



## 第七十六届会议

## 议程项目 146

## 关于内部监督事务厅活动的报告

## 对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团向刚果民主共和国 法治和安全机构提供支助的成果评价

### 内部监督事务厅的报告

#### 摘要

内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司评价了联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)向刚果民主共和国法治和安全机构提供的支助的切实性和有效性。

在评价所涉期间(2014 年至 2021 年),由于政治承诺有限(直到 2018 年)、人权状况不断恶化(特别是在刚果民主共和国东部)和资源不足,联刚稳定团的任务执行受到限制。尽管存在这些挑战,联刚稳定团在为法治和安全机构提供广泛支持、协助创建更安全和更有保障的环境方面发挥了重要作用。

由于刚果民主共和国法治和安全机构的能力差距和援助需求巨大,联刚稳定团的支助只能部分加强这些机构的能力、实力和问责。刚果民主共和国政府和联刚稳定团对安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方面的授权任务的看法并不总是一致,但近年来在这方面有了更多共识。在亟需改革的治理、安全部门(军队和警察)、司法和监狱部门,改革仍然有限。

联刚稳定团的支助符合其任务规定,切合受益者的背景挑战和需求。联刚稳定团帮助改善了基础设施,扩大了法治和安全机构的存在。联刚稳定团的宣传和支助促进了建立问责机制,并部分改善安全行为体的态度和行为。与主要利益攸关方的伙伴关系具有挑战性,但在过去两年中得到了延续和改善。



联刚稳定团的支助促成取得了多项成果，但改革速度缓慢、援助规模巨大、局势持续不稳定，限制了转型变革。联刚稳定团的支助所取得的显著成果是在开赛省、中开赛省和坦噶尼喀省建立了相对的和平、安全与稳定，加强了三重联系办法，并制定了过渡计划。然而，刚果民主共和国政府和联合国国家工作队冲突后地区有效执行法治和安全方案方面存在资源和能力上的限制。

在刑事司法链领域，能力方面的不足继续对警察有效发挥作用和履行职责造成限制，但据报告，在联刚稳定团作出协同努力的地区，警务工作有所改善。尽管在调查、司法服务质量和起诉方面有所改善，但诉诸司法的障碍仍然存在。虽然联刚稳定团向指定的重点监狱提供了重要援助，但刚果民主共和国监狱系统仍然面临巨大挑战。

在本报告所述期间，在刚果民主共和国东部地区，武装团体和国家行为体实施的严重侵犯践踏人权行为，包括性暴力和严重侵害儿童行为不断增加。族群间的紧张局势仍在继续，冲突的根源和驱动因素仍未得到解决。不过，联刚稳定团在打击对国际法规定的罪行和严重侵犯人权行为有罪不罚现象方面取得了显著成果。

解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案取得了一些进展，联刚稳定团启动了减少社区暴力项目，刚果民主共和国政府颁布了解除武装、复员、社区恢复和稳定方案，这些都提供了新的机会。然而，社区对安全的看法以及对国家安全行为体的信任和信心都有所下降。国家机构缺乏预算支持，这对联刚稳定团提供的支助的可持续性产生了不利影响。

关于性别平等、环境保护、包容和增强残疾人权能的观点已被纳入计划和方案的主流，但要产生可信的影响还需作出可持续的努力。

为进一步加强联刚稳定团向刚果民主共和国法治和安全机构提供的支助的切实性和有效性，评价提出了六项重要建议。

## 一. 导言

1. 评价的目的是确定联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)向刚果民主共和国法治和安全机构提供的支助的切实性和有效性。
2. 评价所涉期间为 2014 年至 2021 年 6 月, 重点关注联刚稳定团向刚果民主共和国安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会、司法和监狱部门以及军事和警察机构提供支助的成果。评价涵盖联刚稳定团部署力量的六个省份(开赛省、中开赛省、坦噶尼喀省、北基伍省、南基伍省和伊图里省)。国家机构是联刚稳定团支助的主要受益者, 刚果人民则是最终受益人。此次评价评估了通过联刚稳定团的支助, 刚果民主共和国法治和安全机构的能力、实力和问责在多大程度上得到了加强, 以及联刚稳定团如何促进了稳定、和平与安全。<sup>1</sup> 评价还考虑了向法治和安全机构提供支助的方案拟订中的人权(包括残疾包容)、环境和性别等方面。
3. 向联刚稳定团和和平行动部征求了对报告草稿的评论意见, 并在最后报告中考虑了这些意见。管理层的正式回应见附件一。

## 二. 背景

4. **概况和作用。**联刚稳定团于 2010 年 7 月 1 日根据安全理事会第 1925(2010)号决议设立。决议授权联刚稳定团使用一切必要手段执行任务, 包括保护面临迫在眉睫的人身暴力威胁的平民、人道主义人员和人权维护者, 并支持刚果民主共和国政府及其各机构实现稳定和巩固和平的努力。多年来, 稳定团的任务不断变化, 保护平民是其核心优先事项。安理会第 2098(2013)号决议授权使用武力进行单方面、进攻性和有针对性的行动, 以保护平民。稳定团的部署情况进一步演变, 重点放在受冲突影响的地区。2019 年以来, 联刚稳定团一直支持实现稳定和加强刚果民主共和国的国家机构及支持关键的治理和安全改革, 将其作为第二个战略优先事项。
5. **理想的任务结束状态。**政府和稳定团制定并于 2020 年 10 月提交安全理事会的联合过渡战略将联刚稳定团的理想结束状态<sup>2</sup> 定义为“将本国和外国武装团体构成的威胁降低到国家当局能够应对的水平并消除冲突的根源, 稳定团就可以撤出”。
6. **政治局势。**在联合国在刚果民主共和国采取干预行动期间(1999-2021 年), 该国共举行了三次选举(2006、2011 和 2018 年)。然而, 从 2006 年到 2018 年, 东道国政府对联刚稳定团的政治支持和承诺持续下降, 这限制了稳定团执行任务的能力。2019 年, 联合政府成立, 使刚果民主共和国的政治局势正常化, 这为安全理

<sup>1</sup> 包括司法、惩戒、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会等科以及联合国警察和部队与联刚稳定团其他部门和(或)科提供的支助。

<sup>2</sup> 见 S/2020/1041。

事会考虑联刚稳定团分阶段、负责任和可持续的缩编和撤出提供了机会。2020 年 12 月，联合政府倒台，新政府于 2021 年 4 月宣誓就职，为推进关键改革提供了新的机会。2021 年 5 月，新政府宣布在北基伍省和伊图里省实行戒严状态，以遏制日益严重的不安全状况。

