

**第五十九届会议**

议程项目 45 和 55

**联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和  
首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动  
千年首脑会议成果的后续行动****大自由：实现人人共享的发展、安全和人权****秘书长的报告**

增编

**建设和平委员会****秘书长的解释性说明\*****背景**

1. 在我题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告（A/59/2005）中，我建议会员国同意设立一个建设和平委员会，以填补联合国的一个体制空白。联合国发挥了重大作用，通过调解促成和平协定，并协助执行协定，由此在几个区域减少了战争。遗憾的是，有几次重大的失败，令我们在通过调解促成和平协定和执行协定方面的成功记录蒙上了污点。事实上，1990年代一些最残暴的事件是在谈判和平协定之后发生的。1993年安哥拉和1994年卢旺达的情况就是这样。在所有刚刚结束战争的国家中，大约有半数在五年内再次陷入暴力。这两点无疑表明：要防止冲突，就必须确保和平协定长期可持续地得到实施。

2. 然而，联合国的体制恰好在这方面有一个重大空白：联合国系统没有一个机构来有效应对帮助各国从战争过渡到永久和平的挑战。因此，为了开展这一工作，我的报告建议会员国设立一个政府间建设和平委员会，并在联合国秘书处内设立

\* 先由秘书长于2005年4月19日转交给大会主席，要求提请大会成员注意。



一个建设和平支助厅。

3. 根据会员国作出的反应，我的建议修改了威胁、挑战和改革问题高级别小组的建议(见 A/59/565)，特别是在除安全理事会外，也让经济及社会理事会发挥适当作用，以及建设和平委员会不宜起预警作用等方面。

4. 我感到高兴的是，这一建议得到了会员国的广泛支持。我认为，在这一领域取得成就，是联合国改革进程中非常重要的一步。与此同时，许多会员国虽然在原则上赞同该建议，但要求更详细的说明建设和平委员会的职能。我在我的报告中说，我会更详细地说明委员会可行使的职能。本解释性说明就是提供这一说明，并提出可采用的方法。

5. 我还说过，我会同有关国际金融机构进行进一步协商。由于时间上的原因，无法在会员国在大会内进行非正式协商前完成这一协商。但我希望重申国际金融机构酌情根据它们的管理安排积极全面参加拟议建设和平委员会工作的重要性。已计划进行进一步协商，我会不断向大会主席和他的协助者通报协商的进展。

#### **建设和平委员会的宗旨**

6. 建设和平委员会必须发挥关键作用，帮助制订和倡导顾及各国具体情况的一般性建设和平综合战略。它应鼓励会员国、联合国秘书处、联合国机构和方案围绕建设和平问题作出具有连贯性的决策。它应支持——而不是试图取代——在国家一级开展的恢复和建设和平的有效规划。它还必须是一个论坛，让联合国系统、主要双边捐助者、部队派遣国、有关区域行动者和组织、国际金融机构和有关国家的国家当局或过渡当局的代表围绕它们各自开展的冲突后恢复活动，交流信息，特别是交流在安全/政治与发展/经济问题上实现协调统一的信息，以便提高效率。

7. 建设和平委员会的核心工作应根据各国的具体情况开展活动。通过把有关重要行动者召集在一起，建设和平委员会可以做四件事：它可以确保整个国际社会切实支持有关国家当局；它可以提出总体优先事项，确保这些优先事项反映了有关国家的现实；它可以筹集必要的资源，既用于恢复阶段初期的优先事项，又用于在恢复阶段的中长期进行持续投资；它可以是一个开展协调并在出现问题或分歧时加以解决的论坛。

8. 它尤其可以发挥重大作用，重点注意和加强在贯穿各领域的重要问题上的良好做法，例如在复员、解除武装、重返社会和转业培训等方面，因为必须围绕这些问题根据行动者开展各种政治——安全——人道主义——发展活动的能力和计划，来制定有效的方案。

## 建设和平委员会的职能

### 1. 战争结束后，随即为安全理事会提供必要的信息，重点注意实现恢复所必需的发展和机构组建工作

9. 在安全理事会准备采取冲突后行动时，建设和平委员会可及早开会，为安全理事会提供有关信息，表明双边捐助者和金融机构是否可为综合任务中的建设和平工作涉及的早期建设和平活动提供经费。

10. 建设和平委员会还可以是一个鼓励捐助者作出具体长期承诺，为建设和平和恢复活动提供经费的机制。它可以提供协助，从为筹集救济资金迅速过渡到筹集恢复和发展资金，帮助及早注意经常被忽略的问题并为其筹集资金，例如，建立公共行政能力以实行法治和提供公共服务。

### 2. 帮助以可以预见的方式为恢复活动筹集资金，其中一个做法是开列各种摊缴、自愿和常设供资机制

11. 在规划冲突后行动时，或者在恢复的最初阶段，建设和平委员会可以审查一份列有预期通过摊缴、自愿和常设方式为建设和平筹供经费的报告，让国家当局和委员会成员有机会发现欠缺之处和短缺。在出现早期发展活动和公共行政经常性费用资金常有的短缺时，一个建设和平常设基金可以有针对性地起推动作用。

