



第六十八届会议

议程项目 112

秘书长关于建设和平基金的报告

建设和平基金

秘书长的报告

摘要

本报告涵盖 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，根据大会第 63/282 号决议提交。大会在该决议中请秘书长每年提交一份关于建设和平基金的报告。2013 年，共向 14 个国家拨款 8 670 万美元，显著超过了 2012 年的水平。拨款增加的主要原因是，扩大了建设和平基金在国家一级对方案设计阶段的支持，以及更优先地进行了工作规划。在已拨款项中，有 57% 分配给了建设和平委员会议程上的国家，另有 4 个国家，即缅甸、尼日尔、巴布亚新几内亚和索马里，已被正式宣布有资格使用基金。有史以来第一个建设和平基金外地执行人员全球讲习班进一步提供了一个提高基金效益平台，启动了增强的应用导则。

展望未来，2013 年 7 月依照大会规定委托进行的建设和平基金定期审查，将在 2014 年指导基金业务计划的修订。

2013 年，随着基金支持基础继续增长，有 18 个会员国作出了捐助，捐助方捐款 4 080 万美元。基金的目标是在其定于 2014 年 6 月举行的下一次利益攸关方年会上调动一笔可观的补充资金，同时还要考虑到 2013 年建设和平基金审查的结果。



一. 引言

1. 关于2013年1月1日至12月31日期间的第六次年度报告根据大会第63/282号决议的要求提交。本报告将得到一份关于建设和平基金所开展活动的更详细年度进展报告的补充，其中将有一个专题焦点，由建设和平支助办公室和多伙伴信托基金办公室联合编制。详情可查阅www.unpbf.org。

二. 全球业绩和经验教训

2. 2013年，建设和平基金的投资增至8 670万美元，较上年明显增加。供资支持了综合的政治、安全和发展方案，以在22个国家巩固和平及避免暴力冲突。建设和平基金支持的干预措施是国家政府、联合国系统、建设和平委员会和全国性民间社会行为体之间深入协作的结果。

3. 付款水平提高的原因是，扩大了建设和平基金在国家一级对方案设计阶段的支持，以及更优先地进行了工作规划。建设和平支助办公室部署了工作人员并使用了视频会议，对联合国与吉尔吉斯斯坦和也门国家当局的冲突分析和方案设计努力给予协助。建设和平基金团队还参与了建设和平委员会为利比里亚和布隆迪设定优先事项的工作。在巴布亚新几内亚，政治事务部-建设和平支助办公室的一个联合特派团帮助启动了将负责监督基金资金运作的国家建设和平指导委员会。支助办公室利用了与PeaceNexus基金会和Interpeace的伙伴关系，以利用更多专业知识支持在吉尔吉斯斯坦、尼日尔和巴布亚新几内亚的方案规划。

4. 建设和平基金的国家甄选战略继续优先考虑两种情况：首先，刚刚达成和平协议或政治过渡后优先需要快速反应；其次，就中期而言，在政府展示承诺应对建设和平挑战的情况。

5. 基金优先考虑建设和平委员会议程上的国家。2013年，在其关于这些国家的工作中，基金在两个主要方面取得了进展。首先，基金更多利用其灵活性，帮助危机中国家。特别是，已吁请即时反应机制在中非共和国、几内亚和几内亚比绍支持我的特别代表确定的优先事项，以协助恢复宪政秩序。其次，在布隆迪、利比里亚和塞拉利昂，基金期待着新一代国家发展计划作为投资的关键参考，所有这些计划都会增加其对治理和建设和平的重视。在利比里亚和布隆迪，基金正在鼓励现有的基金专设指导委员会进行自我改组，以融入这些国家新战略的治理结构中。

6. 2013年，基金在总共14个国家进行了新的投资。但在许多其他国家也有一批开展中的活动，而成果往往只是后来在实施过程中或甚至在项目已经结束后才能看到。虽然建设和平基金监测系统旨在系统地掌握这方面情况(见第四节)，但衡量成功的一个关键指标是民众对国家机构具有信心的水平。2013年的一个进展

实例是利比里亚，在那里的感受调查显示，在由建设和平基金供资的一个新的司法和安全中心覆盖的各州，人们对安保事务的赞赏增加了。这是一项重要成绩，但它也反映了建立机构需要时间。尽管我首次就此决定作出报告是在 2010 年，但成果现已显现。

7. 2013 年 9 月，基金审查了其新的重点国家方针进展情况，总结出若干经验教训。首先，方案设计阶段的额外援助正在产生成果。其次，国家一级行为体——既在国家伙伴也在发展伙伴中——对建设和平作为一种概念的熟悉程度是影响到方案设计难易和质量的一个重要决定因素。在建设和平委员会议程上的国家，建设和平的知识水平要高得多。此外，联合国的领导发挥了决定性作用。当秘书长代表或驻地协调员积极主动地推行建设和平议程时，基金的努力就进展得更加迅速。

性别平等和增强妇女权能以建设和平

8. 建设和平基金力争达到我的指标，即把建设和平资金中至少 15% 分配给以性别平等为主要目标的项目。不过，2013 年，基金只有 7.4% 的资金达到这个指标，尽管实际上建设和平支助办公室对以建设和平中性别平等为重点的项目审批率是很高的。2012 年，这一数字要高一些，为 10.8%，主要是由于基金的“促进性别平等倡议”强调了积极主动办法的价值。为努力刺激更多需求，2013 年，建设和平支助办公室向合作伙伴提供了更多技术指导，具体包括扩大了在建设和平基金新导则中的处理，以及与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作启动了一个新的培训方案，18 个国家的 30 名执行人员参加了在 6 月份的试点。此外，2013 年，支助办公室组织了对性别平等与建设和平问题的一次专题审查，对政策问题和基金实践都进行探讨，定于 2014 年 2 月提出建议。

