



大会

Distr.: General
12 March 2012
Chinese
Original: English

第六十六届会议

议程项目 142

关于内部监督事务厅活动的报告

联合国海地稳定特派团的方案评价

内部监督事务厅的报告

“虽然持续努力加强海地国家警察和其他法治机构能力的工作面临挑战，但在地震发生后，联海稳定团证明具有应变能力，并能有效动员起来”

摘要

内部监督事务厅(监督厅)对联合国海地稳定特派团(联海稳定团)进行方案评价，联系其任务规定，评估 2010 年 1 月海地发生地震后稳定团的相关性和有效性。

地震给该国和稳定团带来了新的挑战。虽然联海稳定团损失惨重，但在地震发生后就证明其具有应变能力。由于地震造成的后果消耗了海地政府的有限能力，稳定团有效应对紧急需要的表现令海地和国际社会感到十分宝贵。联海稳定团和联合国系统工作人员的奉献精神，加上国际社会的团结，使稳定团得以作出如此反应。2011 年，随着该国进行恢复和重建，联海稳定团通过以下方式保持其相关性：重新调整其活动；着重维持政治稳定；促进继续提供人道主义援助；恢复和加强海地国家警察的能力；建设司法和惩教机构的能力。虽然证明稳定团在举行国家选举方面也具有至关重要的作用，但由于人们的期望、稳定团的任务及其资源之间有落差，加上霍乱爆发以及关于性剥削和性虐待的指控，公众对稳定团及其成绩的好感减弱了。

地震也使稳定团和该国政府至 2010 年 1 月所取得的任何进展陷入停顿。马尔泰利总统 2011 年 5 月就职后，联海稳定团从应急和恢复工作转回其机构和能



力建设的核心任务、特别是在法治领域。然而，随后陷入的政治僵局迫使联海稳定团投入大部分精力促进达成基本的政治共识。完成将国家警察转化成一个有能力的安保机构的目标仍遥不可及。因此，国家警察的整体能力依然薄弱，仍继续依靠联合国警察提供广泛的行动支持。对国家警察人员的监督仍然缺乏，国家警察中层人员需要更多的培训，以便对不断扩大的年轻警员队伍提供适当的监督。此外，同时对司法和惩戒机构进行改革仍未实现。尽管有需求方的因素，但联海稳定团和联合国驻海地国家工作队对联合国整体支持法治改革缺乏一个强有力的综合办法。即使在战略层面进行联合规划时，也没有扩大到实际作业和技术层面。

随着联海稳定团进入过渡和最终撤出，加强海地的法治应仍然是稳定团最重要和最紧迫的任务。同时，稳定团必须管理许多利益攸关方对其过高的期望。联海稳定团建立法治的努力成功与否取决于海地政府和国际社会之间的相互问责。他们必须确保政治和解，努力提高该国政府自力更生的能力，在提供安全和其他服务方面减少依赖外部的支持。联海稳定团、海地政府和国际社会在加强和改革主要机构方面负有共同的责任。

本报告包括若干建议，其中有些建议旨在提高稳定团的业绩，另一些建议则促请注意稳定团在整合和人权方面面临的结构性障碍，并寻求解决办法。

目录

| | 页次 |
|---|----|
| 一. 导言 | 4 |
| 二. 重点和方法 | 4 |
| 三. 背景 | 5 |
| 四. 结果 | 7 |
| 五. 结论 | 20 |
| 六. 建议 | 21 |
| 附件 | |
| 2012 年 3 月 9 日主管外勤支助助理秘书长给内部监督事务厅检查和评价司司长的备忘录：维持和平行动部、外勤支助部和联合国海地稳定特派团就监督厅的稳定团方案评价报告提出的评论意见 | 23 |

一. 导言

1. 2011 年, 内部监督事务厅(监督厅)对联合国海地稳定特派团(联海稳定团)进行了方案评价。评价评估了稳定团在 2010 年 1 月发生地震后执行任务的相关性和有效性。
2. 地震给该国和稳定团带来了新的挑战。虽然联海稳定团损失惨重, 但在地震发生后就证明其具有应变能力。由于地震造成的后果消耗了海地政府的有限能力, 稳定团有效应对紧急需要的表现令海地和国际社会感到十分宝贵。联海稳定团和联合国系统工作人员的奉献精神, 加上国际社会的团结, 使稳定团得以作出如此反应。
3. 本报告阐述了评价的重点和方法, 并提供背景, 简要介绍稳定团的历史、任务和资源。评价结果以及监督厅的结论和建议都提交给联海稳定团和联合国各有关部门。
4. 在报告最后定稿时, 监督厅咨询了联海稳定团、维持和平行动部和外勤支助部。稳定团和这两个部门的综合反应载于本报告附件。

二. 重点和方法

5. 评价侧重于联海稳定团 2010 年 1 月至 2011 年 12 月期间的业绩。监督厅审议了地震对稳定团的影响以及稳定团如何有效地适用环境的变化。虽然审议了稳定团在执行协助提供人道主义援助的任务方面的业绩, 但评价既不涉及人道主义援助的协调或成效, 也不对联海稳定团应对危机的做法进行深入分析。
6. 评价回答了下列问题:
 - (a) 联海稳定团向海地政府和人民提供支持到什么程度?
 - (b) 联海稳定团在不断变化的情况下有否保持其相关性?
 - (c) 稳定团的有效性面临什么样的挑战?
7. 评价使用以下数据收集方法:
 - (a) 对相关文件进行审查, 其中包括联合国内部文件和正式文件, 以及有关海地的外部文献(政策文件、人口调查和人权组织的报告);
 - (b) 两次不同的调查, 以收集联海稳定团工作人员和军警人员对稳定团的业绩、管理和挑战的看法。

(一) 对 600 名联海稳定团工作人员进行随机抽样电子调查。工作人员调查是在 2011 年 11 月 28 日和 2012 年 1 月 20 日进行的，答卷率 60%。¹ 这次调查的结果经其他资料来源求证，以支持下文第四节提出的一些结果；

(二) 对包括部队指挥官、副指挥官、25 个军事单位的指挥官和 16 个建制警察部队在内的 43 名联海稳定团指挥官进行调查，答卷率为 30%(13 名答卷人)。若采用 95% 的置信程度，则置信区间为加减 23%，因此调查结果没有用于其后进行的数据分析；

(c) 当面或通过电话进行 172 次半程式化的访谈：

(一) 联海稳定团工作人员；

(二) 联合国驻海地国家工作队官员；

(三) 秘书处有关部门的工作人员；

(四) 海地政府官员；

(五) 联合国会员国代表；

(六) 其他外部利益攸关方；

(d) 直接观察联海稳定团总部及地区办事处和联合国警察在太子港的 3 个境内流离失所者安置点的运作情况。

8. 四名国际公认的和平与冲突领域研究人员和专家审查了评价的职权范围，包括评价设计和方法以及评价报告草稿，向监督厅提供了评论意见和反馈。

三. 背景

9. 2004 年 2 月，海地代总统博尼法斯·亚历山大呼吁联合国对该国恢复和平提供国际支持。安全理事会第 1529(2004) 号决议授权“立即部署一支多国临时部队，为期不超过三个月。”其后，安理会第 1542(2004) 号决议设立联海稳定团，于 2004 年 6 月 1 日正式接管多国临时部队的权力。稳定团根据《联合国宪章》第七章的授权设立，其任务包括维护安全和稳定的环境、支持政治进程以及促进和保护人权。先前在海地的四个联合国维持和平特派团都有类似的任务。

10. 2006 年海地举行选举后，安全理事会第 1743(2007)、1840(2008) 和 1892(2009) 号决议更加突出法治机构全面改革、海地国家警察改组和能力建设以及支持海地政府努力实行综合边境管理办法。

