



秘书长的报告：联合国与预防冲突：集体再承诺

一. 引言

1. 就编写关于预防冲突的报告而言，当前可谓一个困难的时刻。叙利亚内战已是第五个年头。在中非共和国、伊拉克、利比亚、尼日利亚、南苏丹、乌克兰及也门等地的某些部分，冲突和无政府状态持续存在。冲突越来越复杂且棘手，其人力和财力代价日益令人不能容忍。在此背景下，正如我在最近关于联合国和平行动的未来的报告(A/70/357-S/2015/682)中指出，一些人可能会质疑我们对作为本组织成立基础的价值和原则的集体承诺，其中，首先且最重要的便是承诺欲免后世再遭战祸。

2. 预防冲突的首要职责应由会员国担负。《联合国宪章》第三十三条非常明确地阐述了这一点。经验告诉我们，预防冲突的努力必须由国家主导，为国家所拥有，才能产生持久的影响。征得同意是，也必须是，我们预防工作的一项核心原则。然而，尽管会员国承担着预防冲突的主要责任，但联合国因《宪章》各原则赋予其的会员普遍性、公正性和合法性，也发挥着重要而独特的作用。在今天不断恶化的和平与安全背景下，这一作用若有任何变化，则也是变得更加紧迫。

3. 我们努力加强我们预防冲突的工具，改进对这些工具的运用，以确保在使用时能够协调一致、跨越官僚“竖井”，并采取迅速和创新的方式。过去几年中，本组织投入了相当大的精力进行技术性改进，而且还将继续这样做。然而，仅进行技术性的修补还不够；我们需要对预防工作给予更多的政治支持和投资。持久和平只有通过政治解决办法才能实现。和平行动问题高级别独立小组提出这一点作为其报告(A/70/95-S/2015/446)的中心论点，我完全赞同。由于这在本质上从来就是一项政治努力，因此不可能进行纯粹的“技术性”修补。

4. 在联合国内，我们正处于从若干层面进行战略反思的时期；这种反思正当其时，因为2015年标志着本组织成立七十周年。到2015年底，我们期待会员国就共同应对气候变化的办法作出一项重大决定。此外，在最近旨在通过2015年后



发展议程的联合国首脑会议上，会员国通过了这一雄心勃勃的全球发展议程。我们听取了一个高级别小组和一个专家咨询小组的意见，它们分别对联合国维持和平行动和我们的建设和平架构进行了反思。二者均强调预防冲突的重要性，并着重指出预防是整个联合国都必须作出贡献的一个目标。我提出了我自己对和平行动问题高级别独立小组的报告的回应报告(A/70/357-S/2015/682)，其中我提出了一项以三个支柱为基础的行动计划，其中一个支柱是重新注重预防冲突和调解。我们将很快看到我委托开展的一项全球研究的结果，其主题是我们执行安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议方面的进展。2015 年晚些时候，我还将提出一项防止暴力极端主义行动计划，我们也期待 2016 年举行有史以来首次世界人道主义首脑会议。

5. 因此，在当前这一紧要关头，应反思在整个联合国系统中已经如何促进和加强我们的预防工具，以及如何能够使之继续得到增强，包括通过与区域和次区域组织合作加以增强，以应对我们今天面临的新挑战。

6. 本报告是根据安全理事会第 2171(2014)号决议提交的。本报告第二节审查了近年来当代冲突与预防工作局面的演变。第三节概述了我们为加强联合国的预防工具和举措而进行的努力，着重介绍了我们与区域和次区域组织的合作。第四节审议预防冲突方面的关键挑战和机遇，第五节最后提出若干意见。

二. 不断变化的局面：当代冲突与预防

7. 自 2008 年以来，处于进行之中的内战数目已几乎增加了两倍，从 4 个增至 11 个，与我们从 1990 年代初开始目睹的长期下降趋势相比，形成了鲜明的反差。平民日益成为袭击目标，我们看到犯下令人震惊的暴行。与冲突有关的性暴力继续被用作战争手段和恐怖策略，意在摧毁社会结构。到 2014 年年底，流离失所者人数已接近 6 000 万，成为开始保存记录以来的历史新高。¹

8. 在许多情况下，本已脆弱的国家机构又受到各种不同的压力，如非法武器流动、环境震荡以及大量移民和难民潮。而势力不可小视的非国家武装团体的兴起使本已复杂的冲突局势进一步复杂化。这些团体有多个议程——政治、经济和(或)犯罪。由于往往能够获得大量财政和军事资源，这些团体助长和加剧了冲突，使之超越国界。这种关系反过来又会增加发生冲突的风险，并影响冲突期的长度，使冲突的预防和解决更加困难，因为存在多个行为体和议程。使问题更加紧迫的是，在若干冲突的掩护下，出现了尤其恶毒形式的暴力极端主义，且其不断发展战术策略，包括利用社交媒体专长、区域网络、领土控制、极端野蛮行为和有计划地利用与冲突有关的性暴力。在若干冲突局势中，仍不清楚调解人应与谁接触，

