



## 秘书长关于联合国东帝汶综合特派团的报告 (2008年1月8日至7月8日期间)

### 一. 引言

1. 本报告系根据安全理事会第1802(2008)号决议提出,安理会在该决议中将联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)的任务期限延长至2009年2月26日。报告介绍了自我2008年1月17日报告(S/2008/26)以来东帝汶的主要形势以及综合团执行任务情况。

2. 截至2008年7月8日,联东综合团文职部分有319名国际工作人员(117名妇女)、846名本国工作人员(147名妇女)和1542名警官(76名妇女);另有33名军事联络官和参谋(均为男子)。我的特别代表阿图尔·哈雷继续领导综合团的工作,并与联合国系统的所有行为体和其他利益攸关方协调。他得到负责治理支助、发展和人道主义协调的副特别代表芬恩·雷斯克-尼尔森的协助。

### 二. 2008年1月以来的政治和安全形势

3. 在本报告所述期间,左右政治和安全环境的主要因素是2月11日发生的可鄙事件及其反响。那天,在逃的东帝汶国防军前宪兵指挥官阿尔弗雷多·雷纳多率领的武装团体分别武装袭击总统若泽·拉莫斯-奥尔塔和总理凯·拉拉·夏纳纳·古斯芒,导致总统重伤,几近身亡,雷纳多本人身亡。在帝力得到迅速医治,随后被送往澳大利亚治疗,使总统幸免一死。

4. 上述事件给国家机构带来前所未有的严峻挑战,但令人鼓舞的是,不同于2006年的事件,此次的局面未演变成为扰乱整个社会稳定的危机。国家机构尊重宪法程序,妥善、负责任地应对局面。总理表现出了坚定、理性的领导能力;议会有效运作,针对这些事件进行辩论;各个政党的领导人敦促支持者保持冷静,而普通民众则相信国家有能力应对局势。检察长办公室在袭击事件后立即开始刑事调查。2月20日,议会通过一项决议,建议政府与联合国商谈组建一个国际委



员会来调查 2 月 11 日事件。5 月 27 日，总理作出回复，建议议会考虑修改该决议，以免与国家现正进行的刑事调查有任何重叠。

5. 袭击事件发生后，议会立即宣布进入戒严状态，在全国实行宵禁。2 月 17 日，部长会议核可一项决议，授权东帝汶国防军司令设立一个联合指挥部，吸收东帝汶国防军和东帝汶国家警察两方面的人员，负责承担戒严期间的安全行动。鉴于安全局势保持平静，戒严范围逐渐缩小，程度减轻。到 4 月 23 日，仍处于戒严状态的仅有埃尔梅拉区，因为袭击总统者汇集在那里，由雷纳多的同伙加斯唐·萨尔西尼亚领导。5 月 22 日，对埃尔梅拉区的戒严令到期，联合指挥部的法律依据也就不存在。6 月 4 日，部长会议正式取消戒严令，6 月 19 日，联合指挥部解散。

6. 设立联合指挥部，这是针对 2 月 11 日事件作出的一个可以理解的对策，有助于使雷纳多的同伙投降归案（见下文第 16 段）。不过，安全机构在专业水准和尊重法治方面广为人知的不足之处再次凸显，而这正是联东综合团任务的核心所在。人权和司法监察员对据称在联合指挥部行动地区犯下的 44 个侵权案子展开了调查（见下文第 29 段）。举报的侵犯人权和滥用职权案例在戒严后半期有所减少，表明为尽量减少此类问题作出了努力，但在调查戒严初期所犯侵权行为或追究当事者责任方面没有明显进展，而且，随着联合指挥部的解散，其设立的负责此类调查的小组也已解散。政府表示将致力解决这些不足之处，视之为长期挑战。但与此同时，仍然存在的一个危险问题是，这些事件将进一步固化不当行为模式，安全和国防部队可逍遥法外这一本已普遍存在的看法将更趋普遍。

7. 东帝汶国防军“请愿者”问题（见 S/2008/26，第 6 段）和境内流离失所者问题的棘手难办，其中很大一部分原因在于雷纳多，因此，他的死为解决 2006 危机尚留的这两个后果问题开辟了新的可能性。2 月 8 日，一小批请愿者响应政府的汇集对话号召，开始抵达帝力 Aitarak Laran 营地。2 月 11 日袭击事件后，抵达人数快速增加，到 5 月底达 709 人。6 月 4 日，政府通过一项法令，为那些决定退役还乡的请愿者提供经济补偿，这些人在请愿者中占大多数。最初引发请愿者开小差并最终导致 2006 年危机的那些基本怨情尚未消除，但请愿者接受经济补偿办法，这是一个积极态势。从 3 月初开始，境内流离失所者回返速度也明显加快（见下文第 45 段）。

