



## 第七十二届会议

暂定项目表\* 项目 35(b)

预防武装冲突：加强调解在和平解决  
争端、预防和解决冲突方面的作用

## 联合国调解支助活动

### 秘书长的报告\*\*

#### 摘要

大会第 [70/304](#) 号决议请秘书长向大会第七十二届会议提交一份报告，说明联合国在和平解决争端、预防和解决冲突方面的调解支助活动。本报告系根据这一要求提交。报告确认调解是预防、管理和解决冲突的一个重要工具；分析了调解支助的五个要素，举例介绍每个要素框架内的联合国活动；并列出了联合国系统各实体协调在不同层面调解支助举措的方式。

\* [A/72/50](#)。

\*\* 本报告最初于 2017 年 6 月 23 日星期五下午 4 时 28 分提前提交。由于格式问题，于 6 月 27 日提交了经订正格式的本报告。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 对调解提出的质疑 .....	3
三. 调解和大力开展和平外交 .....	5
四. 联合国为支持调解工作开展的活动.....	5
A. 有利环境 .....	6
B. 支助调解战略和进程 .....	7
C. 有效业务活动 .....	10
D. 支持执行工作 .....	12
E. 能力建设 .....	13
五. 结论 .....	15

## 一. 引言

1. 2016年9月9日大会第70/304号决议请秘书长向大会第七十二届会议提交一份报告，说明联合国在和平解决争端、预防和解决冲突方面的调解支助活动。本报告系根据这一要求提交。

2. 在加强调解作用的议程项目方面，在通过大会第70/304号决议之前，通过了大会2011年6月22日第65/283号决议、2012年9月13日第66/291号决议和2014年7月31日第68/303号决议，并发布了三份报告。第一份报告(2009年4月8日S/2009/189号文件)系根据安全理事会在2008年9月23日举行有关争端的调解和解决的高级别会议之后提出的要求编写；第二份报告(2012年6月25日A/66/811号文件)中包括《联合国有效调解指导意见》(附件一)；第三份报告(2015年8月19日A/70/328号文件)的重点是联合国与区域和次区域组织之间在调解方面的合作。

3. 我在就任秘书长时指出，缺乏预防危机的能力是国际社会最严重的缺陷，此后一直重申决心在整个联合国系统将预防工作作为优先事项。2017年1月10日，我首次在安全理事会发言时，强调在这方面调解是一个重要工具，并告知安理会，我打算发起一项倡议以提高联合国在总部和外地的调解能力，并支持区域和国家的调解努力，作为我关于加强以外交促和平的更广泛呼吁的一部分。在本报告中，我概述了联合国如何利用其能力支持调解，同时利用和平与安全、发展和人权这三大支柱的各种能力。我还将解释我打算如何加强我们的调解支助活动。

4. 在编写本报告时，联合国秘书处政治事务部与大会各区域组会员国以及调解之友小组进行了接触。政治事务部还与各国际、区域和次区域组织、调解支助网络(一个主要由非政府组织组成的支持和平进程的全球网络)和学术界的代表进行了协商。

## 二. 对调解提出的质疑

5. 从2005年至2015年，大规模内战的次数增加了近两倍。从2011年至2015年间，冲突中死亡人数增加了五倍，其中2014年死亡人数仅次于发生卢旺达灭绝种族事件的1994年，那是冷战结束以来死亡人数最多的一年。<sup>1</sup> 总伤亡人数仍然处于历史高位，但2016年武装冲突次数和死亡人数均有减少。<sup>2</sup> 武装暴力造成的流离失所现象达到最高记录，波及6 500万人。另外，尼日利亚(北部)、索马里、南苏丹和也门还有至少2 000万人正在经历或面临饥荒，这些国家全都发生了旷日持久的冲突，并且难以通行。

<sup>1</sup> 见 Marie Allansson, Erik Melander and Lotta Themnér, “Organized violence, 1989-2016”, *Journal of Peace Research*, vol.54, No.4(2017)。内战的定义是“涉及至少一个国家行为体的每年战死者超过1 000人的武装冲突”。

<sup>2</sup> 同上。冲突的次数(包括每年战死人数超过25人的“轻微”武装冲突)急剧增加，2015年从42人增至52人，后于2016年降至49人。2014年共记录了104 000人因战斗死亡；这一数字在2015年降至近98 000人，2016年降至略高于87 000人。

