



## 第七十六届会议

议程项目 66 和 136

建设和平和保持和平

审查联合国行政和财政业务效率

## 投资于预防和建设和平

## 秘书长的报告

## 摘要

最近几十年来，应对危机的成本已上升到不可持续的水平。支持建设和平和保持和平的活动有助于拯救生命，减少应对新危机所需的财政资源。事实证明建设和平基金是这方面的一个重要工具，为联合国系统提供了灵活、专注、反应迅速的资源。然而，在可用的资金水平与满足建设和平需求所必要的资金水平之间仍存在巨大差距，这一差距在联合国和平行动正处于过渡阶段或最近刚完成任务的国家里尤为明显。

该基金在促进其他伙伴增加建设和平投资，以及帮助缓解和平行动撤离后经常出现的“财政断崖”方面，可以发挥重要的作用。然而，基金对自愿捐款的依赖削弱了基金的效力。为应对这一长期挑战，秘书长在其 2018 年关于建设和平和保持和平的报告(A/72/707-S/2018/43)中呼吁会员国考虑向基金分配 1 亿美元的摊款，使由基金提供的资源更具有可持续性和可预测性。

本报告概述执行该建议的各种模式。本报告根据大会第 75/201 号决议提交，其中请大会核准设立一个供资机制，从 2022 年 7 月 1 日起通过一个专门的特别账户每年拨出 1 亿美元的摊款。

为补充供资机制提议的具体模式旨在确保基金摊款不挪用其他已授权活动的所需经费，并确保摊款以尊重大会监督作用的透明方式使用，供资方式不损害基金的灵活性和迅速反应能力，向基金提供的摊款能加强联合国内部的方案一致性，并避免与其他资金来源、包括通过和平行动预算供资的方案活动发生重叠。



## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 75/201 号决议提交的，该决议除其他外，请联合国有关机构和机关在大会关于推进、探讨和审议确保为建设和平提供充足、可预测和持续资金的备选方案的高级别会议召开之前向会员国预先提供投入。
2. 长期以来，确保通过建设和平基金提供的资金具有可预测性和可持续性一直是一项挑战。2015 年，联合国建设和平架构审查专家咨询小组在其关于保持和平的挑战问题报告中建议，大会应考虑采取步骤，保证将 1 亿美元核心供资或联合国和平行动(维持和平特派团和特别政治特派团都算上)预算总额价值象征性的大约 1%(两者中较高值)提供给建设和平基金(A/69/968-S/2015/490，第 171 段)。秘书长在其 2018 年关于建设和平和保持和平的报告(A/72/707-S/2018/43，第 49(c)段)中响应了这一呼吁，并在随后的报告中重申了呼吁。大会第 72/276 号决议赞赏地注意到 2018 年报告所载的建议和备选方案，并请秘书长进一步阐述这些建议和备选方案，包括关于联合国建设和平活动经费筹措的建议和备选方案。
3. 拟议使用摊款支持建设和平基金将基于四项关键原则。第一，不会对各单项和平行动的拟议预算产生影响。第二，基金的使用将与各和平行动和国家工作队充分协调，从而确保以互补而互不重叠的方式使用所有资金来源。第三，每年将向大会通报基金在前一年开展的活动。第四，对摊款的使用决不能削弱基金作为保持和平的灵活、专注、反应迅速的资源继续运行的能力。
4. 本报告提出了一个拟议机制，以落实专家咨询小组的建议，并确定向建设和平基金提供 1 亿美元摊款的途径。该机制不仅有助于解决确保基金可预测性和可持续性这一根本性挑战，而且有助于减轻维持和平行动和特别政治任务过渡造成的财政断崖所带来的冲击。

