



第七十一届会议

临时议程* 项目 52

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 70/92 号决议提交，其中大会请秘书长就与特别政治任务相关的总体政策事项向大会第七十一届会议提交一份报告，包括说明为改善所有特别政治任务的透明度、问责制、地域代表性、两性参与、专才和成效所作的努力。大会还鼓励秘书长确保该报告载列有关上述事项的详细资料。

* A/70/150。



一. 引言

1. 特别政治任务仍然是联合国针对在过去 12 个月里继续恶化的全球安全环境采取的首选对策。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国家里，特别政治任务继续发挥积极作用，防止冲突，使各方来到谈判桌，促进和平协定，并支持当地倡议和复杂政治过渡来保持和平。在西非和萨赫勒地区、中部非洲、中东、中亚和大湖区，特别政治任务根据各自的区域任务与区域和次区域组织并肩合作，确定危机的早期预警指标，并制定防止危机升级的集体对策。

2. 2016 年，特别政治任务的运作环境继续变得更加复杂。恐怖主义、跨国有组织犯罪、武器扩散、日益严重的族裔间紧张关系、环境退化、分散的权力结构和脆弱的机构，是特别政治任务部署的许多国家现有的共同特点。这些特派任务面临的挑战，以及它们的任务和机构设计均变得更加复杂。当今，特别政治任务最重要的一个特点是它们的职能和结构的多样性。这些特派任务能够从执行斡旋任务的特使的小型办事处和具有预防职能的区域办事处，到监督安全理事会制裁制度的监测组、监测小组和监察小组，以及开展选举观察等专门任务规定的实地特别政治任务，再到具有支持脆弱过渡和保持和平的全面任务的复杂、多层面的行动。

3. 如今人们对特别政治任务的目标、作用和职能的认识也比以往任何时间都多。会员国积极参加第四委员会关于特别政治任务的讨论，以及秘书处与会员国之间定期互动是促进提高认识的重要因素。特别政治任务是过去 18 个月中开展的多项政策审查的一个核心重点，特别是和平行动问题高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446)、我的关于联合国和平行动的未来：和平行动问题高级别独立小组的各项建议执行情况的后续报告(A/70/357-S/2015/682)，以及大会(第 70/262 号决议)和安全理事会(第 2282(2016)号决议)通过的关于保持和平的各项决议。联合国系统一直共同致力于执行这一前瞻性的改革议程，这份报告介绍了这项工作的部分情况。

4. 这是我就与特别政治任务相关的总体政策事项向大会提交的第四次报告。该报告涵盖 2015 年 9 月 15 日至 2016 年 8 月 1 日期间的事态发展。第二节着重介绍关键事态发展。第三节提供了详细资料，说明 2016 年 5 月 2 日举行的与会员国的互动对话，以及关于联合国区域办事处作用的丰富交流情况。第四节述及与特别政治任务相关的各种政策问题，包括与过去两年在本组织内开展的三次主要的和平与安全审查的后续行动相关的领域。第五节载有对今后前进方向的一些意见。

二. 关键事态发展

5. 一个重大事态发展是，哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军为结束已持续五十多年的冲突作出历史性的承诺。2016 年 6 月 23 日，经过 4 年在哈瓦那的谈判，哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量-人民军签署了一项关于双

边和彻底停火以及停止敌对行动和放下武器的协议。我有幸出席在哈瓦那举行的签署仪式，在仪式上，我重申联合国承诺不遗余力地支持双方将出色的谈判进程转变成履行和平承诺的典范。

6. 由于预计会最终达成和平协定，联合国已开始筹备发挥可能的支助作用。2016年1月19日，哥伦比亚政府根据与哥伦比亚革命武装力量-人民军达成的联合公报，给我和安全理事会主席寄来同文信，要求设立一个联合国特别政治任务，以监测和核查放下武器情况，并作为三方机制的国际部分，负责监测和核查该协定(S/2016/53)。2016年1月25日，安全理事会设立了一个由非武装国际观察员组成的政治特派团，即联合国哥伦比亚特派团，履行缔约方在《联合公报》中概述的职能。安理会第2261(2016)号决议请我立即着手准备，包括在当地进行准备，并核准特派团为期12个月的任务规定，这项任务将在签署和平协定后启动。在哈瓦那继续努力完成和平进程，并在哥伦比亚准备启动停火和放下武器进程。

7. 2016年1月28日，安全理事会请我着手进行联合国西非办事处(西非办)与萨赫勒问题秘书长特使办公室(秘书长特使办公室)的合并工作，将它们合并成联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)。安全理事会提出该请求之前，特使办公室于2015年10月至12月在纽约和该区域(巴马科、达喀尔和努瓦克肖特)进行了战略审查，目的是评估在促进执行联合国萨赫勒区域综合战略方面所取得的进展情况并分析当前的挑战和机遇。在2016年1月14日的信中，我提出了这一战略审查的结果，并告知安理会，我打算执行其建议，包括秘书长特使办公室和西非办的合并倡议。除了授权这项合并工作之外，安理会鼓励西萨办在执行综合战略方面取得进一步进展，并继续同包括萨赫勒五国集团在内的该区域各国密切协作，消除对萨赫勒区域的和平、安全与发展的威胁及其根源。

