



秘书长关于联合国组织刚果民主共和国特派团的第二十四次报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会 2007 年 5 月 15 日第 1756 (2007) 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 12 月 31 日, 并请我在 2007 年 11 月 15 日前向安理会提交报告, 列出逐步缩编联刚特派团的基准和指示性时间表。本报告回顾了 2007 年 3 月 20 日至 10 月 15 日刚果民主共和国境内重大的政治和安全事态发展, 并概述为执行第 1756 (2007) 号决议所规定任务的行动构想。报告中还提供关于联刚特派团未来方向的广泛基准和建议。

二. 政治事态发展

2. 自从 2007 年 3 月 20 日我提交报告 (S/2007/156) 以来, 刚果民主共和国遇到了两次重大的安全危机, 这两次危机均造成人权受到严重侵犯。3 月份, 政府部队与前副总统让-皮埃尔·本巴的私人保安人员之间在金沙萨发生激烈战斗, 造成数百人死亡, 大量财产受损。自 8 月以来, 持不同政见的原将军劳伦特·恩孔达没有将其部队交付整编, 导致再次发生战斗, 仅在北基伍就有 15 万人以上流离失所。尽管遇到这些困难, 但该国已经采取具有历史意义的最初步骤, 建立民主机制, 将国家权力扩展到全国各地。

3. 新成立的政府继续开展工作, 定期召开部长理事会会议, 并在会上批准了若干法令、条例和法律草案。部长理事会向国民议会转交了法律草案, 包括关于权力下放和成立新的全国独立选举委员会的法律草案。议会两院已分别召开第二届常会, 并完成了两届为期一个月的特别会议。在五年任期的第一届会议上, 议会已开始通过设立调查委员会, 召集部长会议, 并对诸如南北基伍安全局势、2007 年年初下刚果省暴力事件以及与安哥拉的卡亨巴边界争端等紧迫问题进行积极辩论, 行使其监督职能。



4. 下刚果和金沙萨发生暴力事件之后，针对反对派人士的严重骚扰事件明显增加。不过，执政党阵营与反对党阵营之间在议会建立了共同协作关系，尤其是总统多数派联盟和刚果解放运动。在这方面，反对党在国民议会所有委员会的代表人数适当，包括所担任的领导职位。

5. 议会已通过两项法律，即临时信贷法和 2007 年预算法，并投票批准五项条约，包括《大湖区安全、稳定和发展公约》。一些重要的立法已经进入深入讨论阶段，如反对党地位法和政党筹款法。本届议会议程有 30 多个议题，包括 2008 年预算、关于权力下放和地方选举的法律，以及司法部门改革一揽子措施。

6. 由于后勤和财务方面的困难，10 个省级议会的进展减缓。然而，大部分议会于 9 月 15 日再次举行会议，各省均已通过了工作方案，而且除了东开赛省之外，所有其他省均已通过预算。5 月 20 日，11 个省级议会中的 10 个议长联合通过了《马塔迪宣言》，强调宪法规定的各省自治权，置疑政府试图继续直接在行政和财政上控制各省。具体来说，省级议会要求立即实施《宪法》第 175 条的规定，允许各省保留其收入的 40%。由国家和省级行政人员和立法人员组成的一个混合委员会后来同意将此措施的执行推迟到 2008 年 1 月，以便有时间制定必要的调控和行政框架。

7. 在联合国开发计划署（开发署）的协助下，内政、权力下放和国土安全部就权力下放进程进行了广泛的公开协商。10 月 3 日至 5 日，约 300 名国家和省级行政和立法部门官员、民间社会团体以及国际合作伙伴出席了一次关于权力下放问题的全国论坛会。该论坛会产生的建议后来提交国民议会讨论，议会目前正在就权力下放法草案进行审议。

8. 财政严重拮据使得刚果民主共和国难以建立民主制度和促进其发展，并难以确保未来的稳定与和平。有些国家机构不存在或几乎无法运作，基础设施不断凋落失修，此外还缺乏资源，继续使得政府无法提供基本服务和满足大众紧迫的需求。在实现根据国际货币基金组织的工作人员监测方案订立的目标方面，政府正取得进展。然而，它仍然面临预算方面的困难，包括大量积欠款项，这阻碍了政府实施重大举措或支付薪金和其他业务费用的能力。

9. 为了支持实施 2007-2011 年方案和治理契约（见 S/2007/156，第 9 段），政府在 6 月与国际捐助者共同拟定了《优先行动方案》。该方案被认为是朝着在国际社会与该政府之间建立相互负责的伙伴关系方向迈进的一步，其中包括一套需要在 18 个月期间实施的高度优先改革措施和举措。确保为这些活动提供充足的资金，仍然是一项优先重点，尤其考虑到世界银行有可能改变刚果民主共和国目前可带来大量财政拨款的“冲突后”地位，改为由国际开发协会提供一揽子支助的一般受援国地位。政府感到关切的是，资金不足是阻碍增长的一大因素，因此，已从新的合作伙伴那里争取到了财政支助，尤其是在运输和基础设施部门。

随着这些新伙伴关系的形成，至关重要的一项是，刚果民主共和国与国际社会必须对改革的优先重点抱有共同的理念，包括债务可持续性和善治。

10. 安托万·基赞加总理领导的政府没有就其有关打算以及它在实现工作方案方面遇到的困难与公众进行有效沟通，因而日益受到政治和民间社会行为者的批评。支持政府的议会多数联盟成员有时投票反对政府支持的方案和政策，如 2007 年预算。总理和主要部长也受到了不信任动议的威胁。

三. 安全环境

11. 在本报告所述期间，除刚果民主共和国东部地区外，该国大部分地区大体上保持稳定。本地和外国武装团体以及民兵和没有整编到刚果民主共和国武装部队（刚果（金）武装部队）的其他战斗人员继续在刚果民主共和国东部地区活动，这依然是局势不安全的重要根源。刚果（金）武装部队纪律涣散、给养不足，继续威胁着民众的安全，尚未接受整编的已复员前战斗人员也对民众构成威胁。

