



秘书长依照安全理事会第 2127(2013) 号决议第 48 段提出的 关于中非共和国问题的报告

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会第 2127(2013) 号决议第 48 段提交，其中安理会请我与非洲联盟协商后提出报告，就可否将非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)转变为联合国维持和平行动一事向安全理事会提出建议，包括评估在实地创造秘书长 2013 年 11 月 15 日报告(S/2013/677)第 45 段所述适当条件方面取得的进展。

2. 为编写这份报告，我派遣一个多学科小组于 2014 年 2 月 4 日至 15 日考察了中非共和国。非洲联盟的一位代表参加了该小组。我的主管维持和平行动助理秘书长埃德蒙德·穆莱特先生于 2 月 11 日和 12 日与一名非洲联盟委员会高级官员一道访问了中非共和国，在班吉与国家利益攸关方进行协商，包括中非共和国过渡时期国家元首、政府的几位部长，以及民间社会、区域组织和国际社会的代表。

二. 主要事态发展

A. 安全、人权和人道主义事态发展

3. 自 11 月进行的评估以来，实地局势出现了巨大变化。12 月 5 日，“反砍刀”团体分子在班吉和博桑戈阿对前塞雷卡部队的袭击，动用了重型武器，结果扭转了冲突的动态，使得安全局势严重恶化，并在全国各地引发了平民之间一系列报复，以及“反砍刀”团体分子与前塞雷卡部队的冲突。这些事态发展导致了人权状况的严重恶化，平民难以得到保护的严重危机，他们因宗教归属而成为所有武装团体和其他平民均的袭击目标。



4. 可能构成国际犯罪的侵犯行为不仅在班吉而且在全国各地已普遍存在，包括严重侵犯生命权、人身安全和财产，任意拘留，即决处决平民，对平民滥开枪，性暴力和强奸，以及严重危害儿童的行为，如招募和使用儿童，杀害和致残儿童和性暴力行为。此外，在一个充满恐惧、仇恨和完全有罪不罚现象以及社会经济贫困的环境中，平民越来越多地参与暴力，包括杀戮和抢劫。蓄意和有针对性地强迫穆斯林人口逃离暴力可构成强迫流离失所罪和(或)迫害的危害人类罪。

5. “反砍刀”团体是一个由地方自卫团体、中非共和国武装部队不法分子和犯罪分子组成。据报该团体在班吉和该国其他地区变得越来越有组织性，并获得火器和重型武器。虽然仍不清楚其结构，但“反砍刀”组织分子所产生的威胁远远超出法律和秩序问题。据法国“红蝴蝶”行动部队和中非支助团所述，“反砍刀”团体目前的主要威胁是平民。

6. 2013年的大部分时间里，许多中非人在前塞雷卡部队的控制下遭受痛苦。多数人认为，前塞雷卡部队完全是由穆斯林人组成，并得到穆斯林人的支持。尽管情况并非如此，目前以基督徒名义进行的复仇和报复袭击，也是因为数月严重侵犯人权行为造成怨愤的结果。虽然暴力不是由宗教或族裔仇恨引起的，一些有权势者的操纵和利用，使得冲突增加了这一层面。允许这种暴力拖延的时间越长，就越难以解决这些暴力问题。被认为支持前塞雷卡部队的族裔群体越来越有可能成为“反砍刀”团体民兵的目标。

7. 每天都有在班吉发生杀戮的报告。首都的暴力行为达到可怕的残酷程度，在公共场所肢解尸体，砍断手脚和砍头而完全不受惩罚。“反砍刀”团体有针对性的袭击，使得穆斯林人无法从他们重新集结的少数几个街区移出。班吉的绝大多数穆斯林人已经逃离，那些留下的穆斯林人则生活在国际保护之下。

8. 前过渡时期国家元首米歇尔·乔托迪亚在1月10日的辞职，造成7 000名前塞雷卡人员大部分离开他们自2013年12月以来在班吉集结的地点。估计有1 500名武装分子仍然集结在两个受中非支助团保护的地点，而据报其他一些分子继续穿着便装在班吉几个居民区活动。前塞雷卡人员从班吉和该国西部地区撤退，已重新引起对其余成员、有关联者、被视为支持者以及穆斯林平民社区的袭击，“反砍刀”团体成员将他们作为蓄意和有计划的袭击目标。这些袭击包括杀戮、定点暗杀、性暴力、公开私刑、劫掠和破坏财产。暴民暴力事件已达到前所未有的水平。声称代表“反砍刀”团体的一些个人公开称这些袭击为“清洗行动”。还发生了“反砍刀”团体成员在电视和电台发表反仇恨言论的一些事件。

9. 据说，前塞雷卡分子重新集结在该国北部和东北部一些地点，包括卡加班多拉、恩代莱、班巴里和班加苏。1月30日，前塞雷卡分子暂时控制了锡布镇，据报还宣布，这标志着在穆斯林地区和基督教地区之间建立分界线的步骤，使人们更加担心该国会出现事实上的分裂。中非支助团随后加强了在该地区的部署。前

塞雷卡部队的暴力和侵犯人权行为大量增加，他们摧毁了村庄、工具和种子，强征劳动力并在此过程中杀害平民。据报，在一些地区也发生前塞雷卡团体之间的内部交战。

10. 尽管在后勤方面的制约因素和能力差距，中非支助团在班吉内外的部署地区发挥了重大作用，包括在保护平民方面。在班吉，在与“红蝴蝶”行动部队的协调下，中非支助团的行动对于恢复基本安全是至关重要的。它使过渡政府能够恢复其工作，同时确保国际行为者的行动自由，确保关键设施和境内流离失所者营地的安全，并保护国家和国际利益攸关方，包括过渡机构的成员。中非支助团还解除前塞雷卡分子的武装，并让一些前塞雷卡分子进驻营地。中非支助团和“红蝴蝶”行动的努力，使更多的境内流离失所者在 2 月的前两个星期回返。中非支助团还收缴武器，改善通往喀麦隆的主要道路安全，并为人道主义运输队提供护送。它还根据在 Carnot, Berberati, Mbaiki, 班巴里和 Baoro 等地的当地民众和人道主义行为体提供的警告对一些局势采取对策。尽管一些对话者指出某些中非支助团特遣队被认为有偏袒态度，这在上述一些地区是一种挑战，但中非支助团防止了一些即将发生的屠杀和严重侵犯人权行为，并协助安全提供人道主义援助。

11. 然而，在过去几个星期里，该国的族裔和宗教人口结构发生重大改变。鉴于暴力加剧，许多穆斯林人已经逃离该国，主要是逃往喀麦隆和乍得，或逃往中非共和国东北部。许多城镇曾经有多教派的人口，如雅洛科、博森贝莱、博祖姆和姆拜基，这些城镇的穆斯林社区已经撤空。

12. 鉴于局势严峻和保护有限，一些国家已组织疏散它们的国民。在班吉设立了一个过境点，乍得国民军提供不同于中非支助团所提供的安全通道。每星期，都有数千名穆斯林，包括中非人，通过飞机、出租车和卡车撤走，其中许多人从未居住在中非共和国之外，并且没有任何地方安置。全副武装的乍得国民军部队护送从班吉和该国西部前往该国北部和乍得的车队。在某些情况下，据报过度使用武力导致平民死亡。

