



第七十一届会议

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

本报告所涉期间为 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日,在此期间建设和平基金向 17 个国家拨款 7 090 万美元。在这一年里,方案成果得到全面改进,表明基金在项目设计、监测和评价期间三年专心的支持是一种健全的投资,期间评价工作增加近五倍,支助特派团增加近六倍。在其多项成就和历史性的第一中,基金超越了整个联合国的承诺,将资源的至少 15%用以增强妇女权能,扩大了其在为跨境和区域建设和平举措供资方面的独特作用,并为支持关于青年、和平与安全问题的安全理事会第 2250(2015)号决议,启动了联合国第一个专门的资金流。尽管取得了这些成就,尽管很多会员国均表示支持,包括在 2016 年 9 月的一次认捐会议筹集了 1.525 亿美元,基金的财务健康状况仍是个问题,而此时对其援助的需求已创历史新高。在我即将提交的关于 2017 年保持和平的报告中,将概述确保为建设和平取得充足、可持续供资的选择办法。



一. 引言

1. 本年度报告所述期间为 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日,是依照大会第 63/282 号决议向大会提交的第七次报告。它涉及建设和平基金 2014-2016 年业务计划的第三年,也就是最后一年。除本报告外,多伙伴信托基金办公室最迟在 2017 年 5 月 1 日还将发布一份财务报告。更多信息可查阅: www.unpbf.org, 关于个别项目的完整信息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. 2016 年,大会和安全理事会历史性地同时通过了关于审查联合国建设和平架构的决议(见 [A/69/968-S/2015/490](#)),这是迄今关于建设和平问题的最全面、意义最深远的决议。大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议强调保持和平所拥有的中心地位,保持和平涵盖必须预防冲突、需要处理冲突周期的所有阶段、无论是在总部还是在实地必须打破隔阂、并确保国家自主权和包容性,所有这一切都对建设和平基金的战略优先事项有重大影响。大会和安全理事会在这些决议中,欢迎该基金作为一个具有催化作用、反应迅速、有灵活性的集合基金所作的宝贵工作,并确认联合国建设和平工作必须有充足、可预测的持久供资。

3. 为了补充建设和平基金,2016 年 9 月在大会第七十一届会议期间举行了一次部长级认捐会议。肯尼亚、荷兰、墨西哥、大韩民国、索马里、斯里兰卡、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府是此次会议的共同主办方,此次会议得到 32 国外交部长的大力政治支持,这些部长们支持基金的做法及其对保持和平的贡献。尽管得到这一重要认可,但最终只得到 1.525 亿美元的认捐,却没有达到 3 亿美元的目标,后者是将业务维持三年所需的最低数额。正如常务副秘书长在会议结束时所着重指出的那样,会议不是标志着为基金取得充足、可预测资源工作的结束,而是标志着这一工作的开始。这些努力包括采用各种选择办法为联合国建设和平工作供资,我在即将根据关于保持和平的上述决议的规定提交的报告中将予以简要说明。

4. 在 2016 年期间,建设和平支助办公室继续警告说,没有可预测的资金,就将无法维持目前的支助水平,更不用说满足日益增长的需求。建设和平基金于 2016 年向 17 个国家拨款 70 956 966 美元(见关于基金正在开展的项目组合的表 1)。与此形成对照的是,它收到 57 760 692 美元的捐款。会议以及对基金的多次审查和外部评价都肯定了基金在确保战略一致性、为具有政治风险但必要的努力供资方面所发挥的突出作用。如果基金要继续成为致力于保持和平的国家和社会可靠的合作伙伴,这种肯定将需要很快转化为可预测的、可持续的供资。

5. 鉴于其 2015 年 12 月对吉尔吉斯斯坦——塔吉克斯坦边界沿线的投资取得了成功,建设和平基金在 2016 年完善了这一独特的作用,针对利比里亚——科特迪瓦边界沿线开展了更多跨界努力,并支持索马里难民可持续地从肯尼亚回返索马里拜多阿地区。根据 2016 年第二季度我的西非和萨赫勒问题特别代表穆罕默德·伊本·查巴斯与建设和平支助办公室的联合访问,基金预期新的举措将在

2017 年防止萨赫勒地区的暴力极端主义：一个是布基纳法索、马里和尼日尔边界沿线，一个是在喀麦隆与乍得之间。基金还将支持由波斯尼亚和黑塞哥维那三方主席团成员主导的巴尔干区域对话。基金跨境投资能力填补了建设和平筹资方面的一个重大空白，并将继续成为基金的优先事项之一。

6. 2016 年，建设和平基金还更有成效地执行了冒适当风险的任务。5 月，它向索马里拨款 200 万美元，以加强在当地提供基本服务工作，办法是通过国家系统提供资金，这在捐助方中属于首创。为了加强冒此类风险的能力，基金采用了基于执行情况的分批提供法，以限制基金在有风险的环境中的财务风险敞口，并最大限度地发挥其稀缺资源的作用。它在采用这一做法时，仅将其 1 300 万美元承付款的一部分提供给了索马里优先计划，并提供 290 万美元用于促进利比亚境内民族和解，提供 230 万美元用于为缅甸联合停火监测委员会的工作争取供资。随着基金考虑于 2017 年在布隆迪、南苏丹和也门等发生暴力或政治动荡的地区进行新的和持续的投资，它将日益转向类似做法，鼓励保持灵活性，同时最大限度地减少风险敞口。

7. 尽管对供资数额具有关切，建设和平基金在 2016 年取得了显著的成就。此前在 2015 年，它第一次达到了我关于促进性别平等的建设和平七点行动计划中的目标，将资源的 15% 分配用于增强妇女权能。2016 年，我高兴地报告说，基金超出了这一目标，分配了 20% 的资源用于增强妇女权能。基金仍然是联合国秘书处内实现这一目标的唯一机构。这一重要结果是通过采用各种措施达到的，包括进一步完善拨款计算方法以及发起第三个促进性别平等倡议。基金的下一个业务计划将包括就促进两性平等的具有透明度的预算制提供更明确的指导，以方便今后追踪资源。