¹ 联合国难民事务高级专员公署题为“世界处于战争状态：全球趋势，2014 年强迫流离失所”的报告将 2014 年底时被迫流离失所者人数确定为 5 950 万。

或鉴于交战各方均毫不退让的目标，调解努力的空间如何？所有这些因素结合起来，不仅助长了冲突数目的增加，使之难以解决，而且在某些情况下，还削弱了社会凝聚力和国家本身的合法性。

9. 这一不断恶化的和平与安全局面导致和平行动(既有维持和平行动，也有特别政治任务)数量、规模和责任的增长，而和平行动问题高级别独立小组的报告也记录了这一点。正如我在后续报告(A/70/357-S/2015/682)中指出，这些行动疲于应付如今冲突的蔓延和加剧。我们看到人道主义紧急情况相应增多，已有四个危机(伊拉克、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门)被认定为三级紧急情况，即按联合国分级办法属最高级别的紧急情况。² 这进而使得我们的反应能力捉襟见肘，造成的财务费用也越来越高。人道主义事务协调厅及其伙伴 2015 年启动了创记录的全球人道主义呼吁，其绝大多数所需资金是为了满足受冲突影响的处境中的人口的基本需要。2015 年请求的 194.4 亿美元与 2004 年请求的 34 亿美元相比，增幅为约 600%。更重要的是，资金的严重短缺已长期化，且不断增加：例如，在也门，联合国仅实收人道主义援助所需 16 亿美元中的 13%。

10. 预防工作的局面也发生了改变。过去几十年来，在预防冲突领域进行了非常密集的努力。预防冲突的规范性框架在区域和全球各级得到了加强。会员国在 2015 年 9 月旨在通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议上创造了历史，通过了一项今后 15 年雄心勃勃和促成变化的可持续发展议程。该议程开辟了新天地，因为它确认了可持续发展与和平、治理、人权和法治之间的相互关联。它基于以下理念：和平、包容和公正的社会更有可能实现其发展目标，同时发展也会促进和平，促进包容。预防被纳入方方面面工作的主流。目标 16(关于和平社会、为所有人提供诉诸司法的机会、以及包容性机构)是对这些关系最明确的体现。

11. 除新的框架外，我们还注意到，预防行为体的数目增加且多样化。区域组织都积极参与了调解和预防性外交，并加强了自己的预防能力。在某些情况下，区域大国在应对危机、主导和平谈判和提供能力建设援助和其他专门知识(往往根据自身经验)方面，发挥了核心作用。国际、国家和地方非政府组织，特别是妇女团体，构成了一个越来越大的网络，它们在调解与和解方面具有深入的知识和经验。

12. 联合国凭借《宪章》各项原则所赋予的其会员普遍性、公正性和合法性，发挥着不仅重要而且事实上独特的作用，补充了国家和区域利益攸关方的努力。我们在实地的存在使我们能够以其他行为体无法做到的方式，很早就开展静默外交。我们的公正性以及我本人的斡旋这一重要“防护伞”使我们能够接触各种不同的利益攸关方，能够与它们建立信任和合作。此外，我们有潜力以多学科和全面的

² 中非共和国属三级紧急状态，直至 2015 年 5 月。

方式，从政治、发展、人权和人道主义的综合角度处理问题，这是我们工作另一突出的特点。

13. 如果说当前的全球背景下教给我们一个经验教训，那就是，国际冲突的管理和解决机制疲于应付并达到了极限。我们如今在动员更多资源(资金、部队和政治资本)来处理武装冲突的后果方面，面临诸多实际限制。我们迫切需要改变我们的做法，扩大我们的整套工具，缓解我们应急举措目前所承受的压力。优先重视预防冲突是我们迄今最务实和最具成本效益的选择。

三. 联合国与预防冲突

14. 预防冲突是联合国的核心职能，包括努力制止暴力冲突的爆发、一旦发生则避免其升级、以及防止其恶化。自联合国初期开始，历任秘书长都使用其斡旋来帮助展开预防行动。如今，联合国以各种方式参与预防冲突，并在全系统范围内，特别是过去 10 年来，建立了一系列能力。下文所述并非详尽无遗地列举联合国可支配的预防冲突工具，也未假设可从一套活动向另一套活动呈线性地推进，因为实际上也不存在呈线性的通往和平之路。而是在以下段落中概要地介绍一些最近几年我们利用并加强联合国预防冲突工具的方式，包括与区域和次区域组织结成伙伴关系。

15. 我的“人权先行”倡议特别值得一提。其核心是大力注重预防大规模侵犯人权行为，这种行为往往随着冲突风险的增加而增加。然而，它不仅仅是联合国预防手册中增添的一项工具。而可谓是在推动整个联合国系统的文化变革，以重申要防止严重侵犯人权行为，将之作为一项全系统人人肩负的核心责任。在行动方面，且从预防冲突的角度来看至关重要，这意味着联合国系统必须更密切、更好地共同工作，采用共同分析和战略，使总部和外地的优先事项和行动相一致。这看起来容易做起来很难，但我矢志充分实施这一倡议，并视之为我加强该系统以便全面开展预防冲突的重要途径。