## 二. 背景

5. 建设和平和保持和平是联合国开展的关键活动，旨在防止冲突爆发、升级、延续和复燃；消除冲突的根源；协助冲突各方结束敌对行动；确保民族和解；争取实现恢复、重建和发展。过去十年里，由于暴力冲突增加到 1945 年以来未见的程度，加之冲突性质不断变化，包括由政治、经济、社会和环境各领域多种因素驱动的非国家武装行为体所起的作用日益加强，使建设和平和保持和平变得更加紧迫。因此，难民和境内流离失所者人数已升至创纪录水平，需要人道主义援助的人数近年来成倍增加，2021 年达到 2.35 亿人。应对这种危机要付出巨大的代价。在 2010 年至 2019 年的 10 年间，仅仅在联合国维持和平行动、与人道主义有关的官方发展援助和帮助难民的捐助方国内费用方面，国际社会就花费了 3 490 亿美元。
6. 联合国-世界银行集团题为《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》的研究报告列举证据指出，与建设和平和保持和平有关的努力挽救了生命和资源。研究表明，扩大后的预防行动每年可产生 50 亿至 700 亿美元的净节省额，并估计，

在预防方面每投资 1 美元，就可在应对危机方面节省 16 美元。节省的费用包括对人道主义援助和维持和平干预措施的需求可能下降，流离失所者可能减少，以及来之不易的发展成果得到保障。在编写 2020 年秘书长关于建设和平和保持和平的报告(A/74/976-S/2020/773)时，对大约 400 份文件(包括独立评价、专题文件、调查和项目报告)进行了审查，发现约有 300 个例子显示，联合国系统建设和平活动增加了对政府的信任，强化了社会凝聚力，降低了暴力程度，加强了和平预防和解决冲突的能力，从而促使建设和平和保持和平被纳入公共政策，或促进了 35 个不同国家背景下持久的政治解决方案。

7. 尽管支持建设和平和保持和平的活动有明显的效益，但这些关键活动的经费不足。在 2010 年至 2019 年的 10 年间，每年向受冲突影响的状况提供的官方发展援助总额有所增加，但向建设和平优先领域(即政治进程、安全和安保、法治和人权以及核心政府职能)所提供的此类援助的百分比有所下降。大会曾经在第 69/313 号决议等文件中承认，建设和平资金的供需之间存在差距，并在第 75/201 号决议中指出，建设和平的筹资问题仍然是一项严峻挑战。

### 建设和平基金

8. 根据《2005 年世界首脑会议成果》(大会第 60/1 号决议)于 2006 年设立的建设和平基金是联合国能够力图预防和应对暴力冲突的一个关键资源。虽然它绝不是联合国系统可用于此类活动的唯一资金来源，但由于灵活、专注、反应迅速而在联合国可选择使用的工具中占有独特的地位，这一点也使之能够成为首选的投资工具，以及解决其他资金来源不能充分应对的状况和部门的手段。它在提供上游投资方面的作用不仅催化了进一步的资金(包括来自世界银行及其国家与建设和平基金的资金)，而且还有助于促进各合作伙伴之间的统一和协调。此外，建设和平基金在促进性别平等的建设和平和促进青年与和平与安全议程方面也起着主导作用。

9. 建设和平基金的订正工作范围(A/63/818)表明，通过该基金开展的活动包括以下类型：

- (a) 旨在应对和平进程面临的迫切威胁、支持执行和平协定和政治对话的各项活动，尤其是涉及加强国家机构和进程的活动；
- (b) 建设和(或)加强国家能力的活动，以促进共存及和平解决冲突；
- (c) 支持努力振兴经济及为民众带来直接和平红利的活动；
- (d) 建立或重建基本行政服务及相关人力和技术能力。

10. 国家自主权是使用建设和平基金的一项条件。符合全部资格的要求是，国家元首或政府首脑必须提出建设和平愿景，其中含有可通过基金处理的优先事项。此外，基金的资金划拨须依据国家当局和联合国驻该国机构共同提出的要求来决定。

11. 主管建设和平支助事务助理秘书长在秘书长和主管政治和建设和平事务副秘书长的总体领导下担负对建设和平基金方案管理的全面领导和指导及业务监

督职责。建设和平支助办公室建设和平筹资处工作人员辅助助理秘书长履行这些职责。建设和平基金咨询组由性别均衡、地域多样化的杰出外部专家组成，就基金的划拨、方案拟订和政策提供咨询意见和监督。

