



大会

安全理事会

第六十三届会议

第六十四年

议程项目 10、101、107 和 112

建设和平委员会的报告

秘书长关于建设和平基金的报告

千年首脑会议成果的后续行动

加强联合国系统

秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告

摘要

安全理事会在 2008 年 5 月 20 日的主席声明(S/PRST/2008/16)中请秘书长提供咨询意见,说明如何在包括协调、文职人员部署能力和经费筹措等方面支持国家努力,确保更迅速、更有效地实现可持续和平。

本报告的重点是冲突后国家和国际社会在冲突刚结束时面临的挑战。这段时间的定义是一国主要冲突结束后的头两年。第二节反思了过去在建设和平方面的经验,强调了作为本报告一个中心主题的国家自主权的重要性,并突出了冲突后初期具体情况产生的独特挑战。在这一早期阶段,对和平的威胁往往是最大的,但从一开始便启动良性循环的机遇也最大。

冲突刚结束时期为提供基本安全,交付和平红利,支撑和建立对政治进程的自信,以及加强国家领导建设和平工作的核心能力,从而开始奠定可持续发展的基础,打开了一扇机会之窗。如果国家制订了早期成功实现这些目标的远景规划和战略,可持续和平的机会就会大大增加,重新陷入冲突的风险就会减少。但我们往往错过了这个早期窗口。第三节指出了一些与这些核心目标直接相关的经常性优先事项。冲突后的初期阶段经常为这些事项请求国际援助。要抓住这一机会



之窗，国际行为体就必须至少能够做出协调一致、迅速和有效的反应，支持这些经常性优先事项。

第四节介绍了联合国为加强冲突后反应的效率和效力迄今所作的努力，并查明与联合国各种实体不同的任务、治理结构和融资安排有关的系统性挑战。这些挑战使本组织无法进行更深刻的改革。

第五节提出了一项议程，以加强联合国在冲突刚结束时期的反应，以及便利更广泛的国际社会作出更早期、更协调一致的反应。这一议程的核心要素包括：(a) 联合国在实地设立更强大、更有效、获得更好支持的领导班子；(b) 早日商定优先事项并为支持这些事项调集资源；(c) 从一开始便加强联合国对国家自主权和能力建设的支持；(d) 与在特定领域具有比较优势的伙伴合作，理顺和加强联合国系统提供知识、专长和部署人员的能力，以满足最紧迫的建设和平需要，并协助各国查明和利用全球最相关的能力；(e) 与会员国特别是捐助者合作，增强筹资机制的速度、一致性、灵活性和风险承受能力。

第六节探讨了建设和平委员会在支持冲突后国家方面的关键作用，并就委员会如何在本报告所述冲突后早期阶段加强咨询作用提出若干建议，供会员国考虑。

一. 引言

1. 安全理事会在2008年5月20日的主席声明(S/PRST/2008/16)中鼓励秘书长、建设和平委员会、国际组织、区域组织和会员国探讨如何在包括协调、文职人员部署能力和经费筹措等方面支持受影响国家开展国家努力，确保更迅速、更有效地实现可持续和平。安全理事会还请秘书长在12个月内向联合国相关机构提出咨询意见，说明如何最妥善地在联合国系统内处理这些问题，并在考虑到建设和平委员会的看法情况下说明应如何协调建设和平活动以及鼓励调动和最有效利用各种资源来满足建设和平方面的迫切需要。因此，在同建设和平委员会协商后，我向安全理事会和大会提交本报告。

2. 本报告的重点是冲突后国家和国际社会在冲突刚结束时面临的挑战。这段时间的定义是一国的主要冲突结束后的头两年。当大规模暴力行为结束后，该国领导人和人民面临的挑战是巨大的。局势动荡不安，和平往往非常脆弱，人民的需要远远大于满足这些需要的能力。在这一早期阶段，对和平的威胁往往是最大的，但从一开始便启动起良性循环的机遇也最大。

3. 冲突刚结束时期为提供基本安全，交付和平红利，支撑和建立对政治进程的信任，以及加强国家领导建设和平工作的核心能力，从而开始奠定可持续发展的基础，打开了一扇机会之窗。如果国家早日在这些核心领域取得成功，那么，可持续和平的机会就会大大增加，重新陷入冲突的风险就会减少。

4. 虽然建设和平主要是国家行为体的责任，但国际社会可以发挥至关重要的作用。我们往往错过了这个早期窗口。一次又一次，我们没有催化能在实地立即产生实际成果的反应。通常需要许多个月才能恢复基本政府职能，或提供基本服务。在某些情况下，国际社会需要几年才能一致支持一种共同的战略远见。能力和资源一直无法充分满足实地的紧急需求。尽管能力有限，我们经常力争把稀少资源集中用于可以增强对未来和平的信心和承诺的一组有限的商定结果。

5. 联合国在国际社会内可以发挥关键和重要的建设和平作用。与此同时，联合国系统只是努力支持冲突后国家的几个行为体之一。这种更广泛的国际努力的一致性帮助各国成功构建可持续和平的关键。主要区域和国际行为体之间的伙伴关系和协调是至关重要的，因为没有单一的行为体有能力在任何建设和平优先领域满足需要。

6. 在本报告中，我对建设和平方面的一些经验教训进行了反思，并提出了一个议程，以加强本组织的反应，并便利其他方面作出更早期、更连贯的反应。这一议程的核心要素包括：(a) 联合国在实地设立更强大、更有效、获得更好支持的领导班子；(b) 早日商定优先事项并为支持这些事项调集资源；(c) 从一开始便加强联合国对国家自主权和能力建设的支持；(d) 与在特定领域具有比较优势的

伙伴合作，理顺和加强联合国系统提供知识、专长和部署人员的能力，以满足最紧迫的建设和平需要，并协助各国查明和利用全球最相关的能力；以及(e)与会员国特别是捐助者合作，增强筹资机制的速度、一致性、灵活性和风险承受能力。如果我们及早商定战略，对优先事项予以界定和安排次序，并使支持这一战略的行动和资源相一致，国家当局、联合国系统和其他国际合作伙伴便可以产生更大和更早的集体影响。

二. 国家自主权的背景和需要

7. 虽然每一冲突后局势都是独一无二的，联合国已经积累了广泛的经验，我们从支持几十个刚刚摆脱冲突的国家中汲取了许多经验教训。首先，我们知道，建设和平是国家面临的挑战和国家的责任。只有国家行为体才能以可持续的方式处理其社会的需要和目标。国家自主权的重要性，以及我们在冲突后初期具体情况下遇到的独特挑战，是本报告的一个中心主题。

8. 尽管情况多样，大多数国家在冲突后初期的特点都是极不安全和政局不稳。我们了解到，持续的脆弱性和相当动荡往往伴随着不断变化的和平进程。在一国中，一个地区的稳定可能会与其他地区的持续暴力并存。人道主义危机和持续侵犯人权的行为可能会在敌对行动正式停止之后继续发生。冲突的结束并不意味着和平的到来：往往仍然缺乏政治共识和信任，冲突起因可能会持续存在。随着人们返回被毁或被占领的家园，紧张局势可能还会加剧。冲突之前、期间和之后发生的严重罪行和暴行不受惩罚的现象，包括性暴力和基于性别的暴力不受惩罚的现象，会严重损害这一早期阶段建设和平的努力。不能恢复国家权力，特别是在遥远的边境地区，可能会产生新的威胁，或使得战时走私自然资源或对其进行非法贸易的做法继续存在，甚至扩大，从而减少国家收入。

9. 尽管如此，冲突的结束往往会在交付具体的政治、社会和经济红利方面引起人们很高的期望。若想建立对和平进程的信心，至少需要满足其中的一些期望。同样重要的是国家当局与人民进行有效沟通和包容性对话，尤其要对短期内可以取得的成果产生切合实际的期望。

