



第六十三届会议

议程项目 101

秘书长关于建设和平基金的报告

关于修订建设和平基金业务条款的安排

秘书长的报告*

引言

1. 本报告是依据我提出的关于设立建设和平基金的安排的报告(A/60/984)的附件第 8.1 段提交的。我在该报告中指出,建设和平基金业务条款将在通过后两年内予以审查。审查前将与咨询小组协商,并进行独立评价。

背景

2. 大会第 60/180 号决议和安全理事会第 1645(2005)号决议责成我设立一个建设和平常设基金,用于冲突后建设和平,目的是确保立即发放所需资源,开展建设和平进程至关重要的建设和平活动。该基金的业务条款(A/60/984,附件)说明基金的范围、与建设和平和应对重大缺口直接密切相关的举措重点以及在促进其他关键利益攸关方持续支持和参与方面的作用。建设和平基金成立两年来,在这些领域取得了进展。但是,根据业务经验以及对基金潜力的进一步认识来判断,我相信可以进一步提高基金的效力和催化作用。为此,与本报告附件所载的基金订正业务条款有关的工作以及继续改进其管理结构的工作至关重要,也非常及时。

3. 建设和平基金由秘书长领导下的建设和平支助办公室管理,支持直接有助于刚摆脱冲突的国家实现稳定的建设和平活动,帮助早日产生和平红利并加强国家

* 本文件迟交,是因为需要与联合国秘书处内广大利益攸关方及会员国进行若干轮磋商,以便就定稿达成广泛的一致意见。



的能力，以推动和平解决冲突，应对可能导致冲突再次爆发的威胁。从设立之时到 2009 年 2 月 28 日期间，基金收到了 45 个捐助者的认捐，共计 3.193 亿美元，这一数字比基金设立时设定的筹资目标 2.50 亿美元高出 28%。存款和现有方案资金总额共计 2.924 亿美元，能够为被宣布有资格接受建设和平基金支助的 11 个冲突后国家约 93 个建设和平支助方案和项目提供建设和平支助。

4. 根据上文第 1 段提及的报告的附件第 8.1 段的规定以及 2008 年 10 月 9 日和 13 日大会审议建设和平基金的进展期间会员国表达的意见，建设和平支助办公室主任着手修订建设和平基金的业务条款，为此分头进行了一系列工作并从中受益。建设和平基金咨询小组在举行半年期会议时提出的建议就基金最初两年的运作提供了宝贵的投入和意见。第二个因素是内部监督事务厅在 2008 年 12 月 30 日进行了一次独立评价，其结论认为基金有潜力在冲突后领域发挥独特的建设和平优势，并在实地取得了显著的初步成果。但是，评价结论还指出了若干结构性和管理方面的挑战。如 2009 年 1 月 23 日的管理对策所述，建设和平支助办公室正在应对这些挑战。

5. 2008 年 12 月和 2009 年 3 月期间，与会员国、捐助者、建设和平委员会、受援国驻联合国首席代表以及包括联合国部门间建设和平联络小组和联合国开发计划署(开发署)多方捐助者信托基金在内的联合国系统各组织和机构进行了广泛的非正式协商和情况介绍，这既有机会考虑广大利益攸关方的意见和投入，也有机会审查迄今基金运作方面吸取的教训。我感谢会员国和所有利益攸关方支持和参与这一进程。

6. 建设和平基金的业务条款的修订工作以两个广泛的目标为指导。第一个目标是通过合理调整和简化业务条款规定的基金结构和架构等途径，提高基金的能力，使其在建设和平支助方面能够灵活机动、顺应需求，重点分明。第二个目标是通过为加强协商和对话提供经费，加强和最大限度地发挥建设和平委员会与基金之间的协同作用。与订正业务条款同时推出的经增订的基金政策和导则将阐述基金管理和行政的详细问题。建设和平支助办公室将与基金的行政代理机构开发署多方捐助者信托基金办公室以及咨询小组、捐助者、受援的联合国组织和国家一级利益攸关方合作，审查基金的指导文件。

7. 开发署多方捐助者信托基金办公室将继续充当建设和平基金的行政代理机构，主要职责是维持基金的账户。建设和平基金将根据开发署的条例、细则、指示和程序予以管理。为加强问责制并澄清作用和职责，建设和平支助办公室主任与开发署多方捐助者信托基金办公室之间关系的具体安排将予审查，使其反映建设和平基金订正业务条款的规定。

