



大会

安全理事会

第六十四届会议

第六十六年

议程项目 10、108、114 和 120

建设和平委员会的报告

秘书长关于建设和平基金的报告

千年首脑会议成果的后续行动

加强联合国系统

## 秘书长关于冲突结束后立即建设和平的进展报告

### 一. 引言

1. 2009 年,我向安全理事会和大会提交了关于冲突结束后立即建设和平的报告(A/63/881-S/2009/304)。我概述了联合国和国际社会可如何在协调、文职人员部署能力和经费筹措等方面支持国家努力,确保更迅速、更有效地实现可持续和平。随后,安全理事会在 2009 年 7 月 22 日发表的主席声明(S/PRST/2009/23)中请我在 12 个月内提出报告,说明在执行报告所列行动议程方面取得的进展,同时考虑到建设和平委员会的意见。因此,在 2010 年 6 月 23 日与建设和平委员会磋商之后,我向安全理事会和大会提出本报告。

2. 自上次我提出报告以来,国际社会在建设和平方面面临的挑战并没有减少。事实上,安全理事会目前的议程反映了其活动范围和深度,从东帝汶到塞拉利昂或尼泊尔,其重点是巩固在实现持久和平方面取得的进展,并防止出现再次陷入冲突的任何可能性,再到刚果民主共和国或乍得,在这里,直接促使建设和平的努力能够持续进行的维和行动面临独特的挑战。即使在局势各不相同的国家,如震后的海地,或在预期进行公民投票后的苏丹,满足紧急人道主义需要或确保稳定是最紧迫的要求,我们的基本长期挑战依然是如何建立可持续和平。

\* 由于技术原因于 2010 年 8 月 19 日重新印发。



3. 因此，我欣见各会员国日益强调有必要努力确保国际社会建设和平努力的可持续性。在安全理事会最近举行的建设和平以及从维持和平过渡的辩论中，会员国明确表示决心更有效地支持冲突后国家努力向持久和平作决定性转变。我同会员国的决心是一样的。2010年八国集团首脑会议的筹备工作及世界银行2011年《世界发展报告》同样显示，国际社会重视预防暴力和可持续建设和平。

4. 建设和平主要是各国家的挑战和责任。但包括联合国在内的国际社会在支持国家议程方面可发挥关键作用。我们的反应必须是集体的努力，联合国的所有支柱——和平与安全、人权、发展和人道主义——必须充分参与，以支持共同的愿景。国际社会的一切努力必须以包括人权标准在内的国际标准为本。我在上次报告中提出了一项雄心勃勃的行动议程，要求加强领导、制订更有效的战略和规划、加强联合国系统内部的协调和我们的交付能力、建立可预测的部署文职人员能力、联合国-世界银行进行更有成效的互动协作、推动国家自主权、加强国家能力建设以及加强建设和平的经费筹措。在这一广泛议程中，我们采取步骤加强联合国的反应，同时主张更广泛的国际社会尽早作出更一致的反应。

5. 在领导、文职人员能力、经费筹措和提高全系统的一致性等方面取得了进展。但我们还有很长的路要走。总部需要进行战略性和管理变革，使联合国能够更有效地办事，但这需要一年以上的时间才能在当地产生实际的影响。在某些领域，如反应的可预测性和国家能力建设领域，我们必须与国际伙伴（包括国际金融机构等其他主要多边机构以及会员国、区域组织和民间社会）一道以及要求他们作出更多的努力，就如何共同努力应对持续挑战达成一致意见。有国际社会更一致的反应作辅助，我们在一个国家的影响就会更大。

6. 国家的情况各不相同，从冲突刚结束、长期巩固和平到各期间的过渡时期都有，去年开展的活动为在这些国家实施这一议程提供了很多机会。本进展报告包括我们从这些不同情况下获得经验的事例，因为这些经验可以为刚刚进入的冲突后关键时期提供有益的教训。

7. 会员国支持我去年的报告，这为实施我的行动议程创造了宝贵的势头，对此我表示感谢。会员国是建设和平的主要利益攸关方，对其成功负有共同的责任。因此，我依靠它们在我们的集体努力中发挥作用——不仅仅是承诺提供资源，而且要协调一致和持续地参与所有各种建设和平的论坛。

## 二. 有效的领导，协调和问责

8. 我上一份报告提出的行动议程的核心要素之一是，联合国有必要在当地建立更为有力，有效和得到更好支助的领导团队。识别和部署对冲突后或危机后环境必要认识和经验的人仍是一个严峻的挑战。我认为，我们的一项优先任务是确保尽早部署合格的领导者，并确保高级领导团队有效地运作，确保能够对其问责。

9. 在过去一年里，已作出努力，以便更好地协助填补外地特派团的领导空缺。在提前很短时间通知的情况下，较系统地短期部署来自全联合国系统的经验丰富的管理人员，以填补这些空缺。向海地、索马里、乍得、科特迪瓦和阿富汗等地特派团派遣临时领导就是其中有效的例子。海地是脆弱、冲突易发的国家，那里遭受的毁灭性地震夺走了我的特别代表、副特别代表、警务专员和其他许多主要工作人员的生命。我随后立即派出我的两名最高级的官员，以填补空缺，他们得到了强有力工作人员团队的支助。我们将继续借鉴这些个案，增加具有必要技能和经验的人员，以便派遣他们执行这些临时任务。