### 3. 定期审查实现中期恢复目标的进展

12. 建设和平委员会应在预定的间隔时间（开展行动后大约每隔 2 至 4 个月，其后为每季度和半年），开会审查在实现中期恢复目标，尤其是在设立公共机构和奠定经济复苏基础方面，取得的进展。根据联合国特派团提供的信息和分析，在经过认真规划后召开的这些会议，是查明进展还有哪些欠缺，哪些领域需要进一步重点做出努力和供资有哪些短缺的机会。这些会议不应重复正常的协商小组或类似的行动区内或设在国家内的捐助者机制的职能，而应重点注意现有的军事/政治稳定进程和经济/金融/体制恢复重大进程之间的重要联系。

13. 如果在巩固公共机构和巩固长期稳定的经济基础方面没有取得进展，这种中期审查应向安全理事会和整个国际社会提出警示。在这些方面缺少进展时，安全理事会有时无法撤出维和人员或停止审议有关国家局势，因为它担心会出现不稳定或重新陷入冲突。当然，最好的解决办法不是长期派驻维和人员，而是早期做出更大努力，确保军事/安全局势足够稳定时，维和人员可以撤离，且已经有继续稳定的基础。

### 4. 确保长期为恢复与发展活动筹供经费，继续在政治上关注冲突后的恢复

14. 为实现法治建立行之有效的机构，建立国家提供公共服务的能力，和为切实进行财政管理和支持私营部门活动奠定基础，这些活动需要的时间通常比维持和

平行动的平均时间要长。建设和平委员会的一个重要职能应是确保国际社会在通常为时不长的维持和平派驻行动后仍然继续在政治和金融方面注意正在恢复中的国家，这些国家常常十分脆弱，有可能重新爆发冲突。通过同经济及社会理事会合作，建设和平委员会能够在国家从恢复过渡到发展时不断予以注意。

15. 过去几年中在经济及社会理事会下设立的特设冲突后小组可协助行使这一职能。我们必须学习这些小组的经验，它们可为建设和平委员会和经济及社会理事会的工作提供借鉴。但我认为，一个在不同阶段拥有安全理事会和经济及社会理事会授权的常设机构能提供一个更有力更连贯的支助制度。

## 5. 预防

16. 在过去五至十年中经历过战争的国家比其他国家更可能重新爆发战争。因此，冲突后建设和平是一种重要的预防措施。但是，仅此还不够。防止战争爆发首先是整个联合国系统的一个核心目标。

17. 建设和平委员会和建设和平支助厅都不应有预警职能。联合国有目前被称之为“行动性预防”的其他机制，即在即将发生或已经小规模发生冲突时，利用调解和预防性维和等手段。它们是联合国和区域组织必须拥有的一些能力，应继续予以加强。

18. 但减少风险与建设和平委员会更为有关。联合国会员国应能随时征求建设和平委员会的意见或要求建设和平常设基金提供援助。建设和平委员会和建设和平常设基金可以提供更好的工具，帮助国家和社会减少冲突风险，具体做法包括协助它们努力建立国家能力，特别是在法治方面的能力，从而为联合国的预防工作增加一个重要内容。

## 6. 发展关于贯穿各领域的维持和平问题的最佳做法

19. 在需要联合国系统内外的政治/军事、人道主义和发展行为者之间采取密切合作的问题领域，建设和平委员会（以核心成员形式）可为规范最佳做法和在开展业务者之间安排分工提供一项重要机制。

## 7. 改进联合国各基金、方案和机构的协调

20. 设立建设和平委员会和支助厅，可在三方面改进联合国各特派团和机构在冲突后行动方面的协调。第一，各基金、方案和机构通过参与建设和平支助厅的工作，将促进加强规划，详见下文。第二，各部门、基金、方案和机构应作为一个统一的联合国小组的组成部分参与建设和平委员会的工作，该联合国小组由一名高级官员代表秘书长统一领导；这也将促进各方齐心协力。第三，建设和平委员会的成员应利用该委员会与各国当局一起制定共同优先事项，这是最重要的一点。这能最有力地确保按照共同优先事项给各项联合国活动供资，而不是象经常存在的情况那样，针对具体捐助者或机构的优先事项给各项联合国活动供资。

### 建设和平支助厅的职能

21. 为切实、有效地发挥上述职能，需要建立一个小规模但高质量的建设和平支助厅。建设和平支助厅必须发挥三重首要职能：

- 为建设和平委员会的会议准备实质性的投入，包括收集和分析建设和平委员会成员提供的有关其各自建设和平活动和承付款项的资料；
- 偕同牵头部门、联合国外地存在和其他方面，为建设和平行动规划过程提供高质量的投入；
- 酌情进行最佳做法分析并制定政策指导。

22. 建设和平支助厅的工作人员应具备的专门知识有，制定冲突后和平建设核心民事问题若干实务领域的冲突后战略，以及调动捐助者。支助厅应成立一支小型工作队，该工作队应具有国家一级的重建经验和跨联合国系统的经验，并与国际金融机构和区域组织等其他机构的工作有接触。如我的报告（A/59/2005）所述，我认为建设和平支助厅应设立一个专门的法治股。