13. 目前，寻求逃到安全地方的 15 000 多名穆斯林人正在该国各地 18 个地点躲避，如果他们离开这些地方，很可能会引起严重暴行。在该国西北部、西部和中部许多地方，他们的生命取决于中非支助团和“红蝴蝶”行动部队的保护。人道主义行为体目前面临着一个难题：是否应当鼓励人们留在自己的社区，但会危及他们的生命；还是协助他们逃往安全地方，但会造成该国进一步宗派分裂。

14. 弱势群体，特别是妇女、儿童和老人，继续遭受最大的影响。自 2013 年 11 月以来，在班吉、博阿利、博森贝莱、达马拉、姆拜基和锡布以及瓦姆省，据报发生了被认为很可能是前塞雷卡的武装男子实施性暴力的案件。12 月 5 日和 6 日在班吉发生的事件期间，据报“反砍刀”团体成员和前塞雷卡分子进行许多强

奸，包括轮奸，特别是在挨家挨户搜查和报复性攻击期间。还有关于涉及儿童的强迫婚姻的报告，据信主要是前塞雷卡分子犯下的。据报在境内流离失所者营地也有发生性暴力的案件，包括强奸。另据报告，在农村地区还发生绑架妇女和性奴役的情况。

15. 侵犯儿童的人权状况令人震惊，特别是有儿童被武装团体招募的报告。虽然难以确定准确数字，但有证据显示，2013年3月估计在前塞雷卡部队中约有3500名儿童的数字可能已增加：多达6000名儿童与该武装团体有关联。据报“反砍刀”团体也在招募儿童。全国各地的保健中心和学校遭到抢劫，大多数仍然关闭，阻碍了儿童享受教育和保健。

16. 这些事态发展导致了前所未有的人道主义危机。截至2月21日，250万人(占该国总人数一半以上的人)都需要人道主义援助。将近70万中非人在该国边界内流离失所，288000多名难民流落到邻国，65000多名第三国国民被撤离。

17. 所有部门的人道主义需求都是巨大的，并有可能进一步增加，同时，不安全状况使得援助工作者无法接触到所有需要援助的人。此外，人道主义实体因它们的资源而成为袭击目标。从喀麦隆到中非共和国的道路，以及到班吉的商业和人道主义生命线的状况，影响到各种用品的提供，包括救济物资。中非支助团已开始每周三次护送公路上的车队，这种作法已改善了状况，但需求巨大，而且车队路线仍然不安全。2月12日，世界粮食计划署被迫开放一座从喀麦隆杜阿拉到班吉的空中桥梁，导致向需要援助者提供援助的费用增加近八倍。

B. 政治事态发展

18. 1月10日，在乍得恩贾梅纳举行的中部非洲国家经济共同体(中非经共体)一次首脑会议期间，乔托迪亚先生(见上文第8段)和总理尼古拉·蒂昂盖伊的辞职，导致政治环境发生变化。之后，国际社会越来越多地关切过渡时期领导人的效力及其无法应对暴力升级的情况。

19. 1月20日，全国过渡委员会选举班吉时任市长凯瑟琳·桑巴-潘沙担任中非共和国新的过渡时期国家元首。自她上任以来，桑巴-潘沙女士采取了一些果断步骤，包括1月23日任命安德烈·恩扎帕耶凯担任总理，并于1月27日组建新的过渡政府。新政府由20名成员组成，包括前塞雷卡团体的三名代表和一名“反砍刀”团体代表。她任命了20多名顾问引起了一些人关切，认为她的办公室可能会成为影子内阁。

20. 虽然没有完全符合《利伯维尔协定》、《恩贾梅纳宣言》和《过渡时期宪章》的规定，新政府的成立是一项积极的动态，为推动过渡时期提供新的动力。然而，它引发了前塞雷卡团体和“反砍刀”团体领导人的不满情绪，随后，在班吉的暴力事件激增，同时，前政治反对派拒绝接受参加政府的邀请。

21. 过渡当局作出进一步努力，建立组织选举所需的体制框架，以结束过渡时期。12月24日，7名成员组成的国家选举当局正式成立，但尚未开始运作。1月28日至2月11日，我向中非共和国派遣了一个选举需求评估团。评估团的结论是，过渡政府已宣布有意愿尽快组织选举。然而，国家利益攸关方在过渡时限内组织选举的能力将取决于它们是否有能力在全国各地建立国家选举当局地方分支机构和其他机构，如高级传播理事会；是否能建立法律框架；是否能在全国各地恢复一些安全和国家权力，并解除至少一部分武装分子的武装；是否能解决缺乏民事登记的问题；以及是否能评估该过渡政府和国际合作伙伴组织选举所获得的资源情况。

22. 确定中非共和国选举的适当时机，将不仅是一项建立必要的技术能力和法律安排，并提供一个安全环境的问题。还取决于建立适当的政治环境，以使选举有助于加强社会和促进稳定，而不是成为冲突和社会不稳定的原因。

23. 12月的暴力事件进一步破坏本已稀少的国家能力，并导致本已薄弱的行政当局崩溃。公务员的工资有5个月尚未支付，国家仍然没有钱来支付他们的薪金。新的过渡当局实现变革的能力，将在部分程度上取决于国际社会近期提供的支助。

24. 除了班吉之外，全国各地几乎完全没有国家行政和服务机构。前塞雷卡分子继续在他们驻扎的地方将自己视为国家的合法代表行使国家责任，包括法治和税收，在许多情况下他们的行为是专横统治和勒索。另据报告，在西北部一些地区，“反砍刀”团体以事实上的当局采取行动。

25. 中非共和国的危机极为复杂。该国在10年里经历了三次国内冲突，并在1年内成立了第三个过渡时期政府。目前的局势是几十年来政治和安全危机循环不断的延续。从根本上来说，它源于长期的社会经济、政治、结构和治理的缺陷；社会凝聚力脆弱；一些社区，特别是在该国北部的社区心怀根深蒂固的被边缘化的感觉，他们感到遭受中央政府的歧视。腐败、任人唯亲、滥用权力、内部纷争、外部干涉和国家军队的能力不断恶化使情况雪上加霜。这种情况，再加上极为脆弱的国家机构，使得连续几个中央政府十分脆弱。国家不堪重负，几乎没有能力去管理它正面临的各种大规模威胁，将需要从基础上重建。没有国家军队，残余的警察和宪兵缺乏行使职责的基本设备和资源，而国家行政机关在全国各地多半缺乏，在可能的情况下，只能由国际社会代替国家提供基本服务。

