



经济及社会理事会

Distr.: General
19 December 2003
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第四十八届会议

2004 年 3 月 1 日至 12 日

临时议程* 项目 3

第四次妇女问题世界会议以及题为
“2000 年妇女：二十一世纪两性平
等、发展与和平”的大会特别会议
的后续行动：审查联合国系统各组
织将性别观点纳入主流的情况

阿富汗境内妇女和女孩的状况

秘书长的报告

摘要

依照经济及社会理事会 2003 年 7 月 22 日第 2003/43 号决议,本报告概述 2003 年阿富汗境内妇女和女孩的状况以及联合国系统提供的与性别有关的援助。

本报告提供资料说明联合国及其各组织系统进行的支持阿富汗过渡政府的活动以及在提高妇女地位和两性平等方面的工作。报告还对今后努力提出建议,其中包括需要加强安全和防止暴力,必须确保新的制宪支尔格大会确立妇女与男子平等以及即将举行的选举促进妇女全面参与、以及对救助、重建和发展必须采取基于权利和对性别问题有敏感认识的做法。

* E/CN.6/2004/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 取得的进展以及阿富汗妇女和女孩面临的挑战	3-9	3
三. 政府间会议和专家会议	10-16	4
四. 《波恩协定》后续行动	17-30	6
A. 制宪支尔格大会和制宪进程	17-22	6
B. 筹备大选	23-26	7
C. 妇女事务部	27-30	8
五. 重建与和平挑战	31-50	9
A. 安全	31-34	9
B. 妇女人权和对妇女的暴力行为	35-38	9
C. 解除武装、复员和重返社会	39-41	10
D. 难民和国内流离失所者的回返	42-45	11
E. 麻醉品贸易	46-48	11
F. 排雷行动	49-50	12
六. 经济和社会局势	51-61	12
A. 医疗卫生	51-56	12
B. 教育	57-60	13
C. 就业	61	14
七. 协调联合国向阿富汗妇女和女孩提供的援助	62-66	14
A. 协调机制	62-65	14
B. 联阿援助团两性平等股	66	15
八. 建议	67	15

一. 引言

1. 本报告依照经济及社会理事会关于阿富汗境内妇女和女孩状况的第 2003/43 号决议提交，其中理事会请秘书长向妇女地位委员会第四十八届会议报告执行该决议的进展情况。
2. 本报告是向委员会提交的关于阿富汗境内妇女和女孩状况的第四次报告。其中说明关于自提交上一次报告（E/CN.6/2003/4）以来影响到阿富汗妇女的各种政治、社会和经济事态发展，尤其侧重于阿富汗过渡政府采取了何种步骤以及联合国系统和其他行动者采取了什么行动来帮助过渡政府增加妇女能力和提高妇女地位，特别是在妇女在制宪和选举进程中的代表性和参与这些进程方面。报告采用了联合国及其系统内各组织¹等来源提供的信息，最后提出了一系列建议。

二. 取得的进展以及阿富汗妇女和女孩面临的挑战

3. 在塔利班政权垮台以来的两年中，阿富汗过渡政府在国际社会的支持下把很大一部分注意力放在阿富汗妇女和女孩的艰难处境上。尽管遇到了很多障碍，妇女在建设一个新的阿富汗的过程中，在政治和经济方面都发挥了关键作用。她们在全国参加草拟新宪法的协商进程。妇女继续重返劳动队伍（但人数不多）、接受教育和获得保健服务，就在最近她们中许多人被选出在制宪支尔格大会上代表阐述妇女所关注和关心的事项。
4. 整个 2003 年期间，许多正式报告和新闻媒体报道都记载了阿富汗妇女面临的挑战，尤其是在安全理事会派往阿富汗的第一个特派团的报告（S/2003/1074）中，该特派团于 2003 年 10 月 31 日开始，这一天正好是具有历史意义的安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325（2000）号决议通过三周年。安理会在报告中特别提请注意妇女人权不断遭受侵犯的现象，并呼吁阿富汗政府确保妇女参与加强国家团结。
5. 2003 年 3 月 5 日阿富汗过渡政府在确保妇女享有其权利方面采取了一个重大步骤，毫无保留地批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》。在批准该公约后，阿富汗就须维护妇女的公民、政治、经济、社会和文化权利，并采取一切适当措施使其国家立法符合《公约》的规定。今后的挑战将是全面执行《公约》的各项规定，并建立保护妇女人权的法律和司法制度。
6. 尽管取得了这一进展，但该国许多地区的妇女的权利仍然遭到粗暴侵犯，令人关切。派别战争在继续进行，与贩运毒品有关的罪行不断增加、局势不稳和恐怖活动使实现重建目标进展缓慢，这一切阻碍在确保阿富汗许多人、特别是妇女的基本自由和权利方面取得进展。必须在宪法中保障妇女享有人权和不受歧视，这在当前至关重要，以免破坏至今已取得的进展。新宪法中应确立规定，保护妇

女不受早婚和迫婚、禁闭以及包括家庭暴力在内的一切形式的针对性别暴力之害。尤其应明确规定妇女的作用和妇女参与新的政府，尤其是参与最高法院、其他决策机构和政府各部委。此外，还应保证妇女在各省议会和地方委员会中的位置。

