



秘书长关于联合国利比亚支助团(联利支助团)的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2022(2011)号决议提交的,其中安理会将联合国利比亚支助团(联利支助团)的任期延长三个月,至 2012 年 3 月 16 日。本报告将阐述从我 2011 年 11 月 22 日提交报告(S/2011/727)以来的主要发展,并介绍联利支助团依照安全理事会第 2009(2011)号、第 2017(2011)号和第 2022(2011)号决议任务规定开展的活动。本报告还将评估利比亚在继续历史转折时期面临的挑战,并为支助团今后在利比亚的作用提出建议。

二. 政治和安全领域的事态发展

2. 2012 年 2 月 17 日,利比亚人民迎来在经过近 42 年的独裁统治之后发起利比亚革命和争取自由斗争的首个周年。尽管有人担心可能会有亲卡扎菲分子企图进行攻击或破坏,但是国家安全部队和主要“部队”协调开展了有效的保安行动,全国上下城市乡镇举行庆祝活动,平安渡过了周年。庆祝活动的目的是缅怀那些在争取自由斗争中牺牲的人,同时也让人看到对未来的希望。

3. 全国过渡委员会主席穆斯塔法·阿卜杜勒·贾利勒和总理阿卜杜勒拉希姆·凯卜在向全国讲话时,承认利比亚人民所做的牺牲,指出未来的挑战,并强调必须进行体制建设,特别是需要革命者对国家安全机构予以支持。这成为内政部、国防部和劳工部促进安置和重新安置计划中的优先事项,包括内政部招聘了 10 000 名前战斗人员,并制订了安置这些人的战略计划。

4. 同时,自从对利比亚中央银行和阿拉伯利比亚海外银行解除制裁之后,流动资金状况大为缓解,石油工业也继续顺利恢复。学校复课之后,大多数教育机构现已正常运作。



5. 全国过渡委员会于11月22日宣布，在经过各政治派别广泛协商之后，组建了由凯卜总理领导的新临时政府。政府首先采取的行动之一是宣布其优先事项，包括：安全和安置革命战士；满足战争伤残者的需要；加强透明度、法治和尊重人权；举行选举；振兴经济；解决与利比亚被冻结资产有关的清偿问题。
6. 政府最先面临的一个考验是，12月初在黎波里发生的一系列安全事件涉及到革命“部队”，引发公众强烈呼吁让这些来自黎波里以外的“部队”从首都撤出。然而，政府提倡根据一项所有主要利益攸关方都接受和支持的全面安全计划，以循序渐进的方式使他们撤离。12月25日，政府宣布打算安置或重新安置大约75 000名革命战士，平均分布到国防、警察和民事各部门。1月2日，全国过渡议会任命优素福·曼古什少将为陆军参谋长，反映了当局对建立统一的全国武装部队的承诺。
7. 在此期间，班加西和德尔纳示威者于12月12日上街游行，抗议全国过渡委员会称可能对一些前卡扎菲战斗人员和政权官员大赦。随着势头扩大，抗议变成广泛批评全国过渡委员会执政情况的一个平台，一些城市的示威者要求加强透明度和问责。还有人要求禁止前政权支持者参与政治进程并将其从国家机构中清除出去。
8. 2012年1月22日，示威者冲进全国过渡委驻班加西总部。委员会副主席阿卜杜勒·哈菲兹·古加辞职，他两天前曾在班加西大学受到愤怒学生的推搡。当局在示威任何时候都未使用武力。
9. 各“部队”之间的冲突和其他事件时有发生，继续对当局掌控总体安全局势的努力造成挑战，并妨碍其管理武器在民间持续扩散以及大量武装“部队”的指挥和控制关系依然不明确所带来的风险。2012年1月3日在黎波里发生的最严重冲突中，来自Misrata和首都西迪·哈利法住区的敌对“部队”之间爆发战斗，造成数人死亡。由于有人企图拘押Sabha(位于黎波里以南)被指称的卡扎菲政权支持者，来自Gheryan和al-Asab'a的“部队”之间发生激烈战斗，导致至少六人被打死，数人受伤。
10. 巴尼瓦利德的民众和地方委员会之间存在紧张关系；11月下旬，在据称亲卡扎菲分子发起挑衅之后，该市军事委员会请来自黎波里的“部队”协助进行安全扫荡，使这种关系爆发为冲突。据称，有十三名战士在试图进入该市时遭到伏击身亡。针对该市的僵局，特别是关于地方委员会问题，全国过渡委员会成立了一个委员会领导协商并提出建议。1月23日，巴尼瓦利德的紧张局势升级，爆发武装对抗，数人在参与对抗中死亡。政府的反应措施是，向该市郊区部署国民军部队，并派遣一个高级别代表团与利益攸关方接触，以控制局势和解决安全及政治方面的深层挑战。
11. 2月6日，黎波里的Tawergha族境内流离失所者群体成员两度受到袭击，造成7名Tawergha族人死亡，其中包括三名儿童和两名妇女。据报，Tawergha

族群成员在国家其他地区、包括在班加西经常受到骚扰和恐吓已成为普遍现象，而这些事件是在首都发生的最严重的攻击 Tawergha 族群事件。联利支助团呼吁政府对此事展开调查，法办责任人，加强营地流离失所者的安全，并确保保护该国其他地方的 Tawergha 族流离失所者。

12. 在 Kufra 地区，Tabu 和 Zwaya “部落部队”之间的紧张关系在 2 月初爆发了一系列冲突，据报这是由一名 Zwaya 男子先被杀害而随后有一名 Tabu 青年死亡引发的。为恢复安宁，政府向该地区派出国家部队，另一方面宗教领袖和部落首领则争取实现持久停火。这是在过去 6 个月期间两个“部落部队”之间的第三次事件；他们之间长期以来存在紧张关系，据称为控制走私而产生的纠纷更加剧了这种关系。

