



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/43
6 March 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十八届会议
临时议程项目 9

在世界任何地区人权和基本自由遭受侵犯的问题

特别报告员卡迈勒·侯赛因先生根据人权委员会

第 2001/13 号决议提交的关于阿富汗境内

人权情况的报告

内容提要

本报告将阐述自 2001 年 11 月 8 日向联合国大会提交了第六次报告以来，急剧变化的事态对人权情况的影响。长期以来在外部支持下，各个交战派系之间的武装冲突，一直是人权状况日趋恶化的根源，而这种状况已被一个整个新局面所取代。2001 年 9 月 11 日美国发生的悲剧事件使阿富汗置于核心焦点之下，据报道此事件的制造者与阿富汗境内某些人之间存在着可疑的关系。美国率领的国际联盟向塔利班提出了交出这些人的要求，当这一要求遭到拒绝后，便于 10 月 7 日开始了军事行动，旨在缉拿这些嫌疑分子，打击被视为庇护这些嫌疑分子的塔利班政权。

特别报告员于 2001 年 10 月 22 日至 30 日紧急访问了巴基斯坦(伊斯兰堡)和伊朗伊斯兰共和国(德黑兰、扎赫丹和扎博勒)，以评估军事行动对人权情况的影响。

2001 年 11 月 7 日，安全理事会依照阿里亚办法，请特别报告员简要介绍了情况。他审查了事态发展，认为虽然在某些方面加深了人道主义危机，然而，与此同时，也创造了机会和空间，可使阿富汗人成为积极的参与者，推行根本性的变革。特别报告员于 1 月 6 日至 8 日访问了喀布尔，会晤了临时政府主席、两位副主席、外交部长和内务部长。他还与秘书长的特别代表，拉赫达尔·卜拉希米一起审查了人权情况。特别报告员于 2002 年 2 月 15 日至 22 日访问了伊朗和阿富汗西部(赫拉特)。他与马什哈德的难民和马什拉卡的境内流离失所者进行了面谈。在赫拉特，他与赫拉特省长、联合国各机构、非政府组织和公民社会成员进行了磋商。

11 月 12 日塔利班武装部队从阿富汗北部全面后撤，由于向阿富汗南部撤退未遂，便基本聚集在昆都士省境内。11 月 12 日，联合阵线对喀布尔北部的 Shomali 防线发起了进攻，在未经交战情况下，于 11 月 13 日进入了喀布尔，因为塔利班早已放弃了这座都城。

特别报告员在提交大会的报告中，以及在提交该报告之后举行的新闻发布会上，发出了紧急呼吁，要求尊重国际人道主义法，特别是有关俘虏待遇的规定。国际人权组织对 Qala-i-Jangi 堡发生的死亡事件以及有关战俘暴动及随后采取的行动的情况，表示了严重的关注。国际红十字委员会主席在 2001 年 12 月 5 日于柏林举行的阿富汗支助小组会议上说：“就阿富汗而论，凡举手投降的人，不论他们是阿富汗的塔利班还是外籍参战者，都有权得到人道的待遇。对于昨天昆都士是这样，对于今后坎大哈也是这样。”他还敦促阿富汗所有派系和国际联盟的成员尊重日内瓦四公约的条款。特别报告员于 12 月 21 日在提及上述的这些关注问题时，促请有关当局就这些事件展开调查并采取纠正行动。他强调，必须让人们视国际反对恐怖主义行动为一场遵从国际法治的运动，而参与这场运动的是履行国际人道主义法的部队。他敦促一切有关方面始终牢记这一点，尤其是因为在今后的几天内，预期抓获的俘虏数量将日趋增多。为此，必须确保战俘继续得到日内瓦四公约规定的待遇，并遵照公约的规定，由主管法庭确定这些的人地位。只要军事行动仍在继续，就必须保护阿富汗人民，以防给他们带来摧毁性的影响。

阿富汗各个团体派出的代表团历经九天的谈判，于 2001 年 12 月 5 日签署了《波恩协议》。这项协议确认阿富汗人民有权自由地决定其政治未来，并确定其

基本的目标是“建立一个基础广泛、敏感地注意到性别问题、多种族和具有充分代表性的政府”，与此同时，确认人权是推行变革的体制的关键内容。临时政府的领导人重申致力于人权、确认“对人最为重要的问题是人权”。宪法应当保障所有阿富汗人的权利，以使所有种族群体能和谐地生活。为了恢复人权，必须“解除全国武装”，收缴各地方军事头目率领下众多集团手中的武器，并且在人权和法治基础上，建立起国家法律秩序。在这一进程中，国际社会的支持是重要的。

