



## 秘书长关于联合国利比里亚特派团的特别报告

### 一. 引言

1. 安全理事会在第 2239(2015)号决议中申明打算根据安理会对利比里亚保障安全与稳定的总体能力进行审查的结果和实地安全情况，考虑可能撤出联合国利比里亚特派团(联利特派团)，过渡为联合国今后派驻人员，继续协助利比里亚政府巩固和平，为此请我派人到利比里亚进行评估，以便提出建议。第 2308(2016)号决议重申了这一要求，将联利特派团任务期限延至 2016 年 12 月 31 日，该决议还要求我在未来报告中列入最新情况，说明根据第 2295(2016)号决议，将第 2162(2014)号决议在联合国科特迪瓦行动(联科行动)内设立快速反应部队调至联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的方式。根据这些决议，一个战略评估团访问了利比里亚，以评估实地局势，并与国家和其他利益攸关方进行协商。本报告载有这一评估的结果和我就联利特派团的未来提出的建议。

### 二. 战略评估

2. 2016 年 8 月 29 日至 9 月 8 日，战略评估团进行了实地访问。这一评估团由维持和平行动部牵头，组成成员包括来自下列机构的代表：外勤支助部、政治事务部、安全和安保部、联合国人权事务高级专员办事处、建设和平支助办公室、联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)、联科行动和联利特派团以及分别代表联合国发展和人道主义机构、基金和方案的联合国开发计划署(开发署)和联合国儿童基金会(儿基会)。

3. 评估小组会见了广泛的利益攸关方，包括埃伦·约翰逊-瑟利夫总统和她的内阁成员；参众两院的领导；首席大法官和最高法院其他法官；高级安全官员，包括军队、警察、移民和惩戒局的领导；负责选举、治理、人权、法律改革、小武器和反腐败等方面的多个国家委员会；廉正机构；土地工作队；政党；民间社会，包括妇女团体、传统酋长和长老、宗教领袖和媒体管理人员；外交界和捐助界的代表；联合国国家工作队；联利特派团。评估小组还访问了邦州和大吉德州。



## A. 战略评估的结论

4. 必须将对利比里亚的全面评估置于其历史背景中，包括超过一个半世纪宪法规定的对绝大多数人口的排斥、四分之一一个世纪的政治危机和 14 年连续不断的残酷内战损害了利比里亚人民并让该区域不稳定。2003 年 10 月接受部署联利特派团的利比里亚是一个完全陷于崩溃的国家，其中三个交战派系控制着蒙罗维亚各区和内地；公共部门已经崩溃；基础设施成为废墟；国家警察和军队分裂成多个派别；安全部门仍然主要是历届政权为迫害政治反对派人士和压制公民而建立的机构的扩散；司法部门已经解体；三分之一以上的人口流离失所；以非法开采自然资源为主的犯罪型经济交流活动蓬勃发展。

5. 在这方面，长期存在的挑战，包括安全和法治部门、治理和民族和解等方面的挑战，与冲突之前的结构性问题，特别是旨在为位于蒙罗维亚的少数定居者群体服务的国家有关联。这些挑战，再加上 2014 年爆发埃博拉病毒疾病的持续影响，制约了有限的财政空间，使得政府没有资源来实现其转型议程。因此，巩固来之不易的和平，需要进行持续的长期努力，建立具有包容性、无腐败和能够为所有公民提供机会和服务的机构。

6. 本评估还考虑到了以前为确定联利特派团的撤出战略所作的努力，特别是 2012 年的评估建议在至 2015 年中的这段期间根据国家安全能力发展情况进行逐步缩编(S/2012/230)，2014 年战略审查建议在 2016 年中完成安全过渡(S/2014/598)。

### 政治环境

7. 所有对话者都强调，2017 年 10 月的选举和随后于 2018 年 1 月进行的民主过渡具有重要意义，这将是自 1847 年成立作为共和国的利比里亚以来，首次在经过包容各方和竞争性的选举后移交总统权力。鉴于总统任命该国几乎所有的公职人员，选举被视为“赢家通吃”的竞争，可能会非常有争议性，如 2005 年和 2011 年的情况。没有接替约翰逊-瑟利夫总统的明确领先者，她支持自己的副总统约瑟夫·博阿凯参选。此外，将在 2017 年 10 月角逐众议院所有 73 个席位。鉴于立法选举仅需一轮，一些席位可能由很小的差距决定，从而增加了发生许多与选举有关的争端的可能性。在选举前的一年，22 个政党已向全国选举委员会登记，政治环境是动态的，政党联盟的组建和分裂依据人员和权宜之计，而不是意识形态。

8. 全国选举委员会向评估团表示，它有信心，在有限的国际援助下，做好组织和举行选举的准备。然而，选举委员会面临许多挑战，包括政府没有能力及时发放充足的资金；后勤不足；裁决与选举有关的争端的能力有限；一些利益攸关方对选举委员会的公正性长期存在疑问。国际伙伴告知评估团，2017 选举可以，而且应该是一个完全由国家自主的进程，并指出选举委员会 2011 年和 2014 年在有限的国际支助下举行选举展示出了能力。然而，这些合作伙伴还表示遗憾的是，

有关方面作出了那些妨碍政府履行其对选举进程的财政义务的政治决定，包括 2016/17 预算中不列入增加奢侈品税收，这可能影响合作伙伴们填补估计为 2 500 万的资金缺口的意愿。2016 年 10 月，总统批准了金额为 6 亿美元的国家预算，为选举拨款 2 000 万美元。

9. 开发署根据我在 2014 年 8 月的报告(S/2014/598)中应全国选举委员会提供支助的请求而提出的建议，正在为选举提供技术支助。选举委员会主席在 2016 年 9 月 15 日致联利特派团的信中呼吁提供具体援助，主要是后勤，这普遍在经我的选举援助活动协调人核准的 2015 至 2018 期间选举援助参数的范围内；因此，在资源允许的情况下，可在开发署的选举援助项目下予以解决。

