



## 秘书长关于联合国组织刚果民主共和国稳定特派团战略审查的特别报告

### 一. 引言

#### A. 背景

1. 安全理事会第 2348(2017)号决议请秘书长对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)进行一次战略审查, 审视所有授权任务、优先事项和有关资源的持续相关性以及是否有必要根据选举后阶段的具体需求调整稳定团的任务规定, 以期: (a) 最迟于 2017 年 9 月 30 日就在成功执行 2016 年 12 月 31 日协议后缩减稳定团部队和文职部门以最大程度地高效使用稳定团的资源以及持续推动减少武装团体威胁, 向安理会提出备选方案, 同时顾及稳定团和联合国国家工作队的比较优势、能力及其他相关因素, 以期酌情将有关活动转交给联合国国家工作队及其他相关伙伴; (b) 结合安理会对这些备选方案的反应并在成功执行 12 月 31 日协议后, 在下一轮延长任期前, 就撤出战略向安全理事会提供咨询。

2. 联刚稳定团战略审查是在精简特派团的工作并实现增效的持续努力基础上进行的, 同时考虑到政治和安全事态发展、可利用的资源, 以及减轻这些调整对平民人口影响的需要。本报告是与广大刚果利益攸关方广泛磋商 4 个月的成果。报告就下列问题提出了一些建议: 联刚稳定团在当前选举前阶段的战略优先事项和稳定团态势和构成的相应调整, 以及依据政治和安全局势的演变在选举后时期更广泛重组稳定团的备选办法。本报告还确定了可能的撤出战略的初步要素。

#### B. 方法

3. 战略审查开始于 2017 年 5 月, 是由维持和平行动部领导、在综合工作队全面指导下开展的外地派驻机构和总部之间的联合行动。审查遵循联合国综合评估和规划政策规定的方法, 分为三个阶段。

4. 第一阶段用于编写冲突分析报告, 作为确定在本报告所述期间和 12 月 31 日协议执行之后联合国和联刚稳定团优先事项的基础。在这方面, 确定了三种大致



情形：(a) 虽然推迟时线，但成功执行 12 月 31 日协议(最乐观预测方案)；(b) 协议未得到完全执行(现状)；(c) 协议崩溃(最差情况)。

5. 在第二阶段，与刚果民主共和国常驻联合国代表、安全理事会成员、部队和警察派遣国、联合国系统机构和专题专家举行了进一步协商，包括由国际和平研究所和史汀生中心组织一次研讨会。还举行了一次负责人会议，以验证冲突分析并商定审查后续阶段的广泛参数。

6. 在第三阶段，由主管维持和平行动助理秘书长领导的一个多学科审查小组于 2017 年 7 月 28 日至 8 月 7 日访问了刚果民主共和国，小组成员为秘书处各关键部门的高级代表和综合工作队成员。该小组前往了中开赛省的金沙萨、卡南加以及北基伍省的戈马和卡塔莱。审查小组咨询了联刚稳定团对应方、联合国国家工作队、刚果民主共和国国家和省级政府官员、国家安全部队领导层、全国独立选举委员会成员、总统多数派和反对派代表、民间社会组织、宗教领袖、非政府组织、外交使团和非洲联盟、欧洲联盟和法语国家国际组织驻刚果民主共和国官员。

## 二. 主要结果

### A. 局势概述

7. 2016 年 12 月 31 日协议执行缓慢、不完整且不具包容性，加上社会经济环境不断恶化和国家安全部队加大镇压力度，助长了首都和该国主要城市中心的不满情绪。在各省，各种国家行为体和破坏者操纵武装民兵和族裔紧张关系，导致族群间暴力事件重新爆发，过去一年半中全国各地冲突热点大量增加，包括随着安全局势改善稳定团最近几年已退出的刚果民主共和国中部和西部。

8. 在这一背景下，侵犯人权行为急剧增加，而且往往没有得到调查和惩罚。此外，刚果民主共和国还面临着巨大的人道主义挑战，其规模是过去 10 年中前所未有的——380 万人沦为境内流离失所者，其中大多是妇女和儿童，850 万人需要援助。由于 2017 年没有希望举行选举，签署协议带来的相对缓和不大可能持续到年底之后，这有可能导致政治紧张局势升级和局势日益不安全，对人权和人道主义状况造成不利影响，并有可能对该区域产生影响。

#### 1. 2016 年 12 月 31 日协议的执行情况

9. 各签署方之间缺乏信任、刚果人民对整个政治阶层日益感到不满，已逐步侵蚀了支撑 12 月 31 日协议的广泛共识。反对派领导人、民间社会代表和宗教领袖谴责未达成共识便提名刚果民主共和国政治和社会力量促进变革联盟一个持不同政见的派别的两名成员担任总理和协定和选举进程全国监督理事会主席，认为这是总统多数派用来破坏协议执行的更大规模计划的一个表现。与此形成对照的是，政府成员和总统多数派成员辩称协议正在得到执行，他们感到惋惜的是，联盟中费利克斯·齐塞凯迪领导的一派不仅拒绝建设性地参与指定总理人选(刚果民主共和国总统约瑟夫·卡比拉曾要求向他提交三个名字，而反对派只愿意提出一个名字)，而且还抵制了随后为任命全国监督理事会主席开展的协商进程。

10. 尽管刚果政治阶层内存在深刻的分歧，但总体而言，所有各方的对话者均重申，协议作为解决当前危机的唯一可行框架，具有核心性。在这方面，关键的政府官员和总统多数派成员坚持认为卡比拉先生不打算修改宪法或寻求第三个任期，并补充说，他们认为没有必要公开说明已经载入协议和宪法的内容。他们强调，按照宪法法院作出的关于执行宪法第 70 条的裁决，卡比拉先生将留任，直至选出继任者。然而，反对派成员宣称，他们到 2017 年 12 月 31 日之后便不会再承认这位总统，许多人警告说，他们认为存在一个将卡比拉先生的任期在事实上延长到 2017 年以后很久的周密计划。

#### 选举时间表

11. 接受审查小组咨询的各种对话者普遍承认，12 月 31 日协议确定的选举时间框架将不会实现，南部非洲发展共同体(南共体)和非洲联盟最近发表的公报都承认了这一点。主要反对派人士表示，他们愿意接受在 2017 年底之后进行选举，条件是立即采取具体步骤，表明当局致力于完成选举进程。

12. 全国独立选举委员会强调，自 2016 年 8 月以来开赛省和中开赛省局势普遍不安全，导致选民登记进程推迟完成，这是一个重大挫折。不过，委员会相信，由于开赛地区这两个省安全局势有所改善，可开始选民登记。委员会警告说，即使到了那个时候，仍需要克服重大的财政和后勤制约，这可能会影响到时限。

13. 委员会还指出，它一直认为 12 月 31 日协议签署方商定的时间框架在技术上是不可行的。在这方面，委员会在非洲联盟主持的对话期间确定 2018 年 11 月是现实的选举日期，这次对话的最后成果是签署了 2016 年 10 月 18 日协议，该协议最终被 12 月 31 日协议取代。尽管如此，委员会已注意到反对派对选举进程缺乏信心，并承认，没有联合国以及其他国际和区域伙伴组织参与而发布的任何选举日历，都将受到人们的怀疑。

#### 建立信任措施

14. 反对派领导人和民间社会代表强调，在执行 12 月 31 日协议所设想的建立信任措施中方面进展甚微，而这对于创造一个有利于举行和平、包容和可信的选举的环境必不可少。据联合国人权办公室，仍有 170 人因表达政治观点或行使其宪法权利而被拘留。全国各地仍普遍禁止示威游行。

15. 另一方面，政府主要官员坚持称建立信任措施正在执行中，因为总统签署了授权释放政治犯的法令。司法部长称，所谓的待决案件涉及的人被指控犯有刑事罪行，与其政治活动没有关联。他补充说，这些问题无法在协议所设想的建立信任措施背景下处理。

16. 总体而言，审查小组认为，政府采取的措施远远不能满足协议的规定。小组一再向政府对话者强调，必须诚意推进这一问题，以缓和紧张局势并创造一个更有利的环境。审查小组认为，除了这些具体措施外，所有各方都需要保持最大限度的克制，避免采取可能引爆局势的行动。

## 2. 安全局势

17. 自 2016 年以来，随着冲突模式的转变以及新的热点在全国各地出现，刚果民主共和国境内的总体安全局势有所恶化。有关获得资源和土地的争端、族群间冲突、族裔不满、治理不善、国家的权威和合法性受到削弱、缺乏法治以及社会经济状况日益恶化，仍然是刚果民主共和国冲突的主要驱动因素。然而，所有对话者一致认为，目前的政治僵局和有关选举时间表的持续不确定性在很大程度上加剧了过去一年中全国各地的不安全状况。

### 武装团体

18. 去年，由于刚果(金)武装部队和联刚稳定团持续的军事压力，以及稳定团正在进行的解除武装、复员、重返社会、重新安置或遣返方案行动，刚果民主共和国东部仍然存在的主要外国武装团体兵力继续减少。然而，这些团体仍然对其开展行动地区的平民人口造成威胁。

19. 解放卢旺达民主力量(卢民主力量)尽管因反复的军事行动和内部分裂而被削弱，但仍保持数量最多的战斗人员，其战斗人员为 700 至 1 200 名，并继续与北基伍省和南基伍省的刚果武装团体合作。卢民主力量向一些卢旺达难民施加压力，迫使其不参加登记，使那些希望返回卢旺达的人无法返回。