#### A. 促进对话及和解

8. 面对 2 月 11 日事件，政府和联东综合团已经建立的对话和协调机制再次证明是有效的。2 月 11 日上午，在总理召集下，政府、联东综合团和国际安全部队在三边协调论坛框架（见 S/2007/50，第 40 段；S/2007/513，第 27 段；S/2008/26，第 10 段）内召开紧急会议，协调安全措施。我的特别代表从纽约返回帝力后第二天便与总理、代理总统费尔南多·“Lasama”·德阿劳霍、外交界和政党等许多方面大力斡旋。这些努力对于确保信息交流、加强政治行为体之间的团结及协调

安全和政治事项具有重要意义。从更大角度看，这些努力也是为了鼓励良好的民主治理做法，包括根据机构政策和规划进行决策。我的特别代表也鼓励参与式的政策制定程序，以反映反对党和民间社会的意见。

9. 在本报告所述期间举行了 3 次高级别协调委员会会议（包括与最高防卫和安全理事会和国务委员会的成员以及东帝汶独立革命阵线（革阵）主席和总书记之间的一次扩大会议）和 9 次三边协调论坛会议。此外，我的特别代表继续每月召集与所有政党代表之间的会议（本报告所述期间举行了 5 次），包括那些在议会没有代表议席的政党。在 2 月 14 日会议上，各政党一致谴责对总统和总理的袭击。我的特别代表还继续每周会晤总统（或在总统不再时会晤代理总统）和总理，并定期会晤议会议长。我的副特别代表继续每周会晤副总理，借此重要机会协调如何支持国家复兴战略。

10. 4 月 23 日，总统在返回东帝汶后首次重要的公开讲话中强调必须对话并利用东帝汶所有领导人的经验和能力来解决国民关切的问题。他特别呼吁政府与革阵这一“得票最多的政党”协作。高级别协调委员会扩大会议（见上文第 9 段）如今已吸收革阵领导人，扩大会议是为了就国家面临的重大问题取得全国广泛共识而迈出的一个建设性步骤。我的特别代表继续推动和支持此类包容式的做法，并保持与革阵总书记之间的每周会晤。总统参加了帝力三个社区对话，支持境内流离失所者重返社会，以此表明了致力于各级对话的决心。

11. 令人鼓舞的是，革阵继续作为议会中一个积极参与的反对党发挥重要作用，其合法性已得到议会承认。但革阵继续把由总理领导的议会多数联盟（Aliança com Maioria Parlamentar）组成的政府称为违宪的“事实上的政府”（见 S/2007/513，第 4 段）。革阵向联盟成员之一的帝汶社会民主协会（社民协）发出了组建同盟的示好之举，但最终未能削弱联盟，而是继续把社民协进一步卷入一场公开的领导地位之争。议会多数联盟似乎至少在中短期是稳定的，但上述情况显示了对联合政府而言有时可以说是内在的脆弱性，对东帝汶这样一个新生的多党民主政体而言尤其如此。

## B. 加强民主治理

12. 除了我的特别代表的斡旋努力，联东综合团和联合国国家工作队继续支持通过增加公民参与、改进问责机制、加强议会监督职能和支持媒体等活动加强民主治理文化的工作。联合国开发计划署（开发署）继续通过四个地区资源中心向政党提供援助，包括内部培训和其他活动以加强机构能力，并继续向两个选举管理机构提供援助。4 月 11 日，联东综合团和联合国国家工作队与政府共同组织了一次全国民主治理研讨会，与会的有东帝汶全体领导人，在制定民主化进程的议程中发挥了重要作用。3 月 19 日，部长理事会批准了促进平等国务秘书处组织结构立法法令和确立部际性别问题协调中心的决议，性别平等在政府政策中的主流化

得以加强。此外，部长理事会在联合国妇女发展基金（妇发基金）的支持和协助下，批准并提交了东帝汶执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的初次报告。

13. 5月8日，总理宣布“行政改革年”。在此之前，在政府制定框架以建立公务员制度委员会，改组监察长办公室以履行审计职能并建立反腐败机构的过程中，联东综合团和开发署就一直向政府提供政策咨询。开发署继续努力支持议会程序性和立法程序方面的能力建设。开发署、妇发基金、联东综合团和促进平等国务秘书处支持议会妇女委员会拟定国家议会工作中性别平等观念主流化的五年计划（2008年至2012年）。联东综合团认识到，绝大多数的东帝汶人通过广播电台接收新闻，因此正支持国家广播电台安装发射机，可望将该国的电台覆盖范围从目前的60%增加到国土面积的80%以上。联东综合团并继续开展社区外联方案，培训记者、制片人和技术员，并制作和联合制作广播节目，向东帝汶人民提供信息并支持能力发展。

