



大会

Distr.: General
6 August 2001
Chinese
Original: French

第五十六届会议

临时议程* 项目 20(b)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括特别经济援助的协调：
向个别国家或区域提供特别经济援助

为刚果民主共和国的经济复苏和重建提供特别援助

秘书长的报告**

一. 导言

1. 根据 2000 年 12 月 14 日大会第 55/166 号决议的要求，本报告说明联合国系统对刚果民主共和国经济复苏和重建提供的财政与物质援助。

二. 刚果民主共和国概况

2. 刚果民主共和国的面积为 2 345 000 平方公里，是非洲的第三大国。刚果民主共和国与九个国家接壤：西北是刚果共和国，北方是中非共和国，东北是苏丹，东方是乌干达、卢旺达、布隆迪和坦桑尼亚联合共和国，东南与赞比亚接壤，西南则是安哥拉。西端小部分地区邻接大西洋。刚果民主共和国的地势特点主要是中部大盆地（占 47% 的土地）四边渐高（海拔 500 至 1 500 公尺），最高点在东部（海拔 1 500 公尺）。

3. 刚果民主共和国的人口平均每年增长 3.1%，2000 年底肯定已经超过 5 200 万，到 2015 年会增至 8 000

万。刚果民主共和国人口在国内的分布很不平均，1975 年以来，约 30% 的人口生活在城市地区，非常集中。人口在 10 万至 60 万之间的城市约有 10 个，在居住城市的 1 500 万居民中，居住于首都金沙萨的人口约达 600 万。

4. 四年多来，由于连年战争，该国经历了重大的危机。第一次战争于 1996 年在该国东部地区爆发，于 1997 年 5 月 17 日结束了蒙博托政权。一年多后，1998 年 8 月 2 日又爆发另一次战争，也是在该国东部地区爆发的。在这个第二次战争中，三个叛乱运动与中央政府对抗，三个叛战运动分别得到布隆迪、卢旺达和乌干达的正规军队支持，中央政府则于提出要求后得到安哥拉、纳米比亚和津巴布韦（南部非洲发展共同体成员国）的支持。此次战争比第一次战争更为残酷（200 多万人死亡，180 万人流离失所），造成更大破坏，并且造成该国事实上的分割，不同党派占领的领土建立不同的行政当局。

5. 尽管这种战争状况，在政府控制的领土内，刚果民主共和国在一片分歧的情况下，仍一再试图进行政

* A/56/150。

** 本报告推迟提出是因为收集资料及取得必要核可需时。

治改革。新政党获准成立，并准许按照 1999 年颁布的政党和政治团体组织和运作法令，及非赢利社团条例进行活动。2000 年，政府成立了制宪和立法大会——过渡议会，成员由政府指派，其任务除其他外，包括拟订新宪法交由全民公决。

6. 但是，大部分的政治界人士和国际社会都认为政府的这些作为只是企图规避 1999 年 7 月 10 日在非洲统一组织（非统组织）倡议下在卢萨卡签署的停火协定所规定的刚果内部对话。这个协定并规定有和平解决冲突及恢复和平的程序。这一程序除其他外，包括在联合国主持下派遣一个中立的军事观察团；刚果内部进行政治谈判，以建立新的体制秩序；派遣一支联合国干预部队以及有秩序地撤出外国部队。安全理事会授权从 1999 年 8 月起部署军事联络官，并在 1999 年 11 月 30 日第 1279 (1999) 号决议中设立了联合国刚果民主共和国特派团（联刚特派团）。

7. 但迅速执行卢萨卡协定的工作毫无进展，一方面的原因是交战各方、甚至联盟者之间制造了种种困难，其中最公然的是乌干达部队和卢旺达部队于 2000 年 6 月 5 日至 10 日在基桑加尼发生了第二次冲突，突然改变了战争的整个局面；另一方面的原因是洛朗·德西雷·卡比拉总统的政府反对被指定为刚果内部对话调解人的博茨瓦纳前总统凯图米莱·马西雷爵士，并且表示打算修改这个协定。

8. 2001 年 1 月 25 日，约瑟夫·卡比拉少将在就职时讲话，向全国和国际社会重申开放和和平政策，赞成部署联刚特派团部队；前线脱离接触；刚果内部对话协调人凯图米莱·马西雷爵士展开活动。这一新局面让联刚特派团得以在前线两边许多地点部署部队。至于刚果内部对话，2001 年 5 月 4 日政府及两个叛乱运动在卢萨卡签署关于这项对话的基本原则宣言，是朝良好方向的一步。

9. 2001 年 2 月 15 日在卢萨卡举行的区域首脑会议和 2001 年 2 月 21 日和 22 日安全理事会同政治委员会在纽约举行的会议，其结果都使人对卢萨卡协定的执行重燃希望。当事各方保证执行 2000 年 4 月和 12

月分别签署的关于部队脱离接触和重新部署的坎帕拉计划和哈拉雷次级计划。安全理事会的一个重要代表团于 2001 年 5 月 15 日至 26 日访问了刚果民主共和国和大湖区其他国家，对和平进程的前途进行了重要协商。

10. 安全理事会第 1355 (2001) 号决议将联刚特派团的任务期限延长到 2002 年 6 月 15 日，并呼吁所有各方致力遵守联合国关于刚果民主共和国局势的各项相关决议，特别是关于按照哈拉雷次级计划撤出外国部队和部队及其他交战者脱离接触的决议。由于“和平船”计划，联刚特派团成功地开放了刚果河航行，并展开一部分迅速产生影响的项目，特别是恢复班达卡、卡莱米、基桑加尼、戈马、卡宾达和金沙萨的活动。同时，在区域一级展开了对话，特别是约瑟夫卡比拉总统与邻国、特别是乌干达和卢旺达领导人之间的对话。在这一范围内，秘书长于 7 月参加非统组织首脑会议期间倡议在卢萨卡举行了三方会谈。

11. 几个星期以来遵守停火以及政府着手致力推动经济和国际合作下，使人对结束冲突的机会感到较前乐观。

12. 刚果民主共和国拥有巨大潜力，1960 年代初期经济局势良好，但是目前它却处于十分艰难的经济、金融和社会状况。这是一片拥有包括矿物、农业、森林和能源等大量自然资源的广阔国土，但它的一些社会指数仍然是世界上最低的。它被列为世界上最贫穷的国家之一。根据开发计划署 2001 年世界人的发展的报告，刚果民主共和国的人的发展指数值为 0.430，属于世界最低之一，在 164 个被评价的国家中排名第 142 位。