A. 北基伍

12. 3 月份以来，北基伍的安全局势急剧恶化，原因是效忠叛变指挥官劳伦特·恩孔达的武装分子以及刚果（金）武装部队、玛伊-玛伊民兵团体和其他武装民兵包括解放卢旺达民主力量（卢民主力量）之间的冲突升级。冲突反映了“混编”工作遭到失败。依照混编安排，北基伍亲恩孔达和亲政府的人员名义上接受刚果（金）武装部队的指挥，但没有完全编入武装部队。在紧张局势日益加剧的情形下，省级和地方领导人表现出了和解决心。但是，恩孔达先生声称要保护图西族少数民族裔并对卢民主力量采取单方面行动，从而强化了他对混合旅指挥系统的干预。他还继续招募和维持估计约有 5 000 名战斗人员的独立民兵队伍，并且在他控制的地区设立平行的民政部门，包括警察。

13. 5 月 11 日，政府宣布停止“混编”，要求整编所有“混合”旅，同时向北基伍部署更多刚果（金）武装部队，以便使“混合”旅能够不受约束地接受整编。混合旅开始解体，8 月 27 日，持不同政见分子对政府军发动了攻击。

14. 在随后的战斗中，联刚特派团集中精力保护平民，为此增加了机动行动基地和巡逻队的部署；为刚果（金）武装部队提供后勤和医疗援助；阻止恩孔达的部队进入包括戈马和萨凯等主要人口中心；保护少数民族和境内流离失所者集居地。9 月 6 日，由于恩孔达的部队向萨凯推进，刚果（金）武装部队第 15 整编旅开始解体，其后，联刚特派团的干预阻止了持不同政见者继续向该城推进。然后，联刚特派团促使当地人停止敌对行动。然而，在恩孔达拒不接受联刚特派团促成的非正式停火后，10 月 8 日再次爆发激烈的战斗。小规模战斗持续不断，刚果（金）武装部队不断加固阵地。由于政府军不断集结，北基伍的补给不断增多，恩孔达的部队后来遭到包围，他所控制的地区大幅缩小。

15. 鉴于恩孔达的许多效忠者主动投降，政府将本月早些时候宣布的恩孔达部队接受整编的最后期限延长至 10 月 15 日。约瑟夫·卡比拉总统向新闻界发表讲话时重申，他决心于必要时动用武力，确保恢复国家的权威。他着重指出，政府承诺保护图西族和刚果其他所有族群，并称这是统一的刚果国家军队负有的惟一责任。他补充说，玛伊-玛伊民兵和其他民兵也必须接受整编，而且刚果（金）政府已向卢旺达和联刚特派团提出彻底解决卢民主力量问题的计划。

16. 北基伍的刚果（金）武装部队在打击恩孔达的行动中，在战术上进行了重新部署。这种部署常常造成安全真空，为卢民主力量及与它结盟的玛伊-玛伊爱国者抵抗运动和北基伍解放阵线所利用。卢民主力量和所属团体袭击了恩孔达的部队，致使局势越发复杂，并迫使数千名平民流离失所。玛伊-玛伊民兵领导人卡塞雷卡·卡班巴指挥的人员和恩孔达部队 10 月 20 日在布纳加纳发生冲突，致使约 10 000 名难民逃入乌干达。继这些事态发展后，卡比拉总统呼吁卡塞雷卡·卡班巴在 72 小时内主动解除武装，否则将遭到军事打击。10 月 27 日，刚果（金）武装部队在与联刚特派团联合策划的一项行动中包围了卡塞雷卡·卡班巴，导致他最终投降。

17. 除引发人道主义危机之外，北基伍的战斗还引起人们对人权状况的严重关切。9 月 8 日，联刚特派团证实，萨凯附近以前由恩孔达部队占领的地方有 12 个乱葬坑的报道属实。与刚果司法当局进行的一项联合调查证实，乱葬坑至少葬有 21 名受害者的遗骸，6 名受害者的双手被反绑在身后。此外，不断有证据证明武装团体招募儿童兵，包括恩孔达部队 10 月 15 日企图从布纳加纳附近一所学校强征约 210 名学生。学生逃到鲁丘鲁，在那里得到联刚特派团的保护。

18. 尽管冲突持续不断，但目前正在北基伍建立省级机构。朱利安·帕卢库省长组建了省级和解小组和省族裔间委员会，各政治团体和民间社会行为体已在当地采取了促进对话的主动行动。政府还宣布它打算举行一次具有广泛包容性的南北基伍问题会议，以便就和平与和解问题达成普遍而明确的共识，但会期尚未确定。

B. 南基伍

19. 在南基伍，政府在联刚特派团的支持下加强了对残留武装团体的军事行动。这导致暴力事件锐减，经济活动回升，局势更加稳定，人道主义援助准入情况有所改观。联刚特派团和刚果（金）武装部队在卡巴雷和瓦伦古地区建立了机动行动基地，并加强了对宁加和穆加巴森林中“拉斯塔民兵”的警戒搜索行动。武装团体进行了报复，于 5 月 26 日袭击了三个村庄，打死 18 名平民，伤 27 人，绑架 18 人。联刚特派团的一个巡逻队后来阻止了行凶者发动另一轮袭击。随后的几次袭击均被挫败。

20. 7 月，刚果（金）武装部队在莫严高原地区包围了一批持不同政见的巴尼亚穆伦格民兵。两位领导人米歇尔·鲁孔达（Moramvia 团体）和比索格上校（47

团体)拒绝接受整编,带领约 200 名战斗人员逃往 Itombwe 森林。他们不断伏击刚果(金)武装部队。9月14日,巴尼亚穆伦格人的坚定反对者——民兵领导人雅库通巴上尉在军事压力下及其 250 名战斗人员经劝诱接受整编后,向政府投降。尽管安全形势有所改善,卢民主力量和较小型武装团体仍有大批人员留在南基伍,这引起各方的持续关注。

