



大会 安全理事会

Distr.: General
6 January 2013
Chinese
Original: English

大会

第六十八届会议

议程项目 53、124 和 132

整个维持和平行动问题所有方面的全盘审查

加强联合国系统

审查联合国行政和财政业务效率

安全理事会

第六十九年

冲突后的民事能力

秘书长的报告

摘要

冲突后建设国家自强不息的体制和能力，是巩固和平的关键。本报告是最后一份关于冲突后民事能力的独立报告，探讨会员国提出的问题，强调过去两年取得的成果，介绍经验教训，列出今后的挑战和前进的方向。

本报告在提出未来发展方向时，强调增进联合国系统协调、始终如一的响应，同国家优先事项和其他国际合作伙伴加强联系，在实地争取实现体制建设成果。为设立明确的问责制，这项工作将纳入现行结构和业务进程，到 2014 年 6 月完成独立团队的工作，但同时保持过去两年出现的势头。努力的重点是既展示出能取得成果的潜力、也需要巩固和加强支持的 3 个领域：

- (a) 更好地支持机构建设，以国家拥有为准；
- (b) 扩大和深化建设和平的民事专家人才库；
- (c) 加强区域、南南合作和三角合作。

扩大体制建设的影响，不能牺牲联合国通过维和行动或政治特派团提供基本安全和支持政治解决的成功经验。各个方面是互补的：军事和部队部署及稳定的



政治局势能够为发展国家体制提供所需的喘息空间，成功的体制建设也能够巩固和平与安全的成果。我们汲取的教训是，若无可持续的国家体制，国家主管部门就要用更长的时间在冲突后和危机后发挥应有的作用。

本报告编写之时，正值联合国支持日益复杂的情况下的国家自主体制建设。这包括支持利比亚、马里、索马里和也门最近的过渡；巩固阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、伊拉克、科索沃、利比里亚和南苏丹以及建设和平委员会议程上的其他国家。今后几年，这些局势和其他局势中的中心工作将是，需要加强支援体制建设：因此，总结经验教训，协调努力加强工作，正当此时。

一. 冲突后体制建设的重要性

1. 2009 年 6 月 11 日秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告(A/63/881-S/2009/304)呼吁分析联合国如何能够更好地支持冲突后国家体制建设。秘书长高级咨询小组关于“冲突后的文职人才”报告(A/65/747-S/2011/85)向联合国提出了若干建议和挑战。在此愿景基础上，我在 2011 年 8 月 19 日的“冲突后文职能力”报告中指明了具体的优先行动(A/66/311-S/2011/527)。

2. 大会第 66/255 号决议申明国家自主权这一基本原则，强调必须支持国家民事力量发展和体制建设，鼓励联合国扩大和深化建设和平方面的民事力量，并请秘书长继续利用一切相关方面，拟定支持国家能力的措施，在 2012 年向大会介绍最新情况。针对这一要求(见 A/67/312-S/2012/645)，大会的政府间机构和专家机构提出了一些问题，希望给予澄清和提供更多信息。

3. “冲突后的民事能力”报告(A/67/312-S/2012/645)指出，若无国家自主，改革体制，让公民参与政治，享有司法、安全 and 经济机会，冲突后就不会有持续到恢复。2012 年 10 月 8 日关于“冲突后建设和平”报告(A/67/499-S/2012/746)强调，体制是至关重要的，可以防止再度陷入暴力冲突。有相当多的研究表明，拥有强大、负责任的和包容性体制的国家，陷入大规模冲突的几率比其他国家低 30%到 45%。¹

4. 大会第 67/266 号决议、安全理事会第 2086(2013)号决议、2011 年 1 月 21 日主席声明(S/PRST/2011/2)和建设和平委员会都承认，国家所有权在建设和平中的重要性，调动全球能力支持国家体制的重要性，以及需要加强和协调联合国建设和平活动。

5. 大会第 66/255 号申明国家自主权这一基本原则，强调必须支持国家民事力量发展和体制建设，方法包括按照各自任务规定开展的维持和平行动。本报告介绍为响应上述决议的要求做出的努力。

6. 在阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、伊拉克、利比亚、马里、索马里、南苏丹和也门，会员国授权联合国支持国家体制，例如，建立国家能力，提供安全和法治；支持包容性的政治进程；协助国家当局在不安全地区设立国家权威；帮助调动资源，投入国家机构建设。在每一种情况下，和平与安全若取得成果，就取决于建设或加强国家机构，反过来，更广泛的复苏和发展也将依靠成功的和平建设和体制建设。

7. 联合国的存在如包括维持和平行动或特别政治特派团，支持机构建设就需要政府、特派团、以及联合国各机构、基金和方案以及区域组织和其他国际及当地

¹ 世界银行，2011 年世界发展报告(华盛顿特区)。

方面建立合作伙伴关系。本报告总结了过去两年这方面所做的努力和取得的经验教训。

8. 本报告第一部分重点介绍过去两年取得的主要成果。随后各节介绍经验教训，并计划：(a) 按照国家所有权原则，改善对机构建设的支持；(b) 扩大和深化建设和平的民事人才库；(c) 加强区域、南南和三角合作。