13. 暗淡的经济局势在 1999 年十分明显，2000 年及 2001 年第一季度更形恶化。宏观经济环境仍然是战后的残象，使生产大幅度收缩，而洛朗·德西雷·卡比拉总统政府的某些措施对经济产生反作用。新政府尽管采取了新的措施以改正方向，但通货膨胀仍然失控、货币不稳定、公共财政仍然赤字、外债非常沉重、社会气氛极为紧张。

14. 2001 年第一季度,该国新政府采取了经济部门自由化的新措施,包括公布新的汇兑规则,准许以外国货币进行商业交易及准许持有外币;钻石部门自由化;以及表明愿意同布雷顿森林机构合作。这些措施让发展伙伴重燃希望。政府和国际货币基金组织已着手制订稳定宏观经济的临时方案。

三. 经济局势

15. 1997 至 2000 年,经济活动衰退,特别是 1999 和 2000 年。1997 至 2000 年期间,国内生产总值一共下跌 21.9%,也就是说,每年平均下跌 5.3%。这段期间下跌的活动涉及所有经济部门。农业占国内生产总值 50%以上,下跌量占下跌总额的 41.1%;工业占下跌总额 17.8%;服务业占 38.4%;税捐占 2.7%。这几年经济增长的下降主要由于内销各主要组成部分下降。在这一段期间,家用消费量的下跌占国内生产总值下跌量的 90%以上。

A. 通货膨胀与汇率

16. 1997 至 2000 年,根据刚果中央银行对消费价格指数的计算,每年的平均通货膨胀率为 212.4%。这一通货膨胀率极高,虽然它已比 1993 至 1996 年低——这几年的通货膨胀率是破记录的(每年平均率为 1984%,1994 年这一年达到 9796.9%)。1997 至 2000 年的高通货膨胀率同以往期间的高通货膨胀率一样,是造成金融体系脱节的基本因素之一。

17. 由于刚果经济的外向性,刚果经济主要依靠出口的收入和外国资本的投入。在国家赤字恶化和大量发行货币(几个星期以来已经停止)的情况下,货币供应量的减少造成汇兑市场不稳定。汇兑市场的主要情况是,国币对外币持续贬值,官方汇率与黑市汇率之间的差距扩大。1997 年 12 月底,国币对美元的比值为 8.1%;最近三年,国币的汇率一直下贬,1998 年下贬 69.4%,1999 年 85.9%,2000 年 81.9%。为了减轻汇率持续下贬对货物和服务价格的影响,并限制按汇率计算酬金对国家预算的影响,政府自 1998 年第二季度以来实施银行间汇率。这一政策使官方汇率与黑市汇率之间的差距更为扩大,从 1997 年 12 月底的

3.8%扩大到 1999 年底的 466.7%,和 2000 年底的 182.0%。

B. 货币情况

18. 货币情况的主要特征是国内货币大量发行,对国内价格和汇率造成有害影响。事实上,由于国内信贷(主要是对国家的信贷)的需要,货币总量在 1997 年底增加了 51.9%,1998 年底 157.8%,1999 年底 363.3%,2000 年底 533.2%。1997 年底的货币发行量是这一期间最低的,原因是公共财政管理良好。

C. 对外关系与外债

19. 在对外关系方面,经济情况的主要特征是,出口和进口趋于下降,贸易赢余大幅度减少。该国出口额在 1997 年为 14.489 亿美元,2000 年底降至 7.927 亿美元。1999 至 2000 年期间,通常贸易赤字平均为国内生产总值 4.5%,国际收支的赤字总额为 8.6%。

20. 2000 年 6 月 30 日,该国外债总额高达 120.3 亿美元。同日,拖欠的债款本息达 80.7 亿美元。1997 至 1999 年,负债总额平均为国内生产总值的 241.2%,偿债支出占货物和服务出口收入的 479.6%至 830.1%。

D. 官方发展援助

21. 在官方发展援助方面,刚果民主共和国 1999 年收到 1.94758 亿美元,比 1998 年收到 1.40203 亿美元增加 39%。这一增加中止了 1996 年以来刚果民主共和国收到的援助一直下降的趋势:1997 年下降 48%,1998 年下降 46%。所收援助增加是因为多边援助在 1999 年增加了 39%,特别是联合国系统的援助(增加 37%)和欧洲联盟的援助(增加 36%)。国际货币基金组织和世界银行对刚果民主共和国的援助继续以提供资料和评价为限,其费用是很难评估的。另一方面,双边援助减少了 50.54%,也就是从 4550 万美元减至 2250 万美元。

22. 尽管援助额增加了,但对刚果民主共和国的官方发展援助始终受到 10 年来相同因素的不利影响:(-)刚果民主共和国与其大部分外国主要伙伴之间一直断绝结构合作,这种断绝是 1991 年开始的,也就是

在不幸的 1991/1993 年洗劫事件发生后开始的; (二) 捐助国考虑到刚果民主共和国在 1996/1997 年发生的两次战争以及 1998 年 8 月爆发的战争, 抱持观望态度, 尽管如前文所述已展开了宏观经济对话。因此, 政府临时方案的执行遭遇外部资金的严重问题 (由于该国国内资源缺乏, 外部资金极端重要, 以及刚果民主共和国拖欠外债的未决问题 (这个问题使传统的官方发展援助机制停止行动)。因此人道主义援助成为向刚果民主共和国提供援助援助的最佳方式。1998 至 1999 年, 这种援助增加了 29%, 在 1999 年占总援助的 39%。但这个比例同前几年的比例相比是下降了: 1996 年、1999 年和 1998 年所占总援助的百分比分别是 76.8%、64.03% 和 46.41%。

E. 社会和人道主义状况

23. 经济一直没有增长在刚果民主共和国严重影响了社会所需货物和服务的生产。面对国家资源的减少和官方发展援助的减少, 保健和教育部门的开支, 缩减最大。除了少数例外外, 社会和人道主义状况同上次报告所述那样, 继续受一些相同的影响:

(a) 由于双边合作完全停止, 用于社会部门的公共开支所占百分比很低:

(一) 保健方面的开支从 1990 年占国内生产总值的 0.8% 降至 1998 年占国内生产总值的 0.02% (在撒南非洲, 平均为国内生产总值的 1.8%)。保健开支在 1998 年占总开支的 0.3%, 在 1990 年为 3.9%; 结果导致一些原已受控制的病症重现 (例如锥虫病、结核病、麻风……), 以及极高的死亡率;

