



## 第七十五届会议

## 议程项目 151

## 关于内部监督事务厅活动的报告

## 关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动在与联合国国家工作队协作支持达尔富尔从维持和平向建设和平过渡方面的相关性、效力和效率的评价

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

2019年2月至2020年2月，内部监督事务厅检查和评价司对非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)在与联合国国家工作队协作支持达尔富尔从维持和平向建设和平过渡方面的相关性、效力和效率进行了实时评价。评价分两个阶段进行，采用半结构化访谈、文件审查、在线调查、直接观察和案例研究相结合的方法。

内部监督事务厅团队为此接触了所有相关利益攸关方，包括联合国总部、达尔富尔混合行动、国家工作队、非洲联盟、苏丹政府、当地社区和民间社会组织。第一阶段评价结束后，于2019年10月向过渡管理人员发布了一份咨询备忘录，介绍实时评价的结果，以帮助及时调整和加强过渡规划和执行工作。由于政治动荡、社会不和谐和安全事件以及2019冠状病毒病(COVID-19)大流行，过渡工作一再受到干扰，但达尔富尔混合行动在各种制约下，仍有效带领开展了已获授权的活动。

第二阶段的评价结果表明，达尔富尔混合行动在实施过渡、缩编和准备撤出方面取得了重大进展，其活动切合实际，并符合规定的任务和指示。苏丹的政治过渡给达尔富尔的过渡带来了干扰，但也带来了机遇。苏丹政府更迭之后，主要利益攸关方的战略需求和优先事项起初存在分歧，但后来围绕着达尔富尔混合行



动的撤出、后续存在和建设和平需求，趋于一致。然而，由于以往过渡提供的综合经验和最佳做法有限，影响了业务和职能层面的应用。

过渡期出现了一些挑战。由于各种因素，达尔富尔混合行动和国家工作队在精简规划、协调和一体化方面遇到困难。首先，在非一体化和地理上分散的环境中，过渡工作领导层似乎呈分散状态，机构优先事项的变化、角色和责任的不明确以及对过渡目标的自主权有限更加剧了这种情况。第二，由于与苏丹政府接触较晚，业务层面的工作联系不足，加上在外地缺乏正式的结构协调，联合过渡规划和协调机制有效性不足。第三，预期作为达尔富尔混合行动和国家工作队的联合过渡工具的州联络职能取得进展，总体上实现了州联络职能构想的既定目标。

为推进过渡目标，达尔富尔混合行动在战略层面获得了非洲联盟的支持，但认识到需要非洲联盟在业务层面发挥更大作用。同样，在苏丹政治过渡之后，达尔富尔混合行动还加强了国家对达尔富尔有效过渡的参与、承诺和自主权。

长期而言，达尔富尔混合行动和国家工作队努力解决冲突驱动因素，但达尔富尔重新陷入冲突的显著危险依然存在。原因在于冲突根源尚未消除，人道主义和保护需求旷日持久，准军事部队和武装团体的活动破坏稳定，社区中非法武器大量存在，和平进程尚未完成。达尔富尔混合行动努力查明并消除声誉风险，但仍需解决如下主要问题：内部资产管理、移交政府实体的队部和资产被滥用和挪用现象、余留队部易遭抢劫和犯罪活动影响的脆弱性、潜在的环境负面影响以及有关性剥削和性虐待等严重不当行为的风险。

一些关键因素增强或限制了达尔富尔过渡的效力和效率。由于政治不确定性、普遍安全局势、捐助者支持缺乏和内部资格处理问题，过渡期的建设和平工作被迫延迟。此外，持续存在的系统性问题也影响了过渡的规划和实施。人力资源缩减和工作人员士气低落对过渡执行工作产生了重大影响。联合国总部提供的后援支助被认为是充分的，但联合国发展协调办公室向驻地协调员办公室提供的支助被认为是欠缺的。

共提出 13 项建议(1 项关键建议和 12 项重要建议)，旨在增强达尔富尔过渡的效率和效力。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 背景 .....	4
三. 方法 .....	5
四. 评价结果 .....	5
A. 达尔富尔混合行动为支持过渡开展的活动切合实际并符合任务和指令 .....	5
B. 达尔富尔混合行动和联合国国家工作队未能充分实现连贯和精简的规划、协调和一体化 .....	8
C. 达尔富尔混合行动和联合国国家工作队努力解决冲突驱动因素，但重新陷入冲突的风险仍然很大 .....	14
D. 达尔富尔混合行动查明并努力消除声誉风险 .....	15
E. 促进或制约达尔富尔过渡的效力和效率的关键因素 .....	18
五. 结论 .....	20
六. 建议 .....	21
附件	
一. 影响苏丹政治过渡和达尔富尔从维持和平向建设和平过渡的重大事件时间表 .....	24
二. 管理层的回应 .....	26
三. 内部监督事务厅对政治和建设和平事务部、和平行动部、达尔富尔混合行动和联合国国家工作队的正式评论意见的回应 .....	30

## 一. 引言

1. 本评价旨在尽可能系统、客观地确定非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)在与联合国国家工作队协作支持达尔富尔从维持和平过渡到建设和平方面的相关性、效力和效率。评价工作依照联合国系统的评价规范和标准开展。<sup>1</sup>
2. 征求了秘书处有关实体对报告草稿的意见，最后报告考虑了所述意见。管理层的正式回应载于本报告附件二。

## 二. 背景

3. 鉴于达尔富尔安全状况总体改善，安全理事会第 2363(2017)号和第 2429(2018)号决议核可了达尔富尔混合行动双管齐下的“全系统”办法，将维持和平与建设和平任务相结合，在两年时间内通过州联络职能与国家工作队协作执行。
4. 秘书长在关于制定协调一致的联合国过渡进程以及规划和筹备达尔富尔混合行动的规划指示中，概述了在达尔富尔和整个系统实现顺利过渡的业务框架，包括角色、责任、协调机制、统属关系和人员配置。非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动副联合特别代表(代表非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动联合特别代表)以及驻地和人道主义协调员被指定为规划和管理过渡工作的国家一级牵头人。
5. 达尔富尔的过渡时值 2018 年 12 月至 2019 年 10 月的诸多重大政治动荡，包括社会动乱、执政 30 年的前政权下台并由过渡军事委员会接管、平民遇袭和被杀、主权委员会成立以及随后的朱巴和谈。
6. 苏丹的政治过渡和安全局势阻碍了达尔富尔的过渡进程，有时甚至中断了这一进程(主要事件时间表及其对过渡的影响见本报告附件一)。在此期间，在达尔富尔与苏丹政府的国家和州两级的结构性接触减少，州联络职能方案执行延迟，建设和平方案的制定和“达尔富尔发展战略”的更新受阻，国家工作队的重点从达尔富尔过渡转向苏丹全境的政治过渡，维和军警人员缩编暂停，队部的关闭和移交暂停，达尔富尔混合行动的撤出时间两次延长，后续存在的必要性变得明显。达尔富尔混合行动的任务在 2019 年 6 月和 10 月以及 2020 年 4 月获得技术延期，很大程度上使过渡规划和执行工作更加复杂。
7. 另一方面，文官领导的过渡政府的成立预示着有机会推动全面和包容各方的和平进程和过渡，聚焦苏丹全境。达尔富尔混合行动和国家工作队报告称，与苏丹政府的关系以及苏丹政府的反应速度都有显著改善。其中包括，达尔富尔混合行动和国家工作队领导层更容易联络到过渡政府最高领导层，政府的州和地方当局对过渡要求的承诺和响应加强，达尔富尔混合行动的货物清关速度加快。此外，

<sup>1</sup> 可查询 <http://www.uneval.org/document/detail/1914>。

正在朱巴进行的和谈力争消除冲突根源，尤其是达尔富尔冲突的根源，为苏丹的可持续和平与发展开辟道路。

### 三. 方法

8. 评价采用了四种数据收集方法——半结构化访谈、文件审查、在线调查和直接观察，分两个阶段进行。评价涵盖 2014 年至 2020 年期间。第一轮数据收集工作于 2019 年 5 月至 7 月进行，其结果于 2019 年 10 月在一份咨询备忘录中与过渡管理人员分享。第二轮数据收集阶段为 2019 年 12 月至 2020 年 2 月。

### 四. 评价结果

#### A. 达尔富尔混合行动为支持过渡开展的活动切合实际并符合任务和指令

##### 1. 过渡执行、缩编和撤出准备工作取得重大进展

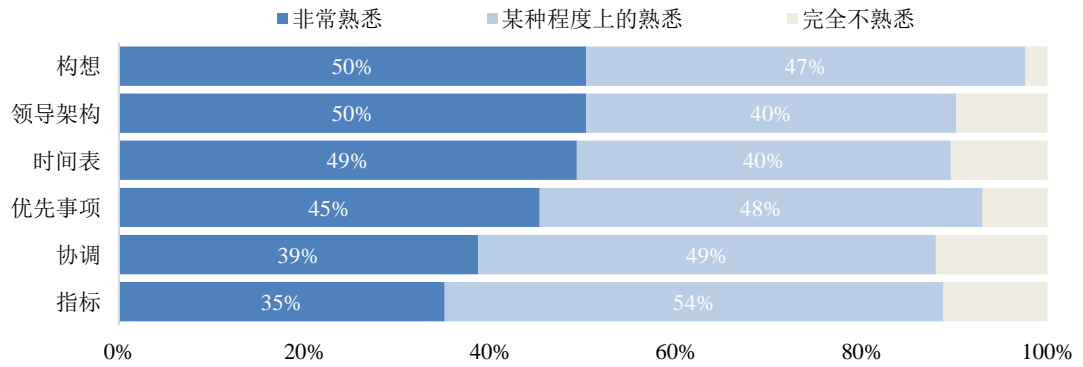
9. 达尔富尔混合行动的大部分结构和活动与安全理事会的决议和规划指示成功地保持一致。达尔富尔混合行动和国家工作队与主要利益攸关方合作，利用若干内部机制和联合机制，规划、协调和实施了有关过渡的实质活动和支助活动(见表 1)。