全球概况

9. 2011-2013 年建设和平基金业务计划设定了每年拨款 1 亿美元的目标。2013 年向 14 个国家拨款 8 670 万美元(见表 1)。拨款中的 57% 分配给了建设和平委员会议程上的国家。缅甸、尼日尔、巴布亚新几内亚和索马里被正式宣布为有资格使用基金的 4 个新国家，从而使它们能够获得 300 多万美元。马里将很快得到考虑。向波斯尼亚和黑塞哥维那提供了一笔即时反应机制赠款，而另一笔给哥伦比亚的赠款正在考虑中。在苏丹和乌干达的一批方案正在结束。基金继续着眼于每次与不超过 20 个国家重点互动协作并对联合国各种机构、基金和方案给予支助(见表 2)。作为一个有趣的实例，联合国开发计划署(开发署)今年对其由建设和平基金供资的所有活动进行了一次审查。约四分之三的累计资金拨给了有安全理事会授权的联合国存在的国家，其中大部分拨给了有政治特派团的国家。

10. 捐助方在 2013 年捐款 4 080 万美元(见下文图 1)。支持基础依然广泛，有 18 个会员国作出了捐助。与近年来相比较低的水平可能反映了今年年初基金的良

好财政状况。不过，2014年，建设和平支助办公室的目标是为基金调动一大笔补充资金，同时要考虑到2013年拨款的增加、2013年建设和平基金审查的结果和将在年中启动的新业务计划的制订。尽管预测已表明会有所增加，但基金仍将积极争取更多捐助。

表 1
2013 年按国家和种类分列的建设和平基金拨款

(百万美元)

	优先计划核准日期	2013 年拨款			
		迄今 累计	即时反应 机制	建设和平与 恢复机制	共计
建设和平委员会国家					
布隆迪	2008 年 2 月, 2011 年 5 月	49.2			
中非共和国	2008 年 6 月, 2010 年 2 月	36.8	3.4		3.4
几内亚	2009 年 4 月, 2011 年 12 月, 2013 年(多个)	56.9	1.5	23.6	25.1
几内亚比绍	2008 年 6 月, 2011 年 1 月	26.2	2.4		2.4
利比里亚	2008 年 2 月, 2011 年 5 月, 2013 年 10 月	51.8		15	15
塞拉利昂	2008 年 10 月, 2010 年 12 月	50.1	3.1		3.1
建设和平委员会国家小计		271.0	10.4	38.6	49
未列入建设和平委员会议程的国家					
波斯尼亚和黑塞哥维那		2	2		2
乍得		4.8			
科摩罗	2008 年 12 月, 2013 年 5 月	11.9		2.5	2.5
科特迪瓦	2008 年 7 月	18.6			
刚果民主共和国	2009 年 7 月	20			
危地马拉	2010 年 11 月	11			
海地		3.8			
肯尼亚		1			
吉尔吉斯斯坦	2013 年 9 月	25.1	0.1	15	15.1
黎巴嫩		3			
利比亚		2.4			
缅甸		3.6	2.1		2.1
尼泊尔	2008 年 7 月, 2012 年 5 月	18.9			
尼日尔		3	3		3

优先计划核准日期	2013 年拨款			共计
	迄今累计	即时反应机制	建设和平与恢复机制	
巴布亚新几内亚	0.2	0.2		0.2
索马里	4			
斯里兰卡	3			
苏丹	12.5			
南苏丹	2013 年 2 月	14.5	10	10
东帝汶	1			
乌干达	2010 年 8 月	15		
也门	5.6	2.6		2.6
建设和平基金审查	0.2	0.2		0.2
非建设和平委员会国家小计	185.1	10.2	27.5	37.7
共计	456.1	20.6	66.1	86.7

来源：建设和平支助办公室，2013 年 12 月。

图 1
2006-2015 年建设和平基金收入及国家拨款
(f)=预测

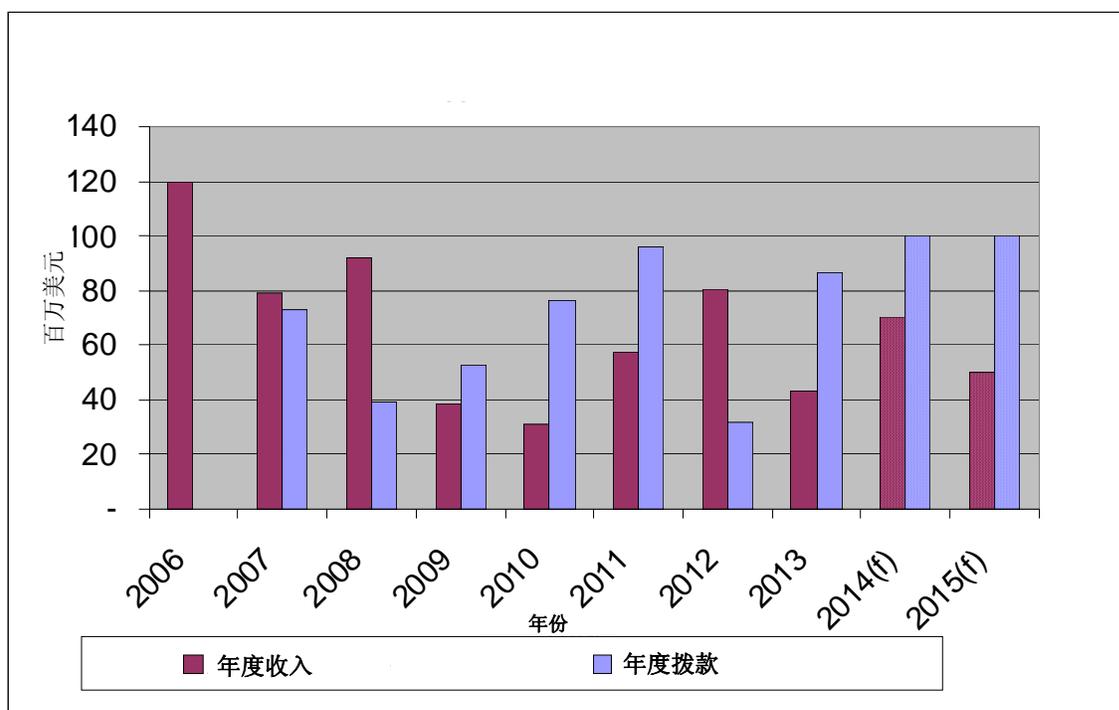


表 2
2010-2012 年联合国机构获转拨和支出的建设和平基金

(百万美元)