二. 成果

9. 关于冲突后民事能力的前几次报告(见 [A/66/311-S/2011/527](#) 和 [A/67/312-S/2012/645](#))中的工作方案包括开展试点工作：支持国家一级的国家所有权；在总部加强体制安排和专长，以及建立伙伴关系；采取措施，让部署民事能力的支助系统更灵活。许多方面取得了进展，包括在外地，为内部协调一致做出更好的体制安排，通过政策框架和工具更有效地支持体制建设。

10. 国家机构的建设，归功于国家和本国人民，是他们成功地解决冲突的遗留问题。过去两年，联合国支助了一些国家，包括科特迪瓦、利比里亚、塞拉利昂、索马里和东帝汶，这些国家极大地改进了本国机构。联合国的支持在一些部门发挥了重要作用，包括警察、司法和惩戒、地方和中央政府、选举和议会机构，以及对民间社会的支持。

11. 为改进联合国的支持，关于民事能力的前几次报告介绍了在五个核心领域(包容性政治进程、基本安全保障、司法、政府核心功能、经济振兴)加强体制安排和专业知识的行动。警察、司法和惩戒领域的进展尤其大(见方框 1)，包容性政治进程和政府核心功能领域正在大力开展行动。在振兴经济方面，进展不大，今后将通过伙伴关系工作加以推进，详情见本报告第五节。

方框 1

在核心建设和平领域加强机构安排

进展最显著的是指定维持和平行动部和联合国开发计划署为“冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩教工作全球联合协调人”。这表明其有能力加强特派团的工作并与联合国国家工作队 in 法治领域的长期工作结合起来。具体而言，维持和平行动部和联合国开发计划署通过协调人安排，实现了：

- 12 次联合外地访问，开展了联合规划，建立了伙伴关系，就科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍、海地、利比里亚、利比亚、塞拉利昂、索马里、南苏丹的方案结构和供资流程提供了建议
- 科特迪瓦、海地和利比亚联合国家支助计划

- 联合国支助中非共和国、马里和索马里的联合规划进程
- 向科特迪瓦和利比亚部署专家，这得到开发计划署快速反应专家名册的支持
- 联合国纽约总部的开发计划署、维持和平行动部和人权事务高级专员办事处合作办公，加上联合国促进性别平等和增强妇女权能署借调专家，确保社会性别纳入“冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩教工作全球联合协调人”的工作主流
- 联合编制“危机后和过渡情况下警察、司法和惩教部门规划资源说明”。

除“冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩教工作全球联合协调人”外，联合国还加强了宪政援助和支持包容性政治进程等领域的内部合作。在国家一级，联合国一直积极支持向各国政府和民间社会提供技术支持。为支持这些努力，政治事务部和开发计划署承诺向利比亚、塞拉利昂和索马里派出了联合评估团，并在利比里亚和其他地方与维持和平行动部密切合作。政治事务部、维持和平行动部、人权高专办、儿童基金会、开发计划署和妇女署组成的一个内部协调结构定期开会，协调工作，并采取多项联合举措，改善对各国的支持，交流经验教训。

为改进工作，增进核心政府职能方面的合作伙伴关系，我赞同审查在冲突刚刚结束后联合国支持核心政府职能方面的经验教训，呼吁开发计划署支持执行各项建议。联合国公共行政工作组正在过渡为一个强有力的内部协调结构，它由开发计划署牵头，包括维持和平行动部、建设和平支助办公室、联合国资本发展基金、儿童基金会和妇女署。这一结构又发展了由联合国—世界银行合作信托基金支助的新的伙伴关系，促使联合国和世界银行在一些寻求援助的国家联合行动，在冲突后协助重建中央政府、地方政府、公共财政管理、援助管理和公务员能力。还在继续改善各特派团和联合国国家工作队的关键领域的一体化，包括协助扩展国家权威。

12. 改善联合国支持体制建设的政策措施包括：

(a) 通过“关于冲突后情况下有效利用和发展国家能力的联合国指导说明”，更多地支持能力发展。“说明”协助特派团和联合国国家工作队支持冲突后的国家能力发展和尊重国家所有权。“说明”还用作《索马里契约》的实质性投入，还在利比里亚用于加强方案编制；

(b) 订正的“综合评估和规划政策”，确定国家所有权是和平持久稳固的必要条件，要求综合评估和规划进程具体规定联合国如何支持落实在广泛共识基础上拟定的国家优先事项。

13. 为扩大和加深人才库，通过全球民事能力采购网开展外联工作，调动了会员国 50 多个实体，其中三分之二以上来自南半球。这项工作的经验教训在下文第四节详述。外联工作促成了在以下体制建设关键领域派出了人员：(a) 塞拉利昂的立法起草专家派往联合国驻南苏丹特派团；(b) 卢旺达的警察专家派往联合国利比里亚特派团，支持国家警察加强其人力资源、财务、设施和车队管理能力；(c) 应利比里亚政府的要求，利用塞拉利昂和瑞典的专业知识，向利比里亚税务机关派出培训专家；(d) 在建设和平基金支持下，利比里亚和塞内加尔专家派往联合国科特迪瓦行动，协助政府筹划安全部门改革；(e) 在瑞典 Folke Bernadotte 学院支持下，伊拉克派出专家，协助也门全国对话会议；(f) 克罗地亚、埃及和土耳其提名 19 名政府借调人员，提供司法和惩戒方面高度专业化体制建设专长，协助维持和平行动部法治和安全机构厅现今的外联工作。