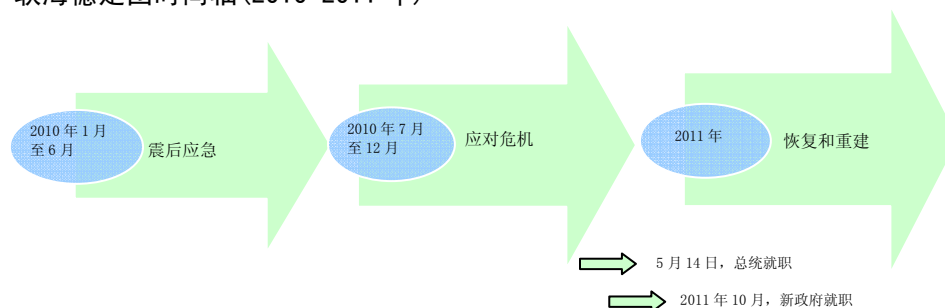
¹ 置信程度 99%，标准误差加减 4.5%。

11. 2010 年 1 月 12 日，海地发生大地震。地震发生时，联海稳定团正在制订指导其最终撤出该国的进展基准和指标。地震使该国及其人民受到沉重打击，造成大规模结构性破坏和巨大的物质损失。联海稳定团的伤亡人数达到 102 人，其中包括稳定团最资深的领导，是联合国维持和平历史上单一事件带来的最大人员伤亡。

12. 震后考验了稳定团的领导能力以及指挥与控制结构，也考验了联合国总部和外地各级应对危机的组织能力。为应对地震，安全理事会修改了稳定团的任务，增加稳定团总兵力以支持当前恢复、重建和稳定工作，军事人员从 6 940 人增加到 8 940 人，警察从 2 211 人增加到 4 391 人，² 并要求联海稳定团根据其目前任务规定，继续与人道主义事务协调厅和国家工作队协作，为人道主义及恢复工作提供支助。³ 稳定团已获授权的主要任务是确保为包括妇女和儿童在内的所有人提供受到保护的环境。

图一

联海稳定团时间轴(2010-2011 年)



综合战略框架和预算

13. 根据其 2009-2012 年综合战略框架(见表 1)，联海稳定团的总体目标是，帮助恢复和平与安全，并促进海地的宪政和政治进程。⁴ 联海稳定团的工作方案分为五个构成部分：

- 民主发展和巩固国家权力
- 安全、公共秩序和法治发展
- 人权
- 人道主义和发展协调
- 支助。

² 安全理事会第 1980(2010) 和 1927(2010) 号决议。

³ 安全理事会第 1927(2010) 号决议，第 5 段。

⁴ A/63/709。

表 1
联海稳定团的综合战略框架：2009–2012 年

| 构成部分 | 预期成绩 |
|-----------------|---|
| 1. 民主发展和巩固国家权力 | 1.1 在海地开展包容各方的政治对话和民族和解 1.2 在国家和地方各级加强国家民主体制 1.3 在海地全国维护和加强国家权力 |
| 2. 安全、公共秩序和法治发展 | 2.1 海地环境的安全与稳定 2.2 海地国家警察改革和重组取得进展 2.3 司法和惩教系统的改革和体制建设 |
| 3. 人权 | 3.1 在增进和保护人权,包括妇女和儿童的人权方面取得进展 |
| 4. 人道主义和发展协调 | 4.1 改善人道主义状况,在恢复经济和减少贫穷方面取得进展 |
| 5. 支助 | 5.1 为稳定团提供有成效和富有效率的行政、后勤和安保支持 |

资料来源：A/63/709、A/65/535、A/65/776 和 A/66/658。

14. 虽然 2009–2012 年综合战略框架没有重大的修改，但稳定团在应急和 3 个危机应对时期重新调整了业务，以处理 4 个新的优先事项(见图 1)：⁵

- (a) 在国家能力受损、选举推迟之后维护政治稳定；
- (b) 恢复国家警察及司法和惩教机构的能力，以确保治安和法治；
- (c) 增强国家的能力，以保护受到地震影响的弱势群体、特别是妇女和儿童的权利；
- (d) 确保有效交付人道主义援助以及资源充足的恢复过程。

15. 联海稳定团 2010 年和 2011 年的核定资源分别为 7.32 亿美元和 8.53 亿美元。

四. 结果

16. 下文评估联海稳定团在地震发生后的业绩以及稳定团适应震后新的优先事项的情况，包括稳定团在其主要任务领域的成绩。

⁵ A/65/776，第 13 段。

地震发生后,联海稳定团在自身从损失中恢复过来的同时立即提供后勤支持并促进协调紧急救助,显示了巨大的应变能力

17. 地震发生后,通信和通行都非常困难,但联海稳定团有效运作,保证安全,提供运输,并协调涌入的人道主义援助(包括众多的搜救队)。合作伙伴和利益攸关方称赞联海稳定团在包括自己的领导层、人员和财产遭受重大损失等极其困难的条件下表现卓越。⁶ 稳定团通过从总部和外地其他特派团调派人员,迅速恢复了领导层和指挥结构。会员国提供额外的资源,秘书长全权下放动用资源的权力,联海稳定团工作人员发扬奉献精神,联合国所有办事处精诚团结。这一切都有助于稳定团在此期间取得成功。

18. 事实证明,联海稳定团对于联合国在海地的整个存在高效即时恢复和继续运作至关重要。通过向联合国国家工作队和广大人道主义界开放其后勤枢纽和区域办事处,联海稳定团为满足住宿、办公用地、水和食物方面的巨大需求提供了各种切实的解决办法。一些机构报告称,如果没有稳定团的支持,它们就无法运作起来。

19. 在全面部署人道主义事务协调厅的能力之前,稳定团协助广大人道主义界开展活动,牵头协调人道主义援助工作,在联合国人道主义援助小组领导层薄弱的时候,填补了这一严重不足。⁶ 由于海地没有交战方(不像其他维和特派团的情况),人道主义工作者不那么担心与军事人员交往可能对人道主义原则带来的潜在挑战。在这种氛围中,人道主义工作者与稳定团之间建立了相对宜人和富有成效的关系。

20. 鉴于扩大联合行动中心的主要人员丧生,加上参与震后救助工作的行为体数目增加(其中包括来自加拿大、法国、意大利、西班牙、美利坚合众国以及加勒比共同体(加共体)成员国的外国军事特遣队),联海稳定团和人道主义事务协调厅成立了联合行动和任务分配中心,协助人道主义群组合作伙伴开展救援行动,并与外国军事救灾行动联系。该中心简化处理有关安全护送、小型工程和后勤支持的请求,还综合并分享最新的安全信息。该中心有效运作,缓解了联合后勤行动中心的一些协调压力,使后者有时间侧重于协调稳定团在管理其自己的震后恢复方面的大量后勤需求。

21. 鉴于地震使海地政府丧失许多能力,联海稳定团介入填补真空,提供不可或缺的后勤、通信、公共信息和基础设施支持。稳定团动用其工程资产,清除瓦砾和清理道路,以尽快将人道主义援助送抵破坏最严重的地区。由于商业电台在地震后无法立即运作,联海稳定团电台投入运作。

⁶ 机构间海地评价:地震发生后3个月,2010年8月。

联海稳定团建立了震后安全，有效地提供选举支助，并协助提供人道主义援助

22. 从 2010 年 1 月至 2011 年 6 月，海地处于紧急状态中。⁷ 随着国家恢复，联海稳定团侧重于以下三个关键优先事项，详述如下：

- (a) 确保一个稳定和安全的環境；
- (b) 提供选举支助和恢复国家能力；
- (c) 促进有效地提供人道主义援助和应对危机。

稳定和安全

23. 大多数受访的利益攸关方承认，联海稳定团在震后时期为建立一个相对稳定和安全的环境发挥了作用。虽然犯罪、内乱和自然灾害是海地安全的主要威胁，但地震后没有发生法律和秩序全面崩溃的情况，尽管安全风险增高，其表现是大部分越狱者仍逍遥法外，大选期间示威活动增加。

