



大会

Distr.: General  
15 March 2013  
Chinese  
Original: English

第六十七届会议

议程项目 140

关于内部监督事务厅活动的报告

## 审查联合国维持和平特派团关于保护平民的报告

### 内部监督事务厅的报告

“总的来说，各特派团执行情况报告中增加了保护平民的信息，这方面的进展引人注目。然而，要使执行情况报告发挥最大作用，特别是针对冲突中死亡和冲突中性暴力(包括强奸)问题，要做的事情还很多”



## 摘要

内部监督事务厅(监督厅)通过年度预算执行情况报告,对7个授权保护平民的维持和平特派团报告的这方面的情况进行审查。审查的特派团有联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国刚果民主共和国观察团(联刚观察团)、联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)、联合国科特迪瓦行动(联科行动)、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、联合国苏丹特派团(联苏特派团)和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)。由于保护平民所涉问题数不胜数,以及需要提出一个重点突出的报告,秘书长关于在武装冲突中保护平民的报告以及他向安全理事会提交的关于特定特派团的报告不在审查范围之内,除非是把特定特派团报告表格中平民死亡人数与执行情况报告中的平民死亡人数相对比,但这种情况很有限。

自安全理事会1999年首次授权特派团保护平民以来,保护平民已成为一个重要专题。自那时以来,安理会始终关注这个问题。多年来,特别是自2009年起,安理会和秘书长都强调,必须制定基准,监测和报告维和特派团执行保护平民任务的情况。

总的来说,维持和平行动部/外勤支助部已采取具体步骤,支持特派团努力执行保护平民的任务。已发布指导意见,减少对这个问题的不同理解,以应对相关规划的需求。但是,维持和平行动部/外勤支助部尚未发布在成果预算编制框架内报告这个问题的指导意见。

自1999年以来,各特派团执行情况报告中增加了保护平民的信息,这方面的进展引人注目。然而,这方面的进展并不平衡,并可能受到特派团具体环境和挑战的影响。由于保护平民是整个特派团的工作,因此这些信息分散在执行情况报告中,很少做为一项活动单独列报。

分析显示,4个特派团(联刚特派团/联刚稳定团、联海稳定团、达尔富尔混合行动和联科行动)把“死亡”列为执行情况报告中的绩效指标,并把成绩定义为减少“死亡”人数。3个特派团(联刚观察团、联海稳定团和联苏特派团)明确列入减少性暴力措施,但没有连贯性。联科行动和联刚特派团/联刚稳定团包括了“威胁”、联海稳定团把“绑架”作为绩效指标。各特派团采用的暴力相关指标不统一,不连贯,甚至在同一个特派团里。这说明,不论是总部维持和平行动部/外勤支助部,还是特派团领导层,把保护平民的战略思维放在重要位置并加以衡量,潜力巨大。

分析还表明,执行情况报告抽样所报告的平民死亡人数与秘书长关于特定特派团同期报告所报告的数字相比,出入很大。维持和平行动部/外勤支助部指出,造成出入较大的原因是,预算执行情况报告和秘书长关于特定特派团的报告适用

的是完全不同的报告机制：特定特派团的报告，从更广泛的角度进行更透彻的分析，使安全理事会更加了解该国局势。但是，没有澄清不同报告对不同受众采用了不同的计量单位，由于这些差异显而易见，难免使人对两套文件中的数字是否准确产生疑问。

总的来说，各特派团执行情况报告中增加了保护平民的信息，这方面的进展引人注目。然而，要使执行情况报告发挥最大作用，特别是针对冲突中死亡和冲突中性暴力(包括强奸)问题，要做的事情还很多。

监督厅提出了三项建议：即维持和平行动部与外勤事务部协商，应：

(a) 发布把保护平民纳入维持和平特派团成果预算编制框架的指导意见；

(b) 确保所有特派团在执行保护平民任务时，在涉及保护平民问题时，确保始终如一地使用“冲突中平民死亡”和“冲突中性暴力”(包括强奸罪)并作为绩效指标和量化；

(c) 研究如何执行情况报告与秘书长关于特定特派团报告关于冲突中平民死亡数字有出入的问题。

负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室表示，对采取行动，把解决性暴力问题列为相关维持和平行动的业绩基准情况总体表示满意。

维持和平行动部/外勤支助部同意建议 1，但不接受建议 2，其主要关切是，建议坚决主张“因果关系”。这种关切其实是多余的，因为监督厅报告明确指出，“平民死亡并不一定意味着某个特派团的业务效率低下”。关于建议 3，维持和平行动部/外勤支助部也认为，确定和使用指标时应保持一致，但认为把执行情况报告中有关冲突中平民死亡的统计数字与某特派团报告中的统计数字相核对根本不可行。同样，想通过核对这些数字来加强执行保护平民的任务，也是徒劳的。维持和平行动部/外勤支助部希望，如果保留这个建议，应把它归类为“建议”，而不是“重要”建议。

# 目录

	页次
一. 导言 .....	6
二. 目标、范围和方法 .....	6
三. 背景 .....	8
四. 成果 .....	10
A. 维持和平行动部/外勤支助部向特派团发布指导意见，支持对保护平民概念及相关规划达成共同理解，但尚未发布在成果预算编制框架内报告保护平民指导意见 .....	10
B. 各特派团在将保护平民信息纳入其执行情况报告方面已取得进展，但进展并不均衡，并可能受到特派团具体环境和挑战的影响 .....	12
C. 因为保护平民是“全特派团”的工作，所以有关信息分散在执行情况报告中 .....	13
D. 各特派团列入了与暴力相关的各种指标，包括平民死亡人数和性暴力，但这些指标的使用在各特派团之间及特派团内部缺乏一致性和连续性 .....	13
E. 预算执行情况报告与秘书长关于特定特派团的报告所报的死亡人数出入很大 .....	15
F. 在如何利用执行情况报告所载“外部因素”来支持准确报告方面还有改进余地 ....	17
五. 结论 .....	18
六. 建议 .....	19
附件	
一. 维持和平特派团保护平民任务要素审查情况 .....	21
二. 2003 年至 2011 年负有保护平民任务的维持和平特派团使用的与暴力有关的绩效指标...	22
三. 特派团报告保护平民情况的“直接”或“辅助”产出实例 .....	23
四. 维持和平行动部和外勤支助部的评论意见 .....	24

**缩写表**

联海稳定团	联合国海地稳定特派团
联刚特派团	联合国组织刚果民主共和国特派团
联刚稳定团	联合国组织刚果民主共和国稳定特派团
联阿援助团	联合国阿富汗援助团
达尔富尔混合行动	非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动
联塞特派团	联合国塞拉利昂特派团
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
联阿安全部队	联合国阿卜耶伊临时安全部队
联利特派团	联合国利比里亚特派团
联苏特派团	联合国苏丹特派团
南苏丹特派团	联合国南苏丹特派团
联科行动	联合国科特迪瓦行动

## 一. 导言

1. 内部监督事务厅(监督厅)与维持和平行动部/外勤支助部携手合作,在大的成果预算编制框架下,对负有保护平民使命的特派团在其提交给大会的年度预算执行情况报告中如何报告这个问题进行了审查。

## 二. 目标、范围和方法

### 目标

2. 审查的目的,是确定授权承担保护平民任务的特派团在执行情况报告中是如何报告进展情况的,因为安全理事会、大会、秘书长以及联合国系统其他组织对这个问题始终保持关注。总体而言,监督厅认为这是一个重大潜在风险,因为特派团关于保护平民报告的质量,有助于会员国及总部维持和平行动部/外勤支助部评估这一重要领域中的进展情况,以事实为依据,支持特派团努力执行保护平民的任务。