10. 我们在海地的经验还说明，必须加强领导，为其提供具有应有的装备和训练的专家团队。维持和平行动部和外勤支助部共同部署了有维持和平规划和特派团支助方面专门知识的多学科团队，其中包括有宝贵的当地知识和经验的前联合国海地稳定特派团(联海稳定团)工作人员。联合国各机构也迅速部署有相关经验的工作人员，其中包括支助灾后需求评估的高级专家。我再次请求会员国支持我提出的有关联合国系统建立和培养统一专家队伍的倡议，以支持在刚刚结束冲突或其他脆弱局势中部署的高级领导人。这对于从一开始就精心制订一致的和平方略是至关重要的。

11. 为了加强部署适当领导的努力，已在总部推出一个高级别机制，以便有助于确保外地的领导班子在综合环境下有效地运作，并解决不能有效运作的情况。这一集体办法将使总部能够更好地解决联合国高级代表面临的一系列问题，并促进在当地建立更统筹有效的领导团队。

12. 为了加强我的高级领导者问责制，我已将“高级主管契约”的实施范围扩大到维持和平行动和政治特派团的领导人。根据总部的高级主管契约对外地契约进行了调整，使整个组织的领导绩效评估保持一致。同时对外地契约进行了修订，以确保适合外地的情况，并加强特派团领导与总部领导之间的一致性，以有助于任务的执行。维持和平行动和政治特派团的所有高级管理人员最迟将在 2010 年 6 月完成契约。

13. 我在上次报告中指出，在外地建立更强有力、更有效的领导也需要改进总部的指导和支助。在这方面，由来自全联合国系统的和平与安全、人道主义和发展等行为体组成的统筹指导小组为设在总部的工作队制定了新的指南和最低标准，这些工作队负责为派驻有特派团和联合国国家工作队的 18 个国家的巩固和平工作提供一致的政策指导。这些工作队现在包括外地的同事，在充满挑战的时期或过渡期间可以成为促使联合国采取一致性做法的重要推手。他们定期举行主任级、甚至特等级会议，以应对危机或计划未来的战略。

14. 我们还采取行动，改进总部对驻地协调员和联合国国家工作队的支持，尤其侧重于面临复杂政治挑战、却没有驻地联合国维持和平特派团或政治特派团的国家。联合国总部代表和驻地协调员 2009 年 10 月召开会议，讨论联合国国家工作

队如何能够帮助国家对口部门管理或解决新出现的挑战以及它们在这样做的时候需要总部提供什么支助。因此，正在努力加强联合国总部与国家工作队之间的合作，包括更系统地进行沟通、提供业务协助和技术专门知识以及加强总部和外地工作人员的培训。

15. 例如，在几内亚就采用了这种新做法，即联合国与区域和国际合作伙伴紧密合作，在 2008 年 12 月军队夺权之后，支持以包容各方的方式和平地恢复宪政秩序。通过提供调解、战略规划、外部沟通、宣传、选举援助和项目实施方面的专门知识，加强了驻地协调员办事处。对建设和平基金的拨款进行了重新规划，以支持 2010 年 1 月商定的过渡框架，包括资助西非国家经济共同体(西非经共体)非洲联盟-联合国安保部门评估，并提供额外资金，协助布基纳法索总统布莱斯·孔波雷进行的西非经共体主导的调解努力。联合国人权事务高级专员办事处在几内亚开设一个国家办事处，以协助政府解决暴力和不稳定的根本原因。在科纳克里当地的联合国系统现在更有能力支持几内亚解决其过渡优先事项。

16. 同样，在 2009 年 6 月洪都拉斯发生政变后，驻地协调员从总部得到更多的支持。开发署-政治事务部派出了一个联合特派团，协助国家工作队审查和调整其治理方案。政治事务部一高级官员 2009 年 10 月参加美洲国家组织(美洲组织)一个高级别代表团访问洪都拉斯，以促进各方进行对话，现已部署一名咨询员支持和解进程和民族对话。

17. 在加强驻地协调员办事处的分析和规划能力方面也取得了进展。已建立机制资助建立核心专家组，在临时部署之后，可将其较长期地部署到驻地协调员办事处，从而确保支助的连续性。迄今已向 7 个国家部署专家，其中包括尼泊尔、几内亚、刚果民主共和国和中非共和国。

### 三. 评估、规划和战略

18. 我在上一次报告中强调，联合国需加强能力，为冲突后初期环境商定并提出一套关键的优先事项。这些优先领域包括发展、和平与安全和人权，反映出这些领域相互联系和相辅相成的性质，会员国一再强调这一点，包括在 2005 年世界首脑会议成果内强调这一点。在过去一年里，我们在制定巩固和平综合战略方面取得了重大进展。但需尽早注意并建立更强有力的规划能力，以实现我上次报告提出的目标：在冲突结束后立即迅速商定共同的办法。在这些情况下保留人道主义空间的挑战增添了协调反应的复杂性。

19. 该领域的努力得到了新的联合国全系统综合特派团规划流程指导准则的支持，在有联合国特派团和联合国国家工作队的 18 个地点，必须遵守这些准则。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 布隆迪、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚比绍、利比里亚、塞拉利昂、索马里、苏丹、被占巴勒斯坦领土、黎巴嫩、伊拉克、阿富汗、尼泊尔、东帝汶、科索沃和海地。

这些新的指导准则得到联合国系统内和平与安全、人道主义、人权和发展行为体广泛认可，为总部和外地的综合战略规划制定了标准。其中包含两个重大变化，以配合我的行动议程：第一，要求高级领导团队直接监督和推动统筹进程，以期加强联合国的集体建设和平努力；第二，建立巩固和平的综合战略框架，通过规定各机构和特派团的作用和责任，促进建立相互问责的关系。例如在利比里亚，我的特别代表采用在联合国发展援助框架/综合战略框架下制定的详细业务工作计划查明资源空缺，并跟踪交付率。在被占领的巴勒斯坦领土上，各方的作用和责任已相当明确，最近在那里开展的综合战略框架活动促进就如何开展不同战略活动达成了一致意见。这些初步的综合战略框架活动也揭示，在拟订有不同预算和规划周期的各特派团和联合国机构共用的共同框架时存在固有的挑战，而且在确定共同框架后，将确保为各主要优先事项提供充分和及时的财政资源。