C. 法治

司法和惩戒

26. 12月事件造成法律和秩序彻底崩溃，法庭遭到系统性的破坏，对监狱的袭击导致一些被羁押者得到释放、另外一些遭到杀害，法官也不断受到威胁。法院和

监狱已停止运作，不过在过渡期国家元首干预后，班吉的主要监狱于 2 月 14 日重新开始运作。公职人员和地方执法官员弃职而去，已不可能将嫌犯绳之以法，予以拘禁，甚至无法实施逮捕。只有少数执法机构人员在班吉复职。刑事系统遭到破坏，瘫痪了正常的司法工作，并造成大规模的有罪不罚现象。这种局势大大增加了国际部队工作的复杂性。

国家警察和宪兵

27. 剩余的国家警察在 12 月事件中进一步遭到削弱。警察局遭到抢劫，警务人员和宪兵弃离职守，一些警官加入了前塞雷卡部队和“反砍刀”组织。仍然拥有一些武器的两个行动部队之一——国家安全连，先是遭到“反砍刀”组织的袭击，后又前塞雷卡部队解除了武装。大部分基础设施遭到破坏。警察和宪兵缺少无线电和防护设备等装备，仅有六部车辆。

28. 警察人员开始复职，班吉的八个警察局有三个重新开始运作。到目前为止，有 700 名警察(12 月前据说共有 1 675 名在职)在班吉进行了登记。建设和平基金已核准了一个价值 250 万美元的项目，支持班吉八个警察派出所和三个宪兵队的恢复，并提供一些车辆和通讯设备。1 月 15 日，警察和宪兵开始与中非支助团在班吉进行联合巡逻。

29. 据宪兵称，12 月前的 3 500 名宪兵人员中有 1 200 名已经登记。虽然大部分宪兵是在班吉，但也有 226 名警务人员在首都以外的地点活动，包括 Boali、Bossemptele、Yaloke、Mbaiki、Nola、Berberati、Bouar、Bangassou、Mobaye、Obo and Bambari。

解除武装

30. 先前已改编的前塞雷卡部队大部分人员的退出，对规划解除武装、复员和重返社会活动是一个挫折。与此同时，“反砍刀”组织以及其他以前存在或新出现的武装团伙造成的威胁，需要采取新的办法来对其进行管理。有令人担忧的报告称，参加今后解除武装、复员和重返社会方案的可能前景，正在成为导致一些人拿起武器的原因。

31. 尽管为前塞雷卡部队规划一个正式的解除武装、复员和重返社会方案仍然是一个挑战，但他们表示愿意进行改编并加入这一进程。目前已经整编的那些士兵没有充足的粮食、住房和使用医疗设施的机会。

32. 在新的过渡政府领导下，解除武装、复员和重返社会的职责已移交国防部。虽然 2013 年 11 月 15 日通过了解除武装、复员和重返社会战略，但需要进行修订，以反映当地新的现实状况。要解决中非共和国独特的安全挑战，包括解决“反砍刀”组织和其他社区民兵或团体的存在问题，就需要拟订和实施一种有创造性、有针对性的方案，其中可对减少社区暴力、应急就业、社会融合与和解活动进行

某种结合。拟订这一有针对性的方案将需要通过该国政府和联合国之间密切合作来进行。应当立即注意能对安全状况产生迅速影响的措施，包括旨在解除武装分子的武装并将他们集结在营地的措施，同时制定较长期、更全面、可持续的解除武装、复员和重返社会方案。合作伙伴对旨在恢复生计的早期恢复和社会融合方案的捐助，对于在社区一级打破不安全和暴力的循环至关重要。

改组国防和安全部队

33. 已作出努力查明并重组前中非共和国武装部队成员。2月5日，曾构成武装部队的8 434人中有6 500人响应了过渡时期国家元首关于在国立行政和司法学院集结的呼吁。除缺少财政和后勤资源外，在过渡时期国家元首正式接手军队控制权的公开仪式几分钟后，武装部队官兵中一名前塞雷卡成员就被公开以私刑处死，说明了武装部队内部的深刻分歧，有必要从根本上对他们进行重组。新任国防部长表示，他希望创建一支代表全体人民的军队，并在此过程中纳入前塞雷卡成员。但是，任何并入军队的工作均必须在规定了整编基本先决条件的政治框架范围内进行，包括审查侵犯人权行为或其他暴行。

地雷行动

34. 2012年12月，联合国记录了库存状况，其中包括11 654件陈旧弹药、战争遗留爆炸物和165 934件小武器弹药。2013年11月在检查这些库存时发现，83%的陈旧弹药和战争遗留爆炸物及99%的库存弹药已经不见。人们担心目前这些武器弹药大部分在武装团体和平民的手中。

D. 社会经济局势

35. 在最近发生的危机之前，中非共和国在按联合国开发计划署人类发展指数排列的186个国家中名列第180名。自那时以来，该国社会经济局势明显恶化。尽管中非共和国拥有丰富的自然资源，但这场危机对经济产生了不利的影响，预计将给人民造成长期的后果。传统上处于小型贸易和商业部门核心的穆斯林人口的大规模流动，造成了药品等某些物品的匮乏，同时也造成市场价格上涨。大多数货物是通过连接中非共和国与喀麦隆的主要公路进口，但不安全状况阻碍了自由通行。

36. 公共财政部门已经崩溃。根据国际货币基金组织(基金组织)的预测，2013年国内生产总值下降14.5%，通货膨胀率为12%。2013年经常账户赤字达国内生产总值的5.6%。农村地区最为贫穷。共有75%的人口依靠小型农业获得粮食和收入。缺乏种子和工具，再加上仍然不安全的局势，有可能对农业生产和商品价格造成严重的消极影响，形成粮食和营养危机的切实风险。

37. 世界银行通过调整现有的业务和追加资金，已承诺提供大约1亿美元，以支持应急行动，包括迅速支助公共部门。世界银行、欧洲联盟和国际货币基金组织

打算重新与当局接触，讨论直接预算支助。然而，能否与国家当局重新接触将取决于该国普遍的安全局势。

38. 广泛的贫穷、商业和农业遭受破坏、该国许多地区仍然不安全、人民大规模流离失所，以及政府完全无法提供公共服务，使得该国及其人民极可能遭受更加严重的社会经济和人道主义的危机。

E. 次区域方面

39. 该次区域在中非经共体的领导下，一直积极参与促成当前危机的解决办法，包括通过乍得总统兼中非经共同体主席伊德里斯·代比·伊特诺和刚果总统兼中非共和国包容性政治对话后续委员会主席德尼·萨索·恩格索作出努力，以及通过临时财政支助支付公务员薪金。由乍得和刚果两国外交部长、刚果国防部长及非洲联盟和平与安全事务专员组成的中非经共同体/非洲联盟联合代表团于 2013 年 12 月 28 日访问了班吉，强调需要所有利益攸关方形成凝聚力和行动的有效统一。

40. 中非经共同体与非洲联盟密切协作，也对不断恶化的局势作出反应，1 月 9 日和 10 日在恩贾梅纳召开了中非经共同体国家元首和政府首脑特别峰会，前过渡时期国家元首乔托迪亚先生在会议期间宣布辞职。在随后的公报中，中非经共同体国家元首和政府首脑对中非共和国政治阶层缺乏主动性，以及过渡政府内部不团结表示遗憾，呼吁迅速选出新的过渡国家元首。他们还要求中非经共同体秘书处和非洲联盟委员会在调解人的主持下，审查民族和解会议的组织形式。1 月 29 日，非洲联盟和平与安全理事会表示注意到中非经共同体第六次特别首脑会议的决定，敦促包括联合国在内的国际社会为该区域领导人的努力提供必要支持，促成支持中非共和国的有效国际行动。

