



## 秘书长关于联合国组织刚果民主共和国特派团的第二十三次报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2006 年 9 月 29 日第 1711 (2006) 号决议提交的。安理会该项决议把联合国组织刚果民主共和国特派团 (联刚特派团) 的任务期限延长至 2007 年 2 月 15 日; 欣见我打算就全国选举结束后调整联刚特派团任务和能力一事, 同刚果新当局密切协商; 并请我在 2007 年 1 月底前就此提出建议。安全理事会在其 2006 年 12 月 22 日第 1736 (2006) 号决议中授权从 2007 年 1 月 1 日至联刚特派团当前任务到期之日, 将联刚特派团的兵力增加至多 916 名军事人员, 以便以前在联合国布隆迪行动任务下核定的步兵营和军医院能够继续部署。安全理事会第 1742 (2007) 号决议将联刚特派团的任务期限进一步延长至 2007 年 4 月 15 日。本报告涵盖了自秘书长 2006 年 9 月 21 日向安理会提交上次报告 (S/2006/759) 以来的主要事态发展, 并就联刚特派团今后的任务期限提出建议。

### 二. 最新情况

#### A. 政治事态发展

2. 在刚果民主共和国, 随着总统选举、国民议会选举和省议会选举的成功举行, 国民议会于 2006 年 9 月 22 日成立, 总统约瑟夫·卡比拉于 2006 年 12 月 6 日就职, 2002 年《包容各方的全面协定》所构想的过渡进程因而正式结束。2006 年 12 月 30 日, 卡比拉总统任命安托万·基赞加担任总理, 后者于 2 月 5 日宣布成立内阁。省议会于 1 月选出参议院议员和省长。不过, 这些间接选举广泛传出贪污丑闻。在这方面, 值得注意的是, 尽管国家联盟在金沙萨省和下刚果省的议会占多数席位, 但与争取多数派总统联盟有关联的省长候选人在该两个省获选。

3. 2006 年 10 月 29 日, 第二轮总统选举和省议会选举在普遍平静的情况下举行。独立选举委员会的投票、点票和计票工作有所改善。这次投票率为 65%, 低于



2006年7月30日举行的头一轮总统选举。在赤道省和伊图里省的189个选区中，据报有3个区发生个别事件，这些区的投票重新排定在2006年10月31日和11月2日举行。国家和国际观察团，包括非洲联盟、欧洲联盟、南非以及卡特中心的观察团广泛认为选举在技术上健全、透明和可信。

4. 尽管在第二轮总统选举投票之前出现紧张和相互指控的情况，但总统约瑟夫·卡比拉和副总统让-皮埃尔·本巴的代表定期在建立信任的论坛上会晤。独立选举委员会主席阿比比·马卢马卢定期就选举的进展情况和技术问题向双方通报情况。由莫桑比克前总统若阿金·希萨诺担任主席的国际知名人士委员会也经常与双方讨论竞选等事宜。双方签署了一些协议，再次承诺推动和平选举进程，同意接受选举结果而不会诉诸暴力，并落实首都和主要城市的非军事化。

5. 2006年11月15日，独立选举委员会主席公布第二轮总统选举的初步结果，宣布卡比拉总统获得58.05%的选票。11月18日，副总统本巴向最高法院上诉，指控选举有不正常的情况。11月21日，最高法院外面有暴力示威，致使法院暂时中断对初步结果的审查。在联刚特派团协助下，秩序很快得到恢复；11月27日，最高法院裁定有关不正常情况的指控没有根据，正式宣布约瑟夫·卡比拉当选总统。11月28日，副总统本巴宣布，为了保持局势平静，他接受选举结果，并将在共和国内领导一个强力的反对派。

6. 12月6日，卡比拉总统在就职演说中勾画了一个宏大广泛的改革议程，以终止刚果民主共和国周而复始的危机，并改善生活条件。他提及优先改善以下领域的情况：基础设施、教育、就业、水电供应、保健和善治。他强调国家面对的安全和发展挑战超越党派利益，在民主社会，“人人都有一片天地”。

7. 同时，在500席位的国民议会内出现了两个广泛的联盟：争取多数派总统联盟、卢蒙巴主义团结党和蒙博托民主联盟，席位总数超过300个，组成了一个派别支持卡比拉总统，而在前副总统本巴竞选时挺他的党派，包括刚果解放运动和一些前总统候选人，组成了一个政治反对派，即国家联盟，席位约有116个。维塔尔·卡梅赫当选议长并主持12月28日选出的议会主席团，其中所有7名成员都属于争取多数派总统联盟。

8. 1月19日，11个省议会选出参议院成员。当选者有过渡时期的知名人士，包括前副总统本巴和阿卜杜拉耶·耶罗迪亚。1月27日，9个省议会选出省长和副省长。西开赛省和东开赛省的省长选举延至2月15日举行。共有10个与争取多数派总统联盟有关联的候选人当选省长，国家联盟的省长候选人在赤道省获胜。由于出现存在贿选等事件的广泛指控，9个省的上诉法院接获申诉。来自下刚果省、金沙萨、班顿杜省、东开赛省和马尼埃马省的候选人就初步选举结果向最高法院提出异议。法院维持除马尼埃马省之外所有省的选举结果，有关该省的裁决还未作出。

9. 2月24日，议会通过2007至2011年政府方案，标志着新政府正式成立。该方案反映该国于2006年通过的《减贫战略文件》中所确定的优先项目。提议的2007至2011年方案预算约140亿美元，政府希望其中一半资金由捐助者提供。在一项受人欢迎的举措中，政府在方案中纳入一个“治理合约”。该合同以过渡时期制订的治理契约为蓝本，反映契约所订的优先事项。

10. 令人遗憾的是，妇女在政府的任职比率非常低：妇女在60名部长中占9人；在国民议会500名议员中占42名；108名参议员中占5名；在690名省议员中占43名。在22个省长职位中，只有一名妇女当选副省长。

11. 1月26日至28日，我访问了刚果民主共和国。我向卡比拉总统和国民议会表示祝贺，并促请刚果民主共和国的领导人协力巩固和平和推动重建。刚果民主共和国政府和人民所面对的艰巨任务以及联刚特派团广泛的业务范围给我留下非常深刻的印象。

## B. 安全

12. 虽然金沙萨和大多数其他城市地区普遍平静与和平，但是东部地区继续频繁爆发战斗，造成了平民伤亡和流离失所。下刚果省在省长选举后发生的严重暴力活动表明其局势极其脆弱以及安全部队存在严重缺陷。全国各地连续发生往往由心怀不满的前战斗人员造成的骚乱事件，有些地区的武装抢劫和犯罪活动增加。

