



秘书长关于在刚果民主共和国境内执行 2016 年 12 月 31 日政治协议的报告

一. 引言

1. 本报告介绍 2017 年 3 月 27 日以来刚果民主共和国境内的动态。报告根据安全理事会第 2348(2017)号决议提交。安理会在决议中请秘书长每隔 45 天向安理会书面报告一次在执行 2016 年 12 月 31 日政治协议方面的最新政治和技术进展及障碍。

二. 执行协议方面的主要政治动态

2. 刚果民主共和国境内政治派别之间继续彼此分裂，有可能破坏因 12 月 31 日政治协定的签署而达成的广泛共识。3 月 27 日，刚果民主共和国的刚果全国主教会议停止调解努力，所述原因是认为政治领导人对执行政治协定的特别安排仍缺乏共识。在任命新总理和甄选全国监督协定和选举进程理事会主席的问题上，谈判陷入僵局。3 月 28 日，刚果全国主教会议向总统约瑟夫·卡比拉报告斡旋努力，建议总统与政治行为体磋商，以打破僵局。4 月 3 日和 4 日，总统与各政治派别的利益攸关方进行磋商，包括约瑟夫·奥伦加·恩科伊领导的反对派平台刚果民主共和国政治和社会力量促进变革联盟(变革联盟)的不同政见成员在内，以打破僵局。变革联盟领袖费利克斯·齐塞凯迪拒绝总统邀请，以抗议变革联盟的不同政见派别参加磋商。变革联盟呼吁全国动员起来，包括 4 月 3 日这天留在家中。金沙萨许多人照办，东开赛省姆布吉-马伊部分人照办。变革联盟还对公务员号召的总罢工表示支持。4 月 5 日，金沙萨和若干省府在一定程度上举行了罢工。变革联盟号召 4 月 10 日至 24 日举行示威游行，但因反对派争取民众支持的能力有限，加上部署了安全部队防范，而且官方出于安全考虑禁止公众示威游行，基本未获得成功。

3. 4 月 5 日，总统向国会发表国情咨文演说，请变革联盟成员统一观点，提出总理职位的候选人名单。他表示，他打算在 48 小时内宣布任命一位新总理；在



通过关于全国监督协定和选举进程理事会运作的法律后，提名该理事会的主席；按照政治协议的规定建立过渡政府；根据全国独立选举委员会行将公布的选举日历举行选举。总统还警告要防止外国干涉选举进程。针对总统的演说，反对派(主要是变革联盟)表示担心选举进程会进一步拖延，并谴责总统多数派联盟分裂变革联盟的企图。

4. 4月6日，总理萨米·巴迪班加向国家元首提交辞呈。4月7日，总统任命布鲁诺·奇巴拉担任总理。奇巴拉先生曾担任民主与社会进步联盟副秘书长，直至3月5日被开除出党。他是变革联盟不同政见派成员之一。一方面，包括刚果全国主教会议和变革联盟在内的一些国家行为体以及包括比利时、法国、美利坚合众国和欧洲联盟在内的国际合作伙伴公开表示任命总理不符合政治协议的规定。另一方面，变革联盟的不同政见派、总统多数派联盟以及包括中非国家经济共同体和南部非洲发展共同体在内的若干区域组织欢迎任命新总理，并欢迎政府为推动执行政治协议采取的步骤。4月24日至26日，一个由7大宗教派别组成的团体、维塔尔·卡梅赫领导的反对党刚果民族联盟、变革联盟的不同政见派和总统多数派联盟拒绝刚果全国主教会议4月21日发表的声明，其中表示任命新总理不符合政治协议。

5. 4月27日，在国民议会议长奥宾·米纳库和参议院议长莱昂·肯戈·瓦东多主持的会上，签署12月31日协议的7个主要团体中有5个也签署了执行协议的特别安排。这5个团体包括总统多数派联盟；肯戈·瓦东多领导的共和反对派；维塔尔·卡梅赫领导的反对团体；已经签署2016年10月18日政治协议的民间社会代表；变革联盟的不同政见派。4月28日，在与刚果解放运动领袖让·皮埃尔·本巴协商后，刚果解放运动领导的促进尊重宪法阵线联盟也签署了协议。

6. 特别安排规定，总理应从变革联盟中选出，并规定全国监督协定和选举进程理事会的28名成员应一致提名一位候选人担任理事会主席，由3位副主席协助工作，代表总统多数派联盟、促进尊重宪法阵线和签署2016年10月18日协议的反对派团体。菲利克斯-齐塞凯迪领导的变革联盟拒绝签署特别安排，表示这些安排不再符合当初在刚果全国主教会议主持下谈判的条件，因此不再符合12月31日的协议。该协定规定政府要由未签署10月18日协议的反对派团体即变革联盟提出、刚果民主共和国总统根据宪法第78条提名的总理领导。根据协议，理事会应由变革联盟的智者委员会主席主持。