14. 如关于民事能力的前几次报告所述，有效外联的成功取决于有利于专业人员部署的灵活进程。为推广会员国的专长，制定了利用政府提供人员准则草案。为更全面地了解对人才的需求，预算编制方式做了变动，在文职人员支出栏内列入了政府提供人员。向高层领导和工作人员介绍了如何管理资源，应对不断变化的国家要求。

15. 为借鉴联合国整体存在的优势，就如何考虑比较优势，按规定执行任务提供了指导，作为综合评估和规划政策修订的一环，并加强了联合国东帝汶综合特派团过渡的安排。还克服了建设和平基金供资方面的障碍，与联合国国家工作队一道派人支助建设和平及体制建设活动，协助自愿资源的流动。

16. 在支助冲突后国家体制建设的更广泛伙伴关系方面，三个工作领域产生了良好的效果，总结如下。下文第五节概述这些领域的经验教训和今后的工作：

(a) 在南南合作和三角合作中，民事能力举措协助了科特迪瓦、利比里亚和索马里的交流，记录了南方提供方、经济合作与发展组织捐助方的优势互补；

(b) 联合国发展集团、民事能力指导委员会主席和世界银行两名副主席，与国际金融机构一道发布了一份“选项单”，列出了联合国与世界银行合作，在受冲突影响的国家提供 15 个不同实际机遇的情况；

(c) 在与区域组织合作方面，与阿拉伯国家联盟合作，拟定的联合行动计划正在早期实施阶段；联合国系统调动非洲联盟支持非洲团结倡议。

17. 所有这些努力都将根据其在实地的落实情况来加以评判。方框 2 突出说明，联合国协调一致，采用新的工作方式，能够取得多么令人信服的成果。

方框 2

大力开展体制建设——索马里

在联合国索马里援助团规划期间，第一个预算的技术评估和筹备工作特别重视国家体制建设，结果是，特派团的设计十分注重伙伴关系，积极响应国情。

与政府商讨，并借鉴其他国家的经验，编写了一份选项文件，列举在方案编制中最大限度增进政府知名度和国家所有权的各种方式。这些选项由政府用于 2013 年 9 月在布鲁塞尔批准的“索马里新契约”，也用于地方治理的国家战略。

通过“冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩教工作全球联合协调人”机制，维持和平行动部和开发计划署进行联合实地评估，推荐特派团和联合国国家工作队联合开展活动的领域，其后在索马里建立了协作团队，设立了全面方案，支持索马里政府的警察、司法和惩戒工作。此外，联合国国家工作队和特派团还探讨开展联合活动，拟定联合工作计划，推动解除武装、复员和重返社会工作及宪政进程。

支持能力建设和体制建设方法，这包括采用“关于冲突后情况下有效利用和发展国家能力的联合国指导说明”，结果形成了一个方法，得到《索马里新契约》所有合作伙伴的赞同。这包括确认有必要尽早向政府政府核心职能提供专门支助，包括政府中心、公务员和公共部门能力，采用双管齐下的方式，即(一)注入能力，满足迫切需求和和新需求；(二)支助协调发展和启动基本的跨部门行政系统。

还提供技术咨询——采用其他国家的范例——说明如何构建融资架构，响应索马里政府的明确要求。

与非洲联盟和非洲联盟驻索马里特派团建立的合作伙伴关系，一直是落实成果的关键。联合国和世界银行在这些活动中也开展良好合作，共同参与新契约进程，在公共财政管理和安全/司法改革之间建立关键链接。还设想向援助协调提供联合支助。

18. 不过，很清楚，还有许多工作要做。如上文所述，一些领域的规划行动已全面完成，在其他领域，情况表明仍有潜力，需要加强。本报告下几节介绍在支持国家所有权、外联以及扩大南南合作和三角合作和伙伴关系方面的经验教训和今后的方向。

三. 支持国家在冲突后环境中对机构建设掌握自主权方面的经验教训

19. 大会在第 66/255 号决议以及安全理事会在第 2086(2013) 号决议中都申明国家自主权的基本原则，并强调应支持国家能力发展和机构建设，包括按照任务规定通过维持和平行动进行这项工作。支助国家机构对在过渡时期建立信任至关重要，因为这表明国家机构能够提供包容各方的政治进程、基本安全、司法、社会服务和就业机会。

20. 在支助复杂的危机后机构建设方面，我们继续学习如何将国家自主权付诸实践(见秘书长关于冲突后建设和平的报告(A/67/499-S/2012/746))。按照大会第 66/255 号决议的要求，这一领域的经验教训继续汲取实地执行人员的相关经验，并突出说明以下四个要点：

(a) 加强国家自主权意味着与国家决策周期保持一致并认识到进展具有反复性。体制建设取决于国家的优先事项和决定。国家承诺至关重要。有必要形成经过广泛协商的共同国家愿景，但这些进程往往需要国家进行大量准备工作和辩论，例如在科特迪瓦进行的安全部门改革讨论，而且可能经历多个周期。因此，国家决策的时间可能不确定，但需要尊重和照顾到这些进程。这不可避免地要求调整体制建设支助，例如，如果发生国家进程导致国际支助的优先事项和时间变化的情况。因此，联合国需要使其支助的步调和顺序与国家的决策和进程保持一致，并确保国家伙伴充分致力于为建设机构和利用联合国的支助尽自己的一份力量。这样做可能还需要认真评估哪一个联合国实体最适合支助具体的国家机构。