41. 这场危机也影响到邻国，超过 288 000 名中非人寻求避难，其中近 54 600 人是在 2013 年 12 月后开始的。不断有报道称中非共和国境内存在外国战斗人员，包括“博科哈拉姆”组织分子和从达尔富尔及其他地区越境而来的人员。国家权力的解体以及对穆斯林少数民族犯下的罪行，造成了次区域内外极端主义团伙可加以利用的状况。为了促进中非共和国的长期稳定 and 经济发展，必须不让这些团体利用目前的混乱状况在该国建立立足点。

三. 国际安全反应

A. 非洲主导的中非共和国国际支助团

42. 12 月 6 日和 7 日在巴黎举行的非洲和平与安全爱丽舍宫首脑会议期间进行了协商之后，12 月 13 日，非洲联盟和平与安全理事会授权把中非支助团的军警人数从 4 500 名增至 6 000 名。根据非洲联盟同中非经共同体达成的协议，中非共和国巩固和平特派团(中非巩固和平特派团)的授权于 2013 年 12 月 19 日被转至中

非支助团。尽管还有一些关键能力尚待部署，中非支助团加快了其部队组建进程，并设法在 2 月初达到了其满员兵力。

43. 截至 2 月 21 日，中非支助团的人数为 6 032 名军警人员，其中包括 5 404 名军事人员和由 628 名警务人员组成的 4 支建制警察部队。后者已开始在班吉徒步巡逻，因为他们的车辆尚未部署。中非支助团的文职部分包括行动构想中所设想 152 人中的 35 名人员，专长为政治事务、人道主义联络、人权和特派团支助。为促进中非支助团同“红蝴蝶”行动部队之间以及与消灭上帝抵抗军区域合作倡议的协调，已建立了联络机制，部署在中非共和国东南部奥博省。让-马里·米歇尔·莫科科自从被任命为非洲联盟委员会主席特别代表兼中非支助团团长以来，他一直与我的特别代表兼联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)负责人巴巴卡尔·盖伊和其他利益攸关方密切合作，以解决正在扩大的危机。中非支助团所取得成绩付出了重大牺牲的代价，包括 17 人死亡，118 人受伤。

44. 尽管部署迅速，中非支助团在以下方面仍面临着重大挑战：空中机动；信息和通信系统；情报能力；医疗设施；后勤补给和维持。鉴于道路基础设施状况不佳，信号单位、工程能力、重型运输设备以及多用途直升机等推进手段和增效手段的缺乏阻碍了特派团的运作。目前迫切需要推进手段和增强战斗力的手段，以使中非支助团能更有效地开展业务。

45. 联合国正同法国和美国一道部署军事和文职专家，与中非支助团一道开展工作，加强指挥及控制和行政结构；改善通信和信息技术基础设施；提供培训。2 月 1 日，在非洲联盟举行的一次捐助方会议期间，各捐助方认捐了约 3.16 亿美元支持中非共和国，包括支持中非支助团，其预算在 2014 年达 4.09 亿美元。联合国利用信托基金对中非支助团的信息和通信能力进行了升级。2 月 20 日和 26 日，联合国派遣两架飞机到班吉，交付了 1 200 个甚高频手提式无线电收发报机、25 个中继器，以及其他各种信息和通信设备和发电设备。联合国还部署了专家来安装这些设备，并培训中非支助团人员如何使用这些设备。

B. “红蝴蝶”行动和欧洲部队的部署

46. 法国“红蝴蝶”行动于 12 月 6 日部署到中非共和国，目的是恢复班吉最起码的安全条件和支持中非支助团的部队集结。共有 2 000 名“红蝴蝶”行动军事人员部署在班吉和该国西部和北部的一些热点地区，其中包括贝贝拉蒂、雅洛科、博达、班巴里，以及在瓦卡加省。

47. 2 月 10 日，欧洲联盟理事会设立了欧洲联盟中非共和国军事行动，由其协助在班吉地区建立最长为 6 个月的安全保障环境，以期将任务移交给合作伙伴。预期该部队将在 3 月初开始部署之后，将尽快开始行动。

C. 措施

48. 安全局势的持续恶化，尤其是上文所述广泛的杀戮和对平民的普遍威胁，要求国际社会集中注意和即采取行动。2月20日，我向安全理事会提出一项六点计划，旨在制止暴力和杀戮、保护平民、防止国家事实上被分割、协助提供人道主义援助和向政府提供一些紧急支援。该计划呼吁对目前在实地的非洲联盟及法国部队进行快速增援，办法是增加部署部队和警察，并向非洲部队提供后勤及财政支持；国际部队的协调指挥，重点集中在防止杀戮和保护平民；向中非共和国政府迅速提供有形支持；加快该国的政治与和解进程；以及立即为人道主义行动提供紧急资金。

49. 即使当我们为一项未来的联合国维和行为做准备，至关重要的是，所有行为体集中注意最紧迫和高度优先的目标，即停止对无辜平民的暴力行为，保护平民并向那些需要救济者提供援助。若要实现这些目标，则需要许多行为体的贡献。我敦促会员国、区域组织和其他主要合作伙伴做出实在的贡献，通过提供军事人员和警察，资助人道主义行动，向中非支助团和中非共和国政府提供财政和物资支援，以及向和平与和解进程提供政治支持，以确保该计划的成功。

四. 联合国维持和平行动成功运作的条件

50. 在我2013年11月15日关于中非共和国的报告(S/2013/677)中，我概述了联合国维持和平行动成功运作需要具备的一些实地条件，其中包括要继续保留过渡，而且过渡政府对这一进程表明其承诺，并采取具体步骤落实商定的框架。新的过渡时期国家元首和她的政府采取了一些令人鼓舞的步骤，以表明其向前推动这一进程和解决眼前挑战的承诺，包括重开位于班吉的监狱，并就支付公务员薪金的问题开展谈判。新领导班子将有望使过渡进程重回正轨和创造有利于举行选举的条件。不过，当前政治框架并未完全得到遵守而且因事态发展而过时。该框架的脆弱性被认定是未来任何维持和平行动的一个主要风险。

51. 关于国家安全机构的重建，要区分那些正式代表国家安全机器的部队和那些在任何法律框架之外采取行动的部队，首先需要有一个关于其在全国各地的安全及法制机构、其武装部队今后构成的国家愿景，包括吸纳其成员以及前武装人员解除武装、复员和重返社会的标准。虽在技术层面已取得了一些进展，但围绕这种愿景创建共识，从根本上说是一个政治进程，而这一进程还有待发生。