表 1  
用于规划和实施过渡活动的协调机制

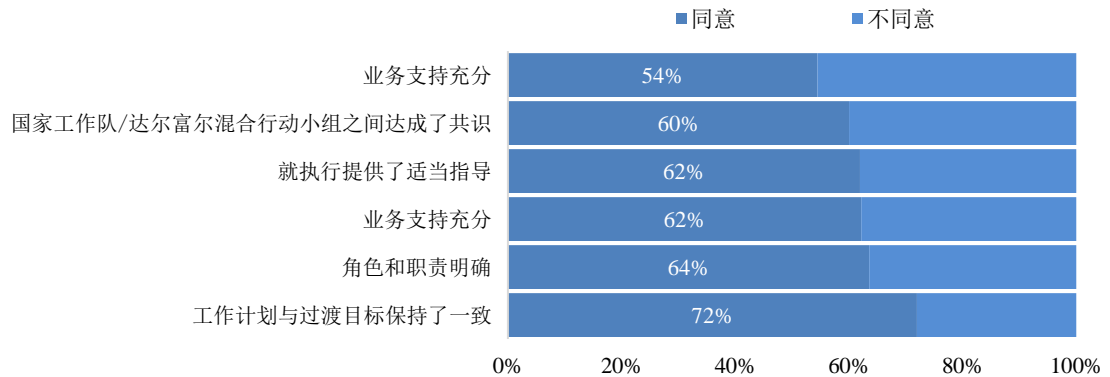
实体	战略层面	业务层面
联合	非洲联盟-苏丹政府-联合国三方机制(联合工作组)以及与非洲联盟的联合工作队  联合技术协调委员会(“5+5 委员会”)  达尔富尔混合行动与国家工作队每两个月举行一次会议	联合过渡小组
达尔富尔混合行动	达尔富尔混合行动过渡和缩编指导委员会	统筹规划小组： 行政缩编小组 资产缩编工作组 特派团总部谈判小组 部门技术委员会 以赠与方式处置资产问题咨询小组 环境清理小组
联合国国家工作队	业务管理小组 方案管理小组 联合国传播组	州联络职能支柱召集者 建设和平协调 达尔富尔发展战略更新协调

10. 这些机制加上有效内部沟通，促进了管理人员和工作人员就过渡主要方面(见图一)和工作层面的角色和责任(见图二)达成共识。定期举行了工作人员全体会议和广播，76%的调查答复者认为有效果。在外部，混合行动组织了社区活动，以便提高达尔富尔社区对过渡时间表和活动的认识。

图一  
达尔富尔混合行动和国家工作队工作人员对过渡主要方面的熟悉程度



图二  
达尔富尔混合行动和国家工作队工作人员对工作层面达成明确共识的看法



11. 达尔富尔混合行动有效开展了主要的过渡活动(见表 2)。对达尔富尔混合行动缩编、关闭和清理结束计划的审查表明，达尔富尔混合行动已为定于 2020 年 12 月 31 日撤出做好准备。

表 2

## 达尔富尔混合行动在实施过渡、缩编和准备撤出方面的进展情况摘要

主要过渡活动	实施状况
特派团新结构重组	联合特别代表办公室迁至了喀土穆 在扎林盖设立了新的特派团总部，副联合特别代表办公室迁至扎林盖 在戈洛建立了临时行动基地 将维持和平行动区缩至中达尔富尔
设立和落实州联络职能	已在东达尔富尔、西达尔富尔、北达尔富尔和南达尔富尔设立州联络职能 达尔富尔混合行动多达 90 名文职人员和单派警察已经部署在 9 个机构、基金和方案或与苏丹警察部队合用同一地点 正在实施州联络职能 1 和 2 方案
人力资源缩编	2014 至 2019 年期间，军事人员约减少 59%，警察减少 47%，本国人员减少 72%，国际人员减少 57% 已为余留军警人员和文职人员编制缩编计划
关闭和清理结束	2017 至 2019 年期间，关闭了 25 个队部和 3 个区总部 截至 2019 年，价值超过 7 500 万美元的资产和价值 1.26 亿美元的 28 个行动基地已移交给苏丹政府 为余留的 14 个队部(包括特派团总部和后勤基地)的安保和移交工作制定了计划
支持和平谈判和启动后续存在 妇女、和平与安全干预工作	向朱巴和平进程提供后勤、技术和咨询支持 在境内流离失所者营地以及回返和受影响地区建立了妇女调解和保护网络 在全达尔富尔举行了公开协商，以巩固和代表妇女在和平谈判中的关切事项 建立了苏丹防止性剥削和性虐待网络联合行动框架

## 2. 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

12. 达尔富尔混合行动在达尔富尔的过渡活动的相关性和进展受到关键利益攸关方的多样性和不同观点的影响。最初，安全理事会成员、非洲联盟和苏丹政府对过渡的时间、阶段和范围的共识并不十分明显。关于正确的过渡时机，各方意见不一，达尔富尔混合行动和国家工作队调查中 60%的答复者和 26%的受访者认为，当时并非达尔富尔过渡的合适时机。受访的境内流离失所者代表也赞同并强调这一观点，请求顾及保护和人道主义方面，重新考虑过渡决定。尽管达尔富尔的冲突趋势支持从维持和平转向建设和平的决定，但联合国总部受访者认为，达尔富尔混合行动内部存在过渡阻力。29%的总部管理人员声称，外地对过渡决定的迟迟内化延误了具体的过渡规划，具体体现在特派团的结构重组、过渡构想的核准以及于 2019 年 2 月之前设立州联络职能方面。

13. 然而，政治过渡之后，这些意见分歧基本弥合，各利益攸关方围绕撤出计划和需要侧重建设和平活动的后续存在问题，达成一致。

### 3. 以往过渡提供的综合经验教训和最佳做法有限，影响了实际应用

14. 执行委员会期望在联合国系统各级树立组织学习文化以完善过渡进程，但以往过渡的经验教训和最佳做法的应用仅限于战略层面。联合国总部未能系统地整理、审查、记录和传播过渡经验教训和最佳做法以用于达尔富尔混合行动。联合过渡项目仅与过渡领导层分享了一些具体的经验教训，而这些经验教训未能有效渗透到职能层面。达尔富尔混合行动还与处理过利比亚过渡问题的领导班子进行了接触，以借鉴经验。然而，70%的调查对象认为，没有任何经验教训或最佳做法被用于达尔富尔工作，甚至不知道有这些经验教训或最佳做法。这表明，经验教训和最佳做法未能充分传播到实地一级。

## B. 达尔富尔混合行动和联合国国家工作队未能充分实现连贯和精简的规划、协调和一体化

15. 由于若干因素，达尔富尔混合行动和国家工作队难以协调一致地联合规划和执行过渡优先事项，包括与关键行为体(苏丹政府和非洲联盟)共同规划和执行过渡优先事项。

### 1. 达尔富尔混合行动和国家工作队内部和之间的过渡领导层的分散状态

16. 达尔富尔混合行动和国家工作队内部和之间的过渡领导层似乎在角色和责任上存在分歧，未能围绕过渡形成并维持团结和凝聚力。在接受访谈的工作人员和管理人员中，72%的人指出存在三个层面的分散化。

17. 首先，达尔富尔混合行动最高领导层之间的分散化归因于两个因素。主要因素在于，联合特别代表办公室、副联合特别代表办公室和特派团其他高级领导层在过渡管理方面的角色和责任不明确，实务职能和支助职能之间的统属关系未能适当遵循秘书长关于达尔富尔混合行动规划和筹备的规划指示所述责任。另一因素是，特派团结构进行了地域重组，依据的是安全理事会第 2363(2017)号决议以及非洲联盟委员会主席和联合国秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动战略审查的特别报告(S/2017/437)，其中划定了达尔富尔的维持和平与建设和平地区，并指明达尔富尔混合行动需将重点放在大杰贝勒迈拉地区。联合特别代表办公室、副联合特别代表办公室和特派团支助司分别设在喀土穆、扎林盖和法希尔，据信这妨碍了主要行为体之间的及时、有效沟通和协调。重组除了估计耗资 750 万美元外，还增加了跨地点的旅行时间和成本，使围绕过渡进行重要对话的时间安排变得复杂。

18. 第二层是国家工作队内部的分散化，半数以上的利益攸关方认为国家工作队对过渡目标缺乏完全的自主性。驻地协调员办公室和国家工作队 64%的受访者表示不理解仅国家工作队驻扎达尔富尔的理由，并确认他们起初就对与达尔富尔混合行动合作持有保留意见。此外，达尔富尔混合行动 87%的管理人员承认，国家工作队难以实现心态上的必要转变以适应过渡要求，并将其缺乏认同感归因于越



来越强调苏丹全境的政治过渡，而非达尔富尔的过渡。<sup>2</sup> 各机构、基金和方案(10个参与机构中的8个)认为，专门用于达尔富尔过渡规划的时间和努力与其在苏丹各地的方案不相称，而达尔富尔混合行动的受访者认为，苏丹各地的过渡成功与否取决于达尔富尔的过渡。

