

大会
安全理事会Distr.: General
25 November 2024
Chinese
Original: English大会
第七十九届会议
议程项目 61
建设和平和保持和平安全理事会
第七十九年

建设和平和保持和平

秘书长的报告

摘要

本报告是根据关于建设和平与保持和平的大会第 75/201 号决议和安全理事会第 2558(2020)号决议提交的。大会和安理会在这些决议中要求在 2024 年提交一份详细报告，说明在 2025 年建设和平架构审查之前持续执行有关建设和平与保持和平的各项决议的情况。本报告反映了以下内容：会员国、联合国系统、民间社会和其他利益攸关方提交的材料；从在建设和平委员会的指导下开展的广泛和包容各方的建设和平架构审查筹备进程中以及从在世界各地举行的区域和专题协商中得出的结论。报告还参考了秘书长任命的各位独立知名人士给秘书长和会员国的信，信中述及他们对关于建设和平架构的决议执行情况的思考。

* 由于技术原因于 2024 年 12 月 27 日重发。

24-22197 * (C) 271224 301224



请回收



一. 导言

1. 这个世界的特点是冲突激增、气候危机日益严重以及社会不公和经济差距不断扩大，而所有这些都对最脆弱和最边缘化群体造成过度影响。技术的迅速发展暴露出现有全球治理框架的不足。强大通信工具的出现昭示着一个不同的新现实，这些工具可以即时、大规模地传播内容，包括仇恨言论、错误信息和虚假信息。
2. 冲突不仅有越来越多的层次，也越来越致命。约 20 亿人(即人类的四分之一)生活在受冲突影响的地方(见 [S/PV.9250](#))。截至 2023 年年底，有 3.63 亿人需要人道主义援助，比 2022 年增加 33%。¹ 冲突也更多地与全球和地区的动态联系在一起，因而更难解决。对于和平所面临的威胁来自何方以及如何最有效地应对这些威胁，会员国观点的差异之大令人忧心。国际法(包括国际人道法)对于防止伤害和维护全球秩序和人类尊严至关重要，却正在受到攻击。² 随之而来的信任丧失使国际合作更加困难，在预防冲突以及建设和保持和平方面的努力也受到深刻影响。
3. 冲突越来越多地发生在地缘政治两极化和日益军事化的背景下。在许多情况下，由于与犯罪和恐怖主义网络有联系的非国家武装团体的激增、暴力的区域化以及助长恐怖主义的暴力极端主义的涌现，这些冲突更加严重。这些冲突使现有条件恶化，而且所造成的新条件导致不安全和不正常的移民模式、贩运人口和偷运移民。许多冲突必然造成复杂的跨界局势，涉及武装团体和/或恐怖主义团体、毒品走私、小武器扩散、爆炸物和对自然资源的争夺。平民和人道主义工作者越来越多地成为攻击目标，³ 从而加深了冲突对社区的影响，并损害了救生援助和基本服务的提供。
4. 人权，即公民、文化、经济、政治和社会权利，是预防、建设和平和保持和平的核心。充分实现这些权利可保护人们免遭边缘化、歧视和排斥。反过来说，在实现人权方面缺乏进展和侵犯人权是局势恶化和可能出现暴力的早期指标。从其最完整的概念来看，人权可以作为一个实际的解决问题工具，用于在所有阶段支持预防、建设和平和保持和平的努力。在全球各地，对公民空间的压力越来越大，这破坏和限制了促进权利、政治对话、和解以及包容可信的选举和政治进程所需的环境。同样，政府投资于维护经济和社会权利的能力下降，其部分原因是债务困难和其他财政压力，这使其为保持和平(包括通过推进可持续发展保持和平)所作出的努力面临严重风险。

¹ 联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)，2023 年年度报告(2024 年)。

² 大赦国际，《世界人权状况》(2024 年，伦敦)。

³ 联合国人道主义事务协调厅，《2025 年全球人道主义状况概览》(日内瓦概念说明)，2024 年 11 月 11 日。可查阅 <https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2025-geneva-concept-note>。

5. 妇女和青年在参与和平与政治进程方面继续面临根深蒂固的系统性障碍，在妇女和青年组织努力寻找资源方面也是如此。针对妇女和平建设者和妇女人权捍卫者的威胁和暴力行为正在增加(见 A/78/131)。需要作出协调一致的努力，制止性别暴力，因为这既是冲突的后果，也是冲突的驱动因素，特别是当性暴力被用作战争和政治镇压的一种策略时。妇女与和平与安全议程已执行二十多年，妇女充分、平等和切实参与建设和保持和平工作应该是常态，而不是在事后才想到(见 S/2024/671)。正如秘书长关于青年与和平与安全的报告(S/2024/207)所述，尽管加大了力度，将青年纳入和平与安全的工作仍然滞后。此外，由于武装冲突的性质、复杂性和激烈程度不断变化以及在居民区使用爆炸性武器，2023 年严重侵犯人权事件的增幅之大令人震惊(见 A/78/842-S/2024/384)。

6. 由于气候变化、灾害、环境退化和自然资源(尤其是土地和水)匮乏的影响，全世界的不安全和不稳定正在加剧。快速变化的气候以及日益频繁和严重的灾害正在影响人们的生活和生计，而且往往发生在已饱受冲突之苦的地区。截至 2023 年底，近四分之三的被迫流离失所者生活在受气候相关灾害高度或极端影响的国家。⁴ 这种气候脆弱性和冲突相互交织的局面正在引发一场愈演愈烈的危机，加剧了受影响民众所面临的挑战。

7. 被迫流离失所是未能维护和平与安全的后果。被迫逃离的人数，无论是在本国境内还是跨越国界，都与冲突的频率、范围、持续时间和强度密切相关，这是根据与冲突有关的死亡人数衡量的。截至 2024 年中，全世界被迫流离失所者人数已增至约 1.226 亿人。⁵ 2023 年，在面临粮食危机的 59 个国家和地区，近 2.82 亿人存在严重的粮食不安全问题。⁶