24. 为对付这些威胁，在本报告所述期间，联海稳定团的军事和警察部门单独或与海地国家警察联合进行了大量的巡逻，并在高风险地区开展有针对性的行动。在 2010 年 7 月和 12 月期间，稳定团在境内流离失所者的安置点进行了 47 814 次巡逻。军队和警察增援部署相当迅速。到 2010 年 6 月，部署的军事人员达到核定总兵力的 96%。联合国警察的数字达 80%。

25. 联海稳定团还针对人们越来越容易遭受新安全风险的情况，对其安全支持措施作了相应调整。例如，稳定团对境内流离失所者安置点进行联合安全评估，并设立境内流离失所者营地股，其中包取基于性别的举措。联合国警察在七个营地保持存在，并进行巡逻(在海地国家警察方便时与其联合巡逻)。⁸ 为震慑犯罪，机动队在其他安置点及周边地区进行巡逻。

26. 人们承认这些努力有其效果。2011 年 8 月在太子港大都会地区对 600 户家庭进行的一项外部调查表明，“大多数海地人认为联海稳定团帮助控制帮派活动。”⁹ 同样，监督厅对联海稳定团工作人员进行的调查表明，57%的答卷人对稳定团在提供一个安全环境方面取得的成绩评价为良好或优秀。在联海稳定团的合作伙伴中，有 52%认为稳定团在维护安全方面的作用至关重要。

⁷ S/2010/200 和 Corr. 1。

⁸ Corail、Jean-Marie Vincent、Terrain Accra、Accra Nord/Sud、Champs de Mars、Carradeux 和 Pétionville-Club。

⁹ 见 Grant Gordon 和 Lauren Young, “Haitian Perspectives on MINUSTAH before the renewal of the mandate”, 哥伦比亚大学, 2011 年 10 月。

表 2
联海稳定团工作人员对 2010 年和 2011 年稳定团取得的进展评价

| | 良好或优秀 (百分比) |
|------------------------|----------------|
| 在选定的境内流离失所者营地提供安全 | 60.4 |
| 维持一个安全和稳定的环境 | 56.9 |
| 协助有效提供人道主义援助和资源充足的恢复过程 | 55.1 |

资料来源：监督厅对联海稳定团工作人员进行的调查，问题 8。

27. 尽管如此，海地的安全状况仍然脆弱。该国面临持续的挑战，包括境内流离失所者大型安置点的安保不足、性暴力和性别暴力更为频繁以及犯罪再度增加。临时安置点，特别是妇女和儿童的保护需要，已远远超过海地国家警察和联合国警察所能共同提供的。临时安置点的人具有的不安全感超过一般民众。¹⁰

选举支助

28. 联海稳定团的作用对于 2010-2011 年选举的顺利举行至关重要。利益攸关方经常报告，如果没有联海稳定团的支持，选举就不会举行。鉴于选举时的恢复和重建工作进展缓慢，海地需要最高级别的国家领导。选举的成功对于该国的稳定至关重要。为协助组织选举，联海稳定团动员其技术知识、人员、后勤和安全资源，培训其海地同行，运送选票和材料，护送和保护选举观察员，牵头协调提供国际选举援助的各实体。

29. 秘书长特别代表与国际社会合作进行斡旋，以帮助解决因第一轮总统选举投票中出现违规行为而产生的争议。这有助于达成各主要行为体均可接受的结果，并进入较为成功的第二轮选举。虽历经波折，包括幕后的大量政治协商，但选出新总统并和平转交权力是巨大的成功。

30. 选举支助因有时限和注重行动的性质，通常涉及向国家对口单位传授知识的问题。然而，在海地由于选举委员会的临时性质以及地区和市镇选举办公室的重组，机构一级的能力几乎不复存在。在选举后各时期，联海稳定团往往找不到对口的国家单位继续不断开展能力建设活动。在本报告所述期间，该国政府的能力弱以及缺乏一个常设选举委员会的问题仍悬而未决，海地选举继续依靠外部的支助。

¹⁰ 见 Robert Muggah 和 Athena Kolbe, “Security from the bottom-up in Haiti: before and after the quake”, 2011 年 11 月(见 <http://embassymag.ca/page/view/muggah-11-02-2011>)。

协助提供人道主义援助和恢复政府的能力

31. 联海稳定团在该国所有省份的影响力、对当地社区和地域的了解以及与国家对口单位建立的网络都证明对于救援行动的效率和成功十分宝贵。联海稳定团在发生地震后不久和这之后支持和协助提供人道主义援助，其形式包括安全护送、清理道路以及军民的其他联合行动。稳定团还动用军事工程和后勤资产帮助政府（尤其是主要的法治机构）继续开展工作（如为法院、警察和其他机构搭建临时建筑物）。在该国政府竭力恢复之时，安全理事会第 1927 (2010) 号决议授权开展的这些工作以及有关将联合国所属装备借给海地政府的特别措施对填补能力空缺和确保政府的持续运作至关重要。¹¹

民众对联海稳定团的期望与稳定团的任务规定和资源不符，加上霍乱爆发，性剥削和性虐待指控，公众对稳定团及其成就的感激之情减弱

32. 海地民众除了知道联海稳定团在维持稳定与安全方面的作用之外，对其任务规定知之甚少。⁹ 在这方面，必须认识到，地震后，由于联海稳定团的任务繁多，同时广大民众对稳定团的文职部门缺乏了解，因此显得不知所措。联海稳定团的部队十分瞩目，使人们有时认为稳定团就是其军事部门。¹⁰

33. 在援助和支持海地政府方面，人们对联海稳定团的期望远远高于稳定团的任务规定所能提供的。甚至一些政府官员也期待稳定团能补充政府缺乏的能力和资源，并发展国家的基础设施。

34. 在各省，尤其是在政府机构有限或根本不存在的偏远地区，公众希望联海稳定团提供服务，改善生活条件。联海稳定团有时会在有资金的情况下，着手提供某些救助，但稳定团并没有充分满足各种希望的资源。

35. 例如，有人希望军事特遣队的医疗服务在危机前后都对当地民众开放。然而，与部队派遣国订立的谅解备忘录规定，这种服务主要面向士兵，任何其他用途当由特遣队指挥官酌处。在出现紧急情况时，或作为军民合作举措的一部分，一些特遣队的医疗服务曾对当地民众开放，但只是临时和有限的。无论是联海稳定团还是军事特遣队，都没有足够的额外资源例行提供这种服务。

36. 民众对稳定团的期望与稳定团的任务规定和资源不符，使人感到沮丧和失望。霍乱爆发，以及针对联海稳定团人员的性虐待指控，也使人们对稳定团产生消极的看法。外部调查数据表明，大部分海地人认为稳定团把霍乱带进了海地。¹⁰ 由此造成某些敌对情绪，使工作人员的行动以及与民众的交流受到限制，并妨碍了稳定团开展工作的能力。地震后，为了提供救助并建立公众对稳定团的信任，速效项目用得最广泛。

¹¹ 见 S/2010/446，第 30 段和 S/2011/183，第 37-41 段。

37. 速效项目成为提高能见度和增加公众对联海稳定团信任的一种手段。稳定团大多数实务部门都使用这种项目为需要的社区提供有限的支助。虽然这种项目的预算仍为 750 万美元，¹² 但每个项目的预算上限却大幅度提高，从 25 000 美元提高到 100 000 美元。¹³ 参与实施这种项目的工作人员报告，项目的资金数额偏低，影响项目充分发挥其“赢得人心”的潜力，需要提高项目上限。

38. 速效项目在执行方面，存在着若干挑战：项目的选择标准过于笼统，无法为规划项目提供实用的指导；难以找到合适的具备所需技术专门知识的执行伙伴；单据处理有时过久，而且付款不及时，影响了项目的实施，并有可能影响建立信任的成效。此外，项目审查和执行阶段是否具备充分的工程专业知识也令人关切。在 2010/11 年执行的 229 个项目中，有 182 个涉及修缮公共基础设施和提供基本公共服务。

