



秘书长关于联合国海地稳定特派团的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 [2313\(2016\)](#) 号决议提交的，安理会在决议中把联合国海地稳定特派团(联海稳定团)的任务期限延长至 2017 年 4 月 15 日，并请我至迟于任期结束前的 30 天就任务执行情况提交报告。报告介绍自我 2016 年 8 月 31 日的报告([S/2016/753](#))以来的主要事态发展，并提出战略评估团的调查结果。

二. 政治事态发展

2. 海地在巩固民主和稳定方面取得了重大进展。总统选举以及部分立法、市镇和地方选举都是在基本和平的环境中进行的。若弗内尔·莫伊兹 2017 年 2 月 7 日就任总统，标志着宪法秩序的恢复，结束了临时总统乔斯林·普里维特领导下为期一年的临时治理安排。新立法机构的设立使议会除一个席位之外的所有空缺都已填补。总统 2 月 23 日指定为总理的 Jack Guy Lafontant 正在等待议会批准他提议的内阁和工作方案，这将进一步奠定海地民主制度的基础，以解决该国面临的最紧迫挑战。

3. 10 月 9 日选举的筹备工作基本上按计划进行，但飓风马修的袭击造成 546 人死亡，175 509 人无家可归，约 210 万人受灾。临时选举委员会将选举推迟至 2016 年 11 月 20 日，将第二轮选举推迟至 2017 年 1 月 29 日。

4. 尽管面临飓风后随之而来的挑战，但 11 月 20 日的选举仍基本以和平、有序的方式举行。包括 3 名妇女在内的 27 名总统候选人和包括 15 名妇女在内的 181 名议会候选人参加了选举。国家和国际观察员注意到选举进程公平、透明，但投票率较低(估计为 21%)。海地当局，特别是海地政府、临时选举委员会和海地国家警察，因其公正的专业精神而得到广泛赞扬。



5. 1月3日,临时选举委员会在国家选举法庭完成核查程序之后发布了最终结果,回应了落选者提出的质疑。法庭排除了大规模舞弊的可能性,认为轻微的违规行为并不影响选举的结果。因此,最终结果再次确认了初步候选人的排名,莫伊兹先生(海地光头党)保持第一名,占1 062 839张有效选票的55.60%,其次是祖德·塞莱斯坦(海地进步和解放替代联盟),占19.57%,让·查理·莫伊兹(德萨林之子党)排第三位,占11.04%,Maryse Narcisse (拉瓦拉斯之家)排第四位,占9.01%。该委员会宣布第一轮参议院部分选举和议会选举的最终结果之后,6个参议院席位和25个下院席位得到填补,使国民议会能在1月9日举行2017立法年第一届常会。1月10日肖尔泽·尚西(海地行动)再次当选为下院议长,1月13日尤里·拉托尔图(海地行动)当选为参议院议长和国民议会议长。

6. 1月29日,议会其余席位第二轮选举和地方单轮选举总体上以有序的方式进行。地方选举吸引了一大批候选人,有31 053人(妇女12 088人)竞选8 000多个职务。据临时选举委员会称,全国的投票率为27.44%。由于完成了所有未举行的议会竞选,119个下院席位和30个参议院席位中的29个目前都已填补。海地光头党赢得最多席位,控制了参议院10个席位和下院31个席位,但在参议院和下院都未能获得绝对多数。在当选参议员盖伊·菲利普被捕之后,参议院有一个席位仍未填补。

7. 联海稳定团与妇女事务和权利部、临时选举委员会和妇女组织密切协调,支持宣传工作,推动将选举法令中妇女至少占30%的宪法规定纳入选举中。尽管作出了相当大的努力,但只有一名女性参议员和三名下院女议员当选。唯一的女性参议员被内部选举为参议院主席团第一秘书,一名下院女议员被内部选举为妇女事务和性别平等委员会主席。

8. 2月7日莫伊兹先生就任,履行总统职责。同一天,临时总统离职,完成了权力的和平移交。总统在就职演说中呼吁团结、承诺改善海地人民的生活条件并宣布启动一项关于国家状况的部门对话。

9. 海地政府履行之前的承诺,除了划拨600万美元给国家警察以及为飓风后选举基础设施的恢复提供850万美元外,还在总额5 500万美元的所需经费估计数中动用约4 400万美元支付选举的业务费用。临时选举委员会越来越表现出自主性和能力,尤其是在选举进程的技术问题方面,并实施了若干措施改善选举工作人员的招聘和培训程序,提高了部署政党投票观察员的透明度,改进了点票中心的程序。联海稳定团、联合国开发计划署(开发署)和联合国项目事务署继续为该委员会生产、交付和回收选举材料提供支助(尽管提供的支助有所减少),并开展选举宣传活动,支持该委员会的公民教育运动。联海稳定团还支持国家警察拟订和实施两轮选举的联合选举安全综合计划。

10. 我的特别代表通过开展斡旋，不断接触首都太子港和各地区各界的政治领导人，鼓励举行和平、可信和包容的选举，包括通过缔结选举契约促进以非暴力、和平的方式解决选举争端。

三. 安全事态发展

11. 尽管受到政治动荡、选举进程引起的不满以及越来越困难的社会经济状况的影响，但安全局势仍相对稳定。

12. 国家警察和联海稳定团收集的 2016 年 9 月 1 日至 2017 年 2 月 28 日期间的犯罪统计数据显示，已报凶杀案 546 起，而 2016 年 3 月 1 日至 8 月 31 日期间为 510 起。近 75% 的凶杀案(407 起)往往是帮派暴力造成的，此类案件仍集中发生在太子港大都市区。2016 年的记录显示 32 名警察被杀；这是自 2006 年以来的最高人数记录。一共接到了 20 起绑架事件和 220 起强奸案件的报案，而 2016 年 3 月 1 日至 8 月 31 日分别是 29 起和 265 起。有证据表明，许多强奸案件仍没有报案和处理，有罪不罚的文化仍然普遍存在。