8. 不可持续的债务负担正在影响发展中国家，这些国家若要到 2030 年实现可持续发展目标，估计每年面临高达 4 万亿美元的资金缺口。⁷ 相关的金融冲击继续加剧社会经济动荡的风险。与此同时，2023 年全球军事支出达到 2.44 万亿美元的新纪录，按实际价值计算比 2022 年增加 6.8%，而人道主义需求在 2023 年达到 567 亿美元的历史最高水平。⁸

9. 在这些挑战中，正在向以多极化为主要特征之一的全球新秩序过渡，而且新的联盟和集团正在形成。在 2024 年 9 月通过的《未来契约》是加强多边主义和国际合作的重要一步。《未来契约》重视对话和外交、可持续发展、预防、建

⁴ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)。《全球趋势报告，2023 年强迫流离失所情况》(哥本哈根，2024 年)。

⁵ 见 <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>。

⁶ 粮食安全信息网络和应对粮食危机全球网络，《2024 年全球粮食危机报告》(2024 年，罗马)。

⁷ 《2024 年可持续发展筹资报告：处于十字路口的发展筹资》(联合国出版物，2024 年)。

⁸ Nan Tian 等人，《2023 年世界军事支出趋势》，情况说明书，斯德哥尔摩国际和平研究所，2024 年 4 月。可查阅 https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf。

设和平以及在尊重国际法的基础上通过消除冲突根源保持和平，这为直面我们今天面临的多方面挑战带来新的可能性。

二. 预防与建设和平：将范式转向普遍性和国家一级的行动

10. 秘书长从上任第一天起就呼吁会员国优先考虑预防。证据清楚地表明，预防可以挽救生命，减少人类痛苦，保障发展成果和发展道路，而且可以产生很高的成本效益。⁹ 然而，预防仍然严重缺乏优先地位和资源。有效的预防办法都是全面办法，其中包括强有力的国家能力、促进和平的基础设施以及全球和区域伙伴关系。这些办法必须以可持续资源为基础，关键是国家自主权和领导权，同时还要以人权的坚定承诺为指导，以有效解决危机的根源。

11. 在关于《新和平纲领》(A/77/CRP.1/Add.8)的政策简报中，秘书长提出了在预防、建设和平和维持和平方面的范式转变，其基础是两个相互关联的原则：即普遍性和国家自主权。这符合现实情况，即不稳定、暴力和发生冲突的可能性并不局限于少数几个国家，发达国家、中等收入国家和发展中国家都存在不同程度的风险。当今对和平与安全的威胁明确要求所有国家采取普遍行动，减轻威胁。这一模式转变要求将预防作为所有国家的优先事项，将此作为国家议程的一部分，而不是在发生危机的前景非常明显时才破例进行干预。

12. 会员国负有预防冲突以及建设和保持和平的首要责任。作为主权实体，各国有权确定应对威胁和推进建设和平的法律、体制和战略框架。几十年的实践证明，预防和建设和平的行动若要取得成功，就必须由国家行为体来领导和主导。反过来，对外部干涉的恐惧也常常严重阻碍会员国对早期国际行动持开放态度，而这些行动的目的在于在局势升级之前发出警告或协助消除冲突的驱动因素。如果发出明确信号，将工作重点切实从国际层面转向国家层面——转向国家自主、国家领导和国家确定的优先事项，就会有助于减少这些担忧并建立信任，从而为会员国创造空间，以便在适当和认为有用的时候向国际社会寻求支持。

13. 如果所有会员国通过伙伴关系、教育和良好做法与经验的分享，把重点放在建设促进和平的国家能力和基础设施上，包括社区推动的方法，这就会成为这一努力的一个有利因素。当地的“和平促进者”可以在国际一级建设和平行为体、国家机构和地方社区之间发挥桥梁作用，从而在这些努力中起到关键作用。优先事项应由当地确定，以确保取得更可持续的成果和获得持续支持。

14. 《2030 年可持续发展议程》为推进和平、公正和包容的社会、促进社会正义和应对普遍性挑战提供了有效蓝图。许多国家成功地管控高风险冲突，避免陷入暴力。这是在《新和平纲领》政策简报中建议所有国家在自愿基础上制定本国自主和主导的预防和保持和平战略的依据。

⁹ 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》(世界银行，2018 年，华盛顿特区)。

15. 这些战略应处理具体的背景因素，并根据当地的实际情况和动态进行微调。世界各地已有丰富经验，这也意味着会员国可以从与面临类似建设和平挑战的其他国家的交流中获益，特别是通过开展南南合作以及分享技术和政治专业知识。会员国还应有一个寻求国际社会支持的渠道，以便能够在这一领域开展本国主导和本国自主的工作，这些工作除其他外应重视建设其自身的预防、预警和建设和平的能力。

16. 采取立足于可持续发展、不让任何人掉队的全政府和全社会办法，将使国家预防战略更有成效。这些办法应做到对性别和年龄有敏感认识，包容青年人和老年人、残疾人、难民、境内流离失所者和移民，并创造让所有行为体做出贡献的安全空间。预防和保持和平是妇女与男子共同领导的全社会努力。联合国将立足于其在支持国家预防能力和建设和平方案方面开展的长期工作，随时准备应要求为这些战略的制定和执行工作提供支持。

17. 在当今相互关联的世界中，单靠国家一级的行动往往不足以应对冲突和暴力的驱动因素。在全球竞争不断加剧、威胁日益具有跨国性质的情况下，我们需要根据《联合国宪章》第八章，构筑有助于建立信任、提高透明度、增进缓和的区域框架和组织。为此，秘书长还提议，各会员国集团以及区域和次区域组织应在处理跨界威胁方面制定跨区域预防战略，通过加强共同安全的方式，共同获得和发展国家一级的丰富知识和专长。