二十三年的冲突毁掉了阿富汗的经济。绝大部分的阿富汗人在极其悲惨的条件下为生存而挣扎。他们是最贫困和最饥饿的人民。大批人失业、普遍无购买力，没有基础设施和体制结构，这一切无可避免地使阿富汗成为地球上最难生存的国度之一。这就必须推行大规模的国家重建方案。极端变幻无常的环境使得运作和规划十分困难，致使为解决阿富汗人困境而采取的紧迫措施变得更为复杂。

东京阿富汗重建会议(2002年1月)期望就阿富汗的重建和发展需求，提供规模上与破坏程度相应的捐助。会议最后确定了今后五年提供约45亿美元的认捐额。这笔认捐显示与预期数额相去甚远。

迫切需要资金招募和组建一支国家警察部队，从而可发挥保障人身和财产安全所需的关键作用。这是阿富汗各阶层人民公认的头号优先事项。由于尚无全国范围的执法能力，阿富汗各地均有暴力罪行发生的报告。有些罪行据称是由于种族因素所致，造成了难民跨界外流，而且据报告称，其中有些是侵害妇女的罪行。必须组建和部署一支全国警察部队，而且在此同时，必须将国际安全援助部队从5,000人扩大至约30,000人，部署在阿富汗全国各地。这一点再强调也绝不过份。

过渡政府希望实现的一项关键性变革，是恢复阿富汗妇女的权利。阿富汗妇女曾经是蓄意歧视的受害者，她们被剥夺了就业、教育和卫生服务的机会。变革进程的开始，体现在女子学校恢复开课，妇女重返正常的工作岗位。秘书长2002年1月提交妇女地位问题委员会“关于对阿富汗妇女和女童歧视情况”的报告提出了一些当前的措施建议，并推荐临时政府予以考虑并采取行动。

二十多年来，在专制政体统治下，阿富汗人民蒙受了滥用暴力、随着领土控制权的易手而一再发生的大屠杀、任意监禁、残忍、不人道和有辱人格的惩罚、对

言论自由、迁徙自由和结社自由的肆意和严厉限制以及性别歧视和对少数民族的歧视性待遇，同时也蒙受了对经济、社会和文化权利系统剥夺。

恢复人权方案的最高优先权是以法治代替枪杆子政权。几乎所有的阿富汗人都认同最高的优先权是实现安全，为此必须建立起一个和平的环境、结束以往的冲突、尊重人权并防止冲突。战略性和可持久地人权改善，可视为实现阿富汗长久和平的先决条件。各项优先任务包括奠定不偏不倚和有效执法的基础，建立一个独立的司法体制，并赋予全国人权委员会保护全体阿富汗人权利的实权。

一个重要的问题是，如何追查那些应对以往屠杀和类似严重侵犯人权行为负责者的责任。对于上述这些侵权行为的肇事者必须制定出一项至关重要的国家决策。其他社会处理冲突后问题的经验提供了一系列的备选方案，包括惩罚侵权者、建立真相委员会以及通过审查，从民选官员和国家公务员队伍中清除上述肇事者。这就必须作出一项全国性的决策，确定哪一项，或者哪几项备选方案的综合运用符合阿富汗的国情。一些必须加以斟酌的政策考虑包括：防止今后的侵权行为、遏制可能的侵权者、针对受害者及其家庭提出的关注问题和伸张正义的请求采取的措施、确保受害者的及其家庭的得到补偿/赔偿，以及民族和解的重要目标。这些显然都是阿富汗人必须在《波恩协议》的框架内详加探讨的问题，以制定出一项全国政策，旨在尊重人权的基础上，建立持久和平与安全的环境。

鉴于目前阿富汗境内的现状，必须采取综合性的方针。在全国范围内恢复法治、保护生命和人身安全权、财产权，以及迁徙自由和货运权，都是至关重要的举措，有助于重新启动经济、振兴农业、恢复贸易、市场动作、增强就业机会和提供可承担得起的住房、教育和卫生设施。国际社会必须作出坚定的承诺，本着声援的意识，支持阿富汗人民迎接他们眼前重新建国的挑战。

一、导 言

1. 这是人权委员会阿富汗境内人权情况特别报告员的第七次报告。本报告将反映出自 2001 年 11 月 8 日提交大会的第六次报告(A/56/409 和 Add.1)以来急剧事态发展对人权情况的影响。长期以来在外部支持下，各交战派系之间的武装冲突，一直是人权情况恶化的根源，而这种情况已被整个新局面所取代。2001 年 9 月 11 日在美国发生的悲惨事件，将阿富汗推到了核心焦点之下。据报告事件的制

造者与阿富汗境内的某些人有牵连。美国率领的国际联盟向塔利班政权提出了交出上述这些人的要求，在遭塔利班的拒绝之后，于 10 月 7 日发起了军事行动，旨在缉拿上述这些人，打击被视为庇护这些人的塔利班政权。美利坚合众国总统于 2001 年 10 月 12 日宣布，对全球恐怖主义的战争并不是针对阿富汗人民的，他说阿富汗人民是受暴政压迫的受害者，阿富汗是在全球极少的几个境况极为悲惨的国家之一。