13. 共记录 635 起公众抗议事件，其中 263 起(41%)存在不同程度的暴力行为，如设置路障、投掷石块袭警和枪击等。这一数字与 2016 年 3 月 1 日至 8 月 31 日已报 496 起事件(其中 154 起为暴力事件)相比有所增加，但与 2015 年 9 月 1 日至 2016 年 2 月 28 日期间记录的 689 起抗议事件(其中 275 次为暴力事件)相比有所减少。西部省受影响仍然最大，抗议事件占记录总数的 39%，其次是受飓风影响最大的南部省和大湾省，分别占 12%。抗议活动一般规模较小。在记录的 597 次事件中，约 75% 的事件参与人数不到 300 人。另外 21% 的事件参与人数约为 300 至 1 000 人。只有 4% 的事件参与抗议的人数超过 1 000 人。共有 38% 的事件涉及选举，40% 的事件因对社会经济状况不满而引发。

14. 1 月 5 日，菲利普先生因与贩毒有关的指控被逮捕并随后被移送国外，这一事件在大湾省引发几次抗议事件，包括一些暴力事件。1 月 6 日至 15 日的人道主义行动因此而暂停。国家警察在联海稳定团支持下采取额外的安全措施，包括联合巡逻、人群控制行动以及为人道主义运输队恢复行动而加强安全护送。

15. 11 月 20 日选举期间记录到一共 67 起与安全有关的小事件，而在 1 月 29 日选举期间报告的事件有 72 起。这些事件涉及恐吓、干扰和非法拥有枪支，但没有显著地扰乱选举事务。国家当局在 11 月 20 日、1 月 27 日和 29 日逮捕了 81 名涉嫌肇事者。

16. 稳定团警察部分继续为减少犯罪特别行动提供支持，进行了 2 963 次检查站联合检查、3 587 次徒步巡逻、21 376 次乘车巡逻，并开展了 243 次联合行动，其中 86 次在太子港地区进行。军事部分开展 9 537 次行动，其中 587 次是与海地

警察和联海稳定团警察的联合巡逻。同样，利用联海稳定团的航空资产向 15 个市镇进行了 18 次排级快速反应部队的部署。

17. 在 11 月 20 日选举期间，联海稳定团军警人员五次应要求提供支援，警察部分三次采取干预行动，协助国家警察和军事部队在北部省两起较大的事件中进行部署。在 1 月 29 日的选举中，联海稳定团部署军警人员在 7 个省的 17 起事件中为国家警察提供行动支持，其中建制警察部队行动 13 次，军事部队行动 4 次。此外，联海稳定团的军事部队进行了 172 次保护人道主义援助运输队的护送行动和保护人道主义物资的定点行动。10 月 22 日，联海稳定团在 Arcahaie 监狱(西部省)的越狱事件期间提供了行动支持。

四. 海地国家警察

18. 国家警察继续改进业绩，特别是在预防和应对犯罪以及公共秩序管理方面，从而促进了选举环境的稳定。在大多数涉及暴力性公众骚乱的事件中，国家警察能在联海稳定团提供有限的行动支持或没有提供任何行动支持的情况下作出应对。国家警察在规划和执行复杂任务中承担了更多职责，这体现在执行两轮选举和飓风后应对的联合选举安全综合计划方面。

19. 国家警察已完成 2012-2016 年期间发展计划的执行工作，执行率为 64.6%。在该计划设想的 69 项活动中，有 21 项已经完成，33 项已进入执行的后期阶段。这些活动有助于加强战略规划、扩大警察部队及其基础设施以及应对性暴力和性别暴力，162 项计划的基础设施项目中有 154 项已于 2016 年 12 月完成。同样，按照在 2016 年底前再培训 5 000 名人员的战略目标，国家警察学校培训了 4 850 名新兵，其中包括 528 名妇女。由于第 27 期晋升班即将毕业，新警察人数可能增加 948 名，其中包括 80 名妇女，从而使警察总人数达到约 14 000 人，警民比例达到每 1 000 名居民中约 1.3 名警察。第 28 期晋升班将在 5 月开始培训 950 名士官生，到 2017 年底可实现警察人数达到 15 000 人的目标。关于性暴力和性别暴力，国家警察在稳定团的支持下建立了一个专门的性别平等以及性暴力和性别暴力问题协调办公室，并开始对 36 个接待单位管理和调查有关案件的运作进行初步评估。女警官的人数为 9%，低于 11% 的目标。国家警察在联海稳定团的支持下，与妇女事务和权利部合作，发起了一项面向妇女的征聘活动。

20. 行政管理、业绩评估、对过度使用武力案件的调查、权力下放、设备和基础设施的维护、资产控制和刑事情报等领域几乎没有取得进展。尽管 2012 年国家警察学院成立之后取得了一定进展，但估计有四分之一的警务督察职位仍然空缺，从而削弱了管理、监督、指挥与控制。在地域覆盖方面，国家警察在海地 570 个乡镇中的 261 个部署了警力。有限的地域覆盖范围等因素促使一些城市设立地方安全部队，以令人怀疑的法律理由在国家警察的指挥和控制范围之外进行运作。