7. **安全局势。**刚果民主共和国东部的安全局势继续受到以下因素的影响：外国和本国武装团体所致的周而复始、不断演变的冲突和持续暴力、权力和安全真空；军事、警察和司法机构有效保护平民的能力薄弱；非法开采自然资源。<sup>3</sup> 这加剧了安全、人权和人道主义危机以及族群间暴力和民兵暴力。2014 年至 2020 年期间，冲突地区共报告了 33 067 起侵犯人权事件，其中包括 7 177 起法外处决和 6 164 起性暴力案件。<sup>4</sup> 此外，700 万人面临遭受某种形式的性别暴力的风险。<sup>5</sup>

8. **人道主义局势。**刚果民主共和国继续面临人道主义危机，估计有 2 600 万人需要人道主义援助，其中包括 600 万名(51%为妇女)境内流离失所者和刚果民主共和国境内的 535 235 名难民，以及在非洲其他地方的来自刚果民主共和国的 962 142 名难民。<sup>6</sup>

9. **机会。**颁布了解除武装、复员、社区恢复和稳定方案法令，随后于 2021 年 7 月任命了国家协调员，于 2021 年 9 月制定了与政府行动纲领密切相关的过渡计划，<sup>7</sup> 大湖区各国之间政治气氛有所改善，这些都为推进关键改革、改善安全、推动建设和平与稳定提供了新的机会。

### 三. 方法

10. 评价主要采用原始数据，包括在实地考察期间进行直接观察，与受益者、合作伙伴、民间社会组织、联刚稳定团工作人员、和平行动部、和平行动部法治和安全机构厅以及联合国国家工作队进行个人和集体访谈。评价小组总共进行了 116 次个人访谈和 19 次集体访谈，接触了 300 多名受访者，包括境内流离失所者营地中的妇女等代表性不足的群体。为了验证调查结果，进行了一次电子调查，来自联刚稳定团、和平行动部、刚果民主共和国政府和民间社会组织的 192 名答复者(答复率为 42%)参加了调查(监督厅的调查)。为了了解刚果民主共和国东部社区的看法和体验，联合国开发计划署(开发署)和联刚稳定团共同资助哈佛人道主义倡议进行了 2014-2021 年期间的纵向调查，<sup>8</sup> 为评价提供信息。

<sup>3</sup> 见大会第 56/4 号决议。

<sup>4</sup> 联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室。

<sup>5</sup> 人道主义事务协调厅。

<sup>6</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署)。

<sup>7</sup> S/2021/807，附件。

<sup>8</sup> 答复者包括北基伍、南基伍和伊图里三省随机挑选的平民。

11. **评价的局限性。**由于针对联刚稳定团的存在进行的示威活动导致紧张局势加剧,评价小组未能前往贝尼(北基伍省)和布尼亚(伊图里省)。因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行,小组也无法前往开赛各省。评价小组与联刚稳定团在布尼亚的工作人员和在开赛各省的联合国国家工作队人员进行了远程交流。

## 四. 评价结果

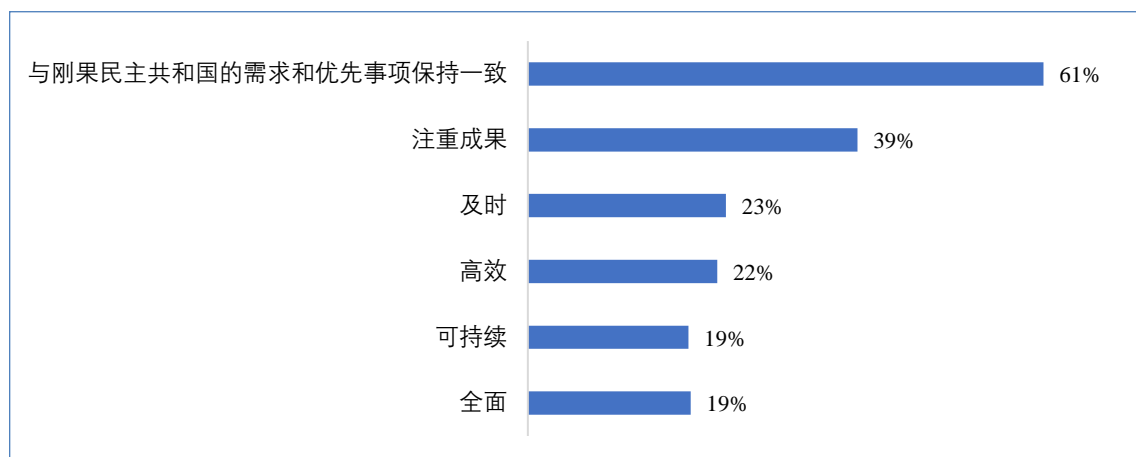
### A. 稳定团提供的支助部分加强了刚果民主共和国法治和安全机构的能力、实力和问责

#### 1. 稳定团的支助符合其任务规定, 切合受益者的背景挑战和需求

12. 大多数国家和民间社会组织受益者对联刚稳定团的支助及其意义表示高度赞赏。但是, 多个答复者报告, 支助在及时性方面存在问题, 并表示需要提供更多、更全面的援助。监督厅的调查显示, 在联刚稳定团向法治和安全机构提供的支助中, 与刚果民主共和国的需求和优先事项保持一致是得分最高的项目, 而可持续性和全面性得分最低(见图一)。