13. 11月25日忠于劳伦特·恩孔达的未整编旅与刚果民主共和国武装部队（刚果（金）武装部队）在北基伍萨凯爆发战斗。这场冲突反映了当地紧张局势根深蒂固，特别是少数民族图西人对自身安全和无人在政府中任职等问题的关注。1月4日在卢旺达政府的大力推动下，双方代表达成一项协议，把恩孔达领导的部队与来自南基伍的刚果（金）武装部队的各旅合并。这个合并过程有助于停止战斗。然而，前战斗人员的有效“整编”、刚果（金）武装部队专业化以及制订一项和解与经济发展的全面战略是刚果民主共和国东部地区长期稳定的先决条件。

14. 1月31日和2月1日下刚果省政治宗教运动刚果本杜迪亚与刚果安全部队之间发生严重民间动乱事件，造成100多人死亡，其中主要是平民。据报道，在独立选举委员会公布省长选举结果，宣布争取多数派总统同盟所属候选人当选为总督和副总督以后，刚果本杜迪亚号召开鬼城运动，促使发生这些暴力骚乱。鉴于国家联盟所属候选人赢得了省议会的大多数席位，国家联盟和刚果本杜迪亚一些成员在下刚果省上诉法院对选举结果提出质疑，指控存在严重的腐败做法。

15. 联刚特派团对骚乱的调查结果指出，政府的执法能力有限，一些刚果国家警察和刚果（金）武装部队的人员的纪律松散，他们应对骚乱时过度使用武力并在有些情况下使用即决处决。一些刚果本杜迪亚分子和其他示威者采取的暴力行动促使局势恶化。除了部署联刚特派团一个建制警察单位、部队、人道主义和人权小组之外，我的特别代表还继续与政府、刚果国家警察和反对派支持者一同工作，

防止下刚果省爆发新的暴力行动，大力促使有关当局要严格遵守他们关于确保民主和为反对派建立政治空间的承诺。

16. 据报道，3月3日在基本巴附近（戈马以北30公里）刚果民主共和国领土一侧发生向边境另一侧卢旺达部队越境开枪的事件，接着3月4日进一步相互交火。卢旺达国防部队随后写信给联刚特派团，对最近的越境枪击事件表示关注，据说其中涉及驻扎在刚果民主共和国的解放卢旺达民主力量的战斗人员。联刚特派团鼓励刚果民主共和国和卢旺达两国政府讨论这起事件并且寻求解决刚果民主共和国境内的解放卢旺达民主力量剩余人员这个更广泛的问题。

17. 3月6日刚果（金）武装部队发表一项公报，命令副总统和过渡政府其他高级官员的所有贴身警卫在3月15日之前持武器向刚果（金）武装部队各驻地报到。公报还表明他们的职责将由刚果国家警察和私人保安公司接替。这项公报在金沙萨造成了前副总统本巴的贴身保护部队和刚果（金）武装部队之间的紧张局势。联刚特派团增加了巡逻，以缓解局势并且积极参与促进各方之间的联系，以便寻求和平解决办法。

18. 上帝抵抗军仍然还有少数人驻扎在刚果民主共和国东北部遥远的加兰巴公园边境地区，此种情况构成重大安全挑战并成为刚果民主共和国和邻国间持续紧张局势的来源。联刚特派团支持促进对话的努力，以寻求上帝抵抗军问题的持久解决办法。联刚特派团通过支持刚果（金）武装部队的行动，促使对该团体的活动形成积极的威慑。

### C. 解除武装、复员和重返社会

19. 2006年政府与拥有4500名战斗人员的三个剩余的伊图里武装团体签订了解除武装、复员和重返社会的临时协议。尽管签订了这些协议，但是12月24日刚果（金）武装部队和彼得·卡里姆领导的一个团体，民族主义与融合主义者阵线的民兵发生零星战斗。3月9日在刚果（金）武装部队和联刚特派团联合采取行动，遏制民族主义与融合主义者阵线成员后，已有约600名战斗人员提出了解除武装、复员和重返社会的要求。还需要继续施加压力，促使武装团体其余人员解除武装、复员和重返社会以及整编。在加丹加，当地武装团体，包括大约3000名玛伊玛伊民兵，预计在解除武装后参加社区稳定方案。

### D. 选举

20. 基赞加总理在3月1日给我的信中表示，地方选举应尽快举行。他请求联合国提供技术和后勤援助，支持资源调集工作，以筹备和举行直接和间接地方选举。他还请联合国协调所有国际选举援助。联合国准备支持这项请求并且正在选举计划方面与政府协商。

## E. 地区发展

21. 12月15日签署的《大湖区安全、稳定和发展公约》是一个历史性事件。在批准公约后，参加国将致力于遵守不侵略、促进民主和善治、区域一体化以及在重大人权和人道主义问题上相互援助的原则。该公约及其议定书规定外国武装团体必须强制性解除武装和引渡、防止小武器非法流动、与联合国密切合作和在共同边界沿线建立联合安全管理机制。

22. 2月7日刚果民主共和国、苏丹和乌干达的军事代表在乌干达西北部的阿鲁阿举行会议，讨论联合边界安全的问题。还有，2月26日至28日，刚果民主共和国政府在金沙萨主办大湖区议员第一次会议。议员们商定建立区域议会论坛并宣布他们承诺促进公约批准和执行工作。

## 三. 过渡后时期

23. 过渡政府在联合国和国际社会的大力支持下，在实现2002年《包容各方的全面协定》的各项目标方面取得了相当大的进展，特别是在以下方面：国家统一；刚果（金）武装部队的初步整合；经过全民投票通过新《宪法》；举行全国选举。但是，过渡时期的很多工作尚待完成，特别是在以下方面：武装团体、地方选举、过渡时期司法以及促进族裔紧张关系调和及严重违反人权问题。

24. 《包容各方的全面协定》设想在宪法和民主政府的基础上建立新的政治秩序。卡比拉总统在就职演说中列出了这些待实现的目标，2007-2011年政府方案就此作了更详细的说明。该方案及其附件“治理合约”特别强调善治和法治、安全部门改革、透明和反腐败、改善公共资金和自然资源管理、公务员制度改革、地方治理以及改善投资环境，包括改革公共拥有企业。这些文件列出了经广泛同意的当前应采取的各项步骤，以使国家走上可持续发展的道路，从而实现各项千年发展目标。将政府方案同“治理合约”结合起来应受到欢迎，这显示新政府看到了经济和社会进步与透明和问责这些民主准则之间的联系。