### 建设和平常设基金

23. 已有若干可能的捐助者表示很愿意为支持建设和平努力捐助新资金。我认为，设立一个建设和平常设基金至关重要，建立一个可充资的自愿基金可作为一个备选办法。建立这样一个基金，可为刚成立的机构和早期建设和平活动提供必不可少和有的放矢的支助，促使联合国系统在正常维持和平阶段结束之后继续给予长期关注，并为国家当局加强法治机构、民族和解进程和旨在减少冲突危险的类似努力提供重要支助。

24. 今后几个月中，我将努力巩固对这样一个基金可能作出的承诺。任何基金均应按照现有最高标准建立问责机制。

### 机构结构

25. 如我的报告（A/59/2005）所述，我认为，建设和平委员会如果根据恢复的不同阶段先后向安全理事会和经济及社会理事会提交报告，就能最好地把效率同正当性结合起来。应避免同时提交报告，否则会造成重复和混淆。

26. 建设和平委员会的机构结构不应改变联合国主要机关的正式特权。如分阶段向安全理事会和经济及社会理事会提交报告的提议得到赞同，这两个机构将需合作确定它们之间的过渡方式。如某国在安全理事会的议程之列，则建设和平委员会的工作应属该机构的权限范围。然而，建设和平委员会的目的之一应包括，确保(a) 及早开展适当的过渡恢复工作，(b) 经济及社会理事会应有可预测的有效持续支助机制，以便实现从安全理事会的尽早过渡。在这方面，国家当局的意见应得到适当考虑。

## 成员

27. 如我的报告 (A/59/2005) 所述, 如果建设和平委员会的**核心成员**由一些安全理事会成员、同等数目的经济及社会理事会成员、和平建设常设基金主要捐助者或捐助者代表、以及若干主要部队派遣国组成, 就能取得最大成效。核心成员的总数不宜多, 15 至 20 名即可。成员应具备有关问题的专门知识, 并应以协商一致方式开展工作。

28. 在**针对具体国家的行动**中, 和平建设委员会应使国家当局或过渡当局 (视情况)、相关区域行为者和组织、部队派遣国 (若适用) 和该国的主要捐助国都参与其事。**国际金融机构**的参与至关重要。我已开始同这些机构讨论, 以确定它们能够以何种最佳方式参与, 同时适当地尊重这些机构的任务和管理安排。**区域组织**的参与也非常重要。显然, 区域组织应酌情参加国别问题会议。

29. **联合国的参与**应反映出有时相互矛盾的双重目的, 即: (a) 改进系统内部协调; (b) 确保发展行为者更充分参与审议联合国政治/军事进程。我认为, 联合国对建设和平委员会的参与应始终由一名高级官员代表秘书长统一领导, 并由其他有关部门或机构的同事予以配合, 这样可以最好地完成参与工作。当然, 在全面协调联合国系统并使其保持一致方面, 秘书长仍对成员承担责任和问责。

## 执行方式

30. 现在着手具体执行方式问题还为时过早。如分阶段向安全理事会和经济及社会理事会提交报告的意见得到采纳, 建设和平委员会将与这两个机构制订出执行方式。

31. 然而, 及早对执行方式有一些想法可能有益。首先, 根据会员国对建设和平委员会提议的审议, 显然该委员会应为**咨询**性质, 并应对安全理事会和经济及社会理事会的工作提供意见和投入, 并在建设和平问题方面与秘书处直接相互配合工作。如参与得当, 建设和平委员会的产出虽然是咨询性的, 但可具有相当的政治权威, 并对其成员和其他方面的工作产生重要影响。

32. 其次, 我认为, 建设和平委员会的核心成员应不经常地举行会议, 可每季度一次。核心成员应履行的职能包括审查和认可解除武装、复员、重返社会和遣返等问题领域的最佳做法, 以及委托进行独立或内部评价。核心成员应协同合作机构制订适当安排, 以确定核心机构与国别问题会议的主席 (为给最积极参与某项支助冲突后努力者提供领导该项努力的机会, 安排不同的主席会有助益)。

33. 第三, 如上建议, 我认为, 定期举行建设和平委员会国别问题会议可有助益, 包括: 建立特派团民事部分之前或在规划过程的早期, 在此阶段应较频繁地举行会议; 在恢复后期, 应定期举行会议 (可每季度或半年一次) 以评估进展情况。

34. 第四，如我的报告（A/59/2005）简述，我认为，建设和平委员会应以创造性方式制订执行方式，以使国家行为者、外地代表、特派团代表和资金代表可酌情灵活参与工作。为此，核心会议和国别问题会议中可有不同类型的代表；可使用视像会议和有关技术以便外地机构能够参加；可在纽约之外举行会议，包括日内瓦、具体会议主席国的首都、或审议所涉的国家或区域。

35. 我认为，作为总体过程的组成部分，对建设和平活动定期进行独立评价很有意义。若干双边捐助者和国际金融机构已将严格的定期评价做法制度化。在联合国系统内部，人道主义工作部门在定期由外部对其行动进行严格评价方面是做得最好的。我认为，建设和平委员会采纳这一做法会有助益。

---