



秘书长关于联合国中非共和国多层次综合稳定团战略审查的特别报告

一. 引言

1. 安全理事会在第 2281(2016)号决议中，把联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)的任务期限延长至 2016 年 7 月 31 日，并请我对中非稳定团进行一次战略审查，以便协同中非共和国政府根据过渡结束后稳定阶段的情况适当修订和调整中非稳定团今后的任务，在中非共和国开展建设和平工作。安理会在决议中还请我在 2016 年 6 月 22 日前向安全理事会提出建议。本报告载有战略审查结果和有关中非稳定团今后任务的建议。

二. 背景

2. 2012 年 12 月，中非共和国长期危机再次发生新的情况，反叛联盟塞雷卡向班吉推进，于 2013 年 3 月占领首都并驱逐了前总统弗朗索瓦·博齐泽。随即发生的暴力使塞雷卡与自卫团体形成对立，他们成立了“反砍刀”组织，导致大规模具有宗教色彩的族裔间暴力和大规模保护危机，五分之一的人口流离失所逃亡邻国。全国法律和秩序彻底崩溃，脆弱的国家机构全面停摆。2014 年 4 月，安全理事会通过第 2149(2014)号决议，请我在次区域组织和非洲联盟分别部署特派团之后，将联合国中非共和国建设和平综合办事处并入中非稳定团，联手其他国际部队，特别是法国“红蝴蝶”部队，促进安全局势相对改善。

3. 2014 年 7 月，刚果总统德尼·萨苏-恩格索以中部非洲国家经济共同体（中非经共体）调解人名义在布拉柴维尔启动政治进程。2015 年初进行了全国性的地方协商，随后于 5 月举办了民族和解班吉论坛。2015 年底至 2016 年初进行了可信、基本平和的总统选举和议会选举。3 月 30 日，福斯坦-阿尔尚热·图瓦德拉宣誓就任总统，为期两年的政治过渡就此结束。



三. 中非稳定团的战略审查

4. 冲突分析完成之后，2016年5月7日至5月17日向中非共和国派出了战略审查组。审查组与广泛的利益攸关方进行会晤，其中包括总统、总理森普利斯·萨兰吉和内阁成员；国民议会主席团；议会主要成员和前总统候选人；民间社会和妇女团体；外交界和捐助界代表，包括中非共和国国际联络小组；中非稳定团高级领导及文职和军警人员；联合国和人道主义国家工作队。除班吉外，审查组还访问了布阿尔和卡加-班多罗。

A. 战略审查的主要结果

1. 政治和次区域局势

5. 2013年事件在政治局势中继续占据主导地位。大多数对话者认为，总统选举之后国家开启了新的一页。人民非常希望新当选的官员能够迅速履行承诺。此外，国家现在和将来都将受益于国际社会展示的善意。但是，对话者确认国家力量极其薄弱，因此将继续面临严峻挑战。总统在会晤审查组时确认，要把处理安全局势作为第一要务，并采取下列办法全面应对武装团体：开展政治对话，进行安全部门改革，实现和解，同时启动解除武装、复员、重返社会和遣返进程，打击有罪不罚。总统强调，必须通过举行市镇和区域选举结束选举周期，对话者指出这是弥合代表性和问责治理差距的重要一步。

6. 总统就职后即启动了与前塞雷卡和“反砍刀”等武装团体的首轮对话。5月17日他在给我的信中确认，政府决心采取与武装团体对话等措施解决冲突根源。5月18日总统发表公报，通报了与武装团体的对话，表示部分派别已经确认愿意参加解除武装、复员、重返社会和遣返进程，但一些派别则对参加提出了条件。同日，总统任命前总统竞选人 Jean Willybiro-Sako 为特别公使衔参赞兼解除武装、复员、重返社会和遣返、安全部门改革及民族和解协调人。

2. 次区域和区域动态

7. 对话者确认，次区域动态以及中非共和国与邻国的双边关系对于该国今后的发展依然十分重要。次区域动态密切相关，并影响中非共和国的局势，包括该国戒备松懈的边界、季节性牲畜迁徙、武器扩散以及跨界武装团体和犯罪活动。在一定程度上，该国的长期稳定取决于与次区域和区域实现一体化，以及邻国继续以建设性的方式向该国提供支持。

3. 安全局势

8. 武装团体和其他武装破坏者的继续存在、族群间暴力、国家安全部队缺乏力量，对国家稳定构成最为紧迫和危险的挑战。武装团体和其他破坏分子继续威胁平民，盗用并非法开采自然资源，破坏安全与法治，阻碍政府进入大片领土并建立权力机构。

9. 前塞雷卡联盟于 2013 年 9 月正式解散，分成小派别后进行了重组。中非复兴人民阵线由第一副主席 Nourredine Adam 控制，但至少在名称上继续接受前总统米歇尔·乔托迪亚的领导。中非复兴人民阵线代表声明退出班吉论坛期间谈判达成并于 2015 年 5 月 10 日签署的解除武装、复员、重返社会和遣返协定。其势力范围从上科托省和瓦卡加省向西延伸至纳纳-格里比齐省。