25. 政府在实施方案过程中将会遇到一些紧迫的挑战，由于安全和财政方面的严重困难，加上缺少基础设施和机构能力不足，使这些挑战更为复杂。政府需要在全国范围内扩大国家权威，制定和实施战略计划，以稳定东部各省并改革安全部门。还需要早日采取有效措施，提供基本社会服务并改善刚果民主共和国人民的生活条件。

### A. 民主体制和进程

26. 政府还需要继续按照《宪法》，以透明的方式，坚定地建立国家一级和省一级的新体制和机制。需要立法，以建立新的高级法院和相关机构。需要立即采取步骤，给予新的省政府和省议会权力，为此特别需要确定实现宪法规定的权力下放的最有效途径。衡量政府是否坚定地致力于加强民主，关键要看是否采取了具

体步骤以消除腐败并确保在政府的所有机构、特别是军队和警察部门系统地促进和尊重人权。

27. 政府还需要确保公开、透明的政治进程，这将保证人民参与决策。应包容反对派和民间大社会并与之协商，这些重要的迹象将显示政府承诺致力于民主，并显示政府愿意在处理地方选举和权力下放过程中确保多党政治制度的有效运作。

28. 民政管理处于崩溃状况，需要政府予以紧急注意。特别是在受冲突影响的地区，民政管理软弱无力、不存在，或过分受政治掮客影响。加强中央和各省的公务员队伍对改善安全、法治以及生活条件至关重要。

## **B. 安全环境和安全部门改革**

29. 许多地区的安全局势仍然岌岌可危；赤道、伊图里、南北基伍、加丹加、东西开赛、下刚果和金沙萨等地局势尤其令人关注。刚果（金）武装部队仍然不堪一击，其原因包括：指挥和控制不力；腐败严重；行动计划不力和战术技能落后；行政和后勤能力差，难以监督部队的部署、薪资支付、维持和装备；培训能力非常有限；一些部队存在着向谁效忠的问题。虽然原计划的 18 个整编旅已建立了 14 个，但如果没有联刚特派团的后勤支助和不时提供的军事业务培训，其中没有一个旅可被认为是有效的部队。在联合国和双边捐助者的帮助下，国家警察的能力有了提高。但国家警察的能力受到严重限制，原因是培训不足、缺乏统一和负责的指挥结构和人员注册及考核制度以及缺乏装备。

30. 安全和尊重法治是取得进展的关键先决条件。政府需要在国际支持下紧急制定一项全面的国家安全战略和安全部门改革计划，其目的是建立国防、警察和司法部门的能力，以确保产生专业化、管理良好的安全机构，在法治和尊重人权的框架内行使职能。联刚特派团推动设立安全部门改革联合委员会并担任其联合主席，在这方面发挥了重要作用，而安哥拉、比利时、南非和美利坚合众国等捐助国则向刚果（金）武装部队提供了重要的双边培训支助。欧洲联盟安保部门改革援助团也为安全部门改革提供了有价值的支助。其他国际伙伴，包括日本、荷兰、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国、欧洲联盟（通过欧盟驻金警察特派团）和欧洲联盟委员会，也向国家警察提供了有价值的支助；加拿大和联合王国则向民事和军事司法系统提供了支助。欧洲联盟已表示愿意协调安全部门改革方面的国际支助。

### **军事**

31. 在过渡时期，与解除武装、复员和重返社会方案并举的安全部门改革的一个首要侧重点是重建国家军队能力，具体措施包括重组、数量不多的培训项目以及整编前敌对部队。在这一由政府领导的进程中，有 96 478 名战斗员复员，50 541 名被武装部队吸收。还解除了 44 046 名前战斗员的武装。政府还需设法吸收另外 34 786 名人员，包括金沙萨卫戍部队和共和国卫队。

32. 需要加速开展解除武装、复员和重返社会工作，以解散剩余的武装团体，并通过改进执法和重返社会工作来巩固已取得的成就。但是，大约 70 000 名前战斗员的解除武装、复员和重返社会工作因缺乏资金而面临失败的危险。复员和重返社会多国方案目前正通过世界银行及其伙伴来调集资源，开展后续方案，以支持全国解除武装、复员和重返社会方案。提供资金的条件是改变该方案的实施安排并改进治理。刚果民主共和国政府应同国际伙伴合作，为剩余的部队和民兵的复员提供政治支助。

33. 根据记录，刚果（金）武装部队人员是侵犯人权的主要肇事者，由于军事司法系统资源不足以及对司法工作的干预，对这些罪行和其他罪行未加追究，使这种情况更为严重。继续任命被指控侵犯人权者担任刚果（金）武装部队的高级职务，这种情况令人不安。联刚特派团书面记录刚果（金）武装部队侵犯人权的情况，并定期将其报告送交有关当局。改革刚果（金）武装部队并采取有效措施打击有罪不罚现象，这会大大减少刚果民主共和国境内大部分地区的侵犯人权事件。

#### 警察

34. 在过渡时期，53 000 名警察接受了基本培训，主要是选举保安培训。联刚特派团还就向 32 000 名国家警察人员提供基本装备进行了监督，这些装备是通过联合国开发计划署（开发署）管理的 5 200 万美元的信托基金支付的。一个由政府和国际成员组成的国家警察改革委员会，就制定一个法律框架以及重组和重建国家警察，包括建立警察的基本业务、技术和行政能力，起草了一整套全面的建议。这方面的建议包括早日开展警察普查，对警员进行查验和鉴定并就警察的长期现代化通过立法。

#### 司法

35. 司法部门严重缺乏业务能力。该部门在历史上就缺乏独立以及起诉罪行和执行判决的能力。低薪加重了腐败，极少有公民能够聘请法律代理。按规定应有 180 个一审法院，但目前这一级法院不到 60 个；法律过时，司法机构和监狱破败不堪。

36. 虽然最近军事法院对几个侵犯人权案件作了判决，但刚果民主共和国的有罪不罚现象十分普遍。在报告所述期间，就为数不多的严重罪行作了判决，其中一项是伊图里区军事法庭 2 月 19 日作出的判决，将 2003 年 5 月杀害两名联合国军事观察员的 7 名嫌疑犯中的 6 名判为有罪。