21. 预防犯罪工作受到不利的影响，原因是缺乏一个具有刑事调查资源和能力的有效的刑事情报局来编制可靠信息，以防止和解决严重犯罪及打击有组织犯罪网络。此外，该机构的监督和问责机制需要得到进一步加强，以确保质量控制和遵守人权标准。海地国家警察总稽核局内部与侵犯人权行为有关的数据处理和管理能力尚未全面运作。虽然设有负责研究、分析和统计数据的机构，但缺乏合格的人力资源和适当的后勤支援。协调全面的社区方案仅在太子港大都市区实施。

22. 鉴于上述情况，根据国家警察-联合国警察的联合能力和需求评估拟订的、正在等待国家警察高级委员会核准的国家警察 2017-2021 年期间战略发展计划侧重于以下的关键领域：(a) 国家警察的体制框架，包括总稽核局、战略规划以及指挥和控制；(b) 人力资源和培训；(c) 行政、技术和电信；(d) 公共安全和司法警察；(e) 基础设施，包括设施和设备的维护。

五. 法治和人权

23. 在司法和人权部门改革领域取得的进展有限。在最高法院的 12 个席位中，有 6 个仍然空缺，司法权力机构现任负责人的身份问题仍未解决，因为他担任最高法院院长并因此兼任最高司法委员会主席的任期已于 2015 年 12 月到期。9 月 12 日，司法和公共安全部长设立了刑法改革委员会，以支持议会通过刑事诉讼法草案和刑法草案。这些法案尚未提交议会。

24. 审前羁押时间过长和过度拥挤仍然是严重的人权问题。截至 2016 年 12 月 31 日，在 10 538 名入狱者(包括 348 名妇女以及 237 名男性青少年和 13 名女性青少年)中，有 71%在等待审判。狱中的条件达到了残忍、不人道和有辱人格待遇的程度，包括严重的过度拥挤(占用率为 359%)、每天关押 23 小时、食物短缺、个人卫生和卫生条件差、医疗服务不足等等。尤其是，海地政府有一年多没有为海地监狱定期提供充分的食物，在此期间，据报有 113 人因病死亡，病因除艾滋病和结核病外，主要有营养不良和贫血。

25. 非法逮捕、没有辩护律师、司法和检察系统无法正常运作仍然是监狱人满为患的主要原因，被拘留者等待审判的时间平均为 1 100 天。我在上次报告中指出，只有一个拘留设施提供给每个被拘留者的关押空间略大于 1 平方米。达到这一水平的拘留设施现已增加到 5 个，关押 972 名被拘留者。在国家监狱中，4 388 名被拘留者的生活条件仍然极为恶劣，每平方米关押 3 人。

26. 联海稳定团为遏制审前羁押时间过长现象所作的努力，包括为拘留监测委员会提供技术和后勤援助，并支持莱凯、海地角和太子港的法律援助办公室。在过去 12 个月里，莱凯和海地角的法律援助办公室处理了 1 155 起案件(包括 52 名妇女)，431 人因此获释，651 起案件结案(分别包括 30 名和 35 名妇女)。这使海地角的审前羁押率从 55%下降到 41%。在太子港，5 个法律援助办公室处理了 6 232

起案件，使 3 181 人获释，943 起案件结案。联海稳定团着重在太子港辖区开展案件的实时档案管理，这促使 464 份档案得到处理，最终使本报告所述期间审理的刑事案件增加 50% 以上。我的特别代表一再敦促海地政府更系统地解决长期或非法审前羁押的问题，这需要强有力的地方主导，并优先进行司法改革。2017 年 2 月 24 日成立了监狱条件问题总统特别委员会，这是朝解决这方面的诸多结构性缺陷迈出的令人欢迎的一步。

27. 联海稳定团与合作伙伴协作，继续支持监狱管理局执行 2014-2016 年期间战略计划和相关的 2015-2016 年期间行动计划。虽然国家警察批准了该局改革后的结构，但议会尚未批准提高管理局局长的级别。联海稳定团为该局 57 名警官举办了三次培训课程，重点是情报和记录管理。此外，在捐助者的支持下，该局 12 名警官完成了“培训员培训”课程，28 名医务人员接受了监狱医疗记录管理培训。

28. 作为联海稳定团分阶段过渡进程的一部分，11 月 8 日，我的特别代表和开发署国家主任启动了由联海稳定团、开发署、联合国儿童基金会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)参与的联合国临时联合法治方案，为司法和人权系统提供综合支助。截至 2 月 27 日，第一批款项的 91% 已经支出或承付，占 443.5 万美元资金的 50%。迄今为止，联合国通过联合方案开展的工作包括：支持监察员和监狱管理局审查监狱法草案，以期改进监狱管理工具；征聘本国顾问，以协助审议和实施刑事诉讼法草案和刑法草案；协助最高审计员和行政争端法院完善内部管理结构，以适当行使监督职能和解决争端，并采取步骤执行其 2016-2024 年期间战略计划和业务计划。

29. 联海稳定团继续落实基于社区的办法，以此加强法治。截至 2016 年 12 月，稳定团已经划拨了 2016/17 年度减少社区暴力预算的 41%。2015/16 年度预算总额为 650 万美元的一共 37 个项目正在执行中，项目旨在惠及阿蒂博尼特省、西部省和北部省的 53 766 人，其中包括 16 130 名妇女。这些项目包括在脆弱社区为法治举措提供创新性的支持。妇女署、开发署和国际劳工组织正在实施其中的一系列项目，包括司法人员的性暴力和性别暴力问题培训以及加强监狱管理。

