



大会 安全理事会

Distr.: General
11 March 2015
Chinese
Original: English

大会
第六十九届会议
议程项目 29
建设和平委员会的报告

安全理事会
第七十年

建设和平委员会第八届会议的报告

一. 导言

1. 本报告根据大会第 60/180 号决议和安全理事会第 1645(2005)号决议编写,该决议要求建设和平委员会向大会提交年度报告,供年度辩论和审查。本报告还将根据安理会第 1646(2005)号决议提交安全理事会,供年度辩论之用。本报告介绍 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日委员会第八届会议的情况。

2. 2010 年 10 月 29 日,大会和安全理事会分别通过了第 65/7 和 1947(2010)号同文决议。这两个机关在上述决议中除其他外请委员会在其年度报告中反映共同协调人 2010 年关于联合国建设和平架构审查的报告(A/64/868-S/2010/393,附件)所载各项相关建议的落实进展情况。自第六届会议报告开始,2010 年审查所产生的相关建议的执行已纳入关于委员会的政策和具体国家活动的报告。前两次报告的结构在内容和格式上反映了这一发展,并更多地强调具体国家环境中的主要职能的业绩、各成员的作用、与上级机关的联系和委员会探讨的主题。

3. 预计大会和安全理事会将按照其同文决议的规定,在 2015 年对建设和平架构再进行一次全面审查。本报告将反映委员会为这次审查所作的预先准备的调查结果,准备工作吸取了 2010 年审查所产生的各项建议执行中的经验教训。调查结果还反映了会员国对 2015 年审查的愿望和期望。

4. 委员会在其第七届会议报告(A/68/729-S/2014/67)中决定召开一次年度会议,以纪念“建设和平日”,¹同时便于就对国际建设和平的重大挑战加强与纽约和

¹ 见委员会题为“建设和平:走向可持续和平与安全之路”的宣言(PBC/6/OC/6,第 14 段)。



各会员国首都的有关利益攸关方的互动和接触。本报告概述 2014 年 6 月 23 日举行的第一届年会的成果及所设想的后续行动。

二. 委员会的工作

5. 通过其国别组合及其更广泛的政策咨询作用，委员会继续履行其 3 个核心职能：宣传、配合和持续关注；资源调动和伙伴关系；促进一致性。委员会进一步加强了在国家一级与建设和平基金方案活动的联系。新途径包括召开年度会议，讨论在刚刚摆脱冲突的国家促进国内资源调动的国际支助和战略。

A. 2014 年未来工作计划问题概述

6. 在执行 2014 年未来工作计划（同上，第 39-42 段）的过程中，委员会确定了三个重点领域，即：(a) 筹备和召开有史以来第一次年度会议；(b) 推动筹备 2015 年审查；(c) 将区域观点纳入委员会的工作主流。同时，委员会继续把重点放在其 3 个核心职能上，从而推动了其对具体国家的工作。

7. 埃博拉在议程上的三个国家，即几内亚、利比里亚和塞拉利昂的不幸爆发，迫使委员会将工作重点转移到支持这些国家以及联合国、国际社会和其他相关行为体与这一疾病作斗争的努力上。委员会定期举行会议，以提请国际社会注意，需要确保这一流行病爆发不会构成对这三个国家在实现可持续和平和包容性发展方面取得的进展的长期威胁。

B. 宣传、配合和持续关注

8. 委员会认识到，在国家机构薄弱或不够发达的情况下，冲突复发的风险较高，因此在其所有审议工作中一直尤其重视机构建设和社会融合。作为一个政府间机构，委员会能够利用其成员的集体力量，集中关注一国巩固和平进程中所面临的挑战。在联合国特派团过渡和缩编期间，这一作用尤其重要。

9. 在布隆迪，委员会积极参与由外交部长和秘书长特别代表牵头的指导小组，该小组负责监督职责由联合国布隆迪办事处(联布办事处)向布隆迪政府和联合国国家工作队移交的规划工作。委员会通过其参与，力求确保联布办事处的缩编不对该国逐渐走向实现可持续和平造成不利影响，也不会导致国际社会对巩固布隆迪和平的关注和承诺不足。委员会向安全理事会所作情况通报中说明了这一过渡所带来的机会和关切。由于布隆迪政府和一些政治党派缺乏互信，而且越来越多的安全事件涉及与政党有关联的青年，委员会成为一个平台，国际社会成员可以利用这一平台表达对政治上的两极分化和出于政治动机的暴力活动的危险的关切。与此同时，委员会力求与秘书长特别代表密切合作，保持安理会成员对布隆迪动态的关注，定期向安理会提供最新情况、材料和咨询意见，以便以最佳方式管理充满不信任和频发安全事件的这一困难时期。

10. 在布隆迪组合主席于 5 月下旬访问该国期间，委员会与该政府商定组织一次与其主要国际合作伙伴的圆桌会议，以帮助重申在 2012 年日内瓦合作伙伴会议上商定的相互承诺，对联布办事处缩编后的挑战做到有备无患。展望未来，委员会将利用 2014 年 12 月 11 日和 12 日在布琼布拉举行的圆桌会议的成果，将其对布隆迪的工作重点放在对在 2015 年成功举行民主选举、继续加强社会凝聚力和加速政府发展议程至关重要的程序和措施上。

11. 在 3 月联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)撤出后，委员会呼吁国际社会继续致力于支持塞拉利昂确保可持续和平的持续努力。鉴于埃博拉于 5 月蔓延到塞拉利昂，委员会不得不调整其对塞拉利昂的工作。按照安全理事会的建议，委员会没有缩减它的活动，而是把重点放在这一流行病对体制和政治稳定的潜在影响上。

