



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

业绩和成果方案评价：联合国刚果民主共和国维持和平活动

内部监督事务厅的报告

“尽管为联合国在刚果民主共和国的维持和平行动投入了前所未有的资源，但在安全部门改革和建立法治方面进展缓慢，这意味着近期似乎不太可能达到安全理事会为特派团撤出制订的基准”

摘要

自 1999 年以来，联合国在刚果民主共和国一直有持续的维和存在。联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)于 2010 年改组为稳定特派团，即联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)。特派团的任务始终是通过支持安全部门改革、选举和扩展国家权威，推进巩固和平与稳定。特派团经常在难以接近的地区以及复杂的政治和军事环境下开展行动，部署的部队人员和工作人员最多时达到 27 000 人，并拥有维和历史规模最大的机队。特派团的累积名义费用超过 115 亿美元。保护平民仍然是其最高优先事项和最大挑战。本次评价是内部监督事务厅对特派团进行的首次评价。

特派团的军事和民事活动促进了刚果民主共和国安全局势的改善。特派团支持《卢萨卡停火协定》和随后各项协定的执行工作，根据这些协定，外国武装部队从刚果境内撤出，与邻国的关系也得到改善。

维和部队的持续行动，包括与刚果武装部队的联合行动，阻止了刚果民主共和国的武装冲突。冲突和相关暴力继续威胁着民众，但目前主要限于东部 5 个脆弱和不稳定的省。特派团的支持仍促进了国家警察部队和刚果武装部队的能力建设。



设，尽管将武装团体前战斗人员编入这些部队的合并政策带来了一些问题。解除武装和重返社会举措削弱了剩余武装团体的能力。

特派团为政府、国际社会和民间社会发挥了关键的促进作用。特派团支持了两个选举周期，并促进了人道主义援助物资的交付和民间社会的工作。特派团尤其重视性别平等问题、冲突中的性暴力和人权。

特派团积极主动地采取措施，以克服与其他维和行动共同面临的挑战。这些创新措施包括使用社区联络助理促进特派团工作人员、部队人员和当地社区之间的互动，以及开展人权记录项目以促进尽职调查政策的执行，可作为其他维和特派团的范例。

安全部门改革和建立法治方面进展缓慢造成的后果是，安全理事会为特派团确定的撤出基准看起来不可能在短期内达到。这些基准仅靠特派团和联合国的能力是无法达到的，也不是沿着目前的道路就可以达到的。达到这些基准的重要先决条件是联合国与政府之间建立真正的伙伴关系，包括对各项活动和成果实行相互问责，但这一先决条件尚不存在。要想取得持续进展，国际社会所有行为体之间还必须在刚果民主共和国建立真正的合作，以便能够向该国政府提供更加协调一致和有效的支持，并对进展进行客观的衡量。

认为特派团表现不佳以及怀疑特派团对政府工作及其安全部队的支持意味着认可对现政治行政当局的认可有可能影响特派团的声誉，联合国应对这种风险进行管理。对特派团的期望似乎过高而不切实际，这使国内和国际利益攸关方产生失望情绪，并导致有些人认为特派团对各项需求不作响应。联合国和联刚稳定团应开展工作，确保各方普遍了解特派团的任务并认为其活动体现了联合国的公正性和诚信价值。很多人欢迎已采取步骤执行尽职调查政策，并对特派团人员的性剥削和性虐待行为采取果断行动。

本报告载有如何应对特派团和联合国所面临威胁的建议，以进一步确定特派团的创新措施是否应在其他维和行动广泛采用，并确保特派团可取得最终撤出所需的进展。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 背景	4
三. 方法	7
四. 评价结果	8
A. 特派团为促进刚果民主共和国的稳定作出了贡献	8
B. 虽然面临挑战，但是特派团支持了国家军队和警察	11
C. 安全部门改革和建立法治方面的进展一直缓慢	13
D. 特派团对政府、国际社会和民间社会起到了重要的扶持作用	14
E. 对性别平等问题和人权给予了特别关注	15
F. 特派团在艰苦环境中总体保持内部协调一致地运作	17
G. 近期似乎不太可能达到撤出基准	19
五. 结论	20
六. 建议	22
附件	
2012年3月19日主管维持和平行动副秘书长 给主管内部监督事务厅副秘书长的备忘录	24

一. 引言

1. 自 1999 年以来，联合国在刚果民主共和国一直有持续的维和存在。特派团最初名为联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)，2010 年改为联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)。本报告阐述了内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司对联合国刚果民主共和国维和活动进行的首次评价情况。评价侧重于特派团是否切实实现了安全理事会历次任务规定中列出的目标。

2. 联刚特派团在很多方面都代表着联合国维持和平的新时代。2000 年卜拉希米报告¹重新审议了联合国的维持和平做法，特派团就是在该报告问世前夕建立的，是一个预防冲突和促成和平、维持和平及建设和平的联合国综合和平行动。

3. 保护平民仍然是特派团的最高优先事项。不过，在特派团存续期，其任务已扩大并发生变化，反映出其运作的政治和安全环境发生的变化。联刚特派团虽然最初可独立采取行动执行一些任务，但现已将越来越多的主动权转交给民选政府。联刚稳定团目前的任务规定强调支持政府主导的巩固和平和稳定工作。

4. 本报告首先简要回顾了自 1999 年以来联合国在刚果民主共和国的维和活动情况，然后概述了采用的方法和评价结果并提出结论。最后，报告载有向联刚稳定团和秘书处有关各部提出的建议。尽管从技术角度讲联刚特派团和联刚稳定团是两个特派团，但这两个特派团前后相接，本报告通篇称其为“特派团”。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)将发布更加详尽的性别平等问题评价结果分析报告。

二. 背景

联合国刚果民主共和国维持和平活动

5. 虽然联合国自 1999 年以来在刚果民主共和国一直有持续的维和存在，但 1960 年至 1964 年也曾在刚果民主共和国部署过维和行动。目前的干预行动是在 1998 年洛朗-德西雷·卡比拉总统上台之前和之后针对武装民兵的敌对行动进行的。1999 年 7 月，秘书长认为该国存在“骇人听闻、广泛和系统的侵犯人权行为”，“使这个已经因贫穷和被忽视而不堪重负的国家遭受了更加骇人的痛苦”。²

6. 在《卢萨卡停火协定》签订之后，1999 年 11 月安全理事会设立了联刚特派团。³自 1999 年以来，安理会通过延长和修改特派团的任务对刚果民主共和国

¹ 联合国和平行动问题小组的报告(A/55/305-S/2000/809)。

² 见 S/1999/790，第 13 段。

³ 安全理事会第 1279(1999)号决议。

的局势的变化作出了回应。2000年2月，安理会授权增加特派团的军事人员并扩大其任务范围。⁴ 到2007年，联刚特派团承担了24项不同任务，⁵ 安全理事会在2008年年末排定了这些任务的优先次序。⁶

7. 2010年年初，卡比拉总统表示，现在是让这个国家“用自己的翅膀飞翔”的时候了，联刚特派团部队应该开始缩编。⁷ 2010年5月，安全理事会将特派团更命为联合国组织刚果民主共和国稳定特派团，批准撤出最多2 000名维和人员，留下的军事人员核定人数最多为19 815人，并指示该特派团重点进行稳定和巩固和平工作，同时继续把保护平民当作第一优先事项。⁸

8. 安全理事会的任务规定日益强调特派团支持和协助政府的作用，并逐渐减少特派团独立运作的自由。在安全理事会第1925(2010)号决议为联刚稳定团确定的20项任务内容中，有17项内容要求特派团就具体事项“支持”、“协助”刚果民主共和国政府或刚果当局，与其“密切合作”或“密切协商”，以及在选举中应其“明确请求”采取行动。

9. 联刚稳定团目前的结构反映出其任务的复杂性及所开展活动的广泛性。这些活动按五个预算构成部分归类，即：

- 安全与保护平民
- 受冲突影响地区的稳定
- 司法、安全和人权方面的支助
- 民主机构与巩固和平
- 特派团支助。

联刚稳定团有20多个单独的实务职能向秘书长刚果民主共和国问题特别代表报告。稳定团的金沙萨总部负责支持15个外地存在、乌干达恩德培后勤中心以及南非比勒陀利亚、基加利和坎帕拉联络处。

10. 由于该国大部分地区不通公路，特派团的很多活动依靠飞机支持。2012年1月，特派团的机队由63架飞机组成，其中包括20架军用飞机，是联合国维和历史规模最大的机队。