10. 但是，仍然存在不符合利比里亚保护公民权利和政治权利义务，并曾被用来限制基本自由的法律规定。最近几个月里，政府关闭或停止了两家反对派和独立媒体，表面上是因为不遵守税收和许可条例。政治反对派成员和民间社会谴责这些行动是企图压制不同意见和新闻独立，以期影响选举。

11. 虽然总统阐述了雄心勃勃的改革议程，但许多改革尚待显示影响。需要更大的政治意愿，以扩大民主空间，增强公民参与，并解决各级政府和社会的腐败问题。对治理缺陷的有罪不罚现象招致怀疑态度，许多对话者表示感到遗憾的是，少量的精英得益于腐败、裙带关系和任人唯亲，而大多数人已放弃对所允诺的基本服务、改善生计和转变利比里亚等和平红利的希望。

12. 几项改革有待采取立法行动，包括有关家庭暴力、土地权、地方治理以及公平参与和代表权的立法行动。评估团会见的立法机构领导成员承诺加快通过优先事项立法。随后，议会通过了土地管理权法案并批准了 32 份西非国家经济共同体(西非经共体)议定书。

13. 正如以前的评估所发现的那样，在缺乏有意义的民族和解、对侵犯和践踏人权行为问责、或努力在所有利比里亚人中建立共同的国家感的情况下，利比里亚的冲突根源仍未得到解决。这破坏了在向前推进关键改革方面取得的进展，这些改革将扩大政治空间，发展安全部门，并改善治理和法治。许多对话者认为，尽管在目前的行政当局执政的 11 年里通过了重要立法，但执行工作缓慢。因此，许多人感到被边缘化。民间社会成员指出，国家-社会的关系差让维持和平面临风险，他们说，大多数人认为政府不向他们负责。

14. 自从 2014 年的审查以来，政府行政部门和民间社会部门之间的关系似乎有所改善。然而，在所有对话者看来，很显然的是，政府为与利比里亚人民沟通和让其充分参与所作的努力一直不足，特别是就改革进程征求他们的意见，或增强其作为公民的权能等方面。此外，尽管成立了若干重点关注透明度和监督的机构，但公众对政府解决腐败问题的决心缺乏信心。几名对话者表示，国际社会应做更多工作，鼓励目前的行政当局履行其承诺，包括增强国家机构履行其任务的权能。

在这方面，他们呼吁联合国对其过去在利比里亚的错误进行认真反思，以期未来在政府和国际社会相互问责的基础上行事。

15. 大多数对话者指出，缺乏政治意愿是全国和解进程陷入僵局的原因。民间社会成员告知评估团，他们不知道 2012 年拟订和解路线图以来取得任何进展。有人指出，为了有效，和解必须是一个由愿景指导的全面进程，同时考虑到对话、增强社区权能，以及适时问责等方面。对话者还指出，国际社会的行动导致失去了势头、愿景和凝聚力，首先是国际社会在 2009 年真相与和解报告出版后确定，民族和解是一个“利比里亚问题”，并随后将这一高度政治化的进程降低为一系列项目。

### 人权状况

16. 人权方面的改进包括设立一个促进和保护人权的全国委员会；增加了民间社会的监督；通过重要的立法，包括把强奸定为刑事犯罪的立法。人权方面其余的不足是在推进民族和解和必要的改革方面的政治意愿有限的背景下，持续稳定面临风险，安全机构尚待赢得人民的信任。

17. 由于各种因素，如行使司法的能力有限、不充足的程序法、腐败和缺乏追究肇事者责任的政治意愿等，过去和现在的侵犯和践踏人权行为，特别是性暴力和基于性别的暴力，包括强奸，仍然几乎完全不受惩罚。在 2014 年和 2015 年登记的 1 511 起强奸案件中，不到 4% 的被控施暴者被判有罪；2016 年这一趋势没有改善。由于社区和家庭内的妥协、不充分的调查、腐败以及薄弱的安全和司法部门监督和问责机制，许多被控的施暴者，即使逮捕，也没有被依法追究刑事责任。

18. 根深蒂固的有害传统做法，如切割女性生殖器官、强迫加入秘密社团、神裁法和仪式杀害，不成比例地影响到妇女和儿童等最脆弱的群体，对人权有着负面影响。肇事者很少被绳之以法。在 2015 年人权理事会普遍定期审议期间，政府承诺，将女性外阴残割做法定为刑事犯罪。然而，即将通过的家庭暴力立法仅将此规定为负部分刑事责任。

19. 2010 年设立的国家人权问题独立委员会的任务规定包括接受投诉、监测和报告侵犯人权行为、提出政策和立法、促进人权教育以及执行真相与和解委员会的建议。然而，全国人权委员会面临体制、业务和治理等挑战，包括实地存在有限以及对不足 120 万美元的年度预算管理不善，使其履行法定的监督作用以及开展监测、公开报告和宣传人权问题的能力受到制约。新任命的委员们于 2016 年 5 月就职，这应给全国人权委员会的工作带来新的动力。

20. 虽然民间社会继续增加其活跃性，但许多组织监测和报告侵犯人权行为，或开展宣传的能力有限。许多组织集中在蒙罗维亚，一些组织不愿意参与诸如有罪不罚现象和有害的传统习俗等敏感问题。将人权行为体汇集在一起的一个论坛，可帮助加强协调和信息共享。

21. 政府已通过人权政策和计划，并将人权列入其发展战略。然而，需要就这些政策和计划的执行，以及国际承诺和提交相关报告作出更多努力。利比里亚已批准几项国际人权条约，它是七项核心人权文书的缔约国，参加了普遍定期审议进程，并向人权理事会特别程序发出了长期邀请。