图一

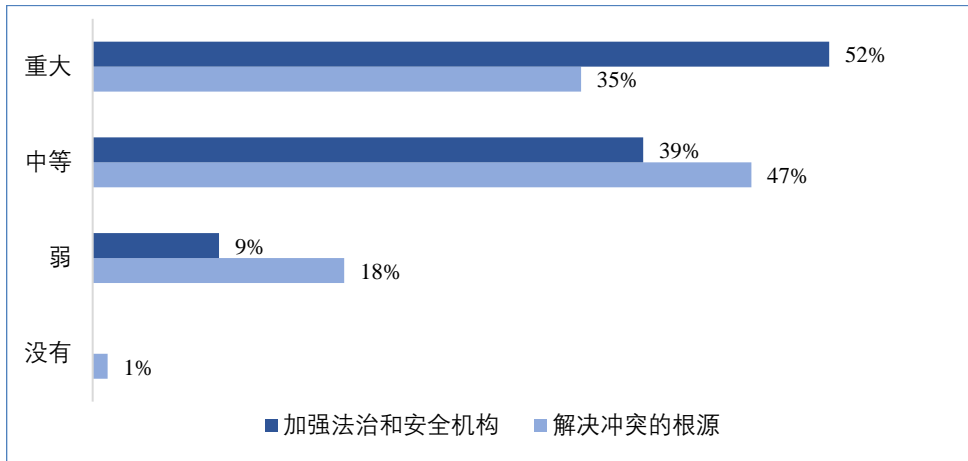
稳定团向法治和安全机构提供的支助的特性



资料来源: 监督厅的调查, 2021 年。

13. 监督厅调查的答复者中, 有一半以上认为联刚稳定团对加强法治和安全机构以及消除冲突根源的贡献是重大的(见图二)。然而, 哈佛人道主义倡议的调查显示, 刚果民主共和国东部的民众似乎没有充分认识到联刚稳定团的许多积极贡献。大多数答复者认为, 联刚稳定团对建立安全与和平没有贡献或者贡献很弱。在访谈中, 民间社会组织对联刚稳定团的贡献持较为积极的看法, 但表示联刚稳定团需要加强其保护工作。“人们的看法是, 联刚稳定团有能力结束不安全状况, 但它没有这样做”(刚果民主共和国东部民间社会组织代表)。

图二  
内部监督事务厅调查的答复者对稳定团贡献的看法



资料来源：监督厅的调查，2021 年。

2. 稳定团和刚果民主共和国政府对一些授权任务的看法不一致，但随着时间的推移，关键利益攸关方的战略需求和优先事项趋于一致

14. 刚果民主共和国政府和联刚稳定团对一些授权任务缺乏共识，安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案取得的进展有限(在次级成果 3 下讨论)就说明了这一点。2018 年选举后，新总统上任时提出了一项改革议程，内容从加强司法和法治到安全和国防机构的专业化以及建立机构制衡。一些利益攸关方报告说，这为与政府接触以推进联刚稳定团执行任务开辟了空间。

3. 为加强刚果民主共和国法治和安全机构的专业化、能力和问责而计划进行的改革没有得到充分实施

15. 警察、司法和监狱部门有国家改革计划和结构，但缺乏足够的人力和预算资源，因此，计划的执行受到限制。安全部门改革，包括军事改革和解除武装、复员和重返社会-解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会，面临多重挑战。联刚稳定团与联合国国家工作队和其他国际行为体一道，通过斡旋、伙伴关系和联合拟订方案，为制定这些计划作出了贡献(见表 1)。

表 1  
接受评价的六个部门的改革摘要

改革部门	取得进展的证据	状况
安全部门改革	没有可衡量的证据	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 未制定国家战略和路线图</li> <li>● 联刚稳定团的协调作用没有发挥效力，原因是集体努力不够或不持续，没有界定协调成果，各机构与支助伙伴作出双边安排</li> </ul>
军事改革	证据有限	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 联刚稳定团发挥的作用有限，因为政府和合作伙伴更愿意采用双边安排</li> </ul>
警察改革	一些证据	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第一个五年行动计划(2012-2016 年)：141 项行动中有 21% 已完成，49% 正在进行中</li> <li>● 第二个五年行动计划(2020 年至 2024 年)：2020 年无活动记录，确定了到 2022 年完成的 18 个优先事项</li> </ul>
司法改革	证据有限	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 制定了国家司法部门政策(2017-2026 年)和优先行动计划(2018-2022 年)(正在审查，因为正在整合新政府的优先事项)</li> <li>● 向司法部和高级司法委员会提供支助</li> </ul>
监狱改革	证据有限	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 14 所重点监狱的行政和安保得到加强</li> <li>● 向司法部提交了监狱改革一揽子计划，包括 4 项法律</li> </ul>
解除武装、复员和重返社会方案——解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案	一些证据	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 解除武装、复员和重返社会方案面临多重挑战，而解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案取得了较大进展</li> <li>● 过去三代国家解除武装、复员和重返社会方案未能取得预期成果，联刚稳定团的支助促成颁布了促进前战斗人员重返社区的解除武装、复员、社区恢复和稳定方案</li> </ul>

16. 2014 年至 2020 年期间，联刚稳定团培训了 3 194 名司法官员、41 030 名警察和 3 503 名监狱官。联刚稳定团指导和辅导治安法官组织流动审判，以更好地管理案件并减少审前羁押。监督厅调查的答复者对受支助机构的专业化和问责情况的评价普遍较低(见表 2)。只有 26% 的人认为，军事和警察机构具备有效运作所需的能力。许多国家机构和民间社会组织受访者表示，继续需要联刚稳定团为国家机构提供能力建设支助。国家机构领导层和联刚稳定团能力建设支助的接受者表示满意，并报告说他们的实务知识和技术技能得到了提高。

表 2  
表示同意和强烈同意的内部监督事务厅调查答复者的百分比

机构/指标	民事司法	军事司法	监狱	警察	军事
已有专业化的结构和管理：	17%	36%	39%	32%	25%
在履行职责方面加强了问责：	27%	34%	37%	30%	24%

4. 稳定团为改善基础设施、扩大法治和安全机构的存在作出了贡献

17. 联刚稳定团的主要贡献包括改善司法基础设施，建造和(或)翻修了 26 个法院和检察官办公室，装备了 32 个法院，15 个上诉法院投入运作；促成在清除了武装团体的地区部署 831 名警察，部署 13 个社区警察亭和 4 个干预小组，为消除不安全局势行动战略建立 11 个中心，并启动了一个项目，为军队建造 7 个基地以增加其在关键地区的力量。

18. 需要在司法基础设施方面进一步开展工作。在国家法律规定的 352 个地方司法机构(城市和农村地区的和平法庭)中，仅有 174 个(49%)在 2017 年设置并投入运作。该国大部分地区没有专门的儿童法庭。军队和警察都扩大了在该国的力量部署，并部署到刚果民主共和国大部分地区。哈佛人道主义倡议的调查将军队和警察的存在评为不足。警察与人口的比例为 1:567，而普遍接受的国际标准是 1:360；因此，刚果民主共和国的警察队伍有 90 000 人的缺口。<sup>9</sup>

