



第六十五届会议

议程项目 139 和 143

关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

对联合国苏丹特派团业绩成果的方案评价

内部监督事务厅的报告

“尽管使团结具有吸引力的《全面和平协定》原定目标没有实现，但联苏特派团对实施《协定》所提供的支助帮助维持了停火”

摘要

内部监督事务厅(监督厅)评价了联合国苏丹特派团(联苏特派团)的业绩和成果。评价的目标是根据联苏特派团被规定的目标确定其工作的相关性、效率和成效(包括所产生的影响)。本报告的目的是使秘书处和会员国能进行系统的反思，以提高联苏特派团的成效。

在进行评价时，监督厅使用了各种定性和定量办法，包括与利益攸关者(例如苏丹政府代表、特派团主管人员和工作人员、联合国国家工作队、外部利益攸关者及维持和平行动部和外勤支助部工作人员)进行了会谈；对联苏特派团工作人员进行了调查；对联合国文件进行了结构性审查。

联苏特派团对《全面和平协定》执行工作的支助帮助了南北苏丹维持长达 5 年的停火。《全面和平协定》规定设置的大部分政府机构和法律以及财富分摊安排均已存在。加上停火的维持，特派团在选举、排雷等方案领域取得的成绩是显著的。

特派团虽然在履行其任务方面取得进度，但仍需应付阻碍其完成工作的各项严峻挑战。在部署的第一年，联苏特派团需要将重点放在达尔富尔而不是《全面



和平协定》的执行。特派团面临关键岗位高出缺率的问题——特派团团长/秘书长特别代表出缺超过一年。此外，特派团尚未享有行动自由，因而无法充分履行其监测和核查任务。

特派团与国家工作队的合作一直薄弱。特派团缺乏综合战略规划和综合方案实施。联苏特派团虽然在 2005 年就已成立，但直到 2008 年才制订第一个综合执行计划。全国选举突出联合国没有以“一个整体”的方式在苏丹执行工作。解除武装、复员和重返社会综合事务组的各个部分是以平行而不是一体的方式工作。然而，在过去一年，从下列情况可以看出一体化程度有所增加：举行了国家工作队扩大会议和设立了联合国全民投票和选举综合事务司。在 2010 年 7 月制订了联苏特派团/国家工作队综合行动计划，在 2010 年底开始进行全民投票筹备工作。

联苏特派团在保护平民方面遇到问题，这对其信誉和合法性产生不利影响。在 2008 年和 2009 年，发生了一些影响到平民的暴力事件。联苏特派团的存在没有能够阻止这些事件发生。在维和部军事事务办公室合作下，联苏特派团已采取措施来解决这些问题。例如，已进行了一项军事能力研究，并随后对军事部门进行了重新配置。此外，联苏特派团制定了一个保护平民的新安全保障概念，并已完成了保护平民全面战略定稿。

本方案评价产生了九项旨在帮助特派团提高业绩并取得成果的建议：

- 确保维持和平特派团和国家工作队建立更有效的伙伴关系，使联合国能够以“一个整体”的方式为有关国家提供服务；
- 在解除武装、复员和重返社会方面与开发计划署建立更紧密的合作伙伴关系；
- 更多地利用在布林迪西和恩德培的后勤基地来建立新的维和特派团，而不是用现有特派团来协助；
- 在公共宣传方面与非洲联盟加强合作；
- 向国家工作队和非政府组织提供更多关于安全保障的信息和分析；
- 更加全面地报告侵犯人权的行径；
- 完成后全民投票期间应急计划定稿；
- 为维持和平特派团制订退出战略；
- 实施保护平民的全面战略并做出相应调整。

维持和平行动部、外勤支助部和联苏特派团署审阅了本报告草稿。已在适当地方修改了草稿案文以反映两个部的意见，有的地方则反映特派团的意见。被纳入的具体意见在报告中以斜体显示。监督厅对两个部和联苏特派团在评价过程所提供的合作和协助表示赞赏。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 方法	4
三. 背景	4
四. 评价结果	6
A. 特派团和联合国国家工作队之间缺乏合作与协调影响了特派团的成绩	6
B. 特派团虽然已为《全面和平协定》的实施提供了重要支助，但尚未能全面获得成果	9
C. 特派团在支持境内流离失所者和难民回归方面的表现是好的，但其支持人道主义援助的纪录则是有好有坏	13
D. 特派团在地雷行动部门的援助促进了人道主义援助的提供，但数百万平方米的土地仍遭到污染	13
E. 特派团关于侵犯人权的报告可以改进	14
F. 特派团一直关注性别观点主流化问题	15
G. 特派团在全民投票前面临更加紧张的局势，但采取了措施，以便更好地保护联合国人员和设施	15
H. 与保护平民有关的问题影响了特派团的信誉和合法性；然而，特派团已采取措施改进其履行这方面任务的方法	16
五. 结论	17
六. 建议	17
附件	
2011 年 2 月 18 日主管外勤支助助理秘书长给内部监督事务厅检查和评价司执行主任的备忘录	19

一. 导言

1. 内部监督事务厅(监督厅)按照其任务规定(见大会第 48/218 B 号决议)对联合国苏丹特派团(联苏特派团)的业绩进行了方案评价。这项评价旨在根据联苏特派团被规定的目标确定其工作的相关性、效率和成效(包括所产生的影响)。评价将重点放在:在实现特派团规定的任务和业务目标方面取得的进展;在当前政治局势下,规定的任务、活动和产出的相关性;交付产出的效率;战略和伙伴关系安排的有效性;查明其他维持和平特派团可借鉴的良好做法和经验教训。

二. 方法

2. 在进行评估时,监督厅收集了数据,并利用定性和定量方法进行了分析。它使用了以下数据来源:

(a) 向联苏特派团所有国际和国家工作人员、联合国志愿人员组织、高级军事人员和联合国警察司高级人员发出的调查表;

(b) 与下列人员进行深入谈话:

(一) 特派团高级主管、科长和工作人员;

(二) 民族团结政府代表和苏丹南方政府代表;

(三) 来自维持和平行动部和外勤支助部的总部代表;

(四) 构成苏丹联合国国家工作队的联合国机构、基金和方案工作人员;

(五) 外部利益攸关者;

(c) 对包括秘书长报告、预算和业绩报告、技术评估团报告等联合国文件进行结构性文献审查。

3. 国际公认的和平与冲突领域研究人员和专家审阅了报告草稿,并提供意见和反馈给监督厅。

4. 维和部、外勤部和联苏特派团已审阅了本报告草稿。已在适当的地方修改了草稿案文以反映两个部和特派团的意见。在一些情况下,他们被纳入报告的具体意见以斜体显示。完整的意见列于附件。监督厅对两个部以及联苏特派团高级领导和工作人员在评价过程中提供的援助和合作表示赞赏。

三. 背景

5. 北部和南部苏丹之间的冲突是非洲为期最长的冲突。在 1955 年到 1972 年期间,一项叛乱升级为南北之间的内战。当事各方通过谈判达成的五项议定书连同马查科斯议定书构成了《全面和平协定》。各议定书详细列明就安保安排、财

富分享、权力分享以及解决南部科尔多凡/努巴山脉、青尼罗河和阿卜耶伊的冲突问题达成的协议。在 2005 年 1 月，全国大会党和苏丹人民解放军签署了《全面和平协定》，启动了定于 2011 年 7 月结束的过渡时期。

6. 《全面和平协定》列出了旨在惠及全苏丹的各项规定，但是没有包括或解决在南方、苏丹西部达尔富尔地区或苏丹东部地区民兵之间冲突。

7. 为了支助《全面和平协定》的实施，安理会在 2005 年设立了联苏特派团，并决定特派团的任务如下(见安全理事会第 1590(2005)号决议第 4 段)：

(a) 支持《全面和平协定》的实施；

(b) 帮助建立必要的安保条件，以促进和协调难民和国内流离失所者的自愿返回和人道主义援助；

(c) 在国际合作伙伴合作下，在地雷行动部门协助《全面和平协定》缔约各方；和

(d) 在特派团能力范围内，与其他联合国机构、有关组织和非政府组织密切合作，帮助保护和促进苏丹人权的各项国际努力，并协调保护平民，特别是境内流离失所者、返回家园的难民、妇女和儿童等弱势群体的各项国际努力。

8. 根据联合国宪章第七章采取行动，安全理事会决定“授权联苏特派团在其部队部署地区，在其认为力所能及的范围内，采取必要行动，保护联合国人员、设施、装置和设备，确保联合国人员、人道主义工作者、联合评估机制及评估和评价委员会人员的安全保障和行动自由，并在不影响苏丹政府责任的情况下保护人身即将受到暴力威胁的平民”(同上第 16 段)。