(b) 快速建立信任是关键。冲突后的国际支助需要使国家机构能够显示可见的早期成果，以保持政治势头。例如，在马里和索马里，国家当局优先安排社区一级的基础设施、社会服务和创造就业以实现稳定，并在治理、安全和司法领域早日取得改革进展。联合国的存在机构需要迅速行动，支助适当的国家机构提供服务，帮助确保和平和建立信任以及促进逐步使用国家系统并与其保持一致。这可能意味着快速提供咨询意见，如支持也门的全国对话或科特迪瓦的安全部门改革讨论。这也可能要求快速提供数额不多的财务援助，并调整实地的方案交付，以便为过渡期间国家机构不断变化的作用提供更多的能见度。

(c) 建设机构需要及早和持续的资金来源以及获得专门知识。国家当局主要负责确保通过国家预算为机构建设提供可持续和可预测的资金来源。不过，在冲突后，很少国家有处于恰当位置并具备恰当技能的人员以及设备和设施，并有长期可预测资金来源的支持。利比亚、东帝汶等一些国家有大量可投资的国家资源，但在大多数冲突后国家，国际财政援助发挥关键作用。在没有政策、方案和筹资框架的情况下，国际社会提供的短期专门知识和培训可能是不可持续的替代，或

培养个人能力而不是组织能力。更好的办法是把援助纳入支持国家领导愿景的方案，促使许多利益攸关方接受和支持，并确保有留住人员和支持长期体制建设的可持续资金。

(d) 体制建设是花时间的政治和技术进程。在双重支持方面，秘书处相关部门以及各机构、基金和方案的优势可互为补充。尽管政治事务部负责持续观察国家局势，但各机构、基金和方案往往对国家情况有深入和持续的认识，包括能力建设方面的坚实经验基础，并具备在特派团抵达前可能已存在并在特派团离开后无疑将继续存在的各种关系。一般而言，特派团可提供强有力的民事力量、政治影响力和外地存在；在多层面对维持和平行动，警察、军事和民事力量的组合提供了特别的优势(见安全理事会第 2086(2013)号决议)。特派团以及各机构、基金和方案都有专门的技术知识。把这些相关但不同的优势综合在一起，应能提高联合国在相关背景下提供的体制建设支助的质量。

21. 这些经验教训对联合国如何提供体制建设支助产生若干影响。虽然大量体制建设支助由各机构、基金和方案提供，但部署维持和平特派团和政治特派团为联合国更好地整合各项努力提供了机遇和挑战。下一节将重点说明特派团的情形，特派团在体制建设方面的授权角色必须依托国家的优先事项和能力，并参照联合国国内外发展行为体的作用。

22. 按照大会第六十七届会议的要求，下文概述的措施澄清了有关现有结构、业务流程和监督机制之间的关系。这些措施包括在特派团整个任务期限内用系统方法加强各项现有的统筹规划办法，并通过现有机制、特别是报告和拟议预算，加强为大会提供的有关体制建设成果、规划假设、投入和风险的信息。

A. 整合努力

23. 为确保联合国的存在机构一起提供服务并利用冲突后存在的所有行为体不同的相对优势，特派团和联合国国家工作队将继续加强联合行动和明确的分工，支持政治、安全和法治体制建设并扩大国家权力(见大会第 67/226 号决议)。根据在利比里亚、利比亚、马里、索马里和其他地方开展联合行动的诸多实例，高级领导团队将在必要资源和能力的支持下：

(a) 在特派团开办阶段并在随后定期为特派团和联合国国家工作队确定互补方式的综合评估和规划进程提供密切指导，特别是在体制建设支助方面；

(b) 探讨利用由特派团和联合国国家工作队的专门知识与职能组成的联合交付机制，例如为选举、宪政以及安全和司法支助已同开发署和其他联合国国家工作队伙伴建立的机制，包括酌情利用综合小组；

(c) 认真规划和管理特派团的过渡和缩编，确保能力发展成果的可持续性、计量和比照评估，以及联合国国家工作队和合作伙伴支助的连续性。

24. 必须在特派团设计的早期阶段充分考虑体制建设的要求和需求，并从一开始就考虑到联合国特派团和国家工作队的活动和优势之间的互补性。在新开办的特派团，由于特派团高级领导还未进驻实地，所以冲突后的体制建设支助必须成为总部一级特派团规划最早阶段的组织重点和承诺，并获得国家一级同样的高级指导和参与。

25. 总部进行体制建设支助方面的综合评估和规划的现有能力有限。我将进一步考虑可用的备选方案，以满足此类需求。

B. 与国家决策周期保持一致

26. 要把国家自主权付诸实践，特派团任务的拟订和执行应敏感顾及国家的决策周期。在利比亚，革命后立即拟定的一系列短期任务是为了使联合国能够针对国家机构的要求、速度和吸收能力提供支助。不过，在较长时间后，许多任务规定所涉领域缺乏国家能力的情况变得很明显，尽管有全面规划，但国家行为体无法吸收或利用特派团在其早期阶段力求在某些领域提供的技术咨询，这表明，应持续实时评估国家能力和国家需求并相应安排联合国各项举措的顺序。综合评估和规划政策突出说明需要考虑到国家决策周期。因此，我将在有关国家局势的报告中更系统地阐述国家决策周期的影响。