12. 基金的订正工作范围(A/63/818)指出，联合国开发计划署(开发署)多伙伴信托基金办公室担任基金的行政代理机构，并根据适用的开发署财务条例、细则、政策和程序来管理基金。根据建设和平支助办公室与开发署之间目前的谅解备忘录，由多伙伴信托基金办公室负责进行有效公正的信托管理和提出财务报告，并代表联合国负责接受捐款、管理资金、与受援组织缔结协定、根据建设和平支助办公室主任的决定向受援组织支付资金，并编制财务报表和报告。

13. 2016年，在大会第70/262号决议和安理会第2282(2016)号决议中，会员国称该基金是“一个具有催化作用、反应迅速、灵活的预备集合基金，为在受冲突影响的国家开展实现持久和平的活动提供资金来源，并推动在联合国系统内部和在联合国与国际金融机构之间进行战略协调”。此外，基金在透明度、问责制和成果报告方面获得了很好的声誉，并设置了健全的经验汲取和评价程序。基金相关信息还根据国际援助透明度倡议予以公布，而基金2020-2024年战略还承诺，将进一步增加合并成果报告、影响评价和独立审查。

14. 建设和平基金设立时的初始筹资目标额为2.5亿美元(见A/60/984)。鉴于全球对建设和平支助的需求以及近年来对这一支助的需求和批准数量，基金希望根据其2020-2024年期间战略投资15亿美元，以实现秘书长关于基金所获捐款出现“飞跃”，每年通过基金实现5亿美元的和平投资这一愿景。然而，基金实际收到的资金数额远未达到这一目标，各年份之间的差异可能会很大。例如，基金2019年收到捐助方捐款134 788 567美元，2020年收到捐款180 255 932美元。此外，对基金提供支助的需求大大超过了可用资源。尽管2016年以来捐款已有大幅增加，但依然不足，因而近年来不得不降低核定的目标数额。2021年的捐款为1.78亿美元，与2020-2024年期间战略所反映的数额相比，存在超过4 000万美元的短缺，因此需要减少基金的核定数额。令人担忧的是，近年来的经验显示基金的捐款已不再增加，而要在《战略》的五年内实现15亿美元的目标必须持续地增加捐款。

### 审查建设和平架构专家咨询小组的提议

15. 2015年，审查建设和平架构专家咨询小组得出结论认为，为最大限度地实现建设和平基金的潜力和可预测性，大会应考虑采取步骤，确保经由摊款每年向基金提供核心供资，数额为1亿美元或联合国和平行动(包括维持和平特派团和政治特派任务)预算总额的象征性1%这两者中的较高值。秘书长在其2018年关于建设和平和保持和平的报告(A/72/707-S/2018/43)中向大会提出了类似建议。

### 过渡时期的建设和平基金

16. 建设和平基金是对和平行动工作的补充。2017年至2020年期间，基金将其整个组合的19%至35%投资于维和环境，重点是特派团预算供资的方案活动所未涵盖的建设和平活动，20%则投资于特别政治任务环境。在这些背景下，基金还

支持国家一级全系统的一体化。一般通过国家政府和驻地协调员共同提出申请获得基金，拨款由设在驻地协调员办公室的秘书处进行监测。因此，基金有助于加强身兼三职的秘书长副特别代表(同时还担任驻地协调员和人道主义协调员)的作用，使联合国系统各部门协调一致地努力保持和平。