### C. 维持公共安全

14. 联东综合团的警力在本报告所述期间基本保持不变，截至7月8日共有1542人（76名妇女）。其中，963名警察（包括马来西亚建制警察部队（FPU）140人，葡萄牙建制警察部队140人，巴基斯坦建制警察部队38人，孟加拉国建制警察部队31人）部署在帝力，579名警察部署到其他地区，包括孟加拉国建制警察部队109人（其中89人在包考，20人在维克克），以及巴基斯坦建制警察部队102人（其中25人在埃尔梅拉，77人在博博纳罗）。联东综合团警察继续履行临时执法这一法定任务，同时增加对东帝汶国家警察的培训、机构发展和加强能力方面的支持力度。

15. 为确保联合指挥部模式（见上文第5段）不会对联东综合团警察依据安全理事会第1704（2006）号决议和“警务安排”（见S/2007/50，第33段）承担的法定职责产生不利影响，我的特别代表于2月21日与总理换文确认，参与联合指挥部行动的东帝汶国家警察人员不在联东综合团警务专员的直接监督和职责范围内。但在实际工作中，并不向联东综合团警察通报国家警察参与联合指挥部行动的时间和期限，给认证程序和业务规划造成困难。尽管如此，联东综合团警察和2月11日后仍由联东综合团指挥的东帝汶国家警察加倍努力，大力协助维持安全的环境。在此方面，国际安全部队也发挥了关键的作用，包括通过向警方提供支持发挥作用。

16. 联合指挥部运用多种措施向萨尔西尼亚以及雷纳多的其他同伙施压，迫使其投降。联合指挥部基本上遵守其接战规则，开火仅出于自卫，指挥部使用火器导致一起死亡。此外，国家通过国家和地区一级各个对话者开展对话，说服萨尔西尼亚和平投降。上述努力致使萨尔西尼亚及其团伙的十二名成员于4月29日投降。截至7月初，共确认了27名涉嫌参与2月11日袭击的人员，其中23人仍在审前羁押中。

17. 总体而言，联东综合团警察和联合指挥部就业务事项的合作令人满意。但是，在嫌犯和囚犯的转移和待遇方面出现了一些令人忧虑的事件。2月27日，一名来自欧库西飞地地区的嫌犯由联东综合团警察押送前往帝力。在帝力的直升机停机坪，十几名持有长枪的东帝汶国防军成员迫使联东综合团警察交出嫌犯。2月28日，东帝汶国防军成员逮捕了一名被指控向国防军车辆投掷石块的男子，将嫌犯带至帝力警察看守所。联合指挥部成员不久后赶到现场，殴打嫌犯，一名联东综合团警察试图阻止殴打，被以火器瞄准。

18. 戒严期间，联合指挥部在埃尔梅拉地区的活动直接旨在使萨尔西尼亚投降，联合指挥部因此而发挥了明确界定的国内安全职责。但在埃尔梅拉以外的地区，在戒严状态不再适用的情况下，东帝汶国防军和东帝汶国家警察承担额外的国内安全职能和职责，而未与联东综合团警察协调。5月22日戒严状态结束后，这些活动在没有法律依据的情况下继续进行，尽管总理同意我的特别代表的意见，即在戒严状态结束之后联合指挥部不承担业务任务。例如，6月5日起接连数日，东帝汶国防军在帝力进行夜间巡逻，部署了三支六人武装小分队，据报是为了遏制武术团体之间的争斗。6月19日联合指挥部解散之后，指挥部继续发起活动。截至7月8日，23个最初由联合指挥部建立的固定保安岗哨仍分散在帝力的街区，配有258名东帝汶国家警察人员，这些人不通过联东综合团警务专员领导的正常警务指挥结构进行报告。

19. 2月11日以后，总体治安情况迅速恢复正常。举报的大多数事件为袭击和破坏公共秩序行为，警方迅速予以处理。在本报告所述期间，平均每周报告事件34起，远低于上一个报告所述期间54起的平均水平。谋杀、绑架和强奸等严重犯罪发生率也有所下降，从上次报告所述期间约每月五起降至本次报告所述期间约四起。这一积极趋势在很大程度上是由于联东综合团警察和东帝汶国家警察在有问题的地方进行有针对性的巡逻，特别关注被确定为特别不稳定的地区，以及宵禁所造成的流动限制。联东综合团军事联络官在边境地区驻扎并开展活动，起到稳定的作用，并有助于维持东帝汶和印度尼西亚两国边境机构之间良好关系。在影响所有其他地区安全的问题上，军事联络官也发挥了高效的信息收集作用。

#### D. 国家警察的培训、机构发展和强化

20. 根据《警务安排》持续进行的东帝汶国家警察登记、甄别及颁证的方案已取得很大进展。6月，临时颁证工作结束，共有3114名警察（其中570名妇女）经评价符合临时颁证要求。在这批警察中，有599名（其中126名妇女）成为持全证警察。另有242名警察（其中11名妇女）被查出有品行问题，需要由帝汶领导的评价小组裁定，有117名警察（其中10名妇女）是2006年4月和5月危机期间征招的新警察，需要回到警察学校接受基础培训，而其余所有警察都在辅导方案的不同阶段学习。由于新政府成立后设立的新评价小组没有开会，颁证过程受到延误；该小组于2008年2月在副检察长主持下举行了会议。

