



秘书长关于尼泊尔请求联合国援助支持其和平进程的报告

一. 导言

1. 根据尼泊尔政府和尼泊尔共产党（毛主义）（即尼共（毛主义））向联合国提出的支持和平进程的请求，安全理事会第 1740（2007）号决议成立联合国尼泊尔特派团（联尼特派团）。本报告根据安理会该决议提交。联尼特派团是作为政治特派团成立，任务规定是监察尼共（毛主义）和尼泊尔军队武器和武装人员的管理工作，协助监测停火安排，为在自由和公平的气氛中进行制宪会议选举提供技术支助，并提供一个选举观察员小组。
2. 报告审查了 2007 年 10 月 18 日我上次向安理会提交报告（S/2007/612）以来的和平进程进展情况，以及联尼特派团任务规定的执行情况。

二. 和平进程的进展情况

3. 我在给安理会的上一次报告中，提到七党联盟于 2007 年 10 月 5 日决定推迟原定 11 月 22 日制宪会议的选举，但没有确定新日期。这是第二次推迟该选举，而该选举原计划在 2007 年 6 月举行。主要的障碍包括毛主义分子要求在制宪会议选举之前宣布成立一个共和国，并采用完全的比例代表选举制，而非原先商定的一半席位采用获多数票者当选的制度而另一半席位采用比例代表制的混合制度。经持久的谈判之后，七党联盟于 12 月 15 日达成初步协定，在尼泊尔今年年底（2008 年 4 月 12 日）前举行选举。后来在 12 月 23 日达成一项由 23 点构成的广泛协定，重新建立它们的合作基础。
4. 当尼共（毛主义）于 9 月 18 日从七党联盟政府退出，以便坚持其 22 点要求，从许多方面来说，第二次推迟选举已成定局。其中两项要求——宣布成立共和国和采用完全的比例代表选举制，于 11 月再次作为动议在毛主义分子要求召开的临时立法议会特别会议中提出。尽管尼泊尔大会党强烈反对，11 月 4 日，特别会议通过了关于这两个问题的动议，这是毛主义分子和尼泊尔共产党（联合马列）



(尼共(马列))之间最后一分钟达成协议的结果。虽然以简单多数票通过,但这两项动议没有获得修宪所需的三分之二多数票,而且尼泊尔大会党继续拒绝加以实施,坚持认为这两项动议不具有法律约束力。

5. 造成 11 月份选举推迟的直接问题的根源是,七党联盟中的主要合作伙伴,尤其是尼共(毛主义)和尼泊尔大会党,在关于和平进程的根本方向和愿望的立场及优先事项方面存在巨大分歧。对于毛主义分子拒绝遵守民主规范,包括他们继续采用暴力、恫吓、勒索、绑架、没收土地和类似手段的做法,传统的主流政党越发感到沮丧。这些活动更使人们感到毛主义分子对于他们可能不会取得好结果的选举不感兴趣。另一方面,毛主义分子指责尼泊尔大会党及其领导的临时政府不愿实行根本的社会经济改革和国家体制改革,尤其是在安保部门改革以及更多地将长期边缘化的群体包括在内等方面。他们还一直批评他们于 9 月份退出的临时政府没有采取协商一致的做法,尼共(马列)也持这一批评意见。他们还断言,尼泊尔大会党本身并没有准备好举行 11 月份的选举。大部分观察家和主要政治参与方本身一致认为,各方在不同程度上均未能履行他们在过去 18 个月里所做的一些重要承诺,而且,和平进程所面临的危机从许多方面而言是落实的问题。

6. 在 9 月份撤出临时政府之后,尽管领导人一再作出保证,但尼共(毛主义)基本上未能控制其共产主义青年团(共青团)的一再过激行为。这种趋势愈发使得尼泊尔社会内部越来越多地批评和怀疑毛主义分子的承诺,即根据民主多元化和尊重人权的原则通过谈判达成和平解决办法。同时,尼泊尔政府没有做出充分的努力,有效解决毛主义分子所关切的主要问题,包括毛主义战斗人员营地的生活状况、答应每月支付给营地中战斗人员的津贴、毛派军队的未来以及尼泊尔军队的民主化。政府也没有以可信的方式执行与边缘化社区代表签署的协定,尤其是与马德西人民权利论坛和尼泊尔土著民族联合会的协定。未能履行这些协定有可能使得这些群体及其他群体扩大抗议活动,进一步破坏和平进程。

7. 在这一期间,有一些积极动态。10 月中旬,在每年的宗教节日大酺节之前,政府向营地中的毛主义战斗人员发放三个月的津贴。在政府和毛主义分子的要求下,发放过程由联尼特派团武器监察员进行观察。同时,尼共(毛主义)继续与联尼特派团合作,核查其已登记的战斗人员,以便查明在 2006 年 5 月 25 日宣布永久停火时不满 18 岁或在该截止日期之后征聘的战斗人员。联尼特派团现已完成核查工作,自我上一次报告以来,已经核查了毛派军队第五、第六、第七、第四和第三师的营地,以及在营地之外向领导人提供安保或正在进行医疗的人员。

