



安全理事会

Distr.: General
14 August 2024
Chinese
Original: English

2024 年 8 月 13 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会第 [2709\(2023\)](#) 号决议，其中安理会要求我根据最佳做法，对联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)进行独立战略审查，并向安全理事会提交审查结果。

安理会在该决议中要求在进行此一审查时评估中非共和国和平与安全面临的挑战，就中非稳定团任务的可能重组、稳定团的效力、资源的充足与否以及酌情逐步调整其文职、警察和军事部分的备选方案提出详细建议，并且就可能的过渡计划和中非稳定团在条件具备时的最终缩编提出建议。

2024 年 2 月，我任命埃德蒙·穆莱特领导此项独立战略审查。现提交所附穆莱特先生编写的报告，以提请安全理事会注意。我谨感谢穆莱特先生进行此项独立战略审查。

也请允许我感谢中非共和国政府在整个审查过程中给予的合作和作出的贡献。我感谢与审查进程合作的所有相关利益攸关方，包括会员国、区域组织和民间社会成员，并感谢驻中非共和国的联合国工作人员为支持该国及其人民所作的承诺和努力。

联合国随时准备与安全理事会和中非共和国政府合作，酌情执行各项建议，并执行安理会关于中非稳定团任务的任何决定。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



附件

2024 年 3 月至 6 月联合国中非共和国多层次综合稳定团独立战略审查

鸣谢

我谨对审查小组成员所做的出色工作表示感谢和肯定，他们的工作最终形成了这份实事求是和客观的报告。研究、筹划和起草该报告花费了大量时间，如果没有审查小组的知识、专长和强烈的责任感，就不可能完成这份报告。

与其他多达 25 名技术专家参与分析和编写建议的战略审查不同，本审查小组由我本人和其他四名专业人员组成。尽管人员有限，我们还是在纽约和中非共和国举行了 80 多次会议，与数百名对话者进行了会晤，从而获得了广泛的观点和意见，为本报告提供了依据。虽然审查小组最初打算也在各区域内进行实地考察，但因预算限制未能成行。尽管如此，我认为本报告仍准确反映了各区域的观点。

虽然本次审查为独立审查，审查结果仅反映审查小组的意见，但如果没有联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)和联合国秘书处的支持，这一切都不可能实现。我感谢负责中非共和国问题秘书长特别代表兼中非稳定团团团长瓦伦丁·鲁格瓦比扎及其在稳定团的工作人员，他们在我们逗留中非共和国期间提供了出色的支持，使我们得以完成在该国的复杂议程。我感谢中非共和国政府协助我们在班吉以及与区域合作伙伴举行会议并进行坦诚交流。

我希望本报告将引起安全理事会的关注，并成为安理会审议中非稳定团和中非共和国局势的有益工具。

埃德蒙·穆莱特

2024 年 6 月 17 日

目录

	页次
一. 背景	6
独立战略审查的任务和目标	7
独立战略审查的指导原则和方法.....	7
二. 中非共和国背景分析	8
区域背景	11
地缘政治动态	12
三. 巩固和平与安全仍面临的挑战.....	12
政治不稳定与和平进程的脆弱性.....	12
治理缺陷和对外部支持的依赖.....	12
脆弱的经济环境与增长障碍	13
安全威胁	14
扩展国家权力面临的挑战	15
边境安全、冲突蔓延和跨国有组织犯罪.....	15
族群间紧张关系和宗派分歧	15
打击有罪不罚现象	16
持续人道主义需求	16
与其他安全人员的存在有关的风险.....	17
四. 对中非稳定团的审查	18
利益攸关方对中非稳定团的看法.....	18
当前任务的总体有效性和优先工作领域.....	18
保护平民	19
扩展国家权力	20
斡旋和支持和平进程	22
提高稳定团效力	24
与东道国的接触	24
稳定团足迹	25

综合规划和协调	26
克服业务挑战	26
战略沟通	27
经济红利	28
五. 与联合国国家工作队进行工作整合.....	28
六. 加强与区域和多边组织的伙伴关系.....	29
七. 规划分阶段过渡	30
八. 意见	31
九. 建议	33
附文一 表格	39
附文二 中非共和国对人权机制的承诺及参与国际文书的情况.....	41

缩略语

3R 组织	回归、索回和复原
中非建和办	联合国中非共和国建设和平综合办事处
中非支助处	联合国中非共和国建设和平支助办事处
中非经共体	中部非洲国家经济共同体
欧盟培训团	欧洲联盟培训团
欧盟顾问团	欧洲联盟顾问团
艾滋病毒/艾滋病	人体免疫缺陷病毒/获得性免疫缺陷综合征
基金组织	国际货币基金组织
上帝军	上帝抵抗军
中非特派团	联合国中非共和国特派团
中乍特派团	联合国中非共和国和乍得特派
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室

摘要

应中非共和国政府请求，安全理事会第 2709(2023)号决议授权对联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)进行 2024 年独立战略审查。秘书长任命前副秘书长埃德蒙·穆莱特领导此项审查。

本报告对中非共和国持续存在的安全、政治和社会经济挑战进行了独立的战略评估。本次审查通过与中非共和国当局、国际合作伙伴和当地各利益攸关方进行的广泛磋商，审议了影响该国的内部复杂性以及区域和地缘政治动态。审查强调，武装团体的残余威胁、族群间暴力、治理缺陷和经济脆弱性是实现和平的主要障碍。

审查发现，稳定团与国家及区域行为体协调，对在政治与和平进程、扩展国家权力、安全、保护平民和法治等领域取得重要成果发挥了重要作用。这一点得到所有对话者的认可，没有人要求对稳定团进行缩编或关闭稳定团。审查赞同这一观点，并建议在目前计划于 2025 年举行的总统和立法选举之后，通过技术评估团重新审视这一问题。

审查承认，国家对话者呼吁对中非稳定团进行调整，以支持政府的早期恢复和发展举措。审查认识到，这对于巩固稳定团所促成的和平与安全成果十分重要，但这方面的首要责任在于政府、联合国国家工作队和发展伙伴。因此，报告还呼吁发展伙伴发挥作用，充分利用人道主义、发展与和平之间的联系。

审查小组评估认为，任务规定仍然具有相关性，并强调中非共和国政府和国际社会，特别是安全理事会，在支持中非稳定团并承认其为国际上声援中非共和国的关键工具方面发挥着至关重要的作用。审查小组呼吁国际社会持续给予支持，直至国家机构能够独立应对安全和治理问题。

此外，审查范围扩展到中非稳定团以外，为联合国在全球的维持和平行动提出了建议。这些建议包括提高业务效率，调整任务以更好地应对当地的现实情况以及促进更广泛的国际合作。审查提出的建议旨在激励进行进一步改革，摒弃一刀切的解决方案，确立最佳做法，完善维持和平特派团的战略方向，以确保它们更好地应对现代冲突环境的动态挑战。这一战略方针可确保维持和平工作协调有序、资源充足，并与国际社会促进持久和平与发展的目标保持一致。

一. 背景

1. 中非共和国政府在 2022 年 11 月 5 日给安全理事会的信中表示，需要审查联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)。中非共和国政府评估认为，由于实地情况发生了变化，需要对稳定团的工作进行评价，以确保更好地与政府的优先事项保持一致，审查稳定团在哪些领域的业绩可以进行改进，并研究可能对任务作出的调整。2018 年进行了第一次独立战略审查，尽管该审查建议加强稳定团的一些任务，如对和平进程和安全战略的政治支持，但自 2014 年稳定

团成立以来，其任务一直保持不变，主要优先任务包括保护平民、斡旋和扩展国家权力。

独立战略审查的任务和目标

2. 安全理事会第 2709(2023)号决议要求在 2024 年 8 月 15 日前对中非稳定团进行独立战略审查。这项审查将：(a) 评估中非共和国和平与安全面临的挑战；(b) 就中非稳定团任务的可能重组、稳定团的效力、资源的充足与否以及调整备选方案提出建议；(c) 就可能的过渡计划和稳定团在条件具备时的最终缩编提出建议。安理会还强调，这项审查必须在与中非共和国政府和其他相关合作伙伴进行广泛协商的基础上进行。

独立战略审查的指导原则和方法

3. 2024 年 2 月 26 日，联合国秘书长宣布任命前副秘书长埃德蒙·穆莱特领导本次审查。四名对中非共和国、该区域、和平行动、建设和平以及联合国可用来促进和平与安全的工具有着广泛了解的独立专家受聘支持这一进程。¹

4. 审查力求尽可能具有包容性，以确保对中非共和国的情况以及相关的区域和全球动态有深入和细致的了解。审查结果载于本报告，为中非稳定团任务的可能调整提供了战略方向，并将其置于“以行动促维和+”议程和秘书长的《新和平纲领》框架内。审查特别注重通过加强对多边主义的承诺、促进伙伴关系以及采用针对具体情况的创新方法执行任务来加强和平行动，同时仍然考虑到平衡财务成本和政治利益的必要性。鉴于性别平等视角贯穿各领域，因此将其纳入了整个报告的主流。

5. 独立性原则是本次审查的基石，其重要性不容低估。除联合国秘书处和中非稳定团为安排差旅和会议提供后勤支助外，审查小组在每一阶段都采取措施维护其自主性，中非稳定团和秘书处工作人员均未参加其举行的磋商。因此，审查结果和建议完全由审查小组负责。

6. 关于审查方法，除对现有独立文献和相关联合国内部评估进行案头审查外，审查小组还于 2 月 22 日至 3 月 3 日和 3 月 21 日至 27 日在纽约与各会员国、安全理事会以及秘书处和平、安全与发展领域的各部厅进行了磋商。审查小组于 3 月 4 日至 20 日访问了中非共和国，在那里首先与总统进行了会晤，还与以下各方举行了会议：国家和地方当局；政治反对派代表；国际和区域合作伙伴，包括作为《中非共和国和平与和解政治协议》担保方的中部非洲国家经济共同体(中非经共体)和非洲联盟；卢旺达和安哥拉(作为大湖区问题国际会议中非共和国和平联合路线图调解方)；欧洲联盟；外交使团；民间社会、宗教领袖、政党、青年和妇女团体；国际金融机构；中非共和国商会代表；特别刑事法院；中非稳定团；联合国国家工作队。审查小组访问了上科托省，在该省首府布里亚和万贾-科托市的萨姆万贾村与当地利益攸关方进行了磋商。

¹ 审查小组目前与纽约的和平行动部或中非稳定团没有专业联系。

7. 为符合其战略性质，审查提出了指导安全理事会讨论的建议，以期阐明愿景、确定任务优先次序并为中非稳定团分配资源。审查还为秘书处提供建议，以确定将安理会的决定转化为现实和可执行的活动所需的人员和能力。最后，审查向中非共和国政府及其合作伙伴提出建议，以进一步巩固安全成果，并在可行的情况下争取早日恢复。

二. 中非共和国背景分析

8. 自 1960 年独立以来，中非共和国一直是政治危机和武装叛乱的舞台，这些危机和叛乱往往是有争议的政治过渡引发的。结构性治理缺陷破坏了人们对国家机构的信任，损害了该国履行其基本主权职能的能力。这些冲突对妇女和儿童的影响尤为严重，加剧了他们的脆弱性并限制了他们获得基本服务的机会。在此背景下，非洲联盟、区域行为体和联合国已多次尝试恢复和平与稳定。²

9. 2013 年，中非共和国陷入内战，除造成人员死亡和大规模流离失所外，该国仅存的机构能力也被摧毁。为此，中非经共体通过自 2008 年以来一直驻扎在该国的中非共和国巩固和平特派团加大了行动力度，非洲联盟也于 2013 年 7 月 19 日成立了后续特派团，即由非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)。

10. 安全理事会于 2014 年 4 月授权设立中非稳定团，以取代中非支助团，中非支助团的许多部队被重新编入新的稳定团。中非稳定团与法国和欧洲联盟部队一起部署，在稳定安全、促进包容各方的政治进程和支持重建国家机构方面发挥了重要作用。这些努力促成了任命卡特琳娜·桑巴·庞扎为临时总统(她是中非共和国第一位担任该职务的女性)；建立过渡政府；政府与各武装团体在布拉柴维尔论坛上签署停火协定。2015 年 5 月在中非稳定团支持下举行的后续班吉民族和解论坛为就促进和解措施进行广泛和包容各方的基层协商提供了机会。论坛听取了民间社会、宗教团体、妇女团体和青年团体、社区长老以及政治领导人和武装团体的批评意见。其成果和建议为政治改革议程制定了路线图，并确定了明确的优先事项，以帮助该国摆脱数十年来反复发生的冲突。这为 2015 年通过新宪法和设立特别刑事法院，从而解决严重侵犯人权问题以及促进和解与正义铺平了道路。