8. 2016 个促进性别平等倡议与建设和平基金的首个青年促进倡议同时发起，它除了帮助基金超过了 15% 的目标，还在若干其他方面开创了新局面。它回应了 2015 年建设和平架构审查中有关更密切地与民间社会互动协作的建议，第一次直接为民间社会供了资。将促进两性平等倡议和青年促进倡议合计在一起，这两个倡议共向 8 个国家的民间社会组织提供了 770 万美元。此外，青年促进倡议提供了有史以来第一个专门用于执行关于青年、和平与安全的安全理事会第 2250(2015) 号决议的联合国资金流。

9. 对建设和平基金的成功至关重要的是其伙伴关系的力度。在整个 2016 年，基金和建设和平委员会继续加强它们之间的协作。在以往有关索马里、布基纳法索和西非区域的非正式会议成果的基础上，委员会讨论了在吉尔吉斯斯坦取得的建设和平成果，会上吉尔吉斯斯坦总统办公室副主任强调了基金为政府的建设和平战略以及与塔吉克斯坦的跨境倡议提供了至关重要的支助。除了针对具体国家的参与外，委员会在举行高级别认捐会议之前讨论了为建设和平调动充足的、可预测资金的挑战，期间基金呼吁会员国慷慨认捐。最后，基金咨询小组主席向委员会通报了咨询小组 12 月份会议的情况，此次会议的工作中心是评估基金在 2016 年取得的成果。主席还简要介绍了基金的下一个业务计划，并再一次就基金的财务状况表示担忧。

10. 建设和平基金的支助还在 2016 年加深了联合国与世界银行的伙伴关系。这两个组织共同牵头设计了中非共和国和也门的恢复与建设和平规划进程，并参与了布基纳法索和中非共和国的脆弱性和战略评估团。在索马里，基金资助的风险管理支助帮助联合国、世界银行和非洲开发银行拟订和执行了对索马里新政契约下的所有三个信托基金通用的一项全面的风险管理战略。

11. 建设和平基金还继续促进共同资金池在全系统的一致性和使用，以最大限度地发挥其投资的影响。在哥伦比亚和缅甸，基金率先向联合国领导的共同供资机制提供资金，以调动更多资金，并使国家工作队能协调一致地动员国际社会提供支助。在斯里兰卡，通过政府的领导，利用了基金的优先计划进程来拟订一个更广泛的建设和平战略，从而使基金的 700 万美元投资就位，以取得多达 10 倍的资金。基金还利用其支助来推动特派团环境的凝聚力。在科特迪瓦-利比里亚边界沿线，联合国利比里亚特派团(联利特派团)和联合国科特迪瓦行动(联科行动)还设法使方案供资摊款的使用与基金的投资保持一致。此外，基金与联合国秘书处政治事务部和联合国开发计划署(开发署)密切合作，支持在非特派团环境中部署和平与发展顾问，以此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南。

12. 建设和平基金继续扩大其与区域行为体和组织的伙伴关系，并推动以区域办法开展建设和平工作。建设和平支助办公室开始讨论与非洲联盟的一项长期的谅解备忘录，其基础是在布隆迪持续的伙伴关系。该办公室与联合国人权事务高级专员办事处和开发署一道，在布隆迪支持非洲联盟人权观察员的工作。

13. 建设和平基金还受益于其与非洲建设性解决争端中心的长期伙伴关系，该中心于 2016 年 11 月在南非德班慷慨承办了第四次全球讲习班，8 个国家的国家政府代表、民间社会组织和联合国国家工作队以及非洲联盟和世界银行的代表参加了此次讲习班。双边捐助方，包括澳大利亚、加拿大、丹麦、瑞典和美利坚合众国，也参加了会议。讲习班的主题是“投资于青年”，它提供了一个进行坦率讨论的机会，以讨论有意义地、公平地让青年参与建设和平的挑战和机会以及推进关于青年、和平与安全的安全理事会第 2250(2015)号决议的方式。

14. 2016 年期间，按照上述决议对在整个冲突周期内保持和平的注重，建设和平基金继续强调在预防暴力、缓和局势和稳定方面的投资。例如，向我的也门问题特使办公室拨款 900 000 美元，将有助于为也门人主导的政治解决提供便利。在尼日尔以及在吉尔吉斯斯坦——塔吉克斯坦边界沿线和科特迪瓦——利比里亚边界沿线投资，旨在支持有关政府有效应对公民的要求，以防挫折感或不信任感升级成暴力。

15. 2017 年的前景仍然令人充满希望，一些国家，包括几内亚和塞拉利昂，将从传统上更为广泛的建设和平基金的参与中脱离出来。此外，在科特迪瓦、海地和利比里亚的维持和平特派团预期的过渡，将要求特派团与联合国国家工作队之间建立密切的伙伴关系，对此基金完全有能力予以支持。基金在进入成立后的第二个十年之际，将继续寻找新的、创新性方法，以便更好地管理其稀缺的资源。鉴于全球需求增加，并鉴于大会和安全理事会在 2015 年通过的决议中所规定的新

的任务，基金加倍致力于改善和扩大其机构伙伴关系，包括与国际建设和平联盟、PeaceNexus 和接受款项的联合国组织之间的伙伴关系。不过，能否响应这些关于建设和平的决议中的呼吁并充分执行其业务计划，还取决于其财务健康状况。