13. 边界防范不严密产生的威胁让各方都感到关切，临时政府就此与邻国展开对话，利比亚外长阿舒尔·本·哈亚勒访问了尼日尔、马里和乍得。非洲联盟委员会(非盟)主席让·平在 1 月中旬访问的黎波里，与利比亚官员举行会谈。凯卜总理参加了 1 月 29 日至 31 日在亚的斯亚贝巴举行的第十八届非盟首脑会议，并在会议期间呼吁召开区域安全会议。2 月 1 日，非盟任命突尼斯的 Mondher Rezgui 先生为特别代表和非盟驻的黎波里联络处负责人。另外，阿拉伯国家联盟秘书长于 2011 年 12 月 20 日任命毛里塔尼亚的谢赫·埃尔·阿弗亚·乌尔德·穆罕默德·库纳为驻利比亚特派团团长。利比亚与埃及、苏丹和突尼斯三个邻国之间还进行了高层互访。

14. 自发兴起的一些政治趋势和压力团体，展现出政治领域越来越充满活力，其中许多是为即将举行的选举组织起来的，以确保一个自由的利比亚和他们在选举过后的利益。青年就是这样一个群体，他们要实现从自由战士到国家建设者的角色转变，参与对利比亚的政治、经济和社会前景决策。同样，利比亚全国参与革命的妇女也希望将其热忱投入民主和发展进程。

三. 联合国利比亚支助团的活动

15. 利比亚临时当局所面临的困难，要求其领导人坚定地进行政治管理，必须给他们解决国内优先事项的空间。联利支助团在联合国国家工作队的配合下，继续重点支持他们应对这些关键挑战。

A. 选举支持

16. 选举活动重点致力于设立法律和体制框架，按照全国过渡委员会的《宪政宣言》，将其作为国民委员会选举的基础，包括选举立法和任命高级全国选举委员会。

17. 全国过渡委员会的选举委员会于1月1日启动公众协商过程，在互联网上公布选举法草案，并在的黎波里、班加西、塞卜哈和其他城市举行公众协商。民间社会团体自行组织了会议，并向全国过渡委员会提出意见。选举委员会共收到关于草案文本方方面面的大约14 000条意见。虽然委员会公布选举法草案的决定受到公众的欢迎，但有人批评协商的时间太短，过程缺乏包容性。妇女团体举行示威游行，并向委员会和政府提交请愿书，要求在选举法中纳入针对妇女的临时特别措施。

18. 1月18日，全国过渡委员会批准了经修正的文本，并定于1月22日公布。但在当天班加西发生抗议活动之后，过渡委员会决定延长协商时间。不过，过渡委员会通过了确定全国最高选举委员会性质和职能范围的选举管理机构法，还任命了17名选举委员会成员。

19. 新的选举法草案后来提交给全国过渡委员会，于1月28日获通过，并于2月7日进行了大幅修正。通过的选举法对原始文本做了大量改动，尤其是修改了拟议的选举制度。新法律推出了一个混合制度，即120个席位按多数制选出，另外80个席位按比例代表制选出。该法还确定了“政治实体”的作用，并要求比例代表名单按性别列出候补候选人，作为保障妇女在国民议会代表人数的特殊措施。

20. 通过了这两个法律，就几乎最后建立了选举的法律框架，唯一的未决问题是选区划分，这还有待全国过渡委员会按照选举法规定予以确定。

21. 在此过程中，联利支助团的选举工作队同选举委员会和全国过渡委员会其他成员密切工作，传递对文本草案的建议，强调进程应包容和透明，并应建立为利比亚人民广泛接受的法律框架。在各个阶段，联利支助团从人权、过渡时期司法和增强妇女权能的角度对法律草案提出意见，并根据其他地方的经验提出对选举技术层面的关切。支助团的意见旨在确保改进立法，以满足公共协商提出的关注和运作明晰的需要。联利支助团正在与开发署一道制订综合选举支持方案，以备新成立的选举委员会之需。

22. 作为为筹备选举促进民间社会参与和推广公民教育工作的第一步，开发署于1月28日启动了为期三个月的培训培训师方案，对30名公民教育教员进行关于选举、民主和善治的基础培训。学员包括来自高校和民间社会组织的代表，其中有一半是妇女，目前正在接受培训专家的训练。

B. 人权、过渡时期司法和法治

23. 移交与冲突有关的被拘留者，由司法部拘押仍是一项重大挑战。大部分被拘留者的卷宗仍未处理；只有少数被拘留者获释。虽然政府称其目的是由司法警察来控制监狱及其他拘留中心，但是进展缓慢，部分原因是司法警察人数不足。司

法部提供的最新数字表明，目前政府控制着 23 个拘留中心，共关押有 2 382 名被拘留者。司法部无法确认各“部队”关押的被拘留者人数，但联利支助团估计他们仍控制着 5 000-6 000 名被拘留者。司法进程本身继续受到以下因素的阻碍：普遍的安全形势，检察官和法官不愿复工，改革和启动司法机关的进展缓慢等。

24. 各革命“部队”继续逮捕据称支持前政权的人，对其进行审讯(包括在秘密地点)，并继续控制已知的拘留中心，那里的条件仍大多不好。联利支助团访问了几个拘留点，并约谈了一些被拘留者，此外还有国际非政府组织的调查结果；这些引起了人们对各“部队”被指称实施的严厉酷刑和虐待的关注，包括在押期间死亡，尤其是在的黎波里、米苏拉塔、津坦和盖尔扬。受害者包括 Tawergha 族群成员，他们因被指称应对冲突期间在米苏拉塔的严重侵犯人权行为负责而成为攻击目标。

25. 1 月 25 日，人权事务高级专员向安全理事会作了情况简报，国际非政府组织的报告也表示强烈关注被拘留者遭受酷刑和虐待；简报和报告公开后，利比亚政府公开谴责侵犯人权行为，并承诺开展调查并采取纠正措施。联利支助团再次敦促司法部迅速控制拘留设施，加速处理被拘留者，并愿意在培训有关人员方面提供援助。