20. 在北基伍省贝尼地区行动的民主同盟军，目前估计兵力约有 250 至 350 名战斗人员。虽然民主同盟军 2017 年年初以来没有有针对性地对平民开展系统性袭击，但最近几个星期对平民和定居点进行了零星攻击，不过强度比过去一年低得多。

21. 上帝抵抗军在刚果民主共和国境内的战斗人员不到 100 名，他们继续在中非共和国、南苏丹和刚果民主共和国之间流动。最近曾作为非洲联盟领导的区域特混部队的一部分部署在中非共和国的乌干达人民国防军部队撤离，支持他们的美国部队也撤离了，导致上帝军在下韦莱省和上韦莱省针对平民的袭击急剧增加。

22. 在南基伍省最南端开展行动的民族解放力量有大约 300 名战斗人员，构成潜在威胁。布隆迪最近的危机期间，出现了以刚果民主共和国为行动基地的其他团体。

23. 与此形成对照的是，在更大地理区域开展行动的刚果武装团体的数量和人员有所增加，其中包括：有 300 至 400 名战斗人员的伊图里爱国抵抗力量(抵抗力量)；在北基伍省的有 200 至 350 名战斗人员的恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派；有 200 名战斗人员的玛伊-玛伊卡塔加丹加。政府一再试图通过谈判劝降这些武装团体，但均告失败。

24. 为解决开赛地区安全危机而重新部署刚果(金)武装部队，造成了突如其来的真空，这在某种程度上促成了“玛伊-玛伊”团体在北基伍和南基伍省的扩散，令人担忧。其中许多团体得到政治行为体和国家行为体的支持，有一些团体近乎犯罪团伙。有些团体支持族裔或反政府议程，并试图结成联盟。武装团体结成的

新联盟，例如北基伍省的民族革命运动和南基伍省的刚果主权全国人民联盟，似乎蓄意将刚果安全部队和国家权力象征作为袭击目标。

#### 地方冲突和族裔冲突

25. 刚果民主共和国各地多个地区、包括最近相对稳定的西部省份发生的族裔和地方暴力冲突剧增，是一个令人关切的重大问题。虽然这些冲突反映了长期存在的紧张局势，但各种政治派别的政治人物以及长期为达到自身目的而煽动暴力的个人，对这些冲突起了煽风点火的作用。

26. 在北基伍省，暴力事件使胡图族和南德族的武装团伙反目成仇。这些按族裔形成的武装团体出于族裔动机对平民进行了袭击，造成数十名平民伤亡，村庄被烧毁。

27. 在坦噶尼喀省，卢巴族与特瓦族之间的冲突已导致收容难民和境内流离失所者的村庄和营地出现大规模暴行并受到破坏。配备传统武器的敌对民兵袭击对方的村庄，报复袭击不断升级，迫使数千人逃离。战火可能蔓延到该省其他族裔社区和地区。

28. 在开赛地区，**Kamuina Nsapu** 民兵在该地区至少 4 个省份实施了大规模侵权行为，并对国家行为体和标志、学校和教堂发动攻击。除了与安全部队发生冲突，**Kamuina Nsapu** 分子(其中一些人与卢巴族和卢卢阿族有关联)还与 **Bana Mura** 民兵作战。**Bana Mura** 大体由 **Tshokwe**、**Pende** 和 **Tetela** 族成员构成，得到开赛省知名政治人物的支持，据称从国家安全部队和地方首领那里获得了武器。最严重的暴力事件发生在开赛和中开赛两省某些地区，近几个月在那里发现了近 90 万个万人坑。

29. 然而，在审查小组访问期间，局势似乎已相对缓和。这场冲突引发了一次大规模人道主义危机：140 万人沦为境内流离失所者，其中 85 万是儿童，52% 是妇女和女童，31 278 人越过边界逃入安哥拉；自冲突开始以来，1 878 名儿童，包括 658 名女童，已脱离民兵。在卡南加，民间社会代表强调，必须确保将人道主义援助送达有需要的人，并强调必须确保将在过去一年半中实施罪行的责任人绳之以法，以便受影响族群能够开始愈合进程。

30. 在中刚果省和金沙萨，由议员 **Ne Muanda Nsemi** 领导的一个起源于中刚果省的政治宗教团体“刚果王国”组织/“马亚拉王国”组织运动，将战略设施作为袭击目标，并袭击了刚果安全部队。**Nsemi** 一再要求总统下台，同时煽动对“卢旺达人”实施暴力行为——这是对来自胡图族和图西族讲基尼亚卢旺达语的人的一种称谓。2017 年 8 月 7 日，该团体在金沙萨和邻近的中刚果省实施暴力，导致 70 人死亡。

### 3. 人权

31. 据联合国人权事务联合办事处称，自 2016 年初以来，刚果民主共和国全国各地侵犯人权事件总数急剧增加，2017 年上半年期间记录了 2 822 次侵犯人权行为，而 2016 年同期则发生了 2 343 次侵犯人权行为。在民主空间不断缩小、国家

安全部队过度使用武力以及地方冲突和族裔间暴力事件抬头的背景下，侵犯公民权利和政治权利事件泛滥，是导致这种恶化的直接原因。

32. 国家安全部队越来越成为平民人口不安全感的根源。据联合国人权事务联合办事处称，自 2017 年年初以来记录的侵犯人权行为中，57%可归咎于国家工作人员。在民主空间缩小和有罪不罚现象泛滥的背景下，国家安全部队过度使用武力，并通过影响到平民和民用基础设施的广泛的暴力行为和支持傀儡民兵，为在开赛地区某些地方的冲突推波助澜。他们还实施了越来越多的侵犯基本权利和自由的行为。使这一问题雪上加霜的是未经适当审查将前武装团体成员编入刚果(金)武装部队的长期做法。

33. 武装团体和民兵继续犯下严重侵犯人权行为。总体而言，抵抗力量和“玛伊-玛伊”战斗人员是受冲突影响地区侵犯人权事件的主要施害者。特别令人关切的是开赛地区的人权状况，Kamuina Nsapu 民兵在那里犯下残暴罪行，包括杀戮、残害、性暴力、大规模破坏、招募、使用和绑架儿童，以及对学校和医院的袭击。在坦噶尼喀省，民兵团体也对民众实施了严重侵权行为，联合国联合人权办公室证实 2017 年年初以来特瓦族民兵犯下 21 起强奸行为。

34. 在与审查小组的会议上，若干重要政府官员重申，他们致力于确保包括安全部队成员在内的侵犯人权者被绳之以法。然而，北基伍省对民主同盟军和刚果(金)武装部队成员的审判以及中开赛省和东方省对 Kamuina Nsapu 和刚果(金)武装部队成员的审判引人注目，却并未导致对所犯罪行负指挥责任的官员进行定罪。虽然副总理兼外交部长再次向审查小组保证政府愿意继续与联合国联合人权办公室合作，但他谴责他称之为国际行为体对国家安全部队的“系统性指责”，并强调联合国需要对刚果民主共和国主权显示出更多的尊重。

#### 4. 人道主义和社会经济状况

35. 刚果民主共和国正在面临非洲最严重的人道主义危机之一，该国超过 10% 的人口需要人道主义援助。该国有 380 万境内流离失所人员，其中 200 万人是妇女和女童，同时该国接纳了来自卢旺达、中非共和国、南苏丹和布隆迪的五十多万难民。粮食安全状况急剧恶化；截至 2017 年 6 月，包括 520 万儿童在内的 770 万人民面临严重的粮食不安全和生计危机，而 2016 年 6 月这一数字为 590 万。在刚果民主共和国境内的人道主义需求在过去一年继续增加，同时由于后勤、政治和安全问题造成的资金短缺和准入限制严重阻碍了人道主义应急工作。刚果民主共和国暴力和不安全的程度部分体现在已在邻国寻求难民地位的刚果人数上，需要在区域一级采取人道主义应急行动来缓解这一状况。目前，该区域有超过 621 700 名来自刚果民主共和国的难民，这是非洲第三大难民问题，这些难民最近涌入了安哥拉和赞比亚。

36. 赤贫和不断加深的经济危机使刚果民主共和国民众所处困境雪上加霜。刚果民主共和国的人类发展指数在 188 个国家中排名第 176，其易卜拉欣非洲治理指数在 54 个国家中排名第 48。82% 的人口生活在每人每天 1.25 美元的绝对贫困线以下，这是世界最高的贫困率之一。通货膨胀率预计到 2017 年年底将达到 52%。

财政部长向审查小组解释说，如果放任不管，目前的局势很容易引发整个国家的大范围动乱。因此，政府正在采取步骤增加国内收入。

## B. 评估联刚稳定团根据目前的任务规定所开展的活动

37. 安全理事会第 2348(2017)号决议将联刚稳定团的任务期限延长至 2018 年 3 月 31 日，并决定联刚稳定团的战略优先事项旨在帮助保护平民和支持执行 2016 年 12 月 31 日协议。安理会还责成联刚稳定团开展与以下领域相关的其他任务：人权；性别平等主流化与妇女、和平与安全；儿童与武装冲突；法治与司法支助；解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会和安全部门改革；稳定。