C. 伊图里

21. 虽然在土地利用问题上继续存在族裔紧张状况,但伊图里的安全局势有所改观。4月7日,民族主义与融合主义者阵线(民族阵线)民兵领导人彼得·卡里姆及其部分下属在政府宣传下,再加上刚果(金)武装部队和联刚特派团施加的军事压力,表示愿意被整编到刚果(金)武装部队。其后于6月1日签署一份协议,内容涉及伊图里爱国抵抗军(抵抗阵线)和刚果革命运动的残余民兵团体。由于这项协议,8月5日对伊图里地区的残余战斗人员启动了一个解除武装、复员和重返社会(复员方案)特别方案。虽然民兵团体为该方案开列的人员名单约有 4 665 人,但据信这一数字被夸大。该方案结束时,约有 1 851 名战斗人员被解除武装。复员战斗人员将编入开发署安排的劳动密集型社区工作再安排特别方案。民族阵线和抵抗阵线的残余部分现在分裂为较小的团体,需要在联刚特派团的支持下,由刚果(金)武装部队施加压力,迫使他们解除武装。10月30日,民族阵线领导人彼得·卡里姆和科布拉·马塔塔抵达布尼亚。预计他们将与刚果革命运动领导人马蒂厄·恩古乔洛一同接受派遣,参加在伊图里区以外的刚果(金)武装部队训练。

D. 加丹加和马尼埃马

22. 在马尼埃马省和加丹加省一些地区,联刚特派团和刚果(金)武装部队的部署力量薄弱。那里的局势要求持续保持警惕。7月6日,大约 400 名玛伊-玛伊民兵包围了马尼埃马省 Punia 领土行政长官的官邸,就久未兑现的复员方案权利表示愤怒。8月1日发生了一次暴力抗议活动,抗议联合国与巴尼亚穆伦格难民被遣返加丹加东北部莫巴有牵连,导致不得不撤离联合国全体文职人员和有关人员。在若干玛伊-玛伊运动的诞生地马尼埃马以及加丹加北部和中部,数千名战斗人员仍然没有被编入任何复员方案。由于复员方案没有有效的程序,当地民众以及联合国和人道主义工作人员面临着安全风险,特别是在偏远地区,因为国家权威在那里的作用有限,并且仍然难以进入。

E. 金沙萨

23. 在金沙萨,刚果(金)武装部队和前副总统让-皮埃尔·本巴参议员的约 300 名警卫 3 月份发生对峙,引发为期两天的激烈冲突,造成至少 300 人死亡,其中包括大量平民,并造成大量财产损失,包括部分使馆及联合国一个办事处的财产。尽管政府以叛国罪起诉本巴参议员,但他本人及其直系亲属经参议院批准获准予

4月11日请假出国接受治疗。战斗期间及战斗结束后，安全部队逮捕了200多人，许多情况下没有遵循法定程序。安全部队继续滋扰反对派政要及其支持者，并洗劫了本巴参议员所属刚果解放运动党的总部及其电台和电视台。本巴参议员迄未回国，据报是因为他担心自身的安全，同时也因为他受到了起诉。

四. 区域局势发展

24. 8月3日，阿尔贝湖上的一艘乌干达石油勘探船据称进入刚果水域之后，刚果（金）武装部队同乌干达部队发生交火，造成刚果（金）武装部队一名士兵和为该石油公司工作的一名英国公民丧生。9月24日，在一起不相关的事件中，乌干达部队朝阿尔贝湖上一艘载有42名刚果平民和2名刚果（金）武装部队成员的客船开火。这起事件导致6名平民丧生，另有包括刚果（金）武装部队1名成员在内的9人受伤。10月9日，在划界谈判之后，两国同意分别设立关于军事、安全和经济问题的联合委员会。另外还打算设立一个联合委员会，以监督边境沿线同石油有关的活动。

25. 在本报告所述期间，布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达显示出了加强区域合作的意愿。一系列的三方加一联合委员会会议、国家元首、部长和防务首长之间的一些双边会晤以及《大湖区安全、稳定和发展公约》所设次区域和区域小组的工作都体现了这一意愿。4月17日，该次区域的大湖国家经济共同体重新启动。该国参议院和国民议会均通过了《大湖区公约》，该公约现正等待总统采取最后行动。

26. 7月30日，卡比拉总统和安哥拉总统费尔南多·多斯桑托斯·南多就联合勘探和开采位于两国间海域的石油签署了一项协议。9月22日，国民议会以绝对多数核准该协议。

27. 9月2日，刚果民主共和国和卢旺达两国外交部长在金沙萨讨论了北基伍的持续紧张局势以及卢民主力量在两个省的继续存在。他们商定重新启动联合核查机制，并决定请非洲联盟和联刚特派团支持在戈马设立一个秘书处，并要求联刚特派团加强边境监控。但是，由于卢旺达召回其代表团，原定于10月15日举行的联合核查组会议并未召开。

28. 9月8日，在坦桑尼亚联合共和国举行的会晤中，刚果民主共和国和乌干达两国总统商定将部队撤出其共同边界，并加强一些领域的双边合作，包括开采阿尔贝湖内及其周围地区的自然资源，以及铲除在两国领土上从事活动的坏势力。两国的总参谋长也进行了双边讨论。

29. 在本报告所述期间，美利坚合众国协调举行了4次三方加一联合委员会会议，联刚特派团以观察员身份出席了会议。4月18日，该小组就采取联合行动以解决大湖区冲突的根源达成了协议。8月28日，举行了一次防务首长会议，讨论关于

卢民主力量的处理策略。9月17日在坎帕拉召开的一次部长级会议审查了这些策略及其后续行动指令。防务首长们还决定，刚果民主共和国政府应该拟定一项详细作战计划，以便会同联刚特派团，并利用其他国家可能提供的额外支助，对卢民主力量采取可能的军事行动。该国政府允诺在2008年1月召开的下一次三方部长级会议上提交这一计划。

30. 2007年9月20日，新设立的联合规划小组在基桑加尼举行了会议；9月21日，改组后的刚果民主共和国和卢旺达间联合核查机制在戈马举行副部长级会议。在10月1日举行的会议上，三方加一防务首长们核准该联合规划小组的结构、组织以及业务程序，并讨论了联合核查机制和处理跨界事件的其他程序。