7. 2004 年中的自由和公正选举的选民登记和举行，将是对阿富汗的一项重大挑战。阿富汗过渡政府和国际社会决心使妇女享有选举权，但这项政策是否能顺利执行要取决于地方领导人和各社区。在选民登记过程的初期出现了一些令人不安的迹象，一些妇女被阻止登记。得到国际和国家安全部队支持的国家领导人和各省领导人是否能够制止这种违规行为，对于这些重要的首次选举是否具有合法性至关重要。除了选举权，妇女作为可能的公职候选人参与也需要得到地方和国际行动者的大力支持。必须加强可能参加竞选的妇女的能力，并大力展开对选民的教育和提高认识方案，以消除对妇女作为领导人的消极定型观念。选举和性别问题咨询小组应支持和密切监测各种支持妇女成为候选人的特别措施，例如采取奖励措施促使各政党推出妇女候选人，投票程序、投票站地点和开放时间都不得歧视或排斥妇女，以及对那些给妇女时间让她们表达其意见的媒体活动给予支持。

8. 虽然安全局势仍然很脆弱，但由于组成了刚经过训练和得到支持的全国保安部队（它既是军队又是国家警察部队）以及国际安全援助部队（安援部队）的任务范围扩大到在喀布尔以外地区，对阿富汗人民以及对需要能够自由行动以支助重建举措的联合国和非政府组织工作人员来说，加强安全的前景似乎更光明了。努力确保这些部队在展开其工作时注意到性别问题和采取支助态度，这比以往任何时候都更重要。应加速对所有国际和国内军警人员进行注重性别问题的培训。对暴力侵犯妇女的行为应坚持严格的零容忍政策，违反这一行为守则的人应受到惩罚。需要进一步支持和鼓励妇女在军队和民警中的作用。如果妇女没有安全的地方可去报告对她们犯下的罪行，妇女将继续受到虐待，她们的声音就会继续被压抑。

9. 联合国阿富汗援助（联阿援助团）继续协助阿富汗过渡政府和阿富汗人民自己建立一个基础广泛、多族裔、具有充分代表性和对性别问题敏感的尊重法治和所有人的人权的政府。联阿援助团将同其他联合国实体及其伙伴协调，努力把性别观点纳入其活动的各个方面。

三. 政府间会议和专家会议

10. 在整个报告所述期间，联合国许多论坛审查了阿富汗妇女和女孩的状况，包括大会、安全理事会、经济及社会理事会的两个职司委员会（妇女地位委员会和人权委员会）以及专家会议，例如联合国两性平等机构间网络和经济合作与发展组织/发展援助委员会（经合发组织/发援会）两性平等网络的联合讲习班。三名特别报告员的报告中也审查了阿富汗的情况。

11. 大会在其 2002 年 12 月 6 日关于为饱经战祸的阿富汗的和平、正常状态及重建提供紧急国际援助和阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响的第 57/113 A 和 B 号决议中强调必须让妇女充分、平等地参与阿富汗全国的政治、经济、文化和社会生活以及重建和发展方案。大会虽对为改进许多阿富汗人的人权状况采取的积极步骤表示欢迎，同时也谴责继续对妇女和女童进行歧视，并呼吁阿富汗过渡政府和国际社会将性别问题纳入所有人道主义援助和未来的善后和重建方案的主流。大会在其 2002 年 12 月 18 日关于阿富汗境内人权问题的第 57/234 号决议中，敦促阿富汗过渡政府通过批准《消除对妇女一切形式歧视公约》，制止一切侵犯妇女和女孩人权的行爲，过渡政府于 2003 年 3 月 5 日批准了这项公约。大会在其 2003 年 12 月 5 日第 58/27 A 和 B 号决议中再次呼吁让妇女充分参与阿富汗国家建设的所有方面，并呼吁将性别问题纳入今后重建方案的主流。

12. 安全理事会在其 2003 年 3 月 28 日第 1471 (2003) 号决议中对秘书长的报告 (S/2003/333) 及其中所载各项建议表示欢迎，并赞同在联阿援助团内设立一个选举事务部门。此外，这项决议还请联阿援助团继续协助阿富汗独立人权委员会充分执行《波恩协定》的人权条款 (见 S/2001/1154)。此外，安理会在其 2003 年 10 月 13 日第 1510 (2003) 号决议中授权扩大安援部队的任务，让它在资源允许情况下支助在喀布尔以外地区维持安全。

13. 安全理事会赴阿富汗代表团 (2003 年 10 月 31 日至 11 月 7 日) 是在执行《波恩协定》的关键时刻到来的。安理会在其报告 (S/2003/1074) 中指出，阿富汗政府在执行《协定》方面取得了重大进展。不安全状况、派别战斗和毒品犯罪依然是当今阿富汗人主要关切的问题，阻碍实现可持续和平。代表团敦促阿富汗过渡政府采取一切可能措施，加强民族团结，确保普遍参与和平进程，特别是妇女的作用。秘书长还谈到，妇女权利依然受到文化、习俗和缺乏安全保障的严重阻碍，并指出，许多民间团体认为目前的宪法草案没有为妇女权利提供足够的保障。

14. 阿富汗问题特别报告员提交的关于阿富汗人权情况的报告 (E/CN.4/2003/39) 反映了 2002 年的趋势。在关于法外处决、即审即决或任意处决的报告 (E/CN.4/2003/3/Add.4) 中，特别报告员建议成立一个国际性的独立调查委员会，作为追究责任的第一步。与此同时，应当鼓励阿富汗独立人权委员会就建立过渡期间司法的可能机制听取广泛的意见。

