



## 建设和平委员会

## 第三届会议

## 中非共和国组合

2008年10月30日至11月6日建设和平委员会中非共和国  
访问团的报告

## 摘要

建设和平委员会于2008年10月30日至11月6日对中非共和国进行访问。代表团由建设和平委员会中非共和国组合主席扬·格罗斯大使率领。代表团的主要调查结果陈述如下：

## 主要调查结果

## 包容各方的政治对话

- 在访问后马上确定了包容各方的政治对话的日期，部分原因是访问团着重强调这一努力。
- 包容各方的政治对话的包容性对确保包括反对派、民间社会和反叛团体在内的各方拥有对话的主导权至关重要，所有这些方面均应在筹备工作、议程及确定民族和解与重建的下一批步骤中有发言权。

## 安全部门改革与解除武装、复员和重返社会

- 关于安全部门改革的国家会议是一项值得注意的成果。自此以来在落实业务结论方面出现拖延。
- 前战斗人员整编入中非共和国武装部队的参照标准仍不明确，需要解决。
- 有罪不罚、起诉和赔偿受害者等问题必须成为安全部门改革的组成部分。



- 在包容各方的政治对话之后，捐助方需要立即注意制定一项解除武装、复员和重返社会方案。
- 至关重要的是确保所有参与解除武装、复员和重返社会方案的行为者协调一致，联合国开发计划署(开发署)牵头制定一项战略。
- 拟定一项新的解除武装、复员和重返社会方案，需要纳入最佳做法。

#### 善治和法治

- 开发署在该领域启动了两个主要方案：“法治和善治”及“治理和权力下放”。
- 在人权和自然资源管理方面尤其仍有很多工作要做。
- 必须增强各级的能力，特别是因为政府正在全国恢复其职能。

#### 发展中心

- 整体概念已充分形成，下一步是确定每个中心的具体需要。
- 政府需要牢固掌握对项目的主导权。
- 通过公众就业方案重建基础设施，尤其是公路网，将有助于发展中心项目提早成功。

## 一. 引言

1. 访问团的主要目的是(a) 与政府和其他利益攸关方讨论如下事项：政府建设和平的主要优先方面和该国面临的挑战、政府为应付挑战而采取的行动以及该国所需国际支助的性质和规模；(b) 考察班吉内外正实施的与该国建设和平有关的项目；(c) 就建设和平基金的活动与国家指导委员会交换意见。访问团的职权范围、代表团成员组成和访问安排陈述于本报告的附件一和二中。

2. 代表团在访问期间解释了建设和平委员会在便利和协调国际支助方面的作用，特别是此时国际社会对该国的注意力似乎在加大。代表团团长提供了更多的资料，说明了委员会的工作如何以政府和委员会之间关于建设和平的优先方面的共识为基础，并说明了需要采取的步骤。他还澄清了委员会在为建设和平基金向委员会议程上的国家付款提供指导和规定优先事项方面的作用。他还强调必须继续通过包容各方的政治对话而在稳定方面取得进展，政府和其他利益攸关方则需要对委员会的工作作出持续承诺。

3. 代表团会晤了共和国总统弗朗索瓦·博齐泽、国民议会议长、总理、规划、经济与国际合作国务部长、负责政治对话的通信部长、副国防部长、安全部门改革问题部门委员会、共和国监察员(监察员)、国家建设和平基金指导委员会(其中包括另外 3 位政府部长)、民主反对派及总统多数的政党代表、民间社会、伙伴协调小组、联合国国家工作队、联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)、世界银行和国际货币基金组织代表、中非巩固和平特派团以及外交界，并举行了一次新闻发布会。代表团在长达一周的逗留期间，还会晤了中非共和国的普通公民以及难民和内部流离失所者。代表团还就其访问的主要调查结果，同由秘书处政治事务部率领的即将离去的机构间战略评估团交换意见。

4. 代表团前往西北部的保瓦和班吉附近的博阿利，评估首都班吉以外的情况，并会晤了当地社区和中非支助处与实地的联合国国家工作队的成员。由于该国面临的挑战之一是国家在班吉以外地区相对没有存在和权力，这些考察尤其具有意义。实地考察还凸现出道路和发电厂等基础设施陈旧不堪，首都以外地区人口的生活条件贫困恶化。该小组还走访了中非巩固和平特派团驻保瓦的一个分遣队。