表 1
建设和平基金的现行项目组合，包括 2016 年作出的决定

	优先计划核准日期	迄今累计的转移	2016 年的核准情况	
			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	63 941 966	3 296 784	—
中非共和国	2008 年 6 月，2010 年 2 月	56 190 765	267 500	—
几内亚	2009 年 4 月，2011 年 12 月， 2013 年 12 月(数月)	61 634 854	1 000 000	—
几内亚比绍	2008 年 6 月，2011 年 1 月， 2015 年 10 月	32 157 534	534 184	—
利比里亚	2008 年 2 月，2011 年 5 月， 2013 年 10 月	46 318 671	1 949 888	—
塞拉利昂	2008 年 10 月，2010 年 12 月	52 169 736	—	—
小计		312 413 526	7 048 356	—
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		2 000 000	—	—
哥伦比亚		2 000 000	3 000 000	—
科摩罗	2008 年 12 月，2013 年 5 月	12 332 227	—	—
科特迪瓦	2008 年 7 月，2014 年 4 月	33 727 750	3 500 000	—
刚果民主共和国	2009 年 7 月，2015 年 6 月	31 627 069	—	—
危地马拉	2010 年 11 月	13 331 723	10 406 919	—
肯尼亚 ^a		1 500 000	500 000	—
吉尔吉斯斯坦	2013 年 9 月	29 307 149	1 995 000	—
利比亚		5 400 410	2 973 102	—
马达加斯加	2015 年 11 月	7 007 180	—	—
马里		13 432 177	3 975 146	—
缅甸		10 080 846	3 243 641	—
尼泊尔	2008 年 7 月，2012 年 5 月	20 472 019	—	—
尼日尔	2015 年 8 月	13 099 650	—	—
巴布亚新几内亚	2014 年 10 月	9 090 836	—	—
菲律宾		2 996 570	—	—
所罗门群岛		2 500 000	2 500 000	—

	优先计划核准日期	迄今累计的转移	2016 年的核准情况	
			即时反应机制	建设和平与恢复机制
索马里	2016 年 6 月	27 641 163	5 514 972	13 000 000
南苏丹	2013 年 2 月	14 521 947	—	—
斯里兰卡	2016 年 8 月	8 280 842	5 399 830	7 000 000
塔吉克斯坦 ^a		1 600 000	—	—
也门	2014 年 3 月	20 703 554	900 000	—
小计		282 653 112	43 908 610	20 000 000
共计^b		602 144 994	50 956 966	20 000 000

资料来源：多伙伴信托基金办公室，2017 年 1 月。

注：表 1 反映了 2016 年作出的供资决定，而非转移的资金。

^a 作为跨境项目的对应方。列入并非表示肯尼亚或塔吉克斯坦有资格利用建设和平基金。

^b 包括 2016 年境内有建设和平基金正在进行的项目的国家。

三. 建设和平基金针对具体国家的参与

A. 列入建设和平委员会议程的国家

布隆迪：在持续危机期间支持创造对话空间和人权

16. 布隆迪局势的特点是出现了持续的政治僵局，发生侵犯人权行为，难民涌入邻国，经济和人道主义局势恶化。在这方面，关键的是获得可核查的信息，而建设和平基金对这项工作给予了支持，它向联合国人权事务高级专员提供资金，以进行至关重要的人权监测和报告。基金还有史以来第一次向一个区域组织提供直接资助，也就是为部署已批准的 100 名非洲联盟人权观察员中的 32 人提供支助，让其参与监测和记录在布琼布拉和该国其他地区侵犯人权的行。

17. 建设和平基金还继续促进地方一级的对话和冲突解决能力。一个有 500 多名女性调解人的网络继续处理地方冲突，该网络使属于不同政治派系的妇女汇集在一起；已向城市青年提供了有针对性的社会经济机会，用以改善社会融合和社区安全；布隆迪各省的儿童和青年得以通过互动剧场和社会心理支助，参与和平解决冲突，培养文化能力和宽容心。

18. 不过，政治背景对于目前的建设和平优先计划的执行产生了不利影响。值得注意的是，核定支持东非共同体领导的调解努力的资源无法匀支，原因是布隆迪各利益攸关方缺乏参与包容各方的政治对话的承诺。联合国国家工作队和建设和平基金秘书处继续适应有关情况，以便提供灵活的支助，而扩大比如与非洲联盟的伙伴关系就是例证。

中非共和国：支持恢复和巩固和平

19. 2016年3月1日，宪法法院宣布了中非共和国总统选举的最终结果，确认福斯坦-阿尔尚热·图瓦德拉当选总统，为该国历时两年的政治过渡期画上了句号。由建设和平基金支持的一个项目协助制订了一份良好行为守则，该守则在2015年12月由各政党和总统候选人签署，为总体上和平的竞选活动提供了指导。

20. 图瓦德拉总统就职后确认，政府决心采取与武装团体对话等措施解决冲突根源。尽管采取了上述积极步骤，但该国仍然在建设和平方面面临难题，国家能力有限更是让情况雪上加霜。

21. 在此背景下，国家恢复与和平巩固计划为2016年11月在布鲁塞尔举行的捐助方会议奠定了基础，该计划概述了未来五年的需求和优先事项，其中包括和平与安全问题及一项重新订立的社会契约。会上，中非共和国政府与国际社会签署了五年战略承诺框架，确保国家领导的最高政治层面的战略接触能够落实政府的重要优先事项，巩固和平与稳定。

22. 建设和平基金目前的项目已与两个框架保持一致。2016年，国际移民组织在联合国中非共和国多层次综合稳定团领导下实施了一项减少社区暴力举措，为约2 000名前塞雷卡派系战斗人员及其所返回社区的成员提供临时就业。此外，基金支持了公共安全和基本服务的复原工作，包括对奥博和比劳两省的行政楼进行修复和配置设备的工作。

23. 2017年，建设和平基金将为打击有罪不罚、改革安全部门和促进政治对话推出重要的一揽子支助，以协助启动《国家计划》和承诺框架的落实工作。

几内亚：巩固在战略优先领域取得的成就

24. 经过长时间会谈，各政党于2016年10月12日商定，将在2017年2月举行拖延已久的地方选举，巩固相对和平的总统选举的成果。

25. 第二次建设和平优先计划的第二阶段拨款逾1 500万美元，已于2016年结束。借助该计划，几内亚在安全部门改革、民族和解、民主化、为包括前武装部队人员在内的弱势青年提供社会经济支助以及地方冲突解决机制制度化方面取得了进展。

