



大会 安全理事会

Distr.: General
12 August 2004
Chinese
Original: English

大会

安全理事会

第五十八届会议

第五十九年

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

秘书长的报告*

摘要

在审查期间，政治事态的发展的重点是举行选举，这是波恩进程最后的正式步骤。我 2004 年 3 月 19 日的报告（A/58/742-S/2004/230）重点指出了 9 月份总统选举和议会下院选举的一些潜在障碍，特别是，在没有可信的人口普查资料的情况下，很难在各省之间分配议会席位。事实证明，这些障碍不可逾越。因此，联合选举管理机构同政府和各政党协商后，按照技术标准，决定于 10 月 9 日举行总统选举，而将议会选举推迟到 2005 年 4 月举行。巨大的挑战不仅是要为选举创造自由和公平的条件，还要创造管理工具以便选举产生的机构有效地行使权力。阿富汗当局和国际社会在柏林会议上所作的各项承诺为推动和平进程提供了一项全面的战略。到目前为止，这些承诺的兑现程度参差不齐。

* 本文件迟交，原因是为了反映选举进程中的最新情况。



越来越脆弱的安全局势继续威胁着波恩进程的成果。发生了恐怖主义事件，以及派别争斗和犯罪事件。这些暴力行为猖獗，无法无天，导致许许多多阿富汗人以及越来越多的国际援助工作者丧生。这些活动制约了可持续国家机构的建立以及经济和社会援助的提供工作。报告得出结论认为，推动和平进程，就必须果断地打击极端主义、派别主义以及非法毒品贸易。

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2004 年 3 月 26 日第 1536 (2004) 号决议以及大会 2003 年 12 月 5 日第 58/27 A 和 B 号决议的规定提交的。报告介绍了 2004 年 3 月 19 日前次报告 (A/58/742-S/2004/230) 以来的这段时间的情况。在此期间, 安全理事会还于 3 月 24 日 (S/PV. 4931)、4 月 6 日 (S/PV. 4941)、5 月 27 日 (S/PV. 4979)、6 月 18 日和 7 月 14 日听取了口头简报 (后两次口头简报是在非公开磋商过程中听取的)。对公开简报中涉及的事项, 本报告除摘要说明之外, 不再重复。

二. 《波恩协定》执行情况

A. 柏林会议

2. 由阿富汗、德国和日本政府同联合国一道主办的柏林会议 (3 月 31 日至 4 月 1 日) 为评价柏林进程的进展以及确定今后的道路提供了一个重要机会。所有与会者就下列问题达成了一致意见: 和平进程的执行工作所面临的重要挑战; 为确保选举过程的健全而需在选举中采取的步骤, 以及选举后议程的纲要, 还需要重申了阿富汗和国际社会之间的伙伴关系。阿富汗政府在得到会议认可的《工作计划》中说明了政治、社会和经济改革方案, 通过执行该方案, 才能完成阿富汗从冲突向持续和平和发展的过渡。

3. 国际社会同阿富汗的伙伴关系有一个必不可少的特点是, 必须为确保冲突后的过渡工作提供资助。在柏林会议上, 阿富汗政府提出了一份题为“确保阿富汗未来”的报告, 报告介绍了一项长期公共投资和政策改革方案, 该方案旨在实现阿富汗财政上的自给自足。据该报告估计, 阿富汗在七年当中将需要 275 亿美元的资金, 年人均国内生产总值才能增长到 500 美元, 才能朝着千年发展目标 (见大会第 55/2 号决议) 取得较大的进展, 才能够逐步消灭非法的毒品经济。国际社会慷慨解囊, 为 2004 年至 2007 年期间阿富汗的重建承诺了大约 82 亿美元的资金。

B. 选民登记

4. 2003 年 12 月 1 日开始选民登记工作, 截止 7 月 29 日, 980 万预计选民中有大约 870 万人进行了登记并领取了选民卡。在已登记选民中, 妇女约占 41%。

5. 选民登记工作的第二阶段按计划于 2004 年 5 月开始。正如以前所报告的那样, 在这一阶段, 选民登记将逐渐从八个地区中心扩大到所有的省会, 并进一步扩大到区中心。第一阶段平均有 200 个小组在 80 个地点开展登记工作, 而第二阶段登记过程扩大到 3 500 个小组, 1 800 个地点, 所需的登记工作人员人数超过 14 000 人, 其中近一半为妇女。出乎原先的预料, 随着选民登记工作从主要城市中心向外扩展, 妇女的参加率也进一步提高。在第一阶段结束时, 登记者中有 29% 为妇女; 这一比例在第二阶段增加到 41% 以上。但在第二阶段中, 各地

区的情况参差不齐；在南方，妇女仅占已登记选民总人数的 20%，而中部高地妇女选民登记的人数超过了男子。

6. 各地区的已登记总人数参差不齐，这一点也令人关切。在南部的一些区，持续的不安全局势严重阻碍潜在选民参加登记。尽管大多数地方的登记工作于 7 月底结束，但在某些区，登记小组的工作没有充分开展，因此登记活动可能会延长几个星期。将会采取措施重新部署安全部队到这些区，以便登记小组开展活动。显然，在举行选举时，也有必要作出类似的安排。

7. 阿富汗政府已经于近期就总统选举境外选民登记问题同伊朗伊斯兰共和国政府（7 月 12 日）和巴基斯坦政府（7 月 20 日）订立了谅解备忘录。登记过程现在必须在短时间内结束。

C. 选举

8. 2004 年 3 月，经广泛磋商，政府宣布打算于 2004 年 9 月同时举行总统选举和议会下院的选举。上院的选举需要先进行近 400 个区的咨询理事会选举，因此推迟到 2005 年春季举行。

