



大会 安全理事会

Distr.: General
21 October 2002
Chinese
Original: English

大会
第五十七届会议

安全理事会
第五十七年

议程项目 37

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

摘要

本报告叙述过渡政府为执行《波恩协定》而不断开展的工作。本报告重点介绍为提高政府能力、鼓励私营部门发展和调整财政政策而开展的一系主动行动。这些行动是为了使政府能够征收税款，并能够以具有透明度和有效的方式分配使用这些税款。阿富汗政府拟定了国家发展框架和预算，这是这一进程的关键步骤。本报告也提供最新资料，说明《波恩协定》授权的各个委员会（公务员制度委员会、宪政委员会、人权委员会和司法委员会）以及卡尔扎伊总统在支尔格大会主动提议设立的一些其他委员会的现况。

本报告还叙述国际社会提供人道主义援助和支持阿富汗政府重建活动的努力。报告中注意到，保健（特别是免疫）、初等教育、向回归者（难民和国内流离失所者）提供援助等领域已经取得重大进展。本报告还概述了联合国支持政府确定关键部门恢复和重建的优先事项的努力。

执行《波恩协定》的一个关键障碍仍然是安全情况恶化。虽然为解决一些地区仍然强大的领导人之间的冲突已经作出了努力，但还是发生了一些恐怖主义事件和政治暴力事件。国际安全援助部队继续在喀布尔进行有效巡逻，但国际社会需要在首都以外的地区采取更加有力的安全措施。尽管仍然有此必要，目前也不断努力组建和训练一支新的阿富汗军队和警察部队，同时做好准备，解除那些将不被编入国家安全机构的战斗人员的武装，让他们复员。

一. 引言

1. 本报告是依照安全理事会 2002 年 3 月 28 日通过的第 1401 (2002) 号决议和大会 2001 年 12 月 21 日通过的第 56/220 A 号决议提交的。本报告叙述自 2002 年 7 月 11 日提交关于这个问题的上次报告 (A/56/1000-S/2002/737) 以来的情况。

二. 《波恩协定》执行情况：过渡政府的进展

2. 过渡政府是根据《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 6 月份在支尔格大会紧急会议闭幕时设立的(见 A/56/1000-S/2002/737, 第 28-42 段)。以哈米德·卡尔扎伊总统为首的过渡政府面临艰巨的任务, 需要重建国家, 恢复法治, 执行波恩议程所列剩余项目, 包括起草和批准一部新宪法和组织大选。此外, 政府还需要在安全的气氛中完成这些任务, 而安全情况仍然不稳定(见下文第 11-16 段和第 29-35 段)。

3. 在本报告所述期间, 卡尔扎伊总统在支尔塔大会宣布的改革议程的若干关键部分已经启动。总统强调武装部队受文职人员控制的原则, 宣布他就是武装部队的总司令。防务委员会已经设立, 负责军队改组工作。该委员会由许多不同族裔人士组成。受一名国家安全顾问监督的国家安全理事会已开始处理地方冲突扩散的问题, 与内阁代表一起派出特派团, 设法解决赫拉特和马扎里沙里夫的争端。

4. 政府继续努力扩大其在喀布尔以外的影响和控制。财政部已开始由中央政府统一管制各省政府收入的重要工作。这方面工作已经取得进展。赫拉特省长 Ismael Khan 已经给中央政府汇来的关税和护照费收入。巴尔赫当局也将收入汇给了中央政府。同其他地区领导人的谈判在继续进行, 设法劝告他们将本地征收的税款汇给过渡政府。这些收入通常也是地方冲突的根源。统一收税不但可以减少冲突, 而且也是阿富汗国家有效运作的一个先决条件。

5. 过渡政府的国家发展框架展示了国家在经济和社会方面的作用。国家发展框架有三大目标。第一个目标是利用人道主义援助和社会政策为人民生活安全创造必要条件, 从而为支持可持续经济和社会发展所需的人力资本奠定基础。第二个目标是利用外部援助建设有型基础设施, 为私营部门带头的经济增长铺平道路, 反过来又支持阿富汗人力和社会资本建设。第三个目标是实现可持续增长, 使有竞争力的私营部门成为增长的引擎, 并为居民创造机会, 同时也促进社会融合。这项战略能否取得成功, 取决于国家有无能力执行这项战略。为了帮助政府做到这一点, 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)一直同各部合作, 加强其总体能力。