26. 联利支助团就有关过渡时期司法的法律草案向司法部提供了评论意见。12 月 10 日，全国过渡委员会召开全国会议，以讨论有关正义与和解的问题；主席在会上指出，全国过渡委正在审议有关非严重犯罪大赦法草案以及有关拘留的特别程序法草案。这些法律遭到一些团体的抗议，而且还有待与民间社会行为体或更广泛的公众进行磋商，以便从中受益。2 月 14 日，过渡时期司法的法律公布。该法规定设立实况调查与和解委员会，以调查 1969 年以来的侵犯人权行为，并向受害者提供赔偿。

27. 1 月 23 日至 25 日，联合国与高级司法研究所合作组织了一次会议，以推进过渡时期司法议程。会议为政府行为体、国际专家和民间社会代表提供了讨论实施过渡时期司法的各项战略的机会。会议结束之际提出了一系列建议，其中包括要求联合国在真相调查和培训领域进一步支持司法部门。

28. 1 月 17 日，政府解散了搜寻和识别失踪人员全国委员会，有关失踪人员的责任完全交给烈士家属及失踪人员援助部。政府官员向联利支助团保证，该部将确保按照国际标准公正地履行职责。

29. 11 月 28 日，全国过渡委员会成立了全国公共自由和人权委员会，其任务是促进人权，监督政府当局的活动，启动对个别案件的调查，并开展与民间社会的合作。联利支助团向该委员会提供了技术支持。由于出现了数百个民间社会组织，而且建设强大、有能力的民间社会极其重要，联利支助团开展了人权活动家的能力建设。

C. 公共安全

1. 警察

30. 在建设国家安全体系和恢复维持治安的基本能力方面，内政部面临多重挑战，包括整编革命战斗员的复杂问题，培训、基本设备和功能设施需求，边境管制和非法移民方面的挑战，特别是在南部。

31. 12月中旬，内政部采用了整编战斗员的概念，其中包括征聘、身份、任务和培训方面的政策。内政部于1月初为多达25 000名前战斗员启动了登记程序，这些前战斗员将获得6个月的初始合同，还有可能长期就业。为支持这一计划，约旦承诺培训10 000名前战斗员，土耳其承诺培训750名士官生和500名前战斗员。预计安全领域将获得更多的国际支持和承诺。

32. 内政部和联利支助团主持设立的警务援助国际协调机制举行了3次月会，以协助内政部拟订优先事项和计划，并协调国际社会的援助提议，以便确保这些援助最好地满足该部需求。

33. 11月和12月对需要联利支助团开展的培训进行了初步评估，此后，联利支助团派遣了1名警察训练专家，以协助内政部制定政策，编写培训师培训课程表，并筹备选举保安。正在为现任警官设计专门课程。应内政部要求，联利支助团还于2月初派遣了1名警察后勤专家，以协助该部制定设备购置政策和指导方针。

2. 边境安全

34. 边境安全和管理是政府的重要优先领域。政府代表强调必须加强在国防部内新设的边境安全和战略设施保护机构；国防部目前打算将大约16 000名革命战斗员编入5个旅，以保护利比亚边境。联利支助团正与政府代表和国际伙伴召开协调会议，以便阐明并详述利比亚的边境安保需求，并为包括培训、所需资源和资产采购优先次序在内的统筹规划提供便利。在本报告所述期间，举行了3次协调会议。

35. 为支持利比亚政府应对与非法移民有关的制订规范方面的挑战和行动挑战，边境安全和管理协调小组成立了一个分组，目前该分组由联利支助团担任主席，成员包括内政部、国防部、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、国际移民组织和欧洲联盟。

3. 军火扩散

36. 利比亚官员和包括联合国地雷行动处在内的国际对应方联合视察了武器贮存场。迄今为止，视察了约123个武器贮存点，大约5 000个便携式防空系统和构件已清点核对。以下原因导致仍无法全面了解军火问题：接触各“部队”控制的储备仍有困难；没有冲突前武器库存的可靠记录；也没有销毁、转让或冲突期间使用的武器的详细情况。联利支助团/联合国地雷行动处正在帮助国防部和一

些“部队”研究包括便携式防空系统在内的武器登记和弹药储存及管理方案。为此，国防部与联利支助团和双边合作伙伴成立了一个工作队。2011年12月受命调查利比亚危机对萨赫勒地区影响的联合国/非洲联盟评估团未收到便携式防空系统被偷运出利比亚或在邻国出现的信息。这与迄今为止获得的信息一致，这些信息表明大多数被抢掠的武器可能仍在原储藏地点周围50公里的地方。同时，轻武器和小武器广泛流通，并有可能进一步扩散，这是利比亚政府和联利支助团的重要关切。虽然地方一级有许多武器登记举措，此方面的重大进展仍需要时间。

37. 在清点核对塞卜哈和Sokna过去未申报地点发现的额外化学材料和武器方面也取得了进展。11月28日，利比亚当局向禁止化学武器组织正式申报了这些已转移至已申报储藏地点的材料。2012年1月17日至19日，禁止化学武器组织检查员视察了这些地点，以便检查设施，并核查新转移的材料是否在此地以及其储存是否安全。利比亚将于2012年4月底前向禁止化学武器组织提交销毁所申报的材料的计划。联利支助团为禁止化学武器组织的视察提供了后勤和安保支持，并将在此领域及相关领域继续发挥整体促进作用。

38. 核材料方面，国际原子能机构于12月9日完成了对利比亚的访问；并在访问期间证实，过去记录的位于黎波里塔霍拉核设施或位于塞卜哈的黄饼储存设施的核材料并未失踪。虽然桶的储存条件在恶化，但不存在直接的健康风险；然而塞卜哈设施的安全和保障措施长期而言并不充分。虽然考虑到桶的重量和现状，扩散风险似乎较低，但迅速出售和转移储存在塞卜哈的6400桶核材料仍然是重要的优先事项。

