



## 秘书长关于联合国组织刚果民主共和国特派团的第二十六次报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1794 (2007) 号决议提交的。安理会该项决议将联合国组织刚果民主共和国特派团 (联刚特派团) 的任务期限延长至 2008 年 12 月 31 日, 并请我定期报告刚果民主共和国的主要事态发展。本报告涉及自我提交 4 月 2 日的上一次报告 (S/2008/218) 以来的期间, 即 3 月 25 日至 6 月 20 日期间。

### 二. 安全局势

2. 刚果民主共和国总体的安全局势仍然较为脆弱。在北基伍, 联刚特派团记录的违反停火事件发生的次数有所减少。不过, 对平民目标、包括非政府组织和联合国机构、基金和方案的攻击次数明显有所增加。6 月 4 日, 解放卢旺达民主力量 (卢民主力量) 在 Kinyandoni 对境内流离失所者发动攻击, 造成 3 人死亡, 20 人受伤。此外, 卢民主力量和刚果爱国者抵抗联盟继续进攻北鲁丘鲁地区爱德华湖附近的刚果民主共和国武装力量的据点。其他安全事件据报告与各武装团体在脱离接触前竭力扩大其控制区面积有关。据称全国保卫人民大会继续招募和训练战斗人员, 而重返社会可能获得的种种好处, 似已使很少为人所知或不重要的团体复活, 或促使这种团体出现, 他们已加紧进行招募。在戈马, 对个人的暴力袭击、武装抢劫和暗杀自 3 月份以来有所增加。

3. 南基伍的不安全、尤其是外围各县的不安全有所加剧, 在本报告所述期间发生了对国际非政府组织和运输车辆的武装抢劫。联刚特派团加强了巡逻, 并增强了对人道主义行动者和非政府组织的护送, 这有助于遏止武装袭击的增长。但是, 武装团体对已复员的前战斗人员和其他人员进行重新招募, 继续造成不稳定。卢民主力量仍然是卡巴雷县和瓦伦古县民众不安全的主要原因。继续有迹象显示玛



伊-玛伊民兵和卢民主力量在南基伍联合起来。已经得到报告说联邦共和国部队在高原地区进行了改组和招募。

4. 在东部其他地方，上帝抵抗军在加兰巴公园地区及其周围地区并在沿刚果民主共和国与苏丹南部和中非共和国交界的边境地区对当地民众的攻击有所加剧，这些地方的民众遭受到抢掠、强奸和绑架。姆博罗罗部落季节性地跨越边界进入刚果民主共和国，以及这些部落越来越具有挑衅性的姿态，使其与东方省当地民众的关系更加紧张。如我在上一次报告指出的那样，民兵不再是伊图里稳定的严重威胁。2008年5月21日，政府举行仪式，纪念对该县实行这一安抚政策五周年。但是，该地区有6 000多名未重返社会的战斗人员，令人关切，现正在进行努力，以便使这些人员重返社会。

5. 在下刚果，自从国家警察与“刚果王国”组织成员在2、3月爆发暴力冲突以来，安全局势有所好转。自4月以来，没有报告发生新的暴力事件，据报告“刚果王国”组织一些成员已经回家。但是，基本的紧张关系仍然存在。联刚特派团已鼓励该省领导人和有关当局恢复对话，同时重申联合国对刚果民主共和国领土完整和法治的明确支持。与此同时，联刚特派团正在该省维持有限的军事部署，包括设有四个军事观察员队部和一支建制警察部队。

6. 今年4月，布隆迪国防军与解放党-民族解放力量（民解力量）在布隆迪恢复了大规模敌对行动，引起人们担忧可能对南基伍产生外溢影响，特别是因为有未经证实的报告称民解力量与卢民主力量进行协作。如我关于布隆迪局势的2008年5月15日报告（S/2008/330）所述，联刚特派团和联合国布隆迪综合办事处正在联合监测有关局势，并且进行应急规划，应对布隆迪安全局势可能发生的重大恶化。

7. 与联合国工作人员有关的安全局势总起来说较为平静，尽管在本巴参议员遭逮捕之后，金沙萨和赤道省发生了示威活动。其他若干起事件，包括金沙萨的武装抢劫激增，以及在全国范围内发生公务员罢工和低程度的示威，没有对任务区内的联合国工作人员的安全产生重大影响。但是，在刚果民主共和国全境内，联合国当地工作人员仍有人遭地方治安部队骚扰和逮捕。

### 三. 戈马进程和内罗毕进程的实施情况

#### 戈马进程

8. 在2008年1月后期举行的戈马会议结束时，在刚果民主共和国总统设立的阿马尼方案下成立了若干委员会，包括和平与安全混合技术委员会，以此作为就在会议上达成的《承诺书》采取后续行动的综合框架。4月3日，内政国务部长当着我的特别代表和国际调解者代表的面，为混合技术委员会就任举行了典礼。

混合技术委员会由政府和联刚特派团联合主持，最初侧重于程序性问题，它将通过一个日程表，其中载列委员会的目标，并商定委员会的省一级构架。

9. 阿马尼方案还发起了一项综合宣传运动，让战斗人员和平民了解《承诺书》和阿马尼方案，使武装人员对整编或进程中的解除武装、复员和重返社会阶段做好准备。宣传运动正在进行之中，但其是否有效仍有待确定，因为参与宣传运动的许多人都宣称在旅行超出戈马和布卡武外围地区时，他们就面临着财务限制和困难。

10. 混合技术委员会的日程表规定，所有武装团体成员必须在7月4日之前随时准备开始整编或进行解除武装、复员和重返社会。但是，仍有一些重要问题需要解决，并需要作出实际安排，这样才能开始开展这些进程。武装团体，尤其是全国保卫人民大会，坚持其部队的整编一定要在南北基伍进行，而政府则主张在这两个省份外的整编中心对前战斗人员进行整编和合并。混合技术委员会军事小组委员会尚未召集，要等政府与全国保卫人民大会解决在这个问题和其他问题上的分歧。