8. 根据《监察军火和军队管理工作协定》,在核查过程中被查明为未成年者或在截止日期后征聘的毛主义战斗人员必须退伍。这将是下一个重大任务,联尼特派团一再要求政府和毛主义分子开始认真讨论退伍的方式,根据达成的协定,这种讨论应立即开始。

9. 该国许多长期边缘化的群体的状况问题仍然没有解决。在几个月的警告之后,8月30日与政府签署一项协定的马德西人民权利论坛的那个派别开始抗议该协定没有得到履行。同样,尼泊尔土著民族联合会威胁说,如果他们与政府达成的协定没有得到执行,他们将重新开始抗议。联合会还更进一步,要求采取完全的比例代表选举制,改变其原先愿意接受混合制度的态度。其他几个团体,从该论坛的另一个派别到活跃在尼泊尔东部的 Limbuwan 和 Khumbuwan 团体以及在西特莱的塔鲁人团体,也要求采用完全的比例代表选举制。

10. 特莱部分地区的局势仍然令人特别关切。治理结构普遍脆弱(一些县的不安全状况使得当地官员辞职或威胁辞职,使得该状况更加严重),马德西人和其他社区继续表示不满(经常表现为不同方式的抗议行动),政治战斗与犯罪行为之间的界限越发模糊,这些均造成动乱的局势。在特莱地区,正在发生广泛的政治重组,不同的团体合并或组成新的联盟,要求采用完全的比例代表选举制,并威胁掀起一场新的马德西人抗议运动。这些动态有可能是危险的迹象,预示着可能破坏国家团结的进一步分化。这也可能为七党联盟和政府提供一次开展认真政治对话的机会,以便寻找到该局势的持久解决办法。

11. 本报告所述期间充满了僵局和危机,不过,七个政党仍然在对话中,而且越发将它们的注意力放在更为广泛的重大问题上,包括以往达成的协定以及执行情况的审查、安保部门的改革以及成立关于土地改革和调查失踪人士等问题的委员会的需要。我的特别代表竭尽全力协助各政党审查和处理已威胁到七个政党的团结以及与其他民主力量和民间社会合作能力的根本问题,以便尽快顺利举行包容各方的制宪会议选举。

12. 12月23日签订的23点协定要求各政党修订临时宪法,规定尼泊尔应当成为一个民主联邦共和国,该共和国将在制宪会议第一次会议上成立,在此之前,首相相应负责国家元首的所有职责。制宪会议的混合选举制度将得到修订,保留获多数票者当选的以选区为基础的240个席位,同时将按照比例代表制当选的席位从240个增加到335个,由大臣会议提名的席位从17个增加到26个。因此,制宪会议将有601个成员。12月28日,临时立法议会核准了拟定的修正案,并在2008年1月4日通过了据此对选举法作出的修正。

13. 该协定为执行《全面和平协定》及其他协定已作出的承诺规定了雄心勃勃的时间表。为此,将成立6个专题委员会和其他委员会,包括监测有效执行《全面和平协定》和其他协定的高级别委员会,以及同和平与重建部合作的和平委员会。将建立各地方机构,并在国家一级建立一个由高级领导人组成的协调委员会,支持和协调临时政府的运作。将向那些在冲突期间丧生或失踪者的家属提供赔偿,被毛主义分子没收的土地和财产将予归还,向毛主义战斗人员提供的津贴将予发放,并且审议毛主义战斗人员重返社会问题的特别委员会将开始运作。所有的政党及其附属组织应避免采取暴力、绑架、勒索以及破坏选举的任何活动。

14. 随着这项协定的签署，尼共（毛主义）承诺重新参加临时政府，他们于 3 月 30 日加入该政府。七个政党同意在七个地点举行联合公众集会，呼吁参与选举。在面临国内外大量失望情绪和压力之下，经过漫长和艰难的谈判之后，终于达成了折中解决办法。应当赞扬这七个政党及其领袖达成这些决定的妥协精神。

15. 其余的政治挑战仍有可能消极地影响选举进程，因此不应当被低估。马德西代表立即批评该协定，抗议在没有与他们对话的情况下达成该协定，并坚持要求采用完全的比例代表选举制度。在一些县，在 2008 年 4 月举行选举的安全状况可能比在 2007 年 11 月举行选举更加困难。协定中的时间表非常具有挑战性，如果没有达到时间表的规定，则有可能造成相互指责。此外，国家和地区政治动荡突出表明，制宪会议选举以及和平进程将遇到重大挑战，而且需要采取具有远见和及时的步骤，通过包容各方的对话达成全国共识。

三. 联合国尼泊尔特派团的状况

16. 截至 12 月 17 日，核准的 1 073 名人员中有 866 名已经就职。在宣布推迟选举之后，大量选举工作人员或是没有继续得到聘用，或是离开特派团。711 名现有文职人员中，208 人是女性，占 29%。按构成部分细分，其比例如下：实务人员中 41% 是女性，而行政人员中有 19% 是女性。有 12 名妇女担任武器监察员，特派团希望增加该数字；然而，这将取决于会员国是否提名女候选人。本国女工作人员占总数的 28%。特派团为征聘来自长期边缘化社区的本国工作人员所作的努力产生积极结果，来自长期边缘化群体的本国工作人员占总数的 47%（332 人中的 155 人）。