30. 自我的上次报告以来，尽管我的特别代表、人权理事会的海地人权状况独立专家和民间社会组织一再呼吁，海地政府仍未指定负责人权事务的部委。缺乏明确的领导部门继续阻碍政府就关键的改革采取行动。监察员这一国家的独立人权维护者的任期于 9 月到期。根据海地法律，监察员继续留任，直到新政府任命了接替者为止。

31. 11 月 7 日，海地政府、监察员和 7 个民间社会代表参加了 2012-2016 年期间第二轮普遍定期审议。在这一活动期间，海地政府接受了人权理事会提出的 213 项建议中的 175 项。12 月 20 日，部际人权委员会为编写人权理事会要求的补充

报告举办了一次讲习班，以完成普遍定期审议进程。人权理事会预计将于 3 月 17 日就普遍定期审议报告及补充报告的结果做出决定。

32. 在起诉过去的侵犯人权行为、为处理 1957 至 2004 年间最严重的侵权行为建立真相与和解机制方面，没有取得重大进展。1 月，我的特别代表与人权事务高级专员发表了一份联合报告，记录了民众对嫌犯施加私刑的普遍现象，这说明人们对正规司法系统缺乏信心。此外，虽然某些强奸案件在媒体上产生了反响，但对性暴力和性别暴力犯罪的报告普遍不足，大多数肇事者仍未受到惩罚。联海稳定团继续向国家警察总稽核局转递因警察不当使用武器而造成死亡或严重伤害的指控。与法律规定背道而驰的是，总稽核局未能对大多数此类案件进行调查，这种失职是系统性的。

六. 机构支持和加强国家权力

A. 治理与地方政府

33. 联海稳定团通过为新当选的市议会成员提供培训，继续支持内务和地方政府部，包括支持选举产生的妇女代表。妇女代表在海地历史上首次超过了市议会成员的 30%(420 人有 155 人)，达到了选举法的规定。为促进地方一级的权力转移，稳定团在全国各地为社区行为体和市政府举办了 70 次能力建设讲习班。联海稳定团还协助为所有 140 个市政府编写手册，以促进向新市议会的移交工作。

34. 市级和省级当局继续改进对行政和财务程序的处理。截至 1 月 31 日，140 个市政府已制定本市的预算。此外，所有市级和省级当局都执行了 2016-2017 年行动计划，10 位省代表中有 8 位组织了月度专题工作组，旨在加强对话和促进地方冲突解决机制。

35. 联海稳定团执行了 46 个项目，以支持善治、民主和扩大国家权力，2016/17 财政年度 300 万美元的速效项目预算已划拨了 78%。这些项目预计使 1 610 148 人受益(其中 52%为妇女)，项目的重点是改善公共基础设施和服务，通过创业改善谋生机会，为减少霍乱和其他水传播疾病而提供饮用水，后者使 240 546 人受益。

七. 人道主义和发展需求方面的最新情况及有关活动

A. 人道主义活动

36. 在 10 月 4 日飓风马修袭击后，人道主义局势严重恶化。10 月 15 日，我的前任访问受飓风影响的社区，将局势描述为 2010 年地震以来海地规模最大的人道主义危机。公路、医院、学校和数千所房屋被损坏或摧毁，造成 140 万人需要援

助，其中 175 000 多人流离失所，约有 330 000 名儿童无法上学。根据灾后需求评估的估算，损失为 28 亿美元，包括大量农作物和牲畜的损失。

37. 海地政府领导了人道主义应急行动的协调工作，包括为此设立部际委员会和民事保护局。联海稳定团、联合国国家工作队和人道主义伙伴支持国家当局应对需立即处理的紧急情况和早期恢复需求，包括暂时无家可归者的住所、粮食和非粮食物品、水和卫生设施、保护以及后勤和运输方面的需求。联海稳定团军警人员保障了援助物资的运送，并开展了关键性道路的维修和保养工作。

38. 为满足 806 000 人的紧迫需要，联合国发出 1.39 亿美元的紧急呼吁，其中 64% 的资金已到位。此外，2 月 3 日，规划和对外合作部长在联合国国家工作队、欧洲联盟、美洲开发银行和世界银行的支持下启动了灾后需求评估。灾后需求评估的目的是提供与海地发展战略计划优先事项相一致的中期恢复响应计划，包括加强抗灾能力和获取资源的机会、建造综合基础设施、优先开展国民生产以及修复受损的基础设施。

39. 截至 12 月 30 日，46 691 名流离失所者仍居住在太子港大都市区的 31 个营地中。一个令人关切的问题是，海地人后裔持续从多米尼加共和国返回海地。自我的上次报告以来，据国际移民组织的登记，又有 36 735 人越过边界进入海地领土，使 2015 年 6 月以来的总数达到 169 986 人。这一状况继续使海地当局无力应对，大多数弱势的回返者没有明确的法律身份。

40. 由于获得饮用水的机会严重受限，疑似霍乱病例的数量显著增加，人道主义局势因此恶化。2016 年 1 月 1 日至 12 月 24 日期间，公共卫生和人口部报告了 41 110 起疑似病例和 440 起死亡，比 2015 年同期增加了 22%。飓风刚刚过去，泛美卫生组织和海地政府就共同努力，让约 780 000 人接受了疫苗接种，联合国为全国 80% 霍乱病例的治疗提供了支持。

41. 12 月 1 日，我的前任代表联合国对海地人民道歉并表示，联合国在应对海地霍乱的爆发和蔓延方面做得不够，对联合国所起的作用深表歉意。他向大会提交了关于联合国对海地霍乱采取新办法的报告(A/71/620)，该报告说明本组织打算重启旨在消除霍乱传播、减轻受害者痛苦的努力。报告强调，消除霍乱需要海地政府和国际社会的充分承诺，至关重要的是需要必要的资源。迄今为止，包括通过联合国应对海地霍乱多伙伴信托基金收到的捐款在内，共收到用于执行新办法的捐款 980 万美元，而所需的资金总额为 4 亿美元。