9. 经为期两个月的讨论，选举法于 2004 年 5 月 27 日获得内阁通过，从而使过渡期间的选举规则法律化。讨论的中心议题是，政府希望确保选民和其议会代表间建立直接联系，并确保选举制度对选民来说简单易懂。而鉴于此时要建立一区一席选区制在政治上没有可能性，因此内阁选择了单记非让渡投票多席选区制，作为协调上述各项要求的最佳办法。单记非让渡投票制在紧急和制宪支尔格大会代表的选举中曾采用过。根据宪法，法律还保证，每个省平均要有 2 个下院议员席位由妇女担任，而下院总共 249 个席位中要有 68 个由妇女担任。

10. 按照选举法的规定，6 月 5 日签署了《省界法令》，为选举进行了行政区划。根据这一法令，设立了两个新的省份（Panjshir 和 Daikundi）。法律还要求政府在省界法令签署后 30 天内提供各省份的人口数字，以便分配议会的席位。由于没有可靠的数据，又鉴于人口数字具有高度的政治敏感性，这一要求无法实现。7 月 10 日，内阁决定采用 1979 年人口普查的各省份人口数字，并请联合国提供技术援助，更新这些数字并对最后结果的公布进行监督。

11. 根据选举法，联合选举管理机构必须在选举之前 90 天确定选举日期。尽管宪法规定要作出“一切努力”，争取同时举行总统选举和议会选举，但是管理机构不得不考虑一些影响选举基本可信度的法律和技术因素，正如以前的报告所述，议会选举的可信度尤为重要。如果在 2004 年 10 月中旬开始的斋月之前举行选举，那么就必须在 7 月底之前在所有 34 个省议会完成下院候选人的登记工作。但在获得所有省份的人口数字前，这一登记过程不可能开始，而正如前文所述，要获得所有省份的人口数字也是不可能的。人们普遍认为，在斋月当中举行选举

是不妥当的，若在斋月之后立即举行选举，则可能导致一些选民丧失选举权，因为那时候全国大部分地区将处于冬季而道路不通。管理机构审议了是否可能将这两次选举都推迟到明年春季举行的问题，以便按照宪法的倾向同时举行选举。不过，联合选举管理机构最终否定了这一选择，因为 2002 年 6 月的紧急支尔格大会已经选出了总统并核准了内阁两年的任务期限，如果将这一任务期限再延长 10 个月，将不利于稳定。因此，管理机构于 7 月 9 日宣布，将分别举行选举。总统选举将于 2004 年 10 月 9 日举行，而议会下院和上院的选举将于 2005 年 4 月举行。

12. 在选举总统期间必须充分安全保障。届时，全国将设立 5 000 个投票点，同时投票，与选民登记过程相比，所需部署的保安力量将增加数倍。总统候选人在选举前一个月中必须能够安全地进行竞选活动。现在正在加强并继续完善选民登记期间建立的国内和国际安全部队间的协调机制。但为了确保举行自由、公正选举的条件，必须增加国际安全援助。及时向阿富汗提供这种援助，为九月初开始的竞选活动提供保卫，并一直部署到议会选举之后。

13. 按照联合选举管理机构确定的时间表（见附件），总统候选人的提名工作于 7 月 26 日结束，已经有 23 名候选人递交申请参加竞选。在司法部登记的政党名单问题上，到目前为止，提出申请的 62 个政党中，司法部已对 30 个作了正式登记。这一登记过程比较大的难点在于，如何按照法律规定禁止登记那些拥有或属于非官方军事组织的政治团体。这一审查工作必然非常棘手而且从政治上来说是非常困难的，特别是因为政府中的一些主要伙伴本身就是或曾经是非官方军事组织的领导人。

14. 已登记的政党大多数没有进行有效竞选的基本资金。联合国阿富汗援助团（联阿援助团）已经呼吁捐赠者对这些已登记的政党提供援助。一些国际组织已经就此同这些政党举行讨论会。

核查政治权利宣传运动

15. 根据阿富汗政府的要求，阿富汗独立人权委员会和联阿援助团于 6 月 20 日开始执行一项不限日期的进程，评价阿富汗各地区行使政治权利的情况，特别侧重言论、集会、结社和行动自由。这项工作将协助阿富汗当局履行他们在选举进程方面的义务，特别是保持不偏不倚的义务，以及保护和促进选民及候选人行使政治权利的任务。将定期发表包括建议在内的联合公共报告，为举行自由、公平的选举进一步创造条件。

16. 7 月 16 日，向总统、国际社会以及媒体提交了关于上述核查活动结果的第一份公共报告。将广为散发的该报告描述了全国普遍存在政治组织进行自我审查状况，这些组织常常因担心遭到报复而不愿意利用新宪法赋予他们的各项自由。这种担心并非没有道理，因为地方当局常常将独立的政治组织和政治观点视为一种

必须遏制或者镇压的颠覆活动。全国一级政治环境的第二个特点是，缺乏关于选举进程的信息以及对选举进程的认识，在农村地区尤其是如此。显然需要进行更多的公民教育，使选民充分了解选举进程，为充分行使政治选择权作好准备。第三个特点是，地方派系对喀布尔以外的政府电台和电视台严加控制。除了上述共同特点以外，各省政治环境差异很大。在扎布尔之类的省份，控制尤其严格，极端份子的暴力行为使那里的人们几乎无法参加选举（例如，在扎布尔，登记的选民只达到选民估计数的 12%）。赫拉特的情况也令人格外担忧，连在司法部登记过的政党都无法开设办公室，无法表达自己的观点。因此，不难理解人们发表政治看法为何如此小心翼翼。不过，该进程还是取得了一些进展。在北部、东北部和中部高地，多元政治生活正在逐渐形成，成立政治组织的进程已经开始，尽管人们发表政治观点时还是小心翼翼。最后，人们感到，在喀布尔、楠格哈尔和霍斯特地区有更多的言论自由，政治团体和新闻媒体的活动相对不受干扰。该报告还针对调查期间发现的各种问题提出了一些建议。联阿特派团和独立人权委员会将跟踪这些建议的执行情况，8 月中旬将编写第二份报告。