20. 从联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和联合国中非共和国建设和平综合办事处这两个建设和平综合特派团在联合国主持下的过渡和重组中以及从联合国尼泊尔特派团的设立中总结的初步教训，显示了这类外地政治特派团经费筹措安排不足的性质。缺少任务前授权承付款项和获得可预测及适当资源的渠道意味着需要为开展这些复杂的行动作出特别安排，这就给顺利和及时设立新特派团、纳入其他特派团和执行它们的任务制造了很大的障碍。这一问题迫切需要解决，特别是因为安全理事会越来越多地依靠这种特派团去支持关键的政治和巩固和平进程，包括保护维持和平的投入。我打算向大会第六十五届会议提交一批提案，以填补我们在成功派遣这些特派团的集体能力方面的这一根本性空白。

21. 在我去年的报告中，我鼓励我在有关国家的高级代表于冲突后立即召集相关行为体，为处理当前国家优先事项制订早期战略和行动计划。在过去一年中，我们在经历各种形式危机的若干国家尝试应用了这一办法。在几内亚，联合国得以使用建设和平基金的资源启动了一个共同建设和平办法：制订一个短期战略计划，其重点是支持政治进程、人道主义需求、安全部门改革和人权；而且，通过对建设和平基金优先事项计划作出调整，对新出现的需求也作出了反应，包括对性暴力受害者给予帮助和加强今后防止性暴力的能力。

22. 2009年初，联合国对《吉布提和平协议》和索马里新总统就职的反应，表明它有能力与世界银行以及与会会员国一道，在驻地协调员和特派团高层领导之间有效协调的情况下，快速制订一个确定了优先事项和所需费用的行动计划。但是，后来在为执行既定优先事项而吸引新资金方面的困难说明，各成员国必须愿意对在类似紧迫情况中的风险表现出灵活性和容忍度。

23. 危机发生后，甚至在早期战略还未能制订出来之前，就需要联合国立即作出反应，包括就联合国方案拟订的未来作出反应，正如在洪都拉斯和马达加斯加政变之后那样。我已订立了一项政策，在任何政府遭到违宪改变后的24小时内组建一个跨部门工作小组，以确定战略对策。尽管紧迫，但这方面的决定仍须在

总部和实地的参与下集体做出，反映对国家需求和联合国能力以及行动空间的理解。

24. 在总部的这种战略规划必须得到实地相应协调构架的支撑。海地地震后，尽管在协调全系统反应方面最初遇到困难，但联海稳定团和国家工作队共同努力，开展了综合战略规划进程，为迅速审查该特派团的任务规定提供了信息。这就形成了综合战略框架的初期基础，而这一框架则应与新的国家规划进程保持一致。虽然我们的目标应是支持国家自主的规划进程，但我们在海地看到，当国家能力已被摧毁时，要实现真正的国家自主有多么困难。在此情况下，我们必须避免过早地把过多国家能力转用于规划进程的陷阱，以免剥夺政府履行其基本职能所需要的能力。

25. 在确定建设和平的最迫切优先事项时，透彻的冲突分析至关重要。作为围绕共同优先事项凝聚国际社会力量的一件重要工具，冲突后需求评估已被联合国发展集团(发展集团)、世界银行和欧洲联盟委员会作为一个共同和联合方法加以采纳。有关方面已作出努力，以将这一伙伴关系扩大到非洲开发银行等其他区域机构。目前正在拟订一个联合专家名册和培训计划，以期在冲突后需求评估工作提供更加协调、及时和可预测的支持。

#### 四. 国家能力发展

26. 在我上一次的报告中，我强调指出，国家能力发展是所有建设和平努力的基石。国家领导至关重要，因为它使国家行为体能够确定优先事项和与国际伙伴互动协作，支持一个共同的愿景。发展国家以下各级和地方一级能力也至关重要。妇女参与决策或为经济复苏作贡献的能力往往受到忽视，需要特别注意。

27. 为了实现这些宏大的目标，必须开展更多的工作，把国家能力发展作为全系统优先事项纳入主流，并将短期干预措施纳入更长远的建设和平战略之中。例如，联合国儿童基金会(儿童基金会)驻尼泊尔办事处利用建设和平基金的资金，资助了一批以社区为基础的方案，帮助与武装团体有关联的儿童重新融入他们的社区。自2009年以来，受帮助的儿童已超过10 000人，其中39%是女孩。除此之外，还为包括195所学校在内的社区机构提供了支助，从而发展了防止冲突再起的当地能力。

28. 但是，这种办法必须从一开始就纳入主流。在利比里亚刚刚结束冲突时期，联合国和世界银行最初试图解决普遍缺乏国家能力问题的办法是向重要的政府部门派出技术专家，其中许多是利比里亚侨民。虽然被认为有必要而且基本上获得了成功，但这种借调措施并非总是为建立当地能力而设计的。由此产生的缺口直到现在才由一个新制订的能力发展战略加以处理，一个常设的政府能力发展办公室将对战略进行监督。