### 范围

3. 通常以下列三种形式报告在武装冲突中保护平民的情况:(a)各特派团的预算执行情况报告;(b)秘书长向安全理事会提交的关于这个专题的报告;以及(c)秘书长向安理会提交的关于各特派团(特定特派团)的报告。本次审查的范围,限于2001至2011年期间的预算执行情况报告。在此之前,联合国未采用成果预算编制。这次审查包括下列承担保护平民任务的特派团:联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国刚果民主共和国观察团(联刚观察团)/联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)、联合国科特迪瓦行动(联科行动)、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、联合国苏丹特派团(联苏特派团)、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)。这些特派团人员占维持和平行动部/外勤支助部在世界各地人员的85%。联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)不在审查范围之列,因为它们尚未提交成果预算编制报告。

4. 为进行本次审查,特派团与保护平民相关活动范围以维持和平行动部/外勤支助部的联合国维持和平行动保护平民行动概念(2010年)为依据。行动概念设想通过没有高低之分的三个层面进行保护:政治进程;保护不受人身暴力伤害;及建立一种保护环境。

## 方法

5. 审查包括对下列特派团预算执行情况报告的内容分析：联黎部队、<sup>1</sup>，联刚特派团/联刚稳定团、<sup>2</sup> 联利特派团、<sup>3</sup> 联科行动、<sup>4</sup> 联海稳定团、<sup>5</sup> 联苏特派团、<sup>6</sup> 达尔富尔混合行动<sup>7</sup> 以及秘书长向安全理事会提交的特定特派团报告样本，目的仅仅是对其中所载平民死亡的数据与 2009 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间执行情况报告所载数据进行对比。

6. 被审查的其他有关文件包括与保护平民有关的文件，例如安全理事会决议、秘书长报告、维持和平行动部/外勤支助部和人道主义事务协调厅最近印发的文件，成果预算编制文件和其他预算指导意见。

7. 监督厅还与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室分享报告草稿。2011 年 5 月，联合国制止冲突中性暴力行动指导委员会核准了关于冲突中性暴力问题的定义。<sup>8</sup> 根据这一定义，冲突中性暴力指的是性暴力(行为)或模式，包括强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育或具有同等严重性的对妇女、男子、女孩和男孩的任何其他形式的性暴力。<sup>9</sup>

8. 审查范围不包括下列内容：

- (a) 特派团保护平民工作的效力；
- (b) 对秘书长提交给安全理事会的关于武装冲突中保护平民的报告进行分析；
- (c) 通过秘书长关于特定特派团的报告分析报告情况。

<sup>1</sup> A/66/582、A/65/608、A/64/542、A/63/520、A/62/632、A/61/829、A/60/629、A/59/626、A/58/637 和 A/57/662。

<sup>2</sup> A/66/652、A/65/682、A/64/583、A/63/563、A/62/737、A/61/672、A/60/669、A/59/657、A/58/684 和 A/57/682。

<sup>3</sup> A/66/602、A/65/620、A/64/601、A/63/588、A/62/648、A/61/715、A/60/645 和 A/59/624。

<sup>4</sup> A/66/616、A/65/615、A/64/584、A/63/610、A/62/642、A/61/673 和 A/60/630。

<sup>5</sup> A/66/658、A/65/703、A/64/554、A/63/549、A/62/631、A/61/741 和 A/60/646。

<sup>6</sup> A/66/608、A/65/630、A/64/566、A/63/604、A/62/749、A/61/689 和 A/60/626。

<sup>7</sup> A/66/596、A/65/631、A/64/579 和 A/63/535。

<sup>8</sup> 见 <http://www.stoprapenow.org/about/>，了解有关联合国制止冲突中性暴力行动的资料。

<sup>9</sup> 这一定义用于通过监测、分析和报告安排使报告标准化，冲突中性暴力与暴力侵害妇女行为、有害传统习俗，例如残割女性生殖器、性剥削和性虐待或“为生存而卖淫”既不是同义词也不可互换。

9. 在审查的关键阶段，监督厅与维持和平行动部/外勤支助部进行协商。监督厅感谢得到的合作与协助。维持和平行动部/外勤支助部对本报告的答复见本报告附件四(第 1 至第 12 段)。

10. 局限性：审查结果主要与各特派团的预算执行情况报告有关，也延伸扩大到秘书长关于特定特派团报告中关于平民死亡的报告。

### 三. 背景

11. 1999 年，安全理事会第 1265(1999)号决议第一次把保护平民作为一个专题审议。同一年，联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)成为第一个维持和平特派团根据安全理事会授权“在部署地区于力所能及的范围内向面临人身暴力急迫威胁的平民提供保护”(安全理事会第 1270(1999)号决议第 14 段)的维和特派团。这一措辞已成为所有授权保护平民的特派团的模板。专家认为这个语言表述了安理会处理保护平民相关的多重问题的核心意图，并已列入所有保护平民的任务中。

12. 安全理事会授权联塞特派团保护平民的决定十分果断，史无前例。自那时以来，安理会授权 10 个维持和平行动承担这个艰巨任务，总共 16 个特派团中有 8 个特派团承担了保护平民的任务。

13. 不论在任何情况下，保护平民都是东道国政府的首要责任。特派团保护平民的责任也必须以反映和坚持联合国维持和平原则为根本，即东道国政府以及冲突主要当事方同意、不偏不倚和不使用武力，除非用于自卫和捍卫授权(见附件一，维持和平特派团保护平民要素审查情况)。<sup>10</sup>

14. 维持和平特派团有效履行保护平民的职责至关重要，因为，一般来说，它们是直接负责保护平民免受人身暴力的唯一国际实体。在这方面，它们在所有维持和平进程的行动者中承担了独特的职责。保护平民与联合国的创始原则有着不可分割的关联。因此，在这一领域的行动——不论对错，如果被认为没有达到其宣布的目标，那本组织将面临更大风险。

15. 在解决各种保护平民问题的总框架内，安全理事会、秘书长、维持和平行动特别委员会以及其他保护行为者都强调制定基准、监测和报告的重要性。<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 见附件一和维持和平行动部/外勤支助部关于在联合国维持和平行动中保护平民中汲取的经验教训说明：困境、新做法和教训，以及维持和平行动部/外勤支助部关于联合国维持和平行动中保护平民的行动概念(2010 年)。

<sup>11</sup> 安全理事会和秘书长持续关注保护平民的工作，例如，安全理事会已通过了 100 多项关于这个问题的决议，秘书长也发布了 10 份关于在武装冲突中保护平民的专题报告。1999 年至 2012 年期间，向安理会提出 165 项建议。秘书长报告显示有很多问题属于这个问题的范畴，包括难民流离失所、解除武装、复员和重返社会、扫雷、人权、以及贯穿各领域的对妇女和儿童的暴力行为。



16. 安全理事会第 1894(2009)号决议重申“将按照惯例，要求制定衡量和审查维持和任务执行进展情况的基准”。此外，安全理事会强调把保护平民的进展指标纳入相关特派团基准的重要性”。

17. 2010 年，秘书长强调，“必须对所有相关情势中的平民保护以及所有相关行为体作为回应所发挥的作用进行系统监测、审查和报告，这些行为体不仅包括作为保护方且仅在有限数量的情势中存在的维持和平特派团”(S/2010/579，第 108 段)。他建议，根据安全理事会第 1894(2009)号决议，维持和平和其他有关行动应制定专门的衡量和审查保护平民任务执行进展情况的基准”(S/2010/579，第 70 段)。他认为这种基准是“基本的”，他呼吁向相关机关报告取得进展的障碍和机会”(同上，第 5 段)。

