



大会

Distr.: General
29 January 2015
Chinese
Original: English

第六十九届会议

议程项目 109

秘书长关于建设和平基金的报告

建设和平基金

秘书长的报告

摘要

本报告涵盖 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，根据大会第 63/282 号决议提交。大会在该决议中请秘书长每年提交一份关于建设和平基金的报告。

2014 年，建设和平基金为 16 个国家拨款 9 940 万美元，继续了往年呈现的上升趋势，实现其各项目标。咨询小组核可了 2014-2016 年一项新的业务计划，该计划就筹资机制提出创新。方案的重点是减少再度陷入暴力的风险，这些方案在中非共和国重新启动，而新的跨界方案制定工作在萨赫勒地区开始试行，即时反应机制则开始扩大使用。第二项促进性别平等倡议已然启动。马里被宣布有资格获得该基金款项，而且为支持次区域的建设和平努力在马达加斯加进行了一次考察访问。总体而言，该基金活跃在 20 多个国家。21 个会员国的捐款总额为 7 820 万美元。

展望未来，建设和平基金已成为一个有价值的工具，2015 年建设和平架构审查以及和平行动问题高级别独立专家小组提供了一个机会，可以借此探讨如何将基金支助范围扩大到其联合国和平行动。



一. 导言

1. 关于 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的本年度报告是根据大会第 63/282 号决议的要求提交。除本报告外，至迟于 2015 年 5 月 1 日还将由多伙伴信托基金办公室印发一份财务报告。有关其他信息可查阅 www.unpbf.org，个别项目的完整资料可查阅多伙伴信托基金办公室网页(<http://mptf.undp.org>)。

二. 全球业绩和经验教训

2. 2014 年是建设和平基金的思考和前瞻性规划中重要的一年。首次全球性独立审查已于今年年初完成，并因此制定了该基金第二项业务计划，所涉期间为 2014-2016 年。基金继续努力取得结果，核准了 1 亿多美元拨款总额的提议，并在 2014 年向 16 个国家发放了 9 940 万美元(见表 1)。马里在该年初被宣布符合资格，菲律宾通过即时反应机制获得支助，并与马达加斯加开展了讨论。基金收到捐助者捐款 7 820 万美元，这是自 2006-2008 年首次认捐以来的第二大年度捐款。过去三年来(2012-2014)最大的捐助国是大不列颠及北爱尔兰联合王国、瑞典、荷兰、挪威、德国、芬兰、日本、丹麦、澳大利亚和俄罗斯联邦。¹

3. 人口基金的 2014-2016 年业务计划在 6 月的建设和平基金利益攸关方会议上启动，这次会议与建设和平委员会的首次年度会议背靠背举行的。该计划借鉴了全球审查的结论，即该基金已经发展成为一个独特的全球融资工具，使联合国能够协助许多国家的建设和平进程中的关键环节。提出的主要建议包括：更多地利用即时反应机制以作出迅速、高效和抗风险的应对；更大力支持性别平等和增强妇女权能；更多关注冲突区域动态；扩大该基金对方案设计的支持；更好地界定该基金围绕和平红利的工作；设法维护国家所有权同时减少与建设和平与恢复机制相关的交易费用；并继续加强监测、吸取经验教训和评价。这些调查结果已经纳入新的业务计划，业务计划是与秘书长协商制定的并已经咨询小组、包括主要捐助国在内的会员国，以及联合国系统的核可。^{2 3}

4. 该业务计划将立即开始执行。积极即时反应机制项目的最高限额已提高到每个国家 1 500 万美元。这样该基金就可以将其中非共和国的活跃组合提高到将近 1 500 万美元，以协助过渡当局将警察重新部署到班吉街头，并恢复支付政府核心工作人员的薪金。这些措施提高了公众对过渡的信心，并是对过渡当局就职头几个月的重要支持。在这种情况下，面对过渡政府和缺乏全面和平协定的动荡局势，即时反应机制提供了必要的速度和灵活性。

¹ 有关捐助者的完整信息，见 <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/PB000>。

² 见 www.unpbf.org/key-documents/?did=324。

³ 见 www.unpbf.org/document-archives/?did=322。

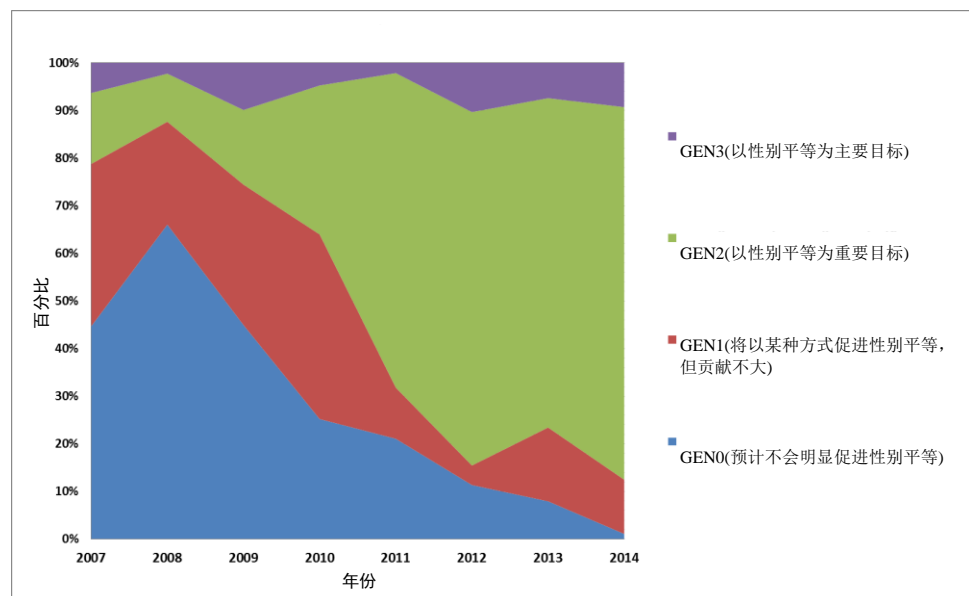
5. 为确保更有效的国家自主权和对项目的战略指导，该基金一直与联合国特派团共同努力制订即时反应机制与建设和平与恢复机制方面新型的一般指导。例如，在马里由一个四人组成的执行委员会监督即时反应机制项目，执行委员会包括政府、民间社会、发展伙伴和联合国。该基金还致力于优化负责指导建设和平与恢复机制供资的联合指导委员会，使其精干且更面向商业。几内亚比绍的联合指导委员会正在制定一个三年计划，支持新当选政府的建设和平优先事项，并帮助该国摆脱周而复始的军事政变。在刚果民主共和国，基金将就其方案实施方式进行进一步尝试，利用国际安全与稳定化支助战略，而非单独的建设和平优先计划。