42. 我的海地霍乱影响问题高级顾问领导了与海地政府、民间社会团体和其他合作伙伴就应对霍乱问题开展的初步协商。在这方面，正在为社区项目制定标准，以有针对性地改善水和环境卫生状况，协助减轻霍乱的传播。根据大会第 71/161 号的要求，我正在编写一份报告，说明新方法的最新执行情况。

B. 发展活动

43. 旷日持久的选举危机和一年多的临时治理，加上普遍存在的治理制度薄弱和机构不稳定的问题，给私营部门和合作伙伴都造成了信任危机，影响了可持续发展议程的执行。社会不平等现象仍然非常显著，并且因飓风马修的影响进一步加剧。

44. 外部供资减少，捐助者暂停提供部分预算支持，公共投资受限(在 2016 年 9 月 30 日终了的财政年度下降了 25%)，这些原因导致增长放缓，人均增长几乎为零。对农业生产的冲击进一步压制了产出，推高了价格。本国货币反映了这些压力，对主要贸易外币美元大幅贬值。尽管面临这些挑战，中央银行最终设法减缓了古德的贬值，抵制了财政赤字的货币化。

45. 2016/17 财政年度的实际国内生产总值增长率预计将减少至少 0.7 个百分点，降至约 2%。飓风后的应急工作加上选举费用带来了额外的财政压力，进一步拖延了改革，包括自 2016 年 10 月以来减少了总额 30 亿古德的燃料补贴。正在开展的重建工作要求增加货物和服务的进口，预计这将增加经常账户赤字。

46. 卫生部在联合国和其他伙伴的支持下，发起了 2017-2023 年期间艾滋病病毒/艾滋病国家战略计划。作为第七个全国加勒比-美洲卫生/艾滋病意识日活动的一部分，共有 4 000 人在全国各地的 22 个测试地点接受了测试，其中包括被拘留者和性工作者。联海稳定团和联合国国家工作队完成了两个项目，旨在加强社区领导人、妇女、青年和艾滋病病毒/艾滋病感染者的参与。

47. 12 月，根据共同国家分析和立足人权的方针，海地政府和联合国国家工作队与民间社会和发展伙伴密切合作，最后确定了 2017-2021 年期间联合国可持续发展框架。作为自 2010 年地震以来的第一个发展框架，该计划根据可持续发展目标和国家发展计划，力求支持海地从紧急援助过渡到长期发展。

八. 战略评估团的调查结果

48. 根据安全理事会第 2313(2016)号决议的要求，在联海稳定团的任务期限于 2017 年 4 月 15 日结束之前，我向海地派出了一个多学科战略评估团。该团由我的主管维持和平行动副秘书长领导，于 2017 年 2 月 6 日至 11 日访问海地，评估该国局势并就联合国今后的作用和存在提出建议。评估团的评估认为，自 2004 年设立联海稳定团以来，海地和稳定团取得了一系列成就，特别是在稳定安全环境和加强国家警察方面。军警人员行动能力的存在促进了对由于复杂的政治环境而产生的、往往紧张的安全局势的管理。评估认为，联海稳定团的斡旋作用对解决政治冲突至关重要，鼓励了各政治派别之间举行对话的精神，包括就选举和政治过渡举行对话。尽管为关键的立法改革提供了支持，关键监督机构得到了加强，建立了法官认证和评价程序，为监狱管理局制定了长期战略计划，但在法治和人

权领域取得的进展明显比较缓慢。海地爆发霍乱对该国的发展和公众对联海稳定团的看法产生了负面影响。

49. 尽管在选举周期结束后，近期事态呈积极发展，但海地仍处于微妙的政治过渡期，新政府尚未组成，治理重点尚未确定。因此，评估如何最好地解决长期存在的不稳定风险十分重要，这种风险由一系列原因共同造成，包括零和政治的文化，根深蒂固的政治两极分化和不信任，恶劣的社会经济和人道主义条件，以及薄弱的法治机构和严重的人权挑战。与此同时，国家警察作为海地唯一的安全部队，尚未建立充分的能力，在没有国际军警人员驻扎的情况下，按照人权标准应对该国境内所有的不稳定威胁。威胁评估和国家警察能力评估都显示，需要在该国部分地区提供持续的行动支援，包括在帮派活动持续存在的太子港大都市区，以及国家警察力量仍然薄弱的北部省和南部省。

50. 联合国今后在海地的作用和存在的指导原则是确保负责任的过渡，借助过去 13 年来取得的成就，允许继续支持该国在稳定和能力建设方面的优先需求。一个关键要素是确保不因稳定团军警人员突然完全撤离而造成任何安全真空，或造成存在安全真空的印象，让破坏者有机可乘。相反，逐步撤离将确保逐步测试国家警察逐渐为该国的安全需要全面承担责任的能力，包括提升公众的信心。这一战略将降低重复过去过渡工作失败的可能性，例如，联合国维持和平行动 2000 年 3 月在海地结束运作后，国家警察的能力、公正性和公信力迅速下降，导致了随后的选举危机和公众的大规模动乱。第二个重要的考虑因素是确保联合国后续派驻人员能够发挥强有力的政治和斡旋作用，这对实现稳定的政治环境，协助海地进一步取得进展、推进改革优先事项方面仍然至关重要，特别是在法治和人权方面。