### 安全局势

22. 自从联利特派团于 2016 年 6 月 30 日完成将安全责任移交给利比里亚当局以来，安全局势保持稳定。2016 年没有发生要求联利特派团进行武装干预的任何事件。

23. 几年来利比里亚没有面临军事威胁。然而，内乱和暴民的暴力行为带来了风险，这些会迅速爆发并可能升级，超出国家安全机构的应对能力，特别是如果同时发生多起事件。潜在威胁有可能加剧这些风险，其中许多风险会导致内战，包括族裔和区域紧张关系、土地争端、经济不平等和对自然资源的竞争，尤其是在有特许权的地区。暴力犯罪、无管制的小武器，以及毒品、人口和武器的跨界贩运也带来风险。尽管利比里亚国家警察的评估是，发生与选举有关的暴力的风险为低至中度，但几名对话者表示感到关切的是，存在大量失业、无技能青年，他们实施反社会行为没什么可损失的，在选举期间易受潜在破坏者的操纵。

### 国家机构维持稳定的能力

24. 所有对话者都指出资源制约是国家安全部门面临的巨大挑战；因此，没有足够的人员、后勤和运输来及时应对安全事件，特别是在偏远地区。给安全机构的近 90% 的拨款，用于薪金和经常性费用，几乎没有钱用于业务和与发展有关的支出，或达到人员目标。总统的一名顾问表示，利比里亚安全机构取得 70% 的业务效力，造成 30% 的缺口的原因是需要后勤和持续的培训。

25. 以文职监督和人的安全为基础的安全部门治理有所改善，目前正在审查 2008 年拟订的国家安全战略。正在设立安全部门法律框架，包括颁布有关管制火器和弹药的立法。2016 年 10 月 4 日，总统批准警察和移民事务立法，其中规定设立平民投诉和政策管理委员会，以及其他监督和问责机制。在服务分散方面也有进展，包括在蒙罗维亚以外部署安全人员，并建立州和县安全委员会。利比里亚国家小武器委员会已对安保人员持有的 95% 的武器进行标识和登记。执行立法框架和继续发展安全部门将需要更多的投资；在 2016/17 预算中，所有机构的拨款略有增加。

26. 没有持续努力灌输一种问责、尊重法治和人权的文化，对在若干领域，包括在解决安全、司法和惩戒部门的系统性弱点方面取得进展有着负面影响。这对国家机构保护民众和维持稳定的能力有影响，这方面要求整个刑事司法链以协调一致的方式，并按照国际人权标准有效运作。触发扰乱公共秩序的因素包括与治理缺点有关的怨恨，包括对普遍存在腐败的看法，与此同时，诉诸司法的途径有限，

损害了安全部门的成果。民间社会成员对旨在加强对安全部门的文职监督和允许更全面的协调等方面的立法进展缓慢表示遗憾，并表示现有的监督和问责机制不足以解决侵犯人权行为以及安全人员犯下的因涣散导致的侵犯人权行为，尽管有些人因所指称的违纪问题面临刑事指控。

27. 与此同时，许多对话者指出，缺乏信任和看法不佳，在某种程度上，是公众对安全行为体所取得的相当大的进展缺乏了解造成的。

#### 利比里亚武装部队

28. 利比里亚武装部队有 2 236 人，其中 4% 为女性。部队主要负责保护国家免遭外来侵略和叛乱之害。《宪法》第 85 条和 2008 年《利比里亚国防法》对部队在国内安全中的作用作了限制性规定。

29. 2016 年 8 月，考虑到建立一支专业、可靠的军队的任务已顺利完成，美利坚合众国结束了对利比里亚武装部队的培训和辅导方案。美国仍提供支持，以加强国防机构、专业发展、海事保安、工程支助和医疗能力。西非经共体也在辅导利比里亚武装部队。2006 年新组建的军队，训练有素、装备良好，但缺乏经验。军队主要由经美国审查的新招募人员组成，与曾参与内战的利比里亚武装部队没有关联，但对其的负面看法仍然存在。军队已采取步骤确保其代表整个国家，并表明它是一支“正义之师”。

30. 军队因经费不足面临业务挑战，这妨碍了其在蒙罗维亚以外地区迅速部署或维持行动的能力。尽管存在这些挑战，但军队继续与利比里亚国家警察和其他安全机构进行联合训练和演习。

31. 海岸警卫队有 50 名人员，具备在蒙罗维亚外 150 海里范围内巡逻的能力。由于缺乏人员，海岸警卫队在行动中的作用有限。

32. 军队和海岸警卫队的自然减员率均很高，纪律一直是一个问题。用于开展维持培训和发展技能所需的演习的机会和资源有限，制约了其发展。

#### 利比里亚国家警察

33. 利比里亚国家警察继续发展并实行权力下放。目前，国家警察有 5 101 名人员，包括 950 名女性；目标为 8 000 名人员。24% 的警察部署在蒙罗维亚以外地区，符合专业标准的人员驻扎在五个区域。警察部门包括一支由 1 548 人组成的部分配备武装的警察支助队，其中 408 人部署在蒙罗维亚以外地区，还包括一支由 371 人组成的全副武装的应急队，其中 53 人被分配到蒙罗维亚以外地区。美国和联利特派团是这些特种部队的主要伙伴。

34. 在国家警察 2015/16 年预算中，1 420 万美元用于薪金，170 万美元用于业务。因此，国家警察缺乏足够的机动性、通信、制服、电脑和发电机，这损害了业务

绩效。迟付或部分支付薪金，也产生了不稳定的作用。然而，警方在规划和执行公共活动中的人群控制和公共秩序管理方面的表现有所改进，尽管在实际应用中仍时好时坏。

35. 警察培训学院提供新招人员和在职人员培训。由于预算限制以及征聘政策的改变，目前的优先事项是加强现有警察的能力，而不是培训更多的警察。当时的督察长告诉评估团，需要人权方面的培训并发展专门领域的的能力，特别是法政和病理学方面的能力。

