



## 秘书长依照关于刚果民主共和国的第 1698 (2006) 号决议第 8 段提交的报告

### 一. 引言

1. 安全理事会第 1698 (2006) 号决议第 6 段, 请原根据第 1533 (2004) 号决议设立的专家组, 向安理会提出建议, 说明可采取哪些切实可行的措施, 如原产地证书制度, 防止非法开采自然资源以资助刚果民主共和国东部武装团体和民兵的活动。

2. 结合上述要求, 安理会该项决议第 8 段, 还请秘书长同专家组密切磋商, 在 2007 年 2 月 15 日前提交一份报告, 评估执行该决议第 6 段所述的可能措施对刚果民主主义共和国居民可能产生的经济、人道主义和社会影响。

### 二. 专家组提出的措施

3. 2007 年 1 月 25 日, 专家组依照安全理事会第 1698 (2006) 号决议的要求, 提出了最新报告 (S/2007/40, 附件)。专家报告第 51 段建议“……需要立即对各种形式的非法开采自然资源活动进行干预”。专家组还建议“新的制裁制度以刚果民主共和国的现有法律、特别是关于自然资源及有序开采问题的法规为依据……”。

4. 要执行所提议的联合国制裁制度, 就需要明确区分刚果民主共和国自然资源的开采和买卖活动哪些是合法的, 哪些是非法的。进行这种区分本身就是个难题, 而且无论怎样划分, 按有关建议可予以制裁的对象可能很多。他们所涉范围很广, 既包括绝大多数未取得所规定的许可证的手工采矿者、大多数没有所需许可证的中间商、参与欺诈活动的买家和交易者, 又包括对采矿者勒索收费的国民警察和刚果民主共和国武装部队 (刚果 (金) 武装部队) 成员、以及贿赂政府官员或不遵守《刚果民主共和国矿业法》的矿业公司。提出的措施涉及范围过大, 不具操作性, 很难以公平和非任意的方式加以执行。



### 三. 程序和方法

5. 在参考了安全理事会通过第 1698 (2006) 号决议之前的讨论情况，并与专家和其他人士进行讨论之后，本报告仅侧重于安理会在今后规定实行制裁时可能考虑的少数几种自然资源，涉及在刚果民主共和国境内开采的资源包括黄金、锡石、铜、钴和钻石。对木材和石油等其他刚果民主共和国商品可能采取的制裁不在本评估的评价之列。如安理会决定以某种通用办法采取可能的强制措施，需日后再对这些产业可能受到的影响进行评估。此外，本报告推定联合国可能的制裁对象仅包括如下经济从业者：从事明显欺诈行为的、利用武装团伙取得特许权的和（或）对采矿者勒索收费的以及逃税者和行贿者。

6. 参照《制裁评估手册：评估制裁的人道主义影响》，<sup>1</sup> 本评估旨在研究专家组针对据认为违反刚果法律的经济从业者提议采用的制裁措施的可能影响。在评估所提议的制裁可能的影响时提出了两个影响问题：

(a) 对武装冲突的规模可能有何影响？专家组所提议的制裁的目的是防止非法开采自然资源来资助武装团伙和民兵；

(b) 对手工采矿者可能有何影响？作为数量最多的利益攸关者，手工采矿者受可能的制裁的影响会是最严重的。

7. 另外，还有两个重要因素会关系到所提议的制裁的影响：

(a) 现行贸易体制对所提议的制裁的效果将有如何影响？在有关从业者受到制裁之后，会有新的从业者取而代之，这将削弱所提议的措施的效力；

(b) 正规部门的规模如何？制裁只有针对正规部门从业者才能产生实际的影响。

8. 该国和国际非政府组织的报告以及联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）的报告、记者的文章和国家行动者与捐助者的报告，都提供了关于这些问题的资料。为编写本评估报告，2006 年 11 月 20 日至 12 月 14 日赴刚果民主共和国评估团，与联合国机构、世界银行、非政府组织、国家人员和各方经济从业者中的知情对话者，进行了大量咨商、实地观察和访谈。

9. 由于手工采矿者是数量最多、可能受所提议的制裁制度最直接影响的利益攸关者，因此对他们给予了特别重视。评估利用“生计保障”问卷，以获取收入和支出资料以及特定人口变数。除在北基伍无法进入矿区之外，评估小组在访问的

---

<sup>1</sup> Manuel Bessler、Richard Garfield 和 Gerard McHugh，联合国人道主义事务协调厅，与机构间常设委员会成员机构协作编制，2004 年 10 月；可在下列网址查阅：[www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/index.htm](http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/index.htm)。

所有地方分发了调查表。整篇评价报告中采用了被调查的 39 项案例的结果，使人们大体了解一些手工采矿者的情况，但其不能看作具有统计代表性。

#### 四. 刚果民主共和国的矿产业

10. 刚果民主共和国的人类发展指数近年显著下降。人均国内生产总值按购买力平价计算，从 1998 年的 822 美元，降至 2006 年的 705 美元。贫穷率越来越高，公共服务有限，人类发展指数从 1985 年的 0.447，降至 1998 年的 0.430，最近又降至 2006 年的 0.361。<sup>2</sup> 在列入人类发展指数排名的 177 个国家中，该国现名列第 167 位。这些发展指数反映了一个国家在历经近十年冲突之后的状况。

11. 刚果民主共和国要走上复苏进程，将需要依靠采掘业带来的国家收入。此类收入目前微不足道，主要有三个原因。第一，正规采矿部门在总体生产中只占有限的比例，而总体生产仍然不受管制，并且在相当程度上容易受军队、反叛团伙、外国利益和不法交易者等各方的影响。在评估过程中进行的种种调查、咨商和访谈显示，这些行为体往往与刚果显要人士有联系并受到他们的保护；这些显要人士与其沆瀣一气，支持进行欺骗性的商业活动；第二，调查显示，刚果民主共和国采矿业广泛存在腐败和管理不当。<sup>3</sup> 其结果，该国矿产的大部分销售和出口在国家管理之外进行；第三，刚果民主共和国的国有矿产公司，如采石场和矿场总会（采矿总会）、基洛-莫托金矿局或巴宽加矿业公司，难以保卫和保护它们的特许矿区。因此，大量特许矿区由手工采掘者开采，他们的生产不受管制，生产效率低下，而且威胁到社会稳定。

12. 评估小组分别选取了五个不同采矿环境进行研究，以评价刚果民主共和国的各种不同矿业制度，并为形成充分考虑到这些不同情况的总体概况提供基础。后面章节将对下列制度作更详细描述：

- (a) 东方省伊图里地区的黄金；
- (b) 北基伍的锡石；
- (c) 南基伍的黄金和锡石；
- (d) 加丹加的铜和钴；
- (e) 东开赛钻石。

13. 每一章节的描述将按下列结构涉及上文第 6 和第 7 段讨论的四个主要问题：

<sup>2</sup> 开发署，人类发展报告，2000 年和 2006 年。

<sup>3</sup> 另见透明国际发表的 2006 年腐败感知指数，在 163 个国家中，刚果民主共和国名列第 156 位 ([www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/global/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/cpi))。