52. 如上文所述，中非共和国的局势已发生重大变化。尽管该国目前和未来的政治环境是特派团获得长期成功的重要因素，最重要和最紧迫的考虑因素仍然是如何保护平民和在全国各地建立一个安全环境。因此，我建议迅速部署一个处理该国关键安全挑战所必要的联合国维持和平行动。

五. 关于将非洲主导的中非共和国国际支助团可能转变为联合国维持和平行动的建议

53. 在2014年1月27日的来信中，中非共和国外交部长请求部署一个联合国维持和平行动，以稳定该国局势和处理危机的民事方面。过渡时期国家元首2月12日在班吉会晤我的主管维和行动助理秘书长时重申了这一请求。

54. 在2014年2月17日的来信中，非洲联盟主席指出，中非支助团的部署旨在促进国际社会更广泛和更可持续地在中非共和国互动协作，包括一旦在实地创造了所需条件就适时部署一个联合国行动。非洲联盟表示希望初步稳定阶段将在未来6至9个月内完成，并表示认为确切的时间框架应在对局势定期联合评估的基础上确定。

A. 部署拟设的维持和平特派团

55. 中非共和国面临的挑战具有深层原因，难以轻松解决。虽然中非支助团和“红蝴蝶”行动的效力逐步增强，但国际安全部队目前的部署并不充足而且缺乏文职部门，难以充分保护迫在眉睫威胁下的平民和解决冲突的根本原因。处理中非共和国的危机需要通过部署一个多层次联合国维持和平行动采取统一及综合办法，其最优先事项是保护平民。我做出建议部署联合国维持和平行动的决定，是受一个重要因素的影响：本组织是唯一能够部署和维持一个多层次维和行动，并具有解决目前在中非共和国正发生的根深蒂固的复杂危机所需的全方位能力的组织。

56. 在部署的早期阶段，联合国维持和平行动将需要集中在最紧迫的优先工作，利用中非支助团和“红蝴蝶”行动已取得的进展，在安全、保护平民、人权和司法领域向民众提供即时红利。从长远来看，为了使联合国能在中非共和国发挥持久的作用，它需要支持国家努力打破不断发生的政治和安全危机的循环，并协助建立长期稳定以及社会和经济发展的条件。

57. 联合国维持和平行动的目标和优先事项，及其配置和各项活动，应随着时间的推移根据该国及其人民的特定条件和需要进行调整。因此，联合国维和行动在部署的早期阶段目标将集中于提供一个安全的环境，这是其他领域取得进展的一个必要条件，支持过渡政府行使国家基本职能，支持和平与和解的努力，保护基本人权和便利人道主义援助的运送。随着该国状况的转变，特别是，随着安全局势改善和国家安全能力的发展，联合国特派团的目标将转向更多地把重点放在支持国家权力的扩展和国家提供公共服务的能力，巩固稳定的政治环境，使得各社区和解，人民返回家园，法治机构发展和促进尊重人权。从一开始就需要确定一个撤出战略，其依据必须是在国家能力建设方面取得的进展。

58. 联合国在中非共和国的工作必须基于对目前局势的清楚了解，并针对其人民的未来需求。需要一个“切合目的”的办法，着重在全国各地部署强有力、灵活机动的军警和文职人员队伍，以便特派团防止和应对随时变化的安全威胁，同时对其民事活动的优先事项给予必要重视。将在特派团各阶段任务中设定关键基准，以便其能够尽快从启动阶段进入稳定和巩固阶段，并最终在可持续的情况下撤出。

59. 因为中非共和国情况特殊，必须以谨慎方式分阶段部署军事、警务和文职人员，而且必须与特派团的首要目标联系起来。为处理眼前的安全需要，将先增派军事人员和相应的军事配套要素。在初期增兵的同时，如果局势逐步稳定、必要生活和工作设施得以建成、可以在文职任务方面开展更多工作，将分阶段部署文职人员。还将分阶段部署警察，随着安全环境的改善，警察将最终取代大部分初期增兵力量。虽然为应对安全挑战，初期必须部署大量军事力量，但计划让联合国部队在条件许可的情况下尽快逐步缩减，以便将尽可能联合国努力的重点放在关键的文职和国家建设任务上。将在全系统展开评估，进一步修改和完善联合国的总体行动。从特派团成立初期，就需要执行强大的宣传战略，摆正当地人民对特派团的期望。

B. 拟设中非共和国特派团的任务规定

60. 建议拟设的联合国维持和平行动遵守第七章授权的任务规定，包括：(a) 保护平民；(b) 保护联合国人员、设施和装备，保障联合国和相关人员的安全和行动自由；(c) 支持政治进程和主要的过渡内容，包括国家权力的恢复及其在该国全境的扩大；(d) 为提供有原则的人道主义援助以及难民和境内流离失所者安全、自愿、可持续的回返创造有利安全条件；(e) 增进和保护人权；(f) 促进各级的全国对话、调解与和解；(g) 支持前武装分子解除武装、复员和重返社会，并特别注意保护儿童、遣返外国分子以及减少社区暴力方案。

61. 其他任务应包括：(a) 支持组织和举行选举；(b) 支持进行安全部门改革；(c) 支持警察、司法和惩教机构恢复刑事司法系统；(d) 排雷行动、监测武器和弹药贩运以及储存管理；(e) 协调国际努力，以支持加强善政，包括制定健全的财政政策和自然资源管理；(f) 建设机构，为长期社会经济复原奠定基础。

62. 必须强调指出，在维和特派团存在的所有阶段，并非所有这些活动将均衡开展。相反的，特派团必须根据地面情况定期调整其优先活动及其配置。

C. 联合国特派团必须履行的任务

保护平民

63. 联合国特派团初期阶段的主要重点必须是保护平民。这就需要军民协调方面的军事和文职专门知识、与当地人口联络、性别问题专门知识、人权监测和报告、

综合的共同威胁分析以及国家和地方各级的早期预警能力，同时制定连贯一致的协调机制，包括与人道主义保护问题专题组一道。同时应部署专门的文职能力，以通过部署强有力的司法和惩戒部门，立即重启最起码的刑事司法职能系统。

军事部门

64. 我 2 月 20 日给安全理事会的通报指出，鉴于中非共和国面临军事威胁而国家安全机构几乎不存在的情况，需要更多部队，以处理维持和平行动初步阶段面临的这一局势。已经制定了拟议行动构想，其假设是部队具备有力授权和充分资源，有能力妥善应对不断变化的情况，并防止可能破坏稳定的活动。一旦达到关键基准，应尽快逐步减少军事部门。

65. 预计维持和平行动的兵力将最多为 10 000 名士兵和 1 820 名警务人员，连同所需的能力和使能因素。拟议兵力数量取决于下列因素：需要在全国各地部署平衡、有威慑力的部队；保护平民；监测边境地区；支持过渡；保护流动和通信主要线路的安全，尤其是来自喀麦隆的主要补给线，以酌情支助人道主义援助的提供；以及保障联合国人员和设施。