	转拨			支出		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013*
粮农组织	4.29	1.18	0.37	1.76	3.42	1.93
劳工组织	0.70	3.47	1.31	1.28	0.75	
移徙组织	1.43	3.19	1.80	2.76	2.41	
资发展基金	—	—	—	—	0.35	
人居署	2.00	0.29	2.48	(0.01)	1.28	
毒品和犯罪问题办公室	0.74	—	0.92	0.18	0.17	
环境署	—	—	0.19	—	—	
教科文组织	0.62	(0.01)	2.43	0.85	0.62	
人口基金	1.64	0.95	0.94	3.64	2.81	
人权高专办	2.47	0.60	2.20	1.87	1.97	
难民署	8.68	0.72	1.87	8.88	3.13	
儿基会	6.08	5.13	9.65	6.95	7.07	
工发组织	0.90	—	0.9	0.71	0.53	0.36
妇女署	1.07	2.32	6.86	0.54	0.65	0.92
项目厅	4.63	—	8.94	6.87	4.71	1.52
近东救济工程处	1.42	—	—	—	0.73	
粮食署	2.41	—	—	2.23	0.83	
开发署	35.27	18.57	34.71	24.64	27.23	15.20
世卫组织	—	—	0.07	—	—	
政治事务部	6.27	2.31	0.77	—	2.18	
维持和平行动部	—	0.55	0.29	—	—	
共计	80.61	39.27	76.70	63.16	60.84	19.93

* 选定机构中期财务数据(2013年1月-9月)。

来源：多伙伴信托基金办公室网关，建设和平基金财务数据，2014年1月。

三. 建设和平基金的国别互动协作

A. 建设和平委员会议程上的国家

布隆迪：下次选举(2015年)前消解建设和平面临的风险

11. 自 2007 年初以来，建设和平基金一直在布隆迪开展互动协作，一开始是三年 4 000 万美元的初步投资。基金支助在 2011 年继续进行，又提供了 920 万美元的三年拨款，重点是布班扎、锡比托克和布琼布拉农业省的境内流离失所者、被遣返难民和前战斗人员重返社会。由于极度贫穷、群体间紧张和布隆迪与刚果民主共和国间的越界流动，这三个西北部省份有重陷冲突的风险。2013 年初，基金与建设和平委员会合作，开始与联合国驻布隆迪特派团和布隆迪政府进行讨论，以启动第三轮供资，作为支持在该国巩固和平的共同承诺的一部分。

12. 2013 年 11 月在建设和平基金目标省份中调查的证据表明，建设和平基金的两轮支助已取得成果，有压倒性的 96% 受访者注意到，在基金投资的 6 年中，群体间关系得到了改善。通过开发署、人口基金、粮农组织、难民署、劳工组织和妇女署实施并由基金第二次拨款交付的综合性一揽子项目致力于振兴生产部门、改善基本服务、增加提供住房和解决土地纠纷以及在弱势民众中开展培训和大力支持创收。基金第三阶段通过处理 4 个战略优先事项扩展了这些成绩：(a) 政治对话及社会融合；(b) 青年参与政治及社会生活；(c) 民主行使人权；(d) 和平解决土地纠纷。基金预计在 2014 年 1 月提交新的优先事项计划。

中非共和国：应对再次陷入暴力危机的情况

13. 2013 年，中非共和国再次陷入危机。在此之前，建设和平基金已为该国建设和平投资 3 000 多万美元，联合国和国际社会也作出了其他努力。虽然在单个项目层面取得了一些成功，但必须承认总体成果不足。需要重新努力和采取不同办法。

14. 截至 2013 年初，建设和平基金在中非共和国已没有什么正在开展的项目，因为先前的拨款已基本花完。仍在开展的基金项目仅包括甚至危机之前就遭受严重拖延的在东部的军营建造，以及在西北的一个前战斗人员重返社会项目，该项目 2012 年启动，现接近完成。2013 年 3 月，由于违宪改变政府，建设和平委员会暂停了其活动。

15. 到当年下半年，实行的过渡安排提供了争取和平解决危机的唯一途径。因此，根据我的特别代表的优先请求和在建设和平委员会的支持下，建设和平支助办公室在 9 月同意出资与欧洲联盟协作恢复警察局和宪兵站的职能能力。2013 年 12 月，在暴力深化后，基金为人权高专办拨款 90 万美元支持部署人权干事到联合国中非共和国建设和平综合办事处，以支持落实安全理事会第 2121(2013) 号决议和我的“权利在先”新议程。

几内亚：处理和平面临的风险

16. 由于几内亚在 2011 年被列入建设和平委员会议程，基金已在 3 个领域中累计拨款共 3 900 万美元：(a) 安全部门改革；(b) 民族和解；(c) 青年和妇女就业。几内亚参加了促进性别平等倡议，在此倡议下，开发署、人口基金和儿基会

正在与安全部门部队一道就性别暴力和妇女领导问题开展工作。2013年，基金利用各种工具支持和平，提供快速和灵活的即时反应机制支助，以缓解围绕立法选举的政治危机，同时还核准了一笔新的1 530万美元建设和平与恢复机制拨款。这种援助对于几内亚至关重要，该国是委员会议程上唯一一个没有安全理事会授权的联合国特派团的国家，而且所获发展援助的水平相对较低。

17. 基金通过填补关键的财务缺口、解决紧张的根源问题并支持我的西非问题特别代表的调解努力，帮助确保了9月28日的选举基本上和平进行。具体而言，与开发署、国家民主研究所和国际选举制度基金会一道开展了一批旨在为选举创造一个有利环境的项目，具体做法是促进各政党之间的信任、增强民间社会和妇女的监测、部署特种安全部队并鼓励以法律手段解决分歧而不是诉诸暴力。此外，还与非洲建设性解决争端中心和西非建设和平网协作，供资支持了一批社区预防冲突举措，而且还与联合国科特迪瓦行动协作增设了一批投票站，以解决政治反对派的关切。总体而言，基金略多于900万美元的投资极大地促成了除一个政党外所有各方对结果的接受、议会的建立和没有出现暴力破坏稳定的情况。基金还设法推动捐助方提供了更多捐助资金以填补关键差距，而且更重要的是支持联合国努力，打破因选举推迟引发暴力而出现的政治僵局。

18. 为支持巩固选举后和平，2013年12月6日，建设和平委员会核准了一笔新的拨款1 530万美元。这一拨款强调了先前受关注较少的两个优先领域，即民族和解以及青年和妇女就业。对后者的支助将与世界银行的公共工作部门支助合作给予。基金将向一个2 500万美元的方案捐助200万美元，以支持估计惠及500 000名弱势民众的生产性社会安全网。