21. 如我上份报告(S/2008/26, 第 58 段)所述, 3 月中旬, 联合国警务顾问带领的专家团访问东帝汶并提出一份报告, 对警务及更广泛的法治和安全部门改革问题提出了全面建议(见 S/2008/329)。随后, 应我的特别代表要求, 维持和平行动部常备警察能力成员在过渡司法国际中心的支持下被部署到联东综合团, 从 5 月 23 日起为期八周, 以协助落实专家团的建议。在这种支持下, 与安全国务秘书和东帝汶国家警察密切协商, 编写了战略, 以便制定东帝汶国家警察恢复承担警务职责的时间表。这将以《警务安排》所述东帝汶国家警察改编的三个阶段为基础, 而改编的初步阶段已经完成。在巩固的第二阶段, 初步计划东帝汶国家警察从 2008 年 8 月开始在指定地区和单位逐步恢复承担警务职责, 这项工作将在 2009 年上半年完成。联东综合团与东帝汶国家警察和帝汶领导人密切协商编制了恢复警务职责的时间表。在使用下列五项标准认真评估东帝汶国家警察的准备情况后, 将调整时间表: (a) 安全环境; (b) 持证警察的人员配置水平; (c) 初步行动后勤需求状况; (d) 机构稳定; (e) 东帝汶国防军和东帝汶国家警察之间的相互尊重。

22. 在本报告所述期间, 辅导进程继续存在挑战(见 S/2008/26, 第 22 段)。一些东帝汶国家警察继续拒绝接受联东综合团警察的监督; 大批东帝汶国家警察参加不受联东综合团警察监督的联合指挥部活动更加剧了这种趋势。由联东综合团和东帝汶国家警察联合编制和实施的修订和简化后的辅导方案将有助于东帝汶国家警察恢复承担警务职责, 方案中的必修培训课程将注重核心能力。这应在 2008 年 10 月 1 日之前让 80% 的东帝汶国家警察最后获得证书。在东帝汶国家警察全面改编完成之前, 必须开除存在重大纪律和(或)犯罪问题的所有警察, 只有持证的东帝汶国家警察才能执行公务。

23. 恢复承担警务职责既不表明东帝汶国家警察已经圆满完成了它的建设, 也不表明它已做好准备在没有持续国际援助的情况下承担这些职责。相反, 这是东帝汶国家警察专业发展另一个更加紧张的阶段, 其中, 警察将在实践中学习, 同时联合国仍然向它们大力提供支助和后援。这将为发展一支公正和专业的警察队伍这一长期进程打下基础。因此, 建议联东综合团警察在东帝汶国家警察恢复承担警务职责期间不要减少驻留。相反, 联东综合团警察应继续在监测各地区情况和接受各地区报告方面发挥重大作用, 同时还要提供咨询意见、提供业务支助, 并且如果需要和应请求, 在危急时承担临时执法职责。四个建制警察单位继续驻留将在维持稳定方面向联东综合团和东帝汶国家警察提供必要的支助。

24. 东帝汶国家警察改革进程的最终成功将取决于东帝汶国家警察、东帝汶政府以及广大国际社会的决心, 特别是协调一致和长期的双边培训和机构发展方案, 如澳大利亚联邦警察打算通过东帝汶警察发展方案提出的方案。

## E. 安全部门机构强化和全面审查

25. 5月，议会通过了《情报系统法》，其中广泛地确定了东帝汶的情报组织结构。这项法案赋予国家情报局局长对军队和警察情报部门的权力。此外，部长理事会核准了国防和安全部组织结构法令，进一步确定了该部的作用和职责。

26. 尽管有这些新发展，但是围绕联合指挥部行动的问题表明需要对安全部门的发展采用综合和审慎的办法，以便确保东帝汶国家警察与东帝汶国防军在内外安全作用和职责方面有明确的分工、加强法律框架并且强化文职监督机制。已经开始的安全部门审查将对这些政策问题提供有价值的投入。这项审查的中心内容是6月13日东帝汶总理和我的副特别代表以开发署驻地代表的名义签署的安全部门审查项目。这份文件具体规定了联合国将为安全部门的全面评价提供的支助。在本报告所述期间，联东综合团还支持政府领导的国家安全政策拟订进程。联东综合团将继续与东帝汶政府密切协作，包括通过2007年8月设立的三级协调机制（见S/2008/26，第27段），应对安全部门更广泛的挑战。