8. 联合国布隆迪选举观察团(联布观察团)于2015年1月1日开始其业务，负责监测和报告该国的选举进程。联布观察团观察了立法和市政选举(2015年6月29日)、总统选举(2015年7月21日)、参议院选举(2015年7月24日)以及地方和市政领导人的选举(2016年8月24日)，联布观察团于2015年11月18日完成其任务，并于2015年12月31日结束其业务。

9. 2015年7月20日，安全理事会通过了第2231(2015)号决议，其中安理会认可了中国、法国、德国、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和欧洲联盟与伊朗伊斯兰共和国于2015年7月14日缔结的《全面行动计划》。2016年1月16日，根据第2231(2015)号决议的规定，所有以往关于伊朗核问题的决议规定被终止。同日，第2231(2015)号决议附件B的所有规定生效。现在，所有国家都应在该决议规定的期限内遵守决议第1、2、4和5段以及附件B第6段(a)至(f)分段的各项规定，而且必须遵守决议附件B第3和7段的规定。其中包括与核转让有关的规定，适用期最长10年；与导弹转让和金融措施、包括资产冻结有关的规定，适用期最长8年；以及与武器转让和旅行禁令有关的规定，适

用期最长 5 年。安理会在其第 2231(2015)号决议和 2016 年 1 月 16 日发表的安理会主席说明(S/2016/44)中，请我每六个月报告第 2231(2015)号决议执行情况以及调查结果和建议。我于 2016 年 7 月 12 日向安理会提交了第一次报告(S/2016/589)。到 2025 年 10 月，只要安全理事会以往各项决议的规定没有因为《联合全面行动计划》出现严重不遵守情形而恢复适用，第 2231(2015)号决议的所有规定都将终止，安全理事会也将结束对伊朗核问题的审议。

10. 2015 年 12 月 17 日，安全理事会通过了第 2253(2015)号决议，其中安理会决定应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，又称达伊沙)实施资产冻结、旅行禁令和武器禁运的制裁措施。安理会还决定将委员会改名为安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会。此外，安理会为分析支助和制裁监测组新增两名专家并配备所需额外行政和分析支助资源，以增强它的人力和分析能力，以便分析伊黎伊斯兰国在融资、激进化和人员招募方面的活动，以及秘书处因委员会活动增加而加强支助。此外，安理会指示秘书处在监测组协助下，建立并维持委员会核准的数据模型，以期在 2017 年 6 月前完成该项工作，并请秘书长在这方面提供更多资源。

11. 2016 年 3 月 2 日，安全理事会针对朝鲜民主主义人民共和国 2016 年 1 月 6 日进行第四次核试验，并在 2014 年和 2015 年一再发射弹道导弹，通过了第 2270(2016)号决议。该决议大大扩大了现有的制裁措施，并建立了针对朝鲜民主主义人民共和国的新的制裁措施。另有 16 名个人和 12 个实体被指认应接受安理会关于旅行禁令和冻结资产的制裁，同时一个被指认实体拥有的 31 艘船只列在同一决议附件三中，它们应接受资产冻结的制裁。安理会再次要求会员国在通过决议后 90 天内并在其后接获委员会要求时，向安全理事会报告它们为有效执行决议的规定采取的具体措施。

12. 2016 年 4 月 28 日，安全理事会在其第 2283(2016)号决议中决定终止对科特迪瓦采取的关于军火及相关物资、旅行和金融的措施。安理会还决定解散第 1572(2004)号决议所设委员会和第 1584(2005)号决议所设专家组。

13. 2016 年 5 月 25 日，安全理事会在其第 2288(2016)号决议中终止对利比里亚采取的其余关于军火的措施。安理会还决定解散第 1521(2003)号决议所设委员会和同一项决议所设专家组。

14. 2016 年 6 月 14 日，安全理事会在其第 2292(2016)号决议中授权在利比亚沿岸的公海上，对那些会员国有合理理由认为违反武器禁运规定出入利比亚的船只进行检查，为期 12 个月。安理会在同一项决议中请我的办公室提交一份报告，说明伊黎伊斯兰国招募的和加入它们的外国恐怖主义作战人员对利比亚及其邻国构成的威胁。该报告(S/2016/627)于 2016 年 7 月 18 日提交。

三. 与会员国的互动对话

15. 大会第 70/92 号决议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，并鼓励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。与第四委员会主席团密切协商后，政治事务部举办了一次互动式对话，讨论联合国各区域办事处的作用，特别是在预防冲突、建立和平和建设和平方面。互动对话于 2016 年 5 月 2 日举行。