17. 建设和平基金还帮助落实区域性办法(这是联合国总部和平与安全架构重组的目标(见 [A/72/525](#))), 以此支持特派团及联合国更大范围的和平与安全活动, 其途径是促进跨界和区域举措, 包括减轻气候变化对季节性游牧的影响和应对有跨国关系的非国家武装团体涉足的冲突等。自 2015 年在中亚实施首个此类方案以来, 基金已向跨境项目划拨超过 9 700 万美元。这种区域和跨界项目可以成为各和平行动所作努力的重要补充, 因为这些项目能够处理影响特派团执行任务但又不属于任务区范围内的因素。这种做法的一个例子可以在西非看到, 在该地区基金的活动与联合国萨赫勒综合战略保持一致并提供支持, 涵盖该战略三大支柱即治理、安全和复原力方面的所有努力。这些活动是与联合国马里多层综合稳定团和联合国西非和萨赫勒办事处等在该区域活动的联合国系统其他部门协调规划并实施的。

18. 当审查建设和平架构专家咨询小组就摊款供资提出建议时, 联合国维持和平行动正处于扩大期, 核定资源总额超过 83 亿美元。自那时以来, 情况已发生重大变化。2016 年 6 月至 2021 年 6 月期间, 大会核准的联合国维持和平行动资源总额减少了 15.2 亿美元。维持和平活动总体数量的下降导致通过联合国维持和平行动向受冲突影响国家提供的与建设和平有关的年度官方发展援助减少了近 2.29 亿美元。<sup>1</sup> 因此, 专家咨询小组的建议越来越重要。

19. 即使在维持和平特派团撤离之后, 建设和平的需求仍然很大。例如, 在联合国利比亚特派团完成任务后, 支助利比亚建设和平计划的财务估计数为每年 6 500 万美元, 共两年。内部监督事务厅最近对达尔富尔过渡情况的评价([A/75/787](#))指出, 通过由非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)预算供资的国家联络职能提供基本服务、基础设施发展和能力建设, 帮助建设、加强和支助了在达尔富尔的国家当局, 因而这些项目得到了受援方的极大欢迎。同时, 人们对达尔富尔混合行动关闭后在国家联络职能下开展的方案是否还具有可持续性表达了关切。评价发现, 用于达尔富尔建设和平、早期恢复和发展的资金的提供量和可预测性有限是一项重大障碍。

20. 对这种过渡进程的支持是建设和平基金根据 2020-2024 年期间战略关注的三个优先领域之一, 该战略的一个目标是将基金年度投资的 35%用于支持过渡。在过渡环境中, 基金在保障维持和平特派团的成就和帮助消除维持和平特派团撤离后通常出现的国际投资财政断崖方面发挥了重要作用。然而, 实现过渡进程的成功不仅需要增加可用资源的数额, 而且需要在特派团结束或联合国组合发生任何其他重大变化之前的年份、以及在特派团撤离后的年份内加强这些资源的可预测性。秘书长关于制定连贯一致的联合国过渡进程的规划指示指出了对过渡进程持长期观点的重要性, 安全理事会在 2017 年 12 月 21 日([S/PRST/2017/27](#))和 2018 年 12 月 18 日([S/PRST/2018/20](#))的主席声明等文件中也承认了这一点。

<sup>1</sup> 根据经济合作与发展组织使用的数据和方法计算。

21. 最近的其他事态发展也表明，建设和平基金等反应迅速的灵活筹资机制具有现实意义，并表明需要确保这一机制能有充足和可预测的资源。支持建设和平和保持和平的活动有助于从一开始就防止冲突出现，而在全球经济面临挑战、国际社会参与并资助大规模多国和平与安全干预的意愿相应降低的情况下，这是一个重要的考虑因素。此外，由于基金具有灵活和反应迅速的特点，在冠状病毒病(COVID-19)大流行的情况下可以很好地调整其在受冲突影响的环境包括特派团环境中的活动，从而帮助解决因疫情而加剧的经济困难、不平等和紧张局势，并支持对冲突敏感的疫后恢复规划。

### 三. 提供获得摊款的机会

22. 大会最初要求通过自愿捐款为建设和平基金供资。然而，事实证明仅靠自愿捐款不够，无法满足对基金的要求，包括由于会员国决定关闭或重组联合国和平行动引起的额外所需经费。为此，秘书长再次呼吁允许基金获得1亿美元的摊款，并就如何从2022年7月1日起开始运作提出建议。秘书长并不打算用摊款取代自愿捐款，自愿捐款仍应是基金的主要资金来源。相反，摊款的目的是补充基金的现有筹资手段，并提供基金目前缺乏的一定程度的基线稳定性和可预测性。