## 三. 促进人权和司法

### A. 支持对人权的监测、促进和保护工作

27. 2月11日的袭击和随后宣布的戒严状态对尊重人权的工作提出了挑战。从积极方面讲，政府在宣布戒严状态时遵守了宪法规定。有关立法对行动自由权、示威和集社自由作出的限制以及军队成员持法院搜查令夜间搜查民宅的规定并没有违反东帝汶的国际义务。然而，令人严重关注的是对联合指挥部成员特别是在逮捕期间虐待、过度使用武力和威胁的指控不断增加。联东综合团还收到死亡威胁、非法逮捕、非法搜查民宅和滥用权力的报告。联东综合团向东帝汶有关当局，直至最高领导层定期提供指控侵犯人权或滥用权力的案件情况。问责机制极其薄弱；而且，即使在确认后，肇事者面临的往往仅是口头训斥，严重殴打案件也是如此。

28. 基于性别的暴力行为依然是令人关切的重大人权问题。这些案件常常通过传统的解决争端机制“加以解决”，但这些机制并不一定以受害者为中心，并且不受法律框架的管制。联合国机构将在国家和地方两级提供一系列支助，以解决基于性别的暴力行为问题，包括编写德顿语家庭暴力问题培训手册、支持男子不对妇女使用暴力的全国运动、查明基于性别的暴力案件以及加强地方当局和社区处理这类案件的能力建设工作。此外，联合国机构努力鼓励妇女参与社区的冲突调解和冲突解决活动。

29. 继续通过开发署和联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的联合项目采取加强人权和司法监察员办公室能力的举措。1月至6月期间开展的活动包括每天对调查、监测、教育和宣传等部门进行指导；具体人权培训；投诉管理讲习班；有关人权问题的情况介绍，包括残疾人的人权问题；开展国家调查和人权

教育；就戒严问题向监察员提供咨询意见。妇发基金向监察员提供《消除对妇女一切形式歧视公约》的培训，具体重点是基于性别的暴力行为。在戒严期间，监察员与联东综合团和地方非政府组织 HAK 基金会的代表对联合指挥部的行动区进行联合访察，以记录暴力行为，访问结果是监察员向议会提交了 3 份报告。至 7 月 1 日，监察员办公室已对 44 项案件展开了调查。

30. 按照特别独立调查委员会的建议，对 2006 年危机期间犯罪行为和侵犯人权行为负责的人追究责任的工作也取得一些进展，尽管大赦法的非正式讨论还在继续。已招聘了一名由人权高专办提供资金的国际检察员，以协助检察长办公室落实调查委员会的建议。然而，许多人认为 5 月 20 日关于 94 名已被判刑者的赦免和减刑的总统令尽管合法，但是有损于促进问责和正义及打击有罪不罚现象的工作。前内务部长罗热里奥·洛巴托因在 2006 年危机中的角色被判处 7 年半徒刑（S/2007/513，第 30 段），他在 2007 年 8 月获准前往马来西亚治病，尚未回国，他在减刑后于 6 月初获得有条件释放。因 1999 年犯下危害人类罪被判刑的 9 名囚犯也被缩短了刑期。其中 4 人在 6 月被释放，另外 4 人将在 2008 年 10 月底之前获得有条件释放。还令人关注的是 4 名已被判刑的士兵尚未在民事监狱中服刑，继续逃避任何实质性的关押，这 4 人因参与 2006 年枪杀 8 名国家警察被判处过失杀人罪（S/2008/26，第 30 段）。这 4 名东帝汶国防军士兵已被停职却继续获得全额薪金，但他们没有按照作为判决一部分的法庭命令向受害者家属支付任何赔偿。

31. 2008 年 2 月 12 日签署了一项协定，允许联东综合团查阅已于 2005 年移交给总检察长办公室的前重罪股档案。联东综合团就总检察长办公室现有资料编写了详细的清单和分析，包括 458 件案件文档，涉及对 1999 年严重侵犯人权案正在进行的调查，以及其他文件、物证、法医证据、DNA 样本。自那时以来，联东综合团已完成 20 件案件的调查。

32. 联东综合团继续大力推行其对性剥削和性虐待的零容忍政策，以及需要保持最高标准的操守和纪律。联东综合团继续在防止性剥削和性虐待并在其他行为和纪律问题上，培训各类联合国人员，包括本国干事，同时在帝力和所有地区办事处实施了宣传方案。继续逐月监测和审查“禁区”地点。在本报告所述期间，报告了一例性剥削指控，内部监督事务厅目前正在调查。除将艾滋病毒/艾滋病问题列入特派团的上岗课程外，联东综合团还在 3 月份展开艾滋病毒/艾滋病强制性基本培训。共有 1 129 名文职人员（267 名妇女）接受了艾滋病毒/艾滋病问题上岗培训，395 名文职人员（126 名妇女）接受了强制性基本培训，24 名文职人员（13 名妇女）接受了同侪教育人员培训。

## B. 支持能力建设和加强司法制度

33. 政府继续把重点放在关键的立法上，其中特别重要的两项是刑法典和打击家庭暴力法。打击家庭暴力法草案正由一组本国和国际法律专家定稿，在通过刑法

典后将提交议会。联东综合团与联合国儿童基金会（儿童基金会）一道，协助国家当局通过和执行一项青少年司法战略。儿童基金会还支持政府努力监测和向儿童权利委员会报告《儿童权利公约》的执行状况。