16. 在开场白中，主管政治事务副秘书长回顾说，区域办事处是和平与安全审查的一个特别的重点领域，这重申了区域办事处作为斡旋、预防性外交和与区域和次区域伙伴的合作前沿平台所能发挥的核心预防性作用。他强调介绍了最近的一些成功案件，说明区域办事处如何参与协助会员国预防冲突和保持和平。基于联合国在西非和萨赫勒地区、中部非洲和中亚的三个办事处的历史记录，他分享了 7 个教训：(a) 区域办事处在国家同意的基础上运作；(b) 区域办事处在制止危机升级、避免暴力以及建立与地方、区域和其他行为者持续的工作关系中发挥了至关重要的作用；(c) 区域办事处是联合国在过去十年中为加强其区域伙伴关系所作的全面和持续努力的一个最明显的表现；(d) 区域办事处在建设会员国以及区域和次区域组织在预防冲突和进行调解的相关领域的的能力方面发挥关键作用；(e) 区域办事处根据其任务规定在帮助会员国处理跨国有组织犯罪、毒品和其他非法贩运以及其他跨界威胁和挑战方面做出了主要贡献；(f) 区域办事处提供一个平台，与广泛的联合国行为体，特别是国家工作队、其他特别政治任务和维持和平行动进行更密切的协调，从而确保更大的一致性和全联合国的应对行动；(g) 区域办事处是在预防冲突领域可进行的一个最具成本效益的投资，年度预算为 300 万至 1 000 万美元。

17. 几个会员国在接下来的讨论中发言，并讨论了一些与特别政治任务相关的关键主题。大多数发言者强调，他们重视预防冲突，并呼吁根据过去 18 个月进行的各项和平与安全审查所载的建议，加紧在这方面的努力。会员国还强调区域办事处在预防方面具有可信和审慎的作用，它们指出这一机制已证明是在各自区域支持预防活动的一种有效方式。从区域办事处获得预防支助的一个会员国详细说明了区域办事处如何与国家当局紧密合作，协助寻找新出现的危机的包容性解决办法。在这方面，一些发言者赞同和平行动问题高级别独立小组提出的关于酌情扩大新的区域办事处网络的建议。

18. 会员国欢迎区域办事处充分根据国家同意的原则开展工作，从而使这些办事处能够与国家当局携手履行其任务。它们还赞扬区域办事处与区域和次区域组织之间为履行任务开展密切合作。

19. 一些会员国提到了大会和安全理事会通过的关于建设和平架构审查的同文决议，并强调特别政治任务在保持和平方面所发挥的重要作用。它们回顾说，该

决议旨在把联合国和平和安全方法从被动反应转向预防性态势，同时强调指出，这也是成立许多特别政治任务的理由，特别是区域办事处。他们呼吁本组织努力根据该决议的建议减少条块分割的问题，确保联合国以协调一致方式保持和平。

20. 许多与会者强调指出妇女、和平与安全议程是今后的一个优先事项，也是确保联合国能在预防冲突、建立和平和建设和平方面发挥有效作用的一个重要步骤。一些会员国提及了关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的全球性研究的结果，这项研究提出了关于和平行动的具体建议，包括特别政治任务。

21. 许多会员国强调区域办事处的成本效益，指出他们已能够在防止冲突方面取得具体成果，同时能够在业务预算相对较少的情况下运作。一些会员国也提出了与特别政治任务的供资和支助安排相关问题，其中许多会员国呼吁大会通过行政和预算问题咨询委员会关于这一领域的建议。

22. 会员国欢迎组织与特别政治任务有关的政策问题的互动对话，并指出秘书处与会员国之间应定期和系统地开展这种交流，从而加强合作和共识。

四. 与特别政治任务相关的主要政策事项

预防冲突与保持和平

23. 自印发高级别独立和平行动问题小组的报告和我的后续报告以来，在加强联合国防止陷入和重陷暴力冲突的能力方面持续存在紧迫性和势头。在过去的一年中，我采取了若干步骤，将联合国的这种愿景变为现实。

24. 根据高级别独立和平行动问题小组的建议，我已努力加强联合国进行冲突分析、预警和规划的能力。2015 年，我在执行办公室设立了一个新的分析和规划能力职位，该职位在促进整个联合国系统开展更早和更综合的分析方面发挥着关键作用，包括在部署了特别政治任务的地区。“人权先行倡议”提供了一个协调和严格的框架，以便在可能发生严重侵犯人权行为的情况下采取综合和早期的对策。目前正在审查和完善国内冲突分析方法，以更好地满足预防的业务需求。这些行动不仅局限于总部。在外地一级，本组织一直致力于加强各种特别政治任务的分析能力。我尤其欢迎大会关于加强西萨办和联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)的分析能力的决定。