18. 建立一个所有国家共有的经验基础，将是建立信心和加强信任的重要步骤。全球政治变得更加支离破碎，数据和人工智能能力越来越集中于少数行为者手里，因此，对公正可信的数据源的需求将随之继续增加。在把先进的分析技术用于执行和平与安全方面的任务方面，联合国取得了重大进展。此外，还努力加强多层面风险评估，将灾害和冲突风险结合起来，将气候、减少灾害风险和预防冲突行为体的专门知识汇集在一起，以便在预防、复原力和长期发展方面采取更有针对性和更有效的做法。

19. 为了在衡量影响方面加强努力，设立了建设和平影响中心，¹⁰ 将此作为联合国各实体、各国政府、国际金融机构、研究机构和民间社会汇聚一堂的协作平台。该中心有助于开展集体努力，生成和增强有关建设和平工作影响的证据，以期为建设和平工作者和决策者提供业务、政治和战略借鉴。一个相关的优先事项是，建立相关保障措施，以确保这些方法具有信息完整性。正如联合国可持续发展小组的全球在线规划、监测和报告平台所报告的那样，必须确保在国家一级的所有联合国方案活动中采用保持和平标码。¹¹

¹⁰ 见 <https://www.un.org/peacebuilding/content/impact-hub>。

¹¹ 见 <https://help.uninfo.org/un-info/getting-started/welcome-to-un-info>。

三. 加强建设和平委员会

20. 自 2005 年成立以来,建设和平委员会采取了以国家自主权为中心、以需求为驱动力的办法,从而使 20 多个会员国能够分享其建设和平经验和挑战。委员会向这些国家提供积极支持,针对其具体的建设和平优先事项,调动政治、技术和财政援助。此外,委员会还探讨了各种区域背景和专题问题,如妇女与和平与安全、青年与和平与安全以及建设和平筹资,同时不断加强其与秘书长建设和平基金的合作。在此背景下,2023 年 11 月,委员会与建设和平基金咨询小组双方举行的会议强调,必须加强协同增效,促进定期交流,分享建议,将建设和平基金的经验教训纳入委员会的各项举措。

21. 建设和平委员会通过其《性别平等战略》(2016 年)和《行动计划》(2021 年),完全有能力在履行妇女与和平与安全承诺方面发挥领导作用。多年来,委员会增加了民间社会妇女代表的参与,在国别访问期间与当地行为体接触,并就相关问题向安全理事会提供咨询意见。2025 年是安全理事会第 1325 (2000)号决议通过二十五周年,再加上建设和平架构审查所产生的势头,这将为推动就这一关键议程所采取协调一致的行动提供重要契机。此外,委员会关于青年与建设和平的战略行动计划提供了一个机会,可藉以在 2025 年安全理事会第 2250(2015)号决议通过十周年之际,系统地支持青年更多地参与建设和平行动。

22. 建设和平委员会继续促进南南合作和三方合作,促进就过渡时期司法战略(在与哥伦比亚、冈比亚和东帝汶接触期间)、土著人民与和解办法(在与加拿大、哥伦比亚和挪威接触期间)等问题交流良好做法。这些互动凸显了各种不同国情下建设和平经验的共同点。此外,委员会参与了多国举措,以便能够对国家战略进行比较审查。例如,2024 年 3 月,肯尼亚、挪威和东帝汶分享了消除暴力根源的做法。2025 年建设和平架构审查将提供一个机会,藉以审议需要对委员会的工作方法、组成和支助能力作出哪些调整,以提高其在应会员国要求支持它们执行国家预防和建设和平战略方面的效力。

23. 建设和平委员会的侧重点是国家自主权,其任务是召集联合国内外所有相关行为体,以期改善协调,发展和分享建设和平方面的良好做法,并使国际社会持续关注保持和平,因此,委员会可以加强其作为“信任论坛”的作用,并为会员国提供空间,以解决介于和平与发展之间的问题,例如不平等、贫穷、暴力和冲突之间的联系;《2030 年议程》对建设和平和保持和平的重要性;实现强迫流离失所问题的持久解决在确保持久和平中的作用;发展、气候和环境变化、减少灾害风险以及和平与安全之间的联系。此外,委员会的任务还设想在动员政治和财政支持方面发挥作用,以实施维持和平的国家战略。

24. 除会员国外,建设和平委员会还能够把从国际金融机构、区域和次区域组织到民间社会、私营部门、工会和其他利益攸关方等广泛的行为体聚集在一起。展望未来,委员会可以在与会员国已开展的重要互动的基础上再接再厉,而这些会员国也分享了其在建设和平和维持和平方面的经验。2025 年建设和平委员会架构审查为会员国提供了一个及时机会,使其能够以更加制度化的方式发挥

这一召集作用，并确定所采用的各种方式，包括秘书处的必要支持和委员会成员的更有力参与。

25. 由于建设和平委员会改善了其对安全理事会的咨询作用，因此可能会更频繁地请求提供咨询意见，这有助于以更具战略性和互补性的方式利用委员会，并为安全理事会的审议工作提供更宽阔的建设和平视角。这对联合国特派团的过渡至关重要。加强委员会与联合国国家工作队、特别政治任务和在特定国家的维持和平行动之间的沟通，可有助于委员会向大会、安全理事会和经济及社会理事会提供咨询意见。委员会可以进一步考虑设立一个由来自不同地域的建设和平专家组成的独立小组，以丰富其向安理会提供的咨询意见。

26. 加强与区域和次区域组织及其他相关行为体的伙伴关系一直是建设和平委员会的一个优先事项。这方面的一个例子是，委员会加强了与非洲联盟的协作，包括向非洲联盟发出参加委员会所有会议的长期邀请。非洲联盟和平与安全理事会与委员会之间的年度会议在促进在建设和平方面与其他区域和次区域组织开展合作与协调方面提供了一个有益模式。与国际金融机构合作是委员会自成立以来的核心目标，世界银行集团和国际货币基金组织应邀出席了委员会的所有会议。