10. 此外，主要国家行为体必须有基本水平的政治意愿、承诺和共识，否则大多数建设和平的努力将是徒劳的。取得共识的程度主要取决于停止暴力的条件、和平协议的质量以及和平进程的性质。有的和平进程是强大和包容各方的，因此得到各界民众的支持。正如我们在柬埔寨、危地马拉、萨尔瓦多和纳米比亚所看到的，建设和平工作虽然实施起来很复杂，但得益于有一项解决冲突起因的详细议程。但许多和平进程比较脆弱，需要国际和国家行为体在政治上认真予以加强并作出坚定的努力，在持续不断的暴力和破坏者的反对面前坚持和平。还有一些协议甚至无法为持久和平或解决冲突的议程创造起码的条件。

11. 在一些冲突后国家，充分行使国家自主权的能力和意愿可能会受到限制，因为和平进程仍在进行之中，稳定的政治秩序尚未建立。许多冲突后国家在举行冲突后首次选举之前，由过渡时期的政治安排管理。国家当局往往是任命的而非选举产生，通过冲突各方接受调解达成的协议而设立，他们可能不完全代表民众或被民众所认可。此外，国际社会必须与之接触的一些国家行为体，可能涉嫌参与过去的侵犯人权行为或重大暴行。

12. 因此，在如此复杂和迅速变化的局势中，国际上的支持基本上是政治性的，往往风险很高。增强无代表性领导人的权力，或支持一派而牺牲另一派的做法，会加剧冲突起因或制造新的紧张局势根源。国际行为体必须铭记这些考虑。地方和传统当局以及民间社会行为体，包括被边缘化的群体，都可以发挥至关重要的作用，在初期制定优先事项的谈判桌上发出多种声音，扩大对国家未来共同远景的主人翁意识。妇女充分参与这些进程必不可少，她们不仅是冲突的受害者，也是恢复与发展的重要驱动者。

13. 在国内政治环境之外，为建设和平创造条件还受到区域和国际行为体的很大影响。鉴于许多冲突具有跨界层面，邻国以及区域和次区域组织可发挥关键作用，并对支持建设和和平进程负有相应责任。区域组织越来越多地站在了和平进程的最前列，包括在调解和保障和平协议以及监督其执行情况方面。

14. 在冲突刚结束的时候，联合国的政府间机构、各会员国和其他国际利益攸关方的支持已经证明至关重要，这时即便只有一个主要行为体起反作用的行为也可以非常有害。安全理事会可以发挥重要作用，发出信号表明国际社会大力关注并支持和平进程和建设和平的启动，呼吁所有利益攸关方予以建设性支持和参与，并授权采取一些潜在的步骤，包括新的维和行动、特别政治任务、专家小组和其他措施。

三. 建设和平方面的经常性优先事项

15. 我们知道，当大规模的暴力行为结束后，人民的需要往往远远超过国家或国际行为体满足其需要的能力。鉴于这种不平衡的状况，冲突后早期阶段的国家和国际努力应侧重于满足最紧迫和最重要的建设和平目标，即建立安全，建立对政治进程的信心，提供最初的和平红利，并扩展核心的国家能力。

16. 确定在每个独特背景下哪些活动能最有效地实现这些目标，是一项挑战。正如我 2009 年 4 月 8 日关于加强调解及其支助活动的报告(S/2009/189)所概述，和平协定应提供一个总体框架，但有时制定的议程过于宽泛和雄心勃勃，而且有时只是初步的议程。此外，优先事项的确定必须反映国家的独特国情和需要，而不是以国际行为体能够或想要提供的东西为依据。我们的计划和行动也必须反映出我们清楚地了解当地的现有能力，不管是国家、国家以下各级还是国际能力(包

括联合国的业务机构、基金和方案的能力)。酌情扩展这些能力和业务，可在最初几个月带来最快和最有效的成果。

17. 此外，过去 20 年来积累的经验和分析，以及为编写本报告多次与国家国际工作者进行的访谈，均指出有几个经常性的领域往往在冲突刚结束后就作为优先事项请求提供国际援助。总是会有更多的针对具体国家的优先事项，例如有组织犯罪和自然资源管理。然而，要想在冲突刚结束后抓住机会，则要求国际行为体至少能够在这些领域做出协调一致、迅速和有效的反应，这直接涉及到上述核心目标。这些领域是：

- 支助基本的安全和安保，包括地雷行动，保护平民，解除武装、复员和重返社会，加强法治和启动安全部门改革
- 支助政治进程，包括选举进程，促进包容各方的对话与和解，以及发展国家和国家以下各级的冲突管理能力
- 支助提供基本服务，如供水和卫生、保健和初级教育，以及支助境内流离失所者和难民安全和可持续地回返和重返社会
- 支助恢复国家和国家以下各级的核心政府职能，特别是基本公共行政和公共财政
- 支助经济振兴，包括创造就业机会和提供生计(农业和公共工程)，特别是为青年和复员的前战斗人员创造就业机会和提供生计，以及恢复基本的基础设施。

18. 基本的安保和安全——无论是由国家提供还是通过国际援助提供——对于居民来讲至关重要，也是创造必要的政治空间和协助提供国际援助所必不可少的。支助政治进程和重建和平稳定的政治秩序必须成为中心目标。冲突后的政府需要建立有助于恢复其合法性和有效性的国家核心能力，包括提供基本服务和基本公共安全、加强法治、保护和促进人权的能力。国家当局提供可见的和平红利，包括尽早创造就业机会和支助回返者，对于建立对政府及和平进程的信心同样是至关重要的。迅速的经济复苏是支撑安全局面的最有力因素，并可为今后的复苏提供动力。如会员国反复强调，包括在 2005 年《世界首脑会议成果文件》中反复强调的那样，这些优先领域涵盖了发展、和平与安全和人权，反映出这些领域相互关联和相辅相成的特性。

19. 必须立即开始在所有这些领域发展国家能力。往往在国际退出冲突后国家的战略中才提出能力发展问题。这常常为时已晚。忽略能力发展会制约国家行为体的自主恢复，并限制国家和人民之间的问责。它必须从一开始就成为所有建设和平活动的核心要素，并且特别针对加强国家领导能力，以期对可管理的优先事项形成明确的远见。

20. 要想妥当地确定各优先事项的时机和次序，则需要在一个协调一致的战略框架内保持微妙的平衡并做出艰难的取舍。例如，尽早提供安全保障对于防止再度陷入冲突和阻遏潜在破坏者破坏和平进程，可能是至关重要的。提供谋生机会和解决住房、土地和财产问题往往需要得到尽早的重视，因为这有助于满足人民最迫切的需要，从而建立对和平的信心并对和平做出承诺。其他优先活动，如果在冲突后过早开展，则会破坏脆弱的和平。选举进程可能有助于建立更为合法的政治权力机构，但如果在政治环境尚不利于举行选举的时候过于匆忙行事，如果未能充分重视技术方面的限制，如果忽视加强和培育新政治进程、社区参与和民间社会的必要性，选举进程也可能导致局势紧张和再次发生冲突。何时应改组军队或公务员制度也往往是个微妙的问题。过去，国家和国际行为体在某些领域行动过快，而在其他领域却行动过慢，从而影响了建立信心和加剧紧张局势之间的平衡。在冲突后的头两年，最严峻的战略挑战之一是确保短期内采取的行动或做出的决定不会妨碍中长期的建设和平工作。

21. 妇女和女孩的需要应得到更多重视，因为恢复工作可能会优先满足男子的需要。冲突后初期阶段提供了一个重要的机会，使妇女能够利用冲突期间两性关系可能发生的变化担任社区领导人或得到非传统的就业机会。但外来者往往趋向于在治理和经济领域与男子合作并承认其领导权，这可能意味着妇女参与公共决策和经济复苏的能力无法获得适当的认可或资助。在以性暴力为主要特点的冲突中，妇女的边缘化可能加剧，进而危及公共安全和妇女的社会地位。正如安全理事会第 1820(2008)号决议所指出，持续不断的暴力、恐吓和歧视是阻碍妇女参加和全面参与冲突后公共生活的因素，可对持久和平、安全与和解，包括冲突后建设和平产生严重的负面影响。

