



秘书长关于加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、包括加强联合国驻非洲联盟办事处工作的报告

一. 引言

1. 安全理事会在 2014 年 12 月 16 日主席声明(S/PRST/2014/27)中要求我提交年度报告，说明如何加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、包括加强联合国驻非洲联盟办事处(联非办)的工作。本报告就是根据这项要求提交的，概述了联合国和非洲联盟应对非洲和平与安全威胁的各项协作努力，以及 2010 年设立的联非办在加强两组织关系方面发挥的关键作用。

2. 安全理事会、大会和非洲联盟各机构一再呼吁，根据《联合国宪章》第八章加强联合国、非洲联盟和非洲各区域经济共同体/区域冲突预防、管理和解决机制之间的战略协作。我在题为“联合国和平行动的未来：和平行动问题高级别独立小组各项建议执行情况”的报告(A/70/357-S/2015/682)中提到，联合国与非洲联盟等区域组织的合作在制度化方面已经取得重大进展。我还认识到，非洲联盟和区域经济共同体/区域机制承担的和平与安全责任最近几年有所增加。我致力于加强各种安排，便利非洲联盟为了我们的集体利益采取协调行动，开展有效工作。

二. 非洲和平与安全面临的挑战

3. 自 2001 年以来，非洲大陆旷日持久的国内冲突有所减少。联合国、非洲联盟、各区域经济共同体/区域机制和其他伙伴之间的协作，有助于努力解决马达加斯加和几内亚比绍等国政治两极化局势下的和平和宪法秩序问题。刚刚摆脱危机或暴力冲突的国家，例如科特迪瓦和利比里亚，正在发展更加包容的政治机构。塞拉利昂的建设和平与和解努力已经取得成果，为可持续发展铺平了道路。此外，非洲联盟还通过了关于违宪更换政府问题的规范框架，并暂时中止通过军事政变成立的政府参加非洲联盟会议。



4. 不过，非洲在预防、管理和解决冲突方面依然面临许多挑战。跨国网络继续在整个非洲大陆内外走私武器、人员和非法药物。如果没有长期持续的措施来处理结构性问题，例如治理的薄弱以及政治、社会和经济的边缘化和排斥，那么，通过预防性外交和调解来消除冲突的直接起因就不会产生可持续的和平。在一些情况下，未充分界定和划定的边界可能会成为冲突的根源，当这类地区拥有或甚至只是被认为拥有丰富资源时尤其如此。此外，现代冲突涉及各种模糊不清的非国家行为体、迅捷的通信手段、易于获得的武器和资金以及暴力极端主义的蔓延，都使得常规的冲突管理办法受到挑战。

5. 暴力极端主义和恐怖主义的蔓延及其引发的人道主义和人权危机对非洲大陆构成严重威胁。索马里的青年党、乍得湖流域各国的博科哈拉姆以及首先是在乌干达后来是在南苏丹、刚果民主共和国和中非共和国活动的上帝抵抗军等各种团体的出现和蔓延，给非洲和平与安全带来了新的威胁，需要非洲联盟和广大国际社会作出及时果断的回应。2007年，非洲联盟部署了非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)以恢复该国的稳定；非洲联盟还推出了消灭上帝抵抗军区域合作倡议；最近，非洲联盟又支持乍得湖流域委员会设立了打击博科哈拉姆的多国联合特遣部队。联非办已经并将继续发挥重要作用，支持非洲联盟通过各类举措应对这些威胁。

6. 索马里沿海和几内亚湾的海盗问题也给维护和平与安全带来了挑战。虽然关于海上安全的国际协调努力已严重削弱跨国犯罪集团在红海、亚丁湾和索马里沿岸印度洋阻挠海上交通、劫持人质索要赎金和抢劫货物的能力，但几内亚湾的海盗和暴力犯罪活动仍然令人关切，海盗活动的根本起因也尚未充分消除。

7. 与选举有关的争端也继续构成威胁，可能会逆转民主化方面取得的成果。侵蚀公众对选举管理机构的信心、拖延选举的进行、企图以违宪方式延长任期限制以及对选举进程的各种复杂操纵，都会引发怨恨并播下不和以及暴力和其他形式侵犯人权行为的种子。布基纳法索、布隆迪和刚果的近期事态发展，就说明了此类对和平与安全的威胁。

三. 从日益加强合作到战略伙伴关系

8. 过去十年建立了一些加强联合国与非洲联盟合作的框架和机制。2006年发布了题为“加强联合国与非洲联盟的合作：非洲联盟十年能力建设方案框架”的《亚的斯亚贝巴宣言》(A/61/630, 附件)。通过该方案，联合国承诺支持加强非洲联盟委员会，重点在于预防冲突、调解、斡旋、维持和平及建设和平。该方案将于2016年结束。为了巩固该方案的成就并考虑到面临的挑战，非洲联盟国家元首和政府首脑会议在2015年6月第二十七届常会上认可了被称为“2017-2027年联合国与非洲联盟关于非洲一体化和发展议程的新型伙伴关系框架”的后续方案。

9. 2007年,安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会开始举行年度联合磋商会议。两机构在第一份联合公报(S/2007/421,附件二)中承诺发展更强大、更有序的关系,并强调了支持落实非洲和平与安全架构及其支柱的重要性。同在2007年,大会通过第61/296号决议,要求秘书长采取适当措施加强秘书处的能力,以满足非洲的特殊需要。安全理事会¹和大会²在过去十年的其余时间通过一系列决议和声明,一再承诺在战略层面加强合作,建立更有效的关系。

