



第六十三届会议

议程项目 128

关于内部监督事务厅活动的报告

对联合国科特迪瓦行动的业绩和取得的成果的方案评价

内部监督事务厅的报告

“《瓦加杜古协议》的各项内容对联科行动取得的成果产生了全面影响；但是，其存在对和平进程仍然极为重要”

摘要

内部监督事务厅(监督厅)正在就联合国科特迪瓦行动(联科行动)的业绩和取得的成果进行深入方案评价。监督厅根据其维持和平行动风险评估,选定对联科行动进行评价。监督厅注意到,该特派团自2004年设立来一直没有进行评价。这次评价旨在确定联科行动在其规定目标方面的相关性、效率、效能和影响。

监督厅发现,根据安全理事会第1528(2004)号、第1609(2005)号、第1795(2008)号和第1826(2008)号决议的规定在科特迪瓦采取干预措施的相关框架。监督厅注意到,特派团在直接业务控制下的任务方面取得了重大进展,但在其发挥支助作用和科特迪瓦人民主导的规定任务方面则进展有限。安全理事会各项决议和科特迪瓦各方签署的各项政治协定所确定的进行选举和解除武装等目标,则没有实现,或推迟进行。此外,监督厅注意到在将男女平等及保护儿童等贯穿各领域的问题纳入授权领域主流方面取得了进展,同时已经拟定的一些最佳做法并与其他特派团进行分享。监督厅还注意到,2007年签署的《瓦加杜古协议》解决了阻碍科特迪瓦和平进程的主要问题,但是《协议》与联科行动任务之间出现了一些矛盾,致使联科行动的作用更加含糊不清。安全理事会一方面继续延长以往各项任务规定,另一方面却要求联科行动将其作用仅限于为充分执行《瓦加杜古协议》提供支助,并由科特迪瓦各方发挥领导作用。



监督厅对当地民众进行的调查显示，科特迪瓦民众对联科行动和联合国维持和平行动基本持积极看法，他们赞赏联科行动在该国开展的行动及其在和平进程中发挥的重大作用并认为联科行动积极有效，对维持该区域稳定和确保该区域安全极为重要，对选举、冲突后发展和持久和平十分重要。此外，调查结果显示对选举后联科行动在该国的驻留时间问题出现明显的区域趋势。中部/西北部和信任区内的民众认为，联科行动应在选举后长期驻留，而南部和东部民众则较不关心联科行动的长期作用。

监督厅还发现以下重大问题：

(a) 特派团执行计划没有定期更新，导致为特派团优先任务提供的指导不足，因此必须加强联科行动的战略规划；特派团在业务方面与主要伙伴缺乏综合规划。此外，监督厅发现，联科行动在处理合并、缩编和撤离问题方面缺乏撤出战略；

(b) 在科特迪瓦组织自由而公平的选举因为选民身份核实及登记等后勤和技术问题而出现风险；此外，选举所需财政资源不足也是科特迪瓦政府面临的挑战。推迟进行选举，使得联科行动有机会重新肯定和利用其在组织选举方面的经验、能力和独立性，使国家当局能够明确而可靠的选举时间表，并为选举全面创造必要条件。不过，如果联科行动不加认真管理，核证和选举支助的双重作用可能使特派团的公信力出现问题；

(c) 解除武装、复员和重返社会(复员方案)、解散民兵及解除武装进展有限，以及科特迪瓦缺乏协调安全部门改革的正式机制，给和平进程带来了危机。科特迪瓦的复员方案和解散民兵及解除武装方案是科特迪瓦各方领导并由联科行动支持推动的全国进程，联科行动方面虽然有所规划和协调，但需加强。同样，负责规划和执行复员方案/解散民兵及解除武装方案的国家统一指挥中心也缺乏机构能力，应予以加强；

(d) 尽管复员方案和解散民兵及解除武装方案进展不大，但在应对前战斗人员短期需求方面还是取得了一些进展，如开展了‘千个微型项目’倡议等重返社会方案。不过，监督厅无法确定，是否已为确定受益者的实际需求和优先考虑进行了正式的需求评估。同时也没有进行深入宣传，致使微型项目倡议的成功面临重大风险；

(e) 应加强与区域伙伴的全面协调；

(f) 选举期间和选举后可能爆发暴力威胁，危及联合国人员和机构的安全，高级管理层应采取加紧安保措施等行动，密切管理和减轻这种风险。

本报告向联科行动提出 16 项建议，以应对这些挑战并改善业绩和取得的成果。本报告已经维持和平行动部、外勤支助部和联科行动审查。联科行动就每项建议提出了具体评论和补充资料，并用斜体字载入报告。维持和平行动部已注意到联科行动的评论。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 方法	4
三. 背景	5
科特迪瓦人民自主掌握《瓦加杜古协议》启动的和平进程	6
四. 评价结果	7
A. 任务执行情况	7
B. 战略规划	12
C. 主要方案进程	14
D. 协调和安全	18
五. 结论	18
六. 建议	19

一. 引言

1. 内部监督事务厅(监督厅)根据其任务规定¹对联合国科特迪瓦行动(联科行动)的业绩和取得的成果进行了方案评价。监督厅根据对所有维持和平行动的风险评估,选定对联科行动进行这次评价。联科行动设立以来,一直没有对其业绩和取得的成果进行评价。2004年以来,科特迪瓦陷入政治僵局,解决危机进展有限,而这个时期又再次出现敌对行为。此外,安全理事会各项决议和科特迪瓦各方签署的各项政治协定所确定的进行选举和解除武装等目标则没有实现,或推迟进行。

2. 方案评价旨在确定联科行动各项目标的相关性、效率、效能和影响。评价的重点是,实现特派团任务规定及其行动目标方面的进展、当前政治局势下各项任务、活动和产出的相关性、提供产出的效率、战略和伙伴关系安排的有效性、以及确定可向其他维和特派团通报的良好做法和经验教训。

二. 方法

3. 监督厅采用了各种定性和定量方法,包括以下数据资料:

(a) 全体国际工作人员、联合国志愿人员、高级军事和警务人员的自填式调查;²

(b) 对特派团高级管理层和工作人员的深入访谈;

(c) 对科特迪瓦政府,包括反对党的代表深入访谈;

(d) 对维持和平行动部和外勤支助部工作人员和联合国前高级管理层的深入访谈;

