

大会  
安全理事会Distr.: General  
8 October 2012  
Chinese  
Original: English

大会

安全理事会

第六十七届会议

第六十八年

议程项目 28、31、107、113 和 118

提高妇女地位

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继行动

加强联合国系统

## 冲突后建设和平

## 秘书长的报告

## 一. 引言

1. 我在 2009 年关于冲突结束后立即建设和平的报告 (A/63/881-S/2009/304) 中指出, 冲突刚结束后的头两年为提供基本安全, 交付和平红利, 支撑和建立对政治进程的信任, 以及加强国家领导建设和平工作的核心能力, 打开了一扇机会之窗。该报告确定了国际援助的五个经常性优先领域, 并确立了相应的行动议程。我还强调必须让妇女充分参与建设和平进程, 并于 2010 年就此问题提交了报告 (A/65/354-S/2010/466), 其中包括关于建设和平工作中促进性别平等的七点行动计划。从那时以来, 联合国在执行 2009 年议程方面取得了重大进展, 并在执行七点行动计划方面取得了一定进展。我们还在解决与建设和平相关的长期性挑战方面积累了经验, 其中突出显示有必要从冲突刚结束时起, 并在其后的长时期内, 保持国际上的支持。本报告详细论述我在 2010 年提交上次进展报告 (A/64/866-S/2010/386) 以来所取得的成绩, 并概述应进一步采取哪些行动, 更好地协助受冲突影响国家建设持久和平。

\* 由于技术原因于 2012 年 12 月 6 日重新印发。



2. 由于联合国在执行 2009 年议程方面取得进展，目前我们能够采取更一致、更及时、更有效的行动处理冲突后的优先事项。我们的特派团和国家工作队现在配合更紧密，并遵循综合战略框架，其中针对相关的特派任务环境规定共同目标和时间表。我们在实地部署高级领导人员、专题专家、工作人员方面更为灵活敏捷，并对领导人进行业绩问责。我们增强和扩大了伙伴关系，包括同世界银行和各区域组织的伙伴关系，并正在通过文职能力举措扩大和深化现有的体制建设专业人才队伍。建设和平基金在关键性过渡阶段及时为填补差距提供了财政支助，建设和平委员会则设法在调动资源方面发挥更大作用。我们业已着重指出妇女对建设和平作出的贡献，这一点目前获得了更广泛的承认。虽然在实现七点行动计划目标方面进展参差不齐，但在妇女参与解决冲突、开展促进性别平等的规划、供资和法治等方面取得了若干显著成就。治理和经济复苏方面的进展较小。

3. 在此进展的基础上，联合国及其伙伴必须进一步努力，确保开展建设和平工作的各国能控制和管理冲突，并使之变为可持续和平。冲突后国家往往在武装冲突结束后的多年内继续面临不稳定，重陷暴力的发生率很高。如世界银行《2011 年世界发展报告》所述，2000 年至 2009 年期间 90% 的冲突发生在以前曾有内战的国家。不稳定和复发的原因视具体情况而异，可能是跨境冲突影响和国际犯罪网等外部压力，也可能是政治排斥、社会群体实际或感觉遭受歧视、严重腐败、青年高失业率、自然资源财富分配不均等内部因素。这些情况在机构薄弱、政治和社会分裂的国家可能严重破坏稳定。在冲突后状况下，一个重大挑战是如何克服普遍的不信任，包括不同政党与社会群体间的不信任、国家与社会间的不信任、国家与其国际伙伴间的不信任。

4. 我们的经验表明，包容性和体制建设在防止暴力冲突复发和增强国家和社会的抵御能力方面具有关键作用。排斥性是导致冲突复发的最重要因素之一。几乎所有避免冲突复发的国家均达成了包容性的政治解决，可能是通过签署和平协定和执行后续进程，也可能是冲突中取胜一方采取包容性态度。因此，早日强调包容性至关重要。一项密切相关的目标是增强正式和非正式机构，包括恢复核心治理功能和以公平方式提供服务。包容性和体制建设对建立国内问责制度也极为重要，有助于恢复社会契约，并为国家与国际社会交往奠定更可靠的基础。但是，这些进程需要持续不断的政治和财政支助，却往往得不到这种支助。制定过渡契约有助于使国家与其伙伴之间的相互承诺正规化；与此同时，捐助者和国际机构也应更愿意接受和管理风险，作出更长期的供资承诺。

5. 安全理事会请我在 2012 年 10 月前就 2009 年议程执行进展情况提交报告，“尤其重点阐述实行动议程产生的实地影响，包括妇女进一步参加建设和平的进展”（见 S/PRST/2010/20）。我按该请求向大会和安理会提交本报告。本报告也是回应安全理事会 2011 年 1 月就冲突后建设和平工作中的体制建设进行特别辩论后所通过的主席声明（S/PRST/2011/2）。在该文件中，安理会请求评估 2009 年议

程“在协助冲突后国家建立可行机构方面产生的影响，并就提高联合国在协助建立可帮助防止冲突再现的更为有效、稳定和持久的机构方面的效力，另行提出建议”。

## 二. 最新进展情况

6. 自我上次提交报告以来，在执行 2009 年行动议程方面已取得重大进展。在执行建设和平工作中促进性别平等的七点行动计划方面，也取得了初步进展，但仍需为实现体制变革和在国家一级产生影响进行更多工作。

