



## 安全理事会

Distr.: General  
15 August 2014  
Chinese  
Original: English

## 秘书长关于联合国利比里亚特派团的第二十八次进度报告

## 一. 引言

1. 安全理事会第 [2116\(2013\)](#) 号决议将联合国利比里亚特派团(联利特派团)的任务期限延长至 2014 年 9 月 30 日, 并请我继续通报利比里亚局势和该决议的执行情况。本报告介绍了自我 2014 年 2 月 18 日上次报告([S/2014/123](#))以来重大事态发展的最新情况, 其中载有在本报告所述期间进行战略审查和选举需要评估的结论和建议。

## 二. 重大事态发展

## A. 政治局势

2. 2014 年 10 月的参议院选举是事态发展的大背景, 政治辩论已被关于腐败指控的争论、对脆弱财政状况下经济不公平现象的看法、社会公众对特权者的敌意以及对国家当局的公开不满所主导。

3. 全国选举委员会已加强了 10 月份选举的筹备工作。1 月至 3 月期间, 委员会更新了选民登记册, 有 104 710 名新选民登记, 远低于 400 000 的目标, 这显示出公众对此事的冷漠。超过 190 万选民进行了登记, 其中 49% 为女性。执行部门为选举拨款 1 360 万美元, 发放款项的耽搁影响到筹备工作。与此同时, 5 月 21 日, 委员会请联利特派团为选举提供支助。同一天, 蒙罗维亚法院裁决支持委员会的一份请愿书, 其中提出取消 31 个政党中 15 个政党的资格, 因为他们违反了宪法、程序规定以及其他违规做法。最高法院 7 月 23 日的裁决维持这一决定。另一个取消另外 5 个政党资格的请求正由下级法院审理。6 月, 议会通过“选举法”修正案, 对投诉机制做出澄清, 鼓励更多妇女作为候选人更多的参与选举, 成为党政官员。虽然 3 月份通过的“行为守则”规定立法者必须申报财产, 并规定政府官员必须辞职后才能参加竞选, 然而时至今日, 仍未进行监测或强制执行。



4. 各政党都参加选举,执政的团结党和反对党民主变革大会党于6月举行初选。团结党选举其主席瓦尼·谢尔曼为大角山州参议员候选人,并核可大角山州参议员芬德雷·格博宗格重新当选为大巴萨州临时主席。前总统候选人和反对党民主变革大会领袖乔治·威阿获得孟色罗拉多州的提名,民主变革大会秘书长纳撒尼尔·麦吉尔被提名为巴波卢州候选人。然而,程序问题破坏了甄选进程,各党派指责政党官员扭曲初选,指责他们偏袒某些候选人。7月2日至24日开始提名程序;全国选举委员会宣布了一份140人的临时候选人名单。

5. 利比里亚经济疲软引发激烈讨论,特别是在行政和立法部门,结果导致监督活动强化。众议院于5月两次传唤财政和规划部长,请他对5月收入锐减妨碍执行2013/14年度预算做出解释。5月16日,埃伦·约翰逊-瑟利夫总统向议会提交了2014/15年度拟议国家预算5.29亿美元,比2013/14年度减少5400万美元。截至8月1日,立法审查仍在继续进行。5月28日,总统在回应公众对经济的相关切时承认经济增长下降。

6. 议会于5月就总审计委员会关于2006年至2010年期间国家实体的报告举行了公开听证会,但未采取任何行动。众议院还在7月传唤公共工程部长,指其应对基础设施发展和维护不利负责。早些时候,国际货币基金组织认定合同是在未经预算拨款或通过适当采购程序授予的,总统在2月宣布对该部与建筑公司的所有合同进行调查。与此同时,总统在7月15日宣布了48个政府职位提名,并正在等待参议院的确认。

7. 6月16日,利比里亚国家石油公司董事会前总裁克里斯托弗·内尤奥公布了给约翰逊-瑟利夫总统的公开信,详述说明对石油部门管理层中裙带关系、任人唯亲、腐败和政治干预的指控,包括索贿并用于其2011年总统竞选。目前又用于为其子罗伯特·瑟利夫安排政治和经济前程。罗伯特·瑟利夫曾任国家石油公司前主席。总统公开否认这些指控,同时众议院和利比里亚反腐败委员会宣布他们打算进行调查。与此同时,瑟利夫先生和内尤奥先生分别于7月17日和23日宣布他们打算以独立候选人身份竞选孟色罗拉多州州参议员席位。

8. 因公开批评总统而遭逮捕,引发人们对政府承诺的新闻自由的关切。广播电台记者亨利·考斯塔因在广播中提到总统继子和国家安全局局长丰巴·瑟利夫而在3月份被以“恐怖威胁”的罪名逮捕。出版商奥克塔文·威廉斯于7月份被逮捕,随后被指控攻击一名警察。利比里亚新闻联合会对此进行了公开谴责,认为这是“典型的骚扰行为”,强迫记者进行自我检查。

9. 7月30日,大约500人在年巴州聚会抗议ArcelorMittal铁矿石公司,指该公司不遵守社会承诺。示威活动随后升级为利比里亚国家警察和抗议者之间的冲突,据报告有示威者用武器破坏公司财产。联利特派团支持国家安全行为体的回应。据报道许多示威者拒绝进行对话,除非是通过其参议员普林斯·约翰逊对话。

次日，年巴州代表普林斯·托克帕因要求释放被逮捕的抗议者而遭到短暂拘留。57 人因绑架和恐怖主义威胁等指控被逮捕。7 月 10 日，约翰逊·瑟利夫总统宣布示威是“对利比里亚经济的攻击”，参与者都将受到起诉。政府各部部长和年巴州立法机关核心小组后来会见了受影响社区，成立了和平与复兴委员会。

## B. 全国和解与改革倡议

10. 全国和解程序继续拖延，去年 10 月启动的议事棚方案因制定实施战略而陷于停滞状态。全国和解问题技术论坛不定期召开会议。由于和解倡议缺乏资金，政府承诺在 2014/15 年度预算中为和解进程拨款 3 百万美元。6 月，全国专题讨论会提供了一个讨论审查国家象征的机会，这也是全国和解路线图的一部分。