38. 审查小组的对话者一致认可联刚稳定团对刚果民主共和国的和平与稳定所作贡献。金沙萨市和各省的反对派和民间社会的大多数行为体均表示，在当前的政治和安全背景下，降低联刚稳定团的核定兵/警力上限，令其深为关切。与此相反，主要政府官员认为，在安全局势有所改善的地区进一步减少军力是正当的，并呼吁加快战略对话的步调，同时对部队进行调整，以更好地应对他们所谓的“不对称”威胁；一些民间社会行为体也同意这一观点。

39. 在政治方面，在政府与反对派相互极不信任的背景下，我的特别代表继续在 12 月 31 日协议的签署方之间开展斡旋工作。政治分歧双方的对话者向审查小组表示感谢特别代表的努力，但是推进政治进程显然仍需要双方表现出更大的政治意愿，也需要在团结一致的安全理事会支持下加强区域参与。

40. 联刚稳定团与联合国开发计划署(开发署)协调，在支助选民登记进程方面发挥了关键作用，成功完成该进程仍是举行可信选举的先决条件。迄今为止登记的 4 000 万名选民中妇女占比 48%，而在该国历史上，妇女一直被排除在政治进程之外，目前在所有公职中的占比不到 10%。所有对话者都一致认为，联刚稳定团根据安全理事会第 2348(2017)号决议并与其他区域和国际伙伴紧密合作，继续提供后勤和技术支助，对确保举行自由、公平、包容和可信的选举仍然至关重要。

41. 审查小组发现，在过去六个月中，联刚稳定团为在不断变化的安全局势(给有限的资源带来了重大的压力)中实现其优先目标，做出了协调一致的努力。联刚稳定团 2017/18 年度预算削减了 8.5%，导致不得不减少联刚稳定团的军事、警察和文职人员，并进一步限制了联刚稳定团以当前配置在一个面积与西欧相当的国家有效履行其保护平民这一核心任务的能力——在这个国家里，军队和警察工资微薄，常常被国家行为体出于自身目的进行操纵，有时还会因为其滥权行为对民众构成严重威胁，加剧了与武装团体活动相关的挑战，而这些武装团体本应是军警打击的对象。

42. 联刚稳定团通过将部队干预旅从贝尼地区“解锁”等方式，在转变为更加敏捷、灵活和反应灵敏的工具方面取得了进一步进展。近几个月来，部队干预旅对卢民主力量开展了行动，并在北基伍各地击退了几起玛伊-玛伊民兵的袭击。在消除限制性条件和修订部队单位要求说明、使部队指挥官能自由地在最有需要的地方部署部队方面，也取得了一些进展。为此，已重新划定区界以反映不断变化的安全环境，并允许在不须事先与有关部队派遣国协商的情况下扩大部队的调动

范围。联刚稳定团对开赛地区局势作出的反应可圈可点：在短短数月内，联刚稳定团就在其已大部撤出的地区重新派驻大量人员，以帮助防止局势进一步恶化。

43. 联刚稳定团的解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案在卢民主力量及其他外国前战斗人员的解除武装和重返社会方面取得了重大进展；自 2002 年以来超过 32 000 名外国前战斗人员及其家属(大部分为原卢民主力量成员)重返卢旺达。2015 和 2016 年期间，联刚稳定团对国家解除武装、复员和重返社会方案第三阶段的支持促成了 5 583 名刚果武装团体前战斗人员复员。

44. 此外，联刚稳定团在打击有罪不罚现象方面也取得了一些进展。由于开展了持续有力的人权监测、调查、记录和报告，并通过联刚稳定团和开发署参与的联合项目(特别是起诉支助小组)对刚果军事司法系统提供支助，过去五年间 745 人被定罪，其中包括因冲突中的性暴力罪行而被定罪。联刚稳定团最近协调了 Sheka Ntabo Ntaberi 向国家司法当局投降及其移送事宜。Sheka Ntabo Ntaberi 是联合国安全理事会综合制裁名单指认的一名叛军指挥官，他因对 2010 年北基伍省至少 387 名平民遭到强奸负有指挥官责任而被通缉。在联刚稳定团和联合国儿童基金会的支持下，刚果(金)武装部队自 2015 年起不再有儿童兵。

### 三. 关于联刚稳定团在选举前阶段的拟议调整的建议

45. 实地访问证实，刚果民主共和国目前正处于冲突分析所确定的第二种情况。显然，12 月 31 日协议的执行未经协商一致而且未获全部执行，是否举行选举也不确定，使得持续恶化的全国各地安全、人权和人道主义局势雪上加霜。与此同时，国家政治危机妨碍了应对经济下滑问题的努力，而经济下滑导致日益失望的民众的生活水平不断下降，他们对国家政治阶层的信心正在迅速削弱。

46. 尽管不能排除局势将迅速恶化的可能性——特别是随着 12 月 31 日协议设想的举行选举的最后期限日益临近——但在可预见的未来，刚果民主共和国可能将继续处于目前这种情况。因此，以下各节将侧重于联刚稳定团为应对目前选举前阶段背景下的挑战需进行的必要调整，尤其是其核心政治责任、保护平民的责任和人权责任方面的调整。

#### A. 联刚稳定团的优先事项

47. 审查小组发现，如果不能在政治方面取得进展，安全、人权和人道主义局势就可能进一步恶化，并对刚果民主共和国和更广泛区域的稳定产生深远的影响。正如和平行动问题高级别独立小组所指出，只有通过政治解决办法，而不是单凭军事和技术参与，才能实现持久和平。在近期内，联刚稳定团必须创造有利于举行自由、公正和可信选举的条件，从而继续把努力的重点放在防止该国再次陷入暴力冲突中，以便根据《宪法》实现和平的权力移交。

48. 鉴于选举方面的下一步仍不明朗，联刚稳定团将需要采取进一步措施，调整方向，围绕两个主要战略优先事项开展活动，即：(a) 支持 12 月 31 日协议的执行，从而为举行可信选举铺平道路；(b) 保护平民以及监测和报告人权状况，以



尽可能减轻当前危机对民众的影响。联刚稳定团已经在采取步骤，应对刚果民主共和国不断变化的政治和安全环境。在目前财力有限的环境下，联刚稳定团更有必要进一步精简其围绕有限优先事项开展的活动，同时在超出联刚稳定团的核心职责领域但对维持刚果民主共和国的和平和促进该国长期稳定与发展至关重要的领域，设法利用联合国国家工作队和重要外部伙伴的存在。

## 1. 支持执行 2016 年 12 月 31 日协议

49. 如上文所述，国家政治危机是过去一年半全国各地发生的暴力和侵犯人权行为增加的主要驱动因素，这恶化了人道主义局势，加剧了经济危机，而经济危机已让民众倍感失望并引发了广泛社会动乱的魔咒。在此紧要关头，联刚稳定团的政治战略将需要重点关注在 12 月 31 日协议框架内举行自由、公正和可信选举方面取得实质性进展。这将需要与政界所有对话者(包括政府、反对党和民间社会)展开大量斡旋和接触工作，并加强与具有切实影响力的区域和国际合作伙伴的联系。同样关键的是，需要采取综合办法，使联合国工作的政治方面和技术方面相辅相成。设立一个向秘书长特别代表报告工作的专职高级顾问，可协助其努力营造有利于举行和平、包容和可信选举的环境，并努力通过其斡旋工作保持选举进程正常进行。

50. 完成选民登记进程并发布一份可信和现实的选举日程，对恢复人们对政治过渡的信心至关重要。虽然联刚稳定团随时准备发挥自己的作用，支持全国独立选举委员会的努力，但非洲联盟、南共体和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)以及欧洲联盟和法语国家国际组织等长期国际合作伙伴的参与，对于帮助消除自 12 月 31 日协议签署以来一直在破坏政治进程的不信任感至关重要。拥有必要能力的非洲国家提供更多的后勤和财政支助，将是一个重要的象征，象征着非洲大陆致力于成功完成刚果民主共和国的过渡。下文将详细说明这种合作的各种模式。

51. 全国独立选举委员会请求联合国与其他区域和国际伙伴协助拟订一份可信且现实的选举日程，这样做可以通过加强国际支助和参与度，创造一个树立人们对选举进程信心的宝贵机会，同时充分尊重该委员会的独立性。这种参与可能意味着定期对选举进程进行评价，并在必要时，发表公开声明，以继续向各方施加压力，保持举行选举的势头。

52. 无论采取何种步骤来管理新选举日程的发布，再次推迟选举很可能会引起政治阶层和广大民众的强烈反应，因此需要立即采取措施，避免紧张局势进一步升级。虽然政府和反对派的对话者都极力将责任推给对方，但双方都承认，需要采取措施，防止失望情绪一发不可收拾。在这方面，人们在一定程度上对以下想法持开放态度：联刚稳定团和非洲联盟应要求与非洲人权和人民权利委员会合作，盘点可立即和在短期内采取的建立信任措施，同时努力解决需要单独处理的悬而未决的典型案件。这些措施必然将包括所有各方承诺避免发表煽动性言论。

53. 在这一微妙阶段，国际社会公布的关于政治进程的信息必须是一致、不偏不倚和适当的，以免被政治分歧双方的激进分子所利用。这有助于安抚总统多数派中一些认为国际社会某些成员对卡比拉先生意图的看法有失公正的人。与此同时，

必须在联合国所有各级加强努力，与非洲联盟和其他关键区域行为体进行更密切的协调，因为它们可以发挥有益的作用，指导过渡工作取得圆满成功。下文将详细说明如何实现这一点。