6. 过渡政府为执行国家发展框架, 已经拟定了初步国家发展预算。拟定预算时曾进行了有主管各部参与的协商。政府认为, 国家预算是其中心政策工具, 尤其使政府能够确定和监测发展议程。本财政年度(从 2002 年 3 月开始)的预算为

4.6 亿美元。阿富汗政府预期从自身资源中筹资 6 000 万美元。其余经费必须依靠国际捐助者通过阿富汗重建信托基金提供的资源（见下文第 44 段）。

7. 过渡政府已采取两项雄心勃勃的主动行动来刺激私营部门增长，因为这是其发展战略的基石。首先，政府颁布了私人投资法，以消除官僚机构的障碍。据报道，这些障碍使阿富汗许多企业家寸步难行。其次，政府采用了新的阿富汗货币（新阿富汗尼）。全国范围的货币交换工作正在进行之中，以期将目前国内流通的各种货币换成新阿富汗尼。这是一项有勇气的行动，如果取得成功，将能加强国家的经济统一，恢复国内和国际上对货币的信任。这一行动也将减轻交易风险，从而降低交易费用。

8. 为了进一步努力促进财政改革，过渡政府聘用了有声望的国际公司协助履行购置、财务管理和审计职能。利用这些公司应有助于提高透明度，落实问责制，增强效率，遏制腐败。这反过来也有助于增强捐助者和私营部门投资商对阿富汗的信心。

9. 过渡政府设法实现其雄心勃勃的目标，但能力有限，无法在全国行使权力，因而其努力受到阻碍。原定政策是要用来自其他省份的官员更换现有省长以及省警察、军事卫戍队、税务办公室和文职行政当局负责人（见 A/56/1000-S/2002/737，第 39 段）。这项工作多数情况下都未能取得成果。政府无法劝说各派系领导人迁移到喀布尔。政府也无法执行一项宣布属于各政治派系的所有武装团体为非法并命令解散这些武装团体的法令。

10. 然而，政府似乎在一些地区已经能够行使权力。忠诚于过渡政府霍斯特省长的部队成功的驱除了忠于派系领导人 Pacha Khan Zadran 的战斗人员。Zadran 拒绝承认由喀布尔任命的帕克蒂亚、帕克蒂卡和霍斯特省省长，并数次袭击 Gardez 市，造成众多伤亡。此外应注意到，剩余的关键派系领导人中没有一人退出和平进程，一些人已采取积极步骤同政府建立合作关系。然而，这些领导人并没有以过渡政府的名义、按照其权威和政策或为全体阿富汗人民的利益统一行使权利。

11. 阿富汗和阿富汗人民当今面临的最严重挑战仍然是没有安全，因此最紧迫的国家项目仍然是创建绝大多数阿富汗人民可以接受的安全部队。安全部门改革将向阿富汗人提供确保其自身安全的工具，还可通过建立可信赖的国家警察和国家军队促进全国和解。现在各方都认识到，在训练士兵和警察的同时必须全面改革这两个机构。终于开始就阿富汗国家军队的未来进行辩论，防务委员会开始在创建新的武装部队方面起到应起的作用。武装部队改革的牵头国美利坚合众国正在同阿富汗、联阿援助团和国际社会密切合作，确保中央政府同区领导人就阿富汗新武装部队今后的规模、结构和部署达成协议。与此有关的是，必须制定明确的征兵计划，确定如何分阶段为新部队征募合格新兵并撤出其它人。在实现这些目标之前，必须克服许多障碍，首先包括持续提供资助。为让新部队成为阿富汗国家军队而不是许多部队中的另一支部队，必须解散现有私营民兵，让其成员复原，

重返社会。这一进程包括，日本和联阿援助团带头拟订和执行一项复原和重返社会计划。

12. 在继续就国家军队未来形式进行辩论的同时，继续努力训练国家军队士兵。3 个新营已经从美国和法国军事人员举办的训练课程毕业。但该训练方案开始时存在的问题尚未得到解决：缺少新兵，每个营只有一半兵力；国防部说不能提供武器，因为武器必须进口。此外，这 3 个营毕业后没有明确的作用，而且面临寻找适当营房的困难，必须为它们专门修复营房。国际安全援助部队开始举办训练班，旨在更新该部队今年初开始训练的国民警卫队第一营的技能。这将确保培养目标感，保持现有人数。

13. 没有统一、有效的安全结构意味着阿富汗人继续遭受恐吓、暴力和罪行的危害。这对和平进程的所有方面产生消极影响，并造成恶性循环，因为只要许多表示愿意放弃武器的人遭受不安全，就会感到非保留武器不可。