11. 2016 年 2 月，福斯坦-阿尔尚热·图瓦德拉当选总统，立法选举恢复了国民议会，从而全面恢复了宪法合法性。根据 2015 年班吉论坛的指示，图瓦德拉总统领导的政府重点关注全国对话、重建和加强治理。2017 年，《恢复国家权威全国战略》颁布，标志着该国在国防、安全、法治、民政和社会服务领域提供综合支持方面迈出了重要一步。经过广泛磋商，制定了一项国防计划，并由图瓦

² 以往的联合国和平行动包括：联合国中非共和国特派团(中非特派团)，1998 年授权的维持和平特派团；联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)，2000 年授权；联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)，2007 年授权的驻乍得维持和平特派团；联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)，2010 年授权。

德拉总统于 2017 年 9 月 11 日签署。该计划目前正在进行修订，它设立了四个军事区，并设定了到 2021 年国防部队兵力达到 9 800 人的目标。

12. 尽管国家努力建立新的体制框架，但由于武装团体之间对资源控制权的争夺，暴力活动在临近 2016 年底时死灰复燃。族裔间和族群间的紧张关系，特别是穆斯林和基督徒之间的紧张关系，使这种情况日益加剧，同时出现了新的武装编队，助长了冲突和对平民的袭击，包括普遍存在的特别针对妇女和女童的性别暴力案件。这种情况持续了整个 2017 年，这是由于国家军队仍在重建过程中；而法国和美利坚合众国撤回了部队，中非稳定团成为了主要的保护行为体。因此，2017 年 11 月，安全理事会授权将稳定团的兵力上限增加 900 人，使军事人员总数达到 11 650 人。中非稳定团开展了若干关键的进攻行动，旨在遏制主要武装团体的影响，支持更广泛的政治战略以促进和平，包括 2019 年 2 月 6 日在喀土穆签署的至关重要的《中非共和国和平与和解政治协议》。该协议由非洲联盟在中非经共体、联合国和其他国际合作伙伴的支持下促成，包括五个优先工作领域：解除武装、复员、重返社会和遣返；正义与民族和解；季节性游牧；安全；民主治理。中非稳定团作为《政治协议》的调解方，在这些领域发挥了支持作用。作为一项有利于执行该《政治协议》的建立信任措施，并为促进武装团体融入政治进程，图瓦德拉总统在其领导的新政府中纳入了协议签署团体的成员。

13. 然而，2020 年选举的筹备工作凸显了和平努力的脆弱性。和平协议执行缓慢，缺乏制裁违反协议行为的措施，加剧了紧张局势，最终导致武装反对派团体成立新的联盟，即爱国者变革联盟，该联盟试图破坏选举并夺取政权。前总统弗朗索瓦·博齐泽的总统候选人资格被宣布无效，他加入该联盟并成为其领导人。³ 爱国者变革联盟成员拒绝接受在《中非共和国和平与和解政治协议》中所作承诺，大幅扩大了其领土控制范围，于 2021 年 1 月占领了主要城镇并到达首都班吉的郊区。稳定团的应对能力有限，安全理事会授权从联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)快速调拨 300 名士兵支持稳定团的工作。政府还通过与卢旺达和俄罗斯联邦的双边合作协定寻求军事增援(后者被称为“其他安全人员”)，这有助于控制局势。选举暴力严重破坏了重新部署国家代表的努力，迫使一些公务员以及国防和安全部队成员弃守岗位，到中非稳定团基地寻求庇护。国家基础设施遭到严重破坏，⁴ 司法部门受到显著影响，8 所监狱受损，大多数司法团被暂停，导致只有六个法院正常运作，且仅有 22% 的司法人员在班吉以外地区工作。

14. 武装暴力迫使 40% 的投票站关闭，只有 35% 的选民得以投票。选举结果暴露出妇女在民选机构中的代表性有限。尽管国家平等法规定了 35% 的配额，但

³ 宪法法院以对弗朗索瓦·博齐泽发出的国际逮捕令和联合国对其实施的制裁为由，宣布其候选人资格无效。

⁴ 在 2020 年选举后危机期间，对国家当局的保护是 16 位省长中有 15 位得以留任、71 位市长中有 54 位得以留任的关键。

目前仅有 11% 的议员为女性。中非共和国妇女参政仍然受到传统性别角色和规范的影响。此外，在获得教育和经济自主机会方面的系统性歧视也构成了进一步的障碍。尽管存在这些现实问题，但审查发现在地方一级，特别是布里亚和萨姆万贾，仍有妇女担任政治领导职务。

15. 政府军在卢旺达和其他安全人员的支持下发起反攻，从爱国者变革联盟手中夺回了主要城市。这为后者对其怀疑与国家和国际安全部队合作的社区进行报复提供了借口。与此同时，国家当局的调查报告称，在这些行动中，国家安全部队及其俄罗斯合作伙伴可能违反了国际人道法和国际人权法。⁵

16. 在此背景下，中非稳定团继续通过大湖区问题国际会议支持区域行为体的努力，该会议于 2021 年 9 月 16 日在罗安达通过了中非共和国和平联合路线图，以指导《中非共和国和平与和解政治协议》的执行。2021 年 10 月，作为路线图承诺的一部分，图瓦德拉总统宣布单方面停火，重新燃起了重振和平进程的希望，然而，和平进程一直难以取得进展。自 2019 年签署《政治协议》以来，武装团体的构成发生了重大变化。政治接触和军事压力大大削弱了最初组成爱国者变革联盟的六个签署协议的运动，而爱国者变革联盟又因内部分歧而进一步四分五裂。到 2023 年 12 月，联盟内只剩下四个团体仍在活动：争取中非和平联盟、中非复兴人民阵线、回归、索回和复原(3R 组织)和“反砍刀”组织穆克姆派。⁶

17. 在 2022 年 12 月 6 日和 2023 年 4 月 28 日举行的两次仪式上，六个签署协议的武装团体和三个签署协议的武装团体的分支被正式解散。⁷ 截至 2024 年 3 月，4 429 名战斗人员(4 147 名男子和 282 名妇女)参加了全国解除武装、复员、重返社会和遣返方案。此外，2023 年 7 月和 9 月，中非稳定团协助中非共和国政府领导的最后一批上帝抵抗军(上帝军)战斗人员从泽米奥和姆博基(上姆博穆省)复员和自愿遣返乌干达的行动，结束了他们在中非共和国的长期存在。然而，与此同时，在以前被上帝军占领的地区出现了 Azande Ani Kpi Gbe 运动。

18. 自那时以来，力量平衡发生了重大变化，从武装团体向政府倾斜。截至 2024 年 2 月中旬，在扩展国家权力方面取得了进展，行政官员已就职，但公务员工队伍仍高度集中在班吉，各省的人数低于 2013 年危机前的水平。中非稳定团

⁵ 见 <https://information.tv5monde.com/afrique/centrafrique-des-instructeurs-russes-parmi-les-auteurs-dexactions-selon-le-ministre-de-la>。

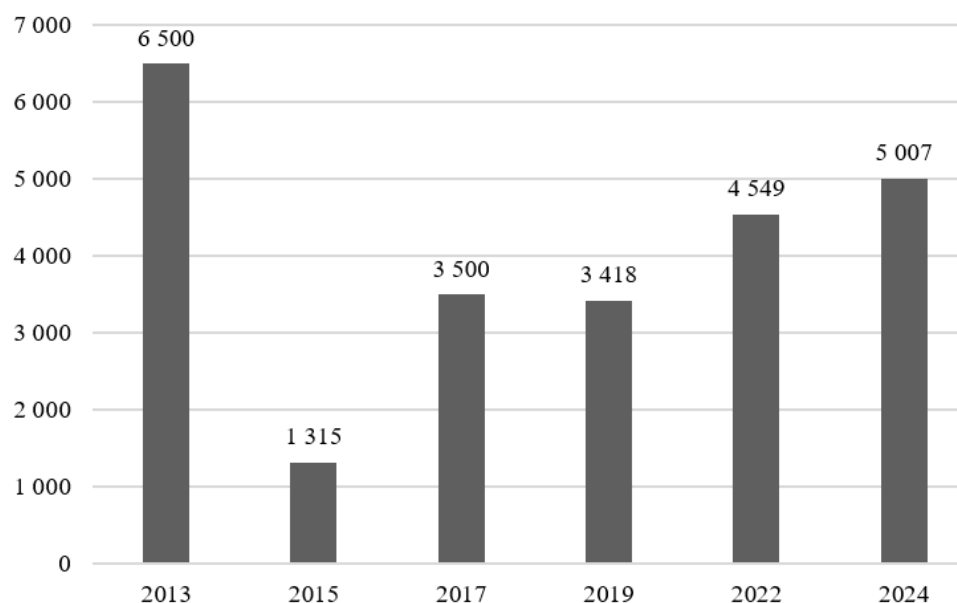
⁶ 争取中非和平联盟、3R 组织和中非复兴人民阵线历来是中非共和国最强大的武装运动。他们还声称自己代表最边缘化的群体和少数群体，这些群体通常被视为“外国人”，他们就是从这些群体中招募战斗人员的。

⁷ 2022 年 12 月 6 日，图瓦德拉总统主持了中非复兴爱国联盟、中非争取正义解放者运动、共和部队联盟和共和基础部队联盟的解散仪式。此外，2023 年 4 月 28 日，总统主持了革命与正义组织-贝兰加派和革新争取和平与正义塞雷卡以及中非复兴人民阵线、中非爱国运动和中非人民民主阵线分支的解散仪式。

在提供后勤、安全和能力建设支助方面的作用在重新部署国家人员的工作中至关重要。

图一

部署在工作地点的公务员人数



资料来源：中非稳定团。

19. 虽然中非共和国的安全局势有所改善，但政治环境依然严重两极分化。在图瓦德拉总统的第二个任期内，总统多数派提出了一项宪法改革方案，以修订存在广泛共识的 2015 年《宪法》。2023 年 8 月 21 日，宪法法院确认了 2023 年 7 月 30 日宪法公投的结果。除其他变化外，这将总统任期从五年延长到七年，取消了总统任职次数限制，并加强了行政部门。在审查过程中，一些被征求意见的人批评了这一过程及其结果，认为这是对民主准则的侵蚀。

区域背景

20. 中非共和国是中非经共体和大湖区问题国际会议的成员，与喀麦隆、乍得、刚果、刚果民主共和国、南苏丹和苏丹接壤。这使其处于区域人道主义危机、安全威胁和经济不稳定的中心。因此，区域动态对中非共和国影响巨大。虽然该国与乍得和苏丹等主要邻国的关系在过去几年中有所改善，但仍需建立信任，因为这些国家与在中非共和国活动的一些武装团体或在苏丹等地活动的中非共和国武装行为体之间存在联系。这些武装行为体最终返回中非共和国将带来更多动荡。

21. 中非共和国边境线漫长且疏于管制，加上跨境联系和非法武器泛滥，加剧了该国的安全挑战。这为非法开采该国丰富的自然资源提供了便利，而非法开采自然资源则为中非共和国及其邻国的许多武装行为体提供了战时经济。这些跨境问题增加了冲突蔓延的风险。

22. 与喀麦隆、乍得和刚果的联合委员会持续定期举行会议，可以加强区域边境合作，改善边境管理，解决共同的安全问题。新的《国家边境管理战略》及其 2023/24 年行动计划是在应对共同挑战方面迈出的又一步。

23. 在政治上，虽然中非共和国在 2016 年和 2021 年举行的总统选举是民主的重要组成部分，具有里程碑式的意义，但最近的宪法改革引发了人们对向“强人治理”转变的担忧。

地缘政治动态

24. 地缘政治局势日益紧张，对该国在实现可持续稳定方面的进展产生越来越大的影响，并破坏中非稳定团支持这些目标的努力。由于该国仍然严重依赖国际声援，安全理事会成员因在加沙或乌克兰战争等与中非共和国无关的议题上存在分歧而导致的恶化关系和逐渐两极分化，正在削弱该国的维稳努力。该国政府和包括安全理事会成员在内的各会员国所确认存在的这一地缘政治动态是本次审查的重要背景。

25. 俄罗斯联邦和卢旺达在中非共和国的影响力不断扩大，与此同时，西方合作伙伴在安全和发展部门发挥的传统作用却在下降。在签订双边协议，部署被认定为瓦格纳私营军事公司成员“军事教官”和来自卢旺达的“保护部队”之前，中非共和国的主要安全合作伙伴包括中非稳定团和欧洲联盟，并得到法国和美国的额外支持。这种重组是由于西方撤出或减少了对某些部门的支持。

三. 巩固和平与安全仍面临的挑战

政治不稳定与和平进程的脆弱性

26. 包容性办法对于促进对话以支持和平进程仍然必不可少。虽然对话仍然至关重要，但所有武装团体实现实质性政治参与的道路充满复杂性。武装派别一再脱离协议，凸显了和平进程的脆弱性，并突出说明需要采取全面的方法，以解决冲突的根源，确保包容性，并将经济发展与安全改革相结合。

