

**第五十七届会议**

临时议程* 项目 21 (d)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括特别经济
援助的协调：为饱经战祸的阿富汗的和平、
正常状态和重建提供紧急国际援助

**为饱经战祸的阿富汗的和平、正常状态
和重建提供紧急国际援助****秘书长的报告******摘要**

在过去一年中，由于政治和军事形势的发展致使联合国为阿富汗提供紧急援助的环境发生了巨大的变化，本报告将叙述阿富汗目前面临的持续的人道主义挑战。阿富汗于 2001 年 12 月成立了临时行政当局，随后于 2002 年 6 月成立了过渡当局，这使得阿富汗人民可以有更多的自主权来决定他们所需援助的优先项目，并与在关键部门建立的联合国阿富汗援助团和方案小组合作，来协调方案的设计和援助的送达。

在本报告所涉期间，在人道主义援助和复兴援助的送达方面所取得的重大成就包括，帮助 100 多万名难民返回家园，帮助 300 多万儿童重返学校，使在校就读的女生增长了 90%，数次全国范围的免疫行动，以及对数次自然灾害——包括地震、洪水和一次严重的蝗虫灾害——的有效和协调一致的反应。

对于继续存在的严重的人道主义危机，本报告描述了仍然存在的重大挑战。阿富汗仍然有很大的社会—经济脆弱性，例如在儿童中普遍流行的长期营养不良，以及转向种植罂粟，这些在未来 18 个月中很可能还会继续下去。这些方面所面临的关键性挑战包括：可持续的难民重返社会，人道主义援助应当更加强调复兴，以及持续的捐助支助以满足目前的急需以及长远的复兴和重建需要。

* A/57/150。

** 本报告迟交是因为须顾及阿富汗形势的最新发展。

目录

| 章次 | 段次 | 页次 |
|------------------------|-------|----|
| 一. 导言..... | 1-2 | 3 |
| 二. 审查主要的人道主义发展..... | 3-5 | 3 |
| 三. 恢复与重建展望..... | 6-9 | 3 |
| 四. 社会-经济发展..... | 10-16 | 4 |
| 五. 联合国系统及其伙伴提供的援助..... | 17-84 | 5 |
| A. 救济、复兴和重建的协调..... | 17-20 | 5 |
| B. 机构管理和能力建设..... | 21-24 | 6 |
| C. 粮食援助和粮食安全..... | 25-29 | 6 |
| D. 保健和营养..... | 30-34 | 7 |
| E. 水和卫生..... | 35-36 | 8 |
| F. 教育..... | 37-42 | 8 |
| G. 自愿遣返和重返社会..... | 43-48 | 9 |
| H. 排雷行动..... | 49-55 | 10 |
| I. 农业..... | 56-62 | 10 |
| J. 城市的复兴..... | 63-64 | 11 |
| K. 人权和性别..... | 65-73 | 12 |
| L. 药物管制..... | 74-76 | 13 |
| M. 环境..... | 77-79 | 13 |
| N. 复员、解除武装和重返社会..... | 80-82 | 14 |
| O. 文化与媒体..... | 83-84 | 14 |
| 六. 成员国提供的援助..... | 85-86 | 14 |
| 七. 意见..... | 87-90 | 15 |

一. 引言

1. 本报告是按照大会 2001 年 12 月 21 日第 56/220 B 号决议第 23 段的要求提出的，其中大会请秘书长就根据该决议已采取的行动向大会第五十七届会议提出报告。本报告涵盖了 2001 年 7 月 1 日至 2002 年 6 月 30 日期间的发展情况。

2. 在本报告所涉时期内，向阿富汗提供紧急援助的环境发生了巨大的变化。在塔利班于 2001 年 11 月垮台以后，《关于在阿富汗重建永久政府机构之前的临时安排的协定》（《波恩协定》）（见 S/2001/1154）于 12 月 5 日签订，12 月 22 日临时行政当局宣誓就职。半年以后，自 2002 年 6 月 11 日至 19 日召开的紧急支尔格大会成功结束，过渡当局成立。2002 年 3 月 28 日，安全理事会第 1401(2002) 号决议批准成立了联合国阿富汗援助团，其职能和综合结构是秘书长在其提交给安理会的 2002 年 3 月 18 日的报告（A/56/875-S/2002/278）中提议的。在本报告所涉时期内的重大政治发展情况在秘书长的其它报告中有详细说明，包括 2002 年 7 月 11 日的报告（A/56/1000-S/2002/737）。

二. 审查主要的人道主义发展

3. 尽管国际社会增加了援助，新政府已经成立，自 2001 年末以来安全状况有所改善，但阿富汗仍然面临着严重的挑战。长期战争、干旱和流离失所导致的整体的社会经济的脆弱性，在未来 18 个月里很可能还会持续。特别是，干旱已导致农业减产、土地和财产损失、牲畜耗尽以及个人和家庭债务增加。这些因素还严重损害了家庭解困战略，加剧了粮食不安全状况，结果除其它以外，导致儿童普遍长期营养不良，童工使用增加，农民转向种植罂粟。在阿富汗许多地方，家庭生计面临的挑战由于地雷/未爆弹药污染的问题以及购买商品和基本服务方面的困难而变得更加复杂，特别在冬季更是如此。