九. 行为和纪律

51. 联海稳定团继续执行本组织对性剥削和性虐待行为零容忍政策。稳定团对所有类别的联合国人员执行了三管齐下的行为和纪律战略。具体措施包括防止不当行为、培训和提高认识活动、社区外联和提高认识活动以及实施联合国行为标准，并辅之以援助受害者的补救行动。

十. 财务问题

52. 大会第 70/276 号决议批款 3.459 亿美元，用作 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间联海稳定团的维持费。截至 2017 年 2 月 22 日，联海稳定团特别账户未缴摊款为 5 570 万美元。截至该日，所有维持和平行动未缴摊款总额为 18.404 亿美元。按照季度付款时间表，部队和建制警察部队费用已偿还至 2016 年 10 月 31 日，特遣队所属装备费用已偿还至 2016 年 9 月 30 日。

十一. 意见和建议

53. 海地在走向稳定的道路上取得了里程碑式的成就，于 2017 年 2 月 7 日和平完成选举进程并恢复宪法秩序。我赞扬包括海地政府、临时选举委员会和海地国家警察在内的国家当局表现出来的领导力和承诺，他们面对飓风马修造成的人道主义影响，资助和组织可信的包容性选举并保障选举的安全。选举取得成功并且权力顺利移交新总统，证明海地的机构更加成熟、能力更强，还证明该国的主要利益攸关方越来越致力于通过对话和法律渠道解决分歧。虽然当选议员的妇女人数之少令人沮丧，但我感到高兴的是有相当数量的妇女当选市级公职人员。我敦促所有海地的行为体继续支持妇女参与政治决策，让更多的妇女担任各级公职。

54. 我祝贺总统的当选和就职。我感到鼓舞的是，在选举之前发生一段时间的政治两极化之后，他表示将为全体海地人的利益服务并在该国促进团结意识。我还感到鼓舞的是，政治领袖和民间社会领导人呼吁进行广泛对话，以构建共同愿景，在发展、巩固法治和可能的宪法改革等关键领域促进进步和改革。我敦促总统与他的新政府和议会一道，继续推进这一对话进程并阐明体制改革议程，优先解决最紧迫的社会政治和经济挑战。在这方面，我鼓励在议会顺利核准的基础上迅速组建新政府。

55. 在大量国际援助的支持下，通过执行 2017-2021 年期间联合国可持续发展框架，宪法秩序的恢复和今后一段时间的持续政治稳定，有望使海地从经济脆弱的状况走向可持续增长。海地还继续需要较长期的支助，以解决霍乱疫情爆发和飓风马修袭击带来的人道主义需要以及该国在自然灾害面前普遍脆弱的状况。

56. 联海稳定团和联合国国家工作队联合过渡计划的制定，以 2016 年底完成稳定团整并计划所取得的切实成果为基础。必须按照安全理事会关于今后联合国存在的决定，在联合国系统与海地政府共同愿景的基础上，迅速拟定和执行这一过渡计划。考虑到海地的新领导层，2017 年是巩固前些年来之不易的成果的重要一年，应认真规划联合国过渡进程，以增强较长期的可持续性。

57. 因此，我建议根据战略评估的结果，将联海稳定团的任务期限最后一次延长 6 个月，并建议稳定团迟于 2017 年 10 月 15 日结束。军事部分应在这一时限内以交错方式完全撤出 2 370 名人员。同样，应立即分阶段减少稳定团的文职任务。

58. 我还建议在联海稳定团结束的同时，应设立一个拥有新名称的后续特派团，与联合国国家工作队一道以综合方式处理该国剩余的稳定需求。后续特派团将是一个规模较小的维持和平行动，侧重于法治和警察发展。特派团领导在政治层面上的斡旋和倡导作用仍将是其任务的核心，以支持政治稳定、善治(包括选举监督和改革)、法治和人权，并从整体上将性别平等原则纳入主流。特派团总部将

设在太子港，并通过机动队监测和执行地方一级预防冲突、人权和法治问题方面的预警职能。

59. 后续特派团的建制警察部队数量将从目前的 11 个减少至 7 个，部署到 5 个区域部门，为国家警察提供行动支援并采取强有力的威慑姿态，保护过去几年中取得的尚不牢固的安全成果。将在两年时间内下调建制警察部队的数量，使之与国家警察的逐步加强协调一致。

60. 单派警察编制将从目前的 1 001 名减少至 295 名，他们将遵守国际人权标准，在执行国家警察 2017-2021 年期间战略发展计划所载优先事项方面发挥关键作用。单派警察将负责监督辅导，并向派往警察学院、各省局、主要警察局、专门单位和海地国家警察总监办公室的高级别警员提供战略咨询。技术咨询方案需要确定一些高素质的单派警察，由若干文职员额提供支助，为国家警察提供战略规划、采购、预算、薪资和燃料管理等行政能力培训。政府提供的惩戒人员数量将从目前的 50 名减少至 38 名，工作方法侧重于使国家警察更充分地参与加强监狱管理局管理的工作。

61. 法治工作需要采取创新办法。这些工作应根据冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心将要进行的全面评估，根据该区域的经验，由海地对应部门进行规划、领导和执行。应解决刑事司法链中存在的挑战，以特别鼓励和支持海地的机构参与法治改革和反腐败工作，除此之外，还应注重改善商法框架，并推出鼓励措施，使海地吸引更多的外国投资。这种办法应该更加强调能力建设方面的综合方案活动，包括在脆弱社区采取社区办法，以及在后续特派团有力的斡旋工作支持下与政府进行相互问责。后续特派团的法治努力应成为下述战略的一部分，该战略旨在利用分摊的方案资金，继续逐步将各项活动移交给发展行为体，同时通过资源调动更多地依靠捐助者的捐款。后续特派团还可以应政府的请求，为总统宣布的优先事项“国家部门常态”提供支持，以使人民更多地参与国家机构和可能的宪法改革进程。