25. 2016 年 2 月 19 日，我就如何振兴本组织预防冲突和调解领域的工作向大会提交了一份详细的提议(见 A/70/745)。特别是，我的提议旨在加强联合国属于政治事务部在这一领域的核心能力，并加强联合国在 5 个关键领域的工作：(a) 在预防冲突和进行调解的相关领域中加强政治分析；(b) 加强应对区域和次区域动态的能力；(c) 在预防冲突和进行调解领域与区域和次区域组织开展更密切和更具战略性的合作；(d) 加强把预警信息变为早期行动的能力，包括在协助会员国、

区域和次区域组织方面扩大部署范围和实地能力；(e) 加强与预防冲突和进行调查有关关键领域的技术专长，特别是有关妇女、和平与安全的承诺。大会认可我的部分提议，我将继续解释为何需要进一步加强联合国在这一领域的核心能力，包括在 2018-2019 两年期方案预算中加强。

26. 关于联合国建设和平架构审查的决议(大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议)获得通过，进一步推动整个联合国组织预防冲突的议程。这两项决议对“保持和平”作出的定义是“在考虑到所有阶层人的需求的情况下构建社会共同愿景的目标和过程，包括开展活动以防止冲突爆发、升级、延续和再度发生”。该定义消除了冲突后建设和平与其他预防形式之间的区别，同时确认这些都是依靠一套共同工具的固有的类似活动。保持和平包括“消除冲突根源，协助冲突各方停止敌对行动，实现民族和解，走向恢复、重建和发展所有努力”。这两项决议也建立在《2030 年可持续发展议程》的基础上，强调所有目标具有贯穿各领域的性质。实施该议程将要求消除在和平与安全、发展、人权这三大支柱之间的条块分割现象。

27. 保持和平是特别政治任务的工作核心。从部署在预防性地点的任务(如区域办事处)，到那些努力寻求和平解决暴力冲突的任务(如阿拉伯叙利亚共和国和也门问题特使)，到那些为支持脆弱的政治过渡而部署的任务(如在阿富汗、伊拉克和索马里的任务)，建立和保持和平是一项共同的主线。更具体地说，特别政治任务直接参与或已经参与了建设和平委员会议程上 6 个国家中的 4 个：布隆迪、几内亚、几内亚比绍和塞拉利昂。2014 年 3 月联合国建设和平综合办事处在塞拉利昂实地成功地完成任务。

28. 我欢迎关于联合国建设和平架构的决议，这些决议承认特别政治任务在这一领域发挥的关键作用，并明确了会员国关于如何应进一步调整我们在实地的任务的期望。具体而言，我将继续致力于确保我向安全理事会提出的关于特派任务的设计、审查和缩编的建议所基于的战略分析，能考虑到保持和平所需的较长远角度。执行特别政治任务的各种建设和平任务规定的供资问题，特别是为在与机构建设相关领域的方案目的供资问题仍将是关键问题。

区域伙伴关系

29. 与区域和次区域组织的密切合作对于联合国预防冲突、建立和平和建设和平活动取得成功至关重要。特别政治任务一直处于此种合作的最前沿，与其区域对应方密切合作。在许多情况下，与区域或次区域组织的合作是其任务的核心部分。例如，中部非洲区域办的任务是与中部非洲国家经济共同体(中非经共体)和其他区域组织或主要合作伙伴合作，并在促进次区域的和平与稳定方面向这些合作伙伴提供协助。同样，新设立的联合国哥伦比亚特派团的任务是与拉美及加勒比国家共同体(拉加共同体)并肩工作。

30. 联合国与区域和次区域组织在总部和外地开展合作。秘书处与非洲联盟(设在亚的斯亚贝巴)、南部非洲发展共同体(设在哈博罗内)、东南亚国家联盟(设在雅加达)以及欧洲联盟(设在布鲁塞尔)等区域伙伴建立的联络处网络为加强日常合作作出了贡献。秘书处已与政府间发展管理局等几个区域合作伙伴签署了合作协定,其中概述了关键的合作领域和定期交流的机制。联合国通过建立伙伴关系与区域和次区域各级对应部门互动,包括我与各区域组织领导的通信以及对口对话等多种形式。我与区域和次区域组织领导的定期务虚会一直是一个总结过去和交流经验的重要论坛。

31. 区域伙伴关系也已在实地运作。例如,西萨办与西非经共体密切合作,以加强西萨办的调解和预警能力。2016年1月,西萨办和西非经共体召开了一次联合工作会议,以评估影响该次区域的威胁和事态发展,并确定联合活动和方案的领域。同样,西萨办与西非经共体密切合作,致力于通过一项新的关于妇女、和平与安全问题的区域行动计划。联合国中亚地区预防外交中心与上海合作组织定期开展合作,并参加了该组织2016年6月在塔什干举行的第十五次首脑会议。在中部非洲,中部非洲区域办和中非经共体继续开展合作,致力于解决有关中非共和国的国际调解等具体国家问题以及处理该次区域面临的跨界挑战,包括博科哈拉姆和上帝抵抗军等团体所构成的威胁。中部非洲区域办和中非经共体最近签署了一项合作框架协定,该协定将预防和解决冲突及建设和平作为中部非洲区域办向中非经共体提供支助的核心。在索马里,联合国和非洲联盟之间的战略伙伴关系仍然是国际社会对该国复杂的和平建设和国家建设进程提供支助的基石。