4. 地雷和战争遗留爆炸物

39. 截至2012年1月31日，联合地雷行动协调小组已清除126155枚地雷和其他战争遗留爆炸物。虽然已清理60所学校和2624所房屋，但初步调查表明这只是受污染区域很小的一部分。为应对此方面的持续需求，国防部于2011年12月组建了利比亚地雷行动中心，其任务是协调这方面的工作。

40. 11月和12月，未爆弹药导致5名儿童死亡，56人受伤，大多发生在苏尔特及周围地区。教育部与联合国儿童基金会(儿基会)和联合地雷行动协调小组合作，正在加强风险教育和提高认识方案。教育部还举办了首次全国工作会议，会议商定将风险教育纳入学校课程，开发信息系统和制定国家战略。迄今为止，有关战争遗留爆炸物的举措所涉范围已达约85000名利比亚人。

41. 地雷行动工作继续受到缺乏资金的限制。联合国地雷行动处代表联合地雷行动协调小组于12月15日紧急呼吁提供3840万美元，以继续目前的行动并满足增长的需求。一些捐助方提供了支助，目前有27支清理队和30支开展风险教育的队伍。

5. 整编/复员和重返社会

42. 政府在过渡时期面临的紧迫优先事项之一是将革命战斗员纳入协调一致的国家安全机构并进行统一。相关各部委已制定计划，以便将战斗员整编入各安全部队或使其转入平民生活。1月，战斗员事务委员会、规划部和地方政府部开始对所有战斗员进行登记。同时，内政部和国防部分别启动了前战斗员加入警察和国防军的申请程序。联利支助团鼓励战斗员事务委员会考虑允许合格的妇女进行登记，并将仍与各革命“部队”有关联的儿童复员作为优先事项。

43. 联利支助团正在与总理办公室、有关部委和机构探索如何最好地支持政府就复员和重返社会拟订协调一致的全国处理办法。联利支助团和世界卫生组织(世卫组织)与政府进行了接触，讨论为前战斗员和包括儿童在内的与武装团体和部队有关联的其他人提供心理社会咨询服务的问题。

D. 社会经济恢复和国际援助的协调

44. 根据全国过渡委员会12月8日向安理会第1970(2011)号决议所设制裁委员会提出的请求，解除了对利比亚中央银行和阿拉伯利比亚海外银行的制裁。12月20日，联利支助团支持利比亚当局召集了有关双边代表开会，以加速将这些资产转交利比亚控制。虽然流动资金危机正在缓解，但财政管理问题继续妨碍着政府为应对紧急需要而迅速拨款的能力。

45. 联合国与规划部一道就建立体制架构开展了工作，以期推动联合国和国际社会合作伙伴的援助与国家优先事项和部门计划保持一致。前政权批准的联合国项目正在审查之中。联合国还协助该部发挥其协调作用，与有关部委一道制定它们的部门计划，为6个月过渡期设定可实现的目标。

46. 1月30日和31日，联利支助团与欧洲联盟和世界银行一道，支持总理办公室召开了一个研讨会，以促进在社会服务、反腐败措施、民间社会、过渡时期司法、宣传战略等领域协调一致提供国际援助。在全国过渡委员会指导下启动的利比亚协调需求评估进程，现已演变为总理办公室领导下位于的黎波里的一个协调架构，该架构已请求联利支助团、欧洲联盟和世界银行提供支助。

47. 1月13日至28日，世界银行/国际货币基金一个联合考察团访问了利比亚，重点是了解宏观经济概况、公共开支和公共财政管理。政府在其网站上公布了国际货币基金组织的总结声明，从而展现了透明度。考察团特地指出，能否快速恢复取决于安全部门的改进。考察团还强调必须确保透明和问责，而且必须设立一个独立的统计局。

E. 人道主义局势

48. 人道主义局势改善后，在12月逐步停止了救济援助的大规模交付。在秘书长副特别代表/人道主义协调员指导下，各机构正在制定一项行动计划，以确保

2012年1月至6月期间充分覆盖剩余的人道主义需求。关键的优先事项包括解决其余境内流离失所者、回归者和少数群体的需求，开展排雷行动和清除未爆弹药。各人道主义机构正在根据其退出战略抓紧为利比亚救济和人道主义援助局(利援局)和其他国内组织建立能力。

49. 2011年年底，受影响最严重地区的流离失所者陆续返回。截至2012年1月，苏尔特和巴尼瓦利德的民众已大部返回，包括利援局、国内和国际行为体在内的一批组织已在提供援助。秘书长副特别代表于1月3日和4日访问了巴尼瓦利德和苏尔特，并指出这两个城市都需要援助，以加速恢复正常，采取具体行动重建和修复公共基础设施和住房，恢复公共服务。与此同时，境内流离失所者估计仍有65 000至80 000人，主要是Tawerghas人、其他少数群体和与前政权有关联的人，因为他们担心在原籍地区会受到报复。这些人需要临时解决方案，改善居住条件和提供基本服务，还要有较长期解决方案，实现社区间和解，使他们得以返回原籍地区。人道主义协调员敦促尽一切努力减少对援助的依赖和避免设立境内流离失所者营地。

50. 由于缺少一个关于移徙问题的明确法律或行政框架，非法移民和潜在的寻求庇护者继续被关押在由不同部门或“部队”运行的设施中。包括妇女和儿童在内的约600人正被羁押在班加西的Qanfouda移民拘留设施中。那里条件很差，也没有一个确定他们地位或有助于他们获释的明确程序。危机前内政部管理运行的18个移民拘留设施中，现仅有2个完全由该部控制。国际移徙组织继续通过公民身份核查、发放旅行证件和使用包机及商业航班开展自愿遣返作业的办法，对处于困境中的移民予以协助。在该国西部和南部难以接触到移民和缺乏安全转运设施，这仍是直接援助的最大挑战。为解决Qanfouda移民拘留设施条件糟糕的问题，利援局和其他人道主义行为体已开展了一些修缮工作，提供了一些非食用物品并改善了医疗服务的提供。

