



大会

Distr.: General
4 February 2016
Chinese
Original: English

第七十届会议

议程项目 110

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 2015 年 1 月至 12 月期间，是根据大会第 63/282 号决议提交的。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。

建设和平基金在 2015 年里达到了若干里程碑，其中包括推出其第一个沿吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦边境的跨界倡议，拨出投资的 15% 以上来支助增强妇女权能。在受危机影响的国家，包括布隆迪、马里和也门以及受埃博拉影响的国家，对基金实行灵活管理，从而确保了在大多数捐助国撤回了支助的环境中，重要的人权和安全举措得以维持。尽管取得了这些成绩，但日渐减弱的财政已开始限制提供与需求相匹配的资金的可能性。

正如多个独立全球审查所确认的那样，建设和平基金需要用于建设和平的充足和可预测资源，以继续发挥其得到普遍承认的作用，即支持早期、高风险的建设和平和促进全系统的一致性。



一. 导言

1. 本年度报告涵盖 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，是根据大会第 63/282 号决议提交的第六次报告。除本报告外，至迟于 2016 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，关于单个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. 2015 年占主导地位的是对联合国在建立和维持和平中的作用的几个主要审查，即高级别独立和平行动问题小组的报告、对联合国建设和平架构的审查以及对安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的高级别审查，这些审查确认了建设和平基金在激励全系统的、进行政治参与的回应中的作用以及在促进在危机情况下的一致性中的作用。作为建设和平架构的核心支柱，建设和平支助办公室欢迎这些审查所提出的建议，它已开始实施其中的许多建议。

3. 对建设和平架构的审查呼吁，建设和平委员会与建设和平基金之间进行更多的接触，早在建设和平委员会 6 月份的年度会议上就提出了这一建议，当时与会者对支离破碎和资源不足的供资系统的危险性发出了强有力的警告。11 月份，建设和平委员会举行的有关索马里——一个基金受援国的非正式会议再次表达了这些关切，与会者就可预测和协调供资的关键重要性达成了一致意见。借助这一势头，从 2016 年起，建设和平基金将接触委员会，就新符合接受基金援助资格国家的五年期愿景举行非正式讨论会。

4. 这些审查呼吁加强与国际金融机构的伙伴关系，这意味着承认协调一致不仅对于建设和平举措，而且对随后的发展战略均很重要。本着这一精神，建设和平支助办公室和世界银行在 2015 年加强了合作，11 月份，世界银行主办了建设和平基金咨询小组半年度会议。除了拟订有关中非共和国和索马里的联合评价的下一步行动外，此次会议还强调了对就业和建设和平的专题审查所取得的进展，这一举措将建设和平支助办公室、世界银行、联合国开发计划署(开发署)和国际劳工组织(劳工组织)聚集在一起。此次会议之后，基金和世界银行举行了其第一季度会议，以规划采取联合方法进行项目设计、监测和评价，以便其工作未来更好地相互看齐。

5. 2015 年建设和平基金与世界银行的伙伴关系加强，这一关系的加强扩大至国家一级的接触。在索马里，两个机构都致力于共同资助一个开拓性的联合项目，该项目将通过国家金融系统向新收复的领土提供基础设施支助。在中非共和国，利用早先就支付公务员和安全行为体薪金方面建立的伙伴关系，基金和世界银行将在 2016 年初发起一个联合评估，以确定未来合作的战略性切入点，强调必须采取协调一致的战略。

6. 建设和平基金还试行了创新性安排,在 2015 年鼓励捐助者支持共同资金池。在刚果民主共和国,基金第一个支持将省级稳定战略付诸实施的两个项目,并尝试一种创新的与捐助方捐款匹配的计划。基金的承诺撬动了其他捐助方追加的 1 200 万美元,并引发 11 月份成立多捐助方稳定一致性基金。最近进行的所有独立审查,包括内部监督事务厅检查和评价司正在编写的对特派团整合的评价,均提及建设和平基金在促进全系统一致性方面的成功。

7. 2015 年除了是进行了一些关键审查的一年外,还是建设和平基金创新的一年。为推动对建设和平架构的审查提出的另一项建议,2015 年启动了旨在让民间社会参与并将公民的声音带入基金的决策和监督机构的种种倡议。在马达加斯加和尼日尔,建设和平基金分别与非洲建设性解决争端中心以及和平核心关系基金会结成伙伴关系,确保通过超出首都和深入当地社区的包容性和参与性办法,确定战略优先事项。在吉尔吉斯斯坦,地方非政府组织、政府和联合国合作伙伴组成的小组进行的监测考察,向参加建设和平基金赞助的举措的社区提供了与联合指导委员会的直接联系。在马里,建设和平基金开始试行基于社区的监测,定期让公民有机会就当地需要和建设和平进展情况表达自己的意见。这些合作活动中的一些活动是和平与发展顾问推动的,这些顾问是开发署、政治事务部和基金合作部署的。顾问们确保基金的投资对冲突有敏感认识并以严格的政治分析为指导,实际已证明这些顾问是成功设计和执行对冲突有敏感认识的方案的重要伙伴。

8. 2015 年还标志着建设和平基金第一次成功地满足了秘书长关于向支持性别平等和增强妇女权能提供资金的指标,将 15.7% 的资金拨给了以妇女为中心的各种倡议,包括其主要目标是促进增强妇女权能和性别平等的那些项目以及那些将性别平等纳入主流的项目内有针对性的活动。这一成就标志着计算拨款方法的改进,基金扩大了监测和评价能力,使得这一改进成为可能。

9. 虽然实现这一指标是一个重要的里程碑,但支持性别平等和增强妇女权能的拨款继续与即时反应机制有关,在该机制中建设和平基金,而不是被列为国家一级的优先事项,发挥更大的作用。此外,2015 年,给将性别问题纳入主流的项目的拨款减少了 19%。因此,2015 年的总体结果好坏参半,表明需要专门知识,国家一级的高级管理层要致力于充分将性别观点纳入整个建设和平组合的主流。

10. 建设和平基金继续鼓励增强妇女权能,它将与妇女署和联合国志愿人员方案合作,在 2016 年初启动第三个促进性别平等倡议。建设和平委员会将持续努力制定一项战略,将性别问题纳入其国别参与的主流,这会给实地采取的举措提供政策支持。