4. 但是，在过去几个月中已经取得了很大的成绩。不仅难民回返超过了预期，而且今年的复学运动吸引了超过 300 万名儿童。此外，联合国支持了对蝗虫灾害、洪水和地震的有效反应，并协助进行了控制产妇死亡率和消灭疟疾和小儿麻痹症的斗争，还协助迅速加快雷区测绘和排雷。

5. 但是，该地区仍然需要大量的人道主义援助，并且需要紧急行动。几乎有 1/3 的人口须依赖某种形式的紧急援助。在未来几个月中，一些在社会经济方面比较脆弱的地区很可能由于大量难民和国内流离失所者的回返而面临额外的压力。为了保持阿富汗摆脱依赖性和脆弱性的势头，将需要持续的捐助支持。

三. 恢复与重建展望

6. 联阿援助团和国际援助团体与阿富汗政府紧密合作，以协助阿富汗复兴战略。2002 年 4 月，临时当局提交了国家发展框架，提出了 12 个方案领域。在一些方案领域中，已经组织了由政府部门领导的方案小组，一些联合国机构和非政

府组织在其中担任成员。这些方案小组由方案秘书处支持，秘书处通常由联合国机构¹担任，它们的任务是帮助管理方案小组，协助政府建立强有力的操作协调机制，在编制国家发展预算的过程中提供技术支持，并支持国家能力建设行动。

7. 已经成功地采取初步行动恢复了阿富汗受到破坏的社会经济结构。但是，阿富汗的复兴和重建要获得持续的发展，就必须要使阿富汗融入合法的区域经济活动的主流中，遏制暴力行为的抬头，并需要有持续的捐助支助。

8. 随着支尔格大会的成功结束，预期未来 18 个月内会有一个稳定的政府。过渡当局致力于减少官僚主义，打击腐败，提高工作效率。改革的一个方面就是引入了两部新的银行法，以规范中央银行和一般银行监督。这两部法律的目的是为促进金融领域的稳定提供一个立法框架，而金融领域的稳定是吸引投资的前提。私营部门投资被认为是阿富汗重建的重要动力，尽管现在仍然缺乏准确的量化数据，但是有证据表明，区域和跨国公司的真实投资兴趣已在上升。

9. 2002 年 1 月，联合国开发计划署（开发计划署）启动了“阿富汗复兴和就业方案”，为阿富汗创造了 16 000 个工作机会，主要是在劳动密集型公共工程项目中。除了提供就业，“阿富汗复兴和就业方案”还为基本上没有经济机会的社区和乡村注入了 180 万美元。该方案收到了充足的捐助支助，使方案覆盖范围从喀布尔一直延伸到其他城市。

四. 社会-经济发展

10. 在 2001 年 9 月 11 日事件之前，除了转口贸易和军事开支以外，阿富汗经济受到了严重的扭曲和限制。在阿富汗反恐联盟战争期间，经济受到进一步的破坏，特别是南方地区受到影响较大。但是目前有显著迹象表明，喀布尔经济活动正趋向繁荣。在该城市，国际安全援助部队的存在增加了人们对安全的信心。在其他城市，经济也在好转，但却不如在喀布尔那样明显。在房地产方面，在中小企业方面，以及在建筑和通讯领域，都出现了新兴的繁荣市场。

11. 一个重大的社会变化就是妇女在城市地区地位的重新提高。女童大量返回学校，并得到政府的大力支持。在农村地区，特别是在更加保守的部落居住地，妇女的状况自塔利班政权下台以来，并没有很大的改变。

12. 民间团体的作用有显著的变化。在喀布尔和其他城市，媒体重新出现，唤起人们对于一些问题的讨论，这在前些年是根本不可能的。学术机构重新开放，组成了一个人权委员会，律师协会重新开始工作。以音乐、电影、摄影和家庭聚会为形式的文化活动可以公开举行。

13. 安全理事会的制裁和双边贸易禁运已经解除，阿富汗与邻国的商业关系也已经恢复。阿富汗国有航空公司——阿丽亚娜航空公司自制裁解除以来已经开始了国际间飞行。

14. 《波恩协定》签订以后，开发计划署利用捐助资金成立了阿富汗临时当局基金，以支持临时当局在其六个月的执政期间履行它的职责。基金在 2002 年 1 月至 6 月期间支付了 20 万名公务员的薪金，为在政府部门从事人事、紧急建筑修理以及交通设施工作的公务员提供培训，为成立关于召开紧急支尔格大会超然的特别委员会提供支助，并帮助妇女事务部进行能力发展。基金于 8 月 15 日停止运作。

15. 在世界银行、亚洲开发银行和开发计划署于 2001 年 12 月至 2002 年 1 月期间联合进行的需求评估的基础上，阿富汗重建援助问题国际会议于 2002 年 1 月 21 和 22 日在东京举行。会议承诺，将为阿富汗重建提供资金，第一年金额为 18 亿美元，其后五年内则将提供 45 亿美元（见 A/56/801-S/2002/134）。