22. 过去二十年中我们了解到，多变复杂的局面没有一个单一的模式可以适用。在尊重国际法和人权基本原则是必不可少的同时，保持灵活性和适应能力也是必不可少的。但是，这不能以牺牲可预测性和速度为代价。至少，我们必须随时准备在这些经常性优先领域提供支助。过去，我们的反应是迟缓和零碎的，反映出的问题包括：组织力度不足；对优先次序排列、共同评估和规划做法采取抵制态度；在若干优先领域缺乏能力，在另一些领域的部署则出现严重拖延；筹资机制不妥当，提供的经费不足。我们的集体任务是抵制建立新机制的诱惑，除非新机制是绝对必要的。相反，我们应该利用有效的经验，加强我们的能力，以确保通过更可预测、一致和有针对性的方式来支助各国摆脱冲突。

四. 联合国迄今所作的努力和体制性挑战

23. 过去几年，联合国在政治、维持和平、安全、人权和人道主义及发展活动等领域一直努力通过改革来提高效率和效力。这些举措的一个共同主题是侧重加强一致性和协调，明确作用和职责，制订协调一致的综合战略，关键行为体结成更

有力的伙伴关系，并努力加强可预测性和问责制。在人道主义领域，已通过汇集资金、加强具体部门的协调、能力和问责制以及加强对国家一级领导层的支助来取得进展。在维持和平方面，正在发展和深化与区域组织及其他组织的伙伴关系框架，以使我们能够以更协调一致和更有效的方式支助和平与安全。发展领域的行为体和人道主义领域的行为体保持密切合作，以确保在人道主义援助接近尾声时，协调安排、更多的能力、方案和基金均已到位，以便继续和加大努力帮助各国为可持续的和平与发展奠定基础。然而，许多这类努力遇到了严重的体制性障碍。例如，自愿和特设筹资安排已使建立真正的成果预测制和成果问责制的努力多次受挫。在许多优先领域，会员国支助的常设能力很少或根本没有。

24. 集中联合国系统的全部力量来支助一个刚刚摆脱冲突的国家是一项独特的重大挑战。联合国在和平与安全、人权、发展和人道主义行动领域具有根深蒂固的能力，而成功地建设和平需要综合所有这些“支柱领域”的努力。然而，在这些领域有能力的每个联合国实体都是为不同目的而设计的。每个实体都有不同的任务、指导原则、治理结构和筹资安排，在如何开展工作方面也有不同的文化和观念。随着实践的发展，联合国系统的每一部分都发展了自己的一群外部伙伴和利益攸关方。对于在外地统一目标和行动来说，这已成为一个使情况复杂化的因素。联合国的各个部分都非常恰当地与不同的国际文书联系在一起，每个部分都有自己的工作节奏和问责制。在这种情况下，我们在外地“一体行动”的努力虽然至关重要，但却远远不足。整个联合国系统治理结构的分散性质使会员国更有必要在处理建设和平问题的多个联合国机构中采取共同的立场，并与我们密切合作，以使本组织建立更合理的结构，在冲突刚结束后能够做出更快、更有效的反应。

25. 建设和平委员会是确保在这方面加强一致性的一个关键机制。建设和平委员会成立于 2005 年，反映出会员国认识到需要建立专门的联合国机制，以在刚刚摆脱冲突的国家继续关注局势、调动资源和加强一致性，同时解决关键的差距、需要和优先事项。委员会凭借其独特的成员结构和工作方式，促进了在其议程上的国家采取包容各方的综合建设和平方式。委员会将于 2010 年接受五年审查，它迄今为止在支助布隆迪、塞拉利昂、几内亚比绍和中非共和国过程中获得的经验，可能有助于加强联合国的建设和平架构，并使人了解委员会咨询作用不断变化的性质和范围。

五. 支助连贯一致和有效的反应：行动议程

26. 我坚定地致力于改善联合国在冲突后早期阶段的反应，特别是通过确保加强联合国的领导和执行能力，并提高联合国系统内的明确性、可预测性和问责制。这将需要领导团队更为有力并得到更好的支助，并有权制定一项其中包含明确规定的优先事项的早期战略，与各国对应机构合作，并相应调整战略背后的行动和资源。本报告列出了旨在实现这些目标的议程。

27. 这一议程的各项要素是相互关联的。商定优先事项并建立一个共同的战略方针需要有效的和得到授权的领导。但是，如果没有执行能力和经费，一个连贯一致的战略则毫无意义。协调支撑商定优先事项的供资决定可帮助推动所有行为体向同一方向努力。某一因素缺失或薄弱都可能破坏所有其他因素。但是，它们也可以相辅相成，提高我们支助国家行为体寻求持久和平的能力。

28. 这个议程利用当地在停止敌对行动之前存在的系统，视情况对其进行改善或扩大。在冲突之前、期间和之后已经存在一个由驻地协调员领导的联合国国家工作队，驻地协调员在冲突期间和之后的一段时间内也担任人道主义协调员。一旦冲突结束，联合国在当地的的存在可能以不同方式进行配置，其存在可能在最初两年内发生演变，包括适当引进非驻地机构的能力。不论其配置如何，联合国及其合作伙伴在当地通常具有相当的国家专业知识和人道主义能力，将在冲突后早期阶段在人道主义原则的基础上继续提供拯救生命的支助。其中一些能力还可以转用于早期建设和平的优先事项，特别是通过具有人道主义和发展这一双重任务的实体，如儿童基金会、粮农组织、粮食计划署和世界卫生组织。这些机构还与开发署在早期恢复小组/网络中进行合作以尽早启动复苏工作。这可以帮助快速启动反应，提供早期和平红利并在最早期阶段开发国家在关键领域的的能力，例如，扩大卫生和教育基本服务或恢复重要基础设施。

29. 在此期间，安全理事会还可以授权部署多层面维持和平行动或特别政治任务。过去十年中，联合国在支助建设和平方面的诸多重点和积累的经验都是在综合特派团的框架内进行的。综合特派团的出现源于认识到联合国在国家一级的工作相互依存，这些工作之间需要进一步协调，主要是通过领导和规划一级的整合。这一点在建设和平活动需要国家机构和人民的协调参与并为其提供支助时尤为重要。最近，我们已开始将整合原则用于联合国在冲突后国家的更广泛的综合存在，并正在开发新的工具以加强联合国特派团和国家工作队的战略伙伴关系，如综合性战略框架。这些努力的主要目标与本报告提出的议程密切相关，即最大限度地发挥联合国所做出反应的单个影响和集体影响。随着我们继续实现更有效的整合，我们还将需要会员国的支助，以确保联合国的规则和条例允许并促进不同联合国实体之间在国家一级的合作。

有效的领导、协调和问责制

30. 本报告提出的议程的核心要素之一，是联合国有必要在当地建立更为有力、有效和得到更好支助的领导团队。这不仅将加强联合国实体之间的协调和集体影响，而且有助于促进其他国际行为体做出更协调一致的反应。正如安全理事会所指出，往往需要联合国在冲突后局势中，尤其是在最早阶段为协调当地更广泛的国际努力发挥主导作用。尽管存在这些期望，联合国遇到了一些本报告试图解决的严重障碍。

31. 最近几年，维持和平行动和政治特派团的数目、规模和复杂性急剧扩大，联合国面临着对领导能力前所未有的要求。这种挑战的极端性质和范围需要联合国具备一个非常独特的形象。除了具备政治谈判和调解方面必要的专业知识、深入的区域知识和必要的语言能力外，特派团领导人最好能在战略规划和管理大型复杂组织方面拥有经证明的经验。由于所有这些都对技能和能力的要求不太可能由一个人拥有，必须在建立和加强良好的综合领导团队过程中找出解决方案，在相关的情况下，这一团队将汇集联合国在该国的政治、维持和平和发展方面的高层领导。个人任命必须有助于领导团队互补技能和实力的总体平衡。