9. 联苏特派团获得 10 000 名军事人员和 715 名民警人员，供其用于完成其使命。联苏特派团成立以来，分配到的总预算接近 60 亿美元。

10. 特派团支助《全面和平协定》的任务包括进行以下活动(同上第 4(a)段)：

(a) 监测和核查停火协定；

(b) 就一体化联合部队的成立与捐助者进行联络；

(c) 观测和监测武装团体的行动和部署；

(d) 协助解除武装、复员和重返社会方案的制订；

(e) 协助促进对和平进程的理解；

(f) 协助根据需要采取一种具有民族包容性的做法，包括让妇女发挥作用，以实现和解与建设和平；

(g) 协助改组警察部队；

- (h) 协助促进法治；
- (i) 确保有适当的人权方面的力量存在；
- (j) 为选举和全民投票过程提供指导和技术援助。

11. 认识到达尔富尔的冲突在持续进行，安理会在第 1590 (2005) 号决议第 2 段中请联苏特派团“密切不断地在各级与非洲联盟驻苏丹特派团保持联系并进行协调……”。执行部分的另一段规定了联苏特派团在达尔富尔冲突中采取的的行动。

12. 方案评价评估了特派团在上述所有任务领域的业绩。

四. 评价结果

A. 特派团和联合国国家工作队之间缺乏合作与协调影响了特派团的成绩

13. 尽管秘书长要求联苏特派团与国家工作队，通过具有不同结构形式的相互支持的合作安排，建立有效的战略伙伴关系，它们之间的合作不令人满意。联合国全民投票和选举综合事务司及解除武装、复员和重返社会综合事务组对综合方案活动领导权问题持不同看法，阻碍了相互支持的战略伙伴关系的形成。

14. 最近，特派团的高层领导已采取积极措施，加强整合。例如，各机构和联苏特派团各部门领导参与的国家工作队扩大会议，于 2010 年 3 月开始举行。然而，这些会议主要用于信息交流，而不是实质性讨论。

15. 结构性问题使负责两个不同领域的联苏特派团与国家工作队之间的协调和整合更加复杂。联苏特派团秘书长副特别代表，在以驻地协调员、人道主义协调员和国家工作队队长身份行事时，负责整个苏丹，在以联苏特派团副团长身份行事时，其责任范围仅限于联苏特派团的具体任务。因此，国家工作队在联苏特派团不在的任务地区工作。此外，国家工作队既须与联苏特派团也须与达尔富尔混合行动合作，使合作与协调变得复杂。

16. 联苏特派团指出，监督厅认为应更多地考虑经常使综合单位之间产生紧张关系的结构性问题，并提出对今后特派团有用的建议。

在特派团部署的第一年，没有适当的综合战略规划，没有充分利用战略规划办公室，特派团与国家工作队之间的工作也不一致

17. 尽管维和部早在 2005 年 11 月就要求制定联苏特派团综合战略计划，在联苏特派团在头三年没有此种计划。在 2006 年 12 月进行的一项评价报告建议该特派团制订一个任务执行计划，就差不多在这个时候，战略规划小组的成立被批准并为其配备了人员。在此之前，由于联苏特派团没有专门负责战略规划的人员，没有制订共同的战略计划，因此严重限制了其与国家工作队步调一致的能力。没有此种计划，合作是很难发生的。

18. 在 2007 年 5 月，特派团和国家工作队制订了一个战略框架，并在 2008 年制定了《2008-2012 年综合任务执行计划》。虽然特派团让国家工作队参与了《计划》的起草工作，但国家工作队的参与是有限的。因此，在起草《综合任务执行计划》时，联苏特派团考虑到为苏丹制订的联合国发展援助框架。

19. 《计划》的缺点包括缺乏后全民投票阶段和缺乏退出战略。在全民投票方面，制订了一个新计划(见下文)。战略规划办公室大部分时间用于通过年度预算编制过程从事业务规划。该办公室协助制订并审查各实质性单位的工作计划以及季度业绩报告，以致没有多少时间进行战略规划。

特派团将重点全部放在援助选举和最近的全民投票；它本来可以与开发署在这些活动方面进行更好的协调

20. 在 2010 年选举后，联苏特派团对其在这些选举中所起的作用总结了经验教训，其结论是：

(a) 联苏特派团应采取更着重合作并强调能力建设的做法，而不是向全国选举委员会提供计划和工具；

(b) 联合国需要有一个更加一体化的方法。在选举期间，特派团和开发署各说各的(例如，对相同问题提供不同答案，而且工作重复)，从而对联合国工作的成效、效率和声誉产生不利影响。

21. 在合作方式问题上，联苏特派团评论说，主要目标是以可信的方式协助全国选举委员会完成工作。如将注意力放在建设能力，就会因进行全面培训的长期工作而牺牲掉这项主要目标。

22. 经验教训报告提出了关于国际援助如何能够更好地支持全民投票进程的其他建议，这些建议大部分已得到执行。根据这些经验教训，并为了更好地整合为即将到来的全民投票进行的努力，设立了由联苏特派团和开发署工作人员组成的联合国全民投票和选举综合事务司(全民投票和选举综合事务司)。该司的结构设计是为了提高联合国支助全民投票的办事效率和成效，但直到 2010 年 11 月 11 号，才完成了谅解备忘录的定稿，离举行全民投票只有两个月。延迟的原因是联苏特派团和开发署对领导权问题发生分歧。

23. 联苏特派团为最近的全民投票提供了技术、后勤和安保咨询支助，并完成了在全民投票举行时在苏丹南部所有 79 个县派驻人员的目标。全民投票和选举综合事务司制订了工作计划、选民登记手册、培训计划、选民教育/宣传战略，并分发了选民登记过程中所需的所有材料。此外，联苏特派团建立了新的全民投票支助基地，用于在县一级提供支助。

24. 特派团还为阿卜耶伊地区的全民投票进行了筹备工作。然而，阿卜耶伊地区全民投票委员会尚未成立。在 2010 年第四季，为打破阿卜耶伊地区全民投票的僵局举行了一些尝试，都不成功。

25. 在 2010 年 7 月完成的联苏特派团/国家工作队综合行动计划，将特派团的所有活动集中在全民投票和后全民投票期间。由于全民投票筹备工作时间的限制，联苏特派团和国家工作队一致认为，综合行动计划将取代综合特派团规划流程所规定的综合战略框架。但是，在制订综合行动计划时没有考虑到综合特派团计划和联发援框架。综合行动计划的重点放在执行特派团的任务，以及如何让国家工作队支持全民投票的准备工作。

26. 在约谈中，监督厅获悉，国家工作队无法影响该计划的起草工作，最终限制了一体化的做法。然而，该计划有助于提高特派团与国家工作队的互动。例如，已成立一个由联苏特派团和国家工作队代表组成的综合规划协调队，以保证该计划的实施。还成立了五个工作组，各负责该计划的一个战略目标。每一个工作组都有联苏特派团和国家工作队的人参加，他们进行了密切合作。该工作组的指定议题如下：

- (a) 组织全民投票；
- (b) 帮助南科尔多凡州和青尼罗州组织全民协商；
- (c) 关于全民投票后安排的协议和《全面和平协定》规定的执行；
- (d) 任务地区的总体稳定、冲突管理和保护平民；
- (e) 在苏丹南部建立治理、安保部门和法治能力。

27. 特派团团长正在努力执行该计划；然而，在 2010 年，联苏特派团的工作人员将 2011 年 1 月的全民投票视为其主要挑战。在此阶段，优先将重点放在全民投票是合理的，特派团没有在同样程度上为其他规定的任务进行规划。

28. 在 2010 年 3 月，为了替全民投票和后全民投票期间进行筹备，维和部军事事务办公室开始进行应急规划，审查可能出现的情况。综合行动计划工作组受托对全民投票和后全民投票阶段展开应急规划。然而，在全民投票前，监督厅仍未收到该计划的定稿。

29. 尽管如此，在联苏特派团支持下，全民投票以透明和大体和平的方式进行。投票所需的所有材料都及时分配到全民投票中心。整体而言，投票程序得到遵循，除了阿卜耶伊地区的事件和其他一些轻微事件外，安全局势保持平静。

在该国，解除武装、复员和重返社会计划的实施被推迟，联合国解除武装、复员和重返社会综合事务组没有以一个整体的方式与其他联合国实体合作

30. 在 2007 年，全国解除武装、复员和重返社会协调委员会认可了国家复员战略计划，但计划被推迟到 2009 年 1 月执行。监督厅获悉，缺乏政治意愿和解除武装、复员和重返社会综合事务组规划能力不足促成延误。

