



大会

Distr.: General
3 December 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议

议程项目 28 和 40 (f)

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

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

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

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

本报告叙述过渡行政当局执行《波恩协定》的工作。在这方面，报告集中注意联合国的活动和叙述 2002 年 7 月至 2003 年 11 月阿富汗重要的政治和人道主义事态发展。

报告突出表明安全局势恶化是全国各地的一个主要关切问题。犯罪行为不受抑制、派别战斗爆发、环绕非法麻醉品贸易的活动都对波恩进程造成不利影响。在本报告所述期间，对援助界国际和本国工作人员的攻击有所加剧。主要安全威胁仍然是被怀疑为“基地”组织、塔利班以及支持希克马蒂亚尔的人对政府部队、联合国和人道主义人员的恐怖攻击。攻击多半发生在南部和东南部控制不严的边界沿线地区。

* 本报告推迟提交是为了要反映制宪支尔格大会的召开情况，该大会原定 2003 年 10 月召开，是波恩进程的一个重要里程碑。制宪支尔格大会已推迟到 2003 年 12 月，因此将在下次年度报告中反映。



报告中说阿富汗的经济取得了重要的增长。其他重大成就包括恢复了国家初等教育系统和进行了历史上最大的一次联合国协助的难民遣返工作。仍然必须在阿富汗南部创造安全环境以便能够进行重建。同样关键的是中央政府努力扩展其权力、加强行政能力和在全国提供社会经济惠益。

报告的结论是，国际社会必须决定是在阿富汗提高参与水平还是冒失败的危险。只有制止并扭转当前的安全恶化，向联合国、非政府组织和其他援助阿富汗的方案和人员提供充分保护，才能完成《波恩协定》规定的任务。

一. 引言

1. 本报告是依照大会 2002 年 12 月 6 日第 57/113 A 号决议第 12 段和第 57/113 B 号决议第 23 段提交的，在这两段中大会请秘书长就实施决议的进展情况向大会第五十八届会议提出报告。本报告总结 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 11 月阿富汗重要的政治和人道主义事态发展以及联合国阿富汗援助团（联阿援助团）的活动。本报告所涉各项问题在 2002 年和 2003 年提交大会和安全理事会的定期报告中有更详细的说明（A/56/1000-S/2002/737、A/57/487-S/2002/1173、A/57/762-S/2003/333 和 A/57/850-S/2003/754 及 Corr. 1）。

二. 《波恩协定》执行情况

A. 增加政府能力和扩展政府权力

2. 过去一年，阿富汗过渡行政当局采取了一系列措施，以加强其行政结构并扩展其权力。2003 年初进行的部会间预算编制工作对发展国家决策制度尤其重要（见下文第 49 段）。

3. 中央政府颁布了一系列改革措施，包括任命新的省级海关主管，以改善从各省收缴的税款。在 2003 年 3 月 21 日开始的本财政年度第一季度，政府的税收超过上一财政年度全年。政府预期本财政年度至少筹得 2 亿美元。阿富汗发行新货币的工作于 2003 年 1 月 1 日完成，这是另一项关键改革。新币发行后币值大致稳定，凸显了这项改革的功效。

4. 民政管理的改革也取得了进展。2003 年 5 月 20 日，国家安全委员会将该国最有权势的 10 个省长和两个地区指挥官召集到喀布尔，要求他们遵守一个 13 点决定（见 A/57/850-S/2003/754，第 3 段）。政府于 8 月 13 日采取重大步骤执行该决定，更换了坎大哈和查布尔两省抗拒中央权力的省长，并剥夺了赫拉特省长伊斯迈尔·汗的兵权。卡尔扎伊总统和内务部还成功地更换了喀布尔和各省腐败和无能的官员。不过，在某些情况下，新的任命受到地方原任者的抗拒。这突出

表明中央政府必须进一步努力，确保所有政府官员接受其作出任命和执行行政管理命令的法定权力。

5. 2003 年 6 月 11 日设立的行政和公务员制度改革独立委员会应有助于政府官员的量才任命和晋升（见 A/57/850-S/2003/754，第 5 段）。该委员会有权把腐败或不合格的政府官员撤职。财政部也在 2003 年 6 月设立了薪金支付问题特别工作组，预期该工作组将精简支付机制、帮助打击腐败、改进公务员的留任情况和帮助培养对中央政府的忠诚。

6. 《波恩协定》规定的人口普查项目已于 2003 年初完成试点阶段。全面普查的第一阶段，包括更新地图和初步点算人口，也在阿富汗中央统计局领导、联合国人口基金（人口基金）支助下，于帕尔万、卡比沙和洛加尔三省完成。第二阶段，全国人口普查，将于 2004 年开始。

B. 波恩进程的现况

宪法改革

7. 按照《波恩协定》的规定，起草新宪法的工作在审查期间是一项关键任务。新宪法将奠定在阿富汗恢复法治的永久基础，并确定导致和平实现阿富汗人的期望的政治秩序。

8. 起草进程于 2002 年 11 月宪法起草委员会创立时开始。2003 年 4 月起草委员会向同月按总统令任命的宪法审查委员会提交了宪法初稿。审查委员会有 35 名成员，包括 7 名妇女，其组成充分体现了阿富汗的职业、宗教、民族和地区多样性。在进行了一个月的宣传教育活动后，委员会在阿富汗所有 32 个省份、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦进行公众协商。大约 178 000 名阿富汗人，其中妇女占 19%，参加了 556 次会议，讨论草案。此外，提交了 50 000 多份书面调查。审查委员会已把这些协商结果编入 2003 年 11 月 3 日公布的宪法定稿。在提交制宪支尔格大会批准之前，该草案已周知全国。