D. 总的安全状况

17. 阿富汗的安全状况不稳定，而且一些地区的安全状况严重恶化。在阿富汗南部，对本国及国际部队、选举工作人员、政府工作人员和人道主义工作人员及其驻地的袭击愈演愈烈。与此同时出现了令人不安的新情况，自波恩进程开始以来，几起最严重的暴力事件都发生在曾经被视为低风险地区的该国北部和西部地区。这些破坏稳定局面的活动的肇事者属于各种敌视和平进程的利益集团，有极端主义份子（基地组织和塔利班，跨界叛乱份子也包括在内），也有派系军队和犯罪份子，包括某些从事贩毒份子。

18. 暴力行为越来越多地针对选举秘书处的工作人员和办公室以及联合国工作人员。选举秘书处首次人员伤亡事件发生在东部，6 月 26 日和 7 月 8 日，先后发生两起对驶向楠格哈尔省登记地点的车辆的爆炸袭击，车上负责登记的四名阿富汗女工作人员死亡。在南部，7 月 24 日，乌鲁兹甘省一位联合选举管理机构小组长和一位村长骑摩托车外出，遭到伏击，中弹身亡，凶手身份不明。四天后，加兹尼省一个设在清真寺的选民登记点发生爆炸，造成两名阿富汗人死亡，其中一人为管理机构的工作人员。在这起爆炸事件中还有七名阿富汗人受伤。在上述悲惨事件之前还发生了几起袭击选举工作人员和联合国工作人员事件，幸运的是，没有造成人员伤亡或者严重破坏。

19. 6 月 6 日，在东南部地区，发生了光天化日下长时间袭击选举车队事件，尽管车身上有明显的联合国标识，还有警察车队护送。袭击者使用了简易爆炸装置、火箭榴弹和轻武器。6 月 12 日，在中部和东南部地区，联阿特派团排雷车队遭到火箭榴弹袭击；6 月 18 日，在南部坎大哈省，联合国难民事务高级专员办事处驻地遭到火箭榴弹袭击。

20. 接二连三的暴力事件严重影响了人们关于北部是该国最安全地区的看法。6月10日，在（巴格兰省）Jilawugir市发生一起残忍的袭击，造成10名中国建筑工人死亡；五天之后，昆都士市的简易爆炸装置袭击造成四名阿富汗人死亡，其中包括正驾驶德国省级重建队汽车路过该地区的一名司机；6月10日，在塔哈尔省，简易爆炸装置在一辆毒品和犯罪问题办事处的车辆旁边爆炸；在这整个时期内，东北部许多道路沿路埋设了大量简易爆炸装置。
21. 在西部，6月2日，枪手伏击行驶在巴德吉斯省的医师无国界协会的车辆，近距离开枪打死五名该组织工作人员，其中三名为国际工作人员（分别来自比利时、荷兰以及挪威），两名为阿富汗人。四天之后的一个夜里，一颗手榴弹扔进巴德吉斯一个非政府组织的院落，幸运的是没有人受伤。
22. 除了上述袭击事件外，该国北部和西部的派系交火之激烈是塔利班垮台以来没有过的，为了恢复秩序，几次紧急部署阿富汗国民军。正如3月24日向安全理事会所报告（见S/PV.4931），3月21日，忠于省长伊斯迈尔·汗的军队与忠于查希尔将军的军队在赫拉特市交火，动用了重武器。在这次交火中，据报告大约50至100人丧生，包括中央政府航空部长和省长的儿子；参与者对此次事件的真相各执一词，冲突的结果是，查希尔将军和他的部队逃至相邻的巴德吉斯省避难。根据中央政府与省长汗之间通过谈判达成的协议，在赫拉特部署了军队，协助恢复秩序。赫拉特的情报部门主管因与此事件有牵连而被免职，但是省长不许中央政府任命的继任主管进办公室。7月4日，忠于省长的指挥官们洗劫了情报部门主管的临时办公室，殴打他的部下，其中两人受重伤。
23. 在法利亚布省，4月8日，派系紧张局势白热化，Jumbesh派的一伙暴徒将省长和省政府的高级官员赶出办公室，指责他们与对立派站到一起。在事件期间，马扎里沙里夫的英国省级重建队的人员将省长保护起来。中央政府在该地区部署了阿富汗国民军，以恢复秩序。但是，派系份子破坏了中央政府安排一个新省长的努力。同样，在萨曼甘和萨尔普勒，派系份子继续阻止两位候任省长上任。
24. 6月17日，昆都士古尔的主要军队指挥官与省长的支持者交火，动用了重型武器，为此再次部署了国民军。由于阿富汗国民军驻守在当地，总统代表团协助通过谈判达成解决方案，该省高级行政职位随之发生变化。在报告所述期间，法拉、Balkh和Daikundi也发生了零星冲突。
25. 鉴于上述安全问题，在阿富汗活动了二十多年的医师无国界协会决定撤出该国。这表明还需要做很多工作，才能恢复安全的环境，扩展人道和发展活动。
26. 总的来说，伊斯迈尔·汗省长成功地消灭其在赫拉特的对手后，一些派系领导人似乎由此得出结论，认为尽可利用军事手段推翻2002年以来在北部几个省份订立的脆弱的派系间分享权力安排，而不会受到任何惩罚。存在类似的派系间安排的北部和东北部其他省份很可能更加不稳定。