16. 根据东京会议的商定意见，已建立了一个机制来协调对阿富汗的国际援助。这个机制被称为阿富汗重建信托基金，由世界银行监管，亚洲开发银行、伊斯兰开发银行、开发计划署和世界银行联合管理。阿富汗重建信托基金支持政府的经常预算，包括快速效应复兴项目在内的投资行动和方案，以及国内阿富汗人培训方案。基金吸引了 1.2 亿美元的认捐承诺，并已经向政府账户拨款 1 850 万美元以满足 2002 年 7 月和 8 月的经常性开支。与警察行动有关的经常性开支由开发计划署于 2002 年 5 月设立的法律和秩序信托基金出资。

五. 联合国系统及其伙伴提供的援助

A. 救济、复兴和重建的协调

17. 在联阿援助团的救济、复兴和重建职能的计划和履行方面，在联阿援助团与政府当局的关系方面，都取得了重大的进展。在关键部门的方案小组和秘书处（见上文第 6 段）导致了规划和方案设计不断加强整合，并已帮助政府掌握优先项目和战略。由于在联合国系统内并与阿政府进行了成功的合作，联阿援助团组织良好地应对了三月份的地震危机和北方的蝗虫灾害，并建立了一个高效的方案以满足大规模难民迅速回返的需要，此外，还完成了一项极其成功的“返校上课”方案和一个全国范围的免疫方案。而且，联合国大规模扩展的人道主义和复兴工作有助于为紧急支尔格大会和更广泛的政治进程提供了一个稳定的环境。

18. 联阿援助团正在投入巨大的资源以支持国家发展预算，并将协助政府提请捐助方注意阿富汗的需要。通过强调需求和目标，预算进程将在促进联合国机构、其伙伴及政府的各自方案编制之间加强整合方面发挥重要的作用。

19. 已经开始将编制地区发展方案的责任下放到地区办事处和各省，以便使联合国和其他伙伴能够快速、灵活地合作，为每个地区设计和执行适当的方案。这些方案将利用有限的资源来促进受战争、难民和国内流离失所者的重返以及干旱影响最严重的地区的综合发展。

20. 2002 年下半年，联阿援助团将同意政府的过渡战略，包括在提供基本社会服务、发展准国有化运营以及加强联合国行动的效率和整合方面的政府能力建设的措施。

B. 机构管理和能力建设

21. 在本报告所涉时期后半期，施政议程最重要的组成部分就是支尔格大会进程，这个过程开始于一月份支尔格委员会的成立，并在六月份随着紧急支尔格大会的成功结束而达到高潮。

22. 在本报告所述期间，国家和地方二级的政府机构在逐渐重新建立。设立公务员制度委员会的基础已经完成，司法委员会也已于 2002 年 5 月成立。经与捐助团体合作，秘书长特别代表办公室正在制订一个方案以支持司法委员会。

23. 依靠一系列需求评估所提供的信息，阿富汗政府正在制订一个国家发展框架，包括国家发展预算和经常性费用预算。开发计划署提供了技术人员以协助当局编制预算，并建立一个数据库来跟踪和监控援助流向。

24. 一个活跃的国家经济的兴起，以及阿富汗与区域和全球经济的重新接轨，其最关键的条件是要重新建立一个有效能的银行体系。开发计划署正在帮助阿富汗中央银行提高它的信息技术能力，并在全国范围内重新建立一个有效能的管理机构网络。

C. 粮食援助和粮食安全

25. 社会动乱和三年干旱导致了阿富汗的粮食不安全，并在 2001 年中期达到了危机的程度。9 月 11 日事件使情况更加恶化，导致国内流离失所者数量增加，摧毁了人民的生计，并导致严重的营养不良。截至 2001 年 12 月，除了因安全状况限制而无法提供援助的地区，粮食计划署为大约 600 万名阿富汗人提供了粮食援助。

26. 粮食计划署向阿富汗农村地区派遣了 58 个快速评估团。调查结果突出反映了持续的营养不良，表明在收获前的青黄不接阶段急需粮食援助。从长期看，需要一个大规模的粮食安全方案，争取在明年使问题有所减轻，并在总体上解决严重的脆弱性问题。同时，人们继续在出售家庭财产，更多的儿童正在被推向劳动力市场来帮助维持家庭生计，据报早婚现象已非常普遍。

27. 总体粮食运输渠道的缺乏仍是一个严重的问题，造成分配额减少，并且降低了粮食计划署满足紧急需求的能力。粮食计划署——联合国粮食及农业组织（粮农组织）2002-2003 年农作物和粮食评估正在最终定稿，该报告将在收获期后的粮食安全和脆弱地区的粮食援助需求方面提供宝贵的信息。初步结果表明，由于今年早期降雨量较大，大多数地区农业产量有显著增加；但是，有初步迹象显示，干旱现象仍将在南部、东部和哈扎拉贾特地区继续存在。

28. 目前的粮食援助倡议包括粮食分配换取资产建设、以工换粮、粮食换种子和粮食换教育等项目。此外，还有城市弱势群体的妇女和男子面包坊项目，为重病患者和营养不良者提供补充食品，为国内流离失所者提供支助，为 150 万名难民提供遣返补助等项目。而且，将公务员薪金配以食品分配作为补充，以帮助建立一个良好的公务员管理机制。联合国机构正与阿富汗政府合作，以建立一个粮食安全的全国数据库，这个数据库将可以提供早期的预警信号，并支持政策的制定和宣传。