19. 驻地协调员办公室在围绕过渡目标统一各机构、基金和方案方面缺乏效力，被认为扩大了这种分散化，并被归因于联合国发展改革，因为改革改变了国家工作队国家业务中的管理、监督和问责线以及职责。在这次改革中，与副联合特别代表办公室共同管理过渡的责任限制了驻地和人道主义协调员有效协调各机构、基金和方案的能力。驻地协调员办公室的一些员额未能及时填补以协调与州联络职能及建设和平方案有关的过渡活动，直到2019年中才提供资源和明确流程。驻地协调员办公室的过渡工作由达尔富尔混合行动借调的一名工作人员和过渡项目提供的一名过渡专家提供支持。

20. 最后一层的分散化在于达尔富尔混合行动和国家工作队的两名过渡管理者之间，原因在于整体政治环境和在苏丹各地建立联合国后续机制的可能性导致机构优先事项发生变化。据报，国家工作队对达尔富尔过渡工作的参与程度有所下降。从2019年10月至2020年3月，达尔富尔混合行动与国家工作队之间的双月协调会议暂停，体现了达尔富尔混合行动与国家工作队之间各自为政的后果。

## 2. 已建立的达尔富尔过渡期联合规划和协调机制并不理想

21. 联合规划和协调机制中普遍存在的漏洞限制了过渡执行工作的协调一致性。

22. **战略层面：**与苏丹政府在战略层面的协调参差不齐，原因包括政治环境不稳定以及联邦和州两级领导层的更迭。达尔富尔混合行动和国家工作队设立了“5+5委员会”，<sup>3</sup> 以审查、监测和讨论分配给州联络职能方案的资源。对7次会议记录的审查和与政府的约谈表明，政府的优先事项和需求(如平衡能力建设和基础设施项目、前战斗人员重返社会、为牧民提供资源和开放移徙路线)未能在州联络职能1和2方案中得到充分反映。委员会第一次会议在州联络职能1方案获得批准后举行。政府的需求在州联络职能2方案中得到了更多反映，如设立即时服务交付的支柱部门。此外，达尔富尔混合行动管理人员报告称，州联络职能方案是与州长和地方社区协商确定的。

23. 在业务层面，联合过渡小组(达尔富尔混合行动和国家工作队之间的主要过渡协调机制)在协调联合活动方面缺乏成效。该小组的任务是通过促进和协调联合过渡优先事项的实施，对联合过渡行动计划进行监督和监测。然而，65%的工作人员和管理人员指出了导致该小组效力有限的因素，包括国家工作队人员代表性不足，与国家工作队协调机制缺乏明确的工作联系，以及在达尔富尔的各机构、基金和方案之间缺乏实地协调。

<sup>2</sup> 达尔富尔混合行动关于国家工作队在达尔富尔过渡规划和管理方面的焦点转移和参与度下降的信件。

<sup>3</sup> 该委员会由达尔富尔混合行动和国家工作队的五名成员以及政府的五名成员组成。

24. 在战术层面，达尔富尔混合行动与国家工作队总部和达尔富尔各州州联络职能地点之间的协调，以及各州内州联络职能地点之间的协调，均未正式化、结构化。在缺乏协调执行办法的情况下，59%的州联络职能工作人员担心工作重叠，难以发挥比较优势。

3. 达尔富尔混合行动认识到，非洲联盟在战略层面成功发挥了作用，但需要在行动层面发挥更大作用

25. 安全理事会在第 2429(2018)号决议中赋予非洲联盟仅战略角色，非洲联盟代表认为，非洲联盟通过三方机制工作、战略评估团磋商和其他外交努力，成功发挥了战略作用。例如，非洲联盟在促进苏丹政治过渡方面发挥了关键作用，在苏丹文官政府成立之前，暂停了苏丹参与非洲联盟活动的资格。非洲联盟一名代表指出，非洲联盟由于预计到政治变革，曾提醒达尔富尔混合行动迅速撤出的风险。同样，据报，非洲联盟在促使撤销过渡军事委员会第 102 号法令方面发挥了直接作用，该法令要求达尔富尔混合行动将所有队部移交给快速支援部队。总体而言，非洲联盟对自身在战略决定方面的贡献表示满意，并认为自身与联合国的伙伴关系具有建设性和积极意义。

26. 联合国总部和达尔富尔混合行动 32%的管理人员认为，非洲联盟除了已获授权的作用外，还应加强业务作用，推动过渡取得成功。当被问及这一问题时，非洲联盟认为，业务层面的过渡规划和执行工作最好留给联合国各实体，以避免管理上的重叠，非洲联盟仍应侧重于战略援助。

4. 达尔富尔混合行动为实现达尔富尔的有效过渡，争取到了更多的国家参与和承诺，但风险依然存在

27. 总体而言，所有受访者中 72%的人认为，苏丹政府更迭有助于使国家在足够高的级别拥有广泛自主权，以支持达尔富尔的有效过渡。政府的承诺日益增加，具体体现包括“5+5 委员会”会议的成员组成和参与程度，以及明确阐述的国家优先事项和联合国可能的后续存在对苏丹的要求。

28. 然而，达尔富尔混合行动、国家工作队和联合国总部近 60%的受访者指出，苏丹政府的参与具有不稳定性，主要归因于两个因素。首先，68%的调查参与者和 52%的受访者认为，在达尔富尔混合行动结束之后，政府需要更多援助维持和平。其次，尽管喀土穆的政治体制发生变化，但达尔富尔的国家机器基本保持不变，过渡军事委员会任命的一些军事长官继续掌权。

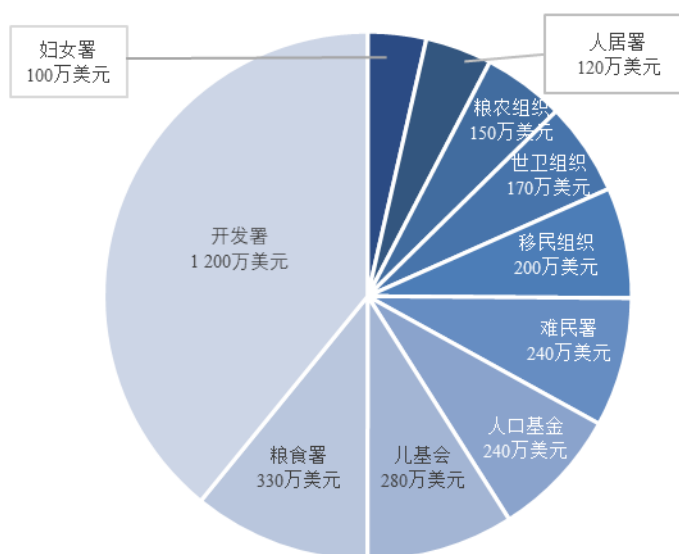
5. 州联络职能活动取得进展，总体上实现了州联络职能构想规定的目标

29. 达尔富尔混合行动和国家工作队之间联合过渡规划和协调的主要成果之一是设立了州联络职能，州联络职能是一项联合分析、规划和交付机制，目的是实现共同的成果和稳定，避免达尔富尔重新陷入冲突。州联络职能旨在通过侧重于生计/持久解决办法、法治、人权和立即提供服务这四个领域的共同优先事项，促进从维持和平向建设和平的无缝过渡。州联络职能方案在 2019 年 1 月至 12 月期间分两个阶段实施，每阶段为期 6 个月。州联络职能 1 和 2 方案由 3 220 万美元

的总分摊预算供资，分配给四个领域的 10 个机构、基金和方案(见图三和图四)。截至本报告编写之时，州联络职能 3 方案正在设计中，拨款 910 万美元，计划于 2020 年 1 月至 3 月执行。

图三

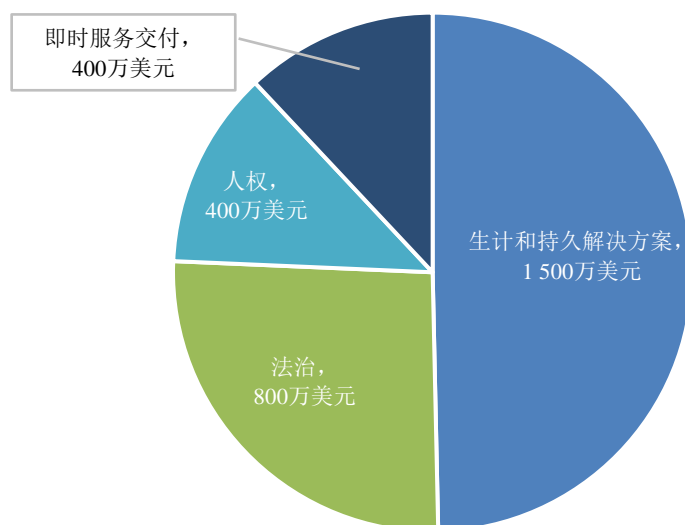
用于州联络职能 1 和 2 的分摊预算在达尔富尔 10 个机构、基金和方案之间的分配情况



缩略语：粮农组织，联合国粮食及农业组织；移民组织，国际移民组织；开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；人居署，联合国人类住区规划署；难民署，联合国难民事务高级专员公署；儿基会，联合国儿童基金会；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署；粮食署，世界粮食计划署；世卫组织，世界卫生组织。

图四

分摊预算在州联络职能 1 和 2 各优先领域的大致分配情况



30. 州联络职能对整个过渡至关重要，但其设立却被推迟，原因包括，与 10 个机构、基金和方案的谅解备忘录定稿较晚，向各机构支付资金出现延误，达尔富尔混合行动工作人员部署较晚，以及工作人员职权范围的最后确定方面参差不齐。随之而来的挑战(见表 3)进一步拖延了州联络职能的执行，对其效力产生了不利影响。过渡管理人员采取了步骤，以减轻甚至消除其中大部分问题。通过一项原则性协议，解决了谅解备忘录最后定稿方面的拖延问题，为各机构、基金和方案提供了前期资金，以便开始执行州联络职能方案。此外，在设立州联络职能后的数月，与州联络职能工作人员和政府官员举行了一系列讲习班和访问，以听取工作人员的关注，使方案实施符合当地优先事项和需求。