15. 对妇女暴力行为问题特别报告员在她关于阿富汗境内对妇女暴力行为及其因果问题的报告 (A/58/421) 中对批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》表示欢迎，并注意到已取得的一些进展，但也敦促政府采取步骤处理对妇女施暴者逍遥法外的问题，并同时建立法治。她叙述了安全局势不断恶化、国际援助不足以及喀布尔妇女和女孩与该国内其他地区的妇女和女孩状况悬殊的情况。

16. 联合国两性平等机构间网络和经合发组织/发援会两性平等网络的联合讲习班于 2003 年 7 月 10 日和 11 日在巴黎举行，吸取了在阿富汗其他地区的经验教训。² 阿富汗妇女事务部部长哈比巴·萨拉比在她的基调演讲中指出，“我们面临巨大的挑战，但我们的决心更大”。会议强调，基于人权原则的重建方案可避免不平等和歧视的趋势长期存在，从而创造更公平和可持续的社会。没有暴力的安全环境是实现这一目标的先决条件。会议提出了公平的对性别问题敏感的重建进程的基本要素，其中包括必须提供协调一致的国际支助以加强全民主人翁精神，确保高度的政治意志和决心以及在拟定政策方面逐步形成注重性别问题的做法、提供预算拨款以及进行监测，包括收集和使用按性别分列的数据。会议在其公报中建议，国际社会进一步支持妇女事务部同政府其他各部一道把性别观念纳入各项政策、预算和部门计划。

四. 《波恩协定》后续行动

A. 制宪支尔格大会和制宪进程

17. 《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》于——2001 年 12 月 5 日签署，其中要求在阿富汗过渡政府成立后 18 个月内召开制宪支尔格大会。根据这一决定，阿富汗过渡政府在联合国协助下，成立了一个制宪委员会。治安局势妨碍了 2003 年 12 月 14 日开始的公共协商进程和制宪支尔格大会规划，但《波恩协定》中为制宪支尔格大会制定的时间安排已经落实。

18. 如不同向妇女地位委员会上届会议报告的那样（见 E/CN.6/2004，第 19 段）³ 宪法起草委员会于 2002 年 11 月 3 日正式成立，委员会由 9 名法官和法律学者组成，其中有两名妇女，他们代表各主要族裔群体和区域。2003 年 4 月 24 日，委员会提交了初步宪法草案。随后，成立了 35 人组成的制宪委员会其中有 7 名妇女，并得到联阿援助团和联合国开发计划署（开发计划署）的支助。委员会在喀布尔设立了一个秘书处，并在全国各地设立了八个区域办事处，同时还在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国设立了办事处，协助提高公共意识和全国的宪法协商。2003 年 11 月 3 日公布了宪法草案，并开始筹备制宪支尔格大会。

19. 宪法委员会秘书处雇佣妇女为研究人员、报告员和委员会区域办事处协调员。秘书处的两个办事处由妇女领导，每个区域都有一名妇女作为新闻官员。估计有 178 000 名阿富汗人（其中超过 33 700 人即 19% 为妇女）参加了 556 多次由秘书处举办的宪法草案公共协商。妇女事务部和若干其他组织，其中包括阿富汗妇女网络、独立人权委员会、权利和民主组织、阿富汗女法官组织等也举办了关于妇女和宪法问题的讲习班和研讨会。

20. 为确保起草宪法和挑选制宪支尔格大会候选人时听到妇女的声音，2003 年 9 月，一组来自各个背景的阿富汗妇女在坎大哈开会，发布了《阿富汗妇女权利法

案》。³ 法案已提交给卡尔扎伊总统，其中列出了妇女要求宪法载列的内容，要求获得接受教育、保护和安全、言论自由和选举投票权等权利。

21. 制宪支尔格大会共有 500 个席位，目前已选出 450 名知名人士，另有 50 名由总统任命。妇女占制宪支尔格大会 500 个席位中的 100 个席位，即 20%。这是通过三个方面实现的：首先选出了 64 名妇女（32 个省份中，每个省份两名），作为特别类别选举的一环；第二，把席位中的 15% 列为其他特别选举中的妇女席位（巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国难民、国内流离失所者、游牧民族以及印度人和锡克人）；第三，把卡尔扎伊总统挑选的 50 名特别任命人员中的 25% 定为妇女人选。这使制宪支尔格大会中妇女代表人数大增。1964 年和 1977 年，制宪支尔格大会只有 4 名妇女和 12 名妇女参与。

22. 成立了保护妇女宪法权利委员会，为参加支尔格大会的妇女代表拟定行动纲领。委员会包括妇女事务部长、妇女事务国务部长、阿富汗妇女记者网络和 20 多名关键的妇女非政府组织。2003 年 12 月 8 日和 9 日，委员会举办了一次为期两天的讲习班，综合关于在制宪支尔格大会中列入妇女问题的各种建议。妇女事务国务部长 Mahbuba Hoquqmal 报告说，委员会拟定了一份建议的修改清单，希望在宪法草案中列入妇女权利。草案表示，所有阿富汗人都完全平等，但没有明确提到男女平等。阿富汗独立人权委员会的 Hangama Noori 说：“鉴于以往的宪法以及妇女在过去 20 年战争中遭到的歧视，我们要求明确表示‘男女平等’，而不是泛泛地表示‘所有阿富汗人在法律面前都享有平等权利和义务’，因为这一点很容易被曲解。”阿富汗妇女提出的其他修改建议包括，明确保障平等权利，采取措施消除对妇女的歧视和暴力行为，关于婚姻自由和双方同意问题。委员会还要求每个省向众议院“Wolesi Jirga”选出两名妇女代表，而不是按宪法草案规定的只选出一名。