12. 在几内亚，委员会在本报告所述期间的关注重点是寻找机会，配合和支持作为该国巩固和平与民主努力的一个重要组成部分的新议会的能力。建设和平支助办公室、联合国开发计划署(开发署)以及两个非联合国合作伙伴——国家民主研究所和欧洲议员支持非洲协会以委员会的名义对科纳克里进行了一次联合访问，以确定支持新议会的政治和方案机制。几内亚人权和公民自由部长也是该国别组合的政治协调人，他于 6 月前往纽约，作为主旨发言人在委员会年度会议上作了发言。他还在一次非正式会议上对该国别组合发言，会上他提出几内亚建设和平和人权问题优先事项，并与其成员交换了意见。

13. 在利比里亚，委员会对其宣传、配合和持续关注职能的履行不同于在布隆迪和塞拉利昂开展的活动。财政限制和国家收入不足继续阻碍在安全部门改革和法治领域取得进展。利比里亚政府和解路线图的执行只取得了有限进展。在这方面，委员会主张加强政府对司法和安全部门改革的承诺和主导作用，特别是考虑到联合国利比里亚特派团(联利特派团)计划中的缩编。它还鼓励政府确保民间社会，包括妇女团体，更多参与民族和解进程。此外，委员会与政府、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联利特派团密切合作，推动了关于性别平等问题的持续对话。它还促进了建设和平基金增加对性别平等问题的拨款。因此，利比里亚是基金为性别平等问题的拨款高于秘书长在其关于妇女参与建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466, 第 36 段)中设定的 15%目标的国家之一。委员会认识到利比里亚政府面临严重的资源限制，自然资源对于国家财政至关重要，因此努力争取对自然资源管理和土地争端管理的更多国际支助。重点解决这些问题被视为优先事项，因为这些问题是过去该国爆发冲突的一个主要根源。委员会向相关利益攸关方一再重申以有利于所有公民的方式管理自然资源和土地问题的重要性。应政府和委员会的要求，开发署、世界银行、利比里亚内务部和利比里亚土地委员会进行了一项研究，研究公民参与自然资源管理的问题，这项研究得到建设和平支助办公室的支助。在这一领域，委员会、建设和平支助办公室和世界银

行结成的伙伴关系承诺帮助制定新的战略并带来新的国际支助，这在该国从埃博拉危机中恢复后以及在联利特派团缩编之前将特别重要。

14. 在几内亚比绍，委员会重点关注对秘书长特别代表领导的联合国努力的支持，以创建一个有利于 4 月和 5 月举行的总统选举和议会选举的政治环境。在这方面，委员会分别于 5 月 14 日和 19 日发表了两份新闻谈话，欢迎和平举行两轮选举，这标志着在 2012 年违宪的政府更迭后过渡期的结束。除了主席在 1 月和 10 月进行的访问以外，委员会还为特别代表、过渡政府和主要的区域和国际行为体提供了一个交流关于选举筹备工作进展情况的意见和信息平台。随后民选政府的成立为恢复宪政秩序、恢复国际社会承认和发展伙伴的重新参与铺平了道路。委员会将配合该国政府的中长期计划，与其区域和国际伙伴一起制定一项国家建设和平战略以及一个相互承诺框架。

15. 中非共和国境内冲突的不幸再次爆发在该国带来的挑战，与该国当初列入委员会议程时的主要挑战大不相同。一个多层面维持和平特派团接替了一个特别政治特派团，并相应增加了实地国际行为体的存在。委员会努力争取一些差异较大的会员国继续关注该国不断发展的局势，为此与宗教领袖、该区域问题专家和民间社会组织代表举行了一系列讨论会。它还为联合国各主要部门、世界银行、区域国家和主要发展伙伴交流信息和最新情况提供了一个非正式平台。在中非共和国过渡政府总统在布隆迪组合主席 2 月访问期间向委员会提出呼吁之后，建设和平基金和世界银行开展协作，在 5 月至 8 月期间支付公务员的薪水，这有助于重建该国的核心公务员队伍。同时，过渡当局面临的持续的安全、财政和体制挑战对委员会配合该国过渡进程的能力构成了新的挑战。不过，2014 年 7 月 23 日在布拉柴维尔签署的停火协定应会促成就一个政治框架达成协议，委员会可以借此促进联合国、区域和国际行为体的支持。

C. 资源调动和伙伴关系

16. 委员会继续按照其宣传、配合和持续关注的职责履行其资源调动职能。委员会注意到，在许多情况下，在和平管理政治竞争方面取得的进展以及在财务管理方面的效力和透明度使捐助者愿意提供更多参与和承诺。与此同时，委员会增加了其对一些国家和政府间政策领域的关注，这些领域包括国内创收和限制非法资金流动，这可以为资源调动提供补充来源。委员会认为这种办法将通过更加重视该国产生和利用国内资源的能力，加强其对促进国家自主的承诺。

17. 例如在布隆迪，委员会继续利用 2012 年日内瓦合作伙伴会议的成果及其与世界银行之间的伙伴关系，维系政府及其发展伙伴就更广泛的政治和经济改革和经济发展需要开展对话的相互承诺。为重申先前的承诺并重建该国及其伙伴之间的信任，在布隆迪组合主席 5 月访问布隆迪和世界银行期间，提出了关于在布琼布拉举行一次圆桌会议的计划。