14. 建立国家军队的工作只是必要安全框架的一部分。应进一步促进建立国家警察部队的努力。德国是警察改革的牵头国，已开始执行训练和装备警察的方案。该方案取得了良好进展。迄今为止，已训练了 8 名警察教官，他们已开始训练 1 549 名警官，包括女警官。为期一年的课程将在警察学校进行，德国警察训练项目最近翻修了该学校。美国慷慨保证为初级警察开办训练班，并训练各地区警察教官，以便在喀布尔以外地区举办训练班。此外，法国还向阿富汗警察提供支助，为内政部缉毒司的工作人员提供了检查毒品实验室和设备。

15. 7 月底在内政部举行为期一周的讨论会，让阿富汗全国警察局长能够确定并商定一套国家目标。但令人遗憾的是，全国警察仍装备不足，而且好几个月都未向喀布尔以外许多地区的警察支付薪金。因此，警察不能向他们服务的社区提供必要的基本服务，也无法填补全国许多地区的安全真空。

16. 阿富汗法律和秩序信托基金正开始满足喀布尔地区警察的基本需要。目前，联合国开发计划署（开发计划署）正与内政部和联阿援助团密切合作，管理该基金。通过该基金提供经费的活动包括：翻新警察设施、支付薪金、训练和能力建设及采购非致命性设备。希望向该基金提供充足的资源，以使资助活动不久扩展到其他省。

17. 消灭毒品仍然是阿富汗面临的最紧迫问题之一。早些时候出现了确定综合缉毒战略的趋势，包括提供替代罂粟花种植的生计。令人遗憾的是，这一趋势徘徊不前。对大多数阿富汗人而言，种植罂粟花仍然是唯一的谋生手段。在没有可行的经济替代作物的情况下，已经开始种植明年的作物。阿富汗政府正在同药物管制和预防犯罪办事处（药管防罪办事处）及大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国和德国政府密切合作，拟订和执行缉毒方案。药管防罪办事处将协助规划、协调和

建立该方案的行政管理能力。预期 10 月底将完成毒品管理战略，提供有关各部与合作伙伴协商。

18. 关于国际关系，过渡政府已经采取若干措施，说明其作为负责任国际社会成员的政策。这些措施包括：签订《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》（见 CD/1478）；协同努力打击恐怖主义；如上所述，认真开展辑毒运动。卡尔扎伊总统努力同该区域各国、特别是伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦发展良好关系。他表示，他决心加强与这些重要邻国的互利关系。他在 2002 年 9 月 13 日在纽约举行的阿富汗问题高级别特别会议上指出，“我们在相互尊重主权、领土完整和独立的基础上，向我们的所有邻国伸出真诚的友谊之手。”

三. 《波恩协定》的执行情况：各委员会

19. 《波恩协定》规定设立若干委员会，其中包括人权委员会、司法委员会和制宪委员会。《协定》还规定必要时设立其他委员会。

20. 阿富汗独立人权委员会致力于开展业务，承担实质性职责。特定的任务按照委员会的工作方案交付给每一成员。方案的重点在于调查和监测、人权教育、妇女权利和过渡时期司法。委员会业已收到有关控诉侵犯人权事件的请愿，并已开始向政府提出有关适当行动的建议。委员会与联阿援助团共同组织了一些真相调查团前往若干省份处理人权事项。委员会成员计划今后同制宪委员会和司法委员会密切合作，以确保人权原则和标准适当反映在今后的宪法和法律改革中。委员会的联合国支助两年期方案分别在喀布尔和日内瓦的联合国人权事务高级专员办事处提交给捐助国。希望国际社会的强力支持能够迅速转变为对委员会活动的实际资助。

21. 过渡时期司法问题由于阿富汗北部发现众人冢的报道而产生紧急性。国际媒体集中报道了希伯罕附近雷里沙漠发现塔利班囚犯的尸体。8 月间，北方三个主要政治和军事党派宣布他们愿意合作进行调查，但调查必须客观公正。他们认为，应该对发现了据称被塔利班杀害者尸体的地点进行调查。联阿援助团和人权专员办事处探讨是否可能由法医专家同时对几个地点进行调查。鉴于北方动荡的局势，还需要额外的安全保障。阿富汗独立人权委员会和联阿援助团同意调查工作应保持低姿态，目前主要旨在寻找和保存证据，可能时把尸体交还家属安葬。目前的情况不允许有系统的充分调查这一件和其他一些过去或最近发生的侵犯人权事件。目前没有办法对证人提供安全保障，此外，这样的调查也会对政府和国际社会致力于养护和加强的脆弱和平发生严重干扰。