5. 稳定团的宣传和支助促进了建立问责机制，并部分改善军事和警察机构成员的态度和行为

19. 多名受访者表示，由于联刚稳定团的宣传、培训、行为监测以及对建立问责机制的支助，军队和警察指挥官及成员的态度和行为有了很大改善。联刚稳定团的宣传促成设立了全国人权委员会和省级人权委员会、国家军队监督机构(纪律委员会)和警察结构的监督机构(国家警察总监察局和警察改革监测委员会)、省级侵犯人权行为军事和警察后续行动委员会、妇女和儿童保护问题联合技术工作组，以及指定青年、性别和暴力侵害妇女问题总统特别顾问，以加强问责机制。监督厅调查的答复者中有 51% 认为，警察在履行职责方面加强了问责，而 34% 的答复者对军队持这种看法。

20. 联刚稳定团通过实地考察等方式监测国家安全行为体的侵犯人权行为，并倡导司法当局进行调查，包括通过与军事和警察机构的联合后续行动委员会采取司法或纪律程序。这促成军事和警察机构在 2020 年对涉及指挥官和部队的侵犯人权行为作出了 378 项行政和纪律制裁决定。后续行动的结果是逮捕了相关人员，展开了 11 项司法调查，并用人权记录明显更好的指挥官替换了三名高级军官。作为人权尽责政策的一部分，联刚稳定团筛查了 3 558 名军事人员和警察，其中 3 088 人获准接受支助，328 人获准接受有监督的支助，142 人被拒绝获得支助。

<sup>9</sup> 第二个五年行动计划。



21. 目前正在执行解决军事和警察机构实施的与冲突有关的性暴力和六种严重侵害儿童行为的行动计划和路线图。到 2017 年,军队已停止招募儿童,加强了防止国家行为体实施与冲突有关的性暴力的承诺。联刚稳定团加强了对监狱和警察或司法拘留所中非法拘留情况的监测。<sup>10</sup> 监督厅调查的答复者(60%)评估说,由于联刚稳定团提供的能力建设培训,国家警察改善了公共秩序管理,使用武力更有节制。一名高级对话者指出,2021 年 4 月在贝尼发生的针对联合国维和人员的公众抗议活动期间,国家警察在防止联合国人员伤亡和财产损失方面发挥了重要作用,这是问责和态度改善的一个例子。

22. 但是,国家安全行为体继续从事掠夺性行为(监督厅调查的答复者中有 82% 不认为警察减少了掠夺性行为,而对军队的这一比例为 70%)和严重侵犯平民人权的行,这些行为在安全部队开展行动后有所增加。2014 年以来,在冲突地区发生的所有侵犯人权行为中,48%是安全部队所为。

6. 与主要国家利益攸关方的伙伴关系虽然持久,但具有挑战性,自 2019 年以来有所改善

23. 刚果民主共和国政府和联合国国家工作队领导层高度赞赏并重视与联刚稳定团的伙伴关系。然而,2014 年至 2018 年期间,与政府的关系脆弱,限制了联刚稳定团的任务执行;但自 2019 年以来,随着新政府成立,情况已大为改善。政府、联合国国家工作队和联刚稳定团之间的战略伙伴关系促成通过并执行了关于联刚稳定团逐步分阶段缩编的联合战略、<sup>11</sup> 过渡优先事项和基准、<sup>12</sup> 联合司法改革支助方案、国家警察改革五年行动计划、联合解除武装、复员、社区恢复和稳定方案,并成立了负责起草过渡期正义路线图的联合委员会。这一伙伴关系促进了建设和平与稳定方案<sup>13</sup> 的实施,这些方案与《2020-2024 年联合国可持续发展合作框架》相对接。

24. 联合国国家工作队受益于联刚稳定团的存在,并通过稳定团领导层的斡旋、加强安全和保护、联合方案拟订和后勤安排,获得了专门支助。联刚稳定团在开展相关活动时,与以下机构建立了有效的伙伴关系:开发署,实施司法和警察改革及稳定活动;联合国难民事务高级专员公署(难民署),保护人口中的弱势群体并使他们返回原籍地;国际移民组织,为国家警察提供能力建设;联合国儿童基金会(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人口基金(人口基金),保护儿童和妇女,包括为此执行武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制以及监测、分析和报告安排;联合国地雷行动司,进行武器和弹药管理。

<sup>10</sup> 联刚稳定团的努力促成 757 名非法被拘留者和 700 名政治犯获释。

<sup>11</sup> [S/2020/1041](#)。

<sup>12</sup> [S/2021/807](#)。

<sup>13</sup> 2014 至 2021 年期间,建设和平基金拨款 5 720 万美元,稳定一致性基金拨款 4 750 万美元。

25. 秘书长大湖区问题特使办公室和联刚稳定团在执行《刚果民主共和国和大湖区和平、安全与合作框架》区域监督机制方面建立了积极有效的伙伴关系。<sup>14</sup>《和平、安全与合作框架》的保证机构与布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达政府以及特使办公室和联刚稳定团之间的合作推动了以下方面的工作：加强信息和情报共享；合作打击外国武装团体；和平解决跨界事件；增进信任 and 信心；采取非军事措施；设立一个联络和协调小组，并在刚果民主共和国戈马部署一个行动小组，与武装团体接触，使其自愿解除武装并遣返原籍国。大湖区区域司法合作网也促进了在处理严重犯罪、包括违反国际人道法和国际人权法行为方面的跨界合作。

26. 虽然国际社会的作用至关重要，特别是在国家机构的能力建设、通过稳定一致性基金提供稳定支助以及向可持续和平与发展的过渡进程方面，但一些会员国更愿意与刚果民主共和国政府及其机构作出双边安排(例如，在安全部门改革、能力建设方面)，而不是由联刚稳定团进行协调，这限制了各项努力的一致性和全面性。

## **B. 稳定团对法治和安全机构的支助促成取得了多项成果，但改革速度缓慢、援助规模巨大、局势持续不稳定，阻碍了转型变革和对刚果人民司法和安全需求的回应**

### **1. 在开赛省、中开赛省和坦噶尼喀省建立了相对的和平、安全和稳定**

27. 联刚稳定团协助在冲突后的开赛省、中开赛省和坦噶尼喀省(该省有两个县仍然动荡不安)实现了普遍和平和安全局势改善，并为巩固和平、建设和平和稳定创造了有利环境。联刚稳定团于 2021 年 6 月撤出开赛省和中开赛省，并计划于 2022 年 6 月撤出坦噶尼喀省。监督厅调查的答复者中有近 50% 的人认为，武装团体构成的威胁已降至开赛省国家机构可以应对的程度，而对坦噶尼喀省，只有 33% 的人持这种看法。伊图里、北基伍和南基伍省的安全局势仍然令人严重关切，因为本国和外国武装团体继续严重侵犯人权，破坏国家权力。

