



大会
第七十二届会议
议程项目 65
建设和平和保持和平

安全理事会
第七十三年

建设和平和保持和平

秘书长的报告

一. 引言

1. 两年前，大会和安全理事会共同表示致力于建设和平和保持和平。它们在关于建设和平架构审查的两项决议(大会第70/262号决议和安全理事会第2282(2016)号决议)中强调，会员国需要在冲突所有阶段和各个方面更好地协同努力以保持和平，并强调指出保持和平对防止冲突爆发、升级、延续和再度发生至关重要。决议确认应将保持和平广义理解为一个在考虑到所有阶层人的需求的情况下构建社会共同愿景的目标和过程。

2. 在决议中，大会和安全理事会认识到，保持和平是政府和其他所有国内利益攸关方的一项共同任务和责任，应贯穿联合国在冲突各阶段工作的全部三个支柱。它们还重申各国政府和当局在确定、推动和指导保持和平方面的优先事项、战略和活动方面负有首要责任，并强调包容性是推动国家建设和平进程和目标的关键。

3. 决议中的一个重要突破是确认不仅在冲突爆发之后需要开展保持和平工作，早在冲突爆发之前就应做出保持和平努力，以预防冲突和消除冲突的根源。在近三十年的时间里，最近经历暴力冲突的国家比以往任何时候都更多，被迫流离失所者人数也是前所未有。在太多的地方，社会凝聚力和人民福祉岌岌可危。为构建一个共同的社会愿景，必须重视造成这些问题的根本原因。决议确认，国际社会必须加倍努力支持会员国预防危机，避免出现此类不可接受且日益增加的人力和财力损失。决议中的另一项重要内容是认识到妇女领导和参与预防冲突、解决冲突和建设和平的重要性，以及需要增加妇女在国家、区域和国际预防和解决冲



突机构和机制决策层中的代表人数。将性别平等相关问题纳入有关保持和平的所有讨论应是联合国和国际社会努力的重心。

4. 本报告是根据关于建设和平架构审查的决议第 30 段提交的。报告介绍了决议执行工作的最新进展，并就如何消除现有差距提出了具体建议。我的目标是在整个联合国建立共同愿景、共同制度和能力，以协调一致地充分支持会员国努力保持和平，按照其作出的不让任何一个人掉队的承诺，建设有复原力和繁荣的国家。

5. 《2030 年可持续发展议程》描绘了社会共同愿景蓝图，全世界正在努力将其付诸实践。具有包容性的可持续发展本身不仅是一个目标，也是防范暴力冲突风险的最佳途径。《2030 年议程》还承诺在谋求建设这样的社会的过程中不让任何一个人掉队。两项决议确认，发展本身就是一个中心目标，并承认联合国发展系统尤其通过经济发展和消除贫穷为建设和平作出重要贡献。联合国系统需要在实地通过联合国国家工作队并在总部根据各自的任务规定，包括通过联合国发展方面业务活动的总体框架，继续为此目的加强合作与协调，同时尊重受冲突影响国家的自主权和优先事项。

6. 保持和平工作的规模和性质要求联合国、各国政府以及国际、区域和次区域组织、国际金融机构、民间社会组织、妇女团体、青年组织和私人部门等其他主要利益攸关方建立更加密切的战略和业务伙伴关系，同时要考虑到各国的优先事项和政策。在当今复杂的世界中，这些伙伴关系需要利用社会各部门的力量。联合国是其中一个伙伴，所有伙伴必须团结起来支持各国政府的努力。

7. 我认为，如果整个联合国系统中的各项工作条块分割，缺乏协调，联合国就不能切实支持会员国努力建设和保持和平社会，及早有效应对冲突和危机。因此，我推出了一系列相辅相成的改革，包括在发展、管理及和平与安全等领域的改革，以确保联合国能更好地胜任使命。改革的目的是确保在这些支柱内部加强协调一致和问责，并在整个联合国系统实现更大程度的一致性和协同增效。

二. 提高行动和政策的一致性，加强支持建设和平和保持和平

8. 两项决议强烈呼吁国际社会以更加协调一致的方式支持会员国努力建设和平和保持和平。数十年的经验和大量独立研究，包括审查建设和平架构专家咨询小组的报告(见 [A/69/968-S/2015/490](#))表明，国际社会的努力支离破碎、漫无目标，有时还相互矛盾或相互竞争，这是建设和平工作失败的一个重要原因。鉴于全球各地冲突再起，危机四伏，给民众带来了深重的苦难，国际行为体之间以及整个联合国系统必须加强行动和政策协调，为会员国提供更强有力的支持。

9. 最关键的支持通常来自其他会员国，往往是同一区域内或具有牢固历史纽带联系的会员国，他们可以为建设和平社会进程提供必要的政治和财政支持。2005 年创立建设和平架构的基本初衷是使这一进程制度化并建立一个常设机制，以调动会员国共同应对具体的建设和平挑战。建设和平委员会通过履行跨支柱的任务，在推动政府间协调一致方面可以发挥独特作用。委员会采取了多样化的工作方法，更灵活地发挥专门政府间平台的作用。委员会最近的良好做法包括：关注大湖区

和萨赫勒地区的跨界和区域性问题；支持在利比里亚实现和平行动过渡；通过了性别平等战略，成为首个通过此类战略的联合国政府间机构。会员国也利用建设和平委员会的平台，在有关国家的倡议下，就布基纳法索、哥伦比亚、吉尔吉斯斯坦、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、索马里和斯里兰卡等国的问题开展建设性讨论。我欢迎这种灵活性和创新，并鼓励进一步努力增强委员会的作用。