18. 维持和平行动特别委员会呼吁维持和平行动部/外勤支助部，支持对冲突中性暴力问题进行监测、分析和报告的业务安排运作。保护平民领域中的重要行为者，人道主义事务协调厅已为安全理事会准备了一份关于在武装冲突中保护平民的备忘录，其中请“联合国维持和平特派团和其他相关特派团，制定保护平民的基准和进度指标，衡量执行保护任务的具体进展”。<sup>12</sup> 人道主义事务协调厅起草的供联合国系统采用的指标草案，包含了在报告所述期间被害平民以及犯下的性暴力行为，如有可能，按性别和年龄分类。

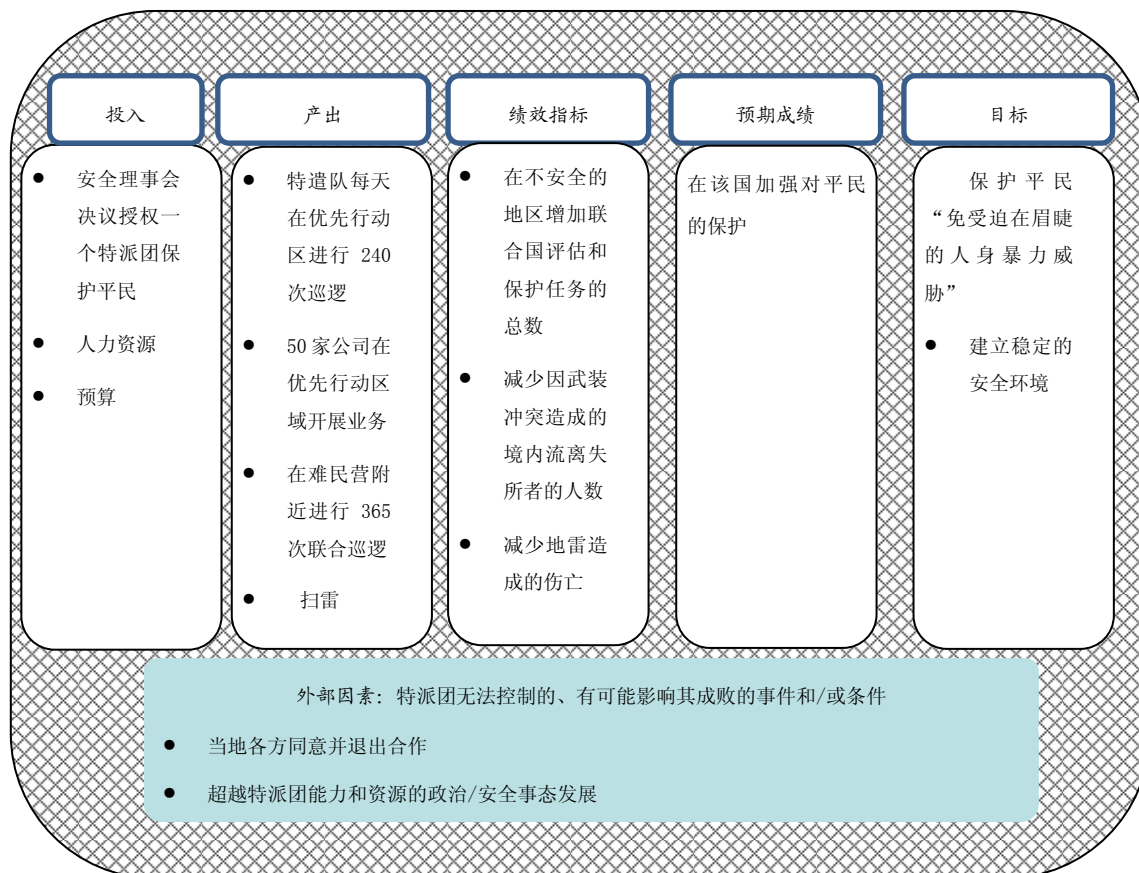
#### 特派团保护平民任务构成成果预算编制框架的一部分

19. 维持和平特派团执行情况报告以成果预算编制为依据，自 2001–2002 年预算以来，这种方法用于联合国维持和平行动中，成为全系统广泛改革倡议的一部分，以加强联合国系统管理的成效，<sup>13</sup> 秘书长于 1998 年推出管理改革，目的是更加注重产出和取得的成果。一旦获得安全理事会授权，保护平民就成为维持和平特派团纳入成果框架的众多要素之一，进而进行规划、衡量进展情况，提高对秘书长和安理会的问责。成果预算编制提供了参与执行保护平民措施的特派团和其他各方的成果。下图一列出了授权保护平民的特派团的逻辑框架。

<sup>12</sup> 人道主义事务协调厅政策和研究系列，2011 年，第 4 期，第一卷。

<sup>13</sup> 见 A/53/500 和 Add. 1 和 A/51/950 和 Add. 1–7。

图一  
授权保护平民的特派团的简化逻辑框架



20. 上述框架用于对特派团执行情况报告记录的信息分类，并纳入执行情况报告的不同组成部分，确定是否出现有重要意义的模式，得出结论，包括具体和一般的结论。

## 四. 成果

- A. 维持和平行动部/外勤支助部向特派团发布指导意见，支持对保护平民概念及相关规划达成共同理解，但尚未发布在成果预算编制框架内报告保护平民指导意见

21. 实施保护平民概念的明显特征和挑战是，不同行为者对这个问题有不同的理解。维持和平行动部和外勤支助部 2009 年委托进行的独立研究确定了政策指导

意见、规划和筹备方面的差距，这些差距从根本上妨碍了维持和平特派团履行保护平民的任务。<sup>14</sup> 维持和平行动部/外勤支助部的内部评估还指出“特派团内已制定了多种保护平民的临时措施”，但一些特派团在执行任务时，却没有明确的构想。<sup>15</sup>

22. 维持和平行动部/外勤支助部已采取各项具体步骤，解决独立研究确定的重大空白。2010 年，维和部/外勤部发布了联合国维持和平行动保护平民的行动概念，目的是提出联合国维持和平行动保护平民的基本概念框架。保护平民概念有三个层面，相互协调，无高低之分。各类各级都有一个并非详尽无遗的维持和平特派团保护平民的相关任务清单。

23. 除其他外，这些活动包括：支持政治进程；冲突管理；支持实现和解；创造有利于提供人道主义援助的条件；促进和保护人权；解决流离失所问题，包括难民和国内流离失所者；法治；安全部门改革；解除武装、复员和重返社会；保护平民免于死亡和身体伤害的扫雷行动；保护儿童；解决性暴力和基于性别的暴力。行动概念根本没有提及报告的问题。

24. 维持和平行动部/外勤支助部还颁布了起草全面保护平民战略框架。<sup>16</sup> 框架提出了监测和报告机制，尽管这都是原则设想，但并不排除向安全理事会报告。框架没有提到通过特派团执行情况报告报告保护平民的情况，表明他们可能忽略了提高特派团成效的设施。<sup>16</sup>

25. 最近，在 2012 年，应维持和平行动特别委员会的请求，两部公布了履行保护平民任务的联合国维持和平行动任务的资源和能力信息总库。其目的是，协助各特派团将现有资源和能力与他们认为必要的保护平民活动相匹配，这十分必要，并确定这个领域的资源和能力差距。一旦确定，将立即提请秘书处注意。信息总库只提到监测和报告保护平民的风险。

26. 总的来说，选定综合行动小组的答复和起草全面保护平民框架的行动内容都表明，特派团执行情况报告中没有关于报告保护平民情况的具体指示。此外，现有准则既不明晰，也没有单独列出，而且保护平民被当作一个特派团必须处理的很多材料和问题的一部分。这并不排除在特派团设立之初，为保护平民拟定临时框架的可能性。达尔富尔混合行动在回应时指出，现在有一种趋势，那就是将以往的成果预算编制报告作为起点并视需要予以更新。

