



大会

安全理事会

第六十九届会议

第七十年

议程项目 27、29、109、115 和 120

提高妇女地位

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

## 冲突后建设和平

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会主席的声明(S/PRST/2012/29)提交的,其中安理会请我最迟不晚于 2014 年 12 月提交一份报告,说明联合国在冲突后建设和平方面取得的进一步进展,包括妇女参与建设和平的问题,并特别强调对当地的影响,包括从联合国在各国具体情况下开展的建设和平活动中吸取的经验教训。本报告是在我早些时候关于冲突后建设和平的报告(A/63/881-S/2009/304、A/64/866-S/2010/386 和 A/67/499-S/2012/746,)以及关于妇女参与建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466)基础上编写的,并反映了上述主席声明所载内容。

2. 安全理事会和大会早已认识到,建设和平对联合国在刚刚摆脱冲突的国家开展政治、安全和发展工作至关重要,并认识到建设和平方面的挑战很复杂。自 2005 年建立联合国建设和平架构以来,我们在理解建设和平方面走过了漫长的道路。我们日益认识到,建设和平本质上是一项政治工作,取决于政治领导,需要持续的国际政治支持以及有利的区域环境。



3. 建设和平是我们为冲突后的持续和平奠定基础的各项努力的总和。它由各维持和平行动、特别政治任务和联合国国家工作队负责开展，其中包括各机构、基金和方案。它需要会员国提供坚定和持续的支持，是我们在刚刚摆脱冲突的国家追求的宏伟目标的核心。避免再次陷入战争是建立建设和平架构的主要动机。按照大会和安全理事会的规定，会员国将在 2015 年审查建设和平架构。我希望这次审查将明确我们作为一个集体如何能更好地协助各国和社会从冲突中恢复过来，避免再次发生灾难性的暴力。

4. 我在上一次报告(A/67/499-S/2012/746)中为联合国系统参与建设和平确定了三个主要优先方向，即包容性、体制建设以及持续的国际支持和相互问责。这些优先领域密切相关，是我们促进长期和平与稳定以及避免再次发生暴力冲突的各项努力的核心。冲突后的机构必须植根于包容各方的政治协定以及使广泛社会群体可切实参与的制度。政治进程和体制建设需要持续和长期的国际政治、财政和技术支持。

5. 要建立政治共识和社会凝聚力，必须进行稳定的投资，并灵活、敏捷地应对眼前的需要。和平协定提供了一个至关重要的机会，可借以就体制建设所依据的关键原则达成共识。支撑过渡进程的政治协定往往需要强有力的国际支持和有利的区域环境。建设和平委员会的任务是促进协调一致的国际努力，以支持冲突后国家。该委员会继续发挥重大作用，促进区域和国际利益攸关方的建设性参与。

6. 在冲突后推动扩展国家权力和重建国家机构对和平的可持续性至关重要。安全理事会认识到这些问题的重要性，并将它们列为许多维持和平特派团和特别政治任务的任务规定中的优先任务。建立合法、负责任和有效的服务提供机构同样对各国应对民众需求和建立非暴力的冲突管理渠道至关重要。安全部门和法治机构值得特别关注，因为这些机构负责保护民众和国家机构的合法防卫。

7. 执行这些优先事项仍是一个持续的挑战。维持和平特派团、特别政治任务以及支持冲突后关键机构发展的不同机构、基金和方案仍在找到必要资源方面面临困难。虽然按照安全理事会规定的部分任务提供了很多安全干预和政治调解能力，但体制建设所需能力和资源往往缺乏或迟迟不到位，使政治过渡很脆弱，得不到支持。妇女参与建设和平所需资金往往不足，削弱了她们对稳定和恢复工作的贡献。建设和平基金通过为关键体制建设、政治对话和法治举措提供快速供资，在短期内部分解决了这一差距。然而，确保必要的长期和大规模支助依然具有挑战性。

## 二. 最新进展情况

8. 自我提交上次报告以后的两年里，联合国尽管面临巨大挑战，但仍在协助各国在冲突后巩固和平方面取得了重大进展。正在从近期暴力冲突或政治危机中恢复的很多国家，包括科特迪瓦、几内亚和突尼斯，目前正在建立更稳定的机构和

更具包容性的政治制度。关闭联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)以及本组织于 2014 年 3 月底向仅有国家工作队存在过渡突出体现了所取得的进展。除其他国家外,刚果民主共和国东部和索马里正式开始摆脱数十年的暴力和不稳定。然而,它们在发展机构和实现社会融合方面面临巨大的挑战。与此同时,国际社会继续努力应对中非共和国和南苏丹重新陷入暴力冲突的情况。

9. 自 2002 年内战结束以来,塞拉利昂在巩固和平方面取得了稳步的进展,使该国得以把重点放在可持续发展上,从而巩固了十多年日益稳定的局面。在此期间,历届联合国特派团和国家工作队围绕一项支持各国努力的共同战略采取了综合办法。通过会员国提供共同支持和改善与邻国的关系,加强了这一办法。本组织与塞拉利昂历届政府和人民建立了强有力的伙伴关系,这使联塞建和办得以撤出,并使该国政府能够承担更多责任。