34. 司法人员的能力发展仍在继续。3月14日，10名（包括3名妇女）国家法庭工作者作为见习法官、检察官和公设辩护人宣誓就职。见习者将由国际和本国导师进行为期一年的在职培训和辅导，随后接受评估，宣誓就职。这些司法人员是法律培训中心第二期培训班的学员，已于2007年12月完成课堂培训（见S/2008/26，第37段）。法律培训中心第三期研究生课程在7月开始。联东综合团审查了现有针对法官、公设辩护人、检察官和警官的培训课程和教材，继续努力倡导在法律培训中心和警察培训机构列入关于儿童权利和青少年司法的课程。尽管增加了人力资源，积压的案件持续增多，目前估计有4700宗刑事案件，其中大约三分之一涉及基于性别的犯罪。联合国司法工作组向总检察长提交了关于提高警方与检察官办公室之间工作关系的效率的建议，这对在正式的法律系统内立案和起诉是至关重要的。

35. 开发署和联东综合团继续协调在感化领域对政府的支持。借助澳大利亚和葡萄牙政府的援助和开发署的支持，6月6日在贝库拉监狱启用了一个新的培训中心。由7名本国干事组成的小组（其中两名妇女）对监狱管教人员进行培训，以加强其专业技能。

#### 四. 支持“契约”、社会经济发展和人道主义援助

##### A. 支持“契约”进程

36. 部长理事会于2007年10月批准“契约”文件（见S/2008/26，第43段）后，政府开始筹备2006年危机以来的第一次东帝汶发展伙伴会议。此次会议于2008年3月27日至29日举行，汇集了大约350名来自以下方面的代表：双边和多边捐助者；联合国机构、基金和方案；议会和各部委；民间社会、私营部门和媒体。会议期间，在联合国和世界银行支持下，政府推出了“2008年国家优先事项”文件，构成了东帝汶国际契约。

37. 2008年国家优先事项包括(a)公共安全和安保；(b)社会保障和团结；(c)解决青年人需要；(d)就业和创收；(e)改善社会服务的提供；(f)清廉和有效率的政府。总理指定经济发展部际委员会负责监测2008年国家优先事项的进展情况。政府通过政府和国际社会共同商定的工作组制度，监测实现2008年国家优先项目目标的进展情况。联东综合团和世界银行为国家优先事项秘书处的运作提供专门知识，世界银行赞助了独立的同侪审查小组，对该进程进行外部审查。

## B. 社会经济发展

38. 尽管政府及其合作伙伴尽了最大努力，东帝汶自 2002 年恢复独立以来，在减贫或实现千年发展目标方面并未取得重大进展。非石油经济中的人均收入比 2002 年约低 20%，这意味着贫穷在加剧。未来几年内，要想实现经济的切实增长，需要增加在非石油和天然气行业的公共投资。这方面的一些投资完全可能来自石油基金。同时，考虑到预算执行的低水平，在不改变基金的基本运作或可持续性的情况下，需要考虑采取从石油基金“前期”支出的方式，以帮助促进可持续经济增长和减贫。联东综合团及其联合国伙伴一向主张在政府主导的减贫方案框架内，以审慎和可持续的方法来管理东帝汶的石油财富。

39. 政府在 7 月份举行的半年度预算审查期间，建议议会追加拨款，将 2008 年的总预算从 3.478 亿美元增加到 7.733 亿美元。这包括 2.40 亿美元的经济稳定基金，以缓解全球价格上涨造成的潜在的国内问题。与此同时，由于石油价格扶摇直上，东帝汶的石油收入不断增加，促使政府重新检讨石油基金的估计可持续收入，同时考虑到目前影响预算执行的能力限制。因此，政府或须考虑在缺乏能力的关键领域实行外包。此外，政府应大力推动公共工程和基础设施的发展，以创造更多就业机会，因为政府的基建支出过低。

40. 联合国国家工作队在 3 月以联合国机构和联东综合团之间的统筹方式，完成了联合国发展援助框架（联发援框架），以促进在东帝汶的“一体行动”议程。联合国发展援助框架涵盖 2009 年至 2013 年期，目的是通过以下各点支持巩固和平与稳定：(a) 民主化和社会凝聚，包括国家建设、安全和正义；(b) 减贫和可持续的生计，特别是要关注弱势群体，包括青年、妇女、境内流离失所者和易受灾害影响的社区；(c) 基本社会服务，包括教育、保健、营养、水和卫生、社会福利和保障。联合国各机构的国家方案将立足于联发援框架的优先事项。