尽管联海稳定团努力衡量综合战略框架的进展情况，但绩效指标依然不尽人意

39. 对联海稳定团的战略框架所作的分析表明，为稳定团的 4 个实务部门(民主发展和巩固国家权力；安全、公共秩序和法治发展；人权；人道主义和发展协调)制定的所有绩效指标，除一个以外，不是取决于东道国政府的行动，就是取决于稳定团无法控制的外部因素。最近的报告所述期间只实现 12 项指标，其余 18 项均未实现。由于外部因素的影响，包括未曾预见的与选举周期有关的政治不稳定、缺乏资金、政府能力低下和(或)缺乏政治意愿，2 项指标只实现了一部分。这些绩效指标体现了联海稳定团为衡量成果所作的用心良好的努力，而且稳定团显然在制定目标时努力体现趋势，但这些指标依然不尽人意，不足以帮助判断稳定团这段时间在海地产生的影响。有些指标涉及一时的活动，因此无法表现历来的变化。以下是一些关于这种指标的具体例子：

| |
|--|
| 构成部分 1 |
| 1. 1. 2 通过关于政党筹资问题的总统命令 |
| 1. 2. 1 议会通过关于地方政府机构财政自主和问责以及地方税务改革的法律 |
| 1. 3. 4 通过地方税务改革措施，使地方当局能够扩大其税收来源 |
| 构成部分 2 |
| 2. 3. 4 设立高级司法委员会 |
| 构成部分 3 |
| 3. 1. 4 议会批准尚未批准的三项国际儿童权利条约之一。 |

¹² A/C. 5/65/19 和 A/65/776。

¹³ 见 A/65/776，第五.A 节。

地震后，联海稳定团建设机构能力的努力依然是取得成功的一大挑战

40. 地震后，联海稳定团集中精力，开展了以下 3 项彼此不同但又相互联系的主要活动：

- (a) 提高政府继续运作的能力；
- (b) 协助人道主义援助；
- (c) 提供选举支助。

但是，联海稳定团的能力建设工作，特别是法治部门的机构能力建设，因地震和随后的政治情况不明朗(包括旷日持久的选举周期和迟迟无法组建政府)而中断，以致丧失了 2010 年之前已经取得的势头。

41. 向海地当局提供的培训和技术援助也变得有限了，直到 2011 年才开始恢复。关于执行海地综合战略框架的第二个进度报告(2011 年)报告，2011 年上半年，机构重建(特别是在边境管理和加强司法系统方面)是 5 个工作领域(机构、国土、经济和社会重建以及创造有利环境)中进展最小的。

42. 联海稳定团在本报告所述期间进行的能力建设努力贯穿其工作的各个领域。稳定团通常采用技术援助、辅导、提供咨询意见的方式，提高国家各机构(议会、内政部、司法部门机构、海地国家警察和监狱管理局)的技术和能力。在省级，联海稳定团向市长、代表以及地区和市镇的选举办公室提供广泛支持。联海稳定团与联合国开发计划署(开发署)合作，征聘本国干事，为一些政府办公室提供技术咨询。¹⁴ 这种援助在国家和市镇两级都提供。虽然稳定团可以满足某些援助要求，但无法满足全部要求。

43. 加强机构能力在一定程度上取决于受援方消化援助的能力和意愿。在海地，能力和政治意愿有时都不具备。海地在很长一段时间中没有政府行使职能，影响了联海稳定团建设政府能力的工作。随着新的政府官员的上任，原先受过培训的政府人员往往不再留任，机构记忆和能力随之丧失，稳定团人员常得顶替充当机构记忆和能力。例如，联海稳定团帮助 140 个市镇撰写 2006-2011 年的活动报告，以利转交权力。由于资源不足，权力有限，地方当局运作效率低下，因此难以建设和保持能力。

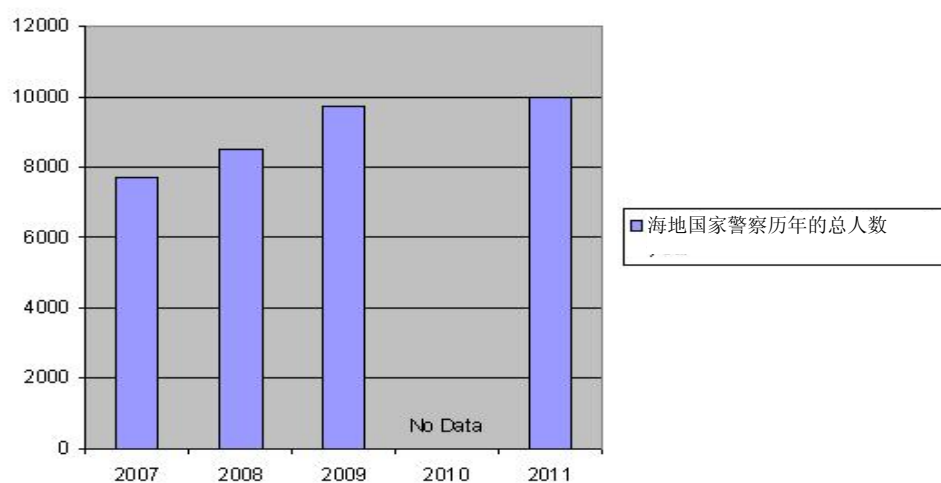
¹⁴ 见 S/2011/183，第 37 段。

尽管联海稳定团向海地国家警察提供了宝贵支持，但使之成为一支有能力的安保队伍的目标并未实现

44. 除了提供行动支持外，联合国警察还负有协助海地政府进行国家警察的改革和改组的任务。¹⁵ 2010 年之前，曾取得一些明显的进展：政府通过了 2000-2005 年海地国家警察改革计划，而且海地警察的总人数在缓慢但稳定地增长。¹⁶ 加上绑架案件显著下降，公众对国家警察的信任增强。¹⁷

图二

海地国家警察总人数增加：2007 年至 2011 年



来源：S/2011/540，第 21 段；S/2010/446；S/2009/439，第 32 段；S/2008/586，第 26 段和 S/2007/503，第 34 段。2010 年人数增长没有报告，因为地震后中止了警察培训方案。

45. 2010 年和 2011 年，公众对海地国家警察的信任继续增强。2010 年的一份家庭调查显示，¹⁸ 被调查的家庭中有 2/3 以上会在家庭或财产受到威胁时，首先向国家警察求助。2009 年在不同的一部分海地人口中进行了一次调查，其数据表明，公众的信任可能增强了。¹⁹ 其他研究引用的海地调查结果将国家警察列为最可靠

¹⁵ 安全理事会第 1892(2009)号决议，第 10 段。

¹⁶ 为海地国家警察制定的 2006-2011 年国家改革计划的目标是至迟在 2011 年 12 月 31 日使总警力达到 14 000 人。

¹⁷ 见 Athena Kolbe et al., “Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake”; *Medicine, Conflict and Survival* Vol. 26, Issue 4.

¹⁸ 调查由国际发展研究中心、小武器调查和开发署的附属研究人员进行。

¹⁹ Athena Kolbe 和 Robert Muggah, “Securing the State: Haiti before and after the earthquake.” *Small Arms Survey, Small Arms Survey 2011: States of Security*.