6. 基金还启动了第二项促进性别平等举措，目的是在 2014 年初进行关于性别与和平建设独立审查成果的基础上，加强支持性别平等和赋予妇女权力，这是新业务计划中一个关键要素。根据 9 月宣布的内容，17 个国家参加了分两步走的竞争性过程。由于这一举措，在六个国家(几内亚、吉尔吉斯斯坦、马里、尼泊尔、巴布亚新几内亚、索马里)选定 9 个项目，总额为 760 万美元。在这一举措的基础上，该基金可以开展新的活动，重点在于妇女参与政治、安全部门改革、地方治理、土地改革以及预防和应对基于性别的暴力的项目。例如，巴布亚新几内亚的一个项目旨在通过全社区创伤愈合并获得支助服务，改变关于基于性别暴力的社会规范。

7. 在这项举措的推动下，2014 年的资金有 9.3% 分配给了以促进妇女赋权和性别平等作为其主要目标的项目。虽然这一数字仍然低于秘书长关于 15% 的目标，数字背后却是基金在将性别观点纳入主流方面取得的重大进展，因为 2014 年有 81.0% 的资金拨给了大大促进两性平等的项目(见图 1)。

图 1

建设和平基金每年拨款的性别平等标码，2007-2014 年



8. 新的业务计划概述了其他优先行动领域，如在若干情况下试行跨界方案，包括吉尔吉斯斯坦与塔吉克斯坦、索马里与肯尼亚、马里与尼日尔以及科特迪瓦与利比里亚。跨界方案将有助于解决区域冲突问题，包括移民、难民和安全问题，同时仍然坚定地维持各国政府的政治承诺。2014 年的经验表明，多个合作伙伴参与跨国界问题减缓了项目设计并使之进一步复杂化。支助办还继续加紧努力，支持联合国系统在国家一级的方案设计。在布隆迪、刚果民主共和国、几内亚比绍、吉尔吉斯斯坦、马里、尼日尔、巴布亚新几内亚和索马里等国，支助办直接开展了并与合作伙伴协作开展了技术支援任务。联合国-世界银行在中非共和国开展联合任务表明如何通过支助特派团建设和平优先事项协调方案更好地协助恢复国家权力。建设和平支助办公室还牵头与联合国秘书处政治事务部和联合国开发计划署向马达加斯加派遣一个联合特派团，确认了制定新的方案的意愿，可能把重点放在民族和解上，扩大南方的安全和治理以及安全部门改革。最后，建设和平支助办公室打算扩大其与政治事务部和开发署有关建设国家预防冲突能力联合方案的合作，特别是为和平与发展顾问的共同筹资。

9. 人口基金在其三个优先国家许多方面的工作都因埃博拉病毒爆发受到影响。除造成人员伤亡以外，这场危机还干扰了建设和平方案。建设和平基金咨询小组在其 2014 年 10 月的会议上对埃博拉进行了讨论。小组认为该基金不应作为应对埃博拉的主要经费来源，为此在更大范围内作出安排。然而，基金允许就现有筹资作出重新安排，以协助几内亚和塞拉利昂的伙伴立即调整其行动支持针对埃博拉的对策。

10. 对基金而言，埃博拉病毒后恢复期事实上或许更为重要。建设和平委员会已呼吁联合国在 2015 年初审查埃博拉对建设和平成果的影响。基金计划根据这一评估审查其各项方案。

11. 2015 年，基金期待着业务计划的进一步实施。在不损害其他不可预见机会的情况下，预计通过建设和平与恢复机制为刚果民主共和国、几内亚、几内亚比绍、马达加斯加和尼日尔争取到新的款项，而预计将为中非共和国、缅甸和索马里提供一揽子即时反应机制。

表 1
2014 年给开展活动国家的建设和平基金拨款

(百万美元)

优先计划核准日期	迄今累计	2014 年拨款			
		即时反应机制	建设和平与恢复机制	共计	
建设和平委员会国家					
布隆迪	2008 年 2 月, 2011 年 5 月, 2014 年 2 月	61.74	0.89	11.65	12.54

		2014 年拨款			
	优先计划核准日期	迄今累计	即时反应 机制	建设和平与 恢复机制	共计
中非共和国	2008 年 6 月, 2010 年 2 月	47.75	13.45	—	13.45
几内亚	2009 年 4 月, 2011 年 12 月, 2013 年(数月)	57.29	1.30	—	1.30
几内亚比绍	2008 年 6 月, 2011 年 1 月	28.52	2.37	—	2.37
利比里亚	2008 年 2 月, 2011 年 5 月, 2013 年 10 月	51.87	—	—	—
塞拉利昂	2008 年 10 月, 2010 年 12 月	52.16	2.04	—	2.04
建设和平委员会国家小计		299.33	20.05	11.65	31.70
未列入建设和平委员会议程的国家					
波斯尼亚和黑塞 哥维那		2.00	2.00	—	2.00
乍得		4.79	—	—	—
哥伦比亚		2.00	2.00	—	2.00
科摩罗	2008 年 12 月, 2013 年 5 月	11.90	—	—	—
科特迪瓦	2008 年 7 月, 2014 年 12 月	32.73	1.50	12.65	14.15
刚果民主共和国	2009 年 7 月	28.00	8.00	—	8.00
危地马拉	2010 年 11 月	11.00	1.00	—	1.00
吉尔吉斯斯坦	2013 年 9 月	25.10	—	—	—
黎巴嫩		3.00	—	—	—
利比亚		2.28	—	—	—
马达加斯加		—	—	—	—
马里		10.93	10.93	—	10.93
缅甸		3.63	—	—	—
尼泊尔	2008 年 7 月, 2012 年 5 月	20.48	1.58	—	1.58
尼日尔		3.00	—	—	—
巴布亚新几内亚	2014 年 10 月	7.65	0.19	7.30	7.49
菲律宾		3.00	3.00	—	3.00
索马里		4.00	—	—	—
苏丹		19.07	—	—	—
南苏丹	2013 年 2 月	16.52	—	—	—
乌干达	2012 年 8 月	15.46	0.44	—	0.44
也门	2014 年 3 月	20.70	2.01	13.10	15.11
设计、监测与评价		2.29	2.00	—	2.00