10. 2010年设立联非办是推进这一伙伴关系的重要一步。在最初的三至四年中,联非办认识到有必要支持对苏丹、索马里以及随后对马里和中非共和国进行迅速和协调的部署,因此支持非洲联盟委员会为规划和管理和平支助行动开展能力建设。非洲联盟和平支助行动的规划和部署通常是通过联非办与联合国进行协调,其中一些行动后来成为联合国维持和平行动。联非办为加强非洲联盟在部署选举观察团和促进性别平等意识方面的能力提供了技术支助。

11. 联非办支持我的特别代表、特使和调解员与非洲联盟对应方互动,包括在非洲联盟首脑会议以及和平与安全理事会会议上进行互动。联非办与非洲联盟苏丹和南苏丹问题高级别执行小组保持密切合作,还协助非洲联盟与我的大湖区问题特使以及负责冲突中性暴力问题、儿童与武装冲突问题和利比亚问题的特别代表进行了协调。随着时间推移,加强协调的努力不断深入,包括联合国和非洲联盟之间一年一度的工作人员“对口”会议。在战略层面,2010年设立的和平与安全联合工作队每六个月一次召集主管政治事务、主管维持和平行动和主管外勤支助的副秘书长以及非洲联盟和平与安全专员和政治事务专员,为伙伴关系提供最高级别的指导和协调,并确定在哪些领域需要采取步调一致的联合行动。联非办在联合国与非洲联盟的这些接触中发挥了协调作用。

12. 由于非洲联盟和平支助行动的增加,会员国纷纷要求加强联合国与非洲联盟的伙伴关系。安全理事会在第2033(2012)号决议中促请秘书长与非洲联盟和区域经济共同体就非洲和平与安全挑战保持密切磋商,并承诺支持秘书处与非洲联盟委员会进一步互动,交流信息并酌情协调编写建议,包括为此进行联合评估。安理会在第2167(2014)号决议中表示决心采取有效步骤,进一步加强联合国与区域和次区域组织、尤其是非洲联盟的关系。大会在2013年第67/302号决议中要求联合国系统在强化非洲和平与安全架构的过程中酌情加强对非洲联盟的援助,并强调需要提高两个组织之间的合作成效和效率。

13. 我的特别代表和特使,包括驻非洲联盟特别代表海尔·门克里欧斯,定期向和平与安全理事会通报和平与安全理事会和安全理事会议程上的议题。仅2015年,联合国就提供了40次这样的简报会,并参加了另外30次公开会议。

¹ S/PRST/2007/7、第1809(2008)号决议、S/PRST/2009/3和S/PRST/2009/26。

² 2009年通过的第63/310号决议。

同样，非洲联盟专员和特使向安全理事会及其附属机构通报一系列议题。两机构之间越来越多地开展意见交换和讨论，包括在 2016 年 5 月两机构第十次年度联合磋商会议期间就议程上的索马里和布隆迪问题进行了意见交换和讨论。

14. 非洲联盟还加强在安全理事会决策过程中的发言权，并继续努力增进非洲会员国立场的连贯和统一。2013 年 12 月，非洲联盟委员会召开高级别会议，努力加强安全理事会三个非洲理事国、和平与安全理事会和非洲联盟其他政策机构之间的协调。这一会议随后成为年度活动，与会者建议在安全理事会内设立非洲“ A3 ”核心小组以制订共同立场并宣传非洲联盟立场，采取措施加强和平与安全理事会同 A3 的关系，增进和平与安全理事会和安全理事会议程的协调，并采取步骤加强非洲联盟在纽约的常驻联合国观察员代表团。

15. 由于共同应对某些危机情形卓有成效，两组织都表示有必要超越被动的临时合作，在密集、持续和全面参与的基础上建立更具战略意义的伙伴关系，形成应对共有挑战的共同办法。在此背景下，联非办 2014 年与非洲联盟和平与安全部联合制订了增进和平与安全伙伴关系联合框架。该框架呼吁在预防冲突、建立和平及维持和平方面采取联合或妥善协调的举措，在整个冲突周期权衡利用每一个组织的政治资本和能力，并确认需要就冲突和早期预警迹象的近因和结构性原因交流信息，促进在预防冲突、调解、维持和平/和平支助行动和冲突后发展等方面采取协调一致的对策。目前正在讨论制订一项将由非洲联盟委员会和秘书处签署的更全面框架。

16. 非洲联盟以 2013 年的五十周年郑重宣言为指导，于 2015 年通过了《2063 年议程》，作为建设繁荣、和平和一体化非洲的最重要框架，确定了今后五十年将要实现的八个远大目标。《2063 年议程》及非洲一体化和发展议程伙伴关系为联合国与非洲联盟继续合作构筑了坚实的平台，并确认只有在和平稳定的前提下才能实现非洲繁荣。非洲联盟还公布了 2016-2020 年期间非洲和平与安全架构路线图，其中概述了到 2020 年实现非洲平息枪炮声并停止所有战争的措施。

17. 为了动员对《2063 年议程》及其第一个十年执行计划的国际支持，提高全球对促进非洲和平与安全所面临的挑战和机遇的认识，并为执行 2016-2020 年非洲和平与安全架构路线图调集政治、技术和财政支助，非洲问题特别顾问办公室定期与非洲联盟协作举办高级别小组和专家小组会议，讨论非洲新出现的重大和平与安全问题，并设法制订可落实到行动的具体对策和建议。该办公室还支持非洲联盟制订非洲共同立场，并努力确保这些立场与全球政策和优先事项互补一致。