29. 除目前的工作以外，预期将会有有一个延长的救济和善后行动。在这个行动中，粮食计划署在协助建立农业、教育、医疗、福利、城市基础设施和就业等基础体系的同时，将继续协助解决当前食品短缺和长期营养不良问题。对于可以提高自给自足能力并增加财富的行动，将会获得特别的关注。

D. 保健和营养

30. 2002 年初，在联合国支持下，公众健康部举办了一次全国保健规划工作会议。会议决定了全国五大优先保健问题：传染病的控制，产妇保健，营养不良，精神保健和战争伤员。

31. 为了提高公众健康部的能力，在联合国儿童基金会（儿童基金会）的支持下，已向公众健康部派遣了在安全孕产、扩大免疫方案和营养等领域的高级技术顾问。基本保健和急救包已经在阿富汗全境分发，以满足 710 万名民众的需要。其他的行动包括精神保健服务的发展和产妇与儿童医疗保健基础设施的重建。

32. 尽管在 2001 年第四季度爆发的小儿麻痹症危机中有 11 个病例得到病毒确认，但阿富汗在消除小儿麻痹症方面已经做出了巨大的努力。定于 4 月和 5 月的全国小儿麻痹症免疫日活动期间内已为 600 万名儿童接种了疫苗。公众健康部、卫生组织和儿童基金会目前正在筹备地方一级免疫活动，目标是巴基斯坦邻近地区，那里在去年曾发现大量的小儿麻痹症实例。此外，目前的麻疹免疫活动为 900 万名儿童接种了疫苗，并已经为 450 万名儿童提供了维生素 A 的补充。

33. 贫困加上营养不良、高生育率和计划生育服务覆盖面较低等因素已导致产妇死亡率非常高及妇女总体健康状况较差。为解决这些问题，公众健康部组建了一个全国产妇与儿童健康工作组。在七个主要的医院里已经建立了一个产妇死亡报告的试点项目。为提高紧急产科护理的水平和确保医疗从业人员获得高质量培训，阿富汗四大主要医院被升级为“英才中心”。2002 年 4 月至 5 月，几年来第一次举行了一次有关产妇安全的工作会议。

34. 2001 年内和 2002 年内所作的几次营养评估表明存在有高度的长期营养不良和微营养素缺乏的病例，特别是在受到干旱影响的地区。儿童基金会、粮食计划署和非政府组织正在向为 30 多万名儿童提供补充营养和治疗性喂养的方案提供

支助。在 Tufts 大学的支持下，公众健康部成立了一个营养部门，并任命了一位高级营养顾问。

E. 水和卫生

35. 在三个政府部门的积极参与下，阿富汗水和卫生方案小组对该领域各机构的工作进行了协调，制订了一个被广泛接受的水和卫生项目的执行指南。在报告期间，还举行了有关“阿富汗饮用水供应系统”和“水资源管理与开发”的工作会议。

36. 阿富汗持续的干旱对 13 个省的地下水资源造成了毁灭性的影响。正在协调各方的努力，以便为受到影响的民众开发新的水资源，加深已经干涸的水井。提供足够的水和卫生设施也是临时安置国内流离失所者和帮助返回者重返社会的主要前提条件之一。在本报告所涉时期，已经为 50 多万人提供了水井、手泵和厕所以及卫生教育。此外，儿童基金会已经在全国 107 所学校修建了水和卫生设施，并在三所高中修复了水和卫生设施。

F. 教育

37. 二十多年的动乱使阿富汗儿童无法实现他们受教育的权利，也使阿富汗无法通过教育而使社会经济发展达到基本的水平。由于禁止女童受教育，在过去六年中很少有女童能够获得小学以上的教育机会。缺少学习材料，师资能力有限，以及教学设施缺乏也导致教育质量低下。

38. 在儿童基金会、非政府组织和其他利益有关者的支持下，教育部发动了回校上课运动，到 2002 年 3 月 23 日新学年开始的时候，已经帮助 178 万名儿童返回学校。作为运动的一部分，已将基本物资及教学和学习材料分发到 4 500 所学校的 230 万名学生和 3 万名教师手中。还提供了 6 000 顶帐篷作为临时教室。由奥马哈内布拉斯加大学提供的 800 多万册教科书和 180 万册补充教学材料已经分发。此外，已经培训了 4 万名教师如何使用这些新教材。

39. 在 6 500 多个学习场所统计的数据表明，近 300 万名儿童已经注册在校。女童占全部学生人数的 30%，自 2002 年 3 月以来女童入学人数上升了近 90%。女教师在教师队伍中占 28%。

40. 2002 年 3 月，阿富汗临时当局和联阿援助团委托儿童基金会支持教育部在阿富汗重建教育体系。教育方案秘书处设立了一个论坛，以便所有合作伙伴都能够根据国家发展框架确定的首要目标在该论坛内讨论政策问题，总体目标是要确保所有阿富汗人都能公平地获得高质量的教育和学习机会。次年，方案秘书处将向教育部提供支持，特别是在教育改革、基础设施建设和能力发展方面。

41. 在联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的支持下，数千名学生参加了 2002 年 2 月 6 日举行的大学入学考试，至此，阿富汗高等教育已经开始恢复。