几内亚比绍：为过渡和选举造势

19. 2012年4月军事政变后，建设和平委员会暂停了其1 680万美元的支助。虽然宪政秩序尚未完全恢复，但出现了积极的政治动态，包括议会通过了过渡制度公约、6月份组建了一个更具包容性的政府，而且对选举时间的共识正在增多。

20. 为在这些积极动态的基础上再接再厉、为根据非洲联盟/欧洲联盟/西非国家经济共同体/联合国联合特派团2012年12月的建议和联合国一个技术援助团2013年3月的建议采取行动，并对我的几内亚比绍问题特别代表的请求作出响应，基金已开始部分地重开互动协作。资金将支助以下活动：高级战略规划委员会，由政治事务部和联合国几内亚-比绍建设和平综合支助办事处(联几建和办)联合协助；妇女和青年就业，由开发署协助；即将举行的选举，特别注重安全，以及媒体支助，由联几建和办协助。与此同时，关于赋予妇女经济权能的促进性别平等倡议项目于7月恢复。

利比里亚：扩大安全和司法覆盖面，推进和解

21. 2010年，利比里亚被列入建设和平委员会议程。此后，基金支助的重点是司法、安全及和解，这些重点是政府与委员会之间商定的。在司法和安全领域，基

金支持建立 5 个区域司法安全中心。第一个中心费用为 530 万美元，设在邦加镇，由联合国开发计划署和联合国项目事务厅完成，几乎全面运行，已经初见成效。2013 年，警察支助股有效处理了 18 起安全事故，2012 年为 11 起。2013 年 8 月，利比里亚政府开展“用户满意度调查”，调查中，社区领袖赞扬这一方案阻止了洛法州的生命损失。为东南部下两个中心的每个中心发放了 250 万美元。根据第一次的经验，早期阶段将更加注重服务，较少注重建筑。此外，政府除负责经常费用外，还将从基建预算中为每个中心捐助 50 万美元。

22. 在和解领域，另设土地纠纷解决机制，由建设和平委员会资助，为土地委员会和联合国人居署设计，一直响应公民的要求，提供更方便、更可靠和更具有成本效益的服务。每周，大约 100-125 人来到土地协调中心。在中心，传统领导人、地方官员、司法人员以及妇女和青年领袖一次性解决土地纠纷问题。在第一年，土地协调中心受理了 148 起争端，其中 17 起已经解决。土地委员会主席表示，早期成功的证据，吸引了其他捐助者提供更多资金。

23. 2013 年 10 月 3 日，建设和平委员会批准增拨 1 500 万美元，这完全符合政府转型议程的需求。这笔款项正在帮助启动 2013 年 6 月推出的“全国和解路线图”，并专注社区层面的冲突管理，包括议事棚过程、针对妇女的冲突解决机制（“和平棚”）、不激化冲突的土地和自然资源管理、可持续生计、以及宪政和法律改革。这笔款项的关键执行伙伴包括开发计划署、人居署、儿童基金会和妇女署。

塞拉利昂：联合国塞拉利昂建设和平综合办事处（联塞建和办）过渡期间继续支助和平建设

24. 自 2006 年列入建设和平委员会议程以来，基金一直向塞拉利昂提供支助，到 2012 年底，供资 4 700 万美元。2012 年底，冲突后第三次选举圆满举行，之后，安全理事会承认建设和平委员会和基金的支助作用，把联塞建和办任务期限延长至 2014 年 3 月 31 日。联塞建和办最后的重点任务包括，推动政治对话以预防冲突，包括支持政府，尤其支持计划内的宪法审查；安全部门支助；以及加强人权机构，加强其长期可持续性。这些优先任务符合 2013 年 6 月推出的塞拉利昂政府的繁荣议程。

25. 为开展这些重点活动，要求基金提供资金，补上缺口。鉴于联塞建和办缩编时间紧迫，2013 年底，综合资源框架拨出资金，启动 (a) 宪法审查第一期 (298 061 美元)，由联塞建和办执行，(b) 安全部门改革 (2 780 000 美元)，帮助建立有效和负责的机构，加强公民安全。后一个项目得益于全球警察、司法和惩戒联络人的支助。建设和平支助办公室正在努力敲定另两个项目，一个是预防冲突，与开发计划署合作；另一个涉及人权，与人权高专办合作。

26. 联塞建和办任务期限结束之后，建设和平委员会将在 2014 年全年继续开展工作。2013 年底，派出了一个建设和平评估团，期间，塞拉利昂的合作伙伴要求

基金考虑应对委员会的持续参与，增拨资金，支助实现繁荣议程上有关司法、和平与安全的目标。

B. 其他受援国

波斯尼亚和黑塞哥维那：增进和解，建立信任

27. 2012年夏，波斯尼亚和黑塞哥维那联合主席团三位成员向我发出呼吁，要联合国协助和解和建立信任的努力。战争结束二十年后，建设和平进程依然未完成，一些迹象令人担忧，族裔间关系没有改善。在此背景下，2013年11月，建设和平支助办公室批准了200万美元，用于“对话未来：促进波斯尼亚和黑塞哥维那的共存和多样性”项目(由开发计划署、儿童基金会、教科文组织执行)。作为批款的一部分，办公室请政治事务部发挥积极作用，协助联合国国家工作队的努力。12月，政治事务部和建设和平支助办公室联合访问萨拉热窝，强调(a)应继续调动主席团参与，(b)各种项目活动(包括更多地联络青少年，更多的跨族裔对话空间和媒体工作)应注重真正的政策选择，扭转各族裔日益孤立的状况。

乍得：通过和平共处预防冲突

28. 2013年，乍得的建设和平努力继续解决长期存在的社区内部和社区间的冲突，这包括与利比亚和苏丹接壤的暴力地区。基金在乍得的项目“通过社区稳定预防冲突”，是国际移徙组织和开发计划署实施的(200万美元)，用于支持和平共处和解决冲突方案，包括把创收活动作为和平红利。项目中设立了13个地区和地方建设和平委员会，涵括100万人，包括来自利比亚的48 000名回归者。项目迄今增进了社区层面的对话，让先前相互敌对的社区首领开始经常举行讨论，解决有关冲突的问题。还有证据表明，妇女更多地参与对话活动。