18. 在应对国际和平与安全面临的新型威胁、例如西非埃博拉病毒性疾病的爆发等方面也增加了合作。联非办支持非洲联盟规划、部署和管理对西非疫情的应对工作，包括调动医务人员和清理非洲联盟应对西非埃博拉疫情援助团，并通过部署技术人员，协助联合国埃博拉应急特派团作出更广泛的努力。

19. 2015 年,和平行动问题高级别独立小组在其报告(A/70/95-S/2015/446)中呼吁深化联合国与非洲联盟的伙伴关系,并提议联合国采取果断措施进行投资,致力于使非洲联盟成为成功应对共同关切问题的合作伙伴。该小组还支持在整个冲突周期采取及早参与、不断磋商、共同认识、联合规划和统筹应对的原则。小组确认需要为非洲联盟的和平支助行动提供可预测的资助,但也强调政治在预防、管理和解决冲突方面的核心作用。该小组还强调,伙伴关系需要建立在明确分工的基础上,其依据则是各自的比较优势、透明度、问责制以及对国际规范和准则的尊重。

四. 加强在预防冲突和建立和平方面的伙伴关系

20. 自 2014 年以来,随着机构协作日益增加,联非办在协助与非洲联盟委员会开展定期前瞻活动、分享分析结果、编制共同信息以及在可能情况下统一预防性外交行动和调解努力等方面的能力已经得到了加强。联非办还协助总部和驻非洲各实地特派团与非洲联盟委员会在战略问题上开展定期交流,以推动采取共同立场。

21. 我在关于联合国与区域和次区域组织在调解方面的合作的报告(A/70/328)中详细介绍了各种合作模式,并强调了调解行动连贯、协调和互补的重要性以及联合国与区域和次区域组织、包括非洲联盟建立真正伙伴关系的重要性。通过分享经验和技术咨询意见,联非办和秘书处政治事务部支持非洲联盟规划和发展了委员会的调解支助能力和结构。此外,非洲联盟高级调解员于 2015 年 3 月和 5 月参加了联合国性别平等和包容性调解进程高级别研讨会,政治事务部于 2015 年 8 月协调举办了面向联非办、非洲联盟、东南非共同市场、政府间发展管理局和大湖区问题国际会议执行秘书处工作人员的冲突分析培训班。

22. 针对具体国家局势的协作也有一些显著成果。例如,在 2014 年 10 月布莱斯·孔波雷总统试图修改宪法以便争取连任之后,联合国通过我的西非问题特别代表与非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)密切合作,解决了由此而来的危机。他们共同努力支持该国政治过渡,包括为此设立了布基纳法索过渡问题国际后续和支助小组。2015 年 9 月 16 日,过渡进程因总统精英警卫团发动政变而受阻。由于活动人士在正规武装部队的支持下发起全国总动员,加上国际社会特别是联合国、非洲联盟和西非经共体的强大压力,政变领导人被迫放弃权力,该国过渡机构得以恢复工作。在联非办和当时联合国西非办事处的协助下,联合国、非洲联盟和西非经共体采取共同办法,协助布基纳法索成功完成过渡,充分展现了在预防方面统一理解、密切协作和建立伙伴关系的好处。

23. 联合国继续与非洲联盟、东非共同体和其他伙伴合作,以和平方式解决布隆迪危机。除了我的大湖区问题特使所领导的努力之外,在非洲联盟委员会主席大湖区问题特别代表和非洲联盟驻布隆迪联络办公室主任的协调下,联合国布隆迪

选举观察团、我的特别代表兼联合国中部非洲区域办事处主任和我驻非洲联盟特别代表与布隆迪领导人和该区域其他领导人保持接触，帮助缓和布隆迪不断加剧的紧张局势和日益增多的暴力。由于 2015 年下半年该国局势恶化，国际社会加紧了外交努力，寻求通过谈判推动政治进程。联非办根据安全理事会第 2248(2015) 号决议，在总部专门技术专才的支持下，为非洲联盟制订应急计划处理政治和安全关切提供了业务支助。应安全理事会要求，我还向布隆迪派出了一个小组，支持我的特别顾问贾马尔·比诺马尔开展工作。与此同时，和平与安全理事会授权部署非洲驻布隆迪预防和保护特派团，但遭到该国政府的拒绝。非洲联盟大会在 2016 年 1 月举行的第二十六届常会上决定推迟部署该特派团，改为派遣一个高级别代表团与当局接触。2016 年 1 月，安全理事会派代表团访问该国，促请所有相关利益攸关方进行包容和透明的对话并防止暴力升级。2 月，我访问该国，重申联合国坚定致力于布隆迪和广大区域的和平、稳定和发展。根据安理会第 2279(2016) 和 2303(2016) 号决议，该区域继续努力为包容性政治对话提供支助。

24. 在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和大湖区问题特使办公室与非洲联盟委员会和非洲联盟协调人密切合作，支持解决该国政治和选举僵局的各种努力，并鼓励该国所有利益攸关方加入政治对话进程，为和平可信的总统和立法选举铺平道路。秘书处和该特派团还向非洲联盟协调人团队提供了政治、选举和通信方面的专门知识。