表 3  
州联络职能工作人员和管理人员列举的挑战

挑战性质	说明
方案方面	达尔富尔各州联络职能之间缺乏协调和统一 资金发放滞后、资金不足、时间紧迫 与达尔富尔混合行动各主要部门缺乏沟通或沟通不连续 机构执行伙伴的工作缺乏可见性 达尔富尔混合行动内部缺乏监测和评价能力
一体化	与达尔富尔混合行动和各机构的双线报告关系不明确 达尔富尔混合行动和各机构缺乏对工作人员的培训 医疗和安全疏散计划不足或缺位 资源不足 州联络职能与达尔富尔混合行动总部和后勤基地之间缺乏联系 各机构、基金和方案难以充分整合达尔富尔混合行动的工作人员
环境方面	该国缺乏现金流，对执行伙伴、承包商或供应商的付款延迟 该国持续的通货膨胀和燃料短缺 喀土穆的政治动荡导致国家当局改组，影响到执行工作

31. 有关各方对州联络职能作为联合交付机制的价值认识不一。一方面，达尔富尔混合行动和国家工作队 43% 的工作人员和管理人员认为，州联络职能有助于加快执行过渡优先事项，一些人提议，州联络职能应作为最佳做法推广应用于其他过渡工作。州联络职能被认为：

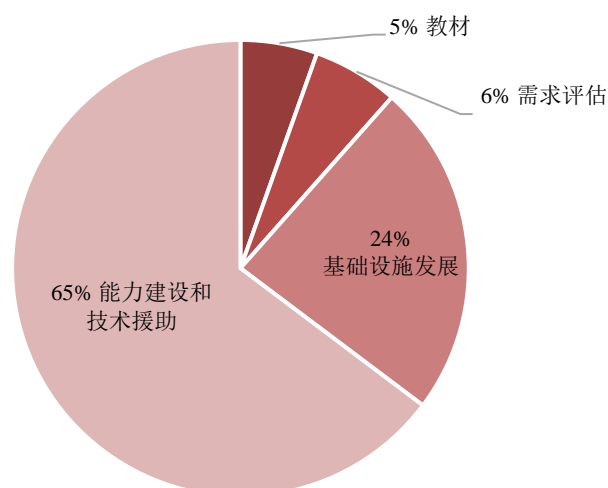
- (a) 使非一体化的联合国实体和国家当局围绕一个共同目标聚集在一起；
- (b) 为扩大国家工作队在达尔富尔的存在(如妇女署和人居署)提供了额外的财政和人力资源；
- (c) 弥合了和平与发展支柱之间的差距，为建设和平方案奠定了基础；

(d) 通过维持联合国的存在，为达尔富尔当地居民提供了一些信心。

32. 另一方面，30%的管理人员和工作人员对州联络职能的益处持更为谨慎的态度。他们认为州联络职能在理论上是一个很好的举措，但对其设计、实施、可持续性和防止冲突再起的效果表示担忧。一位机构负责人在总结这种看法时，将州联络职能描述为“有帮助但无法带来颠覆性变化”。总体而言，73%的受访者质疑州联络职能方案设计的严谨性，认为基础设施发展和未经协调的培训讲习班可能无法防止达尔富尔再起冲突。达尔富尔混合行动和国家工作队的一些管理人员提出，州联络职能方案根据可用资金打造，未对每个执行实体的相对优势或能力或当地冲突动态进行可信评估。

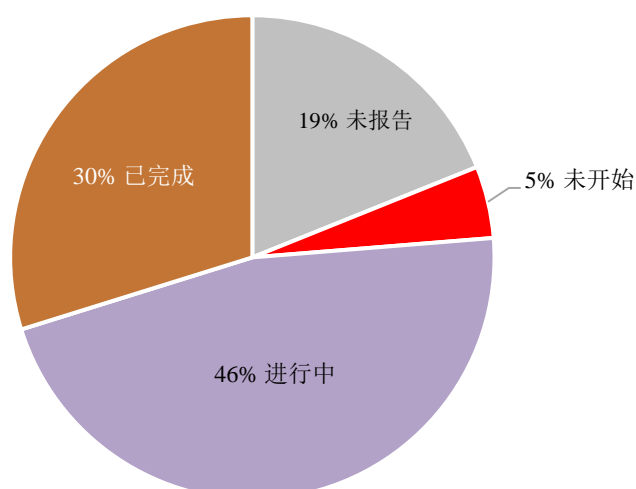
图五

州联络职能 1 和 2 的 300 多个项目的分布情况



图六

在州联络职能 1 和 2 期间，300 多项指定活动的执行率



33. 另一共同关心的主要问题是执行费用和时间表。州联络职能约 44%的工作人员和管理人员认为，分配给州联络职能的财政资源不足以产生长期可见的价值。尽管在设计和执行方面存在上述缺陷，州联络职能方案还是创造了一些早期的短期成果。25%的工作人员和管理人员确认，缺乏系统的监测和评价系统，也缺乏能力评估州联络职能在当地的成果。尽管存在这一不足，但 90%的工作人员和管理人员认为，明显可见的成果包括为国家和社区提供基本服务、基础设施发展和能力建设，有助于在达尔富尔各地建立、加强和支持国家权力。同样，所有接受访谈的政府官员和境内流离失所者代表(63 人)均对通过州联络职能方案提供的支持表示满意，特别是在基本服务领域，并请求继续参与和提供资源，特别是在创收活动方面。

34. 约 35%的工作人员和管理人员对州联络职能方案的可持续性感到不确定。担忧源自多个方面，包括对受益者和地点的选择缺乏针对性、国家和民间社会行为体缺乏维护相关设施所需的人力资源和技术能力。

### C. 达尔富尔混合行动和联合国国家工作队努力解决冲突驱动因素，但重新陷入冲突的风险仍然很大

35. 80%以上的受访者和 60%的调查答复者指出，整个达尔富尔地区重新陷入冲突的风险持续存在，对缺乏解决这一风险若干方面的综合战略表示担忧。

#### 1. 未解决的冲突根源威胁到达尔富尔的稳定和建设和平工作

36. 利益攸关方普遍认为，冲突根源(包括土地、水等资源的管理和获取问题以及缺乏安全、基本服务和谋生机会导致部族间冲突)在达尔富尔未能得到充分解决，过渡成效受损。达尔富尔混合行动与国家工作队和苏丹政府携手提供了可持续的解决方案，力争解决冲突驱动因素，防止再次陷入冲突，但在扩大国家权力、加强法治和为流离失所社区寻求可持续的持久解决办法方面，进展缓慢。

#### 2. 弱势民众的人道主义和保护需求仍然很高

37. 在达尔富尔，有关人道主义和保护需求的危险仍然很高，有待解决，300 多万人受到影响，包括 200 万境内流离失所者和 130 万难民。达尔富尔混合行动报告称，在耕作等生计活动中发生的犯罪袭击以及针对弱势民众的恐吓、骚扰、性暴力和性别暴力持续存在。在过渡期间，对特派团联合分析小组的数据分析显示，约 40%的平民死亡由犯罪行为造成，所有犯罪和安全事件中 17%是针对境内流离失所者。

38. 根据安全理事会第 2429(2018)号决议，保护平民仍是达尔富尔混合行动的任务之一，包括“在极端情况下”已经撤出的地区。2019 年 12 月 29 日朱奈纳附近境内流离失所者营地和 21 个村庄遇袭，达尔富尔混合行动未能采取行动保护平民，造成 65 人死亡，54 人受伤，46 000 人流离失所，11 000 人逃往乍得，联合国总部和安全理事会对此展开调查。

### 3. 准军事部队和武装团体的活动仍然令人关切

39. 达尔富尔人民对快速支援部队等准军事部队的破坏稳定活动和日益增长的影响力感到恐惧，令人关切。据达尔富尔混合行动估计，约 2 500 至 3 000 名快速支援部队战斗人员和其他 1 000 名在利比亚担任雇佣军的人员返回达尔富尔，可能会加剧不稳定。据报，武装团体从乍得境内的达尔富尔难民社区和达尔富尔境内流离失所者中招募的战斗人员有所增加。在大杰贝勒迈拉地区，政府部队与苏丹解放运动-阿卜杜勒·瓦希德派之间的对抗造成了不稳定。

### 4. 社区内武器泛滥以及解除武装、复员和重返社会方面的挑战仍是可能加剧不稳定的因素之一

40. 小武器和轻武器的非法转让、囤积和滥用是达尔富尔混合行动、境内流离失所者和政府代表等主要受访者提及最多的影响达尔富尔稳定的风险因素之一。特派团联合分析小组评估认为，政府 2017-2018 年期间的武器收缴方案不平衡，对某些部落有歧视，只收缴了数量有限的武器。此外，据报，达尔富尔武装团体已经获得尖端武器，企图利用达尔富尔混合行动撤离后的安全真空(见 S/2019/34)。特派团联合分析小组估计，达尔富尔社区内的武器数量在 70 万至 200 万件之间。在达尔富尔混合行动向苏丹解除武装、复员和重返社会委员会提供的技术和后勤援助下，2015-2017 年期间约 7 500 名战斗人员复员，约 2 000 名前战斗人员重返社会，在一定程度上减轻了风险。