17. 我遗憾地报告，尚未与尼泊尔政府签署特派团地位协定。只有一些小问题仍需由尼泊尔民航当局解决，我希望将能够在不久的将来得到解决。

四. 联合国尼泊尔特派团的活动

A. 武器监察

18. 联尼特派团继续监察双方（毛派军队和尼泊尔军队）的武器和军队情况，具体手段包括对毛派军队七个主要营地和加德满都尼泊尔军队指定营地的所有武器储存区实行 24 小时监控。武器监察办公室保持全员部署，由 186 名监察员组成，在高级区指挥官的领导下，所有五个区全面运转。各区与本地的联尼特派团区域总部的其他联尼特派团构成部分及其他联合国实体，尤其是人权事务高级专员办事处紧密协调，建立了密切的合作、信息共享和协调安排。由于首批进驻的监察员陆续完成为期一年的任务，2007 年 12 月底监察员开始进行轮换。

19. 各区指挥官与当地毛派和尼泊尔军队指挥官保持了全方位联络，武器监察员继续对毛派附属营地和尼泊尔军队营区进行巡逻。武器监察行动还包括对村庄、当地政府官员、民间社会组织和联合国一线地点进行访问。

20. 由联尼特派团首席武器监察员担任主席、尼泊尔军队和毛派军队高级指挥官担任副主席的联合监察协调委员会（监察协调委）继续充当执行工作、信息共享、建立互信和解决争端的有效机制。委员会定期开会，处理《监察军火和军队管理工作协定》的各方面问题，并视需要讨论涉及尼泊尔军队和毛派军队的其他事项。2006年12月17日至2008年1月3日，委员会举行了61次会议。

21. 10个联合监察小组，每个区部署2个，每个小组由一名联合国监察员、一名尼泊尔军队监察员和一名毛派军队监察员组成，事实证明这是一个有效工具，可以早期解决潜在的当地违规行为，对需要调查的事件作出快速反应。截至12月20日，共进行了71项调查，其中10项调查正在进行中。联合监察协调委员会就最终调查结果进行裁判。

22. 虽然营地和附属营地的毛派人员生活条件有所改善，但是在食宿、衣服和卫生设施等方面仍然存在困难。当前正处在冬季，这一问题尤其令人关注。尼泊尔军队也对其部队许多官兵仍面临恶劣的食宿条件表示关切。

23. 在10月至11月主要的全国性假日造成工作停顿以后，第二阶段登记（核查）活动于12月23日结束。下一步工作是释放未达标的毛派人员并让他们重新融入社会。联尼特派团正在与尼泊尔政府和毛派领导人进行协商，讨论如何在联合国开发计划署（开发署）和联合国儿童基金会（儿童基金会）的协助下释放经核实为未成年人和晚期招募人员并使其重新融入社会的一系列有关问题。建立毛派战斗人员营地和将尼泊尔军队限制在军营中是一种为举行制宪会议选举而作出的临时性建立信任安排。需要尽快永久性解决经核实为战斗人员的出路问题。联尼特派团因此不断向各方强调，必须毫不拖延地就毛派战斗人员重返社会和转业培训问题、尼泊尔军队民主化问题和尼泊尔整个安全部门的未来问题展开商谈并作出决策。

B. 地雷行动

24. 在本报告所述期间，联尼特派团地雷行动股销毁了七个主要毛派营地中的五个营地存放的一类（无法安全贮存）简易爆炸装置 / 战争遗留爆炸物。五个营地中的三个营地存放的不安全物品已全部销毁，第四个营地销毁了90%，第五个营地仅销毁了30%。原预计在本期间可以完成全部销毁工作，但是毛派军队在联合监察协调委员会一级的合作并没有传递到下属单位。第五个营地和余下两个营地的指挥官不予合作，这意味着约有50%的物品仍需在本年采取行动。

25. 地雷行动股还对尼泊尔军队进行了人道主义扫雷培训，以帮助他们兑现根据《全面和平协定》作出的承诺。迄今为止尼泊尔军队只承诺清扫53个雷区中的5

个雷区。去年 9 月末完成了对 32 名人员的培训。受训人员成功地清扫了加德满都以东的 Khimti 雷区，此后被调动到西部区域的两个雷区。虽然希望尼泊尔军队将承诺进行更多的扫雷培训和在合理的时限内完成全部雷区的清扫工作，但这些雷区的扫雷工作将持续到 2008 年。

C. 选举支持

26. 尼泊尔政府 10 月 5 日决定推迟原定 11 月 22 日举行的选举后，联尼特派团选举援助办公室的工作及其构成发生了重大变化。应选举委员会的要求，所有选举援助办公室县选举顾问（均为联合国志愿人员）从各县撤离。在原先部署在一线的 81 名县级选举国际顾问中，12 月底前只有 15 人留聘在选举援助办公室并在联尼特派团区域办事处重新进行了编组。这 15 名人员作为流动小组开展工作，在各自区域内负责若干个县的工作，在新的选举日期确定以前维持联尼特派团的选举存在并确保连续性。在 81 名县选举顾问中还有 20 名被临时调动到联尼特派团的其他部门，以备快速调动之用。

