为“转变模式：团结一致交付成果”的报告(A/80/392)中针对荷台达协议支助团提出的举措。

我依然对也门和该地区持续的政治、安全和人道主义局势深感关切。我多次呼吁保持克制并缓和局势；然而，胡塞武装在红海以及对以色列的袭击仍在继续，以色列对荷台达港口设施的空袭也未停止。我敦促所有各方恪守国际人道法规定的义务，尊重并保护平民和民用基础设施。我也敦促各方最大限度保持克制，并与我的也门问题特使开展建设性接触，通过谈判达成政治解决，从而结束冲突。

最后，我借此机会再次呼吁立即无条件释放被胡塞武装任意拘留的59名联合国工作人员(部分人员已被拘留数年)以及各国和国际非政府组织、民间社会和外交使团的人员。联合国人员和人道主义工作者秉持人道、中立、独立和公正



的原则，冒着生命危险努力拯救和支持亟需帮助的群体。我也再次谴责胡塞武装强行闯入和占据联合国房地并扣押资产的行为。

请提醒安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

## 附件

### 对联合国支助荷台达协议特派团的审查报告

根据安全理事会第 [2451\(2018\)](#)号决议的要求，秘书长于 2019 年 1 月 9 日致函安全理事会主席([S/2019/28](#))，就联合国将如何支持执行 2018 年 12 月 20 日秘书长给安全理事会主席的信([S/2018/1134](#))的附件所载《斯德哥尔摩协议》及与之相关的《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》(《荷台达协议》)提出建议。此后，预期各方在荷台达全省实施停火，同时各自将部队调离荷台达市和各港口，并建立由各方组成、联合国主持的重新部署协调委员会。该委员会的任务是监督停火和部队的重新部署，以及监督相关监测行动和排雷工作。

联合国支助荷台达协议特派团(荷台达协议支助团)根据安全理事会第 [2452\(2019\)](#)号决议第 1 段设立，以支持执行《荷台达协议》的相关规定。该支助团被授权执行以下任务：

- (a) 领导和支持重新部署协调委员会的运作，该委员会由联合国人员组成的秘书处提供协助，负责监督全省停火、部队重新部署和排雷行动；
- (b) 监测各方在荷台达省遵守停火的情况以及各自将部队调离荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的情况；
- (c) 与各方协作，以便地方安全部队能够根据也门法律确保荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的安全；
- (d) 促进和协调联合国的支助，以协助各方充分执行《荷台达协议》。

### 军事和政治背景

自该支助团设立以来，秘书长定期向安全理事会主席提交对其活动的审查报告([S/2019/485](#)、[S/2019/823](#)、[S/2020/524](#)、[S/2021/528](#)、[S/2022/484](#)、[S/2023/432](#)、[S/2024/460](#)和[S/2025/371](#))，荷台达协议支助团团长和秘书长也门问题特使在安理会磋商期间定期向安理会通报情况。如这些审查报告所概述，自《荷台达协议》达成和荷台达协议支助团设立以来的近七年中，荷台达乃至整个也门的政治、军事和安全环境持续演变，总体而言，始终不利于荷台达协议支助团。

自 2025 年 6 月 10 日提交上次审查报告([S/2025/371](#))以来，胡塞武装继续介入地区敌对行动，对红海航运和以色列发动袭击。作为回应，以色列对也门胡塞武装控制区进行了空袭。8 月 28 日，以色列袭击了多个胡塞武装目标，打死胡塞武装事实内阁的高级成员。胡塞武装随后任意拘留了数十名联合国的本国工作人员，指控联合国为以色列从事间谍活动，本组织断然拒绝了这些指控。自 2021 年以来，共有 59 名联合国人员被胡塞武装任意拘留。这些事态发展严重影响了联合国在胡塞武装控制地区的运作方式。

尽管荷台达协议支助团未受任意拘留的直接影响，但当前局势给支助团造成了新的挑战。联合国已大幅收缩工作人员在整个胡塞武装控制区的业务环境，

作为确保工作人员安全和安保的缓解措施。这些事态发展要求支助团调整其执行任务的方式，同时应对极具挑战性的当地政治及安全动态。在这方面，支助团的工作重心是在现有制约条件下完成一系列核心任务。