2. 特别报告员于 2001 年 10 月 22 日至 30 日对巴基斯坦(伊斯兰堡)和伊朗伊斯兰共和国(德黑兰、扎赫丹和扎博勒)进行了紧急访问，以评估军事行动对人权情况的影响。在他提交大会的报告增编中，他报告了轰炸造成大批城市人口沦为流离失所者以及平民生命和财产蒙受损失。

3. 2001 年 11 月 7 日，安全理事会(根据阿里亚办法)请特别报告员作了情况简介。他审查了事态发展，认为在某些方面人道主义危机已经加深，但与此同时也创造了机会和空间，可使阿富汗人成为积极的参与者，实行根本性的变革。他强调，联合国可望发挥关键性的作用，促进战争向和平的过渡，扶持阿富汗人加入包容性的参与进程，制定和实施综合政治计划。政治计划的目的是要为全体人民重建一个统一的阿富汗，在可使阿富汗人民恢复长期被剥夺的人权的框架内，实现人民合理的希望：在和平社会中过着自由和有尊严的生活，由法治保护他们的生命和生活，免受军阀的暴力和掠夺。他还敦促国际联盟始终监督其军事行动，以确保军事行动符合国际人道主义法并显示出这些军事行动是真正的旨在维护国际法治。

4. 提请安全理事会和大会注意的一个具体问题是：迫切需要在联合国体系下建立起内部治安的安排，以保护那些塔利班政权很可能丧失控制地区的平民。以往的经验表明，每当领土控制易手时，总是会随之发生大屠杀事件。因此，当务之急是提醒各方不得犯有任何形式的即审即决和其他侵犯人权的行为，因为谁也不可指望与以往一样犯法而不受惩罚。

5. 特别报告员于 2002 年 2 月 15 至 22 日访问了伊朗伊斯兰共和国和阿富汗西部(赫拉特)。他与马什拉卡的难民和境内流离失所者进行了面谈。在赫拉特，他与赫拉特省长、联合国机构、非政府组织和公民社会成员举行了磋商。

二、军事和政治动态

6. 9月9日联合阵线军事领导人艾哈迈德·沙阿·马苏德遭到谋杀，两天之后对美国发起的恐怖主义袭击，增加了打击塔利班的新因素。在军事领导人马苏德被害以及塔利班于9月12日对法尔哈尔峡谷发起了未能得手的攻击之后，交战双方之间的战斗大幅度地削减，直至9月晚些时候，杜斯塔尔姆将军的部队向巴尔赫省发起了攻击，而联合阵线的其他部队则向塔卢坎北部的巴尔赫省发起了攻击。

7. 10月7日，随着密集的轰炸，美国率领的联合部队开始了军事行动。第一周是在夜晚开展的精确打击行动，目标主要是防空力量和各指挥中心。随后开始了白天的飞行，虽然依旧打击同样的目标，但已经转为“搜寻和摧毁”战术。最近，美国率领的联合部队沿着主要的防线对聚集的塔利班部队实施了空中打击。

8. 11月9日，在杜斯塔尔姆将军、Atta Mohammad 和 Mohaqqueq 军事领导人指挥下的联合阵线部队向马扎里沙里夫推进并于11月10日攻占了该城。联合阵线部队沿阿富汗北部的的主要战线，以及哈贾加尔、塔卢坎附近的法尔哈尔峡谷和塔哈尔省的 Eshkamesh 以及巴格兰省的 Chal、巴格兰、Nahrin 和 Pul-i-Khumr 等地区同时发起了攻击。由于一些塔利班军事指挥官的反叛，联合阵线攻占了上述所有地区，以及(萨曼甘省省府)Aibak 和巴米扬省。杜斯塔尔姆将军的部队继续攻进，占领了马扎里沙里夫北部的 Hairatan 河流渡口和朱兹詹省省府 Sheberghan 市。11月11日他们攻占了法利亚布省省府 Meymaneh。驻扎在 Panj 河岛上的联合阵线士兵攻占了昆都士省的 Emam Saheb 区和 Sher Khan 河渡口。

9. 11月12日，塔利班部队从阿富汗北部全面后撤，由于拟向阿富汗南部后撤未遂，便基本聚集在昆都士省境内。11月12日，联合阵线也继续向前推进，攻占了赫拉特市和戈尔省。

10. 11月12日，联合阵线向喀布尔北部的 Shomali 防线发起了攻击，11月13日在未经交战的情况下，进入了喀布尔，因为塔利班早已放弃了这座都城。

11. 塔利班部队继续从北部的各个地区后撤向昆都士聚集，那儿是塔利班在北部的最后一个据点。特别报告员在他向大会提交的报告中，以及在提交报告后举行的新闻发布会上发出了紧急呼吁，要求遵守国际人道主义法，尤其是有关战