27. 在选举推迟以后，选举援助办公室的工作重点是选举顾问在县、区和中央各级就其选举筹备工作经历和所获取的经验教训进行述职。选举援助办公室还支持选举委员会在五个区域资源中心就选举筹备情况组织了第四阶段述职和经验教训介绍，其目的是吸取过去的经验教训，改进今后的规划工作。

28. 通过区、县级述职发现联尼特派团选举顾问在全国的存在产生了积极影响。在选举筹备的几个月时间里，由于联尼特派团选举小组的存在，选举委员会县选举官员以及区域资源中心管理人员感觉自身能力得到加强。据认为，选举援助办公室这一树立信心的举措，尤其是在县一级树立信心的举措，其贡献甚至超出了该办公室技术援助和专门知识作出的贡献。

29. 联尼特派团继续集中精力处理选举安全问题。向 5 个行动区域各派遣了一名警务顾问。在部署的初级阶段，这些顾问投入了时间和精力，与区域执法官员建立联系，了解行动区的实际情况。

30. 但是，因为尼泊尔警察、武装警察部队和其他有关机构对于他们与联尼特派团警务顾问在选举安全方面进行合作的程度和性质问题尚未收到明确指示，上述工作遇到困难。我的特别代表不断努力与内政部商讨解决这一问题。他向尼泊尔政府和各政党解释说，鉴于国家警察在地方面临的诸多挑战，联尼特派团就选举进程向国家警察提供咨询意见，可以发挥有益的作用。

31. 选举专家监察小组发布了第三次监察评估报告。此前，该小组曾于 9 月 27 日至 10 月 8 日访问了尼泊尔，此次访问正值原定 11 月份选举推迟的消息公布之时。报告说，暂停选举是一个政治性决定，而不是技术性决定。从技术角度来看，监察小组认为，虽然一些问题依然存在，例如选票印刷设备的状况以及投票用品的集中和分发仍有问题，但是选举准备工作是在按时进行。报告还特别指出，安

全局势持续脆弱，制宪会议投票的不确定性未来带来固有的危险，尤其是这影响到提出新的更高要求的不同社会团体。安全方面的准备工作一直完全依靠安全部队采取的各项措施，而各政党没有作出明确承诺，为投票创造必要的条件。报告内容已传送给尼泊尔当局和尼泊尔的主要利益攸关者。如果联尼特派团的任务延期，一旦选举进程重新启动，选举专家监察小组将恢复工作。

D. 民政

32. 制宪会议选举能否成功举行在很大程度上取决于法律和秩序是否占有主导地位，各政治力量和普通公民是否具有充足的民主空间。我的特别代表继续强调，需要建立一个全国性监察机关，帮助创造上述条件，他同时指出联尼特派团曾经接到协助进行此类监察的要求。联尼特派团主要通过特派团民政办公室加强了自身对暴力现象和违反《全面和平协定》现象的监察，尤其是在尼共（毛主义）在 9 月 18 日撤出临时政府、政治紧张状态随之升级以后。重点关注领域是公共安全局势和法治局面普遍恶化，尤其是在德赖的一些县，以及尼共（毛主义）所属团体和个人变本加厉地进行敲诈。监察活动的重点是国家所面临的不断增加的挑战，这些挑战是 5 个区域民政办公室小组在访问了尼泊尔 30 个县和 65 个村发展委员会地区以后查明的。

33. 据认为，这些挑战具有多种形式，各个地点面临的挑战和强度也各有不同。据观察，在许多县，包括在村发展委员会层面，尼共（毛主义）/共青团发挥了越来越大的行政作用，在某些情况下甚至得到警察和（或）当地行政部门的明确认可。法外机构和准法律机构在县以下一级发挥“司法”功能，处理小到家庭纠纷大到轻微犯罪和腐败等一系列问题，在由于国家机关实际上不存在或丧失权力而出现法治真空的一些地区，这些机构继续存在无人可比的影响力。安全部队软弱无力，不愿采取行动，造成违法者、特别是与政党或集团有瓜葛的违法者可以逃避惩罚的普遍现象。

34. 2007 年 9 月以来，德赖和 Hill 区非法征税 / 勒索现象大为加剧。德赖武装团体的勒索行为大大加剧了该地区的暴力升级和无政府状态，该地区局势仍然动荡不安，但各县的情况大为不同。在几个县，村发展委员会秘书因为害怕受到打击而大批递交辞呈，或者发挥的作用有限，这加大了整个地区进一步脱离国家控制的危险。号称代表东部 Hill 区一个主要土著群体林布人意愿的联邦 Limbuwan 国家委员会继续征收临时性“税赋”，这造成林布人和非林布人群体之间的关系紧张和分裂。林布人与非林布人民众之间的局部冲突将有可能带有更加鲜明的族裔特征。

35. 虽然德赖和 Limbuwan 地区出现了勒索现象加重的迹象，但是被迫缴纳款物的现象全面升级反映出尼共（毛主义）在全国相当一部分地区强行设置了自己的并行机构。这些活动主要在 Hill 各县有增无减。