6. 我们迫切需要进行调解等努力来结束今天的冲突，正如我们迫切需要投入更多注意力、努力和资源用于防止明天的冲突。但是，在太多的情况下，政治和其他方面的挑战制约了取得成功的前景。
7. 挑战首先来自冲突本身的性质。国家脆弱不堪，复杂的冲突经济的出现揭示出政治、犯罪和意识形态利益之间的界线模糊不清，越来越分散的武装团体目标模糊，这些都为参与调解和制定可能实现缔结全面和平协定的正式进程带来了多重挑战。在许多情况下，有人使用恐怖战术，并且存在一些拒绝进行谈判的死硬派极端主义团体，导致人们倾向于采用以军事和安全方面为主的应对措施，而这可能给全面政治办法带来复杂局面。
8. 第二，冲突的国际化和区域化现象有了大幅增长，使得冲突的解决大大复杂化。从 1991 年至 2016 年，国际化的冲突数量增加了 9 倍；<sup>3</sup> 在一些情况下，会员国利用地方和国家的不满从中渔利或为代理战争煽风点火，从而使冲突更血腥、延续时间更长，并且更难以解决。
9. 第三，我们看到了信息传播的速度和广度前所未有地加快和扩大。不断扩展的媒体格局已经改变了我们的传播方式，也改变了叙事抓住公众想象力的方式。虽然通信革命中有许多积极特点，但违反停火行为等未经核实的信息迅速得到传播，可能提高对应对措施的期望值，并助长冲突升级。与此同时，在社交媒体上发布机密联系人十分便利，而协助反对派找到解决其不满的办法需要通过低调互动，因此在某些情况下，这可能妨碍调解人或协调人与冲突当事方接触的能力。
10. 第四，和平协议承受的压力越来越大，时常重新陷入断断续续的冲突，南苏丹已经出现这一悲惨现象。有时这与仓促和错误的协议有关；有时失败的协议反映出国际社会的注意力可能已转移到下一个冲突，或无法保持连贯一致的支持。达成一项协议只是一个较长进程的第一阶段：执行协议还需要财政和政治这两方面的持续援助。其他国家采取行动或不采取行动可能帮助强化经调解达成的解决办法，也可能妨碍其取得成功。
11. 最后，安全理事会加强合作和协调一致将会产生积极的影响，并支持联合国的调解努力，促进通过谈判解决问题。
12. 无论如何，调解仍是一个重要、灵活而有效的工具，被联合国和许多其他组织和行为体用于预防、管理和解决冲突。我们常常谈到调解所需要的条件或最佳条件，但很少能够找到这种条件。我承认，我们有责任设法查明并抓住任何可能的调解机会之窗，以预防或管理暴力冲突，并最终建立和维持和平。本报告概述了联合国为支持这类调解努力采取的一些行动，并指出了我们打算如何加强我们的能力，以深化在这一重要领域的工作。

---

<sup>3</sup> 乌普萨拉冲突数据方案数据集，依据 Sebastian von Einsiedel 等，内战趋势和武装冲突不断变化的性质，联合国大学政策研究中心专题文件第 10 号(东京，联合国大学，2017 年 3 月)的分析。

### 三. 调解和大力开展和平外交

13. 暴力冲突造成令人难以接受的苦难，这要求大力开展外交活动，其中一个方面是在最广泛的意义上加强调解能力。联合国系统现有工具提供了一个良好的基础，但仍有很多工作要做。我打算汇集本组织内各种行为体在和平与安全、发展和人权等支柱下的能力，以便最大限度地利用我们的资源支持调解工作。

14. 调解工作要求连贯一致地开展政治接触。这意味着密切关注地方、国家、区域和国际各级事态发展。作为秘书长，我将利用我的特使和特别代表及其他高级顾问的能力进行斡旋，并尽可能亲自参与，以帮助预防和管理冲突。为了加强这些努力，我设立了一个调解问题高级别咨询委员会，就冲突与和平进程问题提供咨询意见和各种不同视角。我正在扩大高级特使和高级调解员的备选人选，根据我对到 2021 年实现高级领导层性别均等的承诺，重点是女性调解员。我还将努力特别是在维持和平背景下增加可供和平行动利用的调解和协调专门知识。

15. 当今冲突的复杂性凸显了建立关系和加强伙伴关系的重要性。联合国秘书处在推进与区域组织的战略合作方面取得了良好的进展，特别是通过 2017 年 4 月 19 日签署的《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》取得了进展。但是，我们还可以开展更多的工作来利用我们的相对优势，并建立有效合作平台，包括通过我们在西非和萨赫勒地区、中部非洲和中亚的办事处，以及联合国驻非洲联盟办事处等联络处。一个关键的考验是，我们是否有能力不仅增进秘书处一级交流而且增进安全理事会和区域组织决策机构之间的交流，在此基础上在利比亚和中非共和国等地方形成共同立场和合作战略。我们的政治参与战略必须借鉴综合全面的冲突分析，包括关注冲突的政治经济和性别层面，并借鉴从更广泛的联合国系统和外部伙伴那里汲取的专门知识。

16. 我们还将通过民政干事参与和平行动，以及通过联合国开发计划署(开发署)和开发署-政治事务部建立国家预防冲突能力联合方案部署和平与发展问题顾问等做法，增加对国家和地方行动体的支持并与其建立更多伙伴关系。在不同的情况下，国家和地方行动体能够促进地方一级的对话，为正式和平谈判奠定基础，解决经常出现的因土地和自然资源等问题而起的冲突，并有助于尽量减少选举暴力。至关重要的是，它们还能够帮助促成对和平协定的接受和支持，包括妇女和青年等利益群体的接受和支持，他们的加入对于实现可持续和平必不可少。

17. 联合国系统在赋予他人能力的时候，产生的影响最大。这一信念是我的调解做法的核心，也是我为加强本组织的能力以满足合作伙伴需求而发起的倡议的核心。以下各节概述我们目前正在如何准备支持调解努力，在本报告中，调解努力广义理解为包括调解、促进和对话。

### 四. 联合国为支持调解工作开展的活动

18. 调解和调解支助的形式多种多样。在联合国，调解始终是在同意的基础上提供的。在一些进程中，一名联合国代表是牵头调解人或协调人；有时设有与一个

区域组织的联合特使安排；然而，更经常的情况是，区域组织、会员国或有时是一个非政府组织领导进程，联合国在其中发挥支持作用。这种支持的性质和程度可以千差万别。

19. 牵头实体的调解小组设置依进程需要而异。<sup>4</sup> 调解支助是一个独特的职能，意味着视需要提供增援和协助以促进小组的工作，并可以通过利用秘书处内、更广泛的系统内或其他伙伴关系的具体能力提供。