18. 在几内亚比绍，委员会提供了一个论坛，供新政府介绍其计划和优先事项，这些计划和优先事项将在计划于 2015 年 2 月举行的捐助者会议上推出。委员会支持新当选的政府计划明确关于开采矿产资源的现有承诺，确保资源用于最大限度地提高公用事业。这一审查应使该国能够提高其开发国内资源的能力。新政府正在拟订一项旨在制定全面的国家建设愿景的国家战略计划，将在捐助者会议上推出。会议将提供一个机会，使政府能够对合作伙伴开展工作，争取他们支持其中长期巩固和平和发展战略。针对这些动态和国家主导的规划进程以及政府对改革的坚定承诺，委员会将会支持捐助者会议，包括与国际合作伙伴一道开展宣传工作。

19. 埃博拉危机使委员会在其议程上三个受灾最严重的国家履行这项职能的进展有限。压倒一切的急迫的紧急医疗和公共卫生反应不属于委员会的职权范围和权限。委员会已设法加强其同世界银行及其他业务行为体围绕几内亚、利比里亚和塞拉利昂境内的埃博拉危机反应开展的合作，重点是危机给国家脆弱性、社会凝聚力和政治机构造成的后果。委员会请世界银行和联合国西非办事处于 11 月通报这场危机的经济、社会和政治影响。通报提供了一个机会，以便强调需要加强国际努力，以减轻三国的经济增长、国家财政和核心国家职能的恶化。

20. 委员会将继续通过在一系列广泛问题上的宣传、配合和持续关注等各种方式，履行其资源调动职能。这一做法认识到治理、包容性政治和资源调动之间深刻的相互依存关系。它还加强了委员会在筹资渠道以外作为一个外交平台的作用。委员会在宣传和持续关注、资源调动以及促进一致性方面的工作将不断相互促进，并将从战略角度开展这项工作，以帮助将有关国家的需要和优先事项置于国际社会关注的中心。为此，正如年度会议期间的讨论所表明的，有必要与联合国和非联合国合作伙伴建立更广泛的具体国家和专题伙伴关系，特别是与世界银行和非洲开发银行。

D. 促进一致性

21. 委员会在前一届会议报告中指出，它能加强在其议程上的国家建设和平工作的一致性，指明对刚刚摆脱冲突的国家的国际支助的主要差距，并提请注意其政治体制和经济发展的瓶颈。委员会还指出，各成员需加强其在与建设和平有关的双边援助领域所作决定的一致性和连贯性，并更一致地落实相关多边论坛所作承诺。

22. 在布隆迪，委员会加紧努力，对主要区域伙伴开展工作，特别是在本报告所述期间出现的短暂的政治紧张局势期间。布隆迪组合主席 5 月对卢旺达和非洲经济委员会总部进行的访问以及委员会与布隆迪的邻国、区域各国和主要国际伙伴频繁举行的会议，促进了在紧张局势加剧之时支助的协调一致。此外，委员会支持布隆迪国家一级建设和平相关活动的协调一致。委员会一直在与建设和平支助办公室密切合作，以加强围绕建设和平基金在该国支持的方案活动的国际支助和共识。这种协同作用对于解决其余重大建设和平问题，特别是在联布办事处缩编之后举行和接受即将举行的选举将至关重要。

23. 在几内亚比绍，在筹备 4 月和 5 月举行的总统选举和议会选举期间，对顺利过渡的区域支助和国际承诺自始至终都是显而易见的。委员会对秘书长特别代表的努力做出了贡献，以确保邻国和其他区域和次区域行为体都随时了解情况，并得到投资，以支持过渡进程和及时举行选举。委员会继续在该地区各国、主要次区域组织和国际组织以及发展伙伴之间促进对几内亚比绍的选举后优先事项的支助的协调和一致。

24. 在中非共和国，该区域将继续发挥支持作用，拟订并鼓励危机的政治解决办法。委员会能够补充联合国在实地领导的努力，以确保该区域和各邻国密切协作，支持该国的安全与稳定。这一办法将考虑到具体的区域动态，确保有关区域行为体的安全和政治关切及利益得到适当照顾。

25. 在利比里亚，委员会支持政府、联合国行为体和双边伙伴的努力，以加强以协调一致的方式建设司法和安全领域的的能力，包括整个法治系统的能力。

建设和平的一致性及其区域层面

26. 在本报告所述期间，委员会更加强调必须加强区域协调一致，将其作为帮助各国维持和平，避免重新陷入冲突的一个关键因素。委员会议程上国家的最近事态发展突出强调了邻国、非洲联盟和非洲次区域组织在维持政治进程和消除不稳定根源方面作为主要伙伴可以而且应该发挥的关键作用。因此，在本报告所述期间，委员会更加重视与非洲成员积极接触，特别是作为议程上国家近邻的成员。此外，委员会还侧重于加强与非洲联盟和相关次区域组织之间的机构联系和协作，以期更有效地处理具体国家面临的挑战和机遇。

27. 与此同时，委员会的非洲成员设立了一个政治核心小组，目的是阐明关于建设和平的区域视角。该核心小组可以在以下方面发挥关键作用：促进非洲成员和议程上的国家更积极参与拟订委员会给安全理事会的咨询意见，把握意见方向；在解决议程上国家的需要和关切问题时，使区域政策和会员国政策更协调一致。

28. 在 6 月 23 日的年度会议和其他会议上，委员会表示注意到非洲联盟在非洲经济委员会支持下为应对非洲非法资金外流挑战作出的努力。需要通过技术援助和非洲国家之间的经验分享等区域办法来应对这一挑战。在这一领域，委员会与非洲联盟之间的伙伴关系有助于通过相关的政府间论坛逐步制定全球一级政策。