36. 联尼特派团继续监测和报告德赖的热点问题，该地区族群或教派暴力行为死灰复燃的危险仍然很大。8月，卡皮尔瓦斯图县突然爆发了一系列严重暴力活动，形势至今仍然高度紧张，非常需要各族群进行对话并建立互信，也需要国家当局实行有效的法治管理。据观察，尼共（毛主义）/共青团公开履行敏感的国家职责，例如管理境内流离失所者主要官方营地。

37. 民政办公室正在加紧分析《停火行为守则》和《全面和平协定》各签字方的守约情况，以便向各方和可能成立的全国性监察机关提供有关情况。此外，民政办公室还在根据从五个地区收集的具有代表性的有关举措，汇编成功的地方建设和平和缓解冲突举措，以便与负责地方治理和促进和平倡议的政府部门分享。

E. 两性平等、儿童保护和社会包容

38. 在本报告所述期间，联尼特派团两性平等事务科在尼泊尔政治过渡和制宪会议选举的背景下，参与开展与执行安全理事会第1325（2000）号决议有关的各项活动。该科的重点是促进妇女，包括长期边缘化群体的妇女的政治参与和两性平等，将此作为一项核心指导原则。

39. 联尼特派团继续与各个政治派别的妇女政治领导人接触，讨论妇女的参政问题。联尼特派团应邀参加了由妇女政治领导人、国会议员和民间社会团体组织的若干次会议。这些会议突出强调了需要紧急处理被国家利益攸关者视作确保妇女参政的关键的各种问题，包括妇女在政治进程中的可见度。

40. 就其内部而言，两性平等事务科完成了为其各地区小组进行的培训工作，并与特派团各构成部分进一步接触，确保将两性平等问题充分纳入联尼特派团行动各个领域，包括武器监察领域。联尼特派团继续在不同级别同联合国国家工作队及和平支助工作组就安全理事会第1325（2000）号决议的执行工作进行密切合作，包括与尼泊尔政府保持互动。

41. 在为期16天的反对基于性别的暴力行为全球活动期间，联尼特派团参加了其中的一些活动，例如由尼泊尔全国近300名妇女人权维护者参加的全国妇女人权维护者协商会。同样，贱民女权运动组织也举办了贱民妇女全国会议，重点是贱民妇女对新尼泊尔建设的参与和其中的代表性。我的特别代表在两次会议上都发表了讲话。

42. 联尼特派团儿童保护科继续同儿童基金会、联合国人权事务高级专员办事处和尼泊尔儿童和武装冲突问题工作队成员密切合作，监测儿童的政治参与、武装团体征募和使用儿童以及儿童的释放和重返社会等问题。

43. 与毛派军队有关系的儿童尚未正式退伍，不过据信很多儿童已非正式获释或自己离开营地。很多非正式获释儿童加入了劳工市场；有些儿童回到家中，另一些人则加入了由儿童基金会和其他行动者管理的重返社会方案。与此同时，联尼

特派团正在对所报告的毛派军队强行重新招募非正式获释儿童的一些案件进行调查，因为这种做法将违反《全面和平协定》。虽说这些儿童重返社会是政府的责任，由于没有一个政府机构来负责重返社会的工作，目前是儿童基金会在领导这项方案。县一级的共产主义青年团和毛派军队干部对参与儿童基金会领导的重返社会方案的各组织进行了一些骚扰。

44. 德赖地区的一些政治团体成立了青年分支机构，在本报告所述期间，其中一些机构开展了非武装的准军事活动。它们的领导人宣称，他们招募的青年都在 16 岁或 16 岁以上，但某些证据表明年龄更小的儿童可能也参与其中。据信，使用暴力的德赖团体招募儿童是为了积极、直接地参与敌对行动。

45. 联尼特派团社会事务科在各区以及国家层面重点解决关键的社会包容问题，包括在政府机构中以及在临时政府成立后作出政治任命的工作中存在的这种问题。长期边缘化的群体继续对他们一再被排除在和平进程的决策之外表示关切。这些群体对推迟制宪会议选举尤其表示关切，他们认为制宪会议是确保各级政府和政治进程中的包容性和代表权的一个重要机制。他们仍强烈要求通过完全的比例代表制或通过保证在制宪会议有一个固定席位比例来获得代表权。

46. 联尼特派团继续认真作出努力，包括通过执行其上岗培训方案和参与联合国人权事务高级专员办事处举办的区域人权讲习班，着重强调解决社会排斥及和平进程中出现的歧视等问题的重要性。特派团监测相关的国家和各区社会包容问题；鼓励长期边缘化的群体进一步参与和平进程和当地的建设和平努力；同联合国和捐助机构及国际非政府组织密切合作，就相关的社会包容问题提供咨询；促进发展活动，以减少社会排斥现象。

F. 政治事务

47. 联尼特派团政治事务科继续监测和分析该国的政治局势，协助特派团领导人努力支持和平进程，尤其将重点放在恢复和维持各政党和民主力量的信心方面。该科密切跟踪七党联盟内密集和持续的对话以及长期边缘化的群体的迅速变化和发展，包括很多选区出现了日益好战的趋势，以及这些发展对选举进程、国家政治以及整个和平进程产生的影响。还特别重视协助各方审查和平进程取得的相对进展及现有各项协定的执行情况。