37. 联合国为司法系统的能力建设作出了贡献，包括提供技术咨询和培训，运送法官，以及由联刚特派团开展监狱支助方案。迫切需要国际社会大力支助司法系统的能力建设。

## C. 经济管理

38. 由于持久战争、内乱、管理不善和腐败，人民多数未能受益于刚果民主共和国丰富的自然资源。各项社会指标令人沮丧。预期寿命仅为 43 岁，5 岁以下儿童死亡率超过 220%。估计有 1 600 万人严重缺粮。2005 年人均国内生产总值仅达约 120 美元，而且 75% 的人口每天仅靠不到一美元生活。在开发计划署《2006 年人类发展报告》的 177 个国家排名中，刚果民主共和国列于第 167 位。国家财政收入缺乏管控且捉襟见肘，预算漏洞比比皆是，自然资源开采特许权的分发严重违规，公共企业中存在裙带庇护问题，预算的执行和采购过程缺乏透明度等等，均有损于国家的主权和有效运作。通过上文第 24 段所述的“治理合约”，新政府承诺采取新办法管理国家财政，包括公开预算过程，供公众及议会监督。

39. 在过渡政府未能实现其目标后，国际货币基金组织暂停其经常性的稳定方案和现金支持。靠发行货币来进行部分供资的公共支出毫无管控，致使国家积累大量债务和通货膨胀率恶化。2007 年，新政府面临的预算缺口可能会很大，预计会影响其支付公共部门工资的能力。

40. 世界银行行长保罗·沃尔福威茨以及欧盟发展和人道援助事务专员路易·米歇尔于 3 月 8 日和 9 日访问了刚果民主共和国。访问期间，他们呼吁国际社会向新政府的建设和平和重建工作提供支持。沃尔福威茨先生宣布，世界银行在未来三年内将提供 15 亿美元的重建援助，而米歇尔先生宣布，欧盟 2007 年将为此提供 1.61 亿欧元。

## D. 人权

41. 整个刚果民主共和国的人权状况仍然十分严重。虽然与 2005 年相比，2006 年联刚特派团接报和调查的严重侵犯人权事件的数量下降，但是针对平民的暴力仍在继续。即决处决、出于政治动机任意逮捕大批人士，虐待和酷刑对待平民、殴打和强奸等行为继续发生，肇事者则主要是安全保卫人员。尽管 2006 年 7 月通过了反性暴法律，但强奸，包括集体强奸事件仍很普遍。

42. 在开展一项具有里程碑意义的反对有罪不罚现象的行动过程中，国际刑事法庭于 1 月 29 日证实了对前民兵领导人托马斯·鲁班加 2002 至 2003 年在伊图里犯下的战争罪行的指控。

## 四. 联刚特派团的过渡后任务

43. 刚果民主共和国已进入一个新的政治时代。不过，联刚特派团目前职责中的重大核心稳定任务尚未完成，其中包括：创造一个稳定的安全环境；外国武装团体的解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会；刚果战斗人员的解除武装、复员和重返社会；以及支持大规模复杂的地方选举进程。经询该国政府，我认为，在下一阶段特派团还将需要在支持巩固民主方面发挥强有力的作用，为安全部门

该国作出最大贡献, 促进区域关系的正常化, 并帮助确保在与政府协商确定的关键领域中实现重大基准目标。

44. 因此, 我建议, 作为一个与联合国国家工作队和捐助者密切配合工作的综合特派团, 联刚特派团任务的主要内容是协助刚果民主共和国政府: (a) 建立一个稳定的安全环境; (b) 巩固民主; (c) 规划安全部门改革并参与其初期阶段; (d) 保护人权和加强法治; (e) 保护平民; (f) 进行地方选举。如果该国政府提出请求, 联合国还将积极促进国际援助的协调。

45. 在所有工作领域内, 联刚特派团均将强调民间社会在政治对话与决策方面的作用, 确保采取大会规定的基于人权的做法并执行安全理事会关于妇女与和平与安全第 1325(2000)号决议及关于保护儿童的第 1612(2005)号决议。随着联合国的工作重点日益转向其长期目标, 预计国家工作队将在过渡后时期中发挥越来越重要的作用。

## **A. 建立一个稳定的安全环境**

### **保护平民和安全行动**

46. 按照基于《联合国宪章》第七章作出的任务规定, 联刚特派团将在其能力范围内和在其部署区内, 继续支持刚果民主共和国政府在本国创造一个稳定的安全环境, 支持的方式包括: 保护濒临暴力威胁的平民; 维护国家边界安全和监测非法武器的流动; 保护人道主义人员; 以及保证联合国人员和活动的安全。通过支持刚果(金)武装部队的行动, 联刚特派团将会迫使负隅顽抗的地方武装团体加入解除武装、复员和重返社会进程; 保持对外国武装团体(包括解放卢旺达民主力量和上帝抵抗军)的压力以及查禁非法经济活动和对非法武装团体的支持行为。

47. 联刚特派团的安全责任将逐步将按照明确、商定的基准逐步移交给刚果当局。将通过特派团根据其任务规定、资源和专门知识情况而参与的更强有力的安全部门改革方案来实现上述基准。如果该国政府要求, 且在国际伙伴的协同下, 联刚特派团将在政策层面协助进行安全部门改革, 而由该国政府牵头确定一个全面的安全部门改革进程。这一进程将包括加强对军队和警察部队的控制和指挥, 以及建立有效的军事司法制度。

### **安全部门改革**

48. 我们必须确保, 随着联刚特派团的撤离, 安全部门改革也要取得重大进展。刚果(金)武装部队长期和全面的能力建设, 必须通过与双边捐助者的合作才能开展。但是, 其联合行动的能力亟待改善。在这方面, 联刚特派团将在其驻扎和行动的地方, 向刚果(金)武装部队驻该国东部的整编旅提供短期的个别和编制级基本训练, 以增强他们固守地盘、保障成果的能力, 以赢得民众的信任和支持。

人权将是所有培训活动的重要组成部分。联刚特派团还将继续在各层面上向刚果（金）武装部队提供辅导，帮助后者推行单一、有效和问责式的指挥系统。

49. 自 2005 年, 联刚特派团向刚果（金）武装部队提供了有限的物质支持, 以便后者能够进行联合行动。如果没有这种援助, 包括基本生活资料、医疗支助、运输油料、通讯设备以及时而进行的空运, 刚果（金）武装部队就会缺乏足够机动能力并面临口粮以及其它作战物资的短缺。有必要联合行动时, 联刚特派团会继续提供这样的支持, 但双边援助方案有待加强, 政府自身加强该国武装部队能力的努力也有待取得进展。