⁴ 安全理事会第1291(2000)号决议。

⁵ 安全理事会第1756(2007)号决议。

⁶ 安全理事会第1856(2008)号决议。

⁷ 见S/2010/164，第100段。

⁸ 安全理事会第1925(2010)号决议。

预算和资源

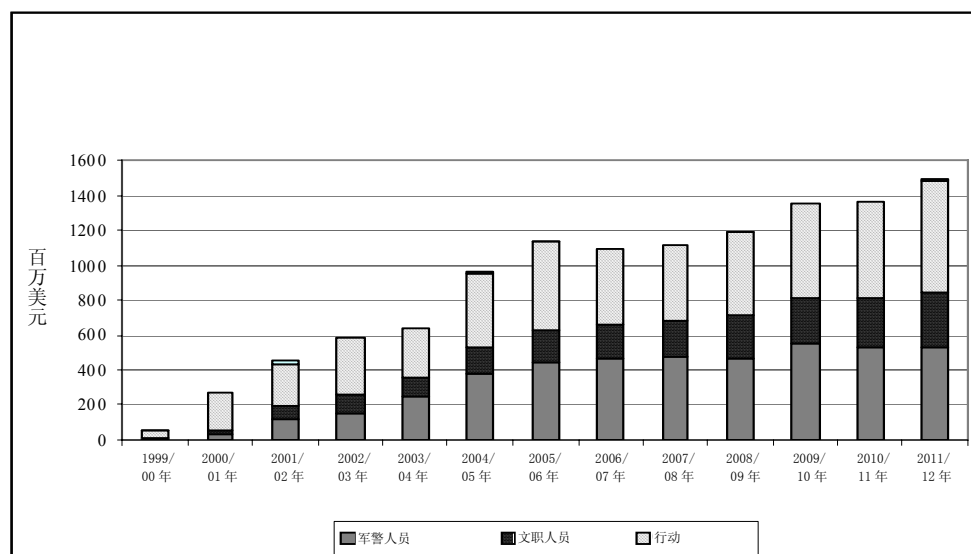
11. 联刚特派团 1999/00 年设立时的最初预算为 5 870 万美元，核定人数为 5 537 名军事人员以及 344 名本国和国际工作人员。到 2005/06 年，预算超过 11 亿美元，2009/10 年，即特派团运作的最后一年，预算超过 13 亿美元。联刚稳定团 2011/12 年度核定预算为 1 486 486 000 美元，其中包括用于支持选举的费用。图一显示了预算历史。

12. 2011 年 4 月，特派团由 17 009 名军事人员、731 名军事观察员、1 255 名警察、986 名国际文职人员、2 781 名当地文职人员以及 616 名联合国志愿人员组成。

13. 随着特派团的活动范围从安全扩大到支持巩固和平及发展国家机构，分配给军事人员的资金和人力资源份额稳定下来，而分配给文职人员的份额略有增加。不过，军事人员和警察仍然在特派团人员中占大多数(见图二)。

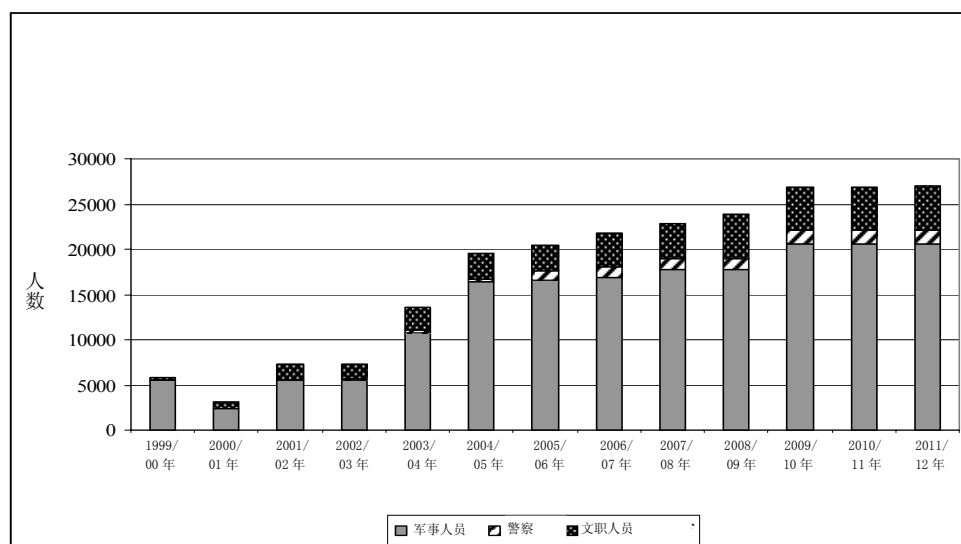
图一

联刚特派团和联刚稳定团 1999/00 年度至 2011/12 年度核定预算



来源：A/55/935, A/56/660, A/56/897, A/57/683, A/58/701, A/60/389, A/60/840, A/61/767, A/62/755, A/63/806, A/64/670, A/65/744, A/66/584。

图二
联刚特派团和联刚稳定团 1999/00 年度至 2011/12 年度的人力资源



来源：见图一。

三. 方法

14. 本次评价对特派团自设立以来至 2011 年 12 月取得的成果和总体业绩进行了评估，评估尤其侧重于自 2006 年全国选举以来的期间。评价考虑到制约特派团绩效的因素和今后的成功所面临的风险。

15. 本次评价未深入审查特派团的业务效率。考虑到特派团的存续期和费用，以及以前没有进行过任何深入评价，成果和业绩被视为主要问题。特派团的活动由监督厅的审计职能负责定期进行监督。

16. 由于性别平等问题对特派团取得成功很重要，监督厅与妇女署合作，由该署派一名评估员参加评价小组。监督厅检查和评价司对本报告中提供的材料负责。

17. 提交的评价结果是在下列工作基础上得出的：

(a) 文献审查，包括关于刚果民主共和国的联合国内部和公开文件以及外部文献；

(b) 对 610 名联刚稳定团工作人员进行的随机抽样电子调查，以了解他们对特派团绩效和管理情况的看法；⁹

(c) 以面对面方式或通过电话对 240 人进行的半结构化访谈，其中包括：

- 联刚稳定团工作人员

⁹ 这次调查是在 2011 年 11 月 28 日至 2012 年 1 月 20 日期间进行的，答复率为 31%，置信区间上限为 +3.89%，下限为 -3.89% (置信水平为 95%)。

- 联合国刚果民主共和国国家工作队官员
- 秘书处有关部门的工作人员
- 刚果民主共和国政府官员
- 联合国会员国代表
- 民间社会组织和非政府组织代表
- 其他利益攸关方。

18. 三名国际公认的维和专家审查了这次评价的职权范围和报告草稿。特派团与维持和平行动部和外勤支助部的一些工作人员对报告的前一份草稿提出了意见。他们对最后报告的意见见附件。监督厅检查和评价司感谢这两个部和联刚稳定团在评价过程中提供合作和协助。

四. 评价结果

A. 特派团为促进刚果民主共和国的稳定作出了贡献

19. 特派团的主要优先事项以前是现在仍然是保护平民。其绩效指标¹⁰反映了若干威胁方面的变化。尽管这些指标有时缺乏连续性，并且(或)以难以客观核实的数据为依据，但有些指标仍表明在特派团存续期间局势的稳定大有改善(见框表)。

促进刚果民主共和国安全状况改善的事态发展

- 签订《卢萨卡停火协定》(1999年7月)
- 签订《关于刚果民主共和国过渡时期的包容各方的全面协定》(2002年12月)
- 2004/05年以来没有任何外国政府部队非法留驻该国
- 举行首次全国选举和组建刚果民主共和国政府(2006年)
- 2004年以来没有武装团体利用邻国领土作为集结地点的报告
- 刚果民主共和国与邻国(布隆迪、卢旺达、乌干达)互派大使(2009/10年)
- 在2011年6月之前有112 383名刚果前战斗人员解除武装和复员
- 2002年至2011年7月间遣返了24 617名外国战斗人员及其家属
- 2011年8月之前有221 456名刚果难民返回刚果民主共和国社区
- 2011年6月之前武装团体遣散42 092名儿童
- 大面积土地完成排雷；地雷事故造成的伤亡减少
- 国家安全部队成员实施性暴力的事件减少
- 政府对严重侵犯人权行为提出的起诉中有更多起诉最终定罪

