



秘书长关于刚果民主共和国选举的特别报告

一. 引言

1. 刚果各方于 2002 年 12 月 17 日签署了《关于刚果民主共和国过渡时期的包容各方的全面协定》。根据《协定》勾划的过渡进程，最终将在过渡政府于 2003 年 6 月就职的两年之后举行全国选举。该协定规定，如果选举的技术准备工作受到拖延，过渡期可以延长两个六个月期间。虽然过去两年遇到了相当大的困难，但过渡政府已在执行和平协定的目标方面取得显著进展。目前，刚果人民正将注意力日益集中在选举之上。

2. 即将举行的选举将是刚果民主共和国 1965 年以来举行的首次全国选举。选举将面临一些难以应付的挑战：要完成在面积与欧洲等同而又几乎没有任何道路的国家中与所有合格选民联系的后勤任务；居民没有身份证，1984 年以来没有进行过人口普查；武装集团在一些地区造成的不安全局势和存在于其他地区的政治紧张状况；公众对变革的高度期待所造成的压力。影响选举进程的还有过渡议程中一些进展仍然受到显著拖延的重要问题，尤其是军队和警察的整合与改革、立法议程、国家行政范围的扩大以及该国的财政管理。

3. 在一个摆脱冲突的国家向一个真正民主、统一和稳定的国家过渡的阶段，举行选举是一个关键因素。选举在刚果选民和政党的眼中必须具备足够的可信度，其过程和结果方可得到广泛接受。安全理事会 2005 年 3 月 30 日第 1592 (2005) 号决议呼吁过渡进程各方为按照《包容各方的全面协定》举行选举取得具体进展，尤其是推动早日通过宪法和选举法以及进行选民登记。本报告概要介绍了在举行刚果民主共和国选举方面取得的进展，包括立法和活动框架、政治局势和安全环境。本报告是基于 2005 年 4 月访问该国的联合国选举筹备工作评估团的调查结果编写的，其中还介绍了联合国组织刚果民主共和国特派团协助刚果人民完成一个有效、公开的选举进程的计划。



二. 选举筹备工作的现状

立法议程

4. 尽管工作受到显著拖延，但已确定了举行选举的立法框架的一些重要因素，包括关于国籍和选民登记的法律。仍有待通过的是关于大赦、全民投票和选举的各项法律。5月13日，国民议会通过了过渡后宪法。

5. 新宪法将在建立选举后的稳定局势方面发挥关键作用。草案规定该国为单一国家，并给予各省相当程度的权力和自治。草案还预设半总统制。根据这一制度，在直接普选中获得绝对多数票者将当选总统。总统将任命议会多数党或构成多数的小党派联盟的人选担任总理。宪法案文规定行政、立法和司法部门之间的权力须保持平衡。政府将对国民议会负责，在与总统协商的情况下确定并执行国家政策。

6. 同样重要的将是选举法的案文。该法应提供一个基础，以便选举进程充分符合关于公正性和透明度的国际标准。选举法尤其应当载有关于候选人资格的包容性公平规定、裁定争议的机制、震慑选举舞弊的规定和确保选民参与的最低保障措施。选举法应明确规定，可以采取哪些方式颁布有关条例，就该法没有提供所有必要细节的领域作出规定。考虑到过渡阶段面临的时间压力，该法也应有足够的灵活性，以便独立选举委员会能够处理该法未予明确规定的情况。

选举的技术准备工作

7. 经过长达一年的拖延，独立选举委员会于2004年6月成立。过去一年中，负责组织和开展选举活动的独立选举委员会竭尽全力弥补损失的时间，为选举做好技术准备。尽管如此，独立选举委员会主席于2005年4月28日向国民议会提交了关于选举准备工作现状的报告，并依据《过渡宪法》，正式请求国民议会批准延长过渡期间。

8. 过去一年中，独立选举委员会建立了设在金沙萨的全国基地、11个省办事处和计划建立的64个联络处中的大多数。这些机构作为委员会的业务部门开展活动，覆盖构成刚果民主共和国地方行政部门的145个地区和21个城市。独立选举委员会还开展了详细规划，并着手四个重要业务领域的工作：选民登记、后勤（材料的分配和回收，人员的分派和招回）、公共宣传和短期选举人员的培训。在选民登记方面，于4月25日至5月1日对登记设备进行了验收测试。第一批选民登记机预计在6月初运抵该国。

9. 为了进行大约2800万选民的登记，选举计划提出在全国设立大约9000个登记中心，逐步进行登记，以便最大限度地利用资源。预计选民登记将在2005年6月开始，首先在金沙萨和其他城市地区进行。最终的选民登记册将在整个登记工作完成后立即公布。