分析和预警

16. 必须尽早查明潜在的冲突局势。我们的预防工作始于预警——即对实地动态进行良好的分析，以帮助指导有效的早期行动和参与。我们距离冲突之地越近，对局势的分析和了解就越准确，而在这方面联合国的“耳朵”现在比以往任何时候都更接近于实地。联合国在发现危机早期迹象或潜在不稳定方面发挥关键作用的途径很多，包括国家驻地特派团、区域办事处、人权办事处、联合国驻地协调员、国家工作队、和平与发展顾问、联络处、特使和特别顾问、以及秘书处官员的定期访问。

17. 鉴于目前在更接近实地方面的价值及需要，设立了三个作为预防性外交“前沿平台”的、由政治事务部领导的联合国区域办事处，即西非、中部非洲和中亚

办事处。它们完全有能力帮助查明和辨识酝酿之中的紧张局势，因为它们与国家 and 区域对话者建立了密切的工作关系。2014 年，联合国西非办事处(西非办)收到会员国的额外资源，用于建立一个区域分析能力，以加强早期预警；我还建议增加联合国中部非洲区域办事处(中非办)的资源，以加强其斡旋、预防性外交和调解能力，并支持现有的区域和次区域有关举措，以解决次区域新出现的安全威胁(见 S/2015/339，第四节和第五节，第 94 段)。

18. 对针对具体国家的特派团而言，分析能力也很重要，我已借鉴维持和平行动中的特派团联合分析中心模式在一些政治特派团中设立了联合分析股，汇集来自特派团各部分以及各联合国国家工作队的信息。在已经建立联合分析股的地方，如在阿富汗和伊拉克，该股的附加值在于能够就共有问题，往往是区域问题提供分析和预警，以及在于其多学科人员具备和平行动通常缺少的专门知识。

19. 监测和预警历来依赖于定性分析，但是我们也正在日益利用调查数据，包括通过公众舆论研究。这方面的一个例子包括 2014 年在斯里兰卡开展的战略环境评估，该评估通过进行一次看法调查，力求更好地了解新的引发冲突的因素。该评估有助于建立一个国家基线，并提供了各种可能性，供国家实体采用和利用。它可以作为和解的晴雨表，今后可进而成为一个基础，借以跟踪和解方面的努力。

20. 在我关于联合国和平行动的未来的报告中，我概述了我为加强本组织的分析能力而打算采取的行动。特别是，我决定在我的办公厅内设立一个小型的中央分析和规划能力，将联合国总部和外地的实体开展的分析工作汇聚起来，从而能够为我的战略决定提供参考。我还要求对全系统现有的冲突分析方法加以修订，以便在观察冲突的政治、安全、社会、经济、性别平等方面和区域层面基础上，更好地对具体局势进行综合分析。

21. 监测和预警是持续不断的活动，其在冲突前与在解决冲突或冲突后阶段同样重要。建设和平基金支助了这方面的一些项目。例如，在利比里亚，该基金与联合国开发计划署(开发署)合作，正在支持内政部帮助建立地区一级的和平委员会，作为早期预警系统和对话机制，及早捕捉紧张局势的蛛丝马迹。在几内亚，预防性外交的努力以往已获成功，并在 2015 年继续进行，以化解围绕选举日历的紧张局势，我的西非问题特别代表因得到该基金的资金而加强，也得到政治事务部的支撑。此外，西非办、开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署正在制定一项该基金下的方案，以培养来自各政治派别的妇女组织的能力，以便实施冲突预警系统。该方案是 2013 年执行的并已在几个西非其他国家推广的一个成功项目基础上扩大而成的。

22. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室制定了一项预警工具，即暴行罪分析框架。该框架是一项综合分析和风险评估工具，可以适用于所有区域的情况，以查明那些面临风险最大的国家。它还可作为一项制定预防措施的工具。人权理事会

在其第 28/34 号决议中注意到这一新框架，鼓励会员国和区域及次区域组织酌情使用相关框架指导其预防方面的工作。该框架是一份公开文件，我鼓励国际、区域和国家行为体加以利用。

23. 进行信息收集和分享的途径正在发生迅速变化，现在大量的信息来自互联网、社交媒体和新的信息技术形式。我打算更多地利用这种被称为数字外交的新技术，进一步改善我们的预警工作，包括采用更好的系统来在可能出现的危机早期阶段向安全理事会通报并介绍各种可选办法。作为这一努力的一个例子，我的工作正在制定一项称为“外交脉搏”的工具，可帮助监测网上官方、开放源代码政府信息并更好地利用它们传播的数据，包括通过使用新的数据可视化技术。