<sup>14</sup> 在联合国维持和平行动的范畴保护平民：成功、挫折和面临的其他挑战(联合国出版物，出售品编号，C.10.111.M.1)。

<sup>15</sup> 见维持和平行动部/外勤支助部关于联合国维持和平行动保护平民的行动概念。

<sup>16</sup> 见“起草联合国维持和平行动全面保护平民战略框架”。

**B. 各特派团在将保护平民信息纳入其执行情况报告方面已取得进展,但进展并不均衡,并可能受到特派团具体环境和挑战的影响**

27. 自 1999 年首次授权执行保护平民的任务以来,尽管直到最近才制定了就此主题报告执行情况的指导意见,但在将保护公民信息纳入执行情况报告方面已取得很大进展,包括在说明(即阐述除其他外,特派团的任务执行情况以及每个构成部分执行情况)、预期成绩、绩效指标和产出部分予以介绍。

28. 然而,各特派团在报告保护平民工作方面存在差异,这是由于特派团执行这项任务时面临具体的国别挑战。因此,特派团执行情况报告中保护平民信息的深度和频率取决于各特派团实地开展保护平民工作所面临挑战的严峻程度。任务规定本身并不一定是自动确保将保护平民信息列入执行情况报告的充分触发因素。

29. 联刚稳定团是唯一明确将“保护平民”列入其预期成绩的特派团(A/66/652,预期成绩 1.1)。<sup>17</sup> 它在其执行情况报告中提及“保护平民”这个特定词汇的次数也最多。联刚稳定团 2010-2011 年度执行情况报告对保护平民的提法最为直接和详细,其中在“通过采取包括联合军事行动和联合评估任务在内的一系列行动并确保境内流离失所者和难民返回的安全条件、维护敏感地区的稳定及使前战斗人员解除武装和复员”等保护平民措施之间建立了明确联系(同上,第 14 段)。

表 1  
特派团执行情况报告中提及“保护平民”的次数

联刚稳定团/ 联刚特派团	联苏特派团	达尔富尔混合行动	联科行动	联利特派团	联海稳定团	联黎部队
2001-2012 年	2004-2011 年	2007-2010 年	2004-2011 年	2003-2011 年	2004-2010 年	2006-2011 年
21	18	17	5	2	1	0

来源: 监督厅对 2001-2011 年期间预算执行情况报告中“保护平民”一词的内容分析。

注: 特派团保护平民的任务授权根据其设立年份有所不同。

30. 监督厅获悉,对联黎部队而言,其任务规定中保护平民部分并未反映在其执行情况报告中,也没有被转化为“目标”、“预期成绩”或“绩效指标”。虽然该特派团正在制定保护平民战略,但目前没有报告相关活动、预期成绩和业绩指标。总体而言,虽然各特派团可能没有使用“保护平民”一词,但事实上在执行情况报告中以很多其他实质性方式报告了这些活动。

<sup>17</sup> 此外,在其第 1856(2008)号决议中,安全理事会规定联刚特派团应最优先重视保护平民,包括面临即刻人身暴力威胁,特别是来自任何参与冲突当事方暴力威胁的人道主义工作人员。

**C. 因为保护平民是“全特派团”的工作，所以有关信息分散在执行情况报告中**

31. 审查表明，将保护平民工作作为一项“独立”活动或一个单独类别进行报告具有挑战性，因为根据维持和平行动部和外勤支助部建立的三个层面概念框架，保护平民的工作几乎涉及到一个特派团的所有职能，包括政治、军事、警务、人权、性别平等、民政、儿童保护、排雷和人道主义事务等要素。所有这些职能都产生保护平民信息，包括定量和定性的信息，这些信息分散在执行情况报告中。此外，这样的信息可能未使用“保护平民术语”，使其不容易被立即辨认。从本质而言，这些活动有共同的目的，但又有各自具体任务。因此，在执行情况报告中分散地报告保护平民活动可能注定难以避免。

32. 具体而言，关于保护平民的报告分布在不同框架下的特派团构成部分中，包括“军事”、“和平与安全”、“可持续和平中人的方面”、“人道主义援助和人权”、“民间社会和人权”及“过渡进程”。因此，这些报告内容不会离散地出现在成果预算编制框架的所有部分(投入、产出、绩效指标、预期成绩和目标)，而主要出现在产出部分，偶尔出现在绩效指标项下，例如：

(a) “派往不安全地区的联合评估和保护团总数增加”及“无违反停火协定事件”被用作绩效指标；

(b) “巡逻”、“部队保护人日”和“保护工作组会议”被用作产出。

33. 各特派团关于保护平民产出的报告分为两类：“直接”或“辅助”产出。当交付直接产出时，例如固定和流动检查站、徒步和空中侦察及舰艇巡逻，可直接(尽管并非总是如此)保护即刻可能遭受人身暴力威胁的平民。相反，当交付辅助性产出时，并不是直接保护即刻可能遭受人身暴力威胁的平民。“辅助性”产出的例子包括在受暴力影响的地区为弱势群体开展宣传和社会动员活动，包括讨论会(更多例子请参阅附件三)。各特派团还使用量化和非量化资料报告向平民提供的各类援助，例如，提供救济和住宿、防止敌对攻击并提供保护和收容。

34. 维持和平行动部强调，在若干不同领域提及保护平民的做法本身表明这一授权任务已经被纳入主流。

**D. 各特派团列入了与暴力相关的各种指标，包括平民死亡人数和性暴力，但这些指标的使用在各特派团之间及特派团内部缺乏一致性和连续性**

35. 鉴于执行情况报告高频率提及保护平民活动，但又十分分散，缺乏任何可识别模式，监督厅分析了与暴力有关的选定指标，其中两个指标成为最重要优先项目：冲突中平民死亡人数；以及冲突中性暴力(包括强奸)。这些关于死亡和性暴力的指标与“保护即刻可能遭受人身暴力威胁的平民”任务有最密切联系，该任

务是安全理事会在赋予一系列保护平民任务授权时反复强调和说明的核心意图。当这些指标的数值泛滥蔓延且触目惊心时，它们对维持和平特派团宣布的目标形成挑战，并可能导致对特派团的效力提出疑问和怀疑。这些指标被媒体和公众广泛用来衡量冲突的强度及人类痛苦的程度。监督厅确定了平民死亡人数、性暴力和其他与暴力有关的指标，并使用反映这些指标的词语对执行情况报告进行了分析。<sup>18</sup>

# 1. 四个特派团在执行情况报告中关于保护平民的报告内列入了“死亡”数字

36. 在“保护即刻可能遭受人身暴力威胁”的平民方面，联科行动、联刚特派团/联刚稳定团和联海稳定团在其执行情况报告中列入了“死亡”和“伤亡”数字作为绩效指标。他们寻求衡量的死亡类型包括在监狱拘留期间死亡(联科行动和联刚特派团)、地雷和未爆弹药造成的死亡(达尔富尔混合行动和联刚稳定团)及“非正常死亡”(联海稳定团)。所有三个特派团都将减少此类死亡数字界定为绩效(见附件二)。<sup>19</sup>

# 2. 三个特派团将“性暴力”列为绩效指标，但长期以来的做法缺乏一致性

37. 联刚特派团、联海稳定团和联苏特派团在绩效指标中明确使用“性暴力”一词，但长期以来的做法缺乏一致性。联刚特派团仅在 2003 年至 2005 年使用了该词。其绩效指标被定为“减少性暴力”，但没有量化。联海稳定团在 2005-2006 年度使用过一次。其指标被编制为“与 2004-2005 年度相比，举报的暴力行为，包括对妇女和女孩的性暴力行为减少 10%”。联苏特派团从 2005 年至 2011 年定期利用该词，但其指标每年都在变化，还列入了苏丹政府的报告数字。达尔富尔混合行动和联科行动没有将性暴力作为一项正式指标进行跟踪，但以汇总方式提及相关情况。联黎部队和联利特派团没有使用这一指标。