10. 投票阶段的详细规划将在通过选举法后敲定。选举法将确定投票天数及选举顺序和等级。对于这一阶段的工作，独立选举委员会计划将每个登记点划分成三至五个投票站，将有多达 40 000 个投票站在大约 1 000 个地点运作，供全民投票和全国选举使用。

11. 根据联合国评估团的调查和独立选举委员会的估计，全民投票可在选民名单公布不久后举行。全民投票前将开展一段竞选和宣传活动。全民投票和全国选举的间隔时间将主要取决于从全民投票回收、盘点和重新部署可再次使用的材料需要多长时间以及新材料采购程序的长短。

12. 通过两个互为补充的重要论坛协调对选举进程的国际援助。由联刚特派团和独立选举委员会联合主持的联合选举委员会技术委员会是支助选举进程的所有国际行为者的主要协调论坛。此外还设立了一个由开发计划署独立选举委员会基金的捐助者组成的指导委员会，以提供战略指导并核证所有重大的付款决定。

13. 2004 年 6 月，捐助者批准了大约 2.85 亿美元的概算，以便通过独立选举委员会向选举进程提供支助。开发计划署已成立了一个特别项目，帮助调集资源和管理捐助者的捐款。在 2.85 亿美元预算中，迄今已认捐大约 1.81 亿美元。不过，实际提供的资金仅为 8 800 万美元左右，从而造成现金流动问题，可能对选民登记材料的采购造成不利影响。刚果民主共和国政府承诺提供 2 000 万美元，迄今仅实际支付 200 万美元。

14. 在刚果民主共和国组织选举的费用较高，主要是由于该国面积大，而且缺乏基础设施。这些因素以及上述各种挑战影响到独立选举委员会在各级的工作。尽管独立选举委员会在各省的办事处大体上已投入运作，但它们的工作由于房地不合标准和缺少基本办公设备而受到阻碍。尽管预期不久将提供一些办公设备，但因为难以找到合适的房地，而且在一些情况下，地方当局不提供合作，全面设立 64 个联络处的工作受到拖延。设立联络处的延误意味着，要完成为即将举行的选民登记物色登记中心的工作，就必须由独立选举委员会官员在国家一级直接介入，并得到联刚特派团外地选举干事的支助。

15. 虽然选举预算涵盖了将设备和材料运到刚果民主共和国、再由陆路从 145 个地区和 21 个城市运到各登记站和投票站的费用，但其中不包括将选举材料从金沙萨大批量运往各地区和主要城市的费用。鉴于该国面积大，并缺少道路，运输工作将需要综合使用当地无法提供的空运和水运资产。因此，独立选举委员会已请联刚特派团承担这一职责。在这方面，独立选举委员会、联刚特派团和开发计划署必须密切协调后勤规划和执行工作，以便实现规模经济。

政治环境

16. 迄今为止，已有数百个政党根据 2004 年 3 月 15 日颁布的《政党组织和活动法》提出登记参加竞选活动的申请。四个主要政党包括过渡政府中的三个组成部

分（争取重建和民主人民党；刚果争取民主联盟戈马派；刚果解放运动）以及民主与社会进步联盟。除这四大政党外，估计约有 20 个其他政党拥有相当的选民基础。

17. 由于刚果民主共和国在历史上没有开展和平政治辩论的经验，要举行可信的选举，就需要开展自由公正的竞选活动，需要人们安全地前往登记和投票，而不必担心遭到恐吓。有人担心，选举期间产生的紧张局势会导致侵犯公民权利和政治权利的情况增多。联刚特派团已登记和记录了侵犯新闻出版自由、结社自由和言论自由的行为，并记录了逮捕和骚扰政治人士或政党支持者的事件。

18. 应当指出，过渡政府目前的组成部分将作为政党参与选举进程。作为过渡政府成员和候选人的双重角色，它们有必要采取步骤，确保选举进程对有关各方都是自由公正的，并被人们视为自由公正的。尽管在统一该国和整合安保部队方面取得长足进展，但有人担心过渡政府各级成员可能会试图通过军队、警察、媒体或政府财政等途径，利用其影响来操纵竞选进程。

19. 从健全的国家经济管理的角度和即将开始的选举时期来看，刚果经济自 2004 年 9 月以来的下滑也令人严重关切。据主要捐助者报告，财政管理不善、腐败以及税款征收和政府开支方面缺乏透明度的迹象越来越多。有人已经指出，这些趋势可能同预期在选举后不会回到行政部门的官员以及试图影响竞选进程的人操纵收入的行为有关。捐助者表示关切的是，尽管国家预算的一半由它们提供支助，但该国政府仍未提供基本服务，包括公务员薪金。有人表示严重关切，担心由于刚果法郎贬值和通货膨胀率节节上升，刚果人的失望情绪，包括薪水过低的军事人员和警察的失望情绪，会被潜在破坏者轻易利用。