- (a) 武装冲突的规模；
- (b) 手工采矿者的脆弱程度；
- (c) 贸易结构；
- (d) 正规部门；
- (e) 拟议制裁措施的潜在影响。

## 五. 东方省伊图里地区的黄金

### 武装冲突的程度

14. 今天，反叛集团之间的冲突和对平民的暴力已经减弱。继 2003 年夏季部署联刚特派团以及刚果民主共和国武装部队第四旅整编之后，大多数相互争斗的反叛集团已经解散。在战斗仍然继续的地区，其程度也受到控制，很多前反叛人员现已作为手工采矿者或交易商进入金矿谋生，重操在战争期间消失的职业。然而，这并不意味着居民和手工采矿者面对的军事压力大幅度减少。在伊图里进行的实地观察和咨商显示，现在由于武装部队的士兵和前反叛人员占据了金矿，取代了各种民兵，并利用其武力而为采矿区硬性规定义务和强收税款。

### 手工采矿者的脆弱程度

15. 随着伊图里越来越平静和稳定，可以看到越来越多的手工采矿者和交易商，更多地被称为商人。大量前反叛人员、前警察、教师和保健工作者进入金矿。对东部省手工采矿者人数的估计相差甚远，从 3 万人到 20 万人不等，部分反映出季节之间的变化。很可能有 15 万人全年在手工采矿中谋取一定的生计，使这一行业成为该省最大的就业来源。<sup>4</sup> 因此，将手工采矿者的家属和非直系受抚养人计算在内，东部省可能有 100 多万人完全或部分地、直接或间接地依赖于手工采矿，使手工采矿者经济体成为该地区经济的骨干。性别均衡明显偏斜，因为妇女被边缘化，成为燃料收集者和小商人。

16. 受访谈的矿工中只有很少几个人的收入高于仅够糊口的程度。在被调查的 17 个案例中，只有 4 人获得净收入。总收入可能高达每天 4 至 5 美元，然而高昂的生活费用和不得不交付的无数收费使矿工很难收支相抵。被调查的个案中的平均净收入为负 6 美元。<sup>5</sup> 矿工生产和出售黄金的能力一有下降，就会使大批矿工及其受抚养人面临危险，只有那些能够退而依靠其他谋生来源、特别是农业者除外。

<sup>4</sup> Karen Hayes 和 Kevin P. C. J. D'Souza, 《东部省淘金活动，情况分析报告》，由 Angolo Gold Ashanti Ltd 和基洛-莫托金矿办事处委托编制，2006 年 5 月 19 日。

<sup>5</sup> 负净收入司空见惯。这似乎是雨季的特点，此时手工挖掘更加困难。尽管正净收入在旱季更加平常，然而欠债的情况在全年中常见，意味着一年的收入仅够生存。

## 贸易结构

17. 手工采矿者分组工作，由一个分包商带领，他想必获得了国有公司基洛-莫托金矿办事处的授权，管理矿井并收取一部分产额。矿工们在支付分包商并向刚果（金）武装部队和其他人支付保护费之后，将其少量的黄金出售给金矿附近的商人，后者再转售给该地区首府布尼亚的大宗商人，他们再出售给出口商或商行。大多数情况下，这些商行在坎帕拉或迪拜以不法手段出售黄金，避开刚果的国家权益费和缴税。<sup>6</sup> 唯一一个在布尼亚正式登记的商行经理向评估小组解释说，他无法获得足够的运行资本，也无法与大批非正式的、因而是非法的商行竞争。估计来自伊图里的 90%至 95%的黄金都是由那些未得到刚果民主共和国当局批准而且不支付各项收费、出口税或许可费的商人以不法手段运出边界。

## 正规部门

18. 国有公司基洛-莫托金矿办事处一些年来在伊图里黄金生产中已成为更受限制的行为体。它尽管在过去十年中尽了努力，却无法收购黄金并在市场上出售。它没有买卖从其拥有的大片土地中获得的黄金，而是出租其拥有特许权的土地并订立了一种制度，赋予分包商在某一地区进行监督的职责，有权为其收取佣金。这些佣金的一部分过去向基洛-莫托金矿办事处上缴，然而通过任命的分包商而向基洛-莫托金矿办事处上交佣金的做法，现在已名存实亡。目前，基洛-莫托金矿办事处主要依赖其电力网及其一度曾产量很高的农场的遗存土地来维持尚存的 1 500 名雇员的生计。

## 所提议的制裁可能造成的影响

19. 包括商人和商行在内的大批交易商以及众多的出口的可能性，意味着对其中一两个交易商（其业务规模无关紧要）实行制裁，会造成其他交易商填补留出的空档，而从事黄金的不法流通活动几乎不受阻断。因此，制裁不大会为管制这一贸易提供太多帮助，也不大会明显改变手工采矿者的生计。然而，对某一个交易商实行制裁会多少降低收入，这可能造成某种有限的影响，尤其是对矿工中最弱势者而言。其中妇女很可能比男人受到的影响更大，因为她们在手工采矿过程中承担边际和依赖的角色。任何降低手工采矿收入的措施无论多么轻微，都会遇到社会抗议，致使竭力争取消除的某些战事重新爆发。

<sup>6</sup> Karen Hayes 和 Kevin P. C. J. D'Souza，同前，详尽分析了对手工采矿者和贸易结构构成的危险。

## 六. 北基伍的锡石

### 武装冲突的程度

20. 北基伍的安全局势仍然动荡不定。卢旺达人向该地区的涌入，以及族裔紧张局势，助长了冲突。对图西人的憎恨以及对讲卢旺达语人的影响的更普遍憎恨，在该地区刚果人之间持续存在。图西人所支配的刚果争取民主联盟戈马派（刚果民盟戈马派）在过去五年中自己表现为北基伍的“政府”，推行税收制度以从人口中勒索资金，加重了这种憎恨（见 S/2002/1146，附件，第 65-96 段）。此外，联攻派（民兵）的存在加重了族裔摩擦。与此同时，大批讲卢旺达语人将刚果民主共和国认作其“家园”，准备不惜以暴力手段保证其“家园”免于敌对人口的侵入。

21. 在北基伍西部瓦利卡莱周围，围绕着宝贵的锡石资源发生了一场争端。当地社区担忧讲卢旺达语人及卢旺达的代理人会巧施伎俩而使自己能够受益，当地人则收获甚少。<sup>7</sup> 两个公司现在正竞相获取瓦利卡莱的锡石矿：其中之一的刚果矿石加工公司是一个南非的公司，战争期间在刚果民主共和国境内卢旺达军营商业中发挥了必不可少的作用；另一个是Bangandula采矿集团，这是一家讲卢旺达语人的公司，与卢旺达支持的反叛团体刚果民盟戈马派成员关系密切。<sup>8</sup> 其中每一个公司都利用自己的保护部队来捍卫公司的利益并从当地人口中勒索付费。<sup>9</sup>