五. 安全部门改革

31. 在本报告所述期间，为安全部门改革采取了重要步骤。7月，在该国政府领导下的联络小组第一次会议上，政府强调了防务部门改革，为总部改组和组建一支在两年内逐步替换联刚特派团的快速反应部队确定了很紧的初步期限。也讨论了更多陆军、空军和海军部队的长期发展概要构想。联络小组赞同举行一次圆桌会议，以审议防务、警察和司法所有三个部门的改革路线图以及相关的国际支助。原计划于10月初召开这一会议，但一直被推迟。

32. 关于军事部门，联刚特派团和其他国际专家应国防部的要求，参加了全局管理、部队管理、人力资源、行政管理以及武装部队同国家之间关系等各小组委员会。这些小组委员会将确定可能会在圆桌会议上提议给予多边或双边支助的具体方案。

33. 7月2日，联刚特派团按照安全理事会第1756(2007)号决议的任务规定，开始了对33个营(11个旅)的短期训练方案。这个为期三个月的方案侧重于纪律和行为以及提高业务能力和加强协调。训练班内容中还包括人权、儿童保护、国际人权法以及预防性暴力和基于性别的暴力等。总共已有3 750名刚果(金)武装部队人员完成头一系列的训练，其中有1 500人参加了该试验方案，2 250人参加了第一期训练。目前正在加派两个联刚特派团训练工作队，以加速该方案，并在2009年9月底以前完成训练。

34. 约有60 000名刚果国家警察，包括2 345名妇女，接受了有限的训练。由于缺少捐助资金，本报告所述期间警察训练有所减少。至于总体的警察改革，基赞加总理已经签署一项法令，设立刚果国家警察改革委员会。一个部际委员会也已开始起草关于刚果国家警察的组建的组织法。

35. 国防部和司法部已经开始采取一些举措，在进行较长期改革之前解决暴力罪行和腐败行为不受惩罚的现象。联刚特派团正在为军事治安法官以及律师举办训练，并就《军事法典》的改革提供咨询意见。联刚特派团也在支助这些部拟定加强民事司法和军事司法以及刑罚制度的战略。这些包括协助司法部拟定司法改革

战略框架、监狱系统战略发展计划以及监狱问题立法。预计这些战略将纳入总体安全部门改革方案，以便在即将举行的安全部门改革圆桌会议上予以讨论。

六. 解除武装、复员和重返社会

36. 属于各武装团体的刚果战斗人员的解除武装、复员和重返社会（复员方案）以及彻底解决外国战斗人员在刚果境内存在的问题，包括卢民主力量、民主力量同盟/解放乌干达民族军（民主力量同盟/乌民族军）以及上帝抵抗军（上帝军）的存在，对建立稳定的安全环境，导致联刚特派团逐渐缩编和撤离来说十分关键。迄今，全国的解除武装、复员和重返社会方案已经处理 165 687 名前战斗人员事宜，其中 62 929 人已被编入刚果（金）武装部队，另有 102 758 人已复员，并正在享受财政补贴。在估计总数为 18 500 人的外国战斗人员（主要是卢民主力量成员）中，大约有 15 300 人已被遣返。

37. 尽管已经取得相当进展，但仍然存在重大挑战。已经参加复员方案的刚果前战斗人员中仅有 54 697 人被指定为较长期重返社会项目的对象。全国各地，那些被排除在这些项目之外的人是经常性暴力动乱之源。此外，大约有 78 096 名符合资格的刚果战斗人员尚待进入全国复员方案。由玛伊-玛伊民兵和没有签署 2002 年《关于刚果民主共和国过渡时期的包容各方的全面协定》的其他人员组成的另外 19 400 名战斗人员目前处在该全国方案的范围之外。

七. 人道主义状况

38. 许多省份的总体人道主义状况有所改善，自 2006 年初以来已有 100 多万名境内流离失所者返回家园。不过，该国东部、尤其是南北基伍的局势仍令人严重关切。目前刚果民主共和国境内的流离失所者总数为 120 万人，其中大部分人都集中在北基伍和南基伍。估计 2006 年 12 月至 2007 年 10 月 29 日期间仅在北基伍就有 371 550 人流离失所。由于北基伍的战事，刚果民主共和国的难民纷纷进入乌干达。区域内各人道主义机构的能力捉襟见肘。《2007 年人道主义行动计划》要求提供 6.86 亿美元，但仅收到 56% 的款额。通过中央应急基金筹集了一些资源。人道主义准入经常因安全状况和基础设施不佳而受到妨碍，并受到武装团体和国家安全部队的阻挠。

八. 人权和儿童保护

39. 包括安全部门内部有罪不罚现象在内的人权状况依然令人严重关切。据报刚果（金）武装部队和刚果国家警察实施任意处决、强奸、酷刑以及残忍、不人道或有辱人格对待他人的案件与日俱增。军事和民事情报部门、驻金沙萨国家警察特勤处以及共和国卫队也涉嫌参与具有政治动机的犯罪活动，包括恐吓反对党成

员、记者和人权活动者。在本报告所述期间，恩孔达属下持不同政见部队在北基伍犯下了特别令人发指的罪行，包括即决处决和征募儿童兵。

40. 强奸和其他形式的性暴力仍普遍存在，交付司法系统审判的罪犯却寥寥无几。许多被告获得保释，其后再也不见踪影。被定罪人的判刑经常很轻，有时还允许他们逃避拘留。警察和军事指挥官以及地方当局继续鼓励强奸受害人家属庭外和解。

41. 10月18日，政府将热尔曼·加丹加移送国际刑事法院。加丹加被控犯有三项危害人类罪和六项战争罪而受到起诉。对2006年8月至11月期间伊图里发生的处决、强奸和蓄意抢劫负有责任的13名刚果（金）武装部队军官被判处终身监禁。除此之外，在打击有罪不罚现象方面没有取得什么进展。在下刚果省或在金沙萨事件期间发生的严重事件无一受到全面调查，也没有交付审判。民事和军事司法工作仍容易滋生腐败，并严重缺乏资源。政治和军事当局继续干涉广受关注的案件，包括在对霍加皮电台记者 Serge Maheshe 谋杀案嫌疑人进行审判中所作的宣判。