安全环境

20. 选举进程的安全面临若干潜在威胁。令人产生忧虑的一个主要原因是，在普遍动荡和目无法纪的气氛中，仍然存在派性不定、企图不明的武装集团，特别是在伊图里、北基伍和南基伍、加丹加中部和北部等地，马涅马的情况也较严重。反对选举与和平进程的“破坏者”可能操纵这些集团。通过拖延或破坏准备工作等活动，这些破坏者会严重影响举行选举的气氛。这些集团还会对国家和国际选举人员的部署以及居民前往登记站和投票站的行动构成威胁。

21. 在整个选举期间，联刚特派团部署在伊图里和南北基伍的军事人员将与整合后的国家军队相互配合，协助保持在这些地区的总体安保存在。不过，有人对加丹加北部和中部选举的安全表示担心。这些地区多半没有建立国家行政部门，国家武装部队尚未显示其有能力处理玛伊玛伊民兵集团在这些地区的存在所涉及的安全问题。选举进程成功与否，将与把这些集团纳入解除武装、复员和重返社会进程和安保部门改革、特别是军队整合方面的进展情况息息相关。此外，如能建立一支指挥系统稳固的国家军队，控制住经过登记、领取薪酬、配备装备并在

其他方面可以维持的部队，就会对破坏选举进程的暴力行为起到更多震慑作用，并有助于边境安全。政府如不紧急处理驻扎在加丹加的玛伊玛伊民兵的整合问题，该地区选民的足够参与就会面临危险。

22. 第二类安全威胁涉及法律和秩序问题，尤其涉及金沙萨、姆布吉马伊、卢本巴希以及在较小程度上基桑加尼等大型人口中心的政党间紧张局势。有人担心，在这些地区占有支配地位的政党——以及反对本地区主要政党的地方政府——可能会通过操纵当地警察部队、武装集团和街头儿童制造市民动乱和直接威胁政治人士等手段，威胁较小政党的活动。互相竞争的政党，尤其是代表少数群体的政党，可能会针对它们眼中的地方政府官员操纵或滥用权力的任何行为积极开展抗议和示威活动。

23. 一个相关的担忧是，族裔群体之间普遍存在的紧张关系会如何影响一些地区的当地政治动态。预期有多达 8 000 名由于 2004 年 6 月布卡武危机期间的暴力行为而出逃的巴尼亚穆伦格族难民从卢旺达和布隆迪返回，并有多达 40 000 名巴尼亚卢旺达族难民从卢旺达返回北基伍。这些情况会给选举进程的登记和投票阶段的安保带来相当大的风险。

24. 同样，在东方省的伊图里地区，即便是在解除武装和重返社区工作完成后，密集混居的赫马族和伦杜族之间的关系也可能在选举期间出现紧张，特别是在朱古和伊鲁穆地区。此外还担心南加丹加各地、特别是卢本巴希、科卢韦齐和利卡西等城市的族裔紧张态势会在选举进程中加剧。这些城市的选民数占该省选民估计数的 27%。在这些城市的历史上，当地加丹加人出于族裔动机曾对来自其他省份的刚果人实施暴力行为。

三. 联刚特派团为举行选举提供支助

25. 随着选举的日益临近，刚果民主共和国的和平进程正进入一个新阶段。国际社会固然可以提供协助，但选举进程的主角必须是刚果民主共和国政府和人民。过渡政府必须解决一些关键问题，以确保选举进程安全可信。其中最重要的问题是：为选举活动提供财政及后勤支助；通过给予军队及警察整合工作更多的重视和资源，来保障安全；建立透明的税款征收和使用监督制度；以及确保为竞选及投票阶段创造一个无恐吓的政治环境。

26. 在过渡进程的选举阶段中，联刚特派团的主要目标将是帮助确保创造必要的条件，让新选出的政府能够在稳定的环境中管理国家。因此，特派团的主要工作是：协助刚果人民建立一个有活力的过渡后政府架构；应对选举组织及开展方面的诸多挑战；以及确保政治及安全环境有利于举行可信的选举。

27. 然而，鉴于该国幅员广大，联刚特派团不能在所有地区都部署文职、军事和警察人员。因此，特派团将把文职/政治工作的重点放在全国一级，以及省级主

要人口中心，而向人口相对较少的地方派遣临时人员或临时特派团。联刚特派团警察人员将集中力量进行能力建设，特别是可能发生的平民动乱的处理能力建设，而主要精力将用在开展政治对话和解决问题方面。同样，联刚特派团的军事部署及其政治工作都将注重未管制武装集团造成的军事威胁。