# 3. 三个特派团在其执行情况报告中将对平民的“威胁”或“绑架”列为绩效指标

38. 联科行动、联刚特派团/联刚稳定团和联海稳定团等三个特派团还列入了与暴力有关的其他绩效指标；联科行动和联刚特派团/联刚稳定团使用“威胁”，而联海稳定团使用“绑架”作为指标。

39. 从 2005 年到 2011 年，联科行动在这方面的做法最连贯一致。它编制的指标是“没有报告称有未签署 2003 年 5 月 3 日全面停火协定的武装团体威胁平民。”另一方面，联刚特派团从 2003 年至 2005 年使用了这个衡量法。它编制的一项指

<sup>18</sup> 其做法是通过对各种词汇进行单独分析，包括“死亡”、“保护平民”、“即刻威胁”、“人身暴力”、“性暴力”和“基于性别的暴力”。

<sup>19</sup> 这些特派团还将地雷造成的伤亡人数用作指标。

标为“没有武装团体威胁平民的报告”。另一项指标是“即刻可能遭受人身暴力威胁的平民人数减少”(A/59/657, 预期成绩 1.1)。

40. 2006 年至 2011 年, 联海稳定团始终将“绑架”列为一项绩效指标, 例如在 2010-2011 年度, 该指标定为“在太子港, 2010/11 年度报告的绑架案减少 40%, 2009/10 年度报告为 57 宗, 2008/09 年度报告为 130 宗。”

41. 联刚稳定团、联苏特派团、达尔富尔混合行动、联科行动和联海稳定团还列入并对其他与暴力有关的绩效指标进行量化。例如, 这些指标包括“报告的武装冲突事件减少”、“向不安全地区派出的联合评估团数量增加”、“武装暴力所导致的境内流离失所者总人数减少”、“被起诉的性暴力案件数目增加”和“报告的国家武装部队践踏人权事件减少”。

42. 各特派团之间, 甚至同一特派团内使用各项与暴力有关的指标缺乏一致性和连续性(所有这些特派团都面临极具挑战的保护平民环境), 这种模式表明在总部的维持和平行动部和外勤支助部以及各特派团领导层内部, 制定将保护平民工作纳入主流并进行衡量的战略方法尚有潜力可挖。

#### 4. 提及维持和平特派团与联合国其他行为体就保护平民问题开展协调的次数增加

43. 虽然预算执行情况报告的说明部分对保护平民的提法各不相同并反映了各自具体环境, 但都更多地提及到就此问题与包括联合国国家工作队在内的联合国其他行为体采取协调一致的行动。达尔富尔混合行动、联苏特派团、联科行动和联刚稳定团预算执行情况报告的说明部分都出现了这种提法。为此采取的行动范围广泛, 其中包括: 与人道主义事务协调厅携手改善人道主义援助准入(A/66/596, 第 9 段); 达尔富尔混合行动与联合国国家工作队及苏丹政府协作, “通过重点解决水问题, 确保实现和平, 保护该地区平民, 并为达尔富尔与水有关的项目筹集资金(同上, 第 42 段); 建立一个人道主义联络机制“以确保达尔富尔混合行动与联合国各机构、方案和基金之间进行适当的信息交流”(A/63/535, 第 37 段); 达尔富尔混合行动与联合国国家工作队制定保护平民行动计划(同上, 第 38 段); 在科特迪瓦选举后危机期间将联利特派团的步兵连和直升机临时调入联科行动(A/66/616, 第 21 段); 联刚稳定团进一步加大与联合国国家工作队的整合力度以加强联合国保护平民的全系统战略(A/66/652, 第 27 段)。

#### E. 预算执行情况报告与秘书长关于特定特派团的报告所报的死亡人数出入很大

44. 将选定特派团的执行情况报告样本中与冲突有关的平民死亡人数与秘书长关于特定特派团报告所载的相同特派团在大致相同时期的平民死亡人数进行比

较，发现出入很大。在所有情况下，除联海稳定团外，秘书长关于特定特派团报告所报的死亡人数更多。就联海稳定团而言，执行情况报告所报的死亡人数列在“非正常死亡”（谋杀和私刑）类别下，而关于特定特派团报告所报的死亡人数列在“暴民攻击”和“杀害未成年人”类别下。两份文件均未提及另一份文件引用的死亡人数，即执行情况报告没有提及秘书长关于特定特派团报告中所报死亡人数，反之亦然。<sup>20</sup>

45. 维持和平行动部/外勤支助部指出，预算执行情况报告和关于特定特派团的报告存在根本差异。根据两部的说法，关于特定特派团的报告是为了帮助安全理事会从更广泛和更具分析性的角度了解一个国家的局势，其中不仅介绍该特派团的工作，还会介绍政治进程、安全局势和人道主义状况。与此不同，执行情况报告是为了监测特派团的业绩以及在执行安全理事会的任务规定方面是否实现了具体目标。上述部门表示，举例来说，未爆弹药在报告所述期间造成的伤亡人数可能在成果预算编制中具有相关性，但与秘书长报告无关。然而，据说关于特定特派团的报告有时也会提到未爆弹药造成的死亡人数，例如 2009 年 11 月 16 日关于达尔富尔混合行动的报告(S/2009/592，第 55 段)。

46. 这一解释忽略了以下事实：鉴于关于特定特派团的报告和执行情况报告都涉及保护平民问题，虽然目的不同，但在特别是平民死亡人数这样的重要问题上必须保持一致。

47. 此外，上述部门的解释并未澄清为何要向不同受众提供不同的衡量标准(秘书长报告的受众为安全理事会，而预算执行情况报告的受众为第五委员会)，这会使人怀疑这两份文件的数字准确性。这两份报告的受众都强调保护平民工作的基准、监测和报告的重要性，以及在这方面保持一致性应是基本标准。不太清楚的是，既然希望广泛报告与冲突有关的暴力造成的死亡，维持和平行动部和外勤支助部为何不将报告所述期间未爆弹药造成的伤亡人数列入关于特定特派团的报告。未爆弹药造成的死亡显然属于上述部门界定的保护平民工作范畴。

<sup>20</sup> 但监督厅注意到，在此期间，该特派团的工作侧重于处理 2010 年灾难性地震后的遗留问题。



表 2

## 秘书长关于特定特派团的报告及预算执行情况报告所报的平民死亡人数

特派团	预算执行情况报告	关于特定特派团的报告
联黎部队	0	8
联利特派团	0	0
联海稳定团	383	26
联刚稳定团	264	585
联科行动	3 154	3 268
达尔富尔混合行动	54	404
联苏特派团	102	334

来源：监督厅对秘书长关于特定特派团的报告以及预算执行情况报告中对上述特派团在 2009 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间所报死亡人数进行的内容分析。