11. 宪法审查委员会在联利特派团和联合国开发计划署的支持下，继续努力推动宪法改革。尽管面临资源紧张和组织方面的制约因素，委员会在建设和平基金的支持下在 5 月份同步完成了公民教育和公众协商。在协商期间提交了数千份资料。鉴于每个拟议的变化都需要经过全民投票，委员会打算将协商中提出的问题并入一些拟议修正案中，委员会打算在 8 月底之前提交给总统和议会。

12. 内政部继续执行权力下放方案，包括有可能对地方政府结构进行的调整进行协商，尽管在 14 个实体内确定的权力下放职能工作尚未开始。地方政府法草案提议的修改需要提出宪法修正案，包括精简地市行政法规，及选举地方当局。但目前尚未提交给议会。

13. 土地权和设立新的土地管理局，以及土地管理政策和其他解决纠纷替代办法拟议法案正在制定之中。7 月 22 日通过了一项关于土地转让法案。土地委员会设立的六个土地协调中心，继续调解争端。委员会还在拟订一项替代性的解决争议政策。

## C. 安全局势

14. 总的局势基本稳定，尽管十分脆弱。不安全局势的特点是特许权获得者和受影响社区之间关系紧张；性暴力和基于性别的暴力案件居高不下，18% 的案件涉及 10 岁以下儿童；武装抢劫，三分之一的案件涉及武器；及部族间暴力行为。暴民暴力事件有所减少，部分原因是政府和联利特派团联合开展宣传。联利特派团向国家安全行为体提供支持，这方面继续面临挑战。

15. 上文第 9 段提到 7 月 3 日发生在 ArcelorMittal 的事件，这是三年来最严重的安全事件，显示出社区与国际特许权者之间关系紧张，这已成为最大的安全关切。在 4 月谈判失败一周后，青年人针对 ArcelorMittal 公司进行抗议，认为该公司未能履行其社会承诺。3 月，工人和社区成员在大克鲁州抗议 GoldenVeroleum，在年巴州因同样理由抗议 BHP Billiton 公司。

16. 3 月在洛法州爆发了基督徒与传统派人士之间的对峙，造成教堂被毁坏。据报道，还发生了殴打和绑架事件。虽然地方当局解决了争端，但局势依然紧张。

#### D. 区域问题

17. 与科特迪瓦接壤地区局势基本稳定，尽管 2 月 23 日和 5 月 15 日在科特迪瓦边界附近发生攻击事件，造成 600 多名科特迪瓦难民涌入。此外，我在 5 月 15 日提交的关于联合国科特迪瓦行动(联科行动)的报告(S/2014/342)中提到，2 月 17 日，利比里亚和科特迪瓦安全部队相互勾结，强迫 21 名科特迪瓦人返回科特迪瓦，其中包括 14 名具有难民地位的科特迪瓦人，引发对驱回难民问题的关切。

18. 6 月 17 日，蒙罗维亚一家法院对 13 名被认定犯有雇佣军罪行的利比里亚人判处终身监禁，他们涉嫌跨境进入科特迪瓦进行攻击，包括在 2012 年 6 月袭击并杀害 7 名联合国维和人员。5 名被控犯有同样罪行的人在 5 月被宣告无罪释放。该案件引起一些政客的批评，声称这是针对大吉德州人的做法。

#### E. 人道主义状况

19. 自 2014 年年初以来，共有 12 022 名难民在联合国难民事务高级专员公署(难民署)的协助下自愿返回科特迪瓦，剩下大约 37 700 名科特迪瓦难民仍留在利比里亚。3 月，自愿遣返科特迪瓦难民三方委员会对难民回返和重新融入社会方面的进展表示满意，并同意加快自愿遣返的速度。有 37 727 名难民仍然留在利比里亚边境社区的难民营里。

20. 我在 5 月份关于联科行动的报告中说，3 月 22 日，已确认几内亚靠近利比里亚边境地区发现埃博拉病毒性疾病，随后又蔓延到利比里亚和塞拉利昂。到 7 月 30 日，据报利比里亚共有 383 个病例，216 人死亡，其中包括医务人员。利比里亚政府，在联合国支持下，发起了一场提高认识宣传活动，包括用当地语言在联利特派团广播电台传播信息，并在世界卫生组织(世卫组织)的帮助下修订了国家应急计划。然而，传统习俗和拒绝以及社区抵制都是很难克服的阻力。7 月 14 日，世卫组织和联合国儿童基金会(儿基会)收到联合国中央应急基金提供的 617 000 美元。三方委员会由利比里亚、科特迪瓦和难民署组成，委员会在 3 月商定加快自愿回返，协助从利比里亚遣返。后应科特迪瓦请求而暂停。但这项工作 6 月恢复进行，并在 7 月份在第二波病毒肆虐期间再次暂停。在流行病肆虐持续期间，利比里亚政府于 7 月 30 日发起加速计划，并请求 2 090 万美元用于应急救援工作。

#### F. 人权状况

21. 人权状况的特点是缺少有效机制确保问责制和确保保护人权；性暴力和基于性别的暴力事件居高不下；及有害的传统做法。

22. 有害的传统做法包括绑架、强迫进入秘密团体和切割女性生殖器。两起涉及坡罗秘密社团的事件引起全国注意，包括 4 月在大角山州轮奸一名妇女和 5 月在巴波卢州强迫一名警察加入秘密社团。6 月，内政部和全国酋长和长老公开谴责这些事件，重申社会活动规则。但是并未追究肇事者的责任。

23. 政府取得了一些进展。执行国家人权行动计划，确定协调人和制订监测框架。今年 3 月，发起打击贩卖人口国家行动计划，内阁正在审议制定一项履行利比亚国际人权义务的拟议战略。

## G. 经济状况

24. 经济增长从 2013 年的 8.1% 减慢降为 2014 年的 6.8%，因全球商品需求下降，导致收入减少。由于汇率贬值，通货膨胀上涨，4 月份达到 9.8%。2012 年 12 月至 2014 年 4 月，利比亚元对美元贬值 21%，比 1 月份下降 6.5%，造成经济最脆弱者的购买力下降。