### 关键职能和挑战

有关支助团的授权任务，本报告仅考虑在当前政治和安全环境下仍具现实意义且能够实现的任务及相关联合国职能。这一办法符合更广泛的审查目标，即进一步提升联合国在也门各项任务的效率和结构协调一致性。

除行动环境内部的变化之外，支助团在领导和支持重新部署协调委员会这项任务上的政治联络职能也面临挑战。与各方的磋商主要集中在以下方面：恢复委员会联席会议；开放荷台达整个前线的道路和人道主义及平民过境点；进行地雷行动管理合作；促进当地社区参与；实施速效项目；并扩大对受冲突影响地区的监测。虽然支助团能够继续在地雷行动中发挥作用，并在社区参与和速效项目方面取得进展，但令人遗憾的是，其他部分的进展较为有限。

除非也门内部动态发生更广泛的转变且地区紧张局势得到缓和，否则全面恢复联合参与并增加联合国进入荷台达省更广大地区的机会仍面临挑战。然而，联合国在荷台达的存在以及与重新部署协调委员会的广泛外联和接触，在荷台达和也门红海沿岸更广大地区产生了持续且直接的影响，有助于缓和冲突和稳定局势，为防止荷台达及其周边地区重新陷入冲突作出了积极贡献。

在行动层面，支助团通过以下做法执行监测停火的任务：对港口及其周边地区进行系统性巡逻并对其他关切区进行临时巡逻(主要由支助团的军事人员进行)，以及分析各方提交的违反停火行为报告并与军事对话方接触。这使支助团能够通过向安全理事会报告来加强问责，支持与各方进行预警和预防性干预，为支助团领导层与更广泛的联合国驻也门机构的决策提供信息，并为与各方开展对话和调解奠定基础。

2021 年，政府军单方面从荷台达市内及周边地区撤出，这意味着鉴于当地情况，已不再需要对双方各自按预期从荷台达市和港口调离部队进行监督。因此，支助团调整了做法，侧重于与重新部署协调委员会成员接触、分析各方报告以及改变巡逻方式。政府军于 2021 年撤出，其结果是胡塞武装的事实当局在城市和港口及周边地区充当地方安全部队，从而使支助团没有必要执行与警务和地方安全有关的任务，因此需要进一步调整支助团的态势和活动。

支助团在胡塞武装控制区的巡逻和其他行动持续受到严重的行动自由限制，常常仅限于预先批准的日期、时间和路线。巡逻活动在开展时受到胡塞武装安保人员的严密监督，巡逻人员在进入设施和接触个人方面经常受到限制。然而，这些访问为系统性实地观察荷台达、萨利夫和拉斯伊萨港(包括在空袭发生后进行观察)提供了机会。自 2023 年初以来，经各方批准，支助团还得以恢复开展对前线地区和事发地点的特定任务巡逻。

自 2023 年与也门政府恢复接触以来，支助团在也门政府控制区定期巡逻，通常旨在支持速效项目并改善联合国进入偏远地区的机会。然而，进入前线地区的机会长有限，且须遵守安全相关限制并获得政府批准。

因巡逻受到限制，对违反停火情况进行实际监测的能力一直面临挑战。因此，支助团采用了一系列备用手段对报告的违反停火事件进行分析，包括与合作伙伴和社区开展更广泛的外联，同时整合公开来源的信息。支助团维护着一个关于所报告的违反行为和相关分析的全面数据库，可支持开展趋势评估，从而促进积极主动地与各方接触，以处理可能引发升级的行为。

在地雷行动任务方面，支助团与冲突双方开展了系统性接触，并已成为驻也门的联合国、国家及国际合作伙伴获取荷台达地雷行动相关数据的可靠资源。支助团与联合国各机构、基金和方案以及国际非政府组织合作，在荷台达开展风险意识举措，并向萨那和亚丁的地雷行动机构提供技术援助，助力该省的整体建立信任措施。