10. 为促进协调一致地向保持和平工作提供政府间支持而建立的区域框架和其他更为灵活的框架也展现出巨大潜力，如果有关国家有必要的决心和共同愿景，则更是如此。萨赫勒地区各国为应对其面临的复杂和多层面的挑战而作出的努力，包括通过萨赫勒五国集团框架所作的努力，是会员国在这方面发挥领导作用的一个良好范例。它还突出表明联合国需要采取全系统办法，并与非洲联盟、欧洲联盟、世界银行和萨赫勒联盟等伙伴以及会员国和有关国家密切合作，确保以协调一致、综合一体和注重成果的方式采取应对行动。

11. 我欢迎会员国为加强政策一致性以支持保持和平工作所做的其他努力。2017年1月，大会主席召集了一次可持续发展和保持和平问题高级别对话，我参加了这一对话。大会主席、安全理事会主席、经济及社会理事会主席和建设和平委员会主席第一次齐聚一堂，探讨如何促进在和平与发展方面开展协调一致的努力。人权理事会第三十四届会议也审议了建设和平与人权之间的联系。这些举措是在建设和平委员会与经济及社会理事会和安全理事会定期交流的基础上进行的。

12. 联合国各主要机关，包括联合国各实体的理事机构之间协调一致、互相补充非常重要。经济及社会理事会对发展方面的业务活动、发展合作和人道主义援助的监督及其对联合国发展系统的总体协调，对安全理事会和建设和平委员会的重要工作形成补充。我欢迎会员国在这方面表现出坚定的决心，并鼓励它们探索更多机会，加强在政府间一级的联系，支持实地的保持和平工作。

13. 联合国在三个支柱领域与所有相关伙伴协同努力，可以给人们的生活带来有意义的改变。业务活动的协调一致是这方面的关键。在冈比亚可以看到，在联合国系统协调一致的支持下，在安全理事会和建设和平委员会的支助下，通过西非经济共同体为支持国家预防冲突工作开展了迅速和持续的区域努力，取得了重要成果。在冈比亚选举后危机得到和平解决后，联合国立即派出评估团，建设和平委员会主席迅即访问该国，建设和平基金、联合国开发计划署(开发署)、政治事务部和联合国人权事务高级专员办事处迅速发放赠款并提供能力，这些举措对确保支持新政府努力保持和平起到了举足轻重的作用。建设和平优先事项的确定和联合国国家一级支助的设计一直由国家驱动，着力确保自主权和可持续性。

14. 同样，在利比里亚，目前正在开展工作，确保在过渡背景下联合国提供持续和一致的支助。建设和平委员会就和平行动任务的过渡和制定国家建设和平计划，向安全理事会提供咨询意见。该计划的制定工作由国家利益攸关方牵头，由恢复和建设和平评估这一联合国、世界银行和欧洲联盟三方框架提供支持。在后续行动中，建设和平委员会为在利比里亚的联合国领导层提供了一个平台，与会员国讨论如何开展能力调查，查明联合国利比里亚特派团撤离后可能出现的资金和专

门知识方面的缺口。建设和平基金设立了一个多伙伴信托基金，并为之提供启动资金支持。

15. 在部署和平行动的地方，如果联合国系统协同努力，就更有可能在实地产生有意义的影响。两项决议确认，以特别政治任务 and 维持和平特派团形式开展的和平行动可以为防止冲突升级和保持和平发挥强有力的平台作用，并对这一作用表示欢迎。联合国和平行动与发展、人道主义和人权行为体一道定期开展战略评估，以达成共同理解，并就如何最好地支持会员国保持和平提出各种备选办法。为了最大限度地提高支助工作的一致性和影响，这些评估应与综合战略框架和联合国发展援助框架紧密联系起来，从而使特派团各构成部分和联合国国家工作队成员能依据同样的分析、为实现同样的目标而开展工作，支持国家优先事项。这方面的一个良好范例是在中非共和国执行的联合国建设和平与发展援助框架，该框架支持 2017-2021 年国家恢复与建设和平计划，使和平与安全、和解、人权和发展方面的国家优先事项保持一致，并得到建设和平基金和建设和平委员会的支持。我再次承诺致力实现一体化，以最大限度地发挥联合国在特派团环境中的影响。我还要求修订综合评估和规划政策，以促进整个联合国系统为支持保持和平工作采取协调一致的行动。

16. 在具体实务领域开展国内跨支柱合作方面也有良好实例。在 10 个受冲突影响的国家，开发署和维持和平行动部冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心汇集了参与支持法治工作的联合国不同部门的力量，共同开展联合分析、规划和方案编制工作。在索马里，联合国索马里援助团和联合国国家工作队实施了一项联合方案，支助索马里的法治机构。9 个联合国合作伙伴参与了该方案，它们围绕共同的战略目标开展工作。这一模式也有助于确保所有联合国实体将共有问题作为优先事项。例如，通过全球协调中心支助的方案，在核心法治方案中越来越重视妇女获得司法救助，并加大力度落实将 15% 的资金用于以促进性别平等和增强妇女权能为主要目标的各项活动上。

17. 联合开展工作需要有统一的专门知识分工并汇集各方资源。开发署和政治事务部的建设国家预防冲突能力联合方案支持在 40 多个驻地协调员办公室部署和平与发展问题顾问。和平与发展问题顾问提供国别分析和方案指导，支持联合国发展援助框架和联合国国家工作队制定和实施对冲突有敏感认识的方案，加强国家预防能力。例如，在莱索托，和平与发展问题顾问协助联合国支持该国的国家改革进程，包括开展对话和建立共识。开发署、维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部关于联合国在特派团环境下的过渡问题联合项目是跨支柱合作的另一个例子。现在的挑战是如何将这些实例转化为标准做法，使联合国能够提供联合支持，为会员国带来最大惠益。为此，我鼓励在这些举措的基础上，建立更多的全系统模式，促进联合国汇集各方面的能力和资金，联合提供技术支持，制定有助于保持和平的方案。