# 三. 发展国家安全和司法能力

## A. 安全过渡

25. 联利特派团根据商定的时间表移交安全职能。国家安全机构继续充当一线应急者，必要时由联利特派团提供后备支持。到 6 月，利比亚机构承担了 81% 的固定警卫职责和在所有公路上护送现金。15 个州中有 4 个州已没有联利特派团部队或建制警察部队部署，引发公众焦虑。由于政府财政和物资方面的限制，国家安全部队在全国各地的存在依然薄弱。除提供后备支持，联利特派团负责确保国际机场、两所监狱以及涉及总统安全地点的警卫工作。2014/15 年度拟议预算为安全部门的拨款比前一个财政年度增加了 27%。

## B. 国家安全战略和架构

26. 对国家安全战略的审查仍在继续，同时继续努力精简安全架构，国家安全部和国家调查局已在 2 月停止运作。5 月，司法部向总统提交了一份警察法草案，该法将改进征聘和升级制度，强化监督机制，同时防止警察免受政治干扰。外国人和国籍法的筹备工作正在进行中，但关于毒品和禁毒执法机构的拟议法律正待议会批准。利比亚正逐步遵守区域小武器公约，在 3 月份购得武器标记机器，但尚未使用过。还任命了全国小武器委员会工作人员。

## C. 利比亚国家警察

27. 尽管取得了一些进展，但警察仍在努力工作，他们面临的困难包括：人手不足、后勤支援有限，特别是车辆远远低于需求，以及没有中央组织结构，加上没有充分的奖励措施，以及蒙罗维亚以外地区人手严重不足。在许多地区，警察依赖联利特派团的运输和其他业务支持。7 月 26 日，启动了新的战略计划，以指导

未来发展警察能力。随着新警员在 5 月毕业，警察人数达到 4 846，其中 18% 是女性。23% 的警察驻扎在蒙罗维亚以外地区。

28. 利比里亚国家警察中层和高层管理的重点是努力提高领导和指挥能力，目前已有 78 名警官在加纳管理与公共行政学院完成了培训。3 月，总统任命了四名高级警官，其中包括 3 名该方案的毕业生。7 月，在哈珀利比里亚国家警察培训中心开始进行培训，尽管总的资金情况和组织方面的各种限制仍妨碍进行培训。

29. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联利特派团支持跨国犯罪股开展国家执法行动，使该股运作取得了一些成功，尽管一些经常性行动拨款不足。机构间协作收集情报、调查和行动方面的工作依然薄弱。

#### D. 移民和归化局

30. 继续努力使移民和归化局的工作专业化，包括 7 月对 50 多名高级管理人员进行培训。6 月对指挥一级的调整旨在加强问责制。然而，政治局要求有更多能力，有效控制利比里亚边境以及财政资源，以及让近 600 名不合格的工作人员下岗。培训新招聘人员的工作尚未开始，待 Foya 培训设施修复完工后才能进行。

#### E. 司法、法律和惩戒机构

31. 4 月，随着巡回法院的启用，邦加司法和安全中心已开始全面运转。然而，部署人员监测人权情况并提供有关性暴力和基于性别的暴力方面的咨询意见的工作却因政府未能提供经常性费用而中断。虽然绥德鲁和哈珀工程中心的工作尚未开始，但各方人员(包括人权监测员、检察官和公设辩护人)已开始提供服务。对格邦加枢纽中心的初步评估发现，因集中报告和指挥结构拖延，安全服务受到拖延，需要进行更多的公共宣传。此外，该中心的维持需要政府提供经常性费用。

32. 根据在 2013 年进行的管理和问责制审查的建议，司法部已着手制定一项战略计划，并已启动了对 20 名检察官的培训。最高法院继续努力使法院审理费和罚款标准化，进而提高司法透明度。

33. 审前羁押率仍然居高不下，达到 74%。惩教设施不安全问题仍令人关切，有 7 次越狱事件，5 个监狱发生骚乱。在建设和平基金的支持下，已开始在蒙罗维亚附近 Cheesemanburg 建造一所新监狱，尽管建造监狱也需要政府提供资金。惩教改造局工作人员人手严重短缺。6 月开始培训 70 名新工作人员，其中 15 人是妇女。该局有 267 人，其中 20% 是妇女。

#### F. 利比里亚武装部队

34. 2014 年 2 月 11 日国防战略于 7 月公布，其中确定了军队保护领土完整、应对灾害和在紧急情况下协助国家警察的作用。根据这项战略，部队人数到 2015 年中期将达到 2 500 人，增加约 25%。4 月，134 名新兵完成了基本培训，武装部



队人数达到 2 040 人。国防部长在 2013 年签署了军事纪律守则，但尚未得到议会批准。

35. 联合国地雷行动处(地雷行动处)培训了 16 名军人处理爆炸物，使受过培训的中级军人工程师达到 32 人。地雷行动处和联利特派团支持国防部和司法部制定的爆炸物处理模式、业务程序和国家承担责任时间表。

36. 利比里亚继续为联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)提供一个排的支持。

37. 2 月 12 日，总统委托为海岸警卫队订购两艘“卫士”舰船。

## 四. 扩展国家权力

### A. 国家权力

38. 政府继续在全国各地巩固其权力，但提供服务方面仍然存在着挑战，在卫生和教育部门尤其严峻。治理委员会在 6 月发表的一份报告概述了这些挑战。卫生和教育工作者因福利不佳或未获支付而进行的抗议使服务受到干扰。

39. 政府优先开发基础设施、能源和交通，包括一批电气化项目。把蒙罗维亚与科特迪瓦和几内亚相连接的道路已开始施工，但全国大部分地区仍然无法进入，尤其是在雨季。

40. 自 2014 年 1 月以来，财政部已把工资直接存款扩大到了 9 个州，从而为向州主管部门支付薪金提供了便利并增加了透明度。在 5 月，公务员局和联利特派团进行了联合实地评估，发现自一些行政职能下放以来，地方官员缺勤的情况减少了。内政部开始了一个从部委记录中消除“幽灵”和超龄人员的进程。一些人认为这是企图从工资单中消除一些不合作的负责人，这可能会在选举期间产生影响。