42. 阿丽亚娜妇女职业中心已经修葺一新，并且装备了诸如缝纫机、卫星电视和电脑等培训设备。数百名学生得以在该中心注册入学，参加职业培训和英语语培培训。

G. 自愿遣返和重返社会

43. 通过与政府有关部门和联合国以及非政府组织伙伴的合作，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）于 2002 年 3 月开始筹备一个多年自愿遣返计划，以帮助数百万阿富汗人结束长达几十年的流亡生活。拟与主要的庇护国签订的三方协定已经拟定，以便为阿富汗难民自愿、体面、安全和有序地返回阿富汗提供一个法律框架，同时确保目前不愿意返回阿富汗的难民有获得庇护的权利。2002 年 4 月 3 日，伊朗伊斯兰共和国政府、阿富汗临时当局和难民专员办事处在日内瓦签订了三方协定。拟与巴基斯坦签订的三方协定正在谈判之中。

44. 为了为难民回返作准备，在巴基斯坦、伊朗伊斯兰共和国和其他邻国建立了自愿遣返中心和机动工作队，并在阿富汗全国各地建立了 20 多个遣散中心。通过这种安排，回返者得到了旅行支助和包括食品和非食品用品在内的旅行袋。有关回返目的地的状况的信息在随时更新，并散发到难民手中，以帮助他们在获得充分信息的基础上作出回返选择。

45. 在这个行动中得到帮助返回家园的人数超过了所有的预期。截至 2002 年 6 月底，有 100 多万名难民得到帮助，从巴基斯坦、伊朗伊斯兰共和国和其他邻国返回了阿富汗。鉴于难民回返速度之快，促使难民专员办事处将 2002 年的规划数字从 85 万人提高到 163 万人。但是，大规模回返在表明难民对阿富汗充满信心时，也为难民的重返社会进程带来了同样大的挑战。

46. 难民专员办事处与其合作伙伴一道采取了一个双管齐下的办法，以期解决营地中的国内流离失所者问题。那些登记要求回返的难民将在交通方面得到帮助。那些因为担心人身安全或食品安全问题而不愿回返的人将在原地得到帮助。截至 2002 年 6 月，由于 50 多万人已经返回原籍，一些难民营已经关闭或者减小了规模。但是，国内流离失所问题仍然是一个普遍的现象，特别是在南方，来自北方的大量普什图族人和北方受干旱影响地区的游牧民族无法回到他们的原居住地。在未来至少一年中，这些人群仍然需要人道主义援助。

47. 回到原籍的难民和流离失所者需要得到重返社会援助，以便确保他们的回返是可持续的。依照国家发展框架，在与发展行动者的努力保持一致并且相辅相成的基础上，难民专员办事处将在住房和供水方面提供数量有限的重返社会援助。

48. 这些遣返和重返社会行动将一直持续到 2003 年，预计 2003 年将会有 120 万名回返者和 30 万名国内流离失所者将得到援助。2000 年开展的国家能力建设活动，将使得遣返部在这一领域有能力承担更大的责任。

H. 排雷行动

49. 阿富汗仍然是世界上地雷分布最密集的国家之一，估计在全国共散布着 1 000 万颗地雷。平均每天有 5 至 10 人在地雷爆炸中受伤，其中有许多是儿童。在许多情况下，这些地雷对经济复兴和发展造成了障碍。

50. 经与政府和捐助方磋商，联合国阿富汗排雷行动中心制订了一个计划，将在中期排除阿富汗所有地雷。此外，正在讨论销毁地雷储存的综合战略。截至 2002 年年底，预计有超过 9 800 万平方米的地雷和未爆弹药分布区域将被清理，有 3 000 万平方米可疑的雷区将进行勘查和标记，5 000 万平方米的战场将被标出，9 200 万平方米的勘查完成区域将交还社会用于生产。

51. 目前有五个区域排雷行动中心在工作，另外正在建立三个分区域中心，以便与联阿援助团八个地区协调办事处配套。除冲突地区以外，排雷行动正在全力以赴，其优先重点是清除炸弹部队（BLU）97 型集束弹药。

52. 正在建立一个排雷行动信息管理系统，以确保改善与地雷有关的信息的收集、对照和分析。在全国及区域二级正在进行人力资源和设备方面的能力建设。

53. 联合国帮助非政府组织开展了防雷宣传方案，特别是作为回校上课运动和目前难民重返工作的一部分。其他提高防雷意识的倡议包括派遣 70 名降低地雷危险培训师，2002 年年底之前还将另外派遣 30 名培训师，还包括向联阿援助团和阿富汗政府职员提供地雷安全培训。

54. 题为“建设阿富汗的和平未来：全面禁止地雷”的国际会议于 2002 年 4 月至 5 月在喀布尔举行，会议将引导阿富汗成为第 144 个签署 1999 年《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》² 的国家。

55. 4 400 多人在如何有效处理盟军投下的次级弹药方面接受了培训。与阿富汗排雷行动中心密切合作的非政府组织——阿富汗排雷行动方案——的职员继续接受技术和管理培训课程。针对管理层的课程已经扩大到国家排雷部的人员，该部门在儿童基金会的协助下，已经成立了一个降低地雷危险单元。