29. 为了进一步推动委员会与非洲联盟和非洲次区域组织之间的互动与协调，主席于 11 月 24 日至 26 日率领由布隆迪国别组合和中非共和国国别组合主席组成的一个代表团前往开罗和亚的斯亚贝巴。在开罗，代表团参加了由埃及外交部和非洲解决冲突与维持和平开罗中心在建设和平支助办公室支持下主办的关于“建设和平区域层面”的研讨会。在亚的斯亚贝巴，代表团与非洲联盟和平与安全理事会、非洲联盟委员会和非洲经济委员会举行了一次政策对话。

30. 在开罗举办的研讨会为委员会代表团提供了与包括委员会议程上的国家在内的非洲各国政府代表、非洲联盟代表、区域经济委员会和研究机构以及世界银行、非洲开发银行和主要伙伴国家代表开展对话的一次机会。召开此次研讨会的目的是为以建设和平区域层面为主题的 2015 年审查提供初步投入。在这方面，研讨会重点关注区域行为体在支持具有公信力的政治进程以及在支持摆脱冲突的非洲国家建设有生存能力的国家机构方面的作用。讨论证实，委员会应进一步加强与旨在鼓励这些国家的包容性和可持续政治对话的区域倡议之间的互动，并进一步支持这些倡议。讨论特别强调，委员会必须在培育非洲主导的以及联合国、国际金融机构、非洲开发银行和双边互动的协调一致方面发挥更大作用，从而加强建设与维持和平的安全与发展办法之间的联系。为此，与会者指出，2015 年审查为探讨和建议实用性调整提供了机会，调整工作将加强联合国“建设和平架构”对区域和平与发展目标的贡献。

31. 在亚的斯亚贝巴非洲联盟总部访问期间，主席小组与非洲联盟和平与安全理事会之间的互动旨在为促进委员会与非洲联盟和平与安全理事会之间在支持巩固和平努力中更系统地交流意见和加强互补性奠定基础，并重点关注布隆迪、中非共和国和几内亚比绍。有代表指出，委员会、非洲联盟国家联络处和联合国在上述三个国家的存在必须对具体情况下的机遇和巩固和平的挑战达成共识。对话还显示，就必须将区域层面的考虑持续纳入冲突后的参与进程达成了一致意见。在这方面，对话强调，联合国与区域行为体在伴随摆脱冲突的非洲国家的可持续政治和社会经济复苏进程中发挥互补作用和职能。非洲联盟和平与安全理事会成员强调，需要更加关注预防行动领域的联合协作，更加注重长期的体制建设。在这方面，和平与安全理事会成员强调，需要就 2015 年审查将涉及的领域拟订非洲联盟共同立场。

32. 与非洲经济委员会和非洲开发银行代表的交流重点关注如何加强沟通和深化协作，支持政策发展，从而有助于在方案上更强调处理脆弱领域和冲突复发的风险。在这方面，非洲开发银行指出，该行在设计其在冲突后局势的参与时越来越多地关注机构建设和可持续性。委员会指出，需要拟订支持各国政府能力的方案，以便创造国内收入并有效谈判有助于尽可能扩大自然资源开采效益的合同。非洲开发银行提及新设立的非洲自然资源中心，该中心致力于与非洲联盟密切协作，提供具体国家支助。

E. 政策制订

33. 联合国和国际社会多种多样的经验为委员会提供了一次机会，可以探索如何进一步制订政策，确保在国家冲突后发展的关键阶段提供及时和持续的支持。委员会的首届年度会议、组织委员会为筹备 2015 年审查开展的工作以及委员会经验教训工作组领导的对联合国特派团过渡的审查突出强调了委员会在该领域的潜力。

第一届年度会议(6月23日)，主题为“以可持续方式支持建设和平工作：国内和国际方面的问题”

34. 6月23日，建设和平委员会召开了第一届年度会议，这代表委员会在其工作和工作方向的不断演变方面迈出了关键一步。除了针对具体国家的参与，委员会独特和基础广泛的成员架构被视为一个优势，委员会可借此推进有关摆脱冲突国家的全球政策。委员会希望通过连续举行年会来提供一个常设平台，以反思国际框架、政策和会员国承诺在帮助各国避免重新陷入冲突方面的作用。

35. 第一届年会的主题是“以可持续方式支持建设和平工作：国内和国际方面的问题”，该届会议的专题重点关注国内创收和打击摆脱冲突国家的非法资金外流，并借此探讨了作为巩固和平关键要素的资源调动的有效的可持续制度。该专题的选择标志着委员会转向以更实际的方式履行其传统筹资以外的资源调动核心职能。两次互动式的实质性工作会议讨论了：(a) 国际和国内资源调动和创收；(b) 联合国特派团过渡背景下有关国家能力发展和资源可持续性的经验教训。工作会议汇聚了各会员国(其中许多国家由中央政府官员代表)、联合国实体、国际金融机构、非洲开发银行和专业民间社会组织代表。

36. 讨论力求提请关键行为体注意政府间机制的差距，以确保在国内资源调动方面及时、有针对性地持续支助摆脱冲突的国家。同时，几名与会者指出，需要有效的全球政策框架，以帮助遏制和减轻上述国家非法资金外流的影响，支持税收和国内创收领域的能力建设。这一领域的持续承诺将加强冲突后国家在国内创造重建其经济基础设施和提供基本服务所需的更多财政资源的能力，从而强化国家与公民之间的社会契约。

37. 第一届工作会议的互动讨论使委员会确定了进一步政策制订的四个领域，以支持冲突后国家：(a) 为创造国内收入建设能力，其中包括谈判自然资源合同的能力；(b) 采掘业透明度和问责制以及适用的税收制度；(c) 打击非法资金流动，并为此制定有助于加强相互问责和国际征税制度合作的国际框架；解决避税和贸易的不当定价问题；(d) 不当的银行保密法，这是一些非法资金流动的重要组成部分。