B. 筹备大选

23. 2003 年 2 月 15 日，卡尔扎伊总统要求联阿援助团在《波恩协定》规定的时限内，帮助筹备安排选举进程和协调国际选举援助工作。为管理选举进程，2003 年 11 月 11 日任命了联合选举管理委员会，委员会由 11 名成员组成，其中有 6 名阿富汗人——两名为妇女，5 名为国际成员——其中 1 人为妇女。

24. 联阿援助团估计，在全国大约 2 500 万阿富汗人中，大约有 1 050 万人将有选举资格。截至 2003 年 12 月 1 日，联阿援助团选举部门一直在协助管理委员会开展选民登记，筹备订于 2004 年夏天举行的选举。联阿援助团报告，在规划过程中充分考虑到了性别问题。在所有阿富汗的登记人员、培训和民政教育官员中，有半数为妇女，以确保能够联络阿富汗妇女，让其登记。

25. 鉴于识字率很低，尤其是妇女识字率很低，一个主要挑战是能够找到较多的识字阿富汗妇女，而且她们还不仅能够到村庄以外旅行，还可以在没有任何男性亲属

的陪同下离开住所。正在动员部落领导人和宗教领导人以及阿富汗民间社会组织鼓励妇女积极参加选举进程。为尽可能灵活地满足妇女的需求，妇女能够选择有照片的选民证或没有照片的选民证。

26. 除固定的登记场所之外，还计划组建机动登记队，以便让更多人，尤其是妇女登记。选民登记，包括机动登记小组，将取决于是否有足够资金开展工作。预计选民登记工作费用为 7 800 万美元，这必须通过自愿捐款提供。选民登记项目预算中还缺少 50% 以上，这令人严重关注。其中一个结果是登记工作应从 2003 年 10 月 15 日开始，但被推迟到 12 月 1 日。

C. 妇女事务部

27. 阿富汗过渡政府十分重视妇女平等问题，因此设立了体制机制，确保政策执行。除成立妇女事务部之外，政府还成立了妇女国务部长办公厅，并设立了性别问题咨询小组，作为阿富汗发展论坛的一部分。目前正努力加强致力妇女平等工作的阿富汗非政府组织，在政府同这些组织之间建立更强有力的工作关系。

28. 在本报告所述期间，妇女事务部加快了执行部行动计划步伐，把性别问题列入所有部委的工作主流。每个部设立了性别问题协调中心，妇女事务部正在建立这些中心的能力，以执行阿富汗性别政策。联合国妇女发展基金（妇发基金）和开发计划署正一道努力，支助该部新设立的培训宣传司。这一点很关键，能够使该部工作人员在性别平等问题方面建立专长，以便培训其他部委的工作人员。联合国人口基金还提供更多支助，重新组建了该部的各个办公室。

29. 为有效地把性别观点列入每个职能部委的工作，最重要的是把性别问题列入预算进程。国际危机小组报告《联合国妇女与重建》说明了政府如何发展了一个政策协调机构的内部结构，称为“协商小组”，以及成立了包括捐助方参加的性别问题咨询小组。确定了 12 个预算方案领域，由一个牵头部委领导。迄今为止，这些工作还没有把性别问题有效地列入国家预算或各职能部委预算。

30. 截至 2003 年 11 月，32 个省份中，有 29 个成立了妇女事务厅。目前正开展工作，建立这些厅的能力，以加强妇女事务部与这些省结构之间的联系。此外，在省一级，在联合国妇女发展基金和美国国际开发计划署的支助下还正在建立 23 个妇女发展中心。这些中心将把资源同社区一级的妇女意见和优先事项联系起来。预计这些中心将发挥重要作用，把妇女需要列入政府和非政府组织提供的服务的主流，尤其是在扫盲、保健、职业培训、创收、建设和平、解决冲突、法律和心理社会支助等领域。

五. 重建与和平挑战

A. 安全

31. 缺少安全仍是阿富汗面临的最严重挑战。除恐怖活动和各个派别之间战斗增加外，以联合国机构及非政府组织中国际工作人员和国家工作人员为袭击对象的情况也有增加。危险的治安环境严重妨碍了和平的建立和重建。尽管欢迎国际安全援助部队的任务扩大到喀布尔以外，认为这是一个加强安全的积极迹象，但同时还必须加强治安和国家机构，使阿富汗成为对其本国人民，以及联合国工作人员和努力支持重建及和平建设工作人员安全的国家。

32. 与此同时，阿富汗过渡政府成立了省重建工作队，这些由军方领导的工作队包括国际和国家民事、特种部队和正规部队。这些工作队的原定目标是为重建工作提供安全区，对村庄进行评估，便利国家和省级机构之间的联系。但是当地人口和人道主义行动者方面似乎对于工作队的作用及其军事性质与人道主义业务性质的区分感到混乱。工作队中妇女代表只是象征性的，即只在巴米扬省有一名妇女。随着国际安全援助部队的扩大，需要从性别角度评估各省治安机制以及妇女在机制中的作用和参与情况，评估工作应得到充分支持。