27. 建设和平委员会继续面临挑战，而且秘书处的能力有限，难以支持其工作并确保持续有效地跟进委员会的行动。本报告重申秘书长在其题为“我们的共同议程”的报告中发出的呼吁，即为支持委员会提供更多资源。《未来契约》详细说明了会员国在加强委员会方面所作的承诺，以便采取更具战略性的办法，使国家和国际一级的建设和平与维持和平工作更加协调一致并产生更大影响。需要联合国系统提供支持，以满足日益增加的需求，实现加强委员会这一宏伟目标。

四. 建设和平与保持和平同《2030年可持续发展议程》相互依存和互为补充

28. 正如《2024年可持续发展报告》所强调的那样，《2030年议程》的落实工作严重滞后。全球风险格局使建设和平与保持和平同实现《2030年议程》高度相互依存。建设和平与发展所面临的挑战密不可分，加强两者之间的联系可以推动这两个议程。2025年第四次发展筹资问题国际会议为进一步加强这些联系提供了契机。

29. 在包容各方的善治、法治、人权和环境保护的基础上实现的可持续发展，是预防冲突、维护和平与安全的重要因素。这可以提供一种结构性的预防办法，以此消除不满和暴力的根源和根本原因，并可作为一种有效的退出战略，摆脱反复出现而又相互关联的冲突和危机循环。脆弱性和危机的成因往往是缺乏经济保障和体面工作机会，以及由于国家治理薄弱或缺位而无法提供公平获得基本服务或基本公正的机会。这导致社会契约弱化，社会信任度降低。

30. 必须从可持续发展目标 16 的视角理解《2030 年议程》，更加重视结构性预防，并对和平与安全以及可持续发展采取基于风险的方法。如不查明和消除暴力和不稳定的根本驱动因素，发展就不会扎根或持续；如果没有可持续和公平的发展，就无法确保持久和平。必须预测风险并采取预防行动，以减少脆弱性，包括为此通过多种灾害预警系统和多部门办法，应对自然和人为灾害(包括环境、技术和生物灾害)。在国际一级，这将让各国实现稳定和保护来之不易的建设和平与发展成果，减轻复发风险，建设机构和社区的复原力，以维护和平且顾及风险的发展道路。在战略远见和多层面风险分析方面加大投入，对于更好地预测、预防和管控系统性风险至关重要。向那些愿意实施国家预防战略并加强其国内和区域和平与治理机构基础设施的会员国提供技术支持，仍然是联合国系统的一个优先事项。

31. 气候和环境危机及其不成比例的影响，特别是对最弱势群体的影响，越来越多地与冲突的驱动因素以及自然灾害和其他危机的重叠影响相互交织。采取对冲突有敏感认识、促进和平的气候和环境行动并减少灾害风险，也可以为促进稳定、交付和平与发展成果提供重要机会。这突出表明，必须提供财政资源、数据、技术转让和能力建设支持，特别是向处于气候变化影响前沿的发展中国家提供支持，以便能够采取有效的减缓和适应措施。气候变化、灾害和环境退化是民众被迫流离失所的重要因素，加剧了移民压力，并可能助长冲突，¹² 特别是当流离失所群体和接收社区在自然资源日益减少的情况下面对竞争时。¹³

32. 必须要了解与气候相关的安全风险在性别层面的表现，这不仅有助于避免加剧脆弱性，而且有助于发现在促进性别平等、增强气候复原力和保持和平方面出现的机遇。在扩大地方社区和民间社会(包括地方妇女组织)的参与以及确保妇女充分、平等和有意义地参与气候行动和建设和平并发挥领导作用方面，是可以有所作为的。

33. 今天，世界上的青年人数比历史上任何时候都多，15 至 24 岁的人超过 12 亿。¹⁴ 在一些区域，青年占人口的大多数，例如，非洲 60%的人口在 25 岁以下。¹⁵ 促进青年(包括那些最直接受暴力冲突影响的青年)切实参与建设和平，对于创造可持续的和平成果，促进具有代际联系和愿望的预防文化至关重要。如果青年人获得适当的知识、技能和机会，他们可以成为变革的推动者，为预防冲突和促进可持续和平作出重大贡献。青年往往站在地方一级和平倡议和跨社区对话的前列。在建立青年与机构之间的信任、将青年的需求纳入国家发展计划和战略方面，关于青年与和平与安全的国家行动计划可发挥关键作用。向青年主导的举措提供资金也同样重要。2022 年和 2023 年，建设和平基金在这些领域提供的

¹² 难民署，《全球趋势》。

¹³ 难民署，《气候变化如何影响难民和流离失所社区》，2024 年 11 月 12 日。可查阅 <https://www.unrefugees.org/news/how-climate-change-impacts-refugees-and-displaced-communities/>。

¹⁴ 《世界青年报告》(联合国出版物，2020 年)。

¹⁵ 世界经济论坛，“非洲青年将如何推动全球增长”，2023 年 8 月 16 日。可查阅 <https://www.weforum.org/stories/2023/08/africa-youth-global-growth-digital-economy/>。

支持比 2020-2021 年期间高 34%，联合国国家工作队在 30 多个国家实施了各种项目。

34. 民间社会参与建设和平政策和方案拟订对于行之有效的建设和平架构至关重要。重要的是，在建设和平和保持和平方面采取因地制宜的办法，加强民间社会组织的参与，建立更长期和更灵活的供资机制，以加强地方社区支持国家建设和平努力的能力。2023 年，启动了民间社会组织与联合国之间的年度“建设和平对话”，以讨论在建设和平方面合作的挑战和机遇。需要提供进一步支持，以继续建立一个平台，促进民间社会为联合国建设和平政策和方案拟订做出贡献。2024 年 5 月，在内罗毕举行了联合国民间社会会议，成立了由 140 多个民间社会组织组成的“建设和平影响力联盟”。

