



大会

安全理事会

第六十九届会议

第七十年

议程项目 13 和 115

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议和
首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

2015 年 6 月 29 日审查联合国建设和平架构专家咨询小组主席给大会主席和安全理事会主席的同文信

谨提及 2014 年 12 月 15 日大会主席和安全理事会主席给秘书长的信，两位主席在各自机关与会员国协商后，在信中共同提出了 2015 年审查联合国建设和平架构的职权范围([A/69/674-S/2014/911](#))。

如你所知，这一全面审查分两个阶段。第一阶段，秘书长指定一个 7 名专家的咨询小组负责编写审查报告。第二阶段，一个政府间进程将审查该报告并采取适当行动。2015 年 1 月 22 日，秘书长任命了咨询小组下列成员：阿尼斯·巴杰瓦(巴基斯坦)、萨利斯瓦迪·梅农(印度)、丰米·奥洛尼萨金(尼日利亚)、艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉先生(毛里塔尼亚)、查尔斯·皮特里(法国)、格特·罗森塔(危地马拉)、埃迪特·格雷斯·森帕拉(乌干达)。

作为咨询小组主席，并代表小组所有成员，我高兴地向各位通报，我们严格依照职权范围，已在规定的时限内完成了工作。咨询小组进行了广泛磋商和讨论，分析了大量背景文件，进行了 5 个案例研究(布隆迪、中非共和国、塞拉利昂、南苏丹和东帝汶)，以形成建议。

本报告正在编写的同时，另外两个机构正在探讨联合国和平与安全支柱的相关重要方面：秘书长 2014 年 10 月 31 日成立的和平行动高级别独立审查小组，以及通过安全理事会第 2122(2013)号决议成立的执行安全理事会第 1325(2000)号



决议问题全球研究高级别咨询小组。所有三个机构之间进行了协商，以求一致和互补，而不损害这些工作的独立性。

与这些优秀的同事合作编写本报告是我的殊荣。我还要感谢给予我们大力支持的优秀的指定秘书处，感谢世界各地许多合作伙伴。你现在要着手进行审查的第二阶段，真诚希望，我们的报告将促成联合国主要机关作出具体决定，以协助本组织更好地完成《联合国宪章》赋予的一项最崇高的任务——维护世界和平。

请将本函及报告作为大会议程项目 13 和 115 下的文件和安全理事会文件分发为荷。

格特·罗森塔尔(签名)

审查建设和平架构专家咨询小组主席

维护和平的挑战

建设和平架构审查专家咨询小组的报告

摘要

本报告是应大会主席和安全理事会主席要求、由秘书长指定的七名成员组成的咨询专家小组编写的。报告是建设和平委员会、建设和平基金和建设和平支助办公室以及正在参与建设和平的联合国业务实体作用和定位两阶段审查的第一阶段的内容。报告旨在酝酿第二阶段，即政府间阶段，希望将促成加强联合国维护和平总体办法的具体行动。

咨询小组认为，联合国建设和平架构不应被理解为只限于建设和平委员会、建设和平基金和建设和平支助办公室。填补联合国建设和平机构机制大漏洞工作中的缺点是系统性。这些缺点产生于对建设和平的性质的普遍误解，甚至产生于将联合国割裂为不同的“竖井”。

关于第一点，对许多联合国会员国和实体，建设和平成了事后补救：不受重视、资源不足，只是在战火平息后才着手进行。但是，维护和平是本组织的一项核心任务，这些核心任务是《联合国宪章》欲免后世再遭战祸的愿景为本组织规定的。必须成为贯穿所有联合国活动的原则，在暴力冲突之前、期间和之后渗透本组织的各项活动，而不是处于边缘地位。

关于第二点，若干主要政府间机关，特别是安全理事会，都从《宪章》规定的各自具体职责的地位，掌握着建设和平这个难题之解的组成部分。这两者之间的割裂在联合国到处可见：在秘书处，存在于秘书处和与联合国其他部门之间，也存在于实际开展建设和平的实地行动中。这个问题早已认识到，但多次试图解决而屡屡受挫。失误和反复的人力和财政成本已令人无法忍受，急需加以解决。

本报告第一节介绍“维护和平”的概念。第二节概述冲突和建设和平不断变化的全球背景。二十年稳步下降之后，重大国内冲突再度上升。更有甚者，这些冲突更加复杂，越来越分散和棘手。暴力的驱动因素中，一些是全新的，另一些长期存在，对联合国、国际和区域支持国家进程超越冲突的努力造成严重影响。现在需要采取广泛全面的维护和平办法，从预防冲突(对此特别是联合国系统需要更加重视)，到建立和平和维持和平，直至冲突后的恢复和重建的全过程。这种做法能否成功，关键取决于能否将和平与安全、人权和发展的联合国“支柱”统一起来。

另一个成功的关键因素是促进包容的国家自主。暴力结束后，有凝聚力的国家或者包容的治理制度都不能假定必然存在。因此，推动维护和平努力的国家责任，必须由所有主要社会阶层广泛分担。各种各样的政治观点和国家行为体，特别是妇女和青年，必须能够发出声音。

成功与否还依赖于为联合国维持和平行动和其他建设和平活动、尤其是发展援助制定和坚持切合实际的时限。冲突后维护和平是一项时间漫长而费用高昂的挑战。证据清楚地显示，不必要的仓促和过分侧重停止敌对行动，而不是解决冲突的根源，这些是发生反复的重要因素。

报告的第三节不仅评估了联合国做得很好的方面，更重要的是评估了做得不好的方面。一项主要结论是，坦率地说，由于听任联合国总体上的割裂继续下去，因此会员国本身就是问题的一部分。另一方面，会员国也能够而且必须成为解决方案的一部分。简言之，会员国必须接受，联合国各个组成部分需要在建设和平上进行合作，并找到帮助它们这样做的途径。如果没有一个成功的模式，把三个支柱的共同努力联合起来，联合国维护和平工作的努力还会失败。

在第四节，咨询小组就增强一致性以实现可持续和平提出了具体建议，详述如下。

促进政府间一级的一致性

建设和平委员会应成为其始终有意承担的有关政府间机构之间咨询桥梁的作用。其主要职能仍然是参与宣传，协助调集资源，协助改善联合国内外的协调，参与战略思维和拟定政策建议，并为关心的各方提供一个会晤的场所。然而，建设和平委员会应更多地通过其正式成员开展工作，工作方法上要更灵活和透明，更加重视咨询和宣传。通过其正式成员，还应对相关主要政府间机关承担责任，并作为桥梁将其联系起来。

上述各方面能否成功，将特别取决于主要的政府间建设和平行为体安全理事会能否加强承诺。安全理事会应定期要求和借鉴建设和平委员会关于授权中建设和平层面的意见，而加强和改进的建设和平支助办公室则与相关联合国实体密切合作支持建设和平委员会。安全理事会还应考虑在巩固和平方面取得足够进展的情况下，将继续协助安理会议程上的国家的责任移交建设和平委员会。

改进联合国系统的建设和平能力

一系列措施对于改进实地交付工作至关重要。联合国系统需要更加重视联合国各种参与形式之间过渡的时机和管理：包括不同类型的特派团，从联合国国家工作队到特派团，再从特派团到国家工作队。加强联合国实地领导者在冲突易发和冲突影响国家的权威和能力；确保不同参与活动领导方面的连续性；并为联合国领导人提供完成任务必需的资源：所有这些都至关重要，才能为需要的人提供服务，才能增强联合国的信誉。

最后，从根本上说，维护和平是为了实现和解，并建立一个符合共同愿景的社会，因此必须认识到这是一项只有国家利益攸关才能承担的任务。联合国和国际行为体能够配合和协助这一进程，但它不能领导这一进程。

建立维护和平伙伴关系

维护和平这一挑战规模巨大，意味着联合国无法单独取得成功。与国际金融机构及区域和次区域组织建立更密切的战略和业务伙伴关系至关重要。联合国必须优先发展和深化这两种伙伴关系。

确保建设和平筹资更可预测

尽管建设和平成为重点已有十年，但维护和平经费仍然稀缺、不连贯而难以预测。在这方面，联合国、世界银行和其他双边和多边金融机构建立战略伙伴关系和集合筹资，将最大限度地扩大影响并分担风险。

建设和平基金应发挥相对优势，在维护和平努力中发挥快速、有影响力、程序简单、能承担风险的第一求助投资者的作用。每年向建设和平基金提供象征性的联合国和平行动预算总额价值的 1%，作为来自摊款的核心资金，将有助于缩小任务规定与方案资源之间的差距。提供摊款用于和平行动任务的方案层面也将有助于此。

提高领导能力和扩大参与

建立国家领导能力是和解和建国议程的组成部分，联合国必须特别重视予以支持。联合国还应优先支持扩大参与，以便建设和平进程真正做到国家自主。必须作出特别努力，以加速实现并超越秘书长提出的在建设和平方面，将联合国管理资金 15% 用于推动性别平等、妇女赋权和解决妇女的特别需要。

如果所有这些措施都能得到执行，联合国的工作将得到根本的调整和重新界定：借此，真正将维护和平视为对《宪章》中拯救后世免遭战祸的愿景至关重要的手段。

目录

	页次
一. 导言	7
二. 不断变化的建设和平全球背景.....	9
A. 当代冲突：持续和变化	9
B. 对建设和平挑战认识的演变	12
C. 建设和平的模板和时间表	13
D. 建设和平中和平、发展和人权之间的联系	14
E. 广泛和包容性的参与	15
F. 妇女参与维护和平	17
三. 联合国建设和平活动评估	18
A. 一般性意见	18
B. 联合国各自为政及其对建设和平的影响	19
C. 确保联合国所有实地行动一致交付	22
D. 建设和平中的联合国和妇女参与	24
E. 联合国的公信力和领导力	26
F. 联合国的伙伴关系和建设和平	28
G. 建设和平委员会及建设和平支助办公室	30
H. 建设和平筹资和建设和平基金	33
四. 前进的方向：结论和建议	37
A. 结论	37
B. 建议	38

一. 引言

1. 联合国的创建如果有一个首要存在理由，那就是维持国际和平的各个层面。这是《宪章》所述决心欲免后世再遭战祸，重申基本人权，促成大自由中之社会进步及较善之民生的崇高目标。维护和平的目标贯穿于防止国家间和国家内部的冲突。在暴力冲突爆发的地方，这意味着迅速和果断采取行动，谋求制止冲突。最重要的是，必须解决暴力冲突的根源。

2. 在本报告定稿时，联合国正在编写 2015 年后发展议程。拟议可持续发展目标 16 呼吁促进和维持“和平和包容性社会支持可持续发展，提供人人都能诉诸法律的机会，并在各级建立有效、问责和包容各方的机构。”这种涉及方方面面的方法意味着让社会摆脱暴力冲突，有能力控制暴力的动因。这个方法完全符合《宪章》：的确是继续并加强《宪章》愿景的重要努力。

3. 联合国处理维护和平挑战的做法随着时间的推移而变化。建设和平的概念在 1992 年发表的秘书长题为《和平纲领》的报告中首次出现([A/47/277-S/24111](#))。在 2005 年《世界首脑会议成果文件》中，这一概念再次成为焦点。2005 年 12 月，安全理事会(第 1645(2005)号决议)和大会(第 60/180 号决议)同时通过了其中所载建议，成立了三个设在纽约的实体：建设和平委员会、建设和平基金和建设和平支助办公室，以填补当时的秘书长科菲·安南所述本组织在支持国家从暴力冲突过渡到可持续和平的体制和结构能力中的“漏洞”(见 [A/59/2005](#)，第 114 段)。

4. 当时，这个发展变化被誉为重要的里程碑。然而，2010 年对这些新实体工作的第一个五年期审查发现，其成立决议中的希望尚未实现，并对建设和平委员会、建设和平基金和建设和平支助办公室的工作如何改善提出若干详细建议(见 [A/64/868-S/2010/393](#))。人们表示希望这次审查成为一个警钟，帮助加强集体决心，以更全面和更坚定的方式处理建设和平问题。

5. 又过了五年，在 2015 年，如果说有什么区别的话，这些希望更遥远了。¹ 随着时间的推移，越来越清楚地看到，不仅需要重新审视专门架构本身，而是审视整个联合国采取的建设和平的总体办法。尽管新实体作出了承诺，咨询小组最主要的结论是，《宪章》规定的关键任务，即维护和平，在全球和在联合国系统内依然严重认识不足、不够重视并且资源不足。

6. 如果要实现维护和平的重要目标，必须认识到，这是整个联合国组织的关键的共同责任：这条主线必须有力地贯穿联合国在预防冲突、建立和平、执行和平和维持和平方面开展的所有工作，贯穿冲突后恢复和重建。改善联合国维护和平

¹ 在联合国发展系统项目公布的一项调查中，只有 20% 的答卷者认为建设和平委员会在有效发挥作用。只有 52% 的答卷者认为联合国在“建设和平与发展”方面正在很好地发挥作用。”
<http://www.futureun.org/en/Publications-Surveys/Article?newsid=63>。

的业绩确实是一项系统性挑战，远远超出了 2005 年成立的，被称为“建设和平架构”实体的有限范围。要做到这一点，所有三个主要政府间机构以及秘书处、联合国各方案和专门机构，当然还有联合国实地行动都必须参与其中。

7. 这个维护和平的整体愿景具有深刻的结构、政策、行政和预算影响，这些构成报告的主要脉络：

(a) 维护和平应理解为不仅包括防止重陷冲突的努力，而且是首先防止陷入冲突的努力；

(b) 在考虑联合国和平与安全的活动时，重点必须放在预防冲突；

(c) 维护和平在战略和决策一级以及在业务层面必须采取全面统筹的办法；

(d) 在决策一级，联合国主要政府间机构，必须理解为在各自的职权范围内在维护和平方面都要发挥作用；

(e) 联合国在行政和业务层面，无论在总部还是在实施建设和平的实地，都必须采取同样的全面和统筹的办法；

(f) 与应对危机相比，防止陷入或重陷冲突在人力和财力方面的代价明显低得多；

(g) 相反，正如审查中的个案研究雄辩地证明，现在由于未能优先重视维护和平并给予资源，世界及各国人民陷入了悲惨的重陷冲突的暴力循环；

(h) 尽管能力建设、国家建设、体制建设和发展都需要大量的技术专门知识，但是建设和平首先必须被理解为一个内在的政治进程；

(i) 许多不同的利益攸关方，公共和私人、国家、区域和国际利益攸关方，都有责任促进建设和平。维护和平不可避免有多层面性质，成为协调一致的重大挑战；

(j) 冲突与和平会影响到社会的每一个人。要实现和解和持久和平，就必须有广泛和包容各方的参与，涉及国家和民间社会直到基层的所有利益攸关方；

(k) 解决冲突的根源必须有长期承诺，能长期获得定期、可预测和充足的资金。

8. 报告中提出的评估和建议源自五项案例研究(布隆迪、中非共和国、塞拉利昂、南苏丹、东帝汶)。案例研究并非意在深入分析，而是努力收集对于维护和平具有普遍意义的关键经验教训。报告中许多要点直接利用了案例研究，最相关的就是散见报告各部分的小方框所显示的案例研究。