G. 新闻和外联

48. 在本报告所述期间，与制宪会议选举第二次推迟有关政治僵局是国内和国际媒体关注的焦点。在此情况下，国内媒体广泛报道了延长联尼特派团任务期限和扩大其任务规定的可能性，包括评论特派团迄今所发挥的作用。我的特别代表及其副手定期向媒体发表讲话，此外也在公开活动中发表讲话，表达特派团对和平进程的关切。

49. 联尼特派团开始用博杰布尔语、达芒语、Maithili 语、塔鲁语和阿瓦齐语等五种区域方言播出每周广播节目（“联尼特派团之声”）和无线电公共服务公告，同时继续通过一些国家广播电台、调频电台和社区电台播放尼泊尔语节目。特派团新闻办公室向尼泊尔电台方言小组提供培训，以提高其制作技能。联尼特派团还同在通信方面具有专门知识的国际非政府组织寻求共同点合作，向特别容易受到不断恶化的部族紧张关系影响的各县地方调频电台提供能力建设支助，帮助制作促进对话、容忍和包容的脱口秀节目。

50. 联尼特派团还进一步印制印刷材料，在全国各地广泛分发，其中包括 2007 年 10 月 18 日我向安全理事会提交的报告的双语版和三期特派团报纸（“联尼特派团 Patra”）以及若干份关于联尼特派团和联合国机构各方面工作情况的概况介绍。

51. 新闻和外联工作人员继续与联合国国家工作队通信小组合作开展若干举措。特别是在本报告所述期间，执行了联合国人口基金（人口基金）-联尼特派团联合外联举措，以便向基层受众宣传安全理事会第 1325（2000）号决议，为此在全国 30 多个地点进行街头戏剧表演。还以全国的舆论领袖和决策者为对象进行舞台戏剧表演。通过这些，为与各区和国家媒体合作以及宣传必须进一步将妇女纳入和平进程的各个方面提供了一次机会。

H. 安全保障

52. 工作人员安全保障的一般状况没有变化，但总体安全环境已变得更不稳定，民间动乱时有发生，各种团体在全国各地不断举行抗议活动。制宪会议选举第二次推迟后出现的紧张局势加剧了本已动荡的社会治安形势。边缘化社区仍未化解的不满情绪、武装团体的活动和德赖的部族暴力都助长了脆弱的安全局势。德赖各县的公共安全明显恶化，9 月下旬卡皮尔瓦斯图县部分地区的暴力行为就是证明。知名武装团体和犯罪团体的数目增加。有关平民自行执法的报导也明显增加，这主要发生在德赖中部和东部的部分地区。燃料短缺往往使这些问题雪上加霜。

53. 联合国工作人员未成为直接目标；但是据报告发生过骚扰和恐吓、攻击和闯入住宅等事件。安全和安保部尼泊尔办事处同联尼特派团安全和安保科一起继续加强安保措施，确保工作人员的安全保障。

五. 特派团支助

54. 特派团的行政和后勤支助系统达到了全面运作能力，为提高效率和巩固成果对该系统的工作进行了调整。通过建造在当地购置的集装箱，扩大了办公室空间，缓解了加德满都联尼特派团总部大院过分拥挤的现象。在五个区办事处基础设施完成后，行政和后勤事务达到了日常的维持和支助水平。

55. 各区办事处的医务所均已投入运营。11 月对曼谷的一个 4 级医院进行了评价，与该医院签订的关于向联尼特派团工作人员提供医疗服务的一项合同正待核准。联尼特派团艾滋病/艾滋病问题顾问在各区办事处举办了培训和提高认识讲习班，为联尼特派团所有上岗培训活动制定了一个艾滋病病毒/艾滋病单元，并与联尼特派团医务科和联合国国家工作队密切合作，确保特派团在防治艾滋病病毒/艾滋病方面作出协调一致的努力。

56. 存在的一个难题是，需要为特派团的选举业务维持一个支助基础结构，以便在联尼特派团的任务延期和新的选举日期宣布后，能够确保迅速和顺利恢复后勤和支助结构。

六. 人权

57. 人权事务高级专员办事处在 12 月印发的一份报告中提出警告，人权问题已经被边缘化，让位于政治考虑，如果不能制止这种恶化趋势，就有社会分化加深、再次出现暴力的危险。该报告注意到自 2006 年 11 月签署《全面和平协定》以来，人权状况不但没有好转，而且有所恶化。该报告强调指出，对生命权的保护日益被削弱，1 月至 10 月期间有 130 多人被打死，包括被警察打死 29 人，多数情况都属于过度使用武力。自 5 月以来，武装团体杀害了 60 多人。在这 130 人中有 45 人为尼共（毛主义）干部。其他被害人包括地方政府官员、教师和数名 18 岁以下年轻人。