来源：特派团2002/03年度至2010/11年度预算执行情况报告汇编

¹⁰ 载于预算执行情况报告，最近的报告是A/66/652。

20. 虽然武装冲突仍在继续，在该国较为动荡的东部各省尤其如此，但冲突的性质发生了变化，从国家间冲突变成了国内冲突，而对经济资源的争夺日益成为引发冲突的原因。2010年，特派团撤出1 674名军警人员。

21. 特派团有力地促进了稳定形势的改善。特派团军事构成部分支持了1999年《卢萨卡停火协定》和随后各项协定的执行工作。特派团为2003年至2006年期间的过渡政府提供了支持，并在推动2006年选举方面发挥了重大作用。特派团鼓励并支持刚果民主共和国改善与邻国的关系，特别是与卢旺达的关系，并推动关于难民回返和外国前战斗人员复员、解除武装、遣返、重新定居和重返社会的协定的谈判，这是取得显著成就的重要领域。在特派团、联合国开发计划署(开发署)和刚果武装部队强有力的承诺和大量捐助资源的支持下，2011年6月之前有24 600多名外国前战斗人员被遣返回本国。

22. 特派团还支持与邻国建立边境管制共同机制以及安全和经济合作倡议。特派团采用军事和外交干预手段并用的方法，并在国际社会成员和联合国高级领导人的支持下，在其能力范围内对重大事件和暴行¹¹作出果断回应。

23. 特派团的保护办法包括高效运作的工具和机制，其中有些工具和机制是特派团为了解决具体问题建立的。设于金沙萨的保护问题高级管理小组和各省办事处提供了统筹规划机制。特派团的保护问题工作组、联合保护小组以及情报和分析部门为这些管理小组提供支持。保护问题群组和人道主义行动组将民间社会等其他行为体聚集在一起。社区联络助理和社区警报网提供与社区的直接联系。旨在避免和阻止袭击平民行为的积极军事手段包括更加重视徒步巡逻；雇用本国国民担任军事基地的社区联络助理，以弥补语言技能方面的不足；与民间社会和国际社会在实地的成员共享信息；以及为村民，尤其是为妇女步行到市场提供安全护送。这些办法使特派团能够从广泛来源获取信息、集中分析信息、利用这些信息对特派团的军事和民事活动进行优先排序和规划。特派团工作人员和各利益攸关方欢迎此类举措，安全理事会有关决议也具体提到这些举措。¹²

24. 特派团通过以下方式解决冲突的根源问题：支持修建矿物交易柜台并为其配备设备；培训警察和行政人员看管柜台；追踪和没收非法武器；帮助非政府组织调解社区一级的冲突。排雷行动减少了地雷和未爆弹药对平民的威胁。¹³ 提供设施和培训有助于巩固在安全和稳定方面取得的成果并减少有罪不罚现象。

¹¹ 例如，2003年伊图里部落群间的大屠杀，2006年和2007年金沙萨在选举前后安全局势崩溃，以及2009年赤道省的地方冲突。

¹² 最近的决议为第1925(2010)号决议，第12(f)段。

¹³ 见A/66/652和历年相应文件所载产出数据。

25. 尽管作出了这些努力，但善于利用安全漏洞的武装团体还是出现在存在社区冲突或其他冲突的地方。土地、武器和资源交易继续提供致富机会，并在缺乏充分国家权威的地方继续引发暴力冲突。大规模强奸等暴行仍在继续。在普遍存在暴力和有罪不罚现象的环境中，平民仍然面临威胁。

更加重视稳定

26. 作为综合维和特派团，该特派团在从维持和平到巩固和平和建设和平的范围内采取行动。理论上讲，取得进展的标志是建立稳定局面的工作量减小和工作重心逐渐转向能力建设、机构建设和建立法治方面。在此过程中，特派团必须与更多伙伴开展合作。因此，特派团工作是否能够取得成果，就日益取决于其他各方的行动。

27. 2010 年联刚稳定团作为稳定特派团的设立¹⁴ 强化了其支持政府在以前由武装团体控制的地区巩固国家权力的任务。这项重点在 2011 年得到强化，¹⁵ 并影响了几乎联合国在刚果民主共和国的所有工作，特别是治理方面的工作。

28. 稳定活动集中在该国东部地区，政府摆脱武装冲突地区稳定和重建计划及国际安全与稳定化支助战略为这些活动提供了指导。特派团负责主导该战略的执行和协调工作，并于 2010 年在北基伍戈马设立了稳定支助股，这是唯一设在金沙萨之外的实务部门。目前正在为稳定方案之外的省份，主要是西部省份，制订巩固和平方案。

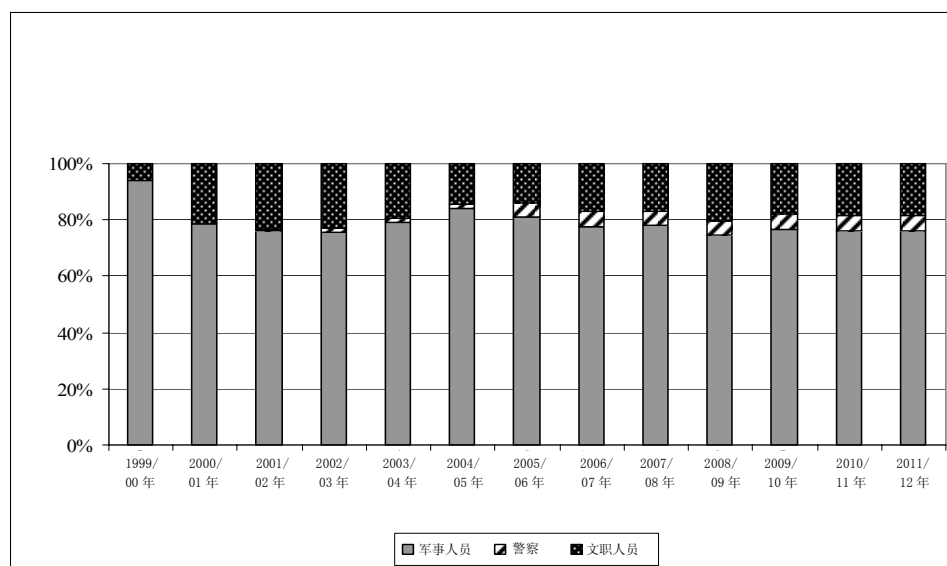
29. 特派团在稳定规划、战略和预算编制方面发挥了协调和执行作用。东部某省的高级政府官员认为，与联刚稳定团的协调进展顺利，当地居民已从中受益，该省几个非政府组织也证实了这一观点。重点强调道路的修建和修复。速效项目满足的社区需求虽然规模较小，却具有补充性，经常成为这些项目执行伙伴的非政府组织特别欢迎这些项目。

30. 随着特派团走向巩固和平，特派团中的军事人员所占比例将减少，而警察和文职人员所占比例将增加(见图三)；不过，特派团保留了强有力的军事行动。军事人员非但没有相对减少，而是仍然在特派团全体人员中占四分之三以上。2004/05 年至 2005/06 年，警察人数在特派团人员中所占比例剧增。

¹⁴ 安全理事会第 1925(2010)号决议。

¹⁵ 安全理事会第 1991(2011)号决议。

图三
1999/00 年度至 2011/12 年度特派团人员构成



来源：见图一。

B. 虽然面临挑战，但是特派团支持了国家军队和警察

31. 自至少 2005 年以来，特派团在联合行动中支持了刚果军队，帮助他们做出协调一致的响应，这些行动有时是同周边国家合作进行的。¹⁶ 特派团向各旅提供了训练、装备和其他援助(例如口粮、医疗支援、燃料和不时进行的空运)，没有这些支援，刚果军队就没有足够的行动流动性，并将面临口粮和其他作战物资的短缺。¹⁷ 与有针对性的培训活动相结合的联合行动促进了能力建设，这是维和人员撤出的一个关键的先决条件。支持一直集中在特派团已部署了军警人员的地区(主要是东部)。

32. 与刚果武装部队的合作往往十分困难。部队指挥官有时不分享计划，有时其关于重要调兵或特别要求的决定也是单方面作出的。¹⁸ 语言障碍限制了主要讲法语的刚果军队和基本不讲法语的联刚稳定团部队之间的沟通。¹⁹