9. 宪法草案将设立总统和两院制议会，议会中将确保最低妇女议员名额。关于尊重基本人权、尤其是《世界人权宣言》所载权利的规定已列入草案。同时，草案规定，国家法应与伊斯兰原则取得一致。草案列出了过渡措施，包括颁布法令，规定在批准宪法的六个月内进行总统选举和总统选举后一年内进行议会选举。草案引起了各种反应，毁誉参半。目前尚无明确的民意测验，不过有迹象表明，许多阿富汗人认为，草案将推动和平进程，加强法治。另一方面，许多阿富汗人继续支持君主立宪制。此看法尤其得到普什图人的强烈支持。国家语言的地位也是争议焦点；普什图语和达里语是国语，但少数民族语言却不是官方语言。伊斯兰的作用、保护人权（有人认为草案对此未予充分重视）和向地区下放权力等问题也引起争议。

10. 制宪支尔格大会将于 2003 年 12 月 10 日开始，将有 500 名代表参加。其中 344 名将由 2002 年紧急支尔格大会的 16 000 名注册县代表在省级选出（见 A/56/1000-S/2002/737，第 29 段）。另外 106 个席位已分配给选举特殊类别代表，包括妇女、在巴基斯坦及伊朗伊斯兰共和国的难民、国内流离失所者、游牧者、印度人和锡克族人。总统将指定其余 50 名将具有法律或宪法知识的代表，其中半数妇女。

选举进程

11. 按照《波恩协定》的规定，应于 2004 年 6 月进行选举，并在选举之前由联合国进行选民登记。鉴于长年战乱，致使阿富汗濒临毁灭，因此需要从头开始建立法律和体制结构。过渡行政当局于 2003 年 7 月 26 日任命了由 6 名成员的阿富汗临时选举委员会。委员会已开始与联阿援助团合作，为开展选民登记工作作出准备。也于 7 月 26 日设立的联合选举管理机构将监督选民登记过程，包括发布条例和准则、各党派的临时登记证和选民登记最后证书。联合选举管理机构由 6 名临时选举委员和 5 名国际选举专家、包括联阿援助团选举股股长组成。

12. 2003 年 8 月，联合国和阿富汗政府向捐助者提交了 7 800 万美元的预算，用于开展选民登记工作。这笔预算必须由自愿捐助筹措，资金仍缺 50% 以上。截止 2003 年 12 月初，已认捐或承付 4 700 万美元。由于筹资延迟，致使其他若干后勤、文化、地理和政治因素复杂化。因此，选民登记工作的开始从 10 月 15 日推迟到 12 月 1 日。因 2003 年 11 月在坎大哈联阿援助团选举办事处外发生安设汽车炸弹事件而引起的安全考虑，不得不减少于将于 12 月 1 日部署的登记组的数目。按照修订计划，登记组将在阿富汗 8 个地区中心部署，不过最初选民登记工作大部分将在制宪支尔格大会省级选举地点在严密保安情况下进行。

13. 视财政和安全情况而定，有更多登记组将分三个阶段部署。第一阶段约有 70 个登记组分布各地区中心。第二阶段增加 79 个登记组，广布各省府。第三阶段再增加约 150 个登记组，其中有些可流动，在边僻农村地区部署。

14. 还设计一个 900 万美元的补充登记安全项目，并已提交捐助者。该项目将支助培训阿富汗警察和受训后与登记组一起部署。此项目是由法律和秩序信托基金资助，目前资金已到位。

总的安全情况

15. 安全依然是该国大多数地区令人关切的主要问题。刑事犯罪猖獗，各派系之间的战斗以及围绕着非法麻醉品贸易进行的各种活动，都对安全问题造成不良影响。不稳定局势的主要根源仍然是塔利班、基地组织以及吉尔布丁·希克马蒂亚尔的支持者涉嫌进行的恐怖主义活动。这些集团的目标指向过渡行政当局成员和国际社会。过去一年中，针对援助界国际及国内工作人员的袭击不断加剧。2003 年 3 月，红十字国际委员会的一名国际工作人员在乌鲁兹甘省遭到谋杀。同月，

一名意大利游客在扎布尔省被杀害。狙击火力和爆炸袭击也以联合国和非政府组织的车辆和办公室为目标，有时造成生命损失。今年早些时候，在发生了一系列针对国内排雷员的致命埋伏后，排雷活动被迫停顿。2003年6月7日，自杀炸弹手在喀布尔国际安全援助部队的车辆旁边引爆汽车炸弹，造成四名士兵丧生，另有29人受伤。这是国际安全援助部队部署以来遭到的死亡人数最多的袭击。令人悲痛的是，联合国工作人员和设施在2003年11月遭到一些袭击，最后致使一名联合国难民事务高级专员办事处国际工作人员于11月16日在加兹尼遭到谋杀。

16. 在整个南部和东南部地区尤其是边界地区，出现了更多针对政府部队、非政府组织、以及被认为是为政府工作或支持政府的阿富汗人的恐怖袭击。为了防止跨边境渗透，联盟部队和阿富汗国家军队的部队开展了各种追查武装集团的行动。不过，联合国为了保证工作人员的安全，在南部地区实施了严格的旅行限制（见A/57/850-S/2003/754号文件第24段）。联合国在发生2003年11月的事件后，中止了在受影响地区的公路任务和工作人员活动，并减少了国际工作人员人数。这些预防性措施虽然是必要的，但明显限制了联合国交付方案和向和平进程提供支助的能力。

17. 动荡局势的另一根源仍然是武装派系之间的争斗。由于北部敌对派系之间的小规模冲突，2003年初设立了一个由联阿援助团参与的联合安全委员会。委员会的成就之一，是于2003年4月在法里亚布省梅马内以及2003年5月和10月在巴尔赫省马扎里沙里夫爆发战斗之后居中斡旋，促成停火。不过，紧张局势依然严重，尚没有显而易见的持久解决办法。

安全部门改革

18. 在过去八个月中，政府开始了改革国家安全机构的进程。这一进程要求对以下五项互相关联的工作进行协调：(a) 各武装派系的解除武装、复员和重返社会；(b) 建立新的国家军队；(c) 培训新的国家警察部队和边防警卫队；(d) 恢复司法部门；(e) 打击麻醉品。