27. 日益缩小的公民空间和高度两极分化的政治格局有可能加剧国内的不稳定。正如过去所见，当对话渠道看起来有限时，政治异议的表达就有可能通过武装运动进行。虽然政治反对派领导人继续谴责针对他们的迫害措施和歧视性行动，但亲政府部队内部的不满情绪也可能导致不稳定局势加剧。按照班吉论坛的思路继续开展包容性对话，并在执行《中非共和国和平与和解政治协议》时纳入民间社会的观点，包括妇女和青年的观点，可以促进以更加协商一致的方式向前迈进，并为政治和体制改革议程提供有利的途径。

治理缺陷和对外部支持的依赖

28. 该国在履行其主权特权时依赖外部支持，这使其容易受到影响国际声援的冲击和动态的影响。在审查期间，这一特点在两个部门表现得最为明显，即安全和国家预算。大多数对话者强调，必须继续提供支持，使中非共和国武装部

队能够按照国际义务(国际人道法和国际人权法)独立开展行动,并保证在中非稳定团撤离或暂停提供支助的情况下,该国的国家安全不会受到损害。

29. 在磋商期间,利益攸关方强调迫切需要改善公共部门的治理,打击腐败,并调动资源补充国库。在这方面,各利益攸关方也认识到需要大量的技术援助来加强政策和体制框架。一些利益攸关方指出,系统性治理缺陷是破坏商业环境以及包容性和可持续经济增长的关键因素,因为这些方面在很大程度上取决于公共部门治理的质量。⁸

脆弱的经济环境与增长障碍

30. 中非共和国是世界上最贫穷的国家之一,该国不仅是全球人均国内生产总值最低的国家之一,也是人类发展指数得分最低的国家,这表明该国面临广泛的经济挑战。由于服务的范围和质量受到该国经济状况的严重不利影响,社会经济和平红利尚未惠及大多数人口。妇女和女童在经济、社会和文化权利方面,包括接受教育、获得土地和创业机会的权利,受到尤为严重影响。每 10 名妇女或女童中就有 7 人是文盲,而每 10 名男子或男童中有 5 人是文盲。⁹ 妇女和女童经济地位低下也使其更容易遭受性别暴力,并限制了她们诉诸司法的机会。在 191 个国家中,中非共和国在性别平等方面排名第 188 位。

31. 该国自然资源丰富,但尚未建立能够增加国家收入和促进公平再分配的正式管理制度。除自然资源外,该国几乎没有其他经济基础,大部分经济活动都在非正规部门进行,妇女在这些部门往往处于经济弱势地位。尽管投资仍然有限,但首都班吉的一些投资正在增加。虽然这预示着经济开始缓慢复苏,但国家财政的积极回报尚未显现。2023 年,在法国暂停在这方面的捐款后,国际货币基金组织(基金组织)提供的优惠贷款防止该国出现违约。基金组织提供优惠贷款的条件包括需要采取果断措施,通过简化免税、加强增值税征收和促进海关税收来增加国内收入。¹⁰ 这将增加公共收入,减少对国际援助的依赖,但需要在人力和其他资源方面进行大量投资。¹¹ 否则,该国扩大和提供预期服务的能力就会减弱,从而助长不满情绪,破坏若干建设和平进程,如扩展国家权力或解除武装、复员、重返社会和遣返。例如,虽然大多数前战斗人员都获得了重返社会方面的支助,但在经济机会不足的情况下,他们能否保持回归平民生活

⁸ 例如,2022 年的外国直接投资占国内生产总值的 1%,这表明目前外部投资意愿不强。世界银行在《2022 年国家政策和体制评价》中也指出,2013 年至 2022 年期间,在改善经济管理、结构性政策、社会包容和公平政策或公共部门管理和体制方面几乎没有取得任何进展。世界银行,《非洲的国家政策和体制评价:评价非洲政策和体制——动荡世界中的经济韧性政策》(华盛顿特区,2023 年)。可查阅 <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/31808ab0-b779-4bed-ad4a-23c692b12456/content>。

⁹ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署),妇女统计数据中心,中非共和国。可查阅: <https://data.unwomen.org/country/central-african-republic>。

¹⁰ 国际货币基金组织,基金组织第 23/362 号国别报告,中非共和国,2023 年 11 月。

¹¹ 例如,有人指出,税务局只有一辆车,而海关仅有 10 台电脑。

的状态值得怀疑。工作重点还必须放在确保经济政策有效解决性别差距和支持增强妇女的经济权能上。加强维持和平行动以外的机构伙伴关系是解决这一问题的唯一可持续办法。

安全威胁

32. 尽管在安全方面取得了一些成果，但武装团体在该国部分地区的存在仍然是一个不稳定因素。这些团体继续以平民为目标，破坏弱势群体的生计，对妇女和儿童造成尤为严重的影响，妇女和儿童面临着更高的性别暴力和经济贫困风险。虽然人们认识到武装团体已被削弱，但它们仍然具有复原力。鉴于其军事力量、战斗人员人数、指挥系统和招募能力，争取中非和平联盟、中非复兴人民阵线和 3R 组织历来被视为最强大的武装运动。与此同时，其他武装团体也建立了起来，包括在以它们为代理人的其他安全人员的支持下建立起来。

33. 这些武装团体具有族裔基础，除了从各自的族群招募人员外，还经常将各自的族群用作挡箭牌或可榨取的资源。在打击武装团体的过程中，这些族群尤其有可能遭到国家人员侵害，特别是有针对性的逮捕和酷刑。记录在案的证据表明，穆斯林信徒和富拉尼族群成员是国家人员格外针对的目标，因为国家人员怀疑他们与武装团体，主要是 3R 组织和争取中非和平联盟勾结。¹² 这些侵害行为显然坐实了武装团体所谓的保护其族群的虚假说法，并破坏了国家在一些地区扩大其存在和权力的努力，在这些地区，数十年没有建立国家力量存在和权力，导致人们产生被边缘化的感受。

34. 这些团体实施的暴力行为破坏了保护平民的活动，因为暴力模糊了战斗人员和非战斗人员之间的界限。性暴力在中非共和国仍然普遍存在，经常被用作统治、驱逐或惩罚平民的手段。妇女和儿童极易受到伤害。与冲突有关的性暴力在很大程度上不为人所知且报告不足，原因尤其是幸存者害怕蒙受耻辱和遭到报复，而且对国家司法机构不信任。根据性别暴力信息管理系统，2022 年共报告 23 644 起性别暴力事件，与 2021 年相比激增 104%。这一趋势在 2023 年持续存在，从 1 月至 9 月就记录了 11 000 多起性别暴力事件。

35. 用纯粹的军事解决办法解决武装团体构成的威胁不太可能成功。由于政府部队及其盟友守住阵地的能力仍然有限，中非共和国武装部队和其他安全人员的军事行动往往侧重于短期成果。这些行动的战术被描述为“打了就跑”，即中非共和国武装部队和其他安全人员会部署到某个地区开展短期行动，迫使武装运动暂时撤离。一旦武装运动卷土重来，平民尤其容易遭到报复。除非同时采取“坚守和重建”措施，否则军事压力产生的效果有限。

36. 最后，政府部队和其他安全人员组建和使用傀儡民兵破坏了对安全部门进行可持续改革以及建立一支专业和负责任的军队的努力。这也有可能在今后对

¹² 中非共和国人权状况独立专家的报告，2022 年 8 月 22 日(A/HRC/51/59)。

这些非正规团体，如班吉的“鲨鱼运动”¹³ 或该国东南部的 Azande Ani Kpi Gbe 的战斗人员的复员工作构成挑战。

扩展国家权力面临的挑战

37. 在磋商期间，审查小组注意到国家难以在各省维持其存在。驱逐武装团体的军事行动似乎与更广泛的恢复国家存在的战略和计划脱节。由于在没有能力守住已取得成果的情况下兵力投送能力似乎不可持续，因此正在制定的新国防政策也在寻求转为在六个新军区集中驻军。

38. 维持国家和相关人员的有效存在仍是一项正在进行的工作。由于外地缺乏接待和安置公务员的基础设施、人力资源有限、业务预算低以及很少有机会获得包括银行服务在内的辅助性服务，这项工作受到阻碍。在各工作地点任职的公务员有系统地返回班吉领取薪金，这危及到他们在各省的持续存在。中非稳定团向公职与行政改革部以及国土行政、权力下放和地方发展部提供了后勤、安全和能力建设支持。这促进了每月平均 75 名公务员和国家工作人员的部署和流动。虽然这有助于增加许多地区的行政存在，但没有稳定团的支持，国家无法维持这些文职人员。此外，尽管作出了这些努力，但获得基本社会服务的机会仍然很少。解决这一问题需要中非共和国政府确定优先事项并展现政治意愿。目前，联合国国家工作队和合作伙伴正在填补这一空白，但资源和能力不足以覆盖该国全境。

边境安全、冲突蔓延和跨国有组织犯罪

39. 中非共和国位于一个棘手的区域，其大多数邻国都正在发生或可能会发生冲突。这些冲突有可能蔓延到中非共和国，边境地区仍然是热点地区，武装团体和犯罪网络利用这些地区的漏洞随意跨越边境，并控制着利润丰厚的贸易路线。这些不受控制的行动助长了武器的流动，从而加剧了区域危机。例如，最近的证据表明，2023 年底，在东部的瓦卡加省和上科托省发现部署了大量武装分子，这可能是加强爱国者变革联盟/争取中非和平联盟在边境战略要地周围存在的协调战略的一部分。来自苏丹和南苏丹的武装行为体的跨界流动被认为破坏了该国东北部和东南部的稳定，其中苏丹准军事组织快速支援部队的战斗人员和 Azande Ani Kpi Gbe 据报分别出现在这两个地区。加强联合边境管理对于应对共同的安全挑战至关重要。尽管为振兴区域边境合作作出了努力，并通过了《国家边境管理战略》，但仍未取得切实成果。

族群间紧张关系和宗派分歧

40. 2014 年部署中非稳定团时，宗派暴力促使一些观察员对可能发生的种族灭绝行为发出警告。¹⁴ 虽然在审查磋商期间没有对这一主题进行重点讨论，但各

¹³ 2021 年 6 月 25 日根据安全理事会第 2536(2020)号决议延长任期的中非共和国问题专家小组给安全理事会主席的信(S/2021/569)。

¹⁴ 安全理事会在 2015 年 4 月 28 日第 2217(2015)号决议中欢迎联合国授权的国际调查委员会的最后报告(S/2014/928)，关切地注意到委员会认为，冲突的主要当事方，包括前塞雷卡、“反砍刀”组织和中非共和国武装部队中与武装团体合作的分子自 2013 年 1 月 1 日以来违反了国际

方一致认为需要谨慎行事。一方面，促进民族和解的努力已经落后于最初的承诺。在这方面，在真相、正义、赔偿与和解委员会等关键机制的运作方面遇到的挑战以及持续存在的资源缺口都令人关切。另一方面，族群间暴力仍然影响着该国的许多族群，特别是那些居住在季节性游牧路线沿线或矿区周围的族群。在 2024-2025 年地方和总统选举之前，仍有可能发生宗派暴力。此外，对某些族群成员的系统性歧视继续对社会结构造成破坏。缺乏身份证件对穆斯林和富拉尼族群成员的影响尤为严重，事实上阻碍了他们获得地方或国家行政服务或学校等社会服务。此外，危机爆发前居住在中非共和国的穆斯林人口中，有相当一部分在邻国寻求避难。虽然他们自愿回返的条件在该国不同地区仍不均衡，但如果他们返回并收回自己的土地和财产，并且要求获得可能的赔偿，则可能出现新的紧张局势。其他持续存在的不平等现象也影响到不同族裔、宗教、年龄或性别的群体获得水、教育、保健等基本服务的机会。¹⁵ 危机造成的人道主义后果导致有限的基本服务所面临的压力进一步增加，而对这些服务的争夺可能会造成不同人口群体之间的紧张关系。

打击有罪不罚现象

41. 对于严重违反国际人权法和国际人道法的行为进行的追责十分有限，甚至根本没有进行追责。在有罪不罚在反复发生的危机中的作用上取得了共识，反映出打破暴力循环和为可持续和平与正义奠定基础的集体愿望。在中非稳定团和联合国国家工作队的支持下，国家当局在加强相关人权政策和立法框架、促进脆弱的法治部门的发展和实施过渡期正义机制方面取得了一些进展。尽管取得了这些成果，但司法系统仍然受到政治操纵，破坏了其独立性。2015 年设立特别刑事法院以及 2020 年真相、正义、赔偿与和解委员会开始运作，都是在建立有利于全国对话和愈合民族创伤的过渡期司法系统方面迈出的重要步伐。然而，财政和其他方面的挑战影响了它们的效力。¹⁶ 这些进展能否产生影响，在很大程度上取决于国家机构能否作出持续的承诺并发挥自主性，领导这些改革并动员合作伙伴进行投资和提供支持。

持续人道主义需求

42. 严重的保护危机继续推动人道主义需求。自 2014 年以来，近 130 万人在境内流离失所或在邻国寻求避难。随之而来的人道主义需求，包括提供住所、食物、清洁用水和医疗保健，凸显了该国民众面临的人道主义危机的严重性和广泛性。由于该国基础设施薄弱，获得基本服务的途径有限，使局势进一步复杂化，这使得提供人道主义援助的工作充满挑战。