33. 许多特派团活动，包括刚果营级部队的训练，都依赖捐助资金、法语专家和教官以及政府对培训和其他方案的承诺。这些方面的不足导致近年来一些计划中

¹⁶ 例如，Amani Leo、Rwenzori 行动和 Rudia II 行动。

¹⁷ 见 S/2007/156，第 48-49 段。

¹⁸ 见 S/2008/218，第 38 段。

¹⁹ 2010 年，91%的部队和 63%的警察来自非法语国家。

的培训没有完成。²⁰ 不过，在规划和执行方面具有强大示范效应的联合行动以及有组织的培训，显然是在军队各级开展能力建设的机会。

34. 其他挑战有更广泛的负面影响。特派团的任务是协助整编进程，在这一进程中，各武装团体前战斗人员已经编入刚果武装部队，但是往往对他们的培训很少，纪律监督也有限。据报告，整编带来一些指挥和控制问题、纪律问题以及刚果武装部队侵犯人权问题。

35. 2010年实行了尽职调查政策(原称为附加条件)，根据这一政策，联合国将不与已知曾涉入侵犯人权事件的刚果武装部队合作，也不为其提供支持，这一政策提供了避免特派团与这样的部队发生联系的要求和机制。²¹ 但是，联合行动确实存在使特派团与继续实施侵犯人权行为(包括性暴力和残害民众)的部队发生联系的风险。刚果武装部队不愿交出涉嫌侵犯人权的高级军官，以便对其提起起诉，这加深了这种担忧。²²

36. 更近期的安全理事会的任务规定包含了警务这一明确重点。2003年，首次提出成立一支综合警察部队，²³ 联刚特派团和其他合作伙伴根据与内政部一道制定的协调框架，开始为刚果国家警察提供培训和技术援助。²⁴ 特派团帮助制定了国家警察培训计划(包括性别暴力和性暴力单元)，启动了培训方案，提供了技术援助，就业务规划和管理(包括选举安全)提供咨询，并提供了设备。除其他活动以外，联合国警察还提供辅导和咨询服务，特派团还支持了基础设施项目(包括刚果国家警察警察分局)。

37. 相比特派团对刚果武装部队的支持，对刚果国家警察的支持遇到的挑战较少。虽然国家警察中也有报告存在侵犯人权行为和其他违纪问题，但是在政治和业务层面的阻力较小，处理结果显然也更可预见，更能经得起时间的考验。联合行动得到很好的协调，各方评价也较高，同时还使用讲法语的联合国警察人员举办了培训班。

38. 然而，受访者指出，刚果民主共和国的警察培训做法十分零碎，国际社会不同成员采用不同的教程，为刚果国家警察的不同部分提供了培训。这减少了实现整个警察部队统一培训和培养统一技能的可能性。零敲碎打的做法以及与在司法系统其他部分(检察官、法院和惩教部门)进行的培训整合有限，这就无法确保与该国整个司法系统联系起来。

²⁰ 见例如 A/65/682，预期成绩 3.1。

²¹ 见安全理事会第 1906(2009)号决议，第 22 段。

²² 见 S/2006/390，第 53 段。

²³ 见 S/2003/566，第 40-41 段。

²⁴ 见 S/2004/650，第 25-26 段。

C. 安全部门改革和建立法治方面的进展一直缓慢

39. 特派团在安全部门改革领域的倡议最初集中在安全部队(特别是警察部门), 后逐步扩大到包括司法和惩教部门。自 2003 年以来, 发展和加强安全机构、实践、技能、预算和文化已成为特派团任务规定的明确组成部分。特派团目前有一个安全部门改革小组、一个法治办公室和单独的惩教小组。不过, 特派团似乎缺乏与平民保护协调机制类似的安全部门改革的总体协调机制。

40. 特派团(有时与其他特派团合作)开展了一些具体活动, 例如: 培训(包括军事训练和治安法官培训), 后勤, 支持军事起诉和流动法庭, 建立检控支持单元, 促进法律和司法改革(包括起草和通过对性别问题有敏感认识的立法以及通过性暴力问题国家行动计划), 改善监狱条件, 向高级别政府小组和进程提供咨询和援助。²⁵ 这些活动促进制定了联合国多年期联合司法支助方案, 并推动了查明安全机构分布和开发安全部门改革合作伙伴之间信息交流工具的工作。

41. 特派团还建立了一些机制, 以协调和统一与安全部门改革有关的捐助方做法和活动。这些机制包括一些工作组和 2009 年成立的一个大使论坛。

42. 为支持恢复国家权威和法治, 特派团提供了技术顾问, 以支持国家和省两级政府, 并协调了与本国和国际伙伴的协商会议, 并成立了一些委员会, 以监督特定专题领域。特派团为 2006 年全国大选提供了关键的支持, 这对于建立法治的先决条件至关重要。

43. 一些受访者对特派团将工作重点放在培训、设备和施工方面, 而不是对安全部门改革采取更全面的做法表示失望。政府受访者希望特派团(特别是在培训方面)更多开展协商规划, 提供更多资金以支持和管理改革举措, 并更快地响应援助请求。尽管特派团作出了努力, 但是国际社会在安全部门改革方面的协调有限, 从而降低了该国境内国际社会用一个声音同政府说话的能力。

44. 安全部门改革和法治方面的进展包括在东部改善了诉诸法律的机会和司法服务, 加强了警察部门以及总体上在“训练、培训和增强能力”方面的能力和基础设施。国际社会成员注意到“在解决有罪不罚问题上取得的切实进展”, 并注意到在国家机构中对侵犯人权行为的检控增加, 文化态度也有所改变。多年来, 通过了一部宪法, 建立了议会机构, 建立了司法和政府机构, 通过了广泛的立法, 并聘用了公务员(包括治安法官)。国家法律还规定了三权分立。

45. 然而, 刚果民主共和国的基本安全架构仍然是脆弱的。秘书长一再提请注意缺少一个全面的国家安全部门改革战略, 改革也缺乏进展(包括立法进展)。外部观察员和特派团工作人员重申了这一观点。缺乏进展被视为不仅阻碍恢复和巩固刚果民主共和国的和平, 而且也妨碍了特派团的最终退出。

²⁵ 见例如: S/2009/160, 第 86 段; S/2008/433, 第 45-46 段; S/2009/335, 第 63 段。

46. 受访者相信，取得进展的主要障碍包括缺乏全面的政府战略，分配给改进安全部门的政府资源有限，以及政府自己表示倾向于双边讨论和举措。²⁶ 这种情况违反了几乎所有特派团与安全部门改革有关的规划文件中的假设，²⁷ 似乎破坏了全面可持续改善的可能性，至少是在短期内。

D. 特派团对政府、国际社会和民间社会起到了重要的扶持作用

特派团支持了两套选举

47. 选举支持是 2006 年和 2011 年特派团最瞩目的活动。在两次选举中，特派团与开发署一道，起到了决定性的作用，协助规划和实施了全国大选，保障了选举安全，提供了后勤支持，培训了选举官员，在选民教育和信息方面提供了咨询和协助，并在 2006 年向必要立法和选举进程联合委员会提供了秘书处支持并协调了国际筹资和支助安排。在两次选举中，特派团为女性候选人和选民提供了支持。特派团 2006 年在选举方面的工作得到广泛肯定，²⁸ 一些利益攸关方认为选举是联刚特派团的重大成就。

48. 特派团的任务期限与 2011/12 年选举周期不同。全国独立选举委员会领导了规划和组织工作，联刚稳定团将工作重点放在提供技术咨询、后勤支援和警察培训上，以加强选举安全。一些特派团工作人员与委员会同地办公，以方便联络。

49. 问题仍然很多，包括接收、储存和运输数千吨物资的后勤需求、采购延误和全国独立选举委员会对合同的修改、不确定的预算安排，以及 2011 年 4 月在金沙萨，不幸在造成 32 人死亡的飞机坠毁事件中损失了 8 名选举工作人员。但是，尽管对筹备工作存在关切，投票还是于 2011 年 11 月 28 日如期进行。选举的有效性和公信力受到质疑，特派团的支持在这个问题上作用有限。

50. 评估工作中采访的大多数受访者同意，联刚稳定团有效履行了其职责。数名政府代表对联刚稳定团接受全国独立选举委员会的领导表示感谢，同时表示要是特派团能够提供更多后勤支援就更好。妇女团体强调，特派团通过全国选民教育和支持女性候选人为提高女性选民的认识做出了贡献。大多数人认为，如果没有联刚稳定团的支持，特别是后勤支援，选举就无法进行。

51. 各利益攸关方并不总能分清特派团对选举进程的支持同特派团与选举(及其缺陷)之间的关联。一些联合国机构和民间社会组织的工作人员报告说，特派团

²⁶ 见 S/2010/164，第 101 段。

²⁷ 见例如 A/65/744，预期成绩 3 和 4。

²⁸ 例如：开发署(见：www.undp.org/evaluation/documents/thematic/conflict/DRC.pdf)，国际援助组织(见例如 www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/elections/elections-cd-2006.pdf)，世界银行(见 http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR_2011_Case_Study_DRC_1.pdf p5)，以及安全理事会(见第 1711(2006)号决议)。