19. 2002年12月1日发布了建立阿富汗国家军队，呼吁各派系部队解除武装、复员和重返社会以及改革国防部的总统命令，从而启动了改革势头。令人遗憾的是，改革的步伐比预想的要慢。诚然，进程的每个步骤都遭到来自最高级别政治领导人的反对

20. 不过，2003年9月在执行国防部改革计划方面取得了重要进展。这个计划要求对国防部内22个“最高级别”职位进行重新安置，以使领导层更能代表阿富汗的多样性。这尤其意味着要削弱国防部长所属的Panshiri派系的影响力。改革完成后发现，改革不如事先希望的那么全面。因此，许多阿富汗人仍然认为，实权仍然只掌握在一个派系手中。这种情绪在南部普什图居民中尤为强烈。为了

赢得许多阿富汗人的信任，新成立的国防部必须明确奉行全国性政策，而不是奉行派系政策。尤为重要的是，新任命的高级工作人员必须在各自负责的领域得到并展示实际权力。内政部和情报机构也进行了类似的改革，使之真正成为国家机关。

解除武装、复员和重返社会

21. 如前所述，国防部改革是若干其他改革的基础。各武装派系解除武装、复员和重返社会是一个至关重要的方案，只要国防部由一个派系公开控制，这一方案就不能得到实施。假如没有解除武装、复员和重返社会，动荡局势将持续存在，民众对制宪进程和全国选举的参与也将受到阻碍。在另一方面，解除武装、复员和重返社会方案若能取得成功，将有助于为建立一个不偏不倚的司法制度创造条件，也有助于建立有效的国家军队和警察。

22. 2003 年 10 月，国防部改革被认为是相当充分的，从而可以启动两项解除武装、复员和重返社会试点项目。第一个试点项目于 10 月 24 日在昆都士开始，共有 647 名士兵复员，并纳入各种重返社会计划。第二个试点项目于 11 月 9 日在加德兹开始，共有 586 名士兵复员。全面解除武装、复员和重返社会方案可望于 2004 年初开始。总的来说，该方案的目标是解除 40 000 名士兵的武装，并在第一年使 35 000 名士兵重返社会（其余 5 000 名士兵将得到培训，而后并入新成立的国家军队）。大约 100 000 名士兵将在多年方案期间复员。

23. 解除武装、复员和重返社会方案技术和业务层面的准备工作得到了日本政府的大力支助，而该国是这项工作的牵头国。2 月 22 日，日本在东京主办了旨在调动国际支助的捐助方会议，会议期间的认捐款共计 5 070 万美元，日本向方案捐助了 3 500 万美元。

阿富汗国家军队

24. 在美利坚合众国的领导下，阿富汗国家军队有 11 个营已经成军，使目前的军力约达 6 500 名士兵，而最终的军力将达到 70 000 名士兵。四个营将做好准备，在 2003 年 12 月的大国民议会期间提供安全保障。2003 年 7 月，阿富汗国家军队的两个营与美国联盟部队一道，在帕克蒂亚省祖尔马特打击涉嫌塔利班和其他叛乱分子。一个营还得部署在马扎里沙里夫，协助稳定各地区的局势。临时部署在全国各地——其中包括加德兹和巴米扬——执行培训任务的阿富汗国家军队部队纪律严明，作风专业，受到阿富汗人的欢迎和赞赏。

警察和惩戒所改革

25. 在阿富汗各安全机构中，内务部实施的改革最为深远。该部响应 2003 年 4 月 6 日的总统命令，开展对内部结构进行重组，并制定一项五年计划，成立一支 50 000 人的专业国家警察部队以及 12 000 人的边防警卫队（国防部已于 2003 年

1 月将边防警卫队的职权由国防部移交给内务部)。警官团以及专门部门的培训工作正在由德国警察支助项目负责开展。美利坚合众国自 2003 年 5 月以来一直在主持一项免费方案，向警察教员提供培训，并提高喀布尔警察部队现任警官的技能。2003 年 4 月，内务部还成立了一个拥有自主权的人权股。自 5 月底以来，该股已经追踪调查了 70 多个指控执法官员侵犯人权的案件。

26. 司法部向内务部移交国家惩戒部门职责的工作正在进行中。司法改革委员会正在进行一项调查，以便确定哪些惩戒所应该予以更新，以达到最低国际标准。5 月 17 日，司法部和联合国毒品和犯罪问题办事处就阿富汗感化制度改革签署了一项为期两年的协定。

27. 为警察部门改革筹资的工作正在通过由联合国开发计划署负责管理的阿富汗法律和秩序信托基金进行，其中包括为支付警察薪金筹资。

司法改革

28. 由于阿富汗向和平过渡的进程仍然很脆弱，司法部门改革与安全状况不可分开，因此与军事、警察和罪犯管教的相应改革也是不可分开的。司法改革的目标尤其应该是建立公正、负责任、可持续和长期的司法制度。

29. 过渡行政当局设立了司法部门改革委员会，该委员会已于 2002 年 11 月开始工作(见 A/57/762-S/2003/333，第 37 和 A/57/487-S/2002/1173，第 25 段)。意大利是司法部门的牵头捐助国，12 月 19 日和 20 日在罗马召开会议，会上捐助者认捐了 3 000 万美元，用于财政和技术支助，其中 2 000 万美元来自意大利。

30. 司法部门改革委员会 2003 年 6 月在 10 个省份完成对司法部门的需求，包括基础设施、工作人员、程序、非正式司法和罪犯管教的初步调查。其他若干举指，包括培训法官及检察官、基础设施重建、编制法律索引和修改法律、法律教育和宣传等工作业已开始。