### 联合国在实地建立更有效、获得更有力支持的领导班子

7. 我们在危机刚结束后遴选和快速部署领导人员和工作人员方面取得了长足进展。我们已确保外地特派团拥有更加高效和协调一致并且能力互补的高级领导班子。我们为驻地协调员配备了特派任务环境下和非特派任务环境下开展建设和平、性别平等和恢复活动的专门人才。在危机长期持续的情况下，我们努力确保驻地协调员具备相应的领导能力。我还将高级管理人员契约和业绩评估的范围扩大到在外地开展工作的所有我的特别代表和特派团团长，从而加强了问责制。

8. 综合特派团工作队促进总部牵头部门和机构与特派团和国家工作队增强沟通和协调。在非特派团环境下，当政治状况要求总部与外地进行协调和专人支助时，也建立了与此相似的机构。

### 评估、规划和战略：早日商定优先事项和配置资源

9. 几乎所有特派团均设立了综合战略框架，其中适用联合国特派团与国家工作队间一体化原则。目前正在审查关于综合特派团规划流程的指导意见，将在 2012 年年底完成。审查将澄清和简化规划过程，定义联合国综合规划工作的核心原则及强制性规定，并辅以有关的准则和工具。我已要求特别注意确保将强制性一体化规则充分纳入其他全系统核心战略流程，特别是联合战略评估、任务执行情况报告、特派团和机构报告与计划、各部分规划及资源分配机制。

10. 目前正在就联合国特派团缩编或撤离时的过渡工作制定新政策。过渡规划必须由联合国系统驻当事国的所有行为体共同管理，并应早日开始和保持灵活性。此外，还必须与国家对应部门密切协作制定过渡计划。发展相关的国家建设和平能力对于确保向东道国有效和可持续移交特派团责任至关重要。

11. 联合国、欧洲联盟委员会、世界银行通过开展冲突后需求联合评估，促使在若干国家采取了更为协调一致的做法。为增强冲突后需求联合评估工具，联合国、欧洲联盟委员会、世界银行于 2011 年 4 月商定了一套适用于此类评估的性别平等原则。此后在也门联合社会经济评估等评估活动中采用了这套原则。

## 可预测的国际支助与国家能力发展

12. 2009年以来,联合国开展了各种职能审查,以增强难民和境内流离失所者重返社会、创造就业机会、安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、地雷行动、调解、选举援助、法治等领域成果交付的可预测性、问责性和有效性。其中若干审查有助于澄清建设和平的作用和责任,指定了相应协调人,负责调动联合国系统支持国家级活动和解决资金短缺等困难。我预计协调人制度等安排将促进国家级联合评估、规划和方案制定工作,并有助于改善援助工作。2012年9月,联合国开发计划署(开发署)和维持和平行动部承担起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责任。即将就冲突后公共行政能力发展工作总结经验教训,这一总结将提出关于联合国系统如何能在这方面提供更有效、更协调统一、更一体化、更具战略性的支助的建议。

13. 我在2011年10月的一项决定中,要求驻地和人道主义协调员主导制定境内流离失所者和回归难民问题持久解决战略的工作。我还委托联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和开发署通过政策指导和技术支助,支持协调员开展这项工作。此后,开发署、难民署、人道主义事务协调厅经与各相关国家政府和联合国国家工作队协商,已指定阿富汗、科特迪瓦、吉尔吉斯斯坦这三个国家作为实施该决定的试点。

14. 我最近关于冲突后文职力量的报告(A/67/312-S/2012/645)说明了我2011年关于该题目的报告(A/66/311-S/2011/527)所提各项目标的执行进展情况。其中一项目标是加强我们对国家能力发展工作的支助。开发署正在协调一个机构间工作组开展工作,制定全系统原则和准则,以更有效地利用和发展国家主导建设和平工作的能力。上述原则并不是为了提供规定性或指示性建议,而是为了协助联合国系统在提供国家能力发展支助方面既让国家享有自主权,又兼顾联合国的任务和规范。此外,上述准则是为了协助执行人员确定和处理决策中应考虑的各种要素,使决策符合具体情况、实际可行,并使支助国家能力发展的方方面面达至平衡。上述原则和准则的共同目标是使联合国系统的支助更符合国家的优先事项,更有利于获得可持续的成果。

15. 举例而言,我们在南苏丹开展的建设和国家机构能力工作,有助于使这个新国家能够履行各种基本治理职能。在最终举行全民投票前的6年过渡期间,南苏丹建立了37个部、19个委员会、一个国民议会、10个州政府和州立法机构。如今,联合国在中央各部均派驻国家建设工作队,并在各州派驻人员,协助司法部、警务部、公务员部、财政部建设能力。此外还派出地雷行动工作队,协助开展社会经济发展工作。联合国南苏丹特派团正在执行分散派驻战略,预计在第三年年底前在79个县中的25个县派驻人员,目标是帮助该国增强为农村人口提供服务的立足点。

16. 我在 2010 年进展报告中指出，土地和自然资源是造成冲突的主要原因，更是暴力复发的主要原因(A/64/866-S/2010/386, 第 44 段)。自提交该报告以来，在解决这一新出现问题方面已取得重大实质性进展，体现在发布了若干报告、政策和决议，并为负责解决与资源有关冲突的调解人和负责解决土地、可再生资源及采掘问题的执行人员编写了实用指导。例如，2011 年联合国-欧洲联盟自然资源、冲突与建设和平伙伴关系编制了关于采掘业、可再生资源、土地、能力建设的 4 份部门指导说明。目前正在将这些方法纳入国家方案。在联合国系统内，一个主要障碍是联合国各实体间需要更一贯地借鉴在自然资源管理方面获得的经验。我呼吁联合国各实体在提供自然资源管理援助方面协同利用各自的技能和知识。我还呼吁私营部门和各建设和平行为体加强互动。