俘待遇的规定。呼吁敦促所有各方厉行克制，不诉诸任何形式的即审即决。在谈及昆都士时，特别报告员敦促竭尽全力谈判达成投降，并对被捕的战俘实行人道的待遇。11月24日，昆都士几百名塔利班士兵经谈判同意投降，其中相当大一部分投降的士兵押送到马扎里沙里夫附近的 Qala-i-Jangi 城堡。

12. Qala-i-Jangi 是一个灾难性的拘留地点。根据一些目击者的报告，11月25日，当两名中央情报局人员对某些战俘进行审讯时，突然发生了暴动。随着发生了枪杀囚犯，两名中央情报局人员中的一位被打死等一连串事件之后，骤然恶化为剧烈的暴力行动。有些报告说，囚犯们的暴动和军事镇压行动延续了三天，联合部队运用了包括空中轰炸在内的大规模武力。这次镇暴行动最终击毙了城堡内的几百名战俘。据报告，红十字会掩埋了 200 多具尸体。国际红十字会主席在 2001 年 12 月 5 日于柏林举行的阿富汗支助小组会议上说，“就阿富汗而论，凡举手投降的人，不论他们是阿富汗塔利班，还是外籍参战者，都有权得到人道的待遇。对于昨天昆都士是这样，对于今后坎大哈也是这样。”他进一步敦促阿富汗境内的所有各方以及国际联盟的成员尊重日内瓦四公约的条款。

13. 各国际人权组织对 Qala-i-Jangi 的这些死亡者和所报告的战俘暴动以及随后镇压行动的一些有关情况，表示了严重关切。12月21日，特别报告员在提及上述关注时，敦促有关当局就所报道的事件展开调查并采取纠正行动。他强调，必须将国际反恐怖主义行动视为一项维护国际法制的运动，并将参与这项行动的部队视为履行国际人道主义法的人员。他敦促一切有关方面始终铭记这一点，尤其是由于今后几天内抓获的战俘数量将会日趋增多。

14. 目前，塔利班武装力量已经失去对阿富汗大部分地区的控制，而且正在针对塔利班武装力量和非阿富汗籍士兵的残部出没活跃的地区实施集中的军事打击行动，但是空中打击仍在继续。对于上述这些轰炸造成的平民伤亡，人们表示了严重的关切。据报告，一些社区领导乘坐的车队在前往出席 12 月 22 日喀布尔临时政府就职仪式的途中，于(帕克蒂亚省的) Gardez 附近遭到轰炸，造成 60 多人死亡。据报告，12 月 27 日帕克蒂亚省东部的另一次轰炸造成了约 40 名平民丧生、60 多人受伤并炸毁了 25 座住房。1 月 9 日在对 Gardez 北部 Qalai-Niazi 的一次空袭中，造成了平民的死亡，其中许多人是参加婚礼的人员。死亡人数大约在 52 至 100 人左右。1 月 24 日在 Uruzgan 进行的一次夜间地面军事行动中，据报告

有 21 位平民死亡，并为此发放了补偿金，显然承认这些平民的伤亡，是由于情报失误造成的。有人说，提供这些居心叵测的“情报”是，为了报复具有个人怨仇的宿敌。

15. 只要军事行动仍在继续，就必须保护阿富汗人民，免遭摧毁性影响。这就需要时刻强调，必须遵从国际人道主义法，竭尽全力谨慎从事，避免平民的伤亡，保护他们免遭阿富汗四处散落的未爆弹药之害。与此同时，必须对战俘实行人道的待遇。必须确保被俘的士兵继续得到日内瓦四公约规定的待遇，而必须确保任何有关这些战俘地位问题均由四公约所述的主管法庭确定。各拘留中心的战俘关押条件，是令人关注的根源。一些报告揭露，关押着几百名战俘的 Sheberghan 监狱，疾病肆虐，监禁条件恶劣，呼吁采取紧急措施，改善监禁条件，尽力遵循实行人道待遇的规定。特别报告员曾提出，在拟议 2 月份访问阿富汗的方案中列入对这所监狱的访问，但是后来由于气候条件，致使访问推迟。

政治动态

16. 在实施摧毁塔利班政权的军事行动之际，并行展开了紧锣密鼓的高级别外交活动，旨在建立一个取代塔利班的政治体制。秘书长于 2001 年 11 月 12 日在联合国总部举行了六国加两个集团的高级别会议。六国加两个集团的部长和其他各位高级代表认可了秘书长的提议，拟在特别代表，拉赫达尔·卜拉希米主持下举行一次阿富汗各派的紧急会议，并发表了一份联合声明，阐明他们欢迎联合国发挥中心作用，组建一个取代塔利班政权的政治体制。他们承诺将继续支持阿富汗人民的努力，为解决阿富汗危机寻求一个政治解决办法，并同意在阿富汗境内建立一个基础广泛的、多民族的、政治上平衡的、经自由选举产生的、代表阿富汗人民的期望，并与周边邻国和睦相处的阿富汗政府。联合声明还阐明，这样的政府将能解决阿富汗人民的需要、尊重人权、实现区域稳定并履行阿富汗的国际义务，包括禁止毒品交易。声明还进一步欢迎阿富汗境内和侨居海外的阿富汗人参与组成这样的政府。