29. 目前正在对文职能力进行的国际审查建立在这样一个前提上，即国际专家的部署应始终以对当地和区域现有能力的评估为依据，并着眼于支持国家能力发展的努力。例如在阿富汗，开发署和世界银行支持了“阿富汗公共服务能力”项目。该项目使来自阿富汗和该区域的辅导员，包括来自印度的高级公务员，能与阿富汗 22 个部委一道工作，开展机构改革。

30. 目前正在采取各种举措，为改进联合国工具和办法，加强冲突后国家能力。机构间安全部门改革工作队正在就优先领域制订切实可行、面向实地的指南，包括支持安全部门改革进程的国家自主和国际协调。现在已有一份可供短期部署的安全部门改革专家名册。维持和平行动部正在为民政干事制订关于加强地方当局能力和支持国家自主的指南。冲突后需求评估工具包正在扩充，以帮助进行能力评估和确定能力发展的优先事项，其中包括复苏的政治、安全、经济和社会方面。开发署正在测试和调整其能力评估、方案拟订和衡量的方法，以期使开发署的能力发展方法能在冲突后局势中得到更好的应用。

31. 在确保从冲突稳定过渡到可持续和平与发展方面，国家能力中仍有一个严重缺口：国家和社区级行为体无力管理或解决可能再次引发冲突的新的或经常性的紧张关系。为弥补这一不足，联合国已加紧工作，制订指南和培训方案，以加强从自然资源到执行和平协议等各方面国家管理冲突的能力。联合国维持和平行动的民政部分越来越重视借助现有的地方能力加强国家管理社区间冲突的能力。在利比里亚，国家支助组联合方案把民政部分的当地存在与联合国五个机构的方案专长相结合，支持利比里亚全国各州和各区行政管理。在达尔富尔，联合国支持了本地行政部门在解决社区纠纷中的独特作用，并通过分布在苏丹各地的 15 个法律援助中心加强了司法救助和纠纷的解决。在尼泊尔，联合国一直努力在选举期间防范紧张局势，办法是预先评估高风险地区并在那里部署民政工作队。在苏丹南部全民投票之前，正在部署本国的联合国志愿人员，以帮助各社区达成关于土地和水的长期协议，并化解地方紧张关系，以防其演变成暴力局面。在布隆迪，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)执行了一个建设和平基金项目，以加强土地和其他财产全国委员会的能力。该项目解决了 2 000 多宗土地冲突案，促使从坦桑尼亚联合共和国返回的难民人数大幅度增加，而土地纠纷一直是这些难民的主要关切。

## 五. 妇女与建设和平

32. 我去年的报告强调指出，需要更加协调一致的努力以解决妇女在冲突后的需求，并增加妇女在决策和经济复苏中的参与机会。应安理会要求，我正在编写一份报告，其中将制订一个行动议程，该议程将作为这一更广泛建设和平议程中的一个组成部分得到执行和监测。该报告中的建议将处理以下问题：促进妇女在调解进程中的作用；确保联合国行动有足够的人员去有效解决冲突后事关妇女的优

先事项；加强妇女对政治和民选职位的参与；提高冲突后专门用于促进妇女赋权的资金水平。

33. 与此同时，在追踪联合国管理的集合资金中与两性平等有关的拨款方面，已取得良好进展。建设和平基金修订准则引入了一个性别标记。该基金迄今已将 13% 的支出拨给了针对妇女受益者和旨在促进两性平等的项目，并打算在这一领域大幅度增加拨款。开发署现在根据对两性平等的预期贡献为所有项目产出评分。初步分析显示，在 5 820 个项目中，22.3% (占预算的 31%) 预计将显著促进两性平等。人道主义事务协调厅在津巴布韦、刚果民主共和国、也门和埃塞俄比亚试点使用了一种性别标记，将在 2010 年推广。儿童基金会也将于 2010 年在不同地点测试一种性别标记。这些试点表明，标记不仅有助于追踪两性平等方面的支出，而且还可以改善将两性平等纳入项目主流的工作，并帮助倡导增加资金。

## 六. 可预测的国际支持：有效的联合国反应

34. 在我去年的报告中，我强调指出，冲突后早期阶段的国家和国际努力应确保在建设和平核心优先领域提供可预测的支持：提供基本的安全保障；支持政治进程；提供基本服务；恢复政府核心职能；振兴经济。例如在刚果民主共和国，政府于 2009 年 6 月发起了一个刚果民主共和国东部受冲突影响地区稳定和重建计划，本国和国际合作伙伴选择灵活采用现有的联合国战略作为主要的国际援助机制。这一战略经过修订，把重点定为安全、政治进程、国家权力的恢复、可持续回返和重返社会，并把打击性暴力作为贯穿各领域的共同重点。对安全部门、司法和惩教部门改革的支持，以及创造生计和提高农业生产力的努力，帮助建立了安全与稳定。世界粮食计划署和儿童基金会协调努力，通过一批入学、就餐和保护方案，帮助了儿童兵重返社会。

35. 在确保在这些核心领域提供可预测的支持方面已取得了一些进展，但还有许多工作要做。联合国内部已有对以下方面作出更可预测反应的安排：法治援助；解除武装、复员和重返社会；安全部门改革；地雷行动；调解；选举援助。目前高层正在审查这些安排，其中对地雷行动和调解的审查已完成。

36. 在一些领域，如解除武装、复员和重返社会、调解、地雷行动和选举支助领域，联合国各实体的内部政策、指导原则和它们之间的分工办法都制订得相对较好。每一个专题领域里的协调中心都应借鉴联合国选举支助协调中心的良好做法，成为联合国系统的一个服务提供者，提供匹配的资源，同时也成为整个联合国系统、国家当局、区域组织、民间社会行为体和其他方面都可能使用的比较知识和特别专长的一个来源，包括成为常备能力和专家名册的来源。例如，调解安排审查的重点是加强政治事务部管理支助股作为全球服务提供者的作用，该股已向 23 个和平进程及国家行为体、联合国和区域组织的能力建设提供了业务支持。