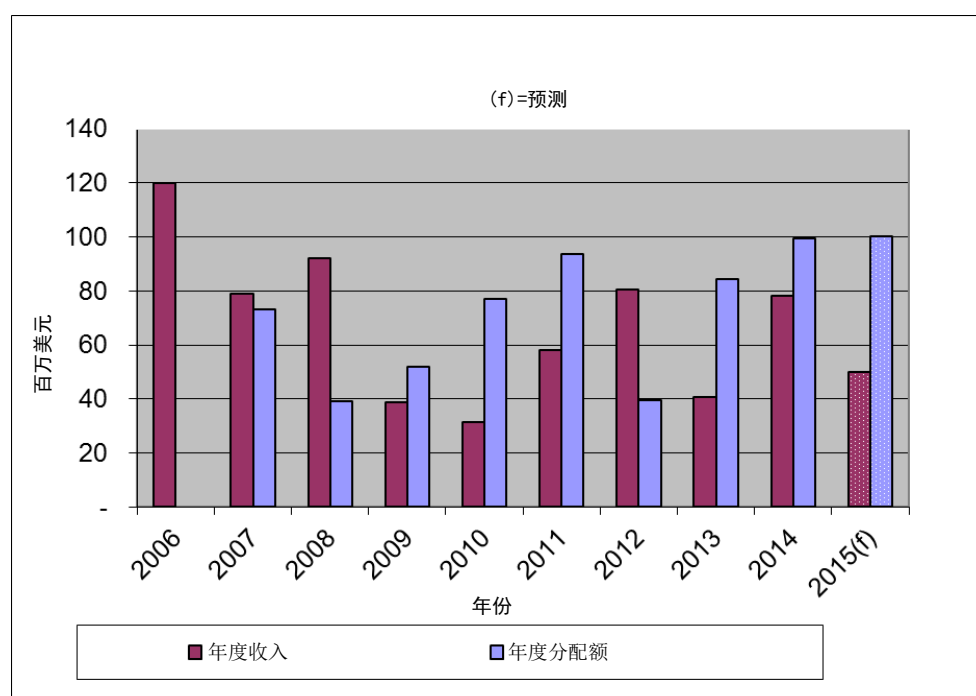
优先计划核准日期	迄今累计	2014 年拨款		
		即时反应机制	建设和平与恢复机制	共计
非建设和平委员会国家小计	249.53	34.65	33.05	67.70
共计	548.89	54.69	44.70	99.25

资料来源：多伙伴信托基金办公室，2015 年 1 月。

注：合计数额来自未经舍入的国家拨款数额。

图 2

建设和平基金收入和国别拨款，2006–2015 年



三. 建设和平基金的国别参与

A. 列入建设和平委员会议程的国家

布隆迪：协助筹备选举的第三阶段

12. 由于紧张的政治局势和政党和行为体之间不信任造成政治空间缩小，包括在和平集会和言论自由权方面的侵犯情况和出于政治动机的恐吓和暴力，而布隆迪将在这种情况下举行 2015 年选举。同时，2014 年的积极事态发展是以协商一致方式通过一份政党和行为方的选举行为守则并颁布了一部新的选举法。

13. 联合国布隆迪办事处(联布办事处)的任务期限于 2014 年 12 月 31 日截止,其职责移交给政府、联合国国家工作队和发展伙伴。联合国选举观察团(联布观察团)于 2015 年 1 月 1 日设立,目的是监测和报告 2015 年布隆迪的选举进程。在 2014 年 2 月与建设和平委员会的协商中,建设和平支助办公室批准 11.65 亿美元的三分之一拨款,用以维持联合国在选举前期间的政治配合。第三阶段的重点是:政治对话和社会融合;青年参与政治和公共生活;人权;解决土地争端;但是项目设计和核准比预期的要慢,原因之一是联合国特派团的过渡。第三阶段基于 2007-2013 年基金的支助独立评价的结果之上。评价于 2014 年 3 月完成并确定该基金已成为一项强有力的工具,联合国借助这一工具在没有相应可用资金的情况下实施了创新性建设和平方案。

14. 最后,在 12 月,基金批准了 90 万美元的紧急拨款,以确保联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在联布办事处的关闭之后不间断地监测人权情况。

中非共和国: 通过支持对话、和解和加强体制来避免问题再现

15. 随着“反砍刀”组织和前塞雷卡团体分子之间在班吉和其他地方的持续冲突,以及对平民和联合国的袭击,2014 年中非共和国的政治和安全局势仍然岌岌可危。平民的持续脆弱性表明迫切需要加强机构,在司法和安全领域以及扩大国家权力方面尤为如此。为促进国家和解与对话所作努力包括 6 月启动的民族和解紧急行动计划,和 7 月布拉柴维尔停止敌对行动协定。在布拉柴维尔,双方同意举办班吉论坛,目的是就裁军、复员和重返社会、安全部门改革、法治、和解、政治和经济治理等问题上国家一级达成共识。

16. 对此,人口基金协助该国于 2014 年采取了三项战略性干预措施。为了保障政府核心服务,基金于 5 月通过国家一级基金向中非共和国的银行转了 450 万美元,支付 3 417 名警察和宪兵 5 月至 8 月的薪金,在此同时,世界银行支付了同一期间公务员制度的剩余薪金。该基金在这一项目中试行了一种新模式,采用政府系统通过财政部直接拨款。就这种做法与世界银行、开发署和其他合作伙伴进行了认真谈判,利用共同监测系统并由开发署和世界银行联合开展核查活动,这一活动为大约 20 000 名公务员提供了薪金。

17. 建设和平支助办公室于 6 月批准了 250 万美元,用于协助前 Séléka 战斗人员从班吉的营地到其选定或原籍社区的自愿搬迁,并向接收社区提供支助。这一高风险项目促使我的特别代表意识到有必要处理前 Séléka 武装分子在班吉的存在和集结所构成这一威胁,并提出一项直接要求。2014 年,有 876 名以上的前战斗人员及其家属得到自愿重新安置。必要处理前 Séléka 武装分子在班吉的存在和集结所构成这一威胁,并提出一项直接要求。2014 年,有 876 名以上的前战斗人员及其家属得到自愿重新安置。

18. 基金于 12 月拨款 270 万美元用于国家和解与政治对话的努力。由开发计划署共同资助的这一项目，将有助于 2015 年初在班吉举办论坛，加强和解部的能力，并支持调解人的协调和能力建设。

19. 2015 年，该基金旨通过即时反应机制提供额外支助，特别侧重于与维持和平特派团民政司和世界银行协作恢复国家权力。

几内亚：就支助重新定向，以确保对埃博拉病毒采取对冲突有敏感认识的应对措施

20. 几内亚在建设和平方面的进展因 2014 年西非埃博拉病毒爆发而受到威胁。危机已在首都和冲突易发地区，包括几内亚森林区造成族裔、社会和政治方面新的紧张局势。观察员担心，如果不加以解决，紧张局势可能会破坏稳定，在即将到来的选举周期则尤为如此。