波恩会议和协定

17. 2001 年 11 月 27 日，在波恩附近举行了由阿富汗各个团体包括北方联盟以及包括阿富汗前国王。Mohammad Zaher Shah 下属某一团体在内的各流亡团体派代表出席的会议。特别报告员在波恩逗留了一天，会晤了秘书长的特别代表和若干与会者。他向各位代表说明了切实落实《协定》条款，保护阿富汗人民人权的重要性。历经九天的谈判，于 2001 年 12 月 5 日达成了一项《协定》(《波恩协定》)。《协定》由阿富汗各与会团体的 25 名代表签署，秘书长特别代表以联合国证人的身份出席了签署仪式。

18. 《波恩协定》确认阿富汗的独立、民主主权和领土完整。《协定》承认阿富汗人民自由地决定其政治未来的权利。《协定》还确立了一些临时性的安排，以作为建立“一个基础广泛的、照顾妇女的、多民族的和具有充分代表性的政府”的第一步。《协定》进一步确认，组建一支健全的新阿富汗治安部队并使其发挥职能可能需要一段时间，因此，附件一确定的安全条款拟要求联合国安全理事会考虑批准尽早向阿富汗部署联合国委派的部队，协助维护喀布尔和周围地区的治安。这支部队可酌情扩大部署至其他城市中心和别的地区。

19. 《波恩协定》在序言中确认，决心结束阿富汗境内的悲剧性冲突，促进全国和解、国内的持久和平、稳定以及对人权的尊重。第 2 条确定了法律框架，规定：只要“现行法律符合《波恩协定》的规定或阿富汗作为缔约国所承担的国际法律义务”，这些法律应继续有效。第 5 条第 2 款明确地阐明，临时政府和紧急支尔格大会应根据阿富汗为缔约国的关于人权和国际人道主义法的各项国际文书内所载基本原则和规定行事。《协定》附件二规定了过渡期联合国的作用。除其他之外，《协定》规定，特别代表应监测和协助《协定》所有各方面的执行情况。《协定》还阐明，联合国应有权调查侵犯人权的行为，并在必要时建议应采取的纠正行为。联合国也将负责制定和执行人权教育方案，促进尊重人权和理解人权。

《波恩协定》列明人权是变革体制的一个关键特点

20. 在承认阿富汗人民有权自由地确定其政治未来，并确定基本的目标是要“建立一个基础广泛的、照顾到妇女的、多民族的和具有充分代表性的政府”的同时，《波恩协定》确认人权是变革框架的关键特点：政治发展应立足于落实公民权利和政治权利，而经济重建和发展则以逐步落实经济、社会、文化权利为根本。因此，人权是联合国根据《协定》确定的宗旨和职能的核心。因而预期人权将充分地融入人道主义、重建和政治活动，协助建立可持续的人权、民主和法制体制。

喀布尔磋商：特别报告员的访问(2002年1月6至8日)

21. 特别报告员在1月6日至8日(临时政府执政第三周)访问喀布尔期间，会晤了临时政府主席，哈米德·卡尔扎伊先生、临时政府副主席兼妇女事务部长 Sima Samar 博士、副主席兼规划部长，Haji Muhammad Mohaqqueq、外交部长，Abdullah Aabduallah 博士，和内务部长 Mohammad Yunus Qanooni 先生。同时，他还与秘书长特别代表一起审查了人权情况。

22. 临时政府主席和其他成员意识到，这是一个重建阿富汗的历史契机，不仅要重建国家，而且还得重建体制，从而使阿富汗人民享有民主、人权和法制的好处。他们一致强调，人民盼望安全。这就必须建立起国家能力，以法制取代暴政，而这就需要建立起一支全国警察队伍，为此迫切需要资金。临时政府成员也极其重视国际安全援助部队。目前这支部队履行着维护喀布尔城内和周围安全的职能，并且在必要时向全国各地提供类似援助。临时政府承认必须通盘考虑重建工作，以包括政治、社会、人权、体制和文化各个层面问题。

23. 临时政府的领导确认承诺致力于人权、承认“对人最重要的是人权”。宪法必须确保全体阿富汗人的权利，从而各种族群体可和谐地生活。为了恢复人权，必须解除全国武装”，收缴在各个地方军事领导人手下众多团体手中的武器，并在人权和法制基础上，建立起全国法律秩序。国际社会的支持是重要的。临时政府致力于维护国家利益，与国际社会一起投入了建设性的工作，以实现和平和稳定的共同目标。