31. 联苏特派团复员方案支助计划的目的是在 2010 年 7 月底前复员 50 000 名前战斗人员，在 2011 年底前再复员 65 000 人。但是，截至 2010 年 11 月，只有

31 320 人已经复员。此外，缺乏确定复员方案候选人资格的适当程序，影响了方案活动的进行。2009 年底至 2010 年初，复员方案被暂停，直到候选人核查过程得到澄清。为了解决这些问题，联苏特派团起草了候选人验证标准作业程序。在方案恢复后，复员步伐加快，并将重点放在弱势群体(如妇女、老人、残疾人和儿童)。监督厅获悉，无法得到适当的参与者名单也是完成复员人数减少的一个因素。

32. 联苏特派团的责任在于复员和复员援助，而开发计划署的责任在于重返社会。方案参与者在复员、复员援助和重返社会之间应该是无缝过渡的。然而，特派团、捐助者以及苏丹南部对重返社会过程日益感到不安。特别是复员和重返社会之间要拖上接近一年时间，这是令人严重关切的问题。在已复员的 31 320 人中，不到三分之一(约 8 500，即 27%)已经重返社会。由于复员的前战斗人员在等待登记期间往往无法维持生计或没有收入，时间拖延威胁到生活保障。此外，重返社会过程出现积压情况，已迫使复员进程放缓。

33. 由于解除武装、复员和重返社会综合事务组由来自联苏特派团和开发署的工作人员组成，他们如缺乏合作就会威胁到复员方案的进程。2008 年 1 月签署的一项行政安排确定了两个实体的责任。股长(维和部工作人员)对复员方案的管理和交付负总责，副股长(开发计划署工作人员)负责积极协助股长。但是，这种安排的运行不令人满意，因为各方对关于结构和报告关系的协议有不同解释。联苏特派团坚持负总责，而开发署认为应采取共同管理的做法。这些分歧导致联苏特派团和开发计划署人员并行工作，而不是一体工作，最终对该股成效和效率产生不利影响。在 2010 年秋季授命进行了一项独立的方案审查以改进复员方案。

B. 特派团虽然已为《全面和平协定》的实施提供了重要支助，但尚未能全面获得成果

34. 联苏特派团为《全面和平协定》的实施提供了重要支助，这是该特派团的任务的主要部分。一般来说，停火得到维持。但是，偶尔会发生违反协定的行为，双方之间会发生暴力事件。在支助《全面和平协定》方面，联苏特派团特别是通过让缔约方有机会在一起讨论有关停火事件，从而帮助减少违反停火事件的发生。

35. 一般来说，《全面和平协定》缔约方已按照《协定》建立了民族团结政府和苏丹南方政府的政府机构和各部委。然而，在南方的州和地方政府办公室和各部委发展落后，削弱他们履行《全面和平协定》规定的的能力。在获得授权期间，由双方代表组成的民族团结政府按计划成立并在运作，但在 2007 年 10 月 11 日至 12 月 27 日，苏丹人民解放运动因为没有执行《全面和平协定》的关键部分而暂停参与民族团结政府的一段时间除外。民族团结政府和苏丹南方政府立法会议也通过了一些法律，但一些重要法律的延迟通过影响了《全面和平协定》其他规定的及时和有效实施。

《全面和平协定》评估和评价委员会指出，在这些方面的延迟阻碍了《全面和平协定》在全国、南部和州一级的逐步实施。尽管特派团的努力，《协定》的中心目标——使统一具有吸引力——没有实现，全民投票的结果证明了这一点。

部队的推迟部署、关键职位的出缺以及将重点放在达尔富尔危机影响了联苏特派团对《全面和平协定》的支助

36. 一些问题阻挠了联苏特派团对《全面和平协定》实施的的全力支助。在该特派团部署的头几年，达尔富尔危机吸走了特派团许多用于支持《全面和平协定》的资源。即使在 2008 年非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)成立之后，该危机仍然需要联苏特派团的支持和管理。在达尔富尔混合行动开始部署时，联苏特派团为达尔富尔混合行动的启动提供了设备(价值接近 3 000 万美元)。在 2006 年，联苏特派团主要的工作人员报告说，其工作时间大约 80%用于与达尔富尔有关的问题。对于这一评价，一些高层联苏特派团工作人员证实，特派团的注意力都放在达尔富尔问题。

37. 核定部队延迟部署和关键职位长期空缺，也影响了任务的执行。直到 2007 年年中，也就是在特派团成立两年后，才实现部署。到 2007 年，超过 300 个(28.4%)国际工作人员员额依然空缺。2006 年底至 2007 年底期间，特派团团长这个关键职位出缺，使特派团没有政治领导人。这些空缺造成缺乏战略指导和机构记忆，并最终影响了特派团的成效。然而，在 2010 年，空缺率下降至约 6%。

尽管特派团的行动自由受到限制，其监测和核查《全面和平协定》停火协定的活动促使军事冲突减缓

38. 特派团用四种不同机制来监测和核查《全面和平协定》两个缔约方对停火协议的执行情况：

(a) 联合军事队；(b) 地方联合军事委员会；(c) 停火联合军事委员会；和 (d) 停火政治委员会。

39. 《协定》两个缔约方都限制联苏特派团的行动，为监测和核查工作设立了障碍。被拒绝进入的地区包括阿卜耶伊以北的第六区、南科尔多凡州的区努巴山脉、西加扎勒河州和南达尔富尔之间的边界地以及上尼罗州、瓦拉布州和青尼罗州内的地区。这些约束限制了联苏特派团履行其受权进行的监测和核查任务，并影响了《全面和平协定》缔约双方建立信任。

40. 由于联苏特派团和两个缔约方在上面第 38 段所述的四个机制都有代表参加，因此双方有机会连续地讨论与停火有关的问题。在这方面，双方一般认为特派团有助于《全面和平协定》。因此，通过这些机制，联苏特派团帮助了缓和军事冲突。

41. 《全面和平协定》规定苏丹武装部队和苏丹人民解放军将其部队调回边界的自己一方(南北苏丹)。部队的调动大体上已经实施，尽管《全面和平协定》设想的调动时间表没有得到遵循(例如，尽管苏丹武装部队应在 2007 年底前从苏丹南部调出，但直到 2009 年才完成这项工作)。经联苏特派团监测和核实，苏丹人民解放军的调动已达到 34.8%。

特派团虽然在协助缔约方促进对和平进程的理解和协助根据需要采取一种具有民族包容性的做法方面取得一些成效，但在这个领域按照规定与非洲联盟进行的合作是有限的

42. 联苏特派团的任务是与非洲联盟(非盟)合作，开展公共宣传活动，以协助《全面和平协定》缔约方促进对和平进程和联苏特派团的作用的了解。联苏特派团出版了一个名为《在苏丹》的月刊，并通过米拉亚广播电台进行广播，广播范围达到苏丹南部。在 2010 年选举中，联苏特派团促成了一系列向合格选民提供信息的宣传日活动，也主持了各种研讨会和讲习班，以促进对和平进程的理解。然而，这些工作不是与非盟合作进行的，特派团无法向监督厅提供信息说明进行了联合活动。尽管联苏特派团通信和公共信息办公室进行了许多支持《全面和平协定》的活动，特派团无法证实它已与非盟展开了共同活动。

43. 联苏特派团的任务还包括协助根据需要采取一种具有民族包容性的做法(包括让妇女发挥作用)，以实现和解与建设和平。在这方面，特派团的民政司促进了在区域、国家和地方各级建立解决和缓和冲突机制。在 2008 至 2010 年之间，联苏特派团协助进行了一系列包括政府行政当局、民间社会、传统领袖、青年和妇女团体在内的政党圆桌会议。对联苏特派团工作人员的调查显示，58%的人认为特派团在这方面的活动是积极的。

特派团的援助有助于 2010 年在苏丹举行的选举

44. 虽然《全面和平协定》规定选举在过渡期的第三年年底举行，但直到 2010 年 4 月才举行选举。联苏特派团为选举进程提供了大量技术和后勤支持。例如，联苏特派团协助全国选举委员会起草了重要文件(例如选民登记行动计划和投票行动计划)、编制选民教育材料、获得和分发选举材料并建立国家级选举工作中心。

联苏特派团虽然通过培训和监测业绩帮助改组苏丹警察队伍，但资金和设备缺乏影响了在这一领域取得进一步成果

45. 联苏特派团的任务是协助改组警察队伍，并于 2007 年 6 月启动了联苏特派团培训包项目，向北部和南部提供 1 511 个不同的警察培训课程。截至 2010 年 10 月，联苏特派团已培训约 40 000 名苏丹警务人员(不包括选举和全民投票学员)。然而，在部署的头两年，资金缺乏影响了在这一领域取得进一步成果。重点主要是放在南方以及苏丹南方警察局(苏南警察局)的重组。联苏特派团还支持苏南警察局制订全民投票战略安全保障计划和全民投票安全保障培训教材等关键文件。为了提供咨询和指导，联苏特派团警察设在与苏南警察局同样的地点。