I. 农业

56. 农业及其相关活动是阿富汗 85% 的人口唯一谋生手段。阿富汗大多数农民都从事自给农作，多年干旱和战争严重阻碍了经济作物种植的发展。尽管阿富汗部分地区降雨和降雪较为充沛，但是阿富汗的主要粮食作物——小麦的生产由于农业投入不够而正面临严重的危险。但是阿富汗的特点是，它是世界上唯一的一个在从复杂和持久的紧急状态复兴时，拥有大量优良种子供应的国家。这要归功于粮农组织与阿富汗种子改良企业共同管理的经营已久的种子改良和繁殖方案。

57. 正在向至少 10 万个务农家庭发放价值 350 万美元的麦种、肥料和农业用具等急用物资，重点对象是国内流离失所者和回返的难民。发放的种子和工具将从

当地农民和工匠手中购买，这样一方面可以为他们带来收入，另一方面也可以保证作物适应当地的环境条件和农业体系。

58. 规范目前处于紧急状况中的阿富汗的种子生产、销售和进口的《行为守则》正有待新的行政当局加以批准。《行为守则》支持当地农产品市场和种子资源，同时确保旨在缓解当前战后粮食不安全问题的短期措施，不会危及阿富汗农民实现粮食自给和建立出口市场的长期能力。

59. 过去，坚果、干果和农业副产品的出口为阿富汗提供了 48% 的出口收入。粮农组织对阿富汗的经济类水果和坚果行业进行了一次全面的调查，以帮助政府制定这一重要领域发展的战略。

60. 二十世纪 70 年代，牲畜产品占国民收入和出口收入的一个重要部分。牲畜仍然是阿富汗人民的重要经济资产，为大多数家庭提供了必要的营养和关键的粮食安全来源。与它的一些邻国不同，阿富汗完全没有牛瘟，主要是因为农业部与粮农组织合作建立了一个强有力的由 255 个兽医站组成的网络。通过这一项目，过去 20 年中，每年有数百万头牲畜被接种疫苗并受到监控。2002 年将进行一个包括流动的 Kuchi 人社区调查在内的全国牲畜调查。

61. 粮农组织正在开展一个重建社区灌溉系统、监控现有灌溉结构和收集灌溉问题信息的方案。粮农组织还同农业和灌溉部合作，以增强他们在这些地区的体制能力。

62. 2002 年 3 月，粮农组织发起了一场耗资 100 万美元的与阿富汗 30 年来最严重的一次蝗虫灾害作斗争的运动。尽管有后勤和安全方面的限制，到 6 月中旬，省政府、非政府组织和联合国机构的迅速行动已经清除了近 24 万公顷的土地上的虫害。

J. 城市的复兴

63. 近期的危机和持续的干旱导致了民众从乡村大规模出逃至附近的城市和邻国。在一些主要城市附近，一夜之间就冒出大量的定居点，有些定居点聚集了多达 25 万人。此外，如上所述，自 2001 年 12 月以来阿富汗的政治形势发展导致难民和出逃者大规模返回阿富汗。其中大多数都在城市地区定居。

64. 12 月，联合国、亚洲开发银行和世界银行进行了一次综合需求评估，评估结果表明，在 10 年内城镇重建将需要大约 3.65 亿美元。在本报告所涉时期，联合国人类住区方案(联合国人居中心)和开发计划署为社区发展、公共工程和水/卫生工程提供了援助，在五个主要的城市有 400 多万人受益，粮食计划署在解决城市地区迫切的粮食匮乏问题上已发挥了关键作用。

K. 人权和性别

65. 《波恩协定》签订以后，举行了一次由阿富汗牵头并得到联合国支持的为期三个月的磋商，之后编制了阿富汗人权社团全国名册，并召开了一系列有关人权问题的工作会议。在以下四个主要的领域制定了两年期工作方案：成立独立的人权委员会并进行能力建设，促进妇女的人权，人权教育，以及过渡期司法。

66. 2002年6月6日，卡尔扎伊总统签署了一项成立阿富汗独立人权委员会的命令，委员会的职责包括人权监控、调查违反人权事件和发展国内人权机构。联阿援助团和联合国人权事务高级专员办事处正在帮助委员会发展其能力、扩大它的工作范围并使之成为人权领域主要的全国机构。

67. 尽管在本报告所述期间取得了决定性的进展，但阿富汗境内的人权状况仍然很复杂，特别是在以下三个方面。第一，不同派别之间的冲突仍然在持续，并夹杂着对少数民族的暴力和歧视。第二，已经形成一种政治胁迫的做法，开始围绕着紧急支尔格大会进程中，最近则针对那些试图摆脱某些地方当局的民间组织。第三，阿富汗社会一部分人反对塔利班政权下台以后开始的妇女解放进程，在一些事例中，他们因为反对妇女的政治或社会活动，故对妇女采取了威胁和恐吓的做法。

68. 联阿援助团建立了一套人权案件监测和调查体系。这项工作得到了安全理事会的授权，并且正在同包括独立人权委员会在内的一些地方行动者合作中进行。

69. 因为赤贫的父母将他们的孩子送上街头或送到工厂中，或加入可挣钱的战斗部队，或将他们送入孤儿院以期得到抚养，因而不断加重的经济脆弱性已将儿童置于高风险之下。有证据表明，女孩子在比通常小得多的年纪就被送去嫁人，因为聘礼已经成为许多家庭希望避免进一步负债的最后依靠。除了缺少医疗和教育服务，由于失去了家庭和朋友、经历了暴力事件、家庭日益贫困和须在饱经战祸的环境中应付日常生存的挑战，所以阿富汗儿童还需要克服由此带来的精神痛苦。