因与政府和全国独立选举委员会有关联而使其声誉受损，许多刚果公民认为，特派团支持了选举过程中的腐败和非法成分。

特派团为提供人道主义支持和对受害者的支持提供便利

52. 特派团支持几乎所有在刚果民主共和国境内工作的联合国实体。最常见的支持形式包括安全信息和服务以及护送或运送人道主义和发展人员至项目所在地和各社区。包括开发署、联合国难民事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅和儿基会在内的实体也同特派团开展联合规划和行动并/或有共同决策机制。特派团还支持该国和国际民间社会组织和非政府组织，向他们提供运输服务、安全信息、培训以及在一些情况下设备、用品及办公地准入。

53. 特派团与这些实体的互动对双方均有益处。许多实体“去往联刚稳定团工作人员不能或不会去的地方”，促成了信息的共享，也促进了联合或互补活动的规划和开展。但是如果没有特派团提供的服务，许多实体就无法在该国境内活动，也无法完成自己的任务。然而，对特派团的这种依赖造成对服务，特别是航空服务的需求超过了特派团能够提供的范围，从而不可避免地带来失望。

E. 对性别平等问题和人权给予了特别关注

特派团关于性别暴力和性暴力的工作成绩显著，尽管仍有改进余地

54. 特派团执行安全理事会关于妇女、和平与安全的各项决议²⁹以及维持和平行动部关于性别平等的政策框架。³⁰几乎所有与特派团相关的安全理事会决议都特别提及性别平等问题，自2002年以来，性别平等事务科一直在从事这方面的工作。继刚果民主共和国境内广为传播的性暴力事件后，特派团加强了对性暴力和性别暴力方面工作的重视，并于2009年成立了一个专门的小组。

55. 在履行两性平等义务过程中，特派团与政府、民间社会组织和其他联合国实体(包括妇女署、开发署和联合国人口基金)并肩工作。特派团将重点放在协调、培训、技术支持和能力建设方面，自2009年以来，在协调制止性暴力和性别暴力的斗争方面发挥了关键作用。特派团的知名度使其在与政府和社会协调活动和促进政府和社会性别的平等观点方面享有比较优势。特派团与联合国各实体、刚果民间社会组织和刚果性别、家庭和儿童部合作制定了执行安全理事会第1325(2000)号决议的框架，并支持了关于性别平等问题的立法和政策框架。然而，

²⁹ 第1325(2000)号、第1820(2008)号、第1888(2009)号、第1889(2009)号和第1960(2010)号决议。

³⁰ 联合国维持和平行动部和外勤支助部，《维和部/外勤部导则：将性别平等观点纳入联合国维和军事工作》(纽约，2010年)。见：www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpko_dfs_gender_military_perspective.pdf。

在执行第 1325 (2000) 号决议方面仍然存在困难，包括政府、武装部队和警察内部的结构和资源的限制，以及司法制度薄弱，法律在地方一级往往得不到执行。

56. 特派团促进关于性暴力和性别暴力的数据的收集和编纂，并帮助实现媒体对性暴力行为的报道，包括通过霍加皮电台和支持成功起诉强奸和性暴力的行为人。受访者认为这有助于提高民众的认识。

57. 在特派团内部，特派团性别平等事务和性暴力问题小组与其他各科合作，在特派团工作的许多方面都纳入了性别平等观点。自 2002 年以来，秘书长关于特派团的报告纳入了性别平等和妇女问题，2004 年预算报告开始体现特派团规划中的性别平等观点，特别是在选举和法律以及司法部门改革等领域。不过，基本还没有在特派团一级通过分类指标和目标进行业绩计量。事实证明，特派团的性别平衡目标难以实现，2011 年 12 月，与其 50% 的目标相比，妇女占文职工作人员的 18%，占国际文职人员的 29%。

特派团的人权任务面临挑战

58. 联刚特派团在 2000 年初首次部署了人权官员，此后，调查侵犯人权行为以及促进和保护人权一直是特派团的活动的一个部分。2008 年，联刚特派团和人权事务高级专员办事处(人权高专办)将各自在刚果民主共和国的小组改组为特派团联合人权办公室。联合人权办公室负责打击有罪不罚现象，具体包括调查和记录侵犯人权行为，实施尽职调查(附加条件)政策，³¹ 根据这一政策，联合国将不配合或支持已知涉入侵犯人权的事件的刚果(金)武装部队和国家警察。该政策现在适用于联合国所有外地活动。

59. 特派团为执行尽职调查，在开发署的支持下，实施了“人权记录项目”，该项目旨在建立一个人权事件和所涉人员数据库。数据库使特派团能够审查刚果军警人员，确定他们的名字是否与数据库中的已知行为人匹配。人权记录项目是联合国独一无二的一个项目，是根据特派团(联刚特派团)、开发署和人权高专办 2009 年签署的谅解备忘录实施的。迄今为止，数据库只用于审查军警人员，尽管它也可用于审查特派团所属刚果人。尽职调查政策已应用于特派团与刚果武装部队和警察的所有合作领域，尽管在规划和发起需要审查的联合活动时会造成一些延误，并且在一些观察员看来，维和部队与刚果同行之间的交流也失去了一些坦诚。

60. 特派团帮助将一些侵犯人权的要案诉诸司法，方式包括支持司法伙伴和程序，以及发展国家人权机构的能力。³² 特派团与国家及省级人权机构保持了频繁

³¹ 见安全理事会第 1906 (2009) 号决议，第 22 段。

³² 见例如 S/2011/656，第 80 段；S/2011/298，第 12 段；S/2011/20，第 76 段。

接触。关于联合国联合司法方案的讨论仍在继续，政府已制定了执行国际人权机构建议的计划。

61. 特派团调查侵犯人权事件以及事件和问题特别报告，但到 2012 年 3 月为止，尚未定期编写 2008 年发布的关于联合国维持和平行动人权部门公开报告的政策指示建议的半年期监测报告。在没有关于刚果民主共和国人权状况的综合国家数据的情况下，外部利益攸关方表示希望特派团定期提交监测报告。如果没有这类数据，就无法跟踪整体人权状况的变化。

62. 人权高专办和秘书长继续公开表达对刚果民主共和国人权状况的重大关切，在本次评估中访谈的几乎所有国际行为体也表达了同样的关切。缺乏公开监测报告和调查报告不多，降低了透明度，也无法推行对不遵守国际条约的问责。

F. 特派团在艰苦环境中总体保持内部协调一致地运作

63. 刚果民主共和国道路少、路况差，因此高度依赖空运。然而，特派团对其机队的质量和数量的控制有限，这体现在 2011 年 12 月之前的 18 个月内，供给国撤回了向特派团提供的一些军事直升机，包括所有的攻击直升机。秘书长不断提请安全理事会注意航空资源不足的问题。³³

64. 特派团对其他资源和管理措施的控制有限，这也影响到它的行动。特派团的一些程序和活动十分复杂，因此造成延误，特别在招聘和采购方面，令人沮丧，有时也对特派团的实效产生不利影响，包括在因疾病或意外事件丧失关键工作人员而无法迅速替补的时候。³⁴ 这些程序主要是全系统政策的结果，不完全在特派团的控制范围内。一些工作人员抱怨规则与程序妨碍自己的工作，例如差旅和安全审查的相关规则与程序，这会诱发人们采取有风险的“变通”办法。本国工作人员和联合国志愿人员认为自己的工作条件比国际工作人员的工作条件差。规划周期不利于进行较长期的规划以及与其他伙伴进行整合。特派团部队及一些文职人员不能流利地使用法语。其他维持和平特派团也存在类似问题。

绩效指标只能有限地反映特派团的成果

65. 联刚稳定团像其他维持和平特派团一样，使用预算文件中规定的旨在计量任务规定所述大目标(包括改善对平民的保护、打击有罪不罚取得进展、改善人权等)进展情况的指标来衡量绩效。特派团的活动与产出为取得上述成果做出贡献。

66. 监督厅检查和评价司仔细审查了特派团报告的指标，并查找了来自合作伙伴、利益攸关方和其他数据来源的验证资料，包括联合国以及其他相关组织和学术界保存的统计数列。特派团的一套指标随任务规定的变化而变化，包括仅部分