26. 具体而言，建设和平基金支持了安全部门整体改革，从而促进了法律和政策框架的变革、安全和国防力量的能力发展以及国际支助的协调。建立了社区警务框架，采用新方法培训了550名警官。国家警察学院时隔15年重新开放。基金的投资也有助于利用欧洲联盟和美国共计逾1 700万美元的进一步支持以及几内亚政府2016年投资的700万美元。

27. 虽然建设和平基金投资的总体效果要通过2017年的最终独立评价才能确定，但几内亚已确定将成为第一个逐步脱离建设和平委员会议程的国家，表明对该国十年来通过基金和建设和平委员会支持所取得的成就充满信心。

几内亚比绍：支持对话和民族和解

28. 几内亚比绍依然存在机构不稳定和政治僵局，这影响了该国的有效治理和优先计划的实施。通过该计划，建设和平基金支持了我的特别代表以及联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)的斡旋工作，维持目前由西非国家经济共同体(西非经共体)主导的调解举措。这些努力的结果是拟订了一份路线图以及2016年10月14日由各主要政治利益攸关方签署了《科纳克里协定》。与此同时，特派团在能力发展方面向“走向和平与发展之路”全国会议组委会提供协助，并为更加包容地筹备民族和解进程作出了贡献。

29. 2016年成功开展了一个民事登记项目，该项目将为弱势群体享受社会服务和公民参与奠定基础，但一个旨在促进司法部门效力的项目却因政治僵局造成实施受阻。联合国国家工作队和特派团继续协调拟订和执行旨在应对各项挑战的项目，并灵活地在这一严峻的政治环境中进行方案拟订工作。

利比里亚：巩固特派团缩编期间的成果

30. 2016年，建设和平基金对利比里亚为数3 000万美元的两阶段投资支持的所有项目宣告结束。这些投资支持的于2011年启动的项目将接受独立评价，以便总结所实现的建设和平成果。

31. 通过这两个阶段，建设和平基金为利比里亚建设和平计划及和解路线图提供了支持，它们在向司法与安全方面投资的同时订立了和解机制。自2011年以来，司法和安全部门开始通过三个司法和安全中心实行权力下放。由基金提供支助的县级和平委员会在调解地方冲突方面发挥了关键作用，而议事棚进程支持对话和针对与冲突有关的侵犯人权行为进行疗伤。社区一级的议事棚为妇女参与地方和平建设、应对家庭暴力提供了空间。一些议事棚借助经济赋权举措实现了自力更生，但另一些议事棚要持续下去仍需要进一步投资。

32. 2017年，建设和平基金批准拨款共计300万美元，用于利比里亚参与与科特迪瓦的一项跨界举措。该项目旨在在边界安全单位和社区中建立信任，在维和特派团即将缩编之际响应两国总统对关注边界地区的呼吁。该项目将与来自特派团摊款的方案资金配套，以确保边界沿线社区得到重视。

33. 2016年，建设和平基金还批准了其对于一个当地非政府组织、即Educare的第一项直接捐赠，以促进妇女参与解决与自然资源管理有关的冲突。

34. 展望未来，随着联合国维和参与的完成并即将举行总统选举，建设和平基金将继续向利比里亚提供支助。

塞拉利昂：加强人权能力并预防选举暴力

35. 2016年，建设和平基金为部署一名和平与发展顾问与一名人权顾问提供支持，并加强了人权委员会的能力。定于2018年初举行的大选将是首次在没有安理会授权特派团的情况下进行的选举，这是该国民主转型的一个重要里程碑。基金将与联合国国家工作队和联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)密切合作，主要通过动员青年参与等方式预防或减少选举暴力。

B. 其他受援国

波斯尼亚和黑塞哥维那：青年通过对话平台发声

36. 建设和平基金对“未来对话”项目的 200 万美元投资已于 2016 年结束，投资惠及超过 30% 的人口。这个由开发署、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)实施的项目得到了三方主席团三名成员的支持。该项目力求为该国三大组成群体和其他群体的公民提供空间，以便进行互动交流，彼此探讨并与决策者探讨建设和平和建立信任优先事项，从而加强社会融合。一项独立评价发现，这个富于青年元素的项目帮助将青年的不满率从 2012 年惊人的 97% 降至 2016 年的 87%。该项目还重视跨文化教育，促成了巴尼亚卢卡、莫斯塔尔和萨拉热窝大学生之间的合作。

哥伦比亚：向几十年冲突的受害者伸出援手

37. 哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量——人民军(哥人民军)历史性的和平协定已由双方签署并在 11 月获得哥伦比亚议会批准，重燃持久和平希望。8 月，建设和平基金批准了一个支助对武装冲突受害者集体赔偿的项目。这一项目由开发署和联合国粮食及农业组织(粮农组织)与哥伦比亚政府密切合作实施，主要帮助哥人民军以前的活动区域的受害者，以便为顺利落实协定、在和平进程中建立信任铺平道路。2016 年 2 月，通过联合国哥伦比亚冲突后多方捐助者信托基金向项目提供支助。建设和平基金早期曾为该信托基金提供捐赠。其后，为执行和平协定调动了逾 4 000 万美元捐款。

科特迪瓦：通过在全国开展冲突情况摸底进行预防

38. 科特迪瓦第二个优先计划巩固了先前的建设和平成果，它加强了国家在提供服务 and 促进社会融合方面的能力，并强化了地方一级的冲突预防和解决机制。就后者而言，对冲突情况进行实时摸底，可以快速作出反应，并对干预进行调整，如在农民与养牛者之间爆发暴力冲突后将重点转移至北方。此外，还为地方当局提供有针对性的支持，其成果是建立了区域性安全委员会。它们促进了社区与安全行为体之间的定期对话，使信任增强，为 2016 年年底的选举创造了和平的环境。

39. 作为科特迪瓦首个获得建设和平基金支助的民间团体，援外社国际协会将在与利比里亚接壤地区开展工作，加强妇女和青年在目前冲突解决机制中的参与。这与新批准的跨境项目互相补充，意味着各个政府间行为体和非政府行为体将与政府一道努力，共同促进社会融合。