22. 联阿援助团人权工作队已处理了四十多件据称严重侵犯人权的事件，包括政治集团和民间社会组织领导人受到的恐吓。中部哈扎拉贾地区、西部和东北部地区情况特别严重，政治和军事领导人企图阻止人们对他们独裁统治提出质疑。一

些少数族裔，特别是西部和北部的普什图人一直是攻击对象，他们遭受歧视和暴力。

23. 援助团还调查了其他可能发生的侵犯人权事件：北方各不同军事党派强迫征兵；政府机构内发生的恐吓；以及监狱和私设牢房的条件。

24. 2002 年 9 月 19 日在妇女事务部主持下，联阿援助团和联合国妇女开发基金共同支助举办了一次性别方案工作组讲习会，计有 60 名国家和国际参加者。工作组在从事这一领域工作的各不同行动者之间建立了协调和合作的机制，确定了列入国家发展预算和联合国联合呼吁的性别问题方案。支尔格大会取得成功并设立了支尔格大会网络（见 A/56/1000-S/2002/737，第 37 段）之后，联阿援助团计划进一步同妇女事务部合作，举办一系列国家和区域讲习会，协助选定的一些阿富汗妇女参与下一次的选举，其中一些作为政治职位的可能候选人，而大多数则是选举人。关于妇女和女童的基本权利，令人担心的是中央一级再度设置了一个伊斯兰教导部，令人回想到塔利班时代的道德操守部。它的职务之一是培训并部署妇女以促进在机构和公共地点阿富汗妇女的严格行为，包括在外表和观点上的限制。

25. 为确保司法委员会的独立性，委员会成员受到审查，卡尔扎伊总统请副总统沙拉尼、司法部长尼马杜拉·阿卜杜勒·拉希姆·卡里姆和联阿援助团协助寻找适当的候选人。这一部门的领导国意大利于 2002 年 9 月 17 日和 18 日在罗马召开了 8 国集团捐助者会议。一个规模较大的后续会议将于 12 月 19 日至 21 日举行，地点仍在罗马。

26. 《波恩协定》要求过渡行政当局在紧急支尔格大会召开的两年之内准备进行一次大选（第一节，第 4 段）。《协定》当事方请联合国为这次选举进行选民登记。因此，联合国秘书处政治事务部选举援助司成员 8 月间前往阿富汗同有关的阿富汗当局进行初步讨论，并收集资料以便对选举的要求进行初步分析。这项挑战性的任务由于后勤和安全问题以及缺乏基本数据而更加困难。同时，筹备选举的第一步就是要设立一个选举机构来组织和监督选举程序。

27. 《波恩协定》还要求进行一次新的人口普查（附件三，第 3 段(一)）。有了普查的资料才能妥善的规划重建程序，因为重建需要可靠的人口和发展数据。联合国人口基金正同阿富汗当局合作开展这项重大工作。

28. 过渡行政当局的一个重要责任是起草并批准新宪法。《波恩协定》规定过渡行政当局设立后的两个月之内必须组成制宪委员会，18 个月之内必须召开支尔格大会通过宪法（第一节，第 6 段）。卡尔扎伊总统以一种换形不换义的方法设立了宪法起草委员会来拟订宪法的初稿。初稿完成后，制宪委员会将在 6 个月后设立。正式的制宪委员会将对宪法草稿进行定稿并核可，然后承交支尔格大会批准。

四. 安全

29. 自上次报告以来发生了若干次严重安全事件，使阿富汗总的的安全情况更加令人不安。过渡行政当局以及国际社会，包括联合国的成员都受到攻击。这些攻击显示了敌视和平进程的一些团体又重新活动起来，令人十分担忧。2002年9月5日发生的事件暴露了阿富汗安全情况的严重性，那一天卡尔扎伊总统在坎大哈险些遭受暗杀，而喀布尔发生的炸弹爆炸使25个人以上死亡。两次事件相隔仅数小时，使人们面对一个残酷的事实，就是有些人想要使阿富汗的暴力循环永不停止。同时，这些严重的事件也在考验着国际社会对阿富汗的承诺，不能允许所取得的进展遭受破坏。

30. 全国各地敌对党派之间的冲突继续发生，没有一个区域能够避免。这些冲突阻碍了救援物品的运送、侵蚀了阿富汗对未来的信心，并继续造成人力、社会 and 基础结构的损害。