11. 2015 年启动了建设和平基金在区域方案拟订领域的新工作,其有史以来第一个沿安吉尔吉斯斯坦-塔吉克斯坦边界的跨边界建立信任项目获得批准。立足于吉尔吉斯斯坦当前的方案拟订,已宣布该国有资格获得建设和平基金,300 万美

元的这一项目将两国的地方当局、安全行为体和公民聚集在一起，以缓解紧张关系，减少跨界暴力的直接风险和防止未来冲突。在马达加斯加，为推进其与区域行为体的伙伴关系，建设和平基金与非洲联盟、欧洲联盟和开发署结成伙伴关系，以支持政府努力开展安全部门改革。建设和平支助办公室将继续寻求机会，推动对建设和平架构的审查提出的建议，以加强与区域组织的合作，最紧迫的是探讨向非洲联盟提供支助，在当前政治动荡时期向布隆迪部署人权监测员。

12. 此外，建设和平基金日益强调预防暴力，这会促进建设和平审查提出的建议，早日支助那些因处于政治困难时刻而挣扎的国家，从而避免全面爆发危机。2015 年给几内亚比绍、马达加斯加和尼日尔的拨款均旨在支助各国政府在挫折或不信任升级为暴力之前有效满足公民的需求。

13. 尽管取得了这些成就，但 2015 年对维持和平来说仍是充满挑战的一年。暴力升级导致 2015 年 4 月底以前正式暂停也门境内建设和平基金支助的活动，同时持续交战阻碍了布隆迪、马里和南苏丹的方案拟订。在这种环境中，基金被授权在可能时甘冒风险。在马里，在 2015 年初再次爆发战斗影响方案拟订后，基金授权对和平红利项目的地域重点进行改变，直到北方可以获得更持久的和平。在也门，虽然基金支助的大多数方案拟订暂停，但与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和开发署合作的一个人权监测员网络在整个 2015 年继续冒着生命危险，报告侵犯人权行为，否则这些行为仍然不会被记录。尽管基金被授权甘冒此类风险，且它会继续寻求机会在危机中加强与人权及和平有关的工作，但它参与的前提是国家带头和政治意愿。如果没有这些基本组成部分，基金将履行其信托责任，暂停方案拟订，直至国家对和平的承诺再次明显可见。

14. 在受埃博拉影响的国家，2014 年开始的突发卫生事件显示，新的建设和平进展，甚至在冲突与无关的灾难中，会怎样快速倒退。在几内亚、利比里亚和塞拉利昂，基金授权重新拟订了一些举措，以确保新出现的人权和安全需求不会得不到满足。在几内亚历史上动荡的森林地区，即在记录了第一起埃博拉病例的地方，联合国儿童基金会(儿基会)和开发署进行动员，向一个充满不信任的社区提供关键讯息，这有助于该地区成为几内亚境内第一个被宣布为无埃博拉地区。在利比里亚危机最严重之时，基金支助的替代性解决土地纠纷机制提供了一个网络，通过该网络向当地社区提供了有关应对保健方面值得信赖的信息。该机制赢得公民信任的能力源于其先前解决争端的记录，从 2013 年解决 17 起土地争端到 2015 年解决 200 多起争端，在 2014 年作出的决定中，75%以上的在一年之后仍然有效。

15. 2016 年的前景似乎比近几年的前景都更有希望，随着一些协定到位，造成空前数量的平民流离失所并引发了难以想象的痛苦的一些旷日持久的冲突结束了。然而，利比亚、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的政治解决方案，以及结束哥伦比亚 50 年冲突的预期协议，并不代表着相关和平进程的结束，而是其开始。重新

建立负责和顺应民需的国家机构，解决长期存在的不满和侵犯人权行为以及支持各国政府落实对和平的承诺，将需要大量的人力和财力资源投入。这些要求在对建设和平基金的财政支持处于历史低点之际出现，将危及基金满足帮助刚摆脱长期冲突的国家因维持脆弱和平而不断增加的需求的能力。

16. 在整个 2015 年，建设和平基金一直在拉警报，没有可预测的资金，它就不能维持目前的支助水平，更不用说满足新的需求了。2015 年，基金向 14 个国家拨款 7 790 万美元。与此形成对比的是，它收到 5 350 万美元的捐款，是 2006 年初次认捐以来录得的第三个捐款最少的年份，尽管对建设和平架构的审查、和平行动问题高级别独立小组以及人道主义筹资问题高级别小组对基金有着积极的评价并呼吁加强它。虽然这些独立审查一致承认基金在确保战略一致性以及为有政治风险但必要的，且没有其他捐助者能支持的努力提供资金方面发挥着独特作用，但如果基金要继续是致力于维持和平的国家和社会的可靠伙伴的话，必须很快将这种承认转化为可预测和可持续的供资。

表 1

建设和平基金的现行项目组合，包括 2015 年的拨款(百万美元)

	优先计划 核准日期	迄今累计	2015 年拨款		共计
			即时 反应机制	建设和平 与恢复机制	
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	—	—	—
中非共和国	2008 年 6 月、2010 年 2 月	55.90	8.15	—	8.15
几内亚	2009 年 4 月、2011 年 12 月、 2013 年 12 月(数月)	60.57	3.27	—	3.27
几内亚比绍	2008 年 6 月、2011 年 1 月、 2015 年 10 月	26.16	0.45	10.00	10.45
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	—	—	—
小计		308.40	11.87	10.00	21.87
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	—	—	—
哥伦比亚共和国		2.00	—	—	—
科摩罗	2008 年 12 月、2013 年 5 月	12.33	0.43	—	0.43
科特迪瓦	2008 年 7 月、2014 年 4 月	32.73	—	—	—
刚果民主共和国	2009 年 7 月、2015 年 6 月	40.00	—	12.00	12.00