#### 指导原则

23. 在考虑向建设和平基金提供摊款的运作模式时，秘书处是以若干总体原则为指导的。第一条原则是，使用摊款加强基金，不应以牺牲目前通过摊款供资的任何其他活动、包括维持和平特派团和特别政治任务的资金为代价。第二，摊款的使用方式必须透明，必须尊重大会的监督作用。因此，不管采取何种拟议模式，每年均向会员国提供关于基金执行情况和支出的详细信息。第三，如审查建设和平架构专家咨询小组所强调指出，向基金提供摊款的方式应能确保进行必要的监督，同时不损害基金作为一个快速、不指定用途、灵活、可提前到位的基金而具有的相对优势(见A/69/968-S/2015/490,第171段)。第四也是最后一条原则是，向基金提供的资金应继续作为由和平行动预算提供的方案活动资金等其他资金来源的补充，以避免任何潜在的冲突或重复活动。

24. 关于互补作用，专家咨询小组指出，利用摊款的机会将有助于维持基金享有的相对优势，即作为保持和平首选的快速、有效、程序简单、能承担风险的投资者。专家咨询小组还指出，这种投资往往能起到种子资本的作用，由此促成可能调动更多资源、可在各个背景下更长久参与的其他建设和平行为体的支持，包括各国际金融机构和区域开发银行、区域和次区域组织以及双边捐助者等(A/69/968-S/2015/490,第172段)。此外，鉴于基金可供秘书处、联合国各基金、方案和专门机构以及联合国以外的执行伙伴使用，提高其可持续的供资额度也能加强其在受冲突影响国家里推动方案一致性的能力。对此，应当指出，联合规划、监测和评价职能在促进战略协调、维持方案互补性和确保专注于联合国系统所开展活动(包括通过基金供资的活动)所产生的影响和成果方面发挥着关键作用，尤其在综合性情况下。

## 拟议筹资安排

25. 根据上述原则，提议从每年 7 月 1 日起，每年批款 1 亿美元至主管方案规划、财务和预算助理秘书长兼主计长为核算建设和平基金摊款而设立的特别账户。将向会员国单独发出摊款通知，告知其对基金提供摊款的义务。以这种方式提供摊款，即与针对预算账户、维持和平行动和刑事法庭余留事项国际处理机制的预算、方案和摊款通知分开，能最大限度地保证在摊款项下为联合国组织其他活动提供的资金不被转用于为基金提供资金。

26. 秘书处为建设和平基金收到的摊款将作为赠款提供给由开发署多伙伴信托基金办公室管理的基金账户。为在可行的情况下尽快使这些资金可用，秘书长要求自 2022 年 7 月 1 日起提供批款。一旦批准，将每年向大会提出类似请求。

27. 虽然建设和平基金目前在为 41 个不同背景下的各种项目提供支助，但对基金的大部分需求源于联合国和平行动的缩编或结束。因此，大会不妨考虑采取的方式是，对基金请批数额的一半实行适用于经常预算的分摊比率，而对另一半实行适用于联合国维持和平行动经费筹措的分摊比率。

## 拟议管理安排

28. 执行每年向建设和平基金提供 1 亿美元摊款的拟议模式不需要改变审议、核准、分配或管理资金的现有安排。在综合性情况下，基金的规模及可预测性增加，将有助于加强身兼三职的副特别代表(同时也担任驻地协调员和人道主义协调员)的能力，使之能有效确保联合国系统各组织内活动的一致性，同时还能有针对性地处理现有资金来源无法充分应对的领域。

29. 在建设和平基金的统一管理方面，为基金核算计，多伙伴信托基金办公室将把秘书处视为基金的捐助方。据此，从特别账户收到的资金总额将记为捐助方存款，以与管理个别会员国提供的自愿捐款相同的方式管理。避免改变对基金的管理方式也有助于确保遵守互补和迅速反应的指导原则，从而保证避免工作重叠的可能性，同时也确保使基金具有相对优势的独特属性不会受到损害或侵蚀。

