



安全理事会

Distr.: General
28 April 2006
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国塞拉利昂综合办事处的第一次报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1620 (2005) 号决议提交的。安理会在该决议中授权设立联合国塞拉利昂综合办事处（联塞综合办），并请秘书长定期向安理会通报设立联塞综合办及执行该决议的进展情况。本报告述及塞拉利昂的事态发展以及 2006 年 1 月 1 日联塞综合办开办以来开展的活动。

二. 联塞综合办的设立

2. 联合国为联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）向联塞综合办的过渡制定了周密的计划，因此没有遇到较大的障碍。为设立联塞综合办，联合国与塞拉利昂政府以及国家和国际有关伙伴进行了商议。联塞特派团和以后的联塞综合办大力开展宣传活动，使民众了解联塞特派团的撤离和联合国今后的作用。因此，联塞综合办完全得到了各利益攸关方的接受。

3. 联塞综合办由一个为秘书长执行代表提供支助的小型办公室和以下五大任务部门组成：和平与施政、人权与法治、民警、军事和新闻。联塞综合办的发展部门由联合国国家工作队组成。此外，综合办设有行政/后勤支助部门，该部门同时为联塞特派团的清理结束小组提供支助。

4. 和平与施政科的工作重点，是解决冲突的根本原因，加强政治和经济施政，提高政务透明度和加强政务问责制，并就反腐措施提供咨询。该科还与联合国开发计划署（开发计划署）合作，支助并监测国家选举委员会的工作。

5. 联塞综合办民警部门由 20 名警察顾问组成，负责在联塞特派团的基础上继续对塞拉利昂警察进行培训和辅导。该部门还与军事部门合作，对整个安全局势进行监测。六名联合国警察人员在四省进行部署，与弗里敦、凯内马、马克尼和博城当地的塞拉利昂警察组成混合部队。三名联合国警察在塞拉利昂警察总部的人力资源、培训和投诉部门工作，为总检察长和塞拉利昂警察的执行管理人员提供咨询。其余 11 名联合国警察在联塞综合办总部执行任务。



6. 联塞综合办的军事部门由 10 名军事人员组成，重点支助安全部门的改革，收集安全局势情报，就内外部威胁拟订建议，对稳定的潜在威胁发出预警，并与联合国利比里亚特派团（联利特派团）、联合国科特迪瓦行动（联科行动）、国家安全机构以及负责保护塞拉利昂问题特别法庭的蒙古特遣队进行联络。综合办的军事人员与联利特派团和联科行动各自指派的一名联络官一起，在弗里敦执行任务。
7. 人权与法治科负责协助塞拉利昂政府建设国家机构能力，以解决冲突的根本原因，拟订国家人权计划，设立国家人权委员会，并通过培训加强法治机构的能力。
8. 联塞综合办的新闻科，负责综合办及其实务部门的外联工作。该科还负责整合联合国国家工作队的新闻战略。在联塞综合办的倡议下，设立了联合国宣传小组。该部门目前还负责联合国电台移交塞拉利昂接管的筹备工作。
9. 除设在弗里敦的总部外，联塞综合办还在该国的 12 个行政区设立了外地办事处，并与开发计划署、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处（难民高专办）和世界粮食计划署（粮食计划署）合用房舍。
10. 联塞综合办、联合国国家工作队和塞拉利昂政府，联合制定了《巩固和平战略》，明确在巩固和平方面需要克服的各种挑战，如（a）减少内外部安全威胁；（b）确保施政负责透明；（c）促进和监测尊重人权和司法救助；（d）推动民族和解；（e）促进经济复苏；（f）建立国家和平基础设施。
11. 《巩固和平战略》还制定了克服这些挑战的具体方案干预措施。联塞综合办和联合国国家工作队制定了 2006 年综合工作计划，明确了联塞综合办各部门与联合国有关机构所要开展的活动。这些活动将为以下优先领域提供支助：建设国家选举委员会的能力，支持反腐措施，促进和平与对话文化，加强法治，支持安全部门改革，协助制定国家人权计划和设立国家人权委员会，协助建设司法系统的能力以及建立国家部门提供基本服务的能力。《巩固和平战略》将与国家减贫战略和联合国发展援助框架相互补充。
12. 作为塞拉利昂境内联合国系统活动整合进程的一部分，联塞综合办和联合国国家工作队还商定了联合新闻战略，以在发展进程中加强国家的凝聚力、政治容忍和伙伴关系。此外，从 2006 年 1 月 1 日起，联塞特派团清理结束小组、联塞综合办和联合国国家工作队的安全结构已经完全实现一体化。一家合办的联合国一级诊所也将在 4 月底之前全面开放。为减少行政开支，联塞综合办和联合国国家工作队将探讨共享服务的新领域。