的国家机构。²⁰ 地震后不久，街上的国家警察随处可见，表明警察部队有能力应对其面临的重大挑战。²¹ 联海稳定团继续为建设和加强警察部队的作业能力提供支持，为取得这些成就作出了贡献。

46. 2010-2011 年期间，海地国家警察的总体表现仍需改进。据说腐败现象非常普遍，还有关于缺乏专业精神的报告，包括滥用武力、侵犯人权和调查技术差。²⁰ 一些人认为，自 2004 年以来，国家警察的质量只不过略有改善，而且很少有人相信联海稳定团能够在今后几年里将安保责任交给国家警察。利益攸关方感到，建设国家警察能力方面的进展很不巩固，而这一点有可能决定稳定团何时能够撤离。国家警察继续对联海稳定团大加依赖，尤其是在太子港以外的地区。²⁰

47. 此外，2010 年的地震分散了联海稳定团的精力，使其不得不从培训警察转而处理自然灾害造成的后果，包括重建基础设施。培训方案暂时中断，议会也由于议院被毁而临时借用警察学校的设施。由于缺乏体检经费，征募工作只得推迟。地震以来，只毕业了一届警察(877 人)，即第 22 次晋升。2004 年以来警察人数的稳步增长于 2010 年告终，得到 2011 年再继续。²² 地震带来的干扰可能使国家警察的人数减少大约 17%。

48. 海地国家警察的培训战略并不理想。首先，培训的主要对象是较为基层的警察。因此，中级警官缺乏培训，最终影响警察部队的作业能力。中级警官在监督和指导缺乏经验的警察方面发挥着重要作用。此外，培训举措往往缺乏协调。捐助者通常执行自己的方案，无法形成一个统一的培训课程或战略。

49. 地震还打断了审查国家警察的工作。审查工作有助于确保警察符合道德标准和专业标准，从而有助于恢复对海地国家警察的信任。联海稳定团已经建立了 7 000 多份审查档案，其中一半左右已经完成。²³ 虽然审查工作查看了许多卷宗，但对发现有道德和(或)专业问题的结果却很少采取行动。尽管认为有 138 人不适合当警察，但没有一个被解职。²⁴ 一些案件两年多后仍在等待国家警察高级委员会作出最后决定。

50. 联合国警察在完成最后阶段的审查工作方面遇到了困难。许多人认为，政府和海地国家警察都没有改革的决心，虽然进展缓慢也是因为难以获得可靠的背景

²⁰ 见 Keith Crane et al., “Building A More resilient Haitian State, RAND Corporation, 2010。

²¹ 见 Timothy Donais, “Reforming the Haitian National Police: From Stabilization to Consolidation”, in A. Thompson 和 J. Heine, eds., *Haiti’s Governance Challenges and the International Community*, Wilfred Laurier Press, 2010。

²² 2012-2016 年海地国家警察发展计划草案，D 节(2011 年 10 月获得)。

²³ *Keeping Haiti Safe: Police Reform*, 国际危机组织，2011 年。

²⁴ 联海稳定团提供的最新数字。

资料和难以为联合审查单位配备足够的人员所致。如果要建立一支德才兼备的警察队伍，就必须改善审查工作的时间效率，并且在发现不适于当警察的情况后采取适当行动。

51. 许多因素削弱了联合国警察向海地国家警察提供帮助的成效。例如，联海稳定团的警察部门由来自 50 多个警察派遣国的人员组成。²⁵ 因此，警察的背景和素质大不相同。由于没有一个共同的框架统辖联合国警察的各种职能，因此各警察的做法有时令国家警察中的同行无所适从。此外，一些利益攸关方怀疑联合国警察教授或辅导海地警察的能力，部分是因为警察具备的技能与某职务的特定职能要求不对口。

52. 许多联合国警察不懂法语和(或)克里奥尔语，影响日常合作中的沟通和建立信任。讲法语和克里奥尔语的联合国警察均供不应求。海地国家警察表示，与语言不通的警察无法有效合作和合用同一地点。语言帮助据说也不够，而且据说境内流离失所者的临时安置点没有口译和(或)笔译人员。

53. 联合国警察认为，对稳定团来说，要有效地支持海地国家警察，并使警察改革取得成功，政治意愿是一个先决条件。据说，联海稳定团与国家警察高级领导人关于警察改革的对话有限，2011 年大半年政府中出现的政治真空使局面更为恶化。没有政府对改革和发展国家警察的进一步承诺，国家警察的机构能力和作业能力就将依然薄弱。

联海稳定团支持加强海地法治的工作倍受挫折

54. 在建设强有力的法治机构方面没有取得足够的进展。比起在建设海地国家警察能力方面取得的进展，改革司法和惩戒部门的进展更为缓慢，突出表明需要有一个改革刑事系统的全面方针。无数研究表明，如果不同时改革其他的法治机构，包括彼此之间的协调，改革警察的工作就不可能成功。^{26、27}

55. 联海稳定团试图以综合方式对待法治挑战的努力倍受挫折。2011 年上半年，联海稳定团与主要利益攸关方讨论了一个法治契约倡议，籍此可：(a) 加强公众对司法和法律保障的需求；(b) 确保捐助方和私营部门协调支持安全和司法部门改革。²⁸ 然而，随着两名总理候选人遭立法机关的拒绝，海地的政治进展受阻，法治契约丧失了动力。新政府上台后，对恢复法治契约的讨论不感兴趣，而表示有兴趣商议一张国家的路线图，突出优先事项。

²⁵ 部队数据可查阅 <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/>。

²⁶ 见 2011 年世界发展报告：冲突、安全和发展。

²⁷ 经济合作与发展组织的安全系统改革手册也强调必须将警察改革作为司法部门(包括法院和监狱在内)综合改革的一部分进行。

²⁸ S/2011/183，第 42 和 43 段。

56. 2009 年,联海稳定团和联合国国家工作队为加强部门协调成立了法治政策小组,却并未在原先预期的 3 个方面,即稳定团内部、稳定团各部门与国家工作队各成员之间、外地与稳定团总部之间明显加强业务协调。但在过去几年中,联海稳定团与开发署在选定的治安和司法领域制定了联合方案。在这方面,联海稳定团工作人员感到,部门/构成部分缺乏横向协调,彼此都在各自为政地计划和开展活动。

57. 联海稳定团设有一个法治协调员职位。该职位负责稳定团在这方面的活动,并安排轻重缓急,因此颇有实权。尽管地震中断了稳定团的能力建设活动,导致为协调员提供权能的努力受挫,但法治协调员与联海稳定团司法科和惩教股等有关科室之间的隶属关系含糊不清,可能也影响了稳定团在这方面的进展。原本设想协调员发挥的领导作用并未实现,因为协调员办公室和司法科开展的活动有时相互重叠。本次评价进行之时,协调员的职位已经空缺 6 个多月。稳定团正结合调整其能力建设和机构建设总方针的工作,重新评价这一职位。

58. 尽管机构建设,特别是法治领域的机构建设,被视为是联海稳定团今后工作的一个头等优先事项,但不清楚稳定团和联合国驻海地国家工作队对此是否有一个统一的战略,因为目前并无计划振兴法治政策小组,以制定这种战略。

虽然与联合国国家工作队有效配合对过渡至关重要,但仍有挑战

59. 联海稳定团从实地情况出发制定综合战略规划的做法在地震后的紧张时期也在运用。与 2009 年相比,联海稳定团与联合国驻海地国家工作队关系明显改善。这从双方之间更为自在的沟通和乐于合作的态度中可见一斑。这一积极变化是因为制定和实施了综合战略框架;联海稳定团与国家工作队相距不远;而且高层领导人的个性和管理风格较好。联海稳定团和国家工作队之间有许多良好合作的事例。

60. 尽管在战略规划方面达成了共识,但并不一定会因此协调得更好,或者在技术和业务层面有更为统筹的做法。进一步加强统筹的努力虽值得赞赏,但依然在中途陷于困境。在增进方案活动的联合性质方面,能看到的系统变化很少。一些伙伴表示,如果联合国在海地的机构能够至少在具体部门更加了解和协调好彼此的方案,就可以更好地发挥“一个联合国”的作用。

61. 稳定团工作人员认为,他们与机构对应方之间的沟通与协调有差距,尤其是在联合国机构有限的地区以及联海稳定团的区域办事处与设在太子港的有关机构总部并不总是有定期通信渠道的地区。联海稳定团的区域办事处和国家工作队之间的协调因地制宜,常常取决于工作人员个人的主动行动。

