



## 秘书长根据安全理事会第 2147(2014)号决议第 39 段提交的 关于联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2147(2014)号决议第 39 段提交的，其中安理会请我对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和联合国在刚果民主共和国的更广泛存在进行一次彻底的战略审查，以便最迟于 2014 年 12 月 30 日就联刚稳定团今后的目标、活动、撤出战略和有效部署资源等问题向安全理事会提出建议，同时铭记需要继续提高特派团的效力。本报告载有审查的主要结果和对联刚稳定团今后方向的建议。

### 二. 战略审查

2. 根据安全理事会第 2147(2014)号决议，并基于经修订的冲突分析，联刚稳定团和联合国驻刚果民主共和国国家工作队评估了特派团执行授权任务的情况，并讨论了今后缩编该特派团的条件。为最后完成审查和拟订建议，我于 11 月 5 日至 14 日从联合国总部向刚果民主共和国派遣了一个综合小组。该小组听取了联刚稳定团和更广泛的联合国系统的简报，并与多位政府代表进行了磋商，其中包括总理、外交部长、国防部长、内政部长和司法部长以及刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)和刚果国家警察的高级代表。该小组还会见了参议院议长、国民议会议长、议会党团领导人、全国独立选举委员会主席、省和地区行政官员，及外交界、非政府组织和民间社会代表。除金沙萨外，该小组成员还访问了贝尼、布卡武、布尼亚、栋古、戈马、卡莱米、卢本巴希、马诺诺、姆班达卡和沙本达。

3. 在该小组访问之前，维持和平战略伙伴关系事务办公室进行了访问，审查了军警人员、福利规定、支助服务的充足性和影响到军警人员安全和保障的各种业务问题。



### 三. 审查结果

#### A. 政治局势

4. 即将举行的选举主导了与各政治派别对话者的讨论。有关宪法审查的目的是在 2016 年全国选举之前扩大总统任期数的限制的揣测，导致政治局势更加紧张，执政联盟内部的某些政治人物加入了政治反对派、天主教教会和民间社会，反对任何修宪。约瑟夫·卡比拉总统于 2013 年 10 月宣布进行内阁改组，但实际上于 2014 年 12 月 7 日进行内阁改组，两者之间的时间差加剧了政治精英中的不确定性。来自反对党和全国各地民间社会的对话者呼吁国际社会防止修宪。国际伙伴指出，和平移交权力对于该国未来的和平与稳定至关重要。

5. 许多对话者认为，即将举行的选举可能会引发紧张局势和竞争，导致该国许多地方可能发生暴力和侵犯人权事件，特别是在选举被认为不自由公正的情况下。政府不认可这种看法。一些对话者提到政治空间、表达自由和新闻自由受到越来越多的限制，并有可能引发暴力和侵犯人权行为。在联合国联合人权办公室发布关于据称警察在严打行动期间侵犯人权的人权报告后，该国政府决定驱逐该办公室主任，国际伙伴和人权维护者对此一致表示谴责。政府的决定被视为一种信号，显示人权维护者的空间不断缩小，而且必须谈判获得。总统的盟友对政治反对派缺乏建设性的态度表示关切，声称霍加皮电台被用来破坏稳定。一些人将最近刚果(金)武装部队的改组解释为该国领导人在即将到来的选举周期之前加紧控制的举动，但另一些人提到，改组也有助于其进一步现代化。在选举前环境中，出于政治动机操纵武装团体的现象越来越多。

6. 该国政府指出在完成选举的立法框架方面取得了进展。三项法律草案已提交议会供讨论和通过，包括政府提出的一项修改宪法第 70 条的提案，将省级选举、省长选举和参议员选举的投票制度从直接选举改为间接选举。提议的修改遭到反对党的批评，反对党将其解释为推迟 2016 年总统选举的一种手段。许多对话者预计选举将延期举行，因为一些步骤仍悬而未决，包括修订选民名单、计划中的行政人口普查、通过选举周期路线图和预算。

7. 人们对投票的先后顺序和举行地方选举的重要性有不同看法，地方选举是 2002 年《包容各方的协定》所设想的选举周期的最后一部分。地方选举与全国选举所涉及的选民和投票站数目大致相同，但由于估计潜在候选人有几十万名，比全国选举复杂得多。大多数对话者指出，地方选举有可能进一步加剧地方冲突和社区间冲突以及对资源的竞争。全国独立选举委员会主席表示，2015 年举行地方选举的筹备工作正在进行中，并强调必须首先依据人口普查更新选民名单。

8. 该国政府表示欢迎向选举组织工作提供技术和后勤支援。反对党和民间社会呼吁联刚稳定团利用其斡旋确保根据宪法及时举行选举，一些人呼吁联刚稳定团象支持 2006 年选举一样发挥类似作用。在卡比拉总统请求联刚稳定团停止关于

选举的圆桌会议倡议之后，该国政府澄清说，它不反对特派团进行斡旋，只要这样做时尊重主要的主权原则，并以非正规方式进行即可。国际伙伴强调，其参与并提供财政支助的前提是出版一份完整的选举日程安排和通过选举法。用于联合国开发计划署(开发署)选举方案的捐助者支助仍未落实。