**与国际社会一道加快供资机制的速度，并提高其协调性、灵活性和风险忍耐力**

17. 与世界银行的合作有所增强，包括在海地、巴基斯坦和也门开展危机后评估，执行非洲联盟解除武装、复员和重返社会能力发展项目，编制一套安全和司法部门公共开支审查手册，设立创造就业机会问题联合分析与研究设施，支持 7+集团受冲突影响国家努力执行“参与脆弱国家新政”。2010 年 5 月，为增强协作而成立了世界银行-联合国应对脆弱性和冲突伙伴关系信托基金。信托基金为在中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍、利比里亚、南苏丹和也门执行项目提供了援助。联合国和世界银行目前还对我们之间的伙伴关系进行审查，以期增强协作。

18. 2012 年 7 月，建设和平基金和世界银行建设国家与建设和平基金发起一项进程，以加强多边建设和平供资工具的协调性和影响力。该进程旨在改进为国家行为体开展的联合分析和咨询活动，确保方案发挥各基金的比较优势，改善风险分析和管理，并通过建设国家监测和评价能力来测量成果。

19. 建设和平基金在政治敏感性和风险很高、速度具有关键意义的重要过渡时刻向各国提供援助。在利比亚，建设和平基金为公民参与筹备 2012 年 7 月的选举提供了快速支助。在也门，建设和平基金支助了过渡协议规定的一个关键步骤，即 2012 年 2 月的总统选举。在吉尔吉斯斯坦，建设和平基金协助临时总统于 2011 年发起若干人权、司法和重振经济活动。在科特迪瓦 2010 年发生政治危机后，建设和平基金为恢复国家权力提供了快速支助，并为和解提供了较长期支助。建设和平基金多年来努力支助国家自主权，并努力调动较长期的捐助方援助。例如，建设和平基金在刚果民主共和国东部资助稳定方案，为这个武装冲突复发区域起到尤其关键的作用，结果动员了国际支助。建设和平基金向尼泊尔提供资金，促使捐助方进一步为儿童兵屯驻与复员、过渡时期司法、人权领域技术援助提供支持。2011 年以来，针对建设和平基金资助的方案进行了 10 次独立评估，表明该基金提高了联合国工作的一致性，并有助于联合国领导层克服和平进程的潜在障碍(见 A/66/659)。

20. 我在 2009 年的报告中敦促捐助方为冲突后国家创建更有效的供资方式。冲突与脆弱性问题国际网络对这一挑战作出回应，发布了捐助方指导意见。这是一个值得欢迎的行动，需要国家一级持续予以关注和执行。联合国已准备好支持其建议，并将继续与该网络共同努力提高捐助方供资的灵活性，加快其速度，增强其风险忍耐度。我呼吁会员国确保为建设和平工作持续提供可预测的资金，包括为此采用灵活和风险忍耐度高的集合筹资工具。

#### 建设和平委员会

21. 2010 年联合国建设和平架构审查报告(见 A/64/868-S/2010/393)确认，建设和平委员会虽尚未实现设立该委员会的初衷，但已为建设和平作出越来越多的贡献。建设和平委员会正在解决审查报告着重指出的若干挑战。它正在加强对冲突后国家的政治支持，促进关键行为体间的协调一致性，并动员国际支助。建设和平委员会已与非洲开发银行共同协调列入其议程各国的建设和平优先事项。它参与了布隆迪第二项减贫战略制定工作的协商进程，支持中非共和国政府举办了一次合作伙伴圆桌会议，并动员捐助方为几内亚比绍 2012 年选举提供了资金。建设和平委员会还继续呼吁各方不断支持塞拉利昂在执行改革议程方面取得进展。我鼓励建设和平委员会加强其促进捐助方进一步与国家建设和平计划保持一致和予以配合的战略。我还呼吁建设和平委员会与各基金会和私营部门合作，鼓励这些行为体为建设和平进程作出贡献。

22. 2010 年以来，几内亚和利比里亚已列入建设和平委员会的议程。现已商定共同承诺声明，规定了联合战略优先事项和政府与建设和平委员会各自的职责。在利比里亚，建设和平委员会与建设和平基金密切合作，共同支持政府与联合国利比里亚特派团、维持和平行动部、开发署、联合国项目事务厅加强安全部门和司法部门这两个在特派团和政府的联合过渡战略中具有关键意义的部门。在几内亚的非特派任务环境下，建设和平委员会与建设和平基金协助维持和平行动部、政治事务部、开发署、驻地协调员开展工作，支持开展全国性军事普查，并执行 4 000 人的复员方案。这两个行动是该国在摆脱 50 多年军人统治的道路上进行安全部门改革的第一步。我鼓励建设和平委员会继续探索更为轻便灵活的参与方式。参与目标应是通过补充和支持国家行为体和联合国驻当地领导人的工作，增强建设和平委员会的影响。

23. 2012 年 7 月，安全理事会就建设和平委员会关于其第五届会议的报告(A/66/675-S/2012/70)进行辩论，重点指出建设和平委员会需要解决若干挑战才能在冲突后建设和平工作中发挥最大作用。讨论中提出的一个最重要问题是安全理事会与建设和平委员会之间的关系。安理会成员强调建设和平委员会必须为其审议工作增添价值，而建设和平委员会主席则强调需要安理会提供信息、接触机会和指导。2012 年 9 月，安理会请建设和平委员会为其审议延长利比里亚和塞拉利昂任务期限的问题介绍情况。我鼓励安全理事会和建设和平委员会在辩论和互动对话