66. 除了 8 个步兵营，还需要妥善配备的储备和关键资产，如后勤、航空和工程师。此外，建议该部队与其他有关各方合作，可在稍后阶段促进旨在重组国防和安全部队的更广泛的努力，这关乎联合国的撤出战略。根据该部队最终将发挥的作用，可在适当时候考虑部署更多的能力，如部署一个训练援助单位。特别强调军事观察员，包括女观察员，他们可以协同强大的民政部门，拓展工作范围，与当地社区进行联络，并履行监测跨界流动的重要任务。运用技术开展监视行动，以协助预警对平民和联合国人员的威胁，并协助监测重要的不稳定地区，这对于执行任务、加强联合国人员的安全和保障，以及减少资源需求是至关重要的。

67. 希望联合国行动在初期阶段，继续中非支助团为班吉的关键设施和国家利益攸关方提供安保的努力。不过，特派团为国家主要利益攸关方(包括过渡政府的成员和治安法官)提供安保的能力将是有限的。因此，建议警察部门帮助建设国家警察和宪兵在提供近身保护方面的能力。

警察部门

68. 要处理目前的暴力和有罪不罚局势，单靠军事手段是不够的，无论该军事手段多么有力。因此，我建议为拟设特派团的联合国警察部门提供有重点的任务和支助能力，以保护平民并支持恢复国家警察和宪兵的活动。联合国的维持治安行动将面临严峻挑战，包括迅速组建人群控制等专门能力进行改革和重组活动。将召集和部署多名警官和多个建制警察部队，办法之一是按照联合国的政策，让中非支助团警察换盔。联合国警察概念设想，将在班吉进行初期部署，待安全等条件允许时，扩大到首都以外地区。如同其他部分一样，警察部分的活动重点，以及警察的部署，也将根据地面的具体需要进行调整。

69. 稳定安全局势需要消除有罪不罚现象，并加强对司法系统的信心。因此，拟设特派团还应协助动员和协调国际捐助者为执法机构提供基本的基础设施、装备和后勤，并支持国家当局在全国安全部门改革战略的框架内进行培训、改革、重组和发展。应认真考虑在安全和法治领域采取紧急临时措施，以防止该国目前存在的完全有罪不罚的现象继续下去。

文职部门

70. 尽管部署一个强大的、有能力的军事力量对解决该国紧迫的安全挑战是至关重要的，但文职人员需要与合作伙伴协作，以便在中非共和国政府和人民谋求建立自己的国家期间提供协助。文职工作应着重保护平民、促进和解、推动政治进程，以及建设国家能力，以解决民众最紧迫的挑战和需要。

71. 政治战线上的进展至关重要，能确保过渡进程不脱离轨道，同时为以下方面创造有利条件：重建国家军队；解除武装、复员和重返社会；全面的安全部门改革；和解并发展民主体制。部署联合国维持和平行动将促进工作统一，并帮助推动政治进程和解决冲突根源。这将需要秘书长特别代表发挥有力的斡旋作用以及重要的分析能力。

72. 联合国维持和平行动的部署应成为一个机会，用以振兴有意义的政治进程，支持区域的努力，以便建立关于未来武装部队的全国共识，为举行自由、公平和包容各方的选举创造条件，包括为所有候选人创造平等的竞争环境。过去已经表明，维持和平特派团的支持对于透明、民主的进程至关重要。

73. 最近的危机进一步分裂和破坏了中非共和国的社会结构。联合国维持和平行动应支持全国各地的倡议，密切协同联合国国家工作队和其他合作伙伴，包括宗教和社区领导人，扩展国家权力，解决当地紧张状况，促进解决、调解和和解当地冲突的努力，为促进和平共处以及境内流离失所者和难民自愿和可持续回返创造条件。

74. 中非共和国当局需要技术和能力建设支助，以确保国家机构有足够的能力来处理最紧迫的挑战和民众需求。维持和平特派团的重要工作之一应该是，协同联合国国家工作队等机构，支持在中央一级和地方一级的国家机构。各区域的强大的民政力量应大力支持地方当局，包括支持筹备最终选举进程。

75. 强有力的宣传和公共信息部门将有助于缓和紧张局势并促进全国和解。建议建立覆盖全国的联合国广播电台能力，原因如下：特派团所处的政治背景复杂；国家媒体部门薄弱；中非共和国对于部署多层面的维持和平行动期望极高。

76. 为帮助稳定安全局势，特派团应促进开放和恢复现有法院、监狱、警局和其他基础设施；通过建设监狱工作人员能力等办法，依照国际最低标准，运作可靠安全的监狱；对待审拘留犯进行定期司法审查；建立流动法院；支持在全国各地

扩大法律援助。将在全球司法、警察和惩戒协调中心的框架内，通过酌情联合拟订方案，协同国际伙伴提供支助。

77. 我建议在设计特派团内设有相当规模的司法和惩戒部门。其任务应包括协调国际援助。这些部门将与国家和国际行为体合作，帮助确保公正、毫无歧视地向所有民众提供这些公共服务。

78. 我还建议在拟设维持和平行动内设立一个小规模的禁运小组，由武器、自然资源和海关方面的专家组成，以支持专家组监测制裁制度，并向我的特别代表提供咨询意见。

79. 拟设维持和平行动还应支持政府提供关于安全部门改革以及武装分子解除武装、复员和重返社会方面的专家咨询。

80. 从一开始，特派团将需要一个强大的人权部门，把重点放在打击有罪不罚现象、问责制和过渡时期司法。人权部门还将监测和公开报告违反国际人权法的行为，并具备强大的外联能力，以及调查和报告能力。

81. 在风险地区部署人权部门，将有助于密切协同军警部门，保护平民，加强威慑，并为特派团应对查明的威胁和预防性接触潜在犯罪者提供咨询意见。人权部门将支持执行国际调查委员会的建议，协助国家当局打击有罪不罚现象和制订过渡时期司法办法。消除有罪不罚现象和追究侵犯人权行为的责任将是主要的重点领域。这需要采取有针对性的方案，帮助司法机关迅速调查和起诉人权案件。还需要有各种方案来支持受害者诉诸司法，并恢复民间社会参与促进和保护人权的能力。为司法机关、法院和监狱提供安全环境同样重要，有助于杜绝有罪不罚现象，为尊重人权创造有利环境。人权部门还将协助加强国家人权机构和能力。

82. 在特派团最初阶段，为了解决系统、大规模招募和使用儿童的问题，必须部署强大的儿童保护能力，做出有力反应，这将有助于联合国儿童基金在监测和报告严重侵犯儿童行为、让儿童脱离武装团体以及把保护儿童问题纳入联合国应对行动方面的方案工作。有迹象表明，性暴力被用作系统攻击平民的手段。将需要强大力量来解决这一问题，办法之一是在人权和性别平等股等部门部署具备相关专长的妇女和儿童保护顾问。

83. 由于当前局势不安全，人道主义援助准入极其困难，这也是阻碍难民和国内流离失所者回返的最重要因素。联合国维持和平行动可以为此作出积极贡献，帮助恢复安全以及货物和人员的自由流动，这将促进人道主义援助的提供以及流离失所者和难民自愿、可持续的回返。在倡导以综合办法应对危机的同时，还必须确保区分政治和安全行动以及人道主义行动，以便能根据人道主义原则，在全国各地提供人道主义援助，在民众眼里树立公正、独立的形象。