11. 直到最近几周，还在当着联刚特派团和国际调解者的面继续进行建设性对话。混合技术委员会人道主义和社会事务小组委员会已经开始工作，侧重于拟订一项工作计划，目的是缓解平民可怕的安全和生活条件。但是，全国保卫人民大会断断续续地中止其对混合技术委员会的参与，而联邦共和国部队已抵制这些会议。最近的讨论未能调和不同的意见或就前进的方向取得一致。

12. 经费是混合技术委员会和整个阿马尼方案的一个难题。运作的头三个月的费用许多是由为戈马会议提供捐款的捐助者支付的。欧洲联盟成员国已经同意提供额外经费，预期其他捐助者也会提供捐助。但是，方案预算的通过已被推迟，政府尚未划拨资源来支持戈马进程的构架。

### **内罗毕进程**

13. 在执行《内罗毕公报》方面已经取得的一些令人鼓舞的进展。刚果民主共和国政府根据其承诺，采取了一种多层面的做法，鼓励解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会，或使卢民主力量人员迁离刚果民主共和国——卢旺达边界地区。这一做法把同包括争取统一和民主联盟——乌鲁纳纳派领导人在内的某些前卢旺达武装部队/联攻派民兵领导人的直接对话与其他宣传工作和更大的军事压力结合起来。

14. 根据《内罗毕公报》在特使和工作队一级设立的联合监察组，继续协助各方执行《公报》。4月18日和6月4日，分别在纽约和卢旺达鲁巴乌举行了特使级会议，以审查进展情况。在4月份的会议上，联合监察组对刚果民主共和国政府在南北基伍以卢民主力量为对象开展宣传活动并取得进展表示赞扬，同时指出需要开展进一步努力，确保也针对与卢旺达武装团体有关的刚果国民开展此类行

动。在6月份会议上，联合监察组成员讨论了国际社会是否需要加大对位于欧洲和北美的卢旺达武装团体领导人的压力。联合监察组工作队继续每周在戈马举行会议，工作队成员进行了实地访问，以亲眼看看在将刚果民主共和国武装力量部署到主要据点以便对卢民主力量发起可能的行动方面的进展情况。

15. 在圣艾智德团体调解下，刚果官员与卢民主力量各派领导人之间举行了一系列会议，会后商定由刚果民主共和国政府与卢民主力量争取统一和民主联盟派和卢旺达人民联盟领导人在基桑加尼召开一次大会。政府于5月26日召集了这次大会。约200人出席了大会，包括刚果高级官员、卢民主力量——争取统一和民主联盟和卢旺达人民联盟的代表以及国际社会的代表。经过讨论，已争取各方同意一份路线图，其中卢民主力量——争取统一和民主联盟和卢旺达人民联盟确认《内罗毕公报》是以和平方式遣返其战斗人员的适当框架，并证实他们承诺在刚果民主共和国和国际社会的安全保证下，自愿解除武装、遣返、或迁至其他地方。卢民主力量——阿巴昆古齐战斗部队据报告受身在欧洲的较为激进的领导人如卡利克斯特·姆巴鲁希马纳和 Ignace Murwanashyaka 的控制，拒不接受基桑加尼会议和路线图。

16. 在基桑加尼大会举行后不久，政府、卢民主力量——争取统一和民主联盟和卢旺达人民联盟的代表详细拟定了路线图的执行方式，包括标明集结中心和确定北基伍战斗人员及其家属的集中区。不过，政府虽然同意就迁移地点提供资料，但也因各省抵制对卢民主力量人员的临时安置而面临着困难。

17. 刚果民主共和国政府估计，争取统一和民主联盟中约有400名卢民主力量人员可能会同意根据路线图的条件解除武装，约3000人，包括家属，将需要迁至他处或遣返。政府已经请联刚特派团提供支助，准备接待和迁移地点，并为解除武装进程进行规划。已成立了由刚果民主共和国政府、联刚特派团、复员和重返社会多国方案和卢民主力量参与的一些技术工作组。

18. 根据《内罗毕公报》，刚果民主共和国武装力量继续同联刚特派团一道进行联合规划，并已采取步骤，增加对卢民主力量的军事压力。在这方面，卢卡马少将已被指派督导刚果民主共和国武装力量从戈马开展的行动，已被指定的刚果民主共和国武装力量的八个营部署到北基伍和南基伍的四个确定的区，以此与卢民主力量的组织结构相对应。

### 区域方面的事态发展

19. 刚果民主共和国是《大湖区安全、稳定和发展公约》的一个当事方。该《公约》于2008年6月21日生效。非洲大湖区问题国际会议区域部际委员会于5月21日至22日在布拉柴维尔举行第二次会议。部长们赞扬刚果民主共和国政府努力执行《内罗毕公报》，并呼吁前卢旺达武装部队/联攻派民兵抓住机会自愿解除武装和返回卢旺达。

20. 刚果民主共和国与乌干达的关系继续有所改善。两国根据《恩古尔多托协定》设立的联合常设委员会定期举行会议。5月11日，卡比拉总统与穆塞韦尼总统在达累斯萨拉姆会晤，商定在重新标界联合委员会开展工作的时候维持两国共同边界现状。他们还商定考虑将其外交代表级别提高到大使级，并重申他们决心结束民主同盟军和解放乌干达民族军（民主同盟军/乌民族军）所构成的威胁。

21. 经过这些讨论和随后的讨论，并在刚果民主共和国、乌干达和苏丹南方的参谋长于6月2日在坎帕拉会晤后，刚果民主共和国表示打算针对上帝抵抗军开展军事活动。5月30日，联刚特派团和刚果民主共和国武装力量签署了针对上帝抵抗军的联合行动指示，重点是保护平民、遏制上帝抵抗军并便利上帝抵抗军人员自愿解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会。该项计划包括初步将刚果民主共和国武装力量一个步兵营调遣到东方省的上韦莱，并在栋古设立联刚特派团和刚果民主共和国武装力量联合战术指挥所。预期随后将再部署刚果民主共和国武装力量的两个营。但联刚特派团支援这种行动的兵力目前是有限的。