## B. 《和平、安全与合作框架》的执行情况

9. 政府对话者强调，实施其根据《政治、安全与合作框架》所做国家承诺的工作进展顺利。反对派成员重申他们要求进行全国对话，而民间社会则要求在关键改革方面取得进展。政府注意到该区域其他签署方在履行其根据《框架》所做承诺方面缺乏进展。刚果民主共和国各政治派别的对话者均赞同这一观点，他们呼吁国际社会确保所有签署方遵守其承诺。许多对话者称，一些邻国在起破坏稳定的作用。

10. 就执行国家承诺与政府开展的讨论侧重于安全部门改革。国防部长提及一项为期 10 年的军队改革计划，并强调了在建立法律框架和建设刚果(金)武装部队的的能力方面取得的进展。除了提供技术咨询外，部长还要求联刚稳定团进行援助，以提供基础设施和设备，并为超过退役年龄或不适合服役的大约 10 万名刚果(金)武装部队成员找到解决办法。对于联刚稳定团提出的通过提供一个快速反应部队全面培训一揽子计划帮助培训刚果(金)武装部队的建议，政府表示它宁可继续通过双边伙伴进行培训。联刚稳定团的提议设想将国家和双边培训师集中在联合国名下。

11. 政府注意到警察能力建设方面取得的进展，包括通过支持总体警察法律框架的必要立法以及警察改革五年计划；设立主要改革协调机构，并采取步骤争取设立一所警察学院。然而，三分之二的国家警察人员仍然缺乏基本培训。政府表示赞赏联合国警察的培训努力并请其继续下去；其他对话者强调，国家当局必须进行更多政治参与并提供财政支持，以推动国家警察改革。

12. 司法部长注意到在司法部门改革方面取得的进展，包括在按照宪法设想建立宪法法院、最高法院和行政法院方面取得的进展，强调必须在 145 个县中的每一个建立法庭，以有效恢复国家权力并对地方一级的争端作出裁决。

13. 大多数对话者认为权力下放是一个复杂的长期进程，充满了紧张关系。虽然议会已就 15 部关于权力下放的法律草案中的 9 部进行了投票，但这一进程目前受到阻拦。拟将省份数目从 11 个增至 26 个，但对加丹加省和东开赛省的新省份边界划定仍然存在分歧。地方当局强调，中央政府必须执行宪法规定，让各省获得从其省内产生收入的 40%，以使地方一级国家行政当局拥有行使职能的手段。

14. 总理强调宏观经济稳定领域取得的进展。然而，尽管宏观经济业绩强劲，经济活动稳步加快，通货膨胀急剧下降，但贫穷依然普遍存在，经济脆弱，使这一进展面临发生逆转的风险。财政空间有限和对收入的冲击妨碍了进行促进包容性增长所需的关键投资。

## C. 安全、保护平民和人权

### 安全局势

15. 2013年11月“3·23”运动的军事失败以及其后国家权力扩大至被解放地区被突出为重要成就，改善了许多地区的安全局势。然而，在执行《内罗毕宣言》方面缺乏进展，可能破坏这些成就。特别令人关切的是，大赦法执行受阻，将卢旺达和乌干达驻营地点的前“3·23”运动刚果战斗人员遣返刚果民主共和国的执行工作也止步不前。

16. 尽管“3·23”运动在军事上失败了，但刚果和外国武装团体，包括民主力量同盟、解放卢旺达民主力量(卢民主力量)和许多“玛伊-玛伊”团体，继续对平民和刚果民主共和国东部和大湖区的总体稳定和发展构成威胁。这些武装团体参与犯罪活动，包括非法开采自然资源、贩运武器和弹药、走私和非法征税。不断有报道称这些武装团体与刚果当局和安全部队内的个人之间串通腐败和舞弊。

17. 在过去几个月中，刚果(金)武装部队在联刚稳定团支持下在北基伍贝尼县开展军事行动打击民主力量同盟，双方伤亡惨重。虽然民主力量同盟被大大削弱了，但其支撑网未被触及，该团体保存了其大部分指挥和控制结构。该团体撤退到偏远地区，并一直从那里对平民和刚果(金)武装部队发动不对称袭击。10月以来，由民主力量同盟及其身份不明的合谋者发动的袭击导致250多名平民惨遭杀害。这些袭击还引发了流离失所和反对联刚稳定团的情绪，部分原因是由于人们认为稳定团没有充分参与打击民主力量同盟的军事行动，部分是由于政治操纵。

18. 在贝尼，地方当局和民间社会都呼吁联刚稳定团部队通过采取单方面行动等方式，更加积极地参与打击民主力量同盟的军事行动。正如贝尼地区的局势所表明的那样，消灭得到地方犯罪网络和刚果(金)武装部队成员支持的流散武装团体的努力需要一些时间才能转化为明显的成果。情况还凸显特派团必须加强在非军事方面的应对措施，如加强与当地社区互动、建立信任措施、努力打击当地破坏者的歪曲信息和操纵，以解决各种事件可能的政治支持根源。

19. 在过去20年中，卢民主力量一直处于刚果民主共和国东部和大湖区反复出现的动荡局势的核心位置。保护社区不受卢民主力量侵害已成为几个活跃的刚果武装团体宣称的存在理由。今年早些时候，卢民主力量宣布计划解除武装、复员并进入和平进程。6月初，186名低级别战斗人员在北基伍和南基伍自己解除武装，并与428名家属一起进入两个临时复员营地。其中多数人将被送往基桑加尼的一个过渡地点。自6月9日以来，据报没有大量卢民主力量人员作为卢民主力量宣布自愿解除武装活动的一部分自首，尽管差不多150名战斗人员在12月28日投降。