人道主义法并侵犯践踏人权，其行为可能构成战争罪和危害人类罪，这包括“反砍刀”民兵进行的族裔清洗。

¹⁵ 在武装团体长期施压导致不同族群之间经常发生暴力蔓延的地区，这一问题尤为严重。见国际移民组织(移民组织)，“解决方案与流动性指数报告：中非共和国”，2023年12月。

¹⁶ 真相、正义、赔偿与和解委员会自 2024 年 5 月 7 日起不再运作，等待任命新的委员。

43. 获得医疗保健的机会仍然不足，许多医疗卫生机构遭到抢劫、破坏，或仅仅是人员或用品已耗尽。疟疾、艾滋病毒/艾滋病和结核病等疾病十分普遍，营养不良率，特别是儿童营养不良率高得惊人。卫生部门严重依赖非政府组织。由于卫生工作者与人口的比例处于世界最低水平，卫生部门难以满足需求，几乎无法提供基本服务。教育系统受到严重破坏，导致成人识字率低至约 37%，使贫困和脆弱性长期存在，60%以上的学校遭到袭击或被用于军事目的。¹⁷

44. 气候变化进一步破坏了农业生产力，超过一半的人口面临粮食不安全问题。气候变化还改变了季节性游牧走廊，导致争夺日益减少的自然资源的冲突加剧，并影响到依赖自给农作和畜牧业的社区的生计。¹⁸

45. 2024 年人道主义应对计划需要 3.677 亿美元，但资金严重不足，人道主义行为体目前正在优先开展拯救生命的应急行动。一些捐助方指出，在人道主义资金减少的同时，必须向早期恢复战略过渡。这一过渡能否成功在很大程度上取决于国家发展计划，也取决于当局是否有能力确保国际社会为实施该计划提供足够的支持。对这一过渡和提供可持续解决方案同样至关重要的是国家与其公民之间的关系。民众强调，这仍然是与国家存在和提供急需的基本服务的能力并重的一个优先事项。¹⁹ 在这种关系仍在发展的地区，这导致了境内流离失所者的回返出现延误，阻碍了支持境内流离失所者重新融入社区并且尤其关注妇女、儿童和其他弱势群体需要的关键建设和平工作。

与其他安全人员的存在有关的风险

46. 虽然一些人认为其他安全人员有助于短期安全工作，但他们的活动也带来了一些挑战。由于政治、行政和后勤因素，安全提供者之间的协调变得复杂。这对稳定团有效执行任务的能力产生了不利影响。与此同时，国家当局将其他安全人员视为宝贵的盟友，经常参与他们认为稳定团不愿参与的行动，包括军事打击行动。人们认识到，国家需要在中非共和国武装部队、中非稳定团和其他安全人员之间建立协调机制。然而，稳定团参与这一机制的能力将因许多上述因素以及关于一些其他安全人员侵犯人权的报告而被削弱。²⁰ 除了在国家与私营安保提供商间的伙伴关系中约束国家的既定国际法规则之外，关于工商企业与人权的“保护、尊重和补救”框架可能有助于促进利益攸关方之间的对话和维护人权。

¹⁷ 保护教育免受攻击全球联盟，《2020 年处于炮火袭击下的教育》，中非共和国国家概况，第 117-120 页。

¹⁸ 挪威国际事务研究所和斯德哥尔摩国际和平研究所，“气候，和平与安全概况介绍：中非共和国”，2022 年 10 月。可查阅：www.sipri.org/sites/default/files/2023-10/22_fs_car.pdf。

¹⁹ 移民组织推动的对话。见移民组织，“解决方案与流动性指数报告：中非共和国”。

²⁰ 中非共和国人权状况独立专家的报告，2022 年 8 月 22 日(A/HRC/51/59)。

四. 对中非稳定团的审查

利益攸关方对中非稳定团的想法

47. 审查确认，国家当局目前没有缩编中非稳定团的愿望或要求。但经常提到需要进行“调整”，强调希望看到稳定团活动的演变，而不是将其职能移交给其他行为体。这包括呼吁开展维持和平行动作用以外的活动。在这方面，国家、区域和国际利益攸关方承认已取得的稳定成果是脆弱的，但认为应在已实现安全的地方从人道主义援助转向可持续发展。他们还明确表示，中非稳定团的多层面任务对于进一步巩固这些成果和促进向发展过渡仍具有相关性。

48. 在安全方面，一些政府成员将局势的改善完全归功于其他安全人员的行动。相反，当地利益攸关方、区域和国际合作伙伴指出，中非稳定团的存在及其在全国各地的活动使其处于支持保护平民活动和扩展国家权力的独特地位。稳定团的存在也被视为部署人道主义人员、区域和国际合作伙伴以及私营部门行为体的关键。

49. 区域合作伙伴特别赞赏斡旋的作用，因为这往往是对其自身工作的补充。他们还稳定团继续支持选举以及实施和平进程表示赞赏。关于后者，他们呼吁中非稳定团与《中非共和国和平与和解政治协议》保证方之间“加强协同作用”。对民间社会组织而言，人权和监测以及司法和惩戒方面的援助对于促进急需的社会正义以及建立成熟的国家人权和司法机构至关重要。他们强调了在性别平等方面持续存在的挑战，并呼吁为增强妇女经济权能提供更多支持。所提及的一个共同主题是需要重新平衡稳定团在班吉和该国内地的存在和人员配置。

50. 所有对话者都认为，中非稳定团应越来越多地寻求推动长期增长和加强机构，以此作为促进持久和平的手段。包括总统在内的国家当局提出的具体要求包括修建和(或)翻修道路和公共基础设施、培训公务员以及提供更多的社会服务和经济复苏援助等。经常提出重新审视稳定团后勤足迹以确保留下积极和长期的基础设施遗产的备选方案，以及如何确保行动为当地经济带来更多经济红利的问题。

51. 总之，虽然可以考虑进行一些调整，但这些意见突出表明，需要更有能力应对发展需求的合作伙伴站出来，其中包括联合国国家工作队、国际金融机构以及其他双边和多边行为体。与此同时，这些合作伙伴也承认，如果没有稳定团的辅助性存在和必要的资金，它们所能取得的成果是有限的。因此，这种可能进行的调整应该以加强伙伴关系和工作的互补性为核心。

当前任务的总体有效性和优先工作领域

52. 安全理事会第 2709(2023)号决议概述了优先任务、其他任务和其他工作，强调采取按序方式有效执行任务。尽管责任繁多(一些国家对话者认为这些责任令人眼花缭乱)，这一战略使稳定团能够合理安排工作。在讨论稳定团当前任务的总体有效性时，审查着重突出了引起利益攸关方高度关注的任务，并提出了

为更好地执行任务而可能进行的调整。审查还审议了不常提及但与其他任务联系起来可加强中非稳定团行动一致性的任务。

保护平民

53. 保护平民是利益攸关方讨论最多的授权任务，其极端重要性得到了承认，稳定团在不断变化和具有挑战性的政治、安全和后勤环境中取得成果的努力也得到了承认。对保护平民任务的关注也突出表明，在确保明确理解保护任务、管理期望以及将授权任务与所需资源和实地需求相匹配方面，一直存在困难，其他维持和平行动也遇到了这些困难。

54. 中非稳定团的保护平民战略按照传统的三个层级阐述：对话和接触；人身保护；建立保护环境。虽然中非稳定团在所有三个层级都作出了重大努力，但国家利益攸关方对第一层级和第三层级工作的认可度较低，他们仍然强调中非稳定团部队的人身保护工作。

55. 在第一层级，即对话和接触方面，稳定团在国家和地方两级的各种政治对话与和平进程中发挥了促进作用，不可否认，这有助于保护平民。例如，保护活动在选举期间尤为重要，有助于保障基本自由。在地方一级，利用地方和平委员会和社区警报网络(有包括妇女团体和青年团体在内的民间社会代表参与其中)等机制开展的对话和接触也产生了积极影响。此外，人权监测对于为与国家和非国家行为体开展的对话提供参考仍然至关重要，此种对话旨在解决侵权行为，包括侵害儿童行为和涉及与冲突有关的性暴力的行为。²¹

56. 关于第二层级，即对平民的人身保护，以往在这一领域的失败仍然有损于国家利益攸关方对稳定团执行其保护平民任务能力的看法。在中非稳定团以前为努力处理多个热点问题而能力捉襟见肘时，一些部队派遣国的部队被认为和(或)实际未能采取行动，这在人们的脑海中仍然根深蒂固。从那时起，稳定团一直强调通过机动兵力投送提供保护，并增加对国家当局的支持。这导致许多长期存在的临时行动基地关闭。虽然这些基地难以维持，但它们为当地居民提供了保护，并使人道主义援助得以安全运达。这些基地人员的撤离造成了安全真空，这导致当地社区要求稳定团在其所在地区保留临时行动基地。

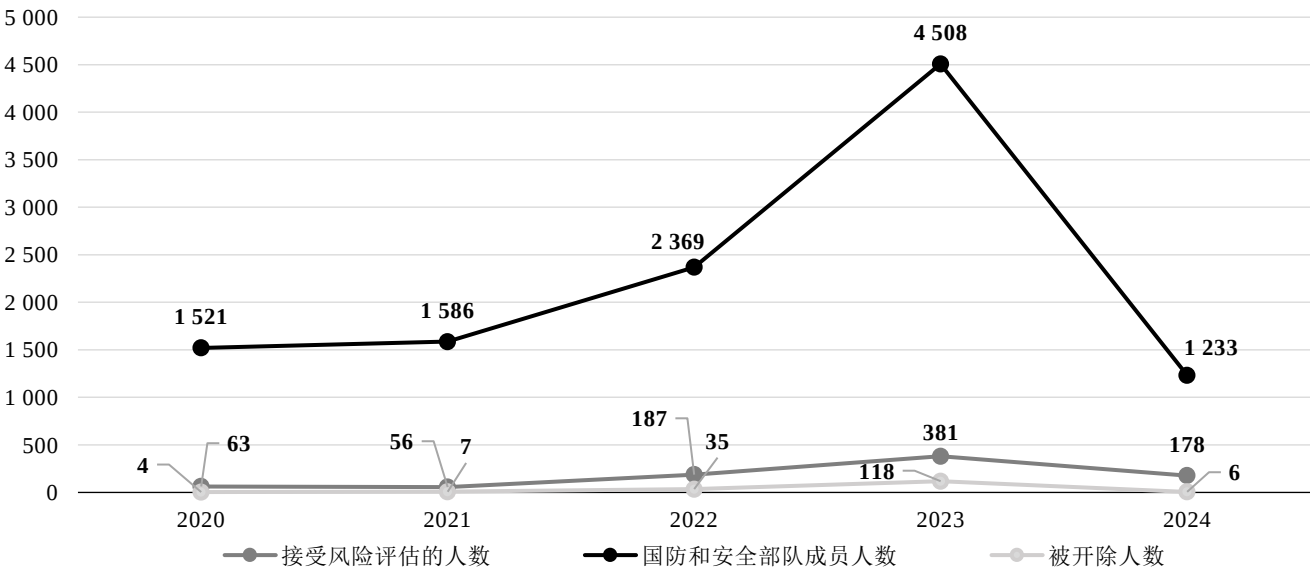
57. 第三层级，即建立保护性环境，调动稳定团的若干构成部分在人权、安全部门改革、司法和惩戒、儿童保护和妇女保护方面协助国家当局。人权监测和援助对于支持中非共和国武装部队和国内安全部队履行其保护特权也至关重要。²² 尽管在全面适用关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策方面存

²¹ 与国家行为体和非国家武装团体接触的切实成果包括，在 2022 年至 2023 年期间查明并释放了 42 名儿童(30 名男童和 12 名女童)。

²² 违反国际人道法和国际人权法的事件和受害者数量继续逐年增加。2022 年 7 月至 2023 年 6 月，中非稳定团记录了 2 091 起侵犯践踏人权和严重违反国际人道法的事件(上一次报告所述期间为 1 217 起)，受害者共计 4 676 人(上一次报告所述期间为 3 222 人)，其中 1 230 人受到多重侵犯。在受害者中，男子占 65%(3 018 人)，男童占 10%(464 人)，妇女占 8%(382 人)，女童占 5%(250 人)。约 4%的受害者为集体受害者。

在困难，但这可以减轻风险，并对受益者的行为产生积极影响。因此，对该政策最恰当的理解是，它是协调支持人权和向非联合国部队提供援助这两项任务的工具。

图二
稳定团向国防和安全部队提供的支持



资料来源：中非稳定团。

注：自 2020 年以来，通过 865 次风险评估，共对 11 217 名国防和安全部队成员进行了筛查，导致 170 名国防和安全部队成员因参与侵犯人权和违反国际人道法而被开除。大部分支助请求涉及提供运输、联合行动、训练以及在各区域部署国防和安全部队。