38. 作为年度会议的后续行动，委员会正计划在已确定的四个政策领域开展工作，探讨在相关政府间论坛的审议期间如何切实代表冲突后国家开展宣传工作。通过宣传，委员会将帮助查明加强打击非法资金流动的国际和区域努力所需的政策。在这方面以及11月在亚的斯亚贝巴与非洲联盟、非洲经济委员会和非洲开发银行举行的会议期间，委员会探讨了如何开展协作，支持非洲非法资金外流问题高级别小组的建议。

2015年审查的预先筹备工作

39. 5月至10月，组织委员会着手开展“建设和平架构”2015年审查的预先筹备工作。大会和安全理事会分别在各自第65/7号决议和第1947(2010)号决议中呼

吁在 2015 年进行全面审查。预先筹备工作的目的是通过就审查的目标、范围、方法和方式进行包容性的广泛协商，培育主要会员国对审查更广泛的主导作用。同时，秘书长发起了其政策委员会于 2 月核可的一个进程，以便拟订联合国系统对审查的集体投入(见 [A/69/553-S/2014/763](#))。该进程已提出有关委员会战略方向和作用的建议。两个筹备进程的目的都是为了消除 2010 年审查的一个主要缺陷，即缺乏会员国和联合国系统对审查成果和建议的主导作用。在达格哈马舍尔德基金会组织的一次大使级非正式务虚会上，进一步讨论了对审查的预期目标和期待的广泛认识，常务副秘书长和其他一些联合国高级官员参加了此次务虚会。11 月 3 日，主席向大会主席和安全理事会主席提交了委员会预先筹备工作成果供审议。

40. 预先筹备工作反映了会员国的一致观点，即 2015 年审查应把摆脱冲突国家面临的挑战放在联合国应对冲突后局势工作的中心。致力于帮助各国避免重新陷入暴力冲突是 2005 年成立建设和平委员会、建设和平支助办公室和建设和平基金的动机。会员国一致认为，此次审查需要以这一初衷为出发点。委员会提议，审查应分析 2005 年以来国际社会和联合国在应对冲突后的挑战中取得的进展和依然存在的差距。为实现这一目标，人们一致认为，审查应该范围广泛，以便能够提出建议，帮助上述 3 个实体适应当前的现状以及联合国系统不断变化的办法和摆脱冲突国家的需要。

41. 会员国还商定，因此，审查所依据的分析应该立足于具体国家的案例研究，并从中得出有关进展和重新陷入冲突的原因的更广泛经验教训。会员国还商定，案例研究应结合更广泛的政策和体制审查，审查目的是评估 2005 年以来区域和国际机构及联合国冲突后局势应对工作的演变、建设和平架构在其参与的应对工作中的贡献性质和影响，以及委员会的咨询作用对其授权机构即大会和安全理事会支持相关国家更广泛的建设和平目标的意义。因此，委员会的筹备进程拟订了审查的职权范围建议，这有助于指导案例研究，查明哪些具体的结构性和系统性差距和不足需要切实可行的建议和调整。预先筹备工作进一步商定了开展审查的模式。这些模式将遵守审查的政府间性质，同时确保一个专家咨询小组提交的、供大会和安理会审议并作出最后决定的建议为该进程提供资料。

42. 预先筹备工作确认，会员国仍致力于确保审查结果将有助于帮助摆脱冲突的国家避免重新陷入冲突。中非共和国和南苏丹最近又发生冲突，这突出强调全球、联合国和区域层面对巩固和平的支助依然存在差距。因此，2015 年审查中一个关键的远大目标是，提出有助于加强委员会业绩和影响的想法，以便充分发挥委员会作为对实地业务行为体具有战略效用的工具的潜力，发挥其对大会和安全理事会的咨询作用潜力，改进其在上述方面的工作。审查能够重点突出为摆脱冲突国家提供的现有政治、发展和安保支助的关键差距，以便使决策者和业务行为体受益。在审查现行做法期间，此次审查可以强调巩固和平的安全、体制和社会经济相关方面与更广泛的政治框架之间的实际联系和互补性。

43. 会员国支持 2015 年审查应范围广泛，表明它们承认更广泛的联合国和全球“建设和平架构”的政治和业务部分必须协同发挥作用。因此，委员会同意，2015 年审查所依据的分析工作也应该与即将举行的秘书长和平行动审查同时开展，协调进行。

加强对安全理事会的咨询职能

44. 委员会继续探讨如何加强为安全理事会提供咨询的职能以及与安全理事会的互动。委员会与安理会之间的关系遵循了两条轨道：(a) 由日本主持的经验教训工作组协调的关于“联合国特派团的过渡”的专题重点；(b) 由卢旺达协调的定期专家级评估。评估工作审查了委员会对安理会的咨询职能的范围以及某些国家列入两个机构的议程时，两者之间的互动模式。此外，安理会成员和委员会主席小组之间的第三次非正式互动对话讨论了近年来出现的“一再重新陷入冲突”的问题。

专题重点：“联合国特派团的过渡”

45. 联合国特派团的过渡是委员会可通过向安全理事会提供咨询作出宝贵贡献的一个关键领域。² 在本报告所述期间，建设和平委员会发挥在该领域咨询作用的目标是，支持联塞建和办缩编、联布办事处缩编的启动工作以及联利特派团的继续缩编。在经验教训工作组 2012 年开展初步讨论之后，委员会决定 2014 年重点关注“联合国特派团的过渡以及建设和平委员会的作用”。³

