



# 大会 安全理事会

Distr.: General  
28 January 2022  
Chinese  
Original: English

大会  
第七十六届会议  
议程项目 66  
建设和平和保持和平

安全理事会  
第七十七年

## 建设和平和保持和平

### 秘书长的报告

#### 摘要

提交本报告的目的是为大会第七十六届会议期间的高级别会议提供支持，重点是讨论建设和平筹资问题。秘书长在报告中论述到，鉴于暴力冲突的增加、不断变化的性质、长期性和复杂性及其可怕的后果，目前为预防冲突和建设和平提供的资金仍然不足。应对危机的费用已经无法承受；预防冲突并投资于建设和保持和平可能会为会员国减少应对危机的费用。促成和平、维持和平、建设和平、发展和人道主义行动之间的联系不可分割且相互加强，需要为整个和平连续体提供资金。正如 2020 年联合国一体化审查所强调的那样，需要联合国提供一个强大的生态系统，使“三重跨支柱联系”成为现实，并促进所需的变革性、注重预防和对冲突敏感的对策，以加快行动，实现《2030 年议程》。各国政府、民间社会、妇女、青年和联合国实体的建设和平活动需要一系列筹资机制和来源，包括国内资源、会员国的自愿捐款和摊款以及创新的伙伴关系等途径。



## 一. 导言

1. 在 2020 年建设和平架构审查结束时，大会和安全理事会通过了双决议(大会第 75/201 号决议和安理会第 2558(2020)号决议)，其中大会和安理会要求在 2022 年提交一份临时报告，说明 2016 年关于建设和平和保持和平的决议(大会第 70/262 号决议和安理会第 2282(2016)号决议)的持续执行情况，适当注意有关改革对联合国系统在推动执行这些决议方面的业绩所产生的影响，并着重于对外地一级产生的系统影响，供会员国审议。

2. 秘书长在其 2021 年报告《我们的共同议程》中呼吁作出新的努力，以商定更有效的应对重大风险的集体对策，并提议制定一项新的和平议程，对预防冲突和建设和平进行更多的投资。正如秘书长继续强调的那样，建设和平筹资仍然是一项重大挑战。大会认识到了这一点，决定在第七十六届会议期间召开一次高级别会议，以推进、探讨和审议确保为建设和平提供充足、可预测和持续资金的备选方案，并申明致力于取得注重行动的成果。本报告旨在为该高级别会议提供投入。

3. 根据《联合国宪章》，预防暴力冲突、建设和平和保持和平是联合国工作的核心。为此提供资金是最关键的促成因素之一。然而，建设和平的需求超过了现有资源，会员国认识到存在“建设和平资金缺口”。<sup>1</sup> 约有 20 亿人生活在受冲突影响的国家，2020 年发生了创纪录的 56 起基于国家的冲突。武装冲突死亡人数在 2014 年达到高峰后开始下降，但这一趋势在 2020 年出现逆转。<sup>2</sup> 暴力冲突的特点也发生了变化，大多数冲突发生在长期、复杂和动荡的政治过渡期间。<sup>3</sup> 暴力冲突、冲突引起的食品无保障和饥饿是人道主义需求的主要驱动因素。多达 8 400 万人因迫害、冲突、暴力和侵犯人权行为而被迫流离失所。<sup>4</sup> 此外，2022 年将有 2.74 亿人需要人道主义援助，比 2021 年增加 17%，援助目标 1.83 亿人需要 410 亿美元。<sup>5</sup>

4. 世界上国家内部的冲突日益国际化，加上与犯罪和恐怖主义网络有联系的非国家武装团体的分裂和倍增，使寻找解决办法变得十分困难。<sup>6</sup> 因此，冲突的政治解决案例较少，使类似哥伦比亚的例子成为重要的例外，而这些例子为建设和平和保持和平创造了机会。虽然秘书长关于 2020 年 3 月实现全球停火的呼吁和安全理事会关于鉴于冠状病毒病(COVID-19)特别是在受冲突影响的国家的破坏性影响立即全面停止敌对行动的第 2532(2020)号决议引起了几个冲突方的共鸣，但最初的支持姿态和单方面停火并未持续或决定性地改变当地的冲突态势。

---

<sup>1</sup> 《发展筹资问题亚的斯亚贝巴行动议程》(大会第 69/313 号决议，第 8 段)。

<sup>2</sup> 见乌普萨拉冲突数据方案(<https://ucdp.uu.se/>)。

<sup>3</sup> 联合国和世界银行，《和平之路：采取包容性办法防止暴力冲突》(2018 年，华盛顿特区)。可查阅 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>。

<sup>4</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《2021 年年中趋势》。可查阅 [www.unhcr.org/mid-year-trends](http://www.unhcr.org/mid-year-trends)。

<sup>5</sup> 人道主义事务协调厅，《2022 年全球人道主义状况概览》(<https://gho.unocha.org>)。

<sup>6</sup> 见秘书长关于根据《联合国宪章》所载核心任务提交的全球和平与安全状况报告(A/74/786)。

5. 当今的冲突涉及复杂的跨界动态情况，特别是涉及武装团体和麻醉品非法贸易、恐怖主义、小武器、爆炸物(包括简易爆炸装置)和自然资源。此外，因冲突和气候变化而加剧且不断变化的流动和流离失所格局限制了边境社区的社会凝聚力。边缘空间服务不足且经济一体化薄弱，增加了排斥和冲突风险。尽管如此，许多边境社区的韧性为增进对当地制定的跨界方案的投资提供了机会，从而实现和平与安全方面的变革。联合国特别政治任务、维持和平行动和国家工作队正在几个区域框架下开展合作。区域组织和其他组织以及建设和平委员会也在这类冲突局势中发挥越来越重要的作用，建设和平基金优先考虑跨界和区域举措，包括在萨赫勒、中美洲和中亚。非洲联盟、各区域经济共同体、边境社区和联合国于2021年设立了非洲边境中心，以支持持久解决复杂的跨界冲突根源问题。

6. 与气候有关的安全风险已成为千百万人的现实，他们正在奋力应对资源短缺、食品无保障和生计丧失，这些问题特别是影响到妇女。在因冲突而在国内流离失所的人中，有很大一部分生活在还易受气候变化影响的国家，由于与气候变化有关的自然灾害，流离失所现象预计将增加。<sup>7</sup> 气候变化可产生乘数效应，加剧脆弱性、紧张局势和不平等，破坏地方、国家和区域各级的社会、政治、经济和人口态势的稳定。

7. COVID-19 大流行病加剧了脆弱性和不平等，揭示了我们共同的脆弱性和相互联系。全球教育和技能建设所受到的破坏无与伦比，并加深了不平等、愤懑和毕生收入大幅损失的风险。COVID-19 削弱了国家与民众之间的社会契约，削弱了社区内部和社区之间的社会凝聚力，大大加剧了性别不平等和暴力侵害妇女和女孩行为。虽然妇女处于防治这一大流行病的前线，但在 COVID-19 的决策和反应机制中往往看不到她们。许多抗议运动驱动因素是公众对反应迟钝或不成事的国家机构的不满。同时，许多国家缩小了公民空间，特别是和平集会的自由和言论自由。这一大流行病突出表明，需要解决网上公民空间问题，并需要适当的法律和政策框架，以确保技术平台不被用来传播错误信息、虚假信息和仇恨言论。在受冲突影响的局势中，这一病毒对健康、生计和体面工作的影响可能助长暴力冲突。<sup>8</sup>