32. 考虑到这一点，本组织正在努力制定继任计划并更好地阐明特派团高级职位的要求。本组织正在与潜在候选人(特别强调妇女)联络，扩大与各国政府、区域组织和非政府实体的联系，并加强整个联合国系统内部以及与主要的多边合作伙伴之间的伙伴关系。这些合作伙伴反过来能够更好地理解当地的独特需求，并帮助扩大能够承担这些高难度责任的潜在候选人范围。

33. 鉴于任务的规模，必须能够以小型、统一的专家小组形式为领导团队提供分析、规划和协调能力支助，这些能力可由预先确定的额外专门知识加以迅速补充。这些小组提供支助，将联合国反应的各个部分汇集起来，包括建立与政治进程的动态联系，并促进国家和国际行为体采取共同办法。目前，这种能力确实存在，但仍远低于支助有效的战略性反应所需的专门知识水平和范围。专家部署仍然十分零散，按照不同的规则和程序支助联合国在各国存在的不同部分。这限制了其联合起来迅速有效开展共同努力的能力。对驻地协调员的支助尤为薄弱，因为随着人道主义事务协调厅提供的人道主义协调支助减少，取代它的驻地协调员办事处的能力要薄弱得多，而此时评估、规划和协调恢复活动的需求恰好开始增加。

34. 然而，目前总部并没有一个机制，可以从团队的角度看待国家一级的领导并确保建立合适的领导团队和给予适当的支助。不论联合国在当地的配置如何，增加领导能力和支助是所有建设和平情况都需要的。**因此，我已请总部牵头部门与其他在总部的主要实体设立一个高级别机制，以确保合适的领导和支助团队尽早到位。**这将包括对我们的高级工作人员如何作为一个团队运作给予更多关注。高层更大程度的关注将有助于避免迄今多数努力都出现的延误和零散性质，并加快和改进现有机制，以根据需要确定、征聘和部署领导人及支助团队，并在出现明确问题时加以解决。秘书处有关部门和发展业务协调办公室正在进行的加强外地领导人能力的努力正得到加强和加速。这些能力或者通过分摊预算，或者通过预算外资源供资。**我敦促会员国通过这些现有机制提供必要的资金，以便加强共同分析、规划和协调的能力。**

35. 加强国家一级的领导也需要改进总部的指导和支助，以便不论联合国在当地的配置如何，外地存在均可通过更顺利和连贯一致的方式利用现有能力。目前，

牵头部门为所有有关冲突和冲突后国家召集综合工作队。这些工作队应该是汇集了联合国系统总部所有的相关部门和机构，以促进对联合国在该国的存在提供协调一致的支助。然而，这些总部工作队为外地提供支助的质量是不均衡的，不能充分侧重战略指导和当地需求。我的高级管理人员正就这个问题采取行动，他们已启动审查，并将在今年晚些时候提出有关如何使这些工作队更为有效并针对外地需求的建议。

36. 另外还有必要对总部为外地提供的连贯一致和可预见支助及指导的核心内容进行更普遍的审查。这将包括审查总部在现有驻地协调员框架和机制的基础上为驻地协调员和联合国国家工作队提供连贯一致的支助和指导的情况，特别是在武装冲突、政治危机或政治紧张局势加剧但没有设立政治任务或办事处的情况下。在此审查基础上，我将在与有关副秘书长签订的契约中，设定对总部支助的预期目标并监测进展情况。总部支助联合国国别业务的资源应根据该国不断变化的政治和业务需要增减。

37. 在加强高级领导人的权威以确保当地联合国实体之间采取更为协调一致的方法的同时，应辅之以更强有力的问责机制。我已开始对总部所有副秘书长和助理秘书长实施“高级管理人员契约”，但对特别代表或其他代表团团长没有类似机制。因此，**我正在采取步骤加强我的特别代表的问责制，以反映其重大职责和责任。**

38. 联合国外地高级领导需要有权力召集所有的联合国行为体来商定优先事项和责任分工，这应体现在联合国综合战略框架之中。该框架可作为高级代表与联合国外地存在的各成员之间为实现商定责任相互问责制的机制。相互问责制制度将加强联合国在当地的领导权威，确保联合国各实体实现商定的优先事项以支持共同战略，同时允许联合国小组的成员就他们需要的领导能力方面的支助提供有价值的反馈。联合国发展集团最近通过的“联合国发展和驻地协调员制度管理和问责制度”可以提供一个值得进一步探讨的模式。**我将与我的高级管理人员探讨制定相互问责制的措施，使系统既授予我的高级代表权力也追究其业绩，并同时使他/她可以要求系统各部分在综合战略框架基础上根据其任务对执行商定作用和活动负责。**

评估、规划和战略

39. 要在发展迅速并且不确定的冲突后环境中制订协调一致的战略，需要得到一系列不同国家和国际行为体的支持与配合。目前，制订此类战略的努力受阻于各行为者之间的不团结，评估和规划工具分散，以及缺乏制订优先事项的框架。主要的利益攸关方经常从政治、经济、安全和机构的单边利益和角度出发，谋求实

现相互冲突的具体议程。双边和多边机构在冲突后国家重新参与，可能启动众多分散并经常相互冲突的方案，或者对该国的需求和优先事项没有形成明确或协调一致的构想，或者没有与正在开展的和平进程挂钩。在联合国内部，尽管正在努力整合安全规划，但是针对政治、人道主义和发展的努力仍是艰巨的挑战。

40. 我们在本组织内部所能支配的能力和工具是不同的，取决于冲突之后联合国在当地的存在情况，以及最初两年期间这一存在的变化程度。对于安全理事会授权的特派团，联合国内部综合特派团规划流程着重于通过制订共同构想和商定优先事项，确保在当事国国内的目标一致。尽管我们已经取得了实质性进展，但是本组织仍需加强能力，为冲突后初期环境商定并提出一套关键的优先事项。在这个范围内，我所提出的关于联合国所有综合性存在都应共享分析和规划能力以及制订综合战略框架的决定，是向前迈出的重要一步。联合国综合战略框架的目的是明确提出有关本组织战略目标共同构想和一套商定的相关结果与时间表，以及执行对巩固和平至关重要的任务的责任。综合特派团规划流程在侧重于联合国战略和行动的协调一致的同时，还要使联合国的作用、能力和在具体国家状况下的稀缺资源与国家优先事项和其他国际行为体的作用相一致。

41. 除了联合国的支助，有效建设和平还需要一定程度的国际支助。经验表明，在联合国和世界银行密切合作的时候，它们能够为协调国家和国际行为体的做法提供宝贵的平台。过去数年来，联合国发展集团和世界银行(欧洲联盟委员会最近参与进来)一直在扩大它们在冲突后环境中的伙伴关系。伙伴关系的重点是制订一个在当地由国家牵头的共同评估和制定优先次序的方法，称为冲突后需求评估。这个方法设法将当地行为体置于评估进程的中心。这个方法着重于建设和平与恢复的即期和中期援助需求，为与国家行为体进行讨论提供了基础，以便及时制订一个巩固和平和恢复的国家框架，用于指导国际和国家的资源分配。这个方法旨在成为一个交互式过程，能够快速启动并随后连续扩展和充实，同时扩大当事国的参与和自主权。这样才能利用巩固和平和恢复的国家框架制订一个契约，当事国和国际合作伙伴都可以对照承诺来监测进展情况。建设和平委员会在通过对照这种契约来监测进展情况方面能够发挥重要作用。

42. 过去一年来，对冲突后需求评估方法进行了大幅修订，以反映政治和安全层面的情况，并加强与实地的政治和安全行为体合作的成效。这个方法在修订之后，为更加一致并且更为合理地开展援助协调工作提供了框架。**我鼓励在当地有大规模存在的会员国酌情参加冲突后需求评估进程，并且鼓励所有会员国按照结果调整供资。**