9. 本报告分为四部分：

(a) 本导言；

(b) 在第二部分，咨询小组概述了从根本上影响联合国开展建设和平方式的不断变化的全球环境。目的是作为评估本组织业绩的背景，突出有关维护和平的主要辩论；

(c) 如大会主席和安全理事会主席提出的职权范围所呼吁，第三部分载有对联合国建设和平活动的评估；

(d) 在最后部分，咨询小组借鉴其中的调查结果，提出了一些结论和建议。

二. 不断变化的建设和平全球背景

A. 当代冲突：持续和变化

10. 冷战结束 25 年以来，全球冲突的发展变化既有连续性，又有变化，暴力的长期动因与新的和正在形成的推动因素交织在一起。一些意识形态已经崩溃，另一些则活力大增。新的全球强国已经出现，伴随着新的威权主义极端主义运动。社会媒体的迅猛发展，既帮助推动又有助于抵制这些紧急情况。冲突变得更加复杂，决定冲突的因素更加分散。

11. 1990 年代末和 2000 年代初大部分时间，主要的内战有所下降，其后，从 2007 年的 4 个增加到 2014 年的 11 个，几乎增加了两倍。² 造成冲突更加难以解决的有各种因素，包括暴力极端主义的增长，与非法市场和有组织犯罪的联系，以及小武器和轻武器的扩散。今天，大约三分之二的联合国维持和平人员和将近 90% 的特别政治任务人员是在经历高强度冲突的国家内开展工作和从事与之相关的工作。³

12. 本国冲突推动因素在驱动今天的冲突方面发挥重要作用。领导和治理薄弱往往导致脆弱的机构、无能的公共管理和腐败，而钳制持不同政见者的言论和媒体，以及国家安全机构政治化，更使之雪上加霜。由于无法心甘情愿地看到其权威的终结，一些国家领导人，包括联合国最近一直打交道的几个国家，主使颁布于己有利的立法或使自身或其政党得益的有争议的宪法修正案。随之而来的往往争议激烈的政治和选举进程。

13. 不包容的政治产生了一系列相关的冲突推动因素。一套或另一套族裔、宗教或部族利益支配着权力，而把其他人排斥在外。少数群体饱受压迫，当替罪羔羊，成为暴力的对象，而对他们的敌意则在政治上被精英加以利用，以维持对人民的控制。

² 既有新冲突，又有突然“升级”为“内战”的先前的低强度暴力，(见 Sebastian von Einsiedel, “暴力冲突的最近大趋势”，专题文件(东京，联合国大学，政策研究中心，2014 年)。

³ Rahul Chandran, “建设和平的形势变化”(东京，联合国大学，政策研究中心，2015 年)；和 von Einsiedel, “暴力冲突最近的大趋势”。

14. 不断变化的全球冲突对妇女产生了特殊的巨大影响。暴力加深和加剧了性别不平等。全世界 5 950 万被迫流离失所者有一半(1 950 万难民、180 万寻求庇护者和 3 820 万境内流离失所者)是妇女。⁴ 性暴力被用作对待流离失所人口的战术,而许多极端主义团体意识形态上反对女童进入公共空间,包括教育机构,使她们更普遍面临更大的风险(见 [S/2015/203](#))。当今世界,性暴力和性别暴力不仅成了战争战略,还是重要的恐怖战术。受冲突影响国家的妇女和少女面临更大的成为性贩运和劳工贩运受害者的风险,在整个人口贩运受害者中占大多数(见 [S/2014/693](#))。在这种情况下,正如本报告稍后所讨论,妇女作为建设和平进程行为体的重要作用,至少正开始得到国际承认和支持。

15. 经济和环境部门也会产生暴力的推动因素。缺乏生计,社会经济贫困,特别加上某种历史性的边缘化,都会加剧不满。如果管理得当,自然资源可以为国家带来进步、财富和稳定。如果管理不当或被滥用,就能对经济、社会和环境产生严重的负面影响,给建设和平和发展造成巨大损失。有人在联合国一项重要的研究报告中提出,1990 年以来,至少有 18 次主要由自然资源开采引发的暴力冲突,而且与自然资源有关的冲突与其他冲突相比,冲突再度发生的时间更早,可能性更大。⁵

16. 特别是土地和水,可以成为冲突的结构性的推动因素。受冲突影响和冲突后国家土地管理和记录往往存在缺陷,习惯权利和正式法律制度之间的紧张关系反复出现,⁶ 后者有时被当做取代或剥夺人民的手段。⁷ 许多最近的和平协定都触及需要保障土地权利和实行有效的土地登记,但通常进展甚微。⁸ 由于气候变化、污染、私有化和供应不平等,水的数量和质量恶化,也被证明是地方和区域各级冲突的推动因素。许多跨界流域位于历史上国家间关系紧张的区域,就造成这样的危险,水可以成为未来区域冲突的重要起因。⁹

⁴ 联合国难民事务高级专员公署,“难民署全球趋势:2014 年的强迫流离失所”(日内瓦,2015 年),参阅 www.unhcr.org/556725e69.html。妇女难民委员会估计,全世界因冲突流离失所的 5 100 万人中 80% 是妇女、儿童和青年(见 <https://womensrefugeecommission.org/resources/document/883-women-s-refugee-commission-fact-sheet?catid=234>)。

⁵ Silja Halle 编,《从冲突到建设和平:自然资源和环境的作用》(内罗毕,联合国环境规划署,2009 年)。

⁶ Unruh 和 R. C. Williams 编《土地和冲突后建设和平》中 J. Unruh 和 R. C. Williams “冲突后社会土地保有权和自然资源管理的经验教训”,(伦敦,Earthscan 出版社,2013 年)。

⁷ 联合国人类住区规划署和联合国预防行动综合框架工作队,“预防和管理土地和自然资源冲突工具包和指导意见:土地与冲突”(2012 年)。

⁸ 政治事务部和联合国环境规划署,《自然资源与冲突:调解人员指南》(2015 年)。

⁹ 例如,见联合国环境规划署,《关键性水况图表:An Overview of the State of the World's 世界淡水和海水状况概览》,第 2 版(内罗毕,2008 年)。参阅 www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html。

17. 人口增长与环境退化正在给全球安全环境添加新的复杂性。日益减少的人均自然资源(主要是土地和水)、人口迁徙和发生暴力冲突之间的联系十分复杂。¹⁰ 安全理事会呼吁更好地理解气候与脆弱性之间的联系,但关于如何从“冲突敏感”的角度看待气候变化适应政策或项目,现有的指导十分有限。¹¹

18. 当代冲突往往很容易跨越边界,使起初的局部争端有了跨国的层面。冲突区域化过程中,国家跨越边界直接或通过代理人进行军事干预,恶化了冲突的当地推动因素。人们逃离不安全和贫穷(往往交织在一起)进一步使冲突的影响国际化。2013年,四分之一以上的国家内部冲突涉及外部行为体支持交战一方或另一方。¹²

19. 地方、国家和国际犯罪网络进一步推动暴力。它们掏空国家结构,使其大大削弱,即使到冲突以后。¹³ 参与犯罪经济降低了参加反叛运动的障碍,减少了它们加入和平进程或协议的激励因素,并降低了其领导人在履约时确保其部队履约的能力。¹⁴ 极端主义意识形态也正在越来越造成众多暴力冲突发生变异的动态。在政府忽视的情况下,心怀不满的人民,特别是年轻人,可能受到世界斗争理想的吸引。

20. 在一些情况下,甚至民族国家的概念和功能也受到质疑:考虑到索马里、利比亚、中非共和国和伊拉克(南苏丹与其特点相近)最近的情况,各有其独特的特点。在这种情况下,占主导地位的中央权威崩溃或不存在导致国家分裂,往往按族裔或教派划线,通过严重的暴力或甚至大规模暴行,形成种族或宗教上更加统一的区域。

21. 在这种情况下,分裂和中央权威丧失信誉,越来越多地导致严重的两难局面。独立、主权的民族国家是国际秩序、尤其是联合国的基石。因此,会员国自然倾向于重建强有力的中央权威的占主导地位的国际范式。但是,在发生分裂的情况下,试图重建或扩大中央权威有可能不能导致和平,而是加深了冲突。在这种情况下,至少在建设和平的初期阶段,有必要找到新的办法,认识到建设和平是努力重建强有力的中央权威,更是加强地方治理的范围。

¹⁰ 例如,见 Henrik Urdal,“气候变化、环境退化和武装冲突的人口方面”,联合国关于人口分布、城市化、国内迁徙和发展的专家组会议文件,纽约,2008年1月21日至23日(UN/POP/EGM-URB/2008/18)。

¹¹ Lukas Rüttinger 等,《和平新气候:对气候和脆弱性风险采取行动(2015年)》。参阅 www.newclimateforpeace.org/。

¹² 见 Simon Fraser 大学,加拿大,人类安全报告项目,《2013年人类安全报告:全球暴力的下降——证据、解释和论争(温哥华,人类安全出版社,2014年)》;另见 D.Cunningham,“阻止解决:外国是怎样延长内战的”,《和平研究期刊》,第47卷,第2号(2010年)。

¹³ 世界银行,《2011年世界发展报告:冲突、安全与发展》(哥伦比亚特区华盛顿,2011年)。

¹⁴ von Einsiedel,“暴力冲突最近的大趋势”。

B. 对建设和平挑战认识的演变

22. 当代冲突有复杂的层面，一些是全新的，一些由来已久，所有这些层面都严重影响联合国以及其他国际和区域行为体支持解决暴力争端的国家进程的努力。从维护和平的角度看，昔日相当明确的敌对方之间达成全面和平协定从而结束冲突的旧模式，常常不得不让位于不那么明确的主要行为体的不太精确的安排。这反过来会大大加剧冲突重新爆发的风险。

23. 题为《和平纲领》的报告([A/47/277-S/24111](#))提出，建设和平是建立和平和维持和平行动必然的后续行动：主要目标是在达成和平协议后防止重新陷入冲突。报告还含蓄地称，应把刚刚摆脱武装冲突的国家纳入需要特别关注的特殊群体。

24. 大约二十年后，仍有令人信服的原因使人们认为，已受冲突影响或正在从冲突中恢复的国家需要特别关注。例如，受冲突影响国家在实现千年发展目标方面大大落后于其他国家。¹⁵ 仅举一个不幸的事例说明，全球孕产妇死亡率问题最严重的 10 个国家都是受冲突影响国家或冲突后国家。¹⁶

25. 虽然按顺序建设和平的想法继续占上风，但早在 1995 年，秘书长题为《和平纲领补编》的立场文件([A/50/60-S/1995/1](#))就提出了一个全方位的概念。更重要的是，安全理事会 2001 年 2 月确认，建设和平的目的是防止武装冲突爆发、再起或持续存在，因此涵盖广泛的政治、发展、人道主义和人权方案和机制，指出这需要采取短期和长期行动，专门处理正在陷入冲突或正在摆脱冲突的社会的特殊需要(见 [S/PRST/2001/5](#))。

26. 咨询小组在此采用这一更加广泛的办法。需要将“建设和平”(在此提出的术语是“维护和平”)从冲突后环境的严格限制中解放出来。防止陷入或重新陷入冲突的许多优先事项和工具是类似的，人为地划分有限的精力和资源没有多大意义。安全理事会 2001 年提出全方位的办法，但它继续将其关于这一事项的议程项目称为“冲突后建设和平”，有点自相矛盾。

27. 关于建设和平应适当重视机构的观念也随着时间的推移不断演变。旷日持久的暴力冲突制造创伤并加剧社会分裂，同时还严重损害各种机构。如果没有强有力的机构，社会缺乏必要的渠道，无法和平管理自然产生并可迅速转变为暴力或重新变为暴力的紧张局势。因此，营造广泛有利于和解的环境的努力，历来都会同时重点关注重建和加强关键机构的复原力。¹⁷

¹⁵ 见经济合作与发展组织，《2015 年脆弱国家：实现 2015 年后目标》(2015 年，巴黎，经合组织出版)。

¹⁶ 见 Save the Children, *State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises* (Westport, Connecticut, 2014)。

¹⁷ 联合国和平行动问题小组称，“建设和平是一个比较新的词，在本报告里它指的是在远离冲突的情况下进行活动，重新建立和平的基础，并提供工具，让人们能在那些基础上建设起不止是无战争的环境……有效的建设和平事实上是旨在消除冲突根源的政治和发展活动的结合”([A/55/305-S/2000/809](#)，第 13 和 44 段)。

28. 究竟应优先关注哪些机构和部门，争论继续存在，但过去几年已经出现了一些新的共识。例如，共同形成“七国+集团”倡议的受冲突影响国家和冲突后国家倡议，建设和平的优先干预有五个关键部门，即：合法政治、安全、司法、经济基础以及收入和服务。该分析与世界银行在其《2011年世界发展报告》中的分析(及其依据的国家一级调查)在很多方面都是一致的。

29. 本报告的个案研究反映与此类体制建设有关的成功和失败。中非共和国重新陷入冲突，在很大程度上是因为未能把对话形成制度，以及未能推动安全部门改革和解除武装、复员和重返社会。相比之下，在东帝汶建立了适应性强的机构，布隆迪在一定程度上也是如此。尽管在编写本报告时，布隆迪已笼罩在深刻的政治危机中，但到目前为止，布隆迪依然设法避免重新陷入大规模族裔间暴力的深渊。这在一定程度上必须归因于根据《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》设立的布隆迪机构具有相对较强的复原力。

C. 建设和平的模板和时间表

30. 在思考建设和平时，一个相关的演变领域涉及时间，具体而言，成功建设和平所需的时间远远长于先前的设想。从对抗转变为在一定程度上能够容忍和接受对方，所需的态度变化是缓慢的。而且，新一轮的比较研究表明，创设有助于防止重新陷入冲突的合法机构需要一代人的时间。即使上个世纪转型最快的国家也花了15年至30年的时间，才能提高机构的绩效，摆脱今天许多脆弱国家依然普遍存在的状况。¹³ 在发生这一切的环境中，进展必然既非线性，也非单向。

31. 然而，现行的联合国特派团时间表似乎没有考虑到这一点，世界上大多数发展援助方案也是如此。在两种干预中，现行的预期时限依然完全不切实际。事实上，在过去二三十年，一个国际应对冲突后挑战的初步模板似乎已经出现。首先，调解人促成一项和平协议，协议通常是脆弱的，往往不能充分反映冲突的地方层面。在此之后，是一段有限的转型期，常常伴有临时的权力分享安排和(或)某种形式的全国对话进程。在一年左右的时间里，会起草并通过一部新宪法。最后的结果是举行新的民主选举，通常也是一次大规模的后勤活动。

32. 这个顺序的目的显然是愈合社会创伤，精心设置新的国家机构，接受人民的授权，即充当国际伙伴的主要对话者，以开展后续的建设和平工作。但是，这种模式往往不能成功。