注：计算关于特定特派团报告及执行情况报告所报平民死亡总人数时采用了保守方法。两类报告均未列入以下死亡类型：疾病和自然灾害造成的死亡；武装行为体之间的战斗人员死亡（如部落战争导致的死亡）；以及与其他暴力事件合报的死亡，如绑架、冲突或强奸，原因是无法分列准确的死亡人数。因此，鉴于方法上存在挑战，这些数字为大致数字。对以下文件进行了分析：S/2010/105；S/201/406；S/2010/88；S/2010/429；S/2011/497；S/2011/540；S/2011/183；S/2011/20；S/2010/164；S/2009/623；S/2009/472；S/2011/20；S/2011/298；S/2010/512；S/2011/656；S/2011/807；S/2010/15；S/2011/211；S/2010/600；S/2009/495；S/2011/211；S/2010/600；S/2011/387；S/2010/245；S/2011/244；S/2011/22；S/2010/50；S/2010/382；S/2010/213；S/2011/422；S/2010/543；S/2009/592；S/2009/545；S/2010/31；S/2010/168；S/2010/388；S/2010/528；S/2010/681；S/2011/239。

## F. 在如何利用执行情况报告所载“外部因素”来支持准确报告方面还有改进余地

48. 维持和平时行动部和外勤支助部表示，在特派团任务区内保护平民方面，有若干因素超出了特派团控制范围，并且无法通过预算执行情况报告的量化衡量标准予以充分反映，这包括故意伤害平民的武装团体泛滥以及东道国当局（对保护平民负有最终责任）应对保护平民问题的能力。在这个意义上，对特派团保护平民任务执行情况严格采用量化的量度无法反映出对平民遭受人身暴力威胁产生影响的很多其他问题。

49. 在这方面，执行情况报告可列入“外部因素”，即超出特派团控制范围，但对维和行动成败产生影响的事件和(或)条件。对于预算执行情况报告，要求特派团达到的主要标准是提供可信的说法，表明推动了预期成绩的实现。执行情况报告并不要求只报告成功的工作。监督厅认识到，尽管特派团作出了最大努力，恶劣事件的发生可能还是会增加。在维持和平时行动中，挫折即便并非不可避免，也是屡见不鲜。平民死亡人数增加并不一定意味着相关特派团效力低下。同样，性

暴力举报数目的增加也可能是相关特派团成功开展民间社会宣传的成果，或者是由于供受害者求助的处理此类事件的渠道增加。

50. 此外，特派团的实际做法表明，当外部因素对实现预期成绩产生负面影响时，特派团会定期予以报告。例如，联刚特派团 2009–2010 年期间执行情况报告记录了侵犯人权事件的增多，并将此归咎于“军事行动不断进行，冲突日益恶化，而且由于民间社会的宣传，致使侵犯人权案件的举报增加”（见 A/65/682，预期成绩 3.1）。相反，外部因素也为特派团提供了机会，可展示在超出特派团控制范围的挑战性环境下也可取得成功。

51. 监督厅注意到，在同时使用定性说明和定量列表，并坦诚考虑到外部因素时，执行情况报告可协助各特派团准确了解、适应和应对不断变化的保护平民环境。

## 五. 结论

52. 自首次颁布保护平民的任务规定以来，在 12 年多的时间里，各维持和平特派团通过其预算执行情况报告对此问题进行报告已逐渐成为固定做法。维持和平行动部/外勤支助部已通过若干方式积极支持各特派团开展平民保护工作。总体而言，各特派团在将保护平民信息纳入其执行情况报告方面已经取得进展，但要充分发挥执行情况报告的潜力仍需开展更多的工作，特别是增加冲突中死亡人数及冲突中性暴力(包括强奸)的信息。此外，差距已经出现，需要上述部门继续发挥领导作用，对这一基本任务提供战略指导。

53. 值得注意的是，一些特派团通过将平民死亡人数和性暴力用作绩效指标，率先探索了改进保护平民工作报告的途径。如上文所述，联科行动、联刚特派团/联刚稳定团和联海稳定团已将“死亡人数”用作绩效指标。在适合所处环境的前提下，现在需要将这些特派团使用该指标的做法普及到其他特派团。<sup>21</sup> 关于平民死亡人数的连贯一致的报告在综合特派团环境至关重要，这有助于特派团内的数据整合以及与联合国其他与保护有关的行动方进行数据交流。平民死亡人数也与恢复稳定和安全环境的基准有关。秘书长在 2012 年认识到该问题的重要性，他向安全理事会提交的关于武装冲突中保护平民的报告表示“人们越来越多地注意到需要更好地记录伤亡情况”（S/2012/376，第 28 段）。与此相关，人道主义事务

<sup>21</sup> 监督厅认识到，在维持和平环境中收集关于平民死亡人数的可靠数据是困难的，但注意到联合国系统正为此作出努力。

协调厅正为联合国系统制定拟议指标，<sup>22</sup> 其中包括一个在特定报告所述期间在冲突中死亡的平民人数类别。

54. 冲突中性暴力问题同样重要。如同平民死亡人数一样，在这方面也存在先例和良好做法，因为三个特派团(联刚特派团、联海稳定团和联苏特派团)已在执行情况报告中将性暴力作为一项绩效指标，尽管做法不太一致。需要更大胆，更有针对性的方法。虽然准确确定武装冲突中性暴力发生率存在很多变量，包括社会和文化因素，但 2012 年秘书长关于冲突中的性暴力报告(A/66/657-S/2012/33)表明，可以对性暴力(包括强奸)行为进行量化，而且这项工作已经在进行，例如联刚稳定团。此外，人道协调厅目前正在联合国系统内牵头拟定指标，其中包括“在报告所述期间所举报的武装冲突中及与武装冲突有关的性暴力事件数目”类别。在性暴力发生率始终是国际社会明确关注问题的特派团区域，将性暴力(包括强奸)列为指标完全符合安全理事会保护平民的意图，特别是关于妇女及和平与安全的第 1325(2000)号共有问题决议及引入新的冲突中性暴力监测、分析和报告安排的第 1960(2010)号决议。

55. 如上文所述，监督厅已将本报告草稿递交给负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室。虽然该办公室尚未对报告提出任何正式评论意见，但对将解决性暴力行动列为相关维持和平行动业绩基准的建议总体表示满意。

56. 在提高执行情况报告对保护平民的总体效用方面还需要领导支持，包括其定性内容。例如，执行情况报告的预算执行章节中准确和有见解的说明能够反映出特派团在执行保护平民任务方面的重要绩效，包括面临的重大挑战和问题。这种平衡的报告方式对会员国及总部的维持和平行动部和外勤支助部很有用处，因为它们在行使其治理和(或)管理职能时非常依赖外地报告的准确性和全面性。

57. 秘书长在 1999 年指出，保护平民是联合国的根本核心任务。这一点在今天依然如此。由于平民仍然在武装冲突中遭受各种苦难，本组织有责任尽可能准确地监测和报告他们的安全和安保状况，以便作出一切必要努力为他们提供更好的保护。改进执行保护平民任务的特派团执行情况报告将是这方面的一个重要步骤。

## 六. 建议

58. 尽管维持和平行动部/外勤支助部同意建议 1，但不接受建议 2，认为建议 2 似乎先入为主，预断要制定建议 1 提出的指导意见。两部认为，建议 2 明确主张因果关系，但报告的冲突中死亡人数和冲突中性暴力/强奸事件可能并非归因于

<sup>22</sup> 基于和维持和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员公署、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表及非政府组织的协商成果，人道主义事务协调厅正在编制保护平民拟议指标。

维持和平特派团的行动，也不一定反映出特派团任务的成败；冲突中死亡可能是由于各种原因造成的，而维持和平特派团保护平民的任务规定并不针对这些原因；仅根据这些指标做出的分析可能导致错误结论，即，特派团没有(或未能)保护平民，而且，特派团难以控制的很多因素影响了特派团保护平民的能力，这些因素可能无法通过量化衡量标准在成果预算制执行情况报告中得到充分反映；而且，东道国负有保护平民的首要责任。虽然监督厅明了这些论点有可取之处，但监督厅仍然相信，冲突中平民死亡和性暴力事件是有意义的指标，值得监测和报告。