21. 对此，建设和平基金授权重新拟订一些项目，以促进在埃博拉应对措施中的敏感性。基金帮助联合国儿童基金会(儿基会)在埃博拉地区建立社区预警、宣传和预防冲突系统。

22. 2014 年初，尽管情况十分困难，在基金所支持的安全部门改革进程中通过一项新的国家安全政策以及相关部门政策，其中包括社区警务和将性别问题纳入国防和安全部门的政策。基金的方案还可创造 4 000 个新的就业机会和针对青年和妇女的公民教育方案，从而有助于减少与选举有关的暴力行为。基金还于 2014 年与世界银行启动一项有关公共工程的联合方案，涉及到 34 000 名青年男女。关于民族和解问题，支持反思委员会继续通过在全国各地开设的七个区域点开展的活动。

几内亚比绍：支持恢复宪政秩序

23. 自 2012 年发生军事政变以来，几内亚比绍一直致力于恢复宪法秩序。2014 年 4 月和 5 月已分别举行自由公正的总统选举和议会选举，由此建立了具有包容性的合法政府。新领导层已迅速采取积极步骤，包括武装部队参谋长被和平解职，而国民议会则在该国历史上首次一致通过了紧急情况、应急和发展计划的起草工作。

24. 2013 年 9 月以来，建设和平基金已拨款 480 万美元，用于协助创造有利的选举环境，并弥补关键不足。具体而言，支持选举委员会的项目，通过青年和妇女实现的就业和平红利，联合支助(与政治事务部)的高级别规划委员会，选举安保，在选举期间和选举后支持媒体，支持在比绍的妇女参与选举和支持打击跨国犯罪小组通过毒品和犯罪问题办公室作为西非海岸倡议。

25. 展望未来，基金将协助总理办公厅审查前过渡政府所作的承诺，包括在开采自然资源方面的协议。该基金与开发计划署、在几内亚比绍的联合国建设和平综合办事处和国际金融机构密切协作，将在 2015 年 3 月一次捐助方圆桌会议之前，

协助启动关键性改革。基金还有旨在提供新优先计划的核心要素，而优先计划的依据则是为圆桌会议适时制定的最新冲突分析。

利比里亚：因埃博拉病毒爆发而面临的新挑战

26. 借助 2013-2016 年利比里亚建设和平优先计划于 2014 年上半年获得核准，推动开始了利比里亚民族和解路线图和执行。但是，埃博拉病毒在该年下半年爆发，可以理解延缓了各项行动。尽管如此，巩固和平方面的一些举措仍然取得明显进展。即便在危机之中，邦加、哈珀和绥德鲁等地区司法和安全中心还是推出了服务。例如，在哈珀和绥德鲁征聘、培训和部署更多公设辩护辩护人、州律师和人权干事，有助于在埃博拉病毒爆发期间减少审前拘留人数，协助政府为缓和监狱人满为患问题所作努力。到 2014 年 12 月，在哈珀监狱设施的囚犯总人数中有 31% 是待审拘留犯，比该国其他地区的人数高出很多。此外，在基金的支持下，宪法审查委员会完成了关于宪法的 73 次地方协商，所涉人数达到 10 950 利比里亚人，其中 35 是妇女。此外，基金在联合国人类住区规划署(人居署)的协助下向土地委员会和五个土地协调中心提供了替代土地争端解决机制。根据监测报告，在各中心所涉 10 个区中，95% 的政府官员和 70% 的普通民众了解他们的土地权并且愿意利用这些中心来解决争端。

27. 2015 年，基金将与建设和平委员会和其他埃博拉影响的国家合作，审查应如何支持机构复原。

塞拉利昂：特别政治任务后建设和平的整合支助

28. 在前联合国塞拉利昂建设和平综合办事处的该次任务期限在 2014 年，年中结束时，建设和平支助办公室批准了旨在援助过渡的两个项目。第一个项目(开发署 150 万美元)协助国家利益攸关方建立了预警和反应系统，并特别为高危青年培养对话文化。通过第二次拨款 50 万美元，人权高专办将与塞拉利昂人权委员会携手整合各项主要人权活动。该项目将加强委员会的监测能力，以纠正不符合国际人权标准的业务做法，保护和促进对妇女、女童和残疾人权利的认识。

29. 然而在该年下半年，政府及其合作伙伴将注意力转到应对埃博拉危机之上。基金对于调整其若干供资方案的要求做出了灵活回应，特别是在安全部门，以便就检疫议定书和其他应对埃博拉病毒的相关问题提供快速培训。在向前迈进过程中，该基金将通过建设和平与恢复机制，特别是鉴于埃博拉病毒后体制的可能需要，提出更多赠款计划。

B. 其他受援国

波斯尼亚和黑塞哥维那：重振对话

30. 建设和平基金于 2014 年第二季度正式核准了其有史以来在波斯尼亚和黑塞哥维那的第一个项目。该项目是通过一个小型赠款基金在基层动员支持下一次高

级别政治对话平台，旨在恢复跨族裔宽容与合作。年中的空前洪灾延迟了方案规划，灾害却提供了意想不到的机会，例如建设和平基金支助的“雨后故事”跨社区倡议。由于对 2014 年 10 月大选的谨慎态度，进一步推迟了项目执行，目的是避免围绕宽容问题的进一步政治化讨论。第一次对话平台会议将于 2015 年 1 月举行，恰逢小额赠款机制第一次放款。

哥伦比亚：促进和平共处与和解

31. 2014 年 1 月，建设和平基金批准了“信息流通促进和平”的项目，支持“和平呼吸”运动。这一运动刻意安排在为结束该国 50 年武装冲突所进行和平谈判期间，这就有助于增进对和平与和解的积极看法。在 80 个城镇对 5 800 名男女所做调查中，有 59% 对建设可持续和平与和解文化表示了积极态度，与项目执行之前相比持积极态度的人增加 17%。该国企业界已经率先开展的活动补充了该项目的积极信息。

科摩罗：基础设施建设促进冲突管理和建设和平

32. 科摩罗的脆弱和平继续面临经济压力和政治不确定性的挑战。2015 和 2016 年即将举行的选举预计将进一步增大压力。迄今为止，联合国建设和平努力设法建立人力和体制能力，控制紧张局势。安全部门改革得到了来自开发计划署、秘书处维持和平行动部的推动，因此制定了科摩罗安全和国防战略文件，并有 150 名复员士兵重返社会。在这项工作的带动下，昂儒昂岛军营的修复、大科摩罗岛和莫埃利岛敏感地点修建警察局，以及安全部队的人权和法治培训在经过最初的拖延之后现在都已走上正轨。此外，联合国人口基金会(人口基金)为 350 名青年领袖和 300 名妇女领导人提供了调解和冲突管理方面培训并在昂儒昂和莫埃利岛建立妇女和平调解员办公室。为起草预防冲突的“战略计划”和“行动计划”，开发署启动了一项全国协商进程。