33. 国家警察得到了许多关注。2003 年 4 月 6 日，卡尔扎伊总统颁布一项总统令，责成内务部建立一个新的结构，并成立由 50 000 万名警官和 12 000 名边防警卫组成的国家警察部队。内务部制定了一项雄心勃勃的五年框架，以便组建这支部队；目前警官的培训正在进行。2003 年 4 月 30 日，内务部独立自主的人权司成立，审查关于警察滥用职权的报告。该司的结构将在每个省的警察局推广，预计将在国家警察结构中发挥一种监测职能。阿富汗独立人权委员会正在支持这一新成立的司，暂借调工作人员，为警察举办人权讲习班。

34. 政府还对国民军进行了改革。阿富汗国民军中 11 个营已经组建完毕。预计总的兵力为 70 000 人，现已有 6 500 人。2003 年，军队的主要工作是军训。对于性别问题在多大程度上纳入武装部队和国家警察培训，资料还很少。

B. 妇女人权和对妇女的暴力行为

35. 治安不佳，性暴力事件增加，可能破坏女童和妇女权利方面取得的成就，因为许多女童和妇女害怕被武装团伙绑架或强奸，不敢离家上学或工作。在关于对妇女暴力行为问题的上述报告（A/58/421）中，特别报告员指出了各种各样以社会准则、传统和保护为借口，对妇女和女童施加的暴力行为。其中特别提到家庭暴力行为，即仍普遍盛行的早婚和强迫婚姻，有时，涉及的妇女或女童威胁自杀或真的自杀。在安全理事会代表团访问期间，安理会成员十分震惊地得知，妇女权利活动家经常受到死亡威胁，妇女的自杀率很高，大多是妇女对抗逼婚陷于绝望。联阿援助团报告说，

“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权利，实施性侵犯却逍遥法外。难民妇女和寡妇也面临缺乏安全以及身心困苦等方面的具体危险。”（A/58/616，第 45 段）。

国际移徙组织报告说，通过阿富汗以及从阿富汗向国外贩卖妇女，还有在邻国的阿富汗人之间贩卖妇女都令人担忧。

36. 阿富汗过渡政府/国家批准《消除对妇女一切形式歧视公约》，采取了一个非常积极的步骤，扭转了侵犯妇女人权的趋势。阿富汗有义务采取所有适当措施，提高妇女地位，消除对妇女的性别歧视，确保妇女同男子平等享有并行使所有公民、政治、经济、社会和文化权利。联合国经济和社会事务部提高妇女地位司正在努力通过妇女事务部向政府提供技术援助，加强充分执行和遵守《公约》中所有规定的的能力。计划中这项支助将包括 2004 年同政府官员进行初步的高级协商，探讨如何促进执行工作，随后还将进行后续访问，为各方面目标群体开办培训方案。

37. 将同司法部门的总体改革密切协调，执行《公约》，这对于和平进程和妇女充分享有人权十分重要。2002 年 11 月 28 日，改革后的 12 名成员组成的司法改革委员会正式成立，其中有两名妇女。委员会在建立注重性别的司法机制方面发挥关键作用。联阿援助团报告说，司法部门比国家任何其他部门遭受的损害都大，因此需要重新确定委员会的责任，使其具有更大的决策权。

38. 除司法改革委员会之外，《波恩协定》还规定成立一个由 11 名成员组成的阿富汗独立人权委员会，继续由前妇女事务部长主持，其中包括 5 名妇女。该委员会得到联阿援助团、人权事务高级专员办事处和开发计划署的支持，在各区域下设了 7 个分支办事处，约有 300 名工作人员在 5 个规定的任务领域执行方案：监测和调查、人权教育、妇女权利、儿童权利和过渡司法。阿富汗独立人权委员会的妇女权利股继续确保妇女权利充分纳入主流，并努力同其他委员会和各部委密切配合，确保把人权问题和方案纳入所有这些机构的工作。此外，还成立了人权问题咨询小组，作为评估人权状况，尤其是妇女和女童权利的一个论坛，为政府执行基本人权概念和国际人权文书制定基准。

C. 解除武装、复员和重返社会

39. 前战斗人员解除武装、复员和重返社会是在阿富汗境内建立持久和平的先决条件，并且取决于首先建立有效的国家军队和警察部队。这个称为阿富汗新开始方案的方案要求来自不同政治派别的战斗人员在国防部的管理下向中央政府交出武器。

40. 解除武装、复员和重返社会方案第一阶段在 2003 年 10 月开始，在此期间发起了一项试验项目，在六个指定的每一个地点将 1 000 名前战斗人员解除武装：巴米扬、加德兹、喀布尔、坎大哈、昆都士和马扎里沙里夫。将吸取试验阶段的经验教训，以并入阿富汗新开始方案的主要阶段，即将其余 94 000 名前战斗人员解除武装、复员和重返社会。

41. 虽然阿富汗妇女不象世界其他地区最近的冲突那样被列入前战斗人员之列，可是解甲返乡方案将会对她们造成影响。目前尚未知道解除武装复员和重返社会方案在多大程度上纳入性别观点。联合国儿童基金会（儿童基金会）为复员的童兵制定了一个针对儿童具体问题的重返社会方案，为他们的重新融入社会提供教育和技能培训。