27. 特派团规划及由此产生的拟议预算将更具体和明确地关注已获授权的体制建设任务，并阐明每个特派团从任务一开始就力求与联合国国家工作队合作实现的预期成果，以便为大会决策提供更加全面的基础。此类加强规划与设计的活动将包括：

(a) 在特派团规划并相应地在拟议预算中，更明确地界定体制建设成果和设计活动；

(b) 在拟议预算叙述和规划假设中说明国家决策周期可能如何影响活动，以及可如何调整特派团的活动；

(c) 说明支持体制建设目标(例如，国家对应方参加培训、必要的小型基础设施改造或国家机构的材料的费用)所需的各种投入(如各类人员)和核定经费范围内的业务费用。在适用情况下，还说明通过联合国国家工作队的执行情况。

28. 要满足不断演变的国家需求，必须有能力调整各种民事技能组合以应对需求。行预咨委会要求解释特派团团长现在做出此类调整的能力，按此要求，已在联合国维持和平特派团和政治特派团人员配置表和员额管理的标准作业程序中规定了可适用的条件和程序。对于非工作人员的专门知识，例如咨询人和个体订约人，

特派团能够确定工作范围以满足年度内逐步形成的专门知识职能需求。为满足最初计划资源数变动而调拨的任何财政资源都要遵守管理分配款的既定政策。

C. 支持快速建立对国家机构的信任

29. 为支持快速建立信任，综合评估和规划进程越来越重视联合国可如何支持国家机构在政治、安全、司法、经济和社会领域交付一些关键成果的能力和能见度。各机构、基金和方案正在为此调整其支助工作，例如在索马里开展的速效创新“上学”方案，其中，儿基会与索马里政府机构合作，交付了否则要通过并行系统取得的成果。正在进行的复原力工作进一步涉及这一问题。

30. 在司法和安全部门以及在支持政治进程和扩大国家权力方面，可能迫切需要提供现有方案不涵盖的速效机构支助。对于这些部门(并视需要对其他部门)，高级领导团队将使用评估和规划进程，确定缺乏支助国家机构在法定领域发挥基本职能的资源可能威胁和平与安全的情况，并提请会员国注意这些情况。

31. 支持建立信任还要有效和及时地提供所需的专门知识。联合国通过一系列随着时间逐渐形成的模式部署此类专门知识。除作为民事能力主要来源的工作人员资源外，还通过其他模式部署专门知识，以此反映职能的多样性、所需专门知识的类型以及从各种来源获得专门知识的可能性。例如，在支助安全部门改革、警察、司法和惩教机构、边境管理以及核心政府职能时，可通过部署的政府提供的人员，利用普遍存在此类专门知识的会员国的公务员的知识。² 咨询服务往往只是特派团人员费用的一小部分，但可在提供迅速应对不断变化的国家优先事项的能力方面发挥重大作用。在规划和实施每一模式时，必须遵守可适用的大会决议和内部通知。

D. 确保专家咨询与可持续筹资框架相互联系

32. 冲突后公共财务管理是国际金融机构和联合国开展合作的大有希望的领域。在阿富汗和利比里亚已有良好的合作，在其他国家正开展新的工作。为确认体制建设可持续筹资的重要性，高级领导团队将在已获授权的领域：

(a) 与东道国政府和伙伴合作，确保健全的筹资框架到位，以支持具有复原力的政治、安保以及法治和安全机构；

(b) 应东道国政府的要求，寻求与世界银行和其他国际金融机构共同努力，使其公共财务管理分析和支持与联合国的专业部门知识专长结合在一起。³

² 按照行政和预算问题咨询委员会的建议，2012年12月向大会提供了有关政府提供的人员与第二类免费提供的人员的差别的资料。将定期报告此类人员的部署情况和国籍。即将提交的维和行动概览报告将提供准则信息，包括遵守第67/287和67/255号决议的情况。

³ 正在开发这一活动的工具包。

33. 有效的体制建设支助要求采取全系统办法和联合行动。因此在国家一级由高级领导团队负责，在全球一级，我将通过我关于冲突后建设和平的报告向大会报告最新的进展情况。联合国系统每个实体，包括指定的秘书处牵头部门以及各机构、基金和方案负责在其已获授权的领域并依照其治理结构的要求，就这些经验教训采取行动。

34. 每个国家的情况都是独特的，必须避免“一刀切”的办法，但有一点很清楚，即有效支持国家有自主权的体制建设需要系统考虑上文所述的各种因素。我建议大会鼓励采用上文第 19 至 33 段说明的经验教训和措施。

35. 我呼吁会员国确保为联合国支助冲突后的机构建设提供持续和可预测的资金，特别是支持上文概述的秘书处以及各机构、基金和方案的综合努力。

四. 扩展和深化建设和平民事专门知识库

36. 第二节重点说明了会员国参与全球民事能力采购网和派遣工作的情况，显示了与会员国的外联如何帮助联合国扩展和深化冲突后立即建设和平的民事专门知识库，包括从具有冲突后建设和平或民主过渡相关经验的全球南方国家获取专门知识，并在次区域相邻国家之间开展交流。