24. 特别报告员强调，大家一致同意，必须制定一个属于阿富汗人民，并由人民推动的全国重建方案。国际社会必须提供便利和资金，以使阿富汗人民实现他们的国家目标。1988 年《日内瓦协定》的签署国曾经承诺扶持阿富汗各阶层人民重建阿富汗国家，建立起一个基础广泛、多民族、真正具有代表性的政府，然而，这一承诺未得到兑现。十多年之后，《波恩协定》被视为国际社会一项有效和可信的承诺，以支持阿富汗人民努力在统一的阿富汗范围内，建立起“一个基础广泛的、照顾到妇女的、多民族的和具有充分代表性的政府”。

三、恢复和发展的挑战

25. 制定大规模全国重建方案是一项紧迫的任务。阿富汗境内约 2,400 万阿富汗人和流落邻近各国境内 400 多万阿富汗难民，仍面临着世界上最艰难的困境。他们是最贫困和最饥饿的人民。极端变幻无常的环境使得运作和规划十分困难，致使为摆脱阿富汗人民困境所采取的紧迫措施更为复杂。形成这种环境特点的因素是：(a) 迅速更改的政局；(b) 变幻莫测的安全状况；(c) 由于该国的基础结构差、山地特征以及地雷和未爆弹药的威胁，许多地区实际上无法进入；(d) 极端有限的吸收和执行能力。

人的需要

26. 阿富汗人目前面临情况的某些特点概要介绍如下：

27. 几十年来阿富汗人的人权遭到践踏。由于军事和其他行动的直接结果，儿童、妇女和少数民族的问题，以及眼下如何保护平民百姓的具体问题，尤其令人感到关注。

28. 侵害妇女的暴力行为已到了无以复加的程度。妇女和女孩被剥夺了教育机会，并且不得就业。

29. 全国半数的阿富汗儿童长期营养不良，每 4 名儿童中有一位在 5 岁前夭折。

30. 在约 400 万阿富汗难民中，80%是妇女和儿童。

31. 约有 600 万阿富汗人，包括 100 万多境内流离失所者和 470 万其他易受伤害的人，需要得到人道主义的援助。

32. 孕妇死亡率居世界第二位，每年因怀孕相关原因死亡的妇女估计为 16,000 人。

33. 以往两年，阿富汗的粮食产量下降了 50%以上，牲畜存栏头数严重削减，灌溉系统遭广泛的破坏。

34. 1993 年只有 23%的人口可获得安全饮用水、12%拥有充分的卫生条件，和 6%的阿富汗人可获得电力供应。这是世界上消费比率最低的国家。

35. 每 1,000 人有两部电话(巴基斯坦每千人比率为 24 部、塔吉克斯坦 35 部和乌兹别克斯坦 68 部)。

36. 基本公路网络遭到严重破坏，全国 3,000 公里的公路中，有 1,700 公里需要重新修建。

37. 各大城市中占总数 50%的城镇住房已遭摧毁或破坏。

38. 广泛的环境退化对乡村贫民和妇女的影响更深。

39. 三年的干旱和即将来临的冬季，进一步削弱了已经勉为其力，难于应付的抗旱机制。鉴于迟迟来临的降雨降雪，可能会出现第四个干旱年。

40. 800 多平方公里的土地无法用于生产，因为布满了地雷和未爆炸的弹药(未爆弹药)。由于地雷/未爆弹药造成的事件，每月有 150 至 300 人伤亡。联合部队提供的资料表明，在遭子弹药袭击的 103 个地区内投掷了 244,420 枚“子弹药”。根据初步的地面评估，大约有 10%(24,000 多枚)未爆炸，散埋在地里，可发生致命的爆炸。最近虽为联合国阿富汗境内扫雷行动方案拨出了 700 万美元，显然远远不够。根据专家意见，这项预算必须加倍，每年达 2,000 万至 4,300 万美元，才可应付清扫未爆弹药的更复杂的新增任务。

41. 23 年的冲突毁掉了阿富汗的经济。必须摆脱长期冲突和连续 4 年干旱的影响，切实恢复 85%左右人口直接依赖的农业生产。大规模的失业、购买力的普遍丧失、基础结构和体制的欠缺，无可否认地使阿富汗成为世界上一个最难生存的国度。

东京会议

42. 阿富汗重建问题东京会议(2002 年 1 月份)曾预期就阿富汗遭破坏的程度，对阿富汗的重建和发展需要作出响应。估计，需要在十年期间筹措 150 亿至

450 亿美元。会议结束时为今后 5 年共认捐了约 45 亿美元。这笔认捐额显然相差甚远。

43. 虽然必须为重振经济奠定基础，以解决长期发展的需要，然而，临时政府迫切需要资金以解决目前的人道主义问题和安全问题。如无充分的资源，临时政府就会丧失信誉，无法在国内其他地区行使权力，可有损于长期的和平进程。