### 警察

50. 联刚特派团将继续按照国际公认的人权和刑事司法规范和标准, 培养国家警察和相关执法机构的能力。联刚特派团将与其他国际伙伴协作, 提供政策咨询、技术援助和培训; 以及通过联刚特派团在指挥层与外地两级的警察顾问合用同一地点而提供辅导和在职培训。它还将进行了国家和省两级的行动和资源规划在职培训, 建立协调机制, 并建立专业标准和纪律股, 确保迅速追究警察和执法官员侵犯人权和违反专业操守的行为。在联刚特派团的任务期限内以及之后, 均将需要国际伙伴作出重大努力, 包括提供技术培训和资源。

51. 联刚特派团的建制警察部队会在其部署地区内继续培训刚果地方一级的警察, 保障联合国设施的周边安全, 并协同国家警察的人群控制部队, 进行联合巡逻, 以在发生骚乱时加强安全。联刚特派团将继续提供咨询, 并培训国家警察, 以确保使用的武力与所受威胁相称且符合国际公认的人群控制方法。

### 司法

52. 联刚特派团将继续与国家 and 国际伙伴合作, 就这一重要领域的战略和行动政策提供咨询意见, 特别是关于如何帮助警察、司法和监狱各系统之间进行协调, 促进司法人员之间的协调, 并促进提高专业水准。联刚特派团将提供在职培训, 安排其专家与刚果（金）官员同地办公, 提供技术援助, 培训教员。

53. 联刚特派团将与双边伙伴和多边伙伴一起, 支持政府加强司法和监狱系统的能力, 其做法是帮助制订司法和监狱改革的长期战略; 动员捐助者提供援助; 增强调查和起诉严重犯罪案件的能力以及管理法院和监狱的能力; 提高本国学术机构提供专业培训的能力; 并使刚果民主共和国各社区都能享有政府提供的司法。联刚特派团还将通过以下方式加强军事司法: 着手对军事司法需要进行评估并采取后续行动; 评价军事司法的作用, 将其管辖权局限于军事违法行为和人员; 争取援助, 改善起码数量的军事监狱; 部署军事司法人员。

### 联刚特派团的核准兵力

54. 在预测联刚特派团需要的核准兵力时，应该考虑刚果民主共和国的安全局势依然很不稳定，很可能几个地方同时会爆发暴力。联刚特派团的军事部门和警察部门依然是帮助确保稳定的必不可少的独特支柱。

55. 如果立即减少联刚特派团的部队人数，就会削弱刚果（金）武装部队和特派团对伊图里、南北基伍和加丹加剩余的武装团体保持军事压力的能力，从而推迟这些地区的和解进程，而且迅速减少人数也会使刚果民主共和国失去对各地区的众多事件作出反应的能力。减少或取消联刚特派团的建制警察单位将严重干扰目前正在执行的加强国家警察对付内乱能力的方案，同时也使联刚特派团失去了一个在暴力事件发生时保护自己的人员和设施的非致命备选方案。而且，在行将举行地方选举前，政治紧张局势可能会加剧。为了有效支持全国各地的地方选举，联刚特派团要有相当的军事、警察和后勤存在。为了使特派团能够执行设想在下一阶段进行的任务，至少需要在 2007 年 12 月 31 日前维持特派团目前的核准兵力 17 030 人（全体官兵，不包括军事观察员）、391 名警察教官和 6 个建制警察单位（750 名全体官兵）。

56. 按照惯例，秘书处将在 9 月份之前对刚果民主共和国进行技术评估，以协助联刚特派团对其下一阶段的工作进行战略规划。这一技术评估工作将特别着重制订重点部门的基准，以指导联刚特派团最终的缩编和撤回。因此，我提议在 2007 年 11 月发表的报告中，向安全理事会提出关于联刚特派团的兵力、部署和行动方面的进一步建议。

## B. 巩固民主

### 加强民主体制和进程

57. 在下一个阶段，联刚特派团和联合国国家工作队将与政府密切合作，帮助刚果民主共和国发展国家、省、地区和地方各级的能力。联刚特派团将着重于：加强民主体制和进程；促进司法、人权和儿童保护；两性平等；支持人道主义行动。联刚特派团将在全国发挥关键作用，支持政府努力下放权力和扩展国家权力覆盖面。

58. 联刚特派团将发挥作用，促进善治和问责制，增进民族和解，争取伙伴参与并协调伙伴和国际社会的支持。联刚特派团还将采用各种方法，包括利用 Okapi 广播电台，支持加强民间社会。联刚特派团还将与政府和国家工作队密切合作，支持实施 2007 至 2011 年的政府方案，并帮助落实国家援助框架。

### 促进人权

59. 合并后的联合国人权办事处包括联刚特派团的人权干事。办事处将继续发挥其监测人权的作用，协助政府结束有罪不罚的现象，加强国家在人权领域的的能力，

并协助发展民间社会监测和主张人权的能力。合并后的办事处还将支持政府和民间社会按照《巴黎原则》，建立独立和可信的全国人权机构，并将帮助制订和实施过渡性的司法战略，包括协助人权事务高级专员办事处确定1993年3月至2003年6月期间犯下的侵犯人权和违反国际人道主义法的严重行为。这一工作对该国长期的民族和解和司法很重要，将需要捐助者提供资金。联刚特派团还将继续配合这方面的努力，确保严重侵犯人权和违反人道主义法的人依法受到惩处。

### 促进儿童保护

60. 联刚特派团将继续与国家国际伙伴密切合作，协助政府和民间社会行为体加强在儿童保护方面的能力，并按照安全理事会第1612(2005)号决议，继续监测并报告侵犯儿童权利的行为。联刚特派团将支持政府制订和采取必要的法律、司法、安全和其他措施，加强对儿童的保护。

### 性别

61. 联刚特派团和联合国国家工作队将与国家组织和非政府组织一起，协助政府和民间社会在国家方案中纳入并强化性别观点。联刚特派团将支持议会按《宪法》规定，通过关于两性平等的法律，并审查有关妇女权利的现有立法，确保其体现国际标准。联刚特派团还将与妇女事务和家庭事务部合作，帮助制订关于安全理事会第1325(2000)号决议的国家行动计划，并协助国家当局、安全部队和民间社会制订和平与安全方案和妇女问题方案。