刚果民主共和国：支持稳定

40. 在抗议活动导致人员死亡以及关于选举和维护宪法、特别是有关总统任期的辩论两极分化的背景下，政府和反对派于 12 月 31 日达成协议，卡比拉总统将继续执政至 2017 年 12 月，在此之前将举行选举。在这一期间，预计将设立国家选举协定与进程监督理事会，并从反对派中任命一位新的总理。

41. 在这一背景下，安全局势继续对该国东部地区的民众产生异常大的影响。自 2009 年以来，建设和平基金依据《国际安全与稳定支助战略》提供资金，一直在

为联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的稳定举措提供支助。基金投资覆盖该战略的五个支柱,包括:对话;安保;恢复国家权力;回返、重返社会和恢复;性暴力和基于性别的暴力。这些项目由省级政府当局提供支助,为缓和族群间紧张关系作出了贡献。具体而言,以民主对话进程形式开展和平解决和管理冲突,已经使超过 130 000 人受益。支持恢复国家权力与创收活动一起,巩固了地方一级在化解冲突方面的初步成果。基金的投资切实改善了当地情况,如兴建了多座警察和地方政府办公室以及一家面向性暴力受害者的法律诊所。除改善基础设施外,还培训部署了 130 名警官,加强了司法人员能力,改善了安全部门各行为体的表现。3 350 人(其中 50%为妇女)受益于社会经济活动,加强了社区融合和复原力,提高了妇女在家庭和社区中的话语权。

危地马拉:继续深入打击有罪不罚现象

42. 整个 2016 年,危地马拉继续经历政治和体制变革,部分原因是危地马拉检察官办公室与消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会协调,开展了追究目前和以往侵犯行为的责任的行动。具体而言,2016 年在过渡司法方面取得了重大突破,数位在武装冲突期间严重侵犯人权的施害者被绳之以法。

43. 在这些变革的背景下,一项对 2011-2015 年危地马拉建设和平优先计划的独立评价显示,该计划为加强司法和安全机构作出了显著贡献,并对增强公民信任起到促进作用。

44. 此次评价之后,建设和平基金与联合国秘书处政治事务部的一个联合访问团建议提供第二阶段资金,通过国家机构和民间社团为加强法治、特别是加强过渡司法与刑事司法提供新的支助,维持打击有罪不罚现象的势头。

45. 对此,建设和平基金于 2016 年 9 月核准了一个新的项目,旨在加强国家打击有罪不罚现象的能力。该项目注重培养检察长办公室对非法团体、秘密组织相关案件和杀害女性案件的调查能力。2016 年底批准了对危地马拉的 900 万美元第二阶段投资,其中涉及过渡司法的一揽子六个项目,其中包括向性别暴力的土著女性幸存者提供支持,以及将围绕社会冲突的相关对话制度化。

吉尔吉斯斯坦:地方关系改善预示前景光明

46. 吉尔吉斯斯坦的三年优先计划已于 2016 年结束,该计划得到了建设和平基金 1 510 万美元投资的支持。该计划侧重于三个成果:(a) 通过强化政策和法律框架,促进和平与和解;(b) 建设地方自治机构管理地方冲突、促进社会融合的能力;(c) 提供多语言教育,保障所有公民获得经济和教育机会。总统办公室和联合国驻地协调员发挥了强有力的领导作用,取得的成果虽然还是暂时性的,却让人对未来的方向充满了信心。

47. 全国观念调查表明,公民对地方自治机构解决冲突能力的信心从 2014 年计划开始时的 30%上升至计划结束时的 82%。公民的看法表明优先计划定点地区实际发生的冲突有所下降,暴力事件从 2014 年的 82 起降至 2016 年的 10 起。良好的势头使得公众十分乐观,98%的公民认为族群间关系有所改善。

48. 上述积极趋势源自优先计划定点地区取得的切实改善，例如 2014 年至 2016 年女性警官的比例从 0 增至 7%，尽管全国总体比例有所下降。地方自治当局和公民共同确定和实施了超过 120 个地方基础设施项目，旨在缓解自然资源稀缺引起的紧张局面。多语言教育已经使逾 9 000 名学生受益，有助于加强族群间谅解，增加历史上被边缘化群体的生存机会。

49. 虽然成就突出，但近期出现了一些新的难题，它们尤其与宗教极端团体的招募活动有关。展望未来，建设和平基金将寻找机会，继续支持吉尔吉斯斯坦，巩固上述成果。

利比亚：支持民族和解

50. 建设和平基金核定了 290 万美元的题为“促进利比亚民族和解”的项目，协助利比亚国家和地方当局、民间团体和其他合作伙伴推进包容各方的全国和解设想，其中包括制定民族和解框架和支持基层举措。该项目的另一目标是推进落实 2015 年 12 月利比亚政治协议，使联合国能为拓宽外联范围、推进民族和解共识举措提供支助，后者是利比亚政治过渡进程的重要支柱。该项目将由联合国利比亚支助团(联利支助团)和开发署联合非政府组织实施。

马达加斯加：以史为鉴，规划未来

51. 整个 2016 年，马达加斯加继续面临 2015 年 12 月建设和平优先计划所指出的诸多挑战，包括治理和问责机制不力、安全部门需要改革以及中央与周边之间以及城市与乡村社区之间差距巨大。

52. 对此，马达加斯加联合指导委员会于 2016 年 8 月批准了两项举措，以推行善治和安全部门改革，两项举措均属于 1 150 万美元的优先计划。第一项举措旨在为实施政府反腐战略、保护举报人和设立国家人权问题独立委员会提供支助。第二项举措旨在加强民众和公安部队之间的信任，重点是开展安全部队专业化和能力建设以及改善武器管制。

53. 最后，为推动制订对该国南部的协调一致的一揽子支助计划，建设和平基金委托开展了一项人口学研究，以指导确定优先事项和支助方式，并从以往建设和平、解决历史边缘化问题的失败尝试中吸取教训。联合指导委员会预计将于 2017 年初在这一分析的基础上批准对该国南部的一揽子支助计划。