37. 这表明维持和平行动和类似的特别政治任务确实需要进行外联，经大会及其各机关核准的联合国一系列常规模式和业务进程也存在外联需要。

38. 然而，全球民事能力采购网试点项目的经历也显示了联合国在多大程度上需要努力和资源，以便与会员国建立密切伙伴关系，包括与具有宝贵经验可以分享但可能不会利用其国内系统以便其他方轻易获取这些经验的全球南方国家建立密切伙伴关系。方框 3 着重说明了全球民事能力采购网平台在与担负这方面授权任务的联合国实体合作支持外联工作方面发挥的作用以及经历的挑战。

方框 3

全球民事能力采购网试点项目

全球民事能力采购网试点项目表明实地大量需要有更多机会获得专门的民事能力，并且显示了尚未开发的资源，包括受冲突影响的国家和整个全球南方能够提供的专门知识的广度。但是，试点项目还表明，需要为自动化工具提供人力支持，并且需要采用既定甄选程序。

需求集中在特派团任务范围内联合国建设和平工作的核心领域，即：安全机构、法治、政治机构和政府核心职能。全球民事能力采购网收到的请求约 85%来自各特派团及其在总部的牵头部门。各机构、基金和方案仅有限使用该系统，它们主要依靠其现有网络和外联机制。

外联小组能够建立会员国之间开展联络的强大网络，有 50 个登记用户，其中 69%来自全球南方。该小组开展的工作是支持既定程序的补充性外联活动。该举措在试点阶段为六个国家局势和部门(见上文第二节)的部署提供了支助，此外还协助扩大知识库，以促进多个工作地点的外联。

在实践中，外联业务流程的劳动强度很高。该小组往往需要管理提出的需求与民事专门知识的提供在方式上存在的差异。支助请求往往包括特定层次的经验教训要素，为此需要征集人员以吸引具有合适资历的专业知识人员。例如，重新发布了为南苏丹提供法律起草专门知识的请求，以期找到更资深人员，从而在各国政府提供的人员中征集适当经验。时间框架有可能会改变，且外联小组必须与会员国密切合作，为提名人员而确定适当专门知识的进程提供支持并根据需要回答问题。

参与这一进程的会员国还列出了该进程所固有的一系列挑战，特别是缺乏通过联合国提供文职人员传统的国家所面临的挑战。这些挑战包括如何确定适当专门知识的相关领域，确认相关人员在本地离职和复职的程序，对一些人而言，还需要查明人员派遣的法律依据。正如会员国所见，独立的民事能力网开展的工作有助于明确这些挑战。该网络召集巴西、中国、埃及、印度、印度尼西亚、挪威、南非、俄罗斯和土耳其在印度尼西亚巴厘、巴西利亚、莫斯科和奥斯陆召开了一系列会议。

有助于应对这些挑战的外联努力受到欢迎。会员国希望的参与方式是有可能长期保持的可持续关系，因为双方都需要解决一些问题才有可能实现派遣。全球民事能力采购网试点项目取得的经验教训还突出表明，外勤支助部和维持和平行动部法治和安全机构厅建立的外联制度以及会员国和各特派团加强外联努力的需求十分重要。显然，会员国希望在秘书处的正常架构内通过既定甄选程序与联合国合作。

39. 基于试点项目的经验教训，我打算：(a) 放弃自动匹配的想法；(b) 加强总部的外联工作，扩展和深化可用于支持特派团体制建设任务的民事能力库。
40. 这些努力包括特别侧重于深化民事能力库，以支持建立国家机构，以处理冲突后局势中与性别平等有关的具体挑战，包括安全理事会第 [1325\(2000\)](#) 号 and 第 [1820\(2008\)](#) 号决议以及我关于妇女参与建设和平问题的报告 ([A/65/354-S/2010/466](#)) 等文件中列举的各种挑战。
41. 还应该利用由妇女署牵头并与政治事务部、维持和平行动部、人权高专办、儿基会、开发署和联合国人口基金(人口基金)合作对联合国在冲突后国家的性别平等问题架构进行审查所得的结论，其中强调需要在一系列冲突后体制需求和特派团任务的实务领域，如解除武装、复员和重返社会、安全部门改革或法

治领域，提供更多的性别平等问题专业知识。在建设和平基金的资助下，科特迪瓦与塞内加尔最近开展了交流活动，目的是提高妇女在安全指挥架构中的地位并建立对性别问题有敏感认识的警察部门，此类实践活动体现了对这种支助的需求以及支助的价值。我决心任命更多妇女保护顾问到维持和平特派团工作，以解决性别暴力问题，确保性别平等专门知识被用于综合评估和规划工作，确保特派团最高管理层掌握此种专门知识，并且鼓励联合国特派团和国家工作队在这些问题上继续协作。

42. 在更广范围，我的目标是确保维持和平特派团和特别政治任务得到总部提供的以外地为重点的工作人员队伍规划和外联能力的支持，这符合本组织的改革举措和要务，也能帮助维持和平特派团和特别政治任务获得成功执行任务所需的专门知识。

43. 目前开展外联的单位已经力不从心。法治和安全机构厅目前设有一个编入预算的专题外联全职职位，负责在刑法和司法咨询事务上与维持和平特派团和特别政治任务里提供体制建设咨询意见和专门知识的 400 多名惩教咨询人员和司法专家进行外联。外勤支助部外勤人事司的情况更严重，只有一名全职人员负责监测和协调各特派团与所有职位要求有关的外联活动。