	优先计划 核准日期	迄今累计	2015 年拨款		
			即时 反应机制	建设和平 与恢复机制	共计
危地马拉	2010 年 11 月	11.00	—	—	—
吉尔吉斯	2013 年 9 月	28.11	3.02	—	3.02
利比亚		2.43	0.14	—	0.14
马达加斯加	2015 年 11 月	12.01	0.51	11.50	12.01
马里		10.93	—	—	—
缅甸		7.72	4.09	—	4.09
尼泊尔	2008 年 7 月、2012 年 5 月	20.48	—	—	—
尼日尔		13.00	0.61	9.39	10.00
巴布亚新几内亚	2014 年 10 月	9.09	1.44	—	1.44
菲律宾		3.00	—	—	—
索马里		14.13	10.13	—	10.13
南苏丹	2013 年 2 月	16.52	—	—	—
斯里兰卡		4.20	1.20	—	1.20
塔吉克斯坦 ^a		1.60	1.60	—	1.60
也门	2014 年 3 月	20.70	—	—	—
设计、监测与评价		2.29	—	—	—
小计		266.27	23.17	32.89	56.06
共计^b		574.67	35.04	42.89	77.93

资料来源：多伙伴信托基金办公室，2016 年 1 月。

^a 与吉尔吉斯斯坦合作进行的跨界项目的对应方；列入该项目并不表明塔吉克斯坦有资格获得建设和平基金。

^b 包括 2015 年有活跃的建设和平基金资金组合的国家。

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：在危机期间支持调解和人权

17. 2015 年的特点是现任总统竞选第三次连任引发的政治危机和与选举相关的暴力，反对派认为总统的这一行为非常有争议，是违宪的。自 2015 年 4 月以来，民主空间一直在缩小，但不安全状况和侵犯人权行为加剧，包括关闭独立媒体、对非政府组织的限制、安全部队和示威者之间的暴力以及 230 000 名难民的外逃。尽管呼吁政府和反对派之间进行国际调解对话，但进展甚微。

18. 为应对危机，已对基金的一些项目进行重新定位，包括由开发署实施的全国对话项目，开发署一直支持省一级的政党官员举行会议。通过联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)实施的一个由 500 多名女性调解人组成的网络，处理了约 5 148 起冲突，并发起了省一级包容性对话进程，参加这些进程的有地方当局、反对派政党、安全机构以及宗教和民间社会组织，以处理和平与安全问题。基金的支助也使人权高专办得以在联合国布隆迪办事处关闭后继续作业，并开展重要的人权监测和报告。人权高专办的宣传促使一些被任意逮捕的人获释，并争取到政府承诺起诉侵犯人权者。

中非共和国：促进对话

19. 尽管该国充满了挑战，但它在 2015 年见证了许多重要的里程碑，包括 12 月举行了具有里程碑意义的选举，5 月份举行了民族和解班吉论坛。该论坛得到联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)和联合国国家工作队的支持，汇聚了来自全国各地的 700 多名代表，其中包括 120 名妇女。建设和平基金向该论坛提供了重要支持，包括支持在全国各地举行地方磋商的一个项目，以加强社区代表的参与，该项目是在中非稳定团的领导下由开发署和联合国人口基金实施的。该项目带来了妇女强有力的参与，促成论坛中出现的战略文件阐明了关于保护妇女免受与冲突有关的暴力的规定。论坛还产生了《在中非共和国实现和平、民族和解和重建的共和契约》，所有行为体据此致力于维持和平的五个优先事项。九个武装团体签署了作为《共和契约》附件的一项关于解除武装、复员、遣返和重返社会的协定。论坛上还就让所有儿童退出武装团体达成了协议。

20. 为协助恢复在首都以外地区的国家权力，11 月份基金批准了一个 300 万美元的项目，由开发署和劳工组织在中非稳定团的支助下实施，以增加民政管理机构的存在以及国家当局提供安全、基本服务和促进社会经济复兴的能力。基金还核准了一个 350 万美元的项目，由国际移民组织(移民组织)与中非稳定团密切合作实施，以便向弱势群体和没有资格获得正式的解除武装、复员和重返社会支助的前战斗人员提供生计机会，从而减少社区暴力。配合联合国向立法和总统选举提供的更广泛支持，基金还核准了一个 100 万美元的项目，由开发署实施，以支持部署文职人员，向选民提供信息和指导。

几内亚：支持有利于举行总统选举的环境

21. 2015 年 10 月 11 日，在对全国选举框架的分歧引发的紧张局势和与埃博拉病毒有关的紧张关系引发暴力的背景下，几内亚举行了总统选举。与联合国西非办事处(西非办)合作，基金的快速反应对能够举行和平及民主的选举至关重要。基金与美国国际开发署和国家民主研究所就一个项目开展合作，该项目旨在将 14 593 名政党代表部署到该国 14 808 个投票站中的大多数投票站。还提供支持，改善安全部队在人群管理、促进媒体进行非暴力宣传以及监测人权等方面的能力。

除了科纳克里，基金还在七个易发生冲突地区，通过权力下放办公室(“卫星”)支持妇女和青年情况中心，以确保妇女和青年积极参与选举进程，及防止选举暴力。通过与传统领袖、社区和宗教领袖以及地方和国家当局有直接联系的早期预警机制，这些情况中心协助防止和减轻投票之前、期间和之后的暴力。基金还向由该国最高宗教领袖共同主持的和解临时委员会提供额外支助，以便在几内亚所有区域举行全国磋商，向全国和解进程提供信息。

22. 最后，建设和平基金与世界银行结成伙伴关系，以扩大一个总额为 2 500 万美元的重要就业项目。通过基金的支助，2 400 名青年，其中 30% 的是妇女，加入了作为该项目就业目标的 34 000 名工人的行列。该项目赢得了减少该国热点地区青年暴力的美誉。

几内亚比绍：配套政府改革

23. 虽然 2015 年以积极的音符开始，新政府推进改革，3 月份在布鲁塞尔举行的捐助者圆桌会议带来近 20 亿美元的认捐，但年中出现了新的政治危机，促使总统 8 月份罢免总理及其政府。在 11 月份才任命新政府，此后一直在努力争取议会批准新政府的方案。

24. 在政治环境恶化之前，即在 6 月份，基金核准了一个 1 000 万美元的新的建设和平优先计划，该计划按照建设和平委员会共同承诺声明进行了调整，是在政治事务部领导的一个联合战略评估团之后核准的。在布鲁塞尔圆桌会议上介绍了该计划的四个主要优先事项：安全部门改革、民族对话与和解、打击有罪不罚现象以及青年和妇女的就业，并推动了其他捐助者的支持。