10. 具有破坏稳定能力的其他前塞雷卡派别有 Ali Darassa 领导、以班巴里为基地的中非促和平联盟，该联盟声称除其他外为富拉尼族居民提供保护，特别是在下科托省和瓦卡省。2015 年 7 月，Idriss Ahamat 和 Mahamat Al Khatim 成立了人数较少的中非爱国运动，主要在凯莫省和瓦姆省开展行动，对中非复兴人民阵线在其他地方的霸主地位提出挑战。另一个前塞雷卡团体——中非复兴爱国联盟由 Joseph Zoundeiko 领导，在班巴里省开展活动。与前塞雷卡具有松散联系的其他团体包括 Abdoulaye Miskine 领导的中非人民民主阵线以及返回、改造和恢复团体，自称为 Fulani 社区提供保护。每个团体在其活动地区都控制着大量经济活动，包括黄金和钻石的非法开采。

11. 对话者报告，上科托和姆博穆两省以上帝抵抗军为主的暴力活动有所增加，1 月至 4 月报告超过 290 起绑架事件，包括 60 名儿童。为应对上帝抵抗军的袭击，一些自卫团体在上述地区应运而生，有时采取相似的战术。5 月 20 日，乌干达宣布打算将本国部队撤出在中非共和国部署的非洲联盟区域特混部队。

12. “反砍刀”运动及其关联团体在整个西部和中部地区继续存在。许多团体根据所在地区制定了采矿、河流、主要道路和/或牛群的刑事议程，一些团体继续与以班吉为基地的“反砍刀”领导人保持联系。“反砍刀”团体与前塞雷卡民兵之间的冲突仍集中在班巴里和卡加-班多罗地区。

13. 在这一背景下，战略审查小组注意到中非稳定团继续部署兵力加强力量，包括计划部署一支快速反应部队。审查并了解到，法国“红蝴蝶”部队计划于 2016 年底撤出中非共和国。

4. 保护平民、人权和人权状况

保护平民

14. 2013 年以来情况有所好转，但在中部地区，特别是班巴里和恩代莱以及博桑戈阿-巴丹加弗-卡加班多罗三角地带，平民继续面临严重危险。在西北部地区，特别是博卡兰加和保瓦地区，由于“反砍刀”组织和其他地方武装团体的存在，保护问题也十分突出。行动自由有所改善，但在西部地区和班吉少数族裔飞地仍然存在(见下文 14 段)，显示平民继续受到威胁，潜在的人员返回受到影响。在东部地区，前塞雷卡主要派别与其他武装团体争夺领土，在野生生物贩运和自然资源非法贸易方面存在保护问题，而在上科托和姆博穆两省则有报告称上帝抵抗军和自卫团体开展活动，绑架事件和其他保护问题不断增加。

人权，包括与冲突有关的性暴力和严重侵害儿童行为

15. 总统和议会选举期间，武装团体大规模违反国际人道主义法和侵犯人权的行为明显减少。但是，武装团体侵犯人权和违反行为仍在继续，特别是在班巴里、卡加班-多罗和恩代莱以及西北地区和东部部分地区。前塞雷卡派别和“反砍刀”团体继续实施杀戮；伤害；残忍、不人道和有辱人格待遇；勒索；抢劫；破坏或侵占财产。政府安全部队，特别是武装部队、宪兵、警察和中非打击土匪办公室的侵犯人权事件，包括法外处决、任意逮捕和拘留不断增加并已记录在案。侵犯和践踏人权，包括针对儿童的性暴力和严重侵害行为完全不受惩罚的现象继续得到报告。成立国家人权机构的法律草案已经提交，目前正待政府审议。与冲突有关的性暴力是令人关切的重大问题，在很大程度上仍然没有充分报告。武装团体还仍未就解决这一问题作出正式承诺。武装团体积极招募使用儿童已基本停止，但班吉论坛有关儿童脱离武装团体的承诺没有履行。儿童并继续遭受武装团体的虐待和严重侵害。2013年以来，对被控行巫者(主要为老人、妇女、儿童)的严重侵犯事件有所增加。

人道主义状况

16. 全国一半人口仍然需要紧急人道主义援助。流离失所人数保持在人口的五分之一左右，境内流离失所者超过 418 000，其中超过 185 000 人生活在大约 100 个营地，武装团体对其安全构成威胁，并对营地进行渗透。在贝贝拉蒂、博达、布阿尔、加诺特、德科阿、PK5/班吉和亚洛克等飞地生活的超过 36 000 名少数民族裔居民处境危险，保护问题得不到持久解决。大约 482 500 名中非难民继续滞留邻国。

17. 由于武装团体之间的袭击和敌对行动，特别是在巴明吉-班戈兰、上科托、上姆博穆、瓦姆、瓦姆-彭代等省，流离失所人口继续增加。为需要者提供的人道主义援助仍然受到后勤和安全挑战。在东部地区，由于袭击激增，人道主义准入受到限制。尽管一些境内流离失所者已经返回，但是自愿、安全、有尊严、可持续返回的条件尚不具备。中非共和国收容了 7 664 名难民，庇护者主要来自乍得、刚果民主共和国和苏丹。此外，大约 10 500 名南苏丹难民最近到达班步提。尽管全国一半人口依靠人道主义援助，但截至 2016 年 6 月 14 日当年人道主义应急计划所需 5.315 亿美元资金拨付到位率不足 12%。