7. 自从签署特别安排以来，刚果全国主教会议表示愿意以观察员的身份参加12月31日政治协议的执行工作。与此同时，民主和社会进步联盟以及变革联盟正在倡导反对派与执政的多数派进行直接会谈，包括与总统接触，以便就执行协议方面的争议问题统一看法。总统多数派联盟表示，刚果全国主教会议未能保持其作为中立调解人的立场，并坚决反对“第三次对话”的可能性。

8. 5月8日，总统颁布一项法令，任命了一个新的过渡政府，由包括总理在内的59名成员组成。该政府由总统多数派联盟主导，包括签署2016年10月18日协议的反对派成员和变革联盟的不同政见派代表。菲利克斯-齐塞凯迪领导的变革联盟派别表示该政府非法。

三. 与执行协议有关的主要选举动态

9. 尽管存在安全挑战和资金限制，选民登记工作仍取得了进展，主要是因为民众支持，登记率高。全国独立选举委员会仍将 7 月 31 日作为完成选民登记工作的正式截止日期。但鉴于安全、技术和后勤方面的挑战，有些地区可能不得不延长期限。

10. 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和联合国开发计划署继续为选民登记进程提供支助。4 月 19 日，联刚稳定团完成了向独立全国选举委员会遍布全国各地的枢纽和卫星办事处空运大约 4 000 吨登记材料的任务。4 月 27 日，据选举委员会统计，在 26 个省中，13 个省登记的潜在选民已超过 2 230 万，占全国选民估计数的 54%。

11. 4 月 30 日，全国选举委员会在 10 个目标省份中的 4 个(下韦莱、中刚果、奎卢和宽果)开始更新选民登记册。同一天，全国选举委员会还在东开赛、洛美米和三库鲁的省府启动这一进程，同时暂且推迟了在金沙萨、中开赛和开赛省的登记。委员会打算将刚果外侨列入更新的选民登记册。5 月 5 日，委员会主席 *Corneille Nangaa* 表示，由于国家安全部队与 *Kamwina Nsapu* 民兵之间的冲突，导致安全局势脆弱，影响开赛地区一些地方的选民登记活动，可能使开赛和中开赛的登记工作无法按计划进行。我的特别代表继续与开赛省的政治行为体和有影响力的行为体接触，积极发挥作用推动登记进程。他还就需要加强该地区安全的问题与政府合作，将安全作为和平选举的先决条件。联刚稳定团正在进一步探讨如何利用在开赛地区的强化存在，支持选民的登记工作。

四. 政治空间方面的限制以及与执行政治协议和进行选举有关的暴力

12. 在本报告所述期间，民主空间情况多少依然受限。4 月 3 日，在马涅马省的金杜，变革联盟的 7 名成员在“留在家中”之日被国家警察任意逮捕，后被释放，但执政的重建与民主人民党 4 月 1 日在同一个城镇组织的队伍却获准行进。4 月 10 日，变革联盟率领抗议任命布鲁诺·奇巴拉。期间，在包括贝尼、布卡武、布尼亚、金杜、金沙萨、基桑加尼、卢本巴希、马塔迪和姆班达卡在内的主要城市部署了安全部队防范。联刚稳定团记录了 4 月 10 日全国各地的侵犯人权行为，主要是警方和军方所为。国家警察在马塔迪(中刚果)和孔戈罗(坦噶尼喀)、宪兵在金沙萨至少打伤 5 人，全国各地记录到的被捕人数至少达 140，主要在金沙萨和卢本巴希(上加丹加)。大部分被逮捕者后获释。4 月 24 日，在卢本巴希，警察包围了变革联盟的议员兼省协调员加布里埃尔·琼古居的住所，试图阻止为纪念 90 年代初国内实行多党制而举行的政治会议。

五. 建立信任措施

13. 在执行政治协议中的建立信任措施方面没有取得重大进展。至少有 132 名政治犯仍被关押。5 月 3 日，地方和国际媒体报道，为调查面临司法诉讼的政治领导人要案而成立的刚果全国主教会议特设委员会于 3 月 29 日向总统提交了一份机密报告，指出司法机构存在政治干预，建议立即释放反对党刚果团结争取民主党领袖让-克洛德·穆扬博，并立即撤销对反对党一名领导人默伊斯·卡杜姆比的逮捕令。第二天，国民议会议长指责刚果全国主教会议泄露报告，破坏特设委员会工作的保密性，并表示刚果全国主教会议提出的建议中有破坏司法独立运作的矛盾之处。5 月 5 日，刚果全国主教会议发表声明，驳斥这一指责，并声称报告只提交给了总统本人，是应总统要求才与默伊斯·卡杜姆比分享的。