毒品管制

31. 过渡政府表示，有决心解决非法毒品生产问题，并表示愿意加入多边反麻醉品努力。尽管如此，根据联合国毒品和犯罪问题办事处 2003 年《阿富汗鸦片调查报告》，阿富汗仍然是全世界最大的鸦片生产国。此外，鸦片种植者也已针对各项禁止鸦片的努力改变了做法。在 2003 年种植季节，罂粟种植似乎已扩散到几个新的省份，而在赫尔曼德、坎大哈、楠格哈尔和乌鲁兹甘等传统种植区却有所减少。

32. 在联合国毒品和犯罪问题办事处及毒品管制方面的牵头国家大不列颠及北爱尔兰联合王国的支持下，阿富汗政府在报告所述期间采取了若干步骤，打击非法麻醉品。阿富汗国家安全委员会于 2002 年 10 月设立了一个反麻醉品局，向有关部委提供技术支助和咨询，确保及时实施国家毒品管制目标。2003 年 5 月，阿

富汗通过了一个十年期国家毒品管制战略，目的在于消除进出阿富汗及阿富汗内部的非法麻醉品的生产、消费和贩运。此外，内务部设立了一个反麻醉品警察部门。禁毒运动取得了一些实际成果，但在一些地区，这一运动在农民的大力反对下被迫终止。

33. 农村地区不发达、缺乏法治、用于执法的财政资源有限、没有其他的谋生之道等因素，在继续限制政府打击非法麻醉品的能力。在这方面，各区域处理毒品威胁的方法就更显重要。2003 年 5 月，中亚至欧洲毒品渠道问题国际会议召集了受阿富汗毒品影响的各国开会，以促进国际合作，加强受影响各国的国家阻截和减少需求政策。

省重建小组

34. 从 2002 年 12 月开始，由美国领导的联盟部队开始在喀布尔以外地区（巴米扬、加德兹和昆都士）部署省重建小组。各小组通过建立信心、协助扩展政府权威以及为新的国家安全机构的培训和部署提供平台，协助开展重建工作，并对总体安全环境作出贡献。联阿援助团同各个小组密切合作，并通过提议设立提供警察培训及恢复政府和交通基础设施等职能，协助它们向阿富汗的安全需要提供支助。

35. 若干国家表示有兴趣建立更多的小组，其中新西兰负责指挥巴米扬的省重建小组。大不列颠及北爱尔兰联合王国早些时候在马扎里沙里夫部署了一个小组，并在那里积极支助联合安全委员会的调解和解除武装工作（见上文第 17 段）。德国正在昆都士建立一个小组，由国际安全援助部队领导，而不是象其他小组那样在联盟监督下工作。美国在赫拉特和坎大哈建立了小组。到 2004 年年初，计划共有 13 个小组开始工作。优先考虑在局势动荡的整个阿富汗南部、坎大哈、霍斯特的、库纳和扎布尔建立一系列省重建小组。

国际安全援助部队

36. 德国和荷兰负责领导 2003 年 2 月从土耳其派出的国际安全援助部队。在完成了六个月的指挥任务后，国际安全援助部队的控制权于 2003 年 8 月 11 日移交给北大西洋公约组织（北约）。之所以由北约就任领导，其目的在于避免每隔六个月需要寻找新的牵头国，并提供更为统筹一致的指挥和后勤支助。在北约负责指挥期间，国际安全援助部队的任务规定保持不变，而且非北约国家将继续派遣部队。国际安全援助部队的存在非常有助于喀布尔的安全环境，并继续受到公众的欢迎。

37. 2003 年 10 月 13 日，安全理事会通过了第 1510（2003）号决议，授权国际安全援助部队扩展到喀布尔以外地区，而这也是阿富汗政府和联合国自 2002 年初以来一直敦促的。在昆都士建立由国际安全援助部队指挥的德国省重建小组（见上文第 35 段），是第一次在喀布尔以外地区部署国际安全援助部队。仍然十

分重要的是，其他国家提供所需的人力和资源，以便继续把国际安全援助部队扩展到迫切需要其存在的阿富汗其他主要城市。

国际关系

38. 该地区从整体上看，2002 年 12 月《喀布尔睦邻关系宣言》和 2003 年 9 月 22 日《鼓励贸易、过境和投资领域更密切合作宣言》的七个缔约国仍必须遵守并坚持自己的承诺，支持区域政治稳定和相互经济繁荣。在报告所述期间，阿富汗和巴基斯坦之间的关系有些紧张。一个关键问题是，敌视阿富汗政府的人员越过巴基斯坦边境潜入阿富汗。穆沙拉夫总统于 2003 年 4 月 22 日会见卡尔扎伊总统时，表示愿意在安全问题上与阿富汗合作。然而，6 月底 7 月初关于巴基斯坦军队侵入阿富汗领土的报告损害了这些合作努力。这些报告导致一群乌合之众于 2003 年 7 月 8 日洗劫巴基斯坦驻喀布尔大使馆这一不可原谅的行为，使贸易、援助和难民返回等领域本来已有所改善的双边关系陷入低潮。阿富汗、巴基斯坦和美利坚合众国于 2003 年 4 月成立了一个三方委员会，这有助于解决这两个邻国之间紧张关系的根源。

C. 人权

总体人权局势

39. 由于阿富汗境内缺乏法治，侵犯人权行为不幸已是司空见惯的事。在报告所述期间，联阿援助团收到并跟踪调查了许许多多关于政治恐吓的投诉。这些投诉中有许多是新闻媒体、民间社会和政党提出的，他们称自己的言论自由权利遭到剥夺。这种侵犯人权现象主要发生在喀布尔和赫拉特，马扎里沙里夫也有，但较少。宪法改革进程和全国选举的筹备工作目前正在进行，而侵犯人权现象在最近几个月明显增加，令人尤其担忧。这些进程合法与否，要看所有阿富汗人是否能够不受阻碍地参与。