46. 为了更好地评价苏南警察局的进展，联苏特派团警察制订了民主警务指标，以评价苏南警察局在人权、性别问题、社区警务和基本训练等核心要素方面的业

绩表现。在使用该指标后，苏南警察局的业绩在 2007 年到 2009 年之间有了显著改进。该局在这方面的工作因缺乏设备而受到影响。

47. 2010 年期间，联苏特派团警察将重点放在培训苏丹警察为选举和全民投票提供安全保障。在选举前，为 27 457 名苏丹北部和南部警察人员提供了安保培训。尽管有大量学员，苏南警察局的人员和训练仍然不足以承担为全民投票提供安全保障的责任。因此，联合国警察继续提供培训。截至 2010 年 10 月，又有 14 000 名苏南警察局警察接受了全民投票安保培训。

特派团在安保部门改革方面取得进展，尽管其法治活动主要限于监测。

48. 联苏特派团的任务是协助《全面和平协定》缔约方促进法治，并制订和巩固国家法律框架。数据显示，截至 2007 年，法治活动仅限于监测《全面和平协定》的各项文书和立法，并提供讲习班。尽管法治、司法制度和狱政咨询科试图更加活跃，其活动至今仍大体限于监测。然而，法治、司法制度和狱政咨询科对根据《全面和平协定》需要实施的立法做了一些分析。

49. 特派团为惩戒事务提供了咨询和培训。例如，联苏特派团提供了关于基础狱政管理和人权原则的课程，并帮助制订联合狱政改革战略和政狱手册。2010 年 10 月，联苏特派团的惩戒部门和苏丹南部狱政事务处共同获得国际惩戒所及监狱协会管理人员和员工培训奖。

50. 联苏特派团还帮助了安保部门的改革。在 2007 年，苏丹南方政府要求联苏特派团支助安保部门改革。在 2010 年 2 月成立的司法和安保部门咨询协调小组，为安保和司法领域的联合国行为者进行了协调和提供了政策指导，并在选举和全民投票期间帮助协调参与安保部门改革的不同行为者。为了全民投票，在该小组支助下设立了全民投票高级安保委员会，由苏丹南部安保部门所有行动者组成。由于开发署参与该小组的工作，这一小组建立是促进与国家工作队的协调和整合的一个重要步骤。

特派团对一体化联合部队(联合部队)的支助结果不令人满意

51. 按照《全面和平协定》建立了由苏丹武装部队和苏丹人民解放军成员组成的联合部队，其目的是促进武装派别之间的整合。然而，这些部队还没有被证明是有效的。联苏特派团监测和支持从一开始就被经费不足、训练不足、缺乏基础设施等各种问题困扰的这些实体。

52. 联苏特派团的一份报告指出，特派团本身助长了这些问题。例如联苏特派团没有按照规定帮助捐助者提供支助，而是在没有足够能力的情况下试图直接支助各联合部队。联合部队支助组的工作人员只有一名军官。

53. 《全面和平协定》的展望是，联合部队将形成苏丹国家军队的新核心，这项展望没有实现，因为联合部队既不联合也不一体化——最佳的描述是放在一起的苏丹武装部队和苏丹人民解放军。在马拉卡勒，联合部队中的苏丹武装部队人员和苏丹人民解放军人员两次发生冲突，需要联苏特派团缓和双方之间的紧张局势。

C. 特派团在支持境内流离失所者和难民回归方面的表现是好的,但其支持人道主义援助的纪录则是有好有坏

54. 联苏特派团的任务包括促进和协调难民和境内流离失所者的返回。在《全面和平协定》签署时,估计有 400 万受《全面和平协定》影响的境内流离失所者和 50 多万难民。为了支助回返者,联苏特派团协助举行不同行为者之间的协调、规划、监测返回者、信息共享和倡导。

55. 到 2010 年 9 月,约有 220 万苏丹境内流离失所者和难民在没有得到联苏特派团协助的情况下返回,而在有组织的情况下和在联苏特派团协助下返回的只有 347 910 人。由于绝大多数的返回者是自己返回的,用于组织和帮助返回的资源似乎与实际情况不相称,因而促使在 2009 年 11 月将联苏特派团的两个部分,即返回、重返社会和复原科与区域协调员支助办公室/人道主义早期复原和重返社会股合并。合并后特派团的重点将放在重返社会工作而不是返回工作。

56. 联苏特派团的任务还包括通过帮助建立必要的安保条件促进和协调人道主义援助。非政府组织认为向其提供的关于特派团责任地区的安保信息太少。他们主要关心的是,在发生突发事件时没有足够的信息,并且缺乏应急计划,尤其是与最近全民投票时期有关的应急计划。在评价过程中,区域协调员支助办公室和人道主义事务协调厅(人道协调厅)正在为人道主义应急计划定稿。

57. 国家工作队对特派团提供的安保信息的印象好坏兼有。工作队认为安保管理小组会议不是一个充分的安保信息和分析来源。国家工作队的一个代表也认为,应多地批准武装护送请求。因此,特派团在促进和协调人道主义援助方面仍有改进余地。

D. 特派团在地雷行动部门的援助促进了人道主义援助的提供,但数百万平方米的土地仍遭到污染

58. 联苏特派团的任务包括提供人道主义扫雷援助,这是安理会第一次授权一个维和团提供这种援助。这种援助主要是由联苏特派团人员组成的联合国地雷行动办事处(地雷行动办)提供。地雷行动办协调、促进和监督所有在苏丹的地雷行动活动,并与国家当局、联合国以及国家和国际机构合作。截至 2010 年 9 月,地雷行动办报告说,联合国:

(a) 清理了 64 781 479 平方米的土地;

(b) 销毁了 22 906 枚杀伤人员地雷、4 778 枚反坦克地雷和 890 642 枚未爆弹药;

(c) 清理了 43 880 公里的道路;及

(d) 向 330 万受影响的人提供地雷风险教育。

59. 然而，截至 2010 年 8 月，根据地雷影响调查的初步估计，超过 7 000 万平方米土地仍遭到地雷和/或战争遗留爆炸物污染，影响到估计全国 160 万人。这反映了有超过 7 000 个已登记的地雷风险区，大约有 1 200 个至今仍未清除。地雷行动办指出，至少有 1 443 人在地雷/战争遗留爆炸物意外中死亡，2 916 人受伤。

60. 地雷行动方面的进展促进了联苏特派团的部署、促进了国家工作队提供人道主义援助、有助于平民保护、促进了境内流离失所者安全返回，并使 2010 年的选举和 2011 年 1 月的全民投票能够在没有出现地雷事故报告的情况下举行。

E. 特派团关于侵犯人权的报告可以改进

61. 联苏特派团的任务是确保有足够的人权力量存在以及帮助保护和促进人权的国际努力。经核定的承担这一任务的人权科工作人员人数为 112，其中 25% 为支助人员。参与人权活动的其他科级单位包括法治、司法制度和狱政咨询科 (45 个) 和前平民保护科 (包括儿童保护) (51 人)。

62. 人权科将重点放在监测活动，即报告侵犯人权的行为。该科出版分发给苏丹政府、苏丹南方政府、联合国伙伴以及外交使团和国际社会成员的《人权通讯》。联苏特派团还每月编制更长的内部报告。该科从事的活动还包括能力建设、技术和咨询服务和协调。向苏丹南方警察局和惩戒处提供了人权培训，向立法人员、检察官和民间社会提供了培训。

63. 然而，特派团在人权方面的职能是有限的。首先，《人权通讯》所提供的信息往往不完整，遗漏了一些严重事件。联苏特派团工作人员告诉监督厅，联苏特派团的高级领导限制人权科公开报道严重侵犯人权的事件。例如，在 2010 年 8 月 19 日，联苏特派团收到报告说，在 Abrouc 和 Oriny 村庄，24 名妇女和 30 名女孩遭到强奸，9 名男童死亡，然而《人权通讯》没有公布这一信息。¹ 发给纽约的编码电报也没有报告在选举期间 5 人被杀的事件。

64. 此外，《人权通讯》没有报告约有 2 000 人向联苏特派团提交请愿书，要求将部队从阿卜耶伊撤出，并将联苏特派团的授权改为具有根据第七章授予的权力。² 这份请愿书假设联苏特派团没有根据第七章授予的权力，这是错误的假设，但是可以理解，因为联苏特派团没有广泛宣传其所获得的第七章的权力。