58. 尽管政府对维护人权和国际人道法的承诺受人欢迎，但侵犯和践踏人权的事件仍在增加，而有罪不罚和缺乏问责仍是一个严峻挑战。²³ 中非稳定团被赋予了强有力的法治任务，这一任务源于对司法系统和机构，包括对新建立的军事系统的全面支持。中非稳定团的支持对于加强刑事司法链也至关重要，加强刑事司法链是为了支持以协调一致的方式部署国内安全部队、惩戒干事和治安法官，从而加强国家在全国各地调查和起诉犯罪的能力。此外，根据紧急临时措施，并应中非共和国检察官的请求，中非稳定团警察可以补充国内安全部队的调查能力，包括补充防止对妇女和儿童性暴力行为联合快速反应部队的调查能力，具体途径是为该快速反应部队提供支持。最后，特别刑事法院的设立和运作一直依赖联合国的全面支持。

扩展国家权力

59. 在与国家对口部门的讨论中多次提到扩展国家权力的问题，因为这仍然是政府的优先事项。这也是稳定团任务授权及其政治战略中的一项优先任务，政

²³ 见附文三。

治战略确认联合国在中非共和国维持和平的结束状态意味着“重建有效的民主体制，包括在实现可持续的国家行政权力下放方面取得进展”。²⁴

60. 安全理事会第 2709(2023)号决议将支持扩展国家权力、部署安全部队和维护领土完整提升为优先任务。与以往的决议一样，该决议也将这方面的领导权和自主权完全放在政府的肩上。这表明安理会希望根据在中非稳定团支持下制定的 2017 年《恢复国家权威全国战略》，加快履行主权特权。在稳定团内部，扩展国家权力的活动涵盖实务方面和特派团支助方面以及文职和军警部分，突出表明需要全面的协调进程。²⁵ 对支持扩展国家权力的重视也增加了区域办事处的工作量，突出表明需要调整稳定团内部的人力和财政资源，以进一步支持各区域办事处。

61. 安全理事会的同一项决议还着重强调在全国各地部署国家军警人员和文职人员。安全部门改革和重新部署中非共和国安全部队，即中非共和国武装部队、国内安全部队和边防卫队，是中非共和国当局的主要优先事项。中非稳定团的支持重点是为中非共和国武装部队的重新运作制定安全部门改革战略框架，包括 2017 年国家安全部门改革战略、其相关防卫计划以及安全部门监督机制。稳定团还在协同行动期间向中非共和国武装部队提供技术和后勤支助。这些不同层次的支助由安全部门改革股(战略部门)和部队(行动部门)分担。这意味着这些工作有时可能会相互矛盾。审查小组注意到，任务规定强调支持迅速扩展经过审查和培训的安全部队，而与安全部门改革有关的其他任务中包含的长期目标则是通过加强指挥和控制架构及监督机制，以可持续的方式维持这种运作，这两者之间可能存在矛盾。

62. 中非共和国武装部队还得到了欧洲联盟培训团的补充支持，以及其他安全人员提供的培训和行动援助。这些不同类型的支持和援助使内部和外部协调变得复杂。在外部，由于政府没有牵头协调，稳定团成立了防卫和国内安全国际协调小组，但其他安全人员没有代表参加此类小组，因此对支持军队这项工作的协调仍然有限。因此，其他安全人员的活动缺乏透明度，这阻碍了安全部门改革捐助方的积极性。中非共和国当局若能制定解决这一问题的可信计划，可能会鼓励一些合作伙伴解除对其支持的限制。该计划还将为调动资源、促进现有合作伙伴之间的协调以及寻求新伙伴的参与提供基础。如果中非共和国当局不发挥这一主导作用，稳定团开展安全部门改革的能力将仍然有限，而安全部门改革是稳定团促进可持续扩展国家权力的核心支柱。

63. 同样，中非稳定团警察部分正在与国内安全部队合作，以加强其能力。与中非共和国武装部队的情况不同的是，这一单一部分提供战略、业务和能力建设支助。警察改革方面的外部协调更加透明，中非稳定团正在与开发署、联合

²⁴ 中非稳定团 2023-2028 年政治战略。

²⁵ 虽然得益于给予各办事处主任的授权，这种协调在部门一级似乎运作良好，但目前指挥系统和异地资源管理的审批程序缺乏明确性仍然令人关切。缺乏明确性对高效决策和资源分配构成挑战，而外地办事处与总部之间的沟通不一致有时又进一步加剧了这种挑战。

国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和国际移民组织(移民组织)等其他联合国机构、基金和方案合作实施项目，包括通过全球法治协调中心框架实施项目。中非稳定团与欧洲联盟顾问团(欧盟顾问团)进行了工作层面的交流，以交换信息，但缺乏能力，无法确保国家有效协调支持国内安全部队这项工作。

64. 加强国家、中非稳定团和负责的国际合作伙伴之间的三边伙伴关系将有助于中非共和国武装部队和国内安全部队的专业化。这将有助于为可持续部署国家安全部队创造条件，使稳定团得以缩编。除非国家部队为维护稳定与安全做好充分准备，从而避免出现可能被代理人或武装团体利用的安全真空，否则就极有可能重新陷入冲突。这一战略伙伴关系应实现顺利过渡，使国家能够独立维护法律和秩序，维护中非稳定团的遗产，并促进该区域的长期和平与稳定。

65. 在部署地方行政人员和其他公务员方面，稳定团继续陪伴省长和市长逐步返回局势已稳定的地方。目前有 5 007 名公务员(77%)在外地工作，而 2013 年危机前部署的公务员为 6 500 人。2015 年为 1 315 人，2017 年为 3 500 人。2019 年至 2024 年期间，全国正常运作的法院数量从 12 个增加到 24 个，同期正常运作的监狱数量从 9 个增加到 15 个。计划于 2024 年 10 月举行的地方选举为进一步将国家权力扩展到地方一级提供了机会。这些选举也为一些行为者提供了通过“选票而非子弹”争夺政治权力机会。自 2016 年起，政府就设想举行这些选举，并表达了无论是否有国际财政支持都会举行地方选举的强烈愿望。尽管政府和合作伙伴作出了认捐，但国际财政支持尚未到位，选举安排仍然资金不足。选举筹备工作已经落后于计划，原定于 2024 年 2 月开始的选民登记工作尚未开始。

66. 稳定团有能力支持基础设施修复和其他加快提供基本服务的工作，从而促进了国家权力的恢复。稳定团创新性地使用了各种工具来实施这一修复工作，包括减少社区暴力方案。2022 年至 2024 年期间，中非稳定团通过减少社区暴力方案和其他资金流，建造、修复和装备了至少 18 处安全部队驻地，包括开赛营地的军事训练营和班吉的国家宪兵行动中心。稳定团还修复了地方当局办公室、诊所、学校和监狱等民用基础设施，并为 37 145 名受益人(23 692 名男性和 13 453 名女性)提供了培训和(或)就业。²⁶ 减少社区暴力方案 2024 年的预算为 850 万美元，该方案为稳定团提供了一个灵活的反应工具，有助于在筹备进一步的建设和和平与发展活动时稳住阵脚。尽管采取了这些举措，但由于协调、后勤、供资方面的挑战以及缺乏与发展行为体的牢固伙伴关系，目前在扩展国家权力方面所做的努力仍然脆弱。因此，这些努力难以为继。

斡旋和支持和平进程

67. 根据安全理事会第 2709(2023)号决议，斡旋任务强调参与支持和解、全国对话、选举进程和宪法对话。这项任务还包括扩展国家权力，加强解除武装、

²⁶ 班吉和各省当局尤其欢迎这些举措，因为它们为没有资格参加解除武装、复员、重返社会和遣返进程的战斗人员和面临被招募风险的社区成员提供了机会。在许多情况下，减少社区暴力方案为备受瞩目和赞赏的基础设施发展以及创收活动提供了支持。因此，它们不仅有助于确保一个地区的安全，还在稳定局势方面带来立竿见影的效果。

复员、重返社会和遣返以及减少社区暴力的进程，并促进包容妇女和青年，所有这些都对可持续和平至关重要。值得注意的是，当前的任务强调必须将妇女与和平与安全议程纳入行动，倡导妇女积极参与和平进程和决策，从而确保取得更可持续和更具包容性的和平成果。

68. 各利益攸关方对秘书长特别代表、非洲联盟、中非经共体和大湖区问题国际会议之间的有效合作普遍表示赞赏。区域行为体赞赏中非稳定团发挥的作用，并强调稳定团为斡旋工作所作贡献的有效性和相关性。一些民间社会行为体指出，稳定团的斡旋任务需要政府的不断支持。他们表示关切的是，这导致中非稳定团在人权等敏感问题上采取不那么坦率的态度。其他行为体对秘书长特别代表采取的“静默外交”做法表示赞赏，这种做法产生了积极成果。相反，一些国家当局认为斡旋侵犯了它们的主权，并认为斡旋有损于它们扩展国家权力的优先事项。一些国际伙伴指出，在中非稳定团的领导下，与外交界举行更多的定期会议，有助于协调支持斡旋的努力。

69. 自稳定团成立以来，斡旋一直是一项优先任务，从应对危机转向支持政治稳定和解决冲突根源。稳定团在若干其他区域和非洲大陆行为体继续主导和平进程的情况下努力执行其斡旋任务。稳定团成功地利用其多层面性质和庞大规模所产生的比较优势，配合和平进程。在这方面，稳定团通过技术援助等方式，为有效落实各项和平倡议的调解和对话部分提供了重要支持。稳定团还通过重建地方和国家层面的对话，帮助取得政治进展。这包括促成地方和平协议或建立后续机制，其中许多机制后来被改组为省执行委员会和技术安全委员会，这两个委员会是当前《中非共和国和平与和解政治协议》的地方一级监测和后续行动架构。

70. 中非稳定团还通过可行的解除武装、复员、重返社会和遣返方案在支持实施和平进程方面发挥核心作用，该方案仍是通过为战斗人员提供替代生计确保政治努力可持续性的最关键要素之一。稳定团于 2018 年底帮助启动了全国解除武装、复员、重返社会和遣返方案，目标是签署《政治协议》的团体(见附文一)，并在此后一直积极支持该方案。这些团体以互补的方式利用解除武装、复员、重返社会和遣返以及减少社区暴力举措，针对不同的战斗人员和面临招募风险的人员群体，支持战斗人员所来自或可能返回的社区，并提供“和平红利”以增加参与度。将减少社区暴力和解除武装、复员、重返社会和遣返举措相结合使用，还提高了妇女的整体参与度，因为减少社区暴力举措可以为希望避免参加解除武装、复员、重返社会和遣返方案以及避免因武装团体以及与武装团体有关联而蒙受社会耻辱的妇女提供支持。应努力将剩余的武装运动纳入和平进程，这将需要延长解除武装、复员、重返社会和遣返进程。虽然全国解除武装、复员、重返社会和遣返进程 4 429 名参与者(4 147 名男子和 282 名妇女)中的大多

数人²⁷都得到了重返社会的支助，但他们能否切实重新融入平民生活仍取决于可获得的经济机会，而目前这些机会少之又少。

71. 斡旋任务加上对和平进程的全面支持，将继续在协助中非共和国以协商一致的方式应对和平挑战方面发挥至关重要的作用。它还将确保在执行《政治协议》以及支持中非经共体和大湖区问题国际会议方面取得进展。

提高稳定团效力

与东道国的接触

72. 东道国的同意仍然是利用维持和平努力的关键参数。因此，中非稳定团与中非共和国当局之间关系的质量对稳定团有效运作的能力有很大影响。各方一致认为这一关系极好。尤其是许多人特别提及秘书长特别代表与国家当局建立了牢固的关系。

73. 然而，中非共和国当局表示希望审查《部队地位协定》的条款。²⁸ 一项主要要求是修订适用于稳定团及其分包商的免税制度。这与该国政府增加税收的新战略有关。²⁹ 特别是，当局要求取消对稳定团进口燃料和其他货物免税的规定，并优先在当地采购。

74. 在行动层面，违反《部队地位协定》的行为继续妨碍稳定团的效力，影响到维和人员的行动自由、对局势的了解和安全。有记录显示存在对行动进行阻挠的情况，包括阻挠巡逻队的行动和文职人员的部署。这些违规行为影响重大，因为它们往往发生在保护需求十分迫切的地方，从而削弱了稳定团先发制人或迅速应对保护平民关切的能力。政府决定限制使用无人驾驶飞行器，³⁰ 并且政府和其他安全人员扣押了中非稳定团的无人驾驶飞行器和相关设备，这破坏了对局势的了解，严重限制了维持和平部队的行动能力，并增加了他们面临的安全风险。这影响到他们充分执行任务以支持政府的能力。