科摩罗：巩固和平

29. 尽管2011年权力转让后科摩罗联盟政局相对稳定，但政情仍然脆弱，需继续努力，实现民族和解。国家主管部门强调了这一点。2012年4月，伊基利卢·杜瓦尼纳总统来信，请求联合国进一步援助建设和平工作。因此，2013年7月，基金批准了250万美元拨款，补充2009年提供的900万美元资金。活动将注重妇女参与建设和平、安全部门改革、公民教育和高危青年技能发展。此外，资金将用于有针对性的支助，建立政府的建设和平能力。能力建设倡议将受益于一名国际和平与发展顾问提供的服务。顾问由基金和政治事务部-开发计划署预防冲突联合方案共同出资资助。

刚果民主共和国：建设和平委员会审查经验教训，筹划未来

30. 2009年，建设和平支助办公室拨出2 000万美元，协助执行刚果民主共和国东部《受战争影响地区稳定重建计划》和国际安全和稳定支助战略。2013年7月，一项独立的评估发现，基金发挥了重要作用，调动了对《受战争影响地区稳

定重建计划》的关注。大多数项目被认为有助于稳定和建设和平，刚刚超过一半的项目实现了近期目标。2013 年的成就包括建造恢复了 5 个治安法庭，部署了 13 名司法人员，建造了 4 所监狱。

31. 尽管一些活动取得成功，但国际安全和稳定支助战略及其中的建设和平基金，仍努力争取明显的和平效果，十分艰难。建设和平支助办公室明确承认一开始就有风险，评估发现，建设和平基金资助活动的效益因与全国政治对话及和平进程的联系不够明确，因政府和联合国对稳定进程的拥有程度很低，而进一步受到妨碍。2014 年，基金将考虑依照新的国际安全和稳定支助战略进一步支持刚果民主共和国，新的战略把政治对话置于中心地位。

科特迪瓦：支助恢复公共秩序和安全

32. 2011 年以来，基金总共提供了 1 105 万美元，支助科特迪瓦政府努力缓和紧张局势，创造一个有利于建设和平和民族和解的环境。资金用于支助联科行动和联合国国家工作队努力恢复国家权力和公共安全，加强民族和解；这些都在政府巩固和平建设和实施 2012-2015 年国家发展计划的努力中占据重要地位。

33. 在现行拨款(2011-2013)的最后一年，基金支助西部 34 个州/县重建行政办公楼，重新部署了公务员，恢复了国家核心职能，惠及 65 万人。这一地区的公共安全逐渐改善，阿比让的 27 个警察局和宪兵队加强服务，惠及 150 万人。人口中的 71%现在意识到出生及时登记的重要性，通过儿童基金会、人口基金和难民署在 371 个公社实施基金资助的项目，减少有关公民身份方面的紧张。联合国的监测还发现，越来越多的人转向地方行政部门调解地方冲突，说明人们更加信任这些机构，令人鼓舞。难民署还注意到，越来越多的难民和国内流离失所者返回家园。

34. 基金还支助真相与和解委员会的工作，2012 年开始时工作虽然缓慢，但 2013 年委员会推出了地方委员会全国网络。现在就判断委员会工作的影响还为时尚早，基金期待着 2014 年对其总体方案进行独立评估的结果。

危地马拉：消除有罪不罚现象，支助过渡时期司法

35. 2011 年 5 月以来，基金拨款 1 000 万美元，用于建设和平的优先事项，重点是加强司法和警察能力(补充消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会的工作)和过渡时期司法努力，特别是通过妇女团体和民间社会加强能力。

36. 2013 年，建设和平支助办公室与开发计划署派出两次联合访问团，解决执行中出现的拖延。活动目前已经上了轨道。开发计划署、禁毒办和妇女署向公共检察官办公室和国家民警提供能力建设支助，有助于推进刑侦技术，促使调查工作超越单独案情的制约，探究更大的现象，如杀害妇女和破除犯罪网络。公共检察官办公室的刑事分析股得到加强，聘请了 10 位分析师。他们随后将纳入公共检

察官办公室的预算。此外，成立了 38 人组成的财政调查股。这些进展都有助于杀人不罚率的下降，从 2010 年的 95%，下降到 2013 年的 72%。

37. 建设和平基金的资金还支助更广泛的国际努力，加强过渡司法，在基金支助的 DNA 技术辅助下，从万人坑中挖出的众多受害人已确定身份。2013 年，危地马拉人类学基金会，通过开发计划署和其他捐助者，得到基金资助，确定了 30 多名失踪遇难者的身份，实现了家庭成员和其他亲属的一项基本人权。一位妇女在 1982 年失踪，她的儿子说：“在大屠杀之后……我们不得和其他幸存者一道住到山上，长达两年。但我今天很高兴。祝贺并感谢参与的组织……仅我一个人，绝不会找到她。”

吉尔吉斯斯坦：为法治和社会团结提供更长期的支助

38. 2010 年爆发族裔暴力后，基金第一个向吉尔吉斯斯坦提供 1 000 万美元的援助，在 2011 年 11 月选举之前开展关于过渡的活动。2012 年，阿坦巴耶夫总统要求通过基金的“建设和平与恢复基金”提供更多、更长时间的援助。2013 年 9 月，基金批准 1 510 万美元，支助 (a) 法治、司法和人权，(b) 地方自治与建设和平，(c) 多语文教育和公民身份。截至 2013 年底，联合指导委员会批准了对应这 3 项成果的 9 个项目。项目将通过人权高专办、难民署、禁毒办、人口基金、妇女署、儿童基金会和开发计划署在 2014 年初开始执行。

39. 2013 年，在新的拨款之前，基金在吉尔吉斯斯坦落实了在设计阶段增加激增支助的决定。建设和平支助办公室与在吉尔吉斯斯坦的联合国国家工作队协商，得到联合国中亚预防性外交区域中心的支持，促进了国内多方利益攸关方的深入磋商，进一步发展总统确定的优先事项，并将其化为强有力的优先计划。其中包括一次理论初探访问团，基金咨询小组前组长 Dan Smith 参加了访问团。建设和平支助办公室合作伙伴 PeaceNexus 积极参与，提供技术援助，协助冲突分析，并与联合国职员学院共同促进建设和平方案规划培训。