³³ 在文件撰写时，刚在特派团部署了一会员国提供的 4 架攻击直升机。

³⁴ 例如在 2011 年损失了特派团人员后(见上文第 49 段)。

反映更大范围情况的指标和(或)受特派团控制范围以外因素影响的指标,通常无法从外部来源加以验证,也不计量全部成果。因此,这套指标是计量特派团影响的一个重要手段,但其本身存在缺陷。

67. 工作人员调查反映了工作人员对特派团管理和成果的看法。总体而言,调查对象对特派团管理工作的实效给予了积极评价,至少一半调查对象认为支助领域有效或极为有效。44%的调查对象认为特派团的整体实效良好或优秀,45%认为尚可,11%认为较差。

68. 通过访谈和书面意见收集的利益攸关方对特派团的看法表明,大家对特派团抱有不切实际的过高期望,因此容易产生失望情绪。外部利益攸关方和特派团工作人员经常提到的问题是,相对于特派团的任务规定范围及其作业条件,特派团的预算不足。特派团在存续期间为改进效率积极改变程序,特别在后勤和运输方面。

有关维持和平人员进行性剥削和性虐待的确凿指控是一项值得注意的挑战

69. 有关联刚特派团成员进行性剥削和性虐待的指控始于 2004 年,当时,秘书长首次在提交安全理事会的定期报告中提到这些指控。³⁵ 指控对象既有文职人员,也有军事人员,内容涉及强奸、与未成年人发生性关系、把性作为雇用条件和嫖娼。

70. 秘书处和特派团对此启动了监督厅调查³⁶并拟定了解决这一问题的通盘战略。随着指控陆续出现,监督厅报告虐待问题有固定模式,所以采取了全秘书处的行动:2005 年 10 月,监督厅接管了调查性剥削和性虐待的职责,2005 年 12 月,特派团组建了行为和纪律小组,以受理指控、把指控提交调查、确保遵守行为守则并培训工作人员。随后秘书长有关联刚特派团的报告不断强调特派团对性剥削和性虐待问题采取零容忍政策。

71. 对面临已证实的性剥削和性虐待指控的特派团特遣队员采取的行动包括惩戒性遣返或建议遣返。但此类案件的调查和纪律行动主要由相关部队派遣国负责。给予文职犯罪人员的处罚包括开除、停职和申斥。一些约谈对象对调查指控耗时过长和监督厅不能公开某些案件的结果表示关切。监督厅以及行为和纪律小组的统计数据继续表明,尽管出现改善,但特派团的性剥削和性虐待问题比率仍高于其他维持和平特派团(见图 4 至图 7)。³⁷

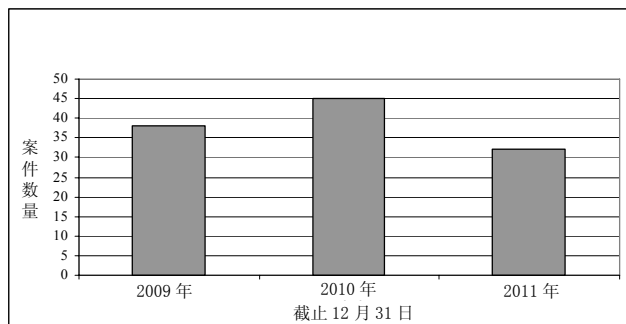
³⁵ S/2004/1034 号文件,第 65-68 段。

³⁶ 由监督厅调查司执行。

³⁷ 2007 年至 2011 年间,行为和纪律小组记录了联刚特派团和联刚稳定团经证实的性剥削和性虐待指控 157 起,而联合国科特迪瓦行动为 51 起,联合国海地稳定特派团为 45 起,联合国利比亚特派团为 25 起,联合国苏丹特派团为 13 起,其他特派团各为 5 起或更少。

图四

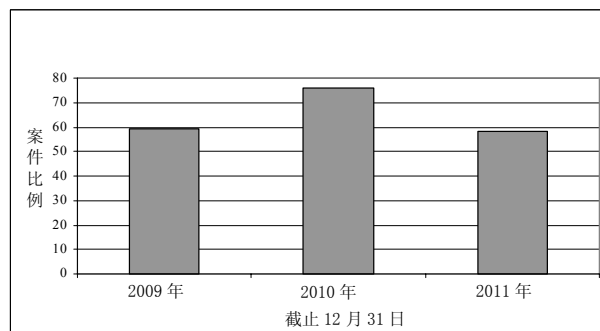
联刚特派团和联刚稳定团待处理的性剥削和性虐待案件，2009-2011年



来源：监督厅调查司

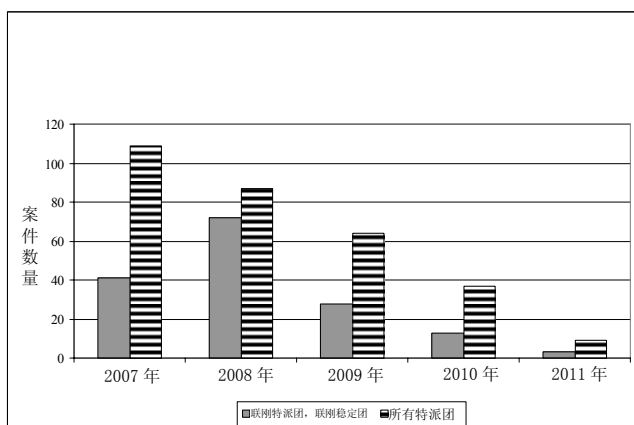
图五

联刚特派团和联刚稳定团待处理的性剥削和性虐待案件占所有待处理的性剥削和性虐待案件的比例



图六

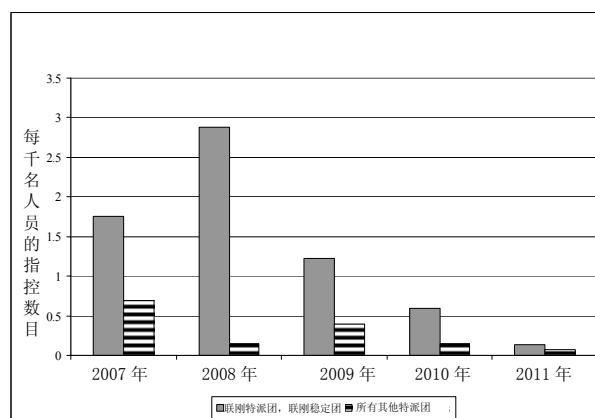
联合国维持和平特派团以证实的性剥削和性虐待指控，2007-2011年



来源：行为和纪律小组，维持和平行动部维持和平情况报道

图七

每千名特派团人员中以证实的性剥削和性虐待指控数目，2007-2011年



G. 近期似乎不太可能达到撤出基准

72. 2007年5月，安全理事会要求拟定撤出基准。³⁸ 随后，秘书长提出了有关建立稳定的安全环境和巩固民主体制的基准。³⁹

73. 当时秘书长指出，达到基准超出了联刚特派团自身的能力和授权，在特派团存续期内不太可能达到基准。⁴⁰ 随后的历次审查证实了这一点。技术评估团进行

³⁸ 见安全理事会第1756(2007)号决议，第23段。

³⁹ 见S/2007/671号文件，第58-60段。

的审查⁴¹和联合评估程序进行的审查⁴²以及特派团的报告都继续强调实现基准的进展不足。特别令人关切的是军队为平民提供保护的能力、司法和惩教系统的状况以及性暴力和侵犯人权问题。

五. 结论

74. 评价小组一再听到反映，由于刚果民主共和国面临的众多挑战、该国难以深入的辽阔地区、落后的国家机构、授权特派团进行的任务的数量和复杂性以及该国政府的一些人不愿努力进行真正的改革，特派团承担的是一项不可能完成的任务。本报告指出了特派团在完成规定任务方面已取得进展的领域和仍未取得进展的领域。报告突出介绍了可为其他维持和平行动提供样板的创新措施。

75. 特派团最显著的成就是为减少冲突做出了贡献，这对刚果民主共和国产生了巨大影响。研究表明，冲突在最不发达国家产生的影响尤其严重。⁴³刚果民主共和国的人类发展指数从2000年的0.224攀升至2010年的0.282，几乎相当于该国在1980年的水平。⁴⁴对一个最不发达国家而言，人类发展指数在十年中增长0.052表明刚果民主共和国现在已迈上正常的发展轨道，而不是深陷冲突之中。⁴³