刚果民主共和国：在东部地区加速实施修订后的国际安全与稳定化支助战略

33. 虽然刚果民主共和国在 2013 年末击溃“3•23”运动之后取得一些进展，从该国东部一些地区清除了武装团体，2014 年全年的政治和安全局势依然十分紧张。2016 年总统选举之前一段时期内，很可能存在着更多的政治和安全挑战。

34. 根据最新冲突分析，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团及其伙伴修订了国际安全与稳定化支助战略，以更好地支持政府的东部武装冲突地区重建方案。经修订的战略强调政治对话并在该国东部就优先领域提出基于地区的多部门方针，以消除先前办法中的主要弱点。

35. 在 2014 年 10 月，建设和平支助办公室批准了在南基伍省和东方省的两个项目，总价值共为 8 百万美元，以启动经修订战略的执行。这一支持旨在让这两省早见成果，而该国政府及其伙伴则确定了省级计划并确保长期稳定的可靠资金。

36. 与此同时，建造三所监狱在北基伍和南基伍，目的是帮助恢复国家权力，完成了未动用的资金从早期建设和平基金 2009 年拨款。未动用资金还用于支持正在东部进行的需求评估工作，这将有助于省级稳定战略的制订工作。

科特迪瓦：利用初步成果进行选举的筹备

37. 尽管总体经济复苏和国家权力恢复的情况下，随着 2015 年 10 月选举的临近，科特迪瓦的政治局势仍然十分紧张。还需要继续努力巩固现有成果，并支持为和平选举创造一个有利的环境。

38. 一次外部评价作为为期三年的优先计划第一阶段于 2014 年 7 月结束。评价指出，建设和平成果总体积极，并包括关于第二阶段的建议。评价指出该基金填补关键差距并推动主要捐助方提供更多资金。在西部和阿比让恢复了国家权力，从而使人民安全状况得到改善并向 401 958 名成人和儿童提供身份证件。第一阶段大力促成返回人口和获得基本服务的持久解决办法，并为土地纠纷进行了更有效的调解，这样便增进了民众和国家服务之间的信任程度。在和解方面，人口基金的支助对于加强人民对于对话、真相与和解委员会的工作至关重要，同时赚取收入活动减缓了冲突的蔓延。此外，该优先计划有助于加强联合国的协调一致性。

39. 为在即将举行选举之前及之后巩固成果，建设和平基金核准为第二阶段拨款 1 200 万美元，侧重于两个主要优先领域：加强信任、在选举期间和平共存与安全，包括促进妇女参与选举进程；和通过国家机构能力建设加强冲突的预防及和平解决。

危地马拉：消除有罪不罚现象，支持过渡时期司法工作

40. 2014 年选出了危地马拉的总检察长和最高法院及上诉法院司法的当局；民间社会组织和打击危地马拉逍遥法外现象国际委员会指出了这一进程中的违规行为。在这方面，建设和平基金继续支持法治；为解决公民对机构的信心问题，该基金一向赞成在内政部建立一个信息技术平台和刑事统计和战略分析股。该平台便于警察通过手提电脑和手机对个人和车辆进行瞬时背景调查，以更迅速获取信息进行调查。该股可以在这项工作中配合提供关于安全、犯罪、暴力与共存的官方指标，协助公共安全政策工作。该股设有民间社会部分，这是一个地区的新特点，可以增加公民参与预防和决策。基金支助的各项活动还有助于内政部将预防暴力侵害妇女和年轻人纳入全国预防暴力政策的实务部分。城市地区危害生命和妇女罪行的起诉率已从 2010 年的 5% 至 8%，到 2014 年分别增长到 30% 和 14%。

吉尔吉斯斯坦：巩固和平和协助改善族裔间关系

41. 议会选举定于 2015 年第四季度举行，目前这是吉尔吉斯斯坦政治格局的首要问题。在 2010 年的革命和族裔间暴力之后，举行自由和公正选举在该国向议会民主制过渡的过程中将是一个重要的里程碑。吉尔吉斯斯坦总统阿尔马兹别

克·阿塔姆巴耶夫在 2014 年 8 月纪念吉尔吉斯斯坦独立日讲话中强调指出在竞选期间维持良好族裔关系的重要性。

42. 基金于 2013 年用 1 500 万美元赠款所资助的项目均旨在协助改善族裔间关系。针对各项怨愤和具体冲突事件，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的一个项目是推动主管当局和受害方之间讨论。人口基金正在协助宗教领袖利用社区行动工具包应对当地的冲突。虽然仅仅从 2014 年才开始启用，社区行动工具包已经加强了各社区内的对话和信任。其他项目的重点是在促进法治、人权、地方自治政府在建设和平、公民身份、尊重多样性和多种语文教育。

43. 吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦之间沿边界的紧张局势和暴力已引起越来越多的关切。按照新的业务计划对解决区域冲突情况的重视，联合国国家工作队于 12 月在两国举行了一次联合讲习班，并将于 2015 年初提出一项跨国界试点供资举措。

马里：在北部提供和平红利

44. 执行瓦加杜古初步协议，包括通过建设和平基金支持的进驻营地活动和恢复国家权力，在 2014 年 5 月在基达尔爆发的暴力事件之后遭受挫折。希望 2014 年 7 月启动新一轮和平会谈将在 2015 年达到全面和平协议。

45. 在秘书长于 4 月宣布可以为其供资之后，基金批准了 700 万美元的北部一揽子即时反应机制项目。在接受“全面和平协议”之前，该基金的重点已转向交付和平红利，目的是防止局势进一步恶化并鼓励为落实一项最终和平协议创造有利环境。12 月 1 日，为加奥和廷巴克图大区(开发署、难民署、儿童基金会、联合国工业发展组织、国际移民组织)批准了三个新的即时反应机制项目。这些项目旨在向受冲突影响的社区提供和平红利，包括为回返者提供持久解决办法，同时加强社区间和社区内对话和在地方当局和社区之间建立信任。作为促进性别平等倡议的一部分，还核准了与冲突有关基于性别暴力的一个 100 万美元的项目。

缅甸：解决部族冲突

46. 为全国范围的停火和政府与各族裔武装团体之间的政治对话所作努力在 2014 年的势头有所增强，但挑战仍然存在。为与该政府进行谈判，汇集族裔武装团体组建了一个论坛，这是一项重要发展。然而，最近的紧张局势和武装冲突表明严重分歧的持续存在。