5. 解除武装、复员、重返社会和遣返及安全部门改革

解除武装、复员、重返社会和遣返

18. 总统表示，他把解除武装、复员、重返社会和遣返作为要务之一，并已开始与武装团体进行开始对话。一些武装团体提出，解决冤情，包括参与政府进程和机构，编入国内安全部队和国防部队，以及东北地区的社会经济发展，是参加这一进程的先决条件。在全国解除武装、复员、重返社会和遣返方案启动之前，中

非稳定团根据在班吉论坛上签署的《解除武装、复员、重返社会和遣返协定》第 4 条(解除武装、复员、重返社会、遣返和编入军警部队原则),正在实施解除武装、复员和重返社会的前期项目。超过 2 800 名战斗人员,包括 413 名女性,在六个优先地点参加了上述人力密集型项目。班吉和保瓦两地为不符合解除武装、复员、重返社会和遣返标准的武装团体成员开办了减少社区暴力项目。

安全部门改革——中非共和国武装部队现状

19. 总统公开表示,打算把中非武装部队从“预测部队”建成一支有明确指挥控制结构的专业化、包容性的卫戍部队。武装部队仍然由三大基督教族裔群体为主,国防部门人员严重超编,8 300 人的工资占公共支出的四分之一。在过渡期间,7 300 名士兵在生物特征数据库进行了登记,3 000 多名部队人员接受了简化核查。利用欧洲联盟中非共和国军事顾问团的资金,对国防部和防务总部大楼进行了部分改建。

20. 过渡当局制订了国家安全政策草案,但武装部队和国内安全机构的作用和责任尚未明确,而武装部队最近在班吉进行部署履行执法任务,使得情况更加糟糕。总体政策框架不是没有制定,就是已经过时,文职人员对安全机构的民主监督十分薄弱。缺乏专职的文职监督机构对武器弹药的管理和活动进行监督,也有助于武器的非法流动。

6. 扩展国家权力和法治

21. 2013 年以来,过渡当局提名的 14 名省长、71 名县长和 176 名市长已经上任,并接受了合作伙伴提供的基本培训。教育等部门的 400 名公务员也在选举之前上岗。2014 年 9 月以来,中非稳定团出资通过速效项目对 80 栋行政大楼进行了翻修。对话者指出,新上岗的公务员大多需要专门培训,而问责机制基本不复存在。分配到各省工作的公务员又有不少回到班吉继续领取工资。在提供社会服务,特别是卫生服务方面,国家作用挥微不足道的局面没有改变。

警务

22. 总统、其他对话者、合作伙伴都承认必须加强人员不足、资金欠缺的警察和宪兵队伍。3 700 名登记警察和宪兵中,仅有 800 人在班吉以外地区部署。警民比率为 1:1250,警力严重不足。老龄警察人数较多,没有制度化的养老系统,拖欠工资现象十分常见。2010 年以来没有征聘过警察宪兵,2005 年以来也没有警察宪兵退休。在中非稳定团的支助下,起草了发展和能力建设五年计划。

司法

23. 2013 年事件之后全国 28 个普通法院和 162 名治安法官基本停止运作。在中非稳定团的支助下,向班吉和全国的 23 个法院调派了治安法官。班吉的法院已经恢复运作,举行了 2010 年以来的首次刑事审判。受武装团体影响地区任命的治安法官在班吉留用。

24. 国家当局对严重犯罪的调查和起诉仍然难以进行。据估计，70%的刑事案件由未经适当专业培训的治安法官审理，部分原因是国家行政和司法学院缺乏培训课程和熟练的培训师资。最高法院和司法稽查总局缺乏必要资源，相关立法也没有保证司法机构的独立性。治安法官及家属受威胁事件已有报告，也缺乏受害人和证人的保护系统。鉴于国家司法体系缺乏严重犯罪的审理人员，特别刑事法院投入运作依然十分紧迫。中非稳定团和联合国开发计划署(开发署)正在协助法院甄选部署国际和本国治安法官。

惩戒

25. 2013 年以前监狱设施严重缺乏，目前又基本停止运作。全国 38 个监狱的典狱长都已任命，但只有 7 所监狱关押囚犯，仅 11 所监狱配置了工作人员。越狱事件经常发生，基础设施年久失修，食品预算严重不足。现行法律规定由文职人员管理监狱，但文职监狱工作人员不足 60 名，仅有 8 人接受过监狱安保培训。目前，武装部队正在填补班吉等地的缺口。

7. 社会经济复苏

26. 2012 年，中非共和国的人类发展指数在 187 个国家中排在第 180 位。2013 年，国内生产总值在危机后下降了 37%，在以后的两年中政府预算几乎完全由捐助者供资。2015 年国内收入开始增加，从 2013 年的 2 400 万美元增至约 1 亿美元。其原因是，2015 年上半年重要部门略微复苏，公共财政管理进行了改革，包括通过财政部中央会计署进行改革。尽管如此，2015 年的支出仍然超出预计收入，仅有 30% 的政府支出符合正常程序。预测 2016 年第二季度的财政缺口为 1 700 万美元。