70. 儿童基金会正在通过其努力，在儿童保护政策、青少年司法以及弱势群体的社会保护方面支持司法部、社会事务和劳动部以及妇女事务部。一个由司法部和儿童基金会联合进行的快速评估行动已经完成，目的是评估受到非法对待和被剥夺自由的儿童的处境。旨在恢复青少年司法体系并对法律从业人员进行能力建设的后续行动正在进行。目前正在进行一项对弱势儿童的全国调查。

71. 由于塔利班政府对女性参与公共生活进行了严格的限制，禁止他们接受教育或工作，妇女和女童在精神上、社会生活上和经济上都忍受了极端的困难。尽管近期政治形势的变化已经为促进妇女和女童的权利提供了机会，这些机会仍然是非常有限的。针对妇女和女童的暴力大部分没有报告，但其发生频率之高令人吃惊。

72. 已经成立了一个促进性别平等的联合国机构间网络，以便为政策和方案的对性别问题有敏感认识的办法以及联合国系统内的有效协调和监测提供一个框架。

73. 7月26日，妇女事务部与联合国妇女发展基金（妇发基金）在纽约签订了一项新的能力建设协定。根据新的协定，妇发基金将与妇女事务部合作，以消除阿富汗的长期性别歧视。协议正式表示了帮助拥有各种技能和专业的阿富汗妇女积极参与阿富汗重建的承诺。妇发基金将动员各项基金，以加强妇女事务部的服务范围、服务的便捷性和在阿富汗各省妇女、妇女团体和非政府组织中争取支持的能力。

L. 药物管制

74. 药物管制和预防犯罪办事处（药管防罪办事处）于2002年2月在阿富汗南部和东部进行了一项调查，调查结果证实了罂粟种植重新大量出现。政府已经发布了数项关于药物管制的命令，并且在关键的地区开展了消灭罂粟种植运动。通过这些干预，政府估计在东部和南部地区的罂粟种植已经减少了25%。

75. 为扩大消灭罂粟种植运动，药管防罪办事处与政府部门、捐助方、联合国各机构和一些非政府组织合作，以增强人们对于同毒品有关的问题的认识。药管防罪办事处还为拟订适当的干预和方案提供支持，为农民提供替代的谋生手段，并帮助减少鸦片的生产和消费。大不列颠及北爱尔兰联合王国率先协调国际努力以帮助阿富汗打击毒品，并编制了一项战略行动计划，这个计划对于药管防罪办事处的作用和专门知识给予了应有的肯定。

76. 药管防罪办事处在全国范围内进行了一项综合研究，其中将包括逐个农场消灭罂粟种植的战略。行动方案也正在准备之中，以满足农民在即将到来的播种季节中的基本需求，目的是提供除罂粟种植以外的可行的替代农业。

M. 环境

77. 自然资源的管理不善和破坏近年来已有加剧的趋势，结果在阿富汗许多地区，森林几乎已完全消失，并危及到许多濒危物种的生存。据估计，自1979年以来，由于家庭能源消耗和非法木材交易，阿富汗已经失去了30%的森林。三年干旱影响到阿富汗的土壤和水资源，进而严重威胁到农业产量。地下水资源的使用程度已经超出了可持续的范围。由于天生土地贫瘠，阿富汗对于环境管理不善尤其敏感，该国大量土地已经受到侵蚀。

78. 联合国环境规划署（环境规划署）已经开始了对环境状况的战略评估，在这项评估的基础上，将进行在可持续基础上恢复和管理阿富汗自然资源的项目。将进行对新成立的灌溉与环境部的机构评估，以便在环境管理领域制订能力建设计划。

79. 由于几乎所有的实验室设备均已被摧毁，数据的收集和监测既不充分也不够有系统，环境规划署将为通过遥感技术和实地取样收集基本数据提供支助。联合国各机构和美国国际开发署已经组成了一个遥感技术协调小组，以确保在使用卫星图像和分析中尽量降低成本。

N. 复员、解除武装和重返社会

80. 复员、解除武装和重返社会进程实质上与两方面因素有关，一是用单一的国家军队和警察队伍代替现有的民兵组织的努力，二是阿富汗目前物资匮乏、社会脆弱、经济增长缓慢的现实。农村社区应对困难、争取生存的战略受到了严重的损害，城市地区也有相同的问题，尽管程度较轻，结果导致人们相互争夺资源，在有些情况下甚至发展成为公开的社会冲突。由于对人口移动的边界管制更加严格，传统的为做一些零工而向巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国的季节性迁移受到了限制，结果主要是汇款收入减少。这种状况随着国内流离失所者和难民的回返而更加恶化。

81. 为了解决这些复杂的问题，阿富汗当局和联阿援助团正在制订一个试点项目——阿富汗复员、解除武装和重返社会方案，其目标是要覆盖到 2 万名前战斗员和老兵。这个项目将成立和支持一个复员、解除武装和重返社会全国委员会及其秘书处。秘书处将由一位全国专员领导，并将在一年之内负责管理阿富汗复员、解除武装和重返社会方案。联合国的一个技术小组正在支持政府制订特别复员和重返社会计划，以帮助少年兵和其他受到战争影响的儿童。