10. 联合国协助为塞拉利昂的过渡提供广泛和多方面的支持。联塞建和办在建设和平委员会的大力支持下举办的当事方之间的对话有助于在 2012 年选举中维持公平的竞争环境,并确保所有政党参与选举,从而加强了对该国政治制度的信心。同样,联合国还为跨党派妇女协会等机构提供了支持,该协会的参与推动了妇女参与,并增进了民众对进程的信任。自摆脱战争以来,塞拉利昂成功地举行了三次具有公信力的和平选举,从而巩固了民主体制和包容性政治。

11. 联合国各实体还协助塞拉利昂建立关键机构,包括全国人权委员会、国家选举委员会、反腐败委员会和监察员办公室。这些机构还促进了国家的合法性及其公共问责制。例如,全国人权委员会负责对各种投诉进行调查和开展询问,比如 2012 年对据控在通科利利区布姆布纳严重侵犯人权行为开展了引人瞩目的调查。联合国还协助该国政府和机构解决长期挑战,其中包括自然资源管理、青年失业、安全部门改革以及常规武器和弹药管理。

12. 塞拉利昂今后将面临重大挑战,这说明有必要提供持续的支助,包括建设和平委员会的支助。在建设和平基金的财政支持下,联合国将继续就宪法审查、安全部门改革和加强人权机构等问题与塞拉利昂政府合作。此外,塞拉利昂根据《参与脆弱国家新政》制订的相互问责框架提供了一种机制,使捐助者与其支持的政府优先事项挂钩,并加强了国家自主权和国际支持的一致性。

13. 与塞拉利昂的进展形成鲜明对比的是,尽管有联合国和平行动的存在以及国际社会的广泛努力,我们仍目睹一些国家再次发生暴力悲剧。必须从南苏丹的经验中吸取教训,联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的任务是在这个新独立的国家巩固和平与安全。在设立这个新特派团时,安全理事会第 1996(2011)号和第 2057(2012)号决议强调必须支持国家建设和平优先事项,并请南苏丹特派团提供一项联合国系统支持具体建设和平工作的计划。联合国建设和平支助计划与《南苏丹发展计划》相吻合,并以《建设和平与建设国家的目标新政》为框架。在独

立一年半之后，南苏丹在建立和加强公共机构和程序方面取得了显著成就。在将国家警察转变为一支更加专业的力量方面也取得了进展。该特派团利用其斡旋作用发挥了重大影响，帮助政府应对新出现的威胁，包括来自族裔间暴力和该国边界沿线冲突的威胁，以及来自地雷和战争遗留爆炸物的威胁。

14. 尽管取得了这些进展，但在政治和安全机构的发展方面仍然存在重大差距。在与苏丹发生石油出口方面的争端之后，2012年爆发的大规模暴力和国家收入的突然缩水导致进展缓慢，并妨碍了联合国和广泛国际社会支持扩展国家权力和扩大服务提供范围的努力。政治精英之间的内斗、对大规模腐败行为的指控和国家安全部队中不守纪律人员制造的暴力虐待事件破坏了对政治领导人的信任。国家资源严重短缺，与苏丹的关系仍然紧张，这些因素破坏了前战斗人员复员和重返社会的计划，通过将各武装团体编入苏丹人民解放军解决了区域叛乱问题，从而扩大了国家安全部队。尽管国际社会作出各种努力，但该国领导人未能扩大政治空间和对话，未能就国家宪法进行广泛协商，也未能确保军队脱离执政党。

15. 政治竞争涉及历史争端和对国家资源控制权的争夺，导致军队和警察部队内部发生分裂，最后在2013年下半年再次爆发暴力冲突。这场冲突升级的速度、范围和规模超出了联合国和其他方面的预测。暴力加剧，特别是有针对性的杀戮，进一步造成深刻的族裔和区域分歧，而分歧导致寻求解决办法的工作复杂化。当权力斗争失控并导致该国再次陷入毁灭性的冲突时，就丧失了机构发展方面取得的大部分成果。

16. 虽然南苏丹最近的事态发展要求国际社会进行更加深刻的长期反思，但仍然可以得出一些初步结论。首先，需要在政治上大力鼓励、刺激和施压，以促进在可确保以非暴力方式管理政治紧张局势的关键领域取得进展。其次，南苏丹的例子说明，在持续存在深刻的政治分歧以及对国家的控制权遭到质疑的国家，国家领导的建设和平战略和优先事项面临各种挑战。在这种情况下，支持由国家牵头的举措可能会限制各种办法和战略的影响和范围。第三，联合国特派团和国家工作队必须更加灵活地调整其建设和平办法和战略，以应对政治环境的变化。最后，对体制建设的技术和方案支助必须以强有力和有效的政治协议以及建立社会凝聚力和确保以非暴力方式管理政治紧张局势的措施为依据。政治解决办法还需要持续的国际支持，才能加强遵守。

17. 中非共和国再次陷入暴力冲突凸现了类似问题，并突出表明了我在上次报告中概述的三个优先领域的重要性，但与南苏丹的局势不同的是，中非共和国缺乏持续的国际支持。尽管举办了若干次全国对话并进行了广泛的外部政治调解，该国的政治机构仍然脆弱，且缺乏包容性。该国东北部地区长期被排除在政治参与外。在许多层面上，腐败和掠夺行为仍然是该国的特征。政府机构，特别是首都以外的机构，要么不存在，要么非常薄弱，这使以暴力方式攫取政府资源和国家权力的企图成为可行。