37. 但即便是在已有合理内部清晰度的领域中，我们在实地也面临着可预测性和有效性方面的其他障碍，例如，缺乏可预测、灵活和充足的资金；人力资源程序妨碍灵活性和快速部署；缺少可供部署的专门能力；难以协调联合国以外多个行为体。此外，在地雷行动方面，内部政策并不总是能够提供充分的协调权，从而难以确保在复杂的冲突后环境中能够迅速、可预测和有效地履行职责，机构间地雷行动伙伴将审查这一政策。在解除武装、复员和重返社会方面，各行为体在维持和平行动中的明确分工并未在建设和平综合特派团中得到同样良好的确立。

38. 至于选举援助，新近建立了联合国选举援助机构间协调机制，概述政治事务部和开发署各自作用和职责的指导说明也得到修订，它们帮助进一步澄清了作用和职责，但仍有许多工作要做。鉴于安全理事会授权的选举活动的复杂性、成本和受关注度，需要更坚定地确立联合国协调中心的主导作用。此外，在联合国外存在着各种各样的行为体，因而产生了更为广泛的协调挑战，特别是如何把总部较清晰的安排转化到外地的活动之中。我建议，安全理事会在授权联合国提供选举援助时，也应授权联合国协助相关东道国当局进行协调努力。

39. 在安全部门改革和法治等领域，对现有安排进行的审查仍在继续，这些审查侧重于全球作用和职责，也处理在国家一级能力和交付方面的挑战。尽管有联合国在刚果民主共和国、海地和苏丹等实地协助建设法治的成功事例，但缺乏可迅速部署的专家能力，捐助方筹资和协调不足，而且多种供资来源无法确保持久、协调一致地支助所有关键行为体，这些因素仍阻碍着确保在建设和平核心领域以可预测方式交付成果的努力。在这方面，我呼吁会员国支持联合国在授权范围内在国家一级的建设和平核心领域发挥全面协调作用。协调各种努力以支助制订国家主导战略，这是确保在每一领域取得持久进展的先决条件。

40. 简言之，我们迄今为止进行的分析表明，明确全球一级的作用和职责能提高交付的可预测性，而且为每一专题领域设立一个协调中心，作为规划人员和联合国外地领导人的资源，有助于确保覆盖缺口。一方面，联合国需要基于国家一级能力和存在的切实灵活性，但另一方面，在那些缺少灵活性的领域，尤其是法治援助和安全部门改革领域，则必须确立必要的明确性，包括完成对当前安排的审查。

41. 在我上一份报告中，我指出还有一些领域需要进一步提高明确性和可预测性。在公共行政领域，将与世界银行和其他伙伴一道，对各国在冲突后公共行政方面的经验进行审查，随后将采取加强联合国能力的措施，包括改进现有名册。对这个进程作出的贡献包括经济和社会事务部 2010 年发表的报告，标题是“冲突后调整公共行政当局结构：挑战、实践和经验教训”。在实地，各维和特派团的民政部分正在支助恢复国家权力和地方管理。如在苏丹南部，联合国支助同民间社会进行的协商进程，将官员运送到他们的辖区，利用地方和国家媒体，使人们了解政府机构的作用和公民义务，并组织公民教育培训班。

42. 为支持早日创造就业机会，维和特派团和联合国国家工作队一起在科特迪瓦、海地、利比里亚和其他地方为数千人提供工作机会，从而建立对和平进程的信心。在斯里兰卡，儿童基金会通过职业培训和其他关键技能培训，帮助以前参加武装团体的儿童和他们的家庭找到生计。为了能够采用更加系统性的办法，一支由国际劳工组织和开发署牵头的机构间工作队编写了一关于冲突后创造就业、创收和重返社会的政策文件和业务指导说明。其目的是把紧急就业方案转化为可持续的国家就业战略，并重点关注妇女和青年人。要在全系统内执行这一政策，就需要提供资源成立一个专门小组，支助在冲突后国家制订就业方案；就需要与其他联合国实体和世界银行建立更牢固的伙伴关系；还需要同建设和平基金密切合作，以启动创造就业方案。

43. 关于在冲突刚刚结束后，帮助回返者(境内流离失所者和难民)重返社会的问题，一个由开发署、人道主义事务协调厅和难民署牵头的机构间小组正在记录在协助重返社会方面正在进行的努力和存在的差距，目的是商定一个重返社会的机构间框架，在实地加强协调一致的规划和交付，并处理在过渡阶段对及时、有效供资的需要。例如，持续供资对支助人道主义机构在苏丹南部提供的保健和教育服务必不可少，对建立稳定和鼓励因冲突流离失所的人返回家园至关重要。我敦促会员国继续支助联合国旨在推动持久自愿回返和重返社会的努力。

44. 我想强调两个日益受到关注的领域，在这两个领域需要进行更大努力使联合国做出更加有效的反应。首先是自然资源领域。联合国环境规划署最近进行的一项研究断定，在 60 年时间内，有 40% 的国内冲突与土地和自然资源有关，而且这种联系使在冲突结束后头五年内重新陷入冲突的风险增加一倍。如上文第 31 段所述，我们已努力使人们尽早注意到这些风险，并努力改进机构间协调以处理风险，包括加强国家防止土地和自然资源争端的能力。实例包括在阿富汗、东帝汶和苏丹的方案，在这些国家，若干联合国实体在土地和自然资源管理问题上进行的协调表明，应采取包容性办法。为进一步在实地取得成果，我呼吁会员国和联合国系统，使自然资源的分配、所有权和获取问题成为建设和平战略的一个固有组成部分。