### 5. 和平进程仍在进行，但达尔富尔再次陷入冲突的风险依然存在

41. 苏丹政府于 2019 年 10 月在朱巴启动和平进程，但达尔富尔再次陷入冲突的风险仍然令人关切。作为有关达尔富尔轨道讨论的一部分，除苏丹解放运动-阿卜杜勒·瓦希德派外，达尔富尔主要武装团体于 2019 年 12 月签署了一项框架协议。尽管一些与苏丹解放运动-阿卜杜勒·瓦希德有关联的境内流离失所者拒绝当前的和谈，但达尔富尔混合行动高级领导层和国家工作队访谈中表示，相信和平谈判会取得积极成果，为达尔富尔的可持续和平铺平道路。同样，接受访谈的非洲联盟和政府当局以及一些境内流离失所者群体认为，和平谈判是及时、积极和可信的。

42. 根据安全理事会第 2495(2019)号决议，达尔富尔混合行动的任务之一是向朱巴和平进程提供后勤、技术和咨询支持。达尔富尔混合行动与来自达尔富尔的妇女、境内流离失所者和难民举行了协商会议，并协助其参加朱巴和谈。达尔富尔混合行动高级领导层对特派团在促进政府与武装团体之间的调解和支持全国和平委员会方面的作用及其执行和平协议条款的准备情况表示满意。

### D. 达尔富尔混合行动查明并努力消除声誉风险

43. 外地和总部的大多数受访者都指出，由于内部和外部因素，本组织存在一些声誉风险。

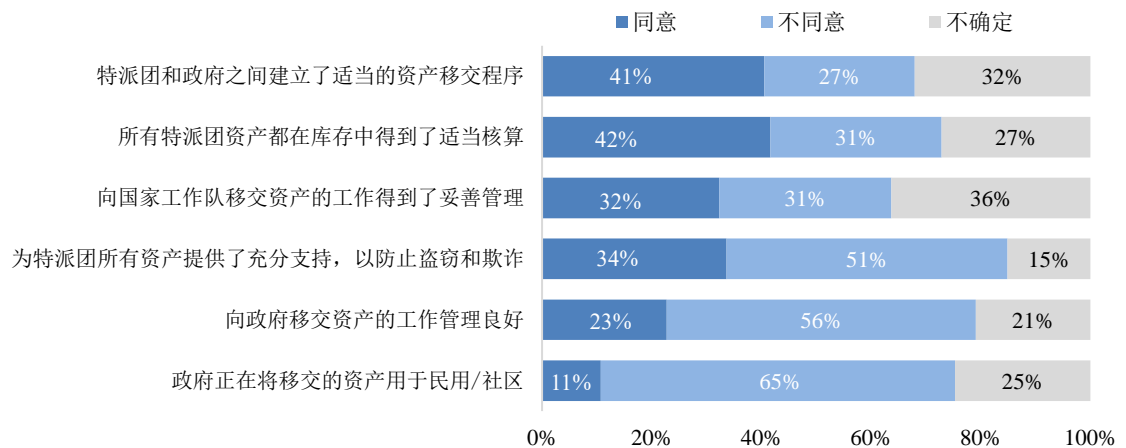


## 1. 内部资产管理仍是主要关切之一

44. 缺乏适当的会计、库存管理、处置行动(赠与、转让、商业销售、废碎料、电子废物等)以及特派团资产核销仍是重大关切和潜在的声誉风险之一。特派团所有资产和设备的总量和价值仍不明确。达尔富尔混合行动的调查参与者指出,这些资产的实物持有和财务方面存在若干差异(见图七)。

图七

达尔富尔混合行动工作人员对资产移交是否得到妥善管理的看法



45. 过去一年,达尔富尔混合行动采取措施,对资产进行了清点和实物核查,以确定所面临挑战的严重程度。问题挥之不去,主要归因于遗留因素(即从非洲联盟驻苏丹特派团和其他维持和平特派团收到的资产)和历史因素(即缺乏系统监督、实物盘点不规范、关键工作人员更替等)。提出的其它主要困难包括:2017年设备和库存数据从伽利略迁至“团结”系统、存在未开封的集装箱、根据最终用户证书限制待处置物品以及危险品延迟销毁等问题。据报,缩编和清理结束阶段缺乏适当的会计核算,增加了达尔富尔混合行动资产出现盗窃、偷窃和欺诈的可能性。

## 2. 移交给政府实体的队部和资产被滥用和挪用的现象对民意产生了不利影响

46. 一些重要的受访者指出,未经授权的个人和实体滥用和挪用达尔富尔混合行动的资产和房地所造成的后果是一个重大的声誉风险。达尔富尔混合行动移交给政府的28个基地的资产账面净值总额为1.26亿美元,其中包括在朱奈纳和尼亚拉营地被掠夺的资产,分别价值2570万美元和5570万美元。据媒体和达尔富尔混合行动报道,快速支援部队侵占资产和队部的行为被当地社区视为有损当地安全和安保。例如,在移交的尼亚拉特大营地遭抢掠期间,包括军警人员在内的当地居民偷窃前联合国所属资产,包括车辆、发电机、家具和空调。苏丹政府向



安全理事会承诺，达尔富尔混合行动移交给苏丹政府的队部将专用于民事最终用户目的。<sup>4</sup>

47. 一些管理人员指出，达尔富尔混合行动队部存在若干问题，导致用处有限，例如队部离城镇较远，不便于利用；未经改装的基础设施不适合民用最终用途；需要专门知识操作高价值资产和维护设施。一些工作人员指出，达尔富尔混合行动未能与地方政府当局和社区等预定最终用户进行建设性接触，以确保基地和资产的保护、所有权和妥善使用承诺。

### 3. 余留队部仍然容易遭受抢劫和犯罪活动

48. 达尔富尔混合行动 62%的领导层和工作人员担心，余留队部和高价值资产仍然是抢劫和犯罪活动的有利可图的目标。和平行动部指出，朱奈纳遭抢的教训未能帮助达尔富尔混合行动防止尼亚拉发生类似事件。<sup>5</sup> 达尔富尔混合行动尚未移交 12 个队部以及在扎林盖的总部和在法希尔的后勤基地，所涉资产总额为 5 600 万美元。达尔富尔混合行动高级领导层和管理人员强调，大批抢劫者中包括妇女、儿童和军警人员的情况导致诸多挑战和困境，致使难以有力应对抢掠和(或)犯罪事件。为减轻这些风险，特派团总部和各队部为余留队部制定了安保应急规划和基地防御计划。

### 4. 需继续关注有关环境影响的风险

49. 达尔富尔混合行动采取了有效步骤，以管理和减少特派团对人员、当地社区和生态系统的环境影响，例如提高特派团各部门的环境意识，与政府实体和社区进行外联，对弹药处置进行筛查，进行系统的环境评估和清理，并为移交给政府的行动基地获得许可。然而，达尔富尔混合行动的一些管理人员和特派团支助司工作人员指出，以下方面继续引起声誉风险：危险材料和危险货物的储存、包装、存储和记录保存；电子废物废料和危险货物(包括过期弹药)的储存和处置；对未开封储存容器的待特定环境检查。

### 5. 缩编和撤出期间发生严重不当行为(包括性剥削和性虐待)的可能性仍然很高

50. 在过渡期间，驻地协调员办公室和达尔富尔混合行动制定了关于防止性剥削和性虐待的全面框架，包括一项行动计划。然而，在 2020 年第一季度，达尔富尔混合行动报告的性剥削和性虐待案件突然激增，这是一项严重的道德和声誉风险，本组织深感关切。达尔富尔混合行动在 2017 年和 2019 年各报告了 1 起性剥削和性虐待案件，而在 2020 年第一季度报告了 5 起此类案件。此外，2019 年共报告了 19 起违禁行为案件。据达尔富尔混合行动行为和纪律小组称，被控性剥削和性虐待案件激增的原因可能包括，缩编和关闭期间的不稳定状况，以及当地社区在达尔富尔混合行动离开前试图获得一些经济利益。

<sup>4</sup> 三方机制 2019 年 10 月 7 日的会议，以及安全理事会第 2429(2018)号决议第 5 段。

<sup>5</sup> 和平行动部向安全理事会通报情况，2020 年 1 月 8 日。

## E. 促进或制约达尔富尔过渡的效力和效率的关键因素

### 1. 建设和平努力活动因各种关联因素而滞后，需要持续努力

51. 国家工作队的受访者证实，由于苏丹的政治过渡和安全局势、捐助者支持不足和内部资格处理问题，过渡时期的建设和平部分被过度延迟。延迟明显表现在，未能按照任务和指示的要求，制定全达尔富尔的建设和平战略、综合联合资源调动计划、国家工作队对达尔富尔的技术援助地图以及实地主要行为体的比较优势分析。

52. 用于达尔富尔建设和平、早期恢复和发展的资金有限且不可预测，进一步加剧了延迟。近半数(43%)的调查答复者认为，国家工作队缺乏必要的财政资源来推动达尔富尔的建设和平工作。达尔富尔混合行动和国家工作队的受访者都评论称，分摊基金被视为原始经费，为微观层面的建设和平举措提供基础。过渡执行工作始于安全理事会第 2429(2018)号决议，但苏丹在 2019 年 10 月才有资格从建设和平基金获得为期五年的资金，在 18 个月的关键时间过后，资金才于 2020 年 1 月提供，最终延误了方案的实施。

53. 来自政府、达尔富尔混合行动和国家工作队的受访者赞赏建设和平基金为达尔富尔建设和平拨款 2 000 万美元、从即时反应机制中拨款 280 万美元支持全国和平委员会，并赞赏政治和建设和平事务部建设和平支助办公室设立建设和平基金秘书处。达尔富尔混合行动和国家工作队管理人员确认，建设和平基金项目与特派团的任务优先事项、正在达尔富尔进行的州联络职能方案、联合国发展援助框架和拟议的达尔富尔发展战略更新<sup>6</sup> 方案保持一致、相辅相成并以其为基础。