斡旋、预防性外交与调解

24. 斡旋、预防性外交和调解这些总括性术语囊括了多种活动，其中大部分由我负责这一工作的业务部门，即政治事务部领导。这些术语体现了建立联合国的宗旨，或许其最好的例证就是我的特使、顾问和代表的工作以及我本人的斡旋。多年来，这些使者常常与区域和次区域组织密切合作，参与了谈判停火与和平协定、调解边界和选举争端、促进恢复宪政秩序，以及促进包容性政治对话。他们力图确保在提供持久和平的政治解决办法的框架内进行预防。他们还常常在幕后运作，参与静默外交，以帮助在紧张局势成为焦点之前缓和局势。这些不显眼的举措很少成为新闻，而且由于显而易见的原因，往往没有正式记录在案，却是我们的预防工具箱中一个极为重要的部分。

25. 政治事务部领导的三个区域办事处在其预警工作中密切配合，一直是我们最有效的预防性外交业务工具。鉴于其任务规定和召集权，它们完全能够帮助会员国解决跨国组织犯罪、海盗或能源和水源共享等跨界挑战。西非办、中非办和联合国中亚地区预防外交中心已分别做了这些工作。各区域办事处还可以在区域外交举措中支持针对具体国家的和平行动(维持和平行动以及特别政治任务)。在中非共和国，我的中部非洲问题特别代表与中部非洲国家经济共同体(中非经共体)任命的中非共和国危机国际调解人以及我的主管中非共和国事务特别代表兼联合国中非共和国多层次综合稳定团团团长密切合作，主持了班吉国家和解论坛。

26. 区域办事处可在各自地区促进特派团间合作。例如，西非办举办我在西非的所有特别代表和特使的双年度会议。同样，中非办于 2015 年 5 月主办了一次联合国驻中部非洲机构会议，讨论该次区域的主要和平与安全挑战，并就即将举行的选举举办了一次专门讨论。鉴于这些办事处正如我在关于和平行动的未来的报告中所指出的那样，在处理新出现或初期冲突方面发挥了确实有效但审慎的推动作用，我支持高级别小组的呼吁，即在北非、西亚和南部非洲区域优先设立新的区域办事处，我正在与区域和国家伙伴探讨各种选项。

27. 各区域办事处相距较近,使其得以与关键行为体建立强大的信任纽带并彼此熟悉。例如,联合国中亚地区预防外交中心定期召开中亚副外长和副总理会议,以促成对用水管理问题的联合对策。各区域办事处可以利用这种纽带及早采取行动,并以协调一致的方式防止危机升级。关于2014年10月布基纳法索发生动乱的报告出现之后那天,我的西非问题特别代表与来自非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)的对应官员一道前往瓦加杜古。与此同时,政治事务部派出一个小规模多学科支助小组,与联合国国家工作队携手支持他的斡旋。这一迅速和协调的应对措施,以及所有三个组织的高级别参与,是在突然发生可能破坏政府稳定的变化之后积极影响事态发展的一个良好做法范例。

28. 在许多情况下,部署小规模多学科预防小组被证明是一种有效方式,使联合国能够在危机局势、特派团过渡或在联合国派驻实地代表或人员需要更多支助时迅速作出灵活反应。一个例子是,2005年向尼泊尔部署了一个联合国工作人员小组,他们支持国家当局开展行动保护平民并支持政治进程,这反过来又为尼泊尔政治行为体创造更多空间,以防止局势进一步恶化,并最终解决长期存在的武装冲突。我在关于联合国维持和平行动的未来的报告中阐述了这个概念,和平行动问题高级别独立小组也赞同这个概念。重要的是,在我的斡旋下快速部署这些小规模多学科小组,成为联合国预防工具箱的一个不可分割的组成部分,并可在情况需要时或酌情与驻地协调员和国家当局密切协商,随时提供业务对策。我将继续酌情利用这些小组。

29. 一些我的特使和协调员已获授权就萨赫勒、大湖区和中东和平进程区域战略开展工作,其中包括重要的预防职能。例如,我的大湖区问题特使与非洲联盟以及南部非洲发展共同体(南共体)、大湖区问题国际会议、欧洲联盟(欧盟)和大湖区问题国际联络小组密切合作,以支持全面执行《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》。我的萨赫勒问题特使正在支持萨赫勒五国集团国家(毛里塔尼亚、马里、尼日尔、乍得和布基纳法索)和广大国际社会,帮助通过落实联合国萨赫勒区域综合战略解决本区域不安全的根源。

30. 一些被授权承担针对具体国家任务的联合国和平行动,无论是维持和平还是政治特派团,在努力防止冲突蔓延或再次爆发时,也开展预防性外交工作。在伊拉克,我的特别代表已发挥了积极作用,促进伊拉克与其近邻和其他区域邻国加强关系,并一直在努力加强巴格达和埃尔比勒的关系,包括支持就石油出口和分享收入进行谈判,并促成联邦政府和库尔德斯坦地区政府于2014年12月2日达成了一项具有里程碑意义的初步协议。在黎巴嫩,我的特别协调员协助黎巴嫩问题国际支助小组开展工作。我认识到该国因叙利亚冲突面临相当大的国内压力,因此于2014年9月启动该小组。国际支助小组由安全理事会五个常任理事国、德国、意大利、欧盟、阿拉伯国家联盟、联合国难民事务高级专员公署、开发署