28. 联刚稳定团按照安全理事会第 2556(2020)号决议的要求，牵头制定了刚果民主共和国政府-联刚稳定团-联合国国家工作队联合过渡计划，其中包括 18 项基准。<sup>15</sup> 这些基准规定了稳定团缩编的最低条件以及与政府、联合国国家工作队和其他国家利益攸关方合作执行的优先行动，以便在刚果民主共和国实现逐步和可持续的过渡。

### **2. 尽管资源有限，有效执行方案的能力较低，但稳定团与刚果民主共和国政府和联合国国家工作队协作努力，确立了三重联系办法**

29. 国家机构和联合国国家工作队逐步扩大了在三个冲突后省份(开赛省、中开赛省和坦噶尼喀省)的存在和巩固和平活动，但缺乏足够的人力、关键能力和额外资源来开展建设和平和稳定工作。尽管联刚稳定团和国家工作队在冲突后省份继

<sup>14</sup> 秘书长大湖区问题特使办公室数据库。

<sup>15</sup> S/2021/807，附件。

续精心规划和协调向法治和安全机构提供支助，但监督厅调查的答复者中只有 40% 的人认为，国家工作队有能力扩大活动规模。联刚稳定团的一项经验教训研究强调，需要尽早进行过渡规划，确定现实的项目，评估国家机构和国家工作队的关键差距，在稳定团内进行跨支柱协调，加强与国家工作队的协同一致，使各项举措与省级资源相匹配以实现方案的可持续性，并强调有必要在地方社区之间建立信任方面作出相辅相承的努力。对话者报告说，在坦噶尼喀省，协调工作有所改善，并运用了汲取的经验教训。

30. 联刚稳定团和联合国国家工作队与国家和省级主要当局、民间社会组织和国际利益攸关方合作，在冲突和冲突后省份启动了人道主义-发展-和平(三重联系)办法。这对创造有利于可持续稳定的环境产生了积极影响，特别是在冲突后的开赛省、中开赛省和坦噶尼喀省。根据三重联系办法，使用联合建设和平基金<sup>16</sup> 和稳定一致性基金在以下优先专题领域开展活动：基于社区的前战斗人员重返社会；开赛省过渡期正义；和解与社会融合；强调妇女参与的包容性地方治理；促进为流离失所人口找到持久解决办法。<sup>17</sup>

### 3. 能力和实力方面的不足继续限制警察发挥作用和履行职责的有效性，但据报告，在稳定团和警察部队协同努力的地区，警务工作有所改善

31. 为解决不安全问题，联合国警察和国家警察在 11 个地区实施了消除不安全隐患综合行动战略，创建了指挥控制结构，提供燃料和举报犯罪免费电话号码，通过合用同一地点和联合巡逻进行能力发展。事实证明该战略是有效的，体现在建立了警察-社区关系(例如，在 2018 至 2020 年期间，其分遣队接到 312 708 个电话)，改善了警察的反应(进行了 50 124 次干预，拘留了 21 495 名嫌疑人)，犯罪活动在一定程度上有所减少。

### 4. 尽管情况有所改善，但诉诸司法的障碍仍然很大

32. 哈佛人道主义倡议的调查数据显示，在伊图里、南基伍和北基伍，诉诸司法的情况有所改善，但仍存在重大障碍阻碍公平诉诸司法，特别是对边缘化群体而言。这些障碍包括费用高、主要城市地区以外的人距离司法机构较远、缺乏足够的证人保护、<sup>18</sup> 污名化、司法裁决(包括对受害者的赔偿)执行有限、法律知识有限。对司法机构的信任严重缺失。司法部门未能有效处理案件，导致还押犯人与被定罪犯人之比很高。尽管联刚稳定团支持加大起诉力度，但自 2014 年以来，在联刚稳定团支助的监狱中，这一比例一直保持在 75%。2021 年 5 月在北基伍和伊图里颁布戒严令后，民事法庭的刑事管辖权被移交给军事法庭，而军事法庭没有能力处理额外的案件量，这影响了及时诉诸司法。联刚稳定团根据其任务规定，优先支持调查和起诉军事司法系统裁定的灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪以及

<sup>16</sup> 目前正在执行 13 个建设和平基金方案，价值 2 920 万美元。

<sup>17</sup> 见 [S/2020/1041](#)。

<sup>18</sup> 联刚稳定团根据具体情况为受害者和证人提供了司法保护措施。

违反国际人道法和侵犯或践踏人权的(包括民事案件),但在加强民事司法系统方面还需要做更多工作。

**5. 稳定团向重点监狱提供了重要援助,但刚果民主共和国监狱系统仍然面临巨大挑战**

33. 在 2016 年和 2017 年的战略审查进程后,联刚稳定团优先支持关押重要、高风险囚犯的监狱。截至 2021 年 6 月,联刚稳定团支助了 12 所重点监狱,其中关押着 22 729 名囚犯(64%为高风险囚犯)。联刚稳定团协助开展了以下工作:(a) 改善重点监狱的安全状况(建造了安全墙和(或)围栏、丝网障碍、安装摄像头、照明和探测器,挫败了 5 起袭击,将 638 名高风险囚犯转移到安全监狱,并创建了 10 个监狱情报小组);(b) 修复 20 个基础设施;(c) 在 6 所监狱对囚犯进行性别隔离;(d) 加强人权监测;(e) 有条件释放 5 708 名囚犯;(f) 缓解食品短缺,包括开办监狱农场;(g) 改善囚犯条件和保健以及应对埃博拉和 COVID-19 疫情。

34. 惩教部门仍然资金不足,其特点是过度拥挤(联刚稳定团支助的监狱总囚犯人数超过官方容量的 320%)、食品短缺(包括有饿死人的情况)、<sup>19</sup> 基本个人卫生和环境卫生设施不足,加上保健设施差和安全不保,最终导致越狱(2014 年至 2020 年,金沙萨和六个省有 13 360 名囚犯/被拘留者越狱)。