51. 叙利亚安全局势的不断恶化导致难民假道埃及边境涌入利比亚。1月间，数百名叙利亚人滞留在边境，等候针对利比亚签证要求进行的谈判。在萨鲁姆边境口岸，难民署已向滞留的叙利亚人提供了4 000多份便餐，而移徙组织则一直在提供医疗和一些非食用物品方面的协助。在利比亚，难民署正在协助当地支援组织应对新到难民，对登记提供技术协助，并向脆弱个人提供非食用物品和帮助。

四. 联合国利比亚支助团的部署

52. 截至1月，联利支助团总共部署了65名国际工作人员，其中55名在的黎波里、4名在班加西、6名在意大利布林迪西全球服务中心，后者负责根据外勤支助部全球外勤支助战略概念提供后台支助。另外还聘用了7名本国工作人员。在

利比亚当局 2011 年底分配给支助团的大院里设立联利支助团总部的筹备工作在继续进行。预计这一设施将在 2012 年 3 月就绪。

53. 1 月 10 日，联利支助团同临时政府签订了特派团地位协定。联利支助团现正与利比亚当局一道开展工作落实这一协定。

五. 安全和安保

54. 政府为在黎波里建立控制而采取了初步步骤，警察和国民军能见度增加，使安全环境得到了改善，尽管据报大多数地方仍有孤立事件发生。由于国家和地区当局之间缺乏协调，地方当局在 4 个场合质疑了联合国人员的调动。1 月份在塞卜哈发生了一起国际人道主义组织工作人员遭扣押的严重事件，但迅速得到解决，并要求利比亚当局作出了保证。

55. 1 月，在修订全国安全评估之后，指定安全官员通过了利比亚安全风险评估和具体国家最低运作安保标准，允许在利比亚境内大部分地区的有限制通行。在黎波里和班加西对车辆的使用、包括一些在国内执行特派任务时使用，可能就有了更大的灵活性。

六. 联利支助团今后的作用

56. 我在 2011 年 11 月 22 日给安全理事会的利比亚局势报告(S/2011/727)中，建议安理会成员把联利支助团的任务期限延长 3 个月，以使我能重新研究关于调整的各项提案，以反映新政府对联合国支助的愿望。因此，在新政府于 11 月组建后，秘书长特别代表与联合国国家工作队充分合作并与利比亚政府协商，领导了一个基于实地的特派团综合规划进程。

57. 这一规划进程和与利比亚对话者的协商重申了安全理事会第 2009(2011)号和第 2022(2011)号决议为联利支助团所定任务的持续关联性。特别是临时当局向秘书长特别代表再次表示需要联利支助团继续提供比较经验、咨询和援助，以支持民主过渡。联合国系统内部和与合作伙伴之间也对 2011 年 9 月以来采取的循序渐进的小规模方针的适当性存在着广泛共识。

58. 经过 42 年专制统治和国际孤立，利比亚未来数月甚至数年将面临严峻挑战。这一历史性的过渡需要时间，前进道路上难免会有挫折。要取得成功，必须允许利比亚有确定其未来所需要的空间。在此情况下，联合国的作用应是协助利比亚在民众广泛支持下努力实行民主过渡，民众的愿望应反映在过渡期间的各个里程碑式成就中以及关于包容性和透明度、社会经济平等和尊重人权的各项承诺中。

59. 联利支助团将作为一个综合性政治特派团提供支助，联合国国家工作队也要密切参与，对利比亚过渡优先事项作出反应。虽然联利支助团将继续注重利比亚的

过渡需求,但它在提供支助的过程中会考虑到通过联合国各机构一致努力满足较长期改革的需要,而这些机构的援助所针对的也是这种未来的需要。基于实地的综合规划进程建议联利支助团今后 12 个月把重点放在下文概述的各个领域中。

A. 民主过渡

60. 组织在 2012 年 6 月进行该国数十年来的首次选举,构成了过渡进程中最引人瞩目和可能最具重要意义的一个里程碑。联利支助团综合选举部门在其自 2011 年 9 月以来与利比亚当局互动协作的基础上,在开发计划署和项目厅的参与下,将继续就一系列与选举有关的需求提供技术援助和咨询服务,所涉事项包括选举安全、选民和候选人登记、国外投票和特别名单投票、预算和财务、采购和选举资产管理、后勤和现场操作、投票站工作人员培训以及媒体关系。支助团还将与开发署和其他国家工作队伙伴紧密合作,以确保利比亚民众安全、积极和知情参加选举,特别重点是青年、妇女和少数群体。联利支助团将继续发挥其协调作用,以确保对选举进程的国际援助符合利比亚方面的具体需要,让国内合作伙伴只承担有限的业务费用,同时也充分遵守国家所有权原则。联利支助团的支援然后将扩展到利比亚具有里程碑意义的后续选举和制宪活动中。

61. 选举构成了利比亚加强国家、政府和公民之间联系的努力的一个方面。该国的民主过渡还面临的问题是国家机构软弱,有时甚至不存在,而且长期以来也不存在政党和民间社会组织。联利支助团将与国家工作队和其他国际合作伙伴一道开展工作,继续支持能够加强过渡合法性的政治制度和机构,具体做法包括更好地界定中央政府与地方当局之间的关系,并且催生一个自由和负责的新闻界。