18. 历届联合国特派团和国家工作队努力支持国家机构的能力发展，并改善治理机制，但获得的支持有限。支持有限的问题因干预措施零敲碎打以及缺乏执行这些措施的强有力和一致的政治框架而加剧。2010 年到 2012 年旨在开展安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会的倡议没有伴随不同武装团体和历届国家政府的持续承诺。缺乏持续承诺的问题因国际、区域和次区域行为体对安全部门采取零敲碎打的干预措施而加剧，这些措施并未以国家改革方面的国家愿景为充分依据。历次尝试解除武装、复员和重返社会的举措都缺乏足够的资金、政治支持以及更适合政治背景的办法。

19. 过渡当局的任命和区域行为体的参与创造了新机会。为了避免重复过去促进长期解决办法的各项努力的不足之处，国际和次区域干预措施协调一致将仍然特别重要。在该国部分地区，部署维持和平人员确保了一定程度的安全。必须抓住这一机会，以建立一个更可行的政治共识以及更有效和负责任的国家机构、安全机构和公共机构，这些机构对保护公民的权利、履行基本国家职能和保卫国家不受暴力挑战至关重要。

20. 在中非共和国和南苏丹出现或再次陷入暴力冲突之后，旨在防止和制止严重违反国际人权法和国际人道主义法的“我的权利先行”倡议引导联合国作出反应。该倡议旨在防止严重侵犯人权的行为，但在太迟以至于无法这样做的情况下，它侧重于保护平民。侵犯人权行为预示将要发生更糟糕的情况。大规模暴行如果被允许发生，可能造成暴力循环和长期敌意，并对恢复和平与安全所需的社会凝聚力构成严重障碍。防止严重侵犯人权行为对和平与发展可进入鼎盛时期的环境至关重要。

21. 塞拉利昂重点强调了在战略上统一联合国巩固和平工作的可能性。然而，必须继续取得进展，才能使实地的冲突分析、政治领导力和方案支助与特派团规划更加一致。2013 年联合国综合评估和规划政策规定对在每一个局势中巩固和平的优先事项进行联合分析，并制定一个联合国共同愿景。该政策的执行应有助于确保特派团规划速度更快，战略重点更明确。特派团规划和开办的早期阶段往往任务艰巨，缺乏明确的战略，在中非共和国和马里经历过的情况就是如此。如我在关于冲突后民事力量的报告(A/68/696-S/2014/5)中指出的那样，根据早期体制建设战略调整特派团和国家工作队的资源和能力仍然是一项重大挑战。

22. 法治这一关键领域的此类调整已取得进展。冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩戒工作全球联合协调人正在帮助将维持和平行动部、联合国开发计划署(开发署)和其他联合国实体的专门知识联系起来，以便制定和执行共同战略和方案。全球协调人是 2012 年设立的，已促使在几内亚、利比亚、马里和索马里加强机构间协作。对全球协调人第一年的业务进行了一次独立审查，并指出协调人再次承诺为实地提供援助。协调人今后要采取的步骤包括在为联合国法治援助提供战略指导方面发挥更大的作用，包括支持特派团的过渡规划以及方案设计和执行方面的技术援助。

23. 交易成本高，联合国各实体的任务规定不同，这往往使统一工作变得复杂。如果以列有一套目标的明确愿景指导行动，再加上一项巩固和平的战略，统一工作就会见效。我们在许多情况下看到，我的特别代表、特使和特别顾问的调解和斡旋举措如果辅之以国家工作队在加强机构、对话和包容性经济发展领域开展的活动，就是最见效的。建设和平基金经常在推动此类综合办法方面发挥重要作用。

24. 在本报告所述期间，联合国在几内亚和马达加斯加等很多冲突后背景中提供选举援助，往往把技术援助与斡旋和外交支持结合起来，以帮助确保选举促进巩固和平，而不是引发紧张局势。为改善提供选举援助的工作而进行的一项重要体制创新是建立了首个统一的全系统选举专家名册，旨在确保联合国系统各相关部分快速部署选举专家。

25. 同样关键的是把技术和方案支助定位在促进非特派团环境中更大的政治和战略性建设和平目标上。开发署-政治事务部建设国家预防冲突能力联合方案力求加强本组织的能力，以支持国家伙伴努力实现和平及可持续发展，包括为此部署和平与发展顾问。例如，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的和平与发展顾问在我的区域特别代表所作努力的基础上，一直支持跨界社区一级的对话，以解决因水资源利用问题而引发的紧张局势。在吉尔吉斯斯坦，和平与发展顾问支持政府努力建立地方预防冲突机制，并与政府各机构密切合作，审查对冲突有敏感认识的拟议立法。建设和平基金近年来日益支持这一方案，以确保以对冲突有敏感认识的方式开展综合规划和方案拟订工作。

26. 要在建设和平的良好做法方面总结教训，需要更全面的信息，以说明各种办法和方案的影响。经验表明，说明建设和平的影响的可量化证据可能看起来难以捉摸。实际上，在某些情况下最为重要的因素，比如重建社会信任和机构合法性，可能最难以评估。活动往往侧重于容易衡量的“硬件”，比如设备和建筑，而不是针对冲突原因的更无形的结果。例如，安全部门改革就是这种情况，在这方面有必要超越培训和装备，为改善安全部队治理和监督而进行投资。和平与稳定所面临的主要威胁应当推动建设和平活动的规划以及相应基准的制定。联合国将需要扩大和改进其机制，包括利用调查，以评估和监测这些领域的进展情况。