(e) 对联合国机构、基金和方案代表的访谈;

(f) 对外部利益攸关方的深入访谈;³

(g) 对联合国文件、包括秘书长的报告、预算和执行情况报告及技术评估团报告的审查。

¹ 见大会第 48/218 B 号、第 54/244 号和第 59/272 号决议、ST/SGB/2002/7 和《联合国宪章》第九十七条。

² 工作人员调查的答复率为 13%。

³ 进行实地访问以访谈联科行动高级管理层和工作人员以及各利益攸关方,包括西非国家经济共同体(西非经共体)(尼日利亚)、调解小组、联合国塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)和联合国西非办事处(西非办)。

4. 除此之外，2008 年夏天对科特迪瓦民众进行了调查，对联科行动的活动进行定量评估，并评估普通平民及前战斗人员对联科行动在授权领域影响的想法。⁴ 调查旨在产生代表科特迪瓦全体民众的结果，并作为该国下列五个大区 68 个地点的多阶段概率样本：北部、中部、西部、南部和阿比让市。对 1 459 名 15 岁或以上的个人进行了抽样调查，其中包括 1 206 名平民和 253 名前战斗人员。⁵ 采用了一些辅助数据并进行了加权调整，以确保抽样符合当前平民人口的人数估计。调查由训练有素的人口调查员以当地语言进行，以尽量减少访谈中出现的误差和可能的偏见。

5. 在工作人员调查答复率方面，评价有其局限性。相对于监督厅以往的维持和平检查和评价，这次调查的答复率偏低。虽然难以确定低答复率的确实原因，但可能是由于答复者对保密具有无端的恐惧以及调查疲劳。为解决局限性问题，监督厅进行了大量的访谈，并以多种来源推断所有结论，包括具有全国代表性的科特迪瓦地方民众调查。

6. 报告已由维持和平行动部、外勤支助部和联科行动进行审查。联科行动对每项建议提出了具体评论和补充资料，并以斜体字载入报告。维持和平行动部注意到联科行动的评论。联科行动极为赞赏维持和平行动部、外勤支助部及联科行动高级管理层和工作人员在评价期间向其提供的合作和协助。

三. 背景

7. 1999 年，科特迪瓦发生军事政变，随即陷入冲突，2002 年 10 月各主要反叛团体合并，成立了“新生力量”。西非国家经济共同体(西非经共体)于 2003 年 1 月部署维和部队，以制止冲突并维持被称为“信任区”的东西停火线，停火线将该国北部和南部地区一分为二。从 2002 年到 2005 年，各方为解决冲突签署了多项协定，但局势依然没有改观，因此联合国部署了维持和平特派团。

8. 安全理事会确定，科特迪瓦局势对该区域的国际和平与安全构成威胁，并通过第 1528(2004)号决议设立了联科行动。联科行动取代了 2003 年 5 月设立的联合国科特迪瓦特派团(联科特派团)，该特派团的任务是协助执行科特迪瓦各方 2003 年 1 月签署的和平协定。

9. 安全理事会授权联科行动根据《联合国宪章》第七章采取行动，在其能力范围和部署地区内采取必要手段执行任务。联科行动设立至今的预算总额已经超过 26 亿美元。该特派团现有授权活动由第 1528(2004)号决议规定，并经第

⁴ 《奠定和平基础：联合国科特迪瓦行动的定量影响评价》，Eric Mvukiyehe 与 Cyrus Samii 合著，2008 年 12 月 19 日。

⁵ 调查的答复率为 87%，最大误差率为 3%。

1609(2005)号决议和第1826(2002)号决议进一步发展,各项决议将特派团的任务期限延长至2009年1月31日,其授权活动包括:

- (a) 监测停止敌对行动和武装部队调动情况;
- (b) 解除武装、复员和重返社会、遣返和安置;
- (c) 解散民兵及解除武装;
- (d) 查验身份和选民登记;
- (e) 安全部门改革;
- (f) 保护联合国人员、机构和平民;
- (g) 监测武器禁运;
- (h) 支助人道主义援助;
- (i) 支助重新部署国家行政当局;
- (j) 支助举行公开、自由、公平和透明的选举;
- (k) 提供人权方面的援助;
- (l) 新闻;
- (m) 法律和秩序。

科特迪瓦人民自主掌握《瓦加杜古协议》启动的和平进程

10. 2007年3月4日,科特迪瓦各方在西非经共体主席布基纳法索总统布莱斯·孔波雷的调解下签署了《瓦加杜古协议》。协议是在安全理事会第1721(2006)号决议和以往各项和平协定的基础上拟定的。协议旨在解决阻碍和平进程的主要问题,并拟定了一个在十个月内完成主要进程的执行时间表。协议后来提交安全理事会核可。

11. 根据《瓦加杜古协议》,和平进程由科特迪瓦人民发挥领导作用,并由包括联合国在内的外部各方发挥“支助和陪伴作用”。协议谋求解决科特迪瓦危机,处理各种争议问题,包括组建新的过渡政府,建立全国统一指挥中心以领导将反对力量、新生力量和政府合并为一支新的国家军队,取消信任区,以及开展前战斗人员的解除武装和复员工作。重要的是,协议也预期恢复选民登记和身份查验进程,以便能够在10个月内举行选举。

四. 评价结果

12. 方案评价审查了任务执行情况、战略规划、主要方案进程以及协调和安全等四个主要领域的重大问题。

A. 任务执行情况

1. 由于和平进程进展缓慢，联科行动授权任务的完成情况喜忧参半

13. 联科行动在其预算框架执行情况报告内将其 13 个授权行动领域归纳为以下五个组成部分，现根据这些部分来评估特派团的业绩和取得的成果：停火、复员方案、人道主义和人权、和平进程、以及法律和秩序。

14. 监督厅根据 2004-2008 年期间各种文件，包括秘书长关于联科行动的进展报告、成果预算逻辑框架、各种执行情况报告、工作人员调查和访谈以及科特迪瓦当地民众调查的审查结果，对联科行动的成果进行评估。监督厅注意到，联科行动在组成部分 1 和 3(停火及人道主义和人权)项下的授权工作方面取得重大进展，并进行直接业务控制。但在组成部分 2、4 和 5(复员方案、和平进程以及法律和秩序)项下的授权工作方面则进展有限，联科行动在这方面根据授权的角色发挥支助作用，而科特迪瓦各方则发挥领导作用。不过，监督厅注意到组成部分 4 项下一个与新闻有关的重要部分，这方面已取得重大进展。在将两性平等主流化、保护儿童和艾滋病毒/艾滋病等贯穿各领域的问题纳入授权领域方面也取得了进展。