27. 国家当局认识到应着手制定社会经济复苏优先计划，整合人道主义、恢复和发展努力。为支持 2016 年 11 月布鲁塞尔捐助和投资会议的筹备工作，联合国、世界银行和欧洲联盟联合考察团与政府商定了建设和平与恢复联合评估的目标、范围和方法，将在合作伙伴的协助下由政府牵头制定，目标是优先满足发展、政策和安全支柱的需要。这项战略将在布鲁塞尔提出，并将成为指导政府及其合作伙伴支助和供资的五年期框架。

8. 支助方面的考虑

28. 管理一支在面积超过 62 万平方公里的内陆国家开办的联合国维持和平行动仍然是一个重大挑战，特派团仍在为全面开展业务而努力。杜拉至班吉的主要供应线是该国、中非稳定团、人道主义和发展伙伴的生命线，安保工作需要不断加强。供应线容易出现拥堵，货物运输需要 20 至 40 天的时间。此外，政府继续对中非稳定团的所有进口物品征税。基础设施网络功能严重失调，东部地区的情况更为严重。进入雨季公路无法通行，每年有 6 个月需要依靠飞机进出东部、北部和东南地区。由于大风、特大尘暴以及经过适当翻修的简易机场寥寥无几，入夜之后大多数机场无法全面运行。

29. 2013 年危机对地方商业和银行系统造成影响，外包机会十分稀缺。有时可以利用国外的服务供应商，但费用极其昂贵。通信和信息技术供应商很不可靠。然而，最近商业运输安排可行性提高，可以利用海关经纪人办理货物入关手续。人力资本挑战阻碍了本国工作人员的征聘。

B. 战略审查的建议

1. 中非稳定团的最终状态、优先任务和战略目标

30. 审查总结了以前在该国部署的维和行动的经验教训，认为联合国维和行动的最终状态是满足最低条件，在联合国军警部队撤离之后避免重新陷入冲突。并将通过与政治进程和机构建设、安全和保护平民、人权与司法、社会经济复苏与发展相互关联的总体目标实现最终状态。

31. 为实现这一最终状态，中非稳定团应在能力范围内并在部署地区继续把保护平民作为一项主要工作。其他主要工作还有协助创造安全环境，与人道主义和发展行为体密切协调，推动在文职人员的领导下不受阻碍地运送人道主义援助，以及国内流离失所者和难民自愿、安全、有尊严、可持续的回返、融入当地社会或重新安置。联合国全系统继续遵守我的“人权先行”政策将是执行上述任务的基础。

32. 审查重申目前的各项优先任务，试图提出一项战略目标以最有效地推动中非稳定团实现拟议的最终状态。审查建议，中非稳定团今后两三年的战略目标，是为可持续减少武装团体的存在提供全面支持。中非稳定团将把这一战略目标作为重点，优先开展各项活动推动进展，为平民打造更好的安全环境；建设一个负责、顺应需求、能够提供基本服务的国家；营造更有利于保护人权、打击有罪不罚的氛围；实现和解以及社会 and 经济发展。

2. 建议开展的优先活动

33. 建议中非稳定团通过下列全面和灵活的三管齐下方法实现这项战略目标：

支持政治进程、问责、包容和透明的治理和持续扩展负责任的国家权力

34. 中非稳定团将充分利用斡旋和技术专长，支持总统和武装团体进程持续进行，扩大政治进程，解决冲突根源。将与联合国中部非洲区域办事处协商，支持政府与邻国、中部非洲经济共同体和非洲联盟接触互动。

35. 中非稳定团将支持政府扩大政治空间，包括支持解决边缘化和地方冤情问题。还将为地方选举提供技术、后勤和安保支助，特别是为制定基本法律等提供技术援助，最终启动权力下放进程。应全国选举委员会的要求，联合国将派出选举评估团按照利用自身资源和可持续性原则确定这种支持的模式、性质、范围和规模。中非稳定团还将支持加强包容性治理，促进民众参与地方发展决策，包括与民间社会团体和政党接触互动。将特别重视支持妇女青年参与政治决策进程。

36. 中非稳定团将与合作伙伴协调,支持国民议会履行监督和立法职能,促进问责和透明治理。还将推动主要的法治和安全机构进行改革,包括继续利用斡旋倡导进行重大改革,建立强大的国家人权机构。建议特派团与合作伙伴协调,在主要部委部署专家协助制定国家计划,实现警察、司法、监狱和领土管理官员专业化并进行部署。

37. 中非稳定团将继续支持扩展国家权力,提高工作效力,应对地方需求,包括促进性别问题敏感和性别平等原则。然而,考虑到需求的程度和范围,中非稳定团将利用目前的外地力量优先在国家一级向司法部、内政部、公共安全和领土管理局等部门并向地方政府提供技术咨询。建议中非稳定团与合作伙伴密切协调,在优先领域为地方政府提供指导,促进地方社区建立对公平提供国家服务的信任。建议中非稳定团继续支持在优先地点设置领土管理和法治部门,包括确定优先地点提供最低限度行政和司法服务的需求并提供培训。