**6. 稳定团支持打击对国际法规定的罪行和严重侵犯人权行为有罪不罚现象,在定罪数量和判决质量方面取得了显著成果**

35. 联刚稳定团起诉支助小组和联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室与军事司法系统其他相关利益攸关方合作,对涉及 1 135 起案件的 1 953 人进行了起诉,最终 1 502 名犯罪人被定罪,其中包括国家行为体(55%)、平民(27%)和武装团体人员(18%)。判决的质量有所提高。正如一位对话者所说,“国家从不追究责任发展到对 1 000 多起案件进行定罪,其中一些定罪达到将军级别。一个重大影响是,定罪不再基于可能是胁迫的供词,而是基于证据”。联刚稳定团支助进行了 38 个标志性审判、82 次实况调查/联合调查、在刚果民主共和国东部偏远地区(那里发生了暴行且司法基础设施有限)部署 78 个流动法庭,这被视为使司法更贴近社区并表明在刚果民主共和国正义可以得到伸张的一个重要因素。

36. 尽管在打击有罪不罚现象方面取得了重大进展,但与侵犯人权行为的规模相比,联刚稳定团支助的起诉数量仍然很低。

**7. 武装团体侵犯人权和违反国际人道法行为随着时间的推移而增加,并继续破坏刚果民主共和国东部的稳定**

37. 本国和外国武装团体的存在和实力以及它们犯下的侵犯人权行为使不安全状况长期持续,迫使人们流离失所,并对刚果民主共和国东部的和平与稳定构成严重威胁,对实现联刚稳定团的预期结束状态方面取得进展产生了不利影响。在评价所涉期间,外国武装团体数量减少,而本国武装团体数量激增,但它们仍

<sup>19</sup> 2021 年 6 月至 8 月,11 所重点监狱有 66 名囚犯死亡。

然处于分散状态。估计有 90 至 130 个武装团体在刚果民主共和国东部活动，约有 14 000 至 17 000 名战斗人员。

38. 安全理事会授权的刚果民主共和国问题专家组记录了国家部队利用武装团体作为代理人的情况(例如，恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派/布维拉派)。<sup>20</sup> 据报告，一些军事部队在针对外国武装团体的军事行动中利用当地武装团体进行“分包战争”。<sup>21</sup> 在联刚稳定团从武装团体收缴的武器中，80%被追踪到军事部队，20%被认为无法追查。在 2014 至 2020 年期间，52%的侵犯践踏人权行为、72%的法外处决和(或)即决处决以及 70%与冲突有关的性暴力和严重侵害儿童行为是由武装团体实施的。<sup>22</sup>

#### 8. 稳定团在解除武装、复员和重返社会-解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案方面取得了一些进展；稳定团启动的减少社区暴力项目和刚果民主共和国政府颁布的解除武装、复员、社区恢复和稳定方案提供了新的机会

39. 将前战斗人员重新编入安全部队对专业化和纪律产生了不利影响，而重返社区没有足够的激励措施和经济机会，导致许多前战斗人员重新加入武装团体，其他一些前战斗人员则被安全部队再次送入冲突。尽管存在这些挑战，联刚稳定团对解除武装、复员和重返社会以及解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案的支持使 11 459 名(包括 1 582 名女性)前战斗人员、与武装团体有关联的儿童和家属得到处理；收缴了 1 381 件武器；作为解除武装和复员任务的一部分，销毁了 1 358 件武器和 23 540 发弹药。<sup>23</sup> 2016 年 7 月至 2021 年 6 月，稳定团开展了 159 个减少社区暴力项目，价值 1 390 万美元，使 40 313 人(包括 16 473 名女性)受益。<sup>24</sup> 联刚稳定团的斡旋和政治宣传促成刚果民主共和国政府颁布了解除武装、复员、社区恢复和稳定方案法令，<sup>25</sup> 为新战略铺平了道路。监督厅调查的答复者表示，联刚稳定团协助加强执行解除武装、复员、社区恢复和稳定方案是五大优先事项之一。

#### 9. 族群间紧张关系仍在继续，冲突的根源和驱动因素仍只得到部分解决

40. 武装团体在刚果民主共和国东部造成的不安全局势因刚果民主共和国东部和开赛各省的族群间冲突而变得更加复杂，给民众带来了痛苦，阻碍了在实现稳定方面取得进展。族群间冲突主要是由族裔、政治、土地、习俗、社会经济和转场问题引起的。自 2020 年以来，族群间冲突有所减少，特别是在开赛省、中开赛省和坦噶尼喀省，但由于冲突的驱动因素和根源没有得到充分解决，紧张局势有

<sup>20</sup> 见 [S/2021/560](#)。

<sup>21</sup> 见 [S/2019/842](#)。

<sup>22</sup> 联合国人权办公室(驻刚果民主共和国-联刚稳定团)。

<sup>23</sup> 联刚稳定团解除武装、复员和重返社会科。

<sup>24</sup> 其中包括 15 218 名前战斗人员、7 084 名处境危险的青年、7 609 名弱势妇女、7 830 名脱离武装团体的儿童和 2 088 名社区成员。

<sup>25</sup> 刚果民主共和国政府第 [21/038](#) 号令(2021 年 7 月 4 日)。



可能升级。联刚稳定团在国家、省和地方各级提供的斡旋和支助，在地方各级开展的促进对话、调解、促进性别平等的和解、社区参与和解决冲突措施，以及军警部门的反应，对预防、减轻和解决一些族群间冲突起到了作用。监督厅调查的答复者认为，联刚稳定团的支助帮助减少了族群间冲突(49%)，加强了解决地方冲突的努力(59%)。

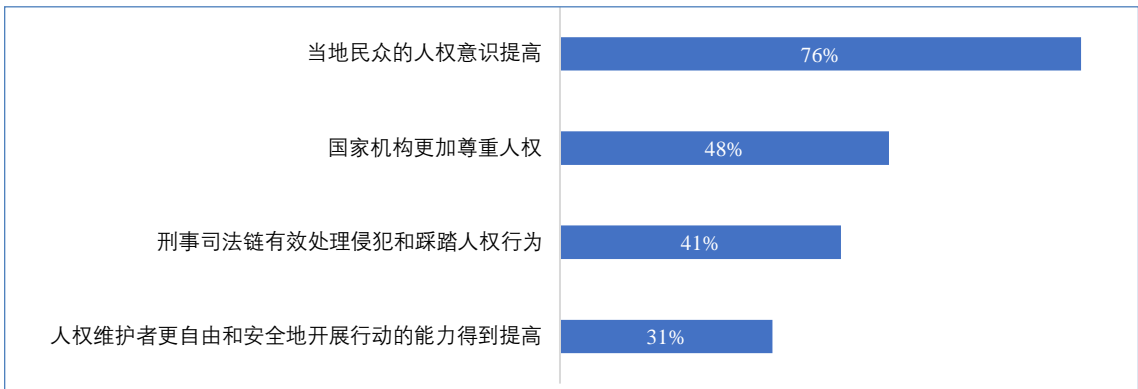
10. 多年来，刚果民主共和国东部严重侵犯和践踏人权行为不断增加，造成许多平民伤亡