82. 复员和重返社会进程将为前战斗员提供替代的就业机会，主要是在基础设施重建和排雷行动方面。长期工作机会将会通过微额信贷计划以及职业和专业培训来产生。只要可能，将会为社区提供支助，以确保战斗员的回返不会带来过大的压力和对资源的争夺。

O. 文化与媒体

83. 文化与媒体方面的能力建设正在通过多种渠道进行。教科文组织正在支持独立出版的报纸和一个由 60 多名女记者组成的协会——全球媒体中的阿富汗妇女之声。此外，还为一个特别的出版部门——AÏNA 媒体资源中心提供了设备和培训，以提高女性报纸和杂志的水平。

84. 为新闻和文化部提供了车辆和设备，包括一套因特网连接设备。教科文组织还向阿富汗广播电视免费提供了由其公共服务广播人员全球性 CreaTV 网络录制的长达 160 小时的高质量电视节目。

六. 成员国提供的援助

85. 自 2001 年 10 月发动了联合国提请捐助方注意运动以来，捐助资金的情况时好时坏。到了 6 月中旬，通过联合国阿富汗人民立即和过渡援助方案为人道主义

和复兴行动筹集到的资金达到了约 8.65 亿美元，按照任何资源动员标准来看，这都是一个杰出的成就。此外，通过双边渠道捐助的资金达到了 1.92 亿美元多一点，同时阿富汗临时行政当局基金得到了 7 250 万美元的捐款，用于支付公务员薪金、支尔格大会费用以及成立独立的人权委员会。

86. 但是，细看一下就会发现，人道主义和复兴行动的资源流入在近几个月已大幅度减缓。在 2002 年 4 月 15 日至 6 月 6 日之间，只筹集到了 1 500 万美元略多一点，尽管有证据清楚表明，阿富汗仍然存在着持续的高度的粮食不安全和经济社会脆弱性。捐助资金减少将可能导致对满足阿富汗全国最紧急需要的方案的严重破坏。粮食计划署已经被迫考虑缩小粮食发放的受益人范围，并收缩复兴计划，例如改采以工换粮和为学校提供食物等。同样，据报告由于缺乏资金，国际移民组织（移民组织）于 2002 年 5 月骤然宣布停止其支持难民和国内流离失所者回返的国境内运输方案。难民专员办事处在应付超出预料的来自邻国的高回国率问题的同时，被迫部分填补了这个缺口。

七. 意见

87. 过去八个月在阿富汗发生了一系列重大事件，包括《波恩协定》的签署、阿富汗临时行政当局的成立、支尔格大会的成功结束和新的阿富汗过渡当局宣誓就职。正如《波恩协定》中所载，联合国的作用除了执行其缓和人的痛苦的任务之外，其任务是与阿富汗过渡当局合作，为阿富汗带来“全国和解、国内的持久和平、稳定以及对人权的尊重”（序言部分第 1 段）。作为这个职能的一部分，联阿援助团努力协调支持阿富汗向和平过渡的国际援助。

88. 阿富汗继续面临严重的人道主义挑战。面对干旱、粮食不安全和罂粟种植的复杂的相互影响，援助伙伴在支持返回人口重返社会的同时，必须采取紧急行动，在脆弱的地区增加谋生机会。为要做到这一点，就必须更好地分析目标地区的脆弱性。而且在帮助脆弱社区进行长期复兴的同时，还需要不断提供人道主义援助以满足这些脆弱社区的迫切需求。可持续的重返社会必须建立在一个综合办法的基础上，既包括协调的粮食安全和用工作换现金的战略，还包括对水、医疗和教育等重要领域的支助。

89. 阿富汗的不稳定状况表明，会员国应当考虑两项特别重要的优先事项。第一项是确保目前联合国各机构和阿富汗政府正在制订的冬季反应计划能够获得充分的资源。这个冬季，数百万人面临着严重的困难，需要紧急援助。第二项优先事项出于政府本身需要资金来支付它的核心费用，并支持它的人民的需求。预计将会有重大的财政赤字，这将导致政府削减本希望提供给人民的服务。我们应当铭记，《波恩协定》的主旨就是建立一个强有力的中央政府。我们强烈鼓励会员国通过阿富汗重建信托基金向阿富汗政府提供支助。

90. 阿富汗政府已经明确表明了它领导阿富汗重建的意愿。但是，它无法独自完成这项任务，它需要国际社会持续的援助。因此我恳请捐助团体重申它们决心支持阿富汗从人道主义援助到发展援助的全方位需求的承诺。

注

¹ 已经批准了以下方案秘书处：联合国儿童基金会（儿童基金会），教育方案；世界卫生组织（卫生组织），卫生方案；联合国人类住区方案（人居中心），城市发展方案；联合国粮食及农业组织（粮农组织），自然资源方案；联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处），回返与重返社会方案；联合国教育、科学及文化组织（教科文组织），文化与媒体方案；联合国阿富汗排雷行动中心（阿富汗排雷中心），排雷行动分组方案；世界粮食计划署（粮食计划署），粮食援助分组方案。

² 见 CD/1478。