27. 应当坚决扭转安全状况恶化的局面。这需要增派有足够人数和责任领域的国际部队，并且需要邻国给予充分合作。因此，我欢迎北大西洋公约组织(北约)最近决定增加兵力，以改善安全状况为重点，我相信这项决定将会很快得到实施。

E. 阿富汗国家军队

28. 美利坚合众国正在法国的帮助下牵头建立阿富汗国家军队，其核心部队现在包括 3 个旅 15 个营，当前兵力几乎达 9 800 人(包括 118 个参谋人员)，定于 2009 年达到的计划兵力则为 70 000 人。当前有 3 000 个新兵正在接受训练。正继续采取措施来提高新兵素质和降低非战斗减员率。新近在 10 个地区中心设立的国家军队志愿兵招募中心正招募新的志愿兵，对阿富汗征兵工作人员进行的培训已成为重点工作。每个月的非战斗减员率现已从 2003 年 11 月的 15%下降到目前的 1.3%。

F. 解除武装、复员和重返社会

29. 针对派别武装开展的解除武装、复员和重返社会工作进展不足。在柏林会议上作出的承诺是在 6 月，即 2004 年大选之前，使上报的 100 000 名阿富汗民兵中的至少 40%解除武装、复员和重返社会，并使所有重武器在可靠的监督下入库储存。

30. 截至 7 月 31 日，上缴武器和参加解除武装、复员和重返社会方案的人数大约为 12 245 个，根据国防部提供的数字，在阿富汗民兵人数中所占比例稍为高于 12%。然而，在由日本牵头开展解除武装、复员和重返社会工作时发现，实际兵力大大低于 100 000 人，可能仅有 60 000 人或更少，如果确实如此，则迄今达到的实际解除武装、复员和重返社会百分比接近 20%。值得指出的是，各支军队在解除武装、复员和重返社会活动中的参与情况很不均匀。东南部的阿富汗民兵部队已几乎全部遣散，在南部，由于评估结果认为，需要少量阿富汗民兵部队的士兵来同塔利班和“基地”组织作战，解除武装、复员和重返社会这项活动已经停止。有些部队，按其兵力衡量，解除武装、复员和重返社会人数不足，忠于国防部长的部队即属此例。这些部队包括阿富汗民兵中最庞大的两支部队，即驻在喀布尔的中央部队和驻在帕尔万的部队。这两支部队的士兵仅有 5%参加解除武装、复员和重返社会方案。

31. 在所有已经遣散的前军官和士兵中，大约 10 380 人已经开始重返下列行业：农业：40%；诸如木工、五金或裁缝这样的职业培训：39%；排雷：接近 10%；各种小生意：6%；阿富汗国家警察、阿富汗国家军队和承包队：5%。

32. 最近发生动用重武器的派别战斗(如第 22 至 24 段所述)突出表明，迫切需要加速重武器入库工作。由于某些高级官员和指挥官不予合作和其他原因，对重武器的调查在发起时经过了一段拖延，但国防部人员终于在阿富汗新开局方案、省级重建队和联阿援助团的支持下完成了这项调查。通过调查共记录到

6 099 件重武器，其中 1 657 件看来可以使用，3 071 件被定为可以修复，1 371 件被定为无法使用。已在四个地区——即加德兹、喀布尔、希比尔甘和马扎里沙里夫——开展重武器入库工作，总共储存了 1 461 套武器系统，稍微超过查明数字的 20%。重武器储存地点的保卫问题尚未解决。另一个必须解决的问题，是阿富汗的很多地区存在大量的弹药，这些弹药通常没有得到妥善的储存或保护。

G. 阿富汗国家警察

33. 阿富汗迫切需要一支训练有素和得到适当装备的国家警察部队，以便能够开展长期的国家建设，特别是保卫即将举行的选举。当前的警察部队缺乏训练有素的警察和装备，指挥和管理结构软弱无力。通过全国五个地区培训中心进行的活动，全国警察部队的训练工作已经加紧。除了这些培训中心之外，德国还在帮助开办一个警察学院，美国则正牵头开办一个中央培训中心，这两个机构都设在喀布尔。迄今已有大约 19 500 个警察接受了训练，其中包括在地区培训中心/中央培训中心举办的为期八周的基本课程，为文盲警察举办的为期四周的课程，以及为没有受过任何正式警察培训的老警察举办的为期两周的适应课程。在那些已接受培训的警察中，大约 4 000 人是在警察学院接受了至少一年的训练。警察部队的定员是使核心的全国警察达到 47 500 人，边境警察达到 12 500 人，高速公路警察达到 2 500 人，这些目标应在 2005 年底之前达到。

34. 当前在省和地区一级还没有任何安排来向新毕业的警察提供在职培训和传帮带。各省级重建队最近作出承诺，在资源允许的情况下，将在自己的行动区内予以帮助，向警察提供支持和传帮带。各省级重建队还正在帮助筹资建设一些政府办公室和警察局，并帮助弥补短缺的关键后勤设备和装备。这些援助令人鼓舞，但由于其性质，仅能满足全部需要中的一部分。

35. 5 月 18 日至 19 日举行了关于阿富汗警察重建问题的多哈会议，该次会议确认并增加了向阿富汗警察提供的国际支持。应阿富汗、德国和卡塔尔政府以及联合国的邀请，26 个国家的代表在卡塔尔举行会议，确认在今后几年把 3.5 亿美元的国际资金专门指定用于举办警察方案。