D. 难民和国内流离失所者的回返

42. 2003 年，联合国难民事务高级专员办事处协助了 470 000 名阿富汗人从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国返国，自从 2002 年 3 月以来，使协助返国的总人数达到 250 万以上，其中妇女占 47%。很多其他人自行筹资返国。同时，2003 年约有 60 000 名国内流离失所者在难民专员办事处及其伙伴的援助下回返；另一些人自行返回家园。到 2004 年初，预计仍有 190 000 名流离失所者，大部分是在该国南部。

43. 难民专员办事处支持包括妇女事务部在内的职能部委的能力建设；向最贫困的回返家庭提供了住房造具，包括横梁、门、窗框，以便他们能够建造泥屋。该方案的对象是妇女为户主的家庭，向她们提供雇用其他人进行建造工作的手段。还采取了具体措施确保妇女的名字写在地契上。2003 年至今已有 34 000 个家庭建造了新房。到 2003 年年底之前，另外 16 000 个家庭应完成了新房。

44. 由于普遍缺乏就业机会，很多回返的男子被迫迁徙到市区谋求工作，留下无依无靠的妇女打理家务。一些返回的妇女被迫外出工作，此举使她们暴露在地雷、剥削和其他虐待等危险之中。联合国难民事务高级专员办事处设法支助社区复原方案，主张在方案中列入常常遭受遗忘或边缘化的妇女。

45. 在 11 月中，有一名女工作人员于喀布尔以南的加兹尼市被杀害。此后，难民专员办事处暂停了从巴基斯坦的遣返工作并从南部和东部地区撤回国际人员。实地特派团也暂停下来，从而限制了返回监测活动。该组织目前正在审查局势，以便在安全情况许可时恢复活动。

E. 麻醉品贸易

46. 联合国毒品和犯罪问题办事处最近报告阿富汗是世界上最大的非法鸦片制剂生产国，在 2003 年占世界总耕种量的 77%。全世界有 1 000 万人染上阿富汗鸦片制剂的瘾癖。制毒和贩毒造成该国不安全和不稳定情况。国际捐助者和联合国正在通过执法、减少需求和促进其他生计的全面措施支持阿富汗过渡政府的麻醉药品部门。

47. 阿富汗共有 170 万人（约占人口的 7%）的生计依靠种植罂粟。联合国粮食及农业组织支持下最近拟定的取代鸦片/罂粟种植以外的生计计划特别重视妇女参与罂粟种植的问题。该计划提出农场和农场外的其他创收活动，这些活动特别适合妇女。

48. 目前正在更加重视妇女作为非法毒品服用者的问题。2003 年联合国毒品和犯罪问题办事处关于喀布尔毒品服用情况的研究证明，有 4% 的妇女服用海洛因，9% 妇女服用印度大麻脂，29% 的妇女服用鸦片，56% 采访的妇女服用者服用过药品制剂。这份研究表明，静脉注射吸毒情况增加，引起了传播艾滋病毒/艾滋病的关注。联合国毒品和犯罪问题办事处计划进行减少对毒品需求的援助，其中计有为包括从难民营回返的阿富汗人提供预防教育，治疗和康复。将特别重视援助那些由于近年来受到创伤而沦为吸毒者的大批妇女。

F. 排雷行动

49. 阿富汗是世界上拥有最多地雷和未爆弹药的国家之一，对人类造成重大苦难；估计每个月多达 150 人伤亡，而协助幸存者的医疗和康复基本设施有限。地雷和未爆弹药对于包括女孩在内的年幼儿童造成特别威胁，因为他们常常参加耕种、放牧和打水等活动，这些活动地区常常有地雷。

50. 虽然地雷受伤幸存者中只有 5% 是妇女，可是随着阿富汗妇女和女孩的机动情况改善，她们可能受到更多的风险。因此，维持和平行动部排雷行动处执行的阿富汗排雷行动方案通过目标明确的提高认识活动，为特别配合和满足妇女及女孩的需要进行地雷风险教育服务。这点包括重视刚返回教育系统的女孩和通过训练和部署访问乡镇的夫妻机动小组与妇女联系。儿童基金会协助这个进程，将地雷风险教育纳入进行中的师资培训方案；这个方案在 2003 年涵盖了 25 000 名教育工作者。地雷风险教育也已并入新编写的学校课程。

六. 经济和社会局势

A. 医疗卫生

51. 尽管阿富汗过渡政府成立以后出现了积极的发展情况，阿富汗妇女和女孩的医疗卫生情况继续体现了阿富汗长期冲突、流离失所、缺乏女性保健人员以及很多社区很难获得保健服务和保健服务有限等的后果。

52. 美国疾病防治中心和儿童基金会最近进行的研究证明，阿富汗具有世界上第二高的产妇死亡率，在全国一级每 10 万活产的产妇死亡率为 1 600 人，在该国某些贫困地区，每 10 万活产死亡率为 6 500 人。增加基本的产科照料和加紧培训女性保健人员，可以降低产妇死亡率。提高人口对妇女卫生问题的认识也可以大大有助于改善产妇和婴孩健康。目前在阿富汗全国上下，仅有 15% 的分娩是由受过训练的保健人员照顾的。

53. 只提供男性保健人员的设施的保健服务利用率非常低；少数的女性保健人员需要基本保健供应方面的重新培训。阿富汗的传统使男性护士或医生治疗妇女的工作很困难，对于谋求保健服务的妇女是一项障碍。为了排除这项障碍，当务之急是增加保健部门中的妇女代表人数。