35. 到 2024 年底，被迫流离失所的人数预计将超过 1.2 亿，约占全球人口的 1.5%。¹⁶ 数以百万计的民众多年来一直处于长期流离失所的境地，有些人甚至长达数十年。有效应对和解决流离失所和无国籍问题，包括提供保护和持久解决办法，是减少人道主义需求、防止出现新的不满和不平等的关键所在。至关重要。重要的是，要支持各国加强流离失所者和接收社区获得基本服务的机会，并建立更加普遍、全面和包容的社会保障制度。此外，支持地方经济、促进社会复原力以及恢复信任和善治，对建设可持续和平、稳定和长期发展具有重大促进作用。

36. 对可持续发展采取综合办法，并利用人权作为应对当代发展挑战的“解决问题措施”，是一条前进的道路。从人权角度出发，促进人道主义和发展援助同和平与安全努力之间的协调一致，对于采取一种更有效和更全面的预防和建设和平办法至关重要。促进和保护人权可以消除不平等和排斥的根源，有助于建立更加公正、公平、包容和顺应民需的治理结构和制度，促进长期社会复原力和稳定。

37. 良好、有效和包容的治理以及加强社会凝聚力，是摆脱暴力冲突和脆弱性、走向可持续和平的途径。强大、公正和包容的机构为改变潜在的历史、经济和社会不平等创造条件，并为可持续和平与发展提供途径，以实现可持续的社会契约。横向不平等和排斥使武装冲突更有可能发生。包容性决策过程赋予人们发言权和基本自由，使他们能够追求自己珍视的目标和愿望，并在遇到不公正时寻求补救。包容治理旨在增强公民的权能和能动性，有力地保护边缘化群体的人权。确保以包容方式赋予不同身份群体以代表性，可以有助于应对源于系统性歧视的不满。此外，作出包容安排，让不同群体拥有发言权和获得权力，可以缓解紧张局势，为对话创造空间。一年一度的反对种族主义和歧视全球论坛有力地强调了这一点。

38. 解决小武器和轻武器扩散问题以及地雷行动对于建设和平和保持和平至关重要。有效的裁军不仅保护生命，而且对于经济振兴、农业生计与粮食安全、社会凝聚力、建立信任、和解和社区复原力也至关重要。在武器和爆炸装置的

¹⁶ 难民署，《全球趋势》。

扩散不仅威胁到人民的生命而且威胁到他们的生计和自然环境的地区，这也有助于流离失所民众安全回返，并有利于为可持续和平与发展创造条件。

39. 健康、福祉与和平成果密不可分。武装冲突会直接影响医疗系统，阻碍提供有效、公平的医疗服务。它可能导致医疗供应链的崩溃、医护人员大量流失、医疗保健受到攻击、疾病爆发和粮食不安全问题激增。相反，冠状病毒病(COVID-19)等大流行病对建设和平努力产生重大影响，往往会加剧现有挑战并带来新的挑战。暴力和冲突对良好的健康和福祉(包括对性健康和生殖健康及权利、特别是对妇女和女童)产生严重的负面影响。人们日益认识到，必须将精神卫生和社会心理支持纳入预防冲突和建设和平举措，其中包括应对可能妨碍全国对话与和解努力的代际创伤。

五. 联合国改革对系统地执行各项建设和平与保持和平决议的影响

40. 全球格局的迅速变化促使秘书长在 2017 年领导了一系列相互关联的改革，包括重新定位联合国发展系统、重组和平与安全支柱以及改革管理支柱。通过改革，联合国系统已经能够更好地在发展、人权、人道主义以及和平与安全倡议之间建立更强的协同增效作用，以支持国家决策和执行《2030 年议程》，从而确保联合国在各支柱的努力更全面地消除危机根源，并有助于减少脆弱性、冲突风险和人道主义需求的驱动因素，为可持续发展奠定坚实基础。

41. 重组和平与安全支柱旨在使这一支柱更加协调一致、务实、灵活、有效，能够协同联合国系统内外的合作伙伴防止暴力冲突。因此，和平与安全方面的核心能力集中于一个承担区域责任的单一政治-业务结构中。改革还有助于将建设和平纳入整个支柱，加强各支柱之间的联系，确保全系统行动的一致性，加强伙伴关系。

42. 通过在 2018 年对联合国发展系统重新定位，而今，世界各地的驻地协调员负责指导《联合国可持续发展合作框架》的设计和实施，该框架阐明了支持国家发展优先事项的共同发展提议。在特派任务环境中，“身兼三职”的驻地协调员——即那些兼任人道主义协调员和秘书长副特别代表的驻地协调员——在整合人道主义、人权、发展和政治努力方面发挥核心作用，从而确保了发展支助同和平与安全努力之间的一致性。这使维持和平行动和政治特派团能够根据国家需求和优先事项，有效地促进可持续和平与发展成果。在复杂环境中，“身兼两职”的驻地协调员还担任人道主义协调员，领导应急工作，同时确保联合国的活动面向支持各国减轻发展损失，指导早期恢复举措，并推动政府主导的流离失所问题解决方案。