18. 我提议进行的和平与安全支柱结构改革也将有助于加强联合国工作的协调一致(见 [A/72/525](#))，这一提议得到大会第 [72/199](#) 号决议的支持。结构改革的目的是将预防冲突和保持和平作为优先工作，提高维和行动和特别政治任务的成效和

一致性，通过采用单一的一体化和平与安全支柱克服各自为政的问题，使和平与安全支柱与发展支柱和人权支柱更紧密地对接起来，以促进更大的一致性和跨支柱协调。为此，将对和平与安全领域现有的实务能力和资源进行更合理的重组和整合，包括建立一个担负区域职责的单一政治-行动架构，支持采取更全面的建设和平与保持和平办法。将制订区域战略和方针，加强与区域组织的伙伴关系，更有效地支持建设和平委员会。

19. 按照关于建设和平架构审查的两项决议的要求，建设和平支助办公室将得到加强，以发挥更大的跨支柱的桥梁作用，使这一支柱更注重保持和平。在其现有的支持发展-人道主义-建设和平工作的基础上，建设和平支助办公室将在和平与安全支柱同其他支柱以及人道主义界之间发挥“连接作用”。该办公室将负责把与冲突工作有关的工具和方法结合起来，同时汇集联合国系统的专门知识，推动采取协调一致的全系统行动，并负责加强联合国内外的伙伴关系。主管建设和平支助事务助理秘书长将参与重要的跨支柱机制，包括执行委员会，建设和平基金将得到大大加强，对建设和平委员会的支持也会有所增加。这些因素连同上述措施将有助于振兴建设和平支助办公室，促进实现办公室成立之时确定的最初设想，提高联合国支持保持和平工作的战略一致性。

20. 为实现这一愿景，我提议在和平与安全支柱现有资源范围内加强建设和平支助办公室的能力。为此，我请会员国积极考虑我提出的和平与安全支柱结构改革的详细提案，加强建设和平支助办公室和拟设立的政治和建设和平事务部其他部门预防冲突和建设和平的能力，包括在有关的维持和平环境中使用维持和平行动支助账户支助建设和平活动。我还鼓励联合国实体继续借调人员给建设和平支助办公室以加强其人力，并提高全系统的协同作用和一致性。

21. 国际人权框架，特别是《世界人权宣言》为会员国规定的义务，为保持和平提供了一个重要基础。联合国系统为增进人权所作的集体努力应有助于确定冲突的根源和应对措施。在这方面，和平与安全支柱和发展支柱仍必须更好地利用现有人权机制，比如特别程序、条约机构和普遍定期审议以及它们提出的各项建议，为会员国提供支持。

22. 这些努力的核心所在是一个更加协调一致的联合国，以联合方式思考问题、制订计划和编制方案，并利用各种工具支持会员国。首先要对与每个会员国有关的主要风险和机会达成共同理解，并共同分析这些风险和机会，这有助于制定有风险意识的发展战略，并有针对性地努力建设复原力和保持和平。各个区域或国家面临的风险各不相同，受这些风险影响的程度也各异。可持续发展目标为会员国协力应对这些问题提供了一个蓝图。在国家一级，应立足普遍商定的人权和人道主义准则和标准以及可靠的性别分析，共同确定优先风险和机会。将建设和平战略与方案和相应的联合指导委员会，包括政府、联合国和民间社会联系起来是一种有益作法。我将请在实地的联合国高级领导确保进行联合风险分析，并将这种分析转化为支持保持和平的协调一致的战略和行动。

23. 两项决议确认了联合国发展系统对建设和平作出的重要贡献，并强调有必要为此目的继续加强合作与协调，同时尊重受冲突影响国家的自主权和优先事项。

可持续发展是首要目标，其本身也是目的。可持续发展也是对持久和平的最好保证。联合国发展系统的首要目标是基于会员国的自主权和目标，支持它们落实《2030年议程》和可持续发展目标。

24. 我提议的发展系统改革旨在围绕战略性的联合国发展援助框架，在一个公正、独立和获得授权的驻地协调员的领导下，建立新一代联合国国家工作队，更加注重提供集体支持和创造共同成果。正如我在关于重新定位联合国发展系统以落实《2030年议程》的报告(A/72/684-E/2018/7)中所述，发展系统在国家一级应更加综合统一，向各国提供更多的“全系统”的专门知识。驻地协调员办公室应利用驻地和非驻地联合国实体的各种专长，发挥集体分析和规划中心的作用。因此，驻地协调员办公室将负责协调执行有风险意识的发展战略，帮助建设和平和包容性社会。至关重要的是，应依据联合国可持续发展集团认可的冲突和发展分析，振兴联合国发展援助框架，将其作为最重要的联合国国家规划工具。将不断更新冲突和发展分析，纳入有关冲突敏感性和保持和平工作的指导意见；应在和平与发展问题顾问(如有)的支持下，在联合国发展援助框架的规划进程中经常使用这一分析。在2017年启动的联发援框架中，已有80%列入了对保持和平工作的捐助。我将努力确保联发援框架成为具有风险意识的更有效的工具，支持各国努力建设复原力，加快摆脱危机并保持和平。

25. 联合国各实体正在各自任务规定范围内适应这种跨支柱的保持和平办法。目前已有77%的驻地协调员报告说，将在从事发展、减少灾害风险、人道主义行动和保持和平工作的各实体之间开展密切合作。19个实体中有16个将建设和平和保持和平纳入了各自的战略计划、指导和培训。例如，联合国儿童基金会(儿基会)在2018-2021年战略计划中列入了与促进和平和包容性社会有关的目标。支持建设和平举措是联合国难民事务高级专员公署2017-2022年战略计划的一个核心优先事项。世界粮食计划署通过了建设和平政策和指导。认识到现有任务规定的首要地位、会员国阐明的需求以及发展作为首要目标的极端重要性，我鼓励所有联合国实体将保持和平视为它们的工作可以协助实现的一项重要目标，并酌情将保持和平办法纳入其全球和具体国家战略计划。