32. 非洲联盟很长时间以来一直是关键的战略伙伴。联合国通过其驻非洲联盟办事处,继续进一步推动在预防冲突、调解、维持和平和外地支助方面与非洲联盟的伙伴关系。在根据和平行动问题高级别独立小组报告开展后续行动方面,这两个实体正在制定加强和平与安全方面伙伴关系的联合框架,其目的是使合作进一步制度化并使工作级磋商、信息分享和联合培训系统化。这是基于对冲突周期所有阶段、特别是早期预警和预防冲突阶段采取的一个全面办法。此外,联合国和非洲联盟继续努力落实与双方合作有关建议的其他方面,包括现有对资助和支持安全理事会授权的非洲联盟和平行动的机制开展的联合审查和评估。我欢迎2016年7月18日非洲联盟国家元首和政府首脑大会作出的具有历史意义的决定,该决定提出了实现自力更生的具体步骤,特别是在非洲联盟的和平与安全预算方面。

33. 联合国与欧洲联盟在和平与安全方面的合作涉及战略、政策和业务合作,合作方式包括高级别政治对话、高级别反恐政治对话、每年两次的危机管理指导委员会会议,以及安全理事会与欧洲联盟政治和安全委员会之间的协商。特别是,联合国和欧洲联盟加紧了关于预防冲突的联合工作。该伙伴关系在范围上是独特的,欧洲联盟特派团和联合国特别政治任务为向对方提供支助或接替对方部署到世界各地。

34. 许多特别政治任务在阿拉伯世界运作，因此联合国与阿拉伯国家联盟之间的合作仍然至关重要。2016年5月，联合国和阿拉伯国家联盟召开了第十三次全面合作会议，该会议每两年举行一次。该会议是两个组织讨论关键合作领域的一个机会，这些领域包括预防冲突、反恐、选举援助和在冲突中保护妇女和儿童。联合国和阿拉伯国家联盟继续加强其有关国际和平与稳定问题的伙伴关系，并在所有各级扩大磋商的范围和频率。

妇女、和平与安全议程

35. 2015年的和平与安全审查是妇女、和平与安全议程的一个关键时刻。对安全理事会第1325(2000)号决议执行情况的审查和有关该决议执行情况的全球研究，是评估现有挑战并指出前进方向的重要里程碑。这些审查传达了强有力的共同信息：妇女在和平、政治、公共机构和司法系统进程的直接和有效参与和领导，对于和平社会和实现可持续发展至关重要。

36. 为了满足会员国的期望，政治事务部在该部作出的15项承诺的基础上，采取了若干步骤，以加快妇女、和平与安全议程执行工作的进展。主管政治事务副秘书长决定担任该部的妇女、和平与安全问题协调人，这显示了该部对这一议程的重视。性别平等目标和业绩计量已列入我与特别代表和特派团团长的契约，从而帮助确保高级管理层负责将这些承诺转变为现实。

37. 政治事务部为了加强其性别平等架构及该部可以为在实地开展的活动提供的支助，设立了一个完整而独立的性别、和平与安全股，并制定了一项全部门性别平等战略，其中概述了与性别以及妇女、和平与安全问题有关的关键优先事项。政治事务部与所有外地特派团就该战略进行了磋商并与它们分享了该战略，其中概述了该部今后五年的重点领域：将性别观点纳入冲突预防的主流、努力打击恐怖主义并防止暴力极端主义、通过选举援助促使妇女参与政治、与冲突有关的性暴力问题方面的能力建设，以及扩大与联合国相关实体的伙伴关系以连接调解渠道和促使民间社会参与。我感谢大会去年6月核准在政策和调解司设立一个性别问题高级顾问职位，该司将负责监督该股的工作。

38. 在外地，政治事务部继续采取步骤，将其妇女、和平与安全的承诺变为现实。自2014年以来，我向安全理事会提交的关于特别政治任务的报告都载有关于妇女、和平与安全问题的资料，并且越来越多的特派任务在其分析中提供按性别分列的数据。特派任务还继续致力于增加参与联合国领导或共同领导的调解进程的妇女人数。

39. 我的叙利亚问题特使的工作表明如何可以在和平谈判桌上有效考虑妇女的观点，特别是根据他关于在官方代表团中至少30%的代表为妇女的呼吁。2016年2月，他在联合国促进性别平等和增强妇女权能署的支持下，设立了叙利亚妇女咨询委员会，这是联合国历史上第一个此类机构。由12名叙利亚妇女民间社

会组织的代表组成的咨询委员会，在叙利亚内部会谈期间几乎每天都与特使办公室举行会议，以提供关于性别问题的分析和咨询意见，并讨论实质性问题。在利比亚，联合国利比亚支助团(联利支助团)继续促进妇女参与利比亚政治对话和宪法起草进程，包括通过开启一个单独的妇女轨道，以确保与活动分子定期磋商并为 38 个妇女团体组织会议，结果，制订了利比亚妇女和平议程。