54. 世界卫生组织（卫生组织）向公共卫生部提供技术和物质支助，并作出重大努力在护理和接生学校培训妇女保健工作者以及向已经在保健部门工作的妇女提供进修培训。人口基金向喀布尔的产妇保健医院提供支助，并向偏远地区的妇女提供基本和紧急生殖保健服务。人口基金通过大批具备自己的妇幼保健所网络的非政府组织提供援助。

55. 儿童基金会顺利地在该国每一省份（即使是最偏远地区）进行了继续挽救生命的免疫接种方案。2003 年超过 1 000 万儿童接受了防治麻疹的免疫接种，在同一期间，有 600 万名儿童获得了小儿麻痹症疫苗和维生素 A 补充剂。面对复杂的紧急情况，没有任何其他国家记录得这么高的麻疹接种率。在过去两年儿童基金会资助的产妇和新生儿破伤风防治运动期间，约有 75 万年龄 15 岁至 45 岁的妇女接受了预防破伤风的接种。

56. 由于传播卫生新闻和教育是卫生宣传方案的一个重要成分，卫生组织连同儿童基金会、联合国人类住区方案、阿富汗公共卫生部、妇女事务部、英国广播公司世界服务处和阿富汗电台一起进行了一个项目，目的是提高阿富汗电台工作人员以达里语和普什图语拟定、制作和向阿富汗人民广播妇女保健方案的能力。

B. 教育

57. 女孩教育是阿富汗的一项优先事项。支持教育和设立学校作为社区进行社会变革的中心，仍然是包括联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、儿童基金会和人口基金在内的联合国实体的优先事项。

58. 最近完成的儿童基金会多指标类集调查显示，从 2002 年到 2003 年，女子入学率净增加了 37%。尽管南部省份不安全和冲突程度较高，但入学率平均也净增加了 30%。学校的男女比例已达到与塔利班前时期相同的水平。然而，仍有很多女孩失学。完全没有保障、离家远和学校设施不足是一些家庭列为不送子女上学的主要原因。对女孩来说，缺乏女性教师仍然是女孩上学的一个主要障碍。

59. 教育部和儿童基金会发起的恢复上学运动是一项重大成功，目前有 420 万儿童入学。世界粮食计划署（粮食计划署）向 100 万以上的儿童提供学校供餐，为了鼓励女孩入学，还向女学生另外提供 4 公升的食油作为口粮带回家，以资奖励。他们又支持向 75 000 名见习人员提供非正规教育培训，覆盖超过 38 000 名参与技能培训、成人识字和生活技能活动的妇女和少女。妇女事务部计划推广这项培训，粮食计划署将向这项前瞻性的举措的参与者提供粮食配给。

60. 2003 年，教科文组织估计，年龄 15 岁以上的男子有 51.9% 能读能写，但只有 21.9% 的妇女能读能写。因此，教科文组织和阿富汗政府在 2003 年 1 月发起

了阿富汗识字和非正规教育发展项目（识字教育项目），以提高识字率。虽然正在努力支持儿童复课，负责直接重建和振兴经济的成人人口的技能和知识也需要得到提高。在这方面，人口基金正在支助一项方案，协助教育部和妇女事务部加强正规和非正规成人教育系统，把人口、性别和生殖保健教育，包括识字和技能培养综合起来。

C. 就业

61. 很多阿富汗妇女，包括全国估计 100 万一贫如洗的寡妇的主要优先事项之一是赚取收入，以支助其家庭和提高他们的生活水平。2003 年，有很多妇女返回她们以前在公务、保健和教育部门的工作岗位。国际机构优先雇用妇女。举例说，儿童基金会雇用妇女进行免疫接种运动。联合选举监测委员会和联合国排雷行动处雇用了一批妇女进行外地的的工作。训练和雇用女教师和雇用妇女为保健工作者，被认为是让更多妇女成为劳动力的重要机会。关于成为正式劳动力的妇女人数的确切数据不详，但是将来的报告得到更多数据时将会更加重视该方面。

七. 协调联合国向阿富汗妇女和女孩提供的援助

A. 协调机制

62. 如第 9 段指出，联合国在阿富汗完全致力于在整个重建和建设和平活动中纳入性别观点。联阿援助团已制定了 2004 年任务执行计划，其目的是将性别观点纳入其工作所有方面，以支助阿富汗政府的发展政策和战略，特别是在协调和能力建设方面。

63. 在阿富汗政府决定设立跨领域问题咨询小组后，2003 年 12 月设立了性别问题咨询小组作为妇女事务部的一个支助机构。该咨询小组的目的是倡导将两性平等和提高妇女地位的工作纳入每一国家优先方案领域，方法是向协商小组提供优质的政策、战略和方案咨询意见，并监测其在预算、政策、战略后国民发展计划方案中的体现。

64. 性别问题咨询小组的成员包括捐助机构、国际和国家非政府组织、联合国实体和专业妇女协会和网络的代表。该小组向阿富汗过渡政府发挥着政策咨询作用，并向妇女事务部提供技术援助，拟定国民发展预算中的公共投资方案。2003 年 11 月，性别问题咨询小组设立了两个工作组协助协调妇女参与进行中的宪政改革进程，并确保将性别观点纳入 2004 年国民发展预算的公共投资方案。计划在妇女事务部内设立一个由国际专家和本国专家组成的政策单位。该单位将与总统办公厅的政策管理股两性平等问题协调中心密切合作。