8. 这一大流行病使冲突对特别是儿童、青年和妇女的负面心理健康影响又增加了一层复杂性。在受冲突影响的情况下，改善心理社会福祉和获得心理社会支助，这对于促进巩固和平和防止今后的暴力至关重要。秘书长在其 2020 年关于建设和平和保持和平的报告中强调，需要更好地将心理健康和心理社会支助纳入建设和平。2021 年 12 月，建设和平委员会首次举行了就该议题交换意见的会议。目前正在制定指南，以确保采取全面的、业务上的和联合国全系统的办法，将心理

<sup>7</sup> 国际气候与安全军事委员会，《2021 年世界气候与安全报告》(2021 年 6 月)。

<sup>8</sup> 政治和建设和平事务部/建设和平支助办公室、世界卫生组织(世卫组织)、国际劳工组织(劳工组织)和国际建设和平联盟：从危机到促进可持续和平的机遇：应对 COVID-19 时代卫生、就业和建设和平挑战的联合视角(日内瓦，2020 年)。可查阅 [www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS\\_761809/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS_761809/lang-en/index.htm)。

健康和心理社会支助与建设和平结合起来，建设和平基金支持了几个以心理健康和心理社会支助为重点的项目。

9. 秘书长在“最高愿望：人权行动呼吁”(2020年)中强调，联合国系统需要更密切地合作，及早采取行动，预防冲突，并在危机时期保护权利。他还重申，人权的享有(包括不受歧视)与危机应对能力之间有着牢固的相关性。即将出台的保护议程为联合国提供了一个框架，从而就预防和应对人权保护方面的问题(包括在受冲突影响的情况下)开展合作。

## 二. 预防冲突和建设和平理念

10. 证据表明，将投资转向预防暴力冲突可以拯救生命，节省资源，具有成本效益，并保护发展成果。<sup>9</sup> 在2020年双决议中认识到，要在实现《2030年可持续发展议程》方面取得进展，就需要将建设和平和保持和平纳入重建得更好这一努力。抵御暴力冲突的最佳办法是立足于人权、性别平等和不让任何人掉队的包容性可持续发展。进行结构性预防需要加快实现可持续发展目标，并协调一致地着重应对冲突风险和驱动因素，并通过投资于公平提供社会服务、包容性机构、自然资源收入的透明管理和平等的经济机会，加强社会凝聚力。建设和平基金具备了促进上述努力的能力，该基金在2015-2020年期间将其97%的投资用于促进实现可持续发展目标。然而，虽然建设和平的需求增加了，但没有充足资金的伴随。国际人道主义和发展对策在多大程度上对冲突有敏感认识，并有助于建设和平和保持和平，包括应对大流行病的影响和其他多重冲击和压力，这对于确定其效力至关重要。

11. 在《我们的共同议程》中，秘书长呼吁制订一个注入新活力的、全面彻底的预防议程，并使联合国在每一处的存在都成为针对具体情势的预防工作专门知识中心，并能够将和平与安全、人权、性别平等、气候与发展更好地联系起来，同时关注可能引起不满和造成不稳定的因素。COVID-19凸显了从应对危机转向预防的重要性，以及需要通过以下方式更好地预测、预防和防备重大风险：更有力的法律框架、更好的风险管理工具、更多的参与、包容性和对性别及年龄敏感的办法、更好的数据以及为预防和防备工作提供适当的资金。

12. 秘书长在其2020年关于建设和平和保持和平的报告中强调，特别政治任务、维持和平行动以及各机构、基金和方案的建设和平活动在实地取得了重大成果(A/74/976-S/2020/773，第9段和方框1)。记录了超过35个国家的约300个例子，包括对政府的信任增加、社会凝聚力提高、暴力减少、和平预防和解决冲突的能力提高、并将建设和平纳入了公共政策和持久政治解决办法。秘书长每年向大会报告通过建设和平基金取得的成果(最近一次报告见A/76/687)。

---

<sup>9</sup> 预估每年可节省50亿至700亿美元。例如见，联合国和世界银行，《和平之路：采取包容性办法防止暴力冲突》(2018年，华盛顿特区)，第十九页。可查阅[www.pathwaysforpeace.org/](http://www.pathwaysforpeace.org/)。

13. 联合国系统在执行 2016 年双决议方面取得了进展，包括通过联合分析和规划所取得的进展。许多联合国实体已将建设和平纳入其战略计划、政策、指导和培训。政治和建设和平事务部及和平行动部为共同国家分析和联合国可持续发展合作框架作出了贡献，这两个方面是联合国国家工作队根据国家优先事项和计划作出全面反应的基础。通过联合国开发计划署(开发署)-政治和建设和平事务部建设国家预防冲突能力联合方案部署了 110 多名和平与发展问题顾问，这也增强了这些工具。《2021-2025 年科特迪瓦联合国可持续发展合作框架》将建设和平和保持和平确定为一个贯穿各领域的主题并着重于妇女和青年，在 2020 年总统选举之前、期间和之后，该框架促进了加强联合国所作努力的一致性和互补性，缓和了加剧的紧张局势，为包容各方的政治对话创造了条件。2021 年，伊拉克政府和联合国签署了更新的《2020-2024 年联合国可持续发展合作框架》，以纳入 COVID-19 的影响、日益需要的终止流离失所的持久解决办法以及与建设和平有关的战略优先事项，如社会凝聚力、保护和包容。

14. 实地接触证实了采用区域和跨界办法的重要性，因为 COVID-19、非国家武装团体和与气候有关的安全问题超越边界。秘书长大湖区问题特使与负责刚果民主共和国问题秘书长特别代表兼联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)团长协调，支持区域努力，包括非洲联盟、大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体的努力，通过与布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的情报和安全部门首长进行广泛的协商，解决不稳定和冲突的根源问题。这一努力的结果是通过了一项计划，旨在设立负责监督非军事措施执行情况的联络和协调小组。这些措施包括：(a) 通过地方社区和民间社会参与的办法，支持解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案；(b) 加强跨界合作，为青年人创造经济机会。多米尼加共和国和海地在建设和平基金的投资和国际移民组织(移民组织)和开发署的技术支持下，正在振兴一个联合双边委员会，借以加强关于安全和移居的对话，建立基于社区的跨界对话空间以及技术和文化合作，以促进社会融合和预防冲突。

15. 在 2020 年的双决议中，大会和安全理事会强调，包容性是推进国家建设和平进程和目标的关键，以确保社会各阶层的需求得到考虑。在《我们的共同议程》中，秘书长提议动员联合国协助各国支持以人权为基础并基于信任、包容、保护和参与的新的社会契约。成功的预防冲突和建设和平需要采取长期的代际办法，利用现有的和平基础设施以及实地利益攸关方的努力，包括往往被排除在正式的和平进程之外的妇女、青少年和青年、宗教领袖以及工人和雇主组织的努力。