45. 第二，在从冲突或其他危机中恢复的国家，有组织犯罪和贩运网络对国家机构的稳定以及整个司法和安全架构构成越来越大的风险。例如，在西非已形成恶性循环，由于法治无力，有组织犯罪集团控制的非法活动猖獗，进而破坏建设和平和冲突后恢复。若不能处理这些挑战，该区域和各国则有可能重新陷入冲突和不稳定之中。现在需要强化区域办法、大幅度增加国际合作以及加强机构间合作。我欢迎通过机构间的《西非海岸倡议》，努力执行西非经共体打击跨国有组织犯罪的行动计划。

46. 在公共行政、公共财政、恢复基础设施和振兴经济等某些建设和平的核心领域，世界银行有大量专门知识。联合国和世界银行都认为，我们的目标应是，最

大限度地发挥我们应对危机或危机后局势的集体措施的效力。在这方面，我们两个机构都承认，有效的应对措施需要问责和进一步明确我们的作用和职责。在外地，作用和职责的配置将继续参照相对资源情况、在实地的存在以及东道国政府意见而定。这样有助于最大限度地实现效率、有效性和与其他行为体的一致性。但如我上一份报告强调的那样，我仍认为，全球能力中存在的差距必须在全球范围内进行评估，以便建设适当能力并使联合国在外地的领导人或国家行为体知道，当他们需要具体资源或专门知识时，应该到那里去寻找。

## 七. 可预测的国际支助：加强文职能力

47. 在我上一份报告中，我强调，要迅速、有效地支助摆脱冲突的国家，需要加强实地的现有能力并部署更多的国际文职能力。联合国、会员国、区域和次区域组织以及非政府组织都有这样的能力。面临的挑战是如何确保这些实体部署文职人员的努力保持协调一致；如何确保能力与需要相匹配；以及如何确保国际社会更加有效地利用全球南部和妇女的能力。因此，我建议联合国对国际文职能力进行一次审查，分析如何扩大并深化可满足这些需要的现有文职专家库。

48. 在我的主持下，已经通过建设和平支助办公室开始进行审查。我已经组建了一个高级咨询小组，由前主管维持和平事务的让-马里·盖埃诺副秘书长领导，小组成员包括和平行动的两位秘书长特别代表、主管人力资源管理助理秘书长以及会员国和民间社会的高级代表。审查是与东道国和会员国、民间社会、整个联合国大家庭(包括国际金融机构、捐助机构和技术合作实体在内)的外地和总部工作人员进行广泛协商。

49. 审查的总目标是，加强整个联合国系统建设和平文职能力的可用性、可部署性和适宜性。审查将：为各领域制订建议，包括联合国内部的变动，以确保在联合国大家庭内能够有效力和高效率地部署文职能力，并特别关注两性公平；建立改进联合国、区域实体和会员国之间联系的框架；提出如何加强并利用全球南部和妇女能力的意见；以及制定战略，确保部署文职专家有利于发展可持续国家能力。审查还致力于通过举行高级咨询小组积极参与的区域协商，利用会员国和区域组织间正在进行的活动。

50. 审查正如火如荼地进行第一阶段的工作，直接从摆脱冲突的国家和相关联合国外地行动中总结经验教训。即使在这个早期阶段，我们日益清楚地看到，在部署国际能力之前，国际社会在一致性评估地方需要和包括吸收援助能力在内的现有地方能力方面非常费力。在一些关键领域，经常需要用国际专门知识来加强国家能力，但应同时进行能力开发并应制订清晰的时间表和撤出战略。

51. 初步调查结果侧重于联合国内部在能力差距和能力发展方面需要做出的改变，以及联合国人力资源管理系统在满足冲突刚刚结束后的独特需要方面存在的

挑战。在这方面，已在进行重大变动，以改革任职于外地特派团的秘书处工作人员的征聘和甄选系统。其中包括同一个工作人员细则号编下的新合同安排，通过这种安排，外地和总部被纳入一个全球秘书处内。这套新系统使主管外勤支助事务副秘书长能够在外地特派团之间以及在总部和外地特派团之间横向调动工作人员，进而方便在维持和平行动部和外勤支助部内更加迅速地进行部署，以满足冲突刚刚结束后的一些需要。

52. 但冲突后局势常常是不带家属的工作地点，联合国系统内部(特别是对任职于不带家属工作地点的工作人员)缺乏统一的服务条件，这严重阻碍在冲突刚刚结束时联合国对提供专门人才的要求迅速做出反应的能力，也严重阻碍更广泛联合国系统内部的流动性。困难的安全环境进一步加剧了这一问题，对联合国在最需要我们的国家维持行动的能力产生了负面影响。因此，国际公务员制度委员会正在审查整个联合国系统的不带家属工作地点的服务条件。确保能够为这些局势征聘并留住工作人员是最重要的优先事项。在这一领域，确保适用于不带家属工作地点工作人员的服务条件不下降也是至关重要的。在此基础上，我请大会在第六十五届会议中采取行动，处理在联合国共同制度内不带家属工作地点服务条件的问题。

53. 在冲突刚刚结束后的另一个挑战是，如何确保获得极为专业的专门人才，进行短期服务。要做到这一点，本组织需要有选择与其他方面合作的权力，有提升和进行针对性外联活动的的能力，以及有灵活的供资和合同模式。因此，文职能力审查也在审视如何利用会员国和区域组织正在开展的举措。在这方面，审查还将审视联合国更广泛大家庭内的征聘和部署模式，尤其是审视人道主义机构为增强在自然灾害和复杂人道主义紧急事件后的初步反应能力而使用的征聘和部署模式。