20. 过去 10 年已经出现了调解支助专业人员群体。2006 年，政治事务部内设立了调解支助股，为联合国和其他调解进程提供有针对性的技术支助。2011 年，欧洲联盟设立了一个调解支助小组，随后不久欧洲安全与合作组织(欧安组织)也设立了调解支助小组。此后，非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)和政府间发展管理局(伊加特)都在其秘书处结构内设立了调解支助办公室，同时南部非洲发展共同体(南共体)、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、伊斯兰合作组织和美洲国家组织(美洲组织)都初步建立了调解支助能力。还有几个区域组织设有调停协调人，一些组织正在考虑在其秘书处内建立正式的调解支助结构。同样，一些会员国在政府结构内设立了专门单位管理和支持调解与解决冲突的努力。联合国秘书处与这些办事处密切合作，包括应要求提供关于调解和调解支助的辅导和能力建设。

21. 本报告反思了可以在不同的时间调动来促进调解进程的 5 个宽泛的调解支助要素。这些要素包括支持下列方面：(a) 有利环境；(b) 制订调解战略和进程；(c) 有效业务活动；(d) 执行；(e) 建立能力。

#### A. 有利环境

22. 有效的调解需要一个有利的外部环境，特别是因为当今的许多冲突都有很强的区域和国际层面因素。广泛一致支持一个进程和对其他行为者的奖惩措施可能有助于鼓励冲突各方做出承诺。然而，这往往难以实现，因为如上文所述，在许多情况下外部环境可能是冲突加剧或持续的因素之一。尽管如此，我决心进行斡旋并由联合国进行斡旋，以创造更加有利于预防和调解冲突的环境。这将不仅涉及与相关区域和国际行为体共同努力实现一致支持一项政治战略，而且还要努力帮助促进对和平进程的广泛社会支持。

23. 正如 2011 年至 2014 年期间也门的情况那样，安全理事会团结一致时，能够对进程产生积极影响。在某些情况下，安理会的访问对于表明对一项调解努力的政治支持至关重要。2016 年 9 月对南苏丹和埃塞俄比亚的访问旨在鼓励各方通过执行《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》满足南苏丹人民的需要和愿望。然而，正如所指出的那样，事实证明，保持明确的行动方向往往是难以实现的，南苏丹的事态发展不幸正是如此。许多因素影响到安理会的立场。向会员国提供关于潜在参与机会以及不作为的影响的知情评估和分析，是秘书处的一个关键责任。

<sup>4</sup> 《联合国有效调解指导意见》(2012)鼓励调解人在其团队中包括设计调解进程的专门人才、国家/区域专家和法律顾问，以及通信、后勤、行政和安保支助。同样重要的是，要确保各级调解小组中有男有女。视需要也可包括或部署专题专家。

24. 我的特使和特别代表还在实地参与努力创造一个有利的政治环境。例如，在冈比亚，我的西非和萨赫勒问题特别代表与非洲联盟和西非经共体密切合作，通过发出政治讯息和进行访问来表明区域和国际协调一致，以解决 2017 年选举危机。在南苏丹，我的南苏丹问题特别代表和我的苏丹和南苏丹问题特使正与国家、区域和国际行为体、包括非洲联盟和伊加特一道工作，以促成解决该国的政治分歧并恢复《关于解决冲突的协议》的势头。同样，在刚果民主共和国，我的特使与国家、区域和国际合作伙伴密切合作，以支持政治对话。

25. 政治协调可能以“朋友”、“联络小组”或“核心小组”的形式制度化。一些实体可能系应调解人的倡议设立，还有一些则可能是自行组建或由冲突当事方组建。例如，在几内亚比绍，我的特别代表发挥了核心作用，协调了国际社会对西非经共体领导的调解工作的支持。这种协调是由非洲联盟、西非经共体、葡萄牙语国家共同体、欧洲联盟和联合国组成的所谓几内亚比绍五常小组的形式进行的，这使得国际社会发出了一致的声音。

26. 促进公众的支持要求建立信任。例如，在摩尔多瓦共和国，开发署和联合国大家庭通过参与在涅斯特鲁河/德涅斯特河两岸整个安全区的发展干预措施，支持正式解决进程。这些努力促进增加互动并支持发展双方之间的关系。在和平进程内创造广泛的公众支持往往是一项艰巨任务，哥伦比亚的情况就是如此，哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量 - 人民军(哥人民军)之间达成的和平协议未能赢得 2016 年 10 月举行的全民投票。宣传活动和倡议意味着联系民间社会、地方当局和公众，旨在分享关于协议的信息并强调和平带来的切实好处，这在执行阶段仍然十分重要，并能够受益于联合国的持续支助。

## B. 支助调解战略和进程

27. 使调解进程走上正轨可能与谈判的实质一样重要。议程、各种问题的顺序、代表团的组成和包容度常常成为争议主题，需要在各方将重点放在其申诉的实质内容之前加以正面解决。如果冲突方之间没有向前推进的意愿，调解小组可能需要进行“关于谈判的谈判”和穿梭外交，以做好前期准备。除了管理各方之间的动态之外，它们可能还需要管理往往支离破碎或只有松散结盟的团体的动态，以及区域和国际利益的同心圆。它们还将需要评估如何更好地与其他调解行为体、包括来自民间社会的调解行为体合作(那些调解行为体可能已经参与了多方、多层次的进程)，并评估如何促进一种广泛包容其他声音的方法。总体而言，调解进程需要灵活、创新和适应战略，其中往往包括通过多轮磋商演变而来的迭加进程。