组成部分 1：停火

15. 停火包括监测停止敌对行动、武装团体调动、保护联合国人员、机构和平民，以及监测武器禁运。监督厅注意到组成部分 1 取得重大进展，联科行动继续维持安全环境，没有发生任何严重违反停火事件。监督厅并发现，联合国人员、机构和平民已得到有效保护。虽然因设立了监测机制促进随机检查而没有收到违反协定的报告，从而在监测武器禁运方面取得进展，但是由于政府在检查和监测武器方面设限，进展多少受到影响。总的来说，强有力的维和部队拥有必要的兵力并维持了安全，特派团在监测停止敌对行为方面取得成功。工作人员调查结果显示，大家对特派团在本组成部分项下作出积极评估并表示充分信任。⁶

16. 联科行动在科特迪瓦基本保持了安全而稳定的环境，联合国国家工作队、全国各方以及外部利益攸关方注意到，这种环境对和平进程极为重要。此外，民众

⁶ 监测停止敌对行为和武装团体调度情况：69.5%的答卷人表示联科行动已经并将在这个授权领域取得成果；保护联合国机构、人员和平民：68.5%表示联科行动已在这个授权领域取得成果；而 72.2%表示联科行动将在这个领域取得成果；监测武器禁运：51.8%表示联科行动已在这个授权领域取得成果；而 49.7%表示联科行动将在这个领域取得成果。

调查显示，大多数科特迪瓦民众赞赏维和部队在终止冲突方面发挥的作用，58%的平民和67%的前战斗人员认为联科行动在防止交战方重新发动战争方面发挥了积极作用。调查结果还显示，当地民众认为，在维和人员驻扎的地区内重新发生冲突的可能性迅速并大幅度减少。

17. 不过，监督厅严重关切地注意到，在一些情况下，维和部队没有对受到袭击或危险的平民采取明确的应对措施。此外，监督厅在各区访问期间注意到，一些高级军事指挥官对军事部门的作用，特别是在保护平民方面缺乏了解，在这方面，民间组织团体以往提交的报告指称，西部地区的联科行动部队在平民受到袭击时没有进行干预。此外，当地民众调查显示，虽然大部分科特迪瓦人认为联科行动的存在防止了冲突再度升级并使民众感到慰藉，但对未及时就攻击报告作出回应表示不满。监督厅注意到并赞同维持和平行动部2002年3月技术评估的建议，建议指出，联科行动应该向特遣队指挥官说明情况，并确保他们对特派团的责任和根据《宪章》第七章任务规定的接战规则掌握准确而全面的共同了解。

组成部分 2：复员方案

18. 监督厅注意到，由于政治进程进展缓慢，由包括解散民兵及解除武装在内的复员方案构成的组成部分2进展有限。联科行动根据授权，通过收集和储存武器、建造储存营地、销毁不能使用的武器以及提供安全等方法提供支助。此外在该国境内消除征募和使用儿童兵方面取得了进展。工作人员调查数据与这一评估相吻合。⁷ 这些授权部分缺乏进展的问题将分别在关于复员方案/解散民兵及解除其武装和安全部门改革的C节内详细讨论。

组成部分 3：人道主义援助和人权领域援助

19. 组成部分3(对人道主义援助和人权领域援助的支助)的进展明显。在特派团成立前，这两个领域的工作十分软弱。教育、保健、水和卫生条件不断下降，严重侵犯平民人权情况非常普遍，却没有采取行动追究侵犯者。由于特派团的宣传和监测工作，据报告，全国各地的局势均有所改善，表明这些领域取得了进展。由于重新建立了与当地民众的联系，且人道主义机构提供了服务，局势得到改善。这两个领域的工作将继续开展，但需要进一步提高当地的机构能力。工作人员调查表明，特派团工作人员认为，这两个领域出现了积极进展。⁸

⁷ 在工作人员调查中，21.4%的答卷人表示联科行动在复员方案方面已取得成果，35.3%表示联科行动将取得成果；16.5%的答卷人表示联科行动在解散民兵及解除其武装方面已取得成果，29.4%表示联科行动将在这方面取得成果；32.6%表示联科行动在安全部门改革方面已取得成果，而43.4%表示联科行动将在这方面取得成果。

⁸ 在工作人员调查中，在支助人道主义援助项下，70%的答复者表示，联科行动在这一任务领域取得了成果，72.8%表示联科行动将在这方面取得成果；关于人权援助情况，70.6%表示，联科行动在这一任务领域取得了成果，75.4%表示，联科行动将在这方面取得成果。

20. 对科特迪瓦民众的调查结果表明，民众普遍认为联科行动在人道主义援助和对援助进行适当的地域分配方面发挥了主要作用，但认为总的援助水平太低。民众最支持特派团的地域是位于利比里亚边境附近的信任区内战争破坏最严重的地区。关于人权方面，监督厅发现，民众认为联科行动“公正”且“总是彬彬有礼”，尽管与南部和东部相比，中部、西北部和信任区的民众信心更足。

组成部分 4：和平进程

21. 和平进程部分由新闻、身份查验和选民登记、支助重新部署国家行政机构以及支助组织公开、自由和公平的选举几个部分组成。监督厅发现，部分 4 的进展有好有坏。由于联科行动可直接控制新闻运作，因而在新闻领域取得了实质性进展，而其它任务领域因特派团作用有限而进展缓慢。

22. 新闻是和平进程的一个重要部分。监督厅发现，联科行动有效促进了各政党 and 普通民众对和平进程和特派团任务的了解。特派团还与地方媒体和民间社会协作。监督厅注意到，联科行动还监测和分析每日新闻，驳斥和平进程方面的错误信息。特派团自 2004 年以来就开办联科行动调频电台促进科特迪瓦的和平与民族和解。民众普遍认为，电台提供无偏见、无党派的信息资料，电台每周 7 天、每天 24 小时用法文和多种地方语言播送文化、政治、经济、娱乐和体育节目。监督厅发现，调查的成年人中有一半经常收听联科电台。