65. 联阿援助团机构间性别问题网络在 2003 年期间也开始运作。该网络包括联合国组织的性别问题协调中心。该网络举行临时会议，以确保采取连贯一致的办法将性别问题纳入主流。

B. 联阿援助团两性平等股

66. 大会第 58/27 A 和 B 号决议以及一些安全理事会成员在 2003 年 10 月 29 日关于妇女、和平与安全问题的公开辩论期间向安理会所作的发言中确认了联阿援助团性别问题顾问的重要性。妇女事务部长又指出了在两性平等问题上获得联合国系统的技术支助和指导的重要性。联阿援助团一名高级别性别问题顾问可以发挥一项重要作用，指导该股加强机构间协调和对政府的技术支助，以确保将性别观点纳入所有的重建及和平建设活动以及纳入联阿援助团本身内部。虽然 D-1 的高级性别问题顾问员额尚未填补，可是联阿援助团在 2003 年 11 月已填补了 P-4 的性别问题顾问员额，并且计划继续加强其两性平等股，即增聘一名新干事，主要职责是在联阿援助团的八个省办事处建立性别问题协调中心的能力，以发展妇女事务部门的能力，并确保有效地协调省一级的援助。

八. 建议

67. 为了进一步加强阿富汗妇女和女孩的地位并使其充分参与该国的重建和发展，妇女地位委员会似可审议下列建议。

(a) 向阿富汗过渡政府和未来政府提出的建议：

- (一) 充分执行《消除对妇女一切形式歧视公约》并就此颁布新的非歧视性法律，并撤消歧视妇女和女孩以及妨碍她们充分享受人权和基本自由的所有立法、法令和其他措施；编写 2004 年 3 月到期的初步报告；
- (二) 确保《宪法》明确规定男女平等原则并禁止对妇女一切形式的歧视；
- (三) 确保执行和密切监测选举进程，确保妇女能够登记、充分参与以及支持特别措施，保证妇女在地方、省和全国的政府职位中有代表任职；
- (四) 在国民预算和所有职能部委预算中执行性别问题预算；
- (五) 确保国家安全机构（警察和军队）接受性别问题方面的培训、并建立尊重和维护人权及基本自由、满足妇女需要的制度，特别是针对侵犯人权、包括家庭暴力和性暴力行为的制度；
- (六) 确保妇女事务部、司法改革委员会和阿富汗独立人权委员会具备充分的人力和财政资源履行它们的任务和依照国际标准处理性别观点问题；
- (七) 对复员、解除武装和重返社会方案进行性别问题分析，确保所有参与战争或受到战争影响的人均获得重返社会的平等支助和实现经济更稳定的培训；
- (八) 确保妇女和女孩切实平等地获得保健；
- (九) 确保妇女和女孩不受歧视地获得教育的平等权利；全国上下的学校有效运作和招收妇女和女孩接受各级教育；支持过去受到教育排斥的妇女和女孩的教育需要；

(十) 尊重妇女工作的平等权利并提倡她们融入阿富汗社会各级和各部门的就业;

(十一) 保护妇女和女孩的行动、言论和结社自由的权利。

(b) 向各国政府、包括捐助者、联合国系统和民间社会提出的建议:

(一) 确保通过财政部和其他来源划拨必要的资源,将性别观点纳入所有政策和方案主流;

(二) 支持所有职能部委将性别观点纳入其方案和预算,并提高妇女事务部的技术专门知识和能力,以便为实现此项目标向职能部委提供技术支助和指导;

(三) 支持阿富汗妇女的能力建设、使她们能够充分参与所有部门,特别重视确保妇女参与 2004 年 6 月选举之前的选举进程的所有方面并获得代表权;

(四) 提供更多技术和其他相关援助,使司法制度能够遵守国际人权标准;

(五) 支持采取措施追究那些对过去严重侵犯妇女人权行为负责的人,确保进行全面调查,并将肇事者绳之以法;

(六) 确保培训性别问题方面的国际行动者,包括制定适当的行为守则,以防止对人口,特别是对妇女和女孩的性剥削和虐待行为;酌情充分执行关于防止性剥削和性虐待特别措施的秘书长公报(ST/SGB/2003/13);

(七) 鼓励和支持联合国实体、捐助者、民间社会和政府之间加紧合作与协调,以最大限度地增加利益和支持将性别问题纳入主流和提高妇女地位的工作。

注

¹ 从以下组织获得信息:联合国阿富汗援助团、政治事务部、维持和平行动部排雷行动处、人道主义事务协调厅、经济和社会事务部、提高妇女地位司、联合国毒品和犯罪问题办事处、联合国开发计划署、联合国妇女发展基金、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国粮食及农业组织、世界卫生组织、联合国教育、科学及文化组织、负责处理武装冲突中的儿童问题的秘书长特别代表办公室和国际移徙组织。

² 见《联合国两性平等机构间网络和经合发组织/发援会关于两性平等和冲突后重建问题的联合讲习班:在阿富汗其他地区吸取的经验教训的报告》,2003 年 7 月 10 日和 11 日,巴黎(www.un.org/womenwatch/ianwge)。

³ 见 www.womenforafghanwomen.org。