26. 联合国可持续发展集团是提高联合国一致性的关键机制，其在常务副秘书长的领导下，正在发挥更有效的作用。该集团与最近成立的推进人道主义与发展合作联合指导委员会密切协作，也将更加注重加强人道主义行动与发展行动之间的协同增效以及与和平工作的联系，以支持落实《2030年议程》。此外，联合国在支持各国实现可持续发展目标的过程中，必须遵循该集团制订的主流化、加速和政策支持战略，必须了解风险且对冲突有敏感认识。我将部署多学科的主流化、加速和政策支持战略特派团，帮助确保为《2030年议程》的国家规划工作提供对冲突有敏感认识、综合一体化的支助。我还将确保“新的”联合国可持续发展集团在常务副秘书长的领导下，通过其成果小组，继续推动跨支柱协调和一致性，以支持《2030年议程》及其与和平之间的联系。

27. 没有妇女在社会中的充分参与，就不能保证长期和平与繁荣。妇女的切实参与可大大加强保护工作，提高建设和平的成效。研究也表明，性别平等与抵御和

预防冲突之间存在直接联系。因此，妇女与和平与安全议程对联合国系统为会员国提供支持的所有工作至关重要。为加速在妇女参与建设和平方面取得进展，我提出了关于促进性别平等的建设和平七点行动计划，旨在增加促进性别平等的建设和平筹资，扩大妇女参与决策的机会，改进对性别问题有敏感认识的分析和规划。我仍然致力于确保全面执行七点行动计划，并将要求在即将到来的安全理事会第 1325(2000)号决议通过二十周年之前，结合我已启动的各项改革，审查和更新该计划的所有要素，以确保做出适当修订，使联合国系统能切实展现在这一领域取得的进展。

28. 年轻人是社会的未来，在很大程度上也代表社会的现在。尽管年轻人的和平与冲突经历各不相同，但冲突会导致教育和就业机会中断、身心创伤和对国家和国际社会的不信任。大多数年轻人抵制暴力，一些人尽管面临风险，仍积极参与建设和平和保持和平。然而，在各个决策层，年轻人代表仍然不足。现在必须认可年轻人对保持和平作出的贡献，并为他们提供支持。青年与和平与安全议程提供了机会，可借此推动联合国以连贯一致的方式支持年轻人，促进他们对建设和平和保持和平作出贡献。我期待看到安全理事会第 2250(2015)号决议要求开展的青年与和平与安全议程进展情况独立研究提出的建议，并期待与会员国携手努力，进一步推动这一议程。

三. 在支持建设和平和保持和平方面的领导力、问责和能力

29. 我决心加强整个联合国系统，包括总部和外地的领导力、问责和能力，以使本组织能够在保持和平领域为会员国提供最有效的支助。为此，需要努力确保相关建设和平方案、高层领导和人员在联合国参与工作的不同阶段具有连续性，以实现顺利过渡；同时也需要加强联合国国家工作队高级领导层的能力，以便在安全理事会授权的特派团缩编后，接管相关建设和平职能。

30. 2017 年通过了一项全系统领导力框架，这突出表明我致力于改善整个联合国系统的领导力。我提出的全系统性别均等战略力求解决各级、特别是高级职位性别不均等的问题，并加强关于性别平等的组织文化。

31. 会员国现已核可的管理改革提案的一个主要目标是下放决策权，使决策更靠近实施点，使规划和预算过程更负责任和更顺应需求。我打算授权各部厅、区域委员会和外地特派团的负责人将财政、人力和物质资源的管理权限与执行任务的责任匹配起来。在资源和成果之间建立更明确的联系有助于增强透明度和问责。只有具备有效管理资源以满足紧急需要、应对新出现的风险和满足目前业务需求的能力，本组织才能更及时有效地为保持和平提供支助。

32. 我提出的重新定位联合国发展系统的建议的核心是我深信，为落实《2030 年议程》，必须建立新一代的联合国国家工作队，并由得到授权、公正和胜任其职的驻地协调员为其提供支持。我的提议还借鉴了海外发展研究所对联合国各机构、基金和方案保持和平工作的能力开展的独立审查的结果。研究所的审查结论认为，需要加强冲突分析或背景分析能力并将分析转化为对冲突更有敏感认识的方案

拟订。作为涉及所有可持续发展目标的政策整合者，驻地协调员必须能够更好地在整个发展-人道主义-建设和平领域开展工作。为此需要全面透彻地了解联合国的相关规范框架，并能将这些框架转化为全系统的分析、规划和方案拟订。在受冲突影响的环境中，驻地协调员需要确保联合国国家工作队以统筹方式与联合国维持和平行动开展协作，以充分推动建设复原力和保持和平。在相关情况下，驻地协调员，包括担任三重职务的秘书长副特别代表必须得到发展、人道主义和建设和平实体提供的综合支持，以促进采取包括人权和性别平等要素在内的综合对策。他们必须负起责任，改善机构间的合作，以支持国家行为体进行风险管理、建设复原力和促进建设和平和包容性社会。

33. 重要的是，在外地的领导层必须能得到总部的支助，包括提供指导、培训、增援能力和同伴支持，并得到授权以适当承担风险，支持国家的优先事项。驻地协调员必须具备多方面的技能、强大的领导力、团队建设和沟通技能，包括在综合规划、风险管理、性别平等问题和人权等方面的技能，这样才能推动以协作方式提高一致性。同样重要的是，驻地协调员应具有在联合国系统组织中的工作经验和持续的专业教育。我将鼓励联合国所有高级领导积累在和平与安全、发展、人权和人道主义问题上的广泛经验，并将改善和适当激励机构间流动，包括在联合国所有三个支柱间进行流动。