38. 建议中非稳定团在捐助方和联合国国家工作队的支持下,通过冲突后和其他冲突局势下法治领域警察、司法、惩教工作全球协调人安排等,发挥领导作用,支持政府对警察和宪兵队伍进行改革和建设。中非稳定团将继续支持审查警察宪兵能力建设和发展计划草案,对现有警察宪兵进行能力建设以承担法律和秩序责任,包括履行目前由中非稳定团承担的班吉固定警卫和保护职责。还将继续协调向警察和宪兵提供的国际援助。此外,在通过中非稳定团、开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)联合方案完成警察宪兵学院翻修后,并根据政府为2016退休警察宪兵提供离职金和退休金的能力,中非稳定团将在今后12至18个月为新招募的500名警察宪兵的甄选、征聘、专项审查和培训提供支持,同时考虑到应促进征聘女性警察和宪兵,并完全符合人权尽职政策。培训期间将加强中非稳定团与国家警察宪兵就商定的优先领域同地办公,包括在领土管理和其他法治部门的部署中。还在努力争取捐助方和其他合作伙伴加大对警察和宪兵改革的支持力度。

39. 中非稳定团将支持巩固司法部门的治理和问责结构,特别是最高法院和司法部,支持国家行政管理和司法学院对国家一级的司法人员进行培训。还将继续支持和指导在优先领域逐步部署的国家司法行为体,以便提供基本的司法服务,包括确保向妇女儿童提供服务,并加强地方处理刑事案件的能力,特别是为刑事审判以及签发生证等基本行政服务提供支持。在不能部署司法部门的地方,建议特派团指导和支助派驻各省但目前仍在班吉工作的法官,除其他外根据紧急临时措施的任务签发逮捕令和处理刑事案件。

40. 在监狱安保非军事化取得进展之前,中非稳定团将继续大力指导和监测接受培训的国家监狱人员以及负责Ngaragba中央监狱和Camp de Roux营地副楼安保的武装部队官兵,并监测监狱的条件。中非稳定团将与联合国国家工作队和其他伙伴合作,支持促进以性别平等方式甄选和培训新的监狱工作人员,重点是今后3年将逐步取代目前负责Ngaragba和Camp de Roux营地安保的武装部队的250名警察,翻修优先地点的8个监狱设施,同时考虑到男女囚犯、成年和少年被拘留者应单独关押。中非稳定团还将指导和监测班吉以外地区的国家监狱部门。

支持执行解除武装、复员、重返社会和遣返方案、减少社区暴力项目和安全部门改革，改善安全环境

41. 建议中非稳定团通过政治对话、国家解除武装、复员、重返社会和遣返方案、安全部门改革与和解等，支持创造安全环境，促进可持续减少武装团体威胁。中非稳定团将保持强大和灵活态势，防止重大武装对峙和挑战国家权威，保证关键地区和主要供应路线的安全，以确保行动自由和扩展国家权力。建议中非稳定团与伙伴合作，支持政府定向解决与武装团体有关的非法征税和非法开采自然资源问题。中非稳定团将继续加强与非洲联盟区域特混部队的协调，特别考虑到上帝抵抗军袭击有所增加的报告。中非稳定团将保持其在东部地区的存在，由于可能出现保护问题，乌干达可能撤出特混部队，因此正在根据这一情况对东部地区进行审查。

42. 中非稳定团将促使前战斗人员自愿解除武装，为此将在受影响社区执行全面的性别问题敏感和性别平等战略，支持执行国家解除武装、复员、重返社会和遣返方案以及减少社区暴力项目。将支持把人数有限的武装团体成员编入国家安全机构，支持有武装团体成员参加的临时安全安排。在国家方案启动之前，中非稳定团将继续开展解除武装、复员和重返社会前期活动，支持政府的规划和筹资工作，特别是为前战斗人员重返平民生活并融入安全和国防部队及其他公共机构。一旦国家方案启动条件成熟，中非稳定团将支持执行方案，包括开展行动，把解除武装、复员和重返社会前期工作项目所在地点向国家方案地点过渡，并建立机制查明和遣返外国战斗人员。中非稳定团将确保对通过这一进程收缴的武器弹药进行评估、储存(或酌情销毁)，并进行适当管理。建议中非稳定团在现有资源范围内继续支持政府执行减少社区暴力项目以及社区武器收缴与和解努力。与此同时，中非稳定团将与联合国国家工作队密切协调，继续执行 2014 年出台的风险青年举措，并加大儿童脱离武装团体的工作力度。

43. 关于安全部门改革，中非稳定团将与参与安全部门改革的其他伙伴协调，向政府提供战略、政治和技术咨询，提出愿景并制定和实施安全部门架构战略，包括加强国家应对武器扩散的能力，确保武器弹药得到有效管理。为此，将确保明确区分国防和安全部队及其他军警部队的责任。中非稳定团将支持政府协调为安全部门改革提供的国际援助，包括制定武装部队、警察、宪兵、国防、水和森林部门以及边境管理部门的发展计划。

44. 5 月 30 日，欧洲联盟外交事务和安全政策高级代表、欧洲联盟委员会副主席费德丽卡·莫盖里尼女士在给我的信中告知，将于 7 月组建欧洲联盟培训团接替欧盟军事顾问团。培训团将在头两年中对武装部队二至三个营的兵力进行培训，并在国防部门的改革中发挥关键作用，包括向国防部和总参谋部提供战略咨询。为了确保根据相对优势明确分工，中非稳定团将确保培训团对国防部门改革的支持与整个安全部门的改革进程相互配合，支持政府为包括培训团在内的国际合作伙伴提供战略指导和协调。此外，建议把培训团培训的武装部队人员逐步派回各项业务工作，为此需要与中非稳定团密切合作并遵守人权尽职政策。同时，必须

