



秘书长关于联合国利比里亚特派团的特别报告

一. 导言

1. 安全理事会第 2008(2011)号决议决定，把联合国利比里亚特派团(联利特派团)的任务期限延长至 2012 年 9 月 30 日。安理会在该项决议中请秘书长在当选政府于 2012 年就职后派技术评估团前往利比里亚，重点关注安全责任移交问题，并在全面审查遵守移交基准的进展后，就联利特派团下一阶段的缩编提出提案，以便为联利特派团军事部门的进一步缩编提出时限和建议。本报告载有评估团的结论和建议以及 2011 年 8 月 5 日我上次报告(S/2011/497)发表以来主要事态发展的最新情况。2012 年 3 月 29 日我的特别报告(S/2012/186)，载有根据第 2000(2011)和 2008(2011)号决议要求提出的关于联利特派团和联合国科特迪瓦行动(联科行动)在利比里亚和科特迪瓦边界附近地区的协调战略和行动。

二. 主要事态发展的最新情况

A. 政治

2. 利比里亚政治局势中的主要事件是 2011 年进行了总统和议会选举，第五十三届议会于 2012 年 1 月 9 日就职，埃伦·约翰逊-瑟利夫总统赢得连任于 1 月 16 日就职。2011 年 8 月 23 日举行了立宪公民投票，以修订选举法律框架。部分反对党声称，公民投票条例对执政党有利，因此开展活动表示反对。一个政党向最高法院递交了呈请书，对公民投票的合法性提出质疑但被驳回。选举当天总体和平，但因反对党民主变革大会党抵制选举，投票并不踊跃。因印制的选票上出现错误而发生争议，造成不少选票作废。虽然公民投票条例无一获得通过，但是最高法院对执政党团结党主席提出的呈请作出了有利判决，即在统计选举结果时不把废票计入选票总数。据此通过了一项修正案，规定各项选举的最后结果将用简单多数而非绝对多数来决定。



3. 选举前的竞选活动十分激烈，两位候选人都指责对方进行煽动或恐吓。许多反对党表示，执政党拥有公共资源并得到国家选举委员会和国际社会的优待而处于有利地位很不公平。反对派成员认为，在选举前四天向埃伦·约翰逊-瑟利夫总统颁发诺贝尔和平奖，是试图以不当手段对利比里亚内部的政治进程施加影响。激烈的言词交锋在投票之前趋于缓和，在这方面我特别代表的斡旋以及西非国家经济共同体(西非经共体)的积极政治参与发挥了一定的作用，西非经共体派出了由阿布杜萨拉姆·阿布巴卡尔和约翰·库福尔两位前总统及塞思·奥本将军率领的小组进行调停。

4. 选举于10月11日和平进行，投票率接近72%，本国和国际观察员随即表态，对选举的公平性和透明度表示肯定。但是，在统计选票时出现了紧张。10月15日，九个反对党发表联合声明指选举存在“严重问题”，谴责国家选举委员会为竞选连任者提供便利，并表示不接受选举结果。选举初步结果确认，约翰逊-瑟利夫总统和民主变革大会党的温斯顿·塔布曼先生以第一和第二的排名在选举中胜出，但需进行第二轮选举。在这种情况下，紧张局面才得以缓和。

5. 在第二轮选举竞选活动的第一天，民族变革大会党宣布，该党提出了一些条件，包括国家选举委员会必须改组，否则将不参加选举。选举委员会主席于10月底辞职，但民主变革大会党坚持应采取进一步措施以确保选举的合法性，并就第一轮选举向选举委员会提出投诉，但选举委员会认为投诉证据不足。与此同时，我的特别代表、西非经共体和利比里亚问题国际接触小组继续与各方进行接触互动，以就选举问题找到双方均可接受的条件。11月4日，塔布曼先生宣布因条件未获满足，民主变革大会党将抵制第二轮选举。

6. 11月7日，即第二轮选举的前一天，大约1000名民主变革大会党的支持者在该党总部集合，并试图在蒙罗维亚的主要街道上游行。他们的游行申请未获批准，因为游行期限已在前一天截止。利比里亚安全部队使用催泪瓦斯和实弹驱散没有武装的平民，造成至少一人死亡，数人受伤。联利特派团维和人员出面进行干预，以恢复秩序并防止暴力升级。事件发生后，警察逮捕了80多人，其中部分人员在被捕时受伤。一名新当选的变革民族大会党代表被禁止出国。警察关闭了四个与反对派有联系的媒体机构，指控其传播针对政府的仇恨信息，并煽动对警察实施暴力。被捕人员在几天后获释，刑事法院宣布媒体机构罪名成立，但于第二周重新开放。11月11日，总统宣布成立独立的特别调查委员会对11月7日事件进行调查，并宣布了诺贝尔奖获得者莱伊曼·古博薇女士发出的全国和平与和解倡议。调查委员会于2012年3月8日向总统提交了最后报告。

7. 第二轮选举于11月8日举行，投票率为38.6%。国家选举委员会11月15日宣布最后结果，约翰逊-瑟利夫总统获得90.7%的选票，塔布曼先生的得票率为9.3%。国际观察员认为，选举总体自由、公平和透明，但许多人认为政治分歧不

断扩大，亟需在全国范围内治愈创伤、实现和解。在这一背景下，总统与塔布曼先生和反对党其他成员就其表达的关切进行了一系列协商，据报总统同意组建由各方参加的政府。截至 2012 年 4 月 2 日，对内阁和政府其他职位做出了 295 项任命，获得任命的主要是总统的支持者，包括家属，以及其他党派的 11 名成员。正是这 11 人领导此前的被排挤者表达不满。

8. 在众议院，73 名议员中成功连任的只有 33%，女议员比例从第五十二届议会的 13% 下降至 7%。在参议院，2011 年 30 名议员中有一半参加竞选，只有两人再次当选，女议员从 5 名减少到 4 名。没有党派在两院赢得绝对多数，但是执政党团结党的势力最大，在参众两院分别占有 11 席和 22 席，并担任众院议长。选举后各政党内部继续进行整合，在第一轮选举中赢得较多选票的所有政党对领导层都进行了调整。