43. 联合国综合特派团规划流程和从冲突后需求评估进程衍生出的国家巩固和平与恢复框架遵循的时间安排不同，目的也不同，但两者需要相互补充、相互促

进。联合国高级领导层有责任与主要的国家、区域和国际利益攸关方就共同构想不断对话，从而确保冲突后需求评估和联合国的内部规划流程在战略上协调一致并保持恰当的联系。

44. 尽管在综合规划和共同评估方面取得了重要进展，但是在冲突结束而新特派团还需要时间部署和投入运作的情况下，实地的联合国和非联合国行为体在适应不断变化的政治环境方面总是步伐缓慢。在可以全面部署某个特派团或为某次重要捐助者会议提前进行更广泛评估之前，在明确优先次序和为最初数月制订或修订新的执行计划方面，总是存在差距。应按照和平进程的规定、安全理事会的任务规定以及联合国国家工作队的现有计划与活动，来开展填补这个差距的工作。那些对建设和平的成功至关重要的现有活动也应包括在内。**我在实地的高级代表将在冲突结束后立即召集相关行为者，制订早期战略和行动计划，侧重点为即期的国家优先事项、优先倡议的恰当顺序，并为联合国必须执行或提供支助并从一开始就供资的活动明确界定作用与责任，包括通过早期建设和平基金付款提供资金的活动。还应反映出世界银行的相关活动。**在部署或规划某个特派团时，应为此目的在早期重申综合战略框架。这样做有助于快速地使所有相关行为体围绕一套共同而有限的优先事项行动，从而使双边和多边行为体按照一个共同的战略调整其早期的供资决策。

国家能力发展

45. 如上文所述，必须从一开始就考虑能力发展的问题，能力发展应成为所有建设和平努力的核心要素。加强领导能力和协调援助的能力在初期尤为重要，因为这使国家领导人能够促进当事国的恢复并更好地管理与国际伙伴的关系。主要的国际行动往往未能利用现有的能力。此类行动还由于在能力短缺的领域过度依赖国际人员，而没有充分注意那些领域的的能力发展需求，破坏了国家能力发展的机会。

46. 冲突消耗人力和机构能力的情况因国家不同而差异显著。国际社会在冲突后国家中往往不先对现有能力进行评估就开始开展活动。人们趋向于认为能力已经耗尽，而不是寻找并加强现有能力。**冲突后的建设和平应先利用商定的共同评估工具，对国家和国家以下一级典型优先领域里的现有能力和需求进行评估。然后根据此类评估的结果，对支助的设计和 international 资源和知识专长的部署进行决策。**

47. 早期恢复小组/网络是人道主义应对行动的一部分，它能够保护人民的生计并对此进行投资，能够在小块和平的地区发展社区领袖、民间社会组织和地方政府的能力，并且能够在可行的情况下评估关键部门和机构的国家能力，从而为今后的努力打下重要的基础。一旦冲突结束，这将有助于开展查明和调动现有国家和地方能力的工作。这一小组还确保援助能够适应冲突后初期阶段快速发展的政

治局势，包括需要将国际行为体从直接向人口提供服务转变为支助国家行为体提供这些服务。

48. 国际组织经常通过经济和其他激励措施，征聘合格的本国专业人员，使其离开当地的机构和组织。这妨碍了加强国家机构并扭曲了国内经济。须尽早向公务员和地方机构持续提供支助，以便为留在国内机构的专业人员提供充分的报偿和条件，因为他们留在那里对建设和平的贡献可能影响最大。

49. 使用和支持国家能力应成为国际援助的首选。移民国外者的代表也可以成为知识和专长的重要来源，不过经验表明，调动移民社群可能是一件政治敏感的事情，必须谨慎处理。鉴于区域专家的语言技能和对本地情况的了解，如果需要国际专长，他们将最为有效。由国际能力来替代本地人执行关键的建设和平任务——即使只是短期或在有限范围内，也必须根据明显的需求加以审慎处理。至少不得妨碍或取代现有的国家能力，并应以发展必要能力的努力加以配合。**如果要求国际社会提供国际技术能力来支持国家政府的业务职能，必须配有能力发展方案。**

50. **联合国高级领导层应在实地现有结构和机制的基础上，确保有充足的专项专业资源，以推动和协调能力发展努力，以及加强国家和国际合作伙伴的相互问责。将需要更多的财务支助(特派团预算内和自愿供资——视情况而定)，以确保能力发展战略在冲突后努力刚开始时即已到位。**

可预测的国际支助

51. 若想准备好在冲突刚结束时就快速增加协调一致的国际应对，需要在上文概述的经常性优先领域得到可预测的技术支助。作为这一应对的一部分，联合国需要具备随机行动的能力，以确保国家一级的领导人可以利用各种联合国实体的知识和技术专长。会员国、区域和次区域组织也具有重要的能力，可作为更广泛国际应对的一部分来部署。然而，需要采取一些步骤，以确保能够满足经常性需要的国际能力以及及时、良好协调和互补的方式到位。在所有优先领域，联合国和其他国际行为体在发现、征聘和部署掌握冲突后或困难环境中必要技术知识和适用经验的合适人选方面均面临相当大的挑战。在接到通知后短时间内找到这一独特能力组合的人特别具有挑战性，需要事先备妥一些供立即部署的能力，并确保我们有能力相对较快地让更多实质性的专门知识到位。

可预测的国际支助：联合国系统内的明确性

52. 在上文概述的一些经常性优先领域，联合国面临严重的专业知识和能力短缺。对其中的一些领域来说，这一问题的根源在于缺乏机构明确性，没有明确哪些实体负责向联合国在国家一级机构的领导人提供易于获取的知识、专长和指导，哪些机构负责对快速部署能力进行投资。这限制了联合国应对措施的可预测性，并阻碍了我们在冲突刚结束后就迅速采取行动的能力。已在几个领域开始工

作。举例来说，我已经确定总部的一些指定实体，它们应在各自的专业领域为全球系统提供服务。这一责任意味提供知识资源，包括最佳做法和经验教训，制定具体领域的标准和指导，并向联合国在外地各实体提供咨询意见。在可能的情况下，还需要建立可部署的人力和技术能力，以提供业务支助，其中酌情包括支助发展国家能力。在国家一级，高级领导人将依据在该国的存在和能力以及东道国政府的要求指定责任，因此角色和责任将有所不同。在每种情况下，外地存在应当能够利用总部指定的专门知识和能力。

53. 迄今取得的进展差别巨大，与可获资源的程度有关联。在某些情况下，一个单一实体充当知识、专长和能力的可靠来源，可能拥有有限的快速部署能力。政治事务部的调解支助股和选举援助司、维持和平行动部的联合国地雷行动处和警务司、联合国人权事务高级专员办事处的快速反应名册都属于这种情况。

54. “集群办法”正力求通过建立具体领域的全球领导来加强人道主义应对的可预测性和连贯性：农业、难民营协调/管理、早期恢复、教育、应急帐篷、应急电信、卫生、后勤、营养、保护、水、环境卫生和个人卫生。跨领域问题，如两性平等、人权和环境等也有具体的技术协调中心处理。这一办法鼓励联合国各机构、基金和方案在其支助的领域投资建设自己的应对能力，并找出部门作为一个整体在知识和能力方面的差距，与全球和国家两级的合作伙伴一道建设能力，以便能够弥补这些缺陷。这会促进形成一个各国政府、捐助者和外部合作伙伴可与之打交道的更加一致和透明的系统。人道主义危机期间建立的能力和机制可提供一个基础，以在冲突后早期阶段快速支助发展国家能力和提供基本服务。

55. 在有多个联合国行为体参与和需要多种技术能力的业务领域，如复员方案、法治和安全部门改革，重点一直是确定每个行为体的具体贡献，通过专门的机构间框架联合确定共同标准和指导，并建立外地协调交付的安排。根据迄今的经验教训，我们在这些复杂领域面临的挑战是确保总部和外地的连贯性，避免没有任何单一实体负责的空白，并在规定了责任的领域进行交付。