(二) 1990 至 1998 年, 教育方面的开支维持在国内生产总值的 0.1% 左右。撒南非洲和发展中国家的平均额在 1998 年分别为国内生产总值的 5.0% 和 3.0%;

(b) 1997 年 5 岁以下儿童死亡率在千分之 207 左右 (最不发达国家平均率为千分之 169)。此外, 活产后的产妇死亡率高达十万分之 1 870;

(c) 出生时的预期寿命 1998 年为 51.2 岁 (妇女 52.7 岁, 男子 49.6 岁), 而 1987 年则是 53 岁, 预期寿命下降的原因是死亡率上升, 特别是婴儿死亡率 (从千分之 127 升至千分之 137)、少年儿童死亡率 (从千分之 213 升至千分之 220) 和活产后产妇死亡率 (从十万分之 1 870 升至十万分之 2000)。这些极高的死亡率显示战争带来真正的人的灾难和人口灾难。据估计: (一) 在每年出生的 236 万至 250 万名婴儿中, 20.3 万多在生命的第一周中死去, 超过 32.3 万多在其第一个生日前死去, 51.8 万多在第 5 个生日前死去; (二) 每年有 4.7 万至 5 万妇女死于生产, 其中包括首都金沙萨的 6 000 多名妇女, (三) 造成产妇死亡人数出乎寻常高的原因之一是往往造成死亡的非法堕胎 (30% 的 19 岁以下的女孩, 即约为 70 万 12 至 19 岁的少女曾经堕胎);

(d) 入学率 (所有年级) 在 1997 年为 39% (发展中国家的平均率为 59%, 撒南非洲的平均率为 44%);

(e) 1998 年, 成人识字率为 58.9% (妇女为 41%, 男子为 71.3%), 而在 1985 年, 识字率为 62%;

(f) 相当大部分的人得不到基本服务, 41% 的人得不到保健; 58% 的人得不到安全饮用水; 82% 的人得不到卫生服务;

(g) 战争造成了不断的、不受控制的人口流动, 并使流离失所人口大量增加, 特别是在北、南基伍 (有 100 多万人)。流离失所人口还不包括大批躲藏在丛林的人们, 他们的人数无从计算;

(h) 失业严重, 令人非常担心: 公共行政机构和私营部门工作人员人数较这些部门的就业水平低 36.1%。事实上, 公共部门和私营部门工作人员总数在 1997 年为 92.85 万, 1999 年降至 59.33 万。

24. 这些指数说明危机多么严重, 本部分报告的结论只能同上次报告的结论一样, 强调急需恢复和平, 拟订和执行消灭边缘人口贫穷的国家计划, 因这些人口不能自动地从经济恢复增长中得益, 同时继续提供人道主义援助, 以待真正的振兴, 让所有刚果人都能自

食其力。这个计划必须考虑到最脆弱人口的需要，特别是妇女、儿童、失业青年和感染艾滋病毒/艾滋病的人的需要。

四. 经济措施与选择

25. 上文所述情况主要是战争造成的，再加上政治方面的问题：各种旨在对一切经济领域进行行政管理政策都无大成效。意识到这一情况，新国家元首在就职讲话中指出，在世界化的这个时代，刚果经济必须实施自由化，向外国资本作更大幅度的开放，以增加国内生产，使国家的出口产品多样化。在这一前景下拟订了一个临时方案，目的在恢复最低限度的宏观经济稳定以及赢利和安全条件，以吸引外国投资者，并同外国伙伴进行对话，寻求解决刚果民主共和国外债的棘手问题。

26. 临时方案的主要目的是要制止飞涨的通货膨胀和消除经济的各种失调现象，办法是实施严格的预算政策和符合所订各项目标的货币政策。在改革方面，临时方案主张如下政策：

(a) 汇兑政策：2001 年 1 月 31 日第 004/2001 号法令以及新的汇兑条例落实汇兑方面的经济自由化；银行间汇率逐步提高，以缩短同黑市汇率的差距；

(b) 矿业和投资政策：(一) 目前正在拟订新的矿业法，以建立符合现代矿业实际情况的税制；(二) 正在制订的钻石部门自由化措施，目的是要消除这一部门所建立的垄断，恢复销售处制度；(三) 正在修订的新投资法旨在落实社会主义市场经济的基本选择，区分社会主要行动者（国家、私营部门、民间社会）的经济作用；

(c) 价格政策：继续采用 1983 年 9 月 12 日第 83/026 号法令的体制，价格自由，只受事后监督，但若干具有社会重要性的货物及服务除外（水、电、燃料、公共交通），它们的价格须事先获得核准。

五. 治理方面的情况与挑战

27. 2000 年是致力寻求和平及国内协商一致意见的一年。但寻求国内协商一致意见的种种倡议没有成

功，特别是宗教团体领袖倡议的全国协商会议，这个会议原本打算作为一个对话及和解的论坛。协商会议于 2000 年 2 月 24 日至 3 月 11 日举行，与会者有民间社会及不同意见团体的代表，会议的目的是想促成卢萨卡协定所规定的刚果内部政治协商。会议工作结束时提出的建议没有发生任何效果。洛朗·卡比拉总统曾企图组织一次由奥马尔·邦戈总统主持在利伯维尔举行的刚果内部会议，以建立一个爱国阵线，孤立侵略者和绕过卡萨卡协定，但失败了。

28. 约瑟夫·卡比拉总统同意凯图米莱·马西雷爵士进行中立的刚果内部对话协调人的任务。政府撤消了所提出的先决条件，特别是对话前必须撤走外国部队的条件。为了加强这一开放立场，卡比拉总统于 2001 年 5 月 17 日颁布了关于政党的第 001/2001 号法律，废除第 194 号法律（1999 年 7 月 17 日）——这个法律的缺点受到刚果所有政治党派的批评。根据 5 月 4 日所有政党在卢萨卡签署的基本原则宣言，调解人有效地展开了邻选各省代表的工作，以便在 2001 年 8 月 20 日成立筹备委员会，该委员会除其他外，将讨论刚果内部对话各方面的问题。

29. 冲突的继续对刚果民主共和国境内的人权状况造成灾难性影响。在布卡武，2000 年 2 月把被指控宣扬部落仇恨的埃曼努力埃尔·卡塔利科主教流放，使刚果争取民主联盟与民众之间的紧张加剧。流放于 2000 年 9 月解除，但主教于不久后死亡，其死亡使民众与叛乱运动之间的关系更为紧张。