25. 在马里，非洲联盟高级代表和我的特别代表密切合作，推动执行和平协定并鼓励签署方承诺开展关键的政治和安全改革、尊重停火、提高和平进程的包容性。联合国还与非洲联盟合作，通过协调执行联合国萨赫勒问题综合战略，调整造成萨赫勒区域不安全和不稳定的各种潜在因素。此外，联合国还参加了在关于萨赫勒-撒哈拉区域加强安全合作和落实非洲和平与安全架构的努瓦克肖特进程框架内采取的行动。2016 年 7 月，联合国与其他多边和双边伙伴一道，参加了由非洲联盟牵头的赴马里技术评估团，帮助制订应对萨赫勒-撒哈拉区域恐怖主义和跨国有组织犯罪问题的区域备选办法。

26. 在 2011 年发生导致利比亚前领导人穆阿迈尔·卡扎菲倒台的事件之后，联合国和非洲联盟扩大了在利比亚危机中的合作。2016 年 1 月 31 日，坦桑尼亚联合共和国前总统贾卡亚·基奎特出任非洲联盟利比亚问题高级代表，为这种合作关系增添了新的势头。我的利比亚问题特别代表正与高级代表开展密切合作和协调，包括通过利比亚问题国际联络小组进行。国际伙伴认识到，需要就政治进程和安全问题开展更广泛的合作，并进一步协调对利比亚打击伊拉克和黎凡特伊斯兰国行动的支持。

27. 在马达加斯加，联合国和非洲联盟过去两年一直密切关注事态发展。该国在全国和解方面进展有限，总统和国民议会之间的紧张关系导致 2015 年 6 月发生了一些议会成员企图弹劾总统的事件。2016 年 1 月，非洲联盟智者小组成员拉赫

达尔·卜拉希米访问该国，鼓励在弹劾危机之后开展对话并动员国际社会给予支持。我也于 2016 年 5 月访问了该国。在联非办的推动下，两组织分享了局势信息，协调了访问活动，并统一了信息口径。联非办还参加了非洲联盟在安全部门改革领域的需求评估和援助设计活动，以补充建设和平基金为支持安全部门改革、善治和帮助马达加斯加南部发展而提供的援助。

28. 联非办还支持联合国和非洲联盟在科摩罗联合开展工作，该国 2015 年下半年关于前总统艾哈迈德·阿卜杜拉·穆罕默德·桑比是否有资格参加 2016 年总统选举的争论引发了紧张局势。联合国和非洲联盟在一份联合声明中呼吁根据宪法尊重由科摩罗各岛候选人轮流担任总统的原则。2015 年 11 月派往科摩罗的非洲联盟委员会主席特使向桑比先生转达了主席的信息。由于 2016 年 2 月和 4 月的第一轮和第二轮选举之后出现了紧张局势，非洲联盟和联合国发表了一致声明，呼吁保持平静，通过适当法律渠道解决不满，并尊重宪法法院的裁决。2016 年 4 月，我派遣驻非洲联盟特别代表前往科摩罗征求利益攸关方意见，并支持联合国国家工作队继续开展工作。特别代表敦促力行克制，并呼吁选举机构在运作时摆脱政治影响。在这次访问之后，联非办与非洲联盟合作，针对宪法法院关于部分重新选举的要求部署了一个选举观察团。观察员和联合国专家的存在促成了重新选举的顺利进行，也在选举过程中建立了民众的信任。

29. 联非办还支持苏丹和南苏丹问题特使办公室开展工作。根据联合国与非洲联盟在这方面的伙伴关系，经与联合国-非洲联盟达尔富尔问题联合特别代表协调，该办公室与非洲联盟高级别执行小组就执行安全理事会第 2046(2012)号决议开展了密切合作。联合国与高级别执行小组的伙伴关系和合作以小组的比较优势为前提，即小组初始成员包括对两国关键利益攸关方具有相当影响力的非洲三位前国家元首，和平与安全理事会和安全理事会也通过相关决定给予支持。

30. 在苏丹，2012 年非洲联盟和联合国促进达尔富尔和平进程框架继续为共同努力恢复和平进程的活力和加强在广泛国家进程中的包容性提供依据。根据这一指导原则，自 2016 年初以来，联合国-非洲联盟达尔富尔问题联合特别代表、联非办及苏丹和南苏丹问题特使办公室一直支持与苏丹各方重开协商，为非洲联盟高级别执行小组提供支助，敦促各方开始谈判并采取措施建立互信，包括在达尔富尔以及青尼罗州和科尔多凡州两地区停止敌对行动。这些努力最终促成苏丹政府于 2016 年 3 月、反对派团体于 2016 年 8 月签署高级别执行小组提议的路线图协定，这是朝着结束战争和解决苏丹面临的多层面挑战迈出的宝贵一步。非洲联盟委员会主席和我对签署协定表示欢迎，并敦促苏丹各方继续为签署停止敌对行动协定、准许人道主义援助进入受冲突影响地区和开展包容各方的全国对话作出努力。各方尚未达成达尔富尔和两地区停止敌对协定。我已强烈敦促他们恢复谈判，遵守路线图协定，不试图采取任何可能导致达尔富尔和两地区冲突升级的行动。