### 2. 联合国的系统性问题对达尔富尔的过渡产生了不利影响

54. 持续存在的系统性问题困扰着过渡规划和实施。如前几节所述，过渡领导层在地理和职能上的分散、实体内部和实体之间的机构孤岛、不同的任务及其适用都限制了共同实施全系统办法所需的一体化程度。

55. 三分之一的受访者认为，达尔富尔混合行动与国家工作队之间缺乏整合，特别是在州联络职能和建设和平方案编制方面缺乏整合，是阻碍有效过渡的重大挑战。讨论得出两大导致因素。第一个因素是非一体化的特派团结构(32%的受访者)，达尔富尔混合行动和国家工作队缺乏一个共同的决策平台。第二个因素涉及不同的机构任务和文化，体现为不同的方案方法、财务和行政规则和条例。

### 3. 联合国总部提供了充分支持

56. 联合国总部，特别是和平行动部和业务支助部为缩编、关闭和清理结束工作提供的支持是充分的。达尔富尔混合行动高级领导层赞赏和平行动部、政治和建设和平事务部以及联合国开发计划署的联合过渡项目，该项目提供了能力建设支持(即培训讲习班、咨询人等)、直接支持(即起草联合过渡行动计划以及高级别指导)，并分享了以往过渡的经验教训。同样，达尔富尔混合行动特派团支助司的一

<sup>6</sup> 用于阐明联合国国家工作队在达尔富尔的方案活动。

些管理人员确认，他们利用了业务支助部多功能协调小组为特派团的关闭、撤出和清理结束提供的指导(通过规划讲习班传播)，还利用了分享的联合国利比里亚特派团、联合国科特迪瓦行动和联合国海地司法支助特派团的任务结束报告。联合国总部还提供了机动能力，以填补技术层面的重要空白。

57. 也有人提到联合国总部的支持存在一些不足之处。几乎所有达尔富尔混合行动管理人员都表示关切，认为战略评估团未能充分反映达尔富尔混合行动各部门通报的实地现实。一个明显的例子是一份特别报告(S/2019/445)，其中战略评估并未承认喀土穆的政治过渡对达尔富尔安全局势的影响，尽管达尔富尔混合行动各部门都提出过这一点。然而，和平行动部澄清说，战略评估团的工作是咨询性的，是实事求是的，反映了达尔富尔混合行动的意见。此外，驻地协调员办公室提到，在有关苏丹和平与安全的事项上，缺乏与政治和建设和平事务部及和平行动部的信息共享和系统性接触。驻地协调员办公室还指出，发展协调办公室在过渡规划和执行方面的参与和支持微乎其微。

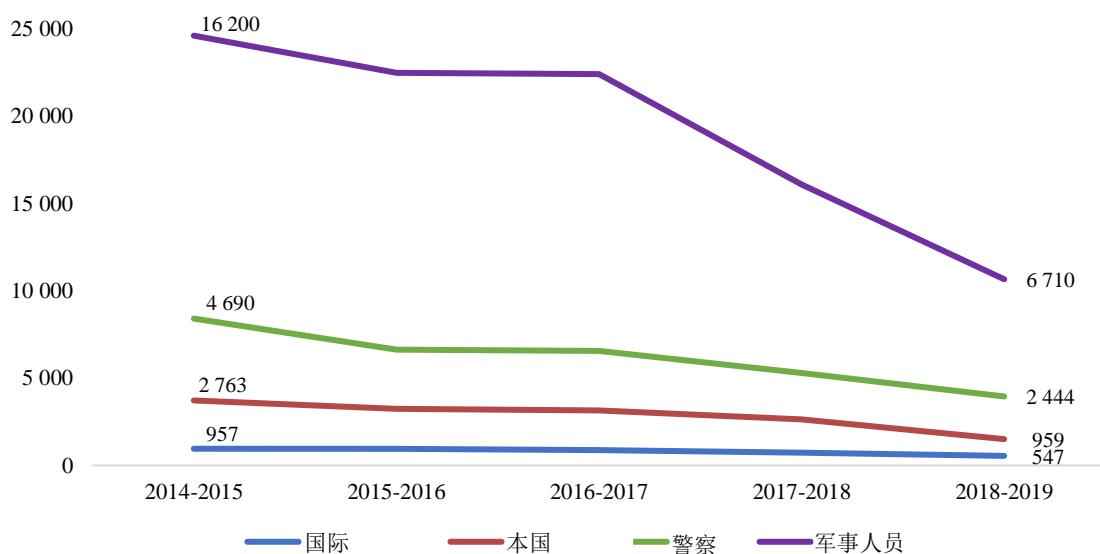
#### 4. 人力资源缩编和士气低落影响了过渡工作

58. 达尔富尔混合行动的人力资源缩编和由此造成的士气低落影响了缩编、撤出和清理结束的准备工作的准备工作，也影响了联合过渡规划和执行工作。

图八

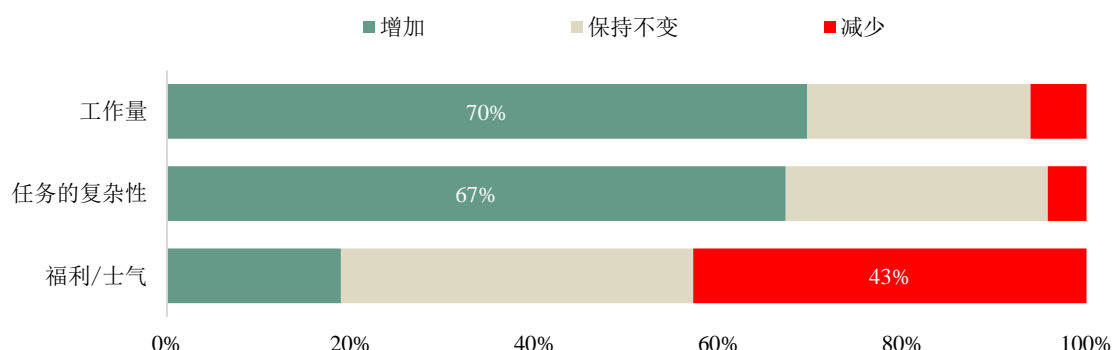
#### 2014年至2019年人力资源减少

(工作人员人数)



59. 达尔富尔混合行动的工作人员和管理人员报告说，有待开展的过渡活动的数量和强度非常大(见下文图九)。工作岗位的不确定性也是导致一些员工士气低落和生产率低下的原因之一。2018年4月至2020年2月期间，工作人员咨询服务被使用了3 763次，表明士气问题依然存在。此外，据说关键任用中的自然减员影响了特派团领导和工作人员的机构记忆和过渡管理。

图九  
任务数量和复杂性的增加与士气下降的相关性



60. 达尔富尔混合行动继续支持工作人员进一步提升工作机会和职业发展。自 2018 年 1 月以来，共有 130 名工作人员被调往联合国系统其他实体以及维持和平特派团，这得到了业务支助部和达尔富尔混合行动人力资源科的积极支持。2018 年 7 月至 2020 年 3 月，达尔富尔混合行动开展了 178 次能力建设活动，1 866 名本国工作人员和 31 名联合国志愿人员接受了培训。然而，本国工作人员工会和本国工作人员对这些努力的有用性和实际效益感到关切。此外，管理战略、政策和合规部、业务支助部和发展协调办公室之间的谅解备忘录仍未在总部一级签署，该谅解备忘录的目的是在联合国秘书处与各机构、基金和方案之间作出更灵活的职位安排，包括秘书长关于制定连贯一致的联合国过渡进程的规划指示中所设想的管理战略、政策和合规部以及业务支助部的缩编政策，以便促进“联合国统一的人员配置办法”。

## 五. 结论

61. 达尔富尔正在进行的过渡工作取得了若干成功和创新，但也存在持续的挑战。对过渡工作总体成效的评价必须考虑到达尔富尔复杂的外部环境，因为当地充满了特有的政治和安全动荡，现在还必须在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的新全球现实下向前推进。

62. 从积极的方面看，达尔富尔混合行动的过渡活动使联合国系统与非洲联盟、苏丹政府和当地社区围绕一个共同平台走到一起。虽然前所未有的政治过渡减缓了这一进程，但也为重新调整联合国在达尔富尔的干预措施提供了灵活性和敏捷性。所获进展包括协调内部准备工作，调整撤出战略，推进州联络职能的工作，应对潜在声誉风险，并加强与政府的主动接触。

63. 然而，在领导层的团结以及联合国系统各实体不同的任务、文化和程序、优先事项和偏好方面，持续存在着挑战。如果没有联合国总部决策者的高级别持续关注，这些挑战不太可能大幅减少。在资源日益减少的情况下，性剥削和性虐待的风险增加，令人担忧。

64. 在目前情况下，达尔富尔取得的成果是脆弱的，联合国总部、达尔富尔混合行动和国家工作队需要坚定地把重点放在中短期，共同努力防止达尔富尔再次陷入冲突。粮食短缺和经济活动中断剥夺了大量民众的生计，武装分子可能借机兴风作浪，这不利于持久和平。如果发生这种情况，或发生任何具有类似后果的事件组合，国际社会所做的一切努力和取得的成果都可能付诸东流。

65. 作为机构学习和记录保存的一部分，总部应牵头对达尔富尔混合行动可传承遗产进行全面审查，以确定其从成立到最后结束在达尔富尔的贡献和影响，同时考虑到特派团的混合性质和非一体化环境，以及特派团存在期间经历的总体政治和安全环境。