的基础上继续努力。我还鼓励安理会继续说明需要建设和平委员会提供哪些咨询意见，包括在讨论任务规定期间需要提供哪些咨询意见。

### 妇女与建设和平

24. 我在关于妇女参与建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466)中指出，妇女是支撑持久和平的三大支柱——经济复苏、社会和谐和政治合法性——的重要伙伴。该报告的基础是安全理事会第1325(2000)号决议，其中呼吁妇女平等参与维护和促进和平与安全，并将性别观点纳入预防冲突、和平谈判、维和行动、人道主义援助和冲突后重建的主流。<sup>1</sup>

25. 关于建设和平工作中促进性别平等的七点行动计划概述关于解决冲突、规划、筹资、文职力量、治理、法治和经济复苏的承诺，是实现第1325(2000)号决议中所作承诺的战略，是形成联合国在该议程方面的一致性和问责制所必不可少的。该计划的全系统实施是我第二个任期内的优先工作之一。在2012年初，11个联合国派驻机构提名自己带头实施该计划。

26. 在实现行动计划关于妇女参与解决冲突、促进性别平等的规划、筹资和法治等目标方面已取得进展。在这些领域中已建立程序，以支持联合国履行其承诺，并将需要密切监测其影响。治理和经济复苏领域的进展则较小。总体而言，该行动计划尚未促发机构变革，原因包括人力和财政资源及能力不敷使用，援助模式既定难变，缺乏系统的监测以及关于冲突后情况中性别问题的专门知识稀缺。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与其他联合国实体协商，已找出能力差距和确定了良好做法，用于在冲突和冲突后情况中部署性别问题专家，如在政治事务部调解支助待命小组中包括一个全职性别问题专家。

27. 针对性别的问题迄今没有被系统地包含在解决冲突的过程中。在联合国发挥主要调解作用的情况下，关于妇女、和平与安全以及其他与性别有关问题的规定更可能被包括在和平协定中。在2011年以来经斡旋签署的9项和平协定中，联合国担任共同牵头调解人的4项协定中有2项载有侧重于妇女参与实施协定问题的具体规定。继续需要联合国和会员国制定战略和为其供资，以促进妇女的参与和满足她们的需要。2011年以来，妇女参加了所设14个联合国调解支助小组中的12个小组，但只参加了4个谈判方代表团。在11个相关和平谈判中，性别问题专家被部署到其中的5个，而在其中7个谈判中，与妇女民间社会组织进行了定期磋商。政治事务部、妇女署和联合国各区域办事处为妇女领袖举办的关于调解的区域培训方案带来了成果。政治事务部和妇女署将继续分析妇女参加调解进程的条件，并提出可以适用于其他地方的经验教训。为了支持在调解进程中纳入性别问题，政治事务部已经制定了关于性别与调解的新的指导和工具，如关于在停火及和平协定中处理与冲突相关的性暴力问题的联合国调解员指导。我再次呼

<sup>1</sup> 另见 S/2012/732。

吁联合国实体采取更加系统的行动，确保妇女参与和平进程和为和平进程提供性别问题专门知识。我还鼓励联合国和会员国调解员作为解决冲突努力的一部分定期与妇女团体会晤，确保与性别相关的规定包括在停火及和平协定中，并通过既定机制向安全理事会报告这些努力的成果。

28. 妇女民间社会代表团参加了在 2011 年为支持受冲突影响国家<sup>2</sup>举行的所有国际捐助者会议，确立了关于包容性国家决策的良好做法。但是，在 2012 年迄今为止举行的会议中，这一参与率已经下降到只有三分之一。妇女民间社会代表没有参加在 2011 年和 2012 年举行的 8 次之友小组或联络小组会议中的任何一次。我再次呼吁参与组织国际对话、联络小组和捐助者会议的联合国各实体确保关于妇女、和平与安全的问题得到处理，并且从规划和确定优先事项的早期阶段即与妇女团体进行磋商。

29. 在我 2010 年关于妇女参与建设和平的报告中设立了一个目标，即将至少 15% 的联合国管理的基金专门用于解决妇女的特殊需要和赋权或性别平等的建设和平项目，但这一目标尚未实现。在跟踪资源机制方面已经取得了一些进展，包括建设和平基金、开发署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署(粮食署)取得的进展，并且我将继续支持实现更大的一致性，包括为此确定性别平等标码系统的共同原则，并在冲突后情况中充分利用性别平等标码。在 2011 年，只有 7.1% 的联合国多方捐助信托基金项目预算专门处理针对性别的需求或问题。在尼泊尔，国家工作队超过了这一全球平均水平，将 9% 的建设和平组合用于满足妇女或女孩的具体需要，所用方法包括由政府、联合国和捐助者商定准则和清单。这应在其他地方推广。我已要求妇女署与相关联合国伙伴共同处理实现将 15% 的资金用于针对性别的方案的目标这一问题。我呼吁联合国各机构、基金和方案的执行局在其即将进行的讨论中考虑这个问题。我鼓励包括会员国在内的所有利益攸关方努力实现这个目标。

30. 在治理目标和促进公共机构中获委任及民选妇女人数方面，2011 年，在联合国的支持下，在海地、东帝汶和科索沃通过了关于选举的平权行动法律。<sup>3</sup> 联合国还支持中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚、利比亚、塞拉利昂和索马里妇女倡导配额立法的努力。2012 年 5 月，选举援助事项协调人指示所有联合国选举援助工作应将性别观点包括妇女组织的意见全面纳入主流，并严格评估临时特别措施的潜在益处。在治理和公共行政领域，2010-2012 年审查表明，在增加促进性别平等的政策设计和服务提供方面进展不大，特别是在国家以下各级。我呼吁会员国和联合国相关机构就增加妇女在政治进程中的参与和代表性(选举和任