65. 侵犯人权的报告不完整可能影响到打击这类侵权行为的工作。此外，《人权通讯》中不列入已发生的事件会影响特派团在尊重人权方面的声誉，并最终影响特派团本身的声誉。

¹ 2010 年 9 月 22 日联苏特派团《人权通讯》；2010 年 8 月联苏特派团人权科每月内部报告。

² 2010 年 10 月 28 日联苏特派团《人权通讯》；2010 年 9 月联苏特派团人权科每月内部报告。

66. 联苏特派团评论说,《人权通讯》并不是要报告所有侵犯人权的事件。然而,监督厅认为《人权通讯》的覆盖面应尽量广泛。此外,虽然该《人权通讯》的发放范围可能是有限的,但它渗透到公共领域。特派团应该意识到,无论特派团的意图为何,任何通讯都可能成为公开文件。

F. 特派团一直关注性别观点主流化问题

67. 在约谈中,联苏特派团人员表示,在将性别观点成为主流问题纳入特派团工作计划和任务方面已取得进展。经监督厅审查的各文件(例如工作计划,讲习班报告)支持这一观点。举例说,法治、司法制度和狱政咨询科审查了与妇女参与政治有关的国家和国际立法,以确保国家法律框架能有效赋权妇女。联苏特派团的每个部分都有一个指定的性别问题联络人,性别问题特别顾问办公室在提高特派团工作人员对性别观点主流化的重要性的认识方面发挥积极作用。性别问题咨询股的工作人员还与特派团特定的科合作,以确保特派团的内部培训和特派团为《全面和平协定》缔约方提供的培训讨论到性别问题。此外,在2008年3月,特派团制订了性别平等政策指导方针和性别战略。

68. 为执行安全理事会第1325(2000)号、第1820(2008)号和第1888(2009)号决议而进行的工作的例子包括:

- (a) 对新法律和法规进行的着重性别的分析;
- (b) 在所有苏丹警察站建立保护易受伤害者的单位;
- (c) 在选举前设立流动选民登记中心以方便妇女登记;及
- (d) 制定关于将性别观点融入复员进程清单。截至2010年9月1日,妇女复员人数为6 258名。(见S/2010/528,第39段)。

69. 此外,对联苏特派团工作人员调查作出回应的大多数人对特派团在以下领域进行的性别观点主流化活动给予积极评价:

- (a) 在复员方案中关注妇女和儿童兵的特殊需要(57%);
- (b) 特派团的行动(60%);
- (c) 特派团的规划过程(69%);
- (d) 特派团的管理决策(70%)。

G. 特派团在全民投票前面临更加紧张的局势,但采取了措施,以便更好地保护联合国人员和设施

70. 特派团任务的一个重要部分是保护联合国人员、设施、装置和设备,并确保特派团人员的安全和行动自由。在2006年,国家工作队和非政府组织抱怨说,联苏特派团没有提供足够的保护。在2008年和2009年暴力事件爆发时,联合国

文职工作人员和非政府组织人员被撤到安全地点。特派团对全民投票前紧张局势恶化及其对联合国人员安全保障的影响表示担忧。特派团制订了一个经更新的安保风险评估制度来解决这些问题。联苏特派团告诉监督厅，在联合国人员大量外出期间无人丧生。然而，发生了联合国人员被任意逮捕事件。在 2010 年 6 月 1 日至 15 日期间，40 名联合国人员被捕或被拘留。

H. 与保护平民有关的问题影响了特派团的信誉和合法性；然而，特派团已采取措施改进其履行这方面任务的方法

71. 安全理事会第 1590(2005)号决议授予联苏特派团第七章所规定的在不影响苏丹政府应负责任的情况下，保护人身随时会受到暴力威胁的平民的权力。安全理事会还在其第 1870(2009)号决议第 14 段中强调平民保护问题，在该决议中，安理会请联苏特派团充分运用其任务授权和能力来保护平民。

72. 在 2006 年的评价中，维和部预期，如果敌对行动升级，联苏特派团制止暴力的能力有限，主要是因为苏丹境内缺乏基础设施、行动面积太大、武装团体数目庞大。此外，特派团内外对保护平民涉及那些方面从来没有统一的认识。在 2009 年，一个非政府组织建议联苏特派团在保护平民方面起更积极的作用，在特别是高风险地区的部落间暴力问题方面，应更好地界定在何种情况下会提供保护，并在部署、资源和行动命令方面作出相应的调整。不幸的是，在 2008 年和 2009 年，发生了一些影响到平民的暴力事件。在 2008 年 5 月，苏丹武装部队和苏丹人民解放军部队在阿卜耶伊发生冲突，导致 50 000 人流离失所、援助人员撤离、阿卜耶伊镇被毁。联苏特派团在阿卜耶伊的存在并不能阻止事件发生。此外，在 2008 年 5 月和 2009 年 2 月，苏丹武装部队和苏丹人民解放军份子在马拉卡勒爆发暴力冲突，造成 57 人死亡。

73. 在与主要利益相关者、非政府组织和联苏特派团工作人员约谈时，若干人认为，在这些事件中，联苏特派团可以而且应该做得更多来保护平民。一个非政府组织指出，无论是在战斗前奏和在战斗中，在阿卜耶伊的联苏特派团都没有能力履行其职责的两个关键方面：监测《全面和平协定》的实施和保护平民。由于人们期待维和特派团在力所能及的范围内保障平民的安全，不这么做危害特派团的信誉和合法性。在 2010 年 5 月，一名前联苏特派团部队指挥官承认，国际社会期待特派团的军事部门在保护平民方面做得多一些。

74. 在阿卜耶伊事件发生后，特派团和总部根据维和部和外勤部在 2008 年 8 月进行的一份军事能力调查报告的建议，在潜在爆发点重新配置了力量。重新配置力量的工作于 2010 年 3 月完成。在进行本方案评价时，维和部军事事务办公室正在审查应对规则，以期澄清这些规则。

75. 此外，在 2009 年 8 月，联苏特派团制定了保护平民的安保概念，其中涵盖对平民的人身保护并阐明特派团各组成部分的责任。已按照安全理事会的要求（见安全理事会第 1870(2009)号决议第 15 段），完成了保护平民全面战略的定稿。

然而，在进行本方案评价时，特派团在预防和保护环境这两个新领域的作用和职责仍待澄清。

76. 在维持和平工作中，一般的理解是，保护平民不仅是一个军事任务，因此在特派团内建立了平民保护科。该科的主要作用是对根据需要开展的人道主义保护工作进行协调、监测和报告违反保护平民的行为、宣传、促进其他行为者的保护作用。然而，在 2010 年 8 月，平民保护科被解散，工作人员全部调到外地。代表团团长解释说，保护平民是整个团的责任，不仅仅是设在喀土穆一个单位的责任。这种新配置是否能够导致更好地保护平民，有待观察。

五. 结论

77. 《全面和平协定》的原定目标是使统一具有吸引力，虽然这项目标没有实现，特派团对《协定》执行工作的支助帮助了停火的维持，尽管发生了一些违反停火的行为。虽然联苏特派团帮助了《全面和平协定》的实施，但支持《全面和平协定》进程的工作受到影响。特派团在部署的头几年将注意力集中在达尔富尔，这意味着《全面和平协定》没有得到必要的重视。今后必须让特派团有机会将重点主要放在执行其任务的核心工作。不这样做将对维和特派团的成效和效率产生负面影响。

78. 特派团缺乏战略规划。特派团从成立以来就没有一个战略规划单位是产生这一缺点的因素之一。联苏特派团从部署开始就忙于业务规划也使战略规划受到影响。缺乏战略规划也影响了特派团的成效和效率，因为没有什么能够确保该特派团的所有部分都朝同一方向努力。综合行动计划，即使不是一种战略规划，也显示出一个计划可以产生积极影响，使特派团能够朝着一个共同的目标努力。

79. 联格观察团和国家工作队，特别是在复员方案和选举方面，整合得很不好。如果联合国已实行“一个联合国”的做法，它可能会更有成效和效率。综合特派团是维和的重要部分，人们预期维持和平特派团和国家工作队以统一和一体的方式工作。不这样做有可能危害联合国的形象和声誉。

80. 特派团在保护平民方面所出现的问题是不幸的，有损于特派团的信誉和合法性。联合国的信誉和合法性是最重要的，是其之所以存在的一个重要因素。各级工作人员必须明确了解他们被授予保护平民的权力。