31. 在中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹和苏丹等国家，暴力冲突和不安全迫使民众在境内或穿越国境流离失所，给妇女和儿童造成了严重后果。为了在《2063年议程》和《2030年可持续发展议程》框架内帮助制订战略以预防和消除被迫移徙的根本起因，联非办一直与非洲联盟和区域经济共同体/区域机制保持接触。此外，2015年11月23日和24日，非洲问题特别顾问办公室、国际移民组织、联合国难民事务高级专员公署等机构与非洲联盟委员会合作，在南非德班召开了高级别专家小组会议，主题为“非洲冲突所致移徙：最大程度利用新机遇，解决和平、安全和包容发展方面的问题”。与会者呼吁加强合作，采取更加统筹的办法来消除被迫流离失所的根本起因。

五. 加强维持和平方面的合作

32. 联合国与非洲联盟在和平行动方面的战略伙伴关系也有显著进展，包括就当前行动加强合作，以及发展非洲联盟在规划、部署和管理其行动方面的长期机构能力。双方继续协作评估可选方案，以确保在安全理事会同意下开展的非洲联盟和平支助行动获得更可预测和可持续的资金。还在努力建立一个有效的框架和机制，将人权和保护问题纳入非洲联盟和平支助行动，并预防和解决在这方面违反国际人权法和国际人道主义法的行为。

33. 联非办继续与非洲联盟密切合作，协助非索特派团为索马里政治进程、尤其是2016年选举创造必要的安保条件。2016年3月，联合国与非洲联盟和平与安全联合工作队决定成立联合工作组，为提高非索特派团行动的实效和解决短期及长期资金缺口问题提供建议。该联合工作组由总部、联非办、联合国索马里援助团、联合国索马里支助办公室、非洲联盟委员会和非索特派团的代表组成，于2016年4月开会商定了提高非索特派团实效的建议。这些建议在2016年5月9日的军事协调委员会会议上得到进一步讨论，会议决定审查非索特派团的作战构想。

34. 安全理事会在第2167(2014)和2185(2014)号决议中欢迎联合国、非洲联盟和欧洲联盟在合作方面取得进展，包括欧洲联盟协助加强非洲联盟的能力，并鼓励区域和次区域组织加强并增进彼此之间的合作，包括努力提高各自维护国际和平与安全的能力。联合国、非洲联盟和欧洲联盟在联非办支持下，继续合作制订关于维持和平行动和特别政治任务中联合国警察的政策和准则。联合国和非洲联盟在这方面的持续努力将最大程度提高行动的一致性。

35. 联合国和非洲联盟在人权问题上的合作不断发展变化。联非办与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供越来越多的支持，以加强军队、警察和文职维持和平人员的业务能力，并强调人权是维持和平行动的核心。联非办继续与人权高专办合作，在总体上、特别是在索马里加强非洲联盟和平与安全行动的人权机制，包括强化培训、规划、甄选和筛查措施，并监测非索特派团平民伤亡事件跟踪分析和应对小组的设立情况。联非办和人权高专办还为非洲联盟推出保护平民备忘录提供了支持。2014年10月举行的讲习班审视了将人权纳入非洲联

盟和平支助行动的问题。2015年6月，人权高专办和联非办为联非办和非洲联盟文职工作人员及军事规划人员举办了联合讲习班，主题是与联合国向非联合国安全部队提供支持有关的人权尽职政策。

36. 联合国根据五年工作计划和2016-2020年非洲和平与安全架构路线图，通过联非办与非洲联盟和区域经济共同体/区域机制密切合作，推动非洲待命部队投入运转，以加强非洲联盟应对非洲暴力冲突的能力。联非办为Amani Africa II野外训练演习提供了广泛支持。这一演习是评价非洲待命部队战备状态的主要手段之一，将评价该部队快速应对灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等严重情势的能力。五支区域待命部队中的四支已经宣布具备全面行动能力。

37. 联合国与非洲联盟在反对恐怖主义和暴力极端主义方面的合作持续增加，以联合评估团和制订次区域反恐战略以及联合促进国际和区域反恐法律框架的协调和适用为途径，并特别得到了政治事务部反恐执行工作队办公室及其所辖联合国反恐中心的支持。联合国还改善了与其他区域安全努力的协调，包括支持努瓦克肖特进程和非洲联盟警察合作组织，后者负责协调非洲警务工作中的和平支助行动，包括预防和应对严重的有组织犯罪、腐败和恐怖主义。2016年6月2日和3日在总部举行的联合国警察首长峰会有30个非洲会员国的警察首长出席，除其他外，讨论了国际(联合国)警务工作与各国应对跨国威胁工作之间的互补作用，并强化了战略伙伴关系。

38. 联合国与非洲联盟在达尔富尔的伙伴关系史无前例。这一模式使得有机会优化联合国和非洲联盟各自的政治影响力，以支持非洲联盟高级别执行小组根据和平与安全理事会2014年9月12日公报主导调解工作，并支持非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动在十分困难的行动环境下执行任务。这一伙伴关系为两组织今后的和平行动提供了重要的经验教训。

39. 根据安全理事会第2167(2014)号决议，联合国与非洲联盟和区域经济共同体/区域机制开展了经验教训总结活动，以马里和中非共和国的非洲联盟和平行动过渡为联合国和平行动为主题，旨在查明挑战和良好做法，并为未来的过渡提供建议。总结活动由秘书处维持和平行动部与联非办合办，并征求了联合国马里多层面综合稳定团、联合国中非共和国综合稳定团、中部非洲国家经济共同体、西非共同体和其他相关方的意见。总结活动强调了非洲联盟和联合国在维持和平方面发展有效伙伴关系的重要性。我在2015年给安全理事会的信(S/2015/3)中介绍了总结活动的成果，建议拟订联合基准文件，以查明过渡之前非洲联盟特派团需要满足的条件，开发过渡工具箱，为将来的过渡进程提供指导时间表，并开展经验教训总结，以加强非洲联盟的和平支助行动。非洲联盟和联合国目前仍在落实前两项建议，而经验教训总结则以联合国和非洲联盟对非洲联盟和平行动支助和经费筹措备选办法的联合审查为形式，预计将为加强非洲联盟和平基金的努力提供补充。