5. 主席及其小组谨向中非支助处在其访问期间提供的招待和最有益的帮助表示谢意。

## 二. 主要调查结果和关键问题

6. 人们对中非共和国同建设和平委员会的交往以及该委员会在使国际社会集中注意该国的需要方面的作用，仍然报以很高的期望。然而，建设和平基金的活动与建设和平委员会的活动之间的关系，仍然给很多对话者造成混淆。因此，代

代表团感到有必要几次澄清二者之间的差别，特别是建设和平基金为中非共和国所拨的 1 000 万美元正用于资助当地的各种方案和活动。

7. 代表团强调，政府对在建设和平的如下三个优先方面取得进展负有主要责任：安全部门改革(包括解除武装、复员和重返社会方案)、法治和善治以及确立发展中心。代表团还强调，至关重要的是在包容各方的政治对话中取得可衡量的进展。代表团强调必须同时在所有三个优先方面取得进展，以避免人口中间出现更多的紧张关系。

#### **A. 包容各方的政治对话**

8. 就包容各方的政治对话而言，代表团对政府和反对派表示失望，因为自从主席于 2008 年 7 月份的最后一次访问以来，尽管举行了几次有利益攸关方参加的会议，而且建设和平基金为对话提供财政支助，但进展缓慢而没有结果。代表团再次强调必须确保在年底之前举行包容各方的政治对话，以便尽快开始所有三个优先方面的活动。代表团还重申必须在包容各方的政治对话方面取得实质性进展，才能在三个优先方面取得进展。政治对话不取得可衡量的进展，三个优先方面取得的进展就价值有限。最重要的是，不应在完成包容各方的政治对话之前启动解除武装、复员和重返社会方案。最后，代表团强调政治对话应具有充分的包容性，包括民间社会在内的所有利益攸关方应在决定议程和前进方向方面具有发言权。

9. 在这方面，代表团强调有关当局必须确保为尽快开始政治对话采取一切措施，包括宣布对话的日期。最近通过的大赦法以及释放政治犯的举措尽管还不够，却是取得进展的具体表现。当局认识到，建设和平基金为筹备政治对话所捐助的 80 万美元的初步捐款非常有帮助。国家当局希望该基金为举行对话和短期项目提供更多的支助，主要是用于确保在完成对话后立即展开解除武装、复员和重返社会方案的活动。

10. 代表团多次强调，举行包容各方的政治对话不仅是向中非共和国的民众发出其当局和其他行为者现已果断地翻过过去的一页并准备推动该国的和解进程的重要信息，而且也向国际社会发出该国决心不再重复频繁出现不稳定的模式的重要信息。中非共和国当局可能仍然假定国际社会没有跟踪该国的事态，他们不应低估这一方面。主席强调国际社会实际上非常密切地跟踪该国目前的事态发展，包括秘书长本人在最近几周中两次会晤该国总统。在这次访问后不久，宣布 12 月 5 日为包容各方的政治对话的开始日期，这至少是由于访问团着重强调了这种努力。

#### **B. 安全部门改革与解除武装、复员和重返社会**

11. 在安全部门改革方面，代表团得以根据各利益攸关方在 2008 年 4 月举行的关于安全部门改革的全国会议上商定的时间表而评估取得的进展。尽管出现了一些拖延，但总体而言仍然进展顺利。迄今出现的拖延的部分原因是主要在执行能力和技术援助方面的限制，以及政府缺乏行动。然而，应当赞扬国家当局在困难

的情况下开展工作并承诺在 2008 年底之前赶上被拖延的时间。安全方面最近的事态发展与该国北部再次出现反叛活动有关，也会对安全部门改革方案的进展造成不利影响。在这方面，政府坚决支持联合国在 2009 年 3 月 15 日欧洲联盟领导的军事部队(欧盟部队)任期结束后继续在该国东北部保持军事存在。