42. 联合国人权事务高级专员路易丝·阿尔布尔在5月份访问期间，鼓励政府建立审查程序，确保把侵犯人权者排除在包括安全部门在内的国家机构之外。经卡比拉总统同意，高级专员还对1993年至2003年期间该国境内所犯严重侵犯人权行为展开摸底清查。这次调查的结果将用于协助政府制定国家过渡司法战略。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、开发署和联刚特派团正在为这次摸底清查筹集必要资金，并正在完成其他筹备工作。

43. 性暴力和基于性别的暴力仍在刚果民主共和国全境普遍存在，安全部门则是最严重的暴力实施者之一。因此，联刚特派团针对刚果（金）武装部队进行的全部培训活动都是着眼于探讨性暴力的根源和后果，以及介绍包括妇女权利在内的国际人权法内容。联刚特派团还向地方军事法官开展宣传，促使他们了解2006年通过和颁布、但几乎未适用的性暴力方面法律。联刚特派团正在与各捐助方、国防部和司法部合作执行一项为期一年的全国宣传和培训方案，以推动适用新法律。

44. 5月份，联刚特派团和欧洲联盟委员会发起了一项旨在增强民间社会能力以保护人权维护者、受害者和证人的项目。政府起草了一项新的儿童保护法律，准备提交国民议会本届会议审议，联刚特派团还发起一个为期六个月的运动，以加强国家警察在儿童保护方面的作用。

九. 地方选举

45. 如我上一次报告所述，基赞加总理3月1日给我写信，要求联合国为拟议在刚果民主共和国境内举行的地方选举提供技术和后勤援助。总理还请求联合国协调所有为选举提供的国际援助。安全理事会第1756（2007）号决议确认了这些选举的重要意义，认为这是该国恢复长治久安、实现民族和解和建立法治的一个里

程碑。安理会授权联刚特派团为刚果当局组织、筹备和举行地方选举提供初步援助，包括提供咨询、技术援助和后勤支援。地方选举是 2002 年《包容各方的全面协定》所设想的选举周期的最后也是至关重要一部分。

46. 政府审议了下述备选方案，即每次几个省，用几个月时间举行地方选举，但后来决定在 2008 年下半年同日同时举行全国范围的直接选举。为了建立必要框架来履行这个时间表，部长会议通过了《全国独立选举委员会组织法》，并于 6 月 12 日将之转交国民议会。8 月 27 日，最高法院重申，在新委员会成立前，过渡时期选举委员会（独立选举委员会）继续发挥作用并行使职权。此外，国民议会目前审议的分权法草案除其他外还将确认选区地理界线。

47. 10 月 15 日，由内务部、独立选举委员会、开发署和联刚特派团组成的联合代表团开始对各省府进行一系列访问，向地方当局和选举官员通报 2008 年选举的筹备情况。鉴于继去年选举后，妇女的代表人数一直偏低，联刚特派团和联合国各伙伴正在采取步骤改善针对妇女的选民教育和选举宣传。部长会议目前审议的两性平等法草案也使得妇女有可能在地方选举中取得更好的结果。

48. 地方选举的选民和投票站数目将同全国选举大致相同，但情况要复杂得多。预计将有约 200 000 名候选人参加 6 000 多个选区的竞选，而全国选举的参选候选人仅为 13 000 人，选区 169 个。为了应对这一挑战，独立选举委员会需要大幅扩大其驻地机构。在这方面，政府已承诺为该委员会筹措更多的资金。联刚特派团也将继续提供援助，而且 5 月 1 日将启动一项为期五年的开发署机构能力建设项目，以此加强委员会的规划能力。

49. 鉴于该国面积大而地面运输匮乏，政府和选举当局需要得到联刚特派团的大力支持，尤其是采取与全国选举期间规模相类似的后勤援助和技术咨询形式。请求提供的支助包括：从金沙萨空运选举材料和建立联通全国大约 210 个地点的 15 个中心站，因为没有哪个国家实体有能力从事这项工作。

50. 除联刚特派团提供额外支助和保障选举安全外，目前估计地方选举预算为 1.178 亿美元。政府已同意支付选务人员费用和独立选举委员会业务费用。现请各捐助方提供大约 9 240 万美元，用于支付所有其他费用。联刚特派团本期额外支助费估计为 8 000 万美元和 1 亿美元之间。如我 10 月 11 日给安全理事会主席的信中所述，亟需安理会早日批准联刚特派团按支持全国选举的同等规模全力支持地方选举，以便推动刚果当局和各捐助方作出重要决定，并给予特派团筹备工作充足的准备时间。

十. 行为和纪律

51. 我的刚果民主共和国问题特别代表继续高度优先重视借助强有力的预防措施，防止联刚特派团人员从事性剥削和性虐待及其他不当行为。2007 年上半年，

特派团近 10 000 人接受了培训，其中包括专门针对国际和当地征聘的文职人员的新方案。在刚果民主共和国境内部署了联刚特派团工作人员的不同地区进行了七项评估任务，且编写了对所有情况的每月、每季度和一年两次分析报告。

52. 在本报告所述期间，特派团建议惩戒性遣返军事和警察部分的 11 人，因为对他们从事性剥削和性虐待或违反预防措施行为的指控得到了证实。自 2005 年初设立处理性剥削和性虐待问题办公室以来，共计建议惩戒性遣返 52 人。

十一. 联刚特派团的今后方向

53. 联刚特派团与联合国国家工作队密切协商，制订了执行第 1756 (2007) 号决议所述其任务规定的行动构想，包括特派团逐渐缩编的基准和指示性时间表。为了协助特派团进行战略规划，维和部领导的一个技术评估团于 7 月 9 日至 20 日访问了刚果民主共和国。该评估团由来自外勤支助部、政治事务部、人道主义事务协调厅、人权高专办、安全和安保部及开发署的代表组成。评估团与联刚特派团领导层以及包括参议院议长、国民议会议长和议会团体领导人在内的刚果高级官员、国防部长和独立选举委员会主席，并与刚果民间社会的代表进行了协商。评估团还会晤了驻金沙萨的外交使团代表，欧洲联盟安保部门改革援助团（欧盟安保改革援助团）、欧洲联盟警察特派团和欧洲联盟委员会代表；联合国国家工作队代表；红十字国际委员会代表；国际人道主义非政府组织代表。评估团成员视察了联刚特派团在金沙萨和布卡武的外地办事处和特遣队。8 月，新闻部另外开展了关于联刚特派团通信和新闻方案的评估任务。这些评估任务的结论和建议反映在本报告内。