和世界银行组成，已确定了黎巴嫩稳定的三个优先领域：援助难民和收容社区、提供援助以消除叙利亚危机的经济和社会影响、发展黎巴嫩武装部队。

31. 联合国向会员国提供了广泛的选举援助，从技术援助直至以调解和斡旋形式参与。在大多数情况下选举是和平活动，但在某些情况下存在结果可能不被接受的风险，往往根深蒂固的现有紧张局势可能进一步恶化，可能发生暴力事件。尤其是在这些情况下，联合国选举援助工作必须结合政治和技术援助，以支持能够产生被接受结果的可信进程。在这种情况下，这种做法可以作为预防冲突工具。在 2015 年尼日利亚大选和 2013 年肯尼亚大选中，联合国在政治和技术层面参与以应对与选举有关的暴力风险增加的情况，这是联合国的参与得到广泛接受的两个范例。

暴力极端主义和暴行罪

32. 在导致冲突风险加剧的同样条件下，暴力极端主义和暴行罪的风险也往往增加。暴行罪包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。在这些情况下，我们可以利用一些为预防冲突制定的相同工具，但我还分别在由主管政治事务副秘书长任主席的反恐怖主义执行工作队、我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任问题特别顾问的领导下，制定了专门工具。

33. 反恐怖主义执行工作队体现了联合国按照联合国全球反恐战略，采取多层面但协调一致的办法来预防和打击暴力极端主义和恐怖主义(见大会第 60/288 号决议)。工作队 37 个成员实体一直把重点放在加强协调和一致性，以最大限度地发挥其工作的影响，以及在全球、区域和国家各级向会员国提供能力建设援助。工作队的若干活动特别着重于预防视角。工作队和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的通过教育和对话预防冲突并消除恐怖主义在尼日利亚的吸引力联合项目就是一例。该项目特别重视妇女的作用。我将向大会第七十届会议提交我的防止暴力极端主义行动计划，该计划将进一步推进我们在这一领域的集体预防工作，把努力集中在以连贯方式解决地方、国家、区域和全球各级暴力极端主义的驱动因素。

34. 我已提及由防止灭绝种族罪行和保护责任问题办公室制定的《残暴罪行分析框架》。更广泛而言，该办公室与联合国系统、会员国、区域组织和民间社会合作，以查明和解决新出现的风险，为建立专门的国家和区域预防机构提供技术援助，并帮助促进国际和区域暴行罪预防网络发展。特别顾问在其工作中强调问责制作为一种预防工具的重要性。许多冲突后社会的经验表明，未能适当处理过去犯下的罪行，特别是暴行罪，是再次发生冲突风险的一个重要指标。

预防和妇女与和平与安全议程

35. 预防是安全理事会第 1325(2000)号决议所体现的妇女与和平与安全议程的支柱之一。对该决议执行情况的高级别审查将考察我继续增强联合国维持和平包

容性并加强妇女对联合国主导的预防和调解努力参与的努力等。这不仅是一个原则性的努力；在我们的全部预防工作中追求性别平等主流化有一个不可动摇的根本理由，很简单，这样做，便可以对社会中冲突根源进行更有力的分析，从而可以更好地为预防和调解工作提供参考和进行设计。

36. 政治事务部已经开发了工具并培训政治干事将与性别有关的分析和建议纳入我向安全理事会提交的所有报告。此外，我已向有关外地特派团部署妇女保护顾问，以确保更好地监测、分析和预防冲突中的性暴力，因为性暴力越来越多地被用作战争手段和战术。联合国还正在建立国际民间社会网络与地方社区团体之间的伙伴关系，这些团体往往在调解地方争端方面拥有悠久传统。通过支持妇女在选举和任命职位方面的政治参与等方式促进包容性政治进程，是建立对性别敏感的强有力国家预防机构的另一个关键因素。

37. 在联合国预防领域，任命妇女担任领导职务的现象呈现上升趋势。然而，我们必须加倍努力。截至 2015 年 5 月，只有 4 名妇女已被任命参加我的斡旋工作，包括作为我的特使、顾问或协调员，冲突国家的共计 31 名驻地协调员中只有 6 人为女性。我即将发布的关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的报告将详细阐述为推进妇女与和平与安全议程而进行的集体努力。

在整个联合国系统开展预防工作

38. 审查联合国建设和平架构专家咨询小组的报告(A/69/968-S/2015/490)认为，在考虑联合国和平与安全的活动时必须大力强调预防冲突，建设和平首先应被理解为一个内在的政治进程。专家咨询小组还认为，当发展、安全和人权这三个核心支柱内有如此多的联合国活动可以促进预防和维持和平之时，在不同的政府间和官僚“竖井”之间分散有限的精力和资源是毫无益处的。设立建设和平委员会、其支助办公室和建设和平基金的初衷正在于在这些政府间和官僚“竖井”之间架起桥梁，并使有关情况得到持续关注。联合国系统将不预判会员国审查建设和平架构第二阶段将取得何种结果，而是继续努力建设这些桥梁，并更加协调一致地合作促进预防和和平。