B. 安全

9. 安全局势大体平稳，但因零星的内乱、政治动荡和边界事件而不稳固。从我 8 月的报告以来，共发生 26 起暴民暴力事件，包括两起袭警事件。

10. 12 月 22 日和 23 日，大约 5 000 名学生在蒙罗维亚各地集合参加收款活动，这是总统发起的假日工作方案的内容之一。由于办款出现延误，近 18 000 人在几条大街上阻碍交通，向当地官员和警察投掷石块，并破坏财产。对此，政府于事发两天在全市范围内实行宵禁。有 11 人被捕，包括民主变革大会党秘书长。他被指控煽动暴力，后因缺乏证据而撤销指控。

11. 2012 年 2 月 23 日，约 600 名示威者在蒙罗维亚一家地方电台外集结，电台正在对同性恋权利活动分子进行现场采访。示威者高呼仇恨口号，并投掷石块。利比里亚国家警察以专业方式对这起事件和其他事件作出了应对。

12. 3 月 15 日，一批塞拉利昂人越过边界进入利比里亚，放火焚烧了边界附近村庄的几处房屋，有报道称是对村内一名塞拉利昂人遇害进行报复。利比里亚和联利特派团的警察进行干预，恢复了村内秩序。事件发生后，两国的安保人员和文职部门在村内举行会晤，以缓和紧张关系。

13. 我在 3 月 29 日的报告中指出，2011 年 6 月有 88 名科特迪瓦嫌疑战斗人员在邦州的一个营地遭到关押。3 月 13 日，仍在营地关押的 74 人中有 69 人获得释放，并进入利比里亚东部的几个难民营。同一天，另有 5 人——3 个利比里亚人和 2 个科特迪瓦人——遭到关押，并被指控犯有“从事雇佣军活动”、共谋实施谋杀和贩运罪。利比里亚当局应科特迪瓦政府要求对 2 名科特迪瓦人提出了指控。同时，3 月 19 日大吉德州的 1 名科特迪瓦难民和 1 名利比里亚公民发生争执，并发展成为暴力事件，造成财产被毁，事后有 300 名难民要求调换难民营。9 个难民被指控犯有严重攻击、偷窃财产和实施暴力罪。

三. 技术评估团

14. 评估团由维持和平行动部牵头，成员包括外勤支助部、政治事务部、安全和安保部、人权事务高级专员办事处、建设和平支助办公室、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处、世界银行以及在当地的联利特派团和联合国国家工作队。评估团于 2 月 20 日至 3 月 2 日对利比里亚进行访问，与利比里亚和国际利益攸关方进行了广泛协商，其中包括约翰逊-瑟利夫总统、政府部长和部委、议会和司法部门成员、政党和民间社会代表、国家军队、警察及其他安全机构和非政府组织的领导人、捐助界和外交界成员、在利比里亚投资的私营公司代表。

15. 评估团成员访问了邦州、大吉德、洛法、马里兰、里弗塞斯等州，部分成员参加了科特迪瓦和利比里亚边界地区的评估，评估结果载于我 3 月 29 日的报告。评估团在离开利比里亚前，与约翰逊-瑟利夫总统和内阁成员、外交使团以及联合国驻利机构讨论了评估结果和建议。

A. 评估团的结论

16. 对利比里亚局势的任何客观评估必须考虑到该国的悠久历史，包括 24 年政治危机和 14 年内战造成的创伤，危机和内战让国家和人民蒙受巨大不幸，并造成本地区局势动荡不安。在 2003 年部署联利特派团时，利比里亚是一个败落的国度，交战派别分而治之，极为有限的基础设施不敷使用，安全部队四分五裂，公共部门陷入瘫痪，正式经济破坏严重并呈现非法经济交易的特点，三分之一的人口流离失所。

17. 考虑到这一背景，利比里亚目前取得的成就为世人瞩目。从 2005 年第一次民主选举到 2011 年第二次民主选举，经济迅速复苏，国家预算从 8 400 万美元增加到 5.16 亿美元。2010 年，利比里亚达到重债穷国完成点，满足了获得约 46 亿美元债务减免的条件。同时，社会经济指标不断改善，预期寿命从 42 岁上升至 56 岁，识字率从 38% 提高到 57%，政府并发布了社会经济长期战略《利比里亚 2030 年成功崛起》。冲突结束以来，大约有 16.9 万名利比里亚难民自愿回国，还有 6.2 万难民留在国外，但由于国内的积极发展，2012 年 6 月 30 日起利比里亚难民将不再拥有难民身份。

B. 评估局势和威胁

18. 尽管自联利特派团部署以来利比里亚的总体局势基本稳定，但评估团的所有对话者都强调，和平脆弱不堪，且自冲突结束以来取得的成果容易受到破坏。对话者确定没有迫在眉睫的内部或外部军事威胁，但普遍认为，若没有联利特派团的存在带来的威慑和建立信任效应，则该国的潜在安全威胁以及次区域的潜在风险可能会破坏利比里亚的稳定。利比里亚的主要安全威胁是内部的，特别是内乱，

小事件经常有升级成为超出国家警察应对能力的暴力冲突的倾向。在该国小部分地区，前战斗人员仍保持着 2011 年在科特迪瓦冲突期间组织起来的指挥和控制机构。许多利比里亚人仍然担心自己的人身安全，因为暴力犯罪率高且司法系统薄弱，而这又因监狱过度拥挤和狱警不足而变得更加严重。对话者尤其关注，妇女女童仍容易受到性暴力侵害。

19. 所有对话者都强调，众多无一技之长、没有工作、受战争影响的青少年(其中许多人是缺乏生计机会的前战斗人员)极大危及了国家稳定，许多对话者认为，解决青年失业问题将能推动该国的和平与和解。尽管政府在利比里亚建设和平方案的范围内，通过青年志愿者方案努力提供一些职业培训和短期就业方案，但在增加发展技能机会和改善前景将是至关重要的。