## 2. 保护平民和人权

54. 由于没有更广泛的政治解决办法，联刚稳定团努力保护受到人身暴力威胁的平民，监测、调查和报告侵犯人权行为，并打击有罪不罚现象，仍然至关重要。在选举前阶段，稳定团的保护工作将主要侧重于通过其军警和文职部门减少武装团体对平民构成的威胁，以及限制与选举有关暴力产生的影响，包括国家安全部队对争取行使基本公民权利和政治权利的人民的践踏人权行为产生的影响。

### 保护平民的综合办法

55. 稳定团保护平民的综合办法将要求在刚果民主共和国受武装团体影响的部分地区以及城市热点地区派驻人员、提供保护能力。稳定团应有能力应对金沙萨的保护威胁，并以类似于稳定团目前在开赛地区的部署规模，在该国任何地方的多个地点进行干预。鉴于该国幅员辽阔、民众面临着越来越多的威胁、联刚稳定团可自由处置的资源有限，稳定团的总体战略将首先侧重于预防、缓解和解决冲突，同时稳定团部队与警察部门通力合作，从通过派驻人员提供保护转向通过投送力量提供保护，并利用稳定团可以利用的多种保护平民工具。为此，稳定团将借鉴其应对开赛地区冲突的经验教训。

56. 在政治紧张局势加剧的背景下，国家安全部队的践踏人权行为对民众构成的威胁日益加剧，因此联刚稳定团的做法应该以针对刚果民主共和国冲突和不安全的政治方面为核心内容。联刚稳定团将需要在国家和省两级与政府当局和安全部队领导层加强政治接触，并与地方行政长官和社区领袖加强政治接触，提醒他们其首要责任是保护平民，在选举之前和选举期间尤其如此。鉴于国家安全部队成员侵犯人权的行为激增，应严格遵守人权尽职政策，审查向刚果民主共和国武装部队提供的一揽子支助，并在逐案基础上提供这种支助。

57. 应加强围绕保护平民开展的战略沟通活动，强调当局在人权方面的主要作用和职责。还应在战略层面上吸引区域利益攸关方的参与，以利用他们可能拥有的一切杠杆，限制国家安全部队践踏人权的范围。此外，还应广泛探讨如何以相辅相成的方式加强联合国保护任务负责方所发挥的作用。

58. 多年来，联刚稳定团制定了一系列广泛的保护工具，如社区警报网络、社区联络干事、联合保护小组、监测和反应机动分队和联合评估团。由于转向通过投送来提供保护，稳定团需要扩大和充分利用这些工具，以确保在优先关注领域有效应对保护威胁。与此同时，联刚稳定团还将需要改进其战略沟通并加强社区一级的参与，以期增强当地民众对其有能力及时应对威胁的信心。成功执行联刚稳定团的综合保护战略还需要通过增加可迅速部署的专门工作人员来加强某些重要部门，如联合国人权办公室和民政科。与此同时，稳定团还应继续解决危险爆炸物对平民、稳定团工作人员和人道主义行为体构成的持续威胁。

59. 需要通过加强信息收集、利益攸关方调查和冲突分析，来支持稳定团在地方一级和国家一级的斡旋和宣传，以产生期望的结果。至关重要的是，联刚稳定团应扩大和加强其早期预警能力，尤其是在部队没有派驻人员的地区，为此需要加强对局势的认识、人权监测、信息收集、趋势和热点分析(包括从性别平等视角进行分析)、规划和优先排序。稳定团还应通过专门机制增加与联合国和非联合国人权和人道主义行为体的信息交流，尤其是在受联刚稳定团基地关闭影响的地区。稳定团应继续确保从早期预警到社区预警机制和缓解战略的各个阶段均顾及妇女和女童的关切和视角。

60. 联刚稳定团应继续利用监测和反应机动分队应对威胁或调查活动，特别是在稳定团派驻人员有限的地区，如刚果民主共和国西部。在城市中心，警察部分将提供一定保护，使其免遭与选举有关的威胁，具体做法是派驻人员和继续向国家警察宣传非致命武力的用途，以及向安全部队提供培训和支助，以改善公共秩序的管理及指挥和控制。警察部分还将支持建立刚果国家警察总稽核局等重要监督机制。

#### 减少武装团体构成的威胁

61. 稳定团减少武装团体构成威胁的工作重点将是卢民主力量、民主同盟军和伊图里爱国抵抗力量。作为其保护平民综合办法的一部分，稳定团已针对这些重点武装团体量身定制了相关战略，涉及：与政府当局、社区领导人和其他有影响行为体的互动；解除武装、复员、遣返、重新安置或重返社会活动及对解除武装、复员和重返社会举措的支持，并辅之以减少社区暴力项目；单方面的部队行动；支助刚果民主共和国武装部队的军事行动，并在必要时，在特定条件下严格按照人权尽职政策与刚果民主共和国武装部队联合开展行动；收集资料。这些战略的首要目标是最大限度地减少武装团体活动对平民人口的影响，将影响减少到刚果安全部队可以管理的水平。

62. 玛伊-玛伊民兵团体激增在很大程度上与不确定的政治背景有关，对此采取纯粹的军事方法不大可能产生有意义的影响。要解决这一问题，必须在综合分析的支持下进行全面应对，包括在国家和省两级与刚果民主共和国当局进行高级别接触，并在地方一级与社区互动。稳定团的战略也应设法削弱提供给这些团体的任何政治支持，并切断这些团体与当地民众的联系，包括在可以获得相关资料时，协助揭露那些应对出于自身目的操纵武装团体负责的人。

#### 人权监测和打击有罪不罚现象

63. 人权监测、调查和报告仍然是关键保护工具。在政治空间不断缩小的背景下，联刚稳定团将需要有力地监测对公民和政治权利与自由的尊重程度，并公开报告已经取得的进展和仍然存在的挑战。这将加强稳定团查明施害者并推动问责制的能力，这点对于防止发生进一步的践踏人权行为至关重要。联合国联合人权办公室还将发挥关键作用，监测和报告 12 月 31 日协议中设想的建立信任措施的执行情况。

64. 联刚稳定团面向政府官员和国家安全机构领导的高级别宣传对于促进尊重人权、恢复对国家安全部队的信心和进一步执行联合国行动计划、以终止和防止性暴力和招募儿童，具有至关重要的作用。联合国人权办公室，包括通过妇女保护高级顾问，也可发挥关键作用，促使联刚稳定团高级领导层尽早采取行动，并通过监测和报告、与社区互动和分析工作在适当的级别上进行参与。该办公室以及妇女保护高级顾问为确保追究严重侵犯人权行为和与冲突有关性暴力行为的责任所作的努力，包括通过支持流动法院和参加联合调查团队所做的努力，仍然至关重要，通过起诉支助小组向军事司法系统提供联合支助也仍然至关重要。

65. 联合国人权办公室和妇女保护高级顾问应在法治与冲突中性暴力问题专家组的支持下，继续支持刚果民主共和国武装部队和国家警察执行《刚果民主共和国政府和联合国关于打击冲突中性暴力联合公报》和相关行动计划，并特别注重加强问责制，把它作为保护、威慑和预防的一个重要方面来抓。秘书长关于与冲突有关的性暴力问题的报告是否取消列名刚果民主共和国武装部队和国家警察，取决于它们能否停止性暴力并充分履行它们根据联合公报做出的承诺。按照安全理事会第 1612(2005)号决议和以后各项决议的要求监测和报告严重侵犯儿童的行为，仍将是一个关键保护工具，并提供机会，使联刚稳定团能够与冲突各方进行战略接触、施加政治压力并为各方提供用以制止和防止严重侵犯儿童行为的工具。

66. 联刚稳定团秘书处应继续面向稳定团高级领导层，就根据联合国人权尽职政策向刚果民主共和国武装部队和国家警察提供适当支助发挥咨询作用。在这方面，稳定团向安全部队提供的支助应以风险评估为指导，并继续与刚果民主共和国武装部队和国家警察对国际人权标准和基本政治权利和自由所展示的尊重程度挂钩。在明显未能遵守这些标准的情形下，应撤回这种支助。

协助创造有利于提供人道主义援助的安全条件

67. 联刚稳定团应尽可能在充分遵守人道主义原则的前提下，继续尽最大努力为人道主义准入提供便利，并确保将人道主义援助物资安全送达需要援助的人们。联刚稳定团应在接到请求时在其能力范围内为人道主义工作者、设施和资产提供安全保障。为此，稳定团应按要求同人道主义行为体一起参与联合机制，协调其对人道主义援助的支助。

68. 部队的重新配置将不可避免地影响某些地区的人道主义准入。在这方面，至关重要的是，应分析任何部队缩编的人道主义影响，并通过吸取从联刚稳定团已撤离地区得来的教训来减轻潜在影响。在秘书长副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)的领导下，联刚稳定团应在没有部署部队的地区加强与人道主义行为体的协作并精简与人道主义机构的协调机制，以确保就向脆弱群体提供保护所面临的风险进行信息共享。为此，应就关于稳定团态势的重大决定及其执行情况，在人道主义界内部建立一个协商程序。这将使稳定团得以更好地为其保护战略确定针对对象，并迅速应对人道主义紧急情况。