特别政治任务的灵活性

40. 自本组织成立早期以来，有关特别政治任务的一个突出的特点与其灵活性有关。在联合国历史上，特派任务被部署到各种政治、社会经济和安全环境中，并且其职能也大相径庭，从预防冲突或促进和平协定到协助会员国进行边界划分或裁军活动等专门任务，以及范围广泛的建设和平活动。这些特派任务的出现是为满足本组织向会员国需要得到支助的多种情况作出灵活回应的需求。

41. 特别政治任务的历史经验表明，可以根据要求联合国履行和执行的任務，对它们可利用的各种工具进行调整和微调，使其适应某一特定局势的具体需要。通过比较喀麦隆-尼日利亚混合委员会、联布观察团、联合国中亚地区预防外交中心、利比亚问题专家小组以及禁止化学武器组织-联合国消除阿拉伯叙利亚共和国化学武器计划联合特派团等各特派团的任务，可以明确显示特派任务模式的这一多样性。

42. 特派任务模式的多样性与和平行动问题高级别独立小组作出的联合国必须更灵活地提供量身定制的“合体的”而不是“模板式”的特派团的呼吁十分相符。联合国哥伦比亚特派团的设立就是一个恰当的例子。哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量——人民军要求本组织发挥明确界定的职能，即作为监测和核查和平协定的三方机制的国际部分支持停火以及双方彻底停止敌对行动和放弃武器。考虑到拉加共同体成员国将提供监测该协定执行情况的非武装国际观察员，缔约方还请联合国与拉加共同体联合开展工作。为了实现这一目标，联合国必须在特派团方面作出灵活和创新的设计，以使其可以满足缔约方的需求和实地局势不断演变的需求，并在协定签署后第一天为部署作好准备。

43. 哥伦比亚特派团只是最近许多特别政治任务如何利用灵活设计来更有效地执行其授权任务的例子之一。在利比亚，联利支助团自 2014 年 7 月撤离以来，鉴于当地的安全局势，必须不断重新考虑其业务模式。战略评估有助于调整特派团的结构，使其在实地条件改善之前可以在突尼斯开展业务，同时为组建一个民族团结政府提供支持。2016 年 3 月 30 日在的黎波里成立总理委员会后，安全理事会鼓励特派团在政治和安全条件允许的情况下，通过分阶段返回重新在利比亚建立常设机构，从而为最近设立的机构提供支助。这样做将要求特派团重新评估实地的条件以及其业务模式，以履行其任务，同时为联利支助团返回的黎波里确保设立最低安保要求。

44. 同样，在阿拉伯叙利亚共和国和也门，联合国能够定期调整特别政治任务的模式，以更好地为在谈判中取得的进展提供支助。关于阿拉伯叙利亚共和国，安全理事会在其第 2254(2015)号决议和第 2268(2016)号决议中，要求秘书长叙利亚问题特使办公室增加向国际叙利亚支助小组所提供支助的程度和类型。除了审查与特派任务模式有关的组成部分，安理会要求该特派任务加强其能力，以支持在支助小组中设立的不同机制，如人道主义援助准入工作队和停火问题工作队。

45. 在也门，实地的事态发展还要求秘书长也门问题特使办公室调整其结构和模式，以支持也门和国际各方在全国对话会议之后为充分和及时实现政治过渡采取的措施。应安全理事会的要求，我提出了一项计划，概述了该办公室将如何支持其与各方下一阶段的工作，特别是制订执行临时安全措施路线图。特别是，我提议将办公室迁往安曼，并加强其能力以履行多项职能，特别是那些有关斡旋和向各方提供技术援助的职能(见 S/2016/488)。我的计划规定分阶段实施联合国对建立和平的支助，这将取决于在科威特会谈以及随后几轮会谈中取得的进展。

46. 这些例子显示如何定期调整特别政治任务的任、结构和业务模式，以适应各种局势的具体要求。随着冲突的发展，特派任务如果要成功地完成其任务，必须在政治动态和安全局势方面适应实地的现实情况。我将根据我关于联合国和平行动未来的报告中所载的各项建议，继续酌情与安全理事会和大会进行定期对话，以确保任务适应实地的需要，并推动开展行政和预算改革，此种改革将继续增加部署的灵活性。

安全和安保

47. 特别政治任务不断恶化的业务环境对这些任务的总体安全以及联合国工作人员的安全产生了重大影响。随着特派任务发展成为联合国对促进和平协定和执行和平协定提供支助的一个最常用机制，它们越来越多地被部署到极为动荡的环境，包括暴力冲突中。