84. 制定健全的财政政策和良好的经济治理，将对国家及其执行能力至关重要。联合国特派团将与国际金融机构密切合作，在这些领域向该国政府提供支助。特别是，有必要确保中非共和国的自然资源能用于有效促进班吉内外国家权力的恢复，并通过提供基础设施和基本社会服务，加强稳定。联合国将与该国政府和合作伙伴进行协商，以确定如何最好地在这一领域提供协助，特别是，联合国特派团能发挥什么作用，来确保收集与开采自然资源有关的海关收入及其他收入。

85. 拟设维持和平行动如要取得成功，该区域必须通过萨苏·恩格索总统、中非经共体和非洲联盟的调解，继续发挥重要的互补作用。因此，特派团应与非洲联盟和中非经共体密切合作，并酌情向他们提供全面的政治支助，并在其资源、能力和授权的范围内提供有限的业务支助，使他们能够继续为稳定该国发挥作用。可以为此支持部署非洲联盟和中非经共体的人权和军事观察员，并酌情提供其他支持。中非支助团文职人员不必换盔，因此建议在新特派团内部设立非洲联盟联络能力。

86. 联合国提供的所有支助将严格遵守联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽责政策(A/67/775-S/2013/110)。

D. 联合国人员的安全保障

87. 联合国工作人员将要面临的主要威胁来自下列因素：武装团体之间持续不断的暴力；聚众暴力；犯罪活动增加；武装活动筹集资源，急需车辆。联合国本国工作人员尤其面临风险，他们因为宗教归属而成为滥杀滥伤的对象，或者因为受雇于联合国而被视为比一般民众富有。虽然到目前为止，联合国未成为具体攻击目标，但有一名本国工作人员因宗教归属而被杀害。如果拟议的特派团被视为妨碍特定群体的利益，或者联合国被视为不公正，则不能排除联合国人员受到有针对性袭击的可能性。

88. 鉴于目前存在的威胁和国家安全机构的缺失，特派团需要一个相当规模的安全部分，配备高素质人员和强大的分析能力。虽然联合国人员不应承担不必要的风险，但在中非共和国这种形势下，特派团必须采取使能态势，使联合国能够完成任务。

E. 支助方面的考虑

89. 在一个基础设施极差的内陆国家派驻和维持一个大型、高度分散的多层面特派团将会极为艰难。建设支助规划的部署所需的能力(具有必要安全保护功能的工作场所和生活住所；信息、通信和技术能力；医疗服务；空中和陆地交通基础设施和车辆)，并建立食品、供水、燃料和其他材料的供应链，需要一定的时间来完成，而且费用是昂贵的。特派团各组成部分的分阶段部署不仅需要与的完成任务的优先事项同步，而且也需要与特派团接收和支助人员及单位的能力匹配。

90. 境内道路网条件很差，漫长的雨季期间大部分道路无法通行，部署工作因此变得复杂，而且更加需要依靠空中运输。班吉以外的所有机场条件普遍很差，因此，特派团最初必须大量依靠直升机，来完成各种广泛的任務。然而，由于特派团预期将在该国相当长一段时间，它需要在早期阶段对机场的升级做出一些大量投资，以便更好地利用固定翼飞机。从长远来看，这将提高运营绩效，提高飞行运行的安全性和节省资金。

91. 当地商业施工能力无法承担建立特派团所需的大量建筑。从一开始就必须配备增援工程、运输和支助能力，自我维持的军事支援部队必须在最短时限内首先抵达。各会员国愿意在部署的早期阶段提供军事建筑工程师，将对特派团能够发展所需要的设施能力有显著的影响。在部署的最初阶段侧重于建设之后，预计随着特派团活动重点的转变，一些工程单位将能够遣返。为了加强军事支援能力，以便特派团能够在最短时间内上马，将与其他联合国机构开展伙伴合作。

92. 特派团的部署将以全球外勤支助战略的原则为基础。我也将指示我的特别代表和总部各部门，要利用我和秘书处所能获得的一切权力，将建立特派团作为优先事项，特别是在人力资源和提供建筑及工程等服务的领域。

F. 过渡

93. 根据以往将区域行动转变成联合国维和特派团的经验教训，并考虑到实地存在的具體挑战，联合国需要大约六个月时间为部署行动进行准备。为使联合国特派团准备妥当并确保平稳过渡，建议秘书处与非洲联盟委员会协调，立即向中非共和国部署一个有中非支助团和中非建和办参加的过渡小组，负责建立拟议的维和行动，为9月15日以前移交权力做好准备。作为一个紧迫优先事项，过渡小组将制定各项战略计划，最重要的是制定特派团构想以及相关行动概念和支助计划，同时开始修建必要设施，包括特派团总部和全国各地的营地和外地办事处。为此，需要立即部署必要的民事力量，包括航空资产和工程人员。过渡小组还应协助早期征聘具有必要语言技能的文职人员。

94. 秘书处应启动部队组建工作，特别侧重于组建必要的军事支援部队和警察部门，但过渡小组将与中非支助团合作，协助加强中非支助团各特遣队，弥补重大缺口，以便换盔并入维和行动，包括通过使用专用的信托基金。该小组提供的设施和服务，将提供给确定换盔成联合国特派团的中非支助团部队。在这方面，小组将争取优先为到达的联合国部队建立口粮、水和燃料供应线。这些物资将尽快提供给相关的中非支助团，以协助他们发展参与联合国特派团的行动能力。同样地，在该小组需要迅速建立航空能力，使其能够在全国各地开始工作的同时，联合国将同意在“可用空间”的基础上和不损害联合国其他行动的情况下，利用其飞机运送中非支助团人员。

六. 意见

95. 我对中非共和国急剧恶化的局势深感关切。令人震惊的暴力程度和大批民众流离失所现象正在改变该国的人口结构，而且可能造成长期后果。12月，“反砍刀”民兵在班吉袭击前塞雷卡人员，使冲突事态发生逆转，引发了平民之间相互报复和武装民兵之间冲突交战的恶性循环，全国各地平民都受到严重影响。国际社会的努力，特别是中非支助团和法国“红蝴蝶行动”部队的迅速部署，对于在该国各地部署地点拯救平民生命起到了至关重要的作用。我对非洲联盟和法国部队的迅速部署给予赞扬。我向参与人员在艰难条件下执行任务的奉献精神 and 勇气致以敬意，并向为和平服务献出生命者的家人表示慰问。我欢迎关于增加国际部队成员，特别是临时部署一支欧洲联盟部队的决定。我敦促欧洲和其他国家领导人在这个关键的过渡阶段承诺提供更多的部队和警察人员。