<sup>2</sup> 阿富汗、中非共和国和南苏丹。

<sup>3</sup> 所有提到“科索沃”之处，无论是指领土、机构或人口，都应理解为完全符合安全理事会第 1244 (1999) 号决议，并且不影响科索沃的地位。



命职位的任职人数)的方法交流信息。这除其他外可包括与民间社会和政府官员包括选举当局分享使用临时特别措施的经验及建议。

31. 在法治领域,已作出显著努力,使国家工作队和特派团更有能力记录与冲突有关的性暴力和支持国家行为者保护和加强对这些罪行诉诸法律的途径。在妇女署的支持下,科特迪瓦、利比亚和叙利亚问题调查委员会中均包括性别问题专家,科特迪瓦和肯尼亚的真相委员会已得到在增加妇女诉诸法律的机会方面的支持。2011年,在摩加迪沙,开发署的支持使204名妇女和儿童能够获得关于与性暴力和基于性别的暴力有关问题的法律咨询。在超过20个国家中,联合国支持了法律援助服务的提供。司法程序还应确保各阶层人口在民事和行政事项中平等诉诸法律的机会,特别是在获取身份证、出生和死亡证明、公民身份和继承权及土地权方面。为妇女提供法律支持服务必须是联合国冲突后法治对策中的一个标准组成部分。

32. 联合国正在起草促进性别平等的过渡时期司法机制的最低标准,我敦促会员国今后利用该标准。联合国人权事务高级专员办事处和妇女署也正在起草关于赔偿与冲突有关的性暴力受害者的指导。我敦促会员国加强妇女的安全和诉诸法律的机会,包括为此开展赔偿方案,并将其与现有的发展努力挂钩,以确保持续的影响。

33. 妇女在冲突后局势中参与经济复苏和服务提供问题的处理工作需要更加系统。在对联合国支持的临时就业适用额度均衡原则方面取得了一些进展,确保男女两性所得到的就业日均不超过60%。在布隆迪、海地、缅甸和乌干达,临时就业方案36%至60%的受益者是妇女。在15个国家中,开发署支持解除武装、复员和重返社会进程中的女性前战斗人员和相关成员,其人数在2011年达到案件数量的三分之一。在利比里亚,妇女署支持培训和雇用农村地区的妇女担任金融服务推广人员。这些良好做法必须成为整个国际社会的规范。就往往在冲突后吸引大部分资金的发展和基础设施方案而言,现有的报告工作不足以评估对妇女的影响,因为不能假设所有社区成员均等受益。此外,联合国尚未开发一个系统的办法来支持促进性别平等的土地权和土地纠纷的解决。开发署和妇女署与其他相关伙伴一道,正在处理这些差距,就经济复苏中的性别平等主流化开展合作,特别注意改进系统报告工作和支持国家招募妇女担任农技推广人员和其他第一线服务供应者的能力。

### 三. 建设和平的优先方向

34. 如上所述,联合国积累的经验突出表明,在防止再次陷入暴力和支持国家建设持久和平方面,包容性、体制建设和持续的国际支持十分重要。国际上日益认识到这些领域之间的联系,这也反映在《2011年世界发展报告》中。本身刚刚摆脱冲突的一些国家也倡导这些方面。7+集团已商定五个建设和平和建设国家的目标——包容性的政治、安全、司法、经济基础、收入和服务,这将指导其每个成

员国确定具体优先事项。通过建设和平与建设国家国际对话和在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛，这些目标已经 7+集团和联合国发展集团和世界银行等广泛发展伙伴认可。

### 包容性

35. 建设和平需要社会各阶层的早期参与。虽然包容性的政治解决办法可能需要更长的时间来谈判，但它们更可持续。一个包容性的进程使参与各方相信，他们的核心目标可以通过谈判而不是暴力来实现。它也更有可能处理冲突的根源，并增加政治解决办法的合法性和主人翁感。在这方面“包容性”是指冲突各方和其他利益攸关方的意见和需求在和平进程中得到代表、获得听取并被纳入该进程的程度和方式。解决办法——即使是那些最初是为实现停火等有限目的而达成的解决办法——应逐步扩大到允许更广泛的公民参与。虽然包容性可能不一定意味着所有利益攸关方直接参与正式谈判，但一个包容性的进程超越冲突各方的代表性，促进它们与其他利益攸关方的互动，并创造机制，允许在这个进程中包容不同的观点，包括妇女团体的观点。政治解决办法还应该促进地方和国家发展和平解决争端的能力。

36. 政治或经济上的排斥、横向不平等和歧视有损可持续和平。一个成功的建设和平进程必须具有转化性并创造空间，以便更广泛的行为者——包括但不限于妇女、青年、受害者和边缘化社区；社区和宗教领袖；民间社会行为者；难民和境内流离失所者的代表——参与关于冲突后治理和恢复的各个方面的公共决策。参与和对话增强社会融合和国家主人翁感，并能利用冲突后社会内存在的建设和平的资源 and 知识。

37. 包容性的建设和平是一种有效的投资。研究表明，积极的社会参与镇慑腐败，并使公共行政系统更透明，使服务提供更有成效。关于经济复苏的数据突出显示妇女的参与对国家增长和家庭福祉产生的积极影响。儿基会关于公平社会服务的工作和粮食署关于粮食援助的案例研究显示，优先重视最受排斥者可以带来更大的社会融合和稳定的经济增长。例如，在阿富汗的创新性社区排雷工作表明，一个包容性的地雷行动部门促进向国家所有权和创造就业的过渡。