56. 在一些优先领域，联合国目前的能力相对有限，期待外部合作伙伴提供更多的专长、知识和业务资源。例如，发展国家公共行政管理能力，是开发署在国家和国家以下一级存在并活跃的领域，包括冲突刚结束后期间，虽然资源有限。经济和社会事务部具有重要的研究和分析能力。世界银行在国家一级提供公共部门管理支助方面已有足够的专门知识。在冲突后需立即采取行动的一些关键领域，如公共财政和基本的货币和财政政策方面，世界银行和国际货币基金组织，分别是国际知识、专长和能力的主要来源。联合国同外部伙伴有进一步增加合作以充分利用各自长项的潜力。

57. 我们将继续努力争取在本报告确定的所有优先领域实现更大程度的明确性、可预见性和问责制。**为了加强其中一些领域已经到位的基于秘书处的体制安排，**

我将确保定期在最高层对它们予以审查。这些审查将对照已界定的商定基准，评估进展，尤其是这些安排在多大程度上给当地带来了更快和更有效的成果，并确定适当的后续行动。

58. 在联合国系统内和各主要合作伙伴中，均有一些经常性优先领域需要加强明确性和可预见性。我们将与联合国有关实体和伙伴，包括世界银行和区域组织合作，改进我们在这些领域的集体业绩。根据在编写本报告时与许多这些实体进行的深入讨论，我们打算重点关注我们想在今后几个月内取得重大进展的以下领域：

- 公共行政管理，特别是对关键政府机构的直接支助，使它们能够从一开始就管理核心的政府职能
- 过渡时期施政安排，包括宪法程序
- 回返者重新融入社会
- 早期创造就业机会
- 经济振兴的其他方面
- 恢复基本的基础设施。

59. 正如我们在若干其他经常性优先领域已经看到的那样，联合国核心常设能力对可预见和有效的国际应对来说是至关重要的。根据即将进行的对上面所列领域的讨论，我们可能会为常设能力或其他安排要求更多的资源，以改善在关键领域的国际应对。其中的一些能力可能要由经常预算或分摊预算供资。其他能力可能必须由预算外资源供资，并应成为有关机构、基金和方案的核心供资的一部分。

可预测的国际支助：投入联合国和其他国际文职能力

60. 确保在受冲突蹂躏的国家做出迅速、有效的应对，需要在当地的现有能力，并在诸如迅速恢复农业生产或有效管理自然资源等领域部署更多的国际文职能力。虽然联合国是此类能力的一个重要来源或渠道，但会员国和区域及次区域组织也可提供重要的文职能力。目前的挑战是如何确保这些努力相辅相成，按照国家的需求而不是根据现有的供应情况来部署。

61. 迅速部署的需要不应超过慎重考虑如何利用已在当地的国内和国际能力。冲突结束时，当地几乎总有国际能力存在，在某些情况下，人道主义行为体和人道主义资产是国家资本以外当地唯一的国际行为体。这些业务能力对支助快速提供基本服务至关重要，特别是随着人们开始返回家园。冲突后应对措施的一个基本要素是迅速加强这些现有能力的机制，包括通过机构本身的能力扩充和名册。尤其是在人道主义行为体所从事的活动与当前建设和平的优先事项吻合时，扩大这些活动的最快方法，是加强这些人道主义行为体的能力和资源。

62. 只有业务能力和资源到位，才能保证国际支助可预测的交付。这些能力的精确形式在各个问题上并不相同。在需求迫切，迅速查明和部署适当的文职专业人员面临重大挑战时，最省时间的办法是依靠整个联合国系统各实体、各国际金融机构和外部合作伙伴维持的常设和备用文职能力。

63. 常设能力是我们可以利用的最直接能力。在联合国内，这些能力是有经验的工作人员，他们的服务条件要求他们迅速部署，以应付紧急业务需要，并能支助能力发展方面的迫切需要，直至正常的征聘最后完成。这些人是按其组织所确立的服务条件被雇用的，部署在各重要处，以支持联合国系统在当地的综合努力。我们了解到，常设能力可在一个特派团的早期规划和启动阶段发挥关键作用，从而确保从规划到实施阶段的顺利过渡。利用现有能力可以加速和平红利的提供。调解支助股的待命小组和常设警察能力分别因其在调解和特派团开办方面的工作得到高度赞扬。**我建议，我们利用常设警察能力方面的成功经验，确保从一开始就以全面和协调一致的方式加强法治，从而同样快速地部署司法和惩戒能力。我打算结合考虑大会第 61/279 号和 63/250 号决议的有关规定，在这方面提供进一步的细节。**其他多边行为体，包括欧洲联盟和世界银行，已建立或正在制定快速部署文职专家的安排，它们可以补充联合国的常设能力。

64. 待命能力包括经预先审查的候选人名册，他们能够并准备好迅速部署，充当联合国特派团工作人员或受聘于其他联合国组织、国际金融机构、非政府组织或外部合作伙伴。待命能力还包括“保留者名单”上保留的调解和其他能力，以及需要时会员国可随时迅速启用的能力。专家名册是迅速部署文职人员能力的一个必要工具。然而，经验表明，名册的维持需要大量投资，特别是确保深入、广泛和多样性的专门知识，特别是来自全球南部的专家。此外，专家级名册很少具有相互操作性或协调，也没有国家行为体和联合国行为体可转交请求或取得资料以了解哪些资源可用的单一联络点。**联合国秘书处将着手建立名册的工作，以促进制定共同的标准、培训和指导原则，提高每一典型优先领域内各专家名册的相互操作性。**

65. 可迅速部署的常设能力和待命能力能够补充但不会代替对有效的征聘程序和人力资源管理的需要。在联合国系统内，我们有丰富的人员资源，他们具有不同的背景、技能、知识和来自许多不同环境的经验。但是，我们自己的程序抑制工作人员横跨整个系统的调动。我们需要能够容易得多地利用这些工作人员。**我促请会员国批准我的人力资源一揽子改革计划的剩余部分，统一服务条件，以便联合国可通过机构间人员调动及协调一致的一揽子薪酬和福利，利用和建立自己的冲突后从业人员和职业专家群，增进有关联合国实体间的相互交流。**

66. 对初步建设和平努力的国际支助，可受益于来自邻近区域、有类似社会经济、文化或语言组成的国家，或经历过冲突后过渡时期国家的人员的贡献。鉴于联合国具有全球影响力并在全球南部有国家存在，联合国应该能够更好地利用此类能

力，以支助建设和平努力。我正指示联合国的征聘工作开展新的外联活动，争取来自全球南部的适当合格人员。我还指示联合国的外地存在查明合格的国家工作人员以便列入名册，并进行潜在甄选，以便他们从事冲突后局势中的工作。

67. 联合国志愿人员方案(志愿人员方案)为在广泛的职业领域提供冲突后环境中文职人员能力提供了宝贵的支助，特别是利用来自周边国家的志愿人员。志愿人员方案建立在志愿服务的原则基础上，目前在 140 多个国家部署了人员，以支助联合国的和平与发展活动。我鼓励志愿人员方案与联合国有关实体合作，优先查明经常性优先领域的文职能力，并探索建立一项特别方案，部署有相关专门知识和经验的联合国志愿人员，作为建设和平志愿者来提供短期外勤服务。

68. 在联合国之外，国际上为扩大文职能力作出了相当大的努力，但主要在少数几个西方捐助国内。这些努力在开展时往往很少相互注意，与开展大多数冲突后应对行动的多边体系联系不足，而且对在全球南部和妇女中调动能力的问题重视不够。需要进行审查，以分析联合国和国际社会如何能帮助扩大和深化文职专家人才库，以支持刚摆脱冲突国家当下的能力发展需求，要特别侧重于本报告确定的优先领域。为推进此事，我打算与各会员国进一步讨论。这一审查可估计现有能力或联合国内可产生的能力，以及区域组织和会员国已有的能力，并对照潜在的需求将这些绘成图。该审查可以研究我们如何加强和改善多边机构、区域组织和会员国能力之间的相互操作性，特别关注调动全球南部的能力，以及发展伙伴关系的潜在可能性。