40. 阿富汗北部和西部的少数族裔，尤其是普什图人，遭到迫害，被迫离乡背井，因此，2002 年 10 月成立了一个阿富汗北部返回问题委员会。返回问题委员会工作组最近派往法里亚布、萨曼甘、巴尔赫、乔兹詹和萨尔普勒等省的代表团确定，适合难民和国内流离失所者返回的条件在该地区总体上是存在的，只是若干县仍然缺乏足够的安全条件。南部的许多国内流离失所者表示，除非安全得到保障，停止指挥官有罪不罚的做法，解除武装、复员和重返社会方案得到实施，否则他们不愿意返回在北部的原籍地，这是可以理解的。

41. 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）法医专家于 2003 年 2 月对雷里沙漠的千人冢进行了一次初步评估（见 A/57/762-S/2003/333，第 43 段和 44 段，A/57/487-S/2002/1173，第 21 段）。此外没有开展其他工作，因为现场和潜在目击者的安全还无法得到保障。然而，在这一背景下，阿富汗政府于 2003

年 2 月 10 日采取重要步骤，批准了《国际刑事法院公约》，这既具有重要的象征意义，也是对极其恶劣的侵犯人权行为的一种威慑。

阿富汗独立人权委员会

42. 在过去一年里，阿富汗独立人权委员会在联阿援助团和人权高专办的支持下，进一步提高了处理请愿和投诉及进行人权调查的能力。该委员会与联合国的关系有助于其充当权利遭到侵犯的人有效代言人的能力。该委员会于 2003 年 3 月至 5 月期间在全国设立了七个卫星办事处，开始在国家一级开展业务。委员会首席技术顾问的到达也促进了各项活动的战略规划和优先顺序的排定。委员会还与司法改革委员会和制宪委员会进行磋商，确保后者充分反映人权方面问题，并为各类选民组织了一些人权教育和培训班，学员包括政府各部工作人员、新闻记者、毛拉、宗教学者和国家警察。此外，在国家发展预算协商进程背景下成立并由该委员会担任主席的人权咨询小组每月为政府、捐助界、联合国和非政府组织的代表提供一个论坛，以协调更加广泛的人权问题。

D. 性别问题

43. 妇女一直积极参与制宪支尔格大会和全国选民登记的筹备工作。妇女事务部、联阿援助团、联合国妇女发展基金和民间社会各组织在过去几个月里召开了几次会议，审查妇女在宪法（见上文第 8 段）和法律改革及选举中的作用等问题。例如，选民登记进程就包括一些具体措施，以促进妇女获得公民权。

44. 2003 年 3 月 8 日，在妇女事务部的协调下纪念了国际妇女节。通过了一份决议，承认妇女在国家重建中的重要作用。阿富汗于 2003 年 4 月 4 日批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，加强了阿富汗对妇女人权的承诺。

45. 尽管如此，阿富汗的妇女继续面临着重大障碍。恐吓、限制行动自由、强迫婚姻、名誉杀人和“保护性”监禁都是现实情况，尤其是在保守社会态度占主导地位的农村地区。在这些地区，妇女还受到当地指挥官的威胁。这些指挥官侵犯妇女的权利，实施性侵犯，却又逍遥法外。难民妇女和寡妇也面临着缺乏安全以及身心困苦等方面的具体危险。

三. 救济、恢复和重建

46. 在审查所涉期间，阿富汗在战后恢复方面取得了明显进展。国内生产总值在 2002-2003 期间增长了 30%，预计在 2004 年将再增长 20%。其它成绩还有，整顿了阿富汗的初级教育系统以及成功处理了由联合国协助的、历史上最大的难民遣返行动之一（见下文第 64 至 67 段）。然而，仍然存在着严峻的挑战。其中最重要的是在阿富汗南部创造一个安全的环境，以开展重建活动。中央政府施展权

力、加强行政能力以及在全国范围内提供社会经济福利的各项努力也同样至关重要。

47. 战后恢复的蓝图载于阿富汗的国家发展预算。本年度的预算为 18 亿美元。截至 9 月中，捐助者给发展预算的承付款总额为 12 亿美元，其中 5.29 亿美元已经支付，占需预算需要的 29%，占承付金额的 40%。经费短缺意味着许多方案的执行进度仍然落后。随着较大项目的实施步伐加快，下一年的发展预算将增加到 25 亿美元，因此可能出现的“捐助疲劳症”尤其令人担忧。

48. 联合国给阿富汗的援助款通过阿富汗过渡援助方案输送。阿富汗过渡援助方案于 2002 年 12 月发起，它确立了协调国际援助的优先事项和战略，以支持救济、恢复和重建工作。该方案表明，过渡行政当局和联合国之间达成了协议，以确保联合国在拟订人道主义方案时支持阿富汗政府在国家发展预算中查明的国家级优先事项，并加强阿富汗政府的实施能力。该方案本来打算为 2003 年 1 月至 2004 年 3 月期间募集 8.15 亿美元，但由于该方案与国家发展预算合并，这一数额后来减少到 7.15 亿美元。截至 2003 年 10 月，共收到了大约 3.6 亿美元捐款，略高于该方案订正所需费用的 50%。目前还需要 3.54 亿美元。

49. 为了加强联合国和政府伙伴之间的方案协作，双方商定定期进行联合方案审查。在 2002 年 9 月底进行第一次这类审查时，要求各机构向一个部门间委员会提交各自机构 2003 年的计划。这次中期审查的目标是评估 1382（2002 年 3 月至 2003 年 3 月）发展预算的实施情况，查明关键的经费缺额并评价所学到的经验教训。审查表明，国家发展预算正在成为政府决策的主要工具，协商小组进程正在成为协调政府、捐助者和联合国各机构的主要机制。

50. 2003 年 6 月，农村复兴和发展部发起了以地区为基础的全局发展方案（见 A/57/850-S/2003/333，第 8 段）。在各省省长的领导下，为期四天的当地规划讲习班查明了 21 个省的县级优先发展事项，2003 年期间至少将为一个优先项目提供资金。农村复兴和发展部还与财政部合作，启动了全国团结方案，目的在于发展社区一级的发展能力。19 个国家和国际非政府组织获得了在 29 个省份担任促进伙伴的一年期合同，并预计很快会有更多合同，覆盖其余三个省份。在下一年期间，96 个县的大约 6 900 个村庄将参加这一方案（见 A/57/850-S/2003/333，第 9 段）。