有效执法保护人权

44. 当务之急是提供必需的资金，征募和组建一支全国警察部队，发挥保护人身和财产安全的关键作用。阿富汗各阶层人民普遍认为，这是一个首要问题。在尚无全国范围执法能力的情况下，阿富汗各个地区均有暴力罪行不断发生的报告，据称其中有些是出于种族动因的暴力罪行，迫使难民越境外流，而且其中一些是伤害妇女的罪行。2002 年 2 月中旬运输部长在喀布尔遇刺身死，尤其令人不安。必须组建和部署一支全国警察部队，而且必须与此同时扩大国际安全援助部队，从 5,000 人扩大至 30,000 人，部署在阿富汗的各个地区。这一点再强调也绝不过份。

妇女权利

45. 计划在过渡期实现的一项重要变革是恢复阿富汗妇女的权利。妇女曾遭到蓄意的歧视，被剥夺了就业、受教育和获得健康服务的机会。这一变革进程首先体现在女子学校恢复开课，妇女返回正常工作岗位。喀布尔和赫拉特的情况有了明显改观。5 年以来，女性首次参加了全国性的大学入学考试。在喀布尔参加大学入学考试的 3,000 人中，有 500 名女性。

46. 早在 1979 年之前，阿富汗就已是世界上最贫困的国家之一，孕妇和婴儿死亡率高，妇女识字率极低。今后若要制订出重点强调妇女权利的阿富汗重建和发展方案，就必须了解阿富汗的过去及其传统和习俗。因此，应当特别尊敬和保护阿富汗妇女和女孩的人权，包括在性别、年龄、宗教、族裔、残疾和政治附属关系方面不受歧视的权利。全国应当增强和保护妇女有效参与公民、文化、经济、政治和社会生活，包括她们的生命权；尊重妇女的工作权利、受教育权和人

身安全权；迁徙和结社自由；见解和言论自由；以及有权平等地获得必要的设施，以保护妇女享有可达到的身心健康最高水平的权利。

47. 秘书长在向妇女地位问题委员会提交的关于阿富汗境内对妇女和女孩歧视问题的报告(2002年1月24日 E/CN.6/2002/5)中向阿富汗临时当局和国际社会提出了有关的当前措施建议。秘书长推荐临时政府予与考虑并采取行动的措施如下：

- (a) 确保全面支持妇女参加召集紧急支尔格大会的特别委员会和参加支尔格大会；
- (b) 全面支持妇女事务部的活动；
- (c) 确保所有各部聘用妇女，进行能力建设，从而能够将性别观点纳入各部各项方案的主流，并为此设立部间机制；
- (d) 确保司法委员会、公务员制度委员会和人权委员会中有足够的妇女人数比例，并确保在确定这些委员会的授权任务时考虑到两性平等问题；
- (e) 确保人权委员会的工作以包括《消除对妇女一切形式歧视公约》在内的国际人权标准为基础，并将妇女权利问题纳入其授权任务；
- (f) 确保一个无暴力的安全环境，以利于妇女的参与和难民返回；
- (g) 采取紧急措施，废除所有歧视妇女的法律和其他命令，并停止对妇女一切形式的歧视；
- (h) 研究和分析现有法律制度对妇女和女童的影响，包括研究和分析家庭法以及离婚权、财产权和继承权；
- (i) 采取临时特别措施，包括为阿富汗妇女规定目标和份额，以加速妇女和男子在决策方面事实上的平等；
- (j) 按照《北京行动纲要》和大会第二十三届特别会议的成果文件，采取步骤，逐步实现对《消除对妇女一切形式歧视公约》的批准；
- (k) 确保让妇女全面参与对所有部门短期、中期和长期优先事项的评定。

四、建 议

增进和保护人权的总体战略

48. 以法治取代暴政，是恢复人权方案的最高优先权事项。几乎所有阿富汗人形成的协商一致，均表明应赋予安全最高优先权，安全与建立和平的环境、结束以往的冲突、尊重人权和预防冲突有着必然的联系。除了其他的具体措施和活动之外，可期望联合国推动在利益上可能相互冲突各派别展开对话，建立和平解决纠纷和宿怨的机制、促进容忍和消除分裂的政策并建立起和平教育的方案。战略性并可持久地改善人权，可视为阿富汗长久和平的一项先决条件。各项优先任务将包括奠定不偏不倚地有效执法的基础、建立起一个独立的司法体制，并赋予全国人权委员会保护全体阿富汗人权利的实权。