### 手工采矿者的脆弱程度

22. 尽管一个 10 人矿工组每天能够开采价值 100 美元的锡石，但付给运输者的款额以及手工采矿者必须支付的一系列收费，使矿工的收入大幅缩水。一名手工采矿者在支付了正当和不正当的付款以及运输费和警察和军方人员的强行收费之后，每月可赚取 50 至 60 美元（平均每天 2、3 美元）。评估小组无法用问卷对手工采矿者进行现场调查，而是在锡石出售点即穆比进行调查。这些场外访谈显示，瓦利卡勒周围以及任何地方的手工采矿者都无法支付各种费用，常常对当地企业家欠债。这些手工采矿者由于与外部世界隔绝，且事实上采矿地区基本没有任何农作或其他替代职业，使他们更加脆弱性。这种依赖性还造成了性别影响：

<sup>7</sup> 关于获取自然资源的冲突的广泛背景情况见全球见证组织《破坏和平：刚果民主共和国东部锡石贸易的激增》，2006 年 6 月。

<sup>8</sup> 联刚特派团就这一冲突拟定的一份特别报告：《Bisie 相互竞争的采矿公司引发了不安全》，2006 年 11 月。

<sup>9</sup> 下列文章深入探索了争夺北基伍采矿权之战的影响：由 Dominic Johnson 和 Aloys Tegera 撰写的一份 Pole 研究所的报告《深入挖掘：刚果民主共和国的采矿政策如何使该国受害》，Regards Croisés 第 15 号，2005 年 12 月。

妇女在家庭之外的工作限于在锡矿周围或家中做小生意或卖淫，以及微不足道的家务劳动。

### 贸易结构

23. 在穆比进行的场外访谈还让人们了解到矿工的工作环境：他们在一名企业家率领下分为 5 至 10 人的小组工作，企业家为准备矿面提供资金，直至找到矿脉。一旦矿井投产，企业家就获取矿工产量中的主要份额，当矿石离开矿场时，矿工需要向下列方面支付一系列收费：先是当地酋长，然后是刚果民主共和国武装部队（未整编的第 85 玛伊玛伊旅），接着是矿警。运输者步行将 50 公斤的矿石袋运出森林。据报告，每天平均有 7 至 10 架<sup>10</sup> 每架装载两吨矿石的飞机将锡石从穆比空运到戈马，在那里由商行收购以正式出口；或者通常由非正规商人收购，他们没有必需的出口许可证，在夜间以走私方式将矿石越过边界运抵卢旺达。驻扎在边界的刚果在为评估在戈马举行咨商期间，开采或加工业的若干行为体表示，政府武装部队常参与这种走私。卢旺达没有出口税，锡石在那里加工或直接运往国外加工。

24. 向卢旺达大量走私锡石的活动利润颇丰，以致于不法出口商以合法出口商付不起的价格买断大部分锡石，令支付边境税和权益费的合法商行难与不法商行竞争。不法经营者的作用在过渡期有所增长。<sup>11</sup> 不法经营者在总贸易量中所控制的比例，估计在 2000 年到 2003 年之间增长到 50% 至 60%，估计于 2005 年更增长到 70% 至 75%。<sup>12</sup> 可靠的刚果交易商宣称，以不法手段越过边界运达卢旺达的数量，在过去 18 个月中大幅度增加。<sup>13</sup>

### 正规部门

25. 国营基伍矿产工业公司在战前一直拥有北基伍和南基伍的采矿权。要求和反诉要求从此引起一批公司在投标控制基伍矿产公司曾经持有的特许矿区时提出有争执的要求。这在很大程度上肢解了现已名存实亡的基伍矿产公司。其中一个提出要求者就是刚果矿产公司，一个由前总统洛朗-德西雷·卡比拉创立的取代基伍矿产公司的法律实体。另一个是上述南非公司刚果矿石加工公司。根

<sup>10</sup> 数字每个月之间有很大出入。

<sup>11</sup> 《刚果：在选举后继续参与》，国际危机组织第 44 号非洲简报，2007 年 1 月。

<sup>12</sup> 这些百分比是每年从已知不法经营者的人数以及在同于戈马开业的出口商的访谈中核实的不法经营者的商业活动量中得出的知情猜估。

<sup>13</sup> 由于新的经营者进入市场而老的经营者发现了避开国家规定责任的新途径，锡石出口策略和数量每年都有变化。最近三次对出口欺诈的研究提供了猜估数字：(a) Dominic Johnson 和 Aloys Tegera, 同前；(b) 《刚果：南基伍省有漏洞的袋子：海关收入的流动与逃离》，治理与和平观察，2006 年 11 月；(c) 《大湖区越界动态：布隆迪、刚果民主共和国、乌干达和卢旺达》，中部非洲倡议，社会分析与研究实验室，2006 年 3 月。所有这些研究都证实了以各种方式沿边界进行的欺诈活动。

据在穆比和戈马获得的情报，该公司在战争期间曾帮助卢旺达军方的商业部门越界输送刚果民主共和国的矿产财富，最近收购了瓦利卡勒周围的锡石矿区的拥有权。刚果矿石加工公司声称的对瓦利卡勒周围的锡石矿区的拥有权遇到另一个经济经营者Bagandula采矿集团的强烈争执，后者由富有的Makabuza兄弟拥有，其公司依赖未整编的第 85 玛伊玛伊旅和其他玛伊玛伊武装团体强制执行其拥有权。<sup>14</sup> 这些相互竞争的公司或其他在北基伍经营的商行中没有一个对建立正规采矿部门有所帮助。<sup>15</sup>

### 所提议的制裁可能造成的影响

26. 对以不法手段出口锡石的一两个非法商人实行制裁，可能会向其他非法商人表明可采取惩罚措施。然而，该地区的大多数经济经营者都知道：这些措施很少执行。即使对一两个声名狼藉的经营者实行金融和旅行限制的制裁，很可能不会改变整个行为方式，因为取缔一个经营者会给其他经营者腾出空间。因此，很难想象制裁会在北基伍产生任何深远影响。然而，如果制裁确实产生影响而且如果即便因此略微减少了锡石贸易量，那么偏远内地的手工采矿者就会遭遇不利的影 响，因为他们的生计如果不是全部则至少是相当大部分依赖于锡石贸易。

27. 可能采取的制裁措施的效果也远不如对矿产部、矿警、情报部门（国家情报局）和/或海关（关税和消费税务局）等实行协调一致的政府改革倡议。这些部门负责监测刚果民主共和国矿物质的生产和管理跨界贸易。如果它们发挥其潜力，就能够促进合法贸易、减少犯罪性质的介入并扩大国库岁入。

28. 还必须提到另一个问题：如果联合国要对该国采矿业实施制裁，就有可能对刚果民主共和国境内高度引人注目的联合国的存在产生反作用。当把北基伍的非政府组织“一切为了和平与发展”列在联合国制裁名单上后，当地居民立即有所反应，抗议者喊着反联合国的口号封锁了联刚特派团在戈马的院落。如果实施更全面的联合国制裁制度，那么在可能受宣传活动操纵和煽动的情况下，刚果人民很可能会认为联合国应对由于这些制裁而引起的任何不利影响负责。