25. 自从危机以来，基金通过旨在促进政治对话的活动，更具体地说，党派之间和党派内部的对话，以及与建设和平委员会的工作相辅相成的举措，向我的几内亚比绍问题特别代表的斡旋和联合国几内亚比绍建设和平综合办事处提供快速支助。

利比里亚：预期的特派团过渡

26. 在 2015 年第二季度底以前，利比里亚开始摆脱埃博拉危机，并在年中重新启动了关键的政治进程，如宪法审查、权力下放和执行全国和解路线图。在此背景下，基金通过一个由开发署实施的 200 万美元的项目，支持 3 月下旬举行的一个参与性的全国制宪会议，此次会议汇集了来自利比里亚各地的 750 多名代表。

27. 利用传统司法和问责机制，基金支持的国家议事棚方案在 2015 年发起了四个关于实现正义与和解机制的人种学论坛，预计将为利比里亚的四个语言群体增加社会凝聚力和了解提供基础。今后，传统机制将超越和解，并着手处理与冲突有关的侵犯人权行为的问责问题。

28. 随着 2016 年维持和平特派团开始缩编，建设和平基金将遵循与建设和平委员会一道更新共同承诺声明的指导，该指导将为过渡期间的供资优先事项提供信息。

塞拉利昂：在埃博拉危机期间支助安全部门

29. 2014 年，为应对埃博拉病毒的爆发，建设和平基金重新拟订了其经常方案，已按照政府的 2013-2018 年繁荣议程和由建设和平综合办事处过渡为联合国国家工作队存在对经常方案进行了调整。在重新拟订方案之后，独立监测员没有报告检查站发生严重的虐待事件，在对把守边境和埃博拉检查站的安全人员进行过人权培训之后，冲突次数减少。向囚犯提供的法律援助促成 163 名囚犯获释，减少了对审前拘留的使用，这些是消除参与监狱中的埃博拉风险的关键要素。为了鼓励安全部门改革方面的进展，总统于 2015 年 10 月启动了基金支助的警察失职独立审查委员会。最后，通过基金资助的开发署项目培训的青年和调解/对话调解人的调解努力，协助防止了 10 个边境社区与埃博拉病毒有关的 40 起冲突升级为暴力冲突。

30. 展望未来，建设和平委员会将审查其为配合塞拉利昂过渡所作的努力。在此背景下，建设和平基金将与政治事务部和开发署一道，共同资助一名和平与发展顾问，以确保目前和今后的国家方案拟订维持后博拉环境中的和平。

B. 其他受援国

波斯尼亚和黑塞哥维那：推动对话

31. 建设和平基金在波斯尼亚和黑塞哥维那的投资旨在重振对话，在不促进宽容就会陷入僵局的环境中促进宽容。迄今为止，通过两个高级别对话平台、26 个青年论坛和培训班、40 个基层项目和一个大众媒体运动，该项目已接触到 29% 的人口。许多项目内容针对青年，他们被特别边缘化，但他们也拥有在今后维持和平的最大希望。公民对参加受资助活动的兴趣超出预期，将通过 2016 年的一次评价来确定这些工作对公民看法的总体影响。

哥伦比亚：鼓励个人采取行动促进和平

32. 2015 年，由挪威和建设和平基金联合供资的“静心等待和平”运动，在旨在结束哥伦比亚 50 年的冲突和平谈判中结束了。该运动提高了有关冲突对社会的所有方面的负面影响的认识，并鼓励个人对促进和平的责任。该项目由儿基会和开发署通过多管齐下的办法实施，包括在 153 个受冲突影响的城市举行流动电影院、广播连续剧与和平有关的活动。有早期迹象显示，该项目促进了对和平更有利的公众态度，2016 年将通过一个独立评价来确认这些成果。

科摩罗：通过共同的愿景建立信任

33. 自 2008 年以来，建设和平基金一直在通过两个阶段的支持促进科摩罗人之间的和平，这些支持旨在实行安全部门改革、改善治理、加强社会凝聚力和振兴经济。随着 2016 年总统选举临近，科摩罗仍面临着政治、社会和经济方面的一些挑战。

34. 尽管取得了一些重要进展，但缺乏捐助者提供的预期资金以及能力不足阻碍了建设和平基金的方案投资实现成果。通过基金的支持，来自三个岛屿的所有安全部队和平民的代表商定了该国有史以来第一个安全部门共同愿景中的五个战略目标。基金的支持还建立了由 850 名女性调解人和 350 名青年领袖组成的一个网络，他们正在努力解决社区争端和加强社会凝聚力。随着基金进一步的财政支助，这些网络会在即将到来的选举期间帮助创建一个以社区为基础的预警和预防暴力系统。

刚果民主共和国：创造性地利用捐助支持

35. 在整个 2015 年期间，刚果民主共和国的政治和安全局势仍然脆弱，在即将举行的全国选举之前，关系高度紧张。这一高度紧张的背景给全国各地维持和平带来了好坏参半的结果。尽管存在这些挑战，建设和平基金推动了创新性融资，迄今从其他捐助方调集了 1 200 万美元，并成立了稳定协调信托基金。

36. 在修订了国际安全与稳定支助战略之后，政府批准了三个东部省份的省级稳定战略和计划。这些计划以政治对话为中心，并赞成一种以地区为基础的全面办法。基金支助的两个试验项目迄今启动了一系列举措，包括开展了一系列对话，公民在这些对话中讨论了曼巴萨和卡莱亥地区的冲突动态和社会优先事项，启动了 2 000 多名弱势者的创收活动，核证了 8 个矿址，支持调解冲突和重建警察分局及培训安全人员等。

科特迪瓦：支持和平选举

37. 考虑到将于 2015 年 10 月举行选举，基金批准了其在科特迪瓦的第二个优先计划，总额为 1 200 万美元。在该计划下开展的活动为我的科特迪瓦问题特别代表进行斡旋提供了重要支持，包括通过选举前有妇女和青年参与的对话平台，促进对话并缓解政党之间的紧张关系。此外，基金协助建立了科特迪瓦第一个妇女和青年境况中心，类似于几内亚国内在整个选举期间发挥了预防暴力的重要作用的中心。总体而言，与选举有关的暴力事件有所减少，结果显示，与 2010 年相比，妇女选举人增加了 21%。最后，对科特迪瓦国防和安全部队进行人群管理培训有助于在选举之前、期间和之后遏制暴力的爆发。