20. 同时，土地纠纷仍然是一个严重的冲突触发因素，这种纠纷多因族群或社区之间的长期分裂而加剧。在该国部分地区，政府授予的特许权持有人企图迫使历史上对土地拥有习俗权的当地社区居民离开住地而引发冲突。目前正在努力通过土地委员会处理这一敏感问题，包括协调统一传统和法定的土地使用制度和土地分配。委员会也一直致力于出台其他争端解决机制，以解决土地纠纷并与社区协商特许权问题。

21. 一些对话者指出，长期存在的内乱和土地纠纷问题表明，该国的分歧还在加深。许多人尤为关切，导致利比里亚冲突的根本问题尚未完全解决，包括族裔、地区和宗教的紧张关系、经济不平等、腐败、任人唯亲、有罪不罚、土地纠纷、政治排斥和边缘化、侵犯人权、问责机制失效和国家机构软弱无力。如果不加以解决，这些因素与等待和平红利的人民相结合，会严重威胁和平的持续，并可能再度引发暴力。

22. 许多对话者还指出，通过宪法权力赋予总统任命几乎各级政府官员的权力限制了政治空间。若不进一步发展制衡制度，可能会产生“赢家通吃”的不平衡局面，这种不平衡又会因公共部门在利比里亚经济中占有的主导地位而加剧。许多人表示，自上次选举以来，政治空间进一步缩小，凸显出在脆弱的民主中巩固权力的风险。这一局势因支撑治理的结构和体制软弱无力而加剧。评估团的对话者指出，许多挑战植根于该国宪法以及涉及身份、宗教和种族的其他历史问题。因此，需要通过利比里亚广大利益攸关方的参与进程，进行全面的宪政改革以及法律(包括选举)和机构改革。自评估团结束工作以来，总统提出了设立宪法改革机构的立法草案，这一拟议的机构将在任务范围、能力、实行自主并在全国范围开展必要协商所需资源方面面临局限。

23. 与此同时，透明和公平分配国家资源方面仍然存在严重问题。政府向评估团表示，计划采取反腐败行动，包括为行政部门制定行政管理行为守则。然而，政

府机构提供有效监督和利用不列入国家预算的公营公司收入的能力需要得到加强，公共机构满足审计要求的能力也应得到加强。

24. 在立法机构方面，尽管 2006 年以来基础设施和能力有所改善提高，但立法机构在履行立法、监督和代表等宪法职责方面依然存在挑战。立法者告知评估团，他们需要更多的国际支持，若没有足够的资源和能力，立法机构无法代表民众对行政部门进行监督。

25. 在此背景下，对话者一致认为，利比里亚要实现持久和平，民族和解势在必行，但是迄今为止民族和解进展十分有限。虽然 1979 年以来每次政治冲突或危机后几乎都要呼吁民族和解，但对民族和解的具体内容并未形成共识。许多对话者响应真相与和解委员会的建议，强调可信且有意义的和解进程应该更具包容性，纳入利比里亚社会各个阶层，并应全面解决仍会成为导火索的不满情绪，记录发生的事件和行为人，作出必要的赔偿，并建立体制机制，使问题能够随时得到解决。

26. 政府认识到民族和解的重要性，推出了多项措施，包括国家的远景规划和减贫战略发展进程、古博薇女士领导的和解倡议和国家人权问题独立委员会领导的利比里亚建设和平方案中的议事棚机制。许多对话者强调，有必要简化这些举措。同时，州级和平委员会等地方争端解决机制被看作是促进和平和提高社会凝聚力的重要手段。

27. 评估团认为，政府和人民应就民族和解的包容性进程形成共识，解决长期存在的不满情绪，并克服正在加深现有分裂的结构性缺陷。这样一种全面方法将包括安全、司法、宪法改革、法律(包括选举)改革、打击有罪不罚、政治改革以及权力下放和权力分散，需要明确的构想、战略和领导。鉴于不解决这些问题将对持久稳定构成严重风险，联合国、包括联利特派团，应与捐助伙伴一道加强对人民和政府的支持，推进全面的民族和解进程，包括制定一个连贯的战略和计划，支持宪法和法律改革等结构性改革。

28. 马诺河联盟各国正在进行某种形式的内部转型，但由于边界存在不少漏洞，仍然很容易受到破坏影响。非法开采自然资源的网络仍然存在，尤其是在与科特迪瓦、几内亚和塞拉利昂接壤的人迹罕至的地区，毒品和武器贩运仍然继续，尽管联利特派团的存在对重大的跨国犯罪活动起到了威慑作用。在科特迪瓦选举后危机期间进入利比里亚的约 190 000 名科特迪瓦难民中，约 70 000 人依然留在该国，但是国家机构没有能力进行有效筛查，以保持难民的平民性质。如我 3 月 29 日报告所述，对边境地区的武器和前战斗人员的意向仍有严重关切。同时，仍然需要制定国家战略解决雇佣军和外国战斗人员问题。科特迪瓦政府和利比里亚政府之间以及次区域机构内部都开展了重要交流以解决边界问题，目前正在努力制定一个区域战略，应对武装分子和武器以及非法贩运跨境流动的威胁。

C. 过渡基准的实施情况

29. 我 2011 年 2 月 14 日的报告(S/2011/72, 附件一)详细阐述了指导联利特派团过渡阶段的以下核心基准:(a) 完成并执行联利特派团向国家当局移交安全责任的战略和计划;(b) 根据国家安全战略,实现国家安全架构的机构化;(c) 国家安全机构有效维护法律和秩序;(d) 加强国家保障边界安全和控制边界的能力;(e) 增强国家权威在整个利比里亚的有效性;(f) 2011 年进行和平、有公信力和被接受的国家选举。

安全责任移交战略和计划

30. 政府和联利特派团在利比里亚国家安全委员会的领导下 2010 年发起了联合过渡规划进程,并制定了联合规划机制,其中包括一个高层核心小组、一个工作组和四个任务小组,覆盖的领域有边境安全、法律和秩序、保护资产和后勤保障。要移交国家主管部门的任务的情况评估和鉴定已经完成,还分析了尚存的差距。还留有一些重要任务,特别是关于在联利特派团离开前必须弥补的重大差距的优先排序和资源提供情况,还要就如何填补这些差距与捐助伙伴等达成一致意见,并设定期限。