16. 增加对执行安全理事会关于妇女与和平与安全以及青年与和平与安全的各项决议的投资，这对于加强地方和国家两级参与建设和平至关重要。例如，联合国儿童基金会(儿基会)为帮助各国通过改革政治、社会和经济制度，将妇女和青年纳入，从而摆脱冲突，解决不平等问题并建设复原力，在 2020 年投资 7.829 亿美元，用于在受冲突影响和脆弱的局势中提供以少年和青年为重点的基本服务，包括教育，保健和社会保护。联合国志愿人员组织也在动员地方行为体参与建设和平进程方面发挥了重要作用。各国议会是重要空间，在此社会各个方面的代表



进行对话，探讨冲突的根源问题，调解愤懑情绪，缓和暴力，并进行公共问责。在吉尔吉斯斯坦、黑山、尼泊尔、塞拉利昂和斯里兰卡，开发计划署支持了妇女更多地参与的政治进程。在吉尔吉斯斯坦，针对 COVID-19 危机期间性别暴力激增情况，妇女权利和防止性别暴力理事会成功地倡导了迅速修订立法，改善了家庭暴力受害者诉诸司法的机会。

17. 在几内亚比绍，世界粮食计划署(粮食署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的一个联合项目汇集了 80 名农村妇女领导人，与区域省长、地区行政长官和国家议员讨论感兴趣的问题。来自 40 个社区的 2 000 多名农村妇女接受了扫盲、贸易和领导技能培训，使她们能够增加经济和政治参与，并向地方当局和立法代表提出她们的需要。在阿卜耶伊，通过联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)警察与阿卜耶伊妇女协会的合作，找出了与性别有关的导致紧张关系和冲突的触发因素，如将妇女排除在传统司法机制和社区保护委员会之外。

18. 在国际劳工组织(劳工组织)、约旦工商会、约旦工会联合总会、劳动部和其他国家机构的支持下，国际捐助者和民间社会组织支持了应对叙利亚难民危机的方案。这些方案创造了 130 000 多个体面工作，同时促进了农业、制造业和基础设施领域的社会凝聚力与和平共处。<sup>10</sup>

19. 联合国系统在将青年纳入预防冲突和建设和平举措方面取得了积极成果。在马达加斯加，开发署、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和儿基会支持 Sifaka 电台通过为青年记者提供培训，为广播节目和青年组织提供能力建设，促进青年参与和应对错误信息，并与 28 个广播电台合作，创建了传播和平信息的青年记者俱乐部。在喀麦隆，在建设和平基金的支持下，世界卫生组织(世卫组织)、国际移民组织以及和平行动部法治和安全机构厅制定了一个针对极北地区可能被“博科圣地”组织招募的青年的项目，在卫生部门提供替代生计。在马里的莫普提和塞古地区，粮食署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)支持了一些和平实验室，将妇女、男子、青年、市政当局与社区和宗教领袖汇聚在一起，开展停火协议谈判，使社区间暴力大幅减少。在哥伦比亚，儿基会支持了 32 000 多项涉及青年的社区倡议，这些倡议在受暴力影响最严重的 170 个城市制定了领土发展计划，以支持和平协议的执行。

20. 腐败、冲突和脆弱性之间的联系日益明显。在冲突后环境中，遏制腐败对于恢复对公共机构的信任至关重要。在 2021 年关于腐败问题的大会特别会议即将举行时制定的联合国应对全球腐败共同立场规定了联合国支持会员国的共同框架。此外，保持和平的一个基本要素是确保将助长冲突的严重罪行的犯罪人绳之以法。自 2011 年以来，联刚稳定团起诉支助小组协助刚果民主共和国军事司法当局对战争罪、严重侵犯人权行为和贩运自然资源行为行使管辖权。在联刚稳定团的支持下，处理了 1 500 多起案件，涉及 2 680 名被告，导致 1 640 项定罪和判刑。

---

<sup>10</sup> 劳工组织，管理冲突和灾害：探索雇主组织和工人组织之间的合作(日内瓦，2020 年)，第 32 页。可查阅 [www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_741421/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_741421/lang--en/index.htm)。

21. 对自然资源的竞争，加上气候变化和排斥，这些一直是社区间暴力冲突的主要驱动因素。这些风险将会进一步增加，因为到本世纪中叶，将有 40 多亿人生活在缺水地区。<sup>11</sup> 维持和平行动和特别政治任务特派团与国际移民组织、粮农组织、开发署、儿基会、妇女署和粮食署一起，在建设和平基金的支持下，为农民和牧民社区的冲突管理机制作出了贡献。在萨赫勒，国际移民组织和粮农组织通过建立制度性跨界对话和冲突管理能力、开发畜牧季移追踪工具、恢复社区基础设施和提供生计支助，促进和平的畜牧季移。在中非共和国，在选举期间暴力再次发生的情况下，联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)支持地方和平与和解委员会(包括将妇女的参与增加到 30%)、宗教平台和畜牧季移委员会和平解决了 39 次社区冲突。在乍得-尼日尔边界地区，粮食署和粮农组织的一个项目帮助将与畜牧季移有关的冲突减少了 50% 以上。在该项目的支持下，标记 100 多公里的畜牧季移走廊，以减少牲畜对田地的破坏，因为这是引发冲突的一个关键因素。

22. 建设和平委员会和建设和平基金促进了预防和应对系统的一致性，支持多学科和多利益攸方解决方案的协同增效。该委员会提供了一个论坛，促进通过包容各方的办法应对发展、和平与安全面临的多层面威胁。在强调国家自主权的同时，委员会创建了伙伴关系，为国家和地方政府官员、区域和次区域组织、国际金融机构、妇女和青年组织以及其他民间社会组织等非联合国伙伴创造了空间，从而共同努力支持地方上的建设和平努力。2021 年 2 月，委员会通过了一项性别平等战略行动计划，并核准了一项关于青年与建设和平的战略行动计划，以帮助指导和监测委员会对关注性别平等和青年的建设和平工作的支持。自 2016 年以来，有越来越多的妇女建设和平者向委员会通报情况，增幅最大的是 2019 年至 2021 年期间，从 22% 增加到 74%。2021 年，委员会为 13 个国家和地区提供了支持，包括首次举行了一次关于几内亚湾的会议，自成立以来委员会为总共 23 个国家和地区提供了支持。然而，目前的资源困难使委员会无法满足日益增加的需求，无法将其咨询和桥梁作用扩大到更多的地域和实质性的环境。

#### 建设和平资金缺口

23. 如 2020 年报告(A/74/976-S/2020/773)所述，在为建设和平提供充足、可预测和持续的资金方面进展太少。根据对国家驱动的需求资金预测，包括支持过渡、跨界举措、性别平等以及增强妇女和青年权能助，对建设和平基金支助的需求超过了可用资源。由于捐款短缺，建设和平基金在过去三年中每年都缩减了其核准目标，尽管由于收入预期，最初所定的目标低于预期需求。

24. 建设和平需要一套广泛的筹资工具以及各种渠道和来源。联合国有几个全球机制，包括建设和平基金、政治和建设和平事务部多年期呼吁、人的安全信托基金、可持续发展目标联合基金、全球法治协调中心、妇女和平与人道主义基金、联合国民主基金和人道主义、发展、建设和平与伙伴关系融资机制。秘书处开发了一个建设和平供资看板，其中纳入了多个上述全球基金机制，并将致力于进一

<sup>11</sup> 儿基会，缺水问题。可查阅 [www.unicef.org/wash/water-scarcity](http://www.unicef.org/wash/water-scarcity)。