38. 选举之后，优先计划的目的是通过加强国家在提供服务和促进社会凝聚、增强经济权能和社区内部对话方面的能力，巩固从基金以往投资时即开始取得的建

设和平成就。为延续对话、真相与和解委员会的工作，优先计划支持社会凝聚力国家方案以及和解与受害者补偿国家委员会，以确保查明所有受害者并确保赔偿方案的包容和全面性。

危地马拉：打击有罪不罚现象的历史性步骤

39. 自 2015 年 4 月以来，危地马拉的头条新闻一直由检察官与消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会合作开展反腐败调查的消息占据。调查导致包括前总统等政府高级官员被捕，堪称史无前例。由此产生的政治危机导致了社会运动的觉醒，要求开展自 1996 年《和平协定》之后一直悬而未决的结构改革。在这种情况下，基金的建设和平优先计划于 2015 年 12 月结束，该计划的目的是加强法治和打击有罪不罚现象，以此辅助国际委员会的努力。

40. 虽然独立评价正在进行中，但早期迹象表明基金的投资大大促进增强了关键领域的机构能力。基金支持的打击有罪不罚现象的努力促进有罪不罚率从 2008 年的 98% 到 2015 年的 89% 的历史性下降。此外，由基金支助的信息技术平台提供的数据显示了维持治安方面的改进：实时收到警方记录的时间从 2013 年的超过 4 小时降至 2015 年年底的 20 分钟。

41. 在基金的促进性别平等举措支助下，该国最大且最多样化的网络“危地马拉妇女论坛”被重新启用，并与全国和平协定理事会签署了协议，目的是让妇女在监测《和平协定》今后的遵守情况中发挥更大作用。

吉尔吉斯斯坦：基金有史以来首个减少区域紧张局势的跨边界项目的试点

42. 吉尔吉斯斯坦在 10 月份举行了相当平静和公开的议会选举，这是自 2010 年与选举有关的暴力使该国陷入危机局势后跨越的一个重大里程碑。在建设和平优先计划之下实施的项目支持吉尔吉斯斯坦致力于解决 2010 年紧张局势的根本原因，这些项目于 2015 年开始获得助力，更具体而言，包括在中央一级实施了以加强尊重人权为目的的政策改革，对此形成映衬的是地方自治行为体促进社会凝聚和取得公民信任的能力得到改进。

43. 然而，在地方一级因争夺稀缺资源导致的紧张关系继续困扰着吉尔吉斯斯坦-塔吉克斯坦边界沿线的各社区。基金将通过 12 月初获得核准的首个跨边界举措，支持在边界沿线社区之间的建立信任措施。这个 300 万美元的项目将联合国、地方领导人、民间社会和两个国家政府聚集在一起，启动相互缺乏信任的社区之间的对话，寻求采取共同办法解决获取水和牧场等共同问题。

马达加斯加：通过广泛协商，确定建设和平优先事项

44. 2015 年 1 月，马达加斯加被宣布有资格获得建设和平基金的支助，因为该国政府承诺将解决导致该国自 1960 年独立后反复发生政治危机的深层挑战。2015 年 12 月，基金核准了一项 1 150 万美元的建设和平优先计划，目的是加强公民与

国家机构之间的信任，并向长期被忽视的马达加斯加南部地区提供基本服务。来自政府、联合国国家工作队、民间社会和捐助者的利益攸关方参加了一系列讲习班，就建设和平的差距、挑战和优先事项进行了建设性辩论，以此方式制定该计划。基金的支助将侧重于三个主要领域：加强法治和善政，特别关注减少腐败；协助安全部门改革；为稳定马达加斯加南部提供全面支持。

马里：在协议后时代的马里快速启动建设和平

45. 在北方持续存在的紧张局势和战斗中，伴随《源于阿尔及尔进程的马里和平与和解协议》的签署，2015 年年中出现了一个新的和平机会。借助协议激发的势头，基金为该国北部的高风险干预措施提供了关键资金支助，而其他伙伴则在该地区无力干预或犹豫不决。

46. 6 月之前，基金支持的一个兵营项目提供推动性激励，促使战斗人员签署《和平协议》。经过一些延误后，该项目已扩大到支持驻扎在加奥和廷巴克图地区三个地点的兵营，所依赖的是从马里多层次综合稳定团以及从加拿大和大不列颠及北爱尔兰联合王国调动的更多资源。

47. 基金早先曾拨款 1 100 万美元，加强了特派团和联合国国家工作队之间的协调一致和一体化，目的是在受冲突影响的加奥和廷巴克图地区提供获得基本服务和就业的机会，以此方式提供和平红利。尽管一开始时进展缓慢，但在 2015 年取得了重大进展：约 4 500 名儿童，其中包括 1 717 名女孩返回学校，大约 100 名青年和妇女受益于创收活动。联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际移民组织的一个联合项目为 16 500 人提供了 16 口井眼，从而减少了对获取稀缺水资源的竞争。2015 年下半年启动了一个创新的社区监测机制，将提供证据表明取得的进展是否已转化为可持续建设和平方面的收益。

缅甸：解决族裔间紧张关系和防止招募儿童兵

48. 缅甸在 2015 年实现了若干里程碑，包括 10 月份签署了《全国停火协议》并于 11 月举行了历史性选举。基于这些积极的事态发展，基金核准了一个制止招募儿童加入武装部队和武装团体的 150 万美元项目，作为之前一个项目的延续。基金还拨款 250 万美元，帮助建立多样性和民族和谐中心，其目的是通过促进宗教间对话、社会研究和预警机制，缓解族裔间紧张关系，特别是在若开邦。

尼泊尔：继续协助维持政治过渡

49. 尼泊尔的和平进程在 2015 年经受了考验，新《宪法》引起政治动荡，4 月和 5 月发生的灾害性地震影响到 540 万人，导致 8 900 名居民死亡。在新《宪法》颁布前，基金的投资为若干关键政策和立法举措提供资金，这些政策和举措旨在解决持续存在的冲突起因并为宪法起草进程提供依据。更具体地说，由国际移民组织、联合国人类住区规划署和开发署运作的一个 120 万美元项目鼓励政党间对