47. 为支持国家在解决若开邦和其他地方族裔间紧张关系所作努力，基金于 2014 年批准了由我的特别顾问和联合国驻地协调员提出的一个新项目，以支助新设的多样性和国家和谐中心。该中心将增强社会研究并加强早期预警机制。在东南地区现有的机构间和平红利项目在缅甸和平中心的协助，开展了联合宣传特派任务，并获得国家一级和地方当局在偏远地区推动项目实施的承诺。展望未来，基

金将探讨若开邦对冲突有敏感认识的发展问题，以促进社区之间的社会凝聚力，并资助儿基会、国际劳工组织(劳工组织)和难民署关于儿童兵的第二阶段工作。

尼泊尔：继续协助维持政治过渡

48. 尼泊尔的过渡在整个 2014 年进展缓慢。2013 年 11 月选出了第二届制宪会议；尼泊尔在本报告所述期间恢复了宪法起草进程，但错过其 2015 年 1 月的最后期限。同时，加德满都以外在当地资源、身份和过渡期间司法方面的紧张局势依然存在，或已出现，这些问题都是基金投资的核心所在。具体而言，2014 年基金会参与的重点是政治上有争议性的问题，诸如过渡时期的司法、确认受冲突影响的民众及其恢复，以及土地改革。与国际移民组织、人居署和开发计划署实施的一个 120 万美元的项目启动了政治党派的对话和围绕着土地改革的重要问题的共识，这些问题也涉及到宪法起草进程。开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)通过共同努力为强奸和性暴力问题拨款 240 万美元，这些问题在 2014 年《调查失踪人员、真相及和解法》委员会被视为“严重侵犯人权行为”，尽管有关该法的其他关切问题仍然存在。

尼日尔：建设和平优先计划的方案拟订

49. 2014 年，尼日尔因马里北部局势恶化以及恐怖主义在尼日利亚兴起而蒙受溢出效应之苦。这些事件给该国家本已有限的资源造成紧张。

50. 建设和平基金目前马里与巩固和平高级管理局协作通过“青年、和平与发展”项目，支持边界地区的各项活动。1 500 多名年轻人得益于赚取收入的机会，其中包括 305 名妇女。项目利益攸关方与 726 名传统领袖和宗教领袖接受了和平解决冲突方面的培训。

51. 秘书长于 2013 年 12 月宣布该国有资格申请之后，建设和平基金协助制定了建设和平优先计划，包括分析冲突和 2015 年将建立国家指导委员会。

巴布亚新几内亚：支持执行“布干维尔和平协定”

52. 随着该地区准备在今后五年就其政治地位问题举行全民投票，巴布亚新几内亚布干维尔自治区在 2014 年出现重要事态发展。巴布亚新几内亚总理于 1 月访问了布干维尔，就内战表示正式道歉并主持了和解仪式。在今年晚些时候将进行一次后续访问。自治区定于 2015 年 5 月举行大选，这将进一步表明其政治发展动态。

53. 国际建设和平联盟与建设和平基金共同出资进行了关于布干维尔的一个和平与发展分析，这一分析于 2014 年初完成。这一分析概述了人口基金的方案投资中的一些优先考虑事项，包括为选举创造有利环境。

54. 在分析的基础上，建设和平支助办公室于 10 月批准了一份 730 万美元的建设和平优先计划。该计划的重点在于加强国家和区域政府之间的关系；赋予布干维尔

人民在全民投票中作出知情选择的能力，并增加了对和平进程的信心；并通过的创伤愈合与和解，加强了布干维尔的社会凝聚力和安全；计划于 2015 年为落实这些结果制定项目，并派出一个由联合国牵头的考察团，以支持布干维尔的公民投票。

菲律宾：支持执行关于班沙摩洛哥的全面协定

55. 建设和平基金核准了一个 300 万美元的项目，项目将由联合国粮食及农业组织(粮农组织)、劳工组织、开发署、难民署、儿基会和妇女署执行。2014 年 3 月签署的关于班沙摩洛哥的全面协定是推动基金的助力。预计议会将于 2015 年初核准关于班沙摩洛哥自治实体的基本法草案，而且将于今年晚些时候在班沙摩洛哥举行全民投票。

56. 为确保“和平协定”得以维持以及“基本法”获得批准，同时避免在更大范围棉兰老地区的破坏活动，仍有大量工作要做。该基金所支持的项目力求通过双管齐下的办法确保“和平协定”得到更广泛和更有力的接受：(a) 在国家和区域各级参与性政治活动；和(b) 高风险领域提供和平红利，以增强社区对和平的支持并减轻破坏活动的风险。

索马里：基金在新收复的地区协助维持稳定

57. 为支持政府在索马里南部和中部新收复地区的稳定方案，建设和平基金于 9 月核准 340 万美元直接用于支持开发署与政府。如同在中非共和国一样，基金将采用由多伙伴信托基金办公室在国家一级管理基金的方式，将资金直接转给财政部。这种执行方式提供了一个机会，借此可以采用问责制管理系统支持“索马里新政契约”并按政府和包括世界银行在内发展伙伴的协定交付资源。

58. 这一项目是索马里联邦政府更大规模稳定方案的一部分。该基金将协助当地利益攸关方的和解和能力建设工作，以建立临时地方治理机构并巩固 25 个新收复地区的和平。

南苏丹：再度陷入暴力

59. 南苏丹于 2013 年年底再度陷入冲突和政治危机，各武装团体和民兵组织在部落分裂中加紧调动。就此，联合国已将其重点从发展援助转到保护平民、人权监测和调查以及人道主义行动。建设和平基金的支助重点主要是在琼格莱州，这里的不安全局势令人难以前往。在这种环境下，再加上没有一项全面和平协议作为重新建设和平一个基础，建设和平基金的投资组合总体上已经暂停。基金将考虑于 2015 年初结束该项目，除非发现其他政治解决办法。

也门：支持包容性对话和过渡期间的工作宪法起草

60. 2014 年是胡塞运动和也门政府军事对抗的一年，而随着联合国于 9 月促成和平和伙伴关系协定，军事对峙有所平息。尽管局势紧张，也门还是在 2014 年取得了积极进展，包括 2014 年 1 月介绍的全国对话会议以及宪法起草进程的开始。对此，基金批准了关于建立宪法起草委员会秘书处和支持委员会会议的项