30. 在东方省，伊图里区自 2000 年 1 月以来成为种族间暴力对抗的场所，武装团伙的在场尤使暴力加剧。冲突造成 5 000 至 7 000 人死亡，18 万人流离失所。经过第一次调解后，区内稍为平静，但只维持到 12 月。事实上，刚果争取民主联盟——解放运动这一叛乱运动内部的斗争又挑起了新一轮暴力，而这场暴力是无人见证的，因为人道主义机构由于安全原因都已离开这一地区。当地不安全至极：2001 年 4 月，红十字国际委员会 6 名官员被杀害。

31. 另一方面，东部各省的情况令人特别担心，原因很多：武装团伙的活动，破坏停火，种族紧张，民众遭遇的经济和人道主义危机。因此，联合国应考虑采取措施以应付外国部队撤走后在刚果民主共和国造成的情况，因为这些部队控制地区内平民的安全目前是全靠这些部队维持的。安全理事会对于继续非法开采刚果财富一事曾经表示非常关切，并决定将负责此一问题的专家组的任务期限延长，以期于 2001 年 4 月完成其第一次报告。

32. 除了冲突直接侵害的事件之外，2000 年还发生许多非法逮捕和扣押、侵犯新闻自由、结社自由和其他行为的事件，有些事件是中央当局所犯，有些事件是叛乱运动所犯。大赦令的签发固然释放许多被逮捕者（主要是在金沙萨的被逮捕者），但其执行仍是局部的，因为在大赦令颁布之后仍继续有逮捕事件发生。

33. 约瑟夫·卡比拉总统政府的成立，为人权局势带来很大的希望。国家元首所采取的首批行动中包括关闭所有不属检察机关管辖的拘留所，并召开全国人权会议，于 2001 年 6 月 24 日至 29 日展开工作，与会者有该国各省代表 385 人，及刚果和外国观察员 30 人。会议决定了人权领域的优先事项，以进行必要改革，特别是民事司法和军法、包括保安机构方面的改革。会议还通过了国家人权宪章和国家促进和保护人权行动计划。

34. 结论而言，显然的，在联刚特派团于 1999 年 9 月部署后，有一段长时间是维持原状状况，但自 2001 年初开始，有若干重要改变。刚果民主共和国境内发生的一些动荡，尽管不幸，但却导致相当正面的发展。敌对部队对抗线全线相当平静，同时，政府同意凯图米莱·马西雷爵士执行中立的刚果内部对话调解人的任务。这项对话要能成功，必须应付一些挑战，包括：(一) 政党的代表问题，但政党数目不但非常多（超过 200 个），而且党内又分成许多敌对派别；(二) 刚果争取民主联盟的代表问题，这个联盟目前分成两派，其中一派（刚果争取民主联盟/解放运动）同刚果解放运动结盟。

六. 可持续经济发展及人的发展方面的情况与挑战

35. 上一次报告已指出，由于刚果民主共和国的政治、经济、社会和安全环境长期不稳定，可持续的人的发展方面的情况逐年恶化，面临的挑战与日俱增。这一点在刚果民主共和国第一次“国家人类发展报告”中有深入的、系统性的分析，该报告由一个国家独立顾问小组编写，并由开发计划署资助出版。

36. 这个报告着重治理问题，也就是说，公共当局在可持续的人的发展方面的责任。报告编写者根据对 1960 年取得独立以来人的发展进程的观察，认为在刚果民主共和国，国家没有正确地行使其权力以确保：(一) 同民间社会所有参与经济、政治、社会、文化活动的群体建立积极的伙伴关系；(二) 建立一个有助于促进生产活动和财产及个人安全的政治、法律和宏观经济环境；(三) 支持私营部门，作为创造就业和创造收入的部门；(四) 建立尊重集体利益的文化，以保证扫除贪污腐化及有罪不罚现象，净化政治风尚。国家在这方面的失败，原因很多，有些是环境造成，有些是结构原因。

37. 该报告考虑到国家在这方面的失败以及刚果民主共和国从 1960 年至 1999 年的治理情况，根据以下标准的相关资料评价可持续的人的发展情况：

(a) **取得基本的社会服务（保健、教育、就业）。**报告指出，尽管在学校及保健人员培训的管理方面采取自由化政策，得到保健照料及教育的机会仍然不足。教育素质及入学率一直很低。许多虐症重新出现和蔓延：腹泻、霍乱、脑膜炎、艾滋病毒、血吸虫病、结核病、呼吸器官疾病、昏睡病，这些虐症导致非常高的死亡率，比冲突本身还高。这方面的原因是自由化政策产生不良后果，特别是国家在初级保健和基础教育基础设施方面所负的剩余责任方面。就业方面的情况尤其令人担忧，报告指出：创造就业率等于零，特别是在现代部门。公共行政机构和公营企业成为最大雇主，用人已到饱和程度，所有机构都工作人员过剩。退休养恤制度最不健全，而且没有医药保险机制，

也没有保护工人机制。对劳动市场不利的力量关系大大削弱了工会运动。

(b) **生活环境的素质（生境、住房、环境）。**在这方面，报告指出，刚果人的生活环境非常坏。居民点的生活品质恶化：土壤侵蚀、沙淤塞和洪水造成财产损失和人口死亡；管理固体和液体废料适当系统的缺乏造成普遍的不卫生状况；人口膨胀及民众漫无秩序的集结聚居造成极度拥挤；土壤的自然和化学结构恶化；种种性质的污染；尤其是周围砍伐森林……。都市人口的迅速增长需要更多的都市服务（住房、交通基础结构、引水、学校、医疗中心）。这一状况使公共当局更需承担其建立基本的基础设施方面的责任。但是，报告指出，在都市化、公共工程、道路、排水等方面，城乡或地区行政机构遭遇两大困难：第一，极端的中央集权使到城乡一级的负责人毫无财政和物质手段进行干预；第二，政府政策有两个组成部分，一个是“保护环境”，一个是“养护自然”，在这两者之间，二元论注定失调。第一个组成部分就是这一二元结构的受害者。