31. 联合国本身也不能逃脱暴力。8月下旬，喀布尔的联合国招待所外侧一个小型炸弹爆炸，两人受伤。8月初坎大哈的联合国粮食及农业组织（粮农组织）办事处房地遭人投掷手榴弹，幸运的是没有人死伤。8月25日，贾拉拉巴德位于联盟基地附近的联合国儿童基金会所在地受到两枚火箭炮攻击，一名警卫受伤。

32. 支尔格大会召开以来的几个月内首都恐怖主义事件数量上升、有几次火箭炮袭击和炸弹爆炸，但除了9月5日的攻击之外没有发生多大损害，也没有人伤亡。如果不是有土耳其的希尔米·阿金·佐卢少将指挥的国际安全援助部队的存在，那么喀布尔的安全情况肯定要糟得多。援助部队发挥了关键作用来对抗恐怖主义袭击，保护喀布尔的政府和人民。国际安全援助部队一直在同阿富汗安全部队加强合作，分享情报。

33. 国际安全部队还应卡尔扎伊总统之请协助调查2002年7月6日副总统Haji Qadir遭暗杀的事件。虽然案件的罪犯还没有最后确认，但援助部队的工作加强了保护过渡行政当局成员的程序，并举办了一次保镖特别培训方案。

34. 西部地区相对较为宁静。为了缓和坎大哈行政长官 Gul Agha 和赫拉特行政长官 Ismael Khan 之间的紧张关系，卡尔扎伊总统提议两个领导人进行会谈。阿富汗联盟部队指挥官 McNeill 将军也协助两个领导人之间的交流。

35. 虽然自支尔格大会以来冲突的数量上升，但区域领导人、政府和某些情况下交战方本身也设法自我控制，停止战斗。一个例子是北方在报告所述期间内经过不断小规模冲突之后，两个敌对方、民族阵线和伊斯兰促进会领导人采取较为建设性的行动。马扎里沙里夫的紧张经过地方一级耐心持续的外交之后似乎有所减轻，促进会的 Atta 将军和民族阵线的 Dostum 将军加强了合作。特别是达成了该市解除武装的协议，该市多数地区已清除了武器。两名领导人宣布今后不再许

可指挥官为了个人利益而交战。有联阿援助团代表参加的联合安全委员会也成功地进行干预，停止了一些低度的冲突，使他们不至升级或蔓延。该委员会积极从事于解决冲突，设立协商会议和促使那些发生冲突的地区自愿解除武装的工作。联合国将继续同国际社会其他成员和地方当局合作巩固上述进展并推广到其他地区。

五. 人道主义救济、恢复和重建

36. 本报告所述期间，阿富汗政府、联合国、非政府组织和阿富汗各社区努力对 人道主义危机作出反应，解决迫在眉睫的迫切需要。重点现已转移到重建社区，解决粮食安全薄弱的许多问题，创造就业，改善保健并扩大社会服务的多层面反应。

37. 联合国承诺全面支持阿富汗政府实施《国家发展框架》以及相应的预算工作。与前一年不同，2003 年 1 月至 2004 年 3 月期间的联合国阿富汗过渡援助方案，将基于政府主导的进程和政府今后 18 个月的优先事项。这项工作通过与内阁协商进行，鼓励部长们在方案秘书处支持下，拟订自己的目标和优先事项。

38. 由成功开展让孩子们返回学校运动，可以看出阿富汗取得明显进展的迹象。阿富汗政府/儿童基金会的一项调查确认，已有 300 多万儿童在 6 500 所学校入学。入学儿童中，女童占领 30%。70 000 名教师中大约三分之一是妇女。现在的挑战是让这些儿童留在学校，翻建现有校舍，在没有学校的地方修建新学校（许多课程确实是在大树底下上的），提高教学质量，包括确保支付教师工资。一些中学和喀布尔大学也在恢复教学。

39. 另一个进展的迹象是难民大规模返回阿富汗。通过 30 年间世界最大规模的自愿遣返工作，大约 170 万难民已从（主要是）巴基斯坦、伊朗伊斯兰共和国和中亚国家返回阿富汗。其中大约 100 万人返回了喀布尔和楠格哈尔省，大约 300 000 人回到帕尔旺、巴格兰、昆都士和坎大哈省。在农村重建与发展部和城市事务部合作下，难民和遣返部和联合国难民事务高级专员办事处领导和协调遣返工作。帮助回返者在返回的社区恢复自己的生活，让子女得到教育，仍然是个挑战。40 多万国内流离失所者也已经返回原籍所在地。尽管如此，其他国内流离失所者仍然确实面临困难，例如因迫害而逃离北方家园如今等待返回的普什图人，以及被剥夺谋生手段的库奇人（游牧部落）。还有许多人家乡所在省份仍遭旱灾，还不能回返。因此，对这些群体，人道主义援助和保护活动至少在一年之内仍然是必不可少的。