33. 原因很多，但证据表明，所有阶段都有一个共同因素，那就是基于不切实际的时间表，操之过急。和平协议常常是匆忙完成的，进程频繁地受到国际合法性程度不同的外部调解团体的影响或驱动。全国协商工作的组织耗费大量金钱和精力，但很多活动最终主要是重复在暴力期间费尽心思争夺权力的同一狭窄政治阶层的意见。很少为各地区组织实地基层一级广泛参与的对话提供足够的时间和空间。虽然新宪法努力将和平协议中来之不易的妥协纳入国家的政治和法律体系，

但如果操之过急，操作可能存在缺陷，或是操作方式不足以转变最初导致冲突的不满。在所有仓促行动中，为受影响民众重新启动基本服务或创造新生计的努力很少获得应有的关注。

34. 然而，造成重新陷入冲突最大风险的往往是冲突后的选举。¹⁸ 选举被认为是翻过暴力一页的手段，反倒经常成为暴力重新出现的时刻。竞选成为使用排斥策略的机会(谁能竞选，谁能投票，谁什么都不能做)。有争议的选举竞选活动变为暴力冲突或重新打开分裂的伤口。选举委员会往往被认为有党派性，青睐现任者。虽然在过渡期出现脆弱和谨慎的权力分享和迁就通融，但选举后的安排常常具有赢者通吃的特点，从根本上威胁先前取得的进展。在选举后，新当局往往以主权和独立的名义，过早拒绝国际社会的扶助。

35. 民主方式的选举仍是值得称赞的目标。但必须认真审慎地准备实现民主选举的进程，这个进程必须能够通过广泛对话和外联赢得公信力和民众的支持。应在开展国家对话进程之前和对话进行期间，就具体问题同当地社区认真进行协商，为国家一级的讨论搭建框架。

D. 建设和平中和平、发展和人权之间的联系

36. 在发展方面取得进展，对防止陷入或重新陷入冲突至关重要。研究令人信服地说明，经济不发展首先产生陷入冲突的风险。¹⁹ 如前所述，经济和社会不满往往是导致冲突的根源，尤其是有些情况下大众因使用社交媒体而期望值越来越高，但政府却无力满足这些期望。

37. 如果冲突随后发生，有大量证据表明，重新激活经济能够大幅降低重新陷入冲突的风险。事实上，正如一位著名的研究者所说，“经济发展可能是国际维持和平真正的‘退出战略’”。²⁰ 消除经济和社会方面的不满，向民众提供谋生手段，为基础广泛的包容性经济增长奠定基础，这些是任何从冲突向正常状态过渡的不可或缺的组成部分。

¹⁸ 如见，Dawn Brancati and Jack L.Snyder, “Time to kill: the impact of election timing on post-conflict stability”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 57, No.5(2013); [\[\[link\]\]](#) and Marco Pfister and Jan Rosset, *What Makes for Peaceful Post-Conflict Elections?*, Swisspeace Working Paper2/2013(Bern, 2013)。

¹⁹ Paul Collier and others, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*(Washington, D.C., World Bank; New York, Oxford University Press, 2003)。

²⁰ Paul Collier, “The political economy of fragile States and implications for European development policy”, paper prepared for the Conference on “The challenges of fragility to development policy”, Barcelona, Spain, May 2009。

38. 虽说如此，但迄今仍未就如何进行达成明确的共识。当前促进冲突后经济复苏的努力相对不足，似乎围绕着三轨方法展开，即：²¹ 直接填补空白(例如紧急就业方案)、早期恢复(大体目标是恢复创收能力)和较长期的经济恢复(例如为促进增长对整个经济进行改革)。但有关重振经济的研究和实践都不是十分清楚。在冲突后通常会出现经济快速反弹阶段，但这一阶段很难维持。冲突的早期损害包括对可能证明对较长期恢复至关重要的机构的信心。必须优先考虑如何设法重建这些机构的公信力。

39. 侵犯人权和有罪不罚也是引发冲突的根源，必须尽早解决。但是，这会产生一个棘手的难题。虽然许多冲突的严重性要求采取某种形式的过渡司法，但此类进程的时机可能产生两极化，而且似乎不利于建立持久的非暴力关系。同样，如果不加以解决，有罪不罚可能削弱对和平进程的信任和支持。对过渡司法采取体制和非政治办法有时被批评是舶来品，有悖于当地自主的精神。相反，本土产生的方法有时被批评为达不到新兴的国际规范。东帝汶曾受到联合国和国际社会的严厉批评，原因是其拒绝设立国际法庭，而是与印度尼西亚建立了一个真相和友谊委员会。尽管如此，这个办法最终证明为建设早期和平做出了巨大贡献。

40. 从联合国的角度看，和平、发展和人权之间的三角关系要求本组织的三个支柱密切合作。但这继续证明极具挑战性，令人不快地反映出联合国系统各自为政的状况。产生这种状况的原因是，《宪章》设想在安全理事会和大会之间分配职责，而经济及社会理事会在两者之间占据着有点模糊的中间位置。²² 捍卫和保护人权是安全理事会工作的一部分，但由大会的附属机构人权理事会更加系统地处理。

E. 广泛和包容性的参与

41. 认为建设和平的成功从根本上依赖国家自主权，这种看法已经十分平常(例如，见 [A/67/499-S/2012/746](#))。大家普遍认为这意味着，和平不能从外部强加，而是必须通过公共和私营部门的国家利益攸关方调整适应的过程，真正逐步地建立起来。这些利益攸关方最能理解决定实现建设和平目标的当地动态。

42. 显然，和平需要从社会内部有机地产生，响应各部门的多种多样的关切和期望，并寻求共同点，以便让所有部门感到，与指明前进道路的战略、政策和机制有共同的利益。然而，国家自主权往往界定得过于狭隘和轻率。永远不应使国家自主权成为国际社会漠不关心或不作为的合理理由。同样重要的是，在暴力之后，不应把有凝聚力的民族国家或包容有效的治理制度当作假定的事实。正如和平不

²¹ Nadia F. Piffaretti, “Economic recovery and peacebuilding”, paper for the 2015 review of the United Nations peacebuilding architecture(2015年3月)。

²² 《宪章》一些部分明确承认经济及社会理事会是一个主要机构，但另一些部分则似乎暗示经社理事会是大会和安全理事会的附属机构。

能从外部强加一样，和平也不能简单地由国家精英或独裁政府强加给对领导人或对彼此缺乏最起码信任的不满民众。国家自主权往往等同于默许国家政府的战略和优先事项。在分裂的冲突后社会，这样的作法可能使排斥延续下去。

43. 这一难题没有简单的解决办法，因为联合国由代表会员国的各国政府组成，它们作为一个集体，是本组织的最终仲裁者。但是，如果不能回应人民的愿望，不能确保建立至少最低限度的善政平台和人民对政府的信任，缔造可持续和平这一构想可能受到损害。

44. 因此，咨询小组赞同建设和平方面的包容性国家自主权，据此，国家政府将在所有关键的社会阶层以及各种政治观点和国内行为体(包括少数群体)之间，广泛分享驱动和引导各项工作的国家责任。这意味着社区团体、妇女平台和妇女代表、年轻人、劳工组织、政党、私营部门和国家民间社会，包括代表性不足的群体都能够参与。

45. 联合国和其他国际行为体可发挥推动和扶助的重要作用(或用一个受人尊敬的非政府组织“国际建设和平联盟”的话来说，联合国应该“做得少一些，扶持多一些”)。在业务层面，这意味着支持有助于各国政府向尽可能广泛的各种国内利益攸关方扩大自主权的进程，以便后者能够与政府接触，最大限度地参与建设和平的所有阶段，包括从制定政策到行动和项目、确定优先事项、执行、监测和评价结果。

46. 民间社会可发挥关键作用，但在刚刚摆脱冲突的社会，民间社会自身很少组织完善而足以明确提出要求。事实上，民间社会也可能是分裂、多样和脆弱的，还可能由侨民中或国内的精英控制，这些精英一般能够更熟练地进行国际发展和外交方面的对话。因此，不同的声音能够通过受冲突影响社会各级的组织找到表达的工具，这一点至关重要。

47. 如何确保受冲突影响最严重的社区能够发出声音是一项特别的挑战。这些社区通常是最脆弱的，生存面临的严酷现实使其更加难以保持独立，难以不受即将席卷社会的两极化激流的影响，但是，这些社区必须参与。

48. 受冲突影响的年轻人也应受到特别关注。在过去二十年，受冲突影响国家的人口增长速度几乎是未受冲突影响发展中国家的两倍。截至 2015 年，受冲突影响国家一半人口估计年龄在 20 岁以下。²³ 由于缺乏教育机会，青年失业率高，年轻人可能卷入反社会的、有时是暴力的活动。但年轻人常常被刻画成只是维护

²³ 1995 年至 2015 年的年平均增长率分别为 2.5% 和 1.3%。人口数字来自《世界人口前景：2012 年订正本》(ST/ESA/SER.A/336)；国家分类依照“世界经济形势与展望”清单(www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/)；受冲突影响国家的数据来自基于有维持和平行动/政治特派团存在的国家[[info]]和(或)有资格获得建设和平基金资助的国家的建设和平支助办公室清单。

和平的挑战，或者更糟，被刻画成维护和平的威胁。国家和国际行为体都必须认识到，青年有可能成为积极变化的驱动力。要做到这一点，必须重建教育系统，年轻人必须能够参与重建社会并发出自己的声音。创设微型和小型企业可以对创造工作机会，²⁴特别是对年轻人就业产生积极影响，同样也可启动农业部门的发展。

49. 新形式的信息和通信技术迅速崛起对冲突与和平产生的影响，只是刚刚开始得到理解，它们为扩大建设和平方面的包容提供了可能性。世界范围内，博客数量已超过 2 亿，YouTube 视频数量达到 1.2 亿，还有 5 亿脸书用户，²⁵ 社交网络是人们互动方式的一次巨大转变。可以利用新的社会媒体，使人们团结起来，促进群体间对话，推动管理和解决冲突，并营造改变态度和行为的公共意愿。社会媒体可支持政治改革并扩大参与式治理。仅举一例，社会媒体在最近和 2011 年的尼日利亚选举中得到广泛应用，以揭露任何选举违规行为。²⁶ 如最近在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克发生的事件所显示，社会媒体也可用来煽动冲突，传播仇恨和分裂。社会媒体可以十分迅速地成为武装团体动员新兵或为其暴力行为募集资金和宣传的便捷工具。

50. 传统媒体已成为建设和平方案必不可少的工具，例如，社区广播过去十年在巩固塞拉利昂和平中发挥了关键作用。然而，需要开始关注新形式技术的变革性前景。传统媒体把民众作为精心设计的信息的被动接受者，但新媒体的用户不愿意接受说教。维护和平的宣传必须具有互动性，为扩大包容和国家自主权提供新的视野。

F. 妇女参与维护和平

51. 妇女构成扩大包容促进维护和平的一个重要层面。在世界各地基层妇女领导人组织起来争取和平的推动下，具有里程碑意义的安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议的通过，已经开始确保把妇女和女孩当做全球冲突受害者予以必要的关注，同时特别强调她们是建立和平和建设和平重要、积极的行动者。但是，如下所述，要确保联合国建设和平办法在这一关键层面上拓宽，还有更多工作要做。

²⁴ 见世界银行，“国际金融公司就业研究：评估私营部门对创造就业和减贫的贡献”（华盛顿特区，2013 年）。

²⁵ Sheldon Himelfarb, “Media, technology and peacebuilding”。可查阅 www.buildingpeace.org/think-global-conflict/issues/media-technology-and-peacebuilding。

²⁶ 见 André-Michel Essoungou, “Social media boosts Nigeria's polls: elections redefined, as candidates and voters go online”, Africa Renewal, vol.25, Nos.2-3(August 2011), 可查阅 www.un.org/africa-renewal/magazine/august-2011/africa-wired; [\[\[link\]\]](#) and Jennifer Ehidiamen, “Leveraging technology in the Nigerian elections”, Harvard Africa Policy Journal, 13 May 2015, 可查阅 <http://apj.fas.harvard.edu/leveraging-technology-in-the-nigerian-elections/>。

52. 遗憾的是，如前所述，在暴力冲突期间，相互重叠形式的歧视和排斥特别影响妇女，给确保充分参与造成严重障碍。由于许多受冲突影响社会中的社会规范，侵害妇女和女孩的性暴力造成远远超出暴力行为的创伤。市场等公共空间或取水和拾柴等活动对妇女变得危险——但她们的家也可能是危险的。在没有社会基础设施和获得社会服务的机会有限的国家，冲突加重妇女的无酬照顾工作负担。

53. 许多现有暴力极端主义运动残害妇女和女孩，公然攻击妇女的权利。但矛盾的是，这些运动的招募战略也日益针对妇女。在最近几次冲突中，妇女成为战斗人员，其冲突后待遇应得到慎重考虑。增强妇女和所有有关民间社会团体的权能，促进社会包容和凝聚力，可以是打击暴力极端主义言行的最佳战略。

54. 和解努力并不总是考虑到妇女和男子特别是青年的长期创伤。在许多情况下，家庭暴力也有所增加，这反映社会的暴力倾向和无法治愈创伤。妇女特别是来自受排斥社区的妇女获得司法服务总是一个棘手的问题。传统司法可能会强化重男轻女规范和加强歧视。

55. 在建设和平中反映妇女的需要有其他一些具体层面。对性别问题有敏感认识的安全部门改革，对于妇女能够安全地重新进入公共空间至关重要。经济恢复战略需要考虑到妇女的有酬和无酬工作。需要优先考虑恢复社会基础设施和建立基本社会服务，否则妇女将继续在冲突增加受抚养人和残疾人的情况下承担过重的照顾负担。在冲突中(甚至在冲突后)打击暴力侵害妇女行为有罪不罚现象必须是冲突期间和其后的一个高度优先事项。

56. 确保妇女充分参与建设和平进程是一个权利问题，但并不局限于此。人们终于日益广泛地认识到，妇女的参与对于实现经济恢复、政治合法性和社会凝聚力也很重要(见 [A/65/354-S/2010/466](#))。因此，从早期试图结束暴力到后阶段巩固和平，如果妇女不参与，重新陷入暴力的危险会大大增加。

三. 联合国建设和平活动评估

A. 一般性意见

57. 在前一节，咨询小组介绍了本组织努力维护和平的复杂和不断变化的环境。冲突动态混合了新的和存在已久的因素。因此变得越来越复杂棘手，建设和平进程更容易失败(目前安全理事会议程上约有一半具体冲突项目可被视为前几轮冲突后复发的情况)。²⁷ 主要建设和平范式已开始演变，但在全面性、预防性、持续性和资源方面仍然欠缺。这些范式也不符合维护和平作为必须始终贯穿联合国所有行动的主线的愿景。

²⁷ 对构成安全理事会议程项目的冲突背景(截止 2015 年 5 月)的大概估计表明，可合理认为是冲突复发的情况略微过半。

58. 就定义而言，联合国是一个外部行为体，在最好的情况下，被一些国内角色接受为不偏不倚的诚实调解者及有益的政治、技术和财政配合来源。因此，联合国和其他国际利益攸关方应当对每个特定情况下的人民和文化表现出适当的敏感性。建设和平只能在实地进行，最终只能由国家利益攸关方驱动。要对局势、驱动行动者的动机和愿望、不断变化的背景情况、行动者间的互动动态进行具体分析，便需要只有联合国在实地有效存在才有希望获得的深入知识和理解(即便如此，也只能是部分获得)。