8. 按照所附订正业务条款的规定，建设和平支助办公室将向会员国、建设和平委员会和捐助者定期介绍建设和平基金的工作，拟议召开的年度会议将使所有利

益攸关方有机会审查基金工作、成果和新出现的经验教训。这一活动也将为基金定期充资提供机会。

结论

9. 建设和平基金业务条款的修订将有助于提高基金的效率和效力，帮助刚摆脱冲突的国家实现稳定，帮助应对和平协定签署后不久普遍存在的重大缺口，并帮助加强国家的能力，以推行巩固和平进程的建设和平方案。基金资源加上建设和平委员会的努力，将有助于确保冲突后国家得益于国际社会的持续关注和支持。

10. 有鉴于此，拟请会员国支持建设和平基金的订正业务条款，并鼓励会员国继续定期提供自愿捐助，以便确保基金有效地注重刚摆脱冲突的国家开展的至关重要的建设和平活动。

附件

建设和平基金业务条款

1. 一般考虑因素和原则

1.1. 大会和安全理事会要求秘书长设立一个建设和平多年常设基金(以下称基金),用于冲突后建设和平。^a 建设和平基金与建设和平委员会和建设和平支助办公室一起,作为联合国建设和平架构的组成部分,在国际和国家一级协同各个伙伴支持冲突后建设和平。基金协助各方更持续地参与对刚摆脱冲突国家的支持,同时支持建设和平活动,帮助在冲突后实现稳定,并加强政府、国家/地方机构、过渡当局或其他相关当局的能力。

1.2. 建设和平基金是一个全球基金,旨在为若干国家同时提供协助,从而将全球基金的覆盖范围与多方捐助者信托基金的国别重点这两方面结合在一起。基金的基本架构包含一个两级决策程序,在中央一级为有资格得到基金支助的国家分配资金,在国家一级由政府与在该国的联合国秘书长高级代表(以下称为联合国高级代表)联合审查为商定的方案和项目活动支付资金的问题。

1.3. 建设和平基金履行为冲突后国家提供紧急和直接支助的任务时,应遵循以下原则:

- 透明度
- 灵活性
- 业务速度
- 问责制
- 催化作用
- 效力
- 按需拨款
- 国家自主权

1.4. 秘书长授权建设和平支助办公室主任负责管理建设和平基金,并协调基金供资的工作和方案的方方面面,同时确认其他利益攸关方的具体作用、职责和问责制。

^a 见大会第 60/180 号决议及安全理事会第 1645(2005)号决议。

2. 建设和平基金工作范围

2.1. 建设和平基金将支助与建设和平进程直接、密切相关的举措，帮助解决该进程中的重大缺口，在没有其他供资机制可以利用的领域尤其如此。使用基金资源旨在发挥催化作用，协助建立其他更持续的支助机制，诸如发展组织和双边捐助者的长期参与以及调动国家各利益攸关方支持建设和平等。通过建设和平基金提供的支助必须对建设和平进程的可持续性有直接的积极影响。基金支助建设和平委员会议程所列的国家以及未列入委员会议程、正从冲突中恢复或被认为有可能陷入或再次陷入冲突的国家。

由建设和平基金供资的具体范围的活动将包括：

(a) 旨在应对和平进程面临的迫切威胁、支持执行和平协定和政治对话的活动，尤其是涉及加强根据和平协定设立的国家机构和进程的活动；

(b) 建设和(或)加强国家能力的活动，以促进共处及和平解决冲突，并开展建设和平活动；

(c) 支持努力振兴经济及为民众带来直接的和平红利的活动；

(d) 建立或重建基本行政服务部门及相关人力和技术能力的活动，在特殊情况下和有限时段，这可能包括支付公务员薪金和其他经常费用；

2.2. 需要在国家一级和联合国总部与主要利益攸关方进行协商，以确保建设和平基金与其他供资机制之间不出现重复或重叠。不断协调的工作也需扩大，须顾及从建设和平支助过渡到可持续发展的需要。

2.3. 建设和平基金将协助满足刚摆脱冲突国家的眼前需要，因为在这一时期，缺乏来自其他供资机制的充足资源用于支持建设和平活动。因此，建设和平基金将注重在建设和平进程最初的关键阶段，在组办捐助者会议及设立国别多方捐赠信托基金等供资机制前发挥最大效用。

2.4. 但在某些特定情况下，建设和平基金能为处于建设和平进程的深入阶段的国家提供有用的支持，尤其为下列国家提供有用的支持：

(a) 未设立多方捐赠信托基金的国家；

(b) 虽有多方捐赠信托基金在运作但重大的建设和平举措依然资金不足的国家，或突然需要此类重大举措的国家。

3. 分配和支付程序

3.1. 原则上，经建设和平委员会审议的任何国家均可被视为建设和平基金的可能支助对象。委员会将建议秘书长将审议中的国家视为有资格得到资金，这将正式启动分配和支付程序。预计委员会将在审议初期作出这一决定，以确保及时通