54. 根据其当前任务规定，联刚特派团的工作将集中在伊图里、南北基伍和加丹加北部。联刚特派团将在这些地区继续重点保护平民和人道主义活动。联刚特派团还将支助刚果（金）武装部队制订和开展行动，以稳定这些地区，解散非法武装团体，让刚果军队和警察能尽快全面履行安保和保护居民的职责，且协助政府重建在这一地区的权力机构。经刚果民主共和国政府要求，联刚特派团在其任务规定和能力范围内还将支助区域稳定和建立信任举措，例如双边商定或通过多边讨论商定的联合核查机制或加强边境巡逻。

55. 联刚特派团将继续指导和协助政府和独立选举委员会筹备地方选举。此外，特派团的军事和警察部分将随时准备在需要时向刚果当局提供支助，为选举创造安全与和平的环境。特派团还将根据安全理事会赋予的授权范围且视有无必要的补充资源，为地方选举的实际举行加派选举顾问并提供直接后勤援助。

56. 尽管联刚特派团的重点是该国东部的安全状况，但特派团将在所有各省部署警察和文职人员，以发展刚果国家警察和相关执法机构的能力；为加强民主体制和法治提供支助；调查侵犯人权行为，以帮助终止有罪不罚现象。联刚特派团还

将就加强司法和惩教系统的能力提供咨询意见，重点是军事司法系统。它将开始进行规划，以便把在特派团预期运作期限内完成不了的、特别是警察和司法部门的较长期能力建设活动移交给联合国国家工作队和其他伙伴。在这方面，联刚特派团将充当催化剂和促进者的角色，目的是鼓励其他国际伙伴参与努力，以支持安保部门改革等领域的长期工作。

57. 联刚特派团的新闻单位将继续调整和实施宣传战略，作为对特派团及其伙伴其他行动的补充，以应对南北基伍的局势。特派团的整个新闻和宣传计划也将注重协助让居民做好地方选举的准备。特派团还将探讨帮助政府机构和议会建设宣传能力并协助发展地方媒体和使其合理化的可能性。霍加皮电台通过特派团与燕子基金会的伙伴关系，将继续是联刚特派团宣传工作的重要组成部分。

十二. 基准和缩编

58. 安全理事会要求为特派团逐步撤离订立基准和指示性时间表，据此，技术评估团征求了刚果和国际对话者以及联合国国家工作队的意见。协商情况表明，各方一致认为，特派团缩编和最终撤离的任何计划都应基于几个关键前提：(a) 刚果和外国武装团体将解除武装、复员或遣返，但条件是他们不再对刚果民主共和国境内或邻国、特别是东部的和平与稳定造成重大威胁；(b) 刚果（金）武装部队和刚果国家警察的能力水平足以使其能够担负起保障该国安全的职责，包括现由联刚特派团履行的职责；(c) 联刚特派团的兵力部署将保持现状，至少维持到地方选举结束。除了这些行动前提外，还确定了衡量该国逐步实现能体现第 1756（2007）号决议核心重点的两个首要目标进展情况的基准，即：(a) 建立总体稳定的安全环境；(b) 巩固民主体制。

59. 关于建立稳定的安全环境，在衡量这一总体目标进展情况时将依据如下概括基准的实现情况：(a) 敏感地区、特别是东部的稳定；(b) 前战斗人员解除武装和复员以及外国武装团体解除武装和/或遣返；(c) 国家权力扩展至刚果民主共和国全境；(d) 安全部门改革，包括建立尊重人权和法治且有能力捍卫宪法体制和保护刚果民主共和国人民的国家武装部队；建立负责公共安全、有能力保护人民及其财产且能维持法律和秩序及尊重人权的统一国家警察；建立独立且能发挥作用的司法制度。

60. 关于加强民主机构，现已确定以下概括性基准：(a) 实施基本立法，并在国家、省和地方一级建立基本的国家机构，在权力下放方面取得进展；(b) 顺利举行有公信力的地方选举。

61. 联刚特派团将与政府和其他利益攸关方协商，进一步制订这些概括性基准，且编制一个汇总表，尽可能列出可计量的指标，以供纳入秘书长提交安全理事会的下一次报告。应该强调，考虑到刚果民主共和国面临的巨大挑战，联刚特派团

本身没有能力实现这些概括性基准和某些特定指标，而且，这也超出了联刚特派团的任务规定范围。在特派团任务期间，不大可能实现这些最为重要的基准。要取得进展，就需要许多行为者的持续支助，其中包括政府及其双边伙伴和邻国以及广大国际社会。如果安全理事会核准为刚果民主共和国确定的这些概括性基准，我打算在今后提交安理会的报告中纳入对所取得进展的评价和用于衡量这些进展的指标。

十三. 财务方面

62. 大会 2007 年 6 月 29 日第 61/281 号决议为联刚特派团批款 1 112 739 500 美元，作为 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间的费用，相当于每月 92 728 292 美元。如果安全理事会决定把联刚特派团的任期延长到 2007 年 12 月 31 日以后，特派团直至 2008 年 6 月 30 日的维持费用将仅限于大会核定的金额。

63. 截至 7 月 31 日，联刚特派团特别账户的未缴摊款共计 6.837 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总额为 27.976 亿美元。

64. 截至 8 月 31 日，拖欠部队派遣国和建制警察派遣国的款额共计 8 400 万美元。部队和特遣队所属装备截至 5 月 31 日的费用已经偿还。

十四. 意见和建议

65. 自我的上一次报告以来，刚果民主共和国政府已表明强烈决心在全国行使主权责任，同邻国进行了接触，与国际社会开展了密切合作以推进复苏和经济发展规划，采取了初步步骤以促进安全部门改革，起草了重要立法，并且作出了放权以及早日举行地方选举的坚定承诺。议会作了艰苦努力，集体承担了责任，因而也应受到赞扬。根据《宪法》规定建立有自信力的省政府也是一个可喜的发展，因为对刚果民主共和国这样幅员辽阔的国家而言，有效的放权是善治、稳定和增长的一个关键因素。