三. 安全局势

13. 在联塞特派团撤出之后，塞拉利昂的安全局势基本保持平静。目前，青年就业情况恶化，对塞拉利昂稳定构成了最直接的威胁。由于该国经济持续不景气，

学生暴力和劳工示威事件增加，全国各地犯罪活动日益猖獗。自从战争结束以来，水电供应没有改善。主要食品、大米等基本商品的价格，超出了多数家庭的承受能力。燃料供应长期短缺，使民众生活更加艰苦。民众普遍认为，贪污腐败和公共资源管理不善是政府无力提供基本服务、满足民众需要的原因。这已经成为紧张根源之一。

14. 钻石的非法开采和非法贸易，继续对塞拉利昂巩固和平与稳定的努力提出严峻挑战。2005 年钻石出口达到 1.45 亿美元，但是政府从该部门得到的收入还不到 3% 合法出口钻石税应得的数额。令人担心的是，非法开采活动继续存在很可能引来次区域的国际犯罪份子和战斗人员。

15. 塞拉利昂问题特别法庭目前正在对前战斗团体进行审判，利比里亚前总统查尔斯·泰勒也于最近移交该法庭处理，各方日益担心可能由此引发安全事件。迄今为止，法庭的安全由联利特派团指挥的一个小特遣队控制，情况稳定。在泰勒先生移交特别法庭时，联利特派团向弗里敦临时增派人员。

16. 与此同时，最近几内亚武装部队从东方和北方两省侵犯塞拉利昂领土的事件有所增加。两国旨在解决马科纳/莫阿河沿线边界，特别是扬加村的争端的对话陷入了僵局。一些几内亚部队仍然占领着这一地区，并不断有骚扰塞拉利昂当地居民的报告。

17. 最近的一轮双边协商，于 2005 年 10 月 5 日和 6 日在弗里敦和扬加举行。会议要求法国和联合王国派遣制图专家，就塞拉利昂和几内亚间有争议边界的确切界线，对 1912 年法英议定书的解释进行研究。但是，专家提交的报告相互抵触，使僵局更为棘手。3 月 10 日，塞拉利昂总统艾哈迈德·泰詹·卡巴重申塞拉利昂政府打算进行双边谈判。

18. 塞拉利昂北部，特别是坎比亚区发生新的边界问题也令人感到关切。最近，几内亚部队进犯坎比亚区塞拉利昂领土，并命令一家持有塞拉利昂政府执照的铝土矿公司停止勘探活动。

19. 4 月 19 日，我分别致函卡巴总统和几内亚总统兰萨纳·孔戴，对最近两国边界地区局势升级的报道表示关切。我知会两国领导，联合国随时准备协助两国解决边界争端。

安保部门改革

20. 现行安保结构包括：联塞特派团撤离后接管主要安保责任的塞拉利昂警察，着重对付外部威胁和保护国家边界的塞拉利昂共和国武装部队，作为区省一级预

警机制的区省安全委员会，以及负责协调各国内安全机构活动和监督安全委员会工作的国家安全办公室。

21. 警察部队的改革和培训继续取得令人满意的进展。2月4日，又有405名新招募的警察从设在黑斯廷斯的警察培训学校毕业，使塞拉利昂警察的总数达到9 267人。塞拉利昂警察打算招募和培训更多的人员，以达到政府制定的9 500人全员编制。对这批人员的培训预计于6月3日开始。