41. 卫生部启动了数项全国举措，包括一个基本保健服务一揽子方案和一个社区综合保健服务一揽子方案。这些举措预期将在全国大幅度增加高质量保健服务的提供，并使该国在努力实现与保健有关的千年发展目标方面走上正轨。此外，卫生部在世界卫生组织的协助下，还启动了一个耐多药结核病治疗方案，预期可以进一步加强全国结核病控制方案。为了制订下一年的年度保健工作计划，卫生部于 6 月 16 日至 26 日进行了卫生部门年度审查，捐助方、联合国机构和其他发展伙伴都充分参与了这次审查。这项工作有助于确定卫生部门的国家优先事项，并进一步帮助政府及合作伙伴整合各项目标以支持这些优先事项。

42. 在拥有全国四分之一劳动力的帝力，总失业率估计为 23%，而在 15 岁至 29 岁者当中则是 40%。随着每年数以千计的青年人进入劳动队伍，政府的当务之急是创造就业，并在这方面得到了联合国的协助。2008 年 3 月，青年就业促进方案正式启动。这是政府和联合国国家工作队的一项联合举措，总预算为 1 650 万美元。这个为期 4 年的方案目标是在所有地区为 70 000 名青年男女提供就业和培

训支持。在启动阶段，该方案已开始着手建立一个为年轻人提供协助的青年职业中心网。国家劳动力发展研究所也已开办，将负责创建一个以劳动力市场为导向的职业培训系统。

43. 通过开发署和联合国项目事务厅（项目厅）联合实施的减贫方案，欧库西、艾纳鲁和马纳图托这三个区的 250 多个自助团体收到了改善农业生产力的援助，援助方式是改进收获储存、提供秧苗以及改进型耕种技术培训。此外，一个社区发展基金为修复灌溉设施、桥梁、学校和社区中心等小型但重要的社区基础设施提供了帮助。2008 年 4 月开始的一个开发署/联合国资本发展基金 5 年方案，将通过政策制订和战略协调，在金融部门推动营造有利环境，重点增加为低收入人口提供的金融服务。东帝汶政府目前正在联合国人口基金支助下筹备将在 2010 年开展的下一次人口普查。

### C. 人道主义援助

44. 由于东帝汶是粮食净进口国，全球食品价格的上涨尤为令人关切。联合国粮食及农业组织（粮农组织）、世界粮食计划署和世界银行牵头的一个机构间小组，正就为减轻世界市场动态的影响而可能采取的行动向该国政府提供技术咨询。这些行动包括继续为大米提供补贴和确保供应，而最重要的是拨出更多资金以在区域或全球采购大米，避免近期发生大米短缺，因为国内大米存量仅够维持数月。在粮农组织支助下，该国政府正计划通过分发种子和政府保证收购的措施鼓励栽种第二季作物。

45. 该国政府决定，从 2008 年 2 月开始，把分发给在帝力的境内流离失所者的一揽子食品减少到原来口粮的一半，以鼓励更多人返回家园。今年初以来，已取得了一些进展，有超过 1 400 户家庭在收到政府根据国家复兴战略发放的一套恢复补助后，搬出了境内流离失所者收容营。帝力的 11 个境内流离失所者收容营、包括一些规模较大的收容营已经关闭。迄今已有约 13 500 个家庭向社会团结部登记了重返家园的意愿。雷纳多之死和萨尔西尼亚的投降使境内流离失所者普遍感觉他们的安全前景有了改善，从而推动了返乡的加速。

46. 不过，境内流离失所者面临的一些障碍仍是一大关切问题，其中包括他们与返回的社区之间一些未决问题如土地和财产纠纷。人道主义界正鼓励该国政府根据政府的国家复兴战略五大支柱（住房、社区互信建设、安全与稳定、社会保护、地方社会经济发展），继续采取综合办法处理境内流离失所者的返回、重新定居和重返社会问题。将根据这一办法以系统、可持续、及时和可核查的方式，向境内流离失所者提供返回、重新安置和重返社会的各种选择。开发署正在支持一个由国家牵头的对话进程，其目标是在政府、流离失所家庭和社区之间促进沟通、交往和建立互信。在向返回或重新安置者提供保护框架的同时，联东综合团和联合国国家工作队还继续监测一些令人关切的个案并采取后续行动。国际移民组织、人道主义事务协调厅、儿童基金会和妇发基金支助当地一个民间社会组织

Redefeto 在境内流离失所者收容营中设立妇女委员会，以保护和促进妇女的人权并对性暴力和基于性别的暴力进行监测。3 月，国际社会发起了一个过渡战略和呼吁，希望募捐 3 350 万美元，协助境内流离失所者返回和重新安置。迄今，呼吁中所请求的数额仅收到 30%（或约 1 050 万美元）。

## 五. 中期战略的制订

47. 政府正全力处理 2 月 11 日事件及随后的戒严状态和全国规划工作，例如年中预算审查和 2008 年国家优先事项，因此尚不可能按照安全理事会第 1802（2008）号决议的要求对中期战略和适当基准进行有意义的讨论。我因此提议推迟到我的下一次报告中再汇报商定的战略和基准。