66. 尽管出现了这些积极发展，但刚果民主共和国东部长期存在的安全问题继续使未来前景笼罩在阴影之下。此外，必须加强法制和对人权的尊重，特别是对安全部门而言。为应对这些挑战，联刚特派团必须在刚果民主共和国东部保持强有力的能力，继续在全国保持警察、法制、人权、政治和民政存在。因此，我建议将联刚特派团任务延长一年，并保留其目前的军事、警察和文职人员编制，至少维持到地方选举结束。其后可以开始逐步缩编，但条件是：必须在落实本报告所述概括性基准方面取得进展，包括顺利完成地方选举，最重要的是，必须在确保人民安全方面取得进展。

67. 南北基伍的危机牵涉许多层面，因而应采取综合的解决办法，包括制止战斗，解除武装和复员或将民兵编入武装部队，重新建立国家权力和法制。此外也亟需采取措施，解决刚果境内所有外国武装团体造成的各种问题，特别是卢民主力量，它是破坏稳定的最主要因素。对这一问题采取纯粹的军事办法既不可取也不可行。为了解决外国武装团体的问题，刚果民主共和国和该区域其他国家之间有必要在国际社会支持下，采取共同办法并开展密切合作。在这方面，令我鼓舞的是，有关国家政府的高级代表最近进行了双边会晤，并通过多边和区域机制进行了接触。

68. 刚果民主共和国东部冲突与其区域问题密不可分。我欢迎在本报告所述期间，大湖区各国加强了双边对话，以及通过《大湖区盟约》和三方加一联合委员会等机制加强对话。各国政府都应采取具体后续行动，继续改进区域关系，特别是但不只是安全方面关系，这突出表明它们决心共同努力解决跨界问题。

69. 各方日益认识到，必须让刚果民主共和国境内和大湖区内的所有主要利益攸关方参与，以此方式同时解决恩孔达及其民兵——卢民主力量——以及其他外国和刚果武装团体的活动造成的各种彼此相联问题。因此，我于 11 月 1 日派遣主管政治事务助理秘书长海尔·门克里欧斯到该区域执行一项特殊任务，同刚果民主共和国政府和该区域领导人以及刚果民主共和国政府双边和多边合作伙伴进行协商，以寻找办法解决当前危机并消除其根源。门克里欧斯先生正在同我的刚果民主共和国问题特别代表和目前正开展多项行动以帮助解决此危机的国际伙伴进行密切协调。

70. 保护所有社区的平民是解决刚果民主共和国东部危机的核心所在。联刚特派团将继续以执行保护平民的任务为重，并为此同刚果民主共和国政府和刚果安全部队密切合作。

71. 为使刚果军队、警察及司法和惩教部门在联刚特派团开始缩编时能够全面担负职责，有必要制订一项强有力的安全部门改革方案。这一方案应反映刚果有关行为体之间以及刚果民主共和国与其国际合作伙伴之间已形成统一的认识。这一方案应导致能够早日具备作业能力，以执行重要的军事任务，并在警察和司法改革方面取得稳步进展。安全部门改革取得进展对于特派团撤离战略至关重要，这需要国家和国际行为体全力以赴。我敦促刚果民主共和国政府及其国际合作伙伴抓住计划举行的安全部门改革圆桌会议所提供的机会，毫不拖延地拟订详细、协调一致的蓝图。

72. 杜绝安全部门内部存在的有罪不罚现象，将会进一步增强安全部门的效力，使其能够赢得人民的信任和支持。因此，我呼吁刚果民主共和国政府利用包括联刚特派团在内的国际社会提供的援助和咨询意见，进一步加强努力，追究被判犯有侵犯人权罪行和其他罪行的安全部门成员的责任。

73. 虽然具有公信力的压力对于处理东部其余武装团体而言，至关重要，但伊图里的经验表明，资金不足常常导致在复员和重返社会之间存在时间差，这可能会损害全盘努力，并对安全造成严重后果。捐助者及时提供充足资金是确保战斗人员复员后重返社区的关键所在。在这方面，我希望刚果民主共和国政府以及复员和重返社会多国方案能早日就恢复该方案中规定的、在刚果民主共和国境内开展的活动的条件，达成协议。重返社会方案存在缺陷，并引起了不满情绪，这也是全国各地发生动乱的主要原因。因此，我建议全面审查刚果民主共和国境内的解除武装、复员和重返社会方案，以吸取经验教训，确定如何确保前战斗人员能够毫无拖延地受益于重返社会方案。

74. 为了实现可持续和平与安全，还必须建立更安全、更和谐的社区。在此方面，有必要更加重视重返社会这一长期工作，包括增加提供给接收社区的好处。开发署即将发起的社区解除武装方案也必须得到大力支持，以减少民众手中的武器数目。

75. 刚果民主共和国政府决定于 2008 年举行地方选举，这是一个重大步骤，将促进巩固在建立民主方面业已取得的长足进展。在朝着通过《反对派地位法》和《政党筹资法》方面，也取得了可喜的进展。我敦促各级政治领导人尊重透明、包容和容忍不同意见的原则，以便为改革创造空间，并建立该国合法机构的信誉。应刚果民主共和国政府的请求，我建议安理会授权联刚特派团向地方选举提供充分支持，其规模与 2006 年全国大选相同，但条件是：刚果民主共和国政府和相关国家机构需在确立必要法律、体制和财政框架以进行有公信力投票方面取得进展。

76. 我要感谢我的特别代表威廉·莱西·斯温及联刚特派团全体人员和联合国国家工作队所展现的决心和奉献，特别是在此前艰难的几个月中。他们常常在困难的条件下工作，为刚果民主共和国人民努力实现其和平、安全和尊重人权的愿望提供了宝贵支持。我还要感谢向联刚特派团派遣警察和部队的国家，以及继续为刚果民主共和国持续取得进展提供必要支持的捐助国及多边组织和非政府组织。