34. 在联合国和平行动正在缩编的情况下，尤其需要协作发挥领导作用。我建议，在缩编期间，根据建设和平优先事项，对联合国国家工作队的能力进行摸底调查，并通过建设和平委员会与会员国进行讨论。在利比里亚就是这样。开发署、维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部关于联合国在特派团环境下的过渡问题联合项目根据利比里亚建设和平计划列出的优先事项进行了能力评估。结果显示，为了继续开展建设和平努力，需要通过联合国国家工作队进行大量投资。为确保在和平行动撤出时，性别平等成果不会受到削弱，也必须开展全面性别平等分析和有效规划。这方面的另一个良好做法实例是在科特迪瓦进行的综合过渡规划。尽早并在特派团的整个生命周期内进行综合规划非常重要。必要时还应增加部署规划能力。

35. 联合国国家工作队和特派团内部并不具备所有类型的技术知识。为确保驻地协调员更好地执行任务，必须让他们能够得益于整个联合国系统现有的专门知识和资产。我将采取步骤，确保驻地协调员能更便利地获得总部和区域一级知识中心的咨询意见。我在关于重新定位联合国发展系统的报告中指出，作为优化区域结构的一项内容，本组织将确保在拟订和审查联合国发展援助框架时，对区域和跨界问题进行更透彻的分析，并让区域委员会参与这一进程。区域委员会在区域一级的综合分析工作中也可以发挥支助作用，并为政府间对话提供平台。从中期来看，应重组联合国的区域资产，精简联合国在区域驻地的活动，并最大限度地扩大这些活动对支持实现可持续发展目标和保持和平所产生的影响。

36. 我在关于联合国发展系统的报告中还建议加强驻地协调员办公室，确保办公室的能力与国家优先事项的需求相匹配，同时利用联合国系统的比较优势。联合国系统的努力必须继续围绕以三个主要原则来开展：加强国家自主权；制定符合

国情的对策；确保在实地有效实现发展成果。考虑到每一种情况的特殊性，我建议驻地协调员办公室工作人员或在一个国家内开展综合行动的工作人员除按照联合国发展援助框架履行规划和协调、监测和评价以及筹资支助职能外，也应承担咨询职能。建设国家预防冲突能力联合方案在有关国家政府充分同意的情况下，目前已向驻地协调员办公室部署了 40 多名和平与发展问题顾问。我建议将这一方案作为增强能力的一个模式加以推广。

37. 根据我提出的和平与安全支柱结构改革的建议，在非特派团环境中，将由单一的区域结构与联合国可持续发展集团密切合作，向驻地协调员提供指导和支持。在拟设立的政治和建设和平事务部及和平行动部内仍将设有专门负责选举事务、调解支助、军事、警务、法治、民政、安全部门改革、地雷行动及解除武装、复员和重返社会活动的工作人员。拟设立的政治和建设和平事务部及和平行动部还将通过其性别平等方面的能力，与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)密切合作，继续支持性别平等主流化。需要建立灵活机制，以适时提供相关专门知识。这方面的例子包括资深调解顾问待命小组、新设立的调解问题高级别咨询委员会、联合国选举专家统一电子名册、冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心部署的多学科小组、开发署 ExpRes 危机应对名册、妇女署的妇女与和平与安全问题区域顾问以及开发署、维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部关于联合国在特派团环境下的过渡问题联合项目部署的能力。在中部非洲、西部非洲和中亚的三个区域特别政治任务以及联合国系统各机构、基金和方案在区域驻地的活动，也可在这方面提供重要咨询意见和支助。我将进一步推广在向驻地协调员、联合国国家工作队和和平行动提供适当专门知识和增援能力以支持满足国家需求方面的现有良好做法，包括鼓励所有实体开展有效的跨支柱合作。

四. 建设和平筹资

38. 我们目前面临多种挑战，包括整个系统分散割裂、资源竞争、缺乏风险承受能力、行动速度缓慢、分析与执行之间联系薄弱以及用于处理冲突风险包括在过渡背景下的冲突风险的专门资源不足。有鉴于此，会员国在两项决议中确认，必须为联合国的建设和平努力，包括联合国国家工作队及维持和平行动和特别政治任务中的建设和平部分所做的努力提供充足、可预测的持续融资。

39. 应对联合国建设和平活动的筹资放在向受暴力冲突影响国家提供的总体财政资源的背景下进行分析。目前，将近一半的赤贫人口生活在受冲突和脆弱形势影响的国家。除非在 2030 年之前采取协调一致的行动，否则这一数字到 2035 年预计将上升到 80%。现今的趋势令人沮丧：对受冲突影响国家¹ 的官方发展援助在全球官方发展援助中所占份额从 2005 年的 40%(相当于 446 亿美元²)下降

¹ 截至 2017 年 9 月派驻针对具体国家的特别政治任务或多层面维持和平行动或有资格获得建设和平基金供资或接受供资的国家。

² 2015 年不变价格。

欢迎维持和平预算对建设和平方案活动的现有预算分配，这是对建设和平的宝贵支持。

42. 尽管取得了这些进展，在履行特派团任务中的建设和平任务和满足更广泛的国家建设和平需求方面，仍然存在巨大的资源和能力差距。根据 2016 年对中非共和国恢复与建设和平所做的评估，2017 年至 2021 年，建设和平和恢复活动所需费用估计为 32 亿美元，2016 年 11 月捐助者承诺提供 22 亿美元。在利比里亚，随着联合国利比里亚特派团(联利特派团)缩编，估计在两年时间里，联合国国家工作队为支持执行国家建设和平计划所需的资金数额为 1.3 亿美元；截至 2017 年 12 月，建设和平基金认捐 1 000 万美元。