## 七. 南基伍的黄金和锡石

### 武装冲突的程度

29. 胡图解放卢旺达民主力量（卢民主力量）各团伙继续占领南基伍偏远地区的矿场，维护其所求权益并在地方社区进行掠夺。这些团伙利用管制锡矿场进出通道所获得的资金购买武器弹药。他们还在区内村庄抢劫，偶尔也劫持平民。有报道称刚果民主共和国武装部队试图将卢民主力量逐出，但卢民主力量十分强大，

<sup>14</sup> 2006 年 11 月 29 日在北基伍瓦利卡勒外面的穆比同交易商和运输者进行的现场访谈。

<sup>15</sup> 在下文中讨论了对基伍矿产公司特许矿区的相互对立的要求：《破坏和平》，同前；以及 Dominic Johnson 和 Aloys Tegera，同前。



足以击退刚果民主共和国武装部队并维持矿区周围的战争经济。消息灵通人士称，卢民主力量在南基伍建立了基地，控制着那里 7 至 10 个矿场。<sup>16</sup> 在其它采矿场，如卡米图噶等淘金场，除了因手工采矿者对非法税赋繁多颇感沮丧而产生的不满外，没有发生什么冲突。

### 手工采矿者的脆弱程度

30. 无法获得有关在卢民主力量控制的南基伍偏远地区做工的锡石手工采矿者的任何资料。不过，对存在可比条件的马尼埃马省金杜以东北的锡石采掘的影响进行的研究表明，手工采矿者收入低下，收入水平起伏不定，生活开支居高不下，营养不良比率甚高，而且不享有保健或其它任何社会服务。<sup>17</sup>

31. 在南基伍的大多数金矿镇中，除手工采矿和少量农业补充无法预测的掘金收入外，几乎没有任何其它生计，卡米图噶就是其中的典型。杂乱无序、犯罪分子、奢侈品和营养不良，这些就是普遍贫困而少数地方富裕的矿镇的现象。有些矿工每月挣 200 多美元，而大多数人连续几个月一无所获。在七个调查案例中，有两例上个月毫无收入。扣除开支和费用后，所有调查案例上个月的平均收入为负 21 美元。同地方手工采矿者合作社的咨商证实，这几个案例模式反映了卡米图噶矿工的普遍情况。地方保健工作者报告称，儿童慢性营养不良比率居高不下。然而，与其它地点不同的是，受访谈的案例中有 63%，都在距离不超过一日步行路程的地方拥有农田，由其家人耕种，从而至少提供了微薄的安全保障。

### 贸易结构

32. 在卡米图噶和南基伍的其它矿区，50 至 100 名无照商人购买少量黄金，通常是卖给当地的出口商，如该地区主要的出口商德尔塔福尔斯公司 (Delta Force)。据在卡米图噶受访谈的矿工和小商人称，之所以优先选择德尔塔福尔斯公司，是因为大家都知道该公司有办法走私大量黄金，将之偷运过境运往布隆迪。走私活动十分猖獗，并有其充分原因：布隆迪的黄金出口税为 1.5%，而刚果民主共和国的黄金出口税则为 4.5%。此外，正规刚果出口商还得支付至少 75 000 美元才能营业。

33. 南基伍首府布卡武只有一家正式注册的商行，这家商行通过正规渠道出口的黄金不到 10%，这是很多人都知道的事。据从南基伍的刚果企业家联合会掌握的资料，在估计每月从刚果民主共和国离境的价值 800 万美元的 500 公斤黄金中，80% 至 90% 通过欺瞒手段运离该国的。

<sup>16</sup> 该资料取自《破坏和平》，(同前)，辅之以对经营商的访谈。

<sup>17</sup> 《马尼埃马采矿活动的影响》，人道主义事务协调厅，2005 年 8 月。

34. 锡石体积庞大，较难走私。然而，海关当局有系统地低估其价值，从交易商那里换取酬劳，从而以官方手段压低锡石出口价值和数量，实质分享业者因此省下的钱。<sup>18</sup> 为此，南基伍至少有六家正规锡石买主为获得所需许可证支付了 6 000 美元。这些锡石都是办理正规手续后通过官方渠道过关的，但效果无异于走私，因为国家得不到收入。低估价值行为造成国家本应征收入库的权益税、税赋和收费估计损失 50% 至 60%。<sup>19</sup>

### 正规部门

35. 基伍矿产工业公司（Sominki）是基伍境内的国有公司，1995 年卖给加拿大的邦罗公司（Banro），该公司创建了基伍和马尼埃马黄金公司（Sakima），作为基伍矿产公司在刚果的附属企业。基伍和马尼埃马黄金公司于 1998 年解体，但邦罗公司采取了一系列法律行动，收回了其金矿特许权。基伍矿产工业公司目前暂停活动。邦罗公司已逐渐有可能成为区内的主要工业采矿公司，打算到 2008 年年底以前生产和出口黄金。

### 所提议制裁可能造成的影响

36. 如果锡石交易商害怕因欺诈活动而受到处罚，一些人就会因而在边界支付适当的全额费用。对德尔塔福尔斯公司（Delta Force）等一两家显眼的黄金出口商进行制裁会加强对黄金出口的管制，从而减少走私量，增加国库收入。但同样可能产生的一个结果是，德尔塔福尔斯公司（Delta Force）或其它受制裁的黄金走私者会干脆不理睬国际上的限制，继续走私黄金。因此，由于政府没有在边界沿线采取果断行动并同时进行执法和监测，专门针对个别业者的联合国制裁很可能成效不彰。

37. 南基伍的一些手工掘金的矿工拥有替代职业，但不是所有手工采矿者都是这样。与该省偏远的锡石矿区有所不同的是，区内大部分金矿周围都有务农活动。如果定向制裁削弱了手工采矿者处置黄金的能力，许多矿工会重新务农，以此作为替代生计。锡石矿工的情况则有所不同，他们在农业荒废的偏远地点工作，从事替代创收活动的机会非常有限。

## 八. 加丹加的铜和钴

### 武装冲突的程度

38. 加丹加仍在政府控制之下，没有受到 1996 年至 2002 年战争的直接影响，而刚果民主共和国其它东部省份却落入反叛团伙和民兵之手。据专家小组 2002 年 10 月的报告称，刚果民主共和国政府依赖津巴布韦部队在军事上保障加丹加省的

<sup>18</sup> 已对南基伍内跨界贸易的欺诈做法进行了一项深入研究：《刚果：有漏洞的袋子》，（同前）。

<sup>19</sup> 估计数由治理与和平观察主任 Eric Kajemba 最近关于南基伍海关舞弊的研究提供。

安全，并作为交换，以优惠条件向津巴布韦大实业家发放采矿特许（见 S/2002/1146，附件，第 22 至 64 段）。这助长了出让矿场的作法，将国有采矿企业集团采矿总会的一部分矿场拱手相让，以换取军事和个人利益，从而造成采矿总会日渐式微。<sup>20</sup>