马里：维持和平协定

54. 尽管在执行和平协定方面存在挑战，建设和平基金在加奥和通布图的项目取得了诸多积极成果。2016 年约有 4 000 名儿童重返学校，教育部长将建设和平纳入学校课程，并利用日本提供的额外资金将活动拓展至莫普提。向警方报告性别暴力案件的比例从 2014 年的 1% 上升至 2016 年的 13.7%，表明受害者更加信任警方和司法系统。在真相、正义与和解委员会内新设了性别事务科，以应对冲突中的性暴力问题。尽管存在这些积极的趋势，基金资助的社区监测调查表明，传统领导人在解决社区冲突中的作用正在降低，而解决冲突的正式制度却尚未建立。调查还显示，北部地区缺乏基本服务和就业机会是青年加入武装团体的主因之一。

55. 在加奥和通布图建立了两座驻扎营地，雇用了当地工人，并改善了民众对进驻营地进程的看法。然而，解除武装、复员和重返社会进程迟缓，导致 2 250 名战斗人员进驻营地的计划推迟。该项目得以利用资金另外新建五个营地。世界银行承诺为重返社会方案提供 2 600 万美元。

56. 建设和平基金通过促进性别平等倡议和促进青年行动倡议批款 250 万美元，用于非政府组织、联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行的项目。

缅甸：在持续紧张局势的背景下进展有限

57. 建设和平基金的大部分投资于 2016 年结束，但成果不大。旨在帮助人们获得基本服务、加强社会融合的举措有助于改善民众对孟邦和克伦邦政府的看法，并建立起跨族群和宗教派系的青年网络，以应对 2015 年以来不断积累的紧张局势。对多样性与民族和谐中心提供支持，促成在动荡的若开邦开展定期汇报和跨族群合作，在紧张局势持续之际提供实时分析。虽然严重侵犯儿童人权的事件数量上升——主要是因为监测和报告工作的改善——有 167 名以前与武装部队有关的儿童被释放，并通过一个得到基金支助的儿基会、国际劳工组织(劳工组织)和开发署的联合项目获得援助，以重返社会，回归平民生活。

58. 应全国民主联盟领导的政府请求，建设和平基金将利用一项 230 万美元的新投资协助设立一个联合监测委员会，监测全国停火协议。

尼日尔：在冲突易发地区支持青年和妇女

59. 尼日尔在 2016 年面临的挑战包括恐怖主义袭击，以及 2016 年第二季度举行总统选举和议会选举后，多数党和反对党之间爆发了选举危机。为了避免出现选举暴力，建设和平基金的优先计划支持青年和妇女参与了在尼亚美和津德尔举行的社会政治对话。

60. 除了应对新出现的与选举有关的危机外，优先计划旨在支持政府通过对话、缓解冲突和其他建立信任措施等一揽子办法防止暴力极端主义。优先计划将 781 名青年纳入了社会经济体系，并增强了塔瓦和津德尔妇女的权能，从而防止武装和恐怖主义团体招募青年。为了支持这些努力，还开展了更广泛的方案促进青年参与决策，包括向塔瓦、津德尔、提拉贝里和阿加德兹的 9 600 人包括妇女和青年介绍安全理事会第 2250(2015)号决议所涉问题，传统领导人则为 2 375 名妇女和青年提供了和平解决冲突方面的培训。该计划还覆盖边境地区，支持采取措施使安全和国防部队与民众建立相互信任。

61. 优先计划取得的积极初步成果促使丹麦提供了 500 万欧元，用于推进由建设和平基金投资启动的举措。

巴布亚新几内亚：为和平举行全民投票做好准备

62. 2019 年 6 月将举行关于布干维尔自治区政治地位的全民投票，建设和平基金继续在投票前为联合国开辟参与渠道。基金 900 多万美元的拨款用于 2014 年国情分析确定的优先事项，包括为和平举行全民投票创造有利的环境，为此开展了武器处置、促进和解、愈合社区创伤以及持续提高公民对全民投票的认识等活动。

63. 在建设和平基金的支持下，开发署促进社区一级开展讨论，确保在全民投票前倾听民众的声音。除了提供如何参与的信息外，为受到创伤的社区提供社会心理支助将有效推动它们全面参与社区生活，并切实参与关于国家未来的讨论。在儿基会的支持下，35名受过培训的顾问在目标村庄开展了外联活动，同时妇女署在50多个地点主持了120场社区对话，成千上万人参加了对话。

64. 妇女署通过建设和平基金在增强妇女权能方面投资，支持布干维尔自治政府建立了性别平等办公室，这是一个重要里程碑，将确保在整个自治区协调性别平等主流化工作。开发署还支持布干维尔议会设立了议会性别平等委员会。2016年，妇女署提供的技术支助还协助批准了历史性的布干维尔社区政府法，其中规定妇女和男子在地方选举中拥有平等的政治代表性，并鼓励在社区一级增强妇女的政治权能。

菲律宾：争取在棉兰老实现持久和平

65. 2016年，随着各项和平进程展现出新势头，建设和平基金支持开展了一个项目，旨在使“邦萨摩洛”全面和平协议和相关《基本法》得到接受。项目特别重视让妇女社区领袖和青年参与进来，包括为134名妇女领袖提供了培训，并让588名青年通过文化项目参与社区一级的对话。尽管议会没有通过《基本法》，但该项目有助于在今后的邦萨摩洛实体的发展中全面考虑土著群体、妇女和青年的关切。此外，它还协助设立了一个论坛，以便范围更广的摩洛领导人就邦萨摩洛的治理问题形成共同立场。最后，基金资源还用于为受冲突影响的青年提供经济机会以代替暴力。