四. 建议

81. 根据评价结果，监督厅提出了下列九项建议。

建议 1

82. 维持和平行动部应确保与国家工作队合作的适当先决条件到位。维持和平行动部还应接受，在适当的地方国家工作队在合作中起牵头作用。

83. 联苏特派团评论说，已经采取一些改进合作的措施。

建议 2

84. 在维持和平行动部高级管理人员的协助下，联苏特派团应在复员方案方面更密切地与开发署合作，以期更好地分担方案责任和领导工作。

建议 3

85. 联苏特派团应考虑加强活动，以期为即将到来的阿卜耶伊全民投票完成应急计划。

建议 4

86. 外勤支助部今后应考虑更多地利用在乌干达恩德培和意大利布林迪西的后勤基地，为新特派团的启动阶段服务。这将使现有的特派团只将精力集中在其具体任务上。

建议 5

87. 联苏特派团应按照其任务规定，考虑在宣传活动方面加强与非洲联盟的合作。

建议 6

88. 维持和平行动部今后应要求维和特派团的战略规划纳入退出策略。

89. 联苏特派团评论说，后联苏特派团时期的规划工作目前已进展到相当程度。

建议 7

90. 联苏特派团应改变安保管理小组会议的重点，以确保它们提供国家工作队的和非政府组织所需要的关于安保形势的信息和分析。

91. 联苏特派团评论说，在为安保信息股征聘了一名 P-3 级分析员后，在会议上提供的信息质量提高了。

建议 8

92. 联苏特派团应更全面地报告侵犯人权的行径。

建议 9

93. 联苏特派团应在后全民投票阶段实施其保护平民全面战略并作出相应调整。

卡曼·拉波因特(签名)

主管内部监督事务副秘书长

附件^{*}

2011 年 2 月 18 日主管外勤支助助理秘书长给内部监督事务厅检查和评价司执行主任的备忘录

维和部、外勤部和联苏特派团就监督厅对联合国苏丹特派团业绩成果进行的方案评价报告草稿作出的评论

1. 谨就你 2011 年 2 月 8 日关于上述评价的备忘录中有关报告所载评价结果和建议，提出维和部、外勤部和联苏特派团的意见如下。

评价结果

摘要(第 4 段)

2. 应当指出，特派团核心领导人职位空缺对特派团的成效产生不利影响。秘书长特别代表在 2006 年底不合时地离开后，出缺接近一年才于 2007 年 10 月任命替补人员。在此期间，秘书长副特别代表除了履行本身职责外，还担任代理主管。联苏特派团在填补其他核心领导职位方面也遭到挫折：秘书长副特别代表于 2008 年 4 月离开后，用了超过 18 个月才在 2010 年任命了替补人员。此外，用了三个月时间才在 2007 年 6 月任命副特别代表/驻地协调员和人道主义协调员的继任者，所用时间较少，但非微不足道。这些领导出缺的后果难以量化，但监督厅的报告对此做了大体扼要说明。

3. 如上所述，秘书长特别代表出人意料地在 2006 年底离开。要在短时间内找到替补是一个巨大的挑战，因为这个人必须是高度合格的候选人，愿意在一个困难的、有时甚至是危险的环境工作，并可以为冲突各方所接受。随着局势的演变，该职位的资历要求也跟着改变，使寻找新的特别代表的工作变得更加复杂。副特别代表于 2008 年 4 月离职，在填补空缺方面也遇到类似困难。

4. 铭记着这种困难仍是各特派团寻找和任命高层领导的真正问题，因此已在过去的四年加强了外派高级工作人员的补缺规划机制。已定期审查领导职能的要求，以便能够及时规划和管理筛选过程。在 2010 年，总部制定了一个高层机制，以确保外地的领导班子有效发挥功能。该机制为维和部、政治部、外勤部、人道协调厅和开发署负责人提供了一起专门讨论影响到领导工作的关键问题的独特论坛。在过去 18 个月，还作出努力，以便更好地帮助解决外地特派团领导出缺

* 在本附件中，监督厅列出维和部、外勤部和联苏特派团就监督厅对联合国苏丹特派团业绩成果进行的方案评价报告草稿作出的评论全文。这个做法是根据大会第 64/263 号决议按照独立审计咨询委员会的建议制定的。维和部、外勤部和联苏特派团总的来说同意监督厅的建议。它们对草稿的评论已酌情纳入最后报告。报告中一些段落的编号因而改变。为了方便参考，最后报告各段的编号以斜体显示。

问题。已采取更系统的办法，在短时间通知下从整个联合国系统短期调用经验丰富的管理人员，来解决特派团的这些出缺问题。我们认为，通过为秘书长副特别代表(联苏特派团)提供更多的支持，可能化解了因 2007 年长时间领导出缺而产生的部分后果。

特派团和联合国国家工作队之间缺乏合作与协调影响了特派团的成绩 (第 13 至 32 段)(现第 13 至 33 段)

5. 报告草稿反复强调特派团与联合国国家工作队之间人际关系紧张，但没有探讨这些紧张关系的结构性原因，或者一个一体化模式(联合国全民投票和选举综合事务司)比另一个模式(解除武装、复员和重返社会综合事务组)好那么多的原因。例如，无法将摊款与自愿捐款混合；特派团与联合国机构伙伴共享资产的能力受到限制；特派团和各机构接受问责的程度不同(一个合作伙伴按照规定需要接受问责，另一个则得到资金)。我们认为监督厅应该更多地考虑经常引起综合单位间紧张关系的结构性问题，并提出对未来特派团可能有用的建议。

第 18 段(现 19 段)

6. 联苏特派团解释说，2008-2012 年综合任务执行计划故意不列入后全民投票阶段，以便能够与有关各方进一步讨论这个问题。此外，列入这个阶段会影响这些讨论和限制了秘书长特别代表与合作伙伴商讨各种备选办法的能力。根据上述解释，我们建议从报告中删除不列入后全民投票阶段是《综合任务执行计划》一项缺点的说法。

第 19 段(现第 20 段)

7. 联苏特派团不同意下述看法：特派团的结论是“联苏特派团应采取更着重合作并强调能力建设做法，而不是向全国选举委员会提供计划和工具”。选举期间很短。主要目标是以可信的方式协助全国选举委员会完成工作。如果着重建设能力，就会为了全面培训的长期工作而牺牲掉这项主要目标。

第 21 段(现第 22 段)

8. 第 21 段最后一句中的“indifference”应改为“differences”。

第 25(b) 段(现第 26(b) 段)

9. 为了更准确地陈述事实，我们认为第 25(b) 段应改为：“帮助南科尔多凡州和青尼罗州组织富有成果的全民协商”。应该指出，联苏特派团不负责组织全民协商，这是由政府安排的。

第 26 段(现第 27 段)

10. 联苏特派团不同意的说法是，它将重点放在全民投票而“忽视其任务的其他部分”。对全民投票的支持受到媒体的高度关注是可以理解的，这项工作也是高

级管理人员的高优先任务。然而，在全民投票和选举综合事务司和特派团支助司的管理下这项工作得到很好的处理，特派团对其任务其他领域的关注和行动没有受到影响。

在该国，解除武装、复员和重返社会计划的实施被推迟，解除武装、复员和重返社会综合事务组与其他联合国实体没有以一个整体的方式进行工作(第 29-32 段)(现第 30 至 33 段)

11. 关于对解除武装、复员和重返社会方案的看法，我们认为，如果对复员方案以及对该方案规划和实施的背景有更深入的了解，就会提出与这些段落不同的看法。我们建议报告作相应修改。

第 29 段(现第 30 段)

12. 在方案受到拖延方面，说无法兑现承诺导致与地方当局关系紧张，以及说解除武装、复员和重返社会综合事务组规划能力不足造成延误，可能都是真的，但该报告没有确认延迟的主要原因，即《全面和平协定》缔约方最初缺乏政治意愿。必须明白，复员方案是国家掌握的过程，因此其成功与否最终取决于国家行为者的意志。联合国不能强制执行复员方案，它只能促进和支持国家掌握的进程。苏丹的情况尤其如此，那里的《全面和平协定》明确指出，国家复员方案协调会以及北方和南方复员方案委员会领导和实施复员方案计划。联合国方面已承认复员方案最初的领导没有正确的技能。因此，维和部和开发署在让一个“老虎队”采取纠正措施三个月后，在 2007 年换了各自的方案主管。事实上，帮助国家行为者起草第 29 段所述国家复员方案战略计划的就是这个新的管理团队。方案启动受到拖延的实际原因是北方和南方苏丹复员方案委员会就提供给方案受益者福利的确切数额以及方案执行方式(国家执行还是直接执行)进行持久谈判。因此，将方案启动受到拖延只归罪于联苏特派团也是不对的。

第 30 段(现第 31 段)

13. 至于说联苏特派团复员方案支助计划“目标过高、不切实际”，我们想强调的是，支助计划所根据的是国家复员方案委员会议定的国家复员方案文件。正如监督厅报告中所提到的，必须澄清验证过程，因为不符资格的候选人正在参与该方案。针对这一情况，联苏特派团草拟了具有明确准则的标准作业程序，复员方案委员会后来同意并于 2010 年 3 月签署了该程序。