六. 增进建设和平和法治方面的伙伴关系

40. 2016年4月27日关于审查联合国建设和平架构的大会第70/262号决议和安全理事会第2282(2016)号决议获得通过，为联合国和非洲联盟合力实现持久和平提供了支持。2016年7月28日，安全理事会通过一项主席声明(S/PRST/2016/12)，进一步强调了联合国和非洲联盟之间伙伴关系与合作的重要性，并鼓励秘书长通过联非办和建设和平支助办公室启动与非洲联盟委员会的定期交流、联合倡议和信息分享。2016年5月12日，联合国与非洲联盟在纽约合作举办了主题为“保持和平：非洲建设和平的机制、伙伴关系与未来”的高级别会议，以保持目前非洲建设和平工作的政治势头，并讨论落实联合国建设和平架构2015年审查成果的方式。会议成果文件载有加强联合国与非洲联盟、区域经济共同体/区域冲突预防、管理和解决机制和非洲开发银行之间建设和平伙伴关系的建议，并呼吁为建设和平、包括非洲维持和平所需工具和手段提供充足、可预测的资金。此外，非洲联盟和联合国也可通过“非洲团结倡议”这一机制，开展更加密切的合作，从非洲内部为非洲联盟有关冲突后重建和发展政策的活动调集支助。

41. 建设和平委员会的议程上有六个非洲国家。2016年4月，联非办与该委员会密切合作，向非洲联盟提供了首笔超过220万美元的建设和平基金拨款，用于为32名人权观察员在布隆迪为期七个月的活动提供经费。这是建设和平基金首次直接向区域组织拨款，表明了联合国与非洲联盟协作的日益发展。随着与区域组织在和平与安全问题上的伙伴关系愈发重要且规模增长，此类做法还有可能推广。联非办继续与非洲联盟合作，在布隆迪全员部署经核准的100名人权观察员和100名军事专家，为国际社会帮助该国恢复稳定作出贡献。建设和平基金还向人权高专办提供了30万美元，作为培训观察员和军事专家以及与非洲联盟在该国联合监测侵犯人权行为的费用。

42. 继与非洲联盟推出初步能力建设方案之后，五个法治与安全机构方案中的四个(安全部门改革，解除武装、复员和重返社会，地雷行动及警察)已从能力建设阶段过渡到完全伙伴关系阶段，非洲联盟据此拥有了能力和知识，可以配合联合国和其他行为体为处理这些贯穿各领域的问题作出贡献。非洲联盟为这些进程提供的附加值包括就2013年安全部门改革政策框架等非洲政策问题建立共识，加强区域和国家自主权以及次区域组织间合作，以及利用在过渡局势中的支持，就这些贯穿各领域的问题建立政治支持。

43. 到2016年，非洲联盟的法治与安全机构方案已在结构和时间表上广泛协调一致，其中四个方案目前已有三年期方案文件(2016-2018年)。

44. 联合国和非洲联盟正计划就法治与安全机构方案方面的合作签署换文，为协作提供战略政策指导。联合国还在探索与非洲联盟签署排雷服务谅解备忘录的备选办法。签署换文和方案协议旨在巩固组织间合作，促进政策和方案层面的协作。为确保采取经过协调的办法，并促进协同增效作用，联非办正积极与非洲联盟接

触，加强非洲联盟的法治能力。联合国和非洲联盟还在反恐怖主义、小武器和轻武器以及儿童保护领域通过联合国合作方案开展直接协作。

45. 联合方案中值得强调的成就包括首次在非洲联盟和平支助行动和政治特派团部署安全部门改革及解除武装、复员和重返社会干事，建立常设机构协调非洲联盟和区域经济共同体/区域机制的工作，以及验证多份行动指导说明和政策文件。此外，联合国、非洲联盟、欧洲联盟和南部非洲发展共同体于 2014 年 10 月联合派团访问马达加斯加，启动了首个国家全面安全部门改革进程，这四个组织目前仍在向该进程提供支持。在解除武装、复员和重返社会方面，通过联合行动，推动对涉及上帝抵抗军、中非共和国、索马里、苏丹和南苏丹的局势采取共同处理办法。在地雷行动方面，非洲联盟推动联合国地雷行动处与各国边界委员会合作，通过非洲联盟边境方案在边界地区排雷。地雷行动处为推动实施《非洲联盟 2014-2017 年地雷行动和战争遗留爆炸物战略框架》提供了技术指导和支持，并协助非洲联盟编写了《地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置安全手册》。

七. 非洲联盟和平支助行动的经费筹措

46. 非洲联盟主席和我本人长期以来一直倡导建立持续、灵活、可预测的经费筹措机制，为安全理事会授权的非洲联盟和平支助行动提供支持。除非索特派团通过联合国索马里支助办公室由联合国摊款提供部分支助外，非洲联盟和平行动迄今为止几乎完全是通过双边自愿支助以及欧洲联盟在非洲联盟请求下设立的非洲和平融资机制供资。非洲联盟在和平支助行动的供资方面面临挑战，导致难以确保成功完成任务。例如，在马里和中非共和国，从非洲联盟过渡到联合国的时间安排在一定程度上正是缘于缺乏可持续和可预测的供资。