44. 为有效支持维持和平特派团和特别政治任务，今后的外联活动必须结合加强人员队伍规划办法，以便重点查明关键的能力差距并确定可以找到合适候选人的最佳来源以及如何迅速调动这些候选人。为做到这一点，外勤支助部计划在现有资源范围内加强外勤人事司的能力，以便履行这些职能。这些职能要素、法治和安全机构厅的专题专家以及维持和平行动部和政治事务部的其他职能要素因此能够更好地利用分配到的资源，确保维持和平特派团和特别政治任务获得成功履行任务所需的民事能力。

45. 我建议大会支持利用现有资源加强外勤支助部的能力，以便开展员工队伍规划和外联工作。为配合这些努力，我建议会员国承诺自愿提供额外的技术和资金资源，在联合国系统内增加与全球南方的外联。

五. 在增强区域合作、南南合作和三角合作以及加强与国际金融机构伙伴关系方面的经验教训

46. 大会第 66/255 号决议确认，增强区域合作、南南合作和三角合作是冲突后体制建设的一项重要内容。该决议认识到，通过联合国系统交付支助只是为国家机构提供支持所需的整体援助的一部分。

47. 在过去几年里，一些南南合作和三角交流产生了良好成果，例如目前评价良好的南苏丹政府间发展管理局(伊加特)项目，索马里与东帝汶之间的交流，经历

了解除武装、复员和重返社会以及安全部门改革进程的科特迪瓦和非洲国家，以及利比里亚和塞拉利昂。更多例子详见方框 4。

方框 4

经验教训——加强体制建设经验方面的南南交流和三角交流

在也门，开发署协助该国政府制订增强青年经济权能项目，该项目在第一阶段为青年提供快速就业，然后演进到提供商业发展配套资金，辅之以技术咨询。该方案借鉴了布隆迪增强青年权能和可持续生计方案的经验，与战斗人员重返社会相结合，并且利用日本和南朝鲜提供的财政支助。在推动此类交流方面至关重要，开发署有能力利用在不同冲突后国家方案中积累的专门知识。

利比里亚政府请求提供援助，并在瑞典的支持下借鉴塞拉利昂的经验以加强税收。虽然初步交流最终取得成功，但其间发生的拖延突出表明需要联合国业务实体介入东道国政府与服务提供国之间的联络。联合国利比里亚特派团和开发署发挥了这种作用。

在巴西加强国家能力提供学校供餐、营养和粮食安全的经验基础上，世界粮食计划署(粮食计划署)与巴西政府合作设立了消除饥饿英才中心。该中心利用巴西取得的经验教训向科特迪瓦、几内亚、利比里亚、马里、卢旺达和东帝汶等其他国家提供技术援助。重要的是，粮食计划署参与确定相关经验的适用机会，这有利于取得成果和传播方案信息。

48. 从这些实践中取得的经验教训如下：

(a) 冲突后国家需要且愿意与南北会员国交流。

(b) 要实现此类交流的效益，需要结合外地业务，并在全球一级促进与东道国和服务提供国的对话，为交流做准备并在实地支持交流。

49. 联合国还记录了会员国以及北方和南方服务提供国采取的不断演变的办法。⁴ 南方国家往往让其国内部门和省级机构参与向冲突后国家和其他合作伙伴提供援助(“部门一致性”)。这种做法符合受冲突影响国家关于增加同行交流的主张。北方提供的合作虽然与其国内体制改革经验的联系不那么紧密，但能提供数十年的经验以及将技术合作与更广泛的筹资来源相结合的能力，例如一般性或有部门针对性的预算支助和重建项目。这些办法相辅相成，可采用更加协调的方式加以有效利用。

⁴ 《冲突后和危机后局势中的体制建设：扩大南南合作和三角合作》，联合国民事能力举措，2013年；<http://ssc.undp.org>。

50. 依照会员国的请求(见大会第 67/226 号决议),为应对上文所述的各种挑战,联合国系统将尽力向会员国提供更多结构化支持,促进南南伙伴关系和三角伙伴关系。这些支持将包括:

- (a) 在国家一级提供支持,可以采取五种主要形式:
 - (一) 单独的南南方案和三角方案,如伊加特交流项目;
 - (二) 将南南交流和三角交流纳入联合国各机构、基金和方案资助的更广泛体制建设项目和方案;
 - (三) 促进既有北方又有南方国家参与的部门规划安排;
 - (四) 促进冲突后国家和拥有冲突后过渡或能力建设相关经验的国家作出机构结对安排;
 - (五) 探索是否有可能促使散居国外者、私营部门和私营基金会作为资源和技术知识的来源深入发挥支持体制建设的作用;
- (b) 与会员国,特别是南方提供国,就冲突后的各种需要和可能的应对工具开展外联。如果政府要求,这种外联可以包括就技术问题分享经验教训,探讨如何在更广泛的方案范围内构建、协调和准备专门知识的提供;
- (c) 记录南方在冲突后体制建设方面的经验和会员国之间的经验教训交流;
- (d) 拟订法律协议范本等标准业务文书。