62. 海地的需求非常广,加上地震后捐助者的捐助增加,联合国实体开展的活动更为宽泛。大部分重点领域是相互联系的,因而不可避免地造成联海稳定团和国

家工作队之间的工作重叠。虽然这种重叠可能是有益的，但为了避免重复和低效率，各行为体应该彼此协调，在技能和资源方面取长补短。

63. 在海地遇到的配合方面的困难并非反常，其根本问题与联合国在争取实现全系统在发展援助方面的进一步协同中面临的问题相似。这些问题包括规划周期和供资周期不同，资金来源及其可预测性，对理事机构的问责线等。²⁹

64. 此外，人道主义援助、发展和安保领域的国际援助重叠和中断也不是联合国或海地所特有的。同时展开的介入举措有其自己的目标和活动，并非完全配合默契，有时还相互矛盾。多边、双边和私人的资金来源，以及决策的不同过程和速度，都会使协调任何一个国家的国际行为体的工作变得复杂。²⁶ 因此，对联海稳定团在今后几年中能够与联合国国家工作队进一步协调的速度和程度必须寄予现实的希望。

65. 无论如何，秘书长的政策委员会关于海地的决定(第 2011/24 号决定)以及联海稳定团关于近期的主要规划文件已规定明确的方向，提出了取得进展的要求，并呼吁有关各方，即政府、联海稳定团和联合国驻海地国家工作队，协同努力。综合计划能否得到很好的执行还有待观察。联海稳定团的业绩将部分取决于联合国其他机构能否很好地根据其在综合计划中作出的承诺交付成果，反之亦然。

地震后，增加了保护责任，给执行联海稳定团人权任务的原有方案安排增添了复杂性

66. 联海稳定团人权科的作用是将人权纳入稳定团工作的主流，并且监测和报告国家的有关情况。人权科还是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在海地的代表。这对联合国维持和平综合特派团而言很典型。地震后，人权科为全球保护群组领导保护群组(而不是由联合国难民事务高级专员办事处(难民署)领导)。³⁰

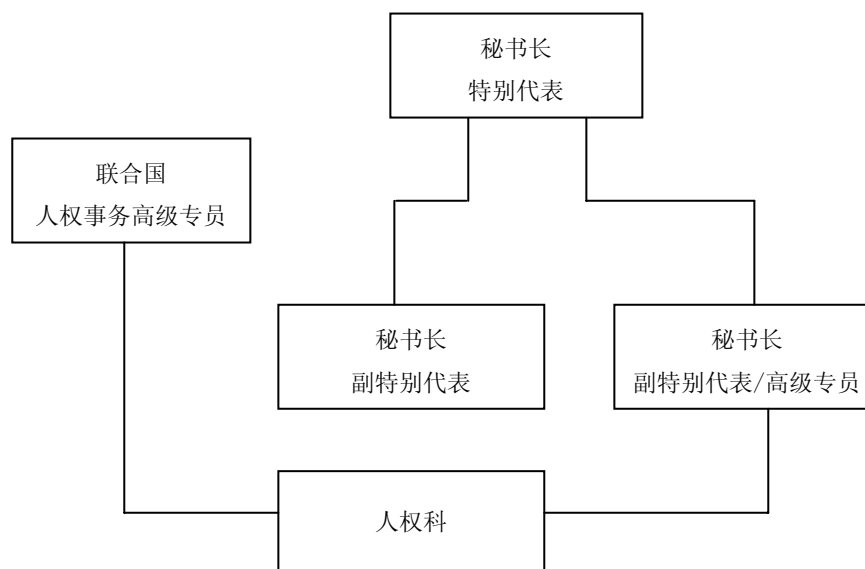
67. 因此，人权科的工作人员有 3 条不同的报告关系：

- (a) 向联合国人权事务高级专员报告(作为人权高专办在海地的代表)；
- (b) 通过负责政治事务的秘书长副特别代表向秘书长特别代表报告；
- (c) 通过负责人道主义和发展问题的秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员向秘书长特别代表报告(作为保护群组的领导)。

²⁹ 见 A/64/589。

³⁰ 难民署在海地有两个联络干事。

图三
联海稳定团人权科的报告关系



68. 既代表联海稳定团又代表人权高专办的兼任安排是为了使人权科在人权问题上促进和实施“一个联合国”的做法。在实际工作中，兼任安排意味着人权科必须提交不同的预算、工作计划和年度报告。这些要求不仅增加人权科的工作量，而且在确保构想统一和协调方面也造成困难。

69. 联海稳定团在地震后开展的人权工作主要是监测人权，并将其纳入法治机构的主流，特别是为最弱势的群体创建保护环境。人权科与稳定团的司法科和惩戒科及警察部门协调，监测拘留中心的人权状况，并将人权纳入稳定团工作人员及其海地同行开展的各种培训活动。人权科专门为联合国警务专员配备了一名人权顾问。该顾问领导人权科对影响海地国家警察和司法系统的人权问题作出回应，进一步关注有关问题(包括监测和审查国家警察)，对境内流离失所者的营地开展联合安全评估。

70. 在地震后的人道主义援助中，保护问题并非各群组的优先事项。这是因为联海稳定团领导不力的缘故。稳定团表示没有为这项工作配备足够的资源。³¹ 稳定团认为，群组成员在战略和活动方面的不同意见影响了它们的工作。一些人道主义组织倾向于采用主要为最弱势的人提供基本服务的做法，而其他人道主义组织则感到群组应该注重为最弱势的人提供保护。此外，对群组应在何种程度上监测

³¹ “Haiti: Still Trapped in the Emergency Phase”, 国际难民协会，外地报告，2010年10月6日。

以人权为主的做法并向所有群组宣传这种做法(以确保人道主义工作者和机构适当考虑公平获得服务)的问题也有不同意见。

71. 人权科编写每日、每周、每月和年度报告。这些报告只在稳定团内部和面更广的联合国系统(包括人权高专办和联合国总部)分发。公开发表人权报告的决定则根据具体情况作出,取决于如何最有策略地使用报告这一考虑。联海稳定团打算选择这种策略,而不是“点名羞辱”的做法。

72. 关于联合国维和行动和政治特派团人权工作的政策指示规定,监测侵犯人权情况的定期公开报告通常应每6个月一次。³² 但是,地震以来,唯一公开发表的人权报告是关于海地国家警察侵犯人权的报告。³³ 监督厅约谈的一些外部利益攸关方表示有兴趣获得更多的稳定团人权报告。

五. 结论

73. 虽然持续努力加强海地国家警察和其他法治机构能力的工作面临挑战,但地震发生后联海稳定团证明具有应变能力,并能有效动员起来。随着该国的恢复和重建,稳定团通过调整其活动保持了其关联性,重点是维持政治稳定、促进继续提供人道主义援助、努力恢复海地国家警察的能力和建立司法及惩教机构的能力。在此期间,稳定团还在支持全国选举方面发挥了促进作用。

74. 马尔泰利总统在2011年5月就职后,联海稳定团的工作从应急和恢复重新回到其机构建设和能力建设的核心任务,尤其是在法治领域。不过,随后的政治僵局迫使联海稳定团将其大部分战略努力都用于促进达成基本的政治共识。

75. 在协助建立可持续的关键国家机构方面,联海稳定团遇到了一些障碍,主要原因是政治不稳定和吸收能力较弱。这也导致能力建设举措方面的国家自主性较弱。联合国在支持法治机构方面缺乏一个共同方针的情况也妨碍了稳定团的工作。虽然与联合国国家工作队的整合可能已出现在战略层面,但并不总是落实到了业务和技术层面。由于起源、资金来源、结构和任务各不相同,目前不清楚稳定团和国家工作队究竟能怎样有效合作,以执行稳定团的撤出战略。