(c) **被统治者参与管理公共事务的程度。**报告指出，在刚果民主共和国，由于治理不善，这一参与的程度非常低，因此无助于推动可持续的人的发展进程。以妇女为例，报告指出，这种参与多是被用作宣传和党派动员，而非完全作为公民参与。事实，尽管妇女有权投标和参选，也设立了提高妇女地位部和任命女性部长，妇女的社会地位仍然低下。虽然自1960年以来，女孩入学率明显提高，特别是就读大学和高级研究所的入学率，但1999年，此一入学率仍然比男孩的入学率低。在保健方面，妇女的情况尤其令人关注，因为产妇的生产条件不可靠，同时，艾滋病一类的性传染病蔓延。

38. 报告结论指出，在刚果民主共和国，人的发展不足基本上是由于政治和经济方面的治理不善所造成。在政治方面，报告特别指出国家与民间社会之间的关系有困难，原因是权力有系统的个人化，以及国家的结构极端中央集权化。报告指出，国家与经济领域之间的关系也有困难。公共财政与企业的管理不善，使

得无法创造一种有利于发展家庭和企业的经济和社会活动的宏观经济环境与体制，报告最后指出，未来的前景应该是所有的公共当局都应建立在以下原则的基础上：法治、行政公权，参与性民主，同民间社会和私营部门的伙伴关系。

七. 刚果民主共和国同联合国系统的合作

39. 2000年刚果民主共和国境内的战争仍在继续，这是连续第三年的战争，使到人民的社会、经济情况更为艰苦。以战争造成的流离失所人口为例，1999年11月流离失所人口为48万人，2001年6月增至接近210万人，情况显然恶化，需要更多的资源和更多的人道主义行动，但不幸的是，双边和多边的国际合作仍需视政治领域的进展而定，特别是卢萨卡协定的执行情况。因此，大部分伙伴的人道主义援助方案都是通过非政府组织来执行。在这种资源减少的情况下，联合国系统机构的合作方案，大部分行动着重对最脆弱群体的人道主义活动。在发展方面，工作重点在于减轻贫穷以及保健、农业、社区发展、就业、防治艾滋病毒/艾滋病等领域，以及促进善政、包括人权和加强国家能力在内。

40. 联合国系统的援助在执行上遭遇许多阻碍，使影响受到限制。财政资源不足、难于接触流离失所的人（由于安全原因（主要在该国东部）和得不到行政当局许可（在政府管辖区）、空运价格异常昂贵（由于该国幅员辽阔而公路基础设施深受破坏，电讯交通又困难，空运往往成为唯一的运输方法），都是阻碍，使到无法对危机作出适当的回应。自2001年3月约瑟夫·卡比拉总统决定准许人道主义机构在全国各地自由接触流离失所的人以后，接触方面的条件有所改善，可以接触到成千上万穷苦的人，但相反的是，在若干地区、主要是在该国东部，由于日益不安全，接触反而减少。此外，由于政府方面缺乏公共援助协调机制，以及没有一个全面的、一贯的发展计划，拟订可持续的方案成为不可能。

41. 因此，该国当局的一些决定使到联合国机构在刚果民主共和国的工作遭遇严重障碍，特别是当局采取的货币措施，由行政机构订定国币的汇兑率，以及实施经济非美元化的政策。这种特殊措施使到用于合作方案的预算大幅度减少，从而减小对实地的预定影响。根据联合国机构的要求，政府准许这些机构在2000年大部分时间的活动采用优惠汇率，即22.5刚果法郎兑1美元。但汇兑市场实际情况的发展，证明此一优惠汇率仍是严格，同黑市汇率的差距日益扩大，使到重要的发展项目无法执行。2001年废除了禁止使用和持有美元的规定，并且实施汇率自由化政策，这对将来的援助数量和范围会产生正面影响。

42. 在农业部门，粮农组织和开发计划合作进行粮食安全方面的工作，实施一个紧急供应金沙萨和卢本巴希食物农业项目，金沙萨和卢本巴希是该国最大的两个城市，许多因战争而流离失所的人住在那里。向种菜人、特别是妇女提供农耕材料及小型农具。这一行动使这两个城市的居民能够整年得到蔬菜和其他菜类产品的供应，并使种菜人得到一些收入。在下刚果省紧急农业方案的范围内，粮农组织、难民专员办事处和粮食计划署协同援助难民、战争流离失所者和收容他们的民众。粮食组织提供农耕材料，粮食计划提供食物，难民专员修建某些社会基础设施。

43. 粮食计划署着重紧急救济行动（针对流离失所的人、难民和脆弱群体）。在援助流离失所者和脆弱群体方面，从2000年1月至2001年3月一共向100多万人分发了23 000多吨食物，这100多万人中儿童占53%，妇女31%，男子占16%。在同一段期间，向70 000左右难民提供了大约7 000吨食物。

44. 2000年，儿童基金会继续向该国可进入的地区最脆弱群体提供人道主义援助，包括营养、保健、保护儿童和援助流离失所者等方面。在保健方面，向534个医疗中心（共有440万人接受医疗）提供基本医药紧急套，并在全国为70万儿童注射防麻疹疫苗，和在戈马及金沙萨医治2万霍乱病患。此外，在基桑加尼市修复了8个保健中心。营养方面，在加丹加和南、北基伍53个营养中心向16 000名营养不良的儿童供

应牛奶，以供治疗。教育方面，在基桑加尼修复了8间学校，并在金沙萨建立了1间临时学校，招收800名学生。在下刚果，向2万名难民学童提供该书用具。在南、北基伍、基桑加尼和加丹加，向大约4万个流离失所者家庭提供了日常必需品援助，并向流离失所、居住在金沙萨、下刚果、开赛和加丹加的刚生产的产妇提供4 400个婴儿物品套。

45. 在保健方面，世界卫生组织和开发计划署在班顿杜、下刚果和加丹加三省六个保健区进行重建医疗系统的工作。这些工作改善了人口接受医疗的情况。除了更新基础设施外，还向这6个保健区的保健人员提供监测流行病方面的培训。这项援助在创造收入活动方面也涉及非政府组织和社区组织。事实上，一共支持了11个微观项目，并培训了120名社区领导人和积极工作人员，由他们负责管理这些项目。他们学会了制造肥皂、腌鱼面包等手工艺技术。初步评价显示，受益民众非常满意。

46. 难民专员办事处在东方省阿鲁地区进行一项难民融入当地社会方案，并重建教学和保健基础设施。在加丹加省，难民专员在安哥拉难民融入当地社会方案的范围内，进行一个农业项目，这个项目在粮农组织的支助下扩大到对当地民众适用项目内容是提供种子和农具。当地民众同难民一样，都能享用难民专员办事处在难民地点建立的医疗和教学基础设施。