20. 7月2日，一个南部非洲发展共同体(南共体)和大湖区问题国际会议联合部长级会议给了卢民主力量最后六个月期限，要求其迟于2015年1月2日全面无条件投降，否则将面临军事行动。此后这一决定已获得若干区域首脑会议的认可。

21. 刚果政府已表示，它会坚持 2015 年 1 月 2 日这一最后期限。联刚稳定团正在规划和筹备对卢民主力量展开军事行动，同时会考虑到该团体的分散性及其在当地居民中的渗透情况。根据以往的教训，军事行动有可能削弱卢民主力量，但无法消灭它。军事行动必须是全面战略的一部分，全面战略中还包括一系列非军事措施，旨在切断该团体的财路、为叛逃创造动力从而离间其官兵、将严重罪行绳之以法，并切断其招募来源。联刚稳定团和大湖区问题特使办公室支持此类非军事举措。

22. 继续在北基伍进行打击自由独立刚果爱国者联盟和恩杜马保卫刚果民兵组织 **Cheka** 派的联合行动的同时，联刚稳定团继续在东方省受到上帝抵抗军(上帝军)影响的地区发挥作用。考虑到由于同刚果(金)武装部队和非洲联盟区域工作队开展打击上帝军的联合行动，安全局势总体改善，可以审查特派团目前的部署情况。在伊图里区，“玛伊-玛伊” **Simba** 派分子继续在曼巴萨县攻击平民。由于刚果当局和伊图里爱国抵抗阵线领导人科布拉·马塔塔正在就该团体投降事宜进行谈判，刚果(金)武装部队打击伊图里爱国抵抗阵线的行动已暂停。

23. 该国最富庶也是政治上最敏感的加丹加省面临着严峻的安全局势和复杂的人道主义危机，有大约 583 000 名境内流离失所者。2012 年，自从基温古·穆坦加(“盖德翁”)越狱后，开始迫使当地居民包括儿童加入其队伍或者逃离，此后巴卡塔·加丹加运动使该省大部分地区陷入动荡。犯下的暴行包括：杀戮、劫掠和焚烧房屋、勒索、酷刑、强迫劳动和招募人员加入武装团体以及性暴力，造成约 50 万人流离失所，数以百计的房屋、学校、诊所和其他公共建筑被毁。刚果(金)武装部队的行动阻止了巴卡塔·加丹加组织占领主要人口中心。**Balubakat** 人和俾格米人在卡莱米、**Kabalo** 和 **Nyunzu** 等县的族裔冲突，已导致流离失所和严重侵犯人权行为，主要是 **Balubakat** 民兵对俾格米人犯下侵犯人权行为。此外，北基伍和南基伍省的武装团体，包括卢民主力量、民族解放力量、愤怒公民组织、“玛伊-玛伊”民兵 **Yakutumba** 派，受到加丹加北部手工开采的金矿和钶钽铁矿的吸引，目前都在加丹加活动。缺乏国家权力还导致成立了社区自卫团体，以保护社区不受武装团体袭击，这些团体本身往往成为冲突源头。地方当局和民间社会欢迎联刚稳定团的存在，但认为鉴于该省的面积及其挑战，人数不够。该国政府选择不详细说明它希望联刚稳定团在加丹加发挥的作用。

24. 刚果民主共和国西部安全形势保持相对平静。有可能出现局部冲突，特别是在身为政治反对派传统据点的那些省份，包括下刚果省、赤道省和东西开赛省。

#### 联刚稳定团的作用

25. 对话者一致认为，部队干预旅仍是结束刚果民主共和国东部和大湖区反复出现的暴力循环的一项广泛战略中的一个重要工具。政府对话者重申，摆平武装团体仍然是一个关键的优先事项，重申打击民主力量同盟的行动是其当务之急。政府承认联刚稳定团在打击武装团体的行动中提供的支助，强调需要采取更多联合

作战行动。政府还强调需要加强特派团监测边界的努力，包括通过使用无人驾驶航空系统等方式来这样做。

26. 联刚稳定团强调，与刚果(金)武装部队的联合行动更加有效，因为刚果(金)武装部队往往有更好的情报和能力来守住已清除武装团体地区。联合行动还增强了国家自主权和决心，并有助于防止刚果(金)武装部队的侵犯人权行为。尽管联合行动有这些优势，但发现在政府未能保护受威胁平民的情况下联刚稳定团采取单边行动是不可或缺的。据评估，根据联合国人权尽职政策为开展联合行动向刚果(金)武装部队提供后勤支援，对于有效开展军事行动和维持刚果(金)武装部队进行战斗并与联刚稳定团合作的意志是十分必要的。尽管政府对影响到其行动实效的人权尽职政策表示关切，但该政策对于履行联刚稳定团的任务仍然至关重要。