76. 挑战依然存在:对联海稳定团持有的高度期待与其交付能力之间的错位具有损害联合国声誉的风险。管理好公众期待应是稳定团继续努力建立公众信心的一个不可或缺的组成部分。

77. 由于联海稳定团预期最终离开海地,包括海地国家警察在内的法治机构的力量将是最重要的衡量标准。建设这些机构需要历年的长期努力。维持和平特派团

³² 关于联合国和平行动中的人权部分和政治特派团编写公开报告的政策指示,2008年7月1日。

³³ 联海稳定团新闻稿,2011年12月27日(<http://minustah.org/?p=33385>)。

的短期规划周期可产生立即见效的压力，但不一定有利于机构可持续性所需要的从长计议。

78. 因此，确定优先事项至关重要。加强法治应是一个中心主题。稳定团必须重视这一任务的紧迫性并解决机构建设方面的多项瓶颈问题。为使这些努力产生可持续的成果，联海稳定团的行动必须有海地政府改革和发展法治机构的相应意愿和能力。2012年2月科尼耶总理辞职，秘书长和秘书长特别代表都对此深表关切。这一事件危及了法治领域中的进一步进展，因为稳定团缺少了一个可以联络的政府最高级别伙伴。如果没有国家自主的改革，警察、司法和惩教机构将依旧软弱无力，成果也会得而复失。

79. 成功的机构建设需要海地政府和国际社会之间相互问责，以确保实现政治和解，减少国家在安全和其他基本服务方面对外部支持的依赖。联海稳定团、海地政府和国际社会都应在加强和改革关键机构方面分担责任。联海稳定团可以依据共同商定的一套基准，促进国际社会作出更加协调一致的努力。与此同时，海地也需要流速更快和协调更好的发展援助，以能利用当前的稳定，为社会经济发展奠定一个坚实基础，并打破暴力和不稳定的周期性循环。

80. 联海稳定团首先是国际社会协助在海地建立持久和平与稳定的政治工具。它不是满足所有愿望的一件工具，其有效性和实用性取决于协调一致的集体意志。要使联海稳定团有效发挥这种作用，会员国、尤其是海地之友小组中的会员国³⁴加强和协商一致的政治支持必不可少。

六. 建议

81. 监督厅提出以下建议：

重大建议

1. 联海稳定团应从速与海地对口部门协商，同时听取维持和平行动部的意见，争取早日通过拟议的2012-2016年海地国家警察发展计划，并确定关键优先事项，以更好地突出支持重点。
2. 联海稳定团应与联合国国家工作队一道，继续努力加强联合国支持各项法治举措的共同办法，同时立即采取行动，协调稳定团的各个部门。为此，联海稳定团应说明和加强法治协调员的作用。
3. 联海稳定团应同国际社会一道，与海地政府制订一项契约，以改革法治和其他重要的治理机构。这种契约应正式规定实现双方商定基准的责任，并作为加强合作伙伴之间相互问责的一种手段。

³⁴ 阿根廷、巴西、加拿大、智利、法国、墨西哥、美利坚合众国和乌拉圭。

重要建议

4. 联海稳定团应审查其人权科身兼二职的情况，并提出办法，以期：(a) 协助人权科加强执行人权任务；(b) 简化和协调相关的方案报告。
5. 联海稳定团应重新考虑其关于人权的公共报告有限的现行做法，并定期公布更全面的人权监测报告。

附件

2012 年 3 月 9 日主管外勤支助助理秘书长给内部监督事务厅检查和评价司司长的备忘录：^a维持和平时行动部、外勤支助部和联合国海地稳定特派团就监督厅的稳定团方案评价报告提出的评论意见

1. 谨提及你 2012 年 2 月 24 日给拉德苏先生和马尔科拉女士的关于上述评价的备忘录。下文是我们就报告草稿所载定论和建议提出的评论意见。在拟订我们的回应时，我们与联合国海地稳定特派团(联海稳定团)有关人员进行了商谈并将他们的评论意见纳入了这一回应。

背景

第 10 段

2. 维持和平时行动部说明，援引的各项安全理事会决议不仅限于边境综合管理办法，而且还包括以下努力：

(a) 支持海地正在开展的宪法和政治进程，具体包括开展斡旋和与海地政府合作，推动包容各方的政治对话及民族和解；

(b) 加快努力，重新调整解除武装、复员和重返社会工作的方向，根据安全理事会第 1702(2006)号决议的决定，与海地政府和其他有关行为体密切协调，转向落实减少社区暴力的综合方案；

(c) 向海地海岸警卫队提供行动支持，并邀请会员国在同联海稳定团协调的情况下，与海地政府协作处理跨境非法贩运毒品和武器以及其他非法活动的问题。

3. 2012-2016 年海地国家警察发展计划应对了加强海地警务的问题。海地国家警察能力建设方面的努力以国家警察学校(以前是学院)为中心。为此已对该校给予支持，以提供新生基本培训以及专业培训和在职培训。警察派遣国也已部署了技术人员，以发展国家警察的能力和技能，尤其是在性暴力和性别暴力、公共安全、近身保护、人群控制、刑事侦查、缉毒活动和平民保护领域。

^a 内部监督事务厅(监督厅)在此提交维持和平时行动部、外勤支助部和联合国海地稳定特派团(联海稳定团)就监督厅的稳定团方案评价报告提出的评论意见全文。这一做法是继独立审计咨询委员会的建议后，依照大会第 64/263 号决议规定实行。

成果

第 22 段

4. 为增加准确性，我们建议修订报告中所列 3 点，以纳入一个渐进的时间框架，如下所示：

(a) 2010 年 1 月至 6 月：确保一个稳定和安全的环境；协助交付人道主义援助；重建稳定团的能力，具体包括向受地震影响的工作人员提供关照；

(b) 2010 年 7 月至 12 月：确保一个稳定和安全的环境；协助交付人道主义援助；提供选举支持；恢复和加强国家能力；

(c) 2011 年 1 月至 6 月：确保一个稳定和安全的环境；协助应对霍乱；提供选举支持；加强国家能力；重新开展地震前的方案。

第 30 段

5. 关于选举后期间能力几乎不复存在和由于缺乏对口单位而未进行任何能力建设的说法不正确。尽管选举委员会仍是临时性质，而且区域和市镇选举办公室都在重组，但中央一级的选举管理机构仍在总干事领导下继续运作。联海稳定团已设法巩固了余留的海地选举主管部门的能力，同时还在这一过渡时期保存了关键的机构记忆，使之能够开始致力于筹备即将举行的选举。这些成绩将有助于改组后的选举委员会在创设后立即开始筹备即将举行的选举，尽管它在若干方面还需要继续依靠外部支持。

第 37 和 38 段

6. 报告定论符合维持和平行动部政策、评价和培训司以及外勤支助部外勤预算和财务司 2010/11 年开展的维持和平特派团速效项目管理经验教训全面研究的总体定论。经验教训研究除其他问题外确定，需要进一步精简行政和财务程序，以确保速效项目建立信任的效果不致于因付款处理方面的延误而受到影响，并强调有必要为这类项目提供专门的工程专业知识。此外，该研究的一项关键建议是把项目预算上限从最高 25 000 美元提升到 50 000 美元，以期：拓宽可实施的项目的范围；使特派团能够实施数目较少而规模稍大的一批项目，从而减轻它们管理项目的负担；减少管理费用在方案预算总体数额中的比例；使特派团能更好地吸引可靠和有能力的执行伙伴。上述经验教训研究得出的定论指导了维持和平行动部/外勤支助部修订关于速效项目的政策指示(2007 年)，该指示目前正在订定。