43. 总体而言，在 2023 年，89%的东道国政府申明与联合国主导的发展和建设和平倡议密切合作，以支持国家优先事项。¹⁷ 约 82%的驻地协调员确认，根据

¹⁷ 经济和社会事务部在不同年份对各国政府、驻地协调员和联合国国家工作队的调查。

联合国国家工作队成员的定期报告，发展、人道主义与和平活动之间的互补性得到增强，比 2021 年高出 10 个百分点。

44. 在当今复杂的风险环境中，若要在建设和平和《2030 年议程》方面实施一种综合做法，就必须在人道主义、人权、发展以及和平与安全倡议诸方面采取更有力的合作方式，以便根据多层面的需求具体制定可持续的综合成果。联合国系统必须继续支持在减轻气候变化、灾害、环境退化与自然资源稀缺、大流行病等突发卫生事件的影响方面所做的努力，并支持打击恐怖主义和跨国有组织犯罪，包括为此开展相关的联合分析、规划和方案拟订，例如根据国家计划和优先事项制定的共同国家分析和联合国可持续发展合作框架。

45. 在以协调一致的方式支持国家可持续发展优先事项方面，驻地协调员制度是最有力、最灵活的工具之一。和平与发展顾问全球网络是通过联合国开发计划署-政治与建设和平事务部联合方案部署的，负责支持国家利益攸关方预防冲突和保持和平。

46. 会员国在促进人道主义、人权、发展以及和平与安全合作方面发挥关键作用。每年专设一个建设和平周不仅可以进一步推广这一做法，还可以作为一个平台，用以提高对建设和平和保持和平的认识，为决策者、和平建设者和各组织商讨和制定加强建设和平的战略提供机会，在执行有关建设和平和保持和平的决议方面加强国际合作和承诺。

六. 建设和平筹资

47. 正如《未来公约》所述，会员国早就认识到在建设和平筹资方面存在的差距。大会关于建设和平经费筹措的第 76/305 号决议指出，需要更多资源来填补现有资金缺口，满足会员国对建设和平和保持和平支助提出的越来越多的要求。虽然官方发展援助中与和平有关的部分在 2022 年略有增加，¹⁸ 但用于脆弱环境的和平官方发展援助份额继续从 2021 年的 11.01% 下降到 2022 年的 9.95%。¹⁹ 一些联合国特派团在过去五年中缩编，也使建设和平的总体能力和资金减少。由于资金限制，50% 的现有和平与发展顾问职位被取消，这使情况更加复杂。

48. 建设和平筹资应不断发展，以符合全球良好做法，包括侧重于建设和平背景下的宏观经济条件和财政空间。在提供财政资源的同时，必须在各级专门配备和强化人力资源，以开展预防冲突和建设和平方案拟订、伙伴关系、沟通和宣传工作。这些人力资源应易于部署，并应包括广泛的专门知识和经验，并能够在各区域之间和区域内开展业务，为国家行为体提供技术支持。

49. 新制定的《联合国支持可持续发展目标供资契约》强调了建设和平基金等机构间集合基金的价值，该基金提供具有战略性、可预测、灵活的非核心资金，

¹⁸ 见 <https://focus2030.org/Increase-of-Official-Development-Assistance-in-2022-1295>。

¹⁹ 经济合作与发展组织，“和平与官方发展援助”，2023 年 10 月。可查阅 https://www.oecd.org/en/publications/peace-and-official-development-assistance_fcefbffc-en.html。

使联合国发展系统能够从建设和平的角度采取统筹协调的行动。这种集合基金是提高援助实效的关键手段，不仅可以使各种各样的行为体保持一致，而且降低了会员国和执行伙伴的交易成本。

建设和平基金

50. 秘书长的建设和平基金所收到的申请继续超出其支助能力。本战略期间(2020-2026年)已过去近五年，自愿承诺共计 7.89 亿美元，仅达到 15 亿美元目标数额的一半略多。自愿捐助方之间的负担分担情况略有改善，多年期承诺的数量也有所增加。然而，自愿捐款总额自 2020 年达到 1.8 亿美元的高点后持续下降。尽管存在这些制约因素，基金连续七年超额完成了将 30%捐款用于性别平等的内部分配目标。该基金在促进妇女和青年参与方面的投资超过了联合国系统任何其他集合基金。

51. 大会第 78/257 号决议核准了秘书长关于自 2025 年起每年为建设和平基金提供 5 000 万美元分摊会费的请求。这将有助于为联合国建设和平支助提供更可预测、更充足、更持续的资源，尽管自愿捐款仍将是基金的主要资金来源。

52. 寻求联合国在建设和平和预防工作方面支持的会员国数目有所增加，问题的范围也走向多样化。需求不断增加的领域包括：应对仇恨言论、错误信息和其他分化做法(特别是在选举期间)，气候变化和灾害与冲突的交叉，争夺自然资源加剧造成的影响；将建设和平的努力本地化，并采用社区驱动做法，将提供安全保障作为一种公益；提出难民和境内流离失所者问题的持久解决办法。

53. 建设和平基金继续利用整个联合国发展系统的能力，在联合国方案规划中产生重大的整合效应，并改善联合国在实地建设和平的一致性。2023 年，建设和平基金与 57 个驻地协调员和国家工作队开展了合作。作为统筹一致应对措施的主要驱动力，该基金不仅优先重视联合方案，而且尽可能使其提供的支助与《联合国可持续发展合作框架》的目标(包括任何建设和平和预防工作的优先事项)保持一致。继续和深化这一做法是加强基金催化作用和确保其投资可持续性的关键。

国际金融机构在建设和平中的作用

54. 国际金融机构和多边开发银行有能力提供大规模资金，支持国家主导的战略，因此是至关重要的“和平推动者”。同样重要的是，要继续努力使国际金融机构更具包容性、公平性和代表性，更好地满足发展中国家的需求。安排得当的优惠资金可以帮助当局解决冲突的结构性驱动因素，加强社会契约，增强抵御外部冲击的能力。如果与国际金融机构建立伙伴关系，利用本组织的互补型任务规定和外地网络，就可以有助于促进对冲突有敏感认识的参与，并最大限度地发挥影响力。在建设和平基金内，专门伙伴关系基金自 2019 年启动以来，一直与国际金融机构和多边开发银行一道，对国家一级的合作、创新和良好做法提供支持。