## B. 对稳定团和联合国与关键利益攸关方伙伴关系的影响

### 1. 稳定团的领导层

69. 联刚稳定团的领导结构和工作方法应使稳定团得以更有成效地完成其核心优先任务。这需要与刚果民主共和国当局加强战略接触，并使稳定团各组成部分之间以及与联合国国家工作队之间更紧密结合，以最大限度地发挥可供联合国支配的各种能力的综合影响力。应加强稳定团内部的协调机制，使“全稳定团”共同努力，特别是在保护平民等优先问题上。应在省一级推广这些机制，以确保整个任务区能够齐心协力。

70. 在此关键阶段，稳定团的高级领导应留在首都，与国家当局和国家安全部队领导层进行战略接触，同时在全省保持足够的行动能力。稳定团各支柱的职能应体现选举前阶段的关键优先事项，负责保护与行动秘书长副特别代表(目前是负责法治和东部行动副特别代表)主要侧重于在全国各地实行保护平民的综合办法。副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)将继续确保与联合国国家工作队进行有效协调，与更广泛的人道主义界保持适当联系，并监督联合国综合选举支助小组。稳定团部队指挥官应常驻金沙萨，以便与刚果民主共和国武装部队最高层进行接触，促进实地协调，并处理与武装部队成员行为有关的保护问题。

### 2. 部队的演变

71. 如上文所述，随着暴力事件在全国各地蔓延，联刚稳定团部队需要调整其态势，越来越多地依靠通过兵力投送进行保护，而不是通过驻扎进行保护。部队的整编将分阶段进行，每个阶段开始前都要进行全面的风险评估，分析调整对安全形势的影响。这些调整可使联刚稳定团从安全条件得到改善的地区撤出，同时加强兵力投送的准备工作，以便在必要时和应要求应对新出现的对保护工作的威胁。在新的编制中，部队将依靠以常备战斗部署状态运行的灵活机动的快速部署营，而不是属于静态结构的连级行动基地和临时行动基地。目前正在开赛地区实行这种做法，并将推广到北基伍省，稳定团最近已在北基伍省关闭了一些连级行动基地和临时行动基地。

72. 作为这一进程的一部分，至迟于 2018 年 7 月，将通过重组框架营来建立 2 至 3 个新增快速部署营。增加快速部署营的数量可使稳定团在更多优先地点进行干预，从而缩小稳定团的规模。因此，如果安全局势不进一步恶化，根据建立新增快速部署营的进度，至 2018 年底可将 2 至 3 个框架营遣返回国。应制定一个框架，用来确定在何处部署快速部署营以及部署多长时间，以预先阻止、防范和应对对平民的威胁。采取这些措施之前，第 2348(2017)号决议核定了兵员上限、大会第五委员会对 2017/18 年财政年度实行预算削减(将秘书长的提案削减了 8.5%)，这些做法导致部队缩编，一个满编的营已遣返回国，还有 4 个连队计划于 2017 年 10 月遣返回国。

73. 到 2018 年底，部队的干预旅将重新整编为两个营的规模，并整合到部队总体指挥和运作结构中。干预旅各单位将进一步从静态基础设施中“解锁”并部署到部队行动区，它们将与其他单位的兵力一起投送到这些行动区，以应对对保护

工作的威胁，包括为此开展行动解除重点武装团体的作战能力。干预旅总部将与部队总部设在同一地点，并由部队指挥官直接指挥，以精简总体指挥和控制。剩余的干预旅部队人员及该旅总部人员将被遣返回国。与此同时，已要求干预旅的部队派遣国部署经专门训练并有专门能力(包括丛林作战能力)的部队人员，以加强打击武装团体行动的影响力。这项工作预计将在 2018 年 2 月干预旅各营常规轮调时完成。

74. 稳定团将精简总部指挥和控制结构，改进部队和警察部分在优先领域的协调工作，从而进一步提高效率。由于女性在与社区联络方面具有重要战略意义，因此联刚稳定团在精简时应保留或增加部队中女性人数。

75. 到 2018 年底，部队将重组为刚果民主共和国北部、南部、中部和西部四个地理分区，每个分区有一个或两个快速部署营、数量有限的框架营、一个干预旅特遣连队，它们部署到各个分区，以开展打击武装团体的行动。部队还将拥有可自由调遣的预备队和增强军力的手段，并辅之以更强的态势感知能力和更优质的空运资产，以加强机动性。

76. 通过投送实现有效保护需要有力的后勤支助、更易获取的空中和地面运输资产、适当的特遣队所属装备和灵活的行政安排，以使文职人员得以配合军事部署，作为稳定团保护平民综合办法的一部分。部队的成功演变还将取决于及时部署增强军力的关键手段，如：先进的无人机系统及地理定位与技术分析股，训练有素的丛林战特种连队，以及足以产生有效解除重点武装团体战斗力所必需的人员情报的充足资源。

77. 改善部队业绩对实现上述转变至关重要。为此，稳定团最近启动了基于一套可衡量的指标监测和报告各单位业绩的机制，这将有助于确定哪些特遣队应该保留或应遣返回国。还将辅之以外部来源，包括学术调查，以评价稳定团行动的影响，特别是在保护平民方面的影响。

### 3. 警察部分

78. 为有效促进稳定团实现在选举前时期的优先目标，警察部分将需要集中活动重点，变得更加灵活敏捷。在选举前阶段，两个建制警察部队正从刚果民主共和国东部调往卡南加和金沙萨。然而，为消除对稳定团调派建制警察部队到最需要地方的能力的限制，必须与警察派遣国进一步接触。应对部队单位要求说明进行审查，从而实现根据风险评估，在有限时间内临时将建制警察部队下属小分队派往更广泛的地理区域。每个建制警察部队增加装甲运兵车数量、分配数量相当的防御工事器材以及改善自我维持设备，也将促进机动性。

79. 警察部分通过收集和分析信息对稳定团的态势感知和早期预警所做贡献仍然至关重要，警察部分参与联合保护任务、联合调查组和联合监测组也同样必不可少。应扩大稳定团关于消除不安全局势的综合行动战略，该战略旨在通过与地方社区、地方当局和国家警察的接触，预先阻止和应对保护问题。

80. 稳定团与国家警察指挥部的互动对减轻践踏人权风险至关重要，对强调刚果当局在保护平民和确保国家警察遵守国际人权标准方面的首要责任也非常关键。在这方面，与国家警察领导层保持高级别持续接触至关重要。警察部分应与联合国联合人权办公室密切合作，在有关非致命人群控制的人权培训和指导领域加强对刚果当局的支助。在这方面，为保障选举安全，促进保护平民，警察部分将监测最近加入国家警察的 10 000 名新人的培训工作，为此发挥重要作用。

#### 4. 精简文职任务

81. 应以审慎的方式停止与在选举前阶段实现联刚稳定团核心战略目标没有直接关系的活动，以维护迄今取得的成果。应尽可能在联合制定优先次序工作的基础上，修订稳定团与联合国国家工作队成员之间专题牵头人的分配。稳定团应支持联合国国家工作队在编制新的联合国发展援助框架过程中，为其职权范围内优先领域的方案筹集资金的努力。为此，还应考虑在今后几个月建立创新的筹资机制，例如为优先部门设立联合信托基金，并开展其他举措以筹集资金。

82. 联刚稳定团的司法和惩戒科应开始逐步退出长期的促进稳定活动。在司法方面，这将需要调整其参与直接关系到保护平民和打击有罪不罚现象的活动的范围。监狱支助将逐步集中到关押武装团体成员和其他高知名度被拘留者的少数监狱。与此同时，通过冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心安排正在进行的法治领域联合拟订方案工作将扩大规模，以确保顺利重组联合国派驻人员，并促进向增加联合国国家工作队责任的过渡。这种与国家工作队协作的模式可以推广到其他领域。

83. 在当前的政治环境中，应重新调整稳定团在安全部门改革领域的活动，转向为联刚稳定团高级领导层提供分析支助。将现有的联刚稳定团安全部门改革股并入政治事务司，可以提高稳定团在这一关键领域努力的有效性。

84. 支持国家监督机制和其他国家机构履行刚果民主共和国在《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》中作出的各项国家承诺、包括开展监测和评价领域的能力建设，这一工作可迟于 2018 年初移交给联合国国家工作队。稳定团政治事务司应落实该框架签署方作出的区域承诺。与此同时，还将努力与秘书长大湖区问题特使办公室就该框架在这方面的政治层面加强信息分享和协调。对特使办公室在刚果民主共和国开展的方案活动的后勤支援将与开发署和副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)办公室协调一致。

85. 儿童保护科将继续执行与六种严重侵害儿童行为有关的任务，包括就各项行动计划与冲突各方接触和使儿童脱离武装团体和民兵，并维持报告严重侵害儿童行为的能力。应在儿童与武装冲突问题国家工作队的框架内精简与监测和报告有关的活动。稳定团还应继续就儿童与武装冲突和侵犯儿童人权问题与刚果民主共和国当局高层进行接触。在可利用的资源范围内，儿童保护科为向侵权行为受害人提供直接支助和建设刚果行为体履行职责能力而开展的一些活动，可在与联合国儿童基金会协商后移交给后者。