46. 在冲突后环境中，安全理事会授权特派团的缩编和撤离反映出一个国家从冲突向可持续和平与发展的转变。安理会的关注程度下降可被视为是冲突后国家取得积极发展的标志，但是发展可持续国家能力和资源开发是一项长期进程，需要国家利益攸关方的明确承诺、强有力的国家领导以及国际社会的持续支持。通过年度会议上的互动讨论和经验教训工作组主持的一系列协商，委员会确定了联合国特派团过渡进程带来的两个关键挑战：(a) 对筹资的持续支持和技术能力差距；(b) 对包容各方的政治进程的持续支持。委员会参与联塞建和办缩编和撤离进程的经验确认，必须与联合国和其他相关行为体密切合作，在国际上持续关注转型国家并持续与其互动。经验还表明，委员会可发挥有益作用，向纽约的主要合作伙伴宣传过渡为政府、社会以及联合国的工作带来的挑战并与其开展工作。

47. 年度会议以及经验教训工作组的讨论表明，冲突刚刚结束后国际供资方面往往不足，而且供资在联合国特派团缩编后往往会减少，但是建设重要国家机构却持续需要投资。特派团活动结束及其人员撤离产生的“财政悬崖”被认为是转型

² 大会第 60/180 号决议和安全理事会第 1645(2005)号决议第 16 段。

³ 见经验教训工作组的报告，可查阅：<http://un.org/en/peacebuilding/wgll/141212%20WGLL%20Final%20Report.pdf>。

国家需要处理的另一个障碍。因此，委员会指出，为了在获授权特派团缩编期间以及缩编之后创造一个有利环境，有必要加强对建设关键国家机构的支持。这将包括支持发展国家能力，以创造国内资源，限制非法资金流动，创建促进私营部门发展的法律和经济基础设施。

48. 除了应对与联合国特派团缩编有关的资金和能力差距的挑战，委员会指出，需要消除为有关悬而未决的政治问题的对话所提供支持的规模和范围差距。全国和解和过渡时期司法等关键进程需要持续性和连续性。虽然已采取措施，通过加强政治事务部、维持和平行动部和开发署之间的协调来提高国家工作队的政治能力，但是需要作出更多努力，以扩大上述措施的规模，加强其执行，并确保这些措施更加关注国家优先事项。

49. 委员会讨论了作为其咨询职能的一部分，如何发挥更切实的作用，支持一个相当规模的联合国特派团更顺利地无缝过渡到以发展为导向的联合国存在。委员会指出，在联合国特派团缩编之后以及在安全理事会的关注程度有所降低的情况下，委员会广大成员可以帮助保持区域行为体和国际金融机构等国际社会方面的政治、资金和技术参与。与安理会开展更有活力的互动和协作将有助于委员会与转型国家开展富有成效的互动。

专题焦点：“一再陷入冲突”

50. 7月15日，安全理事会成员和委员会主席小组举行了第三次非正式互动对话。安理会主席和委员会主席确定“一再陷入冲突”为本年对话的专题焦点。对话侧重于：(a) 有助于维持和平的因素，以及助长重新陷入冲突的因素；以及(b) 削弱联合国效力的重大系统性漏洞，以及国际系统对冲突后局势的反应和参与。对话还探讨了2015年审查是否可能帮助查明和解决这些系统性漏洞的问题。

51. 委员会指出，委员会的努力应包括支持旨在重设关键国家机构并推进民族和解进程的任务和辅助方案。委员会还强调，必须重视有助于加强国家自主权的包容性政治进程，此外，国际参与行动需要支持旨在重建社会结构并制定新社会契约的努力。若干与会者强调，在这一领域，需要加强体制建设支助，克服不足、分散和短期的资金和技术援助。此外，委员会进一步强调，多数冲突受区域动态影响，具有广泛的跨界联系。因此，必须确定切实可行的办法，让区域行为体参与制订和执行针对刚刚摆脱冲突的国家的国际政治和配合战略，以减少破坏稳定的区域动力。

52. 关于有损反应和参与的有效性的系统性漏洞，对话注意到了与安全和发展之间关系的实际表现有关的挑战；对话还强调，安全和发展行为体的分散应对以及缺乏持续关注和相互问责的现象阻碍了旨在加强冲突后局势中国际协调的努力。委员会强调，互动协作的优先排序仍然是一个重大问题，因为任务和方案支助不一定针对冲突的驱动因素和风险因素，有时并不适合所在国家的具体情况。

定期总结委员会咨询作用的范围和互动的方式

53. 在本报告所述期间，继续开展了组织委员会于 2013 年在卢旺达的协调下启动的专家级定期总结。参加总结讨论的有安理会主席、起草牵头国、两个机构的成员、国别组合主席和议程所涉国家的代表。讨论确定，委员会给安理会的建议必须灵活、务实，并符合具体国家的情况。

54. 同时，讨论中的一些参与者呼吁，应以战略性方式开展委员会的咨询职能，这将有助于澄清多样化成员结构以及对区域和国际伙伴的灵活外联如何能够补充和帮助加强安全理事会和联合国在每一具体情况下的政治战略。例如，更有力、更具战略性地利用委员会的召集作用可有助于区域和国际行为体更好地协调在冲突后局势中的立场和参与。