步扩大该看板，以便向高级管理层和捐助者提供不同资金流概况。若干国别信托基金在推动联合国过渡环境中的一体化和资助建设和平活动方面发挥了催化作用。例如，在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)撤出后，设立了一个苏丹筹资平台多伙伴信托基金，包括一个旨在支持联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)的任务的建设和平与稳定窗口，以确保与联合国国家工作队的整合。虽然改革促使这些资金大幅增加，但需要更多的集合资金支持共同战略目标，并增加资本化，以进一步加强联合国的协调一致。

25. 秘书长在其 2021 年关于妇女与和平与安全的报告(S/2021/827)中强调，缺乏充足、可预测和持续的资金继续阻碍妇女与和平与安全议程的执行。十多年前，当时的秘书长制定了一个目标，将联合国所有建设和平和恢复目的资金的至少 15% 用于增强妇女权能和性别平等。<sup>12</sup> 自 2015 年以来，建设和平基金实现了其 30% 的目标，2018-2020 年期间达到 40%，2021 年达到 47%。地方妇女组织对预防、解决冲突和建设和平进程、促进更具包容性的治理和加强新机构的合法性的贡献得到广泛承认，被认为具有很高的成本效益，但受到持续投资不足的阻碍。<sup>13</sup> 政治和建设和平事务部的多年期呼吁之下有一个专门的供资窗口支持妇女参与缔造和平、建设和平和保持和平努力，其中包括促进设立妇女咨询委员会(例如，在伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和也门)，并鼓励妇女参与选举进程。在“促进性别平等的建设和平专题审查”中，建议捐助者确定如何直接向妇女建设和平组织提供长期、灵活的资金，以满足当地妇女的各种需求，<sup>14</sup> 并在这方面依循关于妇女改变和平与安全的行动呼吁(2020 年)。<sup>15</sup> 2021 年 10 月，在安全理事会关于妇女与和平与安全的公开辩论之前，建设和平委员会建议安全理事会促进为妇女和平建设者和由妇女领导的组织的活动提供专项资金，以促进她们充分、平等和有意义地参与建设和平。<sup>16</sup>

26. 维持和平行动或特别政治任务特派团缩编和撤出时，往往没有充分重视筹资战略，以支持东道国政府和联合国国家工作队可预测和较长期的筹资优先事项。安全理事会第 2594(2021)号决议强调，应将这种过渡理解为一个战略进程，旨在调整重组联合国的战略、足迹和能力，以支持建设和平目标和发展可持续和平。因此，各联合国特派团、联合国国家工作队和国家当局须与国际金融机构和双边伙伴合作，利用联合国可持续发展合作框架、发展投资对持续和平的贡献、较长期筹资战略和有针对性的行动计划，共同制定过渡计划，并确保这些计划对性别

<sup>12</sup> 见《关于促进性别平等的建设和平七点行动计划》。可查阅 [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/seven\\_point\\_action\\_plan.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/seven_point_action_plan.pdf)。

<sup>13</sup> France Bognon 和 Sanam Naraghi Anderlini, “Funding women peacebuilders: dismantling barriers to peace”, 国际民间社会行动网络(2020 年), 第 13 页。 [https://icanpeacework.org/wp-content/uploads/2021/07/ICAN\\_FundingWomenPeacebuilders.pdf](https://icanpeacework.org/wp-content/uploads/2021/07/ICAN_FundingWomenPeacebuilders.pdf)。

<sup>14</sup> 建设和平基金、德国联邦外交部和稳定平台, “促进性别平等的建设和平专题审查”(2021 年 11 月), 第 39 页。可查阅 [www.un.org/peacebuilding/content/gender-responsive-peacebuilding-2021](http://www.un.org/peacebuilding/content/gender-responsive-peacebuilding-2021)。

<sup>15</sup> <https://peacekeeping.un.org/en/sg-wps-call-to-action>。

<sup>16</sup> 建设和平委员会, 就妇女、和平与安全问题向安全理事会提供的咨询意见, 2021 年 10 月 20 日。可查阅 [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbc\\_advice\\_on\\_wps.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbc_advice_on_wps.pdf)。



问题有敏感认识。发展协调办公室、和平行动部、政治和建设和平事务部和开发署的联合国过渡项目是一个关键机制，为整体化和前瞻地制定这些计划和战略提供专门支助。2021 年 11 月非洲联盟和平与安全理事会和建设和平委员会的非正式协商会议也强调了这一点。

27. 加强维持和平作用和促进过渡的一个筹资工具是执行由维持和平分摊预算供资的已获授权的方案活动。可以让联合国国家工作队、包括妇女和青年组织在内的民间社会组织以及国家对应方参与这些活动，以确保继续支持共同的优先事项，加强各行为体之间的协调一致。它们还能够加强国家能力，确保这类举措的不断的可持续性和自主权。在撤出前两年增加维持和平预算中分摊的方案供资(A/74/976-S/2020/773，第 46 段)，并创建在撤出后最多五年中使用这些资金的机制，补充自愿捐款，这样做将有助于实现成功过渡。

28. 2021/22 年度维持和平预算为方案活动供资 1.938 亿美元，<sup>17</sup> 前三个维持和平预算周期平均为 2 亿美元，<sup>18</sup> 其中包括法治、人权、解除武装、复员和重返社会、社区稳定、减少社区暴力、选举事务和排雷行动活动，后者约占供资总额的 70%(见表 1)。

29. 近年来，建设和平基金将其总投资的很大一部分用于已部署维持和平特派团或特别政治任务特派团的局势(见表 2)。在设立新的维持和平行动或特别政治任务时，建设和平基金大幅增加或开始投资，并通常在缩编后将投资增加一倍。在过渡局势下提供支持是建设和平基金 2020-2024 年战略的三个优先窗口之一，目标是投入年度投资总额的 35%。2020 年，建设和平基金 25% 的投资用于过渡局面，包括在刚果民主共和国、几内亚比绍、海地和苏丹的投资，帮助继续应对建设和平和发展的挑战。这些努力得到政治和建设和平事务部多年期呼吁的补充，为在过渡期间维持建设和平成果提供了关键资金。

表 1  
维持和平预算中的方案供资，不包括地雷行动

(百万美元)

	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
联海司法支助团	6.66	—	—	—
中非稳定团	13.96	14.677	16.198	14.184
马里稳定团	13.619	11.848	13.731	15.794
联刚稳定团	10.910	13.528	14.518	14.137
联阿安全部队				0.287
科索沃特派团	2.376	2.376	2.376	2.376

<sup>17</sup> 秘书长的报告，联合国维持和平行动经费筹措概览(A/75/786，附件八)。

<sup>18</sup> 秘书长的报告，联合国维持和平行动经费筹措概览(A/72/770，附件十)；A/73/776，附件九；以及 A/74/736，附件八)。

	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
南苏丹特派团	2.059	2.585	3.124	4.322
达尔富尔混合行动	19.882 <sup>a</sup>	19.652	6.705	—
<b>共计</b>	<b>67.8</b>	<b>64.8</b>	<b>56.6</b>	<b>51.1</b>

简称：联海司法支助团；联合国海地司法支助特派团；中非稳定团；联合国中非共和国多层次综合稳定团；马里稳定团；联合国马里多层次综合稳定团；联刚稳定团；联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；联阿安全部队；联合国阿卜耶伊临时安全部队；科索沃特派团；联合国科索沃临时行政当局特派团；南苏丹特派团；联合国南苏丹特派团；达尔富尔混合行动；非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动；