所罗门群岛：支持和平与和解的基础设施

66. 尽管政治环境多变，所罗门群岛政府在2016年优先开展了和解与团结工作，包括设立指导委员会，负责拟订全面赔偿框架。由于区域援助团将于2017年6月缩编，该国的过渡前景面临不确定性，为此，建设和平基金批准了所罗门群岛的首个项目，这将支持和平过渡，并有助于为建设和平工作奠定基础。项目于2016年年中启动，旨在支持包容各方的对话与和解、加强国家执行和平政策的能力以及促进妇女和青年参与和平进程。项目已经协助政府与主要省级领导人和社区进行了协商，支持举办了首届全国妇女问题峰会，并提供机会让青年领袖和边缘化青年与政府利益攸关方开展互动协作，共同拟定具有前瞻性的建设和平议程。

索马里：促进扩展权力，推动社区复原

67. 索马里联邦政府2016年继续努力加强全国的和平与稳定，成效显著但并不稳固。为了巩固重要进展，政府将需要证明其有能力为索马里人民提供切实高效的成果。

68. 在这方面，建设和平基金在索马里的投资重点是提高联邦政府执行《新政契约》框架下方案的能力，特别是在其他捐助者认为风险太大的重要领域。2016年5月核准的200万美元投资是索马里国家系统执行的首个投资项目，目的是在最近从青年党手中收复的地区提供更多基本服务，这个项目是对国家能力的重要考验，将提高其他捐助者加以效仿的信心。2016年6月核准了后续1300万美元投资，也由国家系统负责执行，这标志着联合国开始采用新办法来协助新设的联

邦州，并支持采取持久的解决办法，帮助越来越多从肯尼亚、也门和其他地区返回的索马里人。这项投资表明，基金开始采取基于业绩的新管理办法，即先为第一阶段的执行工作支付 800 万美元，在达到业绩基准后再支付剩余款项。

69. 此类努力与建设和平基金先前的投资相辅相成，这些投资旨在加强法治、促进风险分析、增强妇女权能，包括制定索马里的第一项全国性别平等政策。此外，基金支持开展了一个高风险的创新项目，旨在了解索马里人加入青年党的原因以及如何降低狱中激进化的风险。

斯里兰卡：实现持久和平的机会之窗

70. 2016 年，斯里兰卡继续履行在 2015 年 1 月政治过渡后提出的建设和平承诺。政府采取了若干步骤执行广泛的建设和平议程，包括着手设立失踪人员办公室、颁布《信息权法》以及就和解机制进行全国协商。

71. 2015 年 10 月，政府与其他国家共同提出了人权理事会关于促进斯里兰卡国内的和解、问责与人权的第 30/1 号决议，¹ 并承诺斯里兰卡将采取全面办法来促进过渡时期的正义与和解。人权理事会决议为联合国秘书处政治事务部和联合国人权事务高级专员办事处 2016 年支持制定的建设和平优先计划奠定了基础。该计划在建设和平基金的投资组合中独树一帜，因为它是一项政府所有的广泛战略，除了基金外还有许多其他捐助者，计划设定了建设和平的总体优先事项，包括善治、重新安置和持久解决办法、和解以及过渡时期正义，所需资源总额超过 7 000 万美元，基金为此贡献了 700 万美元。根据政府的要求，这项综合计划还是一个捐助者协调机制，欧洲联盟和大不列颠及北爱尔兰联合王国为其提供了捐款。

72. 优先计划投资按照先前的安排，支持流离失所者回返，并支持在全国范围内同主要利益攸关方进行协商以实现过渡时期正义。联合国难民事务高级专员公署(难民署)和儿基会联合开展了一个 147 万美元的项目，帮助 2 500 多个家庭可持续返回冲突前的土地，为此采取了一揽子计划，确保回返者能够获得住房、保健、教育和其他必需品。支持回返工作增强了人们对政府的信心，没有人返回前流离失所中心。今后将加大援助以支持新的回返进程，同时投资于生计领域，提高回返的可持续性。

也门：在危机中提供建设和平支助

73. 2015 年初爆发战争后，建设和平基金对也门的大部分支助限于建设和平优先计划下发起的特定建设和平努力。2016 年作出的努力包括：为 66 个非政府组织提供培训，内容是在人道主义行动中采取对冲突敏感的办法、早期恢复和发展，以及由联合国人权事务高级专员办事处继续进行人权监测。

74. 2016 年 11 月，建设和平基金核准了新的项目，支持我的也门问题特使的调解努力，旨在促进通过政治办法解决冲突，恢复由也门人主导的包容各方的过渡进程。展望未来，基金将探索其他方法，加强在冲突中提供基本服务及建设和平的能力。

¹ 见《大会正式记录，第七十届会议，补编第 53 A 号》(A/70/53/Add.1)，第三章。

四. 2016 年的项目业绩

75. 2016 年业绩评估基于对开展时间超过 3 个月的所有项目的审查, 共计 102 个项目(见表 2)。根据项目执行者的定期报告、联合指导委员会的报告、评价和特派团报告以及基金工作人员和联合国合作伙伴了解的情况, 通过协商进程进行了评分。经认定在交付预期产出方面偏离轨道的项目, 得分为 1, 正在按计划交付产出的项目, 得分为 2, 正在按计划开展而且有额外证据表明推动了建设和平成果的项目(这个要求比前两项明显提高), 得分为 3。

表 2

2013-2016 年建设和平基金全球业绩的趋势分析

建设和平基金的优先领域	项目总数	正在按计划交付商定产出的项目(%)	正在按计划开展并有额外证据表明显著推动了建设和平成果的项目(%)
优先领域 1			
1.1 安全部门改革	9	88.8	22.2
1.2 法治	12	91.6	25.0
1.3 解除武装、复员和重返社会	2	100.0	0.0
1.4 政治对话	12	91.6	41.6
2016 年共计	35	90.9	30.3
2015 年共计	39	82.1	23.1
2013 年基线	21	85.7	38.1
优先领域 2			
2.1 和解	21	100.0	42.9
2.2 民主治理	8	87.5	62.5
2.3 冲突预防/管理	12	83.2	41.8
2016 年共计	41	92.6	46.3
2015 年共计	39	74.4	30.8
2013 年基线	28	82.1	32.1
优先领域 3			
3.1 就业	2	100.0	0.0
3.2 公平获取社会服务	4	75.0	25.0
2016 年共计	6	83.3	16.7
2015 年共计	9	88.9	0.0
2013 年基线	10	70.0	40.0
优先领域 4			
4.1 国家能力	3	100.0	0.0
4.2 扩展国家权力	4	50.0	0.0