立法进程

28. 正如上文所述，联刚特派团正在根据其任务规定，通过基本立法联合委员会以及支持过渡时期国际委员会，协调国际技术和政治支助，协助刚果对话各方为制定一部可行的过渡后宪法而做出的努力。也将为制定选举法提供同样的支助。

29. 另一个同立法议程有关的问题涉及选举进程中可能出现的投诉，特别是投票后提出的投诉。选举法可能会规定一个裁决机制，通过刚果法庭系统或建立一个选举问题特别法庭进行裁决。经过多年的冲突和派系斗争，刚果法庭系统仍十分薄弱。因此，不管选择哪一种机制，都必须向刚果提供能力建设支助，帮助对法官进行选举法培训。另外，如果刚果裁决机构遇到一些具有强烈政治色彩的重大选举投诉，则也可考虑成立一个由德高望重的国际名人组成的独立选举专家小组，来审查任何此类重大指控。这一小组必须独立于联刚特派团，但考虑到特派团在选举支持方面的作用，我已请我的特别代表同过渡政府以及支持过渡时期国际委员会在适当时候探讨这一问题。

选举事务

30. 联刚特派团的选举援助司下设一个人数不多的总部小组，负责在全国一级向独立选举委员会提供日常技术咨询和援助，同时也向选举事务的国际捐助者提供战略咨询和协调。选举司在 15 个地点建立了外地办事处，其中（除基奎特和班顿杜之外的）13 个办事处已经开始运作。这些外地办事处向独立选举委员会的省级办事处和联络处提供技术援助，并在很大程度上填补了由于独立选举委员会外地办事处成立延误造成的空白。基本上每省仅设立一个这样的办事处，但由于有些地方地域大、人口多且政治情况复杂，又增设了一些办事处。

31. 联刚特派团选举部门结构的提出早于独立选举委员会及其外地活动机构的成立，也远远早于选举法规的颁布。依据最新的需求评估，我打算增设六个外地办事处和办事分处，并向总部小组提供最低限度的增援。增设新的外地办事处后，联刚特派团的人员同独立选举委员会的外地活动机构将更加接近，能够更好地为后者提供技术援助。这还将改善在交通不便地区搜集信息的能力。同样，对总部小组的增援将改善小组为独立选举委员会中央规划能力提供支持的水平和深度，并能更加突出联刚特派团的能力建设工作及选举战略。预计，上述援助还将有助于刚果民主共和国建立一个选举机构，从而今后能够尽量少依赖国际顾问，自己开展选举。

政治环境

32. 除了选举的立法和实际操作因素外，创造一个有利于和平政党活动及民众参与的政治环境，也对增强选举的可信度至关重要。刚果领导人、联刚特派团及其国际伙伴正在集中精力解决若干关键问题，包括制定行为守则、确保国家资源使用的透明度以及扩展政治空间等问题。

33. 在 2005 年 3 月为各政党举行的一次讨论会上，独立选举委员会提出了一份选举进程行为守则草案。全体与会政党以协商一致方式通过了这一行为守则草案。该行为守则现正处于最后敲定阶段，以便由参加者签署。除了这一行为守则之外，还应敦促刚果领导人做出正式承诺，代表所在政党及支持者公开保证将接受选举结果，并谴责选举进程中任何使用暴力、恐吓或腐败手段的做法。国际社会应坚决使用所掌握的政治手段，确保这些承诺得到履行。

34. 还必须处理日益普遍滥用国家资源的问题，包括军人和警察人员薪金经费被挪用的问题，这方面的报告与日俱增。随着选举的临近，国家资金还可能被滥用于资助政党活动。为帮助强化公众对过渡进程的信心，一些会员国建议由刚果官员和国际捐助者共同组成一个联合机制，支持国家资源、包括矿业部门税收的透明管理。我非常支持这一构想。该机制可采用“善政之友小组”的形式，成员可包括世界银行、国际货币基金组织和开发计划署等。我已请我的特别代表同刚果对话各方及捐助者探讨这一构想。

35. 上述措施将有助于增强公众对选举进程的信心，但还必须采取其他措施，帮助各政党及选民理解进程，促进民众的参与。按照其任务规定，联刚特派团在政治事务、人权、民警、法治及社会性别问题方面的职能可发挥重要作用，监测选举的总体环境并支持和保护选民及政党的权利。