#### 四. 对戈马进程和内罗毕进程的支持

##### 联合国支助刚果民主共和国东部安全和稳定战略

22. 特别在刚果民主共和国东部，敏感地区的稳定是我在2007年11月14日第二十四次报告（S/2007/671）中所述并得到安全理事会认可的最为重要基准中的第一项。这个基准与其他三个基准有直接联系：消除武装团体的威胁；扩大国家权力；实行安全部门改革。如我上次报告所述，联刚特派团和联合国国家工作队已制订一项支助刚果民主共和国东部安全和稳定战略。战略的目的是在四个领域采取相互支援的行动：政治和外交；安全和军事；将国家权力扩大到从前由武装团体控制的地区；境内流离失所者和难民的回归和重返社会。战略的第一个组成部分正在执行中，预期展开工作将进行到2009年年初。

##### 政治/外交部分

23. 关于战略的政治/外交部分，联刚特派团最初着重支持刚果人民就戈马会议采取后续行动。我的特别代表与联刚特派团的文职人员和军事人员连同国际调解者代表向和平与安全混合技术委员会和阿马尼方案及时提供了政治和技术支持。这些支助有助于促使《承诺书》签署方继续参与。委员会还努力定期了解内罗毕进程的进展情况，并着手核查与外国武装团体解除武装和遣返有关的行动。作为南北基伍会议后续工作的一部分，为加强妇女在和平进程中的作用，联刚特派团还促进妇女组织之间的进一步对话。

24. 联刚特派团积极支持落实由《内罗毕公报》产生的承诺，向在特使和工作队一级的联合监察组的活动提供相当多的政治、业务和后勤支持。应刚果民主共和国政府请求，联刚特派团为基桑加尼会议提供后勤支持，并正在参与后续努力，

目的是帮助解放卢旺达民主力量成员自愿解除武装、迁移和遣返。联刚特派团部队指挥官还继续为刚果民主共和国和卢旺达军队参谋长之间的定期会议提供便利。

### 国家权力以及回归和重返社会部分

25. 在本报告所述期间加紧进行筹备工作，以便政府、联刚特派团和刚果民主共和国的国际伙伴采取行动，支持在东部扩大国家权力以及进行最终的回归和重返社会。在北基伍全面摸清优先走廊的各项需要、风险和现有工作的第一阶段已完成，在伊图里、南基伍、马涅马和北加丹加，这些工作也将近完成。正在制订各项指标，以帮助监测具体的进展。在所有五个行动区的综合特派团规划小组（包括联刚特派团和联合国国家小组的成员）将协调进一步的业务活动。

26. 在东部部署民警对扩大国家权力至关重要。将刚果国家警察人员部署到武装团体前控制区的规划工作已加速进行。联刚特派团已将其在东部的警察人数从 94 名增至 125 名，其中有 12 名警察将着重训练部署到东部的 2 600 名刚果国家警察。

### 安全部分

27. 已采取重大行动执行安全和稳定战略的军事/安全部分。联刚特派团北基伍旅已将机动行动基地的数目增加了近两倍，从停火前的 13 个增至 37 个。南基伍旅将机动行动基地数目增加了一倍多，从 5 个增至 11 个，使得特派团能加强对停火情况的巡逻监测。据报自停火生效以来共发生 496 宗违反停火事件，其中有 189 宗被联刚特派团证实为违反停火事件，54 宗为非违反停火事件。其余事件仍在调查中。联刚特派团还在主要磨擦地区调停设立了当地“撤离区”，以促进武装团体脱离接触，减少暴力和违反停火案件，以及加强和平与安全混合技术委员会。

28. 如第 18 段所述，联刚特派团和刚果民主共和国武装力量制订了一套联合行动计划，目的是在卢民主力量控制商业活动和自然资源的非法开采的地区逐步增加对其的军事压力。刚果民主共和国武装力量的 8 个营已部署在南北基伍的 4 个行动“三角区”，由联刚特派团提供辅导和后勤支助。军事行动的第一阶段是设法减少卢民主力量对主要路线和经济活动地点的控制，以扩大国家权力。一旦刚果民主共和国武装力量能调集更多部队，预期这些三角区就会扩大，行动力度将会增加，这与政治行动和经扩展的解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会同时进行。联刚特派团-刚果民主共和国武装力量联合行动指示详细阐述了针对卢民主力量的行动的协调情况。它责成刚果民主共和国为该区域指派一名刚果民主共和国武装力量总指挥官，安排交换联络官，以及采取联合参谋行动和进行规划。行动指示还规定在联合规划的行动中由联刚特派团向刚果民主共和国武装力量提供后勤支助。

29. 对卢民主力量施加军事压力可以补充重新大力进行的鼓励卢民主力量成员自愿解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会的努力。联刚特派团加紧进行解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会的活动，重点支持刚果民主共和国政府的宣传工作。通过宣传，与卢民主力量中级指挥官的接触显著增加。自 2007 年 11 月起，共有 562 名卢旺达前战斗人员和家属被遣返。如上所述，联刚特派团正在积极参加有关基桑加尼会议后续工作的技术性讨论。

30. 联刚特派团还在本报告所述期间支持政府的努力，鼓励在欧洲的卢民主力量领导人就解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会达成协议。对于该团体的争取统一和民主联盟/乌鲁纳纳一派，似乎已经取得一些进展。但卢民主力量的极端主义领导人继续抗拒和平解决。卢民主力量在刚果民主共和国继续留驻所产生的问题。增加压力可能会使平民遭到更多的威胁和报复，如 6 月 4 日卢民主力量对 Kinyandonyi 境内流离失所者的攻击。联刚特派团试图通过在脆弱地区的派驻人员来减少这种威胁，刚果民主共和国武装力量进行积极的反巡逻，并加强安全行动。但刚果民主共和国武装力量预防和应对这种袭击的行动能力仍受严重限制。