过基金提供支助。委员会将定期收到最新情况，并有机会根据委员会对有关国家的战略承诺在拟订优先计划的最初阶段就整体的供资优先事项提供战略咨询。

3.2. 秘书长可确定面临特殊情况及即将陷入或再度陷入冲突的国家可被视为有资格得到建设和平基金的支助，即使该国未经建设和平委员会审议。秘书长将向委员会通报这一决定。

3.3. 建设和平基金应随即对列入建设和平委员会议程的国家以及未列入委员会议程的国家作出反应，满足其恢复的需要，提供建设和平援助。在所有情况下，秘书长都将向建设和平委员会通报启动供资机制的情况，并就选定国家和(或)分配资金的情况提出理由。

(a) **立即反应机制**：这一机制最大限度借助建设和平基金的能力迅速、灵活地采取行动，为眼前的建设和平和恢复的需要提供应急资金。列入建设和平委员会议程的国家以及未列入委员会议程的国家都有资格获得支助。请求由国家当局和驻该国的联合国高级代表提出。秘书长可根据个案的评估立即决定分配资金。如应急和(或)恢复需求超出基金业务政策和导则规定的数额，秘书长将随即启动对这些请求的进一步详细评估。

(一) 就列入建设和平委员会议程的国家申请得到立即反应机制的支助而言，委员会可就有关国家的当前和(或)紧急的建设和平和恢复的需要提供战略指导。

(二) 就未列入建设和平委员会议程的国家而言，一旦提出请求，建设和平支助办公室主任就对供资请求及所附风险评估进行迅速彻底的审查。

(b) **建设和平和恢复机制**：在所有情况下都将根据国家当局和派驻有关国家的联合国机构共同拟订的优先计划分配和支付资金。就列入建设和平委员会议程的国家而言，优先计划将以委员会与有关国家当局确定优先事项的工作和(或)商定的建设和平综合战略为基础。

3.4. 国家当局和联合国派驻一国的机构根据有关重大缺口和建设和平需要的共同分析，拟订优先计划。优先计划载列若干选定的加强和维持建设和平进程所需的重大举措。对于正在进行或已完成冲突后需要评估及(或)设有国家巩固和平或恢复框架的国家，将重点注意确保将这些要素纳入委员会议程所列国家的优先计划拟订工作，或纳入其确定优先事项的工作。优先计划将提议举措，并提供相应的指标性预算估计数。优先计划可适当列明建设和平基金即时供资以外的暂定供资需要。就列入建设和平委员会议程的国家而言，建设和平支助办公室将向委员会呈递这种需求，以期尽早审议来自非基金渠道的其他财政支助。优先计划将提交建设和平支助办公室主任核准。

3.5. 建设和平支助办公室主任将根据秘书长的授权，与联合国秘书处维持和平行动部、政治事务部、人道主义事务协调厅以及联合国发展业务协调办事处、^b 开发署^c 和联合国人权事务高级专员办事处的高级官员协商，迅速审查优先计划，努力避免与现有或计划中的举措有任何重叠。建设和平支助办公室负责人也可酌情与其他部门、基金、机构和方案以及各国际金融机构协商。

(a) 对于根据优先计划制订方案的申请，建设和平支助办公室主任将适当考虑到资金需要、建设和平基金的可用余额及基金可能审议的新的国家的预期需要，根据对优先事项的审查结果，确定国家的总体资金需求。

(b) 对于一国通过联合国高级代表提出的应急建设和平和恢复供资请求，建设和平支助办公室主任将确保在审议时具备适当的审查程序，并进行风险评估，审议方式不得影响反应的速度或效力。

3.6. 在可行的情况下，项目活动的审查和核准工作在国家一级将利用现有协调和协商机制进行，由联合国高级代表和有关政府当局及其他主要利益攸关方代表（下称国家指导委员会）共同管理。联合国高级代表和政府正式核可项目呈件时需确保由建设和平基金国别分配款供资的任何活动都将：

(a) 支持优先计划所列优先事项和需要，对于列入建设和平委员会议程的国家，支持由委员会确定的优先事项；

(b) 遵守上文第 1.3 段提及的基金的既定原则；

(c) 力求解决无法或尚未通过任何其他机制供资的缺口；

(d) 不与其他现行举措重叠；

(e) 由具有必要的专门知识和能力的主管受援组织开展。

3.7. 除中央政府当局外，联合国系统各组织和机构，包括各基金、方案和专门机构，以及其他国际组织和非政府组织（以下统称受援组织），都可作为实施伙伴，通过项目协议得到建设和平基金的支助。