55. 总结讨论指出，安理会与委员会之间的互动方式应基于三项主要原则，即：(a) 灵活性和非正式性；(b) 让大使和国别专家参与安理会工作；(c) 委员会积极跟进安理会审议结果。在这方面，有人指出，一些安理会主席发挥了关键作用，帮助为国别组合主席以及列入议程的国家创造非正式空间，以便其在安理会审议所涉局势之前，讨论委员会参与的期望和目标。委员会承认，起草牵头国同样可以发挥有益作用。在非正式互动启动之后，有关方面会正式通报安理会，并汇报主席的实地访问，这更有针对性，也更符合安理会的需要。安理会成员还特别指出，当主席的实地访问和随后报告的时间符合安理会审议有关国家局势的时间安排时，委员会的互动尤为重要。在这方面，安理会成员指出，书面信件和非正式互动特别有用。同时，一些主席认为，在安理会设想行动之前，包括在修改任务期间，需要探讨针对具体国家讨论的非正式互动对话形式。

F. 工作方法

56. 2013 年 11 月，委员会首次领导的塞拉利昂建设和平评估团的各项建议指明了委员会与该国的合作前景。在提出这些建议之前，组合主席与该国政府、联合国和主要伙伴就委员会在联塞建和办缩编期间和之后对塞拉利昂的工作的范围和形式问题进行了广泛协商。组合主席在 2014 年 2 月访问弗里敦和随后与组合成员、安全理事会、高级政府官员和民间社会进行讨论期间，开展了这些协商。在访问期间，主席争取与国家当局和其他相关利益攸关方就委员会的未来工作达成正式协定。由于塞拉利昂境内的联合国存在和安全理事会工作正在转变之中，委员会采取了减少干预的办法，主要是应对塞拉利昂的需求和关切。在向灵活工作方式转变的过程中，塞拉利昂的繁荣议程所载建设和平优先事项将继续指导委员会的工作。有人提议设立一个小型咨询小组，采用开放成员制，成员可包括直接参与和致力于持续支持塞拉利昂的利益攸关方，视需要召开会议。此外，计划在 2015 年第一季度开展简要总结，以便为塞拉利昂退出委员会议程确定适当时间表。鉴于埃博拉的爆发，将对这一进程进行调整，以适应该国新的需求和挑战。这种灵活做法将使委员会能够继续适应该国政府确定的需求。

57. 由于埃博拉的爆发，必须制定更加灵活和创新的工作方法。几内亚、利比里亚和塞拉利昂组合的共同努力，联合国办事处和机构以及世界银行的定期积极参与，都表明了委员会的潜在召集力。此外，国别组合与组织委员会之间的合作证明了委员会多个组成部分之间加强协调一致的益处。11月25日，委员会主席代表三个组合，正式请秘书长评估该流行病对国家机构、社会凝聚力和政治脆弱性的影响，这显示了委员会各组成部分之间的密切合作。委员会经过8月和9月期间的讨论，就这一流行病对国家机构和政治稳定的潜在影响发表了若干声明。这些都有助于大会和安全理事会的后续行动。

58. 2015年审查的建议职权范围规定，审查依据的分析应探讨如何改进委员会的工作方法和决策，以便加强成员的参与，并促进各个建设和平行为体的投入。在这方面，委员会注意到，秘书长关于联合国系统对审查的集体投入的文件(A/69/553-S/2014/763)中有一节专门讨论了需要采取“更灵活和更有活力的参与方式”。委员会认识到，为使委员会充分发挥潜力，除了努力精简和理顺自身工作方法许多方面之外，委员会的整体目标仍有改进余地。

G. 新出现的交叉问题

应对埃博拉的爆发

59. 埃博拉的爆发严重影响了委员会议程上六个国家中的三个国家。疫情于2013年12月初在几内亚开始爆发，2014年3月蔓延到邻国利比里亚，2014年5月蔓延到塞拉利昂。因此，委员会将重点改为促使纽约认识到这场危机对这些国家的长期和平、稳定、社会凝聚力和经济福祉的可能影响。通过8月、9月和11月的三次会议和两份声明，委员会告诫不要孤立这些国家，否则将加剧这场危机造成的经济困难；委员会还强调必须提供持续的国际支助，以应对危机。委员会的应对也为建设和平基金带来了更多关注和调整。该基金展示了灵活性，便于安全部门改革、和解和加强沟通以及社区一级早期预警、冲突预防和管理系统等领域的执行中项目开展紧急方案重新拟订。

60. 委员会认识到，紧急医疗和公共卫生应对工作受益于广泛关注和有力的协调平台，转而侧重于这一流行病在逆转巩固和平方面进展的可能性；委员会的讨论强调，尽管过去十年在几内亚、利比里亚和塞拉利昂的体制建设方面做出了重要投资，但埃博拉爆发在若干方面暴露了目前的国家脆弱性和治理结构的薄弱环节。埃博拉爆发还对许多关键经济部门造成了不利影响，导致受影响最严重的三个国家的国际贸易、预期经济增长和财政状况急剧下滑。

61. 根据这些初步讨论，委员会请秘书长在联合国、国际社会、区域组织和国际金融机构当前努力的基础上，进一步评估这一流行病对社会凝聚力、经济发展、安全、地方行政、治理和政治机构的影响。这一评估应有助于加快和更有效地指导旨在促进体制和经济复苏的国际援助。

62. 委员会将继续在纽约提供一个平台，供受埃博拉疫情影响最大的国家指明重大短缺和长期需求。关于其在宣传、配合和持续关注方面的职能，委员会将为会员国、联合国和国际金融机构等众多行为体提供讨论、信息共享和宣传平台。

妇女参与建设和平

63. 委员会继续特别强调，妇女必须参与建设和平，并为此增强权能。委员会在 2013 年就已将这一问题作为重点，并于 2013 年 9 月 26 日就增强妇女权能促进建设和平的问题发表了宣言(见 [PBC/7/OC/3](#))。在本报告所述期间，委员会一直协同妇女署，寻求将性别平等观点纳入其政策和宣传活动中。