47. 2015 年，非洲联盟大会在第二十四次届常会上确认需要从非洲内部调动更多资源，商定非洲联盟到 2020 年对其和平与安全努力、包括和平支助行动的供资最高应达到总费用的 25%。这一承诺可望加强非洲对非洲联盟采取的和平举措的自主权和议程制订工作。

48. 2015 年 9 月，和平与安全理事会再次承诺将非洲对非洲联盟和平与安全干预行动费用的贡献提高到最高 25%，并欢迎委员会主席就涉及联合国摊款的情况所提出的安排。这些拟议安排包括非洲联盟承诺加强供资和支助能力、财务监督、人权和问责机制及能力以及规划、部署和管理和平行动的能力。我在题为“联合国和平行动的未来：和平行动问题高级别独立小组各项建议执行情况”的报告(A/70/357-S/2015/682)中欢迎非洲联盟致力于依靠自身，并敦促会员国考虑如何回应这一举措。

49. 2016 年 1 月 21 日，非洲联盟委员会主席任命非洲开发银行前行长唐纳德·卡贝鲁卡为非洲联盟和平基金高级代表，负责探索改善该基金运作和鼓励可持续供资、包括从非洲本土供资的各种备选办法。

50. 卡贝鲁卡先生对非洲联盟经费筹措的建议在 2016 年 7 月于基加利举行的非洲联盟大会第二十七届常会上获得一致通过。值得注意的是，非洲领导人同意从 2017 年起实施这些建议，包括对符合条件的商品征收 0.2% 的进口税，用于为非洲联盟供资。非洲联盟预计 2017 年将从征收的进口税总额中拨出 3.25 亿美元给和平基金，2020 年将增至 4 亿美元。这一款项将构成非洲领导人部署和平支助行动费用的 25%。

51. 同时，非洲联盟和联合国于 2016 年初对安全理事会授权的非洲联盟和平行动可使用的筹资和支助机制发起了联合审查。审查结果可望帮助利益攸关方决定将来如何能够以最有效的方式支持非洲联盟的和平行动。

八. 区域经济共同体和区域机制的作用

52. 非洲各区域经济共同体/区域冲突预防、管理和解决机制是非洲和平与安全架构的组成部分。由于位置临近，它们对区域冲突有着良好的了解，往往在冲突爆发时首先作出响应。考虑到这一关键作用，联非办继续倡导并协同非洲联盟改善与区域经济共同体/区域机制的协调，并在可行情况下加强协商、发出一致信息和采取一致行动，应对和平与安全方面的威胁和挑战。为进一步协调联合国与非洲联盟的互动接触，并通过联合国派驻机构促进与区域经济共同体/区域机制的连贯一致，联非办于 2015 年 11 月召集联合国派驻非洲各区域的所有机构开会，以促进协调协作、交换信息、共同理解对和平与安全的威胁以及采取联合行动。2014 年和 2015 年采取共同办法应对布基纳法索危机，充分表明联合国、非洲联盟和西非经共体之间的三方理解与协作已得到加强。

53. 国际联络小组模式为进一步继续努力在和平与安全问题上加强国际统一干预提供了平台。在中非共和国和布基纳法索，面对一些极为严峻的和平挑战，国际联络小组使三方领导、协作和协调得到改善。这一模式纳入了广泛的利益攸关方和合作伙伴，其另一优势在于能够限制破坏分子操纵冲突局势中的不同利益，为围绕共同目标开展接触和讨论、进而统一立场提供了平台。

54. 在中非共和国，在非洲主导的中非共和国国际支助团将权力移交给联合国中非共和国多层次综合稳定团之后，非洲联盟决定维持非洲联盟中非共和国和中部非洲特派团这一政治存在，加上中部非洲国家经济共同体也在该国设立了政治存在，这就要求在支持政治进程和过渡方面加强合作。在福斯坦·阿尔尚热·图瓦德拉当选总统并结束过渡期之后，目前正在审议加强与东道当局合作的新机制，包括为此建立相互问责框架。联合国定期向和平与安全理事会通报政治进程，包括三个组织在当地经过协调的举措。在布隆迪，我的特别顾问、由东非共同体主导的协调进程和非洲联盟大湖区问题特别代表，继续密切协调国际社会通过包容、可靠的政治对话解决政治危机的努力。在南苏丹，我的苏丹和南苏丹问题特使为政府间发展管理局主导的调解进程提供了大量支持，促成 2015 年 8 月签署了和平协定，2016 年 4 月成立了过渡民族团结政府。在布基纳法索，2014 年，西非

经共体、非洲联盟、联合国西非和萨赫勒办事处与联非办合作，防止稳定局面在民众起义后瓦解。通过国际联络小组以及后来的布基纳法索过渡问题国际后续和支助小组，国际社会协助布基纳法索实现了成功过渡及和平移交权力。