在签署《荷台达协议》并且部署荷台达协议支助团之后，与地雷和战争遗留爆炸物有关的事件和平民伤亡数量大幅下降。然而，在政府军于 2021 年从荷台达大片地区撤出后，此类事件和死亡数量再次上升，这可能与平民流动的增加有关，例如随着前线转移，人们返回家园和农场以及学校重新开放引起人口流动。尽管平民伤亡人数自 2022 年以来有所下降，但也门继续面临地雷和战争遗留爆炸物、简易爆炸装置以及集束弹药造成的广泛污染。通过信息共享和技术咨询，以及改善国家一级的一致性和协调性，荷台达协议支助团应对这些威胁的努力对该国境内更广泛的地雷行动工作产生了直接的积极影响。

关于促进和协调联合国支助以协助各方全面执行《荷台达协议》的任务，支助团在促进联合国其他行为体在荷台达和也门红海沿岸提供关键支助和执行重大行动方面常常发挥着核心作用(例如协助进入红海面粉厂综合体，并为联合国处理“萨菲尔”号浮式储存和卸载装置的广泛努力提供支助)。与人道主义行为体的系统协调与合作，包括通过联合评估和规划以及联合前往难以进入地区等方式开展的协调与合作展现了这一点(另见 [S/2019/485](#)、[S/2020/524](#)、[S/2021/528](#)、[S/2022/484](#) 和 [S/2023/432](#))。

## 可选方案

尽管考虑到也门国内局势，特别是荷台达省和红海局势发生上述重大变化，在《荷台达协议》中概述并经安全理事会第 [2451\(2018\)](#) 号决议认可的联合国一系列核心任务对于维护也门红海沿岸的稳定仍然至关重要。特别是，通过重新部署协调委员会向当事方提供缓和局势和停火事件报告管理方面的支助及地雷行动支助，仍是直接促进荷台达及周边地区持续稳定的关键任务。这些支助任务有助于努力确保该国实现更广泛的全国性政治解决方案，其中红海上安全已成为荷台达在也门具有重要战略意义的关键要素。《荷台达协议》中设想的其他任务已因政治、军事和安全局势的发展而不必执行。因此，支助团目前的结构和规模已不再是执行某些相关核心任务的最佳配置。

为促进执行所需任务，同时考虑到联合国在也门面临的挑战，秘书处已确定如下方案，以确保本组织继续履行其义务，并兼顾提升效率、减少费用以及结构一致性的需要。每种方案都要求利用不同的结构性办法取得成效，不同的办法又会对实施方式产生相关影响。

#### 可选方案 1：缩编后的联合国支助荷台达协议特派团从荷台达省执行核心任务

正如本审查报告确认，联合国继续在荷台达省保持实质性政治存在对于处理源自《荷台达协议》的核心任务具有价值，因此，经过重大结构调整和精简的荷台达协议支助团既能成功实现这一目标，又能同时对损害现有关系和授权任务执行进程的风险实施控制。在这方面，一个独立于特使办公室的专门支助团结构不仅将保持就《荷台达协议》相关问题开展直接政治接触的能力，而且仍具备领导重新部署协调委员会及相关任务的能力。

支助团的现有结构将进行精简，特别是取消由军事观察员提供的实地巡逻能力，并减少军事或警察部分的相关维护和支持需求。精简后的支助团将把活动重点放在与各方开展直接政治联络上，以此作为更广泛的支持、监督和维护稳定努力的一部分，特别是为此继续主持重新部署协调委员会，并与该委员会中的也门政府和胡塞事实当局代表互动接触。

将继续努力重建该委员会的联席会议及相关联合架构和方法。此外，在拥有实地存在的情况下，荷台达协议支助团将积极保持与各方军事对口单位的直接沟通，以利接收、分析和报告与违反停火有关的信息，以此作为在全省范围内监测各方遵守停火情况工作的一部分。虽然不会进行实地巡逻，但可以最大限度利用现有技术和全源信息分析开展远程监测，同时与委员会代表直接接触以开展必要的缓和局势活动。

