联合国 A/77/739

大 会

Distr.: General
13 February 2023
Chinese
Original: English

第七十七届会议

议程项目 148

关于内部监督事务厅活动的报告

联合国中非共和国多层面综合稳定团支助中非共和国打击有罪不罚现象、扩展国家权力和法治的成果评价

内部监督事务厅的报告

摘要

内部监督事务厅(监督厅)评价了联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)支助中非共和国打击有罪不罚现象、扩大国家权力和法治的相关性、一致性和效力。

在本评价所述期间(2016-2022 年)，中非稳定团在中非共和国各地加强打击有罪不罚现象、国家机构存在和活动以及法治方面发挥了至关重要的作用，从而建立了相对和平与安全。尽管暴力和武装叛乱、政治紧张局势反复出现，和平进程进展缓慢，中非稳定团还是取得了这些成果。执行任务方面的其他主要挑战包括道路和通信网络等基础设施薄弱；政治意愿不足；腐败；机构的业务和后勤能力有限；对国家机构的预算支助不足；非法开采自然资源。

中非稳定团的支助符合其安全理事会任务规定。中非稳定团通过加强问责制推动打击有罪不罚现象，并通过加强其在全国各地的存在和效力恢复和扩展国家权力。稳定团还通过促进独立、平等、无障碍环境和司法工作加强法治。中非稳定团的支助与政府的优先事项保持一致，但稳定团没有达到对武装团体采取积极主动姿态的期望，在是否需要依靠以军事为主的办法解决冲突方面存在意见分歧。

中非稳定团的支助大大满足了中非共和国人民的需求，特别是在安全、解决冲突、人道主义支助、人权、诉诸司法和关键基本社会服务等领域。尽管存在局

限性，但中非稳定团在实施联合规划和方案拟订以及执行共同优先事项方面大大推进与相关利益攸关方的伙伴关系。

然而，改革步伐缓慢、援助规模未得到满足以及持续的不稳定阻碍了转型变革。持续侵犯和践踏人权行为、定罪率低、一些引人瞩目的被指控施害者获释以及司法独立受到侵犯等方面的问责挑战依然存在。

主要的内部挑战包括分配给执行任务的资源不足；外地办事处和前方基地的资源部署有限；稳定团不同部门之间的协调和整合不足；监察和评价能力不足；稳定团各部门联合规划和执行不足。

在法治领域，安全挑战和薄弱的机构能力限制了效力，从而使中非稳定团对中非共和国机构的支助只能部分持续。中非稳定团积极倡导和支持通过性别平等主流化、推进可持续发展目标、包容残疾人和环境保护取得法治成果，尽管它缺乏系统的办法。

为进一步加强中非稳定团支持中非共和国打击有罪不罚现象、扩展国家权力和加强法治的相关性和效力，监督厅提出了 4 项重要建议，重点放在国家机构加强法治的能力建设、加强三重联系办法、增加用于执行任务的资源分配以及加强稳定团内部的联合规划、协调和整合。

一. 导言

1. 本评价旨在尽可能系统、客观地确定联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)支助中非共和国打击有罪不罚现象以及扩展国家权力和法治的相关性和效力。

2. 本评价所涉期间为 2016 年 7 月至 2022 年 6 月，采用的标准是相关性、一致性和效力，同时审查中非稳定团如何促进持久和平、安全与稳定。国家机构是中非稳定团支助的首要受益者，而人民则是最终受益者。

3. 向中非稳定团和和平行动部征求了意见(见附件)。

二. 背景

4. **概况和作用**。中非稳定团是安全理事会根据第 2149(2014)号决议于 2014 年 4 月 10 日设立的。安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动，授权中非稳定团根据自身的能力，在部署地区内使用一切必要手段执行任务。中非稳定团的优先任务包括保护平民；进行斡旋并支持和平进程，包括：支持执行停火和《中非共和国和平与和解政治协议》；便利立即、充分、安全和不受阻碍地交付人道主义援助；保护联合国。中非稳定团其他任务包括：支持扩展国家权力、部署安全部队和维护领土完整；促进和保护人权；共和国对话与 2023 年选举；安全部门改革；解除武装、复员、重返社会和遣返；支持国家和国际司法、打击有罪不罚和支持法治。[1]

5. **评价重点**。本评价的主要重点是中非稳定团支持打击有罪不罚现象和支持扩展国家权力和法治的成果。[2] 所涉具体领域包括：刑事司法链的有效性、机构问责制、司法工作、监狱管理、促进和保护人权、过渡期正义、社区保护、社会凝聚力、为扩展国家权力(特别是司法、监狱、警察、宪兵和军事机构以及各级民政管理部门)以及安全部门改革与解除武装、复员、重返社会和遣返的有关方面提供的支持。评价还考虑了人权(包括残疾包容)、性别平等主流化、可持续发展目标(特别是目标 16)以及在支持法治和安全机构的方案拟订中的环境保护等方面。

6. **战略远景**。中非稳定团的任务是在无损维和基本原则的情况下，通过全面办法，以积极主动、强有力的态势，推进多年战略愿景，创造有利的政治、安全和体制条件，通过执行《中非共和国和平与和解政治协议》及消除武装团体构成的威胁，实现民族和解及持久和平。[3]

7. **外部挑战**。中非稳定团在有效执行任务方面面临的挑战包括：冲突根源尚未解决，包括自然资源的非法开采和贸易、暴力和武装叛乱的循环往复、特定社区平民边缘化、对民族特性的关切、与畜牧季移有关的问题以及地方不满情绪。中

[1] 安全理事会第 2659(2022)号决议。

[2] A/76/572 (构成部分 3)。

[3] 《联合国维持和平行动：原则与指导方针》，2008 年。

非稳定团还必须克服其他挑战，以有效执行其任务，如 2020 和 2021 年政府与中非稳定团关系紧张、[4] 国家军队和警察机构对中非稳定团缺乏信任、违反部队地位协定行为、错误信息和虚假信息宣传、仇恨言论、煽动仇恨和暴力、负面的公众情绪也限制了中非稳定团有效运作的能力。政府动用其他安全人员以及这些人员违反国际人道法和侵犯人权行为、敌对势力使用爆炸物(49 起事件，其中 5 起事件影响中非稳定团，造成 6 名维和人员受伤)、[5] 武装战斗人员的跨境犯罪活动以及贩运武器和冲突矿产，这些因素进一步造成限制。[6] 此外，国家预算资源有限，加上外援减少、机构能力薄弱和基础设施落后，因此限制了服务的提供。

三. 方法

8. 评价主要采用原始数据，包括在实地考察期间进行直接观察，与受益者、区域实体、政府官员、民间社会组织、中非稳定团、政治和建设和平事务部(政治建和部)-和平行动部以及联合国国家工作队(国家工作队)的代表进行个人和集体访谈。监督厅总共进行了 60 次个人访谈和 15 次集体访谈，接触了 300 多名受访者。进行了一次电子调查，来自中非稳定团、和平行动部、政府机构和民间社会组织的 183 名答复者(答复率为 48%)参加了调查。为衡量中非共和国民众的看法和体验，评价得益于由联合国开发计划署(开发署)和中非稳定团共同资助的哈佛人道主义研究所在 2016 至 2021 年期间进行的看法调查以及 2020 年世界银行集团的国家意见调查。