六. 为执行协议开展的斡旋工作

14. 我的特别代表按照开展斡旋的任务规定，与签署 12 月 31 日政治协议的各方会晤，以协调立场，推动全面落实过渡安排。特别代表与总统多数派联盟、变革联盟以及民主和社会进步联盟等进行的讨论显示，各方对协议规定有着不同的解释，因而导致分歧，特别是在任命新总理以及全国监督协定和选举进程理事会主席的问题上。与此同时，变革联盟内部在关于特别安排的谈判中，不断变换阵营，造成联盟的分化。变革联盟的一些主流成员与新总理之间显然很和睦，也证明反对派阵营内部缺乏凝聚力。变革联盟的一些主流领导人表示不打算参加过渡政府，而那些希望担任部长职位的人则被平台领导人逐出。

15. 我的特别代表还与刚果全国主教会议、全国独立选举委员会和外交使团中的对应方接触，以便在国家和国际行为体中促成协调一致的做法，支持政治和选举进程。我的特别代表正在与我的大湖区问题特使赛义德·吉尼特密切合作，为执行 12 月 31 日的政治协议争取区域支持。4 月 26 日，我的特使会晤了刚果(布)总统德尼·萨索·恩格索。恩格索总统呼吁联合国和非洲联盟进一步参与，并表示愿意与联合国、非洲联盟和其区域组织密切合作，支持执行政治协议，及时举行选举。我的特使还会晤了安哥拉政府高级官员和大湖区问题国际会议的代理主席，并与几内亚总统兼非洲联盟主席阿尔法·孔戴、非洲联盟和平与安全事务专员以及大湖区问题国际联络小组成员进行了接触。

七. 意见

16. 按照第 2348(2017)号决议的规定，本着诚意全面执行 12 月 31 日的政治协议仍是在刚果民主共和国境内营造和平的政治氛围和举行可信选举的唯一可行道路。但某些因素会对选举进程造成不利影响。政治不确定性，加上政治空间缩小、开赛地区暴力加剧、刚果民主共和国东部一些地区安全局势脆弱、社会经济状况迅速恶化，都会使已经困难的局面更为严峻。在目前的情况下，社会经济状况以及决策者与其政治选民之间彼此日益脱离的情况会使自发的群众抗议活动升级。

17. 特别安排是特意在议会两院议长的主持下签署的，以重申宪法主宰政治进程的首要地位。特别安排的签署和过渡政府的组建实际结束了全国对话，在理论上为任命全国监督协定和选举进程理事会主席并建立其他过渡性安排铺平了道路。然而，政治领导人在主要过渡机构的运作问题上依然存在分歧。任命理事会主席的过程应该尽可能包容各方并有可信度，以利于迅速和有效地执行政治协议。

18. 不灵活机动和哗众取宠的态度继续在阻挠政治进程，而不是使其因各方都必须具备的善意和妥协精神而得到推动。如果这种情况继续下去，就会重新出现政治紧张局面，选举进程就会进一步拖延。政府应该采取协议中设想的建立信任措施，以此显示善意，并确保尊重宪法保障的所有人权和基本自由。反对派应该力行克制，并建设性地参与政治进程。

19. 国家安全部队以及国家和地方当局继续侵犯公民权利和政治权利的报告令人关切。政府应该采取必要步骤，将行为人绳之以法，创造举行和平、可信和包容性选举的有利条件，包括停止限制公众自由。

20. 必须尽一切努力，在全国独立选举委员会规定的时限内，完成全国各地的选民登记工作，包括在开赛各省完成这项工作，以便能够按照协议规定举行可信的选举。开赛各省居住的选民估计有 600 万至 800 万(占全国选民估计数的 20%)，因此，该地区对包容和可信地更新选民登记册并其后进行选举是一个挑战。独立选举委员会应确保选民登记过程包容各方，力求提高认识，以确保全国各地踊跃投票，并毫不拖延地公布选举日程。

21. 联刚稳定团将继续支持创建有利于和平、可信、包容和及时选举的环境。为此，稳定团将继续按照任务规定，支持执行协议，以便保持势头，最终举行选举。此外，稳定团将继续大力倡导尊重人权和维护民主空间，开展斡旋，为及时完成修订选民登记册的工作和顺利开展选举进程提供技术和后勤支持。

22. 我的特别代表和我的特使将与其他相关的区域和国际利益攸关方一起协调开展斡旋，以确保同心协力地支持全面执行协议的工作，使选举能够及时举行。