话并就有争议的土地问题形成共识。由开发署和妇女署实施的一个 220 万美元项目促进设立了一个冲突受害者伞型组织，该组织现在带头代理受害者问题与政府交涉，联合国教育、科学及文化组织的一项举措则协助推动为记者和民间社会提供言论自由保护。

尼日尔：在冲突易发地区支持青年和妇女

50. 2015 年，尼日尔面临日益严重的人道主义和安全挑战，整个西非和萨赫勒地区的不稳定和暴力蔓延让局势更加严峻。为应对这些压力，尼日尔加强了安全措施，宣布迪法地区进入紧急状态并参加了多国联合特遣部队。但是，安全应对措施制约了政府投资于社会经济发展和解决青年失业问题的能力。仍然令人关切的是，尼日尔人口中占 67% 的青年在经济上边缘化并感到被排斥，这在当前的选举背景下有可能增加暴力极端主义的吸引力和出于政治动机的暴力风险。

51. 为支持政府努力阻止暴力在整个国家蔓延，基金在 2015 年 8 月拨款 1 000 万美元用于一项建设和平优先计划，该计划主要侧重于向社会边缘群体提供和平红利。该计划是以参与方式制订的，涵盖四个领域：为弱势青年提供社会经济机会；支持全国对话；预防自然资源引起的冲突；加强边界地区的安全。与西非办合作执行的项目预计将于 2016 年初开始，其中包括为即将举行的选举创造有利环境提供支助。

52. 该计划之前有一个以青年为目标的 300 万美元项目，已于 2015 年完成。一项独立评价认定，该项目促成了 1 554 名青年和妇女就业以及 800 个小企业的建立。这些积极的协助个人的成果也导致目标城市里的暴力和非法活动减少。

巴布亚新几内亚：推动协议和加强对话

53. 5 月，巴布亚新几内亚布干维尔自治区成功并和平举行了议会选举和总统选举，总统重新当选，一名竞选开放席位的女候选人历史性当选，这在布干维尔历史上是第一次。加强巴布亚新几内亚政府和布干维尔新政府之间的关系和对话仍然很重要，它们致力于寻找在若干关键问题上的共同点，如两个政府之间的财务安排，同时在 2016 年进行对布干维尔自治安排的第二次联合审查，并筹备未来关于布干维尔地位的全民投票。

54. 由开发署执行的一个 250 万美元项目支持两个政府之间更频繁地进行更公开的对话，帮助在四分之三持异见的武装派别和布干维尔政府之间形成协议。该项目还支持布干维尔议会，两党参加的全民投票委员会举行了首次会议。在地方一级，基金支助的项目在布干维尔南部举办了一系列社区对话，以解决创伤并提供急需的心理咨询服务转诊，在布干维尔中部，则加强青年的领导作用和公民参与，以促进社会凝聚。

菲律宾：《关于班沙摩洛哥的全面协定》的执行工作麻烦不断

55. 2015 年 1 月，国家警察、摩洛伊斯兰解放阵线和班沙摩洛哥伊斯兰自由战士在棉兰老中部发生的冲突导致对《班沙摩洛哥基本法》的国会听证暂停。冲突发生时正值旨在通过国家和区域两级政治参与来促进《班沙摩洛哥全面协定》得到广泛接受并向高危地区提供和平红利的基金支助项目正步入正轨之际。在 2015 年全年，该项目试图促进政治对话和有关《基本法》的宣传，并且提出旨在确保和平协定合宪性和合法性的倡议。尽管作出了这些努力，《基本法》在国会和参议院的通过继续遭到推迟，原因是不足法定人数并且对该法律的政治和公众支持不断减弱。

索马里：促进捐助方团结和国家领导力

56. 在联合国索马里援助团(联索援助团)的领导下，基金与政治事务部合作，通过 2015 年核准的 1 200 万美元一揽子项目，继续支持《新政契约》载列的优先事项。应总统关于支持联邦政府在新收复的领土上实施稳定战略的请求，基金拨款 420 万美元给联索援助团和开发署，支持将国家权力扩展至中南部区域新收复的地区。通过这项工作，看守当局已设立了五个中心，计划在 2016 年底之前再设立 15 个。2015 年晚些时候又核准增拨 780 万美元，支持索马里发展和重建基金指导委员会共同认可的契约优先事项，该委员会确定了以下优先事项：稳定新收复地区；法治、司法和惩戒；国家组建与和解对话；发展和重建基金风险管理；改造并最终释放拜多阿监狱内青年圣战运动在押人员的试点工作。

57. 2016 年，基金将与世界银行合作，在协调努力之外，通过集合筹资机制，直接利用政府财政系统作为调动资金渠道。

南苏丹：通过重新参与促进全系统融合

58. 虽然自 2013 年下半年南苏丹重新陷入冲突之后，基金的投资大部分已暂停，建设和平支助办公室还是授权将该国的建设和平优先计划延长至 2016 年底，以便现有项目有机会取得成果。这发生在 2015 年 8 月签署《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》之后，意味着有效参与的可能性增加。自那以后，基金一直在与联合国南苏丹共和国特派团和联合国国家工作队合作，采取协调、统一的办法为执行 2015 年和平协议提供早期支持。

斯里兰卡：通过可持续回返和问责过往来实现和解

59. 2015 年 11 月，秘书长宣布斯里兰卡有资格获得建设和平基金提供的支助。基金提供的支助将遵循国家确定的优先事项，包括民族团结与和解，并且符合人权理事会关于促进斯里兰卡和解、问责和人权的第 30/1 号决议。基金将支持我的寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员努力协助斯里兰卡通过包容各方的全国协商进程，解决过去侵犯人权行为的遗留问题。从 2016 年初开始，基金将进行建设和平背景评估，目的是为制定建设和平优先计划提供资料。

60. 在宣布斯里兰卡符合资格之前，驻地协调员办公室、国家工作队、政治事务部和基金通过了一份支持新政府百日方案的概念说明。根据该概念说明，基金拨款 120 万美元给难民署和儿基会，用于援助政府领导下的流离失所者重新安置计划，以解决这个在 2009 年冲突结束之后长期存在的主要怨愤问题。还有两个项目：一个是人权高专办领导的项目，支持全国协商和拟订战略，以建立可信和有效的过渡司法机制；另一个项目将于 2016 年初启动，由开发署牵头，支持和解机制的能力建设。