指出国防部门改革虽已列入计划，但是一些方面仍然需要落实到位，包括经过培训的武装部队人员的装备和维持。与此同时，合作伙伴将需要解决目前在班吉部署的武装部队的调派问题。

45. 建议中非稳定团支持政府制订并执行渐进、现实和专门的办法，对国防和安全部队进行专项审查，包括在武装团体人员编入安全部门的过程中。在此之前，建议中非稳定团继续支持政府执行对武装部队进行的简化核查进程，包括进行人权专项审查，并将审查扩大到警察和宪兵。

协助政府打击有罪不罚、促进和保护人权并促进和解

46. 中非稳定团将继续促进打击有罪不罚，支持司法和非司法机制遵守国际规范和标准。中非稳定团将提高透明度，促进和保护人权，以此加强问责机制，增进责任文化。

47. 中非稳定团将与开发署一道并利用双边捐助者的援助，支持特别刑事法院投入运作，包括法院的人员配置、管理和安保。中非稳定团将协助国家当局，包括特别刑事法院特别检察官，开展调查并执行优先诉讼战略，以在检察官上任 18 个月内对重要案件进行审判。调查除其他外将为政府发出逮捕令提供参考，并为中非稳定团根据紧急临时措施任务执行逮捕提供参考。中非稳定团及其联合法治方案伙伴将支持建立并执行受害人和证人保护机制。

48. 建议中非稳定团支持调查 2003 年以来侵犯人权和违反国际人道主义法的情况，为制定上文提及的起诉战略、国家刑事诉讼和今后可能建立的真相、赔偿和保证不再发生机制提供参考。中非稳定团将继续监测、调查和报告人权状况，为国家当局和武装团体的对话和宣传提供参考，以减少违反行为，包括与冲突有关的性暴力和严重侵害儿童行为，并支持打击有罪不罚。

49. 中非稳定团将与合作伙伴一道支持和解举措，包括与地方当局、难民和境内流离失所者、宗教和传统领袖、妇女团体、青年团体、少数族裔团体和社区代表就其冤情进行协商；在国家 and 地方两级建立调解和冲突解决机制；政府领导开展全国性的社区协商，促进社会融合，包括难民、回返者和境内流离失所者重返社会。作为和解的基本组成部分，中非稳定团将倡导并支持以一致和全面的办法设计适当的过渡时期司法进程和机制，解决遗留的侵犯人权行为，包括与冲突有关的性暴力以及针对妇女儿童的性暴力。

3. 伙伴关系和整个国际社会的作用

50. 中非稳定团的工作将遵循与联合国国家工作队和国际行为体互补与相对优势以及与国家当局建立伙伴关系的原则。将制定综合战略框架深化合作，明确联合国系统实体的作用和责任。

51. 中部非洲次区域和区域，包括中非经共体和非洲联盟，可在支持该国方面发挥关键作用，特别是应对共同挑战，包括共同关心的安全问题；管理游牧并提供

专项财政支助或实物支助。中非稳定团将与联合国中部非洲区域办事处协调，支持国家当局确保次区域持续进行参与。

52. 中非稳定团将优先支持政府保持国际社会对下一阶段的关注力度，包括争取充足资源满足人道主义需求，特别是在 2016 年 11 月布鲁塞尔捐助和投资会议上。中非稳定团将鼓励国际伙伴，包括欧洲联盟和世界银行以及双边和其他捐助方，解决自身能力以外的问题，并与国际伙伴和国家当局合作，确保国际架构与选举后的实际情况对接。

53. 通过拟议的相互问责框架，进一步加强国际社会与政府的伙伴关系，这是成功交付国际支持的关键。已经成立跨部委员会，与国际伙伴一道制定这一框架，其基础是现有的国家、区域和国际承诺及框架，包括班吉论坛的成果。必须确保结合当前的建设和平与恢复评估有效地阐述这一框架，为计划召开的捐助会议提供参考。

54. 为执行中非稳定团战略，应把传播战略作为一项基本工具。中非稳定团除其他外将定期向主要受众明确宣传自身的任务，特别是在班吉以外地区，重点是管理预期，宣传特派团的工作，支持解除武装团体的武装、政治参与和以和解为重点的对话。

4. 军事、警务和支助的影响

55. 鉴于安全局势仍不稳固，并考虑到法国将撤出“红蝴蝶”部队，建议中非稳定团保持目前的核定军力和警力。将根据实地局势的变化，密切审查核定的军警力量。在执行特派团战略的同时，将实现两支力量的再平衡，包括可能削减军事部分。