23. 联科行动继续向选举和查验身份进程提供持续的技术援助和后勤支助，还视需要协助重新部署国家行政机构，对国家当局作出回应。然而，由于没有明确说明联科行动在和平进程项下承担的陪伴作用，且这一作用有限，因而特派团的积极规划仍然受到限制。例如，联科行动向查验身份和登记选民的流动法院系统提供支助，但并不参与管理，管理工作由独立选举委员会负责。因此，这一领域的进展大大滞后。下文 C 部分将更详细地讨论这些任务部分缺乏进展的情况。

24. 联科行动评论说，在全国各地重新部署国家行政机构进展缓慢，但这是内部事务，有待科特迪瓦政府解决，联科行动仅提供技术和后勤支助。

组成部分 5：法律和秩序

25. 组成部分 5 (法律和秩序) 的进展有限，这一部分与两个主要领域相联：在全国各地恢复民警警务且协助重建司法和法治的权威。尽管联科行动根据授权在这一领域提供了援助，但进展有限，原因是和平进程进展缓慢。这严重延误了警务和司法部门的重组工作。特派团继续就重建监狱系统、重新部署司法和感化系统及为技术援助方案筹资等各种问题向政府提供技术咨询意见，因而取得了进展。除了联合巡逻以及继续视需要联络国家警察和宪兵并向其提供咨询意见外，联科行动还提供了维护公共治安、人权、社区警务和刑事调查方面的培训。

贯穿各方面的领域

26. 监督厅注意到，把性别平等主流化、儿童保护和艾滋病毒/艾滋病等贯穿各领域的问题纳入任务领域的工作取得了进展。两性平等顾问、儿童保护顾问和艾滋病毒/艾滋病顾问在各自领域发挥了积极作用，向平民和军人进行宣传和培训。与驻科联合国国家工作队和非政府组织的协作，也促进加强了当地在这些问题方面的能力。此外，在消除儿童兵、把两性平等观点纳入和平进程的各个部分以及实施《瓦加杜古协议》方面取得了重大成就，例如在选举和复员方案进程以及艾滋病毒/艾滋病股和联合国人口基金(人口基金)协作拟订方案伙伴关系领域取得了重大成就。然而，尽管在这些贯穿各方面的领域取得了成果，但由于人员配置不足，因而活动范围有限，但这些部门工作人员的献身精神、创新和建立联系的技能弥补了一些不足。

27. 联科行动发展了若干良好做法，这些良好做法促进改善了各领域的业绩，并已与其它特派团分享。例如，设立了一个由艾滋病毒/艾滋病、两性平等、儿童保护和人权领域代表及联合国警察组成的保护小组工作队，帮助性暴力和虐待受害者。此外，通信和信息技术科与行为和纪律股及选举援助司合作，根据需要制作数据库，以协助其工作，提高效率。

2. 《瓦加杜古协议》与联科行动任务协调一致方面的含糊不清影响了特派团对和平进程的贡献

28. 《瓦加杜古协议》改变了联合国在科特迪瓦和平进程中的作用。依照协议，科特迪瓦各派担起了自主权和领导权，而联合国和国际社会则起支助作用。特别是，协议呼吁国际社会与科特迪瓦各机构一道完成协议规定的各项任务，提供所需资源、技术咨询以及后勤支助，并观察执行进程。协议还指出，联合国和其他国际伙伴在提供咨询意见、协同和协助科特迪瓦机构完成这些任务时，应避免取代国家当局或将决定强加给国家当局。

29. 秘书长在关于联科行动的第十三次进度报告中指出，《瓦加杜古协议》只字未提以前由联科行动承担的一些主要任务，包括联科行动在选举和核证进程中的作用(S/2007/275, 第 13 段)。报告指出，这一含糊不清给人造成了一个普遍印象，即协议签署方正在寻求让联合国在和平进程中发挥有限作用，并期望联科行动缩小规模(同上, 第 14 段)。协议签署方后来解释说，期待联合国在和平进程中继续发挥重要作用，尤其是为执行协议中列出的主要任务提供支助。另据证实，联科行动将与统一指挥中心联手执行撤消信任区所涉的各项任务，并协助为选举，尤其是观察选举进程提供安保，向科特迪瓦各机构提供技术咨询。

30. 联科行动根据安全理事会第 1765(2007)号决议充分认同的第十三次进度报告的建议，在科特迪瓦和平进程新阶段中进行调整。在该决议中，安理会还审查了联科行动的任务，请特派团利用现有资源支助全面实施《瓦加杜古协议》，对

和平进程至关重要的许多领域提供支助。⁹ 监督厅指出，除延长特派团任务期限外还纳入这些领域，同时又要求其发挥支助作用，致使和平进程的这一部分含糊不清。

31. 监督厅发现，由于《瓦加杜古协议》通过后没有明确联科行动的作用，特派团和总部就“支助和陪伴”这两个词的用法阐释出现分歧。监督厅发现，与总部的理解相比，联科行动对陪伴作用的理解更加狭隘，范围更加有限。联科行动认为其职责是“陪伴”科特迪瓦人开展和平进程的有关活动，在必要时提供支助。但是，监督厅注意到，总部的维持和平行动部对这一作用的理解更为广泛且包含更多内容，认为特派团的职责是更加积极主动地支助保障和平进程。维持和平行动部管理在审查特派团提交的 2006 年 6 月 26 日报告时提出了类似解释。¹⁰

32. 监督厅认为，这些观点以及对联科行动在《瓦加杜古协议》方面的支助作用的不同理解影响了其执行任务的能力，从负面影响了其和平进程的贡献。对其作用缺乏明确一致的认识，抑制了联科行动的整个行动效率和效力，限制了其为执行任务而采取的方法。同样，和平进程方面的进展也会受到负面影响，因为各方的期望对联科行动如何发挥作用尚不明确，这可能造成特派团和利益攸关方在工作中出现分歧。监督厅提出，总的说来，《瓦加杜古协议》的方方面面使特派团不能从总体上实现成果，但特派团的存在对和平进程仍然具有至关重要的意义。

33. 联科行动评论说，并不认为自己在和平进程中的作用如此被动，但指出已找到了支助和平进程的有创意的新办法。监督厅建议联科行动请维持和平行动部更明确地说明情况和提供更多指导，就此联科行动进一步评论说，这是安全理事会的特权，而不是特派团也不是维和部的特权。监督厅认为，对特派团的作用存在不同的理解，重申建议联科行动请维持和平行动部阐明“支助和陪伴”这两个词的意义。