59. 鉴于本文主张的共同维护和平职责的总体愿景，马上可以得出结论，即在联合国内，不能仅由 2005 年设立三个新实体(建设和平委员会、建设和平基金和建设和平支助办公室)承担职责。此外，怎么强调都不为过的是，这些实体在纽约，旨在实现支持联合国努力的一个重要但划定界限的目的。重要建设和平任务和活动委托给维持和平行动和政治特派团及支持它们的总部各部门。此外，日益要求特派团和非特派团环境中的驻地协调员和联合国国家工作队在维护和平方面发挥核心作用。所有这些都构成本组织建设和平架构的关键要素。

60. 因此，联合国各种行为体，从和平缔造者到维持和平者到各专门机构，都必须承认并接受其对维护和平的中心作用，并为此同心协力。现在的情况并非总是如此。

B. 联合国各自为政及其对建设和平的影响

61. 咨询小组最重要的结论之一是，尽管为改革作出了许多重大努力并加强了协调，例如联合国系统行政首长协调会、一体化指导小组的设立、“一体行动”倡议，联合国系统深度的各自为政现象持续存在。这在本组织主要政府间机构之间的职责分配上很明显，还体现在秘书处各部门、秘书处与各基金、方案和专门机构、总部与业务层次之间的职责分配上。

62. 这一挑战的一个关键部分是对哪些局势符合对国际和平与安全威胁的标准有不同的看法。大会大多数成员认为，安全理事会探讨发展和环境问题的安全层面时会发生越位，议题通常超出其职权范围。同时，安理会(或至少其部分成员)对其认为的大会企图通过所谓建设和平的“后门”侵入与维护国际和平有关的问题感到不安。尽管如此，把这些问题放在一起正是维护和平的需要。

63. 《宪章》在划分主要政府间机构职责时设置的“竖井”直接、无益地反映于联合国实体之间的责任分配。这些实体以不同的方式，在各种层次上相互沟通。但是，人们普遍承认，深度的各自为政持续存在，因为每个实体侧重自己的具体任务，有损统筹协调，而且缺乏顶层协调的更有力的文化。秘书处与各机构、基金和方案之间又多了一层特别的各自为政，结构性抑制甚至禁止混合或集中各自的资金流。

64. 这些分割当然在实地得到反映。尽管在“一体行动”的旗帜下取得了一些切实的进展，但本文中的个案研究表明，仍有许多工作要做，才能防止总部的各自为政在外地复制。联合国实地领导人和工作人员思维模式仍常常复制政府间机构一级和全球联合国系统一级的构造鸿沟。

65. 维护和平的挑战正好处于所有这些断层线上。没有一个成功模式来联合三个支柱的努力，联合国建设和平工作将继续失败。其后果在几个个案研究中十分明显，就是暴力冲突死灰复燃、一再部署应对危机行动、耗费巨大人力和财力。如果人们普遍接受，至少是在维护和平领域，联合国有关主要政府间机构可以而且必须协作，但各自遵守其职权范围，不违反其议事规则和工作方法，并且在外地的密切业务合作也应如此，那么，联合国及其会员国的总体利益肯定会得到更好的维护。在五个个案研究国家中，只有一个国家塞拉利昂(以及在较低程度上，布隆迪)有明确证据表明成功和连贯地实现了协作。

66. 咨询小组强烈认为，在可持续和平领域，安全理事会、大会和经济及社会理事会必须是各自在《宪章》赋予的特定职权范围内的伙伴。在促进和巩固这种伙伴关系时，建设和平委员会可以通过在处理建设和平问题上提供建议和信息，改善联合国内外各相关行为体之间的协调的特别任务，以所有三个有关政府间机构的顾问的身份，发挥独特的作用。

67. 遗憾的是，安全理事会并非总是被视为关键的建设和平行为体。仔细审阅安理会过去十年的决议表明，事实上，它十分频繁地授权在相当多的国家开展“建设和平模式”的复杂和多层面的和平行动。同样清楚的是，安理会越来越不堪重负。²⁸ 一些安理会成员将承认，繁重的工作量可能导致这样的时刻，即必须重视的扩散的危机挤掉了对所谓“非燃眉之急”的建设和平情势的必要关注。理想的是，任务制订应从一开始就了解对受影响国家合适的结束状态的战略愿景。不过，拟订这种愿景要有足够的时间来审议，因为这需要汇集政治、安全、人权和发展观点，有能力与传统和平与安全领域以外的多种行为体集思广益。目前本组织政府间一级很少有这种情况，凸显建设和平委员会可能有能力利用的协助机会。

²⁸ 举例而言，安理会在 2013 年举行了 193 次会议，通过了 47 项决议，发表了 22 项主席声明。2014 年，安理会举行了 263 次会议，通过了 63 项决议，发表了 28 项主席声明，仅在一年之内工作总量便增加了 30-40%。(分别见 2013 年和 2014 年安全理事会惯例要点，www.un.org/en/sc/documents/highlights.shtml)。2014 年是安理会 2006 年以来最繁忙的一年。截至编写本报告之时，2015 年将几乎同样繁忙。

塞拉利昂：和平与发展相结合促进建设和平。

塞拉利昂从非常剧烈的内部冲突向显示出越来越大可持续性希望的和平过渡中取得了重大进展。国家领导人和民间社会尤其是妇女组织，在建设和平以及真相与和解进程的进展方面发挥了重要作用(虽然某些方面对无条件赦免提出了强烈批评)。在整个过程中，联合国与国家利益攸关方之间进行了明显的互动。在初始阶段，联合国的重点是维持和平，在 2008 年有意识地转向建设和平。但是，联合国所有三大支柱——和平与安全、人权和发展——的进展决不是均衡的。

关键的民主治理及和解机构，如议会、国家选举委员会、人权委员会、反腐败委员会和安全部门总体得到加强。但是，即使这些领域也存在挑战，包括缺乏透明度、腐败和公务员制度薄弱。更重要的是，经济、司法和社会领域的进展没有实现人民的期望。高经济增长尚未转化为改善生计，减少贫穷或充分提供基本社会服务，如教育和保健，部分原因是没有充分注意非法资金流动，包括来自贩运毒品和非法开采自然资源的非法资金流动。2014 年爆发埃博拉危机可悲地凸显了公共卫生系统的脆弱性。与此同时，冲突的一些经济和社会根源，如青年失业率高、普遍贫穷仍有待解决。

进展和挑战可能在某种程度上与联合国在塞拉利昂长期参与的性质有关，其中有一些独特的特点反映在咨询小组的调查结果中。安全理事会第 1829(2008)号决议将联合国驻塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)这个维持和平行动基本上转变成新的联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)。两个明显的特点引人注目：安理会和建设和平委员会之间强有力(和非同寻常)的协作；以及本组织与其他利益攸关方协调在实地“一体行动”的能力。该决议有以下显著特点：

(a) 特派团的职能结合了典型的建设和平活动(如巩固善治改革和加强法治)和强有力的政治任务；

(b) 政府对建设和平、安全及长期发展的首要责任得到重申；

(c) 明确要求与建设和平委员会密切协调并支持其工作，以及实施《塞拉利昂建设和平合作框架》和建设和平基金所支持的项目；

(d) 部署一名“秘书长执行代表”兼任驻地协调员和联合国开发计划署驻地代表，便利无缝的联合国实地行动；

(e) 强调必须有一个充分一体化的办事处，在整个联合国大家庭开展有效的战略和方案协调，并要求提供具备适当的知识专长和充足的物资资源，以便联合国塞拉利昂建设和平综合办事处可以切实有效地履行任务；

(f) 寻求与区域组织包括西非国家经济共同体和马诺河联盟加强伙伴关系。

因此，安全理事会的这项决议通过向国家当局和联合国提供指导，朝着本文建议的方向迈进。另一方面，经济及社会理事会或大会均没有参与这项努力。这些涉及联合国发展支柱的关键机构提出的任务可以作为实地建设和平工作的组成部分，加强对发展的早期注意。

仍然存在的挑战迫切要求联合国调动所有合作伙伴支持塞拉利昂克服治理和发展缺陷，以便持续和平。

C. 确保联合国所有实地行动一致交付

68. 上文所述政府间各自为政现象也反映在联合国的实地行动上，导致所谓“倒U”，即联合国很少有效注意预防，很关注危机反应(尽管仍常常不能满足需要)，并且相对较少注意恢复和重建阶段。

69. 前些年，本组织的发展机构，尤其是联合国国家工作队，往往不够重视预防冲突，也反映任务和方法的支离破碎。认识到这种状况，联合国开发计划署(开发署)和秘书处政治事务部 2004 年发起一个建设国家预防冲突能力联合方案。该方案积极促进了汇集发展和政治行动支持建设和平(以预防和冲突后模式)，但其扩大仍然受到经费不确定的限制。同时，秘书长最近的人权先行举措规定对各国进行区域季度审查，很有可能让更广泛联合国系统参与具有预防层面的集体审查。

70. 但是，在太多情况下，预防努力为时已晚，无法成功，联合国不得不考虑其他更积极的政治选项。这方面的各自为政也显而易见。在某些情况下，特别是在非洲大陆，安全理事会决议导致部署一个政治特派团或维持和平行动，由一名秘书长特别代表直接向秘书长报告。然而，在许多其他情况下，甚至是大多数情况下，预期在驻地协调员领导下的联合国国家工作队将维持危机中的接触，一名巡回联合国或区域组织特使也许会开展更多的政治接触。这样和那样环境中的危机之间的客观差别并非总是显而易见。然而，对策上的区别对关注程度和资源具有相当大的影响，特派团环境通常保证联合国秘书处政治部门提供的支助水平高很多。

71. 驻地协调员由秘书长直接派往有关国家，通过主持联合国发展集团的开发署署长向秘书长报告。驻地协调员在联合国国家工作队内的“平等而居首位”地位可能适合所谓的“正常”发展环境(甚至这也是值得怀疑的)，但在受冲突影响和冲突后建设和平环境中会产生问题。在复杂环境中，驻地协调员和机构负责人之间的关系必须通过与驻地协调员的二级统属关系正规化，联合国的实地存在必须得到一个秘书处特别框架的支持。该框架汇聚根据国情决定的有关单位(如政治事务部、维持和平行动部、法律事务厅，安全和安保部和人道事务协调厅)。

72. 作为复杂情况下的一个特殊选项，可以恢复很少使用的有明确时限的秘书长执行代表模式，结合秘书长特别代表及驻地协调员和开发署驻地代表的作用。在这次审查中的两个个案研究国家(布隆迪和塞拉利昂)，在特派团阶段围绕实现建设和平的目标加强一体化方面，该模式证明有效。

73. 在部署承担安全理事会赋予的雄心勃勃、多层面任务的和平行动时，没有广泛认识到，这些行动没有推动其建设和平方案影响的经费保障。例如，联合国经常授权在安全部门改革或法治等关键部门提供支助。即使从外部看特派团预算似乎相当多，但更深入地审视显示，有些令人吃惊的是，预算中没有用于这些核心任务领域编制方案所需的任何资源。相反，方案资源是依靠不可预测的捐助者慷慨解囊。这次审查的个案研究显示出这类任务所确定的期望与所提供的少量政治、技术和财政资源之间的巨大差距。让更广泛的建设和平行为体加入的激励措施通常不存在。在非常真实的意义上，在许多情况下，建设和平无意地显得注定要失败。必须找到一种解决办法，确保实现维护和平的重大方案努力获得可预测的资金。

74. 驻地协调员和联合国国家工作队继续在特派团和秘书长特别代表的任期内开展运作，但在特派团内设置的国家工作队通常薄弱，而对局势足够稳定后从安全理事会授权的和平行动重新过渡到仅由国家工作队管理，这种情况具有较长期影响。本次审查的个案研究表明，需要更多考虑国家工作队在特派团成立之前、期间和之后应如何为维护和平运作和筹资。

75. 在冲突集中于一国少数地区的情况下，联合国通常无法或甚至未考虑在其余相对和平的地区继续进行发展活动，尽管这种方案能产生积极影响，不仅因为其具备固有价值，而且可激励交战各方谋求类似的和平红利。南苏丹和中非共和国的个案研究再次提供了有关这一现象的实例。

76. 关于另一类各自为政现象，个案研究重点指出了在联合国业务组合之间过于突兀地进行“过渡”的风险。一旦和平行动再次缩编，秘书处政治部门就会明显减少对本组织建设和平工作的投入。直到最近，驻地协调员职位说明才开始提出，任职者应能根据建设和平过程中的要求，发挥战略性政治作用。与此同时，联合国国家工作队没有定期获得所需资源以充分关注建设和平的政治和战略层面。随着危机后政治关注度下降，供资也会骤减——这也是“竖井效应”的一个方面，不同形式的参与工作有千差万别的供资模式(下文将对此进行探讨)。

中非共和国：国际关注缺乏一致的代价

在建设和平失败方面，中非共和国是一个深刻和具有启发性的个案。在很大程度上，这一挫败源自 2000 年突兀和过早结束维和行动、其后持续出现关注度严重不足、国际伙伴未能调动所需资源以及国家对应方没有履行义务。

中非共和国仍是一个有待建设的国家。自诞生以来，中央权力机构在首都班吉以外几乎荡然无存。殖民和后殖民领导人被普遍认为仅关心境内的资源采掘。该国土壤极其肥沃，经常下雨，并蕴藏钻石、黄金和石油等非常富饶的矿藏。历任统治精英及其随从从未对其应当管理的民众表现出丝毫责任感和问责心。因此，必须将糟糕的领导和治理以及忽视各个大区视为当前冲突的主要根源。族裔问题在 1980 年代成为一个被利用的领域，而宗教问题直到最近 2013-2014 年危机期间才开始成为导火索，两者均沦为暴力工具。

几乎从出现暴力事件伊始(1996 年)，联合国就部署了一系列和平行动，最开始是 1998 年联合国中非共和国特派团维和行动。然而，安全理事会授权的干预措施类型似乎是遵循全盘预算考虑而非该国局势需求。例如，1999 年 7 月，虽然秘书长就暴力事件陡增、刚果民主共和国境内冲突的影响以及岌岌可危的安全局势提出警告，而且该国国家当局正式请求保留特派团，安理会还是选择撤回特派团。该决定的动因似乎是想要削减全球维持和平预算，而非对实地需求的冷静分析。其后十五年期间，干预措施的特点是联合国接连推出建设和平任务，而小型办事处则不顾一切地应对政治和安全局势难以阻挡的恶化。在此期间，对于任务授权与资源之间的缺口还有一个形象的描述：安理会的历次决议均责成联合国建设和平办事处在安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会方面发挥作用，但用于支持这项工作的适足自愿捐款却从未落实。