54. 我在上一份报告中指出了常备能力的价值，这是一种可以迅速动用的、由可以为满足紧急业务需要而部署的有经验的联合国工作人员组成的资源。我高兴地注意到，会员国赞同我的建议，即我们在常备警察能力成功经验的基础上再接再厉，确保同样迅速地部署常备司法和惩戒能力，以便采用整体办法，在冲突刚刚结束后的环境中加强法治。加强这些关键领域的常备能力将是我的全面审查的一个至关重要部分。

55. 最后，审查还将考虑联合国志愿人员方案(志愿人员方案)的作用，方案对建设和平的文职能力做出了重要贡献。在过去一年中，方案 8 000 名志愿人员中有 60%在冲突后国家中工作。约 20%的维和特派团民政工作人员是联合国志愿人员。志愿人员方案把建设和平和早日恢复定为 2010 至 2012 年时期的优先事项，并打算扩大建设和平核心领域的志愿人员名册。

## 八. 与世界银行的互动协作

56. 我在去年的报告中重申，在最初的冲突后时期，世界银行是联合国的一个关键战略伙伴。我承诺深化这种关系，并确保可以利用这种关系，发挥我们各自的优势。我要求以我们 2008 年《伙伴关系框架协议》为基础，建立一个机制，就共同关心的危机国家和危机后国家举行总部一级的定期协商，其目标是改进我们的战略协调以及增强集体影响。

57. 此后，我们在加强总部一级机构协作方面取得了进展。联合国和世界银行正在努力启动总部和外地高级官员关于如何应对新出现的问题或即将举行的选举或日益加剧的紧张局势或经济冲击等关切的具体国家对话。将在一国范围内试行这种对话，然后在其他国家推广。世界银行官员日益频繁地应邀参加联合国高层次的战略政策讨论，包括参加秘书长政策委员会的会议。联合国高级官员定期得到关于世界银行主要举措的通报，包括《冲突、安全与发展：2011 年世界发展报告》的编写情况通报。联合开展的活动包括今年 6 月举办的能力发展研讨会，这是开发署和世界银行的国家建设举措的组成部分。

58. 从业务的角度看，我们正在最后确定一项方案，以加强我们两个机构对联合努力重要性和模式的认识，并加强我们在国家一级的合作，使这种合作更加系统化。这将包括共同开展分析和评估工作，制定联合战略和进行联合培训，在总部一级交流工作人员。我们将在包括中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍和利比里亚在内的若干国家集中开展这些工作。此外，11 个联合国机构、基金和方案已签署《信托原则协议》，这为在联合国各实体和世界银行之间转移资源提供了便利，而且便于管理多方捐助信托基金。我们打算联合为各外地存在提供实施该协议的培训和支持。世界银行和联合国正在共同努力，以便将各区域开发银行、其他区域组织和双边开发机构纳入这种业务伙伴关系。

59. 我们这种伙伴关系的主要挑战是确保将我们两个机构之间的合作纳入我们的工作方式，使其系统化，并促进在国家一级改进执行工作。世界银行和联合国将继续合作，推动这一目标，我促请各会员国协助我们，确保他们对这两个机构的指导具有一贯性，而且能够加强这一战略目标。

## 九. 建设和平资金的筹措

60. 按照各国建设和平的优先事项及时提供资金是建设和平活动取得成功的关键，但却往往缺乏这种资金，因此，我在上次报告中提出的解决办法是，建立行动较快、灵活性较大、有风险容忍力的筹资机制。我再次呼吁捐助者大胆创新，建立这种机制，并继续支持在冲突和冲突后时期促进经济早日复苏和提供人道主义援助，从而通过易见和有形的和平红利，建立对和平进程的信心。

61. 经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会(发援会)国际冲突和脆弱性网络融资工作组是讨论过渡筹资的主要捐助者论坛,预计该论坛将于2010年年底提出提高过渡局势筹资效力的建议。其中可能包括加强努力,以衡量通过各种工具和模式进行过渡筹资的效力,更加明确地确定过渡筹资与国家主权的联系,改进集合筹资的运作。联合国发展集团/人道主义事务执行委员会过渡筹资工作组正代表联合国坚定地协调一致地促进国际冲突和脆弱性网络进程。

62. 联合国建设和平基金是为提前安排资源以便迅速和在早期发放而设立的若干多边基金之一。正如我在上次报告中所述,该基金已修订其《职权范围和准则》。该基金现在包括两个供资基金,即:立即反应基金和建设和平复苏基金,工作重点是在以下四个领域:对和平进程受到的威胁作出反应或支持政治对话;建立各国解决冲突的能力;振兴经济;重新建立必要的服务。这种新的而且较简单的结构使基金能够灵活地在早期发放资金,以满足关键的建设和平需要,而且在其他资金调动起来后,还能第二次发放资金,以发挥催化作用,如此就能赋予当地联合国官员能力,支持采取一致和战略性的反应。特别是,在新的立即反应基金下,立即和紧迫建设和平支助拨款上限增加,从每个项目100万美元增加为每个项目组合1000万美元。此后,立即反应基金已迅速提供资金,填补中非共和国和布隆迪选举的关键资源缺口,并在2011年公投之前为苏丹南部的解除武装、复员和重返社会方案提供了800多万美元资金。捐助者越来越多地参与国家一级的联合指导委员会,这些委员会获得授权,负责确定和批准由建设和平基金支持的项目。如果要使建设和平基金的早期干预成功地促成更多的捐助者支持,这种合作至关重要。