### 解除武装、复员和重返社会

27. 向前战斗人员提供可持续替代办法是解除武装团体作战能力的必不可少的部分。政府出台了第三个国家解除武装、复员和重返社会计划，并开始基托纳、卡米纳和 Kotakoli 的三个地点集结前战斗人员。最近关于前战斗人员在 Kotakoli 营地死于疾病和饥饿的报告突出显示，政府必须提供必要的资源，解决实行解除武装、复员和重返社会方案之前的安置地点的恶劣条件问题，其方式包括向新计划提供其承诺的 1 000 万美元捐款。一旦 2015 年进入复员和重返社会阶段后，预计特派团支持该计划的活动，包括武器和弹药管理活动方面的支持活动将增加。

28. 前战斗人员，包括与武装部队和团体有关联的儿童重返社会，被确定为一个主要关切问题。在前战斗人员的回返社区为其创造可持续的重返社会机会，对于该国建立持久和平与稳定至关重要。获取所需资金仍然是一个关键挑战。如果资金到位，国家工作队随时准备在重返社会问题上向该国政府提供支持。

### 保护平民和人权

29. 保护平民仍是联刚稳定团的优先事项。普遍不安全感和害怕遭到攻击是受冲突影响地区的当地居民代表提出的主要关切。他们呼吁联刚稳定团做更多工作来保护他们。与民间社会的互动表明，居民并不明确了解联刚稳定团的任务和能力。当地居民中有一种看法，即只有干预旅能够采取有力行动来保护平民，这是不准确的。大多数非国家行为体倡导联刚稳定团增加保护平民的努力，但与此同时，如下文第 41 段所述，政府大力推动大量削减联刚稳定团部队，尽管它希望保留部队干预旅。

30. 联刚稳定团的一些特遣队的业绩和影响已引起大量批评，特别是来自国家对话者的批评。联刚稳定团的部署主要是静态和被动的。人们发现部队干预旅和框架旅均没有在以最佳水平运作。对许多框架旅的描述是，若干次没有去最脆弱地区巡逻，同时仅限于在白天时间内进行巡逻活动。有报道称，一些特遣队不愿参与打击武装团体的军事行动，尽管联刚稳定团领导命令这样做。

31. 联刚稳定团的领导和外交使团成员指出，必须消除部队干预旅和框架旅之间的区别。尽管授权所有特遣队进行有针对性的解除武装团体作战能力的进攻行动可能不切实际，但迫切需要采取措施确保框架旅对解除武装团体作战能力和平民保护方面的活动做出更积极的贡献。框架旅同干预旅一样，完全有责任保护平民，并完全有权力为此目的采取一切必要措施。

32. 尽管过去十年来所有各方侵犯人权和违反人道主义法的行为大幅减少，但武装团体及国防和安全部队继续犯下严重侵犯人权行为，并且有罪不罚现象持续存在。尽管取得了一些进展，但太多犯罪人，特别是刚果(金)武装部队和刚果国家警察高级别官员没有受到起诉和定罪。这包括卷入 2012 年南基伍省米诺瓦发生的大规模强奸案的刚果(金)武装部队人员。认为将侵犯人权者清除出军队、警察和其他安全部队，同时加强文职和军事问责机制，对于确保该国长期稳定必不可少。

33. 政府对话者和议员们重申其承诺，与联刚稳定团密切合作，促进和保护人权并建立国家人权委员会。最近任命了一名性暴力和招募儿童问题总统顾问，这被视为总统打击冲突中性暴力和招募并使用儿童现象的决心的体现。

#### D. 人道主义局势

34. 刚果民主共和国仍然是一个复杂的行动环境，存在四个相互交织的紧急情况，即暴力和武装冲突、营养不良、流行病和自然灾害。估计全国各地有 700 万人需要援助，其中包括作为 2015 年人道主义应急计划援助对象的 520 万人。大约 270 万人在境内流离失所，主要在北基伍和南基伍、加丹加和东方等省。尽管一些境内流离失所者已返回其原籍地，但由于持续的不安全状况，新的流离失所现象继续发生。

#### E. 稳定

35. 在刚果民主共和国东部启动全国武装冲突地区稳定和重建方案之后，联合国于 2008 年核准了国际安全与稳定化支助战略。该战略为刚果民主共和国东部稳定化项目提供了框架。其目前项目组合的合并预算为 6 000 万美元，其中包括来自建设和平基金的 800 万美元。联合国系统正在该支助战略下实施联合方案规划倡议，并取得了良好成果，尽管还需要加强不同方案之间的联系以及政府实现稳定的努力。

36. “稳定岛”是联刚稳定团最近采取的一个引人注目的做法，作为实现偏远地区稳定的第一步，国家工作队 在偏远地区支持扩大国家权力的存在和能力有限。建立一个稳定岛的触发因素和衡量进展的指标，包括政府自己的贡献，并没有得到所有利益攸关方的理解，也未向它们明确说明。令人关切的是，联刚稳定团可能没有在中期内持续落实这一概念所需的方案管理能力或人力资源，但需要与政府密切协调，阐明各种稳定化文书和所实行计划之间的联系。

37. 联刚稳定团和整个联合国系统虽然一致认为自然资源治理和透明度对于实现可持续和平、稳定与发展是必不可少的，但对非法开采自然资源、土地问题和族裔间冲突的重视程度有限。

#### 区域层面

38. 结束刚果民主共和国东部反复出现的暴力需要在区域一级采取一系列集体行动。正如上文第 15 段所述，执行《内罗毕宣言》仍然是一个紧迫的优先事项，其进展将与那些着眼于在该地区建立相互信任和信心的举措齐头并进。此外，加强区域合作、尤其是根据有关协定加强司法部门和援助难民方面的区域合作，深化区域经济一体化，并支持打击非法开采自然资源的区域倡议，将有助于区域稳定和发展。