51. 开发署将在这方面发挥特别重要的作用,为此将利用以下资源:与冲突后国家政府及北方和南方提供国的联络网络,联合国南南合作办公室开发的各种工具和对话论坛,开发署与国际移民组织、联合国资本发展基金、妇女署和世界银行等组织建立的伙伴关系。如果还需要更多方案资源,开发署将向有关会员国提出具体建议以征集自愿捐助。建设和平支助办公室也具有良好条件,可以通过建设和平基金支持国家一级确定的优先方案,包括支持南南合作和三角合作促进在冲突后环境下加强机构能力。

52. 第二个关键的伙伴关系是联合国与国际金融机构的伙伴关系(见大会第 67/226 号决议)。我与世界银行行长一同努力加深联合国和世界银行之间的伙伴关系,以期让冲突后国家受益。在其他国际领导人陪同下,我们联合访问了太湖区和萨赫勒地区,其间听取了各国政府和民间社会领袖的意见并共同努力调动急需的资源,用于支持国家和区域的建设和平工作。

53. 为支持世界银行和联合国之间伙伴关系而开展的更详尽的业务工作表明,两个机构在许多具体领域具有互补性。例如,为解决安全和司法领域规划和预算编制而进行的资源开发是一个非常正面的例子,利用了两个机构的相对优势,即联

联合国在安全、警察、司法和惩教方面的专门知识和世界银行在详细分析公共支出方面的技术能力，来解决任何一个机构都无法单独满足的需要。上文所述的“选项单”也突出表明了类似的互补性。

54. 世界银行将在未来几个月中确立其全球做法，我们愿意共同努力，深化这项公共行政管理工作和启动新的创造就业伙伴关系。联合国还随时准备与其他组织深化伙伴关系：例如，建设和平支助办公室和开发署正在与非洲开发银行、欧洲联盟和世界银行开展关于过渡融资工具的对话，我们与非洲开发银行进行磋商，了解其脆弱国家问题高级别小组的指导意见。

55. 第三个关键伙伴关系是联合国与区域组织的伙伴关系。区域组织对深化合作支持国家体制建设有极大兴趣，包括在选举和法治活动领域也是这样。阿拉伯国家联盟将民事能力作为今年举行的双年度部门会议的主题，制定了一项行动计划以采取后续行动。已商定于 2014 年 1 月开展关于冲突后需求评估的联合培训。非洲联盟通过“非洲团结倡议”，已经启动了关于一些非洲联盟成员国体制建设需求的交流，联合国则致力于支持这一进程。

56. 在调动区域和次区域筹资伙伴关系方面，还有尚未发掘的机会。我最近对大湖区和萨赫勒地区的访问表明，为满足一些冲突后国家的需求，需要在次区域一级采取行动，通过提供援助建立跨边界的社会信任并在一国接受的援助与其邻国接受的援助之间建立起关联。今后几年中，需要在区域组织的领导下，在政府间机构、联合国和双边捐助方的积极参与下，强化这种做法，以支持区域建设和平，交流冲突后体制建设方面的民事能力、信息和知识。建设和平委员会具备良好条件支持这些联系。

57. 我敦促会员国与联合国其他实体一同支持开发署促进建设和平南南伙伴关系和三角伙伴关系。

六. 结论、意见和建议

58. 联合国在实地的知识产品方面取得了进展，并且通过组织安排支持冲突后体制建设的关键领域，其中包括全面指导能力建设和综合规划；整合警察、司法和惩教领域的组织安排；推动包容性政治进程；注重政府核心职能。这些努力在实地显示出成果，体现为在索马里等局势下采取新办法进行国家体制建设，并从经历了冲突后过渡和民主过渡的国家特别是全球南方国家取得经验和专门知识。

59. 虽然我们没有完成设定的每项任务，但在此过程中汲取了经验教训。通过这种做法，我们开展了秘书处、各机构、基金和方案与会员国之间富有成果的对话，对话显示仍然需要进行更密切合作。我认为民事能力和国家体制建设支助是秘书处、各机构、基金和方案与会员国和其他伙伴结成伙伴关系的关键领域。

60. 以上述对话为基础，本报告着重介绍了通过落实现有任务所规定的结构和进程而在国家一级改进服务交付的少量行动。

61. 体制建设的国家自主权：我建议大会鼓励采用上文第 19 至 33 段载列的经验教训和措施。我吁请会员国确保联合国获得可持续和可预测的资金，用于支持冲突后体制建设，特别是支持上文所概述的秘书处、各机构、基金和方案作出的综合努力。

62. 外联：我建议大会支持利用现有资源加强外勤支助部的能力，以便开展员工队伍规划和外联工作。为配合这些努力，我建议会员国承诺自愿提供额外的技术和资金资源，在联合国系统内增加与全球南方的外联。

63. 南南合作和三角合作：我敦促会员国与联合国其他实体一同支持开发署，促进建设和平南南伙伴关系和三角伙伴关系。

64. 本报告是民事能力举措作为一项单独举措的最后一份报告，它也意味着整个联合国系统将开始协同努力，应用体制建设领域的重要经验教训，深化联合国与会员国和其他主要行为体的伙伴关系。

65. 联合国将在会员国支持下继续致力于开展更多工作。通往和平的道路复杂多变，但我们必须继续力争加大力度应对冲突后国家公民的需求，从而帮助加强国家机构，最终这是唯一能防止反复出现不安全风险的持久保障。