## 六. 建议

66. 内部监督事务厅检查和评价司就每个评价结果领域提出以下关键和重要建议。

表 4  
建议

评价结果(见文中章节)	建议	类型	指标
第四.A.3 节	(a) 和平行动部、行动支助部和发展协调办公室应记录联合国以往和平行动过渡时期的经验教训和最佳做法，并向各级宣传	重要	出版关于过渡的经验教训和最佳做法简编
	(b) 联合国总部应根据秘书长和执行委员会提供的新指导以及最近科特迪瓦、海地、利比里亚和苏丹过渡的经验教训，订正和更新 2013 年联合国特派团缩编或撤离过渡政策	重要	<ul style="list-style-type: none"> <li>订正后的政策反映执行委员会关于过渡的最新指导意见以及最近过渡的经验教训和最佳做法</li> <li>颁布订正过渡政策</li> </ul>
第四.B.1 节	和平行动部和发展协调办公室应促进达尔富尔混合行动和联合国苏丹过渡时期援助团(联苏综合援助团)/国家工作队领导层之间的协同增效与和谐，以促进各实体内部和相互之间为实现规定的过渡目标而统一愿景和努力	重要	<ul style="list-style-type: none"> <li>达尔富尔混合行动的统属关系与秘书长的指示保持一致</li> <li>达尔富尔混合行动与联苏综合援助团/国家工作队之间的领导层对话和信息共享增加</li> <li>国家工作队成员更多地参与过渡讨论</li> </ul>
第四.B.2 节	(a) 达尔富尔混合行动和驻地协调员办公室应建立联合监测和评价机制，以系统地报告和调整过渡活动	重要	联合过渡行动计划和活动调整的最新进展情况得到定期的系统审查

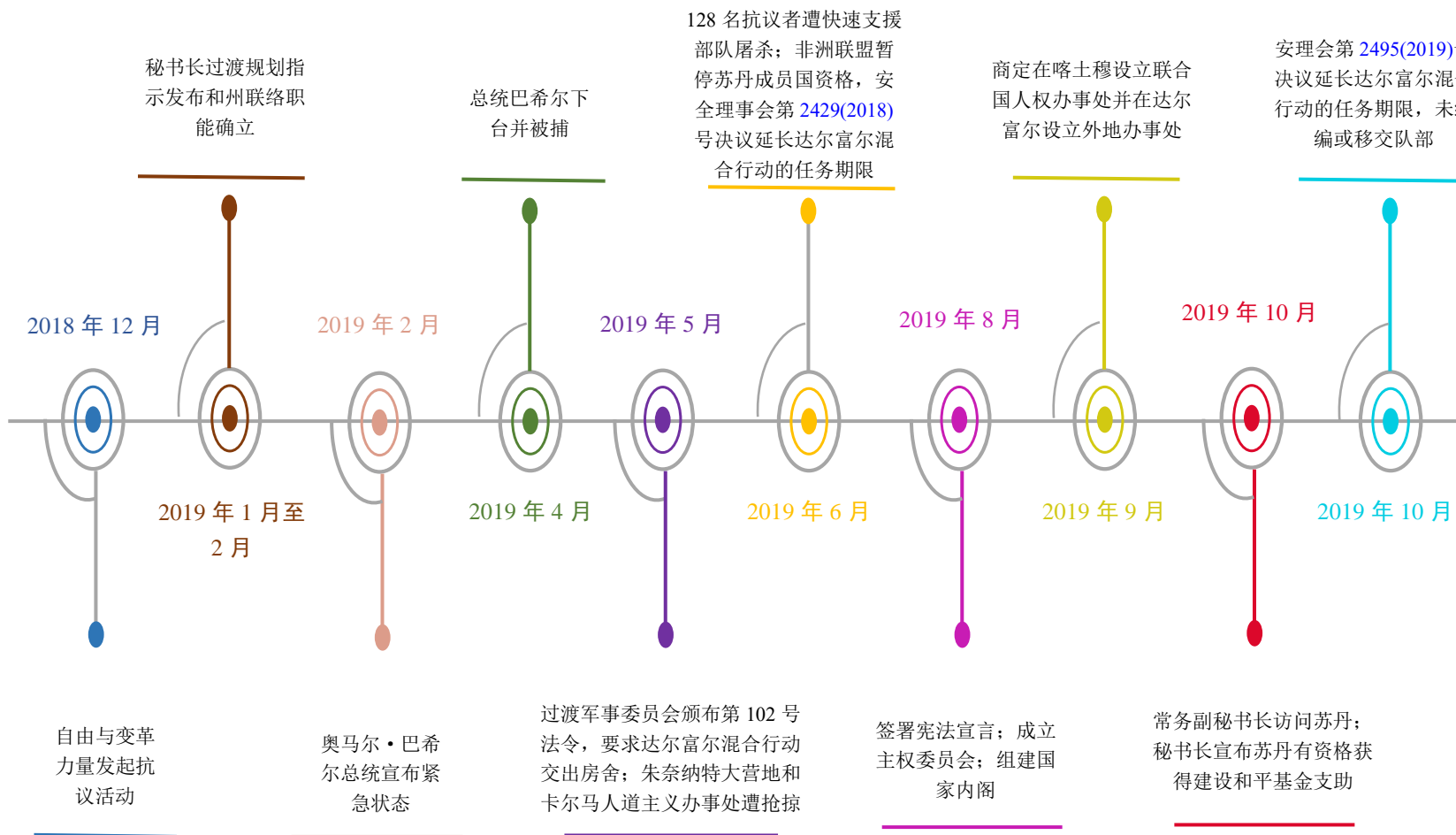
评价结果(见文中章节)	建议	类型	指标
	(b) 达尔富尔混合行动和驻地协调员办公室应加强各级协调机制,以推进全球 COVID-19 大流行后的过渡工作	重要	<ul style="list-style-type: none"> <li>方案覆盖范围和外联工作的重叠减少或消除;方案活动的重复/重叠减少或消除</li> <li>方案活动的协同作用和顺序安排得到改善</li> </ul>
第四.B.5 节	达尔富尔混合行动和联苏综合援助团/国家工作队应在推广州联络职能之前,评估州联络职能作为未来过渡的综合联合交付机制的效用和适用性	重要	州联络职能方案的适宜性和可持续性得到分析
第四.C.1 节	联合国总部应确保,与秘书长和安全理事会讨论联苏综合援助团问题时,仍将关于再次陷入冲突的所有重大、未缓解的风险(包括保护需求)作为战略重点,并确保为此对达尔富尔建设和平需求和要求进行分析	关键	达尔富尔混合行动和驻地协调员办公室分析未处理的风险以及保护和建设和平方面的需求,并将这些分析纳入后续机制规划
第四.D.1 节	达尔富尔混合行动应对所有资产和设备进行实物核查和核算,确保清理结束工作万无一失	重要	按照规章制度对所有资产和设备进行系统的核算、处置和核销
第四.D.2 节	联合国总部和达尔富尔混合行动应审查和修改与东道国政府的移交进程准则、框架和协议,以确保联合国房地和资产的合法使用	重要	发布订正准则并获得政府的承诺
第四.D.3 节	应审查和更新针对所有行动基地的达尔富尔混合行动工作人员、资产和设备的安保计划	重要	安保计划得到更新
第四.D.5 节	达尔富尔混合行动应查明有关性剥削和性虐待的过渡时期特有风险,并采取措施加以解决	重要	零性剥削或性虐待案件
第四.E.4 节	和平行动部、业务支助部、管理战略、政策和合规部以及发展协调办公室应根据过渡特派团工作人员的能力和技能组合,提供便利,协助他们在后续特派团、其他维持和平特派团、更广泛的联合国系统实体和国家政府系统(特别是本国工作人员)获得就业机会和职位安排	重要	<ul style="list-style-type: none"> <li>业务支助部、管理战略、政策和合规部以及发展协调办公室最后确定关于职位安排的谅解备忘录</li> <li>为管理战略、政策和合规部和业务支助部颁布缩编政策</li> <li>提供机会和做出实际职位安排</li> <li>吸收到国家政府系统的本国工作人员</li> </ul>