## C. 支助地方选举

62. 地方选举是《包容各方的全面和平协定》所设想的选举进程的一个组成部分。它们对实行《宪法》规定的分权以及让社区参与治理和重建工作至关重要。地方选举将通过普选，选出98个市议会和5 400个地方社区委员会，然后通过间接选举，选出98个镇长、21个市长和700多个区长和副区长。该国有6 037个地方选区（国家级和省级选区有385个），因此，地方选举的挑战即使不超过也相当于组织和支助全国性的选举。地方选举将分几个阶段在全国各地举行，预期至少需要12个月才能完成。

63. 应政府要求，联刚特派团的援助将包括：就接替独立选举委员会的全国独立选举委员会的法律框架提供咨询意见；帮助建立全国独立选举委员会并巩固其机构能力；提供后勤和安全支助。联刚特派团和开发署还将协助政府，为举行地方选举调动足够的国际援助。特派团和其他伙伴将帮助全国独立选举委员会制订行动计划，提高女候选人的参与程度。

64. 联刚特派团还将继续协助政府完成有关选举的未竟工作，包括更新选民名单。联刚特派团和开发署将通过一体化机构，如同为国家选举所做的那样，支助

地方选举。政府、联刚特派团、开发署和其他捐助者正在着手确认总体计划、预算以及财政和支助安排。

#### D. 人道主义问题

65. 针对平民的暴力和地方性冲突不断发生，给民众带来严重后果。2006年12月至2007年1月期间，继刚果（金）武装部队和忠于劳伦特·恩孔达分子发生对抗后，大约有115 000人被迫逃离北基伍的家园。在伊图里区，民主阵线和刚果（金）武装部队再次开战，以致在2007年1月底前，大约有35 000人流离失所。100余万人依然无家可归，还有413 000名刚果难民滞留邻国。虽然该国依然存在着人道主义方面的巨大需求，但人道主义界的反应能力增强了，加上该国某些地区的安全情况有了改善，因此在2006年，有60多万流离失所者得到援助，并有550 000名境内流离失所者在帮助下返回家园，还有35 000名刚果难民遣返回国。

66. 去年，人道主义事务协调厅加强了在该国东部的业务，并改善了人道主义反应的协调工作。捐助界增加支助，为2006年的人道主义行动计划捐助了大约3.51亿美元。2006年11月30日开始的2007年人道主义行动计划总共有6.87亿美元，重点是迅速应对紧急情况，恢复受影响民众的正常生活。2007年的所需经费中大约有70%用于刚果民主共和国东部地区。

67. 在西部各省，开发署和联刚特派团将继续支持人道主义协调员和人道主义事务协调厅，帮助在机构间协调挽救生命、应急保护和复原项目，直到联合国国家工作队能够为此配置更多的资源。特派团还将继续协助政府建设在地雷行动方面的能力，包括筹划中期和长期的应对措施和协调地雷行动活动的机制。

#### E. 行为和纪律

68. 我的特别代表和联刚特派团高级管理小组继续将防止性剥削和性虐待以及其他不当行为的问题作为高度优先事项，包括采取政策，制订有力的预防措施和雄心勃勃的培训战略。2006年期间举办了无数的简报会，向数千名联合国人员介绍了《行为守则》并对其进行这方面的培训，包括为军事人员举办教练培训班。此外还建立了数据库监测系统，加强监测、报告和受理指控的程序，使特派团能够更为系统地报告各类人员的不当行为。

69. 2006年期间，内部监督事务厅共收到176起关于性剥削和性虐待的指控。现已完成对49人的调查；有3个军事特遣队成员因受纪律处分而被遣返回国。其余的指控尚在积极调查中。内部监督事务厅还与联刚特派团的行为和纪律小组合作，解决我在上一次报告中提到的调查时间长和拖拉等关切问题，并取得了显著进展。但是，需要迫切解决这些方面的问题以及内部监督事务厅调查能力有限的问题。

70. 我要密切监测为杜绝部署在任何地方的联合国人员的性剥削和性虐待行为所进行工作的进展情况；并不管问题发生在何处，我都要切实追究责任人的责任。我在 1 月份访问刚果民主共和国期间，曾向联刚特派团人员强调，将大力贯彻对性剥削和性虐待的零容忍政策。

## F. 协调国际支助

71. 刚果民主共和国政府要求国际伙伴提供持续支助，处理 2007-2011 年方案提出的优先事项。这就要求建立一个有效的平台，使政府能够与国际社会定期磋商，确保主要伙伴明确了解政府的目标和举措，帮助维持国际参与，并确保刚果民主共和国的国际伙伴在避免或对付可能出现的危机方面采取一致行动。这种平台还将积极支持政府为推动民主进程所作的努力。一个由总理或另一名政府高级官员任主席、我的特别代表任副主席的伙伴关系安排也许能提供这一论坛。如果政府有此要求，联刚特派团愿意帮助这一论坛并为其提供秘书处服务。此外也应该在政府的有力领导下，通过世界银行和联合国驻地协调员支助的机制，协调发展援助。

## 五. 财务问题

72. 大会第 60/121 B 号决议为联刚特派团总共批款 1 091 242 800 美元，作为 2006 年 7 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间的费用，相当于每月 90 936 900 美元。如若安全理事会决定把联刚特派团的任期延长到 2007 年 4 月 15 日以后，特派团维持到 2007 年 6 月 30 日的费用将限于大会核准的金额。

73. 截至 2006 年 12 月 31 日，联刚特派团特别账户未付摊款达 3.493 亿美元。截至这一日期，所有维持和平行动未付摊款总额为 17.6 亿美元。

74. 截至 1 月 31 日，拖欠部队派遣国和建制警察派遣国的款额共计为 5 690 万美元。已偿付了分别至 2006 年 10 月 31 日和 2006 年 3 月 31 日终了期间的部队费用和特遣队所属装备费用。

## 六. 意见和建议

75. 在 2006 年成功举行选举以及新政府成立之后，刚果民主共和国处于一个历史的转折点。卡比拉总统在就职演说中一语道出了这一时刻的意义。他呼吁人们尊重民主原则、容忍和包容性，并呼吁制订减少贫穷和提高生活水平的远大目标。他的话表达了刚果人民的长期愿望：同过去决裂并建立一种民主、和解、人权和发展的新文化。