40. 在粮食援助和粮食安全部门，2002 年粮农组织/世界粮食计划署（粮食计划署）最近的调查显示，在可耕地区域，粮食生产提高了 80% 以上。但是由于降雨有限和耕种总面积减少，该国部分地区粮食仍然严重短缺。在中央高原、巴达赫尚、古尔省等长期脆弱地区，在旱灾仍然持续的坎大哈、扎布尔、帕克蒂亚和霍

斯特等南部省份，粮食供应和获得渠道仍是严重问题。除了目标明确的粮食援助，必须在农业部门持续投资。2002 年 7 月至 9 月，以工换粮项目平均每月雇用 100 万人以上。新的以工换粮项目因资源短缺而推迟到再获得捐款。

41. 阿富汗长期旱灾正在对毗邻的巴基斯坦、伊朗和土库曼斯坦的 13 个省份的地下水资源产生破坏性影响。在儿童基金会以及国家和国际非政府组织支持下，正在通过农村重建与发展部协同努力，为受影响人口提供新的水资源和深挖干涸的水井。本报告所述期间，已经向旱灾影响地区大约 50 万人总共提供了 55 套掘井和手泵、891 套钻井和手泵、217 眼钻井和 685 个厕所。

42. 在卫生部门，阿富汗为消灭小儿麻痹症作出巨大努力，在实现这一目标方面取得长足进展。几百万儿童继续通过国家免疫日免疫接种。阿富汗各地大约 630 万 6 个月至 12 岁儿童（目标人口的 70%）已经接种麻疹疫苗。这些工作是在公共卫生部领导下，在世界卫生组织、儿童基金会以及各主要非政府组织支持下进行的。在非政府组织保健管理科学协会和卫生组织支持下，公共卫生部正在进行的调查将有助于解决进入缺乏保健服务地区的问题。

43. 在农村重建与发展部领导下，正继续进行过冬准备。难民回返人数超过预期以及新的流离失所危险，仍然令人关切。人们希望，一些积极的发展变化将有助于对付冬天带来的特殊危险。这些积极的发展包括：几乎全国各地现在均可通行，更多的资金注入该国经济，没有发生大规模冲突，收成改善。在农村重建与发展部领导下，已确认大约 200 万人最需要冬季援助，重点是北部、西部和中央高原。根据资源供应情况，仍然有时间扩大面向易受伤害群体的以现金支付工资方案，解决粮食供应短缺。冬季将至，我们看到人们从阿富汗外流到巴基斯坦，前几年也有这种趋势。今后几个月将继续密切监测这一情况。

44. 2000 年 7 月 22 日，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的阿富汗重建信托基金接管了开发计划署管理的阿富汗临时行政当局基金。阿富汗重建信托基金支付政府经常预算，包括速效项目在内的投资活动和方案，供资支持海外阿富汗专家参加重建，以及培训阿富汗人的方案。到目前为止，捐助者捐款共计约 8 100 万美元，预期还有 6 000 万美元。7 月初，该基金为政府账户付款 1 850 万美元，用于支付 2002 年 7 月和 8 月紧急经常性开支。

45. 信息管理和传播方面取得一些初步进展，但还有许多事情要做。现在，阿富汗信息管理系统与政府共处一地，在开发国家信息、弱点分析和营养监测系统，以及跟踪捐助支持和援助流动等方面，正在为行政管理提供支持。这些职能先前是由联合国本身发挥的，值得注意的是现在是由政府主持。

46. 在通过 2002 年为阿富汗人民开展的联合国立即和过渡援助方案筹集资源方面，2001 年 10 月以来已承诺 8.23 亿美元。今年在阿富汗已实际支付约 8.1 亿美元。另有 6 000 万美元有保证的认捐款未付。