28. 调解支助行为体可以协助提供反思和比较进程设计经验的空间。例如，政治事务部协助叙利亚危机特使办事处在日内瓦各轮谈判间隙就其结构和设计等方面集思广益。该部代表还我的促进萨尔瓦多对话特使和我的圭亚那和委内瑞拉玻利瓦尔共和国之间边界争端问题个人代表，支持了类似的活动。政治事务部还在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和我的大湖区问题特使协助下，支持非洲联盟领导的关于进程设计问题的刚果民主共和国全国对话。有时，一个进程的高度专业的层面需要得到进程设计支助。例如，政治事务部向苏丹驻

地和人道主义协调员提供关于同人道主义行为体一道修订青尼罗河州和南科尔多凡州两地区人道主义援助准入谈判战略的支助。

### 专题专门知识

29. 面对冲突各方可能持有的死硬立场，调解小组力图解开围绕着一系列复杂问题的错综复杂的利益和需求，以帮助各方达成互相可以接受的安排。在压力极大的环境中，他们必须探讨制止或减少暴力的可能安排，同时仍然保持其较长期的影响。例如，一项分享权力协定可能会影响到制定一项可行的宪法所要求的空间。调解支助可提供关于具体专题的专门知识，从而进行协助。除了提供关于调解和对话进程设计的支持，政治事务部调解支助股还可以部署其专家，就宪法、过渡期正义、包容性、性别、安全安排和停火、权力分享、自然资源和和解等问题提供咨询意见，从而补充和加强调解小组的能力。

30. 调解支助股提供的专题专门知识包括也门问题特使提供关于制定以政治过渡和安全安排为中心的概念的咨询意见，以及就一个当地停火协议的执行战略向联合国索马里援助特派团(联索援助团)和加勒卡约停火小组咨询组提供援助。在缅甸，该股支持联合国平台支持联合监测委员会的构想。技术援助包括关于性别问题的专门知识。例如，为支持努力推动包容各方的过渡进程，该股就起草纳入宪法的与性别有关的条款向利比亚制宪议会和联合国利比亚支助团(联利支助团)提供咨询意见。政治事务部还向其合作伙伴提供专题咨询意见，其中包括就停火管理向欧安组织乌克兰特别监察团提供咨询意见。作为 2015 年联合国向伊加特主导的南苏丹调解工作提供的技术支助的一部分，调解支助股就司法、问责与和解问题向我的苏丹和南苏丹问题特使提供了咨询意见，包括关于处理冲突中的性暴力的协议中应使用的具体措辞的咨询意见。

31. 联合国秘书处内设有向调解进程提供技术支助的各专门单位。维持和平行动部法治和安全机构厅就解除武装、复员和重返社会及安全部门改革等问题提供支助，同时其军事厅就停火和安全保障的执行情况提供咨询意见。例如，也门问题特使办公室内有一名常设解除武装、复员和重返社会方案专家，以支持缓和局势和协调委员会。政治事务部选举援助司就选举进程的各个方面提供技术文件，与反对派和政府代表就选举等协议后投票事件有关事项进行接触，并向民间社会团体通报情况、特别是关于妇女在任何未来投票活动中的政治参与的情况，以此支持叙利亚进程。2012 年，联合国地雷行动处(地雷行动处)向哥伦比亚谈判人员概要介绍了污染问题，以及地雷行动如何能够支持长期和平进程和社会经济发展。联合国秘书处人道主义事务协调厅的主要责任是确保有效的人道主义反应，但在特定情况下，如在 2014 年马里和平会谈和 2015 年中非共和国的班吉民族和解论坛中，它就调解或和平进程中的人道主义问题和措辞提供了咨询意见。

32. 联合国各基金和方案内也存在调解进程相关技术能力。在菲律宾，联合国国家工作队与世界银行合作，设立了一个过渡能力支助咨询机制以向双方提供技术援助，直至最后于 2014 年签署《关于邦萨摩洛的全面协议》。该机制继续向为执行《协议》而设立的联合机构提供技术援助。在哥伦比亚，联合国儿童基金会(儿



基会)和负责儿童和武装冲突问题秘书长特别代表办公室向各方提供技术支助,以便制定关于从哥人民军队伍中释放儿童的规程。

33. 最后,还可由合作伙伴提供技术咨询。例如,塞浦路斯人主导并由领导人牵头的谈判在秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室的主持下,得到了欧洲联盟提供的专门知识支持。这种支持的重点是协助筹备在和解协议生效时在未来的土族塞人组成国执行欧洲联盟文书。世界银行集团和国际货币基金组织也被邀请提供专家技术援助,旨在支持两族努力在达成解决方案之后的塞浦路斯实现可持续的经济问题解决办法。

### 包容性和地方参与

34. 和平进程在不同社会阶层发展形成,因此联合国必须与当地举措建立联系。尽早解决当地的不满,可以避免有人为政治目的利用这种不满。更广泛地说,重要的是把接触面从直接冲突各方扩大到能够影响和平进程或存在利害关系的其他人,如妇女、青年、宗教团体和少数群体等民间社会行为体。地方协商和对话可以与正式进程挂钩并纳入其中,或以更加非正式的形式建立关联,从而扩大主人翁感,以提高各项协议的可持续性。