12. 代表团再次强调，需要有一个设想周密，迅速执行的解除武装、复员和重返社会方案。鉴于该国部分地区仍然有叛乱活动且愿意参加包容各方的政治对话，代表团强调，包容各方的政治对话成功完成后，需要立即启动解除武装、复员和重返社会方案。代表团还询问了有关将至少一部分前战斗人员整编入中非共和国武装部队的选项，但这方面还没有确定明确的参照标准。

13. 代表团获悉，开发署已着手为该国制定新的解除武装、复员和重返社会方案，两名国际咨询人已经部署到外地，对局势进行早期评估，并开始初步与反叛团体接触。方案草案由开发署编拟并在 11 月 18 日于利伯维尔举行的会议上介绍给合作伙伴，与会的有政府、反叛分子、反对党派和民间社会组织。鉴于先前的解除武装、复员和重返社会方案的努力未成功，代表团强调，必须充分吸取经验教训，同中非共和国推动解除武装、复员和重返社会方案的所有行动者更好地沟通和协调，由开发署牵头，并得到欧洲联盟和世界银行的援助。不过，实地第一阶段的解除武装、复员和重返社会方案将需要专业援助，由中立的军事部队协助解除武装和进行监测。可以构想在这方面展开双边方案，并让国际维持和平部队，可能的话让中非巩固和平特派团发挥作用。广泛解除武装、复员和重返社会方案应与联合国儿童基金会(儿童基金会)的儿童兵复员工作协调，以确保协同效果。

14. 代表团得以确定，对于安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案，一些合作伙伴(欧盟和开发署)表示，它们打算提供捐款，但要落实必要的保障措施，以确保解除武装、复员和重返社会方案资金的使用有透明度和问责制，更好地协调努力，有力的实地管理，并充分注意保护人权和为受害者提供赔偿。至于解除武装、复员和重返社会方案，短期内需要对提供资金做出坚定承诺，以推动开发署拟定的方案。

15. 总的局势略有改善，“Zaraguinas”(拦路劫匪)减少了活动，报道的叛军、中非武装部队同平民之间的事件减少。一些对话者强调，叛乱分子和拦路劫匪靠掠夺为生，不一定有政治动机。有些叛乱分子似乎在一定程度上中断了同上司的联系，这些上司大多数流亡在外，与其在当地的人员联系手段不多。这些对话者指出，失业和普遍贫困也诱使人拿起枪来。对话者认为，若有适当的条件和出现经济机会，叛乱活动可能会随着创造工作或就业机会而迅速消退。

### C. 善治和法治

16. 善治和法治被再次强调为国家复兴的关键优先事项。这些领域虽然取得了一些进展，特别是这方面该国加入和批准了多项国际公约，并通过了现代化的法律，

但仍有许多工作要做，尤其是在自然资源管理和人权方面。这两个关键点向所有相关对话者提出，他们认识到有必要采取行动，同时也承认，因严重缺乏国家能力，改革受阻。班吉以外没有国家治权的存在，这被视为处理这两项挑战的一大障碍，并为叛乱活动，非法贩运自然资源及小武器和轻武器提供了温床。主要合作伙伴有很多发展该国的良好意愿，但这取决于改善该国透明度和善治的记录。代表团获悉，开发署在这一领域开展了两个方案：法治和善治，治理和权力下放，但指出，加强国家的自然资源管理能力方案中可能有差距。

17. 鉴于扩大政府狭小的收入基础至关重要，代表团强调必须改善自然资源管理，作为加强法治和善治的一环。这被视为必不可少，有助于增加国际上对国家管理的信心，确保公民享受基本的经济活动以及该国自然资源开发的收益，包括木材、钻石、黄金和潜在的石油。加强法治是至关重要的，不仅有利于经济治理，而且还有利于巩固新生的民主。