<sup>a</sup> 达尔富尔混合行动 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间订正预算(A/73/488)。

30. 建设和平基金补充维持和平行动预算的方案供资，特别是在过渡期间，它为更广泛和更长期的建设和平活动提供资金，需要政府批准，但不为联合国工作人员提供资金。如果加以战略性的利用，方案供资和建设和平基金可鼓励一体化，并可促进对建设和平优先事项的进一步投资。就达尔富尔混合行动而言，方案供资达到了前所未有的规模，用以建立国家联络职能。这类供资促进了与联合国国家工作队的合作，以实现共同的优先事项，从而在达尔富尔混合行动撤离后更好地保持和平。2019-2020 年期间，从达尔富尔混合行动预算中向 10 个机构、基金和方案划拨了约 4 500 万美元，用以扩大联合国国家工作队在达尔富尔的地理覆盖和法治、妇女与和平与安全、持久解决方案、复原力、生计和人权方面的方案。自 2019 年以来，建设和平基金已为联合国国家工作队在苏丹的举措投资 2 680 万美元。目前，联苏综合援助团执行任务的方案框架建立在国家联络职能的成功基础上。这些创新成果突出表明，增加维持和平行动的方案活动以及探讨如何针对特别政治任务特派团实现这一点(特别是在从一个特派团向另一个特派团过渡的情况下)，具有重要的意义。

表 2

**建设和平基金在维持和平行动和特别政治任务特派团开展业务的局势中的投资**

(百万美元)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
维持和平行动	19.0	9.4	52.6	31.8	52.0	37.5	39.8
特别政治任务	13.8	32.6	38.3	27.4	31.4	18.9	23.4
维持和平行动和特别政治任务	—	—	3.0	3.0	25.5	7.7	14.5
<b>占建设和平基金总额的百分比</b>	<b>42.0%</b>	<b>59.3%</b>	<b>57.9%</b>	<b>32.3%</b>	<b>43.6%</b>	<b>32.5%</b>	<b>39.8%</b>

31. 建设和平基金还补充支助特别政治任务的方案供资。政治和建设和平事务部多年期呼吁提供的资金用来部署特派团团长并向其提供业务和政治支助，旨在加强联合国在实地的能力。各机构、基金和方案执行的项目旨在实现社会融合、解决冲突或支持法治和司法部门，并通过综合规划框架与特别政治任务特派团合作。建设和平基金支持这些项目，因其与特别政治任务密切协调(例如，在哥伦比亚和苏丹)。

### 三. 流向受冲突影响的局势的资金

32. 投资于预防既是当务之急，也是解决冲突和脆弱性风险并确保发展成果以实现可持续发展目标的最具成本效益的办法。然而，在一场带来巨大卫生和社会经济需求的大流行病情况下，2020 年全球军事支出增加了 2.6%(通胀调整后数额)，总额达到近 2 万亿美元，占全球收入的 2.4%。<sup>19</sup> 一些国家将其计划军事开支的一部分重新分配给大流行病应对工作，另有几个国家的这一支出低于其 2020 年的原有军事预算。<sup>20</sup> 秘书长关于妇女与和平与安全的报告(S/2021/827，第 113 段)也强调了减少军事支出并将其转用于预防冲突和建设和平。

33. 流向受冲突影响国家的资金(包括官方发展援助、外国直接投资和汇款)，<sup>21</sup> 每年继续大幅波动(见图一)。2009 年至 2020 年期间，汇款稳步增加，成为受冲突影响国家最大的外部资金来源。2009 年至 2019 年期间，官方发展援助也有所增加，特别是对少数几个大受援国而言，但增加不是持续的，也没有汇款那么多(分别增加了 55% 和 87%)。此外，对于一些受冲突影响的国家，官方发展援助下降。2015 年至 2019 年期间，利比里亚、哥伦比亚和海地的降幅最大。2012 年至 2018 年间，外国直接投资出现了大幅波动和急剧下降，下降了 53%。虽然 2019 年外国直接投资有所增加，但由于 COVID-19 大流行病，受冲突影响国家的外国直接投资在 2020 年减少了 63%。

34. 虽然近年来对受冲突影响局势提供的官方发展援助总额有所增加，<sup>22</sup> 2019 年达到官方发展援助总额的 31%，但仅有 13.5% 用于建设和平<sup>23</sup> (见图二)，这一比例比 2012 年的 19.9% 有所下降。建设和平支出每年的差异很大，且在各国之间的分配不均，阿富汗、哥伦比亚和伊拉克获得了 ODA 供资的大部分建设和平支出。

35. 虽然数据有限，但官方发展援助往往在特别政治任务或维持和平行动设立后增加，在维持和平行动缩编后减少。关于特别政治任务的终止如何影响官方发展

<sup>19</sup> 斯德哥尔摩国际和平研究所情况报道，2021 年 4 月。可查阅 [https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs\\_2104\\_milex\\_0.pdf](https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf)。

<sup>20</sup> 见 [www.sipri.org/media/press-release/2021/world-military-spending-rises-almost-2-trillion-2020](http://www.sipri.org/media/press-release/2021/world-military-spending-rises-almost-2-trillion-2020)。

<sup>21</sup> 官方发展援助是指收到的官方发展援助净额。数据来源：世界银行，世界发展指标，2021 年 7 月 22 日查阅。受冲突影响的局势定义为：(a) 安全理事会目前处理中的项目以及 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间安理会在正式会议上审议的项目；(b) 2020 年驻有 10 名或 10 名以上工作人员组成的实地或针对具体国家的维持和平特派团或特别政治任务特派团的国家；或 (c) 2020 年从建设和平基金获得方案资金的国家。

<sup>22</sup> 图一和图二中的官方发展援助略有不同，图一中按现值美元计算，图二中按定值美元计算。

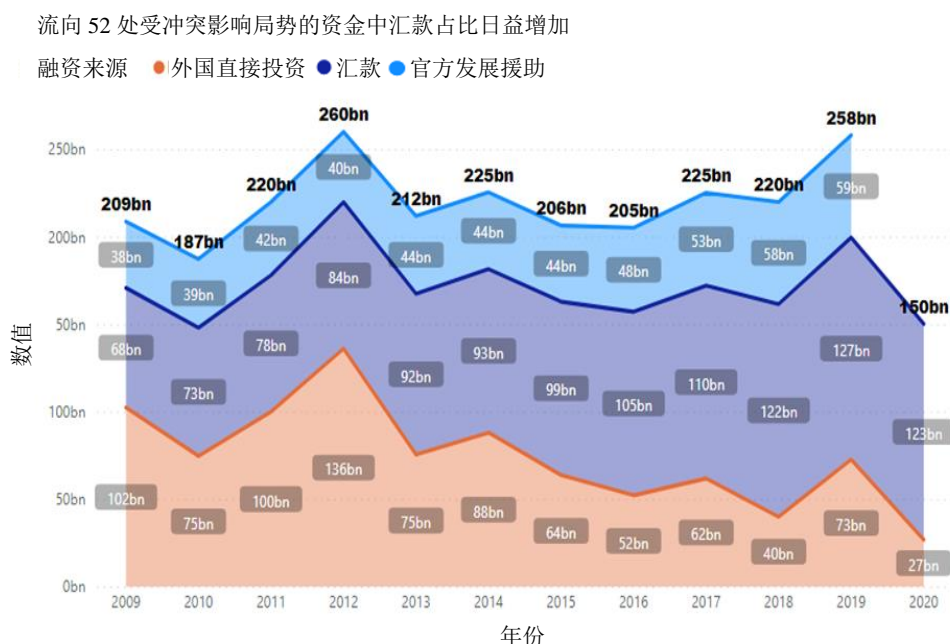
<sup>23</sup> 建设和平包括一系列广泛的活动，包括：(a) 政治进程；(b) 安全和安保；(c) 法治和人权；(d) 核心政府职能；(e) 基本服务，如教育和保健；以及(f) 经济振兴，包括就业和生计。只有前四类(使用经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会信用报告系统代码)被认为旨在取得建设和平成果，因此始终包括在建设和平投资总额中。最后两类(e)和(f)可以促进取得建设和平的成果，但前提是在设计时考虑到这一目的。(Ayham Al Maleh 等，“Peacebuilding, Official Development Assistance and the Sustainable Development Goals: the United Nations Peacebuilding Funding Dashboard,” *Journal of Peacebuilding and Development* 期刊，第 16 卷，第 1 号，2021 年 4 月，第 112-120 页。)