35. 调解小组可以利用合作伙伴的协助,召集并促进协商进程,补充在和平谈判桌上的活动。例如,在叙利亚的进程中,非政府组织协助我的特使建立和维持一个妇女咨询委员会和民间社会支助室,以此作为一个平台,让叙利亚民间社会组织可以在正式的叙利亚人内部谈判间隙进行会晤。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和各种国际民间社会伙伴支持联合国在也门的调解努力,为此与政治领导人和民间社会领导人、妇女和青年团体开展广泛对话,以便测试各种想法并在潜在的妥协领域内促进人们的理解和接受度。在哥伦比亚,联合国人权事务高级专员办事处协助民间社会与各方之间进行联系。例如,驻哥伦比亚高级专员代表帮助向冲突各方传达受害者及其家庭对于正义、真相、赔偿和保证不再发生的期望。

36. 地方一级的对话与和平倡议可以提供基础,并作为一项正式和平进程的补充。为了支持利比亚全国和解努力,联利支助团和建设和平基金正在加强社区和解进程并协助利比亚国家和地方当局、民间社会和其他合作伙伴制订一个国家一级和解路线图。政治事务部在所罗门群岛部署了一名包容性调解进程的调解专家,以支持政府通过包容各方的对话并特别注重妇女参与,解决冲突的根本原因。

37. 联合国维持和平行动民政部分促进各群落之间的对话,以缓和紧张局势并为地方和平协议创造空间。联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)与传统和宗教领袖、地方当局和地方民间社会组织代表接触,以支持该国对话倡议。非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)在该地区组织了和平论坛与和平运动,以促进游牧社区和农民之间的对话,以此作为一种手段,处理经常爆发暴力事件并造成重大伤亡和破坏、从而给和平进程造成压力的紧张局势。

38. 联合国还参与支持我们的伙伴领导的当地调解努力。为了支持南共体牵头的莱索托促进工作,联合国国家工作队通过开发署-政治事务部联合方案协助宗教

领袖开展促进政治行为体之间对话的工作。调解人可以利用不同机制确保常常被边缘化的群体的声音被纳入政治进程。例如，在乌干达，联合国人权事务高级专员办事处开展了一项研究，探讨北乌干达人对问责制、和解及过渡期正义的看法，作为对 2006-2008 年朱巴和谈的贡献。令人遗憾的是，这些谈判最终崩溃了。

39. 非政府组织可以发挥作为调解支助者的重要作用，包括在发生冲突时联合国行动体难以接近的情况下，它们往往能够发起和支持不事声张的举措。政治事务部发挥了重要作用，建立网络以更好地与非政府组织建立联系，并利用它们的专门知识以及加强它们之间的合作。这些包括：调解支助网络，该网络主要包括在调解领域的主要非政府组织；宗教和传统调解人网络，旨在促进建立同与那些重要国家行为体合作的非政府组织之间的更强大联系。

### 妇女的参与

40. 我的一个优先事项是确保妇女有效参与和平进程。这不仅对实现公正和可持续的解决办法至关重要，对建立有包容性和复原力的社会也至关重要。包容性调解进程为妇女参与创造了多个切入点和多样化的机制。为加强联合国在这方面的能力，政治事务部于 2016 年设立了一个专门单位，以提高将妇女、和平与安全纳入该部的工作。性别平等与和平与安全股、妇女署和维持和平行动中的性别平等问题顾问为调解进程提供支助和咨询，包括关于妇女参与和从性别平等出发进行的冲突分析。

41. 2017 年 3 月，政治事务部启动了关于性别平等和包容性调解战略的指导意见，向调解人及其团队提供关于如何制定对性别敏感的包容性进程的切实建议。这种支持的例子包括，除了向叙利亚妇女咨询委员会提供咨询意见外，秘书处还提供咨询意见，以支持联利支助团努力促进妇女参与执行 2015 年 12 月的利比亚政治协议。在也门，妇女署组织了关于也门妇女和平与安全契约的会议，其重点是制定集体优先事项。这包括参与旨在鼓励新思维方式的磋商，以准备恢复谈判。

## C. 有效业务活动

42. 要使调解努力有效，就需要复杂灵活的业务、后勤、安全、行政和财政支助。有了专业人员的支助，才能具备在往往很短时间内组织和举办多级别会议的能力。调解小组还可能增加更多资源来管理代表团、分组讨论室、工作组和各种其他因素的流动。

43. 联合国系统各实体可以通过提供场地或主办谈判来支持调解努力。例如，联合国日内瓦办事处在促进各进程业务活动方面发挥了关键作用，包括主办低调会议和高能见度会议和管理伴随这些会谈而来的复杂安排。联合国维持和平行动和外地办事处提供规模较小的地方参与场所。例如，联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)在该国提供了一个场所，用于西非经共体牵头的对话进程，并定期为国家利益攸关方提供交通运输，使他们能够在外国举行有关调解的会议。在日内瓦国际讨论中，联合国难民事务高级专员公署(难民署)在加利镇为事件预防和应对联合机制提供了一个场所，由我派驻日内瓦国际讨论的代表主持。场所

的选择可能成为一个敏感问题，我的许多特使和特别代表依靠会员国的支持来承担向冲突各方提供互相均可接受的会谈场所相关的财务、后勤、安全和外交责任。我感谢会员国对联合国和其他调解工作的这一重要支持。