36. 目前正在努力加强社区和警察之间的接触，包括与社区领袖和民间社会建立伙伴关系。利比里亚国家警察制定了加强社区警务的政策和计划，正在努力将这些政策和计划纳入正在开展的活动中，以便建立信任和信心。联利特派团 2016/17 年预算中包括一个支持扩大社区警务工作的项目。

#### 移民和归化局

37. 移民和归化局管理和控制边界，并执行《外国人和国籍法》。该局有 2 596 名人员，其中 751 名为女性。该局 30% 的指挥官是女性，该局局长向评估团介绍了该局在实现各级性别均等方面所作的努力。该局领导坚强有力，尽管缺乏充分的机动性、通讯和基础设施来维持在边境哨所的人员部署，但还是推动了内部改革和各项服务权力下放。尽管该局是政府的一个收入来源，但其拨款和薪金并未达到与其他安全机构平等的地步。

38. 正在洛法州福亚建设一个移民事务培训学院。如果得到必要的资金，该学院将有能力每年培训 1 000 名人员。联利特派团继续主要通过非洲各国的移民官员向该局提供高级别咨询意见、指导和支助活动，局长表示欢迎这一建设性的做法，应将其视为一种良好做法。

39. 该局与其他安全部门，特别是利比里亚国家警察进行有效接触，还与当地社区密切合作。通过联合边界安全和建立信任部队、州和县两级安全委员会和社区观察论坛，以及宣传和外联方案，加强了机构间合作、社区参与和预警系统。

#### 司法和惩戒

40. 在重建内战期间土崩瓦解的司法系统方面，取得了一些进展。利比里亚全部 15 个州均设有治安法院和巡回法院，也有审查和培训法官的程序以及跟踪案件和传播法律的系统。主管司法系统的法律框架已经改进，包括通过了多部法律，用以扩大治安法院管辖权、减少积压案件、确定法院审理费和罚款，及重新定义强奸。然而，有必要更新许多法律，并确保司法人员能够利用这些法律。尽管建立了三个司法和安全中心，但司法救助的机会仍极为有限，在蒙罗维亚以外地区尤其如此。仅为每个巡回法院指定了两名检察官和两名公设律师；评估团的对话者



强调了公设律师和有效警务工作之间的重要联系。案件处理严重超期，甚至根本得不到处理，而法治机构的监督和问责有限。

41. 除了大克鲁州之外，各州的监狱都在运作，但只有蒙罗维亚和绥德鲁的监狱由警察支助分队的武装人员担任保安。惩戒教养局有 496 名人员，其中包括 111 名女性，该局没有配备武器。63% 的国家监狱关押人员是待审拘留犯，其中许多人在人满为患的监狱中艰难度日。

### 人道主义状况

42. 科特迪瓦政府于 2014 年 8 月埃博拉病毒爆发期间作为一项预防措施关闭了边界，当时估计有 38 000 名科特迪瓦难民滞留在利比里亚。联合国难民事务高级专员公署(难民署)于 2015 年 12 月 18 日恢复了协助通过人道主义走廊开展自愿遣返工作。由于路况较差，这一进程在 2016 年 9 月暂停，直至雨季结束。难民署计划在 2016 年底之前协助 25 000 名难民自愿遣返；截至 2016 年 11 月 1 日，已遣返 19 426 名难民。那些希望留在利比里亚的人将融入当地。大多数难民表示打算返回家园，但表示忧虑回返区的安全状况、缺乏获得基本服务的机会，并恐惧占领其土地的外国人。鉴于联科行动部队为回返进程提供的人身安全保护，联科行动部队缩编影响到人们对安全的看法。科特迪瓦当局正在通过团结、社会融合与受害者赔偿部部长 2016 年 5 月访问难民营等做法，努力鼓励难民返回。

43. 在埃博拉疫情爆发之前，人道主义反应正在向发展议程过渡。此后，捐助方为埃博拉疫情后恢复工作，包括重建被摧毁的卫生部门或保护幸存者提供的支持有限。由于谋生机会有限、青年失业、女性的脆弱性、人口增长和粮食安全无保障，人类发展指标仍然很低。获得基本服务的机会有限，特别是在农村地区。因此，利比里亚的住户没有多少抗灾能力。

44. 减少灾害风险战略可以产生预防性影响。2016 年 7 月成立的利比里亚国家灾害管理机构，负责备灾和救灾，将需要外部支助，以执行其任务。2016 年，世界银行核准了 1 000 万美元赠款，用于改善社会安全网。

### 边境局势评估和区域问题

45. 自 2016 年 2 月评估以来，利比里亚-科特迪瓦边境地区保持稳定，详见我关于联科行动的特别报告(S/2016/297)。此后，联利特派团部队撤离边境。2016 年 9 月 8 日，科特迪瓦政府重新开放因埃博拉疫情自 2014 年 8 月以来一直关闭的边界。

46. 利比里亚国家警察及移民和归化局增加了驻扎在边境地区的人员，并与地方政府当局一道有效管理与边界有关的挑战，如各社区与非法侵占大吉德州和吉河州土地的外国农民之间的冲突。然而，人员、后勤和机动性不足问题仍带来挑战。



利比里亚武装部队向绥德鲁部署了一个小分队，但不参与常规边境管理或安保行动。

47. 过去关于科特迪瓦前战斗人员在边境地区的存在情况被夸大了，但有人估计在利比里亚可能有 2 000 名此类前战斗人员，这影响到人们对稳定的看法。安全环境也受到科特迪瓦西南部社区和安全部队之间互不信任的影响。然而，这些挑战是地方性的，对利比里亚稳定不构成任何直接威胁。