86. 稳定团的艾滋病病毒/艾滋病科执行的大部分任务应由联合国国家工作队的合作伙伴承担。当然，这需要加强它们在这方面的能力。

87. 鉴于支助卡米纳和基托纳营地的费用很高，而且武装团体成员不愿加入复员方案，稳定团的解除武装、复员和重返社会科应将其对全国解除武装、复员和重返社会方案第三阶段的支助从这些营地转向位于刚果民主共和国东部的更机动灵活的结构。在刚果民主共和国东部，该科的减少社区暴力项目针对目标是前战斗人员和问题青年。卡米纳和基托纳继续收容约 1 100 名等待返回其社区的前战斗人员，大约 3 777 名前战斗人员已经返回东部，参与以社区为基础的长期重返社会努力。还应探索减少社区暴力项目是否有可能成为一个解决坦噶尼喀省和开赛地区新“热点”问题的工具，以及解决预期将出现的社区选举暴力的工具。

88. 作为 2014 年 6 月启动的卢民主力量自愿解除武装进程的一部分，稳定团目前资助了位于卡尼亚巴永加(北基伍省)、瓦伦古(南基伍省)和基桑加尼(乔波省)的 3 个营地，收容了 1 350 名卢民主力量战斗人员及其家属。除了过去两年的个别遣返外，该团体继续以开展卢旺达人之间对话作为返回卢旺达的条件，而卢旺达政府已明确表示不会接受。与此同时，工作的重点应该是在和平、安全与合作框架区域监督机制范围内寻找技术解决办法，同时促使刚果民主共和国政府承担更大的管理营地责任，因为稳定团目前用于支助这些营地的费用相当可观。

89. 联刚稳定团还负责维持 557 名苏丹人民解放运动/解放军反对派(苏人解运动/解放军反对派)成员的生活，将他们安置在戈马附近的联刚稳定团穆尼吉解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会主营地。到目前为止，联刚稳定团已设法通过双边努力，将持有签证的 89 名苏人解运动/解放军反对派分子移交给第三国。联刚稳定团应与大湖区问题特使协同努力，继续与该地区的国家接触，为卢民主力量自愿解除武装进程问题和苏人解运动/解放军反对派战斗人员问题寻找解决办法。

90. 在当前的政治氛围下，在长期稳定领域取得重大进展的可能性极低。因此，至关重要的是，为稳定方案提供的资源必须支持实现稳定团在保护平民方面的关键优先事项。这方面的关键是：要将联刚稳定团稳定工作中与保护有关的方面，如社区一级参与、接纳妇女和地方冲突调解，与国家一级和省一级的政治参与联系起来。

91. 与此同时，联刚稳定团的稳定支助股应开始过渡到由联刚稳定团和开发署联合管理的结构，以期在选举后阶段完全移交给联合国国家工作队。在对这一过渡进行规划时，应考虑到国家工作队对刚果民主共和国稳定努力的持续贡献。

## 5. 特派团支助

92. 向更敏捷灵活的任务态势的转变，将是对稳定团支助部门的考验。特派团支助工作必须辅之以符合用途且在行动区内完全具备行动能力的特遣队所属装备。通过兵力投送进行有效保护，还取决于是否具备包括陆运和空运能力在内的一系列运输能力，以及可支持及时开展后勤和再补给工作的房舍。



93. 落实联刚稳定团的保护平民综合办法，需要调整稳定团的行政程序并制订新的程序，以提高工作人员部署的流动性和灵活性。外包非核心支助职能也可使稳定团适应某些服务需求的迅速变化。

94. 按照安全理事会的授权，本预算年度请拨并获核准的资金不包括为即将举行的选举提供技术和后勤支助。划分联刚稳定团、全国独立选举委员、开发署和其他伙伴的作用和责任、包括资金，将决定对稳定团资源配置和(或)供资的任何后续调整。应鼓励会员国为选举支助项目“刚果选举周期项目”的多伙伴基金提供资金。

95. 近年来，双重“总部”结构负责监督由主要外地办事处、行动基地和“触角式”办事处组成的多层次网络以及乌干达恩德培后方后勤基地，是联刚稳定团所需资源的主要决定因素。稳定团庞大的实地派驻规模对其管理和支助系统造成了相当大的压力。在去年文职人员配置审查工作的基础上，随着联刚稳定团围绕一系列有限的优先事项精简工作并减少部署人数，联刚稳定团的文职人员规模及其支助结构的人员配置也将需要进行审查和调整。

96. 稳定团的供应链管理职能目前集中在戈马，该地易受自然灾害和冲突影响，业务环境成本高昂，而且没有充分利用恩德培支助基地的已有投资。在面临安全形势恶化时的业务连续性也应成为稳定团目前规划工作的一个关键因素，在安排关键能力和其他资源时应考虑在内。在这方面，恩德培提供了一个比金沙萨更加靠近刚果民主共和国东部的基地，可用于与位置无关的支助行动协调、规划和监督。还应探索机会，利用恩德培与刚果民主共和国东部之间公路基础设施的改善，进一步减少空运费用。在安全条件允许并经刚果民主共和国政府批准的情况下，也可利用河道作为通向金沙萨的备用补给线。

97. 稳定团还应对辅助军事单位进行审查，特别是与军事工程和航空有关的单位。目前，联刚稳定团使用 6 个军事工程连，作为稳定团整体工程能力的组成部分。此外，稳定团更加侧重于快速部署营，以远征方式将兵力投送到优先地点，这要求全面审查航空资产，同时考虑到可通过商业和军事来源获得的各种飞机，并确保灵活的资产组合可根据需要重新部署于多种用途。

98. 应审查关键的工作流程和系统，如征聘、采购和资产跟踪，以提高反应能力和问责制。对快速部署和灵活性至关重要的业务内容，包括使用航空能力，应接受稳定团管理。还需要加强秘书长特别代表的权威，以确保稳定团工作人员的问责制，同时应加强对严重不当行为、性剥削和性虐待、欺诈和腐败案件的调查能力。预计建立业绩管理框架将极大地改革稳定团的资源管理，使其与方案优先事项保持一致。这还将为稳定团创造确定进一步增效以支持授权优先事项的机会。

## 6. 与该区域的合作

99. 如上所述，联合国与主要区域伙伴之间的协作对于克服目前的政治僵局仍然至关重要。在这方面，应该做更多的工作，以确保与维护刚果民主共和国稳定有直接利害关系的国家发挥作用，加强国际社会与刚果政府及刚果其他关键利益攸关方的接触。联合国、非洲联盟、南共体、大湖区问题国际会议、中非经共体、欧盟和其他关键的区域行为体应定期举行持续协商，以确保该区域与更广泛的国

际社会一致表态支持执行 12 月 31 日协议。负责大湖区问题秘书长特别代表、秘书长驻非洲联盟特别代表和负责中部非洲问题秘书长特别代表可以在加强负责刚果民主共和国问题秘书长特别代表的斡旋工作方面发挥关键作用，动员关键的区域领导人和其他有影响力的行为体全力支持圆满完成刚果民主共和国的过渡。在这方面应作出适当协调安排。

100. 和平、安全与合作框架仍然是在刚果民主共和国及该区域实现持久和平与稳定的重要机制。在这一关键时刻，联合国应深化同该框架核心签署国和保证机构(即非洲联盟、大湖区问题国际会议和南共体)的合作，以确保本着合作精神解决主要的区域政治和安全挑战。这些挑战包括必须找到持久的办法，解决仍在刚果民主共和国境内活动的外国和地方武装团体问题，以及(来自卢民主力量、苏人解运动/解放军反对派和前“3·23”运动的)前战斗人员的遣返或安置问题。在这方面，审查小组获悉，该框架签署国的代表正在通过联合国和非洲联盟共同主持的技术支助委员会，努力评估解除武装团体的作战能力、解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会、卢民主力量和苏人解运动/解放军反对派自愿解除武装进程的进展和挑战，并向区域监督机制提出建议。

#### 四. 在成功执行 12 月 31 日协议且在减少武装团体所构成威胁方面取得可持续进展后进行的调整

##### A. 特派团优先事项

101. 联刚稳定团的最终目标是要确保刚果民主共和国的安全状况不再对国际和平与安全构成实际威胁，并在稳定团撤离后保持下去。实现稳定团希望的最终状态的关键是下列广泛条件：(a) 举行有公信力的选举，最终和平移交权力；(b) 剩余外国武装团体所构成的威胁降低到该国安全部队能够处理的程度；(c) 北基伍省和南基伍省的族裔间紧张关系和冲突减少到刚果当局能够在联合国国家工作队和其他合作伙伴的支助下进行管控的程度；(d) 在打击有罪不罚现象方面取得进展，安全部队不再被视为对平民构成威胁。

102. 选举绝不是解决阻碍刚果民主共和国实现持久稳定和发展的根深蒂固问题的灵丹妙药。此外，该国的历史已经证明，选举期间可能特别脆弱。在这方面，稳定团将继续制定应急计划，以防选举前、选举期间和选举后短期内各省和首都的局势可能出现恶化。

103. 然而，举行有公信力的选举继而和平移交权力仍然至关重要，可防止暴力事件蔓延至全国各地，并化解开赛地区、坦噶尼喀省和其他新热点地区新出现的冲突。国家和省两级存在合法选举产生的政府，加上建立强有力的和解机制，将是解决长期存在且将继续助长该国冲突的身份、土地所有权、牧场使用权、流离失所和重新安置问题的关键。