44. 联合国维持和平行动除执行其支持政治进程的任务外，还向调解努力提供后勤、行政和安保支助。联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)为该国调解和和解努力提供的支助包括提供航空旅行，并在适当时提供安保，以使政府和国民议会代表以及武装团体代表以及宗教和民间社会行为体能够参加与和平进程有关的会议。为促进塞浦路斯人主导并由领导人牵头的谈判，联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)向在缓冲区内举行的领导人会议提供后勤和安全支助，并通过其特派团支助部门向秘书长斡旋访问提供行政支助。

45. 调解进程的动向和节奏不断变化，凸显了联合国在调解小组人员配备和资源需求方面表现出灵活性和应变能力，以最大限度地增加进行建设性会谈的机会。为此，已额外提供了工作人员能力，以便在那些需要紧急增加资源的关键时刻在塞浦路斯、叙利亚和也门会谈中支持我的特使。

#### 供资

46. 联合国的调解努力依靠几个不同供资机制。调解是政治事务部的一个核心任务，在区域司以及政策和调解司内，由该部经常预算供资的各种能力专门用于调解。调解是许多特别政治任务的工作的一个关键组成部分，特别是在秘书长特使办公室(例如叙利亚和也门)和联合国三个区域办事处(联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)、联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)和联合国中亚地区预防性外交中心(中亚预防外交中心))以及驻许多国家的政治特派团(例如联利支助团和联索援助团)。它们的工作是通过特别政治任务经常预算经费供资的。

47. 然而，近年来，由于经常预算限制和不断增加的需求，许多调解和预防冲突的努力已通过政治事务部的年度筹资呼吁筹得的预算外资源(来自会员国的自愿捐款)供资。这些资源发挥关键作用，使该部得以补充核心能力以及特别政治特派团的资源，以应对调解进程中产生的短期或方案需求。已经设立了紧急窗口，包括快速通道程序，便利在特别关键的开办阶段获得资金。还从我意外及非常费用账户上提取过资源。建设和平基金于 2005 年设立，并由建设和平支助办公室管理，用于资助支持正在摆脱冲突的国家的活动。此外，联合国各基金和方案拥有可用来支持调解活动的资源。调解也是维持和平行动的活动；例如，马里稳定团设有一个调解股，该股为我的特别代表提供支助。

48. 在利比亚，开发署管理会员国预算外捐款，这些捐款资助了联利支助团领导的政治对话进程的某些业务费用，以及在围困 Qanfoudah 期间的一些当地努力。在几内亚比绍，建设和平基金的支助使联几建和办得以向西非经共体代表团提供技术、后勤和财政援助，并在科纳克里举办由西非经共体调解员主办的圆桌会议磋商。在也门，会员国通过联合国项目事务署管理的和平支助基金为我的特使的工作提供了资金支持。这些资金使也门代表得以以往参与会谈，使也门民间社会

关键领导人得以参加第二轨道磋商，并使支持这一进程的国际和国内专家得以参与其中。

49. 会员国还通过主办捐助方会议提供了宝贵支持。让捐助界了解和平进程，对于促进协调一致的外部努力十分重要，这既是为了确保在冲突期间必不可少的财政支助(例如，维持关键机构的功能)，也是为了使执行筹备工作得以开展。对于也门的情况，世界银行集团管理了虚拟捐助团体定期协调会议，使发展界得以通报政治进程的状况和可能的切入点。被借调到秘书长特使办公室的一名世界银行顾问帮助在政治和发展行动者之间建立了桥梁，这促进了将 8.19 亿美元国际发展援助经费转到开发署、儿基会和世界卫生组织(世卫组织)，从而使社区支助和国家能力在危机期间得到保障。

#### D. 支持执行工作

50. 和平协定和解决方案的执行工作高度依赖外部援助。联合国有效调解指导意见呼吁支助行为体以及捐助方尽早参与执行进程，以促进执行规划并协助鼓励遵守在谈判期间作出的有时很艰难的让步。实施阶段不仅包括立即摆脱暴力，还包括较长期的建设和平工作。

51. 签署了一项协定之后的时期需要持续的政治支持和斡旋，以确保维持各签署方之间的信任，并确保执行难题所引起的争端得到解决。例如，在几内亚比绍，联几建和办一直与政治行为体和民间社会团体密切合作，向执行西非经共体促成的六点路线图和科纳克里协定提供政治支持。在马里，我的特别代表提供斡旋，以维持脆弱的和平协定的执行情况。

52. 安全安排的执行往往需要强有力的支持。在许多情况下，维持和平特派团牵头核查和监测停火和安全安排。联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)主持的三方会议参与者中包括黎巴嫩武装部队和以色列国防军高级军官，在会上讨论了有关停止敌对行动和执行安全理事会第 1701(2006)号决议规定的事宜。同样，联合国哥伦比亚特派团担任三方监测与核查机制的协调者，负责监督最终和平协议中关于停火和停止敌对行动的规定。特派团为该机制通信组成部分设立了一个性别平等战略，其中强调参与监测和核查进程工作的妇女对于执行和平协议发挥的作用。在为执行和平协议而支持解除武装、复员和重返社会进程方面，联合国拥有独特的能力。例如，在马里，马里稳定团向调解小组提供关于解除武装、复员和重返社会的专门知识，涉及将安全和防卫的规定纳入 2015 年和平协议。