22. 塞拉利昂警察目前装备精良，并在全国家保持着高度的机动性和能见度。然而，一些严重挑战仍困扰着这支队伍。据报道，在警察部队的某些部门中间，腐败现象十分猖獗，而这被归咎于薪水过低且没有定期支付。另外，40%的警员仅已服役三年，因此缺乏经验，发展专业技能的能力有限。目前正在就设立警务投诉部门的提议进行讨论。

23. 由于缺少住宿地、车辆和通信设备，经过街群控制训练的业务支助部的大约40%警力仍没有部署到外地。公众还普遍认为，塞拉利昂警察的某些部门已被政治化。联塞综合办的评估认为，塞拉利昂警察最高管理层训练有素、具有专业精神且效率颇高。然而，中级管理层却存在专业水平低下，干劲不足的问题。三分之一中级管理人员仅有三年警龄。联塞综合办正在着重对这批人员和低级别警员，特别是外派人员进行指导。联合王国国际开发部推动的司法部门建设方案已被纳入警察改革方案，打算提议由联合王国增派警察顾问，补充联合国警察的工作。

24. 国际军事咨询和训练小组继续调整 and 培训塞拉利昂武装部队，着重进行低级别人员的培训，并将部队兵员减少到政府最初核准的10 500人水平。截至2006年2月，武装部队大约有10 600名军事人员。然而，国际军事咨询和训练小组已提议将武装部队兵员进一步裁至8 500人。政府目前正在审议这项提议。武装部队内部对包括70多名高级军官在内的复员问题日趋不满，令人感到关切。

25. 2006年3月10日，中国向塞拉利昂武装部队捐赠了一艘巡逻艇。美利坚合众国捐赠的另外三艘巡逻艇预计也将不久移交。印度捐赠了大约400个预制营房，用以补充联合王国资助的“住房行动”所修建的房舍。预计该行动在两个营驻地建造营房的工程将于2007年初完成。

26. 区省安全委员会运作不畅。委员会受到严重的能力制约，而且没有向国家安全办公室发送敏感信息所需的通信设备。委员会以前在联塞特派团监督下妥善运作，但在联塞特派团撤离后，业务质量严重下降。联塞综合办和国家安全办公室正在就改善委员会工作的途径进行讨论。

四. 政治事态发展

27. 人们认为政府以严厉手段对付反对政党，对此越来越感到关切。有些人普遍认为，目前对脱离执政党塞拉利昂人民党（塞人民党）而自行组建民主变革人民运动（民革运）的查尔斯·马尔盖的审判，以及 2006 年 1 月逮捕前革命联合阵线（联阵）发言人奥姆雷·高雷的行动，都具有政治目的。反对政党还抱怨政府使用警察驱散其政治集会。另外提出的指控是大酋长制度政治化，利用大酋长（特别在东方和南方省）阻止反对派接触其支持者。

28. 反腐败委员会为 2006 年制定具体可实现的业绩基准，在精简业务方面取得了一些进展。然而，为了履行政府铲除腐败的公开承诺，还有大量工作要做。尽管在起诉机制方面取得一些进展，迄今仍没有对任何重大案件全面提起公诉。人们普遍认为，委员会无法或不愿取得切实可见的成果。今年晚些时候将对上述基准的执行情况进行审查，届时可能对全球捐助界的态度产生重大影响。

29. 自 2004 年 5 月举行选举以来，塞拉利昂的权力下放进程虽然进展缓慢，但令人鼓舞。取得进展的一个领域是，权力下放秘书处通过世界银行供资的一项计划，执行了能力建设方案。此外，农业部在开发计划署支助下采取的旨在实现农业部门权力下放和粮食安全的举措也取得了成功。