#### F. 过渡/任务移交

39. 可从联刚稳定团和联合国国家工作队之间的任务移交中汲取经验教训。任务移交缺乏战略框架，采取一对一的职责移交，而没有充分考虑到国家工作队的相对优势和能力、政府的作用、不断变化的实地需求、后勤方面的挑战和联合国存在的全面重组。这一过渡的时限超过了设想的 18 个月，尚不能列为“成功或完成”。这一移交也没有反映出这一进程的过渡性质以及是否有可能将某些任务移交给政府。在零增长甚至负增长的预算环境中，应该从该进程一开始就确保伙伴和捐助者的参与，以保证它们了解这一进程的目标和所涉风险，并向其成功实施提供支持。

### 四. 撤出战略

40. 自 1999 年 11 月 30 日在刚果民主共和国建立维持和平行动以来，在过去 15 年中已经取得了许多成就，刚果对话各方自己也承认：外国军队撤出、国家统一、设立过渡政府并举行了两次全国选举。现在是重新评估和拟订刚果民主共和国和联刚稳定团、联合国系统和广大国际社会的战略伙伴关系的时候了。历经 15 年之后，联刚稳定团发现自己已嵌入刚果民主共和国的肌体之中，特别是在该国东部。多年来刚果民主共和国的维持和平行动已进行了自我调整，以帮助刚果努力应对新出现的挑战。现在是政府开始与联刚稳定团讨论逐步接管特派团一直在执行的那些任务的时候了。

41. 关于联刚稳定团今后的作用和撤出战略，政府没有足够明确地说明今后几年的愿景。需要进行有意义的讨论，制定一个共同愿景，说明联刚稳定团最终将如何离开刚果民主共和国而不会导致取得的成果逆转。虽然国际伙伴、民间社会和反对派成员告诫不要过早撤出，但政府表示，联刚稳定团部队应大量削减人数，并建议到 2014 年底削减 5 000 人、到 2015 年年中削减 7 000 人，虽经一再要求，但政府没有提供得出这些数字的依据。卡比拉总统在 12 月 15 日发表的全国讲话中也对此予以呼应，要求削减联刚稳定团部队。

## 五. 支助方面的考虑

42. 该国的基础设施薄弱并且往往不存在，再加上政府缺乏资源，影响到国家和国际伙伴包括联合国系统的行动能力。该国大多数地方仅能通过空运在合理的时间内抵达，陆上补给线往往在雨季无法通行，甚至完全无路可行。这导致了对特派团资源，包括空运和陆运资产的极大依靠，如果不是完全依赖的话。在某些地区，特派团在提供运输和物流服务方面，事实上已取代了政府和地方当局。

43. 虽然联刚稳定团加强了其在东部的人员存在，但其在西部的后勤基础设施大都被拆除。这影响了特派团在情况需要时迅速部署军警人员保护西部受威胁平民的能力，以及支持国家工作队更广泛活动的的能力。联刚稳定团在西部地区各省会的天线办公室执行任务的能力受到制约。

44. 需要进一步精简并最大程度地利用特派团的现有能力。对特派团的人力、后勤、财务、通信和信息技术资源来说，尤其是在特派团通过正在进行的地点和部署审查调整足迹的时候，这也同样适用。

## 六. 联合国人员的安全和保障

45. 在刚果民主共和国的联合国人员面临的安全威胁仍然变幻莫测。金沙萨和西部其他地区的威胁相对较小，但犯罪率仍然令人关切。在刚果民主共和国东部，武装冲突和暴力内乱造成的安全威胁往往因政治紧张而加剧，继续令人关切。在选举前夕紧张局势和暴力事件加剧，可能影响到全国各地的联合国人员的安全和保障。总体而言，联刚稳定团对刚果(金)武装部队牵头的打击武装团体行动的支持，并没有导致任何对联合国人员的威胁明显增加，但在贝尼地区，复杂和动荡的安全局势对工作人员产生了影响，部分是由于存在一个明显的败坏联刚稳定团声誉和破坏公众对其信任的运动。

## 七. 建议

### A. 落实《和平、安全与合作框架》和选举

46. 建议联刚稳定团通过精简活动更加注重执行政治任务，同时就关键政策问题加强与政府的对话。这可能需要对其组合做出一些调整，其方式包括加强在金沙萨联刚稳定团总部的高级管理小组，以确保与政府和其他关键伙伴在适当的级别进行战略级接触。至关重要的是，秘书长特别代表继续进行斡旋，促成为选举建立一种有利环境，并促进落实国家在《和平、安全与合作框架》下的各项承诺。与此同时，秘书长大湖区问题特使应继续把重点放在区域承诺上，并在建立区域行为者间的信任方面发挥作用。

47. 建议联刚稳定团和联合国国家工作队支持根据《宪法》举行总统选举、立法选举、省级选举和地方选举。联刚稳定团应提供政治支持并促进一个对所有候选

人公平的竞争环境。一旦选举周期路线图和预算到位，就确定将提供的后勤支助水平。将依照安全理事会第 2053(2012)号决议第 16 段所述标准，根据刚果当局在指导选举进程方面取得的进展情况，不断评估和审查提供后勤支助的情况。向选举进程提供后勤支持的可能将产生相当大的支助影响，包括在未受冲突影响但联刚稳定团减少了其存在的地区。这将需要制定应急计划，以确保及时临时部署到特派团足迹已显著减少的地区，同时考虑到现有资源和特派团间合作安排。