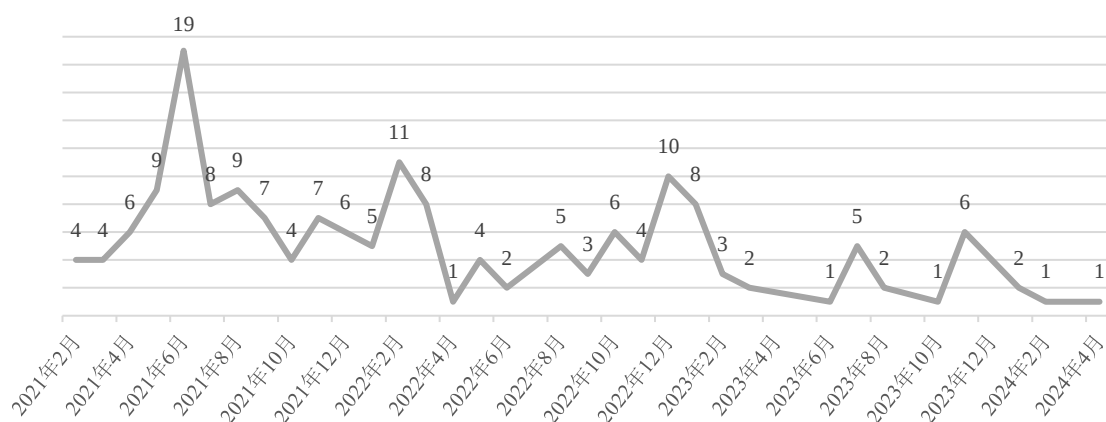
²⁷ 据说还有更多的战斗人员在其他安全人员开展的平行进程中复员，但这一情况仍然不透明，而且据报没有伴之以重返社会举措，使人怀疑这些活动能否持续。

²⁸ 《部队地位协定》界定了东道国与联合国之间的法律协定，包括关于适用《联合国特权和豁免公约》的协定。这属于大会的职权范围。

²⁹ 审查还收集到一些指控，其中指出，包括稳定团的承包商和该国的经销商在内的一些经济经营者可能因中非稳定团进口货物的免税待遇以及在市场上转售这些货物而获益。没有提交任何证据来证实这些指控。

³⁰ 2023 年 12 月颁布的法令。

图三
影响中非稳定团的违反《部队地位协定》行为



资料来源：中非稳定团。

稳定团足迹

75. 鉴于班吉的安全局势有所改善，国家和其他对应方呼吁中非稳定团采取军事化程度较低的立场，以反映逐步恢复正常的现实情况。这也将使中非稳定团能够支持国内安全部队重新发挥其作为国内安全提供方的作用。这也符合稳定团的目标，即逐步向中非共和国安全部队移交某些安全任务，如保护主要官员或国家机构固定岗警卫职责。

76. 审查发现，多个合作伙伴为中非共和国官员和国家机构提供保护。为最大限度地利用资源，中非稳定团应将其在首都履行这些重复性安全职责的人员调往各省更需要他们的地区，同时确保对紧急情况的快速反应能力保持不变。此外，还建议重新评价班吉联合工作队，以期将军事和警察部门分开，使每个部门都能根据实际需要重新安排其人员的任务。

77. 同样，将文职人员从首都调往各省也会有利于提高稳定团的效力。目前，69%的工作人员在班吉，31%在外地，尽管稳定团正在努力减少这种不平衡。然而，这些努力因行政规则而受阻，这些规则限制工作人员的流动，即使在稳定团任务地区内也是如此，使得调动人员的工作在行政方面遇到困难，而且财政成本高昂。中非共和国的总体工作环境，尤其是外地办事处的工作环境艰苦，这进一步阻碍了工作人员迁至“偏远的异地”。相反，一些利益攸关方强调，缺乏流动性可能会对外地工作人员的业绩和福祉产生不利影响。2023年下半年进行的人员编制审查发现，需要一支能够前往热点地区的机动灵活的工作人员队伍。然而，目前的促进因素有限，例如：有支持工作人员部署到外地办事处的足够住所；有便于在外地办事处之间灵活流动的航班；有在工作人员休养期间提供支持并确保业务连续性的增援小组。

78. 与类似和平行动相比，中非稳定团的特派团支助司在规模上小得多。³¹ 由于 2021 年增加了 2 750 名部队人员和 940 名警察，该部门已经捉襟见肘。而同时并未增加文职人员，因此无法妥善管理更多的军警人员。随着稳定团的重组，支助部分的负担可能会进一步加重。虽然特派团支助司对许多程序进行了调整和数字化，以尽量弥补人员配置水平低的问题，但这一问题仍导致在留用工作人员方面付出代价，而且利用现有资源所能完成的工作可能会达到极限。

79. 最后，工作人员指出，随着稳定团的规模超出其总部的容纳能力，其在班吉的存在分散在不同的场所，降低了工作人员相互交流的能力。对话者称，这不利于统筹协调，特别是文职人员和军警人员之间的统筹协调。据报告，在外地工作地点，机构协调机制在不同程度上发挥作用，并得到非正式协调的支持，而非正式协调又因增加同地办公而得到促进。

综合规划和协调

80. 审查小组注意到，稳定团在综合规划和协调方面采取了若干积极步骤，包括制定关键战略文件，如稳定团的政治战略和联合国可持续发展合作框架。这些文件与稳定团的计划和全面规划和业绩评估系统框架相一致，这对于准确把握稳定团的影响和加强问责仍然十分重要。

81. 建立由军事和警察规划人员组成的联合特派团规划股，是加强综合规划机制和促进各部分数字化工作的关键。然而，在打破长期以来各自为政的工作习惯方面仍存在一些挑战。这在业务规划方面尤为明显，因为业务规划中的整合程度，更具体地说是文职同事参与军事和警务规划的程度参差不齐。为推进整合工作，需要稳定团领导层继续提供支持。

克服业务挑战

82. 中非稳定团业务环境的特点是地形复杂，地面行动面临重大障碍。这些障碍包括距离遥远，缺乏像样的道路和桥梁基础设施，雨季漫长，洪水严重。由于降雨，三分之二以上领土的地面运输在一年中有八个月受到限制。由于路况恶劣，即使在干旱期也需要专业车辆和技能。在该国西部，主要运输路线上爆炸物的使用日益增多，进一步加剧了上述挑战。

83. 在这种情况下，地面部队的部署缓慢而繁琐。流动方面的挑战继续影响稳定团开展若干优先授权活动的的能力，如巡逻或快速应对保护平民方面的威胁、记录侵权行为和进行人权调查。流动方面的挑战还影响到维和人员的安全和保障，包括伤员和医疗后送。

84. 稳定团正在努力应对这些重大的后勤和运输挑战，提供充足的工程和航空资产对于稳定团克服其中一些困难至关重要。在将保护平民纳入兵力投送概念的背景下，航空资产也是在稳定团没有派驻人员的地区应对动态和不断变化的

³¹ 例如，联合国马里多层面综合稳定团有 5 名区域行政干事负责 5 个区域，而中非稳定团有 5 名区域行政干事负责 11 个区域。

环境以及新出现的威胁的基本推动因素。然而，在生成这些能力方面存在的困难仍对稳定团执行任务的能力产生不利影响。

战略沟通

85. 明确和公开的沟通对于营造一个支持稳定团目标并有助于促进持久和平的合作环境至关重要。审查小组经常听到表明稳定团工作人员卷入各种有争议局势的事件。在有些情况下，这些事件已经过时，在另一些情况下，对话者未能提供任何证据支持他们的说法。然而，此类事件仍在重复发生，并对稳定团造成伤害。在过去几年中，稳定团成为若干错误信息和虚假信息宣传的目标，导致与各社区和东道国之间产生误解，并对稳定团的形象和公信力产生负面影响。

86. 围绕联合国制裁制度的长期沟通挑战就是一个例子。在磋商期间，包括高级主管官员在内的若干国家利益攸关方谴责根据第 2127(2013)号决议所设中非共和国制裁制度对该国实施的武器禁运。³² 在该国政府提出解除武器禁运的要求后，安全理事会陆续放松了制裁，并于 2023 年取消了关于向中非共和国安全部队供应、出售或转让武器和相关物资以及向其提供援助、咨询和训练应发出通知的要求。³³ 尽管安全理事会作出了这些改变，但关于禁运对该国造成损害的说法显然没有改变。

87. 除打击错误信息和虚假信息外，战略沟通还可以在建立信任和促进对话方面发挥重要作用。战略沟通可以通过有针对性的宣传活动，传播经核实的准确信息，防止紧张局势并促进稳定团的工作。管理对维持和平行动实际可实现的目标的期望，对于维持稳定团的公信力和合法性至关重要。

经济红利

88. 维持和平行动规模庞大、费用高昂，但也一再证明物有所值。在磋商过程中，国家和国际利益攸关方经常将稳定团的预算与国家预算进行比较。前者每年为 12 亿美元，是中非共和国国家预算的两倍多。在国家基础设施和其他能力不足或缺乏的环境中开展业务时，如此高昂的费用往往是不可避免的。联合国大会分配如此大量的资源，表明了援助中非共和国的坚定承诺，但也引发了人们的期望和问题，即如何使用或应该如何使用这些资源，以及在进行如此大规模的投资后稳定团将留下什么。国家对口部门经常质疑这种投资给该国带来的经济红利。特别是，他们询问中非稳定团的采购和业务如何才能更好地使当地企业受益，以及如何重新审视其物理设施，从使用装配式建筑的临时住所改为更耐用的基础设施，从而在稳定团离开后最终使该国受益。

89. 稳定团的行动已带来重要红利。例如，稳定团为国家当局前往各省提供便利，这在任务规定中优先度不高，但中非稳定团一直予以支持，因为这有助于体现国家的扩展。稳定团的存在通过征聘本国工作人员、购置房地产(包括为安

³² 除其他外，这要求事先通知向国家安全部门转让或出售武器的事宜，当局称这损害了他们加强安全部门的能力。

³³ 见安全理事会第 2693 (2023)号决议

置稳定团人员而购买私人房地产)为当地经济做出了贡献,其当地采购活动也使当地企业受益。³⁴ 然而,审查发现,人们普遍认为中非稳定团可以做得更多,包括增加当地采购货物的份额。为实现同一目标,还建议审查《部队地位协定》,尽管这不属于稳定团的特权范围。

90. 在铭记维持和平行动的主要目标是支持稳定努力的同时,本审查强烈建议从“模板”思维转变为系统地纳入“积极遗产”的概念。对中非稳定团而言,这一转变也将与更加重视建设国家能力和加强国家自主权相一致。具体而言,这意味着优先考虑当地采购和供应链。在不可行的情况下,稳定团应与联合国国家工作队一道,继续投资于为当地供应商举办的商业研讨会,以使当地生产商在联合国全球采购网中获得更多机会、更具竞争力。由于支助稳定团业务的战略物资和服务将继续由纽约联合国总部采购,因此必须对预期进行管理。

91. 外地的住房应采用耐用材料,据评估,这种材料从长远来看更具成本效益,也更环保。³⁵ 应使用太阳能系统等环境友好型解决方案取代发电机。稳定团已开始按照这些思路逐步转变,例如,通过使用 Hydraform 联锁块来建造住房,并通过替代方式生产能源。在可能的情况下,应推广和扩大这些试点举措。

92. 审查小组认识到,在中非共和国或其他特派团有系统地采用这些可持续解决方案,意味着根深蒂固的流程和开展业务的方式将发生重大转变。审查小组承认存在现金短缺,需要展现资金效益。在某些情况下,与“一切照旧”模式相比,所建议的变革可能会节省一些费用。在维持现有流程可能更容易或更便宜的情况下,在围绕这些系统性变革计算成本效益时,不应仅仅考虑金钱方面。在决策过程中还应考虑到变革带来的政治效益。

五. 与联合国国家工作队进行工作整合

93. 审查小组收到了对中非稳定团和联合国国家工作队之间开展的整合工作提出的积极反馈。可进一步加强这些工作,以避免重复,避免令人产生存在内部竞争的看法,从而发挥更大的影响力。在磋商期间,经常与联合国合作的国家利益攸关方对“联合国一体化”概念的有效性提出质疑。³⁶ 整合的另一个关键方面是中非稳定团和联合国国家工作队之间共享资源和专门知识。这种合作可以像在其他领域一样产生协同作用,在这些领域,关于冲突敏感性和人权的共享培训方案大大提高了维持和平特派团和联合国机构的能力。³⁷ 通过促进类似

³⁴ 在编写本报告时,中非稳定团雇用了 593 名本国工作人员,另有 43 人正在征聘中。此外,约有 1 060 人是承包商,另有 200 人是日工,为安置稳定团工作人员而购置房地产也产生了不利影响,例如生活费用高昂,以及迫使中非人到更边缘地区的街区居住。

³⁵ 业务支助部及和平行动部,《2023 年后勤运输综合评估报告》。

³⁶ 利比里亚是联合整合的一个成功范例,该国通过综合规划和协调,实现了从维持和平向建设和平的顺利过渡。

³⁷ 联合国安全理事会,“关于联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)的报告”。
<https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmik>。