56. 中非稳定团军事部分的力量得到加强，核定部队增加了新的力量和手段，包括一个特种部队连，一个多功能快速反应部队，并利用无人机系统加强了情况了解。将继续加强中非稳定团现有特遣队的力量。此外，将对军事部署进行调整与合并，包括把部队集中在较大的长期行动基地，以便开展远程巡逻等。这些新增力量加上部署模式的变化，将使部队更好地预测在保护平民、为提供人道主义援助营造有利环境、应对武装团体威胁方面发挥的军事影响，同时实现特派团的资源合理化。这一态势变化将要求部队提高机动性。将按照军事和后勤要求，对部队空中资产所需经费进行审查。将用军事工程装备替换三个信号装备中的两个，以加强中非稳定团的基础设施发展。

57. 中非稳定团将把目前在班吉的三个建制警察部队调往班巴里、布里亚和卡加-班多罗，用以加强平民保护。将与该国政府合作，逐步把班吉的固定警卫职责移交给国家安全机构。如果监狱安全、设立特别刑事法院、执行警察宪兵发展计划、保证境内流离失所者营地和最终自愿返回领域出现新的任务，将对建制警察部队和警察的部署作出进一步审查。

58. 鉴于在中非共和国开展行动所固有的重大结构挑战，中非稳定团将为执行任务探索更多的创新办法。将充分利用新技术。中非稳定团将建立共同运作规划，

包括把摄像机、无人机系统、浮空侦察气球、固定和移动传感器等各种传感设备纳入单一框架。特派团将探索利用可重复使用的工具袋及轻型移动和压缩设备实现部队的快速部署。将寻求与机构、基金和方案等建立伙伴关系，增强协同增效作用，采取同地办公等措施促进共用服务和共享资源。应紧急和密切地关注特派团人员的福祉和工作条件，加强医疗措施克服人员高发病率和高死亡率的根源。

59. 不久将进行文职人员审查，确保特派团的职能、地理结构和人员编制适应新任务的需要。特派团还将进行环境基线评估，尽量减少环境影响，降低自然资源的消耗，减少废物的产生。特派团将不断地评价和加强安保管理做法、措施和资源，确保联合国人员和行动的安全。

四. 意见

60. 2013年初，中非共和国面临程度不同的暴力、大批民众流离失所、国家机构完全崩溃等问题。当时，我敦促国际社会迅速采取行动，以可持续的方式制止暴力。我建议安全理事会核准成立中非稳定团，强调中非稳定团的部署应成为国际社会更广泛的长期工作的一部分，以帮助政府和人民解决冲突的根本原因，并重建国家。我强调，没有迅速解决危机的办法，在部署中非稳定团的同时国家利益攸关方必须做出政治承诺，除其他外确保开展包容各方的政治进程，实行透明的治理。

61. 中非稳定团才成立两年，就取得了顺利完成过渡、实现权力和平移交的重大成果。然而，成果是脆弱的，仍会出现反复。我们现在可以利用一个独特的机会，巩固过渡并创造条件促进可持续和平与社会经济复苏。当选政府必须领导这些努力，并展示以包容和透明方式进行治理的能力，但是国际社会长期持续的支持必不可少。在这方面，我欢迎总统与武装团体进行接触，欢迎他为消除武装团体的存在理由而提出的愿景。我鼓励总统和政府本着民族和解与包容精神，遵循班吉论坛的原则和建议，继续推进这一进程，实现持久和平与稳定。我敦促武装团体真诚参与这一进程。全面减少武装团体的威胁需要在总统确定的关键优先领域取得进展，包括解除武装、复员、重返社会和遣返；安全部门改革，包括武装部队改革；打击有罪不罚；支持司法、和解和恢复国家权力；以及社会经济发展。

62. 必须建立一个按照国家愿景建立可信、充分运作的安全机构，确保以可持续的方式恢复稳定。专业、负责任的国防和安全部队是国家的重要优先工作。必须确保安全部队的重新部署，包括武装部队接受欧洲联盟培训团的培训，同时在安全部门全面改革的框架内明确界定各种部队的职能，把国防和安全部队建设成一支文职领导和民选机构监督的专业化、多族裔、负责任、区域平衡的部队。我敦促政府在过渡当局认可草案的基础上通过国家安全政策。我再次鼓励政府就经过专项审查的人员的融入与武装团体进行接触，促进就国家未来国防和安全部队的结构和职能达成一致。

63. 我鼓励当局把建设专业、负责的国家警察和宪兵部队作为优先工作，使其逐步承担起在班吉和全国各地的法律和秩序任务。警察和宪兵部队必须承担法律和秩序的正当责任，武装部队必须脱离这种责任。同时，我注意到总统要求中非稳定团继续履行第 2217(2015)号决议第 32(f)(一)段提出的紧急临时措施任务方面的逮捕和拘押任务。我敦促政府采取必要措施，及时部署特别刑事法院国际特别检察官，呼吁国家当局进行必要改革，建立负责、有效的司法和惩教系统以及独立的司法机关，逐步在优先领域提供基本的法治服务。

64. 过渡期间固然取得了进展，但是该国仍然面临巨大挑战。制定相互问责框架将是中非共和国建立国际和区域伙伴关系的重要支柱，我欢迎在中非的领导下在这方面取得的进展。我欢迎总统致力于同国际社会密切合作，在 11 月布鲁塞尔捐助会议之前制定按优先次序排列并列有费用的国家恢复和建设和平计划。必须把相互问责框架及国家复苏和建设和平计划纳入综合一致的一揽子举措，并根据中非共和国的现实建立适当、统一的后续行动结构。