## 五. 特派团的部署和军事态势

31. 根据安全理事会第 1794 (2007) 号决议，联刚特派团最优先重视南北基伍的危机，重点强调保护平民，同时支助内罗毕和戈马进程。任务复杂，给联刚特派团军事部门带来很大压力。如我上次报告所指出，我一直密切审查局势，以期提出建议，确保特派团的文职和军事部署与其授权任务相适应。

32. 应主管维持和平行动副秘书长的要求，4 月 19 日至 29 日，莫里斯·巴里尔将军（退役）在来自维持和平行动部和外勤支助部的一个小组的陪同下，对联刚特派团进行了军事评估。巴里尔将军的任务重点是审查联刚特派团军事部分支助执行《内罗毕公报》和《承诺书》的战略和能力，包括联刚特派团对刚果民主共和国武装部队的支助并同其进行的联合行动。在仔细考虑了巴里尔将军的任务报告后，目前正在采取若干措施，加强联刚特派团军事任务的执行。

### 指挥和控制

33. 在 2004 年 8 月 16 日我关于联刚特派团的第三次特别报告 (S/2004/650) 中，我提议重组联刚特派团的军事结构，得到安全理事会第 1565 (2004) 号决议的批准。重组工作包括部署更多的部队到东部地区（伊图里、南北基伍、加丹加/东西开赛），消除武装团体在这些地区继续存在所构成的威胁。为确保任务得到有效的指挥和整合，在基桑加尼设立了师部。

34. 2008 年 4 月巴里尔评估团的结论是，基桑加尼师部不再是部队的最佳指挥和控制结构，特别是在联刚特派团开展军事行动，支持南北基伍的内罗毕进程和戈

马进程方面。根据这一结论，目前的师部将重组，在戈马建立一个先头部队总部，因为在南北基伍的行动要求是部队主要努力所在。主要的部队总部将继续在金沙萨运行。将审查每个地点需要军事参谋人员的情况，确保每个地点都有工作人员职位和职能的最佳组合。

### 使用武力

35. 我的第三次特别报告还在第 75(b)、(c)、(d)及(e)段概括了联刚特派团发挥积极稳健作用，支助刚果民主共和国武装部队针对武装团体开展的行动，包括封锁和搜查行动；建立无武器区；威慑和预防报复攻击。安全理事会第 1756(2007)号决议重申了联刚特派团在此基础上使用武力的任务。

36. 巴里尔评估团审查了联刚特派团支助刚果民主共和国武装部队的情况，及部队通过各种措施，包括使用武力，保护平民和遏制武装团伙威胁的情况。结论是，我的第三次特别报告提到的部队强有力的接战规则和措施，仍然完全适用于目前的情况。巴里尔评估团也承认，为完成任务，联刚特派团各特遣队需要高度的机动灵活。还需要根据接战规则愿意使用适当的武力，一方面保护平民，一方面支助内罗毕和戈马进程，包括与刚果民主共和国武装部队联合开展军事行动。

### 对刚果民主共和国武装部队的业务支助和培训

37. 我已经多次向安理会报告（2005年9月26日第十九次报告(S/2005/603)、2005年12月28日第二十次报告(S/2005/832)、2006年9月21日第二十二次报告(S/2006/759)、2007年3月20日第二十三次报告(S/2007/156)和2007年11月14日第二十四次报告(S/2007/671)），刚果民主共和国武装部队缺乏能力进行有效规划、协调和为行动提供后勤支援，是刚果民主共和国东部地区稳定、及联刚特派团最终缩编面临的主要障碍。巴里尔评估团探讨了联刚特派团根据安全理事会第 1756(2007)号决议和第 1794(2007)号决议授权，向刚果民主共和国武装部队提供支助并同其联合开展行动的问题。

38. 刚果民主共和国武装部队行动能力有限，缺乏纪律，令联刚特派团支助刚果民主共和国武装部队的特遣队十分关注。建立刚果民主共和国武装部队的能力，是开展行动，达到联刚特派团最终缩编要求的关键。特派团当前的主要训练项目迄今已使刚果民主共和国武装部队 10 个整编营得到训练。另有 12 个营预计到 2009 年中将在主要训练项目下得到训练，但这取决于前战斗人员通过整编的移动情况及是否及时抵达训练场地。不过，联刚特派团的主要训练项目只为部署到刚果民主共和国东部地区的整编部队提供基本的短期训练，没有解决影响刚果民主共和国武装部队整体能力的根本性结构和理论问题。因此需要改组和改善刚果民主共和国武装部队的指挥和控制，提高士气，加强纪律。

39. 鉴于主要训练项目的执行情况和巴里尔评估团的结论，联刚特派团正在制定一项行动概念，加强刚果民主共和国武装部队的训练方案，包括执行时间表和估

计费用。预计，联刚特派团培训工作队的数目要从 5 个增加到 9 个。在目前的兵力和能力范围内可做到这一点，但加强训练将需要更多的后勤支持，需要保障经费。刚果民主共和国武装部队的能力建设，将需要超越主要训练项目，纳入行动期间对刚果民主共和国武装部队的指导。因此，将预期联刚特派团军事单位在战区内向刚果民主共和国武装部队提供指导，最低达到连级，包括在作战行动期间。联刚特派团将采取必要措施，尽可能减少与此类部署相关的额外风险。此外，由于戈马和平进程，还预期将要求联刚特派团在各武装团体整编到刚果民主共和国武装部队的下个阶段发挥更多的训练作用。联刚特派团提供的训练将不会取代需要通过双边支持作出的更为长期的努力。