38. 包容性需要适用于从分析、设计和规划到实施和监测的整个建设和平过程。它需要联合国系统作出肯定努力，包括为此确定促进特定人口群体参与的专门工具、方法和战略。例如，和解需要使受害者、施害者和更广泛的社会能够决定如何弥合冲突造成的创伤和恢复社会关系，从而减少重蹈暴力的风险。建设和平的包容性办法还需要监测服务的公平提供和纠正破坏社会融合和削弱公民权利的结构性和歧视情况。我呼吁联合国各实体确保及早发现助长边缘化的因素并在建设和平战略和方案中加以处理，包括为此考虑联合国人权机制的分析和建议。此外，联合国实体和各国政府应努力确保公平和非歧视性的服务提供，包括为此监测在社会多样环境中的联合国方案。

39. 包容性还需要私营部门行为者的参与，以便其通过就业和技能开发为建设和平作出最大贡献，并确保其活动的任何不利影响得到缓解。多利益攸关方举措正在开始满足这些需求。例如，在海地，联合国稳定特派团正与私营部门合作，通过减少社区暴力方案培训和辅导问题青年。关键的挑战是扩大新出现的标准和使之制度化，以规范公司在建设和平环境中的活动，途径包括进行协调、培训、供资和融入当地方案。我提交大会的关于传播和实施工商业与人权指导原则的报告(A/HRC/21/21 和 Corr. 1) 提供了这方面的相关建议。<sup>4</sup>

40. 联合国和国际社会需要找到包容性和社会对话的切入点和机会，包括通过正规和非正规教育进行的长期投资。及早发出对包容性的承诺的信号可以帮助在历史上被边缘化或被疏远的群体建立对政治进程的信心。例如，在 2011 年也门过渡协定执行机制的谈判中，我的特别顾问会见了广泛的政治反对派团体、青年、妇女和民间社会代表，并鼓励纳入其优先事项。他的努力为他们参与全国对话会议铺平了道路，该会议将为过渡的后续阶段奠定基础。

41. 在将迅速行动与包容性相结合时，存在的一个诱惑是，围绕正式成立和组织良好的民间社会组织构建对话。但是，宗法和权势文化、教育的缺乏和显著的种族和宗教分歧，会限制其他群体的可见度及其对建设和平进程的意识 and 参与。这深刻影响妇女和青年的参与，因为妇女往往受到基于性别的排斥的影响，有时还受到对侵犯其权利行为的高容忍度的影响。纠正策略可能包括采取措施，以弥补时间的限制和经验、知识和流动性的缺乏，并提供身份证件，以促进妇女参与政治和建设和平进程。

42. 所有利益攸关方，最重要的是刚刚摆脱冲突的国家的政府，应促进包容性，途径是在建设和平尽可能早的阶段建立代议制政治和参与性对话的机制和表明对此的承诺。我的高级代表应倡导和促进包容性，同时适当考虑到重要的政治行为体、性别均衡和社会多样性。这包括呼吁给予边缘化群体参与政治对话的空间，并以系统化和结构化的方式与妇女团体等所有利益攸关方开展协商。我还呼吁我的代表支持高级职位任命方面的多样性和确保就和平进程同不同社会群体及时沟通。

### 体制建设

43. 长期以来，行之有效的政府、政治、市场和社会体制一直被视为建立民众对国家的信心和预防暴力冲突的先决条件。体制(广义为行为规则以及制订和执行规则的组织)提供了塑造政治、经济和社会互动的激励办法和制约因素。最近，《2011 年世界发展报告》和经济合作与发展组织(经合组织)向捐助方发布的关于在冲突和脆弱局势中支持建设国家的指导，强调了体制建设作为可持续和平的核心支柱所具有的重要性。联合国文职力量举措也旨在加强对五个关键能力空白领域中国家自我掌控的体制建设工作的支持。<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 另见 A/HRC/17/31。

<sup>5</sup> 安全和安保、司法、包容性政治进程、核心政府职能和经济重振(A/65/747-S/2011/85, 第 34 段)。

44. 我们必须加强现有机构，确保其具有民主性、专业性和讲究问责；使这些机构能够经过一定程度的试验，按照自身的节奏得到发展；继续开展几十年来的体制建设工作。国际援助可促进国家机构的发展，但只有当它对不断演变的政治和社会动态非常敏感时才能发挥这种作用。国际社会必须更好地了解当地是如何决策、致变因素在哪里以及如何积极支持它们。机构支持和能力发展不是速效办法。如果推之过急、没有国家自我掌控或由缺乏合法性的当局过早实行，改革会产生破坏作用。不过，给予足够时间形成较长期政策的做法不应阻碍眼前恢复基本职能和交付和平红利的工作。为了加强对体制的信心，需要源源不断地取得成果。我敦促各国政府和国际伙伴审慎安排体制改革方案的步调和次序，并对这些方案进行调整，统筹兼顾对体制建设的长期支持与通过恢复政府核心职能和提供服务早日取得可见成果的需要。

45. 在脆弱和受冲突影响的环境下开展体制建设是一项艰巨的任务，国际支助的过往记录好坏参半。在许多情况下，未经协调的短期行动削弱了取得成功的机会。最初的联合国东帝汶过渡行政当局特派团提前撤离，另外两个授权逐步缩小的联合国特派团(联合国东帝汶支助团和联合国东帝汶办事处)迅速相继成立，导致支持新建国家机构的专门知识和投资缺乏连续性。过去两年来，东帝汶政府、联合国东帝汶特派团(联东综合团)和联合国国家工作队协调一致参与了当前东帝汶任务的过渡规划。联合过渡计划详细阐述了联东综合团如何到2012年12月底完成工作或届时如何向伙伴移交工作。