A. 过冬措施

51. 在本报告所述期间，主要居住在北部、西部和中部高原的 220 万特困阿富汗人得到了过冬援助。在农村地区，援助工作特别注意偏远社区。在城镇地区，优先为缺乏合适住所或支助机制的返回者和国内流离失所者以及特困家庭提供了援助。农村复兴和发展部成立了备冬委员会，为提供援助给予便利。另外，向省级部门派出了联合国工作人员，帮助发放援助物品。粮食以外的需求得到了满足，

所需粮食供应的 95% 也于 2003 年 2 月前调拨到位。该部和非政府组织伙伴对沙朗隧道进行抢修，联合国联合后勤办事处和联合国项目事务厅（项目厅）也对其他公路进行了抢修，保证了冬季期间公路的畅通。

B. 农业

52. 2002 年，谷物产量比上年增加 83%，仅略低于 1998 年干旱前的水平。2003 年降雨量充沛，荒地得到开垦，谷物产量增加了五成。2003 年，雨地的小麦产量比 2002 年增加 77%。由于降雨充沛，一些地区的农民开垦了通常用作草场的边地。但是，这种雨地高产今后可能难以保持。

C. 粮食援助和粮食保障

53. 截至 2003 年 6 月，向约 1 000 万居民发放了 535 000 公吨粮食，其中包括补充营养餐、学校用餐和公务员口粮配给。据估计，2003 年下半年阿富汗仍有 600 万人需要粮食援助。在某些偏远地区，无家可归和最近回国难民群体的粮食依然严重不足，但缺粮人数大大低于 2002 年；这显示出降雨量增加，经济开始复苏。但由于阿富汗部分地区环境退化，南部和西南部地区继续干旱，缺粮问题更为严重。

54. 由于一直进行了多种粮食援助计划，粮食援助需求得到了满足。鉴于农业在阿富汗经济中占有绝对比重，粮食援助项目主要集中在恢复农业生产机会，回复农地、种子、灌溉系统，恢复草场，重新养殖牲畜和环境保护等方面。为解决库奇游牧民等贫困群体的特殊需求采取了特别举措，连年的干旱和冲突严重破坏了库奇游牧民的传统生活方式。

D. 卫生和营养

55. 在本报告所述期间，卫生部的工作重点是到 2003 年年底通过整套基本卫生服务方案为所有农村社区提供初级保健。这项方案得到了世界银行、美国国际开发署、欧洲联盟和联合国儿童基金会（儿童基金会）的赞助。阿富汗的产妇死亡率居世界首位，为解决这一问题，卫生部在儿童基金会、世界卫生组织（卫生组织）和人口基金的协助下，正在各省建立妇产急救保健中心。安全血液的供应是妇产急救保健服务的关键，因此在 6 月 15 日中央血库建成使用后，产妇死亡率有望进一步降低。

56. 2003 年 5 月 20 日，阿富汗举行活动纪念国家声援儿童日，以重点宣传一年半来在儿童卫生和教育方面取得的成就。同一天，还开展了一周岁以下儿童出生登记和国家免疫日活动。生育登记旨在收集基本资料，有助于保证儿童适时接种和入学，确定儿童对基本服务的需求促进努力保护儿童使免遭非法贩卖和领养。

57. 在本报告所述期间，国家免疫日运动取得了巨大成果。2002 年和 2003 年，接种儿童人数分别达到 1 100 万和 500 万。在 2002 年 12 月最后一轮小儿麻痹症接种宣传后，2003 年报告无小儿麻痹症确诊病例。2003 年 5 月全国的麻疹接种率达到 94%，有效地制止了麻疹的传播。阿富汗五岁以下的儿童中，有 15% 至 20% 死于麻疹。2003 年，育龄妇女的破伤风接种率达到 95%。

E. 水和环境卫生

58. 农村恢复和发展部与儿童基金会、难民专员办事处和非政府组织合作，为学校、干旱的贫困村庄、回国难民较多的社区和国内流离失所者营区提供安全饮用水和卫生设施。此外，儿童基金会、卫生组织和世界粮食计划署（粮食计划署）与卫生部合作，针对大城市及其他地区腹泻病例急剧上升的情况，开展宣传运动并通过饮用水氯化，降低腹泻发病率。今年，已在收容国内流离失所者的所有营地提供了这些设施，但是只有 3 500 所学校和不足 5% 的预定贫困村庄安装了这种设施。这一部门存在多种制约因素，主要是捐助者的出资意愿不高，执行伙伴数名不足，缺乏适当的打井设备，并缺乏部门的计划和管理能力。

F. 教育

59. 新学年于 2003 年 3 月 21 日开始，已向全国 400 万在校儿童、50 000 名小学教师和 5 000 名校长发放了教育用品。返校方案实施后，2003 年注册入学的儿童比 2002 年增加了 829 000 人，其中女童有 304 500 名。为鼓励学生注册、上学和学校教学，粮食计划署向全国 1 416 所学校的近 400 000 名在校儿童提供粮食援助。作为对上学的额外奖励，女童还得到了可带回家的食用油配给。

60. 教育部与儿童基金会和项目厅合作进行技术评估，确定为 127 000 名儿童就学的全国 292 所学校进行修复和重建。在“绪方贞子倡议”的支持下，马扎里沙里夫、贾拉拉巴德和坎大哈等回国难民集中地区有 196 所学校将得到修复或重建。

61. 据估计，阿富汗妇女的文盲率为 79%。为降低这一高文盲率，教育部与妇女事务部和儿童基金会于 2003 年 3 月 8 日国际妇女节结为伙伴，合作编写阿富汗第一本妇女识字课本。还将为扫盲班教师编写与识字课本配套的讲课材料。