76. 政府现在面临着实现其 2007-2011 年宏伟方案的艰巨任务。政府将“治理合约”纳入其计划，表达了对刚果人民和国际社会所认可的治理原则的承诺。这一

合约如果得到忠实的执行，就会给刚果民主共和国人民带来重大的利益。因此，我敦促国际社会支持该国政府实施这一历史性方案的努力。

77. 政府已要求联刚特派团协助支持尽快举行地方选举，并已开始筹备必要的立法工作。这些选举将成为该国民主化的又一重要步骤。联合国准备提供技术咨询并推动这项重要的工作，还准备向将要成立的全国独立选举委员会提供后勤和保安支助。

78. 在从过渡期向新制度的基本和平与有秩序的过渡中，并非没有引人关注之处。刚果民主共和国最近的一些政治事态发展令人担忧。我对关于广泛的选举腐败现象的指控感到关切，据信腐败已影响到若干省长竞选的结果。此外，有效的政治反对派的空间不断缩小，反对派成员被排挤出国民议会主席团，以及反对党中一些人煽动暴力的情况，体现了令人不安的趋势，这种趋势如果不扭转，就会威胁到刚果民主共和国的新生民主体制。

79. 我强力敦促刚果民主共和国政治领导人尊重透明、包容和容忍不同意见的原则。与此同时，反对党也应坚持同样的民主准则，以负责任的方式表达自己的看法而不诉诸于暴力。不能坚持这种民主原则，只会严重损害该国政治领导人和各机构的信誉及其最终合法性。

80. 妇女参加国家和省一级政治架构不够的情况，也令人担忧。各政治党派和政府应当共同努力，促进妇女候选人的参与并让妇女参加公民和选民教育。

81. 联刚特派团任务的一项核心内容，就是帮助刚果民主共和国应付东部武装团体形成的安全方面的挑战。在伊图里，政府为确保所有剩余民兵人员接受解除武装、复员和重返社会所作的坚定努力，包括刚果(金)武装部队在联刚部队支持下继续施加军事压力，依然至关重要。在南北基伍，各种事态发展显现出情况改进的前景。在这方面，我赞扬刚果民主共和国政府和卢旺达政府为解决叛变指挥官劳伦特·恩孔达和其他武装分子造成的问题所作的努力。

82. 政府应当立即制订一项实现东部安全的连贯计划，包括完成解除武装、复员和重返社会方案，同时应努力促进该地区的民族和解、复兴和发展。联刚特派团将继续同刚果(金)武装部队密切合作，消除卢民主力量以及包括玛伊玛伊民兵和其他团体在内的未经整编的民兵所构成的威胁。卢民主力量的问题应当通过政治参与、军事劝诫和可能的异地调动的联合努力而解决。

83. 刚果民主共和国东北部的上帝抵抗军仍然是该地区不稳定的因素，必须坚决予以解决。联合国继续支持乌干达为通过对话解决这一问题而做出的努力以及我的受上帝抵抗军影响地区特使若阿金·希萨诺的努力。

84. 安全部门改革方面的进展，是恢复和巩固刚果民主共和国和平以及实施联刚特派团撤出战略的关键。国际利益攸关者应尽快就安全部门改革的前进方向与刚

果当局达成协议。一项全面的安全部门改革计划应考虑到眼前和长期的需求，确定防卫部门改革、警察和司法领域的重要优先事项。刚果民主共和国安全部队能否达到具体业务绩效基准，将是联刚特派团最终脱离接触的关键。刚果民主共和国的国际伙伴们，特别是欧洲联盟，做了大量有益的初步工作，评估各种需求并概述安全部门改革的可能办法。我鼓励政府和这些伙伴们尽早就安全部门改革的有效协调安排达成协议，在先前努力的基础上认真着手展开这一重要进程。帮助政府确定长期和短期资金筹措的来源，并鼓励广泛的国际伙伴予以支助，这两点将是取得成功的主要因素。

85. 新政府的成立为刚果民主共和国实现其同邻国关系正常化提供了一次机会。我敦促刚果民主共和国尽快同其各邻国建立全面的外交关系，以建设性方式消除对安全和边界问题的共同关切。最近签署的《大湖区安全、稳定和发展公约》为区域合作建立了前景可观的机制，我敦促缔约国议会确保尽早批准该公约。

86. 我的特别代表与卡比拉总统和基赞加总理以及国民议会议长卡梅雷就联刚特派团未来任务问题举行了协商。他还同安哥拉、比利时、法国、德国、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国代表就此进行讨论。他还会晤了欧洲联盟共同外交和安全政策高级代表哈维尔·索拉纳和欧洲委员会高级官员以及世界银行行长保罗·沃尔福威茨。

87. 经过这些协商并考虑到上文所述各项因素，我建议安全理事会核准上文第三节综述的联刚特派团过渡后任务，其中包括 17 030 名士兵和 760 名观察员的军事力量，391 名警察顾问和 6 个各有 125 人（包括各种级别）的建制警察单位的民警力量，任期至 2007 年 12 月 31 日。联刚特派团将继续作为一个全面综合特派团开展行动，其工作与联合国国家工作队的工作相互加强和补充。

88. 联刚特派团逐步缩小规模和最终撤出的业务计划以及一项负责任的撤出战略，将需要在实现包括政治领域在内的各关键领域中的基准与向其他行动者移交责任之间明确挂钩。这些行动者包括政府、联合国各机构、基金和方案、世界银行以及其他双边和多边利益攸关者。在上文第 56 段所述前往刚果民主共和国的多学科技术评估团之后，我打算于 11 月向安全理事会报告关键部门的各项基准以及实现这些基准的暂定时间表的情况，各项基准和时间表将指导联刚特派团逐步和分阶段撤出的工作。

89. 我要感谢我的特别代表威廉·莱西·斯温以及联刚特派团和国家工作队的全体男女工作人员尤其在过去艰难的数月中展现的决心和奉献。他们常常在困难条件下工作，协助实现刚果民主共和国人民举行全国选举的愿望。我还要感谢联刚特派团的警察和部队派遣国、捐助国以及继续向刚果民主共和国提供宝贵支持的多边组织和非政府组织。