4. 建设和平基金的管理

4.1. 建设和平支助办公室主任将根据秘书长的授权，全盘领导和指导建设和平基金的方案管理，监测基金业务。开发署多方捐助者信托基金办公室为行政代理机构，在建设和平支助办公室主任的全面领导下，负责按照业务条款的规定管理建设和平基金、接受捐款、支付资金以及编纂财务和说明性的综合报告。开发署多方捐助者信托基金办公室将根据开发署的条例、细则、指示和程序管理建设和

^b 为联合国发展集团主席提供协助。

^c 作为机构间常设委员会及早恢复工作组主席。

平基金。建设和平支助办公室主任与开发署多方捐助者信托基金办公室将直接谈判商定一项正式协议，确定信托责任、国家一级的规划模式及相关的报告要求。

4.2. 建设和平支助办公室应与行政代理机构和各受援机构协商，制订建设和平基金工作中使用的业务政策、导则和程序。

4.3. 建设和平基金资源将用来支付由受援组织管理和(或)实施的项目的直接和间接费用。此外，建设和平支助办公室可利用基金资源来支助基金在全球和国家一级开展的业务。方案执行和资金管理的管理费用总额不得超过所收资金的11%。

4.4. 受援者将对行政代理机构支付的资金承担全面的方案和财务责任。联合国受援者应根据各自的条例、细则、指示和程序管理这些资金。所有其他受援者对得自建设和平基金的财政资源应遵循联合国规定的报告和审计原则。

5. 管理安排

5.1. 大会将指导建设和平基金的业务。秘书长将按下文第6节规定提交年度分析报告，其中反映建设和平委员会所得经验教训，大会和建设和平委员会可据此对基金使用问题提供全面政策指导。

5.2. 建设和平委员会将协助拟订冲突后建设和平及恢复的综合战略，并就审议中的国家提供战略咨询。

5.3. 秘书长将任命一个独立咨询小组，对建设和平基金的资金分配的速度和妥善与否提供咨询和监督，并审查执行情况报告和财务报告。秘书长将根据会员国提名，并根据被提名者在建设和平方面的经验，选定和任命至多10名知名人士组成咨询小组，他们将来自所有区域，包括向基金捐款的国家。咨询小组成员的任期为两年，咨询小组将在建设和平支助办公室协助下每年开会至少两次。

6. 报告、问责制、透明度和审计

6.1. 行政代理机构应通过建设和平支助办公室主任，根据受援的联合国组织提交的反映所得经验教训的报告，向秘书长提交财务和说明性的综合进展报告。行政代理机构应按照上文第4.1段提及的正式协议的规定，定期向建设和平支助办公室提交综合报告，其中包括有关国家专题的各节。

6.2. 秘书长应根据行政代理机构编写的综合报告，以各国家指导委员会就最新执行情况和评价提交的资料作为补充，向大会提交年度报告。年度报告应根据成果框架详述建设和平基金所有各项支付情况，细述取得的成果，包括性别分析。基金资源使用的最新情况和基金的一般资料将在一个专门网站上定期公布。

6.3. 对建设和平基金应每隔 3 年进行一次独立评价，以评估基金实现目标的效力以及支持建设和平的全面作用。建设和平支助办公室将积极利用评价和经验教训总结等手段，迅速积累基金使用方面的知识和最佳做法。

6.4. 建设和平支助办公室还应以上文第 6.1 和 6.3 段提及的进展报告和评价为基础向会员国和捐助者定期介绍建设和平基金的工作。建设和平基金将召开一次年度会议，使各利益攸关方有机会审查基金的进展和新出现的经验教训。

6.5. 建设和平基金仅接受联合国外部和内部审计程序。

7. 向建设和平基金捐款

7.1. 为应对建设和平基金不断变化的需要和活动，基金目前定额为 2.50 亿美元的筹资目标应予提高。基金接受全球范围的自愿捐款，接受联合国会员国、政府间组织和包括私营部门在内的其他来源的自愿捐款。

7.2. 建设和平基金是一个多年常设基金，需要持续不断的收入才能维持基金的运作能力。年度会议审查上文第 6.4 段提及的进展可以为基金充资提供机会。建设和平支助办公室与开发署多方捐助者信托基金办公室将从执行进展情况和支出方面向捐助者提供关于基金使用情况的详细报告，以便借此为充资要求提供实质支持。

8. 审查和修正

8.1. 建设和平支助办公室负责人可与咨询小组协商，启动正修正业务条款的正式程序。