48. 即将展开的选举进程要求联刚稳定团加强其在金沙萨的监测和分析能力，以保持对全国各地局势的了解，包括在特派团已减少存在的西部地区。监测和报告全国各地侵犯人权和违反国际人道主义法行为仍然应是联刚稳定团在选举之前、期间和之后任务的一个重要部分。

49. 联刚稳定团应继续支持政府执行其根据《关于安全部门改革的和平、安全与合作框架》所做国家承诺，包括通过提供实体安全和储存管理领域的技术咨询和支助来这样做。虽然培训刚果(金)武装部队和国家警察部队仍然必不可少，但任何刚果(金)武装部队培训方案均应与建立一个运作良好的军内供应链问题挂钩，以确保努力和投资的可持续性。特派团还应考虑到政府对设备、基础设施和社会服务的要求。建议联刚稳定团继续与捐助者一道，促进制定一个现实、平衡的安全部门改革援助公式，其内容包括治理、问责和议会监督等。

50. 应继续努力确保联刚稳定团和大湖区问题特使办公室密切合作。这些努力应注重支持执行在框架下所作的区域承诺，如加强区域合作和加深经济一体化，同时协调旨在解决冲突根源的各项倡议，这些根源包括族裔分裂、土地和难民问题，以及非法开采自然资源。

## **B. 解除武装团体作战能力、保护平民和人权**

51. 解除武装团体作战能力并解除其武装仍是对特派团一个关键要求。因此，建议部队干预旅的部署期限再延长一年。但是，应重振该旅，以便在同刚果(金)武装部队开展的联合进攻行动中，在规划和战斗方面发挥主导作用，并在必要和适当时采取单方面行动，履行其解除武装团体作战能力的责任。与此同时，框架旅必须更多地参与联合行动。

52. 联刚稳定团部队的框架旅也必须在保护平民中发挥更积极的作用，其手段包括威慑，并在必要时防止和制止武装团体对民众施加暴力。将采取措施让部队派遣国做好准备开展行动，减少武装团体的威胁并保护平民，其方式包括使用致命武力。部队和警察应更好地做好参与保护任务，包括预防与冲突有关的性暴力的准备。所以，部队和警察派遣国应该确保，包括通过自我认证来确保，部署的人员接受过有关保护平民的部署前培训。作为优先事项，应在特派团一级开展努力，在一个单一的行动构想和接战规则下“统一”部队，以确保明确阐述框架旅和干预旅不同但互补的作用。

53. 虽然实际保护人民不遭受暴力袭击仍然十分重要，但应将更多重点放在通过政治和公民进程、社区一级和解努力，以及与联合国国家工作队和其他保护行为者密切协调建立一个保护性环境来实施保护上。联刚稳定团应力争提高其能力，以创造更多更高质量的人员情报和分析，同时加紧努力解决冲突的根源。与此同时，必须继续优先重视促进和保护人权和打击有罪不罚现象的努力，其方式包括向军事和文职司法系统提供支助，及支持执行《预防和应对招募及使用儿童行动计划》和《预防和应对武装部队性暴力行动计划》。

54. 建议联刚稳定团部队转型，以更加高效和有效地执行任务。这将要求修订行动构想，以反映一支更加机动灵活的部队，能够先发制人或迅速应对危机，同时消除冗余。这一转变将需要不同类型的机动部队、经强化的情报和航空资产、更轻型的装备、减少静态行动基地、灵活的后勤支持，首先是所有部队派遣国参与保护任务的意愿。在今后几个月内部署快速部署部队，将使该部队能够在更广阔的地理区域更有效地开展行动，从而就不再需要某些静态能力。该部队还确定了目前使用不足的若干军事资产，这些资产可以遣返而不对特派团开展行动的能力产生不利影响。根据这些提高实效的措施，并鉴于该国某些地区安全局势的改善，建议将联刚稳定团的核定兵力减少 2 000 人。如果削减超过建议人数的话，会对该部队执行任务的能力产生不利影响。

55. 联刚稳定团部队转型将要求制定一个综合军事支助行动构想，以确保做出彼此呼应的机动灵活反应，并审查目前的航空安排。实现转型将需要时间、预先规划和资源，因为转型将对后勤和财政产生重大影响。

56. 联刚稳定团应继续将其业务重点放在东部。建议特派团同该国政府密切协商，审查其在加丹加省北部的部署，以期加强其对危机应对的支持。这应包括探讨如何通过全国武装冲突地区稳定和重建方案以及国际安全与稳定化支助战略将稳定化努力扩展到加丹加，鉴于一些冲突的政治根源，还应包括斡旋。鉴于在即将到来的选举进程期间法律和秩序方面的挑战可能增加，同时考虑到特派团保护全国各地平民的任务，有必要审查建制警察部队和单派警察的部署。在这一敏感时期，包括建制警察部队和单派警察在内联刚稳定团警察人数，都可能不足以执行特派团的任务。然而，今年早些时候被部署到联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的两支建制警察部队迫切需要更换。应继续努力建设国家警察的能力，以促进保护平民。