55. 最近关于联合国-世界银行在受危机影响环境中伙伴关系的监测报告列举了 58 个在预防、建设和平和危机背景下的实例，展示了这种日趋成熟的伙伴关系。²⁰ 值得注意的是，这种业务伙伴关系使世界银行能够扩大其在脆弱和受冲突影响环境中的影响，联合国在 2016 年至 2023 年 7 月期间使用了约 86 亿美元的国际开发协会筹资。²¹ 自 2020 年以来，联合国和世界银行还在支持国家预防和建设和平战略方面大力拓宽合作范围，从而得以统筹协调数据、分析和融资，以支持国家计划。事实证明，世界银行的“预防和复原力拨款”是一个强有力的工具，有助于各国政府推进预防方面的关键投资，同时跟踪国家政策承诺。

56. 国际货币基金组织和各多边开发银行也根据各自任务规定，制定了应对脆弱性和冲突驱动因素的体制办法，并在某些情况下与建设和平委员会进行协商。非洲开发银行利用其过渡支助基金(包括开设一个新的预防窗口)，支持各国政府应对脆弱性问题。通过开展联合恢复和建设和平评估以及与联合国系统各机构、基金和方案合作交付成果，各多边开发银行深化了其在受冲突影响环境中的协作。建设和平提供了机会，可藉以采取变革行动，解决历史上的不平等问题，而国际金融机构在促进性别平等和增强妇女权能方面发挥着关键作用，例如在支助组合和贷款的谈判中。这都可以有助于为子孙后代获得公平和可持续发展奠定基础。

创新筹资和私营部门资源调动战略

57. 大会第 76/305 号决议要求制订一项从私营部门调动资源的战略。与私营部门、特别是与当地中小企业建立伙伴关系，可以产生新的资源，并试行新的、由地方主导的建设和平办法。私营部门可以在创造就业、经济包容和公平获得社会服务方面发挥关键作用，所有这些都对建设和平和保持和平至关重要。然而，在某些情况下，私营部门的活动可能会加剧脆弱性的驱动因素，并加深人们对不公平发展的成见。这突出表明，确保私营部门不会加剧脆弱性具有核心作用，包括为此遵守《工商业与人权指导原则》和在与私营部门的所有接触中遵守《联合国全球契约》。

58. 私营部门促进建设和平资源调动战略是与全球契约办公室以及参与建设和平战略和建设和平联络小组的各实体合作制定的，旨在解决上述问题，并将建立和平筹资生态系统作为主轴。这就需要在企业运营和投资战略中考虑到冲突敏感性，并制定明确指标，说明哪类私人投资可被视为“有利于和平”。它还寻求通过采用创新工具，确定和汇集更多的资本来源。自 2022 年以来，联合国一直与和平筹资“倡导者”开展战略合作，将建设和平组织的核心专长与机构投资者的筹资能力结合起来。最后，联合国力求通过利用建设和平基金的催化资

²⁰ 世界银行，《联合国-世界银行集团受危机影响局势伙伴关系：2022 年联合国-世界银行集团伙伴关系监测报告》(2023 年，华盛顿特区)。

²¹ 见 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/60cad99b8cb64068a60d756cb55e1dba-0410012024/original/IDA21-FAQs-5-23-2024.pdf>。

金，加强会员国与私营部门之间对和平有积极意义的伙伴关系，从而努力增加对建设和平方面公私联合投资的激励措施。

59. 要加强私营部门、雇主和企业成员组织以及工会在建设和平中的作用，就需要降低资本风险，建立新一代伙伴关系，开展战略沟通和宣传，并在各级投入和加强人力资源。这项工作将有赖于会员国加大支持力度，以发展这一生态系统、设计和试行项目，并鼓励其他方面(包括多边开发银行和发展金融机构合作伙伴)加入进来。与私营部门合作以及通过雇主和企业成员组织代表私营部门的良好做法需要进一步系统化，并需要对其加以评估。

联合国特派团的过渡和缩编

60. 特别政治任务和多层面维持和平行动是重要的多边工具，有助于预防、建立和平、维持和平和长期建设和平，以持久应对暴力和冲突的驱动因素。建设和平工作的成功往往需要国际社会以及区域和国家行为体的持续政治关注和支持。然而，会员国之间的信任减少给联合国的参与构成挑战。加速特派团缩编有时会导致不稳定和安全真空，从而破坏在建设和平和治理方面取得的进展，同时在保护方面带来更多挑战，加剧人道主义需求，阻碍长期发展。

61. 联合国特派团的撤离或缩编对东道国而言是一个关键的过渡时期。这是在实现和平方面取得重大进展的一个信号，也是新的发展机遇，但这也可能带来挑战，需要通过对建设和平和可持续发展的持续投资加以解决。当务之急是投资于加强集体努力并及早为此开展规划，以塑造未来的过渡形式。安全理事会第2594(2021)号决议述及这一点，该决议将联合国和平行动的过渡定义为“一个战略进程，旨在重新配置联合国的战略、足迹和能力，以支持建设和平目标和发展可持续和平……并加强国家自主权”。在特派团撤离期间和之后保持政治参与，对于支持关键的建设和平优先事项至关重要。在这些余留的建设和平优先事项中，许多具有高度政治性。

62. 国家参与对于过渡进程至关重要。要使过渡有助于巩固和保持和平，并促进落实《2030年议程》，就必须与国家政府行为体以及包括民间社会网络和妇女组织及联盟在内的其他国家行为体共同确定和执行过渡的时间、方式和成果。为确保做到这一点，过渡规划需要与国家发展计划和战略保持一致，同时让广泛多样的国家行为体参与。必须高度重视在政治特派团和维持和平行动负责交付的领域以及特派团撤离后将移交的领域加强能力，并高度重视与国家对口部门建立联合规划和协调结构。