47. 在南、北基伍两省，基层民众获得一项社区发展方案，这项方案由开发计划署供资，由联合国项目事务厅执行。这项援助重建了一些社会基础设施，例如学校和保健中心。它也让一些脆弱群体获得小量补助，以进行创收活动。

48. 教科文组织关注扫除文盲的工作。它在联合国其他机构的合作下，进行这一项另种方式所消灭贫穷的斗争，它在金沙萨市通过一个名为“刚果慈母博爱协会”的非政府组织，在人口聚居地区开办识字班。

49. 世界卫生组织和儿童基金会在联刚特派团、粮食计划署、难民专员办事处、开发计划署、人道主义事务协调厅等机构的合作下，举办全国免疫日，进行接

种疫苗活动，结果如下：给 1 000 万 5 岁以下儿童接种防治脊髓灰质炎疫苗，以制止脊髓灰质炎剧烈病毒的传染，和在世界上根绝这一病症；给 880 万 6 至 59 个月大的婴儿服用维生素 A 剂量；给 130 万 6 至 59 个月大的婴儿接种防治麻疹疫苗。联合国系统大部分机构都在实地动员起来，确保此项活动成功。

50. 人口基金和世界卫生组织共同展开一项行动，以加强政府机构在保健和生殖方面的，特别是减少产妇死亡率。“生殖健康”战略的推广在国内 7 个省份 82 个保健区有 300 多名保健和其他特定类别专门人员参与。此外，有 21 人在国内或国外接受避孕技术方面的培训。

51. 在联合国系统机构执行的一切项目/方案中，特别着重的一点是，加强所援助机构的能力。值得着重指出的一项重要行动是预防和管理灾难方面的培训，有政府和民间社会组织的 150 多名专家参与。事实上，从 2000 年 11 月 8 日至 12 月 15 日，开发计划署、世界卫生组织、人道主义事务协调厅和联合国训练研究所同政府合作，举办了一系列的预防和管理灾难研讨会，研讨以下各项问题：洪水、土壤侵蚀、工业、化学、技术和环境事故，流行病，内乱、流离失所的人。

52. 联合国系统也致力援助防治艾滋病毒/艾滋病。为了推动这项援助，尽管该国特殊情况，几年前设立的艾滋病毒/艾滋病问题工作组仍继续工作。许多外国军队来自艾滋病毒/艾滋病蔓延的国家、特别是乌干达，它们的在场使原来已非常令人忧虑的情况更加恶化。必须提高各阶层民众，特别是决策者和舆论领导人对此一问题的认识。因此，联合国系统在一切级别进行宣传。儿童基金会同其他机构合作，帮助国家青年论坛，向论坛提供资源，以向青年进行宣导，使他们改变行为。

53. 国际灭贫周 2000 年的主题是“打破对艾滋病毒/艾滋病沉默”，这也是向政治当局和所有民众宣传此一问题的理想机会。2000 年 10 月 16 日至 24 日，在开发计划署协调下，联合国系统所有机构举办特别活动，分日举办关于以下分题的活动：艾滋病毒/艾滋

病与学校；艾滋病毒/艾滋病与结社；艾滋病毒/艾滋病与监狱等等。在整个星期内，官员演讲、戏剧、歌唱等等，经过视听媒体和报纸传播，让会艾滋病毒全国民众清楚这方面的信息。联合国系统的积极参与还包括 负担该国 5 名与会者出席非洲发展论坛的费用，该论坛是非洲经委会于 2000 年 12 月在亚的斯亚贝巴举办，主题是：艾滋病：对领导人的重大挑战。为了编写政府向此一论坛提出的文件，成立了一个国家工作组，由所有与防治艾滋病有关的机构参加，该工作组的经费全由联合国系统机构、特别是开发计划署、儿童基金会和世界卫生组织资助。

54. 在内战的情况下，人权需要特别加以注意。事实上，战线两边对人权遵守的情况，非常令人向担忧。联合国系统由人权事务高级专员办事处带头，进行了保护、宣传和培训当地人权非政府组织和人权积极工作者的行动，包括以下方面：

(a) 保护图西族裔脆弱群体，由人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、红十字国际委员会及其他机构组织一个后续委员会负责。一共有接近 2 000 人自由地撤离至收容国；

(b) 机构间特派团以各种宣传和援助为理由，前往叛乱团体控制的省份，特别是开发戈马、布卡武、布尼亚和基桑加尼，并访问了戈马、布卡武和布尼亚的监狱。在政府控制的地区，访问了东开赛省姆布吉马伊监狱和金沙萨监禁和再教育中心，该次访问是在国际灭贫周期间进行的，访问时向监犯赠送 9 吨食物和药品及书籍（联合国系统机构提供）。

(c) 帮助战乱分散家庭团聚，并由人权事务高级专员办事处在联刚特派团佳作下监测各省的人权状况；

(d) 联刚特派团人权科同人权事务高级专员办事处进行合作，特别是为政府机构和民间社会组织举办两次培训班：

(一) 2000 年 8 月，保护人权原则与机制培训班，有南、北基伍两省、马尼埃马省和东方省 37 名人权积极工作人员参加；

(二) 2000 年 12 月律师在刚果民主共和国建立法治过程中的作用培训班,有来自政府控制地区的 50 名律师参加;

(e) 人权事务高级专员办事处、难民专员办事处、联刚特派团和开发计划署支持加强一般民间社会和人权非政府组织能力的活动。在这一范围内,帮助人权非政府组织全国论坛建立全国合作和协调机构,并帮助非政府组织的代表和人权部参加人权委员会第五十六届会议的工作,同时,拟订了一项加强人权部能力的计划。支持北基伍省戈马市人权非政府组织在庆祝世界人权宣言 52 周年的范围内举办一系列活动;

(f) 2000 年 12 月,人权事务高级专员办事处和开发计划署在南、北基伍两省展开了一项帮助当地人维持安定的联合项目。该项目为来自特定省份 18 个地区的 36 人提供关于预防、管理和解决冲突方法以及人权机制与原则的培训。

55. 此外,令人遗憾的是,如前文所述,自 1990 年代初以来,刚果民主共和国与其主要发展合作伙伴之间的关系不断恶化,继而官方发展援助急剧减少。在这一特殊问题上,1997 年 12 月在布鲁塞尔召开的这些合作伙伴会议(刚果之友会议),曾与该国政府一起审查是否可能实施刚果民主共和国经济恢复与稳定的紧急方案,并恢复结构合作,但却没有履行其诺言。1998 年 8 月战事爆发,就更有理由推迟恢复所期待的合作。