57. 联刚稳定团应继续优先监测和报告违反国际人道主义和人权法的行为，特别是杀戮、性暴力和严重侵害儿童行为，同时支持该国政府通过过渡时期司法机制和加强打击有罪不罚现象的努力，着手解决大规模侵犯人权行为的遗留问题。起诉支助小组应更加重视支持调查和起诉涉及刚果(金)武装部队指挥官的严重犯罪案件。应与联合国国家工作队密切合作，向司法部门改革进程提供支持。还应支持建立和加强安全和国防部队内部的问责机制。

58. 建议联刚稳定团继续严格遵守联合国人权尽职政策，作为一项将安全责任移交给刚果(金)武装部队的总计划的一部分，向刚果(金)武装部队提供后勤支助。提供支助的前提是刚果当局在刚果(金)武装部队内建立一个正常运作的供应链方面取得的进展。同时，应努力加强刚果(金)武装部队的问责制及其对人权尊重。过去一年来，由于加强了打击武装团体的军事行动，联刚稳定团对刚果(金)武装部队的后勤支助增加了 226%。联刚稳定团平均每天支持 27 000 名刚果(金)武装部队的口粮，以及 247 辆刚果(金)武装部队车辆的燃料，用于联合作战。

#### 解除武装、复员和重返社会

59. 在倡导政府更多参与并拥有更多自主权的同时，联刚稳定团对解除武装、复员和重返社会活动的支持将是至关重要的。这应基于政府同其包括联刚稳定团在内的伙伴之间的明确责任划分。由于国家方案只覆盖本国及外国武装团体中的刚果成员，外国战斗人员的自愿遣返将需要其他渠道，包括解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会。因此，解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会活动将继续，但一旦外国武装团体基本解散，就可以缩编。

### C. 稳定化

60. 为支持在已清除武装团体的地区恢复和实施最低程度的可持续国家权力，要求政府加强部署国家行政机构，包括警察、司法和惩教人员的承诺，并提供必要的资源。因此，建议联刚稳定团加强其国家一级宣传工作和政治参与，以确保政府拥有必要的自主权。这些工作应与向国家司法和惩戒系统提供有针对性的技术援助齐头并进，以促进司法和惩戒部门改革，并与国家工作队密切协作建立独立和有效的刑事司法机构和程序。

61. 存在若干稳定化文书和计划(稳定和重建计划、国际安全与稳定化支助战略、稳定岛)，但联合国系统本身内部似乎缺乏共同的办法。稳定岛被视为一种短期的权宜措施。利用速效项目开展稳定化工作是不可持续的。稳定岛倡议必须与国际安全与稳定化支助战略和其他中长期稳定方案挂钩，应更好地阐述稳定化工作的多层面性质。建议调整和统一联合国对稳定议程的贡献，以作为即将进行的对联合国发展援助框架(联发援框架)的修订的一部分。

62. 建议联合国加强参与，以便消除冲突的根源，其方式包括支持自然资源管理举措以及预防和解决冲突机制。联刚稳定团将利用其斡旋鼓励巩固有效的本国文职机构，以控制主要采矿活动，以公平的方式管理东部自然资源的开采和贸易，同时将其努力与联合国机构和国际金融机构的专门知识相结合。

### D. 过渡/移交任务

63. 建议将讨论从“任务移交”改为联合国在该国存在的过渡和重组。联发援框架是一个总体框架，过渡问题应在此框架内讨论，有关作用和责任的调整应在明年即将展开的联发援框架审查中进行。在国家工作队具有相对优势的那些领

域，能力建设和长期稳定化活动应尽可能移交给国家工作队。为促进顺利过渡，应当探索创新措施，包括制定一项综合财务框架，使联刚稳定团和联合国国家工作队可就过渡安排进行更大合作。

#### E. 撤出战略

64. 鉴于仍然存在许多政治和安全挑战，联刚稳定团的撤出应该逐步和渐进实行，并与经与他利益攸关方协商后由政府、特派团和联合国国家工作队共同制定的具体目标挂钩。建议联刚稳定团和政府进行战略对话，以共同制定双方均同意对其作出贡献的目标。这些目标的实现将导致联刚稳定团的任务和能力的逐步减少。建议政府与联刚稳定团在今后几个月内联合制订一份路线图和撤出战略。这应基于一项对迄今为止的伙伴关系的共同评估，其基础为政府和联刚稳定团 2010 年启动的定期联合评估进程的工作。其中应包括共同商定的有时限的目标，并指导联刚稳定团逐步缩编。一旦制定好路线图，应当定期进行联合评估，以便必要时能够更正路线。

65. 在执行联刚稳定团撤出路线图的同时，应加强国际社会加强区域合作的努力，以最大限度地减少刚果民主共和国巩固和平进程面临的任何外部威胁和风险。

## 八. 意见

66. 刚果民主共和国和大湖地区的局势仍然是复杂的，需要安全理事会持续关注。《和平、安全与合作框架》仍然是打破刚果民主共和国东部和大湖区的暴力循环模式的一项重要和有效的工具。“3·23”运动的军事失败取得了重要成果，但是在将根据《框架》所作的政治承诺转化为具体行动方面取得的进展有限，包括在执行《内罗毕宣言》和卢民主力量自首方面。要充分发挥框架的潜力，必须取得更均衡的进展。开展强有力的军事行动打击外国和刚果武装团体仍是至关重要的，但是，同时还需要加强努力，推进关键的政治进程和改革，这些仍然是解决冲突的根源、结束暴力并为刚果民主共和国和大湖区的持久和平与稳定创造条件的主要途径。