62. 指导支助团和联合国系统工作的重要规范性根本原则之一涉及到增强妇女权能以及安全理事会关于妇女、和平与安全问题的各项决议。尽管妇女在革命前列挺身而出,但在确保她们参与决定利比亚未来的政治、社会和经济决策方面,她们现在却面临着巨大挑战。联利支助团在各个领域履行其任务时,都将把增强妇女权能作为一个核心层面来抓。联利支助团将促进妇女的权利并推动了解她们的需求、愿望和面临的挑战。关键问题包括:妇女参加选举,包括竞选公职和制宪进程;妇女参加过渡期司法与和解进程(包括在处理失踪人员问题方面);对性别问题有敏感认识的安全部门改革;加强国家和民间社会保护妇女的能力以及查处侵犯妇女权利的行为。为配合这方面的工作,联利支助团还将与联合国国家工作队密切合作,根据秘书长关于促进性别平等建设和平活动的七点行动计划所作承诺,确保妇女参与发展活动。

63. 利比亚青年在发起革命方面发挥了关键作用。现在,他们需要确保革命目标在过渡期及以后得到保护。应善用他们的热情、对革命目标的承诺和他们清晰的愿景帮助建设一个新的利比亚。联利支助团将与青年互动协作,支持他们有意义地投身于政治、社会和经济生活。

B. 公共安全

64. 安全是公民参与以及开展社会经济活动的一个基本条件，所以，不能加强民众的安全感可能会阻碍政治过渡的进展。联利支助团将支持利比亚开展努力，建立一个有效和能够问责的安全部门，即一个尊重人权、维护法治和利比亚人民对其有信心的安全部门。为此，支助团的作用将涵盖就包括那些涉及接受文职的监督和管理、前战斗人员的复员和重返社会等问题在内的安全部门广泛问题，向国家利益攸关方提供战略和技术咨询。

65. 有关前战斗人员的复员和将武装部队统一在国家掌管之下的决定是复杂的，并与政治过渡密切相关。因此，联利支助团将继续与临时政府协作，就复员和重返社会进程的不同阶段进行战略和业务规划。将对政策层面的援助进行补充，在接到请求的情况下在执行安全部门的复员和重返社会进程中发挥支助作用。同样，联利支助团和联合国国家工作队将在为选择返回平民生活的前战斗人员建立充足的社会经济发展前景方面提供技术咨询支持。迄今，联利支助团已得到请求，为正在开展的登记进程提供技术援助。

66. 任务期的关键任务之一将是在全国各地建立可问责的专业警察队伍，这支队伍要按照人权原则履行众多警务职能，并增强利比亚人民对国家提供安全和公正的能力的信心。为此，联利支助团将部署各种专门人员和警察专家，就监督和管理、指挥和控制、战略和业务规划、培训需求、前战斗人员编入警察以及选举安全等问题向内政部提供战略和技术咨询服务。关于培训方面，联利支助团将协助界定各种需求，开发含有人权各个层面内容的多种培训课程，并确定援助的最合适来源。预计将在联利支助团协调框架下，按照联合国人权的尽职政策，由双边行为体提供实际培训。

67. 如果得到请求，联利支助团也将有能力应对国防部门的挑战，其中包括那些涉及将前战斗人员整编到国防部门各分支机构，和涉及对国防部门的文职监督和管理等问题，向国家当局提供支持。几十年来，利比亚国防部队的有关问题遭到忽略，许多利比亚人对其极不信任，所以，利比亚国防部队将需要持续和深远的改革，并要辅之以对国防部队愿景的广泛共识，这种共识可以促进增强国防利益攸关方、其他安全部队和民间社会之间的信任和信心。

C. 武器扩散和边境安全

68. 目前为控制武器和有关物资，包括重型武器弹药的可获得性和扩散所做的各项努力，如若遭受挫折，将会有造成利比亚不稳定的严重风险，其中包括武装冲突、犯罪、或贩运等风险，还可能造成区域后果。联利支助团将按照安全理事会第 2022 (2011) 号决议的最初授权，继续支持利比亚当局，根据国际公约建立对利比亚武器的有效监督、管理和控制。为此，联利支助团将就军备控制的国际标准提供咨询，并就便携式防空系统的登记、弹药储存和管理、战争遗留爆炸物和地

雷的清除以及其他方面向利比亚当局提供协助。联利支助团将继续促进诸如禁止化学武器组织和国际原子能机构等其他从事武器控制的国际机构在该国境内的参与，并与感兴趣的区域合作伙伴和诸如国际民用航空组织(国际民航组织)或反恐怖主义执行局等相关国际组织密切合作。将由联合国地雷行动处发挥强有力的作用，儿基会和开发署分别在儿童雷险教育和机构培训领域进行参与，在此基础上，制定联利支助团总体框架，协调对相关利比亚当局的国际援助，通过一体化的联合国结构来履行联利支助团防止武器扩散和边境安全职能。

69. 联利支助团还将协助利比亚当局建立对该国边境的保护、监督、管理和控制，并就边境安全和军备控制等问题与其邻国和更广泛的地区建立有效的合作，包括促进与有关区域和国际机制和组织的协调。联利支助团参与的重点将是支持利比亚各部建立一个有效的边境安全和管理制度，以及协调这方面的国际援助。联利支助团和联合国国家工作队将向利比亚当局提供规范和技术支持，以确保将国际人权法和难民法方面的考虑纳入其边境管理政策和做法，并特别注重移徙、贩运人口和贩毒等问题。联利支助团将继续与欧洲联盟和正在大量参与规划和系统开发、提供现代技术和后勤、能力建设和培训的有关双边伙伴密切合作。

D. 人权、过渡时期司法和法治

70. 对许多人来说，最能显示出过渡期与旧政权截然不同的，莫过于当局将如何解决该国数十年之久的侵犯人权这一遗留问题，其中包括在八个月的冲突期间犯下的侵犯人权问题。和解和过渡时期司法进程将特别关注一些不可忽视的紧张根源。该国还需要解决持续的严重侵犯人权行为问题，包括侵犯那些被视为前政权支持者的人权的行为。除了有关司法系统以及将与冲突有关的被拘留者从部队移交交给国家当局方面造成的体制挑战和实际挑战外，拘留条件，包括酷刑指控，以及用来决定被拘留者命运的法律程序，要么会加强要么会削弱过渡期的合法性。包括移民和境内流离失所者等被边缘化群体的境况，以及其他潜在的人权问题也需要密切关注。