43. 一个新出现的良好做法是，配合联合国发展援助框架建立国家一级集合基金。集合基金与国家建设和平计划挂钩，由建设和平委员会辅助，建设和平基金提供初始启动支持。集合资金以往在许多方面作用显著，包括加强一致性和协调、拓宽捐助者基础、改善风险管理和利用、增强驻地协调员的权能和促进协作包括跨联合国各支柱的协作，从而鼓励综合方案拟订。集合基金在特派团缩编之前的作用尤其重要。应为集合基金提供必要支持，包括对国家一级的建设和平资源需求以及总的可用财政资源包括国内资源进行国家主导的摸底调查。我鼓励联合国高级领导层根据联合风险分析结果，调查建设和平资源需要，并建立针对具体国家的集合基金，以支持联合国发展援助框架。也可通过国家平台将零散的资金流与规划和方案编制挂钩。例如，由世界银行和联合国支持的索马里发展和重建基金汇聚国际社会的力量，通过联合治理和秘书处架构监督单独基金，与索马里对应机构进行相互问责。

44. 为建设和平活动提供财政支持必不可少，但实物资源捐助也可发挥重要作用。联合国南南合作办公室在开发署和联合国志愿人员组织以及伊斯兰工商会和商品交易所等合作伙伴的支助下，在布隆迪、乍得、海地、塞拉利昂、索马里和东帝汶实施了综合性的和平与发展办法。我鼓励联合国高级领导层支持南南合作和三方合作促进建设和平。

45. 在总部一级，必须确保提供充足、可预测和持续融资支持国家一级建设和平工作。非核心资源很重要，但也会增加交易费用，造成分散、竞争和重叠。然而，过去 15 年，这些专用捐款的增长速度是提供给联合国发展系统实体的核心捐款增长速度的 6 倍，导致核心资源仅占总额的 15%。为应对这一挑战，我提议与会员国达成供资契约，探讨各种办法，提高分配给联合国的资源的质量和可预测性，从而增进全系统成果的有效性、透明度和问责制。

46. 为了帮助解决各种供资工具不成体系和彼此竞争的问题，加强透明度、问责制和有效性，我还将建立一个建设和平供资信息看板，汇总编录现有各项工具的信息，包括其资本化情况、规则和程序、治理结构和干预领域。利用这一看板，执行委员会、相关机构间协调机制和高级领导层(包括在实地的领导层)可以跟踪全球建设和平资源，加强各种供资的战略协调。通过信息看板还可以更准确地跟踪联合国所做承诺的执行情况，包括确保将建设和平领域供资的 15% 专门用于以

促进性别平等和增强妇女权能为主要目标的活动。我将继续鼓励加强这些供资工具之间的协调，包括为此进行联合评估和采取共同举措。

47. 建设和平基金是一个及时性强、起催化作用和具有风险容忍力的工具，在联合国加紧努力建设复原力、在更大规模上推动联合国采取综合预防行动的过程中，将发挥至关重要的作用。建设和平基金支持国家合作伙伴和联合国国家工作队以战略方式应对建设和平需求，协助从特派团向非特派团环境过渡，促进与国际金融机构和其他伙伴的协调合作。因此，必须进一步加强该基金对建设和平活动的财政催化作用。在国家一级，应利用建设和平基金的投资，最大限度地调动其他利益攸关方投资。在刚果民主共和国，建设和平基金为该国的稳定计划提供了 1 200 万美元初始捐款，而其他捐助者的捐款是这一数额的一倍以上。在斯里兰卡，建设和平基金最初投资了 1 200 万美元，此举带动其他 5 个捐助者为建设和平优先计划供资 8 200 万美元。依据对支持过渡、私营部门的参与、跨界和区域倡议以及性别平等和青年倡议等几个窗口的国家驱动需求评估，对建设和平基金做了财政预测。结果显示，该基金每年所需资金总额约为 5 亿美元。因此，我再次呼吁对建设和平基金的捐款实现“巨大突破”，这些捐款应不指定用途且是长期的，以确保提供的支持既能适应眼前需求，又有可预测性。

48. 确保将支助建设和平的联合国管理资金中的至少 15% 专门用于以促进性别平等和增强妇女权能为主要目标的活动，是我关于促进性别平等的建设和平七点行动计划的一项内容。妇女和平与人道主义基金等专门工具以及缅甸联合和平基金和刚果民主共和国稳定一致性基金(两者均采用了 15% 的目标)等国家一级信托基金内的指定专款推进了这一目标的实现。2016 年，建设和平基金的这一比例达到 19.2%，在其 2017-2019 年业务计划中，将目标提高到 30%。我请支持建设和平项目的所有联合国供资机制实现并超过 15% 这一目标，并请会员国为资源稀缺但影响巨大的这一领域的工作提供特别捐款。

49. 两项决议要求我就增加联合国建设和平活动专用资金、调整供资结构和更好地安排优先次序提出备选方案，包括摊款和自愿捐款，供会员国审议。下文列述这些备选方案：

(a) **自愿资源。**秘书处的一些总部等级信托基金处于闲置状态或未被使用。为支持对建设和平基金供资，我呼吁捐助者同意将闲置两年或两年以上的总部等级信托基金的所剩余额分配给建设和平基金；

(b) **摊款。**摊款可提高建设和平筹资的可预测性和可持续性，降低调动自愿资源所涉的费用。有必要指出，利用摊款将发出一个强有力的信号，表明所有会员国对建设和平和保持和平的承诺；

(c) **特派团缩编期间的摊款。**特派团过渡和缩编期间是最关键的时期，因为国家当局及其国际伙伴多年来在保持和平方面所作的投资在短短几个月内就可能得到维持，也可能功亏一篑。缩编后，联合国国家工作队在支助建设和平活动方面共同面临“财政悬崖”。在利比里亚，支持建设和平计划所需的资金估计数为两年期间每年 6 500 万美元，每年约为联利特派团最后一个全年预算 1.1695 亿美