也门：在不断恶化的条件下支持调解和人权状况监测

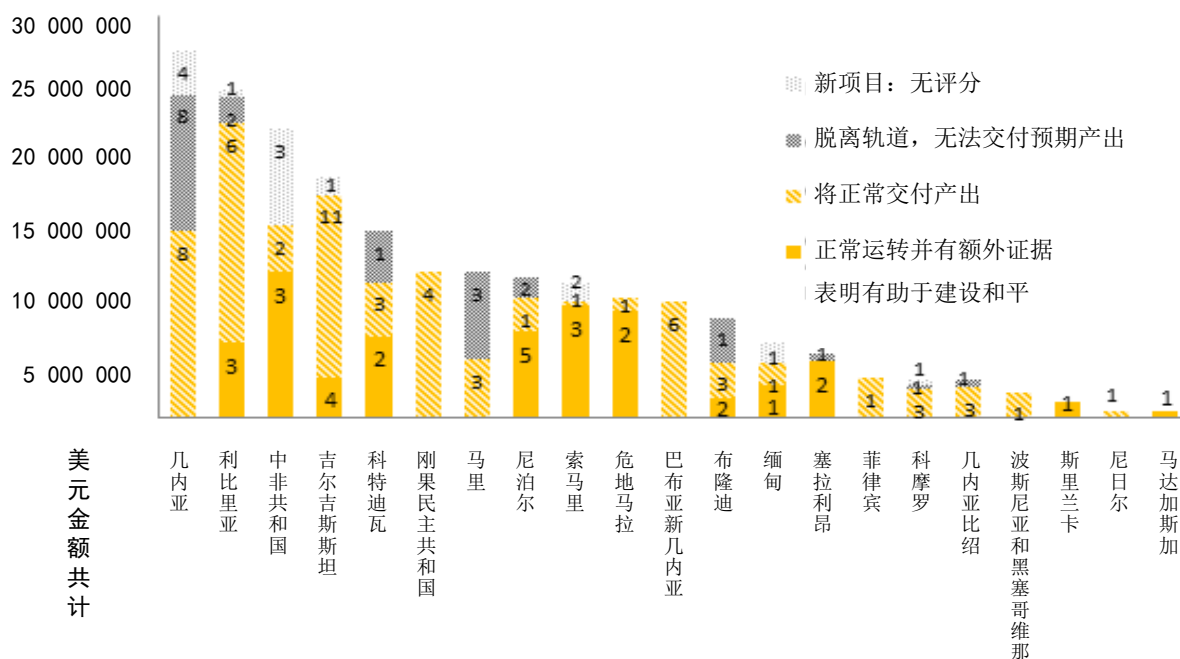
61. 2015 年 3 月底也门爆发全面战争，迫使基金在 4 月底以前暂停了其在该国的大部分投资。但基金授权继续执行与人权监测有关的项目，编制模块用于冲突敏感方案的拟订工作，建设地方非政府组织在拟订冲突敏感方案方面的有限能力。基金还授权继续支持我的也门问题特使的调解努力，使得联合国领导的谈判小组能够提供技术支持和调解，就重返政治进程的途径提供信息。展望 2016 年，基金将继续支持调解努力，以期达成政治办法来解决这场毁灭性冲突。

四. 2015 年的项目业绩

62. 2015 年业绩评估的依据是对活跃期超过三个月的全部 109 个项目所做的审查，¹ 审查的项目数量比 2014 年增加了 30%。通过一个协商进程进行评分，包括项目执行人的定期报告、联合指导委员会的报告、评价和任务报告以及基金工作人员和联合国伙伴提供的资料。在提供预期产出方面被认为偏离轨道的项目，得分为 1；正常交付产出的项目，评分为 2；正常运转并有额外证据表明推动了建设和平成果的项目，得分为 3，这是一个更高标杆。

¹ 审查不包括在利比亚、南苏丹和也门开展的项目，原因是这些国家普遍缺乏安全。

图一
按国家和美元金额分列的建设和平项目业绩



注：图表中的数字系指项目数目。

来源：2015 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。

63. 2015 年底，基金的投资组合中有 81.7% 的项目正常运作，有望取得预期产出，略高于 2014 年的 78.6%。这是一个了不起的成就，因为在年中审查时，基金的投资组合显示了较弱结果，只有 71.6% 的项目步入正轨，原因是西非持续受到埃博拉病毒的影响，并且有几个基金受援国再度爆发政治和安全危机。情况扭转的部分原因是基金工作人员加强了监测和主动联系，从而可以重新规划得到基金支助的举措，以适应不断变化的环境。展望 2016 年，基金将把这些强化的监测程序正规化，以便更系统地支持“脱轨”项目回到正轨。

表 2
2013-2015 年建设和平基金全球业绩的趋势分析

建设和平基金优先领域	项目总数	将正常交付 商定产出的项目 (%)	正常项目，并有补充证据表明 项目有助于实现建设和平成果 (%)
优先领域 1			
1.1 安全部门改革	9	55.6	0.0
1.2 法治	16	93.8	31.3
1.3 解除武装、复员和重返社会	2	100.0	50.0
1.4 政治对话	12	83.3	25.0
2015 年共计	39	82.1	23.1
2014 年共计	25	84.1	18.7
2013 年基线	21	85.7	38.1
优先领域 2			
2.1 和解	23	82.6	39.1
2.2 民主治理	8	62.5	12.5
2.3 冲突预防/管理	8	62.5	25.0
2015 年共计	39	74.4	30.8
2014 年共计	39	77.5	38.7
2013 年基线	28	82.1	32.1
优先领域 3			
3.1 就业	4	100.0	0.0
3.2 公平获取社会服务	5	80.0	0.0
2015 年共计	9	88.9	0.0
2014 年共计	11	64.7	0.0
2013 年基线	10	70.0	40.0
优先领域 4			
4.1 国家能力	6	100.0	50.0
4.2 扩展国家权力	3	100.0	33.3
4.3 建设和平资源的治理	13	84.6	30.8
2015 年共计	22	90.9	36.4
2014 年共计	9	89.9	18.1
2013 年基线	9	66.6	33.3
2015 年总计	109	81.7	26.6