71. 联利支助团将高度优先支持利比亚当局和其他民间机构，确保过渡，包括过渡时期司法进程，扎根于坚实的法治制度、体制和做法，以及对人权的尊重。将提供支持，制定和实施以健全的法律框架和国际标准为基础的全面过渡司法战略。联利支助团将协助当局制定新的立法和开展法律和机构改革进程，以确保问责制和遵守国际人权标准。它还将支持当局实施国际人权机制提出的建议，包括由人权理事会授权的利比亚人权状况国际调查委员会提出的建议。支助团将提供支持，以确保获得技术援助，成立一个独立的国家机构，推动、维持和监测该国促进和保护人权的决心和能力。支助团将促进对民间社会的培训，以监测侵犯人权情况，制定战略和建立机制，以便直接向各部和国家机构进行宣传，同时支助团本身将履行基本监测职能，以满足联合国的报告义务。

72. 联利支助团对其他法治工作的参与，将重点关注立即加强惩戒制度和培育刑事司法链方面的有效联接。联利支助团将特别继续就巩固司法部对被拘留者的管辖、通过公正和透明的法律进程手段来审查被拘留者的案件以及预防侵犯人权行为等方面向利比亚同行提供咨询支持。与联合国国家工作队合作，提供政治和技术咨询，以便恢复连贯和有效的机构框架内的司法职能，这将是支助团的一个重要职能。虽然联利支助团的参与将重点关注眼前的过渡需求和作为长期改革所需的催化剂的惩教和司法措施的规范层面，但联合国各机构将准备提供支持，建立总体的司法基础设施，包括培训法官、检察官和狱警、战略规划和预算编制能力、案件管理系统、向公众提供法律援助服务，但这些将取决于是否能得到方案资源。

E. 国际协调和伙伴关系

73. 作为一个资源丰富的国家，利比亚有多种选择，许多国际行为体，包括私营公司，可提供援助。然而，象其他过渡背景下一样，提出的多重援助可能会给国家和地方当局带来重大的业务成本，在满足紧迫的优先事项方面，政府已经面临重大压力。联利支助团将在其任务规定的所有领域，继续支持利比亚努力，协调国际参与，以确保提出的援助以利比亚界定的需要为重点，在执行时对利比亚已经捉襟见肘的能力提出最小的要求。在适当和接到请求的情况下，联利支助团将促进建立利比亚与国际行为体之间的伙伴关系，特别是在支助团既没有任务也没有直接满足利比亚需求的比较优势的那些领域。

74. 为振兴和维持利比亚经济增长所作的努力，说明了联利支助团在为其他行为体，包括世界银行和基金组织提供总体支助框架，以便直接协助该国国家当局方面可发挥的作用。联利支助团虽然没有直接参与宏观经济复苏举措，但将继续提供平台，以便解决具有重大政治影响的经济挑战并调动国际社会的支持。

75. 关于恢复和改革利比亚的公共行政方面，联利支助团将通过其一体化的结构，继续协助可能被请求就战略规划、公务员制度改革和权力下放等问题向一系列中央部委和机构提供定向技术援助的那些联合国基金、方案和机构。在这一领域和其他领域，联利支助团可以调动外部专门知识，并协助制定以国家自主权和有效协调等原则为基础的清晰的参与框架。

F. 特派团的办法

76. 总体行动构想是依照利比亚的背景而形成的。在某些领域，联合国提供支助的深度日益明确，包括选举支助、公共安全、人权和过渡时期司法方面等方面。然而，由于环境变动和预期在拟议任务期间将组成新政府，还应预期，在整个 2012 年内将会根据新出现的、有时是意外的需求，逐步形成一系列要求。

77. 因此，联利支助团的整体任务构思的核心，是由当地需求和联合国的规范责任所决定的灵活性和反应能力。虽然在某些领域，最明显的是选举支助方面，已

明确要求提供密集和持续支助，但预计联利支助团不会由大型、持续部署的部门组成。相反，联利支助团应配有一个小型的核心，由横跨各任务领域的相对资深的顾问组成，并有需要在需要时能让短期、专职的技术专家迅速上任的能力，这些专家应酌情与利比亚同事合用同一地点。联利支助团将需要使用各种方式，从联合国内部或从其他国际伙伴处调动增援能力，甚至为短期任务调动此种能力。这种办法将需要联利支助团在该国境内的能力和总部能力之间的密切合作，依据最适当和最有效的模式，包括《文职人才审查报告》（见 A/66/311-S/2011/527）所概述的各种安排，确保快速确定、动员和部署所需的专家。

78. 因此，联利支助团的行动构想要求对该国境内的资源采取一种灵活的方法，存在结构要依据利比亚的需求和该国政府的请求而不断调整。根据这一办法，并有鉴于支助团有预期责任，加强对那些对过渡成功颇为关键的领域的支持，支助团将需要增加一些能力。同时，特派团支助将继续采用在利比亚留下最小“足迹”的办法，“后台”职能将由意大利布林迪西全球服务中心履行。联利支助团也将继续灵活管理其整体人员配备中的空缺，按照《全球外勤支助战略》，随着情况的发展满足需求。支助团必须做好准备，与总部同事密切协调，以便在得到短期通知的情况下满足对有特别技能和经验的工作人员的需求，不耽误所需的部署时限。同样，联利支助团预算将灵活管理，以满足支助团的各种需求，并需要通过与国家工作队共享资源来发挥协同作用。

G. 联合国人员的安全和保障

79. 联合国综合安全管理系统将继续促进联合国的各方案和行动，并确保在利比亚的联合国工作人员有足够的安​​全。将通过对作业环境的系统分析、与利比亚同事建立关键联络、战略性地运用联合国安全资源以及加强工作人员的相关技能来查明和减少在利比亚的联合国人员面临的实际和潜在安全风险。