36. 通过利用其外地办事处架构，联刚特派团的工作人员可同地方当局、政党及民间社会合作，监测选举进程并搜集有关信息，以及提请当局注意违反选举法规的情况。联刚特派团还将设法派遣选举、政治、人权和其他方面工作人员组成的混合小组，会同刚果伙伴，一道前往交通较为不便的地区。

37. 除了总体监测的作用外，联刚特派团将会同联合国系统的伙伴，同当地伙伴一道，教育公众了解公民权利和公共自由、以及与选举和儿童有关的问题，以防止出现紧张局面，建立民众对选举进程的信心。联刚特派团将召开圆桌会议、讲习班和研讨会。与会者将来自与选举有关的各方，包括政党、行政当局、司法和军事当局以及非政府组织。圆桌会议的目的是提供一个场所，研究如何采取具体手段，确保在选举期间及选后尊重民主改革和人权。

38. 与此同时，如果政治示威活动中有人被捕，联刚特派团必须能够进入拘留场所，以确保此类逮捕并非出于政治动机。应指出，在 2005 年 1 月造成若干示威

者被杀及很多人被捕的示威活动后，联刚特派团的人权干事尚未获机会接触被拘押者。

39. 联刚特派团的新闻职能也将起到关键作用，确保选举进程得到民众及所有政党的理解。独立选举委员会、当局及联刚特派团必须阐明选民及政党的权利和责任。因此必须执行一个有效的新闻战略。联刚特派团正在加强自己的新闻战略，以帮助向公众宣传选举进程每一阶段的情形，并开展公民教育，让选民能够先了解情况再参与选举活动。

40. 联刚特派团的新闻战略将利用发言人办公室、霍加皮电台、特别出版物、社区宣传活动及因特网，在尽量多的地点向选民进行宣传；开展一场强有力的公民和选民宣传教育活动；揭露并谴责侵犯人权、犯罪以及恐吓行为；推动加强国家安全、改善人道主义活动条件以及增加政治包容；并同步宣传选举进程。因此，联刚特派团的新闻战略不仅具有信息功能，而且也能在促进自由公正的选举政治环境方面发挥重要作用。

41. 由于选举进程具有复杂且相互制约的操作性、政治性和安全性因素，因此联刚特派团各部门之间必须进行有效协调。在外地一级，联刚特派团每一办事处的主任将召集选举事务及其他实务工作人员及安保人员、并酌情召集军事及警察人员，确保选举计划及联刚特派团各项活动能相得益彰，而且在实施过程中充分考虑到工作人员的安全及总体安全环境。在联刚特派团总部，特派团联合分析小组将分析来自联刚特派团外地办事处的综合汇报并确定全国正在出现的趋势、问题及机会，特别是不断演变的政治环境及外地的选举规划情况。副特别代表或他指定的人将主持选举协调小组的工作，该小组将依据特派团联合分析小组的分析，利用联合行动中心的资源，综合规划并分配联刚特派团的实务和后勤支持，创造有利于选举的政治和安全环境。

安全环境

42. 正如上文所述，在选举即将来临之际，安保部门改革必须取得重要和迅速的进展，才能确保有利于竞选、登记及投票阶段工作的总体环境。在目前这个关键时刻，主要限制因素包括：融合进程严重缺乏资源、军人和警察人员工资被拖欠、以及经整合的旅和警察履职得不到基本的装备和支援。欧洲联盟已决定通过开发计划署提供 600 万欧元，作为融合进程的后勤和培训经费。联刚特派团将在实地帮助管理这些资源。这一援助非常值得欢迎，荷兰政府将通过南非政府提供援助，为资助各融合中心认捐了 500 万欧元。过渡政府和捐助者还要采取其他一些紧急步骤，以确保稳步推进安保部门改革。

43. 如前文所述，在一些地方，未管制武装组织继续存在，或者存在紧张的政治局面，此种情况可能会破坏选举进程的安全。解决这一问题的最根本办法就是，刚果领导人必须采取迅速果断的行动，确保这些地区的安全。其他国际伙伴的支

持以及联刚特派团在可能时提供的支持，对于向国家警察以及武装部队提供培训和装备，以便他们能够履行安全职责，也是一项重要的因素。然而，鉴于刚果军队和警察目前的状况，我认为联刚特派团需要部署更多的军人和警察人员，以保证该国主要地区的选举安全，其中联合国军事人员负责对付武装集团的威胁，而警察负责对付平民动乱的威胁，特别是在加丹加及可能出现混乱局面的城市，如姆布吉马伊市等地。