104. 布隆迪、卢旺达、乌干达和南苏丹边界沿线外国武装团体构成的威胁持续减少，将大大减少认为刚果民主共和国对国际和平与安全造成威胁的看法。主要

双边伙伴的参与至关重要，可稳步建设刚果安全行为体的能力，使其逐步承担维护整个国家安全和公共秩序的责任。

105. 同样重要的是，在《和平、安全与合作框架》范围内所取得进展的基础上再接再厉，促进本区域各国合作解决其共同的安全和经济挑战。为了为联刚稳定团撤离奠定基础，继续努力为仍然留在刚果民主共和国及其邻国的外国武装团体寻找持久的政治解决方案并防范本区域冲突跨界蔓延，仍将是一个优先事项。努力确保被控犯有严重侵犯人权行为和国际罪行却在本地逍遥法外的人员被绳之以法，也是促进本区域持久和平与和解的关键。

## B. 调整特派团构成部分

### 1. 文职人员的任务

106. 如果举行了有公信力的选举进而和平移交权力，联刚稳定团将能进入业务合并阶段。在此阶段，稳定团将主要侧重于支持各级政府和过渡，继续实施保护平民综合办法，并加强区域合作，特别是在外国武装团体问题上的区域合作。

107. 稳定团将需要进行斡旋，以支持和平过渡，并促进就关键的治理和安全改革问题达成广泛的全国共识，解决遗留选举争议，并解决优先领域冲突的根源，以减少对武装团体的政治支持。稳定团将就如何推进关键改革并与包括民间社会在内的相关利益攸关方合作以促进政治进程的包容性，向国家当局提供战略建议。联刚稳定团还将动员区域和国际社会为关键的治理和安全部门改革提供支助。

108. 联刚稳定团将在其保护平民综合办法的框架内，继续推行针对每个重点武装团体量身定制的战略，同时加强民间社会行为体开展冲突监测、预警和调解的能力。还将继续努力建设一支能够通过兵力投送开展保护行动的反应更灵敏、更敏捷机动的部队。随着局势的改善，部队将逐渐把活动方向转向与刚果民主共和国武装部队就剩余的保护关切和责任移交问题进行接触。

109. 警察部门将继续以灵活、机动的方式进行运作，建制警察部队随时准备干预对平民和联合国人员构成威胁的潜在动荡局势。警察部门严格遵守人权尽职政策的准则，将对国家警察指挥官开展宣传活动作为优先要务，以确保尊重人权、开展培训、进行能力建设并就国家警察的改革问题提供建议。

110. 在法治领域，将在《法治过渡计划》草案和经修订的与联合国国家工作队、特别是开发署的联合方案的框架内，实现改革和稳定相关任务的有序逐步过渡。在选举后的短期内，联刚稳定团的司法和惩戒科将继续侧重于加强解决选举争端的行政和司法程序，并将继续通过起诉支助小组援助调查和起诉工作。稳定团将其监狱安保支助的重点放在选定的一些关押高风险囚犯的设施，并将支持加强优先领域的刑事司法系统，为移交任务做准备。稳定团还将支持全国司法改革政策的执行工作。

111. 随着选举后时期捐助者信心的增加，联合国国家工作队和其他合作伙伴将逐步参与稳定和机构建设的努力。捐助者将需要提供更多的支持，以确保国家工作队拥有扩大参与度并逐步从稳定团处接管更多任务所必要的资源。国际安全与

稳定化支助战略将移交给国家工作队，稳定化支助股完全由开发署管理。在这一阶段，可通过建立联刚稳定团和国家工作队的联合过渡安排，管理将该战略移交给国家工作队的工作。

112. 联刚稳定团还可探索在大湖区问题国际会议和其他国际行为体的支持下，将解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会业务逐步移交给政府。可在联刚稳定团和国家工作队关于前战斗人员重返社会的联合工作队的框架内，探索如何将具体活动移交给联合国国家工作队，作为刚果民主共和国境内统一联合行动和过渡进程的一部分。

## 2. 部队调整

113. 在成功举行选举并和平移交权力后的第一年，可再遣返两三个框架营，进一步减少部队的兵力和占地范围，但前提是对安全状况进行评估，且在增加其机动性和灵活性方面取得进展，包括组建和部署增强军力的关键手段。在这一期间，部队将保留投送部队能力，以应对全国各地可能出现的保护威胁。

114. 部队干预旅将被缩编为一个营，由分布在北部、中部和南部的三个连组成，总部的剩余部分将被遣返回国。还可设想将军事观察员的人数再减少 30%。在这一进程结束时，稳定团将维持四个区，每个区有一个或两个快速部署营，除西部区之外的每个区都有部队干预旅的一个连。该部队还将有三个特种部队连、一支后备部队和增强军力的手段。在稳定团减少其足迹之时，刚果民主共和国武装部队应对残余安全威胁和保护平民的能力需要不断加以评估。随着局势改善，部队将逐渐把活动方向转向就其余的保护关切和责任移交问题，与在双边和其他伙伴支持下逐步建设自身能力的刚果民主共和国武装部队进行接触。为使联刚稳定团能够及时缩编和撤离，加快这些努力将是一个重要的优先事项。

## 3. 警察的调整

115. 稳定团警察部分也将能够在刚果国家警察表明有能力独立运作的地区逐步减少其足迹或完全撤出。如安全条件允许，警察部分可在 12 个月内遣散 35 名单派警察和 1 个建制警察部队，从而逐渐减少其目前的核定人数，之后再进一步分阶段减员。进一步削减将取决于对警察部分为稳定团撤出战略铺平道路所发挥作用进行的评估，在此期间，警察部分将支持稳定团与社区接触、建立联系和建设能力。

## C. 战略风险

116. 不能排除政治危机加剧以及安全、人权和人道主义局势进一步恶化的可能性。如果选举被无限期推迟，或者民众普遍拒绝选举结果，由此产生的合法性危机可能会导致整个刚果民主共和国出现武装团体扩散和暴动蔓延的局面，这将对该国和整个区域的稳定产生深远影响。政治空间将急剧收缩，侵犯人权事件将随之增加。刚果民主共和国政府在许多地区可能无法行使国家权力，安全和保护风险将大幅增加，特别是对妇女和儿童而言。以前未受暴力影响的地区可能会变得越来越不稳定，族群间的暴力事件将加剧。

117. 在这种情况下，稳定团将不得不侧重于保持在日益动荡的环境中运作的能力。稳定团将继续优先考虑通过综合方法保护平民和人权，不过其这样做的能力将受到严重限制，因为需要部署更多的部队和警察来保护联合国人员和设施的安全，并为运送人道主义援助提供方便。对稳定团的部队和警察人数进行任何重大重组或削减的余地几乎不存在。稳定团可能还不得不中止向当局和安全部队提供任何形式的直接支助。

## 五. 意见

118. 国际社会过去 17 年对刚果民主共和国维持和平行动的投资促使该国安全形势发生了深刻改变。当 1999 年首次部署联合国组织刚果民主共和国特派团时，刚果正在逐步摆脱一场破坏性战争，在这场战争中，五个非洲国家进行了直接军事干预。全国大片地区由反叛运动控制，它们更专注于掠夺国家的巨大自然资源财富，而不是满足民众的基本需求。

119. 至 2006 年，特派团主持了从刚果民主共和国撤出余留的外国部队，并帮助引导该国举行 46 年来的第一次民主选举。在签署《刚果人政治谈判最后文件》后成功完成过渡，成为联合国在刚果民主共和国长期参与活动的一个突出亮点。然而，自那时以来，该国一直艰难地试图在这一具有历史意义的成就基础上继续前进。在巩固该国新生的民主方面，2011 年有争议的选举是一个倒退。绝大多数刚果人继续生活在赤贫中，无法获得最基本的服务。在该国许多地区，政府依然缺失，并常常掠夺其本应保护的公民。与腐败、治理不善、非法开采刚果自然资源有关的挑战削弱了捐助者和投资者的信心，妨碍国家充分实现经济潜力。

120. 未能按时举行选举引发的国家政治危机可能对该国和周边地区产生后果。卡比拉先生面临一个历史性机遇，可以巩固他作为第一位将权力移交给当选继任者的刚果民主共和国总统的遗产。选举筹备工作的拖延令人深感关切，侵犯人权行为有可能严重破坏过去十五年的成果。然而，负有首要责任的刚果当局以及其他相关利益攸关方仍有可能阻止出现这样的倒退，使他们的国家走上更加积极的道路。

121. 由于关系如此重大，国际社会决不能一切如常地行事。所有努力必须着眼于保持 12 月 31 日协议的效力，着眼于确保保护平民和人权，将其作为防止刚果民主共和国重新陷入冲突的更广泛战略的一部分。在这方面，完成选民登记进程，早日公布可信的选举日程，执行协议设想的建立信任措施至关重要。如果不能在所有这些方面取得实际进展，刚果民主共和国可能进入极端动荡的时期，反对派与政府之间的公开对抗将日益加剧，面临难以言状困苦民众中将出现更大动荡。

122. 尽管局势令人不安，但仍有望成功完成过渡。选民登记几近完成，全国独立选举委员会已表明打算很快公布选举日程。大多数(如果不是全部)刚果利益攸关方已重申致力于执行 12 月 31 日协议，该协议由刚果人自己谈判并商定。此外，政府官员一再指出，没有修改《宪法》的计划，总统依然坚定致力于在国家历史上首次实现民主过渡。展望未来，协助刚果人克服当前僵局的国际努力应立足于这些成就(尽管这些成就可能有限)以及政府和其他各方的公开承诺。