#### D. 发展中心

18. 关于建立发展中心，代表团与国家当局和欧洲联盟委员会几次交换了意见。代表团了解到，发展中心概念已得到中非共和国《减贫战略文件》的完全赞成，欧洲联盟委员会充分作出承诺，同其他双边捐助者一道为其建立提供必要的资金。欧洲联盟委员会强调指出，这个项目不应孤立地看待，而要作为国家当局和国际伙伴正为向有关地区提供基本社会服务、安全和公共管理而进行和计划进行的活动和项目的补充。该项目本身设想在第一阶段设立 11 个发展中心，主要是在西部人口中心周围，然后是第二阶段，即在该国其他地区建立更多的中心。代表团对第一阶段发展中心目前的地域分配不平衡表示关注，这可能引发这些地区同没有发展中心地区之间的紧张关系。

19. 代表团认识到，实施发展中心概念，应与重建国家道路系统，包括主要干道和从村庄到区域市场的支道并行进行。有必要确保该国的基础设施得到改善，尤其是道路系统，这将改善各商业中心之间的运输，从而改进货物和人员的自由流通，包括向邻国的流通。一些捐助者(双边和其他)捐助的一些正在进行的项目和计划的项目，都设想进行道路建设，作为“筑道带来就业”公共工程方案的一个环节，提供“和平红利”。代表团还注意到，如果建设和平委员会考虑通过提供资金和成员的其他援助来支持发展第二阶段发展中心的话，欧洲联盟委员会愿意资助进一步的分析(由联合国人居署进行)，协助余下的第二阶段发展中心工作。

### 三. 结论性意见

#### 优先事项之间的相互联系

20. 代表团认识到不同的优先事项之间的相互联系意义特别重大。虽然人们普遍认识到，除非包容各方的政治对话取得具体和实质性的进展，否则三个优先事项



就不会有进展。人们还普遍认识到，所有三个方面，即安全部门、法制和善治及建立发展中心，要同时取得进展。若不建立发展中心，为新复员的人员提供新的就业机会及供养自己和家人的另外生路，就很难设想一个安全部门改革/解除武装、复员和重返社会方案进程。同样，法治和善治等部门若无适当改革，特别是它关系到在全国以简政放权的方式创造有利环境，吸引外国私人投资，提供基本服务，重新建立政府权力，则建立发展中心就发挥不了多大影响。

21. 代表团广泛接触了当地社会各阶层各种各样的行动者，包括政治领导人、多数政党和反对党派、民间社会、私营部门，以及进入实地的国际社会，包括双边和多边捐助者和行动者，其中有联合国的存在。代表团的目標列在職權範圍內，已经完全實現。

22. 建设和平委员会代表团对中非共和国的访问再次证明，这种实地访问十分有益，使委员会可以了解各种各样的观点。这次访问使代表团成员更好地了解该国面临的建设和平方面的挑战。此外，除看到班吉的情况外，还访问了该国其他地区，特别是西北地区(保瓦)和首都的主要发电厂(博阿利)，使代表团得以目睹首都以外的状况。

23. 关于具体的优先领域，代表团认识到，同时迎接安全部门改革/解除武装、复员和重返社会方案，法治和善治，以及建立发展中心的挑战极为重要。这种认识的着重点，是建设和平委员会在中非共和国面临的特别挑战，即协调所有有关利益攸关者的行动，确保不仅取得进展，而且要认真安排正在进行和计划进行的各种行动和项目的次序。

24. 所有这三个优先事项都有、或将要有各自的框架和/或方案。在安全部门改革领域，2008年4月举行的研讨会拟定了可开展行动的详细时间表(chronogramme)。关于解除武装、复员和重返社会方案，开发署正在拟定一份详细的计划，11月中旬将最后确定。在法治方面，代表团访问班吉时，开发署刚刚启动了一个通过司法和安全而全面加强法治的项目。政府最近在善治方面取得了重大进展，签署和批准了这方面的一套国际公约。关于建立发展中心，欧洲联盟委员会已制定了详细的项目建议书，分两个阶段进行，并已经编入预算，准备实施。

25. 代表团多次强调必须在包容各方的政治对话中取得进展，否则三个优先领域的任何努力都可能大大受阻。代表团离去不久，政府宣布包容各方的政治对话将于2008年12月5日至22日在班吉举行。