39. 或许这些伙伴关系对于联合国没有派遣特使或特派团的国家最为重要，在大多数情况下的确如此。在这些非特派团环境中，驻地协调员和国家工作队常常被推到了应对危机努力的前沿，应国家行为体的请求协助处理新出现的挑战。开发署-政治事务部建立国家预防冲突能力联合方案加强了地方能力以及联合国驻地协调员办公室和国家工作队的资源，提供了有效考察和平与发展之间联系的专门知识，支持建立国家和平基础设施，确保方案拟订工作对冲突有敏感认识，并与国家对应方一道确定预防及和平建设举措的切入点。通过部署和平与发展问题顾问并利用总部和区域一级的联合国专门知识和资源，驻地协调员和国家工作队得以支持国家利益攸关方在吉尔吉斯斯坦、马拉维和尼日利亚等千差万别的国家加强、发展并应用调解、对话和非暴力解决冲突的能力和机制。和平行动问题高级

别独立小组和专家咨询小组均赞扬联合方案是机构间开展冲突预防有效协作的一个范例，我鼓励继续努力加强这一伙伴关系。

40. 开发署和联合国实地各机构参与了一系列广泛的“结构性”或“上游”预防活动，旨在在冲突发展到暴力之前解决其根源。这种工作的一个例子是开发署加强议会方案，这些方案的重点是提高政治包容性和加强妇女、青年和少数群体的参与，并加强议员与民间社会之间的联系。通过向主要机构提供支助，建立了必要渠道，可防止所有社会中不可避免会出现的可能恶化为暴力或重新陷入暴力的紧张局势。

41. 2014年，设立了预防冲突问题工作队，作为一个机构间机制，以提供一个提高对预防冲突问题的认识、分享信息并确定联合国系统优先事项的论坛；它还提供了一个把人道主义机构和发展机构联系起来的论坛。在履行其职能时，该工作队力图利用以下方面：参与机构的外地存在；在实地和总部以及通过预防冲突同业交流群获得的预防冲突和建设和平技术专门知识；一些机构的财政资源，以开展冲突分析、适用冲突敏感性等活动，并制订对国家工作队有益的工具和指导。

42. 展望未来，正如我在关于联合国维持和平行动的未来的报告中所指出的那样，我打算以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，调动更广泛的联合国系统，共同加强我们的预防冲突和建设和平工作。

深化我们与区域和次区域组织的伙伴关系

43. 《联合国宪章》的起草者有远见卓识，预见到在未来的世界中，联合国和区域组织将共同努力，防止、管理和解决危机。但很难想象，他们能预见到我们当今所面临的威胁涉及众多行为体，其性质相互关联，以及联合国与区域和次区域组织在集体寻求解决办法中要开展大范围合作。如今，《宪章》第八章与以往任何时候一样具有现实意义。我在最近的关于联合国和平行动的未来的报告中提出的行动议程侧重于全球区域伙伴关系，即和平行动的三个基本支柱之一。

44. 许多区域和次区域组织长期参与预防冲突和调解、维持和平和建设和平工作。其他一些组织也在这些领域日益活跃。因此，我们的伙伴关系因地区而异，涉及一系列联合活动，包括对口讨论、分享风险分析、合作协议、能力建设和(或)部署联合特使。上述工作的基础是尊重区域差异，致力于以最佳处理某一特定局势的方式来开展合作。

45. 我们的伙伴关系在预防领域已取得成果，在多种情况下顺利开展了合作。欧洲联盟和联合国开展了联合冲突分析，以探讨开展联合预防行动的可能性；高级别特使数次联合发布讯息，扩大了影响。西非办和中部非洲区域办与西非经共体、中非经共体、几内亚湾委员会以及七国集团+几内亚湾之友密切合作，动员各方支持几内亚湾海上战略，以应对不断增加的海盗和武装抢劫威胁，并与西非经共

体密切合作，帮助其拟订 2014 年 3 月通过的西非经共同体海洋综合战略。虽然依然存在挑战，但 2014 年 9 月在雅温得设立的几内亚湾海上安全和保障区域间协调中心以及 2015 年 3 月成立的西非海上行动中心都是重要的里程碑。在南部非洲，联合国反恐怖中心与非洲联盟和南共体合作，支助该区域国家采取区域反恐预防战略。西非办和中部非洲区域办与西非经共同体、中非经共同体和非洲联盟密切合作，应对乍得湖盆地国家的博科哈拉姆威胁，例如前往受博科哈拉姆影响的国家开展联合访问。此外，西非办和中部非洲区域办还与西非经共同体、中非经共同体和乍得湖流域委员会就举行国家元首峰会开展密切合作，以便综合全面地消除该区域博科哈拉姆叛乱的根本原因。

46. 必须指出，视情况需要，斡旋往往由联合国以及一个或多个区域和次区域伙伴共同牵头。例如，我的西非问题特别代表与西非经共同体、欧洲联盟和几内亚的法语国家国际组织、布基纳法索的非洲联盟和西非经共同体高级别代表以及多哥的非洲联盟和平与安全事务专员开展密切合作。