63. 在进行这些改革后,自2009年以来,建设和平基金的拨款大幅度增加,加速审批项目提案和优先计划、包括在三周内审批立即反应基金提案的目标基本实现。建设和平基金已开始讨论其咨询委员会提出的一个问题:必须衡量结果,从而更清楚地展现建设和平基金干预措施的影响。

64. 建设和平基金捐助者联合审查确定,需要确认现有的全球多方捐助信托基金的相对优势,提高他们的互补性。一批捐助者正在与建设和平支助办公室合作进行一项研究,以审查这些问题。世界银行正在进行关于世界银行作为多方捐助信托基金管理者的经历研究,这项研究还将探讨联合国与世界银行的伙伴关系。关于国家级集合筹资机制,受发展集团/人道主义事务执行委员会工作组的委托,目前正在进行一项审查,以便确定这些机制能够如何提高援助的效力,包括强化自主权,加强协调,提高速度,增加灵活性和分担风险,并且确定这些机制能够如何确保一个国家内的若干不同集合基金(包括人道主义和发展基金)协调行动。

65. 发展各国管理援助信息和资金流动的能力对于可持续地建设和平非常重要。建设和平支助办公室和开发署正在审查从实施冲突后局势援助管理系统工作中学到的经验教训,以便就联合国如何更好地支持危机后国家有效地管理其援助流

入提出指导。他们正在设计与建设和平有关的援助信息管理系统数据网上存放处方案，该存放处将为建设和平委员会和广大建设和平界人士提供资源。

## 十. 建设和平委员会的作用

66. 我在去年的报告中指出，建设和平委员会可发挥关键作用，支持和推动我的行动议程。他们此后开展的积极和建设性活动使我感到鼓舞。例如，建设和平委员会最近进行了一次关于文职能力国际审查的讨论，就这种审查如何帮助设计一个比较协调一致的国家能力发展方式提出了宝贵意见。此外，建设和平委员会日益重视加强与国际金融机构和区域组织的伙伴关系，包括采取实际步骤，将其与非洲联盟的关系制度化。

67. 大会和安全理事会不断审查设立建设和平委员会的各项决议所述安排，这种审查已产生政治势头，并使会员国有机会较深入地参与处理关于联合国建设和平议程未来的问题。我相信，会员国审查的重点将是如何使建设和平委员会的影响更加明显，尤其是在国家一级更加明显。我认为，实现这一目标的一种手段是，会员国增加在确定建设和平委员会议程和咨询意见方面的自主权。

## 十一. 结论

68. 从上文的评估可以明显地看出，仍然需要开展大量的工作，才能执行我的行动议程，从而支持各国努力更有效地建设可持续和平。我们看到，某些领域已有改进，如领导阶层更加强大，能够更好地对其问责。我们已经开始开展加强文职能力的重要项目，包括已经启动国际审查。我们还制定了联合国全系统适用的特派团战略和规划标准，经过持续努力，这些标准将在外地一级产生比较协调一致的建设和平办法。但在其他领域，包括在对可持续建设和平活动至关重要的领域，我们仍然未能作出有效和可预测的反应，例如，与世界银行密切合作，在法治和安全部门改革等核心领域以可预测和遵循规范的方式交付，通过显著改善业务方法，支持发展各国的能力。我们必须继续在联合国全系统努力，作出必要的改变，并确保总部的变化能够加强外地的交付能力。

69. 联合国不能孤立地实现这些目标。必须加强与会员国、区域组织、民间社会、私营部门、国际金融机构和其他多边伙伴的伙伴关系，并在此基础上开展较广泛的集体努力。尤为重要的是，我们需要加强与世界银行的关系，在实地落实《框架协议》表达的合作和协调设想。此外，还必须与各国国内行为者建立强有力的伙伴关系，使各国在建设和平活动中真正具有自主权，否则我们将不太可能实现可持续性。

70. 全球经济衰退已经不可避免地对捐助者可提供的资源产生压力。这种衰退还增加了冲突后国家面临的经济挑战。因此，为建设和平活动及时、一致和可持续

地提供资金更为重要，这种资金必须可以迅速提取，而且即使巩固和平是一个长期而艰难的过程，但只要需要就可以持续提取。我敦促会员国作出必要的承诺，实现这一目标，包括自 2011 年起，补充建设和平基金的资金。

71. 这一行动议程的各项要素是相互依存的。如果我们不能在一个领域实现改革，其他领域的进展就会受影响。同样，在一个领域取得成功，就会提高我们全面实现目标的机会。对于所有这些要素而言，最重要的是会员国一贯地给予支持。我敦促会员国在各建设和平论坛上对各项建设和平问题采取一贯立场。例如，如果不全力支持我关于人力资源改革的提议，就会削弱联合国以必要速度和灵活性向冲突后局势和危机局势部署工作人员的能力。同样，无论是在世界银行理事会，联合国附属机构，还是其他地方，如果会员国不就各方角色和职责发出清晰一致的信息，那么，我们的目标就会变得模糊，我们的方向感就会减弱。会员国团结是联合国强大的保证。

72. 我在去年报告中叙述的行动议程是一项巨大挑战。在一些领域，我们已经朝着我们的目标前进，进展良好，但在其他领域则未取得足够的进展。我们必须继续努力执行该议程，以履行我们的承诺，向建设和平活动提供更有效的支持。我本人承诺，要在联合国内领导这项工作。我期待各会员国、我们的其他合作伙伴和建设和平工作的所有利益攸关方与我们合作，以实现这一目标。

---