即使在中非共和国勉强摆脱其最严重危机，2013 和 2014 年期间陷入种族灭绝，其后，似乎仍然没有勇于承担风险的捐助者愿意提供切实建设和平所需的支助。在一些捐助圈中甚至存在一种假设，即设立联合国中非共和国多层次综合稳定团这个新的多层次维和行动本身就是提供适足援助，而建设和平随后将自动以某种方式开展。

与此同时，就其最近的授权而言，联合国中非共和国多层次综合稳定团承担的扩展中央权力机构的任务较为复杂，因为这一权力机构在该国许多地区从未存在，而且一些地区甚至质疑中央权力机构的合法性。使联合国的问题雪上加霜的是难以吸引合格工作人员奔赴艰苦工作地点，以及本组织在该国的冲突后安全制度对与当地社区直接接触施加限制。

D. 建设和平中的联合国和妇女参与

77. 上文已经提到，安全理事会通过第 1325(2000)号里程碑决议后 15 年期间，出现了一种模式转变，即不再仅仅将妇女视为暴力冲突受害者，而是承认妇女作为改革推动者的重要作用，特别是在建设和平领域。大多数国家根据上述决议制订了国家行动计划，各国政府与民间社会通力合作，确定具体战略，建立独立的监测机制，并在许多情况下划拨专门预算。

78. 然而，所有这些因素尚未给妇女生活带来足够重大的变化，甚至没有太多地改变本组织建立和平和建设和平进程。研究表明，切实接纳妇女等民间社会参与的和平协定，与没有这么做的协定相比，其得以维持的可能性至少高出 50%。²⁹ 虽然如此，和平进程并未始终最大限度地加强妇女组织和民间社会的声音得到倾听的途径，尽管联合国已开始任命妇女调解人、确保妇女参与调解支助小组、鼓励妇女参加冲突各方谈判代表团以及确保妇女总体参与和平进程方面取得一些进展。³⁰ 从哥伦比亚和菲律宾(两国最近的和平会谈实现了谈判小组的性别代表均衡)到本组织支助也门的行动(在当前危机前，全国对话进程严格遵守了确保所有各级的妇女代表的配额)的例子说明，妇女切实参与建立和巩固和平工作既可行又富有成效。

79. 然而，本组织的维护和平工作必须提供一个机会，以扩大妇女在和平谈判桌以外的政治参与和领导。支助公共行政和治理结构改革应考虑必须满足妇女愿望，将妇女视为积极参与者并开展互动协作。选举改革可采用暂行特别措施以建设作为公民和领导人的妇女的能力，并可采用配额以提高各级选举机构中的妇女代表性。研究表明，如果在冲突后的首次选举中采取此类措施，随后选举中妇女当选人数将有所增加。³¹ 本组织在世界各地的参与表明了就此开展宣传的效益。

80. 然而，更普遍而言，在本组织的妇女和建设和平工作方面，令人遗憾地明显存在联合国工作各自为政这一相同问题。本次审查的个案研究希望说明在对妇女参与的和平与安全层面以及社会经济层面进行统合的过程中存在的不足。特派团构成部分往往关注政治参与和防止与冲突有关的性暴力和性别暴力等范围狭窄但非常重要的问题，而联合国国家工作队则努力在经济复苏和包容方面制定对性别敏感的办法，却并非总能全面考虑建设和平视角。同样，各自不同的筹资竖井和机构要务加强了上述趋势。在开展注重性别平等的联合国建设和平工作时，亟需加强特派团与国家工作队之间的协调和整合。

81. 为了表明认识到上述所有层面的重要性，2009 年，秘书长通过了一份关于为促进性别平等的建设和平办法划拨资金的供资目标(2010 年关于促进性别平等的建设和平七点行动计划之下)。其目标是确保将至少 15% 的联合国建设和平支出划拨解决妇女的具体需求、推进性别平等或增强妇女权能作为原则目标的活动。

²⁹ Desirée Nilsson, “Anchoring the peace: civil society actors in peace accords and durable peace”, *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 38, No. 2 (2012)。

³⁰ 根据政治事务部 2015 年 3 月编写的一份内部评估和讨论文件，2014 年所有 12 个联合国(共同领导)调解支助小组均包括妇女成员，谈判各方代表团的妇女参与程度呈现稳步上升趋势，参加 10 个进程的 17 个代表团中有高级别妇女成员，而在 2011 年，14 个进程中的 4 个代表团有妇女代表。

³¹ Rachel Dore-Weeks, “冲突后国家，妇女的政治参与和配额：研究简报”，背景文件；另见 www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures。

2011年，为了推动实现上述目标，建设和平基金推出了首个促进性别平等倡议，呼吁开展增强妇女权能和性别平等的定向项目。³² 另一个此类倡议正在执行之中。

82. 尽管如此，联合国在任何一个参与国都未实现这一为数不高的指标(15%)，更没有超过这一指标。2014年，直接用于性别平等和赋予权能的建设和平基金项目拨款(称为“性别标码3”)仅为拨款总额的9.3%。基金为广泛的性别平等“主流化”项目的拨款(称为“性别标码2”)增加较多：从2008年的10%增加到2014年的81.3%(2014年实现了世界银行大体相似的指标：国际开发协会所有贷款业务60%和所有世界银行贷款业务的55%用于性别平等项目)。³³ 然而，实地联合国实体推出真正注重建设和平并与性别有关的方案提案，而非对现有倡议进行简单重新包装时行动缓慢(这一现象不仅影响性别平等问题)，其进展和影响都很有有限。更糟糕的是，联合国实体在跟踪注重性别平等的干预措施的资源分配方面仅取得了有限进展：目前仅有四分之一的实体建立了用于跟踪性别平等和增强妇女权能的资源情况的系统。显然需要额外的重要推动力，以实现并随后超过秘书长在此关键领域制定的目标。

E. 联合国的公信力和领导力

83. 维持和平的一再失败对生命和全球支出造成了严重后果。从实地来看，这还损害了本组织的公信力。这一问题有若干层面。一个层面涉及许多受冲突影响国家的期望差距，即东道国和社会难以理解联合国任务规定或预算项目的局限性。例如，当地社区无法理解为何不能利用联合国蓝盔部队击退武装攻击，或为何不能动用建设联合国行动基地或区域办事处预算，为在相同地区努力重建国家力量的地方官员采购基本办公设备。期望与联合国实地交付能力间通常存在差距。

84. 第二个层面涉及联合国实地工作人员的素质和能力。如果本组织要取得成功，就必须部署素质过硬的工作人员。令人遗憾的是，所部署工作人员的能力似乎往往远低于要求。此类挑战在所有个案研究以及为本报告所作的协商之中显而易见。若干联合国特派团的管理层对难以物色合格和积极主动的人员以填补关键员额表示了关切。行政和官僚障碍经常被说成是问题根源。与此同时，从当地对话者的角度来看，联合国人员经常被视为冷漠、难以接触，有时甚至无视其理应承担的民众。

³² 该倡议向8个项目(位于危地马拉、几内亚、几内亚比绍、尼泊尔、塞拉利昂、南苏丹、苏丹和乌干达)划拨了610万美元，截至2014年8月，大多数项目仍在执行之中。

³³ 世界银行和国际货币基金组织，世行理事会和货币基金组织理事会向发展中国家转移实际资源联合部长级委员会，“世界银行集团执行性别平等议程的最新情况”(哥伦比亚华盛顿特区，2014年)。

85. 第三个层面涉及联合国与国家领导人互动中的自身定位方式。在一些个案研究中以及在其他情况下，出现或重陷暴力在一定程度上似乎源自本组织与某些领导人关系密切，而那些领导人的战略及利益与建设和平格格不入。在许多重陷冲突的个案中，围绕其构建和平协定的领导人仅顾及狭隘的自身和集团利益，与广大社会之间毫无共同目标感。如果民众认为联合国与这类领导人过于“密切”，而且在国家主权问题上纳入更广泛国家选民的能力不足，本组织的公信力就会受损。

86. 另一个相关层面是和平努力通常过于注重携带武器的对抗方或个人，从而削弱了对其他社会成员的关注。通常而言，没有为社会对话提供空间，以探讨根深蒂固的冲突根源以及建设更和谐国家的集体愿望(组织和平活动的妇女尤其持有这种批评意见)。如果缺乏努力推动精英与广大社会阶层之间建立共同目标感的领导办法，联合国与应对冲突各方就面临冲突循环不断的风险。如果民众在其认为获得联合国支持的领导人手中频繁遭受苦难，本组织的公信力就可能因此受损。为了恢复公信力，本组织必须努力保持道德制高点，这是其有别于其他全球行为体的主要因素，并重新获取其努力保护的民众的信任。

87. 通常而言，建立正确的领导力因素涉及对包容性建设和平的需求以及自主权问题。反对进口和平及精英和平的论点都有道理。经验表明，两者既不包容也不持久。和平议程必须反映对抗各方及广大社会的共同愿望：只有做到这一点，建立和平或建设和平才能包容和持久。例如，东帝汶是一个成功建设和平的例证，这不仅是因为联合国的干预措施和国际社会的持续支助，更重要的是该国国家领导人的智慧以及与人民互动协作的举重若轻。

东帝汶：国家领导人对可持续和平至关重要

漫长的殖民统治及其后长达四分之一世纪的反印度尼西亚占领斗争，锤炼了东帝汶一代政治领导人，他们在关键时刻以各种方式对维护国家和平产生了重要影响。

1999年，东帝汶通过联合国监督下的全民投票实现独立。此后的暴力事件导致联合国授权部署一支国际部队，其后相继设立了一系列联合国特派团，其任务从执行过渡权力转至维持和平，进而建设和平，并在2006年相互残杀的战斗后再次回到维持和平。

独立之后，尽管联合国提出反对意见，该国领导人仍决定与印度尼西亚成立真相和友谊委员会。该委员会圆满处理了和解、巩固和平与发展问题，被证明卓有成效。在建设民族和解方面，该国领导人有效利用其传统和文化所支持的体系解决反复出现的紧张局势。通过这些努力，东帝汶得以解决了人的层面的问题，包括家庭失散、缺乏生计，并至少在一定程度上解决了个人创伤。

在处理自然资源方面，该国领导人表现出同样的远见。石油的发现提供了巨大财富，通过与澳大利亚谈判达成关于推迟划定海洋边界以及根据挪威模式设立石油基金的协定，石油资源得到了良好管理。对政府将此资金用于年度预算设定了审慎限制。

关于明智领导力的第三个例子是积极参与区域和全球平台。东帝汶是葡萄牙语国家共同体的成员和现任主席，7 国+集团的创始成员和秘书处东道国。该集团组织脆弱国家分享经验和意见)。东帝汶还申请成为东南亚国家联盟成员国。东帝汶的所有上述工作得到了邻国、特别是印度尼西亚的积极支持，这对迅速稳定该国局势大有裨益。

众多合作伙伴和联合国的支助对于东帝汶而言意义重大，但其成功在很大程度上归功于其领导人认真确定建设可持续和平的核心优先事项。

F. 联合国的伙伴关系和建设和平

88. 然而，建设和平的政治、技术和财政挑战极其巨大，因此必须建立有效的伙伴关系，首先与国家行为体，同时也与新的集团、区域和国际行为体及非政府组织建立上述关系。尽管如此，本次审查确定了本组织在为促进建设和平而建立伙伴关系的能力方面的一些严重阻碍。

89. 首先，关于建设和平的专门讨论大多局限在纽约，并且在 2005 年新建的建设和平实体之间举行。联合国与实地的其他利益攸关方很少开展此类讨论，在大多数情况下，危机应对与长期发展之间仍是尚未涉足的领域。

90. 其次，国际舞台上出现了关于处理脆弱和受冲突影响国家局势的非常积极的新国际举措。³⁴ 例如，如上所述，7 国+集团的成员包括 20 个国家，它们就预防冲突和建设和平交流经验并开展软性外交。根据自身经验，这些国家的建议通常是根据国际社会和联合国提出的行动方案，更加逐步地推进工作，例如，在匆忙进行选举之前应建立信心和能力。它们还强烈呼吁关注建设和平与发展之间的联系。

91. 第三，众所周知，《宪章》第八章仔细考虑了用以应付关于维持国际和平与安全之事件的区域办法。在政府间一级(例如安全理事会与非洲联盟和平与安全理事会之间)以及在秘书处与亚洲、中东、拉丁美洲、中欧和特别是非洲的业务

³⁴ 例如：建设和平与建设国家国际对话，参与脆弱国家新政(源自 2011 年在韩国釜山举行的援助实效问题第四次高级别论坛)，2009 年设立的作为经济合作与发展组织发展援助委员会附属机构的冲突与脆弱性问题国际网络，或日内瓦建设和平论坛，即冲突、发展和建设和平问题中心、国际建设和平联盟、日内瓦安全政策中心及贵格会联合国办事处(设在日内瓦和纽约)之间的伙伴关系。

单位³⁵ 之间，与各区域和次区域组织在建立和平、维持和平方面的伙伴关系都得到了加强。建设和平领域的类似合作尚未实现。在促成这种伙伴关系方面，建设和平委员会应可发挥作用。

92. 一般而言，区域和次区域伙伴能有机会详细了解成员国的实地情况，应该也有些手段去影响结果。然而，必须警觉的是，正是由于相互接近和相互依赖，区域和次区域行为体也会间接卷入冲突，尤其是邻国的冲突。因此，要判定可能的相对优势是否大于潜在的消极因素，必须首先进行逐案分析。联合国的公认相对优势是该组织具有公正性和普遍性，影响力遍及全球，职责源自《宪章》，获得资源(人力和财力)的机会较多。

93. 随着区域和全球行为体之间互动的增多，其他问题随之出现，特别是责任的划分(“由谁做什么”、谁是主要决策者)、战略和政策的可能差异、费用和筹资的分摊等问题。所有这些问题在建立和平与维持和平领域都曾出现，随着本组织建设和平互动的加强，这些问题很可能会再次出现。

94. 因此，要吸取一个重要的教训：在与其他主要利益攸关方建立伙伴关系时，无论对方属于全球、区域或地方性质，还是公有或私有性质，联合国都必须更好地界定伙伴关系的范围、内容和规则。在这方面，联合国与欧洲联盟的伙伴关系值得特别注意，一方面是因为这涉及一个全球实体和一个区域实体的共同努力，另一方面是因为伙伴关系的双方都是全球性角色。欧盟无疑具有全球影响力，已成为和平与安全及发展领域的主要全球行为体。联合国和欧盟都有完备的具体工具，可用以处理与冲突后和受冲突影响国家的关系。建设和平基金的对应方是欧盟稳定与和平工具，这是欧盟用以应对全球已出现或新出现危机的关键外部援助举措之一。

南苏丹：有天赋本钱却缺乏远见的悲剧？

在《全面和平协定》引导下的六年过渡期之后，2011 年全民投票迎来了南苏丹这个石油资源丰富的新国家的诞生。由于数十年的内战，它的诞生引起了广泛的欢呼。的确，这使人们对南苏丹建立生存力强、稳定和繁荣的国家寄予更高的期望。可悲的是这些希望却破灭了，南苏丹 2013 年 12 月再次陷入暴力冲突，社会按种族划线分裂。