48. 2016 年 3 月，在大巴萨姆举行了一次四方会议，汇集了利比里亚和科特迪瓦的部队指挥官与联利特派团和联科行动部队指挥官。此后这两个特派团一直支持制订一项共同边界安全演习联合行动计划。虽然有计划在科特迪瓦议会选举之前开展联合行动，但利比里亚东南部路况差，再加上利比里亚安全人员面临资源制约，可能影响到行动。

49. 联合国系统也在支持各种注重改善边境地区条件的举措。这些举措的目标是改善粮食安全、生计、人身安全、跨边界社会凝聚力、边境监视和安全服务提供情况，并提高公众对安全提供者的信心。

50. 利比里亚没有面临来自邻国的任何威胁；据认为，科特迪瓦、几内亚或塞拉利昂内部动态对利比里亚稳定产生影响的可能性极小。联科行动和联利特派团继续支持恢复联合边界安全和建立信任部队，该部队是马诺河联盟跨界安全战略的一个组成部分，汇集了来自安全、行政和民间社会的行为体。尽管会员国的投资不足，但这些部队已取得相当大的成功，包括在整个埃博拉疫情期间促进沟通和协调。有了政治和财政支助，计划中的沿马诺河联盟国家边界的 22 支部队可以发挥重大作用，缓解紧张局势并解决威胁。

## B. 战略评估的建议

51. 尽管目前局势稳定，国家安全机构取得了相当大的进展，但继续用一段时间测试国家在没有维持和平行动参与的情况下维持稳定的能力将十分重要，特别是在 2017 年将举行选举的背景下。因此，在 2018 年 6 月 30 日以前，利比里亚应一直保留在《联合国宪章》第七章规定的安全理事会议程上，联合国特派团执行任务的重点是对巩固和平最重要的那些任务，特别是：(a) 斡旋和政治支持；(b) 在紧急情况下为 2017 年选举提供后勤支助；(c) 人权；(d) 安全部门改革；(e) 支持法治；(f) 并在极端情况下，支持利比里亚安全机构保护平民。

52. 为加强利比里亚政府和国际社会之间的相互问责，联利特派团将与其他伙伴密切合作，拟定一项契约，详细说明共同的预期，以作为今后支助工作的依据。

53. 我的特别代表将重点关注通过民主过渡预防选举过程中的冲突，同时继续促进国家自主的进程，如全国和解、宪法和体制改革，并解决人权和治理改革的政治障碍，尤其是土地和治理方面的政治障碍。政治支持的一项基本内容将是促进

利比里亚政府和人民之间更有效的沟通；联利特派团广播电台覆盖该国全部 15 个州和 90% 的人口，可在这方面发挥关键作用。

54. 可在现有能力范围内，仅在紧急情况下授权特派团填补与选举有关的后勤缺口，特别是进入偏远地区方面的后勤缺口。这种紧急援助不应列入举行选举的国家计划中。

55. 联合国应保持强大的人权存在，重点关注支持民族和解进程，其中的一个关键组成部分必须是追究过去和当前侵犯和践踏人权的行爲，同时参与监测、报告和预警活动，在选举背景下尤其如此。还必须支持发展国家促进、保护和倡导人权的能力，并强调确保安全部门内遵守人权；采取预防、惩罚和保护措施，以应对性暴力和性别暴力；处理有害传统习俗；加强对儿童的保护。

56. 关于安全部门改革，联合国应优先考虑斡旋和战略咨询，并重点关注那些由于政治障碍而未取得进展的领域。特派团应向国家安全部门提供战略一级的辅导，包括在其选举安全规划和筹备工作中进行辅导，并支持政府处理优先事项，如审查国家安全战略、安全服务的权力下放、建立监督和问责机制、更新公共支出审查、追踪小武器和轻武器，并实现公共安全改革。

57. 特派团还应优先斡旋并战略参与支持法治，重点是：与国家利益攸关方合作制定和执行战略改革计划和政策；加强包括反腐败工作在内的国家监督和问责机制；解决审前羁押时间过长问题，推进关键改革立法，并处理与选举有关的诉讼。

58. 由于政府自 2016 年 6 月 30 日起承担全部安全责任，联利特派团或其后继者的行动安全角色仍应是在出现可能导致利比里亚稳定局面战略性逆转的局势恶化时，考虑到其能力和部署地区，紧急支持利比里亚安全机构保护平民。

59. 根据 2016 年 2 月进行的科特迪瓦战略审查的建议，两个特派团和各自的联合国国家工作队应与区域伙伴协作，继续开展特派团之间的合作并协助在边界稳定方面的双边合作，应将双边合作移交给国家和区域利益攸关方，特派团在各自部署期间发挥咨询作用。

### 三. 对联合国利比里亚特派团的拟议调整

60. 评估团的所有对话者均同意，联利特派团将撤离是不可避免的；然而，对于撤离的时机存在不同意见。包括总统在内的大多数对话者认为，特派团会提供一种安全保障，拥有在选举期间必不可少的威慑作用，并提供一种道义上的权威，使选举结果具有合法性。另一些人则坚持认为，联利特派团的存在损害了人们对国家机构履行其保护民众和保卫国家责任的能力的信心，同时抑制了国家在关键领域的持续努力，因此特派团应离开。

## A. 联合国利比里亚特派团的现有配置

### 军事部分

61. 联利特派团自 2006 年以来逐步缩编，核定军事人员数量从最高时的 15 250 人，在 2016 年 6 月 30 日以前减至目前核定人数 1 240 人。这支部队集中在蒙罗维亚，包括一个营(700 人)和相关支援部队，具体而言，指的是 5 架军用直升机(160 人)、一个二级以上医院(87 人)、运输(44 人)、工程师(80 人)和一个支助连(55 人)，此外还有 14 名宪兵、40 名参谋人员和 60 名军事观察员。