来源：根据 2015 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。

64. 通过在边缘化或受冲突影响的地区促进就业并支持提供关键服务的方式来提供和平红利的项目在过去几年中有改进。但要展示这个领域内建设和平成果的明确证据仍然是个挑战。为了更好地了解与建设和平的联系，建设和平支助办公室同世界银行、开发署和劳工组织一同于 2015 年启动了一项审查，目的是为改进这一领域的方案拟订工作提供有实证依据的指导。将按照该审查的建议来实施并严格评价有关项目，以推进审查工作，以期实现更好的方案拟订，让和平红利更好地发挥其潜力，给受到危机影响的居民带去希望。

65. 正如其职权范围所述，基金投资的目的或是撬动其他财政支助，或是打破政治进程中的障碍。2015 年，54% 的基金项目至少在以上一个方面发挥了催化作用，有略高于 18% 的项目在两方面都有斩获。例如，在马里北部，基金在重大挑战面前坚定地致力于一个营地项目，使得新和平协议的关键条款得以尽早执行，并且激励了双边捐助方承诺提供更多资金。

66. 基金特别重视被视为有创新性或高风险的环境和项目。这些项目通常利用政治机会窗口，争取在尚不能获得其他资金来源时尽早促成改变。根据基金的风险标识，2015 年基金投资组合中有将近 70% 的项目属于中等或高风险，22% 属于更高风险类别。中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚、马里和索马里等国的创新举措是最高风险类别项目。

五. 建设和平基金的监测和管理

A. 咨询组

67. 继建设和平基金第三期咨询组的延长任期于 2014 年 10 月 31 日终止后，我于 2015 年 2 月 2 日任命 10 名成员组成第四期咨询组。在 2015 年 4 月的第一次会议上，咨询组与 2015 年审查建设和平架构专家咨询小组主席交换了意见，审查了基金在几内亚比绍的工作和建设和平筹资，并与开发署和维持和平行动部讨论了在基金受援国扩展国家权力的问题。

68. 由世界银行脆弱性、冲突和暴力问题网络主办的咨询组第二次会议于 2015 年 10 月在华盛顿特区举行，目的是加强世界银行与建设和平支助办公室之间的合作。咨询组讨论了 2015 年对建设和平架构的审查提出的建议以及与世界银行在分析、规划、监测和评价方面的一般协作机会，特别是世行和基金在中非共和国的协作。

69. 咨询组还对基金的预计收入表示关切，基金的预计收入将远远低于其 1 亿美元的目标，因此强调需要可预测的供资并在金额上能满足日益增长的需求。

B. 预算和人员

70. 用于建设和平基金的管理预算来自捐助国捐款的 3%。2015 年费用计划为 2 838 297 美元，比 2014 年约少 1.4%，其中大部分用于直接工作人员费用(58%)(包括 12 个常设员额和临时员额)、租金(9%)、基金工作人员和咨询组差旅费(8%)。2014 年的捐款为 7 830 万美元，为 2015 年产生了 240 万美元收入。为了最大限度地提高收入，多数人员差旅时自愿乘坐经济舱，并且，三名方案协理由日本和瑞士供资以及由澳大利亚共同资助，这使基金受益。因此，12 个员额中仅 9 个完全由基金的间接费用供资。2015 年的最后费用预计为 210 万美元。

71. 基金 2016 年的预计费用计划将降至 250 万美元，数额减少与预期收入水平直接相关。尽管资金有限，基金仍将继续通过其技术援助项目开展高质量的方案拟订，同时发挥与非洲建设性解决争端中心、国际建设和平联盟及和平核心关系基金会之间伙伴关系的作用，争取从联合国各组织借调人员，并寻求获得对方案协理的财政支助。此外，该办公室还将加倍努力调动资源，把基金的成就和 2015 年对建设和平架构的审查的积极评价转化为资本。

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，基金和非洲建设性解决争端中心于 2015 年 11 月共同主办了第三次全球讲习班。此次讲习班有 45 名来自联合国各机构、基金秘书处、14 个国家的政府和民间社会的与会人参加了在南非德班举行的为期五天的讨论和培训，内容是建设和平方案监测和报告。

D. 加强监测与评价

73. 根据 2015 年对建设和平架构的审查提出的建议，基金的监测和评价小组与和平核心关系基金会合作，在 2015 年推出了两项举措，以期建设国别伙伴在设计、监测和评价建设和平方案方面的能力。如有一套导则，基金就能够在 2016 年推行基于社区的监测，从而在基金的国内治理机制中为基层利益攸关方提供发声机会。基金还支持在吉尔吉斯斯坦和马里开展的民意调查，确保持续不断地测量对推进和平具有核心意义的公民信任、宽容及其他倾向。

74. 基金 2015 年开始执行的新评价战略提供了进行分析和调整的更多机会，从而有利于更好地适应动态的建设和平环境。基金的监测和评价小组在 2015 年招收了两名新专家，一位负责在拟订和执行受基金资助的工作过程中支持国家合作伙伴，另一位专门管理基金委托开展的独立评价。这种分工确保国家合作伙伴在拟订和执行建设和平举措时获得其所需的指导，同时保持评价所需的重要距离。

75. 基金对中非共和国、利比里亚、索马里和斯里兰卡进行支助访问，并延长了对几内亚的访问，以此方式继续提供方案拟订指导。通过加大这种支助，监测和

评价小组管理在哥伦比亚、危地马拉和利比里亚开展的评价，并协助评价基金在尼泊尔和尼日尔支助的活动。

六. 结论

76. 步入 2016 年之际，基金面临一个矛盾。虽然独立审查确认基金在支持关键但有风险的举措和提高实地一致性方面具有独特地位，但捐助者承诺款项的减少将迫使基金来年做出困难的投资选择。除非捐助者资源调动情况发生重大变化，否则 2015 年的低收入会将基金 2016 年可用的方案金额限制在约 6 000 万美元，使得拨款下降，受援国减少。

77. 针对这一挑战，基金将在 2016 年启动新的管理程序，以确保最大限度地利用可用资源，并将投资于一项宣传战略，为争取获得充足的可预测供资而向决策者提供必要信息以说服他们。

78. 2015 年的多项审查明确承认，全球维持和平的需求正在扩大而非缩小。其结论将为建设和平基金在 2016 年的重新定位提供依据。基金在 2016 年首先会盘点全球建设和平需求，以便清楚说明需求的规模以及当前的支助水平在匹配全球需求方面有多大差距。