48. 目前的设想是，中期战略和基准涵盖联东综合团任务的 4 个重点领域，即审查和改革安全部门；加强法制；经济和社会发展；促进民主治理的文化，同时还要努力加强对话与和解。将制订上述方面的基准，以衡量为在东帝汶实现可持续稳定和繁荣打下坚实基础而必需的结构、机构和进程是否已经到位。此外，中期战略的制订还将考虑对国家优先事项监测的结果；关于东帝汶国家警察，一个中期战略已实施多时（见上文第 21 段）。

## 六. 财务方面

49. 大会在 2008 年 6 月 20 日第 62/258 号决议中批款 1.728 亿美元，作为联东综合团 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日的维持费。截至 2008 年 5 月 31 日，联东综合团特别账户上的未缴摊款共计 2 080 万美元，而截至该日所有维持和平行动中的未缴摊款总额为 17.597 亿美元。按照季度付款时间表，建制警察部队的费用已偿还至 2008 年 5 月 31 日，而建制警察部队所属装备的费用已付至 2008 年 3 月 31 日。

## 七. 意见

50. 2 月 11 日事件是 2006 年事件以来对国家机构复原能力的首次真正考验。东帝汶领导人和东帝汶人民没有让这些事件破坏国家的总体稳定。安全局势保持平静。继续努力促进对话及和解。拉莫斯-奥尔塔总统召集所有领导人参加高级别协调委员会扩大会议，这是促进政治对话及全民和解的一个机制。与此同时，我的特别代表继续努力斡旋，在政治领导人中创造一个更调和的气氛，旨在使政治行动者深刻认识到一个强有力的反对党和一个有效的议会的价值。请愿者问题目前已得到解决；境内流离失所者正慢慢返回社区；《2008 年国家优先事项》这一国际契约已经推出。

51. 这些积极形势令人欢迎，但还应指出的是，政府在解决请愿者问题和境内流离失所者问题时，严重依赖经济刺激策略。对于此类复杂问题，除经济刺激外，还需采取适当的社会、安全和政治刺激措施，确保国家和地方各级的持久和解，才能得以全面解决。这就需要加强国家和政府机构，使它们能有效实行这些措施。从中、长期看，国际社会需继续为这些工作提供支助。

52. 2月11日事件还带来了一些令人关切的后果。设立联合指挥部是为处理特殊情况而采取的特殊措施。联合指挥部为萨尔西尼亚及其一伙的和平投降做出了贡献，但它不能或不愿妥善处理滥用职权投诉案，在戒严结束后、不再具有法律依据的情况下继续开展活动，这些都反映了安全部门面临的根本性体制挑战。这些不足之处威胁到对法治的尊重，尽管国家在实行戒严最初几天非常谨慎，以防法治受损；模糊了东帝汶国防军与国家警察之间的职能和责任分工，以致削弱安全部门改革工作；绕过适当的政策制定架构和程序，对民主治理文化的建设产生消极影响。应广泛协商，澄清并拟定东帝汶国防军和国家警察的作用，以此解决它们所面临的挑战。界定东帝汶国防军在和平时期的有意义作用，加强培训，澄清其与国家警察的关系，并建立内部问责制和文职监督机制，这将是政府在双边伙伴协助下，在短期和中期需解决的主要棘手问题之一。

53. 国家警察的重组取得进展，因此，应利用现在这一时机，从现在起至联东综合团本期任务结束这段时间，在联东综合团警察仍维持当前人数的情况下，让国家警察逐渐恢复承担警务责任，实地受益于联东综合团警察的支持和指导，从而加强能力。在本期任务结束时，对整合阶段取得的成绩做出评估，可据以决定联东综合团警察部分在今后任务期的规模和性质。但我确实认为，任何可能的缩编都应考虑到东帝汶全国都需强有力的联东综合团警察继续存在，包括建制警察部队，承担监测和报告职责，应要求提供咨询，能够提供业务支援，并在极端情况下根据需要并应要求承担临时执法职责。国家警察需要许多年的长期培训和支持，这就要求国际社会，包括双边伙伴，持续努力。

54. 除国家警察重组外，还需在联东综合团任务的所有四个优先领域进一步努力，才能解决2006年危机的根源，这四个领域就是：审查和改革安全部门；加强法治，包括全面落实调查委员会的建议；经济和社会发展，包括减贫和为青年创造就业机会；促进民主治理文化，包括继续努力促进政治对话及全民和解。特派团采取的“一个联合国”这一综合办法为东帝汶人民提供了协调一致的整体支助，难能可贵。鉴于安全局势的脆弱性，安全机构及新政府和国家机构的能力制约，现阶段不建议调整联东综合团的任务和人力。对东帝汶未来的主要责任在于东帝汶领导人和东帝汶人民，但国际社会需继续参与推动东帝汶走向自立。

55. 最后，我感谢我的特别代表阿图尔·哈雷发挥领导作用，赞颂联东综合团所有工作人员和联合国国家工作队坚定不移地努力推进东帝汶的和平与稳定。