96. 令我感到鼓舞的是，在新任过渡时期国家元首凯瑟琳·桑巴-潘扎领导下，迅速组建了过渡政府，桑巴-潘扎女士也表示愿意应对今后多种严峻挑战。然而，过渡政府需要与邻国、区域和更广泛的国际社会保持互动协作，引导国家走出目前的危机，继而举行具有公信力和包容性的选举。联合国和广大国际社会随时准备帮助中非共和国，但是，设法结束使他们自己的国家遭受的苦难，首先而且主要是中非人自己的责任。因此，我呼吁中非所有利益攸关方把握过渡时期这一契机，应对该国面对的各种紧迫挑战，停止暴力，并恢复该国的和平共处的传统，同时为持久和平与稳定奠定基础。我鼓励中非人对中非支助团、其他国际部队、我的实地代表以及部署后的拟设维和特派团给予充分合作。

97. 中非共和国虽然驻有国际部队，但该国各地暴力不断，侵犯人权行为广泛发生，这说明我们国际社会尚未竭尽所能帮助中非共和国人民应对这场危机，该危机在2013年3月24日塞雷卡反叛分子夺权之前早已开始。现在是采取行动的时候了。这就是为什么我向安全理事会提出六点倡议，建议立即采取措施，制止暴力和杀戮，保护平民，防止事实上的国家分裂，促进人道主义援助的运送，并向过渡政府提供迫切需要的支持。我再次敦促安理会支持这些建议，作为一个重要的衔接措施，以待最终部署联合国维和行动。

98. 中非共和国面临的挑战是巨大和多方面的。应对这场危机必须采取综合性、多层面和持续对策，帮助该国实现稳定，恢复法治，重建能够保障国家安全和保护人民的安全机构，同时消除冲突的根源。这不是联合国第一次在中非共和国部署维和人员。以往的经验教训明确表明，要在实地产生影响，就必须让联合国发挥强有力的作用，包括支持改革以消除冲突根源和帮助重建国家及其体制，从而使中非共和国终于可以摆脱政治不稳定、暴力和贫穷的循环往复。联合国特派团预期将与世界银行、非洲开发银行和其他金融机构在重建中非共和国中建立稳固而紧密的合作关系。

99. 虽然维和特派团具有本报告所述的主要目标及任务，但仍将针对实地具体情况来部署，一旦局势允许，特派团的军事足迹会减少，其警察部分则将逐步增加。其文职人员配置将根据优先任务加以灵活管理，这些任务也将按照地面形势而转变。

100. 我们必须认识到，中非共和国的问题不可能迅速解决。应对这场危机需要时间和资源。中非共和国需求巨大，规模惊人，任何一个领域取得的进展，如果没有其他领域同时进行的大力参与，都将不可持续。如果迟迟不能制定可持续的多层面对策，可能会造成更高昂人员和财政的代价。实际存在的风险，包括该国按照宗派分裂和变成极端主义团体滋生地的风险，可能会对区域内的稳定造成深远的影响。

101. 要解决中非共和国的危机，不能没有邻国和区域的持续积极参与。我呼吁这些国家及广大国际社会加大努力帮助中非共和国，同时考虑到各自的相对优势并利用伙伴关系和区域举措。

102. 强有力的中非支助团将有助于应对民众当前面临的安全挑战，并有助于过渡到联合国维和行动。然而，中非支助团仍然缺乏关键能力，难以充分发挥潜力。我呼吁双边伙伴和会员国立即向中非支助团提供慷慨的财政和物资的支持，包括支付其人员和偿还主要军事设备的费用。

103. 我建议安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动，授权部署一个多层面的联合国维持和平行动，按照我在第 60 和 61 段中所提建议为该行动规定任务并提供充足资源。中非支助团大部分和其他参与方将按照人权筛查政策和能力过渡为联合国维持和平行动，最后达到核定人数 10 000 名军事人员，包括 240 名军事观察员和 200 名参谋、1 820 名民警、由 1 400 名建制警察部队人员组成的 10 个建制警察部队、400 名单派警察、20 名借调惩戒干事。这些人员将与相当数量的文职部分和必要的辅助人员一道部署。该人数将定期受到审查，以便向安理会提出适当的建议。维和行动建立后，中非建和办将不再存在。

104. 由于危机情况复杂，安全机构缺失，国家能力几近于无，中非共和国面临的许多问题超出了联合国维和行动的能力范围。因此，在中非共和国部署联合国维和行动需要成为国际社会更为广泛和长期的互动协作一部分。这项协助中非共和国政府和人民重建国家的更为广泛努力是否能够成功，将取决于许多行为体的贡献和承诺，特别是中非人自身的贡献和承诺。

105. 部署维和行动必须由政府提出请求，而且必须具备以下条件：该国各利益攸关方作出政治承诺，参与旨在为建立新军队创造有利环境的包容性政治进程；重建警察和宪兵；解除武装、复员和重返社会；和解并举行公平、透明的包容性选举。可以借特派团部署的机会以包容各方的方式审查过渡框架。应该鼓励该国各行为体正式承诺参与这样一个进程，最终就建立一支体现全国多样性的未来共

和国军队达成一致构想。还应该鼓励各行为体考虑加强国际机制，例如关于中非共和国问题国际联络小组和后续技术工作委员会，给予它们更多特权，以便促进由主要区域和国际行为体及联合国发挥重要作用的过渡进程，并履行作为支持过渡时期国际委员会的职能。

106. 国际社会必须承诺共同合作，并根据我们各自的比较优势提供给中非共和国必要的援助，以确保我们的行动能够有效和可持续。没有和平就不可能有发展，没有发展就没有和平，不尊重人权和法治，也就不会有和平和发展。充足的资源必须投入到其中每个支柱。我们共同的长期目标必须是中非共和国有安全的边界，能够进行自己的事务，并以不歧视和不受外来者的干扰或依赖外来者的方式，向所有中非人提供服务，其中穆斯林、基督徒和其他社区可以彼此和平相处，而无论信仰或政治派别，并在该国的政治、经济和社会生活中发挥充满活力的作用。

107. 部署拟议的维和行动特别需要与国际金融机构支持该国重建的承诺齐头并进，后者包括支持重建金融和银行部门，包括支付公务员短期薪金。

108. 同时，我还建议中非共和国政府与国际社会建立伙伴关系，包括与非洲联盟和中非经共体开展伙伴合作，确定复原的主要优先事项，并根据关键的和平与国家重建的主要目标订立问责契约。特别是需要参照利比里亚的治理和经济管理援助方案(经管援助方案)，加强公共财政管理和问责，具体针对税收、支出控制、公共采购和特许权管理办法，将其作为国家重建的一部分。

109. 由于民众处境艰难，极为脆弱，必须立即和持续支持人道主义行动，同时需要采取紧急措施，对侵犯人权和违反国际人道主义法的犯罪人追究责任。

110. 我要感谢我的中非共和国问题特别代表巴巴卡尔·盖伊，以及中非建和办和联合国国家工作队的工作人员，感谢他们继续努力工作。我十分感谢他们为中非共和国的和平事业所做出的牺牲。我也感谢过渡当局、非洲联盟、中非支助团部队派遣国、中非经共体、欧洲联盟、捐助国和多边及非政府组织，感谢他们继续努力解决中非共和国的危机。我们必须要在中非人民所表现出的希望基础上，加强我们的伙伴关系，并加倍努力，支持中非共和国的人民和政府。