62. 鉴于人权是海地稳定的关键要素，后续特派团还将依照人权尽职政策等，负责进行人权监测、报告和分析，并与政府协商，在消除有罪不罚现象、加强法治和人权机构以及民间团体的能力方面提供支助。还建议后续特派团与联合国国家工作队协调，制定一致的性别平等以及性暴力和性别暴力问题战略，并协助在安全和司法机构中系统地拟订性别平等以及性暴力和性别暴力问题方案，以帮助确保受害者获得诉诸法律的机会，确保现行法律得到适用。

63. 随着联海稳定团整合计划的完成和过渡计划的实施，可以在新政府、联合国和国际社会之间建立更广泛的相互问责框架或“契约”，作为提高联合国在该国后续派驻人员支助工作成效的政治战略的一部分。这样做将有助于集中力量履行相关的承诺，同时考虑到现有的援助协调机制和问责框架，从而为海地从安全理

事会议程中删除铺平道路。除了广泛的国际支持外，还需要海地拥有强大的自主权。随着联合国负责任地逐步撤出，我鼓励国际伙伴和各会员国还应审查其向海地提供的支助，以尽量减少危及迄今取得的成果的风险。

64. 联合国国家工作队应通过更加综合和精简的分析和规划，努力加强人道主义、发展和稳定三者的关系。国家工作队和后续特派团都应和海地政府一起进行共同风险评估，并根据此类评估的商定结果制定人道主义能力建设和应急准备计划。在后续特派团的结构内，一个由副特别代表-驻地协调员/人道主义协调员领导的坚实可靠的综合协调办公室应帮助引导此类进程。在联合国的支持下，此类进程应成为恢复的、政府主导的援助协调工作的一部分，旨在协调现有的发展框架和确定优先事项。

65. 尽管最近取得了进展，但该国仍然极易受到霍乱影响。这一流行病的根源依然存在。只有 25% 的海地人口能获得适当的卫生设施，只有 58% 的人能获得安全的饮用水，获得保健服务的机会也有限。尽管如此，自从飓风马修袭击以来，在减少疑似病例方面已取得重大进展。至关重要的是，应保持这一势头并为应对霍乱新办法的两条轨道提供充足的资金。在副特别代表-驻地协调员/人道主义协调员的协调下，特派团领导层与政府的政治接触将为国家工作队的执行工作提供补充。

66. 在计划结束联海稳定团并同时启动后续特派团时，将确保界定关键的职能，并维持适当的支助能力，尤其是因为联海稳定团的地域分布将对缩编和结束构成挑战。这些进程将根据联合国环境管理准则进行。

67. 最后，我要感谢我的负责海地问题特别代表桑德拉·奥诺雷为海地稳定做出的宝贵贡献，感谢联海稳定团的文职和军警人员在过去 13 年来坚定不移地致力于完成联海稳定团的任务。我还要感谢在海地的联合国国家工作队、捐助者和合作伙伴的不断支持和参与。

附件一

2013-2016 年期间联合国海地稳定特派团整并计划

1. 我在 2013 年 3 月 8 日提交给安全理事会的报告(S/2013/139)中概述了联海稳定团整并计划，该计划将稳定团的活动重点放在将于 2016 年底前完成的一系列核心授权任务上。在整并实务、安全和支助三大支柱的过程中，联海稳定团将逐步减少参与其他国际行为体拥有相对优势或长期体制建设超出稳定团预期任务期限的领域。在过去四年里，联海稳定团的部队人员已从 6 270 人减少到 2 370 人，年度预算从 2012-2013 年的 648 394 000 美元减少到 2016-2017 年的 346 688 800 美元。整并计划使稳定团能够以高效率和高成本效益的方式履行关键职能，同时减少规模。

警务方面的发展

2. 联海稳定团警察部分的活动重点是提高国家警察的行动和行政效力。每年培训至少 1 000 名新警员的目标已经实现，在第 28 期晋升班于 2017 年底毕业之后，国家警察将达到 15 000 名警员的最低目标，其中 9%为妇女。同地办公的联海稳定团警察提供支持，帮助提高警察学校和警察学院的专业程度，这两所机构拥有 6 间新教室和 4 间宿舍，能同时培训 88 名中高级警员。

3. 通过联合起草后勤管理手册以及联海稳定团提供的人力资源、通信以及车队和军械库管理方面的培训，国家警察的行政能力得到了加强。耗资 1 100 万美元设立“114”紧急号码，使警察服务更易获得，响应速度更快。通过联海稳定团协助的培训课程，提高了刑事调查、弹道学和人群控制等领域的专门技能。在人群控制培训中，接近 90%的警员由本国的培训员进行培训，这表明国家警察致力于承担全面的培训责任。监狱系统的专门能力得到加强，包括制定监狱医疗政策、通过监狱应急计划和进行监狱记录管理培训。海地的边境管理业务能力依然有限，但已经成立了陆地边境警察局，第 27 期晋升班 120 名毕业生很快将接受专门培训。

4. 国家警察 2016-2017 年预算达到 1.325 亿美元，警察的预算目前已占海地政府预算的 7.2%。这一数字与 2012-2013 年的 4.77%相比，有了显著增加。