3. 科特迪瓦民众积极评估特派团的影响，认为联科行动是实现稳定与和平的必要手段

34. 对科特迪瓦民众的调查结果表明，总体而言，人们认为联合国和联合国维和部队的作用是帮助结束冲突，提供一个安全和稳定的环境。特别是，考虑到有各种维和部队，接受调查的民众中有 48%赞成联合国领导的干预措施，44%赞成联合国/区域混合行动干预。监督厅指出，这一差异并不显著。重要的是，55%的平民

⁹ 特别是支助：统一指挥中心；在全国各地恢复国家行政机构；查验身份、选民登记和选举进程；受冲突影响者；努力创造有利的政治环境；保护和促进人权；科特迪瓦的经济复苏进程。

¹⁰ 管理审查特派团的报告指出，联科行动没有就执行《瓦加杜古协议》所起作用达成共识。有些人认为，维持和平行动部希望特派团在协助执行协议方面发挥更积极的作用。特派团认为其职责是就执行协议向政府施压。

和 66%的前战斗人员指出，联科行动与法国独角兽部队的伙伴关系提高了特派团的效力。

35. 监督厅发现，科特迪瓦民众对联科行动开展各项授权任务取得的进展存在不同的认识。总的说来，61%的人表示倾向于维和行动在巩固和平进程方面发挥更积极的作用，例如，可加大对和平进程至关重要的复员方案/解散民兵及解除武装方案等的支助和援助。

36. 监督厅注意到，科特迪瓦民众与联科行动最常见的接触形式是驾车巡逻，几乎有一半答复者报告至少每周有一次这种接触。与徒步或直升机等其它形式的巡逻的接触很少。民众的信心有所增加，原因是除中部/西北部受战争影响的区域外，维和人员已经遍布全国各地。⁴ 此外，民众指出，若其人身安全受到某种威胁，大多数人(90%)会向联科行动求助。¹¹ 有重要意义的是，特派团的公正和对待平民的态度得到了很高评价，有 79%的人答复联科行动公正待人和处事。然而，各区的评估意见不同，南部和东部民众对联科行动与平民交往性质的看法不太肯定。总体上，76%的答复者指出，联科行动对平民‘总是’以礼相待。

37. 调查表明，总的说来，科特迪瓦民众对联合国及其维和行动持积极态度。¹² 居民感谢联科行动派驻人员及并在科特迪瓦开展行动，还赞赏其在和平进程中发挥关键作用。此外，调查表明，在联科行动在选举后应在该国驻留多长时间的问题上，各区域的态度呈现出明显的趋势。中部和西北部及信任区的居民倾向于认为，联科行动应在选举后很长一段时间驻留科特迪瓦，而南部和东部居民对特派团的长久驻留不太感兴趣。

B. 战略规划

1. 综合战略规划应予加强，以便特派团实现其任务规定

38. 联科行动于 2007 年 5 月设立综合特派团规划小组，开始执行第一个全面的战略和行动规划进程。规划小组由一个核心小组和四个工作组组成，旨在促进采取综合办法进行特派团规划。规划小组与特派团各部分、外部伙伴、联合国国家工作队和纽约总部密切合作，制订了特派团任务执行计划框架。执行计划是股和科一级的规划框架，也是监测和评估取得成绩的机制。但监督厅注意到，从 2007 年 7 月至 10 月，只进行过一次审查。

39. 联科行动任务规划的现有形式没有说明纳入任务规划其它工具和战略优先事项的综合办法。例如，签署《瓦加杜古协议》和任命现秘书长特别代表后确定

¹¹ 在对科特迪瓦民众的调查中，75%的人报告，会向科特迪瓦国家武装部队求助，35%向独角兽部队求助，10%则向新生力量武装部队求助。

¹² 根据调查记录，认为联科行动最负面的作用是‘卖淫’，但也频繁地提到‘没什么’或‘不知道’。

的优先事项转为安全、选举和“千个微型项目”倡议，以便为前战斗人员安置战略提供支助。然而，这些优先事项没有纳入到当前的规划。此外，监督厅发现，联科行动的规划没有考虑到全面布局 and 风险评估，因此执行计划没有概述实现可计量的计划成果的战略。此外，尽管执行计划包括把贯穿各领域的部分纳入到任务之中，但监督厅发现，这种做法并没有全面实施。总的说来，在战略一级，执行计划没有向各部分提供充分的指导和指南，以推动其业务规划、资源分配、确定成果和制订任务执行战略。在行动一级，执行计划须进一步发展，以便为各股和各科的工作计划提供必要的指导，使现行活动与中长期目标挂钩。

40. 联科行动认为，由于联科行动的陪伴作用，开展选举、复员方案和其它领域的战略规划对联科行动工作人员的安全而言，不仅毫不相干，还会对其安全产生不利影响。

41. 如上所述，联合国国家工作队参与制订了任务执行计划且提供了投入。为改善协调和整合规划进程，且监督纳入联科行动和国家工作队的方案工作，设立了一个联合工作队。该工作队还应确保联合国所有机构的规划部分建立联系且开展一致行动，但这一规划没有充分结合世界银行等一些重要外部伙伴的业务和活动。在这方面，监督厅发现，并非所有科都已纳入规划进程。为推动作出成果承诺，鼓励各级自主开展进程且为今后的工作关系和任务间合作奠定基础，需要一个更包容的进程。这一领域将得益于更加广泛的知识分享和既定最佳做法，以加强全组织的一致性。

42. 联科行动评论说，在国家工作队和特派团之间的协调领域取得了很大成绩。成立了战略协调小组，由秘书长副特别代表/人道主义协调员/驻地协调员主持工作，这是国家工作队/联科行动 2007 年 6 月务虚会的直接成果。与单独行使这三方面的职责相比，把这些职责结合在一起有更多优势。[监督厅承认联科行动的评论意见，但重申了调查结果和关于加强战略规划进程包容性的建议。]

2. 联科行动没有一个解决合并、缩编和撤离问题以促进平稳过渡的撤离战略

43. 监督厅发现，作为其战略规划的一部分，联科行动没有着手对选举后阶段进行规划，以筹备最终的工作合并、特派团缩编和撤离工作，包括从维和到建设和平的过渡。鉴于国际社会为建设科特迪瓦和平与安全结成了更广泛的伙伴关系，在联科行动撤出后很长一段时间，联合国将继续在科特迪瓦派驻人员。综合特派团规划进程准则包括一些推动要素和重要基准，任务计划要作出过渡和撤出规划，则应包含这些内容。¹³