### 行动要求

40. 有效执行联刚特派团的军事任务，需要有能力在广大地区作出快速反应。各项努力重点集中在南北基伍，给联刚特派团的资源基础，尤其是联刚特派团和刚果民主共和国武装部队空中作业、地面运输和维持，以及燃料供应带来重大影响。美元贬值、燃料成本和供应的其他重要物资价格上涨，给联刚特派团已经不堪负荷的行动能力又带来压力。戈马和内罗毕进程又要求联刚特派团拿出更多资源，还需要新的能力或增加能力，这也给资源带来影响。同样，刚果民主共和国其他地区安全环境出现变化，可能也需要调整特派团的资源。我会密切监测事态发展，向安理会，并酌情向大会通报特派团任务或资源可能需要做出的调整。

## 六. 特派团任务的执行

### 安全部门改革

41. 在安全部门改革方面，2 月 25 日至 26 日国防部长在安全部门改革圆桌会议提出了军队改革总计划，我在上一次报告中已就此作了汇报。之后，刚果民主共和国与比利时和南非就提供援助以组建刚果快速反应部队达成了协议，预计这将构成改革后刚果军队的核心。南非已开始为在加丹加的 Mura 的快速反应部队的第一个旅提供训练。

42. 刚果民主共和国政府、我的特别代表和其他国际合作伙伴之间经过讨论，更加认识到刚果民主共和国东部和平进程同安全部门改革、包括建立快速反应部队之间的联系。一个有前景的事态发展是，刚果民主共和国国防部和军事参谋人员正在积极参与多轨规划进程，这可能有助于消除瓶颈，建立安全部门改革、阿马尼方案和内罗毕进程之间的协同增效作用。

## 解除武装、复员和重返社会

43. 在本报告所述期间，已达成协议，重新启动国家解除武装、复员和重返社会方案。该方案因世界银行对多方捐助者信托基金的资金在前国家方案、即前战斗人员解除武装、复员和重返社会问题国家委员会掌握下管理不善表示担忧，自2006年9月起暂停。4月22日，世界银行又批准拨款5 000万美元，协助政府完成该方案的目标。除这笔资金外，非洲开发银行还为重返社会活动赠款2 200万美元。政府将须制定若干“成效手续”，这样世界银行才能支付额外资金。不过，已经批准了400万美元的项目准备基金，用于大力推动复员工作取得进展。

44. 刚果民主共和国政府估计，解除武装、复员和重返社会最后阶段共涉及130 207名战斗人员。这包括刚果民主共和国武装部队大约79 103名战斗人员，再加上签署了《承诺书》的武装团体的战斗人员大约人数，这是政府和国际伙伴在4月调查中确定的。不过，一旦资格标准因素计算进去，这个数字预计将减少许多。5月29日，世界银行和政府商定了一个路线图，其中设想利用项目准备基金，在6月启动国家解除武装、复员和重返社会方案，随后在7月推出整个方案。

## 法治

45. 联刚特派团继续协助法官高级理事会秘书处盘点全国法院的人力和物力资源，其结果将用于增进司法机构的能力和独立性，包括征聘和部署法官。关于监狱，联刚特派团将加强给监狱系统改革部级委员会的技术援助，重点是监狱改革方案和培训。

46. 为加强军事司法和打击有罪不罚现象，联刚特派团继续支助多项行动，包括：对军事法官和调查人员调查性犯罪的培训；给军事监狱提供经费；为刚果民主共和国武装部队提供关于军事人员负有法律义务打击性暴力和基于性别的罪行的培训；培训军事司法人员，包括监狱工作人员。联刚特派团和国防部正在探讨如何让刚果民主共和国东部的刚果民主共和国武装部队军事法官更多地了解和运用国际人道主义法和国际刑法。

## 地方选举

47. 自我上一次报告以来，刚果选举当局已决定更新选民登记册，以顾及国内流离失所者和难民返回，以及2006年选举以来已达到投票年龄的人。如果不更新，刚果民主共和国数百万公民将被剥夺投票权。不过，这个决定必然把地方选举推迟到2009年中。独立选举委员会主席Abbé Malu Malu现正征询政府、议会、政党、民间社会和国际合作伙伴关于组织地方选举的意见。预计，咨商后将宣布一项订正日程安排。政府和议会已承诺加快进程，通过有关成立全国独立选举委员会（全国独立选举委员会的继任机构）、权力下放、席位分配和选区的必要法律。

联刚特派团已加紧开展活动，根据安理会第 1797（2008）号决议的授权，协助筹备和进行地方选举。

## 七. 人道主义局势

48. 虽然武装团体之间的冲突减少了，但不断发生的小冲突仍然阻止境内流离失所者返回，针对卢民主力量的军事部署导致北基伍出现更多流离失所者。因此，北基伍的境内流离失所者人数增加到 857 000 人。境内流离失所者还涌入南基伍，使流离失所者的总人数达到 348 000 人。南北基伍整体的人道主义援助准入情况改善了，使孤立的小块地区的弱势群体及原来不知道的境内流离失所者群体都得到援助。但是，北基伍一些地区的营养不良率大大上升，世界粮食计划署（粮食计划署）由于全球粮价上涨而面临供应急剧减少。

49. 刚果民主共和国其他地区的人道主义局势继续有所改善。加丹加不再收留需要人道主义援助的境内流离失所者，刚果难民继续从坦桑尼亚联合共和国回返。最近几个月随着境内流离失所者回返人数增多，伊图里的境内流离失所者人数减少了一半。

50. 人道主义行动计划的所需资金在年中审查之后增加了 28%，即从 5.75 亿美元增加到 7.36 亿美元。所需资金增加主要是由于以下因素造成的：新出现营养紧急情况；粮食和运输价格上涨；霍乱和水媒疾病爆发的范围比预期的广。截至 6 月 15 日，人道主义行动计划的承付资金共计 2.60 亿美元，另外认捐 7 750 万美元。