41. 内政部继续 12 月开始的州开发基金冻结，以便对 10 个基金进行审计。在 6 月，参议院开始就总统对管理这些基金的一批州财政和金融事务助理总监的任命举行确认听证会。

### B. 治理

42. 利比里亚反腐败委员会增加了对腐败案件的审计、调查和起诉，并审查了一批资产申报，包括总统的申报。虽然该委员会调查了 2 宗涉及前政府官员的案件，但它尚未对据信在 2013 年进行的一次核查过程中谎报个人资产的 30 人采取行动。

43. 5 月 15 日，公共采购和特许权委员会执行主任辞任，所述原因是主管某些营公司的官员不愿遵守采购程序。

## C. 自然资源

44. 矿业和农业活动引发一些公司与社区关系紧张。在 2 月，政府试图调解与反对大巴萨州赤道棕榈油公司和习诺州 Golden Veroleum 扩张的社区的长期纠纷。这两宗纠纷都仍未解决。

45. 在 2 月，巴波卢州、大巴萨州、洛法州和河塞斯州的社区代表扬言要制止伐木活动，除非收到拖欠他们的 30% 份额的法定土地租用费。政府承诺支付 150 万美元，而社区对这一数额有争议。

46. 在 2 月，林业发展局前总裁和 5 名其他高级官员被以与不当授予私用许可证有关的合谋罪起诉。有 34 份许可证仍在审查中，以查明是否未遵守适用法规。在 4 月，暂停发放新的社区林业管理协议的禁令被解除，尽管一项内部调查显示发授流程中仍有缺陷。

47. 钻石收入受到监测困难和非法开采的影响。5 月公布的 2013 年 3 月金伯利审查团的报告概述了未遵守金伯利进程证书制度的一些领域，包括内部控制和记录薄弱以及许可证发放制度不当。

48. 在 6 月，利比里亚采掘业透明度倡议在报告 2011/12 年期间采掘业收入时，揭示了政府各实体记录保管不善等挑战，并建议采取措施改善税收和合规情况，包括增加审计和建立制裁机制。

49. 在 3 月，众议院就石油草案和利比里亚国家石油公司进行了协商，在此期间，一些与会者问到利比里亚人将如何受益于出自石油部门的收入。

## 五. 联合国利比里亚特派团和国家工作队的相对优势

50. 我在 2012 年 4 月 16 日的特别报告(S/2012/230)中提到，联合国于 2012 年开始了文职过渡进程，编辑联利特派团文职任务目录和对国家工作队进行一次能力评估。我在该报告中提醒到，这次评估显示国家工作队可能无法承担特派团的大部分余留文职职能，因此，规划工作的重点应是确定最终将转交给利比里亚和非联合国伙伴或在联利特派团撤出后终止的关键职能。该进程还显示，鉴于该国境内的积极事态发展，联利特派团除一般人权任务外，不再需要履行保护儿童的任务，因为儿基会负责处理对儿童保护需求的支持。

51. 根据第 2116(2013)号决议，联利特派团和国家工作队开展了一次贯彻落实工作以确定它们各自的相对优势。初步结果显示，总体而言，鉴于维持和平行动和国家工作队成员之间在任务规定和资源配置等方面存在根本差异以及根据“一体行动”进行了综合规划，不存在重复努力。它揭示了联利特派团任务的若干核心领域，在这些领域中，特派团的互动协作相当关键，而且与国家工作队和其他伙伴的协同增效作用仍然重要。



52. 例如，虽然联利特派团在支持司法救助方面具有相对优势，但开发署、儿基会以及毒品和犯罪问题办公室都以专业化的方案拟订对这些活动加以配合。虽然开发署在支持权力下放的长期进程中具有优势，但联利特派团具有支持这一进程的更大地域覆盖面和政治影响力。对宪法审查的支持是一个较有时限的进程，需要联利特派团的政治促进，而开发署则提供技术专长。联利特派团和国家工作队性别平等和自然资源管理方面也有互补作用。

53. 为联合国在利比里亚的参与进行重组的规划将继续开展。从维持和平有效和可持续的过渡需要做出相当大的努力，从而确保为扩大国家工作队的干预争取到自愿供资。

## 六. 战略审查

54. 我在 2014 年 5 月 15 日关于联科行动的报告(S/2014/342)中提到，今后几年，联合国在西非的参与将发生很大的转变，联科行动和联利特派团目前正在缩编并将最终撤离。虽然利比里亚和科特迪瓦两国的趋势仍然积极，但仍然存在严峻的政治和安全挑战以及潜在威胁，这有可能破坏过去 10 年在区域及联合国维持和平行动推动下取得的稳定。我因此在我最近关于联利特派团和联科行动的报告我一直提醒说，必须采取一切预防措施，防止该区域来之不易的成果发生任何严重逆转。因此，必须谨慎地规划它们的撤离，同时确保它们装备适当以履行其法定任务和实现其战略目标。

55. 2 月 7 日至 19 日，维持和平行动部牵头并有外勤支助部、安全和安保部、联利特派团和联科行动参与的战略审查访问了利比里亚、科特迪瓦和两国之间边境地区，对战略背景进行评估，以确保这两个特派团配置适当，可以履行其法定核心政治和安全任务。在审查之前，对两个特派团的军事和警务能力都进行了研究。战略审查收到了联利特派团和联科行动的详细情况通报，并在利比里亚同以下各方进行了协商：约翰逊-瑟利夫总统和她的内阁成员；立法机构成员；各政党和民间社会的代表；治理委员会；国家军队、警察和其他安全机构的领导；捐助界和外交界成员；联合国国家工作队。小组还前往边境利比里亚一侧的年巴州和大吉德州以及科特迪瓦一侧的图莱普勒，与民事当局和安全官员、包括传统领袖、妇女和青年在内的社区代表以及科特迪瓦难民和回返者进行协商。与科特迪瓦和边境地区有关、包括特派团间合作方面的调查结果和建议，载于我 2014 年 5 月 15 日关于联科行动的报告(S/2014/342)。