26. 在这方面，在同即将离开的政治事务部率领的战略评估团以及当地其他相关利益攸关方讨论这一问题后，代表团得出的结论是，联合国在当地存在的一体化，将确保增进当地相对较少的积极行动者之间的一致性和协调。由于在此阶段国际上更多地注意该国，更多的行动者可能加入进来，故还应从这一角度看待这一问题。一体化之后，建立协助与建设和平委员会交涉的专门能力，将非常有用，有

助于实现增进协调和排序的目标。安理会关于秘书长中非共和国最新情况的报告(S/2008/733)的辩论，将是支助建设和平委员会在该国工作的一个关键时刻，因为它关系到安全理事会主席 2008 年 6 月 27 日在一次新闻谈话中对秘书长提出的请求，即要求其就一体化问题提出建议。

27. 政府要求考虑利用建设和平基金给该国首次拨款的剩余数目，实施解除武装、复员和重返社会战略。代表团同意考虑这一要求，与主导发展解除武装、复员和重返社会方案工作的开发署讨论此事。建设和平委员会应支持开发署领导的进程，以表示其致力于加强一致性和协调，落实中非共和国优先事项的各个方面。

28. 代表团很吃惊地看到，全面需要通过更多的援助和其他创新方法，加强支助国家能力建设。政府内外各级合格人员严重短缺，阻碍了从人道主义干预向可持续发展的过渡，可能危及政府在全国提供基本社会服务和其他服务的能力。



## 附件一

### 关于建设和平委员会实地访问中非共和国的说明(2008年10月30日至11月6日): 目的和主要信息

#### 一. 访问目的

1. 建设和平委员会代表团的访问目的是:
  - (a) 与中非共和国政府和其他主要利益攸关者接触;
  - (b) 与该政府和其他利益攸关者讨论政府建设和平的主要优先事项和面临的挑战, 政府为应对这些挑战采取的行动, 该国需要的国际支助的性质和规模;
  - (c) 访问班吉内外与建设国家和平相关的正在进行的项目;
  - (d) 与国家指导委员会就建设和平基金的活动交换意见。

#### 二. 主要信息

##### A. 与中非共和国接触手段: 建设和平委员会和建设和平基金

2. 建设和平委员会参与的目的, 是通过汇集所有有关行动者, 调集资源, 并就建设和平综合战略提供咨询意见, 保持国际社会持续关注和支持该国的巩固和平努力。要实现这些目标, 就必须包括努力加强协调, 在国家, 区域和国际行动者之间建立更牢固的伙伴关系。
3. 建设和平委员会的审议将继续向优先计划提供信息, 这些计划在委员会讨论的更广泛的建设和平挑战中, 侧重于当前的优先事项。这些优先事项构成了制定建设和平基金可能供资的具体项目的基础。

##### B. 中非共和国建设和平框架文件

4. 建设和平委员会致力于确保和支持国家对建设和平进程的自主权。框架文件的拟定将由中非共和国当局牢牢掌握, 得到联合国和其他有关利益攸关者(民间社会, 私营部门, 国际行为者)的支持。
5. 框架文件拟定进程应该以与所有利益攸关方进行具包容性的协商为基础。
6. 框架文件将用来评估进展情况, 确保对商定的承诺采取后续行动。它也可以作为一个框架, 调动更多的资源, 并确保国际社会持续关注中非共和国的和平进程。

##### C. 战略框架和建设和平基金付款之间的关系

7. 建设和平委员会阐明中非共和国框架文件的进程, 同建设和平基金的付款没有直接联系, 但未来基金的优先事项将遵循框架文件。框架文件将用来指导委员

会和中非共和国之间的长期关系，因此将超出建设和平基金在立即和近期应对建设和平的挑战方面的短期作用。

8. 预计建设和平资金将分两笔支付，其中一笔正在支付。第二笔可在中非共和国建设和平框架文件敲定后支付。

#### **D. 连续性和稳定的重要性**

9. 在国际社会，特别是建设和平委员会认识到该国巩固和平工作面临的广泛挑战而正在积极加强与中非共和国政府的接触之际，该国当局必须优先重视制定发展框架文件的进程，尽一切努力确保政治稳定。在这方面，确保包容各方的政治对话进程实现可衡量的进展，是政治和体制稳定和承诺的重要表现。