31. 在审议了移交安全责任的各种可能办法后,评估团与政府商定,应该在与国家能力发展相称的一段时间内循序渐进地交接联利特派团的安全责任。一方面,需要测试国家有效维护安保的能力,另一方面,国家权力在蒙罗维亚以外地区非常有限。为在两者之间取得平衡,又进一步商定,应按地域和职能逐步移交职责,最后移交被评估认为对国家安全最为重要的地区和任务。鉴于利比里亚人民担心联利特派团的最终撤出,因此联利特派团在缩编的同时应该制订强大的宣传战略。

32. 评估团与政府讨论了持续进行安全过渡的挑战,其中包括应把费用纳入正在编制的多年预算并增加对安全部门的拨款。联利特派团和世界银行最近对安全部门公共开支所做审查估计,目前利比里亚国内生产总值的 5%用于安全,若照此计算,今后 3 年将出现约 8 600 万美元的短缺,而拨款增加一个百分点,短缺就会降至 2 500 万美元。减少安全部门的重复职能和冗余工作可进一步降低费用,但仍然会有差距,需要利比里亚双边合作伙伴提供援助。在这方面,一些对话者建议,联合过渡计划应考虑到政治因素和协调,还应包括支持发展国家协调和规划安全部门改革措施的能力。评估团对此提出建议利比里亚政府考虑与合作伙伴举行一次全国会议,以通过商定优先事项和计划的范围、战略方向和排序,更加协调一致地开展安全部门改革和安全过渡。

国家安全战略和架构

33. 过渡工作的持续进行,需要进一步加强利比里亚安全部门的能力,但因战略构想和财政可持续性方面的挑战,这项工作受到阻碍。国家安全战略强调建立一

个讲问责和民主的安全架构。然而，目前的努力都侧重于发展安全机构，而没有相应发展治理架构。在联利特派团的支持下，大多数安全和司法机构制定了战略计划，但问责制度和协调机制仍然薄弱，民间监督、包括议会各委员会的监督也存在同样的问题。许多对话者表示，由于缺乏有效的民主监督，安全机构腐败盛行、掠夺成性，内战期间对人民犯下了种种恶行。

34. 在 2011 年 8 月通过《国家安全和情报法》后，在解决多个机构的任务重复或冗余问题方面取得了进展。然而，还应继续努力，加强机构之间的协调和连贯性，并减少余留的工作冗余现象。一些对话者表示，需要进行一次全部门的职能审查，以探讨负责众多司法和安全机构的司法部的任务重叠和扩展过度问题。此外，涉及警察、枪支管制、毒品控制和监狱改革等方面的关键立法仍待制订。虽然 2008 年通过了《国防法》，但国防战略草案仍在审查之中。还需加大工作力度，推动发展迄今为止国际合作伙伴关注有限的安全机构，其中包括移民和归化局及缉毒署。此外，应该加大对负责安全协调和确定优先次序的国家安全委员会及其秘书处的支持。

国家机构有效维持法律和秩序

35. 尽管利比里亚的安全机构业已取得重要进展，但仍然无法在没有联利特派团支持的情况下维护稳定。对利比里亚国家警察的评估表明，情况不容乐观。联利特派团已帮助利比里亚政府培训和部署了 4 200 名警察，其中 17% 是女性。虽然大多数对话者指出，在联利特派团撤出之前警察人数应能扩充至 8 000 名，但也有人强调，提高警队的素质要比增强警力本身更值得关注。经确定，目前存在的主要挑战包括：服务条件差，对吸引、征聘和留住合格警察的能力构成了限制；在建设警察体制和管理框架方面面临困难；运输、通讯设备和基础设施不足，这也是所有安全机构面临的共同问题。在实施项目的过程中确实取得了一些进步，但由于资源有限，这些进步主要局限于蒙罗维亚地区。在许多州，虽然州一级的安全机制改善了安保参与者之间的协调，但警力部署尚未扩大到所有地区，巡逻警察很少看见，且社区警务论坛仍很薄弱。许多对话者指出，一些警官缺乏专业素质的做法破坏了公众的信任。在应对公众骚乱时对平民过度使用武力的做法持续受到关注。

36. 利比里亚国家警察应急股最初的规划警力为 500 人，现仅有 321 人。考虑到合格的征聘人员减少，以及在业绩表现、指挥结构和可持续性方面的担忧，该股于 2009 年暂停进一步征聘。此后，该股实现了一定程度的独立运作，在科特迪瓦危机后在科特迪瓦边境地区的部署过程中有良好的表现。然而，该股仍然要依赖联利特派团才能作出迅速反应。鉴于有必要加强应对公众骚乱的能力，扩充警察支助股的工作于 2010 年被设定为优先事项。迄今为止，已有 681 名警察得到培训和部署，到 2011 年年底的目标是培训部署 1 000 名警察。虽然有些对话者认为该股应在未来三年内扩充至 2 000 人，以便为安全过渡作出准备，但也有人

对这种快速扩充方案持有严重的保留意见，原因是资源有限，缺乏合格的候选人，而且基础设施、机动能力和武器不足。利比里亚政府正在根据利比里亚建设和平方案建立五个区域司法和安全枢纽，警察支助股计划部署到这些区域枢纽，为部署在各州各区、未装备武器的警察提供支援。2011年10月，向邦加在建的安全枢纽初步部署70名警察的工作完成，预计到2012年6月，警察、移民、司法和惩教人员将全部到位。还将兴建其他四个安全枢纽。

37. 国家警察培训学院在能力建设方面业已取得重要成果，并正在努力将其扩充为所有安保部门的培训机构。还计划在区域枢纽建立在职训练中心。不过，该学院每年只能培训300名人员，即便采取超常措施每年也只能培训最多600名人员，而且一些对话者担心这会对训练质量产生负面影响。由于学院的能力有限，实现警力扩充至8 000人的计划可能还需要很多年。

38. 警方现有的不足之处有多种原因，包括因缺乏专业培训人员而导致联利特派团警察顾问的指导工作存在缺陷。还必须大量增加捐助者对所有安全机构的支持，以发展其在区和州一级的基础设施，并提供足够的装备、运输和通讯设施。鉴于当前的安全过渡期，这些需求还将进一步扩大。利比里亚政府不仅要在预算中纳入提高警察行动有效性的经费，还要为资本投资、维护和进一步发展提供资金，并可能需要与双边伙伴共同探索增强援助的各种方案。