黎巴嫩：城市热点的和平建设

40. 2013 年，开发计划署和人居署开始实施 100 万美元的联合方案，建立社区和政府结构的能力，管理贝鲁特和赛达热点冲突。绘制了这两个城市的冲突状况图，成立了联合国联合特遣工作队，由开发计划署、人权高专办和联黎部队协助黎巴嫩武装部队实现其五年计划中的军民和人权组成部分。同样在 2013 年，近东工程处增加了来自欧盟的后续供资，配合建设和平基金侧重巴勒斯坦青年的一个早期项目。2013 年底，在监测访问期间，建设和平支助办公室也开始探讨是否可以提供援助，帮助黎巴嫩管理阿拉伯叙利亚共和国战事加剧带来的风险。

利比亚：灵活运用民间能力的手段

41. 2011 年爆发社会动荡以来，建设和平工作一直进行，尽管冲突后派别暴力依旧。2013 年，基金只有两个小型活动。一项活动是在联合国民事能力方案下开展

的，力求使联合国能够快速部署短期民事专门能力。这项灵活的活动可由在利比亚工作的不同机构利用。2013年，就以此活动建立能力，向前战斗人员及其家人提供保健和社会心理支持。虽然很有新意，但项目受到延误，主要原因是在于项目遴选程序。第二个项目是2012年开始的，由联合国利比亚支助团、开发计划署、妇女署执行，为举行选举开展公民教育，其重点是公民参与宪法制订进程。

马里：全面支助巩固和平工作

42. 2013年7月危机后的选举成功举行，之后，建设和平支助办公室与马里综合工作队成员发起了一次非正式的反思活动，探讨如何以综合方式支助马里巩固和平方案。12月，支助办公室收到一份正式请求，要求支助紧急营地项目（项目厅执行），收容基达尔市周围1000名仍持武装的阿扎瓦德民族解放运动前战斗人员，作为执行《瓦加杜古和平协议》的一环。此后，马里要求被宣布有资格获得建设和平基金更多的供资。支助领域可能包括民族和解、法治和安全机构、恢复国家权力和包容性治理，以及国内流离失所者和难民重返社会。支助办公室与其他合作伙伴一道正在探索最佳方式，开展冲突分析，指导今后的方案规划。

缅甸：支助东南部少数民族各邦方案

43. 缅甸继续大力推动与少数民族武装团体的和平进程，作为民族和解和政治过渡的重要组成部分。建设和平基金力求支助政府的努力，把资源用于这个复杂的进程，并利用建设和平基金的灵活性，支助停火区的工作，增强包容性。

44. 早在2013年，基金就通过项目事务厅提供的50万美元采购援助，支助缅甸和平中心。2013年7月，宣布缅甸有申请建设和平资金的正式资格，为获得更多资源铺平道路。2013年8月，建设和平支助办公室批准了东南部孟邦和克伦邦的160万美元的项目（难民署、儿童基金会、国际移徙组织、妇女署、教科文组织、开发计划署执行）。项目旨在协助和平建设，让社区更多参与地方政府提供服务事项，促进社会团结，让青年和媒体更多参与争取和平。2013年11月，支助办公室与世界银行派出联合访问团，发展一项小额赠款举措，配合政府正在开展的建设和平联合需求评估。

45. 2014年，建设和平基金力求评估如何与国家行动者、秘书长缅甸特别顾问和联合国国家工作队一道设计提供更多的支助。一个可能的优先事项将是解决起源于若开邦的社区冲突问题。

尼泊尔：选举前后巩固和平

46. 尼泊尔政府与尼泊尔共产党签订全面和平协议8年后，和平进程尚未完成。最值得注意的是，尼泊尔虽于2013年11月19日成功举行废除君主制后的首次全国选举，但尚未通过战后新宪法。2013年，联合国与在尼泊尔的合作伙伴一道执行建设和平基金2012年划拨的800万美元款项。建设和平基金的支持让联合

国能推动建设和平议程上一些最敏感政治问题的解决，如土地改革规划和国家结构调整、安全和司法转型。基金的一个重要目标是为解决未决和平问题创造有利条件，因此，举例说来，基金将有针对性地支持政党和以社区为基础的社会组织的领导人，鼓励他们通过“有意义的对话”解决政治分歧(开发署和妇女署)，并通过增强尼泊尔境内记者和媒体专业人员的安全来协助保障公众的民主知情权。此外，基金支持用于为专门技术、政策、协调及宣传等方面提供援助，以执行有关安理会第 1325(2000) 号和第 1820(2008) 号决议的行动计划，保护受武装冲突影响的儿童——这个问题至今尚未得到足够的重视。

尼日尔：加强政府努力，履行/遵守和平协议中的承诺

47. 过去十年来，尼日尔政府已成功商定，通过非正式办法解决疆域内的紧张局势和冲突，特别是图阿雷格人与其他社区之间冲突。政府 2010 年还处理了一场政治危机；危机过后，国家的民主制度愈加强大。政府成立了巩固和平高级管理局，并制定了萨赫勒-撒哈拉安全与发展战略。建设和平支助办公室着重支持政府发挥领导作用，与我的西非问题特别代表密切合作，通过资助各项方案来降低该地区局势不稳、建设和平成果丧失的可能性。

48. 根据建设和平支助办公室/西非办一项联合行动的调查结果，支助办公室于 2013 年 3 月批拨 300 万美元，由国际移民组织、开发署、儿基会和人口基金执行，用于帮助与马里接壤的 Taouha 地区的高风险青年重新融入社会经济生活。该项目已明确与欧洲联盟的努力相协调。2013 年晚些时候，政府表示有意通过建设和平与恢复机制接受更长期支助；我 12 月宣布尼日尔符合条件。方案将于 2014 年制定。

巴布亚新几内亚：促动布干维尔和平进程

49. 2013 年 5 月，我宣布巴布亚新几内亚有资格获得建设和平基金为支援和平进程提供的资助。2001 年《布干维尔和平协定》确立了自治安排，对武器处置和善治作出规定，并呼吁就布干维尔的政治地位举行全民投票；预计投票将于 2015 至 2020 年之间举行。不过，不满和悬而未决的问题依然存在。并非所有武装派别都签署了协议；在 Panguna 铜矿开展的行动使人群继续分化对立，即将举行的全民投票可能会进一步加剧紧张局势。