目。秘书处与秘书长也门问题特别顾问办公室和联合国项目事务厅通过密切合作就全国对话大会成果开展了一项交流活动。

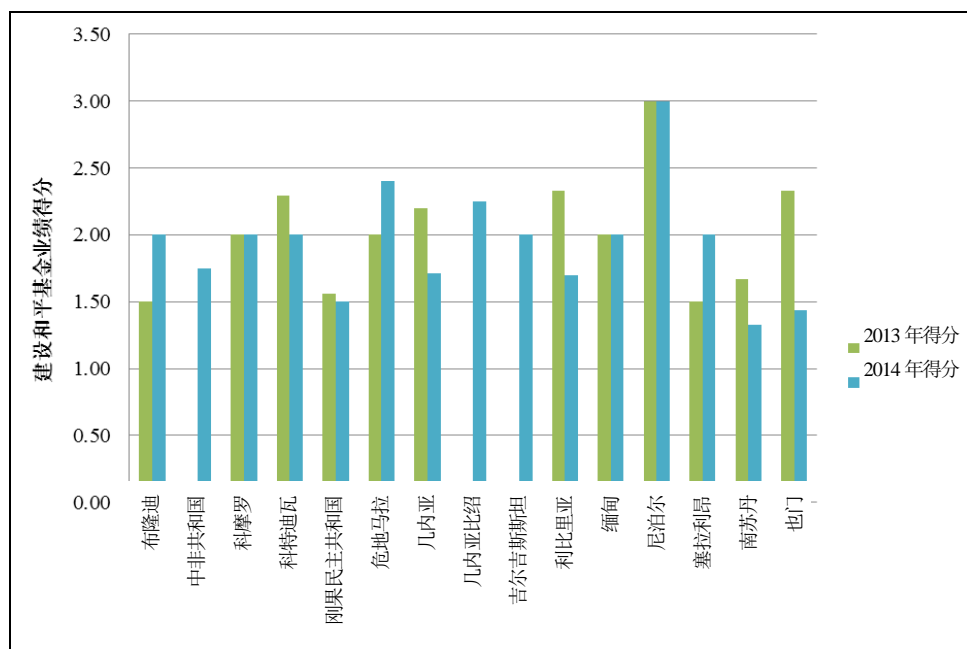
61. 建设和平支助办公室于 3 月批准了一份 1 310 万美元的建设和平优先计划，以在特定领域推动社会融合。加强体制框架，以消除长期存在的不满情绪并确保尊重人权；并赋权妇女和男子参与过渡。例如，粮农组织将支持青年、妇女、弱势和高危人群的小企业。去年年底最后批准的一个项目将协助执行和监测政府和胡塞运动之间的协定。建设和平支助办公室将在 2015 年密切监测该国局势，以确保这一环境继续有利于执行基金支助项目。

四. 2014 年的项目业绩

62. 2014 年业绩评估的依据是对 84 个项目(所有现行项目至少执行六个月时间)所作审查，项目数量在基金 2013 年组合的基础上增加了近 20%。与过去数年相同，分数是经磋商后评判的，利用了关于基金用户的定期报告、联合指导委员会的报告、评价和特派团报告，还有基金人员及联合国伙伴对情况的深入了解。项目在提供预期产出方面偏离轨道，得分为 1，而那些已按时交付产出方面则评为 2，那些已步入正轨并通过更多证据表明推动了建设和平成果的方面——一项更高标准：得分为 3。

图三

建设和平项目业绩按国家和年份分列



资料来源：根据 2014 年 12 月建设和平支助办公室的项目评价、定期报告及独立国家评价进行评分。

注：2013 年没有在执行项目的国家：中非共和国、几内亚比绍和吉尔吉斯斯坦。

63. 在 2013 年，基金组合中 79% 的项目有望按计划交付预期产出。考虑到埃博拉危机对基金三个主要投资国家，即几内亚、利比里亚和塞拉利昂的灾难性影响，这是一个了不起的成就。基金顺利“按计划实施”的部分原因是建设和平支助办公室工作人员对原先“脱轨”的项目加大了监测力度和在项目设计和启动期予以密切配合。

64. 相形之下，建设和平成果是比过去几年更少。成果背后原因各不相同。第一，由于建设和平的成果通常是在一个项目周期后一阶段才呈现出来，组合中大批年轻项目——虽然在产出上按部就班——却尚未显示建设和平成果。例如，在成果领域 2.3(冲突预防/管理)中，有四分之三的项目尚处于其第一年；四分之三的项目是在遭受埃博拉病患影响或是再度陷入暴力的国家。该基金还见证了危机对项目成果的负面影响，无论是利比里亚境内的埃博拉紧急情况或在诸如南苏丹和也门等地再度陷入暴力的情况。因此，这些项目在 2013 年仍在正轨之上，预计所产生成果在 2014 年有所下降。

65. 关于 2014 年绩效较差的理由除上述之外，对整个基金的专题领域逐年的比较表明，旨在提供和平红利的项目是要展现出建设和平成果。在这些领域，项目通常借助与传统发展相关的活动，如支持生计、教育和基础设施改进，间接推动建设和平。即使在项目正按计划逐步兑现的情况下，建设和平成果通常仍然模糊不清。为应对这些挑战并反映在业务计划中，该基金将在 2015 年对就业和建设和平进行专题审查，以便就如何能够发挥所谓和平红利的潜力提出更有效指导，为受到危机影响的人口提供实现美好未来的希望。

66. 正如其职权范围所述，该基金提供支持的目的是调动其他财政支助或打破政治进程中的障碍。2014 年，64% 的基金项目至少在这两方面中之一发挥了催化作用，有将近 17% 的项目在两方面都有表现。例如在也门，政治事务部、开发署、人口基金、妇女署和儿基会的一个联合项目协助启动了一个包容各方的全国对话会议。投资在会议开始阶段提供了稀缺的初始资金，条件是确定满足了相关承诺要求，例如 30% 的参与者是妇女。除推动随后的宪法起草进程之外，基金对会议的投资协助从其他捐助者又动员出 1 600 万美元。

67. 根据其新业务计划中的承诺，基金设立风险标识并按照由低到高的风险尺度将其 2014 年组合中的项目做出排列。就基金而言，风险不仅表明国家环境不安全或未达成协议，而且还延伸到某一项目在这种情况下的重点和(或)方法。2014 年，基金投资组合将近 72% 的项目属于中等或高风险，而将近 20% 以上属于更高风险类别。最高风险类别中的项目是在上述中非共和国、马里和索马里等国的创新举措。值得注意的是，94% 的高风险项目属于基金的优先领域 1 和 2，这两个领域展现出最多的建设和平成果，进一步表明必须就落实和平红利提供指导意见。