9. **评价的局限性**。由于天气条件恶劣，在确定的 7 个中非稳定团基地中，只访问了 4 个基地。政府机构并非总能提供所需数据。

四. 评价结果

A. 中非稳定团对打击有罪不罚现象、扩展国家权力和法治的支助与其安全理事会的任务规定、政府的优先事项和人民的需求保持一致

1. 中非稳定团的支助符合其安全理事会的任务规定

10. 中非稳定团的支助与其安全理事会的任务规定保持一致，并通过执行特派团构想、战略和构成部分层面的行动构想以及计划、方案和活动而投入运作。中非稳定团还通过促进独立、平等、无障碍环境和司法工作加强法治；通过加强国家在中非共和国全境的存在和效力，支持恢复和扩展国家权力；并通过加强国家机构的问责制，推动打击有罪不罚现象。大多数联合国国家工作队成员、政府官员和民间社会组织代表都非常赞赏中非稳定团在确保中非共和国相对和平与稳定

[4] S/2022/491 以及政府和中非稳定团受访者。

[5] 2020 年 6 月至 2022 年 6 月。

[6] 45%的侵权行为是国家行为体实施的，50%是签署《中非共和国和平与和解政治协议》的武装团体实施的，5%是其他方面实施的(2022 年 7 至 9 月人权司季度报告)。

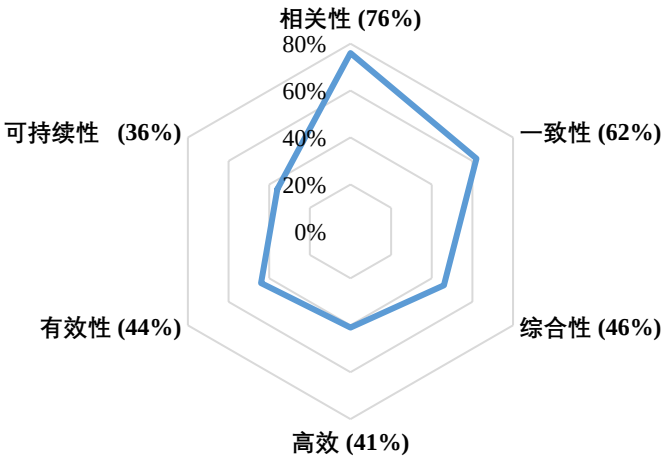
方面发挥的主导作用。监督厅调查答复者将中非稳定团的支助与联合国任务、政府优先事项和民众需求的相关性和一致性评为最重要的属性(见图一)。

2. 尽管在一些领域存在分歧，但中非稳定团的支助与政府的优先事项保持协调一致

11. 通过组织和落实班吉民族和解论坛的优先事项、制定和执行《国家恢复与建设和平计划》以及实施《中非共和国和平与和解政治协议》和大湖区国际会议通过的中非共和国联合和平路线图，促进和加强中非稳定团对政府优先事项支助的协调一致。然而，主要受访者指出中非稳定团和政府优先事项之间存在一些分歧，[7] 其中分歧包括：政府期望中非稳定团对武装团体采取更积极主动的姿态，而政府却继续依靠以军事为主的办法解决冲突。

图一

监督厅调查答复者确定的中非稳定团支助属性



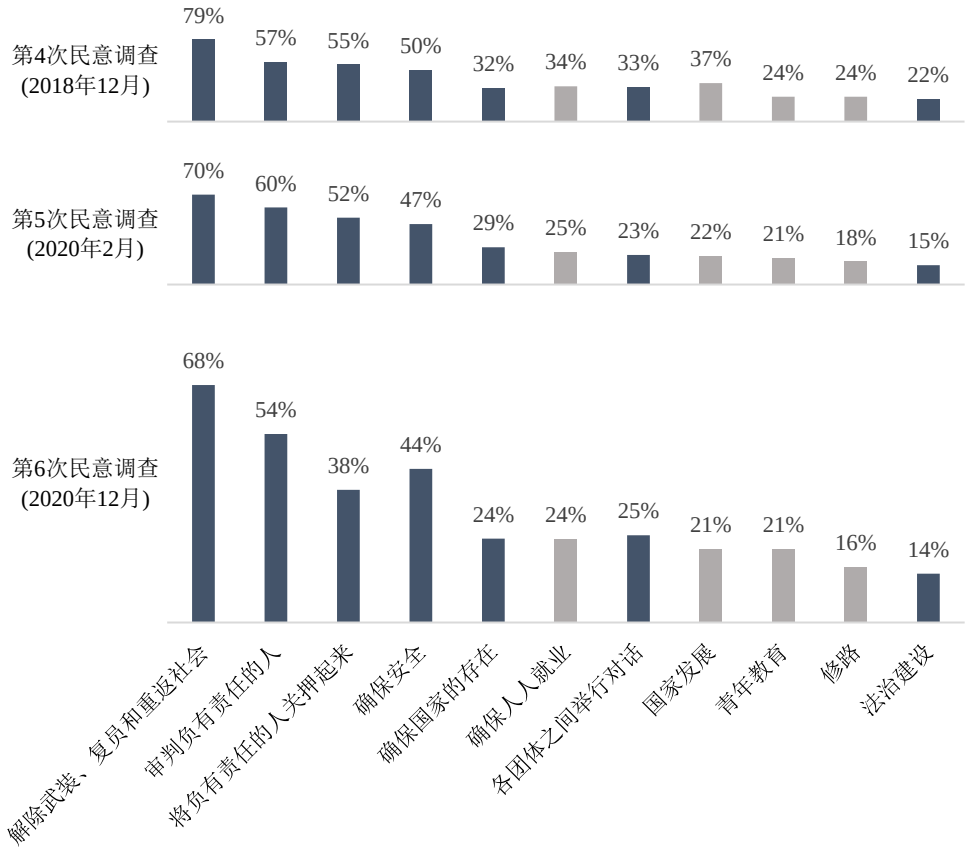
3. 中非稳定团的支助符合中非共和国民众的需求

12. 中非稳定团的支助符合中非共和国人民的需求，特别是在安全、解决冲突、人道主义支助、人权、诉诸司法和关键基本社会服务等领域。为确定和满足这些需求，中非稳定团与以下方面进行广泛接触：民间社会组织；宗教、部落、妇女和青年领袖；社区成员、人民代表以及国家、省和省以下各级的民政官员。根据中非稳定团-开发署-哈佛人道主义研究所连续进行的看法调查，民众的最高优先事项与中非稳定团的优先支助领域一致，并符合其任务规定；其中包括解除武装、复员和重返社会、将施害者绳之以法、确保安全、支持国家发展、确保国家存在和建设法治(见图二)。同样，在 2020 年世界银行集团国家意见调查中，安全、稳定、重建以及公共部门治理和改革被列为中非共和国民众的最高优先事项。

[7] S/2022/491。

图二

人民对为在中非共和国建立持久和平而采取行动的优先考虑



资料来源：中非稳定团-开发署-哈佛人道主义研究所的看法调查。

4. 尽管存在局限性，但中非稳定团推动了与相关利益攸关方的伙伴关系

13. 在访谈中，全球和区域伙伴、政府官员、民间社会组织、社区成员和联合国国家工作队的代表高度赞赏与中非稳定团在中非共和国打击有罪不罚现象以及扩展国家权力和法治方面的伙伴关系。监督厅调查的大多数答复者和受访者将利益攸关方的一致愿景和一致努力评为满意、良好或非常好。