14. 报告在任何地方都没有指出，严重阻碍复员方案进程是各方未能及时提供该方案参与者的适当名单。复员方案拖延的主要原因在于缔约各方，不在于联苏特派团没有用足够时间与开发署沟通。

15. 复员方案恢复后，复员工作步伐加快，工作重点放在被称为“其他武装集团”的商定目标群体。这些群体包括妇女、老人、残疾人和儿童等弱势群体。

第 31 段(现第 32 段)

16. 复员/复员援助和重返社会之间的距离越来越大，这一直是联苏特派团主要关切的问题。事实上，如监督厅报告所述，联苏特派团在实施复员方案的早期阶段就将其列为应注意的问题。然而，监督厅注意到，维和行动不控制重返社会方案。我们希望监督厅就如何解决这一问题提出建议。

第 32 段(现第 33 段)

17. 我们同意，联苏特派团和开发署在解除武装、复员和重返社会综合事务组中不合作的情况已对方案执行造成不利影响。如监督厅指出，按照谅解备忘录规定，解除武装、复员和重返社会综合事务组股长是联苏特派团工作人员，“对复员方案的管理和交付负总责”，副股长是开发署工作人员，“负责积极协助股长”，但这从来没有实行。然而，我们认为，除了说开发署喜欢“采取共同管理的做法”外，有必要提供进一步的解释。事实上，联苏特派团明确反对建立平行的结构，很难理解监督厅如何得出联苏特派团没有做出足够努力来试图解决这个问题。联苏特派团坚持在方案设计/责任以及人事安排方面依照特派团与开发署签署的谅解备忘录的规定，而开发署却建立了与解除武装、复员和重返社会综合事务组和国家办事处平行的结构。这与联合国和民族团结政府签署的并经捐助者认可的项目文件是矛盾的。此外，联苏特派团坚持开发署必须在各级采取纠正措施。我们建议对造成这种情况的根本问题，尤其是对股长的作用进行更深入的分析。在这方面，拟定一个更具体的建议 2 来解决方案在监督方面的不足会有所帮助。

18. 我们向证监督厅保证，联苏特派团和开发署都已采取措施，以改善苏丹复员方案计划。已委托进行一个独立的方案审查，其最后报告于 2010 年 12 月 30 日发表，其中就今后在后“全面和平协议”期间在苏丹北部和南部执行复员方案问题提出建议。计划在 2011 年 3 月 7 日与联苏特派团、开发署、国家委员会和捐助者举行一次高级别会议，讨论在《全面和平协定》2011 年 7 月失效前的过渡时期所要采取的下一步骤。此外，开发署正在对复员方案的重返社会部分进行内部审计，秘书长副特别代表已提出一个关于解除武装、复员和重返社会综合事务组的更新谅解备忘录，以重新启动开发署和联苏特派团之间在复员方案方面的一体化。

第 34 段(现第 35 段)

19. 评价报告认为，《全面和平协定》的中心目标实际上是使统一具有吸引力，并暗示，正如全民投票的结果所证明，特派团没有做到这一点。这种看法过于简单。多年来，很明确的一点是，由于过去的战争和剥削，大多数南方人想独立。苏丹政府没有作出什么促进统一的努力，没有尽量建立跨境基础设施和在南方采取发展行动。

第 35 段 (现第 36 段)

20. 不清楚监督厅如何得出结论,认为联苏特派团将重点放在达尔富尔,因此“无法有效履行其规定任务中的这方面工作”。报告在任何地方都没有指出任务的哪些部分没有完成。

第 36 段 (现第 37 段)

21. 参阅上面我们对第 2 段的意见。

第 41 段 (现 42 段)

22. 联苏特派团正在与非盟苏丹问题高级别执行小组密切合作,以帮助促进当事双方就全民投票后的协议进行的谈判。这包括就有关问题提供信息和分析,并支持该小组一系列的外地考察。此外,必须指出,参与联苏特派团活动的还有其他国际组织。例如,非洲联盟积极参加特派团在 2009 年 11 月举办的研讨会。

第 42 段 (现第 43 段)

23. 我们建议将第 42 段第 4 句改为:“在 2008 至 2010 年之间,联苏特派团协助进行了一系列包括……在内的政党圆桌会议”

第 44 段 (现第 45 段)

24. 我们建议将第 44 段最后一句改为:“为了提供咨询和指导,联苏特派团警察设在与苏南警察局同样的地点”,因为设在同一地点的主要目的是提供咨询和指导。

第 51 段 (现第 52 段)

25. 在第 51 段中,监督厅认为联苏特派团没有帮助捐助者提供支助,从而助长了一体化联合部队(联合部队)的问题。这项非常强的结论基本上没有根据任何事实或分析。联苏特派团不同意这一结论,并建议从报告删除,除非报告可以详细说明特派团的任务与一体化联合部队所遇困难之间的关系。

第 55 至 56 段 (现第 56 至 57 段)

26. 在安保问题上,我们注意到报告没有说明这些意见是针对南方还是北方。此外,该报告没有说明缺乏信息共享的问题是否适用于达尔富尔,由于在苏丹开展工作的有关非政府组织也在达尔富尔服务,它们常常混淆两个安全安保部实体的任务。此外,联苏特派团安保管理组的成员在很大程度上与达尔富尔混合行动安保管理组的成员相同,造成进一步误解。我们建议,报告应进一步澄清第 55 和 56 段中的意见。

27. 此外,一名 P-3 级安保情报股分析员的聘用,提高了在安保管理组和非政府组织简报时提供的信息质量。安全安保部每周向非政府组织提供简报,分享每周

和月度报告。该部还邀请非政府组织指导小组与外交安保联络员一起参与实地实况调查。

28. 武装护卫程序是特派团明定的标准作业程序。在联合国人员大量外出期间无人丧生这一事实在一定程度上证明安保做法是成功的。

第 60 段(现第 61 段)

29. 报告说“联苏特派团有一个人权科,由在其责任地区部署的 110 个员额组成”,这是不准确的。提供这些信息的既不是联苏特派团人权科也不是其人力资源科。该科从未部署过 110 个员额。该科的核定工作人员人数为 112 人,其中 25%为支助人员。由于征聘方面的延迟,在监督厅访问时在职工作人员有 64 人,其中 22 人为行政人员。我们建议第 60 段做相应修改。

第 61 段(现第 62 段)

30. 报告说“人权科的活动主要限于监测活动”这是不准确的。除监测外,该科还从事能力建设、技术和咨询服务、协调等活动。该科有 14 个外地办事处,都在国家,区域和国家各级从事能力建设方案,对象为政府机构、包括妇女团体在内的民间社会组织以及南部苏丹人权委员会。除了警务和惩戒服务,该科向立法人员、检察官、苏丹人民解放军和其他武装力量提供培训。在选举期间,联苏特派团开展了关于政治权利和自由的培训和提高认识方案,并经常与国家工作队合作促进人权,包括参与保护问题专题组。

31. 在监督厅小组访问时,人权科为了替普遍定期审议机制下的苏丹报告做准备,已培训了 100 多名政府官员以及近 450 名来自 200 个北方和南方组织的民间社会行动者。为了支持这些培训方案,人权事务高级专员每年向联苏特派团提供拨款,在过去四年平均每年拨款大约 35 万美元。

32. 除了能力建设外,人权科还向政府提供咨询和技术服务,其中包括支持法律改革、协助建立北方人权委员会、加强南方人权委员会,并就批准国际文书问题提供意见。

33. 人权科还参与在人权领域进行协调和提供领导人。建立了两个人权论坛,一个在北方一个在南方,让政府、联合国、国际合作伙伴和民间社会行为者能够一起努力促进人权。还在北方设立了一个联合国民间社会论坛。

34. 我们相信,报告会作出修改,以承认人权科在培训和能力建设以及在技术、咨询服务和协调领域的成就。

第 62 段(现第 63 段)

35. 报告认为“《人权通讯》提供的信息往往是不完整的”,这是不准确的。联苏特派团解释说,《人权通讯》并不打算报告所有侵犯人权的事件。《人权通讯》所

报告的是反映较广泛情况的事件，任何事件除非经过彻底调查并确定事实，否则《人权通讯》不会报道。此外，《人权通讯》不打算发布在苏丹发生的每一个事件，它不是一个针对大众的报告。它的流传范围是有限的。联苏特派团的人权报告和分析工作队，根据在苏丹的 14 个外地办事处提出的监测报告，对那些事件应列入《人权通讯》的问题提出建议。科长在与南北区域协调员密切协商后批准《人权通讯》的内容。联苏特派团的高级管理人员并不发号施令规定《人权通讯》的内容，也没有在任何时候限制《人权通讯》的内容。根据上述解释，我们建议将第 62 段以及第 88 段中的建议从报告删除。