元的 55%。认识到妥善管理过渡并为其提供适当资源的必要性，我呼吁维持和平预算的主要捐助者自愿承诺，在即将结束的维持和平特派团结束任务后的两年时间里，每年提供数额相当于特派团最后一个全年预算 15% 的捐款，用于通过现有项目或驻地协调员办公室管理的国家一级集合基金开展建设和平活动；

(d) **未动用摊款。**有时维持和平特派团在财政期间终了时会有未支配余额。2015/16 年度结束时，这一余额为 2.79 亿美元，作为未动用资金贷记到了会员国账下。我呼吁会员国自愿承诺将维持和平预算的未用资金分配给建设和平基金；

(e) **建设和平基金摊款。**审查联合国建设和平架构专家咨询小组在报告中建议大会考虑采取措施，确保每年从联合国预算摊款中将 1 亿美元核心供资或联合国和平行动(维持和平特派团和特别政治特派团合计)预算总额价值象征性的大约 1%(两者中较高者)提供给建设和平基金。提供摊款的方式应确保必要的监督，但不要损害该基金作为根据大会批准的职权范围运作的一项快速、不指定用途、灵活、可提前到位的集合基金所具有的比较优势。我呼吁会员国考虑将 1 亿美元摊款或和平行动年度总费用象征性的 1% 分配给建设和平基金；

(f) **将分摊预算的节余进行再投资。**当维持和平行动所需经费总额减少时，应将一些差额再投资于建设和平。在维持和平行动核定资源总额少于前一年的情况下，我呼吁会员国同意分摊相当于核定资源差异总额 15% 的资金，为建设和平基金供资；

(g) **现有资源的多样化。**我正在探讨是否有可能为建设和平采取创新筹资办法，包括个人、基金会和信仰组织捐款、债券、收费和以税收为基础的创收、企业伙伴关系和混合融资。在这方面已有几个有潜力的例子，其中包括发行社会影响债券为马里的康复中心筹资，通过企业伙伴关系促进尼日利亚和南苏丹的保持和平工作，集资支持建设和平举措。

50. 联合国每年从企业伙伴筹集的资金数额超过 2.5 亿美元，目前正与私营部门协作制订投资准则，并通过《联合国全球契约》就一系列其他问题开展合作。我欢迎最近采取各项举措，为促进建设和平加强伙伴关系。2017 年在哥伦比亚举行了第四次企业促进和平年度会议。哥伦比亚将成为混合融资的试验案例，利用赠款带动商业筹资用于建设和平。在利比里亚，许多公司支助开展项目设计，并在财政上支持采取措施减轻与特许权有关的冲突。我鼓励联合国系统进一步发展与私营部门和投资界的伙伴关系，加强企业对建设和平的影响，制定对冲突有敏感认识的投资准则，探索对联合国建设和平活动的潜在捐款来源。这项工作应遵循《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》。

51. 为支持正在开展的这项工作，建设和平基金将与联合国可持续发展集团密切合作，在为建设和平提供可预测的持续供资方面发挥战略性的资源调动作用。这将包括探索各种机会，促进私营部门通过传统方式提供捐款，以及考虑采取伙伴关系和创新筹资办法。这方面的工作人员将与拟成立的联合国发展系统创新供资实验室协同工作。建设和平基金将探讨是否有可能建立一个基于网络的捐赠机制、利用众筹网站和与企业建立伙伴关系，以动员对产品或服务自愿收费。

52. 我还鼓励会员国探索以创新方式为建设和平活动筹资，包括发行建设和平社会影响债券、对(特定)武器贸易自愿征税，或将对国防工业公司的罚款捐给联合国建设和平活动。

五. 伙伴关系促进建设和平和保持和平

53. 正如会员国在两项决议中所确认的，合作伙伴群体协力为各国政府提供支持对保持和平至关重要。区域和次区域组织在和平解决争端方面可发挥关键作用，包括开展预防外交、建立信任和调解努力、防止暴力极端主义、维持和平和建设和平。他们还可以分享知识、分析能力和强大的地方网络。例如，非洲在建设和平方面采取了多项举措，包括执行非洲联盟冲突后重建与发展政策和非洲团结倡议。2017 年签署了联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架，随后通过了非洲联盟委员会和建设和平支助办公室谅解备忘录。

54. 会员国通过建设和平委员会加强了与区域和次区域组织的协作，包括就萨赫勒、中部非洲和大湖区问题以及在冈比亚开展协作。我鼓励建设和平委员会继续定期与区域和次区域组织举行会议，讨论具体国家的问题和区域问题。

55. 联合国定期与区域组织互动，开展联合分析、规划和信息共享，并与它们直接合作。联合国还向非洲联盟、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织、东南亚国家联盟和南部非洲发展共同体等区域和次区域伙伴派驻更多的联络处。拟议的新和平与安全支柱将继续优先重视这种战略伙伴关系，确保在中部非洲、西部非洲和中亚的区域特别政治任务继续与区域和次区域组织定期举行政府间专题对话，并加强联合分析、规划和活动以支持保持和平。我鼓励与区域和次区域组织就建设和平和保持和平问题开展全系统协作，着重进行经常对话，加强信息共享，改进协调，并根据各自的比较优势采取共同办法联合开展活动。

56. 保持和平需要联合国同国际金融机构更紧密合作。我致力于继续发展本组织与世界银行和其他国际金融机构的伙伴关系。联合国与世界银行的伙伴关系已经取得了很大进展。本组织的执行能力、安保业务、在外地的广泛活动和规范框架与世界银行的巨大财务资源和技术专长相互补充，为双方的合作提供了基础。目前，世界银行正在受冲突影响国家大力投资：国际开发协会窗口 2017-2020 年对受暴力冲突影响国家的拨款翻了一番，达到 144 亿美元。