39. 采矿总会一度庞大的劳动队伍大批失业，他们没有什么选择，只能作为手工采矿者在属于采矿总会的特许矿区，或在属于获得前采矿总会矿区特许经营权的私营公司的特许矿区作工。在卡米图噶进行的咨商和访谈显示，随着前军人、前反叛分子和拿不到薪水的政府官员等其他失业者也加入这一行列，这些手工采矿者的数目近年来显著增多，队伍不断壮大，成为具有侵略性的庞大社会群体，随时准备拿起武器捍卫其非法获得的矿石。因此，加丹加暴力活动主要来源于不断壮大的手工采矿者群体，他们因缺乏其它生计手段而占据特许矿区，并保卫其占领成果，好像这是他们的权利。<sup>21</sup>

### 手工采矿者的脆弱程度

40. 加丹加不断壮大的手工采矿者队伍目前估计有 150 000 人，<sup>22</sup> 加丹加没有哪家采矿公司知道如何应对这样庞大的数目。一些公司在资助其他的赚取收入计划，但另外一些公司则不理睬矿工，从他们身上赚钱，并可能不承认让它们获得采矿总会资产的不平衡的合同与手工采矿者数目迅速增多这两者之间存在联系。<sup>23</sup> 将国有资产私有化剥夺了采矿总会的大量宝贵资源，并将一小部分人（30%）以外的大部分劳动队伍及其家属推向街头和矿场。

41. 虽然手工采矿者所赚的钱超过他们可能在政府部门或做小买卖赚取的收入，但加丹加采矿者的平均收入很低，而且多少每月不等。被调查的九个案例的平均每月总收入几乎达到 200 美元，但扣除开支和费用后，净收入平均却为负 15 美元；其中青壮年可以挣钱。但工作十分危险：由于手工建造的矿井和坑道经常塌方，使矿工被困其中，伤亡时有发生。他们不仅在经济上不仅十分脆弱，而且如

<sup>20</sup> 为努力遏止刚果经济的衰退，1994 年展开了加丹加采矿部门私有化工作，但 1998 年战争期间，这个刚果省份脆弱不堪，导致签署了条件不平衡的合同；见 Eric Kennes, “Le secteur minier au Congo: Déconnexion et descente aux enfers”, L’Afrique des Grands Lacs: Annuaire 1999-2000 (巴黎, L’Harmattan, 2000 年)。

<sup>21</sup> 2006 年 12 月 28 日，刚果民主共和国东南地区手工采矿者举行抗议，要求进入卢本巴希附近的 Ruashi 铜矿场，警察驱散了抗议者，造成至少 3 人死亡，大约 20 人受伤。由于当地掘金者受阻无法进入矿场，从采矿总会获得部分铜矿特许经营权的采矿公司舍玛福公司 (Chemaf) 与当地掘金者之间的关系几个月来十分紧张。

<sup>22</sup> 《在腐败中挖掘：加丹加铜和钴矿中的欺诈、滥用和剥削》，全球见证，2006 年 7 月。

<sup>23</sup> 关于条件不平衡的合同与社会经济状况不断恶化之间的联系，见《国家与人民：刚果民主共和国的治理、矿业与过渡体制》，(阿姆斯特丹，《致命的交易》，2006 年)。

上文所述，很不稳定。联合国制裁制度若对手工采矿者的生命和收入造成不利影响，都有可能引发社会动乱。

### 贸易结构

42. 手工采矿者以 10 至 15 人一组在工头带领下工作，在其挖寻矿脉期间由工头支付餐费和杂费。一旦矿坑出了矿石，挖得的矿产均分，一半归工头，一半归矿工。矿工在支付所需的付费和行贿后，可将所得出售给任何人。他们可把所得卖给矿主，但他们经常更愿意把所得卖给场外非法的小商人或中间商。据加丹加矿产业的若干地方行为人称，这些非法买主支付较高价格，然后采取欺诈手段出口矿石，而不向国家交付任何手续费、权益费或关税。采矿公司可能合法拥有矿场，但这些非法买主据称通过贿赂官员，也获准在那里从业务活动。英国的非政府组织全球见证认为，也正是这些肆无忌惮的买主的所作所为公然违反了国家法律和国际法，他们对雇用儿童现象熟视无睹，并参与行贿和广泛的逃税行为。<sup>24</sup>

### 正规部门

43. 加丹加的采矿经济与伊图里和南北基伍不同，其正规部门的规模颇为庞大，其中包括外国采矿公司、几家地方公司和采矿总会这个一度十分强大的国有企业。但是，近年来，采矿总会的许多宝贵资源被转移到了私人公司手里。刚果民主共和国国民议会的调查机构吕坦杜拉委员会<sup>25</sup>共审查了 40 份与采矿总会签署的合同和 10 份与刚果政府签署的合同，并提出若干关切意见，建议取消或重新谈判其中的若干合同。采矿总会 30 年前曾有 35 000 多名工人，现在却只有不到 12 000 名雇员，而且据熟悉该公司现况的矿业专家称，随着该公司缩小到其以前规模的一小部分，私有公司逐渐取代国有企业，今后几年这个数目有可能还会减少。

44. 各种工业采矿公司在加丹加迅速增多，虽然这些公司绝不会吸收采矿总会留下的全部工人，但有些公司将投入工业生产，雇用工人并启动亟需的社会方案。加丹加有些采矿公司可能订立合理的公司社会责任标准。但也会有一些公司藐视法律，并损害这些尝试。

### 所提议制裁可能造成的影响

45. 最合乎逻辑的制裁目标是三家大型矿产品购买公司，<sup>26</sup>这几家公司本身不开采铜矿或钴矿，但安排手工采矿者从自己或他方特许矿区挖掘矿石。它们雇用

<sup>24</sup> 两份《全球见证》报告详细记述了这些欺诈做法：《淘金热与毁灭：刚果民主共和国加丹加南部地区具有极大破坏力的矿产品贸易》，2004 年 9 月。《在腐败中挖掘》，同前。

<sup>25</sup> 吕坦杜拉委员会的正式称作负责审查 1996-1997 年和 1998 年战争期间缔结的经济和财务协议有效性的特别委员会。

<sup>26</sup> 舍玛福公司 (Chemaf)、索米卡公司 (Somika) 和班扎诺集团 (Groupe Bazano)。

几百名支薪工人，并从大批手工采矿者那里购买矿石。对这些公司实行制裁会阻遏欺诈做法，但也会危及支薪工人的生计，并迫使手工采矿者到别处出售其矿石和劳力。此类制裁的其他后果是，手工采矿者会发现买家少了，因此被迫接受较低的价格。从而其收益也会有所减少。这种影响在加丹加可能比其他地方轻一些，但不利后果无法避免。令人关心的另一个问题是，上述后果可能引发社会动乱。即使联合国制裁没有直接威胁到手工采矿者的生计，这些措施也会损害联合国在该区域的形象和接受程度。

## 九. 东开赛省的钻石

### 武装冲突的程度

46. 东开赛省没有受到战争的直接影响，但间接影响仍然能够感受到，尤其是在拥有国有钻石公司巴宽加采矿公司的姆布吉-马伊市。巴宽加采矿公司的大量资源被征用，用于资助战争，其中包括现金和巴宽加采矿公司给予津巴布韦商人大块的特许矿区，以报答津巴布韦的军事支持。<sup>27</sup> 周边的人口涌入姆布吉-马伊市，以便逃离战斗人员团伙的抢劫。几年前开赛工人从加丹加被驱赶出来之后，该市居民人口迅速增长，现在已有超过 200 万，绝大多数无业，<sup>28</sup> 许多人在巴宽加采矿公司所属的土地上偷偷摸摸地挖掘钻石。