### A. 战略审查结果

56. 对利比里亚的审查应置于其历史背景中，包括近一个半世纪宪法认可对绝大多数人口的排斥、四分之一个世纪的政治危机和 14 年连续不断的残酷内战。自 2003 年恢复和平以来取得的成绩引人注目，其中包括 2006 年回归民主秩序。社

会经济指标有所改善，而约翰逊-瑟利夫总统率领进行了以国家转型为重点的改革。正如总统所言，利比里亚的行程并非一帆风顺而且还没有结束。

57. 与此同时，和平进程还远未完成，并有可能在缺乏解决排斥和有罪不罚等利比里亚冲突根源问题的真诚努力的情况下被逆转。审查显现出一个充满政治争斗的环境，其特点是公众高度不信任政府和其他政治行为体，并对国家机构缺乏信心。许多对话者对下面这种情况提供了一个发人深省的评估，即人们越来越觉得在推行一个包容各方的民族和解进程、加强良政或实行旨在扩大政治空间和解决利比亚政治、经济和社会机体中根深蒂固历史不公正的政治改革时，有关方面缺乏政治意愿和紧迫感。与此同时，民间社会和媒体代表强调了他们在民主社会中的作用，并提到他们定性为惩罚和恐吓的政府敌意及手段的一些实例。

58. 为 10 月参议院选举进行的筹备和为 2017 年总统选举预先开展的运作也给社会带来了影响。一些对话者指出预计 2018 年 1 月权力将移交给一届新政府，同时评估说，鉴于其经验和国际威望，本届政府在任期内还应取得更多的进展。最紧迫的是要努力改革战前的治理结构，这种结构被广泛认为使一小批掌权人物能够不受惩罚地受惠于腐败、裙带关系和任人唯亲的行为，而大多数公民仍在等待着承诺中的和平红利。

59. 利比里亚境内已若干年没有明显的军事威胁。不过，迅速点燃的民间动乱和暴徒暴力仍然构成风险，并经常会升级到超越国家安全机构的能力之外。此外，潜在威胁可使之恶化的风险依然存在，其中有许多导致了内战，包括以族裔和地域紧张为特征的深刻分裂、经济不平等和对国家资源的争夺、土地纠纷以及前战斗人员未能完全重返社会的情况。有关各方对于大量人口失业和易被出于政治或其他目的操控的无技能年轻人无所顾忌实施暴力或其他反社会行为的情况也表达了严重关切。

60. 2012 年，联合国和利比里亚政府商定，联利特派团安全职责的逐步移交将在 2 至 3 年内渐进开展，政府在此期间将加快建立国家安全能力。另外还商定要结合联利特派团安全责任逐渐在地域及职能方面的移交，而特派团同时将继续进行其军事缩编。迄今为止，在已无联利特派团军事存在的地区，并未发生过任何重大安全事件，但公众的不安全感仍然偏高，因为由于预算和其他制约，在那些地区增加部署的国家安全人员有限。

## B. 战略审查的建议

61. 鉴于 2017 年总统选举和随后在 2018 年 1 月把权力移交给新一届政府预计将是该国的一个敏感时期，安全过渡进程、特别是联利特派团安全任务向国家当局的全面移交应不迟于 2016 年完成。这将为政府提供近 2 年的时间去加强努力，全面承担其所有安全责任，包括对国家安全最重要的那些责任。评估还显示，在民族和解和包容性政治改革等敏感进程方面缺乏进展的情况，部分地造成了安全

部门改革业务成绩与安全部门治理之间的继续脱节。因此，在利比里亚冲突后恢复的这个阶段，评估显示需要重新构想联合国对该国的支持。所以建议如下文第八节所详述进一步调整联利特派团军事和警务部门，同时也加强联利特派团在与民族和解及政治进程有关的重要领域中的任务，包括通过特别代表明确的斡旋作用做到这一点。

## 七. 选举需求评估团

62. 利比里亚全国选举委员会在 2014 年 1 月 29 日的一封信中，请联合国协助筹备定于 2017 年 10 月举行的总统及议会选举。因此，主管政治事务副秘书长以他选举援助活动联合国协调人的身份，部署了一个选举需求评估团从 5 月 2 日至 13 日访问利比里亚，其中包括来自维持和平行动部和开发署的代表。

63. 评估团与利比里亚及国际利益攸关方进行了广泛协商，其中包括该委员会、一些部长和其他高级政府官员、最高法院法官、立法人员、治理委员会、宪法审查委员会、反对派政党及民间社会代表、媒体、捐助界及外交界成员、联利特派团和联合国国家工作队。该团评估了政治和选举环境，并评价了选举的法律和体制框架以及全国选举利益攸关方的能力，以就联合国应当提供的选举援助拟订建议。评估团的建议依据是建立国家开展选举业务能力的需求。

### A. 评估团的调查结果

64. 相当多的关注已聚焦于计划在 2017 年 10 月举行的利比里亚第三次冲突后总统选举，并在猜测谁将会接替按宪法规定已是最后一届任期的约翰·瑟利夫总统。同时，目前正在筹备 2014 年的参议院选举。许多政党已开始努力巩固领导和其他政党结构，这在一些政党内部产生了冲突，而竞选期定于 8 月 12 日开始。由于没有一个充分运转的对话平台，对这些选举的高度兴趣加剧了各政党之间和各党派与委员会之间的紧张关系。一些政党的登记被注销也引起了争议。

65. 局势仍然稳定而脆弱，因为选举期间一些深层的紧张关系可能恶化，除非政治和社会挑战得到妥善处理，而且社会经济发展公平地惠及各个社区，包括失业青年。由于联利特派团继续缩编，鉴于国家安全能力建设缓慢，一些对话者还对选举安全表示了不安。