表 2
2011-2014 年建设和平基金全球绩效的趋势分析

建设和平基金优先领域	项目总数	优先领域评价	
		按计划兑现商定的项目产出 (%)	有更多证据表明这些项目有助于实现建设和平成果 (%)
优先领域 1 的成果			
1.1 安全部门改革	7	85.7	16.7
1.2 法治	11	81.8	11.1
1.3 解除武装、复员和重返社会	1	100.0	100.0
1.4 政治对话	6	83.3	20.0
2014 年共计	25	84.1	18.7
2013 年共计	21	85.7	38.1
2012 年共计	28	96.4	50.0
2011 年基线	48	70.8	31.3
优先领域 2 的成果			
2.1 调节	26	73.1	31.2
2.2 民主治理	9	88.9	50.0
2.3 冲突预防/管理	4	75.0	—
2014 年共计	39	77.5	38.7
2013 年共计	28	82.1	32.1
2012 年共计	25	92.0	60.0
2011 年基线	45	84.4	44.4
优先领域 3 的成果			
3.1 就业	6	66.7	—
3.2 公平获取社会服务	5	60.0	—
2014 年共计	11	64.7	—
2013 年共计	10	70.0	40.0
2012 年共计	12	91.7	16.7
2011 年基线	26	84.6	26.9
优先领域 4			
4.1 国家能力	7	85.7	33.3
4.2 扩展国家权力	2	100.0	—
2014 年共计	9	89.9	18.1
2013 年共计	9	66.6	33.3
2012 年共计	11	54.5	—
2011 年共计	11	90.9	18.2

资料来源：根据 2014 年 12 月建设和平支助办公室的项目评价、定期报告及独立国家评价进行评分。

五. 建设和平基金的监测和管理

A. 咨询小组

68. 第三部分建设和平基金咨询小组的两年任期延长一年，以便对基金 2013 年审查结果做出调整并就制定新的业务计划提出咨询意见。咨询小组主席在 6 月举行的建设和平基金利益攸关方年度会议发言，支持新业务计划的启动。

69. 在 10 月举行的最后一次会议上，我会见了咨询小组，并收到了专家组介绍其三年任期的最后报告。主席在提交报告时强调指出，建设和平基金实际上已成为一项独特工具，为在没有其他现成资金环境下解决建设和平的关键问题切实有力地提供了灵活及时的支助。咨询小组目睹了基金在其任期内所作一系列改进，包括基金的监测和评价工作以及与其他组织的伙伴关系和促进性别平等问题。在前进过程中，专家组注意到，基金将需要在国家一级继续推动加强联合国自主权，因为基金投资要发挥最大效益，就需要联合国具备必要能力和对冲突有敏感认识的领导能力。该基金必须继续寻求创新方法，以加强干预措施中的性别平等以及扩大国家伙伴的参与程度。专家组在其报告中呼吁捐助者增加捐款，帮助基金实现 1 亿美元的目标。⁴

B. 预算和人员

70. 建设和平支助办公室用于管理建设和平基金的预算占捐助国捐款的 3%。2014 年费用规划为 2 525 384 美元，其中大部分用于直接工作人员费用(64%)(包括 12 个常设员额和临时员额)，租金(10%)，工作人员差旅和咨询小组(10%)。然而，2013 年捐款额为 4 080 万美元，仅有 3%的管理费 120 万美元。建设和平支助办公室得以利用往年节余弥补差额部分。建设和平支助办公室还得益于开发署(半年期)、难民署的借调工作人员和澳大利亚资助的一个方案助理。因此，在 12 个员额中仅有 10 个是由基金的管理费用供资。几乎所有旅行都是自愿选择经济舱。2014 年预计最后费用约为 200 万美元。

71. 展望未来，基金的预计费用规划将降至 2 468 084 美元，因预期收入水平而直接减少。尽管资金有限，基金力求通过其国家技术援助项目(见上段)以及利用伙伴关系，确保质量控制，例如与非洲建设性解决争端中心、国际建设和平联盟及 PeaceNexus 的伙伴关系，争取从联合国各组织借调，并寻求对方案助理的财政支助。

C. 建设和平基金全球讲习班

72. 在芬兰政府的再次慷慨资助下，建设和平支助办公室与非洲建设性解决争端中心于 2014 年 8 月共同主办了第二次全球讲习班。2014 年举行的讲习班有 26

⁴ 报告内容可查阅 www.unpbf.org/wp-content/uploads/AG_report_to_the_SGfinal-07-10-14.pdf。

名同事参加，与会者来自联合国各机构、基金秘书处、12 个国家的政府和民间社会，参加了在南非德班就建设和平方案设计举行为期四天的讨论和培训。

D. 加强监测与评价

73. 基金启动了新业务计划，这表明其业绩管理计划有所调整，其目的是衡量基金的管理效率和实效以及全球成果。监测和评价股是要通过协商进程在 2015 年 6 月之前确定业绩管理计划，以确保全系统合作和效用。基金核准的每个项目将包含全球性指标，以更好地评估整个一揽子的结果。

74. 新的业务计划还将调整基金制订、监测和评估建设和平方案的办法。自 2015 年开始，基金的评价战略将促进更频繁进行分析和调整的机会，以更好地适应活跃的建设和平环境。监测和评价股将鼓励建设和平的评价方面的合作伙伴能力，通过 2014 年联合国评价组成员将推动这项工作。该股将在 2015 年增加 3 个新员额，以更好地维持其对国家伙伴的支助。

75. 监测和评价股于 2013 年开始提供支助，继续通过驻布隆迪、刚果民主共和国、吉尔吉斯斯坦、马里和巴布亚新几内亚等国的特派团提供指导方案。监测和评价股在增强支助的同时，掌握着在科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂的评价工作。该股还于 2014 年 4 月为基金用户启动了一个实践社区，作为激发同行支助和吸取经验教训的手段。

六. 结论

76. 建设和平基金实现了其年度方案目标，于 2014 年为新的建设和平项目拨款 1 亿美元。该基金目前为协助各国摆脱危机和降低 20 多个国家重新陷入冲突风险的方案提供资金。对建设和平基金的全球首次审查于 2014 年年初完成，这突显了基金对联合国努力巩固和平和确定可能改进领域的重要性。2014-2016 年基金业务计划反映出拟议的改进和创新，如试行对政府的直接支助和解决跨界问题。通过发起第二个促进性别平等倡议，业务计划还保证加强对性别问题有敏感认识的方案的重视。因为基金成功推动了迅速和创新的方案制定，基金在新年一开始将只需要不到 1 亿美元用于方案拟订工作，这是有史以来第一次。筹资问题将是 2015 年的优先事项。

77. 与此同时，越来越多的国家提出了支助请求。在各国现有组合中，目前有扩大方案的要求。各国政府及其伙伴正在为迅速扩大方案寻找多年资金，以便为和平可持续发展奠定体制基础。基金推动资助努力有所帮助，但资金缺口仍然很大。建设和平基金已成为一个有价值的工具，2015 年建设和平架构审查以及审查和平行动小组提供了一个机会，考虑如何将其扩展开来。