援助，没有足够的数据库。就 11 个可评估的维持和平行动而言，在其设立后的五年内，官方发展援助与其设立前的五年相比平均增加了 3.5 倍。就有数据的五个特别政治任务而言，官方发展援助在同期增加了近 6 倍，但不包括伊拉克，伊拉克的增幅要高得多。相比之下，根据三个特别政治任务的现有数据，在设立一个特别政治任务后，建设和平官方发展援助平均增加了 2.6 倍。在四个局势中，在维持和平行动缩编后的五年中，官方发展援助总额与缩编前的五年相比平均减少了 19%(不包括塞拉利昂，该国的官方发展援助增加，由特别政治任务特派团接替了维持和平行动)。此外，在有数据的两个维持和平行动局势中(海地和利比里亚)，在维持和平行动缩编一年后，建设和平官方发展援助平均下降了 26%。

图一

### 流向 52 处受冲突影响局势的资金

(10 亿现值美元)



来源：政治和建设和平事务部/建设和平支助办公室，根据经济合作与发展组织(经合组织)数据。

36. 虽然 2019 年专门用于作为主要目标的性别平等双边援助百分比攀升至 5.6%(27 亿美元)，但妇女权利组织在受冲突影响的情况下获得的份额仅为 0.4%(1.79 亿美元)，针对性别暴力的拨款仅为 4.39 亿美元。<sup>24</sup> 2021 年 7 月启动

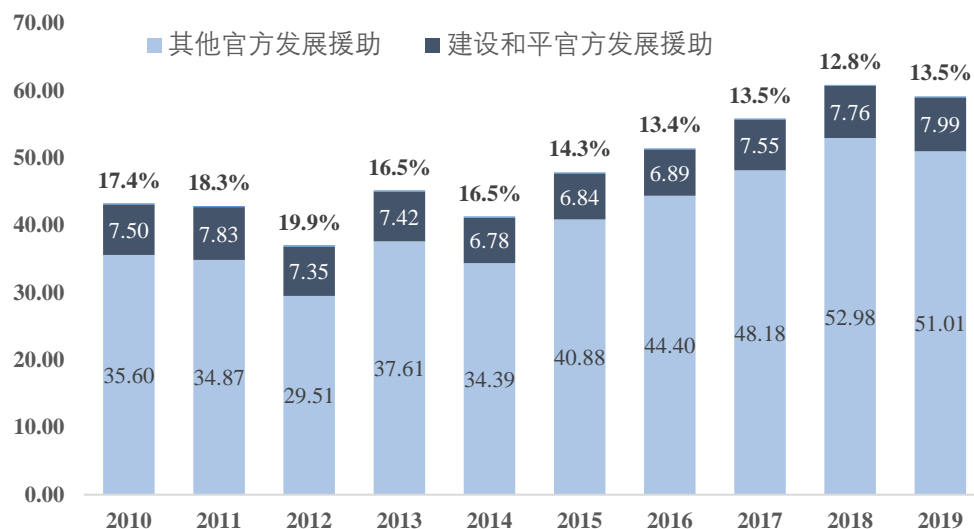
<sup>24</sup> 这种援助旨在支持主张女权、以妇女为领导和促进妇女权利的组织、运动和机构。在经合组织贷方报告系统中作为目的代码 15170 收集和跟踪这些数据。这些数据分析排除了通过政府机构输送的援助。关于性别暴力，见经合组织，《消除性别暴力发展资金》，《性别平等观点系列》，2021 年 12 月，第 7 页。可查阅 [https://www.oecd.org/development/gender-development/development-finance-elimination-gender-based-violence.pdf?utm\\_source=Adestra&utm\\_medium=email&utm\\_content=Read%20More&utm\\_campaign=OECD%20Development%20News%20-%20December%202021&utm\\_term=dev](https://www.oecd.org/development/gender-development/development-finance-elimination-gender-based-violence.pdf?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=Read%20More&utm_campaign=OECD%20Development%20News%20-%20December%202021&utm_term=dev)。

的《妇女、和平与安全与人道主义行动契约》明确表明，需要通过增加资金来实现关于妇女与和平与安全的承诺。150 多个会员国、区域组织、联合国实体，私营部门行为体、民间社会组织和学术界利益攸关方签署了《契约》，对至少一项拟议行动作了投资。

图二

## 在 51 个国家提供的建设和平和官方发展援助

(10 亿定值美元)



来源：政治和建设和平事务部/建设和平支助办公室，根据经合组织数据。

附注：所列数据是官方发展援助付款总额，反映的是实际支出，而不是花钱承诺，不包括债务偿还。来源：政治和建设和平事务部-和平行动部官方发展援助看板(见 <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNmE3Mzc4NTQtYzE3ZS00YjlyLWl0YjQxOTZTM5ODc5ZWl0Y2NiIiwidCI6IjBmOWUzNWwRiLTU0NGYtNGY2MC1iZGNjLTlVYTQxNmU2ZGM3MCI6ImMiOjI9&pageName=ReportSection00b1b8b63af2e7d2ebfc>)，根据经合组织信用报告系统数据库统计数据(<https://stats.oecd.org/>)。官方发展援助看板上没有塞浦路斯和西撒哈拉的数据。

37. 捐助者对妇女和平与人道主义基金等专门筹资机制的承诺和支持有所增加，向当地妇女和平建设者和应急响应人员提供快速和灵活的资金，以防止冲突，终止性暴力和性别暴力，从 COVID-19 恢复并更好地重建，并在其社区缔造持久和平。自 2016 年启动这一联合国-民间社会伙伴关系以来，该基金已筹集 9 000 万美元(到 2021 年底)，并支持了 450 多个地方组织。2021 年 3 月，该基金发起了一项新的运动，旨在到 2025 年底时筹集 1.12 亿美元，包括从私营部门筹集。该基金表明，妇女民间社会领导人参与财政资源分配，特别是在危机环境中，具有附加值。