59. 关于建议 3，维持和平行动部/外勤支助部同意，在确定和使用指标方面应力求一致，但并不认为统一执行情况报告和秘书长关于特定特派团报告列示的冲突中平民死亡统计数据是可行的，他们也不认为试图使数据相吻合的努力会改善落实保护平民任务。维持和平行动部/外勤支助部希望，若要保留这一建议，则将其分类为“建议”而非“重要”。

#### **建议 1**

维持和平行动部与外勤支助部协商，应提出关于把保护平民纳入维持和平特派团成果预算制框架的指导意见(第 21 至 26 段)[重要建议]

#### **建议 2**

为确保监测安全理事会、秘书长和维持和平行动特别委员会强调的保护平民的工作，维持和平行动部与外勤支助部协商，应确保负有保护平民任务的特派团在其执行情况报告中应视其保护平民情况，前后一致和量化地把“冲突中平民死亡”和“冲突中性暴力(包括强奸)”作为所有负有保护平民任务的特派团的绩效指标(第 35 至 42 段)[重要建议]

#### **建议 3**

维持和平行动部应与外勤支助部协商，审议如何解决执行情况报告和秘书长关于特定特派团的报告中报告的冲突中平民死亡人数有出入的问题(第 44 至 47 段)[重要建议]

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2013 年 3 月 14 日

## 附件一

## 维持和平特派团保护平民任务要素审查情况

	安理会决议 和任务授权 年份	设立年份	“保护面临 迫在眉睫的 人身暴力威 胁的平民”	“不妨碍东 道国的 职责”	“在能力和 部署地区 范围内”	“一切必要 手段(或措 施/行动)”	保护平民是 明确“优先 事项”
联黎部队	1701 (2006)	1978	✓	✓	✓	✓	
联利特派团 <sup>a</sup>	1509 (2003)	2003	✓	✓	✓		
联科行动	1528 (2004)	2004	✓	✓	✓	✓	✓
联海稳定团	1542 (2004)	2004	✓	✓	✓		
达尔富尔混合行动	1769 (2007)	2007	✓	✓	✓		✓
联刚稳定团	1925 (2010)	2010	✓	✓	✓	✓	✓
联刚特派团 <sup>b</sup>	1291 (2000)	1998	✓		✓	✓	
联苏特派团 <sup>b</sup>	1590 (2005)	2005	✓	✓	✓	✓	

<sup>a</sup> 联利特派团的任务授权只提出“在能力范围内”，未明确“在部署地区”。

<sup>b</sup> 联刚特派团的任务授权于 2010 年结束；联苏特派团的任务授权于 2011 年结束。

## 附件二

## 2003 年至 2011 年负有保护平民任务的维持和平特派团使用的与暴力有关的绩效指标

		联刚特派团/ 联刚稳定团	联苏 特派团	达尔富尔 混合行动	联科行动	联利 特派团	联海 稳定团	联黎部队
平民死亡	2010-2011	✓						
	2009-2010				✓		✓	
	2008-2009				✓		✓	
	2007-2008				✓		✓	
	2006-2007			N/A	✓			
	2005-2006			N/A			✓	
性暴力	2010-2011		✓	✓	✓			
	2009-2010		✓					
	2008-2009		✓					
	2007-2008		✓					
	2006-2007		✓	N/A				
	2005-2006		✓	N/A			✓	
	2004-2005	✓		N/A				
	2003-2004	✓	N/A	N/A	N/A			
绑架	2010-2011						✓	
	2009-2010						✓	
	2008-2009						✓	
	2007-2008						✓	
	2006-2007			N/A			✓	
威胁	2010-2011				✓			
	2009-2010				✓			
	2008-2009				✓			
	2007-2008				✓			
	2006-2007			N/A	✓			
	2005-2006			N/A	✓			
	2004-2005	✓		N/A				

✓ 表明采用了这一绩效指标。

N/A 表明没有这一年的预算执行情况报告，或特派团在此期间不存在。

注：表中显示了不同特派团不同年份与暴力有关的指标，说明所述年份范畴的差异。

## 附件三

## 特派团报告保护平民情况的“直接”或“辅助”产出实例

直接	辅助
为预防和威慑紧迫安全威胁升级提供快速反应能力人/日数目	为受暴力行为影响地区的弱势群体开展宣传和社会动员活动,包括举办讨论会
在主要道路沿线、边境和过境点设置固定和流动检查站	就起草加强保护平民国家战略向东道国实体提供咨询和辅导;提供技术支助以执行这一战略
巡逻: 徒步; 空中侦察; 船只	与非政府组织协调并由其主导举行关于保护问题的保护小组会议; 为人权科和非政府组织人员举行保护问题培训班, 以培养能力和解决人权问题
优先地区内监测和遏制袭击平民行为的连队行动基地	难民营内境内流离失所者安全问题协调会, 各人权干事、东道国警察、联合国警察、联合国军事人员和人道主义行动者联合小组参加了会议
为清除和核查被地雷或战争遗留爆炸物污染区域分配任务、开展监测和质量控制	区域和特派团间合作会议, 重点讨论遏制武装团体越境移动以及开展打击武器非法流动的行动
流动和徒步巡逻人/日, 旨在查明游牧移徙路线, 并确保沿这些路线的安全移徙, 为此把守固定/流动检查站, 设立和巡逻沿人道主义物品供应路线的非军事地带, 并设立和巡逻激烈冲突区内各部队之间的隔离区和缓冲区	监测和报告保护情况, 为此查明和分析保护方面的差距和侵犯行为, 向国家和地方当局以及所有相关方提出建议、进行宣传并跟踪落实情况, 以解决保护方面的问题
人员和货物在全国自由、无阻的流动得到保障	与国家司法机构联合调查人权, 以起诉严重践踏人权行为

资料来源: 内部监督事务厅(监督厅)根据特派团保护平民报告所做分析和分类。

注: “直接”产出的主要特征: 交付的直接产出可直接、但不是一成不变地保护面临人身暴力威胁的平民。“辅助”产出的主要特征: 交付的辅助产出不能直接而是间接保护面临人身暴力威胁的平民。

## 附件四

### 维持和平行动部和外勤支助部的评论意见

内部监督事务厅(监督厅)在下文列出维持和平行动部和外勤支助部对本报告所载审查的评论意见全文(见下文第 1-12 段)。这一做法是依照大会第 64/263 号决议的规定,按照独立审计咨询委员会的建议进行的。维和部/外勤部同意建议 1,但不接受建议 2。关于建议 3,维和部/外勤部同意,在确定和采用指标方面应力求一致,但并不认为统一执行情况报告和秘书长关于某特派团报告列示的冲突中死亡平民的统计数据是可行的,他们也不认为试图使数据相吻合的努力会改善落实保护平民任务。维和部/外勤部希望,若保留这一建议,则将其分类为“建议”而非“重要”。

建议 2 是以特派团实例为依据。因此,其明确且采用了某些代表团的良好做法,这是一个学习型组织的实质。建议 2 没有先入为主,预断要制定建议 1 中提出的指导意见。这两个指标的核心是基于以往造成大规模平民死亡的事件,其有力表明,防止发生死亡和性暴力应成为特派团保护平民工作的重中之重。这一问题对联合国系统而言仍有紧迫性和重要性。<sup>a</sup> 此外,这并不排除制定其他不相互排斥的、有力和有效指标。

维和部/外勤部的“主要关切”是报告主张“因果关系”,但这一关切并不合宜,因为报告明确指出,“平民死亡人数增加不一定意味着特派团没有成效”。监督厅同意,仅根据这些指标做出分析可能导致对特派团保护平民的努力得出错误结论。建议 2 没有排除采用其他相关指标分析特派团的业绩。特派团无法控制的、影响到特派团保护平民能力的因素在执行情况报告中可以表述为“外部因素”。虽然东道国政府负有保护平民的首要责任,但特派团可以发挥作用,依循维持和平行动部/外勤支助部指导意见,通过设想的政治进程支持各国政府的努力。