44. 监督厅发现，特派团的规划工作没有遵守综合特派团规划进程提出的指导。为了确保合并、缩编和撤离工作的平稳过渡，必须注意各种因素和过去任务中的

¹³ 《综合特派团规划进程准则》，秘书长 2006 年 6 月 13 日核准。

教训，以便为顺利撤离创造适当的条件。这包括发展国家机构能力、对立方之间的和解及巩固和平进程的收益等重要部分。匆忙撤离或未经计划的撤离可能损害和平进程中已取得的收益和进展。

45. 联科行动评论说，由于科特迪瓦民众本身没有明确的阶段性目标，因而很难制订基准，因为拥有进程自主权的是科特迪瓦民众而非特派团，因此时限和基准应由科特迪瓦民众决定。联科行动还评论说，即将于 2009 年 2 月下旬举行的联科行动和国家工作队的务虚会，将进一步探讨过渡进程，包括组织科特迪瓦政府机构参与的联合国发展援助框架进程。

C. 主要方案进程

1. 选举进程面临持续的后勤和技术挑战

46. 科特迪瓦选举预定 2008 年 11 月 30 日举行，然而截至 2008 年 11 月 10 日，和平进程签署方在布基纳法索会晤后正式推迟选举，但没有明确说明确定的选举日期。联科行动为选举筹备工作不断提供支助和技术咨询；然而，国家当局、外部利益攸关方和伙伴以及联科行动工作人员都向监督厅强调，后勤方面持续存在严峻挑战。例如，独立选举委员会的预算估计数为 8 650 万美元，选举资源不足的问题继续存在。

47. 选举推迟给联科行动带来一个机会，它可以重新确定和利用它在组织选举中的能力、经验、教训和独立性。这将进一步帮助国家当局确定可信的选举日程，并在选举前全面创造必要条件。这还将确保在任何预定日期之前及时处理技术和后勤问题，以保证选举进程自由、公正和透明。并且，正如科特迪瓦民众调查所示，联科行动的驻留对选举公正性的总体看法具有积极影响。特派团在该国宣传选举问题并开展外联工作，似乎增强了人们对即将举行的选举可能实现公正的信心，特派团应当继续开展这些活动。调查还表明，目前的选举安保计划可能需要进一步推敲。

48. 联科行动评论说，为了对可行的时间提供指导并根据独立选举委员会在公布选举时间表中的作用，在选举进程初期就向委员会通报了拟议选举时间表。监督厅强调其调查结果和建议，指出联科行动有机会重申这方面的意见。

2. 认证和支持选举的双重作用对特派团公信力造成风险

49. 安全理事会第 1603(2005)号决议请秘书长指定一名负责科特迪瓦选举的高级代表，以保留独立于联科行动的自治职能。然而，这项作用后来重新安排，由秘书长科特迪瓦问题特别代表兼管。¹⁴ 维持和平行动部技术评估团指出，新的核证进程存在极大风险，可能被心怀不满的方面用来阻挠选举进程或质疑选举结

¹⁴ 安理会第 1765(2007)号决议，第 6 和 7 段。

果。监督厅赞同技术评估团的意见，并指出秘书长特别代表的核证作用具有不少风险，包括潜在的利益冲突，因此联科行动应当认识到选举进程中的这些风险。

50. 核证进程有 5 项标准，并构成了公开、自由、公正和透明选举的基础。¹⁵ 外部利益攸关方和伙伴以及联科行动工作人员表示关切，核证标准仅仅泛泛概述了标准，并没有准确和详细地解决具体执行问题。例如，国家新闻媒体标准包括不偏不倚和公平使用，但是没有具体规定每天或每周分配给各政党的实际广播时间。还有，安全理事会第 1765(2007) 号决议授权秘书长特别代表设立一个核证小组，以便在选举进程中为其提供协助。核证小组隶属于首席副特别代表的支柱单位，而不是秘书长特别代表的下属单位，因此可能不了解秘书长特别代表与各政党和国家当局联系的情况和采取的具体举措。监督厅发现，核证小组人员不足，并且没有制订从实务部门和单位收集 5 项标准框架和核证要素信息的明确方针。尽管分析依赖其他实务部门向核证小组提交的报告来评价核证标准的执行情况，但是这些报告都是临时性的并且没有标准格式。

51. 联科行动评论说，把核证框架与具体标准联系起来将会限制成功的机会，因为它会成为把选举仅仅分为“正确”或“不正确”的刻板工具。然而，监督厅强调，为了保证透明度和明晰度，选举过程必须要有明确的核证标准。

3. 解除武装、复员和重返社会和解散民兵及解除武装的工作进展有限给和平进程带来风险

52. 科特迪瓦复员方案是科特迪瓦各政党领导并由国家驱动的进程。联科行动受权支持国家当局执行这项方案。监督厅发现，由于和平进程进展缓慢和联科行动作用不明确，联科行动对复员方案的贡献十分有限。监督厅发现，出于同造成复员方案进展缓慢相类似的因素，解散民兵及解除武装的执行工作也进展不大。例如，向前战斗人员支付津贴的问题还没有达成共识，协助开展重返社会活动的国家公务员制度方案也没有按期执行。

53. 监督厅发现，联科行动主要实体协助国家当局规划和协调复员方案的活动，包括选举后的活动都缺乏力度。特派团实务、支助和军事部门之间需加强协调，以便确保规划和活动协调一致。例如，支助部门和复员方案科在对复员方案活动的后勤支助规划方面需加强协调。同样，复员方案科和新闻办公室需改进对科特迪瓦民众宣传复员方案和解散民兵及解除武装方案的工作。

54. 联科行动评论说，复员方案科与军事和特派团支助部门在复员方案活动规划方面密切合作，并且复员方案科与总部和外地的新闻在复员方案各项宣传活动中

¹⁵ 核证的 5 项标准框架和要素：(a) 和平——包括候选人在内的人员流动、言论自由、不受安全部队、新闻媒体和其他行为者的胁迫；(b) 各方参与——选民、候选人和政党；(c) 国家新闻媒体——不偏不倚、采访报道、竞选活动；(d) 选举名单——流动法庭、恢复公民权利、身份、登记、公布、选民卡、接受；(e) 选举结果——投票、唱票、宣布、解决纠纷、接受。