14. 政府、联合国国家工作队、中非稳定团和其他伙伴之间的战略伙伴关系促使通过和实施了《国家恢复与建设和平计划》，并设立了特别刑事法院以及真相、正义、赔偿与和解委员会。大多数受访者认为，区域实体与中非稳定团之间的伙伴关系对于推进和平进程、促成国际承诺、促进区域合作以解决冲突的跨境层面问题以及动员双边和多边支持以促进中非共和国的和平与稳定至关重要。[8] 通过这些区域努力，重新启动了 3 个混合委员会和 2 个旨在解决跨境问题的跨境机制。

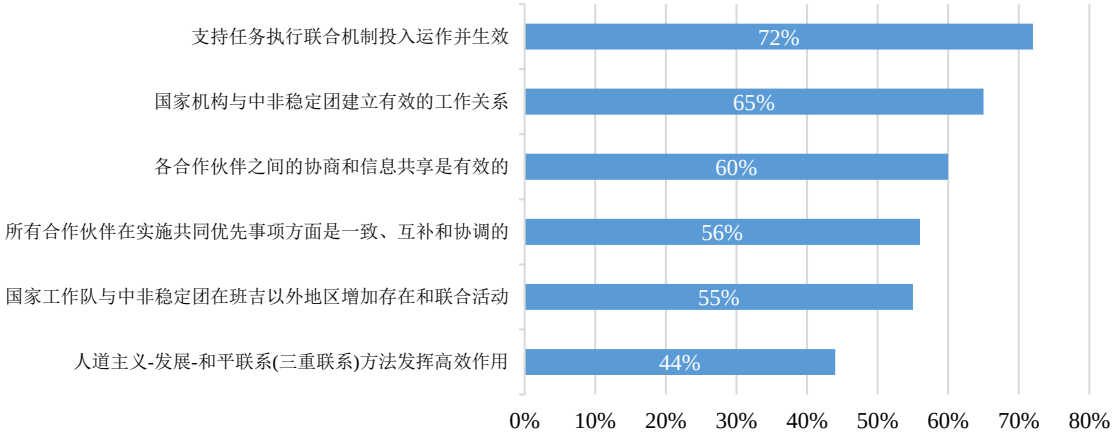
[8] S/2022/762。

15. 与联合国国家工作队的伙伴关系促进了和平与安全以及建设和平领域共同优先事项的联合规划、方案拟订和执行。这些优先事项与 2018-2022 年联合国建设和平与发展援助框架保持一致，并为 2023-2027 年联合国可持续发展合作框架做准备(见图三)。虽然联合机制被认为基本有效(72%)，但其他方面仍有改进的余地。联合国国家工作队通过中非稳定团领导层的斡旋、加强安全和保护、人道主义准入、支持发展活动、能力建设举措、后勤安排以及在扩展国家权力、加强法治和打击有罪不罚现象方面的联合方案拟订，得益于稳定团的存在和专门支助。

16. 例如，中非稳定团与各机构在以下方面开展了有效合作：国际移民组织和联合国难民事务高级专员公署在解决境内流离失所者和难民问题方面；开发署在恢复和扩展国家权力、法治、特别刑事法院、安全部门改革、能力建设和选举支助方面；联合国人口基金(人口基金)在向冲突中性暴力受害者提供服务以及监测和报告安排方面；联合国儿童基金会(儿基会)在儿童保护以及监测和报告机制方面，联合国地雷行动司在处理爆炸物威胁和建造军械库方面；联合国毒品和犯罪问题办公室在能力建设和跨境问题方面；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在选举支助、性别平等和解决性暴力和性别暴力问题以及世界银行在中非共和国支持建设和平以及解除武装、复员、重返社会和遣返方面。

图三

中非稳定团伙伴关系的关键要素(监督厅调查中同意的百分比)



17. 全面推进人道主义-发展-和平联系(三重联系)以确保中非共和国的持久和平与稳定受到以下因素的限制：2021 年爱国者变革联盟叛乱后敌对行动和不安全局势再次出现；联合国国家工作队在班吉以外的存在和发展活动不足；捐助界和国际金融机构冻结直接预算支助；政府用于执行《国家恢复与建设和平计划》和其他以人为本的发展优先事项的预算有限，中非稳定团用于向民众提供方案、速效项目和减少社区暴力支助的预算有限。在 2021/22 年度，中非稳定团的预算为 10.3 亿美元，其中只有 1%用于方案活动。在 2020 和 2021 年，中非稳定团与政府的关系很紧张，包括违反《部队地位协定》和散布虚假信息，影响了中非稳定团执行任务，[9] 尽管自 2022 年年中以来，在中非稳定团和政府领导人的共同努力下，情况有了显著改善。

[9] S/2021/867。

与联合国国家工作队和中非共和国政府的伙伴关系也受到组织文化、财务细则和条例、议程和优先事项以及协调和信息共享方面差距的影响。

B. 中非稳定团的支助有助于打击有罪不罚现象、扩展国家权力和加强法治，但改革步伐、所需援助规模和持续不稳定阻碍了转型变革

1. 中非稳定团的支助推动了打击有罪不罚现象，但问责挑战依然存在

18. 中非稳定团支助国民议会颁布法律和批准国际法律文书，并协助政府建立法律结构、机制、战略和计划，以促进加强打击有罪不罚现象和法治的战略框架(见表 1)。中非稳定团对政府的支助有助于逐步和持续建立一个有效的刑事司法链，从而恢复警察局、宪兵旅、上诉法院和一审法院以及监狱。

表 1
中非稳定团支助的战略框架

领域	战略指导和框架
颁布的法律	《治安法官道德宪章》、《军事司法法典》、《监狱官行为守则》、《国家儿童保护法》、《选举进程良好行为守则》、《平等法》、《社区法》、《人口贩运法》、《法律援助法》、《国家安全高级委员会的设立和运作法》、《通信自由法》和废除死刑。
已批准的公约和议定书	《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》和《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。
已建立的结构和机制	特别刑事法院、真相、正义、赔偿与和解委员会、防止对妇女和儿童性暴力行为联合快速反应部队、国家人权和基本自由委员会、防止灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和歧视问题国家委员会、特别调查委员会/特别(证人)调查委员会、包容各方委员会、性暴力和性别暴力问题总统顾问、解除武装、复员和重返社会事务部长兼总统顾问、防止和应对与冲突有关的性暴力战略委员会、执行监督委员会、国家执行委员会、省级执行委员会、安全技术委员会、[a] 总理主持的大湖区问题国际会议通过的中非共和国联合和平路线图执行工作协调机制、总统府安全部门改革部长级顾问和安全部门协调委员会。
已制定的战略和政策	国家人权政策、全国恢复和扩展国家权力战略、国家权力下放和地方发展政策、司法部门改革政策、监狱非军事化政策和战略、国家安全政策、国家安全部门改革战略、打击小武器和轻武器扩散和非法流通全国委员会的国家战略、国家解除武装、复员、重返社会和遣返战略和方案、国家减少社区暴力战略、打击公开煽动暴力国家行动计划、中非共和国社区警务模式政策、特别刑事法院受害者和证人保护战略、囚犯分类手册以及国家法律援助战略。
已制定的计划	打击小武器和轻武器扩散和非法流通全国委员会的国家行动计划、国内安全部队能力建设和发展计划、国内安全部队全球调整规模和重新部署计划、国内治安部队五年培训计划以及选举综合安全计划。