## 拟议报告安排

30. 目前每年编写两份执行情况报告，涵盖建设和平基金前一个日历年的活动。第一份是秘书长关于基金的报告，根据大会第 63/282 号决议提交，一般在年初发布。这是一份叙述性进度报告，说明基金的总体业绩和经验教训、特定区域的参与情况、基金的监督和管理以及其他相关意见。报告提供资料说明在报告所述期间向各个国家划拨的资金数额，以及按基金两个供资机制(即时反应机制和建设和平恢复机制)拨付的资金细目。该提议如果获得核准，则这份年度报告将获分配一个新增的议程项目，以便在第五委员会审议基金摊款项下的年度分配款时提请第五委员会注意该报告。

31. 第二份报告是多伙伴信托基金办公室作为建设和平基金的行政代理机构编写的合并年度财务报告，其中概述资金来源和使用情况，提供关于收入(包括捐款和获得的利息)及支出的详细信息以及关于费用回收、问责制和透明度及直接费

用的信息。报告中提供的详细支出信息来自执行伙伴提交的报告所载的信息。由于提交此类信息的截止日期为 3 月 31 日，合并年度财务报告一般在每年 5 月 1 日前定稿。根据透明度原则，财务报告完成后将立即提供给第五委员会。

32. 与大会审议的预算不同，通过摊款为建设和平基金请拨的资源数额是一个静态数额，与上一期间的执行情况或支出信息无关。因此，即使要求自 2022 年 7 月 1 日起提供摊款，也没有必要改变目前执行情况报告的现行报告期，这些报告是根据现有立法授权按日历年编写的。此外，财务报告之所以按日历年编写，也是因为该基金是根据开发署《财务条例和细则》管理的。

33. 虽然关于执行情况的信息将继续按日历年提供，但秘书处将采用 7 月 1 日作为发出摊款通知以及监测和报告缴款情况、包括执行财务条例 3.5 和适用《联合国宪章》第十九条的日期。如果拟议的模式得到大会核准，则秘书长打算在向大会提交关于联合国财政状况的定期报告和介绍中报告建设和平基金的摊款情况。

#### 四. 结论

34. 由于过去十年暴力的程度有所加剧，需要国际社会作出果断反应，以预防和应对冲突。建设和平基金是联合国可利用的一个重要工具；其灵活、及时和专注的特点可用于响应需求，缩小新出现的资金缺口，帮助防止危机爆发，并作为促成其他行为体的建设和平投资、并促使这些投资保持一致的手段。然而，基金继续面临持续的供资困难，其一大原因在于完全依赖自愿捐款，而这种方式存在着无法预测性及不可持续性。过去十年，由于联合国维持和平特派团的过渡和结束导致了需求增加，使这些挑战更加严峻。

35. 按照审查建设和平架构专家咨询小组最初的提议向建设和平基金提供摊款，已成为向基金提供稳定的基准额度资金以补充捐助方自愿捐款的唯一可行手段。而按此方式供资反过来又有助于基金满足对它提出的更多的要求，其办法包括更好地消减联合国维持和平特派团关闭或重组后出现财政断崖的可能性，并提供一个为那些对预防行动至关重要的活动提供资金的手段。

36. 为建设和平基金提供新的、可持续的资金流不仅会使基金处于更可持续的地位，还可以提高基金的能力，使之成为加强整个联合国系统交付工作一致性的工具，并发出重要信号，表明会员国致力于本组织预防和建设和平方面的重要工作。有了这样一个额外的筹资机制，联合国将能更好地减少发生冲突和陷入冲突的可能性，从而拯救生命，避免今后不得不以更大的代价努力应对危机。

#### 五. 有待大会采取的行动

37. 请大会为建设和平基金 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日 12 个月期间提供总额 1 亿美元的批款。