46. 暴力冲突恰恰在公民最迫切需要政府发挥职能和提供基本服务之时，破坏了政府职能和基本服务的质量、数量和连贯性。尽早与伙伴合作建立或重建国家系统的功能，对于冲突后的顺利过渡和特派团缩编至关重要。这些系统包括公共行政的核心行政和财政管理系统及社会服务，如果没有这些系统和服务，国家政府就无法领导恢复工作，也无法满足民众的需求。这些系统包括：政策制订和公共财政管理，特别是规划、预算和支出；中央政府的领导，这对推动改革和确保一致性至关重要；公务员管理，需要确保主要行政人员落实到位、定期发薪并遵守指令和程序；地方治理，这是国家与其民众最经常和最直接互动的层级；援助协调，这在许多冲突后情况中占预算很大部分。卫生、教育、农业和自然资源管理等其他政府服务系统的改善也至关重要。

47. 吸取其他一些具有冲突或危机后可比过渡经历的国家所获得的经验，有助于国家当局决定哪些体制建设办法最适合它们的需要。文职力量举措设立了一个在线平台(人才匹配网)，将寻求专门知识或经验者与潜在提供者相连通，特别是促进南南合作和三角合作。

48. 以讲究问责和公平方式提供公共行政和社会服务可化解冤情，为国家重建合法性提供手段。联合国支持“新政”发出的呼吁，即确定必要的监督和问责措施，

以加强对国家系统的信任。不过，支助工作中应包括着重确保国家系统同时及时满足有关民众的需要和权利，而非仅履行国家组织职能，也非仅注重财政问责。我敦促所有国际行为体在支持冲突后国家时更多地利用能提供适当监督和问责机制的国家系统，并更多地投资于加强这些系统的能力。

49. 当冲突削弱国家核心职能时，地方组织、非国家行为体和非正规体制在保障安全、提供服务和建立信任方面就往往必不可少。在危机期间或危机之后，非正规体制(包括在正规渠道外建立、发布和实行的社会共同规则)可以具有出色的复原力，也可与正规体制共存，甚至比正规体制更具有影响力。在许多环境下，由于国家或地方没有民主传统，正规体制可由一个行为体或团体控制。冲突刚结束后，建设非正规体制的工作常常被忽视，但社区恰恰可在这个层面最有效地管理争端，防止冲突升级为暴力。与此同时，非正规体制还可反映和强化社区内的社会不平等现象，特别是在妇女、儿童和地方边缘化群体的权利方面。因此，要支持非正规体制就必须首先认真分析其合法性的渊源、结构和做法，并且必须在必要时纳入各项措施，提高对基本人权的认识和尊重。

50. 联合国可在支持非正规体制及其与正规体制的联系方面发挥关键作用。这意味着要在投资于公共行政、议会和学校等正规体制的同时，投资于非正规体制，如地方和平委员会、传统解决争端和社会保护机制及非正规教育网络。还要加强正规体制和非正规体制之间的接口，尤其是在农村地区或因长期冲突而陷入孤立的地区。联合国应在支持国家体制建设方面的优先目标时，不仅侧重于加强正规体制，还要侧重于强化它们与尊重基本人权的非正规体制之间的接口，特别是在这些体制成为主要提供服务者或成为解决争端和化解暴力冲突手段的情况中。

51. 我欢迎最近为巩固对更好支持体制建设进程所需框架和伙伴关系的更深入了解所做的工作。在驻地协调员办公室、联合国利比亚特派团和开发署的联合协调下，在利比亚设立国家支助组是一个良好做法的范例。不过，整个联合国系统、特别是联合国特派团和国家工作队之间更密切的互动，是有效支持冲突后体制建设的前提条件。我呼吁联合国各实体采取全面体制建设办法。为此，我敦促各特派团和国家工作队在体现比较优势的明确分工基础上，建立有效的伙伴关系。

#### 持续的国际支持和相互问责

52. 维护和扩大促进和平的国内联盟和重建国家机构，需要提供持续的国际政治和财政支持。包括安全理事会和建设和平委员会在内的政府间机构以及我的代表提供了帮助，确保在维持和平特派团缩编期间和缩编后对有关国家给予关键的政治关注。然而，相称的财政支持经常缺失，导致国家建设和平和发展战略的执行工作具有不确定性和不可预测性。经合组织最近的一份报告<sup>6</sup>指出，虽然 2010

<sup>6</sup> 《确保脆弱国家不落后》(经合组织，2011年)。

年对脆弱和受冲突影响的国家的海外发展援助有所增加，但 34%仅用于两个国家，而对布隆迪、科特迪瓦、几内亚和利比里亚等其他国家的援助水平却不断下降或时有波动。

53. 新冲突局势的出现和全球财政紧缩气氛不可避免地影响到对较成熟冲突后国家的关注和援助水平。还有其他一些重大障碍：冲突后国家及其伙伴之间仍不够信任，以及《2011 年世界发展报告》所称的“双重问责难题”，即多边和双边捐助方首先接受本国选民和利益攸关方的问责，其次才接受对应方或受援国公民的问责。在实践中，这往往意味着，捐助方和国际机构不愿承担它们认为的高风险投资，包括使用国家预算和国家系统提供援助。

54. 相互问责作为建立捐助方和受援国政府间更均衡伙伴关系的手段，其概念越来越流行。相互问责有助于确保国际社会辅助和支持国家计划和优先事项，并为继续提供可预测的国际支助奠定坚实基础。它还有助于提高建设和平的包容性和自主权，因为它认识到国内问责制系统建立社会契约和拓宽国家自主权。