30. 目前正在努力加强地方委员会评估当地社区紧迫需求的能力，以便着手处理这些需要。委员会掌握了若干一般行政和财政管理能力以及制定发展项目的技能。然而，项目执行方面出现的拖延已引起社区的关切。权力下放秘书处正在考虑采取进一步措施，特别在采购和执行等领域改善委员会提供服务的能力。

31. 同时，在审判自 2000 年以来被捕且未经审判一直被拘禁的前联阵成员和“西部小子”方面也取得了进展。在被控共谋杀人和蓄意开枪杀人的 57 名联阵成员中，迄今已有 42 人被无罪释放。3 人各被判处 10 年监禁，预计不久将对剩余的 12 名被告人作出最后裁决。关于“西部小子”，其中 32 人被控共谋杀人和蓄意开枪杀人；26 人被无罪释放，6 人被判处长期徒刑。

2007 年选举筹备情况

32. 下次全国选举预计于 2007 年 2 月至 5 月间举行。全国选举委员会已经成立了 14 个区域办事处。14 个选区的席位分配办法已于 3 月 23 日宣布，划界程序预计于 7 月份开始，选民登记预计于 9 月份开始。根据全国选举委员会主席的说法，委员会面临的主要挑战包括：缺乏车辆、为选举提供全面后勤支助、征聘和培训 800 名委员会工作人员，及公民和选民教育。

33. 选举费用估计为 2 600 万美元。政府打算提供其中三分之一的款额（850 万美元），余额将由捐助者提供。政府已通过季度赠款形式向全国选举委员会拨付

款项；迄今的赠款均按时付清。到目前为止，爱尔兰认捐了 100 万英镑，联合王国（国际开发部）认捐了 300 万英镑。

34. 联塞综合办将向全国选举委员会和政党登记委员会提供技术援助，开发计划署将提供经费。办事处也将帮助动员捐助者支持政党能力建设，促进政党对话。委员会已提请联合国考虑向委员会总部调派一名选务专家，向委员会人员传授必要的专门知识。

35. 预计塞拉利昂警察将为 2007 年选举提供全面的安全保障。为了持续审查塞拉利昂警察为 2007 年选举作出的准备，已经成立了一个由联塞综合办、联合王国国际开发部、塞拉利昂警察和国际开发部司法部门建设方案组成的委员会。全国选举委员会同塞拉利昂警察签署了《谅解备忘录》，目前正在就制定一项支持选举的警察行动计划进行协商。国际开发部已经为帮助塞拉利昂警察准备支持选举提供 250 万英镑。塞拉利昂警察也在寻求援助，以促成向各省调派防暴警员（见上文第 23 段）。

36. 在 2005 年 12 月 19 日成立政党登记委员会后，委员会制定了 2006 年行动计划，着重处理政党间冲突和监测政党活动。委员会已于 2006 年 4 月 11 日登记了民主变革人民运动。

37. 塞拉利昂有 28 个已登记的政党。其中只有四个政党在非选举期间依然活跃（执政党塞人民党、全国人民大会党、民革运、和平解放党）。在野政党和民间社会代表已对即将举行的选举，特别是对缺乏公平竞争机会问题表达多项严重关切。反对党派还指控执政党提前竞选，并剥夺对手利用国家广播电台的机会。全国选举委员会主席已在电台上说明什么构成选举活动，并呼吁各方恪守规则。

五. 人权和法治

38. 塞拉利昂在遵守有关国际人权准则和标准方面取得了稳步进展。尤其是，尊重妇女权利的趋势继续逐渐形成。通过不断的宣传，妇女现在要求保护其权利甚于以往任何时候。但是，文盲、贫困和传统做法以及若干领域对妇女继续实行歧视性法律，仍然是需要处理的问题。尤其是在农村地区，提高妇女的经济地位也仍然是一个主要挑战。需要作更多的宣传、采取立法行动并对农村地区的妇女提供小额贷款，以应对这些挑战，并促进妇女政治、经济和社会地位的提高。