---

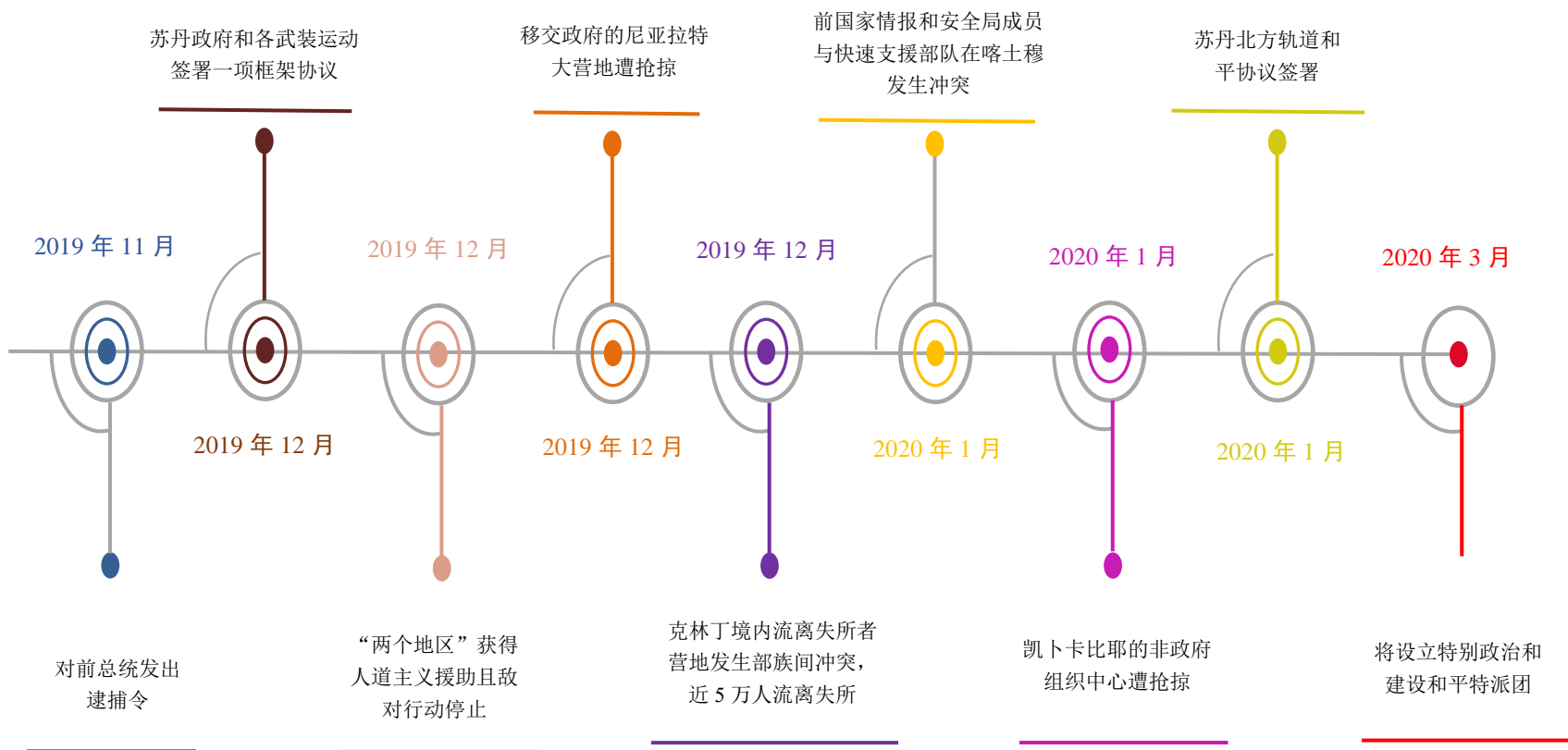
评价结果(见文中章节)	建议	类型	指标
第六节	和平行动部和业务支助部应审查达尔富尔混合行动的可传承遗产，以确定达尔富尔混合行动在总体政治和安全环境下对混合和非一体化设置的贡献和影响，促进机构学习	重要	制定对达尔富尔混合行动可传承遗产的审查计划

---

### 影响苏丹政治过渡和达尔富尔从维持和平向建设和平过渡的重大事件时间表







## 附件二\*

## 管理层的回应

## 从和平行动部收到的评论意见

谨提及 2020 年 8 月 28 日的 OIOS-2020-01277 号信函，其中转递了监督厅关于达尔富尔混合行动在与联合国国家工作队协作支持达尔富尔从维持和平向建设和平过渡方面的相关性、效力和效率的最后报告草稿(IED-19-008)，供我们正式阅览和评论。我们借此机会感谢监督厅完成这一评价并为苏丹/达尔富尔正在进行的过渡提供宝贵见解和经验。

我们在 2020 年 1 月 6 日的 DPPADPO-2019-05962 号信函中表达了我们对报告前几稿以及关于第一阶段评价的咨询备忘录的看法。我们重申其中一些意见，这些意见也呼应了达尔富尔混合行动联合特别代表在 2020 年 9 月 25 日答复中所述观点，具体如下：

(1) 州联络职能的构想是旨在填补非一体化设置中的空白的新技术，这一构想在其他任务区的适用性值得探讨；

(2) 不易觉察的抵制变革问题值得特别关注，在达尔富尔混合行动身处动荡环境、而我们的大多数行动不得不实施的情况下，尤其如此；

(3) 严谨的方法论可以增强基于工作人员访谈的研究结果的客观性。例如，可将州联络职能设计者的观点和经验与达尔富尔受益者的观点和经验对照，或不存在这些创新的情况对比；

(4) 关于过渡的实质性讨论与资产管理和移交问题之间的联系尚不明确。后一主题本身就值得研究。

此外，进一步分析以下两个方面可丰富报告的建议：

(5) 达尔富尔混合行动结构的地域重组以及由此造成的领导层分散，是试图根据当地条件调整维持和平方法造成的战略性的缺陷，还是该决定的执行方式造成的缺陷。如是后者，何种规则和程序可减轻这些挑战？；

(6) 哪些因素导致州联络职能启动延误，其影响是否需要更长期的参与。

这些重要主题将对我们确保从维持和平可持续过渡到建设和平的持续努力产生更广泛的影响。我们期待继续保持建设性伙伴关系。

\* 在本附件中，内部监督事务厅列举了政治和建设和平事务部、和平行动部、达尔富尔混合行动和苏丹驻地协调员办公室就关于达尔富尔混合行动在与联合国国家工作队协作支持达尔富尔从维持和平向建设和平过渡方面的评价所发表的评论意见。

## 从和平行动部收到的评论意见

继我们对监督厅关于达尔富尔混合行动在与国家工作队合作支持达尔富尔从维持和平向建设和平过渡方面的相关性、效力和效率的最后报告草案(IED-19-008)作出回复后，谨随函附上我们对贵方关于建议执行行动计划的反馈。这些反馈意见已在政治建和部-和平行动部、业务支助部和发展协调办公室内部进行协调。

虽然所述建议符合报告结论，但我们在达尔富尔混合行动的过渡和缩编方面面临特殊挑战，这些挑战取决于苏丹当局的合作程度。我们努力确保达尔富尔混合行动的资产和专门知识有序、安全地撤出和移交给联苏综合援助团、国家工作队和苏丹当局，而这项工作的时间进度和框架可能与标准做法或以往特派团结束经历有所不同。此外，由于安全理事会预计将于 2020 年 12 月 31 日结束达尔富尔混合行动的任务，一些建议超出了混合行动的范围。我们希望与监督厅合作，随着进程的推进，根据实地的复杂动态，调整行动计划中的预期内容。

## 从驻地协调员办公室收到的评论意见

我正式接受 2020 年 12 月 8 日最后报告所载建议，我感到高兴的是，《行动计划》清楚显示了迄今联合国系统在苏丹落实相关建议方面所获进展，如下文所列。

我感到高兴的是，联合过渡小组正在监测过渡进展情况，并确定和集体处理余留行动，不留漏洞。同样显而易见的是，联苏综合援助团正受益于州联络职能的经验，为国家工作队制定建设和平与稳定综合方案提供信息，以支持安理会第 [2524\(2020\)](#) 号决议任务的执行，以及在南科尔多凡州和青尼罗州制定建设和平项目。

鉴于其他特派团设置的经验，我深知联合国各实体以一体化方式开展工作是何等困难，因此我赞扬在苏丹取得的进展，特别是在州联络职能方面取得的进展。我认为，州联络职能这一过渡工具经历了考验和测试。达尔富尔混合行动通过州联络职能所取得的成就令人瞩目——据我所知，很少有特派团能在短短两年时间内，将 4 200 万美元用于联合方案编制，并将工作人员嵌入联合国国家工作队，而非仅仅同地办公。

## 从非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动收到的评论意见

报告已收悉，我高兴地看到，达尔富尔混合行动 9 月 5 日就早先报告草稿向贵方技术小组提出的最后一轮意见已基本得到采纳。

我感谢贵方应达尔富尔混合行动早些时候要求而新增的关于方法论和局限性的章节。这些章节使读者能够更好地了解州联络职能的可传承经验。

这些建议的采纳和执行帮助编制了联合监测和评价框架，在该框架指导下，开展了新的实地验证和监测工作，审查了 50 多项活动，进行了实地访问，编写了案例研究和人物故事。此外，达尔富尔混合行动-驻地协调员办公室协调机制得到改善，达尔富尔混合行动和国家工作队定期开展扩大会议，所谓的 5x8 机制(包括州联络职能执行伙伴和来自苏丹过渡政府各部的联邦一级代表)也定期开展扩大会议。

关于第 22 段所述州联络职能 1 和 2 方案未能充分反映苏丹过渡政府需求的建议，我想提醒一点，州联络职能是一种任务执行模式，如政府需求在任务范围内，则可考虑这些需求。同样，关于第 38 段，如能加上一句指出，问题严重，苏丹内部必须进行系统性变革，将有助于读者对达尔富尔混合行动的努力形成正确认识。

我衷心感谢贵方和贵团队提供报告和建议。如所附行动计划所示，许多相关建议已付诸实施。达尔富尔混合行动正与联苏综合援助团和国家工作队密切合作，以完成余留行动要点。

### 附件三

#### 内部监督事务厅对政治建设和和平事务部、和平行动部、达尔富尔混合行动和联合国国家工作队的正式评论意见的回应

监督厅感谢并赞赏政治建和部-和平行动部、达尔富尔混合行动和苏丹驻地协调员办公室/国家工作队就监督厅旨在支持苏丹过渡和未来其他冲突环境过渡而编写的评价报告和建议执行行动计划所提出的宝贵评论意见。

监督厅肯定并赞赏，政治建和部-和平行动部以及达尔富尔混合行动协同国家工作队采取协调一致、积极主动的步骤，根据监督厅 2019 年 10 月 7 日发布的咨询备忘录和评价小组作为实时评价一部分定期向领导层/管理人员提供的反馈，共同完善/调整/衡量过渡活动。

监督厅强调，联苏综合援助团和国家工作队应继续在达尔富尔混合行动活动所取得的和平红利上再接再厉，保持向持久和平与安全过渡的势头。

监督厅将利用现有程序，监测相关建议的执行进展情况。

---