[a] 在战略和省两级加强《中非共和国和平与和解政治协议》的执行。

19. 中非稳定团人权司和联合国警察官员监测、报告和支助对侵犯和践踏人权行为的调查，包括通过监测和报告机制以及监测和报告安排加强打击有罪不罚现象。人权司和联合国警察分别维持一个关于侵犯和践踏人权行为的数据库和一个关于中非共和国总体犯罪情况的数据库，以便于对施害者进行调查、起诉和定罪。联合国警察根据授权采取紧急临时措施，逮捕了 645 名嫌疑人(2016 至 2022 年)，并将他们移交政府当局起诉。司法和惩戒科以及联合国警察支持国家当局调查针对维和人员的罪行，并在例外情况下根据紧急临时措施直接开展此类调查。中非稳定团还逮捕了 10 名知名武装团体领导人，并将他们移交国际刑事法院(4 人)、上诉法院(5 人)和特别刑事法院(1 人)。

20. 2015 至 2022 年，上诉法院共组织了 340 次刑事审判，[10] 促使 518 人被定罪。此外，2021 年，军事法庭和军法审判庭诉讼程序判定 39 名被控犯罪的军官中有 27 人有罪。加强对危害维和人员罪行的问责，中非稳定团的宣传和调查支助，促使班吉上诉法院于 2020 年将杀害 10 名维和人员的 28 名武装团体人员定罪。[11] 对案件进行了立案，以便将造成另外 41 名维和人员死亡的恶意行为的施害者绳之以法。国家媒体和中非稳定团的圭拉调频广播电台通过社交媒体等方式对刑事审判、包括国际刑事法院、特别刑事法院和上诉法院对武装团体领导人进行的象征性审判进行了现场直播和报道，以促进问责、透明度和伸张正义。特别刑事法院于 2022 年 10 月对 3 名武装团体领导人进行了判决，另有 15 人正在接受调查，48 份逮捕令仍有待执行。特别刑事法院收到武装袭击受害者的 237 份申诉，这表明中非共和国人民希望诉诸刑事司法。中非稳定团人权、司法和惩戒、儿童保护和联合国警察人员定期监测审前被非法拘留者以及警察局、法院和监狱的拘留条件，从而在本报告所述期间加快了司法程序并释放了几名非法被拘留者。中非稳定团对监狱的支助有助于改善安全、管理、部分非军事化和实施《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)。中非稳定团与合作伙伴一道建立了 3 个人权社区之家、4 个性暴力受害者和证人庇护所以及 10 个法律咨询所，以支持受害者打击有罪不罚现象。

21. 尽管如此，国家和非国家行为体侵犯和践踏人权的行为继续有增无减，追究这些罪行的责任和有罪不罚现象仍然是一个挑战。不遵守和平进程的武装团体继续在其据点或惯常行动区内或附近活动，并侵害人权。国家部队和其他安全人员发动的军事进攻以及他们偶尔使用代理人也助长了侵犯和践踏人权行为的增加。

22. 中非共和国人口中的某些弱势群体(如少数民族、妇女和女童等)继续经历不安全感和歧视。联合国警察犯罪数据库包括 2016 至 2022 年期间记录在案的 92 163 起案件，促使 52 810 人被捕，6 970 人被定罪(13%)。人权司报告的侵犯和践踏人权事件包括 9 489 起记录在案的案件，涉及 18 417 名受害者，最终促

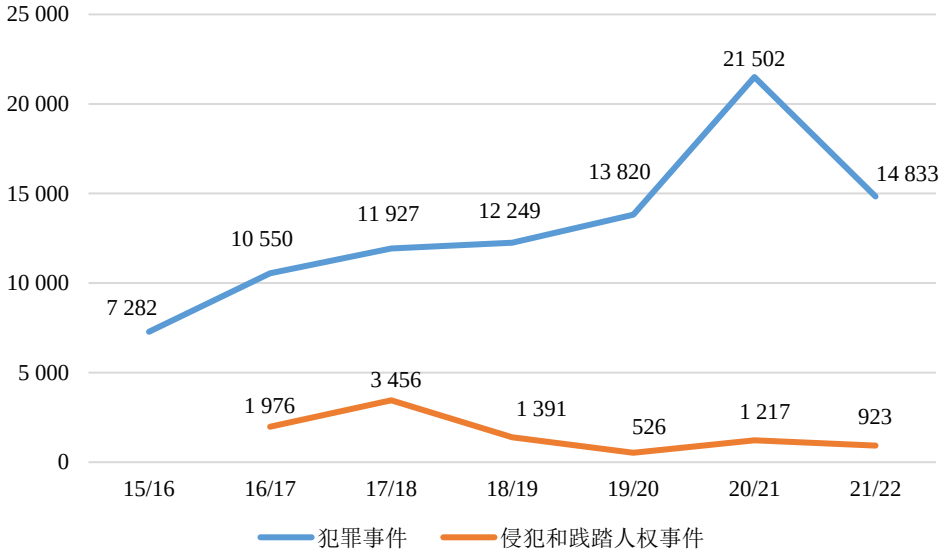
[10] 《中非稳定团预算执行情况报告》(A/72/637、A/73/654、A/74/621、A/75/620 和 A/76/572)。

[11] 正在对袭击维和人员事件进行的调查共 26 项，2 项调查已经结束(S/2022/119)。

使 518 人(5%)被判犯有严重罪行(见图四)。[12] 其中包括涉及 2 014 名受害者的 1 916 起与冲突有关的性暴力案件，以及涉及 2 873 名受害者的 3 840 起严重侵害儿童案件。此外，2022 年 1 月至 9 月期间又录得 17 831 起案件。[13]

图四

犯罪事件以及侵犯和践踏人权行为(2016 至 2022 年)



资料来源：中非稳定团人权司和联合国警察数据(根据从包括预算执行情况报告、秘书长报告、人权司月度报告和公开报告等若干来源收集的年度数据)。

23. 然而，许多被控施害者没有被逮捕和绳之以法。犯罪活动以及侵犯和践踏人权行为的定罪率仍然很低，分别为 13%和 5%。[14] 有人指控说，不当干预导致 5 名引人瞩目的被控施害者被任意释放(4 名是由上诉法院释放的，1 名是由特别刑事法院释放的)。国家军队、国家警察和宪兵的纪律监督机制仍然人手不足，对这些机制的效力产生不利影响。由于司法官员人数有限，法院处理大规模刑事案件的能力受到严重影响。监督厅调查的答复者对机构问责制的评分较低(国内安全部队-35%；司法机构-35%；监狱-38%；领土管理-26%；军队-25%)。

2. 中非稳定团的支助有助于恢复和扩展国家权力，但若干因素限制了国家权力在班吉以外地区的有效运作

24. 中非稳定团就恢复和扩展国家权力向政府提供了业务、技术、财政和后勤支助。在这方面，中非稳定团与总理办公室的全国恢复和扩展国家权力委员会密切合作，制定了《恢复和扩展国家权力国家战略》(2017 年)。中非稳定团各构成部