密切协调。特派团还举例说明了在向科特迪瓦公众进行宣传的几个论坛上与新闻办合作开展的活动。然而，监督厅强调，必须加强各级实务、支助和军事部门之间的规划和协调，并继续建议联科行动加强规划和协调，以协助开展复员方案/解散民兵及解除武装活动。

55. 监督厅还指出，统一指挥中心对协调复员方案/解散民兵及解除武装方案的军事问题以及促进对立部队同化和组建统一的国家军队全面负责。¹⁶ 为加强规划和协调能力，统一指挥中心成立了联科行动复员方案行动中心。尽管特派团继续向指挥中心提供后勤支助，包括运输、通信和办公设备，但是监督厅发现，联科行动在向统一指挥中心提供适当协助方面明显缺乏有经验的工作人员和资源等机构能力。如果统一指挥中心将来遭遇多种威胁，如在选举期间，或在遭遇被剥夺权利的民兵时，这种情况有可能削弱它执行任务的能力，并对国家安全造成潜在风险。关于统一指挥中心，联科行动评论说，只要统一指挥中心尚未全面运作并在执行《瓦加杜古协议》方面的作用有限，就难以加强统一指挥中心的工作。

56. 重要的是，科特迪瓦民众调查发现，由于复员方案进展缓慢，民众继续把方案作为优先关注领域。调查发现，人们认为由于方案进展缓慢，安全仍然掌握在当地武装团体的手中。这影响到选举期间的安全局势，并可能影响对自由、公正和透明选举的看法。此外，这些工作进展缓慢可能造成前战斗人员灰心丧气，因为他们期待的津贴和(或)就业机会都无法按期实现，从而可能对和平进程产生消极影响。监督厅指出，《瓦加杜古协议》第四项补充协定要求新生力量和民兵至少在选举前两个月解除武装，这是选举期间和选举后安全方面的积极改变。

57. 选举推迟为联科行动提供了一个机会，它可以审查它在复员方案/解散民兵及解除武装方案执行方面为国家当局提供的支助，并编制一个更加全面的规划框架，包括一个切合实际的时间表和基准。此外，框架还应制定一项向公众和潜在受众通报复员方案/解散民兵及解除其武装方案的计划。联科行动还应当进行需求评估，并解决最终过渡到建设和平环境的国家能力问题，其重点将是发展、回返、重返社会和复原。

58. 监督厅指出，尽管复员方案/解散民兵及解除武装方案没有取得进展，但是为满足前战斗人员重返社会的需要计划了多种方案。特别是，建设和平基金提供500万美元赠款的“千个微型项目”于2008年8月方案开始实施。该项目将使15 000名前战斗人员受益，并有助于维持选举前期间的和平与稳定。其他项目包括由世界银行和联合国开发计划署(开发署)出资的社区速效项目和其他重返社会项目。

¹⁶ 根据《瓦加杜古协议》第三部分，设立国家统一指挥中心，并由其负责两个部队的合并、国防和安全部队的改组和国家解除武装、复员和重返社会方案的执行。

59. 监督厅注意到，这些项目没有一个在 2008 年 11 月 30 日预定选举前三个月全面执行。监督厅还不能确定是否进行了正式需求评估，以确定受益者的实际需要和偏好。例如，大多数项目为农业类，有些前战斗人员表示，他们希望有机会从事其他工作，如市场设摊或实用技能等。监督厅还指出，不经过适当协商，项目选择委员会成员不太可能充分认识或了解前战斗人员的实际需要。同样，对这些项目也缺少深入的宣传。这些缺陷可能给微型项目的成功造成极大危险。此外，监督厅指出，联科行动与其他发展机构和外部伙伴之间，如与长期为重返社会方案提供资金的世界银行之间，缺乏联合规划和协调。

60. 关于“千个微型项目”，联科行动评论说，在复员阶段就征求了受益者在重返社会方面的选择偏好，联科行动/开发署复员方案科与重返社会和社区恢复国家方案又进行了技术评估，以确定项目的相关性和成功机率。联科行动还评论说，在审查过程中，国家方案根据个人面谈中前战斗人员表达的重返社会愿望确定他们的需要。此外，自从 2008 年 8 月监督厅执行任务以来，微型项目扩大了范围，(217 个项目中)目前有 52 个项目是非农项目。尽管监督厅确认联科行动的评论意见，但是监督厅坚持认为对重返社会项目的评价必须做到明确和系统化，并应加以记载。

4. 联科行动缺乏协调安全部门改革的总体战略

61. 监督厅指出，联科行动既没有安全部门改革的综合计划，也没有特派团各有关部门分别参与安全部门改革的总体战略。例如，法治部门解决司法改革和惩戒问题，军事部门与统一指挥中心协调解决国防部队改组问题，而警察部门则解决警察和宪兵改革的各种问题。监督厅发现，由于缺乏综合行动总框架，所有这些部门都各行其事，互不相干。秘书长在关于联合国在支持安全部门改革中作用的报告中指出，应为安全部门改革进程和治理制订战略框架，并进行需求评估，为总体战略提供依据。¹⁷

62. 在《瓦加杜古协议》的范围内，联科行动关于安全部门改革的任务要求其协助政府制定科特迪瓦统一武装部队改组的国家计划。政府本应在 2007 年 12 月 15 日通过统一武装部队的组织、构成和职能的总框架。监督厅注意到，这个期限没有实现，安全部队也没有合并。科特迪瓦各党派未能就纳入新国防部队和安全部队的人员的军衔和人数达成一致。现预计这个问题将在选举后解决。

¹⁷ 见 A/62/659-S/2008/39。

D. 协调和安全

1. 需加强与区域伙伴的协调

63. 虽然科特迪瓦的危机基本属于国内冲突，但对该区域却具有深远的影响。为此，联科行动的任务中不下六次提及它和区域组织之间的协调。¹⁸ 监督厅注意到，联科行动通过秘书长特别代表和部队指挥官的定期会议以及与军事、联合国警察和特派团支助等其他部门的会议，与联利特派团、联合国塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)和联合国西非办事处(西非办)作出了良好的协调安排。此外，联科行动和联利特派团人员通过培训讨论会和讲习班定期进行交流。联科行动与驻该区域的其他联合国特派团进行了良好协调。与西非办的协调重点依然是战略问题，很少注意复员方案/解散民兵及解除武装方案和选举等具体实质性活动。