56. 由于刚果民主共和国的某些合作伙伴随后声明它们打算恢复其合作方案,在联合国各专门机构的财政和技术支持下所制定的各项部门方案,到时就将作为支助文件,支持举行调动资源会议和/或开展对话(咨询小组、圆桌会议、部门协商和专题协商)。目前只有欧洲联盟和比利时已经正式确认决定无条件地恢复与刚果民主共和国的结构合作。

八. 联合国的人道主义战略

57. 2000 年是连续第三年的战争,刚果民主共和国全国的人道主义危机扩大影响到越来越广大的民众。在

2000 年,这一危机的基本特点是,交战者越来越特别针对平民,有系统地造成一种不安全的环境,并且刻意阻碍人道主义组织接近由于这一混乱环境而更为脆弱的民众。

58. 这一危机的另一个特别是,人们非常清楚地意识到,这一冲突今后威胁到区域稳定。许多邻国、例如中非共和国、刚果共和国、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚都受到这一战争的波及,例如难民涌入、不受控制的军事活动或流行病。但影响只完全以邻国为限。在国内的影响同样剧烈。人口流动以及外国部队和刚果部队的大批在场,使得即使在战火不及的地区也饱受苦难。最近人们可以看到,一个城市先后落入敌对部队之手对平民造成的影响。佩帕和普韦托两城的情况就是如此,攻击使得大批难民(平民和军人)涌入赞比亚,这说明了战争的残酷和民众对这种军事行动的恐惧。

59. 2001 年初,伊图里再次显现政治机构和行政机构不存在或腐败状况。领导人明显地制造恐怖使种族仇视加剧。国家权力真空造成秩序失控和混乱,是导致 400 多人死亡的一部分原因,这说明了刚果民主共和国目前的情况。

A. 冲突的后果

60. 受冲突影响的人数惊人。三年战争中,受战争影响的人口达 1 600 万人,占人口总数的 33%。2001 年初,国际援救委员会的一项研究显示,大约 170 万人因战争而死亡,其中 60 万为 5 岁以下儿童,而且只是在该国东部地区而已。这些死亡人数中约有 20 万人死于暴力,其余死于各种原因:疾病、营养不良、保健系统崩溃。在城市里,缺粮达到惊人程度,达 100 万顿,说明传统的供应和交易系统失调。基本食粮价格昂贵是因为家庭购买力普遍低下,这使刚果人更为纷乱,因 70%的刚果人每天收入不足 1 美元。

61. 一再流离失所使几百万人的生活苦难。南、北基伍两省就占这类人口的 49.5%,一共有 200 多万流离失所的人,其中大部分是妇女和儿童,他们被迫逃离家园,丢掉一切所有。他们当中,大部分为亲属家庭

收留，这使得这些家庭原来已薄弱的资源受到巨大压力。这种情况是士兵和民兵进行的恐怖运动造成的，他们基本上是针对手无寸铁的平民。

62. 来自刚果民主共和国的 30 万难民在邻国获得收留。大约有 10 万难民因逃避赤道区的战乱而逃到刚果共和国，另有 1 万人逃到中非共和国。在最近几个星期，有 5 千人逃离加丹加，前往赞比亚。

63. 在该国若干地区（赤道区），不人道的情况到了令人不可想象的地步：有 20 万难民藏于丛林之中，为的就是保全最起码程度的尊严；他们没有衣服穿，不敢前往教堂或医院，也不想送儿女到学校；他们生活在原始状态，又接受不到人道主义援助。

B. 遭遇的限制

64. 这一情况的矛盾是，越来越多的人遭受战争苦难，需要援助，而人道主义机构却遭遇故意的阻碍，使它们无法接触受害者，向他们提供必要援助，以挽救生命。此外，这一情况还因后勤方面的困难而更形加剧，因为这使救济品无法运到某些地方。这些阻碍在政府区（行政骚扰）和叛乱区（不安全）都遭遇到。关于这点，在赤道区南部的三万流离失所者和在加丹加省北部的 15 万流离失所者在这年得不到援助。此外，面对刚果危机的庞大，人道主义行动者又财政资源不足。2000 年综合呼吁书呼吁捐款总额为 7 140 万美元，但只收到 61%。在受危机影响的 1 600 万人中，只有 50% 的人得到人道主义援助，而且时有时无。

C. 联合国的人道主义援助

65. 2000 年，在刚果民主共和国的人道主义机构，着重自愿地采取行动，以减轻和减小战争的破坏性后果。尽管上文所述的巨大困难，仍取得了重要成果。2000 年，展现了扩张人道主义空间的总额，约瑟夫·卡比拉总统决定准许人道主义机构自由接触最脆弱群体。但这一意愿也受到其他因素的限制，例如不安全、基础设施受到严重破坏、援助的财政负担。人道主义空间开放后，新的需要经予确定，但要具体落实这些需要，必须提高实地的能力和制订所有人道主义行动者在提供援助方面的共同战略。

66. 联合国致力回应这一危机，在 11 个省全面展开大规模工作。一个重要成果是组织若干视为神圣事业的活动，这些活动让敌对双方都参与，并且使战斗暂停，显示这些活动的普遍性，以及尊重所进行的行动。联合国系统机构就是在这种精神下得以进行下列活动：

(a) 全国免疫日。一共为 1 000 多万 5 岁以下儿童接种疫苗。这一接种疫苗运动在差不多全国领土范围内进行，情况相当令人满意，完全可以说是一种奇绩，同时表明父母们和刚果的保健专业人员多么渴望回复某种普遍性的正常状态；

(b) 由于各省的考试卷和考试成绩都已送达金沙萨，大约 2.8 万学生的学历获得确认；

(c) 种子和农具的分发让将近 30 万个家庭重新拥有维持其日常生活所需的必要工具；

(d) 在战线两边进行了紧急人道主义援助，在基桑加尼战斗之后援助民众。人道主义事务协调厅、儿童基金会、粮食计划署和世界卫生组织在联刚特派团的后勤支持下，组织了 1998 年战争爆发以来联合国从未有过的最重大的空运桥梁行动。这个行动使人得以向基桑加尼提供 400 吨左右的医疗设备和食物。人道主义工作人员的迅速部署使得能够向基桑加尼居民和 6.7 万流离失所者提供紧急援助。这一行动开始后 4 日，向基桑加尼运送了 14 吨机器油以修理发电机，从而得以向全城供电；