76. 尽管为联合国在刚果民主共和国的维持和平行动投入了前所未有的资源，但在安全部门改革和建立法治方面进展缓慢，这意味着近期似乎不太可能达到安全理事会为特派团撤出制订的基准。即使现在定位为一个稳定特派团，特派团的当务之急仍是平民保护。巩固和平与建设和平的步伐缓慢，刚果民主共和国、特别是其脆弱的东部地区的安全局势依然岌岌可危。由于仅凭特派团的力量无法达到基准，或许凭联合国的力量都无法做到，所以近期几乎不可能达到撤出的基准。如果沿袭目前的做法，近期不太可能实现基准。要达到基准就需要：

(a) 制订可实现的任务规定，并配以执行任务所需的适当数量和质量的资源；

⁴⁰ 见 S/2007/671 号文件，第 61 段。

⁴¹ 2010 年 2 月 22 日至 3 月 5 日。

⁴² 见 S/2010/164 号文件，第 105 段。

⁴³ Asherand Daponte, “A hypothetical cohort model of human development”。人类发展研究报告第 2010/40 号(纽约: 开发署, 2010 年)。见 http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_40.pdf。

⁴⁴ 开发署, 刚果民主共和国, 国际人类发展指数, HDRStats 数据库, 见 http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/display_xls_output.cfm?country_iso3=COD&lang=en。(2012 年 2 月 9 日登录)。

(b) 刚果民主共和国境内的国际社会成员和联合国系统愿意超越各自的任务和优先考虑，制订更具真正协作意义的办法；

(c) 最重要的是联合国与刚果民主共和国各机构，特别是该国政府建立真正的伙伴关系，包括对活动与成果相互问责。

尽管联合国和平行动问题小组在 2000 年已着手解决其中大部分问题，但特派团以及联合国更广泛的和平活动依然面临这些问题的挑战。

77. 即便改进特派团的一些内部程序，特派团的工作似乎也不太可能产生非常不同或更好的结果。决定特派团实效的一个重要因素是特派团对其工作的规划与执行的控制程度。特派团的成就集中在其有相当控制的领域，即平民保护以及解除武装、复员、遣返、重返社会和复原进程。在由其他方掌握重大决策或资源的领域取得的进展则较小。在重要伙伴的计划和活动缺乏统一协调或不能贯彻始终的情况下尤其如此，例如安全部门改革。

78. 还需要考虑另外两个给联合国带来声誉风险的领域。第一个领域事关对联合国的期望。许多利益攸关方依赖特派团的服务，而且对特派团的行动寄予厚望，由此在一些领域产生了不是总能、或许永远不能满足的期望。随后的失望助长了认为特派团不够积极或应对不力的看法。表现不佳或特派团人员的性剥削和性虐待等错失行为的证据只会强化这样的看法。必须让利益攸关方了解联合国维持和平行动的局限和可能性；联合国以及特派团的领导人必须采取步骤，确保特派团的任务规定得到理解以及特派团的活动增进联合国的价值观。本组织面临实实在在的声誉风险。

79. 第二个领域事关对联合国的看法。既需要支持东道国的当选政府，又要向人们显示是在捍卫联合国的价值观，不消说这是一个棘手问题。特派团的任务规定越来越多地强调其在协助和支持刚果民主共和国政府方面的作用。任务规定的措辞确认当选政府的主权，然而，一旦政府或其机构的某些成员被认为涉嫌腐败、欺诈或侵犯人权，特派团就将陷入困境。

80. 2009 年，联合国针对刚果武装部队和国家警察人员侵犯人权行为引起的关切规定了尽职调查(附加条件)政策。然而约谈对象报告，人们普遍认为特派团与可能包括非法、不道德、腐败和(或)犯罪活动在内的政府活动的关系过于密切，其中包括部队的活动以及最近选举当局的活动。特派团的“静默外交”努力似乎对消除此类看法没有产生什么影响，反倒可能助长了这样的看法。需要采取更明确的行动，谴责不良行为，并使特派团摆脱与此类行为的关系。看法有所改变和更切合实际的期望有可能改进向特派团提供的合作，从而增强刚果民主共和国维持和平行动的相关性和实效。

六. 建议

内部监督事务厅提出以下建议：

关键建议

建议 1

特派团应加强其对安全部门发展的承诺，为此应：

- (a) 建立一个适当的高级别结构，并制定本特派团的任务执行计划；
- (b) 扩大对安全部门机构的现有摸底调查的范围，包括调查：
 - (一) 刚果民主共和国安全部门立法情况；
 - (二) 各主要行动体的安全部门发展政策、战略和计划。

建议 2

特派团应通过新闻活动和民政事务处开展宣传运动，着重宣传特派团履行支助政府并构建其能力的责任不等于支持政府中的个人和(或)支持不当行为。

建议 3

维持和平行动部和人权高专办应确保联刚稳定团和执行人权任务的所有特派团定期、每年至少两次发布全面公开报告，监测各自地区的人权状况。

建议 4

特派团、维持和平行动部、外勤支助部、监督厅调查司和人力资源管理厅应采取一切可能步骤，加强对特派团人员性剥削和性虐待行为的零容忍政策。这包括不仅追究实施性剥削和性虐待行为的个人、也追究其上司的责任，并最终追究军事人员及其部队派遣国的责任。

重要建议

建议 5

维持和平行动部应评价特派团的重大创新举措，以发现这些举措的优点和不足，并确定是否适合在联合国维持和平行动中广泛应用。应予评价的创新举措包括、但不限于：

- (a) 实施尽职调查(附加条件)；
- (b) 人权记录项目，并确定是否可将这一工作扩展到侵犯人权事件数量较多的其他地方以及这样做的功效；
- (c) 社区预警网络；

(d) 社区联络助理方案。

建议 6

外勤支助部应向理事机构提供一份综合研究报告，全面分析特派团航空资源的可供性、使用情况、资源的可预测性、安全性和效用。

建议 7

外勤支助部必须确保建立并提供P-4及以上级别所有关键员额的相关最新名册，从而在对特派团完成任务至关重要的领域或职位出现空缺时能及时填补，尤其是在意外空缺的情况下。

建议 8

特派团应使用人权记录数据库辅助开展对与特派团有联系的所有刚果民主共和国国民的审查工作。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2012年3月9日

附件*

2012年3月19日主管维持和平行动副秘书长给主管内部监督事务厅副秘书长的备忘录

对内部监督事务厅关于联合国刚果民主共和国维持和平活动的业绩和成果的方案评价报告的评论意见

1. 谨提及2012年2月24日内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司司长关于上述方案评价的备忘录及3月9日的最终报告。我有兴趣地阅读了这份报告,认为其具有重要意义。监督厅在报告中对联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)/联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的表现和成果进行了有用的评价。我欢迎联刚稳定团、外勤支助部、维持和平行动部和监督厅的同事在报告编写过程中开展了出色的合作。

2. 我们大致同意并欢迎报告的主要结论和其中的大部分建议。我们认为,报告准确反映了联刚特派团/联刚稳定团作为一个综合特派团所取得的工作进展,并承认,该特派团自1999年成立以来一直在艰难的条件下开展行动。

3. 报告切实反映了特派团的成就和正在努力实现的各项目标。它概述了特派团取得的重大成就,这是对特派团人员以及联合国其他实体的工作人员所做的努力和投入的恰如其分的肯定。报告指出,特派团通过开展军事和外交活动,为显著改善刚果民主共和国的整体稳定和安全局势做出了贡献。我们高兴地注意到,报告着重介绍了特派团在保护平民方面采用的创新工具和机制,特别是在该国东部武装团体仍对民众构成威胁的地区。就此,我想提及报告中的建议5,并高兴地指出,维持和平行动部已开始评价这些工具,以确定可否将其适用于承担类似任务的其他维和特派团。

4. 尽管面临重大挑战,特派团继续在其能力范围内执行多方面的任务,并按照任务规定,向刚果当局提供关键支助,包括支助2011年11月举行的总统和国家立法选举。报告突出强调了特派团执行的非常重要、但有时被忽视的另一项任务,即为联合国和其他人道主义行为体提供重要的运输和安保支持,从而协助提供人道主义援助。这一点也有助于更好地理解特派团预算的依据(2012/2013年度请批数额超过13亿美元)。

5. 报告指出,特派团取得的主要成绩是在其拥有较大控制能力的领域,特别是保护平民和外国前战斗人员的复员、解除武装、遣返、重新安置和重返社会,这

* 在本附件中,监督厅全文载列了维持和平行动部、外勤支助部和联刚稳定团对关于联合国刚果民主共和国维持和平活动的业绩和成果的方案评价的评论意见。这一作法是根据独立审计咨询委员会的建议、并依照大会第64/263号决议而采取的。