39. 加强安全机构的努力必须与发展司法和惩戒部门方面的努力相适应，因为这些领域的持续不足破坏了警方的公信力和效能。自2003年以来，在这方面业已取得显著的进展，包括发展国家培训能力、制定监狱程序、统一正式和习惯的司法系统。但是，诸如法律框架过时和问责机制缺乏等系统性挑战依然存在，在立法改革和实施国际人权条约方面也一直进展缓慢。能力和基础设施方面的严重限制更是加重了司法和惩戒系统所面临的挑战。因此，各种延误、审前羁押人数众多、监狱骚乱、越狱、监狱人满为患，就成为了困扰司法和惩戒系统的问题。

40. 目前政府正通过各种举措努力解决这些问题，但仍有许多工作有待完成，才能确保司法和惩戒系统有效运作，为所有人提供公平获得诉诸司法的机会。此外，国家人权问题独立委员会必须开始有效执行任务规定，倡导保护人权，并监督和调查涉嫌侵犯人权的行为。另外，利比里亚政府需要开始规划承担起所有惩戒设施的安保责任，包括目前由联利特派团提供安保的两处设施。鉴于司法、惩戒和警察之间的内在联系，在未来一段时期，整体解决法治问题至关重要。

控制和确保边界安全的国家能力

41. 利比里亚在发展控制和确保边界安全的国家能力方面取得了重要进展。移民和归化局在36个官方过境点部署了人员，但由于能力有限，无法在176个非官方入境点全部部署人员，所以该局从内陆的战略地点监测人员流动。联合国开发

计划署的司法和安全信托基金为该局提供了制服、设备、车辆和基本通信，以推动建立一支由 128 人组成的巡逻股，覆盖与科特迪瓦接壤的四个州。尽管在实施加强业务和行政效能的战略计划方面业已取得进展，但机构改革仍然滞后。虽然一些官员在加纳接受了培训，但到目前为止该局从国际合作伙伴获得的资金或技术支持十分有限，而且该局尚未清退不合格的人员。由于联利特派团目前仅有 16 名移民官员，特派团迄今为止提供的指导和支持也十分有限。

42. 目前预计利比里亚武装部队将于 2014 年投入运作。然而，所有对话者都对利比里亚武装部队未来的作用和任务表达了不同意见(包括在边境行动方面)，因为部队目前缺乏适当的培训或设备。目前，利比里亚武装部队的兵力为 1 982 人，包括一个工兵连以及宪兵和海岸警卫队。自然减员率很高，达到 10%左右；而且纪律欠佳也引起了严重关切。由于维持训练和提高技能所需的实践行动的机会和资源有限，部队发展受到了制约。利比里亚海岸警卫队共有 51 名人员，目前正在逐渐接近独立运作。然而，两周一次的巡逻尚未扩大到蒙罗维亚以外的其他主要港口。

将国家权力延伸至全国

43. 在将国家权力延伸至全国各地方面，业已取得一些进展。所有州府都修建了政府建筑，官员能够按时领取薪水。然而，国家向农村社区提供服务的整体能力仍然十分有限，在全国大部分地区，利比里亚政府在州府以外地区的存在几乎为零。群众和官员之间仍然互不信任，尽管为改善良政作出了大量努力，但官员的能力往往是有限的。与此同时，当地官员普遍缺乏管理资金的能力，能够支配的资源很少。虽然利比里亚已经开始努力建立州一级的协调机制(包括安保协调机制)，但其有效性十分有限，因为仍需要向蒙罗维亚汇报工作。

44. 1 月，利比里亚政府通过了关于权力下放的国家政策，为 2020 年之前的行政、政治和经济治理改革绘制了蓝图。最初的工作重点是实现地方结构的合理化、建立法律框架、加强当地机构及其财务管理能力。目前，正在通过利比里亚政府、欧洲联盟和联合国共同设计、供资 5 000 万美元的利比里亚国家权力下放与地方发展方案，为这项政策提供技术支持。国家方案最终将覆盖所有的州，但迄今仍在 9 个州进行试点。此外，目前正在采取若干举措加强公共部门的能力建设。美国国际开发署正在资助一项为期五年、供资 4 450 万美元的政府和经济管理支助方案，其目的是支持加强特许权的监控和管理，开发央行的电子支付系统，加强管理制度和支持州一级的行政机构。

45. 利比里亚的基础设施很差，许多地区(特别是东南部地区)在雨季几乎无法利用道路通行。政府官员和安全人员依赖联利特派团进入这些地区，而联利特派团还承担了维护任务，以帮助保持主要道路畅通无阻。目前正在设计方案加强交通基础设施和制定该领域的体制框架，但方案进展缓慢，在不久的将来仍然无法做

到全年都能通过陆路进入各州。因此，利比里亚政府有必要与合作伙伴发起讨论，制订出改善内陆地区道路通行方案，以便为联利特派团的撤离作出准备。

组织和平、有公信力和被接受的国家选举

46. 如上文第 2 至 8 段所述，评估团认为选举基准业已实现。然而，考虑到围绕历次选举活动产生的争议(在各个国际行为体的努力下争议已有所消减)，许多对话者强调必须立即进行改革，包括宪政和选举改革，改善人们对于选举透明度和公正性的看法，并为加强各政党和政党制度的努力提供支持。

四. 对联合国利比里亚特派团的拟议调整

47. 利比里亚还远未实现稳定的安全状态，国家机构尚不能在没有维和特派团帮助的情况下维护安全。到目前为止，该国的安全机构都无法独立运作，利比里亚政府的发展和维持这些机构方面仍然面临挑战。因此，鉴于该国在实现过渡基准方面取得的进展有限，再加上当前和平的脆弱性，建议联利特派团根据逐步缩编的战略进行重组，其减员情况应与国家能力建设情况保持相称。