47. 我还努力使这些伙伴关系进一步制度化。我们与非洲联盟(设在亚的斯亚贝巴)、南共体(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)等主要区域伙伴的联络处网络就是使伙伴关系制度化的一个方面。保障上述伙伴关系良好运作是每个人的责任。我经常与各区域组织负责人接触，定期打电话联络，并前往各地区访问。我还在高级别务虚会期间会晤区域和次区域组织负责人，最近一次是 2015 年 5 月在纽约。这些努力不仅促进了区域组织与联合国之间，也促进了区域组织彼此之间开展更多的相互联系。

实际工作专业化

48. 长期以来，我们一直努力让总部和外地的预防工作专业化。这些努力的一项核心是在政治事务部政策和调解司设立调解支助股。现在，调解支助股被视为支持联合国系统及其合作伙伴的斡旋、调停以及调解工作的重要资源。通过部署人员和提供远程分析支助，调解支助股努力让有需要的地方及时获得适当的专门知识。办法是为此调动其工作人员和调解专家待命小组成员，或从所维护的调解名册中查找适当的专业人员。调解专家待命小组是政治部的一个重要工具，由调解业务经验极其丰富的专家组成；部署这些专家是为了直接支持预防努力以及和谈，或者支持培训和能力建设活动。调解支助股的专业人员可快速、方便地部署，他们迅速成为全系统的预防以及更广泛调解工作的宝贵资产，极大加强了联合国的预防工作业务准备和专门知识。

49. 除了业务工作，联合国就预防和调解工作中定期出现的专题问题编制了大量的机构学习和知识产品，这一点可能不太为人所知。除了人力资源之外，调解支助股还维护着调解人以及制宪人网上资源中心，支持调解、制宪和预防外交努力；该中心发挥经验教训、指南产品和其他有用资源信息库的作用。例如，调解支助股最近编制的两份指南涉及宪政援助以及自然资源与冲突。政治事务部还加强了

其评价系统，以确保评估其业绩，从互动参与中学习。最近的学习产品关注的是联合国在 2012 年马尔代夫以及 2015 年尼日利亚政治危机中的努力。

50. 联合国以及区域和次区域组织工作人员的能力建设是另一个优先事项。政治事务部为高级、中级和初级工作人员开展或协助举办了调解和预防冲突方面的大规模培训课程。2014 年 10 月，举办了联合国高级别调解课程，参加者包括驻马里的阿尔及利亚牵头调解人和我未来的也门问题特使。我们还支持了 2015 年 3 月南共体举办的关于解决冲突、谈判、调解和立宪讲习班，以帮助建设该地区妇女调解人的能力。政治部与中部非洲区域办一起，为中部非洲提供了调解领域的支持，为中非经共体工作人员举办培训课程，参加中非经共体举办的讲习班，以审查该机构的调解架构。我们期待在非洲联盟推进有关其内部调解专业知识建设的计划期间与其密切合作。

四. 重大挑战和新机遇

51. 在许多方面，预防冲突的观念已深入人心：会员国就预防冲突的核心作用达成了广泛、强有力的共识，并确认联合国在支持国家行为体以及与区域和次区域组织建立伙伴关系方面发挥独特的补充作用。但正如和平行动问题高级别独立小组坦率指出的那样，国际社会在预防冲突方面并不成功(见 [A/70/95-S/2015/446](#), 第 65 段)。我们的口头承诺并未全都转化为及早采取有效行动来防止暴力。在此失败之时，冲突更加复杂，关联程度更高，如果不迅速解决冲突，它将掩盖暴力极端主义等棘手现象，使其生根。预防工作变得愈加紧迫，无所作为的风险也越来越大。正如和平行动问题高级别独立小组指出，在此领域作出早期、足够的投入是绝对有道理的。

52. 为了开展更有效的预防工作，除了改进技术工具并精简官僚做法之外，我们至少需要其他三项要素，而这些要素往往缺失。第一项要素是会员国同意。各国政府和领导人担心的是，联合国开展的预防接触会损害各国主权，使问题国际化或让对手合法化。要证明情况并非如此可能极为困难，联合国不能也不应该强行干涉冲突各方。如果缺少采取行动的政治空间，外界能做的工作有限。虽然存在上述顾虑，但必须认识到，为消除酝酿中的紧张局势而采取早期预防行动，是保护而不是破坏国家主权，因为此举可以防止毁灭性暴力的威胁。

53. 第二个经常缺失的要素是国际团结，此项要素对联合国的外交工作获得开展预防或解决工作所需的决定性助力至关重要。阿拉伯叙利亚共和国的情况仍有力地说明，不团结会造成灾难性后果。在区域一级，政治团结和传达一致信息同等重要。区域和次区域组织之间、甚至是区域内的分歧可阻碍有效的参与。有时，联合国和区域组织之间实在无法达成一致意见，无论是涉及预防冲突的最佳分工问题，还是仅仅涉及某个具体情况共同分析和认识。必须认识到，我们与区域