一点很重要。特派团的授权任务并非都是可以实现的。正如报告所指出的，安全部门改革和法治领域的情况也表明了，在关键领域的许多决定不受特派团控制。在这些关键领域仍待取得重大进展。报告证实了先前的结论，即这一重要因素导致迄今为止，特派团的能力和任务还不足以达到撤出战略的基准要求。联合国理事机构在确立将来在刚果民主共和国和其他地方的维和任务时，可在这方面吸取有益的经验教训。

6. 我们了解到，监督厅接受了维持和平行动部、外勤支助部和联刚稳定团提出的一些关切和建议采用的变通措辞，并将其纳入最终报告。我们也注意到，由于字数限制等各种原因以及在一些方面，我们与监督厅的意见相左，某些建议和说明未列入报告。下文阐述了综合评论意见，在这方面提供一些澄清说明和补充资料。

7. 我们同意报告的结论，即对特派团的期望往往过高而不切实际。但对于监督厅的批评，即特派团针对人们关于特派团表现不佳和赞同东道国当局政策的看法采取了“静默外交”，我们认为，这一批评未能充分公正地考虑到特派团在平衡兼顾两方面需要时所处的两难境地：一方面要与东道国当局发展建设性的伙伴关系(如报告所强调的)，另一方面又要加紧努力，就棘手的问题开展公共宣传。比如，特派团需要就该国不良的人权状况如实发表公开报告，而这有可能导致其与国家机构行为体的关系复杂化。尽管存在这些问题，特派团一直与该国对口部门密切合作，共同努力取得了实际成果。我们认为，报告中应进一步强调这一点。

8. 另外，我们认为，可从报告中删除建议 8，即联刚稳定团应使用“人权记录数据库辅助开展对与特派团有联系的所有刚果民主共和国国民的审查工作”。在我们看来，特派团获得的法律授权只是使用该数据库对国家安全部队人员进行审查。我们认为，扩大数据库的使用范围会进一步损害该数据库的主要目的，即用于查明安全部队服役人员中实施了严重侵犯人权行为的人。

9. 我们建议，将本备忘录连同以下评论意见提交大会，以充分反映从特派团和总部收到的反馈意见。

综合评论意见

第 20 段

10. 关于在刚果民主共和国领土上部署维持和平人员，建议该段加入以下内容，以更准确地反映当前的部署情况：

目前，联刚稳定团在该国东部以外地区部署了武装军警人员。特派团在金沙萨驻有一个营，在赤道省驻有少量兵力；在两个开赛省均部署了建制警察部队。他们的任务是保护联合国人员和资产以及平民和人道主义工作人

员，为特派团提供护卫，并在当地社区执行速效项目。在安全局势更加稳定的两个省，即下刚果省和班顿杜省，只有军事观察员小组进行监测。

第 27 段

11. 关于特派团重点开展稳定工作，该节应提及 1999 年联刚特派团成立之前参与治理活动的联合国各机构、基金和方案，包括与巩固国家权力有关的活动。这一工作重心在 2011 年得到加强，促进了与联合国各实体根据各自任务规定开展的活动、特别是治理方面的活动之间的协同增效。

第 39-46 段

12. 报告的这一部分应更加充分地反映特派团在支持安全机构和法治(包括司法、警察和惩戒)方面开展的活动和取得的成绩。可在特派团年度预算执行情况报告中找到更多相关资料，最近一份是 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间的报告(A/66/652)。

第 57 段

13. 关于联刚稳定团在实现文职工作人员性别均衡目标方面所面临的挑战，应当指出的是，现已确认，对于设在艰苦工作地点的维和行动而言，实现 50/50 的性别均衡目标是不切实际的。在 2010/11 年度人力资源管理计分卡协议(其取代了人力资源行动计划)确定的性别均衡目标是，某一特派团男女比例之差从当前水平下降 20%，最终实现女性人员占 50%的目标。由于高级主管业绩委员会批准了这一新确定的联合国目标，我们认为，对维和行动应按照递增目标而不是性别均等目标进行衡量。在 2010 年 7 月至 2011 年 6 月报告期间，联刚稳定团的性别比例从 17%提高到 19%，这表明特派团实现了修订后的目标。

第 64 段

14. 正在开展各种招揽人才活动，以吸引更多的法语候选人申请外地特派团、特别是维和行动中的职位。建立了更便于推荐法语候选人进入名册的程序。在 2010/11 年度征聘和建立名册的过程中，对某些职业类，包括法治和安全机构、政治事务和新闻，候选人可以参加用法语进行的书面考试。此外，应邀参加胜任能力面试的候选人可以选择以法语接受面试。此举使得列入有待甄选和部署的人员名册的法语候选人数目增加。2012 年，对部署在法语国家的特派团，以法文公布各特派团的职务空缺通知。

第 71 段

15. 关于与其他维和行动相比，特派团中性剥削和性虐待案件的发生率较高，应该指出的是，就人数而言，联刚稳定团是全世界最大的联合国维和行动。2010/11 年，特派团在这方面的指控数量减少了 40%，是全世界范围下降幅度最大的一个特派团。

第 80 段

16. 关于对联刚稳定团的想法，特别是认为其“与政府活动的联系太过密切”，我们也认为，对该特派团的期望往往过高而不切实际，而如何管理对特派团的想法是一个重大挑战。特派团正积极努力，通过针对国际伙伴和刚果伙伴开展的现有宣传活动，解决这一问题。因此，我们认为，第 80 段没有充分公正地反映特派团在平衡兼顾两方面需要时所处的两难境地：它一方面要与东道国当局发展建设性的伙伴关系(如报告所强调的)，另一方面又要协同努力，就棘手的问题开展公共宣传和“静默外交”努力。例如，联刚稳定团与人权高专办一道，就该国不良的人道主义状况定期如实发布公开报告，这可能导致其与国家机构行为体的关系复杂化。这些报告包括 2011 年 7 月发表的关于武装团体分子 2010 年 8 月在瓦利卡莱进行大规模强奸和抢劫的报告和刚果武装部队成员 2010 年 12 月至 2011 年 1 月在 Bushani 实施类似行为的报告，以及 2011 年 11 月发布的与选举有关的暴力事件报告。特派团还视相关情况发表公开声明，对当局采取的某些行动表达关切，比如就 2011 年 11 月的总统选举和议会选举相关事件表示关切。尽管如此，联刚稳定团在选举和人权等优先任务领域，一直与国家对口部门密切合作，共同行动，取得了实实在在的成果。

建议 2

17. 针对上文就第 80 段提出的各点，需要指出，联刚稳定团积极致力于通过开展宣传活动，澄清特派团的职责和任务，包括在支持政府及政府能力建设方面的职责和任务。必要时，特派团还将按照任务规定，继续对“不当行为”、包括当局实施的这种行动表示关切并予以宣布。

建议 6

18. 关于外勤支助部向理事机构提供有关航空资源的综合研究报告的建议已经得到落实。

已向理事机构提供以下有关空中业务的报告：

- 按照行政和预算问题咨询委员向大会提出的请求(见 A/64/660，第 55 段)发表的秘书长关于联合国空中行动的报告(A/65/738)。
- 按照维持和平行动特别委员会的要求(见 A/63/19，第 71 段和 A/64/19，第 72 段)发表的秘书长关于在维持和平行动中管理军用通用直升机的行政和安全安排的报告。

建议 8

19. 建议从报告中删除关于对与“特派团有联系的”所有刚果民主共和国国民进行审查的这条建议。目前，特派团未获授权开展这样的审查进程。如果扩大授权范围，以按照提议对与特派团有联系的所有行动者进行审查，那么人权记录项目

就偏离了为其规定的核心目的。人权记录数据库和人权尽职调查(附加条件)政策特别针对的是国家安全部队中的刚果民主共和国实体。联刚稳定团使用人权记录数据库等工具对接受联合国援助的实体进行筛查有其法律依据,而与这一依据密切相关的是,在针对刚果和外国武装团体的行动中,联刚稳定团与刚果武装部队开展联合规划、联合行动,并向其提供支助。重申人权尽职调查政策的所有相关决议—安全理事会第 1856(2008)号(第 3(g)段和 22 段)、第 1906(2009)号(第 21-23 段和第 32 段)、第 1925(2010)号(第 12(h)段和(k)段)和第 1991(2011)号决议——均将这一政策与联合军事行动联系起来。因此,特派团主要对参与联合行动的刚果武装部队单位使用人权尽职调查/人权记录工具,但可将其扩展用于支持政府对其他国家安全部队进行更广泛的审查,其中包括但不限于刚果国家警察。