### 三. 包容性

27. 我在上次报告中强调了冲突后过渡时期包容性政治机制的重要性，今天我再怎么强调这些机制的重要性也不过分。促进包容性可能涉及紧迫性、代表性、有效性及合法性的困难选择和利弊权衡。例如，有时建立和平办法必须仅限实际交战方和政治精英使用。然而，为了维持和平及维护基本的政治参与权利，随后需要接受广泛参与的机制，目的是逐渐增加包容性。

28. 促进包容性政治也是国家对建设和平工作与战略拥有真正的自主权不可或缺的。建设和平工作若扎根于包容性社会协商和尽量减少排斥性做法的努力，会给国家及其机构带来信任和合法性。相反，冲突后缺乏包容性政治往往助长为控制国家进行的暴力争斗。在这种环境下，必须谨慎处理选举时间安排和进行，因为有争议的选举进程和结果可能会破坏稳定。任何建设可持续和平的工作都必须通过法律规定的机构，而不是在战场上管理政治竞争。与此同时，制定包容性政治和广泛参与的机制必须考虑到冲突后社区固有的分裂、恐惧和观点。

29. 有效的公众参与机制在改革国家核心机构中至关重要。在这方面，突尼斯提供了一个令人鼓舞的例子。在各政党和民间社会的广泛参与下，其政治进程最终导致通过了新宪法。联合国为制宪会议内所有政党提供技术专门知识以及便利突尼斯专业团体和民间社会团体提供投入，是该进程获得信誉和成功的关键。

30. 近几年来，联合国一直在用斡旋推动包容性的政治制度成为促进巩固和平战略的组成部分。例如，在几内亚，我的西非问题特别代表协助促成了在 2013 年举行议会选举的党派间协定。国家工作队制定了创新机制来补充这些谈判，并扩大包括妇女在内的其他主要利益攸关方的参与。为了支持该协定，联合国与地方政治领导人一道举办了一系列公开论坛，增进对选举进程的认识和信任。此外，国家工作队与各主要政党协作，培训选举监测员，并建设各政党联盟内的选举管理能力。

31. 这些努力进一步得到一项妇女选情室倡议的补充。该倡议为一个当地妇女组织网络提供了支持，使妇女能够作为具有快速反应能力的选举监督员发挥至关重要的作用。几内亚、马里和塞内加尔非政府组织之间为妇女选举监督员提供技术支持和培训的南南合作是该倡议的一个关键方面。该倡议在 2014 年 4 月的几内亚比绍选举中得到推广。该倡议鼓励了对选举进程的信心，同时加强了妇女的政治参与。这些合作干预有助于确保 2013 年选举在不发生族裔间暴力的情况下进行。此种暴力破坏了几内亚 2010 年的危机后首次选举。

32. 在布隆迪，建设和平委员会连同国家工作队支持了联合国布隆迪办事处(联布办事处)在政治紧张局势加剧和侵犯人权行为增多的情况下营造更具包容性政治环境的工作。我的特别代表与布隆迪政府、反对党派和民间社会组织密切合作，加强政治对话，包括通过组织一系列研讨会，推进为 2015 年选举一致通过选举路线图和行为守则。联布办事处还支持国家利益攸关方制定一项新的选举守则。国民议会在 2014 年 4 月通过了该守则。强调广泛的公众参与是为了防止选举暴力或有争议的选举结果。由于当前与政党青年分支有关的暴力特别令人关切，我的特别代表还推动青年非暴力参与政治，包括通过由建设和平基金供资和由国家工作队实施的各种方案。这些努力是应政府的请求在 2014 年年底联布办事处撤出和部署联合国选举观察团前做出的。

33. 吉尔吉斯斯坦政府在 2013 年设立了一个机构，以领导实施政府在联合国和建设和平基金支持下制定的关于民族团结和族裔间关系的新政策。联合国还为有关多语教育、少数族裔参政和更具包容性地方自治政府的广泛对话提供了技术援助。此外，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和开发署还为妇女和平委员会提供了法律培训和后勤支持，使监测社区一级的紧张局势和改进政府回应成为可能，联合国难民事务高级专员公署支持了持久的流离失所者解决办法。这些活动有助于在该国受冲突影响的南方各地加深社会凝聚感，增进民众与地方当局之间的信任。尽管有些地区依然脆弱，但评价表明，这些方案还在一些受 2010 年动乱影响的地区营造了更大的安全感。

34. 在建设和平基金的财政援助下，妇女署在利比里亚支持了妇女开办的称为“和平小屋”的解决冲突机制。这些机制为妇女提供安全社区空间，促进社区对话和调解努力，被称许改善了当地安全。在一些地区，“和平小屋”还成为抗议非法开采利比里亚自然资源的平台。

35. 在所有缔造和平和建设和平阶段表达妇女的关切，对于包容性政治发展至关重要。如我关于促进性别平等的建设和平七点行动计划所示，进一步推进妇女参与冲突后政治和发展进程，仍然是一个最高优先事项。自从我提交关于妇女参与建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466)以来，越来越多妇女被任命担任调解人、特使和谈判小组成员的高级职务。联合国还为妇女民间社会组织进入和平进程和推进冲突后政治参与提供了更多支持。