和次区域组织的合作基础是仍在不断发展的对话。这些伙伴关系至关重要，但并非总是易事。

54. 第三项缺失的要素是资源。预防工作的核心悖论仍然是，暴力行为发生之前作出相对较少的投入，就可避免预防工作一旦失败所需的大得多的投入。我们看到，2015年，人道主义事务协调厅的全球人道主义呼吁已达194.4亿美元。今年的数字可能会随着时间推移增加，而且该数字还没有考虑到受影响国家自身在人和经济机会成本方面的一系列其他代价。

55. 当我说预防优先是明智的投入时，我考虑到的是这些数字。虽然迫切需要开展预防工作，但我们往往必须依靠慷慨捐助者的自愿捐款来资助联合国在这一领域的重要工作。我同意和平行动问题高级别独立小组表达的意见，即支持预防和调解的核心职能缺乏可预测资金的情况令人无法接受。这是为什么我在关于联合国和平行动的未来的报告中，呼吁大大加强秘书处核心预防和调解能力并通过经常预算更可靠地为其提供资源。我将在近期就此向有关机构提出建议。

56. 预防工作的供资缺口不仅因为早些时候指出的和平与安全局面日益恶化而加剧，而且也因为冲突复发率较高而加剧。因此，在协议签署之后的几天和几周，而且还有几年和几十年里，持续参与或联合采取“后续行动”的需求也增加。让各方集中注意力，随时解决出现的问题，确保为机构建设等实际执行工作配置适当资源，而且谨慎地将其移交给系统的其它部分，这些都是工作内容的一部分。即使最乐观地看，重建关键机构也需要20至30年。而国际社会的注意力会不可避免转向下一场危机，此时，重建工作极具挑战性。这正是设立建设和平支助办公室的原因，即帮助从暴力冲突向和平过渡的国家维持和平，并为此争取国际社会支持国家自主和国家领导的建设和平努力。

57. 说服人们增加对预防工作的投入遇到困难，部分原因是预防工作的影响及其成果本来就难以衡量和展示。我们正在开发影响评估工具和其他能力，以便增强说服力。

五. 意见和结论

58. 我在本报告中提出，和平和安全局面日益恶化，预防工作变得更困难，也更紧迫。紧张因素是跨国界的，而且非国家行为体力量强大，这些都迫使我们走出学科界限来思考并采取行动，跨界开展区域工作。此外，暴力极端主义迅速升级，对我们的所有工作产生影响，要求我们必须审视这一现象的驱动因素，进一步加强预防工作的主动性和前瞻性。所涉利害关系也更大，切实采取预防冲突的集体行动的要求显然更加紧迫。在这个领域，联合国是一个独特的行为体。

59. 我已加强了本组织的预防工具并将继续加强，但这还不够。我还打算继续努力，争取在整个联合国系统内以更多学科联合参与的方式来整体利用这些工具。

但这些解决办法仍停留在技术领域，本身不足以确保我们从原则上的承诺走向有效的国际预防行动。我以往关于预防冲突的所有报告都重点指出了言论和实践之间的差距；在 2014 年 8 月安全理事会关于预防冲突的公开辩论的通报中，我对这种情况导致安理会和整个组织丧失公信力表示关切。

60. 作为负有维持国际和平与安全的主要责任的联合国机关，安全理事会自身在防止酝酿中的危机不断恶化方面发挥关键作用。如果静默的参与不够，安理会就需要发挥支持预防工作的集体力量，尤其是为了控制迅速恶化的危机。这将为预防工作创造政治空间，否则就不会有这种空间。

61. 近几年，秘书处采用各种方法，就关切的情势加强安理会成员之间的对话，增进团结。我们更积极地利用议程项目中的“任何其他议题”，在非正式磋商中通报新局势的情况。我致力于继续探讨请安理会关注不断恶化局势的新方法和各种方式，例如就我们正开展工作的各方面在安理会会议厅之外组织非正式情况介绍会。我们认真听取了安理会有关提供更多坦诚的互动式通报的要求，并相应地对通报人作出指示。我还继续每月的非正式午餐会，其间可提出正式议程之外的许多项目。至于何时开展慎重的斡旋，何时动用安理会的力量，这始终需要判断力以及良好、坦率的定期对话。如果要改善我们目前在预防冲突工作方面的记录，就必须立即采取一项措施，即改善秘书处与安理会之间对话的性质，提高对话质量，甚至或尤其是在政治敏感局势中。

62. 在此背景下，我呼吁安理会成员以及联合国全体会员国重新承诺遵守预防冲突原则。这首先意味着对《宪章》所载预防原则再次作出政治承诺。但这也意味着愿意支持秘书处提高其与安理会之间有关预防问题的正式和非正式互动的质量，并在必要时一致支持这些努力。在反思之时，让我们回顾联合国的起源和《宪章》原则，加倍预防工作努力。无所作为的风险实在是太大了。