(e) 保全刚果民族统一的行动以及人道主义优先于冲突的意识，落实了民族团结原则与现实。因此，流行病学学者得以前往德巴和瓦察以鉴定病毒和防治出血性热。保护材料已放在各主要保健中心；

(f) 在筹备全国免疫日的范围内，在世界卫生组织和儿童基金会代表的合作下，于杰梅纳和巴多利特组织了联合国特派团，分配疫苗，并同刚果解放运动当局展开协商，以确保尊重“宁静日”。最后并将医疗包和药物包放在这两个城市的大部分保健中心；

(g) 联刚特派团、国际非法政府组织和联合国机构及方案动力为人道主义目的和商业目的恢复河运，以便利商品短缺和商品过剩地区之间的贸易和商业流动。在这方面，人道主义船的开航使战线两边得以进行基本商品的交易，最后有助于设立“建立信托”和接触机制的进程，扩大人道主义空间；

(h) 联刚特派团的人道主义部门同联刚特派团新成立的“解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置”部门密切合作，拟订一项武装团体和童兵解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方案。同时，联合国系统机构内部也进行较广泛的审议，以考虑到前战斗员的复员、重新安置和恢复经济和社会生活的其他有关因素；

(i) 加强人道主义工作的协调：处理和分析资料；根据每一人道主义行动者的职能拟订共同战略；进行联合特派团和联合研究。这可以对人道主义情况得到更精确的理解，确定适当的战略。

67. 这一战略的执行遭遇资源调动的问题。2001 年的综合呼吁书呼吁捐款总额为 1.395 亿美元，这个数额大大低于庞大人口灾难所需。呼吁书突出新的战略，就是着重不同层次的工作，从家庭粮食安全以至更大规模的保健方面工作都包括在内。主要目标是尽量挽救生命、支持生存和适应社区危机的战略、促进货物和人员的流通。呼吁书还强调要界定不同的脆弱阶层，使人道主义机构的工作更具针对性。最后，呼吁书鼓励寻求严格人道主义意义以外的解决方法。鉴于刚果民主共和国农业的巨大潜力，鼓励采取各种倡议，发展刚果河的航运和贸易并确保其安全，以促进战线两边的商业，便利商品过剩地区向商品短缺地区供应商品。

68. 刚果民主共和国今天经历的多方面严重危机，比过去任何时代都更严重，而且在更大程度上影响到区域。经过三年的战争，人民已筋疲力倦。长期的不安全、保健结构的瓦解、粮食短缺以及经济危机使人民最后微弱的生存愿望都受到了打击。治理方面的无能一直驱使刚果人自谋生存机制，但今天的情况已成为

无可克服的障碍，粉碎了他们的决心和对未来的信心。不过，刚果民主共和国新政府最近的政策改变以及决心谋求和平，为人道主义行动者打开新的前景。这个扩大人道主义空间的新前景应着重在该国各地区建立工作组的进程，以期确定共同行动战略，对所鉴定的需要作出协调的和更有效的回应。目前，人道主义援助可以处理一系列具体而对国家重建具有关键重要性的问题，例如建立童兵复员和重新安置或流离失所者或难民重返社会的特别方案。当然，人道主义工作的扩大需要捐助国提供更多的财政资源，并且需要采取更协调的工作方式。

九. 重建的前景

69. 去年提交大会的报告强调，不应因当前的危机而忽视刚果民主共和国改革的可能性。这一警告今天尤其适用，因为刚果人民现在愿望就国家事务的协调管理达成协议，这种愿望带来了希望。新当局现在在政治、经济方面以及在尊重人权方面都主张开放，这种开放如果落实，终止危机的实在前景是存在的。

70. 联合国决心使外国武装部队迅速离开刚果民主共和国领土，也是恢复持久和平的伟大希望所在。为了实现已露曙光的终止危机，国际社会必须提供大量协助，以支持该国重建的努力，这些努力必须按照上次报告(A/55/319)所界定并一直有效的优先领域进行。这些领域是：

领域一：和平、安全和重建

71. 众所公认，首先必须有一个和平与和解的框架，才能够创造一种有利于重建和恢复人的发展进程的环境。在这方面所开展的活动必须能够显示出决策者加强和平进程的意志。为支持这方面的努力，应向为此而设立的各种机构提供恰当的物质和技术资源。

领域二：拟订终止危机的战略

72. 刚果政府现在似乎推动的终止危机进程是布雷顿森林机构向它建议的进程，包括以下步骤：

(a) 一年内执行一项临时方案，由国际货币基金组织负责监测，以宏观经济稳定和清偿对国际货币基金组织的拖欠款情况（可能时采用补充贷款办法）为评价业绩标准。

(b) 在临时方案的框架内拟订一项全国协力“消灭贫穷战略框架”，由发展伙伴支持。

(c) 执行一项以“消灭贫穷战略框架”为基础的三年方案，由“减少贫穷促进增长机制”予以支持，可能时并按“重债穷国债务倡议”减免债务。

73. 刚果政府与布雷顿森林机构之间正在进行讨论，讨论情况显示，第一个步骤的展开已遭遇严重的外国供资问题，因为大部分的捐助国和出资国都继续持观望态度。因此，该国所需的最紧急援助是帮助它制定多领域战略，以调动资源，这些领域包括改善该国形象的外交行动、商品法的部门方案和宏观经济方案、以及促进和平和善政的行动。

74. 为此目的，至少在联合国系统一级必须采取协调步骤。事实上，各机构行动的协同和相辅相成，将是充分调动资源以达到如下目的的决定性因素：应付刚果民主共和国各项问题的挑战；利用新的政治、经济和军事因素提供的某些机会。终止危机战略本身必须促进人道主义行动和重建民发展方面的工作，着重加强基层社区的行动，以拟订和执行它们自己的终止危机计划，特别是在以下的优先领域：流离失所者重新安置、前战斗员的复员和重返社会、防治艾滋病、重建基本的社会基础设施（学校、医院、农村交通道路）。这些行动同全球消灭贫穷战略框架内较传统的中期工作一起进行。今后，联合国系统可对拟订这一战略的工作，在准备必要材料方面（统计、数据基础、参与进程）作出贡献。这样将可帮助刚果政府建立一个协调所有捐国和出资国的工作框架。