G. 文化和新闻媒体

62. 在联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的支助下，新闻和文化部开始对喀布尔博物馆等文化遗迹和纪念碑进行修复。在本报告所述期间，国家档案馆、公共图书馆和喀布尔剧院的重建工作已经完成。该部还与教科文组织合作，制止非法盗挖历史遗迹和非法贩卖文物。

63. 在新闻媒体建设方面，联阿援助团参与了一些项目，以增加有关波恩进程的新闻和信息。2002 年 12 月以来，阿富汗电台和电视台采用联合国提供的新闻资

料，用达里语和普什图语制作每周一次的电台节目。阿富汗电台和电视台还与联阿援助团合作，培训了四名电视制作人，并提供了电影编辑设备，因此一系列电视纪录片的摄制工作已经开始。

H. 自愿遣返和重新融入社会

64. 根据难民专员办事处提供的数字，从 2002 年 3 月遣返行动开始以来，有 250 多万人接受遣返援助。回国难民一般都返回原籍社区，并没有因难民身份而受到歧视。但是，与社区常驻人员一样，他们的生计和人权保护问题依然十分严重，而这些问题又由于缺乏安全而进一步恶化。

65. 2003 年 6 月，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和难民专员办事处三方签署了阿富汗难民自愿遣返联合协定。这项协定是去年日内瓦遣返协定的继续，协定规定约 100 万难民将在今后两年内从伊朗伊斯兰共和国自愿分批返回。协定将于 2005 年终止，协定为阿富汗和主要难民收容国在固定期限内自愿遣返难民提供了框架。

66. 2002 年初以来，难民专员办事处和国际移民组织为 341 000 名国内流离失所者返回原籍地提供了协助。2003 年 1 月至今，41 000 多名国内流离失所者已经离开阿富汗南部和西部的难民营地。但是，由于干旱继续肆虐，安全威胁持续不断，在难民营和安置点居住的 30 万名国内流离失所者无法返回。这些难民主要分布在赫尔曼德和坎大哈两地。

67. 2003 年 11 月，难民专员办事处工作人员贝蒂纳·瓜拉尔在加兹尼遇害。难民专员办事处随后暂停了从巴基斯坦遣返的计划。加兹尼和巴基斯坦境内的自愿遣返中心已经关闭。难民专员办事处还暂时关闭了驻坎大哈、加德兹和贾拉拉巴德的办事处，并中止了南部、东南部和东部的公路行动。

I. 除雷行动

68. 地雷和未爆弹药仍对阿富汗的恢复构成重大威胁。该国有近 800 平方公里土地受到影响，其中 50% 以上是最急需除雷的地区。这种状况严重阻碍了重要的人道主义和发展活动，并导致当地居民大量伤亡。在一些地区，雷区由于近期的军事活动和暴雨及塌方而扩大。塌方使地雷移动到已除雷的地区，并使雷场标志发生位移。

69. 针对这一问题，阿富汗除雷行动方案继续满足人道主义和发展伙伴日益增多的需要，并增加与该国的政府和其他实体的合作。该方案由 15 个开展执行工作的非政府组织组成，配有 7 200 多名人员，并由联合国阿富汗除雷行动中心负责协调。为消除这一威胁，在 2003 年开展了大量工作，包括为面积超过 105 平方公里的土地清除了地雷，并向 250 万阿富汗人进行减少地雷危害的宣传。勘察工作使可能存在于地雷威胁的区域面积减少了 26 平方公里以上。与此同时，除雷行动的规划、协调和实施更好地兼顾到重大道路项目和基础设施等人道主义和发展方

面的优先事项。今后数月内，阿富汗除雷行动方案还将通过除雷促进和平行动吸收大量前战斗员，协助解除武装、复员和重返社会工作。这些努力是正在开展工作的一部分，以便按照该国政府、联合国阿富汗除雷行动中心和其他伙伴制订的多年战略，在十年内清除阿富汗境内的地雷。要开展其他大多数发展和恢复工作，就必须先进行这项工作。但这项工作的继续开展仍将依赖于捐助者为除雷行动提供大量支助。

J. 道路重建

70. 2003 年 7 月，美利坚合众国和日本开始修复喀布尔至坎大哈公路的六个路段，总长 439 公里。在其他地方，巴基斯坦和欧洲联盟正在重建 Torkham 至喀布尔公路；亚洲开发银行继续修复斯平布尔达克至坎大哈的路段；伊朗伊斯兰共和国应在明年初完成伊斯兰堡至赫拉特公路的修复工作；沙特阿拉伯正在修复坎大哈至赫拉特公路的一个路段。在公共工程部的监督下，连接该国南北部的主要公路萨朗通道的重建工作于 2003 年 7 月开始。这是世界银行 1.08 亿美元紧急恢复交通方案的一部分。

四. 援助团

71. 2002 年 11 月 1 日，维持和平行动部从政治事务部接过了联阿援助团的领导职责。

72. 联合国行动中心的设立有助于加强联合国在阿富汗工作的统一。该中心是位于喀布尔郊外的一处综合后勤和行政设施。联阿援助团在 2003 年 3 月 31 日将其行政办公室迁入该综合设施，并在此后继续将援助团各门部迁入。2003 年 7 月 12 日，阿富汗新开始方案建在该综合设施的总部正式落成。预期儿童基金会将在 2003 年 8 月 15 日迁入该设施。其他联合国机构正在考虑或已经承诺全部或部分搬迁至此。合用同一地点可加强工作人员的安全，并通过合用设施节省经费。为协助向喀布尔运送选举工作人员和用品，联阿援助团还于 2003 年 6 月 12 日在迪拜开设了办事处。

73. 援助团继续将国际员额转为国家员额，以便尽可能减少国际工作人员编制，发展国家工作人员的能力。还为国家工作人员举办了英文、编写报告、计算机使用和其他技能的培训班。