36. 目前需要向联合国开发计划署（开发计划署）管理的阿富汗法律和秩序信托基金提供大约 1.486 亿美元的捐助资金，用于在 2005 年 3 月 31 日之前支付警察薪金、装备、体制建设和修复警察局的费用。为了帮助更好地按时发薪（欠薪两、三个月的情况并不少见），当前正在喀布尔试用一个“智能”识别卡系统。

H. 司法部门改革

37. 司法部门的改革尽管进展速度仍然缓慢，但已采取了若干举措：司法改革委员会为青年专业人员举办的为期一年的培训方案最近已经结束；国际发展法组织继续为来自喀布尔和各省的法官、检察官和司法部人员举办课程；意大利作为牵头国家，为 120 个包括法官、检察官、辩护律师和警察在内的专业人员举办了为

期六周的暂行刑事诉讼法培训。其他举措包括在司法部内建立一个青少年司法部门，以及开设了一个法律援助试点项目。在法律改革方面，正在起草监狱法、青少年犯罪法和新的刑事诉讼法细则。

38. 由于阿富汗政府还面临着其他财政优先事项，为监狱系统的重建捐助的资金很少，因此这方面的进展非常有限。地区一级的能力仍然极其薄弱，以致警察在逮捕被告时无法对其予以适当的拘留。尽管存在这些限制，喀布尔监狱设施的重建仍在进行，当地女子拘留中心的装修已经完成。

39. 由于下列原因，进展受到妨碍：各主要的司法机构之间缺乏协调；贩毒黑帮已渗入很多级别的国家机构；有效的国家安全保卫机构扩展缓慢；文职和军事主管当局对司法的干扰；安全部门改革方案缺乏充分的资助和协调。

I. 禁毒活动

40. 2003 年是阿富汗历史上第二个鸦片丰收年（1999 年）以来，鸦片收成据估计达 3 600 吨，占世界非法鸦片产量的四分之三以上。尽管为遏止这一势头作出努力，但所有迹象均显示，2004 年的收成将再度大幅增加。由于罂粟的广泛种植、加工和鸦片贩运以及民政、军事和警察当局日益卷入毒品贸易，阿富汗变成一个经济受毒品贩运所支配的国家的这种最坏情况日益成为可能。新兴起的非法毒品贸易正在威胁该国的重建努力和国家建设工作以及该区域的长期和平与稳定。它还损害合法的经济活动，破坏法治的建立，并为派别意图和反政府分子提供支持。非法贸易还对实现真正的解除武装、复员和重返社会构成阻碍，因为毒品经济的参与者正在建立和豢养经营毒品生意所需的私人民兵。

41. 内政部已为根除这一非法经济采取了一些举措。该部的中央灭毒工作计划小组于 2004 年 4 月在 16 个主要的鸦片生产省开展了由省长负责实施的扫灭罂粟运动，有目标地清除罂粟地，并且不予赔偿。该运动在 2004 年的工作行将完成。初步报告显示，这一努力可能多半未见收效，原因是实施行动往往没有按照运动的预定目标开展，或者是在有病害或低产的罂粟地进行这种行动。除由省长领导的运动外，由内政部警官组成的中央根除罂粟工作队于 2004 年 5 月开始实施扫除行动，在瓦尔达克省清除了 600 多公顷罂粟地。

42. 秘密工场继续将鸦片加工成海洛因或吗啡，将这些麻醉物品贩运到该国外部边境的活动仍在继续。为开展阻截行动而于 2004 年 1 月设立的内政部禁毒特遣队积极开展了捣毁工场和没收鸦片制剂的行动。但是，鉴于该问题十分严重，有必要下更大决心，并增加目前指派从事这一任务的执行人员人数，以便在阻截非法毒品方面造成显著影响。

43. 此外还采取了步骤，更好协调目前在消除和阻截毒品等领域开展的各种举措。2004 年 5 月，成立了由国家安全顾问担任主席的禁毒指导小组。该小组由政府禁毒局在大不列颠及北爱尔兰联合王国和联合国毒品和犯罪问题办事处的协

助下开展工作。根据在柏林会议上签署的《关于在喀布尔宣言框架内禁毒问题的睦邻友好关系宣言》，阿富汗与其六个邻国在 6 月 30 日举行了会议。该宣言除其他外规定，阿富汗与其邻国在禁毒以及为协助阻截毒品而建立阿富汗周边安全地带方面加强协作。会议讨论了这些国家为执行该宣言能够提供哪些实际支助。会议商定，将通过多边和双边渠道进一步进行这一举措。

J. 北大西洋公约组织指挥下的国际安全援助部队

44. 阿富汗政府在柏林宣言中重申了波恩会议与会者提出的请求，即国际部队应一直驻留到阿富汗新安全部队充分建立并投入运作之后。自波恩会谈以来，我的历任阿富汗问题特别代表和我本人多次大力呼吁在省级重建队之外部署更多国际部队，因为我们坚信，这些部队的驻在将关系到阿富汗和平进程的成败与否。因此，我们欢迎北约组织在 6 月 28 日和 29 日于伊斯坦布尔举行的首脑会议上宣布，北约组织不仅将指挥四个新的省级重建队，而且将部署更多部队，以便支助即将举行的选举。我相信，在阿富汗部署的这些额外资源将有足够的人数和适当的职责领域。