[12] 2021 年侵犯和践踏人权事件增加皆因选举暴力、爱国者变革联盟武装叛乱以及国家行为体的军事行动所致。

[13] 性别暴力信息管理系统。

[14] 中非稳定团数据。

分协助司法和人权部、内政部、国防部和领土管理部(通过中非稳定团的空中和水陆运输)在各省、市征聘相关官员并进行能力建设和部署。

25. 通过中非稳定团不可或缺的方案资金、速效项目和减少社区暴力方案，中非稳定团有时与联合国国家工作队和其他伙伴一道，支持各机构(包括法院、监狱、民政局、警察局、宪兵旅总部、军营、警察和军事培训中心等)的建设、修缮和扩建；为各机构、社会服务部门(学校、市政厅、社区会堂、受害者中心、法律咨询所、保护所、垃圾填埋场、医疗设施、供水、市场和电气化等)提供设备；流动援助(包括机场、直升机停机坪、道路、桥梁和轮渡等)；政府官员的住宿。稳定团还向国家当局提供了包括计算机、打印机、家具、法证设备、办公文具和摩托车等各种设备和材料。政府提供的惩教人员和在中非稳定团服务的联合国警察人员分别与监狱和国内安全部队部署在一起，协助监测对国家官员的辅导、宣传和技术能力建设。

26. 中非稳定团的支助有助于国家权力在各省、市部署和扩大存在和控制，从而大大减少了武装团体控制[15] 的地区。监督厅的实地访问观察到，尽管人员有限，资源贫乏，但国家机构及其代表已投入运作，民众可以求助并顺应民众的需要。总体而言，民间社会组织的受访者赞赏中非稳定团支持创造有利环境和在前沿地区部署国家官员。民间社会组织和社区成员对国家机构及其合法性表示信任和有信心，并要求中非稳定团提供更多的能力建设支助。

27. 中非稳定团对恢复和扩展国家权力的支助促使在 16 个省和 71 个市[16] 部署了民政局官员：恢复了 31 个法院中的 22 个和 38 个监狱中的 12 个。民政和服务部门官员的数目从 2015 年的 1 315 人增加到 2019 年的 3 418 人和 2022 年的 4 549 人。[17] 女性在民政部门的任职人数从 2019 年的 329 人增加到 2022 年的 577 人(占工作人员队伍的 13%)。中非稳定团每月监测并报告，民政局官员在各省、市的存在平均约为 70%。

28. 为支持政府加强与中非共和国各地社区的外联，并加强战略沟通，中非稳定团在其行动基地安装了 20 个天线(中非稳定团 14 个，政府 6 个)。中非稳定团媒体平台推出了各种节目，以促进更好地了解稳定团的作用和任务，同时提高公众对人权和诉诸司法的认识，作为其打击虚假信息和错误信息并形成公众看法的传播战略的一部分。

29. 然而，在恢复和扩展国家权力方面仍面临重大挑战。大多数受访者表示，班吉以外的国家机构缺乏基本的基础设施，如缺乏办公楼(尽管自 2015 年以来共修缮了 706 个速效项目中的 272 座行政大楼)、官员住宿、电力供应、支付薪金的银行、办公设备和文具以及医疗和教育设施。此外，武装团体每次控制居民点时，国家的机构基础设施经常遭到掠夺或破坏。受访者指出，这些机构也缺乏合格的专业管理人员和工作人员，预算拮据，无法按时支付薪金，而且无法管理和监测人员部署和轮调，导致积极性不高。不安全也导致出现逃兵现象。

[15] 武装团体在 2016 至 2020 年期间控制了该国大部分地区。根据全面规划和业绩评估系统数据，2021 年武装团体非法征税的地方数目有所减少。

[16] 2021 年，政府在中非共和国划定了 20 个省和 84 个市。

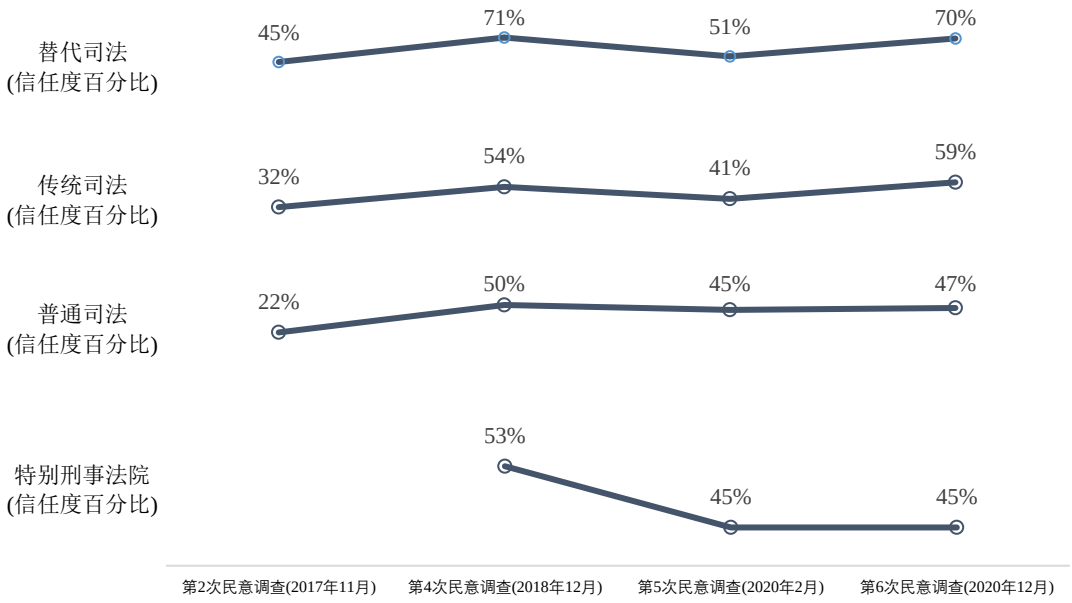
[17] 中非稳定团预算执行情况报告和民政局联合摸底报告(2019 和 2022 年)。

30. 大多数受访者表示，国家机构继续需要能力建设支助，以便有效地开展工作。国家预算有限，难以在各省、市提供基本服务(监督厅调查的答复者中只有 16%认同地方行政当局向社区提供基本服务)。虽然中非稳定团提供的基础设施和物资支助受到国家官员和社区的高度赞赏，但监督厅注意到建筑材料质量差、由于缺乏当地能力而使用不熟练的执行伙伴、记录在案的客户协商不足以及项目管理问题，包括影响可持续性的持续拖延问题。

3. 中非稳定团提供的支助加强了法治，但安全挑战和薄弱的机构能力限制了有效性

31. 中非稳定团提供的支助加强了国家警察、司法和监狱系统的独立性、问责制、透明度和有效性。中非稳定团向国家当局提供了技术能力建设支助，以查明、调查和起诉应对涉及违反国际人道法以及侵犯和践踏人权的罪行负责的人。中非稳定团为刑事司法系统提供的支助通过公平审判标准促进诉诸司法和伸张正义。中非稳定团提供的支助确保了国家机构的恢复和扩展，加强了刑事司法链，该链在 2013 和 2014 年武装冲突后在班吉以外地区没有发挥作用。因此，民众对普通司法(正式司法)、替代司法(地方冲突解决和调解)和传统司法(村长、民政和传统实体)机制的信任度随着时间推移而增加(见图五)。