危机的根源在于以下几个因素。第一，南苏丹社会的裂痕仍未弥合。该国的 64 个部落没有民族意义上的共同历史，即便在独立前夕，其民众也远未做到团结一致。第二，这种缺乏共同纽带的情况在《全面和平协定》和其后的过渡时期中都被忽视了。独立之后，设想国家未来、建立国家凝聚力、形成国家意识等方面的工作没有得到重视。在地理面积广大、有时进出困难的地区，基

³⁵ 非洲联盟在联合国驻有观察员代表团，联合国在非盟则设有庞大的联络处。

基础设施极不发达，而国家和民众都迫切需要道路、学校、医院和其他基本基础设施；基础设施会为国家奠定团结一致向前迈进的物质基础，在许多人看来还会带来和平。

建设和平的方式也未能解决国外和国内领导力不足的关键问题。为确保这个新生国家的安全，帮助它建设和平，进行国家机构和能力建设，联合国在南苏丹部署了联合国南苏丹特派团，并赋予特派团维持和平和建设和平的双重任务。但是，《全面和平协定》及建设和平努力都没有制定议程，引导南苏丹领导人及其领导的民众走向共同的国家未来。独立南苏丹的领导人着重关注并将资源用于进行与苏丹的冲突和追求狭隘的利益。开展能力建设以应对该国若干地区持续的部族间冲突，维持国内安全，迎战持续存在的武装团体，或管理该国的大量资源，为民众提供最基本的服务等问题大多留给国际社会解决。

实际上，民族国家的关键要素在此缺位。独立前五花八门的民兵，包括曾与苏丹人民解放军(苏人解)对阵的民兵，目前大多仅被松散地纳入苏人解，其组织结构和指挥系统实际未变。不同的苏人解部队仍按族裔和派系分开，民兵领导人成为相应的部队指挥官。此外，苏丹人民解放运动仍处在解放模式，尚未有效地转变为政党。因此，它继续与其军事分支苏人解保持密切关联。

各个外部行为体(尤其是邻国)的利益各不相同，使南苏丹和平更加遥不可及。同时，区域和平努力，埃塞俄比亚主导的在亚的斯亚贝巴的政府间发展管理局进程，及坦桑尼亚联合共和国和南非主导的阿鲁沙进程，正在趋向一致，显示区域双边行为体和多边机构有可能在建设和平中发挥重大、显著的作用。

总体而言，持久和平在南苏丹仍然遥不可及。由于缺乏更有效的领导、缺乏维护和平的远景规划，内部或外部行为体都难以围绕某项战略团结起来，推进和平议程。人们在欢欣鼓舞中设想的那个有潜力实现稳定和繁荣的国家，现在看来却是一个空有天赋本钱的悲剧。

G. 建设和平委员会及建设和平支助办公室

95. 2005 年成立的建设和平新实体面对的是上文所述联合国努力各自为政的状况。具体而言，设立建设和平委员会的初衷正在于让它在和平与安全、发展和人权这三大支柱之间架起桥梁。有人甚至希望委员会协助跨越安全理事会、大会和经济及社会理事会之间的传统鸿沟，因为这三个主要政府间机构各自按相同的比例提名了 21 名成员。³⁶

³⁶ 其中主要部队派遣国和联合国预算主要分摊国各有 5 名代表，这导致出现了与其具体利益有关的一些其他问题。

96. 相反，有人马上谴责委员会在目前所处的各自为政局面中占据了所谓的无人区。虽然在设立时被要求为主要政府间机关特别是安全理事会发挥附属作用(委员会是一个政府间咨询机构，尽管仍然必须在协商一致基础上提出建议)，委员会却难以找到愿意积极听取其建议的对象。³⁷ 委员会成员与曾为其提名的主要机关脱节，使最初指望他们对新实体抱有集体主人翁意识的打算落空，也造成上述局面进一步恶化。

97. 有充足的例子证实人们关于委员会的预期影响尚待实现的印象(见 [A/64/868-S/2010/393](#))。第一个例子就是只有少量国家被列入委员会的议程，其他国家显然也不愿被列入，而全球采取建设和平模式审议似乎合情合理的情形却不少。另一个例子是，建设和平基金成立十年以来，大致有 32 个国家被指定为其资金接受国，数目远多于曾被正式列入委员会议程的 6 个国家。

98. 此外，作为显然设在纽约的机构，委员会被分派的是只能在总部履行的职能，支持的却是定义为在当地开展的进程。这些职能包括参与宣传，协助调集资源，协助改善联合国内部和外部协调，提出战略思维和制定政策建议，以及为当事各方提供会议场所。然而，随着委员会的国别组合逐步脱离一切控制并占据本属于整个委员会的空间，什么可在总部实现与什么可在外地进行，这两者之间的分界变得有些模糊。

99. 与此相关的还有委员会的工作方法。一直都有人质疑委员会的组织委员会举行定期会议的相关性，认为这些会议直到最近都过于公式化，尽管觉得最近的一些会议多了些实质性，有些益处。经验教训工作组是委员会成立决议中未曾设想的一个附属机构，它就管理联合国特派团过渡和开展体制建设等问题试行了一些令人感兴趣的工作。但人们普遍感觉，相关辩论并未竭尽所能地在建设和平问题上增添集体智慧。

100. 要找到说明委员会及其国别组合有贡献的正面例子还是容易的，例如最近委员会在以下方面开展的工作令人称道：突出强调了埃博拉危机对若干西非国家发展的影响，找到办法召集广泛的行为体讨论布隆迪目前的危机或讨论建设和平筹资必须可预测的问题。另一方面，必须指出，并非所有国别组合都能在互动协作的所有环节富有成效地确定与联合国实地业务部门的分工。委员会也依旧未受充分利用，有建设和平直接业务责任的联合国部门和方案，主要是政治事务部、维持和平行动部和开发署，也仍未给予委员会充分支持。

101. 埃博拉危机中委员会在次区域层面开展的工作让人想到，经过最近的振兴，它或许能够有力地协助促进建设和平工作在区域一级的战略一致性。但是，它目前并非总能调整自身的结构、机制和工作方法以推进与区域组织积极互动，尽管

³⁷ 虽然安全理事会定期接受建设和平委员会的年度报告，偶尔还邀请其主席在公开辩论中发言，但安理会与委员会之间的互动往往流于程式，缺乏实质。

明显有潜力大力加强例如与非洲联盟的建设和平合作。虽然非盟的冲突后重建和发展框架及非洲团结倡议鼓励南南合作，但时至今日，委员会和非盟都未作努力，在各自的非洲建设和平活动之间实现更多的协同增效。

102. 国别组合主席有时发挥了增值作用。但总体而言，国别组合已被证明费时多，目标成果不明确而且即兴而定，并缺乏与各国国家议程的相关性。按原先的设想，国别组合要替代联合国 1980 年代开始的和平努力中成功实施的“之友”模式，结果却成为频繁举行会晤的公开论坛，与会者常常是低级外交代表，有时东道国无人与会。尽管人们曾希望国别组合成为就重点国家与国际金融机构密切协作的载体，但这些机构普遍报告说，发现国别组合会议效用太低，引不起兴趣。

103. 另外还有一个因素也限制了委员会作为整体发挥成效，即国别组合的业绩渐渐严重依赖其主席(其中许多任职多年)的个人素质和献身精神以及可动用的资源。的确，国别组合的工作现在似乎挤掉了委员会的总体首要地位和召集权。值得回顾的是，委员会的成立决议未提及设立国别组合。相反，曾设想组织委员会可召集委员会的国别会议，除委员会成员之外，邀请所涉国、该区域国家、出资国及部队和警察派遣国的代表、联合国高级外地代表和其他代表以及主要国际金融机构和区域组织与会。尽管某些国别组合的运作取得了成功，但这些成功也许在某种程度上牺牲了委员会作为整体的灵活性和参与度。

104. 委员会依靠自己的秘书处建设和平支助办公室支撑实务活动。该办公室从一开始就人手不足，³⁸ 不得不将稀缺的资源大部分用于为委员会和国别组合的会议提供秘书处支助，并没有多少时间就如何处理与受冲突影响国家的关系或何事会造成冲突复发等问题进行深入的政策分析。

105. 这些感觉到的弱点本身无一能解释为什么人们对委员会或 2005 年设立的其他建设和平实体的期望未得以实现。但综合而言，特别是放在前述各自为政局面这个更大的范围内来看，这些弱点澄清了一些阻碍实现更多相关性的问题。同样，这些意见大多是由 2010 年审议提出的，但相对而言，在此之后几乎无人按其建议采取任何行动。

布隆迪：建设复原力？

在最近的危机之前，布隆迪在走向和平方面取得了总体进展，这是该国的妥协意愿与该区域和国际社会包括联合国的协力支持、参与二者叠加的独特效应所致。与其他一些危机国家不同，可以说布隆迪早就建立了相对有力的机构，具有民族国家的特点(在确定的地理空间内长久的殖民前文化和政治历史)。因此，布

³⁸ 安全理事会第 1645(2005)号决议第 23 段和大会第 60/180 号决议请秘书长设立一个小型的建设和平支助办公室。

隆迪的冲突大多局限在边界之内，暴力的根源更多在于不公和滥用政治权力，而非行政结构薄弱或治理无力。冲突的结束始于 2000 年《布隆迪和平与和解阿鲁沙协定》的签署，协定为该国提供了基于权力分享和对话的政治路线图。

《阿鲁沙协定》还为国际社会的支持确立了框架，其后便连续有不同的联合国特派团部署。2006 年，布隆迪成为首批被安全理事会转交新成立的建设和平委员会列入议程的国家之一。联合国在实地由秘书长执行代表出面实行综合领导(统一履行特派团和联合国国家工作队两方面的职责)，成立国别组合作为政府间互动协作的另一重心就反映了这一点。建设和平基金为支持巩固和平的关键活动，有些情况下是非传统活动，包括加强政党间对话和促进解除武装、复员和重返社会方案/安全部门改革活动，提供了大量资源。通过确保从纽约持续给予重点关注，委员会帮助促成了大量额外供资，特别是在互动协作的后几个阶段，成功与联合国在实地的领导层建立了富有成效的伙伴关系。

在本报告撰写时，布隆迪正面临新的严重紧张局势。总统决定竞选第三次连任在社会和政治体制内部引发了巨大的分歧。但矛盾的是，迄今局势仍在凸显《阿鲁沙协定》的相对成功。布隆迪部队近年来在索马里的部署本身就证明了《协定》为军队等关键机构预设的权力分享安排的耐久性，可能帮助该国内部形成了更高的国家意识。事实上，若干国家机构已表明不愿直接卷入政治对抗。此外，围绕本次危机出现的高度紧张局势仍局限在政治层面，尚未导致族裔间对抗重新爆发，令人欣慰。

令人遗憾的是，本次危机出现时，联合国在实地的相关性已大部分丧失。在从特派团向联合国驻地协调员、联合国国家工作队(加上联合国布隆迪选举观察团这个小型选举观察团)这种更传统的“非特派团”结构过渡的过程中，本组织未能保持其政治领导作用。显然，在投入新领导团队和动员必要的支助方面出现延误是造成本组织信誉和影响力下降的原因之一。但是，更重要的原因可能是新结构无力，甚至不愿辩驳政府坚持的看法，即它没有提出政治问题的法定权利或授权。在这一背景下，委员会近几个月来已证明自己能与安全理事会一道，为国际伙伴提供有效和有益的平台，在更广泛的范围内就如何支持和平解决本次危机的努力等问题开展讨论。

H. 建设和平筹资和建设和平基金

106. 摆脱冲突的国家长期需要大量的资金。但是，尽管十年来建设和平问题受到重点关注，供资却依旧稀缺、不连贯、不可预测。尽管自 2000 年以来，针对被世界银行称作脆弱和受冲突影响国家的人均官方发展援助几乎翻了一番(目前占官方发展援助的一半左右)，但其中近四分之一只用在两个国家，即阿富汗和伊拉克。在最近的 2012 年，名为针对发展中国家的外国直接投资只有 6% 进入了发展中国家，绝大部分去了少数几个资源丰富的国家。¹⁵

107. 同时，在用于建设和平的拨款与用于人道主义应急的全球供资(2014 年估计为 245 亿美元，其中 187 亿美元来自各国政府的援助，³⁹ 十年间增长了近四倍半)⁴⁰ 或用于维持和平的全球供资(据联合国维持和平行动部称，目前每年约为 80 亿美元)之间存在显著的不平衡；指出这一点不是要怀疑这两种应急形式的重要性，但的确是要思考一个明显的问题：如果更多的全球优先权被不断地给予维护和平努力，那么随着时间的推移，危机反应的需要有无可能降低呢？

108. 即便在现有建设和平援助中，优先事项与流量之间也存在偏差。建设和平与建设国家国际对话确定的主要建设和平部门(合法政治活动、安全、司法、经济基础、收入和服务)得到的援助仍然极少。2012 年，在针对脆弱和受冲突影响国家的官方发展援助的总额中，只有 4% 划拨给了合法政治活动，2% 给了安全(给安全部门改革的只有 1.2%)，3% 给了司法。¹⁵ 针对性别平等这一主要目标的只有 6%。⁴¹ 绝大部分在 2012-2013 年期间被用于作为整体对待的其他部门。更糟的是，如果将伊拉克和阿富汗这两个主要接受国剔除在外，安全部门的拨款比例降到只占整体的 1%。简言之，尽管明确要求将官方发展援助用于主要部门，捐助方却没怎么改变做法。

109. 缺乏资金会扭曲联合国和受援国制定的优先次序。摆脱冲突的国家可能不得将自己的优先事项屈从于金融机构的模板，同时联合国系统各方案和机构有时为推进其活动而竞相争夺稀缺的资源，捐助方各自为政加剧了联合国系统的各自为政。尽管改善良好捐助精神这一问题明显得到了大量关注，对受冲突影响方面的援助却依然采取被称作“摘樱桃”、“插旗”的做法，依然有似乎与生俱来的倾向，偏好支付固定成本(诸如重建诊所或学校)而不喜经常开支(支付教师或医务人员工资)，依然大比例地避免承担此类供资所固有的风险。

110. 在通过汇集多个捐助方的资源和方案规划的多个交付者的能力，从而分散风险方面，集合基金已证明具有吸引力。2014 年在索马里设立的多伙伴信托基金将索马里政府、联合国、世界银行和非洲开发银行和共同治理安排下的特别融资机制汇集在一起。基金有两个窗口，一个供联合国各机构使用，一个供国家实体使用，并有一个风险管理战略。但是，迄今该基金的绩效有些不均衡，显示出速度、包容各方的治理、风险承受能力和国家自主权这些原则之间的紧张关系。在这些不同原则之间存在并会一直存在取舍。重要的是联合国及其伙伴在这些取舍

³⁹ 见《2015 年全球人道主义援助报告》。可查阅 http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_Online.pdf。

⁴⁰ Rahul Chandran, 《坏了就要修好：危机中的人道主义反应》(联合国大学政策研究中心，2015 年 3 月 9 日，东京)。可查阅 <http://cpr.unu.edu/its-broke-so-fix-it-humanitarian-response-in-crisis.html>。