精简后的支助团还将通过与联合国国家工作队的更广泛努力相互协调，与各方保持对地雷行动活动的协调和监督，以应对全国各地的地雷和未爆弹药威胁。还可考虑保持社区一级参与和交付速效项目的能力，以此作为在整个荷台达省确保持续稳定和建立信任的更广泛努力的一部分。

这些活动将在也门境内通过经缩编和调整的荷台达市、萨那和亚丁驻地力量开展，其他办事处将关闭。将继续定期访问并支持霍卡、海斯和其他南部地区等政府控制区。这将需要由一个小规模实务人员团队在特派团团长的领导下在荷台达履行这些职能，并在萨那和亚丁派驻少量人员。在可行的情况下，将酌情通过合署办公和基础设施共享，与更广泛的联合国驻也门机构一道设法进一步实现规模经济。与此同时，取消军事或警察能力将使整个支助团的辅助和支助部分相应缩减。从安曼提供的支助将根据也门缩减存在的需求进行调整，在这方面应当回顾，支助职能与人员配置水平并无直接关系。

## 可选方案 2：扩大的秘书长也门问题特使办公室整合联合国支助荷台达协议特派团的组成部分，并从荷台达省执行核心任务

如果安全理事会决定荷台达协议支助团不能继续作为特别政治任务存在，那么通过保留秘书长特使办公室而保持联合国在荷台达省的政治存在，将会确保《荷台达协议》中仍具现实意义的核心任务得到执行。要最有效地实现这一目标，可将荷台达协议支助团的一些职能、组成部分和资产并入一个合并的特使办公室，并通过在荷台达的小规模力量执行这些任务，由亚丁和萨那的能力提供支持，同时在可能和适当的情况下，利用特使办公室的现有地点和联合国其他机构的存在合署办公并获得支持。这将有助于就《荷台达协议》相关问题开展直接接触并在荷台达省地方一级领导重新部署协调委员会及其相关任务，同时取消位于荷台达的现有联合国特别政治任务的独立架构。此举将使本组织能够通过取消分立的领导结构或特派团结构来加强业务效率并实现规模经济，同时还能利用外地一级的参与，使外地存在与特使的调解努力更加灵活地保持一致。

这一方案要求实务人员和辅助人员作为特使办公室的一部分开展工作。由于将采用技术和全源信息分析开展远程监测，未设想进行系统性实地巡逻，因而无需配备相关的军事观察员或警务人员。这一方案将需要扩大特使办公室，使其承担与各方直接开展政治联络的额外任务，支持各方履行《荷台达协议》规定的相关义务，包括为此在国内当地主持重新部署协调委员会的会议。还必须继续与军事对话者进行持续沟通，以利监测各方遵守停火的情况。

这项工作将由专职政治和联络人员负责实施，其工作方式将直接对接特使办公室在全国一级开展的更广泛的缓和局势和停火事件报告管理工作，以支持特使为实现全国政治进程而进行的调解努力。

这一方案将使访问红海港口和荷台达省内其他地点、包括访问霍卡等政府控制区成为可能，并提供通过技术访问响应各方处理具体事件请求能力。这也有助于维持与地方政治、安全和当地社区行为体的联系(尽管规模较为有限)，同时为在中期内在靠近前线位置建立潜在的卫星式存在和开展建立信任活动奠定基础。保留在红海沿岸的存在也有望补充特使就红海海上安全问题开展的更广泛的区域接触。与各方就地雷行动活动进行协调和监督的工作也将纳入特使办公室的职能并予以保留，以确保与国家地雷行动的努力保持一致。

这一方案最有可能确保继续为各方执行《荷台达协议》统一提供支持并进行监督，同时从人力资源、支助和财政角度缩减联合国政治存在的总体规模和范围。该方案还将彰显本组织继续致力于切实履行为联合国设想的核心任务，同时尽可能实现整合、效率以及成本节约。从安曼提供的支助也将根据单一支助团结构和也门缩减的存在进行调整。