69. 国际社会一再承认来自全球南部的文职专家可带来的贡献，但迄今对建设这种能力的投资远远不足。正在非洲采取一些有价值的步骤，其中包括设立科菲·安南国际维持和平训练中心，建立了人道主义和建设和平特派团非洲文职人员待命名册，以及最近开设开罗非洲解决冲突和维持和平培训区域中心。在东南亚，与东南亚国家联盟区域论坛采取了类似步骤，在太平洋地区通过太平洋岛屿论坛政治和安全方案采取了类似步骤。需要进一步支持和加强为在非洲和其他区域建立区域危机管理能力所作的努力，从而以更加系统的方式解决文职专家能力问题。

70. 区域和次区域组织在发展文职能力以部署到冲突后国家方面可发挥重要作用。联合国各区域经济委员会在促进对合格个人进行外联活动和支持区域组织加强危机管理能力方面也可发挥重要作用。我呼吁会员国投入必要的资源，并支助各区域组织努力调动来自全球南部的文职专家，特别是妇女专家。

与世界银行的接触

71. 联合国和世界银行之间的密切合作对于作出有效的多边反应至关重要，而且可以提供平台，以支持其他国际行为体的参与。由于认识到有必要建立一个强大的战略伙伴关系，世界银行总裁和我于 2008 年 10 月签署了一项《伙伴关系

框架协议》，以加强我们两个组织在危机和危机后情况中的合作，从而有助于作出更有效和更可持续的国际反应。**在此协定的基础上，联合国和世界银行集团将建立一个具体的机制，就共同关心的危机和危机后国家举行总部一级的定期协商。这个协商机制的目标将是改进对联合国和世界银行工作的战略协调以及提高这些工作的集体影响。**

72. 世界银行在一些经常性优先领域拥有强大的技术能力，为联合国的力量提供了一种重要补充。**在具体的冲突后局势中，联合国高级领导层应呼吁世界银行国家主任和管理人员在世界银行具有明显比较优势的领域，酌情早日参与，并快速提供技术咨询。**

筹资

73. 如果没有迅速提供的财政资源，有效领导、共同战略和更可预测的支持能力便都不能发挥作用。在人道主义阶段，资金通过为快速释放而设计的特别程序很快到达。但建设和平资金一般来自发展预算，从开始到在国家一级付款的准备时间通常很长。结果是在人道主义资金开始减少和发展资金开始流入之间存在着资金缺口。我们遇到的挑战是如何从两端缩小这个缺口，既在冲突刚结束时保持适当水平的人道主义供资，也为立即开始的催化活动预先部署一些资金，并及早引入发展资金。我们还需要确保这样做所用的机制适合冲突后早期环境动荡不定的性质，并使资金能够流入，以支持一项连贯的战略。

74. 冲突刚结束时仍需要人道主义援助。事实上，对人道主义援助的需要有时可以随着受影响地区的开放和流离失所者开始返回家园而增加。冲突期间将有零星的和平地区，在这些地方，除了直接的“拯救生命”干预措施，可通过过渡时期安全网保护人力资产、对谋生机会的投资、半永久性住房、道路通畅、加强地方治理，大大改善人民生活。这些活动属于人道主义反应的早期恢复部分。它们对国家能力进行重大投资，有助于为冲突结束后作出快速反应奠定基础。**我敦促捐助者为这些重要的早期恢复活动提供充足资金，并在冲突和冲突后期间继续支持基本的人道主义援助。**

75. 在多边一级建立了几个基金，以便为快速和早日付款预先部署资源。建设和平基金除了在建设和平委员会议程上的国家中发挥作用外，可以有两种用法：催化早期的优先事项，以及缩小捐助者认捐和资金支付之间的资金缺口。冲突刚结束时，联合国在该国的高级官员可以与国家当局密切合作，请求首次快速释放资金，以催化早期综合性战略框架中确定的具体活动或类似活动。一旦国家巩固和平和恢复框架建立后，可以提供第二次更重要的拨款，以催化该框架所确定的紧急活动，并帮助弥补捐助者付款拖延的情况。**我在给大会的关于建设和平基金的报告(A/63/818)中建议对该基金的职权范围进行修订，以适应灵活和提前释放资**

金用于重大的建设和平需要，以及在动员其他资源时进行第二次催化式释放。我将采取步骤，使建设和平基金更加催化式地注重建设和平方面的核心优先事项，并确保建设和平基金的供资时机和重点正确。

76. 其他一些快速付款机制，如世界银行的国家建设和和平基金、开发署预防危机和复原局的信托基金和欧共体的稳定工具，其目的都是要在资金更全面到位之前支持建设和平活动。粮食计划署也专门采用持久救济和复原行动供资工具，旨在解决过渡时期的资金缺口。这些工具和建设和平基金之间的互补性对于确保该基金能够发挥催化作用必不可少。

77. 建设和平基金和其他快速付款预先部署基金将不足以缩小差距。还应尽早提供更多特定国家资金，在最初数天或数月支持建设和平优先事项。但是，现有的供资机制不适合早期冲突后局势，这需要相当程度的速度、灵活性和风险承受能力。我期待着经济合作与发展组织-发展援助委员会修订捐助程序的努力早日取得成果，以允许在冲突后局势中更快更早地释放资金，并有较高的风险承受力。国际援助的透明度也是促进对和平进程的信心以及加强对受益者和国家利益攸关方的问责所必不可少的。我敦促捐助者大胆创新，寻找解决办法，为刚刚摆脱冲突的国家建立灵活、快速和可预测的供资方式。供资应当充足，与认捐相称，应当及时提供以缩小资金缺口，包括为早期复原提供的资金，并避免重复。供资还应一致支持由共同评估和规划进程确定的一组有限的优先事项，以确保财政奖励措施激励所有行为体向一个方向前进。鉴于这个问题持续存在，现在是会员国采取必要行动解决它们在供资做法中查明的缺点的时候了。我将请联合国发展集团主席与建设和平支助办公室密切合作，参与这一进程，并确保联合国和其他重要多边伙伴提供必要的支持，使本次讨论快速圆满结束。

78. 尽早建立国家一级的多方捐助者信托基金和其他集资机制，可以降低每个捐助者单独承担的风险，同时为国家当局提高供资的可预测性。有证据表明，如果资源通过这种基金提供，可以大大提高可预测性和连贯性，并通过把资金引向一组重点商定优先事项来便利协调一致。多方捐助者信托基金和其他集资基金如果获得很好的支持，可以支撑一个共同战略方针。过去，这些基金遇到重重的行政和法律障碍，其效力被大大削弱。在联合国-世界银行伙伴关系框架协议协定中，我们处理了多方捐助者信托基金的管理问题，以减少抑制其快速和顺利运作的障碍。除了呼吁捐助者通过现有机制为进行中的业务提供充分资金外，我将鼓励在刚刚摆脱冲突的国家酌情建立国内多方捐助者信托基金和其他集资机制。我鼓励捐助者尽可能充分利用这些机制。

79. 提供资金以满足妇女在早期恢复期间的需要，对于增强妇女权力，纠正历史上的性别不平衡，以及纠正对妇女和女孩的需要供资不足的情况至关重要。忽视妇女在人身安全、控制收入和参与决策方面的需要，将会付出很高的代价。早日为妇女组织和网络提供资金，可以使女性在不断变化的和平进程中发出响亮的声