尽管监督厅理解维和部/外勤部的关切有可取之处,但监督厅仍然相信,冲突中平民死亡和性暴力事件是有意义的指标,值得监测和报告。

此外,行政和预算问题咨询委员会的意见关涉建议 3,因为行政和预算咨询委员会表示,应当在提交大会审议的报告中尽可能提供关于某一具体问题的全面情况,以帮助避免重复和不一致之处(A/65/743,第 16 段)。

<sup>a</sup> 见秘书长报告:联合国斯里兰卡行动内部审查小组。



## 维持和平行动部和外勤支助部关于审查联合国维持和平特派团保护平民报告的评论意见

2013 年 3 月 8 日主管维持和平行动副秘书长和主管外勤支助事务副秘书长的备忘录

1. 感谢你 2 月 28 日的备忘录请我们就内部监督事务厅(监督厅)关于审查联合国维持和平行动特派团报告保护平民情况的报告草稿提出意见。这一报告很及时,因为其侧重于用各种方式衡量维持和平行动部和外勤支助部以及我们的维和特派团为执行保护平民任务授权开发的工具的效力。我们感到高兴的是,报告确认,在制定管理维和中涉及保护平民的各种复杂任务所需的构想和战略框架方面取得了进展。
2. 报告草稿所载分析提出了有益的见解,我们在与各特派团的协作中将加以考虑,以加强监测和报告保护平民的努力和成果。我们基本同意报告草稿的结论,即,在成果预算制执行情况报告中,报告保护平民情况能够而且应当得到加强。解决这一问题需要采取谨慎和审慎的办法。鉴于特派团所处环境错综复杂、其资源差异以及收集关于特派团为保护平民这一核心目标所作各种努力的可靠资料的挑战,我们对报告草稿的某些方面感到关切。我们的评论意见详述如下。
3. 建议 1: 维持和平行动部和外勤支助部同意这项建议。我们承诺同特派团一道审查相关指导参数。
4. 建议 2: 报告草稿对这一建议有两种不同的表述。在摘要文本框中,建议 2 呼吁维和部与外勤部协商,“考虑”(加了着重)“前后一致和量化地把冲突中平民‘死亡’和‘冲突中性暴力(包括强奸)’作为执行情况报告的绩效指标……”。与之形成对照的是,报告草稿中建议 2 的表述则呼吁维和部与外勤部协商,“确保(加了着重)……负有保护平民任务的特派团在其执行情况报告中前后一致和量化地把平民‘死亡’和‘冲突中性暴力(包括强奸)’作为绩效指标……”。在起草过程中,维持和平行动部和外勤支助部与监督厅小组协商,接受了这一建议的表述,因此其出现在摘要部分,尽管与此同时,两部表示对这一概念和方法持保留意见。维持和平行动部和外勤支助部将能够接受建议 2,因为其出现在摘要部分。然而,我们感到遗憾的是,我们不能同意出现在报告中的后一表述,有几个理由,具体如下。
5. 报告草稿中对建议 2 的表述似乎先入为主,预断要制定建议 1 中提出的指导意见。这种指导意见的直接目的是制定有效的指标和确定使用指标的协调一致性。坚持采用建议 2 中提出的两个指标必然会歪曲指导意见,从而可能消除或削弱其他有效指标。我们对建议 2 表述的主要关切是,其宣称的因果关系并不存在。

报告的冲突中平民死亡人数以及发生的冲突中性暴力/强奸事件不可直接归因于维持和平特派团在其部署范围内开展的行动。

6. 任务区中冲突中死亡人数和性暴力/强奸数目并不一定反映出特派团执行保护平民任务的成败，也不是衡量特派团这方面工作效果的唯一有意义的计量办法。冲突中死亡可能是由于各种原因造成的，而根据安全理事会规定确立的维持和平特派团保护平民的任务规定并不针对这些原因。仅根据这些指标对特派团的广泛职责领域做出分析可能导致错误结论，即，特派团没有(或未能)保护平民，同时无视或削弱了可能会导致做出完全不同结论的其他重要和相关指标(例如，强迫平民流离失所事件减少或人道主义准入得到保证的情况)。

7. 特派团无法控制的许多因素都会影响特派团保护平民的能力，这些因素可能无法通过定量衡量标准在成果预算编制执行情况报告中得到充分反映。这些因素有：东道国当局履行自身保护平民的首要责任的意愿和能力；意图伤害平民的武装团体的扩散情况；地形因素，鉴于特派团缺乏足够的机动性深入平民可能遭受暴力威胁的地区。采用狭隘的、纯定量衡量标准报告特派团保护平民情况将无法充分体现这些复杂性。

8. 东道国负有保护平民的首要责任。这一原则可见于授权维和行动保护平民免遭人身暴力急迫威胁的安全理事会所有决议中，还见于秘书长的报告和维持和平行动特别委员会的多份报告中。根据任务区中发生的所有冲突中死亡和性暴力/强奸事件的现有资料计量保护平民情况也未能明确东道国本身在保护平民方面的成败情况。为此目的，审议其他更广泛的定性因素也许可以更准确地计量保护平民情况。

9. 建议 3：研究报告指出，成果预算编制和秘书长针对某特派团报告的任务区“伤亡人数”不一致。我们同意，在明确和采用指标方面应力求一致。要求维持和平行动部和外勤支助部“考虑解决这一不一致问题”的建议 3 似乎是基于这一假设，即，这些报告中的统计资料可以一致或相吻合。然而，我们并不认为让这些报告列示的冲突中平民死亡统计数据吻合是可行的，也不认为试图使这些数据相吻合的努力会改善落实保护平民任务。我们希望，从报告中删除这项建议。若监督厅认为要保留这一建议，我们则要求将其分类为“建议”而非“重要”。

10. 成果预算编制执行情况报告和秘书长关于某特派团的报告根本不同。他们为不同受众和宗旨收集和传递信息和做出分析。成果预算编制执行情况报告只是跟踪资源使用情况和通过数字产出计量的总体任务目标之间的关系，而不论具体情况如何。秘书长提交给安全理事会的报告旨在从更广、更全面的角度向安理会通报了解的局势情况及其就某国维和战略指导的决定。他们探讨的不仅有特派团的努力，而且还有其它事态发展，其中包括政治进程的演变、总体安保状况、人权和人道主义局势。虽然维持和平行动部负责这些报告的最后内容，但其中所载的

信息还包括一系列联合国行为者提供的资料。维持和平行动部将难以、甚至不可能将秘书长的报告和成果预算编制报告中所有这些行为者的时限和优先事项保持一致。

11. 监督厅总部一级的报告审查可有助于深入了解不同特派团为传递关涉保护平民任务执行情况的资料所采取的方式。这一审查只是一个起点，无法提供所需的背景情况，以完善成果预算编制执行情况报告和秘书长提交安全理事会的报告所列数据。鉴于保护平民任务错综复杂以及衡量特派团在这一领域的执行情况的挑战，我们认为，监督厅就这一议题的审查尽管是受欢迎的，但若先与目前被授权保护平民的特派团进行讨论则会受益。

12. 维持和平行动部和外勤支助部同意，如报告摘要所述，冲突中平民死亡和性暴力/强奸事件可考虑用作成果预算制执行情况报告的绩效指标。然而，我们认为，鉴于维和中保护平民的工作错综复杂，报告草稿中对建议 2 的表述不充分，可能不利于制定有益的指导意见。