74. 副特别代表费希尔于 2003 年 7 月底离开援助团。他的离职为重新评估联阿援助团的结构提供了契机，以便进一步统一联阿援助团的救济、恢复和重建职能、政治职能和其他职能，并增加与联合国各机构的协调，提高援助团在任务涉及的各个领域提供政策和战略上的领导和指导的能力，同时帮助该国政府充分发挥潜力和建立领导能力。

75. 针对希望联阿援助团明确参与解除武装、复员和重返社会工作的要求，安全理事会通过了第 1471（2003）号决议，核准军事顾问股由八名军官扩编至十二名军官。这将使援助团能够较为长期地在八个外地办事处各部署一名军事联络官。

76. 安全理事会第 1471（2003）号决议还将民警咨询股扩编至八名警官。警官编制的扩大使联阿援助团更有能力通过与德国和美国培训项目的协调，为该国政府提供咨询。

五. 评论意见

77. 过渡政府成立已超过十二个月。在此期间，实现和平的初时欣喜已为二十五年武装冲突遗留的复杂局面所取代。因此，若干关键的政治进程不得不推延，或可能要拖延。将需要阿富汗政府和会员国表现出坚定的政治意愿，特别是为了改变没有安全保障的局面和推进关键政府机构的改革。

78. 在过渡政府竭力巩固权力，并将安全局面扩大到各省的过程中，破坏该国大部分地区稳定的派别政治同样也损害了过渡政府作为国家政府的效率。各主要阶层日益感到，某些政府机构既不对其行为负责，又不能反映国民愿望。在此种氛围下，确保制宪支尔格大会和《波恩协定》预想在 2004 年举行的全国选举有一个安全环境，就变得更加重要。如果这些进程的结果是为和解与稳定奠定基础，就必须认为这些进程本身是合法的，公众在参与时也不得受到恐吓和不得有政治暴力。

79. 因此，即将举行的政治活动能否成功，首先取决于已在该国各地区拥有军力的各主要派别作出承诺。只要主要政府部门仍为派别利益所控制，阿富汗人就会对中央政府更加丧失信心。必须改革的部门首先是那些负责国家安全的部门：国防、内政和情报部门。继续进行改革会向全国发出重要讯息，表明政府有决心建立真正代表全国的安全部队，同时会为解除武装、复员和重返社会方案取得成功建立必要的信任。必须确定并遵守其他有时限的基准，这些基准应有助于确保该国政府和国际社会能够开展可信的选举。

80. 需要保障安全，因为这不仅是为开展政治活动、也是为进行重建工作创造条件。在该国最不稳定地区开展的发展活动受到限制，这种状况并非没有后果。这些地区的居民得不到安全保障和基本社会服务，公众对和平进程的信心因而进一步受到损害。由中央政府开展社会部门重建活动（重建学校、诊所、道路和提供经济机会），不仅将获取政治上的支持，而且会赢得公众对国家机构的忠心。这些发展机会还会最大程度地减少人们从事非法毒品经济活动的可能性。如不加制止，毒品经济有可能损害体制建设方面的诸多努力和阿富汗的法治。在这方面，最近提出的由美利坚合众国提供多达 15 亿美元援助款项的提议将会给阿富汗重建带来重大影响，特别是该笔款项的一部分将用于资助能在一年内完成的项目，从而在 2004 年选举前产生最大效果。

81. 完成武装集团解除武装、复员和重返社会工作并用国民军取代武装集团，训练新的职业化警察部队，恢复司法制度，并根除非法毒品造成的威胁，这些工作对阿富汗实现安全、繁荣和恢复法治至关重要。国际社会已表明它决心帮助建立这些新的安全和执法机构。不过，尽管在这其中任何一个领域取得的进展都是朝阿富汗实现和平迈出了一步，但这些项目综合产生的益处只有若干年后才会充分显现。

82. 显然，波恩进程正面临严峻挑战，国际社会和阿富汗政府的决心目前绝不能动摇。要确保波恩进程在巩固和平与稳定方面取得成功，就必须大幅度增加并维持国际支助。首先，国际社会需要加强它有关提供安全保障的承诺。填补安全方面空白的最佳途径是会员国让第 1510（2003）号决议具有实际意义，提供必要资源，以便国际安全援助部队能够将活动扩大到最需要它的地区。

83. 联合国仍然致力于履行波恩规定的任务，但这样做的前提条件是当前安全局势的恶化得到控制并开始好转，联合国、非政府组织和协助阿富汗人的其他方面的方案和工作人员得到足够保护。最令人关注的是，对联合国工作人员和从事提供援助和推进和平进程的其他国际及阿富汗文职人员的攻击不断增加。阿富汗人已经受尽苦难，而上述人员的惟一目的就是要改善他们的生活。不管实施攻击的是什么人，他们都是阿富汗人民的敌人，是阿富汗和平乃至整个区域和平的敌人。这种卑鄙行径必然遭到所有人最为强烈的谴责，这些行径背后的犯罪分子必须清楚，他们将会遭到阿富汗所有当局的坚决反对，也会遭到区域和国际所有行动者的坚决反对，因为保护和推动阿富汗和平进程是这些行动者的关注所在，也是他们的责任所在。

84. 最后，我注意到安全理事会派往阿富汗的代表团请我“研究是否有可能召开第二次国际会议，以确保为阿富汗和平与稳定提供必要的财政支助和创造政治势头”，并已开始关于第二个波恩进程的协商工作。大体而言，我认为这一会议将汇集与国际社会合作的阿富汗各界人民的代表。这些利益有关者将审查迄今已取得的成绩，并评估必须改进之处。第二次会议将是一次机会，以修订在阿富汗的优先事项，并确定《波恩协定》终止后的议程。因此，会议应有助于重新形成必要的政治和财政支助，以便按照第一个《波恩协定》的构想，完成全面政治经济过渡。