44. 联刚特派团目前的军力为 16 700 人，全部用于在伊图里、南北基伍及金沙萨地区开展安全理事会交付的行动任务。鉴于其中一些地区局势持续不稳定，因此，预计联刚特派团没有余力重新部署部队，去协助维持加丹加北部和中部地区的选举安全，或帮助选举工作人员及联合国其他人员撤出政治局势不稳定的加丹加南部地区以及姆布吉马伊市。因此，我们提议增派一支由三个营组成的旅，前去执行上述重要任务。

45. 这个旅将包括旅部（150 人）和三个步兵营（各 850 人）。这个旅的主要工作将是对付加丹加北部和中部地区玛伊玛伊民兵的威胁，并将执行下列任务：通过自己的驻扎部署及巡逻活动，协助为选举提供一个安全的环境；监测并鼓励玛伊玛伊民兵参加融合进程；在机场和坦噶尼喀湖各港口（莫巴）监测武器禁运情况；阻止武装分子从南基伍前往加丹加；保护联刚特派团及联合国其他人员，包括部署在卡莱米、卡巴洛、莫巴、卡米纳、卡潘加和布卡马的选举工作人员；帮助联刚特派团及联合国工作人员撤出加丹加南部以及开赛；保护联刚特派团在加丹加的设施；以及同部署该地区的国家武装部队进行联络。该旅的接战规则与联合国驻东部地区部队的接战规则相同。

46. 该旅将拥有由六架直升机组成的通用直升机部队，其中三架直升机可进行夜间飞行（140 人）；两架侦察机（30 人）；一所二级医院（45 人）；以及一个工兵连（175 人）。虽然该旅的全额编制是 3 090 人，但其辅助部队及旅部所需兵力将从联刚特派团目前核定兵力中抽调。因此，需增派的部队总数为 2 590 人。联刚特派团的核定总兵力因此将从 16 700 人增加到 19 290 人。

47. 加丹加旅的部署应是一项临时措施，应至迟在 2005 年 10 月开始活动。选举进程结束后，将立刻进行评估，确定可否削减或遣返加丹加旅。

联刚特派团警察

48. 虽然为国家警察任命了中央和省两级的一体化领导，但长期缺乏装备、后勤和培训，以及没有任何个人档案，严重损害了国家警察的体制发展。联刚特派团最近提供的援助集中于一项“训练培训师”方案。联刚特派团通过该方案培训了约 446 名国家警察培训师。但是，国家警察行政、后勤和业务结构面临的困难影响了这个办法最初设想的“增倍”效应。

49. 同时，国际社会其他成员也一直积极援助国家警察的发展。欧洲联盟培训了一支综合警察部队；安哥拉和法国政府正在支助培训快速干预警察；南非政府在警察情报方面支持了培训员训练。日本政府声明有意在高级官员保卫、情报和小武器控制方面提供警察培训以及促进警察整体民主化，大不列颠及北爱尔兰联合王国则正在就发展一个警察通讯网提供专门知识。挪威政府为警察培训提供了财政支助。

50. 除了培训活动外，联刚特派团警察已战略性地部署到刚果民主共和国全境 12 个地点，发挥咨询作用。内政、权力下放和安全部在刚果政府、联刚特派团及双边和多边伙伴的代表参加的安保部门改革联合委员会的支持下，拟定了一项计划，概述国家警察在选举进程中维持治安所需的财政、后勤和人力资源。约有 9 000 名警察将接受公共治安和人群控制培训，另外 18 500 人接受登记和投票中心定点安保培训。该计划还要求发展情报和预警能力。至今，比利时、荷兰、联合王国和欧洲联盟向开发计划署管理的信托基金认捐了 4 000 万美元概算中的约 2 000 万美元。

51. 考虑到安保部门改革联合委员会的建议，联刚特派团和维持和平行动部发展了一个新的行动概念，处理与加强国家警察在选举进程中的作用有关的近期需要，同时还促进国家警察的长期体制和能力建设。这将要求采取双管齐下的办法，其中包括在总检察长和省检察长两级同地派驻联刚特派团高级警官，就业务规划和管理提供咨询意见，同时自下而上地建设能力。在这方面，一项紧急要求是，国家警察必须先进行登记和认证，然后才能采取行动来发展其效力和问责制。

52. 为 18 500 名国家警察制定了一项培训和情况介绍方案，他们将为登记和投票中心提供定点安保。国家警察培训员将与独立选举委员会协调，在联刚特派团警察的监督下举办这次培训。同时，建议联刚特派团提供近期支助，以发展国家警察的人群控制能力，特别是在选举期间骚乱风险最大的地区，即金沙萨、卢本巴希、基桑加尼、姆布吉马伊、卡南加、布卡武、科卢韦齐、利卡西和乌维拉。这种培训将包括人群控制行动以及预警、解决冲突和非致命战术。