## 八. 机构改革和经济恢复

51. 尽管缺乏能力和经济条件困难，但刚果民主共和国的机构改革和经济恢复工作仍在继续取得进展。卡比拉总统表明打算召开一次圆桌会议，以审查取得的进展，并查明妨碍实现政府主要发展目标的障碍。在重债穷国达到完成点需要在经济/财政领域进行的 9 项结构性改革中，已实施了 7 项。在公务员和公职人员薪金正规化方面取得进展。此外，根据《援助有效性巴黎宣言》，规划部长在联刚特派团协助下，于 5 月份正式设立了一个筹备工作组，由 44 个主流民间社会组织、捐助者和其他国际伙伴的代表组成。该小组将促进省和国家两级就援助有效性和公共行政进行咨商。

52. 议会继续逐步成为一个主要的立宪机关，它不断通过各调查委员会并对部长提出质疑行使使其政府监督职能。在 3 月 15 日和 6 月 15 日举行常会期间，议会通过了若干法律，其中包括政党公共筹资法和公共企业改革法。为了加快就尚未通过的主要法律采取行动，议会于 6 月 16 日开始举行为期 30 天的特别会议。议会目前的立法优先事项包括通过全国独立选举委员会法；《承诺书》设想的北基伍和南基伍大赦法；以及最后通过三项权力下放法。

53. 自 2007 年 4 月让-皮埃尔·本巴参议员在其私人保护部队与政府保安部队在金沙萨发生暴力冲突之后离开以来,他仍然留在刚果民主共和国境外。5 月 24 日,比利时当局执行国际刑事法院 5 月 23 日签发的逮捕令,逮捕了本巴参议员。逮捕令是在国际刑事法院对 2002 年 10 月和 2003 年 3 月期间在中非共和国发生的事件进行调查之后签发的,当时本巴先生领导的刚果解放运动为支持中非共和国前总统安热-费利克斯·帕塔塞而进行军事干涉。国际刑事法院指控本巴先生在中非共和国境内共犯有五项战争罪和三项危害人类罪。本巴参议员在预计将被移交海牙之前仍由比利时当局收押。

54. 本巴参议员被捕时,各反对党之间正根据《反对派地位法》的规定,就反对派发言人的甄选进行辩论。5 月 24 日,刚果解放运动政治局发表一份公报,对“将国际刑事法院检察官启动的司法程序政治化”感到痛惜。5 月 25 日,刚果民主共和国政府发表一份公报,注意到本巴参议员被捕的情况,但没有作进一步的评论。在本巴的家乡赤道省,约 3 000 名刚果解放运动支持者 5 月 26 日在姆班达卡示威,抗议逮捕行动,联刚特派团办事处受到破坏,但破坏程度不大。5 月 28 日,约 1 000 名刚果解放运动支持者在金沙萨举行和平示威,要求释放本巴参议员。

55. 省政府机构继续发展,在报告所述期间,一些省一级的政治争端得到了解决。省代表初期面临的一些财务和后勤问题,如住宿、办公用地及其他资源欠缺,也已开始得到解决。但是,也出现了有关省政府和议会成员贪污和盗用公共资金的新指控,妨碍了马涅马、金沙萨、赤道和南基伍政府机构的工作。

56. 为努力提高地方一级的政府效率和加强协调,联刚特派团 1 月在加丹加推动成立一个省级发展委员会,将地方当局、民间社会行为体和私营部门汇集一起。3 月举行的全国省级规划部长会议分享了从加丹加经验吸取的教训,并在班顿杜、马涅马和东方省又增设三个委员会。现正在赤道省、西开赛省和东开赛省设立此类委员会。

57. 但是,一些重要的挑战仍有待解决。2007-2011 年政府方案的执行取得进展很少,其中包括“治理契约”设想的若干主要领域的改革。公众对总统提出的“五个领域”、即卫生、教育、水和电、基础设施及就业缺乏进展也提出更多的批评。尽管 2007 年 4 月成立了国家采矿合同审查委员会,采矿特许权的分配和管理仍然缺乏透明度。有迹象显示经济恶化,生活费用急剧上升,对城市居民影响越来越大,这更加深了人们的不满。

## 九. 人权

58. 在报告所述期间,刚果民主共和国的人权状况仍然是受到人们严重关切。任意处决、酷刑、残忍、不人道和有辱人格的待遇、性暴力、对司法行政的干预以及对人权捍卫者恐吓和威胁,这一切继续阻碍这一领域取得进展。

59. 联刚特派团对下刚果省发生的事件进行调查的结果尤其令人关切。正如我在上一次报告所指出的，联刚特派团派出一个多学科小组到下刚果省调查 2、3 月发生的事件，包括有关刚果国家警察侵犯人权和过度使用武力的指控。小组的报告结论指出，冲突至少造成 100 人死亡，与官方的 27 人死亡的数字现成鲜明的对比。报告指出，尽管有些平民也有由于“刚果王国”组织的追随者施暴而丧生，但受害者多数为“刚果王国”组织的成员。还有两名警察死亡。

60. 报告指出，死亡人数多主要是由于刚果国家警察不适当或过度使用武力造成的，有些情况下是由于任意处决造成的。还发现刚果国家警察要对下刚果省许多村庄的 200 多幢建筑（“刚果王国”组织的神殿和属于“刚果王国”组织和非“刚果王国”组织的住所）遭到有各级系统的破坏以及到处抢掠私人住所负责。发现新挖的坟墓，加上证人一致的证词，这确认存在对“刚果王国”组织采取行动期间被杀害个人的乱葬坑。调查小组的报告已送交政府共阅，但政府拒绝接受其结论，并打算对这些事件自己着手进行司法调查。联刚特派团 6 月 13 日公布了报告。特派团多次对“刚果王国”组织在 2、3 月间的事件所采取的暴力策略以及对当局过度使用武力表示关切。