第 54 段

7. 在建设强有力法治机构方面进展不足，在很大程度上是由于缺乏具有明确改革意愿的对口国家单位，最近之前的情况依然如此。

第 55 段

8. 值得表彰的一项重要成绩是海地总统与联海稳定团一道组建的一个团队制订了一项国家法治战略。这一战略已被新政府充分采纳。法治契约是 2010 年 10 月海地之友小组在纽约举行的一次会议上提出，而且联海稳定团已着手重新调整其优先事项和资源，以支持这一举措。该契约是捐助方的想法，但海地的合作伙伴从未正式核准，使之难以推行。此外，海地政府对此不予政治上的接受和支持也是影响法治机构发展的一个主要因素。

第 56 段

9. 我们建议在该段末尾添加以下一句：“尤其是在地震发生后，联海稳定团和开发署制订了一个联合应急方案”。

第 57 段

10. 我们建议将该段改为：

“联海稳定团对法治的说明囊括众多的问题，其中包括边境管理、税务系统的正常运作和各地区运作良好的公共管理系统。稳定团设有一个法治协调员职位。虽然地震中断了稳定团的能力建设活动，导致为该协调员提供权能的努力受挫，但法治协调员与联海稳定团司法科和惩教股等有关科室之间的隶属关系含模糊不清，可能也影响了稳定团在这方面的进展。原本设想协调员发挥的协调作用并未实现，因为协调员办公室和司法科开展的活动有时相互重叠。在本次评价进行之时，协调员的职位已空缺 6 个多月。稳定团正结合调整其能力建设和机构建设总方针的工作，重新评价这一职位。同时，关于具体法治问题的协调事实上正在稳定团各部门之间开展，其中包括司法科、人权科、惩教股和联合国警察。截至 2011 年底，法治协调员办公室正在帮助协调稳定团对警察分局超期羁押的反应，由业务科室部署联合小组到外地，而协调员办公室则召开协调会议。”

第 58 段

11. 我们建议在该段中加入以下文字：“海地国家警察改革计划是要把海地国家警察发展改造成一支现代、专业和以民主为导向的警务队伍。这支队伍将尊重公民的人权并得到海地人民的信任。国家警察改革计划的实施时间框架正是发生激烈的政治活动、持续的社会紧张和 2010 年地震带来的几乎不断的人道主义危机状况之时。这些事件对海地经历的脆弱和相对稳定构成一种考验，突出显示需要一支更有力和更专业的国家警察队伍。因此，改革计划的确是一份明确和及时的路线图，可确保加强作为海地持续稳定基石的警察机构”。

第 66 段

12. 我们要求把该段最后一句修改为：“人权科还是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在海地的代表。这对联合国维持和平综合特派团而言很典型。地震后，人权科为全球保护群组领导保护群组”。

第 68 段

13. 人权科指出，它身兼二职的情况使它得以体现“一个联合国”那种一体化这是大家公认本组织内部所需要的。人权科参加联海稳定团的高级别政策、战略和方案拟订会议，也出席联合国国家工作队的高级政策、战略和方案拟订会议。在整个 2010 年和 2011 年，人权科还是一个对等的人道主义群组的核心成员。该科强调指出，从实务上说，身兼二职的作用使它得以在从事联合国维持和平、发展和人道主义各方面任务时，进一步以综合统一的办法处理人权问题。将这种安排转化为一种优势而不是弱点的关键在于确保不同隶属部门的要求协调一致，并确保人权科具有处理这些要求的人员编制。

第 70 段

14. 为更准确地反映事实，我们建议将该段改为：

“通过人权科在人权保护和人道主义保护方面的领导作用，联海稳定团从人权以及执法和司法等机制的角度界定保护。这将有助于确保对人权的尊重和保护。这与人道主义界一些行为体将粮食分配、收容、供水和卫生支持包括在内的保护定义不同。联海稳定团有力地指出，后一类活动已分别由收容、粮食、供水、公共卫生和个人卫生、营地管理等方面的群组充分覆盖，把这些活动包括在‘保护’之内只会重复其他群组已经在做的工作，并把资源调离所保护的人权重点，而人权保护是没有任何其他群组在做的。如上所述，人权科强调指出，它认为能采取一种综合统一的保护做法极为有益，即将人权、平民保护和人道主义保护都包括在内，从而避免各自为政的保护陷阱。这使联海稳定团能在人道主义群组反应中发挥重要作用，为这一领域带来附加值，并不超越其核心任务规定。保护群组由联海稳定团的任务部门领导所产生的一种特别力量是，在地震后 4 周内，它就在海地 6 个省、1 个分区及 1 个市镇中有了地区群组。在整个人道主义应急过程中，保护群组的外地存在比其他任何一个群组或行为体都更广泛。那些群组和行为体大都仅在太子港运作。”

第 72 段

15. 2010 年，人权科通过保护群组，每月公布情况报告，其中包括对不断变化的人权和保护情况的分析和正在采取的行动。2011 年春，该科公布了一份联合国(联合国国家工作队和联海稳定团)联合报告，其中广泛介绍了经济、社会、文化、

公民和政治权利情况。该报告是结合对海地进行的普遍定期审议，为提交给人权理事会而编写的。2011 年 1 月、5 月和 7 月，人权科以人权事务高级专员办事处（人权高专办）的名义，发表了三次新闻谈话，涉及从地震后收容营中强行驱逐等问题。2011 年 12 月，该科公布了它对一系列指控警察非法杀人事件进行调查的 2 份报告。监督厅约谈的一些外部利益攸关方表示有兴趣读到稳定团更多的人权报告。

第 78 段

16. 应提及海地总理辞职的问题以及联海稳定团努力与海地政府联络以紧急接替总理的情况。

建议

建议 1

17. 我们提议修改这一建议，以列入以下内容：“为此，联海稳定团应说明海地适用的法治范围，并审查和加强其协调法治的办法。”

18. 联海稳定团赞同改写后的建议。国家警察总干事 2012 年 3 月 1 日通过的 2012-2016 年海地国家警察发展计划正等待国家警察高级理事会成员的最后核准。联海稳定团随时准备对最后审批阶段以及该计划的实施给予进一步支持。这项建议的执行取决于海地政府对该发展计划的核准。

建议 2

19. 联海稳定团赞同这一建议。联海稳定团和联合国国家工作队目前正在起草一个 2013-16 年综合战略框架，其中包括法治问题上的合作。为讨论和制订这一综合战略框架以及确定如何加强执行任务的共同办法，联海稳定团和国家工作队于 2 月举行了为期 2 天的务虚会。海地政府的代表参加了务虚会的几场会议。预计整合后的综合战略框架文件将迟于 2012 年 6 月提交海地政府核准。

建议 3

20. 联海稳定团赞同这一建议。联海稳定团多次推动拟订和通过一项与海地政府的全球契约。尽管作出了这些努力，但海地政府从未采取行动。今后将继续努力推动制订这样一项契约。这一建议的执行取决于海地政府对契约的核准。

建议 4

21. 我们提议把建议 4 的措辞改为：

“鉴于维持和平特派团的人权部门身兼二职，有时甚至身兼三职，人权高专办和维持和平行动部应根据一些特定人权部门肩负多重任务的情况，进一步考虑它们所需要的 D-1、P-5 和 P-4 职等工作人员的数目和级别。”

22. 我们相信，人权高专办将就这一建议提出其评论意见。不过，维持和平行动部认为，身兼数职造成的主要挑战是稳定团总部缺少应对多种不同方案责任的人力资源。在最初设计稳定团各部门时，应更多地考虑其人员编制，以确保有效运作。

建议 5

23. 我们提议把建议 5 改为：

“联海稳定团应更好地利用其内部已有的人权信息收集、分析和报告能力，并考虑如何以推进稳定团目标和责任的方式公布更多的现有信息。”

24. 联海稳定团赞同改写后的建议。2011 年 12 月，人权高专办公布了人权科关于指控海地国家警察杀人的 2 份报告。该科的另外 4 份报告应至迟在 2012 年 6 月公布。

25. 感谢有机会对最后报告的草稿发表评论意见。我们随时准备提供任何可能需要的进一步资料。