39. 政府为设立全国人权委员会已采取了一些初步步骤。3 月底，真相与和解委员会设立的甄选小组最后确定七名候选人，列入人权委员会委员候选人名单，供塞拉利昂总统考虑任命。

40. 需要采取进一步的步骤，颁布有关儿童权利的法律。内阁目前正在审议儿童权利法案草案。同时，社会福利部领导的特别工作组已敲定了《孤儿及其他弱势儿童问题行动计划》。政府在联塞综合办的支持下，着手实施该计划，并正在为

此筹集补充资金。此外，社会福利、性别、妇女和儿童事务部在儿童基金会的帮助下，成立部委间委员会，以推动有关打击人贩立法的实施。

41. 全面落实真相与和解委员会的建议将有助于保持和解、和平和稳定的气氛。迄今只落实了一些建议，如就法官和治安法官通过了具有法律约束力的行为准则以及有关在起诉腐败案件中将政治干预降低到最小程度的制度，但多数建议仍有待处理。

42. 司法系统的结构性缺点继续给巩固和平带来挑战。联合王国国际开发部赞助的司法部门建设方案继续促进该部门的改善。联合国帮助培训和部署各区的驻地治安法官，这减少了案件常年积压、审前长期拘留和拖延裁定案件的问题。尽管采取了这些举措，还是存在一些严重的挑战，尤其是起诉和审判过程非常缓慢，容易受到外部的压力。

43. 像其他冲突后国家一样，塞拉利昂的惩罚教养系统也受条件差的影响，侵犯了囚犯的人权。联塞综合办和联合国国家工作队正与其他伙伴协商，制订战略办法，以便按照国际认可的标准，建立和加强国家的拘留系统，使其具有足够的能力，秉公执行拘留和管理囚犯的工作，控制监狱事件的发生。

六. 人道主义活动

44. 自利比里亚圆满举行选举以来，利比里亚难民自愿遣返的人数日多，与 2005 年全年约 4 200 名回返者相比，现在每月有 2 500 多名难民乘坐安排的车队回返家园。塞拉利昂八个难民营仍然开放，但其人数现在已减少到约 30 000 人，并还在进一步减少。还有 12 500 利比里亚人滞留在城市地区，接受难民专员办事处提供的有限援助。鉴于利比里亚局势得到改善，许多滞留城市的难民现在正考虑接受自愿遣返。

45. 世界粮食计划署与非政府组织世界展望国际组织合作，开始在全国各地若干地区为营养不良的儿童提供补充营养餐，并为孕妇和哺乳妇女提供口粮。在 2006 年第一季度，有 28 100 多名母亲和儿童在八个区得到扶助。同时，联塞综合办与联合国粮食及农业组织（粮农组织）、开发计划署、粮食计划署和联合国工业发展组织（工发组织）协作，继续支持塞拉利昂努力实现国家的粮食安全。

46. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署参与支持塞拉利昂政府采取对策和举措，制订 2006-2010 年国家艾滋病病毒/艾滋病战略框架，与民间社会组织建立伙伴关系以及扩大与非洲开发银行和马诺河联盟秘书处的协作。

七. 社会-经济形势

47. 虽然总的评估是，随着和平与安全得到巩固，经济扩展在中长期将更具持续力，但是，消除行政阻碍是一个重要前提。外部必须持续提供技术和财政援助，

以纠正包括司法部门在内的机构缺陷，以及在以更有侧重点的法律、行政和监管措施体制方面进行结构调整。此外，腐败风气对经济增长是严重的抑制因素。

48. 政府的财政情况受到公共部门过分依赖外部的收入来源以及经济基础非常狭小的影响。为应对财政压力，政府大量借款，造成通货膨胀的压力。国家的储蓄和投资率仍然很低，反映收入水平差。由于存在大规模的非正规经济部门，导致经济“黑市化”发展，使这一问题更加复杂化。投资率也仍然过分依赖于外部因素。