36. 在为支持促进性别平等的建设和平方案拟订工作而拨款方面正在取得进展，但由于缺乏可靠的数据，仍难跟踪进展情况。建设和平基金采用性别标码来追踪妇女赋权和性别平等方面的拨款。由建设和平基金资助的充分纳入性别问题的项目稳步增加——从 2008 年的 10%增至 2013 年的 70%，反映出人们越来越认识到将性别问题纳入所有建设和平干预措施的相关意义。尽管如此，主要目标是促进妇女赋权和性别平等的项目拨款没有达到 15%的目标。这种拨款在 2013 年为 7.4%，低于 2012 年基金拨款因促进性别平等倡议而增加的 10.3%。对 6 个冲突后环境中 300 多个开发署项目的审查显示，14%的资金拨给了可对性别平等产生重大影响的活动，6%的资金专门拨给妇女赋权和性别平等。审查结论突出表明继续需要积极主动的办法，如基金在 2014 年发起的第二次促进性别平等倡议。

37. 尽管有一些有希望的事态发展，七点行动计划中表示的雄心壮志与本组织在这个领域的具体活动之间依然存在着差距。特别是，支持妇女经济赋权的活动，包括处理获得、使用和控制自然资源问题的活动仍然缺乏投资。我还鼓励联合国各实体在冲突后环境中的法治方案拟订方面优先考虑妇女诉诸法律的问题。

38. 联合国尼泊尔和平基金把性别观点纳入其管理和方案拟订主流的多方面努力十分突出。2012 年供资回合中 30%的项目专用款用于解决妇女和女孩的需要和



(或)性别平等。支持土地改革、预防冲突、法治和儿童兵重返社会的项目都包括解决妇女和女孩的需要的具体规定。这种措施有助于执行政府关于安全理事会第1325(2000)号和第1820(2008)号决议的国家行动计划。其中一个项目进行了妇女安全审计，以确定警察局分布地点，从而改善妇女和女孩的安全。一个土地问题项目确保妇女广泛参与土地使用规划协商，这历来是男性的领域。尼泊尔境内的事态发展表明，促进性别平等方案拟订工作若有目标明确的供资、领导和能力，可以取得明显进展。

39. 正如我上次报告所述，青年也应参与包容性建设和平进程，以提高持久和平的可能性。在随后的几年里，建设和平支助办公室与联合国其他实体、非政府组织和青年组织一道制订了关于青年参与建设和平的指导原则。这些原则借鉴了开发署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金和联合国儿童基金会(儿童基金)的经验，这些组织在许多受冲突影响的国家有针对青少年和青年的干预措施。

#### 四. 体制建设

40. 建设坚实有效的机构依然是冲突后巩固和平工作的一个核心要素，也是联合国系统的一件重要任务。提供公共服务的国家机构如果有效、合法和负责任，就能减少暴力冲突的吸引力，增强国家应对可能重新出现的暴力的能力。此类机构回应民众期望的能力是实现可持续和平的关键条件之一。然而经验表明，这一目标无法轻易速成，即便在最有利的环境下，也要把建设冲突后体制的努力当作一项长期任务来考虑。我在关于冲突后的民事力量的上一份进展报告(A/68/696-S/2014/5)中，从政治和技术两方面强调了体制建设的作用，并着重指出联合国必须采取更系统、更协调一致且与国家工作重点密切相联的对策。

41. 为冲突后体制建设的投资进行规划时，必须密切关注普遍的政治局势。紧张形势和政治角逐没有解决，民众对政府不信任，这限制了在冲突后迅速对公共管理进行全面改革的可行性。这是联合国近期开展的一项审查工作得出的结论。审查建议迅速为现有机构和系统提供支持，使之恢复基本职能并提供服务。审查还强调，必须给地方政府以更大力度的支持，因为它们在提供社会服务、重建人们对政府的信心及政府合法性方面发挥着关键作用。

42. 我们在近年来看到很多积极事例，联合国可在这些事例的基础上继续努力支持冲突后局势中的体制建设工作。例如，由挪威出资、得到开发署支持的政府间发展管理局增强能力区域举措自2010年以来一直在帮助解决南苏丹无力提供关键公共服务的问题。该项目把从邻国聘请的公务员辅导员挂靠在各部委，促进了迅速、有针对性和成本效益高的公务员能力发展。一些挂靠的辅导员在冲突再次爆发的情况下还继续工作。尽管2013年12月爆发了暴力事件，但上述方案可以成为其他冲突后环境效仿的范例。

43. 对受科特迪瓦 2011 年选举后暴力事件影响最为深重的地区，联合国投入巨大力量帮助恢复国家机构，并改善司法救助，与政府协作重新部署国家代表并修复国家基础设施。由于科特迪瓦公民权是冲突期间备受争议的问题，因此启动了简化出生登记手续和身份证明文件发放手续的举措，从而改善了获得服务的机会，提高了选举参与率，并增强了社会凝聚力。在儿基会支持下，由社区牵头的幼儿发展中心围绕着儿童身心健康这一共同目标，将背景各异的妇女聚集在一起，进一步增强了社会凝聚力。在联合国支持下，建立了注重社区的警务和监督新系统，以此手段修复公众对警察和宪兵的信任和信心。这些步骤与其他措施一道，加速了难民和流离失所者的回返，也使一系列涉及土地问题的当地争端得以更快解决。