第 63 段(现第 64 段)

36. “关于约有 2 000 人向联苏特派团提交请愿书，要求将部队从阿卜耶伊撤出，并将联苏特派团的授权改为具有根据第七章授予的权力的信息”是联苏特派团部队指挥官、特派团的政治部分和特派团领导职权范围的问题。它不涉及重点主题领域的人权问题。《人权通讯》不是一个旨在记录在任务区发生的每一事件的联苏特派团出版物。其关注重点只限于是对人权的侵犯或人权方面的重大发展，自成立以来，《人权通讯》一直履行了这项职责。我们建议将第 63 段从报告删除。

第 64 段(现第 65 段)

37. 在选举期间有五个人在阿韦勒丧生的说法是不准确的。在选举期间，联苏特派团人权科没有能够证实在东阿韦勒、北加扎勒河州的事件中有五人死亡的任何说法。然而，人权科收到在选举期间，在北加扎勒河州有两人死亡，在其他州有共计五人死亡的报告。其他的死亡报道包括一个在东赤道州和两个在西赤道州南部死亡报道，两者都在南部苏丹。第 64 段提到的事件应从报告删除。

38. 至于第 64 段所述的编码电报，监督厅队似乎误解了其目的和地位。编码电报是秘书长特别代表办公室的特权，他是其内容的最终仲裁者。然而，编码电报只是特派团和联合国总部之间的沟通渠道，不是公开报告。此外，《人权通讯》本身不是联合国秘书长政策委员会关于综合特派团的公开报告的决定中所指的那种公开报告。因此，说编码电报或《人权通讯》漏报人权事件可能影响特派团在人权方面的信誉是没有根据的。

39. 联苏特派团人权科已制订了一套策略，规定在外地的人权干事与有关政府官员分享监测结果，以期在公开发布报告之前处理这些问题。必须考虑到，联苏特派团是不是像大赦国际或人权观察那样的非政府组织，这些组织经常制作关于各国的人权报告，但没有任何处理这些问题的机制。监测的首要目的不是公开发表报告，而是与政府接触，告知监测结果，以便政府能够与特派团一起查明根本原因，并采取行动，改变政策、改革法律或建设能力，以解决这些问题并防止其再次发生。因此，联苏特派团将监测与进行接触和建设能力以解决人权问题挂钩。

公开报告是在这个进程结束后印发的。编码电报或《人权通讯》不报告一个事件并不意味着特派团不就这些问题与政府接触。我们建议将监督厅小组关于这方面的结论从报告删除。

第 68 段(现第 70 段)

40. 请参阅我们在上面第 27 和 28 段的意见。

第 70 至 75 段(现第 71 至 76 段)

41. 联苏特派团想提请注意 2008 年 10 月 20 日秘书长关于苏丹的报告(S/2008/662)以及 2008 年 8 月 9 日至 12 日派往联苏特派团的实况调查特派团的报告。这些报告明确指出：

- 特派团所作的回应受到不公正的批评；
- 战斗一旦开始特派团就没有什么能够制止的方法；
- 联苏特派团做得很好，它允许一大群平民在其营地避难，并在局势一旦平静下来就护送他们到安全地点；及
- 战斗达到高峰时，阿卜耶伊的平民大多数已经离开该镇。

42. 实况调查小组认为还有改善的余地，并建议特派团审查部署的整体情况。联苏特派团已将这些建议纳入计划，并在上述秘书长报告所提到的军事能力研究报告的建议中进一步反映了这些建议。联苏特派团已制订了有效和综合的威胁评估和综合的冲突管理策略。此外，特派团不仅在第四区还在其他爆发点加强了指挥和控制结构。

第 72 段(现第 73 段)

43. 第 72 段第三句应改为：“由于预期维和特派团将在力所能及的范围内保障平民的安全……”。

第 74 段(现第 75 段)

44. 我们要明确指出，全面保护平民战略已经完成并正在实施。我们建议第 74 段作相应修改。

建议

第 81 段(现第 82 段)

45. 我们提议将建议第一和第二句中的“维持和平合作部”改为“维持和平行动部”。该建议没有承认，与国家工作队合作的最重要先决条件已经到位，尤其是联合国苏丹驻地协调员/人道主义协调员就是秘书长副特别代表。

46. 为了替预期的联苏特派团在苏丹南部的后续任务做规划和准备，特派团已在评价该方案时采取了额外步骤，其中包括确定与苏丹南部主要利益相关方的合作关系，以期深化和进一步加强现有合作。已经针对审计建议采取下列措施：

- 定期举行的国家工作队扩大会议由秘书长特别代表以及秘书长副特别代表/苏丹驻地协调员/人道主义协调员主持，联苏特派团各部分以及国家工作队的代表参与会议；
- 综合特派团工作队经常与纽约总部举行视频电话会议，参与会议的包括联苏特派团实务部门代表和国家工作队成员；
- 国家工作队和联苏特派团联合举行的务虚会议导致联苏特派团和国家工作队行动计划的制订(驻地协调员的支助办公室领导关于能力建设的工作组 E)；
- 在总结了经验教训后成立了全民投票和选举综合事务司；
- 联苏特派团共同主持了联合国发展援助框架关于建设和平的成果 1 的工作；
- 联苏特派团和国家工作队正在从事苏丹南部后“全面和平协议”阶段的规划，并于二月与在朱巴与开发署联合举行了一次务虚会议，国家工作队的顾问充分参与了这次会议；
- 国家工作队的业务管理队正在请联苏特派团帮助处理国家工作队的问题、共同关心的问题或符合共同利益的问题；
- 联苏特派团和开发署的复员方案队已开始进行整合。

第 82 段(现第 84 段)

47. 在过去六个月，秘书长副特别代表一直与开发署国别办事处和解除武装、复员和重返社会综合事务组密切合作，启动和采取以下步骤，以提高复员方案的效率和效益：

- 已委托对复员方案举行了独立的方案审查，其最后报告于 2010 年 12 月 30 日印发，其中提出一系列改进联苏特派团与开发署之间合作的建议；
- 秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员协助联苏特派团和开发署就讨论了修订解除武装、复员和重返社会综合事务组的谅解备忘录的问题，该备忘录旨在重新启动开发署与联苏特派团对复员方案计划采取一体化的做法；
- 各利益相关者同意，当前复员方案的调整将持续到 2011 年 7 月，关于拟定后《全面和平协定》方案的协商工作在进行中。根据所进行的审查和随后进行的讨论，正在与北方和南方委员会的合作制订一个单独的关于实质性调整的详细行动计划；

- 联苏特派团和开发署已承诺加强报告制度，以加强接受所有利益相关者的问责。复员方案预算和支出的资料将以更透明的方式与北方和南方委员会共享，使国家更能掌握情况和加强伙伴之间的信任。我们关于各项建议的进一步意见反映在上文第 17 段。

第 83 段(现第 85 段)

48. 关于与非盟合作的建议过于注重公共宣传，而事实上，联苏特派团合作的重点是支持非盟领导的关于全民投票后安排的谈判，包括关于阿卜耶伊的谈判。联苏特派团认为这一建议是多余的，建议从报告删除。

第 84 段(现第 86 段)

49. 第 84 段的建议应针对外勤支助部而不是维和部。恩德培的区域支助中心采用支持现有特派团的结构形式，区域支助中心指导委员会由各特派团的代表组成。在后勤方面，该中心只支助运输和调度综合控制中心，对于该地区的新特派团，则只提供限于调度和运输方面的支助。联合国后勤基地是战略部署储存物资的保管者，并积极参与特派团的启动。但是，联合国后勤基地没有物流战略规划的能力，因为这是总部的职能。

第 85 段(现第 87 段)

50. 第 85 段中的建议不明确、不具体，因此不能在执行过程中进行监测。

第 86 段(现第 88 段)

51. 建议草案虽然注意到退出战略的重要性，但忽略了以下关键因素：

- 向苏丹南部派遣后续特派团的概率很高；
- 到目前为止，还没有决定是否向三个地区和喀土穆派遣后续特派团。应该指出，关于联苏特派团后续问题的规划过程已进行了相当时间。

第 87 段(现第 90 段)

52. 参阅我们在上面第 27 段的意见。要求删除该建议。

第 88 段(现第 92 段)

53. 请参阅我们在上面第 35 段的意见。

第 89 段(现第 93 段)

54. 联苏特派团接受这一建议，并已在制订后全民投票阶段的战略，其中包括保护平民的战略。

55. 感谢有机会对报告草稿发表意见。我们随时准备提供所需的任何进一步信息。