#### **E. 中非共和国政府的持续承诺**

10. 建设和平委员会致力于同中非共和国各级政府进行认真接触。与连续性和稳定的重要性相联系的是持续参与问题。现在尤其要加紧努力，因为该国将开始起草建设和平框架文件。

11. 为了便于接触，我们赞扬该国政府指定一名部长级的国家联络人，即规划、经济和国际合作国务部长西尔万·马利科先生，担任政府与建设和平委员会接触的协调人。马利科部长迄今参与建设和平基金进程，担任建设和平基金全国指导委员会共同主席，肯定是一个优势。

12. 人们普遍认识到，中非共和国可能处在其发展的一个转折点。国际社会认识到这一点，加大力度支持该国，并表示愿意继续给予支持。该国政府拿出同样的承诺，政治意愿和实力，加之国际社会的帮助，将极大地有利于该国和该国人民。

### **三. 代表团的组成**

13. 代表团由以下成员组成：

扬·格罗斯，比利时常驻代表，建设和平委员会中非共和国国别组合主席

费尔南·普克雷-科诺，中非共和国常驻代表

西米恩·塞尔比·里平加，南非驻中非共和国大使

卡雷尔·科马雷克，捷克共和国公使衔参赞

米歇尔·雷吉斯·奥南加·恩迪亚耶，加蓬一等参赞

道格拉斯·莫伊尔斯，美利坚合众国，顾问

菲利普·范登·比尔克，比利时，一等秘书

阿卜杜拉赫曼·埃尔加纳斯，阿拉伯利比亚民众国，二等秘书

达恩·施赖贝尔，比利时

埃洛霍·埃杰维奥梅·奥托博先生，建设和平支助办公室，办公室主任，副主任

菲利普·黑尔明格，建设和平支助办公室，建设和平干事

## 附件二

## 访问计划

时间	活动
<b>2008年10月30日，星期四</b>	
10:00–11:00	会晤联合国国家工作队
11:30–12:30	会晤规划、经济和国际合作国务部长
12:45–13:45	会晤世界银行和国际货币基金组织代表
15:30–16:30	会晤法国大使兼欧洲联盟委员会代表团团长
16:35–18:00	会晤人道主义和发展伙伴工作队
18:30	会晤即将离去的中非共和国战略评估团
<b>2008年10月31日，星期五</b>	
12:00–13:00	会晤国家有生力量联盟
15:00–16:00	会晤外部合作伙伴委员会
16:20–17:30	会晤民间社会(工会)代表
18:00	当日情况汇报
<b>2008年11月1日，星期六</b>	
09:00–16:00	全天访问保瓦(Sous-prefet、中部非洲经济和货币共同体多国部队/中非巩固和平特派团(多国部队)、境内流离失所者代表、妇女协会代表，会晤联合国在保瓦的工作队，访问各种农业，青年就业和职业培训项目等)
17:00–18:00	当日情况汇报
<b>2008年11月2日，星期日</b>	
09:00–16:00	访问比劳
<b>2008年11月3日，星期一</b>	
09:30–10:30	会晤总统多数党
10:30–11:10	会晤国民议会议长
11:15–12:15	会晤负责政治对话的通讯部长
12:15–13:00	会晤负责国防的副部长
14:25–15:15	会晤总理
15:30–16:15	会晤美利坚合众国大使

时间	活动
19:00-20:15	会晤国家元首
<b>2008年11月4日, 星期二</b>	
09:30-11:30	会晤联合国国家工作队
11:30-12:30	会晤安全部门改革问题部门委员会
15:15-16:15	继续会晤世界银行
16:20-17:20	会晤民间社会代表(妇女和人权非政府组织)
<b>2008年11月5日, 星期三</b>	
09:00-10:30	会晤共和国协调员(监察员)
11:00-12:00	会晤开发署法治、善治股
15:00-16:30	继续会晤欧洲联盟委员会(讨论发展中心、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案)
<b>2008年11月6日, 星期四</b>	
09:40-10:40	会晤建设和平基金国家指导委员会
12:30-13:30	新闻发布会