### 快速反应部队

62. 根据安全理事会第 2295(2016)号决议，包括在调往马里稳定团之后，安理会第 2162(2014)号决议在联科行动设立快速反应部队将继续向利比里亚提供超视距支持。在所有备选方案下，该部队均将在出现可能导致稳定局面战略性逆转的情况时部署到利比里亚，以支持利比里亚安全机构采取前线应对措施。如果快速反应部队部署到利比里亚，特派团将保留一名部队指挥官负责该部队的行动控制，并负责提供足够的特派团支助能力，以确保其有效的部署和行动。

63. 该部队将于 2017 年 2 月从联科行动任满回国。250 人的先遣部分由一个配有指挥和支助人员的机械化连组成，至迟将于 2017 年 2 月部署到马里稳定团，该部队其余部分，包括直升机，将在塞内加尔进行重新配备和再培训，然后于 2017 年 5 月部署到马里稳定团。从 2017 年 3 月至 8 月，只有先遣部分可在利比里亚采取行动。

### 警察部分

64. 联利特派团警察部分已逐步缩编，从最高核定人数 1 795 人减至目前的核定人数 606 人，其中包括 226 名单派警察和移民官员和部署到蒙罗维亚、邦加和绥德鲁的 3 支建制警察部队中的 380 名警察。

### 文职部分

65. 按照大会第 70/278 号决议，联利特派团有 1 011 个文职员额，包括 560 个本国员额、294 个国际员额和 157 个联合国志愿人员员额。在所有备选方案中，文职部分均将根据上文第 51 至 59 段建议的任务进行调整。

## B. 调整联合国利比里亚特派团的备选方案

66. 评估团考虑到各利益攸关方的意见、目前的安全形势和国家机构的维稳能力以及即将到来的选举期，认为有三个备选方案是可行的。任何调整都应考虑到需要维护部署联利特派团 13 年期间所取得的成果。因此，就联利特派团的武装部

分提出了下列备选方案。作为应对出现稳定局势战略逆转情形的缓解措施，任何备选方案将受益于特派团间合作中提供的快速反应部队等安保支助。

#### **备选方案 1. 撤出联合国利比里亚特派团并设立后续维持和平特派团**

67. 鉴于当前局势稳定而且国家安全机构的维稳能力不断提升，可以结束联利特派团，并依照上述实质性任务设立继续支持利比里亚政府巩固和平的后续特派团。将需要军事和警务咨询能力，以便为国家对口机构提供指导，并在临时部署其他维持和平特派团军警人员时充当总部。联利特派团截至 2017 年 3 月 31 日的拟议核定兵力和警力分别为 21 人和 100 人。

68. 可用于执行此备选方案的时间较短，因为这套方案应在 2017 年初实行，这样才能确保后续特派团在选举前开始运作。实施此备选方案有可能在政治敏感期造成干扰；此外，这一后续特派团未必会带来与“联利特派团”这个称号一样的信任，而下面的备选方案 2 和 3 则保持“联利特派团”这一称号。

#### **备选方案 2. 维持现状**

69. 根据备选方案 2，联利特派团的武装部分将维持目前 1 240 人的核定兵力和 606 人的核定警力，但会对文职部分则进行调整，以反映上述实质性任务。

70. 备选方案 2 将保留最强的安保应急能力，是造成干扰最小的方案。然而，此方案有可能像对话人所认定的那样，破坏人们对国家机构有能力履行保护民众、保障国内安全的主权责任的信心。

#### **备选方案 3. 缩减联合国利比里亚特派团**

71. 考虑到没有军事威胁，可以在 2017 年 3 月前撤出该营和相关支援部队，留下 28 名军事人员，具体而言，就是 14 名顾问和 14 名军事观察员。将确定商业性替代方案，以弥补军事支援部队，特别是航空和医疗能力撤出后留下的空白。联利特派团将保留在当地紧急应对公共骚乱的能力，具体而言，将于 2017 年 4 月在蒙罗维亚集中两支建制警察部队，并需要提升机动性和能力。这些部队将在选举期间提供威慑，待命向国家安全机构提供支援，保护联合国人员和设施，帮助巩固利比里亚安全机构取得的进展和对其进行的投资。单派警察和移民官的人数将逐渐减少，在 2017 年 3 月底以前减至 100 人，在 2018 年 1 月以前减至 80 人，并在 2018 年 6 月联利特派团结束前一直保持 80 人。工作重点是指导国家警察和其他执法部门的中高级管理人员并为他们提供咨询支助。联利特派团 2017 年 3 月 31 日的拟议核定兵力和警力分别为 28 人和 360 人。

72. 考虑到法律和秩序依然面临的挑战以及持续存在的冲突成因，实施这一备选方案将最大限度地避免在政治敏感期造成干扰。该方案还将确保在选举和随后的民主交接期间开展有效斡旋。

### 对支助工作的影响

73. 利比里亚基础设施薄弱，当地道路网每年雨季都无法通行，因此利比里亚一直非常依赖联利特派团的军事支援部队，而许多支援部队已于缩编期间撤出。为加强地方经济和筹备缩编事宜，将优化商业性备选方案。

74. 在 2017 年 3 月底以前，联利特派团的外地存在将整合至沃因贾马和绥德鲁，所有备选方案都建议保留这两个地点。然而，联利特派团曾是一个规模庞大的维持和平行动，结束联利特派团的过程将面临支助方面的重大挑战。如今仍有 27 个地点需要服务和资源。关闭场地的过程符合联合国环境标准并得到了政府许可。鉴于各地点的复杂程度和庞大数量，关闭过程需要充足的时间，以确保符合最高的环境标准。

75. 随着联利特派团外地存在的缩减，特派团和政府已作出安排，确保能继续播放联利特派团的电台节目。这些安排包括在联利特派团电台可继续使用发射塔这一谅解下将发射塔赠予政府，并由政府提供电力和安保，目前已有多个地点实施了这一安排。