67. 令我感到关切的是，刚果民主共和国东部的平民继续遭到袭击，即将展开的选举进程带来政治紧张。这些说明了全国局势的脆弱性和联刚稳定团的存在仍有必要。我的特别代表的斡旋作用仍将必不可少，有助于创造条件，展开所有利益攸关方都接受的自由、公正和可信的选举进程，以及促进执行国家根据《和平、安全与合作框架》所做承诺。

68. 我对贝尼发生的专门杀害数百名无辜平民事件和由此造成的流离失所感到震惊。我谴责该国其他地区持续发生的严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，这些同样是不可接受的。刚果人民遭受了严重的侵犯人权行为，没有正义和对人权的尊重，就不会有长期的和平与稳定。对那些对违反国际人道主义法行为

和侵犯人权行为负有责任者，决不能有罪不罚。尤其是，那些对战争罪行和危害人类罪负有责任者必须被捕，并被追究责任。通过公开报告等手段来促进和保护人权，是联刚稳定团任务的一个重要方面。我重申，联合国工作人员绝不应因开展工作而受到威胁或制裁，这是基于《联合国宪章》的规定，在本处所述情况中还得到安全理事会的授权。因此，将联合国联合人权办公室主任驱逐出刚果民主共和国是不可接受的。

69. 尽管取得了初步成果，但仍须做更多的工作来解除外国和刚果武装团体的作战能力，以将其所构成的威胁减至国家司法和安全机构可应对的程度。这不仅要求联刚稳定团更稳健和积极主动，而且要求政府做出更多承诺，与联刚稳定团携手打击这些团体、恢复国家权力并为前战斗人员寻找持久解决办法。迅速解除卢民主力量和民主力量同盟的作战能力对于长期和平与稳定是必不可少的。我呼吁所有利益攸关方确保卢民主力量完成自愿解除武装的最后期限——2015年1月2日——仍然具有拘束力，不容谈判。如果时限未得到遵守，联刚稳定团决心按照其任务规定采取行动。

70. 在联刚稳定团内部建立部队干预旅已被证明是支持《框架》更广泛目标的一个宝贵工具。应延长其部署。然而，迫切需要采取措施重振该旅，同时确保框架旅对解除武装团体作战能力和平民保护方面的行动均做出更积极的贡献。仅靠联刚稳定团部队转型本身不会带来更有效执行特派团任务所需的必要变动。这必须涉及某些部队派遣国改变行为。所有特遣队都必须随时准备并愿意使用武力对付那些对平民构成威胁的人，并积极主动地这样做。正如上文第41和54段所述，根据提高实效的措施以及该国某些地区安全局势正在改善的情况，建议将联刚稳定团的核定兵力减少2 000人。在当前情况下，如果削减超过建议人数的话，会对联刚稳定团执行任务的能力造成影响。

71. 鉴于仍存在许多政治和安全挑战，第2147(2014)号决议中概述的联刚稳定团战略优先事项仍然有效。联刚稳定团应重点关注这些优先事项，并继续调整其活动，同时加强与联合国国家工作队和政府的对话，与它们一道为特派团移交具体任务开展准备工作。

72. 解决刚果民主共和国东部冲突的区域层面问题仍然至关重要。必须加强努力，处理紧张局势的双边来源、跨界经济关系和难民的回返，以便我们能够摆脱危机管理，真正解决刚果民主共和国历时二十年的冲突。

73. 联刚稳定团不会永远留在刚果民主共和国。其撤出应逐步和渐进实行，以保持迄今取得的进展和所作投资，并避免重新陷入大规模动荡或冲突。减少刚果和外国武装团体对平民构成的威胁，建立更强有力和负责任的国家机构，加强民主实践以减少不稳定的威胁，仍应是指导联刚稳定团逐步缩编的主要标准。在安全部门改革以及建设专业和负责的机构方面取得进展、具有公信力的选举进程、随后的权力和平移交，将是加快联刚稳定团最终离开的关键要素。正如本报告第

七节所述，我建议该国政府与联刚稳定团展开战略级对话，以共同制订一份路线图和基于双方均同意为其做出贡献的共同目标的撤出战略。这一对话应当视为一次重新界定联合国与政府之间的伙伴关系和改善合作的机会，这将极大地促进联刚稳定团将责任移交给刚果民主共和国政府及特派团的撤出。

74. 没有发展，就不可能有刚果民主共和国和大湖区可持续的和平。财产、金融和自然资源部门的增长没有充分反映在政府收入增加上或转化为总体人口生活条件的改善。有必要解决这种无再分配增长的根源，同时采取具体措施，改进自然资源管理并推动关键的治理改革。

75. 最后，我谨衷心感谢我的刚果民主共和国问题特别代表兼联刚稳定团团团长马丁·科布勒和我的大湖区问题特使赛义德·吉尼特、联刚稳定团的男女工作人员、联合国国家工作队和所有人道主义援助人员，他们在刚果民主共和国和大湖区作出了不懈的努力。