123. 联合国依然致力于通过我的特别代表的斡旋支持执行 12 月 31 日协议。但是，仅有这些努力将不足以阻止该国陷入混乱。在此关键时刻，该区域必须发挥自己的作用，引导和平完成政治过渡，因为如果刚果民主共和国重新陷入冲突，该区域将蒙受最大损失。刚果最近的历史一再表明，任何解决办法都需要刚果邻国的全力支持。我期待非洲联盟、南共体、大湖区问题国际会议以及中非经共体发挥领导作用并加大努力，与联合国一道，为按照《宪法》举行包容各方和可信的选举创造条件。

124. 我充分致力于加强联合国与这些组织的伙伴关系，并将依靠我的大湖区问题特使、我的中部非洲问题特别代表和我的驻非洲联盟特别代表协助我完成这项任务。我期待在今后至关重要的数周和数月内与区域领导人密切合作，就刚果民主共和国问题建立定期磋商和协调机制。与此同时，我鼓励该区域领导人继续积极参与《和平、安全与合作框架》，该《框架》仍然是维护区域稳定的一个重要工具。

125. 我同样致力于确保联刚稳定团能够在地方冲突蔓延和国家安全部队和武装团体践踏人权行为增多的情况下保护平民。为此，重点将是与该国文职和军事当局最高层保持接触，提醒他们注意在保护平民方面的基本义务。联刚稳定团还将与国家当局合作解决国家安全部队的不足，同时继续调查和报告践踏人权行为并推动问责，不论施害者是谁。将严格遵循联合国人权尽职政策，逐案审查向刚果(金)武装部队和国家警察提供粮食、燃料和口粮的情况，并做出必要调整，以考虑到刚果人需要在确保国家安全方面承担更多责任。

126. 冲突热点增多，城市地区的紧张局势加剧，因此需要采取综合办法保护平民，依靠预警和分析来确保采取有效的预防行动，并确保部队将保护需要作为优先任务。将进一步调整部队，使其能够更好地促进稳定团遏制武装团体威胁和应对全国各地各种保护威胁的全面努力。部队干预旅在击败“3•23”运动方面发挥了关键作用，该旅也将进行重组，以应对当前的威胁环境。部队的演变将借鉴稳定团在应对开赛地区冲突方面汲取的经验教训，并在推进时与人道主义伙伴密切协商，以确保最大限度地减少这一进程引起的对平民的风险。

127. 尽管做出这些努力，但是，联刚稳定团预期能够实现的成果显然有限。鉴于该国幅员广大，稳定团显然无法确保向所有平民提供实体保护，因此需要转向通过预警、预防和视需要投送兵力来提供保护。考虑到仅金沙萨的人口密度就达到每平方公里 1 211 名居民，如果发生重大紧张局势升级，联刚稳定团部队和警察要在城市中心保护平民将十分困难，不论其存在多么强大。在这样的情况下，与当局协作，开展强有力的人权调查、监测和报告，可能会更有效地减轻对平民的威胁。

128. 围绕一套有限的优先事项精简联刚稳定团的活动，将是提高稳定团总体实效的关键，在资源有限的环境中尤其如此。在目前的政治氛围中，将很难证明有必要进一步投资于长期稳定和体制建设工作。相反，稳定团需要集中于具有明显相对优势的领域。同时，为促进一致性、加强伙伴机构支持旨在巩固和维护在联刚稳定团存在期间迄今所取得成果的活动的的能力，加强与联合国国家工作队联合

拟订方案工作将是关键所在。我鼓励捐助方发挥创造性，寻找各种途径，确保为保证顺利过渡到长期稳定和建设和平提供必要资源。

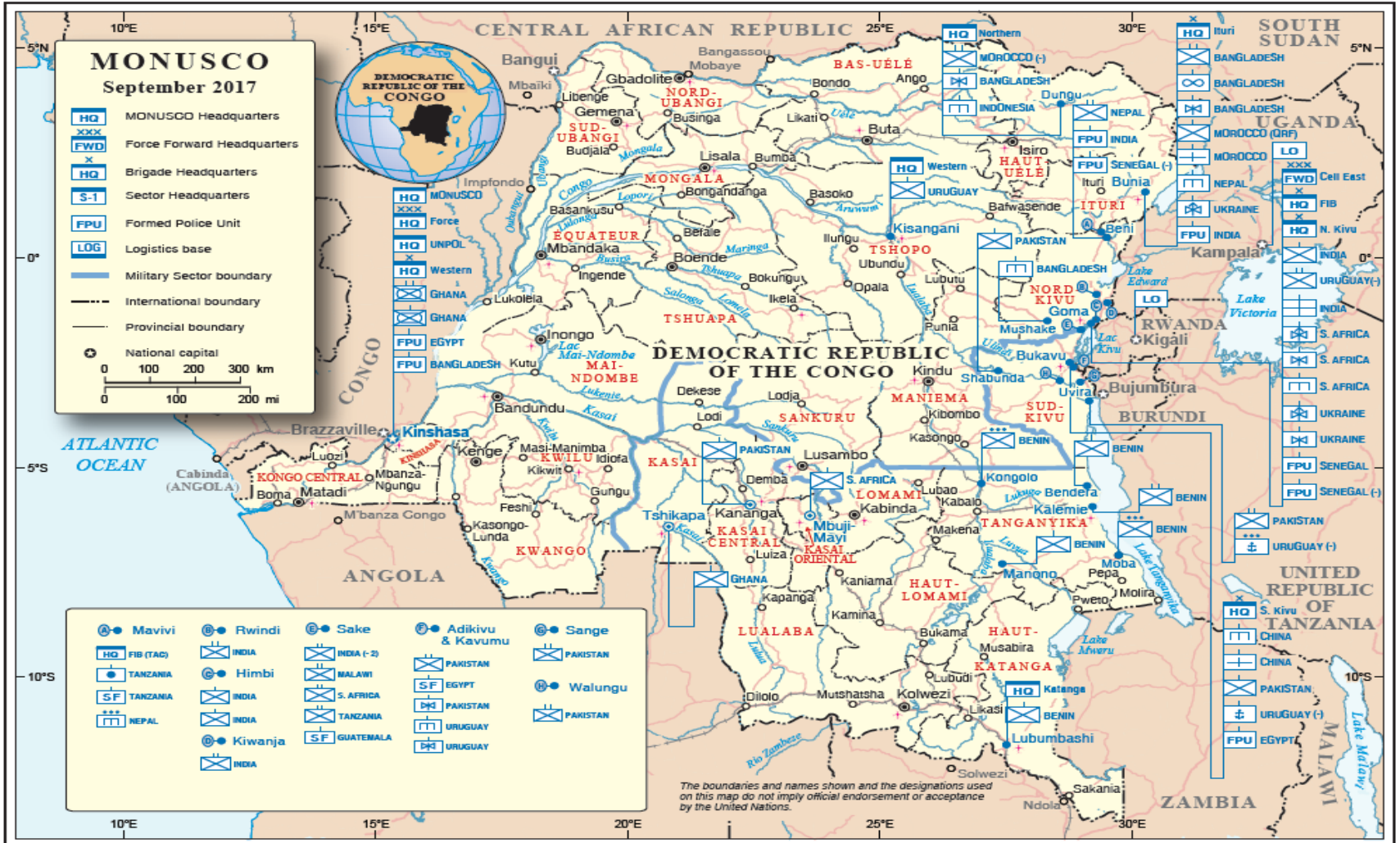
129. 在许多方面，联刚稳定团演变为更有实效、更高效的特派团的努力方向都是我启动的更广泛管理改革的方向。联刚稳定团要求机动性和行政灵活性，将其军事、警察和文职力量迅速部署到最需要地方，并能够适应实地不断变化情况。我打算尽可能利用我的权力帮助稳定团实现目标，并相信会员国会支持推进我职权范围外的改革，并使联刚稳定团这类特派团得以更有效地履行任务。

130. 会员国也必须为联刚稳定团提供执行任务所需的资源。我相信，联刚稳定团正在进行的变革将实现增效。不过，会员国应谨慎处理进一步削减稳定团预算的问题，因为这可能损害稳定团交付核心优先事项的能力。

131. 联刚稳定团的最终目的是防止刚果民主共和国崩溃，直至其不再对区域和国际稳定构成威胁。成功执行 12 月 31 日协议，以及把武装团体造成的威胁降至刚果安全部队可以控制这些团体的水平，将使联刚稳定团能够把重心转向利用斡旋促进民主进程，同时处理残留的保护威胁，并继续监测和报告人权状况。稳定团还将得以进一步减少军事、警察和文职人员，按预期逐步撤离和撤出。不过，除非刚果人能够迅速克服目前的政治僵局，否则稳定团可能永远无法到达这一步。

132. 从长远来看，显然，只要冲突的根源不解决，刚果民主共和国就不可能有持久和平。联刚稳定团过去十年的成绩记录显示，如果没有进行改革的真正政治承诺，联合国、或任何其他外部行为体所能够为建设可持续和平做的非常有限。因此，刚果领导人需要决定，他们是否已最后准备好接受包容各方的和平政治、进行安全部门改革、根除腐败和管理不善、维护法治，并确保所有刚果人能够享有基本人权。在这样的努力中，联合国将全力支持他们维护过去二十年的成果，引导刚果民主共和国实现长期稳定和发展。





Map No. 4412 Rev. 25 UNITED NATIONS  
September 2017 (Colour)

Department of Field Support  
Geospatial Information Section (formerly Cartographic Section)