57. 2017 年 4 月，世界银行行长和我签署了联合国-世界银行受危机影响国家伙伴关系框架。根据这一框架，两个机构将共同致力于查明和减少危机的关键多层风险，防止暴力冲突。我将与世界银行行长一道，努力确保受危机影响国家伙伴关系框架投入运作和实施，包括考虑就联合国-世界银行题为“和平之路”的研究报告采取适当后续行动。该伙伴关系框架开放供其他国际金融机构参加。

58. 国家一级的试点项目表明，联合国与世界银行之间制度化的伙伴关系能够向建设和平和保持和平释放大量资金。在也门，联合国-世界银行伙伴关系信托基金资助部署 1 名世界银行工作人员到我的也门问题特使办公室，以支持世界银行的持续参与。国际开发协会为也门的机构、社区支持和国家能力拨款 8.19 亿美元，

由开发署、儿基会 and 世界卫生组织负责实施。在中非共和国、索马里和也门，正在试行跨人道主义行为体、和平行为体和包括世界银行在内的发展行为体的联合分析和规划方法。在萨赫勒等环境下也需要这种合作，以增强复原力，促进可持续发展，加强地方执行世界银行、非洲开发银行和伊斯兰开发银行所供资金的能力。

59. 联合国在社区一级的参与是保持和平工作的另一个关键组成部分。制定涉及民间社会和地方社区的参与式办法有助于建设和平，防止暴力极端主义，消除有利于恐怖主义蔓延的条件。在许多背景下，已经以不同形式采取了这一办法，但应持续和系统性的加以使用。维持和平行动部正在制定社区参与框架，目前已在联合国中非共和国多层面综合稳定团试行。在马拉维，联合国通过一批经过培训的青年人和一个妇女建设和平网络，支持在地方一级预防冲突。他们在各自社区调解土地冲突、家庭纠纷和解决性别暴力问题。我建议所有联合国和平行动和联合国国家工作队与国家 and 地方利益攸关方，尤其是青年和妇女团体协商制定社区参与战略，并与地方行为体分享、监测和审查这些战略。

60. 我欢迎建设和平委员会让民间社会参与协商进程，重点强调实地民间社会组织的参与，将此作为改进工作方法的一部分。目前在国别组合会议和建设和平委员会成员进行国别访问期间，均有民间社会组织的参与。通过这一做法，建设和平委员会也发挥了桥梁作用，帮助将民间社会的分析结果和经验转达给安全理事会。

61. 联合国在国家一级同民间社会组织的合作有多种形式，包括能力建设、分享良好做法、编制实用工具、促进有利于民间社会活跃发展的环境、积极参与分析、规划、方案拟订和监测与评价。联合国制定了关于在特派团环境中与民间社会互动协作的指导方针。将与民间社会协商制订关于全系统与民间社会协作促进保持和平的指导方针。

62. 2016 年以来，建设和平基金根据其性别平等和青年促进倡议，直接向联合国各实体和民间社会组织提供项目资金，总额达 4 000 万美元。此外，所有项目均将大约 40% 的资金分配给地方民间社会组织作为执行伙伴。建设和平基金还与民间社会组织合作开展方案设计，比如在马达加斯加和尼日尔，并在尼日尔、巴布亚新几内亚和斯里兰卡合作开展以社区为基础的监测和评价。我鼓励采取各种举措，使民间社会组织能直接获得建设和平活动供资，并确定将一定比例的资金分配给地方民间社会组织开展工作。

63. 联合国对民间社会组织的供资窗口应有一个侧重点，即向青年领导的组织提供资金。我鼓励国际社会发掘青年组织在建设和平方面的潜能，包括扩大他们获得资金的机会、提供技术支助和能力建设，并为青年参与方案拟订工作提供空间。还必须确保为青年组织创造有利环境，发展与青年开展互动协作的内部专门知识。我要求拟成立的政治和建设和平事务部、和平行动部和有关机构、基金和方案确保有能力支助青年参与建设和平活动。安全理事会第 2250(2015) 号决议授权开展的青年与和平与安全议程进展情况研究将为青年的参与提供更多具体建议。

64. 妇女组织和网络也可以作出重要贡献，推动妇女领导和参与预防冲突，确保妇女在基层开展的建设和平工作具有可持续性。妇女的参与有助于加强预防努力

和总体安全，特别是在防止暴力极端主义等问题上。例如，在利比里亚，由地方妇女组织和妇女署支助、建设和平基金供资的妇女和平小屋在调解小规模冲突，避免其导致暴力以及追究国家安全机构的责任方面正在发挥有效作用。在布隆迪、哥伦比亚、约旦和所罗门群岛，妇女和平与人道主义基金正在为妇女组织提供关键资源，支持其开展有效的社区一级调解努力、采取预防和应对行动和执行和平协议。该基金是唯一一个专门支持妇女组织开展预防和应对工作的基金。它的运作证明，通过支持妇女的能力，每一美元的投入可以对预防工作产生巨大影响。

六. 结论

65. 我向会员国提出的关于改革和平与安全支柱、重新定位发展系统和改变管理模式的提议都有其自身的逻辑、理由和立法轨迹。如果获得批准，它们将大大推动本组织更有效地支持会员国预防冲突和保持和平。我在本报告中概述了已经取得的重大进展，并在拟议的各项改革的基础上，阐述了需要做出的更多有针对性的改变，以确保联合国不忽视和平、发展、人权和人道主义行动等领域工作之间的联系。其中一些改变有待会员国批准；其他的改变我在自己的授权范围内正在执行。

66. 保持和平首先是会员国的责任。要体现联合国系统更好地注重预防、人权和可持续发展，就需要全体会员国将它们视为相辅相成、确认主权并符合其国家利益的要素。这是联合国一再获得的教训。保持和平的政治意愿仍然是非常宝贵的。