38. 2021 年，建设和平基金性别平等与青年促进倡议优先考虑了关于促进和保护公民空间的建议，特别是关于土地、土著人民和环境问题的建议；并促进和加强妇女和青年的心理健康和心理社会福祉，作为当地建设和平进程的一部分。在 275 份概念说明中，据记录 23 个国家总额为 5 150 万美元的 38 个倡议项目得到核准。其中，13 项由民间社会组织提交(1 420 万美元)，4 项是联合国-民间社会组织的提案(600 万美元)，21 项是联合国项目(3 130 万美元)。两个地方民间社会



组织将直接获得资金，所有提案都必须至少将 40% 分配给国家或地方民间社会伙伴。建设和平基金 2020-2024 年战略承诺扩大与民间社会组织的伙伴关系，并探索向社区组织提供资金的新途径。联合国不同文明联盟青年团结基金还注重直接资助各种青年领导的组织。建设和平委员会通过邀请民间社会代表分享经验并寻求委员会的支持，对这些努力进行补充。有民间社会情况介绍者参加的委员会会议的比例从 2020 年的 51% 增加到 2021 年的 63%。

39. 由于缺乏系统的数据收集，难以评估有多少资金用来支持以青年为重点或青年主导的建设和平方案，但估计数显示，2015 年至 2020 年期间用于建设和平的官方发展援助中只有 11.6% 侧重于青年。在建设和平工作中提高对青年组织和网络的供资水平和质量应是一个关键优先事项。很少有行为体能够跟踪这些投资。准入方面的挑战，如严格的资格标准，使大多数青年领导的组织无法获得资金来源。为改善获得资金的机会，行为体需要将青年置于建设和平筹资战略的核心；向以青年为重点和青年主导的建设和平工作提供更多灵活、长期和可持续的资金；使青年领导的组织有更多的获得资金的机会；在关于优先供资的决策方面加强与青年人的合作；并开发能够跟踪对青年投资的数据系统，类似于对建设和平中的性别平等和增强妇女权能方面的投资。

40. 气候资金是一个重要的资金流，需要更多地关注其与和平的联系。2021 年开发署和气候安全机制(政治和建设和平事务部、开发署和联合国环境规划署(环境署)于 2018 年设立的倡议)的一项研究表明，“极其脆弱国家”获得气候资金与其他国家相比要小得多，需要更好地将和平与安全风险纳入气候资金。<sup>25</sup> 认识到性别-气候-安全的联系，这为专门用于减缓和适应气候变化的基金提供了一个机会，例如通过绿色气候基金和全球环境基金，也可以解决冲突的根源，并产生更大的变革性影响。

#### 四. 增加建设和平筹资和加强预防冲突和建设和平能力的备选方案

41. 在 2018 年、2019 年和 2020 年关于建设和平和保持和平报告中，提出了确保充足的建设和平资金的若干备选方案。认识到保持和平是一项共同责任，建设和平是一个长期进程，因此需要作出更多努力，确保对预防冲突和建设和平进行充分、可持续和及时的投资。

##### 自愿捐款

42. 这些备选方案有了一些进展。第一，秘书长呼吁就建设和平基金捐款(每年 5 亿美元)实现“飞跃”，作出不指定用途的多年承诺。在 2017-2019 年期间，对建设和平基金的自愿捐款几乎翻了一番，达到 3.7 亿美元，核准数额超过翻一番，达到 5.64 亿美元。然而，建设和平基金在很大程度上仍然依赖少数捐助者，对建设和平基金资金的需求超过了其回应能力。

<sup>25</sup> 开发署，“气候融资促进保持和平：让气候资金在受冲突影响和脆弱的局势中发挥作用(2021 年)，第 24 页([www.undp.org/publications/climate-finance-sustaining-peace-making-climate-finance-work-conflict-affected-and](http://www.undp.org/publications/climate-finance-sustaining-peace-making-climate-finance-work-conflict-affected-and))。

43. 第二，有提出建议，会员国在特派团任务结束后两年内，每年自愿承诺相当于即将结束的维持和平特派团最后全年预算的 15% 的数额，用于建设和平活动，这是解决特派团结束后经常出现的财政断崖问题的一种方法。以达尔富尔混合行动为例，采用 2019/20 年度预算作为“最后全年预算”(5.145 亿美元)，15% 等于两年内每年 7 720 万美元。尚无会员国执行这项建议。

44. 第三，秘书长请捐助者承诺将官方发展援助的至少 20% 用于冲突局势中的建设和平优先事项。只有 10 个发展援助委员会成员达到这一目标(占有成员的三分之一)。最后，关于会员国自愿将未动用的维持和平预算资金承付给建设和平基金的呼吁，这方面的进展有限。

#### 摊款

45. 秘书长提议(a) 确保各特派团有足够的方案供资来支持已获授权的建设和平活动，由建设和平基金和特派团密切合作，在特派团过渡期间实施各项方案；以及(b) 为建设和平基金分摊供资。分摊捐款可提高供资的可预测性和可持续性，并发出一个强有力的信号，表明会员国普遍承诺建设和平和保持和平，这是本组织核心任务的一部分。这项提议的细节载于另一份报告(A/76/687)。

#### 伙伴关系

46. 当今的冲突情况复杂，需要采取全面的办法以及整个联合国系统的参与，并与包括区域组织、国际金融机构、多边开发银行、发展融资机构、民间社会和私营部门在内的一系列行为体建立强有力的伙伴关系。将人道主义-发展-和平联系在一起是基于这样一个原则，即需要合作伙伴在整个这一关系链中全面、互补、协调一致地开展工作，以应对受冲突影响的局势中的多风险、多层次挑战。通过共同努力减少风险和脆弱性，对冲突保持敏感，解决根源性问题以减少人道主义方面的需求，并促进可持续和平与发展，从而取得更好、更可持续的成果。正如 2020 年联合国一体化审查所强调的那样，联合国需要提供一个强大的生态系统，使“三重跨支柱联系”成为现实，并促进所需的变革性、注重预防和对冲突敏感的对策，以加快行动，实现《2030 年议程》。

47. 这需要对条块化的资金流加以重新思考，从而更加注意预防冲突和建设和平的整体局面，包括将其作为发展和人道主义干预措施的一部分。与整个跨支柱联系网的伙伴合作也提供一个机会，可以确保更好地利用援助预算，调动其他伙伴的作用，取得可持续的成果，而不是采取只注重症状的短期解决办法。通过将人道主义-发展-和平联系起来，得以在实地采取具体行动，通过联合国可持续发展合作框架，将建设和平举措纳入联合国系统，这方面应得到加强。就综合、跨政府办法而言，需要在所有发展方案中采用和(或)增加对冲突敏感的建设和平办法，并为此目的预留足够的资源。应继续寻找新的资金来源，包括扩大捐助方基数。对现有集合筹资机制的多年期和不指定用途的捐款将促进各供资工具之间和合作伙伴之间更大的协同增效。

48. 秘书长鼓励会员国探索为建设和平活动筹资的创新手段，包括通过公私伙伴关系，其中可包括个人、基金会和信仰组织的捐款、社会影响债券或和平债券、

小额征税、基于税收的创收、公司伙伴关系和混合融资。其中一些创新筹资机制旨在直接使受冲突影响的国家受益。探索这些备选办法可提供更多的机会，但不能取代自愿捐款或摊款。一些国家政府正在支持采取举措，探索创新方式，在建设和平方面应用混合融资办法，以产生影响，这需要加深对潜在风险和机会的了解；利用国家发展计划、国内投资者和国内资金，并利用公共资源支持这些举措；以及推广这些办法。这必须符合支持国家自主权的对冲突敏感的原则，并让包括妇女和青年在内的地方行为体参与。联合国是一个协调者，带来专门知识、背景知识、实地存在和财务结构能力，以此实现更大的协调和加速。