44. 法律机构改革，包括改进监督、问责和管理，常常是冲突后国家一个关键的工作重点。在布隆迪，对全国独立人权委员会给予支持一直是联合国增强国家监测和报告侵犯人权现象能力战略的核心。该委员会负责开展人权问题调查，一直在努力增进安全部队的公正性和业绩，并努力在布隆迪促进全面尊重人权。在利比里亚，联合国支持在邦加设立了第一个司法与安全中心，另外两个分别位于绥德鲁和哈珀的中心目前正在建设中。这些中心得到建设和平基金的大力资助，是政府将司法与安全服务推行到首都以外的战略的重要组成部分。2013 年开展的一项用户满意程度调查结果显示，在邦加中心所负责的各州，人们对安全服务的满意程度较高，并认为该中心的存在是暴力程度降低的原因。不过，难题依然存在，包括如何为这些中心提供可持续的国内资金以及所需职员和服务项目到位迟缓的问题。

45. 与科特迪瓦和利比里亚一样，在刚果民主共和国，将国家机构推广到从前受武装团体控制的地区依然是稳定的重要因素。借着“3 月 23 日运动”（3•23 运动）投降所带来的新契机，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团（联刚稳定团）、联合国各实体及其他伙伴在国际安全与稳定化支助战略的框架内努力支持该国恢复机构和职能。这个举措将特派团的保护与稳定化工作联系起来，为部署公共行政部门、警察和司法机构提供后勤和技术支助。在此框架下，开发署与联刚稳定团为流动法庭提供支持，并支持部署了保护妇女和儿童的特警部队。结果，2013 年和 2014 年上半年，有 1 000 多件性暴力案件被移交司法系统。与这些努力相配合，还促进了与当地社区的对话，确保新机构得到更多人的接纳，同时加强新机构的公共问责制，并以和平方式解决争端。如能解决执行工作滞后、资金短缺和政府恢复控制地区内雇员不足等问题，则东部许多地区可望取得更大进展。恢复军事控制与扩展国家权力之间的时间差会破坏国家建立稳定局势的存在的能力。

46. 迅速恢复提供社会服务也能在支持扩展国家权力方面发挥重要作用。例如，儿基会在索马里努力支持恢复教育，在从青年党手中夺回的地区改建和新建学校，帮助人们恢复对国家的信心。这个方案是三年期教育部门临时战略计划的一

部分，通过让各不同部族和族群的人们广泛参与进来，达到增强社会凝聚力、保障广泛接纳的目的。

47. 为体制建设尽早提供资金对于迅速恢复基本国家行政及服务提供职能至关重要。从以往的努力中吸取的经验教训告诉我们，政策和指南工具也必不可少。为此，联合国与世界银行为在冲突后局势中重建政府核心职能制订了一个联合诊断工具。中非共和国已从这项工作中获益。世界银行与联合国为尽早支付公务员工资推出的联合举措增强了人们对过渡当局信心，有助于确保在更全面的援助到来之前使各部委和安全部队基本运转起来。

48. 除这些努力之外，开辟充足的国内财源以资助政府工作对国家机构的发展至关重要。在布隆迪、利比里亚和卢旺达，在联合国的技术支助下创建了独立税务机构并修订了税收政策，这促进了公共税收的大幅增长。这一点特别值得指出，因为发展国内税收基础和收税系统是一项长期努力，促使许多国家在冲突后的年月里主要依靠自然资源获取国家财政收入。

49. 对自然资源的可持续、透明化管理是冲突后规划工作的中心环节，因为自然资源既是政府的重要收入来源，在管理不当的情况下又是暴力冲突的重要驱动因素。过度依赖这种收入会妨碍一个国家发展可持续税收，而后者对长期增长和加强社会契约却十分重要。难题在于建立机构，支持将自然资产可持续地转化为国家财政收入、人民生计和基础设施，同时不制造新的摩擦根源或导致长期的环境退化。

50. 为应对这一难题，联合国与欧洲联盟建立了土地、自然资源与冲突预防方面的全球伙伴关系，该伙伴关系已协助阿富汗等若干国家的政府用尽可能减少冲突的方式管理自然资源。在大湖区，该伙伴关系正与民间社会团体和私营部门合作，支持布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达改进自然资源管理，提高土地保有和采矿方面的透明度。此外，联合国和世界银行制订了一项警惕冲突的框架，帮助各国政府通过采掘业价值链上的关键切入点应对冲突风险。

51. 在塞拉利昂，联合国努力提高环境保护局的长期资源规划、矿区监测和环境评估能力。上述努力改进了环境影响和社会影响评估工作，这反过来有助于加快这个部门的投资。影响评估还提供了一个机制，鼓励公众参与自然资源管理决策，从而缓和了与当地族群之间的紧张关系。在利比里亚，争夺土地和对自然资源的控制也是冲突的根源所在。联合国正与世界银行合作，通过加强与公民协商、让他们更多地参与到规划和执行工作中来，帮助政府更好地管理自然资源特许权问题。这项工作补充了联合国人类住区规划署为利比里亚土地委员会提供的能力建设和技术援助——该委员会正在开展广泛的土地改革，并参与解决社区层面的土地争端。

52. 冲突后的国家不仅很容易陷入暴力和体制动荡，而且很容易被有组织犯罪渗透。事实上，包括贩毒和贩运武器在内的跨国有组织犯罪继续破坏着中美洲、中亚和西非在可持续和平方面取得的进展。根据西非海岸倡议，几内亚比绍、利比

里亚和塞拉利昂都建立了由多个机构参加的打击跨国犯罪小组，科特迪瓦和几内亚也将在 2014 年晚些时候建立这样的小组。虽然 2012 年政变致使几内亚比绍的全面执行工作受到延误，但利比里亚和塞拉利昂的打击跨国犯罪小组都推进了国内国际合作，将一些人逮捕并判刑，同时截获了大量毒品。塞拉利昂政府已决定将这些小组完全并入其国家安全机构的组织和预算，体现了对上述举措的深刻承诺。联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)正协助马里警察和执法机构提高开展禁毒行动、刑事调查和边界管控活动的的能力。