### 人员的安全和安保

76. 随着安全过渡期的结束，保护利比里亚境内联合国人员和设施的主要责任移交给了该国政府。国家安全机构能力欠缺并不构成具体威胁，但在为联合国活动和方案制定规划时应当考虑这一制约因素，今后的规划工作应考虑到那些缺乏甚至没有国家安全人员的地区。

### 包括性剥削和性虐待在内的严重不当行为

77. 2015 年 7 月至 2016 年 6 月间，5 042 名联利特派团人员，包括 3 291 名特遣队人员接受了关于我的性剥削和性虐待零容忍政策的培训。为确保各地人员和社区了解联合国人员应当遵守的行为标准、举报不当行为的程序以及纪律措施，定期开展了实地访问。联利特派团还建立了基于社区的应对和申诉机制。2016 年 10 月 1 日，我的特别代表发布了新的举报不当行为标准作业程序。2016 年有一起性剥削和性虐待指控。

## 四. 联合国今后在利比里亚的工作

78. 由于将与下届政府协商开展一项评估，建议等待评估结束后再就 2018 年 6 月后联合国在利比里亚的工作作出决定。与此同时，正在开展相关努力，与政府协商，改进和加强涉及联利特派团和联合国国家工作队的规划，促进联合国在利比里亚的工作能够平稳过渡。过渡进程取得成功的关键是政府的积极参与和继续与民众沟通。

79. 联合国国家工作队将开展能力摸底工作，确定需要提供哪些专门知识和资源，才能应对联利特派团撤出后仍待处理的优先事项。联利特派团和联合国国家工作队设立了一个过渡规划小组，该小组为了充分利用联合国系统的能力，将按照安全理事会第 2282(2016)号决议概述的保持和平框架，为联合国在利比里亚的过渡工作制定并执行一项具体而有时限的计划。建设和平委员会应积极参与其中，可拟订建设和平基金一揽子过渡援助计划，以提供协助。在联利特派团预算的支持下，正在按照和平行动高级别小组的建议(S/2015/446)和我的答复(S/2015/682)，推动国家工作队参与联利特派团的授权任务，今后将扩大这项工作。

80. 联合国特派团撤出后，联合国将按照商定的符合各机构、基金和方案任务规定的巩固和平计划，在可用资源范围内，继续通过联合国国家工作队应对建设和平方面依然存在的挑战。2016年10月签署了一项1.68亿美元的法治、司法和安保联合方案，该方案将利用开发署和联利特派团的比较优势，促进将共同确定的优先事项及时移交给国家工作队处理。

## 五. 所涉经费问题

81. 大会第 70/278 号决议批款 1.871 亿美元，用作 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间联利特派团的维持费。如果安全理事会决定将联利特派团的任务期限延长到 2016 年 12 月 31 日之后，维持特派团的费用将以大会核准的数额为限。

82. 截至 2016 年 10 月 28 日，联利特派团特别账户的未缴摊款为 4.13 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总额为 21.546 亿美元。

83. 按照季度付款时间表，部队/建制警察部队费用已偿还至 2016 年 7 月 31 日，特遣队所属装备费用已部分偿还至 2016 年 6 月 31 日。

## 六. 意见

84. 就在 13 年多以前，在阿克拉签署了一项协议，帮助利比里亚实现持久和平。此后，由于利比里亚人民和政府的决心，这个国家在区域和国际合作伙伴的支持下，经历了重大转变，走上了通往持久稳定的道路。利比里亚曾经是陷于崩溃的国家和这一区域暴力与冲突的中心，但如今已经建立起以民主原则和法治为基础的新机构。利比里亚还战胜了 2014 年埃博拉疫情，当时这场疫情有可能逆转内战结束以来取得的成果。我要赞扬利比里亚人民和政府为巩固来之不易的和平而展现出的坚定决心和承诺。

85. 不过，利比里亚依然脆弱。内战和战前运转不灵的状态留下了复杂而巨大的挑战，长期来看，这些挑战将严重阻碍分裂的民众走向和解以及建立必要的国家

机构，特别是安全和法治部门的机构。因此，在可预见的未来，利比里亚需要双边和其他合作伙伴为其提供支持。

86. 约翰逊-瑟利夫总统阐述了一项旨在改变利比里亚国家和社会的宏伟改革议程。然而，正如我过去几年所述，只要全体利比里亚人尚未对治理的社会政治基础达成共识，已经取得的成果就依然有可能发生逆转。要建立可信和有效的机构，特别是安全和法治部门的机构，就必须在消除冲突根源方面取得进展。只有拿出政治意愿、决心和勇气，才能优先考虑国家的未来、建立共同的国家意识、加强治理、确保对全体公民的包容并保障其权利，如果要让持久和平与可持续发展落地生根，这些都必不可少。

87. 必须将全面而有意义的全国和解进程作为长期持续的和平进程的核心。全体利比里亚公民，包括民间社会、政党以及宗教领袖、传统领导人和政治领袖，都应当参与相关进程，认真解决那些曾经引发冲突的分歧性问题，确保能及时追究有罪不罚的责任。我呼吁利比里亚政府通过阐述并积极实现和解愿景，通过将其有限财政资源中的一部分投入和解工作，向利比里亚公民证明和解是国家的一个优先事项。我还呼吁政府增强已建立机构的权能，包括负责推进人权、土地改革、法律改革、治理和反腐败努力等工作的各委员会的权能，以加强民主管理并改善国家与社会之间的紧张关系。同样重要的是及时通过并执行关键的改革法律，并让公民参与改革进程。

88. 6月30日，利比里亚政府全面承担起保护民众和保卫领土的主权责任，在通往持久和平的道路上到达了一个具有历史意义的里程碑。安全责任移交工作结束后，没有发生过一起需要联利特派团进行武装干预的事件，这有力地证明，利比里亚已经摆脱了不稳定和依赖外援的状态，走上了持久稳定的道路。我欢迎利比里亚政府承诺实现安全机构的专业化。我还欢迎国家安全人员展现出的决心，他们都表示，如果政府即将提供后勤和其他业务支助，他们相信自己有能力履行职责。必须向利比里亚人民宣传这项重大成就，增加他们对国家机构的信心。