55. 这个概念得到联合国政府间进程的广泛认可。大会已确认发达国家和发展中国家对千年发展目标所做承诺需接受相互问责(第 65/1 号决议，第 78(c)段)。建设和平委员会从一开始就把相互问责作为其与国家互动的前提，在其互动说明中概要说明了委员会和有关国家的互相承诺和定期审查流程。

56. 确保相互问责的一个经常性问题是缺乏适当的援助数据，无法进行知情决策、协调和安排优先次序。数据的缺失，尤其是未来援助流量预测数据的缺失，还使冲突后国家无法进行合乎实际的中长期规划。建设和平支助办公室目前正在执行一项由欧洲联盟供资的项目，旨在改善对利比里亚建设和平援助情况的报告工作。在全球范围内，国际援助透明度倡议是个具有明显潜力的进程，旨在为所有利益攸关方综合收集和实时发布建设和平相关数据。

57. 在一些冲突后国家，相互问责成为过渡契约的基础，政府及其伙伴通过该契约商定最紧迫的冲突后建设和平优先事项，并找出执行这些事项的供资来源和工具。迄今取得的结果好坏参半，<sup>7</sup> 但由此汲取的经验教训为最近采取的契约制订办法提供了参考。与《2006 年阿富汗契约》相比，最近完成的《东京相互问责框架》制定了一套符合国情且焦点更加集中的目标，以及各种具有政治挑战性但可实现的具体基准。该框架对国际伙伴更加具体，使它们承诺在今后 5 年保持当前的支助水平，使 80%的援助与国家优先事项相一致，并使至少 50%的援助通过国家预算拨付。

58. 尽管过渡契约的执行工作遇到困难，但该契约在实行相互问责制方面发挥至关重要的作用。契约为摆脱冲突的国家提供了一个有力的谈判平台，提高了它们

<sup>7</sup> 见《脆弱国家援助实效：第一代过渡契约的经验教训》(国际和平研究所，2012 年 4 月)。

在国内和国际上的合法性，如果得到顺利执行，它们可为加强信任和深化伙伴关系奠定基础。我鼓励会员国支持在冲突后环境中制订和采用附带商定战略目标和相互问责内容的过渡契约。联合国的国别存在将与国家对口部门合作，协助确保通过包容性和参与性进程制订和执行这些契约。

59. 对伙伴组织和伙伴国家来说，要执行过渡契约就必须提高承担风险的意愿。这样做的理由在于，要平衡“有作为”的风险(包括接触和投资于薄弱机构)和“不作为”的风险(包括没有进行长期体制建设、未维护社会契约以及可能重新陷入冲突)。采取一致的联合行动从而共担风险的需要一再得到申明。<sup>8</sup> 最近，《2011年世界发展报告》提出了在冲突后环境下管理风险的若干战略，包括利用独立监察员审查采购和支出情况、规定以外部审计作为发放资金的条件、聘用外部财务管理和采购机构、由国家和国际行为体签准高风险交易的“双匙”方案以及通过捐助方自身供资和采购系统为国家预算提供“实物”支助。另一个管理风险战略是使用集合基金，如建设和平基金和其他建设和平全球基金，以及针对具体国家的多方捐助信托基金。我鼓励所有利益攸关方确保正确评估和分析冲突后环境下的风险，并在可行时制订联合风险管理办法。我鼓励会员国特别是捐助方采取风险忍耐度高的办法，同时认识到，“不作为”风险会大于“有作为”所带来的风险。

60. 继续为建设和平提供国际支持是冲突后国家社会和经济发展的基本要素。受冲突影响的国家和其他发展中国家之间在实现千年发展目标业绩方面的差距很大并在不断扩大。我所任命的高级别小组将审议这些问题，以便就 2015 年以后的全球发展议程提出建议。会员国也应早日关注这些问题。联合国可持续发展大会成果文件指出，处于冲突局势中的国家在实现可持续发展方面需要得到特别关注。持发大会还确认，可持续发展需要善治和法治，还需要有效、透明、讲问责和民主的体制。会员国的这种确认使人们更有理由将这些问题纳入 2015 年后的发展议程中，以创造必要的有利环境和体制基础，实现一套更广泛的发展目标。我呼吁会员国进一步履行《千年宣言》和联合国可持续发展大会成果文件所述承诺，支持将各项与包容性政治、安全、司法、经济基础以及收入和服务有关的建设和平考虑因素纳入 2015 年后发展议程。

#### 四. 结论

61. 本报告概述 2010 年以来进一步努力在摆脱冲突国家建设持久和平的进展情况。联合国和广大国际社会提高了我们建设和平活动的一致性、效率和内部问责程度。

62. 不过，为巩固我的行动议程的执行工作，仍有大量工作要做。令我感到关切的是，在实现建设和平工作中促进性别平等的七点行动计划的目标方面，进度较

<sup>8</sup> 例如，在《援助实效问题巴黎宣言》(2005 年)、《在脆弱国家和局势中的国际良好参与原则》(2007 年)和《阿克拉行动议程》(2008 年)中。

为缓慢。我敦促所有利益攸关方有系统地确保妇女有效参与建设和平的各个方面。为进一步推动我们集体建设和平的努力，我呼吁联合国实体和会员国落实本报告概述的各项建议。首先，我们必须更加重视包容各方的建设和平办法，促使国家对持久和平拥有广泛自主权。我还强调通过体制建设办法来建设和平，为此要优先发展核心政府行政职能和提供服务职能。最后，我吁请摆脱冲突的国家和国际伙伴通过对交付成果的相互问责，进一步巩固和加强其伙伴关系。今后，我随时准备进一步报告这些对持久和平和预防冲突而言至关重要的领域中的影响和经验。

---