建设和平基金的优先领域	项目总数	正在按计划交付商定产出的项目(%)	正在按计划开展并有额外证据表明显著推动了建设和平成果的项目(%)
4.3 建设和平资源的治理	15	86.6	13.3
2016 年共计	22	85.0	10.0
2015 年共计	22	90.9	36.4
2013 年基线	9	66.6	33.3
2016 年总计	102	90.0	32.0

注：根据建设和平支助办公室的项目评估、定期报告及独立国家评价得出的评分，2016 年 12 月。

76. 到 2016 年底，90%的建设和平基金项目正在按计划交付建设和平成果，对照 2014 年的 78.6%和 2015 年的 81.7%，这一比例已经连续三年出现增长。更值得注意的是，基金记录显示，有实际证据表明推动了建设和平成果的项目比例从 2015 年的 26.6%上升至 2016 年的 32%。取得这些成果的一个关键因素是，相比近年的投资，目前的投资组合更加成熟。对几内亚、吉尔吉斯斯坦和利比里亚的多年期方案投资以及在马里开展的一揽子项目都在 2016 年结束，突出表明在干预措施有机会引发更深层的看法转变以及机构和个人行为变化后，建设和平成果最有可能在执行周期的末端彰显。第二个因素是基金在改进成果框架方面提供了指导，以及对基金投资的评价增加了 4 倍，这为方案监督和汲取经验教训提供了更严谨的证据基础。

五. 建设和平基金的监督管理

A. 咨询组

77. 我的第四个咨询组的任务期限已被延长至 2017 年 12 月，目的是在执行大会和安全理事会关于审查联合国建设和平架构的联合决议方面以及在为补充建设和平基金而作出的持续努力中，促进咨询组向建设和平支助办公室提供的支助的连续性。

78. 咨询组在 2016 年 2 月给我前任的信中，对建设和平基金的财务状况表示关切。9 月的认捐会议力求解决供资挑战，我和咨询组也将在 2017 年共同努力，确定需要采取哪些进一步措施，确保充分和可预测的供资。

79. 在实务工作方面，咨询组在 2016 年的两次会议中就实际开展“保持和平”工作所涉问题向建设和平基金提出了建议，研究了增加建设和平供资的各项选择办法，并为基金下一个业务计划提供了建议。咨询组成员根据其职权范围，对危地马拉、吉尔吉斯斯坦、马里、巴布亚新几内亚和突尼斯(针对利比亚)进行了监测或调研访问。咨询组表示赞赏基金在提高效率和透明度方面取得的显著进步，并强调在下一个业务计划中开展战略传播以改进有关成果的宣传非常重要。

B. 预算和人员

80. 管理建设和平基金的预算相当于捐助方捐款的 3%，这一捐款 2016 年为 5 350 万美元，额外间接受入约为 160 万美元。2016 年的费用计划为 2 681 196 美元，

比 2015 年大约高出 8.6%，其中大部分用于直接工作人员费用和其他人事费(70%)，包括支付 12 个定期和临时员额的费用、运营和其他直接费用(13%)、工作人员和咨询组差旅费(10%)以及方案支助费用(7%)。基金继续最大限度地利用现有收入，为此采取了一系列降低成本措施，包括差旅采用经济舱，以及从难民署及澳大利亚、日本和瑞士等捐助伙伴借调工作人员。此外，基金利用与国际建设和平联盟和 PeaceNexus 基金会的伙伴关系，补充对 6 个国家方案拟订工作的支持。

C. 加强监测与评价

81. 2014 年以来，建设和平基金对监测和评价工作进行了投资，投资结果在 2016 年显现出来，对基金各项举措的监测和评价的数量和质量都大幅提升。

82. 建设和平基金改进办法的基础是对结果实行严格监测。在科特迪瓦、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、尼日尔和巴布亚新几内亚针对目标组和对照组社区开展了观念调查，以便衡量影响力。在科特迪瓦、马里、尼日尔和巴布亚新几内亚启动了基于社区的监测计划，以此提高建设和平基金和政府伙伴在与公民进行互动协作方面的透明度并加强问责。基金在每个地点试行不同办法，包括通过国家统计局、非政府组织和商业企业开展工作。将在 2017 年全年分析各种办法的比较优势。

83. 建设和平基金 2016 年 4 月在巴布亚新几内亚开展了首次可评价性评估，分析了项目设计和监测框架的稳健性，以便尽早调整方向以及在方案结束时加强评价。2016 年委托对 23 个项目或方案进行了最后评价，这一数字比 2015 年增长近 5 倍。

84. 建设和平基金的工作人员在 2016 年开展了 31 项技术支助任务，比 2015 年增加 6 倍，目的是协助布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得、哥伦比亚、科特迪瓦、危地马拉、几内亚比绍、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、利比亚、马里、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、索马里、斯里兰卡和塔吉克斯坦制定战略以及设计或执行方案。PeaceNexus 基金会和国际建设和平联盟等基金合作伙伴也向布基纳法索、中非共和国、几内亚比绍、马里、尼日尔和南苏丹提供了支持，对上述任务进行了补充。

六. 结论

85. 保持和平议程不仅促使建设和平基金加倍努力，确保其资源发挥最大效用，还促使会员国加强努力，确保它们在向基金提供明确政治支持的同时，提供充足和可持续的资金。随着基金进入支持各国保持和平工作的下一个十年，基金的新业务计划将致力于进一步加强管理做法，并更加重视风险耐受度较低的捐助者一直没有充分关注或未满足的需求。基金的行动规模能否跟上需求将取决于它在短期内吸引充足资源的能力。基金将利用从加强投资监测和评价中得到的保持和平知识，改进提供这方面知识的手段，并将优先开展战略传播以提高透明度，以及协助参加关于如何最有效地支持危机中国家的全球对话，这些都对调动资源至关重要。