58. 该报告尤其重点关注了下列问题：国家保护民众的权利和安全的能力有限；仍然缺乏政治意愿以解决过去和当前的侵权和虐待行为不受惩罚的问题；需要一个综合办法解决边缘化和歧视问题并保护经济、社会和文化权利。不断有报告称，贱民无法就对他们实施的歧视行为、暴力行为和强奸行为诉诸法律，包括无法获得有关资源。

59. 在 11 月的选举被推迟之后形成了持续的政治僵局和更加强硬的政治立场。在此背景下，持续有关于侵犯人权的报告，10 月尼共（毛主义）实施的虐待行为特别是绑架事件有所增加。不过，尼共（毛主义）领导人宣称，自 11 月初记者比伦达·沙赫被绑架和杀害以及一个医生组遭到绑架和严重殴打以后，尼共（毛主义）已向其干部发出指令，让他们停止绑架行为。不过在该指令发布后仍然有关于绑架事件的报告，而且与《全面和平协定》签署以前类似的强迫捐款事件又重新泛起。

60. 在尼共（毛主义）和武装团伙实施的绑架事件之后，临时立法议会通过了一项《民法典》修正案，将绑架行为定为犯罪。同时宣布，将采取步骤草拟将强迫失踪定为犯罪的立法（原先被纳入《民法典》修正案，但随后被放弃），并成立一个委员会调查失踪案件。在解决侵犯人权或暴力犯罪行为不受惩罚的问题方面无任何进展，特别是在德赖，这类事件持续发生。国家机构未能将任何人绳之以

法，部分是由于对警方持续施加政治压力要求释放被捕嫌疑人，这造成了暴力、不守法现象和不安全的恶性循环。

61. 在成立了由武装警察部队和尼泊尔警察组成的特别工作队以加强德赖的治安之后，人权事务高级专员办事处开始监测该工作队所进行的逮捕和羁押，以评估行动的合法性。高级专员办事处的报告已注意到在成立该工作队以前，就存在逮捕程序中的一系列违法现象以及关于警方在拘押期间施加酷刑和虐待的大量指控，有人担心整顿治安的行动可能不会完全遵守人权原则。

62. 在此期间，11月25日开始、为期16天的积极制止基于性别的暴力的运动大量关注对妇女和女童的性暴力问题。所指出的问题包括：需要打破对强奸行为的沉默；无法求助支持机制，也无法诉诸法律；目前提出强奸指控的35天期限。

七. 联合国国家工作队的协调

63. 联尼特派团和联合国国家工作队进行了密切合作，以根据和平支助、人道主义应急和发展援助之间的互补性质制定一个综合性办法。这包括协调战略规划程序，特别是联尼特派团/联合国国家工作队2007年战略框架、2008年人道主义呼吁和2008-10年联合国发展援助框架，以支持和巩固和平进程。总体而言，2007年，联合国国家工作队执行的方案总额达1.15亿美元（2006年为1.05亿美元），并提交了2008年1.5亿美元的计划。

64. 该国政府继续强调，需要2亿美元以上的方案以支持和平进程，特别是包括毛主义营地的管理、武装部队中的男子、妇女和儿童重返平民生活、选举、恢复公共安全以及援助国内流离失所者和其他冲突受害者。内阁近期通过了一个三年期重建和发展计划，强调扶贫工作，重点是社会包容。捐助界一直在与该政府合作，以拟定一个《和平红利行动计划》和一个过渡期和平与发展框架。这两份文件的主要内容与联合国发展援助框架的四个优先领域（巩固和平、改进基本服务、提供改善生计的机会以及促进和保护人权、两性平等和社会包容）密切相关。

65. 设在尼泊尔的联合国机构、基金和方案（开发署、人口基金、联合国妇女发展基金（妇发基金）、人权事务高级专员办事处（人权高专办）、儿童基金会、秘书处人道主义事务协调厅（人道协调厅）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和联合国难民事务高级专员办事处（难民署））对关键性和平支助问题作出了反应，为联尼特派团提供援助，或补充其任务职责。这些涉及冲突后政体建设和长期选举能力建设、毛主义战斗人员的登记和年龄/身份核查以及使那些核查后不符合标准的人员重返社会的举措，为此成立了一个由联尼特派团领导的联合国重返社会问题协调小组。此外，继续在毛主义营地提供基本保健服务。根据安全理事会第1325（2000）号决议的规定，联合国支持下列目的的活动：在冲突后过渡期间确保妇女的参与和保护并保护妇女和女童不受基

于性别的暴力侵犯，帮助人道主义利益攸关方更好地纳入两性平等观点。正在执行一些项目，以解决异常多的简易爆炸装置所带来的危险，并且还在提供一些援助，以帮助政府按照国际最佳做法调整其对国内流离失所者的支助。正在进行一些以工代赈活动，以建设/重建关键性基础设施，提供非正规公民教育，并创造社区资产，协助无粮食保障的受冲突影响社区中的返回和重返社会工作。正在对关于受冲突影响的各县的信息进行分析，以帮助进行发展规划。联合国还支持社区网络，促进和平进程中的和解和参与。