61. 关于东部的情况，北基伍的人权状况仍然令人严重关切。联刚特派团目前正在调查以下严重的指控：在 4 月 24 日至 28 日期间，全国保卫人民大会对 Mashango 村及 Bukombo 派附近地区（鲁丘鲁县）发起攻击，蓄意杀死至少 27 人。此外，在同一派别中，据称，自 1 月以来，全国保卫人民大会要对 100 多人遭蓄意杀害负责，刚果爱国者抵抗联盟在较低程度上也要对此负责。这一逐步演变的危机已经造成近 65 000 人无家可归。

62. 刚果民主共和国各地的司法继续受到以下方面的严重阻碍：政治和军事当局的干预；不愿意调查严重的侵害行为；腐败和能力的缺失。人权高级专员和我的特别代表在一份联合声明中公开谴责 5 月 21 日将 3 名平民判处死刑以及在审判被指控谋杀霍加皮电台前记者 Serge Maheshe 的人时出现许多不规范的行为。在下刚果省，因这些事件而被捕的 150 多名“刚果王国”组织的成员中，若干成员受到安全部队的毒打或其他形式的残忍和无人道的对待。5 月 22 日，在接受 Mbanza Ngungu 高级法庭审判的 22 名“刚果王国”组织的成员中，3 人被判处死刑，4 人获无罪释放，另有 15 人被判刑 15 至 20 年。4 名警官被起诉，并判犯强奸和纵火罪，3 名刚果民主共和国武装力量士兵由于被指控杀害 3 名“刚果王国”组织的成员而被逮捕。但是，安全部队的其他成员迄今没有被指控犯有与下刚果省的事件有关的其他严重罪行。

## 儿童保护

63. 在签署《承诺书》之后，越来越多的儿童获得武装团体的释放，或逃离并向联刚特派团或刚果民主共和国武装力量求助。但是，注意到有关刚果爱国者抵抗联盟自 2 月下旬在北基伍大北方地区进行招募的指控，也有报告指全国保

卫人民大会在该省小北方地区招募儿童兵的情况。据报，卢民主力量/争取统一和民主联盟和北基伍鲁丘鲁地区新成立的玛伊-玛伊民兵团体也在从事招募儿童兵的工作。联刚特派团发起一个运动，鼓励戈马的《承诺书》签署方遵守释放儿童的承诺。在该区域着手开展解除武装、复员和重返社会活动之前，正在努力确保武装团体释放儿童。

### 性暴力和基于性别的暴力

64. 打击性暴力和基于性别的暴力依然是联合国在刚果民主共和国的各方面活动都存在的一个复杂的挑战。联刚特派团设了一名性暴力问题高级顾问/协调员，以支助并加强联合国系统的努力，同时加强该国政府的领导作用，尤其是在拟定一项全国打击性暴力行动计划和战略方面。高级顾问的工作重点是，应对关于有系统地收集数据和分析以及制定打击性暴力和基于性别的暴力综合性举措方面的紧迫需要。

65. 数据依然欠准确，而且有迹象表明在通过联合倡议报告的新案件中，几乎三分之一发生在北基伍，主要是境内流离失所者报告的。据报告，随着米诺瓦安全局势日渐恶化和新的人口迁移，南基伍的性暴力事件也在增加。值得注意的是，据联合倡议和联合国儿童基金会（儿童基金会）的报告，所报告的案件中，犯罪者为平民和未成年人（18岁以下）的百分比普遍增加。

66. 政府方面发起了若干预防为主宣传活动。两性平等、家庭和儿童事务部长在联合倡议的范围内，发起了关于性暴力的全国性宣传活动，国防部长和内政部长拟定了针对军队和警察的全国行动计划，提高军警人员对性暴力问题的认识。

67. 尽管国家以及国际各级认识到并且关切刚果民主共和国的性暴力问题，但是犯罪者，尤其是国家机构人员犯罪者，在大多数情况下，继续逍遥法外。联刚特派团指出，令人不安的是，警察施暴者人数增多，特别是对在押妇女施暴。多数施暴者，即使查明身份，也很少被指控和起诉。被审讯的警察寥寥无几，更无证据表明有任何高级警官被起诉。不断有报告指出，地方当局不是撮合受害者与施暴者达成庭外协议，就是直接袒护施暴者，使其免受起诉，由此可见性暴力方面有罪不罚情况之严重。

68. 联刚特派团继续与司法和政治当局合作，排除对被控犯有性暴力和基于性别的暴力罪行的刚果民主共和国武装力量高级军官提出起诉面临的各种障碍。特派团制定了一张将提交给司法部的路线图，其中就尽快消除有罪不罚的文化提出了具体的短期措施。

## 十. 意见

69. 能否解决南北基伍危机，能否建立合法的政府机构，是决定联刚特派团能否逐步缩编所依据的关键基准。令人鼓舞的是，这方面正在取得稳定的进展，但进

展缓慢，应加快步伐。在资源和能力严重缺乏的情况下，全国议会及省议会依然根据宪法承担了越来越多的责任。地方选举对于进一步增进省和地方一级的治理关系重大。我呼吁国家当局确保及时举行此类选举。

70. 政府官员继续寻找办法，以解决刚果人民面临的经济及社会困难。政府的2007-2011年方案和“五个领域”依然是发展和改革的有益方式，应得到国际社会支持。取得进步所必须的其他改革应得到紧迫重视，它们包括：建立法治和使人人能利用运作的司法机构；加强扩大国家权力和提供基本服务的努力；在自然资源具有透明度和进行有效管理。

71. 在东部，戈马进程和内罗毕进程能否取得长期成功，将取决于所有全国的利益攸关方能否进行持续的政治接触，所有各方能否诚信守约，刚果民主共和国的国际伙伴能否继续提供支助。根据阿马尼方案建立的结构，特别是和平与安全混合技术委员会以及人道主义及社会问题小组委员会，可作为基本机制，以执行《承诺书》、在各方之间建立信任并帮助众多的境内流离失所者和难民摆脱困境。