5. 部署在太子港大都市区以外的警察比例已提高到 43.9%，远远超过 33%的基准。虽然全国所有 140 个市镇都部署了警力，但 570 个乡镇中只有 262 个部署了警力，需设立更多的派出所，并且需要增加每个派出所的装备和人员以使其全面运作。

选举能力建设

6. 临时选举委员会在选举过程中表现出了领导作用，并采取若干旨在提高业务效率和加强该机构的廉正的政策和措施，逐步改善业绩和选举进程的质量，同时减少了来自联合国和其他伙伴的支助。第一轮和第二轮选举的成功完成，标志着政府首次在捐助者提供的财政援助有限的情况下承担了选举事务费用。国家和国际观察小组一致对选举作出积极评价。

7. 在业务方面，明确强调针对以前选举中查明的较弱领域开展实际培训，例如计票员培训以及选举事务规划和协调培训。已经采取了一些政策，加强对选举官员的问责，并对违反行为守则者施加惩罚。临时选举委员会的努力增强了公众对选举管理机构的信心。尽管取得了这些改进，但该委员会由于其非常设的地位，在体制上仍然脆弱。可以在这些工作的基础上，进行更广泛的选举改革，包括设立常设选举委员会、审查选举法律框架和争端机制以及对改革后的委员会进行业务和后勤能力建设。

法治和人权

8. 长期的政治危机等因素妨碍了法治和人权领域的进步。最高法院的长期职位空缺限制了其职能的发挥，而海地政府未能任命新法官，对新的治安法官的审查程序也陷于停滞。通过安排一名国际专家协助制定战略计划，加强了监察员办公室的业务能力，但该办公室仍然缺乏足够的资金，而最高审计员和行政争端法院的战略和业务计划的执行工作仍处于初始阶段。最高司法委员会与司法部之间的持续紧张关系阻碍了前者的发展，使其不能控制法官人事档案或管理法官的职业发展。司法独立是设立最高委员会的一个关键理由，却仍远未得到保障。

9. 虽然联海稳定团为起草新法律提供了支持，但新立法的通过却陷于停滞。刑法和刑事诉讼法草案、一部关于性别平等的法律和一个打击暴力侵害妇女行为的框架都在等待通过。联海稳定团向司法部刑法改革委员会提供支持，该委员会于2016年9月成立，旨在推动立法的通过。积极的例外情况是，议会在9月通过了打击洗钱和贩运人口的法律，并核准重组金融情报中心。

10. 但是，联海稳定团提供的支持带来了切实的改善。国家警察现已审查了本部门10 000多名警员，而总稽核局通过与联海稳定团警察同地办公，提高了调查的质量和数量。监狱管理局制定了政策和程序，以确保所有监狱遵守人权标准。

主要治理问题

11. 联海稳定团同内务和地方治理部合作，通过支助地方和省级行政部门，改善公共服务的提供。因此，所有140个市镇现在都能够编制自己的预算，并且通过设立国家公共采购委员会改善了公共采购制度。通过联海稳定团支持下的市政管理现代化方案，正在推进地方治理的进一步专业化。

12. 9 月 27 日，临时选举委员会与联海稳定团合作，发起了一项保护和平选举公约，营造和平的选举气氛并支持利用既有的选举争端解决渠道的承诺。这样做有助于在不发生重大事件的情况下完成选举进程，并通过适当渠道处理总统候选人的投诉。

附件二

联合国海地稳定特派团警察部分的组成和警力(截至 2017 年 2 月 23 日)

国家	联合国警察		建制警察部队	
	女性	男性	女性	男性
阿根廷		15		
孟加拉国	1	19	82	218
贝宁		39		
巴西		3		
布基纳法索	6	40		
喀麦隆	15	5		
加拿大	10	81		
乍得		4		
智利		4		
哥伦比亚	7	33		
吉布提		5		
埃及		6		
萨尔瓦多	2	29		
埃塞俄比亚		8		
法国		1		
德国	1	2		
加纳	1	9		
几内亚		4		
印度		13		439
印度尼西亚	5	11		
牙买加		1		
约旦		33		316
马达加斯加	4	30		
马里	2	36		
尼泊尔		16	13	125
尼日尔	13	71		
尼日利亚	1	2		
挪威	3	3		

巴基斯坦				139
巴拉圭		1		
菲律宾	1	11		
葡萄牙		1		
罗马尼亚	3	24		
俄罗斯联邦	1	8		
卢旺达	1	17	21	139
塞内加尔		15	14	144
斯洛伐克	1	5		
瑞典	1	3		
西班牙		3		
斯里兰卡		2		
塞尔维亚		4		
多哥	21	9		
突尼斯		10		
土耳其		10		
美利坚合众国	1	18		
乌拉圭		5		
也门		14		
	101	683	130	1 520
共计		784		1 650
				2 434

附件三

向联合国海地稳定特派团提供军事参谋和特遣队的国家(截至 2017 年 1 月 31 日)

国家	参谋		部队人员		共计
	女性	男性	女性	男性	
阿根廷		6	25	41	72
孟加拉国		2	2	108	112
不丹		1			1
巴西 ^a		12	15	954	981
加拿大	1	4			5
智利		3	14	373	390
厄瓜多尔		1			1
萨尔瓦多				43	43
危地马拉		2	5	47	54
洪都拉斯				47	47
约旦		3			3
墨西哥		3		3	6
尼泊尔		3			3
巴拉圭		1	5	77	83
秘鲁		3	9	148	160
菲律宾		2	14	120	136
斯里兰卡		2			2
美利坚合众国	1	4			5
乌拉圭		5	14	220	239
共计	2	56	103	2 181	2 343

^a 部队指挥官与联合国签约受聘，因此不包括在部队人数中。

地图