48. 当前，特别政治任务大约有 90%的工作人员驻扎在发生激烈冲突的国家中。在一些业务环境中，例如阿富汗、伊拉克、利比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门，本组织面临遭受暴力的风险，有时成为直接目标，特别是极端主义团体的直接目标。自 2003 年巴格达运河旅馆的爆炸事件以来，联合国工作人员和房地在多种情况下成为这类团体的目标。

49. 鉴于特别政治任务的民事性质，这些情况对组织“驻扎和交付”能力构成与日俱增的直接挑战。特别政治任务主要依赖东道国政府的保护，这与维持和平行动不同，在维持和平行动中部队内的一个单位可专门负责保护特派团及其人员。在政府能力薄弱或不存在的条件下，特派任务保护自身安全的手段有限。在许多情况下，这已导致联合国工作人员需要在安全局势恶化时撤离。

50. 特别政治任务日益恶化的安全环境的一个重大影响是对任务交付的影响。在动荡环境中，联合国人员受到袭击的风险增加可能导致实地人员所谓“躲入掩体”。加强安保措施是必要的，但可能限制外联空间和当地社区的直接参与，从而妨碍特派团需要建立的一个最重要的伙伴关系。此外，动荡环境可能对特派任务产生重大预算影响。在这种情况下，与特派任务存在有关的安保费用可能构成其预算的主要组成部分之一。

51. 在过去几年来，本组织探讨了确保特别政治任务的外地安全的一系列备选方案，如部署联合国文职安保人员、增加与可能在实地驻扎军事人员的区域伙伴的合作、使用大会第 67/254 号决议中所述的私营军事公司(在大多数情况下是当地公司)和部署安全理事会授权的警卫队。根据大会第 69/133 号决议，特别政治任务若在剩余安全风险水平高或非常高的业务环境中运作，应与各国家工作队协调执行方案关键程度框架，使特别政治任务能就联合国人员可接受的风险水平作出知情决定。

52. 为精简资源和改善问责制和指挥链之间的一致性，秘书处正在推动实施一个整合项目。安全和安保部开始执行一项重大方案，在政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部的全力支持下(见 A/70/383 和大会第 70/104 号决议)整合主管安全和安保事务副秘书长领导下的秘书处所有安保人员。该项目的目标是使一个部门负责所有安全和安保安排和服务并获得有关资源，这将通过一个有效的管理权力、责任和问责链，向联合国总部和外地的安全管理系统所有客户提供高质和灵活的服务。整合将有益于特别政治任务，因为这将改善安保服务的交付、提高使用安保资源的有效性和全面提升安保人员的专业精神、知识、技能和经验。鉴于安全环境不断变化和需要更加灵活、敏捷和强有力的安保反应能力，这一做法至关重要。

地理分布和性别代表性

53. 确保联合国雇员反映该组织的会员国多样性和全球性存在一直是我作为秘书长的核心承诺之一。在总部和外地，包括在特别政治任务中，我努力加强我们工作人员的地域和性别代表性，特别是在作出高级领导任命的决定时。在这方面，已作出努力，使外地任命进程具有更周密的继任规划和更大的灵活性，包括通过在一个领导数据库中保存高级领导职位的潜在候选人。通过有针对性的外联活动，继续扩大和更新该数据库，并特别侧重于在外地特派团任职人数偏低的会员国。

54. 将继续作出努力，使特别政治任务的工作人员更好地代表联合国会员国。截至 2015 年底，在外勤支助部管理的各特派任务任职的 1 053 名国际工作人员的分布如下：25.4%来自非洲集团，24.3%来自亚洲-太平洋集团，12.7%来自东欧集团，4.9%来自拉丁美洲和加勒比集团，32.7%来自西欧和其他国家集团。在 1 770 名该部管理的当地征聘的工作人员中，13.5%来自非洲集团，85.4%来自亚洲-太平洋集团，0.1%来自东欧集团，1%来自西欧和其他国家集团。

55. 提高妇女在整个组织，包括在外地特别政治任务的代表性，仍然是长期优先事项之一。虽然自 2006 年以来在这方面，包括在高级领导职位方面一直存在普遍积极趋势，进展仍然不足。截至 2015 年底，在特派团任职的工作人员中，只有 28.1% 的国际征聘工作人员和 13.1% 的当地征聘工作人员是妇女，表明需要继续努力，以改善妇女的代表性。我承诺在我的任期结束之前继续在外地特派团中确定和任命妇女团长和副团长，并相信这将继续成为我的继任者的一个重要目标。除了任命妇女，必须确保向下一代领导人，无论男性还是女性，赋予完成其任务的充分权能，并确保妇女、和平与安全事项被列为优先事项。这就是为何现有的培训努力，如关于性别平等和包容性调解进程的高级别研讨会和高级别调解课程，对于增加担任高级领导职务的妇女人数和推进妇女、和平与安全议程仍将至关重要。

透明度和问责制

56. 在过去 12 个月，秘书处继续采取重要步骤，改善与特别政治任务有关的透明度和信息共享。与会员国的互动对话仍然是一个就具体的政策问题交换意见的重要手段。除了互动对话，秘书处继续在一些不同的论坛上同会员国接触，特别是在过去 18 个月中，在开展三个和平与安全审查时同会员国接触。