### 可选方案 3：扩大的秘书长也门问题特使办公室整合联合国支助荷台达协议特派团的组成部分，并从现有地点执行核心任务

第三种方案是关闭联合国在荷台达的任何专职政治存在，利用特使办公室的现有地点处理《荷台达协议》相关核心任务。整理和分析所报告的违反停火事件的相关任务将移交至特使办公室，采用现有技术和全源信息分析进行远程监测。此外，特使办公室位于亚丁和萨那的现有地点将得到扩充，以整合一系列必要能力，以便与重新部署协调委员会中的政府代表和胡塞武装代表开展较为有限的直接接触，并执行相关任务，同时取消在荷台达的常设存在。凡需在荷台达开展的任何接触均需通过从特使办公室的现有地点对该省进行定期或临时访问的方式开展。

此外还需要进行短期部署，以保持当事方、其他联合国实体、当地社区及其他方面在当地的联络、协调和一致性。还须具备有限能力，以根据需要执行建立信任、缓和局势或实地考察等临时任务。

这一方案在最大限度利用特使办公室的现有能力和资源的同时，保留了与重新部署协调委员会的代表进行一定程度国内接触的能力。如果不在荷台达保持政治存在，则可预见联合国的威慑作用将会下降，在当地与双方建立的关系和信任也将受到影响。这一方案将需要显著增加虚拟通信方式，包括在与政治和军事对话者交流时采用，同时将更多依赖远程监测能力。然而，事实证明这些方法的效果有限，特别是对胡塞武装的对话者收效甚微。将尽可能与双方保持对地雷行动活动的协调和监督。

这些有限的活动将从特使办公室位于亚丁、萨那和安曼的现有地点开展，从而在可能的情况下合署办公，实现职能和能力的整合。在这一方案下，将需关闭荷台达协议支助团的设施和相关基础设施，而且在荷台达开展任何活动期间，均需确定短期或临时安排并为之配备资源。该方案无法在红海港口内建立系统性存在，也无法与省内地方政治、安全和社区行为体保持接触。

### 支助也门境内联合国政治活动的任务所受影响

自荷台达协议支助团于 2019 年设立以来，荷台达协议支助团和特使办公室的行政和支持模式一直以特派团支助共享结构为基础。这一方法的核心在于优化利用当地现有资源和资产，减少为支持联合国在也门维持可信政治存在所需增设的人员层级。这一特派团支助共享结构目前为特使办公室和荷台达协议支助团的所有方面提供能力并交付成果，工作人员根据其职能角色为每个特派任务提供支持，无论该职位被分配到每个特派任务组织结构中的哪个位置。在这一特派团支助共享结构理念下，通过在两个特派任务的结构之间共享所有支助能力和组成部分，使用了效率最大化的方法。此外，一系列关键的使能资产和成本分摊安排直接促进了两个特派任务在安全、设施和运输各部分的核心职能和活动。

支助团通过其航空能力在安曼、亚丁和萨那之间提供定期航班，该能力为特使办公室以及更广泛的联合国系统和国际社会提供了亟需的行动覆盖范围和灵活性，在出行选择极为有限的环境中满足了关键的能力需求。

审查报告指出，本文提出的所有可选方案均需保留和(或)转化适当比例的现有特派团共享支助能力和使能因素，以协助联合国政治存在维持最低限度运作，同时实现可行的最高效率和最大成本节约。

### 意见

荷台达协议支助团自设立以来始终是荷台达当地唯一的政治存在，并与双方建立了富有成效的关系。尽管也门政府对《荷台达协议》总体持批评立场，但重新部署协调委员会中的也门政府代表团承认支助团在维护荷台达稳定方面发挥的建设性作用，并已在近几年重新投入《荷台达协议》进程。胡塞武装代表团定期重申对《荷台达协议》的承诺，并在最近表示，若联合国撤出在荷台达的政治存在，此举将被视为正式宣布该协议作废。

本审查报告提出供安全理事会审议的可选方案，这些方案经过深思熟虑，以期确保联合国在也门的政治存在始终可行、可信，且所有可选方案均充分支持特使办公室的核心职能。各项方案还根据联合国 80 周年倡议的宗旨，提出了每种架构下可能实现的最大效率以及实现结构一致性和整合的机会。待安全理事会作出决定后，将向预算委员会提交一份详细拟议预算，概述所选方案的所需资源情况。