47. 国有的巴宽加采矿公司无法保护其特许矿区，防止手工采矿者每天侵入挖走大量钻石资源。手工采矿者甚至还在晚上劳动，常常是被称作敢死队的武装团伙逼迫，并与这些人分享赃物。为了进入特别有价值的矿脉，常常发生武装冲突。因此，巴宽加采矿公司特许矿区上发生伤亡事件司空见惯。去年，联刚特派团人权科有巴宽加采矿公司特许矿区 38 人死亡的记录，这些只是官方报告的数字，更多无法确定的死亡人数没有得到报告。手工采矿者、巴宽加采矿公司行政当局和武装团伙之间为控制赃物发生的这种小规模战斗，使得为获得自然资源而发生冲突的局面一直存在。

### 手工采矿者的脆弱程度

48. 据估计，在东西两个开赛省劳动的手工采矿者人数高达 100 万人。<sup>29</sup> 在该区域没有其他的工可做。由于铁路暂停运营，公路不通车，姆布吉-马伊市与该省其他地方相隔绝。即使汽油也是用飞机送达。相对于他们所作出的努力和所冒的风险来说，手工采矿者的收入少得令人吃惊。那些敢于进入不受巴宽加采矿公

<sup>27</sup> 文件 S/2002/1146 提供了一些例子。其中最著名的例子之一是，将 800 平方公里的特许矿区 Sengamines 给了属于津巴布韦国防部高官的挂名公司 Oryx。

<sup>28</sup> 联刚特派团，“为安全理事会代表团准备的简报袋”，2005 年 11 月。

<sup>29</sup> 估计人数是由刚果协议组织在卢本巴希根据许多不同来源汇编的。2006 年 6 月全球见证组织一份题为“改革刚果民主共和国钻石部门”简报文件也提到 100 万的相同数字。

司控制的地区，以及在山坡上或潜到河床的工人，收入能够稍微高一些，甚至有少数幸运者能发现较大宝石。但大部分矿工，包括许多妇女和儿童是在非常恶劣和十分危险的环境中劳动。<sup>30</sup> 在巴宽加采矿公司特许矿区之外劳动的被调查的七个案例每月毛收入平均为 179 美元，高于东方省和南基伍省工人的收入，但是，在扣除各种收费和费用之后，他们的净收入是最低的，为负 45 美元。家庭人口数量较多，费用很高，而且大部分矿工欠债。

### 贸易结构

49. 即使在大城市之外的矿区小镇，也有几十个小商人，而据评鉴认证中心估计，姆布吉-马伊市有几百个。官方规定他们只能向 25 个左右经过注册具有执照的商行出售钻石，这些商行支付出口税，并作为金伯利进程的组成部分，向评鉴认证中心登记出口的钻石。巴宽加采矿公司的钻石以类似的方式通过在金沙萨的贵重商品评鉴认证中心办理手续。但是，也有一些欺诈性的出口渠道。据估计，在姆布吉-马伊市商行交易的所有钻石中，20% 是非法出售的，没有按规定有贵重商品评鉴认证中心的工作人员在场。另外有大量钻石出口完全没有经过商行，而是由大宗商人出售，这些商人没有支付任何关税或收费，因此，他们掌握了更多资金可进行更大数量的贸易。<sup>31</sup> 评鉴认证中心作为其参与金伯利进程的一部分，较为密切注意注册的商行。但是，该中心没有任何商人的记录，因为这不属于评鉴认证中心任务规定的组成部分。这使得商人更易于逃税，并将钻石走私到国外，然后再运往并非总是需要金伯利证书的海外市场。在所有出口钻石中，评鉴认证中心估计，至少有 40% 是非法运到刚果民主共和国境外的。

### 正规部门

50. 采矿公司仍然在运作，但据总经理和熟悉东开赛省采矿状况的专家称，该公司已经因战争、管理不善、持续不断地洗劫其特许矿区以及合营企业等因素而受到严重削弱。合营企业或是业绩不佳，或是给予合作伙伴过于优惠的条件。在战争期间，巴宽加采矿公司的资金被征用，但是，即使在战前，该公司也已经不再获得利润。在过去 20 年里，除了有两年之外，其余都是亏本。巴宽加采矿公司的绝大多数产品是低质量钻石，只有 6% 属于宝石质量。因此，巴宽加采矿公司必须依靠高产量，但是资本不够时，这便是难以应付的挑战，公司资本经常给征用，债台高筑，而且没有任何资源投资。

51. 手工采矿者的大量涌入，敢死队队员夺走巴宽加采矿公司特许矿区的大量宝贵储备，使得该公司长期生存能力逐年下降。巴宽加采矿公司自己的官员称，该公司既没有资源阻挡洗劫者，也没有得到政府的支持来适当应付这种威胁。正如

<sup>30</sup> “在东开赛省钻石矿区劳动的儿童情况”，城市变革观察团第 19 次会议期间发表的研究报告，2006 年 6 月。

<sup>31</sup> 评鉴认证中心，“活动报告”，2006 年 9 月。

其他国有公司一样，巴宽加采矿公司似乎正逐渐衰败。最近，四个主要合资企业已经掌握巴宽加采矿公司大量控股权，其中有一些是在姆布吉-马伊地区。<sup>32</sup> 仍然需要观察这些公司是否能成为可信的合作伙伴，能够提供就业，并促进它们经营所在社区的福祉。无论如何，它们也不太可能吸收巴宽加采矿公司已经失业的职工中的许多人。

### 所提议的制裁可能造成的影响

52. 难以想象对情况不佳的巴宽加采矿公司实施定向制裁，能够减少暴力行为，或减少在公司内部或在其特许矿区发生的非法活动。联合国针对巴宽加采矿公司实施制裁制度，将会进一步削弱该公司阻止在其特许矿区上洗劫的能力，这种洗劫活动已经损害该公司生存能力。对贵重商品评鉴认证中心/金伯利进程代理机构已确定的 20 到 30 个注册商行中的一两个搞欺诈的商行进行制裁是可行的，但这种措施不太可能超过金伯利进程已经所能做的事情。贵重商品评鉴认证中心/金伯利进程代理机构已经获得授权注意在金伯利进程之外的钻石销售情况。虽然金伯利进程目前没有达到人们对其在刚果民主共和国的预期，<sup>33</sup> 但是，定向制裁制度不太可能会有帮助。

53. 另一种可能是，对数百名商人中的一两个实施制裁，这些商人没有必需的执照，但它们的出口总量大于官方批准的商行，因为它们的资本没有因为关税或收费而减少。然而，这种做法不太可能减少欺诈性的钻石出口，因为消除这些商人中的一两个人，只能为其他人增加机会。因此，难以想象，这种制裁会对与开采自然资源有关的冲突程度或对欺诈及非法活动的程度产生明显影响。