图五
中非共和国人民对司法系统和特别刑事法院的信任度



资料来源：中非稳定团-开发署-哈佛人道主义研究所数据。

32. 中非稳定团为 2016 和 2020 年举行全国选举提供了技术、后勤和财政支助，为民主化、建立相对和平、稳定和法治的恢复铺平了道路。中非稳定团在推动全面和平进程方面发挥了关键的促进作用，包括 2015 年举办班吉民族和解论坛，2019 年签署《中非共和国和平与和解政治协议》，2021 年大湖区问题国际会议通过中非共和国和平联合路线图，2022 年启动的包容各方的共和国对话为加强法治奠定了坚实的基础。

33. 为确保对过去罪行进行追责和对受害者予以赔偿，并根据班吉论坛的协商确保所有人可以诉诸公正平等的司法，中非稳定团支持在 2021 年设立真相、正义、赔偿与和解委员会。由于面临多重挑战，该委员会在履行其过渡期正义任务方面只有部分在运作。中非稳定团在区域、国家、省和市各级推动和平和解举措，以处理民众被边缘化问题和地方不满情绪，包括：与武装团体和冲突中的社区进行对话；中非稳定团与社区协商；调解与和解努力；与宗教、部落、妇女、青年领袖和民间社会组织接触；让国家官员和社区成员聚集在一起讨论和解决地方问题，加强社会凝聚力和稳定。2022 年 10 月，通过中非稳定团支持的社区对话，4 起与跨界季节性游牧和政治经济利益冲突有关的社区冲突(2016 年以来发生了 115 起)得到了和平解决。[18]

34. 中非稳定团通过能力建设和物资援助，支持国家、省和市各级当局有效发挥行政作用，促进社区之间的信任。中非稳定团提供的支助促成制定了社区保护计划，建立了 83 个社区保护委员会和 109 个保护网络，这些保护网络得到部署在中非稳定团 42 个行动基地和 12 个外地办事处的 78 名社区联络助理的支持，并得到 5 575 名(其中 1 078 名女性)民间社会志愿者的协助。这一支助强化了预警安排、风险缓解(热点摸查、制定保护计划和部署增援小组)、保护(投诉回复率为 73%)[19] 以及和解。[20] 中非稳定团帮助在几乎所有主要城镇建立了 29 个地方和平与和解委员会，采取自下而上的方法促进穆斯林和基督教社区之间的地方和解。[21]

35. 中非稳定团的持续努力，包括通过加强民间社会组织的能力，增强对人权的促进和保护，提高人民的人权意识。中非稳定团的宣传以及提供的基础设施、技术和后勤支助促成 2017 年设立国家人权和基本自由委员会。中非稳定团在 2019 至 2022 年期间向中非共和国受害者协会过渡期正义协调工作组提供了支助，以提高对人权的认识和促进诉诸司法。

36. 2016 至 2022 年期间，作为适用关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策的一部分，[22] 中非稳定团收到 553 项请求，对 18 892 名军事、警察和宪兵人员进行了筛查，其中 18 790 人通过了审查。此外，中非稳定团在 2017 至 2022 年期间支助对 14 135 名军事人员进行审查。在 2018 年 1 月至 2022 年 3 月期间进行的风险评估中，查明了 7 名军官和 32 名士兵犯下侵犯人权行为。[23] 在监督厅的调查中，对人权的尊重和认识被评为“高”，而减少侵权和虐待行为、人权维护者的安全和向受害者提供服务被评为“低”(见图六)。

---

[18] S/2022/762。

[19] 监督厅第 IED-18-010 号报告。

[20] 中非稳定团民政科数据。

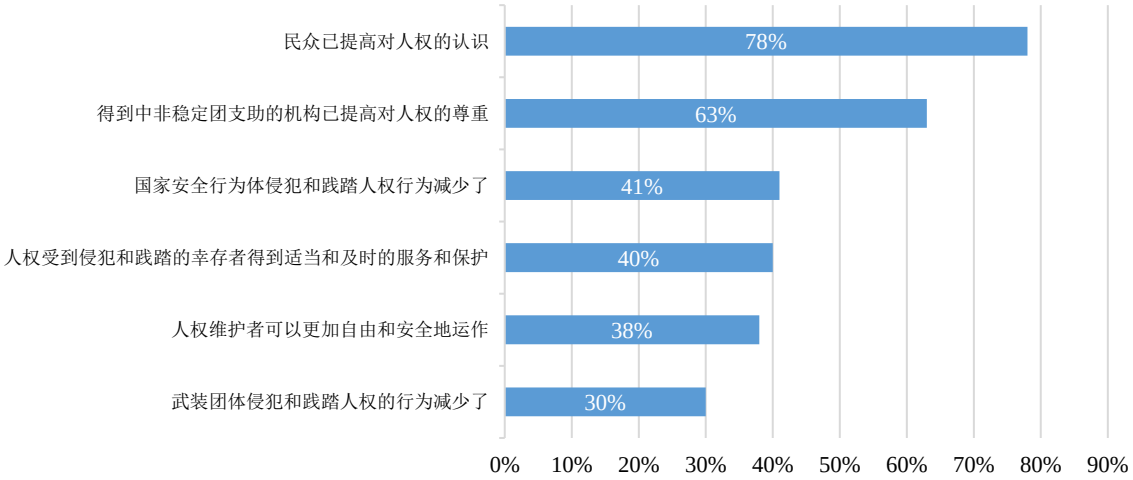
[21] S/2019/822。

[22] 中非稳定团人权司数据。

[23] S/2022/449。

图六

中非共和国的人权标准(监督厅调查中同意的百分比)



37. 总体而言，由于政治紧张局势、和平进程进展缓慢、武装团体造成的不安全、经济不稳定和国家机构能力不足，中非共和国的法治局势仍然岌岌可危，难以预测。民众对安全的看法从 2017/18 年度的 7%提高到 2020/21 年度的 30%，但 70%的民众仍然不确定自己的安全。[24] 冲突各方之间的袭击和武装冲突次数在 2018/19 年度有所下降，在 2020/21 年度选举后武装叛乱期间有所增加，在 2021/22 年度略有减少。在人道主义方面，需要人道主义援助的人数一直保持在 310 万人，中非共和国逃往邻国的难民人数从 2014 年的 419 000 人增加到 2022 年的 746 000 人。与此同时，境内流离失所者人数从 2014 年的 430 000 人增加到 2017 至 2021 年期间的平均 670 000 人，然后在 2022 年减少到 505 000 人，原因是国家部队对武装团体采取行动后安全局势有所改善。[25]

38. 中非稳定团向中非共和国当局提供战略和技术咨询，以执行在稳定团协助下制定的国家安全部门改革战略、国家安全政策以及国内安全部队能力建设和发展计划。中非稳定团的宣传促成了在总统府指定一名总统府安全部门改革部长级顾问，在总统府设立一个安全部门改革协调小组，并在 2021 年设立了一个安全部门协调委员会。然而，中非共和国安全部门改革的协调和实施仍然是一个挑战，包括国防和国内安全人员的审查以及平行招募。