53. 为协助各方解决国家脆弱性问题，和平协议往往包括关于改革或恢复国家和地方当局的条款。在科摩罗，当发现选举进程早期阶段的缺陷和违规行为后，2016 年缔结了协议规程，以加强总统和省长选举。政治事务部选举援助司在按要求在昂儒昂岛重新举行选举期间，支持国家选举机构努力确保协议得到执行，这有助于举行和平与可信的选举。在马里，马里稳定团通过帮助建立加奥省、基达尔省和通布图省临时当局等方式，支持执行《和平与和解协议》。在南苏丹，世界银行集团支持建立财政和金融分配监测委员会，这是根据全面和平协定设立的一个联合机构，旨在改进国家募集的资金分配的问责制和公平性。

54. 在执行阶段扩大主人翁感和社区投资是有助于实现可持续和平的一个重要因素。在马里，妇女署与两性平等部一道，从基达尔地区召集近 400 名妇女，讨论如何在和平协定之后改善该地区的社会凝聚力。联合国利比里亚特派团(联利特派团)和建设和平支助办公室一直在支持在该国设立并运作和平委员会，这是一种混合结构，旨在赋予地方领袖和社区调解、管理和解决社区一级冲突的能力。在哥伦比亚，过去十年来，在达成和平协议之前，开发署在受武装冲突影响的地区建立了由 700 多个民间社会组织组成的区域网络。这些网络包括少数民族、流离失所者、妇女和农民协会，帮助组织民间社会并为其赋权，以促进地方发展和建设和平工作。

## E. 能力建设

55. 调解工作面临的挑战从根本讲是政治性的。然而，加强调解人、冲突方和整个社会参与调解进程的能力，提高了成功的机会。通过培训和研究、记录做法和制定准则实现调解领域专业化并建设机构能力，改善了联合国及其合作伙伴对最大限度提高调解有效率的组织准备。

### 作为调解支助的培训

56. 关于调解技术方面的培训是一种手段，可帮助冲突各方和调解小组克服僵局或为谈判进程注入创造力，因为这可以为双方之间的交流创造一个不那么政治化的环境。每年的联合国停火调解和管理课程是与挪威和瑞士政府开展的协作倡议，同时培训冲突方和联合国工作人员。最近的培训课程包括阿富汗、哥伦比亚、利比亚、菲律宾、缅甸和南苏丹的行为者。为支持根据也门停止敌对行动协议成立的缓和局势和协调委员会的工作，我的特使办公室为也门政府代表和胡塞全国人民大会举办了一个规划讲习班，以加强其规划和支持停止敌对行动的能力。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)在政治事务部的支持下，在该国向负责监督和平进程的和平高级委员会提供了关于谈判技巧的培训。还可以向会员国推动的进程提供这种支持。例如，调解支助股就停火谈判、实施和管理向菲律宾全国民主阵线和菲律宾政府提供培训，以支持挪威政府的努力。

57. 调解培训的另一项职能是加强民间社会参与、支持并促进对话和调解，包括与预防有关的方面。联合国伊拉克援助团(联伊援助团)培训该国民族和解执行和后续行动委员会中的女性成员，并使其得以为地方和全国和解进程做出贡献。在大湖区，联刚稳定团和秘书长大湖区问题特使办公室支持在年度戈马青年论坛的框架内对青年进行调解培训，该论坛汇集了来自刚果民主共和国、布隆迪和卢旺达的 20 000 多名青年。在中非共和国，妇女署与一家区域非政府组织结成伙伴关系，就缓解族群间冲突培训了 100 名妇女。

### 调解领域的专业化

58. 我正在政治事务部使联合国调解办法专业化并向合作伙伴提供支持的努力基础上，加强联合国的调解能力。调解支助实体与日俱增，表明进一步专业化调解做法的需要已得到广泛公认。

59. 政治事务部提供了关于调解的培训课程，旨在加强联合国工作人员支持和调解进程的能力，其中经常包括区域组织和会员国的代表。这些课程范围广泛，从关于性别、和平与安全的强制性培训课程和与瑞典政府合作举办的关于调解和调停技能培训的年度中级培训课程，直至与瑞士政府为我的特使和特别代表以及今后的特使合办的高级调解课程。此外，该部还举办了一系列专门培训方案，例如与芬兰和瑞士政府合办的关于宗教和调解的培训方案，以及应要求举办的定制调解培训课程。例如，在塞浦路斯，该部向联塞部队军警人员和文职人员提供关于解决冲突的技能和技术的培训。联合国训练研究所还提供了一个独特的调解课程以及在公共域的一个在线课程。

60. 所有和平进程都与周围背景高度相关；然而，从过去的经验中汲取教训并投资于本组织的机构记忆，对于我们加强能力的努力至关重要。政治事务部维护着一个知识产品数据库，并主办一个公共网站——联合国调解人——该网站可供查阅参考资料。2016年12月，该部发起了与剑桥大学建立和平法律工具合作创立的“和平语言数据库”，以便利按照主题检索和平协定条款。除发行《联合国有效调解指导意见》和《性别平等与包容性调解战略指导意见》之外，该部还出版了多种调解指导说明，如《调解启动准则》(2011年)；《关于在停火及和平协定中处理冲突中的性暴力问题的调解人指导》(2012年)；《自然资源与冲突：调解人员指南》(2015年)。该部还定期答复外地提出的对具体分析和选项文件的要求。此外，开发署与欧洲联盟和政治事务部合作发布了一份指导说明，题为“支持内部人士调解：加强复原力以应对冲突和动荡”(2014年)。