## 十. 总结和结论

54. 根据安全理事会第 1698 (2006) 号决议，本报告评估了专家小组提议措施的潜在影响。为了编写本报告，已在五个不同地区开展调查，并集中在四个关键领域，这些领域被认为能够用来评估拟议的措施是否可行，以及对参与采矿和销售自然资源商品的经济参与者的潜在影响。以下各段总结了调查结果。

### 武装冲突的程度

55. 在反叛或外国部队原先控制矿区的大部分地区，暴力程度已经减少。不过，实地观察和为本评估报告进行的咨商显示，居民和手工采矿者仍可能受紧张局势

<sup>32</sup> First African Diamonds 获得 800 平方公里的 Sengamines 特许矿区；BHP Billiton and Southern Era Diamonds 获得 16 000 平方公里特许矿区；De Beers 和 12 个本地公司获得包括 60 000 平方公里特许矿区；Emaxon Diamonds and Dan Gertler 拥有合同，以 1 500 万美元的贷款作为交换条件，负责销售巴宽加采矿公司产量的 88%。

<sup>33</sup> “改革刚果民主共和国钻石部门”（同前）总结了政府参与金伯利进程所取得的成果和不足之处，并呼吁刚果民主共和国政府“扩大对从矿井到出口的控制，包括在生产现场的控制，并确保查明交给商行出售的毛坯钻石的来源。”

和敌对行动之害。尤其是占领多处矿区、征收税款并对手工采矿者进行劫掠的刚果民主共和国部队行为和纪律不佳仍然令人关切。政府在刚果民主共和国武装部队内部开展的整编进程在该国东部进展缓慢。在加丹加和南基伍，约 63% 已经下令整编的武装部队尚未整编，在北基伍，逾 90% 尚未整编。<sup>34</sup> 消息灵通的观察人士将进展缓慢的状况归咎于尚未整编的旅想要保证他们能够继续进入矿区，以便能够榨取不合规定的付款，自己进行采矿，或者私营公司可能会使用他们作为雇佣军，确保这些公司对有价值矿区的控制。对这些不正当的武装团伙或雇用他们或从其手上买东西的公司采用胁迫手段，不可能促使自然资源的交易受到更有力的管制。

### 手工采矿者的脆弱程度

56. 手工采矿者抚养的家庭数量继续增加。随着国有公司的衰败，原先靠工资生活的工人加入到手工采矿者行列。在曾经由叛军控制的地区，叛军的解散也使得原反叛分子与薪水很少或拿不到薪水的士兵、警察、教师及保健工作人员一道进入坑道。对全国各地进行的估计表明，刚果民主共和国手工采矿者人数约为 200 万人。如果每一个矿工支持一个 6 到 7 人的家庭，直接依靠手工采矿者人数则增加到全国人口的五分之一和四分之一之间。<sup>35</sup>

57. 绝大多数手工采矿者的生活朝不保夕，常常处在极端困苦的状况。在受调查的 39 个案例中，75% 无法通过他们的收入来支付家庭最基本的开支。所有案例平均月净收入为负 18 美元。<sup>36</sup> 经常出现负净收入的原因归咎于雨季，但这不应当掩盖以下的事实：手工采矿者负债累累，年平均净收入几乎不够维持生存。在调查案例中，36% 有大小不一的农田，另有 30% 曾经做过买卖，其余 34% 没有农田或任何其他职业。这表明，大量家庭需要依靠手工采矿，一旦采取措施可能威胁原本脆弱的生计，这些矿工则可能遭受严重后果。

### 贸易结构

58. 刚果民主共和国采矿部门依法行事的私有经济经营者可能正在缓慢地增加。但是，仍然有许多名声不好的经营者，他们从不属于自己的矿址收购矿石，然后将矿石原料走私到邻国，或者在过境时谎报这些原料的价值和数量。

59. 在伊图里区和南北基伍，只有一两个商行是通过官方渠道出口，那些完全依靠官方渠道出口的商行很难与别人竞争。各地第一手和第二手资料来源越来越多地报告有大量舞弊出口现象，估计占有所有出口量的 50% 到 90% 之间。未经注册

<sup>34</sup> “关于第三波‘遣返计划’状况报告的备忘录”，联合行动协调中心，2006 年 12 月 9 日。

<sup>35</sup> 这些数字是基于最近对在卢本巴希的刚果协议组织非正式编写的关于非政府组织、政府和私营部门的资料。

<sup>36</sup> 这些调查结果的解释见脚注 5。



和经过注册的商行都有舞弊出口的情况，其中一些是直接走私，其他一些是通过瞒报出口数量和质量。在与乌干达、卢旺达和布隆迪接壤的地区，这种舞弊做法往往是与这些邻国的国有部门和私营部门行为体一道进行的。鉴于有大量非法行为者，以及各级都有类似于犯罪的商业活动，因此，针对一两个经过挑选的经营者采取定向制裁制度，不可能产生太多影响。

### 正规部门

60. 诸如 OKIMO、基伍矿产公司、采矿总会和巴宽加采矿公司等国有公司在它们各自的领域中原先提供给予薪酬的工作以及社会服务。这些公司都处在不同阶段的衰败之中，而且它们曾经提供的社会服务基本上已经消失。许多已经代替国有公司地位的私营公司是通过令人生疑的合资企业才做到这一点，这些私营公司以不同的方式促成国有公司资产的转移，加快国有公司的灭亡。

61. 在加丹加，少数遵纪守法的私营采矿公司已很快投产，它们与工人接触，而且支持工会，同时为矿区附近居民实施一些社会方案。不过，也有其他公司投产迟缓，它们更倾向于利用手中的资本进行投机。还有其他一些公司对社会投资或公司责任不感兴趣，并且毫不犹豫地夺取公有公司的财产，回避对社会的承诺，并从参与非法商业活动的机会中牟利。大部分经济交易是非正规的，没有上报，而且是非官方的。因此，这些应当遭受制裁的经济经营者同时也最有可能逃避这些措施将实施的限制。

### 所提议的制裁可能造成的影响

62. 尽管制裁可能会对一些对象产生不便，总的影晌将是只会略微减少制裁想要限制的一般性做法。在刚果民主共和国东部的大部分地区，制裁不太可能减少采矿中使用武力，也不会减少舞弊，更不会鼓励公司采取负责任的行为，因为实施此类措施的管制环境过于薄弱，实施机制的效力不够，有关行为体不会过于在乎国际压力。如果国际调控机制产生效果，或严重损坏经营者声誉，其他同样不法的经营者很快会填补空档。在很少的情况下，国际社会实施的制裁有可能阻止一个重要的经营者活动，而这种制裁只会减少总体的商业活动。如果发生这种情况，就会减少手工采矿者、工人和小商贩出售的销路，伤害了制裁制度原本要保护的那些人。

63. 在目前这个时候，对于联合国可能对刚果民主共和国实施制裁，人们还有一个更为普遍的关切：2006年12月6日，该国第一个民选的总统在经过漫长选举进程之后宣誓就职，对于绝大多数的观察家来说，该进程总的来说没有发生不正当的情况。国际社会倾向于通过协作和支持、而非威胁和各种条件来加强新政府难得的合法性。现在实施联合国制裁有可能被视为是一种惩罚，而无论制裁是否针对国家行为者，也不论制裁是否为了反映国家有能力管理其事务。这也是为何目前不宜实施联合国制裁的另一个原因。