军事部分

48. 正如我在以往报告中所述，联利特派团军事部分在 2006 年进行调整，2007 年和 2010 年间又进行缩编，联利特派团的兵力已从 15 250 名军事人员削减至目前的核定人数 7 952 人。特派团的部队由以下部门组成：部署在 2 个区的 7 个步兵营，包括一支营级规模的快速反应部队(5 156 人)；部队总部(84 名参谋)；支援部队(2 579 人)；133 名军事观察员。

49. 在制订联利特派团下一阶段军事缩编建议的过程中，评估团进行了全面的威胁评估；考察了利比里亚政府有效应对安全威胁的能力；分析了联利特派团军事部分的兵力态势和人员组成；并吸取了以往兵力调整的经验教训。因此我们建议，根据当前和预计的威胁(其中无一是军事性质的威胁)，在 2012 年 8 月到 2015 年 7 月之间，分三个阶段遣返四个步兵营和相关的支援部队，共约 4 200 人，从而使联利特派团的兵力保持在 3 750 人左右，包括来自西非经共体国家的几个营和适当兵力的支援部队。不再需要使用的主要军事装备也可以撤回，包括由三架武装直升机组成的空运股。根据我 3 月 29 日报告中的建议，该股可以迁往联科行动。

50. 在这一期间，联利特派团将逐步重组，并巩固在蒙罗维亚和边境沿线地区(特别是科特迪瓦边境地区)的剩余兵力。考虑到一旦建议开始实施，联利特派团在所有州的部队都将撤出，联利特派团还将采取更为机动的政策，发挥快速反应能力，这就要求保留目前所有的军事多用途直升机。特派团如在部署地点上还有任何进一步的重大变化，都将与利比里亚政府和其他有关利益攸关方磋商。

51. 此外，建议针对联利特派团的缩编制订未来安排的各种方案，因为任何此类方案的方式和筹资办法都必须事先商定。根据第 1609 (2005) 号决议和其后各项决议的要求，将制定出由联科行动通过间歇式合作安排迅速增援联利特派团的各种方案。

警察部分

52. 考虑到建立一支独立运作的国家警察队伍面临重重挑战，联利特派团警察部分的缩编工作已于 2008 年冻结。警察部分的核定人数为 1 375 人，包括 498 名警察顾问、七个建制警察部队的 845 名警官和 32 名惩教干事。

53. 鉴于警方缺乏维护社会治安秩序的国家能力，我们建议不要削减联利特派团警察部分。但有必要作出一些调整，优先重视对国家安保部门(特别是警察和移民局)的指导工作，以使其加速做好承担安保责任的准备。考虑到国家警察的人群控制能力有限，我们还建议在联利特派团建制警察部队现有七个部队的基础上再增设一到三个部队，以建立信心，减轻因联利特派团缩编造成任何潜在的安全真空所产生的影响。我们将根据军队缩编期间不断变化的形势，对具体的需求作出精确的评估。

54. 尽管在发展国家警察方面投资不菲，包括利比里亚政府、国家警察领导层、联利特派团和捐助伙伴在内的所有合作伙伴必须协调合作、加紧努力，才能克服这方面的严重不足。警察派遣国必须为联利特派团提供合格的专家顾问，以加强在以下优先领域的指导工作：规划和管理；人力资源管理；公共信息；取证；犯罪调查；专门犯罪执法/调查，包括针对性暴力和基于性别的暴力行为的调查；犯罪和数据分析；情报；边境管理；内部事务；专业标准和项目管理。

文职部分

55. 为了帮助实施利比里亚不断变化的优先事项，联利特派团将调整其文职部分，使其能够加强提供援助，特别在以下方面：对过渡进程进行战略规划和管理；民族和解，包括宪法改革和权力下放进程；为安全和司法部门的发展提供战略和技术支持。特派团还将继续支持政府加强民主体制，使其将权力和服务扩展到整个国家。在该国各地加强联合国的文职机构十分重要，也是一项建立信任的措施。

56. 联利特派团和联合国国家工作队已经开始确认特派团文职工作的责任。国家工作队正在进行能力评估，重点是确认相对优势。但评估工作发现，国家工作队可能无法承担特派团的大部分文职工作职能。因此，规划工作的重点应该是将职能转交给利比里亚和非联合国伙伴。国家工作队还将需要考虑联利特派团撤出后，执行方案方面的后勤需要。

支持方面的考虑

57. 每年 5 月至 10 月的雨季期间，利比里亚的道路变得难以通行，而且无法承受大规模的后勤行动，飞行行动也因此受到严重限制，对联利特派团的后勤需要造成独特的挑战。这对大幅度调整特派团的配置带来极大困难，以致不得不细致规划和安排遣返、调整和部署的先后次序，以求在短暂的干季最大限度地进行调度。鉴于调动部队、实施调整和开展正常的后勤行动方面存在的后勤挑战，联利特派团将需要保持关键的使能能力，包括重型运载和其他空中能力、海上运输能力、工程能力和医疗设施。

58. 联利特派团已开始着手环境清理活动，注销和处置联合国所属设备，作为今后清理结束长期战略的一部分。联利特派团和利比里亚政府通过联合过渡规划工作组，确认了联利特派团撤出后将停止的有关后勤职能，需由政府承担的任务，以及资源短缺情况。此外，政府要求在特派团缩编时，接收其腾空的设施。

人员的安全和保障

59. 内乱和犯罪继续对利比里亚境内的联合国工作人员构成重大威胁，而且武装抢劫也呈上升趋势。政府对联合国人员和资产的安全和保障负有主要责任，但其能力尚在发展。目前，联利特派团在利比里亚各地部署的部队，减少了文职人员面临的风险。但所建议的缩编一旦开始，这把安全保护伞就再也不能为所有的州提供保护。为了确定没有特派团部队的地方所需要的其他保护平民安全的安排，已进行了一次全面的安全评估，作为评估工作的一部分，使联合国能够在该国各地驻留文职人员。这方面的应对措施将包括在无特派团部队的地区，修改最低运作安保标准，并加强对联合国文职人员的安保能力。