64. 9 月 3 日，委员会举行了一次特别活动，专门讨论主题：“妇女是日常和平建设者”。该特别活动旨在介绍妇女在不同背景下领导的当地建设和平举措。虽然高级别和平谈判获得了广泛关注，但地方建设和平倡议获得的关注和支持通常要少得多。会议的发言人包括诺贝尔和平奖获得者——来自利比里亚的莱伊曼·古博韦，参加会议的有会员国以及来自哥伦比亚、肯尼亚和利比里亚的妇女和平积极分子以及联合国高级官员。讨论肯定了妇女主导的努力的多样性及其对于建立和维持暴力冲突期间和之后的和平的重要性。讨论还指出，必须在建设和平战略和方案中优先考虑妇女赋权问题。出于同样目的，利比里亚组合主席在妇女地位委员会第五十八届会议期间举办了一次特别讨论，主题是，妇女在促进有效管理自然资源方面的作用是全面促进包容性发展和可持续和平的关键组成部分。

65. 通过针对具体国家的工作，委员会具有独特优势，有助于动员国家利益攸关方积极参与促进妇女参与建设和平工作，并鼓励各国在增强妇女经济权能促进建设和平等领域采取行动。在这方面，委员会指出，计划中的与 2015 年审查同时进行的安理会第 1325(2000)号决议高级别全球审查为评估在加强妇女参与冲突后建设和平方面的成就和挑战提供了机会。

三. 结论和未来工作计划

66. 委员会的下一个报告期间正是大会和安全理事会领导的“建设和平架构”全面审查期间。同时，委员会将继续开展一些重要工作流程，从而进一步加强其针对具体国家的政策拟订工作。

第一次年度会议的后续行动以及第二次年度会议(2015 年 6 月)的筹备

67. 第一次年度会议的后续行动当然将在 2015 年继续进行。后续工作将指导委员会筹备第二次年度会议，包括选择有助于进一步说明需要进一步发展的确定政策领域的主题。

行动

- 组织委员会将指定一名协调员，负责召集感兴趣的成员、联合国伙伴、国际金融机构、区域组织和开发银行开展非正式讨论
- 这些非正式讨论将：(a) 探讨需要在第二届年会期间进一步阐述的关于国内创收以及打击来自刚刚摆脱冲突的国家的非法资金流动的具体政策领域；(b) 在非洲联盟和非洲经济委员会的合作与支持下，探讨与政府间论坛共同开展一般宣传行动

结合区域行为体的观点

68. 委员会将继续特别重视动员区域行为体参与针对具体国家的政策方面活动以及就此与其开展协作。

行动

- 组织委员会将同非洲核心小组协商，跟进委员会主席以及布隆迪、中非共和国和几内亚比绍组合主席对非洲联盟总部的访问(11月26日)。这些后续行动旨在确保启动商定的针对具体政策和国家的合作领域
- 组织委员会还将跟进在开罗举行的关于“建设和平问题的区域方面：查明差距、挑战和机会”的研讨会产生的有关想法，尤其是其中涉及非洲区域行为体、联合国和国际金融机构之间建立更有效的伙伴关系和协调性的努力
- 国别组合将继续通过非洲核心小组等途径，鼓励非洲成员支持议程上各国的商定建设和平优先事项和目标，尤其侧重于布隆迪、中非共和国和几内亚比绍

重点和持续关注埃博拉爆发的长期影响

69. 委员会将跟进预期的联合国对埃博拉爆发在安全、地方治理、政治机构、社会凝聚力和复苏领域的影响的评估，同时考虑到全面的区域长期办法。

行动

- 几内亚、利比里亚和塞拉利昂组合将探讨可以进一步推动评估结果的具体宣传渠道，包括借助与联合国和非联合国行为体的伙伴关系
- 三个组合将向组织委员会成员定期汇报其联合宣传和配合工作的最新成果，并将探讨是否需要委员会酌情发出集体信息，包括政治宣言

改进针对大会和安全理事会的咨询职能以及与其互动的方式

70. 委员会将继续探讨切实可行的方式，以便行使对大会和安全理事会的咨询职能。

行动

- 组织委员会将借鉴 2014 年开展的关于针对安全理事会的咨询职能和互动模式的总结工作的主要结论。为此，委员会将指定安全理事会中的一名委员会成员接替卢旺达协调这一总结工作
- 主席将协同安全理事会主席筹备召开第四次非正式互动对话，对话可能与即将举行的关于本报告的安理会年度通报会同时进行
- 相关国别组合主席将继续确保其面向安理会的关于所涉国家的定期正式情况通报将与其实地访问相协调，并将侧重于安理会关心的具体领域

制订旨在进一步将性别平等观点纳入国别协作的战略

71. 委员会将为关于 2013 年和 2014 年妇女参与建设和平情况的专题焦点拟订一项务实办法。

行动

- 组织委员会将开始讨论有助于在履行其三项核心职能的框架内将性别平等观点纳入其国别工作的可能战略的要点

改进工作方法的某些方面

72. 委员会将继续探讨如何改善其工作方法的未决领域，以提高其目标的明确性以及日程和活动的可预见性。

行动

- 自 2015 年 2 月中旬起，组织委员会将每季度分享关于未来工作计划规定行动的执行情况方面的示意性日历、时间表和进展情况
- 在 2015 年 2 月中旬之前，国别组合将分享其当年目标和计划活动的基本纲要。这些纲要将每季更新
- 在 2015 年 2 月中旬之前，经验教训工作组将提交当年的建议专题焦点和工作方案。