64. 监督厅指出，联科行动与西非办可通过双方实务领域人员的定期业务会议进一步加强协调。此外，就可能具有区域影响的活动和事件，如邻国预定在同一期间举行选举，交流有关密码电报也是有益之举。还有，联科行动能够受益于西非办的区域协调作用，并受益于从维持和平最终过渡到建设和平的规划过程。在这方面，政治事务部(政治部)的指导也会有利于联科行动就联合国在该国继续驻留进行综合规划。

2. 特派团需要审查其安全程序

65. 监督厅认为，科特迪瓦目前的环境存在突发暴力和安全恶化的潜在风险。为此，联合国人员和财产的安全工作都要求特派团提高优先等级，加大关注力度。监督厅发现，目前首席安保顾问不再是新支柱结构中高级管理小组的成员，这种安排可能损害特派团安全管理的业绩和效用。监督厅发现，采取的安全程序总体薄弱，包括特派团房地的出入和传播安全信息。具体而言，发放和检查身份证件和对进入联合国房地的车辆进行安全检查等工作都不符合既定的联合国安保程序。极其重要的是，联科行动高级管理人员应确保安保政策、指示和程序都得到有效执行和落实，特别是有鉴于科特迪瓦目前局势十分紧张。

五. 结论

66. 监督厅的结论是，虽然因和平进程缓慢联科行动在根据授权发挥辅助作用的一些领域进展有限，但是在业务上直接控制的授权领域取得了长足进展。监督厅还得出结论，由于《瓦加杜古协议》签署后联科行动和科特迪瓦民众的作用发生变化，科特迪瓦人自己掌握和平进程，而联科行动则发挥支助和陪伴作用，工作

¹⁸ 联科行动的任务提到：监测利比里亚边界，注意难民情况；在外国战斗人员自愿遣返和重新定居方案方面与联利特派团协调；在非洲联盟和西非经共体协助下进行安全部门改革；监测武器禁运和武器的越境流动；在非洲联盟和西非经共体的协助下重新部署国家行政机构；在非洲联盟和西非经共体的协助下，组织自由、公正、公开和透明的选举。

进展受到影响。选举是科特迪瓦和平进程的重要组成部分，选举推迟为联科行动提供了一个机会，使它可以审查对国家当局特别是在进展缓慢领域的支助和指导。并且，联科行动应加强战略规划，确保这项工作持续不断，特派团的各个部门协调一致。特别是，应当定期审查和确定目前的优先工作，以便据此制订的战略计划成为特派团执行任务和预测缩减和撤离的适宜文书。

67. 监督厅得出结论，重要的是，科特迪瓦民众对联合国及其维持和平行动持有积极的看法，联科行动基本上实现了人民的期望，提供了一个作为实现和平与发展的必要条件、安全和有保障的环境。

六. 建议

68. 根据这些评价结果，监督厅提出以下 16 项建议。

建议 1

69. 联科行动应审查行动概念、交战规则和其他业务准则，特别是保护平民问题，并确保这些材料酌情得到散发、了解和实践(见第 17 段)。

建议 2

70. 联科行动在执行任务中，在《瓦加杜古协议》签署后的作用方面应请维持和平行动部进一步明确其作用，并更多地提供指导(见第 28-33 段)。

建议 3

71. 联科行动应根据风险评估结果审查和更新战略规划，应确保战略规划作为一份适宜的文书在特派团资源规划、管理和决策进程中发挥作用，以实现特派团的战略目标(见第 38-40 段)。

建议 4

72. 联科行动应审查和加强规划进程，加强它在特派团内部横向和纵向的包容性，包括所有主要伙伴和利益攸关方参与规划进程，以把规划进程作为共同掌握这个进程和优先安排资源的相关基础(见第 41 段)。

建议 5

73. 联科行动应当进行系统和全面的分析，从而为合并、逐步缩编和最终撤离制订战略规划，并应编写着手移交的适当指标和基准，以确保巩固和平进程的收益(见第 43 和 44 段)。

建议 6

74. 联科行动应当根据切合实际的基准就选举计划向科特迪瓦国家当局提供咨询和指导，包括应对余留的后勤和技术挑战，确保开展可靠的选举进程(见第 46 和 47 段)。

建议 7

75. 联科行动应当审查和加强核证小组的能力，并就从实务部门到核证单位的“5 项标准”框架和核证问题建立信息收集机制(见第 49 和 50 段)。

建议 8

76. 联科行动应当加强规划和协调工作，为执行复员方案/解散民兵及解除武装方案提供支助，确保特派团各部门及时提供投入(见第 52 和 53 段)。

建议 9

77. 联科行动应当审查和加强统一指挥中心的机构能力，提供人员和资源培训并指导国家管理的行动，促进复员方案的有效实施(见第 55 段)。

建议 10

78. 联科行动应当审查其为国家当局执行复员方案/解散民兵及解除武装方案提供的支助，并编制一个更加全面的规划框架，框架应包含切合实际的时限和基准(见第 56 和 57 段)。

建议 11

79. 联科行动应当加强前战斗人员短期重返社会工作的效用，通过新闻宣传运动提供复员方案的全面信息，包括目的、期限和经济收益(见第 59 段)。

建议 12

80. 联科行动应对实施“千个微型项目”举措进行需求评估，以便确定潜在受益者的需要和偏好。这可能需要进行直接协商(见第 59 段)。

建议 13

81. 联科行动应当与发展机构和外部伙伴一起加强复员方案/解散民兵及解除武装方案的规划和协调使重返社会方案充分发挥效益和效用(见第 59 段)。

建议 14

82. 联科行动应当编制安全部门改革总体框架，以对科特迪瓦执行安全部门改革方案进行统筹规划和协调(见第 61 和 62 段)。

建议 15

83. 联科行动应当加强与区域特派团的协调并将其纳入自身的规划，特别是选举后阶段特派团逐步缩编和撤离的规划(见第 63 和 64 段)。

建议 16

84. 联科行动应当进行全面的安全评估，以确保全面遵守既定的联合国安保程序，并采取适当措施，包括对工作人员进行培训和情况通报；此外，应当恢复首席安保顾问担任高级管理小组成员的安排(见第 65 段)。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

2009 年 2 月 9 日