63. 联合国现有的筹资工具，特别是通过维持和平分摊预算和建设和平基金筹资的方案活动，可以相互补充，有助于实现广泛合作伙伴之间的一致性，但不足以满足所有建设和平的需求。因此，在过渡规划进程和长期筹资战略中必须考虑到现实经济因素。这包括利用上文提到的创新筹资模式以及与国际金融机构建立伙伴关系，这有助于最大限度地提高现有援助的效力。

七. 建议

64. 正如我在关于《新和平纲领》政策简报中所述并根据在《未来公约》中所作的承诺，我呼吁会员国考虑在联合国系统的支持下，应要求酌情制定国家主导和自主的预防和建设和和平战略。将人权置于这些战略的核心，可有助于保障包容，防止边缘化和歧视，并确保这些战略为可持续发展成果作出积极贡献。这些战略有助于加强负责任和有效的国家机构，促进法治，加强社会凝聚力。这还需要加强对促进和平文化的投入。必须特别指出，民间社会、妇女组织、工会、私营部门和青年人可与国家和地方当局一道，在这些进程中发挥关键作用。

65. 我鼓励会员国考虑利用国家一级在有效预防冲突措施方面现有的丰富知识和专长，就应对跨界威胁制定具有跨界层面的预防战略。在长期安全架构正在崩溃或从未建立这种架构的区域，尤为紧迫的是，要集体反思跨界威胁以及如何应对这些威胁，以加强共同安全。若要取得成功，这些战略应真正具有包容性，并增强边缘化群体、青年人和被迫流离失所者的权能。

66. 我呼吁会员国采取新的、有针对性的措施，增强妇女的充分、平等和切实参与，包括参与解决冲突、社区安全、诉诸司法、地雷行动、预警以及减缓和适应气候变化。我呼吁会员国将至少 15% 的官方发展援助分配给受冲突影响的国家，用于促进性别平等，包括将至少 1% 的官方发展援助分配给妇女组织，特别是那些在人道主义应急第一线工作的妇女组织和在促进和平方面开展动员的基层团体。

67. 我建议每年举办一次建设和平周活动，以提高对建设和平与维持和平的认识；为决策者、建设和平者和各组织提供机会，讨论和制定加强建设和平的战略；加强国际合作和承诺，以执行有关建设和平和保持和平的决议。我鼓励经济及社会理事会和建设和平委员会考虑举行两次年度联席会议，以深化和平与发展之间的联系，并使联合国在实地开展的建设和平和可持续发展工作更具一致性和影响力。这些机构还可以考虑设立联合专家级专责小组，负责后续跟进成果的执行情况。我鼓励委员会和人权理事会探讨如何更密切地发挥协同作用，包括通过有效执行人权理事会第 45/31 号决议。

68. 我强烈鼓励会员国加强建设和平委员会，将其作为一个平台，支持会员国在本国自主和主导的建设和平、保持和平和预防努力方面取得进展，重点是促进在会员国、联合国实体、民间社会、国际金融机构以及区域和次区域组织之间定期开展循证交流。会员国可以自愿向委员会提交其预防和建设和平战略，而委员会可汇集能够为这些战略提供支持的不同利益攸关方，包括通过南南合作和三方合作。

69. 我呼吁会员国提供充足资源，以满足强化后的建设和平委员会在后勤和实务方面日益增长的需求。为委员会提供一个指定会议设施，可使委员会能够在具备必要会务能力的情况下更经常地举行会议。会员国还应考虑设立一个建设和平问题独立专家组，以支持委员会的工作，并加强秘书处支持委员会的能力。我鼓励会员国加强建设和平影响中心的能力，以确保更好地提供和使用分类数

据和证据，支持国家建设和平努力。我还敦促会员国确保已落实过渡后组合的驻地协调员办事处获得充足资源，以维持必要能力，确保按照我在提交大会的报告(A/78/753)所述，在各种国家背景下为发展中国家提供的支助具有连续性。

70. 我建议会员国考虑加强建设和平委员会的能力，以便就即将不再列入安全理事会议程的国家或可能受益于更广阔建设和平视角的国家提供咨询意见。委员会可监测与建设和平有关的特派团过渡计划的执行情况，记录经验教训和最佳做法，并确保及时应对出现的不足之处。

71. 我鼓励会员国在国家和国家以下各级为共同抵御危机奠定坚实基础，重视保护弱势群体免受危机的最严重影响。需要作出审慎努力，确保建设和平有助于实现所有人权。这包括加强人道主义、人权、发展、和平与安全等领域的行为体在国家背景下开展的合作，支持会员国进行风险分析，并针对多层需求落实预防冲突、建设和平、发展和人权方面的优先成果。

72. 大会对我提出的为建设和平基金提供摊款的请求以及对执行关于建设和平筹资问题的决议作出积极回应，这是向前迈出的重要一步。会员国应按照我在报告(A/72/707-S/2018/43)中提出的要求，将分摊基金增加到每年1亿美元，并探讨如何将未使用的维持和平预算资金承付给建设和平基金。鉴于对联合国建设和平支助的强劲需求，需要更多会员国提供更多捐助。会员国还应恢复和增加对从事建设和平工作的联合国实体提供的自愿供资。会员国还应充分执行联合国支持可持续发展目标的供资契约。

73. 我敦促实施一项促进实现可持续发展目标的刺激措施，以扩大可负担的长期性发展筹资。一项实现可持续发展目标的刺激措施可有助于扩大促进和平的关键投资。重要的是，鉴于预防和建设和平是可持续发展议程的关键推动因素并与可持续发展议程有着密切联系，国际金融机构应发挥其“和平促进者”的作用。我还呼吁大力补充国际开发协会的资金。也欢迎提出促进建设和平的创新筹资办法，而且应通过新一代伙伴关系(包括与私营部门的伙伴关系)扩大、推广和维持和平倡议。