53. 2014 年，几内亚、利比里亚和塞拉利昂爆发埃博拉病毒，造成严重的生命损失，给受影响国家的人民生计和国家机构带来严重影响。该流行病尤其给卫生部门带来破坏性影响，给安全和司法部门及政府核心职能造成新的压力。该流行病凸显了受影响国家在机构方面的薄弱环节以及持续支助国家框架和系统的必要性，这对长期稳定是必不可少的。

## 五. 持续的国际支持与相互问责

54. 冲突后建设和平工作是一项长年大计，离不开短期、中期和长期可预计的财政、技术和政治支持，还需要邻国、区域和次区域组织、国际金融机构及捐助国等各种各样的行为体齐心协力。许多冲突的跨国界特点，包括武器和战斗人员的跨界往来、金融和自然资源的非法跨界流动，使得整个区域都必须参与到支持冲突后稳定的工作中来。2014 年 6 月举行的建设和平委员会年度会议也强调，必须加强国际及区域合作，帮助冲突后国家打击非法资金流动，因为这种资金流动使这些国家丧失了体制建设和发展所需的关键资源。

55. 刚果民主共和国与所在区域之间的和平、安全与合作框架是该区域国家、国际组织及民间社会组织为齐心协力谋求相互问责和可持续和平而做出的一项突破性承诺。在大湖区国际会议、南部非洲发展共同体、非洲联盟、联合国及其他重要伙伴的见证下，13 个非洲国家签署了这一框架。该框架要求签署国执行促进政治稳定、司法、安全和发展的政策，是确保国际及区域行为体更协调一致地支持刚果民主共和国及大湖区建设和平进程的的必要工具。

56. 近期在萨赫勒区域和中部非洲的经验也表明，需要采用多层次区域战略，处理政治、安全和发展等各层面的问题。因应这一需要，联合国制订了萨赫勒区域综合战略，其核心是支助包容、有效的治理，支持能应对跨界威胁的区域和国家安全机制，并支持着眼于长期复原力的综合计划。作为战略的一部分，联合国正与非洲联盟合作，支持一个区域部长级领导平台，其使命是在该区域及邻国之间促进安全协调与配合。这项工作是在全面推动国际、区域和国家行为体之间伙伴关系方面采取的出色举措。

57. 2013年5月,我和世界银行行长对大湖区进行了史无前例的访问,又与非洲联盟、非洲开发银行及欧洲联盟的同事一道于2013年11月访问了萨赫勒区域。这两次联合访问引起人们对这两个极端脆弱地区建设和平工作的难题的关注,也再次突出了联合国与世界银行的伙伴关系。我们的访问突出展示了联合国与世界银行在马里的密切合作——双方开展的一个联合项目正在评估部署马里稳定团所带来的经济和社会影响,以期尽可能造福于当地经济。与此同时,世界银行对马里安全部门财政管理的评估将使该部门得以提高管理透明度,从而获得更有力的国际支持。

58. 建设和平委员会在增强区域努力的协调一致性方面同样要发挥特有的作用。这一直是委员会的工作重点,特别是最近在中非共和国和几内亚比绍的工作重点,委员会这两个国别组合的主席分别与我的特别代表密切合作,促成邻国及所在区域给予合作。

59. 除政治支持外,多数摆脱冲突的国家需要获得持续的财政和技术援助,才能使国家基本运转起来并建立有效的机构。在这方面,联合国正与包括区域开发银行在内的国际金融机构扩大伙伴关系及合作活动,以支持冲突后恢复,促进协调一致性和长期财政援助。一个很好的例子是,布隆迪政府在建设和平委员会国别组合主席、非洲开发银行和世界银行的支持下,于2012年10月组织了日内瓦伙伴会议,募集了超过25亿美元的认捐款,用于支持布隆迪的减贫战略文件。

60. 在冲突后局势中,集合筹资机制继续成为提供协调而持续的国际支助的重要手段。这种机制鼓励把援助与政府工作重点相匹配,增强复杂局势下国际应对工作的协调一致性,降低交易费用,分散风险,加强相互问责。建设和平基金就是这样一个集合筹资机制。它一直发挥着巨大的作用,使联合国能支持和平进程、促进和平协议的快速落实、为初步的体制建设工作投资并提供和平红利。基金自设立以来已拨款近5亿美元,半数以上资金投入到了建设和平委员会议程上的国家。集合筹资手段还加强了联合国与世界银行的合作。例如,索马里发展与重建机制既是协调框架,又是供资架构,为世界银行和联合国管理的信托基金提供了单一的战略与监督机制。

61. 冲突后国家与重要国际伙伴就彼此商定的建设和平优先事项达成契约,也有望确保更有效、更持续的援助。在塞拉利昂和索马里分别实行的新政契约激发两国政府各自与其国际伙伴开展共同努力,明确国家建设和平工作的重点。在索马里,伴随着契约还建立了索马里发展与重建机制,该机制为支持契约的工作重点引来新的资金。契约的拟订和执行工作若能体现出政治及发展目标方面的国内共识,契约就能够提供一个契机,维系长期、协调一致的国际努力,确保摆脱冲突的国家与其国际伙伴之间的相互问责。