49. 私营部门行为体在建设和平中的作用可包括筹资、伙伴关系、直接参与谈判或建设和平、宣传、尊重劳工权利、保护平民、公司、基金会或个人对建设和平的私人捐款、企业社会责任举措以及更有力地缓解风险。私营部门行为体通过在受冲突影响地区投资，促进经济增长、重建和创造体面就业机会，可以增进社会凝聚力，从而直接应对冲突的驱动因素。私营部门通过雇主和企业成员组织并与工人组织一起，在受冲突影响的局势中促进对劳工权利的尊重和社会对话，并为参与性民主重建进程和善政作出贡献。<sup>26</sup> 通过按照《工商企业与人权指导原则》加强进行人权尽职调查，公司可以防止其业务助长冲突。

50. 建设和平基金资助了哥伦比亚的一个混合融资试点项目，其中 7 项投资每项获得约 300 000 万美元，并从私营部门行为体筹集了 1 290 万美元，杠杆率为 1 : 6。结果包括：2 000 多名农民和生产者加强了生产；向农业部门的农民和微型企业家发放了约 5 500 笔贷款；1 700 多名妇女获得了直接惠益，包括获得贷款。

51. 建设和平需要采取能够承受风险、可持续和可预测的综合、跨政府办法。良好的建设和平筹资倡议强调需要改善沟通和发展联盟，向建设和平筹资领域外的人阐明理念，向他们说明，对建设和平的投资或对冲突敏感的办法也可以为他们带来成果。这一举措为包括非传统、非发展援助委员会成员在内的所有捐助者提供了一个机会，从而在下述方面更上一个台阶，即时间跨度、风险容忍度、为妇女和青年的地方性建设和平努力提供灵活资金、政府内部和人道主义-发展-建设和平与伙伴关系筹资机制之间的协调一致以及将冲突敏感意识和建设和平办法纳入所有活动。

52. 近年来，联合国和世界银行深化了在受危机影响局势中的伙伴关系，针对近 50 个这种局势进行了合作，包括实施《联合国-世界银行和平之路报告》。<sup>27</sup> 世界银行集团《2020-2025 年脆弱性、冲突和暴力战略》支持大幅扩大其在脆弱和受冲突影响国家的参与，同时作出更有针对性的努力，以预防为重点，采取以人为本的办法，解决脆弱性、冲突和暴力的根源和驱动因素。在国际开发协会第十九次充资中，世界银行帮助各国防止冲突升级、加强复原力和解决长期脆弱性问题，

<sup>26</sup> 劳工组织和政治和建设和平事务部/建设和平支助办公室，《通过体面工作和就业维持和平》（日内瓦，2021 年），第 13 页。可查阅 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_771498.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_771498.pdf)。

<sup>27</sup> 见 2020 年联合国-世界银行伙伴关系监测报告，即将出版。

并创建了新的筹资工具，包括预防和复原力拨款和扭转局面拨款。国际开发协会 930 亿美元的早期补充资金于 2021 年 12 月得到批准，继续使用这些新的融资工具值得欢迎。它们为世界银行、联合国和其他行为体提供了将其各自的支持工作更好地配合国家战略的机会。

53. 为促进联合国与世界银行的合作，政治和建设和平事务部/建设和平支助办公室设立了人道主义、发展、建设和平与伙伴关系融资机制，提供小额赠款，以支持数据、分析和评估或快速部署或专门能力，包括在相关情况下与国际货币基金组织(基金组织)合作。该机制显示了战略性地利用有限资金的潜力，以支持联合国根据共同优先事项与国际金融机构和区域开发银行进行更协调一致的对话。自 2020 年以来，人道主义、发展、建设和平与伙伴关系融资机制就受危机影响的局势提供了 29 笔赠款，总额为 380 万美元。例如，该机制为联合国参与联合评估(如于 2021 年完成的关于中亚和阿富汗边境地区区域风险和复原力评估及关于莫桑比克恢复和建设和平情况评估)提供了支持。在刚果民主共和国，联合国和世界银行正在进行合作，以确保联合国的过渡进程与世界银行对政府国家预防冲突战略的支持保持一致，并确保获得预防和复原力拨款的机会。在布基纳法索，政治和建设和平事务部及和平行动部一直与联合国国家工作队和世界银行密切合作，与国家当局进行对话。联合国促进了在国家发展计划中注入预防冲突的视角，其形式是一个专门的预防工作/社会融合支柱，世界银行则将脆弱性和冲突敏感关键基准纳入其《预防和复原力拨款行动计划》，其中一些基准得到建设和平基金补充投资的直接支持，例如为民族和解进程提供技术支持。

54. 在更好地应对脆弱性和冲突风险的努力中，基金组织也是一个越来越宝贵的战略伙伴。基金组织制定的脆弱和受冲突影响国家战略有望提供坚实的基础，帮助我们在面临复杂风险时加强对包容性和复原力的集体支持，这些风险对许多国家及其建设和平成果产生不利影响。

55. 除筹资外，还需要在联合国系统内和合作伙伴中调动更广泛的预防冲突和建设和平能力。在提供财政资源的同时，还需要加强地方、区域、国家和国际各级的人力资源，以开展预防冲突和建设和平工作。这些资源应易于部署，并包括各种专门知识，为管理冲突的国家和地方行为体提供技术支持。需要对能力建设和人力资源开发进行投资，例如开发署发起的并在最近设立的预防、跨支柱联系和稳定学院。还需要为分析、数据收集和影响计量工作分配更多资源，以确保行动的有效性和及时性。

56. 国内资源对于建设国家预防冲突和建设和平能力至关重要。发展行为体以及国际金融机构和发展融资机构在这一领域可发挥支助作用。有了足够的人力资源和能力，发展行为体可以更多地与合作伙伴和政府机构合作，例如支持将冲突敏感和建设和平纳入政府或其他合作伙伴的方案，除其本身的方案外，还为建设和平优先事项发挥作用。

## 五. 结论

57. 大会建设和平筹资问题高级别会议将着重于广泛的建设和平活动，包括由联合国特派团和联合国国家工作队开展并由一系列机制供资的活动。将向第五委员会提交一份关于建设和平基金摊款提案的平行报告。根据《联合国宪章》，预防冲突和建设和平是联合国工作的核心。然而，尽管在区域、跨界、国家和地方各级取得了重大成果，但本组织的努力因缺乏充足、可预测和持续的资金而受到影响。迫切需要转向预防冲突和建设和平，不仅是在口头上，而且要在行动上和资金上，并且建立在对多层面冲突进行分析的基础之上。高级别会议提供了一个独特和等待已久的机会，可借以采取具体行动并作出重大承诺，以确保建设和平工作拯救更多的生命，节省更多的资源。鼓励所有会员国在高级别会议上集体商定前进道路，并或作为单个会员国、或作为会员国集团宣布具体的承诺，以确保为建设和平提供充足、可预测和持续的资金。

---