## 十一. 其他措施

64. 问题仍然是：如何可能使刚果民主共和国的自然资源生产和销售更有秩序，使手工采矿者更安全，少受武装团伙的勒索，并保证国家及其公共服务部门有更多的收入？

65. 其他措施需能 (a) 减少利用开采自然资源所得购买和进口武器的经济从业者的影响，进而降低东部省份的冲突程度；(b) 推动不允许损害政府提高国库岁入能力的勒索、欺诈和其他非法行径的商业气氛。要实现这些目标，就意味着承认两个关键的责任领域并在其中采取行动：刚果民主共和国政府的责任和私营部门的责任。

66. 在第一个责任领域，我建议刚果民主共和国政府在以下两个高度优先的方面推行善治改革：(a) 安保部门改革，特别注重在警察和军队中进行改革；(b) 监测和打击腐败行为，并对违法者采取有效行动，从而增进信任，提高政府的透明度。随着选举的结束和过渡期的终结，履行这些责任的利害关系非同小可。

67. 在安全和信任的基础上，一个善治方案应营造一种使有信誉的私营部门行为体能运作的经济气氛。在此必须特别关注另两个领域。由于对政府来说，开采自然资源是最可指望的国库岁入来源，我建议政府必须确保 (a) 自然资源的投资者和其他经济行为体满足特定条件，遵守有关自然资源方面的签约、勘探和开发的规章制度，并密切监测这些活动所得；(b) 政府预算在确定支出的优先安排时，必须防止腐败，并提供基本服务，解决贫穷问题。

68. 鉴于上述原因，我大力支持政府和利益攸关者开展合作，根据文件“从选举到治理，争取在刚果民主共和国达成治理契约”的原则采取行动。其中提出了头四个优先事项：(a) 安全部门改革；(b) 透明；(c) 自然资源管理；(d) 公共财政管理。<sup>37</sup> 所提议的契约是由世界银行、欧洲联盟委员会、联合国和主要的双边伙伴拟定的。它承认迫切需要控制刚果民主共和国的收入流量，对该国的采矿业进行改革，包括审查在过渡期间签订的全部采矿合同，并对新的合同进行监督，以降低非法开采的程度，确保遵守刚果法律、政府的守则和法规。联合国随时愿意在支持和推动拟议的契约所概述的改革方面发挥重要作用。

69. 显然，管制刚果民主共和国的工商业做法要由该国政府负责，而且该国政府必须与国际伙伴一道，带头执行拟议的治理契约。但是，私营部门也必须在这方面发挥作用。因此，我建议私营部门的行为体必须承担第二个领域的责任，目的是改进工商业做法，提高刚果民主共和国采掘业不断增加的经济行为体中的公司社会责任水平。

<sup>37</sup> 在2006年7月6日于布鲁塞尔举行的非正式捐助者会议基础上编制的非正式背景文件。

70. 私营部门必须协助制订刚果民主共和国的工商业做法和公司社会责任标准，并建立各种机制，确保通过和执行此类标准。其中有些公司或许在一开始不愿意这样做，但随着越来越多的私营行为体认识到这样做不仅会赢得国际社会的财政和道义支持，而且能够集体协力克服在刚果民主共和国的高风险投资环境中遇到的重大的公司问题，这一情况就会改观。少数私营公司已经在这样做了，并且应当得到支持。他们信守《刚果采矿守则》以及国家其他法律的规定，并遵守国际公认的指导原则和规范。

71. 但是，私营部门行为体正视这种使刚果民主共和国境内有声誉的公司处于不利地位的问题，对它们自身应有好处。目前该国不存在公平的竞争环境。在刚果民主共和国边界一带，欺诈行为司空见惯。不这样做的行为体销售和出口产品要支付更多费用。因此，它们竞争不过搞欺诈的行为体。而且，腐败和一再动用武力来获取特许权和（或）进行敲诈勒索，使那些支持非法活动的行为体比不支持的行为体更占便宜。只要这种风气不受制约地继续下去，刚果民主共和国的工商业活动就会使市场有利于那些试图维持准犯罪环境的公司，而不利于立志改善工商业环境的公司。其结果是使政府的收入继续受到影响。

72. 因此，在努力管理市场和减少采掘业使用武力的情况时，也需要确保实行遵纪守法的工商业做法和标准。这方面采取的以下三个初步步骤可能会产生这种结果。

73. 我提议，作为这方面的第一个举措，推动起草专为刚果民主共和国私营部门行为体制定的行为守则。这种守则将含公认的标准和做法，特别是《采掘业透明倡议》、<sup>38</sup> 关于安全与人权的自愿原则以及与管理刚果民主共和国境内工商业活动相适应的其他国际文书。今后将每年编制和发表报告，详细说明遵守这种行为守则的情况。

74. 第二个提议是带头建立一个跨界委员会，目的是遏止欺诈性出口。跨界委员会将使政府与私营部门行为体一道参与，鼓励使刚果民主共和国的出口税与邻国的出口税相一致，并推动该区域各国之间订立贸易协定，以订立贸易伙伴间的基本原则。委员会还必须处理边界监控的改进问题。从长远来说，这将需要安保部门的改革，以对主要过境点的国家海关官员和警察进行适当的培训和管理。但是，在短期内要解决边界问题，可设想政府与关键的私营部门行为体开展协作，在某些边界哨所派驻私人安保人员，以跟踪商品流量，核查交易商的证书，收税，并确保税款能到有关的政府当局手中。<sup>39</sup>

<sup>38</sup> 目前，刚果民主共和国规划部正支持一个技术委员会调查如何在该国自然资源部门实施采掘业透明倡议。

<sup>39</sup> 目前有两个举措在研究和外交方面为这一委员会提供了支持：(a) 中部非洲倡议最近完成了一项关于大湖区跨界动态的深入研究《大湖区跨界动态》(同前)；(b) 作为大湖区《安全、稳定和发展公约》的一部分，大湖区问题国际会议第二次首脑会议设立了一个共同边界联合安全管理区域次级行动方案。

75. 第三个提议是处理刚果民主共和国手工采矿者这一重要问题。为了更好地认识这个广泛存在的现象，联合国将推动和支持在该国主要地区对手工采矿者进行一次调查。<sup>40</sup> 这一调查将同刚果民主共和国当局、私营部门和其他国际组织协作进行，目的是拟定战略，推动在选定的地区开展安全的手工采矿，施行刚果民主共和国《采矿手册》的相关规定，以管理手工采矿的工作和工作环境，为愿意接受其他就业的矿工查明其他可行的选择办法。

76. 联合国随时愿意在就每一项提议采取行动。联合国可在与有关的所有方面协商的情况下，利用其专长、人力资源和经验，鼓励和支持拟议的举措，使私营部门在安保和发展问题上发挥自身的影响。

---

<sup>40</sup> 其他国际组织虽然尚未采取行动，但已经对这一调查表示出兴趣。