65. 人道主义需求程度和国内外流离失所问题仍然令人震惊。去年，在人道主义援助资金减少一半的情况下，缺粮情况增加了一倍。每两个居民中就有一人面临饥饿，仍有 230 万人需要紧急人道主义援助和保护。此外，100 万人仍然被迫流离失所，他们安全、可持续的重返社会必须继续作为关键的优先事项和国家建设和和平进程的晴雨表。我敦促捐助者提供捐助，满足紧急人道主义需求，包括 2016 年人道主义应急计划提出的需求。

66. 针对所述战略审查结果，我建议把中非稳定团的任务期限再次延长 18 个月，至 2018 年 1 月 31 日，并维持目前的最高核定兵力，即 10 750 名军事人员(包括 480 名军事观察员和参谋)；2 080 名警察(包括 400 名警察和 1 680 名建制警察部队人员)；以及 108 名惩戒干事。

67. 我建议继续优先保护平民，支持为提供人道主义援助创造有利条件，除此之外中非稳定团的任务应反映自身的战略目标，即通过按优先次序排列并分阶段执行上文第 32 至第 47 段概述的三管齐下战略以及所述的优先活动，减少武装团体的威胁。我认为，中非稳定团将通过实施本报告所述方法，进入按照安全理事会所要求的配置适当、适应过渡后环境的下一阶段。然而，执行任务必须以中非共和国的领导权 and 所有权以及国际社会的持续支持为前提，必须避免可能难以克服的依赖性。

68. 新的态势和目前核定最大兵力范围内力量的增加，将大大加强中非稳定团的局势了解，提高开展业务的灵活性。考虑到这一情况，加强部分特遣队的力量如何强调都不过分。我敦促部队和警察派遣国采取必要步骤，确保中非稳定团特遣队全面实现业务能力。我感到关切的是，据报告该国东南部地区上帝抵抗军和其他武装团体的袭击有所增加。我建议中非稳定团继续加强与非洲联盟区域特混部队的协调，加强保护平民努力。鉴于乌干达打算从非洲联盟区域特混部队中撤出两个营的兵力，中非稳定团将继续开展保护工作，保持在审查的东南部地区的部署。

69. 与所有相关伙伴，包括联合国国家工作队开展合作，是本报告所述办法取得成功的关键。需要采取协调一致的办法，最大限度地发挥我们支持的影响力。因此，我建议加强中非稳定团的作用，在下一个任务期间支持政府协调国际援助。联合国致力于继续与在过渡期间发挥重大作用的次区域和区域伙伴共同努力，包括非洲联盟和中部非洲国家经济共同体以及非洲开发银行。建设和平委员会也可以发挥重要作用，协调和动员合作伙伴支持建设和平的努力。

70. 执行特派团任务将继续受到在内陆国家开展行动所固有的结构性制约，由于可靠服务供应商十分有限等原因，行动的难度大大提高。我致力于提供迅速和高效的支助，同时争取资源和注意保护环境。如本报告所述，将确定新的潜在合作伙伴，加强现有服务供应商的协同增效作用，促进联合行动，分享资源，并在可能的情况下合用同一地点。联合国将努力改善班吉以外地区的生活和工作条件，同时加快具有成功支助特派团下一阶段工作所需技能人员的征聘工作。特派团将履行我把联合国建设成为可持续做法楷模的承诺，执行一系列措施，尽量减少特派团的环境足迹，并最大限度地有效利用自然资源。

71. 我对有关中非稳定团人员和其他国际部队性剥削和性虐待的持续报告表示愤慨。我期待所有联合国文职和军警人员达到最高的行为标准。我重申，联合国所有人员必须遵守我提出的不当行为零容忍政策。在我的中非共和国问题秘书长特别代表、中非稳定团团长帕尔费·奥南加-安扬加先生的领导下，在预防、报告、协调和采取受害人驱动的方法处理侵犯人权行为，包括性剥削和性虐待方面取得了进展，中非稳定团将与联合国国家工作队密切协调，继续重点加强和改善这些机制。我将继续充分致力于把这些令人发指行为的肇事者绳之以法。我再次呼吁部队和警察派遣国采取严厉措施，并加强部署前预防措施，采取迅速、适当的惩戒行动并开展调查，确保追究责任，为受害者伸张正义。同时，联合国将继续执行根据第 2272(2016)号决议提出的一系列措施，以及中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待问题高级别外部独立审查小组提出的建议。

72. 我感谢我的特别代表为执行中非稳定团任务所做的不懈努力。我深切赞赏中非稳定团男女文职和军警人员以及联合国国家工作队在艰苦的环境中开展工作。我感谢我的中部非洲问题特别代表阿卜杜拉耶·巴蒂利与中非稳定团协调参与次区域的事务。我感谢部队和警察派遣国、非洲联盟、中部非洲国家经济共同体、欧洲联盟、世界银行、国际合作伙伴以及多边组织和非政府组织，感谢他们继续支持中非共和国人民和当局实现和平与稳定。今后，加强政府和中非稳定团的战略伙伴关系，将是有效执行国际社会支助、实现中非共和国持久和平与复苏的最大关键。