47. 2002 年 10 月 12 日和 13 日，在喀布尔举行了执行集团会议。会议由财政部主持，与会者来自政府各部门、联合国机构、非政府组织和捐助国。会议着重于政府提出的国家发展预算工作草案，还讨论了人道主义问题以及捐助界和阿富汗发展伙伴的协调机制。国家预算草案反映了一系列贯穿各领域方案阐述的一整套共同优先事项。这些方案中的项目包括教育基础设施、城市基础设施、水资源投资、国家治理基础设施和运输（主要道路和机场），以及民族团结方案。该预算将在今后几个月经政府范围内以及与合作伙伴进一步协商后最后确定。

48. 阿富汗排雷行动方案（排雷方案）继续在全国范围进行勘查、排雷和减轻危险的教育活动，并将行动扩展到许多过去由于战斗而无法进入的地区。六个月以来，方案人员数目从 4 500 增至 7 000，最近冲突中损失的装备大多已予补充。2002 年间，计有 4 250 000 平方米以上的雷区和 20 000 000 平方米以上原先的战场已排清地雷，销毁的地雷和未爆炸物超过 300 000 件。应过渡政府请求，方案制订了一项战略使政府能够履行 2002 年 9 月 11 日所加入的《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》规定的义务。（我很高兴外交部长阿卜杜拉·阿卜杜拉 9 月间将加入书呈交主管维持和平行动副秘书长让马内。）此项战略预订五年内排清所有高优先地区的地雷，接下去的五年清理所有其他地区。如此，阿富汗就能充分遵守条约义务，但要想在规定的时限内达成目标，还须捐助者不断提供资金。

六. 特派团支助

49. 自支尔格大会以来，联合国阿富汗援助团的特派团支助活动的重点一直是吸收联合国阿富汗特派团（联阿特派团）以及联合国向阿富汗提供人道主义援助协调办事处（联阿协调处）的人员和装备，合并联合国阿富汗援助团在喀布尔和各区域使用过的房地、资源和事务。联合国阿富汗援助团在和联合国秘书处人道主义事务协调厅（人道协调厅）正在开展合作，彻底盘存人道协调厅以前的所有资产，然后确定在有资格的接受者之间进行分配的方式。这项工作将在 10 月底之前完成。

50. 下一个时期特派团支助的优先工作包括，为以后的重大政治事件（立宪支尔格大会和选举）进行规划以及建设阿富汗工作人员开展联合国阿富汗援助团的特派团支助活动的的能力。特派团各部分之间的综合规划正在取得进展，以便在 2003 年 12 月底之前确定他们的支持需求。为了使尽可能多的阿富汗人能够接管支助职能，进一步减少联合国的足迹，目前正在确定从国际工作人员转为国家工作人员的合适员额。与此同时，还在确定技术和管理培训需求以及实施发展方案，以纳入英语和电脑知识培训。

51. 在总部，根据我提出的题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告（A/57/387）第 126—127 段的规定，对联合国阿富汗援助团承担的主导责任从

2002 年 11 月初起将从政治事务部转到维持和平行动部。这一转变只是为了使秘书处的职能合理化，是目前改革进程的一个组成部分，别无他意。即使在政治部发挥主导作用的时候，维持和平行动部也一直在参与联合国阿富汗援助团的管理，并且在 11 月 1 日以后，政治事务部将继续密切参与阿富汗事务，具体说也就是参与联合国阿富汗援助团的事务，尤其是在提供选举和宪法事务方面的政策指导和专门知识方面。

七. 意见

52. 随着签署《波恩协定》第一周年纪念日的临近，阿富汗和平进程的总体特点日益明显，前方的挑战凸现得更加严酷。政治环境比较艰难。本报告提到的袭击事件表明，和平进程的敌人并没有放弃使用暴力，仍然将暴力作为破坏政府稳定以及阻碍巩固和平的工具。他们在积极努力利用民众因重建步伐缓慢、持续不安全以及在塔利班倒台过程中重新崛起的当地指挥人员滥用权力而表现出的失望情绪。极端分子的这一努力并非毫无目的。1992 年和 1995 年之间法律和秩序的崩溃就是塔利班在之后几年里取得军事成功的关键因素。

53. 为了应付这些威胁，阿富汗领导人在国际社会支助下有几个工具可以利用。一个就是重建。重新建设阿富汗的自然、经济和社会基础设施，对于和平进程是否能够成功非常关键。需要创造就业和新的经济机会，以便恢复广大人民的希望和信心。还需要实现和平进程的短期目标，如难民和流离失所人口的重新安置、士兵和前战斗人员的复员和解除武装以及控制罂粟种植业正在发展的势头。关于后者，我要促请国际社会和阿富汗政府合作执行一项战略，以可行的经济的办法来予以根除并进行监督。重建的巨大任务给过渡政府造成了沉重负担。为迎接这一挑战，政府需要提高在国家和地区两级的有效性，扩大资源基础。国际社会在协助政府方面要发挥重要作用。因此，联合国阿富汗援助团和联合国系统将继续优先加强过渡政府的能力。