53. 联刚特派团的警察活动将需要与捐助者密切协调，装备国家警察必须有他们的支助。有必要加强协调国际捐助者的警察援助，以限制可能出现的重复，并让支助更符合国家警察的优先事项。联刚特派团警察因而将推动设立一个国际伙伴协调工作组，这些伙伴正在或已经表示有兴趣促进国家警察的发展。

54. 根据第 1493 (2003) 号决议，安全理事会核准联刚特派团的警察总数约为 134 名。根据第 1565 (2004) 号决议，安理会授权将联刚特派团的兵力增加 5 900 人，最多包括 341 名民警。目前，联刚特派团正在部署一支建制警察部队 (125 名)，175 名警察已经到位。

55. 联刚特派团建制警察部队和国家警察人群控制单位将创建一个据以执行联合任务和开办培训班的机制。若发生和人群公开对抗，联刚特派团警察将指示国家警察注意保护可能成为攻击目标的场地（包括联合国设施），还将帮助协调国家警察的反应。此外，联刚特派团警察将根据国际上接受的管制方法，包括谈判、解决冲突和非致命战术，监测国家警察的行动，确保使用武力与威胁相称。这一战略将大大提高示威活动中的安保水平，并防止示威恶化成骚乱状况。

56. 联刚特派团要实施上述行动概念，预计仍需五支建制警察部队，各有 125 名警察（625 名），在警务专员的指挥下开展行动，总共提供大约 750 名建制警察。建制警察部队和联刚特派团军事部署的作用在战略、战术和行动上互补协调。建制警察部队将部署如下：两支在金沙萨、一支在基桑加尼、一支在姆布吉马伊、一支在卢本巴希、一支在布卡武。

57. 同时，除了联刚特派团目前部署的 175 名警察外，还需部署 216 名，以便在国家和省两级提供顾问，并充分支持执行政府的选举安全计划，包括 18 500 名国家警察的培训方案。这 391 名警察将部署如下：25 名警察就执行选举安全计划向国家警察提供咨询和援助；由 5 名联刚特派团警察和受过训练的刚果警察组成的 12 个流动培训小组向刚果警察提供选举安全培训；230 名警察以顾问身份部署在全国 20 个战略地点，包括 30 名与国家警察总监察长和省监察长同地派驻，200 名支持关键警察活动领域，如侦查、维持治安、人权、交通和专业标准；30 名警察留在联刚特派团警察总部，包括四人长期专门从事捐助者协调；以及 46 名警察开展国家警察人员登记工作，首先登记将接受选举进程培训的警察。

联刚特派团选举后勤支助

58. 联刚特派团仔细分析了为响应独立选举委员会的请求、协助将选举材料从金沙萨运到 145 个地区和 21 个城市所需的资源，上文第 15 段提到此请求。在这方面必须指出，特派团的现有航空资源已经充分利用。要满足独立选举委员会提出的运输请求，就必须增加空运资产，包括三架 IL-76 型飞机、六架 C-130 型飞机、11 架中型通用直升机和两架 Mi-26 型直升机。交付这些设备还需在 166 个地点部署约 400 名联合国志愿人员和当地国家人员。

59. 增加飞机还将有助于为加丹加旅的部署和维持补充必要支助。由于这些场地大多位于目前联刚特派团并未长期驻留的地区，这些地点需增加后勤基础设施和陆运资源。维持和平行动部在完成支助选举进程后，将开展一次全面的运输资源审查，并相应调整特派团资源。

四. 财务问题

60. 大会 2004 年 6 月 18 日第 58/259 B 号决议和 2005 年 4 月 13 日第 59/285 号决议为联刚特派团 2004 年 7 月 1 日至 2005 年 6 月 30 日财政期间批款总额 954 766 100 美元。

61. 截至 2005 年 4 月 30 日，联刚特派团的特别账户未缴摊款达 4.593 亿美元。在同一日期，所有维持和平行动的未缴摊款为 22.188 亿美元。

62. 我将在不久即印发的本报告增编中向安理会通报联刚特派团拟议支助刚果民主共和国选举过程所涉经费问题。

63. 支持刚果民主共和国和平进程的信托基金自从 1999 年 10 月建立以来，已收到 140 万美元的自愿捐款，迄今的支出则为 90 万美元。正如我上一次给安全理事会的报告所述（见 S/2005/167，第 70 段），随着过渡政府任命伊图里区管理处，2003 年 7 月设立的支持伊图里绥靖委员会的信托基金已达到目的。已收到自愿捐款 35 万美元，支出则为 28 万美元。我将征求捐助者关于如何处置该基金剩余资金的意见。