62. 在联合国特派团缩编和关闭期间，提供政治和财政方面的持续国际支持尤为重要。特派团在过渡和重组时将职责移交给国家政府，同时国家工作队继续发挥辅助作用。根据现实可行的时间表和基准制定新的过渡准则以及比较优势分析指南是为了对综合评估与规划政策加以补充。这些准则推动塞拉利昂在过渡期间开展了更好的规划与协调工作，过渡工作于 2014 年 3 月顺利完成。

63. 一般来说，冲突后国家的建设和平难题会持续到联合国特派团撤出之后。要让国家工作队继续在体制建设和发展方面进行关键性的干预，就必须提供充足的资金和能力。特派团撤出还会限制本组织不断提供政治支持与调解的能力，而这种能力对有些国家依然十分必要。在这种情况下，就必须呼吁区域和次区域组织以及像建设和平委员会这样的政府间机制作出努力，提供必要的政治支持，以降低重新陷入冲突的风险。

64. 对联合国来说，2005 年创建的建设和平架构依然是国际社会努力支持摆脱冲突的国家的基石。会员国决定设立这一架构，是为了应对摆脱冲突的国家常常又会重新陷入冲突的现象，并处理它们认为国际总体结构中存在的漏洞。在联合国内，该架构推动建立了一个机制，以促进持续关注以及国际努力的协调一致性。该机制的核心是建设和平委员会，它能够运用冲突后长期眼光，承载会员国要求支持巩固和平的集体愿望。

65. 建设和平委员会付出了很大努力，作为政府间机制，尽力发挥更强、更灵活、更有战略性的作用，支持摆脱冲突的国家。它把工作重点放在三个核心职能上：政治宣传、资源调集和国际努力协调一致化。通过与其议程上 6 个国家分别对应的国别组合，建设和平委员会取得了虽不均衡、但却重要的成果。此外，委员会还处理了普遍的建设和平专题与政策问题，以期就共有问题总结教训和交流经验。

66. 2015 年建设和平架构审查将会提供一个契机，澄清建设和平委员会的工作范围，改进其工作质量，明确它能以什么方式加强联合国系统及广大国际社会的广泛建设和平工作。我敦促会员国将委员会塑造为一个切合需要、具有推动作用和卓有成效的机构。会员国还应当考虑怎样调整委员会的工作方法，使之最好地适应不断变化的国际环境以及 2005 年以来联合国及其他国际组织的发展变化。

## 六. 结论

67. 摆脱冲突的国家在努力克服战争遗留的问题、寻求和平与安全之路方面面临着艰巨的挑战。在各种环境下支持这些国家建设和平方面，联合国已在若干领域取得了重要进展。不过，本组织也遇到重新陷入冲突的情况，这表明任务艰巨，本组织必须改进其战略和方针。

68. 今后，联合国、各会员国及参与冲突后建设和平工作的广大国际社会应当共同注重下列重点事项：

(a) 国际社会必须作出更大努力，向冲突后国家持续提供财政、技术和政治支助。会员国不断通过建设和平委员会、之友小组和联系小组进行参与已证明对维持国际关注非常重要；

(b) 在为扩展国家权力和重建公共行政核心职能提供快速和协调一致的财政支助方面依然存在差距。冲突后国家需要相当长时期才能建立有效的机构，包括对话和处理紧张状况的机制，在此期间，也需要持续不断的财政支持。我敦促会员国继续为建设和平基金及其他集合筹资机制慷慨捐款，并将其捐资战略与国家工作重点的支持协调起来；

(c) 必须扩大与世界银行及区域开发银行的合作，对有效扩展国家权力和加强公共财政管理等对冲突后国家至关重要的工作给予支持。这种伙伴关系能调动特有技能和专长，调集更多的财政资源；

(d) 区域行为体和邻国能发挥关键作用，为正在摆脱暴力冲突的国家创造有利于实现可持续和平的环境。建设和平委员会及区域和次区域组织能够与联合国各实体合作，为创造这样的环境提供支持。与此同时，应当进一步考虑联合国系统能如何更好地支持区域努力；

(e) 契约依然是设定国家建设和平工作重点并对国际社会的支持加以协调的一个重要手段。契约内容应着重加强对国家承诺的政治支持。我鼓励区域行为体加入这些契约；

(f) 联合国还必须以更加统一和一致的方式开展工作。指导联合国努力的政治战略必须要处理和平与安全所受到的主要威胁，这样方案性活动才能给巩固和平工作以最佳支持。规划工作应确保联合国系统努力实现一套旨在巩固和平的明确战略目标；

(g) 核心政治机构的发展、文官对安全部队的监督、公共行政和基本服务必须以包容各方的政治协议为依据，以确保民众认为国家具有合法性。包容的体制建设进程往往需要联合国不断协调促进，还需要区域组织和会员国不断给予政治支持；

(h) 2015年将要开展的建设和平架构审查提供了一个契机，可确保这个架构能更好地满足渐摆脱冲突的国家的需要，并确保集体努力能更成功地防止这些国家重新陷入冲突。我敦促各会员国利用审查的机会，使上述愿望成为现实。

69. 我依然决心努力从实地种种不同环境的实践中继续汲取经验教训，从而使联合国的建设和平努力取得最佳成效，包括推动关于促进性别平等的建设和平七点行动计划。

70. 我随时准备就本组织建设和平工作的进展、经验和教训提交进一步报告。