45. 北约在伊斯坦布尔作出这些决定，就能够完成扩大国际安全援助部队的第一阶段。该阶段包括指挥马扎里沙里夫和迈马纳的现有省级重建队（除该部队在昆都士的省级重建队之外），并在法扎巴德和巴格兰建立新的省级重建队。北约还决定在马扎里沙里夫建立前方支援基地；在萨尔普勒、萨曼甘和希比尔甘设立临时卫星基地；建立一支快速反应部队和另建一支营级规模的行动后备队；并建立五个步兵连，每连约 100 名士兵，以支助每个省级重建队。

46. 这些增派的部队将对增加提供直接安全援助的能力以及支助省级重建队在选举进程中的工作至关重要。过去数月内的情况已清楚表明，省级重建队和阿富汗国家军队不足以应付选举进程产生的安全需要。因此，我们相信北约能够在 9 月初开始的选举活动前部署更多部队。我们依然十分赞赏北约和联盟规划者正在开展工作，确定将为选举提供的安全援助。这种援助将有助于联合选举管理机构最终确定投票规划。

K. 人权状况

47. 阿富汗的人权状况依然令人严重关切。在北部、东北部和西部，指挥官可以恣意妄为，不受惩罚。许多人认为这些指挥官应对各种镇压活动承担责任。地方当局在实施侵权行为当中扮演的角色特别令人担忧，因为地方当局参与进行恫吓、敲诈勒索、任意逮捕、非法拘留以及强占等行为，加强了有罪不罚的观念，玷污了人民对于中央政府的看法。已证实犯有侵犯人权行为的人重新获得政府任命，致使这一问题变得更加复杂。

48. 2004 年 4 月 19 日，执行了推翻塔利班统治后的首例极刑：来自帕格曼的一名军事指挥官于 2003 年 3 月被判处死刑。他在接受审判后被判定在 1992 年至 1996

年期间杀害了 20 人。联合国法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员敦促，在实行死刑的基本标准尚未满足前，暂停实行死刑和执行处决。该国政府强调，执行处决是因为所犯罪行极为严重。

49. 根据人权委员会第 2003/77 号决议，我于 2004 年 4 月任命了谢里夫·巴西欧尼担任阿富汗人权问题独立专家。他正在会同该国政府、阿富汗独立人权委员会以及联合国人权事务高级专员办事处和联阿援助团制订咨询服务方案，以确保充分尊重和保护人权，并通过索取、接收和报告关于侵权行为的资料，帮助防止侵犯人权的行为。

50. 妇女仍然因为违反社会习俗而遭到拘禁；妇女逃离强迫婚姻或包办婚姻的行为往往成为“名誉犯罪”和死亡威胁的对象。法律和社会支助制度的缺乏致使许多妇女身陷遭受虐待的境地。为了试图逃离这种境遇，妇女有时采取极端措施，包括自杀和自我牺牲。

51. 绑架儿童的案件也继续增多。赫尔曼德省和坎大哈省以及其他地方的一些家庭不愿送子女上学，因为担心他们会遭到绑架。有证据显示，贩卖被绑架的儿童是为了让他们从事性交易和强迫劳动。政府正与阿富汗独立人权委员会合作，重点解决这一问题，并在最近制订了打击贩卖儿童行为的国家行动计划。

52. 关于强迫驱逐和非法占有土地行为的申诉在该国各地依然十分普遍。法院为处理这些问题所作的努力大多未见成效，因为许多行为人与政府实权人物有关系。哈米德·卡尔扎伊总统已任命一个由副总统卡里姆·哈利利任主席的委员会，调查此事。但该委员会已承认，由于各市镇的腐败情况严重，它无法有效开展工作。难民专员办事处、联合国人类住区规划署（人居署）等联合国机构以及其他国际机构正在试图协助该国政府努力处理这一事项。

L. 恢复、复兴和重建

53. 政府在履行柏林会议认可的工作计划所刊载若干承诺方面已经取得重大进展。在公共行政和财务管理领域以及私营部门及经济和社会发展的某些方面，已经或者即将按目前的进度达到基准参数。这些成就表明，如果国内作出严肃的政治承诺，加上切实有效和协调一致的国际支持，就可以克服数十年战争给改革造成的若干重大障碍。

54. 然而，法制、土地管理、解除武装等领域、尤其是禁毒领域进展比较缓慢。改革进程触及到根深蒂固的非正规行为者和系统时就难以取得进展，这种现象并不奇怪，因为国家力量薄弱，无法在全国各地行使权力或实施规章制度，只能听任他们牟取利益。《柏恩协定》（见 S/2001/1154）以及最近政府工作计划所刊载的建国进程有一种设想，即国家正规机构将能够逐步管制前几年体现阿富汗权力特性的非正规行为者和系统。实现这一目标的途径是政府逐步扩大合

法性，警察、法庭和武装部队的政府机关和机构逐渐提高效能。但是，长期利用非法经济——尤其是从毒品贩运、非法税收和没收土地——的收益中饱私囊的各种非正规行为者都在抵制改革进程。面对这种阻力，国际社会就必须加倍努力支持各机构致力于将执法、适当程序和问责制作为打击腐败的首要手段。

55. 柏林会议结束之后不久，于4月20日至22日在喀布尔举行了阿富汗发展论坛第二次会议，大约40个代表团出席了会议。卡尔扎伊总统宣布了一系列新的国家优先方案，并表示承诺彻底整合各部委机构。这些讨论促进了发展预算的最后确定，内阁于2004年6月30日核可了这项预算。发展支出的计划总额为45亿美元；在这些支出中，已经确定37亿美元的资金来源。预算划分为核心发展预算和外围发展预算两部分。核心预算资金已经全部到位。业务费用将从2003年的4.58亿美元增加到6.09亿美元。通过财政部调拨的发展支出将从2003年不足2亿美元增加到2005年的10亿美元。这些发展支出大多将用于国家优先方案。