66. 修订选举法律框架的努力正在进行中。宪法审查可能对 2017 年选举产生影响，因为已提出了与选举和总统任命范围相关的若干问题。按照《宪法》规定，每个提案在立法核准后至少一年必须就每一项拟议的变革举行全民投票。对选举法的审查自 2012 年以来一直在进行，一项给委员会更大自主权的提案草案已提交到立法机构，但它保留了一些有争议的条款，其中包括总统有权任命所有 7 名委员由参议院批准，而反对党则认为这损害了委员会的独立性和公正性。

## B. 评估团的建议

67. 鉴于政治及社会紧张可能升级以及利比里亚选举暴力的历史，特派团建议利比里亚所有利益攸关方在联合国和其他国际伙伴支持下，加倍努力促进建设性对话和采取其他措施以提供合理保证，使选举结果得到所有利益攸关方的接受。它还建议为对话和争取各政党互动协作提供平台的党派间协商委员会应得到更多支持以加强其功效。还需要努力加强妇女在选举进程中的参与，无论是作为选民还是候选人。

68. 鉴于利比里亚机构对于组织和进行选举负有主要责任，该团认为建立当地能力，包括后勤能力，应是国际选举援助的主要重点，这种援助大部分通过开发署管理的一个项目提供。委员会将需要为选举进程制订可持续解决方案处理进入偏远地区不易的长期挑战。

69. 联利特派团目前未获授权提供选举援助。该团建议修订联利特派团的任务规定，在其中列入后勤支持，从而为在 2014 年选举期间进入偏远地区提供便利。联利特派团还应与全国利益攸关方密切合作，支持开发一个涉及所有机构的国家安全协调机制，其中包括提供、资助或监督选举安全的作用。

70. 联利特派团在利比里亚存在期间，应与开发署密切合作协调选举援助，以确保一致和避免重复。联利特派团还应有一项任务规定，那就是支持利比里亚利益攸关方创建一个有利于举行和平选举的环境，包括通过特别代表明确的斡旋作用做到这一点。

## 八. 建议对联合国利比里亚特派团进行的调整

### A. 军事部分

71. 如我此前的报告所述，联利特派团自 2006 年以来逐步缩编，特派团已从高峰时 15 250 名士兵缩编到现有军事人员 4 619 人。该部队由四个步兵营组成，包括一个营级快速反应部队(2 750 名士兵)、部队总部(82 名参谋)、支援部队(1 654 人)和 133 名军事观察员。

72. 在我 2012 年 4 月 16 日的特别报告(S/2013/230)中，考虑到威胁环境以及对建设国家能力承担联利特派团安全责任所需时间的评估，我建议联利特派团的进一步缩编分三个阶段进行到 2015 年中，这将使特派团约有 3 750 名士兵集结在蒙罗维亚和敏感边界地区。安全理事会第 2066(2012)号和第 2116(2013)号决议核准了这些建议，同时重申政府对平民安全和保护负有首要责任。第二阶段缩编已于 2014 年 6 月完成。因此，联利特派团在 15 个州中 7 个不再有军事存在。

73. 鉴于政府在承担更大安全责任方面遇到的挑战，慎重的做法将是维持 2012 年商定的缩编时间表，这将涉及在 2015 年中以前再减少 988 名军事人员，给联

利特派团留下 3 631 名士兵，包括部署在蒙罗维亚及与科特迪瓦和几内亚边界的三个营。具体而言，调整将包括：遣返快速反应营(650 名士兵)和军事支援部队，包括一支工程队(191 人)、运输单位(30 人)、一所军医院(60 人)、参谋人员(29 人)和军事观察员(28 人)。

74. 但是，考虑到没有明显的军事威胁，可以加速军队缩编，同时确保特派团保留关键的支援能力，使联利特派团兵力到 2015 年中缩编到 2 619 名士兵。为此除了遣返部署在与几内亚边界的那个营(700 人)以及更多工程资产(207 人)和更多运输单位(105 人)外，还将遣返上文第 75 段所述的那个营和支援部队。

75. 按照两个备选办法，为产生军事效果，联利特派团将把重点放在高风险区，同时转而采取更机动的态势，要求保留其所有军用直升机，并加强对局势的了解和早期预警能力。联利特派团将继续在能力和部署区范围内保护民众，但不妨碍利比里亚当局承担首要责任。

76. 鉴于建议到 2016 年中完成安全过渡，有可能在那时以前进一步缩编，使联利特派团兵力到 2016 年中缩编到一个营和所需支援部队，这些部队将在蒙罗维亚合并，以便提供快速反应能力，视需要协助国家安全部门保护平民。根据安全理事会第 2162(2014)号决议在联科行动内设立的区域快速反应部队可以在利比里亚安全局势严重恶化时为联利特派团提供超视距支助，但不妨碍其在科特迪瓦负责保障安全的首要责任。

## B. 警察部分

77. 截至 8 月 1 日，联利特派团警察兵力为 1 434 人(核定兵力则为 1 763 人)，其中包括 498 名警察顾问、10 支建制警察部队中的 1 265 名警察和 32 名移民顾问。目前有 8 支建制警察部队部署在利比里亚——三支在蒙罗维亚；邦加、格林维尔和沃因贾马各有一支；一支一分为二，覆盖杜伯曼堡和布坎南，另一支一分为二，覆盖绥德鲁和哈珀。

78. 第 2066(2012)号决议授权增加部署三支建制警察部队。如我上次报告所述，1 月部署了一支部队为联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)提供临时支助。另一支已转向支持马里稳定团的开办工作。联利特派团警察部分维持目前的 8 个建制警察部队部署水平是可行的。然而，鉴于加强国家安全部门发展所需经费的增加，没有建议减少联利特派团警务顾问。特派团将在最高核定编制内增加顾问，以支持国家移民部门的改革工作。

## C. 对支助工作的影响

79. 利比里亚基础设施差且有限，给联利特派团带来独特的挑战。在六个月的雨季，道路无法通行，不能承受重大后勤移动，需要在旱季修理才能开展运输行动。联利特派团的军事工程部队没有国内商业替代安排来保持主要供应线开通；国家