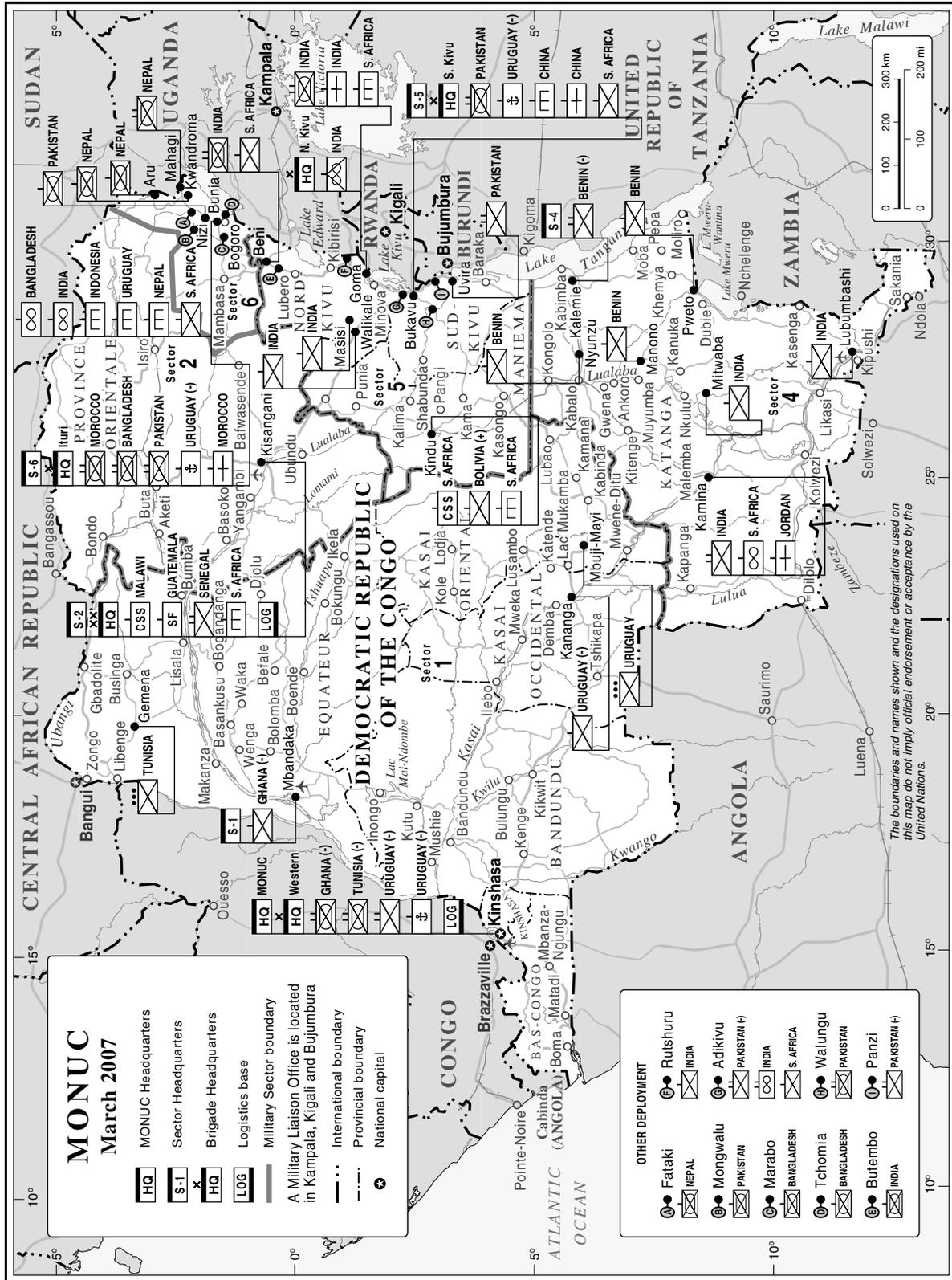
## 附件

联合国组织刚果民主共和国特派团：军事人员和民警兵力  
截至 2007 年 2 月 28 日

国家	军事部门				民警
	军事观察员	参谋	部队	共计	
阿尔及利亚	5	0	0	5	3
阿根廷	0	0	0	0	0
孟加拉国	15	9	1 331	1 355	250
比利时	0	9	0	9	0
贝宁	13	0	750	763	10
玻利维亚	8	0	200	208	0
波斯尼亚和黑塞哥维那	5	0	0	5	0
布基纳法索	11	0	0	11	55
喀麦隆	0	0	0	0	55
加拿大	0	9	0	9	0
中非共和国	0	0	0	0	7
乍得	0	0	0	0	2
中国	10	2	218	230	0
科特迪瓦	0	0	0	0	7
捷克共和国	3	0	0	3	0
丹麦	1	1	0	2	0
埃及	19	4	0	23	1
法国	0	6	0	6	9
加纳	22	3	462	487	30
危地马拉	5	1	105	111	0
几内亚	0	0	0	0	0
印度	36	13	4 372	4 421	250
印度尼西亚	9	4	175	188	0
爱尔兰	0	23	0	23	0
约旦	21	5	66	92	4
肯尼亚	29	7	0	36	4
马达加斯加	0	0	0	0	4
马拉维	26	0	109	135	0

国家	军事部门				民警
	军事观察员	参谋	部队	共计	
马来西亚	4	5	0	16	0
马里	20	0	0	20	19
莫桑比克	0	0	0	0	0
蒙古	2	0	0	2	0
摩洛哥	1	3	809	813	0
尼泊尔	19	1	1 030	1 050	0
荷兰	0	0	0	0	0
尼日尔	17	1	0	18	48
尼日利亚	30	1	0	31	0
巴基斯坦	36	15	3 556	3 607	0
巴拉圭	17	0	0	17	0
秘鲁	4	0	0	4	0
波兰	3	0	0	3	0
罗马尼亚	24	0	0	24	1
俄罗斯联邦	22	1	0	23	4
塞内加尔	12	14	459	485	275
南非	2	14	1 184	1 200	0
塞尔维亚	0	0	6	6	0
西班牙	2	0	0	2	0
斯里兰卡	2	0	0	2	0
瑞典	5	0	0	5	3
瑞士	1	1	0	2	0
突尼斯	26	5	464	495	0
土耳其	0	0	0	0	5
乌克兰	11	0	0	11	3
大不列颠及北爱尔兰联合王国	0	6	0	6	0
乌拉圭	33	12	1 324	1 369	0
瓦努阿图	0	0	0	0	2
也门	4	0	0	4	1
赞比亚	20	4	0	24	
<b>共计</b>	<b>555</b>	<b>167</b>	<b>16 620</b>	<b>17 342</b>	<b>1 024</b>

地图



Department of Peacekeeping Operations  
Cartographic Section

Map No. 4121 Rev. 32 UNITED NATIONS  
March 2007