⁴¹ 见 www.oecd.org/dac/gender-development/financingunsecuritycouncilresolution1325aidinsupportofgenderequalityandwomensrightsinfragilecontexts.htm。

方面作出清醒的选择，并在建设和平工作各方面合理搭配使用多种工具，尽可能分散风险。

111. 在援助短缺的全球背景下，特别是对于受冲突影响的“援助孤儿”，国内收入的调动越来越被视为重要的供资来源。一些冲突后国家设法通过机构建设大幅提高地方财政收入。例如，布隆迪实现了强劲的收入增长，直至 2013 年新的立法再次突然降低税基。具有丰富自然资源的国家具有潜在的优势，但持续治理不良明显会阻碍一个国家。到目前为止，联合国在协助这些工作方面的记录喜忧参半。而最近的一次高级别小组会议强调，每年非洲大陆仍然因非法资本外流损失至少 500 亿美元，这是建设和平与发展工作的一个巨大的损失。⁴² 只有有关各国和资金存入国采取联合行动，才能够停止这一大量流失。

112. 在设立联合国新的建设和平实体时，缓解在冲突后面临资金悬崖问题是一个重要动机。创建建设和平基金就是为了调动紧急资金，弥合资金需求与资金供给之间的巨大差距。自那以后，建设和平基金在向刚摆脱冲突国家或受冲突影响国家提供资金，以及促进联合国和国际金融机构之间的战略统一方面，发挥了重要作用。2014 年，建设和平基金向 16 个国家拨款 9 940 万美元，继续了往年呈现的上升趋势，并且 21 个会员国向建设和平基金作出了总额为 7 820 万美元的捐款。

113. 在作为本报告基础的个案研究中，建设和平基金的干预迅速、灵活，并为对于更常规的资金流风险(政治或财务)过大的重要干预提供资金，显得格外有效。即时反应机制在一些干预中证明格外及时，如 2014 年危机最严重时刻一次支付几个月公共部门工资的相当比例，帮助警察继续在中非共和国街道上维护秩序。基金的另一个窗口，建设和平复苏基金也在几年来取得了成功。但在一些个案研究中，国家当局和其他合作伙伴提出质疑，可以提供的仍然金额不大的批量资金(特别是在联合国多个执行伙伴中分配的情况下)是否因该窗口相对较为繁琐的行政程序而失去吸引力。

114. 建设和平基金在秘书长直接负责下发挥职能，其理事会(受捐助方影响很大)和行政部门得到开发署多伙伴信托基金的支持。在较早时候，受益于建设和平委员会关注和支助的国家与得到建设和平基金支助的国家相对一致，但过去五年左右出现了分离。

115. 同时，建设和平基金总资源只有约 6.5 亿美元，每年支出 1 亿美元左右，分摊到 20 个国家的区域，基金本身规模太小，难以产生所需要的影响。其供资应刺激其他来源的更大资源流动的目标，在很大程度上没有实现。因此，本审查

⁴² 非洲非法资金外流问题高级别小组的报告，参阅 www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows。值得注意的是，该报告认为，大部分这些外流不是国内腐败造成的，而是没有得到监管或监管不足的跨国公司造成的，与通常的假设不同。

的结论是，建设和平基金应发挥优势并继续明确确定其在维持和平的工作中作为迅速、有影响、程序简单和承担风险的“首选投资者”的定位。

116. 联合国作为一个整体，在可预见的未来，不太可能获得全球建设和平的全面需求所需的财务资源。因此，有效的伙伴关系也是维护和平的先决条件，这里是在与国际金融机构和其他新的资金来源的合作方面。2008年10月，随着联合国和世界银行集团关于危机和危机后局势合作框架的签署，迈出重要的一步。双方认识到其作用、任务和治理体制不同，并承认各自的工作相互依存，相辅相成。这一伙伴关系的基础不仅是善意，而且是两个组织的比较优势：联合国有政治任务、在实地的存在并在国际和平与安全方面发挥主要作用，世界银行有发展任务、相对较为集中的结构并在发展筹资方面发挥核心作用。

117. 世界银行所说的脆弱和受冲突影响的国家仍然占其投资组合的相对较小部分，但在最近几年，这些国家的重要性日益增加。在其最近为国际开发协会补充资源的工作中，世界银行特别为面临转折点的国家，包括冲突后国家编制了一个特别分配机制。世界银行在这样做时指出：

协调一致的行动构成国际开发协会在脆弱和受冲突影响国家中开展工作的重要方面。特别是，世界银行和联合国坚决致力于通过在国家一级开展更紧密合作，精简并加强其伙伴关系，扩大专题合作，通过新政进程协调对国家领导层的支持和应对执行挑战。”⁴³

118. 在《2011年世界发展报告》之后，世界银行创建了一个冲突、安全和发展问题中心，这是一个专门单位，其专家工作人员在内罗毕和哥伦比亚特区华盛顿同地办公，显示在世界银行内对脆弱和受冲突影响的国家更为关注。联合国秘书长和世界银行行长对一些受冲突影响国家和地区的联合访问受到高度评价，也显示前进方向正确。但总体而言，为实施《2011年世界发展报告》的重要结果和建议，可以开展更多的工作，有些人甚至担心这一议程可能会受到世界银行当前内部重组的影响。

119. 此外，世界银行和联合国明显的官僚文化继续阻碍在协调与合作方面取得更快的进展，特别是在业务一级。但是，这两个组织恰恰在建设和平领域存在合作的强烈动机，如在也门和索马里最近率先设立的小型联合设施”显示，联合国的重大政治参与和世界银行的金融和方案实力可以联合起来产生成果。

⁴³ 国际发展协会，“国际发展协会对脆弱和受冲突影响的国家的支持”（世界银行，哥伦比亚特区华盛顿，2013年3月）。参阅 <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/03/17427227/ida%2092s-support-fragile-conflict-affected-states>。

四. 前进的方向：结论和建议

A. 结论

120. 咨询小组得出一些重要结论，对联合国、会员国和广大国际社会为实现维护和平所作努力在业务和规范、标准和方法方面都有影响。

121. 第一个结论是世界各地的暴力冲突在本世纪前十五年越来越复杂，新的冲突驱动因素与存在已久的驱动因素交织在一起。国际行为体，包括联合国系统内行为体，尚未完全理解如何调整其工具和行动适应这一情况，并且往往更倾向军事化的回应。尽管此种回应能制止暴力的紧急情势下可能证明有效，但倾向于治标不治本。此种回应的性质及其对短期安全的重视和相应庞大的资源需求，有时可能会使支助和关注从实现可持续和平转移到其他方向。

122. 第二个结论是联合国必须将维护和平视为《宪章》为其设立的核心任务，因此将其视为必须贯穿于从预防行动到建立和平、执行和平、维持和平和冲突后恢复以及重建参与的所有工作中的一条主线。维护和平应包括跨越外交、政治、人权、经济、社会和安全领域的重要行动，并特别重视消除根源。

123. 尽管如此，第三个结论是建设和平已经被降级为次要活动。在联合国内部，应在资源、能力和组织等级中，将维护和平的工作置于高度优先地位。需要改变思维定势：不是等到危机爆发，然后作出默认危机回应，而是需要规定在所有部门和行动阶段都及时开展预防冲突然后维护和平的工作。在部署和平行动时，必须从一开始就将其目的视为尽量为促进建设和平工作创造空间和机会。和平行动还应从一开始就规划其退出战略，并对战略进行基准对照，并考虑如何确保有效和适时的后续工作。

124. 从以上几点可以直接得出第四个结论，即联合国的建设和平架构不应视为仅限于建设和平委员会、建设和平基金和建设和平支助办公室等机构，尽管这些机构的名称包含建设和平的字眼，过去十年可能一直在此方面进行不懈的努力。事实上，就像“冲突后建设和平”一词因其误导而应予弃置，建设和平架构也是如此。维护和平的挑战需要整个联合国系统、包括三个主要有关政府间机构的重视、关注和努力。

125. 但是，第五，联合国系统在各个级别都各自为政，从政府间机构、总部安排，一直到业务级别。必须消除需要的系统回应所面临的重大阻碍。在政府间级别，安全理事会与大会和经济及社会理事会开展合作，如果不是首要的主要建设和平行为体，也是主要建设和平行为体之一，安理会必须明白这一点。如果重新调整建设和平委员会的工作方向，该委员会可能成为必要和有效的桥梁，充当这些机构之间的咨询机构。

126. 第六，在业务一级，联合国在维护和平方面参与的连续性，受到行动形式激增的挑战，这些形式从建立和平阶段的调解小组(不总是联合国牵头的，也不一定对联合国负责)到大型维持和平行动，从较小的后续政治特派团到担任国家工作队负责人的驻地协调员的定期接触。这些安排之间的过渡往往时间安排不适当并且管理不善，进一步损害了连续性。连续性的最大缺口往往出现在从特派团到常规国家工作队的过渡，这对建设和平的进展产生重大影响。

127. 第七，维护和平在本质上是个人和团体学会共处，而不诉诸暴力解决冲突和纠纷。这项工作必须以人为本，在方法上包容各方，并为国内公共或私人利益攸关方提供共同未来的愿景。包括联合国在内的外部行为体可以协助和促进和平，但无法强加和平。为此，本组织在所有阶段维护和平的方法，必须得到使用这一方法的社会中各界所有利益攸关方对扩大包容性和自主权坚定承诺的支持。和平协定及随后的执行进程需要超越交战方的狭隘利益，着眼于能够反映社会自身的广泛而急迫的愿景的框架，否则不可能取得成功。

128. 第八，联合国不是唯一的外部行为体，并且往往甚至连主要外部行为体都不是。在全球维护和平的任务远远超过了本组织当前在政治、技术或财政方面交付成果的能力。与多边、现有和新出现的区域和次区域行为体和民间社会建立良好的伙伴关系对于实现可持续和平至关重要。

129. 最后，要想真正确保和平得以维系，需要比当前确认的更长期的参与和配合。由于必须停止暴力，早期建设和平工作常常使用一个证明有缺陷的模板：匆忙达成的据称全面的和平协定、简短的过渡安排、仓促的选举和迅速的缩编。这往往导致冲突复发。由于所有这些因素，很多情况下再加上领导不力，使本组织的可信度受到损害。

B. 建议

130. 以下是有关联合国维护和平工作的职能、资源和模式的相互有关联的建议。咨询小组敦促全面接受这些建议，并敦促会员国请秘书长监测和定期报告在执行方面的进展。

促进政府间一级的协调一致

131. 在联合国内部，维护和平是所有政府间实体的业务，不应仅归建设和平委员会审议，该委员会不是《宪章》规定的主要机构。一些人称建设和平委员会的内在缺陷是发挥的作用限于咨询方面，矛盾的是，通过向有关主要机构提供相互联系的桥梁，帮助确保联合国维护和平方法的一致、统一和全面，这个特征可能成为委员会主要的、人们尚未认识到的优点。

132. 为加强其作为一个主要建设和平机构的作用，安全理事会应定期要求建设和平委员会提出咨询意见并加以借鉴，以协助确保和平行动的任务、基准和审查，

无论怎样短期，都能反映维护和平所需的较为长期的看法。安全理事会应进一步确保建设和平特派团的任务强调，综合特派团必须利用整个联合国系统的优势。

133. 安全理事会决定设立一个和平行动时，应该以现有联合国和其他能力为基础，并将现有联合国国家工作队活动纳入特派团任务期间加强建设和平工作。因此，国家工作队必须得到适当的资源。在核准特派团领导架构时，安全理事会应强调一体化和问责。

134. 安全理事会、秘书长(通过实地的特派团领导层)和受冲突影响国家的国家当局应一起商定有关特派团过渡的适当时间安排决定的建设和平契约，同时铭记需要适应冲突不断变化的动态。在此方面，安全理事会应考虑系统评估与维护和平有关任务的基准，特别是在特派团过渡的时间安排方面。当与东道国政府商定此种过渡时间安排的契约或基准后，应尽一切努力确保协定得到遵守，同时铭记需要适应冲突的不断变化的动态。

135. 安全理事会应考虑在巩固和平的工作进展到不再对国际和平与安全构成威胁的程度时，将持续支持理事会议程上国家的责任转移给建设和平委员会。随后，建设和平委员会应至少每年向理事会通报在巩固和平方面取得的进一步进展。

136. 根据其有关刚摆脱冲突的非洲国家的以往经验，及其海地问题特设咨询小组的活动，经济及社会理事会应考虑为受冲突影响国家这一特定类别制定标准，也许可以借鉴七国+集团为其成员商定的准则，将鼓励国际社会对其给予特别关注和供资，不仅是为促进和平行动，也为促进治理、人权和发展活动。经社理事会和建设和平委员会应更紧密地合作，特别是在促进发展以及和平和安全支柱间协调一致的更广泛工作中。

137. 在其下次和随后的四年度全面政策审查中，大会应特别侧重维护和平，审查联合国系统将发展、人道主义以及和平与安全行动结合在一起方面的成就。

138. 人权理事会应考虑在一年中将一天专门用于审查维护和平挑战的人权层面，侧重特定国家，国家人权机构、有关民间社会行为体参与这一审查，联合国特派团、联合国国家工作队酌情参与，特别是包括联合国人权事务高级专员办事处外地办事处以及联合国性别问题顾问和联合国系统其他适当实体。

139. 人权理事会还应在其普遍定期审议中将注意力转向受冲突影响国家时，考虑在其中加入有关维护和平以及国际社会作用的特别讨论。

建设和平委员会

140. 建设和平委员会的主要职能应继续是参与倡导，协助汇集资源，协助改善联合国内外的协调，参与战略思考和制订政策建议，以及为有关各方提供一个会谈的场所。但是，通过强调与三个主要政府间机构的咨询和桥梁关系，应从性质上改变履行这些职能的方式。

141. 为加强建设和平委员会的桥梁作用，委员会的成员，除了代表自己国家的利益外，应该明白自己对选举或指定他们的机构负责，并应定期向这些实体通报工作情况。

142. 建设和平委员会应尽量扩大其以组织委员会形式开展的工作，包括有关特定国家和特定区域的讨论和参与，利用其成员是由联合国重要机构和支持者指定这一情况。

143. 建设和平委员会应积极寻求可以帮助使有关方面关注区域、次区域和国家一级的早期冲突预防优先事项的机会，包括与重要利益攸关方举行讨论。

144. 建设和平委员会应采取多种工作方法，包括放弃正式议程的约束，使其可以灵活地审议更多情况各异的国家 and 区域，更加重视预防冲突。特别是，国别组合应只是建设和平委员会参与的一种形式。今后组建国别组合时，应参照“之友小组”模式，成员人数应该减少，更直接地参与，并主要发挥倡导作用。

145. 在拟定具有很大程度的建设和平层面的和平行动任务规定时，建设和平委员会应当向安全理事会提供建议和支持。为此，委员会应当利用其召集功能，将所有有关行为体聚集一道。这些行为体包括和平行动、联合国国家工作队、政府行为体、会员国、国际、区域和次区域组织和机构、民间社会和国际金融机构。委员会应切实分析其投入，向安理会及时提出简明扼要、实际、符合具体情况的建议。同样，应当主动支持安理会制定巩固和平进展基准的工作，反过来，这种进展基准能帮助确定改变联合国业务参与形式的时间。