音。我将确保联合国管理的基金，特别是联合国发展集团的多方捐助者信托基金试行开发署创建的一项制度，使决策者能够跟踪与性别有关的拨款。

六. 建设和平委员会的作用

80. 2005 年末，根据安全理事会第 1645(2005)号决议和大会第 60/180 号决议设立了建设和平委员会，这是国际社会在建设和平工作发展中的一个重大里程碑。委员会把与联合国三个主要机构(大会、安全理事会和经济及社会理事会)的密切联系与独一无二的成员资格相结合，不仅把来自这三个机构的各七个成员聚集在一起，还聚集了提供摊款和自愿捐助最多的国家，以及向联合国特派团派遣军事人员和民警人数最多的国家。安全理事会在要求提交本报告的 2008 年 5 月 20 日主席声明中，欢迎建设和平委员会就协调国际建设和平活动和资源提供咨询意见的工作，表示支持加强建设和平委员会、建设和平支助办公室和建设和平基金的作用。

81. 建设和平委员会设立不到四年，参与其议程上所列国家建设和平的工作不断发展。尽管从这些有限的参与中得出结论为时过早，但塞拉利昂和布隆迪提供了可适用于其他国家的有用经验教训。与此同时，建设和平委员会经审议确定有必要进一步调整其机制和工作办法，以加强对整个建设和平工作的贡献。

82. 建设和平委员会在支持和促进本报告所述议程方面可发挥关键作用。在一国的主要冲突结束后，须着手开展许多重要的建设和平任务。这也意味着建设和平委员会的作用扩大到本报告所述的冲突刚结束后的重要阶段。建设委员会的授权成立决议第 2 段所述的该委员会的几个主要宗旨，在这一期间意义重大。授权成立决议还强调，对安全理事会正在积极处理的列于其议程的冲突后局势，（尤其是在当地已有一个联合国授权的维持和平行动时），委员会的主要目的是应安理会的要求向其提供咨询意见。**安全理事会应更积极主动地审议委员会的咨询意见如何能够在安理会审议冲突后局势的早期阶段促进其工作，如就安理会与其议程上国家的互动协作提供建设和平方面的综合观点和具体建议。**就列在安全理事会议程上的国家而言，根据授权成立决议的构想，安理会和委员会的各自作用须视作互补且平行，而不是采用接续方式，那样会在委员会可能作出重要贡献的早期阶段减弱其作用。

83. **建设和平委员会还不妨考虑如何进一步加强对那些议程上所列国家以及在本报告所述若干领域的咨询作用，如：**

(a) **注重和继续关注建设和平方面的具体优先事项；**

(b) **鼓励有关行为体为发展重要优先领域的国家能力和机构适当、及时地调拨人力资源和财政资源；**

(c) 监测国家和国际行为体执行通过共同评估和规划进程制订的国家建设和平战略和复原框架的进展情况，且提供必要的政治支持；

(d) 促进加强联合国系统不同部分和联合国系统以外其他有关行为体之间的协调一致和协同增效。

84. 建设和平委员会不妨根据大会和经济及社会理事会正在进行的关于发展筹资问题的讨论，与这两个机构合作，鼓励讨论援助效率和相互问责问题，特别重视冲突结束后出现的筹资问题。更具体地说，委员会可：

(a) 促进采用新办法，为建设和平，特别是为那些没有得到足够关注和供资的国家调动资源；

(b) 围绕国家建设和平契约和优先事项，提高援助效力及捐助方和方案国之间的相互问责；

(c) 鼓励捐助方提供更快捷、更灵活、风险承受能力更强的资金，应对冲突结束时出现的具体供资挑战和差距。

85. 我还期待在 2010 年对大会和安全理事会在建设和平委员会授权成立决议中提出的各种安排进行审查。为筹备这一审查，我欢迎建设和平委员会在建设和平支助办公室的支助下，努力评估现有工作方法和工具，就如何最佳参与冲突后局势和提供咨询意见提出更具创新意义和更灵活的办法。这一点所涉范围很广，从更深入的参与(迄今为止一直如此)，到程度较轻但更集中地关注具体的优先问题，对这些问题，委员会可以其他机制所不能的方式作出贡献。无论如何，委员会应利用和加强现有国家一级的战略制订进程，确保其工作与其议程上所列国家的具体需要和优先事项紧密相连并受其驱动。委员会独一无二的成员资格和灵活组合也应视作这些审议中的重要因素。

86. 总的来说，我希望 2010 年的审查将向会员国、特别是委员会成员提供一个契机，深化它们与委员会的互动，增强它们对委员会议程及其提供的咨询意见的自主权。只有委员会所有成员团结起来最大程度地发挥其潜力，委员会才可取得成功。它们可以确保委员会发挥关键作用，支持各国实现可持续和平与发展，而且其中一些国家最终不再需要大型维和特派团。然而，本报告已明确提出，这一接触须尽早开始，并且侧重最终可促成这一转变的关键优先事项。

七. 结论和意见

87. 本报告所述挑战并非新生事物。十多年来，我们一直在努力解决如何推动建设和平，而且在冲突一开始时就作出更迅速、更有效的应对。然而，在全球资源有限而且是由最脆弱者承担经济衰退的冲击之际，我们新的当务之急是加倍努力，确保更有效地利用资源，促进作出更协调一致、更有效和更有重点的应对。

88. 在本报告中，我侧重于冲突后的头两年，因为这一期间既存在特殊的挑战和持续的差距，也提供了很多机遇。通过满足人们的安全需要、支持政治进程、提供和平红利和加强国家能力，我们可帮助国家行为体从一开始就努力推动积极态势。我必须强调，重要的是尽早把重点放在加强国家能力方面，确保其作为进入战略的一部分而不只是撤离的基础。

89. 鉴于国家自主至关重要而且冲突后的局势不稳定，建设和平工作必须植根于国家一级。尽管来自安全理事会、大会、经济及社会理事会、建设和平委员会、联合国总部和会员国首都的支助和指导必不可少，但主要是当地的国家和国际领导人可确保构想、战略和决策有效应对不断变化的实际情况。

90. 人们日益期望联合国在外地发挥领导作用，促进国家和国际行为体之间以及国际行为体之间建立密切关系。我提出了一个议程，促使联合国在冲突刚结束后就作出更快速、有效的应对。这一议程的组成部分包括，加强和支助外地领导团队，促进尽早统一战略，从一开始就加强国家能力，改善我们的能力，迅速提供可预测的能力，并加强冲突后供资的速度、灵活性、数额和承受风险的程度。各个组成部分相辅相成。要取得成功，我们须实施整个议程。

91. 联合国将始终作为许多行为体中的一员，参与支助刚刚摆脱战争的国家的努力，并且依靠以明确的比较优势为基础的强有力的伙伴关系。世界银行是冲突后初始阶段的一个重要战略伙伴。我致力于深化我们的关系，确保其可发挥作用以利用我们各自的优势。区域和次区域组织也可在冲突刚结束时发挥重要的政治、安全和经济作用。我们必须利用我们在建立和平、维持和平及发展领域的新伙伴关系，促进区域和次区域组织参与建设和平。

92. 实施这一议程将成为改善国际上对摆脱冲突后国家支助的重要一步。这一议程是进程的开始而非结束。我渴望在联合国系统内推动这些步骤。我指望会员国成为重要伙伴，没有它们的支助，这一议程不可能实现。

93. 顺利实施这一议程要求具备某些基本的政治条件。建设和平的先决条件是国家行为体有基本的政治意愿和承诺。区域环境有利于把冲突的态势转化为和平的政治和经济条件，这一点必不可少。国际支助也至关重要，需要会员国调整其援助和参与情况，支持作出协调一致的持续努力。除非具备了这些基本的政治条件，否则本组织促进作出协调一致和有效应对的能力会受到限制。

94. 保持和维持和平没有快捷的解决办法。国家行为体在冲突后面临巨大的政治、安全和发展挑战。但是，如果国际社会在联合国系统的领导下，愿意迅速作出协调一致和有效的应对，则我们可伸出援手，向国家行为体提供一个更好机会，维持和平并为可持续发展奠定基础。往往为战争付出代价的是无辜的男子、妇女和儿童。我们不能让他们为和平付出代价。