的交流，中非稳定团可以利用联合国国家工作队成员在卫生、教育和治理等领域专门知识，从而增强稳定团的整体影响力。

94. 有人提出，建设和平基金是促进整合和推动人道主义、发展与和平三重联系的重要媒介。第五委员会正在进行的关于向建设和平基金分配分摊资金的讨论受到欢迎。如果获得批准，可以鼓励特别刑事法院等实体向建设和平基金申请资金，从而增强其可持续性和自主性。

95. 必须承认，国家伙伴提出的支持发展相关举措的许多请求都不属于维持和平行动的范围。在没有其他捐助行为体的情况下，中非稳定团往往主要通过减少社区暴力和速效项目介入。但是，联合国国家工作队更适合处理这些发展任务。它们是除政府外的主要合作伙伴，应该在和平行动缩编或计划缩编时站出来接替和平行动。在中非共和国，联合国国家工作队和捐助方目前都远远做不到这一点，主要是由于缺乏资金，但也由于一些区域的安全问题。要确保中非稳定团有效地移交任务，就需要可持续地增加其能力和资金，并需要各机构、基金、方案和捐助方作出长期承诺，推动稳定团的工作。在考虑改变或调整中非稳定团的任务时，必须考虑到这一点。联合国国家工作队成员承认，他们目前无法承担稳定团的许多相关任务。如果没有稳定团的辅助性存在，他们也无法扩大工作。

96. 预计将于 2024 年第三季度公布的《国家发展计划》为捐助方提供了一个机会，以加强其对发展的支持，并使这种支持与国家优先事项保持一致。此外，与政府共同制定的联合国可持续发展合作框架为协调可持续发展工作提供了路线图。捐助方提供充足资金以充分落实这些框架，对于确保以全面地方式实现国家的恢复和发展至关重要。否则，会员国在过去十年中对稳定团的大量投资很可能不会给中非共和国和该区域带来多少长期利益。

六. 加强与区域和多边组织的伙伴关系

97. 中非共和国当局对该区域的作用表示赞赏，认为这是对中非稳定团稳定努力的补充。除中非经共体以前开展的稳定工作外，该区域集团成员还牵头采取了若干针对中非共和国危机的调解举措。它们多次及时向中非共和国提供财政救济，使该国政府能够履行其义务并支付公务员的工资。

98. 中非经共体和大湖区问题国际会议成员国通过发挥建设性作用进行参与，不仅对中非共和国的稳定，而且对预防和应对可能产生区域影响的跨界挑战，都将继续发挥至关重要的作用。混合委员会等机制可帮助应对区域挑战，而中非共和国、乍得和苏丹三方部队为支持区域的冲突预防和管理工作的投入运作的事宜仍悬而未决，并且由于苏丹当前的局势而面临更多挑战。

99. 欧洲联盟也一直是中非共和国的坚定支持者，支持主要通过其两个培训团提供，即与中非共和国武装部队合作的欧盟培训团和与国内安全部队合作的欧盟顾问团。这两个培训团是应中非共和国政府的请求部署的。由于对其他安全人员存在的关切，欧盟培训团于 2021 年 11 月暂停了其工作的业务培训支柱，但

继续发展中非共和国武装部队的人力资源管理和后勤能力。据了解，尽管欧洲联盟为组织选举提供了一些仅有的外部资金，但也冻结了对中非共和国的所有预算支助付款。

七. 规划分阶段过渡

100. 安全理事会第 2709(2023)号决议要求审查“就可能的过渡计划和中非稳定团在条件具备时的最终缩编提出建议”。从其他维持和平行动的经验教训来看，和平行动的成功过渡和缩编需要东道国、安全理事会、秘书处和维持和平利益攸关方之间就向国家当局及其合作伙伴移交任务的最低要求达成政治共识。³⁸ 当维持和平的稳定努力逐步与国家利益攸关方可持续和平解决冲突的日益增强的能力相匹配时，以及当国家机构能够最低限度地运作时，就可以预见到这一点。

101. 在讨论中非稳定团可能的过渡和缩编时，审查注意到以下几个应引导集体思考的关键考虑因素：

- (a) 东道国没有提出过渡、缩编或撤离的要求，而是要求对中非稳定团进行“调整”，以便为安全、早期恢复和发展努力作出更大贡献；
- (b) 所有利益攸关方一致认为，当前的稳定成果很脆弱，和平与安全仍面临挑战，包括中非共和国边境新出现的挑战。尽管有其他安全人员的存在并且对安全作出贡献，但中非稳定团仍具有重要意义，这一点不可否认；
- (c) 国家机构目前缺乏从中非稳定团接管核心任务的能力。发展这些能力和维持最基本的机构基础将需要在维持和平范围以外进行接触和建立伙伴关系；
- (d) 鉴于中非共和国环境动荡，持续监测安全局势和冲突动态对于避免重新陷入冲突至关重要；
- (e) 目前，实地情况并未表明有理由让中非稳定团在中短期内缩编。尽管如此，当前的地缘政治环境和维持和平模式不利于持续的多边行动。

102. 审查评估认为，中非共和国正处于十字路口。虽然该国正走在令人鼓舞的稳定道路上，但仍有可能重新陷入困境。2024-2026 年的地方、区域、立法和总统选举可能是该国选择道路的一个有用指标。和平、透明和公正地举行这些选举，可以确认或建立国家和地方各级的机构，是恢复地方民主治理、同时促进扩展国家权力的重要一步。这些选举可能鼓励中非共和国的合作伙伴继续参与并支持建设和平与发展努力。然而，如果有人认为这些选举存在缺陷，或认为民选当局缺乏合法性，这可能会危及稳定成果，而联合国作为和平与公平过渡

³⁸ 在海地，安全理事会在预算压力下决定于2017年缩编联合国和平行动，而当时成功移交的实地条件仍未得到满足。这种仓促缩编导致再次陷入冲突，使以往行动中的大量财政、政治和人力投入化为泡影，现在需要更大的财政承诺才能持续应对冲突。在马里，东道国突然要求结束一项它认为不再符合其和平与安全优先事项愿景的行动，主要原因是安全理事会、秘书处、维持和平利益攸关方和国家当局之间的对话破裂。

倡导者的立场可能会使其与中非共和国当局产生意见分歧。中非共和国当局也可能采取更为强硬的姿态，特别是在对稳定团进行“调整”的期望方面。

103. 本报告在制定分阶段过渡的参数时，假定即将举行的 2024-2026 年选举将以和平方式进行。考虑到这一点，中非稳定团和民选当局应在 2026 年之前开始讨论可能的过渡计划，制定明确的时间表，并对照基准以及东道国、联合国国家工作队和其他合作伙伴的承诺逐步移交责任。一旦与东道国商定过渡计划的政治概念，可通过详细的技术评估来支持制定这一计划，而该评估超出了目前独立战略审查的范围和专门知识。

104. 稳定团应开始采纳过渡思维方式，并在其所有活动中纳入自我维持部分。这包括通过与国家对口部门同地办公或将稳定团的专门知识融入国家对口部门，加强军警部门和文职部门的能力建设活动，以帮助增加可用的合格人力资源。如前几节所述，稳定团还应开始逐步重组其军事和文职人员足迹。在这方面，应考虑采取双速办法，在条件允许的地区对稳定团资产进行协调区域“缩减”，并将这些资产转移到仍有待巩固和平的地区。减少中非稳定团在某个区域的存在和足迹应事先与国家当局协调，以确保国家和(或)联合国国家工作队具备与这一撤出相匹配的必要能力。稳定团执行任务和分配资源的方法应有助于根据国家经济复苏战略建立积极的遗产。

105. 经验清楚地表明，如果撤出维持和平行动的时机不成熟，或者撤出顺序安排不当，会造成深远的后果，影响到安全、政治稳定、人道主义状况和发展前景。必须认真规划和协调撤出行动，遵守明确的顺序，以确保政治成果的可持续性、对平民的保护以及对发展举措的持续支持。这一原则对中非共和国尤为重要，必须极为谨慎地执行中非稳定团的战略缩编，以避免破坏迄今取得的脆弱成果。

八. 意见

106. 中非稳定团多年来在中非共和国取得的成就值得赞扬，在冲突解决、社区保护、解除武装、复员、重返社会和遣返以及减少社区暴力方面取得了重大进展。通过 119 个地方委员会和 590 名志愿人员解决了 13 起冲突，同时建立了 78 个社区警报网络并制定了 132 个社区保护计划，有 4 000 名志愿人员参与。所做的努力包括向 200 名妇女介绍《中非共和国和平与和解政治协议》，签署地方和平协议以及支持《政治协议》监测机制。2023 年，分配了超过 100 万美元，以支持中非共和国武装部队的重新部署，并开展了重要的人权培训。通过安全部门改革，建设并装备了各种设施，而在法治方面所作的努力则使正常运作的法院数量增加了一倍，达到 24 个，监狱增加到 15 个。2018 年至 2024 年，解除武装、复员、重返社会和遣返方案以及社区减少暴力方案使 4 429 名战斗人员复员，28 049 人从中受益，其中包括 1 276 名脱离武装团体的儿童。中非稳定团还在其任务范围之外开展了广泛的基础设施项目，在 2019 年至 2024 年期间建造和修复了 123 座桥梁，修建了简易机场和直升机着陆处，并完成了 460 公里的道路建设。

107. 尽管取得了这些值得称赞的成就，但稳定团的业务环境富有挑战且往往充满敌意，而地方当局对其他安全人员的存在和活动缺乏协调更加剧了这种情况。中非稳定团经常面临违反《部队地位协定》的情况，包括设立禁飞区和实施夜间飞行禁令，这严重妨碍了后勤行动和应急能力。东道国政府没收无人驾驶飞行器使监视和情报收集工作进一步复杂化，而这项工作对维护安全和监测冲突地区至关重要。稳定团还应对运往中非稳定团的基本产品和设备被拦截和运输延误的问题，这些产品和设备包括医疗用品和关键通信工具。这些干扰不仅妨碍业务效率，还使维和人员和平民的生命面临更大风险。工作人员经常面临官僚主义障碍和东道国当局的不当审查，使他们执行日常任务的能力复杂化，并打击了他们的士气。此外，中非稳定团还成为虚假信息宣传的目标，此类宣传的目的是诋毁稳定团的工作并在当地民众中制造不信任。这些宣传活动往往通过社交媒体和当地网络进行，散布关于稳定团意图和行动的虚假说法，加剧了紧张局势并使社区参与工作复杂化。

108. 关于人权问题，至关重要的是在不低估局势严重性的情况下，承认正在作出的努力。政治进程要取得成功，仍然需要强有力的支持。人权是《联合国宪章》所载的普遍原则，为所有会员国所维护。这一普遍承诺在中非共和国尤为重要，因为该国的人权进步与促进和平与稳定直接相关。这一领域的进步不仅有利于民众的福祉，还能加强国家的整体政治和社会结构。

109. 中非稳定团有潜力成为一个非常成功的特派团，但这需要各级采取协调一致的行动。中非稳定团的成功在很大程度上取决于为其行动创造的条件。中非共和国政府必须制定一个考虑到稳定团的协调一致的和平与稳定愿景，并围绕这一愿景动员充分的国际支持。该国政府必须与中非稳定团积极协调，以便后者能够提供必要的支持，并使其活动与国家优先事项保持一致。

110. 稳定团本身以及联合国秘书处必须努力摒弃根深蒂固的做法。对所面临的挑战，特别是与部队组建有关的挑战保持透明度，对稳定团的成效及其业绩的成功至关重要。各级和各方之间进行明确的沟通和保持开放的态度可以建立信任，促进国际利益攸关方提供更有力的支持。

111. 非洲联盟、中非经共体和大湖区问题国际会议等区域行为体也发挥着关键作用，必须更加协同努力，以支持稳定团。它们的合作和积极参与对于解决跨界问题和加强区域稳定至关重要，这直接影响到稳定团的成功。

112. 此外，安全理事会和国际合作伙伴必须提供坚定不移的政治支持和充足的资金。安全理事会必须申明其确保国际和平与安全的首要责任，为此应尽一切努力使维持和平特派团取得成功。安理会必须在有关和平与安全的关键问题上，特别是在那些直接影响到维持和平行动所在东道国的问题上，发出统一的声音。作为反映国际社会为谋求和平而作出的承诺和给予的声援的核心工具，安理会的统一立场至关重要。呼吁国际合作伙伴介入，提供政治支持和必要资源，确保中非稳定团有能力有效履行其任务。

113. 如果各级没有统一的方法和一贯的支持，实地的努力就可能会失败。稳定团是国际支持的工具，其成功取决于政府、区域行为体、联合国和广大国际社会的集体承诺和协调行动。