五. 意见

60. 2011 年选举是利比里亚的第二次冲突后选举，已经成为该国冲突后恢复的一大里程碑。我赞扬利比里亚人民和平参与这一民主进程，赞扬全国选举委员会成功组织这次选举和全民投票。我高兴地看到利比里亚的国际伙伴发挥积极作用，帮助创造有利于和平选举的环境，特别是西非经共体和提供国际观察员的所有组织。

61. 但是，选举进程中出现的争议突出表明国家需要治愈创伤，为此需要进行改革，改善人们对选举合法性、透明度、公正和包容性的看法。同样，强有力的反对党和自由媒体等民主机制也能发挥重要作用，确保所有利比里亚人，不论其政治观点如何，都能在国家的政治、社会和体制结构中有一席之地。

62. 在约翰逊-瑟里夫总统的领导下，加强和平、促进经济恢复和社会进步、加强区域合作的工作取得了很大的进展。但迄今取得的进展还不巩固。如果利比里

亚的全体民众尚未对治理的社会和政治基础形成共同的认识，则依然有可能失去已经取得的成果。要建立可信和有效的机构，特别是在安全和法治部门建立这种机构，就需要逐步消除利比里亚冲突的根源，包括结构性的不平等问题。各利益攸关方必须要有极大的政治意愿并作出承诺。因此，我呼吁利比里亚人民和政府继续努力，巩固民主基础，并要求国际伙伴一如既往地支持利比里亚为巩固持久和平与发展条件作出的努力。

63. 当前，利比里亚人民和政府应该把民族和解作为和平进程的中心，因为维持来之不易的和平将需要解决造成利比里亚冲突的那些可能引起争议的问题。在这方面，让广大的利益攸关方参与这一进程至关重要。因此，我敦促利比里亚的全体公民，包括民间社会、政党以及宗教领袖、传统领袖和政治领袖继续努力，使全国就宪法改革、权力下放、安全、司法救助和人权等重要问题达成共识。我并呼吁振兴国家人权问题独立委员会，使其能履行规定的职责。

64. 利比里亚的持续稳定也将取决于次区域的局势演变，取决于国家和区域应对次区域和平与安全威胁的能力发展情况，后者依然是一个令人关切的严重问题。我谨重申，联合国随时准备支持马诺河联盟和西非经共体提出的倡议，包括通过联合国在西非的机构提供支持。

65. 我高兴地看到，在利比里亚政府的建设性参与下，安全过渡规划工作已经取得进展。既然已经商定将联利特派团的安保责任移交国家当局的实施战略，就必须拟定详细计划，规定明确的时间，并制定有效的宣传战略。为了从长计议，过渡规划进程除了安全以外，还应考虑更广泛的挑战，包括治理和法治，并考虑政治情况。这需要强有力的领导，增加改革和发展司法系统的所需资源，扩大民众诉诸法律的机会，消除腐败和歧视性法律，还要满足监狱系统的需要。我呼吁所有利益攸关方，包括政府、联合国、多边和双边伙伴在上述方面加强努力，完善已经建立的重要框架，包括利比里亚的建设和平方案以及司法和安全方案。联利特派团将作出适当的内部调整，并且我建议为其规定具体的任务，支持政府和人民推动已经确认的优先事项，包括民族和解、宪法改革和权力下放，同时加强对安全部门和法治改革的支持。我的特别代表将继续进行斡旋，支持这些和其他的重要工作。

66. 尽管利比里亚不再面临任何军事威胁，但由于国家的安全能力有限，加上本报告指出的破坏稳定的潜在因素，该国依然存在重大挑战。因此，我建议逐步缩减联利特派团，在 2012 年至 2015 年期间分三个阶段减少大约 4 200 名士兵，之后留下大约 3 750 人。

67. 在建设专业和民主的国家安全部门方面遇到的挑战令我感到关切。我呼吁利比里亚政府及其所有伙伴加倍努力，建设强大的安全机构，并配备有效的监督机制，使其获得民众的信任和信心。鉴于这些挑战依然存在，我建议联利特派团的

警察部分维持其目前 7 个建制警察部队共 498 名顾问和 845 名警察的编制，并核准其在今后 3 年内酌情增加至多 3 个建制警察部队。我希望再次重申我先前对警察派遣国发出的呼吁：为联利特派团提供有经验并具备所需专门技能的警察。

68. 为了评估联利特派团的调整情况，将定期进行审查。我建议在特派团 2015 年年中完成下阶段的军事缩编后，即再进行一次全面评估，以根据该国的局势以及在建设该国维持和平与安全的能力方面的进展情况，对特派团的未来和可能的后续存在方案提出建议。

69. 我高兴地看到联合国和利比里亚政府建立了牢固的伙伴关系。这种关系使迄今取得的许多成就成为可能。联利特派团将继续努力实现安全理事会确定的战略目标，即协助利比里亚建立国家安全机构，使其能在不依靠维持和平特派团的情况下维持稳定，从而实现稳定的安全状况。但是，为了发展和维持这些机构，利比里亚还将需要持续和长期的支持，并且现在就应该开始研究双边或区域的支持安排，为联利特派团的撤出作准备。同时，联利特派团应加强其协调国际援助的工作，以便在关键的优先领域促进援助工作的协调一致。