56. 优先改革和改组法令依然是对政府最关键职能进行改革并使其适应现代需要的主要手段。该法令的关键措施是协助行政机构的改革，这项措施可以使各部委和政府其他机构在一段固定时期内对重要工作人员采用较高的薪资等级。下一个步骤是将进程推广到省一级政府。

57. 政府已经采用了一项短期能力建设综合框架，这将使重要的公务员取得与非政府组织所聘用阿富汗国民相同的薪金，以便政府能够有效地进行竞争，征聘到最优秀的人员。政府还制订了一项机制来征聘具有特殊资格的阿富汗人担任长期顾问。政府还通过阿富汗重建信托基金，招聘国际技术助理人员从事短期技术工作、设计和可行性研究。执行这些举措可以在今后两年中重新解决政府内部许多能力不足的现象。

58. 政府已经开始设立法律框架，确保公务员对自己履行公务的情况负责。公共财务和支出管理法草案规定了对利用职务牟取物质收益或滥用职权的任何公务员的处罚办法。预期采购法也会有同样的规定。公务员制度法草案将包括一套行为守则，具体说明利益冲突规则和其他规定，以加强问责制和提高透明度。政府还新任命了一名反腐败专员。为了加强审计长办公厅和总检察长办公厅的作用，必须对这两个部门进行改革，这需要得到更多支助。

59. 国家团结方案是若干国家优先方案之一，这项方案继续取得进展。通过无记名投票方式，已经设立了4300多个社区发展理事会，现已向这些理事会支付了1200万美元的整笔赠款。正在执行该方案的若干非政府组织面临严重的安全问题，减缓了执行国家团结方案各项目的速度。

60. 5月10日至12日，在开发计划署支助下，在比什凯克举行了区域经济合作高级别会议，该区域各国政府官员和工商界领袖出席了会议。他们讨论了公私营部门援助举措以及该区域如何促进阿富汗的经济增长，讨论的重点是如何减少贸

易壁垒，改善运输基础设施和减少边界上的阻碍因素。这次会议通过的宣言强调了区域合作对阿富汗复兴和区域稳定的重要意义。这项宣言还促请捐助者提供援助，尤其是设立一个出口和投资保障基金，促进私营部门的发展。

61. 阿富汗政府于4月18日至20日在喀布尔主持召开了经济合作组织第二次区域贸易和投资会议，1 000人出席了这次会议，其中包括高级官员和代表。这次会议注意到阿富汗有潜力开展可持续投资和贸易。

M. 难民返回

62. 截至5月20日，难民专员办事处今年已协助156 426名难民于2004年返回阿富汗。其中116 404名难民自巴基斯坦返回，39 897名从伊朗伊斯兰共和国返回。自从2002年3月开始执行这项业务以来，共协助了2 432 127名个人（429 476个家庭）返回阿富汗，其中1 990 086人来自巴基斯坦，431 310人来自伊朗伊斯兰共和国。2002年以来，另有274 128名阿富汗人从伊朗伊斯兰共和国自发返回。与2003年相比，2004年从巴基斯坦返回的人数增加了30%左右。还应注意的是，出于安全考虑而暂短停顿一段时间之后，2004年3月1日才开始恢复协助难民从巴基斯坦返回。2004年从巴基斯坦返回的难民中，大约25%的难民从难民营中返回，大约75%的人从城市地区返回。政府估计，除了在阿富汗南部和西部大约有200 000名国内流离失所者之外，至少还有250万至300万名阿富汗人在国外。

N. 排雷

63. 地雷和未爆弹药依然是一个重大问题。目前每月大约有100人伤亡；30%以上的伤亡者不到18岁，妇女和女孩的比例高达10%。阿富汗境内的布雷区大约为13亿平方米，平均每一个阿富汗男子、妇女和儿童为50平方米。阿富汗排雷行动方案迄今已在300平方公里的高度优先雷区和522平方公里的前战区内排除了地雷，向大约1 060万名阿富汗人提供了雷险教育培训，培训了25 000多名学校教师，并向他们提供了地险教材。

O. 特派团支助

64. 紧急医疗服务是目前特派团支助的最高度优先事项。联合国驻阿富汗行动中心喀布尔医务室的医生人数已经从两人增加到五人（包括一名外科医生和一名放射科医生），另有一名牙医和一名实验室技术员。喀布尔以外的七个地区办事处都正在招聘一名本国内科医生，已经订购了医疗器械，一个医务室即将建成。

65. 联阿援助团、开发计划署和联合国项目事务厅对其飞机实行联合空中业务管理，尤其是执行医疗后送任务。已经利用直升机在卡德兹、贾拉拉巴德、昆都士和潘贾奥提供医疗支助。目前正在为每个地区购买一辆装甲车，这些车辆运抵后，特派团的车队将有12辆汽车。目前对在公路上执行任务的车辆装备防弹毯。

66. 在目前的环境下，显然必须立即采取其他保安措施，包括提供航空资产和警卫人员。目前正在签署一项需求评估，医生评估结果，可能需要增加补充资金。

三. 评论

67. 在本报告所述期间，波恩进程最显著的方面无疑是为 2004 年选举进行了选民登记。截至 7 月 28 日，已有 8 659 772 名选民进行了登记，其中妇女约占 41%，这一过程表现出强劲的势头，并对塔利班和其他极端主义团体破坏选举和将妇女排除在公共生活之外的努力作出了明确答复。然而，南部和东南部地区的登记工作仍然存在问题，极端主义分子的暴力行为在这些地方造成的不安全状况对选民和选举工作者都起到了威慑作用。今后几周将尽力扭转这种局势，并确保阿富汗各省之间的登记工作尽可能平衡。如果能成功应对这些问题，至 8 月底就可以列出比较全面的国家选民名册，使 2004 年选举具有必要的广泛基础，从而使当选总统具有充分合法性。