49. 必须解决一些紧迫的人权问题，包括必须改变排斥妇女和少数人的那些根深蒂固的歧视性态度和做法。必须采取有效的行动，遏制不守法纪的行为以及军方和警方滥用职权的行动，加强对处于风险中的平民，包括境内流离失所者、难民和其他人的保护。

50. 必须采取措施评估现有的能力，支持临时政府和广大公众增进对人权的了解并建立起必要的能力，有效地落实《波恩协定》的人权条款特别是提供必要的援助，建立起人权委员会以及诸如司法委员会之类处置人权方面问题的其他委员会。

51. 二十多年来，阿富汗人民受尽了苦难：滥用武力、随着领土的易手出现的大屠杀、任意监禁、残酷、不人道和有辱人格的惩罚、对言论自由、迁徙自由和结社自由的肆意和严厉的禁止、性别歧视以及专制政体结构对少数人的歧视性待遇，并且蓄意性地被剥夺了经济、社会和文化权利。四处充满了恐惧、生命和人身安全岌岌可危、对侵权行为的纠正只是奢谈空想，而且男女均被剥夺了粮食权、享受教育和保健权以及就业的机会。一些特别法令禁止妇女就业、获得健康服务和受教育，致使妇女的困境愈加恶化。这可视为对妇女的蓄意迫害。内战和社会的军事化滋长了一种对妇女和女童实行暴力的文化，而在过渡时期，这种文化很可能继续影响她们。需要采取特殊措施，保护妇女和女童免遭强迫婚姻，以

及一切其他形式的暴力和性虐待。在上述第 47 段中列出的一些特别建议，了改善妇女权利总体情况的有关措施。

52. 因此，恢复阿富汗人民的人权的基本任务是特别困难和复杂的。阿富汗一直是各主要人权文书的缔约国。然而，阿富汗并未根据这些文书所规定的义务，提交国别报告，也未切实地遵循过条款规定。《波恩协定》承诺过渡进程及其机制，拟履行这些义务并使阿富汗人民从它们长期蒙受的这种令人发指的状况中解脱出来。一个具有安全感和希望并恢复人的尊严的环境，将取代以往的那种恐惧、不安和无安全感的局面。

53. 从一开始就必须认识到，亦如长期的冲突被确认为人权危机的根源一样，今天最大的威胁，阻碍实现人权的最大障碍是资金的缺乏。东京认捐的资金必须加紧兑现，而且还须筹措更多的资金。各项创见性的倡议计划不妨包括建立政府与民间可能的合作伙伴关系，以及设立一个旨在为保护和尊重人权提供资金的信托基金。

54. 过渡进程必须解决“军阀”这个挑战性的问题，并在考虑建立今后的宪法体制时，必须消除以往那些有害的残余影响。为了组建基于自由和经公平竞选的政府的目标，选举进程必须不受恐吓，摆脱有钱和有势人物的影响。有必要制定竞选资格规定，清除犯有残暴行为和粗暴侵犯人权行为的重大作恶者。凡违反有关规定，维持私人军队、贩运毒品和妇女、走私或者通过其他经济犯罪手段谋取财富者，均可援用这类规定取消其竞选资格。

55. 一个有关的问题是，如何追查那些应当为以往的大屠杀和类似侵犯人权行为负责者的责任。20 多年来，大规模屠杀平民人口、强奸、绑架妇女和儿童，以及毁灭财产包括灌溉系统、果园和其他生活手段的罪恶行为，留下了一个疮痍满目的阿富汗。针对这些侵权行为的作恶者必须作出一项关键性的全国性决策。这项决策必须于正在形成的宪法和法律秩序中得到体现。

56. 其他社会对待以往冲突的经验，提供了一系列的备选方案。从起诉作恶者、建立一个真相委员会、以及通过审查，从民选官员和国家公务员队伍中清除上述作恶者。这就必需作出一项全国性的决策，确定哪一项，或者哪几项备选方案的综合运用将符合阿富汗的国情。一些必须加以斟酌的政策考虑包括：防止今后的侵权行为、遏制可能的侵权者、针对受害者及其家庭提出的关注问题和伸张

正义的请求采取的措施、对受害者的及其家庭的补偿/赔偿，以及民族和解的重要目标。这些显然都是阿富汗人必须在《波恩协议》的框架内详加探讨的问题，以制定出一项全国政策，旨在尊重人权的基础上，建立持久和平与安全的环境。

57. 鉴于目前阿富汗境内的现状，必须采取综合性的方针。在全国范围内恢复法治、维护生命和人身安全权、财产权，以及移徙自由和货运权，都是至关重要的举措，有助于重新启动经济、振兴农业、恢复贸易、市场运作、增强就业机会和提供可承担得起的住房、教育和卫生设施。

58. 国际社会必须作出坚定的承诺，本着声援的意识，支持阿富汗人民迎接他们眼前重新建国的挑战。

-- -- -- -- --