50. 在此背景下，建设和平基金正与政治事务部紧密合作，于 2013 年 10 月发起一项联合任务，支持联合国国家工作队努力解决紧张局势和悬而未决的问题。该基金自最初的《和平协定》签订以来，一直在布干维尔发挥重要作用，因此从事协助工作颇有优势；它还得到广泛支持，将继续担当担保稳定的中立角色。10 月份批准了筹备资金，用于帮助布干维尔自治政府及合作伙伴与国际建设和平联盟一道，进行和平与发展分析。在联合指导委员会的指导下，建设和平优先工作计划预计将于 2014 年上半年完成。

索马里：支持新政契约的执行

51. 过渡期于 2012 年圆满结束，新政府组建，索马里主要城市从青年党手中光复，这一切令人对今后几十年的和平抱有最良好的期待。尽管如此，造成长期冲突的一系列因素继续困扰着索马里，同时该国仍面临眼前的政治和安全挑战。政府采取了多项举措应对这些挑战，其中包括总统提出的建设和平与建设国家六大政策(2012)、政府的“展望 2016”以及 2013 年 9 月达成的索马里新政契约。秘书长在答复哈桑·谢赫·马哈茂德总统 12 月 24 日的请求时宣布，尽管索马里获得了大量援助认捐，但它有资格获得建设和平基金的快速拨款。总统在请求中强调要优先考虑索马里中南部新近光复的地区。2014 年第一季度将作出基金活动安排，活动将着重于加强联合国支助新政契约的能力。第一阶段资助重点多半是政府与人民之间建立信任的措施；其后将通过联索援助团提供长期支助，让索马里 2016 年前为更具包容性的政治框架打下基础。

南苏丹：重陷冲突阻碍建设和平工作

52. 2013 年底，南苏丹再度陷入冲突。虽然所有建设和平基金项目都计划于旱季启动，但重陷冲突对建设和平项目的影​​响仍有待观察。

53. 2013 年第一季度，基金批拨 1 000 万美元，用于支持政府和南苏丹特派团 2012 年制定的建设和平支助计划中针对农村与服务不足地区的两个优先事项：(a) 改善年轻人的经济和就业机会；(b) 让人和牲畜都能用上水资源。这些活动都是在琼莱州实施的，要解决的是农村地区缺乏服务网点和争夺自然资源等已知的冲突驱动因素。

54. 2013 年 12 月底批准了 4 个项目，计划于旱季之初开始实施。这 4 个项目包括项目厅解决水资源问题的一个 590 万美元的项目；工发组织/劳工组织的一项 150 万美元的就业计划；儿基会为年轻人扫盲和提供谋生机会的 80 万美元的项目；由粮农组织/环境署牵头、对自然资源和生计加强管理的 50 万美元的项目。妇女署也在促进两性平等举措的框架下努力加强妇女在基层建设和平的努力，加强社区一级冲突解决机制中的两性平等内容。

也门：全国对话及萨那以外的支助规划

55. 也门是仅有的两个通过谈判建立过渡框架的阿拉伯之春国家之一，自 2012 年总统选举以来接受基金援助。2013 年，基金支持了我的特别顾问的工作，并支持联合国国家工作队为该国 3 月份发起的全面全国对话提供帮助。通过项目厅、人口基金和妇女署执行的 260 万美元资金，基金资助了着重解决包容和赔偿问题的预备活动和外联活动，例如支持政府主导的处理土地及民事纠纷的委员会处理南方的不满情绪。

56. 全国对话大会由 565 名代表组成，代表着包括北方的胡塞运动、南方的 Hiraak 运动、青年(占代表人数的 20%)和妇女(占代表人数的 30%)在内的也门社会各阶层。对话现已结束，尽管形势棘手，但还是就更开放、更可问责的治理达成若干重要协议，包括妇女在政府三部门的参与均应达到 30%，保护人权工作也要得到加强。建设和平基金的参与起到了促动作用。在当前活动缺乏流动资金的情况下，基金帮助排除了过渡协议执行工作中遇到的政治和财政障碍。其后，从其他来源资助大会及南方两个委员会的工作。

四. 2013 年建设和平基金成果及专题领域数据

57. 2013 年标志着第一个业务计划的尾声，正好借此机会进行总结。同以往一样，2013 年业绩评价依据的是对 2013 年总计 68 个执行中的项目进行的审查。本年度执行中的项目数目相对较少，因此业绩优秀或不良的项目的得分对结果影响较大。分数是经磋商后评判的，利用了关于基金用户的定期报告、联合指导委员会年度报告、评价和特派团报告，还有建设和平基金方案干事及驻当事国管理人员对情况的深入了解。项目评级分两步进行：第一，(对那些联合国组织负全责的基金用户)有没有按计划逐步兑现预期结果？第二，有没有创造更多证据说明对建设和平成果做出了更有意义的贡献？

58. 总体而言，79%的项目正按计划逐步兑现成果。偏离计划的项目各有原因，从管理层延误到环境变化影响业绩。关于要求更高的评价项目，即创造更多证据表明对建设和平成果做出了不寻常的贡献，情形较难一概而论。

59. 今年，关于和平共处问题的优先事项领域 2 的得分最令人关切。与 2012 年的 60%相比，2013 年只有 32.1%的项目显示对建设和平成果做出了突出贡献。不过，关于和解这个具体成果领域，56%的项目是到 2012 年后期或 2013 年才开始执行，说明项目执行一年，时间还太短，无法指望取得建设和平成果。这种结果越发显示出，如何度量项目执行工作早已结束之后可能出现的建设和平成果这方面存在方法难题。

60. 2013 年值得注意的改进领域是为建立或重建行政服务提供支助。虽然以往这方面是业绩弱项，2013 年却有 42.8%得到较高分数，是在之前一年零的基础上增加的。这个良好记录主要是科特迪瓦推动的，也符合其他地方观察到的趋势，即 2013 年基金的大额拨款中，很多资助项目都是在以往不稳定或被边缘化的地区加强国家的作用。