41. 2014 年至 2020 年，国家工作人员和武装团体实施的严重侵犯和践踏人权行为，包括杀害平民的行为增加了约三倍。报告的侵犯人权行为中，大约 80% 发生在刚果民主共和国东部(伊图里、北基伍和南基伍省)，20% 发生在三个冲突后省份(开赛省、中开赛省和坦噶尼喀)。2017 至 2020 年期间，在所有侵犯人权行为中，21% (7 177 人)是法外处决和即决处决(72% 由武装团体实施，28% 由国家工作人员实施)。与冲突有关的性暴力呈上升趋势，自 2014 年以来核对了 6 164 起案件。武装团体对儿童的严重侵害行为包括招募(40%)、绑架(19%)、性暴力(17%)、杀害和致残(14%)。平均而言，70% 与冲突有关的性暴力和严重侵害儿童行为是武装团体所为，而国家部队占 30%。

42. 尽管存在上述侵犯人权行为的负面趋势，但保护和促进人权仍是联刚稳定团许多工作的基础。此外，为加强监测、调查、记录、报告和强化问责机制(见第四节.A.5)，2017 年至 2020 年，联刚稳定团向全国人权委员会提供了能力建设支助，并为来自安全部队、民间社会组织和社区保护网络的 73 801 人提供了人权培训。人们强烈感受到人权意识有所提高(见图三)。

图三

就人权方面表示同意或强烈同意的监督厅调查的答复者百分比



资料来源：监督厅的调查，2021 年。

11. 总体安全感下降，各省县之间差异很大

43. 哈佛人道主义倡议的调查显示，考虑到白天和夜间独自行走时的安全感，2014 年至 2020 年期间，在刚果民主共和国东部的安全感总体下降。自 2017 年以来，在北基伍的安全感有所提高，南基伍保持相对稳定，伊图里省的安全感大幅

下降。持续的冲突使妇女和其他弱势群体面临更高的不安全风险，而国家机构基本上无法满足他们的具体需要。对平民的持续袭击破坏了民众对国家机构和联刚稳定团提供安全的信心。

## 12. 稳定团向法治和安全机构提供的支助部分可持续

44. 强调通过培训(包括培训培训员和翻修培训中心)、辅导和合用同一地点来发展地方能力，在向法治和安全机构提供的支助中纳入了多项与可持续性有关的措施，据报这对个人和机构受益者产生了一些积极影响。对选定项目地点的访问表明，接受支助的机构充分使用并妥善维护了联刚稳定团提供的资产(例如，医务所、警察和法院建筑、车辆、办公设备、基础设施、安保强化设施)。

45. 然而，所有法治和安全机构的能力和预算支持仍然有限，包括在业务和后勤领域。对外部支助的过度依赖限制了国家机构为确保方案连续性而提供必要资源的自主性和责任，这是监督厅调查中最常被提到的联刚稳定团的存在带来的意外后果。在国家一级国家机构实现自给自足、获得充足的预算支持之前，应继续根据需要提供支助，包括通过联刚稳定团、联合国国家工作队和其他利益攸关方的过渡方案提供支助，这对于加强其能力和可持续性仍然至关重要。

## C. 稳定团积极倡导和支持在环境保护、残疾包容和性别平等主流化方面取得法治成果

### 1. 在方案规划和执行中考虑环境方面

46. 联刚稳定团在乌维拉中央监狱建造了一个沼气厂，提供清洁的替代能源，消除了有机废物，改善了个人卫生和环境卫生条件，使 1 281 名囚犯受益。<sup>26</sup> 在重点监狱、警察局和易受攻击的路段安装太阳能电池板，改善了安全条件。联合国环境规划署(环境署)-联刚稳定团环境犯罪问题联合工作队自 2015 年以来一直开展工作，支持国家和区域努力调查、起诉和制裁参与国内和跨国有组织犯罪的武装团体和犯罪网络成员，并特别强调消除冲突根源及保护保护区和教科文组织世界遗产地。联刚稳定团通过提高人们对废物问题、废物收集、废物分类、废物回收和废物处置的认识，支持在布卡武开展一个环境方面重返社会的减少社区暴力项目。

### 2. 稳定团的宣传工作促进加强了刚果民主共和国政府实施残疾包容战略

47. 联刚稳定团的宣传和技术支持促进了国民议会和参议院通过一项保护和促进残疾人权利的组织法，目前正等待刚果民主共和国总统颁布。<sup>27</sup> 联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室和联刚稳定团正在进行评估，以确定刚果民主共和国残疾人的数量、类别和状况。联合人权办公室和联刚稳定团还支持评估 COVID-19 对残疾人的社会经济影响，并与主管残疾人和其他弱势群体事务的部委联合举办

<sup>26</sup> 更正-联刚稳定团。

<sup>27</sup> 联合国联合人权办公室(驻刚果民主共和国-联刚稳定团)。

了关于在刚果民主共和国有效执行“包容性教育”原则的讲习班，以确保所有儿童获得公平、包容和优质的教育，不受基于残疾的歧视。

### 3. 性别观点被充分纳入主流并得到促进

48. 联刚稳定团领导层与刚果民主共和国政府和议会成员、参议员以及国家和省一级民间社会组织成员接触，以提高妇女在提名和选举职位中的代表性。2020 年，妇女在政府中的任职比例从 18% 提高到 26%。稳定团的评估、方案、计划和报告都充分考虑到了性别平等问题并进行了分类。联刚稳定团的能力建设举措专门针对女性官员和社区成员。妇女接触小组与当地社区互动，提高他们对保护问题的认识，以便制定集体对策。在联刚稳定团的倡导下，各警察局任命了 48 名性别平等问题协调人。联刚稳定团在 6 个重点监狱为妇女和青少年囚犯建造了单独的生活区。联刚稳定团还支持为 6 个省的特种中队处理性暴力问题开展能力建设。联刚稳定团的宣传和支持促成 2016 年修订了家庭法，2020 年修订了性别暴力问题国家战略。