54. 阿富汗政府和联合国阿富汗援助团正在共同努力，加速政府的能力建设，将援助下放并制定专门适合各省需要的地区方案，确保联合国的贡献更加统一，更有成本效益。国家一级当局在联合国和其他伙伴的支持下，在协调援助方面正在发挥日益核心的作用。许多联合国人员已经安置到政府各部门，支持政府拟订政策和活动计划。以后几个月在同政府协商之下，在制定了以公务员制度改革为重点的整体能力建设计划，联合国的援助日益下放并在省一级进行统一之后，这种支持应该进一步精简。

55. 尽管出现了这些进展迹象，政府的资源仍然非常不足。一个国家从二十多年的冲突、破坏和干旱中恢复元气所需要的资源总数，甚至超过了捐助者在 2002 年 1 月 21 日和 22 日召开的东京捐助者大会上慷慨认捐的 18 亿美元（见 A/56/801-S/2002/134，附件，第 15 段）。

56. 阿富汗存在希望的一个最明显迹象也是给阿富汗的脆弱经济及其恢复能力带来极大压力的因素，那就是超过预计的大量难民的返回。我和阿富汗政府和人民一道再度对那些多年来慷慨收容阿富汗难民的国家政府表示感谢。巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国承受了最重的负担，他们的东道应再予肯定。我们要请这两国耐心地对邻国阿富汗挣扎着采取必要措施接纳难民的期间表现进一步的谅解。

57. 改善安全环境是重建努力取得成功的前提条件。地方民兵不许文职管理人员履行职责，逼迫农民和商人缴纳赋税，派系之间不断争斗，迫使当地居民背井离乡，造成人权易受侵害的环境。成立国家级安全部队（军队和警察），加强司法系统，是恢复法律和秩序的关键。国际社会已经承诺要帮助设立这些新的安全以及法律和秩序机构；但这一工作的成功首先要看在该国各个地方已经建立起军事存在的主要派系的决心。他们负有首要的责任，必须放弃短期的派系利益，防止他们之间的现有分歧使国家再次陷入无法无天的状态，并使国家能够拥有有效、团结的国家级军队。不用说，安全的恢复还取决于国际援助。因此我促请国际社会支持这一重要部门，其改革与发展有可能赋予阿富汗享受安全的基本权利。

58. 短期而言，国际社会在同阿富汗合作下能采取措施有效改进安全状况。这一点没有比喀布尔更加明显的了：国际安全援助部队在该市经常巡逻，取得优良成果。我仍然认为国际安全援助部队的扩大是改进阿富汗全境安全的最适当工具。所有地区所有阶层的阿富汗人都有此要求。我的特别代表7月间告知安全理事会：“国际安全援助部队的扩大将对安全产生重大影响，而且能以较小量的部队和费用并在部队危险性较小的情况下实现”。

59. 这就涉及和平议程的政治方面。波恩进程的首要目标是建立一个有充分代表性的政府。从代表性的角度看，紧急支尔格大会的召开以及过渡政府的成立解决了临时政府的一些缺点。2004年选举预期将提供一个完成这一进程的机会。然而与此同时，不信任情绪在继续影响中央政府与人口中那些自认为被目前统治剥夺了公民权的人之间的关系。这种脱离政治进程的现象在普什图人中尤其令人关切，不论北方还是南方。从更广阔的角度看，十年内战使族裔之间的裂痕加深，从而使在政治上重建国家的任务更加困难。这是一个事实。在此还是要敦促政府内外的阿富汗领导人，他们必须向阿富汗社会发去一个有力的信号，表明他们决心不分族裔背景和政治从属关系共同努力，使国家渡过这一非常微妙的历史阶段。反过来，我们国际社会应该向阿富汗领导人和广大人民发出一个有力信号，表明在这一关键时刻，我们同样决心站在他们一边。

60. 最后，我要再度赞扬我的特别代表拉赫达尔·卜拉希米先生和他的工作人员进行的努力。自上次报告以来，如上所述，是一个国际社会日益遭受袭击的不稳定时期。这种情况下，他们的勇气和克制以及继续勤恳有效地工作的能力是值得钦佩的。