39. 大多数受访者和调查答复者认为，如果不把惠及中非共和国所有地区的政治、安全、建设和平和可持续发展努力结合起来，不通过强有力和系统的人道主义-发展-和平联系(三重联系)方法，确保该国同步进步并具体化，也不全面、有效和包容地执行《中非共和国和平与和解政治协议》，就无法实现中非共和国的持久和平与安全。

[24] 中非稳定团态势感知地理空间企业软件数据。

[25] 人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员公署和国际移民组织提供的数据。

个案研究

中非稳定团积极主动和建设性的参与以及对武装团体侵犯人权行为的监测和报告，加强了法治和打击有罪不罚现象，并推动了和平进程。

中非稳定团促进政府和 14 个武装团体于 2019 年签署了《中非共和国和平与和解政治协议》。然而，有 6 个武装团体退出，并组建了“爱国者变革联盟”，于 2021 年发动反政府武装叛乱。中非稳定团通过参与，与合作伙伴一道帮助振兴和平进程，以通过谈判解决问题。

为加强打击有罪不罚现象，中非稳定团根据紧急临时措施，逮捕了若干武装团体领导人和战斗人员并将其绳之以法。此外，在秘书长分别提交大会和安全理事会的报告中，有 3 个武装团体被列为犯有严重侵害儿童行为的当事方，有 2 个武装团体被列入据信涉嫌在武装冲突情势中实施强奸或其他形式性暴力或对此负责的当事方名单(S/2022/493 和 S/2022/272)。

中非稳定团与武装团体的接触促使 3 877 名(其中 219 名女性)前战斗人员(占案件量 55%)通过全国解除武装、复员、重返社会和遣返方案(2018-2022 年)解除武装和复员，并收缴了超过 2 775 件战争武器、136 879 发弹药、1 526 枚手榴弹、560 件其他爆炸物和 656 个弹匣。[a] 共有 7 245 名与武装团体有关联的儿童获释，另有 2 750 名儿童自行复员。[b] 共有 666 名前战斗人员(2019/20 年度 374 人，2020/21 年度 292 人)被编入国防和国内治安部队。2016 至 2022 年期间，解除武装、复员和重返社会前期方案和减少社区暴力方案 [c] 让 31 480 名前战斗人员(其中 9 148 名女性)、处境危险的青年和其他社区成员从中受益。

然而，全国解除武装、复员、重返社会和遣返方案仍然是一项重大挑战，也是推进和平进程的优先事项。前战斗人员无法可持续地重返社会经济生活，国家安全机构的整编工作缺乏透明度，前战斗人员有可能被用作当前冲突中的代理人，对已解除武装和复员的前战斗人员缺乏系统的后续跟踪，这些问题仍然是挑战。此外，由前战斗人员和国家部队组成的特别混合安全部队未能充分运作。再者，接受访谈的政府官员和民间社会组织代表认为，中非稳定团没有采取积极主动的姿态来消除武装团体构成的威胁；据报告，对人身暴力事件的反应迟延；政府基础设施没有受到保护，遭受武装团体掠夺和破坏。尽管所有利益攸关方作出了协调一致的努力，但武装团体在一些地区构成的威胁仍然很大。

[a] 中非稳定团解除武装、复员和重返社会科数据。

[b] 中非稳定团儿童保护科数据。

[c] 中非稳定团在减少社区暴力项目中为妇女管理 30%的配额。

4. 中非稳定团向中非共和国各机构提供的支助部分是可持续的

40. 中非稳定团向国家机构、民间社会组织和社区提供的体制、技术、业务和后勤支助加强了这些方案的可持续性。作为评价的一部分而接受检查的中非稳定团提供的大多数设施、设备和资产似乎都在运作，并得到了最佳利用。中非稳定团还通过联合国国家工作队、建设和平基金(1 360 万美元)、全球法治协调中心(800 万美元)、欧洲联盟(1 950 万欧元)和世界银行(400 万美元)，调动更多财政资源来加强重要法治方案的可持续性。

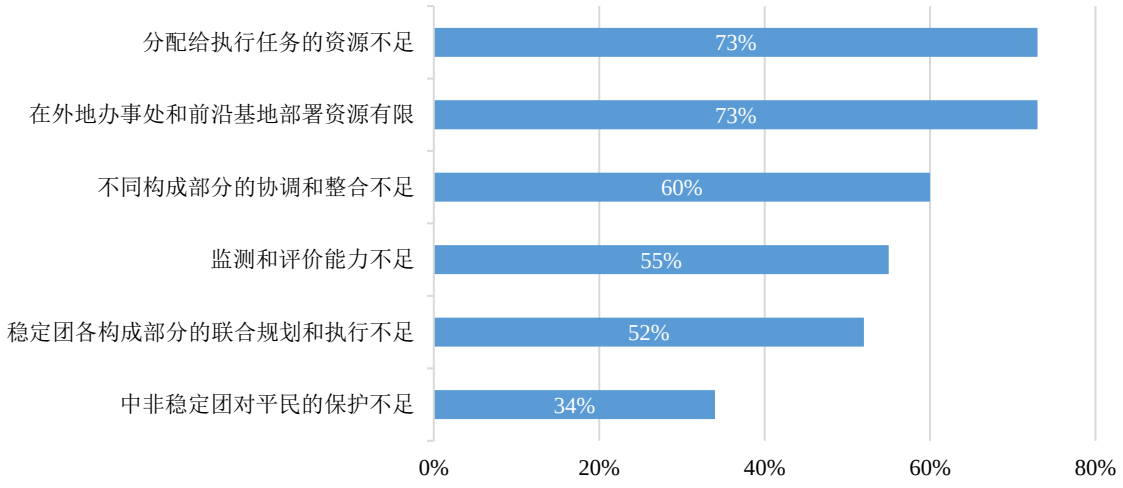
41. 然而，许多制约因素影响了这些方案的可持续性。国家机构缺乏有效运作和维护基础设施所需的经常预算支助和资源。中非稳定团和合作伙伴支助的法治机制，如特别刑事法院、真相、正义、赔偿与和解委员会、法律咨询所以及特别混合安全部队，继续面临严重的资源限制。联合国国家工作队可用于支持发展的资金不足也制约了可持续性，而主要伙伴和国际金融机构冻结直接预算支助则加剧了这一状况。在监督厅的调查中，可持续性被评为中非稳定团所提供支助的最低属性(36%同意)。

C. 任务的执行受到内部挑战的影响

42. 中非稳定团面临影响其任务执行的内部挑战。一些受访者指出，在统筹规划、协调和信息共享方面存在差距，人权司、安全部门改革处和解除武装、复员和重返社会科在秘书长副特别代表支柱下的组织安排以及司法和惩戒科和民政科在驻地协调员/人道主义协调员支柱下的组织安排都被认为限制了整合。图七显示了监督厅调查的答复者认为限制任务执行的内部挑战。

图七

中非稳定团的主要内部挑战(监督厅调查中同意的百分比)