九. 建议

A. 对安全理事会的建议

114. 建议安全理事会：

(a) 保持围绕中非共和国达成的共识，确保安理会内部的分歧不会破坏政治进程的进展，也不会阻碍中非稳定团执行任务；

(b) 继续为中非共和国的斡旋提供政治支持，促进区域参与和问责制；

(c) 确保授权任务的优先次序符合最新情况，并确保这些任务符合政府的主要需求；

(d) 与中非稳定团协商，审查“其他”工作和“其他”授权任务。酌情协助按顺序向政府和联合国国家工作队移交这些工作和任务；

(e) 保证授权任务与完成任务所需的资源 and 能力相匹配。

(f) 确保关于移交任务的进一步讨论以全面技术评估为依据，并确保过去十年取得的成就得到维护；

(g) 鼓励会员国和捐助方加大对中非共和国的支持力度，以此维持在和平与安全方面取得的成果，并为最终移交稳定团任务奠定基础；

(h) 提醒有关各方，必须维护联合国的原则和价值观，特别是《联合国宪章》所载的促进民主和人权的原则和价值观；

(i) 继续与联合国秘书处和其他利益攸关方合作，推进改革，确保维持和平作为安全理事会促进和平与稳定的工具胜任使命；

(j) 开始思考如何促进对私营军事和安保公司实施问责，具体途径包括关于工商业与人权的“保护、尊重和补救”框架、现有的自愿国际行为守则以及促进在武装冲突局势和其他高风险环境中采取负责任的安全做法的持续努力。

B. 对稳定团的建议

115. 建议稳定团：

保护平民

(a) 继续开展宣传工作，解释稳定团保护平民的任务、政府在保护平民方面的首要责任以及稳定团在这方面的支持作用；

(b) 更加注重保护平民的第一层级，即对话和接触(见上文第 55 段)和第三层级，即建立保护性环境(见上文第 57 段)，以支持国家承担其保护平民和国家领土完整的义务；

(c) 确保与联合国国家工作队和国家当局协调和规划关于对稳定团足迹进行重组的决定，以确保继续保护平民；

扩展国家权力

(d) 与政府和联合国国家工作队一道，对在安全地区扩展国家权力的需求进行全面评估，并制定满足这些需求的联合计划；

(e) 在目前不可能扩展国家权力的地区，考虑采取其他办法来稳定局势和提供基本服务(例如，基于地区的发展加上地方和平协议)，以支持而不是破坏今后将国家权力扩展到这些地区的努力；

(f) 与政府、联合国国家工作队和其他合作伙伴一起确定并建立必要的程序，以便向其移交与扩展国家权力有关的任务，并维持行政机构在各省的部署和存在；

(g) 继续利用速效项目和减少社区暴力项目的催化潜力，支持扩展国家权力；

(h) 按照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规定，通过同地办公或安插人员，加强军警部门和文职部门的能力建设活动；

(i) 使业务计划与支持国防和安全部队的战略框架保持一致，作为扩展国家权力的一部分；

斡旋

(j) 继续与政府、国际社会成员和相关国家行为体进行定期和有效的接触，就稳定团的工作进行沟通，并争取他们的支持；

(k) 扩大参与促进对话工作，确保利益攸关方全面参与政治进程，并注重使和平进程具有包容性，特别是对民间社会、妇女、青年和边缘化群体而言；

(l) 与区域组织和邻国保持密切合作，以有效解决影响中非共和国的相关关切问题；

(m) 利用区域合作伙伴和联合国办事处的专门知识和资源，解决可能有碍中非共和国和平的区域问题；

稳定团足迹

(n) 审查稳定团的存在，以加快将军警人员和文职人员从班吉重新部署到外地办事处；

(o) 根据其他部队在为关键官员和机构提供保护领域发挥的作用，评估在这一领域提供保护的必要性，并考虑将目前用于这些活动的特派团资产重新部署到其他任务和工作地点；

(p) 落实业务支助部和和和行动部 2023 年编写的《后勤运输综合评估报告》的建议，以优化稳定团的足迹；

经济红利

(q) 确定中非稳定团应留下的积极遗产，并确保今后规划的所有活动都能够以可持续方式最大限度地实现这一目标；

(r) 促进对有利于当地经济的当地供应链和采购流程进行更多投资；

战略沟通

(s) 继续就联合沟通框架与政府接触，向民众宣传稳定团的任务和工作；

(t) 推动将战略沟通纳入稳定团的所有活动和规划进程；

规划分阶段过渡

(u) 现在就建立专门能力，筹备和支持过渡规划活动以及对照基准和东道国、联合国国家工作队和其他伙伴的承诺逐步进行的任务移交；

(v) 在 2026 年之前，与当局就可能的过渡计划展开讨论，并根据需要更新该计划，以便在条件允许进行缩编或提出缩编要求时做好准备并能够巩固已取得的成果；

(w) 建立一个致力于建设和平的行为体联盟，以补充稳定团的工作，并与该联盟合作确定关键任务，支持调动所需资源和政治意愿。

C. 对东道国的建议

116. 建议东道国：

政治与和平进程

(a) 继续参与政治与和平进程，并确保这些进程具有包容性，有政治行为体、民间社会、妇女和青年团体参与其中；

(b) 加倍努力促进民族和解和人权，消除有罪不罚现象和其他冲突根源；

(c) 与负责的国际行为体建立战略伙伴关系，支持中非共和国独立为其民众提供安全和保障法治；

(d) 促进包容各方的公开政治对话，将所有政治实体和民间社会纳入其中，以支持在 2024 年和 2025 年举行可信、包容的选举；

(e) 与各方合作，在选举前尽早制定建立信任措施，如透明的选民登记和可靠的投票技术；

扩展国家权力

- (f) 促进加强军事和政治战略的一致性；
- (g) 确保与国际合作伙伴，特别是中非稳定团和联合国国家工作队进行充分协调和规划；
- (h) 确保安全行动符合人权和国际人道法原则；
- (i) 核实是否在开展安全行动的同时采取措施，以可持续地扩展国家的文职权力；
- (j) 加强善治，作为扩展国家权力的一部分，并寻求对所有国家官员实施问责；

战略沟通

- (k) 与中非稳定团密切合作，建立联合沟通框架，使稳定团的活动与国家优先事项保持一致，并促进相互理解；
- (l) 提高国家和地方政府官员的战略沟通能力，重点关注公众参与、媒体关系和危机沟通；

自然资源管理

- (m) 实施可持续的自然资源管理制度，增加国家收入，促进财富的公平再分配。

D. 对联合国秘书处的建议

117. 建议联合国秘书处：

关于维持和平

- (a) 与安全理事会和其他利益攸关方合作，推进改革，确保维持和平作为促进和平与稳定的工具胜任使命；
- (b) 摒弃传统的维持和平模式，以更好地应对部署地点的确切动态环境；
- (c) 鉴于对部队地位协定在东道国的适用经常产生误解，开展公开讨论，探讨对部队地位协定可能进行的调整，使其能够更好地支持维持和平行动的需要；
- (d) 开始思考维持和平行动在扩展国家权力方面的作用，以期在国家安全力量回归后更好地支持这一作用；
- (e) 在组建军警部分和评价现有特遣队业绩时，让稳定团文职和军警领导参与对潜在部队派遣国的评估；
- (f) 采取措施，以更可持续的方式解决文职人员和军警人员的住宿问题；

(g) 在维持和平特派团与其他国际安全提供方共同运作的环境中，建立强有力的协调和监督机制，使有关各方的目标和活动保持一致。这包括在维持和平特派团中设立专门的联络单位，以持续分析地缘政治动态，保持开放的外交渠道，并确保遵守国际法律和人权标准；

关于稳定团

(h) 与其他维持和平利益攸关方协调，部署一个技术评估团，以便在与东道国达成政治协议后制定过渡计划；

(i) 与中非稳定团部队派遣国就对其任务和业绩的期望进行坦诚对话，并在其未能达到商定标准时追究其责任；

(j) 优先开展关键资产，包括航空资产和工程能力方面的部队组建工作；

(k) 落实维持和平战略伙伴关系办公室 2024 年军警能力审查提出的建议，以加强稳定团在实施平民人身保护方面的态势；

(l) 授予秘书长特别代表重新分配稳定团现有资源的权力，以便根据优先授权任务，扩大扩展国家权力的活动，如速效项目和减少社区暴力举措。

E. 对非洲联盟、中部非洲国家经济共同体和大湖区问题国际会议的建议

118. 建议非洲联盟、中非经共体和大湖区问题国际会议：

(a) 保持在中非共和国问题上作出的政治和调解努力，继续努力改善中非经共体和大湖区问题国际会议部分成员国之间的双边关系；

(b) 加强努力，使冲突预防和管理机制(如混合委员会以及中非共和国-乍得-苏丹三方部队)切实投入运作；

(c) 继续就有关中非共和国问题的斡旋工作与中非稳定团合作并协调行动。

F. 对联合国国家工作队、合作伙伴和国际金融机构的建议

119. 建议联合国国家工作队、合作伙伴和国际金融机构：

(a) 在可行的情况下，与中非共和国对口部门同地办公或在这些部门安插人员，以加快国家能力的发展；

(b) 加强方案，积累资源，建立可持续的结构和方案，以避免在中非稳定团缩编后出现空白；

(c) 与中非稳定团一道，审查如何管理稳定团目前提供的辅助性支持(准入、安全和其他领域)，以确保中非稳定团的任何重组和(或)缩编都不会危及这项工作；

(d) 立即开展稳定团与联合国国家工作队之间的整合工作，无需等待政治信号或决定来推动任务移交；

(e) 共同资助一名专职的联合国-国际金融机构联络干事，旨在弥合联合国与世界银行等国际金融机构之间的差距，确保它们在建设和平与发展方面的努力协调一致、相辅相成；

(f) 继续主张中非共和国仍然符合获得世界银行脆弱性、冲突和暴力方案资金封套的资格，这对于确保为该国的恢复和发展提供持续的财政支持至关重要；

(g) 鼓励中非共和国政府、非洲开发银行、欧洲联盟、联合国和世界银行持续进行建设和平战略协调工作，该工作强调采取协调统一的方法应对该国复杂挑战的重要性。

G. 对国际合作伙伴和捐助方的建议

120. 建议国际合作伙伴和捐助方：

(a) 为国家人道主义和发展计划以及联合国可持续发展合作框架提供资金，使联合国国家工作队和其他合作伙伴能够在稳定团最终缩编之前加紧努力；

(b) 确保所有复员战斗人员都能得到重返社会支持，并将这项工作与更广泛的经济和社会恢复方案挂钩；

(c) 与中非稳定团协调，为即将举行的选举提供资金和其他援助；

(d) 与中非共和国政府和中非稳定团建立负责任战略伙伴关系，以实现顺利过渡，使国家能够独立提供安全和保障法治，同时促进该区域的和平与稳定。

附文一

表格

表 1
2018 年 12 月 17 日(全国解除武装、复员、重返社会和遣返方案正式启动之日)至
2024 年 3 月 21 日期间复员的战斗人员

运动	复员人数		
	男性	女性	共计
回归、索回和复原(3R 组织)	310	4	314
“反砍刀”组织穆克姆派	767	84	851
“反砍刀”组织恩加松纳派	187	22	209
中非人民民主阵线	71	5	76
中非复兴人民阵线	1 004	31	1 035
中非争取正义解放者运动	83	4	87
中非爱国运动	309	17	326
革命与正义组织-贝兰加派	122	7	129
革命与正义组织-萨约派	266	8	274
中非复兴爱国联盟	304	10	314
革新争取和平与正义塞雷卡	138	12	150
共和基础部队联盟	98	31	129
共和部队联盟	255	43	298
争取中非和平联盟	233	4	237
	4 147	282	4 429

资料来源：中非稳定团。

表 2
中非稳定团工作人员目前分布情况

工作地点	职位数	职位占核定职位总数
		的百分比
班巴里	43	3
班加苏	30	2
班吉	960	69
贝贝拉蒂	29	2
比劳	20	1
博桑戈阿	43	3
布阿尔	69	5
布里亚	54	4

工作地点	职位数	职位占核定职位总数的百分比
杜阿拉	2	0.1
恩德培	4	0.3
卡加班多罗	68	5
恩代莱	24	2
奥博	19	1
保瓦	23	2
共计	1 388	

资料来源：中非稳定团。

附文二

中非共和国对人权机制的承诺及参与国际文书的情况

人权文书	签署	批准或加入
《消除一切形式种族歧视国际公约》	1966 年	1971 年
《公民及政治权利国际公约》	不适用	1981 年
《公民及政治权利国际公约任择议定书》	不适用	1981 年
《经济社会文化权利国际公约》	不适用	1981 年
《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》	不适用	2016 年
《消除对妇女一切形式歧视公约》	不适用	1991 年
《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》	不适用	2016 年
《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》	不适用	2016 年
《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任择议定书》	不适用	2016 年
《儿童权利公约》	1990 年	1992 年
《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》	2010 年	2017 年
《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》	2010 年	2012 年
《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》	不适用	2016 年
《残疾人权利公约》	2007 年	2016 年
《残疾人权利公约任择议定书》	2007 年	2016 年
《非洲人权和民族权宪章》	不适用	1986 年
《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)	2009 年	2010 年

资料来源：中非稳定团。