57. 这方面最重要的举措之一是大会主席于 2016 年 5 月 10 日和 11 日举办的关于和平与安全事项的高级别专题辩论。这次会议是加强三个审查之间的共同趋势和协同作用，并探讨它们与《2030 年可持续发展议程》和《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》的联系的一个独特平台。主席在 2016 年 5 月 19 日分享的结论和意见进一步强调会员国非常重视预防冲突。人们普遍认识到，本组织面临的挑战将需要联合国持续不断地重视其外交和预防职能，寻求政治和业务层面的新的伙伴关系，并探讨执行任务的有效机制。政治事务部在高级别专题辩论期间参加了一系列会外活动，分享特别政治任务在预防冲突、区域伙伴关系以及妇女与调解方面所吸取的经验教训。

58. 和平行动审查所提建议的关键领域之一，是需要对包括特别政治任务在内的所有和平行动提供接受问责的、灵活并且具有成本效益的外勤支助。我在关于联合国和平行动的未来的报告中，提出了一项全面的议程，以使本组织的系统更加以外地为导向，并对我们在实地的特派任务的动态需求反应更加灵敏。这一讨论的核心是，需要通过使成果问责与得到加强的权力和决策责任相符，来赋予外地特派团权能。

59. 这些建议的执行工作正在进行或已经完成。2016 年 3 月，采取了常设行政措施，以便更有效地应对危机和开办特派团。这些措施已经成功地应用于联合国哥伦比亚特派团的部署。在管理事务部和外勤支助部的领导下，本组织已开始审查可能妨碍灵活和高效的外勤支助的关键进程，涉及一系列领域，包括人力资源、购置规划和采购、信息和通信技术与预算编制。

五. 意见

60. 这是我将任期内提交的最后一份与特别政治任务相关的总体政策事项的报告。我荣幸地看到了会员国和秘书处之间在与特派任务有关的总体政策事项方面的互动继续加强。特派任务仍是安全理事会和大会在预防和解决冲突以及保持和平方面可用的工具箱的一个核心组成部分。在我的任期内已经结束的特派任务成功开展的工作说明了这一点，这些特派任务包括联合国尼泊尔特派团、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处、禁止化学武器组织和联合国消除阿拉伯叙利亚共和国化学武器计划联合特派团、科特迪瓦问题专家组和联合国利比里亚问题专家小组。虽然我对特别政治任务面临的一些关键挑战，例如供资和支助安排问题仍有待解决感到失望，我相信，广大会员国看到这些特派任务在实地工作的宝贵价值。

61. 在过去 18 个月里，我们看到了一些可能改变本组织今后运作方式的改革。《2030 年可持续发展议程》的通过、和平行动审查以及安全理事会和大会有关保持和平的新决议确定了一项新的集体议程，将我们在和平与安全、发展和人权的工作密切联系在一起。展望未来，特别政治任务将是推进这一议程的至关重要的工具。它们完全有能力将在纽约作出的抽象承诺转化为具体行动，这些行动将改变它们在外地为之提供服务的人们的生活和生计。为实现这一目标，特别政治任务将继续需要会员国的持久政治和财政承诺。

附件

联合国特别政治任务(截至 2016 年 8 月 1 日)

特使

1. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问
2. 秘书长大湖区问题特使办公室
3. 秘书长缅甸问题特别顾问
4. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问
5. 苏丹和南苏丹问题特使办公室
6. 秘书长叙利亚问题特使办公室
7. 西撒哈拉问题秘书长个人特使
8. 秘书长也门问题特别顾问办公室
9. 负责执行安全理事会第 1559(2004)号决议秘书长特使
10. 参加日内瓦国际讨论的联合国代表
11. 秘书长预防冲突包括在布隆迪预防冲突问题特别顾问

各类制裁专门小组和监测组

12. 索马里和厄立特里亚问题监测组
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. 安全理事会关于伊黎伊斯兰国(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
21. 安全理事会第 2231(2015)号决议的执行情况
22. 对安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会的支助
23. 反恐怖主义委员会执行局

实地特别政治任务

24. 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处
 25. 联合国中东和平进程特别协调员办事处^a
 26. 联合国阿富汗援助团
 27. 联合国伊拉克援助团
 28. 联合国索马里援助团
 29. 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处
 30. 联合国中部非洲区域办事处
 31. 联合国西非和萨赫勒办事处
 32. 联合国驻非洲联盟办事处^b
 33. 联合国中亚地区预防外交中心
 34. 联合国支助喀麦隆-尼日利亚混合委员会行动
 35. 联合国利比亚支助团
 36. 联合国哥伦比亚特派团
-

^a 由经常预算供资，但从技术上讲不属于特别政治任务预算类别。

^b 部分由经常预算供资，但从技术上讲不属于特别政治任务预算类别。