49. 创造有利于私营部门迅速扩展的条件仍然是必要的。基本上过时、不一致和缺乏实效的法律影响着商业活动，使不利于私营部门增长的问题更加复杂化。由于缺乏充分的产权管理制度，加上没有一个正常运作的法律环境，这就意味着会出现合同难于执行的情况。这就导致交易成本高，使潜在的投资者却步。

50. 塞拉利昂主办的第一个国际投资论坛于 2006 年 3 月 28 至 30 日在弗里敦举行，来自欧洲、北美和非洲 23 个国家的 400 多名代表列席了会议。一大批散居世界各地的塞拉利昂人也参加了论坛会议。该论坛是在联塞综合办、开发计划署、粮农组织、工发组织、联合王国国际开发部以及欧洲联盟的支助下，由英联邦商业理事会与塞拉利昂贸易工业部共同主办。在论坛期间举行了讲习班，旨在鼓励散居世界各地的塞拉利昂人动员各种技能和投资，并促进妇女参与商业活动。根据出席论坛的人数和在会议期间表现的兴趣，塞拉利昂发展前景的潜力看来令人鼓舞，尤其是农业、采矿和旅游业等核心部门。

八. 意见

51. 联塞综合办是在完成维持和平行动之后，为支持巩固和平进程而设立的第一个综合联合国办事处。我很高兴地报告，这个综合试验迄今运作良好。在塞拉利昂的联合国系统和政府制订了巩固和平的共同战略计划，这种综合进程还扩大到利用共同事务。

52. 令人鼓舞的另一点是，自联塞特派团撤离以来，该国的安全局势很平静。但是，本报告提到的潜在不稳定因素，尤其是青年失业不断增加、严峻的经济形势以及腐败和管理不善司空见惯，还有与几内亚交界的地区局势越来越紧张，仍然令我感到严重关切。我敦促政府在其伙伴的支持下，特别关注这些因素，迅速采取纠正措施。善政和健康经济政策以及继续进行各项重大改革仍然是塞拉利昂的长期优先事项。

53. 与此同时，在落实安全部门改革方案方面取得的稳步进展也是令人鼓舞的。但是，政府在这一领域也要加倍努力，遏制警察部队的腐败分子。我呼吁有能力这样做的国家向塞拉利昂警察和武装部队提供进一步的后勤援助。

54. 鉴于 2007 年将举行全国选举，向塞拉利昂警察提供额外援助尤为重要。应特别注意协助将警察部队的防暴单位部署到外地。

55. 2007 年的选举将是塞拉利昂持续和平与稳定的重大考验。因此，应尽一切努力确保选举可信，政府应尽力为选举创造公平的竞争条件。捐助者还应协助国家选举委员会，尤其是选举过程的后勤支援。我感谢会员国迄今为开发计划署管理的选举基金作出的认捐，我赞赏塞拉利昂政府承诺支付选举估计经费的三分之一。但是，国家选举委员会早日宣布选举日期非常重要，以便有充足的时间做好适当的筹备工作。委员会还应尽快决定是否在同一天举行议会和总统选举。总之，从塞拉利昂的政治和经济生活的民主化和复兴的观点出发，这些选举至关重要。

56. 尽管出现上述的困难，我对塞拉利昂的前途是比较乐观的。但是，在过去七年为结束战争和巩固和平投入了不少资源的国际社会应密切关注本报告指出的一些不利趋势，继续支持政府应对依然存在的许多挑战，尤其是促进经济复苏和善政。

57. 最后，我愿感谢部队提供国的军事和警察人员，他们对塞拉利昂的和平与安全事业给予不断的支持。我还想感谢我的执行代表维克托·达席尔瓦·安热洛和联塞综合办的人员以及联合国国家工作队，他们为努力确保塞拉利昂在民主框架内实现持久和平、安全和可持续发展作出重要贡献。