89. 与此同时，为配合安全部门所作的努力，必须作出与之相衬的努力，建立有公信力并能正常运转的司法和惩戒系统，这类系统目前还处于落后状态。政府及其合作伙伴应投入更多资源，改革司法系统，让更多人可以寻求司法救助，加强监督，消除司法腐败，废除过时和歧视性的法律。

90. 我为西非经共体和马诺河联盟内的睦邻友好关系和安全合作感到欣慰，我呼吁继续这方面的努力。这种伙伴关系在解决利比里亚冲突方面发挥了至关重要的作用，应当利用这一关系巩固和平。

91. 明年的选举是利比里亚第一次真正的民主交接，具有历史意义。我完全相信全国选举委员会有能力开展这些选举，该委员会的筹备工作已经进入后期阶段。所有政治行为体及其成员应积极和建设性地参与民主进程，避免发表煽动性言论。



由于没有实现国家愈合，2011 年的选举进程伴随着争议。必须吸取其中的教训，在接下来的一年中推动改革，改善人们对于选举合法性、透明度、公平性和包容性的观感。我呼吁利比里亚的合作伙伴提供至关重要的援助，在整个选举进程中部署观察员，我还呼吁政府最大限度地利用选举前的时间推动全国和解及改革进程。政治和公民表达的自由对于具有公信力的选举进程至关重要，在这方面，我要强调的是，强有力的反对党和自由媒体在民主社会中发挥关键作用，并能让全体利比里亚公民有意义地参与国家的政治、社会和体制生活。

92. 2017 年对于巩固利比里亚来之不易的和平而言非常关键，2018 年初的总统权力交接将证明这份和平是否可以持续。虽然目前局势稳定，国家安全机构取得了良好进展，但必须按照《联合国宪章》第七章的规定，将利比里亚继续保留在安全理事会议程上，至少保留到 2018 年 6 月 30 日。因此，根据战略评估的结果，我建议安理会核准派驻一支反映上文第 51 至 59 段确定的优先事项的联合国特派团，并审议上文第 67 至 72 段提出的几种备选方案。联利特派团部署 13 年期间取得的所有成果必须得到维护。

93. 一旦 2018 年下届政府就职，将开展另一项战略评估，根据截至 2017 年持续联合开展的过渡规划工作、对利比里亚局势的评估以及新政府的优先事项，敲定就联合国今后在利比里亚的工作所提的建议。我认真对待加强利比里亚政府和国际社会之间相互问责的呼吁，因此我将优先拟定一项契约，详细说明共同的预期，以作为今后支助工作的依据。

94. 我们正在努力重新设想联合国在利比里亚发挥的作用，并将继续在这方面与区域利益攸关方和其他利益攸关方密切合作。非洲联盟和西非经共体继续支持为联合国的工作补台依然至关重要。

95. 我对联利特派团在促进利比里亚和平中发挥的作用非常自豪，我要感谢我的特别代表法里德·扎里夫的出色领导，感谢过去 13 年为联利特派团服务的所有联合国文职和军警人员以及与他们并肩工作的联合国国家工作队的同事。我要感谢部队和警察派遣国、捐助国、区域组织和多边组织以及非政府组织的宝贵支持。我要特别赞扬西非经共体，该组织协助恢复利比里亚和平，帮助联利特派团取得各项成果，如果没有西非经共体的协助，利比里亚可能现在还无法进入维持和平的最后阶段。

## 附件

## 联合国利比里亚特派团：截止 2016 年 11 月 1 日的军队和警察人数

国家	军事部分				建制警察 部队	警察
	军事观察员	参谋	部队人员	共计		
孟加拉国	3	4	—	7		4
贝宁	1	1	—	2		—
不丹	—	—	—	—		3
玻利维亚多民族国	1	—	—	1		—
波斯尼亚和黑塞哥维那	—	—	—	—		1
巴西	1	1	—	2		—
中国	1	3	124	128	140	4
埃及	5	—	—	5		—
埃塞俄比亚	3	2	—	5		—
冈比亚	3	—	—	3		14
德国	—	—	—	—		3
加纳	7	4	55	66		25
印度	—	—	—	—	121	7
约旦	—	—	—	—		1
肯尼亚	—	—	—	—		13
吉尔吉斯斯坦	—	—	—	—		2
马来西亚	1	1	—	2		—
纳米比亚	1	1	—	2		2
尼泊尔	2	2	16	20		5
尼日尔	2	—	—	2		—
尼日利亚	9	4	698	711	119	15
挪威	—	—	—	—		3
巴基斯坦	4	6	88	98		—
波兰	—	—	—	—		3
大韩民国	—	—	—	—		6
罗马尼亚	—	—	—	—		1
俄罗斯联邦	2	—	—	2		—
塞尔维亚	1	—	—	1		—
斯里兰卡	—	—	—	—		4

国家	军事部分				建制警察 部队	警察
	军事观察员	参谋	部队人员	共计		
瑞典	—	—	—	—		7
瑞士	—	—	—	—		2
多哥	1	1	—	2		—
土耳其	—	—	—	—		2
乌干达	—	—	—	—		2
乌克兰	3	2	160	165		5
大不列颠及北爱尔兰联 合王国	—	—	—		—	2
美利坚合众国	2	4	—	6		—
也门	—	—	—	—		1
赞比亚	1	—	—	1		14
津巴布韦	1	—	—	1		11
<b>共计</b>	<b>55</b>	<b>34</b>	<b>1 143</b>	<b>1 232</b>	<b>380</b>	<b>162</b>

地图