医疗系统也有严重短缺问题。尽管军事部分缩编，联利特派团仍必须支持部署在全国各地的文职人员，包括警察。虽然也许可以从利比里亚境外采购联利特派团军事支援部队的商业备选安排，这一选项极为昂贵，令人却步。鉴于严峻的后勤挑战，联利特派团必须在驻留利比里亚期间保留军事支援能力，否则特派团将无法履行任务。政府和国家工作队被告知确定联利特派团支援人员撤离后进入偏远地区的备选办法。

#### D. 人员的安全和保障

80. 政府对确保联合国人员和设施的安全保障负有首要责任。在发展这一能力的同时，联合国依赖联利特派团作为其文职安全结构的后备，这在该国没有联利特派团部队的地区是足够的，因为根据评价，本组织受到的威胁不大。2月1日以来，有三次针对联合国人员的武装抢劫事件的报告，此外还有30起非武器相关罪行。两名本国工作人员、一名士兵和一名警察死亡。

### 九. 所涉经费问题

81. 2014年6月30日大会第68/291号决议，为2014年7月1日至2015年6月30日期间维持联利特派团批款4.273亿美元，相当于大约每月3560万美元。在同一决议中，大会决定由会员国分摊2.136亿美元，仅用于2016年7月1日至12月31日期间，但不构成先例。如果安全理事会决定将联利特派团的任期延长至2014年9月30日以后，维持特派团至2015年6月30日的费用将限制在大会批准的数额内。

82. 截至2014年7月30日，联利特派团特别账户未缴摊款额为1.475亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总额为47.479亿美元。

83. 截至2014年6月30日，欠部队和建制警察派遣国的款项共计1310万美元左右。按照季度付款时间表，部队/建制警察和特遣队所属装备费用已分别偿还到2014年4月30日和2014年3月31日。

### 十. 意见

84. 10月参议院选举将是2017年利比里亚第三次冲突后总统选举的试金石，这将是持续稳定的分水岭和量度器。选举构成了政治结盟的背景，加剧了紧张局势，同时还在引发特许区冲突。我欢迎全国选举委员会愿意与各政党保持对话，这是管理具有公信力的选举进程的一个重要因素，尽管该进程面临更加严格的审查。我还敦促政府确保为选举提供足够资金。

85. 2011年，全国选举委员会举行了国际观察员认为总体上可信的选举，尽管选举有争议，包括一个反对派抵制，第二轮总统选举前夕发生暴力，促使国家和国



际利益攸关方强调迫切需要进行宪法和选举改革，以提高人们对选举合法性、透明度、公平性和包容性的认识。因此，反对派继续认为选举委员会偏袒一方、一般公众对公共部门业绩不满意以及普遍政治环境仍令人关切。联合国将积极响应利比里亚关于在 2014-2018 年期间提供选举援助的请求，主要是通过一个由开发署管理的项目提供援助。

86. 我感到鼓舞的是，联利特派团缩编时安全局势保持平静，并欢迎政府和联利特派团有关过渡规划的出色合作。但是，尽管安全责任移交按商定时间取得进展，但有限的国家安全存在以及十分严重的资源制约令人对国家是否有能力以可持续的方式弥补差距感到关切。令人鼓舞的是，政府提议在尚待议会批准的 2014/15 年度国家预算中增加安全部门拨款。不过，仍然急需确定资金渠道，以解决利比里亚国家警察的紧急后勤和流动性差距。

87. 我还要强调，迫切需要一个全面战略来解决体制的薄弱之处。这些薄弱之处将随着利比里亚机构承担更大的安全责任而变得更加明显。政府必须为建设其安全部门与联利特派团缩编并行制定一项有时间表和基准的具体计划，详细说明领导作用、协调、监测和资源。保持国家警察专业化工作的势头至关重要。监督机制也很重要。在这方面，我将敦促尽早通过《警察法》。我还欢迎许多最近任命的高级警察领导人来自基层，并将鼓励进一步改进晋升和人事政策，以减少警察在蒙罗维亚的过度集中。

88. 宪法审查委员会已取得重要进展，尽管面临严重的制约因素，包括时间紧，民间社会对看来预先决定缩小宪法审查范围表示关切。我要向各方强调，透明和包容性的进程必须满足所有利比里亚人的期望。

89. 我仍然感到关切的是，推进有意义的民族和解的进展缓慢，包括在解决结构性不平等现象、加强问责治理、奠定国家的民主基础以反映所有利比里亚人的愿望方面，并敦促利比里亚政府和人民以新的紧迫感开展建设未来统一国家的重要工作，同时治愈过去的创伤。6 月底是真相与和解委员会的重要报告发布五周年，这为帮助改革该国的社会和体制结构提供了机会。

90. 自然资源对于利比里亚经济至关重要，并应为所有人的经济发展和巩固和平提供公平惠益。政府可在缓解冲突、提高透明度和减少腐败现象方面发挥关键作用。在这方面，我敦促该国政府实施适当的协商和解决争端机制及快速持续的土地改革举措。

91. 通过在邦加的中心以及在绥德鲁和哈珀的未来中心启动服务，在司法和安全部门权力下放方面取得了重大进展。然而，政府必须为这些中心的经常性费用提供资金。令人关切的是，性暴力和基于性别的暴力发生率依然很高。我要重申必须在全国各地消除有罪不罚现象，加强法治。

92. 几内亚、利比里亚和塞拉利昂都遭受了埃博拉病毒疾病爆发的破坏性打击。这场疾病已经夺去了太多人的生命。我要赞扬那些因治疗病人，使人们了解这一传染性极高的病毒而丧生的国家和国际保健工作者及社区领袖。在所有三个国家中，恐惧、否认和不信任破坏那些以极大勇气奋力制止病毒进一步蔓延的勇敢男女的努力。我欢迎政府为遏制病毒作出的努力。联合国将继续充分支持这些努力，我呼吁合作伙伴紧急和慷慨地支持这三个国家控制这一恶性疾病。