### 加强区域伙伴的能力

61. 我强调指出联合国在作为一种促进因素发挥作用时最有效，并希望强调加大对伙伴关系投资的重要性。近年来，联合国通过就设立专门的调解支助结构提供咨询意见等做法，加强了对正在努力加强调解能力的区域和次区域组织的支持。政治事务部通过其西非区域办事处和驻非洲联盟联络处，与非洲联盟和西非经共体就设立内部调解支助股进行了密切合作。调解支助股的工作人员接待了多个区域组织的工作人员，以交流关于调解支助结构的经验教训，其中包括来自东南亚国家联盟(东盟)、阿拉伯国家联盟、美洲国家组织、伊斯兰合作组织、欧安组织和西非经共体的人员。该部还向非洲联盟和伊加特提供了关于设计和运作调解专家名册的技术支助，并与南非协作，向一批主要来自南共体的女外交官提供了调解和谈判技能培训。

62. 培训也是一个有助于处理具体区域挑战和发展合作的有用手段。例如，联合国中部非洲区域办事处把重点放在加强中部非洲国家经济共同体(中非经共体)的调解能力，包括为此于2017年4月培训参与该次区域组织调解和预防性外交努力的中非经共体秘书处和外地工作人员。政治事务部还协助各区域组织之间交流调解支助经验。调解支助股与欧洲联盟合作，于2016年在Rome与非洲联盟、西非经共体、伊加特、伊斯兰合作组织和欧安组织调解支助办公室联合主办了一次技术专家务虚会。

## 加强调解和对话的国家能力

63. 加强国家和地方调解能力是我的调解倡议的优先事项之一。最近建立了支持和协调调解努力的专门能力的会员国数目令我感到鼓舞。若干会员国还建立了地方调解员网络和和平基础设施作为长期预防和解决冲突的能力，并促进其社区内的调解和对话文化。会员国和区域组织也在若干地区设立了妇女调解人网络，这既是为了解决地方冲突，也是为了支持国际建立和平的努力。建立南部非洲妇女调解人网络之后，又建立了北欧妇女调解人网络和非洲妇女预防冲突和和平调解网络。这些网络的目的是指导女性调解人员和专家，使她们能够开展建立和平的努力。

64. 通过辅导、指导和培训方案加强国家和地方调解人的能力，是对预防冲突的投资。政治事务部、维持和平行动部、建设和平支助办公室和开发署往往通过与和平与发展问题顾问合作，进行这方面的活动。例如，在圭亚那，和平与发展问题顾问推动的圭亚那和平倡议鼓励对话和建立共识，从而支持了 2015 年选举期间的和平进程。在乌干达，妇女署向民间社会团体提供支助，以建立一个妇女状况室，努力减轻 2016 年总统选举之前、期间和之后的与选举有关的暴力事件。

65. 重要的是，要在这些努力的框架内开展更有重点和更加协调一致的行动，并利用社区内不同选民的能力，包括妇女和青年。地方和国家行为体带来的具体洞察力、文化敏感性、知识和关系，有时是局外人无法得到的。必须与会员国和区域组织以及民间社会组织建立伙伴关系，以使这些行为体获得权能，并建设地方和国家两级复原力。

## 五. 结论

66. 本报告着重指出了调解和调解支助对更广泛的预防冲突目标的重要性，而预防冲突是我们时代所面临的重大挑战之一。联合国支持调解和推动工作，这就需要利用其召集力、能力和系统内外的伙伴关系。我鼓励我的特使和特别代表们以及我们的合作伙伴尽早利用调解支助。我在斡旋时也会这样做，因为我坚信，通过部署现有的各种工具，我们能够更有效地预防冲突和建立和平。

67. 尽管我们面临全球一级的挑战，但我高兴地指出，我们正在逐步调整我们的活动，以支持会员国、区域伙伴和其他行为体努力防止并和平解决政治危机和暴力冲突。我的调解战略包括加强联合国的能力，并确保本组织最大限度地提高其和平与安全、发展和人权等所有支柱下的资产，以支持调解。我坚信，如果联合国以综合方式、在广大会员国可预测的资金支持下开展工作，联合国可以做得更好。

68. 还需要做更多工作来防止和解决冲突，并建立能够实现不让任何一个人掉队的承诺的有复原力的社会——这个承诺是可持续发展目标的基础。我们必须共同再次承担《联合国宪章》赋予我们的“免后世再遭战祸”的责任。我呼吁安全理事会和所有会员国利用它们的影响力发出一个强有力的坚定信号，支持结束正在侵蚀我们实现发展的能力的重大冲突的努力。与此同时，我要特别感谢调解之友

小组在维持对调解这一关键工具的关注方面发挥了重要作用。我们同样必须团结一致，查明并迅速应对紧张局势和潜在冲突的早期迹象，同时利用一切现有手段预防和防止暴力行为。

69. 我们决不能忽视力图解决我们时代最紧迫冲突的正式调解进程。然而，我们需要加强利用和调整一系列调解和对话工具的能力，才能把这些努力与地方和社区一级的参与结合起来。这意味着利用系统内的各种长处，并与国际社会中的伙伴和有关社会各级合作。我相信，我们拥有迎接这一挑战所需的专门知识、创造性和动力。这样做的必要性不言而喻。

---