146. 秘书长表示某个国家够格获得建设和平基金的资金后，委员会应当与有关国家常驻代表协商，考虑召集全体组织委员会讨论该国的和平目标和维护和平的办法。

147. 委员会应将与全球及其他民间社会建设和平平台的协商正规化和结构化，包括采用维护和平问题年度协商的方式。委员会应采取额外措施，在制定日程和发布未来工作方案方面更透明，使民间社会更易于参与。

提高联合国系统的建设和平能力

148. 为促进联合国行动的统一性，秘书长应当加强秘书处开展战略规划的能力，对联合国全系统介入易发冲突或受冲突影响地区的工作进行规划。建设和平支助办公室应当为秘书长提供咨询意见，鼓励采取全系统行动，支持维护和平的努力。为此，应加强该办公室，使之成为优秀的分析、政策建议、方案咨询和跟踪实地事态发展的中心。

149. 大会应考虑采取必要步骤，确保建设和平支助办公室得到加强，由经常预算提供充足资金，为之配备更多的秘书处常设员额。

150. 秘书长应考虑将维护和平方面的目标纳入业绩契约，这些契约由秘书处所有有关部门及其他有关联合国实体的负责人共同签署。

151. 联合国系统行政首长协调理事会应考虑将每年两次届会中的一次专门用于讨论维护和平方面的挑战，包括整个系统能以什么方式更好地发挥作用。联合国发展集团也应开展这种讨论。

152. 秘书长应确保高层领导和人员在各介入阶段的连续性，从预防行动到建立和平、维持和平、冲突后恢复与重建，以尽量减少对参与形式之间过渡过程的干扰。

153. 秘书长应当根据能力和领导素质选择特别代表，由其承担问责责任，将当事国内的联合国系统围绕维护和平这一共同战略凝聚在一起。在部署了和平行动、由特别代表担任领导的地方，应赋予特别代表充分的权力，指导联合国国家工作队规划维护和平方案的工作。在状况需要的情况下，秘书长应考虑采用秘书长执行代表领导建设和和平特派团的模式，将秘书长代表的职能与联合国系统驻地协调员和开发署驻地代表的职能结合起来。

154. 如果某个和平行动的任务中包含大量建设和平成分，特别代表或特派团团团长应领导联合国系统制定一个建设和平共同支助战略，将联合国国家工作队的战略规划工具，例如共同国家评估和联合国发展援助框架，与传统的特派团规划和供资工具结合起来。这样，在特派团任务结束后国家工作队继续开展工作时，能保持方案重点与供资的连续性。

155. 为提供适当支助，加强驻地协调员和联合国国家工作队的业务，秘书长应考虑开展独立审查，检查联合国各机构、基金和方案在冲突前后和冲突期间、在联合国特派团存在和不存在的情况下协助维护和平的现有能力和改进余地。

156. 联合国在建设和平阶段的工作由驻地协调员和联合国国家工作队领导。在此阶段，秘书长应确保驻地协调员与秘书处的双向沟通系统化、更密切、更见成效。

157. 在负有大量建设和平任务的和平特派团缩编之际，目前开展的加强驻地协调员权力、让其正式领导联合国国家工作队的改革措施应当加速，还应当适当加强驻地协调员办公室，使之吸收即将撤离的特派团的有关政治及建设和平能力。秘书长在此情况下任命驻地协调员时，应特别注意确保候选人的战略、外交和政治技能，以及对冲突或冲突后环境的熟悉程度和敏感性，同时确保在实地和总部给予这些驻地协调员及其国家工作队适当的政治支持。

158. 有关联合国实体应确保给所有驻地协调员办公室配备人权、和平与冲突分析、战略规划及公共宣传方面的标准化专门技术人员。部署和平与发展顾问的工

作属于开发署-政治事务部关于建立国家预防冲突能力的联合方案，应为该方案提供充足、可持续的资金，并将其推广到所有需要的国家。

159. 为了更好地开展促进性别平等的建设和平工作，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(并与其他有关联合国机构、基金和方案一道)和政治事务部、维持和平行动部等负责和平行动的主要部门应当积极探索改进结伴努力的途径。

为维护和平而结成伙伴

160. 安全理事会应考虑在所有包含建设和平层面的任务中明确提到，在国家层面规划与排定工作优先次序方面，联合国应与国际金融机构开展协商和协作。

161. 尤其是涉及受冲突影响国家时，秘书长与世界银行行长应考虑采取紧急措施，加强联合国与世界银行集团、特别包括国际发展协会、国际金融公司、多边投资保证机构之间的伙伴关系。这两个多边机构的比较优势的合力效应在受冲突影响国家中最能得到体现。要激发这种伙伴关系，需要系统的前期协商，国家战略的匹配一致，以及优先部门内的详细技术参与。联合国与世界银行之间达成的战略成果框架，应当作为确定建设和平拨款与业务活动的正式标准加以延续和强调。

162. 秘书长和世界银行行长尤其应当努力加深联合国与国际金融公司及多边投资保证机构之间的合作，协助冲突后国家创造有利于私营部门发展的环境。联合国应与该公司及其他伙伴一道，通过培养技能和创业精神、提供小额融资等方式，特别注重努力促进就业和生计，特别是年轻人和正在融入社会的前战斗人员的就业和生计。

163. 建设和平委员会与世界银行应举行年度高级别工作会议，讨论和评估联合国与世界银行集团维护和平的共同办法，并提出新的举措。

164. 建设和平委员会应每年一度与致力于促进可持续和平的区域和次区域组织交换看法，应特别考虑由建设和平支助办公室与非洲联盟及其他有关次区域组织内对口机构定期进行对口交流，采取联合举措。在联合国系统其他部门的适当参与下，上述做法能促进发展与非洲联盟在建设和平问题上的伙伴关系。

165. 建设和平支助办公室及其他有关联合国实体应与国际货币基金及其伙伴就建设和平中的财政和宏观经济层面定期开展政策对话。

166. 根据《宪章》第八章的规定，并为确保与有信誉、有成效的区域伙伴就确立、巩固和维护和平的局势进行合作，会员国应考虑鼓励全世界的区域和次区域组织，考虑将和平和预防冲突方面的责任逐步纳入其章程和基础文件。

167. 秘书长应指导联合国有关实体，通过加强具体的维护和平战略合作框架，加深本组织与区域开发银行的伙伴关系。还应与新出现的多边机构，例如新开发银行和亚洲基础设施投资银行，制定类似的合作框架。

更可预计的建设和平筹资，包括建设和平基金

168. 为促进全球援助优先事项重新取得平衡并加强资源调动，建设和平支助办公室应与联合国有关实体及国际金融机构一道，发起一个进程，就各国长期维护和平总体所需资金，制定更详细准确的国别估算。这种估算将帮助联合国及其伙伴更好地理解其投资，更好地就国家应做的贡献与国家政府讨论契约，找到普遍存在的漏洞，为全球筹资工作找到依据。依据总体费用计算改进分析，并与咨询小组进行协商，在此基础上，应为建设和平基金规模的扩大制定适当的目标。

169. 如果一项和平行动任务意味着联合国要在适合具体国情的核心建设和平部门方案援助中发挥核心作用，大会应与安全理事会密切合作，考虑采取措施，确保联合国方案支助分摊预算有适当摊款用于执行任务。在特派团缩编后的过渡时期内，应继续向联合国国家工作队提供这种支助。

170. 尤其是部署特别政治特派团的地方，为了改善建设和平任务的执行，大会应尽快考虑行政和预算问题咨询委员会 2011 年关于审查政治特派团的供资和支助安排的报告(A/66/7/Add.21)中提出的建议。该报告是对秘书长关于这个问题的报告(A/66/340)的答复。

171. 为了尽可能提高建设和平基金的潜力和可预测性，大会应考虑采取措施，每年从联合国预算摊款中，保证将 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都算上)预算总额价值象征性的大约 1%(两者中较高值)提供给建设和平基金。提供摊款的方式应确保必要的监督，但不要损害基金根据大会批准的职权范围运作的、作为一项快速、不指定用途、灵活、可提前到位的集合基金的比较优势。基金应利用这种供资刺激更多的自愿捐助。

172. 增加规模后的建设和平基金应优先资助那些能利用其比较优势的活动，即作为维护和平工作中快速、有效、程序简单、承担风险的首选投资者的比较优势。这样，它就能促成大机构的支持，包括国际金融机构和区域开发银行、区域和次区域组织及双边捐助者。这将需要建设和平基金最大限度地精简行政手续，建设工作人员的快速增援能力，支助伙伴在实地快速展开方案，特别是强调其即时反应机制。

173. 建设和平基金应想出办法，利用本身的杠杆，促使联合国系统增强民间社会、特别是受冲突影响国家的当地民间社会的权能，让其参与维护和平的各项活动，同时大力支持民间社会建设能力。为此，基金应考虑向非联合国实体提供直接资助。

174. 建设和平基金还应考虑发展一个新的资助领域，对加强区域和次区域组织的建设和平能力的工作予以支持。

175. 在具体国家的建设和平工作中，联合国与世界银行应合作创设扩大的供资平台，将世界银行、双边捐助者和区域行为体聚集在一起，汇集资源，分担和缓解风险，最大限度地扩大维护和平的影响。这些平台应当为国家的直接执行工作提供机会，从而促进国家能力和问责。

176. 同样，联合国负责建设和平的领导者应考虑建立集合基金，也许在建设和平基金的推动支持下，缓解和分担供资伙伴承担的风险，围绕重要的、有政治意识的维护和平战略，推动联合国方案的一体化。

177. 国际伙伴专门提供给建设和平的有限资金不能总是分清轻重缓急或有条不紊地用以支持维护和平。联合国系统进行自我调整，采取全面的维护和平办法，让系统中的所有组织都参与进来。在这种提高工作成效的转型过程中，联合国系统还应制定规范和标准，让其他伙伴都能遵守同样的原则。

178. 会员国政府应承诺确保国家财政收入包括自然资源收入方面的透明度和问责制，办法包括落实《采掘业透明度倡议》和《金伯利进程》以及非洲非法资金外流问题高级别小组提出的方法和建议。联合国系统应与世界银行集团、区域开发银行及其他区域和国际伙伴合作打击腐败，在冲突后增创国家财政收入，特别关注私营部门的发展、侨汇的作用、加强国家税务管理和自然资源管理，处理资金的非法流动。

改善领导和扩大参与

179. 联合国及其伙伴应考虑重新强调建设国家领导层，因为这是和解与国家建设议程的有机组成部分，应努力将重点从领导者的个人雄心转移到追求国家的共同远景。

180. 联合国调解人和主持人应努力支持制定和平协议，使之体现受冲突影响国家所有利益攸关方的普遍愿望，包含一个维护和平的商定框架。如果无法做到这一点，和平协议就应确保建立对话机制，逐渐拓宽狭隘的和平协议，使之成为包容的进程，纳入更广泛的国家行为体、族群和民间社会，包括妇女和青年组织。还应鼓励联合国以外的调解工作使自己的行动符合这些原则。

181. 联合国系统应采取明确立场，反对冲突后环境中的有罪不罚文化，支持政府和民间社会通过政治参与及国家和国际司法进程，克服这一阻拦可持续建设和平工作的障碍。联合国同样应为联合国人员及所属人员应遵守的高标准，包括确定的廉正和问责标准，在调查和惩处不法行为和犯罪行为方面不留空白。不得让豁免权损害本组织的廉正和全球使命。

182. 秘书长应指导联合国系统加速努力，实现并超越他制定的目标，即确保由联合国管理的用于支持建设和平的资金中，至少 15% 用于主要解决妇女特殊需要、推动性别平等或赋予妇女权能的项目。要将实现这一目标写入联合国在实地(特

派团和非特派团环境下)高级别领导者签署的业绩契约,同时以强化的监测和追踪系统加以支持。为进一步确保这方面的资源充足,建设和平基金应使促进性别平等倡议正规化,成为一个持久、优先的工具。

183. 建设和平委员会应发挥特别作用,倡导国家领导人致力于优先重视性别平等和增强妇女权能,作为国家建设和平优先事项的一部分。为此,正如委员会第八届会议报告(A/69/818-S/2015/174)所设想的那样,委员会应尽快制定战略,加强国别工作中的性别平等观点。为此,建设和平支助办公室作为委员会秘书处,应与联合国系统其他有关部门密切合作,确保有性别平等专家可以帮助委员会将性别平等问题纳入针对国家和针对区域的工作。

184. 建设和平委员会应发挥同样作用,倡导国家领导人致力于增进青年人权能,让他们参与国家建设和平重点工作和行动。

185. 建设和平委员会在阐述受暴力冲突影响国家或区域维护和平的战略框架时,应确保一系列广泛行为体最大限度地参与规划和执行工作,特别是民间社会和妇女组织的参与。

重新定义建设和平与落实建议

186. 要重申的是,不应再将建设和平仅仅界定为联合国内外的冲突后活动。认识到建设和平是一项维护和平的挑战,因此必须成为有力的主线,贯穿联合国的整个介入周期,从预防行动,到和平行动的部署和后来的缩编,再到冲突后恢复和重建。

187. 要执行这个经调整的概念框架,尤其需要会员国改变思维定势。这里的一些建议需要大会或安理会或两者的立法。因此,大会和安理会应考虑根据这里提出的建议平行通过决议,为执行工作制定原则。

188. 在此前建议基础上,大会应考虑随后通过决议,为国家和国际维护和平活动设定规范和标准,借鉴现有重要文书和报告,并考虑到本报告的有关内容、和平行动问题高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446)、即将进行的安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况高级别审查、即将形成的 2015 年后发展议程审议结果,特别重视与和平社会相关的目标和指标。

189. 同样,安全理事会也应利用上述文书和工具,考虑随后通过一项关于维护和平问题的决议,为和平行动参与建设和平制定规范和标准,并体现会员国的对等义务。

190. 安全理事会和大会应分别确保这些决议都包含有力的性别平等内容,确认必须采用性别平等办法进行保护、预防和参与对于建设和平的成功至关重要,利用核心文件,例如安全理事会第 1325(2000)号决议及有关这一问题的 6 项后续决

议、消除对妇女歧视委员会关于冲突预防、冲突中和冲突后妇女问题的第 30 号一般建议、秘书长关于促进性别平等的建设和平七点行动计划。

191. 最后，联合国会员国应确保拟议可持续发展目标 16——促进有利于可持续发展的和平和包容的社会，为所有人提供诉诸司法的机会，在各级建立有效、负责和包容的机构——的精神，构成评估全球和国家维护和平工作进展的依据。每个受冲突影响国家都应当编写实现这些目标和指标进展情况的国家报告。如同以前的国家千年发展目标报告一样，这些报告应当沿着维护和平的全过程，分析根源和挑战。所有国家，受冲突影响国家和愿意支持建设和平的国家，在国家监督和报告工作中都应当涉及拟议目标 16 的要素以及维护和平对所有可持续发展目标的意义。