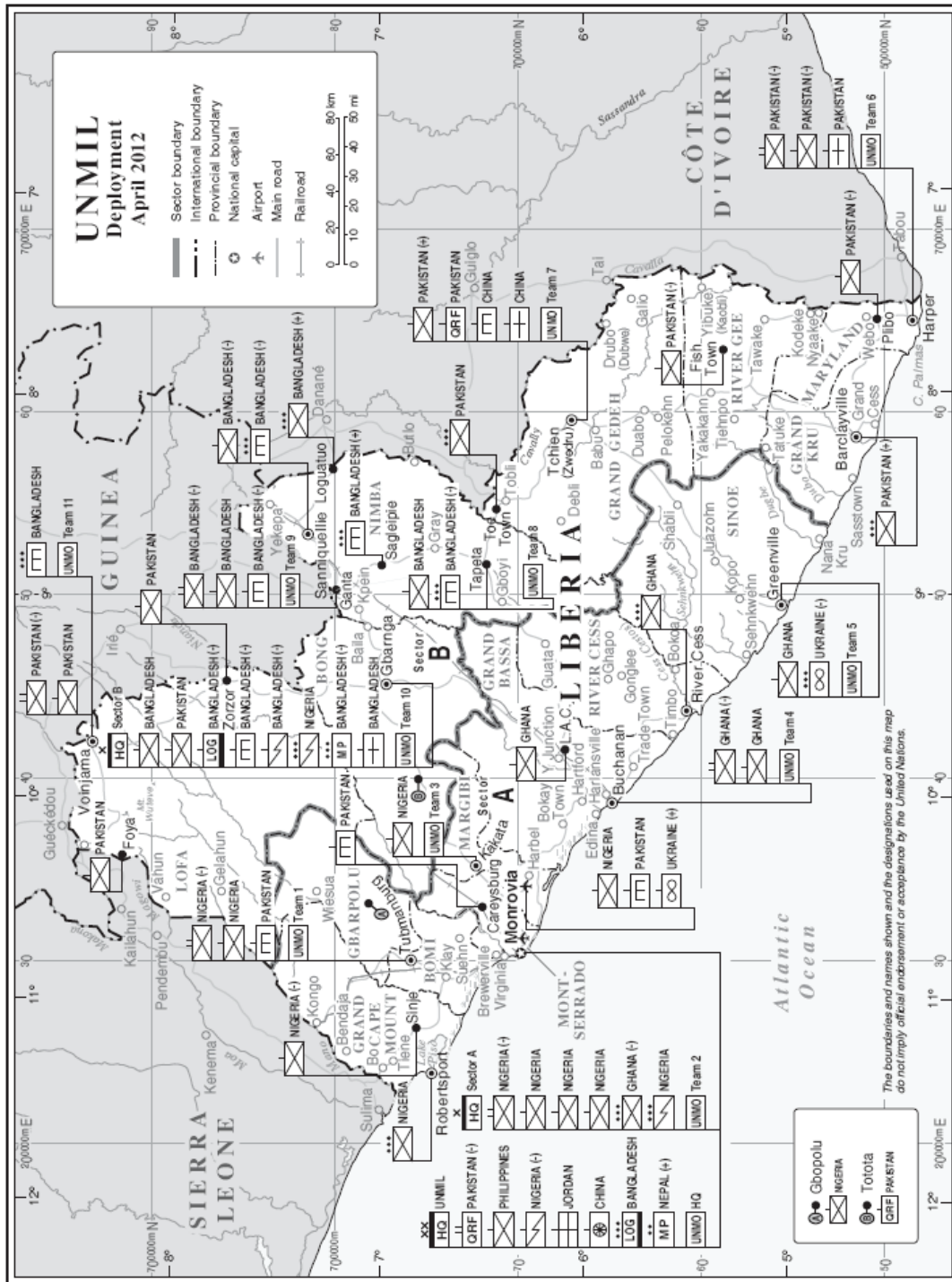
70. 最后，我要向我的利比里亚问题代理特别代表穆斯塔法·苏马雷先生表示真诚的感谢。我并感谢联利特派团和联合国国家工作队的男女成员，感谢他们始终不渝地支持利比里亚巩固和平的努力。我感谢埃伦·玛格丽特·洛伊女士在担任我的利比里亚问题特别代表四年中所做的出色工作。我还要感谢部队派遣国和警察派遣国、西非经共体、非洲联盟、利比里亚问题国际联络小组、建设和平委员会、人道主义组织、多边和双边捐助者以及非政府组织的宝贵支持和重要贡献。

附件

联合国利比里亚特派团：截至 2012 年 4 月 2 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	士兵	共计		
阿根廷	0	0	0	0		13
孟加拉国	13	7	1 431	1 451		13
贝宁	2	1	0	3		0
多民族玻利维亚国	2	1	0	3		0
波斯尼亚和黑塞哥维那	0	0	0	0		7
巴西	2	2	0	4		0
保加利亚	2	0	0	2		0
中国	2	6	558	566		17
克罗地亚	0	2	0	2		0
捷克共和国	0	0	0	0		5
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		24
芬兰	0	2	0	2		0
法国	0	1	0	1		0
冈比亚	3	0	0	3		21
德国	0	0	0	0		4
加纳	9	7	699	715		23
印度	0	0	0	0	243	3
印度尼西亚	1	0	0	1		0
牙买加	0	0	0	0		1
约旦	4	5	115	124	240	11
肯尼亚	0	0	0	0		14
吉尔吉斯斯坦	3	0	0	3		3
马来西亚	6	0	0	6		0
马里	1	0	0	1		0
蒙古	0	0	0	0		0

国家	军事部分				建制警察部队	民警
	军事观察员	参谋	士兵	共计		
黑山	2	0	0	2		0
纳米比亚	0	3	0	3		2
尼泊尔	2	3	15	20	240	11
尼日尔	2	0	0	2		0
尼日利亚	11	8	1 558	1 577	120	9
挪威	0	0	0	0		10
巴基斯坦	7	10	2 942	2 959		18
巴拉圭	2	1	0	3		0
秘鲁	2	2	0	4		0
菲律宾	2	1	115	118		36
波兰	2	0	0	2		3
大韩民国	1	1	0	2		0
摩尔多瓦共和国	2	0	0	2		0
罗马尼亚	2	0	0	2		0
俄罗斯联邦	4	0	0	4		8
卢旺达	0	0	0	0		8
萨摩亚	0	0	0	0		0
塞内加尔	1	2	0	3		0
塞尔维亚	4	0	0	4		5
斯里兰卡	0	0	0	0		14
瑞典	0	0	0	0		15
瑞士	0	0	0	0		4
多哥	3	1	0	4		0
土耳其	0	0	0	0		27
乌干达	0	0	0	0		8
乌克兰	2	2	275	279		18
美利坚合众国	4	5	0	9		13
乌拉圭	0	0	0	0		4
也门	0	1	0	1		4
赞比亚	3	0	0	3		18
津巴布韦	2	0	0	2		35
共计	133	81	7 708	7 922	843	456



Map No. 4211 Rev.30 UNITED NATIONS
April 2012
Department of Field Support
Cartographic Section