D. 中非稳定团通过性别平等主流化、推动可持续发展目标 16、兼顾残疾问题和环境保护，积极宣传和支持法治成果

1. 性别观点被充分纳入主流并得到促进

43. 中非稳定团领导层在国家和省两级与政府和民间社会成员接触，以提高妇女在议会、和平机制和行政职位中的代表性和参与度。稳定团的评估、方案、计划和报告反映了适当的性别平等主流化方法，并包含按性别分列的数据。中非稳定团与合作伙伴一道开展宣传和提供支助，促成 2016 年颁布了一项平等法，其中规定女性候选人的配额为 35%(2020 年选举仅达到 15.6%)；增加妇女作为选民参加选举的人数(已登记的妇女占 46%)；将妇女在国民议会中的代表性从 8%提高到 12%；促使向 3 185 名妇女颁发了出生证，以证明其选民资格；并将女性担任部级职务的比例从 2017 年的 8.6%提高到 2021 年的 12.9%。妇女在民政管理部门(从 2017 年的 329 人增加到 2022 年的 577 人)、[26] 国家警察(25%)、宪兵(15%)、预警机制(49%)、真相、正义、赔偿与和解委员会(45%)、地方和平与和解委员会(35%)、共和国对话(17%)[27] 以及和平谈判(78 人组成的代表团中有 8 名妇女)的任职人数有所增加。中非稳定团还支助设立防止对妇女和儿童性暴力行为联合快速反应部队；在外地办事处一级设立了处理性别暴力问题的工作组；加强妇女和青年领袖及民间社会组织；并帮助为监狱中的妇女和青少年囚犯建立单独的生活区。中非稳定团的能力建设举措专门针对女性官员和社区成员。妇女接触小组与当地社区互动，以提高对保护问题的认识，制定集体对策。58%的监督厅调查答复者同意，妇女在中非共和国充分、平等、有意义和安全地参与冲突的预防、管理和解决以及和平进程的程度有所提高。

2. 中非稳定团为推动可持续发展目标 16 作出了贡献，但没有采取系统的方法

44. 中非稳定团和相关伙伴的人权、法治、性别平等和机构支助方案促进并加强了中非共和国推动可持续发展目标 16。虽然驻地协调员办公室、联合国国家工作队和国家利益攸关方在广泛意义上追求可持续发展目标，但在落实目标 16 方面缺乏协同作用、系统的方法和协调计划。

3. 稳定团积极与政府接触，以便在中非共和国建立兼顾残疾问题的框架

45. 残疾人是中非共和国武装袭击期间最脆弱的群体之一。中非稳定团的宣传促成政府于 2016 年批准了《残疾人权利公约》，但国家残疾人法和战略尚未获得通过。[28] 为促进残疾人的利益和权利，中非稳定团提供了技术援助，并支助中非共和国民间社会组织全国残疾人组织的年度宣传运动。中非稳定团与合作伙伴一道，在流动援助、基本必需品、医疗保健和娱乐设施等领域向残疾人提供方案支助。51%的监督厅调查答复者同意，残疾人的人权受到保护，没有受到侵犯和虐待，包括没有受到与冲突有关的性暴力侵害。

---

[26] 中非稳定团性别平等问题股数据。

[27] A/77/573。

[28] 中非稳定团人权司数据。

4. 在一些项目的方案规划和执行中考虑环境方面

46. 中非稳定团实施的一些减少社区暴力方案和速效项目反映了环境保护方面的考虑，有助于加强安全、社区福利和行政管理能力。一些显著的贡献体现在以下方面：安装用于电气化的太阳能电池板，以加强国家机构、道路和公共场所的安全；在建造或修复的建筑物内作出雨水集蓄安排；为社区提供井眼供水系统；植树，包括果树；防止或减少对环境的不利影响，特别是对土壤、空气和地下水的污染(例如班吉垃圾填埋场)。

五. 建议

47. 监督厅提出了表 2 所载的 4 项重要建议。

表 2
内部监督事务厅的建议

建议	类别	绩效指标
1. 中非稳定团应通过斡旋并与合作伙伴协调，加强对警察、司法、监狱、宪兵、军事和领土管理机构的战略、业务、技术和后勤支助，以加强法治。	重要	a. 在越来越多的省、市部署警察、司法、监狱、宪兵、军事和领土管理机构并投入运作； b. 在执行《中非共和国和平与和解政治协议》和大湖区问题国际会议通过的中非共和国和平联合路线图方面取得进展，涉及安全部门改革、司法和监狱改革、解除武装、复员、重返社会和遣返方案以及真相、正义、赔偿与和解委员会按照商定的时间表投入运作； c. 国家和非国家行为体侵犯和践踏人权(包括与冲突有关的性暴力和严重侵害儿童行为)而不受惩罚的现象减少，施害者被绳之以法，为实现民族和解与持久和平创造有利的政治、安全和体制条件。
2. 中非稳定团应与联合国国家工作队和相关伙伴协作，建立三重联系方法，以便在和平、发展和人道主义领域取得全面、同步和相辅相成的进展，从而实现持久和平与稳定。	重要	a. 与综合办事处、驻地协调员办公室和联合国国家工作队敲定三重联系方法； b. 制定联合或协调计划，确定资源和优先事项，执行方案； c. 为增加联合国国家工作队的存在和活动以提供和平红利创造便利条件。
3. 和平行动部和中非稳定团应根据安全理事会的任务规定审查所需资源，并与主要利益攸关方一道调动相应的资源。	重要	a. 和平行动部与中非稳定团对所需资源进行了联合全面评估； b. 制定并推出资源调动和任务执行计划； c. 提供宣传支助，为联合国可持续发展合作框架调动资源。

建议	类别	绩效指标
4. 中非稳定团应加强特派团相关构成部分[a]之间的联合规划、跨支柱和跨部门协调和统筹，以提高任务执行的效力。	重要	a. 制定并推出整个特派团综合计划； b. 确定共同的法定目标和任务，以协调的分工确定共同优先事项，监测和调整集体执行情况，以实现预期成果。

[a] 包括司法和惩戒科、人权司、联合国警察、民政科、政治事务司、安全部门改革处、解除武装、复员和重返社会科、部队以及战略传播和新闻处。

附件

各实体就报告草稿提出的评论意见

负责中非共和国问题秘书长特别代表兼联合国中非共和国多层面综合稳定团团长

谨提及你 2023 年 2 月 3 日星期五关于上述问题的部门间备忘录，并附上联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)的回复。

我借此机会感谢你和你的团队为进行这次评价以及报告中阐述的评价结果和建议所做的艰苦工作和努力。

我同意评价报告的结论，并注意到稳定团在起草阶段对该报告进行了广泛审查，因此无需作出进一步评论。

这些建议同样被接受，进度指标也因此被注意到，但应在更广泛的背景下考虑这些建议，即中非稳定团只是实现这些建议所需的几个主要行为体之一。

我注意到评价的规模，稳定团将单独提供行动计划，同时注意到新秘书长副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)最近到任。此外，我将与和平行动部的同事密切联络，确保以综合方式处理这些跨领域建议。

我要感谢你和贵部门工作人员在此过程中提供出色的合作和指导。

主管和平行动副秘书长

谨提及关于联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)支助中非共和国消除有罪不罚现象、扩展国家权力和法治的最后报告草稿。

和平行动部确认收到并同意该报告及其建议，并将支持中非稳定团执行这些建议。

谨借此机会感谢你和贵部门工作人员在整个过程中提供出色的合作并采取建设性方法。