72. 但是，尽管为和平与安全混合技术委员会投入了大量的精力，由于核心问题上缺乏进展，近几周来实地局势日趋紧张，有可能导致戈马进程陷于瘫痪。急需各方采取符合戈马会议精神的具体、明显的行动。在停火协议基本得到遵守的同时，日益令人关切的是，最近接二连三发生冲突，武装团体继续招兵买马。下几步将是至关重要的。对一些错综复杂的问题，尚未做出决定，例如对部队脱离接触来说至关重要的解除武装、复员和重返社会和整编方法。由于在这些关键问题上缺乏进展，在武装团体控制的地区频频发生对妇女和儿童的暴力行为，使许多境内流离失所者无法返回自己的社区。

73. 我强烈敦促刚果民主共和国政府和卢旺达以及国际社会维持实施《内罗毕公报》及安全理事会第1804(2008)号决议各项规定方面的势头。基桑加尼会议的成果为通过和平手段消除卢民主力量造成的威胁提供了一个机会。卢旺达前战斗人员早日返回祖国，将有助于减少南北基伍的暴力行为。与此同时，将那些选择不返回本国的卢民主力量成员迁至刚果民主共和国境内其他地方，需要进行细致的准备工作，需要与可能接纳这些人的东道社区进行密切协商。与此同时，联刚特派团将继续支助政府努力处理那些依然不肯放下武器的卢民主力量成员的问题。

74. 为了刚果民主共和国东部实现安全、稳定并建立一个合法的国家权力机构，创建一支职业性的、有能力的、实行问责制的刚果民主共和国武装力量依然是一个极为重要的目标。一支有战斗力的、尊重人权和国际人道主义法的刚果民主共和国武装力量，对全国和平与稳定来说是不可或缺的。建立政府安全部门改革计划所设想的快速反应部队，将有助于加强刚果民主共和国武装力量在应对武装团伙威胁方面的行动能力，表明朝着实现刚果民主共和国武装力量全面改革的方向

迈出重要的一步。我敦促政府及其国际伙伴认识到内罗毕进程和戈马进程与建立快速反应部队是相辅相成的行动，有助于推动我的第二十四次报告所载各项重要基准的实现。

75. 2、3月份在下刚果省发生的事件及其后果提醒我们，刚果民主共和国在发展对话与和解的政治文化以及法治方面依然面临各种挑战。我呼吁所有政治领导人及其追随者放弃暴力行为，敦促政府追究那些侵犯人权以及过度使用武力的安全部队及“刚果王国”组织成员的责任。

76. 上帝抵抗军现已在刚果民主共和国-苏丹南部-中非共和国交界的边境地区重又进行绑架及袭击平民，对区域安全造成日益严重的威胁，对此我极为关切。政治解决的大门应继续敞开，我敦促上帝抵抗军不再拖延地签署《最后和平协定》。我对区域行为体力求以协调一致的方式处理上帝抵抗军问题也表示欢迎。与此同时，联刚特派团将继续与刚果民主共和国政府合作，在现有能力范围内，保护平民，并着手遏制加兰巴国家公园地区的上帝抵抗军。但是，联刚特派团任务过多导致力量分散，而与支助内罗毕和戈马进程有关的要求日益增多。因此，如果要求特派团除了应对上帝抵抗军威胁的现有活动以外向刚果民主共和国武装力量提供进一步支助，则需要增加特派团的能力。

77. 为了完成任务，联刚特派团需要其特遣队具有高度机动性和灵活性。根据其承担的《宪章》第七章授权任务，联刚特派团还必须时刻准备按照《接战规则》使用适当武力，以保护平民，支助内罗毕和戈马进程，包括通过按照其授权任务与刚果民主共和国武装力量共同策划的军事行动。如第35段和36段所述，我的第三次特别报告所载支助刚果民主共和国武装力量的各项行动对刚果民主共和国目前情况依然完全适用。不过，使用武力，无论是对维和人员还是平民并非毫无风险。务必认识到，尽管联刚特派团做出最大努力，卢民主力量或其他武装团体报复平民的威胁依然存在。

78. 安全理事会第1794(2007)号决议要求制定一项综合性战略，打击刚果民主共和国境内的性暴力和基于性别的暴力行为。联刚特派团以及在刚果民主共和国开展活动的联合国各实体在制定这样一项战略方面继续面临各种挑战，因为这个问题涉及范围广，错综复杂，而且刚果民主共和国政府和民间社会以及国际社会提出了数目众多的各种各样的倡议。需要增进加强司法机构的现行努力，以便制止有罪不罚文化。联刚特派团和秘书处加强了与刚果民主共和国政府、捐助方以及联合国其他实体的协商，以商定一种综合方式，既包括立即采取的行动，也包括长期行动，并加强刚果人当家作主的能力和采取持续行动的能力。我欢迎该国政府已表示承诺以应有的极为严肃的态度打击性暴力和基于性别的暴力这一祸害，并敦促刚果当局根据适当程序和法治采取有效行动，追究施暴者的责任。

79. 刚果民主共和国人民和国际社会理应期待联刚特派团文职和军事维和人员展现最高水准的行为表现。联合国决心尽一切努力，维护它在刚果民主共和国为之服务的人民的尊敬和信任。为此目的，我的特别代表已决定请一个独立的高级别专家小组提供咨询意见，说明联刚特派团可如何进一步加强其各项努力，防止其人员行为不端，并确保追究有关人员对其不可接受的行为的责任。专家小组成员中将由刚果人士和国际社会人员共同担任。

80. 我感谢我的特别代表艾伦·多斯与刚果民主共和国一道努力巩固和平，并感谢联刚特派团的国际以及本国工作人员和联合国国家工作队。我还一如既往地感谢为联刚特派团派遣警察和部队的国家，感谢他们的军警官兵，感谢捐助国以及多边组织和非政府组织提供了刚果民主共和国不断取得所需的支助。