68. 然而，政治进程的其他方面未能以同样的速度推进。从选举的必要条件角度看，34 个省的可信人口数字问题仍未落实，这是导致联合选举管理机构决定推迟议会选举的主要原因之一。解除武装也未取得预期进展，绝大多数阿富汗人赞同管理机构的决定主要是出于这个原因。实际上，在全国范围内仍然存在一种看法，即地方一级的选举结果将直接取决于是否存在民兵。除解除武装、复员和重返社会之外，阿富汗独立人权委员会和联阿援助团就履行政治权利情况所作的第一次联合报告指出，为了给各方政治力量提供一个更加平稳的角力环境，还必须在其他领域取得进展。

69. 报告所述期间还有一个特点是，威胁阿富汗境内巩固和平与稳定的三个主要方面造成的挑战更加严峻；这三个主要威胁是：极端主义分子的暴力行为、派别活动和麻醉品业。极端主义分子的攻击和跨界渗透活动有所加强，特别是在该国南部；虽然选民登记的成功说明了这些团体在政治上的孤立，但是他们继续造成的不完全状况的确使若干社区无法享受重建效益，使现有的安全部队疲于应付，延缓了解除武装、复员和重返社会进程，并在总体上对脆弱的新阿富汗造成了非常沉重的负担。此外，从近几个月来 Herat、Badghis、Ghor、Faryab 和 Balk 等地发生的事件明显可以看出派别活动问题；这些事件表现出在若干省份地方领导人使用暴力打乱权力平衡的倾向，而阿富汗国家军队却无力予以制止。最后，消灭和阻截的努力迄今为止未能遏制非法种植罂粟花和贩毒活动的发展。与此相关，侵蚀地方和中央两级政府的腐败现象有所升级。

70. 在此背景下，我必须再次申明，安全援助对阿富汗至关重要。为选举进程取得成功提供更好的前景固然重要，但是还必须对派别暴力行为发挥威慑作用，协助部署阿富汗安全部队，特别是帮助他们控制非法毒品经济。在签署波恩协定之后，此种援助仍为一项迫切要求。在这方面，北约组织在伊斯坦布尔首脑会议所

作向阿富汗增兵的决定让我们感到欣慰；我们相信，这些部队将在举行总统选举之前相当早的时间部署并在此之后继续部署很长时间。选民登记显示，阿富汗人民准备抓住波恩进程提供的机遇建设一个新国家，并准备在此过程中承担风险。这项任务在很多方面足以让人望而却步，但是阿富汗人民却勇敢而自信地面对它。他们值得得到我们的坚定支持。

71. 最后，谨借此机会感谢我的特别代表和联阿援助团的工作人员为阿富汗作出了不懈的热诚努力。

附件

联合选举管理机构

A. 2004 年 10 月 9 日第一轮总统选举的时间表

日期	选举前天数	活动
7 月 9 日，星期五	92	宣布选举日期。公布选举日历。
7 月 10 日，星期六	91	提名开始。
7 月 26 日，星期一	75	提名结束。成为候选人的法官、律师和官员辞职的截止日期。
7 月 29 日，星期四	72	公布候选人初步名单。
7 月 31 日，星期六	70	大多数省的选民登记结束。
8 月 2 日，星期一	68	公开表示反对意见的截止日期。联合选举管理机构通知候选人提名资料不符合要求的截止日期。
8 月 9 日，星期一	61	纠正不符合要求的提名资料的截止日期。
8 月 10 日，星期二	60	联合选举管理机构公布候选人最后名单。设立媒体委员会的截止日期。
8 月 24 日，星期二	46	结束选民登记数据输入。
8 月 29 日，星期日至 9 月 2 日，星期四	41-37	公布暂定选民名册以及对其提出质疑。
9 月 7 日，星期二	32	开始竞选活动。
9 月 14 日，星期二	25	联合选举管理机构对选民名册受到的质疑作出决定的截止日期。
9 月 24 日，星期五	15	联合选举管理机构核实和公布最后选民名册。
10 月 6 日，星期三	3	竞选活动结束。
10 月 9 日，星期六	0	投票日。

B. 议会选举的指示性时间表

投票前天数	月份	活动
至少 120 天	2004 年 12 月	总统签署关于划定地区界线的法令。
110 天	2004 年 12 月	对选举划界提出质疑的截止日期。
至少 90 天	2005 年 1 月	中央统计办公室提供每一个省和区的人口数字。联合选举管理机构公布选举日期和选举日历。开始提名。
75 天	2005 年 1 月	向联合选举管理机构提交提名的截止日期。打算被提名的法官、律师和官员辞职的截止日期。
68 天	2005 年 2 月	联合选举管理机构最后确定与候选人资格有关的决定
61 天	2005 年 2 月	候选人纠正不符合要求的提名资料。
由联合选举管理机构确定日期	2005 年 2 月	对候选人表示公开反对的截止日期。
至少 60 天	2005 年 2 月	联合选举管理机构重新设立媒体委员会。联合选举管理机构公布各党派和候选人名单。
32 天至 3 天	2005 年 3 月至 4 月	竞选活动。
15 天	2005 年 3 月至 4 月	联合选举管理机构核实并公布选民名册。
	2005 年 4 月	投票日。