九. 加强联合国驻非洲联盟办事处

55. 正如本报告所述，自 2010 年成立联非办以来，联合国与非洲联盟在和平与安全方面的伙伴关系在规模和复杂程度上都有扩大。这一关系已从一系列临时性互动和能力建设举措演变为结构性更强、更加可持续的政治和战略伙伴关系，确认没有任何一个组织能够独自应对非洲新近出现和仍在发生的冲突所带来的挑战。联非办在培养和促进这一战略伙伴关系，推动联合国和非洲联盟有效、及时、同步开展冲突预防和管理方面发挥了极其重要的作用。联非办还精简了两个组织在和平与安全领域的接触，促成联合国在短期业务需求和长期机构能力建设方面向非洲联盟提供协调和连贯的支持。

56. 联非办于 2013 年接受了战略审查，并于 2015 年接受了文职人员配置审查，两次审查均由秘书处政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部与非洲联盟委员会和会员国协商进行。战略审查建议加强联非办的管理层和政治组成部分，使联非办能够更有效地参与、协助和支持联合国总部及更广阔范围的各项举措，提高冲突预防、维持和平和建立和平的能力。两次审查均建议改组联非办，以便对非洲不断变化且日益复杂的和平与安全威胁作出回应，因为这些威胁对非洲联盟和联合国以及两组织的伙伴关系提出了更高要求。审查确认了与非洲联盟委员会、和平与安全理事会成员和合作伙伴尤其是在高级决策层面保持接触的重要性。因此，为有效满足不断增加的任务需求，联非办需要补充足够且拥有适当资历的工作人员。

57. 大会于 2016 年 6 月审议了联非办改组提案，并要求我在审查联非办之后重新递交提案，供大会第七十一届会议主要会期审议。鉴于联合国与非洲联盟的伙伴关系持续快速变化，已从临时性伙伴关系向战略伙伴关系过渡，我计划评估联合国与非洲联盟的合作，包括联非办的结构和资源能力，以满足这一伙伴关系不断演变的需求。

十. 意见和建议

58. 正如我在关于和平行动问题高级别独立小组各项建议执行情况的报告(A/70/357-S/2015/682)中所述，在我即将结束秘书长任期之际，我对联合国面临的许多挑战深感关切。当前冲突的规模和复杂性及其制造的痛苦，已经威胁到国际秩序。迫切需要有新的且更为强大的方式来应对国际和平与安全方面的挑战。与区域组织特别是非洲联盟建立更加强有力的伙伴关系，能够使我们及早、快速、连贯和果断地预防和管理冲突。

59. 我欢迎在加强安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间的磋商和协调方面取得进展。两机构的年度磋商，包括最近一次于 5 月在纽约举行的磋商，适

逢其时而且需要继续。不过，我相信还有进一步进展的空间，特别是在更好地协调两机构的决定方面。关于这一点，有效落实在年度会议结束时发表的联合公报的相关规定，对于提高两机构联合努力的有效性大有帮助。这包括联合实地访问以及安全理事会主席与和平与安全理事会主席之间的磋商。

60. 安全理事会关于维持和平行动从非洲联盟向联合国过渡的决定，将继续逐案进行讨论，并以两组织之间明确界定的目标和比较优势为指导。不过，为了向联合国维持和平行动过渡，需要更加清晰地阐述和界定一套共同的指导基准。这在讨论非洲联盟和平支助行动供资的可持续性问题以及非洲联盟和平基金高级代表的工作时尤为关键。

61. 非洲领导人为非洲联盟包括其和平支助行动提供资金的承诺值得赞扬。会员国必须抓住这一势头，商定如何以最佳方式对自力更生的努力作出回应。我接下来将与非洲联盟联合审查经安全理事会授权的非洲联盟和平行动可使用的筹资和支助机制，为确定今后如何以最有效的方式支持非洲联盟的和平行动提供依据。

62. 和平行动问题高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446)和我关于其建议执行情况的报告都强调，政治途径是解决冲突局势的首选。在这方面，各方确认，联合国与非洲联盟的联合及早分析、信息分享和共同理解，已促成采取及早行动，避免或防止冲突升级，布基纳法索、布隆迪、科摩罗和马达加斯加就是例证。此类努力必须得到更好的支持，并且拥有必要的资源，以便特使和协调人能够更加有效地履行斡旋职能。此外，如果要想实现非洲联盟到 2020 年平息枪炮声的倡议，那么，联合国就需要加强对非洲联盟的支持和协调。

63. 联非办在加强联合国与非洲联盟的伙伴关系方面具有极其重要的作用。在可以预见的将来，加强与非洲联盟和区域经济体/区域机制的伙伴关系仍是联合国一个优先事项。加强伙伴关系需要增加日常接触，分享意见和分析，寻求对议题的共同理解，并拟订通过联合或协调行动予以应对的提议。这牵涉到整个联合国和非洲联盟，以确保两组织利用所有相关贡献，并尽可能地实现连贯一致。

64. 联非办有没有能力履行职责并与非洲联盟、区域经济体/区域机制和双边伙伴开展有效接触至关重要，因为对伙伴关系的需求过去几年已经迅猛扩展。加强联非办的能力，将有助于确保在适当的资历水平，提高与非洲联盟和区域经济体/区域机制开展有效合作的能力，以应对非洲的和平与安全挑战。

65. 最后，我要感谢非洲联盟及其成员国和区域经济体/区域机制，感谢他们与联合国保持合作，努力应对非洲的和平与安全挑战。我还要感谢我的驻非洲联盟特别代表，以及联非办工作人员和所有与非洲联盟合作的联合国实体，感谢他们努力促进该区域的和平与安全。