五. 意见和建议

64. 在刚果民主共和国举行选举显然将是一项艰巨任务。令人遗憾的是，选举进程已经发生严重延误。不过，尽管有安全、运作和政治挑战，只要过渡政府充分重视和支持，并且国际伙伴提供援助，可以在合理时间内举行选举。

65. 过渡政府应承担主要责任，为过渡后时期的稳定，并为成功举行选举创造有利条件。我敦促过渡领导人不要考虑选举进程可以给他们本人及其直接支持者带来什么，而要考虑选举对刚果人民及刚果民主共和国作为一个国家的意义。这些选举可以是刚果民主共和国历史的一个转折点，可以产生自独立以来第一个有真正代表性的政府，这个政府可以在刚果民主共和国历史上首次启动建国进程，以便为刚果人民提供基本的社会和经济机会。虽然有迹象表明过渡政府成员理解选举的意义，但他们必须作出更大努力。

66. 我欢迎通过了一项宪法。该宪法建立了行政、立法和司法部门之间的制衡结构，并规定了政府行政部门内的权力平衡。在特别敏感的剩余过渡时期，过渡政府成员还必须确保透明和不偏不倚地管理政府，并承诺接受选举结果。

67. 我在本报告中概述了几项建议，国际社会可以通过这些建议帮助该国政府，包括签署一项行为守则和设立一个善政之友小组。我强烈敦促过渡领导人作出这些承诺，并提醒他们，国际社会时刻准备继续帮助刚果民主共和国开创政治稳定和经济健全的未来。

68. 我和刚果的许多国际伙伴一样对该国安保部门改革状况仍深为关切。过渡政府不应允许前派别武装分子处于在选举期间可受政治操纵的地位。最重要的是，过渡后国家的稳定将依赖其为人民提供安全的能力。我欢迎欧洲联盟和会员国在这方面提供援助的努力，但最终的责任在于过渡政府。问题不再是制订安保部门改革计划，而是确保为执行这些计划提供必要资源。政府必须确保透明地支付工资，并为可行的融合进程提供财政支助，支持新的整编旅。

69. 联刚特派团及其国际伙伴在支持过渡进程中表现出的决心令人鼓舞。通过支持过渡时期国际委员会开展的政治工作，以及对选举运作和融合等关键领域的灵活援助，已帮助刚果人民在实施和平进程上取得具体进展。我敦促捐助者将其选举预算认捐变为实际付款，以避免选举运作中任何可能的瓶颈。

70. 联刚特派团在伊图里使 12 000 名战斗人员解除武装及加强南北基伍安全环境的行动，值得赞扬。这些重要领域的进展表明，有恰当的军事资源，便会发生真正变化。有鉴于此，我建议安全理事会考虑将联刚特派团各级军事编制增加约 2 590 人，使总兵力达到 19 290 人。这些仅在选举期间及随后部署的新增军事人员可发挥重大作用，确保高度动荡地区的稳定，让人民能够行使权利参加选举进程，并确保高风险地区的联刚特派团和其他国际人员的安全。

71. 还建议安全理事会考虑加强民警部分，增加 261 名民警和五个建制警察单位，以便如上文第 48 至 57 段所述在中央和实地两级开展培训和体制建设活动。过渡政府多年来一直被鼓励采用一个可行的警察体制建设和培训方案，现已表明真正愿意这样做。联刚特派团在这一关头增加支助，不仅将确保选举进程期间的稳定和政治开放，还将支持国家警察的长期能力建设。

72. 独立选举委员会请求联刚特派团为将选举材料从金沙萨运到 145 个地区和 21 个城市提供后勤支助，这将是一个重大挑战。鉴于其运输基础设施，联刚特派团将是唯一能够提供这种支助的组织。令人遗憾的是，刚果民主共和国的私营部门没有承担这项任务的能力，与国际私人公司订约更昂贵，可能不如使用联刚特派团基础设施网可靠。因此，我建议安全理事会考虑将上文第 58 段和第 59 段所述任务交给联刚特派团。

73. 刚果民主共和国即将举行的选举，不仅为该国稳定提供机会，还将促进次区域的稳定。人们强烈希望，有了本报告概述的战略和建议，包括向过渡政府提出的战略和建议以及向捐助者和安全理事会提出供其审议的战略和建议，便可以实现这一长期期待的目标。

74. 最后，我要祝贺我的特别代表及联刚特派团的男女工作人员、联合国大家庭和国际伙伴，他们经常在有个人风险的情况下为实现刚果民主共和国和平作出不懈的努力。我还要祝贺刚果人民为迎接在刚果实现长期稳定而面临的许多挑战所表现出的勇气和远见。