表 3
2011-2013 年建设和平基金全球业绩趋势分析

建设和平基金 优先领域	项目总数	优先领域评价	
		按计划逐步兑现 商定成果 (%)	有更多证据表明 有助于实现建设 和平成果 (%)
优先领域 1 的成果			
1.1 安全部门改革	10	90	50
1.2 法治	8	75	25
1.3 解除武装、复员和重返社会	3	100	33
2013 年总计	21	85.7	38.1
2012 年总计	28	96.4	50
2011 年基线	48	70.8	31.3
优先领域 2 的成果			
2.1 和解	23	78.3	26.1
2.2 遗留情况	5	100.0	60.0
2013 年总计	28	82.1	32.1
2012 年总计	25	92	60
2011 年基线	45	84.4	44.4
优先领域 3 的成果			
3.1 创收	6	66.7	33.3
3.2 生计	4	75.0	50
2013 年总计	10	70.0	40.0
2012 年总计	12	91.7	16.7
2011 年基线	26	84.6	26.9
优先领域 4 的成果			
4.1 行政	7	71.4	42.8
4.2 公共服务	2	50.0	0
2013 年总计	9	66.6	33.3
2012 年总计	11	54.5	0
2011 年基线	11	90.9	18.2

资料来源：根据 2013 年 12 月建设和平支助办公室的项目评价、定期报告及独立国家评价进行评分。

五. 建设和平基金的监测和管理

A. 咨询小组

61. 建设和平基金咨询小组于 2013 年 4 月和 10 月开会审议以下优先重点活动的进展：(a) 建设和平基金/国际金融机构的关系；(b) 加强监测和评价；(c) 加强基金的战略定位。整体而言，小组认可基金 2013 年开展的工作，注意到基金采取措施加强监测和评价，并一直想方设法与国际金融机构合作。2013 年的一项重头任务是指导 2013 年的独立审查(见下文)。小组还到几内亚和尼泊尔等一些国家访问，观察基金的运作情况。咨询小组主席 11 月走访世界银行总部，进一步探讨合作的途径。

B. 重点国家重点管理

62. 管理层决定全年优先支助几个重点国家，因而这些国家 2012 年获得的拨款增加，项目的设计和实施也得到改善。具体而言，2013 年初，建设和平支助办公室确定了 7 个重点国家，将在全年一些关键规划时刻由工作人员给予密切关注并提供支助行动。基金因此得以增加拨款并为继续开展高质量方案规划奠定了基础。

C. 管理费用预算

63. 建设和平支助办公室用于管理建设和平基金的预算只占捐助国捐款的 3%。2013 年的预算是 2 835 198 美元，主要支出项目是人员、租金和差旅费。在别处曾提到过，虽然预算比 2012 年减少 5%以上，但支助办公室 2013 年听取捐助国和咨询小组的建议，反而扩大了方案规模，在监测和评价方面增加了对受援国的支持。

64. 展望 2014 年，按管理费占总捐款 3%的比例，基金预算预计将减少到 2 525 384 美元。建设和平基金迄今为止的运作得益于基金建立初期因捐助国慷慨捐助而储备下来的管理费，这笔管理费现已告罄。尽管预算减少，但我们与国际建设和平联盟及 PeaceNexus 等组织结成伙伴关系，开发署和难民署又借调工作人员给予支持，澳大利亚还赞助了一名初级方案干事，使得建设和平支助办公室做到了少花钱，多办事。尽管资源紧张，但支助办公室仍致力于及时提供高质量的支助，不过对资源不断减少的情况下能否维持这种努力感到担忧，咨询小组在 10 月份的会议上也表达了同样的忧虑。

D. 建设和平基金全球讲习班

65. 在芬兰政府资助下，建设和平支助办公室与非洲建设性解决争端中心共同主办了首次全球讲习班。来自 10 个基金受援国的与会者汇聚在南非开普敦，讨论基金支持的成效，尤其着力完善了建设和平基金申请指南草样。与会者参加了冲

突分析、变化理论及监测与评价框架等专题讲习活动，这些活动将复杂的概念转化为实际操作练习。

E. 加强监测和评价

66. 2013 年，监测和评价股获得更多资源用于人员配置，因此得以扩大国家层面的支助并启动改善方案业绩、普及建设和平知识的政策。建设和平支助办公室能力增强，在布隆迪、吉尔吉斯斯坦和巴布亚新几内亚部署了监测和评价支助团，并通过视频会议为也门对口部门试办了一个所费无多的讲习班。除了在设计阶段加强协助以外，监测和评价股还为联合指导委员会的监测和报告工作提供培训和指导。

67. 在扩大支助的同时，建设和平支助办公室继续努力实现评价工作的大面积覆盖，支持了布隆迪、刚果民主共和国、黎巴嫩和利比里亚的评价工作。从 2014 年开始，支助办公室将直接管理用于评价的资源，以便提高评价质量。支助办公室还对项目报告进行更系统的审查，并推出联合指导委员会的方案层面年度报告，由此加强了监测工作。监测和评价股还着手构思更有效率的知识管理办法，为 2014 年推出针对基金用户的一系列作法奠定基础。

F. 新版申请指南

68. 测试和进一步完善建设和平基金申请指南的工作始于 2012 年，2013 年有机会继续这项工作。更新内容源于与实地的磋商及开普敦讲习班。主要的更改有：即时反应机制的资助上限更清晰；精简强化后的建设和平与恢复机制框架注重整体战略成果；就如何建立联合指导委员会提出详细指导；详述了对方案设计提供支助的各种机会；在“两性平等为和平”问题上指导项目设计和进展跟踪。

G. 2013 年建设和平基金审查

69. 建设和平支助办公室按照职权范围并为补充国家一级监测与评价工作，对建设和平基金开展了一次独立全球审查。2013 年下半年，审查组访问了 7 个基金受援国，结合通过其他方式收集的数据，力求判断基金的第一个业务计划是否符合支持国家主导的建设和平努力这一目标。审查的最后报告预计于 2014 年第一季度发布，将为 2014–2016 年业务计划如何设定目标提供借鉴。

六. 结论

70. 建设和平基金设立了 7 年，取得了蓬勃发展。根据大会要求，2013 年正应实施全球审查。2014 年上半年审查结果问世后，建设和平基金将与伙伴磋商，拟定下一个业务计划，让基金为 2014–2016 年做好准备。秘书长将于 6 月向大家介绍该计划，鼓励会员国为联合国建设可持续和平的工具箱里这个重要的工具补充资金。