66. 已通过政府的尼泊尔和平信托基金和作为其补充的联合国尼泊尔和平基金，为与和平进程有关的活动提供资金，这两项基金都根据由该国政府、我的特别代表、驻地协调员和主要捐助方共同牵头的一个共同管理安排运作。尼泊尔和平信托基金已吸引了五个捐助方共 2 350 万美元的捐款承诺，这五个捐助方还向联合国和平基金捐赠了 450 万美元。联合国为设立这两项基金提供了技术援助，包括支持该国政府的工作，以确保对分配给国内流离失所者的资金的使用做到透明和有效。2007 年 10 月进行的对尼泊尔和平信托基金的小型审查呼吁建立一个有效的秘书处、在领导结构中接纳毛主义分子、更明确地确定优先事项以及建立一个值得信赖的监测机制。我还宣布尼泊尔有资格接受联合国建设和平基金的支助，从而增加了调动资源用于关键性和平支助任务的机会。

67. 由于在县和地方两级缺少政府官员，地方冲突泛起，并且犯罪活动增加，该国许多地方面临的主要挑战仍然是有关举措的执行问题。联尼特派团、联合国国家工作队和捐助方开展努力，与该国政府一道在德赖地区扩大发展活动，并重申其对一套强调发展工作的公正性的业务原则的承诺。

八. 意见

68. 在我提交理事会的上一次报告中，我强调《全面和平协定》各方有必要仔细审查使双方关系产生重大裂痕并缺乏相互信任的分歧以及和平进程的根本问题。令人鼓舞的是，七党联盟正在积极向这一方向努力。各方一致承认，必须保持七党联盟的团结，解决未能执行协定并就先前达成的谅解采取后续行动的问题。这应当是和平进程的一个有机组成部分，必须建立有关机制，加强和平进程的架构，以确保其可信度并保持良好势头。

69. 必须继续充分回应长期边缘化群体的合法合理的要求。制宪大会的选举和长期和平进程的目的都是为了在包容所有尼泊尔人并使他们都有代表的基础上，将尼泊尔的民主文化和民主制度推上一个更高的层次。

70. 这一民主文化的基础是确保国家和主要政治行为体遵守其对非暴力、政治多元化和尊重人权的承诺。使用暴力的法外手段、进行威胁和敲诈、压制政治权利和其他基本权利以及采取歧视性和排斥性做法均不利于尼泊尔所向往的更大的民主和改革。

71. 国家在地方一级的有效存在至关重要。为选举确保足够的安全水平将需要特别是主要政治力量之间的政治意愿和合作，但是同样，如果国家没有有效的能力在竞争性选举期间为公民提供安全保障，就将难以确保选举的可信度和公正性。该国安全机构已呼吁政党在中央和地方各级作出政治承诺并采取行动。临时政府和七党联盟必须高度优先考虑法律和秩序问题。

联尼特派团的未来

72. 安全理事会在其第 1740 (2007) 号决议中，考虑到我预期联尼特派团将是一个重点突出、任期有限的特派团，打算应尼泊尔政府的请求终止或再延长联尼特派团 12 个月的任期。2007 年 12 月 18 日，尼泊尔常驻联合国代表给我致信，请求将联尼特派团的任期再延长六个月。内阁是在七党联盟内部协商之后决定提出这一请求的，反映了包括尼共（毛主义）在内的各党派的协商一致意见（尼共（毛主义）当时尚未加入临时政府，但现已重新加入临时政府）。

73. 在我提交理事会的前一次报告中，我表示，联尼特派团任务的主要工作范围有限，限制了该特派团充分协助全面管理和平进程的能力，这一进程的弱点已十分明显。尼泊尔政府尚未请求扩大联尼特派团的任务。我的特别代表对该国政府和七党重申，联尼特派团随时愿意在其现有任务授权范围内为和平进程提供更大支助，并就此向其提出了具体建议。现在有待各党决定如何最有效地利用联尼特派团的能力。

74. 我已考虑，在对和平进程的执行情况缺少有效的国家监测，举行可信的制宪大会选举可能再次受到主要行为体之间的政治分歧的威胁的情况下，是否应当对联尼特派团进行大幅度缩编。这可能意味着保留武器监察工作，同时撤出大部分的民政干事，若要部署选举顾问，也只是在确定将举行选举时才向地区和县部署。不过我不情愿向安全理事会建议采取这一行动。向尼泊尔各地区和县部署国际人员始终被视作为选举创造一个自由和公平气氛的一个关键性因素。这种气氛不仅仅是选举进程最后阶段所需要的，而且需要尽快形成，以确保在 2008 年 4 月 12 日前成功进行选举。因此在可能无法迅速重新部署的情况下对联尼特派团进行缩编，有可能危及在新商定的时限内成功举行选举的前景。在我的特别代表所进行的协商中，没有一个政党要求进行这种缩编。

75. 因此，我建议应当将联尼特派团的任期再延长六个月，维持特派团的现有配置和人员编制。考虑到已经提供的技术援助，可能需要减少一些选举工作人员，并根据经验进行其他细微调整。

76. 最后，我谨感谢安全理事会和其他会员国为尼泊尔提供的持续支助。我还要感谢我的特别代表、他的工作人员和其他伙伴组织的勤奋工作。