七. 财务方面的问题

80. 在其 2011 年 9 月 16 日第 2009(2011)号决议中，安理会决定设立联合国利比亚支助团(联利支助团)，由秘书长特别代表领导，初步任期三个月。在其 2011 年 12 月 2 日第 2022(2011)号决议中，安理会决定将联利支助团的任务期限延长三个月，至 2012 年 3 月 16 日。大会在其第 66/247 号决议中授权秘书长为联利支助团承付金额不超过 16 000 000 美元的款项。到 2012 年 12 月期间的联利支助团的拟议预算将在大会第六十六届会议续会第二期会议期间向大会提交。

八. 意见和建议

81. 在战斗结束后的四个月里，利比亚全国过渡委员会和临时政府一直在应对重重挑战，同时民众也对当局给予厚望。他们希望当局履行职责，实行更严格的问

责制，更大的透明度。他们是针对前政权根深蒂固的传统而提出这样的期望的。前政权国家机构力量薄弱，不能正常运转，剥夺人们的政治生活，拒绝民间社会，有系统地侵犯人权，利用“社会工程”别有用心地使社区边缘化。因此，推动所有主要利益攸关方，包括民间社会群体广泛参与的政治进程十分艰难。我鼓励利比亚领导人本着包容和和解的精神，坚持不懈，确保顺利过渡。

82. 青年和妇女承诺为利比亚革命做出贡献，这应体现在他们继续参与塑造利比亚的未来。对利比亚当局而言，确保妇女充分参与政治决策和政府机构至关重要。

83. 四十年来第一次举行的自由和民主选举，是利比亚人民行使自己权利的重大机遇，这使他们可以行使权利，使治理机构和制宪进程具有合法性。民间社会参与关于选举法的协商，政治实体现在也可以发挥作用，接受促进妇女成为代表的特别措施，进而迎来人民积极参与政治进程的新阶段。因此，制定一切必要措施，包括安全措施至关重要，只有这样才能为举行可信、自由和公正选举创造有利的环境。

84. 利比亚当局承认，他们的首要挑战是解决武器大量流失，以及大批“部队”人员的问题，这些人没有明确的指挥系统，属于散兵游勇。此外，还要在民主管制下建立专业的国家安全机构。我欢迎优先考虑收编或整编前战斗人员。这不可避免的将是一个渐进的过程，但利比亚的稳定最终将取决于政府能否成为唯一的、通过其安全部队为人民提供安全环境的机构，这样才能保护民众，尊重他们的人权。

85. 我对有关对囚犯施以酷刑并虐待包括第三国国民的报告表示严重关切。我欢迎政府公开予以谴责，承诺严惩肇事者，同时承认政府根据国际标准激活和改革司法和惩戒制度遇到重重困难。我促请当局迅速果断地采取切实有效的立法、行政、司法和其他措施，防止和/或惩罚任何人实施酷刑。我也希望尽快出台符合国际标准的移民制度，确保保护移民和潜在的寻求庇护者。

86. 我欢迎政府优先关注遏制军火扩散和保障边境安全的问题，并欢迎政府与利比亚邻国进行对话。联合国随时准备与该区域的所有国家和区域组织合作，支持解决跨界威胁的努力。

87. 在利比亚面临上述和其他挑战之际，联合国全系统将继续全力支持。为此，我建议安全理事会将联利支助团的任务期限延长 12 个月，在安全理事会第 2009(2011) 号和第 2022(2011) 号决议规定的领域发挥综合政治特派团的作用，特别注重需在以下领域加强支持利比亚的努力：(a) 民主过渡，包括选举进程；(b) 公共安全，包括前战斗人员的复员、安置或/和重返社会；(c) 人权，过渡时期司法和法治；(d) 军火扩散和边境安全；(e) 协调国际支持。

88. 自冲突结束以来，我们在援助利比亚的工作中，一直采取承认和尊重利比亚具体国情的做法。这对其他场合也许也有借鉴意义。联合国系统的准备工作开始

得较早，而且以充分参与的方式进行，争取其他多边行为体和双边行为体参加。从一开始就在尊重国家自主的基础上与利比亚对话者交往，并根据利比亚对应方的要求，逐步地在利比亚境内部署联合国人员。虽然这种做法是出于对利比亚国情的了解，但也符合我关于冲突后文职力量的报告，其中我指出，“早期规划必须包括坚定的实地观点，由已经在境内的联合国工作人员协同本国利益攸关方评估国家的优先事项和本国现有能力，包括侨民中的能力。这将有助于确保规划工作由国家优先事项和需要推动，而不是受是否有国际工作人员或其他资源的驱使” (A/66/311-S/2011/527, 第 17 段)。

89. 本报告提出的延长联利支助团任务期限的建议是这种做法的继续。一个相对小型的政治特派团与各机构、基金和方案协同工作可限制预算经费。但同时需提供经费，以便能有较多相对资深的工作人员和机动资金，并有人员和支助特派团的其他程序，使其能够迅速满足新出现的需要。当然，支助团将依然全权负责资源的使用和灵活安排。

90. 检验我的建议的最终标准是这些建议是否符合利比亚的现状。我相信，不仅联合国而且整个国际社会支持利比亚的最佳方式不是由冲突后提供援助的方面推动这一工作，而是顺应利比亚自己的需要国际支持的愿望。将联利支助团的任务期限延长 12 个月的提议将使联合国在同利比亚的良好关系基础上，向其提供所要求的对其过渡至关重要的支持。

91. 最后，我赞扬利比亚当局和人民迄今取得的成就，并感谢他们与联合国密切合作与协作。我还要感谢在利比亚人民争取和平与稳定的斗争中支持他们的所有国际发展伙伴、区域组织和其他方面。最后，我希望向联利支助团的工作人员和联合国系统表示真诚的感谢。感谢他们在我的特别代表伊恩·马丁先生的领导下，为支持利比亚的过渡作出的努力。