93. 13 名被判犯有雇佣军罪的利比里亚人中的一些人涉嫌在 2012 年 6 月杀害七名联科行动维和人员。我谨重申，我期望利比里亚和科特迪瓦把这些犯有国际罪行的犯罪人绳之以法，利比里亚将使《国际法院罗马规约》本国化。我欢迎继续努力执行马诺河联盟跨界安全战略，并鼓励两国政府在联利特派团、联科行动和联合国国家工作队的支持下，在这一框架内共同努力。

94. 利比里亚的机构能力仍然薄弱，限制了政府在大多数部门向其公民提供服务。建设专业、有效和可信的国家机构，将需要政府作出新的努力，以确保分配适当的财政和人力资源，并需要进行提高透明度的改革。在这方面，我欢迎通过《公务员行为守则》等措施，并敦促执行相辅相成的政策，以解决仍然缺乏问责制的问题，包括赋予反腐败委员会实施制裁的权力。

95. 在这个关头，我们必须重新设想联合国在利比里亚的作用，使联利特派团更重视核心政治和安全任务。因此，我建议安全理事会将联利特派团的任务期限延长一年，至 2015 年 9 月 30 日，同时以明确的斡旋任务补充我的特别代表发挥的政治作用。斡旋任务的重点是协助民族和解及政治改革以及有利于和平、透明选举的环境，其中包括适当注意法治。我还建议授权特派团为 2014 年 10 月参议院选举提供后勤支助，但限于协助进出边远地区。联合国对以后选举进程的支持将侧重于支持协调国际援助，以确保一致性及国家能力建设。

96. 虽然利比里亚不再面临任何明显的军事威胁，但国家安全机构仍在努力发展其能力，以便在没有维持和平行动支持的情况下维持稳定，保护民众。因此，如本报告第 73 和 78 段所述，我建议对联利特派团军警人员进行缩编，这样到 2015 年中核定兵力为 3 631 名军事人员和 1 515 名警察人员。联利特派团的主要重点将是在其能力和部署地区范围内保护平民。

97. 展望利比里亚将于 2017 年进入的敏感时期，我还建议安全过渡在 2016 年中以前完成，届时该国政府应在全国各地充分承担起安全责任。因此，联利特派团到 2016 年中将缩编为一个营和适当的支援人员，或约 1 500 名士兵，这些人将继续驻留到特派团撤出。我欢迎第 2162(2014)号决议授权在联科行动内设立一支区域快速反应部队，以便可以在利比里亚安全状况严重恶化时部署，并核准在这两个国家使用联利特派团和联科行动的所有军事航空资产。但是，利比里亚将需要长期支持来维持其机构，因此应探讨双边或区域伙伴关系的各种备选办法，以便做好联利特派团撤出的准备。

98. 我要感谢我的利比里亚问题特别代表卡琳·兰德格伦以及联合国所有文职人员和军警人员致力于利比里亚和平。我还要感谢所有部队和警察派遣国、非洲联盟、西非经共体、欧洲联盟和双边伙伴、联合国各机构、基金和方案、非政府组织和所有其他伙伴支持巩固利比里亚和平。

## 附件

## 联合国利比里亚特派团 2014 年 8 月 1 日的军事和警察人数

国家	军事部分				建制警察部队	民警
	军事观察员	参谋	部队人员	共计		
阿根廷	0	0	0	0		12
孟加拉国	13	7	508	528		15
贝宁	1	1	0	2		0
玻利维亚多民族国	2	1	0	3		0
波斯尼亚和黑塞哥维那	0	0	0	0		9
巴西	2	2	0	4		0
保加利亚	1	0	0	1		0
中国	2	6	558	566	140	19
克罗地亚	0	2	0	2		0
捷克共和国	0	0	0	0		0
丹麦	3	2	0	5		0
厄瓜多尔	2	1	0	3		0
埃及	7	0	0	7		5
萨尔瓦多	2	0	0	2		2
埃塞俄比亚	9	4	0	13		0
斐济	0	0	0	0		27
芬兰	1	3	0	4		0
冈比亚	1	0	0	1		16
德国	0	0	0	0		5
加纳	9	9	693	711		30
印度	0	0	0	0	243	7
印度尼西亚	1	0	0	1		0
牙买加	0	0	0	0		0
约旦	1	5	0	6	234	13
肯尼亚	0	2	0	2		24
吉尔吉斯斯坦	3	0	0	3		4
立陶宛	0	0	0	0		1
马来西亚	6	0	0	6		0
马里	0	0	0	0		0
蒙古	0	0	0	0		0
黑山	1	0	0	1		0

国家	军事部分				建制警察部队	民警
	军事观察员	参谋	部队人员	共计		
纳米比亚	0	3	0	3		3
尼泊尔	2	3	15	20	260	16
尼日尔	1	0	0	1		0
尼日利亚	13	7	1 397	1 417	120	16
挪威	0	0	0	0		7
巴基斯坦	9	8	890	907		0
巴拉圭	2	1	0	3		0
秘鲁	2	1	0	3		0
菲律宾	2	1	114	117		29
波兰	1	0	0	1		3
大韩民国	1	1	0	2		3
摩尔多瓦共和国	2	0	0	2		2
罗马尼亚	2	0	0	2		4
俄罗斯联邦	3	0	0	3		10
卢旺达	0	0	0	0		5
萨摩亚	0	0	0	0		0
塞内加尔	0	2	0	2		0
塞尔维亚	4	0	0	4		6
斯里兰卡	0	0	0	0		15
瑞典	0	0	0	0		14
瑞士	0	0	0	0		2
泰国	0	0	0	0		3
多哥	2	1	0	3		0
土耳其	0	0	0	0		17
乌干达	0	0	0	0		14
乌克兰	2	2	206	210		19
美利坚合众国	4	5	0	9		4
乌拉圭	0	0	0	0		3
也门	0	1	0	1		9
赞比亚	3	0	0	3		16
津巴布韦	2	0	0	2		30
<b>共计</b>	<b>124</b>	<b>81</b>	<b>4 381</b>	<b>4 586</b>	<b>997</b>	<b>437</b>