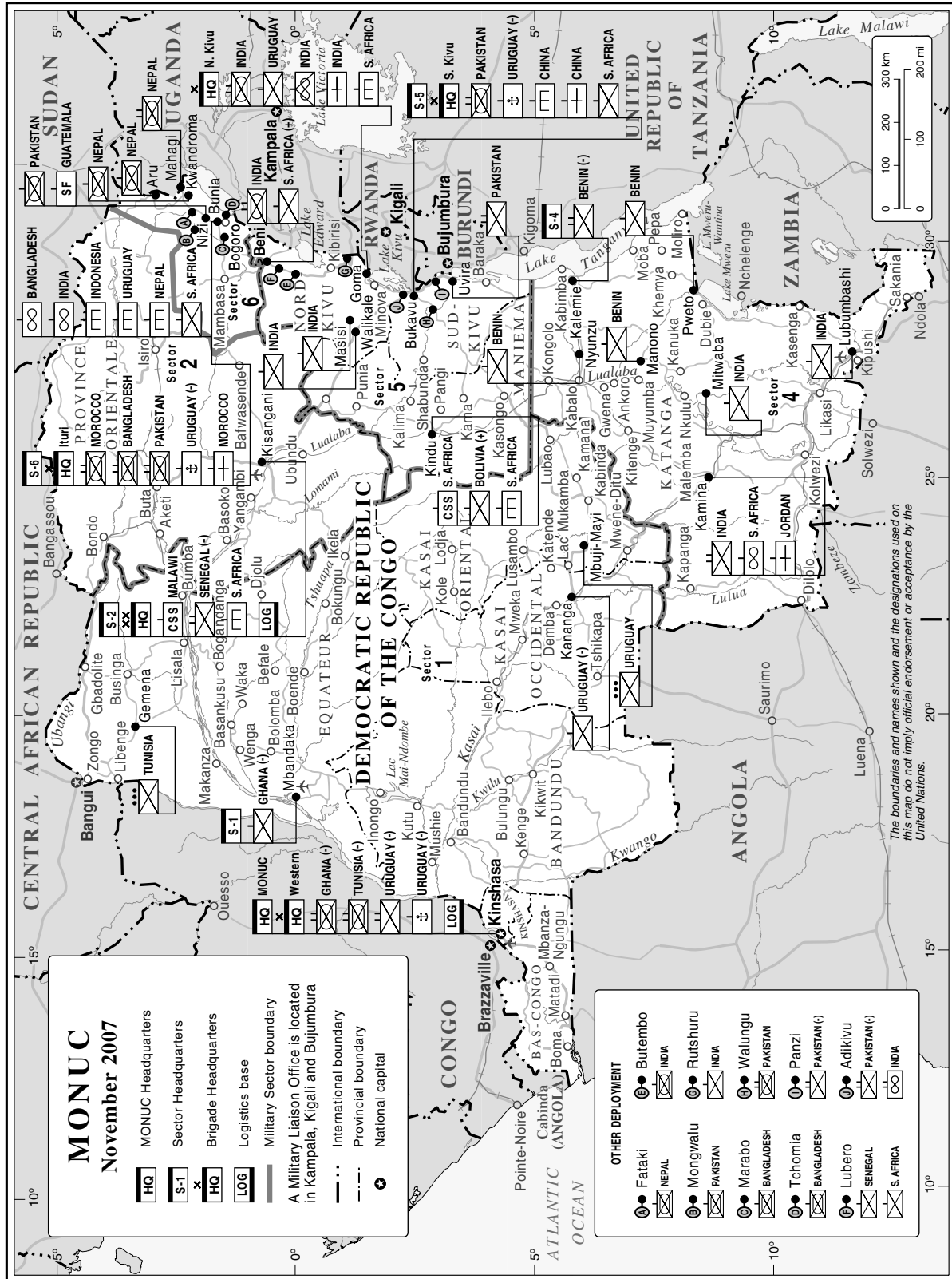
附件

截至 2007 年 10 月 31 日联合国组织刚果民主共和国特派团：
军力和警力

国家	军事部门				民警
	军事观察员	参谋	部队	共计部署	
阿根廷	0	0	0	0	3
孟加拉国	16	9	1 333	1 358	250
比利时	0	8	0	8	0
贝宁	10	2	750	762	10
玻利维亚	8	2	200	210	0
波斯尼亚和黑塞哥维那	5	0	0	5	0
布基纳法索	10	0	0	10	22
喀麦隆	5	0	0	5	47
加拿大	0	10	0	10	0
中非共和国	0	0	0	0	7
中国	13	3	218	234	0
科特迪瓦	0	0	0	0	24
捷克共和国	3	0	0	3	0
丹麦	1	1	0	2	0
埃及	22	0	0	22	5
法国	0	6	0	6	9
加纳	20	3	462	485	0
危地马拉	5	1	105	111	0
几内亚	0	0	0	0	9
印度	39	14	4 380	4 433	247
印度尼西亚	13	2	175	190	0
爱尔兰	0	3	0	3	0
约旦	20	5	66	91	4
肯尼亚	28	8	0	36	4
马达加斯加	0	0	0	0	5
马拉维	24	0	111	135	0
马来西亚	7	10	0	17	0

国家	军事部门				
	军事观察员	参谋	部队	共计部署	民警
马里	20	2	0	22	22
蒙古	2	0	0	2	0
摩洛哥	1	3	809	813	0
尼泊尔	17	3	1 030	1 050	0
尼日尔	18	1	0	19	62
尼日利亚	25	1	0	26	0
巴基斯坦	38	17	3 580	3 635	0
巴拉圭	14	0	0	14	0
秘鲁	7	0	0	7	0
波兰	2	0	0	2	0
罗马尼亚	21	0	0	21	1
俄罗斯联邦	24	4	0	28	2
塞内加尔	11	15	460	486	266
南非	1	14	1 187	1 202	0
塞尔维亚	0	0	6	6	0
西班牙	3	0	0	3	0
斯里兰卡	4	0	0	4	0
瑞典	5	0	0	5	4
瑞士	2	0	0	3	0
突尼斯	26	4	462	492	0
土耳其	0	0	0	0	1
乌克兰	6	0	0	6	5
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	5	0	0	5	2
赞比亚	20	4	0	24	0
共计	554	173	16 658	17 386	1 013

地图



Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

Map No. 4121 Rev. 34 UNITED NATIONS
November 2007