## 五. 建议

49. 监督厅提出以下六项重要建议。

序号	建议	类别	指标
1	联刚稳定团应发挥斡旋、协调职能和促进作用，以 (a) 支持政府优先重视安全部门改革；(b) 增加国家自主权；(c) 根据全面的安全部门改革实施路线图与国际伙伴建立战略伙伴关系。	重要	(a) 刚果民主共和国政府将制定国家安全部门改革战略、行动计划和路线图作为优先重点； (b) 在政府领导下建立政府-联刚特派团-联合国国家工作队-利益攸关方联合协调结构并确定成果，同时促进提供全面支助； (c) 促进全国对话，以鼓励安全部门改革的包容性。
2	联刚稳定团应支持解除武装、复员、社区恢复和稳定方案，以减少刚果民主共和国东部武装团体的威胁，并确保与相关稳定和过渡期正义举措实现协同增效和协调。	重要	(a) 在政府领导下制定政府-联刚特派团-联合国国家工作队-利益攸关方解除武装、复员、社区恢复和稳定方案联合战略和行动计划； (b) 联刚稳定团处理的前战斗人员和收缴的武器数量增加； (c) 在相关利益攸关方的协作下，外国前战斗人员解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会工作有所增加。
3	联刚稳定团应在支持军事司法系统的同时，增加对民事司法系统的支持，以加强打击有罪不罚现象，并确保诉诸司法以及有效和负责任地伸张正义。	重要	(a) 通过加强支持、协调和联合拟订方案，支持政府执行国家司法改革计划(包括监狱部门)； (b) 在政府领导下制定政府-联刚稳定团-联合国国家工作队联合计划和方案，为司法和监狱官提供综合能力建设。



序号	建议	类别	指标
4	联刚稳定团应加紧努力，改善监狱管理和所支助的重点监狱的囚犯条件。	重要	(a) 政府加强适用“曼德拉规则”作为重点监狱的囚犯待遇标准，并进行监测和报告； (b) 监狱安全事件减少。
5	联刚稳定团应与合作伙伴协作，支持军事和警察机构加强其有效保护平民的能力、实力和问责。	重要	(a) 联刚稳定团和安全部队有效打击武装团体侵犯人权行为； (b) 推动执行防止安全行为体实施与冲突有关的性暴力和严重侵害儿童行为的行动计划； (c) 促进国家行为体更加尊重人权，减少有罪不罚现象； (d) 促进安全部队安全有效地管理、储存、监测和保障武器和弹药库存； (e) 根据查明的差距和需要，制定政府-联刚特派团-联合国国家工作队军事和警察机构能力建设联合计划(包括促进妇女有意义参与的专门方案)。
6	联刚稳定团应与合作伙伴协作，在冲突和冲突后地区实现持久和平、安全与稳定的过渡计划框架内，加快执行向国家法治和安全机构提供支助的工作。	重要	(a) 建立联刚特派团-联合国国家工作队-政府-利益攸关方联合规划和协调结构，并在政府领导下制定联合方案计划； (b) 在政府领导下启动重点联合方案并使之得到正常执行。

## 附件一

## 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团管理层的回应

我谨感谢内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司对联刚稳定团支助刚果民主共和国法治和安全机构的工作进行成果评价。

总体而言，该评价对联刚稳定团支助国家法治和安全机构工作的影响进行了有益和详细的评估。评价报告考虑了有助于解释其结论的几个背景因素，而且其方法似乎是平衡的。我们注意到并赞赏监督厅在进行评价和编写报告时，考虑了在稳定团和总部两级支助法治举措的同事提供的投入、观点和证据。总体而言，监督厅的报告强调了联刚稳定团支助工作的长处和主要成就。

稳定团希望监督厅能澄清说明某些改革举措只有“有限”或“一些进展证据”的提法，这将为执行建议提供有益的见解(第 16 至 17 段)。

总体而言，监督厅提出的建议符合安全理事会第 2612(2021)号决议规定的联刚稳定团的战略目标。此外，安全理事会在第 2612(2021)号决议中欢迎拟订的过渡计划，该计划设想由稳定团、联合国国家工作队和政府采取行动，落实这些建议。鉴于联刚稳定团为支持政府加强法治和安全机构而开展行动，强调对实现各项建议指标的共同责任，这一点值得欢迎。

应当指出，某些指标将受到联刚稳定团向政府提供支助的范围以外的因素影响。尽管联刚稳定团努力实施行动计划中确定的预期行动，但可以预见，一些指标可能仍无法在监督厅要求的时限内实现。

关于联合拟订方案这一更广泛的问题，我谨告知，就监督厅提出的联合举措的必要性，联合国国家工作队与稳定团有关部门一道，并与政府和民间社会代表合作采取了行动，特别是在过渡背景下。进一步细节载于行动计划。

稳定团的协调人将支持监测本部门间备忘录所附行动计划的执行情况。

## 附件二

### 内部监督事务厅对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团管理层回应的答复

监督厅感谢并赞赏联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)对本评价报告提出宝贵意见并提交执行六项建议的行动计划。

关于联刚稳定团要求澄清报告第 16 和 17 段提到的改革举措有“有限”或“一些进展证据”的问题(联刚稳定团管理层答复第 3 段),监督厅评估了司法和监狱部门、警察和军事机构的国家改革计划以及安全部门改革和解除武装、复员和重返社会-解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案,以确定执行进展情况。根据共同商定的计划、指标和时间表对进展证据进行了评估,并得到了主要数据和次级数据来源的证实。联刚稳定团和相关利益攸关方就司法、监狱和军事改革进程的实施进展情况提供的证据有限(见表 1 的最新情况)。部分原因是缺乏部门能力差距和需求评估、缺乏充分和系统的监测和报告,以及缺乏足够的人力和预算资源来推进执行改革计划。在警察改革和解除武装、复员和重返社会-解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方面,虽然表 1 列出了取得进展的一些证据,但大多数工作流程的执行滞后。至于安全部门改革,监督厅无法获得任何可衡量的证据。

在计划过渡的背景下,监督厅强调,联刚稳定团的任务是在以下方面发挥重要和关键作用:加强向刚果民主共和国法治和安全机构提供支助;预防、阻止和制止武装团体实施严重侵犯人权和违反国际人道法行为;更好地保护刚果民主共和国东部的平民,以实现可持续的和平、安全与稳定。

监督厅将通过其现有程序,定期监测各项建议的执行进展情况。